

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 288호 (2015-20) 발행일 : 2015. 07. 27

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

차상위계층 지원사업 현황과 개선방향*

2015년 7월 1일, 개정된 국민기초생활보장법이 시행됨에 따라, 기초보장의 사각 지대에 존재했던 잠재적 빈곤위험계층을 보호하기 위해 시행되어 온 차상위계층 지원사업의 현황을 파악하고 조정방안을 마련해야 할 필요성이 증가하고 있음

욕구별 개별급여체계의로의 개편으로, 차상위계층 기준선이 최저생계비 120%이하에서 중위소득 50%이하로 조정되었으며 모법을 근거로 하는 정부 각 부처 차상위계층 지원사업의 선정기준을 변경하기 위한 법령개정이 시급한 과제로 대두됨

차상위계층 지원사업의 우선수급대상은 차상위계층이 되어야 하며, 욕구별 특성을 기준으로 차상위지원사업의 선정기준과 방법을 체계화하는 것이 필요함



류정희
사회서비스연구실 부연구위원

1. 논의 배경

- 2014년 12월, 국민기초생활보장법이 개정됨에 따라, 차상위계층 지원사업과 관련된 규정과 기준 조정이 시급한 과제가 되었음
 - 2000년 시행된 국민기초생활보장제도는 빈곤층에게 생계비, 주거비, 의료비, 교육비 등을 지원함으로써 최종적인 사회안전망으로 기능해왔으나 광범위한 기초보장 사각지대의 문제¹⁾로 인하여 제도개선을 위한 논의가 지속적으로 이루어져왔음
 - 기초보장수급자 규모는 2011년 기준 전체인구의 약 2.9%에 불과했으며, 엄격한 수급자 선정기준에 따라 기초생활보장에서 배제된 빈곤계층은 전체인구의 7.5%에 이르는 것으로 추산됨(보건복지부, 2012)
- 2015년 7월 개정된 국민기초생활보장법의 시행에 따라, 모법에 연동되어 시행되어온 차상위계층 지원사업의 수급권자 규정을 재검토하고 사업지침을 조정해야 하나, 현재는 전국에서 시행되고 있는 차상위계층 지원사업에 대한 기초적인 현황파악조차 미비한 상태임

* 본 원고는 류정희 외 (2014). '차상위계층 지원사업 현황과 체계화 방안'의 내용을 발췌 및 보완함

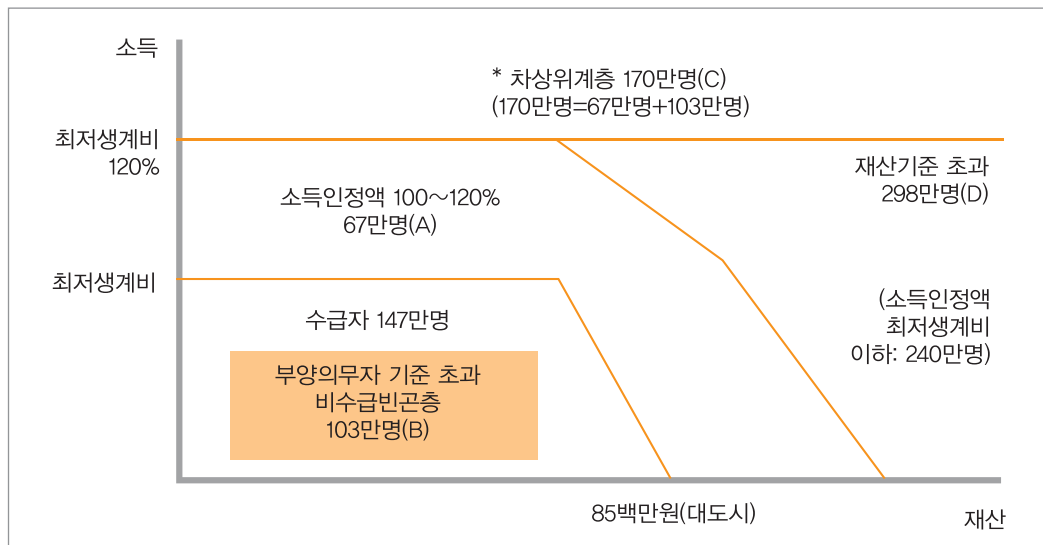
1) 수급자 선정기준에서 적용되는 엄격한 부양의무자 기준과 과도하게 높은 재산의 소득환산율에 기초한 소득인정액의 문제는 광범위한 잠재적 빈곤계층을 양산해 왔음

- 국민기초생활보장제도 개혁의 핵심은 표준가구를 기준으로 최저생활에 필요한 표준화된 욕구를 산정하는 통합급여체계로부터 맞춤형 욕구별 개별급여체계로 전환하는 것에 있으며, 선정기준이 최저생계비를 기초로 하는 절대적 빈곤선에서 중위소득을 기준으로 하는 상대적 빈곤선으로 대체됨
- 본고는 부처별로 산재해 있는 차상위계층 지원사업의 현황을 분석하고, 핵심적인 쟁점이 되어온 차상위계층 지원사업의 선정기준을 중심으로 체계화 방향과 원칙을 검토하고자 함

2. 차상위계층과 차상위계층 지원사업

- 차상위계층의 정의
 - 차상위계층은 국민기초생활보장법과 시행령, 시행규칙에 근거한 행정적 개념으로, 2014년 12월 30일 개정되기 이전까지 “소득인정액이 최저생계비의 100분의 120이하인 비수급자”로 조작적으로 정의되어 왔음
 - 2011년 기준, 소득인정액이 최저생계비의 120%지만 기초보장 지원을 받지 못하는 차상위계층은 비수급빈곤층 103만 명과 소득인정액이 최저생계비 이상~120% 이하에 해당되는 차상위계층 67만 명을 포함해 170만 명에 이르는 것으로 추산됨

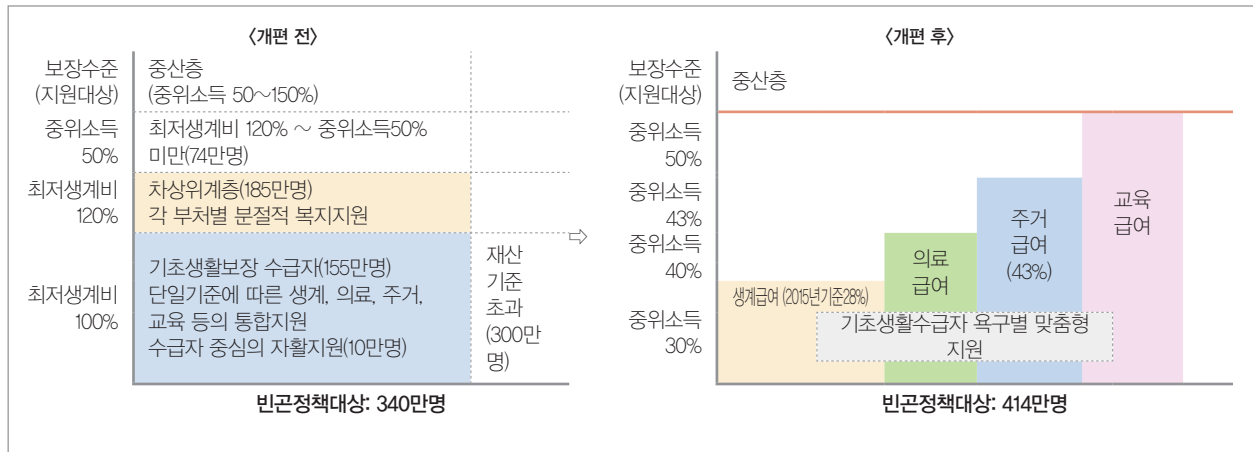
[그림 1] 기초보장 사각지대 규모 추정



자료: 이태진 외 (2012), 빈곤정책 제도개선 방안 연구, p.6, 재구성

- 욕구별 개별급여체계로의 전환과 차상위계층 기준선의 변화
 - 개정된 국민기초생활보장제도는 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 확대하였음
 - 차상위계층의 조작적 정의가 소득인정액 기준 최저생계비 120%이하에서 중위소득 기준 50%이하로 조정됨으로써 차상위계층의 규모와 속성의 변화가 불가피함
 - 빈곤정책대상은 340만 명에서 414만 명 수준으로 증가할 것으로 추산됨
 - 국민기초생활보장제도 교육급여의 선정기준과 동일해짐으로써 차상위계층의 교육급여 수급이 가능해짐 [그림 2]

[그림 2] 기초보장제도와 맞춤형 급여체계의 비교



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

■ 차상위계층 지원사업의 범위

- 본고는 차상위계층 지원 급여서비스에 대한 보건복지부 행정조사자료(2014)와 범정부 사회보장정보시스템을 활용하여, 차상위계층을 지원하는 14개 부처, 116개의 급여서비스 현황과 선정기준을 분석하였음
- 차상위계층 지원사업의 범위는 법정 차상위계층지원사업, 우선돌봄 차상위지원사업, 그리고 기타 저소득층지원 급여서비스를 포괄함

■ 차상위지원사업의 수급대상자 특성

- 116개 차상위계층지원 급여서비스 중, 차상위계층만을 대상으로 한정하는 급여서비스는 5.2%에 그치고, 1/3이상은 기초수급자와 차상위계층을 동시에 대상으로 한 사업으로 구성
- 수급자와 비수급차상위계층을 대상으로 하는 대부분의 사업들(예: 스포츠 강좌 이용권, 영구임대주택 공급사업)에서 급여서비스의 쏠림현상이 나타남
- 법정차상위로 자격제한을 두지 않는 58.6%의 저소득층 지원사업들의 다수는 긴급지원제도, 노인지원사업, 장애인 지원사업, 학업중단 청소년 등을 대상으로 하는 청소년특별지원사업 등 특정욕구를 가진 취약계층을 위한 지원사업들을 중심으로 함. 일반 차상위계층을 위한 지원사업은 학자금, 주거, 자활지원사업 등으로 국한됨

<표 1> 급여대상자에 따른 차상위계층 지원사업의 분포

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

자료: 류정희 외 (2014), 차상위계층 지원사업 현황과 체계화 방안, 한국보건사회연구원

■ 차상위계층 지원사업의 분포와 현황

- 정부부처별 차상위계층 지원 급여서비스 현황을 살펴보면, 14개 부처 116개의 차상위계층 지원사업 가운데 보건복지부의 사업이 49.1%로 가장 많은 비중을 차지하며, 그 다음으로는 여성가족부가 18개의 급여서비스, 교육부가 11개의 급여서비스를 제공함

〈표 2〉 정부부처별 차상위계층 지원사업의 분포

소관부처	급여서비스 개수	%	소관부처	급여서비스 개수	%
보건복지부	57	49.1	국가보훈처	2	1.7
여성가족부	18	15.5	농림축산식품부	2	1.7
교육부	11	9.5	문화체육관광부	2	1.7
미래창조과학부	6	5.2	고용노동부	1	0.9
국토교통부	4	3.5	국세청	1	0.9
산업통상자원부	4	3.5	환경부	1	0.9
방송통신위원회	3	2.6	기타(한국장학재단)	1	0.9
산림청	3	2.6	총합계	116	100

자료 : 류정희 외 (2014), 한국보건사회연구원

- 대상욕구별로 분류하면, 의료욕구에 대응하는 차상위계층 지원급여서비스가 19%로 가장 많았으며, 교육과 생계, 자활의 순으로 빈도가 높게 나타났다

〈표 3〉 차상위계층 지원사업의 욕구별 분포

대상욕구	의료	교육	생계	자활	돌봄	에너지	정보통신	보육	주거	기타	문화	총합계
급여서비스 수	22	21	18	15	9	7	7	6	6	3	2	116
%	19.0	18.1	15.5	12.9	7.8	6.0	6.0	5.2	5.2	2.6	1.7	100

주: 기타에는 긴급복지지원 장제비 지원, 해산비 지원, 법률 지원 등의 지원이 포함됨. 자료 : 류정희 외 (2014), 한국보건사회연구원

3. 차상위계층 지원사업 대상자 선정과 쟁점²⁾

- 차상위계층 지원사업 대상자 선정기준
 - 14개 정부부처 116개의 차상위지원 사업의 대상자 선정기준은 다양하게 나타났는데, 28개의 급여서비스가 최저생계비를 선정기준으로 적용한 반면, 13개의 급여서비스는 전국가구월평균소득을 선정기준으로 활용하고 있는 것으로 나타났다. 나머지 사업들 중 4개의 급여서비스가 전년도 도시근로자가구 월평균소득을 기준으로 수급자를 선정했으며, 4개의 급여서비스가 소득분위를 기준으로 대상자를 선정하였음

〈표 4〉 차상위계층 지원사업 대상자 선정기준

선정기준	급여서비스 수	선정기준	급여서비스 수
최저생계비	28	가계지출비	1
전국가구월평균소득	13	선정기준액 이하	1
소득분위	4	해당없음	40
전년도 도시근로자가구 월평균 소득	4	총합계	91

자료 : 류정희 외 (2014), 한국보건사회연구원

2) 선정기준에 대한 현황분석은 116개의 차상위계층 지원 급여서비스 중 범정부 사회보장정보시스템을 통해 관리되고 있는 13개 부처 91개의 급여서비스를 분석대상으로 함

- 최저생계비 선정기준을 활용하는 28개 차상위계층 지원사업의 세부내역을 살펴보면, 복지부 사업이 21개이며, 여가부 4개 그리고 교육부 3개 사업으로 구성되어 있음
 - 최저생계비 선정기준을 활용하는 차상위계층 지원사업은 120%~300%에 이르는 넓은 범위 세부기준선의 분포를 보여주는데, 최저생계비 120%이하와 150%이하가 가장 많이 활용되는 선정기준선인 것으로 나타남. 최저생계비를 기준으로 소득인정액을 활용하는 방식이 14개로 가장 많았으며, 이어서 소득과 재산을 별도로 적용하는 사업이 9개, 건강보험료를 적용하는 사업이 2개로 나타났음

〈표 5〉 최저생계비 선정기준을 활용하는 차상위계층 지원사업 내역

담당부처	급여서비스명	선정방법	세부기준	
복지부	장애수당	소득인정액	120% 이하	
복지부	(긴급지원)생계지원	소득,재산		
복지부	가사간병방문관리사지원사업	자격+a		
교육부	방과후학교자유수강권	소득인정액		
복지부	희망키움통장	소득인정액		
복지부	희망리본사업	자격+a		
복지부	차상위본인부담경감대상자지원	소득인정액		
복지부	저소득층 본인일부부담금 경감	건보료		
복지부	장애아동수당	소득인정액		
복지부	자활근로(기초, 차상위)	소득인정액		
여가부	한부모가족 아동양육비 지원	소득인정액	130% 이하	
교육부	한부모가족자녀 교육비 지원	소득인정액		
복지부	장애인자녀교육비지원	소득인정액		
복지부	(긴급지원)교육지원	소득,재산	150% 이하	
복지부	(긴급지원)사회복지시설이용지원	소득,재산		
복지부	(긴급지원)연료비 및 전기요금	소득,재산		
복지부	(긴급지원)의료지원	소득,재산		
복지부	(긴급지원)장제비지원	소득,재산		
복지부	(긴급지원)주거지원	소득,재산		
복지부	(긴급지원)해산비지원	소득,재산		
여가부	청소년한부모자립지원	소득인정액		
여가부	청소년한부모고교생교육비지원	소득인정액		
교육부	고교 학비 지원	소득인정액		
복지부	저소득층생업자금	소득,재산		
여가부	청소년특별지원	소득인정액		180% 이하
복지부	신생아의 난청진단 의료비 지원	자격+a		200% 이하
복지부	암환자의료비지원	건보료		300% 이하
복지부	장애인자립자금대여	소득인정액		

자료 : 류정희 외 (2014). 한국보건사회연구원

- 차상위계층 지원사업 대상자 선정방법
 - 13개 부처 91개 차상위계층 지원사업의 대상자 선정방법은 부처별, 사업별 특성에 따라 자격, 건강보험료, 소득인정액, 원천소득 등으로 다양하게 나타났음

〈표 6〉 차상위계층 지원사업 대상자 선정방법

부처	건강보험료	소득(원천)	소득·재산	소득인정액	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

자료 : 류정희 외 (2014), 한국보건사회연구원

- 자격활용방법은 장애인, 한부모, 다문화 등 특정 자격을 지닌 대상자에게 급여서비스를 제공하는 방식으로, 9개 부처 29개 사업에 적용되고 있음
- 소득인정액 방식은 교육부, 복지부, 여가부 등 4개 부처 18개 급여서비스의 대상자 선정을 위해 활용되고 있음

〈표 7〉 소득인정액을 활용하는 차상위계층 지원사업 내역

담당부처	급여서비스명	선정기준	세부 기준
교육부	방과후학교자유수강권	최저생계비	120% 이하
교육부	한부모가족자녀 교육비 지원	최저생계비	130% 이하
교육부	고교 학비 지원	최저생계비	150% 이하
교육부	국가장학금(II유형)	소득분위	8분위
보훈처	국가유공자재가복지지원	가계지출비	부양의무× : 100%
보훈처	국가유공자재가복지지원	가계지출비	부양의무○ : 200%
복지부	장애수당	최저생계비	120% 이하
복지부	희망키움통장	최저생계비	120% 이하
복지부	차상위분인부담경감대상자지원	최저생계비	120% 이하
복지부	장애이동수당	최저생계비	120% 이하
복지부	자활근로(기초, 차상위)	최저생계비	120% 이하
복지부	장애인자녀교육비지원	최저생계비	130% 이하
복지부	장애인자립자금대여	최저생계비	300% 이하
복지부	장애인연금	선정기준액 이하	단독가구 : 68만원이하
복지부	기초연금	기타(별도기준)	단독가구 : 870,000원
복지부	기초연금	기타(별도기준)	부부가구 : 1,392,000원
복지부	장애인연금	선정기준액 이하	부부가구 : 108,8만원이하
여가부	한부모가족 아동양육비 지원	최저생계비	130% 이하
여가부	청소년한부모자립지원	최저생계비	150% 이하
여가부	청소년한부모고교생교육비지원	최저생계비	150% 이하
여가부	청소년특별지원	최저생계비	180% 이하

자료 : 류정희 외 (2014), 한국보건사회연구원

- 건강보험료 본인납입금에 기초한 방식은 3개 부처(교육부, 복지부, 여가부) 13개 차상위계층 지원사업에서 활용되고 있으며, 이들 중 대부분의 사업이 전국가구월평균소득 기준을 적용

〈표 8〉 건강보험료를 활용하는 차상위계층 지원사업 내역

담당부처	급여서비스명	선정기준	세부기준
교육부	일반상환학자금대출	소득분위	4분위
교육부	든든학자금대출	소득분위	7분위
교육부	대학생근로장학금지원	소득분위	7분위
복지부	산모신생아 건강관리사 지원사업	전국가구월평균소득	50% 이하
복지부	장애아가족양육지원	전국가구월평균소득	100% 이하
복지부	언어발달지원사업	전국가구월평균소득	100% 이하
복지부	지역사회서비스투자사업	전국가구월평균소득	120% 이하
복지부	발달재활서비스	전국가구월평균소득	150% 이하
복지부	미숙아 및 선천성이상아 등 의료비지원	전국가구월평균소득	150% 이하
복지부	노인돌봄종합서비스	전국가구월평균소득	150% 이하
복지부	저소득층 본인일부부담금 경감	최저생계비	120% 이하
복지부	암환자의료비지원	최저생계비	300% 이하
여가부	아이돌봄 서비스	전국가구월평균소득	100% 이하

자료 : 류정희 외 (2014), 한국보건사회연구원

■ 수급자 선정상의 쟁점

- 한부모가족 지원, 청소년특별지원사업 등 최저생계비를 선정기준으로 활용하고 있는 차상위 지원사업들은 국민기초생활보장법 부칙에 신설된 경과조치에 따라 2015년 12월 31일까지 종전의 수급권자 규정을 사용할 수 있음. 그러나 2016년부터는 기존의 최저생계비 기준대신 변경된 기준 중위소득을 기준으로 하여 수급자 선정의 적정기준선을 마련해야 함
- 차상위지원사업의 수급자 선정방식과 관련하여 재산과 소득기준의 적용방식은 지속적인 논란이 되어 왔으며, 건강보험료 방식과 소득인정액 방식의 적절성과 실효성에 대한 검토가 필요함

4. 차상위계층 지원사업 체계화를 위한 원칙과 방향

■ 차상위계층 지원의 보장성 강화

- 현황분석 결과, 차상위지원사업에서 수급 빈곤층과 차상위계층 사이에 급여서비스 지원의 쏠림현상이 나타났으며, 이들에 대한 지원 형평성을 강화하는 방안을 구체적으로 마련해야 함
- 이를 위해서는, 차상위계층 지원사업의 우선순위 대상을 ‘차상위계층을 중심으로’ 재조정해야 하며, 이를 통해 차상위 지원사업들이 고유의 기능과 역할을 적절하게 수행할 수 있고, 자원의 효과적인 분배효과를 제고할 수 있음

■ 차상위계층 지원의 욕구별 맞춤형 강화

- 차상위 계층 지원을 위한 급여서비스 제공은 개편된 기초생활보장제도의 방향에 따라 욕구별 특성을 기준으로 다양화하는 것을 원칙으로 해야 함
- 욕구별 급여의 특성에 따라, 차상위지원 급여서비스를 생계, 에너지급여와 같은 기초소득보장

성 급여, 교육과 의료, 주거와 같이 공공성이 강한 보편급여, 그리고 기타 사회서비스로 나눌 수 있으며(이선우 2011; 이태진 외 2012), 급여의 특성에 따른 지원대상의 선정과 지원방식의 다양화를 고려해야 함

- 대상자 선정기준의 조정 방향
 - 차상위지원사업의 대상자 선정기준에서 쟁점이 되어온 재산과 소득기준의 적용방식은 욕구별 특성과 급여의 수준, 급여제공의 지속성 여부를 기준으로 다양화할 수 있음
 - 차상위계층을 위한 돌봄, 자활 등 다양한 사회서비스를 제공하는 지원사업, 낮은 급여액의 일시적인 급여서비스를 제공하는 지원사업의 경우, 행정비용과 행정효율성 등을 고려할 때, 재산기준의 적용이 불필요한 반면, 생계나 주거지원과 같이 지속적이고 높은 수준의 급여가 제공되는 지원사업의 경우 재산기준의 적용이 필수적임
 - 재산기준에 대한 고려가 필요한 차상위 지원사업의 경우, 재산기준 적용방식은 소득인정액과 재산상한선을 병용하는 방안을 검토해볼 수 있음(이태진 외, 2012)

5. 결론

- 차상위계층 지원제도는 국민기초생활보장과 사회보험의 광범위한 사각지대에 대한 문제의식으로부터 2000년대 초반이후 발전해왔으며, 다양한 성격의 저소득층 지원 급여서비스를 포함하고 있음
 - 장기적으로, 차상위계층 지원사업 중 일부는 기초보장과 사회보험의 개선을 통해 점차 해소되거나 보편적인 수당이나 서비스로 확대되어질 수 있으며, 다른 일부는 기초보장으로 부터 보호받지 못하는 취약한 차상위계층을 포함한 저소득 집단의 지원을 위한 급여서비스로 유지될 필요 있음
- 국민기초생활보장제도의 욕구별 개별급여체계로의 개편과 더불어 차상위계층의 조작적 정의가 변화되었으며, 이에 따라 차상위계층의 정확한 규모와 속성의 변화, 새로운 급여체계 하에서 재구성될 사각지대에 대한 파악이 중요한 과제
 - 욕구별 특성에 따라 기초급여의 선정기준이 다양하게 재조정됨에 따라, 통합급여체계 하에서 일률적으로 차상위계층을 산정하던 방식(최저생계비의 120% 수준)을 개별급여체계에 그대로 적용하기는 어려우며 중위소득 50%이하로 설정된 새로운 기준선의 실질적 의미는 장기적으로 약화될 것으로 전망
 - 그러나, 개별급여체계에서도 ‘기초보장급여를 받지 못하는 저소득계층으로서 욕구충족 정도가 기초보장수급가구와 유사하거나 더 열악한 가구’가 현실적으로 존재하는 한 이들을 정책대상으로 포착하는 '차상위계층'은 여전히 유용한 개념
 - 각 욕구 영역별로 정부의 적극적인 추가 개입이 필요한 사각지대에 있는 빈곤층 전반의 범위와 규모를 보다 명확하게 파악하기 위하여 전면적이고 체계화된 실태조사를 진행하고, 이에 기반하여 차상위계층 지원의 보장성과 맞춤형성을 강화해 나가야 함

집필자 | 류 정 희(사회서비스연구실 부연구위원) 문의 | 044-287-8112

발행인 | 김상호 발행처 | 한국보건사회연구원

(339-007)세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층) | TEL 044)287-8000 | FAX 044)287-8052 | <http://www.kihasa.re.kr>

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