정책현안자료 2006-01

더불어 사는 미래를 향한 선진국형 사회안전망 구축방안

김 안 나

2006. 2.

한국보건사회연구원

목 차

요약 ····· 1

Ⅰ. 정책추진환경 ····· 23
1. 선진국형 사회안전망 확충의 필요성 ····· 23
2. 경제위기 이후 분배구조의 악화 ····· 24
3. 저출산·고령화 현상 및 가족유대 약화 ····· 26
4. 세대간·계층별 정보격차의 심화로 인한 사회불평등 강화 ····· 30

Ⅱ. 참여정부 사회안전망 추진상황 평가 ····· 32
1. 현 사회안전망 체계 ····· 32
2. 기초보장의 사각지대 해소 및 자활사업 성과확대 필요 ····· 33
3. 양·질적 확충이 시급히 필요한 사회복지서비스 ····· 37
4. 수요자 중심이 요구되는 사회복지 전달체계 ····· 42
5. 사회안전망 현황 요약 ····· 45

Ⅲ. 주요 외국의 경험과 시사점 ····· 47
1. 주요 선진국의 사회안전망 현황 ····· 47
2. 외국사례의 시사점 ····· 50

Ⅳ. 사회안전망의 획기적 강화를 위한 향후 비전, 목표 및 정책과제 ····· 54
1. 향후 비전 ····· 54
2. 전략적 목표 ····· 55
3. 세부 정책과제 ····· 57

Ⅴ. 정부의 역할 및 실행계획 ····· 71
1. 바람직한 정부의 역할 ····· 71
2. 추진주체별 역할분담 ····· 73
3. 선진국형 사회안전망을 위한 복지재정 확충 ····· 75

표 목 차

〈표 Ⅰ-1〉 소득분배구조 및 경제지표 변화 ('97～'04) ····· 24
〈표 Ⅰ-2〉 기간별 GDP 성장률 추이 (1995～2050) ····· 25
〈표 Ⅰ-3〉 고령사회 진입 시기에 대한 국제비교 ····· 26
〈표 Ⅰ-4〉 가족구성의 변화 ····· 27
〈표 Ⅰ-5〉 한부모 가족의 증가추이 및 구성 ····· 28
〈표 Ⅰ-6〉 여성가구주 비율 추이 ····· 29
〈표 Ⅰ-7〉 소득계층별 자녀 사교육비 ····· 29
〈표 Ⅰ-8〉 국가별 개인 인터넷 이용률 및 정보격차 ····· 31
〈표 Ⅰ-9〉 연도별 정보격차 추이 자료 ····· 31
〈표 Ⅱ-1〉 기초보장의 사각지대 현황 ····· 34
〈표 Ⅱ-2〉 의료급여 대상자 추이 ····· 35
〈표 Ⅱ-3〉 의료급여 예산 추이 ····· 35
〈표 Ⅱ-4〉 교육지원현황(2004기준) ····· 37
〈표 Ⅲ-1〉 각국 고용구조 적용시 국내 사회서비스 분야 일자리 창출규모 ·· 53
〈표 Ⅳ-1〉 대상별 수당지급 확대 계획(안) ····· 63
〈표 Ⅴ-1〉 OECD 주요국의 사회복지지출 및 국민부담률 비교 ····· 76

그 림 목 차

〔그림 Ⅰ-1〕 연도별 정규·비정규 규모 및 비율 ····· 25
〔그림 Ⅰ-2〕 정규직·비정규직 월평균 임금비교 ····· 25
〔그림 Ⅰ-3〕 연령대별 장래인구 추계 및 노년부양비 비중 ····· 27
〔그림 Ⅰ-4〕 연도별 이혼건수 및 조이혼율 ····· 28
〔그림 Ⅰ-5〕 연도별 자살건수 및 인구 10만 명당 자살건수 ····· 30
〔그림 Ⅱ-1〕 우리나라 사회안전망의 체계 ····· 32
〔그림 Ⅱ-2〕 사회안전망 예산 추이('98～'05) ····· 33
〔그림 Ⅲ-1〕 OECD 국가의 GDP 대비 사회복지 재정지출 추이 ····· 51
〔그림 Ⅲ-2〕 OECD 국가의 GDP 대비 국민부담률(사회보장비 포함) 비교 ·· 51
〔그림 Ⅲ-3〕 주요 OECD 국가의 재정 대비 복지 및 경제지출 비중 ····· 52
〔그림 Ⅲ-4〕 국가별 보건복지서비스 종사자 비중 ····· 53
〔그림 Ⅳ-1〕 사회안전망 강화의 목표 ····· 55
〔그림 Ⅳ-2〕 기초보장의 사각지대 해소를 위한 기본 방안 ····· 57

요 약

Ⅰ. 정책추진환경

1. 선진국형 사회안전망 확충의 필요성

□ 국가 경제수준에 걸맞는 국민의 삶의 질 실현

○ 「참여복지」는「생산적 복지」에서 이룩한 사회복지의 제도적 틀을 유지·발전시키면서 새로운 복지수요에 대응하는 선진 사회복지제도를 구축하는데 목표를 둠.

– 참여정부의 복지재정은 전체 재정 중 24%로('06) 역대 정부 중 가장 높은 수치를 보이고 있음.

※ 복지재정비중 비교: 국민의 정부(22%), 문민정부·6공화국(18%), 5공화국(13%), 3·4공화국(8%)

○ 그러나, 선진 OECD국가와 비교시 최하위의 사회지출수준을 나타냄.

- 이에 OECD중진국으로서 OECD국가들이 평균적으로 부담하고 보편적으로 누리고 있는 복지수준에 근접해 가는 선진국형 사회안전망의 확충이 요구됨.

2. 대내적 환경의 변화

□ 경제위기이후 분배구조의 악화

○ 외환위기 이후, 제반 경제지표는 회복되었음에도 불구하고, 증가하는 빈부격차의 심화 및 소득의 양극화는 사회통합을 저해하고 성장잠재력을 약화시켜 지속성장의 방해요소가 될 수 있음.

〈표 1〉 소득분배구조 및 경제지표 변화 ('97～'04)

주요지표		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
빈곤율 (%)	최저생계비기준	3.9	8.2	9.4	7.6	6.5	5.2	6.1	6.0
	중위소득50%기준	9.1	10.7	10.6	10.0	9.8	9.7	10.8	11.7
	중위소득60%기준	15.7	17.0	16.9	16.4	16.5	16.6	16.8	18.0
소득상위 20%/소득하위20%		4.49	5.41	5.49	5.32	5.36	5.18	5.22	5.41
실업률(%)		2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1	3.4	3.5
일인당 GDP(미 달러)		10,371	6,864	8,705	9,822	9,026	10,004	12,720	14,162
외환보유액(십억 달러)		20.4	52.0	74.1	96.2	102.8	121.4	155.4	199.1

자료: 통계청, 경제활동인구조사 및 도시가계연보 각 연도/한국보건사회연구원(2005)/한국은행

□ 낮은 출산율의 지속으로 인한 고령화 속도의 급속한 진행

○ 출산율의 급격한 감소와 평균수명의 증가는 고령사회 진입에 결정적인 요인으로 작용

- 1972년 4.14였던 출산율은 1992년 1.78, 2000년 1.47, 2004년 1.16으로 급격히 감소

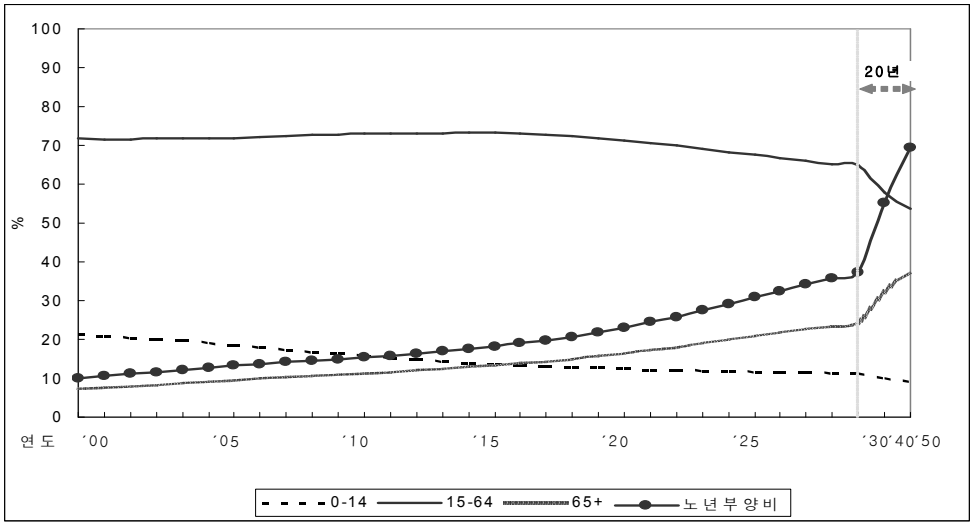
○ 65세 이상 인구비율이 7%에 달하는 고령화 사회에서 고령사회(14%)까지 걸리는 속도는 현재 선진국 중 가장 빠르게 진행되고 있는 실정

※ 고령화사회에서 고령사회로 진입기간: 한국 18년, 일본 24년, 독일 40년, 이탈리아 61년, 미국 72년, 스웨덴 85년, 프랑스 115년

- 생산가능인구가 부양해야 할 노령인구의 비율을 나타내는 노년부양비의 경우 2018년을 기점으로 가파른 증가폭을 나타냄.

※ 생산가능인구 10명이 1명의 노인 부양('00년) → 5명이 1명의 노인부양 ('18년) → 생산가능인구 3명이 2명의 노인 부양('50년)

〔그림 1〕 연령대별 장래인구 추계 및 노년부양비 비중



자료: 통계청, 장래인구 특별추계 결과, 2005

□ 전통적인 가족모델의 해체와 가족간 유대의 약화

○ 무자녀 가구의 증가, 1인 가구의 증가와 같은 가족구조의 변화 및 이혼가구의 증가로 인한 가족 해체 현상 증가

- 부부 + 자녀로 구성된 2세대 가구의 비중은 줄어들고, 무자녀 가구 및 1인 가구의 비중은 증가하고 있음.

※ 무자녀가구:12.8('95)→14.4('00), 1인가구: 12.9('95)→15.7('00), 2세대가구: 64.2('95)→61.4('00)

○ 외환위기 이후 증가하는 이혼율과 연동하여, 전체가구에서 한부모 가족이 차지하는 비중 역시 증가하는 추세

※ 한부모 가족의 증가추이: 959,972('95) → 1,123,854('00) (5년간 17%증가)

□ 저소득층의 교육기회로부터의 배제 심화

○ 한국의 사교육 열풍 및 이로 인한 가계의 경제적 부담 과중

※ 월 소득별 연간 사교육비 규모: 상층(435만원), 저소득층(151만원), 사교육비 비중 약 3배의 격차 보임

○ 인터넷 사용 등 계층별 정보격차(digital divide)에 따른 사회불평등 심화

Ⅱ. 사회안전망 추진상황 평가

1. 현 사회안전망 체계

□ 사회안전망 현황

○ 사회안전망은 실업·질병·노령·빈곤 등 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 제도적 장치로서 빈곤층 및 취약계층보호를 위한 공공부조, 국민들의 복지지원 등을 위한 사회복지서비스, 노후소득보장, 건강 등 잠재적 위험에 대비하기 위한 사회보험을 포괄하는 광의의 개념으로 사용

〔그림 2〕 우리나라 사회안전망의 체계

사회안전망	제 도	시 행
사회보험 (1차 안전망)	o 연금보험	전 국민확대('99)
	o 고용보험제도	1인 이상 사업장 확대('98)
	o 건강보험제도	365일 급여확대('02)
	o 산업재해보상보험제도	1인 이상 사업장 확대('00)
공공부조 및 사회복지서비스 (2차 안전망)	o 국민기초생활보장제도	도입('00)
	o 경로연금	구 노령수당에서 도입('98)
	o 의료급여 등	차상위계층까지 확대('05)
긴급복지지원 (3차 안전망)	o 금전 및 현물 지원 (의료/생계·주거·기타 지원) o 사회복지 서비스지원	위기상황에 처한 개인 또는 가구 (긴급복지지원법 시행 '06/3)

2. 기초보장의 사각지대 해소 및 자활사업 성과확대 필요

□ 기초보장의 사각지대 해소방안 마련 시급

○ 국민기초생활보장제도 도입(2000.10월) 후 전 인구의 3%에 대해 근로능력의 유무에 관계없이 생계·의료·교육·주거 등에 대한 종합적 지원 실시

○ 그러나 부양의무자, 재산상태의 고려 등 엄격한 수급권자 선정기준으로 인해 **기초보장의 사각지대**는 여전히 존재

- 실질적으로 소득이 최저생계비 이하임에도 불구하고, 선정되지 못하는 비수급 빈곤층은 약 177만명(3.7%)으로 추정

〈표 2〉 현 기초보장제도의 사각지대 현황

	수급가구	사각지대 I [1] 비수급빈곤층 (소득 최저생계비이하)	사각지대 II [1] 차상위계층 (최저생계비의 120%)	정책표적집단 외 차상위계층	전체 (최저생계비 120%이하)
인구(%)	138만 명 (2.9%)	177만 명 (3.7%)	86만 명 (1.8%)	315만 명 (6.6%)	716만 명 (15%)
가구(%)	72만 가구 (4.7%)	75만 가구 (4.9%)	35만 가구 (2.3%)	101만 가구 (6.6%)	283만 가구 (18.5%)

주: 1) 소득 및 재산기준을 고려한 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 정책표적집단 차상위계층

자료: 한국보건사회연구원(2005)

□ 자활사업 성과확대 방안 마련 요구

○ 자활지원사업 참여자는 2001년 1/4분기 5만명 규모에서 시작하여 2005년 6월말 현재 6만명(59,111명)으로 지속적으로 확대되고 있음.

- 차상위계층까지 자활지원사업 대상이 확대되어 자활사업 참여자 증가

○ 그러나, 노동시장진입의 어려움과 기초생활보장제도의 급여방식(통합급여, 보충급여 방식)으로 인해 자활사업자체에 안주하려는 경향이 나타나고 있음.

- 열심히 일해서 기초생활보장제도에서 탈출하기보다는 근로활동을 자제하여 제도에 안주하려는 경향이 나타나고 있음.

※ 일정소득이상이 되면 모든 급여가 중지되고(통합급여), 근로소득과 최저생계비의 차액만큼을 지급(보충급여)

3. 양·질적 확충이 시급히 필요한 사회복지서비스

□ 교육지원의 대상을 넓혀왔지만, 여전히 학비지원 중심에 머물고 있는 교육서비스

○ 빈곤가구의 교육환경이 열악하여 빈곤세습 및 고착에 대한 우려가 커져 **빈곤의 세습화를 차단하는 교육서비스의 확충이 시급히 요구**됨.

- 교육을 통한 사회적 이동(계층간·세대간 사회적 신분 상승)의 가능성이 줄어들고 있으며, 이는 빈곤의 세습화를 가져올 수 있음.

※ 부모의 학력에 따른 입학률 격차의 확대 : 부의 학력이 고졸인 수험생 대비 부의 학력이 대졸인 수험생의 입학률 2.4배(1985) → 3.3배(1990) → 3.9배(2000년) (서울대 사회과학연구원, 2004)

○ 교육을 통한 빈곤탈피 및 세습 단절의 중요함에도 불구하고, 현 교육서비스는 각 소관부처별로 대상선정과 급여내용이 달라지고, 교육 및 기타의 지원이 연계되기 어려운 실정으로 **종합적 교육지원체계를 갖추지 못함.**

○ 저소득 아동·청소년에 대한 방과 후 보살핌 부족을 보완하기 위하여 **운영의 내실화 및 프로그램의 내실화 필요**

- 초중생의 방과 후 보호, 학습지원, 급식제공, 상담 등 저소득 계층의 아동·청소년에 대한 종합지원 기능 부여

※ 지역아동센터 현황: 244개소('04/07) → 500개소('04/12) → 800여개소('05/09)

□ 노인수발보험제도 등 고령화 대책 마련 시급

○ 고령화 사회에서 급격히 증가하는 노인 수발서비스의 욕구에 적극 대처하기 위하여 국가 책임 하에 노인수발보험**제도의 도입이 계획대로 추진**되고 있으나,

- 노인수발시설 인프라 확충은 지방재정 여건의 한계로 원활하게 추진되지 못하고 있음.

- 시설 운영비 부담 및 혐오시설 기피로 인해 **지자체는 시설 신축을 기피**

□ 장애인 범주 확대 및 장애인 복지서비스 강화 필요

○ '장애인복지발전 5개년 계획'(1997년)에 따라 **단계적으로 장애 범주 확대**

※ '05년 9월말 기준으로 등록장애인은 174만명으로 동년 6-9월 3개월간 4만명 증가

○ 장애인복지시설은 양적으로 확대되었으나 수도권 및 광역시에 집중되어 지역간 불균형 및 장애인 접근성의 문제 노정

- 2005년부터 지방으로 이양된 장애인 복지사업은 지역간 자원의 한계로 **복지서비스의 지역간 불균형**이 초래될 가능성이 큼.

4. 수요자 중심이 요구되는 사회복지 전달체계

□ 효율적인 사회복지 전달체계 미흡

○ 「희망한국 21」의 행정체계 개편이 추진되고 있으며, 기 추진중인 사회복지사무소 시범사업(2004.7～2006.6)의 성과가 반영된 조속한 정비 필요

○ 지역사회복지협의체 구성을 통한 지역사회 민관협력구조가 마련되고 있으나, 실질적인 서비스 연계·협력을 위한 운영의 활성화가 미흡하여 지자체간 자치역량의 편차 존재

□ 보건복지 종합콜센터 희망의 전화 129 운영 및 활성화

○ 위기가정을 조기에 발견하고 필요한 상담 및 서비스를 빠르게 지원·제공하는 통합적 사회복지시스템으로 구축

- 소득보장, 복지서비스, 건강생활 등 다양하게 분출되고 있는 보건복지 서비스 욕구를 전문적으로 상담·지원하고, 위기상황에 처한 개인 또는 가정에 대한 긴급지원 상담을 24시간 실시하는 체계 구축

Ⅲ. 주요 외국의 경험과 시사점

□ 주요 선진국의 사회안전망 현황

○ 공공부조제도의 사각지대 해소에 초점을 둔 기초생활보장

- 욕구별 부가급여 등의 확대와 인구학적 기준을 적용하는 다양한 인구집단별 현물급여의 확대로 다층적 안전망을 구성함으로써 사회안전망의 견고성을 높임.

○ 전반적인 주거지원체계에 기반을 둔 주거복지제도

- 최저주거기준제도의 설정 및 운영, 주거정책 프로그램의 소득계층별 차등지원 및 주택공급(주택개량 포함)과 주거비 보조프로그램의 연계

○ 전국민의 의료보장성 확대에 초점을 두는 의료보장체계

- 대부분의 국가에서 질환발생에 따른 본인부담을 입원의 경우 최대 약 10만원, 외래의 경우 최대 약 5천원 정도의 본인부담 외에 국가가 철저하게 저소득층의 의료보장을 담보

○ 고등교육을 보장하는 기본적인 교육지원체계(영국, 독일, 스웨덴 등)에 더하여 저소득층에게 공교육 외 교육비용 지원과 종합적 학습지원이 이루어지고 있음.

※ 영국의 Sure Start : 빈곤·소외지역 아동에게 보육·보건·교육서비스를 제공
이스라엘 페라흐 : 대학생과 저소득 학생간의 일대일 멘토(mentor) 조직

○ 적극적 노동시장정책을 통한 인적자본개발에 초점을 두고 근로빈곤층의 취업잠재력을 극대화함으로써 취업과 탈빈곤을 촉진하는 근로지원정책을 추진

- 유럽 국가들은 전반적으로 적극적 노동시장정책과 관련해서 상대적으로 높은 지출수준을 보이며, 전 국민을 대상으로 복지서비스를 제공하고 있고 이러한 인프라를 토대로 자활사업이 실시되고 있음.

○ 통합적 사회복지 서비스를 제공하기 위한 사회복지 전달체계의 정비 추진

□ 외국사례의 시사점

○ 기초보장의 내실화를 근간으로 하는 **사회안전망의 획기적 확충 필요**

○ **OECD 중진국 수준에 맞는 사회안전망 재정구조 확립**

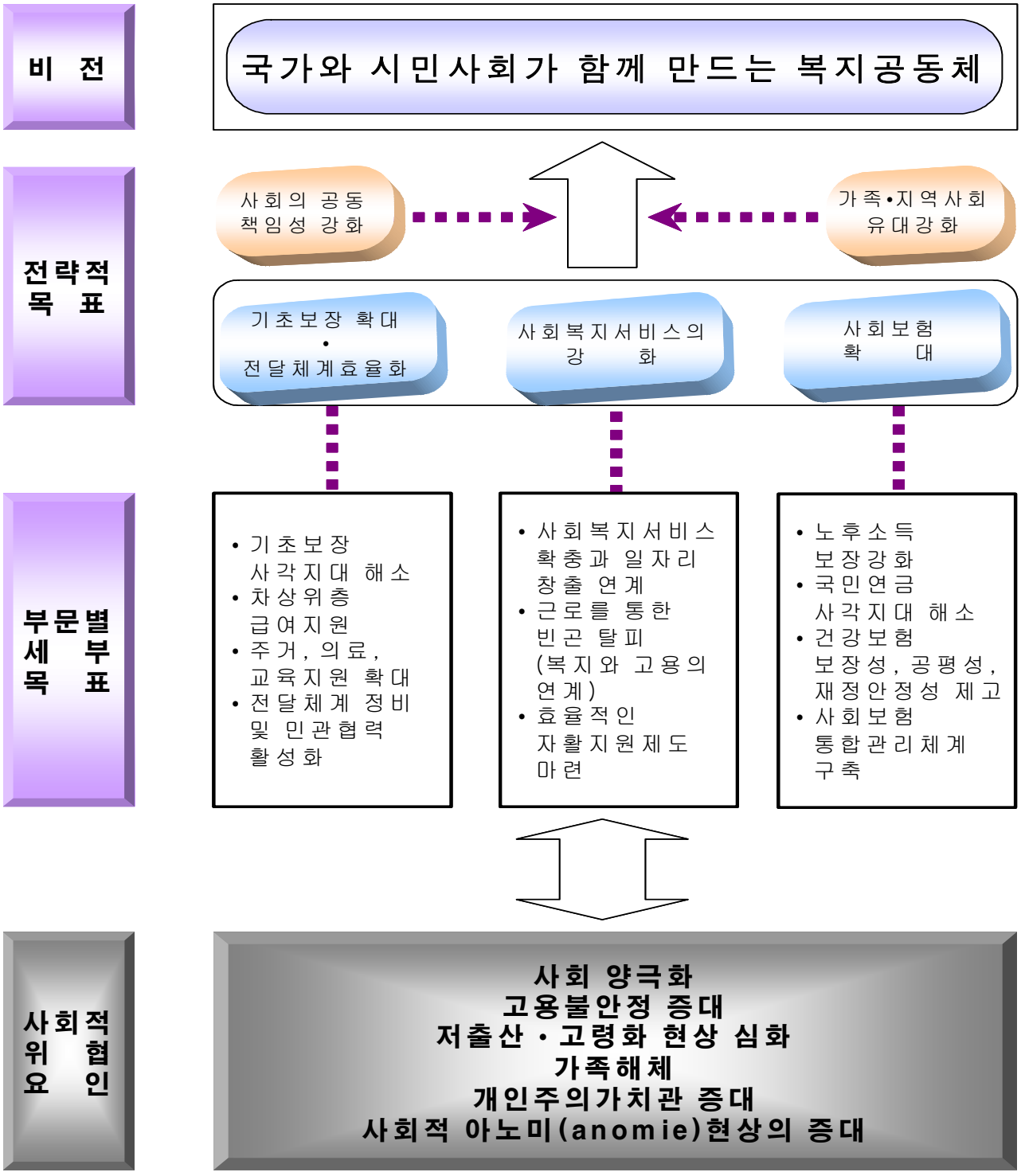
○ 복지·의료·교육 등 공공서비스의 공급은 선진국에 비해 매우 낮은 수준으로 공공서비스의 확충 요구

○ 선진국에 비해 공공부문의 복지인력이 부족하여 내실있는 복지정책의 추진이 어려운 실정으로 인력충원이 필요함.

○ 사회서비스의 고용비중이 현저히 낮아 관련 일자리의 추가 창출이 요구됨.

Ⅳ. 사회안전망의 획기적 강화를 위한 향후 비전, 목표 및 정책과제

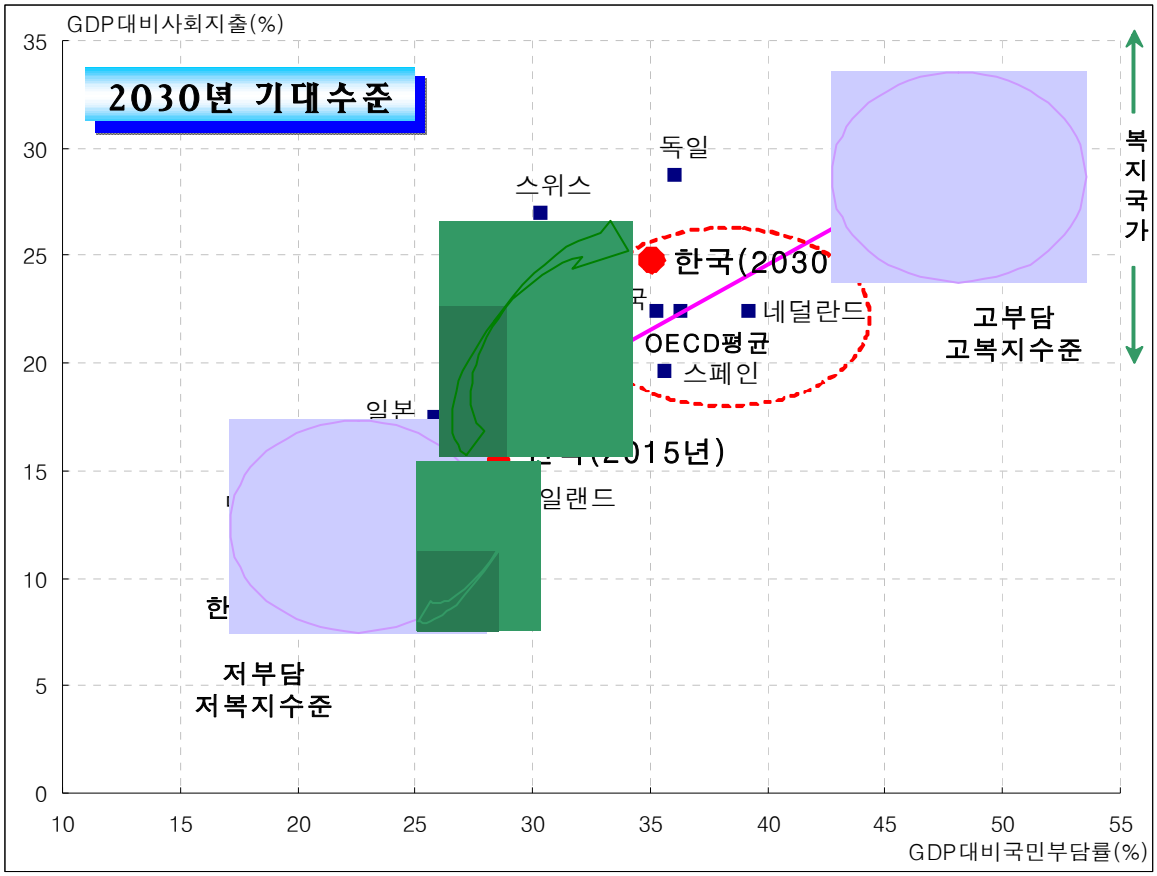
1. 향후 비전



2. 전략적 목표

□ OECD 중진국에 걸맞는 사회안전망 수준의 달성

［그림 3］ 선진국형 사회안전망의 기대수준



※ 복지국가 : 복지지출규모 GDP 대비 20% 이상인 국가로 정의(Lindert 2005)

※ OECD 국가추계(한국제외): 현재의 지출구조 및 부담률 유지할 것이라 가정
한국 추계: 국민부담률 - 조세연(2005), 복지지출 - KDI(2005) 추계에 사회안전망 강화 비용 추가(보사연, 2005)

○ OECD 중진국으로써 걸맞는 복지수준의 향상이 필요하고 이에 따른 국민적 공감대가 요구됨(OECD 평균(GDP 대비) : 국민부담률 36%, 복지지출 23%).

⇒ 이를 위해 **기초보장의 사각지대 완화 및 사회복지서비스의 확충에 중점을 둔 사회안전망 구축방안에 집중**

□ **기초보장의 사각지대 해소를 통한 전국민의 기본생활(decent life) 보장**

○ 현행 국민기초생활보장제도의 기틀을 유지하면서 사각지대 저소득층에 대한 인구집단별, 욕구별 지원을 확대

○ 최저생계비 이상의 소득을 가진 집단에 대한 인구집단별로 차별적인 지원 정책

- 근로능력이 있는 저소득층에 대해서는 EITC를 통한 급여제공을 통해 생계지원과 근로유인의 목표 동시 실현
- 근로능력이 없거나 미약한 저소득층에 대해서는 경로연금, 장애수당, 모부자가정지원제도 등의 정비 및 확대

○ 최저생계비 미만의 소득을 가진 빈곤층에 대해서는 최저생계비의 합리화, 재산의 소득환산제도 개선, 부양의무자 기준 현실화를 통해 기초보장의 사각지대 해소

□ **보편적 사회복지서비스의 제공을 통한 전국민 복지 향상**

○ 차상위 계층 및 저소득층 대상으로 의료·수발·보육·교육 등 욕구별 지원을 확대하고 장기적으로 전국민 대상의 사회복지서비스 제공으로 패러다임의 전환 필요

- 다가오는 고령화사회에서 노인과 아동, 장애인 등에 대한 서비스를 가족중심의 보호에서 사회적 책임으로 전환하고 이를 위한 다각적인 복지서비스 프로그램의 개발 및 확대

〔그림 4〕 기초보장의 사각지대 해소를 위한 기본 방안

<table>
<tr><th></th><th>기초보장제도
사각지대해소</th><th colspan="4">인구집단별지원</th><th colspan="4">욕구별 지원</th></tr>
<tr><th></th><th></th><th>근로
능력자</th><th colspan="3">근로(미)무능력자</th><th colspan="4"></th></tr>
<tr><td>최저생계비의
150%</td><td rowspan="2">·근로유인체계 개선
·긴급지원 실용화
·욕구별 지원 확대
·사회복지서비스의
확대</td><td rowspan="2">EITC
자활사업
확대</td><td rowspan="2">경로연금</td><td rowspan="2">아동수당</td><td rowspan="2">장애수당</td><td rowspan="2">의료</td><td rowspan="2">주거</td><td rowspan="2">교육·보육</td><td rowspan="2">자활</td></tr>
<tr><td>최저생계비의
120%</td></tr>
<tr><td>최저생계비</td><td>·최저생계비의
현실화
·급여체계 개선
·부양의무자 기준
합리화</td><td colspan="8">기초보장의 사각지대 해소 및 내실화</td></tr>
</table>

3. 세부 정책과제

(1) 기초보장의 사각지대 해소 방안

□ **현행 국민기초생활보장제도의 사각지대 축소방안**

○ 부양의무자 부양능력기준의 합리화

- 부양의무자 소득기준을 최저생계비의 150% 이상으로 **상향 조정**

○ **최저생계비 계측방식 및 급여체계의 개선**

- 중소도시 기준의 가구규모별 최저생계비 적용으로 인한 대도시 잠재적 빈곤층 중 사각지대 형성

  ※ 지역별 최저생계비 비율: 대도시·중소도시·농어촌-109:100:87 (한국보건사회연구원 2005)

  ⇒ 지역별 최저생계비 도입 제안

- 지출수준이 높은 장애인 가구, 월세 가구 등을 고려한 가구유형별 최저생계비를 선정하여 욕구별 지원확대시 지급수준 결정에 적용

- 장기적으로 현 전물량방식으로 계측하고 있는 정책적 절대빈곤선의 계측을 **상대빈곤선으로 전환** 검토

- 기초보장의 통합급여방식으로 인한 지원대상의 집중문제를 해결하기 위한 **급여체계 개선방안 마련**

□ **긴급복지지원제도의 실용화**

○ 사회양극화 현상과 경기침체 등으로 일시적으로 긴급한 위기상황에 처한 취약계층에 대한 선보호 조치를 위한 **긴급복지지원제도의 실용화 추진**

※ 빈곤으로 인한 자살(명): 454('00)→525('01)→600('02)→731('03)

○ 긴급복지지원제도의 운영방향

- 신청을 전제로 생계비를 지원하던 기존의 긴급지원 프로그램의 한계를 극복하여, **민간협력체계 활용을 통한 대상자 발굴**

- 위기상황 발생시 우선적으로 필요한 지원을 시행하고 사후에 심사를

행하는 **'선보호 후처리' 원칙** 적용

- 지원 후 계속적인 보호가 필요한 경우 기초생활보장제도 등 **기존제도에 의한 지원을 받을 수 있도록 연계 조치**

(2) 취약인구집단별 지원확대 방안

□ 경로연금의 확대 및 지급수준의 현실화

○ 국민연금 도입 이전 저소득노인에게 한정된 경로연금을 65세 이상 저소득 노인(최저생계비의 150% 이하, 전체 노인의 30%인 646천명, 기초수급자 제외)으로 확대하고,

○ 지급수준은 국민연금에 대한 부정적 영향을 감안하여 최저연금(22만원)의 50% 이하인 1인당 10만원 수준으로 채택하여 지급수준의 현실화 유도

○ 경로연금 확대를 노인일자리 사업과 연계하는 방안을 검토하여 70세 미만의 노인의 경우 일자리를 우선적으로 제공하는 원칙 시행

□ 장애수당의 확대

○ 현재 기초수급자로 한정된 장애수당을 **단계적으로 저소득(최저생계비 150%) 중증장애인(173천명)으로 확대**

※ 희망한국 21 : 차상위 중증장애인 대상 장애수당 월 7만원 지급 계획('07년 실시 예정)

- 지급액 : 장애인 추가생활비 성격의 생활급 7만원과 기본생계비 성격의 기본급 10만원 수준 지급
- 지급대상 : 수급자를 제외한 저소득 중증장애인 1차 장애수당(생활급 7만원) 988억원('07년) → 기대상 2차 장애수당(기본급 10만원) 1553억원('08년 이후)으로 확대

□ 장애인의 인적자본 향상을 위한 기초복지체계 구축

○ 장애인의 인적자본 향상을 위해 장애인의 생애주기에 따라 적기에 개입하는 수요자 중심의 사례관리 서비스 체계 구축

○ 장애인 직업능력개발체계를 정비하는 한편 장애인을 고용한 사업장에 대해

장애인의 직장적응을 위한 서비스 제공체계 구축

- 2007년 시범사업 실시(2~3년간), 2010년경 본격 도입

□ **고용 및 교육 등에서의 장애인 차별 해소 추진**

○ 차별금지법을 2006년 중 입법 추진하여 장애인에 대한 차별 해소에 획기적인 계기 마련

○ 특수학급 및 통합교육 확대 및 내실화를 통한 장애인 교육기회 확대

□ **아동수당제도의 도입 검토**

○ 아동수당제도화 방안을 마련('06)하여 우선적으로 저소득층을 대상으로 아동수당을 지급하고 이후 아동수당 지급대상을 점진적으로 확대하는 방안 검토

※ 지급대상: 최저생계비 100%이하 가구 월5만원('07), 최저생계비 120%이하('08), 이후 보편적 수당으로 점차 확대

□ **아동양육지원비의 확대**

○ 현재 6세미만 차상위 한부모가정 아동에게 지급하는 월 5만원 수준의 아동양육 지원비를 '06년 차상위계층 한부모 가정의 13세 미만 아동부터 단계적으로 확대

○ 저소득계층 아동 지원과 현재 추진 중인 EITC 제도와의 연계

- 저소득계층 아동의 자립지원을 위하여 현재 추진 중인 EITC 제도를 적극 활용하여 아동 수에 따른 급여수준의 폭을 확대하는 방안 검토

○ 차상위 이하 아동·청소년 등에 대한 **지역사회보호 강화**

- 지역아동센터를 점차적으로 확대('06년 902개소)하고 지역아동센터 프로그램의 향상을 위해 지원하는 등 종합아동서비스가 가능토록 서비스의 질적 제고 노력(빈곤아동 상담지도원 배치)

(3) 욕구별 지원확대를 통한 사회서비스의 확대

□ 의료서비스 확대 방안

○ 의료보장은 수급권자 확대 의료사각지대 해소 및 계층간 형평성 유지 원칙 하에 일반인에 비해 평상시 의료욕구가 월등한 **노인, 아동, 장애인 등 취약계층을 우선적으로 보호**

○ 이를 위해 대상자 선정기준을 완화하여 의료욕구가 긴요한 만성질환 및 희귀난치성 질환 보유자들은 소득기준을 한정하지 않고 3개월 이상 의료비를 공제하고 나서 최저생계비 이하로 전락하는 경우, 현재의 소득 수준에 상관없이 포괄

○ 보장성 강화를 위해 입원의 경우 법정급여 범위를 대폭 확대하여 실질적인 보장성을 강화

- 의료급여 2종의 법정 본인 부담률 인하 및 본인부담 보상제 및 상한제의 현실화

□ 주거서비스 확대 방안

○ 사회취약계층을 위한 주거지원을 다변화하여 매입임대 주택 및 입주자 확대, 소득계층별 주거급여 지원, 주거환경 개선, 주택자금 융자 등 **차등화된 지원체계 구축**

○ 저소득층 전세자금 지원확대 등 주택금융 지원강화하여 주택 구입자금 금리를 소득계층 내지 주택 구입가액별로 차등화하여 지원하고 저소득층 전세자금 대출금리 인하

○ 주거점유 형태별 차등지원을 통해 **수급자의 주거안정을 구현하는 방향으로 주거급여 제도 개선**

- 장기적으로 자가가구에 대해서는 유지수선 등 현물중심급여 실시, 전세가구에 대해서는 전세자금대여 사업확대, 월세가구에 대해서는 임차료 보조로 구분하여 추진

□ **교육서비스의 확충 및 지원**

○ **빈곤의 대물림을 차단**하기 위한 공평한 출발 및 교육과정 보장을 위해 현재 부처별로 산발적으로 제공되고 있는 교육보장제도의 체계화, 지원대상의 확대, 단순한 교육기회의 제공이 아닌 저소득층 교육지원 등의 구체적이고 강력한 전략 필요

- 고교생 교육비 지원을 확대하여 저소득계층(최저생계비의 150%)의 고교생에게 입학금 및 수업료 지원 확대
- 현행 국가장학금(이공계장학금)에 대하여 가계곤란자에게 할당하고 있는 대학 장학제도를 전반적으로 확대하여 가계곤란자 위주로 개편추진

○ 저소득층 아동·청소년에 대한 학습지원을 강화하기 위해 대학생 자원봉사 및 학습지원자를 이용한 학습부진 보충, 학교생활상담 등 서비스 확대

- 저소득층 자녀에 대한 PC 및 인터넷 통신비 지원을 확대하여 정보격차를 해소

□ **노인수발보험 및 노인요양시설의 확충**

○ 노인수발보험제도 시행을 위한 노인수발시설 확충과정에서 중앙정부의 전폭적 재정지원과 지방자치단체의 협력 필요

- 노인요양시설의 획기적 확충을 통해 저소득층뿐만이 아니라 **중산층 이상의 시민들에게도 요양시설 이용의 기회제공 확대**

  ※ 무료시설 : 실비시설 : 유료시설 충족률 (현행 96 : 20 : 10% 수준 → 100 : 50 : 30% 수준으로 단계적 확충)

○ 중증의 요양욕구를 가진 현 노령계층의 즉각적 혜택을 위한 시설이용 할인제도 및 재가서비스 이용권 도입의 실용화 추진

□ **효율적인 자활지원체계 구축**

○ **실질적인 탈빈곤정책으로서 자활사업의 위상 정립**을 위해 사회서비스 부문 일자리 창출정책과 결합 운영, 지역노동시장과 연계된 취업연계 프로그램 개발 등 필요 (영국의 Employment Zone 프로그램 등)

○ 근로빈곤층이 취업을 통해 단계적으로 빈곤에서 벗어날 수 있는 제도적 체계 구축

- EITC 적용, 자산형성지원 등 근로를 통한 빈곤탈피 지원
- 사회서비스를 제공하는 일자리의 안정적 유지, 소득이 보장되는 창업프로그램이 단계적으로 제시되도록 프로그램 개발 필요
- 자활사업 참여자의 자활지원계획수립에서부터 사례관리가 되도록 전달체계 개선

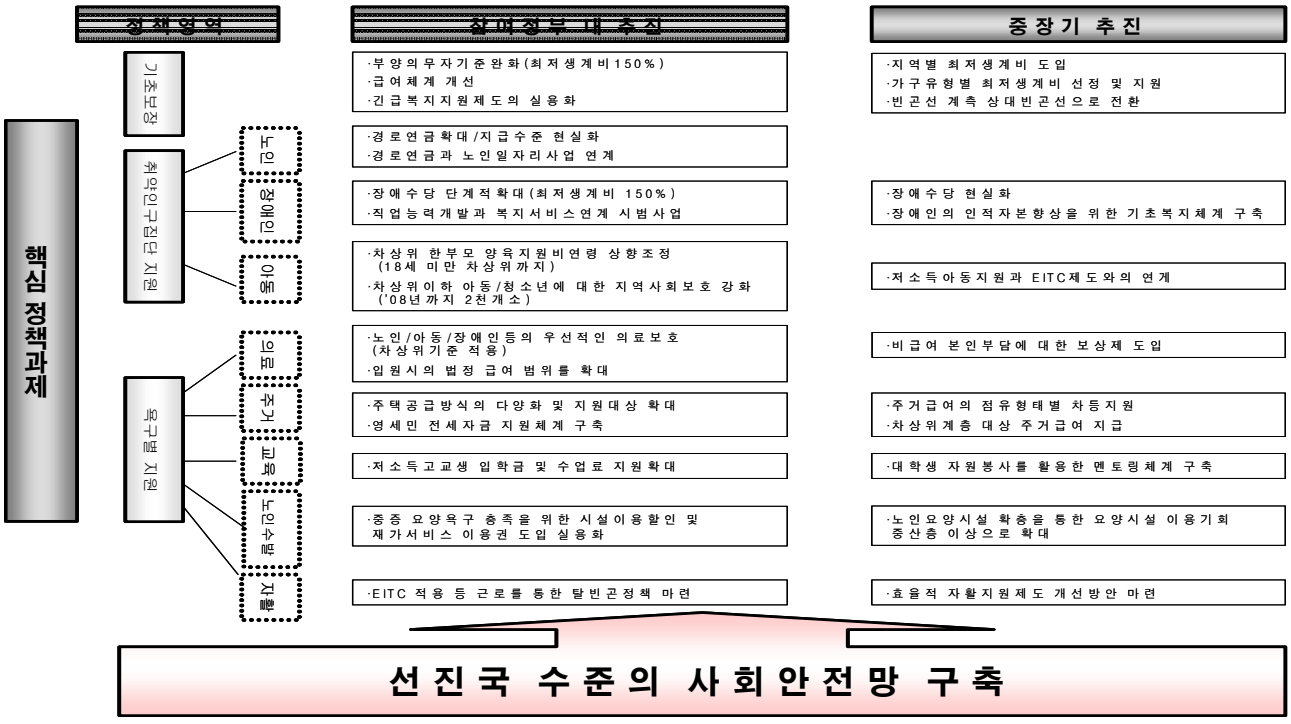
(4) 사회복지 전달체계 : 정부의 명확한 역할 정립과 성공모델 개발

○ **지자체에 자율성을 부여**하는 동시에 사회복지 책임성이 강화되도록 구체적인 사업 가이드라인 제시와 성과관리체계 강화

○ 동시에 현재의 **공공 사회복지 전달체계를 정비**하고 지역단위 공공-민간 협의구조의 새로운 모형 및 현실적합성에 대한 공론화가 필요

- 실제적인 운영 활성화를 위한 공공-민간의 공동활용이 가능한 전산망 및 소프트웨어 제공 등 전산화 기반 마련
- 공공, 민간의 사회적 서비스 인력의 수급분석 및 정책방향 정립
- 「희망한국 21」 전달체계 개편안의 차질없는 추진

(5) 과제별 추진시기 개요



Ⅴ. 정부의 역할 및 실행계획

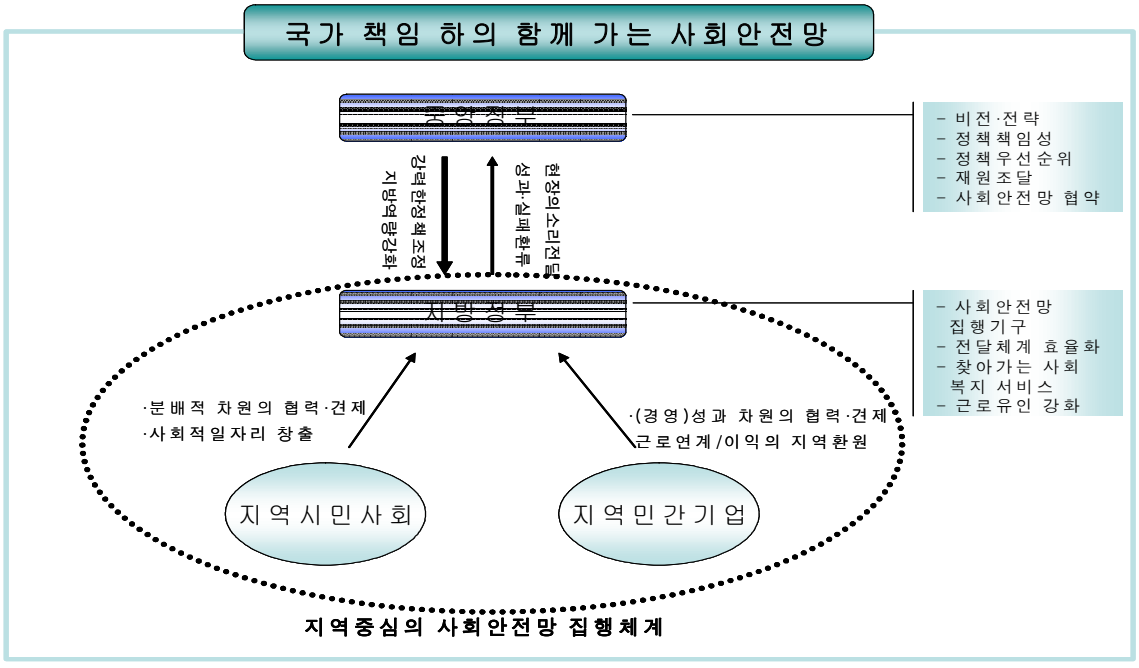
1. 바람직한 정부의 역할

○ 전 세계적으로 일어나고 있는 세계화의 흐름 속에서 국가경쟁력 강화와 지속가능한 사회복지제도를 구축하기 위해서 **중앙과 지방정부의 역할분담이 중요**

- 정부는 사회안전망 확충 및 전달의 효율화를 위한 강력한 조정자 역할을 수행하는 동시에 지방정부의 사회복지역량을 강화할 수 있도록 **권한의 이양 및 지방정부의 자율성을 제고**시켜야 함.

⇒ 국가복지확대를 대전제로 하여 지역사회 중심의 복지체계 수립, 민관협력 활성화, 민간기여 활성화 등을 통해 **복지공급의 다원화 및 효율화를 추구**

2. 추진주체별 역할 분담



○ 중앙정부: 정책 책임성 강화 및 강력한 조정력을 바탕으로 서비스 정부로서의 이미지 확립

○ 지방정부: 지역단위 사회복지 기획과 재정책임 향상, 복지체감도 제고를 위한 대민서비스 제공자로서 정부정책의 성과가 가시화될 수 있도록 읍면동의 현장성 강화

○ 지역시민사회: 사회안전망 정책이 효율적이고 형평성있는 사회복지 서비스 제공으로 이루어지도록 견제하는 동시에 조력자로서 역할 수행

○ (지역)민간기업: 이익의 지역사회배분과 종사자의 지역사회참여 프로그램 개발 및 협력

3. 선진국형 사회안전망을 위한 복지재정 확충

○ 우리나라의 GDP 대비 국민부담율과 사회지출비의 수준은 OECD 국가중 최저 수준임.

- 향후 요구되는 복지수요를 선진국 수준으로 충족시키기 위해서는 OECD국가들이 평균적으로 부담하고 보편적으로 누리고 있는 복지수준에 근접한 사회지출비 및 국민부담의 증가가 필요

  ※ 선진국형 사회안전망 확충에 따른 재정지출과 조세부담 수준의 패키지에 대한 새로운 사회적 합의 형성 필요함.

- OECD국가들이 1인당 GDP 1만불에 도달했던 시점의 사회복지출규모와 비교해도 현재 우리의 지출규모는 크게 미흡한 수준

〈표 4〉 OECD 주요국의 사회복지지출 및 국민부담률 비교

(단위: GDP대비, %)

2001년	한 국	일 본	미 국	영 국	독 일	프랑스	스웨덴	OECD평균
사회지출	8.7	16.9	14.8	21.8	27.4	28.5	28.9	22.5
국민부담률	24.1	27.4	28.9	37.2	36.8	44.9	51.9	36.8

※ GDP 1만불 달성시점의 각국의 사회지출: 미국('78) 13.7%, 일본('81) 10.4%, 스웨덴('77) 27.8%, 독일('79) 22.52%, 평균(22개국) 20.04%

자료: OECD(2004), Social Expenditure Data, 한국조세연구원(2005)

○ 이에 따라 국가가 대응해야 하는 재정수요에 대한 합의와 국민들이 부담해야 하는 조세부담에 대한 합의가 동시에 형성되어야 함.

○ 조세 수입규모의 증대와 더불어 정부 세출구조에 대한 개편 작업의 일환으로 국가 재정지출 구조의 합리적 설계에 대한 논의 필요

- 중앙정부 지출을 경제사업, 교육, 복지 및 삶의 질, 국방 및 기타의 항목으로 분

류할 때, 복지 및 삶의 질의 경우 한국은 26.6%로 다른 선진국의 1/2에 불과

- 반면 경제사업은 OECD 평균이 9.5%이나 한국은 19.7%에 달해 다른 선진국에 비해 두 배가 넘는 지출을 보임.

- 이는 우리나라 중앙정부의 세출구조가 복지보다는 경제개발에 상대적으로 높은 우선 순위를 부여하고 있음을 보여주는 것임.

⇒ 따라서 선진국형 사회안전망 확충을 위해서는 국민의 부담을 강조하는 것과 동시에 복지와 정부지출구조의 조정에 대한 논의 역시 진전되어야 함.

○ 재정관련 논의구조의 혁신 필요

- 재정관련 논의구조에 복지재정지출 관련 부처(복지부, 여성부, 교육부)가 공동 참여하여 **중·장기 사회안전망 재원조달 방안 마련**

- 복지재원 조달을 지원할 수 있는 「중·장기 조세개혁 방안」 마련

  · 조세개혁의 기본방향의 하나로 복지재정을 조달하거나 지원할 수 있는 세제 구축

- 재원 수요와 재원 조달을 공론화하고 국민적 공감대 유도

  · 복지재정의 국민부담 증가에 대한 중·장기적인 국민설득(홍보) 프로그램 구축

〈별첨 : 사회안전망 정책 단위과제별 개요〉

정책분야		정책목표	정책과제	
			기추진과제	보완/추가과제
기초보장		기초생활보장 (사각지대 해소)	・부양의무자 기준완화 (최저생계비의 120%) ・긴급복지지원제도 시행 (긴급생계,긴급의료,긴급주거)	<보완과제> ・부양의무자 기준 완화 (최저생계비의 120 → 150%) ('08) ・급여체계 개선 <추가과제> ・지역별 최저생계비 도입 ・가구유형별 최저생계비 선정 및 지원 ・빈곤선 계측을 상대빈곤선으로 전환
취약인구 집단별 지원	노인	고령화에 따라 증대하는 노인복지서비스 강화	・경로연금 지급 ・노인일자리 확대: 30만자리('09)	<보완과제> ・경로연금 확대/지급수준 현실화 <추가과제> ・경로연금과 노인일자리사업 연계 (소득보장 및 인센티브 강화)
	장애인	장애인 범주확대 및 복지서비스 강화	・장애수당: 중증 7만원으로 인상(수급자) ・중증 장애인 장애수당 신설('07) ・장애인 직업재활시설 309개소('09) ・중증장애인 특별보호대책 - 무료.실비보호시설: 79('05) → 329개소('09) - 시설입소비 지원('07): 800명(27만원) - '돌보미 바우처': 5천명(월20만원)	<보완과제> ・장애수당을 저소득 중증장애인으로 단계적 확대(최저생계비의 150%) ・장애인 직업능력개발과 복지서비스 연계 시범사업 실시 <추가과제> ・저소득 장애인의 장애수당 현실화 ・장애인의 인적자본 향상을 위한 기초복지체계 구축
	아동	보육・교육서비스 강화	・보육료 지원 ・학용품비등 부가급여: 6천명 * '05.지방이양 ・아동양육비: 30천명, 5만원 ・자녀학비: 30천명, 실비 ・소득계층별 차등지원 수준 확대 ・만 5세아 무상보육 확대 및 장애아 전원으로 확대 * 'Plan'에서 별도 제시	<보완과제> ・차상위한부모 가정 아동양육지원비 지급기준 연령을 상향조정(18세 미만 차상위계층까지) ・차상위 이하 아동・청소년에 대한 지역사회보호 강화(지역아동센터를 '08년까지 2천개소로 확대) <추가과제> ・저소득아동지원과 현재 도입검토중인 EITC 제도와의 연계

〈표 계속〉

정책분야		정책목표	정책과제	
			기추진과제	보완/추가과제
욕구별 지원	의료	의료서비스 확대 및 보장성 강화	・의료급여 2종 본인부담금 인하 (15→10%) ・차상위 의료급여 확대: 16만명('08) - 18세미만 아동: 87천명('06) - 임산부: 12천명('07) - 장애인: 64천명('08)	<보완과제> ・노인, 아동, 장애인 등의 취약계층의 우선적인 의료보호(차상위기준 적용) ・입원시의 법정 급여 범위를 확대 <추가과제> ・비급여 본인부담에 대한 본인부담 보상제 도입
	주거	주거지원 다변화 및 주거서비스 확대	・주택공급 확대, 영세민 전세자금 지원 등 다각적인 지원시책 추진 ・수급자에 한하여 주거급여 지원	<보완과제> ・주택공급방식의 다양화 및 지원대상 확대 ・영세민 전세자금 지원체계 구축 <추가과제> ・주거급여의 점유형태별 차등지원 ・차상위계층 대상 주거급여 지급
	교육	교육서비스의 확충 및 지원강화	・고교생 수업료, 입학금: 140천명→175천명 ・중고생 학교운영지원비: 155천명 ・농업인 자녀 수업, 입학금: 107천명 ・국가유공자 학용품비, 수업료: 15천명 ・북한이탈주민 학용품비, 수업료	<보완과제> ・저소득 고교생(최저생계비의 150%) 입학금 및 수업료 지원확대 <추가과제> ・대학생 자원봉사를 활용한 저소득층 아동・청소년 멘토링체계 구축
	노인수발	노인수발보험 및 노인요양시설의 확충	・치매・중풍노인 보호대책 - 요양시설 확충 등('08): 실비시설(110개소) 등 - 시설 입소비 지원('07): 5~6천명(25~40만원) - '돌보미 바우처': 약 6천명(월20만원)	<보완과제> ・중증 요양욕구를 가진 노인을 위한 시설이용 할인제도 및 재가서비스 이용권 도입 실용화 <추가과제> ・노인요양시설의 확충을 통한 요양시설 이용 기회제공 중산층 이상으로 확대
	자활	효율적인 자활지원제도 마련	・조건부 수급자 자활사업 ・직업적응훈련: 3천명(연간) ・자활사업 확대: 6만명('09) ・사회적 일자리 확대: 연간 1만명('07)	<보완과제> ・EITC 적용 등 근로를 통한 탈빈곤 정책 마련 <추가과제> ・효율적인 자활지원제도 개선방안 마련
전달체계		효율적인 전달체계 구축: 정부의 명확한 역할 정립과 성공모델 개발	・사회복지사무소 시범사업 실시 ・주민생활지원국-주민복지문화센터안('06년 7월 이전 실시) ・지역단위 사회복지 협의구조 마련 ・통합콜센터 설치(129번)	<보완과제> ・현 사회복지전달체계를 정비하여 공공-민간 협의구조의 새로운 모형개발 <추가과제> ・공공-민간 공동활용이 가능한 복지행정 전산화 기반 마련

Ⅰ. 정책추진환경

1. 선진국형 사회안전망 확충의 필요성

□ 국가 경제수준에 걸맞는 삶의 질 실현

○ 「참여복지」는「생산적 복지」에서 이룩한 사회복지의 제도적 틀을 유지·발전시키면서 새로운 복지수요에 대응하는 적극성을 가짐.

- 참여복지는 국가의 적극적인 복지역할 증대와 국민의 능동적인 복지정책 참여가 결부되어 모든 국민의 인간다운 삶을 보장
- 복지의 사각지대를 해소하고 혜택을 보편화시키며, 수혜자도 정책결정과정에 참여함으로써 만족도를 높이고 삶의 질 향상을 도모
- 사회복지사업 등의 지방이양을 통해 지방분권·자율을 도모

○ 경제수준에 걸맞는 삶의 질 실현

- 참여복지는 전국민에 대한 보편적 복지서비스를 제공함으로써 '동북아 경제중심국가', '국민소득 2만불 시대'에 조응하는 선진 사회복지제도를 구축하는데 목표를 두고 있음.
- 참여정부의 복지재정은 전체 재정 중 24%로('06) 역대 정부 중 가장 높은 수치를 보이고 있음.

※ 복지재정비중 비교: 국민의 정부(22%), 문민정부·6공화국(18%), 5공화국(13%), 3·4공화국(8%)

○ 그러나, 선진 OECD국가와 비교시 아직도 최하위의 사회지출수준을 보이고 있음.

- 이에 OECD중진국으로서 OECD국가들이 평균적으로 부담하고 보편적으로 누리고 있는 복지수준에 근접해 가는 사회안전망의 확충이 필요

□ 대내적 환경 변화

○ 한국 사회는 그간의 고도성장형, 추격형 경제체제에서 벗어나 지속성장형, 선도형 경제로 발전해 나갈 것으로 전망

- 지속가능한 성장의 실현을 통한 국민소득 2만불 시대의 조기 달성과 사회 전반의 안정화
- 기술혁신이 부가가치 창출의 핵심요인으로 역할을 수행하는 혁신형 경제모델로의 전환
- 사회 각 부문에서의 전문지식의 활용도가 증가하는 지식기반사회로의 발전

○ 하지만, 현재 한국 사회는 양극화, 저출산 및 가족해체, 정보격차 등 사회발전에 심각한 장애로 작용할 수 있는 위협요인들에 직면

- 이들 위협 요인들은 경제구조 뿐만 아니라 참여복지의 대표적 정책인 사회안전망 정책에 있어서도 향후 중요한 변수로 고려되어야 할 것으로 전망됨.

2. 경제위기 이후 분배구조의 악화

□ 외환위기 이후 분배구조의 악화

○ 외환위기 이후, 제반 경제지표는 회복되었음에도 불구하고, 증가하는 빈부격차의 심화 및 소득의 양극화는 사회통합을 저해하고 성장잠재력을 약화시켜 지속성장의 방해요소가 될 수 있음.

〈표 Ⅰ-1〉 소득분배구조 및 경제지표 변화 ('97～'04)

주요지표		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
빈곤율(%)	최저생계비기준	3.9	8.2	9.4	7.6	6.5	5.2	6.1	6.0
	중위소득50%기준	9.1	10.7	10.6	10.0	9.8	9.7	10.8	11.7
	중위소득60%기준	15.7	17.0	16.9	16.4	16.5	16.6	16.8	18.0
소득상위 20%/소득하위20%		4.49	5.41	5.49	5.32	5.36	5.18	5.22	5.41
실업률(%)		2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1	3.4	3.5
일인당 GDP(미 달러)		10,371	6,864	8,705	9,822	9,026	10,004	12,720	14,162
외환보유액(십억 달러)		20.4	52.0	74.1	96.2	102.8	121.4	155.4	199.1

자료: 통계청, 경제활동인구조사 및 도시가계연보 각 연도/한국보건사회연구원(2005)/한국은행

□ 경제성장률 저하와 더불어 '고용창출 없는 성장' 등으로 인한 고실업률 시대로 점차 진입

○ 저성장 시대의 도래

〈표 Ⅰ-2〉 기간별 GDP 성장률 추이 (1995~2050)>

기간	'95-'01	'02-'10	'11-'20	'21-'30	'31-'40	'41-'50
GDP성장률	4.9	5.8	4.9	2.8	1.4	0.9

자료: 한국조세연구원(2004)

- 저성장 시대로의 진입으로 인한 일자리의 부족 등으로 청년층의 극심한 취업난 및 청년실업 문제의 대두

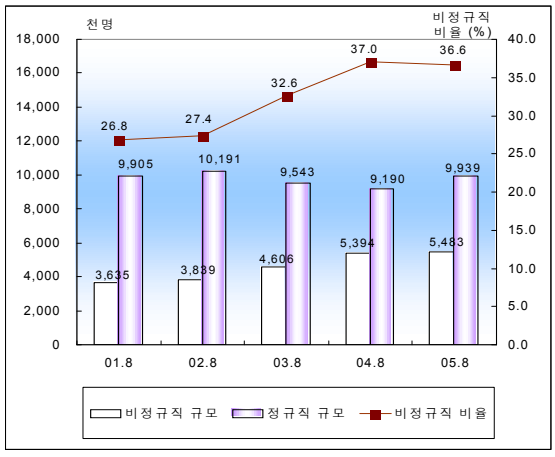
※ 청년실업률: 10.9%('99) → 7.0%('02) → 8.3%('04)

○ 대기업 중심의 경제구조로 인해 중소·벤처기업의 발전이 취약하며 생산성이나 부가가치 창출 면에서 기업이 자신의 역할을 충분히 하지 못할 수 있음.

※ 신규 일자리 창출 측면에서는 중소·벤처기업의 기여도가 대기업에 비해 매우 큼.

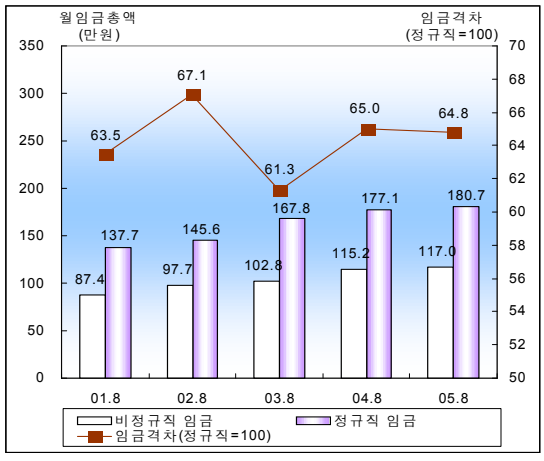
- 고용유연성 확대로 인한 불안정 고용(precarious employment)이 증가하고 정규직/비정규직 간의 임금 격차가 확대

〔그림 Ⅰ-1〕 연도별 정규·비정규 규모 및 비율



주 : 통계청, 2005년 경제활동인구 부가조사

〔그림 Ⅰ-2〕 정규직·비정규직 월평균 임금비교



주 : 통계청, 2005년 경제활동인구 부가조사

3. 저출산·고령화 현상 및 가족유대 약화

□ 낮은 출산율의 지속으로 인한 고령화 속도의 급속한 진행

○ 출산율의 급격한 감소와 평균수명의 증가는 고령사회 진입에 결정적인 요인으로 작용

- 1972년 4.14였던 출산율은 1992년 1.78, 2000년 1.47, 2004년 1.16으로 급격히 감소

○ 65세 이상 인구비율이 7%에 달하는 고령화 사회에서 고령사회(14%)까지 걸리는 속도는 현재 선진국 중 가장 빠르게 진행되고 있는 실정

〈표 Ⅰ-3〉 고령사회 진입 시기에 대한 국제비교

	7%(고령화사회)	14%(고령사회)	20%(초고령사회)
한 국	2000	2018	2026
일 본	1970	1994	2006
프 랑 스	1864	1979	2020
미 국	1942	2013	2028

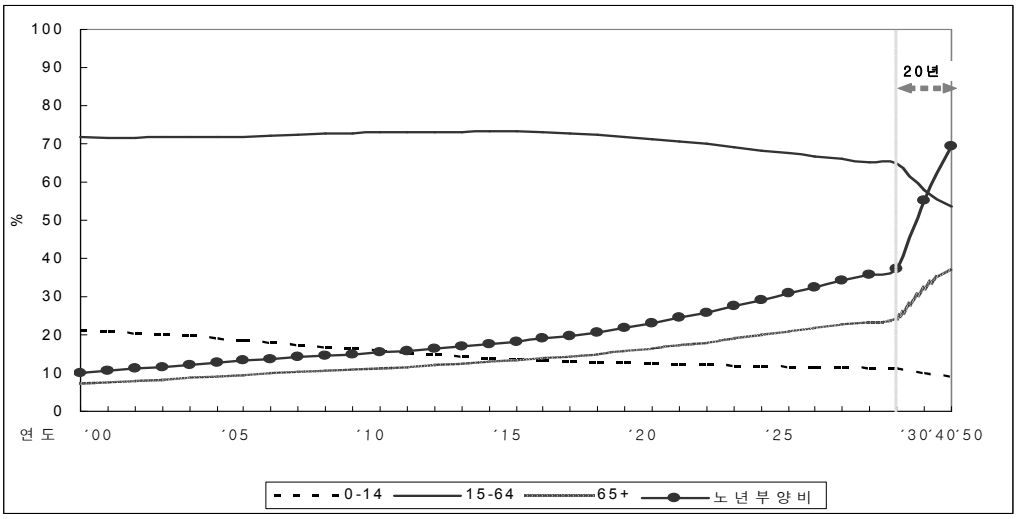
※ 고령화사회에서 고령사회로 진입기간: 한국 18년, 일본 24년, 독일 40년, 이탈리아 61년, 미국 72년, 스웨덴 85년, 프랑스 115년

○ 통계청의 장래인구 추계결과에 따르면 우리나라의 65세 이상 인구비중은 2000년 7.2%에서 2050년 37.3%로 급격히 상승

- 0～14세 및 15～64세인 장래와 현재의 생산가능인구의 인구비중은 지속적으로 감소 (15～64세 '00: 71.7% → '50: 53.7%)
- 생산가능인구가 부양해야 할 노령인구의 비율을 나타내는 노년부양비의 경우 2018년을 기점으로 가파른 증가폭을 나타냄.

※ 생산가능인구 10명이 1명의 노인 부양('00년) → 5명이 1명의 노인부양 ('18년) → 생산가능인구 3명이 2명의 노인 부양('50년)

〔그림 Ⅰ-3〕 연령대별 장래인구 추계 및 노년부양비 비중



자료: 통계청, 장래인구 특별추계 결과, 2005

- 농어촌 지역은 이미 2002년 65세 이상 인구비율이 15.8%로 "고령사회"단계로 진입하여 고령화현상의 도농간 격차가 심각

□ 이혼가구의 증가 등으로 인한 전통적인 가족모델의 해체와 가족간 유대의 약화

○ 핵가족화 추이의 강화, 1인 가구의 증가와 같은 가족구조의 변화로 인한 가족 해체 현상 증가

- 부부 + 자녀로 구성된 2세대 가구의 비중은 줄어들고, 1세대 가구 및 1인 가구의 비중은 증가하고 있음.

〈표 Ⅰ-4〉 가족구성의 변화

	1995	2000
1세대 가구	12.8	14.4
2세대 가구	64.2	61.4
3세대 가구	9.9	8.3
4세대 이상 가구	0.2	0.2
1인 가구	12.9	15.7

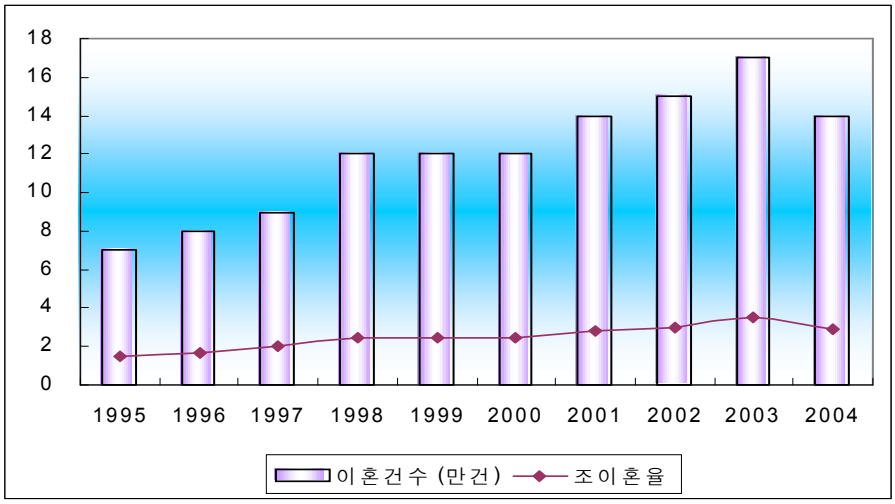
자료: 통계청, 인구주택총조사 재구성

- 이러한 세대간 독립현상의 증대는 세대관계의 고립화를 반영하는 것임.

○ 외환위기 이후 이혼건수는 지속적으로 증가하다가 2004년도 들어 다소 감소하는 추세

- 조이혼율(인구 1천명당 이혼건수)도 1995년 1.5에서 2003년 3.5로 증가

［그림 Ⅰ-4］ 연도별 이혼건수 및 조이혼율



자료: 통계청, 인구동태통계

○ 이혼율 증가현상을 반영해 한부모 가족도 증가하는 추세인데, 전체 가구(혈연가구 기준)에서 한부모 가족이 차지하는 비중은 95년 7.5%에서 2000년 7.9%로 0.4%p 증가

- 한부모 가족 중 편모와 사는 가구는 '95년 79만가구(82%)에서 2000년 약 90만가구(80.4%)로 수는 증가하였고 비율은 여전히 높은 상태임.

〈표 Ⅰ-5〉 한부모 가족의 증가추이 및 구성

	1995	2000
계	959,972	1,123,854
편부 + 자녀	172,398	219,997
편모 + 자녀	787,574	903,857

자료: 통계청, 인구주택총조사 재구성

○ 여성이 가구주인 비율은 지난 10년간 증가세를 계속하여 2004년 현재 19.3%임.

- 여성이 남성에 비해 고용불안정이 심하고, 임금수준이 낮음을 고려할 때 여성가구주 가구의 빈곤화 현상은 심각

〈표 Ⅰ-6〉 여성가구주 비율 추이

년도	1975	1980	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
비율(%)	12.8	14.7	15.7	16.6	18.5	18.7	18.9	19.1	19.3

자료: 통계청, 도시가계조사(2004)

□ **사교육 열풍으로 인한 저소득층의 교육기회 박탈과 계층간 위화감 조성**

○ 한국의 사교육 열풍 및 이로 인한 경제적 부담은 과중함.

- 한국교육개발원의 '2003 사교육비 실태조사'에 의하면 고소득층과 저소득층의 사교육비 비중은 약 3개의 격차를 보임.

〈표 Ⅰ-7〉 소득계층별 자녀 사교육비

월소득 수준	연간 1인당 평균 사교육비 (단위: 만원)	사교육비 비중 (저소득층=100)
저소득층(150만원 미만)	151	1
중하층(150~300)	218	1.4
중상층(300~450),	308	2.0
고소득층(450만원 이상)	435	2.9

자료: 한국교육개발원, 2003 사교육비 실태조사

○ 최근 외국 신문에까지 보도된 '기러기 가족' 현상도 자녀의 교육 및 성공을 위해 가장의 삶을 양보함으로써 가족해체를 일으키는 원인이 되고 있음.

※ 최근 50대 기러기 가장의 죽음 등

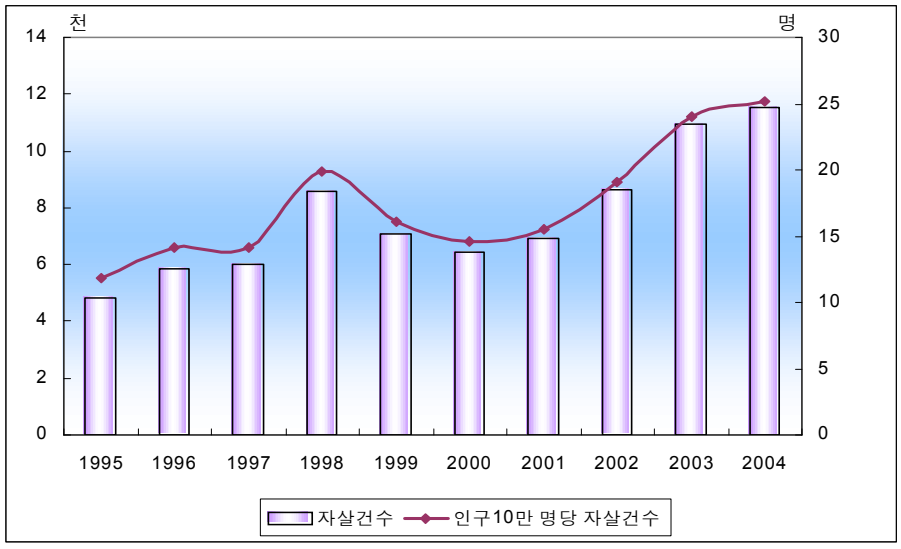
□ **생활고에 따른 자살률의 증대 현상**

○ 자살건수는 2000년 6,460건에서 2004년 11,523건으로 4년 사이에 5천건 정도

가 증가하였고, 인구 10만명당 자살률도 2000년 14.6명에서 2004년 25.2명으로 증가함.

- 이는 지난 1983년부터 시작된 통계청의 사망원인 통계 조사이래 최고치로 생명 경시풍조 등과 함께 경기 침체에 따른 생활고 등이 원인인 것으로 해석되고 있음.

[그림 Ⅰ-5] 연도별 자살건수 및 인구 10만 명당 자살건수



자료: 통계청, 사망원인통계

4. 세대간·계층별 정보격차의 심화로 인한 사회불평등 강화

□ **급속한 정보화과정에서 정보격차(digital divide) 심화 및 이로 인한 세대간 문화 격차 증대 우려**

○ 개인 인터넷 이용률은 68.2%이나 성, 연령, 소득수준별 격차는 매우 심각

- 남성보다는 여성이, 그리고 고연령 집단이, 소득수준이 낮은 집단의 인터넷 이용률이 낮음.
- 경제수준에 의한 격차뿐 아니라 세대간 정보격차의 심화도 세대간 상호이해를 저해할 수 있음.

○ 주요 선진국과 비교시 한국은 매우 높은 정보격차를 보이고 있는 실정

- 선진국에서 정보격차에 관심을 보이는 이유도 정보격차와 사회 불평등 간의 이러한 상호작용 관계 때문임.

〈표 Ⅰ-8〉 국가별 개인 인터넷 이용률 및 정보격차

		개인 인터넷 이용률 (단위: %)			
		한국	미국	영국	일본
성	남성	74.4	58.2	61.0	72.4
	여성	62.0	59.2	55.0	63.3
연령[1)]	저연령	95.5	78.8	89.0	91.6
	고연령	16.2	44.8	44.0	21.6
소득[2)]	최고소득	83.0	82.9	74.0	71.5
	최저소득	30.3	31.2	22.0	55.1

주: 1) 저연령(한국: 7～19세, 미국: 14～17세, 영국: 16～24세, 일본: 13～19세)
고연령(한국, 미국: 50세 이상, 영국: 55～64세, 일본: 60세 이상)
2) 최고소득(한국: 월 4백만원 이상, 미국: 연 7만5천달러 이상, 영국: 연 3만파운드 이상, 일본: 연 1천만엔 이상)
최저소득(한국: 월 1백만원 이하, 미국: 연 1만5천달러 이하, 영국: 연 1만7천5백 파운드 이하, 일본: 연 2백만엔 이하)
자료: 한국정보문화진흥원, 정보격차해소백서, 2005

○ 이러한 정보격차는 시간이 지날수록 늘어나고 있으며, 특히 연령, 학력, 지역별 격차가 심함.

- 정보격차의 증대는 우리 사회의 계층간 불평등을 반영하는 동시에 사회 불평등을 강화하는 원인으로 작용함.

〈표 Ⅰ-9〉 연도별 정보격차 추이 자료

구분		2000.12	2001.12	2002.12	2003.12	2004.6
전체 인터넷 이용률		44.7	56.6	59.4	65.5	68.2
계층별 인터넷 이용률 격차(%p)	성별	12.3	12.8	11.6	12.5	12.4
	연령별	68.4	80.3	82.1	81.8	79.3
	학력별	64.7	76.7	74.9	81.6	82.5
	소득별	-	47.6	50.5	48.2	52.7
	직업별	57.7	58.0	49.7	57.4	55.0
	지역별	14.2	16.6	16.5	22.9	25.2

주: 각 계층별 인터넷 이용률이 가장 높은 집단과 가장 낮은 집단간 차이임
- 성별(남 vs 여), 연령별(10대・20대 vs 50대 이상), 학력별(중졸 이하 vs 대졸 이상), 소득별(월가구소득 400만원 이상 vs 100만원 미만), 직업별(사무직 vs 생산관련직), 지역별(대도시 vs 군단위)
자료: 한국정보문화진흥원, 『정보격차해소백서』, 2005.

Ⅱ. 참여정부 사회안전망 추진상황 평가

1. 현 사회안전망 체계

□ 사회안전망 현황

○ 사회안전망은 실업·질병·노령·빈곤 등 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 제도적 장치로서 빈곤층 및 취약계층보호를 위한 공공부조, 국민들의 복지지원 등을 위한 사회복지서비스, 노후소득보장, 건강 등 잠재적 위험에 대비하기 위한 사회보험을 포괄하는 광의의 개념으로 사용

〔그림 Ⅱ-1〕 우리나라 사회안전망의 체계

사회안전망	제 도	시 행
사회보험 (1차 안전망)	o 연금보험	→ 전 국민확대('99)
	o 고용보험제도	→ 1인 이상 사업장 확대('98)
	o 건강보험제도	→ 365일 급여확대('02)
	o 산업재해보상보험제도	→ 1인 이상 사업장 확대('00)
공공부조 및 사회복지서비스 (2차 안전망)	o 국민기초생활보장제도	→ 도입('00)
	o 경로연금	→ 구 노령수당에서 도입('98)
	o 의료급여 등	→ 차상위계층까지 확대('05)
긴급복지지원 (3차 안전망)	o 금전 및 현물 지원 (의료/생계·주거·기타 지원) o 사회복지 서비스지원	→ 위기상황에 처한 개인 또는 가구 (긴급복지지원법 시행 '06/3)

2. 기초보장의 사각지대 해소 및 자활사업 성과확대 필요

□ 기초보장의 사각지대 해소방안 마련 시급

○ 국민기초생활보장제도 도입(2000. 10월) 후 전인구의 3%에 대하여 근로능력의 유무에 관계없이 생계·의료·교육·주거 등에 대한 통합적 지원 실시

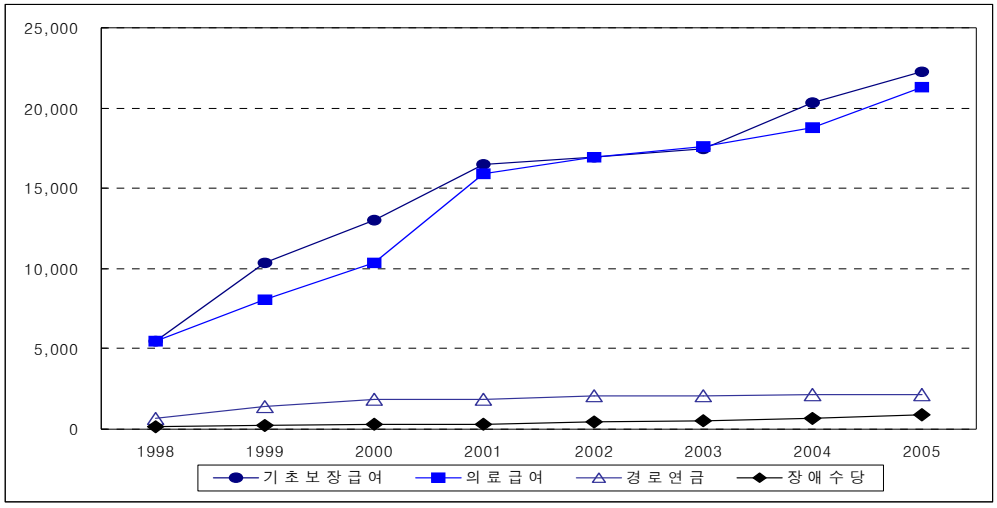
○ 사회안전망 예산은 참여정부기간 동안 지속적으로 증가하고 있는 추세

- 참여정부(2003~2006)의 복지재정은 전체재정(통합재정 기준) 중 24%로 역대 정부 중 가장 높은 수준

※ 복지재정비중 비교: 국민의 정부(22%), 문민정부·6공화국(18%), 5공화국(13%), 3·4공화국(8%)

[그림 II-2] 사회안전망 예산 추이('98~'05)

(단위: 억원)



주: 사회보험 관련예산 제외

○ 그러나 기초보장의 사각지대는 부양의무자, 재산상태의 고려 등 엄격한 수급권자 선정기준으로인해 여전히 존재

- 실질적으로 소득이 최저생계비 이하임에도 불구하고 선정되지 못하는 비수급 빈곤층이 177만명(3.7%)으로 추정

※ 수급신청탈락 가구의 25.7%가 부양의무자 기준에 의해 탈락되나, 이들 중 56.2%가 부양의무자로부터 사적 이전소득을 전혀 받지 못함.

〈표 Ⅱ-1〉 기초보장의 사각지대 현황

	수급가구	사각지대Ⅰ[1] 비수급빈곤층 (소득 최저생계비이하)	사각지대Ⅱ[1] 차상위계층 (최저생계비의 120%)	정책표적집단 외 차상위계층	전체 (최저생계비 120%이하)
인구(%)	138만 명 (2.9%)	177만 명 (3.7%)	86만 명 (1.8%)	315만 명 (6.6%)	716만 명 (15%)
가구(%)	72만 가구 (4.7%)	75만 가구 (4.9%)	35만 가구 (2.3%)	101만 가구 (6.6%)	283만 가구 (18.5%)

1) 소득 및 재산기준을 활용한 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 정책표적집단 차상위계층
자료 : 한국보건사회연구원(2005)

○ 긴급 상황에 시급히 대처하기 위한 긴급복지지원('06. 3 시행)

- 일시적으로 긴급한 위기상황에 처한 취약계층에 대한 선보호 조치를 위하여 위기상황에 처한 자에 대한 긴급복지지원법 제정
- 생계·의료·주거·난방 등 기타 지원인 금전 및 현물지원과 사회복지시설 이용 연계와 상담 등 사회복지서비스 지원
- '06년 10만 4000가구 혜택 전망(792억 지원)

□ **저소득층의 주거복지 향상을 위해 주택공급 확대, 영세민 전세자금 지원 등 다각적인 지원시책 추진 필요**

○ 전국의 주택 보급률이 2002년부터 100%를 초과하여 양적인 측면에서의 주택문제는 개선되었음.

※ 주택보급률 추이 : '01, 98.3% → '02, 100.6% → '03, 101.2% → '05, 102.2%

- 그러나, **공공임대주택 재고가 크게 부족**하여 지역별, 유형별, 규모별 수급불균형이 심화되어 서민층의 주거수요는 여전히 미해결의 상태로 남아 사회통합의 장애로 작용

※ 전체 가구의 43%(615만)가 무주택 세대로 주기적인 전월세 가격 상승으로 주거불안 지속 10년 이상 임대되는 공공기관이 공급한 임대주택은 33만호-전체 주택재고의 2.5%에 불과

○ 기초생활수급자에 국한하여 매월 33,000~55,000원씩 지원하는 **주거급여는 실질적인 주거지원이 되기 위한 제도개선**이 필요함.

- 현 주거급여제도의 문제점
  · 차상위계층에 대한 지원 불가

· 소득 · 재산상태는 고려하나 대상가구의 주거상태는 고려하지 않음.
· 주거급여 상한선인 최저주거비는 4인 가구 중소도시 아파트 전세기준으로 산정되어 가구구성, 지역특성, 점유형태를 충분히 반영하지 못함.
· 생계비에 포함되어 지급하기 때문에 주거문제해결 용도로 사용되기 어려움.

□ **저소득 취약계층의 의료보장성 강화방안 마련 요구**

○ 의료욕구가 있음에도 진료를 받지 못하는 저소득 취약계층이 증가함에 따라 저소득 취약계층의 **의료보장성 강화를 정책 목표**로 함.

- 참여정부 출범 이후 의료급여 수급권자가 약 10만명 증가
- 만성 및 희귀질환자, 12세 미만 아동에 대하여 차상위 의료급여가 실시됨으로써 저소득 취약계층에 대한 의료 사각지대 축소
- 2종 수급자에 대한 본인부담 보상제 및 상한제가 도입되었고, 법정 본인부담률도 20%에서 15%로 인하됨으로써 보장성이 강화됨.

〈표 II-2〉 의료급여 대상자 추이

(단위: 명, %)

	2001	2003	2005.2
전체대상자수	1,520,986	1,453,786	1,555,256
인구대비	3.17	3.03	3.30
1종 대상자	831,854	867,305	929,064
2종 대상자	671,132	586,481	626,192

자료: 보건복지부·국민건강보험공단, 『의료급여통계연보』, 각 연도.

○ 의료급여 예산은 현재 '03년 대비하여 약 21%증가한 수준

〈표 II-3〉 의료급여 예산 추이

(단위 : 천명, 억원, %)

연도	'01년	'03년	'05년
예산액(국고)	15,897	17,617	21,325
전년대비 증가율	54.0	4.2	13.4

자료: 보건복지부·국민건강보험공단, 『의료급여통계연보』, 각 연도.

○ 저소득 취약계층 의료보장의 필요성에 대한 범정부 차원의 공감대 형성은 이루어져있으나 재원의 한계로 적기에 **적정한 보장성의 강화가 담보되지 못하고 있는 실정**

○ 건강보험과 의료급여제도의 방향성에 대한 조율 필요

- 참여정부는 건강보험의 급여율을 2008년까지 70%로 확대하겠다고 공약하고, 금년부터 점진적으로 시행하고 있는데, 중장기적으로 건강보험과 의료급여제도의 방향성에 대한 검토·조율이 필요

  ※ 건강보험의 보장성이 확대되면 의료급여의 보장성도 동반 확대되어야 한다는 주장도 있고, 반면 의료급여 수급권자의 범위를 한정하여야 한다는 주장도 제기되어 이에 대한 방향성을 검토할 필요가 있음.

□ 자활사업 성과확대 방안 마련 시급

○ 자활지원사업은 2000년 10월 기초생활보장제도 도입과 함께 실직수급자의 빈곤탈출을 촉진하기 위해 고용·복지서비스의 통합적 지원을 목적으로 실시됨.

- 자활지원사업 참여자는 2001년 1/4분기 5만명 규모에서 시작하여 2005년 6월말 현재 6만명(59,111명)으로 지속적으로 확대되고 있음.
- 자활지원사업의 대상이 차상위계층까지 확대되어 차상위층 자활사업 참여자가 증가하는 양상이 나타나고 있음.

○ 그러나 노동시장진입으로의 어려움과 기초생활보장제도의 통합급여체계로 인해 자활사업자체에 안주하려는 경향이 나타나고 있음.

- 일차적으로 노동양극화가 심화되는 상황에서 노동에서 배제된 미취업 빈곤층이 증가하고 있으며, 이들 대부분이 취업잠재력(employability)이 낮아 재취업에 큰 어려움을 겪고 있으나, 이들의 취업을 촉진할 수 있는 자활사업에 대한 지원이 적극적으로 이루어지지 않고 있음.

  ※ 전체 빈곤층 중 근로능력과 취업의지가 있으나 고용기회를 갖지 못하는 미취업 빈곤층의 규모는 약 50~70만 명으로 추정됨.

- 기초생활보장제도의 급여방식(통합급여, 보충급여방식)으로 인해 열심히 일해서 기초생활보장제도에서 탈출하기보다 근로활동을 자제하여 제도에 안주하려는 경향이 나타나고 있음.

※ 일정소득이상이 되면 모든 급여가 중지되고(통합급여), 근로소득과 최저생계비의 차액만큼을 지급(보충급여)

○ 제도 시행 후 다양한 프로그램 개발, 성과 축적 및 성공사례의 확산, 실패사례로부터의 교훈 등이 제대로 종합되지 않은 상태에서 제도의 실효성에 대한 의문이 성급하게 제기되고 있음.

- 미취업수급자의 취업잠재력 개발을 위한 프로그램 개발과 근로의욕을 고취시킬 근로인센티브 제도가 마련되지 않은 상황에서 사업의 성과평가를 둘러싸고 책임공방이 발생할 위험성이 있음.
- 자활사업을 위탁받은 민간의 입장에서는 적절한 지원이 없이 성과만을 요구한다는 비판이 제기되고 있음.

3. 양·질적 확충이 시급히 필요한 사회복지서비스

□ 교육지원의 대상을 넓혀왔지만, 여전히 학비지원 중심에 머물고 있는 교육서비스

○ 교육지원대상에 따라 관할부처가 상이하고 지원 내용도 차별적임

〈표 II-4〉 교육지원현황(2004기준)

사업명(담당부처)	대상	지원내용	비고
교육급여(보건복지부)	국민기초생활보장제도 수급자 (87천명)	입학금, 수업료	
저소득층자녀학비지원 (교육인적자원부)	차상위 저소득층 고교생 (140천명)	입학금, 수업료,	'05년 지방이양
	중고생(155천명,)	학교운영지원비	
농업인자녀학비지원 (농림부)	농어업 종사가구 자녀 (107천명)	입학금, 수업료	'05년 지방이양
국가유공자 교육비지원 (국가보훈처)	국가유공자 등 (15천명)	학용품비 수업료	
북한이탈주민 교육비지원 (통일부)	북한이탈주민 (11천명)	학용품비 수업료	

* 국민기초생활보장 수급권자와 농어업인의 자녀 학교운영지원비는 교육인적자원부에서 지원하고 있음

- 입학금, 수업료 등 학비를 지원하는 대상 규모는 총 293천명으로 의무교육대상인 중학교 학생을 제외하고 고등학교 총 학생 중 16.7%에 이름(2004년 기준).

○ 교육지원정책은 그 대상의 폭을 넓혀왔지만 여전히 학비(공교육비 일부) 지원중심에 머물고 있음.

- 그러나 저출산으로 인해 적어지는 미래 인력의 인적자원개발(HRD) 차원에서 교육서비스에 대한 적극적 투자가 더욱 중요해짐.

○ 한편, 빈곤가구의 교육환경이 열악하여 빈곤세습 및 고착에 대한 우려가 커져 빈곤의 세습화를 차단하는 교육서비스의 확충이 시급히 요구됨.

- 수급층과 차상위계층은 교육박탈을 경험한 비중이 높음.
- 사교육의 비중이 높은 우리나라에서 아동에 대한 계층간 투자 격차는 더욱 심화됨.
  ※ 교육대상 자녀가 있는 가구의 자녀 1인당 월평균 총교육비 대비 사교육비 비중은 81.3%로 매우 높음. 반면 저소득층의 사교육비 비중은 전체 집단 평균의 약 25-30%에 불과함 (한국보건사회연구원, 차상위계층실태조사, 2005).
- 교육을 통한 사회적 이동(계층간·세대간 사회적 신분 상승)의 가능성이 줄어들고 있으며, 이는 빈곤의 세습화를 가져올 수 있음.
  ※ 부모의 학력에 따른 입학률 격차의 확대 : 부의 학력이 고졸인 수험생 대비 부의 학력이 대졸인 수험생의 입학률 2.4배(1985) → 3.3배(1990) → 3.9배(2000년) (서울대 사회과학연구원, 2004)

○ 교육을 통한 빈곤탈피 및 세습 단절의 중요함에도 불구하고, 참여정부의 교육서비스는 각 소관부처별로 대상선정과 급여내용이 달라지고, 교육 및 기타의 지원이 연계되기 어려운 실정으로 종합적 교육지원체계를 갖추지 못함.

- 특히 교육비지원사업이 지방자치단체로 이관된 상태에서 지역별로 보장수준의 차이가 발생할 가능성이 있음.

□ 빈곤 아동·청소년에 대한 서비스 확충 필요

○ 지역아동센터의 확충

- 빈곤가정의 방과 후 보살핌 부족을 보완하기 위해 지역아동센터 수를 단계적으로 확대

※ 244개소('04/07) → 500개소('04/12) → 800여개소('05/09)

- 초중생의 방과 후 보호, 학습지원, 급식제공, 상담 등 저소득 계층의 아동・청소년에 대한 종합지원 기능 부여
- 기관의 신설보다는 기존의 민간 공부방, 복지관 등을 최대한 활용하고 학교, 동사무소, 사회복지관, 자원봉사기관 등과 상시협조체계 구축

○ 저소득층 학생 e-러닝 지원

- 정보격차 해소 및 e-러닝 활성화 기반 조성을 위해 저소득층 자녀에게 PC 및 인터넷 통신비 지원

※ 저소득층 자녀 PC지원 확대 계획: '04년 6만명 → '07년 10만명

- 그러나 '05년부터 동사업이 지방이양사업으로 분류, 자체예산 미확보 및 지방비 확보 미흡으로 당초 지원계획의 차질이 우려됨.

□ 노인수발보험제도 등 고령화 대책 마련 시급

○ 고령화의 진전에 따라 치매, 중풍 등 요양보호가 필요한 노인의 급격한 증가와 가족 내 수발여건의 악화에 따른 사회문제 심각

※ 65세 이상 노인의 12.1%: '05년 53만명⇒'07년 58만명⇒'10년 65만명

- 노인수발 유료서비스 이용에 따른 가계경제 부담 과중
- 노인수발을 사회적으로 지원할 시설 및 인력인프라 미미

○ 고령화사회에서 급격히 증가하는 노인 수발서비스의 욕구에 적극 대처하기 위하여 국가 책임하에 노인수발보험제도의 도입이 계획대로 추진되고 있음.

- '05.7～'08.6 3년간 시범사업 추진
- 1차년도('05.7～'06.3)에는 6개 시군구를 대상으로 65세 이상 기초생활 수급권자를 대상으로 운영시스템 전반에 대한 기술적 시범사업을 실시하고, 이후 대상지역 및 서비스 내용 확대할 예정

○ 그러나, 노인수발시설 인프라 확충은 지방재정 여건의 한계로 원활하게 추진되지 못하고 있음.

- 시설 운영비 부담 및 혐오시설 기피로 인해 지자체는 시설 신축을 기

피하고 있는 실정

- 올해부터 지방으로 이양된 복지시설 운영비에 대한 지방정부의 부담으로 문제는 가중될 것으로 예상

□ 장애인 범주 확대 및 장애인 복지서비스 강화 필요

○ '장애인복지발전 5개년 계획'(1997년)에 따라 단계적으로 장애 범주가 확대됨.

※ 2000년 1단계로 장애범주가 10개로 확대되었고, 2003년 15개로 확대됨.

- 우리나라 장애인복지법상의 장애 범주는 선진국에 비해 협소하고, 장애 유형간 형평성에 문제가 있음.

※ 일부 중증질환(치매, 기타 정신발달장애 등) 의 경우 법정 장애에 포함되어있지 않음.

- 장애인의 적절한 관리 및 복지정책수립·서비스 제공을 위하여 등록장애인의 DB 구축이 시급함.

○ 우리나라의 등록장애인은 2003년 6월말 약 138만명에서 2005년 6월말 현재 약 170만명으로 약 23.2% 증가함.

* '05년 9월말 기준으로 등록장애인은 174만명으로 동년 6-9월 3개월간 4만명 증가

- 장애인구의 약 89.4%가 후천적 장애인임을 고려할 때, 앞으로 장애인구는 계속 증가할 것으로 예상됨.

○ 장애인복지시설은 양적으로 확대되었으나 수도권 및 광역시에 집중되어 지역간 불균형 및 장애인 접근성의 문제 노정

- 장애인복지사업이 2005년부터 지방으로 이양되었는데, 지역간 자원의 한계로 지역간 복지서비스의 불균형이 초래될 가능성이 큼.

- 장애인복지사업의 내실화를 위해 중앙정부로의 환원 또는 중앙정부의 지원강화책 마련할 필요 있음.

○ 장애인 고용과 관련해서는 일자리 6만개 창출을 목표로 한 참여복지 5개년계획을 수립하여 장애인 고용 및 직업재활 정책 추진

※ 장애인공무원 의무고용률은 '04년 말 2%를 초과달성하는 성과를 거둠. 민간부문의 고용률은 동 년도에 1.26%에 그쳤으나 꾸준히 상승하고 있음.

- 직업재활시설의 확충으로 중증장애인을 대상으로 하는 보호고용에 의

한 근로 장애인수는 지속적으로 증가함.

※ 근로 중증장애인수가 2002년 6,000명에서 2004년 7,400명으로 증가

- 장애인고용의 내실화를 위한 보건복지부와 노동부간의 긴밀한 협력 및 맞춤형 취업지원체계 구축 필요

□ **노숙자·쉼터생활자·주민등록말소자 등에 대한 대책**

○ 상담보호센터(Drop-in center) 확대 및 운영 내실화를 통한 **거리노숙 보호와 초기발견체계 강화**

- 생활편의 및 임시잠자리 제공과 체계적인 진료실(정신보건간호사) 운영으로 노숙인 위기상황을 조기발견하고 예방에 집중
- 겨울철 급식기간 이외에도 조식제공을 통해 일자리 정보 연계

○ 단신자 공공임대주택(다가구매입 임대주택 시범사업)으로 노숙인 병목현상 해소

- 매입임대주택을 활용한 단신자용 공공임대주택(복지주택) 시범사업 실시('05년 300호 시범사업)
- 脫노숙과정을 통해 자활의지가 높아진 단신노숙인의 경우 복지임대주택에서 사례관리서비스와 완전 자립기간 제공

○ 노인, 장애인, 정신질환자 등이 한 시설에 혼합 수용되어 개인 특성을 고려한 적절한 서비스 제공이 곤란한 부랑인시설 기능분화 추진

- 1차적으로 '05년까지 300인 이상 7개 대형 시설을 장애인, 정신요양, 노인 시설로 분화 추진

※ '04년 5개 시설 840명 기능분화 완료

4. 수요자 중심이 요구되는 사회복지 전달체계

□ 효율적인 사회복지 전달체계 미흡

○ 「희망한국 21」의 행정체계 개편이 추진되고 있으며, 기 추진중인 사회복지사무소 시범사업(2004.7～2006.6)의 성과가 반영된 조속한 정비 필요

○ 지역사회복지협의체 구성을 통한 지역사회 민관협력구조가 마련되고 있으나, 실질적인 서비스 연계·협력을 위한 운영의 활성화가 미흡하여 지자체간 자치역량의 편차 존재

□ 사회복지사무소 시범사업 실시

○ 2004년 7월부터 전국 9개 시·군·구에서 실시중임.

○ 이는 지방직속기관 형태의 사회복지전담기구로서, 시·군·구청을 중심으로 조직구조를 개편하여 1개과 4～6팀을 증설하고, 인력 증원 없이 재배치하고, 필요한 읍·면·동을 선별하여 복지담당인력을 파견하는 구조(일부지역은 읍·면·동 소속으로 배치)

- 기능별, 대상별 팀 설치 및 인력 재배치를 통한 시·군·구와 읍·면·동의 기능을 조정하여 복지업무의 집중과 전문화, 종합기획과 자원관리의 역할 강화, 공공기관간, 공공·민간기관간 협력을 통한 지역복지의 총량 제고로 수요자의 편의를 향상시키려는 목적

□ 「희망한국 21」에 '주민생활지원국－주민복지문화센터안' 포함

○ 시·군·구에 주민생활지원 담당부서(국 또는 과)를 설치하여 주민생활지원관련 기획, 자원관리 및 연계, 통합조사 기능을 강화하고,

- 읍·면·동 사무소를 '주민복지·문화센터'로 전환하여, 일선창구로서 복지·고용·보건·주거 서비스를 연계 제공

○ 2006년 7월 민선 4기 지방자치 출범 이전 시행 계획

□ 지역단위 사회복지 협의구조 마련

○ 지역사회복지협의체 구성·운영

- 시·군·구 단위로 공공, 민간이 함께하는 지역사회복지 협의구조로서, '05년 7월부터 모든 지역에서 구성하도록 하고 있음.

  ※ 사회복지사업법, 2003. 7월 개정내용에 의함

○ 지역사회복지계획 수립 의무

- 시·군·구별로 4년마다 지역사회복지계획을 수립하도록 하여 1차로 2006년 상반기까지 완료하는 일정이 제시됨.

□ 정책 추진상의 문제점

○ 사회복지 행정체계 관련

- 사회복지 행정체계 개편을 중심 내용으로 하는 사회복지사무소 시범사업과 '주민생활지원국－주민복지문화센터(안)'이 동시에 추진되고 있어 일선의 혼란 및 불안요인이 되고 있음.

  ※ 정부정책의 일관성 및 지속성 유지가 필요하면, 사업추진과정에서 사업주체인 지방자치단체의 의견수렴 및 협의과정 필요

○ 사회복지 협의구조 관련

- 지역별 사회복지계획 수립이 분권교부세 제도를 통한 사회복지사업 지방이양이 동시에 이루어져, 준비되어 있지 않은데다 재정이 어려워 혼란스럽다는 지자체와 민간의 문제 제기와 함께 추진상 어려움이 있음.

□ 보건복지합콜센터 희망의 전화 129 운영 및 활성화

○ 위기가정을 조기에 발견하고 필요한 상담 및 서비스를 빠르게 지원·제공하는 통합적 사회복지시스템으로 구축

- 소득보장, 복지서비스, 건강생활 등 다양하게 분출되고 있는 보건복지 서비스 욕구를 전문적으로 상담·지원
- 위기상황에 처한 개인 또는 가정에 대한 긴급지원 상담을 24시간 실

시하는 체계 구축

○ 복지서비스별로 운영되던 20여개 전화번호를 “129”로 통합

※ 응급전화 119에 상응하는 보건복지전화 “129”

- 통합시스템의 단기 시범운영을 거쳐 2005. 11월부터 실시
- ’07. 1월부터 아동학대, 노인학대, 치매노인, 위기가정, 푸드뱅크, 자살상담, 암관련 신고전화까지 129로 통합

5. 사회안전망 현황 요약

		초기여건	성과	문제점	과제
사회보험	국민연금	- 국민연금 자체의 문제 (재정, 납부 예외자, 사업장가입자 확대) - 공적연금간의 관계 조정 문제	- 장기재정불안정 해소를 위한 재정재계산 실시 - 국민연금개정 법률안 국회제출	- 국민연금 재정 안정화 방안에 대한 국민적 동의 미흡 - 정부 개혁안과는 다른 기초연금제에 대한 논의 확산	- 국민연금개정법률(안) 입법화 - 공적연금 개혁 청사진 제시 및 대국민 설득
	고용보험	- 낮은 수혜율 및 재취업과의 연계 미흡 - 재원 안정대책 (지출증가율 > 수입증가율)	- 고용보험 대상자 확대	- 적극적 노동시장 정책과의 연계 미흡	- 실업자에 대한 사회안전망 역할 강화 - 공급자 중심의 관료적 경직성 탈피
	건강보험	- 보장성 취약 - 보장성보다는 재정위기 극복이 더 시급 (2002년 말 사상 최대 적자)	- 2004년 재정위기 완전 극복 - 보장성 강화전략 구체화 (2008년까지 70% 이상 보장)	- 보장성 강화 목표치와 재원조달계획, 장애 및 부작용에 대한 검토 미흡	- 보장성의개념, 범위, 단계적인 로드맵에 대한 사회적 합의 - 신뢰성있는 보장율 측정지표 개발 - 재원조달방법에 대한 합의
	산재보험	- 보상위주 - 요양, 재활, 급여체계의 질적 내실화 미흡 - 재정불안	- 적용 대상 확대 (영세소규모 기업, 비정규직)	- 선진국에 비해 적용 대상 범위 협소 (농어민, 50인 이하 자영자 포함 안됨)	- 보험서비스 수준 제고 - 중장기 재정안정
기초보장	생활보장	- 기초생활보장 강화 필요성 대두	- 부양의무자 기준 완화 - 차상위계층 보호 확대	- 사각지대 존재 - 재원조달계획 미흡	- 기초보장제도 내실화 - 탈빈곤 및 빈곤예방
	자 활	- 자활지원사업의 개편 필요성 대두 - 대상자 확대 및 실효성 제고	- 차상위층 지원 확대	- 근로의욕 고취로 연결되지 못함	- 노동수요 창출 및 취업역량 강화 - 참여자의 능력과 욕구에 따른 프로그램 연계 체계 구축 - 근로활동촉진을 위한 급여체계 및 인센티브

<표 계속>

		초기여건	성과	문제점	과제
사회복지서비스	아 동	- 공교육 중심의 교육 지원 및 부처간 상이한 지원내용 - 빈곤아동 방과 후 보살핌에 대한 욕구 증대	- 차상위층 교육지원확대 - 지역아동센터 확충 - e-러닝 지원	- 교육과 기타 지원과의 연계 미흡 - e-러닝 지원계획의 차질 우려	- 종합적 교육지원 체계 구축 및 지역간 불균형 완화 - 지역아동센터기능 강화 및 상시협조 체계구축 - 교육지원 강화 (사교육의 공교육화 및 대학학비 지원)
	노 인	- 노인수발욕구 증대 - 노인일자리창출 필요성	- 노인수발보험제도 시범사업 추진 및 법안 국회 제출 - 노인일자리 창출계획 추진	- 노인일자리사업 내실화 미흡 - 노인수발시설 인프라 확충 미흡	- 시설확충을 위한 중앙의 전폭적인 재정지원 및 지자체 협력 유도 - 노인일자리사업 활성화를 위한 시스템 구축
	장 애 인	- 장애범주 확대 (장애인복지발전 5개년 계획) - 시설의 지역간 불균형 및 접근성 - 낮은 경제활동참가율 및 고실업	- 2단계 장애범주 확대 - 시설의 양적 확충 - 6만개 일자리창출을 목표로 하는 5개년 계획 수립	- 선진국에 비해 장애범주 협소하며, 유형간 형평성 문제 - 지역간 불균형 - 민간의 장애인 의무고용률 저조	- 장애범주 확대 - 지역간 불균형 해소 - 민간의 장애인고용 촉진

Ⅲ. 주요 외국의 경험과 시사점

1. 주요 선진국의 사회안전망 현황

(1) 기초보장 및 사회복지서비스

□ 기초생활보장 - 공공부조제도의 사각지대 해소에 초점

○ 공공부조 선정기준의 완화

- 부양의무자 기준을 거의 적용하지 않거나, 매우 약한 기준을 두고, 주거용 재산에 대해서는 재산으로 간주하지 않고 있음.

○ 욕구별·대상별 급여지급

- 의료, 주거 등의 개별가구의 욕구에 상응하는 급여와 노인, 장애인 등 대상자별 수당제도 구축을 통하여 사각지대 축소에 노력
- 욕구별 부가급여 등의 확대와 인구학적 기준을 적용하는 다양한 인구집단별 현물급여의 확대로 다층적 안전망을 구성함으로써 사회안전망의 견고성을 높임.

  ※ 미국의 보충적 소득보장(SSI), 영국의 아동세금(CTC)·근로세금공제급여(WTC), 독일의 사회부조(Sozialhilfe) 등

□ 전반적인 주거지원정책

○ 외국 주거지원정책의 큰 특징은 전반적인 주거지원체계에 있음.

- 국민의 삶의 질을 유지하기위해 기본적으로 보장되어야 할 요건으로 '주거'를 규정하여 전국민의 주거수준향상을 위한 최저주거기준제도를 설정 및 운영(일본, 미국, 영국 등)
- 주거정책프로그램을 소득계층별 차등화하여 지원
- 주택공급(주택개량 포함)과 주거비 보조프로그램의 연계
- 주택정보를 종합적으로 제공해 주는 서비스체계의 확립
- 주거복지 향상을 위해 중앙정부는 정책방향제시 및 재정지원의 역할을 강화하고, 지방정부는 수행되는 프로그램의 성과를 모니터링, 감사

하는 역할을 함으로써 주거복지 전달체계 역할 조정

○ 저소득층을 위한 임대주택의 대량공급 위주정책에서 주거급여제도 지원으로 정책방향을 전환하고 있으나, 공공임대주택 재고율을 확보하면서 주거비 보조프로그램을 병행하는 정책을 시행하고 있음.

- 일본, 영국, 미국의 주거급여는 공공부조의 성격을 나타내고 있고, 독일, 프랑스는 보편적 프로그램인 주택수당으로서의 특성을 지님.
- 운영은 복지관련 부처와 건설관련부처가 각각 담당
  · 운영재원은 대부분의 국가에서 일반재정으로 충당하고 있으며, 중앙정부와 지방정부가 일정비율로 분담하고 있음.
- 대부분 현금급여의 형태로 지급하고 있음(미국은 현물급여).
  · 급여수준은 대부분이 지역별 차등을 두고 있으며, 가구규모, 소득수준, 주거비지불능력, 임대료수준 등에 따라서도 차등
- 대상선정은 소득수준, 주거비부담, 시장임대료 등이 공통적으로 고려
  · 대부분의 국가에서 자가 소유자에게도 주거급여지급

□ 전국민의 의료보장성 확대에 초점을 두는 의료보장체계

○ 선진국의 의료서비스 시스템은 다양하나 공통점을 요약하면,

- 대부분의 국가에서 질환발생에 따른 본인부담을, 입원의 경우 최대 약 10만원, 외래의 경우 최대 약 5천원 정도의 본인부담 외에 국가가 철저하게 저소득층의 의료보장을 담보하고 있음.
- 반면 저소득층 대상 프로그램은 국가의 예산이 동반되기 때문에 부정수급(fraud)에 해당되는 경우는 수급자나 공급자 모두에게 엄격한 처벌조항을 두고 있음.

※ 외국의 경우 미국, 유럽은 우리사회와 시스템이 상이하기 때문에 단순 비교가 어렵고, 일본의 경우는 별도의 공보험이 있지만 국가의 보호를 절대적으로 필요로 하는 극빈층(전국민의 약 0.9%)에 한해 의료보호를 시행하고 있으며, 급여범위는 공보험에 비해 넓음.

□ 고등교육을 보장하는 교육지원체계

○ 외국의 경우(영국, 스웨덴 등) 고등교육까지 보장하는 기본체계에 더하여 저소득층에게 공교육 외 교육비용 지원과 종합적 학습지원이 이루어지고 있음.

- 영국 Sure Start : 빈곤·소외 지역 아동들의 불평등한 출발을 막기 위하여 일반아동과 같은 수준의 보육・보건・교육서비스를 제공하는 종합 패키지 성격의 지원이 개발되고 있음.
- 이스라엘 페라흐 : 대학생이 주2회 2시간씩 저소득 초등학생을 일대일로 만나 학습지원, 학습동기 유발, 학교적응력 제고 등 활동 수행; 대학생에게는 장학금 명목으로 1년 수업료 지급

□ 적극적 노동시장정책과 연계된 근로지원정책

○ 외국의 자활사업은 이미 강력한 기존 사회보장체계를 기반으로 실시되고 있으며, 적극적 노동시장정책이 발전한 상황에서 도입되었기 때문에 우리 사회와 일률적인 비교는 어려움.

- 특히 외국의 사회보장체계는 사회보험과 공공부조제도를 매개하는 다양한 복지제도 및 고용지원제도를 설치・운영해, 취업 등 근로활동을 통해 공공부조제도에서 탈출하더라도 다른 사회보장제도를 통해 그에 준하는 혜택을 받도록 설계되어 있다는 점에서 탈수급을 촉진하는 기능을 구조화하는 방식임.

○ 아울러 각국은 적극적 노동시장정책을 통한 인적자본개발에 초점을 두고 근로빈곤층의 취업잠재력을 극대화함으로써 취업과 탈빈곤을 촉진하는 정책을 추진하고 있음.

- 유럽 국가들은 전반적으로 적극적 노동시장정책과 관련해서 상대적으로 높은 지출수준을 보이며, 전 국민을 대상으로 서비스를 제공하고 있음. 그리고 이러한 인프라를 토대로 자활사업이 실시되고 있음.

(2) 사회복지 전달체계

□ 공공부문 사회복지전달체계 정비

○ 선진국의 경우 사회복지제도 확대에 대응하는 집행체계의 정비가 70년대 이전부터 이루어져 왔음.

- 영국은 70년대 초반 사회복지서비스 정책 강화에 따라 지방정부사회서비스법(Local Authority Social Services Act)을 제정하고 지방전달체계 개선
- 일본은 51년부터 사회복지사무소 설치

□ **통합적 서비스 제공기반 확대**

○ 영국은 근로연계복지체계 개편으로 기존 사회보장사무소와 노동사무소의 통합(Job Center Plus)을 추진

○ 일본은 고령화에 조응하여 사회복지사무소에 보건·복지서비스 연계 모형 접목 확산

○ 호주는 센터링크(Centre Link)라는 원-스톱 기관(One-Stop Shop)을 두어, 정부의 25개 기관의 급여지원, 320개 서비스센터에서 각종 사회복지서비스 실시, 지역기관과 연계하여 센터링크 서비스에 대한 정보 제공 담당

2. 외국사례의 시사점

□ **기초보장의 내실화를 근간으로 하는 사회안전망의 획기적 확충 필요**

○ 우리나라의 사회안전망은 제도적으로 사회보험과 기초생활보장제도를 중심으로 하는 공공부조를 축으로 안정적으로 설계되어 있음.

- 그러나 외국의 사회안전망에서처럼 빈곤층에 대한 기초보장의 내실화 및 빈곤탈피·예방을 위해서는 보다 적극적이고 치밀한 국가개입 및 민간 사회안전망 동원능력이 요구됨.

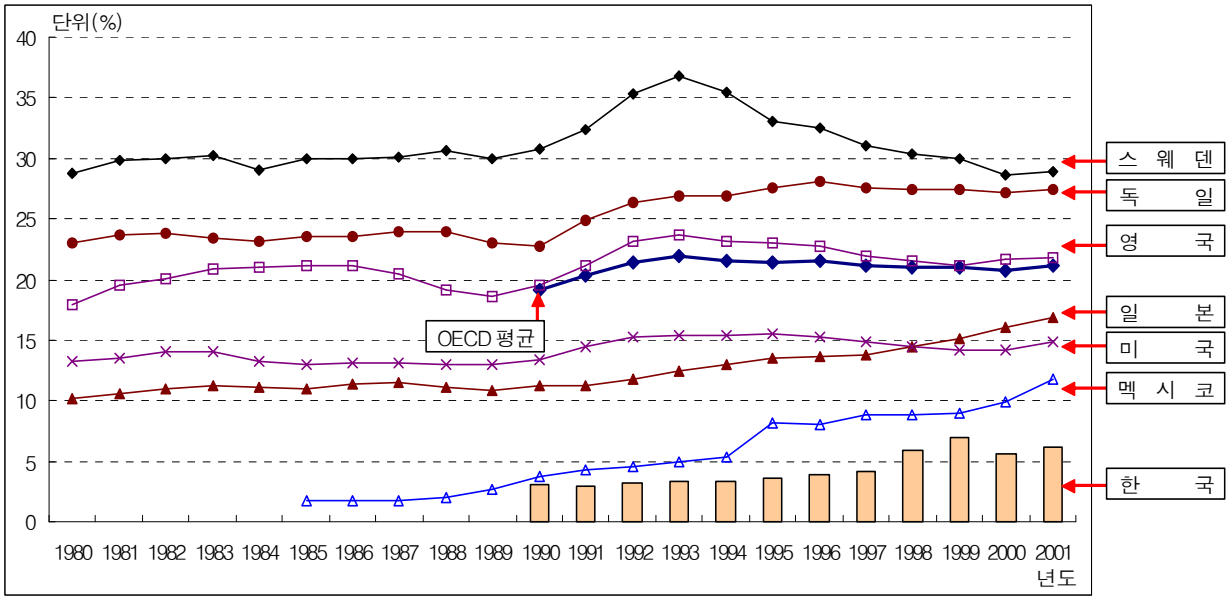
□ **OECD 중진국 수준에 걸맞는 사회안전망 재정구조 확립**

○ OECD국가의 사회복지 재정지출은 60년대 이후 꾸준히 증가추세를 유지해 오다가 90년대 이후 증가율이 완화되고 있는 추세

- 국가의 유형은 사회복지 재정지출 수준에 따라 유형화가 가능한데 한국은 멕시코와 함께 지출수준이 매우 낮은 나라로 분류

※ 2008년 이후 국민연금 본격지출 예정

〔그림 Ⅲ-1〕 OECD 국가의 GDP 대비 사회복지 재정지출 추이

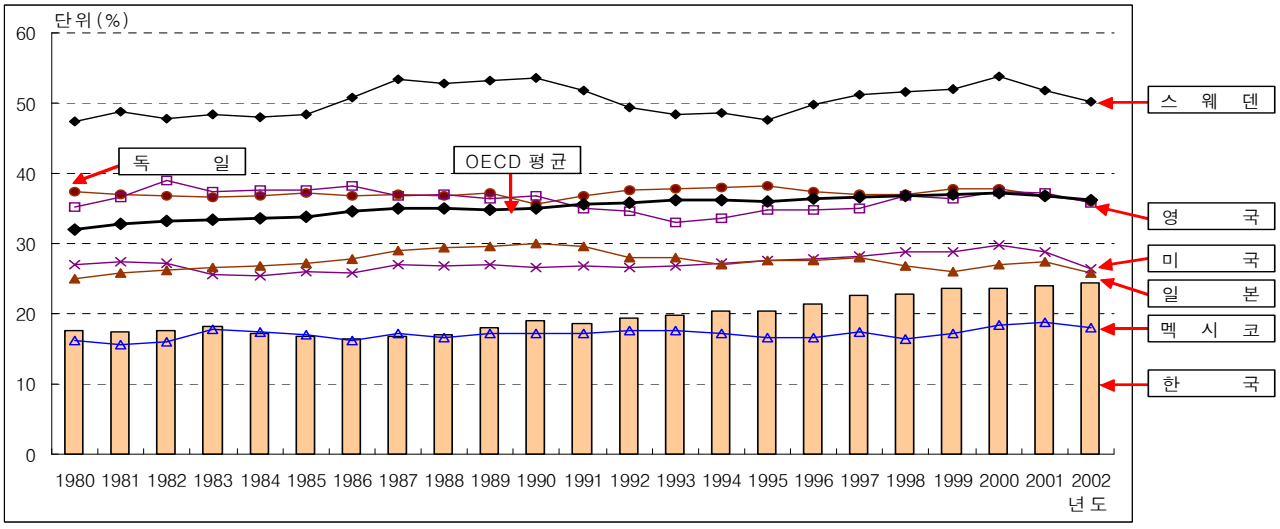


자료: OECD, Social Expenditure Database(2004)

○ OECD국가 중 사회복지비 지출구조에서 최하위인 우리나라의 경우 OECD국가중 국민부담률에서도 최하위를 보여주고 있음.

- 1980년도 OECD회원국의 평균 국민부담률(사회보장비 포함)은 32.1%이고 2002년도는 36.3%로 우리나라는 각각 17.7%, 24.4%로 10%이상 낮은 수준
- 이는 낮은 조세부담과 낮은 수준의 복지서비스 체계를 형성하여 복지수요는 사회적 차원보다는 개인차원에서 감당하였음을 제시

〔그림 Ⅲ-2〕 OECD 국가의 GDP 대비 국민부담률(사회보장비 포함) 비교

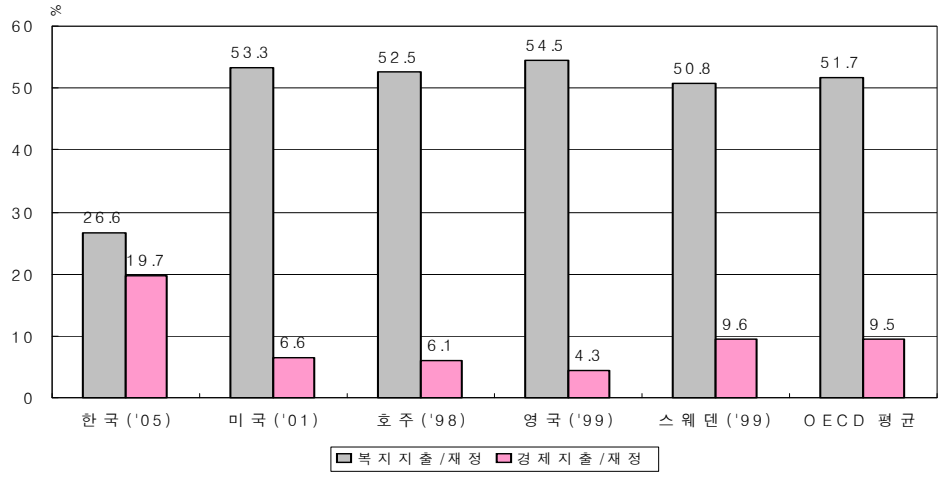


자료: 한국조세연구원 조세통계자료시스템(http://www.kipf.re.kr/insight/taxstat)

○ 복지·의료·교육 등 공공서비스의 공급은 선진국에 비해 매우 낮은 수준으로 공공서비스의 확충 요구

- 총지출 중 경제지출 비중은 매우 높지만, 복지지출 비중은 선진국의 절반 수준에 불과

〔그림 Ⅲ-3〕 주요 OECD 국가의 재정 대비 복지 및 경제지출 비중



자료: 기획예산처(2005)

○ 선진국에 비해 공공부문의 복지인력이 부족하여 내실 있는 복지정책의 추진이 어려운 실정으로 복지인력충원이 시급히 요구됨.

- 복지분야 공무원 1인당 담당인구는 3,919명으로 일본의 2,062명, 호주의 806명, 영국의 284명에 비해 크게 높은 편

○ 우리나라의 경우 사회서비스의 고용비중이 현저히 낮아 관련 일자리의 추가 창출이 요구됨.

- 2003년 구매력 기준 1인당 GDP와 유사한 시점의 선진국 고용구조와 비교할 때 국내 일자리는 사회서비스 부문에서 200만~400만개 부족
- 한국의 2003년과 동일한 국민소득을 기록한 시점 OECD 각 주요국의 고용구조를 국내에 적용하면 국내 사회서비스 분야 일자리는 약 280만개 창출 가능

〈표 Ⅲ-1〉 각국 고용구조 적용시 국내 사회서비스 분야 일자리 창출규모

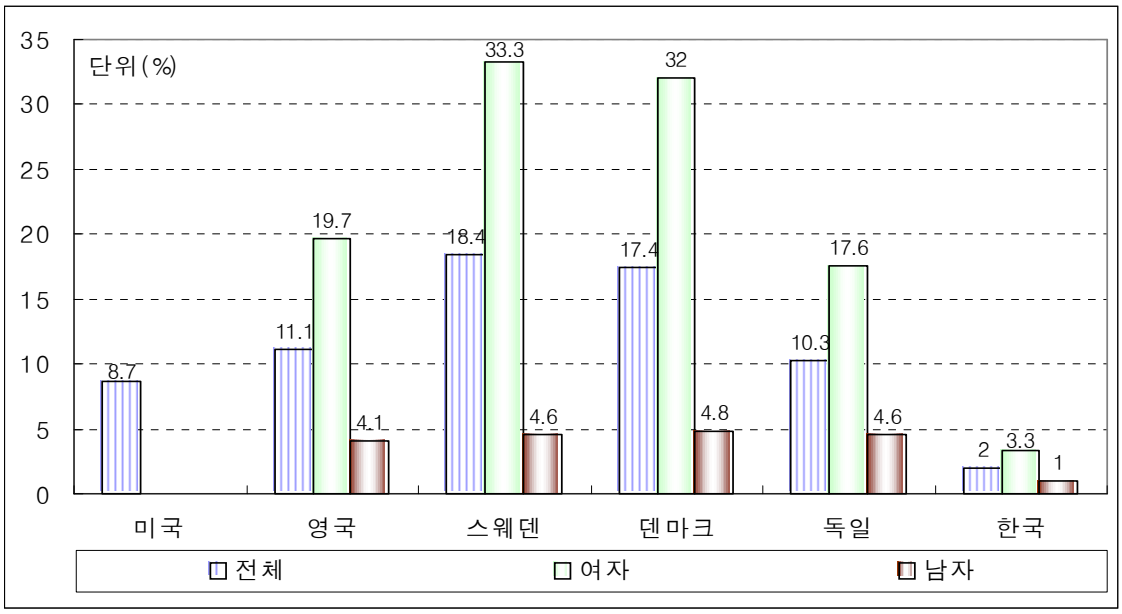
	한국 (2003)	스웨덴 (1987)	영국 (1988)	캐나다 (1987)	네덜란드 (1995)	미국 (1978)
합계	2,780	4,265	2,098	2,315	3,501	3,470
공공행정	757	409	566	574	879	3,095
교육	1,487	289	236	169	174	375
보건복지	539	3,569	1,296	1,572	2,447	-

자료: 한국노동연구원(2004)

- OECD 주요국과 보건복지서비스 종사자의 취업자 비중을 비교할 경우에도 고용비중이 현저히 낮은 상태

※ 주요국이 우리와 비슷한 소득수준에 도달했을 때 사회서비스의 고용비중은 선진국의 12~30% 수준에 불과

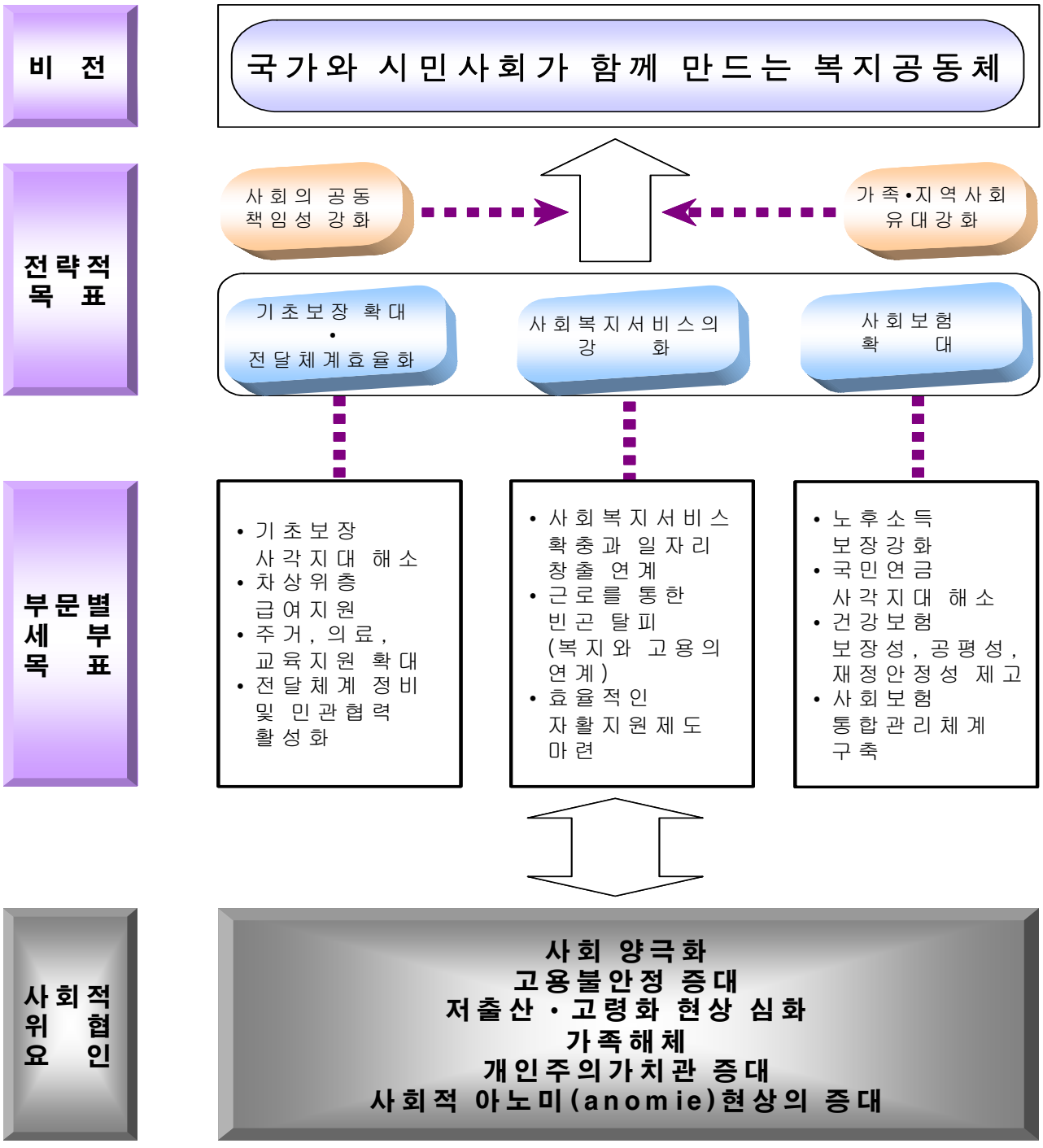
〔그림 Ⅲ-4〕 국가별 보건복지서비스 종사자 비중



자료: ILO, 「Yearbook of Labor Statistics」(2002)

Ⅳ. 사회안전망의 획기적 강화를 위한 향후 비전, 목표 및 정책과제

1. 향후 비전

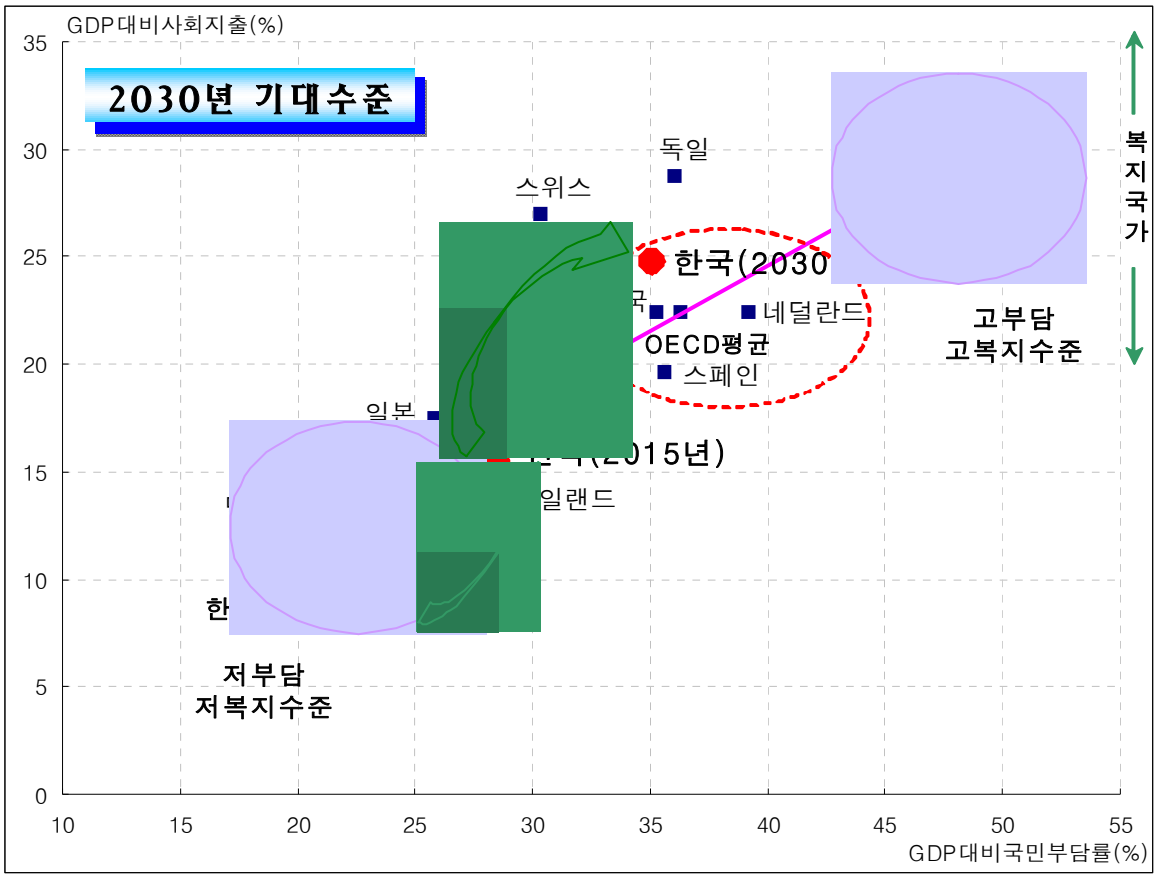


2. 전략적 목표

(1) 사회안전망의 획기적 강화

□ OECD 중진국에 걸맞는 사회안전망 수준의 달성

［그림 Ⅳ-1］ 사회안전망 강화의 목표



※ 복지국가 : 복지지출규모 GDP 대비 20% 이상인 국가로 정의(Lindert 2005)

※ OECD 국가추계(한국제외): 현재의 지출구조 및 부담률 유지할 것이라 가정
한국 추계: 국민부담률 - 조세연(2005), 복지지출 - KDI(2005) 추계에 사회안전망 강화 비용 추가(보사연, 2005)

○ 우리나라는 OECD국가 중 최하위의 GDP대비 국민부담률과 최하위의 공공사회복지지출 수준을 보이고 있음.

- 이는 낮은 조세부담으로 낮은 복지수준을 유지하고 있는 것으로 개인적 차원에서 감당되고 있는 복지수준을 보여주는 것임.

○ 따라서, OECD 중진국으로써 걸맞는 복지수준의 향상이 필요하고 이에 따른 국민적 공감대가 요구됨.

- OECD 평균(GDP 대비) : 국민부담률 36%, 복지지출 23%

⇒ 이를 위해 기초보장의 사각지대 완화 및 사회복지서비스의 확충에 중점을 둔 사회안전망 구축방안에 집중

※ 국민연금 재정안정, 건강보험 보장성 강화 등 기추진중이거나 별도대책으로 추진하는 것이 바람직한 사회보험 개혁과제는 본 논의에서 제외

(2) 고령화사회에 대비한 사회안전망 패러다임의 전환

□ 기초보장의 사각지대 해소를 통한 전국민의 기본생활(decent life) 보장

○ 현행 국민기초생활보장제도의 기틀을 유지하면서 사각지대 저소득층에 대한 인구집단별, 욕구별 지원을 확대하는 것

○ 최저생계비 이상의 소득을 가진 집단에 대한 인구집단별로 차별적인 지원 정책

- 근로능력이 있는 저소득층에 대해서는 EITC를 통한 급여제공을 통해 생계지원과 근로유인의 목표 동시 실현

- 근로능력이 없거나 미약한 저소득층에 대해서는 경로연금, 장애수당, 모부자가정지원제도 등의 정비 및 확대

○ 최저생계비 미만의 소득을 가진 빈곤층에 대해서는 최저생계비의 합리화, 재산의 소득환산제도 개선, 부양의무자 기준 현실화를 통해 기초보장의 사각지대 해소

□ 보편적 사회복지서비스의 제공을 통한 전국민 복지 향상

○ 차상위 계층 및 저소득층 대상으로 의료・수발・보육・교육 등 욕구별 지원을 확대하고 장기적으로 전국민 대상의 사회복지서비스 제공으로 패러다임의 전환 필요

- 다가오는 고령화사회에서 노인과 아동, 장애인 등에 대한 서비스를 가족중심의 보호에서 사회적 책임으로 전환하고 이를 위한 다각적인 복지서비스 프로그램의 개발 및 확대

〔그림 Ⅳ-2〕 기초보장의 사각지대 해소를 위한 기본 방안

<table>
<tr><td></td><td rowspan="2">기초보장제도
사각지대해소</td><td colspan="2">인구집단별지원</td><td colspan="4" rowspan="2">욕구별 지원</td></tr>
<tr><td>근로
능력자</td><td colspan="3">근로(미)무능력자</td></tr>
<tr><td>최저생계비의
150%</td><td rowspan="2">· 근로유인체계 개선
· 긴급지원 실용화
· 욕구별 지원 확대
· 사회복지서비스의 확대</td><td rowspan="2">EITC
자활사업
확대</td><td rowspan="2">경로연금</td><td rowspan="2">아동수당</td><td rowspan="2">장애수당</td><td rowspan="2">의료</td><td rowspan="2">주거</td><td rowspan="2">교육·보육</td><td rowspan="2">자활</td></tr>
<tr><td>최저생계비의
120%</td></tr>
<tr><td>최저생계비</td><td>· 최저생계비의 현실화
· 급여체계 개선
· 부양의무자 기준 합리화</td><td colspan="6">기초보장의 사각지대 해소 및 내실화</td></tr>
</table>

3. 세부 정책과제

(1) 기초보장의 사각지대 해소 방안

○ 수급대상자 선정기준을 완화하여 기초생활수급자 범위를 확대하고 가구특성별 최저생계비를 반영하며,
○ 차상위계층 등 저소득층을 위해 긴급복지지원제도의 실용화 촉진

□ **현행 국민기초생활보장제도의 사각지대 축소방안**

○ 기초보장 사각지대 축소를 위한 기본방향

- 형평성의 원칙: 동일한 욕구를 가진 사람은 동일한 처우를 받아야 함
- 효율성의 원칙: 근로동기를 고려한 욕구별 접근 필요
- 적절성의 원칙: 특정욕구 충족을 위해 적정한 수준의 급여가 주어져야 함

○ 부양의무자 부양능력기준의 합리화

- 부양의무자 소득기준을 **최저생계비의 150% 이상으로 상향 조정**

※ 현행 '부양능력 있음'의 기준인 최저생계비의 2.4(=(1+1)×1.2배) → 최저생계비의

3.5(=(1+2.5)배)

○ 최저생계비 계측방식 및 급여체계의 개선

- 중소도시 기준의 가구규모별 최저생계비 적용으로 인한 대도시 잠재적 빈곤층 중 사각지대 형성

※ 지역별 최저생계비 비율: 대도시・중소도시・농어촌-109:100:87 (한국보건사회연구원 2005)

⇒ 지역별 최저생계비 도입 제안

- 지출수준이 높은 장애인 가구, 월세 가구 등을 고려한 가구유형별 최저생계비를 선정하여 욕구별 지원확대시 지급수준 결정에 적용

- 장기적으로 현 전물량방식으로 계측하고 있는 정책적 절대빈곤선의 계측을 상대빈곤선으로 전환 검토

- 기초보장의 통합급여방식으로 인한 지원대상의 집중문제를 해결하기 위한 급여체계 개선방안 마련

□ 긴급복지지원제도의 실용화

○ 사회양극화 현상과 경기침체 등으로 일시적으로 긴급한 위기상황에 처한 취약계층에 대한 선보호 조치를 위한 **긴급복지지원제도의 실용화 추진**

※ 빈곤으로 인한 자살(명): 454('00)→525('01)→600('02)→731('03)

※ 요보호아동 추이(명): 7,760('00)→10,057('0)→10,222('03)→9,393('04)

○ 긴급복지지원제도의 운영방향

- 신청을 전제로 생계비를 지원하던 기존의 긴급지원 프로그램의 한계를 극복하여, **민간협력체계 활용을 통한 대상자 발굴**

- 위기상황 발생시 우선적으로 필요한 지원을 시행하고 사후에 심사를 행하는 **'선보호 후처리' 원칙** 적용

- 지원 후 계속적인 보호가 필요한 경우 기초생활보장제도 등 **기존제도에 의한 지원을 받을 수 있도록 연계 조치**

(2) 취약인구집단별 지원확대 방안

○ 저소득 노인, 장애인, 아동에 대한 인구특성별 맞춤형 복지를 지원하고, 공공부조성 소득보장체계 구축

□ 인구집단별(노인, 장애인, 아동) 공공부조 확대의 기본방향

○ 경로연금, 저소득모부자가정지원, 장애수당, 장애아동부양수당 등 현재 저소득층(최저생계비의 130~150%이하)에게 지원되는 공공부조성 제도들은 급여수준이 낮아 실질적 보호의 역할 미비

○ 인구집단 특성별로 추가적으로 요구되는 복지욕구에 대해 지원함으로써 특성별 맞춤형 복지체계 구축

- 노인, 장애인, 아동에 대한 특성별 지출비용 보전

○ 인구집단 특성별로 공공부조성 소득보장체계 구축

- 1차 및 2차 안전망의 구조적 사각지대를 해소하기 위해 저소득 노인, 장애인, 아동에 대해 제한적 수당지급 방안 마련

□ 경로연금의 확대 및 지급수준의 현실화

○ 국민연금 도입 이전 저소득노인에게 한정된 경로연금은 65세 이상 저소득 노인(최저생계비의 150%이하, 전체 노인의 30%인 646천명, 기초수급자 제외)으로 확대하고,

○ 지급수준은 국민연금에 대한 부정적 영향을 감안하여 최저연금(22만원)의 50% 이하인 1인당 10만원 수준으로 채택하여 지급수준의 현실화 유도

○ 경로연금 확대를 노인일자리 사업과 연계하는 방안 검토필요

※ 60세 이상 노인취업 희망비율 78.8%수준

- 70세 이상의 노인은 경로연금을, 70세 미만의 노인은 일자리 제공을 원칙으로 하되,
  - 70세 미만의 일하기 어려운 저소득 노인에게는 경로연금을, 70세 이상의 일자리 희망노인에게는 일자리를 제공하는 방안 검토

- 일자리 제공사업이 소득보장기능을 하고 인센티브를 갖도록 하기 위해서 참여기간의 연장(현행 6개월→ 10개월)이 필요하며, 지급수준(현행 월 20만원) 인상도 필요

※ 1인당 지원수준: '05년 20만원 → '06년 25만원 → '07년 30만원

□ **장애수당의 확대**

○ '05년 6월까지 등록된 장애인 170만명 중 수급자 수는 287천명으로 전체의 16.9%를 차지

- 차상위계층에 속하는 장애인의 수는 119천명으로 전체의 7%

○ 현재 시행되고 있는 장애수당에서 **차상위계층의 장애인의 경우 복지의 사각지대**에 놓임.

- 장애수당이 국민기초생활보장 **수급자인 장애인에게만 지급됨.**

※ 희망한국 21 : 차상위 중증장애인 대상 장애수당 월 7만원 지급 계획('07년 실시 예정)

○ 현재 기초수급자로 한정된 장애수당을 **단계적으로 저소득 중증장애인(173천명)으로 확대**

- 지급액 : 장애인 추가생활비 성격의 생활급 7만원과 기본생계비 성격의 기본급 10만원 수준 지급

- 지급대상 : 수급자를 제외한 저소득(최저생계비의 150%) 중증장애인 1차 장애수당(생활급 7만원) 988억원('07년) → 기대상 2차 장애수당(기본급 10만원) 1553억원('08년 이후) 확대

- 장애수당은 장애로 인한 추가비용에 대한 보전의 의미를 가지므로, 수급자 선정을 위한 **소득인정액 산출시 공제**(가구유형별 최저생계비와 연계)

□ **장애인의 인적자본 향상을 위한 기초복지체계 구축**

○ 장애인의 60% 이상이 중졸 이하의 학력 소유이며, 건강상태가 좋지 않은 장애인도 58%에 이를 정도로 장애인의 인적자본은 열악한 상황

○ 그러나 정부의 장애인관련지출은 장애인의 인적자본 향상에 필요한 부문보다는 각종 감면 및 LPG 세금인상분 지원 등에 집중되어 있는 상황

- 복지부의 '06년 장애인예산 8천억 중 의료지원부문 예산은 약 7%인데 비해

장애인용 LPG 세금인상분 지원예산은 33.6%(2,700억원)에 이르러 국민연금의 장애연금지출규모('06년 예산 2,800억원)에 버금가는 상황

- 재활의료를 담당하는 국립기관은 전국적으로 단 1개소에 불과('06년부터 지방에 6개소 건립계획을 수립, 추진 중)하며 특수교육여건도 아직 개선의 여지가 많은 상황

- 장애인복지관(전국 약 150개소), 지역사회재활센터, 장애인고용촉진공단의 직업능력개발센터 등이 나름의 역할을 하고 있으나 각 기관 간 연계체계 미비 및 대상별 표적화된 서비스 제공 미흡

○ 장애인의 인적자본 향상을 위해 장애인의 생애주기에 따라 적기에 개입, 장애인의 욕구를 사정하여 수요자 중심의 사례관리 서비스 체계를 구축

- 이를 위해 현행 장애인등록제도에 진입서비스 기능(intake service)을 강화하여 초기상담 및 기초평가를 실시, 필요한 서비스를 적기에 제공할 수 있는 장애인 사례관리 기초인프라 구축

- '06년 현재 추진 중인 재활병원 건립계획을 차질없이 수행, 기초적인 재활인프라 구축에 최선의 노력 경주(2009년까지는 광역자치단체당 1개소 설치 목표)

○ 사업장이 필요로 하는 인력을 제공하기 위해 장애인 직업능력개발체계를 정비하는 한편 장애인을 고용한 사업장에 대해 장애인의 직장적응을 위한 서비스 제공체계 구축

- 장애인고용촉진공단의 기존 인프라의 활용도를 제고함과 동시에 훈련 및 사업장 관리에 전문성을 발휘할 수 있도록 유도

- 일반고용이 어려운 중증장애인에 대해서는 장애인고용서비스와 보건복지서비스가 동시에 주어질 수 있도록 효율적인 연계체계 구축

※ 사례관리 기초인프라 및 보건·복지·노동 연계서비스 체계 구축을 위해 시범사업을 실시하여 적정 모형 도출

- 2007년부터 시범사업 실시, 2010년 본격 도입 (예정)

□ **고용 및 교육 등 장애인 차별 해소 추진**

○ 인권위의 차별금지법을 2006년 중 입법 추진하여 장애인에 대한 차별 해소에 획기적 계기 마련

○ 현행 의무고용제도를 중증장애인 중심으로 개편하고 고용장려금의 효율적 지급을 위한 기준 및 제도체계를 마련하며, 장애인의 자립생활(IL)에 대한 제도적 지원방안 강구

- 현행 의무고용률 2%를 단계적으로 상향 조정하고 이 중 일부 비율을 중증장애인 의무고용률로 지정하는 방안 검토

- 고용촉진기금의 사용용도를 사업주 지원 및 장려금으로만 한정하고, 직업훈련 등에 대해서는 일반회계 지원으로 전환 (2007년 예산부터 단계적으로 반영)

- 고용장려금의 지급기한을 제한(장애인 고용사업장에 대한 서비스 제공체계 및 관리체계의 구축과 병행 추진)

○ 장애인의 웹 접근성 확대를 위한 제도적 기술적 개선방안을 모색하여 장애인의 정보접근성 제고

○ 장애인 교육기회 확대

- 특수학급 및 통합교육 지속적 확대와 내실화 추진

- 학령기 장애아에 대한 생애주기별 모니터링 체계 구축 추진 (2010년 사례관리체계의 본격 도입과 병행하여 추진)

□ 아동수당제도의 도입 검토

○ 아동수당제도화 방안을 마련('06)하여 우선적으로 저소득층을 대상으로 아동수당을 지급하고 이후 아동수당 지급대상을 점진적으로 확대하는 방안 검토

※ 지급대상: 최저생계비 100%이하 가구 월5만원('07), 최저생계비 120%이하('08), 이후 보편적 수당으로 점차 확대

□ 아동양육지원비의 확대

○ 현재 6세 미만 차상위 한부모가정 아동에게 지급하는 월 5만원 수준의 아동양육 지원비를 '06년 차상위계층 한부모 가정의 13세 미만 아동부터 단계적으로 확대

○ 저소득계층 아동 지원과 현재 추진 중인 EITC 제도와의 연계

- 저소득계층 아동의 자립지원을 위하여 현재 추진 중인 EITC 제도를

적극 활용하여 아동 수에 따른 급여수준의 폭을 확대하는 방안 검토

○ 차상위 이하 아동·청소년 등에 대한 **지역사회보호 강화**

- 지역아동센터를 점차적으로 확대('06년 902개소)하고 지역아동센터 프로그램의 향상을 위해 지원하는 등 종합아동서비스가 가능토록 서비스의 질적 제고 노력(빈곤아동 상담지도원 배치)

〈표 Ⅳ-1〉 대상별 수당지급 확대 계획(안)

대 상	지원방향	2005	2006	2007	2008
아 동 ('04년 기확정)	아동양육지원비	→ (5세까지 차상위 한부모 6만원)	→ (기 대상 12세까지)	→ (18세미만 차상위 계층)	→
장애인	장애수당 (저소득 중증)	-	-	→ (생활급 6만원)	→ (기본급 10만원 추가)
노 인	경로연금 (70세이상)	-	→ (저소득 노인 10만원)	→	→

(3) 욕구별 지원확대를 통한 사회서비스의 확대

○ **의료·주거·교육·요양서비스의 확대 및 사회복지 서비스의 확충, 근로연계 지원제도를 통한 저소득층의 자활지원**

□ 욕구별 지원확대 방안의 원칙

○ 욕구별 지원확대방안은 절대빈곤층 이상의 계층을 대상으로 **절대빈곤층화를 예방**하고 기본적인 생활안정을 도모하는 것

- 각 욕구별 대상은 지원별로 수급자, 차상위계층 및 이 기준을 넘어서는 정책적 대상선정을 통해 **빈곤의 예방화를 목적**으로 함.

○ 지원의 기준선은 절대빈곤선을 넘어선 정책적 빈곤선으로 사회의 여력과 합의에 따라 결정 가능함.

□ 의료서비스 확대 방안

○ 의료보장은 수급권자 확대 의료사각지대 해소 및 계층간 형평성 유지 원칙하에 일반인에 비해 평상시 의료욕구가 월등한 노인, 아동, 장애인 등 취약계층을 우선적으로 보호

○ 이를 위해 대상자 선정기준 완화하여 의료욕구가 긴요한 만성질환 및 희귀난치성 질환 보유자들은 소득기준을 한정하지 않고 3개월 이상 의료비를 공제하고 나서 최저생계비 이하로 전락하는 경우, 현재의 소득 수준에 상관없이 모두 포괄

- 특히 노인, 장애인, 아동, 임산부 등 취약계층에 대해서는 의료비 외에도 특성별 추가비용이 소요되는 계층이므로 법적인 정의에 따라 이들에 대한 소득한계를 현행 차상위 기준인 소득인정액 120%를 적용하여 선별

○ 보장성 강화를 위해 입원의 경우 법정급여 범위를 대폭 확대하여 실질적인 보장성을 강화

- 의료급여 2종의 법정 본인 부담률 인하 및 본인부담 보상제 및 상한제의 현실화

  · 의료급여 2종의 법정 본인부담을 15%에서 10%로 인하하고

  · 30일 기준 본인부담 20만원 이상의 50%를 보상하는 현행 제도를 10만원 이상의 50%로, 180일 기준 120만원 상한액을 60만원으로 조정

- 비급여 본인부담에 대한 본인부담 보상제 도입: 상급병실료 차액 및 선택진료료를 제외한 비급여 본인부담액중 30일 기준 20만원 초과분에 대해 현행 법정 급여 범위내에서 실시되고 있는 본인부담 보상제와 같이 50%를 보상하되,

  · 우선 공공의료기관에 한하여 시행한 후 점진적으로 확대

□ **주거서비스 확대 방안**

○ 사회취약계층을 위한 주거지원을 다변화하여 매입임대 주택 및 입주자 확대, 소득계층별 주거급여 지원, 주거환경 개선, 주택자금 융자 등 차등화된 지원체계 구축

- 당초 1만호 매입계획('04-'08, 금년 2천호)을 금년부터 '15년까지 매년 4,500호씩 총 5만호를 매입·임대토록 확대하고 시범사업에서 기초생활수급자를 대상으로 하던 것을 차상위계층까지 확대
- 주거와 복지서비스와 연계한 그룹홈 지원대상을 종전 장애인에서 보호아동, 노인, 미혼모, 성폭력·가정폭력피해자, 탈성매매여성, 가출청소년, 갱생보호자가정 등으로 다양화
- 자활의지가 있는 노숙인·쪽방거주자 등 단신계층도 매입임대주택에 입주할 수 있도록 300호를 시범적으로 운영
- 매입 전세임대 방식을 도입하여 '05년 500호(수도권) 시범사업을 거쳐 '06년부터 전국으로 확대(매년 1천호씩 10년간 1만호 공급)

○ 소년소녀가정 등 사회취약계층 아동·청소년의 주거안정을 위해 마련된 주택기금 전세자금 무이자 지원제도('04. 9.22)의 지원대상 가정의 적극 발굴 및 홍보강화 등 추진

○ 저소득층 전세자금 지원확대 등 주택금융 지원강화하여 주택 구입자금 금리를 소득계층 내지 주택 구입가액별로 차등화하여 지원하고 저소득층 전세자금 대출금리 인하

○ 수급자의 주거안정을 구현하는 방향으로 주거급여 제도개선하여 단기적으로 운영과정에서 발생하는 과잉, 과소급여 부분을 조정하여 주거점유형태별 차등지원을 통해 한정된 자원을 효율적으로 배분

○ 장기적으로 자가가구에 대해서는 유지수선 등 현물중심급여 실시, 전세가구에 대해서는 전세자금대여 사업확대, 월세가구에 대해서는 임차료 보조로 구분하여 추진

□ **교육서비스의 확충 및 지원**

○ 공평한 출발 및 교육과정 보장을 위해 현재의 파편화된 교육보장제도 체계화, 지원대상의 확대, 단순한 교육기회의 제공이 아닌 저소득층 교육지원 등

의 구체적인 전략이 필요

- 고교생 교육비 지원을 확대하여 저소득계층(최저생계비의 150%)의 고교생에게 입학금 및 수업료 지원 확대
- 대학 장학제도를 현행 성적우수자 위주에서 가계곤란자 위주로 전반적인 개편 추진
  - · 가계곤란자의 장학금 수령의 안정성 보장을 위해 장학금 수령자로 결정되면 예외적인 경우를 제외하고는 계속 지급(소득수준 상승, 성적 하위 20% 등)

○ 저소득층 아동·청소년에 대한 학습지원을 강화하기 위해 학습부진 보충, 학교생활상담 등 서비스 확대

- 대학생 자원봉사를 통해 저소득층 아동·청소년과 대학생 학습지원자들간의 멘토(mentor) 체계 구축
- 학습지원서비스 제공 방식으로는 사회적 일자리 창출을 병행하여 공공부문에서 학습지원자를 채용, 저소득 학생에게 바우처를 지급하는 방식 등을 고려
- 저소득층 자녀에 대한 PC 및 인터넷통신비 지원을 확대하여 정보격차를 해소
- 지역 또는 학교 단위의 학교사회사업을 강화하여 저소득 학생의 정서적 지지를 가능하게 하고 각종 유해환경에 대응함으로써 건전한 미래의 성인으로 성장할 수 있도록 함.

□ 노인수발보험 및 노인요양시설의 확충

○ 노인수발이라는 고령화 사회의 시대적 욕구에 대한 즉각적인 대응책 마련이 필요한데, 특히 노인수발시설 확충과정에서 중앙정부의 전폭적 재정지원과 지방자치단체의 협력 필요

- 노인요양시설의 획기적 확충을 통해 저소득층뿐만이 아니라 중산층 이상의 시민들에게도 요양시설 이용의 기회제공 확대
  ※ 무료시설 : 실비시설 : 유료시설 충족률 (현행 96 : 20 : 10% 수준 → 100 : 50 : 30% 수준으로 단계적 확충)

○ 중증의 요양욕구를 가진 현 노령계층의 즉각적 혜택을 위한 시설이용 할인제도 및 재가서비스 이용권 도입의 실용화 추진 (희망한국 21에서 2007년 실시 발표)

- 요양시설 이용시 수급자 100%, 차상위층 70%, 실비대상자 50% 할인
- 가족수발 지원을 위한 재가서비스 이용권 지급 등

○ 요양시설 이용시 소득공제 혜택실시 (희망한국 21에서 발표)

○ 요양시설 부지확보 및 집단 민원 발생 등의 문제를 해소하기 위해 개발제한구역내 요양시설 건축을 '09년까지 한시적 허용

※ 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 시행령 개정 필요

□ 효율적인 자활지원체계 구축

○ 현재 자활은 경제양극화 과정에서 발생하는 노동배제 빈곤층에 대한 지원방식으로 그 필요성이 인정되고 있음.

- 다만, 문제는 자활사업을 내실있게 추진할 수 있는 여건이 마련되지 않고 있다는 점임.
- 이 점에서 정부는 제도개편과 사업내실화를 통해 자활사업의 효과성을 극대화하는 노력을 기울여야 함.

○ 실질적인 탈빈곤정책으로서 자활사업의 위상 정립을 위해 독립적인 자활지원제도 검토, 사회서비스 부문 일자리 창출정책과 결합 운영, 지역노동시장과 연계된 취업연계 프로그램 개발 등 필요(예: 영국의 Employment Zone 프로그램)

- 근로빈곤층이 취업을 통해 단계적으로 빈곤에서 벗어날 수 있는 제도적 체계 구축

※ EITC 적용, 자산형성지원 등 근로를 통한 빈곤탈피 지원

- 근로능력과 직업기술 수준에 맞는 적절한 지원프로그램과 근로인센티브 제도, 그리고 이러한 프로그램을 운영하고 지원할 수 있는 충분한 전달체계 구축

※ 취업잠재력이 있는 미취업빈곤층으로 자활사업 지원범위를 확대

(4) 사회복지 전달체계 : 정부의 명확한 역할 정립과 성공모델 개발

○ 중앙-광역-기초자치단체간 적절한 역할정립과 공공-민간 협의구조의 새로운 모형 개발 및 공론화 필요

○ 중앙정부 소관의 공공부조·사회복지서비스 정책의 집행체계가 부재한 우리나라에서는 이를 담당하는 지방자치단체와의 관계 정립, 중앙-광역-기초자치단체간 적절한 역할의 분담 수행이 중요함.

- 지자체에 자율성을 부여하는 동시에 사회복지 책임성이 강화되도록 구체적인 사업 가이드라인 제시와 성과관리체계 강화
- 특히 중앙정부의 사회복지관련 부처간 협력 및 의사소통 구조 정비를 통한 정책의 일관성 제고가 필요함.

○ 동시에 현재의 공공 사회복지 전달체계를 정비하고 지역단위 공공-민간 협의구조의 새로운 모형 및 현실적합성에 대한 공론화가 필요

- 실제적인 운영 활성화를 위한 공공-민간의 공동활용이 가능한 전산망 및 소프트웨어 제공 등 전산화 기반 마련
- 공공, 민간의 사회적 서비스 인력의 수급분석 및 정책방향 정립
- 「희망한국 21」 전달체계 개편안의 차질없는 추진

(5) 가족 및 지역사회의 사회적 지지 강화를 통한 사회통합

○ 사회안전망 기능 강화를 위해 가족 및 지역사회의 사회적 유대 역할 강화

○ 사회안전망 확충 정책의 효과를 극대화하기 위해서는 가족 기능의 강화 및 지역사회의 사회적 관계망(사회적 유대)의 역할이 중요함.

- 이는 인위적으로 가족유대를 강화해야 한다는 의미가 아니라 경제적 측면에서의 기초보장의 효과의 시너지를 창출하기 위해서는 가족 및

지역사회 단위의 정서적 지지 기능이 중요하다는 것을 의미함.

- 지역사회를 단위로 빈곤가족이나 한 부모 가정 지원 프로그램을 개발·보급하고, 이를 자활사업과 연계해(가사도우미, 푸드뱅크, 지역빨래방 등) 운용하는 것은 지역의 사회적 관계망을 강화하는 동시에 자활사업의 가시적 성과 축적도 이룰 수 있음.

○ 또한 지역을 기반으로 한 사회복지서비스 확충 및 내실화(민관, 민간 기업, 지역 시민단체 등), 그리고 사회적 일자리 사업과의 긴밀한 연계도 가능함.

※ 일례로 노인을 사회복지서비스의 대상으로만 보는 것이 아니라 사회복지서비스 인력(예, 교육도우미·생활도우미·학교폭력지킴이·아동 주간 케어 등)으로 활용하는 것은 노인의 삶의 만족도도 높이는 한편 사회복지서비스 제공 인력의 다양화 및 노인의 사회적 경험을 사장하지 않고 사회적 자원으로 인식·활용함을 의미

- 또한, '사회구성원으로서의 책임'을 수행하는 노인이라는 이미지를 국민들에게 심어줌으로써 세대간 통합의 기능을 할 수 있음.

○ 총체적 사회안전망 확충을 위해 장기적으로 중요한 것은 사회의 공동책임성에 대한 사회구성원의 동의를 이끌어내는 것임.

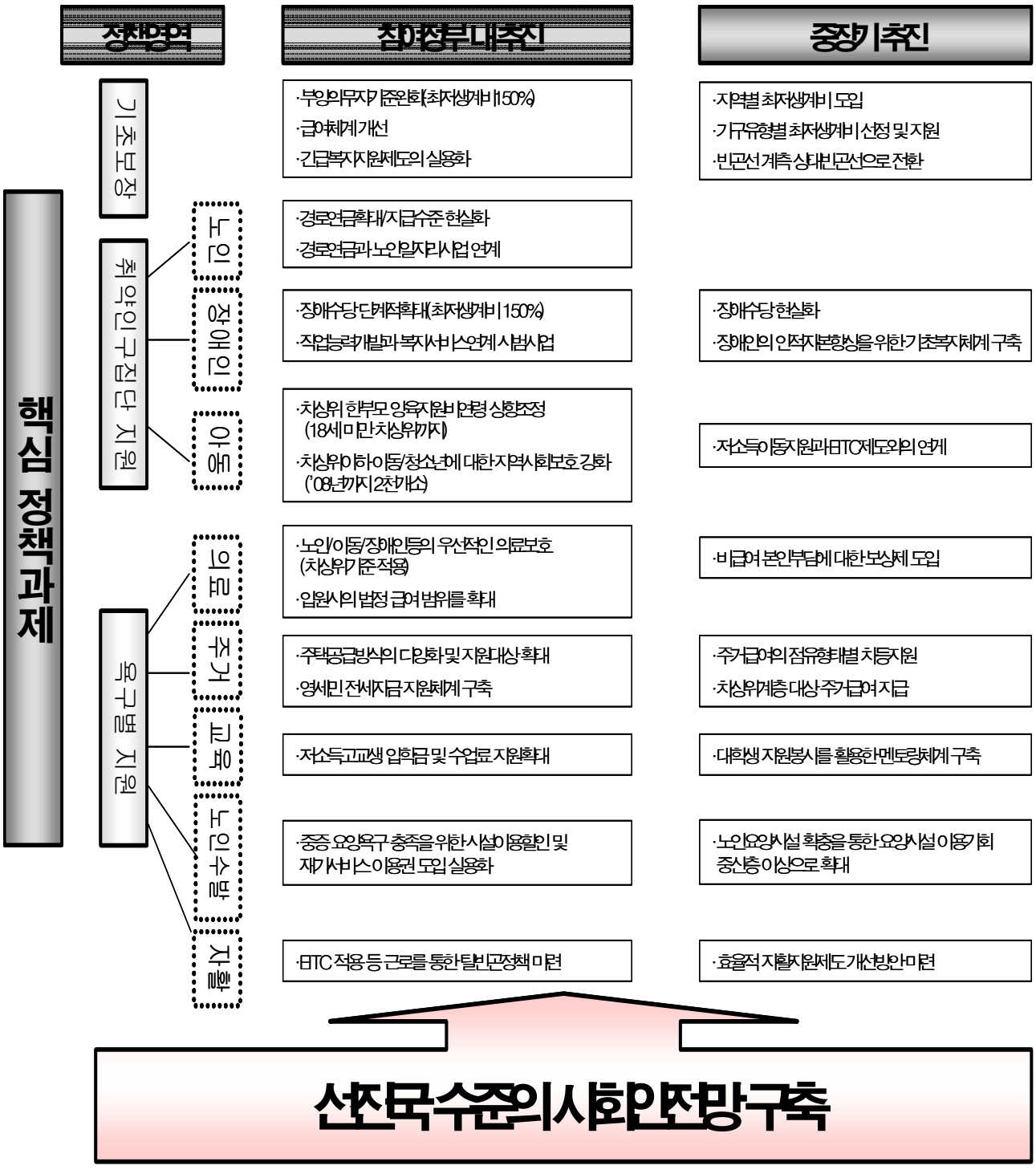
- 사회안전망의 전담자가 국가만이 아닌 개인, 사회, 국가의 공동책임임을 사회구성원이 동의할 때 사회안전망 제도의 효과가 극대화될 수 있으며, 제도에 대한 강한 지지가 이루어질 수 있음.

○ 공동체 강화 및 사회통합 증대를 위한 장기방안으로 여성의 사회참여 확대 지원, 보육환경 조성, 세대간 문화 격차 완화 등을 지적할 수 있음.

- 이러한 사회통합 증대를 위한 제도적 지원은 장기적으로 사회안전망에 대한 사회·문화적 지지를 이끌어 냄으로써 강력하고 영속성이 있는 사회안전망 구축을 가능케 함.

(6) 과제별 추진시기 개요

정책영역		참여정부 내 추진	중장기 추진
핵심 정책과제	기초보장	·부양의무자기준완화(최저생계비 150%) ·급여체계 개선 ·긴급복지지원제도의 실용화	·지역별 최저생계비 도입 ·기구유형별 최저생계비 선정 및 지원 ·빈곤선 계측 상대빈곤선으로 전환
	취약인구집단 지원 – 노인	·경로연금확대/지급수준 현실화 ·경로연금과 노인일자리사업 연계	
	취약인구집단 지원 – 장애인	·장애수당 단계적확대(최저생계비 150%) ·직업능력개발과 복지서비스연계 시범사업	·장애수당 현실화 ·장애인의 인적자본향상을 위한 기초복지체계 구축
	취약인구집단 지원 – 아동	·차상위 한부모 양육지원비 연령 상향조정 (18세 미만 차상위까지) ·차상위 이하 아동/청소년에 대한 지역사회보호 강화 ('08년까지 2천개소)	·저소득아동지원과 EITC제도와의 연계
	욕구별 지원 – 의료	·노인/아동/장애인 등의 우선적인 의료보호 (차상위기준 적용) ·입원시의 법정 급여 범위를 확대	·비급여 본인부담에 대한 보상제 도입
	욕구별 지원 – 주거	·주택공급방식의 다양화 및 지원대상 확대 ·영세민 전세자금 지원체계 구축	·주거급여의 점유형태별 차등지원 ·차상위계층 대상 주거급여 지급
	욕구별 지원 – 교육	·저소득고교생 입학금 및 수업료 지원확대	·대학생 지원봉사를 활용한 멘토링체계 구축
	욕구별 지원 – 노인수발	·중증 요양욕구 충족을 위한 시설이용할인 및 재가서비스 이용권 도입 실용화	·노인요양시설 확충을 통한 요양시설 이용기회 중산층 이상으로 확대
	욕구별 지원 – 자활	·EITC 적용 등 근로를 통한 탈빈곤정책 마련	·효율적 자활지원제도 개선방안 마련



선진국 수준의 사회안전망 구축

V. 정부의 역할 및 실행계획

1. 바람직한 정부의 역할

○ 전 세계적으로 일어나고 있는 세계화의 흐름 속에서 국가경쟁력 강화와 지속가능한 사회복지제도를 구축하기 위해서는 중앙과 지방정부의 역할분담이 중요

- 1990년대 이후 지방자치제도가 실시되었음에도 불구하고 뿌리 깊은 중앙집권적 행정체계, 지방자치역량의 미진, 주민참여부족 등의 제약으로 한국형 지방분권적 국가발전모델을 제시하는 데는 한계가 있음.
- 참여정부는 '분권과 자율'을 4대 국정원리의 하나로, '지방분권과 국가균형발전'을 국정 12대 의제 중 하나로 제시하고, 이를 제도화하려는 노력을 계속하고 있음.

○ 중앙권한의 지방이양을 통한 중앙-지방간 효율적 복지기능분담과 이를 위해 시장 및 시민사회의 참여를 이끌어내려는 노력이 가시적인 성과를 거두지는 못하고 있음.

- 그러나 권한과 자율의 지방 이양을 통한 사회안전망의 지속가능성 확보 및 사회적 합의도출과정의 선진화는 사회안전망 강화를 위해 거스를 수 없는 대세임.
- 지방분권은 과정론적 측면에서는 타 정책영역과 함께 사회안전망 분야의 효율적 자원배분 강화를 위해 사무·전달체계·재정 등에 있어 역할분담을 촉진시킬 것임.

  ※ 문제는 국정전반과 맥을 같이하여 분권의 수준을 정하고, 사회복지의 특성을 감안한 분권의 내용을 결정하는 것임.

○ 따라서 정부는 사회안전망 확충 및 전달의 효율화를 위한 강력한 조정자 역할을 수행하는 동시에 지방정부의 사회복지역량을 강화할 수 있도록 권한의 이양 및 지방정부의 자율성을 제고시켜야 함,

- 국가균형발전을 떠나서 사회안전망 확충 및 효과적인 전달체계 구축을 위해 지방정부가 과거의 수동적 전달자에서 벗어나 능동적으로 지역현실을 감안한 사회복지서비스 제공을 위해 행정력을 동원하고, 이

를 구체적으로 실천하는 노력이 요구되는 상황임,

- 현 상황에서 사회복지전달체계 개편을 통해 지방의 기획기능을 강화하고, 지역의 각종 자원의 연계·조정이 지방단위에서 가능하도록 하는 것만으로도 수요자의 복지 체감도를 높일 수 있음,
  ※ 중앙집권적 행정체계의 역사가 강한 우리나라에서 지방의 행정역량강화를 위해서는 권한의 이양뿐 아니라 지방의 기득권 세력을 견제할 수 있는 장치, 예를 들면 지방의 풀뿌리시민단체나 지역 언론, 그리고 일반 시민의 견제가 가능한 시스템을 구축하는 것도 중요함,
- 공공전달체계 개편과 함께 단계적으로 민관협력체계를 활성화하여 민관이 지역 사회안전망 계획을 수립·집행·평가할 수 있는 기반을 구축해야 함,
  ※ 현재 추진되고 있는 지역사회복지협의체가 제대로 구성되고, 활성화될 수 있도록 평가체계 및 인센티브 등의 장치 마련

⇒ 결론적으로 국가복지확대를 대전제로 하여 지역사회 중심의 복지체계 수립, 민관협력 활성화, 민간기여 활성화 등을 통해 복지공급의 다원화 및 효율화를 추구해야 함,

- 물론 이 과정에서 중앙정부의 정책 책임성은 보다 강화되어야 하며, 민간 서비스에 대한 선도 역할을 수행해야 할 것임.

○ 총체적 사회안전망 구축을 위한 정책추진 시 예상되는 쟁점은

- 정책 자체와 관련해서는 ① 정책목표의 적절성, ② 핵심 정책과제의 필요성, ③ 우선순위의 적절성, ④ 재원조달 가능성, ⑤ 예상되는 정책성과의 달성가능성, 성과 가시화 시기 및 효과정도 등이 될 것임.
- 정책과는 별개로 ⑥ 저성장의 장기화로 인한 국민의 정책 무관심, ⑦ 참여정부의 정책추진 및 성과 가시화간의 시간차이로 인한 국민의 정책피로도, ⑧ 정치적인 역학관계, 특히 국회에서의 관련 법률안 통과를 위한 대야 협상능력, ⑨ 시민단체의 정책수용여부, ⑩ 기업의 사회공헌적 차원에 입각한 협력의지 및 장기적인 차원의 기업경영성과 증대효과 인지여부 등이 쟁점이 될 것임.

○ 이러한 쟁점사안에 대한 대응을 위해서는 크게 사회안전망 확충 관련 사회협약을 마련하는 것이 필요함.

- 정책목표, 핵심정책과제, 우선순위에 대한 정부, 국회, 시민사회와의 사회협약을 통해 민관의 역할 분담 및 양보, 협력 등을 통한 사회적

구속력을 획득해 내려는 노력이 중요

- 소요재원의 경우 국가책임을 우선으로 하여 조세 등 공적 지출을 원칙으로 하면서 소요재원을 마련하고, 기업 등 민간자원 활용을 위한 보완방안 추진

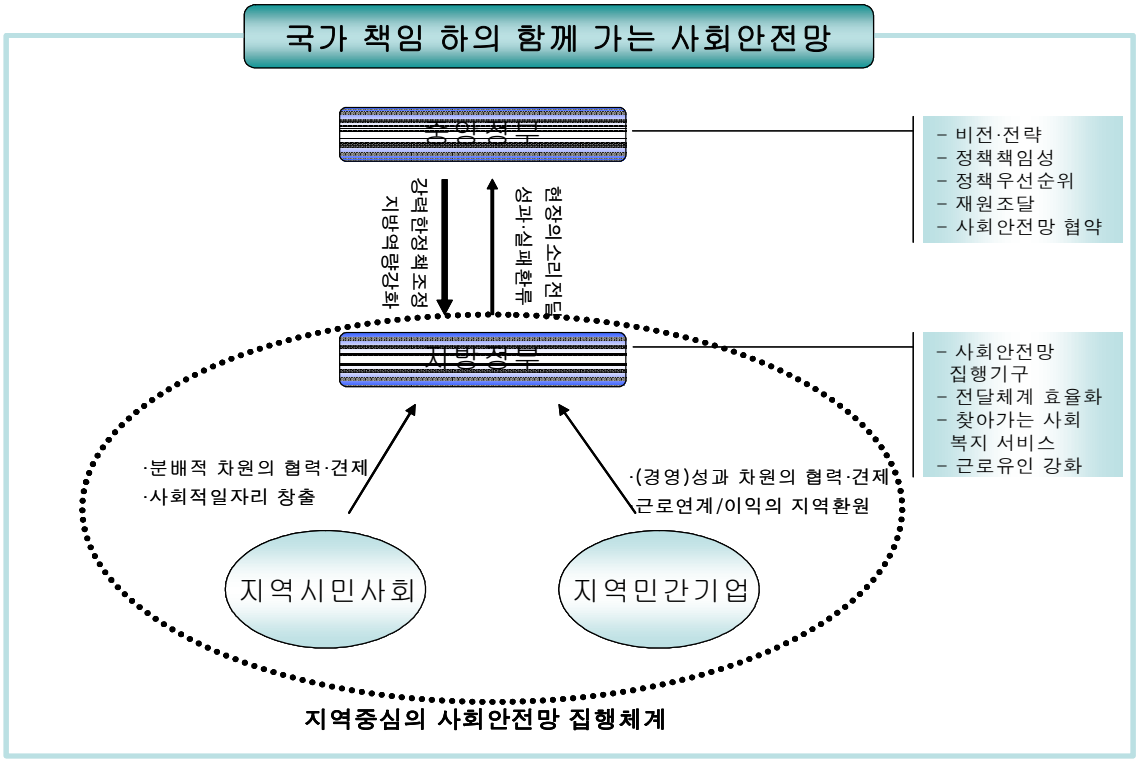
  ※ 사회복지지출이 경제성장에 기여하며, 민간기업 경영활성화에도 순기능적인 역할을 한다는 실증적인 분석 제시

- 현재의 조세 및 공적 이전지출에 의한 소득재분배 효과가 매우 낮음을 감안하여 소득재분배 효과 가시화를 위한 적정 사회복지지출 수준 제시

- 사회복지지출의 효과가 극대화될 수 있도록 전달체계를 효율적으로 개편함으로써 복지 체감도를 높임.

○ 궁극적으로 사회안전망 확충과 관련해 제기되는 여러 쟁점들은 분배가 성장의 걸림돌이 아니라 상호 상승 작용할 수 있는 것임을 여러 선진국 사례를 통해 제시하고, 정부의 확고한 추진의지를 명확히 함으로써 여러 사회집단의 동의를 끌어내야 함.

2. 추진주체별 역할분담



□ **중앙정부: 정책 책임성 강화 및 강력한 조정력**

○ 서비스 정부로서의 이미지 확립

- 국가자원의 사회서비스로의 배분을 증가시킴으로써 시민을 위해 서비스를 제공할 수 있는 물질적 토대 구축
- 서비스의 제공에 국가참여비중을 높이고 기존 민간공급자에 대한 지원 및 관리체계를 강화하여 시민들의 복지체감도 향상
- 이를 위한 국가자원 배분에 관련된 사회적 합의를 민주적 방식으로 이루기 위해 최선의 노력 경주

○ 사회서비스 확대에 주력

- 사회서비스 확충을 통해 기존 사회안전망의 부문간 조정역할 제고
- 사회서비스가 복지수요자들의 인테이크 기능을 할 수 있도록 전달체계에서의 정부의 조정자 및 안내자 역할 강화

○ 세대간 재분배를 위한 비전 제시 및 전략 개발 지속

- 인구노령화 및 저출산 문제를 보다 넓은 시각에서 세대간 자원재분배 문제로 개념화하고 이를 공론화하고 세대간 합의 도출
  ※ 가족부양부담의 사회화를 통해 현 노인세대가 개발시대를 거치면서 겪은 정치경제적 경험을 존중함으로써 세대간 화합 도모

□ **지방정부: 복지체감도 제고를 위한 최종 대민 사회복지서비스 제공자**

○ 현재 논의 중인 사회안전망 전달체계(시군구-읍면동) 개편은 많은 비용 없이 지역사회 중심의 사회정책을 수립·집행해 나갈 수 있는 장치이므로 전달체계 효율화를 위해 중앙과 지방이 심혈을 기울여야 함.

※ 아직 지방정부의 역량이 성숙하지 못한 만큼 효율적인 전달체계 구축을 위한 가이드라인 및 성과관리체계를 강화함으로써 지방정부가 사회안전망 확충을 위해 보다 적극적으로 나서도록 유도

○ 일선 읍면동이나 사회복지사무소(시범사업 중)는 최종적인 대민 사회복지서비스를 제공하는 곳이므로 사회안전망의 최종 수요자들이 수혜를 체감함으로써 정부정책의 성과가 가시화될 수 있도록 일선 읍면동의 '찾아가는 사회복지서비스'(현장성) 강화

□ **지역시민단체(시민사회): 사회안전망 제공의 조력자인 동시에 견제자**

○ 지역의 시민단체는 사회안전망 정책이 제대로 최종 수혜자까지 전달될 수 있도록 지방정부에 힘을 더해주는 조력자인 동시에 보다 효율적이고 형평성있는 사회복지서비스 제공이 이루어지도록 견제하는 역할을 수행

- 지역의 다양한 시민단체들이 지역단위 사회복지협의구조 안에 들어와 협력, 견제, 이해관계 조정의 역할을 할 수 있는 장치를 활성화시켜야 함.

□ **(지역)민간기업: 사회안전망 제공의 조력자인 동시에 견제자**

○ 민간기업도 지역단위에서 사회안전망이 제대로 가동되도록 돕는 동시에 견제하는 역할을 수행

- 민간기업과 시민단체와의 차이는 지역시민단체의 경우 사회안전망을 형평성 차원에서 견제하는 반면 기업은 (경영)성과 중심으로 견제할 수 있다는 점임.
- 사회안전망이 '기업마인드'를 갖고 한정된 자원으로 보다 많은 성과를 내도록 하는데, 민간 기업의 역할이 중요함.
  ※ 민간 기업의 협력이 잘 이루어질 경우 지역단위에서 복지와 고용의 연계도 원활하게 잘 이루어질 가능성 있음.

3. 선진국형 사회안전망을 위한 복지재정 확충

○ 우리나라의 GDP 대비 국민부담율과 사회지출비의 수준은 OECD 국가중 최저 수준임.

- 향후 요구되는 복지수요를 선진국 수준으로 충족시키기 위해서는 OECD국가들이 평균적으로 부담하고 보편적으로 누리고 있는 복지수준에 근접한 사회지출비 및 국민부담의 증가가 필요
  ※ 선진국형 사회안전망 확충에 따른 재정지출과 조세부담 수준의 패키지에 대한 새로운 사회적 합의 형성 필요함.
- OECD국가들이 1인당 GDP 1만불에 도달했던 시점의 사회복지출규모와 비교해도 현재 우리의 지출규모는 크게 미흡한 수준

〈표 Ⅴ-1〉 OECD 주요국의 사회복지지출 및 국민부담률 비교

(단위: GDP대비, %)

2001년	한 국	일 본	미 국	영 국	독 일	프랑스	스웨덴	OECD평균
사회지출	8.7	16.9	14.8	21.8	27.4	28.5	28.9	22.5
국민부담률	24.1	27.4	28.9	37.2	36.8	44.9	51.9	36.8

※ GDP 1만불 달성시점의 각국의 사회지출: 미국('78) 13.7%, 일본('81) 10.4%, 스웨덴('77) 27.8%, 독일('79) 22.52%, 평균(22개국) 20.04%

자료: OECD(2004), Social Expenditure Data, 한국조세연구원(2005)

○ 이에 따라 국가가 대응해야 하는 재정수요에 대한 합의와 국민들이 부담해야 하는 조세부담에 대한 합의가 동시에 형성되어야 함.

○ 조세 수입규모의 증대와 더불어 정부 세출구조에 대한 개편 작업의 일환으로 국가 재정지출 구조의 합리적 설계에 대한 논의 필요

- 중앙정부 지출을 경제사업, 교육, 복지 및 삶의 질, 국방 및 기타의 항목으로 분류할 때, 복지 및 삶의 질의 경우 한국은 26.6%로 다른 선진국의 1/2에 불과

- 반면 경제사업은 OECD 평균이 9.5%이나 한국은 19.7%에 달해 다른 선진국에 비해 두 배가 넘는 지출을 보임.

- 이는 우리나라 중앙정부의 세출구조가 복지보다는 경제개발에 상대적으로 높은 우선순위를 부여하고 있음을 보여주는 것임.

⇒ 따라서 선진국형 사회안전망 확충을 위해서는 국민의 부담을 강조하는 것과 동시에 복지와 정부지출구조의 조정에 대한 논의 역시 진전되어야 함.

○ 재정관련 논의구조의 혁신 필요

- 재정관련 논의구조에 복지재정지출 관련 부처(복지부, 여성부, 교육부)가 공동 참여하여 **중·장기 사회안전망 재원조달 방안 마련**

- 복지재원 조달을 지원할 수 있는 「중·장기 조세개혁 방안」 마련

  · 조세개혁의 기본방향의 하나로 복지재정을 조달하거나 지원할 수 있는 세제 구축

- 재원 수요와 재원 조달을 공론화하고 국민적 공감대 유도

  · 복지재정의 국민부담 증가에 대한 중·장기적인 국민설득(홍보) 프로그램 구축