

빈곤예방강화를 위한 제도개선의 방향¹⁾

Directions of Policy Reforms for Poverty Prevention



이선우 빈곤정책제도개선기획단 빈곤예방분과 위원장
인제대학교 사회복지학과 교수

우리나라의 저소득층 지원제도는 최빈곤층에 해당하는 기초보장 수급자에게만 집중되어 있다. 이에 따라 기초보장 수급자가 되기 전에 최빈곤층으로 전락하지 않도록 지원하는 제도가 매우 미흡한 실정이다. 이에 따라 본 연구에서는 저소득층 지원제도의 실태 분석을 바탕으로 차상위계층의 빈곤예방을 위한 방안 중 하나로 저소득층 지원제도의 지원기준을 제시하고자 하였다. 또한 저소득층을 대상으로 하는 사회보험료 지원방안을 제안하고, 빈곤예방측면에서의 사전적 사회안전망 역할을 하고 있는 긴급복지지원제도의 한계와 개편 방향을 살펴보았다.

1. 논의 배경

우리나라의 빈곤층 지원제도는 대부분 기초보장 수급자를 주된 지원대상으로 하고 있어서 기초보장 수급자로 선정되지 못한 저소득층이 장기적으로 최하위 빈곤층으로 전락할 가능성이 높다. 심지어 기초보장 수급자보다도 더 어려운 생활을 하고 있으면서도 기초보장 수급자로 선정되지 못하고 있는 대상자도 상당수 존재하고 있다. 더 나아가 기초보장 수급자에게 기초보장제도의 생계급여를 포함한 의료급여, 교육급여 등의 지원뿐만 아니라 교과부, 국토부,

방통위, 복지부, 지경부 및 행안부 등 여러 부처의 다양한 복지사업이 차상위계층을 수급대상으로 포함하기도 하지만 대부분 기초보장 수급자를 우선대상으로 하여 각종 복지지원이 집중되는 현상을 보이고 있다. 이는 국민기초기초생활보장법에 차상위계층에 관한 규정이 일부 있지만, 수급권자와는 달리 법률상 구체적인 지원 및 전달체계에 관련된 규정이 없어서 야기된 문제라고 할 수 있다.

이렇듯 기초보장 수급자에게 대부분의 지원이 집중되고, 수급자 외의 저소득층 지원제도의 미흡으로 인해 기초보장 수급자와 일부 저소득

1) 본 원고는 빈곤정책제도개선기획단 빈곤예방분과 위원(이선우, 여유진, 이병희, 김진우, 정원오)들의 논의를 바탕으로 작성되었으나, 빈곤정책제도개선기획단의 공식견해가 아님을 밝혀둠.

층의 빈곤상태가 역전되는 현상도 나타나고 있다. 2004년의 차상위계층 실태조사 결과, 수급가구를 제외하고 소득인정액이 최저생계비의 120% 미만인 차상위계층의 월평균 경상소득이 48.28만원으로 수급가구의 62.32만원에 비해 더 낮게 나타났다. 또한 2006년의 차상위계층 실태조사에서도 소득인정액 120% 미만인 차상위계층의 월평균 경상소득은 57.17만원으로 수급가구의 70.74만원에 비해 더 낮은 것으로 조사되었다.

본 글은 빈곤정책의 예방 기능을 강화하기 위한 목적으로 세 부분으로 나누어 현재 제도의 한계와 개선방향을 살펴보도록 한다. 먼저 차상위계층을 포함한 저소득층 지원제도의 현황 및 수급 실태를 살펴보고 빈곤정책의 형평성 및 효율성을 높일 수 있는 저소득층 지원대상 선정기준방안을 제안한다. 다음으로 사회보험제도와 관련하여 사회보험제도의 사각지대 문제를 지적하고, 사회안전망기능을 강화하는 보험료지원방안을 제안한다. 마지막으로, 현재 시행되고 있는 주요 빈곤예방정책인 긴급복지제도의 한계와 정책과제를 제안하고자 한다.

2. 차상위계층 지원제도의 현황과 개선방향

1) 차상위계층 지원제도의 현황

저소득층 지원제도에 해당하는 사회부조성

급여는 대략 다음과 같이 3 범주로 분류할 수 있다. 첫째, 기초보장 수급자만 받을 수 있는 급여이다. 생계급여, 주거급여 등이 대표적인 급여라고 할 수 있을 것이다. 둘째, 기초보장 수급자와 차상위계층(비수급빈곤층+차상위)이 모두 받을 수 있는 급여이다. 이러한 급여로는 기초노령연금, 장애인연금, 장애수당 등을 들 수 있다. 셋째, 차상위계층만 받을 수 있는 급여이다. 여기에는 근로장려세제, 한부모가족 아동양육비지원, 청소년한부모자립지원, 건강보험 차상위계층지원 등이 있다.

2) 저소득층의 가구유형 및 소득유형별 소득 비교

전체적으로 근로소득은 비수급빈곤가구가 수급가구에 비해 약 두 배에 약간 못 미치는 것으로 나타났다. 특히, 청장년 남성가구주와 한부모가구의 근로소득 격차가 크게 나타났다. 사적이전소득 역시 비수급빈곤가구가 수급빈곤가구에 비해 2배 이상 높게 나타났다. 또한 예상할 수 있는 바와 같이, 노인 비수급빈곤가구의 사적이전소득이 가장 높게 나타났다. 본 연구에서 관심이 있는 기타정부보조금의 경우, 전체적으로 수급빈곤가구가 비수급빈곤가구에 비해 2배 정도 높은 것으로 나타났다²⁾. 특히, 청장년가구와 한부모가구의 기타 정부보조금 수급 격차가 매우 큰 것으로 나타났는데, 이는 주로, 보육급여, 교육급여, 바우처지원금 등의 차이에 의한 것으로 보인다.

2) 바우처 등의 일부 현금성 현물도 포함하였으며, 의료급여는 제외하였음.

표 1. 가구유형별 소득요소별 구성

(단위: 만원)

구분	수급 여부	전체	남성가구주가구			여성가구주가구			양부모	한부모	
			전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		남성	여성
근로소득	비수급	21.69	29.99	52.75	11.75	8.60	25.60	3.83	58.45	26.86	50.37
	수급	12.20	15.95	19.77	7.70	8.57	18.87	1.87	48.53	5.10	21.41
재산소득	비수급	2.97	3.86	4.78	3.13	1.55	3.31	1.06	9.05	0.00	0.00
	수급	0.13	0.09	0.07	0.14	0.17	0.00	0.29	0.00	0.00	0.00
사적이전 소득	비수급	20.88	20.49	12.04	27.26	21.50	13.45	23.76	9.69	41.41	21.12
	수급	9.62	9.37	8.15	12.01	9.86	11.36	8.88	10.28	16.23	17.94
연금소득	비수급	3.54	4.55	3.83	5.12	1.95	2.08	1.91	3.37	0.00	0.00
	수급	1.93	3.00	2.09	4.95	0.91	1.03	0.82	1.53	0.00	0.72
기타사회 보험소득	비수급	0.33	0.52	1.17	0.00	0.03	0.00	0.00	1.91	0.00	0.00
	수급	0.04	0.00	0.00	0.00	0.08	0.00	0.65	0.00	0.00	0.88
기타 정부보조금	비수급	7.78	8.60	6.20	10.52	6.50	2.90	7.51	6.42	0.00	2.74
	수급	15.88	17.73	17.07	19.13	14.09	14.23	14.00	32.17	19.11	18.36
공공부조 소득	비수급	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	수급	37.16	40.36	43.48	33.61	34.08	41.99	28.93	56.14	47.75	45.42
경상소득	비수급	57.19	68.01	80.77	57.78	40.13	47.46	38.07	88.87	65.17	74.23
	수급	76.97	86.49	90.64	77.55	67.76	87.69	54.79	148.64	74.08	104.72

원자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

자료: 어유진 외(2010). 경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책: 복지부문, 한국여성정책연구원.

다음으로 기초보장급여는 전체적으로 가구 월평균 37.2만원이며, 가구원수가 많은 유형의 가구(청장년, 한부모)의 평균 수급액이 조금 더 높게 나타났다. 결과적으로 경상소득에 있어서는 비수급빈곤가구 57.2만원, 수급빈곤가구 77.0만원으로 수급빈곤가구의 소득이 약 20만원 정도 더 높은 것으로 나타났다. 가구원수의 차이가 거의 없다는 점을 감안하면 수급빈곤층의 삶의 질이 더 높을 것으로 판단된다.

이와 같은 결과에 비추어 볼 때, 첫째, 수급가구와 비수급가구의 근로소득 차이로 수급가구의 근로유인과 탈수급유인이 낮다고 단정하기

는 어려우며, 수급가구의 낮은 근로소득은 수급의 원인이면서 동시에 결과일 수 있다. 둘째, 비수급빈곤가구의 사적이전소득이 높은 것 역시 비수급의 원인(부양의무자 기준으로 인한 탈락)이자 결과일 수 있다. 셋째, 기타정부보조금에 있어 비수급빈곤층과 수급빈곤층 간의 격차는 특히 주목해 보아야 할 대목이다. 소득이 최저생계비 미만임에도 불구하고 기초보장 수급권을 획득하지 못하는 가장 주요한 이유는 부양의무자 기준, 재산의 소득인정액 기준, 그리고 기타 접근성(정보 부재 등)의 문제이다. 부양의무자기준과 재산의 소득인정액 기준이 때

우 엄격하게 설정되어 있어 기초생활보장제도 접근권을 크게 제한한다는 점을 감안할 때, 기타 정부보조금의 일차적 우선순위 대상은 비수급빈곤층이 되어야 하지만 현실은 반대이다. 마지막으로, 전체적으로 수급빈곤가구와 비수급빈곤가구 간의 소득격차는 20만원 정도인데, 이중 약 8만원(40%)은 기타정부보조금에 의해 설명된다. 특히, 청장년가구의 경우 경상소득 격차가 10만원 정도인데 비해, 기타정부보조금 격차는 11만원으로, 기타정부보조금에 의해 소득역전이 발생하는 결과를 초래하고 있음을 알 수 있다.

3) 차상위계층 지원제도의 개선방향

차상위계층 지원제도라고 할 수 있는 여러 부처의 다양한 급여는 현재 대부분의 경우 지원대상의 우선순위를 기초보장 수급자에게 두고 있다. 이는 기초보장 수급자가 최빈곤층이라는 외관상 합리적인 인식과 함께, 행정적으로 대상자를 쉽게 파악하여 선정할 수 있다는 현실적 근거에 기반을 두고 있다. 그러나 기초보장 수급자는 이미 기초보장 수급자로 선정되었기 때문에 최소한의 생활을 유지할 수 있는 급여를 지급받고 있다고 할 수 있다. 그렇다면 기초보장 제도에 의한 급여 외에 추가로 지급되는 급여에 대해서는 기초보장 수급자뿐만 아니라 그 외의 저소득층에게도 급여를 받을 수 있는 동등한 기회를 제공하는 것이 타당하다고 할 수 있을 것이다. 그렇지 않다면 단지 기초보장 수급자로 선정되지 못했다는 이유만으로 일부 저소득층은 기초보장 수급자에 비해 더 낮은 수준의 생

활을 할 수밖에 없다.

따라서 기초보장제도 급여 외의 차상위계층 지원제도는 기초보장 수급자 및 차상위계층에게 동등한 수급 기회를 제공하는 것이 당연하다고 할 수 있을 것이다. 다시 말해서, 차상위계층 지원제도의 급여는 예산이 충분하다면 지원기준에 해당하는 대상자 모두에게 급여를 지급하는 것이 타당하다고 할 것이다. 반면에 예산이 충분하지 않다면 차상위계층 지원제도의 급여는 소득 또는 소득지원액에 따른 우선순위보다는 각 급여의 특성에 맞는 기준에 따라 지원대상자의 우선순위를 정하도록 해야 할 것이다. 특히 이미 기초보장제도 급여 내에 포함되어 있다고 볼 수 있는 급여는 급여의 목적과 효과에 대한 신중한 검토를 통해 체계적으로 조정되어야 할 것이다.

차상위계층 지원제도의 지원기준은 여러 측면에서 다양화할 필요가 있다. 첫째, 욕구의 특성에 따른 기준이다. 일반적으로 욕구는 의료, 교육, 주거 및 기타 사회서비스로 나누어 볼 수 있다. 이 중에서 의료, 교육 및 주거에 대한 욕구는 모든 국민들이 충족시켜야 할 최소한의 욕구에 해당한다고 할 수 있다. 대부분의 OECD 국가들은 의료와 교육을 시민들의 기본권으로 보장하며, 다수의 OECD 국가들이 주거급여를 공공부조의 대표적인 현물성 급여(tied assistance)로 지급하고 있다. 따라서 의료, 교육 및 주거급여의 지원대상자는 확대할 필요가 있으며, 이를 위해 자산기준을 높게 설정할 필요가 있다. 반면에 기타 사회서비스는 의료, 교육 및 주거에 비해서는 상대적으로 우선순위가 낮은 욕구에 대한 급여라고 할 수 있다. 이에 따라 기타 사회

서비스의 지원대상자에 대한 지원기준은 상대적으로 낮게 설정할 수 있을 것이다.

둘째, 대상자 특성에 따른 기준이다. 실업자, 저임금근로자 등의 일반대상자와 달리 노인, 장애인 및 한부모가구의 아동은 빈곤에 빠질 가능성이 특히 높은 대상자이다. 따라서 이들에 대해서는 일반 차상위계층 대상자의 지원기준에 비해 상대적으로 높게 기준을 설정하여 더 많은 노인, 장애인 및 한부모가구의 아동이 급여의 혜택을 받도록 할 필요가 있다.

이러한 지원기준의 다양화와 함께 차상위계층 지원제도의 수급대상자를 선정하는 과정에서 중요한 쟁점은 재산기준에 대한 고려이다. OECD 국가의 사회부조제도에서 급여자격을 판단할 때 일반적으로 자산조사를 실시하게 되는데, 특히 소득조사는 거의 모든 경우에 실시하게 된다. 또한 재산조사도 많은 경우 실시하지만 그렇지 않은 급여도 있다. 우리나라의 저소득층 지원제도에서 재산기준을 포함할 것인지 여부에 대해 고려할 사항 중 하나는 욕구의 특성이다. 예를 들어, 보육을 포함한 교육과 의료는 사회구성원들에게 동등한 출발 기회를 제공하는 가장 기본적인 급여로서 중요한 역할을 수행하기 때문에 재산을 고려할 필요성이 낮다. 반면에 주거는 가장 기본적인 급여이지만 그 자체가 재산의 한 유형에 해당하기 때문에 재산을 고려할 필요가 높다고 할 수 있을 것이다. 재산기준의 포함 여부를 결정할 때, 또 한 가지 고려할 점은 소득 파악이 정확하게 되지 않는 사례가 많다는 우리나라의 특수성이다. 소득 파악이 정확하게 되지 않는 경우 재산 조사가 소득의 부정확한 파악을 수정하는 효과를 무시할 수는

없을 것이다. 그리고 재산기준을 지원기준에 포함한다고 하더라도 포함하는 방식은 다양하다. 크게 소득인정액 방식과 별도 재산기준 방식(Cut-off)으로 나누어 볼 수 있는데, 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액[(재산-기초공제액-부채) × 소득환산율]의 합계로 구성된다. 여기에서 기초공제액의 수준을 변화시킴으로써 재산 기준을 별도로 적용시키는 방식(Cut-off)의 장점도 활용할 수 있다.

결론적으로 현재 저소득층 지원제도의 가장 큰 문제점은 무엇보다도 기초보장 수급자에 선정되지 못한 빈곤층을 지원할 수 있는 제도가 부족하다는 점이다. 따라서 기초보장 수급자뿐만 아니라 저소득층 전반적으로 지원할 수 있는 제도의 확충이 시급하다. 특히 모든 국민들이 최소한의 권리이면서, 모든 국민들에게 동등한 기회를 제공하는데 중요한 교육, 의료 및 주거 지원을 제도의 확충이 필요하다.

3. 저소득층 사회보험료 지원방안

1) 사회보험 사각지대 규모와 실태

우리나라는 OECD에서 멕시코에 이어 두 번째로 비공식 취업비중이 높은 나라(OECD, 2008)이다. 사회보험에 가입되어 있지 않은 비공식 취업은 비자발적 실업에 놓여 있을 때 소득 상실, 고용 정책 전달의 사각지대, 노후 소득의 불안정 문제를 야기한다. 또한 비공식취업은 사회안전망 배제와 경력 상승 기회의 제한으로 인해 사회 통합을 저해할 뿐만 아니라 불공정

경쟁에 따른 공식 취업 부문의 부담 증가와 비 공식 취업 부문의 비효율적인 생산의 온존에 따른 경제적 비효율을 초래하고, 공적 부조의 재정 부담을 증가시킨다(OECD, 2004).

임금근로자의 사회보험 가입률을 보면, 2010년 8월 국민연금·특수직역연금 가입률은 71.7%(직장 가입 65.0%), 건강보험 가입률 97.3%(직장 가입률 67.0%), 고용보험 가입률 58.6%이다. 고용보험 가입률이 국민연금·건강보험 직장 가입률보다 낮은 것은 공무원·교원 등이 고용보험 적용에서 제외되어, 적용 제외 범위가 사회보험 가운데 가장 넓기 때문이다.

반면에 건강보험의 미가입률은 매우 낮은 수준인데, 당장의 질병 위험에 대처하는 건강보험의 성격 때문에 급여의 사각지대는 미미하다고 할 수 있다. 그러나 건강보험은 가구단위로 보험료를 부과하기 때문에 직장가입자의 피부양자로 등록하여 기여를 기피하거나 상대적으로 보험료 부담이 큰 지역가입자의 비중이 크다.

사회보험 가입률은 사업체규모, 임금계층, 고용형태 등의 일자리 특성에 따라 현격한 차이를 보이고 있다. 고용보험 가입률을 중심으로 살펴보면, 5인 미만 사업장에서는 고용보험 가입률이 25.3%에 불과하며, 5~9인 사업장 근로자의 고용보험 가입률도 51.2%에 불과하다. 고용형태별로는 정규직의 고용보험 가입률이 67.6%인 반면, 비정규직은 40.4%에 불과한 실정이다. 정규직이라고 하더라도, 영세사업장에 종사하는 '취약근로자'인 임시직·일용직의 고용보험 가입률(각각 29.2%, 7.5%)은 비정규직의 평균 수준에 미치지 못하고 있다. 이러한 자료는 고용형태보다 사업체 규모가 고용보험 가입 여부

에 더 큰 영향을 미친다는 점을 시사한다. 임금계층별로 보면, 저임금계층의 고용보험 가입률은 32.5%에 불과하다. 저임금계층에서 고용형태별 사회보험 가입률 격차는 크지 않아서, 저임금계층 중 비정규직 고용보험 가입률은 27.7%인 반면 정규직도 38.1%에 불과하다.

이에 따라 사회보험의 사각지대 규모를 보면, 임금근로자 1,705만명 중 477만명(33.4%)이 하나 이상의 사회보험에 미가입하고 있으며, 401만명이 고용보험, 건강보험, 국민연금에 모두 미가입인 상태이다.

사회보험의 사각지대가 발생하는 유형을 살펴보면 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 법으로 적용에서 제외되는 경우로, 특수형태근로종사자, 가사노동자, 월 60시간 미만 단시간 근로자, 1개월 미만 일용근로자(국민연금과 건강보험의 직장 가입자) 등이다. 둘째, 법적인 적용대상임에도 불구하고 보험료 부담 또는 사업주의 의무 불이행으로 가입하지 않는 경우이다. 셋째, 수급요건이 엄격하여 보장을 받지 못하는 경우에 사각지대가 발생하는데, 자발적 이직 시 실업급여 수급자격을 완전히 박탈하는 경우가 대표적이다. 넷째, 수급하더라도 급여수준이 낮거나 수급기간이 짧아서 보장이 충분하지 못한 경우이다. 이 중에서 사각지대에 놓이는 가장 큰 원인은 적용대상임에도 불구하고 가입하지 않은 경우이다.

2) 저소득층 사회보험료 지원방향

우리나라의 비정규직 근로자, 특히 영세사업장 종사 임시·일용직 근로자의 고용보험

표 2. 임금근로자의 사회보험 가입률

(단위: %)

		국민연금(특수지역)			건강보험					고용보험		
		미가입	직장 가입자	지역 가입자	미가입	직장 가입자	지역 가입자	의료 수급권자	직장가입 피부양자	공무원 등 ¹⁾	가입	미가입
임금근로자		28.3	65.0	6.7	2.7	67.0	17.3	1.1	11.9	7.5	58.6	33.9
사업체 규모	1~4	62.7	24.8	12.5	6.2	26.7	38.4	2.4	26.3	0.4	25.3	74.3
	5~9	40.4	49.9	9.8	3.8	52.9	26.1	1.3	15.9	0.7	51.2	48.1
	10~29	25.1	68.3	6.5	2.3	71.1	14.8	1.0	10.8	4.6	65.5	29.9
	30~99	14.4	80.7	4.9	1.1	83.1	8.7	0.6	6.4	14.0	68.2	17.8
	100~299	6.8	91.8	1.5	0.7	92.6	3.2	0.3	3.3	11.4	80.1	8.5
	300~	3.6	95.6	0.8	0.3	96.0	1.9	0.1	1.7	20.2	74.8	5.0
임금 계층 ²⁾	저임금	62.3	29.2	8.5	6.1	34.3	30.6	3.0	26.0	0.3	32.5	67.3
	중간임금	23.4	68.5	8.1	2.1	69.8	17.6	0.6	9.9	3.2	66.3	30.5
	고임금	4.6	92.6	2.8	0.3	93.2	4.5	0.1	2.0	21.2	70.5	8.3
고용 형태	정규직	17.2	78.4	4.4	1.7	79.5	11.5	0.5	6.7	10.6	67.6	21.7
	(정규 상용)	1.4	98.0	0.6	0.0	98.7	0.9	0.1	0.3	14.6	82.8	2.6
	(정규 임시)	57.5	28.4	14.2	5.9	30.4	38.4	1.5	23.8	0.1	29.2	70.7
	(정규 일용)	78.6	4.7	16.7	10.9	6.4	54.1	3.3	25.3	0.0	7.5	92.5
	비정규직	50.5	38.1	11.5	4.5	42.1	28.9	2.2	22.3	1.2	40.4	58.3
	(한시직)	35.3	58.6	6.1	3.8	64.6	15.7	1.7	14.3	2.1	60.6	37.3
	(기간제)	31.3	63.8	4.9	2.8	71.1	11.4	1.8	12.9	2.3	66.4	31.3
	(계약 반복)	9.4	86.0	4.6	2.8	86.5	7.1	0.5	3.2	3.4	82.1	14.4
	(단기 기대)	72.7	14.2	13.1	9.2	17.4	43.0	2.1	28.3	0.0	17.0	83.0
	시간제	81.6	9.3	9.1	6.7	10.6	35.9	4.2	42.7	0.5	10.6	88.9
	비전형	58.5	22.3	19.2	4.5	28.8	41.0	2.2	23.5	0.0	28.6	71.4
	(파견)	27.0	67.1	6.0	3.3	72.0	13.4	2.0	9.3	0.0	71.7	28.3
	(용역)	36.7	59.0	4.3	2.6	81.3	6.8	1.2	8.2	0.0	74.2	25.8
	(특수형태)	64.7	0.4	34.9	3.6	0.6	63.1	1.5	31.2	0.1	2.0	97.9
	(가정내)	85.7	7.7	6.6	3.3	6.9	33.3	2.3	54.1	0.0	8.9	91.1
(일일)	76.1	0.3	23.6	6.9	0.4	57.7	3.5	31.5	0.0	4.0	96.0	

주: 1) 공무원, 사립학교 교직원, 별정 우체국 직원

2) 임금계층은 시간임금이 중위값의 2/3(5,625원) 미만인 경우 '저임금', 3/2(12,657원) 이상을 '고임금', 그 중간을 '중간임금'으로 정의함.

자료 : 통계청(2010.8), 경제활동인구 고용형태별 부가조사.

가입률이 저조한 현실에서 사회보험에 가입되어 있지 않는 비공식 고용을 공식 고용으로 전환시키기 위한 일차적 방안은 국세청 및 사회보험공단 간의 정보공유이며, 현행 사회보험징수업무 통합은 사각지대 해소에는 크게 기여할 것으로 보이지 않는다. 따라서 사회보험 가입에 대한 금전적 인센티브 부여하여 사회보험에 가입하도록 유인할 필요가 있다. 다만 영세자영업자의 소득과약은 2014년에 도입될 예정이므로 일단 임금근로자에게 한정하여 적용하도록 한다.

현행 사회보험제도는 면세점이 있는 근로소득세와 달리 모든 근로자에게 동일한 사회보험료를 적용하고 있어 저임금 고용자에게 불리하게 작용한다. 사회보험료 부담은 비임금 노동비용을 유발하여 저임금근로자에 대한 노동수요를 저하시키게 된다. 또한 저임금근로자에 대한 한계세율을 높여 취업의 금전적인 유인을 줄이거나 비공식 고용(informal employment)으로의 유입을 촉진할 가능성이 높다. 따라서 현재의 사회보험제도는 가입자의 기여에만 의존하고 있어 정규직 중심의 사회보험의 성격을 갖는다고 할 수 있다.

사회보험제도의 사각지대를 감소시키기 위한 사회보험료 지원의 기본방향을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 근로장려금 수급자에 대한 지원이다. 이는 수급자를 대상으로 하므로 추가적인 행정관리 비용이 소요되지 않으며, 본인 부담의 사회보험료 지원을 통해 근로유인을 높이는 효과를 가지게 된다. 그러나 시행 초기에 사각지대 해소 효과를 기대하기는 어려우며, 사업주의 사회보험료 부담이 추가적으로 발생

하고, 최대 소득구간의 확대와 동반하지 않으면, 점감 구간에서의 노동공급 감소 효과가 커지게 된다. 둘째, 기초생활보장 수급자에 대한 지원이다. 취업 수급자에 대한 지원이 확대되지만, 소득 과약률을 제고하는 효과를 가질 수 있다. 또한 자활 참여뿐만 아니라 일반 노동시장 참여를 촉진하는 효과를 가질 것으로 예상된다.

이러한 사회보험료 지원의 일차적인 효과는 사회보험 사각지대 해소이며, 이를 통해 미래 위험을 사전에 대응하며, 사회적 위험에 대한 사회적 보호를 받을 수 있는 '중간 일자리'의 창출 효과로 우리 사회의 지속가능성이 제고될 것으로 기대된다.

4. 긴급복지지원제도의 개편방향

1) 긴급복지지원제도의 현황과 한계

긴급복지지원법 제정('06.12) 이후 일시적인 위기상황에 빠진 저소득 가정과 가구원에 대한 1차적인 지원체계의 큰 틀을 마련하고 이를 통해 한시적 제도를 영속화하고, 대상자 기준 완화·급여 신설 및 제도 정교화 등을 추진하였다. 이로 인해 제도 도입 당시 19천여건 179억원의 예산이 '09년에는 94천여건 794억원으로 증가하였다.

전체 건수대비 생계지원은 15.31%, 의료지원은 78.7%로, 의료지원 편중('08년 생계 12%, 의료 85% 수준)이 심하여, 일반가구의 긴급한 위기에 대응하여 저소득 계층으로 추락을 방지한다는 원래 제도 취지와 달리 지원대상 중 전년

표 3. 긴급복지지원제도 추진 현황

(단위: 건, 백만원)

구 분		생계	의료	주거	시설이용	교육	기타	계
'06년	지원건수	4,282	14,232	357	35		581	19,487
	지원금액	1,932	15,854	65	6		130	17,987
'07년	지원건수	2,921	21,273	252	23		463	24,932
	지원금액	1,812	28,417	46	4		102	30,381
'08년	지원건수	3,171	23,143	236	19		636	27,205
	지원금액	2,120	31,907	46	5		160	34,238
'09년	지원건수	45,229	40,095	438	61	3,758	5,102	94,683
	지원금액	25,675	52,056	114	20	1,088	497	79,450

도 지원대상자가 반복적으로 신청하는 경우가 많으며, 기초수급자가 다수를 차지하는 등 신규 대상자 발굴이 미흡하였다. 주거지원의 경우, 지역단위에서의 주거복지 수요와 공급의 균열 및 타 제도와의 연계 부족으로 주거지원이 필요한 욕구를 충족시키지 못하고 있는 실정이다.

이에 따라 긴급복지지원제도가 사전적 빈곤 정책으로서 제대로 역할을 수행하지 못한다는 비판을 받아 왔다. 따라서 긴급복지지원제도의 제도적 한계뿐만 아니라 위기탈출에의 기여 등 제도의 운영성과도 평가하여 빈곤예방정책으로서 긴급복지지원제도의 정체성과 역할을 정립할 필요가 있다.

2) 긴급복지지원제도의 개편방향

긴급복지지원제도 개편의 기본방향은 빈곤 예방기능 강화를 위해 유연하게 운영하여 기존 제도의 사각지대를 해소하고자 하는 것이다. 이에 따라 긴급복지지원제도 개편에서는 다음의 내용이 포함될 필요가 있다. 첫째, 지원대상이 되는 위기사유를 추가하고, 지원내용에 따라 소득재산기준 및 지원기간을 탄력적으로 설정하고 운영하는 것이다. 둘째, 긴급지원 이후 위기사유 해소 및 일상적 삶의 균형 회복을 위한 연계체계가 확립되어야 한다. 셋째, 긴급복지 실수요층을 적극 발굴할 수 있도록 지원대상의 욕구를 고려한 실속 있는 네트워크의 구

표 4. 긴급복지 지원내용별 결정건수 및 집행액

(단위: 건, 백만원)

구 분	생계지원	의료지원	주거지원	교육지원	시설지원	기타
결정건수	6,940(15.3%)	35,574(78.7%)	342	724	47	1,599
집행액(국비)	3,371(6.7%)	46,338(92.3%)	67	169	15	247

축이 필요하다.

긴급의료지원의 경우, 지원내용을 현실화하기 위해서는 지원금액을 인상하는 한편, 의료비 증가율(또는 물가인상률)을 반영하여 조정하는 방안이 필요하다. 이와 함께 의료지원은 긴급복지지원제도 중에서 가장 많은 예산이 지원되어 비판이 제기되었던 부분이었던 만큼 효율적 재원활용을 위한 지출 억제방안도 마련되어야 한다.

긴급주거지원은 화재, 기존 가족으로부터의 이탈 등의 사유를 감안할 때 긴급하게 주거공간을 확보할 수 있는 방향의 개편이 필요하다. 주거임대가 장기간이라는 성격을 감안할 때 1~2

개월 동안 주거공간을 확보하는 비용이 시장가격보다 높게 책정되는 성격을 이해할 필요가 있으며, 단기임대가 가능하도록 하는 부가적인 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 또한 기존 긴급주거지원 수준이 낮아 이용이 매우 낮은 수준임을 감안할 때 지원수준을 적정 수준으로 높일 필요가 있다. 동시에 긴급주거지원을 지역 단위 내 주거수요에 대한 종합 대응체계 내에서 작동하도록 긴급주거지원의 위상을 정립하도록 할 필요가 있다. 주거복지지원센터와 같은 전달체계 내에서 긴급주거지원이 실행될 수 있도록 제도를 설계하고, 긴급주거지원이 종료된 후 지원을 연계하는 방안도 함께 마련하도록 한다. **모건복지**