

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 255호 (2014-34) 발행일 : 2014. 08. 29

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

저소득층 자산형성 지원을 위한 희망키움통장 운영 성과 및 확대 개편에 따른 정책과제

보건복지부는 2010년부터 일하는 기초생활보장 수급자의 근로유인 및 탈 수급을 제고하기 위한 저소득층 자산형성지원 프로그램으로서 '희망키움통장'을 도입하였으며, 3년이 경과하여 사업이 종료된 2010년 참가가구(약 1만 가구) 중에서 60% 이상이 탈 수급에 성공할 정도로 대표적인 일을 통한 빈곤탈출 지원정책으로 자리매김하고 있음

이러한 성과를 바탕으로 2014년 7월부터 일하는 수급자에서 차상위계층까지 확대 시행하며, 차상위 근로빈곤층을 대상으로 한 '희망키움통장II'는 빈곤을 사전에 예방하고 중산층으로의 자립을 지원하기 위한 현 정부의 국정과제인 동시에 '경제혁신 3개년 계획'에 포함된 정책임



최현수
통계정보연구실 데이터연계센터
연구위원

1. 저소득층 자산형성지원을 위한 희망키움통장 개요

- Sherraden(1991) 교수에 의해 저소득층의 저축에 대하여 설명하는 '제도적 저축이론(Institutional Saving Theory)' 이 제시되었으며, 저소득층에게 저축을 통해 자산을 형성할 수 있는 제도적 기회의 확대 필요성이 확산됨

“소득은 굶주린 배를 채우지만, 자산은 삶에 대한 생각을 바꾸게 한다.” (Sherraden, 1991)

○ 1990년대 중반 미국에서 IDA(Individual Development Accounts) 사업이 처음으로 실시됨

- 이러한 정책적 필요성에 의해, 보건복지부는 2010년 4월부터 일하는 수급자들의 근로유인을 제고하고 탈 수급을 지원하는 저소득층 자산형성지원 프로그램으로서 ‘희망키움통장’ 사업을 도입하였으며, 2014년까지 약 3만 2천 수급가구가 참여하는 사업으로 확대될 예정임

○ 희망키움통장은 사업 참여기간이 3년으로, 2010년에 최초 1만 가구(2013년 참여 종료)를 시작으로 매년 참여가구를 모집하여, 2011년 5천 가구(2014년 참여 종료), 2012년 3천 가구(2015년 참여 종료), 2013년 9천 가구(2016년 참여 종료)가 참여하고 있으며 2014년에도 5천 가구가 신규로 참여함

- 희망키움통장은 근로 · 사업소득이 가구규모별 최저생계비 60% 이상인 수급가구가 참여할 수 있으며, 3년간 매월 10만원씩 적립할 경우 근로활동을 장려하기 위해 근로 · 사업소득이 높아질수록 더욱 증가하도록 설계된 근로소득장려금을 정부가 매칭하여 적립함으로써 근로유인을 제고하면서 동시에 자산형성을 지원하는 제도임

○ 월평균 근로소득장려금은 26만원으로 희망키움통장 참여기간인 3년 만기 탈 수급 시 평균적으로 1,300만원을 적립할 수 있으며, 가구규모 및 근로 · 사업소득에 따라서 근로소득장려금이 변동되므로 3인 가구의 경우 최대 2,000만원, 4인 가구의 경우 최대 2,300만원까지 적립이 가능함

- 그러나, 희망키움통장 참여가구는 사업기간인 3년 이내에 탈 수급에 성공하는 것을 전제조건으로 본인 저축액과 근로소득장려금을 포함한 적립금 전액을 지급받을 수 있으며, 수령한 적립금은 주택 구입 및 임대, 본인 및 자녀의 교육, 창업 또는 사업 운영자금 등 자립 · 자활에 필요한 용도에 한해 사용할 수 있음

○ 또한, 희망키움통장 참여가구가 탈 수급할 경우 의료 · 교육급여를 2년간 한시적으로 지원하며, 사업 참여 기간 중에는 일자리 지원, 금융교육 실시, 맞춤형 사례관리 등을 통해 수급가구의 자립 역량을 강화하고, 탈 수급 이후 빈곤 재진입을 통한 재수급을 방지하기 위해 노력함

〈 희망키움통장 주요내용 〉

- (지원대상) 근로 · 사업소득이 최저생계비의 60% 이상인 기초생활수급가구
- (지원내용) 본인 저축액 월 10만원, 근로소득장려금 월평균 26만원(근로소득에 따라 변경)
- (지원조건) 3년 이내 탈 수급 시 적립금 전액 지급
- (사용용도) 주택구입 · 임대, 본인 · 자녀의 교육 · 훈련, 사업 창업 · 운영자금 등으로 제한

- 한편, 일반 노동시장에서 근로활동에 참여하는 수급가구를 대상으로 하는 희망키움통장과는 별도로, 자활근로사업단(시장진입형, 사회서비스형)에 3개월 이상 참여하는 수급자를 대상으로 2013년부터 내일키움통장을 도입하여 운영하고 있음

○ 2013년에 처음으로 5천명이 내일키움통장에 참여하였으며, 2014년에는 3천명이 신규로 참여하게 됨

○ 자활근로사업단 참여자가 5만원 또는 10만원 중 선택하여 매월 저축하고 성실하게 자활근로사업에 참여할 경우, 본인 저축액에 대하여 1:1(시장진입형) 또는 1:0.5(사회서비스형)으로 매칭하여 내일키움장려금을 지원함으로써 3년 만기 후 취 · 창업 시 최대 1,300만원(평균 1,100만원)까지 적립 가능함

- 내일키움통장 참여자는 3년 이내에 일반 노동시장에서 취·창업하고, 교육프로그램을 이수 할 경우 적립금 전액을 수령할 수 있으며, 적립금의 사용은 희망키움통장과 마찬가지로 주택 구입 및 임대, 본인 및 자녀의 교육, 창업 또는 사업 운영자금 등으로 제한됨

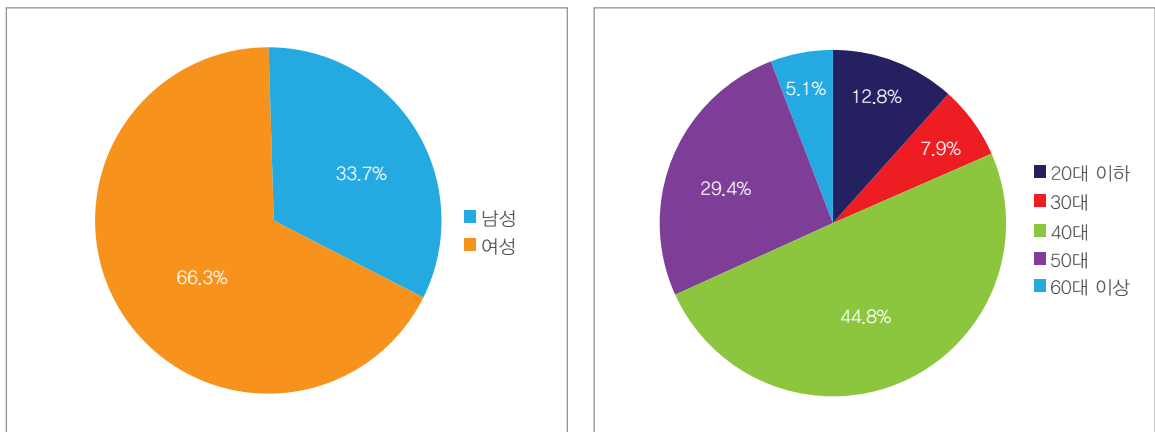
○ 자활사업 참여자의 자립을 지원하기 위해 2014년 10월부터 내일키움통장 참여대상을 확대할 계획임

- 현행 시장진입형 및 매출 10% 이상 사회서비스형 사업단 참여자에서, 매출 10% 미만 사회서비스형 사업단까지 포함하여 확대 예정임

2. 기초생활보장 수급가구 대상 희망키움통장 운영성과

- 희망키움통장이 시행된 2010년부터 참여한 수급가구(10,685가구)는 2013년 중에 참여 시점에 따라 3년 만기가 도래하여 사업 참여가 종료되었으며, 여기서는 이러한 수급가구를 중심으로 탈 수급 및 적립금 사용과 관련된 운영성과를 살펴봄

○ 2010년부터 희망키움통장에 참여한 기초생활보장 수급자의 성별은 여성이 66.3%로 남성보다 약 2배 많았으며, 연령대별 분포를 살펴보면 40대와 50대가 각각 44.8%와 29.4%로 전체 참여자의 약 3/4을 차지하였음

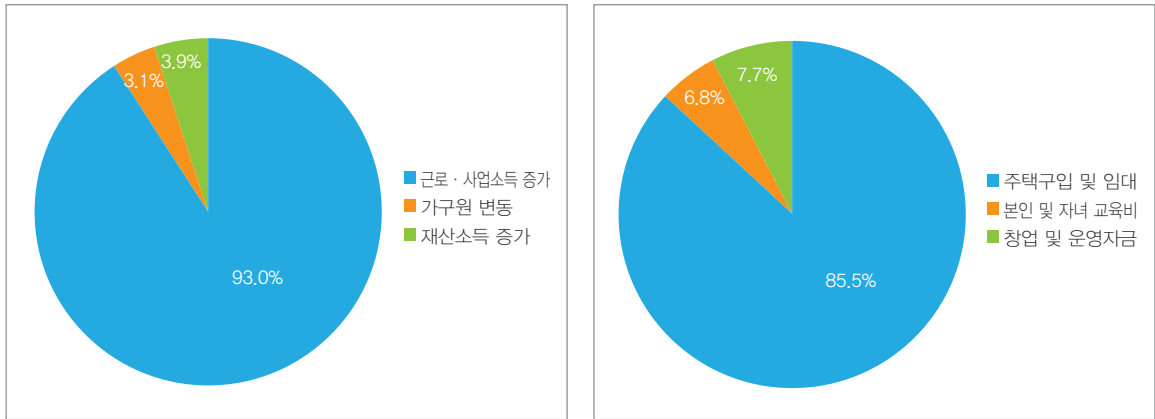


- 희망키움통장의 정책적 효과를 보여줄 수 있는 가장 중요한 성과지표는, 참여기간인 3년 동안 희망키움통장을 유지하고 3년 이내에 탈 수급에 성공하여 본인 저축액과 근로소득장려금 등 적립금 전액을 지급 받는 수급가구의 비율이라고 할 수 있음

○ 2013년말 기준으로, 2010년 희망키움통장에 참여한 수급가구 중 약 60%에 해당하는 6,400여 가구가 탈 수급에 성공하였으며, 사업 종료 후 유예기간 중 만기 해지가 진행된 가구를 포함할 경우 60%를 상회하는 희망키움통장의 성과는 여타 자활프로그램보다 매우 높은 것으로 나타남

- 희망키움통장이 시행된 2010년 4월부터 구축된 행정자료를 활용하여 산출된 2010년 희망키움통장 참여가구의 참여유지 및 중도해지 관련 기초통계를 근거로, 2013년 사업 종료시점에서의 참여유지 및 탈 수급 성공비율은 약 57%로 예측된 바 있으며, 사업 종료 이후 실제 성과는 이러한 예상보다 다소 높은 것으로 나타남

○ 탈 수급에 성공한 수급가구의 원인을 살펴보면, 근로·사업소득 증가 93.0%, 가구원 변동 3.1%, 재산 소득 증가 등이 3.9%로, 대부분의 참여가구가 근로·사업소득 증가를 통하여 기초생활보장 수급에서 벗어난 것으로 나타났으며, 3년간 저축한 본인 저축액을 포함한 적립금은 주로 주택구입 및 임대(85.5%)를 위하여 사용한 것으로 나타남



- 반면, 희망키움통장에 참여하였음에도 불구하고 적립금을 지급받을 수 있는 조건을 충족시키지 못한 수급가구는 전체 참여가구의 약 31.4%인 것으로 나타남

○ 희망키움통장 해지 사유를 살펴보면, 스스로 중도에 포기한 경우 42.4%, 근로·사업소득이 일정기간 동안 미치지 못한 경우 28.8%, 본인 저축액 연속 3회 이상 미납 14.6%, 3년 만기 이후 탈 수급 요건 미충족 14.2% 순서로 나타남

- 한편, '2010년 희망키움통장 참여가구 패널조사' 분석결과 중 희망키움통장 참여가구의 저축과 관련된 경험 및 인식 변화를 살펴보면, 탈 수급 측면에서 희망키움통장의 운영성과뿐만 아니라 자산형성지원 사업이 매우 긍정적인 변화를 가져왔다는 점을 확인할 수 있음

○ 희망키움통장 참여가구 중 참여 이전에 매월 정기적으로 저축했던 가구는 약 15.8%에 불과했으며, 여유가 있을 때에만 저축했던 가구 역시 약 25.9%로, 나머지 58.3%의 가구는 희망키움통장 사업에 참여하면서 처음으로 저축하기 시작한 것으로 나타남

- 또한, 금융 관련 교육을 받아본 경험이 있는 수급자는 전체의 약 12%에 불과하여, 희망키움통장의 주요 정책목표인 자산형성을 통한 탈 수급 외에도 참여과정에 이수하는 저축 관련 교육프로그램을 통해 저축습관, 자산관리 등에 있어 긍정적 변화를 기대할 수 있음을 보여줌
- 희망키움통장 참여 종료 후 저축 계획을 살펴보면, 약 70%가 희망키움통장 참여 종료 후 탈 수급에 성공하더라도 매월 일정한 금액을 규칙적으로 저축할 계획을 가지고 있으며, 여유가 있을 때마다 비정기적으로라도 저축하겠다는 가구 역시 약 30%로, 거의 모든 참여가구가 어떠한 형태로든 계속 저축하겠다는 계획을 가진 것으로 나타남

○ 요컨대, 희망키움통장 참여가구 중 약 60%가 사업 참여 이전에 거의 저축 경험이 없었다는 사실을 고려한다면, 약 70%가 사업 종료 이후에도 규칙적으로 저축을 유지하고 거의 모든 가구가 정기적 또는 비정기적으로라도 저축하겠다는 의지를 보인 것은 희망키움통장이 가져온 긍정적인 변화 중에 매우 주목할 만한 의미 있는 결과라고 평가할 수 있음

3. 차상위계층으로의 희망키움통장 확대 개편 관련 주요내용

- 앞서 살펴본 바와 같이, 지난 2010년 시행된 희망키움통장의 다양한 성과를 바탕으로 2014년 7월부터 일하는 수급자를 대상으로 한 희망키움통장을 일하는 차상위계층까지 확대 시행하고 이를 ‘희망키움통장 II’로 구분하여 운영함
 - 희망키움통장 II는 2014년 7월·10월 2회로 나누어 총 1만 8천 가구를 신규 모집하여 참여하도록 함
- 차상위가구를 대상으로 한 희망키움통장 II의 도입은 현 정부의 국정과제인 동시에 지난 2월 발표된 ‘경제혁신 3개년 계획’에도 포함된 정책임
 - 일을 통한 빈곤 탈출을 지원하기 위한 근로유인형 급여체계 구축에 있어서, 저소득층의 자산형성을 지원하는 희망키움통장은 기초생활보장 급여체계 개편, 근로장려세제 확대 개편 등과 연계가 필요한 핵심적인 정책프로그램임

〈 국정과제 57(일을 통한 빈곤탈출 지원) – (근로유인형 급여체계 구축) 〉

- 근로장려세제 – 사회보험료 지원 – 자산형성지원 확대 등을 통해 일하는 것이 유리한 급여체제로 개편함으로써 일을 통한 자립을 지원
 - 기초보장수급자 등 저소득층 근로유인을 강화함으로써 일을 통한 빈곤탈출 지원
 - 근로장려세제 적용대상, 소득기준, 점증구간·점증률 확대를 통해 최대급여액 인상
 - 기초생활보장 급여체계 개편과 연계하여 수급자에 대한 근로장려세제 적용
 - 두루누리 사회보험 지원의 단계적 확대 검토, EITC 수혜자의 사회보험 가입 유도
 - 자산형성지원 대상을 일반노동시장 취·창업 수급자에서 자활사업 참여자 및 차상위계층까지 확대

〈 경제혁신 3개년 계획 〉

- “... 소득이 적어도 일하는 만큼 재산을 늘려갈 수 있도록 본인 저축액만큼 국가도 저축해 주는 희망키움통장 대상을 차상위계층까지 확대하고...”
 - 경제혁신 3개년 계획 대통령 담화문 中(14.2.25) –

- 희망키움통장 II는 최저생계비 120% 이하인 차상위계층 중에 근로·사업소득이 90% 이상인 가구를 대상으로 하며, 사업 참여기간은 3년이며 종료 후 최대 5년까지 연장할 수 있음
 - 일하는 차상위가구가 매월 10만원씩 저축하면 정부가 1:1로 매칭하여 매월 10만원의 근로소득장려금을 지원하여, 3년 만기 시 720만원(본인 저축액 360만원 + 정부지원금 360만원)과 이자를 적립할 수 있음
 - 참여기간 3년 만기 후 1년씩 2회 최대 5년까지 연장하여 희망키움통장을 유지하고 본인이 계속해서 10만원씩 저축할 경우 최대 약 1천만원을 적립하여 지급받을 수 있음

- 희망키움통장에 참여하는 차상위가구의 자립역량을 강화하고 빈곤을 사전에 예방하기 위하여 일자리 지원, 재무 · 금융교육 및 맞춤형 사례관리 등의 서비스를 제공함
- 기초생활보장수급자의 경우 3년 이내 탈 수급을 조건으로 적립금을 지급받을 수 있는 반면, 차상위계층은 3년간 매월 저축하면서 희망키움통장을 유지하고 연간 2회 재무 · 금융교육 이수 및 사례관리 2회 참여 등의 의무 이행을 조건으로 적립금을 지급받을 수 있음
- 적립금은 기존 희망키움통장과 마찬가지로 주택구입 및 임대, 본인 · 자녀의 교육 · 훈련, 창업 · 운영자금 등에 한해서 사용할 수 있음

〈 희망키움통장Ⅱ 주요내용 〉

- (지원대상) 근로 · 사업소득이 최저생계비의 90% 이상인 차상위가구(최저생계비 120% 이하)
- (지원내용) 본인 저축액 월 10만원, 정부 지원금 월 10만원으로 1:1 매칭 지원
 - ☞ 3년 가입 시 ‘본인적립금(360만원) + 정부지원금(360만원) + 이자’ 적립 가능
- (지원조건) 3년 동안 가입하고, 사례관리 및 재무 · 금융교육 이수할 경우 적립금 전액 지급
- (사용용도) 주택구입 · 임대, 본인 · 자녀의 교육 · 훈련, 사업 창업 · 운영자금 등으로 제한

4. 희망키움통장 확대와 근로유인 정책프로그램 연계를 위한 정책과제

- 희망키움통장 Ⅱ 확대 시행으로 기초생활보장 수급자부터 차상위계층까지 포괄하는 저소득층 자산형성 지원을 위한 대상 유형별 프로그램이 단계적으로 구성되었음

〈표 1〉 희망키움통장 참여대상 유형별 주요내용 비교

구분	희망키움통장 I (2010 ~)	내일키움통장 (2013 ~)	희망키움통장Ⅱ (2014 ~)
가입대상	일하는 수급가구	자활근로사업단 참여자	일하는 차상위가구
가입조건	근로 · 사업소득 최저생계비 60% 이상	최근 3개월 성실 참여자	근로 · 사업소득 최저생계비 90% 이상
본인저축액	10만원	5만원 또는 10만원(선택)	10만원
정부지원액	근로소득장려금(월평균 26만원) 가구원수 및 근로소득 수준에 따라 변동	내일키움장려금 본인저축액 1:1(시장진입형), 1:0.5(사회서비스형) 매칭 지원	본인저축액 1:1 매칭 지원 (10만원)
지원 조건	3년 이내 탈 수급 조건	3년 이내 일반노동시장 등으로 취 · 창업 및 교육 이수 조건	3년 유지 및 사용용도 증빙, 금융교육 등 교육 이수 조건
실질 혜택	(3년 기준) 평균 1,300만원 적립 (3인 최대 2,000만원) (4인 최대 2,300만원)	(3년 기준) 평균 1,100만원 (최대 1,300만원) 적립	(3년 기준) 평균 720만원 적립 추가 2년 연장하여 5년 유지 시 약 1,000만원 적립

자료: 보건복지부 보도자료 재구성

○ 2010년 도입된 희망키움통장은 수급자의 탈 수급을 촉진하는 대표적인 일을 통한 빈곤탈출 지원정책으로 자리매김하였으며, 2014년 확대 시행되는 희망키움통장 II 역시 차상위가구의 빈곤을 사전에 예방하고 중산층으로의 자립을 지원하는데 기여할 것으로 예상됨

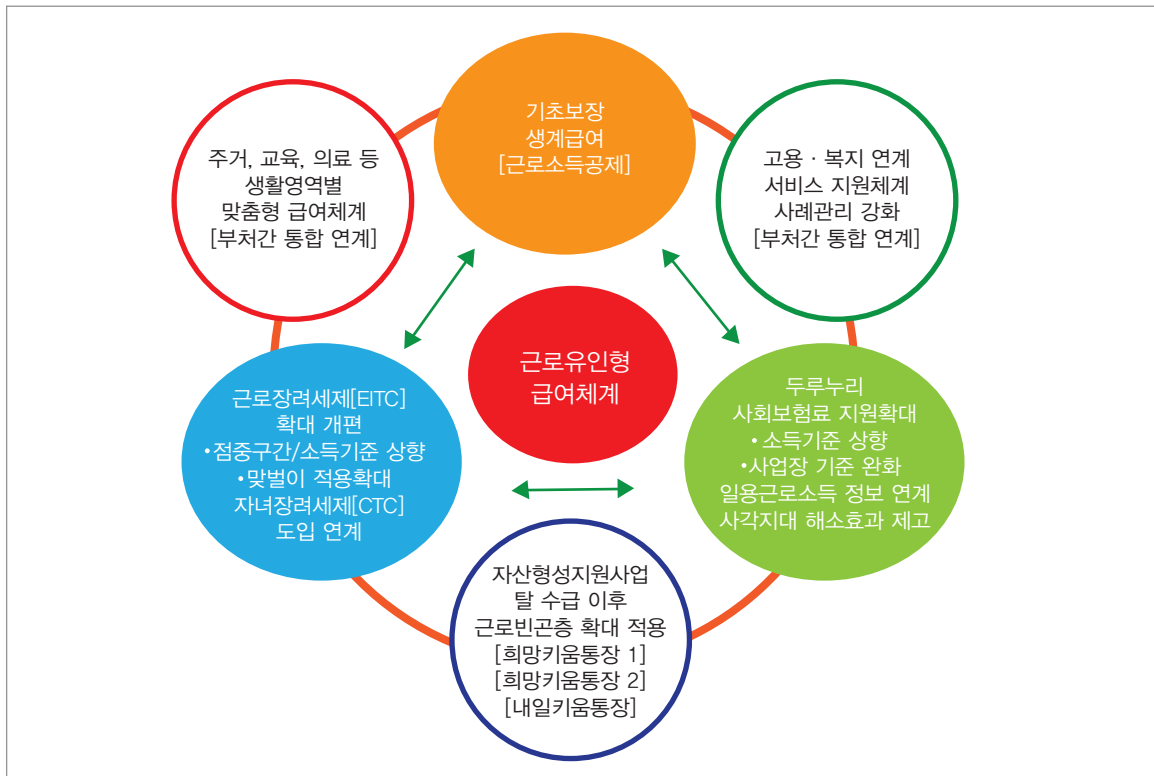
- 지속적으로 각 사업별 대상을 확대하기 위하여 재원을 확충하고, 참여가구가 3년의 참여기간 동안 적립된 본인 저축액 및 매칭 지원금을 기반으로 탈 수급 및 중산층으로의 자립에 성공할 수 있도록 근로장려세제, 두루누리 사회보험료 지원 등 근로유인을 위한 정책프로그램과의 연계를 강화하는 것이 필요함

- 희망키움통장의 1차적 성과는 참여가구로 하여금 희망키움통장을 유지하여 사업 종료 시 모든 적립금을 수급하도록 지원하는 것이라고 할 수 있으나, 참여가구가 탈 수급이나 교육 이수 등 지원조건을 충족하여 적립금을 수급하였을지라도 사업 종료 이후 수급자로 재진입하지 않고 실질적으로 자립할 수 있도록 사례관리 등 다양한 복지급여·서비스를 연계 지원해야 함

○ 이를 위해서 현행 국민기초생활보장제도의 통합급여체계를 ‘저소득층 생활영역별 맞춤형 급여체계’로 개편하기 위한 법 개정이 신속하게 추진되어야 하며, 이를 기반으로 희망키움통장을 통한 탈 수급 이후에도 생활영역별로 다양한 욕구별 맞춤형 급여·서비스를 제공하는 것이 필수적임

- 이러한 기초생활보장 급여체계 개편을 전제로, 이와 연계한 근로유인형 급여체계 구축을 위해서는 급여체계 개편 이후 생계, 의료, 주거, 교육급여뿐만 아니라 타 부처 복지사업, 그리고 근로유인형 정책프로그램으로 근로장려세제, 사회보험료 지원사업(두루누리), 자산형성지원사업(희망키움통장, 희망키움통장 II) 등 각종 저소득 근로빈곤층 대상 정책프로그램을 연계하고, 이를 적극적 고용지원서비스 및 사례관리와 연계하여 정책패키지로 구성하는 것이 바람직함

[그림 1] 자산형성지원을 포함한 근로유인형 급여체계 구축을 위한 정책프로그램 연계



- 기초생활보장 급여체계 개편과 연계하여, 기존 희망키움통장은 중위소득 30% 이하의 생계급여 수급자를 대상으로 탈 수급을 전제조건으로 한 자산형성지원 프로그램으로 운영하고, 차상위계층까지 포괄하는 희망키움통장 II의 경우에는 중위소득 50% 또는 60%까지의 근로빈곤층을 대상으로 중산층으로의 자립을 지원하는 프로그램으로 자리매김할 수 있도록 확대가 필요함
 - 희망키움통장은 탈 수급 전제조건으로 인해 사업 종료 시점에 나타나는 극적인 탈 수급 효과를 사업종료 이후까지 지속적으로 유지하여 재수급 가능성을 최소화하고 탈 빈곤과 중산층으로의 진입까지 연계시킬 것 인지가 중요한 과제임
 - 우선적으로 최근 확대된 근로장려세제 및 자녀장려세제를 통해 연간 1회 지급받는 근로장려금 등을 희망 키움통장과 연계하여 추가 적립을 유도하고, 이를 통해 탈 수급 또는 중산층 진입을 위한 자산축적 규모를 더욱 확대하여 자립기반을 강화할 수 있음
 - 기존 제도와는 차별화되는 파격적 근로유인과 자산형성지원 효과를 저소득 근로빈곤층에게 확장하기 위해서는, 희망키움통장 I·II의 참여가구 규모를 지속적으로 확대하기 위한 재원이 마련되어야 함
 - 기존의 추가 이차지원 또는 세제지원 형태의 근로자 재형저축과는 비교가 안 될 정도의 매칭 지원수준으로 인하여, 희망키움통장 II 확대 계획 발표 당시에 사업 참여에 대한 관심이 매우 높았음을 감안하면, 이를 뒷받침할 수 있는 참여대상 확대를 위해 상당한 재원 확보가 필요할 것으로 예상됨
 - 또한, 희망키움통장 참여가구에 대한 조사에서 미래의 상황에 대비하고 자립하기 위한 자산 규모로 3~5천만원 수준을 희망하고 있음을 반영하여, 10만원으로 제한된 본인 저축액의 범위를 20만원으로 확대하고, 참여기간을 5~7년까지 연장하는 등 자산형성을 위한 저축을 유인하고 저축 기회를 제공할 수 있도록 다양한 방안을 중장기적으로 검토할 필요가 있음
 - 이러한 과정에서 저소득층의 자산형성 지원을 위해 투입할 수 있는 제한된 재원을 어떻게 배분할 것인지가 중요한 과제임

집필자 | 최현수 (통계정보연구실 데이터연계센터 연구위원) 문의 | 02-380-8146

발행인 | 최병호 발행처 | 한국보건사회연구원

(122-705)서울특별시 은평구 진흥로 235 | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>