

지역사회복지체계와 통합 운영을 통한 고령유공자 재가돌봄서비스 확충 방안

In-home Care Service's Enhance Scheme to the Elderly Patriots & Veterans through the
Unity Management with the Regional Social Welfare System

이재원, 정건섭, 이남국
부경대학교 행정학과

Jae-Won Lee(jaewon@pknu.ac.kr), Kyoum-Sup Chung(kschung39@pknu.ac.kr),
Nam-Kuk Lee(namkuk@pknu.ac.kr)

요약

고령화의 급속한 진전에 따라 국가유공자 대상 보훈정책에서도 고령유공자의 노후생활 지원서비스를 확충하고 관련 정책을 체계적으로 운영해야할 필요성이 점차 커지고 있다. 하지만 전통적인 보훈정책은 잔여적 복지 관점에서 이루어지고 있고 국가재원이 한정적으로 지원됨에 따라 비용-효과성의 확보가 어려운 문제점이 있다. 또한 소득보전과 보건치료에 집중됨에 따라 국가유공자의 (개인)활동과 일상생활을 지원하는 보훈서비스의 활성화는 아직 요원한 현실이다. 이에 기존 보훈정책의 잔여적 특성을 넘어 보편적 보훈서비스를 통해 유공자로서의 상징과 예우를 보장하면서도, 노인으로서 필요한 각종 돌봄서비스의 혜택을 비용-효과적으로 받을 수 있는 적극적인 보훈정책의 모색이 요구되는 것이다. 이러한 관점에서 본 연구는 고령유공자에 대한 체계적이고 비용-효과적인 대안적인 재가돌봄서비스 공급방식을 구상하고, 특히 지역사회복지서비스체계와의 연계를 강조하고 있다.

■ 중심어 : | 고령유공자 | 보훈서비스 | 재가돌봄서비스 | 수요자 중심 |

Abstract

It is growing a necessity of consideration and management to the relevant policies for the elderly Patriots and Veterans systematically in order to increase the life-supported services since the rapid growth of the aging society. It is difficult to ensure the outcome of cost-effectiveness about the policies because of the residual welfare view and the limitation of the government budget in terms of the traditional Bohun(Korean independent movement activists, veterans and sacrificed advocators for democratization) service, though. In addition, it is not realized the individual activity and daily life-supported services yet to the elderly Patriots & Veterans since the concentration of security income and medical care. Accordingly, it is proper to quest a new Bohun policy from the traditional residual welfare view to universal or ubiquitous welfare service, which will enable them to get the various care service benefit in terms of cost-effectiveness. In this vein, the study is trying to figure out the alternative supply mechanism in-home care service to the elderly Patriots and Veterans; especially, the study emphasizes on the linkage between the regional social welfare service system and Bohun welfare service system.

■ keyword : | The Elderly Patriots & Veterans | Bohun(Korean Independent Movement Activists Veterans and Sacrificed Advocators for Democratization) Service | In-home Care Service | Consumer-directed |

* 본 연구를 위해 면담을 허락해주신 국가보훈처, 부산지방보훈청 복지과 공무원, (재) 함께하는 나라사랑, 보훈학회의 전문가, 그리고 상이군경회, 유족회 등 보훈단체 임원들께 감사드립니다.

접수번호 : #090722-001

심사완료일 : 2009년 07월 28일

접수일자 : 2009년 07월 22일

교신저자 : 이남국, e-mail : namkuk@pknu.ac.kr

I. 서론

최근 국가유공자 대상 보훈정책에서 고령유공자에 대한 보훈돌봄서비스가 쟁점으로 부각되고 있다. 이러한 배경에는 2007년 말 현재 독립유공자 예우에 관한 법률과 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률에 근거한 국가유공자 308,122명 중 47.3%(145,651명)가 70세 이상의 고령자에 달할 정도의 급속한 고령화가 한 몫을 하고 있다. 이에 따라 고령유공자들의 노후생활지원서비스를 조속하게 확충하고 관련 정책을 체계적으로 정비해야할 필요성이 점차 커지고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 국가유공자 대상 보훈정책이 여전히 국가유공자의 소득보전과 보건치료에 집중되고 있으며, 국가유공자의 (개인)활동과 일상생활을 지원하는 보훈서비스의 활성화로 이어지기는 상당히 어려운 현실이다. 이러한 경향을 반영하듯 보훈교육연구원의 연구, 국가보훈처의 보훈학술논문 공모 수상작 등을 제외한 선행 연구들은 주로 국가유공자의 대상 확대, 보상의 현실화 및 기타 지원 강화, 보훈문화의 확산 및 명예 선양 등에 그 초점이 맞추어져 있다[1][2][6]. 이와는 대조적으로 압축적 고령화의 진행에 따라 일반사회정책에서 보건복지가족부를 중심으로 장기요양보험, 노인돌봄비바우처, 독거노인생활지도사업, 가사간병도우미사업 등 기존 복지서비스와 내용, 전달방식에서 상당히 차이가 있으면서도 다양한 노인돌봄서비스를 제공하고 있는 사례가 시사하는 바는 크다고 판단된다.

그리고 국가유공자 대상 보훈서비스는 “국가를 위한 개인의 희생에 대한 반대급부와 예우”라는 특성으로 인해, 일반사회정책의 복지서비스와 내용이 동일하다 하더라도 차별화가 필요하다는 인식이 강하다. 이에 따라 정부는 이러한 특수성을 전제로 일반사회정책과 분리된 독립적 보훈서비스 공급체계를 구축·운영하고 있다. 그런데 주로 국가보훈처의 표준화된 기준을 적용하는 현행 공급자 중심 방식의 보훈서비스는 이용자의 특수성을 고려하는 수요자 중심 방식과 비교할 때, 재정 및 행정관리의 부담 증대, X-비효율성의 발생, 그리고 다양한 서비스 욕구 대응의 어려움 등으로 인해 개선이 요구되고 있다. 실제로 2005년 한국보건사회연구원이

국가유공자 7,003명을 대상으로 실시한 설문조사 결과, 전반적인 보훈행정서비스에 대한 만족, 매우 만족이 약 23.4%, 국민으로부터 받는 존경과 예우에 대한 만족, 매우 만족이 12.6%, 그리고 금전적 보상 수준에 대한 만족, 매우 만족이 6.9%에 그치는 등 현행 보훈서비스에 대한 만족수준이 높지 않은 것으로 나타났다[3].

위의 논의 내용을 종합하면, 국가유공자, 특히 고령유공자 대상 보훈정책은 잔여적 관점을 극복한 포괄적 보훈서비스로의 전환을 통해 국가유공자로서의 상징과 예우를 보장하면서도, 노인으로서 필요한 각종 돌봄서비스의 혜택을 비용-효과적으로 받을 수 있는 방향으로 개선이 시급히 요구되는 것이다.

이러한 인식하에 본 연구는 고령유공자에 대한 체계적이고 비용-효과적인 재가돌봄서비스 확충을 위한 대안적 보훈서비스 공급방식을 모색하고 있다. 이를 위해 첫째, 전통적인 잔여적 사회복지와 구분되는 보훈복지의 특징과 최근 노인복지정책의 흐름을 정리하였고, 둘째, 국가유공자의 고령화 추세와 고령유공자 대상 보훈서비스 정책의 특성 및 쟁점들을 분석하였으며, 셋째, 고령유공자를 위한 대안적인 정책과제, 특히 지역사회복지서비스체계와의 연계를 강조하였다. 그리고 본 연구의 목적 달성을 위해 고령유공자와 보훈정책, 사회복지서비스 등에 관한 문헌분석을 실시하고, 현장의 정확한 실태 파악, 심층적 연구 및 현실적합한 대안의 제시를 위해 2008년 10월에 2차래에 걸쳐 관련 공무원, 전문가, 그리고 보훈단체 임원과의 면담을 실시하였다.

II. 고령유공자 보훈돌봄 서비스 정책 접근을 위한 이론적 맥락

1990년대 이후 고령화가 급진전됨에 따라 주요 국가를 중심으로 노인의 역할과 정부, 사회가 제공하는 복지서비스 등에 대한 관심이 급변하고 있다. 즉 노인을 취약계층으로서 인식하는 Modern Aging 시기와는 달리, 노인계층이 주류 인구집단이 되고 노인집단 내부에도 다양한 분화가 이루어짐에 따라 새로운 시기에 적합한 노인정책이 요구되고 있는 것이다[4]. 구체적으로

New Aging 시기 노인정책은 노인의 인적 자산 활용을 위한 생산적 일자리정책과 일상생활 및 사회경제적 활동 지원을 위한 사회서비스정책으로 요약될 수 있고, 고령유공자 보훈돌봄서비스정책은 후자와 관련된다.

이하에서는 국가유공자로서의 상급과 예우를 보장하면서도 New Aging 시기에 적합한 체계적이고 비용-효과적인 고령유공자 보훈돌봄서비스 공급방식 모색을 위해, 일반 사회복지와 구분되는 보훈정책의 특성과 최근 노인돌봄서비스 정책에서 부각되고 있는 접근경향(수요자 중심, 재가돌봄, 시장화, 지역사회와의 통합)에 대해 검토하고자 한다.

1. 일반 사회복지와는 구분되는 보훈복지 접근의 필요성

보훈정책을 크게 소득보장, 질병관리, 그리고 활동과 생활 지원으로 구분할 경우, 일반 사회복지정책과 차이가 없어 학자에 따라서는 공공부조체계에 포함시킨 사례도 있었다[5]. 그렇지만 보훈복지는 다음과 같은 특성으로 인해 서비스의 담당조직, 대상자, 품질 수준 등의 결정에 있어 일반 사회복지와 차별화가 요구된다.

첫째, 보훈정책의 “보상”은 국가의 일방적 급여가 아니라 개인의 희생에 대한 반대급부로서, 일반 사회복지정책에서 강조하는 필요(need)가 아닌 희생의 정도나 공헌도에 따라 이루어진다. 즉 보훈은 국가를 위한 희생에 대한 “보상적 책임”으로서, 국가가 존재하는 한 예우하고 보호하며 희생의 고귀함을 기억하고 전승할 필요가 있는 것이다[6]. 따라서 보훈서비스는 희생의 정도와 유형에 따라 다양한 형태의 개별 법률을 통해 제공되며, 관련 국가재원은 “우선” 배정되어야 하는 것이다.

둘째, 현대적 보훈제도는 “낙인 없는 복지”의 성격이 요구된다. 즉 보훈복지에서는 일찍부터 사회복지 수급자와 동일한 수준의 생활보호라고 해도 낙인이 주어지지 않을 권리성과 보편성이 존재해 왔다[7]. 따라서 보훈서비스를 이용하는 국가유공자들이 실질적인 예우를 받고 자존심을 높일 수 있도록, 일반 사회복지서비스와는 구분되는 보훈서비스의 특성이 확인되어야 하는 것이다. 또한 이러한 보훈정책의 책임은 중앙정부에 귀속되므로 지방이양의 논의에서 예외적인 특수성이 인정

되어야 하는 것이다.

2. 고령화와 노인돌봄서비스정책의 세 가지 접근

최근 노인복지정책에서 보편화, 탈시설화, 정상화, 지역사회와의 통합 등이 부각되고 있으며, 구체적으로 “돌봄 욕구가 있는 모든 사람들에게 수요자 중심 방식의 재가돌봄서비스를 제공”함으로써 네 가지 요소를 포괄하고자 한다. 여기에서 핵심 가치가 “수요자 중심”이며, 이는 서비스의 수혜자가 자신이 받는 서비스를 직접 선택하고 통제할 수 있는 정도를 의미한다[8].

수요자 중심은 서비스 전달에 대한 “가치적 철학과 실천 지향성” 모두를 의미한다. 즉 철학적으로 “개인은 장애 혹은 서비스에 대한 지불수단의 본질 혹은 정도를 불문하고 자신을 위한 일차적 선택 권한을 가진다”라는 소비자의 선택과 통제 원칙을 인정하는 것이다[9]. 또한 실천적 측면에서 소비자의 선택과 통제는 서비스에 대한 의사결정과 관리를 통해 구현되는데, 이는 서비스 수혜자에게 서비스 제공자들에 대한 고용, 해고, 임금지급 이상의 주도권 인정이 필요함을 의미한다[10].

실제로 주요 OECD국가에서는 자산조사 기준을 완화하여 서비스 이용가능 대상자를 확대하는 보편성을 강화하고, 욕구별로 다양한 서비스를 제공할 수 있는 서비스 연속망을 구축한 바 있다. 또한 돌봄 방식에 대한 서비스 이용자의 재량을 인정 및 확대하는 수요자 중심 가치를 강화하였다[11]. 이러한 수요자 중심 논의가 가장 활발하게 이루어지는 분야가 바로 장기돌봄서비스(long-term care) 정책인 것이다[12].

그리고 고령화의 진전에 따라 가족과 지역사회의 비공식 돌봄이 아닌 국가의 공식적 장기돌봄서비스를 필요로 하는 노인의 수가 증가하고 있으며, 서비스를 받는 노인 자신뿐만 아니라 국가재정적 측면에서도 재가돌봄이 선호되고 있다. 즉 화폐·물질적 욕구 대응과 시설보호 중심의 전통적 사회복지정책과는 달리, 1950년대 이후 서구에서는 비화폐적 욕구에 대응하는 서비스와 재가 중심의 발전과정을 경험하고 있는 것이다[13].

Market & Rantz[14]의 조사에 의하면, 미국 75세 이상 노인의 40%가 생애 후반부에 포괄적인 건강돌봄서비스를 필요로 하며, 많은 사람들이 요양시설의 입소와

서비스가 노인의 건강을 악화시킬 것이라는 부정적 인식을 가지고 있었다. 이처럼 노인들의 장기돌봄에 대한 선호가 변화하고 있으며, 무엇보다 생활에서의 독립(자립)과 서비스의 질 유지를 중시하고 있는 것이다.

이와 관련하여 미국 제대군인 건강관리국(Veterans Health Administration: 이하 VHA)은 연방정부 제대군인부(Dept. of Veterans Affairs: 이하 VA)가 부실한 돌봄서비스 제공기관으로 선정되자, 1995년부터 환자 중심, 높은 품질, 고부가가치의 건강관리를 표방하며 다양한 혁신정책을 추진하고 있다. 동 정책의 핵심은 이용자의 욕구를 지원하는 정보인프라 개발과 서비스의 품질, 가치에 대한 측정 및 책임성 확보이다[15]. 그런데 VA의 경우 이용자의 집에서 질병을 관리하고 성공적인 고령생활을 향유할 수 있도록 지원하는 기술들을 활용함으로써, 이들이 지역사회 내에서 자신의 사회적 역할과 가족생활을 즐길 수 있게 되었다고 한다[16].

그 외에도 복지서비스 제공에서 지방정부의 역할이 강화되고 주체가 다원화되는 경향은 선진국을 비롯한 많은 나라에서 나타나는 공통된 정책기조이다[17][18].

먼저 전통적 사회복지서비스전달체제에서의 중앙정부와 지방정부간 관계는 공급자 중심의 집권형 형태를 유지하였으나, 최근 들어 서비스 확충의 주도권은 중앙정부가 행사하되 구체적 사업수행은 지방정부가 주도하는 형태로 전환하고 있다. 그 예로 2007년 시행된 지역사회서비스투자사업(Community Social Service Investment: 이하 CSI사업)에서 중앙정부는 관련 재원 확보와 정책 및 행정관리기능(보조금 지불정산업무)을 담당하고, 지방정부는 배정된 예산과 정책프로그램 범위 내에서 재량을 통해 사회복지서비스를 개발·공급하고 있다. 그리고 네덜란드, 독일도 사회복지서비스 제공에서 지방정부의 역할을 강조하고 있으며, 특히 영국은 서비스의 전략적 조정자로서, 서비스 형태와 전달체계 향상을 위한 책임자로서 지방정부의 역할을 강조하고 있다.

둘째, 전통적인 공적 영역외에 비공적 영역의 서비스 공급, 특히 영리기업의 참여를 확대하는 시장화 방안이 추진되고 있다. 실제로 공적 서비스를 대체하는 수준으로 시장을 강조하는 영국은 시설노인 돌봄서비스의 70%가 민간시장에서 제공되고 있으며, 노동 및 연금국

(Department of Labor and Pension) 재정의 약 85%를 지방정부가 시장영역 영리기관에 지원하고 있다. 그러나 영리추구를 목적으로 하는 시장에서 복지서비스를 제공하는 경우는 제한적이다. 많은 경우 준시장적 방식, 즉 공공재정이 사적 시장에서 제공되는 사회복지서비스를 지원하되 요양시설에 대한 단순한 재정지원을 넘어 시장의 서비스 제공자에 대해 재정보조를 해주거나 가사돌보미를 이용할 수 있는 바우처 또는 현금을 제공하고 있다. 이러한 시장화는 수요자의 권리 향상을 위해, 서비스 제공기관들이 보다 경쟁적인 환경 속에서 수요자의 요구와 선호가 적절히 반영된 서비스를 제공하여야 함을 의미하는 것이다.

III. 국가유공자의 고령화와 보훈정책의 현황 및 쟁점

1. 국가유공자의 고령화 추세와 지역별 분포, 그리고 소득 수준

1.1 국가유공자의 고령화 추이

국가유공자란 국가를 위하여 공헌하였거나 희생된 사람으로서, 독립유공자 예우에 관한 법률, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률, 5·18 민주유공자 예우에 관한 법률, 그리고 특수임무수행자 지원 및 단체설립에 관한 법률이 그 적용대상자로 규정한 자를 말한다(국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제4조). 2001년 말 229,199명이었던 국가유공자는 계속 증가하여 2007년 말 현재 약 1.34배 증가한 308,122명에 달한다.

표 1. 국가유공자의 연도별 변화 추이(2001~2007)

(단위: 명)

		2001	2003	2005	2007
합계		229,199	258,845	283,166	308,122
독립 유공자 ¹⁾	계	5,225	5,463	6,011	6,442
	순국선열	590	613	674	673
	애국 지사	366	309	279	239
	유족	4,269	4,541	5,058	5,530
국가 유공자 ²⁾	계	223,974	249,557	271,426	295,397
	전몰군경	35,561	36,923	37,047	37,249
	전상 군경	40,237	47,684	49,929	51,274
	유족	21,374	25,448	30,073	35,476

	순직군경	18,866	18,768	18,958	19,112
공상 군경	본인	27,307	31,346	37,842	45,646
	유족	3,941	4,764	5,675	6,794
무공 수훈자	본인	39,851	41,334	41,446	39,965
	유족	12,848	16,319	19,970	25,491
보국 수훈자	본인	10,253	11,887	13,897	16,371
	유족	653	928	1,178	1,464
재일학도이용군인		300	299	298	301
4.19혁명사망 상이자		368	365	380	384
4.19혁명공로자		108	116	128	178
순직공무원		8,488	9,025	9,571	9,920
공상공무원		3,194	3,604	4,172	4,847
특별공로순직자		17	17	17	17
준용 대상	6·18자유 상이자	366	365	367	367
	기타 대상	242	365	478	541
5-18 민주 유공자 ³⁾	계	-	3,825	3,954	4,012
	사망행불자	-	208	205	207
	부상자	-	2,513	2,559	2,595
	기타 희생자	-	1,104	1,190	1,210
특수 임무 수행자 ⁴⁾	계	-	-	1,775	2,271
	사망행불자	-	-	-	-
	부상자	-	-	-	-
	공로자	-	1,175	2,271	-

주 1) 독립유공자: 독립유공자 예우에 관한 법률
 2) 국가유공자: 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률
 3) 5-18민주유공자: 5-18민주유공자 예우에 관한 법률
 4) 특수임무수행자: 특수임무수행자 지원 및 단체설립에 관한 법률
 자료: 국가보훈처, 2007. 「보훈연감」.

표 2. 국가유공자의 연도별 연령대 분포(1997~2007)
(단위: 명, %)

	1997	1999	2001	2003	2005	2007
30세 미만	4,868	3,525	4,720	5,285	5,305	7,429
30~39세	8,829	8,297	9,290	9,592	9,771	11,069
40~49세	23,457	17,875	19,855	21,874	20,296	20,195
50~59세	35,684	37,852	46,669	59,652	54,436	51,052
60~69세	86,228	71,439	70,170	57,251	58,666	72,726
70세 이상 (비율)	32,717 (17.1)	63,006 (31.2)	78,495 (34.2)	105,191 (40.6)	134,692 (47.6)	145,651 (47.3)
합계	191,783	201,994	229,199	258,845	283,166	308,122

자료: 국가보훈처, 2007. 「보훈연감」.

그리고 1990년대 후반 이후 국가유공자들은 급격한 고령화 추세를 보이고 있는바, 70세 이상 고령인구의 비율이 1997년 17.1%에서 2007년 47.3%로 급증하였다. 구체적으로 6.25전쟁세대가 1980년대 50~59세층, 1990년대 60~69세층, 2000년대 70세 이상의 연령층으로 전환되었고, 월남파병세대도 1980년대 40~49세층에서 2000년대 60~69세의 연령층으로 전환되었다. 이러한

추세에 의한 경우 고령유공자의 노후생활지원서비스를 비롯한 관련 정책의 체계적 정비가 시급한 것이다.

1.2 국가유공자의 지방보훈청별 분포

보훈서비스는 그 특수성을 감안하여 독립적인 전달 체계를 통해 제공되고 있으나, 국가유공자가 전국에 걸쳐 분포됨에 따라 적지 않은 행정관리비용이 수반되고 있다. 더욱이 도입 초기부터 잔여적 관점에 의한 접근 방식이 적용되어 관련 서비스 공급예산이 국가재원의 우선순위에서 밀려나고 관리조직의 활성화도 미흡한 편이다. 실제로 이러한 관점이 정부조직 개편이나 행정 혁신, 그리고 지방분권 등의 행정개혁과정에서 보훈정책에 대한 부정적 영향을 미친 것으로 보인다.

또한 현재 서울, 부산, 대전, 대구, 광주 등 대도시에서 지방보훈청을 설치하고 지방보훈청마다 2~7개의 지청을 두고 있으나, 도시 중심으로 운영됨에 따라 전국적으로 분포하고 있는 국가유공자들에게 균등한 보훈서비스를 제공하기가 쉽지 않다. 실제로 천안지청과 김천지청의 통폐합으로 인해 보훈지청에서 직접 공급하는 보훈서비스의 지역수혜자들이 적지 않은 불편을 겪은 바 있다. 그렇지만 정부혁신과 작은 정부의 기조 속에서 보편적 보훈서비스 확대를 위해 지방보훈기관의 수를 의미 있는 수준까지 확대하기는 어렵다. 그러므로 일상생활서비스를 보훈서비스에 융합시키기 위해서는 대상자들이 거주지에서 적절한 서비스를 제공받을 수 있는 수요자 중심의 서비스가 요구되는 것이다.

표 3. 지방보훈청별 국가유공자 분포 추이(1997~2007)
(단위: 명)

		1997	1999	2001	2003	2005	2007
서울	서울	21,115	21,423	23,306	25,247	27,700	29,591
	북부	11,854	12,087	13,073	14,272	14,962	15,978
	남부	12,255	12,573	13,252	14,206	14,686	15,591
	인천	10,996	11,469	13,383	15,136	17,017	18,937
	수원	15,466	17,807	21,326	25,361	29,522	33,214
	의정부	7,586	8,649	10,749	12,917	14,736	17,021
	춘천	4,288	4,361	5,064	5,790	6,315	6,952
	강릉	3,812	4,049	4,638	5,112	5,537	5,972
	소계	87,372	92,418	104,791	118,041	130,475	143,256
	부산	부산	14,986	15,633	17,413	19,687	21,451
울산		3,244	3,506	4,237	4,919	5,530	6,105
마산		7,925	8,237	9,467	10,659	11,870	13,110
진주		4,702	4,887	5,475	5,983	6,366	6,812
제주		3,681	3,915	4,563	4,862	5,201	5,387

	소계	34,538	36,178	41,155	46,110	50,418	54,889
대전	대전	6,538	9,197	10,790	12,413	13,819	15,332
	천안 ¹⁾	2,500	-	-	-	-	-
	홍성	2,494	3,291	3,866	4,160	4,542	4,992
	충주	2,270	2,454	2,951	3,204	3,456	3,777
	청주	3,654	3,832	4,473	4,928	5,455	6,051
	소계	17,456	18,774	22,080	24,705	27,272	30,152
대구	대구	13,842	17,385	19,853	22,357	24,470	26,565
	안동	3,686	4,304	4,886	5,286	5,573	5,739
	김천 ¹⁾	3,127	-	-	-	-	-
	경주	5,515	5,810	6,744	7,588	8,082	8,643
	소계	26,170	27,499	31,483	35,231	38,125	40,947
	광주	광주	9,927	9,870	10,756	14,023	14,859
익산		4,599	4,758	5,258	5,676	5,989	6,168
전주		4,574	4,686	5,206	5,650	6,071	6,467
목포		2,680	3,138	3,322	3,806	3,955	4,113
순천		4,467	4,682	5,148	5,603	6,002	6,408
소계		26,247	27,134	29,690	34,758	36,876	38,878

주: ¹⁾ 천안보훈지청은 대전지청에, 김천지청은 대구지청에 편입됨
 자료: 국가보훈처, 2007. 「보훈연감」.

1.3 국가유공자의 소득계층별 추이

최근 15년간 국가유공자의 소득계층별 추이를 살펴 보면, 상층 비율이 1993년 15.1%에서 2007년 11.2%로 낮아진 반면, 생계유지층 비율이 지속적으로 상승하여 31.2%에서 41.4%로 10% 이상 증가하였다. 이러한 측면에서 국가유공자의 소득보장을 위한 보훈연금정책이 중요하지만, 국가 재정여건을 고려할 때 직접적 금전 급부로는 국가유공자의 생활수준을 생활안정층 이상으로 상승시키는 것은 쉽지 않다. 따라서 직접적 금전 급부가 아닌 다른 방식의 보훈서비스를 통해 삶의 질을 제고할 수 있는 대안 모색이 필요한 것이다.

표 4. 국가유공자 경제수준별 비중 추이(1993~2007)

	총대상자	상층	생활안정층	생계유지층	합계
1993	182,939	15.1	53.7	31.2	100.0
1995	187,825	15.0	53.1	31.9	100.0
1997	198,003	14.9	54.2	30.8	100.0
1999	201,994	14.8	52.5	32.7	100.0
2001	229,199	13.6	48.4	38.0	100.0
2003	258,845	12.6	47.3	38.5	100.0
2005	283,166	11.9	46.7	39.6	100.0
2007	308,122	11.2	45.5	41.4	100.0

주: ¹⁾ 상층: 도시근로자 가계비의 200% 이상
²⁾ 생활안정층: 도시근로자 가계비의 100% ~ 200%
³⁾ 생계유지층: 도시근로자 가계비의 100% 미만
 자료: 국가보훈처, 2007. 「보훈연감」.

그 외에도 1997년~2007년간 국가유공자의 학력수준

변화 추이에 대한 검토 결과, 국가유공자중 고졸 이상의 학력 소지자가 1997년 31.7%에서 2007년 35.7%로 증가하고 국졸이하의 학력 소지자가 54.2%에서 50.9%로 줄어드는 등 학력수준이 점차 높아지고 있는 것으로 나타났다. 그런데 소득 수준에 따른 여가생활 선호의 변화와 마찬가지로 점차 고학력화될수록 여가의 다양화를 지향하는 경향이 나타난다. 따라서 여가생활이 다양해지기 위해서는 대상자들이 직접 서비스를 선택할 수 있고, 서비스의 질에 대한 정보를 습득하고 판단할 수 있는 시스템이 필요한 것이다.

2. 국가보훈처의 프로그램 부문별 재정구조

국가보훈처의 예산(일반회계)은 1990년 3,774억 원에 불과하였으나, 2000년 이후 급증하여 2007년도에는 2조 7,053억 원으로 7.2배 증가하였다. 그렇지만 지난 17년 동안 부문별 예산구조의 변화는 거의 없으며, 보상부문의 지출이 전체 80% 이상으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이에 반해 사회서비스 항목이 많은 복지부문의 지출은 미미한 비중을 차지하다가 최근 약간 증가하여 1.9% 수준에 달하고 있다.

표 5. 국가보훈처 일반회계의 부문별 예산지출 추이(1990~2007)

	1990	1995	2000	2005	2007
보상	85.9	88.2	86.2	83.7	80.4
의료	5.0	5.6	7.4	10.1	11.9
복지	-	0.1	0.2	1.7	1.9
선양	-	0.2	1.5	0.8	2.2
기타	4.1	1.6	1.8	0.7	0.6
일반행정	8.5	7.1	5.0	3.1	3.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)	3,774	8,068	12,464	22,379	27,053

자료: 국가보훈처(2007). 「보훈연감」, pp.41~42 재구성.

그리고 통계작성 기준의 차이로 인해 보훈연감과 국가보훈처 프로그램예산서상의 재정규모에 일부 차이가 있기는 하나, 2007년과 2008년의 국가보훈처 보훈복지 프로그램의 단위사업 구조에 대해 살펴보면 다음과 같다. 참고로 국가보훈처 세출예산은 보훈보상, 보훈관리, 보훈선양, 국립묘지, 보훈복지, 제대군인, 보훈행정 등의 프로그램으로 구분되나, 본 연구에서는 고령유공자

보훈돌봄서비스 관련 보훈복지프로그램을 의료지원과 사회서비스를 포함한 기타서비스로 구분하였다.

표 6. 국가보훈처 보훈복지프로그램의 단위사업 구조
(단위: 백만원, %)

	단위 사업	회계 기금	규 모		비 중	
			2007년 예산	2008년 예산(안)	2007년 예산	2008년 예산(안)
의료 지원	국비진료	일반 회계	150,768	168,500	28.8	33.7
	위탁진료	"	102,657	114,836	19.6	23.0
	감면진료	"	14,948	32,688	2.9	6.5
	기타 의료지원	"	9,214	9,525	1.8	1.9
	의료시설 지원	"	45,522	59,387	8.7	11.9
	소계		323,109	384,936	61.6	77.0
사회 서비스	취업지원	일반 회계	629	718	0.1	0.1
		균특 회계	5	5	0.0	0.0
	LPG차량 지원	예특 회계	25,900	34,180	4.9	6.8
	대부지원	보훈 기금	107,937	25,844	20.6	5.2
	복지지원 (노후복지 지원)	"	29,300	18,284	5.6	3.7
		"	28,524	17,455	5.4	3.7
	복지시설	보훈 기금	19,692	18,600	3.8	3.7
	기금수익 사업	"	17,617	17,167	3.4	3.4
소계		201,080	114,798	38.4	23.0	
합 계		524,188	499,735	100.0	100.0	

자료 : 디지털예산회계시스템(www.digitalbrain.go.kr).
2008년도 국가보훈처 프로그램 예산안

2008년 국가보훈처 프로그램예산서상의 보훈복지프로그램을 살펴보면, 61.6%가 의료지원사업에 충당되는 반면 기타서비스는 상대적으로 낮게 나타났다. 또한 의료지원사업들은 모두 일반회계에서 지출되는 반면, 기타서비스는 일반회계, 균특회계, 예특회계, 보훈기금 등으로 분산되어 있었다. 이러한 구조로는 사회서비스 재원의 안정적 확보와 전략기획을 위한 체계적 종합계획 수립 및 추진이 쉽지 않은 것이다. 또한 고령유공자에 대한 사회서비스가 별도의 단위사업으로 운영되지 않고 있다. 이를 감안할 때, 국가유공자의 가사 및 일상생활 지원을 위한 사회서비스의 재정 비중과 정책관심은 상대적으로 낮으며, 연금 등 현금급여와 의료지원 중심의 보훈정책 추세가 당분간 지속될 것으로 예상된다.

3. 고령유공자를 위한 가사·간병서비스 지원사업

고령유공자 재가돌봄서비스의 대표적인 사업으로 2006년부터 지방보훈(지)청에서 직접 수행하고 있는 가사·간병서비스 지원사업이 있다. 이는 치매·중풍 등 노인성질환이나 노쇠 등으로 활동이 어렵지만 가족으로부터 돌봄서비스를 받지 못해 일상생활에 많은 곤란을 겪는 고령유공자 가구에 보훈도우미가 방문하여 재가돌봄서비스를 제공하는 사업이다.

서비스의 대상자는 65세 이상의 국가유공자 및 보살급 수급유족으로서, 돌봄이 필요한 신체·소득조건을 충족해야 한다. 즉 국가보훈처장이 정한 생활등급기준표상 생활등급이 6등급 이하, 부양의무자의 월평균 소득이 통계청 고시 도시근로자 월평균 가계비의 200% 미만, 국민기초생활수급자 또는 노인장기요양보험 대상자로서 사회복지분야의 재가서비스를 받지 않는 경우에만 해당된다. 그리고 서비스 내용으로는 가사지원(취사, 청소, 세탁 등), 간병 및 신체적 수발(체위변경, 목욕하기, 식사수발, 화장실이용 등), 개인활동지원(외출동행, 병원동행, 잔심부름 등), 노화, 질병, 장애 및 사례관리에 관한 사항, 정보안내·생활상담 등이다.

2008년 국가보훈처는 전년도 2,800명에서 1,200명이 증가된 4,000명으로 서비스 대상을 확대하였으며, 각 지방보훈청에서는 재가서비스를 공급하기 위해 필요한 보훈복지사와 보훈도우미를 계약직으로 채용하였다. 보훈도우미의 경우 총 500명으로 목표 인원 4,000명을 감안하면 단순 수치상으로는 1인당 8명의 유공자를 지원하도록 설계되어 있다.

표 7. 국가보훈처의 가사·간병서비스 지원사업 제공계획 (2008)

		(단위: 명)					
구분	계	서울청	부산청	대전청	대구청	광주청	
대상자	목표인원	4,000	1,232	656(40) ¹⁾	680	680	752
	현지원대상	3,529	917	631(35) ¹⁾	680	624	677
	추가예정	471	315	25(5) ¹⁾	0	56	75
보훈복지사		30(5) ²⁾	10	5	5	4	6
보훈도우미		500(100) ²⁾	154	82	85	85	94

주: 1) 제주특별자치도 보훈청의 지원계획임.

2) 2008년도 증원 규모임.

자료: 국가보훈처. (2008). 「2008년도 주요업무지침」.

가사·간병서비스 지원사업과 관련하여 보훈청 담당자와의 인터뷰 결과, 동 사업은 적극적 행정의 본보기로서 수혜자들의 반응은 좋은 편이나, 수요에 비해 공급이 턱없이 부족하고 자격요건으로 인해 서비스 수혜가 제한되어 유공자의 상당한 불만이 제기되고 있다고 한다. 또한 도시를 제외한 지역대상자들의 서비스 수혜가 어렵고, 보훈복지사와 보훈도우미도 업무에 비해 처우가 미흡하다는 인식을 가지고 있는 것으로 파악되었다.

4. 고령유공자 대상 보훈서비스 정책의 특성과 쟁점

4.1 Modern Aging 관점의 잔여적 사회복지 제공

정부는 1984년 기존 8개 관련 법률을 “국가유공자 예우 등에 관한 법률”로 통합하면서 보훈정책을 생계지원에서 예우 중심으로 전환하였다. 즉 예우의 기본이념을 규정하여 공헌과 희생에 상응한 보상과 예우, 애국정신의 계승발전이라는 원칙을 확립하고, 국가유공자와 그 가족이 존경과 예우를 받을 수 있도록 물질적 지원과 함께 정신적 예우시책도 강화한 것이다.

이처럼 보훈정책의 패러다임은 변화하고 있지만, 보훈서비스는 과거의 원호사업 차원에 머물고 있으며 재정구조도 보훈연금과 보훈의료에 초점이 맞추어져 있다. 예를 들어 국가유공자에 대한 양로보호는 1961년 60세 이상 무의탁 군경 및 유족의 생활을 시설에서 보호하기 위해 시행되었으나[6], 최근 급속한 고령화에 따라 종래와는 다른 개념의 노인복지서비스가 요구되고 있는 것이다. 물론 2006년 가사·간병서비스 지원사업을 도입하는 등 국가유공자의 가사와 일상생활 지원을 위한 사회서비스들이 공급되기 시작했지만, 아직 체계화되지 않았고 대상자와 재정규모도 제한적인 수준이다.

표 8. 보훈정책의 패러다임 변화

	제1기 (1961~1984)	제2기 (1985~2001)	제3기 (2002~현재)
정책의 성격	희생에 대한 원호	공헌에 대한 보훈	사회적 공헌으로 확대
정부의 책무	생계안정	보상과 예우	삶의 질과 공헌선양
보훈대상자의 욕구	존재	명예	공헌 인정

자료: 김종성(2005: 334)을 부분 수정.

그리고 국가유공자라는 특수성 이외에 별도의 서비스 수급기준을 설정함에 따라 국가유공자들 중에서도 저소득 취약계층에 한정되는 사회적 분리 특성이 있다. 즉 고령유공자의 서비스 욕구보다는 소득이나 부양자 기준 등 보건복지가족부의 사회안전망 관련 유사기준이 준용됨에 따라 국가유공자가 사회적 취약계층으로 인식되는 낙인문제가 발생할 수 있는 것이다. 또한 기초 돌봄 이외에 일자리 지원 및 직업능력개발이나 생애 후반기 자기개발 지원, 상담 등과 같이 New Aging 시기에 고령유공자들이 주도적으로 참여하는 한 단계 높은 수준의 전문적 사회서비스는 개발되지 않고 있다.

결국 각종 보훈서비스들이 보건복지가족부의 저소득 취약계층을 대상으로 하는 사회복지서비스와 동일한 맥락에서 제공되고 있는 것이다. 또한 개별 사업들이 분절적으로 집행되며, 국가유공자들이 예우 정도를 실질적으로 체감할 수 있을 정도로 차별화된 보훈서비스 정책이 체계적으로 개발·제공되지 못하고 있는 것이다.

4.2 국가가 직접 운영하는 공급자 중심 방식의 사회 서비스

고령유공자를 위한 대표적 보훈서비스로는 가사·간병서비스 지원, 요양시설 이용 지원, 보훈시설의 문화프로그램 운영, 그리고 노인·의료용품지원 등이 있다. 이 중 수강료 지원 등과 같이 수요자 방식의 서비스도 있지만, 대부분 국가보훈처의 표준화된 기준을 적용하는 공급자 중심 방식으로 제공된다. 그런데 공급자 중심 방식은 이용자의 특수성을 고려하는 수요자 중심 관점과 비교할 때, 다음과 같은 측면에서 한계를 가진다.

첫째, 노인복지정책은 시설보다는 재가, 그리고 공급자 보다는 수요자 중심 방식으로 전환하는 것이 비용-효과적이다. 왜냐하면 공급자 중심 방식의 보훈서비스를 대폭 확대할 경우 관련 재정 및 행정관리분야에서 적지 않은 부담이 발생하고, 특히 행정관리비용 부담이 예상될 경우 중앙예산기관에 추가적인 서비스 확충의 필요성을 설득하기 쉽지 않기 때문이다. 현재 보건복지가족부의 노인돌봄미바우처 사업에서 제공하는 돌봄서비스의 기본 내용은 가사·간병서비스 지원사업과 동일하나, 전자는 전자바우처를 적용한 수요자 중심 방식

으로, 후자는 지방보훈청에서 직접 관할하는 공급자 중심 방식으로 운영되고 있다.

둘째, 개인서비스는 이용자의 개별 특성에 따라 세대 분리와 거주이전 등으로 인한 예산사업의 지불·정산 업무가 매우 복잡하고 많은 문서관리 부담이 발생한다. 그러므로 전자급부체계가 구축되지 않고 보훈서비스의 규모와 내용이 확대될 경우 일선 지방보훈청의 행정관리 부담이 지속적으로 증가할 수밖에 없다. 이를 반영하듯 최근 사회복지서비스가 확대되면서 지방자치단체가 지방재정 및 행정관리 부담의 급증으로 인해 복지업무 자체를 기피하는 문제점이 발생하고 있다. 이 경우 일반 사회복지와 마찬가지로 중앙정부 차원에서 복지서비스를 확대하고 싶어도 현장의 공공조직과 인력이 뒷받침되지 않아 기대만큼 제공되지 못할 가능성도 있다. 또한 보훈돌봄서비스 예산이 확충되어도 행정관리 및 정책모니터링 비용의 비중이 커지면 서비스 확충 효과가 축소될 수밖에 없다.

셋째, 고령유공자를 위한 대표적 보훈서비스인 가사·간병서비스 지원사업의 경우, 서비스 제공인력을 지방보훈청에서 계약제로 고용하고 있다. 사업의 초기 단계에서는 도우미 인력 운영과 관련한 쟁점이 발생할 가능성이 낮지만, 사업이 진전되면서 제공인력에 대한 노동조건 쟁점들이 정책현안으로 부각될 수 있다. 현재 사회복지분야의 서비스 제공인력은 정규직과 자원봉사자의 중간 수준의 특성을 가지고 있는데, 근로조건에 대한 제도적 기반이 마련되어 있지 않아 노사갈등의 문제가 잠재되어 있다. 또한 개인서비스에서 보훈도우미들은 노동 강도에 비해 근무조건이 불리한 경우가 많다. 그러한 상황을 고려하여 근로조건을 높인다면 지역 노동시장의 균형을 왜곡시킬 가능성이 있다. 그리고 국가보훈처가 직접 인력을 관리하는 방식에서는 시간이 경과하면 인건비 문제뿐만 아니라, 인력운영의 경직성과 관련된 각종 관료제적 병리현상으로 인해 X-비효율성 쟁점도 발생할 수 있다.

마지막으로 공급자 중심 방식의 서비스 제공은 지역·성·연령별로 다양한 서비스 욕구들을 맞춤형으로 대응하는데 한계가 있다. 현장의 재량을 부분적으로 인정한다고 해도 기본적으로 국가가 정한 서비스 표준규

격이 적용되기 때문이다. 그리고 시장 및 수요자 중심 방식과 비교할 때, 대인서비스의 품질을 향상시키는데 한계가 나타날 수 있다. 즉 가사·간병서비스 지원사업의 보훈도우미 임금은 국가가 표준적으로 결정한 수준에서 정해지지만, 수요자 중심 방식의 노인도우미와 장기요양보험의 요양관리사들은 자신이 제공하는 서비스의 양과 품질에 따라 임금 수준이 결정된다. 이 경우 표준적인 보훈도우미 인력이 제공하는 서비스의 품질을 제고하는데 한계가 발생할 수 있는 것이다.

표 9. 가사간병서비스 지원사업과 노인돌봄비 전자바우처 사업의 구조 비교

		국가보훈처 가사·간병서비스 지원사업(2008)	보건복지가족부 노인돌봄비전자바우처 사업(2007)
대상자 규모		4,000명	21,251명
공급 측면	제공 기관수	5개(지방보훈청)	559개(지역자활센터, 가정봉사원파견센터)
	제공 인력수	500명(국가보훈처 표준 규정 준용)	5,288명(시장여건에 따라 다양/신축적)
	서비스 내용	일상생활지원(ADL) 보훈청별 부분재량 운용	일상생활지원(ADL) 제공기관별 부대서비스 병행
수요 측면	자격 요건	-보훈 생활등급 6등급 이하 -도시근로자 월평균가계비 200% 미만 기초생활수급 자, 장기요양보험 대상자	노인요양등급 기준: 3,4등급, 전국 가계평균 소득 150% 이하
	비용 부담	무료	자부담 36천원(차상위 50% 할인)
	이용자 선택	국가보훈처 지침, 표준서비스	제공기관 및 돌봄비 상호선택
서비스 계약		계약관계 없음	-이용자와 제공기관간 약관 계약으로 서비스 추가 구매 가능 -이용자 중심 돌봄계획서 작성

4.3 일반 사회복지서비스 정책과 느슨한 연계

현행 보훈정책들은 상징과 예우의 특성으로 인해 일반 사회복지서비스와는 독립적으로 운영되고 있으며, 연금과 의료 분야를 대표적 예로 들 수 있다. 그런데 고령유공자의 가사와 일상생활을 지원하는 보훈서비스의 경우 일반사회정책과 혼재되어 있다. 즉 보훈도우미와 의료용품 지원은 분리·운영되지만 요양시설이나 주간보호시설 등의 이용은 상호 연계되어 있다. 이에 따라 향후 고령유공자에 대한 보훈서비스가 확대될 경우, 보건복지가족부의 보편적 사회서비스 정책과 분리 또는 연계의 쟁점이 부각될 가능성이 있다.

이와 관련하여 보건복지가족부는 2007년 이후 지역 사회 해체라는 새로운 사회위기에 대응하기 위한 사회 기반확충정책의 일환으로, 300여 가지의 대인서비스를 제공하는 보편적 사회서비스인 CSI사업을 운영하고 있다. 동 사업은 전국 246개 지자체가 독립적으로 개발한 사회서비스를 중앙정부의 승인을 통해 수행되는 방식으로 운영됨에 따라 지역맞춤형 서비스 공급에서 상당히 효과적으로 작동되고 있다[19]. 이러한 사회서비스와 보훈서비스가 연계되지 못하고 국가보훈처 단독으로 고령유공자를 위한 개인서비스를 개발하는 현행 정책체계는 선도적인 보훈서비스 개발 역량에서 한계를 가질 수밖에 없다.

또한 최근 사회정책의 전반적인 기조는 부처간 유관 정책들의 통합운영과 함께 서비스 제공기관의 개방을 통한 비용-효과적인 서비스 공급체계 구축을 지향하고 있다. 그 예로 보훈의료분야의 경우 보훈병원을 신설하는 것 보다는 민간병원들을 이용한 위탁진료서비스를 확대하고 있다. 그리고 정부에서는 노인의 일상생활활동을 지원하는 다양한 보편적 사회서비스 공급을 위해 비영리복지기관 뿐만 아니라 영리기업과 대학교 등의 참여를 활성화하는 등 사회서비스 제공기관의 개방화를 추진하고 있다. 이와 같은 정책기조와 함께, 노인복지정책의 기본적인 접근방향이 시설복지에서 재가복지로 전환되고 재가서비스를 위한 돌봄 정책과 지역사회서비스 정책이 다양화되면, 국가보훈처가 독립적으로 별도의 보훈복지서비스체계를 구축하는 기존의 사업 방향은 설득력을 가지기 어려울 것으로 판단된다.

IV. 고령유공자를 위한 보훈서비스 정책과제

1. New Aging 시기에 적합한 비용-효과적인 보편적 보훈복지체계 정립

형식적인 담당조직과 행정관리체계에서의 상징과 예우, 그리고 별도의 관리가 특징인 현행 방식으로는 획기적인 행·재정상 확충이 이루어지지 않을 경우, 보훈정책이 잔여적 특성을 가지는 공공부조와 동일한 맥락에서 운영될 가능성이 많다. 또한 보건복지가족부와 지

방자치단체의 보편적 사회서비스가 지속적으로 확대될 경우, 국가보훈처가 직접 생산과 공급을 담당하는 보훈 서비스들과 비교되면서 필요 이상의 사회갈등이 발생할 수 있다.

그러므로 보훈정책의 특수성을 인정하여 담당 조직과 정책기조는 현재와 같은 독립성을 유지하는 가운데, 비용-효과적인 보훈복지체계를 구축하는 유력한 대안 중 하나로 “지역사회복지체계와 통합 연계되는 수요자 중심의 보편적 보훈서비스체계 구축”을 제시할 수 있다. 여기에는 New Aging, 보편성 등과 같은 새로운 보훈복지의 가치를 추가하고, 비용-효과적인 서비스 전달을 위해 서비스의 생산과 공급의 분리 관점을 적용할 필요가 있다.

구체적으로 먼저 고령유공자 대상 보훈서비스에 사회적 공헌으로 확대, 삶의 질과 공헌선양이라는 새로운 보훈복지 패러다임과 노인계층의 다양성 및 적극적 노후 활동이라는 New Aging 시기의 노인복지 접근방식이 적극 반영되어야 할 것이다. 이를 위해서는 지역·성·연령·소득계층 등 다양한 고령유공자의 특성에 적합한 맞춤형 사회서비스, 특히 적극적 자기개발과 사회적 참여를 지원할 수 있는 진화화된 사회서비스의 개발·공급이 요구된다. 또한 New Aging 관점에서 고령유공자들의 일상생활과 가사, 사회 경제적 활동을 지원하기 위해, 사회서비스 욕구조사와 필요한 각종 사회서비스들을 체계화하는 (가칭)‘고령유공자 보훈서비스 기본계획’을 수립·운영할 필요가 있다.

둘째, 고령유공자들에 대한 보상과 예우를 높이기 위해서는 원칙적으로 다양한 각종 서비스의 대상을 모든 고령유공자로 확대할 필요가 있다. 즉 저소득 취약계층의 유공자만이 아닌 모든 고령유공자를 보훈서비스의 대상으로 확대함으로써, 일반적인 노인복지서비스 정책과의 차별성을 확보하고 보훈사각지대 문제의 해소를 도모하는 것이다. 이를 위해서는 서비스 대상자의 적격성 기준을 현재와 같은 자산이나 소득이 아닌 서비스 욕구(need)에 기초하여 설계함으로써, 욕구가 있는 고령유공자 누구나 서비스를 이용할 수 있도록 보편성을 강화하는 것이다. 그런데 이와 같은 접근은 예산총액의 제약으로 인해 정책과 직접 연결되기 어려울 수

있으나, 욕구에 따라 적격자를 대폭 개방하고 무료대상자를 포함하여 자부담을 차등화하면 충분히 관리할 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 정부혁신에서 이미 보편적으로 수용되고 있는 공공서비스 생산과 공급의 분리 접근이 필요하다. 즉 공공서비스의 공급은 정부가 책임지고, 생산은 민간 위탁, 성과계약, 민영화 등과 같이 비용-효과성 기준에서 다양하게 설계하는 것이다. 아직까지는 보훈정책의 상징적 특수성으로 인해 일반 공공서비스 정책과는 별도의 관점에서 접근해야 한다는 인식이 지배적이다. 그렇지만 연금과 의료 서비스 이외에 일상생활의 다양한 욕구들을 고령유공자 모두에게 보편적으로 제공할 필요성이 커지고 관련 정책들이 적극 개발되면, 보훈서비스 공급의 효율성 제고를 위해 생산과 공급의 분리 접근이 검토될 수밖에 없을 것이다. 이 경우 유공자로서의 상징과 예우는 “생산”이 아닌 “공급”영역에서 설계되어야 할 것이다. 즉 별도의 독립된 서비스 생산조직(활동)에서 상징성을 확보하기 보다는, 개발된 다양한 서비스 생산기관들을 활용하여 고령유공자들이 실질적으로 받는 양질의 보훈서비스 혜택에서 상징과 예우를 확보하는 것이다[6].

2. 지역사회서비스체계와 고령유공자 돌봄서비스 체계의 통합 운영

2.1 고령유공자를 위한 선진화된 재가서비스의 체계적 공급

최근 일반사회정책에서는 노인들의 선호를 반영하여 요양시설보다는 재가서비스를 강조하고 있으며, 고령자의 신체·사회적 특성을 감안한 독거노인생활지도사-노인돌봄미바우처-장기요양보험 재가서비스 등 다양한 재가노인 돌봄서비스가 제공되고 있다. 이들 서비스들은 일반 시민 모두가 이용할 수 있는 보편적 사회서비스이므로 고령유공자들 역시 활용할 수 있으나, “유공자”로서 중요한 상징과 예우의 가치가 실현되지 못하는 문제점이 있다.

그런데 현재와 같이 고령유공자만을 위한 별도 사회서비스체계를 전국적으로 구축·운영하는 것이 예산과

제도적 제한으로 인해 어려움을 감안할 때, 우선 독립적인 보훈서비스가 제공되지 못하는 지역 혹은 계층을 중심으로 일반 사회서비스를 홍보하고 이용을 장려하는 방안이 고려될 수 있다. 물론 이를 위해서는 서비스의 품질과 내용에서 일반 복지대상자들과의 차별성을 유지함으로써 고령유공자들의 자긍심을 높일 수 있어야 할 것이다. 그 대안으로 노인돌봄미바우처 사업에서 보훈돌봄 대상자의 자격과 시간 기준을 별도로 적용·운용할 수 있도록 추가적인 재정지원을 하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.

그리고 위 시범사업의 결과에 대한 분석을 기초로 고령유공자의 사회적 참여 및 경제활동 지원과 다양한 여가 문화서비스의 혜택 지원을 위한 CSI사업 프로그램과의 유기적인 정책네트워크 구축을 검토할 필요가 있다. 즉 최근 CSI사업에서는 중소기업근로자지원이나 선원가족지원 프로그램 등과 같이 사회계층 특성별로 다양한 사회서비스들이 개발·제공되고 있다. 이러한 측면에서 국가보훈처·보건복지가족부·지방자치단체가 사회서비스 정책네트워크를 구축하여 고령유공자와 그 가족에 적합한 사회서비스를 공급하는 것이다.

실제 CSI사업은 다음과 같은 특징으로 인해 고령유공자 대상 보훈서비스에 적용이 가능하다고 판단된다. 첫째, 지역별로 다양하게 운영되고 있는 300여개의 사업을 통해 사회서비스의 영역과 개발 가능성이 상당히 확대되었고, 둘째, 평균소득 이하의 대상자들에게 서비스의 혜택을 부여하는 보편적 사회서비스이기 때문에 저소득 취약계층 서비스에서 발생하는 낙인효과의 문제가 나타나지 않으며, 셋째, 영리기업이나 지역대학이 서비스 제공기관의 40% 이상을 차지할 정도로 서비스 시장의 개방화도 진전되어 분야별 전문기관에 의한 양질의 서비스들이 제공될 수 있는 기반이 구축되어 있기 때문이다[19].

이 경우 고령유공자가 다양한 형태의 선진화된 돌봄 서비스를 우선 제공받을 수 있도록 앞선 사회서비스를 설계할 필요가 있다. 즉 미국 연방정부의 VA가 제대군인들의 재가서비스 선진화를 위해 추진하고 있는 다양한 시범사업과 같이, 고령유공자들이 가정에서 독립생활을 가능할 수 있게 지원하는 의료과학기술과 정보통

신기술을 접목하는 복합 돌봄서비스 패키지를 개발하거나, 장애고령자들에 대한 재가재활치료서비스프로그램과 같이 보훈병원서비스의 범위를 넘어 보건과 복지서비스를 통합하는 앞선 서비스들을 고령유공자들에게 우선 제공하는 방안을 모색할 필요가 있는 것이다.

2.2 고령유공자의 자율과 선택 강화: 수요자 중심

고령유공자 대상 사회서비스정책을 설계할 때 고려되어야 할 중요한 요소 중의 하나가 바로 중증장애가 있는 일부를 제외한 대다수의 고령유공자들이 사회서비스를 자율적으로 선택할 수 있도록 수요자 중심 가치를 강화하는 것이다. 이러한 가치를 가장 적극적으로 실현할 수 있는 대안이 대상자의 욕구별 지원서비스들을 현금으로 계산하여 지급하는 방식이며, 다른 극단에는 현물서비스 제공 방식이 있다. 그런데 우리나라를 비롯한 많은 국가의 사회서비스들은 현금과 현물의 특성을 절충하는 바우처 방식을 활용하고 있으며, 바우처 방식의 수요자 중심 서비스 설계에서는 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 고령유공자가 돌보미의 고용과 해고를 자율적으로 선택할 수 있는 권한이 부여되어야 할 것이다. 실제로 미국의 CCDE(Cash & Counseling Demonstration Evaluation) 프로그램과 같은 시범사업에서 수요자 중심 방식의 상대적 우수성이 확인된 바 있으며, 유럽의 여러 국가에서도 수요자 중심 방식으로 다양한 형태의 노인돌봄서비스들을 제공하고 있다. 이러한 외국 사례에서 특기할 점은 가족 구성원이나 친구 및 친인척의 돌보미 활용을 허용하고 있다는 점이다. 현실 여건상 우리나라의 일반사회정책에서 당장 시행되기 어렵겠지만, 고령유공자들에 대해서는 부분적으로 허용하는 시범사업들을 구상할 수 있을 것이다.

둘째, 돌봄서비스를 포함한 현물로 제공하는 다양한 서비스들(예: 각종 용품 지급, 여가프로그램 지원, 주거시설 개선 등)을 포인트로 환산하여 제공하고, 이를 활용하여 물품 혹은 서비스들을 구매할 수 있도록 하는 개인예산제(Personal Budget)의 도입 검토가 필요하다. 왜냐하면 향후 급속히 증대될 것으로 예상되는 노인·의료용품 지원과 문화 및 여가생활 지원 분야에서 표준

화된 기준으로 서비스를 제공하는 현행 방식이 수요자의 만족도 제고에 한계를 나타낼 수밖에 없기 때문이다. 그러므로 고령유공자에게 구입증서를 지급하고 선택과 재량을 인정하는 개인예산제의 도입을 통해 수요자의 만족도 제고를 도모하여야 할 것으로 판단된다.

셋째, 돌봄 사각지대가 발생하지 않도록 고령유공자들의 제공기관 선택권을 인정할 필요가 있다. 공급자 중심 방식으로 운용되는 현행 가사·간병서비스 지원사업의 경우 보훈도우미가 충분히 확보되지 못하여 서비스를 제공하지 못하거나, 보훈도우미의 소속기관으로부터 멀리 떨어져 거주하는 대상자들에게 기대만큼의 충분한 서비스를 제공하지 못하는 사례가 발생하고 있다. 이러한 경우 고령유공자가 국가보훈처의 가사·간병서비스와 보건복지가족부의 노인돌봄서비스를 자율적으로 선택하도록 하고, 후자를 선택할 경우 본인 부담부분을 국가보훈처에서 대신 지원하는 방안의 모색이 필요한 것이다.

2.3 가사간병서비스 지원사업의 돌봄 품질 제고와 수요자 중심 가치 제고

사회 전체적인 고령화추세를 고려할 때, 향후 돌봄서비스 수요의 급증에 따라 정부의 관련 부처들이 이용자의 선호에 부합하는 다양한 정책들을 개발·제공하기 위해 노력할 것으로 예상된다. 그런데 고령유공자들에 대한 상징과 예우를 고양하기 위해서는 일반 사회정책에서의 돌봄서비스보다는 높은 수준의 서비스들이 제공되어야 하며, 이를 위해서는 현행 가사·간병서비스 지원사업에 다음과 같은 수요자 중심 방식 또는 시장화, 품질 제고 방안 등의 적용을 검토할 필요가 있다.

첫째, 돌봄서비스 공급기관과 이용자간 계약방식을 적용할 필요가 있다. 비용·효과성의 제약 하에서 돌봄서비스의 품질을 제고하기 위해서는, 이용자가 일방적으로 무료서비스의 혜택을 받는다는 수동적이고 수직적인 서비스 공급체계를 능동적이고 수평적인 구조로 전환하여야 한다. 이는 이용자들이 자율적인 의지로 직접 서비스를 선택하는 계약방식을 통해 실천될 수 있으며, 만약 공급자가 지방보훈청 단일기관으로 지정되어 있을 경우 이용자와 제공기관 간에 서비스의 내용과 시

간에 대해 계약을 체결하고 계약 위반사항에 대한 피해 보상을 구체적으로 제시함으로써 적용이 할 수 있을 것이다. 지방행정에서는 이와 유사한 정책사례로서 “시민 현장제도” 등이 많이 활용되고 있다.

둘째, 돌봄서비스 공급기관의 자율 선택을 통해 서비스 경쟁을 유도할 필요가 있다. 즉 고령유공자에게 보훈돌봄서비스 이용권을 지급하여 지방보훈청의 가사·간병서비스 지원사업과 보건복지가족부의 노인돌보미 바우처 사업을 상호 선택하도록 하거나, 관할구역별로 지방보훈(지)청을 지정하지 않고 품질 비교를 통해 자율 선택할 수 있도록 허용함으로써 서비스 경쟁을 유도하는 것이다. 그 외에도 이용자들의 고객만족도와 삶의 질 향상 등을 측정하여 지방보훈청별로 비교평가하고 의미 있는 수준에서 인센티브 장치를 운영함으로써 공급기관의 경쟁을 도모하는 것이다.

셋째, 지방보훈(지)청의 지리적 여건이나 보훈도우미 예산 확보의 현실적인 한계로 인하여 충분한 가사·간병서비스가 제공되지 못하는 점을 보완하기 위해, 보훈의료서비스와 마찬가지로 지역의 각종 노인돌봄서비스 제공기관들에게 서비스 공급을 위탁하는 방안을 검토할 수 있다. 이러한 경우에도 제공기관을 복수로 지정하여 기관들간 서비스 경쟁이 가능하도록 설계하고, 고령유공자의 예우와 상징을 위해 보건복지가족부의 규정과 별도로 국가보훈처의 제공기관 인증제도(예: 노인돌보미들에 대한 교육에서 보훈관련 내용 추가 등)를 운용할 필요가 있다.

마지막으로 보훈돌봄서비스의 품질 향상을 위한 체계적인 조치들이 병행되어야 한다. 현행 가사·간병서비스 지원사업의 보훈도우미는 1인당 평균 8명의 고령유공자에게 서비스를 제공하나, 보건복지가족부 노인돌봄서비스의 돌보미는 1인당 4~5명의 노인에게 서비스를 제공하는 것으로 설계되었다. 그런데 돌봄서비스의 노동집약적인 특성을 감안할 때, 보훈돌봄서비스의 품질을 상대적으로 높게 유지하기는 어려울 것이며, 이로 인해 국가유공자들이 일반 사회복지보다 낮은 수준의 서비스를 받을 가능성이 높다. 따라서 양질의 보훈돌봄서비스 제공을 위해 보건복지가족부의 돌봄서비스와 품질비교 및 평가, 지방보훈(지)청간 책임운영을 통

한 품질경쟁 유도, 돌봄서비스의 품질 표준화, 이용자의 만족도 관리, 적극적 소비자로서의 역할 홍보와 민원 대응 등과 같은 품질관리 방안들이 병행되어야 할 것이다.

V. 결론 및 정책제언

우리나라의 고령화 현상이 유례없이 압축적으로 진행되고 있음은 주지의 사실이다. 만약 이러한 추세가 지속될 경우, 2018년 고령사회(65세 이상 인구 비율 14%)로, 2026년 초고령사회(65세 이상 인구 비율 20%)로 진입할 전망이다[20]. 이러한 인구 구조의 고령화와 함께 급진전되고 있는 국가유공자의 고령화로 인해 국가유공자 대상 보훈정책에서도 고령유공자의 노후생활 지원서비스를 확충하고 관련 정책을 체계적으로 운영해야 할 필요성이 점차 커지고 있다.

하지만 보훈에 대한 선행 연구를 비롯한 많은 논의와 국가보훈처의 관련 정책들이 여전히 이러한 변화를 반영하지 못하고 있다. 특히 현행 국가유공자 대상 보훈서비스에 대한 분석결과, Modern Aging 관점의 잔여적 사회복지 성격을 띠고 있고, 개별 사업들이 분절적으로 집행되고 있으며, 국가유공자들이 예우를 체감할 수 있는 차별화된 서비스가 개발·제공되지 못하는 것으로 나타났다. 또한 국가가 공급자 방식으로 직접 운영함에 따라 재정 및 행정관리분야에서 적지 않은 부담이 발생하고, 다양한 서비스 욕구들을 맞춤형으로 대응하는데 한계가 있으며, 보편적 서비스 제공과 서비스 품질의 제고에도 어려움이 있는 것으로 나타났다.

본 연구에서는 이러한 문제점의 개선 대안으로 먼저 New Aging 시기에 적합한 비용-효과적인 보편적 보훈복지체계의 정립을 제시하고 있다. 즉 보훈정책의 특수성을 인정하여 담당 조직과 정책기조는 독립성을 유지하되, 지역사회복지체계와 통합 연계되는 수요자 중심의 보편적 보훈서비스체계를 구축하는 것이다. 여기에는 New Aging, 보편성 등과 같은 새로운 보훈복지 가치를 추가하고, 비용-효과적인 서비스 전달을 위해 서비스의 생산과 공급의 분리 관점을 적용할 필요가 있다.

그리고 고령유공자를 위한 선진화된 재가서비스의

체계적 공급을 위해 우선 독립적인 보훈서비스가 제공되지 못하는 지역 혹은 계층을 중심으로 고령유공자들의 자궁심 제고 방안을 보완한 일반 사회서비스의 이용을 검토할 필요가 있다. 동 사업결과를 기초로 국가보훈처·보건복지가족부·지방자치단체가 사회서비스 정책네트워크를 구축하고 고령유공자에 적합한 사회서비스(CSI사업 프로그램)를 공급하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

또한 고령유공자의 자율과 선택 강화를 위한 바우처 방식의 수요자 중심 서비스 도입을 검토하되, 고령유공자의 돌봄 선택권 부여, 개인예산제 도입, 제공기관의 선택권 확대 등이 고려되어야 한다. 그 외에도 가사·간병서비스 지원사업의 돌봄 품질 제고와 수요자 중심 가치 제고를 위해 공급자와 수요자간 계약방식 적용, 공급기관 자율선택 확대, 서비스 공급의 위탁, 품질 표준화 및 경쟁 유도 등의 노력이 병행되어야 할 것이다.

그리고 본 연구가 제시하고 있는 대안이 실제 정책으로 연결되기에는 많은 어려움이 있다. 무엇보다도 전통적으로 유지되고 있는 독립기관 및 시설 중심의 보훈복지에 대한 인식 전환이 쉽지 않기 때문이다. 또한 기존의 보훈서비스 정책이 소극적 수요관리 관점에서 운영됨에 따라 새로운 제도 개편이 보훈복지를 축소하기 위한 방안이라는 선입견을 가질 가능성이 높다. 그러므로 제도 개편에 앞서 수요자 중심의 보훈돌봄서비스정책에 대한 사회적 합의 형성이 선행되어야 할 것이다. 이와 함께 사회정책에서는 예상 가능한 대안들이 모두 나름의 사회적 혹은 정책적 타당성을 가지고 있기 때문에 항상 복잡한 이해관계 혹은 정책지연관계를 형성하고 있다. 따라서 신규 사업이 아닌 기존 사업의 변화를 모색할 때에는 복잡한 이해관계 구조를 안정적으로 전환시킬 수 있는 세밀한 집행전략이 제시될 필요가 있는 것이다.

마지막으로 본 연구가 현행 국가유공자 대상 보훈서비스의 전반적인 문제점 분석과 방향 제시에 초점을 맞추어 따라 정책적 적실성과 적합성 확보에 일부 한계를 가진다. 향후 구체적인 지역 또는 개별 사례에 대한 연구를 통해 고령유공자에 대한 체계적이고 비용-효과적인 재가돌봄서비스 확충에 일조하고자 한다.

참고 문헌

- [1] 강성원, “고령화시대 보훈대상자의 EHR(평생건강관리) 서비스 도입방안 연구”, 국가보훈처 제9회 보훈학술논문 공모 일반부 최우수작 당선작, 2007; 서정미, “고령 국가유공자 삶의 질: 서울지역 가사간병서비스 수혜자를 중심으로”, 국가보훈처 제10회 보훈학술논문 공모 일반부 최우수작 당선작, 2008.
- [2] 오진영, “한국 사회 국가유공자 담론의 활성화 요인에 관한 질적 연구”, 상황과 복지, 제23호, 2007.; 윤병섭, “국가유공자의 노후복지 향상 방안”, 지역복지정책, 16호, 2002.; 윤병섭, “참전유공자 지원정책에 관한 실증연구”, 현대사회와 행정, 제16권 제2호, 2006.; 전신옥, 신운창, “한국보훈문화의 정립실태”, 한국정책과학학회보, 제7권, 제2호, 2003.; 형시형외, “보훈보상행정 효율화 방안: 공상군인 재해보상을 중심으로”, 한국거버넌스학회보, 제15권, 제3호, 2008.
- [3] 김미숙, 국가유공자 및 제대군인 생활실태 및 복지욕구조사, 서울: 한국보건사회연구원, 2005.
- [4] F. M. Torres-Gil, *The New Aging: Politics and Change in America*. Westport: Auburn House, 1992.; 이재원, “고령사회 대응 정책과 성과관리”, 지방정부연구, 제10권, 제3호, 2006.
- [5] 남세진, 조홍식, *한국사회복지론*, 서울: 나남출판, 1995.
- [6] 김종성, *한국보훈정책론*, 서울: 일진사, 2005.
- [7] 함세남, *선진국 사회복지발달사*, 서울: 홍익제, 1996.
- [8] J. Tilly and J. M. Wiener, “Consumer-Directed Home and Community Services Programs in Eight States: Policy Issues for Older People and Government,” *Journal of Aging and Social Policy*. Vol.12, No.4, 2001.
- [9] National Institute on Consumer-directed Long-Term Services, *Principles of Consumer-directed Home and Community-based*

Services, Washington D.C.: The National Council on the Aging, 1996.

[10] N. N. Eustis and L. R. Fischer, "Relationships Between Home Care Clients and Their Workers: Implications for Quality of Care," *Gerontologist*. Vol.31, No.4, 1991.

[11] 최은영, *OECD 국가의 노인장기요양서비스 체계 비교와 정책적 함의*, 서울: 한국보건사회연구원, 2005.; 김철주, 홍성대, "OECD국가 노인장기요양보호체계 개혁방향: 비공식적 장기요양보호에 대한 보상 및 지원제도화를 중심으로," 노인복지연구, 제35권, 2007.

[12] P. Doty, "The Federal Role in the Move Toward Consumer Direction," *Generation*, Fall, 2000.

[13] 김미혜, *재가노인복지론*, 서울: 청목출판사, 2008.

[14] K. D. Market and M. J. Rantz, "Aging in Place: A New Model for Long-Term Care," *Nursing Administration Quarterly*. Vol.24, No.3, 2000.

[15] J. B. Perlin, R. M. Kolodner, and R. H. Roswell, "The Veterans Health Administration: Quality, Value, Accountability, and Information as Transforming Strategies for Patient-Centered Care," *American Journal of Managed Care*, Vol.10, No.1, 2004.

[16] R. Kobb, R, "Enhancing Elder Chronic Care through Technology and Care Coordination: Report from a Pilot," *Telemedicine Journal and e-Health*. Vol.9, No.2, 2003.

[17] P. Graefe, "Personal Services in the Post-industrial Economy: Adding Nonprofit to the Welfare Mix," *Social Policy & Administration*. Vol.38, No.5, 2004.

[18] 임혁백, *사회적 경제와 사회적 기업: 한국형 사회적 일자리와 사회 서비스 모색*, 서울: 송정문화사, 2007.

[19] 이남국, 이재원, 김윤수. *사회서비스 정책 접근의 전환과 가능성*, 한국사회서비스학회 창립 기념세

미나 발표논문, 2009.

[20] 이남국, 양기용, "지방정부의 재정능력과 복지지출: 부산·경남지역을 중심으로", *지방정부연구*, 제10권, 제3호, 2006.

저 자 소 개

이 재 원(Jae-Won Lee)

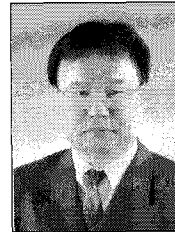
정회원



- 1995년 8월 : 서울대 행정대학원 (행정학 박사)
- 1996년 2월 ~ 2000년 2월 : 경기개발연구원 연구위원
- 2000년 3월 ~ 현재 : 부경대 행정학과 전임강사, 조교수, 부교수
- 2007년 ~ 2008년 : (재)사회서비스관리센터 초대원장
- <관심분야> : 재무행정, 지방재정, 복지재정

정 건 섭(Kyoun-Sup Chung)

정회원



- 1994년 5월 : The University of Texas at Dallas(정치경제학박사)
- 1995년 3월 ~ 2002년 2월 : 인천광역시 정책연구실장
- 2002년 3월 ~ 2007년 8월 : 한서대학교 행정학과 부교수
- 2007년 9월 ~ 현재 : 부경대 행정학과 조교수
- <관심분야> : 토지 및 주택정책, G.I.S. 및 행정계량 분석

이 남 국(Nam-Kuk Lee)

정회원



- 2003년 2월 : 연세대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
- 1997년 9월 ~ 2004년 3월 : 한국행정연구원 전문연구원, 행정혁신팀장
- 2004년 3월 ~ 현재 : 부경대학교 행정학과 전임강사, 조교수
- <관심분야>: 재무행정, 정부회계, 정책평가