

Welfare
Issue
Today

2014
12.21
vol. 21

복지이슈 Today

편집인의 글	3	2014년을 보내며 : 우리 곁을 떠나간 수많은 녀들을 기억한다 / 김지영
이슈	4	[이슈 ①] 송파 세 모녀 사건, 그 이후 : 복지법을 무엇이 바꿔었나 / 이상훈
	5	[이슈 ②] 기초연금제도 시행 : 문제와 대안 / 송인주
	6	[이슈 ③] 취약계층을 위한 주거복지 : 집이 짐이 되지 않도록 / 김선미
	7	[이슈 ④] 재난과 장애 : 장애인을 재난에서 보호하려면 / 전지혜
	8	[이슈 ⑤] UN 인종차별 보고관 방한 : 다문화사회 한국을 돌아본다 / 손인서
	9	[이슈 ⑥] 베이비부머의 서울시 고령친화 환경 및 정책 체감도 / 홍주희
	10	[이슈 ⑦] 마을공동체 중심 복지실천 : 마을 환경이 변하면 사람도 함께 변한다 / 정병오
해외동향	11	[미국] 지역별 물가수준에 맞는 최저임금제 도입 논의 / 전채경
	12	[영국] 강화되는 조건부 복지 : 한부모가정의 사례 / 전미양
	13	[독일] 수발보호제도의 변화, 유급휴직과 복직의 권리 보장 / 권민정
	14	[프랑스] 토마 피케티의 「21세기 자본」과 사회 불평등 해소를 위한 복지정책 / 이은주
	15	[스웨덴] 사회민주당의 재집권과 스웨덴의 미래 : 복지정책의 변화방향 / 이재연
	16	[일본] 아베 정권의 생활보호제도 개편과 시민 생활에 미치는 영향 / 김원경
	17	[일본] 일본의 자살예방대책 : 추진경과와 현황 / 박지선
이슈와 통계	18	서울시 자살률 추이와 자살예방 정책의 성과 / 김용수·김지영



서울시복지재단
Seoul Welfare Foundation

복지이슈 Today

편집위원회

김혜정(서울시복지재단 연구개발실장, 장애인직업재활학 박사, 편집위원장)
김승연(성균관대학교 사회복지학 박사)
김지영(서울시복지재단 연구개발실 정책연구팀 선임연구위원, 교육학 박사)
안철홍(서울시복지재단 전략경영본부 기획조정팀 차장)
윤희숙(서울시복지재단 연구개발실 정책연구팀장, 경영학 박사)
정재훈(서울여자대학교 사회복지학과 교수, 사회복지정책학 박사)

집필진

김선미(집희망성북주거복지지원센터 센터장)
김용수(서울특별시 공공보건의료지원단 책임연구원, 보건정책 박사)
김원경(일본복지대학 지역케어연구추진센터 연구원, 사회복지학 박사)
김지영(서울시복지재단 연구개발실 정책연구팀 선임연구위원, 교육학 박사)
권민정(독일 보쿰대학교 사회학과 박사과정)
박지선(우송대학교 사회복지아동학부 초빙강사, 보건복지학 박사)
송인주(서울시복지재단 노인정책팀 연구위원)
손인서(듀크대학교 사회복지학 박사)
이상훈(서울시복지재단 서울사회복지공익법센터 센터장, 변호사)
이은주(서강대학교 생명문화연구소 전임연구원, 사회학 박사)
이재연(한국여성정책연구원 국제개발협력팀 위촉연구원)
전미양(영국 요크대학교 사회복지정책 박사과정)
전지혜(한국장애인개발원 정책개발연구부 선임연구원)
전채경(미국 미주리대학교 공공정책학 박사과정)
정병오(하안종합사회복지관 관장)
홍주희(서울시복지재단 노인정책팀 연구위원)

2014년을 보내며 : 우리 곁을 떠나간 수많은 넋들을 기억한다

올 한 해 동안도 많은 슬픔이 있었다. 송파 세 모녀를 필두로 생활고에 시달리다 스스로 세상을 등진 많은 분들의 소식이 들려왔고, 끝나지 않는 악몽을 계속 꾸고 있는 것만 같은 세월호 참사가 있었다. 비극을 되새기는 것은 가슴 아픈 일이지만, 이 사건들을 기억하고 다시는 이런 일이 일어나지 않게 할 수 있는 방안을 찾는 것이 먼저 가신 분들을 위한 마땅한 도리이리라. 이번 호 「복지이슈Today」에서는 2014년에 일어난 여러 사회적 사건들이 복지정책에 미친 영향을 살펴보고, 이러한 사건을 미연에 방지하기 위한 대책들을 강구해보았다.

이슈1에서는 빈곤 이슈가 전면적으로 제기되는 계기가 된 송파 세 모녀 사건이 복지법률 분야에 물고 온 파장을 살펴보았다. 이슈2와 3에서는 날로 심각해지는 노인빈곤과 주거빈곤 해소 대책으로 등장한 기초연금과 주거복지 프로그램이 과연 소기의 목적을 달성할 수 있도록 운영되고 있는지를 점검했다. 이슈4와 5에서는 대표적 사회적 약자인 장애인과 이주민이 안전하고 행복하게 살 수 있는 방안을 재난 예방과 인종차별 철폐 측면에서 각각 제안했다. 이슈6에서는 민선6기 출범과 함께 점점 속도를 더하고 있는 베이비부머 지원 정책을 당사자들은 어떻게 인식하고 있는지를 살펴보았다. 마지막으로 이슈7에서는 점차 확산되고 있는 마을공동체 중심 복지실천이 만들어 낸 변화를 소개했다. 이 사례를 통해 딱딱한 세상을 바꾸어나가는 작지만 튼실한 '희망의 씨앗'을 발견할 수 있기를 바란다.

해외동향에서는 올 한 해 동안 각국에서 사회적 논쟁을 일으켰던 이슈들을 소개했다. 지역별 최저임금, 조건부 복지, 수발보험, 생활보호제도 등 우리나라의 현안과도 맞닿아 있는 주제들을 여럿 발견할 수 있을 것이다. 한 가지 반가운 소식은, 비록 불완전한 승리이기는 하나, 복지확대를 내세운 스웨덴 사민당의 재집권이다. 장기화되는 경기침체 속에서 많은 나라들이 보수화·우경화로 돌아서는 와중에도, 복지 국가의 기억을 떠올리고 다시 그 길을 선택하는 시민들이 존재한다는 사실은 한 가닥 위안을 준다.

이슈와 통계에서는 우리나라의 민낯을 가장 적나라하게 표현해주는 지표인 자살률 통계를 통해 자살 예방 정책의 효과를 살펴보고, 자살예방을 위한 보다 근본적인 대책을 촉구했다. 생명을 지키기 위한 지방자치단체의 노력이 보다 많은 결실을 얻을 수 있도록, 보다 촘촘한 사회안전망이 하루빨리 마련되기를 바란다.

기억은 지난 일을 그저 머릿속에 남겨두는 수동적인 행위가 아니라, 현재의 상황에서 지난 일을 돌아보고 평가하는 능동적인 행위다. 2014년을 보내며, 차마 보낼 수 없는 수많은 넋들을 기억한다. 이 기억이 우리를 일으켜주는 힘이 되고 세상을 바꾸는 실천이 될 수 있음을 믿는다.

송파 세 모녀 사건, 그 이후 : 복지법률 무엇이 바뀌었나

2014년 2월 송파구의 한 단독주택 지하 1층에서 60대 박모씨와 30대 두 딸이 생활고를 비관해 스스로 목숨을 끊은 이른바 '송파 세 모녀 사건'은 2014년 초부터 빈곤이라는 화두를 우리 사회에 던져 주었다. 이 사건에 대한 정치권의 대응방향은 크게 2가지였다. 하나는 '복지 사각지대 발굴'¹⁾이라는 슬로건으로 대변되는 현상성 강화 움직임이고, 다른 하나는 여야가 제각기 내용이 다른 국민기초생활보장법 개정안을 '세 모녀법'이라고 주장하면서 벌인 입법 활동이다.

여당과 야당이 제각기 주장한 '세 모녀법'은 내용과 색깔이 상이했다. 새정치민주연합은 창당 1호 법안으로 복지사각지대 해소를 위한 법안을 제출한다며 안철수 의원이 대표 발의한 국민기초생활보장법 개정안을 '세 모녀법'이라고 포장하여 국회에 제출했다. 이 안의 핵심은 엄격한 부양의무자 기준을 완화하는 것이었다.

반면 새누리당은 2013년 5월에 정부가 유재중 새누리당 의원을 내세워 의원입법 형식으로 발의한 개정안을 여당의 '세 모녀법'으로 포장해 복지 사각지대 해소를 위해서 꼭 필요한 법이라고 주장했다. 이 안의 핵심은 맞춤형 지원으로 포장된 개별급여 방식이다. 2000년 도입된 기초생활보장제도는 '최저생계비'라는 절대적 빈곤선을 정하고 여기에 미달하는 가구에게 7개 급여를 통합적으로 지급하는 통합급여체제이다. 반면 새누리당 안은 '최저생계비' 대신에 중위소득을 중심으로 한 상대적 빈곤개념을 도입하여 생계, 의료, 주거, 교육 등 급여별로 지원 대상 범위를 정하는 것이다.

이에 대해 관련 시민단체들은 '최저생계비'를 고정값으로 존치시키면서 그 수준을 점차적으로 높여 지원대상을 늘려야 한다고 주장했다. 새누리당 안대로 하면 '최저생계비'라는 고정값이 없어지고 주관부처가 보건복지부·국토해양부·교육부로 나뉘어 부처별 예산 상황에 따라 수급자가 줄어들 수 있기 때문이다²⁾. 정부는 오히려 수급혜택을 받는 사람이 늘어날 것이라고 반박하고 있으나, '맞춤형'이란 기본적으로 행위 주체의 재량을 넓게 인정하는 것이기 때문에 행정청의 의지가 강하지 않을 경우 수급자를 위한 '맞춤'이 아니라 예산 상황을 고려한 '맞춤'으로 전락할 위험성이 상당하다. 논란 끝에 2014년 11월 17일 국회 보건복지위 법안심사소 위에서는 국민기초생활보장법 개정안에 대하여, 여당의 개별급여 방식을 기준으로 하되 세부적인 범위에서 야당의 주장을 반영하는 선에서 잠정 합의되었고, 본회의를 통과하면 새로운 제도가 시행된다.

세 모녀 사건은 정부와 지자체 모두에게 '복지 사각지대 발굴'이라는 현장 중심 행정의 중요성을 상기시켰다. 그리고 종전에 제출된 새누리당 안이 복지 사각지대 해소를 위해서 꼭 필요한 '세 모녀법'으로 포장되면서 지난 15년 동안의 '최저생계비' 중심 지원체제가 개별급여 방식으로 전환되는 중요한 계기가 되었다. 개정 과정에서 부양의무자 기준을 완화하는 일부 내용이 포함되고 일단 내년도 예산은 증액되었지만, 개정된 제도가 빈곤층의 눈물을 닦아 줄 것인지 눈물을 더 쥐어짜줄 것인지 지켜봐야 한다.

글 _ 이상훈

▶ 관련자료

국민기초생활보장법 일부개정법률안 보건복지위원회 전문위원 검토보고서(2013.6), 보건복지위원회, http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_FIU3Q0A6Y2Q4R1F4U3M005Q4P2D4F2
기초생활보장제도 개별급여의 이해와 복지전달체계의 변화(2014.7.31, 김성주 국회의원 설명회자료집).

- 1) '복지 사각지대 발굴'은 박근혜 대통령이 "있는 복지제도도 활용하지 못하면 사실상 없는 제도나 마찬가지"라면서 세 모녀의 죽음을 홍보 탓으로 돌리는 데서 촉발되었다. 그러나 만일 세 모녀가 기초생활수급 신청을 했더라도 현행법상으로는 탈락했으리라는 것이 실무자들의 중론이기 때문에, 이러한 '복지 사각지대 발굴'은 나름의 의미가 있음에도 불구하고 한계가 있는 활동이었다. 송파 세 모녀 사건은 현행 제도의 홍보부족이 원인이 아니라 국가로부터의 지원 정벽이 높았던 것에서 기인했으며, 핵심은 빈곤층에 대한 대표적인 지원 법률인 국민기초생활보장법에서 '얼마나 진일 정벽을 낮추느냐'였다.
- 2) 이에 대한 보다 상세한 내용은 문진영(2014), '국민기초생활보장법 개정(안)에 관한 소고', 『복지이슈Today』3월호(vol.12) p.10 참조.

기초연금제도 시행 : 문제와 대안

올해를 뜨겁게 달군 복지이슈 중 하나가 기초연금법이다. 2014년 5월 20일 제정된 기초연금법을 토대로 지급된 기초연금은, 국민연금과 연동하는 방식을 선택하여 제정 당시부터 많은 논란을 불러일으켰다. 초기에 일어난 논란은 국민연금을 많이 받는 사람이 손해를 보도록 설계한 지점에서 촉발됐다. 이는 현행 기초연금이 복지국가 정책을 대표하는 세 가지 제도인 공공부조, 사회보험, 보편적 서비스와 수당 중에 어디에 해당되는지에 대한 논쟁이라고 볼 수 있다. 이 제도들 각각은 달성하고자 하는 목적과 재원이 다르다. 공공부조는 빈곤층의 생활 안정을 통한 빈곤문제 해결, 사회보험은 위험에 대한 경제적 보장을 통한 전체국민의 생활안정, 보편적 서비스와 수당은 기본적 욕구의 해결이 목적이다.

공공부조는 보충적 제도이다. 한 나라 안에서 여러 가지 이유로 다른 사람들보다 빈곤하게 된 사람에게 소득과 최저생계비 사이의 차이만큼을 사회적 급여로 제공하여 최소한의 생계를 유지할 수 있도록 보장하는 사회적 장치이다. 재원에 있어서도 계층 간 소득재분배 효과를 달성해야 한다. 사회보험은 개인의 생애 안전망으로 노화, 질병, 실직으로 인한 소득감소 등을 예방하기 위해 생애 내 재분배 효과를 달성해야 한다. 보편적 수당의 성격을 가진 제도들은 아동, 노인, 의료, 교육 등 구성원으로서 겪는 기본적 욕구에 대한 대응이다. 이는 자산조사 없이 보편적으로 제공하는 수당이다. 통상 아동·노인수당, 교육, 의료 등의 보편적 서비스는 가처분소득에 포함시키지 않는다.

정부는 기초연금이 국민연금 보완제인지 빈곤문제 해결을 위한 공공부조인지 정확히 제시하지 않고 있다. 다만, 국민연금과 연동한 재정방식과 연금액을 공공부조인 기초생활보장 소득인정액으로 산정한 것으로 미루어 사회보험적 성격으로 간주하고 있다고 본다. 그런데 문제가 있다. 최저생계비 이하의 빈곤층은 국민기초수급비를 오히려 삭감당하는 일이 벌어졌다. 실제로 기

초생활수급 40만 노인들은 지난 8월 20일 약 10만원 오른 기초연금만큼 줄어든 29만원을 수급비로 받았다. 이렇게 되면 노인 계층 내 가처분소득이 달라져 노인빈곤율에 있어서도 계층 내 상대적 빈곤이 심화될 수 있다. 이런 변화에 빈곤노인기초연금보장연대(이하 기초연금연대)라는 시민단체까지 만들어지고 야당을 중심으로 개정안을 제출하는 등 논의가 뜨겁다.

제기한 문제에 대한 보완책을 정리해보면, 첫째, 기초연금연대는 기초연금을 기초생활수급자의 수급비 산정시 소득인정액에서 제외하고자 주장한다. 국민기초생활보장법에서 정기적 소득이 아니거나 보편적 수당은 소득인정액에서 제외한다. 이렇게 하여 기초연금을 보편적 노인수당으로 기능하도록 하자는 의미이다.

둘째, 부양의무제에 대한 보완이 필요하다. 부양의무제는 한국의 복지제도가 갖는 특수성이다. 기초연금법을 제정하면서 당국은 노인빈곤율을 낮추고, 고생하며 사회를 이끌어 오신 노인을 국가가 모시겠다고 표현했다. 부양에 대한 책임을 사회가 지겠다는 선언과 같았다. 하지만 기초수급제도가야말로 부양에 대한 책임을 개별 가족에게 우선 지우는 제도다. 부양의무에 대한 관점도 혼돈에 빠져 있다. 기초연금은 기초수급제도의 부양의무제 문제를 보완하는 기능을 할 수 있다.

셋째, 노인 가처분 소득 증대에 따른 정책의 시장 효과를 분석해야 한다. 노인을 생산성이 낮은 사회구성원이 아니라 시장을 활성화 시키는 소비자로 바라보고, 한 사람당 20만 원의 가처분 소득이 늘어남으로써 생기는 경제적 이익과 시장 활성화 가치를 계산해 볼 필요가 있다. 기초연금을 복지지출이 아니라 사회적 투자로 보자는 것이다.

기초연금이 빈곤노인의 삶에 실질적인 변화를 가져올 수 있도록, 관련논의가 더 촉발되어 발전적 대안이 모색되길 바란다.

취약계층을 위한 주거복지 : 집이 집이 되지 않도록 ...

최송하다는 말과 함께 월세와 공과금을 두고 세상을 떠난 송파 세 모녀부터, 본인을 거들 사람에게 국밥 한 그릇하라는 글을 남기며 거주상실의 두려움을 안고 죽음을 택한 어르신까지... 2014년을 돌아보면 가난한 사람들의 사회적 죽음은 잊을 수 없는 가슴 아픈 사건이었다.

세 모녀 사건 직후 정부는 긴급대책을 마련하느라 분주했고, 국회는 주거급여 등 각 급여의 개별적 시행과 부양의무자 기준 완화를 골자로 한 기초생활보장법, 긴급복지지원법 등의 개정안을 발의하여 최근 통과시켰다. 서울수도 복지취약계층 발굴, 복지인력 충원, 복지혜택 확대 등을 골자로 한 '위기가정 종합대책'을 발표하면서, 이를 위해 서울형기초보장제도와 희망온돌사업 등을 적극 활용하겠다고 했다. 이 모든 대책들이, 괜찮았는가? 혹은 괜찮을 것 같은가? 현장에서 지원을 해 온 경험을 토대로 대담부터 하자면, 사실, 잘 모르겠다.

우선, 서울시의 대책은 기초수급에서 제외된 가구를 서울형기초보장제도, 긴급복지, 희망온돌사업 등과 연계해 어떤 형태로든 복지혜택을 받을 수 있도록 하는 것이었다. 물론 사례발굴과 관리를 담당하는 인력을 보강하여 이전보다 해당 부문이 활성화된 것은 분명하다. 구청 희망복지지원팀이나 방문간호사를 통해 주거복지센터로 의뢰되는 수가 많아지는 것을 보면 말이다.

그러나 막상 가구를 방문해 상담을 하다보면, 어려움에 처한 사람들을 찾아낸다고 해도, 사실상 공공부조 제도의 운영자체가 워낙 "엄격"해 제외되었음을 알 수 있다. 즉 ①긴급복지지원법에 명시된 대상자¹⁾에 '꼭' 들어맞지 않거나, ②근로능력이 있어서 서울형기초보장제

도로 3개월만 지원받고 다시 생계가 막막해지거나²⁾, ③간주부양비 때문에 기초수급비가 삭감되어³⁾ 급여가 채 30만 원이 안 되는 상황에서 월세가 체납되어 쫓겨날 위기에 놓였는데도 중복급여라 희망온돌사업 대상은 안 된다고 거절당하거나, ④서울형주택바우치는 재원이 이미 소진되었다며 신청이 거절된 많은 가구들을 주거복지센터가 만나기 때문이다.

서울연구원의 2013년 보고서에 따르면, 잔여소득⁴⁾이 최저생계비 이하인 임대료 과부담가구는 서울시 전체가구의 8.8%에 해당하는 31만 가구이며, 이 중 78%가 소득분위 1~2분위의 최저소득층이다. 생활이 곤궁한 사람들은 주거비 때문에 더 어려운 삶을 이어가는 셈이다. 최근 법안 소위를 통과했다는 국민기초생활보장법이 개정된다고 하더라도, 여전히 부양의무자 기준이 버젓이 버티고 있고, 지원대상가구 소득기준 역시 종전과 별반 차이가 없다. 주거급여 선정기준만 보더라도 중위소득의 43%는 현재 차상위계층보다 낮다. 그러니 사정이 크게 나아지진 않을 것 같다.

박근혜 정부는 주거복지 증진을 통한 서민 주거안정 도모를 천명하면서 다양한 전월세 대책과 함께 주거급여 제도의 도입을 추진해 왔다. 그렇지만 부동산 경기 부양을 위한 자가소유 촉진 정책이 치우쳐 있고, 월세 세액 공제 역시 저소득층에게는 멀기만 하다.

취약계층에 대한 주거복지 목표는 사실 간단하다. '집을 잃지 않으려고 몸부림치거나 가난 때문에 끔찍한 죽음을 선택하는 사람이 없도록 하겠다'는 것, 이것이 취약계층을 위한 주거정책의 목표가 되어야 하지 않을까?

▶ 관련자료

박은철·홍인옥(2013). 「하우스푸어와 렌트푸어 이슈에 따른 서울시 대응방안 연구」. 서울연구원.

글 _ 김선미

- 1) [긴급복지지원법] 2조5항에는 '화재 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우'도 긴급지원 대상자다. 그렇지만 대부분의 공무원은 연방에서 옮겨붙은 불이나 연기와 그늘음으로 인해 본인 방이 사용하지 못한 경우에 도움을 요청하면 이를 긴급지원의 대상으로 보지 않는다. 해당가구에 불이난 게 아니란 이유다.
- 2) 서울형기초보장제도는 근로능력자에게는 (구직과 무관하게) 3개월 한시적 생계비만 지원했다. 송파 세 모녀 사건 이후 이 기준을 없애는 것으로 가닥을 잡았지만 결국 종전대로 돌아갔다.
- 3) 부양의무자가 실제로 부양비를 지급하는가와 무관하게 수급가구의 급여를 먼저 삭감한 후 지급한다.
- 4) 가구소득에서 주택임차료와 보증금마련대출 원리금상환액을 합한 금액을 제외한 소득이다.

재난과 장애 : 장애인을 재난에서 보호하려면

세월호 사고는 수많은 생명을 앗아간 재난이고 인재였다. 얼마든지 막을 수 있었던 사고였기에 더욱 가슴 아픈 일이 되고 말았다.

재난은 장애와 매우 밀접한 관계에 있다. 우선, 재난이 장애 발생의 주요 원인이라는 점에서 그렇다. 2011년 「장애인 실태조사」에 따르면, 등록 지체장애인의 98%는 후천적 원인인 질병이나 사고로 장애인이 되었다. 질병으로 장애인이 된 경우가 44.5%, 사고로 장애인이 경우는 52.9%에 달했는데, 교통사고(16.5%)로 인한 비중보다 기타사고(27.7%)로 인한 비중이 훨씬 높아 다양한 재해로 인해 장애가 발생하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 장애인들은 비장애인에 비해 상대적으로 재난 상황에 더욱 취약하다. 같은 재난 상황에서 장애인들은 이동의 제약으로 희생자가 될 소지가 큰 것이다. 특히 장애인 다수가 상주하는 복지관이나 시설의 경우 화재 등의 재난이 대형 참사로 이어질 수 있다. 실제로 장애인 시설에서 화재발생 건수는 매년 늘어나고 있으며, 홀로 살다가 화재로 숨지는 장애인에 관한 기사도 종종 보게 된다.

셋째, 대형 참사로 이어지는 재난까지는 아니라고 하더라도 일상생활 속에서 장애인들은 비장애인에 비하여 또 다른 손상을 당할 위험도 높다. 기존의 장애로 인하여 이차장애에 대한 위험이 높은 것이다. 신체적 균형을 잡기 어려운 지체 장애인은 골절상의 위험이 크고, 시각이나 청각 장애인들의 경우에도 일상 생활 가운데 사고 위험이 높다. 장애인에게 편안한 환경을 마련하고자 정책적으로 애쓰고 있지만, 기존의 일차적 장애로 인하여 비장애인이라면 얼마든지 피할 수 있는 재난 상황에서도 장애인은 피해자가 될 수 있다.

하지만, 재난과 장애에 관련된 정책적 대응을 살펴

보면, 주로 교통사고나 산업재해에 초점을 맞추고 있다. 비장애인들이 재난을 당하여 장애인이 되지 않도록 하는데 관심을 기울이고 있는 것이다. 장애인들이 재난에 취약하다는 점을 고려하여 안전장치를 하거나 건축 설계에 반영하는 일은 극히 드물다. 최근엔야 장애인 시설이나 복지관 같은 다수의 장애인이 상주하는 건축물은 화재나 안전 관리를 보다 철저히 해야 한다고 강조하는 수준에 그치고 있다.

시카고 액세스 리빙(Access Living)은 장애인 종사자들이 다수 일하고 있는 자립생활센터인데, 재난방지를 확실하게 한 신규 건축물로 유명하다. 건축 구조상 화재와 같은 재난으로부터 두 시간 정도는 확실히 보호 받을 수 있는 대피공간을 층별로 마련하였고, 자체발전 전기시설 설치 등 재난시 이동할 수 있거나 보호받을 수 있는 장치들을 마련해 놓았기 때문이다. 건축 인허가를 담당하는 지방자치단체는 이러한 예를 참고로 하여 장애인의 재난 피해를 방지해야 할 것이다.

또한 장애인 개인에 대한 안전교육 및 대피 훈련이 철저히 이루어져야 한다. 건축환경심리학에 따르면, 재난시 대피나 안전 문제는 건축구조물이나 안전설비만의 문제는 아니며, 평소의 심리적 실제적 대응 훈련을 해야 한다고 강조한다. 장애인들 역시 이러한 대비가 꼭 필요하다.

마지막으로 장애인이 일상생활 속에서 이차장애를 방지할 수 있도록 장애인의 건강관리 및 환경 통제력을 강화하는 방법들을 찾아 교육할 필요가 있으며, 장애인의 생활환경 자체를 보다 안전하게 만들도록 노력해야 할 것이다. 안전한 대한민국을 만드는 일 속에 장애인의 안전이 함께 고려되기를 바란다.

글 _ 전지혜

▶ 관련자료

김성희 외(2011). 「2011년 장애인 실태조사」, 보건복지부·한국보건사회연구원.

김인순 외(2011). 「장애인복지관의 재난방지를 위한 건축물 설계기준 및 피난기준 설정에 관한 연구」, 한국장애인개발원.

UN 인종차별 보고관 방한 : 다문화사회 한국을 돌아본다

금년 10월 UN 인종차별 특별보고관인 무투마 루티에레(Mutuma Ruteere)가 한국을 공식 방한했다. 그는 기자회견에서 한국에 여전히 “심각한 인종차별”이 존재한다고 하며 한국정부에 대책마련을 촉구했다. 루티에레의 방한은 한국사회에 경종을 울리는 계기가 되었다. 인종차별이라는 단어는 단일민족이라는 믿음 속에 살아온 우리에게 선뜻 와 닿지 않는 것 또한 사실이다. 하지만 인종차별은 사실상 다문화사회인 한국에서 이미 만연한 사회현상이다¹⁾. 이로 인한 사회적 비용이 증가하면서 정부도 다양한 정책을 쏟아내고 있다²⁾.

한국사회에서 인종차별주의는 단순히 외국인에 대한 자국민의 무지와 혐오가 아니라 인종 혹은 민족들 사이의 경제적, 위계적 차이에서 비롯된다. 예를 들어, 대부분이 선진국인 미국이나 유럽에서 온 백인들을 보면서 그들의 문화와 외모, 그리고 합리적인 사고를 동경한다. 다른 한편으로, 경제적으로 뒤쳐진 동남아시아 등지에서 온 이민자들은 가난하고 게으르며, 여전히 전통적인 사고에 머물러 있을 것이라고 생각한다. 다문화가족에 대한 방송에서도 이들은 대부분 현실을 감내하기만 하는 전근대적인 모습으로 비취진다.

가장 심각한 문제 중 하나는 인종적 위계의 재생산이다. 동남아시아에서 건너온 결혼이민자들의 상당수는 가난한 가정으로 편입되었고, 다른 비백인 이민자들

의 사정도 크게 다르지 않다. 다문화가정의 낮은 사회적 지위는 결국 자녀세대로 대물림될 것으로 예상된다. 다문화가정의 빈곤은 차별의 결과이기도 하지만, 한국인들의 인종적 편견을 지속시키는 한 요인이 되고 있다.

한국에서 인종차별과 관련된 정책들은 상당부분 문화적 편견의 시정에 초점을 맞추고 있다. 하지만 오랜 인종차별의 역사를 가지고 있는 미국에서는 일찍부터 인종차별이 사회불평등과 밀접히 관련되어 있음을 인식하고 구조적인 사회적, 경제적 불평등을 시정하여 인종차별 문제를 근본적으로 해결하려고 노력하고 있다. 특히 적극적 평등실현조치(affirmative action)는 유색인종에게 교육과 고용에서 가산점을 부여하여 적극적으로 이들의 사회적 지위 상승을 유도하는 정책으로, 가장 성공적인 차별철폐 정책으로 평가받고 있다. 물론, 사회적 합의를 토대로 한 미국의 정책을 한국에 그대로 적용할 수는 없겠지만 차별철폐를 위한 정책적 방향은 곱씹어볼만하다.

이제 우리도 인종차별에 대한 보다 근본적인 고민을 시작해야 할 때다. 인종차별을 사람들 사이의 편견의 문제가 아닌 불평등의 문제로 인식하고, 보다 적극적으로 이민자들과 자녀들의 지위향상을 위한 정책을 고민해야 한다. 특히, 교육기회의 제공이나 일자리 마련과 같이 이들이 경제적으로 한국인들과 나란히 설 수 있는 방안이 우선적으로 모색되어야 할 것이다.

글 _ 손인서

▶ 관련자료

박수미·정기선·김혜숙·박건(2004). 차별에 대한 국민의식 및 수용성연구. 한국여성개발원.
서울시 여성가족정책실(2014). [보도자료] 2014 다가치 서울마스터플랜. 서울특별시.
http://spp.seoul.go.kr/main/news/news_report.jsp?searchType=TITLE&searchWord=플랜&list_start_date=&list_end_date=&pageSize=10&branch_id=&branch_child_id=&pageNum=1&communityKey=B0158&boardId=19840&act=VIEW
여성가족부(2013). [2012년]전국다문화가족 실태조사연구. 여성가족부.
신지연·최서리·이로미·이창원·류소진(2013). 반인종차별 정책에 관한 연구: 미국, 캐나다, 호주 사례연구. IOM 이민정책연구원.
헤럴드경제(2014.10.9). 유엔 보고관, “한국, 인종주의·외국인 혐오 막기 위해 포괄적 차별금지법 제정해야”
http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20141009000323&md=20141012004059_BK

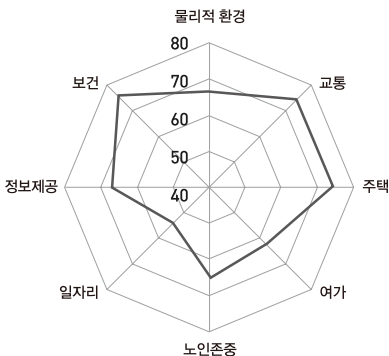
- 1) 한국여성개발원의 2004년 보고서(박수미 외, 2004)에 따르면, 응답자의 절반 이상이 한국에서 외국인노동자와 조선족에 대한 차별은 심각한 사회적 문제라고 응답했고, 4분의 1에 가까운 응답자가 차별을 목격한 적이 있다고 답했다. 이러한 양상은 개선되지 않아서 2012년 실시된 다문화가족 실태조사(여성가족부, 2013)에서는 조사에 응한 결혼이민자의 약 40% 이상이 외국인이라는 이유로 차별을 겪은 경험이 있다고 응답했다.
- 2) 예를 들어, 서울시에서는 금년 5월 (다들)까지 서울 마스터플랜을 마련하여 외국인주민들의 사회통합을 위한 비전을 제시했다.

베이비부머의 서울시 고령친화 환경 및 정책 체감도

올해 서울시와 서울시복지재단은 '서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례에 따라, 2012년에 이어 두 번째로 「서울시 노인실태 및 욕구조사」를 실시했다.

이 조사는 65세 이상 노인만을 대상으로 하는 대부분의 조사와는 달리 베이비부머를 포함했고, 복지영역에만 한정하지 않고 환경, 교통, 주택, 여가, 일자리, 정보제공, 노인존중과 배려, 보건 등 도시생활과 관련된 광범위한 영역을 포괄했다. 이번 조사에는 51~59세인 베이비부머 868명이 참여했으며, 이들이 느끼는 서울시의 고령친화 환경과 정책 실태를 개인적, 환경적, 정책적 측면에서 분석했다¹⁾. 이 중 시 차원의 베이비부머 지원 정책과 보다 밀접하게 관련되어 있는 환경적 측면과 정책적 측면의 고령친화 체감도를 살펴보면 아래와 같다.

고령친화 환경의 8개 영역 중에서는 보건 영역이 76점으로 체감도가 가장 높았고, 일자리 영역이 54점으로 가장 낮았다(그림1)²⁾.

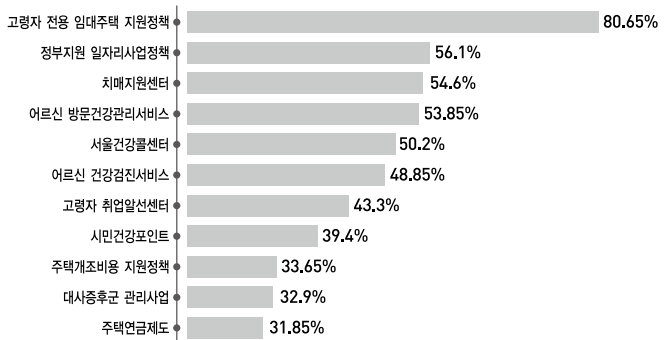


[그림 1] 환경 분야 고령친화 체감도(8개 영역)

고령친화 정책 11가지에 대한 인지도와 지원희망여부를 살펴본 결과, 가장 인식이 낮은 정부지원 주택개조비용 지원정책과 고령자취업알선센터, 대사중후군 관리사업이었다. 정부지원 일자리사업정책, 고령자취업알선센터, 서울건강콜센터, 어르신 방문건강관리서비스, 치매지원센터, 어르신 건강검진서비스는 지원희망율이 50% 내외였다. 정책 인식율과 지원 희망율의 평균 값인 정책 체감도가 가장 높은 항목은 고령자 전용 임대주택 지원정책이었고, 가장 낮은 항목은 주택연금제도였다(그림2).

베이비부머의 서울시 고령친화 체감도는 환경적 체감도가 가장 높았고(67점), 개인적 체감도가 그 뒤를 이었으며(60점), 정책적 체감도가 가장 낮았다(48점). 이러한 결과는 베이비부머를 대상으로 한 여러 정책이 수립되고 있지만 체감도는 여전히 높지 않음을 보여준다. 베이비부머의 정책적 체감도를 높이기 위한 보다 치밀한 정책개발이 필요하다.

글 _ 홍주희



[그림 2] 정책 분야 고령친화 체감도(11개 영역)

1) 개인적 측면에는 건강 유지를 위한 규칙적인 운동 및 건강검진, 노후자금 준비, 사회관계를 유지하기 위한 사회참여(종교 활동, 자원봉사 등), 취미·여가활동, 직업능력 향상을 위한 준비(직업훈련 등) 등의 노년준비실태가 포함된다. 환경적 측면에는 안전 및 고령친화시설, 교통편의 환경, 주거편의 환경, 지역사회활동 참여, 사회적 존중 및 배려, 고령자원 활용 및 일자리 지원, 의사소통 및 정보제공, 지역복지 및 보건이 포함된다. 정책적 측면에는 주택개조비용 지원, 고령자 전용 임대주택, 주택연금, 정부지원 일자리 사업, 대사중후군 관리사업, 시민건강 포인트, 어르신 방문 건강관리서비스, 어르신 건강검진서비스, 치매지원센터, 고령자 취업알선센터, 서울 건강콜센터 등이 포함된다.

2) "우리 동네에는 노인을 대상으로 한 취업교육 기회가 많지 않다", "퇴직 전후 재취업을 위한 교육이 제공되고 있지 않다"고 응답한 비율이 각각 절반을 넘어섰고, "취업 및 창업에 대한 정보를 쉽게 얻을 수 없다"는 43%, "일하고 싶지만 적당한 일자리가 없다"가 39%, "자원봉사에 참여할 기회가 많지 않다"고 응답한 비율도 36%나 되었다.

마을공동체 중심 복지실천 : 마을 환경이 변하면 사람도 함께 변한다

2014년은 복지 실천 패러다임 변화를 주도하고 있는 '주민 주도, 지역공동체 중심' 실천이 확산된 한 해였다. 이러한 마을지향 실천 또는 마을공동체 만들기 노력은 영구임대아파트 지역에서도 활발해지고 있으며 작지만 의미 있는 성과들이 만들어지고 있다.

전국적으로 영구임대아파트와 이를 중심으로 한 복지관은 200여 개가 넘는다. 영구임대아파트단지에는 예산을 훨씬 뛰어넘는 많은 취약계층 주민들이 집중적으로 거주하고 있다. 환경도 열악해 주변 지역과 교류가 없는 섬처럼 존재하고 있는 것 또한 사실이다. 낮부터 정자에서 술을 마시거나, 삼삼오오 도박을 하고 싸우는 사람들도 많아 지구대에서 하루에 몇 번씩 출동하는 게 보통이다.

이런 경우 복지관의 대치는 전통적인 방식, 문자 그대로 프로그램과 서비스를 중심으로 사업을 펼치고 있다. 주민은 프로그램 이용자와 서비스 수혜자이자 대상자다. 전문가 중심의 복지실천이고 치료중심의 실천인 것이다. 기존 사업과 실천이 갖는 한계를 극복하기 위한 변화의 핵심 중 하나는 '개인보다 마을을 변화시키자'이다. 밑 빠진 독에 물 붓기가 아니라 지역의 근본적인 문제를 해결해보자는 것이다. 다른 하나는 '변화의 주체는 복지관이나 복지사가 아니라 주민'이다. 마을 전체가 변화되기 위해 주민들을 조직하고 리더로 성장시키는 것이 무엇보다 중요하다.

지역 내 다양한 문제를 개인 문제가 아닌 마을 문제로 보고 환경의 변화라는 근본적인 변화를 만들어 내기 위해서는, 복지사 몇 명이 아니라 마을 전체가 동원되고 조직되어야 한다. 모든 지역에서 일반화하기는 어렵겠지만, 임대단지 내 마을지향 실천의 사례들을 통해 실천 패러다임 변화의 필요성에 대해 확신을 갖게 되었다.

10년간 방치되어 유리창이 깨진 채 부정적 상징의 공간이었던 방범초소를 문화사랑방으로 탈바꿈시키고 주변을 정원으로 만들었더니 사람들의 인식도 함께 변

해 마을 전체가 깨끗해졌다. 도박과 알코올 중독이었던 주민들이 원예활동모임을 조직해 정원을 가꾸고, 동네를 배회하던 수급자와 장애인들이 대안적 문화를 만드는 모임으로 발전했다.

문화사랑방에 대한 디자인도 주민모임에서 외부 벤치마킹을 다녀온 후 제안되었고 시민단체의 공공디자인센터에서 디자인 초안을 제시해 주민공청회를 열어 최종 검토해 확정했다. 문화사랑방에서 재능을 가진 주민이 마을선생이 되어서 다른 주민들에게 무료로 뜨개질, 종이접기, 풍선아트, 한자 등을 지도하게 되었다. 문화사랑방이 주민들이 소통할 수 있는 정감 있는 지역명소가 되고 학습이 진행되는 주민주도 공간이 되었다. 이러한 분위기가 마을의 다른 공간으로도 확산되어 마을 재생에 주민들의 주도적 참여가 무엇보다 돋보이는 결과를 가져다주었다.

마을 환경이 변화되니 사람들의 마음도 차츰 열리기 시작했다. 음주문제로 어려움을 겪던 주민들 사이에서 술을 끊거나 줄이기 위한 노력이 늘어났고, 바둑 동아리와 같은 건전한 취미동아리가 생겨나고, 시와 야생화가 있는 마을 등 대안적인 문화가 탄생되었다.

주민조직화 뿐만 아니라 주민모임, 주민자치위원회, 동사무소, 생활체육회, 아파트관리사무소, 지구대, 중독전문가, 시민단체, 협동조합, 문화단체, 복지관 등을 중심으로 한 임대단지 내 거버넌스 구축도 매우 중요하다. 소위 마을생태계를 조성하는 것이다.

복지관과 복지사가 복지서비스 물량을 확대 공급하는 것보다 '마중물'이 되어 주민들의 활동에 힘을 실어주는 것이 최고라는 생각이 든다. 주민모임을 포함한 지역단체들 간 관계망 형성을 바탕으로 신뢰를 쌓고 관계가 깊어져 이른바 사회자본이 잘 형성되어 공동체적 생태계를 조성해 나가야 할 것이다. 이러한 생태계는 개인의 문제를 치유해주고 기초체력을 키우는 임파워먼트가 일어나게 해 줄 것이다.

지역별 물가수준에 맞는 최저임금제 도입 논의

최근 미국에서는 각 주와 도시의 물가수준에 맞게 최저임금을 조정해야 한다는 논의가 나오고 있다¹⁾. 미국의 대표적인 싱크탱크인 브루킹스 연구소(The Brookings Institution)는 2006년 미국의 첫 재무장관인 알렉산더 해밀턴(Alexander Hamilton)의 이름을 딴 해밀턴 프로젝트를 발족하여 현실 경제에 대한 다양한 정책 아이디어를 제안해왔다. 2014년에는 '미국 빈곤문제 해결을 위한 정책(Policies to Address Poverty in America)'이라는 책자를 발간하여 영유아, 청소년, 근로자 복지 및 사회안전망 구축과 관련된 정책을 제안했는데, 그 중 하나로 지역별 물가 수준에 맞는 최저임금제를 추천하고 있다.

미국경제에 심각한 문제를 초래하고 있는 소득불평등과 실질임금 경직성을 완화하기 위해 근로장려세제와 영양보조프로그램 등이 시행 중이지만, 현재 미연방 최저임금은 물가상승분을 고려하면 6~70년대에 비해 오히려 감소했다.

매사추세츠 대학교 아린드라짓 두베(Arindrajit Dube) 교수는 저임금 근로자의 기본적인 생활을 보장하기 위해서 지역별 최저임금을 해당 지역의 중간소득(median wage)의 절반 수준으로 인상해야 한다고 주장한다. 이 경우 2016년 미국 전국 최저임금이 2014년 달러가치 기준으로 평균 시간당 7.71달러(약 8,570원)에서 9.73달러(약 10,800원)로 약 26.2%포인트 오를 것으로 예상했다. 두베 교수는 해당 정책이 미국 내 빈곤층

인구의 수를 약 220만 명가량(약 1% 포인트) 줄일 수 있을 것이며, 특히 18세 미만 청소년, 아프리카계 미국인 및 히스패닉 인구층에서 가시적으로 빈곤율이 감소할 것으로 보았다.

이에 대한 대표적인 반론은 최저임금 인상이 기업들로 하여금 일자리를 감소시킨다는 것과 물가 상승을 야기한다는 주장이다. 두베 교수는 여러 연구 결과와 자신의 모델을 통해 최저임금을 중간소득의 50% 수준으로 올려도 일자리 감소와 물가상승에 미치는 영향은 미미함을 제시하고, 이는 미국의 6~70년대 최저임금 및 여타 선진국의 현행 최저임금과 비슷한 수준임을 강조했다. 또한 각 지방정부가 지역 내 경제 상황을 고려하여 최저임금 관련 정책을 조정하고 결정하는 역할을 담당해야 한다는 점을 역설했다.

지역 단위 최저임금 인상 논의는 몇몇 지방자치단체를 중심으로 생활임금제 도입이 급물살을 타고 있는 우리나라에도 많은 시사점을 준다²⁾. 생활임금은 법적인 강제력이나 적용대상에서 최저임금과는 많이 차이가 나기는 하지만³⁾, 현재 최저임금이 기본적인 삶을 보장하기도 부족하다는 동일한 문제의식에서 출발했기 때문이다.

과연 현재 미국의 정치적인 상황에서 이러한 정책이 실현될 수 있을 것인가 의문점은 남지만 미국의 대표적인 연구소가 내놓은 정책 아이디어라는 점에 주목할 필요가 있다.

글 _ 전채경

▶ 관련자료

최봉·김범식(2013), 서울시 생활임금제 도입 및 실행방안 연구, 서울연구원.

The Hamilton Project(2014), Policies to Address Poverty in America.

http://www.hamiltonproject.org/files/downloads_and_links/policies_address_poverty_in_america_full_book.pdf

- 1) 미국에는 연방최저임금법이 있으며, 주마다 최저임금을 설정할 수 있다. 대부분의 주에서 최저임금은 연방 수준(현재 7.25달러, 약 7,990원)과 같거나 조금 높지만, 최저임금법이 아예 없거나 연방최저임금보다 낮은 주도 있다(각 주별 최저임금 수준은 미국 노동부 홈페이지 참조 <http://www.dol.gov/whd/minwage/america.htm>). 연방법에서 규정하는 기업이 아닌 경우에는 주법이나 지방정부법을 따르지만, 연방법의 대상이 되는 기업은 무조건 연방법이나 주법 중 더 높은 것을 따라야 한다.
- 2) 2013년에 서울시 노원구와 성북구에서 생활임금제를 처음으로 도입했고, 부천시에서는 전국 최초로 생활임금조례를 제정하여 올 4월부터 시행하고 있다. 서울시도 지난 9월 '서울형 생활임금제'를 2015년부터 전면 도입한다고 발표했다.
- 3) 최저임금(minimum wage)은 노동자가 시간당 받을 수 있는 최저액으로 최저임금법으로 정해 전체 임금노동자에게 적용된다. 생활임금(living wage)은 인간다운 삶을 영위할 수 있을만한 임금으로 조례나 개별사업장 협상으로 정하여 개별사업장이나 특정직무 종사자를 대상으로 적용된다(최봉·김범식, 2013).

강화되는 조건부 복지 : 한부모가정의 사례

올해 영국의 사회복지 분야에서 두드러진 변화는 사회보장체계 개혁과 조건부 복지(welfare conditionality)이다¹⁾. 조건부 복지 패러다임의 출발점이라고 할 수 있는 근로복지, 민간기업을 참여시켜 직업훈련 및 알선 서비스를 제공함으로써 장기 실업을 감소를 꾀하는 워크 프로그램, 점점 엄격해지는 수급자 근로사정 등이 여기 속한다. 이 글에서는 최근 몇 년 동안 조건부 복지에 의해 가장 큰 변화를 겪었던 한부모 대상 복지의 변화과정을 보여줌으로써 이러한 체계 변화에 대한 종단적인 그림을 그리는 데 도움을 주고자 한다.

요크셔에 사는 리즈(가명, 44세)씨는 5살, 4살의 두 딸을 키우고 있다. 결혼을 하며 스페인으로 이주했다가 가정폭력을 견디지 못하고 3년 전 두 딸과 함께 영국으로 돌아왔다. 그 직후부터 금년 4월 일자리를 구하기 전까지 월세의 80% 가량을 주택수당으로 보조해주는 공영주택에 거주하며, 한부모 자격으로 소득보조금을 받았다. 소득보조금 수급 자격은 막내 자녀의 나이가 기준이다. 2009년까지는 12세가 될 때까지 보조를 해주었으나, 2012년부터는 5세가 된 시점부터 자격을 잃게 된다. 힘든 시기를 거친 그녀는 소득보조금을 받는 기간 동안 스스로를 회복하고, 육아 관련 훈련과 상담을 받고, 사이버 대학에서 관심 있는 분야를 공부하기 시작했다.

리즈씨의 생활에 변화가 생긴 것은 막내 아이가 4살이 되던 시점이었다. 금년 4월부터 조건부 복지의 일환으로 실시된 정책에 따르면, 한부모는 소득보조금 자격 기간이 끝나기 1~2년 전부터 지속적으로 고용센터의 담

당자를 만나며 구직을 논의하고, 훈련 또는 교육과정에 참여하고, 일주일에 30시간의 자원활동 또는 일과 관련된 활동을 해야 한다. 이를 이행하지 못하면 보조금 수급에 제재가 가해진다. 이는 사실상 보조금의 조건부 수급을 막내가 5세 되는 시점에서 3세로 앞당긴 것이나 다름없다. 담당자는 리즈씨에게 곧 한부모로서 소득보조금 자격을 잃게 될 것이며, 일반 구직자보조금²⁾으로 전환할 수 없을지도 모른다고 통보했다. 법률상으로는 소득보조금 자격을 상실하면 일반 구직자보조금으로의 변경이 보장되어 있지만, 담당자는 이러한 법적인 권리를 리즈씨에게 알려주지 않았다.

리즈씨는 결국 서둘러 청소회사에 취직했고 일주일에 16시간씩 하루에 2~3곳의 가정집을 방문하여 청소 일을 하고 있다. 경력이나 전공과 전혀 상관이 없고 계약기간조차 명시되어있지 않은 비정규직이지만, 아이들의 학교 시간 동안 시간제로 일할 수 있는 몇 안 되는 일자리였다³⁾.

영국 사회보장체계에서 조건부 복지는 점점 더 다양하고 빠르게 진행되고 있다. 리즈씨의 사례처럼 취약계층이 노동을 통해 사회에 기여하였는지 여부에 초점이 맞추어져 있으며, 대상자가 적절한 일자리를 갖는지 또는 지속가능한지에 대한 고민은 뚜렷하게 나타나지 않는다. 리즈씨는 이 일자리에서 미래를 찾을 수 없다고 말했다. 다시 구직자 급여를 신청하게 되는 것도 꽤나 가능한 시나리오다. 사회취약계층을 위한 영국의 근로복지 방향에 대한 재고가 절실하다.

글 _ 전미양

▶ 관련자료

Johnsen(2012) Conditionality Briefing: Lone Parents, Welfare conditionality
http://www.welfareconditionality.ac.uk/wp-content/uploads/2014/09/Briefing_LoneParents_14.09.10_FINAL.pdf

- 1) 「복지이슈Today」, 2월호(vol.11) p.13 '민간기업과 손잡은 적극적 노동시장정책, The work Programme', 6월호(vol.15) p.12 '취약계층의 또 하나의 장애물, 날로 엄격해지는 근로능력평가', 8월호(vol.17) p.12 '21세기 영국의 복지정책패러다임, 조건부 복지' 참조
- 2) 구직자보조금으로 변경하면 한부모로서가 아니라 일반 구직자로서, 2주에 한 번씩 고용센터를 방문하여 일자리 지원활동을 검사받고, 의무적으로 훈련, 자원활동, 일 관련 활동을 이행해야 한다.
- 3) 아이들이 학교에서 돌아오면 달리 맡길 곳이 없었기 때문이다. 정부에서 보조해주는 무료 육아 15시간 외에 사설 육아 시설을 이용하자면 그녀가 벌 수 있는 금액보다 더 많은 금액을 지출해야 했다.

수발보험제도의 변화, 유급휴직과 복직의 권리 보장

독일에서 올 한해 이슈가 되었던 사안 중 하나는 사민당(SPD)과 기민당·기사당(CDU·CSU)의 대연정 협약(Große Koalition)이다. 대연정 협약 이후 정책 기조가 변화하고 있는 가운데 최근 수발보험(Pflegeversicherung)에 대한 이슈가 부각되고 있다. 수발보험은 법적 사회보장제도들 중에서 가장 최근인 1995년에 도입되었다. 의료보험을 담당하는 의료보험금고(Krankenkasse)와 별도로 수발보험금고(Pflegekasse)에서 담당하고 있다.

독일은 현재 가족구성원 중에 갑작스러운 수발상황이 발생하면 기업이 직원에게 10일 동안의 무급 휴직을 보장하고 있다. 하지만 수발로 인한 많은 문제들을 보완하기 위해 지난 10월 가족부장관(Familienministerin) 마누엘라 슈베직(Manuela Schwesig)은 긴급하게 수발을 받아야 할 가족이 생긴 경우에 수발을 직업과 조화시킬 수 있도록 가족의 부담을 경감시켜주는 제도 도입을 발표했다.

우선 2015년부터는 수발로 인한 10일의 휴직기간동안 수발보험에서 소득의 90%까지 지원해준다. 또한 부모뿐만 아니라 친인척까지 수발의 범위를 확장했고 수발로 인해 자신의 직업을 포기하거나 시간제노동으로 전환하는 것을 방지하는 규정을 두었다. 이 규정에 따르면 수발을 담당하는 가족구성원은 10일간의 유급 휴직 이후에도 6개월간의 무급휴직을 보장받는다. 수발기간이 길어질 경우에는 2년간 주당 최대 15시간까지 노

동시간을 줄여 일할 수 있고 이후 본래의 일터로 복직할 수 있는 권한을 갖는다. 2년의 수발기간 동안 단축노동을 하는 경우, 소득을 보충해주지는 않지만 국가로부터 이자 없는 대출을 청구할 수 있다¹⁾.

독일도 노인인구가 증가하면서 수발을 담당하는 가족구성원의 소진과 우울증, 돌봄의 지속으로 인한 노동공백 등의 문제들이 발생해왔다. 노동의 공백은 소득의 공백을 의미하고 경력의 단절로 이어지며 이후 연금에도 영향을 미친다는 점에서 빈곤의 위험과도 밀접한 연관성을 갖는다. 이번 수발보험제도의 변화는 지난 수년간 이러한 문제들을 해결해야 한다는 사회적 합의가 이루어진 결과다²⁾. 이 제도는 10일간의 유급휴직과 6개월간의 무급휴직, 2년간 노동시간 단축, 2년의 수발기간 이후 복직의 권리를 보장하는 내용을 담아 2015년부터 시행될 예정이다.

수발은 가족에게 큰 정서적·물질적 부담으로 작용하고 있지만 우리나라의 경우 아직까지도 수발을 개인적인 일로 보는 시각이 많다. 꾸준히 발생하고 있는 '간병 살인'이나 '간병 자살' 같은 비극은 수발의 책임을 가족에게 미렸을 때 발생할 수 있는 문제를 여실히 보여주고 있다. 고령화가 급속도로 진행되는 상황에서 수발은 더 이상 가족 간의 사랑이라는 논리로만 설명할 수 없는 문제이다. 가족 돌봄과 노동자로서 개인의 삶을 조화시키고 빈곤의 덫에 빠지지 않도록 할 수 있는 방안에 대한 사회적인 합의가 시급히 이루어지기를 바란다.

글 _ 권민정

▶ 관련자료

독일남부신문(Süddeutsche Zeitung). "정부는 유급 수발휴직을 계획한다"(Regierung plant bezahlte Pflege-Auszeit). <http://www.sueddeutsche.de/politik/gesetzentwurf-regierung-plant-bezahlte-pflege-auszeit-1.2173271>
 독일 사회보장(Deutsche Sozialversicherung). <http://www.deutsche-sozialversicherung.de/de/pflegeversicherung/>
 독일 보건부(Bundesministerium für Gesundheit). <http://www.bmg.bund.de/pflege/pflegeversicherung.html>

- 1) 이 제도는 전 가족부 장관이던 크리스티나 슈뢰더(Kristina Schröder)가 도입한 모델을 보충한 것으로, 수발을 담당하는 가족구성원에게 수발 기간 동안 노동시간을 줄여주고 이후에 노동시간을 보충할 수 있도록 하는 모델을 보완한 것이다.
- 2) 물론 변화될 제도에 대한 부정적인 시각도 있다. 녹색당(Grüne)의 한 수발보호전문가는 수발기간 이후의 복직 규정에 대해 수발기간은 총 7-8년 이상 길어지기도 하는 경우를 감안할 때 2년의 제한을 두는 것은 너무 제한적이라는 것과 수발의 대상을 친구나 이웃을 포함하지 못하는 친인척으로 제한한 것도 비판했다.

토마 피케티의 「21세기 자본」과 사회 불평등 해소를 위한 복지정책

토마 피케티(Thomas Piketty)의 대표적 저서 「21세기 자본」이 올해 하반기 서점가를 점령하면서 학자나 전문가들 사이에서 화두가 되고 있다. 피케티는 프랑스 사회의 불평등요인을 장기간에 걸쳐 조사한 결과를 바탕으로 자산자본과 노동자본의 불균형으로 자산을 소유한 자들의 부는 가파르게 늘어나는 반면 노동을 통한 자산 축적은 매우 힘들어 사회의 불균형이 생기고 있다고 주장한다. 그가 제시한 해결방법은 부유층의 증세를 자본을 재분배하는 것이다. 2008년 세계적 경제위기가 왔을 당시 많은 학자들은 위기의 요인을 자본주의 체제의 문제라기보다는 자본의 분배를 잘 하지 못한 민주주의의 기능의 문제로 지적하였는데, 피케티 역시 사회 불균형의 원인을 자본분배의 불균형으로 본 것이다.

그러나 세계적으로 호응을 얻고 있는 이 논리에 대해 정작 프랑스 내에서는 만만치 않은 반론이 제기되고 있다. 일부 프랑스 사회학자와 철학자들은 피케티가 사회 불평등을 주로 세습된 부에 의해서만 설명하는 한계를 지니고 있다고 비판했다. 증세가 이루어질 경우 자산가들의 재산 은닉이나 탈세가 다른 방법으로 진행되기 때문에, 부유층에 대한 증세가 적절한 해법이 될 수 없다는 것이다. 대기업의 투자가 사회발전의 동력이 된 사례는 무수히 많으며 오히려 자본증가를 통해 차별과 불평등을 줄이는 정책이 가능하다고 주장한다¹⁾. 다른 전문가 역시 증세를 통한 소득재분배정책만으로는 근본적인 사회불평등을 해결할 수 없다고 말한다²⁾. 이러한 지적이 중요한 것은 사회불평등을 발생시키는 사회 환경과 사회구조적인 요인들을 피케티가 간과하고 있기 때문이다.

교육기회의 불평등, 사회진입과 직업선택의 불평등, 인종차별, 젠더의 문제 등 사회 곳곳에 존재하는 사회적

적 요인들은 경제적 요인보다도 더 강력하게 사회불평등을 야기한다. 프랑스 정부도 이점에 주목하고 있다. 경제적 관점에 입각한 부유세나 증여세 등 증세해법도 중요하지만 보다 근본적인 문제들에 대한 정책도 필요함을 인지하고 사회구조적으로 배제된 계층을 위한 사회통합 정책을 강화하여 사회 불평등을 해결하고자 하고 있다.

올해 1년 동안 「복지이슈Today」를 통해 소개한 프랑스 복지정책을 보면 빈곤계층의 가족수당, 주거수당을 비롯하여, 청년들에게 자립기회를 주기 위한 청년사회연대 수당, 노인들의 사회연대를 위한 정책 등으로 대부분 배제계층의 사회통합과 사회연대형성을 위한 것이다. 이러한 복지정책을 통한 접근방법은 프랑스 혁명의 평등정신과 공화정의 정신에 기초하여 발전하고 있다. 더불어 장기적인 평등을 위한 노력으로 기회평등 정책을 실시하여 교육기회의 평등, 이민자들을 위한 쿼터제, 빈곤계층에 대한 교육 지원 등을 실행하고 있다.

불평등을 경제학적으로 분석한 이 책은 사회불평등에 대한 이해를 높이기도 했지만 역설적으로 피케티가 간과했던 다른 측면들에 대한 여러 비판들을 통해 사회 불평등을 해결하는 복지정책의 중요성을 재확인해 주었다. 복지제정을 확보하기 위한 경제자본의 확대와 배제계층의 사회통합을 위한 공공부조와 사회서비스 정책의 확대라는 두 쟁점에 대해 국민 대다수의 합의를 얻을 수 있는 균형을 유지하는 것이 복지정책의 딜레마이다.

복지정책은 사회정의와 보편적 가치에 기초해서 이루어져야 하며, 프랑스 정부는 이 두 가지 가치의 실천적 개념이자 목적으로 사회연대를 제시하고 정책을 강화·확대하고 있다. 토마 피케티의 부유층 증세 논리와 프랑스 정부의 사회통합 정책을 보며 우리사회의 2015년 복지 화두는 무엇이 되어야 하는가를 생각해 본다.

글 _ 이은주

1) Guillaume Allègre, Xavier Timbeau(2014.3.24). "La critique du capital au XXIe siècle(21세기 자본의 비평)", L'OFCE.
2) Geoffroy de Lagasnerie(2012). "la Dernière Leçon de Michel Foucault(미셸 푸코의 마지막 강의)", Fayard.

사회민주당의 재집권과 스웨덴의 미래 : 복지정책의 변화방향

2014년 9월 14일은 4년마다 돌아오는 스웨덴의 총선일이었다. 그 결과 사회민주당(이하 사민당)이 8년 만에 중도우파 연합을 누르고 다시 정권을 잡았다. 이는 변화를 기대하는 민의가 그대로 반영되었다고 볼 수 있다. 이제부터 문제는 '과거 복지국가 스웨덴의 기틀을 잡았던 사민당이 얼마만큼 국민들의 기대에 부응할 수 있는가'이다.

사민당의 당대표이자 현재 총리인 스테판 뢰벤(Stefan Löfven)은 선거운동 당시 스웨덴의 복지가 흔들리고 있다며 변화가 필요하다고 역설했다. 실제로 지난 8년간 정권을 잡았던 중도우파연합(The Alliance)¹⁾은 복지예산을 삭감하고 법인세와 부유층 세금을 인하했지만 오히려 청년 실업률은 높아지는 결과를 낳았고²⁾, 스웨덴의 교육예산이 삭감됨에 따라 학업성취도는 낮아졌다. 이러한 상황을 극복하고자 사민당은 고용, 교육, 복지 전반에 변화를 가져올 공약을 발표했다.

고용분야 주요공약으로는 장기실업자를 위한 봉사활동과 직업 알선, 실업급여 혜택의 확대, 청년층을 위한 프로그램 실시 등이 있다. 교육분야 주요공약은 교사의 능력 향상, 18세까지 의무교육 보장, 고등교육을 원하는 직장인들을 위한 프로그램 개발 및 성인교육의 확대이다. 이러한 사민당의 의지는 지난 10월 23일 의회(Riksdagen)에 제출한 2015년 예산안에 반영되었다. 사민당이 제출한 예산안은 양성평등, 일자리, 환경, 교육, 스웨덴 모델 등을 위한 개혁이 포함되어 있다. 일자리를 위한 개혁(Reforms for more jobs)으로는 직업

훈련이나 고등(대학)교육, 그리고 수습직원제도를 지원하는 항목 등이 추가되었다. 스웨덴 모델을 지키기 위한 개혁(Reforms to protect the Swedish model)에는 보건, 노령인구 돌봄에 대한 지원 확대, 질병 보험에 대한 제한 철폐, 연금생활자들을 위한 세금 감면과 주거지원 확대를 위한 예산이 편성되었다. 그 밖에도 양성평등을 위해 여성에 대한 폭력을 근절하고 아이를 둔 부모에 대한 혜택을 확대하는 항목이 있으며, 지자체에 추가적인 예산을 편성하는 등의 내용이 포함되었다.

이번 총선에서 또한 주목할 만한 것은 극우 정당인 스웨덴 민주당(The Sweden Democrats)³⁾이 제3당으로 진출했다는 것이다. 스웨덴의 망명자가 2015년에 95,000명이 예상되는 상황에서 국민들의 고용 및 복지 혜택 축소에 대한 불안감이 다른 한편으로 표출되었음을 알 수 있다.

스웨덴은 처음으로 여소아대의 상황을 맞이하여 예산안 투표가 있는 12월 7일 이전에 사민당이 연정을 통해 의석을 확보하지 않으면 애초 제시한 계획이 모두 실현될지는 알 수 없다. 그러나 이번 총선을 통해 복지국가에 대한 스웨덴 국민들의 믿음이 스웨덴의 지난 8년을 잠시 돌아보고 그 방향성에 대해 진지한 고민을 하게 만들었다는 것은 확실한 사실이다.

복지재원 논쟁이 본격화되고 있는 우리의 상황에서, 현재 세대뿐만이 아니라 다음 세대를 위해서도 고민하는 스웨덴 시민들의 자세는 많은 생각을 하게 해준다.

글 _ 이재연

▶ 관련자료

Ministry of Finance(2014.10.23), Budget Bill for 2015, <http://www.government.se/sb/d/18193/a/248634>

The Local(2014.9.2), Social Democrats reveal election manifesto, <http://www.thelocal.se/20140902/social-democrats-to-reveal-election-manifesto>

The Local(2014.11.4), Sweden prepares for record asylum arrivals, <http://www.thelocal.se/20141104/sweden-prepares-for-asylum-seeker-hike>

- 1) 온건당(The Moderates), 자유당(The Liberals), 중도당(The Centre Party), 기독교민주당(The Christian Democrats)등 4개당의 연합
- 2) 2014년 기준 OECD 평균 청년실업률은 14.6%이지만 스웨덴은 정점인 26%를 찍고 현재 23%를 기록 중이다. 스웨덴의 경제회복 정도에 비추어 청년실업률의 3%포인트 하락은 기대에 크게 못 미친다.(OECD 고용 전망 2014, 스웨덴 요약 <http://www.oecd.org/sweden/EMO-SWE-EN.pdf>)
- 3) 일명 반(反)이민 정책(Anti-immigration) 정당으로 이번 선거에서 이민자를 현재의 1/10로 줄이겠다는 공약을 내세웠다.

아베 정권의 생활보호제도 개편과 시민 생활에 미치는 영향

최근 일본에서는 높은 빈곤율과 빈곤의 세습, 노인 층 생활보호 수급자 증가 등이 심각한 사회적 문제로 제기되고 있다. 이러한 사회적인 배경을 안고 있는 일본에서 2014년 올 한해 가장 화제가 된 사회복지분야 정책 중 하나가 생활보호기준 인하이다. 아베 정권은 일본 경제를 되살리고자 양적 완화, 재정지출 확대, 성장 전략 등 이른바 '3가지 화살'을 내걸고 다양한 정책을 새롭게 추진하고 있다. 동시에 기존의 정책들을 재정적자 등의 이유로 재편하고 있는데, 그 중 하나가 생활보호기준 인하 정책이다. 2012년, 2013년 연속으로 유명 연예인의 친족이 생활보호 수급 중이라는 사실이 알려지면서 사회적으로 생활보호제도와 관련한 부정적인 인식이 확산되자, 정치권에서는 마치 기다렸다는 듯이 이를 기준 인하의 빌미로 사용했다.

2012년 12월에 총선에 승리하며 다시 집권하게 된 아베 정권의 이러한 움직임에 대하여, 관련 전문가 및 활동가들은 일본 헌법 제25조에 정해진 '필요 최저한의 생활' 마저 수정하겠다는 움직임이라며 비판하고 있다.

생활보호기준 인하와 관련된 움직임은 이미 작년부터 시작되었다. 식비와 광열비 등을 보조하는 '생활부조'가 물가 하락을 이유로 줄었을 뿐만 아니라, '주택부조' 역시 일반 저소득층의 집세와 비교하면 기준이 너무 높다는 재무성의 자료를 근거로 내년부터 기준이 인하될 예정이다.

또한, 2013년 말에 개정된 생활보호법과 생활 곤궁자 자립지원법에 의해 사실상 부양의무가 더욱 강조되었으며, 신청 절차가 엄격해졌다. 동시에 생활곤궁자 자립지원법안을 근거로 노동이 가능하다고 생각되는 사

람에게는 담당 창구에서 신청서조차 건네주지 않으려는 실태를 뒷받침하는 법안이 현실로 나타났으며, 가능한 자립하여 일을 하도록 촉구하고 있다.

이와 관련하여 2014년 9월 15일 빈곤문제 해결을 위한 시민모임인 'STOP! 생활보호기준 인하'에서는 '낮은 기준에 맞추는 게 이 나라의 생존권 보장인가? 「다음 표적이 될 주택부조 기준과 동계가산 삭감(次に狙われる住宅扶助基準と冬季加算の削減)」이라는 제목의 심포지엄을 개최했다. 생활부조와 동계가산의 기준 인하와 관련하여 관계 전문가들은 생명의 마지막 기준을 붕괴시켰다며 경종을 울리고 있다.

생활보호기준 인하는 일반 시민의 과세 등에도 영향을 미친다. 예를 들면, 자치단체 지방세의 비과세 적용기준은 생활보호기준과 연동하므로 수입이 적어도 세금을 내게 되는 가구가 증가하게 된다. 또한, 자치단체의 감면제도 적용기준 역시 생활보호기준과 연동되어 있어 취약원조 및 국민건강보험 감면 등을 받지 못하는 가구가 증가하게 된다. 또한, 최저임금이 저하되어 노동 조건이 악화될 수 있다. 그 외에도 소비가 침체되어 경기 불안 상태가 지속될 수 있다.

현재, 아베 정권은 시민들에게 '자조(自助), 호조(互助), 공조(共助), 공조(公助)'를 강조하며 시민들의 적극적인 사회참여를 요구하고 있다. 정부의 재정적인 한계를 감안하면 물론 시민들이 스스로 해결할 수 있는 부분은 해결하고 서로 협력 가능한 부분은 지역사회에서 도와야 한다. 하지만 이러한 제도 개편이 사각지대에 놓인 이들의 삶에 어떠한 영향을 미치는지 사회적 약자의 사례에 대한 적극적인 검토가 부족한 점을 부정할 수 없다.

글 _ 김원경

▶ 관련자료

Independent Web Journal(2014.9.15). 아베정권이 진행하는 '생활부조 인하'와 '동계가산 인하'에 전문가들이 경종 '생명의 마지막 선을 붕괴시킨다'. <http://iwj.co.jp/wj/open/archives/169134>

타카키 히로시(高木博史)(2014). 사회복지사는 빈곤문제에 어떻게 대처하는가, 나가노대학기요(社会福祉士は貧困問題にどう向き合うのか:長野大学紀要), 35(3), 47-59.

STOP!生活保護基準引き下げ(STOP! 생활보호기준 인하). <http://nationalminimum.xrea.jp/>

일본의 자살예방대책 : 추진경과와 현황

일본에서는 1998년을 기점으로 연간 자살자수가 3만 명을 넘는 상황이 지속되면서 국가적인 차원에서 자살예방을 위해 노력 중이다.

그간의 경과를 살펴보면, 2002년 후생노동성의 자살방지대책유식자간담회 개최와 보고서 발표로 자살예방대책에 착수하고자 했으나 전문가 제언이라는 인식에 그쳐 실제 정책에는 충분히 반영되지 못했다. 2005년 이후 자살이 사회적인 문제로서 인식되면서 5월 NGO 단체 라이프 링크(Life Link)가 국회의원들을 대상으로 자살은 사회적 문제이며 사회적인 대책 마련이 급선무라는 것을 제시하는 자살에 관한 첫 포럼을 개최했다. 2006년에는 자살예방정책 책정을 위한 초당과 국회의 원단이 결성되고, 자살예방에 관한 법률 제정을 요구하는 10만인 이상의 서명과 요구서가 제출되면서 같은 해 6월 '자살대책기본법'이 성립되기에 이른다. 자살예방에 대한 중심적 역할 또한 후생노동성에서 내각부로 이동하면서 자살예방이 범정부차원의 중요한 정책으로 자리 잡았다. 2007년에는 자살예방 및 자살자 유족에 대한 지원 제공을 목적으로 '자살종합대책대강'이 제정되면서 모든 국민이 삶의 보람을 가지고 생활할 수 있는 사회 실현에 기여한다는 자살예방정책 이념을 기초로 국가의 다양한 책무를 명확히 하고 있다.

또한 내각부에서는 지자체의 자살예방대책을 강화하기 위하여 2009년 보정예산으로 100억 원의 '지역자살대책긴급강화기금'을 조성하였다. 이 기금은 각 시도 부현의 인구와 자살자수 등을 바탕으로 배분되었고, 시도부현에서는 조례 제정과 함께 수행사업의 내용 등을 포함한 계획을 책정, 집행하였다. 국가가 제시한 사업은 대면형 상담지원사업, 전화상담 지원사업, 인재육성사업, 보급개발사업, 강화모델사업, 우울증 의료체계

강화사업이다. 각 지자체에서 이 사업들 중 희망하는 사업을 선택하여 추진하도록 하였다. 당초 2011년까지 3년간 지원할 계획이었으나 매년 예산확충을 통해 2013년에는 보정예산으로 160억 원을 투입하면서 올해까지 지원기간을 연장하여 지역 실정에 따라 자율적으로 자살예방대책을 실시하도록 지원하고 있다. 한편 자살대책과 관계된 예산의 경우, 2014년 현재 3천억 원 가량의 예산이 편성되어 자살 실태 규명, 국민의 인식과 관심 증대, 인력양성, 정신건강 증진, 적절한 정신과 진료 제공, 사회적 대처 강화, 자살미수자의 반복적 자살 기도 방지, 유족지원 강화, 민간단체와의 연대 강화 등에 예산을 사용하고 있다. 또한 매년 3월을 '자살대책강화월'간으로 지정하여 일반시민을 대상으로 의식향상 캠페인을 벌이고, 경찰청에서는 시정촌별로 매달 상세한 자살통계를 공표함으로써 지역별로 자살예방정책을 추진하도록 지원하고 있다.

그 결과, 2009년 이후 자살로 인한 사망자수가 서서히 감소하면서 2012년에는 27,858명으로 나타나 1998년 이후 처음으로 3만 명을 밑돌았고, 2013년에는 2.1% 감소된 27,283명으로 집계되었다. 그럼에도 과제는 남아 있다. 전반적으로 자살자수가 감소되고는 있으나 여전히 하루 평균 70명의 자살자가 발생하고 있다는 것, 특히 젊은 층 자살사망률의 상승추세를 제지할 대책이 마련되어야 한다는 것이다.

내각부의 총괄책임과 함께 별도의 기금 마련을 통해 지자체가 처한 상황별로 자유롭게 대처할 수 있도록 하는 일본의 적극적인 자살예방대책은, 10년째 OECD 국가 중 자살률 1위라는 불명예 속에서 벗어나지 못하고 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다.

글 _ 박지선

▶ 관련자료

- 내각부(2014). 평성 26년판 자살대책백서(平成26年版自殺対策白書, 2014.). <http://www8.cao.go.jp/jisatsutaisaku/whitepaper/w-2014/pdf/index.html>
- 특정비영리활동법인(特定非営利活動法人)(2013). 자살대책지원센터 라이프링크(自殺対策支援センターライフリンク). 자살실태백서2013(自殺実態白書2013.). <http://www.lifelink.or.jp/hp/whitepaper.html>

서울시 자살률 추이와 자살예방 정책의 성과

세계보건기구(WHO)가 올해 9월에 발표한 세계 자살현황(2012년 기준) 보고서에서 우리나라의 자살률은 가이아나와 북한에 이어 전세계 3위로 나타났다. 앞서 보건복지부가 「OECD Health Data 2014」를 분석한 결과에서는 우리나라 자살자수는 인구 10만 명 당 29.1명(2012년 기준)으로 OECD 34개국 평균 12.1명보다 17명이나 높았다.

한국의 높은 자살률과 관련하여 최근 두드러지게 나타나고 있는 특징은 많은 이들이 사회보장제도의 사각지대에 놓여있는 계층이라는 사실이다. 이러한 비극적인 상황을 타개하고자 여러 지방자치단체에서 자살예방을 위한 각종 정책을 실시하고 있다. 서울시에서도 '서울특별시 자살예방지원 조례'를 바탕으로, 지역밀착형 자살예방 전달체계를 구축하여 자살예방사업을 총괄하는 '희망서울 사람사랑' 등 많은 사업을 추진해왔다. 이러한 정책이 어떤 효과를 나타내고 있는지 서울시 자살률 추이를 통해 살펴보았다.

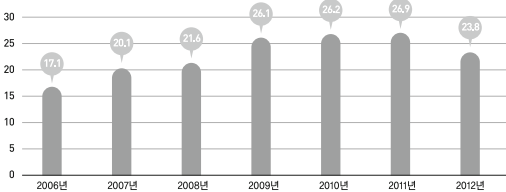
통계청 「사망원인통계」를 분석한 결과, 서울시 자살률은 인구 10만 명 당 23.8명으로 2006년 이후 지속적으로 증가하다가 2012년에는 처음으로 전년 대비 11.5% 포인트 감소했다(그림 1). 자치구별로 살펴보면, 25개구

자치구의 자살률 역시 전반적으로 감소하는 추세로 자살률이 30명 이상인 자치구가 2011년 7개구에서 2012년에는 1개구로 줄어들었다. 자치구별 자살률 격차(최소치와 최대치의 차이)는 2011년 18.5명에서 2012년 15.8명으로 감소했다(그림 2).

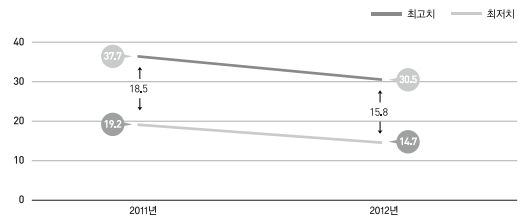
이러한 자살률의 감소는 서울시와 자치구의 자살예방 정책이 효과를 나타내기 시작한 것으로 볼 수 있다. 하지만 앞서 언급했듯이 우리나라에서 발생하는 자살은 많은 경우 취약한 사회안전망에서 기인하기 때문에, 이러한 노력들이 한국사회의 높은 자살률에 대한 근본적인 처방이 될 수는 없다.

열악한 사회안전망 속에서 복지사각지대의 취약계층들은 상시적인 위험에 노출되어 있다. 아직 정확한 규모조차 파악되지 않은 비수급 빈곤층을 예로 들면, 이들은 아파도 돈이 없어 병원에 못 간 경험(36.8%)이 기초생활보장 수급권자(22.2%)보다도 높게 나타났다(문진영 외, 2014). 수급대상에서 탈락해 좌절된 상태인데다가 주변인들과 관계 역시 단절되기 쉬운 비수급 빈곤층은 비교적 쉽게 자살충동에 노출될 수밖에 없다. 현실적인 빈곤대책을 비롯한 자살예방을 위한 보다 종합적이고 제도적인 처방이 절실하다.

글 _ 김용수·김지영



[그림1] 서울시 자살률 추이(2006~2012년, 인구 10만명 당 자살자수)



[그림2] 서울시 자치구별 자살률 최고·최저치 변화(2011~2012년, 인구 10만명 당 자살자수)

▶ 관련자료

문진영 외(2014), 「최저생계비 이하 비수급 빈곤층 인권상황 실태조사」, 국가인권위원회.

보건복지부(2014.7.2), 「OECD Health Data 2014」 주요지표 분석.

http://www.mw.go.kr/front_new/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=301867

The Economist(2014.9.13.), Suicide, Desperate measures.

<http://www.economist.com/news/americas/21616972-when-it-comes-people-taking-their-own-lives-guyana-leads-world-desperate-measures>

복지이슈Today는

지방자치단체의 복지정책 수립에 필요한 국내외 복지동향을 소개하기 위해, 2013년 4월에 창간된 월간지입니다.

- 본지는 서울시복지재단홈페이지 www.welfare.seoul.kr (복지자료 → 복지이슈Today)에서도 보실 수 있습니다.
- 발간에 관련된 문의사항과 개선을 위한 의견이 있으시면 발간팀(연구개발실 정책연구팀, 02-2011-0570, jkim@welfare.seoul.kr)으로 보내주시기 바랍니다.
- 본지에 실린 내용은 서울시의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.



서울시복지재단
Seoul Welfare Foundation

www.welfare.seoul.kr

110-062 서울특별시 종로구 송월길 52
Tel. 02)2011-0570 Fax. 02)2011-0520