

貧困層 支援을 위한 社會保障法制的 整備

金 仁 在*

차 례

- I. 머리말
- II. 국민기초생활 보장제도의 개선
 - 1. 국민기초생활 보장제도의 의의
 - 2. 수급권자의 자격요건 개선
 - 3. 수급자 판단기준의 개선
 - 4. 기초보장제도의 급여 개선
- III. 장애인과 노인의 소득지원제도 개선
 - 1. 장애인복지법상 장애수당의 지급 확대
 - 2. 무기여 장애인연금제도의 도입
 - 3. 경로연금의 지급대상 및 지급수준 확대
- IV. 사회복지 전달체계의 정비
 - 1. 사회복지 전달체계의 의의
 - 2. 사회복지 전달체계의 현황과 문제점
 - 3. 사회복지 전달체계의 개선방향
- V. 맺는 말



* 尙志大 法學部 教授

I. 머리말

오늘날 우리는 사회양극화와 빈곤의 심화라는 새로운 현상에 직면하고 있다. IMF 외환위기를 벗어난 이후 지난 수년간 우리 경제는 국제수지의 흑자 등 객관적으로 보면 그리 나쁘지 않은 거시경제 실적에도 불구하고 극심한 내수부진과 소득양극화로 인하여 국민들이 느끼는 체감경기는 아직도 살아나지 않고 있다. 오히려 중소기업, 영세자영업자, 비정규노동자, 농어민, 실업자 등 취약계층의 생활은 더욱 어려워지고 있다.

원인이 어디에 있든지 심각한 사회양극화 현상을 이대로 방치할 경우에 그동안 어렵게 이룩한 우리의 경제성장과 민주주의가 심각한 위협을 받게 될 것이다. 사회양극화는 국민경제 전체의 후생과 성장잠재력을 저하시키고, 실업, 빈곤, 이혼, 청소년문제, 질병, 범죄, 자살 등 각종 사회문제를 발생시킨다. 궁극적으로 사회양극화는 정치적 불안과 사회해체를 가져오고, 또 계층간의 사회적 갈등구조가 확산되어 자포자기와 욕구불만에 가득 찬 사람들은 집단을 이뤄 사회적 저항세력이 될 수 있다는 것은 단순한 우려가 아니다.¹⁾

따라서 정부는 사회양극화 해소를 위한 보다 적극적이고 근본적인 정책을 마련하여야 한다. 여기서는 사회양극화 해소의 한 방안으로서 빈곤층 지원을 위한 사회보장법제의 정비방향을 모색하고자 한다. 주로 빈곤층의 소득보장제도에 초점을 맞추어 국민기초생활 보장제도, 장애인과 노인의 소득지원제도 및 사회복지 전달체계를 중심으로 살펴본다.

II. 국민기초생활 보장제도의 개선

1. 국민기초생활 보장제도의 의의

국민기초생활보장법(이하 “기초보장법”)은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.”(헌법 제34조제1항 및 제4항)는 사회권적 기본권을 구체적으로 실현하기 위한 법률이다.²⁾ 이를

1) 김인재, “양극화 근본대책을 듣고 싶다”, 한국일보 칼럼 『아침을 열며』, 2006.1.18.

2) 『국민기초생활 보장법』은 『생활보호법』을 전면 개정하여 2000년 10월 1일부터 시

위해 기초보장법은 생활이 어려운 자에게 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 수준의 급여를 제공함으로써 그들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 법에 의한 국민기초생활 보장제도는 빈곤층에 대한 최후의 사회안전망으로서 공공부조제도의 근간이 되고 있다.

소득보장제도로서의 기초보장법은, “부양의무자³⁾가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비⁴⁾ 이하인 자”를 수급권자로 하고, 원칙적으로 세대를 단위로 하여 수급자에게 급여를 행한다.⁵⁾ 급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 하고, 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여 및 자활급여의 7종류가 있다.

기초보장법은 그 시행 이후 사회안전망으로서의 기능을 제고하기 위하여 수차례 개정을 하였으나 아직도 기초보장법은 빈곤심화 등의 사회현실에 적절히 대응치 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 아래에서는 그 동안 제기된 기초보장제도의 개선방향을 살펴보기로 한다.⁶⁾

2. 수급권자의 자격요건 개선

(1) 최저생계비의 합리적 결정

‘최저생계비’란 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 기초보장법 제6조의 규정에 의하여 보건복지부장관이 공

행되고 있다. 『국민기초생활 보장법』은 최저생활보장이 국민의 당연한 권리라는 점을 명확하게 하기 위하여 법률용어를 바꾸고, 연령·신체상태 등을 기준으로 보호대상자를 결정해 왔던 수급권자에 대한 인구학적 제한을 철폐하고, 급여의 종류를 다양화하였다. 김유성, 『한국사회보장법론(제5판)』, 법문사, 2005, 382면 참조.

- 3) 동법상 부양의무자는 “수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자”이다. 2005.12.23. 법개정으로 “생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족”이 삭제되었다(2007.1.1.시행).
- 4) 2006년 최저생계비는 1인 가구 월 41만 8천원, 2인 가구 70만원, 3인 가구 94만원, 4인 가구 117만원 등이다.
- 5) 수급자는 2000년 10월 약 149만명에서 그 후 2002년까지 감소하다가 2003년부터 다시 소폭 증가하기 시작하여 2004년 전반기에는 약 139만명에 달하고 있다.
- 6) 기초보장제도의 개선방향에 대해서는, 참여연대, 『국민기초생활보장법 개정에 관한 청원』, 2004.11.9; 참여연대, 『기초생활보장 관련 법안의 올바른 제·개정 방향』, 2005.9 및 이찬진, “국민기초생활보장법 개정방향”, 『심화되는 빈곤, 제대로 대처하고 있는가』 토론회(참여연대), 2005.5.11 등을 참조하였음.

표하는 금액을 말한다. 보건복지부장관은 국민의 소득·지출 수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하며, 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 9월 1일 공표하고, 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 3년마다 실시하도록 하고 있다(법 제 6조). 그러나 최저생계비를 결정하기 위해 국민의 소득·지출 수준, 생활실태, 물가상승률 등을 종합적으로 고려하는 것은 계측조사 때만으로 한정되며, 비계측연도의 최저생계비를 결정할 때에는 물가상승률만을 주로 고려하여 왔다.

그 결과 1999년도 계측된 최저생계비는 같은 해 일반가구 가계지출의 48.7% 수준이었으나 2004년도 최저생계비는 일반가구 가계지출의 38.1% 수준으로 하락함으로써, 현행 최저생계비는 국민의 소득·지출 수준과 그 격차가 더욱 벌어지게 되었다. 이에 따라 IMF 경제위기 이후 빈곤률은 크게 변하지 않았음에도 불구하고 기초보장법의 수급자는 2000년 10월 149만명에서 2004년에는 139만명으로 감소하였다.⁷⁾

또 1999년도 한국보건사회연구원의 최저생계비 계측에 의하면 대도시의 최저생계비는 중소도시의 106%수준이고 또 서울시의 최저생계비는 중소도시의 133.1%에 달하여 대도시와 중소도시에 거주하는 저소득층의 생계비 편차가 상당히 큰 것으로 파악되고 있다. 그러나 기초보장법은 중소도시에 적용되는 최저생계비 금액을 일률적으로 대도시에도 적용하고 있다. 이와 같이 지역별 생계비의 편차를 고려하지 않은 결과 대도시 저소득층은 상대적으로 더 어려운 생활을 하고 있다.

빈곤심화라는 사회흐름과 달리 수급자수가 감소하고 있다는 사실과 최저생계비가 지역별 생활실태의 차이를 반영하지 못하고 있다는 사실은 기초보장법이 빈곤완화라는 최후의 안전망 기능을 적절히 수행하고 있지 못하고 있음을 보여준다. 생각건대, 근로빈곤층 증가로 인하여 빈곤의 문제는 빈곤 유무에 있지 않고 불평등의 문제가 되었다. 따라서 기초보장법은 우리 사회 최후의 사회안전망으로서 이러한 빈곤문제에 대처할 수 있도록 개선되어야 한다(법 제6조의 개정).

7) 수급자에서 탈락한 가구 중 소득인정액 기준으로 인해 탈락한 가구가 전체의 44.4%에 이르는 것으로 조사되었으며, 이는 비현실적인 최저생계비 수준이 큰 원인이 되었을 것으로 추정된다. 한국보건사회연구원, 『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안연구』, 2003 참조.

먼저 비계측년도의 경우에 물가상승률만을 고려하는 현행 최저생계비 결정 방식은 해가 갈수록 최저생계비의 상대적 수준을 낮게 하여 비수급 빈곤층을 양산하기 때문에 이를 개정하여야 한다. 사회적 합의에 기초하여 최저생계비를 일반가구 소득수준의 일정 수준으로 정하고 매년 이를 유지하도록 하는 것이 바람직하다. 상대적 방식으로 빈곤선을 정하는 것은 불평등에 대한 정책적 고려가 가능하다는 점, 일반 가구의 상대적 생활수준이 빈곤선에 연동하여 적용된다는 점, 절대빈곤수준과 내용을 둘러싼 불필요한 사회적 논란과 비용지출을 피할 수 있다는 점 등의 장점이 있다. 따라서 비계측년도의 최저생계비 결정에도 국민의 소득·지출 수준이 반영되도록 이를 명문화할 필요가 있다.

또 현재의 가구규모별 최저생계비는 지역간 차이를 고려하지 않아 지역별 형평성을 저해하고 있으므로 최저생계비 결정에 있어서 지역별 생활실태의 차이도 고려하여 지역별·가구규모별 최저생계비를 구분하여 결정하고 이를 기초보장제도의 수급자 선정 및 급여기준으로 적용하여야 한다.⁸⁾

(2) 부양의무자의 범위와 판정기준의 합리적 설정

그 동안 우리 사회에서 문제가 되고 있는 ‘비수급 빈곤층’이라는 기초보장제도의 사각지대는 상당수가 부양의무자 기준으로 인한 것이었다. 한국보건사회연구원의 조사에 의하면 기초보장 수급자에서 탈락한 가구 중 약 4분의 1이 부양의무자 기준 때문인 것으로 나타났다. 또한 국민기초생활보장제도기획단의 2000년도 조사에 의하면 부양의무자 기준으로 인해 탈락한 가구 중 실제로 부양을 받고 있는 가구는 39.2%에 불과하며, 나머지 60.8%는 실제로 부양을 받지 못하는 것으로 나타났다.⁹⁾ 이는 그 동안 부양의무자의 범위와 부양의무자의 부양능력 판정기준이 사실상 부양을 기대할 수 없는 비현실적이었던 점에 기인한다.

8) 다만 이 경우에 농어촌은 최저생계비를 줄여야 하는 문제가 발생하고 이로 인한 수급자들의 불만이 야기될 가능성이 크므로 연도별 최저생계비를 조정할 때 이를 단계적으로 접근해야 한다. 농어촌의 최저생계비는 동결하고, 중소도시는 정상적으로 인상하며, 대도시는 보다 높게 인상하여 최저생계비의 지역간 적정차등을 유지할 필요가 있다. 백화중, “사회안전망 사각지대 해소를 위한 정책과제 및 우선순위 선정”, 『보건복지포럼』 제104호, 한국보건사회연구원, 2005.6, 81면 참조.

9) 이는 2004년과 2005년 법개정 이전까지 부양의무자 범위에 직계혈족 및 그 배우자에 더해 ‘2촌 이내의 동거혈족’까지 포함시키고 이 기준에 따른 부양의무자가 있으면 부양의무관계의 상대적 중요도에 대한 고려 없이 수급자의 탈락여부를 판단토록 하였던 데 기인한다.

이러한 문제점을 인식하여 2004년 3월과 2005년 12월의 법개정으로 부양의무자 범위가 “수급권자의 직계혈족 및 그 배우자 또는 생계를 같이 하는 2촌 이내의 동거혈족”에서 “수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자”로 축소되었다. 따라서 부양의무자 범위로 인한 수급자 탈락률은 줄어들 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고 현행 부양의무자와 관련하여 다음과 같은 문제가 있다. 현행 기초보장법시행령(제5조)은 부양의무자의 실종, 가출 또는 행방불명, 부양을 기피하거나 거부하는 경우를 ‘부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우’로 규정함으로써 가족관계의 단절을 부양을 받을 수 없는 경우로 인정하여 부양의무는 여전히 있는 것으로 가정하고 있다. 그리하여 부양의무자가 없는 수급자는 2001년부터 계속 감소하는 반면 부양의무자가 있는 수급자는 계속 증가하고 있다. 그 중에서도 부양불능 또는 부양기피·거부 가구의 비중이 적지 않고 그 증가율이 매우 높다.¹⁰⁾ 따라서 사실상 가족관계가 단절되어 부양의무를 이행하지 않는 부양의무자의 경우에는 가족관계가 상징적으로 유지되는 것처럼 전제할 필요는 없이 실제 관계를 중시하여 부양의무자가 없는 것으로 간주하여 이들을 부양의무자 범위에서 제외하여야 한다(법 제2조제5호 및 시행령 제5조 개정).

또, 현행 부양의무자 기준은 너무 엄격하게 설정되어 있다. 기초보장법에서 부양능력의 판정은 부양의무자의 실제소득과 재산의 소득환산액을 고려하여 이루어지도록 되어 있다. 부양의무자의 재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 42%에 해당하는 금액을 합한 금액을 넘거나 부양의무자의 실제소득이 수급권자 및 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 130%¹¹⁾를 넘는 경우에는 부양능력이 있는 것으로 간주된다(시행령 제4조 참조). 따라서 예를 들어 수급자 가구가 1인 가구이고 이 수급자

10) 보건복지부 내부자료(2004). 수급권자의 부양의무자 가구 중 부양불능 또는 부양거부·기피 가구는 2001년에 9만 4천 가구로 11.4%, 2002년에 11만 5천 가구 12.5%, 2003년에 15만 4천 가구 14.8%로 기간 중 전체 수급권자의 부양의무자 가구의 10%를 지속적으로 넘는 것으로 나타났으며, 또한 기간 중 연평균 28.0%씩 빠르게 증가하였다. 이 가운데 행방불명 등으로 인한 부양불능보다 부양거부·기피의 증가율이 더 높아서 부양불능가구의 연평균 증가율은 21.8%인데 비해 부양거부·기피 가구의 연평균 증가율은 38.2%로 나타났다. 특히 가족관계의 단절로 인한 부양거부·기피 가구가 2001년 2만 2천 가구에서 2003년에는 4만 5천 가구로 늘어나 기간 중 연평균 증가율이 41.9%에 이르렀다. 이는 빈곤이 가족관계의 단절을 동반하며 그것이 저소득층에서 더욱 심각하게 나타남을 보여준다.

11) 2005.12.23의 법개정에 의하여 120%에서 130%로 개정되었다.

의 부양의무자가 1인 가구인 경우 당해 부양의무자의 실제 소득이 108만 6천 8백원을 넘으면 이 부양의무자는 부양능력이 있는 것으로 간주되어 수급자 가구는 탈락하게 된다.

이러한 부양의무자의 부양능력 판정기준은 빈곤층의 사회안전망으로서 매우 비현실적이다. 부양능력 판정기준이 지나치게 낮음으로 인해 중하위계층 정도의 소득을 가진 부양의무자의 경우에 부양의무이행으로 인해 자신의 가구 생활수준이 상당히 훼손되어 오히려 자신의 가구가 차상위계층 내지 빈곤층으로 전락할 수도 있는 가능성을 안고 있다. 또한, 부양능력 판정기준을 약간 초과하는 소득과 재산을 가진 계층의 경우에 부양능력이행으로 인해 이들 간의 소득역전현상이 발생할 우려도 있다. 이렇게 될 경우 빈곤완화를 위한 기초보장법의 시행으로 오히려 빈곤층이 양산되는 결과를 초래할 수도 있다.

보건사회연구원(2003)의 연구결과에 의하면 기초보장제도의 사각지대를 해소하고, 사회적 합리성, 제도적 합리성, 접근성과 재정적 안정성의 측면 등을 고려할 때 부양능력 판정기준을 최저생계비의 150% 혹은 평균지출로 상향조정하는 것이 가장 적합한 대안이라는 결론이 도출되었다.¹²⁾

따라서 현재 대통령령에 위임되어 있는 부양능력 판정기준을 법률에 규정함과 동시에, 그 판정기준을 부양의무자 가구의 소득인정액이 개별가구와 부양의무자가구 각각의 최저생계비의 합이 150% 이하인 경우로 정하여 그 수준을 현실화하고, 부양의무자 가구의 소득인정액 산정시 부양의무자의 배우자의 소득과 재산의 소득환산액은 2분의 1만 반영토록 한다. 또한 군복무나 수감 등으로 인해 부양을 받을 수 없는 경우를 법률에 규정하고 구체적인 사항은 시행령에 위임한다.

3. 수급자 판단기준의 개선

(1) 부양의무자 기준 부합여부 판단절차의 개선

현행법에 의하면 부양의무자는 부양능력 유무에 따라 부양능력 없음, 부양능력 미약, 부양능력 있음의 세 단계로 구분되며, 이 중 부양능력 미약으로 판정된 경우에는 부양비 부과를 전제로 부양능력 없음으로 판정되고 있다. 이

12) 백화중, 앞의 글, 80면.

경우 부과되는 부양비(간주부양비)는 실제 부양여부와 관계없이 국가가 사적 이전소득을 강제로 추정하는 것으로 매우 자의적인 개념이라고 할 수 있다. 빈곤층의 가족간 부양은 상당 정도로 파괴된 상태이고 또 개념상으로도 가족간 부양이 파괴된 자들이 빈곤층에 해당되므로 이러한 빈곤자들에 대하여 다시 국가가 가족간 부양을 강제하는 것은 법의 취지에도 맞지 않는다.

따라서 실제 부양여부와 관계없이 국가가 사적 이전소득을 강제로 추정하는 간주부양비는 이를 폐지하고 부양의무를 가진 자에 대하여 실제 부양여부를 파악하여 그에 따라 해당 금액을 개별가구의 소득으로 산정할 필요가 있다. 간주부양비를 폐지할 경우에 부양의무 이행자와 불이행자 사이의 형평성이 저해될 우려가 있으므로 이를 예방하기 위하여 부양비 공제제도 또는 부양의무 이행자에 대한 인센티브제도의 도입을 고려할 수 있다.

(2) 소득인정액 기준 부합여부 판단절차의 개선

기초보장제도의 수급자로 인정되기 위한 경제적 기준에 부합하는지를 판단하는 기준으로는 소득인정액이 사용되며 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액 두 가지로 구성된다(법 제2조 제8호 내지 제10호 참조). 이들 두 가지는 과거 기초보장법의 기준을 나름대로 개선한 의의를 지니고 있으나 아직 개선의 여지가 남아 있다.

1) 소득평가액에서 근로소득공제율의 차등적용

기초보장법은 소득평가액 산정시 근로를 유인하기 위한 요소 등을 반영토록 규정하고(법 제2조 제8호) 이에 근거하여 장애인의 직업재활사업 참여소득, 공공근로 및 자활공동체 참여 소득, 학생의 근로소득의 30%를 일률적으로 공제하도록 하고 있다(시행규칙 제2조 제6호~제9호). 근로소득공제는 근로유인의 목적을 가진 것이지만 한편으로 근로로 인한 소득을 획득하는데 드는 기본경비를 감안한 조치이기도 하다. 이런 점에서 장애인이나 노인 등 근로능력이 취약한 자의 근로소득과 그렇지 않은 자의 근로소득을 동일한 비율로 고려하는 것보다는 근로참가자의 특성에 따라 공제율을 차등 적용하고 이 경우에 장애인이나 노인 등 근로능력이 취약한 자에게 유리하도록 개정하여야 한다.

2) 재산의 소득환산제의 개선

재산의 소득환산액은 재산가액과 환산율의 두 가지 요소를 핵심으로 하며 이 중 재산가액은 기본공제액과 밀접히 연관된다. 이 두 가지 요소는 최저생활보장 원칙과 보충성 원칙을 절충하려는 것이기는 하지만 그 절충점을 어느 지점에서 설정하는가는 수급권자 선정여부에 직접적인 영향을 미친다.

기초보장법시행규칙은 기본공제액과 관련하여 “기초생활의 유지에 필요하다고 보건복지부장관이 정하여 고시하는 기본재산액”(시행규칙 제4조 제1호 가목)과 “임대보증금 및 금융기관 용자금 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 부채”(시행규칙 제4조 제1호 나목)라는 규정을 두고 있고, 환산율과 관련해서는 “이자율, 물가상승률, 부동산 및 전세가격상승률 등을 고려하여 보건복지부장관이 정하여 고시”(시행규칙 제4조 제2항)하도록 하고 있다.

그러나 기본공제액과 환산율은 기초보장법 운용의 가장 중요한 원칙인 최저생활보장 원칙과 보충성 원칙간의 조화문제가 가장 첨예하게 드러나며 이 때문에 수급권자 선정여부에 직접적인 영향을 미치는 사안인 만큼 이를 행정부의 소관에 맡기기보다는 법률에 명시함으로써 권리보장에 보다 적극적인 자세를 견지할 필요가 있다. 또한 환산율의 결정에 고려하도록 되어 있는 기준 가운데 ‘부동산 및 전세가격상승률’은 사실상 기본공제액에 더 관련되므로 이를 환산율 결정에 고려하는 것은 문제가 있다. 부동산이나 전세가격이 상승하면 수급자로서는 그 상승분이 이미 재산가액에 반영되어 환산대상에 포함되는데 그 가격상승률을 고려하여 이를 다시 환산율에 반영시키는 것은 이중계산이 될 수 있다. 이런 점에서 환산율은 재산의 실질가치 변동을 반영하는 이자율과 물가상승률만을 고려하도록 개정되어야 한다. 또 일반재산을 주거용과 비주거용으로 구분하여 주거용 재산에 대해서는 소득환산율을 하향 조정할 필요가 있다.¹³⁾ 그리고 현재 환산율은 일반재산의 경우 이자율로 따질 때 연 50%이며 금융재산은 이자율로 따질 때 75%로 지나치게 높고 게다가 승용차는 중고시가가 그대로 월소득으로 환산되는 문제점이 있기 때문에 환산율에 일정한 상한을 설정하여 재산으로 인해 비수급자로 전락하는 결과를 방지해야 한다.

13) 백화중, 앞의 글, 81면.

4. 기초보장제도의 급여 개선

(1) 주거급여의 현실화

기초보장법에 의하면 주거급여는 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 기타 대통령령이 정하는 수급품을 지급하는 것으로 하고 있다(법 제11조). 그러나 실제로 지급되는 주거급여는 최저생계비에 포함된 최저주거비의 5분의 1 수준에 불과하다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 주거급여를 생계급여와 점진적으로 분리하여 임대료를 보조하는 급여로 전환하고, 임차 가구의 월세임차료와 자가 가구에 대한 유지수선비 지원으로 구분하여 차등지급한다. 그리고 대도시 임차가구의 최저주거비 수준을 고려하여 지원금액을 현실화하고, 소득대비 주거비 부담비율이 과다한 차상위계층에 대해서는 부부급여를 정액으로 지급할 필요가 있다.¹⁴⁾

이와 같은 주거보장의 경우에 주거급여의 지급방식이나 지급수준도 문제이지만 이를 현금급여의 증액을 통해 접근하는 방법에는 한계가 있다. 현금급여로는 주택시장의 변동에 적절히 대처하기가 어렵기 때문이다. 따라서 공공임대주택을 확대하여 수급자에게 공공(임대)주택에의 입주권 부여를 분명히 규정하고 정부는 매년 수급자에 대한 공공임대주택 공급계획을 수립하여 이에 따라 공공(임대)주택의 공급에 주력하도록 할 필요가 있다.

(2) 차상위계층에 대한 부분급여 시행

기초보장법은 수급권자(제5조제2항에 따라 수급권자로 보는 자 제외)가 아닌 자로서 실제소득이 최저생계비의 100분의 120 미만인 자를 ‘차상위계층’으로 정의하고(법 제2조제11호 및 시행령 제36조), 수급권자의 규모를 조사하기 위하여 차상위계층에 대하여 조사를 실시할 수 있도록 규정하고 있다(법 제24조). 기초보장법은 이러한 차상위계층의 처우에 대하여 특별한 규정을 두고 있지 않으며, 다만 법 제5조 제2항은 “수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정기간 동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자는 수급권자로 본다.”고 규정하고 있다.

14) 백화중, 앞의 글, 82면.

기초보장법이 규정하고 있는 최저생계비 120% 미만의 소득을 가진 계층은 사실상 수급자와 큰 차이가 없는 생활상태에 있으며 특히 이들이 부담하는 교육비나 주거비, 의료비 등은 이들을 수급자로 떨어뜨릴 소지가 있는 것이므로 이에 대한 대책을 마련하는 것은 빈곤예방에 기여할 뿐만 아니라 기초보장법 자체의 부담을 줄이고 나아가 빈곤으로 인한 사회적 비용을 경감하는 데에도 기여할 수 있을 것이다. 빈곤원인 중 가장 많은 비중을 차지하는 것이 가구원의 질병임을 감안할 때, 의료급여의 필요성은 질병의 경중보다 의료비 지출로 인한 빈곤화 가능성이 우선 고려되어야 한다. 따라서 차상위계층에게 의료급여를 실시하고, 기타 교육·주거 급여 등 필요한 급여를 실시할 수 있도록 할 필요가 있다.

Ⅲ. 장애인과 노인의 소득지원제도 개선

1. 장애인복지법상 장애수당의 지급 확대

우리나라 장애인가구의 월 평균소득은 157.2만원으로 도시근로자 가구소득(2005년 2/4분기 301.9만원)의 52.1% 수준에 불과하다. 또 2004년 6월말까지의 등록장애인 153만명 중 최저생계비 이하의 절대빈곤층이라 할 수 있는 수급자 수는 287천명으로서 전체의 18.7%를 차지하고 있는 것으로 조사되고 있다. 소득수준이 최저생계비의 120% 이하인 차상위계층의 장애인 수는 119천명(7.8%), 최저생계비의 120% 내지 150% 이내에 속하는 차상위계층의 장애인 수는 394천명(25.7%)인 것으로 나타났다. 장애인이 사회나 국가에 대해 가장 우선적으로 요구하는 사항은 소득보장(48.9%)과 의료보장(19.0%)으로 소득 및 의료보장에 대한 욕구가 높았다.¹⁵⁾

이러한 통계는 국가나 사회로부터 보장의 필요성이 가장 강한 집단이 장애인이라는 점을 확인해 주고 있다. 그러나 우리나라 사회보장제도에서 장애인의 소득보장제도에 대해서는 체계적인 접근이 이루어지지 않고, 장애인복지법에 장애수당제도를 두고 있을 뿐이다(법 제44조).

장애수당이란 다른 사람의 도움이 없이는 일상생활을 영위하기 어려운 기초생활보장대상 중증장애인에게 지급하여 저소득 장애인 가구의 생활안정 도모

15) 이상의 내용은 변용찬, “장애인연금제도 도입방안”, 『국가인권위원회 사회권포럼 발제문』, 2006.5, 9면 이하 참조.

하기 위해 도입되었다. 초기에 장애수당의 지급대상은 국민기초생활보장법 상의 생계급여 수급자로서 장애등급이 1급 또는 2급인 자와 3급 정신지체 또는 발달장애인(자폐)으로서 다른 장애가 중복된 중증장애인이었으나, 후에 3~6급의 경증장애인에게까지 확대하였다.¹⁶⁾ 정부는 앞으로 차상위계층에 대해서도 단계적으로 지급대상을 확대할 계획이라고 한다. 장애수당의 지급대상을 확대하고 장애수당의 금액을 현실에 맞게 인상할 필요가 있다.¹⁷⁾

2. 무기여 장애인연금제도의 도입

최근 장애인복지법상 장애수당제도를 대신하여 장애인의 실질적인 생활보장을 지원하기 위하여 무기여 장애인연금제도의 도입이 논의되고 있다.¹⁸⁾ 이동급여, 건강급여, 정보접근급여, 요보호장애인급여 등 목적별 급여를 신설해 장애의 정도와 장애인의 연령 및 생활수준에 따라 연금보험료 납부없이 국가가 일정 금액을 지원하도록 한다는 것이 그 핵심이다. 현재 논의되고 있는 장애인연금제도의 도입방안을 살펴보기로 한다.¹⁹⁾

장애인연금제도 도입에 있어서 다음과 같은 기본방향을 설정하여야 한다. 첫째, 장애인연금제도는 장애로 인한 추가적 비용과 소득감소를 보전해 줌으로써 장애인의 최소한의 생활보장을 목적으로 한다. 둘째, 장애인연금제도는 정부의 일반회계에 의한 무기여연금의 사회부조방식으로 운영한다. 셋째, 장애인연금은 저소득 중증장애인에게 우선 지급함을 원칙으로 하되 향후 예산을

16) 정부에 등록된 장애인은 총 178만명이며 이 가운데 장애수당을 받고 있는 경우는 중증 장애인이 16만5천명, 경증장애인이 15만4천400여명이라고 한다.

17) 보건복지부, 『희망한국 21』, 2005.9 참조. 나아가 보건복지부(2006.3.16)는 장애인의 생계지원과 복지제고를 위해 빈곤층을 대상으로 지급되고 있는 장애수당을 2007년부터 2배 이상 올리는 방안을 검토하고 있는 것으로 알려졌다. 복지부는 내부적으로 중증 장애인에게는 월 16만원, 경증장애인에게는 월 5만원씩을 지급하는 등 장애수당을 현실화하는 방안을 검토하고 있는 것으로 전해졌다.

18) 대표적인 경우로 열린우리당의 장향숙의원실에서는 국민기초생활수급자에게 지급되고 있는 현행 장애수당을 확대하여 무기여 장애인연금을 지급하는 방안을 준비하고 있다. 장향숙의원실, 『무기여장애인연금 도입방안』 공청회, 2005.6.15 참조.

19) 장애인연금제도에 대해서는 변용찬, 앞의 글; 백화중, 앞의 글 및 장향숙의원실, 앞의 공청회자료 등을 참조하였음. 정부는 당장 무기여 장애인연금제도를 도입하는 데는 신중한 태도를 보이고 있다. 2005.2.17. 국회본회의 사회문화분야 대정부질의회에서 보건복지부장관은 “장애인연금제도의 도입은 전향적으로 검토할 문제이지만, 국민연금 등 다른 사회보장체계와 연계해 중장기적인 과제로 추진하겠다”고 밝혔다. 대신 장애수당의 확대를 통한 장애인연금제도 도입을 중장기적으로 추진하겠다고 약속했다.

고려하여 단계적으로 확대해 나간다. 넷째, 장애인연금의 급여기준은 장애로 인한 추가적 비용과 소득감소에 대한 보전에 두며, 1년마다 재검사를 실시하여 계속지급여부를 결정한다. 다섯째, 장기적으로는 모든 장애인에게 연금을 지급하는 기초연금을 도입한다.

(1) 연금대상자(수급대상자)

사회보험방식의 연금은 기본적으로 기여를 전제로 하여 연금수급권을 보장하기 때문에 기여능력이 낮고 기여기간이 짧은 장애인의 경우에는 연금수급권을 보장받을 수 없거나 낮은 금액의 연금이 제공될 수밖에 없는 문제를 안고 있다. 특히 사실상 연금가입이 제한되어 있는 장애인에게는 현재의 국민연금제도는 큰 의미가 없다. 따라서 장애라는 사회적 위험을 보호대상으로 하는 무기여 연금을 도입함으로써 장애인의 최소한의 생활보장에 도움이 되도록 하여야 한다.

장애인연금의 1차적인 지급대상은 수급자 가구와 차상위계층(120%)으로 한다. 그리고 단계적으로 확대하여 경로연금에서와 같이 차상위계층 이상의 장애인 즉 국민기초생활 보장제도 수급자의 실제소득의 150%(차차상위)까지를 대상으로 하되 최저임금 및 추가 비용의 보전을 그 목적으로 한다.

따라서 국내에 거주하는 18세 이상 65세(또는 60세) 미만의 등록장애인²⁰⁾으로서 기초생활보장제도의 수급자, 월 소득이 소득세 면세기준 이하에 해당하는 자에 대하여 장애정도에 따라 수당을 차등 지급한다. 다만, 국민연금법, 공무원연금법, 사립학교교원연금법의 적용을 받는 공무원·군인 및 사립학교 교원 기타 대통령령이 정하는 자는 급여대상에서 제외한다.

(2) 연금 급여의 종류와 수급자격

장애인연금의 급여는 장애로 인해 발생하는 추가비용을 보전하는 급여와 일정 소득 이하 장애인의 소득을 보장하기 위한 소득보전 급여로 구분한다. 여기서 추가비용은 장애유형 및 등급별로 지급수준을 차등적으로 결정한다. 다만 제도시행 초기에는 추가비용의 일정 정도의 수준에서 출발하여 단계적으로 확대하는 방안이 필요하다.

20) 18세 미만 장애 아동의 경우 장애아동 부양수당을 지급하고 있고, 65세 이상의 노인 에 대해서는 경로연금이 지급되고 있다는 점 및 국민연금 수급연령을 고려하여 장애인연금의 적용대상 연령을 정할 수 있다.

장애로 인한 추가비용과 관련한 급여는 교통비에 해당하는 이동급여, 의료비지원에 해당하는 건강지원급여, 시·청각장애인을 위한 정보접근급여, 뇌병변장애인, 정신지체장애인, 발달장애인, 정신장애인 등 24시간 케어가 필요한 장애인을 위한 요보호급여로 총 4가지를 생각할 수 있다. 급여수준에 관해서는, 이동급여는 1-2급 중증장애인과 3-6급 경증장애인을 대상으로 월평균교통비를 지급하고, 정보접근급여는 문자생활을 하기 곤란한 시각장애인 1-4급, 말로써 의사소통이 곤란한 언어·청각장애인 2-3급을 대상으로 정보접근을 위해 추가로 발생하는 비용을 지급하도록 한다. 또한 건강급여는 국민기초생활수급권자를 제외한 월 소득이 소득세 면세기준에 해당하는 장애인에게 건강보험료 자기부담금을 국가가 대신 납부하는 방식으로 지원하고, 요보호장애인급여는 뇌병변장애 1-2급, 정신지체장애 1-3급, 발달장애 1-3급, 정신장애 1-3급을 대상으로 장애인을 상시 보호할 때 발생하는 비용을 지원하도록 한다.

소득보전급여는 장애로 인한 소득의 감소를 보전하기 위하여 최저임금에 해당하는 국민연금 개인부담금을 국가가 대신 납부하는 방식을 생각할 수 있다.

(3) 급여액 산정 및 급여수준

보건복지부장관이 무기여장애인연금심의위원회의 승인을 얻어 연금액을 매년 결정하도록 정한다. 무기여장애인연금심의위원회는 장애인단체 대표, 장애인복지 관련 전문가, 공익을 대표하는 위원으로서 무기여장애인연금에 관한 전문가, 무기여장애인연금사업 관계 공무원을 중심으로 구성하며 위원장은 보건복지부차관이 맡는다. 연금 급여대상자 중 1-2급의 중증장애인에게는 지급액의 100%, 경증장애인에게는 80%를 지급하도록 한다. 단 요보호장애인 급여 대상자는 모두 중증으로 간주한다.

또한 장애인연금은 저소득 중증장애인에게 지급함을 원칙으로 하고 있으므로, 경제활동이나 국민연금, 이자소득 등 다양한 소득원천을 통해 소득이 발생한다 하더라도 일정 소득(예를 들어 최저임금 등) 이하인 경우에는 지급하되, 일정 기준 이상의 소득이 있을 경우에는 지급을 정지하도록 한다. 이를 위하여 매년 소득실태 및 일상생활 수행능력에 대하여 재검사를 행한다. 지급수준은 모든 장애인을 대상으로 단기적으로는 추가비용 및 최저생계비의 보장을, 그리고 장기적으로는 추가비용 및 최저 임금의 보장을 목표로 하여 결정한다.

(4) 재 원

장애인연금은 기여금이 없기 때문에 원칙적으로 조세에 의한 일반회계예산을 재원으로 해야 한다. 아울러 현재의 장애인수당과 같이 장애인연금은 국고와 지방비를 합하여 지급하도록 한다.²¹⁾ 그 외에도 교통세, 교통범칙금, 주세, 담배세 등 장애의 발생과 관계되는 각종 세원을 발굴하여 장애인특별회계를 신설하고 이를 장애인연금의 재원으로 할 필요가 있다.

제도도입 초기에 소요되는 재정규모를 최소화하기 위해서는 기초생활보장제도의 수급자와 차상위계층 등 가장 시급한 보호가 필요한 장애인을 우선 적용 대상으로 할 수 있다. 예를 들어 기초생활보장제도의 수급자인 경우 1-3급 중 중장애인을, 그리고 차상위 계층 및 차차상위인 경우 1급과 2급의 중중 장애인을 대상으로 우선 제도를 도입할 수 있다. 그리고 재정여건이 허락되면 최저생계비의 150% 즉 차차상위 계층까지 연금의 지급을 확대하는 등 단계적으로 접근할 필요가 있다.

(5) 장애인 연금제도 전달체계

장애인연금의 주무부처는 보건복지부로 하고 지방자치단체의 전달체계를 활용하여 지급하는 것이 바람직하다. 특히 전국에 근무하고 있는 사회복지전담공무원을 활용하여 지급한다. 아울러 장애인연금 심의위원회(가칭)를 설치하여 불가상승률, 최저임금 그리고 기초생활보장 수급액 등을 참고하여 장애인연금 지급기준, 지급자격, 지급액 등에 대해 매년 결정하도록 한다.

장애인연금 지급근거는 장애인복지법의 개정이나 별도의 장애인연금법의 제정이 있을 수 있다. 장애인 연금제도의 도입을 쉽게 하기 위해서 먼저 장애인복지법을 개정하여 장애인연금의 지급을 규정한다. 현행 장애수당 관련 규정을 개정하여 장애인연금의 지급대상·지급액·지급방법·지급기간 및 시기 등에 관하여 규정하는 방식이 장애인연금제도 도입에 보다 용이할 것이다. 이러한 장애인연금제도가 발전된 이후에 장애인복지법에서 독립된 장애인연금법의 제정을 별도로 추진하는 단계적인 접근을 생각할 수 있다.

21) 장향숙의원실에서는 무기여장애인연금의 재원을 국비 및 지방비를 5:5로 해서 조성할 것을 제시하고 있다. 앞의 공청회 자료 참조.

3. 경로연금의 지급대상 및 지급수준 확대²²⁾

경로연금이란 1998년 국민연금제도를 전국민에게 확대하면서 당시 65세가 넘어 연령상 요건으로 국민연금에 가입할 수 없었던 1933.7.1. 이전 출생자에 대한 한시적 노후소득지원을 위해 도입된 제도이다(노인복지법 제2장 경로연금).²³⁾ 시간이 지나면서 극빈층 바로 위의 차상위층 저소득 노인이 늘어나 지급대상을 확대하여야 한다는 여론이 비등하였다. 이는 1999년 국민연금이 전국민을 대상으로 확대되었음에도 당시 65세 이상 노인은 연령제한으로 가입대상에서 제외되었기 때문에 국민연금사각지대를 해소하기 위하여 당시 65세 이상의 저소득계층 노인에 대해서만 경로연금을 지급하도록 하였기 때문이었다.

우리나라 법률 규정이나 국제적인 규정은 노인을 65세로 정하여 여러 가지 복지시스템을 운용하고 있다. 그러나 최근 경기불황으로 외환위기 이후 대량실업이 발생하여 예전보다 빠르게 경제활동에서 소외됨에 따라 경제적으로 어려운 실정이며 우리나라 노인 중 경제적으로 노후 준비를 했다는 비율은 28.3%에 불과하다.²⁴⁾ 또한 공적연금을 2중으로 지급하게 된다는 이유로 국민연금수급자 및 공무원연금 등의 특수직역 연금수급자의 경우에는 경로연금 지급대상에서 제외하고 있다. 그러나 65세 이상의 노령자들의 경우에 국민연금 가입기간이 짧고 경제력이 약하여 수령 국민연금액이 실질 생활을 보장하기에 부족한 실정임에도 경로연금 지급대상에서 제외하는 것은 구체적 타당성을 결여한 것이다.

따라서 차상위계층에 대한 경로연금 지급대상을 『주민등록법』상 65세²⁵⁾ 이상인 자로 확대하고, 국민연금법·공무원연금법·사립학교교직원연금법·군인연금법 또는 별정우체국법에 따른 연금지급대상자 중 대통령령이 정하는 일

22) 이를 위해서 이미 2개의 법안이 국회에 발의되어 있다. 유시민의원대표발의안(2005.4.12)과 김재원의원대표발의안(2005.7.21)이 그것이다.

23) 1991년부터 생활보호법에 의한 생활보호대상 노인에게 지급해온 노령수당을 1998.7.1.부터 경로연금으로 통합하였다. 2006년 현재 국민연금에 가입할 수 없는 65세 이상 기초생활보장 수급자(극빈층, 4인 가족 월평균 소득이 99만원 이하)와 극빈층 바로 위의 저소득층 노인에게 1인당 월 3만5000에서 5만원을 차등 지급하고 있다. 올해에는 65세 이상 극빈층 노인 36만 명과 72세 이상 저소득 노인 27만 명 등 63만 명이 경로연금을 받고 있다.

24) 보건복지부, 『노인실태조사』, 2004, 참조.

25) 김재원의원대표발의안에서는 경로연금 지급대상을 국민기초수급자인 경우 65세에서 60세로, 저소득층 노인의 경우 65세를 60세로 확대하고 있다.

정 연금액 이상을 수령하는 자를 제외한 저소득계층 노인에게도 경로연금을 지급하여 노인복지의 사각지대 발생을 방지하고 노후생활의 안정을 기할 필요가 있다.

정부 또한 경로연금을 받는 대상이 현재 72세 이상(1933년 7월 1일 이전 출생)의 저소득층 노인에서 2007년부터는 65세 이상 저소득 노인²⁶⁾으로 확대할 계획을 발표한 바 있다.²⁷⁾

IV. 사회복지 전달체계의 정비

1. 사회복지 전달체계의 의의

사회복지 전달체계는 국민들이 필요로 하는 각종 복지서비스가 중복·누락 없이 필요한 사람에게 전달될 수 있도록 하여 국민들의 기본생활을 보장할 수 있도록 해주는 핵심기제이다. 사회복지 전달체계는 공공부조의 집행 및 사회복지서비스 제공을 중심으로 하는 지방자치단체의 사회복지 행정부서, 각종 사회복지사업과 사회복지서비스를 담당하는 분야별 민간 사회복지 기관 및 시설로 구분된다. 우리가 사회복지 전달체계에 관심을 가져야 하는 이유는 다음과 같다.²⁸⁾

첫째, 사회경제적 환경변화에 따른 국민들의 복지수요 증대에 체계적으로 대응할 필요가 있기 때문이다. 저출산·고령화의 급진전과 인구·가족구조의 변화 등으로 인해 매년 복지수요가 크게 증가하고 있다. 평균수명 연장, 가족주기 변화, 고령자 독립생활기간 증대, 생계독립 경향 증대에 따라 사회적 부양비용이 커지고 있고²⁹⁾, 노인, 보육, 장애인, 여성 등 사회복지 서비스에 대한 국민의 욕구와 개인의 생애주기에 걸친 다양한 복지욕구가 분출되어 갈수록 국민들의 복지수요를 충족시키기 어려워지고 있다. 또 비정규직 근로자의

26) 저소득 노인이란 월평균 소득이 도시근로자가구 1인당 월평균 소득(58만5000원)의 65% 이하인 사람을 말한다.

27) 정부는 경로연금 수령액을 내년에는 5만원, 2008년에 10만원으로 연차적으로 늘리는 방안도 추진하기로 했다. 2006년 2월 정부는 예산결산위원회 특별자료를 통해 이와 같은 경로연금 확대 방안을 결정했다.

28) 빈부격차차별시정위원회, 『사회복지 전달체계 개선방안』, 2005.2.22. 및 백종만, “지방분권과 사회복지 전달체계의 변화”, 『보건복지포럼』, 2005.11. 참조.

29) 노인부양비율(65세 이상 인구/15~64세 인구)은 1990년 20.0%에서 2000년에 34.3%, 2005년에 47.4%로 증가하였다. 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』, 2005.1.

증대와 임금격차의 확대에 따라 빈곤계층이 확대되고 그 결과 복지수요가 증대되고 있다. 외환위기 이후에도 빈곤계층은 감소하지 않고 있으며 일을 해도 빈곤한 근로빈곤층이 새롭게 대두되고 있다.

둘째, 복지예산은 앞으로도 큰 폭의 증가가 예상되므로 이에 맞는 행정인프라를 갖추 국민들의 복지체감도를 높여야 한다. 2004년 정부의 사회복지예산(5.2조원)은 IMF 경제위기 이전인 1997년 1.5조원에 비해 약 3.5배가 상승하였으며, 저출산·고령화와 가족복지기능의 약화 등 복지환경의 변화에 따른 복지수요 증가로 인해 앞으로도 지속적인 증가가 예상된다. 그러나 복지지출 증가율에 비해 복지인프라 및 전달체계의 구축은 상대적으로 미비하여 복지서비스를 받는 국민들의 체감도가 그다지 높지 못한 문제점이 있다. 국민기초생활보장제도를 포함한 공공서비스에 대한 국민의 만족도는 평균 15.3%에 불과한 것으로 나타났다.³⁰⁾

셋째, 최근 위기가정의 급속한 증가에 대응하여 이를 조기에 발견할 수 있도록 전반적인 시스템을 보강함으로써 복지안전망에 대한 국민들의 신뢰를 확보하는 것이 필요하다. 최근 서민경제의 어려움과 사회양극화 현상의 심화로 인해 위기가정이 크게 증가하고 있는데, 위기가정 출현율의 한 징표라 할 수 있는 요보호아동의 발생 현황의 경우를 보면 9년전에 비해 2배 이상 증가하였다.³¹⁾ 그러나 위기가정 등을 신속하게 발견, 지원할 수 있는 시스템은 매우 취약하고 체계화되어 있지 못한 실정이다. 따라서 위기가정 발견체계 등을 효율적으로 개편하여 국민들의 이용 편의를 크게 높이고 생계관련 사고의 재발을 방지함으로써 국민들의 심리적 안정감을 회복시킬 필요가 있다.

2. 사회복지 전달체계의 현황과 문제점

(1) 사회복지 전달체계의 현황

사회복지의 개념을 어디까지 볼 것이냐에 따라 전달체계의 분석범위도 달라진다. 여기서는 국민기초생활보장제도를 근간으로 하는 공공부조제도, 노인·아동·여성 등 대상별 복지서비스, 기타 주거복지·보육 등을 중심으로 한 협의의 사회복지 전달체계에 관하여 살펴본다.

30) 한국보건사회연구원, 『사회복지서비스 만족도 조사』, 2003.

31) 보건복지부 내부자료, 『2003년도 요보호아동 발생현황』 참조.

행정조직의 측면에서 볼 때, 중앙정부(보건복지부)가 별도의 복지서비스 전달체계를 가지지 않고 시군구·읍면동의 지자체 조직을 활용하고 있으며, 교육부·노동부·보훈처는 특별행정기관을 갖고 있고 일부 업무를 지자체를 통해 집행하고 있다.³²⁾ 현재 사회복지 전달체계는 횡적으로는 국민기초생활보장업무, 노인복지, 장애인복지, 아동복지, 여성복지, 청소년복지를 포함하며, 그 종적인 집행구조는 중앙에서 보건복지부가 정책개발과 정책시행의 조정, 감독과 평가를 담당하고 정책사항의 집행은 광역자치단체, 기초자치단체 및 읍면동 사무소의 행정체계를 통해 이루어지고 있다. 그 동안 복지서비스는 대부분이 중앙정부 차원에서 결정되고 지방자치단체를 통해 주민들에게 전달되면서 지자체가 일선행정기관으로서의 역할을 수행해 왔으나, 최근 분권화 경향이 확산되면서 지금까지의 수직적 지시명령에 의한 중앙-지자체간 관계에서 수평적 관계의 구축이 필요하고, 지역주민들을 위한 전략적인 지역복지계획의 수립과 서비스전달의 효율성을 제고하는 노력이 요구된다.³³⁾

(2) 사회복지전달체계의 문제점³⁴⁾

1) 시군구와 읍면동간 복지기능의 부조화

지난 정부에서 추진한 ‘읍면동 기능전환과 주민자치센터의 설치·운영’ 시책에 따라 읍면동 업무의 대부분이 시군구청으로 이관되고 읍면동사무소는 『제증명 발급 등 민원업무와 복지 관련 업무』 중심으로 재편됨으로써, 복지업무

32) 구체적으로 보건 및 복지업무 일반에 대해서는 보건복지부, 보육여성에 대해서는 여성부, 청소년복지에 대해서는 청소년보호위원회, 주거복지에 대해서는 건설교통부, 유치원 결식아동에 대해서는 교육부, 자활 관련은 노동부, 유공자지원은 보훈처가 담당하고 있다.

33) 2005년에 67개 복지사업(5,958억원)이 지자체에 이양되었다.

34) 사회복지 전달체계에 대한 아래의 문제점 이외에도 백종만, 앞의 글, 12-14면은 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 보건복지부에서 수립하는 사회복지서비스 사업계획과 지침이 그 집행에 있어서는 행정자치부와 지방행정체계를 통하여 수행됨으로써 서비스전달체계의 일관성과 전문성이 확보되어 있지 않다. 둘째, 현재의 전달체계는 각기 다른 욕구를 가진 인구층에 따라 극히 범주화된 서비스체제로 구성되어 통합적인 서비스의 전달이 힘들다. 셋째, 현재의 사회복지 전달체계는 중앙집권적인 구조를 가지고 있어 다양한 지역사회의 사회복지 욕구에 적절히 대처할 수 있는 서비스 시스템의 수립이 어렵다. 넷째, 사회복지 전달체계에서는 전문가의 역할이 핵심요소임에도 불구하고 현재의 전달체계에서는 전문인력의 수가 절대적으로 부족하며 또한 전문인력의 관리도 미흡하다.

는 읍면동에 대부분의 기능이 그대로 남아 있으나³⁵⁾ 업무의 효율성과 전문성 확보라는 관점에서 복지업무 재조정이 필요하다. 한정된 인력의 업무집중화라는 측면에서는 시군구 중심의 업무처리가 강점이 있는 반면 주민들의 접근성과 현장성 확보 측면에서는 읍면동에도 필요 인력을 배치해야 하는 어려움이 있다. 그러나 읍면동에서 1~2명의 담당자가 복지업무의 70~80%를 처리하고 있는 기존 시스템을 개선시키지 않고는 인력을 충원하더라도 그 효과는 그다지 크지 않을 것으로 판단되므로 시군구·읍면동의 기능조정이 선결과제이다.

2) 지방분권에 부응하는 지역차원의 복지 기획능력 미흡

본격적인 지방자치제도가 실시되었지만 오랫동안 지방행정기관이 중앙부처의 서비스 전달기관으로 활용되어 왔기 때문에 중앙부처와 지자체의 수평적·협조적 행정관계 구축이 미흡한 실정이다. 복지업무의 지방이양 확대에 따라 지자체가 지역실정에 맞는 복지계획의 수립과 집행, 복지자원의 조정과 관리 등을 해 나가야 하지만 아직 지자체 스스로의 정책 개발능력과 경험이 부족하여 복지의 지방분권이 다소 이르다는 일부 비판에도 직면하고 있다. 많은 시군구는 중앙부처(복지부·여성부·건교부·행자부·정보위)에서 수립된 정책을 읍면동으로 전달하는 역할에 그치고 있으며 지자체의 개별사업(보건, 자활사업, 보육업무, 주거복지 등)을 특별행정기관(노동부·교육부·보훈처)과 연계·조정하는 기능도 미흡하다. 조건부 수급자 선정, 취업대상자 분류, 관리 등에 있어 시군구와 노동부 고용안정센터간의 협력이 필수적이나 대부분의 지자체에서 협력을 위한 노력이 미진하다.

3) 사회복지 전담 전문인력의 부족

읍면동에서 사회복지담당공무원 1~2명(전국 평균 1.7명)이 복지관련 업무(기초생활 및 아동·노인·장애인 등 대상별 업무)를 행하고 있으나 사무처리 부담과 인원부족으로 인해 위기가정 발굴 등 현장방문 업무수행이 어려운 실정이다. 시군구청에서 1~2인이 통합적으로 담당하면 될 업무를 읍면동에서 분산 처리함으로써 비효율이 초래되기 때문이다. 업무내용상으로도 각종 상담성 전화 응대와 유관기관의 요구자료 준비, 주민등록정리 등 읍면동 공통업무의 처리 등에 대부분 시간을 할애하고 있다. 따라서 기초생활보장대상자에 대한 종합상담, 자활지원계획 수립, 복지자원의 연계서비스 등 전문성이 있는

35) 복지직 공무원의 81.9%가 읍면동에서 근무하고 있다.

본연의 업무에 집중하지 못하고 있다. 더욱이 각 부처의 확대된 사회복지 집행업무와 시도·지자체의 복지업무가 읍면동 복지담당자에 집중되는 '갈때기 현상'이 심화됨에 따라 일선의 현장업무는 더욱 취약해지고 있다.

4) 지역사회 민간자원과의 연계협력 미흡

지역사회에서 민간복지의 주체는 민간사회복지기관과 종교·시민단체로 집약되나 아직 자원총량이 부족하고 그나마 지역간 편차가 심하여 민관의 협력을 통한 자원활용에 문제가 있다. 특히 郡의 경우는 민간복지이용시설이 하나도 없는 지역이 거의 절반정도(44.9%)에 이른다. 민간복지이용시설의 지역사회 활동 또한 미흡하다.³⁶⁾ 이용시설간 기능(서비스·프로그램)의 차별성이 없고, 지역사회 활동보다는 정부지원금에 의존한 사업운영에 역점을 두고 있다. 또한 지역사회차원의 민간-공공 협력체계가 미흡하다. 개별법에 의해 다양한 협의체가 마련되어 있으나 기능과 인적 구성에 있어 중복 소지가 많고, 그나마 회의 개최 실적이 없는 등 형식적으로 운영되고 있다.

5) 교육훈련과 성과평가(지자체)를 통한 복지서비스 질 관리 미흡

복지전담공무원의 전문성 강화를 위한 교육훈련기회가 절대적으로 부족하다. 전담공무원 중 연간 교육수혜자는 2004년 기준으로 1,000명에도 미달하여 전체 전담공무원 중 교육수강비율은 15% 내외에 불과한 것으로 추정되었다. 또한 현재 지방공무원교육원은 복지담당공무원의 전문교육을 운영할 여력이 없으며 일반과정 안에 사회복지과정을 삽입하는 수준에 있어 교육의 양과 질을 담보하지 못하고 있다.

3. 사회복지 전달체계의 개선방향

(1) 시군구·읍면동의 기능재조정과 담당인력의 확충

첫째, 시군구·읍면동간의 기능의 재조정이 필요하다. 우선 시군구와 읍면동간의 복지기능 재조정을 통해 업무혁신을 추진함으로써 인력활용의 효율성

36) 2004년 1월 현재 사회복지 이용시설(복지관, 노인·장애인복지관) 1,500여개 시설에 16천여명이 종사하고 있으나 지역사회 활동은 미약하다. 2003년 전국 334개 사회복지관 평가 결과, 근무여건을 제외하면 '지역사회관계' 영역이 가장 낮은 점수를 받았다(지역사회 활동에 활발히 참여하는 경우가 36.1%).

을 극대화한다. 기능 재조정의 큰 방향은, ①시군구의 경우 지역 복지정책의 기획, 서비스 연계, 민간자원의 발굴 등 일선에서 행하기 어려운 업무와 업무의 집중화를 통해 효율성이 높아지는 업무 중심으로 재편하고, ②읍면동의 경우 지역주민의 접근성과 담당자의 현장성 확보라는 측면에서 필요한 업무 중심으로 재편한다. 이러한 방향에서 현재 읍면동에서 수행하고 있는 업무중 일부는 시군구로 이관하여 읍면동에 복지업무가 집중되는 현상을 시정하되 시군구와 읍면동간의 기능재조정은 표준조정안을 지자체에 권고하고 시군구에 인력이 증원되는 데 따른 적절한 직제를 신설한다.

둘째, 사회복지담당 공무원을 충원한다. 시군구의 복지기획 능력 및 현장성 강화 측면에서 234개 시군구당 평균 8명씩의 인력을 충원하고, 증원인력은 지역복지정책의 기획, 서비스 연계, 민간자원의 발굴, 긴급지원 등 읍면동에서 행하기 어렵거나 집중화가 필요한 업무에 배치한다. 다만, 지역이 넓고 노인인구가 많아 애로가 있는 농어촌지역은 지자체의 실정을 감안하여 자치단체장이 읍면동 배치를 판단한다.

(2) 지역사회 민관협력의 강화

지역사회의 복지서비스를 체계화하고 연계기반을 마련하기 위해 지역사회복지협의체를 지역특성에 맞게 구성한다. 동 협의체를 통하여 1)지역사회복지에 관한 체계적인 의견수렴과 협의를 바탕으로 지역사회복지 개선방안을 마련하고, 2)지역복지서비스의 연계 및 조정 역할, 3)지역의 사회복지자원 개발과 효율적 활용 등을 추진한다. 제도화된 지역복지협의체가 조기에 정착될 수 있도록 정부차원의 다각적인 지원책을 강구한다. 이밖에 지자체 차원에서 복지협의체 운영이 활성화 될 수 있도록 지방이양사업 중 시군구 특정수요사업 요구시 협의체 심의를 의무화, 사회복지사업법 제43조에 의한 사회복지시설 평가시 복지시설의 협의체 참여도를 평가지표에 반영, 참여복지 5개년계획, 지역사회복지계획 등의 평가시 협의체 참여 등 운영상황 반영 및 우수 지자체에 대한 포상, 국공립 복지시설 운영 등 국가 및 지자체 사업의 민간위탁시 우선위탁대상자로 선정 등 참여활성화를 위한 다양한 인센티브 부여방안 강구 등의 대책을 마련한다.

(3) 교육훈련 및 성과평가를 통한 복지서비스 질 제고

복지담당직원에 대하여 복지부 주관의 경력별 '지정교육과정'을 통하여 4년마다 1회씩의 교육기회를 부여한다. 지방공무원교육원을 통하여 직무별 교육훈련기회를 제공하고, 한국보건복지인력개발원 교육과정을 단계적으로 확충하고, 직급별, 분야별로 교육과정을 세분화한다. 단기적으로는 사회복지담당공무원의 연간 교육훈련시간이 동일직급의 공무원 연평균 교육훈련시간에 근접되도록 하고 중장기적으로 근무시간의 10%를 상시 능력개발에 투입한다.

중앙행정기관의 합동평가 항목에 복지전달체계 구축과 관련된 평가항목을 추가한다. 지방이양사업에 대한 평가항목을 별도로 정하여 이양사업과 관련한 지역의 복지수준을 가늠할 수 있는 내용을 평가지표로 구성한다. 복지부의 지자체에 대한 자체평가 실시를 내실화한다. 사회복지사업법상 시군구 지역복지계획 시행결과 평가 규정에 의거 지자체의 복지수준 등을 평가한다. 지자체의 종합적인 복지수준에 대한 평가로 복지지원수준, 전달체계 구축현황, 복지서비스 수요자 및 공급자에 대한 만족도 등을 포함한다.

지자체 평가결과가 반드시 재정상의 인센티브와 연계될 수 있도록 하고, 평가위원회의 심의를 거쳐 공개하여 지자체장의 적극적인 관심을 유도한다. '08년까지 복지분야의 각종 보조금 사업을 분야별 포괄보조사업과 개별보조사업 등으로 구분하여 복지부와 지자체간에 성과지향적인 복지재정 관리체계를 구축하고 보조금 수준을 성과평가와 연계한다.

V. 맺는 말

그 동안 사회양극화 해소를 위한 정부정책은 종합적이기보다는 단편적인 대책들의 나열에 불과하였다고 평가되고 있다. 정부는 적극적인 구조조정과 인적자원개발을 통해 경쟁력을 강화하는 동시에 이 과정에서 발생하는 취약계층의 피해에 대해서는 사회안전망(social safety net)을 통해 대처해 나간다는 기본입장을 취하였다. 이를 위하여 혁신형 중소기업 지원, 벤처기업 지원, 인적자원 개발, 서민경제 지원 등의 각종 정책들을 시행하였다. 그러나 이러한 대책들은 사회양극화에 대한 근본적인 해결책이라기보다는 현상의 완화에만 초점을 맞추고 있다는 비판을 면할 수 없었다.

근본적으로 사회양극화를 해소하기 위해서는, 예컨대 FTA추진에 따른 국내산업 피해에 대한 대책, 대기업과 중소기업간 공정거래정책, 경제력집중 완화정책, 사회통합적 구조조정정책, 균형발전을 위한 부동산정책, 조세공정화 대책, 사회안전망에 대한 재정지출의 우선순위 설정, 노동시장 및 노사관계 정책 등의 분야에 대한 종합적인 대책이 마련되어야 한다. 특히 사회안전망 확충과 관련하여 차상위층과 서민층 대책, 최저생계비 및 최저임금의 인상, 빈곤계층을 위한 각종 사회적 인프라 구축 등의 대책이 구체적으로 제시되어야 한다.

정부는 출범 당시부터 기초생활보장 사각지대 해소 및 차상위계층 보호 확대, 저소득층 탈빈곤 정책 추진 및 사회복지인프라 구축을 참여복지정책으로 제시했다. 참여정부 출범 4년째인 현재 이러한 정책들의 성과에 대해서는 증가하는 빈곤층의 수가 이를 대신하고 있다고 본다. 빈곤층 지원 내지 해소를 위해서는 다음과 같이 사회보장법제의 정비에 더욱 주력하여야 할 것이다.

먼저, 기초생활보장제도의 핵심요소가 되는 최저생계비를 현실화하여야 한다. 최저생계비는 목숨을 겨우 유지할 수 있는 절대적 빈곤선이 아니라 사회에서 건강하고 문화적인 기본생활이 가능한 수준이어야 한다. 구체적으로 비계측연도 최저생계비를 상대적 빈곤선으로 설정해야 한다. 최저생계비가 사회의 일반적인 소득·지출 수준을 반영하지 못하는 것은 최저생계비 계측을 3년(과거에는 5년)마다 진행한 이유도 있으나 상대적 빈곤선을 반영하지 않기 때문이다. 상대적 빈곤선의 도입근거를 마련하기 위한 법개정이 필요하다.

둘째, 장애수당과 경로연금의 지급대상과 지급수준을 확대하여야 한다. 나아가 장애로 인하여 근로능력이 부족하고 장애로 발생하는 추가 지출비용 때문에 생계유지가 힘든 장애인가구의 소득지원체계를 구축하기 위하여 무기여방식의 장애인연금제도의 단계적 도입을 추진하여야 한다.

셋째, 사회복지 전달체계를 개선하여야 한다. 사회복지 전달체계 중 시군구와 읍면동의 기능을 재조정하고 담당인력을 확충하고, 지역사회에서 민간협력을 강화하여야 한다. 또 교육훈련 및 성과측정을 통해서 사회복지서비스의 질을 제고하여야 한다.

마지막으로 빈곤층 지원을 위한 법제정비가 실효성을 갖기 위해서는 복지에 산이 대폭 확충되어야 한다. 국민의 인간답게 살 권리와 최소한의 생계를 유

지할 권리는 그 어느 것보다 우선한다. 정부는 빈곤해결을 위한 장기적인 정책과제를 우선적으로 시행할 수 있도록 종합적인 대책을 강구하여야 한다. 빈곤은 국가와 사회 전체의 책임이기 때문이다.

주제어 빈곤층, 사회보장법, 국민기초생활보장법, 사회안전망, 최저생계비, 장애인연금, 사회복지 전달체계

