

# 서울특별시의 생활보호사업 실태와 개선방안

朴讚用 / 한국보건사회연구원 부연구위원

## 1. 도입

1995년 7월 우리나라의 지방자치제가 부활하면서 같은 해 서울특별시에 민선 시장이 취임하였다. 이에 따라 서울특별시의 사회복지 분야에 많은 변화가 있으리라고 전망해 왔다. 즉, 지방자치가 확대되면 사회복지가 개선될 것이라는 전망이 일반적이었다. 그러나 지방자치가 실시된 이후의 상황을 살펴보면 그렇지만은 않은 것 같다. 사회복지보다는 성장우선의 개발정책을 선호하는 지방정부의 정책방향을 여러 곳에서 찾아 볼 수 있다. 복지정책은 소수 빈민계층에게 그 혜택이 돌아가기 쉬우므로 다수의 지역주민은 소득증대를 위한 개발정책을 선호하기 때문이다. 특히 지역여론 형성에 영향력을 행사할 수 있는 지역유지들의 개발정책선호는 더욱 두드러진다. 지방정부도 개발정책에 우선하는 입장이다. 개발정책은 재정수입의 확대를 가져오기 때문이다. 이런 이유들 때문에 우리나라 지역사회복지는 지

방자치제 실시 이후 전보다 뒷전에 밀리고 있다는 주장이 나오고 있다.

물론 복지와 개발정책중 꼭 어느 쪽에 비중을 두어야 한다고 잘라 말하는 것은 바람직하지 않다. 해당 지역경제 상황과 주민의 의사에 따라 지방정부가 결정할 일이다. 또한 본고에서도 이점에 대해 논의하려는 것이 아니다. 본고에서는 사회복지보장제도중에서 서울특별시 생활보호사업에 대하여 그 실태를 알아보고 개선방안에 대하여 논의하려고 한다. 논의를 생활보호사업에 한정하는 이유는 사회복지보장제도에서 생활보호사업은 사회보험과 같은 국가사업보다는 지방정부의 결정권이 더 큰 사업이기 때문이다. 그러므로 지방화와 연계하여 논의할 영역이 더 넓다.

이제 지방자치제가 실시되지 약 1년 반을 지나면서 우리나라 국민의 1/4 이상이 거주하고 있는 대표적 지방정부로써 서울특별시의 생활보호사업에 대하여 살펴보고 문제점 파악과 개선방안에 대하여 논의하자.

## 2. 서울특별시 생활보호사업 실태

### 가. 생활보호대상자 추이

서울특별시 생활보호대상자수는 1996년 현재 9만 8천명으로 서울시민의 약 0.83%를 차지하고 있다. 이 숫자는 계속 감소하는 추세인데 서울특별시는 생활보호대상자수가 1998년에는 9만 5천명, 그리고 2000년에는 9만 2천명으로 감소할 것이라고 예측하고 있다. [그림 1]을 보면 1993년부터 1996년 사이에 거택보호대상자수의 증가와 시설보호대상자수의 감소는 아주 미미한 반면, 자활보호대상자수는 눈에 띄게 감소하고 있으며 생활보호대상자 전체의 숫자도 줄고 있는 추세를 볼 수 있다.

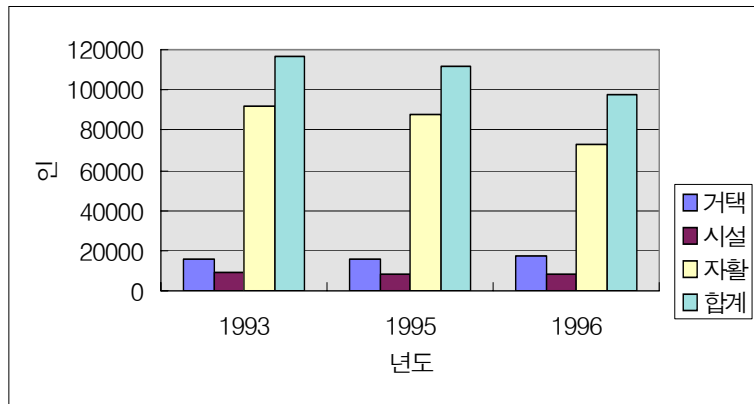
서울특별시 시민중에서 생활보호대상자가 차지하는 비율과 전국 인구에서 전체

서울특별시 생활보호대상자수는 1996년 현재 9만 8천명으로 서울시민의 약 0.83%를 차지하고 있으며, 이 숫자는 1998년 9만 5천명, 2000년 9만 2천명으로 계속 감소할 것으로 예측하고 있다

생활보호대상자 비율의 추이를 보면 다음 [그림 2]와 같다. 서울특별시의 생활보호대상자 비율이 전국의 비율보다 낮은 수준이다. 또한 서울이나 전국 모두 생활보호대상자의 비율이 줄어가고 있는 추세이다.

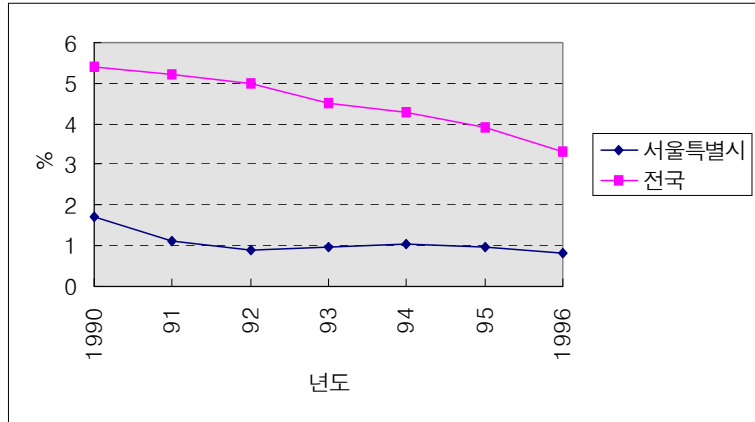
거택 및 시설보호자수는 비교적 일정하나 자활보호대상자의 수가 줄고 있는 이유는 다음과 같다. 거택 및 시설보호자의 90% 이상이 65세 이상 노인, 18세 미만 아동, 장애인, 폐질환자 등으로 근로능력이 없으므로 지속적인 보호가 필요하다.

그림 2. 서울특별시 생활보호대상자수의 추이



자료: 서울특별시, 『서울시정』, 1991~1995.  
 『1996년도 예산개요』, 1996.

그림 4. 총인구대비 생활보호대상자수 비율



자료: 서울특별시, 『1996년도 시정현황』, 1996.

반면에, 자활보호대상자의 30% 이상이 근로능력이 있으므로 이들은 자활을 통해 생활보호대상으로부터 벗어나고 있다고 추정된다. 또한 전체적인 소득증대에 힘입어 부양의무자들의 부양능력이 커지면서 피부양대상자들이 보호대상에서 제외되는 경우가 많은 것도 주요 요인으로 보인다. 그리고 서울특별시의 생활보호대상자의 비율이 상대적으로 낮은 이유는 다음과 같다. 생활보호대상자 기준이 전국 어디에서나 동일하게 적용되므로 물가가 상대적으로 높은 서울특별시 거주 빈곤층의 경우 지방거주 빈곤층에 비해 보호대상으로 선정되는데 불리하다. 즉, 서울에 거주하는 빈곤층의 자산이 높게 평가되므로 전국 수준의 생활보호대상기준을 초과하여 결국 보호대상에서 제외되는 경우가 많다. 때문에 서울특별시에서 생활보호대상자 비율이 상대적으로 낮게 나타난다.

그러므로 서울의 높은 물가를 고려한 현실적인 보호대상기준을 적용한다면 서울의 생활보호대상자 수가 전국에 비해 낮지만은 않을 것으로 추정된다.

#### 나. 생활보호사업 예산

서울특별시의 사회보장 예산통계를 보면 민선시장 취임후 큰 변화가 있었음을 알 수 있다. 1996년도 서울특별시 사회보장예산이 1995년에 비해 35.1% 증가하였다(중앙정부 사회보장예산은 20.5% 증가). 이는 전국 수준보다 훨씬 높은 증가율이다. 서울특별시의 사회보장사업 총예산의 26.7%를 국가로부터 보조받으므로 서울특별시의 사회보장사업 재정은 약 70% 이상의 자립도를 갖고 있다고 본다. 서울특별시 생활보호사업의 예산을 살펴보자. 1995년 거택보호자와 시설보호자를 위한 예산이 각각 97억 2,900만원과 57억 1,600

만원이었으나 1996년에는 160억 6,400만원과 81억 6,900만원으로 65%와 43%씩 증가하였다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 거택보호 및 시설보호 대상자수의 증가가 거의 미미했음에도 해당예산이 급증한 것으로 미루어 볼 때 서울특별시의 거택보호와 시설보호의 질적인 상향조정이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 생활보호예산의 중앙정부와 서울특별시간의 분담비율은 생활보호법에 그 분담내용이 담겨 있다. 즉, 보호업무에 소요되는 인건비와 사무비 등의 운영비는 전액 서울특별시가 부담해야 하며, 생활보호대상자에게 지급되는 금품의 총액은 서울시는 10분의 5 이상을 부담하고 나머지를 중앙정부가 부담하도록 되어 있다. 실제로 1996년도 서울시의 생활보호사업 예산을 보면 서울시가 생활보호사업 총예산의 57%를 부담한 것으로 조사되고 있다. 그러므로 중앙정부와 서울특별시간의 생활보호사업 예산분담이 규정에 따라 이루어졌음을 알 수 있다. 또한 자치구 예산으로 충당되고 있는 취로사업비(약 364억)와 사회복지전문요원 인건비(약 17억)를 포함시킨다면 서울특별시의 부담률은 더 올라갈 것이므로, 사실상 서울시의 생활보호사업의 재정자립도는 높은 편으로 분류할 수 있다. 이처럼 재정적인 기초를 갖고 있는 서울특별시 생활보호사업의 문제점도 상당부분이 우리나라 생활보호사업의 문제점과 공통된다. 그 이유는 생활보호사업도 국가가 주도하고 있는 사업

지방자치제 실시 이후 지역의 특성과 주민의 용이한 접근 등을 들어 지방자치단체에서 수행하는 것이 효율적인 사회복지기능은 지방에 대폭 이양하는 것이 바람직하다는 주장이 강하다.

이기 때문이다.

#### 다. 생활보호사업의 정부간 업무배분

생활보호사업에 대해 국가와 서울특별시의 재정분담을 살펴보았다. 그럼 업무배분은 어떠한가? 지방정부로써의 서울특별시 생활보호사업에 초점을 맞춰 생활보호사업에 대한 중앙정부와 지방정부간의 업무배분 그리고 전달체계에 대하여 살펴보자. 지방자치제 실시 이후 지역의 특성과 주민의 용이한 접근 등을 들어 지방자치단체에서 수행하는 것이 효율적인 사회복지기능은 지방에 대폭 이양하는 것이 바람직하다는 주장이 강하다. 이에 대해 총무처의 『중앙·지방사무 총람 2』를 살펴보자. 생활보호사업에서 국가가 관장하는 국가사무는 다음과 같다.

- 1) 생활보호중앙위원회 구성
- 2) 보호기관에의 입소 또는 위탁 결정
- 3) 보호대상자 조사 및 구분지침시달에의 입소 또는 위탁 결정
- 4) 자치단체로부터 송부받은 이의신청에 대한 재결내용 통지
- 5) 보건복지부장관에 대한 이의신청 접수

- 6) 보건복지부장관에 대한 이의신청 재결
- 7) 보호비용의 교부 및 반납
- 8) 보호기금의 지도·감독
- 9) 생활보호대상자 직업훈련

위임하고 있는 지방위임사무는 다음 두 가지이다.

- 1) 보호기금출납명령관등 임명
- 2) 보호비용의 징수 결정

지방정부가 수행하는 생활보호사업의 지방사무는 다음과 같다.

- 1) 생활보호지방위원회 구성
- 2) 보호기관에의 입소 또는 위탁 결정
- 3) 보호대상자의 조사 보고
- 4) 보호대상자의 조사
- 5) 보호의 결정
- 6) 보호의 결정 통지
- 7) 피보호자에 대한 지도와 지시
- 8) 보호의 변경
- 9) 보호의 중지
- 10) 보호변경의 금지
- 11) 도지사에게 대한 이의신청 송부
- 12) 시·도지사의 이의신청 결정
- 13) 이의신청심사 및 각하·변경·취소
- 14) 이의신청에 대한 결정 및 통지
- 15) 보호기금의 운영·관리
- 16) 장애보호대상자의 유류금품 처분
- 17) 피보호자의 보호비용 징수
- 18) 보호비용의 반환 명령

위에서 국가사무 2)번 “보호기관에의

입소 또는 위탁결정”에 대한 업무는 실제로 지방정부가 수행하고 있다. 이 업무는 행정적으로도 지방사무로 전환하는 것이 바람직하다. 이를 제외하면 생활보호사업에 대한 중앙과 지방정부간 사무배분은 합리적으로 보인다. 특히 보호대상자의 선정이나 보호의 결정 및 변경 등과 관련이 있는 업무가 지방사무로 분류되어 있어 지방정부의 생활보호사업 업무의 자율권이 상당히 보장되어 있는 것으로 보인다. 그러나 실제로 이들 업무수행상의 구체적 기준은 생활보호사업지침에 의해 엄격히 규제되고 있기 때문에 지방자치단체가 자율적으로 처리할 수 있는 영역은 실제로 좁은 편이다.

#### 라. 생활보호사업 전달체계

이번에는 생활보호사업이 서울특별시의 각 동까지 전달되는 체계에 대하여 살펴보자. 생활보호사업은 보건복지부 사회복지심의관실에서 주관하고 있다. 이곳에서 생활보호사업지침과 예산배정을 서울특별시 보건사회국으로 시달한다. 서울특별시 보건사회국에는 생활보호계가 있는데 이곳이 중심이 되어 주요 생활보호업무가 이루어지며 여기서 각 자치구의 시민국으로 다시 관련 지침이 시달된다. 그리고 마지막으로 각 동사무소 사회복지전문요원과 사회담당공무원에게 시달되는 전달체계를 거친다.

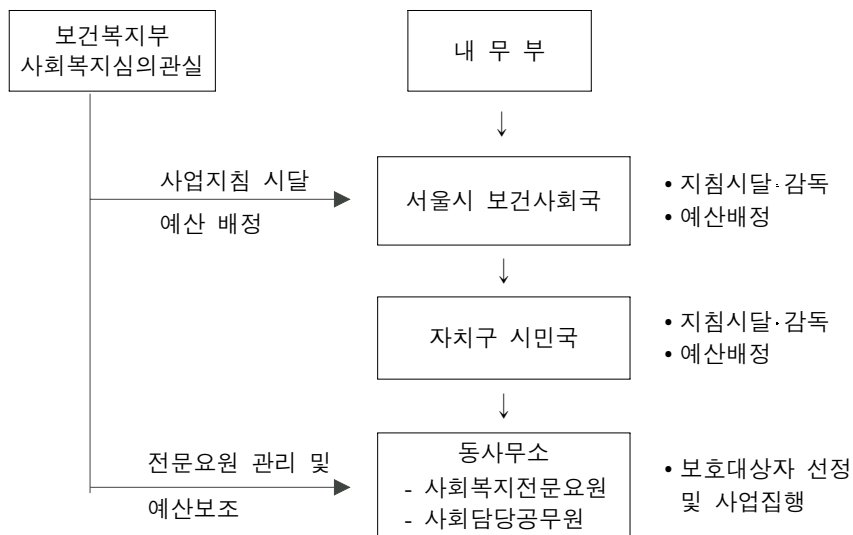
그런데 보건복지부는 복지정책 집행을 위한 독립된 하부행정구조가 없고, 내무

부의 지방행정기관에 의존하고 있다. 그러므로 생활보호사업이 사회복지전문가가 아닌 일반행정공무원에 의해 수행된다. 때문에, 사회복지에 대한 관심과 이해가 결여되어 있는 일반직공무원들은 사회복지업무를 제대로 파악하지 못하는 문제를 많이 발생시키고 있다. 또한 생활보호대상자의 선정과 관련된 절차를 보면 생활보호 신청후 8단계의 행정절차를 밟아야 하는 것으로 나타나 있다. 이 8단계의 처리과정은 복잡하기만 할 뿐 상당히 형식화되어 있다. 한 연구보고서에 의하면 생활보호신청시 거쳐야 하는 동 생활보호위원회의 경우 일년에 한 번도 회의를 개최하지 않은 경우가 31%, 한번만 회의를 가진 경우가 44%에 이르는 것으로

우리나라의 생활보호사업은 서류가 15종에 이르고, 25~30명이 관계되어 있어 1개 기관에서 완결되며, 관계되는 사람도 2~3명에 불과한 미국이나 일본의 경우와 큰 대조를 이루고 있다.

나타나 있다. 한편 담당자 입장에서 보면 생활보호사업을 위해 검토 또는 작성해야 할 서류가 15종에 이르고 이와 관련해 도장을 찍어야 할 사람도 25명에서 30명에 달한다. 미국이나 일본의 경우 1개 기관에서 완결되며, 관계되는 사람도 2~3명에 불과한 사실과 큰 대조를 이루고 있는 점이다.

그림 3. 생활보호사업 전달체계



### 3. 서울특별시 생활보호사업 개선방안 모색

#### 가. 생활보호기준의 지역별 차등화 및 물가차이의 보전

생활보호 대상자 선정기준이 전국적으로 획일화되어 있어 물가가 비싼 서울특별시의 저소득층은 자산평가에서 불리한 판정을 받고 있다. 더욱이 생활비가 비싸므로 생활보호 혜택은 다른 지역에 비해 상대적으로 낮을 수 밖에 없다. 이에 대해 다음 개선방안을 생각할 수 있다. 지역별 물가수준과 임금수준을 고려하여 생활보호기준의 차등화를 두는 방안이다. 이 방안이 갖는 장점은 전국의 모든 생활보호대상자들이 공평한 혜택을 받는다는 점이다. 그러나 대도시별, 중·소도시별, 농·어촌지역별로 세분하여 객관적인 가치를 두고 생활보호기준을 차등화한다는 것은 어려운 일이다. 예를 들면 서울특별시 내에서도 구마다 거주비용 및 생활비의 차이가 크다. 또한 지역별로 차등화된 생활보호기준을 매년 재산정하는 작업도 만만치 않다. 이와 비슷한 외국의 사례로써 프랑스의 최저임금제는 지역별 차이를 두지 않고 전국 어디서나 동일한 액수가 지급된다. 그러므로 물가가 높은 지역주민들의 항의가 있어 왔으나 아직 이에 대한 변화가 없는 것으로 알고 있다.

생활보호수준을 중앙정부 차원에서 지역별로 차등화하는 것 보다 좀더 현실적인 방안으로 각 지방정부에게 전국적으로

동일한 수준의 생활보호기준은 그대로 따르게 하고 대신 지역별로 차이가 나는 물가요인을 지방정부 자체에서 해결하는 것이다. 즉, 지방정부가 자율적으로 지역상황에 맞게 자산평가시 물가를 고려해 보호대상 자산기준을 상향조정하는 것이다. 아울러 생계보호금액도 물가를 고려해 상향조정하여야 한다. 이럴 경우 생활보호대상자의 수가 증가하므로 예산의 증가도 따른다. 그러므로 이 방안을 가능하게 하려면 지방정부의 복지재원 마련이 전제되어야 한다. 서울특별시의 경우 그 재정자립도가 상대적으로 양호한 편이나 서울시 전체예산에서 복지예산이 차지하는 비율은 다른 15개 시·도의 그것과 비교할 때 중간정도이다. 즉, 서울특별시는 이 방안을 실현할 수 있는 여력이 상대적으로 큰 편이다. 그럼에도 불구하고 소요재원이 부족하다면 취로사업의 재원을 생활보호사업 예산으로 전환하는 방안을 검토할 수 있다. 현재 약 400억원의 예산이 책정되어 있는 서울특별시 취로사업은 1994년 이후 완전히 지방자치의 자율적인 임의사업으로 되어 있다. 그런데 취로사업의 효율성에 대한 비판이 계속되고 있으며 실제로 일부자치단체에서는 취로사업 자체를 완전히 폐지한 상태에 있다. 서울특별 시도 취로사업의 효율성을 재검토하고 단계적으로 그 재원을 생활보호사업으로 전환하여 지역간 물가 차이를 보전하는 방안을 강구하여야겠다. 이럴 경우 서울특별시는 양호한 재정상태를 기반으로 독자

적인 생활보호사업을 더욱 확대해 나감으로써 서울거주 빈곤계층에게 상대적으로 불리한 생활보호기준을 보완할 수 있다. 그런데 이 방안이 가능하려면 중앙정부의 협조적인 이해가 필요하다. 즉, 지방정부의 자율성을 보장해 주기 위해서는 중앙정부가 업무상의 구체적 기준을 통한 규제 즉, 지방정부의 생활보호 업무규제를 완화하여야 한다.

한편 서울특별시의 생활보호사업이 확대됨에 따라 타지역으로부터의 인구가 서울로 유입될 것이라는 우려가 있다. 그러나 생활보호대상자는 실제로 65세 이상 노인, 폐질환자, 장애인 등 이동성이 크지 않은 집단으로 구성되어 있고, 근로능력이 있는 자활보호대상자만을 고려한다면 그 비중이 아주 작아 파급효과는 그리 크지 않을 것이다. 그러므로 타지역으로부터의 인구유입을 서울특별시 생활보호사업의 내실화를 가로막는 요인으로 보기는 어렵다. 이 문제에 대해서는 서울특별시 생활보호사업 수준의 상향조정이 타지역으로부터의 인구유입에 어느 정도 파급효과를 갖는가에 대해 연구하여 그 수위를 조절한다면 더 좋은 방안이 마련될 수 있겠다.

#### 나. 생활보호업무의 전문화와 업무절차의 간소화

생활보호업무의 전문화나 업무절차의 간소화는 서울특별시만의 문제라기 보다는 전국의 생활보호사업의 문제에 속한

해당지역의 생활보호대상자들에 대하여 가장 잘 알고 있는 사회복지전문요원에게 대상자 자산조사와 같은 작업을 전담시키면 업무절차의 간소화를 이룰 수 있다.

다. 각 동사무소와 구청에서 생활보호업무를 전문적으로 담당하는 사회복지전문요원들이 사회복지업무 뿐만 아니라 일반행정업무까지 담당하므로 그들의 전문성을 살리기 힘들다. 물론 사회복지전문요원들이 작업하고 있는 동사무소가 내무부 종합행정을 위한 장소이므로 사회복지전문 업무만을 고집하기는 어렵다. 그러나 사회복지전문요원들의 채용목적은 살려 그들의 고유업무를 수행하도록 여건을 만들어 주어야 한다.

한편 생활보호대상자를 선정할 때 요구되는 행정절차가 너무 복잡하고 형식적이어서 효율성이 떨어지고 있다. 사회복지요원들은 해당지역의 생활보호대상자들에 대하여 누구보다 잘 알고 있다. 그럼에도 불구하고 대상자 자산조사와 같은 작업을 행정적으로만 반복하여 실패는 거두지 못하고 행정적 낭비만 심한 상황이다. 이와 같이 같은 업무를 동사무소와 구청에서 번갈아 가며 할 것이 아니라 사회복지전문요원에게 전담시키면 업무절차의 간소화를 이룰 수 있다. 또한 업무의 간소화를 이루기 위해 업무의 전산화를 추진하여야 한다. 생활보호대상자들에게 지급되



는 생계보호비가 연말연시 기간과 같이 일반업무가 바쁜 때에는 그 지급이 지연되는 경우가 비일비재하다. 행정처리의 신속성을 높이기 위해 생활보호대상자들의 관리를 전산화하는 작업이 시급하다. 이처럼 업무의 전문화와 절차의 간소화를 동시에 이루기 위한 방안이 보건복지사무소 설치이다. 1995년 11월 관악구에 설치된 보건복지사무소는 위와 같은 문제들을 해결해 주고 있다. 또한 보건복지사무소는 생활보호업무를 통합적으로 처리할 수 있게 해준다. 65세 이상 노인, 장애인, 폐질환자 등 노약자가 큰 비중을 차지하는 생활보호대상자들은 생계보호 뿐만 아니라 의료보호가 절실히 필요하다. 이러한 통합적인 보호가 보건복지사무소에서 가능하다. 보건복지사무소를 전국적으로 확대하여 위에서 언급된 문제들을 해결하여야 한다.

#### 4. 논의 요약

지금까지의 논의를 토대로 서울특별시 생활보호사업의 개선을 위한 방안을 정리해 보자. 서울특별시는 타지역에 비해 생활보호사업에 대한 재정적 여유가 있다.

또한 지방자치제 실시 이후 이에 대한 예산도 급증하였다. 그러므로 서울특별시의 생활보호사업 개선점은 주로 제도적인 측면에서 발견된다. 첫째, 서울특별시는 생활보호대상자를 선정할 때 고물가를 고려하여 독자적인 선정기준과 지원방안을 마련하여야 한다. 이를 위해서는 중앙정부의 협조 즉, 규제완화를 통한 서울특별시 생활보호사업에 대한 자율성 확대가 필요하다. 둘째, 서울특별시 생활보호사업의 현실화를 위한 재정상태는 양호한 것으로 판단되나, 불충분하다면 현재 실효성이 떨어지는 서울특별시의 취로사업예산을 생활보호사업예산으로 전환하는 방안이 바람직하다. 셋째, 생활보호업무를 전문화하여야 한다. 이를 위해서는 사회복지전문요원들의 업무를 복지행정으로 국한시켜 그들의 전문성을 활용하여야 한다. 보건복지사무소의 확대실시가 이 문제를 가장 적극적으로 해결하는 방안이다. 넷째, 생활보호대상자 선정을 위한 절차가 복잡하고 비효율적이다. 행정적인 절차를 줄이기 위해서는 사회복지전문요원에게 선정작업을 전담시키고 생활보호대상자에 대한 정보전산화를 통해 해당기관은 감독만 하는 체제가 되어야 한다.