제7차 경제사회개발 5개년계획의 소득보장*

정 경 배**

Ⅰ. 사회보장의 평가 및 과제
Ⅱ. 계획의 목표와 기본방향
Ⅲ. 사회보험제도의 확충
Ⅳ. 저소득층의 최저생활보장
Ⅴ. 사회복지서비스 수준의 향상

Ⅰ. 사회보장의 평가 및 과제

지속적인 經濟成長을 바탕으로 經濟·社會部門間 균형발전을 위해 社會保障部門施策을 확충해온 결과 保健醫療·敎育·住居등 전반적인 국민생활 수준이 향상되었으며 社會保障制度의 기틀이 착실히 다져져왔다. 전국민 醫療保障의 실현과 國民年金制度 도입에 따라 社會保障의 兩大主軸를 마련하고, 低所得層에 대한 생활보호제도 및 社會福祉專門要員의 배치활용으로 低所得層의 福祉增進을 도모하였으며, 老人, 障碍人등 사회취약계층의 보호를 위해 노령수당의 지급, 영·유아보육시설의 확충등 福祉서비스 관계법령 및 制度改善을 推進해 왔다.

---

* 이 글은 한국보건사회연구원, 사회복지 장기발전계획, 1992. ; 보건사회부, 제7차경제사회발전5개년계획 : 보건의료, 사회보장부문계획, 1992. 에 기반하여 쓰여짐.

** 한국보건사회연구원 사회연구실장

〈표1〉 社會福祉關聯指標의 變化

主 要 指 標	'80	'90
醫療保障率(%)	29.5	100
年金適用率(%)	9.3	51.0
最低賃金水準(천원)	114('88)	166
生活保護水準(천원)	16	48
老齡化指數(%)	11.2	19.4
平均壽命(세)	65.8	70.8
嬰兒死亡率(천명당)	17.3	11.0
高校進學率(%)	84.5	95.6
住宅普及率(%)	71.2	74.9

자료 : 한국보건사회연구원, 사회복지 장기발전계획, 1992.

그러나 社會福祉基盤의 취약으로 국제비교시 社會福祉財政投資가 낮은 수준에 있으며, 地方行政組織單位의 복지전달체계가 체계화되어 있지 못하고 인력의 전문성도 부족하다. 또한 社會福祉政策의 所得再分配機能과 예방적기능이 未洽하여 전반적으로 福祉水準이 國家發展水準에 상응하지 못한 실정이다.

1. 所得再分配政策의 改善

그동안 經濟成長의 과정에서 所得分配構造의 왜곡으로 인해 所得階層間 社會的 葛藤과 상대적인 빈곤의식이 증가되고 있다. 특히, 70년대에는 經濟開發 우선정책으로 인해 所得隔差가 심화되었었다. 그러나 '80년대 이후 점차 改善되는 경향을 보이고 있다. 外國과 비교시 所得集中度(지니계수)의 수치상 所得分配狀態가 크게 나쁜 편은 아니나 富의 편재, 財産形成過程의 정당성 未洽, 심리적박탈감등 分配構造의 질적인 문제가 심화되는 경향이 있다.

〈표2〉 所 得 集 中 度

년 도	所得占有率		所得集中度
	下位 40%	上位 20%	(지니계수)
'65	19.3	41.8	0.344
'70	19.6	41.6	0.332
'76	16.9	45.3	0.391
'80	16.1	45.4	0.389
'85	17.7	43.7	0.363
'88	19.7	42.4	0.336

資料 : 經濟企劃院, 한국의 사회지표, 1990.

따라서 그동안 分配過程에서 소외되어 왔던 低所得階層에게 福祉政策의 우선순위를 두어 상대적 빈곤의식의 완화와 사회적 연대의식을 회복시켜 나가야 할 것이며 또한 과감한 소득배분배 정책을 추진해 나가야 할 것이다.

먼저 사회보장차원에서 소득재분배 정책관련 과제로, ① 농어민과 도시자영자에 대한 국민연금 적용의 확대, ② 고용보험도입추진등을 제시할 수 있다. 이중에서 제7차 계획기간중에는 특히 농어민의 연금확대와 거택보호 도입의 기반조성에 주력해야 한다.

또한 소득재분배 정책의 개선을 위해 사회보장부문 이외에 범정부적 차원의 정책과제로서, ① 직접세 비중의 제고, 재산세 과표의 현실화등을 통한 조세의 형평성 제고, ② 정부재정 지출의 소득재분배 기능강화, ③ 경제력 집중억제와 물가안정, ④ 노동정책과 임금구조개선등의 과제가 제기되고 있다.

2. 사회복지 재정투자의 확충

사회보장분야의 투자는 외국에 비하여 상대적으로 크게 낮은 수준이어서 〈표3〉에서처럼 1980년에 GNP의 0.12%, 1984년에 0.48%, 1990년에 0.97%에 불과하다. 여기에 교육비, 인력개발, 보건 및 환경, 주택, 교육비 등을 포함한 사회개발비의 GNP에 대한 비중을 보면 1980년에 5.1%, 1985년에 4.2%, 1990년에 4.9%에 불과하여, 다른 나라에 비하면 1/5 - 1/10의 비율을 나타내고 있다.

〈표3〉 社 會 開 發 豫 算

(單位 : 億원)

구 분	'80	'85	'89	'90
G N P (A)	367,497	780,884	1,410,663	1,526,300
일반회계예산 (B)	56,678	125,324	192,284	226,894
사회개발예산 (C)	18,856	33,087	57,501	74,254
(C/A)	(5.1)	(4.2)	(4.1)	(4.9)
- 교 육 비	11,244	24,917	40,594	50,624
- 인력개발 및 인구대책	-	761	1,029	917
- 보건 및 생활 환경개선	783	2,175	3,377	3,685
- 사회보장 (D)	4,379	3,765	10,806	14,874
(D/A)	(0.12)	(0.48)	(0.77)	(0.97)
- 주택 및 지역 사회개발	1,911	615	593	2,890
- 교육 및 문화	539	854	1,102	1,264

자료 : 보건사회부, '91 주요업무지침, 1991.

사회복지부문의 투자가 국가발전수준에 못미치고 있으므로 저소득취약계층의 복지증진을 위해 정부의 복지재정투자가 크게 확충되어야 할 것이다.

3. 사회복지전달체계의 개선

우리나라의 사회복지제도는 각각의 제도가 개별적으로 도입됨에 따라 업무의 관장도 각 부처별로 분산되어 보건사회부, 노동부, 국가보훈처, 총무처, 국방부, 문교부 등 다수의 중앙부처가 사회복지관련 업무에 관여하고 있다.[1] 또한 공적부조를 포함하여 대부분의 사회복지관련사업이 주무부서(보건사회부)와 일선행정기관(내무부조직)로 전달체계가 이원화되어 있어, 업무의 체계성과 전문성의 확보가 문제로 제기되고 있다.[2]

---

1) 김홍식 외, 지방자치 실시에 따른 사회복지행정체계의 진로에 관한 연구, 한국지방행정연구소, 1992, p.24.

복지정책의 효율성과 전문성을 높히기 위하여 지방행정조직단위에 미국, 일본 등에서와 같은 사회복지사무소의 설치·운영을 통해 사회복지전달체계의 개선이 시급히 요청되고 있다.

4. 지역의료보험의 재정안정

직장의료보험 및 공·교의료보험과 달리, 지역의료보험은 시행기간이 짧고 보험급여비가 급속히 증가하는 등의 이유로 보험재정이 취약한 상태이다. 이에 따라 1990년에 농촌에서는 평균 30.9%, 도시에서는 평균 25.4%의 보험료가 인상되었으나[3] 이같은 증가율은 保險給與費의 증가에 못미치는 수준이었다. 그리고 보험료 징수율도 1990년 현재 농어촌이 94.9%, 도시가 89.3%로서[4] 짧은 시행기간에 비추어 볼때 낮은 수준은 아니라고 하겠다.

지역의료보험의 재정안정을 위해서는 보험급여관리의 강화, 보험료의 적정수준 유지 및 징수율 제고, 고액진료비 공동부담 事業實施 및 규모의 합리화 등을 통해 보험재정의 안정을 도모해야 할 것이다.

5. 저소득층의 최저생활보장

저소득층의 최저생활을 보장하고 자립·자활을 유도하기 위하여, 국가책임하에 생계보호 및 기타 자립지원서비스 제공 등의 생활보호사업을 실시해 오고 있다.

그런데 생활보호대상자의 보호수준은 1990년 현재 거택보호의 경우 1인당 39,000원이고 시설보호의 경우에는 1인당 48,000원으로 대도시지역 최저생계비 109,268원[5] 의 36%-44%에 불과한 실정이며, 도시와 농촌지역간의 구분없이 일률적으로 책정기준이 적용되고 있으며 대상자 책정기준 및 보호수준도 현실성이 낮은 문제점을 안고 있다.

---

2) 최일섭, 지방자치와 지역사회복지, 사회복지, 제34권 제1호, 한국사회복지협의회, 1988, pp.14-15.
3) 한국보건사회연구원, 앞의책, p.214.
4) 보건사회부, 보건사회백서, 1991, p. 251.
5) 한국보건사회연구원, 최저생계비 계측조사연구, 1990, p.190.

저소득층의 최저생활보장을 위해서는 보호내용에 주거비, 피복비등을 신규지원토록하고 최저생계비 수준과 연계하여 생활보호수준을 연차적으로 향상시켜 나가야 할 것이다.

Ⅱ. 계획의 목표와 기본방향

1. 計劃의 目標

6차 계획까지의 평가결과와 향후 경제적, 사회적 여건변화에 대응한 제7차 사회보장부문계획의 목표는 기본적인 소득보장을 위하여 국민연금의 농어민 확대와 생활보호수준의 향상이 우선되어야 하고, 의료보험 재정과 국민연금재정등 사회보험의 재정안정화를 도모하는데 두어야 한다. 또한 복지서비스 수혜대상을 점진적으로 확대하고 복지전달체계의 확립으로 복지서비스의 전문화와 自立支援 施策의 실효성을 제고해 나가도록 한다.

2. 社會保障 施策의 基本方向

제7차 계획의 목표를 달성하기 위한 사회보장시책은 국가발전수준에 적합하도록 사회보장제도를 단계적으로 확충시키되, 저소득취약계층에 대한 최저생활보장과 자립능력배양을 위한 국가지원보장체계 기반을 마련하고 지방자치단체의 복지역할을 제고하며 가족과 지역사회의 복지기능을 조장할 수 있도록 추진되어야 한다.

첫째, 국민생활의 질적향상과 衡平增進을 위해 서장과 복지가 균형을 이루도록 사회보장제도의 확충 및 조세, 물가, 雇傭정책등 소득분배 관련정책을 점진적으로 개선한다.

둘째, 저소득층의 기본적 생활보장을 위한 보호수준의 향상 및 福祉受惠의 형평성 제고를 위해 補充급여제도를 실시한다.

세째, 사회보험재정의 안정을 도모하여 보험료부담과 급여의 형평성을 높히고 공적부조와 사회보험제도간의 정책범위를 조정하여 정부지원의 효율성을 높인다.

네째, 지자제 실시에 부응하여 지방자치단체와의 복지기능분담을 통해

지방자치단체의 補完役割과 책임을 제고하고, 지방복지 행정조직의 확대 개편을 위해 사회복지전문요원의 擴大配置와 사회복지사무소를 설치·운영한다.

다섯째, 사회보장제도간의 連繫를 유지하여 운영의 효율성을 높히고 비용을 절감하도록 한다.

여섯째, 가정복지기능의 강화로 핵가족화 추세에 따른 재반문제를 예방하고 가족복지기능을 회복하도록 조장한다.

Ⅲ. 사회보험제도의 확충

1960년대에 공무원, 군인연금, 산재보험의 도입으로 시작된 사회보험제도는 1988년에 국민연금제도의 시작과 아울러 1989년에는 전국민의료보험이 달성되는 등 제도적인 발전을 거듭하여 왔다. 그러나 우리나라의 사회보험제도는 상호연계를 충분히 고려하지 않고 개별적·부분적으로 도입되었기 때문에 제도상호간의 형평성과 통일성이 다소 결여되어 있다.

1. 국민연금제도의 현황과 문제점

1) 國民年金加入者 現況

1990年 12月 現在 10人이상 事業場 加入者를 포함한 加入者 現況은 <표4>와 같이 465만명으로 72,511개의 사업장이 가입되어 있으며 임의가입이나 지역가입은 지극히 저조한 상태이다.

<표4> 국민연금 가입자 현황 (단위 : 천명)

年度	計		事業場				地域加入者	임의계속
			當然加入		任意加入			
	사업장	가입자	사업장	가입자	사업장	가입자		
1988	58,583	4,433	57,345	4,421	1,238	10	2	-
1989	62,952	4,521	60,809	4,497	2,143	19	4	1
1990	72,511	4,652	68,998	4,607	3,513	33	9	3

자료 : 국민연금관리공단, 1990년 국민연금통계연보, 1991, p.40-41.

2) 年金給與 現況

국민연금급여는 <표5>에서 처럼 1990년말까지 총48,636백만원이 지급되었으며 그중 89%가 반환일시금이고 유족연금이 7.9%, 장해연금 2.2% 순이다.

<표5> 年金給與 現況

(단위: 백만원)

	總給與	障害年金	遺族年金	반환일시금
1988	301	-	-	301
1989	6,034	54	753	5,227
1990	42,301	483	3,058	38,760
합 계	108,636	537	3,811(7.9%)	43,288(89%)

자료 : 보건사회부, '91주요업무자료, 1991, p.24.

3) 基金運用 現況

국민연금기금의 부문별 사용내역을 보면 <표6>에서 처럼 1990년에 금융부문이 59.6%, 공공부문이 40.4%로 1988년 이래 공공부문 대 금융부문의 비율은 46.3% 대 53.7%이다.

<표6> 年金基金 運用現況

(단위: 백만원)

年度	造 成	支出	運 用				
			計	公共部門	%	金融部門	%
1988	528,221	301	527,920	288,017	54.6	239,903	45.4
1989	712,013	6,675	705,338	339,783	48.2	365,555	51.8
1990	1,019,279	53,845	965,434	390,000	40.4	575,434	59.6
합 계	2,259,513	60,821	2,198,692	1,017,800	46.3	1,180,892	53.7

자료 : 보건사회부, '91 주요업무자료, 1991, p. 24.

4) 問題點

① 國民年金 適用 擴大의 制約

농어민과 도시자영자의 소득파악의 어려움과 낮은 소득수준 때문에 확대적용이 곤란하여 국민연금의 전국민 확대적용에 제약요인이 되고 있다.

② 年金財政의 安定을 위한 長期對策

연금급여가 시작된 이후에 나타날 재정적자를 방지하기 위한 장기적인 대책과 재정운용방식 변경에 의한 단계별 적자해소 방안이 마련되어 있지 못한 실정이다.

③ 年金基金 適正 運用

연금기금의 관리에 있어서 적정수익율 보장을 위한 포트폴리오(portfolio)를 구성하지못하고 있고 공공부문에의 예탁액이 증가함에 따라 기금수익율의 제고에 어려움이 있다.

④ 公的年金制度와 相互 連繫性 未備

국민연금과 공무원연금, 군인연금, 사립학교 교직원연금 등 공적연금제도와의 연계성이 未洽하여 연금가입자의 제도간 이동시에 자격관리가 곤란하다.

5) 基本施策方向

- o 國民年金의 農漁民 擴大
- o 國民年金基金管理 適正化에 의한 財政安定
- o 年金基金의 適正配分과 債務累積 防止
- o 年金基金運用時 加入者 福祉增進과 實質價値 保全
- o 公的年金 相互間의 合理的 連繫

2. 細部推進計劃

1) 國民年金의 當然適用 事業場 擴大

10인이상 규모의 사업장을 가입대상으로 실시하고 있는 현행 국민연금제도를 5인이상 규모의 사업장까지 확대 실시하므로써 사업장 근로자에 대한 국민연금 확대는 완성된다.

5-9인 사업장의 적용대상인원은 약 32만명이며,[6] 4인미만 규모의 사업장 근로자는 자영자로 간주하여 규모의 영세성과 유동성등 그 특성을 감안하여 전국민 연금확대시그들에 대한 확대적용방안을 별도로 강구해야 할 것이다.

2) 國民年金의 農漁民 擴大

1988년 현재 농어민 총인구는 787만명으로 총인구의 18.5%이며 매년 감소하는 추세에 있고, 농어민의 1인당 GDP는 제조업부문의 50%미만의 낮은 생산성을 나타내고 있으며, 제조업종사자에 비해 매우 낮은 소득수준을 나타내고 있다.

이와같은 문제점은 농어민에게 국민연금 적용을 확대하는데 있어서 제약요인이 되고 있다. 그러므로 제7차 계획기간중 농어민 연금확대는 현행 국민연금체제를 유지하되 정액연금제도의 당연적용을 원칙으로 한다. 다만 사업장근로자의 평균소득을 상회하는 농어민은 정액연금 가입 또는 현행연금제도에 의한 임의가입을 선택적으로 할 수 있도록 한다. 정액연금의 산출료는 사업장근로자 평균소득의 3%로 하되 가입자와 정부가 각각 1/2씩 부담토록 한다. 또한 급여수준은 가입기간 비례방식으로 하되 가입자의 기본적인 생활을 보장할 수 있도록 사업장근로자 평균보수월액의 40% 수준을 유지토록 한다.

3) 國民年金 財政의 長期安定化 對策

현행 국민연금제도는 적립방식을 채택하고 있기 때문에 제도 시행 초기에는 많은 적립기금이 누적되게 되지만 급여가 시작된 이후부터는 급격하게 지출이 증가하게 되어 일정 시점 이후에는 재정적자를 나타내게 되어 있다. 만약에 막대한 규모의 재정적자를 다음 세대가 부담하게

---

6) 국민연금관리공단, 1991년 국민연금통계연보, 1992, pp.166-167.

되는 경우에는 자본축적을 저해하고 생산성 침체를 가져올지도 모르기 때문에, 세대간 부담의 형평성을 고려한 연금재정안정계획이 수립되어야 하고 기금증식의 적정화를 도모해야 한다.

4) 年金基金의 合理的 管理方案 樹立

현행 국민연금제도 하에서 적립되고 있는 연금기금을 합리적으로 관리하기 위하여 기금증식사업과 공공사업의 비중을 적정하게 배분하고, 증식사업의 포트폴리오(portfolio)계획을 전문가로 구성된 위원회에서 수립하도록 하여, 연금재정의 건전성과 국민경제의 효율성을 유지하여야 한다.

연금기금의 공공부문에서 사용하는 부분에 대해서는 채무누적을 방지하도록 제도적 장치를 마련하여 기금고갈에 의한 재정파탄을 豫防하므로써 충격적인 국고부담 가중을 방지하여야 한다.

5) 기금운용시 가입자복지증진 및 실질가치 보전

국민연금기금은 근로자의 부담에 의해서 조성된 기금이므로 가입자의 복리후생을 증진 시킬 수 있는 복지사업에도 투자되어야 한다. 특히 노인복지시설, 요양시설, 여가시설, 스포츠시설, 의료시설 등에의 투자로 복지증진목적과 기금투자의 실질가치 보전목적을 동시에 달성하도록 기금운용계획을 수립한다.

6) 국민연금제도와 특수직역연금제도의 연계방안

연금제도의 연계는 각제도의 특성을 저해하지 않는 가치중립적인 연계이어야 한다. 특수직역연금은 퇴직금, 산재보험, 일반재해보험 등의 성격이 유지되어야 한다.

우리나라에 가장 적합한 제도는 각각의 제도에 가입된 기간에 따라 연금수급자격을 결정하되 급여는 각각의 제도에서 각각의 가입기간에 따라 계산된 연금을 지급하는 소위 연결통산방식일 것이다. 연결통산방식은 연금제도간 이념상의 중립성을 유지하여 제도간의 이념차이를 수용할 수 있으며, 제도간 재원이관의 필요성이 없어 연금재정상의 중립성유지도 가능하다.

Ⅳ. 저소득층의 최저생활보장

1. 第 6次計劃의 評價

第6次 經濟社會發展 5個年 計劃 기간동안에 있어서 低所得層 支援을 위한 生活保護事業은 1982년 수립된 '零細民 綜合對策'[7]의 내용을 확대 발전시켜 온 것이라고 볼 수 있다. 따라서 이 기간동안에 保護水準과 內容을 점진적으로 향상시켜 왔으나 실질적 생계보호수준은 아직도 미흡한 실정이다.

이 기간중 괄목할 만한 실적은 社會福祉專門要員의 배치로써 生活保護事業이 종래의 救護的인 성격에서 벗어나 전문적인 社會扶助로써 발전할 수 있는 계기를 마련한 데 있다.

1) 保護對象과 選定基準

生活保護對象者는 1982년 零細民 綜合對策에 따라 醫療保護 3種 對象者를 生活保護對象者로 포함시킴에 따라 342 만명으로 대폭 증가하였으나, <표7>과 같이 1985년 이후에는 대체적으로 전인구의 약 5% 수준인 230만명 내외의 수준에 이르고 있다.

그리고 低所得層의 醫療機會保障을 위하여 시행되고 있는 醫療保護는 그 대상을 自活保護類似者까지 확대하여 실시하고 있으며 대상자수는 1991년의 경우 전인구의 6-7% 수준인 288만명에 이르고 있다.[8]

<표7> 생활보호대상자 연도별 추이

(단위 : 천명)

구 분	1987	1988	1989	1990
거택보호	295	318	341	340
시설보호	75	65	79	81
자활보호	1,984	1,917	1,933	1,835
계	2,354	2,300	2,353	2,256

자료 : 보건사회부, 보건사회통계연보 제37호, 1991, p.167.

7) 이두호 외, 빈곤론, 1991, p. 251.

8) 보건사회부, '92 주요업무자료, 1992, p.15.

또한 生活保護對象者 選定基準은 종래에는 대도시, 중소도시, 농어촌을 구별하여 所得과 財産에 차등을 두었으나, 6次5個年計劃의 시작연도인 1987년 부터는 이러한 지역적 차등을 없애고 동일한 기준으로 選定하고 있다.

〈표8〉 연도별 생활보호대상자 선정기준

구 분	1987	1988	1989	1990	1991
1인당 월소득(천원)	43	44	46	48	55(거택보호) 65(자활보호)
세대당 재산액(만원)	320	320	340	340	600

자료 : 보건사회부, 보건사회백서 1991, 1991, p.187.

2) 保護內容

① 生計保護

노령, 불구, 폐질 등으로 근로능력이 없는 居宅保護對象者와 施設保護對象者에 대해서는 〈표9〉와 같이 生計費를 支援하고 있으며, 支援水準을 해마다 점진적으로 향상시키고 있다.

〈표9〉 연도별 1인당 월평균 생계비 지원액 (단위 : 원)

구 분	1987	1988	1989	1990	1991
거택보호 1)	27,300	29,900	35,643	39,000	43,000
시설보호 2)	40,300	44,000	46,000	48,000	52,000

1) 생계비, 의료비, 교육비 포함.

2) 생계비, 의료비, 교육비 난방비, 수용비 포함.

자료 : 보건사회부, 보건사회백서, 1991, p.229.

② 醫療保護

醫療保護는 生活保護對象者와 의료부조대상자를 대상으로 그들이 자력으로 醫療問題를 해결할 수 없는 경우, 국가재정으로 醫療機會를 保障해주는 것으로 1977년부터 실시되고 있으며 診療費의 本人負擔은 〈표1

0>에서와 같이 保護種類別로 차등을 두고 있다.

<표10> 진료비의 본인부담율

구 분	외래	입원	대불금제도
1 종	전액무료	전액무료	
자활보호	전액무료	일부본인부담 (대도시:30%, 기타:20%)	본인부담액 : 10만원 이상
의료부조	일부본인부담 (의료보험과 동일)	일부본인부담 (대도시:40%, 기타:30%)	

자료 : 보건사회부, 보건사회백서, 1991, p.276.

③ 自立支援

학력,기술,자금 등의 부족으로 안정된 일자리를 얻지 못하고 있는 低所得層은 영세자영업,일일고용 등으로 貧困에서 탈피하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이들 低所得層의 貧困原因을 파악하여 이를 제거함으로써 貧困의 상태에서 벗어나 自立할 수 있도록 支援하고 있다

㉮ 敎育保護

취학적령기에 있는 生活保護對象者에게 사회가 요구하는 최소한의 교육기회를 제공해 줌으로써 부모로부터 빈곤이 세습되지 않고 自立할 수 있도록 중학교 및 실업계 고등학교 자녀들에 대하여 학비를 支援해 주고 있다.

<표11> 연도별 교육보호 지원실적

구 분	1987	1988	1989	1990	1991
대상인원(명)	262,545	296,098	508,000	417,738	352,927
지원액(백만)	43,111	54,290	107,222	105,483	100,043

자료 : 보건사회부, 보건사회백서, 1991, p.232.

㉡ 職業訓練

1981년 '生活保護對象者 技能訓練事業'이라는 명칭으로 시작되었던 生活保護對象者에 대한 職業訓練은 生活保護對象者 개개인의 적성에 알맞는 職業訓練의 실시로 自活能力을 배양하여 안정된 일자리와 所得源의 보장을 통한 自立基盤을 조성하게 하는데 목적이 있다.

<표12> 연도별 직업훈련 추진실적

연도	훈련목표	입소	퇴소(%)	수료	자격취득(%)	취업(%)	자 립
1987	7,000	9,034	611	6,346	4,535(71.5)	5,163(81.4)	682
1988	8,000	10,413	748(7)	9,849	7,078(71.9)	8,113(82.4)	710
1989	12,000	16,628	949(6)	12,672	7,776(61.4)	9,730(76.8)	367
1990	15,000	16,362	2,161(13)	7,821	4,055(51.8)	5,088(65.1)	348

자료 : 보건사회부, 보건사회백서, 1991, p.233.

㉢ 生業資金融資

1982년부터 시행되고 있는 生業資金融資는 다음 <표13>과 같이 生活保護對象者에게 장기저리의 生業資金을 融資支援 함으로써, 生業의 基盤을 조성하는 동시에 自立 및 生活安定을 도모하는데 목적을 두고 있다.

<표13> 연도별 생업자금 융자내용과 추진실적

연 도	예 산	융 자 조 건			실 적	
	(백만원)	한도액	조 건	이자율	세 대	금액(백만원)
1987	20,000	300만원	5년거치5년상환	연 8%	6,145	12,479
1988	30,000	300만원	5년거치5년상환	연 8%	9,026	19,315
1989	20,000	400만원	5년거치5년상환	연 6%	9,322	22,647
1990	24,000	400만원	5년거치5년상환	연 6%	6,847	19,822

자료 : 보건사회부, 보건사회백서, 1991, p.234.

㉣ 就勞事業

저소득층의 생활안정 및 자활을 도모하고 지역사회개발에도 기여코자 자화보호대상자, 각종 이재민, 수몰지역 이재민, 계절적 실업자등 기타 저소득층을 대상으로 취로사업을 실시하여 <표14>와 같이 취로노임을

지원하고 있다.

〈표14〉 연도별 취로사업의 내용과 실적

구분	노임단가	취로연인원(천명)	사업비(백만원)
1987	양곡 男 8kg, 女 7.5kg	5,941	45,000
1988	男女 양곡8.5Kg	4,086	40,000
1989	6,500원	1,661	18,000
1990*	8,000원	750	10,000

* 1990년은 계획치임
자료 : 보건사회부, 보건사회백서, 1990.

3) 低所得層 支援 行政體系의 補強

生活保護를 포함한 低所得層 支援事業을 효율적으로 수행하기 위하여 1986년 9월 國民福祉 增進對策의 일환으로 1987년 7월부터 대도시 低所得層 밀집지역 동사무소에 社會福祉 專門要員을 배치하고 있다.

1987년 7월 5대 직할시에 49명, 1988년 2월 서울에 35명, 1990년 7월 5개 직할시에 176명등, 1990년 말까지 324명을 배치하였으며 1991년도에는 전국 低所得層 밀집지역에 1,676명을 확대 배치하여 총인원은 2,000명에 이를 전망이다.[9]

2. 問題點

1) 對象者 選定의 非合理性

① 選定基準의 比現實性

1990년도 生活保護對象者의 選定基準은 〈표15〉에서 처럼 1인당 월소득 48천원으로 대도시 1인 가구최저생계비인 132천원(한국보건사회연구원 추정)의 36%에 불과한 비현실적인 액수이다.

9) 보건사회부, 보건사회백서 1990, 1990, p.196.

〈표15〉 생활보호대상자 선정기준과 추정최저생계비('90년)

	지 역	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
선정기준 (A)		48,000 (36.2%)	96,000 (44.3%)	144,000 (49.6%)	192,000 (53.8%)	240,000 (57.3%)	288,000 (60.3%)
최저 생계비	대도시(B)	132,725	216,691	290,018	356,680	418,788	477,491
	중소도시	125,051	204,137	273,252	336,087	394,628	449,961
	농 촌	115,598	184,323	246,822	303,640	356,576	406,611

* ( )안의 %는 생활보호대상자 선정기준(A)/ 대도시 최저생계비(B)

자료 : 한국보건사회연구원, 최저생계비 계측조사연구, 1989.

② 資産調査의 정확성 부족

일선 행정기관의 조사인력의 부족과 전문성의 결여로 체계적이고 전문적인 資産調査가 이루어지지 못하고 있다.

2) 保護內容의 未洽

(1) 최저생활보장의 미흡

① 生計保護水準의 非現實性

1990년도 生活保護對象者에 대한 居宅 1인가구의 生計保護水準은 앞의 〈표15〉에서 나타난 바와 같이 最低生計費의 36%에 불과한 액수로서 현실적으로 最低生活을 보장할 수 없는 수준이며, 이나마 生活保護對象者의 81 %를 차지하고 있는 自活保護對象者는 여기에서 제외되고 있다.

② 住居保護의 缺如

低所得層의 심각한 住居問題에 대한 住居保護가 전혀 이루어지지 않고 있다.

〈표16〉 6대도시 생활보호가구의 주거 현황(거택및 자활) (단위:가구)

구 분	자 가	전 세	월 세	무료임대	움막.투핑	합 계
가구수	6,248	37,247	61,540	19,649	1,444	126,128
비 율	(5.0%)	(29.5%)	(48.8%)	(15.6%)	(1.1%)	(100%)

자료 : 보건사회부, 생활보호대상자현황, 1990.

③ 醫療保護의 非合理性

醫療扶助對象者의 경우 地域醫療保險對象者 보다 높은 本人負擔率로 인하여 치료기회를 제한당하고 있을 뿐만 아니라 불만의 소지가 되고 있다

(2) 자립지원체계의 미확립

① 敎育保護의 制限

현행 敎育保護는 실업계 고등학교의 한해 수업료와 입학금의 지원을 하고 있어 전국적으로 36.2 %에 달하는 인문계 고등학교 재학 자녀들에 대한 지원이 없을 뿐만 아니라 지원내용에 있어서도 육성회비 등 교육에 필요한 지원이 없어 이들에 대한 敎育機會가 제한되고 있다.

② 職業訓練

對象者選定 및 사후관리의 미흡으로 이에 대한 문제점이 제기되고 있으며 職業訓練후 취업보장의 미비 (특히 職業訓練 위탁기관의 경우)로 사업의 효율성이 저하되고 있다.

③ 生業資金融資

융자한도액 및 대상가구의 제한으로 실질적 자립효과를 기대하기 어려울 뿐만아니라 융자액을 전세금 등 다른 목적으로 전용하고 있어 철저한 사후관리가 요망되며, 生業資金融資의 융자조건이 저소득층을 대상으로한 다른 융자제도에 비하여 이자율이 높은 편이다.

④ 就勞事業

생계보호를 받지 못하고 있는 자활보호대상자는 취로노임으로 생계를 도움받고 있으나 사업비가 부족하고 노임이 낮아 취로기회가 부족하고 실질적인 생계지원 효과가 미흡한 상태이다.

3) 行政體系 未備

보사부 산하의 일선 社會福祉 전담행정체계가 없어 업무의 통괄, 조정기능이 미약하고 전문성을 확보하기 어려우며, 업무의 분산 (醫療保護는 醫療保險局에서 관장)과 현행 생활보호과의 조직과 인력의 부족으로 효과적인 기획, 조정의 업무를 수행하기 어려운 실정이다.

3. 基本政策 方向

1) 근로능력이 있는 保護對象者의 自立基盤 조성
2) 生活保護 行政體系의 確立
3) 生活保護事業의 평가 및 사후 관리체계의 확립

4. 細部推進計劃

1) 생활보호대상자의 합리적 선정

(1) 對象者選定基準의 현실화

건강하고 문화적인 최저생활이 가능한 지역별, 가구규모별, 가구유형별 最低生計費를 측정하여 이를 대상자 선정기준으로 삼아 현재 비현실적인 선정기준에 의하여 生活保護에서 누락되는 低所得層이 없도록 한다.

(2) 資産調査 방법의 개선

지금까지 일선행정기관의 인력부족과 전문성 결여로 資産調査가 형식적으로 이루어져 왔으나, 專門人力確保, 調査技法開發, 조사표 개발을 통하여 부동산가치를 포함한 정확한 자산가치를 측정할 수 있도록 하며, 소득조사시 근로유인을 제공하기 위한 소득공제조항을 신설하며, 재산조사를 위하여 행정전산망을 통해 재산관련 자료를 활용한다.

(3) 申請保護의 정착

職權調査를 위주로한 생활보호대상자 선정방식으로 인한 문제점을 시정하기위하여 1990년에 申請保護方式으로 전환하였으나, 아직은 실시 초기로서 대상자들의 인식부족, 행정여건의 미비등의 문제점이 대두되고 있다. 따라서 조사시기의 제한과 집중등 행정여건의 미비로 인한 부실조사의 가능성을 배제하고 대국민 홍보활동을 강화하여 신청보호의 조기 정착을 이룩하도록 한다.

2. 보호내용의 개선

1) 최저생활의 보장

(1) 保護水準의 연차적 확대

補充給與의 실시와 아울러 비현실적인 현행 保護水準을 현실화하여 지역별, 가구규모별 最低生計費의 80%(1996)까지 연차적으로 확대한다.

(2) 補充給與制의 실시

정확한 資産調査를 실시하여 대상가구의 所得과 財産을 파악한 후 지역별, 가구규모별 最低生計費에서 부족한 부분만을 支援해주는 補充給與制度를 도입한다.

보충급여	=	최저생계비	-	기준소득	+	가구특별경비

(3) 주거보장

저소득층의 주거문제를 해결하기 위하여, 永久賃貸住宅의 건설을 제7차 계획기간동안도 지속적으로 건립하여 低所得層의 住居問題를 근원적으로 해결하도록 한다. 그리고 보충급여제의 완전한 정착전까지 주거문제가 심각한 거택보호 대상자부터 거택보조비를 지급하고 년차적으로 대상을 확대하며 아울러 주거자금융자제도를 도입한다.

(4) 醫療保障

현재 醫療保險 피보험자의 입원시 진료비 본인부담율 보다 높게 되어 있는 대도시 거주 2종대상자와 의료부조자의 입원시 본인부담율을 의료보험수준으로 인하하여 의료보호 급여수준을 확대하도록 한다.

2) 자립지원체계의 확립

(1) 교육보호의 개선

현재 실업계 고등학교까지 실시하고 있는 教育保護의 대상을 인문계 고등학교까지 확대하고, 수업료 뿐만아니라 육성회비도 지원하도록 한다.

(2) 직업훈련제도의 개선

직업훈련이 차세대의 자활을 위한 사업이라는 측면을 고려하여 젊은층에 집중적으로 실시하고, 훈련기간중 생계비 지원은 最低生計費 수준으로 향상시키고, 低所得層 女性을 대상으로한 직종을 개발하며, 사설강습소의 문제점을 해소하기 위하여 지도감독을 강화함과 동시에 공공직

업훈련원의 설치를 확대한다.

(3) 生業資金融資

生業資金融資制度의 효율성을 제고하기 위하여 융자대상을 확대하고 이자율을 하향 조정하며 융자절차를 간소화 하도록 한다.

(4) 就勞事業

補充給與를 전면적 실시하면 제도적 의의를 상실하게 되므로, 補充給與의 전면적 실시때까지 존속시키되 취로대상자의 합리적 선정, 취로노임의 현실화, 계절별·지역별 취로기간을 조정해 나가도록 한다.

3. 행정체계

1) 社會福祉 專門要員의 확대배치 : '92년까지 전국 읍, 면, 동에 4,000명이상 배치하고, 社會福祉專門要員 1인당 적정 담당가구수를 평균 100가구로 추정하여 적정인원을 계속하여 배치한다.

2) 社會福祉事務所 運營 : 6개대도시지역을 중심으로 시·군·구 단위에 복지사무소의 설치운영시에는 사회복지전문요원을 복지사무소의 인력으로 흡수·통합하여 활용하도록 한다.

3) 社會福祉行政의 機能分擔 : 지방자치제의 실시에 따른 중앙정부와 지방정부의 적절한 기능배분을 통해 중앙정부는 국민최저기준(national minimum standard)에 의한 最低生活保障에 주력하고 지방정부는 지역특성에 맞는 자립지원 시책에 주력하도록 한다.

V. 사회복지서비스 수준의 향상

1. 基本方向

사회복지서비스의 기본방향은 지역사회내에서 가족생활체제를 유지하는 방향으로 복지서비스를 제공하여 가족복지기능을 강화하고 사회보장 차원의 지원을 확대하며, 노인· 아동·장애인중 특히 시설보호대상자등의 취약집단에게 적정수준의 사회적 서비스를 제공하여 가정복지기능과 사회보장기능의 조화를 이루도록 추진 한다.

- 또한, 장기적으로 사회복지서비스 정책은 일정수준 이하의 소득계층

에 대하여는 국가의 책임하에 무료 또는 실비로 기본적서비스를 제공하고, 그 이상의 소득계층에 대하여는 수익자부담의 원칙하에 복지욕구의 우선순위에 따라 다양한 서비스를 이용할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서는 민간의 복지참여를 적극 유도해 나가고 복지전달체계의 확립을 통해 사회복지서비스의 전문화가 실현되어야 한다.

o 시설보호 --> 가족보호서비스 확충
o 선별적 서비스 --> 보편적 서비스 제공
o 事後治療적 서비스 ---> 사전예방적 서비스 강화
o 복지전달체계 확립을 통한 서비스의 전문성 제고
o 가족부양기능의 강화를 위한 각종 추가급여의 지급대상 및 수집의 확충
o 기업등 민간의 복지참여 유도

2. 사회복지서비스예산

GNP와 국가예산중에서 사회보장예산과 사회복지서비스예산이 차지하는 비중을 보면, 지속적인 증가추이를 보이고 있으나 국가발전수준 및 복지여건변화등을 고려할 때 아직 미흡한 수준에 머물고 있다. <표17>에서

<표17> 사회복지서비스예산의 현황

구 분	1986	1987	1988	1989	1990
일반회계 /GNP*	16.4	16.0	14.9	16.1	14.9
사회보장**/GNP	0.5	0.6	0.7	0.8	1.0
사회보장/일반회계	3.3	3.7	4.5	5.2	6.6
사회복지서비스/일반회계	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5
사회복지서비스/사회보장예산	8.6	8.1	6.3	5.8	7.7

주 : * GNP는 경상가격기준

** 국민연금, 의료보호 및 보험, 산재보험, 보훈, 근로자복지, 생활보호, 복지서비스예산등 포함.

자료 : 경제기획원, 예산개요, 각년도.

국가일반회계예산중 사회보장예산의 비중을 보면, 1986년 3.3%에서 5년

간 3.3% 포인트 증가하였으며, 사회복지서비스예산은 동기간에 0.2% 증가에 그치고 있다. 사회보장예산중 사회복지서비스예산이 차지하는 비율은 1986년 8.6%에서 1989년 5.8%로 감소추이를 보이다 1990년 다시 증가추이를 보이고 있는데, 이는 전국민의료보험의 실현등으로 인한 사회보험관련예산의 증가에 기인한 것으로 볼 수 있다.

사회복지서비스예산중 각 서비스 분야별 예산의 구성비율은 다음 <표18>과 같다.

노인복지예산은 1986년 이래 꾸준한 증가를 보이고 있고 장애인복지도 1989년까지는 증가추세에 있으며, 아동복지 분야는 비교적 일정수준을 유지하고 있다.

따라서 '91년 현재 사회복지서비스예산이 1,460억원(국고)수준에 머무르고 있으나 제7차계획기간중에 노령수당지급대상의 확대, 영.유아보육시설의 확충등을 통해 '96년에는 현수준보다 3배 이상으로 확대투자해 나갈 계획이다.

<표18> 분야별 사회복지서비스예산의 구성비율

구 분	1986	1987	1988	1989	1990
노인복지	6.5	7.8	8.8	10.5	33.3
아동복지	26.7	24.5	27.3	24.4	27.7
부녀복지	12.1	10.9	8.5	7.8	5.2
장애자복지	34.0	35.6	39.2	44.4	26.0
부랑인복지	13.9	13.1	11.6	9.7	6.1
사회복지행정등	6.9	8.1	4.7	3.3	1.8

자료 : 경제기획원, 예산개요, 각년도.

2. 老人福祉

1) 老人人口 및 平均壽命

'90년 현재 65세이상 노인인구는 <표19>에서 처럼 214만명으로 전체 인구의 5.0%를 차지하고 있으며 2000년에는 6.8%인 약 317만명으로 증가할 것으로 추정되어, 인구노령화에 따른 부양 부담이 가중될 것으로 전망되고 있다. 또한 평균수명은 '85년에는 69세였으나 2000년에는 74.3

세까지 연장되어 우리나라도 점차 고령화사회에 접어들 것으로 예상된다.

〈표19〉 노인인구의 증가추이

지 표	1970		1980		1985		1990		2000	
	60+	65+	60+	65+	60+	65+	60+	65+	60+	65+
노인인구비	5.4	3.3	6.1	3.9	6.8	4.3	7.7	5.0	10.7	6.8
노인부양지수	10.3	6.1	10.1	6.2	10.8	6.6	11.1	7.2	14.8	9.4
노령화지수	12.9	7.8	17.9	11.4	22.8	14.5	29.8	19.4	50.3	31.9

자료 : 경제기획원 , 인구 및 주택센서스 보고, 「'90인구주택 총조사 결과 및 인구추계」

2) 老人福祉財政

노인복지예산의 규모가 사회복지서비스예산에서 차지하는 구성비율은 지속적으로 증가(1987, 7.8%: 1988, 8.8%: 1989, 10.5%: 1990, 33.3%)하고 있으며, 시설보호 위주의 복지서비스에서 탈피하여 점차 재가복지서비스를 확충하는 방향으로 전환해 가고 있다.

〈표20〉 노인복지서비스 예산구성내역

(단위: 백만원, %)

구 분	1989		1991	
	예산액	%	예산액	%
시설수용보호	4,201	60.1	5,313	13.5
노인교통비지원	-	-	24,984	63.7
노령수당	-	-	4,284	10.9
노인건강진단	861	12.4	811	2.1
재가노인봉사사업	32	0.5	59	0.1
효행자 등 포상	175	2.5	175	0.4
경로당 운영비	1,500	21.6	3,248	8.3
대한노인회 지원	156	2.2	380	0.9
기 타	50	0.7	17	0.1
계	6,955	100.0	39,271	100.0

자료 : 보건사회부, 노인복지사업지침, 1988, 1989.

3) 老後所得保障 制度의 確立

저소득층 노인들의 실질적 소득보장을 위하여 노령부조 수혜범위를 점차 확대하여 <표21>과 같이 '96년까지는 65세이상 생활보호 및 의료부조대상노인에게 월 3만원을 지급한다. 취업욕구가 있는 노인들에게 일자리를 제공해 주기 위해서 노인능력은행을 점진적으로 확대하여 시·군·구당 1개소씩 설치하며, 노인공동작업장은 지역적 특성을 감안하여 노인이 직접 생산 및 판매를 할 수 있도록 자립화를 유도하되 설치비 지원규모를 확대해 나갈 계획이다.

노인들의 적성과 능력에 맞는 광범위한 노인적성직종을 개발·보급하고, 직업훈련을 희망하는 노인에 대해서는 이를 실시하여 취업기회를 확대해 나간다. 이를 위해서 노동부의 주관하에 노인고용촉진법의 제정을 추진하여 일정비율 이상 노인의 취업을 의무화하고 노인이 취업가능한 직종에 대하여는 우선취업을 실시하고 보호해 나갈 계획이다.

<표21> 노령수당 지급계획

구 분	'92	'93	'94	'95	'96
지 급 대 상	70세이상 생활보호 대 상 자	65세이상 생활보호 대 상 자	65세이상 생활보호·의료부조 대 상 자	좌동	좌동
대상인원(천명)	174	338	431	453	476
월지급액(천원)	20	20	30	30	30

자료 : 한국보건사회연구원, 사회복지 장기발전계획, 1992, p.190.

국민연금의 완전노령연금 수급개시연령을 고려하여 국·공립기관에 60세 이상으로의 정년연장을 우선적용하고, 55세 조기정년이 일반화되어 있는 민간기업체에 대해서는 정년연장을 적극 권장해 나간다. 이와 아울러 이후의 감액임금이나 정년퇴직후 재고용 또는 시간제 근무 등을 유도하여 나갈 것이다.

사업명	재원	총규모		'92		'93		'94		'95		'96	
		목표량	예산	목표량	예산	목표량	예산	목표량	예산	목표량	예산	목표량	예산
1. 국민연금확대	계	25,095천명	568,957	5,019	24,309	5,019	24,309	5,019	24,309	5,019	258,291	5,019	237,741
○ 계속사업비	국고	23,260천명	107,365	4,652	21,473	4,652	21,473	4,652	21,473	4,652	21,473	4,652	21,473
○ 소규모사업장 (5-9인) 연금확대	국고	1,835천명	14,180	367	2,836	367	2,836	367	2,836	367	2,836	367	2,836
○ 농어민연금 확대	국고	3,802 천세대	447,414		-		-		-	1,901	233,982	1,901	213,432
2. 생활보호사업	계		2,545,697		375,421		450,423		515,426		573,326		631,101
	국고		1,758,620		262,439		314,885		356,421		392,631		432,244
	지방비		487,077		72,982		87,538		99,005		108,695		118,857
	재특		300,000		40,000		48,000		60,000		72,000		80,000
○ 생계보호	소계	1,155천명	1,124,617	423	174,340	437	199,200	431	224,491	435	250,216	439	276,370
	국고		865,955		134,242		153,384		172,858		192,666		212,805
	지방비		258,662		40,098		45,816		51,633		57,550		63,565
○ 학비지원	소계	1,923천명	750,586	323	113,840	400	137,214	400	150,920	400	166,012	400	182,600
	국고		562,940		85,380		102,911		113,190		124,509		136,950
	지방비		187,646		28,460		34,303		37,730		41,503		45,650
○ 직업훈련	국고	138천명	144,032	22	18,465	25	23,081	28	28,429	30	33,512	33	40,545
○ 생업자금	재특	75천가구	300,000	10	40,000	12	48,000	15	60,000	18	72,000	20	80,000
○ 취로사업	국고	2,380천세대	50,000	476	10,000	476	10,000	476	10,000	476	10,000	476	10,000
○ 사회복지전문 여원배치	소계	26,148명	176,462	4,000	18,776	5,537	32,928	5,537	41,586	5,537	41,586	5,537	41,586
	국고		135,693		14,352		25,509		31,944		31,944		31,944
	지방비		40,769		4,424		7,419		9,642		9,642		9,642