

저소득·취약계층정책 문제와 충남의 대응방안

류진석

(충남대 사회복지학과 교수)

- 일시: 2015. 3. 9(월) 14:00-17:30
- 장소: 충남도청 대회의실

Chungnam National University
Dept. of Social Welfare / jsryu@cnu.ac.kr

목 차

I 서론: 논의배경 및 초점

II 복지정책의 환경변화와 전망

III 충남 저소득·취약계층정책의 현황 및 문제점

IV 충남의 대응방안

I. 서론: 논의배경 및 초점

1. 논의배경

- ▶ 우리 국민의 2012년 행복지수는 OECD 34개 회원국 중 24위, UN의 세계 행복 보고서에서도 한국의 행복지수는 156개국 중 56위로 나타남. 경제규모로는 세계 10위권에 진입했어도, 우리 국민은 행복한 삶을 누리고 있지 못한 실정임

그렇다면, 충남도민의 행복지수는?

- ▶ 충남도민의 행복지수를 높이기 위한 지방정부의 역할이 무엇이며, 수요자중심의 복지패러다임을 반영할 수 있는 충남 복지정책의 대응방향은 무엇인가를 모색할 필요가 있음
- ▶ 이를 통해 ‘따뜻한 복지 행복한 충남’이라는 충남의 복지비전을 정립할 필요가 있음

국가별 GDP 규모와 행복지수(Better Life Index) 비교

국 가	GDP ¹⁾		BLI ²⁾	
	규모 ('11년, 10억달러)	순위	점수 (100점만점)	순위
미국	14,991	1	86.4	3
일본	4,408	2	68.3	21
독일	3,308	3	78.7	17
프랑스	2,306	4	74.5	18
영국	2,234	5	81.7	12
이탈리아	1,984	6	67.9	22
멕시코	1,754	7	39.3	33
한국	1,508	8	63.2	24
스페인	1,482	9	71.5	19
캐나다	1,394	10	85.5	6
터키	1,260	11	31.5	34
호주	958	12	87.5	1
폴란드	812	13	58.7	27
네덜란드	721	14	84.6	8
벨기에	427	15	80.9	14
스위스	405	16	85.5	6
스웨덴	392	17	85.8	4

* 1) Annual national accounts, Gross domestic products, OECD National Accounts Statistics

2) www.oecdbetterlifeindex.org 자료 가공

I. 서론: 논의배경 및 초점

2. 논의의 초점

- ▶ 복지정책의 내용은 분야별, 제도별, 대상별에 따라 다양하며(예, 복지분야의 세부단위사업은 2012년 기준, 297개 사업이 시행되고 있음), 담당소관부서에 따라 다양하게 시행되고 있음
- ▶ 이러한 현실을 고려하여, 이 논의에서는 저소득·취약계층을 대상으로 하는 복지정책을 중심으로 살펴보기로 하며, 구체적인 논의의 초점은 다음과 같음

첫째, 복지정책의 환경변화와 전망은?

둘째, 충남 저소득·취약계층 복지정책의 현황과 문제점은?

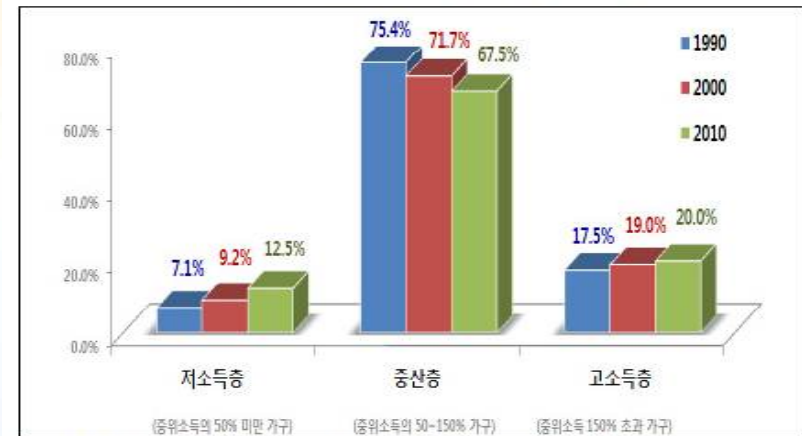
셋째, 충남의 대응방안은?

Ⅱ. 복지정책의 환경변화와 전망

1. 복지수요의 증가 및 복지욕구의 다양화

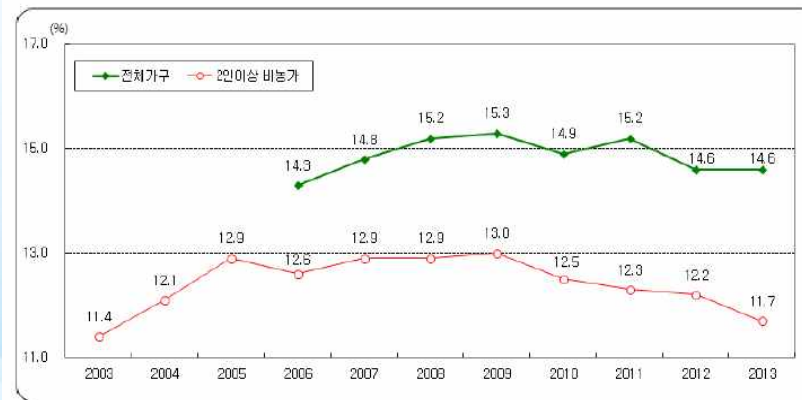
- ▶ 양극화의 심화, 인구고령화의 급속한 진전 등 복지환경의 변화는 복지에 대한 수요를 증가시킬 것임
- ▶ 복지사각지대의 축소, 사회적 배제의 극복, 노후보장, 의료, 보육, 장애인의 사회참여 등 다양한 복지욕구가 표출될 것으로 전망됨
- ▶ 특히 사회적 위험요인(일자리부족, 노후생활보장의 미흡, 교육비 부담 및 주거불안 등)으로 미래의 불안감이 증가하고 있는 현실을 고려하면, 생활불안을 해소하고 기본욕구충족을 위한 복지제도의 내실화가 요구되고 있음

[그림 2-10] 소득계층별 비중 추이(1990~2010년, 가처분소득 기준)



자료: 통계청, 가계동향조사, 각 시도, 이태진 외, 「공생발전을 위한 보전복지분야의 정책방향」에서 재인용

< 상대적 빈곤율 추이(처분가능소득 기준) >



자료: 통계청(2014). 2014 4분기 가계동향.

II. 복지정책의 환경변화와 전망

- ▶ 가구소득의 분포결과를 보면, 상위소득가구는 2012년에 비해 2013년의 경우, 증가한 것으로 나타났음

- 특히 취약계층(조손가구, 노인단독가구, 장애인가구 등)의 경우, 가구소득 1,000만원 미만의 비율이 상대적으로 높음
(노인가구 59.6%, 조손가구 30.8%, 장애인 가구 27.9%)

- ▶ 가계부채 규모 및 증가추이를 고려하면, 향후 생활불안이가중될 전망이다
(2014년 6월말 현재, 가계부채 규모가 1,040조원임)

<표 4-5> 가구소득 구간별 가구분포¹⁾

(단위 : %)

구 분	전체	1,000만원 미만	1,000-3,000만원 미만	3,000-5,000만원 미만	5,000-7,000만원 미만	7,000-10,000만원 미만	10,000만원 이상
2012년 전 체	100.0	12.9	27.9	25.2	15.9	10.8	7.3
2013년 전 체	100.0	12.8	25.5	25.6	15.9	12.0	8.1
가구유형별							
한부모가구	100.0	9.4	57.6	19.6	7.9	4.2	1.3*
조손가구	100.0	30.8	42.0	16.9	4.4*	5.8*	-
노인가구	100.0	59.6	31.4	6.2	1.3	0.9	0.6
다문화가구	100.0	7.1	34.1	39.6	12.2	4.5*	2.5*
장애인가구	100.0	27.9	33.1	19.9	8.9	6.3	3.8

자료: 통계청(2014). 2014년 가계금융·복지조사 결과

가계부채 추이

자료: 한국은행

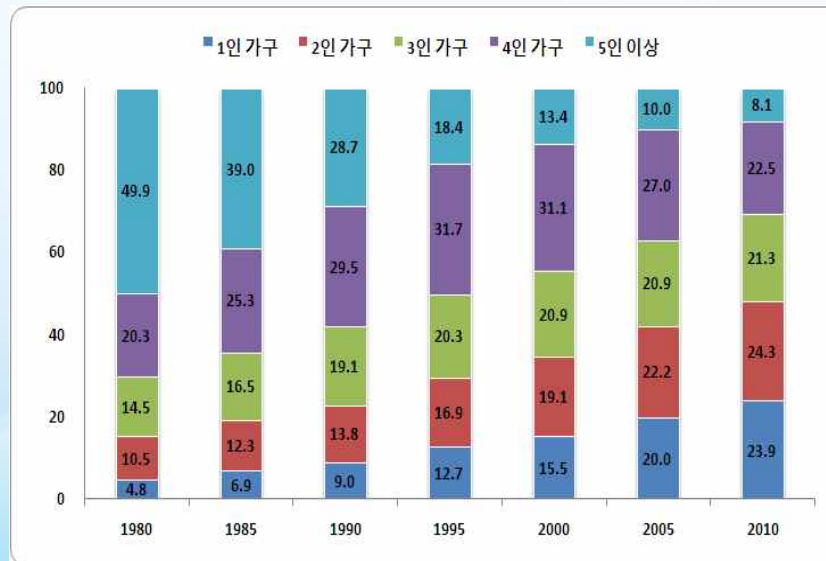
*가계부채: 가계대출+판매신용



Ⅱ. 복지정책의 환경변화와 전망

2. 가족부양기능의 약화에 대응하기 위한 가족친화적 정책기반 확충 필요

- ▶ 가족구조의 변화에 따라 핵가족이 보편화되고, 여성의 경제활동참가율이 증가함에 따라 가족원 돌봄을 위한 전통적 가족기능이 약화될 것으로 전망됨. 이러한 결과, 가족 등 사적 부문에서 이루어지는 돌봄서비스를 제공하기에는 한계로 작용할 수 있음
- ▶ 특히 전통적인 가족형태와는 다르게 한부모가구, 1인가구 등이 급속하게 증가하면서 돌봄기능이 약화되고, 새로운 사회적 위험(new social risks)으로 대두되고 있음



구분	1인 가구 구성비(%)				
	2010	2012	2015	2025	2035
전국	23.9	25.3	27.1	31.3	34.3
충남	26.9	28.5	30.6	35.6	39.4

자료: 통계청(2012). 장래가구추계 시도편 : 2010~2035.

Ⅱ. 복지정책의 환경변화와 전망

3. 저소득층, 노인, 장애인 등 사회적 약자에 대한 생활보장 기능 강화

- ▶ 저소득층, 노인, 장애인 등 사회적 약자의 생활위기대응능력이 상대적으로 낮은 점을 고려하면, 이들 계층에 대한 선제적, 예방적 복지서비스의 제공이 복지 체감도를 증진시킬 수 있음
- ▶ 생활기능의 어려움과 장애가 있는 노인에 대한 보호체계를 구축하여 노후불안요소를 해소하고, 독거노인, 학대받는 노인 등 취약 노인계층에 대한 보호 서비스를 강화할 필요가 있음
- ▶ 장애범주의 확대로 장애인구가 늘어남에 따라 장애인의 실질적 욕구에 부응하는 복지서비스가 요구되고 있으며, 장애인의 사회참여를 활성화하기 위한 활동지원제도의 확대 및 자립지원을 강화할 필요가 있음
- ▶ 생활수준 및 기대수준의 향상으로 보편적 복지서비스에 대한 수요 증대와 일을 통한 사회적 약자의 자립능력을 고취할 필요성이 있음
- ▶ 다문화 가정의 복지수요에 대응하기 위한 사회통합 지원기능을 강화하고, 사회적응능력 향상이 필요함

Ⅲ. 충남 저소득·취약계층 정책의 현황 및 문제점

1. 저소득·취약계층 정책의 현황

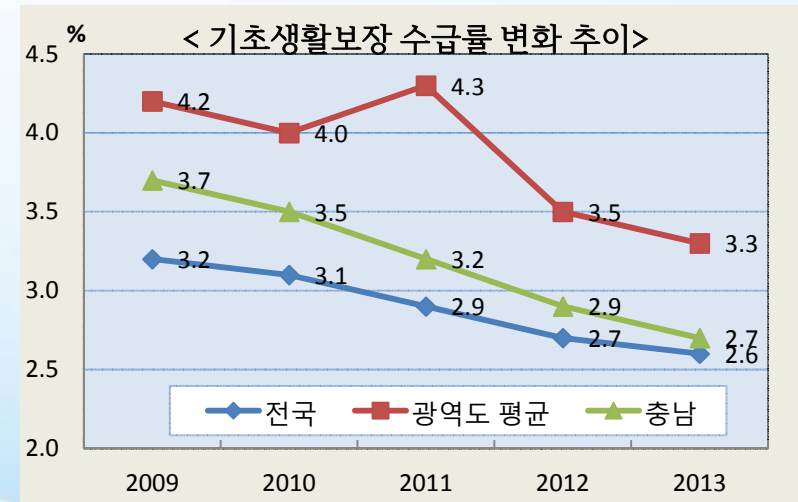
1) 국민기초생활보장 수급자 급여지원

- ▶ 5종(생계, 주거, 교육, 해산, 장제) 급여지원(기초생활보장급여)
: 2014년 54,799명, 1,521억원 ※ 재원을 : 국비 80%, 도비 10%, 시·군비 10%
- ▶ 2013년말 현재, 충남의 국민기초생활보장 수급률은 2.7%로 나타남

【지역별 국민기초생활보장 수급률】 (단위: %)

전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2.6	2.0	3.7	3.9	2.5	4.1	2.9	1.3	2.7	1.5	3.6	2.9	2.7	4.8	4.2	3.7	2.7	3.6

주: 수급률 = (지역의 수급자수/지역의 주민등록인구통계)×100
 * 지역의 수급자수 : 시설수급자 포함
 * 지역의 전체인구 : 통계청, 연령별(시도) 주민등록인구(51,141,463명)



자료: 보건복지부(2014). 2013 국민기초생활보장수급자 현황.

Ⅲ. 충남 저소득·취약계층 정책의 현황 및 문제점

2) 긴급지원사업의 추진

- ▶ 질병, 화재 등 일시적 위기상황에 처한 가구에 생계비 등 긴급지원으로 위기 상황 해결 및 빈곤으로의 전락 사전예방(선지원 후처리 원칙)
- ▶ 최저생계비의 150% 이하 가구로 주 소득자의 사망, 가출, 질병, 화재 등으로 갑자기 생계가 어려워진 가구에 생계·의료·교육, 사회복지시설 이용, 연료, 해산, 장제, 전기요금 등 지원 (*생계, 주거비는 최대 6개월까지 지원)
- ▶ 2014년 9월말 기준 : 3,422가구 2,535백만원 집행
 - ※ 재원율 : 국비 80%, 도비 10%, 시·군비 10%

3) 복지사각지대 발굴사업 추진

- ▶ 단전·단수·가스 체납자 및 학비·급식비 등 미납가구 조사
- ▶ 긴급지원, 수급자 선정, 민간자원과 연계를 통한 지원
 - ※ 복지사각지대에 처한 대상자 발굴

Ⅲ. 충남 저소득·취약계층 정책의 현황 및 문제점

4) 자활사업의 추진

- ▶ 근로능력이 있는 수급자와 차상위 저소득계층을 대상으로 일을 통한 자립·자활 능력을 향상하여 탈빈곤 유도
- ▶ 맞춤형 자활경로 설계를 통한 탈빈곤 지원
 - ※ 2014년 현재, 광역자활센터설치(2014), 지역자활센터 14개소(15개 시군), 자활사업단 114개소, 자활기업 71개소, 사회적 기업/예비사회적 기업 7/6개소.
- ▶ 2014년 9월말 기준, 자활근로사업 참여현황 2, 208명
 - ※ 재원율 : 국비 80%, 도비 10%, 시·군비 10%

5) 독거노인, 한부모가족, 다문화 가정 등 취약계층 지원

- ▶ 독거노인 공동생활제 운영, 응급안전돌보미 운영지원 등
- ▶ 한부모가족 지원조례 입법예고, 다문화 가정 지원 등

Ⅲ. 충남 저소득·취약계층 정책의 현황 및 문제점

2. 행복키움지원단의 운영지원

- ▶ 행복키움지원단은 중앙정부의 사회복지전달체계 개편방안으로서 제시된 희망복지지원단의 충남형으로서, 지역실정에 맞게 구축한 체계임
- ▶ 행복키움지원단은 2012년 상반기에 시군에 설치하였으며, 복지자원개발 및 관리, 복합적 욕구를 가진 대상자에 대한 방문서비스의 체계화를 전담하는 조직임
- ▶ 통합사례관리, 복지사각지대해소, 자활·자립지원, 상시 상담채널 구축 등의 역할을 수행하고 있음. 또한 지역의 복지기관과의 협력관계를 통해 사례관리의 질적 수준을 높이고, 대상자의 발굴 및 서비스 연계 등을 추진
- ▶ 2014년도 시군 행복키움지원단 운영지원: 15개시군(97,634천원)

※ 재원율 : 도비 30%, 시·군비 70%

(2014년: 325,446천원(도비 97,634천원+시군비 227,812천원))

Ⅲ. 충남 저소득·취약계층 정책의 현황 및 문제점

3. 저소득·취약계층 정책의 문제점

1) 복지사각지대계층의 생활보장에 대한 충남 자체사업의 방안필요

- ▶ 충남 저소득층 정책 대부분은 법정사업으로서, 중앙정부의 사업을 집행하고 있음
- ▶ 복지사각지대계층의 생활보장을 위한 독자적인 충남 자체사업은 미흡한 실정임
(※ 지방복지재정의 경직성 및 부담가중으로 자체사업을 수행하기 쉽지 않음)

2) 광역자활센터의 역할정립 및 지역자활센터간의 네트워크 구축 노력 필요

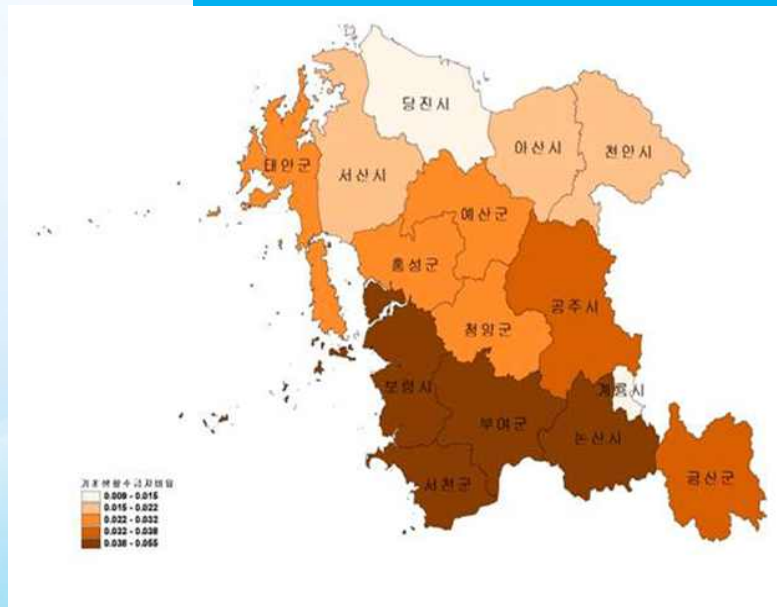
- ▶ 2014년에 광역자활센터가 설치된 관계로, 광역자활센터의 역할 정립 및 사업효과성이 크게 부각되지 않은 실정임
- ▶ 광역단위에서의 자활사업 추진을 위한 프로그램 개발, 자활사업의 효과적인 추진을 위해 지역자활센터간의 네트워크 구축강화로 사업 효과성 제고에 노력

Ⅲ. 충남 저소득·취약계층 정책의 현황 및 문제점

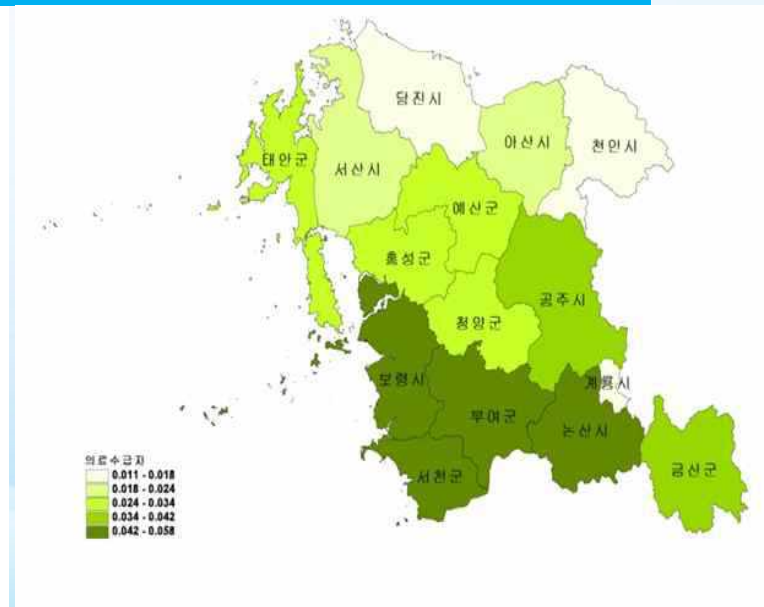
3) 복지수요의 지역간 격차의 문제 심화

- ▶ 복지수요자(기초수급자, 노인, 장애인, 의료급여자 등)의 분포가 지역별로 크게 차이가 나타나고 있으며, 그 결과 과다 분포된 기초자치단체의 대응능력의 한계
- ▶ 법정복지사업의 재원분담은 대부분 매칭사업으로 시행되고 있기 때문에, 복지수요자 분포에 따른 기초자치단체간 재원부담의 격차 및 그에 따른 타 사업수행의 어려움 등 재정운용의 경직성이 심화되고 있음

[인구대비 기초수급자 비율분포]



[의료급여수급자 비율 분포]

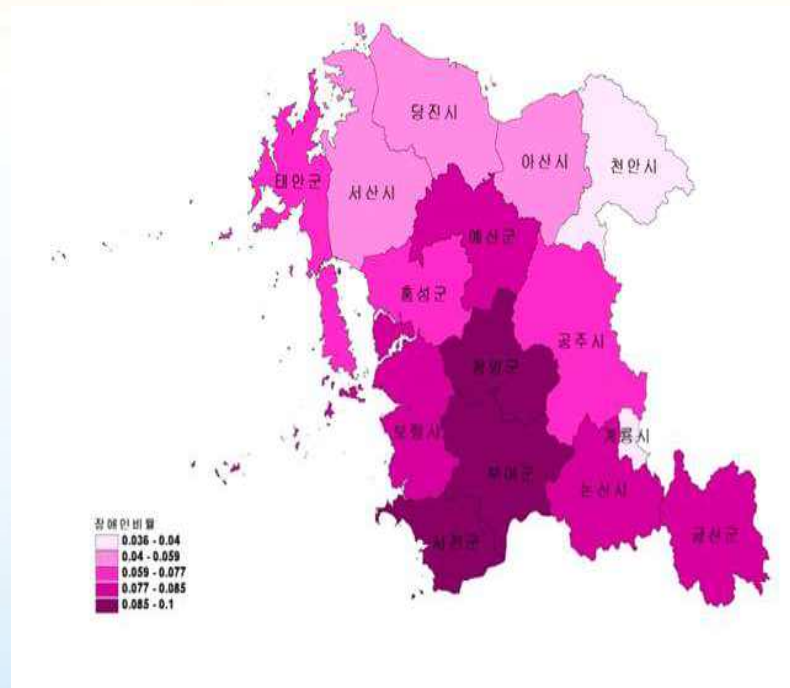
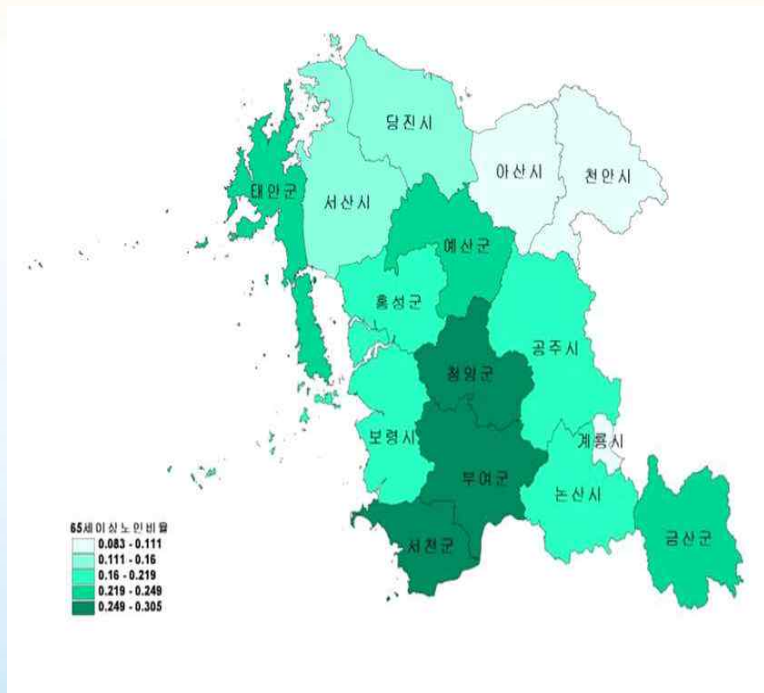


자료: 충청남도(2014). 제3기 지역사회복지계획.

Ⅲ. 충남 저소득·취약계층 정책의 현황 및 문제점

[인구대비 65세 이상 노인인구 비율분포]

[장애인 비율 분포]



자료: 충청남도(2014). 제3기 지역사회복지계획.

Ⅲ. 충남 저소득·취약계층 정책의 현황 및 문제점

4) 행복키움지원단 통합사례관리의 전문지원시스템 구축 필요

- ▶ 행복키움지원단의 구축으로 통합사례관리에 대한 조직적 틀이 마련되었고, 서비스의 연계와 자원관리의 체계화에 기여함
- ▶ 사례관리의 추진성과에도 불구하고, 수요자중심의 서비스 제공 및 상담기능 강화, 고 위험대상자에 대한 광역수준에서 전문적인 지원시스템의 미흡한 실정임
- ▶ 광역단위에서 전문사례관리를 지원할 수 있는 체계마련을 검토
(예, 타 시도의 경우, 복지재단에서 전문사례관리지원기능 수행)
- ▶ 또한, 사례관리 대상을 발굴한 후, 서비스 연계 전까지 필요한 운영비 및 사업비를 지원하여, 사례관리사업의 효과성을 제고하고 있음(2014년 845가구).
 - 그러나 사례관리 사업 운영지원의 재원율(국비 50%, 시군비 50%)을 보면, 도비 지원은 없는 실정임

IV. 충남의 대응방안

- ▶ 저소득층의 정책에서 충남은 기초수급자의 감소, 자활사업 참여수급자의 탈수급률의 향상, 복지사각지대 해소를 위한 상시지원체계로서 행복키움지원단을 운영하는 등 저소득층의 생활안정 및 자립기반 구축에 노력하고 있음
- ▶ 저소득층의 정책 및 제도적 개선은 주로 법적 개정이나 중앙정부의 제도개선과 직결되어 있고, 주요 정책의 집행은 시·군에 의해 수행되고 있음
- ▶ 그 결과, 충남도의 역할 및 조정기능을 강화하거나 자체사업을 기획하기란 쉽지 않음
- ▶ 그럼에도 불구하고, 충남도의 기능은 현재 추진되고 있는 주요 사업에 대한 성과관리 및 지원기능을 강화하고, 정책의 목적달성 정도에 대한 평가 등 사업효과성을 높이는데 집중할 필요가 있음
- ▶ 한편, 도 자체사업을 추진하기 위해서는 도비 지원이 전제되어야 함. 도비 지원의 규모 및 지원내용에 의해 정책추진의 범위가 결정될 수 있기 때문임

IV. 충남의 대응방안

1. 기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 및 긴급복지지원법 개정에 따른 선제적 대응체계 강화

- ▶ 기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편(2015년 7월 시행)은 과거의 최저생계비 단일기준에서 '중위소득과 연동된 급여별 선정기준의 다층화'가 이루어지며, 부양의 무자 기준이 완화됨에 따라 일선에서의 혼란을 최소화할 필요가 있음
 - 생계급여: 중위소득의 30% 이하
 - 의료급여: 중위소득의 40% 이하
 - 주거급여: 중위소득의 43% 이하
 - 교육급여: 중위소득의 50% 이하
 - ▶ 급여별 주무부처가 변경되고(주거급여-국토부, 교육급여-교육부), 충남도의 경우 주거급여의 업무가 건축도시과로 이관될 예정이므로 사업수행의 연속성을 유지하는데 노력해야할 것임
- 따라서 충남도 내에 가칭 '기초생활보장제도 맞춤형 급여체계 개편 실행 TF'를 설치하여 제도개편에 따른 예상되는 문제점 대응 및 안정적인 운영을 지원

IV. 충남의 대응방안

1. 기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 및 긴급복지지원법 개정에 따른 선제적 대응체계 강화

- ▶ 긴급복지지원법 개정(2014.12.30)에 따라 시행령 및 시행규칙 입법예고(2015.3.2)
- ▶ 긴급복지지원대상자의 소득기준을 최저생계비의 185%이하로 상향하였으며, 긴급지원의 신청접수를 시군구에서 읍면동까지 확대하는 등 제도변경
- ▶ 특히, 생계형 위기상황에 처한 사람의 위기 징후를 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 위기사유의 기준(예, 수도, 가스 등의 공급이 일정기간 이상 중단된 경우, 사회보험료, 주택임차료 등이 일정기간 이상 체납된 경우 등)을 구체화한 시행규칙을 입법예고하였음. 이와 관련된 조례개정작업을 준비할 필요가 있음
- ▶ 긴급복지지원제도가 복지사각지대의 안전망 역할 및 실질적인 위기극복 지원제도로 정착되기 위해서는 ‘위기가정의 발굴-지원내용간의 연계’ 등 ‘어떻게 활용할 것이며, 선제적인 대응체계의 수립여부’가 중요함
 - ➔ 복지체감도 증진을 위한 복지사각지대의 발굴 및 서비스, 자원 연계에 초점
(저소득층 생활보장은 중앙정부의 제도적 접근 + 지방정부는 복지사각지대 최소화
정책적 개입을 집중해야할 것임)

IV. 충남의 대응방안

2. 통합사례관리의 전문지원체계 수립

- ▶ 행복키움지원단은 공공부문에서 수행하기 어려운 복합적 복지수요자에 대한 사례관리 기반을 마련하였음
- ▶ 그러나 통합사례관리사의 신분보장의 문제, 고위험군에 대한 전문적인 사례관리 지원체계 미흡, 연계할 서비스 및 자원의 부족, 일부 지역에서의 지역복지기관과의 유기적인 협력체계 미비 등의 문제점 노출
- ▶ 사례관리 사업 운영비 지원 검토(도비지원 전무함), 자원발굴 및 자원동원을 통한 서비스 연계지원 등을 강화하고, 도 차원에서 통합사례관리의 전문지원체계 수립을 위한 지원
 - 타 시도의 경험을 기초로, ‘복지재단 설치를 통해 통합사례관리 전문지원체계’를 구축, 또는 ‘권역별 통합사례관리 전문지원단’ 설치 혹은 전문기관의 지정 지원을 적극 검토

IV. 충남의 대응방안

3. 맞춤형 복지서비스의 확충 및 지역재생프로젝트의 활성화

- ▶ 저소득 및 취약계층에 대한 맞춤형 복지서비스의 확충
- ▶ 예를 들어, 독거노인의 공동생활제 운영지원(2014년 28개소, 도비 30%+시군비 70%) 및 응급안전돌보미 사업(국비 50%+시군비 50%) 등에 대한 도비 지원확대 검토
- ▶ 빈곤지역 및 취약지역 재생프로젝트 전개 및 마을만들기 사업의 내실화
 - 정주환경개선, 복지인프라 확대, 일자리 창출 프로그램이 결합된 지역재생프로젝트의 전개로 '살고 싶은 지역사회' 형성
 - 한계마을(인구고령화 및 과소화 마을)에 대한 맞춤형(재편, 재생 등) 정책추진
 - 주민참여 및 문제해결역량을 강화하는 방향으로 마을만들기 사업의 지속추진과 내실화

IV. 충남의 대응방안

4. 취약계층의 일자리 창출을 위한 지원강화

- ▶ 취약계층의 자립기반을 구축하고 생활안정을 도모하기 위해서는 일자리 창출이 급선무임
- ▶ 기존 취약계층 일자리 창출사업에 대한 평가와 함께, 일자리 창출을 위한 지원을 보다 확대할 필요가 있음
- ▶ 보건복지분야 중 사회적 기업 인증 가능성이 큰 기업(단체)을 보건복지형 예비사회적 기업으로 지정하여 사회서비스 및 일자리 창출을 유도하고, 향후 사회적 기업으로 전환하도록 육성·지원
- ▶ 도 자체사업은 아니지만, 취약계층의 일자리 창출을 위해 보건복지형 예비사회적 기업을 적극적으로 지원하여 육성할 필요가 있음

IV. 충남의 대응방안

5. 지역간 복지격차해소 및 상생발전을 위한 방안 마련

- ▶ 충남의 경우, 기초수급자, 노인, 장애인 등 복지수요자의 지역별 분포가 북부지역과 남부지역간의 차이가 크게 나타나고 있음
- ▶ 복지수요자의 분포의 지역별 격차심화는 기초자치단체의 재정운용의 경직성을 초래하고 지역간 불균형을 가중시킬 것으로 예상됨
- ▶ 따라서 충남도 차원에서의 교부금제도의 개선 등 지역간 복지격차해소 및 상생발전을 위한 방안 및 중장기실행계획을 수립할 필요가 있음



감사합니다