

workshop 자료
2010-07

전환적 빈곤정책 모색을 위한 보건복지부·한국보건사회연구원 공동워크숍

일 시 : 2010. 7. 15(목)~16(금)

장 소 : 경기도 양평군 우리밸리

보건복지부 · 한국보건사회연구원

전환적 빈곤정책 모색을 위한 복지부·보사연 공동워크숍

- 일 시 : 2010. 7. 15(목) 14시 ~16(금) 12시
- 장 소 : 경기도 양평군 우리밸리
- 주 제 : 전환적 빈곤정책 모색
- 참석자
 - 보사연: 김용하 한국보건사회연구원장 외(약20인)
 - 복지부: 손건익 사회복지정책실장 외(약25인)

▪ 주요일정

< 7월 15일 >

- 14:30 ~ 15:00 등록
- 15:00 ~ 15:20 참석자 소개 및 인사말씀
 - 김 용 하 한국보건사회연구원장
 - 손 건 익 보건복지부 사회복지정책실장
- 15:20 ~ 17:20 [Session 1] 빈곤실태 및 정책방향
 - 사 회 : 박 인 석(보건복지부 복지정책과장)
 - 발표 1 : 강 신 욱(한국보건사회연구원 연구위원)
 - 우리나라 빈곤실태의 변화
 - 발표 2 : 여 유 진(한국보건사회연구원 부연구위원)
 - 저소득층 지원제도의 동향과 시사점
 - : 한국, 독일, 스웨덴, 영국의 비교
 - 토 론 : 김 태 완(한국보건사회연구원 부연구위원)
 - 양 종 수(보건복지부 사회통합전략과장)
 - 오 진 희(보건복지부 지역복지과장)
 - 이 태 진(한국보건사회연구원 기초보장연구실장)
 - 정 호 원(보건복지부 사회정책선진화담당관)

□ 17:30 ~ 19:30 [Session 2] 탈수급 및 빈곤예방을 위한 공공부조 개편방향

- 사 회 : 이 태 진(한국보건사회연구원 기초보장연구실장)
- 발표 1 : 권 병 기(보건복지부 기초생활보장과장)
 - 제도도입 10년, 기초생활보장제도 선진화방향 검토
- 발표 2 : 노 대 명(한국보건사회연구원 연구위원)
 - 탈빈곤을 위한 비수급 빈곤층 및 차상위층 지원방안
- 발표 3 : 김 기 환(보건복지부 기초의료보장과장)
 - 의료안전망 추진 방향
- 토 론 : 김 미 곤(한국보건사회연구원 연구위원)
 - 남 상 호(한국보건사회연구원 연구위원)
 - 류 양 지(보건복지부 자립지원과장)
 - 박 인 석(보건복지부 복지정책과장)
 - 신 영 석(한국보건사회연구원 사회보험연구실장)
 - 양 종 수(보건복지부 사회통합전략과장)
 - 오 진 희(보건복지부 지역복지과장)

< 7월 16일 >

□ 09:30 ~ 11:50 [Session 3] 한국보건사회연구원 연구진행 상황 및

2010년 예상 주요이슈

- 사 회 : 이 태 진(한국보건사회연구원 기초보장연구실장)
 - 발 표 : 한국보건사회연구원 각 연구책임자
 - 토 론 : 보건복지부 참석과장 및 사무관
- 12:00 ~ 폐회 및 점심식사

자료집 구성

□ [Session 1] 빈곤실태 및 정책방향

- * 강신욱 '우리나라 빈곤실태의 변화'..... 1
- * 여유진 '저소득층 지원제도의 동향과 시사점'..... 17

□ [Session 2] 탈수급 및 빈곤예방을 위한 공공부조 개편방향

- * 권병기 '제도도입 10년, 기초생활보장제도의 선진화방향 검토'..... 41
- * 노대명 '탈빈곤을 위한 비수급 빈곤층 및 차상위층 지원방안'..... 49
- * 김기환 '의료안전망 추진 방향'..... 59

□ [Session 3] 한국보건사회연구원 연구진행 상황 및 2010년 예상 주요이슈 ... 65

- Session 1 -

제1주제: 우리나라 빈곤실태의 변화

강 신 욱

(한국보건사회연구원 연구위원)

우리나라 빈곤 실태의 변화

2010. 7. 15.

강신욱(kangsw@kihasa.re.kr)

한국보건사회연구원

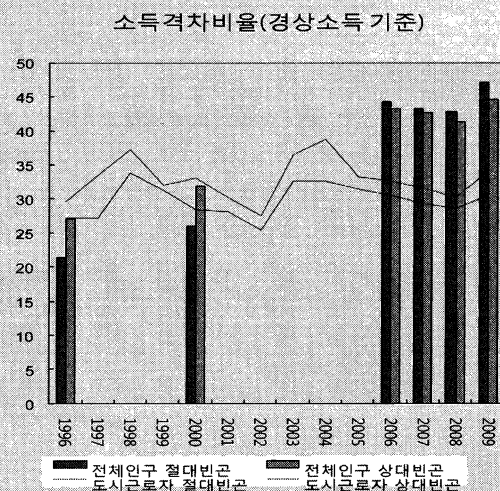
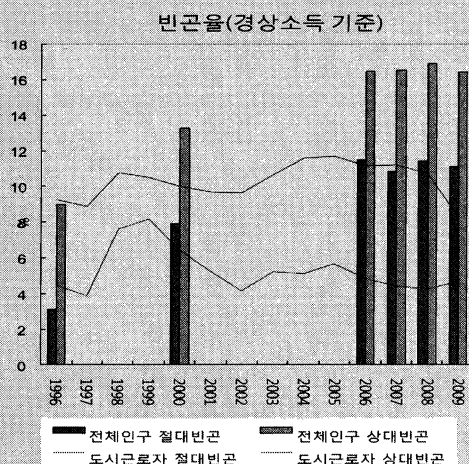
차 례

1. 서론
2. 빈곤의 정태적 특성
3. 빈곤의 동태적 특성
4. 제도적 대응의 쟁점
5. 요약

1. 서론

- 최근 분배구조의 변화는 빈곤정책의 변화/발전의 필요성을 시사
 - 빈곤의 확대, 불평등의 심화, 저소득층의 소득 정체, 근로빈곤 문제의 대두 등
- 정책의 대상이 되는 빈곤 실태에 대한 다양한 접근 필요
 - 빈곤의 (비교)정태적, 동태적 특성
- 빈곤 실태와 정책적 대응 양상을 비교함으로써 주요 쟁점을 도출

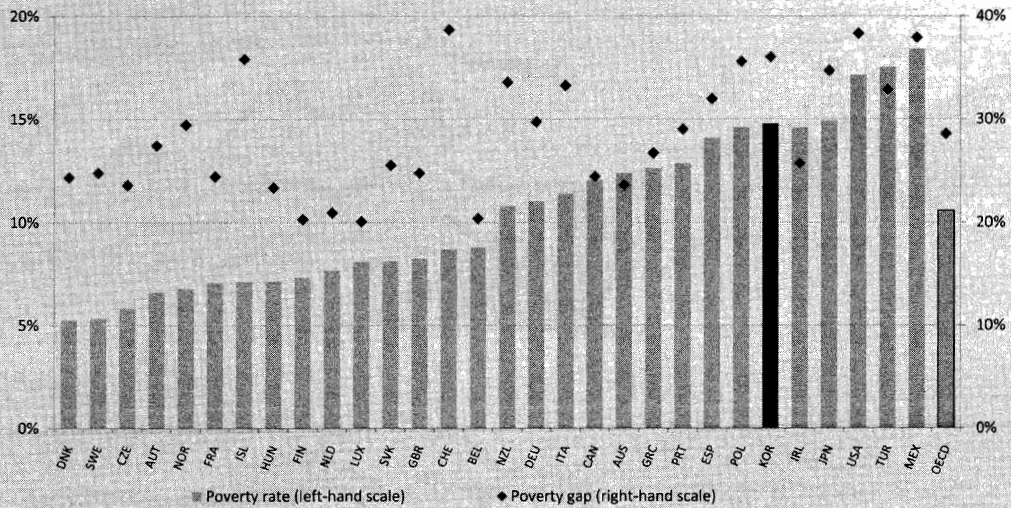
2. 빈곤의 정태적 특성- 규모와 깊이



- 빈곤의 증가(외환위기 이후, '03년 이후). 특히 상대빈곤의 증가
- 최근 소득격차비율은 감소 추이

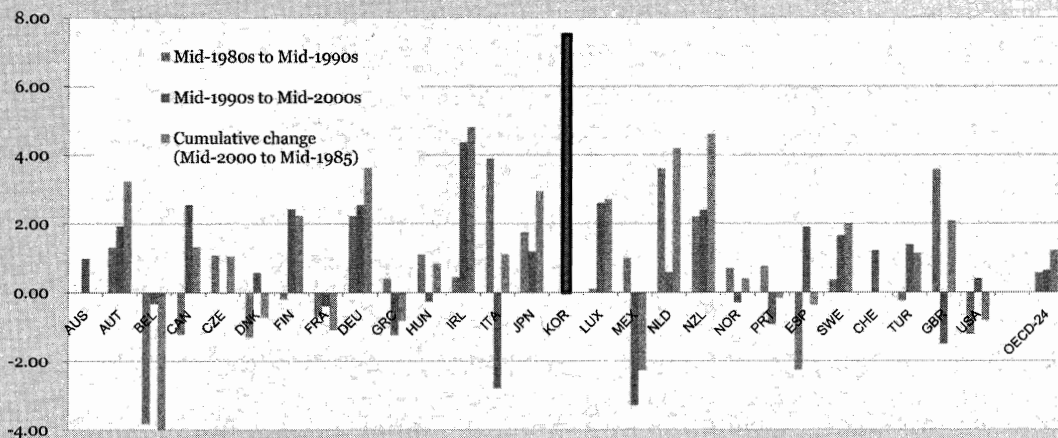
국제비교- 빈곤율

OECD 국가의 빈곤율과 소득격차비율(2000년대 중반)



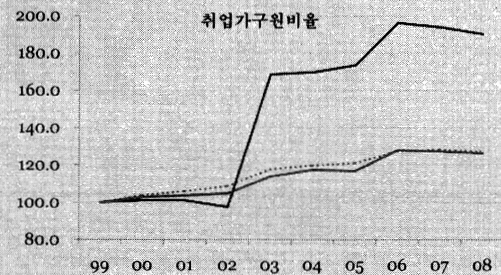
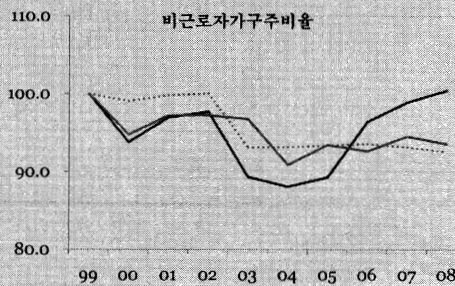
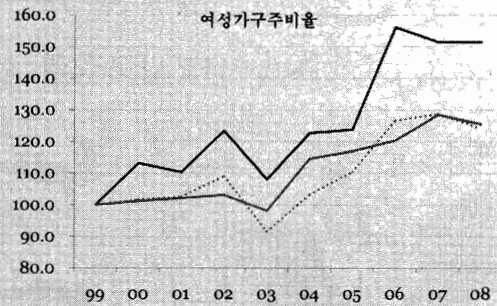
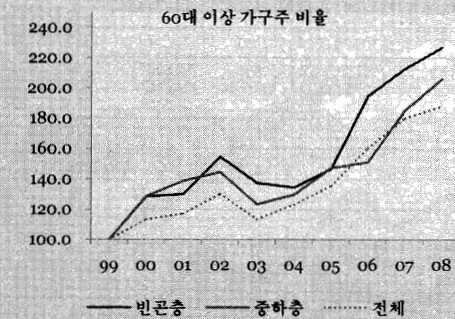
국제비교- 빈곤의 악화 정도

주요 OECD 국가의 빈곤율 변화



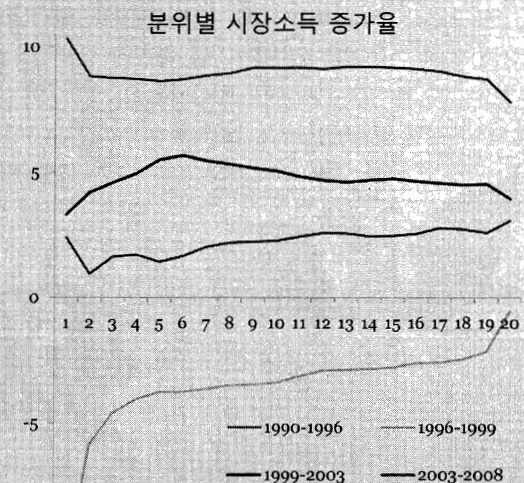
- OECD 국가의 빈곤율은 지난 20년간 대체로 악화
- 한국은 OECD 국가 중 1990년대 중반 이후 가장 크게 악화

빈곤층의 구성 변화(1999=100)



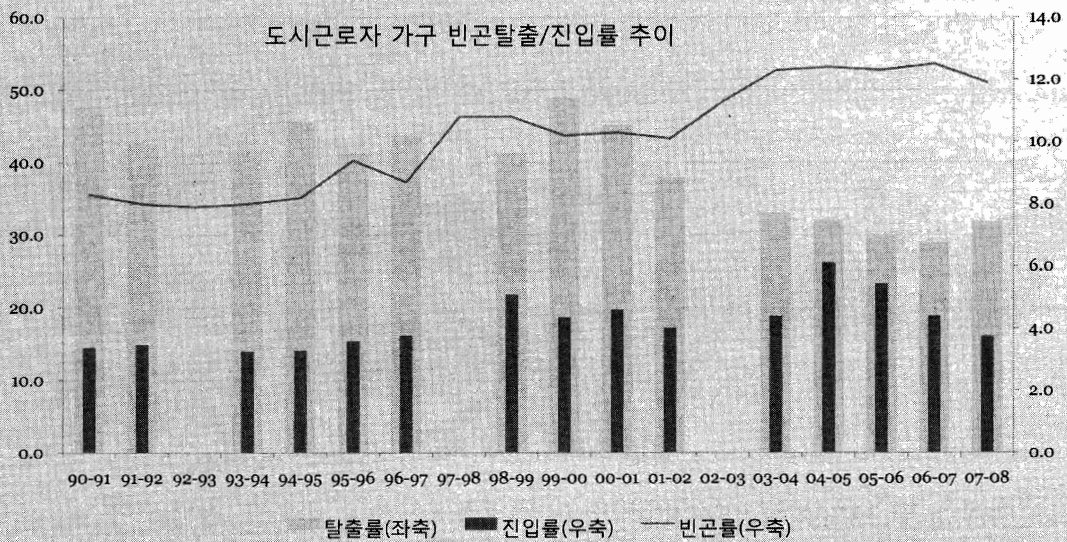
빈곤층의 소득 증가율 변화

	90-96	96-99	99-03	03-08	90-08	'97소득 회복기간
평균	8.8	-2.8	4.7	2.4	4.1	4
1	10.3	-11.0	3.3	2.4	2.7	?
2	8.8	-5.9	4.2	0.9	3.0	?
3	8.8	-4.6	4.6	1.6	3.5	?
4	8.7	-4.1	4.9	1.7	3.7	6
5	8.6	-3.8	5.5	1.4	3.8	6
6	8.7	-3.8	5.7	1.6	3.9	6
7	8.9	-3.6	5.4	2.0	4.0	6
8	8.9	-3.5	5.3	2.2	4.1	6
9	9.2	-3.5	5.2	2.2	4.2	6
10	9.2	-3.4	5.0	2.3	4.1	5
11	9.2	-3.1	4.8	2.4	4.2	5
12	9.1	-2.9	4.7	2.6	4.2	5
13	9.2	-2.9	4.6	2.6	4.2	5
14	9.2	-2.8	4.7	2.4	4.2	5
15	9.2	-2.8	4.7	2.5	4.2	5
16	9.1	-2.6	4.6	2.5	4.3	5
17	9.0	-2.6	4.6	2.8	4.3	5
18	8.8	-2.4	4.5	2.7	4.2	5
19	8.7	-2.2	4.5	2.6	4.2	5
20	7.8	-0.5	3.9	3.1	4.2	4



- 저소득층의 시장 소득 증가율 정체
- 소득증가율의 역진성. Trickle-down 효과 기대하기 어려운 상황.

3. 빈곤의 동태적 특성-빈곤진입률과 탈출률



- 빈곤율 증가에 따라 빈곤 진입율 증가
- 빈곤탈출률은 장기적으로 감소 추이

10

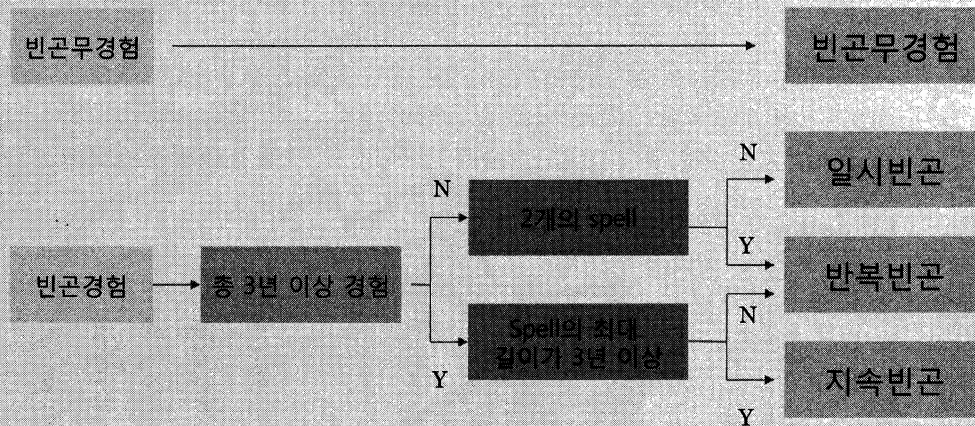
빈곤경험 연수의 분포

빈곤경험 연수	빈도(가구)	백분율(%)	누적빈도(가구)	누적백분율(%)	평균소득(만원)	상대소득비(평균=100)
0	1,677	56.6	1,677	56.6	2,034	128.5
1	514	17.4	2,192	74.0	1,396	88.2
2	229	7.7	2,421	81.7	1,107	70.0
3	135	4.6	2,556	86.2	863	54.5
4	110	3.7	2,666	90.0	700	44.2
5	65	2.2	2,731	92.2	564	35.7
6	63	2.1	2,794	94.3	449	28.4
7	70	2.4	2,864	96.7	347	21.9
8	99	3.3	2,963	100.0	230	14.5

자료: 한국노동패널 1-9차년도

43.4%

빈곤의 유형화



- 일시빈곤: 1년의 빈곤구간 1개
- 반복빈곤: 1년짜리 구간 2개 또는 2년 이하의 구간으로 총 3년 이상 빈곤
- 지속빈곤: 3년 이상의 빈곤구간

12

유형별 비중 및 소득 비교

빈곤경험 연수의 분포

	관측치 수 (가구)	구성비 (%)	평균소득 (만원)	상대소득 (전체평균=100)	가구주 평균 연령
빈곤무경험	1,452	56.6	2,034	128.5	50.2
일시빈곤	509	20.0(46.1)	1,373	86.8	52.6
반복빈곤	294	10.4(23.9)	937	59.2	59.1
지속빈곤	365	13.0(30.0)	456	28.8	66.1
계	2,620	100.0(100.0)	1,521	100.0	53.7

괄호는 빈곤 경험자 중 비중
자료: 한국노동패널 1-9차년도

빈곤구간의 길이

빈곤경험가구의 빈곤구간 수 분포

빈곤구간수	빈도(가구)	백분율(%)	누적빈도(가구)	누적백분율(%)
1	544	81.7	544	91.7
2	117	17.6	661	99.3
3	5	0.8	666	100.0

빈곤경험구간별 길이 분포

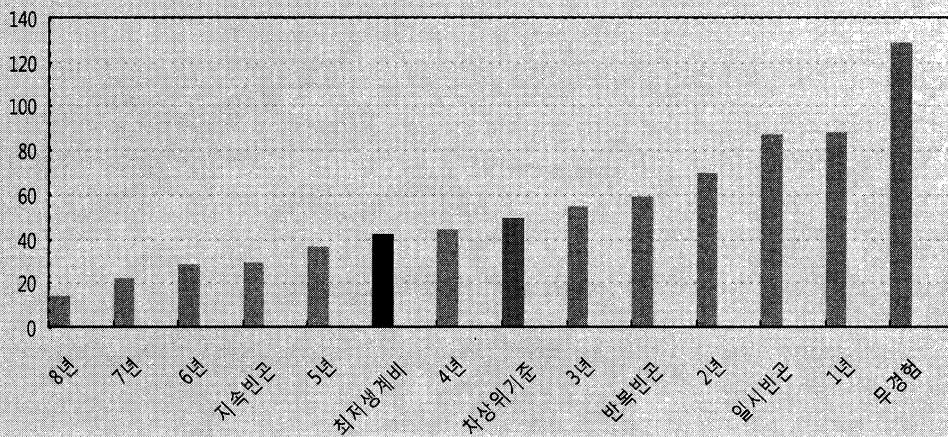
빈곤구간수	첫째 구간	둘째 구간
1	73.9	70.5
2	17.1	23.8
3	5.9	4.9
4	2.1	0.8
5	0.9	
6	0.2	
평균(년)	1.39	1.36

빈곤진입 탈출시의 분위 변동

빈곤 진입시				빈곤 탈출시			
분위변동	일시빈곤	반복빈곤	지속빈곤	분위변동	일시빈곤	반복빈곤	지속빈곤
-9	4.7	1.1	1.8	0	5.1	11.0	13.8
-8	5.9	4.1	2.6	1	15.9	25.6	31.9
-7	7.5	6.3	0.0	2	19.2	24.1	25.9
-6	9.9	4.5	7.9	3	15.6	13.9	12.1
-5	11.1	6.0	5.3	4	11.2	5.5	8.6
-4	15.0	9.0	7.9	5	8.0	5.1	0.9
-3	11.1	14.2	13.2	6	5.8	5.5	3.5
-2	15.0	21.6	25.4	7	7.3	4.4	1.7
-1	15.4	23.5	27.2	8	8.3	2.6	0.9
0	4.4	9.7	8.8	9	3.6	2.6	0.9
평균	-3.96	-2.89	-2.60	평균	3.71	2.70	2.06

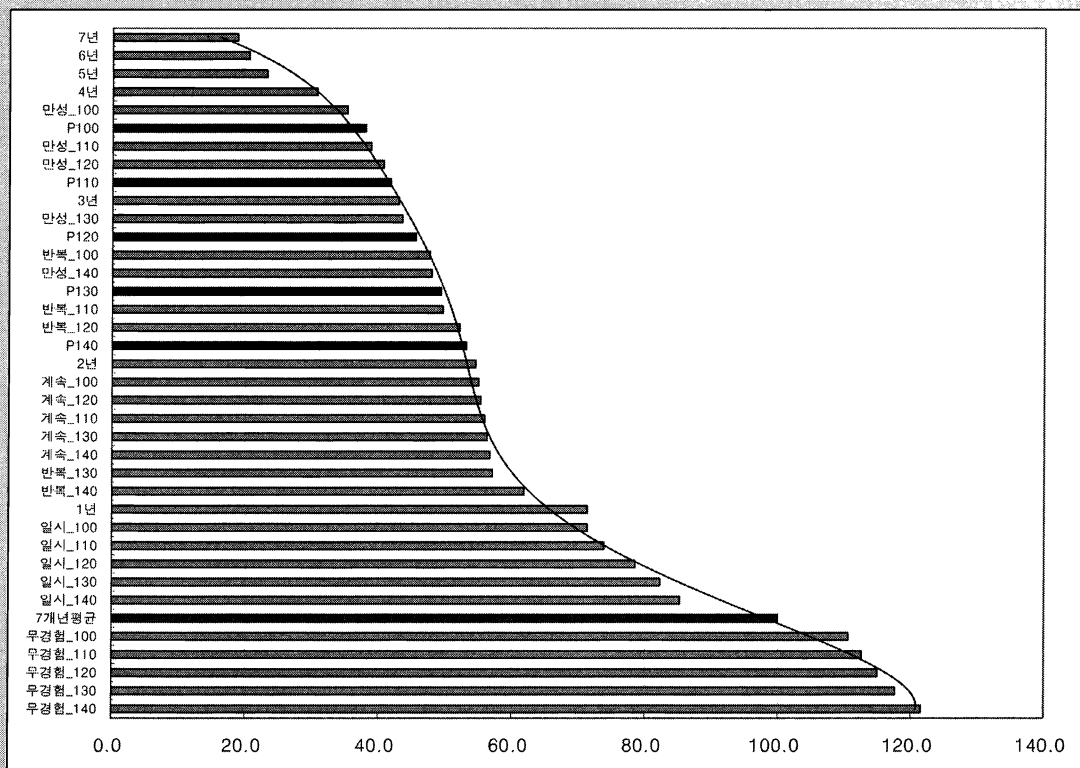
- 빈곤 경험은 소득지위를 악화시킴
- 반복빈곤과 지속빈곤은 재빈곤화의 위험 높음

빈곤의 동태적유형별 소득 비교

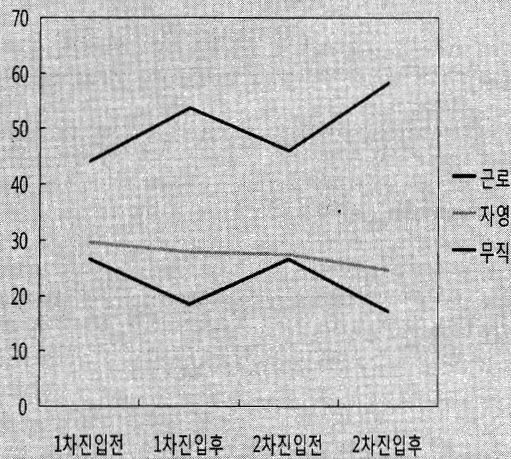


- 최저생계비는 4년 빈곤 경험가구의 평균소득 보다 낮음
- 차상위 기준도 반복빈곤을 보호하기 어려운 수준

15



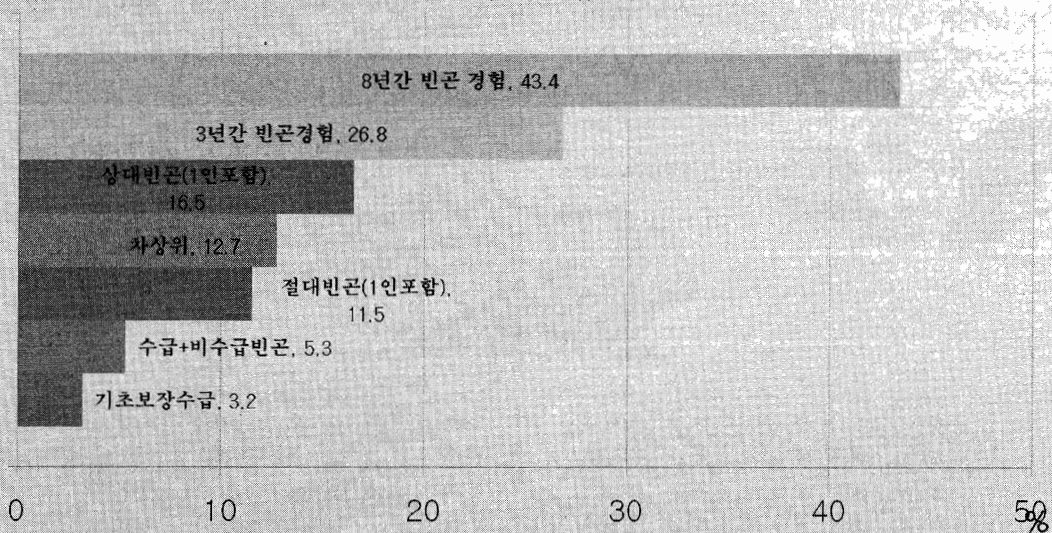
반복빈곤의 종사상 지위 특성



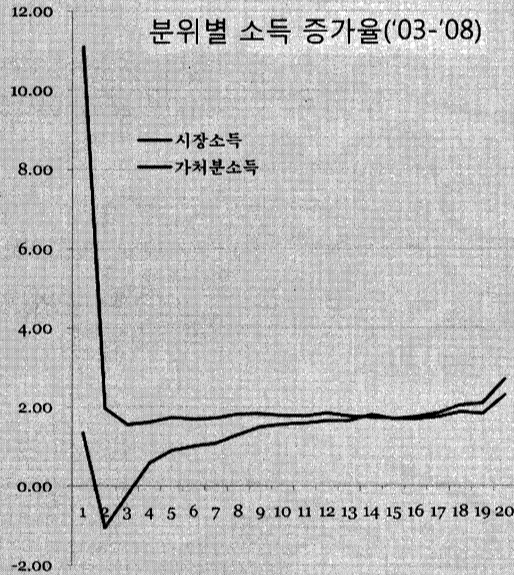
- 빈곤 진입, 탈퇴 반복에 따라 근로자와 무직자의 비중은 등락
- 자영자의 비중은 지속적 감소
- 자영자는 빈곤 탈출 후에도 무직가구로 남을 가능성

4. 제도적 대응의 쟁점 - 빈곤정책의 대상 규모

빈곤특성 별 규모(2006)

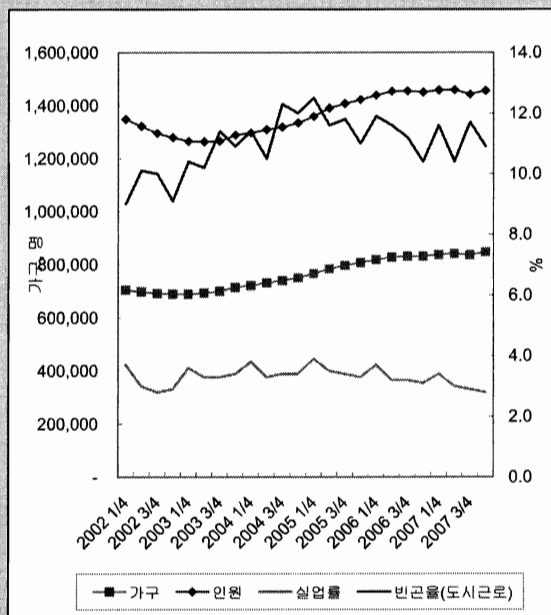


재분배 효과의 집중



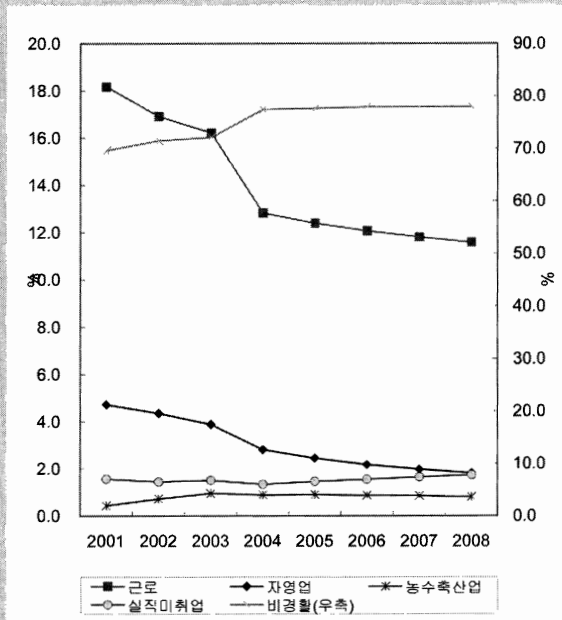
- 재분배 정책의 효과
1/20분위에 집중
- 공적 이전 대상의 확대 필요
- 현금/현물 지원 대상의 구분 필요

기초보장 제도의 경기 대응성



- 실업 및 빈곤율의 변화와 수급자 비율의 변화 사이에 상관관계 보이지 않음
- '06 이후 반대방향의 움직임
- '04 이후 수급자 규모가 증가하면서 중년, 노년층의 비중 증가.
- 기초보장제도 수급자가 장기수급층, 고령 및 비경활층 중심으로 고착화될 가능성

기초보장 수급자의 취업상태별 구성



- 수급자 중 근로자, 자영자의 비중 지속적 감소 (특히 '03, '04년)
- '04년 이후 실직 및 미취업자 비중 지속적 증가
- '03년은 각종 분배지표가 악화된 해.
- 근로빈곤층에 대한 보호기능에 문제

21

일반수급가구의 진입연도 분포

진입 관측	1995 이전	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
2001	0.3	0.1	0.2	0.6	2.4	84.0	12.3				
2002	0.3	0.1	0.2	0.6	2.1	75.5	11.2	10.0			
2003	0.2	0.1	0.2	0.5	1.6	65.7	9.7	9.1	12.8		
2004	0.2	0.1	0.0	0.5	1.4	57.2	8.4	8.1	11.2	12.8	
2005	0.2	0.0	0.2	0.0	1.7	48.9	7.1	7.0	9.6	11.1	14.1

- 기초법 시행 초기('00년) 진입한 장기수급자가 여전히 다수를 차지
- 수급자 평균연령 계속적 증가: 41.48세('01) → 42.08('05) → 42.80('08)
- 경기 침체국면에서 신규 빈곤 진입층을 보호하는 데 한계

22

수급진입연도별 탈출률

진입연도 관측연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
2002	6.0	12.2 (12.2)	13.8 (13.8)	11.1 (11.1)	9.8(9.8)			
2003	n.a.	10.2 (21.2)	19.1 (30.3)	9.5 (19.6)	10.4 (19.2)	5.3 (5.3)		
2004	n.a.	n.a.	8.9(36.5)	8.6 (26.4)	9.2(26.6)	7.0 (12.0)	8.7(8.7)	
2005	n.a.	n.a.	n.a.	8.1 (32.4)	8.6 (32.9)	6.7 (17.9)	7.8 (15.8)	6.9

- '00, '01년 진입자의 탈출률 변화 패턴 유사
- '02년 이후 진입자의 경우 이전 진입자에 비해 낮은 수급 탈출률

23

빈곤 예방의 사각지대

사회보장 가입(적용)의 사각지대(2007)

		기초보장	공적연금	건강/의료	고용보험	산재보험	사각지대1	사각지대2
소득 분위	평균	6.0	40.8	99.9	21.1	22.6	0.0	73.1
	1	25.2	11.0	100.0	1.6	2.3	0.0	73.3
	2	17.3	20.7	100.0	6.5	7.4	0.0	76.6
경제활 동상태	상용근로	0.8	87.5	99.9	67.8	69.1	0.0	31.8
	임시근로	4.3	50.8	100.0	28.7	32.4	0.0	67.7
	일용근로	10.3	32.6	100.0	7.2	12.7	0.0	82.5
	비임금근로	3.8	45.1	100.0	1.5	5.7	0.0	94.9
	미취업_근로능력	17.7	4.8	100.0	0.0	0.0	0.0	82.3
	미취업_무능력	8.7	11.3	99.9	0.0	0.1	0.0	91.3

사각지대 1: 기초보장, 사회보험 미적용
사각지대 2: 기초보장, 고용보험 미적용

5. 요약

- 빈곤의 실태는 '97, '03년을 계기로 악화
- 성장을 통한 빈곤해소에 한계.
- 재분배 정책 확대 불가피. 따라서 빈곤정책 대상의 확대도 불가피
- 범위, 수단의 선택이 쟁점
- 근로빈곤, 반복빈곤에 주목할 필요
- 위기, 저성장의 국면에서 경기 대응성 제고 필요
- 빈곤정책의 보호, 예방, 탈빈곤 기능 사이의 균형 필요

- Session 1 -

제2주제: 저소득층 지원제도의 동향과 시사점
- 한국, 독일, 스웨덴, 영국의 비교

여 유 진

(한국보건사회연구원 부연구위원)

저소득층 지원제도의 동향과 시사점

- 한국, 독일, 스웨덴, 영국의 비교 -

발표자: 여유진(한국보건사회연구원)

목 차

I. 서 론

II. 복지국가 위기의 일반성과 특수성

III. 주요 저소득층 지원제도의 구조

IV. 저소득층 지원제도의 적절성 및 효과성

V. 결 론

I. 서론

□ 저소득층 지원제도의 평가를 위한 전제

- 복지국가의 항상적 위기 징후와 최근의 위기 경향에 대한 인식
 - 일반적 경향과 우리나라의 특수성은 무엇인가?
- 저소득층지원제도의 체계, 구조, 특성에 대한 인지
 - 저소득층 지원제도에는 어떠한 것이 있으며, 각 제도의 특성은 무엇이며, 제도 간에는 어떻게 연계되어 있는가?
- 저소득층 지원제도의 효과성에 대한 파악
 - 저소득층 지원제도는 각 제도의 목적과 목표에 맞는 효과를 발휘하고 있는가(특히 빈곤과 불평등 측면에서)?

□ 저소득층 지원제도의 평가를 위한 질문

- 현재 제도의 강점과 약점은 무엇인가?
- 현재 제도는 효과적인가?
- 현재 제도는 지속가능(sustainable)한가?

II. 복지국가 위기의 일반성과 특수성

□ 복지국가의 항상적 위기 징후

- 자본주의 복지국가의 한계: ‘사회복지’는 ‘자본주의’의 위기를 완화시키는 역할을 하는 동시에(예. 1930년초 대공황), ‘자본주의’의 위기에 취약(예. 1970년대 중반 이후 서구 복지국가 위기) → 상호조응성, but, 복지국가 위기가 자본주의 위기를 초래했다는 주장은 지나친 과장과 억측
 - 새롭게 출현하는 위기에 대응하며 사회복지지는 끊임없이 변화해 가야할 운명

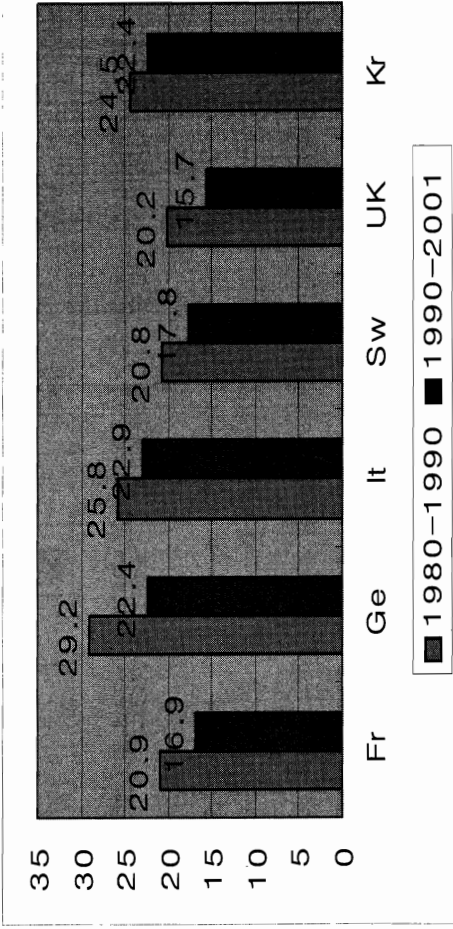
1950년대	1960년대	1970-80년대	1990년대
인플레이션 시작 성장둔화	평등성취 실패 관료주의의 병폐	스태그플레이션 실업 탈물길주의 정부의 과부하	글로벌라이제이션 실업 경직성 불평등, 사회적배제 가족불안정성

출처: Esping-Andersen(1999)

□ 최근 복지국가 위기의 주요 원인

○ 탈산업화

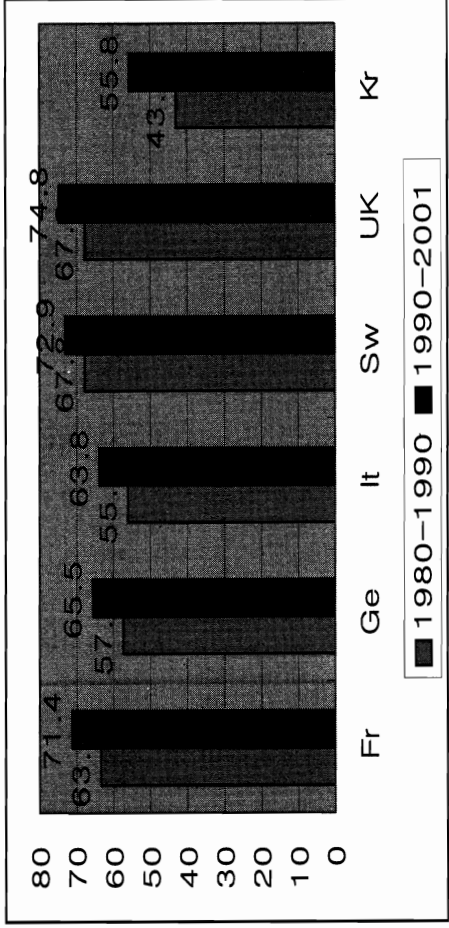
- 주요 OECD 국가의 제조업과 서비스업의 고용비중



<제조업>

- 서비스업 팽창과 저소득 일자리의 경쟁력 약화 결과로 스펙스럼에서 최상층과 최하층 모두 상대적으로 증가
→ “중산층 위축”(shrinking middle), 소득 양극화

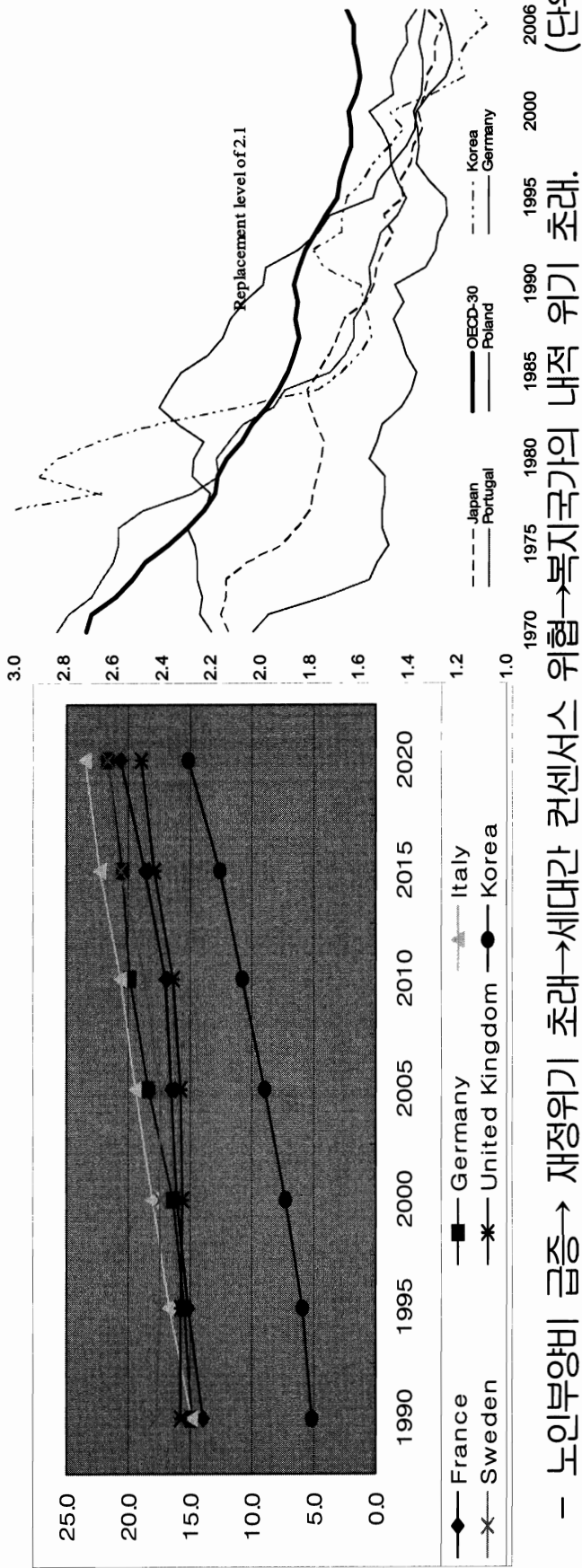
- 탈산업화는 기존의 안정적인 일자리를 조세기반으로 하고, 일차적인 시장소득에서의 평등을 추구하는 기존 복지국가의 근간을 흔드는 결과 초래.



<서비스업>

○ 인구구조 변화(저출산고령화)

- 주요 OECD 국가의 65세 이상 노인인구비 및 출산율



- 노인부양비 급증 → 재정위기 초래 → 세대간 컨센서스 위협 → 복지국가의 내적 위기 초래. (단위: %)

	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050
France	21.9	21.3	24.5	25.0	25.4	32.5	39.4	44.6	45.8
Germany	23.7	21.7	24.0	27.8	30.5	34.2	44.3	50.4	49.1
Italy	20.4	22.3	26.7	29.4	31.1	36.7	47.0	62.7	65.5
Sweden	25.4	27.7	27.1	27.1	29.6	37.1	42.8	47.2	46.8
United Kingdom	23.5	24.5	24.4	24.1	24.6	28.4	33.8	37.8	38.5
Korea	6.1	7.2	9.9	12.2	14.2	19.6	32.3	46.1	54.7

○ 세계화

- 글로벌 경제→ 재정, 통화 정책에서 주권국가의 재량권 감소, 고용과 임금에서 유연성 증가, 미숙련 노동자의 임금과 복지급여가 축소되거나 실직을 당할 가능성이 높은 방식으로 전개.
- Stryker(1998:8-9): 세계화가 복지국가에 미치는 (부정적인) 영향
 - 금융 세계화는 모든 형태의 자본(국내자본과 해외자본)에 대한 국가의 구조적 의존성을 심화시킨다.
 - 세계화된 금융 및 생산자본은 자본 이동의 위험과 위험을 증가시킨다.
 - 금융통합은 국민국가가 실업을 완충하기 위해 팽창적 경제정책을 추구할 가능성을 감소시키고, 긴축재정을 추구하도록 유도한다.
 - 지구경제는 제1 세계 국가들-선진 자본주의 국가들-에서 국내 경제성장과 완전고용 간의 관계를 부정적으로 만든다.
 - 세계화는 이데올로기적으로 신자유주의의 초국적 확산을 가속화시킨다. 즉, 국가 수준에서의 경제정책과 사회정책 형성의 완전한 불능성 혹은 완고성을 강조하고, 정부로 하여금 지구경제의 구조, 작동, 혹은 결과를 변화시킬 수 없으며, 따라서 국제경쟁력의 요구(무역장벽의 감소 혹은 제거, 국가세금복지의 규모 혹은 비용 감소 등)에 순응해야만 한다고 믿게끔 한다.
- Gayer(1998:77)
 - “변화하는 국가환경과 상이한 정치정당의 정책에도 불구하고, 선진자본주의 복지국가는 세계화의 힘이 시장지향적 복지국가모형을 강요함으로써 점점 더 유사해질 것이다. 요컨대, 국가의 제도적 배경이나 보수적인가 사회민주적인가, 혹은 좌파정당이 집권하고 있는가 우파정당이 집권하고 있는가는 중요치 않으며, 세계화의 제약이 심화됨에 따라 시장순응적 복지국가 구조만이 허용될 것이다.”

□ 우리나라의 특수성

○ 대외 의존도가 높은 경제: 자원빈국, 인구대국

○ 급속한 경제발전 과정에서의 취약한 사회적 인프라→ 주로 사적(가족과 각종 연줄) 자원을 통해 해결→ 연줄망의 특성상 부익부빈익빈을 강화할 가능성이 높음

○ 조세기반이 상대적으로 취약

- 높은 국방비
- 높은 자영자 비율(무급가족 종사자 포함), 높은 비정규직 비율, 높은 저임금근로자 비율
- 낮은 국민부담율

○ 사회보험과 공공부조 중심의 사회보장체계→광범위한 사각지대 존재

○ 이념적 기반의 편향

- 개발주의적·시장주의적·자유주의적 편향 → 사회복지에 대한 지배층의 수용성이 낮음. but, 국민의 수용성은 비교적 높음. → 건전한 이념 갈등의 왜곡(색깔론)

○ 인구구조 및 가족구조의 급변

- 세계적으로 유래없는 속도의 저출산고령화
- 여전히 서구국가에 비해 3세대 가구의 비율이 높음: 가구자산과 개인자산 분리 산정의 어려움
- 높은 교육비와 주거비

○ 구 사회적 위험(노령, 질병, 산재 등)과 신 사회적 위험(워킹 푸어(저임금근로자 및 영세자영자 비율이 높음), 가족해체로 인한 빈곤 등)이 동시에 분출

→ **사회양극화 심화, 제한된 자원의 분배에서 세대간·계층간 갈등 심화의 위험도 높음.**

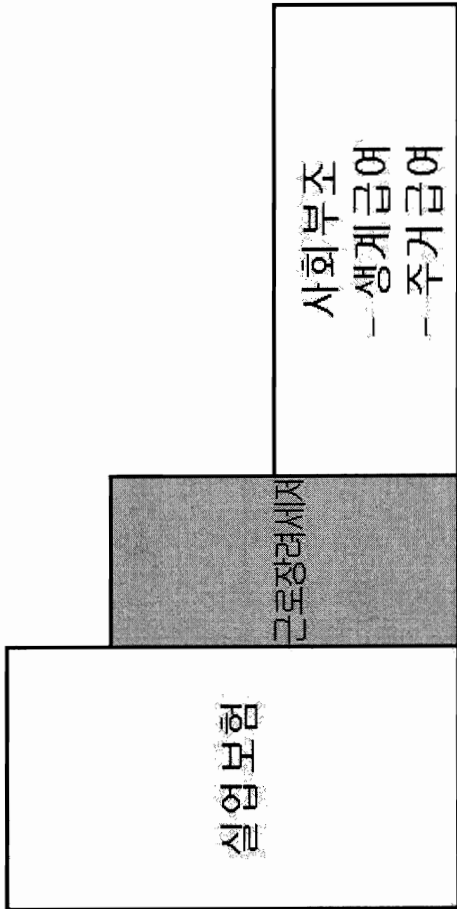
III. 저소득층 지원제도의 구조

□ 저소득층 지원제도의 유형과 특성

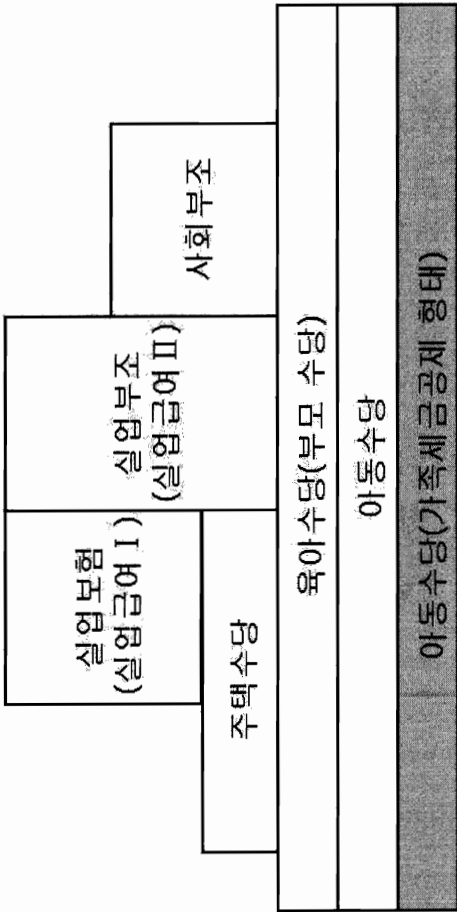
	사회수당형	사회보험형	사회부조형	조세형
재정 방식	일반 조세	기여	일반 조세	일반 조세
주요 수급요건	인구학적 특성	해당 위험의 발생 기여기간 기여수준	자산 수준	근로여부 근로소득 수준 가구내 아동수
커버리지	보편적 (혹은 느슨한 소득파악)	보편적 (보험가입자)	제한적 (최저생계비 미만가구)	제한적 (저소득 근로자가구)
급여단위	가구(아동)	개인	대체로 가구(일부 개인)	대체로 가구(일부 개인)
급여수준	낮음 (아동수에 따라 다름)	높음 (과거 기여력에 따라 다름: 소득비례)	낮음 (자산수준과 가구원수에 따라 다름)	낮음 (근로소득 수준과 아동수에 따라 다름)
대표적 제도	아동수당	실업보험	사회부조	EITC
지급 방식	현금 또는 세금공제	현금	현금	현금 또는 세금공제 또는 사회보장기여금

□ 저소득층 지원제도의 국가별 구조

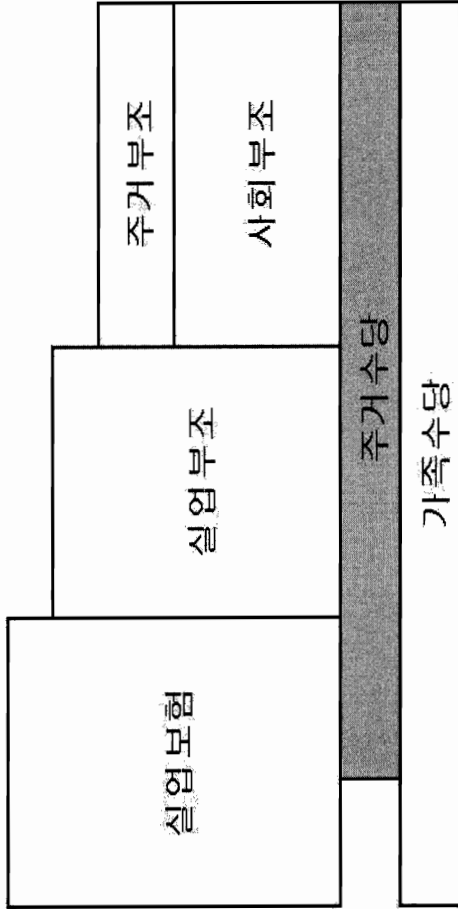
한국



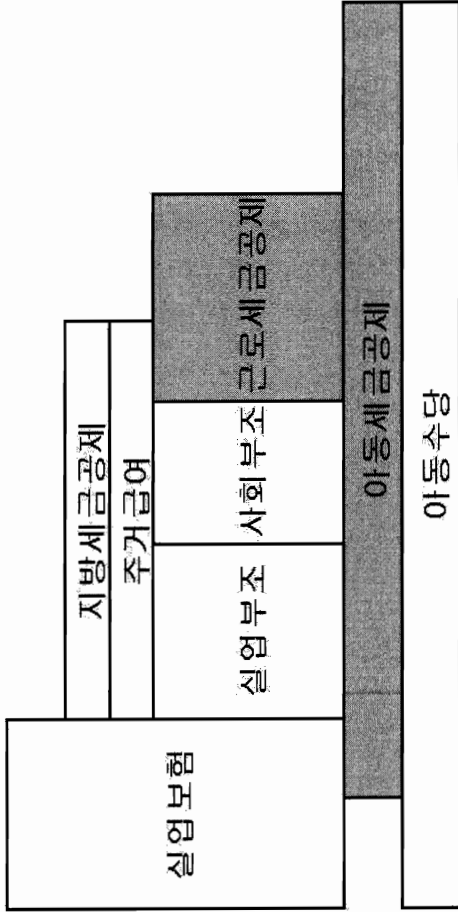
독일



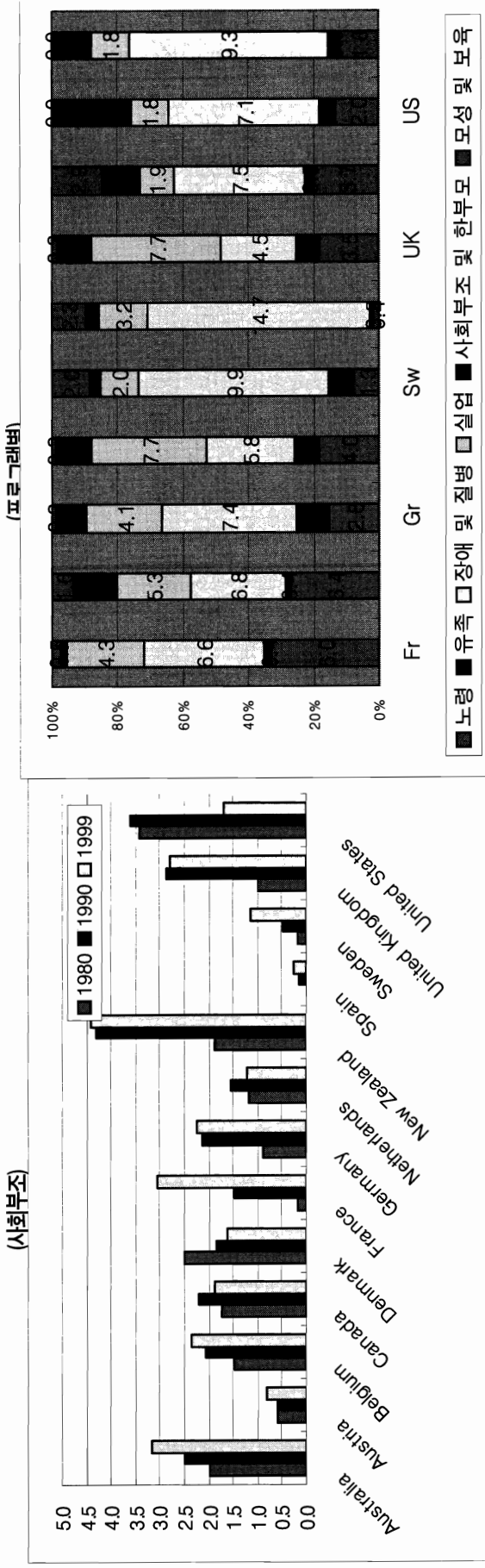
스웨덴



영국



□ 근로연령인구(15~64세)의 수급률

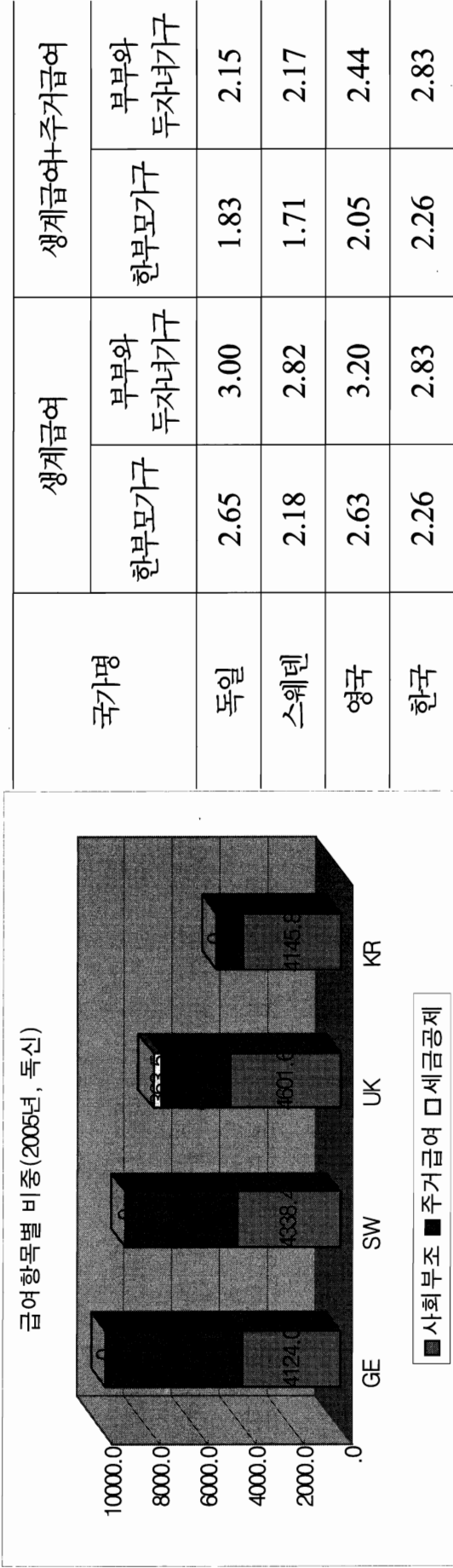


○ 근로연령인구의 사회부조 급여 수급률

- 1980년에서 1999년 기간 동안 근로연령인구의 사회부조 수급률이 극적으로 증가한 나라는 프랑스, 독일, 뉴질랜드, 스웨덴, 영국 등.
- 프랑스: 1980년 0.19%→1990년 1.48%→ 1999년 3.04%, 독일 0.90%→2.12%, 영국 0.99%→2.88%.
- 미국: 1980년 1990년 동안 수급률이 약간 증가하였으나, 1990년에서 1999년 동안 수급률은 절반 이하로 감소.

□ 최저소득보장(MIP)의 수준

- 최저소득보장(MIP)의 급여항목별 비중(2005년 독신, PPP 기준) 및 가구균등화



원자료: 독일, 스웨덴, 영국은 SaMip, 한국은 자체 계산

- 최저소득보장(MIP)의 수준은 대체로 독일과 스웨덴이 가장 높고, 영국과 한국은 상대적으로 낮은 편. 특히, 생계급여만을 대상으로 할 경우 우리나라의 최저소득보장 수준은 독일, 스웨덴, 영국에 약간 못미치거나 비슷한데 비해, 주거급여까지를 포함할 경우 이들 국가에 비해 상대적으로 낮게 나타남. 우리나라의 최저소득보장제도에서 주거급여는 그 상대적 수준이 낮을 뿐만 아니라 대상도 매우 협소.
- 가구균등화지수와 밀접한 관계가 있는 가구구성별 급여액의 차이를 살펴본 결과, 생계급여와 주거급여를 합산한 급여액의 경우 부부와 두 자녀가구는 한국 2.83, 영국 2.44, 스웨덴 2.17, 독일 2.15로 나타남. → 주거급여에 있어 독신가구가 상대적으로 불리하게 적용될 가능성. 주거급여에 대해서는 점유형태별·가구규모별로 별도의 균등화지수를 산출하는 방식을 모색할 필요.

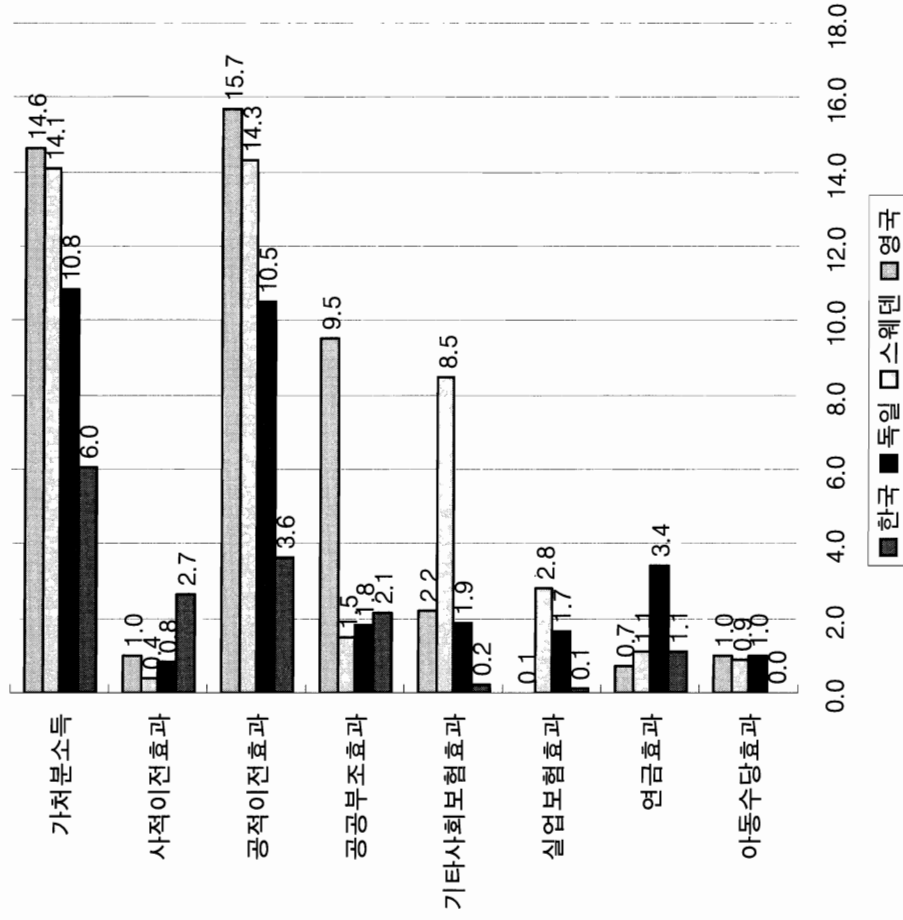
IV. 저소득층 지원제도의 효과성

□ 공적이전의 빈곤 감소효과: 중위소득 40% 기준

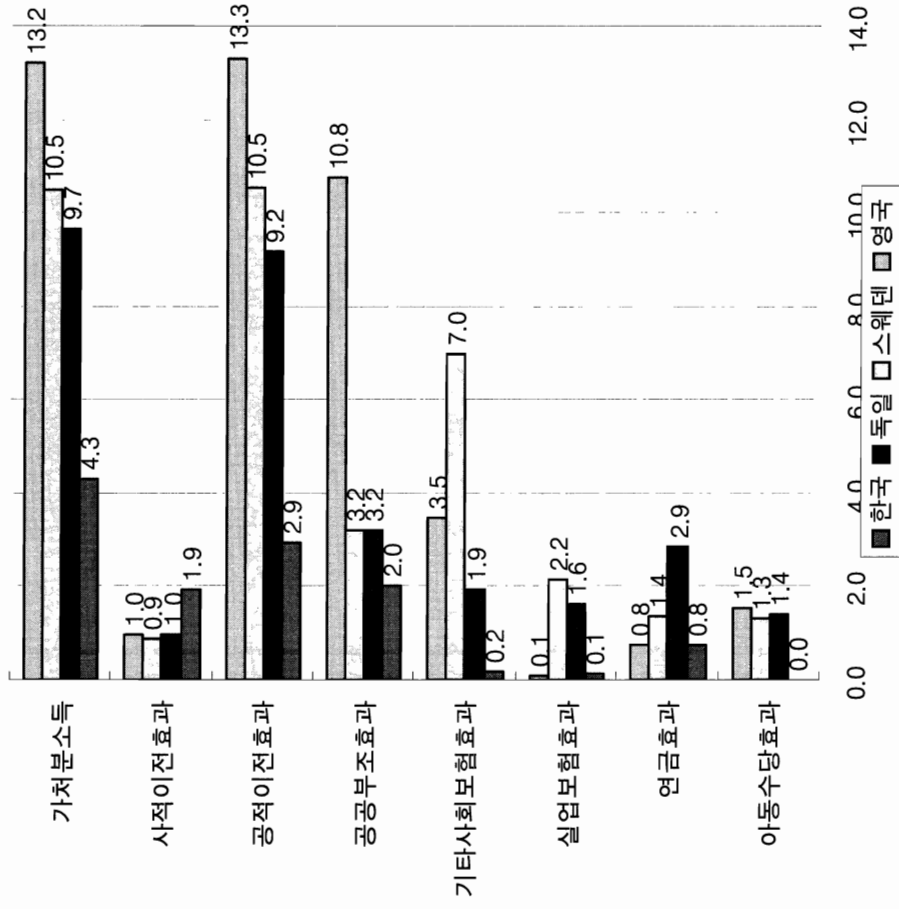
국가	구 분	시장 소득	공적이전 효과										사적이전 효과	가처분 소득																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
			이동수당					연금							실업보험					기타사회 보험효과					사회부조																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																									
			효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과			효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과

주: 개별 공적이전제도의 빈곤율은 시장소득+개별 공적이전제도로 계산되었으며, 개별제도의 빈곤 감소효과와 합은 총공적이전의 빈곤 감소효과와 일치하지 않음.

빈곤율 감소효과: 중위소득 40%

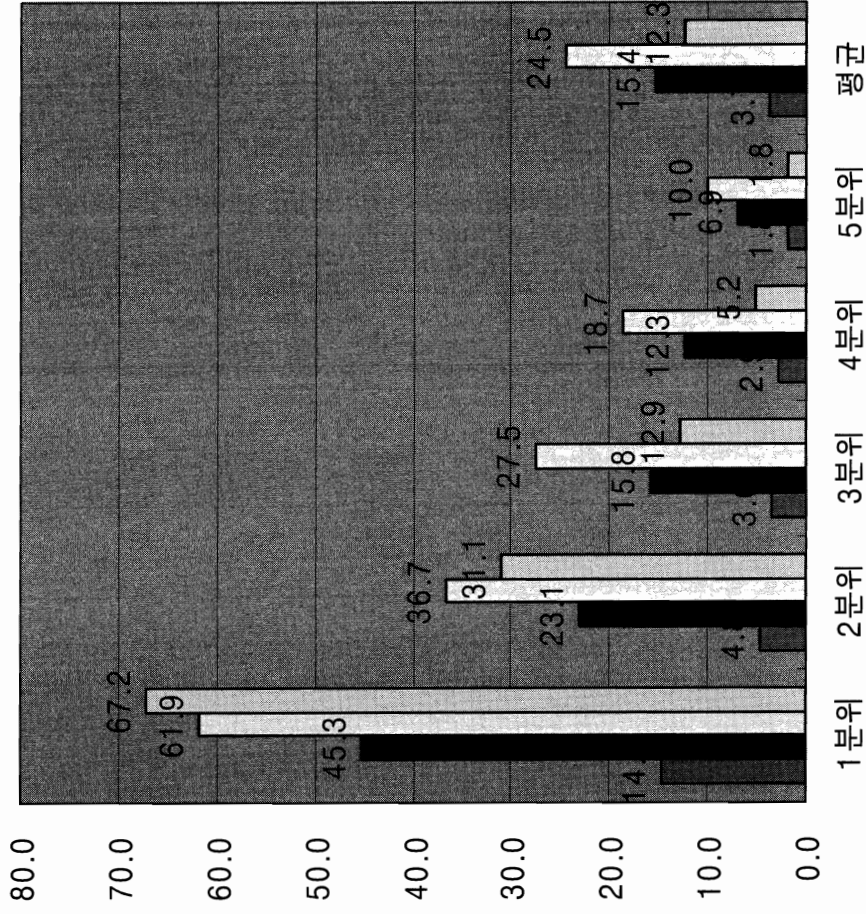


빈곤율 감소효과: 중위소득 40%



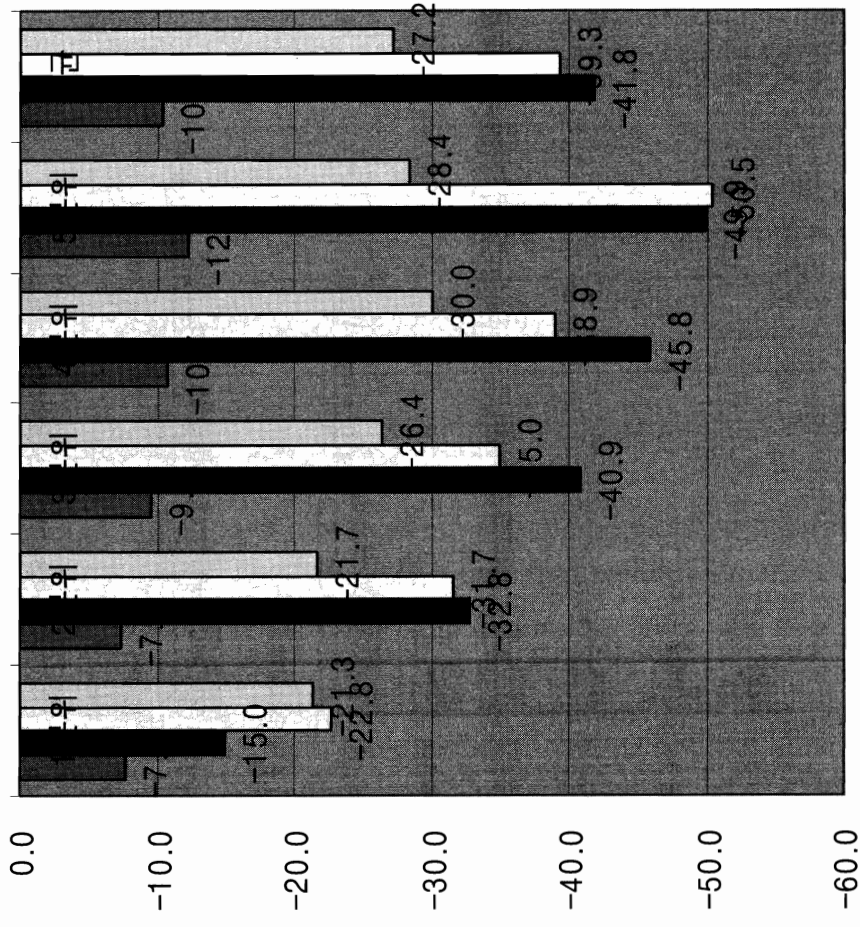
□ 가처분소득에서 공적이전과 조세가 차지하는 비중

공적이전이 가처분소득에서 차지하는 비중



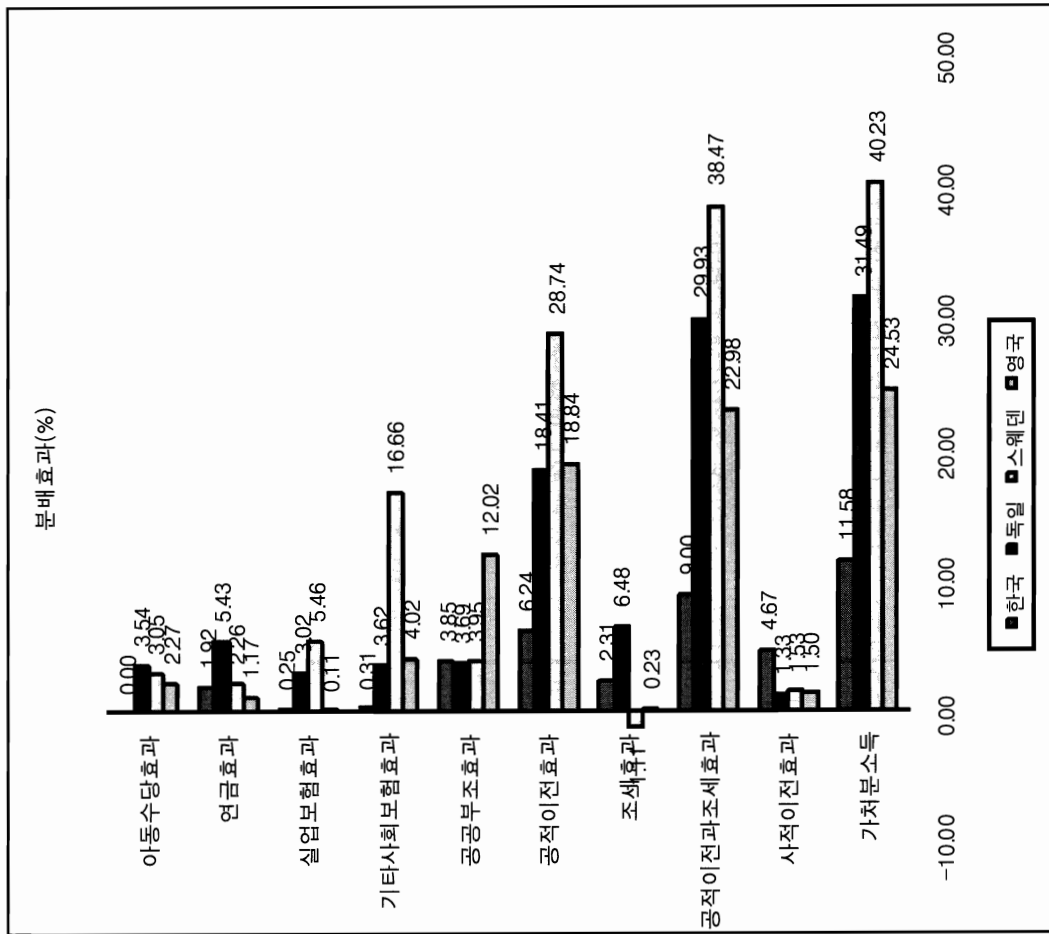
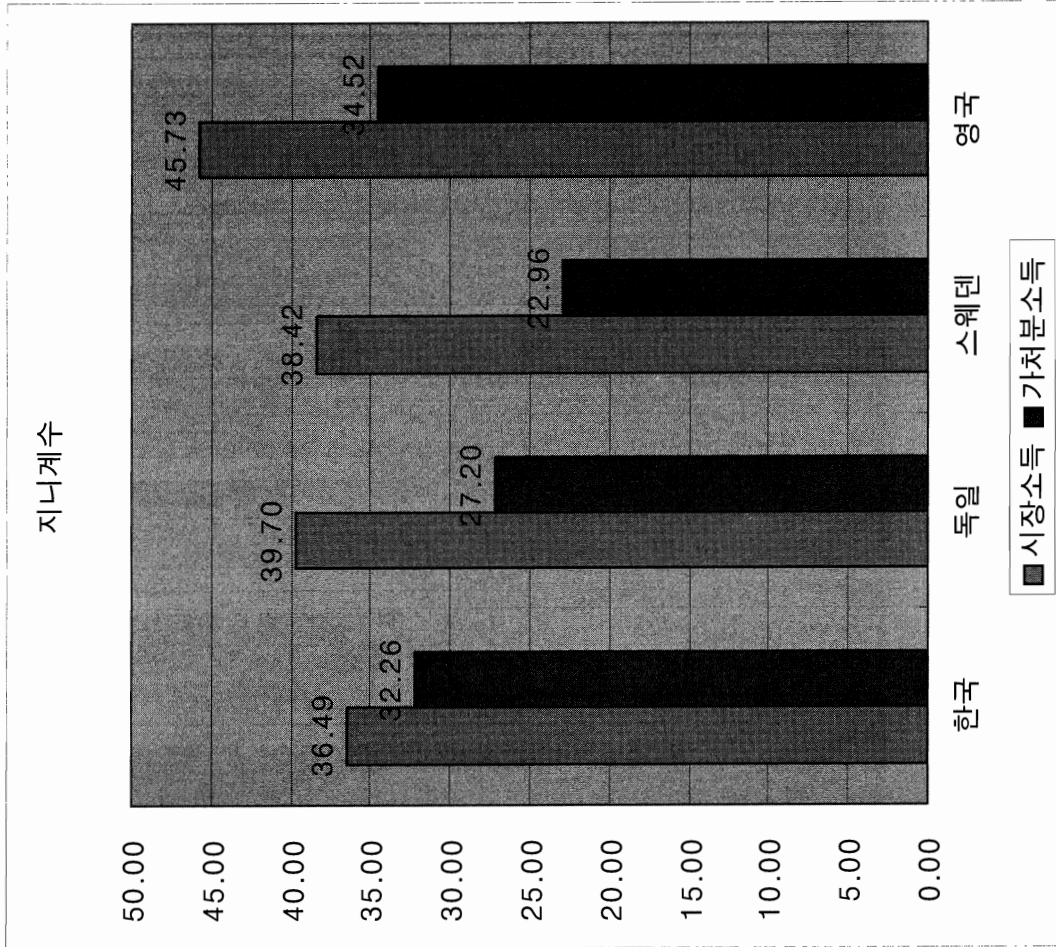
■ 한국 ■ 독일 □ 스웨덴 □ 영국

조세가 가처분소득에서 차지하는 비중



■ 한국 ■ 독일 □ 스웨덴 □ 영국

□ 공적이전 및 조세의 불평등(지니계수) 감소효과



V. 정책적 시사점

□ 저소득층 지원제도의 지평을 넓혀야

○ 저소득층 지원제도의 구성과 구조가 너무 단순 → 대상별·욕구별 급여 및 보편적 복지의 확대

- 각국 저소득층 지원제도를 비교분석한 결과, 독일, 스웨덴, 영국 등은 공히 근로계층을 위한 다양한 소득보장 제도를 통해 빈곤 위험에 대처하고 있는 것으로 나타남.
- 독일의 경우 실업보험과 사회부조 외에도 보편적인 아동수당과 가족세금공제형태의 아동수당, 실업보험의 자격이 없거나 중지된 사람을 대상으로 하는 실업부조, 사회부조보다 좀 더 대상층이 넓은 주거수당 등이 존재.
- 스웨덴의 경우도 실업보험과 사회부조 외에 아동이 있는 전가구를 대상으로 하는 아동수당, 대상층이 매우 광범위한 주거수당(사회부조 수급자에 대한 주거부조와 별도), 청년실업자와 사회보험 종단자 등에게 주어지는 실업부조 등이 존재.
- 영국은 주로 저소득층을 대상으로 한 세금공제 프로그램들이 발달하여 전통적인 사회부조와 실업부조, 주거급여 이외에도 근로세금공제, 아동세금공제, 지방세금공제 등이 존재.
- 이에 비해, 우리나라는 사회보험 형태의 고용보험과 사회부조로서 국민기초생활보장제도의 두 제도를 중심으로 발전하였으며, 최근에는 저소득 근로계층을 대상으로 한 근로장려세제가 도입됨. 주거급여 또한 사회부조 수급대상자에게만 주어지는 협소한 제도. 이와 같이, 한국의 저소득층 지원제도는 매우 단순하게 구성되어 있어 상이한 집단과 다양한 욕구에 대응하기에 미흡할 뿐만 아니라, 사전적으로 빈곤에 대응하기 위한 예방적이고 보편적인 사회수당이 존재하지 않는다는 점에서 많은 한계가 있음.

○ 우리나라 저소득층 지원제도는 수준의 문제보다는 범위의 문제 → 사각지대 완화와 새로운 빈곤

에 대한 대응

- 기초보장제도의 생계급여 수준은 국가간 비교에서도 상당 수준, but, 주거급여 등 욕구별 급여는 여전히 수준과 범위에서 취약
 - → 기초보장제도의 대상층(부양의무자 기준 완화, 재산의 소득환산을 조정 등)을 늘릴 것인가? 여타 공공부조제도(육구별 급여, 실업부조, EITC 등)를 확대할 것인가? (준)보편적 제도(사회보험, 아동수당, 기초노령연금, 기초장애편연금, 공보육 등)를 도입 혹은 확대할 것인가? 어떠한 조합과 우선순위를 어떻게 선택할 것인가?
 - → 주거급여는 대상층의 확대가 필요할 뿐만 아니라, 내부적 조정 필요(점유형태별·지역별 차등화 및 가구규모별 급여 조정). 특히, 우리나라의 경우 전세라는 독특한 임대방식으로 인해 다른 나라에 비해 주거급여 신청이 더욱 어려움. 주거급여의 난맥상을 해결하는 것이 최저소득보장(MIP)의 보장성을 강화하는데 있어 결정적으로 중요한 과제.
- 기초보장제도와 여타 사회보장급여(기초노령연금, 장애연금, 각종 사회서비스 등) 간의 연계성과 관계 정립:
기초보장 내부의 “쏠림” 및 여타 사회보장급여의 기초보장 수급자에게로 “쏠림” 현상 → 장기적으로 여타 사회보장급여의 대상이 충분히 확대되지 않는 한 형평성의 문제가 지속적으로 제기될 가능성
 - → 내부 쏠림은 수급자가 현재 그러한 급여를 모두 받고 있는 것이 문제가 아니라, 비수급 빈곤층이 전혀 혹은 거의 받고 있지 못한 것이 문제.
 - → 외부 쏠림은 (부분적으로든 전체적으로든) 중복 급여하는 것이 맞는지에 대한 고민이 필요. (특히, 기초노령연금)

○ 우리나라의 저소득층 지원제도 빈곤제거효과와 불평등 완화효과는 공공부조제도(기초보장제도)에

너무 치우쳐 있음 → 기초보장제도에 대한 과부하는 장기적인 제도의 생존가능성을 낮추는 결과

초래

- 스웨덴과 독일은 사회보험의 재분배효과가 높은 반면, 영국과 한국은 공공부조의 재분배효과가 상대적으로 높음. 공적 이전이 하위 1분위에 쏠려 있는 것도 영국과 한국의 공통점.

· 공공부조제도는 표적 대상의 욕구에 맞는 급여를 효율적으로 제공할 수 있다는 장점에도 불구하고, 다른 사회복지에 비해 근로유인을 훼손하고 사회통합을 저해할 수 있다는 우려와 논쟁으로부터 자유롭지 못함. → 사회수당이나 사회보험보다는 사회부조에 상대적으로 더 많이 의존하고 있는 자유주의 유형의 복지국가(대표적으로 미국, 영국)에서 - 유럽대륙국가에 비해 사회지출의 비중이 낮음에도 불구하고 - 사회복지에 대한 비판과 공격이 더 강한 것도 이러한 맥락.

· 사회부조는 최후의 사회안전망(last resort)으로서 그 역할의 중요성이 매우 큼에도 불구하고, 빈곤 문제를 주요하게 사회부조에 의존하고자 하는 정책 지향은 지양될 필요 → 일차적으로는 보편적 급여 - 이동수당, 보편적 의료서비스, 준보편적 주거급여, 공보육 등 - 을 바탕으로 깔아줌으로써 빈곤선 아래로 떨어질 가능성을 사전적으로 예방할 필요가 있음. 또한 준보편적 급여로서 사회보험의 적용대상을 확대함으로써 사각지대를 없애는 것도 사회부조에 대한 과부하를 방지하기 위해 중요. ex) 사회보험료 대납(혹은 지원제도)

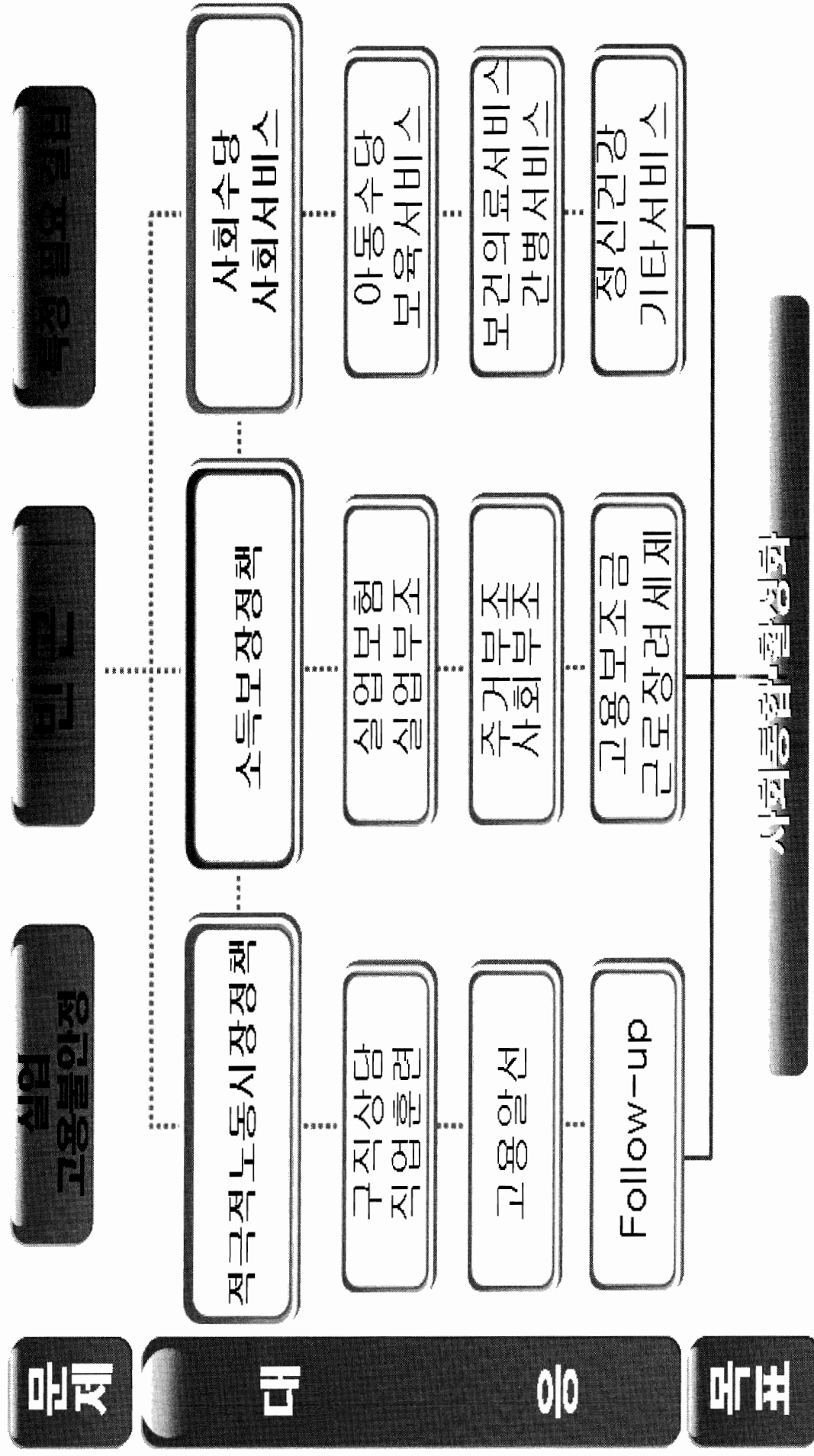
- 조세의 재분배효과가 상대적으로 작고, 분위별로 가처분소득에서 조세가 차지하는 비율 또한 다른 나라에 비해 덜 누진적(거의 비례적).

- cf) 영국의 빈곤율이 우리나라보다 높지만, 이러한 수치는 현물급여가 고려되지 않았다는 점에 주의할 필요.
- 우리나라의 경우 대부분의 (비수급)빈곤층은 의료, 교육, 아동수당 등 기초재에 대한 접근성이 제한되지만, 영국의 경우 빈곤하더라도 이러한 재화나 서비스에 대한 접근성이 매우 높음.

○ 공공부조의 좁은 틀을 깨고 타 사회보장 제도와 연계성을 높여야..

- 고민의 대상은 공공부조가 아니라 소득보장, 공공부조는 소득보장을 위한 하나의 방편일 뿐.
 - → 근로능력 계층의 경우 아동수당 - 사회보험 - EITC, 각종 고용보조금 - 공공부조 - 적극적노동시장정책 - 교육, 교육 등 사회서비스의 전체적인 틀에서, 근로무능력 계층의 경우 연금(공사연금) - 기초노령연금, 기초장애연금 - 공공부조
 - 장기요양 등 각종 사회서비스의 전체적인 틀에서 고민해야.
- 특히, 신빈곤(워킹푸어)에 대응하기 위하여 Activation 조치와의 적극적 연계 필요
 - 저소득층 지원제도의 일반적 추세와 경향은 활성화(activation)에 대한 강조와 사회적 배제(social exclusion) 방지를 위한 노력의 병행으로 요약될 수 있음.
 - → 이 때의 목적은 탈수급(미국식-개인의 책임 강조)보다는 탈빈곤(유럽식-국가와 개인의 상호성reciprocity 강조)에 초점을 두어야..
 - → 시장에서의 자립이 가능한 기반은 기초보장제도부터의 탈수급 이후에도 여전히 중요(완전한 탈수급은 사실상 어려울 수 있다는 인식 - 교육, 주거 등에 대한 기초적 지원 필요)
 - 빈곤의 대물림을 방지하고 열린 사회(open society)를 지향하기 위한 교육급여 및 교육정책과의 연계도 적극적으로 모색

□ 저소득층 지원제도의 구상도



- Session 2 -

제1주제: 제도도입 10년, 기초생활보장제도
선진화방향 검토

권 병 기

(보건복지부 기초생활보장과장)

제도 도입 10년, 기초생활보장제도 선진화 방향 검토

1. 기초생활보장제도의 현황

□ 그간의 성과

- 시혜가 아닌 권리로서 생활보장의 가치를 걸고 출발한 기초생활보장제도는 지난 10년간 '최후 사회안전망' 기능을 충실히 수행

* '10.5월 현재 157.6만명(전체 인구의 3.2%)의 최저생활을 보장, 근로능력자에 대해서는 근로조건부 생계비를 지급, 자립·자활을 도모

- 비정규직 증가 등 고용 불안정 심화에 따라, '실직·사업실패→소득 감소→가정해체'라는 사회위험을 방지하는 최후의 안전장치로 기능

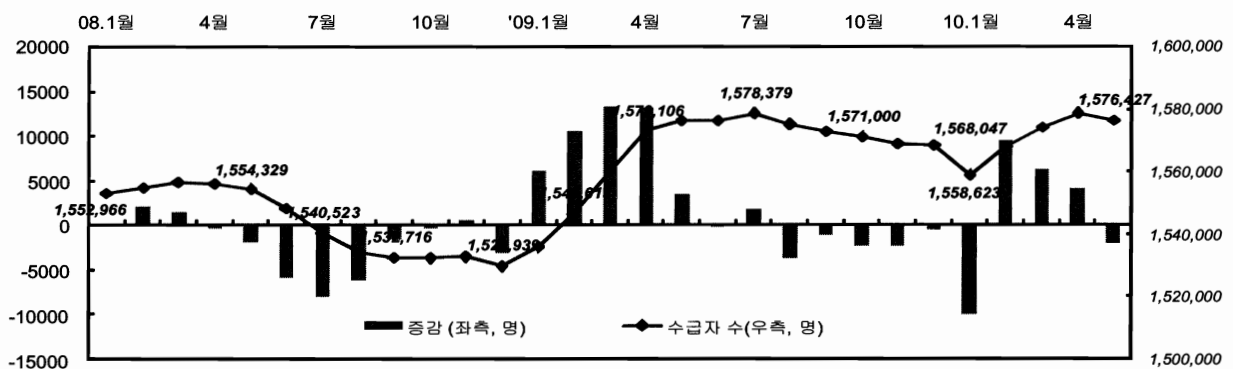
□ 수급자 규모 및 예산

- 그간 수급자 규모*는 완만하게 증가(연평균 증가율 1.3%), 근로능력자도 큰 폭의 증가 없이 수급자의 20% 내외 수준**을 유지

* 01년 142만명→09년 157만명, ** 01년 32만명(22%)→09년 27만명(18%)

- 기초생활 예산은 최저생계비 인상 등으로 수급자 규모 증가율보다 높게 증가(현금급여 예산 : 01년 2조 → 10년 본예산 3.2조, 연평균 증가율 6%)

<수급자 수 및 증감 추이>

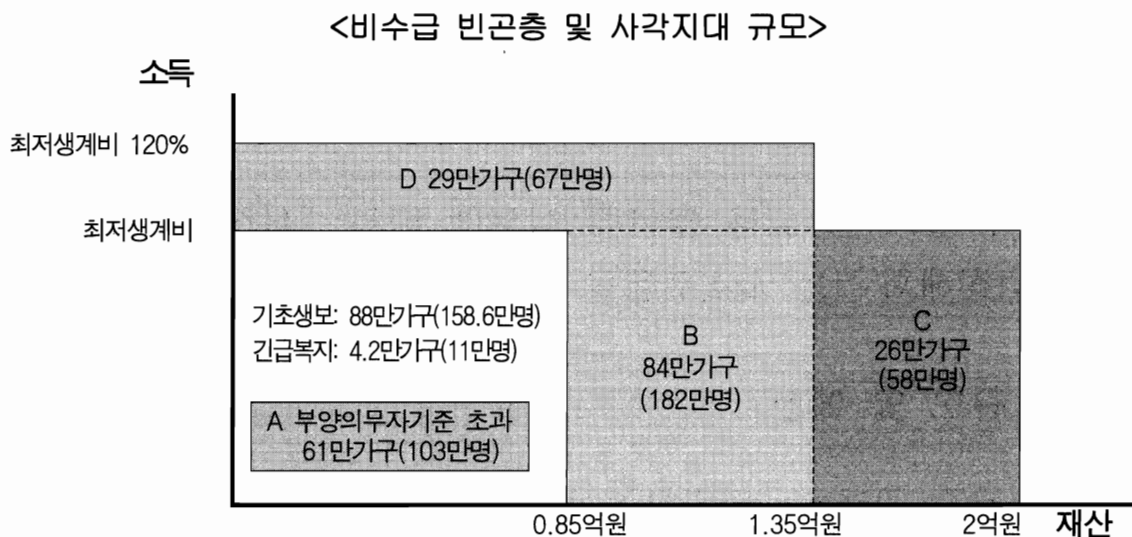


2. 기초생활보장제도의 문제점

□ 생활보장의 불충분성

- 생계·주거·의료·교육 등 기본적인 생활보장을 지원하고 있으나, 엄격한 선정기준* 등으로 인해 광범위한 사각지대 존재

* 소득은 최저생계비 이하이나 부양의무자 기준, 재산의 소득환산제 등 때문에 수급자가 되지 못하는 사례



* '09.5. 민생안정 긴급지원대책 자료

- 의료급여 본인부담(비급여+법정본인부담), 도시지역·월세가구의 주거비보조 미흡 등 개별욕구에 대한 보장 미흡

* 의료급여 본인부담율('07) : 1종 8.3%, 2종 20.0%

* 대도시 월세가구(41.1만원)와 농어촌 자가가구(7.6만원)의 최저주거비는 5.4배 차이 ('07년 최저생계비 계측조사 연구)

□ 일을 통한 빈곤탈출 지원 기능 미흡

- 수급자(특히, 근로능력자)에 대한 보충급여 및 통합급여 방식의 한계, 각종 감면혜택의 수급자 집중, 차상위계층에 대한 지원부족 등으로 수급자의 빈곤함정(poverty trap)심화

- 특히, 수급자와 차상위계층간의 소득역전 현상은 근로능력 수급가구의 적극적 탈수급 의지 약화, 소득은닉 등 도덕적 해이 현상 야기 및 탈수급 후 빈곤 재진입 초래

* 수급가구 중 76.9%가 탈수급을 희망하지 않으며, 절반가량(49%)이 탈수급 불능이라고 자각한다

* 근로능력있는 수급가구의 총 수급기간은 8년 이상이 가장 많은 비중(24.1%)을 차지하며, 평균 수급기간은 4.8년으로 수급기간 장기화 ('09년 보사연)

* 공적이전 후 소득역전 현상 ('08년 보사연)

구분	공공부조 前	공공부조 後
취업 수급가구 경상소득	725만원	984만원
비수급 취업빈곤가구 경상소득	807만원	808만원

○ 자활장려금이 자활사업 참여 수급자에게만 적용되는 등 일반노동 시장에 취업한 수급자에 대한 근로유인시스템 미흡

- 취업수급자는 자활장려금, 근로장려세제(EITC) 등의 대상에서 제외되어 있어 근로유인 및 자발적 소득신고를 위한 인센티브가 전혀 없음

* 현 자활장려금 대상자는 자활근로참여자에 한하며, 근로장려세제(EITC)도 수급자 배제 (차상위 아동부양가구주 한정)

□ 빈곤정책 관점에서 기초생활보장제도에의 과부하

○ 빈곤예방 및 탈수급 촉진이라는 당면 과제는 최후 안전망으로서 기초생활보장제도만으로 달성할 수 없는 상황임

○ 정규직 근로자 중심의 사회보험 제도와 건강, 주거, 교육, 돌봄 등 사회서비스가 확충되지 못한 상황에서

- 기초생활보장제도 의존적인 빈곤정책 실행은 제도적 건강성*과 지속성에 심각한 저해 요인으로 작용할 우려

* 자활사업 참여자의 탈수급율 : 7.7%('09년)

3. 기초생활보장제도, 그간의 개선논의

□ 개별급여 논의

- 욕구별 급여체계 구성을 위해 현재의 통합급여를 개편, 생계급여는 주거·교육·의료비와 분리하고 각 급여별로 생활보장을 내실화*하자는 주장

* 주거·의료·교육급여는 수급기준을 달리 설정하여 차상위 계층까지 확대

* 이와 관련, 급여 분리시 최저생활보장이 훼손될 수 있으며, 현행제도 내에서도 욕구별 급여지급이 가능하다는 반론 상존

□ 최후의 사회안전망으로서의 기능 강화 논의

- 기초생활보장제도는 최후의 사회안전망 역할을 하고 있으므로 대안 없이 제도의 체계를 흔들는 것은 바람직하지 않으며,

- 부양의무자 기준 완화, 재산의 소득환산률 완화 등 지원기준 합리화를 통해 실질적으로 사각지대 해소가 시급하다는 지적

□ 빈곤정책 전반의 개선 논의

- 새로운 시대적 과제인 근로빈곤층(Working Poor)에 대한 대응을 위해, 기초보장제도와 더불어 사회보험, 사회서비스가 빈곤정책 선진화의 차원에서 통합적으로 논의되어야,

- 기초보장제도의 과부하를 덜고 제도의 건강성을 회복하여 빈곤예방 및 탈수급 촉진이라는 당면과제에 효과적으로 대응할 수 있음

- 기초수급자와 관련하여, 수급자에게 지나치게 집중된 서비스를 정비하여 차상위계층에 확대하고, 근로능력 수급자에 대한 관리 강화를 통해 제도를 내실화할 필요성 제기

4. 기초생활보장제도의 선진화 방향 검토

- 그간 사회복지통합관리망 등을 구축('10.1)하여 복지급여 및 서비스의 적정성 및 관리 효율화를 위한 시스템 선진화*가 이루어졌음
 - * 향후 다부처 연계 등을 통해 복지자원의 적재적소화가 이루어질 것으로 기대
- 시스템 선진화와 더불어 예방, 기회, 보장 관점에서 공공부조, 사회서비스, 사회보험을 아우르는 빈곤정책 전반에 대한 선진화가 과제로서 요청됨
- 이에 기초생활보장제도의 선진화도 빈곤정책 선진화 비전과 체계 속에서 종합적인 시각을 가지고 추진되어야 할 것임

□ (보장) 사각지대 해소, 욕구별 지원 등 빈곤층에 대한 지원 내실화로
최후 사회안전망으로서 기능 강화

○ 부양의무자 기준 합리화를 통한 사각지대 해소 추진

- 부양의무자 소득기준 완화를 통해 실질적으로 부양을 받지 못하고 있는 비수급 빈곤층 보호
 - * 현재 4인가구 243만원(수급자와 부양의무자 각각의 최저생계비 합계 130%)에서 280만원(150%)으로 상향조정하는 방안 추진 중
- 중장기적으로 '부양비 있음' 기준의 단절성 문제 해소, 부양비 비율 단계적 인하, 재산기준 완화 등의 개선 추진

○ 재산의 소득환산율 등 선정기준 합리화

- 현행 '재산의 소득환산율'(일반재산 4.17%, 금융재산 6.26%, 승용차 100%)의 합리성에 대한 검토 및 단계적 완화 추진
 - * '10년 하반기 '재산의 소득환산율' 관련 연구 용역 추진

- 특히, 자동차 종류, 생업 종사 여부, 국민의 정서 등을 고려하여 승용차의 소득환산율에 대한 전반적인 검토 필요
- 주거, 의료, 교육 등 수요자의 욕구와 실질적 생활보장을 위한 욕구별 급여서비스 지원체계로 단계적 개편 검토
 - 지역·주거 형태를 고려한 주거급여 차등 설정·지원 등 수요자의 욕구를 반영할 수 있는 급여체계를 다각도로 검토
 - 단, 급여체계에 관한 모든 논의는 최저생활보장의 강화라는 기본 원칙하에 신중하고 전략적인 검토 필요
- (예방) 상대적 빈곤층에 대한 복지급여 및 서비스 지원체계 마련 등 욕구별 지원대상 확대를 통한 빈곤완화(poverty cushion), 예방 실질화
 - 차상위계층 신청·지원을 위한 자산 조사 및 차상위계층에 대한 타부처의 지원 서비스 확대를 위해서는 법적 근거 마련이 필요
 - (가칭)“복지급여 및 서비스에 관한 법률”제정*을 추진하여 실질적 빈곤예방의 기반을 구축하고 혜택쏠림으로 인한 탈수급 저해와 비효율을 개선
- (기회) 근로능력자에 대한 차별적 지원체계 마련
 - 근로여건 마련을 위한 사회서비스 및 근로인센티브 확충을 통해 일을 통한 실질적 자활 지원이 가능한 별도의 지원체계 마련
 - 신체적 근로능력 외에 대상자의 근로 의지, 여건 등을 감안한 별도의 자활 프로그램 제공을 통한 탈수급 촉진
 - 근로능력자의 생계급여 지원 방식에 대한 신중한 재검토 필요

- Session 2 -

제2주제: 탈빈곤을 위한 비수급 빈곤층 및
차상위층 지원방안

노 대 명

(한국보건사회연구원 연구위원)



탈빈곤을 위한 비수급 빈곤층 및 차상위층 지원방안

2010. 7

노대명

한국보건사회연구원

1



발표순서

- I. 문제제기
- II. 개념과 현황
- III. 탈빈곤 지원정책의 기본방향
- IV. 맺으며



I. 문제제기

I-1. 문제제기

- 지금 우리사회는 복합적 갈등 국면으로 진입 중
 - 이는 급격한 경제사회변화를 경험한 신흥산업국의 공통점?
 - 문제의 핵심은 <격차와 박탈>의 심화
- 현재 우리사회의 주요 관심사는 진정 빈곤문제인가?
 - 중산층 붕괴가 보다 큰 관심사이며 정치적 변수
 - 빈곤정책은 생활능력 없는 사람에게 우호적 - 단 소극적으로
 - 쟁점과제는 <빈곤예방>과 <빈곤탈출> 정책 강화 - 계층?
- 빈곤정책은 현 정부하에서 어디까지 개편될 수 있을까?
 - 재정건전성 담론이 지배하는 상황에서 지출확대는 곤란
 - 기초보장제도는 계속 비판의 대상이 될 것임
 - 비수급 빈곤층 대상의 대폭적 지출확대는 쉽지 않을 것임
 - ★ 지금 필요한 것은 새로운 담론 또는 패러다임을 만드는 일

1-2. 왜 빈곤정책의 사각지대가 존재할까

- 비수급빈곤층 또는 정책 사각지대가 존재하는 이유는
 - 정책대응속도를 넘어서는 경제 및 노동여건 변화 때문
 - 빈곤을 변화에 대응할 수 없는 제도적 대응 방식 때문
- 빈곤대책 관련 예산의 문제인가 - 서로 다른 이해?
 - 좌우간 빈곤층 대상 지출은 빠르게 증가한 편
 - 빈곤층 규모와 추이를 고려하면 확장속도가 낮은 편
 - ★ 제도중심에서 욕구(영역) 중심의 대응이 절충안?
- 예산억제는 현 제도의 효과성 문제인가
 - 현 공공부조제도의 효과성에 대한 우려 때문
 - 순전히 예산을 통제하려는 정책기조 때문
 - ★★ 어느 누구도 단순히 예산통제만을 표방할 수 없지 않을까?

II. 개념과 현황

II-1. 비수급 빈곤층 개념은 적절한가

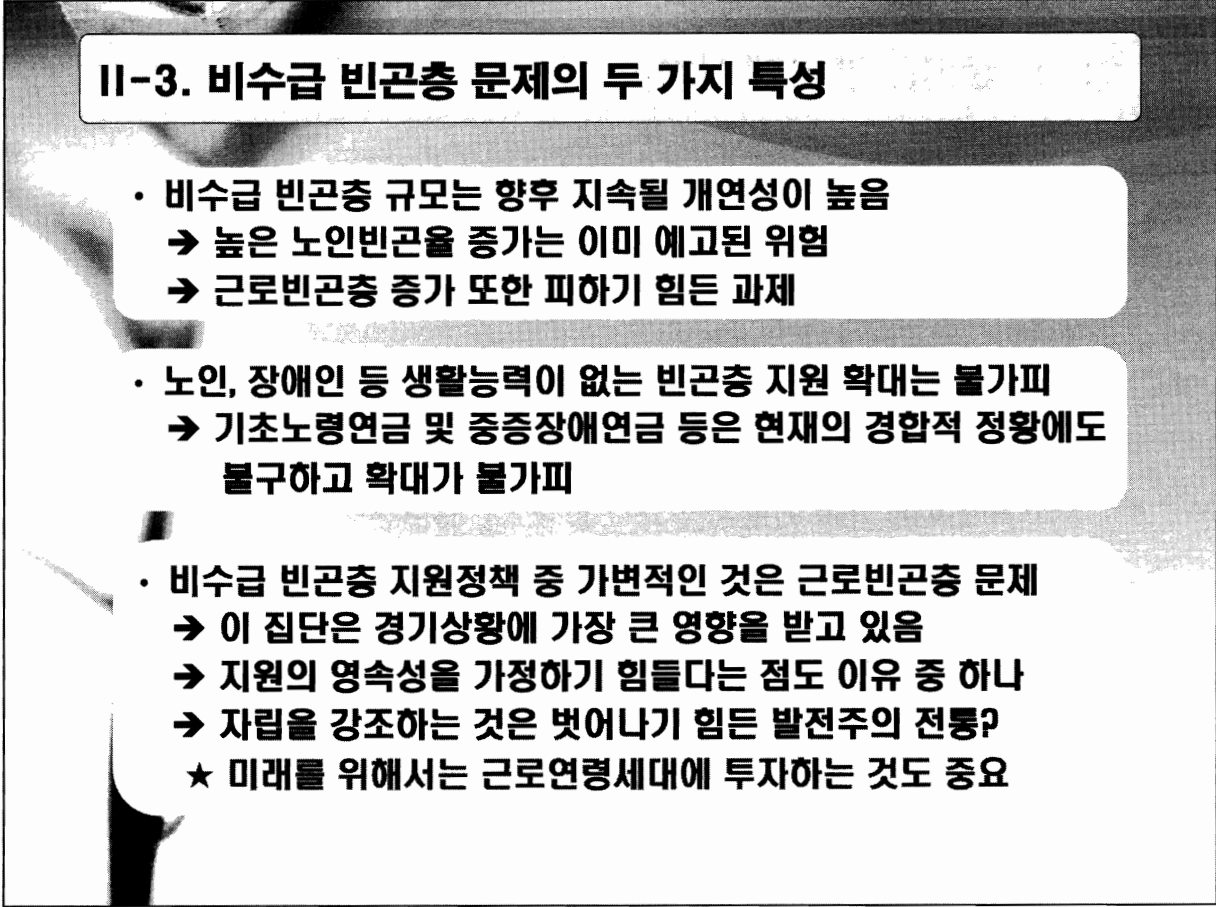
- 비수급 빈곤층과 차상위층 용어는 빈곤정책의 현실을 반영
 - 비수급 빈곤층 = 기초보장수급자가 아닌 빈곤층
 - 차상위층 = 기초보장수급 기준선 바로 상위의 저소득층
 - ★ 기초보장제도가 가장 중추적 제도임을 말해 줌
- 비수급 빈곤층 규모는 정확하게 추정 가능한가
 - 2008년 차상위조사의 분석결과는 기초보장제도가 어디까지 대상집단을 확대해야 하는지 명확하게 보여 줌
 - ★★ 이는 오히려 기초보장제도의 중심성을 강화하는 결과
- 비수급 빈곤층 개념은 어떠한 복지지원도 받지 못하는 집단?
 - 욕구별로 보장이 이루어지고 있는지가 중요
 - 어떤 경우 사각지대 문제가 쟁점화 되는가 - 복지 저발전

II-2. 빈곤층의 복지수급 및 비수급실태

- 사회보험은 전형적으로 시장지위를 반영
- 기초보장은 수급측면에서는 법정 차상위를 상당부분 보호
- 기초보장과 기타복지의 수급금액은 극적으로 감소 - 집중화 경향

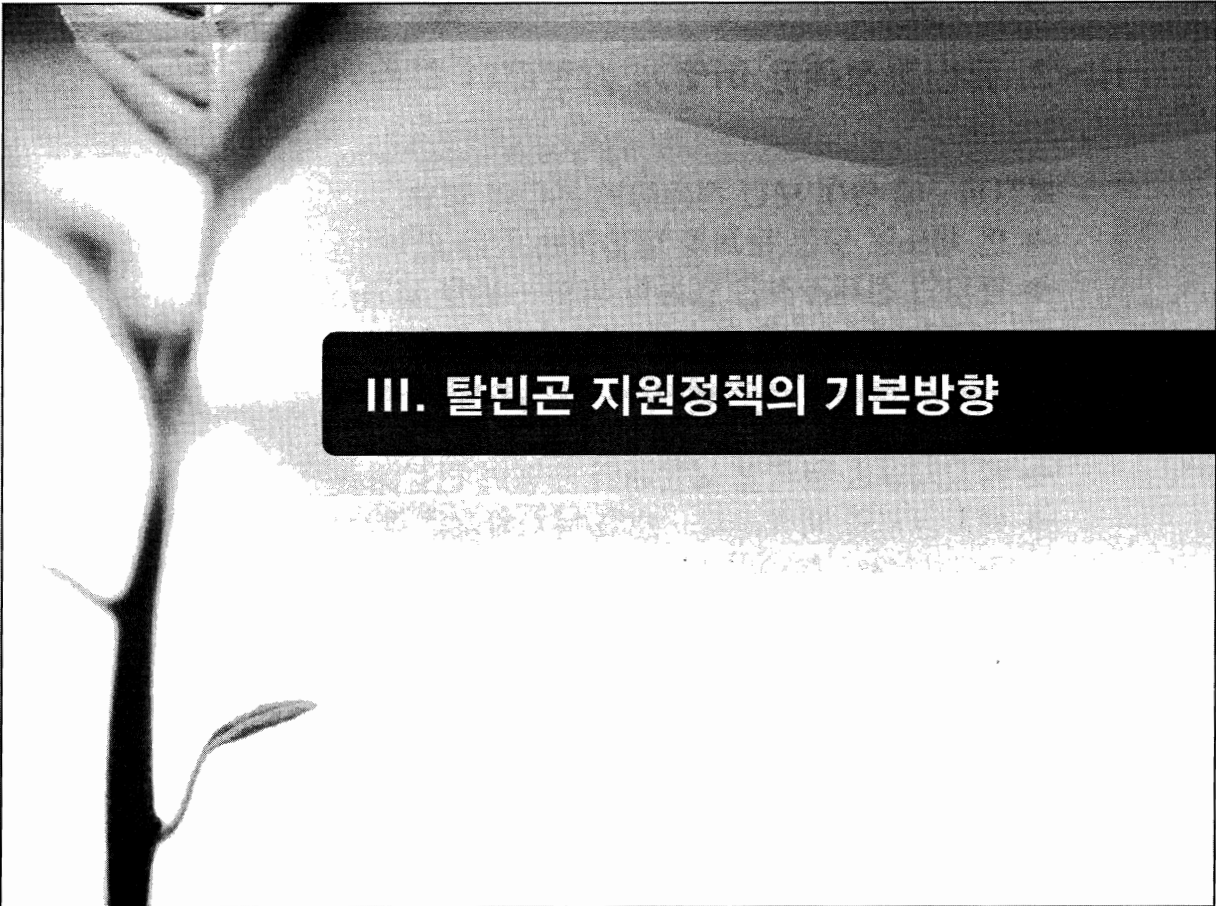
	구분	수급	법정차상위	소득차상위	차차상위	일반	전체
사회보험	공적연금	5.82	10.12	19.37	18.55	11.72	12.80
	고용/산재	0.26	0.77	1.16	1.18	1.26	1.17
	가구당 수급액	12.91	21.15	48.28	64.05	104.00	85.83
	1인당 수급액	7.58	11.74	22.10	29.97	43.82	36.94
기타 복지	수급율	96.24	75.69	66.01	54.52	25.09	37.89
	가구당 수급액	134.03	49.28	33.79	37.04	21.75	30.66
	1인당 수급액	71.45	21.88	14.28	12.97	6.83	11.60
기초보장	수급율	97.58	93.81	1.19	0.87	0.28	4.48
	가구당 수급액	371.75	20.46	3.64	2.50	0.86	16.53
	1인당 수급액	234.21	7.79	1.08	0.71	0.25	9.66

보사연, 2008년 차상위조사



II-3. 비수급 빈곤층 문제의 두 가지 특성

- 비수급 빈곤층 규모는 향후 지속될 개연성이 높음
 - 높은 노인빈곤율 증가는 이미 예고된 위험
 - 근로빈곤층 증가 또한 피하기 힘든 과제
- 노인, 장애인 등 생활능력이 없는 빈곤층 지원 확대는 불가피
 - 기초노령연금 및 중증장애연금 등은 현재의 경합적 상황에도 불구하고 확대가 불가피
- 비수급 빈곤층 지원정책 중 가변적인 것은 근로빈곤층 문제
 - 이 집단은 경기상황에 가장 큰 영향을 받고 있음
 - 지원의 영속성을 가정하기 힘들다는 점도 이유 중 하나
 - 자립을 강조하는 것은 벗어나기 힘든 발전주의 전통?
 - ★ 미래를 위해서는 근로연령세대에 투자하는 것도 중요



III. 탈빈곤 지원정책의 기본방향

III-1. 탈빈곤 경로 다양성

- 근로빈곤층의 탈빈곤은 다양한 경로로 발생
 - <취업 → 탈빈곤>의 지나친 환상을 경계해야
 - <근로소득 + 복지급여>의 복합적 조합이 불가피할 것임
- 탈빈곤은 소득증가와 지출감소에 의해 결정되지만,
 - 가구의 탈빈곤은 많은 난관이 존재하며 다양
 - 자녀가 탈빈곤하는 것은 다음과 같은 전제하에서 가능
 - 소득증가와 지출감소가 조합될 때, 탈빈곤이 용이
- <취업 → 탈빈곤>을 매개하는 정책적 개입이 중요
 - 취업은 정규직 진입과 고용안정성이 핵심
 - ★ 비정규직과 영세자영업자는 사실상 복지지원이 불가피
 - 지출은 특성에 따라 <한시적인 것>과 <영속적인 것>으로 구분
 - ★★ 교육과 의료 그리고 주거문제

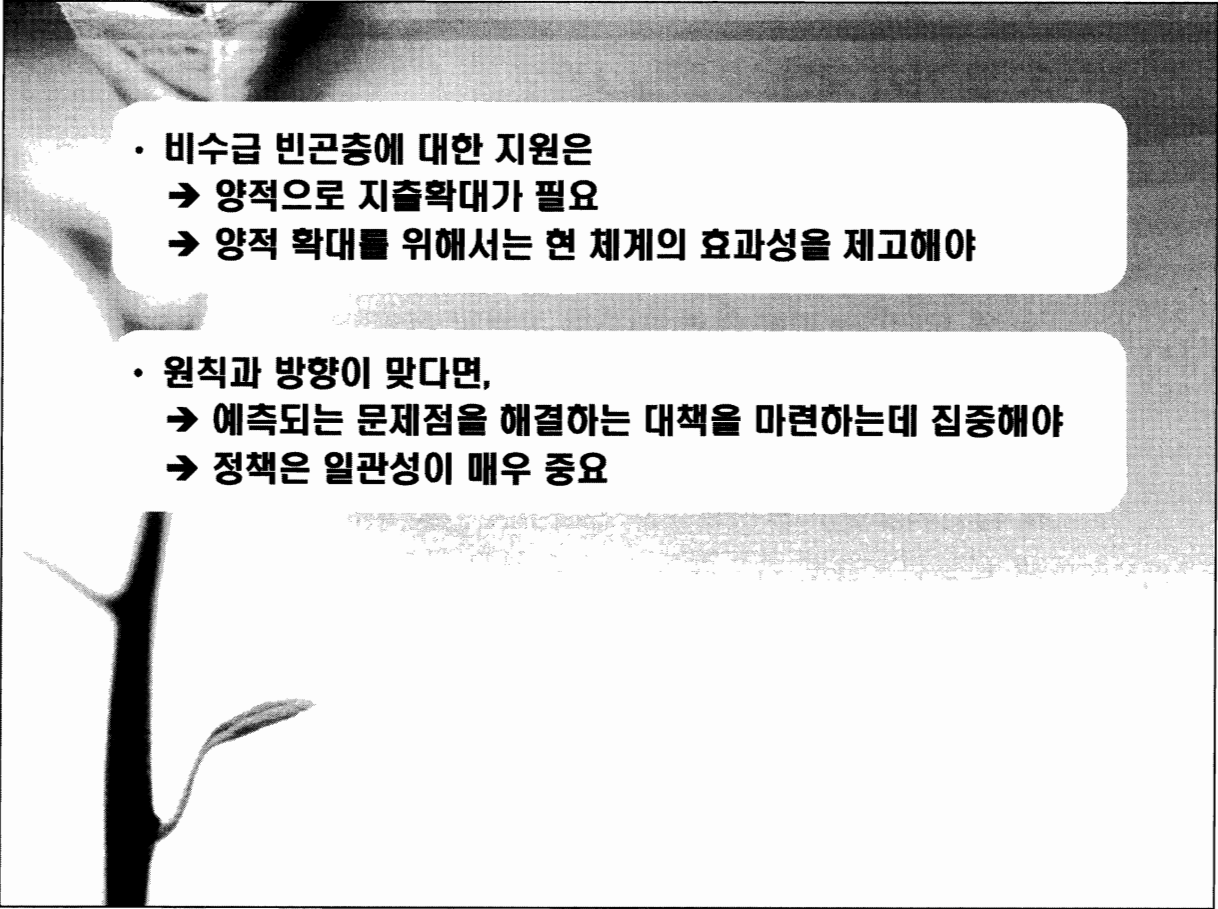
III-2. 탈빈곤정책은 어떻게 변화해야 하는가

- 복지제도에 있어 보다 전문화된 분업이 필요
 - 한 제도로 모든 문제를 해결하는 것은 한계
 - 분업의 전제조건은 협동과 양보 - 판을 깔기
 - ★ 연구는 복잡하게 제도운영은 간단하게?
- 비수급 빈곤층의 탈빈곤은 타부처와의 협력이 중요
 - 복지지출의 영역별 재분배와 균형의 관점에서
 - 복지정책의 맥락에서 - 혼자 복지확장을 계속할 수 있는가?
 - ★ 복지급여는 다양하게 전달체계는 단일하게
- 정책기조는 <권리와 의무의 조화>
 - 현재의 빈곤정책은 진정 자립의욕을 촉진하고 있는가
 - 두 가지 일화

III-3. 몇 가지 제안

- 기초보장제도 개편문제
 - 욕구별 급여체계 도입에 대한 기본계획 수립과 합의가 필요
 - 근로능력자 대상 지원제도를 전문화시키는 방안도 필요
 - ★ 왜 우려하는가를 알면, 합의가 가능할 것임
- 비수급 빈곤층 중 지원대상의 선정문제
 - 사회복지통합관리망 활용이 불가피 - 동일정보 취합 효과?
 - 장기적으로는 급여특성을 고려하여 선정기준을 단순화
 - ★ 근로빈곤층은 과도기적 특성을 가진 집단
- 단계적으로 어떠한 정책을 준비해야 할 것인가
 - 장애인 판정체계 정교화 - 근로능력 판정
 - 급여유형별 선정기준에 대한 guide line을 제시해야
 - 근로빈곤층 취업지원정책을 통합하는데 적극적 역할이 필요
 - ★ 집단유형별로 탈빈곤 프로그램을 전략적으로 강화

IV. 맺으며

- 
- 비수급 빈곤층에 대한 지원은
 - 양적으로 지출확대가 필요
 - 양적 확대를 위해서는 현 체계의 효과성을 제고해야

- 원칙과 방향이 맞다면,
 - 예측되는 문제점을 해결하는 대책을 마련하는데 집중해야
 - 정책은 일관성이 매우 중요



감사합니다

- Session 2 -

제3주제: 의료안전망 추진 방향

김 기 환

(보건복지부 기초의료과장)

의료안전망 추진 방향

1. 의료보장 체계 현황

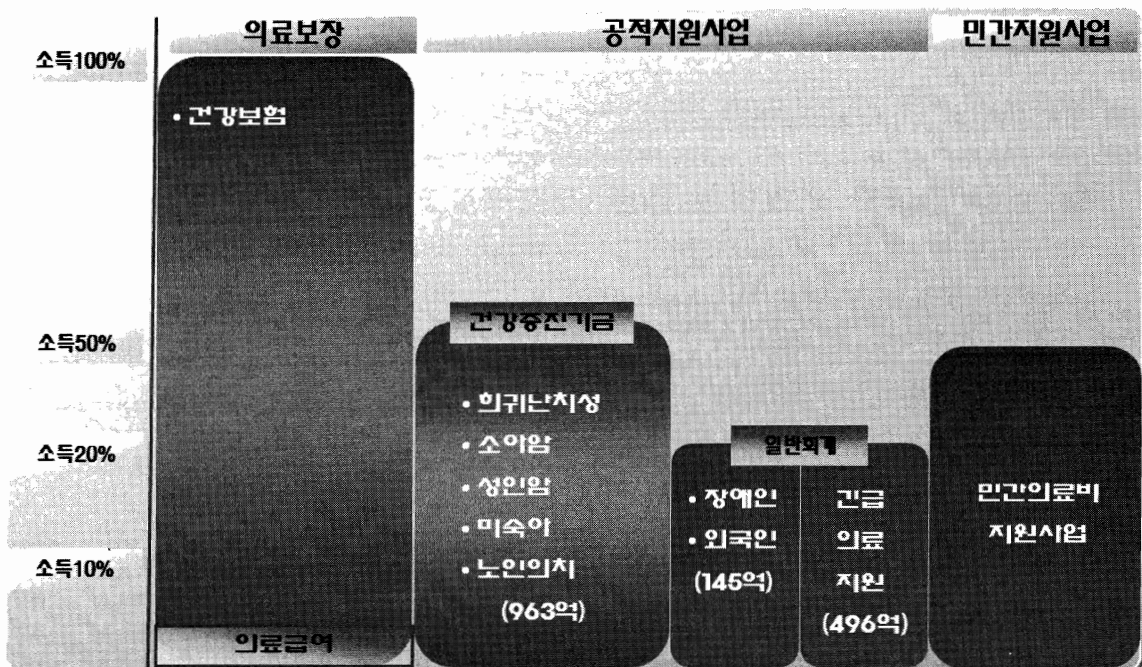
□ 제도적으로 건강보험과 의료급여를 통한 전국민 의료보장체계를 구축, 각종 의료비 지원사업이 보충적 역할

○ 전 국민 대상 건강보험 제도 (대상자 48,561천명, 재원 31.2조원) 및 기초수급자 등 대상 의료급여 제도 (대상자 1,677천명, 재원 4.6조원)

○ 저소득층 등 대상 의료비지원사업

- 일반회계: 긴급지원(의료지원), 장애인 의료비지원, 외국인등 소외계층 의료비지원, 차상위 계층 본인부담경감, 의료급여 대불사업
- 건강증진기금: 미숙아 및 선천성이상아 지원, 암환자(소아·아동 및 성인) 지원, 희귀난치성질환자 지원, 노인요양, 노인 개안 및 망막증 수술 지원
- 응급의료기금: 응급의료비 대불사업

○ 그 외에, 민간 부문에서도 의료비지원 등 실시



2. 문제점

- 보장성의 한계로 특히 저소득층의 경우 의료비 본인부담 과다로 인한 의료이용 제약 문제 등 발생

○ 비급여 포함 의료비 본인부담률('08, 건강보험공단 진료비 실태조사자료)

		급여비율 (기금 등 부담)	본인부담 비율		
			계	법정 본인일부부담	비급여
의료 급여	1종	91.8%	8.2%	0.7%	7.6%
	2종	86.2%	13.8%	6.4%	7.4%
건강보험		62.2%	37.8%	22.6%	15.2%

○ 치료를 포기한 경험에 있는 가구 비율('07)

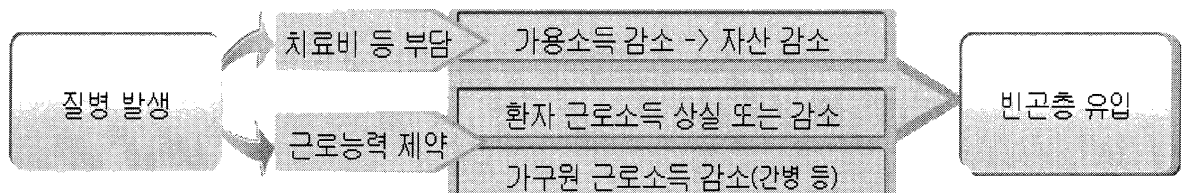
： 의료급여 1종 23.5%, 2종 24.7%, 차상위 26.9% (전체평균 12.1%)

○ 특히 현재의 저소득층 의료보장제도는 이미 빈곤층으로 유입된 기초수급자 등의 상시적 의료이용 보장 중심으로

－ 의료욕구에 따른 보장이 충분히 이루어지지 못하고 있으며, 질병 등 의료위험으로 인한 빈곤을 사전에 예방하는 역할도 미흡

· 질병 발생에 따른 의료비 지출 부담은 빈곤층 유입의 주요 원인

→ 기초수급자가 된 사유: 실직 29%, 수입 감소 22%, 의료비지출 18% ('06년 한국복지패널)



· 탈 수급 후에도 의료비에 대한 지원욕구가 가장 높게 나타남

→ 수급자 탈피 후 필요하거나 아쉬운 지원 ('08년 한국복지패널)

사유(비율%)	의료비	교육비	주거비	자활관련	기타
필요 지원	56	15	23	3	3
아쉬운 지원	65	14	15	0	6

□ 이러한 의료보장 체계의 사각지대는

○ 의료욕구가 있는 저소득 취약계층의 건강과 최저생계를 위협하는 요소일 뿐만 아니라,

○ 빈곤층 유입 및 탈빈곤 기피의 제도적 유인으로도 작용

□ 의료보장 체계의 사각지대 진단

▷ 대상자(급여자격) 측면: 자격기준에서 일부계층 누락 또는 배제

- ① 주민등록말소 등으로 제도권에서 보호받지 못하는 계층
- ② 급여제한 대상자: 건강보험료 체납 등으로 급여 제한된 계층
- * 6개월 이상 보험료 체납세대 157만 세대('09년)

▷ 보장성(급여수준·범위) 측면: 보장성이 충분하지 못하여 의료비 부담 과다

→ 낮은 보장성이 특히 문제되는 경우 : 의료취약계층의 문제

- ③ 저소득층(특히 비수급자): 작은 의료위험에도 최저생계 위협
- ④ 고액진료비 소요질환자: 높은 의료위험으로 최저생계 위협

<사각지대의 도해: 현행 의료보장 체계에 따른 의료비 부담 현황>



* 공적 의료보장(건강보험, 의료급여)에 의해 보장되는 의료비

[] : 의료급여 1종 91.8%, 2종 86.2%, 건강보험 62.2% ('08)

* 공적 의료보장에서 제외되는 본인부담 의료비

[] : [자격측면] 의료급여·건보 대상에서 제외되는 주민등록말소자·외국인 등

[] : [보장성측면] 의료급여·건강보험 적용 대상자도 급여대상 진료비 중 일부 (법정본인부담) 및 비급여대상 진료비를 본인이 부담

3. 의료안전망 개편 방향

□ 현재 추진 중인 의료안전망 확충 방안

- 현행 의료보장체계(건강보험 및 의료급여)의 보장성 강화를 통한 의료비 부담 완화
 - 건강보험·의료급여 제도의 급여 범위 및 수준 확대
 - 의료급여 대상자 확대 (기초생활보장제도 지원기준과 연계)
- 추가적 의료안전망 역할을 일부 수행하고 있는 공공부문의 각종 의료비 지원사업 효과성 제고
 - 지원 중복·누락 방지 등 급여의 적정성 관리를 통한 운영 효율화 등
- 민간부문 자원 활용 활성화 위한 의료전문 모금기관 설립 추진
 - 특화된 전문적 모금활동과 체계적 배분을 통한 민간자원 활용 확대(기부 활성화 등) 위해 의료 분야 전문모금기관 육성 추진

□ 향후의 추진방향 검토

- 보장성 확대: 보호와 예방이 균형을 이루는 ‘건강안전망’ 체계 구축
 - 보장 확대시 환자의 실제 의료비 부담* 경감 중심의 접근 강화
 - 현행 건강보험·의료급여 제도상의 비급여 본인부담 포함
 - 건강수준 향상을 위한 사례관리, 예방적 서비스 확대
- 의료보장 체계 합리화를 통한 제도의 효과성과 지속가능성 확보
 - 의료급여 중앙-지방 전달체계 및 관리운영체계 보강
 - 현행 의료비 지원사업 통합관리 및 확대개편
 - 의료급여와 건강보험의 적정 역할분담, 재원조달 구조 및 지불보상 제도의 합리화

- Session 3 -

한국보건사회연구원 연구진행 상황 및
2010년 예상 주요이슈

이 태 진

(한국보건사회연구원 기초보장연구실장)

한국보건사회연구원 연구진행 상황 및 2010년 예상 주요이슈

1. 기본과제 및 수탁과제 현황

2010년도 기본, 일반사업, 수시연구과제 (총 15과제)

연구과제명	연구기간	연구책임자	공동연구자		연구내용
			책임급 이상	선임급 이하	
1. 기본과제-사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	2010. 1~12.	이태진	노대명	유진영 손기철 박형준 남재현	• 사회통합 개념 및 필요성 이론모형분석 • 한국의 복지정책 발전과정 진단 및 실태 • 사회통합을 위한 복지정책의 기본방향제시
2. 기본과제-저출산의 거시경제적 효과분석	2010. 1~12	남상호		-	• 저출산·고령화와 경제성장간의 관계 분석 • 성장잠재력과 소득불평등에 미치는 영향 분석 및 정책방향 제시
3. 기본과제-한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구	2010. 1~12.	노대명		김문길	• 각국 제3섹터에 대한 비교 • 한국 제3섹터의 특성과 과제 • 제3섹터 확장에 따른 효과성 분석
4. 일반과제-2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	2010. 1~12.	강신욱	남상호 손창균	김계연 오지현 김민희 손기철 정희라	• 한국복지패널의 장점과 한계 • 표본특성 및 가중치 조정 • 가구 및 가구원 특성 등 • 소득계층별·경제활동상태별·연령별 등 각 인구집단의 생활실태와 복지욕구 등
5. 일반과제-2010년 한국복지패널 학술대회 보고서	2010. 1~12.	강신욱	남상호 손창균	김계연 오지현 김민희 손기철 정희라	

연구과제명	연구기간	연구책임자	공동연구자		연구내용
			책임급 이상	선임급 이하	
6. 일반과제-2010년 한국복지패널 심층분석 보고서	2010. 1~12	김미곤	여유진	김계연 김민희 오지현 신재동	- 빈곤과 불평등 관련 지표 - 주거, 보건의료, 경제활동, 복지 수급 지표
7. 센터과제-기초보장제도 생계보장의 의미와 평가	2010. 1~12.	김태완		김문길 전지현	- 우리나라 생계보장 전개과정 - 실태조사를 통한 생계보장 현황 분석 - 우리나라 생계보장 평가
8. 센터과제-주거복지정책의 평가 및 개편방안	2010. 1~12.	이태진		우선희	- 주요국의 저소득층 주거지원제도 유형 및 특성 비교 - 저소득층의 주거여건 및 주거실태 - 저소득층 주거복지정책 평가
9. 센터과제-자활정책에 대한 평가 및 발전방향	2010. 1~12.	노대명 (이소정)		손기철	- 자활지원사업의 국제비교 - 자활지원사업의 효과성 평가 - 우리나라 자활지원사업의 역사적 평가
10. 센터과제-2010년 빈곤 통계연보	2010. 1~12	김문길	김태완	전지현	- 빈곤율, 불평등 지수 - 빈곤 및 불평등 관련 사회경제지표
11. 센터과제-OECD국가 빈곤정책 동향분석	2010. 1~12.	여유진		이서현	- OECD국가의 활성화 정책 - 한국의 활성화 정책:평가와 전망
12. 센터과제-근로장려세제 효과성 평가 및 기초보장 제도와 연계방안	2010. 1~12.	최현수		이서현	- 근로장려세제 도입 검토 및 시행 이후 개편의 효과성에 대한 모형별 비교 분석 - 현행 근로장려세제의 한계점 및 개편을 위한 정책과제 도출
13. 센터과제-빈곤포럼 및 사회통합포럼보고서	2010. 1~12.	김태완 이태진		정희라 박경희 등	- 사회복지정책에 관한 주요 쟁점, 정책에 대한 토론 및 대안 모색을 위한 포럼 운영 - 빈곤 및 사회통합관련 연구정책자료를 중심으로 전문가의 정책의견 반영, 사회 복지발전에 기여, 미래지향적인 정책대안으로 활용 - 홈페이지 운영 및 활성화, 정책 홍보기능 강화
14. 센터과제-기초보장 모니터링 포럼보고서	2010. 1~12.	최현수	김태완 이태진	정희라 박경희	- 기초생활보장 모니터링 포럼 구성, 복지 정책 모니터링 및 평가 네트워크를 구축·운영 - 기초보장평가센터에서 수행하고 있는 다양한 복지정책 관련 모니터링 및 평가
15. 수시과제- 삶의 질 제고를 위한 보건복지 장기 비전	2010. 1~12.	김미곤	여유진	김계연	2010~2070년 보건복지 현황 및 미래전망 - 분배정의 및 보건복지 유형 분석 - 주요 정책의 방향

2010년도 수탁진행과제(총 11과제)

연구과제명	연구기간	예산	연구책임자	공동연구진		연구내용
				책임급 이상	선임급 이하	
1. 기초장애연금 시행방안 연구	09.2~10.8	4,300만	최현수		박경희	- 기초장애연금 수급대상 선정방식 및 선정기준 마련 - 현행 장애수당 선정방식의 문제점 및 불편사항 개선을 통한 사회복지전담공무원의 업무효율성 제고방안 모색 - 기초장애연금 시행방안에 관한 모의분석 결과에 따른 수급대상 변동 및 재정변화 사전 예측
2. 보육료지원 확대에 따른 수급대상 변동 심층분석	09.11~10.5	2,900만	최현수		윤필경	보육료 지원대상 선정체계 확대 개편에 따른 영유아 가구 규모 및 소득인정액 수준과 구성 변화 심층분석
3. 2010년 최저생계비 계측 조사연구	09.9~10.12	14억5백만	김미곤 여유진	손창균 김태완 최현수	송치호, 김계연 오지현, 이서현 신재동	2010년 지역별, 가구규모별, 가구유형별 최저생계 계측 2011년 최저생계비 추정
4. 기초생활보장10주년 자료정리 및 자료집 발간연구	09.12~10.9	1억7천만	이태진	김미곤 강신욱 여유진 김태완 신영석 강혜규	유진영 박경희 박형준 남재현	- 기초보장제도 이전 공공부조제도 - 국민기초생활보장제도의 출발과 전개 - 국민기초생활보장제도의 현황과 쟁점 - 국민기초생활보장제도의 평가와 발전방향
5. 보건복지 미래전략 연구	10.5~10.9	3천만	강신욱	신영석 강혜규 이소정 최성은	김민희	빈곤,저출산 및 고령화, 일자리, 서비스 전달체계관련 현행 제도의 여건 및 2020년 전망 분석, 미래전략의 추진전략 도출, 재정 분석
6. 한국사회통합지표연구(1)	09.12~10.5	3천4백만	노대명	강신욱	전지현	- 국내외 사회통합지표 및 지수에 대한 검토 - 영역별 사회통합지표 개발 및 실태와 추이 - 사회통합지수 구축방안

연구과제명	연구기간	예산	연구책임자	공동연구진		연구내용
				책임급 이상	선임급 이하	
7. 경제위기에 따른 취약 계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안(여성정책연구원 협동과제)	10.1~10.12	2,500만	여유진	김태완	송치호	• 젠더적 관점에서 본 여성의 빈곤 • 경제위기 이후 여성 빈곤의 추이와 실태분석 • 여성빈곤에 대한 정책적 평가
8. 사회복무제도 실태 및 제도개선방안 연구 II	10.3~10.9.	3,900만	최현수		박경희	• 사회복무기관 및 요원의 활용, 복무여건 등에 대한 실태조사 • 사회복무제도 운영현황과 관련된 각종 이슈에 대한 기초통계 자료 생산 및 제도 관련 정책대안 마련
9. 탈수급을 위한 저소득층 자산형성지원(희망키움통장) 모니터링 및 조사 평가 연구	10.6~10.3	5,300만	최현수	이태진	윤필경	• 전국에서 희망키움통장 사업에 참여 또는 탈락자 추적조사 수행실태 파악
10. 지속가능한 한국형 복지(생산)체제 모색을 위한 선진복지국가 경험의 비교연구(안)	10.6~10.12	약9천9백만	이태진	김용하 노대명 강신욱 여유진	우선희 윤필경	• 인구고령화, 저성장, 가족구조의 변화가 가져온 새로운 도전 속에서 이를 해결해나가기 위한 새로운 사회시스템의 모색 • 지속가능한 복지체제의 모색을 위하여 선진, 복지국가 경험 심층 분석
11. 어업인 교육문화 복지재단 사업활성화 및 재원확충방안 연구	10.7~10.11	5천만	김태완	원종욱 윤상용 최현수	김문길 전지현	• 어업인 및 어촌지역 기초실태 분석 • 재단의 사업활성화 방안 • 재단의 재원확충방안 • 재단의 효율적 운영을 통한 발전방안 모색

2. 금년도 예상되는 주요 Issue

(1) 정책추진 여건 및 전망

- 사회·경제적 변화와 인구구조 변화에 따른 새로운 사회보장 패러다임에 대한 요구 증가
 - 산업구조의 변화(서비스 산업화), 노동시장의 유연화에 따른 근로빈곤층(Working Poor)의 증가, 저출산고령화 등 사회·경제·인구학적 변화에 따라 기존 사회보장 제도의 대응력 저하가 우려됨.
- 경제활동인구의 활성화, 청년실업과 근로빈곤(Working Poor)에 대한 대응력 강화, 맞벌이 가구에 대한 지원 강화, 노인소득보장체계의 유기적 연계 등 사회·경제·인구학적 변화에 체계적이고 유기적으로 대응할 수 있는 새로운 복지 패러다임에 대한 요구가 증가할 것으로 전망됨.

(2) 현안과제

- 사회안전망 체계화
 - 최저생계비수준 및 수급층, 비수급빈곤층, 차상위계층 간의 정책우선순위 합의
 - 국민기초생활보장제도 소득인정액 기준과 관련된 복지수혜의 사각지대에 있는 자산빈곤 가구의 경제적 후생을 증대
 - 빈곤층의 생애주기별 위험과 다양한 욕구에 대응할 수 있는 보다 분화된 대응체계 구축(욕구별 급여체계 도입)
- 근로능력 빈곤층(Working Poor) 대책 효율화
 - 기초보장제도와 자산지원시범사업의 연계강화 및 제도화
 - 영세자영업자를 위한 미소금융 인프라 확충 및 지역적 중복성 완화 방안
- 복지정책 건강성 제고
 - 사회복지통합관리망 및 복지급여통합관리단(가칭)과 연계하여 복지정책 전반에 대한 모니터링 및 평가체계 구축
 - 복지정책 간 선정기준 및 운영체계에 관한 정합성 제고

○ 모니터링 신뢰성 제고를 위한 독립적인 연구기관의 평가

□ 사회통합을 위한 복지정책 기반 구축

○ 사회통합 지수의 개발과 측정, 모니터링 사업을 지속적으로 수행할 수 있는 체계 구축

○ 사회통합의 관점에서 갈등의 유형별 해외 대응사례 및 기존 정책연구를 개념화

이슈	현황	전망	추진방안
• 적극적 근로유인체계 구축	• 근로빈곤층 취업가능성에 대한 판정체계 강화(진단서외 공무원 재량 확대) • 자산형성지원(희망키움통장)시범사업 추진	• 소득격차 확대가능성 및 근로빈곤층 문제의 구조화 • 지자체 자발적 참여, 한정된 예산, 일정기간 수급제한 등으로 성과 한계 우려	• 근로빈곤층 대책 효율화 • 기초보장제도와 자산형성지원 시범사업이 보완적인 기능을 살리도록 제도화
• 사회통합관리망 구축으로 기초보장제도 효율적 운영	• 사회복지통합관리망 개통(2010년 1월 4일)	• 120여개 급여 및 서비스의 수급자, 부양의무자 등이 사회복지통합관리망 내에 구축 • 기초보장제도 관리 강화	• 사통망 및 복지부 복지급여 통합관리단(가칭)과 연계, 정책 전반에 대한 모니터링 및 평가체계 구축
• 저소득층 및 저신용계층의 탈빈곤	• Micro credit제도를 “미소(美少)금융”으로 명칭하고 중요 제도로 추진	• 충분한 인프라 구성 미흡, 자영업 위주로 구성되어 근로연계성 부족	• 미소금융 인프라 확충 및 지역적 중복성 완화
• 사회갈등 해소를 위한 사회통합정책	• 사회통합위원회의 출범('09. 12월) • 계층, 세대, 이념, 지역갈등을 포함하는 종합적 접근 시도	• 사회통합에 대한 정책적 관심의 증가, 연구수요 증대 전망 • 사회통합의 영역에는 계층간, 세대간 갈등 뿐만 아니라 이념 및 지역적 갈등까지도 포함하는 종합적 의미로 논의	• 사회통합지표 구축(수탁과제 연구 중) • 해외 갈등 대응사례 연구, 기존연구를 개념화하는 이론적 연구(수탁과제 연구 중) • 사회통합 지표개발 사업 및 모니터링 센터 설치 ('10. 7월 보사연 운영확정)

3. 추진과제

과제	필요성	목적	기대효과
최저생계비 계측 모형 개발	우리사회에 가장 적합한 최저생계비 계측 모형 개발 필요	기초보장제도의 보다 합리적인 기준 마련	- 기초보장제도 개선방안 마련 - 최저생활보장
차상위 규모파악과 욕구별 정책 개발 및 제도화	글로벌 위기이후 및 최근 복지정책 변화에 따른 빈곤층의 복지욕구 파악 필요	빈곤정책 기준선 마련 및 구체적인 정책과제 발굴 및 추진	- 사각지대 해소 - 다층적 보장시스템 구축
욕구별 급여체계 도입	빈곤층의 생애주기별 위험과 다양한 욕구 대응 필요	욕구에 대응할 수 있는 보다 분화된 대응체계 구축	- 생애주기별 욕구 대응(욕구별 급여체계) - 사회안전망 체계화
복지정책 간 정합성 제고	사회복지통합관리망 운영에 따라 복지정책 간 선정기준 및 운영체계에 대한 검토 필요	제도 간 중복/누락 검토를 통해 효율적인 복지정책 수립	- 복지정책의 효과성/건강성 제고 - 복지정책 간 사각지대 해소
사회통합을 위한 복지정책 기반 구축	사회통합 지수의 개발과 측정, 모니터링 사업을 정기적, 지속적으로 수행할 수 있는 체계 마련 필요	사회통합 문제의 기초 토대 마련(Evidence-based Approach 가능)	- 사회통합 지수의 개발과 측정, 모니터링 사업을 지속적으로 수행할 수 있는 체계구축 - 정기적인 조사·평가·지수 개발 등을 통해 정책추진의 근거 마련

- 메모 -

- 메모 -