경제위기에 따른 긴급지원제도 확대방안

Policy Suggestions on Emergency Support Program in Times of Economic Crisis

노대명 한국보건사회연구원 부연구위원

- 우리사회는 현재 급격한 경기하강을 경험하고 있으며, 이는 실업률과 빈곤율 증가를 통해 국민들의 삶에 다양한 위험을 야기할 것으로 예상되고 있음. 따라서 위기에 노출된 가구 및 개인을 신속하게 보호할 수 있는 지원제도를 구축할 필요가 있음.
- 신속한 지원을 위해서는 현재 운영되고 있는 긴급복지지원제도를 적극적으로 활용할 필요가 있음. 특히 실직빈곤층이 증가하는 상황에 대처하는 노력이 필요함. 이를 위해서는 위기상황에 놓인 가구 및 개인의 특성에 맞는 차별화된 지원책을 강구해야 할 것임. 그것은 생활능력이 없는 노인, 장애인, 아동 등에 대해서는 관대한 보호를 원칙으로 하고, 근로능력자에게는 일자리 지원과 현물급여 및 사회서비스 지원을 확대하고, 현금급여 지원은 엄격하게 관리하는 방안을 의미함.

1. 긴급지원제도 확대의 필요성

최근 우리사회가 직면한 대내외적인 경제여건을 감안할 때, 향후 가장 시급하게 마련해야 하는 대책 중 하나는 실직 · 건강악화 · 가족해체 · 빈곤 등의 이유로 갑작스럽게 위기에 처한 집단을 신속하게 보호하는 일이다. 대량실업 등의 경제적 충격이 사회에 미치는 영향에 대해서는 이미 외환위기를 통해 충분히 확인할 수 있는 일이다. 그리고 외환위기 이후 제반 경제사회여건의 악화로 사회의 기본체력이 약화된 상황에서 또 다시 대량실업 등의 위기가 도래하는 경우, 그것이 미칠 충격은 훨씬 클 것이라는 점은 쉽게 짐작할 수 있다.

또 한 가지 주목해야 할 점은 금번의 위기는 갑작스럽게 도래한 충격이기보다 이미 많은 시간을 두고 예고되었으며 아직 그 충격이 본격적으로 나타나지 않고 있다는 것이다. 이는 실물경제에 대한 충격이 사회구성원에게 직접적인 영향을 미치기 전에, 그에 대한 잠재적 두려움이 확산되는 상황이라는 것을 의미한다. 이 점에서 금년도 우리사회가 직면하게 될 위험에 대해서는 국민들의 불안감을 해소하는 차원에서 정부가 보다 적극적으로 포괄적인 사회안전망 구축노력을 보일 필요가 있다. 이는 지난해 미국산 쇠고기수입 문제로 한 차례 홍역을 치루었고, 사회통합성을 강화하여 위기를 극복해야 하는 상황에서 더욱 절실하다고 판단된다.

다양한 사회안전망 중에서도 긴급지원제도[1]를 강화해야 하는 이유는 간단하다. 급속한 경기침체 등으로 인해 임금부문의 실직자가 증가하고 자영업자의 폐업이나 파산이 증가하는 경우, 이들이 경험하게 되는 충격을 최소화하기 위해서는 기존의 복지제도로 개입하는데 한계가 있기 때문이다. 현재 우리사회의 복지제도는 극빈곤층에 대한 생계보장 및 현물서비스 제공에 초점을 맞추어 운영되고 있다. 그리고 이 제도들은 대부분 자산조사를 통해 엄격하게 대상자를 선별함에 따라 대상자에 대한 지원까지 많은 시간을 필요로 하게 된다. 이는 기존 복지제도가 위기에 처한 집단을 '신속하게' 보호하는데 한계가 있음을 의미한다.[2]

이 점에서 <先 支援 後 調査>의 원칙에 따라 위기상황에 처한 집단을 신속하게 보호하도록 설계된 현재의 긴급복지지원제도를 적극적으로 활용할 필요가 있는 것이다. 물론 긴급복지지원제도 또한 남용될 소지가 없는 것은 아니다. 최근의 평가결과들은 긴급복지지원제도 중 의료서비스 이용 등과 관련해서 많은 문제가 나타나고 있음을 지적하고 있다. 하지만 위기상황에서는 일부 남용을 우려하여 제도를 보수적으로 운영하기보다 위험에 처한 집단을 우선 보호하는 공격적인 제도운영이 필요할 것이다. 이는 과거의 경험이 주는 중요한 시사점이기도 하다.[3]

2. 위험의 유형과 주요 위기집단

긴급지원제도가 갖는 난제 중 하나는 새로운 경제사회적 위험과 그러한 위험에 노출될 집단의 규모를 추정하기 힘들다는 점이다. 이는 기초생활보장제도 등 상대적으로 안정된 복지제도와 달리, 위험의 유형과 위험에 처한 집단의 규모 자체가 명확하게 가시화되어 있지 않다는 것을 의미한다. 달리 표현하면, 실업이나 빈곤 등 기존에 잘 알려진 위험 외에 새롭게 출현하게 될 위험에 예방적으로 대처하기 힘들며, 규모를 예상하여 제도를 운영하기 힘들다는 것을 의미한다. 이 점에서 긴급지원제도는 정기적인 예산편성 외에도 추경을 통해 지원을 탄력적으로 확대할 수 있어야 하는 것이다.

긴급지원제도는 대상선정기준을 개방형으로 열어두어 새로운 위기집단을 보호하도록 해야 한다. 하지만 이러한 특성을 감안하더라도, 금년 중 우리사회가 처하게 될 위험이 무엇이고 그 중에서도 어떠한 위험에 집중적으로 대처해야 하는지 검토할 필요가 있다. 이는 지금까지

1) 여기서 긴급지원제도란 이미 실시하고 있는 긴급복지지원제도를 확대한 것을 의미한다. 따라서 엄밀한 의미에서 보면, 두 개념은 동일한 것이다. 하지만 기존 긴급복지지원제도에 대한 평가와의 구분을 위해 두 개념을 구분해서 사용하고자 한다.

2) 물론 위기상황에서 기존 제도의 선정기준을 완화하여 위기에 처한 가구를 신속하게 보호하는 선택을 할 수 있다. 하지만 이러한 선택과 관련해서는 한시적 보호가 항구적인 보호로 이어질 것에 대한 우려가 존재한다. 이것이 긴급지원제도를 통해 일시적으로 빈곤 또는 위험에 노출된 집단을 보호하는 제도를 도입한 이유이다.

3) 지금 시점에서는 왜 긴급복지지원제도를 도입하였는가에 대해 되새겨볼 필요가 있다. 이 제도의 도입은 2004년 12월 대구 불로동에서 발생한 〈어린이 참사〉사건이나 같은 시기에 인천에서 발생한 모자의 투신자살 등이 사회적으로 미친 충격에 따른 것이었다. 기초생활보장제도는 다양한 선정기준으로 인해 이들 가구를 신속하게 보호하는데 한계가 있었으며, 이러한 와중에서 비극적인 사건들이 발생하여 국민들의 불안감을 증폭시켰던 것이 긴급복지지원제도를 도입한 이유였던 것이다.

의 정책경험을 통해 확인된 대표적 위험을 중심으로 선별되어야 한다. 이 문제와 관련해서 강조하고자 하는 점은 긴급지원제도는 원인이 무엇인가에 초점을 두기보다 결과에 초점을 두고 대응해야 한다는 것이다. 이는 긴급지원제도가 원인을 해소하기보다 사후적 충격을 최소화하는데 그 목적이 있기 때문이다. 물론 이 제도가 원인을 해소하는 노력을 간과해도 좋다는 것은 아니다. 다만 원인에 대한 처방은 다른 고용 · 복지제도와의 연계를 통해 해결해야 한다는 점을 지적하는 것이다.

지금까지의 연구결과를 통해 지적된 '대표적인' 사회적 위험은 아래와 같이 정리할 수 있다: ① 생계곤란, ② 주거상실, ③ 건강악화, ④ 교육단절, ⑤ 방임학대 등이 그것이다. 이 문제와 관련해서 긴급지원제도는 이러한 위험이 지속될 것인지 아닌지를 판단하는데 많은 시간을 투여해서는 곤란하다. 달리 표현하면, 그 원인이 무엇인지에 연연해서는 안 되는 것이다.[4] 위에 언급한 위험들은 단기간이라 하더라도 개인의 생명과 가족유지에 치명적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 그리고 긴급지원제도는 지원여부보다 지원방식을 통해 비용을 통제하고 있다는 점에 주목해야 한다. 즉, 단기적 지원이며, 소득능력이 있는 경우에는 비용을 사후적으로 환수하는 방식을 취하고 있다는 점이 그것이다.

정작 중요한 문제는 어떻게 위기에 처한 집단을 발굴하고 신속하게 지원하며, 어떠한 위기집단을 보다 관대하게 보호할 것인가에 대한 대책을 강구하는 일이다. 지금까지 언론을 통해 보도된 비극적 사건들은 대부분 정책지원의 손길이 미치지 못하는 영역에서 발생하였다. 그것은 불가항력적인 측면이 있지만, 위기집단을 발굴할 수 있는 발굴체계가 구축되지 않았음을 의미하는 것이다. 이는 사회복지전담공무원만으로 해결할 수 있는 사안이 아니며, 정부의 적극적인 언론홍보와 지역사회의 적극적인 발굴노력이 결합될 때 가능한 일인 것이다. 그리고 도움을 신청한 위기집단에 대해 책임감을 갖고 지원을 할 수 있게 하는 규정 또한 필요하다. 예를 들면, 처음 신청을 접수한 담당자가 최단기간 내에 지원여부를 통보하도록 책임을 규정하는 방안 또한 검토할 필요가 있다.

그리고 어떠한 위험 또는 어떠한 집단을 우선 보호할 것인가에 대한 명확한 지침 또한 필요하다. 예를 들면, 위험에 대처할 능력이 없는 노인 · 장애인 · 아동 등에 대해서는 적극적이고 관대한 보호가 필요할 것이다. 이는 긴급지원제도를 통해 신속하게 보호하더라도 향후 기존 복지제도로 편입시키는 통로를 개방해야 한다는 것을 의미한다. 반면에 생활능력이 있는 근로빈곤층에 대해서는 긴급지원제도를 통해 위험을 예방하는 한편, 실직이나 부도 등 문제의 원인을 해소시킬 수 있는 대책과 연계시키는 정책방향이 필요한 것이다. 아울러 정책영역과 관련해서는 최근 우리사회에서 급격하게 증가하는 주거상실의 위험에 대처하는 노력이 필요할 것이다. 이는 주거상실로 인한 가족해체와 경제활동 제약 등의 문제에 대처하기 힘든 상황에서 긴급지원제도를 활용하여 주거복지를 강화하는 노력이 필요하다는 것을 의미한다.

특히 긴급지원제도는 경제위기가 심해지는 경우에 대처할 필요가 있다. 그것은 실업이나 사업부진으로 인해 빈곤문제가 심화되고 생계비 지원과 주거비 지원수요가 급격하게 증가할 개연성이 있음을 의미한다. 이 점에서 지금까지 긴급복지지원사업에서 가장 큰 비중을 차지했던 의료비 지원사업 외에 다른 사업을 확대하는 방안을 검토해야 하는 것이다.

3. 현행 긴급복지지원제도의 현황과 문제점

우리사회는 위기상황에 처한 가구와 개인을 보호하기 위해 이미 수년전에 긴급복지지원제도를 도입하였으며, 이 제도는 많은 위기가정을 구출할 수 있었다. 지난 수년간 이 제도의 사업추진 현황은 아래와 같이 요약할 수 있다. 먼저 2007년을 기준으로 긴급복지지원사업은 약 24천 가구 또는 개인을 위험으로부터 구제한 것으로 나타나고 있다. 물론 이는 중복지원을 구분하지 않은 수치이다. 이어 지원에 투입된 국비는 약 304억원으로 나타나고 있다. 이는 건당 약 125만원이 지원되었음을 의미한다. 끝으로 긴급복지지원사업 중 의료지원이 차지하는 비중은 건수의 85%, 지출의 91%로 나타나고 있다. 이는 현재 긴급복지지원제도가 의료지원 중심으로 운영되고 있음을 의미하는 것이다.

위에 인용한 공청회자료의 분석결과 및 설문조사 결과를 보면, 긴급복지지원을 신청한 주체는 전체 신청자의 79%가 본인과 가족이며, 이웃은 1.3%로 나타나며, 공무원 및 사회복지전담공무원은 6.8%로 나타나고 있다. 흥미로운 점은 의료기관 종사자의 신청이 6.1%로 비교적 높게 나타나고 있다는 점이다. 이는 의료기관에 입원한 환자 중 의료비를 지불하기 힘든 집단을 대상으로 비용이 청구될 개연성을 의미하는 것이다. 그리고 긴급지원의 내용별로 지원수준의 적정성에 대한 사회복지전담공무원의 응답을 보면, 생계비 지원과 의료비 지원사업의 경우에는 현 수준이 적정하다는 의견이 상대적으로 많았고, 주거비 지원과 관련해서는 지원이 미흡하다는 의견이 다소 많은 것으로 나타나고 있다. 또 한 가지 흥미로운 분석결과는 긴급지원제도가 5년 한시로 운영된다는 점에서 향후 발전방향에 대한 의견이었다. 이와 관련해서 사회복지전담공무원의 응답은 생계급여 등은 기초생활보장

표 1. 2006년 3월 이후 긴급복지지원 신청 및 지원현황

(단위: 건, 백만원)

	2006년 3월~12월	2007년	2008년 1월~6월
신청접수	24,024	27,759	14,026
현장확인	22,400	26,950	13,860
지원결정	19,487	24,932	12,849
지원실시	18,041	24,208	11,122
실집행액(국비)	17,987	30,381	14,836

자료: 긴급지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선 방안 공청회 자료집(2008년 11월 12일)

4) 경제위기상황에서는 실직, 사업부도, 파산, 건강악화 등 다양한 요인이 중첩되어 위험이 발생하게 된다. 그리고 이러한 위험을 본원적으로 해결하기 위해서는 취업지원, 사업자금대출 등의 다양한 지원대책이 필요하다. 하지만 긴급지원제도는 이들 위기집단이 경험하는 충격을 최소화하고 자신과 가정을 지탱할 수 있게 하는데 목적이 있는 것이다.

제도의 긴급생계급여를 활용할 필요가 있다는 의견이 다소 많았으며, 연구진들은 긴급복지지원제도를 유지할 필요성이 있다고 판단했다는 점이다.

이 문제와 관련해서 제도도입 시점에서의 고민을 되새겨볼 필요가 있다. 그것은 긴급복지지원제도는 위기상황에 신속하게 대처하는데 목적이 있다. 하지만 긴급복지지원제도로 모든 문제를 해결하려는 것은 장기적으로 공공부조제도의 발전에 장애물이 될 수 있다는 점에 주의해야 한다. 달리 표현하면, 기존 복지제도를 활용하여 대응할 수 있는 사안에 대해서는 최대한 기존 제도를 활용할 수 있게 하는 제도개편이 필요한 것이다. 이는 긴급복지지원제도가 빈곤층 중 안정적인 보호가 필요한 집단에 대한 보호를 소홀히 하게 만들 수 있기 때문이다. 이것이 제도도입과정에서 기존 복지제도로의 연계를 강조했던 이유인 것이다[5].

그렇다면 현행 긴급복지지원제도는 어떠한 문제점을 나타내고 있는가. 이와 관련해서는 다양한 관점에서의 접근이 가능하다. 첫째, 가장 근본적인 문제점은 제도의 보수적 운영이다. 이는 도움을 필요로 하는 사람 대부분이 어디에 도움을 청해야 하는지를 모르는 정보 부족에서 찾을 수 있으며, 홍보부족 문제와 밀접한 관련이 있다. 긴급복지지원제도를 운영함에 있어 적극적인 홍보는 지원수요를 증가시킬 개연성이 있으며, 이 점에서 평상시에는 적극적으로 제도를 홍보할 유인이 적은 것이 사실이다. 하지만 경제위기상황에서 위험에 노출된 집단에 대해서는 적극적으로 보호를 확대할 필요가 있다. 둘째, 운영과정에서 나타나는 부당한 수급신청이다. 이는 주로 의료비 지원을 둘러싸고 발생하고 있으며, 급박한 위험에 처했다기보다 의료비 지불능력이 부족한 집단이 지원을 신청하는 경우이다. 물론 이는 보는 관점에 따라 다르게 이해할 수 있다. 소득기준 등 지원기준을 충족시키지 못한 경우가 아니라면, 이들은 긴급복지지원제도가 아니더라도 의료급여제도 등을 통해 보호했어야 할 집단으로 간주할 수 있기 때문이다. 이는 제도운영과정에서 부당수급이라는 운영관리측면의 문제이기도 하지만, 동시에 제도설계 자체의 문제(의료보장제도의 저발전을 해소하지 못하는 사각지대)인 것이다.

4. 제도 확대의 기본방향과 추진전략

1) 기본방향

긴급지원제도는 기존의 긴급복지지원제도를 부분적으로 보완하는 것을 전제로 다양한 사회적 위험에 신속하게 대처할 수 있게 해야 한다. 긴급지원제도가 긴급복지지원제도를 개편하는 형태를 취해야 한다는 것을 의미한다. 그 이유는 긴급복지지원제도가 <선 지원, 후 사정>이라는 원칙에 입각하고 있어 위기집단을 신속하게 지원할 수 있으며, 한시적 지원제도라는 점에서 지원확대에 따른 재정적 부담이 덜하기 때문이다. 다만 기존 긴급복지지원제도를 확대·개편하는 과정에서는 크게 다음 두 가지 사항에 주목해야 할 필요가 있다.

첫째는 신속성을 강화하는 것이다. 사회적 위험에 노출된 국민들을 보호하는 정부대책은 일상적인 정책과 달리 <신속성>이 생명이기 때문이다. 그리고 신속성을 담보하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 사항에 초점을 두어 제도를 운영하게 해야 한다: ① 비극적 사건이 발생하기 전에 위험에 노출된 집단을 발굴하는 노력이다. ② 발굴된 또는 지원을 요청한 집단에 대해 신속하게 지원을 할 수 있는 체계를 개발하는 것이다. ③ 담당공무원들이 지원의 적절성에 대한 사후감사를 우려하여 보수적으로 제도를 운영하지 않도록 관련 지침을 한시적으로 보완하는 것이다.

둘째는 기존 복지제도와의 정합성과 지속가능성을 고려하여 문제점을 보완하는 것이다. 이는 긴급복지지원제도가 기존의 복지제도를 통해 보호해야 할 집단까지 보호하는 문제를 해결하고, 향후 공공부조제도의 전반적인 개편작업과 연계될 수 있게 해야 한다는 것을 의미한다. 이 문제와 관련해서는 크게 두 가지 원칙을 제안할 수 있을 것으로 판단된다: ① 노인, 장애인, 아동 등 생활능력이 없는 취약계층에 대해서는 발굴이후 자산조사를 통해 점진적으로 기초생활보장제도를 통해 보호하게 하는 것이다. ② 잠재적으로 생활능력이 있는 근로빈곤층에 대해서는 긴급하게 생계비를 지원하되, 고용지원과 기타 현물급여 지원을 통해 경제적 자활·자립을 유인하는 방식을 취해야 한다는 것이다.

2) 사업추진체계 및 지원내용

정부는 경제위기가 우려되는 상황에서 이미 각 자치단체를 중심으로 긴급복지지원을 확대하는 지원기구를 설치하도록 조치하였다. 이 점에서 사업수행체계의 골격은 마련된 것으로 이해할 수 있다. 하지만 이러한 지원기구는 위기에 신속하게 대처할 수 있도록 다음과 같은 사항에 초점을 두어 운영되어야 할 것이다: ① 시민들의 신고를 접수할 <희망복지 129센터> 등 접수조직을 확대, ② 129센터에서 접수한 사건을 유형별로 각 행정조직이 처리하게 하는 지침 마련, ③ 신청을 접수한 행정조직(담당자)이 최단기간(3~5일) 내에 지원을 하도록 규정, ④ 누구든 위험에 노출된 이웃을 알릴 수 있는 대책을 TV에 홍보 등이 그것이다.

긴급복지지원제도를 확대하는 경우, 크게 두 가지 측면에서 확대를 생각할 필요가 있다. 첫째는 보호기간 및 횟수를 상향 조정하는 것이다. 이는 위기집단에 대한 보장성 강화를 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 둘째는 지원대상을 확대하는 것이다. 참고로 긴급복지지원은 기초보장 수급자보다 비수급자를 중심으로 지원을 확대해야 한다. 그렇다면 위의 두 가지 확대방안 중 어느 것을 택하는 것이 바람직한가. 위기상황에서는 전자보다 후자를 선택하는 것이 보다 합리적일 것이다. 즉, 지원기간을 연장하거나 지원수준을 상향조정하는 문제 이상으로 지원에서 배제된 집단이 없도록 보호대상을 확대하는 노력이 필요한 것이다. 물론 그것이 현재의 보장기간이나 보장횟수를 연장하는 노력이 불필요하다는 것을 의미하지는 않는다.

5) 노대명 외(2005), 긴급복지지원제도 도입방안 연구, 한국보건사회연구원.

지원대상을 확대하기 위해서는 선정기준을 완화해야 하는가. 이 문제에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 한편에서는 현재의 선정기준으로도 위험에 처한 집단을 보호할 수 있다는 점을 강조할 수 있다. 그것은 선정기준보다 제도운영 과정에서 정부의 적극적 지원의지와 효과적인 관리체계가 더 중요한 문제라는 점을 의미한다. 다른 한편에서는 이 제도가 긴급한 위기상황에 처한 사람을 보호한다는 본래의 목적에 충실해야 한다는 점을 강조할 수 있다.

여기서는 긴급지원제도의 지원대상을 확대하는 방안을 제안하고자 한다. 이는 무상지원의 대상을 선정하는 각종 소득 및 재산기준을 완화해야 한다는 것을 의미한다. 다만, 선정기준 완화로 인한 대상확대가 저소득층에 대한 일상적 지원을 대체하지 않도록 하는 노력이 필요할 것이다. 예를 들면, 저소득층에 대한 일상적인 의료비 지원은 현행 의료급여제도 등을 통해 해결해야 할 문제이다. 이를 긴급복지지원제도를 통해 해결하는 것은 제도의 운영취지에 어긋난 것이다. 이 점에서 선정기준 외에도 위기상황 여부에 대한 판단을 통해 지원하게 하는 방안도 필요할 것이다. 하지만 전체적으로 긴급지원제도는 의료비 지원을 제외하고는 이용자가 매우 적은 상황이다. 이는 긴급지원제도 중 다른 지원사업이 매우 보수적으로 운영되고 있음을 의미한다. 이 점에서 위기상황에 대처하기 위해서는 전반적으로 선정기준을 완화하는 조치가 필요한 것이다.

지원대상 확대과정에서 우려되는 제도남용을 최소화하는 효과적인 방법 중 하나는 지원내용에 따라 엄격성의 정도를 차별화하여 통제하는 것이다. 그것은 생계비 지원 등 현금지원이나 고액의 의료비 지원에 대해서는 상대적으로 소득기준이나 위기상황 여부에 대한 판단을 엄격하게 적용하되, 주거비 지원이나 푸드뱅크 등에 대해서는 상대적으로 관대하게 보호하는 방식을 취해야 한다는 것을 의미한다. 특히 푸드뱅크 등은 이용자에게 수치심을 주지 않도록 관대하게 운영할 필요가 있다. 이는 현물급여 대부분이 소득 · 재산기준 외에도 지원에 대한 구체화된 욕구의 존재를 전제로 하고 있다는 점에서 남용의 소지가 적다는 점에 기초한 것이다.

3) 지원대상의 특성을 고려한 지원방안

긴급지원제도는 위험에 처한 집단의 위험성 정도에 따라 차별화된 대처방안을 마련할 필요가 있다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이, 긴급지원제도는 정형화된 위험이나 집단을 설정하는 경우, 새로운 위험에 대처하는 능력이 떨어지게 된다. 이 점에서 아래 제시하는 내용은 긴급지원제도가 주력해야 할 지원대상과 지원내용을 파악하는 기초정보를 제공하는 것으로 이해해야 할 것이다. 따라서 실제 정책화를 위해서는 지원의 우선순위와 관련한 논의가 필요하다.

아래 <표 2>는 개별 가구 및 개인이 처한 위험정도를 3단계로 구분한 것이다. 여기서 위험의 정도를 판단하는 기준은 연령 · 건강(장애) · 소득 등에 따라 3단계로 구분하였다. 그리고 지원내용은 위험정도(단계)에 따라 자립지원(1단계), 지출보조(2단계), 소득지원(3단계)으로 차별화하였다. 참고로 아래 표는 3단계에 해당되는 항목이 1개 이상인 가구는 3단계의 위험에 노출된 것으로 간주하였으며, 2단계에 해당되는 항목이 1개 이상인 가구 또한 2단계로 간주하는 방식으로 해석할 수 있다. 물론 무상지원의 대상은 소득 및 재산 등의 기준을 충족시켜야 한다는 점을 전제하고 있다.

표 2. 위기집단의 위험유형 및 위기정도

	위험의 정도		
	1단계	2단계	3단계
연 령	- 15~24세 - 55~64세	- 65~74세 - 15세 미만	- 75세 이상 노인
건강(장애)	- 근로능력자	- 경증장애인 - 경증질환자	- 중증/복합 장애인 - 만성질환자
고용(실업)	- 단기실업자(6월내) - 청년실업자	- 취약계층 실업자 (장애인, 노인 등)	- 장기실직자 - 실직가구 구성원
가구소득	- 저소득가구 (중위소득 60%이하)	- 차상위가구 (중위소득 50%이하)	- 빈곤가구 (최저생계비 이하)

앞서 개별가구 및 개인이 처한 위험유형과 그 정도를 구분하였다면, 그에 따른 긴급지원방안은 어떻게 연계시킬 수 있는가. 첫째, 긴급지원은 현재 자치단체에 설치된 긴급지원을 위한 전달체계를 축으로 각 빈곤층의 특성을 고려하여 직접지원 또는 서비스연계방식으로 운영되어야 할 것이다. 둘째, 긴급지원을 함에 있어 지원대상의 특성에 따라 다음과 같은 원칙을 세울 필요가 있다. 지원대상의 취업능력 및 경제능력을 고려하여, 근로능력이 없는 집단에게는 관대한 보장을 하고, 근로빈곤층에게는 자립 → 보조 → 보장의 순서로 차별화된 지원을 하는 것이다.

경기하강 국면에서는 위에 언급한 다양한 집단 중 실직빈곤층에 대한 지원강화가 일차적인 과제라고 말할 수 있다. 이는 긴급지원제도가 취업빈곤층보다 실직빈곤층에 대한 지원확대에 초점을 두어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 지원방식에 있어서는 일차적으로 단기 일자리 창출을 통해 사회서비스 공급을 확대하고, 사회서비스를 통해 지출보조를 강화하는 방식으로 지원비용을 절감하는 방식을 선택할 필요가 있다. 이는 자활사업이나 사회적 일자리 사업의 공급을 확대하되, 재정을 통한 사회서비스 공급과 연계해야 한다는 것을 의미한다.

또한 긴급지원사업 중 지금까지 체계적으로 운영되지 않았던 주거비 지원사업의 확대 또한 필요하다. 그것은 전세금 융자나 공공임대주택 연계 등의 지원 외에도 긴급하게 발생하는 주거비 지원수요를 대비하여 주거급여를 지급하는 방안을 마련해야 한다는 것을 의미한다. 이는 임대주택 등을 알선하는 형식으로 신속하게 대응하는데 한계가 있음을 의미한다. 따라서 단기적으로는 기존의 사회복지시설 등을 활용하더라도 월세입주를 가능하게 하는 주거급여의 도입을 검토해야 할 것이다. 다만, 현재 주거급여 제도가 체계적으로 정비되지 않았다는 점을 감

표 3. 위험정도에 따른 정책지원방안

	위험의 정도		
	1단계	2단계	3단계
고용지원	– 취업알선 – 직업훈련	– 인턴제 – 단기일자리 공급	– 자활근로 – 사회적일자리
생계지원	– 해당 없음	– 긴급생계급여 – 근로장려세제	– 기초생활보장 (생계급여)
의료지원	– 긴급의료비 대불 – 건강보험료 지원	– 긴급의료급여	– 의료급여제도
주거지원	– 전월세 보증금 융자 – 부채상환 유예	– 공공임대주택 공급	– 주거급여(시범사업) – 매입임대주택 제공
교육지원	– 공교육비 50% 지원 – 급식비 50% 지원	– 공교육비 전액지원 – 급식비 전액지원	– 교육급여
사회서비스지원	– 자부담의 50% 감면 (요양보험 포함)	– 무상지원 (요양보험 포함)	– 무상지원 (요양보험 포함)

안할 때, 주거비 지원을 주거급여 시범사업의 형태로 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

5. 향후 과제

긴급지원제도란 말 그대로 긴급한 위기상황에서 그 진가를 발휘해야 하는 제도이다. 이 점에서 본다면, 현재 긴급지원제도를 보완하고 준비할 시간적 여유가 없는 것은 아니다. 그리고 긴급지원제도를 확대하는데 따른 사회적 합의를 도출하는 것 또한 불가능하지 않을 것이다. 다만 그것은 지금까지 많은 사람들이 우려했던 것처럼, 복지제도가 낭비성 제도라는 인식을 불식시키면서도, 위기상황에 처한 집단을 효과적으로 보호할 수 있는 노력을 필요로 한다. 이 점에서 긴급지원제도의 확대는 위험에 노출된 집단의 특성을 고려하여 유연하게 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다. 특히 위험에 대처할 능력이 취약한 집단에 대해서는 관대한 보장을 하고, 생활능력이 있는 집단에 대해서는 일자리를 연계하는 방안을 중심으로 긴급지원제도를 확대해야 하는 것이다. 보건복지