



■ 연구보고서(수시) 2014-08

차상위계층 지원사업 현황과 체계화방안 연구

류정희·김정현·박능후·함영진·유진영

【책임연구자】

류정희 한국보건사회연구원 부연구위원

【주요저서】

재난발생시 취약계층 사회보장 대책
경제인문사회연구회, 2014(공저)

Long Term Food Security Patterns and Children's Cognitive
and Health Outcomes
U.S. Department of Agriculture, 2011(공저)

【공동연구진】

김정현 한국보건사회연구원 부연구위원
박능후 경기대학교 사회복지학과 교수
함영진 한국보건복지정보개발원 부연구위원
유진영 한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서(수시) 2014-08

차상위계층 지원사업 현황과 체계화방안 연구

발행일 2014년 12월 31일
저자 류정희
발행인 최병호
발행처 한국보건사회연구원
주소 (339-007)세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 대명기획
정가 5,000원

© 한국보건사회연구원 2014
ISBN 978-89-6827-223-3 93330

발간사 <<

모든 국민의 최저생활을 보장받을 법적 권리를 천명한 국민기초생활보장법은 우리나라 복지정책에서 중요한 획을 긋는 빈곤완화 프로그램으로 기능해왔다. 그러나 엄격한 부양의무자 기준과 비합리적인 소득인정액 제도로 인한 대규모의 사각지대가 존재해왔으며 그 사각지대에 비수급 빈곤층과 차상위계층이 존재해왔다. 기초보장제도의 구조적 한계를 보완하기 위한 지속적인 제도개선 노력의 결과, 국민기초생활보장제도의 개편이 최근 확정되었다.

기초보장제도의 개편에 따라 차상위계층에 대한 정의의 변화와 차상위계층 지원사업의 급여기준선과 지원체계 전반이 조정되고 재구조화되어야 하는 시점이다. 하지만, 우리의 현실은 차상위계층 지원사업의 분포와 유형, 지원형태, 대상자 선정기준과 사후관리 현황 등 기초적인 정에 대한 보와 파악조차 되지 못하고 있는 실정이다.

본 보고서는 부처별로 산재해 있는 차상위계층 지원사업의 현황을 분석하고, 차상위계층 지원사업의 선정기준과 사후관리를 중심으로 체계화 방향을 검토하는 것에 목적을 둔다. 본 연구의 결과가 차상위계층 지원제도를 체계화할 수 있는 기초자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

본 보고서는 우리원의 류정희 부연구위원의 책임 하에 김정현 부연구위원, 유진영 전문연구원, 경기대학교의 박능후 교수, 한국보건복지정보개발원의 함영진 박사가 참여하였다. 본 연구를 위해 귀중한 조언을 아끼지 않은 본원의 이현주 연구위원과 정경희 선임연구위원, 그리고 인제대학교 이선우 교수와 평택대학교 손병돈 교수께 깊은 감사의 말씀을 전한다.

마지막으로, 본 연구결과는 우리 연구원의 공식적인 견해가 아닌 연구
진의 견해임을 밝힌다.

2014년 12월
한국보건사회연구원장
최 병 호

목 차

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	9
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 주요 선행연구 검토	12
제3절 연구방법 및 연구내용	15
제2장 국민기초생활보장제도 개편과 차상위계층 지원사업	19
제1절 차상위계층 지원제도의 발전과정	21
제2절 국민기초생활보장제도 개편과 차상위계층 지원	32
제3장 차상위계층 지원사업 현황 분석	43
제1절 대상사업 선정과 현황조사 자료	45
제2절 차상위계층 지원사업 현황과 문제점	47
제4장 차상위계층 지원사업 대상자 선정 및 관리 현황	73
제1절 차상위계층 지원사업 업무행정 관리	75
제2절 차상위계층 지원사업 선정방법 및 기준	78
제3절 차상위계층 지원사업 사후관리 현황(중복수급 방지)	85
제4절 차상위계층 지원대상 선정과 관리의 문제점	89

제5장 차상위계층 지원사업 체계화를 위한 원칙 및 방안	95
제1절 차상위지원사업 체계화의 방향과 원칙	97
제2절 차상위계층 지원사업 선정기준과 선정방식의 체계화방안	100
제3절 차상위계층 지원사업 사후관리의 체계화 방안	113
제6장 결 론	115
참고문헌	123

표 목차

〈표 2-1〉 복지수요잠재층의 기준과 기준설정방식	27
〈표 2-2〉 2015년 욕구별 급여 선정의 새로운 기준선	34
〈표 2-3〉 최저생계비와 맞춤형 급여체계의 선정기준 비교	36
〈표 2-4〉 정부 부처별 차상위계층 지원 법령 현황	37
〈표 3-1〉 우선돌봄 차상위 연도별 현황	46
〈표 3-2〉 동일 사업 내 다양한 급여서비스	48
〈표 3-3〉 정부부처별 차상위계층 지원사업의 분포	49
〈표 3-4〉 욕구별 차상위계층 지원사업의 분포	51
〈표 3-5〉 정부부처 및 욕구별 차상위계층 지원사업의 분포	51
〈표 3-6〉 차상위계층 지원사업의 생애주기별 분포	52
〈표 3-7〉 생애주기 및 대상욕구별 차상위계층 지원사업의 분포	53
〈표 3-8〉 급여대상자에 따른 차상위계층 지원사업의 분포	61
〈표 3-9〉 기초수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 사업	62
〈표 3-10〉 차상위계층만 대상으로 하는 사업	63
〈표 3-11〉 차상위자격 기준으로 제한하지 않는 사업	64
〈표 3-12〉 차상위계층 지원사업의 급여유형별 분포	67
〈표 3-13〉 급여유형의 대상욕구별 분포	68
〈표 3-14〉 급여유형의 지원수준별 분포	69
〈표 3-15〉 차상위계층 지원사업의 급여지원기간별 분포	69
〈표 3-16〉 주기적/지속적 지원사업의 대상욕구별 분포	70
〈표 3-17〉 급여유형에 따른 급여지원기간의 분포	71
〈표 3-18〉 지속/주기적 지원사업의 분포	71
〈표 4-1〉 차상위계층 지원사업 업무처리 현황	78
〈표 4-2〉 차상위계층 지원사업 대상자 선정 조사단위 및 급여지급 단위	79
〈표 4-3〉 차상위계층 지원사업 대상자 선정방법	80

〈표 4-4〉 소득인정액을 활용하는 차상위계층 지원사업 내역	81
〈표 4-5〉 건강보험료를 활용하는 차상위계층 지원사업 내역	82
〈표 4-6〉 차상위계층 지원사업 대상자 선정기준	83
〈표 4-7〉 차상위계층 지원사업 대상자 선정기준 세부내역	83
〈표 4-8〉 최저생계비 선정기준을 활용하는 차상위계층 지원사업 내역	84
〈표 4-9〉 차상위계층 지원사업 기준 중복수급 방지 유형	87
〈표 4-10〉 차상위계층 의료 지원 6개 사업 중복수급 방지 유형	92
〈표 5-1〉 생계관련 급여성서비스의 선정기준 및 선정방식	102
〈표 5-2〉 교육관련 급여성서비스의 선정기준 및 선정방식	104
〈표 5-3〉 의료관련 급여성서비스의 선정기준 및 선정방식	106
〈표 5-4〉 주거관련 급여성서비스의 선정기준 및 선정방식	108
〈표 5-5〉 자활관련 급여성서비스의 선정기준 및 선정방식	109
〈표 5-6〉 기타 급여성서비스의 선정기준 및 선정방식	112

그림 목차

[그림 2-1] 기초보장 사각지대 규모 추정	33
[그림 2-2] 기초보장제도와 맞춤형 급여체계의 비교	35
[그림 3-1] 급여서비스와 예산의 욕구별 분포	55
[그림 3-2] 급여서비스와 지원가구 및 지원인원의 욕구별 분포	56
[그림 3-3] 급여서비스와 예산의 정부부처별 분포	58
[그림 3-4] 정부 소관부처 별 급여서비스의 수급단위 비율	59
[그림 3-5] 급여서비스와 지원가구 및 지원인원의 정부부처별 분포	60
[그림 3-6] 저소득층·일반 대상 사업들의 선정기준	66
[그림 4-1] 사회보장정보시스템 업무처리 프로세스 유형	77
[그림 4-2] 사회보장사업 중복방지를 위한 시스템 구성도	85
[그림 4-3] 사회보장정보시스템 중복수급관리 업무 프로세스	87
[그림 4-4] 차상위계층 주요 의료지원사업 중복의심 건 수	93



Abstract <<

Assistance Programs for Low-Income Families in Korea and Policy Suggestions

The purpose of this study is to examine the current status of assistance programs for low-income families in Korea and to provide policy suggestions to improve the assistance programs for the low-income families, including those in near poverty. In particular, this study focuses on the impacts of the current reform of the Basic Livelihood Security System (BLSS), public assistance programs in Korea, on low-income assistance programs. Using the recent administrative data from the Ministry of Health and Welfare, the descriptive analyses find that services and benefits for low-income families are highly concentrated among BLSS recipients. Findings of this study suggest that low-income assistance programs prioritize the low-income families with special needs over the BLSS recipients. According to the new guidelines for the BLSS, the low-income assistance programs should provide low-income families with customized benefits or services with more simplified eligibility criteria.



1. 연구의 배경 및 목적

- 2014년 12월 국민기초생활보장법이 개정되어 국민기초생활보장제도와 연동되는 차상위계층 지원사업과 관련된 규정과 기준 조정이 시급한 과제가 되었음.
- 국민기초보장생활제도 등을 중심으로 하는 우리나라 공공부조제도의 광범위한 사각지대에 존재하는 잠재적 빈곤위험계층을 보호하기 위하여 중앙부처, 공공기관, 지자체 단위의 다양한 차상위계층 지원사업이 시행되어 왔음.
- 국민기초생활보장법 개정의 핵심은 통합급여체계로부터 맞춤형 육구별 개별급여체계로 전환에 있으며, 선정기준이 최저생계비에서 상대적 빈곤선으로 대체됨.
- 이러한 국민기초보장제도의 변화에 따른 모법에 연동되어 시행되어 온 차상위계층 지원사업의 선정기준, 사업지침 및 예산의 조정 등이 요구됨에도 불구하고, 현재는 전국에서 시행되고 있는 다양한 차상위계층 지원사업에 대한 기초적인 현황파악조차 미비한 상태라고 할 수 있음.
- 따라서 본 연구는 차상위계층을 위한 지원사업의 현황을 분석하고 이를 기초로 차상위지원사업의 체계화 방향과 방안을 검토하는 것을 목적으로 함.

2. 연구내용

□ 본 연구의 분석대상은 중앙부처와 공공기관에서 시행중인 법정차상위계층 지원사업과 우선돌봄 차상위계층 지원사업을 중심으로 하며, 기타 차상위계층 지원 급여서비스를 포함하여 분석함.

○ 14개 부처의 116개 차상위계층 지원 급여서비스를 최종 분석대상으로 삼았으며, 선정기준과 사후관리에 대한 현황분석은 116개의 차상위지원 급여서비스 중, 범정부 사회보장정보시스템을 통해 관리되고 있는 13개 부처 91개의 복지급여서비스를 중심으로 분석함.

□ 차상위계층 지원사업 현황 분석

○ 116개 차상위계층지원사업의 현황을 살펴본 결과, 보건복지부(57개), 여성가족부(18개), 교육부(11개) 등이 운영하는 지원사업이 주를 이루었고, 욕구별로는 의료(22개), 교육(21개), 생계(18개), 자활(15개), 돌봄(9개), 주거(6개), 보육(6개) 등의 욕구에 대응하는 사업들이 많은 것으로 나타났음 .

○ 대상 연령은 아동·청소년을 대상으로 하는 사업(36개)이 가장 많았으며 전연령(33개)과 성인일반(24개)을 대상으로 하는 사업이 뒤를 이었으나, 상대적으로 노인을 지원하는 사업은 (12개) 적은 것으로 나타났음.

○ 116개 사업 총예산 중 주거관련 급여서비스가 차지하는 비중이 가장 컸으며, 전체 대상 가구의 절반 이상이 생계지원과 관련된 급여 또는 서비스를 받는 것으로 나타남.

- 예산의 욕구별 분포를 살펴보면, 주거(36.5%), 교육(26.4%), 생계 (24.1%) 욕구에 대응한 급여서비스가 높게 나타났으며, 정부 부처별로는 국토교통부(36.4%), 보건복지부(30.4%), 교육부 (29.2%)의 순으로 예산비율이 높은 것으로 나타났음. 지원대상별 분포를 살펴보면 생계급여를 받는 가구와 개인의 비율이 가장 높았고 교육급여가 뒤를 이었음.
- 급여대상자에 따른 분포를 살펴보면, 기초생활수급자와 차상위 계층을 대상으로 한 사업은 42개(36.2%)였으나, 법정차상위계층만을 우선대상으로 하는 급여사업은 6개(5.2%)에 불과하였고, 기타 별도의 선정기준을 갖고 있는 사업들이 68개(58.6%)로 가장 큰 비중을 차지함.
- 급여유형별 분포를 살펴보면, 116개의 차상위계층 지원 중 51.7%의 사업(60개)이 현금성 급여를 지급했고, 바우처를 포함하여 38.8%가 현물성 급여를 제공함.
- 급여지원기간에 따른 분포를 살펴보면, 65.5%의 차상위계층을 대상으로 한 급여서비스가 지속적 (43.1%) 또는 주기적인 지원 (22.4%)을 제공했으며, 나머지 34.5%의 급여서비스가 일시적 지원을 제공함.
- 지속적/주기적인 형태의 지원을 제공하고 있는 76개 급여서비스 중 71.1%가 전산연계를 통하여 수급자격을 관리했으며, 8개의 급여서비스 (10.5%)가 증명서 재징구를 통하여 사후의 수급자격을 관리했음. 최초자격확인 이후 미관리되는 급여서비스는 4개 (5.2%)로 나타났음.

□ 차상위계층 지원대상의 선정과 관리 현황

- 13개 부처 91개의 차상위계층 지원사업을 중심으로 차상위계층 지원대상의 선정과 관리현황을 살펴본 결과, 행복e음을 통해 집행되는 사업이 46개, 범정부 복지정보연계시스템을 통해 집행되는 사업이 45개임. 특히 복지부의 경우 50개 차상위계층 지원사업 중 38개가 행복 e음을 통해 업무처리가 이루어지고 있고, 이중 20개 지원사업이 통합관리형을 통해 처리되고 있음.
- 차상위계층 지원사업의 대상자 선정범위를 조사단위와 급여수급단위로 구분하여 살펴보면, 조사단위는 가구단위 (76개)로 설계되어 있지만, 해당 복지사업의 급여수급단위는 개인단위 (79개)로 이루어지고 있음.
- 가장 많이 활용되는 대상자 선정방법은 29개 사업에 적용되고 있는 자격활용방법이며, 18개 사업이 소득인정액을, 13개 사업이 건강보험료를 통해 대상자를 선정하고 있음. 선정기준별 분포에 있어서는 최저생계비가 적용된 사업이 29개, 전국가구월평균소득 기준이 적용된 급여서비스가 13개로 대다수를 차지하고 있음.
- 차상위계층 지원사업간 중복수급 방지 유형을 살펴보면 복지부 등 4개 부처의 14개 사업을 중심으로 30개 중복방지 유형이 행복e음 (13개)과 범정부 시스템 (17개)에 설계되어 있음. 복지사업 신청단계에서 중복수급이 원천 차단되는 기능이 구현되어 있는 행복e음 사업에 비해, 범정부사업 대부분이 사후적으로 중복방지 검토 및 모니터링이 이루어지기 때문에 중복수급 발생할 수 있는 가능성이 크다고 볼 수 있음. 실효성을 제고하기 위해 시스템 간 중복수급 방지를 위한 필수정보의 연계가 필요함.

3. 정책제언

- 차상위계층 지원제도 내에 존재하는 급여서비스의 쓸림현상을 개선함으로써 기초생활 수급자와 비수급 차상위계층 사이의 형평성을 제고해야 함.
 - 차상위계층을 차상위 지원사업의 우선순위 대상으로 재조정하는 것은 차상위 지원사업들의 고유한 기능과 역할을 효과적으로 수행할 수 있게 하며 기초생활 급여 밖 자원의 효과적인 분배효과를 높일 수 있음.
 - 급여의 쓸림현상을 개선함으로써 차상위계층 내에서 보다 큰 욕구를 가진 취약계층인 법정 차상위가구에 대한 지원을 강화하고, 현행 차상위계층 지원사업으로부터 사각지대에 있는 일반 차상위계층에 대한 지원과 보호를 확대할 수 있음.
- 체계화방안의 핵심은 국민기초보장제도의 욕구별 급여체계의로 전환에 기초하여 차상위계층 지원사업의 선정기준과 선정방식을 욕구별로 조정하는 데 있음.
 - 차상위계층 실태조사를 통해 차상위계층의 범위와 규모를 파악해야 차상위계층 지원사업의 대상을 보다 명확하게 설정할 수 있음. 이를 통해, 각 욕구 영역별로 정부의 적극적인 추가 개입이 필요한 사각지대의 규모를 밝힐 수 있으며, 차상위계층에 초점을 둔 차상위계층 지원정책 개발과 정비가 가능함.
 - 선정방식을 욕구별로 다양화구체화해야 함. 돌봄, 자활 등의 다양한 사회서비스 또는 급여액이 낮거나 일시적인 급여의 경우 행정비용과 행정효율성 등을 고려할 때 재산기준의 적용이 불필요

8 차상위계층 지원사업 현황과 체계화방안 연구

한 반면, 생계나 주거지원과 같이 지속적이고 높은 수준의 급여가 제공되는 지원사업의 경우 재산기준 적용해야 할 필요가 있음.

- 재산기준의 적용방식은 건강보험료, 소득인정액, 재산 상한선(Cut-off)을 활용한 방식이 있는데, 소득인정액과 재산상한선 방식을 혼용하여 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있음. 건강보험료의 경우에는 직장가입자의 재산정도는 전혀 반영되지 않기 때문에 실질적인 재산적용방식이라고 할 수 없음.

□ 차상위계층 지원사업의 사후관리 체계화

○ 사후관리체계화를 위해 범정부 시스템을 활용하는 복지사업의 신청 단계에서부터 실시간으로 중복 여부를 확인하도록 하여 사후 확인 및 환수 등 업무 부담을 최소화 할 수 있도록 시스템 기능개선이 필요함.

- 범정부 시스템에서 관리 운영되는 복지사업의 업무처리 단계별(신청-조사-결정-지급-사후관리) 정보를 실시간으로 확인 할 수 있도록 통합DB를 구축해야할 것임.

*주요용어: 차상위계층, 욕구별(개별형)급여제도



제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 주요 선행연구 검토

제 3절 연구방법 및 연구내용



제1절 연구의 배경 및 목적

1999년 종합적 빈곤대책으로 제정되었던 국민기초생활보장제도는 복지 시혜가 아닌 국민의 권리임을 천명함으로써 모든 국민은 국가로부터 최저생활을 보장받을 권리를 법적으로 인정받게 되었다. 그 이후 기초보장제도는 대표적인 빈곤완화 프로그램으로 성장을 계속해 왔지만, 다른 한편으로 제도의 구조적 한계와 관련된 문제도 지속적으로 제기되어 왔다. 엄격한 부양의무자 기준과 비합리적인 소득인정액 제도로 인하여 대규모의 사각지대가 존재해왔다. 사각지대에 존재하는 180만 명(2010년 기준) 이상의 비수급 빈곤층과 차상위계층에 대한 법적 지원은 이루어지지 않았으며, 수급권자와 비수급 빈곤층 및 차상위계층에 대한 정부지원의 형평성이 논란이 되어 왔다.

개편을 위한 오랜 모색과 검토의 시간을 거쳐, 2014년 12월, 국민기초생활보장법이 개정되었다. 개편의 핵심은 최저생계비 100%이하로 동일한 수급자격기준을 가지고 있던 통합형 급여체계에서 다양한 욕구를 반영할 수 있는 맞춤형 개별급여체계로의 전환이다. 개별급여체계에서 급여별 선정기준을 다층화시킴으로써, 생계급여 비수급 빈곤층에 대한 의료, 교육, 주거 등의 현물지원을 확대할 수 있게 되었다.

이와 같은 기초보장제도의 개편은 차상위계층에 대한 조작적 정의의 변화를 가져왔고, 차상위계층 사업의 급여지원체계 전반의 조정 필요성

을 낳았다. 차상위계층이란 국민기초생활보장법과 시행령, 시행규칙에 근거한 법적·행정적 개념(이현주 외 2008, p.142)으로서 소득인정액이 최저생계비 120% 이하로 수급권자가 아닌 계층을 의미하지만 그 정책적 의미나 활용도는 상당히 모호하다. 왜냐하면, 차상위계층에 관한 조작적 정의만 있을 뿐, 차상위계층을 위한 구체적인 지원체계 및 전달체계에 관련된 법률상 규정은 마련되어 있지 않기 때문이다. 이로 인하여, 차상위계층을 지원하는 사업들은 부처별로 통일된 선정기준과 선정방법, 그리고 사후관리와 관련된 일정한 기준 없이 산발적으로 발전되어 왔다.

국민기초보장제도 개정과 함께, 차상위계층은 기준중위소득 50% 이하(최저생계비 기준 124%에 해당)로 변경되었으며, 이러한 기준선의 변경과 상향조정에 따라 다양하게 부처별로 발전해온 차상위지원사업의 선정기준선과 선정방식에 대한 검토와 조정이 시급하다. 차상위계층 지원사업의 조정과 체계화를 위해서는 사업현황과 실태에 대한 파악이 선행되어야 하나, 차상위계층 지원사업의 분포와 유형, 지원형태, 대상자 선정기준과 사후관리 등에 대한 기초적인 정보와 현황 파악조차 제대로 되어 있지 않은 실정이다.

따라서 본 연구는 부처별로 산재해 있는 차상위계층 지원사업의 현황을 분석하고, 차상위계층 지원사업의 선정기준과 사후관리를 중심으로 체계화 방향을 검토함으로써 차상위계층 지원제도의 조정을 위한 구체적인 방안을 제시하는 것에 목적을 둔다.

제2절 주요 선행연구 검토

차상위계층 지원사업 또는 지원제도와 관련된 국내연구는 차상위계층 지원의 제도개선 방향 및 정책과제(이만우 외, 2011; 이선우, 2011), 국

민기초생활보장법의 개편 방향과 차상위계층 지원제도의 조정방향 (강신욱 외, 2012; 이태진 외, 2012) 등을 중심으로 매우 제한적으로 이루어져 왔다. 기존의 차상위계층과 관련된 연구는 주로 차상위계층 실태조사와 분석 (이현주 외, 2008; 이태진 외, 2011; 이해원, 2012)을 중심으로 하는 연구로, 차상위계층 지원사업의 현황분석과 관련된 연구는 소수에 불과하다.

이만우 외 (2011)는 차상위계층에 대한 지원정책의 문제점과 한계를 다음과 같이 지적하였다. 첫째, 통일된 기준 없이 지원 대상을 선정함으로써 사회적 취약계층의 범위를 획정하고 서비스 제공의 형평성을 보장하기 어렵다. 둘째, 지원대상 규모 등을 파악하기 위한 실태조사가 이루어지지 않아 차상위계층의 정확한 규모와 실태파악이 미비하다. 셋째, 대다수 지원 사업이 기준으로 삼고 있는 건강보험료 납입액이 가입자의 경제수준에 대한 정확한 지표가 아니며 지역가입자와 직장가입자 사이의 형평성에 대한 문제가 제기된다.

이선우 (2011)는 차상위계층을 포함한 저소득층 지원제도의 현황 및 수급실태 분석을 통해 빈곤정책의 형평성과 효율성을 제고할 수 있는 지원대상의 선정기준 방안을 제시하였다. 그는 부양의무자기준과 재산의 소득인정액 기준으로부터 비수급빈곤층의 기초생활보장제도 접근권이 제한된다는 점을 고려하면 기타 복지지원의 일차적 우선순위는 비수급빈곤층이 되어야 한다고 주장한다. 차상위계층 지원제도의 개선방안을 첫째, 욕구특성과 대상자 특성에 따른 지원기준의 다양화, 둘째, 욕구의 특성에 따른 재산기준의 적용으로 제시하고 있다. 즉, 보육, 교육, 의료 등 기본적인 급여들을 위해서는 자산기준을 높게 설정하고 지원대상자를 확대해야 한다고 주장하였다.

이태진 외 (2012) <빈곤제도 제도개선 기획단>의 연구는 보다 구체화

된 차상위지원제도 개선을 위한 방안을 제시한다. 이 연구는 기초보장급여체계의 개편과 관련된 주요한 쟁점들과 해결방안을 종합적으로 제시하고 있는데, 비수급빈곤층과 차상위계층에 대한 지원의 형평성 문제는 핵심적인 쟁점사항 중의 하나이다. 이태진 외 (2012)의 연구는 기초생활보장급여를 제외하고 대부분의 사회부조성 정부보조 또는 사회서비스는 차상위계층을 포함하는 것으로 확대되었으나 여전히 기초수급자를 중심으로 급여의 집중현상이 있음에 주목했다. 따라서 비수급 빈곤층이나 차상위계층에게 동등한 우선순위를 줄 수 있도록 이러한 급여들의 우선순위의 재조정이 필요하다고 강조했다.

마지막으로, 강신욱 외 (2012)는 기초보장제도 급여체계의 전환에 따른 효과를 추정하면서, 제도개편에 불가피하게 뒤따르는 관련된 타 제도들의 조정을 위한 방향을 제시하고 있다. 생계, 의료, 교육, 주거, 자활 등 개별육구별 급여체계로의 전환에 따라 선정기준에 있어서 소득기준과 재산기준의 적용방식은 어떠한 방식으로 바뀌어야 하는지 검토하면서, 기존의 소득인정액 대신 소득기준을 활용하고 지원 금액의 정도에 따라 재산기준의 적용여부를 결정하는 방안 등을 제시하고 있다.

본 연구에서는 이상의 선행연구를 바탕으로, 현행 차상위계층 지원사업의 특징과 실태를 분석하고 제도의 체계화를 위한 방향을 제시하고자 한다. 기존의 선행연구들은 국민기초생활제도 개편논의의 한 부분으로써 차상위계층에 대한 지원제도 현황을 분석(이태진 외 2012; 강신욱 외 2012)하였거나, 실증연구가 아닌 문헌연구방법을 활용한 차상위계층 지원제도연구(이만우 외 2011)가 주를 이루었다. 이 점에서 본 연구는 기존의 연구와의 차별성을 가지는데, 2014년 행정조사를 통하여 차상위계층 지원사업에 대해 자료를 수집하고, 이를 분석하여 현행 차상위계층 지원사업의 특징과 현황을 파악하고자 한다.

제3절 연구방법 및 연구내용

1. 연구내용

본 연구는 모두 여섯 개의 장으로 구성된다.

먼저, 제1장에서는 차상위지원사업의 현황과 체계화방안을 위한 연구 배경과 목적을 밝히고 주요 선행연구들의 시사점을 검토한다. 이에 기초하여, 본 연구의 차별성과 주요내용을 소개하고 연구방법을 제시한다.

제2장에서는 차상위계층 지원제도의 발전과정을 개괄하고 그 과정에서 지속적으로 제기되었던 국민기초보장제도의 한계 및 개편의 필요성과 관련된 논의를 검토하였다. 이에 기초하여, 2014년 12월 국민기초보장제도 개편의 핵심적 내용과 이러한 맞춤형개별급여체계로의 개편이 차상위계층 지원제도와 사업의 변화에 미치는 영향을 분석하였다.

제3장은 116개의 차상위계층 지원급여서비스에 대한 현황분석을 다루고 있다. 현황분석에 앞서 차상위계층 지원사업의 범위를 법정차상위계층 지원사업과 우선지원 차상위계층 지원사업을 중심으로 하여 기타 저소득층 지원급여서비스를 포함하는 것으로 구체화하였다. 차상위계층 지원사업 현황분석을 위하여 먼저, 지원사업의 분포를 정부부처별, 욕구별, 생애주기별, 예산 및 대상자 규모별로 나누어 살펴보았다. 또한 차상위계층 지원 급여서비스의 특성을 급여대상별, 급여유형별, 지원기간별로 나누어 분석하였다.

제4장에서는 차상위계층 지원사업의 대상선정과 사후관리현황에 대한 분석에 집중하였다. 본 연구가 기초하고 있는 사회보장정보시스템의 행정업무처리 현황 데이터를 통하여 차상위계층 지원사업이 신청부터 사후관리까지 통합적으로 관리되고 있는지 그 업무처리현황을 분석하였다.

행정업무처리과정에서 가장 중요한 부문이 대상자 선정기준과 방법인데, 본 연구에서는 13개 부처 91개 차상위계층 지원사업을 중심으로 선정기준과 방법을 분석하였다. 선정방법은 소득인정액과 건강보험료를 활용한 방식으로 대별되었으며, 이 두 가지 선정방법의 장단점을 비교하여 논의하였다. 선정기준에 있어서는 최저생계비를 비롯한 전국가구 월평균소득, 소득분위를 활용한 방식 등 다양한 대상자 선정기준이 활용되고 있는데 그 분포와 특성을 분석하였다. 또한 차상위계층 지원사업의 사후관리 현황을 중복수급방지를 중심으로 살펴보았다.

제5장은 제3장과 제4장에서의 논의를 바탕으로 차상위계층 지원사업 체계화를 위한 방향과 원칙을 두 가지로 제시하였다. 차상위계층 우선지원의 원칙과 육구별 급여제공의 원칙에 기초하여, 차상위계층 지원사업의 선정기준과 방식의 체계화 방안을 구체화하고자 하였다. 기초보장성 급여, 보편급여, 기타사회서비스로 구분되는 급여유형에 따라 현행 91개 지원사업을 분류하고 선정기준과 선정방식의 조정에 대한 대안을 제시하고자 하였다.

마지막으로, 제6장에서는 이상의 논의를 바탕으로 차상위계층 지원사업 체계화를 위한 정책적 제언을 결론으로서 제시하였다.

2. 연구방법

본 연구를 위해 국내 문헌연구, 실증분석, 그리고 각 분야 전문가와의 간담회 등의 방법이 활용되었다.

첫째, 차상위계층 지원사업의 현황과 특성을 파악하기 위하여 국내의 차상위계층 관련 문헌을 검토하였다. ‘차상위계층’이라는 개념은 외국의 근접빈곤층(near poor), 한계빈곤층(marginal poor)과 유사한 개념이

나, 우리나라에서는 국민기초생활보장법의 제정과 함께 처음으로 등장한 개념이다. 차상위계층의 조작적 정의는 2014년 기초보장법의 개정과 함께 중위소득기준으로 변화되고 있고 사업의 대상선정 기준 등의 조정이 필요한 시점이라는 점을 고려하여, 기초보장제도의 개정과 관련된 연구들(강신욱 2012; 이태진 2012)을 검토하였다. 또한 차상위지원제도의 실태와 개정방향을 제시하고 있는 연구논문(이만우 2011; 이인제 2011), 각 정부부처가 발행한 다양한 차상위 지원사업 안내서, 각종 사업평가서 등의 자료가 활용되었다.

둘째, 3장의 차상위계층 지원사업 현황분석은 13개부처 120개의 차상위계층 지원 급여서비스에 대한 행정조사자료 (2014년 11월)와 21개 부처소관의 360개 사회보장사업 자료(보건복지부 내부자료)를 활용하여 이루어졌다. 두 자료의 매칭작업을 통하여 최종 분석된 자료는 116개 차상위계층지원 급여서비스이다. 4장의 선정기준·방법과 사후관리에 대한 현황분석은 116개 지원급여서비스 중, 범정부 사회보장정보시스템을 통해 관리되고 있는 91개의 복지급여서비스를 중심으로 이루어졌다.

셋째, 해당분야 전문가와 학자와의 간담회를 통하여 대상욕구별 차상위계층 지원사업의 실태와 현실적인 문제점을 파악하고 개선방안을 마련하고자 하였다.





제2장

국민기초생활보장제도 개편과 차상위계층 지원사업

제1절 차상위계층 지원제도의 발전과정

제2절 국민기초생활보장제도 개편과 차상위계층 지원



2

국민기초생활보장제도 개편과 << 차상위계층 지원사업

제1절 차상위계층 지원제도의 발전과정

1. 차상위계층 개념 도입기(2000년 ~ 2004년)

「차상위계층」의 어의적(語義的) 의미는 「특정 계층의 바로 위에 위치하는 계층」이다. 예컨대 소득수준에 따라 10개 집단으로 구분할 경우 1분위 소득계층의 차상위계층은 2분위 소득계층이며, 6분위 소득계층의 차상위계층은 7분위 소득계층이 된다.

우리나라 빈곤정책에서 「차상위계층」이란 용어가 특정한 법률적 의미를 가지게 된 것은 2000년 국민기초생활보장법이 시행되면서이다. 최초의 국민기초생활보장법(1999년 제정, 2000년 10월 1일 시행)은 차상위계층에 대한 명시적인 개념 정의 없이 「차상위계층에 대하여 조사를 실시할 수 있다」라고만 규정하고 있었다. 즉, 동법 제24조는 「최저생계비의 변경 등에 의하여 수급권자의 범위가 변동함에 따라 다음 연도에 이 법에 의한 급여가 필요할 것으로 예측되는 수급권자의 규모를 조사하기 위하여 보건복지부령이 정하는 바에 따라 수급권자의 차상위계층에 대하여 조사를 실시할 수 있다」라고 규정하고 있었다. 이 규정이 담고 있는 차상위계층의 의의는 가까운 장래에 기초보장수급가구로 편입될 가능성이 높은 계층으로서 그 규모를 미리 파악해둠으로써 기초보장제도의 원활한 운용에 기여할 수 있는 도구적 수단 정도이다.

차상위계층에 대한 개념 정의는 동법 시행령(2000년 7. 27일 제정,

2000년 10월 1일 시행) 제36조에 나타난다. 동 시행령은 차상위계층을 「수급자가 아닌 자로서 실제소득이 최저생계비의 100분의 120미만인 자를 말한다」라고 규정하고 있다¹⁾. 만약 시행령 규정을 충실히 따르고자 한다면 정부는 실제소득이 최저생계비의 120%미만인 가구에 대하여 매년 조사를 시행하여야 한다. 그러나 현실적으로 어떤 가구가 최저생계비 120%미만인 가구인지 사전적으로 알 수 있는 방안은 없으므로, 결국 표본조사 방법을 사용하여 다수의 가구를 조사한 후 최저생계비 120% 미만 가구를 사후적으로 가려내고, 이들을 통해 차상위계층의 생활실태와 그 규모를 유추할 수 있게 된다. 이를 위해 전국 규모의 표본조사를 행하려고 하면 상당한 정도의 시간과 재원이 투입되어야 한다.

동법 시행규칙 제38조는 이러한 일반적인 표본조사 대신 차상위계층 조사의 구체적 대상으로서 다음 각 호의 1에 해당하는 자로 규정하고 있다.

1. 기초생활보장급여신청대장에 기재된 자
2. 생계곤란 등의 사유로 다른 법령의 규정에 의한 지원을 받고 있는 자
3. 생계곤란자 등을 대상으로 한 사회복지 관련기관의 서비스를 받고 있는 자
4. 기타 시장·군수·구청장이 급여가 필요할 것으로 인정한 자 등

시행규칙 제38조 규정은 일선 행정기관 및 사회복지기관에서 빈곤 문제와 관련하여 실제 접촉이 이뤄지고 있는 가구를 차상위계층의 구체적 형태로 파악할 것을 정하고 있다. 즉, 대규모 비용과 시간이 소요되는 포괄적인 실태조사에 의거하지 않고 매일 일선 현장에서 빈곤문제로 대면

1) 개정된 국민기초생활보장법(개정 2005. 12. 23, 시행 2007. 1. 1)은 이전에는 시행령에 담겨 있던 차상위계층의 용어 정의를 모법으로 옮겨 담았다. 아울러 개정법은 차상위계층을 정하는 기준선을 이전의 「실제소득이 최저생계비의 100분의 120미만」에서 「소득인정액이 최저생계비의 100분의 120미만」으로 변경하였다.

하고 있는 취약계층을 차상위계층의 구체적 모습으로 파악하는 행정적 편의성을 부여하고 있는 것이다.

최초 시행된 국민기초생활보장법 및 동법 시행령과 시행규칙에 담긴 차상위계층의 정책적 의미를 요약하면, 현재 수급권자는 아니지만 여건 변동 여하에 따라 향후 수급집단으로 진입할 가능성이 높은 잠재적 수급 가능 집단이라는 것이다. 따라서 이들의 규모를 사전에 파악해 됨으로써 소요예산을 비롯한 행정적 준비 작업을 원활히 진행할 수 있으므로 차상위계층에 대한 사전 조사를 시행하고자 한 것이 차상위계층이란 개념을 담아낸 1차적 목적이라 할 수 있다.

그러나 여기서 눈여겨 볼 사항은 시행령에서 차상위계층의 기준이 되는 가구소득범위를 정함에 있어 가구소득의 하한을 두지 않고 상한선만을 두는 방식으로 정의한 점이다. 논리적으로만 본다면 차상위계층은 수급집단 바로 위의 계층을 의미하는 것이고, 수급집단의 가구소득은 최저생계비 이하이므로 차상위계층의 가구소득은 「최저생계비 이상 ~ 최저생계비 120%미만」으로 규정하는 것이 더 타당할 수 있다. 그러나 국민기초생활보장제도 시행을 준비하는 과정에서 가구소득이 최저생계비미만이지만 부양의무자 조건 등으로 인해 수급권을 획득하지 못하는 이른바 비수급빈곤층이 상당수 존재하게 될 것임을 정책 당국자는 알고 있었기에, 이들을 차상위계층에 포괄하는 방안으로서 이러한 범위 설정이 이뤄진 것이다. 따라서 수급집단 바로 위 계층이라는 어의적 의미와는 부분적으로 상반되는 측면이 있지만, 차상위계층은 출발 시점부터 기초보장 수급자보다 소득수준이 높은 가구(가구 소득이 최저생계비 100% ~ 120%에 속하는)와 기초보장 수급자와 거의 유사하거나 오히려 더 낮은 집단을 모두 포함하는 용어로 정의되었다.

국민기초생활보장법에서 차상위계층을 최초로 규정한 2000년부터 차

상위계층에 대한 전국적인 표본조사가 이뤄진 2004년까지 차상위계층은 단순히 미래의 기초수급자 규모를 추정하기 위한 조사대상에 그치지 않고 제한적이거나 소수의 사업에 의해 국가의 보호대상이 되기도 하였다. 즉, 자활사업에서 행한 차상위가구에 대한 자활급여, 의료급여법에 의한 차상위 의료급여, 저소득층자녀학비지원사업에서 행한 차상위가구 자녀 학비지원, 저소득층 보육료지원사업의 차상위계층 보육료 지원 등이 이 시기의 대표적인 차상위계층 지원사업이다.

이 시기에 각 사업에서 사용된 차상위계층의 의미는 국민기초생활보장법에서 규정하고 있던 「가구의 실제소득이 최저생계비 120%미만」기준을 그대로 사용하였으며, 변형된 형태를 취하지 않았다. 또한 이 시기 특정 가구가 차상위계층에 속하는지 여부는 읍·면·동 행정기관을 통하여 최종적으로 판정될 수 있었기 때문에 차상위계층을 대상으로 하는 지원 정책은 그 시행부서가 어디이건 간에 최종적으로는 읍·면·동의 행정적 지원을 필요로 하였다.

2. 차상위계층 개념 확장기 (2005년 ~ 2013년)

차상위계층에 대한 전국적인 표본조사와 심층분석보고서(이현주 외, 2005)가 발간된 2005년을 전후하여, 차상위계층은 기초보장의 잠재적 수급집단 규모를 파악하기 위한 도구적 수단에 그치지 않고 우리나라 빈곤정책에서 보다 적극적인 의미를 가진 대상으로 부각되기 시작하였다. 이것은 몇 가지 요인이 복합적으로 결합되어 나타난 결과이다.

첫째, 기초보장 사각지대에 대한 사회적 관심의 증대이다. 국민기초생활보장제도 시행 초기부터 사각지대 문제가 사회적 논쟁으로 대두되었다. 기초보장 사각지대는 두 유형의 집단으로 나눌 수 있다. 가구소득이

최저생계비 미만이지만 부양의무자가 존재하여 수급자가 되지 못한 비수급빈곤집단이 첫 번째 유형이며, 다른 하나는 가구소득이 최저생계비보다 높지만 실제 생활형편은 수급집단과 거의 유사하거나 더 열악한 집단을 말한다. 두 번째 유형의 사각집단이 발생하는 이유는 빈곤여부를 가리는 기준선이 되는 최저생계비가 가구규모만을 반영할 뿐 다른 가구 특성을 반영하지 않은데 원인이 있다. 그 결과, 기본욕구 충족을 위해 생활비 지출이 더 많이 필요한 장애인가구, 만성질환가구 등은 외형적 가구소득이 최저생계비보다 높다고 하더라도 실제 생활은 수급가구보다 더 열악한 경우가 발생하여 기초보장 사각지대를 형성하게 된다.

앞서 언급된 두 유형의 기초보장 사각지대는 기초법에서 차상위계층으로 규정하고 있던 「최저생계비 120%미만 비수급자」집단과 상당 부분 겹친다. 왜냐하면 제1유형의 사각지대인 비수급빈곤층은 최저생계비 미만의 가구소득을 가진 계층이므로 기초법에서 정의한 차상위계층에 당연히 모두 포함되고, 가구소득은 최저생계비보다 높지만 실제 생활이 수급자와 비슷하거나 더 열악한 가구들로 구성되는 제2유형의 사각지대는 대부분 최저생계비 120% 부근에서 발생하고 있기 때문이다.

물론 가구소득이 최저생계비 120%미만이지만 가구원 중 특이 지출을 필요로 하는 가구원이 없어 기초보장 사각지대에 놓여 있지 않은 가구도 존재하며, 가구소득이 최저생계비 120%이상이지만 특이 지출로 인해 실제적으로는 기본적 욕구 충족이 이뤄지지 않는 가구도 존재한다. 따라서 엄밀한 의미에서 기초보장 사각지대와 차상위계층이 완전 동일체는 아니다. 그럼에도 불구하고 두 집단이 상당 부분 겹치는 탓에 차상위계층은 곧 기초보장 사각지대를 의미하는 것으로 해석하는 사회적 인식이 확산된 것이다. 그 결과, 기초보장 사각지대 해소를 위한 사회적 관심과 정책적 노력은 차상위계층에 대한 정책적 지원으로 나타나게 되었다.

차상위계층이 이 시기에 사회정책의 주요 대상으로 부상한 두 번째 요인은 사회서비스의 확산이다. 참여정부 하반기부터 시작되는 이 시기 우리나라 복지정책을 이끌어 간 정책기조는 고령화, 저출산, 양극화 등 신사회적 위험에 대처하는 사회서비스의 본격적 도입이다. 고령화문제는 노인돌봄서비스와 노인빈곤문제를 부각시켰고, 저출산문제는 보육과 양육부담의 완화방안에 초점을 두고 전개되었으며, 양극화문제는 근로빈곤, 비정규직 등에 대한 사회적 관심을 촉발하였다. 그 결과, 소득보장과 의료보장 중심으로 전개되었던 이전의 정책기조가 사회서비스 중심의 사회투자국가로 옮겨 갔다.

이 시기에 나타난 주요 정책변화를 보면 노인장기요양보험제도 시행에 따른 노인돌봄서비스의 확장, 보육료 지원 대상과 지원비율의 단계적 확대, 청소년 및 장애인 복지지원 대상의 확대, 학교급식비 지원 대상의 단계적 확대와 무료급식의 도입, 학자금지원대상의 단계적 확대, 적극적 노동시장정책 대상의 확대 등 여러 분야에서 국가가 제공하는 사회서비스의 종류가 신설되거나 대상이 확대되었다. 그런데 신설된 사회서비스는 굳이 기존의 기초생활수급자나 차상위계층만을 대상으로 한정하지 않고 그 이상의 소득계층도 포괄하는 경우가 많았다. 이러한 현상은 기존 사회 복지서비스가 공공부조 대상자와 긴밀히 연계되어 제공되었던 점과 비교하면 확연히 다른 면을 가지고 있었다²⁾.

차상위계층에 대한 사회적 관심과 정책지원이 확대된 세 번째 요인은 차상위계층에 대한 실태분석 보고서인 「차상위계층 실태분석 및 정책제안」(이현주 외 2005)의 발간과 이를 바탕으로 한 정책적 논쟁의 만개이다. 동 실태분석 보고서는 차상위계층에 대한 전국적인 표본조사에 기초

2) 예를 들면 노인돌봄서비스는 2008년 노인장기요양보험제도 시행 전에는 지방정부가 기초보장수급 가구의 노인을 대상으로 제공되던 것인데 2008년 이후 소득수준에 관계없이 돌봄을 필요로 하는 신체등급에 의해 전계층의 노인에게 제공되었다.

하여 기초법에 규정된 차상위계층이 한국사회에 얼마나 존재하는지, 그 개념규정이 타당한 것인지, 차상위계층의 실생활상이 어떠한지 등 차상위계층에 대한 유용한 정보를 포괄적으로 제공하였다.

동 보고서는 차상위계층을 “기본적인 생계 외, 빈곤층과 생활상의 차이가 유의미하지 않은 집단으로서 기본욕구를 스스로 충족하기 어려운 집단의 밀집층”으로 의미를 정의하고 (기초보장수급 집단에 비해 외형적인 소득수준은 높지만) “생활형편이 그렇게 양호하지 않아 한 영역의 기본욕구의 충족을 위한 비용이 일정 수준을 넘어설 경우 그 지출이 기본적인 생활을 유지하는데 치명적인 영향을 줄 가능성이 높은 집단”으로 그 특성을 파악하고 있다 (이현주 2005, p.749).

또한 동 보고서는 차상위계층을 복지수요 잠재층으로 명명하면서 빈곤 관련 정책설계 및 구상에서 고려하는 다양한 정책적인 빈곤선을 활용하는 개념으로 파악하고 있는데, 이는 욕구영역별, 인구집단별로 달리 적용되는 빈곤선 설정 방식과 빈곤선 수준을 제시하고 있다. 예컨대 의료영역은 최저생계비 130%, 주거영역은 최저생계비 140%를 차상위계층의 상한선으로 제시하고 있고, 장애인과 노인가구는 최저생계비 160%, 아동가구는 최저생계비 140%를 차상위계층의 경계선으로 제시하고 있다.

〈표 2-1〉 복지수요잠재층의 기준과 기준설정방식

집단구분	최저생계비 대비 소득비율	기준설정 방식
차상위계층	120%	(법률규정)
일반적 복지수요잠재층	130%(안)	생활실태를 기준으로 유의미한 차이가 발생하는 소득구간을 중심으로 기준 제안
의료복지수요잠재층	130%(안)	일반적 복지수요잠재층 기준안 준용.
주거복지수요잠재층	140%(안)	최저주거기준 미충족, 주거비과다 지출가구의 밀집 구간을 구분하는 소득구간을 기준으로 제안
교육복지수요잠재층	140%(안)	교육욕구 미충족을 대변하는 교육부문 박탈지수를 활용하여 기준 제안

집단구분	최저생계비 대비 소득비율	기준설정 방식
근로복지수요잠재층	130%(안)	일반적 복지수요잠재층 기준안 준용
장애인복지수요잠재층	160%(안)	생활실태를 반영하는 박탈지수의 유의미한 차이를 나타내는 소득구간을 활용하여 기준 제안.
노인복지수요잠재층	160%(안)	
아동복지수요잠재층	140%(안)	

자료: 이현주 외 2005. p.752

동 보고서가 차상위계층에 대해 밝힌 중요한 사실 중 하나는 가구소득이 최저생계비 120%미만인 차상위계층의 경우 의료, 주거, 교육 등 생활영역 전반에 걸쳐 기초보장 수급가구 집단과 별 차이가 없으며, 때로는 수급가구보다 더 열악한 생활수준에 놓여 있다는 것이다. 아울러 의료, 주거, 교육 등 생활영역별 최저보장이 필요한 가구 소득수준이 일률적이지 않으며, 영역별로 차이가 있음을 보여 주었다. 예컨대 의료영역의 경우 최저생계비 130%, 주거 및 교육영역은 최저생계비 140%미만의 가구는 국가에 의한 최저보장이 필요한 것으로 나타났다. 인구 특성 측면에서는 장애인과 노인의 경우 가구 소득수준이 최저생계비 160% 수준까지 정부의 지원이 필요한 것으로 분석되었다.

기초보장법에 규정된 최저생계비 120%미만의 법정차상위계층 뿐만 아니라 인접한 소득계층까지 포함한 취약계층 전반에 대한 실태를 분석한 동 보고서는 이후 우리나라 빈곤정책이 영역과 대상자를 확대하는데 기초자료로 활용되어 다양한 영향을 미쳤다. 첫째, 가구소득이 최저생계비 이상인 가구 중에서도 국가적 보호를 필요로 하는 취약계층이 광범위하게 존재한다는 사실의 확인은 기초보장수급집단 외의 취약계층에 대한 국가적 지원책 마련을 촉구하게 되었다. 그 결과 가구소득이 최저생계비 이상인 가구의 경우 생계육구는 어느 정도 충족되지만, 돌봄, 교육, 의료 등 다른 영역에서는 심각한 박탈을 겪고 있는 경우가 많아 서비스 중심의 새로운 제도와 복지사업이 대두하게 되었다.

둘째, 욕구 영역별 서비스를 제공하는 사회서비스제도에서는 기초보장 제도와는 달리 대상자 선정 기준이 다양해졌다. 가구의 소득과 재산을 모두 고려하는 소득인정액 대신 소득만을 대상자 선정 지표로 사용하는 사업(여성가족부 아이돌봄서비스), 소득을 지표로 사용하는 하는 경우에도 최저생계비 대신 소득분위를 기준선으로 사용하는 사업(교육부 든든학자금대출), 건강보험료를 기준으로 대상자를 선정하는 사업(고용노동부 취업성공패키지사업) 등 사회서비스 대상자 선정기준이 다양해진 것이다.

대상자 선정기준이 다양해진 배경에는 사업주체가 사용하는 전달체계의 다양한 존재양식이 깔려있다. 소득인정액을 대상자 선정기준으로 사용하려면 잠재적 수급가구의 소득과 재산을 모두 파악할 수 있는 행정력이 구비되어야 한다. 행정부처 간에 관련 정보를 공유하지 않는 상태에서는 일선 읍면동에서만 가구의 소득과 재산을 모두 파악할 수 있으므로 소득인정액을 사용하려면 읍면동의 협조를 받거나 읍면동을 서비스 전달체계의 한 부분으로 편입시켜야 함을 의미한다. 그러나 읍면동에 대한 행정 통제력이 제한적인 중앙부서가 새로운 복지사업을 시행하고자 할 경우는 사업시행의 집행력을 저해할 수 있는 요소이다. 이를 해결하기 위해 읍면동을 전달체계에서 배제하고 사업을 직접 수행하려면 보다 간편한 방식으로 대상자를 선정하는 방법이 강구되어야 했다. 사업수행 주체가 가구소득을 직접 파악하는 행정부담을 덜면서 비교적 객관적으로 가구소득수준을 파악할 수 있는 방법이 모색되었는데 유력한 대안으로 등장한 것이 건강보험공단이 가구별로 부과한 보험료 납부액이다. 가구별 보험료는 그 적정성에 대한 지역가입자의 민원이 끊임없이 발생하고 있음에도 불구하고 현실적으로 사용 가능한 가구소득 대리지표 중에서는 그나마 가구의 경제력을 비교적 실제에 가깝게 반영하고 있는 것으로 평가되었던 것이다. 다만 직장가입자는 소득만을 기준으로 건강보험료가 산정

되는 반면 지역가입자는 가구소득 외에 재산까지 포함하여 보험료가 산정된다는 점에서 건강보험료를 가구의 소득수준 혹은 경제력의 순위를 매기는 수단으로 사용하는 것에는 일정한 한계가 존재한다. 그러한 한계에도 불구하고 현실적으로 쉽게 사용가능한 지표라는 측면에서 건강보험료는 대상자 선정의 기준지표로서 여러 사업에서 사용되어졌다.

셋째, 소득보장이 아닌 서비스보장을 목적으로 하는 사회서비스제도는 대상자 범위를 최저생계비 미만 계층으로 한정하지 않고 보다 유연하게 설정하기 시작했다. 평균소득 100%(복지부 언어발달지원사업), 평균소득 150%(보건복지부 노인돌봄종합서비스), 소득7분위(교육부 대학생 근로장학금 지원)등 중위소득 40%에 해당하는 최저생계비보다 월등히 높은 소득수준까지 서비스가 주어지는 사업이 생겨난 것이다. 국민기초생활보장법에 의한 대상보다 현격히 높은 소득수준까지 대상으로 포함하는 새로운 프로그램들은 전통적인 차상위계층은 당연히 수급대상으로 포함하게 되어 결과적으로 차상위계층을 지원하는 프로그램이 다양해지게 되었다.

3. 차상위계층 개념 전환기 (2014년 ~ 현재)

박근혜 정부 출범을 전후하여 활발하게 논의되었던 국민기초생활보장법 개정안이 2014년 12월 국회를 통과하였다. 개정법의 주요 내용은 대상자 선정 기준을 최저생계비에서 상대빈곤선으로 변경하고, 통합급여체계를 개별급여체제로 전환하는 것이다.

개별급여체계에서는 급여 영역별로 대상자를 선정하는 기준소득과 급여수준 결정방식이 달라진다. 예컨대 생계급여는 대상자 선정기준은 중위소득 30%이며 급여는 기준선과 가구소득과의 차액이 주어지고, 주거

급여의 경우 대상자 선정기준은 중위소득의 43%이며, 급여는 기준임대료를 상한으로 실제 임차료가 주어진다. 이처럼 대상자 선정기준이 중위소득의 일정 비율을 사용하는 상대빈곤선으로 바뀌고, 영역별 급여수준도 제각각인 새로운 제도에서는 「최저생계비의 120%미만 계층」으로서의 차상위계층은 정책적으로 더 이상 유용한 개념이 될 수 없고, 새 제도에 적합한 새로운 범위 설정이 불가피해졌다.

개별급여체제에서 차상위계층의 개념을 정립하고 그 범위를 설정하는데 있어 우선적으로 고려되어야 할 사항은 「기본적인 생계 외, 빈곤층과 생활상의 차이가 유의미하지 않은 집단으로서 기본욕구를 스스로 충족하기 어려운 집단」이라는 차상위계층 본래의 의미이다. 왜냐하면 새로운 개별급여가 시행되어도 기존의 기초보장제도가 안고 있던 사각지대 문제가 가까운 시일 내 완전히 해소되지는 않을 전망이며, 따라서 애초에 차상위계층 개념을 통하여 달성하고자 했던 '사각지대 해소'는 여전히 추구되어야 할 되어야 유용한 정책목표이기 때문이다.

이런 관점에서 보면 욕구영역별로 기초보장 대상자 선정 기준이 되는 가구소득수준이 달라지는 개별급여체제에서 차상위계층은 각 욕구영역별로 기준소득 수준이 달라질 것이다. 즉, 소득수준은 기초보장 수급자 선정 기준이 되는 경계선 바로 위에 위치하지만 생활형편은 수급자와 거의 유사한 집단이 욕구 영역별로 존재할 것인데 문제는 각 욕구영역에서 차상위계층에 해당하는 대상자가 어느 소득수준까지인지 현재로서는 정확히 알지 못한다는 사실이다. 이는 개별 급여 영역별 차상위계층의 범위를 확정하는 실증연구가 뒤따라야 함을 의미한다.

제2절 국민기초생활보장제도 개편과 차상위계층 지원

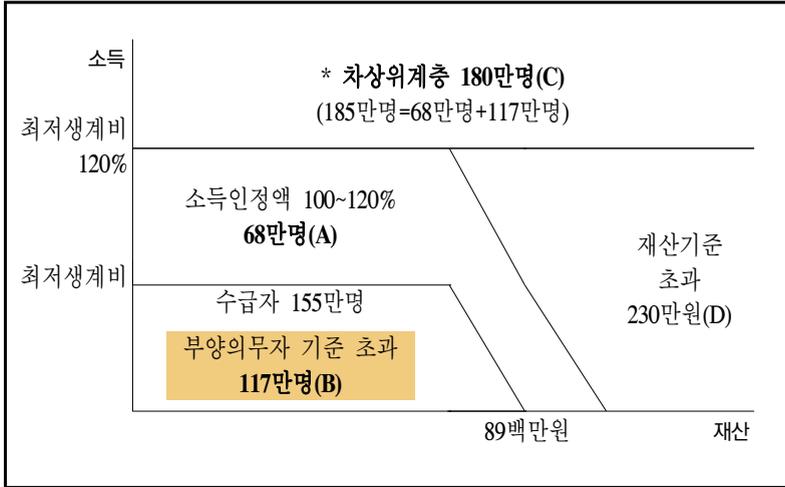
1. 국민기초생활보장제도 개편의 핵심

국민기초생활보장제도는 2000년 시행 이래, 빈곤층에게 생계비, 주거비, 의료비, 교육비 등을 지원함으로써 최종적인 사회안전망으로 기능해왔다. 그러나 수급자규모는 2011년 기준 전체인구의 약 2.9% (85만 1천여 가구의 약 147만 명으로 집계) 수준에 불과하며 광범위한 기초보장의 사각지대가 존재해왔기 때문에, 제도개선의 논의가 지속적으로 이루어졌다(보건복지부, 2012). 엄격한 수급자 기준에 따라 기초생활보장에서 배제된 빈곤계층은 전체인구의 7.5%에 해당하는 약 400만 명으로 추산되었으며 결과적으로 기초보장제도의 빈곤완화 효과는 상당히 제한적인 것으로 나타났다. 기초보장제도의 사각지대는 수급자 선정기준의 문제와 표준화된 욕구산정방식의 한계라는 제도의 구조적 문제로부터 그 원인을 찾을 수 있다. 첫째, 수급자 선정기준에서 적용되는 엄격한 부양의무자 기준³⁾과 과도하게 높은 재산의 소득환산율⁴⁾에 기초한 소득인정액의 문제는 광범위한 잠재적 빈곤위험계층을 양산한 것으로 나타났다. 이에 따라, 소득인정액이 최저생계비 120%이하이나 기초보장 지원을 받지 못하는 차상위계층은 비수급빈곤층 117만명과 소득인정액이 최저생계비 이상~120% 이하에 해당되는 차상위계층 68만명을 포함해 185만명에 이르는 것으로 추산되어졌다 ([그림2-1] 참조) (보건복지부 2013a, 업무보고자료).

3) 기초보장제도 신청 탈락이유중 74.2%가 부양의무자 기준 초과에 기인한다(이태진 외 2012, p.123)

4) 재산의 소득환산율은 2010년 기준으로 시중 정기예금금리 보다 높은 수준으로 나타났다 (이태진 외 2012, p.123)

[그림 2-1] 기초보장 사각지대 규모 추정



자료: 보건복지부 2013a, 국민행복을 향한 맞춤형복지, p.27.

둘째, 기존의 기초보장제도는 표준화된 욕구를 기준으로 한 최저생계비 산정방식의 한계를 가지고 있었으며 이로 인해 all or nothing 문제는 심화되었다. 중소도시의 4인 가족으로 구성된 표준가구를 기준으로 최저생활에 필요한 표준화된 욕구를 산정하는 통합급여방식은 모든 급여의 수급권자 집중현상과 탈수급의 저해요인으로 나타났다. 더욱이, 기초보장수급자격은 비수급 빈곤층을 포함한 차상위계층을 지원하는 타 복지지원사업과 긴밀히 연계되어 있기 때문에, 기타 급여서비스의 제공까지도 수급자에게 집중되어지는 현상이 나타났다.

2014년 12월 30일 국민기초생활보장법 개정을 통한 제도개선의 핵심은 통합형 급여체계로부터 욕구별 개별급여체계로의 전환에 있다. 즉, 생계, 의료, 주거, 교육 등 각 급여종류별로 기준 중위소득을 적용하여 수급자선정기준을 차별화·다층화하고, 주거급여와 교육급여 등 현물급여의 경우는 현행 기준보다 선정기준을 높여 생계급여 비수급 빈곤층에 대한

지원을 확대하였다(〈표2-2〉 참조).

〈표 2-2〉 2015년 욕구별 급여 선정의 새로운 기준선

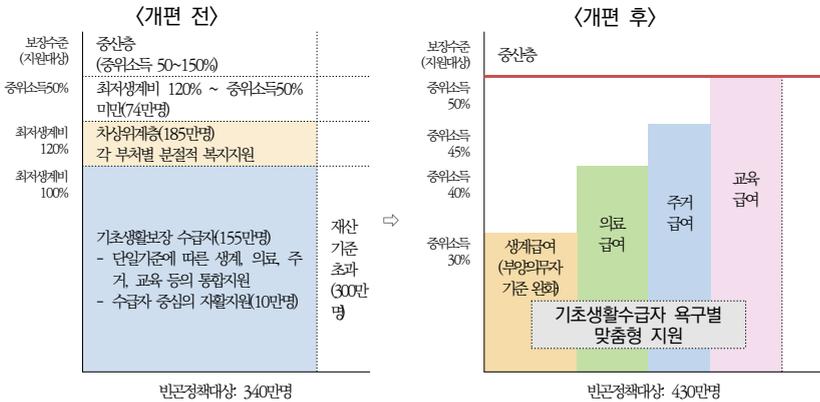
급여종류	국민기초 생활보장법	급여선정기준
생계급여	제8조 ②	기준 중위소득의 100분의 30이상 <2014.12.30. 신설>
주거급여	제11조 ② 부칙제7조③	주거급여에 관하여 필요한 사항은 따로 법률에서 정함 소득인정액이 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정 하는 금액 이하인 사람으로 한다. 이 경우 주거급여 선정기 준은 기준 중위소득의 100분의 43 이상으로 한다. <2014.12.30. 신설>
교육급여	제12조 ③	부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거 나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 그 소득인정액이 중위소 득의 100분의 50 이상 <2014.12.30. 신설>
의료급여	제12조의3 ②	부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거 나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 그 소득인정액이 중위소 득의 100분의 40 이상 <2014.12.30. 신설>
해산급여	제13조 ①	생계급여, 주거급여, 의료급여 (제7조제1항 제1호부터 제3호 까지) 중 하나 이상의 급여를 받는 수급자
장제급여	제14조의2(급 여의 특례)	(제8조, 제11조, 제12조, 제12조의 3, 제13조, 제14조 및 제 15조)에 따른 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어 려운 사람으로서 일정기간 동안 이 법에서 정하는 급여의 전 부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관 또는 소관 중앙 행정기관의 장이 정하는 사람 <2014.12.30. 신설>
자활급여	제16조	수급자 및 차상위자

2. 차상위지원사업의 차상위기준선 조정

국민기초생활보장법의 개정은 차상위계층의 기준선 변화와 차상위계층을 대상으로 한 다양한 사회부조성 지원사업의 조정을 필요로 하고 있다. 첫째, 국민기초생활보장법상에서 규정된 법적, 행정적 개념인 차상위계층의 기준선이 소득인정액 기준 최저생계비 120%이하에서 중위소득 50% 이하로 조정되었다(시행령안, 제2조의 2). 기존의 최저생계비 120%이하 빈곤층(수급자 포함)은 340만 명이었으나, 중위소득 50% 기준선을 활용하면 430만 명 수준으로 증가할 것으로 추산된다(보건복지부, 2013a)⁵⁾.

이러한 차상위기준선은 개정된 기초보장제도의 일부급여의 선정기준선과 동일하다 ([그림 2-2] 참조). 예를 들면, 차상위 선정기준과 기초보장 교육급여의 선정기준이 동일하며, 자활급여 지원범위 또한 취약계층 채용기업에 대한 지원의 적용 대상과 자산형성 지원 대상을 차상위계층까지 포함함으로써 확대될 예정이다(안 제 21조의 2, 제 26조). 이처럼, 기초보장의 특정급여 대상자와 차상위계층의 기준선 중첩과 제도의 불일치는 보다 근본적으로 차상위계층 개념의 유용성에 대한 문제제기로 이어진다. 중장기적으로 차상위계층의 의미에 대한 전면적 재조명과 제도 간 불일치의 조정이 필요하지만, 이는 본 보고서의 영역을 넘어서는 문제로 여기서는 다루지 않기로 한다.

[그림 2-2] 기초보장제도와 맞춤형 급여체계의 비교



자료: 보건복지부 2013a, 국민행복을 향한 맞춤형복지, p.28, 사회보장위원회 2013년 5월 자료, p.14 수정·보완, 재구성

5) 중위소득 50%이하는 중산층 추계 시 사용되는 가구균등화지수를 활용하였다(사회보장위, 2013).

36 차상위계층 지원사업 현황과 체계화방안 연구

〈표 2-3〉 최저생계비와 맞춤형 급여체계의 선정기준 비교 (2013년, 4인 기준)

(단위: 만원)

주요 지표	비교 지표		금액
	중위소득 기준	최저생계비 기준	
중위소득	100%	248	384
중위소득 60%	60%	148	230
중위소득 50%	50	124	192
(현) 차상위 기준	48	120	186
중위소득 45%	45	111	172
중위소득 40%	40	100	155
(현) 최저생계비	40	100	155
(현) 현금급여 기준	33	82	127
중위소득 30%	30	74	115
(현) 생계급여 기준	27	66	102

주: 1) 최저생계비, 현금급여 기준선, 생계급여 상한선은 2013년 발표자료 기준
 2) 중위소득은 통계청 가계금융복지조사 자료(2011년 기준)에 현재 최저생계비의 가구균등화 지수를 적용하고, 직전 2개년 중위소득 인상률을 적용하여 산출
 3) 2014년 제도시행에 앞서 중위소득의 30%, 중위소득의 40%, 중위소득의 45%, 중위소득의 50%를 중위소득 증가율 등을 고려하여 재산출하여 적용
 자료: 한국보건사회연구원·국토연구원(2013), 재인용: 노대명 외 2013, p.51

둘째, 기초보장법 제도가 맞춤형 개별욕구체계로 개편됨에 따라 기초 보장법의 규정을 적용하고 있는 차상위계층을 대상으로 하는 복지지원사업들의 선정자 기준 등 사업지침의 조정과 변경, 이를 위한 법령개정 등이 필요하다. 〈표 2-4〉에서 나타난 바처럼, 차상위계층에 대한 지원은 국민기초생활보장법을 근거로 하여 정부의 각 부처에서 마련한 지원지침을 기초로 하여 지원되고 있다(이혜원, 2012). 현행 차상위계층 지원제도는 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 기초보장 수급자와 차상위계층이 함께 받을 수 있는 급여와 차상위계층만이 받을 수 있는 급여로 구분된다. 기초보장 수급자와 차상위계층을 모두 대상으로 하는 급여는 기초노령연금, 장애인연금, 장애수당, 근로장려세제 등을 포함하며, 차상위계층만 받을 수 있는 급여에는 한부모가족 지원제도와 건강보험 차상위계층 지원제도 등이 있다. 그동안 수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 사회급여 또는 서비스 지원사업의 경우 수급자에게 우선순위를 부여하거나 다

양한 혜택을 주는 등의 급여서비스 쏠림현상이 존재해왔다 (이태진 외 2012). 이는 국민기초생활보장법 상 차상위계층에 대한 규정이 있음에도 불구하고, 수급권자의 경우와는 달리 차상위계층을 위한 구체적인 지원 내용이나 전달체계 등에 관한 규정을 포함하고 있지 않기 때문에 발생한 문제이다 (이선우 2011).

따라서, 국민기초보장제도의 욕구별 급여로의 개편과 함께 기초보장의 생계급여 비수급 저소득층에 대한 교육 및 주거 등 현물급여의 지원이 확대되는 현재, 부처별 욕구별로 상이한 차상위계층 지원사업 선정기준의 검토를 통해 수급자와 차상위계층의 형평성을 강화하는 방안을 구체적으로 마련해야 할 것이다.

〈표 2-4〉 정부 부처별 차상위계층 지원 법령 현황

소관부처	법령	내용
보건복지부	국민기초생활보장법	차상위계층 정의(법 제2조, 령 제3조의2)
	국민기초생활보장법 시행령	급여기준, 절차 등(법 제7조제3항, 령 제5조의3)
	국민기초생활보장법시행규칙	자활촉진 관련(법 제15조의2, 제16조, 제18조, 제19조)
	국민기초생활보장법	차상위계층 조사(법 제19조제4항, 제24조, 제25조, 규칙 제38조)
	국민기초생활보장법	저소득층생업자금
	국민건강보험법 시행령	희망키움통장(제18조의4)
	국민건강보험법 시행규칙	차상위본인부담경감대상자지원(제19조)
	아동복지법	차상위본인부담경감대상자지원(제15조)
		결식아동급식비지원(제35조)
		방과후돌봄서비스(제52조 제1항)
	아동통합서비스지원(드림스타트사업) 제37조 및 제59조	
	소아암환자의료비지원(제13조)	
	성인암환자의료비지원(제13조)	
	기초노령연금	
	영유아보육법	차상위계층 자녀 보육시설 우선이용(제28조제1항제3호)
		방과후보육료지원(제34조)

38 차상위계층 지원사업 현황과 체계화방안 연구

소관부처	법령	내용
보건복지부	장애인복지법	장애인단비및검사비지원(제30조) 장애인의료비지원(제36조) 여성장애인교육지원(제7조, 제9조) 장애수당(제49조, 시행령 제30조) 장애아동수당(제50조, 시행령 제30조) 장애인보조기구교부(제66조) 장애인자녀교육비지원(제38조) 장애인생활시설실비입소이용료지원(제79조) 농어촌장애인주택개조사업(제27조) 장애인자립자금대여(제41조, 동법 시행령 제24조) 장애인복지일자리지원(제21조) 장애인근로자자동차구입자금대여(제41조, 동법 시행령 제24조)
	장애아동복지지원법	발달재활서비스 장애아가족양육지원
	장애아동가족지원사업안내(지침)	언어발달지원사업
	장애인연금법	장애인연금(제3조)
	장애인활동지원에관한법률 ⁸⁾	활동지원급여의 차상위계층분인부담(제33조제3항제2호)
	장애인복지법 시행령	장애수당 지급대상에 차상위계층 포함(제30조)
	노인복지법	노인안검진및개안수술(제1조, 27조)
	노인장기요양보험법	저소득층본인일부부담금경감(제40조)
	치매관리법	치매노인조기검진사업(치매검진사업)(제11조) 치매치료관리비지원(제12조)
	긴급복지지원법	교육·의료·주거·해산비·장제비지원 사회복지시설이용지원 연료비·전기요금
	모자보건법	신생아의난청진단의료비지원(제10조) 미숙아및선천성이상아등의료비지원(제10조)
	저출산고령사회기본법	산모신생아도우미지원(제8조~제10조, 제32조)
	국민영양관리법	임산부및영유아영양플러스사업(제11조)
	사회복지사업법	가사간병방문도우미(수혜자)(제33조의 7)
	사회서비스이용및이용권에관한법률	아동인지능력향상서비스(제4조, 제5조) 지역자율형사회서비스투자사업(제4조, 제5조) 노인돌봄종합서비스
	구강보건법	노인의치보철(제3조, 제6조, 제7조)
	한센인피해사건진상규명 및 피해자 생활지원 등에 관한 법률	한센인피해자생활지원금지원(제9조)

소관부처	법령	내용
교육(과학기술)부	양곡관리법	차상위계층양곡할인
	학교안전사고예방및보상에관한법률	국가등의 차상위계층자녀공제료부담(제51조제1항제1호)
	학교급식법	급식에 관한 경비 지원(제8조, 제9조제2항제1호)
	고등교육법시행령	대학.편입학 별도 정원 운영(제29조제2항제14호'라'목)
	한국장학재단설립 등에 관한 법률 시행령	학자금대출금 이자지원(제31조제2항제14호)
	초·중등교육법 시행령	자사고 입학정원 20%이상 선발(제91조의3제3항2호)
	국외유학에 관한 규정 초·중등교육법 초중등교육법시행령 한국장학재단 설립 등에 관한 법률 취업 후 학자금 상환 특별법 교육기본법 초중등교육과정총론	국비유학생 선발시 별도 시험실시 가능(제20조제4항) 초·중·고학생교육비지원(제60조의 4) 한부모가족자녀교육비지원(제60조의 4) 방과후학교자유수강권(제60조의 4-9, 제62조, 동법 시행령 제104조의 2-7, 제106조의 2) 초·중·고학생교육정보화지원(제104조의2) 든든학자금대출, 일반상환학자금대출(제24조의 4) 국가우수장학금(인문사회계) 국가장학금(I,II유형)(제28조) 대학생근로장학금지원(제28조) 초등돌봄교실(교육부 고시 제2013-7호)
국토교통부 (국토해양부)	공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률	공익사업관련 업무 우선 고용 등(제78조제7항)
	장기공공임대주택 입주자 삶의질 향상 지원법 시행령	임대료에 대한 국가지원(제4조제1항제2호)
	주택공급에 관한 규칙	국민임대주택 입주자 특례(배접)(제32조제12항제8호)
	주택임대차보호법	저소득가구전세자금(제3조제2항)
	임대주택법 공공주택건설 등에 관한 특별법	국민임대주택공급(제2조, 제4조, 특별법 제2조) 영구임대주택공급(제2조, 제4조, 특별법 제2조) 장기전세주택(제2조, 제4조, 특별법 제2조)
고용노동부	근로자직업능력개발법시행령	다기능기술자 과정 정원의 특별전형(제38조제3항제2호'사'목)
	고용정책기본법	취업성공패키지지원(참여수당·훈련참여지원수

40 차상위계층 지원사업 현황과 체계화방안 연구

소관부처	법령	내용
	국민기초생활보장법 시행령	당)(고용정책기본법 제6조 및 제26조, 기초법 시행령 제11조 및 제19조)
기획재정부	법인세법 시행규칙	소액신용대출사업 요건에 포함(제1조제1항제1호)
환경부	수도법	저소득층수도요금감면(제38조제3항제3호)
지식경제부	전기사업법 시행령	주거용 전기설비 응급조치 대상(제42조의4제1항제1호)
방송통신위원회	전기통신사업법 시행령	전화요금 감면 대상자 포함(제2조제3항제8호)
	방송통신발전기본법 방송법	방송소외계층방송접근권보장사업(난청노인용수신기)(기본법 제26조, 방송법 제69조)
법무부	재산형 등에 관한 검찰집행사무규칙	벌과금 일부 납부 또는 연기 신청대상(제12조 제2항제1호)
국방부	재산형 등에 관한 군검찰집행사무규칙	벌과금 분할 납부 또는 기간유예(제12조제1항제2호)
여성가족부	한부모가족지원법	청소년한부모아동양육비지원(제12조) 청소년한부모검정고시학습비지원(제12조) 청소년한부모가구자산형성자금지원(제12조) 한부모가족아동양육비지원(제12조)
	청소년복지지원법	청소년특별지원(생활/건강/학업/자립/상담/법률/활동/기타지원)(제14조)
	아이돌봄지원법	아이돌봄서비스(제20조)
	청소년보호법 및 시행령	매체활용능력증진및역기능해소(청소년인터넷계입증독치료비지원)(제27조 및 동법 시행령 제23조)
	경력단절여성등의 경제활동 촉진법	경력단절여성취업지원(새일여성인턴운영/경력단절여성직업교육훈련)(제10조, 제11조)
	청소년기본법	청소년방과후아카데미운영지원(제48조의1)
국가보훈처	국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률	장기요양급여이용지원(제63조의2)
	국가보훈대상자 노후복지 서비스 규정	국가유공자재가복지지원
	독립유공자예우에 관한 법률	국가보훈대상자학습보조비지급 독립유공자예우에 관한 법률(제15조) 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 (제26조) 보훈보상대상자 지원에 관한 법률 제31조
국세청	조세특례제한법	근로장려금(제100조의 2-13)
농림축산식품부	낙농진흥법	학교우유급식(제3조)
문화체육관광부	복권 및 복권기금법	통합문화이용권(제23조 제3항)
	문화예술진흥법	통합문화이용권(제15조 제4항)
	국민체육진흥법	스포츠강좌이용권(제16조, 22조)

소관부처	법령	내용
미래창조과학부	전기통신사업법 시행령	유선전화(인터넷전화포함), 초고속(인터넷통신) 요금감면(제2조 제3항)
	국가과학기술 경쟁력 강화를 위한 이공계지원 특별법	국가장학금(이공계)(제9조 제1항) 대통령과학장학금(제9조 제1항)
산림청	산림교육의 활성화에 관한 법률 제2조 및 재정지원일자리사업 종합지침 산림보호법 산림기본법 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	산림서비스도우미 산림재해모니터링(제43조) 공공산림가꾸기(제4조, 제16조) 공공산림가꾸기(제11조)
산업통상자원부	에너지법 한국전력공사 전기공급약관 사회적배려대상자에 대한 도시가스 요금 경감 지침 석탄산업법 물가안정에관한법률	저소득층에너지효율개선(단열·창호·바닥시공및 에너지고효율기기교체지원)(4조 5항) 전기요금할인 저소득층, 사회적배려대상및다자녀가구지역난방 열요금지원 연탄현물(쿠폰)보조(제29조) 연탄현물(쿠폰)보조(제2조)
질병관리본부	보건의료기본법 사회복지사업법	희귀난치성질환자의료비지원(제39조) 희귀난치성질환자의료비지원(제33조의3, 제25조의2)

주: 1. 법률은 ‘법’, 시행령은 ‘령’, 시행규칙은 ‘규칙’으로 표기함

2. 2011년1월4일 제정(법률 제10426호), 2011년10월5일 시행

자료: 법률지식정보시스템과 국가법령정보센터에서 관련 법규 현황 조사, 보건복지부(2014) 내부 자료, 김병주(2011. 2), 국회입법조사처 입법조사회답서를 참고하여 재구성





제3장

차상위계층 지원사업 현황 분석

제1절 대상사업 선정과 현황조사 자료

제2절 차상위계층 지원사업 현황과 문제점



3

차상위계층 지원사업 << 현황 분석

제1절 대상사업 선정과 현황조사 자료

생계, 의료, 보육, 교육, 돌봄, 장애인, 주거, 자활 등 다양한 욕구를 포괄하는 차상위계층 지원사업이 중앙부처, 지자체, 민간단위에서 다양하게 시행되어 왔으나, 실질적인 차상위계층 지원사업은 법정차상계층 지원사업과 우선지원 차상위가구 지원사업을 중심으로 운영되고 있다. 법정차상위계층 지원사업은 1) 차상위 자활대상자, 2) 차상위 장애수당 및 장애연금 차상위 부가급여 대상자, 3) 차상위 건강보험료 경감대상자, 그리고 4) 한부모 가족지원 대상자를 포함한다. 차상위계층을 지원하기 위한 통일된 자격확인 제도가 존재하지 않았기 때문에, 차상위지원은 노인, 장애인, 한부모가구, 자활 등 사업별로 관리되어 왔다 (보건복지부 2013b)

반면, 우선돌봄 차상위가구 지원사업은 부양의무자 규정 등으로 인해 탈락된 비수급 빈곤층을 발굴하기 위해 2011년 도입된 제도이다. 복지사업의 대상자가 차상위계층으로 확대되면서 부처별 사업별로 차상위계층 파악에 대한 요구가 증가했으나, 자격확인이 가능한 일부 법정 차상위 복지수급자에게 집중되는 문제를 해소하기 위하여 도입되어졌다. 선정방법은 "공공기간 보유자료, 지자체 및 지역의 민간자원을 활용하여 조사된 대상자 중 소득인정액이 최저생계비 120% 이하인 가구 (보건복지부 2013b, p.2)"를 선정 '우선돌봄 차상위' 자격을 부여한다. 이 때, 기초보장 사각지대 해소를 위해 부양의무자의 소득·재산을 고려하지 않으며 본

인가구의 소득인정액을 기준으로 대상여부를 판단, 우선돌봄 차상위가구 자격을 결정하는 것을 원칙으로 한다 (보건복지부 2015a). 우선돌봄 차상위가구는 2012년 6,5000가구에서 2014년 95,035가구로 46% 증가된 것으로 나타났다.

〈표 3-1〉 우선돌봄 차상위 연도별 현황

구 분	수급자 수	가구 수
2012년	93,429명	65,000가구
2013년	129,897명	83,831가구
2014년	149,965명	95,035가구

자료: 보건복지부 2015a, p.1

본 보고서에서는 현재 시행되고 있는 전체 차상위사업에 대한 기초자료의 한계로 인하여, 중앙부처와 공공기관의 지원사업들을 중심으로 차상위계층 지원사업의 현황을 분석하기로 한다. 분석대상은 법정차상위계층 지원사업과 우선돌봄차상위 지원사업을 중심으로 기타 차상위계층 지원급여서비스를 포함한다. 차상위계층 지원사업의 현황분석을 위하여 활용된 자료는 첫째, 21개 부처소관의 360개 사회보장사업 (보건복지부 내부자료) 둘째, 2014년 11월 보건복지부 복지정책과에서 실시한 13개부처 120개의 차상위계층 지원 급여서비스에 대한 행정조사자료이다. 두 자료의 매칭작업을 통하여 최종 116개의 차상위대상 지원 급여서비스를 최종 분석대상으로 확정했으며, 선정기준과 사후관리에 대한 현황분석은 116개의 차상위계층 지원 급여서비스 중 범정부 사회보장정보시스템을 통해 관리되고 있는 91개의 복지급여서비스를 중심으로 이루어졌다.

제2절 차상위계층 지원사업 현황과 문제점

본 연구의 분석대상은 14개 부처 116개의 차상위계층 지원 복지급여 서비스이며, 사업단위별로는 87개 차상위지원 사업을 포함한다. 사업별로 규모와 단위가 일치하지 않는 사업이나 급여서비스들이 존재했으며, 본 분석의 기본단위는 가장 작은 단위의 복지사업급여서비스를 기준으로 하였다. 12개의 사업이 단일사업 하에 세분화된 복수의 세부사업 또는 급여서비스를 포함하고 있다 (〈표3-2〉 참조). 예를 들면 2014년부터 통합되어 운영되고 있는 통합문화이용권사업은 문화, 여행, 스포츠관람을 문화누리카드로 통합하여 연령제한 없이 제공하는 급여서비스와 청소년을 대상으로 하는 스포츠강좌이용권 급여서비스가 각각 운영되고 있다. 또한 긴급복지지원과 청소년 특별지원사업의 경우, 건강, 의료, 법률, 생활, 자립, 교육 등의 다양한 욕구에 대응하는 다수의 급여서비스를 포괄하고 있으며, 노인안검진 및 개안수술사업도 노인개안수술과 노인안검진이 별도의 급여서비스로 구성되어 있다. 지역지울형 사회서비스 투자사업의 경우 더욱 복잡한 구조인데, 지역사회서비스 투자사업, 산모 신생아 건강관리사 지원사업, 가사간병 방문 관리사 지원사업으로 구성된다. 또한, 지역은 사회서비스 투자사업은 아동인지능력향상서비스, 영유아발달지원서비스, 노인 맞춤형운동처방서비스 등을 포함하는 다양한 급여서비스를 포함하고 있다.

본 연구는 주요한 분석틀이 욕구별 분류체계를 기준으로 하기 때문에 개별욕구에 대응하는 가장 작은 단위의 급여서비스를 기본분석의 단위로 삼았다. 그 결과, 사업별로 지나치게 세분화된 단위의 급여서비스가 포함되거나 사업별로 단위가 동일하지 않은 급여서비스가 포함되기도 하였다. 이에 따라, 차상위계층 지원사업의 현황파악은 급여서비스의 수와 함

께, 예산과 대상자 규모에 대한 종합적 분석을 함께 고려해야만 객관성과 정확성을 높일 수 있다.

〈표 3-2〉 동일 사업 내 다양한 급여서비스

사업명	급여서비스명
1 통합문화이용권(문화누리카드)	문화누리카드 스포츠강좌이용권
2 정보격차해소지원사업	사랑의그린PC보급 정보통신보조기기보급
3 방송소외계층방송접근권보장사업	난청노인용수신기 자막방송수신기 화면해설방송수신기
4 긴급복지지원	교육지원 사회복지시설이용지원 생계지원 연료비 및 전기요금 의료지원 장제비지원 전기요금 주거지원 해산비지원
5 노인안검진및개안수술	노인개안수술 노인안검진
6 노인장기요양보험	기타재가급여 시설급여 재가급여 저소득층 본인일부부담금 경감
7 암환자의료비지원사업	성인암환자의료비지원 소아암환자의료비지원
8 영유아사전예방적건강관리사업	미숙아및선천성이상아등의료비지원 신생아의난청진단의료비지원
9 지역자율형사회서비스투자사업 (지역사회서비스투자사업)	지역사회서비스투자사업 아동인지능력향상서비스 가사간병방문도우미사업
10 경력단절여성취업지원	산모/신생아 건강관리사 지원사업 고학력경력단절여성취업지원 여성새로일하기센터지원(새일여성인턴운영)
11 청소년특별지원	건강지원 기타지원 법률지원 상담지원

사업명	급여서비스명
	생활지원 자립지원 학업지원 활동지원
12 청소년한부모지원	가구자산형성자금지원 검정고시학습비지원 고교생교육비지원 아동양육비지원

1. 차상위계층 지원사업의 분포

가. 정부부처별 분포

정부부처별 차상위계층 지원 급여서비스 현황을 살펴보면, 2014년 기준 14개 부처 116개의 차상위계층 지원사업 가운데 보건복지부의 사업이 49.1%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다(〈표 3-3〉 참조). 그 다음으로는 여성가족부가 18개의 급여서비스, 교육부가 11개의 차상위계층을 지원하기 위한 급여서비스를 제공하고 있다. 반면, 고용노동부는 취업성공패키지 지원사업을 국세청은 근로장려세제, 각기 1개의 사업을 시행하고 있다.

〈표 3-3〉 정부부처별 차상위계층 지원사업의 분포

소관부처	급여서비스	%
1 고용노동부	1	0.86%
2 교육부	11	9.48%
3 국가보훈처	2	1.72%
4 국세청	1	0.86%
5 국토교통부	4	3.45%
6 농림축산식품부	2	1.72%

	소관부처	급여서비스	%
7	문화체육관광부	2	1.72%
8	미래창조과학부	6	5.17%
9	방송통신위원회	3	2.59%
10	보건복지부	57	49.14%
11	산림청	3	2.59%
12	산업통상자원부	4	3.45%
13	여성가족부	18	15.52%
14	환경부	1	0.86%
	기타(한국장학재단)	1	0.86%
	총합계	116	100.00%

나. 욕구별 분포

116개 차상위계층 지원을 위한 급여서비스를 대상욕구에 따라 분류하면, 의료욕구에 대응하는 사업이 22개 (19%)로 가장 많이 나타났으며 교육 (21개)과 생계 (18개)⁶⁾, 자활(15개)의 순으로 빈도수가 높게 나타났다 (<표 3-4> 참조). 급여서비스의 대상욕구별 분포를 부처별로 나누어 살펴보면, 보건복지부와 여성가족부는 의료, 자활, 생계, 돌봄, 교육 등 다양한 욕구에 대응하는 사업을 운영하고 있다. 반면, 타 부처들은 부처별 특성에 맞추어 대상욕구에 대응하는 사업을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 예를 들면, 교육부는 교육관련 지원사업, 문화체육관광부는 문화관련 지원사업, 미래창조과학부와 방송통신위원회는 정보통신 관련 지원사업, 국토교통부는 주거관련 지원사업을 시행하고 있다.

6) 근로장려세제는 생계 또는 자활로 분류될 수 있으나 본 연구에서는 생계로 분류했음을 밝힌다.

〈표 3-4〉 욕구별 차상위계층 지원사업의 분포

대상욕구	급여서비스 개수	%
교육	21	18.10%
돌봄	9	7.76%
문화	2	1.72%
보육	6	5.17%
생계	18	15.52%
에너지	7	6.03%
의료	22	18.97%
자활	15	12.93%
정보통신	7	6.03%
주거	6	5.17%
기타	3	2.59%
총합계	116	100.00%

주: 기타에는 긴급복지지원 장제비 지원, 해산비 지원, 법률 지원 등의 지원이 포함됨.
근로장려세제는 생계 또는 자활로 분류될 수 있으며본 분석에서는 생계로 분류되었음.

〈표 3-5〉 정부부처 및 욕구별 차상위계층 지원사업의 분포

소관부처	교육	돌봄	문화	보육	생계	에너지	의료	자활	정보통신	주거	기타	합계
고용노동부								1				1
교육부	9	1			1							11
국가보훈처	1	1										2
국세청					1							1
국토교통부										4		4
농림축산식품부					1					1		2
문화체육관광부			2									2
미래창조과학부	2							4				6
방송통신위원회									3			3
보건복지부	5	7		2	13	2	19	7		1	1	57
산림청								3				3
산업통상자원부							4					4
여성가족부	3			4	2		3	4			2	18
환경부							1					1
해당사항없음	1											1
총합계	21	9	2	6	18	7	22	15	7	6	3	116

주: 기타에는 긴급복지지원 장제비 지원, 해산비 지원, 법률 지원 등의 지원이 포함됨.
근로장려세제는 생계 또는 자활로 분류될 수 있으며본 분석에서는 생계로 분류되었음.

다. 생애주기별 분포

116개 차상위계층 지원급여서비스를 생애주기별 분포로 구분하여 보면, 아동청소년을 대상으로 하는 사업이 31%로 가장 높은 빈도로 나타났으며 영유아를 대상으로 하는 급여서비스를 아동영역으로 합치면 35%에 이르는 것으로 나타났다 (<표 3-6> 참조). 반면, 연령의 제한이 없는 사업이 28%, 성인일반을 대상으로 하는 사업이 21%로 뒤를 이었다. 노인을 지원하는 사업은 10%에 불과한 것으로 나타났으며, 우리나라의 높은 노인빈곤율을 고려할 때 매우 제한적인 수준에서 저소득층 노인에 대한 지원이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

<표 3-6> 차상위지원사업의 생애주기별 분포

생애주기	급여서비스 수	%
전연령	33	28.45%
영유아	4	3.45%
아동, 청소년	36	31.03%
성인일반	24	20.69%
청년	7	6.03%
노년	12	10.34%
총합계	116	100.00%

이러한 생애주기별 사업 분포를 대상육구별로 살펴보면, 아동, 청소년, 청년은 교육과 보육관련 육구, 노년층은 의료와 돌봄의 육구, 성인일반은 생계의 육구와 매치되어 나타났다.

〈표 3-7〉 생애주기 및 대상육구별 차상위계층 지원사업 분포

생애주기	교육	돌봄	문화	보육	생계	에너지	의료	자활	정보통신	주거	기타	합계
전연령		1	2		6	7	8		7	1	1	33
영유아	1			1			2					4
아동, 청소년	12	4		5	6		5	2			2	36
성인일반	1				4		1	13		5		24
청년	7											7
노년		4			2		6					12
총합계	21	9	2	6	18	7	22	15	7	6	3	116

라. 예산과 대상자 규모별 분포

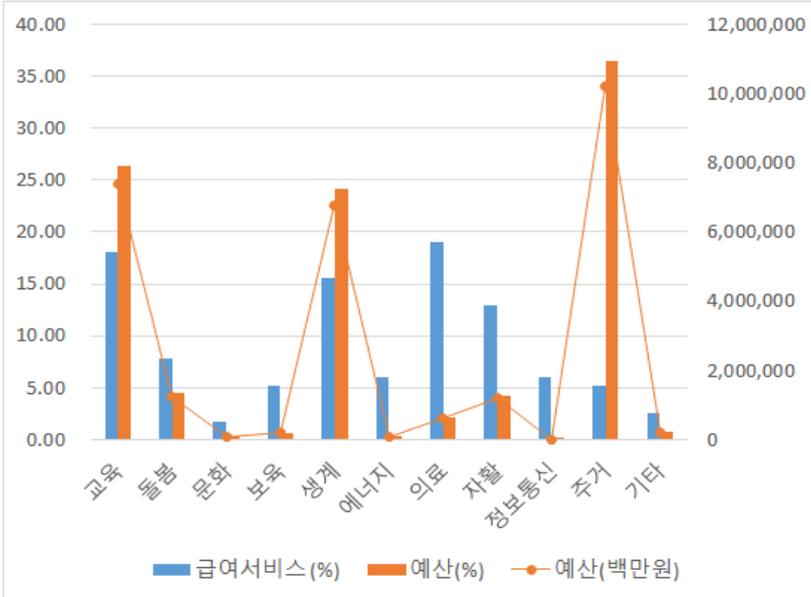
차상위 계층 지원사업의 예산, 지원가구·지원인원의 분포는 급여성서비스의 빈도수가 대표하는 지원사업의 현황파악의 한계를 보충하고 현행 차상위계층 지원서비스 규모에 대한 유용한 정보를 제공해 준다. 그러나 예산분석에 있어서 여러 가지 제약이 존재했으며 이는 분석결과와 해석에서 고려되어야 할 부분이다. 첫째, 기본분석의 단위가 세부적인 급여성서비스 단위이나 예산단위가 이것과 일치하지 않을 경우, 세부 육구별 급여성서비스에는 포함시키지 않고 총예산에만 반영하였다. 예를 들면, 청소년특별 지원사업의 경우 급성별로 세분화된 예산정보의 부족으로 총예산에만 포함되었다. 둘째, 비예산으로 지원되는 급여 또는 서비스의 경우에는 해당 사항 없음(N/A)로 분류하였다. 예를 들면, 사랑드림장학금의 경우 한국 장학재단의 재단조성 기부금을 통해 지원되기 때문에 비예산, 해당사항 없음으로 처리하였다. 또한 국세청의 근로장려세도 소득세를 통해 재원을 조달하기 때문에 비예산, 해당사항 없음으로 분류되었다. 이와 같이, 제한된 정보를 기초로 차상위계층 가구에 지원되는 정확한 예산을 파악하는 것은 여러 가지 한계가 존재하지만, 그럼에도 불구하고 예산에 따른 지원

사업의 현황분석은 전체적인 차상위계층 지원사업의 규모와 분포를 보다 객관적으로 파악하는 데 있어서 필수적이다.

차상위계층 지원사업의 예산과 지원규모는 욕구별 분포와 정부부처별 분포로 나누어 분석되었다. [그림 3-1]은 욕구별 급여서비스의 수와 예산의 분포를 보여준다. 주거, 교육, 생계 욕구에 대응한 급여서비스는 예산 비율이 빈도수보다 높게 나타났으며, 에너지, 정보통신, 의료, 돌봄, 보육, 문화, 자활 등의 욕구는 예산비율이 지원사업의 빈도수보다 낮게 나타났다. 전체 116개 사업 중 가장 높은 빈도를 나타내는 의료욕구에 대응한 급여서비스는 19% (22개)를 차지했으나 의료관련 예산이 차지하는 비율은 전체 예산 28조 352억 6,300만원 중에서 2.2%에 불과했다. 또한, 에너지와 정보통신 욕구에 대응한 급여서비스의 경우에도 사업의 빈도와 예산이 차지하는 비중의 차이가 큰 것으로 나타났는데, 이는 전기요금할인, 저소득층 수도요금 감면, 이동통신 요금감면 등 대부분의 에너지·정보통신 지원사업의 재원이 민간기금에 의해 충당되기 때문에, 비예산으로 분류되어 예산총액에는 반영되지 않았기 때문이라고 해석된다.

반면, 주거관련 급여서비스는 5.2% (6개)에 불과했으나 예산액은 전체 총예산 중 가장 높은 비중 (36.5%)을 차지했다. 교육과 생계관련 지원급여서비스가 급여서비스의 수나 예산비율 양 측면에서 모두 높은 욕구분야로 나타났다. 특히, 교육관련 지원사업의 높은 예산비중은 대학생 및 다자녀 가구 등록금 부담경감 등을 정부의 핵심 국정과제로 선정, 소득연계형 반값등록금 등 정부의 대학등록금 지원강화('13.5.28)에 따른 결과로서 해석될 수 있다. 마지막으로, 전체 사업 중 15.5%를 생계관련 욕구 지원 급여서비스의 예산은 예산총액에서 24.1%로 나타났는데, 생계지원사업으로 분류된 근로장려세제의 지원액은 비예산 사업으로 분류되어 총예산에 포함되지 않았음에 주의를 요한다.

[그림 3-1] 급여성서비스와 예산의 욕구별 분포

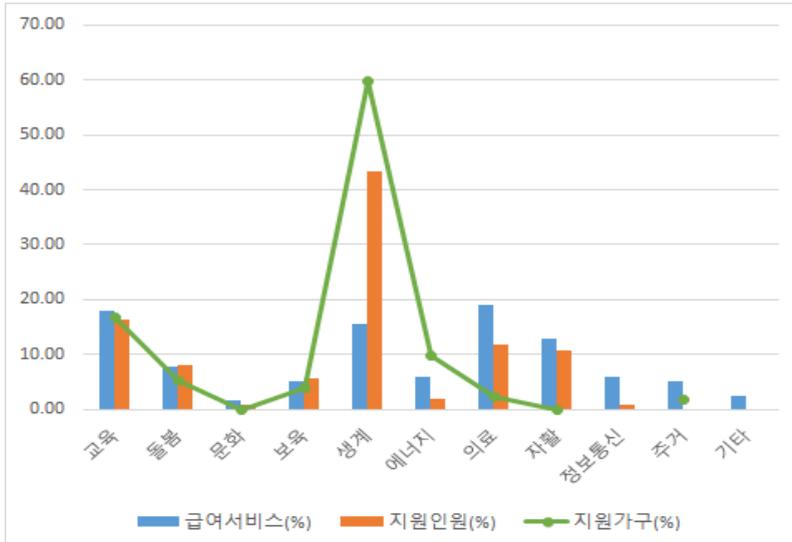


주: 국세청의 근로장려세는 욕구별 구분에서 생계관련 급여성으로 분류되었으나 예산에는 포함되지 않았음

[그림 3-2]에서 나타난 바처럼 총지원대상규모를 지원인원수 기준으로 살펴보면, 총 지원인원 3,256,673명 중에서 43.3%가 생계관련 급여성서비스를 지원받았으며, 여기에는 가구단위로 지원하는 근로장려세제 지원인원은 포함되지 않았다. 뒤이어, 교육 (16.4%), 의료 (11.8%), 자활 (10.9%)의 순으로 지원인원 수가 많았으며 급여성서비스의 개수와 지원인원의 비율이 유사하게 나타났다⁷⁾.

7) 총지원인원에는 근로장려세제를 받는 가구는 제외되었다.

[그림 3-2] 급여성서비스와 지원가구 및 지원인원의 욕구별 분포



주: 국세청의 근로장려세는 욕구별 구분에서 생계관련 급여로 분류되었으며 지원가구 수에만 포함 되어 있음.

총가구수를 기준으로 한 급여성서비스의 이용 가구 수 비율에서도 생계 관련 급여의 비중이 가장 높았는데, 총가구수 1,386,237가구 중에서 59.8%의 가구가 생계지원 급여 또는 서비스를 받은 것으로 나타났다. 전체 생계관련 급여성서비스 이용가구 중에서 근로장려세제를 받는 가구가 58.2%를 차지했다⁸⁾. 그 다음으로 이용가구 수는 교육(16.8%), 에너지(9.9%), 돌봄(5.3%)의 순으로 높게 나타났다.

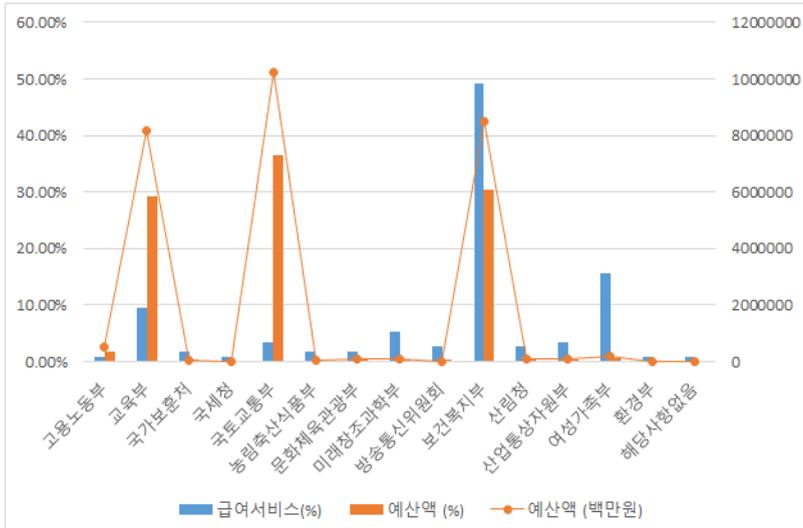
다음으로, 차상위 계층을 지원하기 위한 급여성서비스의 예산을 사업부 처별로 나누어 살펴보았다. [그림 3-3]에서 나타난 바처럼, 국토교통부의

8) 근로장려세제 해당가구를 제외했을 때, 지원가구의 욕구별 분포현황은 완전히 다른 양상을 보인다. 생계관련 급여지원 가구는 전체 564237가구의 1.1%에 그치고, 교육관련 급여성서비스 지원받는 가구가 41.4%였으며, 에너지 (17.2%), 돌봄(13.1%), 주거(11.8%)의 순으로 지원가구수가 높은 것으로 나타났다.

4개 급여서비스(국민임대, 영구임대, 장기전세주택, 저소득가구전세자금 지원) 예산이 전체 예산 28조 352억 6,300만원의 36.4%에 달하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 주거욕구 관련 급여서비스가 가장 높은 예산비중으로 나타난 예산의 욕구별 분석과 마찬가지로 해석상의 주의를 요하는 부분이다. 국민임대주택과 영구임대주택 공급 등의 지원사업이 사실상 기초수급자를 우선순위로 두고 있는 급여서비스라는 점을 고려하면, 실제 차상위계층을 위한 급여서비스가 차지하는 예산비율은 이보다 훨씬 낮아질 수 있다⁹⁾. 57개의 급여서비스를 제공하는 보건복지부의 차상위계층 지원예산이 전체 예산총액 28조 352억 6300만 원의 30.4%, 11개의 급여서비스를 제공하는 교육부의 예산이 29.2%로 높은 것으로 나타났다. 한편, 급여서비스 수에서는 15.6%를 차지하는 여성가족부의 예산은 0.6%에 그쳤다. 이는 청소년한부모지원사업과 청소년특별지원사업의 세부급여서비스 단위가 각각 기본분석단위의 급여서비스 수로 포함되었던 결과로 해석된다.

9) 영구임대주택과 국민임대주택 공급예산을 전체 차상위지원 예산에서 제외하면 복지부의 예산이 33.4%, 교육부의 예산 32.1%, 국토교통부가 30.1%의 순으로 예산의 정부부처별 분포 상의 변화를 가져온다.

[그림 3-3] 급여서비스와 예산의 정부부처별 분포

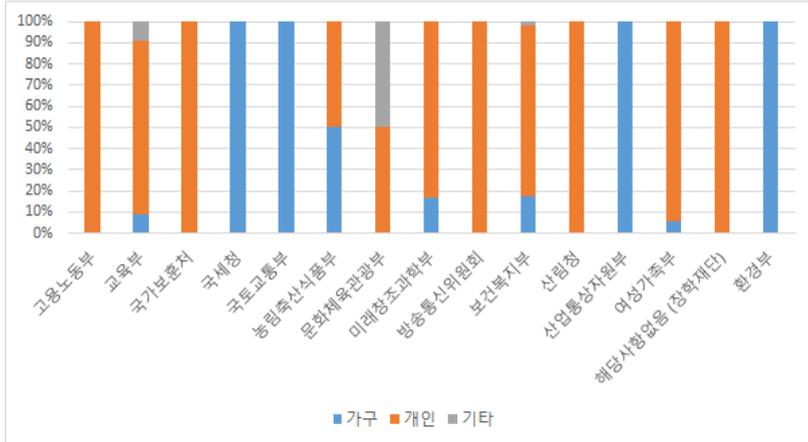


자료: 본 예산분석은 복지부 내부자료를 기초로 하여, 기타 각종 사업안내서에 공개되어 있는 2014년 예산자료를 참고하여 수정·보완되었음.

주: 국세청, 장학재단 (사랑드림 장학금), 환경부 (저소득층 수도요금 감면)의 경우 비예산항목에 해당하거나 예산정보의 한계로 인해 예산액이 0으로 나타남.

[그림 3-4]는 지원대상규모의 정부부처별 분포를 보여주고 있다. 정부부처별 지원가구와 지원인원의 분포를 분석함에 있어서 부처별로 주요한 급여수급단위의 차이가 있음을 고려할 필요가 있다. [그림3-4]에서 나타난 바처럼, 고용노동부, 국가보훈처, 미래창조과학부, 방송통신위, 산림청 등에서 시행하고 있는 차상위계층 지원급여서비스는 개인이 급여수급단위였으며, 국세청, 국토교통부, 산업통상 자원부에서 제공하는 급여서비스는 가족이 급여수급의 기본단위였다. 또한 보건복지부, 여성가족부, 교육부의 급여서비스의 경우에도 개인이 지배적인 급여수급단위로 나타났다.

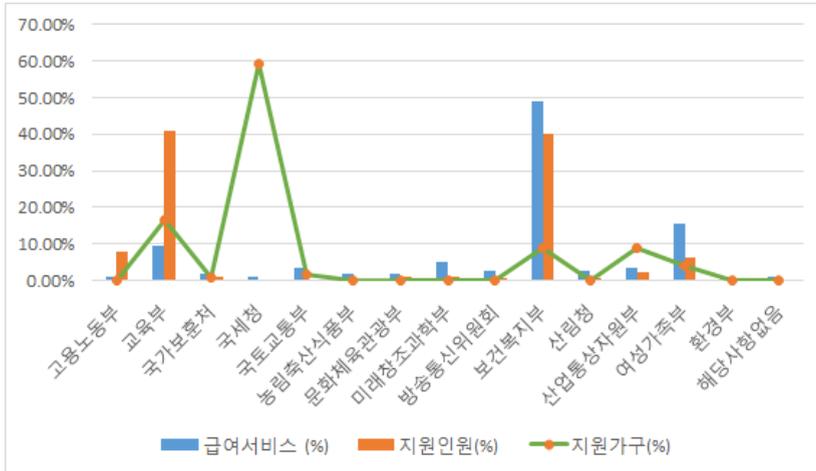
[그림 3-4] 정부 소관부처 별 급여서비스의 수급단위 비율



[그림 3-5]의 전체 지원가구의 정부부처별 분포를 보면, 전체 지원가구의 59.3%가 국세청의 근로장려세제의 혜택을 받는 가구였으며, 교육부(16.6%), 보건복지부(8.9%), 산업통상부(8.8%), 여성가족부(3.9%), 국토교통부(1.5%)의 순으로 지원가구가 많은 것으로 나타났다. 산업통상부의 경우, 저소득층 연탄보조사업, 사회적 배려대상자 도시가스 요금 할인, 저소득층 에너지효율 개선사업 등 주요사업들이 가구를 급여수급단위로 삼고 있기 때문에, 지원가구의 비중이 높게 나타났다.

지원인원의 정부부처별 분포는 교육부와 보건복지부가 각각 40%로 가장 높았고 고용노동부(7.7%), 여성가족부(6.1%), 산업통상자원부(2.1%)의 순으로 급여서비스의 지원인원이 많은 것으로 나타났다.

[그림 3-5] 급여서비스와 지원가구 및 지원인원의 정부부처별 분포



2. 급여의 특성

가. 급여의 대상별 특성

116개의 차상위지원 급여서비스를 수급대상자의 자격에 따라 분류하면 기초생활수급자와 차상위계층을 대상으로 한 사업이 42개로 전체 사업의 36.2%를 차지하며, 법정 차상위계층만을 대상으로 하는 급여서비스가 5.2%, 기타가 58.6%를 구성한다(〈표3-8〉 참조). 기타에는 첫째, 저소득층 청소년과 일반청소년에게 동시에 서비스를 제공하는 사업(예를 들면, 청소년 방과후 아카데미와 방과후 보육료지원사업), 둘째, 별도의 대상자 선정을 위한 소득기준을 가지고 있는 사업들이 포함된다. 이러한 사업에는 치매노인조기검진사업·치매치료관리비 지원사업(전국가구평균소득 100%이하), 노인암검진·개안수술(전국가구평균소득 50%이하), 국민임대

주택(소득계층 2~4분위), 장기전세주택공급 (소득계층이 4~5분위), 청소년 특별지원사업 (소득인정액이 최저생계비의 150%~180%미만) 등이 포함된다.

〈표 3-8〉 급여대상자에 따른 차상위계층 지원사업의 분포

급여대상자	사업수	예산총액
기초수급자+차상위계층	42	36.2%
차상위계층	6	5.2%
기타	68	58.6%
총합계	116	100%

〈표 3-9〉 ~ 〈표 3-11〉은 각각의 급여대상자 그룹에 해당되는 차상위 계층지원 급여서비스의 종류와 욕구별 분포를 보여주고 있다. 첫째, 기초수급자와 차상위계층을 공통으로 대상으로 하는 급여서비스 42개를 욕구별로 나누어 살펴보면, 생계가 19.1%로 가장 높게 나타났으며, 의료와 정보통신에 대응한 사업이 16.7%를 차지하는 것으로 나타났다. 1/3이상의 사업들이 기초수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 사업들로 나타났으나, 이에 대한 해석에 있어서는 주의를 요한다. 차상위계층까지 지원대상을 확대한 대부분의 사업들이 기초보장 수급자에게 수급의 우선순위를 두고 있다는 점을 고려할 때 실제로 차상위계층이 받을 수 있는 급여서비스는 상당히 제한적일 수 있다. 예를 들면, 영구임대주택 사업은 기초보장 수급자를 우선대상으로 선정하고 있으며, 선정기준이 ‘전년도 도시근로자 월평균 소득의 50%이하’로 사실상 차상위계층 지원사업이라고 분류하기 어렵다. 또한 스포츠강좌 이용권 역시 우선대상자는 기초수급자이며 신청자가 미달될 경우 차상위계층 (법정 차상위+우선돌봄)까지 확대가능하다는 규정을 가지고 있다.

62 차상위계층 지원사업 현황과 체계화방안 연구

〈표 3-9〉 기초수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 사업

대상요구	급여서비스명	개수	비율(%)
교육	(청소년한부모지원)점정고시학습비지원	5	11.90%
	고교 학비 지원		
	방과후학교자유수강권		
	시청각장애인 부모자녀 언어발달지원		
	초·중고 학생 교육정보화 지원		
소계			
돌봄	방과후돌봄서비스	4	9.52%
	방과후보육료지원		
	아동통합서비스지원(드림스타트사업)		
	초등돌봄교실		
소계			
문화	(통합문화이용권)문화누리카드	2	4.76%
	(통합문화이용권)스포츠강좌이용권		
	소계		
생계	(청소년한부모지원)가구자산형성자금지원	8	19.05%
	결식아동급식지원		
	양곡할인		
	장애수당		
	장애아동수당		
	저소득층자녀학교급식비지원사업		
	학교우유급식		
한센인 피해자지원			
소계			
에너지	사회적배려대상자 도시가스요금할인	5	11.90%
	저소득층 연탄보조사업(쿠폰보조)		
	저소득층수도요금감면		
	저소득층에너지효율개선사업		
	전기요금할인		
소계			
의료	(매체활용능력증진 및 역기능해소)	7	16.67%
	청소년인터넷게임중독치료비지원		
	가사간병방문도우미사업		
	노인의치보철		
	발달재활서비스		
	장애인보조기구교부		
	장애인의료비지원		
장애인진단비및검사비지원			
소계			
자활	(자활사업)자활근로	3	7.14%
	희망리본사업		
	희망키움통장		
소계			
정보통신	(방송소의계증방송접근권보장사업)난청노인용수신기		
	(방송소의계증방송접근권보장사업)자막방송수신기		

대상육구	급여서비스명	개수	비율(%)
	(방송소외계층방송접근권보장사업)화면해설방송수신기 (정보격차해소지원사업)사랑의그린PC보급 (정보격차해소지원사업)정보통신보조기기보급 유선전화, 초고속인터넷통신요금감면 이동통신 요금 감면		
	소계	7	16.67%
주거	영구임대주택공급		
	소계	1	2.38%
총합계		42	100%

둘째, 전체 급여서비스 중 5.2% (6개)만이 법정차상위계층과 우선돌봄 차상위계층을 포함한 차상위계층을 우선순위로 두는 급여서비스인 것으로 나타났다 (<표3-10> 참조). 한부모가족보호 대상자와 차상위 본인부담경감지원제도가 이에 해당된다. 기초수급자를 선정기준에서 제외하고 법적 차상위계층을 우선순위로 하는 사업은 매우 제한적으로 시행되고 있다.

<표 3-10> 차상위계층만을 대상으로 하는 사업

대상육구	급여서비스명
교육	(청소년한부모지원)고교생교육비지원 한부모가족자녀 교육비 지원
보육	(청소년한부모지원)아동양육비지원 한부모가족 아동양육비등 지원
의료	차상위본인부담경감지원 희귀난치성질환자의료비등지원
총합계	6

마지막으로, 전체 116개 사업 중 58.6%가 차상위자격 기준으로 한정하지 않고 별도의 소득이나 재산기준을 적용하여 저소득층을 지원하는 급여서비스에 해당된다. 이러한 사업들을 대상특성에 따라 나누어보면, 노인, 장애인, 아동청소년, 학자금, 자활, 그리고 긴급지원으로 구성된다 (<표 3-11> 참조). 저소득층 일반을 대상으로 하는 복지지원사업의 선정

기준은 매우 다양하게 나타났는데, 그 구체적 기준선들은 [그림 3-6]과 같다. 27개 사업이 최저생계비기준을 120%~300%로 적용하고 있다. 그 중 최저생계비 150%이하기준을 적용하는 사업이 가장 높은 빈도로 나타났다. 긴급복지지원의 경우 (생계지원의 경우는 120%이하)가 이에 해당된다. 전국가구월평균소득 50%이하~150% 기준을 적용하고 있는 사업이 11개이며 예를 들면 산모/신생아 건강관리사 지원사업은 전국가구 월평균소득 50%이하를, 치매치료관리비 지원은 전국월평균 소득 100%이하를 선정기준으로 삼고 있다. 또한 나머지 3개의 사업이 전년도 도시근로자가구 월평균소득을 기준으로, 학자금 관련 사업들은 소득분위를 기준으로, 국가유공자 재가복지 지원사업은 가계지출비를 기준선으로 삼고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-11〉 차상위자격 기준으로 제한하지 않는 사업

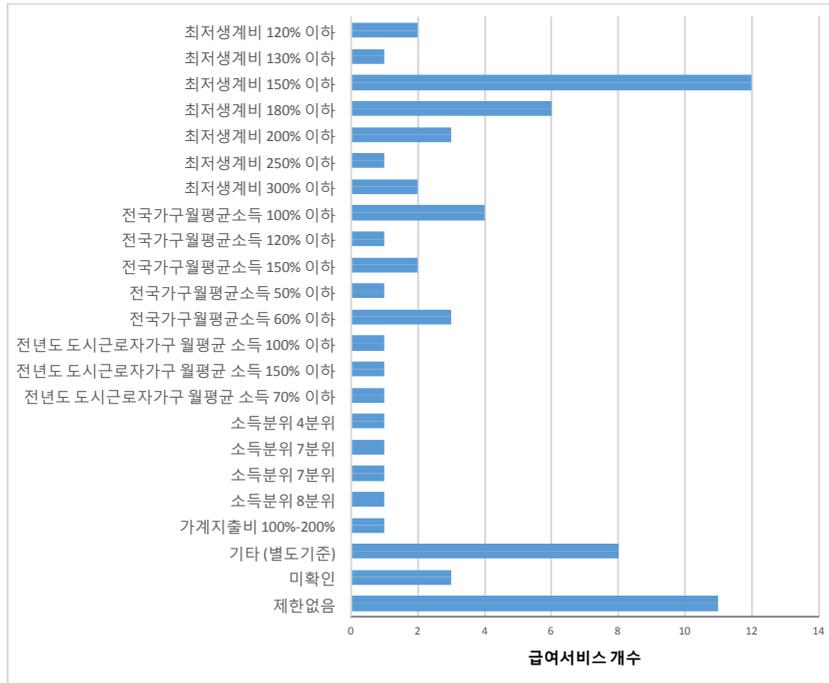
특성	급여서비스명
긴급복지	(긴급복지지원)교육지원 (긴급복지지원)사회복지시설이용지원 (긴급복지지원)생계지원 (긴급복지지원)연료비 및 전기요금 (긴급복지지원)의료지원 (긴급복지지원)장제비지원 (긴급복지지원)전기요금 (긴급복지지원)주거지원 (긴급복지지원)해산비지원
노인	(노인안검진 및 개안수술) 노인개안수술 (노인안검진 및 개안수술) 노인안검진 (노인장기요양보험)기타재가급여 (노인장기요양보험)시설급여 (노인장기요양보험)재가급여 (노인장기요양보험)저소득층 본인일부부담금 경감 기초연금 노인돌봄종합서비스 치매조기검진사업 치매치료관리비지원 국가유공자재가복지지원
장애	장애아가족양육지원 장애인근로자 자동차구입자금 대여

특성	급여서비스명
	장애인복지일자리지원 장애인생활시설실비입소이용료지원 장애인연금 장애인자녀학비지원 장애인자립자금대여 장애인활동지원 여성장애인(교육)지원사업
아동, 청소년	(청소년특별지원)건강지원 (청소년특별지원)기타지원 (청소년특별지원)법률지원 (청소년특별지원)상담지원 (청소년특별지원)생활지원 (청소년특별지원)자립지원 (청소년특별지원)학업지원 (청소년특별지원)활동지원 청소년방과후아카데미 산모/신생아 건강관리사 지원사업 아이돌봄지원사업 (암환자의료비지원사업)성인암환자의료비지원 (암환자의료비지원사업)소아암환자의료비지원 (영유아사전예방적건강관리사업) 미숙아및천천성이상아등의료비지원 (영유아사전예방적건강관리사업) 신생아의난청진단의료비지원 아동인지능력향상서비스 영양플러스사업
학자금	국가근로장학금 국가보훈대상자학습보조비지급 국가우수장학금(이공계) 국가우수장학금(인문사회계) 국가장학금(I, II 유형) 대통령과학장학금 든든학자금대출 사랑드림장학금(한국장학재단) 일반상환학자금대출
주거	국민임대주택공급 장기전세주택 저소득가구전세자금지원 농어촌주택개량 자금지원
자활/생계	근로장려세제 산림서비스도움미 산림재해모니터링

66 차상위계층 지원사업 현황과 체계화방안 연구

특성	급여서비스명
	공공산림가꾸기
	저소득층생업자금
	지역사회서비스투자사업
	취업성공패키지지원(취업성공수당, 참여수당, 생계지원수당)
	고학력경력단절여성취업지원
	여성새로일하기센터지원(새일여성인턴운영)

[그림 3-6] 저소득층 · 일반대상 사업들의 선정기준



나. 급여의 유형별 특성

급여유형별 분포를 살펴보면, 116개의 차상위계층 지원급여서비스 중 51.7%가 현금성 급여를 지급하였고, 28.5%의 급여서비스가 현물급여를 지급하는 것으로 나타났다 (<표3-12> 참조). 10.3%가 바우처의 형태로 급여서비스를 지원하며, 바우처를 현금성 현물로써 현물성 급여에 포함시키면 38.8%가 현물성 급여를 제공하는 것이라 할 수 있다. 8개 사업이 자금대여를 통한 차상위계층 지원사업으로 분류되어진다.

<표 3-12> 차상위계층 지원사업의 급여유형별 분포

급여유형	개수	%
바우처	12	10.3%
자금대여	8	6.9%
현물	33	28.45%
현금	60	51.72%
현금현물	3	2.59%
총합계	116	100.00%

급여유형을 대상욕구별 분포로 나누어 살펴보면, 현금성 급여의 경우 각종 장학금사업을 포함한 교육욕구(14개 사업)에 대응한 지원이 가장 높은 비중으로 나타났고 생계(12개)와 의료(12개), 그리고 자활지원(10개)의 순으로 나타났다 (<표3-13> 참조). 바우처는 돌봄, 의료, 문화, 교육욕구에 대응하는 급여서비스가 주를 이루었으며, 현물지원은 의료, 돌봄, 생계, 정보통신, 주거 등 다양한 욕구별 분포를 보여준다. 반면, 자금대여는 주로 자활, 주거, 교육의 욕구에 대응하는 지원사업으로 구성된 것으로 나타났다.

〈표 3-13〉 급여유형의 대상욕구별 분포

대상욕구	바우처	자금대여	현금	현물	현금현물	총합계
교육	2	2	14	2	1	21
기타	1		1	1		3
돌봄	3		1	5		9
문화	2					2
보육	1		2	2	1	6
생계		1	12	5		18
에너지			5	2		7
의료	3		12	6	1	22
자활		3	10	2		15
정보통신			2	5		7
주거		2	1	3		6
총합계	12	8	60	33	3	116

급여유형을 급여의 지원수준별로 살펴보면, 현금급여는 차등지급과 정액지급이 각각 45% (27개)와 40% (24개)로 비슷한 빈도를 보이고 있다. 반면, 현물성 급여의 경우에는 51.5%(17개)의 급여서비스가 기타항목에 해당되었으며 이를 제외한 나머지 서비스는 차등과 정액지원이 비슷하게 나타났다 (〈표3-14〉 참조). 급여지원 수준에서 기타항목은 차등이나 정액으로 명확하게 분류되기 어려운 사업들로서, 이 항목에는 다양한 급여서비스를 포괄한다. 예를 들면, 자금 한도 범위 내 대출, 질병이나 증상에 따라 다양한 의료검사비와 검사 이후 해당자에게만 의료비 지원되는 경우, 동일한 사업 내에서라도 수급자 사례 별로 정액과 차등지원이 결정되는 사업들이 기타로 분류되어졌다.

〈표 3-14〉 급여유형의 지원수준별 분포

급여지원수준	바우처	자금대여	현금	현물	현금현물	총합계
정액	3	1	24	7	1	36
차등	6	0	27	9	2	44
기타	3	7	9	17	0	36
총합계	12	8	60	33	3	116

다. 급여의 지원기간별 특성

급여지원기간에 따른 분포를 살펴보면, 65.5%의 차상위계층 대상 급여서비스가 지속적 (43.1%) 또는 주기적인 지원 (22.4%)을 제공하고 있는 것으로 나타났다 (〈표3-15〉 참조). 나머지 34.5%의 급여서비스가 일회성 지원을 제공하고 있다. 주기적 지원급여서비스에는 청소년특별지원, 각종의 국가장학금, 학자금 대출, 청소년 방과후 아카데미, 초등 돌봄 교실 등이 포함되며, 지속지원 급여서비스는 노인장기요양보험, 청소년 한부모 지원, 기초연금, 한부모가족 아동양육비 지원, 차상위본인부담 경감지원 등의 사업이 있다.

〈표 3-15〉 차상위계층 지원사업의 급여지원기간별 분포

지원기간	사례수	%
일회성 지원	40	34.48%
주기적 지원	26	22.41%
지속적 지원	50	43.10%
총합계	116	100.00%

주기적 지원사업과 지속적 지원사업을 대상욕구별 분포로 살펴보면, 주기적 지원사업은 교육지원 급여서비스가 38.5%로 나타났고 자활지원

이 19.2%, 의료와 돌봄이 각각 11.5%를 차지했다 (<표3-16> 참조). 지속적인 지원사업의 욕구별 분포는 생계지원이 22%로 가장 높은 빈도로 나타났다. 교육과 의료의 지원이 각각 16%로 뒤를 이었다.

<표 3-16> 주기적/지속적 지원사업의 대상욕구별 분포

대상욕구114	주기적 지원		지속적 지원	
	개수	%	개수	%
교육	10	38.46%	8	16.00%
돌봄	3	11.54%	6	12.00%
문화		0.00%	2	4.00%
보육	1	3.85%	4	8.00%
생계	2	7.69%	11	22.00%
에너지	-	-	4	8.00%
의료	3	11.54%	8	16.00%
자활	5	19.23%	2	4.00%
정보통신		0.00%	2	4.00%
주거	-	-	3	6.00%
기타	2	7.69%	-	0.00%
총합계	26	100.00%	50	100.00%

또한, 급여제공의 지속성을 급여유형에 따라 분류해보면, 40개의 일회성 지원급여서비스 중 현금과 현물이 각각 40% (16개)와 38% (15개)로 비슷한 빈도를 보이고 있다 (<표3-17> 참조). 주기적 지원과 지속적 지원 모두 현금성 지원이 각각 61% (16개)와 56% (28개)로 주를 이루었다. 현물지원의 경우, 지속적 지원 급여서비스에서는 39.4% (13개)를 차지한 반면, 주기적 지원 급여서비스에서는 주기적 지원에서는 19.2% (5개)로 다소 낮게 나타났다.

〈표 3-17〉 급여유형에 따른 급여지원기간의 분포

급여유형	일회성 지원	주기적 지원	지속지원	총합계
바우처	4	2	6	12
자금대여	5	2	1	8
현금	16	16	28	60
현금현물	0	1	2	3
현물	15	5	13	33
총합계	40	26	50	116

전체 116개 급여서비스 중, 76개의 지속적/주기적 지원 급여서비스를 대상으로 분석한 자격관리방법은 〈표 3-18〉와 같다. 54개의 급여서비스(71.1%)가 전산연계를 통하여 수급자격이 관리되고 있는 것으로 나타났다. 증명서 재징구를 통하여 사후의 수급자격이 관리되는 급여서비스가 8개(10.5%)이며, 최초자격확인 이후 미관리 되는 급여서비스는 4개(5.2%)로 나타났는데, 공공삼림가꾸기, 산림재해모니터링, 저소득층 연탄보조사업, 그리고 장애인 복지일자리 지원이 여기에 해당된다.

〈표 3-18〉 지속적/주기적 지원사업의 분포

자격관리	주기적 지원		지속지원		합계	
미관리	2	2.63%	2	2.63%	4	5.26%
전산연계확인	18	23.68%	36	47.37%	54	71.05%
증명서재징구	3	3.95%	5	6.58%	8	10.53%
기타	2	2.63%	6	7.89%	8	10.53%
미확인	1	1.32%	1	1.32%	2	2.63%
총합계	26	34.21%	50	65.79%	76	100.00%





제4장

차상위계층 지원사업 대상자 선정 및 관리 현황

- 제1절 차상위계층 지원사업 업무행정 관리
- 제2절 차상위계층 지원사업 선정방법 및 기준
- 제3절 차상위계층 지원사업 사후관리 현황
- 제4절 차상위계층 지원대상 선정과 관리의 문제점



4

차상위계층 지원사업 << 대상자 선정 및 관리 현황

국민기초생활보장제도의 개편에 따른 차상위계층 지원제도의 조정작업에 있어서, 대상자의 선정과 관리는 쟁점이 되고 있는 매우 중요한 사안이다. 차상위계층을 위한 복지사업은 국민기초생활보장 사업보다 대상자 선정방법과 선정기준이 다양하며, 대상자 범위가 넓다. 본 장에서는 본 장에서는 지원사업의 선정기준 조정과 사후관리를 중심으로 실태와 문제점을 논의해보고자 한다. 본 장에서는 지금까지 다루었던 전체 116개의 급여서비스 중에서 사회보장정보시스템을 통해 관리 운영되고 있는 91개의 차상위계층 지원급여서비스로 한정하여 현황분석이 이루어졌다.

제1절 차상위계층 지원사업 업무행정 관리

차상위계층을 위한 91개 복지사업의 업무처리는 행복e음과 범정부 시스템을 통해 관리·운영되고 있다. 차상위계층 복지사업의 자격관리 현황을 살펴보는데 있어 본 절에서는 차상위계층 지원 사업별로 어떠한 업무처리가 이루어지고 있으며, 해당 복지사업별 복지대상자 선정방법, 선정기준, 선정단위의 현황을 살펴보는데 있다.

현재 21개 부처 360개 사회보장사업은 행복e음과 범정부시스템으로 일컬어지는 사회보장정보시스템을 통해 사업관리가 이루어지고 있다. 즉, 사회보장사업별 업무처리, 즉 신청-조사-결정-지급 그리고 사후관리에 이르는 일련의 복지행정프로세스에서 필요로 하는 정보를 사회보장정

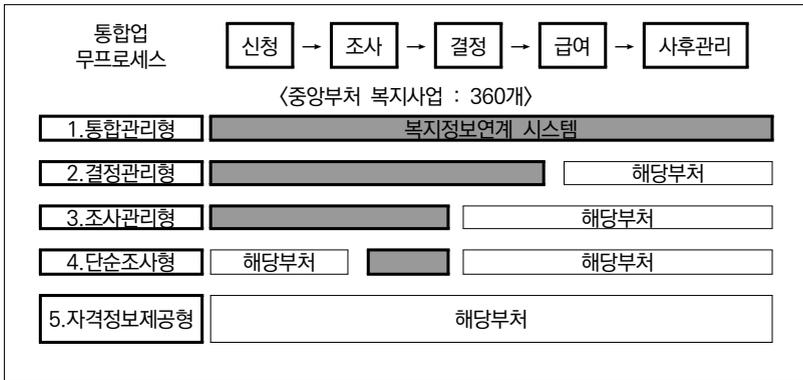
보시스템을 통해 지원받고 있으며, 업무처리과정에서 생성되는 행정정보는 사회보장정보시스템 DW에 실시간으로 데이터가 적재되고 있다.

사회보장사업 중 복지부 소관 116여개 복지사업은 행복e음을 통해 업무표준화가 진행되어 공통업무지침을 중심으로 복지사업 업무처리가 통합 관리되고 있다. 즉, 복지사업마다 공통적으로 적용되는 업무영역은 통합업무프로세스에서 일괄 처리하고, 그 외의 고유한 개별업무는 사업별로 관리하고 있다. 이러한 통합업무프로세스는 신청, 조사, 결정, 급여지급, 사후관리 영역으로 구성된다. 이 중 ‘조사’ 부문은 복지사업 대상자별로 소득재산을 공적기관에 요청하고, 회신 자료를 복지사업 선정 범위에 따라 활용되는 부문이다. 그리고 ‘결정’ 부문은 기 조사된 자료를 근거로 복지사업별 선정방법과 선정기준에 맞춰 대상자의 자격여부가 결정되는 부문이다. 이를 통해 자격이 결정된 복지대상자는 시스템에서 자동 생성된 급여자료 내역에 따라 지방재정시스템(e-호조)을 통하여 지급 의뢰가 이루어지며, 복지 대상자에게 복지급여의 지급이 이루어진다. 이 후 ‘사후관리’는 지속적인 모니터링을 통해 수급대상자의 변동사항인 전출입, 사망, 소득재산 등을 관리하고 있다.

이와 같이 복지부 소관 지자체 수행 복지사업과는 달리 범정부 복지사업의 경우는 해당 복지사업의 특성과 지원수준에 따라 통합관리형, 결정관리형, 조사관리형, 단순조사형, 자격제공형의 5개 유형으로 구분하여 범정부 복지정보연계시스템을 통해 관리 운영되고 있다. 첫 번째, 통합관리형은 행복e음 업무처리 프로세스와 유사하게 신청부터 급여지급(사후관리)까지 전체 프로세스를 범정부 복지정보연계시스템에서 처리되는 유형이며, 둘째, 결정관리형은 신청, 조사, 결정은 범정부 복지정보연계시스템에서 처리하고, 급여지급(사후관리)은 해당 부처에서 처리하는 유형이다. 셋째, 조사관리형은 신청, 조사만 범정부 복지정보연계시스템에서

처리하고, 결정, 급여 등은 해당 부처에서 처리하는 유형이며, 넷째 단순 조사형은 해당 복지사업의 조사는 범정부 복지정보연계시스템에서 처리하고 신청, 결정, 급여, 사후관리는 해당 부처에서 처리하는 유형이다. 마지막으로 자격정보 제공형은 해당 복지사업의 모든 업무수행을 해당부처에서 처리하고 대상자 선정에 필요한 자격정보만 범정부 복지정보연계시스템에서 제공하는 유형이다. 이를 도식화 하면 아래와 같다.

[그림 4-1] 사회보장정보시스템 업무처리 프로세스 유형



13개 부처 91개 차상위계층 지원사업의 행정업무처리 현황을 살펴보면 행복e음을 통해서 집행되는 사업이 46개이고 범정부 복지정보연계시스템을 통해 집행되는 사업이 45개 이다. 복지부의 경우 49개 차상위계층 지원사업 중 행복e음 통해 37개 사업이 업무처리가 이루어지고 있으며, 이 중 20개 지원 사업이 신청부터 사후관리까지 통합관리형을 통해 복지행정 업무처가 처리되고 있다. 이와 달리 범정부 복지사업의 경우 대부분이 범정부 시스템을 통해 집행되고 있으며, 4유형과 5유형을 통해 복지행정 업무가 처리되고 있다.

〈표 4-1〉 차상위계층 지원사업 업무처리 현황

	사회보장정보시스템							
	범정부				행복e음			
	3유형	4유형	5유형	관리지원	1유형	2유형	3유형	관리지원
고용부	-	-	-	1	-	-	-	-
교육부	1	-	5	1	1	-	3	-
보훈처	-	2	-	-	-	-	-	-
국세청	-	-	-	1	-	-	-	-
국토부	1	2	-	1	-	-	-	-
농림부	-	-	-	2	-	-	-	-
문광부	-	-	1	-	-	-	-	-
미래부	-	-	2	1	-	-	-	-
방통위	-	-	3	-	-	-	-	-
복지부	-	-	1	11	19	13	1	4
산림청	-	-	-	3	-	-	-	-
산통부	-	-	-	2	-	-	-	-
여가부	-	-	-	4	4	1	-	-
합계	2	4	12	27	24	14	4	4
	45개				46개			

제2절 차상위계층 지원사업 선정방법 및 기준

1. 선정방법 현황

13개 부처 91개 차상위계층 지원사업의 대상자 선정방법은 사업별 특성에 따라 다양한 양상을 보이고 있다. 해당 복지사업 대상자 선정범위를 조사단위와 급여단위로 구분하여 살펴보면, 조사단위의 경우 76개의 복지사업이 ‘가구’단위로 조사가 이루어지고 있을 정도로 대부분 사업의 조사단위는 가구로 설계되어 있다. 그러나 선정된 복지대상자의 급여수급

단위는 개인단위로 이루어지고 있었다. 개인단위로 지급되는 차상위계층 복지사업은 79개이며, 이는 11개의 가구단위보다 월등히 높은 수치를 보였다. 즉, 차상위계층 지원사업의 조사단위는 가구단위로 설계되어 있지만, 해당 복지사업의 지급단위는 개인단위임을 알 수 있다.

〈표 4-2〉 차상위계층 지원사업 대상자 선정 조사단위 및 급여지급 단위

		급여단위			총합계
		가구	개인	해당 없음	
조사 단위	가구	11	64		76
	개인		15		15
	해당 없음			1	1
	총합계	11	79	1	91

13개 부처 91개 차상위계층 지원사업의 대상자 선정방법은 부처별, 사업별 특성에 따라 건보료, 소득인정액, 원천소득 등 다양한 양상을 보이고 있다 (〈표4-3〉 참조). 첫째, 가장 많이 활용되고 있는 대상자 선정방법은 9개 부처 29개 사업에 적용되고 있는 자격활용방법이며, 이는 장애인, 한부모, 다문화 등 특정 자격을 지닌 대상자에게 지급되는 복지사업을 의미한다. 둘째로 많이 활용되는 방법은 소득인정액 방식이다. 특히, 복지부 등 4개 부처에서 18개 복지사업의 대상자 선정을 위해 소득인정액 방식을 주로 활용하고 있다. 그 다음으로 활용되고 있는 대상자 선정방법은 건강보험료 본인납입금에 기초한 방식이며, 이는 교육부, 복지, 여가부에서 13개 차상위계층 지원 복지사업에서 활용되고 있다.

〈표 4-3〉 차상위계층 지원사업 대상자 선정방법

부처	건강 보험료	소득 (원천)	소득·재산	소득 인정액	자격	기타	총합계
고용부	-	-	-	-	-	1	1
교육부	3	-	-	4	3	1	11
보훈처	-	-	-	1	-	1	2
국세청	-	1	-	-	-	-	1
국토부	-	1	2	-	1	-	4
농림부	-	-	-	-	1	1	2
문광부	-	-	-	-	1	-	1
미래부	-	-	-	-	2	1	3
방통위	-	-	-	-	3	-	3
복지부	9	-	10	9	15	6	49
산림청	-	-	-	-	-	3	3
산통부	-	-	-	-	2	-	2
여가부	1	-	-	4	1	3	9
총합계	13	2	12	18	29	17	91

가. 소득인정액 활용

소득인정액 방식을 활용하여 대상자를 선정하는 복지사업은 복지부 등 4개 부처 18개 사업이며, 차상위계층 지원사업인 만큼 대부분 최저생계비 120%이하 및 이상의 사업이지만, 여가부 청소년특별지원사업 최저생계비 180%이하, 복지부 장애인자립자급대여 사업은 최저생계비 300%이하, 그리고 국가장학금은 소득분위 8분위로서 대상자 선정 범위가 넓은 것을 특징으로 한다.

〈표 4-4〉 소득인정액을 활용하는 차상위계층 지원사업 내역

번호	담당부처	급여서비스명	선정기준	세부 기준
1	복지부	장애수당	최저생계비	120% 이하
2	여가부	한부모가족 아동양육비 지원	최저생계비	130% 이하
3	여가부	청소년한부모자립지원	최저생계비	150% 이하
4	여가부	청소년한부모고교생교육비지원	최저생계비	150% 이하
5	여가부	청소년특별지원	최저생계비	180% 이하
6	보훈처	국가유공자재가복지지원	가계지출비	부양의무 ×:100% 부양의무 ○:200%
7	교육부	한부모가족자녀 교육비 지원	최저생계비	130% 이하
8	교육부	방과후학교자유수강권	최저생계비	120% 이하
9	교육부	국가장학금(I, II 유형)	소득분위	8분위
10	교육부	고교 학비 지원	최저생계비	150% 이하
11	복지부	희망키움통장	최저생계비	120% 이하
12	복지부	차상위본인부담경감대상자지원	최저생계비	120% 이하
13	복지부	장애인자립자금대여	최저생계비	300% 이하
14	복지부	기초연금	기타 (별도기준)	단독가구:870,000원 부부가구:1,392,000원
15	복지부	장애인자녀교육비지원	최저생계비	130% 이하
16	복지부	장애인연금	선정기준액 이하	단독가구:68만원이하 부부가구:108.8만원이하
17	복지부	장애아동수당	최저생계비	120% 이하
18	복지부	자활근로(기초, 차상위)	최저생계비	120% 이하

나. 건강보험료 활용

건강보험료 방식을 활용하여 대상자를 선정하는 복지사업은 복지부 등 3개 부처 13개 사업이며, 이는 최저생계비 기준보다는 전국가구월평균소득을 기준을 더 많이 적용되고 있다 (〈표4-5〉 참조). 복지부 의료지원관련 사업인 암환자의료비지원사업과 본인부담금 지원 사업의 경우 최저생계비 300%와 120%를 적용하고 있지만, 대부분의 건보료를 활용한 사업

들은 전국가구월평균소득을 활용하고 있다. 교육부 대학생근로장학금지원 등 3개 복지사업은 복지대상자의 건강보험료에 소득분위를 적용하여 대상자 판정을 하고 있다.

〈표 4-5〉 건강보험료를 활용하는 차상위계층 지원사업 내역

번호	담당부처	급여서비스명	선정기준	세부기준
1	여가부	아이돌봄 서비스	전국가구월평균소득	100% 이하
2	교육부	일반상환학자금대출	소득분위	4분위
3	교육부	든든학자금대출	소득분위	7분위
4	교육부	대학생근로장학금지원	소득분위	7분위
5	복지부	지역사회서비스투자사업	전국가구월평균소득	120% 이하
6	복지부	저소득층 본인일부부담금 경감	최저생계비	120% 이하
7	복지부	장애아가족양육지원	전국가구월평균소득	100% 이하
8	복지부	언어발달지원사업	전국가구월평균소득	100% 이하
9	복지부	암환자의료비지원	최저생계비	300% 이하
10	복지부	산모신생아 건강관리사 지원사업	전국가구월평균소득	50% 이하
11	복지부	발달재활서비스	전국가구월평균소득	150% 이하
12	복지부	미숙아 및 선천성이상아 등 의료비지원	전국가구월평균소득	150% 이하
13	복지부	노인돌봄종합서비스	전국가구월평균소득	150% 이하

2. 선정기준 현황

소득인정액, 건보료 등의 선정방법이 기준선으로 잡고 있는 차상위계층 지원사업 대상자선정의 선정기준은 〈표 4-6〉에서 나타나듯이 다양하다. 최저생계비가 적용된 사업이 29개, 전국가구월평균소득 기준이 적용된 급여서비스가 13개로 대다수를 차지하고 있다. 나머지 사업들은 전년도 도시근로자가구 월평균소득 기준(4개), 소득분위 (4개) 등을 활용하고 있다.

〈표 4-6〉 차상위계층 지원사업 대상자 선정기준

선정기준	차상위계층 지원급여서비스 수
해당없음	39
가계지출비	1
선정기준액 이하	1
소득분위	4
전국가구월평균소득	13
전년도 도시근로자가구 월평균 소득	4
최저생계비	29
총합계	91

이와 같은 차상위계층 지원사업의 대상자 선정기준 중 전국가구월평균소득 기준을 활용하고 있는 13개 복지사업의 세부내역을 살펴보면 전국가구월평균소득 100% 이하 사업이 9개이며, 최소50%이하 사업이 1개 최대 150%이하사업이 3개로 구성되어 있다. 도시근로자가구월평균소득 50%, 70%, 100% 그리고 150% 이하를 기준으로 기준별 1개 사업이 적용되어 있다. 최저생계비의 경우는 총 28개 사업 중 24개 사업이 최저생계비 150%이하로 설계되어 있으며, 최대 최저생계비 300%까지 지원해주는 사업이 2개 있다.

〈표 4-7〉 차상위계층 지원사업 대상자 선정기준 세부내역

전국가구월평균소득		도시근로자가구월평균 소득		최저생계비	
50% 이하	1	50% 이하	1	120% 이하	10
60% 이하	3			130% 이하	3
70% 이하	1	70% 이하	1	150% 이하	11
100% 이하	4	100% 이하	1	180% 이하	1
120% 이하	1			200% 이하	1
150% 이하	3	150% 이하	1	300% 이하	2
소계	13	소계	4	소계	28

최저생계비 선정기준을 활용하는 28개 차상위계층 지원사업의 세부내역을 살펴보면 복지부 사업이 21개이며, 여가부 4개 그리고 교육부 3개 사업으로 구성되어 있다. 최저생계비 선정기준을 활용하는 조사방법은 소득인정액 방식이 14개로 가장 높은 수치를 보였으며, 뒤를 이어 소득과 재산을 각기 보는 사업 9개 그리고 건강보험료를 적용하는 사업이 2개로 나타났다.

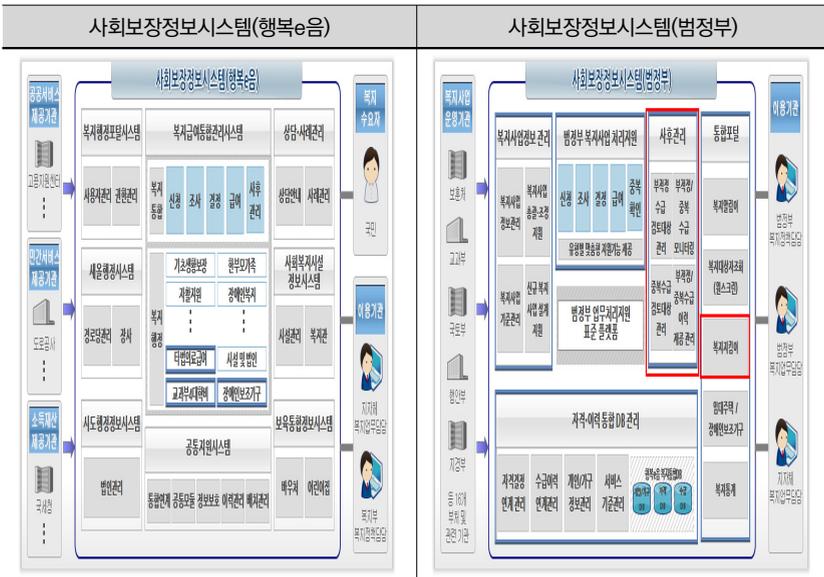
〈표 4-8〉 최저생계비 선정기준을 활용하는 차상위계층 지원사업 내역

번호	담당부처	급여서비스명	선정방법	세부기준
1	복지부	장애수당	소득인정액	
2	복지부	(긴급지원)생계지원	소득,재산	
3	복지부	가사간병방문관리사지원사업	자격+a	
4	교육부	방과후학교자유수강권	소득인정액	
5	복지부	희망키움통장	소득인정액	120% 이하
6	복지부	희망리본사업	자격+a	
7	복지부	차상위본인부담경감대상자지원	소득인정액	
8	복지부	저소득층 본인일부부담금 경감	건보료	
9	복지부	장애아동수당	소득인정액	
10	복지부	자활근로(기초, 차상위)	소득인정액	
11	여가부	한부모가족 아동양육비 지원	소득인정액	130% 이하
12	교육부	한부모가족자녀 교육비 지원	소득인정액	
13	복지부	장애인자녀교육비지원	소득인정액	
14	복지부	(긴급지원)교육지원	소득,재산	150% 이하
15	복지부	(긴급지원)사회복지시설이용지원	소득,재산	
16	복지부	(긴급지원)연료비 및 전기요금	소득,재산	
17	복지부	(긴급지원)의료지원	소득,재산	
18	복지부	(긴급지원)장제비지원	소득,재산	
19	복지부	(긴급지원)주거지원	소득,재산	
20	복지부	(긴급지원)해산비지원	소득,재산	
21	여가부	청소년한부모자립지원	소득인정액	
22	여가부	청소년한부모고교생교육비지원	소득인정액	
23	교육부	고교 학비 지원	소득인정액	
24	복지부	저소득층생업자금	소득,재산	
25	여가부	청소년특별지원	소득인정액	180% 이하
26	복지부	신생아의 난청진단 의료비 지원	자격+a	200% 이하
27	복지부	암환자의료비지원	건보료	300% 이하
28	복지부	장애인자립자금대여	소득인정액	

제3절 차상위계층 지원사업 사후관리 현황(중복수급 방지)

앞서 설명한 사회보장정보시스템은 각 부처별로 분산되어 있는 복지정보를 통합관리하여 해당 부처에서 기획한 복지사업 집행에 필요한 정보를 통합적으로 제공하는 역할을 수행하고 있다. 이와 같은 사회보장정보시스템은 복지사업 업무처리에서 생성되는 행정Data를 활용하여 부처간 복지서비스의 중복집행 및 부적정 수급 방지를 위한 기능이 행복e음과 범정부 시스템에 구현되어 있다. 즉, 복재재정 적정화를 위한 중복수급 예방을 위해 행복e음에는 ‘복지행정관리’기능과 범정부 시스템에는 ‘복지지킴이’ 기능을 갖추고 있다. 이를 도식화 하면 아래와 같다.

[그림 4-2] 사회보장사업 중복방지를 위한 시스템 구성도



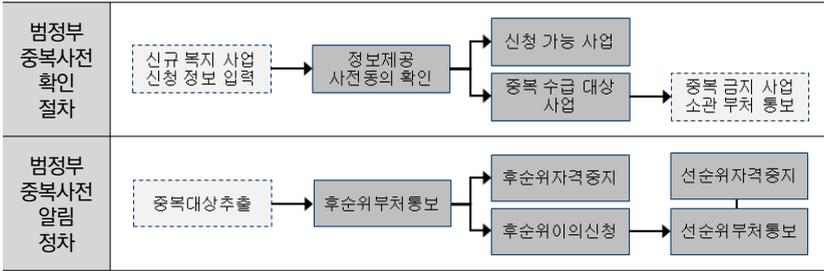
주 : 행복e음(청색, 복지행정 관리)과 범정부(적색, 복지지킴이)에 복지사업 중복방지 기능 구현

‘10년 행복e음 중복서비스 대상자 일괄 중지 기능을 시작으로 ’12년 8월 범정부 시스템 구축과 함께 복지지킴이 기능이 구현되었다. 현재 사회보장정보시스템에서 중복수급 방지 기능은 사업간 중복수급 배타성 원칙을 고려하여 8개 부처 74개 복지사업 152개 유형으로 구성되어 있다. 즉, 사회보장정보시스템에서는 중복사업간 우선순위, 상호배타적 혹은 일부 중복금지 여부, 기관 정보시스템 현황 등을 고려하여 상호 배타적인 중복수급 관리체계를 중심으로 운영되고 있다. 이를 사회보장정보시스템 내 행복e음과 범정부 시스템으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 행복e음에 구현되어 있는 사전중복차단 기능은 86개 유형이다. 이러한 유사한 속성 및 특성을 지닌 복지사업간 매칭을 통해 중복수급 여부를 검토하고 이를 통해 자격을 중지하거나 이의신청 처리 후 자격 중지의 과정을 거치게 된다. 즉, 행복e음의 경우는 결정 단계에서 중복 대상 사업의 수급여부를 확인하여 결정 취소 또는 보류 등의 사전 중복차단 기능이 구현되어 있을 뿐만 아니라, 신규 대상자 신청 시 중복 대상 사업의 수급여부에 대해 사전에 시스템을 통해 알림 기능을 제공함으로써 지자체 복지사업 담당자가 신청 보류 및 거절을 할 수 있는 기능이 구현되어 있다.

둘째, 범정부 시스템을 통해 관리되는 복지지킴이 기능은 66개 유형으로 구성되어 있다. 범정부 시스템은 복지사업 수급대상자가 현재 지원받는 자격과 신규로 신청하는 사업의 자격 간 중복수급 방지기준에 따른 사전조회 기능과 함께 사업별 지급일지가 상이한 사업의 경우 사후적으로 사업별 자격 및 수급이력 모니터링을 통해 해당 복지사업 집행기관에게 통보해 주는 기능을 갖추고 있다. 범정부 복지사업 중복수급관리 업무 프로세스를 도식화하면 다음과 같다.

[그림 4-3] 사회보장정보시스템 중복수급관리 업무 프로세스



13개 부처 91개 차상위계층 지원사업간 중복수급 방지 유형을 살펴보면 복지부 등 4개 부처 14개 사업을 중심으로 30개 유형이 현재 구축되어 있다. 사회보장정보시스템 중 행복e음을 통해 집행되는 사업은 해당 복지사업 신청단계에서 사전 차단되고 있지만, 범정부와 행복e음을 아우르는 복지사업의 경우는 사전차단과 사후차단이 함께 활용되고 있다. 예를 들면 복지부 가사간병방문관리사지원사업의 경우 복지부 재가급여, 장애인활동지원 그리고 농림부 취약농가 인력 지원 사업을 동시에 수급 받을 수 없으며, 해당 사업 신청 시 사회보장정보시스템을 통해 중복수급을 미연에 방지하고 있다. 교육비 고교학비지원사업의 경우 복지부 교육급여 및 교육급여 긴급복지와 보훈처 장기복무 제대군인 수업료 보조 사업을 동시에 수급 받을 수 없으며, 이는 사회보장정보시스템을 통해 사전 및 사후 차단되고 있다.

〈표 4-9〉 차상위계층 지원사업 기준 중복수급 방지 유형

NO	차상위계층 지원사업		사회보장사업		유형	비고
	부처	사업 명	부처	사업 명		
1	복지부	치매치료관리비지원사업	복지부	의료급여(본인부담 보상금)	행복e음-범정부	사전사후 확인(3년)
2	복지부	치매치료관리비지원사업	복지부	의료급여(본인부담 상한금)	행복e음-범정부	사전사후 확인(3년)

88 차상위계층 지원사업 현황과 체계화방안 연구

NO	차상위계층 지원사업		사회보장사업		유형	비고
	부처	사업 명	부처	사업 명		
3	복지부	하위난치성질환자 의료비 등 지원	복지부	긴급복지 의료지원	행복e음 범정부	사전사후 확인(3년)
4	복지부	치매치료관리비지원사업	복지부	긴급복지 의료지원	행복e음 범정부	사전사후 확인(3년)
5	복지부	가사간병관리사지원사업	복지부	재가급여	행복e음 내정부	사전알림*사전사후확인(월간)
6	복지부	가사간병관리사지원사업	복지부	장애인활동지원	행복e음 내정부	사전차단
7	보훈처	국가유공자재가복지지원	복지부	노인돌봄기본서비스	행복e음 범정부	사전사후 확인(월간)
8	복지부	가사간병관리사지원사업	농림부	취약농가인력지원(영농도우미 가사도우미지원)	행복e음 범정부	사전사후 확인(월간)
9	복지부	장애인활동지원	농림부	취약농가인력지원(영농도우미 가사도우미지원)	행복e음 범정부	사전사후 확인(월간)
10	복지부	장애인활동지원	복지부	노인돌봄기본서비스	행복e음 범정부	사전사후 확인(월간)
11	복지부	장애인활동지원	복지부	노인돌봄종합서비스	행복e음 내정부	사전차단
12	복지부	장애인생활시설실비입소비용 지원	복지부	장애인활동지원	행복e음 범정부	사전사후 확인(월간)
13	교육부	고교 학비 지원	복지부	교육급여	행복e음 범정부	사전사후 확인(학기)
14	교육부	고교 학비 지원	복지부	긴급복지 교육지원	행복e음 범정부	사전사후 확인(학기)
15	교육부	한부모가족자녀 교육비 지원	교육부	고교 학비 지원	행복e음 범정부	사전사후 확인(학기)
16	교육부	고교 학비 지원	보훈처	장기복무제대군인수업료 보조	행복e음 범정부	사전사후 확인(학기)
17	교육부	초·중고 학생 교육정보화 지원	미래부	유선전화(인터넷요금전화 포함), 초고속(인터넷통신)	행복e음 범정부	사전사후 확인(연간)
18	교육부	초·중고 학생 교육정보화 지원	미래부	사랑의그린PC보급	행복e음 범정부	사전사후 확인(연간)
19	산림청	공공산림가꾸기	산림청	산림서비스도우미	범정부 내	사전사후 확인(월간)
20	산림청	공공산림가꾸기	산림청	산림재해모니터링	범정부 내	사전사후 확인(월간)
21	산림청	공공산림가꾸기	복지부	자활근로(기초, 차상위)	행복e음 범정부	사전사후 확인(월간)
22	산림청	산림재해모니터링	복지부	자활근로(기초, 차상위)	행복e음 범정부	사전사후 확인(월간)
23	산림청	공공산림가꾸기	복지부	노인일자리	범정부 내	사전사후 확인(월간)
24	산림청	산림재해모니터링	복지부	노인일자리	범정부 내	사전사후 확인(월간)
25	산림청	공공산림가꾸기	복지부	장애인복지일자리지원	범정부 내	사전사후 확인(월간)
26	산림청	산림재해모니터링	복지부	장애인복지일자리지원	범정부 내	사전사후 확인(월간)
27	고용부	취업성공패키지(취업성공수당)	고용부	직업능력개발지원 훈련수당	범정부 내	사전사후 확인

NO	차상위계층 지원사업		사회보장사업		유형	비고
	부처	사업 명	부처	사업 명		
28	복지부	참여수당 생계지원수당 산모신생아건강관리사업	복지부	해산급여	행복e음 내	(월가) 사전차단
29	복지부	산모신생아건강관리사업	복지부	긴급복지 해산비지원	행복e음 내	사전알림
30	복지부	장애인자립자금대여	복지부	저소득층생업자금	행복e음 내	사전차단

제4절 차상위계층 지원대상 선정과 관리의 문제점

현재 차상위계층 지원사업은 3개 부처 91개 사업으로 구성되어 있으며, 대상자 선정방식과 기준 등이 부처별 또는 사업별로 다양한 양상을 보이고 있다. 본 절에서는 차상위계층 지원사업의 업무처리 체계, 선정기준 및 선정방법, 그리고 사후관리에 대한 주요 문제점을 살펴보고자 한다.

1. 업무처리 프로세스 관련 문제점

‘12년 사회보장정보시스템 구축을 통해 21개 처 360개 복지사업의 신청부터 자격조사 및 지급 그리고 사후관리가 통합적으로 이루고자 하였다. 현재 차상위계층을 위한 91개 지원사업을 기준으로 복지행정 업무처리 프로세스를 살펴보면 행복e음을 통해 관리되고 있는 사업은 46개이며, 범정부를 통해 지원되는 사업은 45개이다. 특히, 복지사업 신청부터 사후관리까지 통합적으로 관리되는 차상위계층 지원사업은 행복e음을 통해 집행되는 사업은 24개에 불과하고, 범정부 시스템을 통해 집행되는 45개 사업은 대부분 4유형 또는 5유형에 집중되어 있다. 따라서 기존 사회보장정보시스템 구축 취지와는 달리 사회보장사업의 통합적 관리 및 집행업무 프로세스 구성에 있어 한계가 있다.

2. 대상자 선정관련 문제점

13개 부처 91개 차상위계층 지원사업의 대상자 선정방법을 살펴보면 자격을 통한 선정이 23개 사업이고, 소득인정액 18개 그리고 건강보험 13개 사업이 대표적으로 적용되고 있다. 복지사업의 선정방법 특히 건강보험료 방식과 소득인정액 방식의 적절성에 대해서는 장단점이 있으며, 이에 대한 실효성은 지속적인 논쟁이 되어 왔다. 현재 건강보험료 방식은 바우처 관련 사업과 의료비 등 사업에 활용되고 있으며, 소득인정액 방식은 복지대상자의 현재 소득과 재산의 특성을 면밀히 파악하기 위하여 국민기초생활보장을 위시로 여러 차상위계층 지원사업에서 활용되고 있다. 현재 차상위계층 지원사업을 위한 18개 소득인정액 적용사업과 건강보험료 적용 13개 사업에 대한 표준화의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 건강보험료 방식은 건보료 부과액 산정방식으로 운영되며, 이는 직장 또는 지역가입자에 따른 형평성의 한계가 존재한다. 하지만, 업무처리의 용이성과 복지대상자 측면 수급여부 확인 가능 등 수요자 편의성 제고측면에서 장점이 있다. 반면 소득인정액은 소득과 재산반영을 통해 조사의 정확성이 확보되나 복지담당자의 업무처리 부담가중 및 처리시간 소요의 단점이 있다.

이상과 같은 선정방법의 상이성은 복지 대상자와 공급자 양측에 있어서 접근성과 효율성의 저하를 초래할 수 있다. 복지대상자 측면에서는 수급 편의성 및 사업 접근성 그리고 사업에 대한 이해의 용이성이 저하될 수 있으며, 공급자 측면에서는 대상자 선정과정에서 혼란이 발생할 소지가 있으며, 유사한 복지사업간 대상자 선정방법의 상이성으로 업무처리의 비효율성이 발생할 소지가 있다.

3. 차상위계층 복지사업 사후관리 문제점

앞서 설명한 바와 같이 360개 사회보장사업의 중복수급 방지를 위해 행복e음에는 ‘복지행정 관리’ 기능과 범정부 시스템 내 “복지지킴이” 기능이 구현되어 있다. 이를 통해 사회보장정보시스템은 8개 부처 74개 사업 152 중복방지 기능을 지원하고 있다. 이중 차상위계층을 위한 복지사업을 중심으로 중복방지 기능을 살펴보면 4개 부처 14개 사업 30개 중복방지 유형이 행복e음과 범정부 시스템에 설계되어 유사한 사업의 중복수급을 미연에 방지하고 있다. 사회보장정보시스템 내 행복e음과 범정부 시스템을 구분지어 살펴보면, 행복e음을 통해 중복수급을 방지하고 있는 사업유형은 13개이며, 이는 복지사업 신청단계에서 중복수급이 원천 차단되는 기능이 구현되어 있다. 그리고 행복e음과 범정부 사업간 사전·사후확인 절차로 이루어지는 유형은 17개이다. 이들 사업 대부분이 사후적으로 중복방지 검토 및 모니터링이 이루어지기 때문에 중복수급 발생할 수 있는 가능성이 크다고 볼 수 있다. 예를 들면 복지부 희귀난치성질환자 의료비지원사업과 긴급의료지원 사업은 동일 대상으로 동일시기에 집행 또는 수급할 수 없음에도 불구하고 사전적 차단이 이루어지지 못하고 있다. 따라서 사후관리 측면에서 지자체와 건강보험공단으로 검토대상을 통보하는 절차를 갖추고 있기는 하지만, 이는 신청과 동시에 사전차단이 이루어지는 다른 사업과는 달리 중복수급의 여지가 남아 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 행복e음과 범정부 시스템 간 걸쳐있는 복지사업들은 중복수급 원천차단에 있어 한계가 있기 때문에 지속적인 모니터링 체계 구축이 필요하다.

그리고 긴급복지의료지원 등 차상위계층을 위한 의료비 지원사업 8종도 12개 중복유형으로 구분되어 사회보장정보시스템을 통해 중복수급을

사전 또는 사후적으로 관리되고 있다. 현재 중복유형이 구현되어 있는 차상위계층 의료지원사업은 긴급복지의료지원, 성인·소아암환자의료비지원, 의료급여본인부담금보상제·상한제, 장애인의료비지원, 치매치료관리비지원, 희귀난치성질환자 의료비지원이다. 이에 대한 기준사업과 중복사업의 유형을 살펴보면 아래 표와 같다. 하지만 현재 차상위계층을 위한 의료지원사업 간 중복관리 방식은 중복확인에 필요한 필수 비교항목이 연계되지 않아 사후적으로 검토하는 사례가 빈번히 발생되고 있다. 즉, 사회보장정보시스템에서 의료지원 관련 복지사업의 중복을 미연에 방지하기 위해서는 복지대상자의 입원기간, 질병코드, 급여·비급여·본인부담액 등이 필요하지만, 개인정보보호 측면에서 건강보험공단으로 정보를 받지 못하거나 연계주기의 시점 차이가 발생하기 때문에 실질적인 복지사업 중복관리를 하는데 있어 한계가 있다.

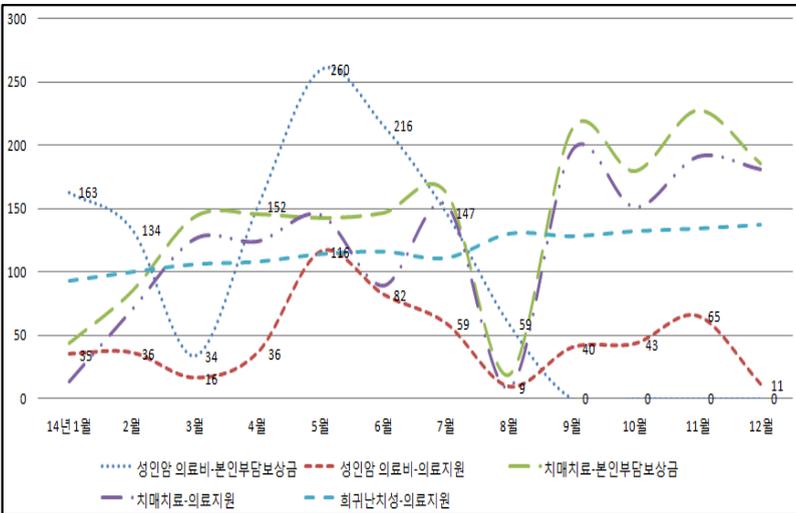
〈표 4-10〉 차상위계층 의료 지원 6개 사업 중복수급 방지 유형

순번	기준사업	중복사업	비고
1	긴급복지의료지원	의료급여본인부담금보상제	사전·사후
2		의료급여본인부담금상한제	사전·사후
3	성인암환자의료비지원	긴급복지의료지원	사전·사후
4	소아암환자의료비지원	긴급복지의료지원	사전·사후
5	장애인의료비지원	희귀난치성질환자의료비지원	사전·사후
6		성인암환자의료비지원	사전·사후
7		소아암환자의료비지원	사전·사후
8	치매치료관리비지원	치매치료관리비지원	자체차단(건보)
9		긴급복지의료지원	자체차단(건보)
10		의료급여본인부담금보상제	사전·사후
11		의료급여본인부담금상한제	사전·사후
12	희귀난치성질환자의료비지원	긴급복지의료지원	사전·사후

차상위계층을 위한 의료지원사업 중 성인암환자의료비지원사업은 차상위계층 본인부담보상금을 동시에 수급 받을 수 없음에도 불구하고 ‘14

년 5월 기준 중복수급 의심 건수는 260건이 도출되었다. 그리고 치매치료관리비지원사업과 긴급복지의료지원사업 또한 동기간 동안 중복하여 받을 수 없음에도 불구하고 중복수급 의심 건수가 '14년 11월 기준 228건이 도출되었다. 사업간 관계를 기준으로 살펴볼 때 치매치료관리비지원사업과 본인부담보상금사업이 가장 많은 의심건수가 도출되었으며, 이는 '14년 기준 1년 동안 1,698건이 사회보장정보시스템을 통해 건강보험공단으로 통보되었다. 이와 같은 중복수급 의심 건수는 중복수급을 받았다는 확정 건수이기 보다는 제한된 정보내에서 판단할 수 있는 중복의심 건수이기 때문에 실질적으로 중복수급이 발생하였다고 확정지을 수는 없다. 하지만, 이와 같은 중복유형이 시스템을 통해 관리되고 있기 때문에 이에 대한 실효성을 제고하기 위해서는 시스템 간 중복수급 방지를 위해 필요한 정보를 연계가 절실히 필요하다.

[그림 4-4] 차상위계층 주요 의료지원사업 중복의심 건 수







제5장

차상위계층 지원사업 체계화를 위한 원칙 및 방안

제1절 차상위계층 지원사업 체계화의 방향과 원칙

제2절 차상위계층 지원사업 선정기준과 선정방식의
체계화 방안

제3절 차상위계층 지원사업 사후관리의 체계화 방안



5

차상위계층 지원사업 << 체계화를 위한 원칙 및 방안

제1절 차상위지원사업 체계화의 방향과 원칙

국민기초보장제도의 욕구별 급여체계로의 개편을 계기로, 부처별로 분산되어 통일된 기준 없이 시행되고 있는 다양한 차상위지원사업과 제도에 대한 조정의 필요성이 제기되고 있다. 본 장에서는 차상위계층 지원제도의 특성과 지원사업의 현황에 대한 지금까지의 논의를 기초로, 차상위계층의 지원사업을 체계화하기 위한 방향과 원칙을 다음과 같이 제시해 보고자 한다.

1. 차상위계층 우선지원의 원칙

차상위계층 지원제도는 부양의무자기준과 재산의 소득인정액 기준의 엄격한 설정에 의해 기초보장수급을 받지 못하는 비수급빈곤층을 포함한 잠재적 빈곤층을 빈곤으로부터 보호하기 위한 제도이다. 제3장의 현황분석 결과, 차상위계층 지원제도 내에서 급여의 쏠림현상이 존재함을 확인할 수 있었다. 차상위계층 지원사업의 1/3이상은 기초수급자와 차상위계층을 동시에 대상으로 한 사업으로 구성되어 있었으며, 다수의 사업들이 지원의 우선순위선정과 차등적 지원수준을 통해서 수급자와 비수급차상위계층 사이의 차이를 두고 있는 것으로 나타났다. 예컨대, 스포츠 강좌 이용권, 영구임대주택 공급사업 등의 차상위계층 지원사업들이 실질적으로는 수급자에게 우선순위를 부여하거나 보다 많은 혜택을 제공하고 있다.

이와 같은 복지지원급여의 쏠림현상은 수급자와 비수급 차상위계층 사이의 형평성의 문제로만 한정되지 않는다. 법정차상위 지원제도는 취약계층의 지원에 집중해 있으며 장애인, 한부모, 만성질환 또는 희귀난치성 질환환자에 해당하지 않는 일반 차상위계층이 지원을 받을 수 있는 제도는 자활지원제도 뿐이다 (이혜원 2012, p.27). 법정차상위의 범주에 들지 않는 사각지대에 있는 잠재적 빈곤가구를 발굴하는 것을 목적으로 하는 우선돌봄 차상위지원사업은 이러한 법정차상위제도의 한계를 극복하려는 노력으로 해석될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 현황분석의 결과는 법정차상위로 자격제한을 두지 않는 59%에 달하는 저소득층 지원사업들 중 긴급지원제도, 기초연금, 노인장기요양보험 등의 노인지원사업, 장애아가족양육지원, 장애인연금 등 장애인 지원사업, 학업중단 청소년과 보호자가 없는 청소년을 대상으로 하는 청소년특별지원사업 등 특정대상을 위한 사업들을 제외하면 일반 차상위계층을 위한 지원사업은 학자금, 주거, 자활지원¹⁰⁾ 등으로 국한되어진다. 따라서, 차상위계층을 차상위사업의 우선순위 대상으로 재조정하는 것은 차상위 지원사업들의 고유의 기능과 역할을 효과적으로 수행할 수 있게 하며 기초생활 급여 밖 자원의 효과적인 분배효과를 높일 수 있다. 즉, 급여의 쏠림현상을 개선함으로써 차상위계층 내에서 보다 큰 욕구를 가진 취약계층인 법정차상위가구에 대한 지원을 강화하고, 현행 차상위계층 지원사업으로부터 사각지대에 있는 일반 차상위계층에 대한 지원과 보호를 확대할 수 있게 될 것이다.

10) 자활급여는 자활에 필요한 자금의 대여, 직업훈련 및 그 훈련에 필요한 준비금수당식비 등의 지원, 취업알선 등의 제공, 유급의 자활근로기회 제공, 창업지원, 자산형성지원 등을 포함하는데, 사업의 대부분이 생활비에 대한 지원이 아니라 자활을 위한 지원에 국한된다. 또한 자활근로사업의 우선순위는 생계급여의 조건부수급자에게 부여되도록 규정하고 있기 때문에 차상위계층에 대한 지원은 후순위가 된다 (손윤석 2014, p.359-360).

2. 욕구별 급여제공의 원칙

현행 차상위계층 지원사업은 부처별로 통일된 지원기준과 선정기준 없이 시행되고 있기 때문에 중복지원과 수급의 문제, 지원의 불균형 등이 계속적으로 문제제기 되어 왔다 (이만우 외 2011). 특히, 국민기초생활보장법의 개편이후 욕구별 특성에 따라 기초급여의 선정기준이 다양하게 재조정됨에 따라 차상위계층을 구분하는 기준선 (중위소득 50%이하)의 실질적 의미는 약화될 전망이다. 이러한 상황에서, 기존의 차상위계층 지원사업들의 급여와 지원기준의 조정과 체계화 작업은 매우 중요하다. 급여제공의 기본원칙은 모범인 국민기초생활보장법의 방향에 따라 욕구별 특성을 기준으로 다양화해야 한다는 점이다.

욕구별 급여의 특성에 따라, 차상위지원 급여서비스는 생계, 에너지급여와 같은 기초소득보장성 급여, 교육과 의료, 주거와 같이 공공성이 강한 보편급여, 그리고 기타 사회서비스로 나눌 수 있다 (이선우 2011; 이태진 외 2012). 첫째, 기초소득보장성 급여에는 생계욕구와 관련된 급여가 포함되며 기초보장급여를 통해서 지원받는 기초수급자들보다는 비수급차상위계층을 우선수급대상으로 선정해야 한다. 예를 들면, 차상위계층의 생계욕구를 지원하는 사업들은 양곡할인, 기초연금, 근로장려세제, 긴급복지지원의 생계지원 등이 있다. 생계욕구와 관련한 차상위계층 지원사업들은 보다 엄격한 재산과 소득기준의 적용이 필요하다.

둘째, 공공성이 강한 보편급여는 의료, 교육, 주거욕구 등 국민들이 충족시켜야 할 최소한의 욕구에 해당하며, 이상적으로는 이러한 기본적인 급여에 대해서는 무상지원이 바람직하다. 자원의 한계에 따라 일정한 선정기준을 두고 제한할 수 있지만, 소득과 자산기준은 타 급여유형보다 높게 책정되는 방향으로 발전해나가야 할 것이다.

셋째, 기타 사회서비스는 수급대상의 대상자 특성 및 가구특수성을 반영하여 제공되는 급여 또는 서비스를 포함한다. 노인, 장애인, 한부모 가구는 더욱 빈곤의 위험에 취약한 대상자로서, 실업자, 저임금근로자 등의 일반 차상위계층 대상자보다 높은 욕구를 가지고 있으며 보다 나은 기회와 급여를 제공하는 것이 필요하다.

제2절 차상위계층 지원사업 선정기준과 선정방식의 체계화 방안

체계화방안의 핵심은 욕구별 급여체계로의 전환에 기초하여 차상위계층 지원사업의 선정기준과 선정방식을 욕구별로 조정하는 것이다. 물론 다양한 차상위계층 지원사업의 대상자 선정을 위한 단일한 척도를 마련하고 선정방식을 표준화하는 것은 어렵다. 그러나 동일한 욕구와 대상자 특성을 가지고 있는 사업들의 합리적인 선정기준과 선정방식에 대해 검토하는 것은 복지급여의 사각지대를 해소하고 보다 많은 비수급 빈곤층과 저소득층에 대한 지원을 확대하는 데 있어서 매우 중요하다.

본 보고서의 현황분석 결과는 13개 부처 91개 차상위계층 지원사업의 대상자 선정기준과 선정방식이 다양하다는 것을 확인시켜준다. 본절에서는 이러한 선정기준과 방식의 다양성을 각 욕구유형별로 나누어 문제점과 체계화방안을 검토하기로 한다. 대상자 선정의 재산기준과 방식과 관련하여, 보건복지부와 한국보건사회연구원이 공동으로 발간한 이태진 외(2012) 연구¹¹⁾에서 제시하고 있는 재산기준의 적용원칙에 대한 논의를 참고하여 각 욕구영역별 선정기준과 방식에 대한 조정방안을 검토할 것이다. 「빈곤정책 제도개선방안 연구」에 따르면, 자영업자의 비율이 높은

11) 이태진 외(2012). 빈곤정책 제도개선 방안 연구, 보건복지부-한국보건사회연구원.

우리나라에서 재산조사가 소득파악의 부정확성을 교정하는 효과가 있으며, 그 적용방식은 급여의 특성에 따라 달라져야 한다. 예를 들면, 공공성이 강한 보편적 급여는 재산기준의 고려가 불필요하며, 급여의 수준이 낮거나 일회적 단기적 급여의 경우 재산조사 기간 및 행정비용을 고려할 때 재산조사의 효율성이 낮다. 반면, 급여의 수준이 높거나 지속적 지원을 제공하는 급여의 경우 재산조사가 필요하다.

1. 기초보장성 급여

〈표 5-1〉에 따르면, 생계관련 차상위계층 지원제도는 긴급복지지원제도의 생계관련 지원, 노인, 장애인, 한부모가구에 대한 지원이 주를 이루며, 일반 차상위계층을 대상으로 한 지원은 지극히 한정적인 것으로 나타났다. 저소득층 아동을 위한 학교급식, 학교우유 지원을 제외하면 근로장려세제, 양곡할인과 저소득층 양곡할인 사업에 그치고 있는 실정이다. 기초생활보장제도의 개편기준은 중위소득 28%이하로 변경되었으며 대상자의 범위는 확대되지 않고 오히려 축소될 예정이다. 따라서, 차상위계층의 생계지원을 위해서 우선적으로 필요한 일은 기초보장의 생계급여에 이미 포함되어 있는 항목의 급여(예를 들면, 저소득층 연탄보조사업 등 에너지관련 급여서비스)를 수급자가 아닌 차상위계층을 대상으로 우선지원 하는 것이다(이태진 외, 2012).

〈표 5-1〉 생계관련 급여서비스의 선정기준 및 선정방식

급여서비스명		선정기준		선정방식
생계육구				
1	(긴급복지지원) 사회복지시설이용지원	최저생계비	150% 이하	소득, 재산
2	(긴급복지지원) 생계지원	최저생계비	120% 이하	소득, 재산
3	(긴급복지지원) 장제비지원	최저생계비	150% 이하	소득, 재산
4	(긴급복지지원) 해산비지원	최저생계비	150% 이하	소득, 재산
5	장애수당	최저생계비	120% 이하	소득인정액
6	장애아동수당	최저생계비	120% 이하	소득인정액
7	(청소년한부모지원)가구 자산형성자금지원	최저생계비	150% 이하	소득인정액
8	근로장려세제	별도기준	단독가구:1,300만원 홀벌이가구:2,100만원 맞벌이가구:2,500만원	소득(원천)
9	기초연금	별도기준	단독가구:870,000 원 부부가구:1,392,000원	소득인정액
10	장애인생활시설실비입소 이용료지원	전년도 도시 근로자가구 월평균 소득	100% 이하	소득, 재산
11	장애인연금	별도기준	단독가구:68만원 이하 부부가구:108.8만원이하	소득인정액
12	양곡할인	X	X	자격
13	(노인장기요양보험)시설 급여	X	X	자격
14	저소득층자녀학교급식비 지원사업	X	X	자격
15	학교우유급식	X	X	자격
16	한센인 피해자지원	X	X	자격
에너지육구				
17	(긴급복지지원) 연료비 및 전기요금	최저생계비	150% 이하	소득, 재산
18	저소득층 연탄보조사업 (쿠폰보조)	X	X	자격
19	저소득층에너지효율개선 사업	X	X	자격
총합계				19

선정기준과 관련하여, 대부분의 급여서비스가 최저생계비를 기준으로 하였으며, 근로장려세제, 기초연금, 장애인 연금은 별도의 기준선을 두었고, 나머지 1개 사업이 전년도 도시근로자 가구 월평균 소득을 기준으로 활용하고 있다. 이러한 기준선은 국민기초생활보장법의 개정에 따라 기준중위소득을 기준으로 50% (최저생계비 기준 125%) 수준으로 전환되어야 한다. 대상자 선정방식에 있어서, 긴급복지지원제도에서는 소득, 재산 기준을, 나머지의 대부분의 사업들은 소득인정액을 기준으로 하고 있다. 주거급여가 분리되는 개별적 급여체계 하에서는 현행 소득인정액을 그대로 적용하기보다는 재산 상한선 (cut-off) 방식을 도입하는 것을 고려해볼 수 있다. 재산을 소득환산율로 환산하여 소득으로 처리하는 소득인정액 산정방식의 한계로 인해 저소득 자가소유자가 지원을 받지 못하는 문제점이 존재해왔다. 장애인, 노인, 아동 등 빈곤에 보다 취약한 차상위계층을 제외한 일반 차상위계층을 위한 생계관련 급여서비스는 매우 제한적이며, 이들 급여서비스는 엄격한 재산조사를 필요로 하지 않는다.

2. 보편급여

가. 교육관련 급여

지금까지 차상위계층이 받을 수 있었던 교육관련 급여서비스는 긴급복지지원 교육지원, 한부모가족의 자녀를 위한 교육비지원, 장애인 가족을 위한 교육지원사업 등이 있으며, 학자금지원과 방과후 교육지원 등을 포함한다 (<표 5-2> 참조). 선정기준은 최저생계비와 소득분위 방식이 주로 활용되었다. 최저생계비를 기준으로 하여 120%이하 (방과후학교자유수강권)로부터 130% 이하 (장애인 자녀 학비지원, 한부모가족자녀 교육비지원), 150%이하(긴급복지지원, 고교학비지원 등)으로 분포되어 있다.

소득분위를 활용하고 있는 사업은 국가장학금(소득분위 8분위)과 든든학자금대출, 국가근로장학금 (7분위 이하)이다.

〈표 5-2〉 교육관련 급여서비스의 선정기준 및 선정방식

급여서비스명	선정기준	선정방식	
1 (긴급복지지원)교육지원	최저생계비	150% 이하	소득, 재산
2 (청소년한부모지원)고교생교육비 지원	최저생계비	150% 이하	소득인정액
3 고교 학비 지원	최저생계비	150% 이하	소득인정액
4 장애인자녀학비지원	최저생계비	130% 이하	소득인정액
5 한부모가족자녀 교육비 지원	최저생계비	130% 이하	소득인정액
6 방과후학교자유수강권	최저생계비	120% 이하	소득인정액
7 시청각장애인 부모자녀 언어발달 지원	전국가구월평균소득	100% 이하	자격+건보료
8 국가근로장학금	소득분위	7분위	건보료
9 국가장학금(I, II 유형) 등록금및기초생활수급자생활비지원	소득분위	8분위	소득인정액
10 든든학자금대출	소득분위	7분위	건보료
11 일반상환학자금대출	소득분위	4분위	건보료
12 초·중고 학생 교육정보화 지원	X	X	자격
13 국가보훈대상자학습보조비지급	X	X	미조사
14 국가우수장학금(이공계) 등록금및기초생활수급자생활비지원	X	X	미조사
15 국가우수장학금(인문사회계) 등록금및기초생활수급자생활비지원	X	X	미조사
16 여성장애인(교육)지원사업	X	X	미조사
총합계			16

이처럼, 대부분의 교육관련 급여서비스는 차상위계층 기준 최저생계비 120%보다 높지만, 우선지원 대상은 기초생활 수급자 자녀이거나 부분적으로 지원에 제한을 두는 경우가 대부분이다. 예를 들면, 국가장학금의 경우, 등록금 지원은 소득분위 8분위 이하이지만 생활비 지원대상은 기초생활수급자로 선정기준의 제한을 두고 있으며, 기초 수급자를 포함하

는 저소득층 학비지원사업과 방과후 학교 자유수강권 등에서 우선지원은 기초수급자에게 집중되어 있다.

교육은 모든 국민의 권리이며 동등한 출발을 위한 공공재이다. 교육욕구에 대응한 급여서비스의 규모와 지급대상의 확대 필요성에 대한 인식이 높아짐에 따라, 기초보장 교육급여는 최저생계비 기준 100%이하로부터 기준중위소득 50%이하로 상향조정되었다. 개편에 따라 새롭게 조정된 교육급여 기준선은 차상위계층의 기준선과 동일하며, 이는 소득인정액이 중위소득 50%이하인 차상위계층이 기초보장의 교육급여를 수급할 수 있게 되었다는 것을 의미한다. 급여선정방식은 소득분위를 기준으로 하고 있는 2개의 학자금대출 사업이 건강보험료를, 국가장학금, 방과후 학교 자유수강권, 장애인자녀학비지원, 한부모가족 자녀학비지원사업은 소득인정액을, 긴급복지지원의 교육지원은 소득, 재산을 기준으로 하고 있다. 장기적으로 교육관련 급여서비스는 교육복지 수요 잠재층의 교육욕구를 고려하여 확대실시 되어야 하며, 이 때 수급자의 자격요건에서 재산기준의 적용조건의 완화 또는 폐지를 검토할 필요가 있다 (강신욱 외, 2012).

나. 의료관련 급여

차상위계층 실태조사에 의하면 빈곤으로 추락하는 주된 원인이 의료이며, 비수급빈곤층과 차상위계층이 지원을 가장 필요로 하는 욕구분야이다. 개편되는 기초생활보장제도에서 의료급여는 중위소득 40%로 선정기준이 조정되었으나, 이는 최저생계비 기준으로 100%에 해당하기 때문에 수급대상자의 변화는 없을 것으로 보인다. 의료급여는 소득역전이 발생하는 가장 큰 부분이다. 수급자의 대부분이 노인, 장애인, 만성질환자 등

으로 구성되어 있기 때문에 기초수급자의 1인당 의료급여 수급액은 20만 원을 훨씬 초과하는 것으로 알려졌다 (이태진 외 2012, p.135).

현행 차상위계층을 위한 의료관련급여서비스는 노인, 장애인 등 특정 취약계층을 위한 사업들이나 암환자 또는 희귀난치성 질환자 등 특정질 환보유자를 위한 지원사업이 주를 이루고 있다. 예컨대 차상위계층 노인을 위한 의료지원사업들에는 노인안검진 및 수술, 노인인지보철, 치매치료관리비지원, 노인장기요양보험제도를 통한 재가복지지원 등이 있으며, 장애인 의료비지원 사업들에는 장애인 진단비 및 검사비, 발달재활서비스 등이 있다. 반면, 일반 차상위계층의 의료욕구를 지원하는 프로그램은 차상위층 본인부담 경감지원사업이 거의 유일하다. 장기적으로 기초보장 제도를 통한 의료급여지원 대상이 지금보다 확대되어야 할 것이며, 현재의 차상위 본인부담금 경감대상자 지원 사업은 점차로 의료급여내로 해소되는 방향으로 조정되어야 한다.

의료관련 급여서비스의 선정기준을 살펴보면, 최저생계비기준 120%이하가 가장 많으며 300%이하까지 기준선이 다양한 것으로 나타났다. 발달재활서비스, 미숙아 및 선천성이상 아동의료비지원 서비스, 치매치료관리비지원사업이 전국가구원평균소득을 활용하는 급여서비스에 속한다. 선정방식으로 구분하면 크게 소득인정액과 건강보험료를 사용하는 방식으로 대별되어 나타난다. 업무의 효율성과 형평성 등을 고려하여 어떠한 방식으로 재산기준을 선정방법에 적용시킬 것인지에 대한 합의가 필요하다.

〈표 5-3〉 의료관련 급여서비스의 선정기준 및 선정방식

	급여서비스명	선정기준	선정방식
1	(긴급복지지원)의료지원	최저생계비	150% 이하 소득, 재산
2	(암환자의료비지원사업)성인암환자의료비지원	최저생계비	300% 이하 건보료
3	(영유아사전예방적건강관리사업)	최저생계비	200% 이하 자격+건보료

급여서비스명	선정기준	선정방식	
신생아의난청진단의료비지원			
4 (청소년특별지원)건강지원	최저생계비	180% 이하	소득인정액
5 가사간병방문도우미사업	최저생계비	120% 이하	자격
6 차상위본인부담경감지원	최저생계비	120% 이하	소득인정액
7 희귀난치성질환자의료비등지원	최저생계비	120% 이하	미조사
8 발달재활서비스	전국가구월평 균소득	150% 이하	자격+건보료
9 (영유아사전예방적건강관리사업) 미숙아및선천성이상아등의료비지원	전국가구월평 균소득	150% 이하	건보료+미조사
10 치매치료관리비지원	전국가구월평 균소득	100% 이하	자격+건보료
11 (노인안검진 및 개인수술) 노인개 안수술	X	X	미조사
12 (노인장기요양보험)기타재가급여	X	X	자격
13 (매체활용능력증진 및 역기능해소) 청소년인터넷게임중독치료비지원	X	X	자격
14 노인의치보철	X	X	자격
15 장애인보조기구교부	X	X	자격
16 장애인의료비지원	X	X	자격
17 장애인진단비및검사비지원	X	X	자격
총합계			17

다. 주거급여

차상위계층은 과중한 주거비부담과 열악한 주거수준 등 심각한 주거빈곤을 경험하고 있으며 주거보장은 가장 기본적인 국민의 권리영역에 속한다. 대부분의 서유럽국가에서 주거급여는 차상위계층을 포함하는 수준으로 확대되어 있거나, 차상위와 그 이상의 가구를 위한 별도의 주거수당 제도가 존재한다(이태진 외, 2012).

우리나라에서의 차상위계층을 위한 주거관련 지원사업은 영구임대주택, 국민임대주택 공급, 장기전세주택, 저소득 가구전세자금 지원이 있다. 전년도 도시근로자가구 월평균 소득을 기준으로 영구임대주택은 50%이하, 국민임대주택은 70%이하, 장기전세주택은 150%이하 기준을 적용하고 있다 (<표 5-4> 참조). 이 중, 영구임대주택공급사업은 기초수

급자에게 우선순위가 부여되는 사업으로 실질적인 차상위계층을 위한 주거욕구 지원사업이라고 하기 어렵다. 영구임대주택 공급에 있어서 노인과 장애인 등 취약한 차상위계층이 기초수급자와 동등하게 고려되도록 재조정되어야 한다.

〈표 5-4〉 주거관련 급여서비스의 선정기준 및 선정방식

급여서비스명	선정기준	선정방식
(긴급복지지원)주거지원	최저생계비	150% 이하 소득, 재산
저소득가구전세자금지원	최저생계비	200% 이하 소득(원천)
국민임대주택공급	전년도 도시근로자가구 월평균 소득	70% 이하 소득, 재산
영구임대주택공급	전년도 도시근로자가구 월평균 소득	50% 이하 자격+소득, 재산
장기전세주택	전년도 도시근로자가구 월평균 소득	150% 이하 소득, 재산
농어촌주택개량 자금지원	기타(별도기준)	X 기타
총합계		6

3. 기타 사회서비스

가. 자활급여

국민기초생활보장법은 차상위계층에 대해서 급여지급보다는 자활지원을 통한 빈곤탈피에 중점을 두어왔다(손운석 2014). 국민기초생활보장법 시행령 제 5조의 3에서는 차상위계층을 위한 자활급여의 적용을 규정하고 있으며, 자활지원의 구체적인 내용은 자활에 필요한 자금의 대여(제 17조), 직업훈련 및 그 훈련에 필요한 준비금,수당, 식비 등의 지원(제 18조), 취업알선 등의 제공(제 19조), 유급의 자활근로기회 제공(제 20조), 창업지원(제 21조), 자산형성지원(제 21조의 2) 등을 포함한다. 또한 개정된 국민기초생활보장법에서는 고용촉진(제 18조의 2)과 자산형성지원 (18

조의 4) 대상을 기존의 기초수급자에서 차상위자를 포함하는 것으로 확대되었다¹²⁾. 그러나, 차상위계층은 자활장려금의 대상에서는 제외되며 자활근로사업 참여시 생계급여의 조건으로 자활근로를 하는 조건부수급자보다 우선순위에 뒤진다. 차상위계층을 위한 자활지원사업들이 성공하기 위해서는 차상위계층의 생계, 의료, 교육, 주거 등 기본적인 생활의 욕구에 대한 사회 경제적 지원과 보호가 동시에 이루어져야 한다.

기초보장제도의 자활지원과 함께, 기타 차상위계층을 보호하기 위한 자활지원사업에는 장애인 자립자금대여, 장애인 일자리지원 등 장애인을 대상으로 하는 급여서비스, 여성 새로일하기 센터지원, 고학력 경력단절 여성취업지원 등 여성을 대상으로 하는 급여서비스, 희망리본사업, 희망카움통장, 취업성공패키지 지원 등 일반 차상위계층을 위한 자활지원 급여서비스들이 있다. 이들 사업은 최저생계와 전국가구월평균소득을 선정기준으로 삼고 있으며, 선정방식은 소득인정액이 가장 많이 사용되었고 저소득층생업자금은 소득과 재산을 기준으로 활용하고 있다.

〈표 5-5〉 자활관련 급여서비스의 선정기준 및 선정방식

급여서비스명	선정기준	선정방식
1 (자활사업)자활근로	최저생계비	120% 이하 소득인정액
2 장애인자립자금대여	최저생계비	300% 이하 소득인정액
3 저소득층생업자금	최저생계비	150% 이하 소득, 재산
4 희망리본사업	최저생계비	120% 이하 자격+소득인정액

12) 제18조의2(고용촉진) ① 보장기관은 수급자 및 차상위자의 고용을 촉진하기 위하여 상시근로자의 일정비율 이상을 수급자 및 차상위자로 채용하는 기업에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제18조제3항 각 호에 해당하는 지원을 할 수 있다 <개정 2014.12.30.>

제18조의4(자산형성지원)

① 보장기관은 수급자 및 차상위자가 자활에 필요한 자산을 형성할 수 있도록 재정적인 지원을 할 수 있다. <개정 2014.12.30.>

② 보장기관은 수급자 및 차상위자가 자활에 필요한 자산을 형성하는 데 필요한 교육을 실시할 수 있다.

급여서비스명	선정기준	선정방식
5 희망키움통장	최저생계비	120% 이하 소득인정액
6 공공산림가꾸기	전국가구월평균소득	60% 이하 기타
7 산림서비스도우미	전국가구월평균소득	60% 이하 기타(선정기준 상이)
8 산림재해모니터링	전국가구월평균소득	60% 이하 기타
9 장애인복지일자리지원	기타	X 기타(별도기준)
10 취업성공패키지지원(취업성공 수당, 참여수당, 생계지원수당)	기타(세부사업별 상이)	X 기타(선정기준 상이)
11 여성새로일하기센터지원(새일 여성인턴운영)	X	X 미조사
12 고학력경력단절여성취업지원	X	X 미조사

나. 기타서비스

최근 복지패널조사를 이용한 근로능력 빈곤층의 경제활동 실태에 대한 분석 결과에 따르면, 가사, 양육, 간병 등의 부담 때문에 비경제활동상태에 있는 근로능력자의 비중이 37%~49%에 이른다(강신욱 외 2012, p.131). 이러한 연구결과는 차상위계층의 경제활동 참여를 높이기 위해서는 이들의 근로여건 조성을 위한 사회서비스 제공이 필요함을 시사해 준다. <표 5-6>는 문화, 돌봄, 정보통신 등의 욕구영역으로 구분되는 다양한 사회서비스의 선정기준과 선정방식을 보여주고 있다. 대부분의 사회서비스는 돌봄영역에 집중되는데, 돌봄서비스는 아동통합 서비스지원, 초등 돌봄교실, 방과후 돌봄서비스, 방과후 보육료 지원 등 저소득층 아동들을 위한 지원사업이 다수를 차지하고 있다. 다른 한편으로는 저소득층 노인을 위한 본인일부부담금지원, 장애인을 위한 활동지원, 국가유공자 재가복지 지원사업 등이 취약계층을 위한 돌봄서비스로 제공되고 있다. 보육지원의 경우 아이돌봄 지원사업과 청소년 방과후 아카데미 등의 사업이 시행되고 있으며 장애아와 한부모가족 아동을 위한 양육지원 급여서비스가 있다.

선정기준과 방식을 살펴보면, 보육 돌봄 지원서비스의 경우 전국가구 월평균소득, 최저생계비의 120%~130%를 기준으로 하고 있었으며 선정 기준은 자격기준이 가장 많은 것으로 나타났고 소득조사가 필요한 경우 건강보험료를 활용하는 방식이 주를 이루었다. 이러한 결과를 통해, 사회서비스의 지원대상 범위는 차상위 또는 차상위 이상으로 확대되었으며, 그 선정기준에 있어서도 기초적 보장 급여 또는 보편급여보다 완화된 기준이 적용되고 있음을 알 수 있다. 주로 바우처 방식이 활용되고 있는 사회서비스는 급여액이 낮거나 일시적인 급여인 경우가 많으며 따라서 재산기준을 적용하지 않고 간편한 소득조사방식을 활용하는 사업이 다수를 차지한다.

이상의 결과를 종합해 볼 때, 차상위계층을 위한 사회서비스 사업은 기본적인 보편적인 급여서비스를 기초로 자활지원·고용지원서비스와 연계하여 차상위층의 생활과 자립을 보장하는 데 있어서 중요한 역할을 한다. 따라서 장기적으로 현물, 바우처 방식의 보다 다양한 사회서비스를 개발하고 그 지원기준을 상향조정하여 비수급빈곤층과 차상위계층에 대한 지원을 확대하는 것이 필요하다.

〈표 5-6〉 기타 급여서비스의 선정기준 및 선정방식

급여서비스명		선정기준		선정방식
문화				
1	(통합문화이용권)문화누리카드	X	X	자격
돌봄				
2	(노인장기요양보험)저소득노인 본인 일부부담금 지원	최저생계비	120% 이하	건보료
3	국가유공자재가복지지원	가계지출비	•부양의무자 없는경우:100% •부양의무자 있는경우:200%	소득인정액
4	노인돌봄종합서비스	전국가구월평균소득	150% 이하	건보료
5	방과후돌봄서비스	전국가구월평균소득	70% 이하	자격+건보료
6	(노인장기요양보험)재가급여	X	X	자격
7	방과후보육료지원	X	X	자격
8	아동통합서비스지원(드림스타트사업)	X	X	자격
9	장애인활동지원	X	X	미조사
10	초등돌봄교실	X	X	자격
보육				
11	산모/신생아 건강관리사 지원사업	전국가구월평균소득	50% 이하	건보료
12	아이돌봄지원사업	전국가구월평균소득	100% 이하	건보료
13	장애아가족양육지원	전국가구월평균소득	100% 이하	건보료
14	한부모가족 아동양육비등 지원	최저생계비	130% 이하	소득인정액
15	청소년방과후아카데미	해당없음	해당없음	기관지원
정보통신				
16	(방송소외계층방송접근권보장사업)난청노인용수신기	X	X	자격
17	(방송소외계층방송접근권보장사업)자막방송수신기	X	X	자격
18	(방송소외계층방송접근권보장사업)화면해설방송수신기	X	X	자격
19	(정보격차해소지원사업)사랑의그린PC보급	X	X	자격
20	(정보격차해소지원사업)정보통신보조기기보급	X	X	자격
기타				
21	지역사회서비스투자사업	전국가구월평균소득	120% 이하	건보료
총합계				21

제3절 차상위계층 지원사업 사후관리의 체계화 방안

사회보장정보시스템에서는 행복e음 시스템과 범정부 시스템이 구축되어 있으며, 이는 주 활용기관에 따라 차이가 있다. 즉, 복지부 중심 지자체 수행 복지사업의 경우 대부분이 행복e음을 통해 집행 관리되고 있지만, 2012년부터 복지사업이 복지부만의 업무가 아니라 여러 부처에서 수행하고 있기 때문에 우리나라 사회보장사업을 통합적으로 관리하기 위하여 확대 범정부 시스템이 구축되었고, 타 부처 복지사업의 경우 범정부 시스템을 통해 사업이 집행되고 있다. 행복e음과 범정부간 정보공유는 통합DB를 통해 이루어지고 있지만, 신청부터 사후관리까지 모든 영역을 담당하는 행복e음과는 달리 범정부 시스템은 5개 유형으로 구분하여 해당 복지사업이 필요로 하는 정보를 지원하고 있기 때문에 복지대상자의 정보를 활용하는데 있어 한계가 발생하고 있다. 이로 인해 범정부 복지사업을 집행하는 과정에서 유사중복이 발생할 소지가 있다. 왜냐하면 행복e음의 경우 신청부터 조사 및 지급결정과 사후관리 전 업무처리 영역에서 모든 정보를 관리하고 있지만, 범정부 시스템의 경우 5개 영역으로 구분하여 시스템이 관리 운영되고 있어서 행복e음과 같이 통합적인 정보관리에 있어 한계가 있기 때문이다.

이를 해결하기 위해서는 범정부 시스템을 활용하는 복지사업의 신청 단계에서부터 실시간으로 중복 여부를 확인토록 하여 사후 확인 및 환수 등 업무 부담을 최소화할 수 있도록 시스템 기능개선이 필요하다. 물론 범정부 복지사업, 특히 사후정산이 이루어지는 의료지원관련 사업의 경우 전달체계와 대상자 관리가 매우 복잡하다. 이를 위해서는 중복수급 개선을 위한 단계적인 시스템 개선이 필요하다. 즉, 범정부 시스템을 통해 집행되는 사업이라고 할지라도 건강보험공단 등 복지부 사업 영역에서

이루어지는 사업을 중심으로 단기적인 시스템 기능개선이 필요하며, 중장기적으로 타부처 복지사업에 대한 중복방지 기능개선과 정보공유 및 활용에 대한 대안 또한 필요하다. 특히 범정부 복지사업간 중복방지 강화를 위해서는 범정부 사업의 자격, 수급이력 정보뿐만 아니라 신청정보, 결정정보 등 업무처리 단계별 정보 연계 및 활용 범위 확대가 필요하다.

아울러 범정부 시스템에서 관리 운영되는 복지사업의 업무처리, 즉, 신청-조사-결정-지급-사후관리 단계별 정보를 실시간으로 확인 할 수 있도록 통합DB를 구축하고 담당자가 편리하게 사전 중복확인을 하도록 각 기관 정보시스템 개선이 필요하다. 예를 들어 설명하면, 범정부 의료지원 복지사업의 중복수급 방지를 위해 건강보험공단과 범정부시스템간 연계가 필요한 정보는 입원기간, 급여·비급여·본인부담액, 질병명, 상병코드 등에 대한 정보가 필요하다. 하지만 현재 개인정보보호 문제로 인해 연계 활용의 한계가 있어, 범정부시스템에서는 단순 의료지원사업 중복수급 의심정보를 해당 기관으로 통보해 주는 업무를 수행하고 있다.

현재 중복방지 시스템의 실효성을 담보하고 효율성을 제고하기 위해서는 실질적인 대안마련이 필요하다. 즉, 사회보장정보시스템을 중심으로 부처 간 또는 기관 간 정보관리 표준화에 대한 개선관리 기능 구축이 필요하며, 실시간 사전중복 체크 및 사후 중복수급에 대한 확인 기능개선이 필요하다. 그리고 사전·사후 중복수급 정보의 확대연계 및 중복방지 실적관리 기능 구축이 필요하다. 특히 중복수급의 사전차단을 통해 사후관리에 필요한 행정비용의 최소화가 필요하며, 무엇보다 중복수급 관리 및 모니터링에 필요한 행정인력의 업무로드에 대한 경감이 절실하다.



제6장 결론



이상의 논의를 종합하여, 본 장에서는 차상위계층 지원사업의 개선 방향을 다음과 같이 세 가지로 나누어 제시하고자 한다.

1. 차상위계층 지원대상의 명확화

분류방식에 따라 그 수에 차이가 있지만, 본 보고서에서 중점을 둔 차상위계층 지원 제도는 116개에 이른다. 그 중에는 차상위계층만을 대상으로 하는 프로그램도 있지만 상당수의 프로그램은 차상위계층을 포함하여 그 이상의 소득계층도 대상으로 삼고 있다. 여기서 말하는 차상위계층은 최저생계비 120%이하의 소득을 가진 가구를 의미한다.

통합급여체계에서 최저생계비의 120% 수준으로 일률적으로 차상위계층을 산정하던 방식은 개별급여체계에서는 더 이상 유지될 수 없다. 그러나 개별급여체계에서도 「기초보장급여를 받지 못하는 저소득계층으로서 욕구충족 정도가 기초보장수급가구와 유사하거나 더 열악한 가구」가 현실적으로 존재하는 한 이들을 정책대상으로 포착하는 '차상위계층'의 개념은 여전히 유용하다.

개별급여체계에서 우선적으로 해결해야 할 과제는 각 욕구 영역별로 차상위계층을 가려내는 소득기준선을 설정하는 것이다. 물론 영역별 차상위계층을 가려내는 기준선이 항구적일 수는 없다. 시간의 흐름에 따라 유동적이겠지만 정해진 기간(예: 3년 혹은 5년) 내에서는 그 기준선이 일정하다는 가정 하에 욕구 영역별 차상위계층을 가려내는 소득기준선을

설정하는 작업이 먼저 진행되어야 한다.

예컨대 중위소득 30%를 기준선으로 사용하는 생계급여 영역의 경우 과연 중위소득 30% 이상의 모든 소득가구에서 생계욕구를 온전히 충족하고 있는지 확인해 보아야 한다. 만약 중위소득 30%를 초과하여 일정 수준까지는 (예: 중위소득 35% 수준) 생계욕구를 제대로 충족하지 못하는 빈곤가구가 널리 존재하고 있다면 그 범위까지 생계급여 영역의 차상위계층으로 될 가능성이 높다.

각 욕구 영역에서 차상위계층이 어디까지인지 선형적으로는 알 수 없으며, 단지 실태조사에 의하여 사후적으로 파악될 수 있다. 따라서 새로운 기초생활보장법에 의해 개별급여가 시행되고 나면 우선적으로 행할 정책적 과업은 실태조사를 통해 차상위계층의 범위와 규모를 보다 명확하게 밝히는 일이다. 이러한 실태조사 결과를 바탕으로 차상위계층 지원사업의 대상을 명확하게 설정할 수 있게 될 것이다. 이것은 각 욕구 영역별로 정부의 적극적인 추가 개입이 필요한 사각지대의 규모를 밝히는 것을 뜻하며, 이 집단에 초점을 둔 순수한 의미의 '차상위계층 지원정책' 개발이 촉발될 것임을 의미한다.

2. 대상자 선정기준 통일

제5장에서 논의한 바처럼, 현행 차상위계층 지원사업의 선정기준과 선정방법의 조정이 필요하며, 차상위계층 우선지원의 원칙에 따라 욕구별 특성을 고려해서 체계화되어야 할 것이다. 돌봄, 자활 등의 다양한 사회서비스나 급여액이 낮거나 일시적인 급여의 경우 행정비용과 행정효율성 등을 고려할 때 재산기준의 적용이 불필요하다. 반면, 생계나 주거지원과 같이 지속적이고 높은 수준의 급여가 제공되는 지원사업의 경우 재산기

준의 적용은 필요하다.

재산기준에 대한 고려가 필요한 차상위 지원사업의 경우, 재산기준적용방식은 세 가지로 나눌 수 있는데, 건강보험료, 소득인정액, 재산 상한선(Cut-off)을 활용한 방식이 있다. 첫째, 건강보험료를 활용한 방식인데, 개별 가구에 대한 직접적인 자산조사가 불가능한 중앙정부 부처가 가구의 경제력을 기준으로 프로그램 수급권을 부여하여야 할 경우 비교적 쉽게 가구의 경제력 수준을 판단하는 수단으로 활용할 수 있는 장점이 있다. 그러나 건강보험료는 기준의 이중성으로 인한 형평성의 문제를 가지고 있다. 지역가입자는 소득과 재산을 모두 고려하여 보험료 납부액이 결정되지만 직장가입자는 소득만을 기준으로 보험료 납부액이 결정되기 때문이다. 또한 한 가구 내에 복수의 소득자가 있으면 각각 보험료를 납부함으로써 가구의 경제력과 가구원이 납부한 건강보험료가 반드시 비례하는 것은 아니기 때문에, 가구의 경제력을 반영하는 지표로서 정확성이 현저히 떨어진다.

반면, 소득인정액은 재산과 부채까지 고려하여 경제력을 측정한다는 점에서 가구의 경제력을 실제에 가깝게 측정할 수 있는 장점을 가지고 있다. 그러나 재산을 소득으로 환산할 때 사용하는 소득환산율이 적정하지 않을 경우 소득인정액은 가구의 경제력을 왜곡할 가능성도 있다. 예컨대, 재산의 소득환산액으로 인해 소득이 낮은 자가소유자의 경우 실제로 빈곤하지만 지원을 받지 못하는 문제점이 존재한다. 그리고 가구의 소득인정액을 산정하려면 상당한 행정력이 소모된다는 단점도 을 가지고 있다.

마지막으로, 재산상한선 (cut-off)방식은 주거용 재산과 현금, 예금 등의 비주거용 재산을 분리하여 비주거용 재산을 기준으로 일정한 상한선 (cut-off)을 설정하여 그 기준이하일 때 급여 또는 서비스를 제공하는 방식이다. 주거용 재산과 비주거용 재산에 대한 기준을 분리해야 하는데 이

에 따른 복잡성은 있으나 제도가 소득인정액 방식에 비해 간편하다. 또한 소득이 낮은 자가 소유자 및 빈곤한 전세거주자를 지원할 수 있다는 점에서 장점을 가지고 있다.

이와 같은 각 지표가 가진 특성들을 고려해볼 때, 건강보험료를 활용하는 방식보다는 소득인정액과 재산상한선을 사용하는 방식을 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 건강보험료의 경우에는 직장가입자의 재산정도는 전혀 반영되지 않기 때문에 실질적인 재산적용방식이라고 할 수 없기 때문이다. 예컨대, 「빈곤정책 제도개선방안 연구」(이태진 외 2012, p.166)에서 제안한 바와 같이, 수급대상자의 정확한 재산정도에 대한 고려를 필요로 하는 생계성 급여 또는 급여액이 높은 지속지원 급여의 경우에는 소득인정액 방식을, 교육, 의료 등 공공성이 높은 급여나 장애인, 노인, 한부모가구 등 빈곤취약계층을 위한 급여의 경우에는 재산상한선 방식을 적용할 수 있다.

3. 소득파악체계 정비

여러 중앙부처에서 주관하는 116개 차상위계층 지원정책은 다양한 경로를 통하여 시행되고 있다. 일선 기관을 관리하고 있는 중앙부처는 해당 일선 기관을 사용하고, 그렇지 못한 중앙부처는 주로 행정자치부 산하 지자체를 통하여 차상위계층 관련 사업을 수행하고 있다. 지자체를 통해 사업을 수행할 경우에는 이미 지자체에서 국민기초생활보장제도를 수행하면서 주민들에 대한 소득과 재산을 파악할 수 있는 인프라를 구비하고 있으므로 차상위계층 지원사업을 수행함에 있어 별다른 어려움이 없다. 그러나 지자체 외에 독자적인 일선 기관을 활용할 경우 자격관리를 위한 소득파악에 어려움을 겪고 있고 이를 해결하는 방안의 하나로서 건강보험

공단의 보험료 납부 정보를 활용하는 것이 있다. 가구의 경제력을 기준으로 수급자격 여부가 결정되고, 급여수준도 결정되는 차상위계층 지원 사업의 경우 잠재적 수급가구의 경제력은 한 곳에서 파악하고 이 정보를 관련 기관이 공유할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다. 특히 사회복지행정전산망이 정비되어지면 개별 가구의 소득을 하나의 정부기관에서 파악하고 이를 관련 기관에서 공유해 사용하는 것은 기술적으로 충분히 가능한 일이다. 이렇게 되면 각 부처의 사업수행기관이 수급신청가구에 대해 자산조사를 행하는데 소요되는 막대한 행정비용을 절감할 수 있게 될 것이다.



참고문헌 <<

- 강신욱 정은희 김수현 황덕순 박은경(2012). 기초생활보장제도 개편에 따른 저소득층 소득지원제도 발전방향. 한국보건사회연구원.
- 김병주(2011. 2). 차상위계층 지원제도 현황 및 문제점, 국회입법조사처 입법조사회답서.
- 노대명 외 (2013). 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구, 공청회 자료. 한국보건사회연구원.
- 법제처(2014). 개정 국민기초생활보장법, 국가법령정보센터.
_____(2014). 국민기초생활보장법 시행령, 국가법령정보센터.
<http://www.law.go.kr/>
- 보건복지부(2015a). 2015년 우선돌봄 차상위가구 발굴지원사업 안내.
_____(2015b). 2015년 사회복지 통합업무 안내.
_____(2014a). 차상위계층 지원사업 현황, 내부자료.
_____(2014b). 2014년 국민기초생활보장사업안내.
_____(2014c). 2014년 사회복지통합관리망 활용 안내.
_____(2013a). 국민행복을 향한 맞춤형복지, 업무보고자료.
_____(2013b). 2013년 우선돌봄 차상위가구 발굴지원사업 안내.
_____(2012). 2011년 국민기초생활보장 수급자 현황.
_____(2011). 2011년 국민기초생활보장사업안내.
- 사회보장위원회(2013. 5). 맞춤형 복지를 위한 기초생활보장제도 등 개편방향.
- 손윤석(2014). 조세특례제한법상 근로장려세제를 통한 차상위계층의 보호. 공법학연구, 14, 355-378.
- 여유진 외(2011). 국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제개선 방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 이만우 김병주 김주경(2011). 차상위계층 지원의 개선방향 및 정책과제, 이슈와논점, 제283호. 국회입법조사처.

- 이혜원(2012). 재정패널을 이용한 차상위계층 실태분석. 재정포럼, 6, 25-40.
- 이선우(2011). 빈곤예방강화를 위한 제도개선의 방향. 보건복지포럼, 2011.7. 제177호
- 이태진 외(2012). 빈곤정책 제도개선 방안. 한국보건사회연구원.
- _____ (2011). 빈곤정책 선진화를 위한 실태조사 연구. 한국보건사회연구원.
- 이현주 외 (2008). 2006년 차상층 실태분석 위계및 정책제안. 한국보건사회연구원.
- _____ (2005). 차상위 계층 실태 분석 및 정책제안. 한국보건사회연구원.
- 정영철·강혜규·박세경(2011). 통합적 사례관리 및 자원관리 방안 마련을 위한
연구 Ⅲ: 지역사회 복지자원의 효율적 관리 및 활용방안. 보건복지부.
- 함영진 외(2013). 범정부 복지사업 유형분류 및 정책조정에 관한 연구. 한국보건
복지정보개발원.
- _____ (2012). 사회보장정보시스템 장기발전 방향 마련 연구. 보건복지부.

〈관련자료 목록〉

- 강신욱 이현주 손병돈 외(2011). 복지정책의 효율적 관리방안 연구. 보건복지부
한국보건사회연구원.
- 고제이 외(2013). 사회보장 관리대상사업 분류체계 연구. 한국보건사회연구원.
- 고용노동부(2014). 2014년도 재정지원일자리사업 종합지침.
- 교육부(2014). 2014년 방과후학교 자유수강권 지원 요령.
- 문화체육관광부(2014). 2014년도 통합문화이용권(문화누리카드) 사업지침.
- 방하남·강신욱(2012) 취약계층의 객관적 정의 및 고용과 복지를 위한 정책방안,
경제사회발전 노사정위원회.
- 보건복지부(2014). 2014년도 지역자율형 사회서비스 투자사업 안내.
_____. 2014 노인돌봄종합서비스 사업 안내.
_____. 2014년도 보육사업안내.
_____. 2014 차상위 본인부담경감대상자 지원사업 안내.
_____. 2014년 암환자 의료비 지원 사업안내.

- _____ . 2014년 장애인일자리 사업안내.
- _____ . 2014년 긴급지원사업안내.
- _____ . 2014년 장애인활동지원 사업안내.
- _____ . 나에게 힘이 되는 복지서비스.
- _____ . 2014 지역사회 통합건강증진사업 안내(총괄).
- _____ . 2014 보건소 의치(틀니) 사업안내.
- 보건복지부(2013). 2014년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
- 산림청(2014). 2014년도 산림교육 연차별 시행계획.
- 여성가족부(2014). 2014년 청소년사업 안내.
- _____ . 2014년 한부모가족지원사업 안내.
- 여유진 외(2009). 기초생활수급자에 대한 지원현황 통계분석 연구. 한국보건사회
연구원.
- _____ . 저소득층 지원제도의 유형 및 특성연구. 한국보건사회연구원.