

# 2009년도 복지서비스정책의 변화와 전망

*The Prospect of Social Welfare Service Policies in 2009*



김미숙 한국보건사회연구원 복지서비스연구실장  
정경희 한국보건사회연구원 저출산고령사회연구실장

경제위기의 심화가 예상되는 2009년도의 복지서비스 정책의 변화와 전망에 대해서 살펴보았다. 올해에도 저출산 및 인구고령화가 지속되고 심화될 것으로 보이며, 가족의 기능약화로 인한 돌봄의 사회화 수요의 폭증, 이로 인한 복지서비스 요구의 증가 등이 예상된다. 아울러 결혼과 취업을 통한 외국인의 유입으로 우리나라도 다문화 다인종사회로 변화하고 있다. 이러한 사회인구학적 변화는 노인, 아동청소년, 영유아, 장애인 등 복지서비스를 필요로 하는 대상을 증가시키고 있다. 본 고에서는 각 대상별 올해 수행되어야 할 주요 정책을 제시하였다. 즉 가족복지, 보육서비스, 아동청소년복지, 장애인복지, 노인복지분야별 정책현안 이슈와 과제를 제시하여 국민의 삶의 질 제고 방안을 고찰하였다. 이러한 복지서비스 공급의 증가는 다른 한편으로는 복지분야 사회서비스 일자리의 증가를 의미하는 것으로 복지와 고용이 연계되어 상승작용을 하는 효과가 있음을 강조하였다.

## 1. 들어가며

복지서비스란 개인 혹은 가족의 사회적 기능이 취약한 경우 정상생활을 할 수 있도록 서비스 제공자가 직접 도움을 주거나 주거·생활편의 및 활동을 위한 시설·장비를 지원함으로써 일상생활 유지와 재활·자립이 가능하도록 지원하는 것이다.<sup>1)</sup> 이는 사회보험과 공공부조와 함께 '사회안전망'을 이루는 중요한 축이 된다.<sup>2)</sup> 복지서비스의 주요 대상은 성인(노인, 장애

인), 아동청소년, 여성 및 가족, 특수집단(노숙인, 미혼모, 다문화가족, 새터민, 외국인 근로자 등)이다. 이들에 대한 보육, 돌봄(care), 주거, 재활, 방과후 활동, 특수 교육 등을 제공하는 것을 복지서비스라고 할 수 있다. 즉 현금보다는 현물을 중심으로 서비스를 제공하는 것이다.

10년 전의 경제위기가 우리 사회에 '국민기초생활보장제도'라는 획기적인 공공부조제도를 안착시키는데 결정적인 역할을 했다면, 10년 후인 지금의 위기는 '복지서비스제도'의 확

대를 필요로 하는 시기라고 할 수 있다. 왜냐하면 경제위기는 가족으로부터의 보호를 받지 못하는 층을 양산시키고, 다른 한편으로는 실직으로 인해서 직업을 찾는 '서비스 제공 가능 인력'을 양산하기 때문이다. 최대의 복지가 고용이라는 측면에서 복지서비스의 활성화는 서비스의 수혜자 뿐 아니라 일반 사회구성원에게도 취업 기회를 제공하기 때문에 매우 중요한 상황이다.

그렇다면 경제위기하에 복지서비스정책은 어떠한 방향과 내용을 구성되어야 하는지에 대한 고민이 필요한 시점이다. 이에 본 고에서는 올해 아동, 보육, 가족, 장애인, 노인을 대상으로 하는 복지서비스정책이 나아가야 할 방향과 과제에 대해서 살펴보고자 한다. 이를 위해서 우선, 사회복지서비스와 관련된 인구사회학적 환경을 살펴보고, 각 대상별로 집중해야 할 주요 과제를 제안하고자 한다. 이러한 작업을 통해서 경제위기시에 복지 사각지대를 최소화하고, 국민이 체감하는 복지서비스를 제공하여 삶의 질이 제고되는 기초가 마련되며, 동시에 사회복지서비스 분야의 일자리가 증가하여 복지와 고용이 동시에 가능한 기반을 구축하는데 일조할 수 있을 것으로 기대한다.

## 2. 2009년도 복지서비스 분야의 환경의 변화 전망

### 1) 저출산과 인구고령화

우리 사회는 인구구조면에서 세계에서 유례가 없을 정도로 급속하게 진행되고 있는 저출산 및 고령화로 인해서 생산가능인구 및 청소년 인구는 감소하여 생산성은 낮아지고 사회적인 부담부담을 가중될 것으로 전망된다. '90년대 중반까지 우리나라의 합계출산율(TFR)은 1.6명의 수준으로 유지되었으나, '97년 외환위기 이후 급격히 낮아지기 시작해, '05년에는 1.08명까지 감소하였다. 최근 출산율은 '06년 1.13명에서 '07년 1.26(잠정)명으로 다소 높아지고 있으나, 경기불황으로 인해서 출산율은 다시 급감하고 있다.

반면, 총인구 중 노인인구 비중(고령화수준)은 2000년 7%(고령화사회)에 도달한 이래 계속 상승하여 2018년 14.3%(고령사회 진입), 2026년 20.8%(초고령사회 진입), 2050년 38.2%로 높아져 급격한 고령화가 예상된다.<sup>3)</sup> 노인 1명을 부양하기 위한 생산가능인구의 비율을 나타내는 잠재부양비는 '08년 7.0명에서 '20년 4.6명, '50년 1.4명으로 감소될 것으로 예측하여 고령화로 인한 사회비용 부담이 매우 클 것으로 보인다.

1) 강해규 외(2007). 『사회서비스 확충방안 연구: 주요 사회서비스 수요 추계 및 정책과제』, 보건복지부·한국보건사회연구원. 이 연구에서는 '복지서비스'라는 용어 대신 '사회서비스'라는 용어를 사용하였는데, 본 고에서는 이를 동일한 것으로 가정하였음.  
2) 강해규 외(2007). 앞의 책.

3) 노인인구 비중이 7%에 도달할 경우 고령화사회(ageing society), 14%에 도달할 경우 고령사회(aged society), 그리고 20%에 도달시 초고령사회(super aged society)로 구분

표 1. 노인부양비

연도	1970	1980	1990	2000	2008	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2050
부양비	17.7	16.3	13.5	12.4	7.0	6.6	5.7	4.6	3.4	2.7	2.1	1.8	1.4

주: 잠재부양비는 노인 1명당 생산가능인구수로 산출(15~64세 인구/65세 이상 인구)되며, 2008년에는 7.0명임.  
 자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2006.

2) 가족해체와 가족의 기능약화

올해에는 경제위기와 함께 가족 및 가족부양 가치관의 변화, 정보화, 여성의 취업, 가족해체 등의 가속화가 예상된다. 여성의 고학력화 사회 참여 욕구 증대 등으로 여성의 사회활동 욕구는 높아지고 여성노동력 활용 필요성도 증대될 것이다. 이러한 여성의 취업증가와 소가족화로 가족의 기능이 약화됨에 따라 가족은 만성적인 기능적 과부하에 직면할 것으로 보인다. 가족기능의 약화 특히 재생산 기능의 약화와 돌봄기능의 공백이 새로운 사회적 위협으로 대두되어, 가족의 아동 및 노인 돌봄 기능을 대신할 사회보육(양육), 돌봄의 필요성과 중요성이 확대되고 양육의 공공성과 돌봄의 사회화가 더욱 강조될 것이다.

한편, 저출산 현상의 지속으로 인한 가족규모의 축소 및 이혼·별거·사별 등 가족의 다양성 증가될 것이다. 2005년의 경우 부부와 자녀로 구성된 가구형태는 42.2%로 2000년에 비해 6%가 감소한 반면, 부부만의 1세대가구, 한부모가구는 증가하는 추세이다. 이로 인해 가족의 재생산기능, 자녀양육 및 교육기능, 복지 기능 등 전반적인 가족기능은 더욱 약화될 것으로 예상된다. 약화된 가족기능을 사회가 점점 더 담당해야 하는 상황이 되고 있는 것이다.

3) 복지서비스 욕구 증가와 복지소비 위축의 공존

경제위기에 따른 가족내 부양기능 감소를 방지할 경우, 아동 및 노인 학대·유기 등을 증가시킬 전망이다. 경제위기로 인한 가정의 실직, 소득 감소 등으로 인한 가족해체, 가족내 폭력의 증가 등으로 인해 아동 및 자녀로부터 부양을 받는 노인에 대한 방임과 유기현상의 증가가 예상된다. 장애분야에 있어서는 1999년의 1차 장애범주 확대 및 2003년 2차 장애범주 확대와 함께, 급격한 인구의 고령화 등으로 향후 5년간 장애인구가 확대될 것으로 전망된다. 즉, 아동, 노인, 장애인 등 돌봄을 필요로 하는 수요는 사회의 구조적 변화로 인해 증가할 것이다.

아울러 미래 국가 경쟁력 확보를 위하여 국가 인적 자원 개발 필요성이 증대되고 국민 생활수준 향상과 기대수준 증대 등으로 보다 전문화된 양질의 보육서비스에 대한 요구가 증가될 것으로 보인다. 특히 인적자원 조기 개발을 위하여 모든 아동에게 평등한 기회를 보장할 수 있도록 전문적이고 질 높은 보육서비스 제공이 요구되고, 공공성 및 국가 책임 차원에서 국가재정 부담 확대 요구도 계속 증대될 것이다.

그런데, 전 세계적으로 일정기간 지속될 것으로 보이는 경제 불황은 우리 사회에서도 영향을

미쳐 실직자를 양산할 것으로 보인다. 이는 복지서비스 이용의 위축으로 이어질 가능성이 높다. 소득수준의 저하는 보건복지서비스 이용에 따른 본인부담금에 따른 부담을 증가시킬 것이기 때문이다. 예를 들어 2008년 7월에 도입된 노인장기요양보험의 경우 등급인정자 중 61.2%만이 서비스를 이용하고 있는데 이는 본인부담금이 서비스 이용의 큰 장애요인으로 작용하고 있기 때문으로 파악되고 있다. 이와 같이 경제위기로 인한 빈곤약화는 적절한 서비스 이용을 저해하게 될 것이다.

4) 다문화사회로의 진입

세계화 및 정보산업의 발달, 결혼연령인구의 성비불균형, 만혼 및 비혼으로 국제결혼이 증가됨에 따라 다문화가족의 지속적으로 증가하고 있다. 외국인노동자(노동이주자), 국제결혼 이주자(혼인이주자) 등 국내 거주 합법·불법 체류거주자는 약 200만 명에 달하는 하고 있는 것으로 추정되고 있는데, 이는 전체 주민등록 인

구의 2%나 되는 규모이다. 전체 혼인 건수 중에서 국제결혼이 차지하는 비중은 '00년 3.7%에서 '06년에는 11.9%로 급속히 증가하고 있다. 특히 농림어업에 종사하는 남성과 외국인 여성간의 혼인비율이 높아지고 있다(표 2 참조). 우리 사회도 다문화 다인종 사회로 접어들고 있다고 할 수 있다.

다문화가족은 가족간 언어·문화 차이, 경제적 어려움, 자녀의 학교·사회생활 적응곤란, 사회적 편견 등으로 가족간 갈등과 사회적 소외를 경험한다. 여성결혼이민자는 한국어 의사소통능력이 떨어지며 언어소통·문화차이로 가족원과의 갈등 초래된다. 한편, 저소득가구가 다수임에도 기초생활보장 수급자는 소수이며 결혼이민자는 취업에 어려움 있다. 더구나, 외국인에 대한 차별의식과 다문화가족에 대한 편견으로 사회적 소외를 경험한다.

다문화가족 아동은 발달지체 및 학교·사회적응 곤란으로 사회문제로 대두될 우려가 있다. 다문화가족 자녀의 아동언어지능 및 학업수행 능력은 일반아동에 비해 낮은 수준(보건복지부,

표 2. 외국인과의 혼인건수 변화 추이

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
총 혼인건수	334,030	320,063	306,573	304,932	310,944	316,375	332,752
외국인과의 혼인	12,319 (3.7)	15,234 (4.8)	15,913 (5.2)	25,658 (8.4)	35,447 (11.4)	43,121 (13.6)	39,690 (11.9)
한국남자+외국여자	7,304	10,006	11,017	19,214	25,594	31,180	30,208
한국여자+외국남자	5,015	5,228	4,896	6,444	9,853	11,941	9,482

주: 1) 괄호 ( )안은 총 혼인건수 대비 외국인과의 혼인건수의 구성 비율임.  
 2) 2006년 "방문취업제" 시행 예고로 향후 중국교포 등의 국내 입국과 취업이 용이해짐에 따라 매년 증가하던 외국인과의 혼인건수가 큰 폭으로 감소한 것으로 보임.  
 자료: 통계청, 2006 혼인통계 결과, 2007.

2007)이고, 다문화 영유아의 보육시설·유치원 이용률은 1.7%로 일반가정의 3분의 1(여성가족부, 2006) 수준에 불과하다. 아울러, 가정폭력 등 가족원 간의 갈등으로 가족해체가 증가하는 상황에서 자녀양육 및 결혼이민자 보호문제가 새로운 이슈로 대두되고 있다. 다문화가족은 이혼 후 자녀를 무단으로 출국시켜 본국에서 정상적인 보호와 양육을 받지 못하는 사례가 빈번히 발생하고 있다.

지방자치단체들은 국제결혼 가정과 그 자녀들에 대한 사회적 지원의 필요성을 인식하기 시작하였다. 최근에는 보건복지가족부, 행정자치부, 교육부, 문화관광부 등에서 국제결혼 가정을 위한 각종 상담, 교육, 자녀양육 지원서비스 등을 제공하고 있으나, 대부분의 사업이나 프로그램들이 도입 초기단계에 있다.

사회구성원이 조화롭게 공존하기 위해서는 다문화 가족 자녀세대를 위한 교육적 지원이 중요하지만, 다양한 언어의 사용과 문화적 배경의 차이, 한국어 수준의 격차 등으로 일괄적 지원 기준을 마련하기 어려운 실정이다. 더구나 다문화 가족의 자녀들이 특정 지역이나 특정 교육시설에 집중되어 있지 않기 때문에 지원의 효율성 문제가 제기되고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 복지서비스를 둘러싼 환경은 급변하고 있다. 이러한 변화의 수용돌이 속에서 복지서비스 정책은 국민들의 수요에 부응하는 정책을 개발하고 이를 필요로 하는 대상에게 적시에 효과적인 복지를 공급할 수 있어야 할 것이다.

### 3. 환경변화에 대응할 2009년도 복지서비스 분야별 정책 전망

#### 1) 가족복지서비스 분야

가족복지서비스분야에서는 변화하는 환경에 대응하기 위해서 다양한 서비스가 필요하나, 첫째, 가족친화적 환경이 조성되고, 둘째, 가족복지 강화를 위한 인프라가 강화되고, 마지막으로 다문화가족에 대한 지원이 시급하다. 여성의 사회진출이 원활화되기 위해서는 여성의 돌봄부담이 경감되고 남성의 가족생활 참여가 활성화되어야 한다. 아이돌보미를 양성하여 파견하고, 노인돌봄을 위한 사회서비스를 확충하도록 하며, 장애아가족에 대해서도 돌봄서비스를 제공하며 돌봄 가족원에 대한 휴식 프로그램을 지원하도록 한다. 중증질환자, 독거노인을 위해서는 가사·간병 도우미를 파견하도록 한다. 이를 통해서 돌봄의 스트레스가 완화될 수 있을 뿐 아니라 사회적 일자리도 창출되는 이중의 효과가 있다.

가족복지를 강화할 수 있기 위해서는 인프라가 확충되고 전달체계가 강화되어야 할 것이다. 이를 위해서 건강가정지원센터 설치가 확대되고 접근성이 제고되어야 하며, 센터에 대한 평가를 통해서 전문성 제고되어야 할 것이다. 아울러 건강가족지원센터의 기능 및 역할이 강화되되, 경제불황으로 양산될 실직가족에 대한 예방과 상담, 직업연계 기능을 부가적으로 담당하도록 해야 할 것이다.

다문화가족과 관련해서는 사회통합적 지원이 필요하다. 결혼이민자는 의사소통, 문화차이

때문에 불편을 경험하거나 가족이 해체되는 사례가 발생하고, 취업 및 각종 정보·자원으로부터 소외되어 복지사각지대에 놓이는 결과를 초래한다. 이를 위해 결혼이민예정자 사전준비 및 이민자 조기적응 지원이 필요하다. 결혼이민자 자녀는 부모의 낮은 사회경제수준, 언어·문화·교육 방식 등으로 가정과 학교 등에서 학습 및 정서장애 등을 경험하고 있다. 언어와 문화 이해가 낮은 결혼이민자가 혼자서 자녀 양육을 담당하는 비율이 22.4%로 높으며, 대부분의 결혼이민자가 취업활동 중이어서 자녀들이 방치되고 있는 실정이다.

결혼이민자가족 중 최저생계이하 가구는 과반수를 초과하며 여성결혼이민자의 대다수가 저임금의 노동집약적 직업에 종사하고 있다. 다문화가족은 경제적 기반이 취약한데다 사회안정망이 구축되지 않은 상황에서 사회적 취약계층을 생산하고 가족해체를 가속화시켜 사회통합을 저해하는 요인으로 작용한다. 다문화가족의 빈곤의 악순환을 차단하고 사회경제적 비용 감소를 위해서는 다문화가족 자녀의 건전한 성장을 위한 각종 프로그램이 필요하다. 다문화시대 사회통합을 위해서는 다문화가족의 기초생활보장 수급권 확보와 함께 자립능력을 강화하는 다양한 정책들이 필요하다.

#### 2) 보육서비스 분야

보육서비스분야에서는 양육비용 지원 확대

와 아동유형별 보육서비스의 다양성 강화, 질적 수준 제고가 요구된다. 양육비용 지원확대와 관련해서 자녀 양육에 대한 경제적 부담은 중산층을 포함한 대다수 가정의 어려움으로 출산 중단 의 주요 요인으로 작용하고 있다. 한국보건사회연구원의 조사에 의하면 '06년 현재 1인당 월평균 자녀양육비용은 영아 62.9만원, 유아 74.8만원이다. 지금까지의 보육정책은 시설을 이용하는 아동중심으로 시설을 이용하지 않는 아동<sup>4)</sup>에 대한 지원은 사각지대로 존재하고 있어서 부모간·아동간의 형평성 문제가 발생하고 있다.<sup>5)</sup> 부모 양육부담 경감을 위하여 보육료 및 기본보조금 지원 대상을 확대하도록 하되, 둘째아 이상 아동에 대해서는 별도의 조건 없이 두자녀 이상 보육료 지원하도록 한다. 보육시설·유치원 미이용 아동에게 양육수당을 지급하여 형평성에 맞게 한다. 지원금액은 '09년 월 10만원에서 시작하여 단계적으로 인상한다. 보육료 지원체계는 효율화하여 수요자 중심의 바우처 방식으로 전환하되, 보육바우처 카드는 신용 또는 체크 기능의 i-사랑 카드로 발급하여 사용하도록 한다.

보육서비스의 다양성과 질적 수준 제고와 관련하여 현재의 보육서비스는 다문화가정, 저소득층, 취업모<sup>6)</sup> 및 장애아동 등 취약가정 아동의 보육요구를 충족하기에는 미비한 상황이다. 저소득층 아동의 건전한 성장·발달을 위해서는 보육서비스뿐 아니라 아동의 심리적 문제나 가족문제, 부모교육 등 포괄적 보육서비스가 필요

4) 영아의 69.1%(0세 84.7%, 1세 72.1%, 2세 50.5%)가 시설 미이용

5) 시설 미이용율: 0세 84.7%, 1세 72.1%, 2세 50.5% (0~2세 평균 69%)

6) 영아를 둔 여성의 26.8%, 유아의 42.6%가 취업(2004년 전국보육실태조사)

하지만 필요한 서비스가 제대로 공급되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 적절한 가정내 아동 양육이 어려운 일정소득 이하의 다문화가족<sup>7)</sup> 영유아에 대해 무상보육료를 지원하는 방안이 검토되어야 한다. 맞벌이 부부를 위하여는 집 근처에서 시간연장형 보육시설을 이용할 수 있도록 한다. 이를 위해 매년 시간연장형 보육교사에 대한 인건비 지원이 필요하다. 아울러 취업 모가 주말, 공휴일에도 보육관련 정보를 얻고, 전문가와의 상담, 자녀놀이 체험 등을 할 수 있는 육아지원센터를 설치하도록 한다.

장애아 보육과 관련해서는 장애아 보육시설 이용률 제고를 위해 장애아 무상보육료 지원이 지속되어야 한다. 양질의 장애아 보육을 위해서 장애아 보육시설 종사자 자격을 강화하고 처우를 개선하며, 장애아 의무교육인정 보육시설 마련을 위해 특수학교 유치원교사의 유입이 가능

하도록 종사자 배치기준 강화 및 인건비를 상향 조정하도록 한다.

육아지원서비스는 다양화하여 기존 공공·복지시설을 활용한 소규모 보육시설, 시설 미이용 아동을 대상 가정보육 서비스 제공 등을 실시하도록 한다. 아울러 다양한 육아지원서비스를 제공받을 수 있도록 육아종합지원센터를 중심으로 지역 밀착형 육아지원체계 구축하도록 한다. 보육의 질적 담보를 위해서는 보육시설 평가인증제도 확산과 내실화를 이루도록 한다.

마지막으로 보육 담당주체인 보육인력의 자격관리와 근로환경 개선을 하되, 보육교사 양성 및 보수교육 강화로 실무 경험, 현장전문성을 제고한다. 보육교사의 근속연수, 급수별 특성에 따른 보수교육 프로그램을 개발하고, 시설장 대상으로 시설운영에 필요한 회계, 아동관리, 마케팅 등의 특화프로그램 개발한다. 특히 열악한

보육인력의 보수수준을 현실화하기 위하여 상향조정한다.

### 3) 아동청소년복지서비스 분야

최근에는 아동청소년 정책 통합에 따라 연속적이고 지속성 있는 정책 마련이 시급한 상황이다. 2009년도에는 아동정책과 청소년정책의 중복기능을 조정하고, 생애주기별 정책의 사각지대를 제거함으로써 효율적이고 체계적인 서비스지원체계를 확립할 필요가 있다. 그동안 단속적이고 분절적으로 이루어져 온 아동청소년정책을 출생에서 자립까지 체계적이고 일관되게 추진함으로써 전 연령단계에서 다음 연령단계까지 정책효과가 지속될 수 있도록 해야 할 것이다.

아동·청소년정책은 아동청소년들이 처해있는 상황 및 특성에 따라 정책 수요자의 특성을 범주화하여 그에 부합하는 맞춤형 서비스를 제공할 필요가 있다. 수요자의 특성 및 요구에 부응하는 차별적 접근을 시도하고, 사회적으로 소외되거나 취약한 정책 수요자들을 중심으로 기본적인 생활을 보장하는 것이다. 취약계층 아동·청소년들에게는 경제·교육·문화·복지적으로 기본생활보장 지원, 위기 아동·청소년들에게는 진로 및 자립·치료·자활지원을 강화하고, 일반 아동청소년에게는 잠재역량을 개발하여 글로벌시대에 맞는 시민으로 성장이 가능하도록 한다.

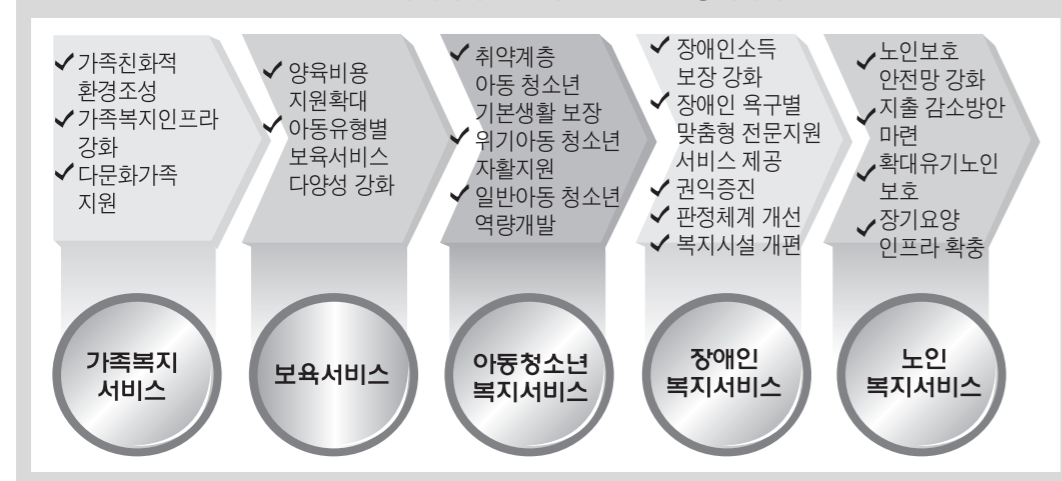
구체적으로 살펴보면 저소득층 아동청소년을 위해서는 드림스타트사업을 공고화해야 한다. 드림스타트란 취약지역에 거주하는 지역사

회 0(임산부)~12세 아동을 대상으로 보건, 복지, 교육의 맞춤형 통합서비스를 제공하는 사업으로 빈곤의 대물림을 차단하고 공평한 양육여건을 보장하는 사전예방적인 '아동보호통합서비스'이다. 현행 13개 지역에서 32개 센터가 시범 운영 중에 있는데 연차적으로 확대하여 전국 시군구에 골고루 확충되도록 해야 할 것이다.

위기아동청소년을 위해서는 사회안전망이 확충되어야 하는데, 이를 위해 지역사회청소년 통합지원체계(CYS-Net: Community Youth Safety Net) 운영 사업이 정비되고 확대되어야 할 것이다. 아울러 CYS-Net의 활성화를 위한 연계망 및 제도가 보강되도록 한다. 이를 위해서 민·관 협력을 기반으로 통합지원을 위한 콘텐츠 연계·개발·확충하여 긴급구조, 일시보호, 임시생활지원, 학업·자활·법률·의료·활동 등을 지원하도록 한다. 지역사회청소년 통합지원체계 운영 시스템을 강화하되, 헬프콜 청소년전화 1388 운영이 효율화 되도록 한다. 청소년 모바일 문자상담도 활성화하고 CYS-Net과의 연계를 강화하도록 한다. 찾아가는 서비스 「청소년동반자」 운영을 효율화하여 찾아가는 상담을 원활하게 제공하도록 한다.

한편, 아동에 대한 투자의 일환인 아동발달 계좌 사업을 확대하여 현 지원대상인 요보호아동(아동양육시설, 그룹홈, 가정위탁, 장애아동 시설 보호아동)에서 기초생활보장 수급가정 출생아동 및 차상위계층(최저생계비의 120%) 출생아동으로 확대하여 실시하도록 한다. 지원액은 월 3만원 한도 내에서 정부가 1:1 매칭펀드로 하며, 향후에는 차상위 이상~중산층 이하(전체 출생아동의 50% 까지)의 출생아동을 지원

그림 1. 복지서비스 분야 2009년도 정책과제



7) 다문화가족 영유아의 보육시설·유치원 이용률(17%)은 일반가정(57%)의 1/3

하는 방안을 마련하도록 한다. 이때 지원액은 출생 시와 7세가 되는 해 약 20만원 정도를 제공한다.

일반 아동청소년의 역량 강화를 위해서 아동청소년 활동 프로그램의 특성화·전문화, 문화활동 활성화, 아동청소년활동 종합안내 시스템 구축(2010년) 등을 실시한다. 특히 아동청소년 문화활동 활성화를 위해서는 방과후 활동 프로그램 운영 확대 및 내실화, 동아리활동 활성화, 청소년문화존 운영의 내실화가 포함된다. 아울러 시군구 단위 아동·청소년수련관 확충하여 보족한 시설을 보완하도록 한다. 아동청소년의 글로벌 역량을 강화하기 위해서 기획·테마형 국제교류 프로그램을 확대하고, 정부간 교류의 다양화를 실시하도록 한다. 정책결정과정에서 아동청소년을 적극적으로 참여토록 하여 아동청소년의 민주사회 시민으로써 시민역량도 강화하도록 한다.

다문화 아동청소년을 위해서는 다문화가족의 생활 적응 지원이 필요하다. 이를 위해 다문화가족에 대한 상담, 가족교육을 강화하도록 한다. 다문화·새터민가정에 대한 home visiting 서비스를 제공하되, 입산부 산전관리를 위해서는 간호사 및 산후도우미 파견하고, 영유아 자녀를 가진 다문화가정에 대해서는 양육도우미를 파견한다. 일반 다문화 가족에 대해서는 가사지원 및 부모상담을 실시한다.

다문화 가정 아동·청소년 사회적응력을 제고하기 위해서 다문화 가정 아동·청소년을 위한 멘토링 제도 운영하고, 다문화 청소년 캠프를 개최하며, 다문화 아동·청소년 교육, 다문화 홍보, 상담을 활성화 하도록 한다.

새터민 아동청소년들을 위해서는 입국초기 단계 교육지원체계 강화하되, 이들의 진학진로 지도 및 방과후활동을 강화하도록 하고, 유관기관과 연계를 통해서 상담을 제공한다. 새터민 아동청소년의 정착후에는 집중사례관리를 통해서 한국생활 적응력을 제고한다. 이를 위해 밀집지역에 원룸형태의 단신거주시설 및 거점지원센터를 단계적으로 확충하고, 무연고 새터민 아동·청소년의 보호를 강화한다.

#### 4) 장애인복지서비스 분야

장애인복지분야는 지금까지 교육, 고용, 정보화, 이동편의, 문화 등의 분야에서 체계적 틀을 갖추고, 대상자 및 수급 범위가 전반적으로 확대되었다. 특히 최근 5년간 장애수당의 확대, 장애인차별금지법 제정, 활동보조서비스제도의 도입 등 장애인의 소득보장과 사회참여 확대 등이 이루어졌고, 중증장애인의 안정된 일자리 창출을 위해 장애인중심의 표준사업장 고용모델이 도입되었다. 그러나 이러한 양적 확대에도 불구하고 그간의 장애인 복지는 시혜적·공급자적 관점에서 추진되어, 제도의 효율성과 복지체감도는 미흡한 실정이다. 즉, 우리나라에서는 장애인복지의 전반적인 틀은 갖추었으나 수요자 중심형 정책개발과 효율적 시스템 구축은 미흡하다고 하겠다.

아울러 신체적 결함을 중심으로 장애를 인식 하던 전통적인 의료적 관점에서 환경적 요소와의 상호작용 등 여러 상황적 맥락을 강조하는 방향으로 장애인복지의 패러다임이 변화하고 있는 상황이고 장애인의 자립(IL: Independent

Living)을 위한 사회참여가 강조되고 있는 상황 이므로 새로운 장애인복지정책이 필요한 시점이다.

이러한 상황에서 우선적으로 장애인 소득보장이 강화되어야 한다. 장애인은 장애로 인한 근로능력 및 사회참여기회의 상실, 장애로 인한 추가비용의 발생 등으로 생계에 큰 어려움을 겪고 있어 생계안정 대책 필요에 대한 요구가 급증되기 때문이다. 특히 중증장애인은 사회, 경제적 자립이 쉽지 않은 것이 현실이므로 대책이 절실하다. 현재 장애인에 대한 소득보장제도로 장애인연금(국민연금), 장애수당 등을 시행중이나 지원액수가 미흡하고 광범위한 사각지대가 존재하고 있다. 성인장애인에 대한 소득보장지원이 미흡할 뿐 아니라 장애아동의 지원 또한 미흡한 실정이다. 이를 위해 기초장애연금제도를 도입하도록 한다. 이는 중증장애인의 소득보장을 강화시키는 방향에서 현 장애수당 제도를 장애인연금제도로 확대, 발전하는 것이다. 그리고 장애아동을 위한 특별보호연금 도입되어 중증 장애아동의 평생 생계 안전망이 강화되도록 한다.

한편, 장애인 등록인구의 증가와 다양한 장애 유형의 등장에 따라 복지수요 및 서비스 다양화에 대한 요구가 급증하고 있다. 돌봄의 사회화 추세에 따라 사회적 약자인 아동과 노인에 대한 다양한 서비스의 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있는데, 현재 64세 이하 장애인은 장기요양보장제도 서비스 대상에서 제외되고 있으며 장애아동을 위한 지원책들 간 연계가 부족하고 예방적 자원의 지원 미흡한 실정이다. 따라서 장애인의 욕구에 반응하는 다양한 서비스의 확충과 상담, 평가, 정보제공, 훈련 등을 포괄하는

맞춤형 전문 지원 서비스 등 국가차원의 적극적 인 대응이 요구된다. 이러한 장애인복지서비스 확대 욕구의 일환으로 장애인 장기요양보장제도를 도입하고 장애인활동보조서비스 내실화 및 요양보호가 필요한 장애인에게 방문요양, 주야간보호, 방문목욕, 방문간호 등 체계적 서비스 제공하도록 한다. 성장기 장애아동의 신체기능 회복 및 행동발달 촉진을 위한 재활치료를 위해서 장애아동 재활치료바우처 사업을 도입한다. 서비스 대상은 뇌병변, 언어, 자폐 장애아동이고, 재활치료서비스를 지원하도록 한다.

장애인 권익증진을 위해서 장애인차별금지법을 홍보하고 이행상황을 모니터링하도록 한다. 장애인의 진정한 사회통합을 이루고자 생활의 모든 영역에서 차별해소를 위해 제정된 장애인차별금지법 제정('07년 4월)은 장애인의 삶의 질과 인권수준을 향상시키는 계기로 작용할 전망이다. 장애차별 개선으로 장애인의 사회참여 기회를 확대하고 사회통합을 공고히 하여 인권 선진국으로서의 국가 위상을 강화할 필요가 있는 것이다. 구체적으로는 장애인 언어해득력 신장, 독서환경구축, 편의시설 설치지원 등 장애인 문화향유활동, 문화접근성 제고를 위한 기본 인프라 구축 지원을 통해 장애인을 문화적 주체로 회복시키고, 문화공동체로서의 사회적 통합성을 강화하여 우리 사회의 지속적이고 건강한 미래를 확보하는 것이다.

장애판정의 객관성을 확보하고 다양한 복지 서비스 욕구를 파악하기 위해서는 판정체계를 개선하고 장애인복지전달체계를 선진화할 필요가 있다. 현행 장애등록 및 장애판정은 의사 1인의 의료적 판단에만 의존하고 있어서, 장애등

급에 대한 객관성 및 신뢰성 부족하다. 이와 더불어 그동안 장애인에 대한 분절적 서비스가 제공된 한계도 있다. 사례관리 체계를 통해 효율적으로 전달함으로써 장애인 만족도와 체감도가 향상될 수 있을 것이다.

전달체계의 가장 말단에 있는 장애인 복지시설에 대한 개편도 필요하다. 장애인 주거시설은 주거공간과 낮 시간 활동 공간이 분리되지 않는 단순 보호 기능만을 담당하여 왔고, 시설에서 제공되어야 할 표준서비스 내용과 기준이 없는 상황이다. 그리고 이용자 선택이 배제된 시설이 용 절차 및 서비스를 제공하고 있다. 이에 장애인 거주시설의 기능과 역할, 분류체계를 정립하여 장애인이 입소하여 거주서비스와 낮 시간의 지역생활을 지원하는 시설(그룹홈, 단기보호시설, 생활시설)을 '장애인거주시설'로 통합하도록 한다. 대규모 시설은 개편 하고 소규모 거주시설<sup>8)</sup>을 확충하도록 한다. 기존 대규모 장애인 시설을 맞춤형 서비스가 가능한 형태 또는 복합타운 형태의 시설 등으로 기능을 개편한다. 아울러 시설 서비스를 표준화하고 서비스 질 관리 시스템을 구축하여 서비스의 질이 담보되도록 한다.

#### 5) 노인복지서비스 분야

노인복지서비스 분야의 경우, 무엇보다 먼저 경제위기에 적극적으로 대응하기 위한 노인보호 안전망의 강화가 요구된다. 이는 공적소득보호체계의 강화, 노인일자리 사업의 강화 등을

통한 기본소득의 확보 및 필요지출을 지원하는 방안, 노인학대·유기와 같은 사회병리적 현상의 증대에 대한 보호체계 구축 등의 다각적인 대응을 통해 가능할 것이다. 기초보장제도 등에 있어서의 부양의무자 기준의 완화를 통한 기초보장제도의 사각지대 해소는 즉각적으로 노인빈곤문제를 어느 정도 해결해줄 수 있을 것이다. 일자리 사업의 경우 경제위기에 따라 소득창출 수단으로서의 일자리를 필요로 할 노인이 증대할 것이기 때문에 현재 계획되어 있는 것보다는 공공분야 공익형의 비율이 증대되어야 할 것으로 판단되며, 노인일자리 사업 지원기간이 년중 지속될 수 있도록 확대하여 실질적이고도 안정적인 소득보완적 역할을 할 수 있도록 하는 조치가 필요할 것이다.

더불어 저소득 단독노인가구에 대한 공공요금 감면 등과 같은 지출의 감소방안의 모색과 노인장기요양보험제도에서의 저소득층에 대한 본인부담금 경감제도의 확대방안이 시급히 구체화되어야 할 것이다. 이를 통하여 노인과 가족의 부담을 경감시켜줄 수 있을 것이다. 푸드뱅크의 확대 무료급식소 지원등도 노인만을 대상으로 하는 것은 아니지만 노인의 생계보호에 일정 역할을 할 수 있을 것이다.

또한 증가할 것으로 보이는 학대·유기노인의 보호를 위하여 노인학대 쉼터를 마련하고 방임 노인에 대해서는 일시적인 경제지원방안 등이 모색되어야 할 것이다. 방임노인의 경우 기초생활보장대상자에 준하는 혜택을 받을 수 있도록 하는 조치도 방안 중의 하나가 될 수 있을

것이다.

이러한 경제위기에 대응한 노인보호 안전망의 강화와 더불어 2008년에 도입된 새로운 제도인 기초노령연금과 노인장기요양보험제도의 성공적인 안착을 위한 정책적 노력도 요구된다. 국민연금제도가 성숙단계에 진입하기 전까지의 한시적인 제도로 운영되는 공공부조 속성으로 도입된 기초노령연금은 막대한 재원이 소요되고 있어, 국민연금와의 관계 설정 및 제도 발전방향에 관한 장기적인 비전 설정이 불가피한 실정이다. 현재 노인 전체를 대상으로 1인 1연금을 지급할 필요가 있으므로 노인에 대한 재원투입을 보다 더 늘려 국가가 이를 담보해야 한다는 보편적 기초연금화안과 한정된 재원으로 생활이 어려운 노인층을 대상으로 선별적으로 지원하여 노후 빈곤문제를 해결하자는 견해인 선별적 공공부조화안 등이 논의되고 있다. 이러한 논의에 기초하여 장기적인 발전방향이 구체화되어야 할 것이다. 또한 이와는 별도로 2009년의 경우 70%의 노인에게 지급됨으로써 기초노령연금의 적용범위는 확대되었지만 지급액의 규모가 경제위기 상황에서 급격한 소득감소를 경험할 노인층에게 충분한 액수는 아니라는 점에서 노인빈곤문제를 해결하기 위한 보완적인 조치가 요구된다.

노인장기요양보험의 경우 장기요양인프라의 지속적 확충과 장기요양보험 서비스 질 제고방안의 모색이 요구된다. 또한 특별한 서비스 욕구를 가진 대상자를 위한 부가서비스가 원활히 제공될 수 있도록 수가에 반영되어야 하며 등급호전에 따른 시설 적자분에 대한 수가보전 및 차등수가 마련 등 장기요양서비스 수가의 적정

성 및 다양한 체계에 대한 검토가 필요하다. 더불어 노인장기요양보험서비스의 미적용 경증자를 대상으로 지역보건복지서비스 연계체계를 구축하여 서비스 제공하는 제도간의 연계사업이 필요하다. 특히 현재 등급외로 분류된 노인의 경우, 지방자치단체의 예산으로 서비스지원이 가능하나, 지자체별 차이가 발생하고 있어 지역별 편차를 줄이기 위한 노력이 요구된다.

한편, 기존사업의 연계성 제고를 통한 효율성 제고방안 또한 모색되어야 할 것이다. 노인장기요양보험의 내실화 노력과 더불어 2009년부터 통합하여 시행될 노인돌봄 서비스와 독거노인생활관리사 파견사업의 구체적인 사업수행방안을 마련하고, 노인장기요양보험제도를 근간으로하여 서비스의 내용과 대상의 체계성을 제고하기 위한 종합적인 검토가 이루어져야 할 것이다. 제도의 효율성 제고와 연속적 보호체계 구축을 위해서는 관련 제도의 체계적인 검토와 그에 기초한 구체적인 방안마련이 절실하다.

## 4. 나아가며

2009년도의 복지서비스 분야는 다양한 환경변화와 경제침체 속에서 복지에 대한 기대수준과 수요의 증가에 따른 복지서비스의 질적 및 양적 증가가 예상된다. 여성의 고학력화와 사회참여 욕구로 돌봄노동과 같은 복지서비스 수요가 증가하게 하고, 인구고령화와 장애인구 증가는 또한 다양한 복지서비스를 요구한다.


그럼에도 전반적인 경제위기는 국가의 복지서비스재정 투자의 위축을 의미하기 때문에 복

8) 기존 대규모 시설을 30인 이내 소규모시설로 전환을 유도하도록 한다.

지서비스 공급도 축소될 우려가 있다. 한편에서는 우리나라는 복지국가의 진입선상에 있기 때문에 복지서비스 공급을 더욱 다양화하고 확대해야 하는 과제도 안고 있다. 즉, 2009년도는 복지서비스의 수요와 공급측면에서 상충되는 측면이 교차하는 매우 복잡한 한 해라고 예견된다. 그러나 다른 한편에서는 부족한 복지서비스 공급을 통해서 일자리 창출을 기대할 수 있는 측면도 있다. 특히, 돌보서비스 관련 일자리는 복지분야에서 국민생활 전반에 실질적인 편익을 제공함으로써 복지체감도를 높이고, 고용효과도 높은 노동집약적 성격을 갖고 있다.<sup>9)</sup>

서구에서도 복지서비스에 대한 지원은 성공적인 복지국가의 핵심어가 되고 있다.<sup>10)</sup> 사회서

비스 제공은 인적 자본에 대한 투자와 일자리 창출이 동시에 충족되는 ‘성장친화적인’ 효과가 있기 때문이다. 특히 현금지원만이 아니라 사회서비스를 함께 강화할 때, 국가의 경제적인 성과가 높은 것으로 파악되었다.<sup>11)</sup> 따라서 이러한 복지사회에 대해서 사회구성원의 지지도가 제고될 수 있고, 복지와 성장이 동시에 가능한 지속가능한 복지국가가 가능하게 될 수 있을 것이기 때문이다.

즉, 향후 몇 년간의 경제위기는 복지서비스의 측면에서는 오히려 양적 및 질적 팽창의 기회가 될 수 있다. 차제에 건실한 인프라와 인력확충 등을 통해서 선진 복지국가로의 발판을 공고히 해야 할 것이다. 

9) 단, 본인부담이 일정부분 있는 사회서비스에 대한 구매력을 제고하기 위해서는 최근의 실업 및 빈곤으로 인한 가구소득의 부족을 보충할 수 있도록 이용료 지원이 필요하다.

10) 안상훈(2007). 복지국가의 새로운 유형화와 사회서비스 통합형 복지국가 전략의 경제적 성과. 한국보건사회연구원 복지전략세미나 발제문. 2007. 5. 31.

11) 안상훈, 앞의 글.