생애주기별 보건복지시스템 구축

姜 惠 圭
한국보건사회연구원 주임연구원

1. 새로운 보건복지 패러다임과 생애주기별 보건복지시스템의 기본방향

21세기를 전망할 때 보편적인 삶의 양식과 사회적 의식은 현저히 변화될 것으로 예측되고 있으며 이에 따른 보건·복지패러다임의 전환이 요구되고 있다. 특히 그간의 복지정책이 취약계층을 중심으로 한 사후적 대책으로서 공급자 위주의 제도로 이루어졌다면, 향후에는 국민의 전반적 삶의 질 향상을 겨냥하되 수요자의 입장에서 제도가 설계되어야 한다. 즉, 국가가 주도하는 기초생활보장의 연장선에서 전국민이 출생에서 생을 마감하기까지 건강하고 안정된 생활이 보장되도록 하며, 가급적이면 문제가 사전에 예방되도록 생애주기에 따라 연속적인 관리가 이루어지는 보건복지대응체계를 구상할 필요가 있다. 즉, 보건·복지제도가 빈틈없

이 짜여져 전 생애를 아울러 각 개인의 건강, 능력개발, 자립을 가능하게 하는 연속적 서비스가 제공될 때, 제도의 중복과 누락을 방지하고 문제를 예방하여 보다 생산적으로 제도의 효과가 산출될 수 있다는 점에서 생산적 복지를 가능하게 하는 중요 경로로서의 의미를 갖는다.

따라서 일생동안 빈곤의 늪에 빠지지 않고 활력 있는 삶을 영위함으로써 사회적 생산성이 극대화될 수 있도록, 건강에 대한 예방적 투자 및 관리체계를 비롯하여 전 생애를 포괄하는 예방적, 지속적 보호체계의 마련이 요구된다. 또한 고령인구의 증가 및 고령기 연장에 따라 은퇴 이후를 제2의 인생으로서 새로운 생애주기로 설계하여 보건·의료, 소득, 주거, 여가생활 등을 생산연령계층과 동일하게 향유할 수 있도록 지원체계를 정비해야 할 것이다. 이와 같은 필요성에 근거하여 첫째, 건강서비스 및 복지서비스의 포괄적 관리체계 구축, 둘째, 근로능력 있는 취약계층의 고용확대를 위한 기능훈련 프로그램 개발 및 잠재적 능력이 지속적으로 개발되는 평생교육체제 정착, 셋째, 가족내 보호기능의 강화와 상호의존적 보호문화의 확산을 촉진하는 『가정과 같은 사회』의 조성을 큰 축으로 하는 생애주기별 보건복지시스템을 설계하도록 한다.

2. 정책 과제

1) 전 생애를 포괄하는 평생 복지·건강관리체계 구축

생애주기에 따라 통합적으로 소득보장이 이루어지고, 전 생애에 걸쳐 지속적이고 포괄적인 건강관리가 이루어지며, 복지욕구에 따라 복지서비스가 관리될 수 있는 제도적 기반을 마련하도록 한다.

(1) 소득보장 프로그램의 통합적 연계체계 구축

사회보험 - 공공부조의 1, 2차 사회안전망을 통해 이루어지는 소득보장프로그램의 제도간 연계를 강화하고, 사회보장제도의 적용대상에서 제외된 노인, 실업자 등에 대한 소득보장방안을 모색하도록 한다. 경로연금의 지급수준 확대, 기초생활보장제도의 연계를 통하여 장기납부예외 계층에 대한 노후소득보장체계를 확충하도록 하며, '장애수당', '장애아동부양수당', '중증장애인 보호수당', '저소득가정 아동수당' 등 특별한 복지욕구가 발생하는 경우에 대한 보충적 소득지원방안을 확충할 수 있도록 검토한다.

또한 노후의 사회적 위험에 대비하여 공적연금, 퇴직금(혹은 기업연금), 개인연금간의 연계가 가능하도록 『통산연금법』의 제정을 추진한다. 이와 함께 제도별·부처별로 장애·사망·실직 등에 대한 소득보장체계가 분산되어 있어 나타날 수 있는 급여중복 문제의 해소방안을 강구할 필요가 있다. 이를 위하여 『사회보장기본법』을 개정하고, 전담조직의 신설을 검토하여 각종 소득보장 프로그램의 생애주기별·사회보험간 연계체제 구축의 근거를 마련함과 동시에 국민연금 전산체계를 중심으로 기초생활보장, 경로연금, 고용보험 등을 연계하여 통합소득보장전산체계(Income-Net)를 구축하는 방안을 모색한다.

(2) 평생건강관리 기반의 구축

국민의 건강권을 보장하되 생애주기별 인구집단과 사회계층별 취약집단의 건강문제를 파악하고 질병에 이환된 계층의 효과적 관리체계를 구축하여 건강증진·건강보호·질병예방·재활 등 연속선상의 건강서비스를 포괄적으로 제공하도록 한다. 이를 위하여 다음과 같은 사업을 추진할 필요가 있다.

첫째, 태아 보호 및 영유아 건강증진사업을 내실화한다. 임산부의 산전진찰을 보험으로 보장하고 영유아 건강관리수첩을 발행하며 미숙아 및 저체중 출생아의 등록관리제를 도입하는 등 모자보건사업체계를 개선하도록 한다.

둘째, 보건교육과 홍보를 통해 건강생활을 실천하는 분위기를 조성하도록 한다. 우선 청소년이 금연·절주할 수 있도록 교육과 홍보를 강화하는 등 연령별로 다양한 건강증진 활동을 전개하고, 술에 대하여 건강증진부담금을 부과하는 방안을 모색한다. 또한 국민의 건강과 영양상태를 정기적으로 조사하고 지속적으로 관리하는 국가영양감시체계를 구축하도록 한다.

셋째, 예방접종서비스를 강화할 필요가 있다. 노약자·어린이 등에 대한 기본적인 예방접종 서비스를 제공하고,

생애주기에 따라 통합적으로 소득보장이 이루어지고, 전생애에 걸쳐 지속적이고 포괄적인 건강관리가 이루어지며, 복지욕구에 따라 복지서비스가 관리될 수 있는 제도적 기반을 마련하도록 한다.

초등학교 입학시 사전에 예방접종기록을 확인한 후 필요한 조치를 실시하도록 한다. 이와 함께 예방접종 부작용 모니터망을 설치하여 안전한 접종을 유도할 필요가 있다.

넷째, 저소득 취약계층을 중심으로 하여 가정방문 보건복지서비스를 강화하도록 한다. 우선, 농어촌지역의 경우 높은 노인인구 비율 등을 고려하여 시·군별로 전문화·특화된 보건센터(방문보건센터, 노인보건센터)를 운영하도록 하고, 대도시의 경우 저소득 취약계층을 중심으로 보건의료서비스와 복지서비스를 연계할 수 있는 방안을 마련하여 생활보호대상자 외에 의료보장의 사각지대에 놓이기 쉬운 차상위 계층까지 서비스대상을 확대할 수 있도록 한다. 이와 함께 미입원 장기활동제한 노인 및 저소득층노인에게 의료보험의 적용을 받는 가정간호서비스를 제공하고 장기적으로 새로운 간병시스템을 도입할 필요가 있다.

다섯째, 전국 보건소를 연결하는 통합정보네트워크를 구성하고, 주민건강정보 D/B를 기초로 하여 주민보건의료정보체계 및 건강위해요인 감시체계를 구축하며, 지역특성에 맞는 평생건강관리 모형을 개발·확산하도록 한다.

(3) 생애주기별 사회복지서비스 관리체계 구축

전국민이 일생동안 수급하는 서비스와 급여를 관리할 수 있는 『복지서비스카드』제도를 도입할 필요가 있다. 이를 활용하여 노령·질병·사망 등과 관련하여 수급하는 사회보장급여 및 관련 사회복지서비스, 보험관련 기여금, 기능훈련 및 취업관련 경력, 자원봉사 경력 등을 종합적으로 수록하여 관리할 수 있도록 정보체계를 마련한다. 이와 함께 취업·교육·여가활동 및 자원봉사 희망분야 등에 대한 복지욕구를 주기적으로 입력하여 복지서비스 수급을 돕고, 건강정보의 자기관리·질병의 자율적 예방을 유도하며 중복진료·과잉검사 등의 낭비요인을 방지할 수 있을 것이다.

또한 누구나 일정 요건을 충족하는 사회봉사활동, 자활관련 사업에 참여한 경우 복지관련 근로활동으로 인정하고 평생동안 이를 저축·관리할 수 있도록 『복지관련 근로활동의 평생관리제』를 도입한다. 이를 위하여 개인이 스스로 선택한 기관에서 복지관련 근로활동을 하고 참여시간을 『복지서비스카드』에 입력하여 개인별로 기록·관리하는 전산정보체계를 구축하고, 평소 저축한 복지관련 근로활동시간을 차후 공공부조 수급시에 자활관련 사업에 참여한 시간으로 대체하도록 허용함으로써 일반인의 봉사활동 참여를 유발

하고 자활 사업참여에 따르는 수치심을 제거하도록 하는 방안을 강구할 수 있다.

2) 인간개발에 중점을 둔 직능훈련과 사회교육 프로그램의 확충

근로가 가능한 취약계층의 인적자원을 개발하기 위하여 기능훈련, 구직활동 지원, 평생교육 제도를 대폭 확충함으로써 인적자원의 개발이 생산성 증대로 연결되는 시스템을 구축한다.

(1) 보호대상자 특성에 부합하는 훈련프로그램 개발·실시

개인의 학력, 신체적 활동능력, 이전 근로경험 등을 고려하여 다양한 훈련프로그램을 개발하고, 수요에 따라 프로그램을 선택할 수 있도록 교육훈련 바우처제도와 연계하도록 한다. 또한 훈련에 참여하는 기간동안 생계유지가 가능하도록 지원방안을 확충하는 것이 시급하다. 생계가 곤란하여 직업훈련에 참여하기 어려운 취약계층의 훈련을 활성화하려면 훈련수당을 현실화하고 생계자금을 장기로 대부할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 또한 획일적인 훈련비 보조를 지양하고 개인에 대한 교육훈련비 대부제를 도입하여 훈련효과를 제고하고 도덕적 해이를 방지하는 방안을 강구한다.

한편, 취약계층의 구직활동을 지원하기 위하여 공공취업알선기관에 전문상담가를 확대 배치하고 장기실업자 등 취약계층에 대하여 우선 취업서비스가 이루어지도록 한다.

(2) 평생교육 프로그램의 확충

노인들의 사회참여를 유도하는 평생교육 체계를 확립하도록 한다. 노인복지회관·노인교실에 체계적 교육프로그램을 보급하고 노년기 생활에 대비할 수 있는 건강, 소득, 주거 관련 교육을 실시한다. 평생교육 프로그램을 통하여 유·무급봉사활동이 가능하도록 하고, 특히 청소년 선도,

근로가 가능한 취약계층의 인적자원을 개발하기 위하여 기능훈련, 구직활동 지원, 평생교육 제도를 대폭 확충함으로써 인적자원의 개발이 생산성 증대로 연결되는 시스템을 구축한다.

사회복지시설내 간병인력으로 활동할 수 있도록 유도한다. 또한 시범경로당을 지정하여 노인복지회관과 연계하여 실시할 수 있는 여가 및 건강관리프로그램을 개발, 보급하도록 한다.

3) 『가정과 같은 사회』의 조성

전 생애에 걸쳐 보호가 필요한 경우 사회복지서비스를 제공받을 수 있도록 보호대상자의 특성 및 가족의 보호능력을 고려한 사회적 보호체계를 마련하도록 한다. 이는 가족기능이 약화되는 경우 지역사회 공동체의 연대를 통해 보강될 수 있도록 상호 보호를 제공하는 사회문화를 조성하는 것이다.

(1) 지역사회보호체계의 개발

대상의 특성 및 소득계층에 관계없이 보호가 필요한 경우 이용 가능한 재가보호서비스의 제공기반을 확충하도록 한다. 이를 위하여 우선 주간보호시설·단기보호시설·중간시설 등이 지역별로 적정 배치될 수 있도록 지방자치단체별로 수요를 파악하고 시설의 설치가 활성화될 수 있도록 지원한다. 또한 재가복지서비스를 제공할 수 있는 인력에 대한 교육을 제도화하고 자격기준을 설정하며 유급봉사원을 확충하도록 한다.

치매·만성질환 노인, 중증 장애인 등 보호부담이 과중한 취약계층을 지원할 수 있는 방안을 마련하고, 『노인장기요양보호 정책연구단』을 통하여 노인의 장기요양보호를 위한 인프라의 구축, 재정부담 방안 등이 수립되도록 한다.

한편, 가정봉사원파견센터, 주간보호센터, 단기보호센터, 무료·실비 노인요양시설 등을 확충하며 소규모 요양시설을 개발하고, 가정간호, 방문보건, 재가복지봉사센터간 연계체계를 구축하도록 한다.

(2) 보호제공자 수당의 도입

거동이 불편한 노인·장애인 등을 가급적이면 가족이 보호할 수 있도록 하고, 이들에 대한 보호 때문에 노동시장의 참여가 제한되는 가족이 있는 경우 이들의 손실이 보상되도록 보호제공자 수당(Carer's Allowance)을 지급하고 중증장애인 간병제도를 도입하며, 중증·중복장애아동에 대한 장애아동 보호수당을 지급하는 방안을 모색한다. 또한 아동 및 노인보호를 위하여 직장을 그만 둔 경우 연금보험료의 납입을 일정기간 면제하거나 추후 납부하도록

하는 연금크레딧제도의 도입을 검토하도록 한다.

(3) 개인 특성에 따른 자원봉사 프로그램의 확대

개인별 능력과 상황에 따라 적절한 봉사활동에 참여하고 이를 통해 상호의존적인 보호문화가 형성될 수 있도록 다양한 자원봉사프로그램을 개발하고 지역별로 수요와 공급을 연계할 시스템이 확보되어야 한다.

노인의 경험이 사회에 환원될 수 있는 기회를 창출하기 위하여, 건강한 젊은 노령계층이 거동이 불편한 후기노령계층을 돕고 아동보육을 담당하는 프로그램을 활성화하며, 경증장애인들이 중증장애인들에게 자원봉사할 수 있는 기회를 제공하도록 한다.

(4) 사회적 보호환경의 조성

선천적, 후천적 장애의 발생과 가정결손 등에 따른 요보호대상의 발생을 예방하고, 보호를 필요로 하는 취약계층의 사회활동에 있어 장벽이 제거될 수 있도록 시설, 그리고 법적 기반을 확충하도록 한다.

장애인 편의시설을 확대하기 위하여 공공건물의 장애인 편의시설 설치율을 제고하고, 모자보건사업의 강화로 선천적 장애발생을 예방하도록 한다. 또한 보호대상자의 발생예방과 사후보호가 이루어지도록 시·군·구 단위로 시·군·구청, 경찰서, 지방법원, 변호사회, 의사회, 교육기관, 아동상담소, 사회복지관, 관련단체, 대학의 관련학과 등을 연결하는 지역사회연계망을 구축하도록 한다. 한편, 지금까지 소년소녀가장을 중심으로 추진되어 왔던 결연사업이 모든 요보호아동, 무의탁 독거노인 및 장애인 등으로 확대되도록 하여 사회공동의 노력으로 가정과 같은 환경이 조성될 수 있도록 한다.

전 생애에 걸쳐 보호가 필요한 경우 사회복지서비스를 제공받을 수 있도록 보호대상자의 특성 및 가족의 보호능력을 고려한 사회적 보호체계를 마련하도록 한다.