

취약계층의 복지증진을 위한 정부지원 방향



元 鍾 旭

한국보건사회연구원 책임연구원

저소득층·노인·장애인·아동 등 사회취약계층에 대한 사회복지서비스의 내실화를 위해서는 이들 계층의 개별적 복지욕구를 해결하기 위한 전문적·예방적 복지서비스의 제공이 필요하다. 따라서 현재 정부가 실시하고 있는 최저생활보장 및 사회복지서비스의 내용과 지원수준을 파악하고 이에 대한 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 자활보호대상자의 선정기준 현실화에 따른 재정수요

우리나라의 저소득층 정책은 1961년 생활보호법이 제정된 이래 지금까지 재정의 양적 규모는 성장하여 왔으나, 생활보호대상자의 규모나 재정 규모대비 비율 등에 있어서는 거의 일정하게 낮은 비율을 유지해 오고 있다.

우리나라에서 빈곤대책의 대상이 되는 생활보호대상자는 시설보호, 거택보호, 자활보호로 구분되며 일정한 소득과 재산수준을 기준으로 하여 선정되므로 절대빈곤의 개념이라 할 수 있다. 그러나 생활보호대상자는 예산 등의 제약을 받아 일정기준 하에서 선정되므로 실제 빈곤인구 보다는 좁은 의미를 갖고 있을 뿐만 아니라 생활보호

생활보호대상자는
예산 등의 제약으로
실제 빈곤인구
보다 좁은 의미를
갖고 있을 뿐만
아니라 선정이
과학적이고
합리적으로
이루어지지 못하여
공정성 및 형평성의
문제가 지적되고
있다.

대상자 선정이 과학적이고 합리적으로 이루어지지 못하여 공정성 및 형평성의 문제가 지적되고 있다.

생활보호대상자중 자활보호대상자 선정을 위한 소득기준과 재산기준은 계속 증가하여 1997년에 가구 1인당 소득 22만원과 재산액 2800만원으로 책정되었다. 1991년 이후 매년 소득기준과 재산기준이 별도로 전년대비 인상되어 소득기준과 재산기준간의 연계성이 부족한 실정이다. 소득기준에 상응하는 재산기준은 합리적이지 못하고 현실성이 부족할 수 있다. 즉, 재산기준은 생활보호대상자들의 평균 재산수준이 아니라 소득기준 주변에 있는 사람들의 평균 재산수준이어야 한다.

한국가계경제활동연구(1994)에서 구한 소득과 재산의 소유관계를 현행 생활보호대상자 선정기준과 비교해 보면, 1993년 생활보호대상자 선정기준은 1인당 월가구소득 14만원에 재산 1300만원인데 반해 실제 평균 1인당 월가구소득 14만원인 가구의 금융재산을 제외한 재산평균은 1961만원인 것으로 나타나 661만원의 오차가 있다. 또한 1992년 선정기준은 소득기준 10만원에 재산기준 1000만원이나 10만원 소득가구의 실제 평균 재산소유액은 1828만원으로 소득수준에 상응하는 재산기준이 실제수준보다 상당히 낮게 책정되고 있다. 또한 한국가계경제활동연구의 선정기준을 만족시키는 가구수는 117가구 370명으로 이를 총인구표본비율로 곱하면 185만명이다. 그러나 실제 1993년에 자활보호대상자로 선정된 인원은 158만명으로 이러한 실제 선정인원과 소득·재산기준내 인원의 차이는 자활보호대상자 선정기준에 포함되어 있는 근로능력 유무와 부양의무자에 대한 사항 때문으로 생각된다.

1993년의 재산기준을 2000만원으로 상향조정할 경우 1300만원 이하보다 25가구가 추가로 편입되어 21%가 증가하게 된다. 예산상 증액은 추가로 편입될 가구가 거의 자활보호대상자라고 가정하여 자활보호에 해당되는 교육보호와 의료보호, 그리고 생업융자금만을 포함시킬 경우, 1993년 교육보호와 의료보호, 생업융자금(재특)에 책정된 예산액 3042억 800만원에 비하여 재산기준의 조정으로 의료보호와 교육보호의 수요가 21% 증가하면

650억원의 예산이 증가되는 것으로 추정된다. 이와 같은 방법으로 계산하였을 때 1994년에는 27.5%가 늘어난 936억원의 예산이 1995년에는 17.8%가 증액된 667억원의 예산이 추가로 소요되는 것으로 추정된다(표 1 참조).

표 1. 1995 추가가구 특성 및 예산소요액

	기준(1인당 평균월소득/재산액)		총 계
	22만원이하/ 2,700만원이하	22만원이하/ 2,700만원초과 3,400만원이하	
가구당 노약자수	0.54	0.46	
가구주 건강상태 ¹⁾	2.80	3.23	
가구당 취학학생수	0.82	0.89	
연간 의료비지출액	36.80	39.29	
월간 교육비지출액	8.67	12.8	
표본가구수	270	48(17.8%)	318
평균가구원수	3.08	3.34	
패널조사의 총인구 비율	1/5,014	1/5,014	
표본대상인구(천명)	4,251	939	5,190
실제선정인원(천명)	1,370	244(17.8%)	1,614
소요예산액(백만원) ²⁾	375,352	66,729(17.8%)	442,081

주: 1) 가구주 건강상태는 1-5의 지수로 되어 있음.

2) 소요예산은 의료보호, 교육보호, 생업자금융자액을 합한 금액임.

자료: 대우경제연구소, 『한국가계경제활동연구』, 1994.

1993년부터 1995년까지의 추세를 종합해 볼 때 재산기준을 현실화하였을 경우 신규 자활보호대상자는 20% 내외로 추가되며 예산 또한 이에 비례하여 증액되는 것으로 나타났다. 따라서 1997년과 1998년에도 재산기준을 현실화하는 경우 상당수의 자활보호대상자가 추가로 선정될 것이며 자활보호예산 또한 20% 내외의 증가가 불가피할 것이다.

2. 대상별분류에 위한 아동복지예산

일반적으로 정부차원의 아동복지 프로그램은 크게 빈곤아동

1993년부터
1995년까지의
추세를 종합해 볼
때 재산기준을
현실화할 경우 신규
자활보호대상자는
20% 내외로
추가되며 예산 또한
이에 비례하여
증액되는 것으로
나타났다.

기능별 분류에 의한 우리나라의 아동복지예산은 1985년 대비 1997년에는 6.2배 증가하였으나, 같은 기간 일반회계 예산이 5.4배, 보건복지부예산이 8.5배 증가한 것보다는 낮다.

에 대한 공공부조, 일반아동에 대한 복지서비스, 그리고 아동수당제도로 분류되는데, 우리나라의 경우 아동수당제도를 실시하고 있지 않기 때문에 아동복지예산은 크게 공공부조예산과 복지서비스예산으로 나뉘어진다고 할 수 있다. 그러나 현재 우리나라의 아동복지예산은 『예산개요』에 나타난 바와 같은 기능별 분류체계로만 구분되고 있다. 기능별 분류방식에 의한 아동복지예산내역에는 소년소녀가장세대보호비, 시설운영비와 직업훈련 및 영농훈련비가 포함된 시설보호비, 시설기능보강비, 시설장비보강비, 입양기관 운영보조비, 결연기관 운영보조비 등이 포함되어 있다.

기능별 분류에 의한 우리나라의 아동복지예산은 1985년에는 71억 7900만원이었으나 1997년에는 445억 7500만원으로 증가하였다. 즉, 아동복지예산은 1985년 대비 1997년에 6.2배 증가하였고, 이는 1985년 대비 1997년의 일반회계예산이 5.4배 가량 증가한 것과 비교하면 높지만, 같은 기간중의 보건복지부 예산이 8.5배 증가한 것보다는 낮다. 단, 1990년에 영유아보육법이 제정되면서 1991년부터 편성되기 시작한 보육사업예산을 아동복지예산에 포함시키면 1997년의 아동복지예산은 1782억 8200만원이 된다.

그러나 아동을 위한 사회복지예산 전체를 파악하기 위해서는, 위의 예산 외에도 아동을 위해 쓰여지는 복지예산, 특히 생활보호예산 중 아동에게 쓰여지는 부분을 포함시켜야 한다. 따라서 아동을 대상으로 하는 모든 예산을 포함시키는 대상별 분류방식에 따라 아동복지예산을 크게 공공부조예산과 복지서비스예산으로 구분해 봄으로써 아동을 위한 복지예산 중 빈곤계층 아동에게만 쓰여지는 예산과 적어도 명목상으로도 모든 일반아동을 대상으로 하는 예산규모를 파악해 보았다.

아동을 대상으로 하는 공공부조예산은 전체 생활보호예산중 아동에게 주어지는 부분과 기존의 아동복지예산 중 빈곤아동이나 빈곤가족만을 대상으로 한다는 점에서 공공부조예산으로 재분류되어야 할 것의 두가지로 나뉘어지며, 일반아동을 대상으로 하는 복지서비스예산은 크게 보육사업예산, 입양관련 예산, 결연사업예산으로 나뉘어진다.

대상별 분류방식에 의한 아동복지예산은 1997년 현재 4167억 3300만원(기타행정비용 제외)으로서 『예산개요』상의 기능별 분류방식에 따른 아동복지예산에 비해 약 2.3배 높은 금액이다. 이를 공공부조예산과 복지서비스예산으로 구분해 보면 공공부조예산이 2820억 600만원이고, 복지서비스예산은 1347억 2700만원으로서 각각 67.7% 대 32.3%의 비중을 차지하고 있다. 각각의 예산내역은 <표 2>와 같이 공공부조예산의 85.8%가 거택보호, 시설보호, 교육보호, 의료보호를 위한 예산이며, 11.6%가 시설보호에 소요되고 있다. 또한 복지서비스예산의 99.2%가 보육사업에 사용되고 있다. 즉, 대상별 분류방식에 의한 아동복지예산은 1985년에 비해 1997년에는 약 8.6배 증가했는데, 이 중 공공부조예산은 5.9배 가량 증가하는데 그쳤으나, 복지서비스예산은 무려 178배 이상 증가하였다. 이같은 복지서비스예산의 높은 증가율은 1991년부터 책정된 보육사업예산 때문이며, 만일 보육사업예산을 제외한다면 복지서비스예산은 약 6.2배정도 증가한 것으로 추정된다.

대상별 분류방식에 의한 아동복지 예산은 1997년 현재 4167억 3300만원으로서 『예산개요』상의 기능별 분류방식에 따른 아동복지 예산에 비해 약 2.3배 높은 금액이다.

표 2. 대상별 분류방식에 의한 아동복지예산(1997)

(단위: 백만원)

구 분	내 역	금 액
공공부조예산	거택보호	66,267(15.9)
	시설보호	12,960(3.1)
	수업료지원(교육보호)	66,852(16.0)
	의료보호	96,016(23.0)
	소년소녀가장세대보호	7,091(1.7)
	시설보호	32,820(7.9)
	시설운영	32,462
	직업훈련 및 영농훈련	358
	소 계	282,006(67.7)
복지서비스예산	보육사업	133,707(32.0)
	입양사업	201(0.1)
	결연사업	819(0.2)
	소 계	134,727(32.3)
총 계		416,733(100.0)

대상별 분류방식에 의한 아동복지 예산중 67.7%가 공공부조예산이고, 32.3%가 복지서비스예산이며, 복지서비스예산중 99.2%가 보육사업 예산으로 일반아동을 위한 복지재정은 매우 미흡한 실정이다.

대상별 분류방식에 의한 아동복지예산중 67.7%가 공공부조예산이고 32.3%가 복지서비스예산으로 아직 일반아동을 위한 복지서비스예산보다 빈곤아동을 위한 공공부조예산이 훨씬 많으며, 특히 복지서비스예산의 99.2%가 보육사업예산으로서 결국 기혼여성의 노동력 활용이라는 암묵적인(implicit) 목적을 가지고 있는 보육사업을 제외하고는 일반아동을 위한 복지재정은 매우 미흡한 실정이다.

전반적으로 우리나라의 아동복지 재정은 모든 아동이 행복한 환경에서 건강하게 성장할 수 있어야 한다는 아동의 기본권이 보장되기 힘든 재정구조를 가지고 있다고 말할 수 있다. 즉, 아동의 복지는 가정에서 부모에 의해 보장되어야 하고, 오갈 데 없는 아동이나 극빈계층의 아동보호만 국가나 사회가 담당해야 한다는 인식을 반영하고 있는 것이다. 1991년 이후의 보육사업에 대한 획기적인 예산배정은 매우 바람직한 추세이나 예산투자 중의 대부분이 보육사업의 확대실시 초기에 요구되는 보육시설 투자비인 점을 감안하면, 앞으로 일반아동을 위한 아동복지예산의 비율은 점진적으로 낮아질 것으로 전망된다.

3. 고령화사회 진입에 따른 노인복지 재정수요

다가오는 21세기에는 지난 30여 년간에 걸친 출산율의 급속한 저하와 평균수명의 연장으로 인구구조가 급변함에 따라 우리나라도 고령화사회가 될 것으로 전망된다. 특히 급속한 인구의 고령화로 인한 노인의 소득보장이나 의료보장이 심각한 사회문제로 등장할 것으로 예상된다. 또한 핵가족화의 진행으로 가정에서 주로 담당해 왔던 노인부양이 점차로 공공부문으로 이전되는 경향이 있으며, 이에 따라 빈곤노인이나 질병을 가지고 있는 노인에 대한 대책이 중요한 정책과제로 대두될 전망이다.

현재 정부가 실시하고 있는 노인복지 프로그램은 크게 노령수당지급, 취업알선센터 운영, 공동작업장 운영 등을 통한 노후 소득보장, 무료건강검진 실시, 노인 주간 및 단기보호시설 운영, 가정봉사원 파견센터 운영 등을 통한 노인건강 및 재가복지사업, 경로당 지원 등 노인여가활동 지원사업, 경로효친사상 양양,

노인복지시설 운영비 지원 및 기능보강 등으로 나눌 수 있다.

1997년도 보건복지부의 노인복지예산은 1300억원으로 1996년의 847억원에 비해 453억원(53.5%) 증가하였다. 이는 국가예산 증가율 14.9%, 사회보장예산 증가율 19.3%, 그리고 보건복지부 예산 증가율 20.3%를 훨씬 상회하는 수준으로 최근 보건복지부의 노인복지예산이 많이 확충되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 이렇게 노인복지예산의 규모가 확충된 것은 주로 노령수당의 지급대상과 지급수준이 상향 조정된 데 따른 것이다.

1997년 노인복지예산 내용을 보면 크게 노령수당지급(62.1%), 시설노인보호(25.3%) 등 2개 사업에 87.4%의 재원을 사용하고 있다. 이러한 사업의 대상이 되는 노인인구는 생활보호대상자로서 1997년 65세 이상 전체 노인인구 291만명중 9.1%인 26만 5천명에 불과하다. 특히, 65세 이상 노인인구의 평균생활비가 최저생계비 수준에 있다는 사실은 생활보호대상노인 외에 저소득 노인에 대한 지원이 강화되어야 함을 시사하는 것이다. 이에 따라 이들 저소득 노인에 대한 소득보장방안이 마련되어야겠으며, 이를 위해 정부의 재정지원이 확대되어야 할 것이다.

또한 65세 이상 노인인구의 0.3%에 불과한 시설생활노인을 위해 노인복지예산의 25.3%나 사용하고 있음에도 불구하고, 시설의 환경 및 보호수준이 열악하고, 종사자의 전문성이 확보되지 않아 단순 보호에 머무르고 있다는 사실은 현재의 노인복지예산의 규모 자체가 매우 부족하다는 사실을 시사하는 것이다.

그리고 65세 이상 노인의 99.7%에 달하는 재가노인을 위한 대책으로서는 경로당지원이 노인복지예산의 상당부분을 차지하고 있으나 경로당 역시 운영비의 부족으로 어려움을 겪고 있는 실정이다. 또한, 주간보호시설, 단기보호시설, 가정봉사원 파견사업 등 재가복지서비스가 최근 많이 확충되고는 있으나 아직 시범사업 수준에 있는 것으로 평가할 수 있다. 따라서 노인복지시설의 내실화를 통해 시설노인의 인간다운 삶을 보장해 줄 수 있는 복지수준을 유지하기 위해서는 앞으로도 노인복지시설에 많은 투자가 이루어져야 할 것이다.

저소득노인에 대한 기초생활보장을 위해 현재 생활보호대상

1997년도

노인복지예산은

1300억원으로

1996년에 비해

453억원이

증가하였으나, 이는

주로 노령수당의

지급대상과 수준이

상향 조정된 데

따른 것으로

저소득 노인에 대한

지원은 미흡하다.

노인복지사업의 확충을 위해서는 정부재정확대와 함께 민간의 기여금 조성 촉진, 기업의 자발적 노인복지 사업 참여 유도, 민간복지투자의 여건조성을 위한 제도마련 등 유인책을 강화하여야 한다.

노인에게 지급되고 있는 생계보호비(1997년 현재 최저생계비의 약 90% 수준)를 상향 조정하여 1998년에는 최저생활수준이 완전 보장되도록 해야 할 것이다. 아울러 노령수당의 급여대상 및 급여수준을 확대하여, 현행 생활보호대상 노인으로 한정되어 있는 지급대상을 저소득 노인(예: 도시근로자 가구 1인당 평균소득의 50% 이하)으로 확대하고, 급여수준도 연차적으로 상향 조정하는 것을 적극 검토하여야 한다.

현재 노인복지법에 의거하여 65세 생활보호대상 노인에게 실시하고 있는 무료 건강검진 항목(1차검사: 12개 항목, 2차 정밀검사: 30개 항목)에 위암, 간암, 폐암 등의 각종 암과 치매검사를 추가하고, 건강검진 결과를 본인 외에 거주지역의 보건소에 통보하여 사후조치를 취할 수 있는 제도적인 장치가 필요하다. 또한 보건(지)소의 노인보건 사업을 확충하고, 보건(지)소를 지역단위의 만성질환관리 및 노인보건 일차진료기관으로 기능할 수 있도록 지원을 강화할 필요가 있다. 이를 위해 보건(지)소의 노인보건 전문인력과 물리치료 장비 등을 보강해야 할 것이다.

가정에 거주하고 있는 노인이 자신이 살고 있는 친숙한 환경에서 계속 생활할 수 있도록 재가복지서비스를 강화할 필요가 있다. 먼저, 지역단위 재가복지 서비스 거점의 확보를 위해 현재 334개소인 재가복지봉사센터를 단계적으로 확대 설립해야 할 것이다. 또한 재가복지봉사센터에서의 기능을 확대하여 지역의 요보호 노인실태 파악, 노인 간호 및 보호·상담, 정보의 제공, 노인관련시설의 이용 수속의 대행 등을 실시하도록 하며, 이와 함께 도시락(반찬)배달, 안부점검, 외출지원, 우애방문 등의 재가노인을 위한 서비스도 적극 개발하여야 할 것이다.

노인복지사업의 확충을 위해서는 정부재정확대의 노력과 함께 민간자원을 동원할 수 있도록 유인제도를 확충하여야 한다. 민간의 기여금 조성을 촉진하고 종교단체나 비영리단체, 기업 등의 자발적인 노인복지사업 참여를 유도하고, 특히 실버산업, 재가노인복지사업 등에 대한 세제 혜택 및 금융지원 확대 등 제도적 지원을 통한 유인책을 강화해야 한다. 그리고 기업체나 개인의 사회복지에 대한 기부금의 면세혜택 범위를 상향 조정

함으로써, 민간복지 투자의 여건을 조성할 수 있는 제도마련이 시급히 요청된다.

4. 장애인복지사업과 정부예산

장애인복지사업은 크게 시설장애인보호사업과 재가장애인사업 및 관련단체지원으로 구분될 수 있고, 시설보호사업은 복지시설 운영 및 기능보강 등이며 재가복지사업으로는 저소득 장애인의 생활안정을 위한 소득지원, 의료재활서비스지원, 경제적 부담경감사업, 재가복지서비스 등으로 구분된다. 한편 장애인에 대한 지원시책은 보건복지분야 뿐만 아니라 관련부처의 사업영역에도 포함되고 있는데 장애인의 직업재활 및 고용과 관련해서는 고용촉진법에 의거 노동부(장애인고용촉진공단)를 통해서 이루어지고 있으며, 장애아동에 대한 특수교육은 특수교육진흥법에 따라 교육부에서 지원하고 있다. 우리나라 장애인구는 산업화의 진전, 각종 사고의 증가, 인구노령화 등에 따라 점차 증가할 것으로 전망되고 있다. 이 가운데 인구노령화는 각종 만성 질환의 증가를 수반하게 되어 선진국의 예에서 볼 수 있듯이 장애인구 비율을 높이는 주요 요인이 되고 있다. 이에 따라서 장애인의 변화하는 특성과 함께, 다양한 욕구를 바탕으로 한 대응이 필요해질 전망이다.

국가예산중 장애인복지예산이 차지하는 비율은 1990년의 0.14%에서 일정한 수준을 유지하고 있으며, 1996년에는 0.13%이다. 이는 전체 사회보장예산이나 사회복지서비스 예산이 GNP나 국가예산에서 차지하는 비중이 나타나 있듯이 복지부문의 비중이 전반적으로 적기 때문에 비롯된 결과로 볼 수 있다. 사회복지서비스 예산에서 장애인복지예산이 차지하는 비중은 19.8%로서 그 비중이 과거에 비해 줄어든 경향을 볼 수 있다. 이는 노령수당과 노인교통비 보조 등 노인복지사업과 보육사업에 대한 투자가 크게 증가하였기 때문에 상대적으로 장애인 부문의 비중이 줄어든 것으로 볼 수 있다.

저소득 장애인에 대한 소득지원책은 장애등급에 따라 범위가 주로 1~3급으로 제한되어 있어 동일한 기준으로 책정된 생활

국가예산 중
장애인복지예산이
차지하는 비율은
1990년의
0.14%에서
일정한 수준을
유지하고 있으며,
1996년에는
0.13%이다.

생활보호수준은 최저생계비의 90% 수준으로서 실질적인 보장 수준에 미치지 못하며, 장애인에게 지급되는 생계보조수당은 장애로 인한 추가생활비를 보전할 만큼 충분한 지원수준이 되지 못하고 있다.

보호대상자라 할 지라도 약 56%의 생활보호 장애인은 혜택이 상대적으로 적다고 할 수 있다. 즉, 생계보조수당의 경우 1, 2급만 해당되고, 자녀교육비 지원 및 영구임대아파트 입주 시 가산점 부여도 1~3급으로 대상이 제한되어 있어 같은 공공부조대상자라 하더라도 급여의 차이가 크다. 이와 관련하여 생활보호대상자 선정시 장애인의 빈곤수준이 일반인에 비해 열악하다는 특성을 감안하여 책정기준이 달리 적용되어야 하나 이 점이 고려되고 있지 못하여, 부부가 장애인인면서 생계 및 이동수단인 소형차량을 소유한 경우 기준을 초과하게 되어 선정되지 못하는 경우가 있어 책정기준의 완화가 요구된다.

현재 생활보호수준은 공식적으로 최저생계비의 90% 수준으로서 실질적인 보장수준에 미치지 못하며, 장애인에 지급되는 생계보조수당은 장애로 인한 추가생활비(월평균 106천원)를 보전할 만큼 충분한 지원수준이 되지 못하고 있다고 하겠다. 외국의 경우 장애로 인한 추가지출이 있는 경우 장애정도과 소득수준, 연금수혜 여부에 따라 각종 장애생계수당, 장애아동수당, 간병수당 등을 지급하고 있다(예: 일본의 특별장해자수당, 아동부양수당, 영국의 중증장애수당, 간병수당 등).

생활보호대상 장애인에 대해서는 정책적 지원을 통해 최소한의 생활원조의 기능을 담당하고 있으나, 보호대상이 되지 못하는 차상위 저소득 장애인에 대해서는 소득지원 대책이 미미하여 공공부조대상 장애인과 그 밖의 저소득 장애인간의 격차가 더욱 심화될 가능성이 있다.

그리고 대다수 재가장애인을 위한 재가복지사업이 확충될 필요가 있다. 장애특성에 따라서는 시설을 통해 보다 적합한 서비스를 받을 수 있으므로 시설의 질적 개선도 필요하다. 하지만 장애인의 사회통합 차원에서 시설수용을 가능한 한 지양하고 지역사회에 기반을 둔 재활이 이루어지도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 현재 양적으로 크게 부족한 주간·단기보호서비스와 소규모 공동생활가정과 같은 재가프로그램의 확충, 거동이 불편한 장애인에 대한 방문·파견서비스 등이 확대되고 이를 위해서는 재가복지부문에 대한 예산투자가 과감히 이루어져야 할 것이다. 