

Welfare  
Issue  
Today

2015  
1. 22  
vol. 22

# 복지이슈 Today

<b>편집인의 글</b>	3	2015년을 맞으며 : 소외된 이들의 목소리를 듣는 한 해가 되기를 / 김지영
<b>이슈</b>	4	[이슈 ①] 보편적 복지를 위한 정치 : 민주주의가 복지국가를 만든다 / 김형용
	5	[이슈 ②] 민관협력 시스템 정착을 위한 제도적 장치 필요 / 최성숙
	6	[이슈 ③] 동마을복지센터가 가야할 길 : 베네수엘라의 '공동체평의회'를 거울삼아 / 안기덕
	7	[이슈 ④] 성공적인 '동마을복지센터 시범사업'을 위한 네 가지 키워드 / 이수영
	8	[이슈 ⑤] 노숙인의 자활을 위한 지역사회 정착 지원의 방향 / 현명이
	9	[이슈 ⑥] 고령친화적 문화환경 조성을 위한 어르신들의 정책아이디어 / 정은하
<b>이슈와 통계</b>	10	복지사각지대 해소를 위한 정책방안 / 김윤영
<b>해외동향</b>	12	[미국] 평등한 출발을 위한 유아 복지정책 : 유아기 발달 지원 / 전체경
	13	[영국] 통합수당 : '빠른 적용' 보다는 '안전한 적용'을 / 전미양
	14	[독일] 미래지향적이고 통합적인 도시개발 : 사회적 도시(Soziale Stadt) / 박은정
	15	[프랑스] 사회보장 수입-지출 불균형 해소를 위한 프랑스 정부의 대응 / 이은주
	16	[스웨덴] 평등을 위한 교육, 모두를 위한 학교 : 스웨덴의 아동 교육정책 / 이재연
	17	[일본] 지역포괄케어 시스템의 동향과 과제 / 김원경
	18	[일본] 아동빈곤 문제에 대한 일본정부의 대응 / 박지선

# 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, 사회정책학 박사)

## 집필진

김윤영(서강대학교 생명문화연구소 상임연구원)  
김원경(일본복지대학 지역케어연구추진센터 연구원, 사회복지학 박사)  
김형용(동국대학교 사회학과 교수, 사회복지학 박사)  
박은정(독일 보쿰대학교 사회학과 박사과정)  
박지선(우송대학교 사회복지아동학부 초빙강사, 보건복지학 박사)  
안기덕(서울시복지재단 동마을복지센터추진지원단 연구위원, 사회복지학 박사)  
이수영(서울시복지재단 연구개발실 정책연구팀 연구위원)  
이은주(서강대학교 생명문화연구소 전임연구원, 사회학 박사)  
이재연(서울대학교 국제대학원 유럽지역학 석사)  
정은하(서울시복지재단 연구개발실 노인정책팀 연구위원)  
전미양(영국 요크대학교 사회정책학 박사과정)  
전채경(미국 미주리대학교 공공정책학 박사과정)  
최성숙(신림종합사회복지관 관장)  
현영이(서울시복지재단 동마을복지센터추진지원단 연구위원, 사회복지학 박사)

## 2015년을 맞으며 : 소외된 이들의 목소리를 듣는 한 해가 되기를

다시 새해가 왔다. 지난해를 관통했던 불통과 단절을 뒤로 하고 올 한해는 소통과 연대의 해가 되기를 바라며, 「복지이슈Today」 2015년 신년호에서는 복지국가의 근간을 이루는 참여와 공동체 정신을 키워드로 삼아 2015년 한 해 동안 주목해야 할 정책과제들을 살펴보았다.

이슈1에서는 보편적 복지의 이념적 토대로서 민주주의의 가치를 생각해보았다. 파편화된 서비스와 프로그램 속에서 자칫 잊히기 쉬운 복지국가의 본래 의미를 새삼 되새겨보는 기회가 되기를 바란다. 이슈2에서는 복지 거버넌스의 첫걸음이라 할 수 있는 민관협력의 현재 상황을 진단해보고 민과 관의 진정한 협력관계 정착을 위한 과제를 살펴보았다. 이슈3과 4에서는 올해부터 본격화될 서울시 동마을복지센터의 궁극적인 지향점과 성공을 위한 조건을 제시했다. 이슈5에서는 우리사회의 대표적 취약계층인 노숙인 면접조사 결과를 통해 노숙인당사자가 원하는 지원이 무엇인지를 살펴보고, 이슈6에서는 어르신 스스로 찾아낸 정책아이디어들을 소개하였다.

이슈와 통계에서는 그나마 마련되어 있는 복지시스템에서조차도 소외된 채 고통 받고 있는 비수급빈곤층의 상황을 실태조사 결과를 통해 살펴보고 이들을 위해 어떠한 정책을 마련해야 하는지를 일선공무원 재량권의 측면에서 생각해보았다. 사회복지공무원의 손발을 묶고 의욕을 꺾는 유무형의 각종 규제와 제약이 철폐됨으로써, 복지 사각지대 해소를 위한 적극적인 행정이 이루어질 수 있기를 바란다.

해외동향에서는 2015년에도 전세계적인 이슈가 될 만한 복지현안들을 살펴보았다. 계속되는 불황 속에서 지속적으로 관심의 초점이 되고 있는 사회보장제도, '공평한 출발'을 위한 유·아동기 복지 및 교육 정책, 개개인이 아닌 지역사회 전체를 대상으로 하는 지역개발과 지역복지시스템 등, 이번 호를 통해 소개된 이슈들을 통해 올 한 해 복지정책의 화두를 가능해 볼 수 있을 것이다.

지난 한 해 동안, 자신들의 간절한 염원을 알리겠다는 일념으로 폭염 속 광화문 광장에서 밤낮을 지새운 사람들과 기록적인 한파 속에서 고공농성을 감행한 사람들, 심지어 자신의 생명을 던져서 타인들의 아픔에 둔감하기만 한 우리 사회에 경종을 울린 많은 사람들을 지켜보아야만 했다. 누군가 그들을 먼저 돌아다보았다면, 그들의 목소리를 듣고 화답해 주었다면 그런 극단적인 결정을 하지 않았을지도 모른다. 복지가 누군가를 고통에서 해방시키고 그들에게 살아갈 힘을 주는 것이라면, 복지의 출발점은 소외된 이들의 목소리를 경청하는 것이어야 한다. 올 한 해, 이들의 목소리가 우리 사회 곳곳에 울려 퍼지기를 바란다.

## 보편적 복지를 위한 정치 : 민주주의가 복지국가를 만든다

“모든 사람은 평등하게 태어났고, 창조주는 몇 개의 양도 할 수 없는 권리를 부여했으며, 그 권리 중에는 생명과 자유와 행복의 추구가 있다. 이 권리를 확보하기 위하여 인류는 정부를 조직했으며, 어떠한 형태의 정부이든 이러한 목적을 파괴할 때에는 언제든지 정부를 개혁하거나 폐지하여 새로운 정부를 조직하는 것이 국민의 권리이다.”

“독일의 나치는 처음에 공산주의자를 죽이려 하였습니 다. 나는 공산주의자를 위한 어떤 말도 하지 않았습니 다. 나는 공산주의자가 아니었기 때문입니다. 다음에 나치는 유대인을 죽이려 하였습니다. 나는 유대인이 아니었기 때문에 아무 말도 하지 않았습니 다. 그다음 나치는 노동조합원을 죽이려 하였습니다. 나는 노동조합원이 아니었기 때문에 아무 말도 하지 않았습니 다. 그다음에는 나치가 나를 죽이려 왔습니 다. 그때는 나를 위해 말해 줄 사람이 아무도 남아 있지 않았 습니다.”

위에 인용한 두 글은 고등학교 교과서에 실린 미국 독립선언문 내용 일부와 독일 목사 마틴 니펠러(Martin Niemöller)의 유명한 시로 민주주의가 무엇을 의미하는 지 잘 설명하고 있다. 국가 권력의 창출이 아무리 합법적이라 하더라도, 국민의 권리를 보장하는 통치 행위가 없으면 정당성은 부여되지 않으며 이러한 권리 보장은 시민들이 정치 과정에 적극적으로 참여하는 민주주의를 통해서만이 달성된다는 것이다.

복지국가의 출현과 발달도 이와 마찬가지로였다. 사회 권의 보장을 핵심으로 하는 복지국가는 경제적 측면에서는 자본주의, 정치적 측면에서는 민주주의와 맥을 같이 한다. 자본주의가 사적 소유에 기초한 재산권의 우위를 강조한다면 민주주의는 인권의 행사에 기초한 기본권의 준수와 상호 책임의 우위를 강조한다. 근대 복지국가

는 이러한 재산권과 시민권의 협약에 의해 출현하고 발전해 온 것이다. 마샬의 시민권 개념도 경제 원리의 우세 속에서 공동체 성원의 평등을 달성하려는 정치적 동기로서 복지국가를 설명한 것이었으며, 케인즈주의 복지국가도 ‘관리되는 자본주의’라는 이름으로 정치가 경제를 통제하는 것이었다. 즉 복지국가는 경제 발전과 근로계층의 정치 참여 확대의 산물이자 자본주의의 점진적 변화를 향한 민주주의 정치 프로젝트 성공의 결과물이다.

오늘날 우리 사회의 민주주의는 어디에 와 있을까? 복지정책들이 우왕좌왕하는 모습을 보면 민주주의가 먼저 방향을 잃고 있었던 것은 아닌지 의심스럽다. 국민기초생활보장, 공적연금제도, 의료민영화와 건강보장, 사회서비스 산업화, 무상보육을 둘러싼 논쟁들 속에서 사회권이 전반적으로 위축되고 있다는 목소리가 들려온다. 그나마 보편적 복지가 다양한 모습으로 여전히 발전하고 유지되는 이유는 복지정치가 스스로 작동하기 때문이기도 하다. 조직화된 임금노동계층에 의한 권력자원보다는 경쟁장작적인 선거정치가 복지발전을 추동하고 있지만 말이다.

권력자원이건 선거정치이건 정치는 복지와 재분배를 결정하는 핵심이다. 그리고 한 사회의 복지수준은 민주주의 즉 국민자치 성숙도의 종속변수에 가깝다. 따라서 국민들은 정부를 창출하는 선거 과정에만 참여하는 것이 아니라 통치 과정에도 적극적으로 참여해야 한다. 이는 단순히 개개인의 기본권 침해를 막는다는 소극적 의미를 넘어서, 국민의 기본권 보장이라는 통치 행위를 강제함으로써 정부에 정당성을 부여하는 과정이다.

고통이 가난이 아니라 불평등에서 비롯되는 오늘날의 힘겨움은 일상의 생활공간에서 대의제 민주제를 보완하는 자치와 협동, 참여민주주의 문화를 더욱 요구하고 있다.

글 \_ 김형용

## 민관협력 시스템 정착을 위한 제도적 장치 필요

‘민관 파트너십’을 반 강제적으로 법적인 테두리 안에서 실행하도록 한 「지역사회복지협의체」가 운영된 지 십년 동안, 민관협력이라 해 왔던 내용의 대부분은 형식적이었거나 실제로는 관주도형이었다 해도 과언이 아니다. 물론 제도가 전혀 없었던 시절에 비하면 파트너십이 훨씬 활발해졌고 소통하고 협력하려는 분위기가 조성된 것도 사실이나, 아직도 목적과 내용보다는 실적과 형식을 채우는 수준으로 운영되는 경우가 많다.

최근 복지사각지대 문제를 해결하고 주민 자율의 복지공동체를 구현하기 위한 「동복지협의체」가 동 단위로 구성되었다. 정책적으로 협의체를 구성하리니까 민간위원들을 위촉하고 발대식도 시행했다. 하지만 기능과 역할에 대한 이해가 부족해 형식적인 회의로 그치는 경우가 대부분이다. 심지어 운영예산이 없어 민간위원들에게 회비를 각출하고 있는 실정이다. 아무리 자율적 민관협력시스템이라 해도 최소한의 예산투입도 없이 과연 안정적으로 정착될 수 있을지 의문이다.

서울시는 2014년 정책비전 중 하나인 “소통하는 복지·민관 복지거버넌스 체계구축”을 추진하고자, 사회복지시설·법인 대표자, 종사자 및 복지분야 공무원이 함께 모여 복지현안을 논의·합의하는 상시소통 구조인 「서울복지거버넌스」를 구성·운영하고 복지거버넌스 선언문도 마련했다. 지난해 연말 개최된 ‘서울복지거버넌스 포럼’에서 서울시는 민관거버넌스를 통해 서울시와 사회복지시설 등이 갑을 관계가 아닌 파트너로서 자리매김하고 있다고 평가했다. 복지현장 입장에서는 동등한 파트너십 관계로 평가하기는 아직 어렵지만, 거버넌스 논의구조를 통해 몇 가지 현안제제는 구체적 정책실행을 앞두고 있어 발전적인 관계변화를 보여주고 있다.

이처럼 서울시가 민관협력 소통구조를 핵심과제로 추진함에 따라 긍정적인 변화에 대한 기대가 높아짐에도 불구하고, 우리가 앞서는 것은 지금까지 겪어 온 수

많은 실패의 경험 때문이다. 급변하는 복지정책과는 달리 민과 관의 관계는 쉽게 변하지 않았다. 각기 다른 조직가치와 업무방식을 주장하며 상호 배타적인 입장에서 의사소통의 어려움, 역할분담과 업무주도권 갈등, 상명하달식 관리감독에 대한 불만 등을 토로해 왔다.

최근 관이 주민 주체성을 인정하고 주민의 역량을 믿고 지원하는 시도를 하면서 지역사회가 변화를 경험하고 있다. 민관을 공동의 책임과 역할을 하는 지역복지의 한 축으로 참여시켜 창의적인 정책을 함께 생산해 내고 실현하는 파트너로 삼아야 한다.

민관협력이 자발적으로 작동되는 데는 한계가 있음을 이해하고 장애요인을 해결할 수 있는 제도적 장치를 마련했으면 한다. 우선은 각 부분별 불필요한 중복을 줄이고 실제 필요한 협력체계에 집중할 수 있도록 민관협력시스템에 대한 총체적인 점검과 조정이 필요하다. 민관협력을 강제하면서부터 형식을 갖추기 위한 협의체가 너무 많아져 오히려 업무부담만 증가하고 있다. 행정부서단위 민관협력체계 전체를 모니터링하고 조정해 주는 컨트롤타워가 있으면 좋겠다.

다음은 공무원 평가기준에 민간과의 협력관계를 통해 얼마나 지역주민 복지증진에 성과를 도출했느냐를 반영해야 한다. 아울러 공무원이 해당분야에서 최소 3년은 일할 수 있도록 하는, 최소임기 보장제도가 필요하다. 민관협력은 그야말로 ‘관계’가 중요한데 공무원의 잦은 인사이동으로 업무의 연결성이 없어지는 것이 장애요인이기 때문이다. 마지막으로 실질적인 서비스 연계와 자원 통합이 가능하려면 정보와 자원을 공유할 수 있는 정보시스템 구축이 필요하다.

서울시의 선도적인 “서울형 복지정책”이 브랜드화 되고 가시적인 성공을 보이고 있는 것처럼 동복지협의체, 민관통합사례관리, 서울복지거버넌스 등 “서울형 민관협력시스템”도 성공적으로 정착될 수 있기를 기대해 본다.

## 동마을복지센터가 가야할 길 : 베네수엘라의 '공동체평의회' 를 거울삼아

'마을이 뜨겁다. 어딜 가더라도 마을이라는 이름을 단 사업들이 넘쳐난다. 거대 도시 서울도 예외는 아니다. 동(洞)은 이제 마을이라는 이름으로 지역주민들이 만나고 관계를 맺는 최접점 공간으로 재설계되고 있다. 이러한 움직임의 핵심에는 '동마을복지센터'가 있다. 앞으로 동주민센터는 지역주민의 참여와 자치가 중심이 된 동마을복지센터로 전환할 것이다. 동마을복지센터로의 기능전환은 2015년 1단계 사업을 시작으로, 2018년까지 단계별 확대 시행을 목표로 삼고 있다.<sup>1)</sup>

이렇듯 큰 변화가 의미하는 바는 무엇일까? 서울시는 동마을복지센터를 계획하면서 '주민·마을 중심의 복지체계 구축'을 내세웠다. 궁극적으로는 동마을복지센터를 주민자치가 실현되는 공간으로 만드는 것이 최종 목표이며, 이를 위해 단계별 전략을 세부적으로 구상하고 있다.

주민자치의 성공적 사례로 많이 소개되는 것이 베네수엘라의 '공동체평의회(community council)'이다. 1999년 제정된 볼리비아리안 헌법(Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela)에 뿌리를 두고 있으며, 전문가의 능력보다는 문제를 해결할 수 있는 시민의 역량을 중요시한다. 2006년 공동체평의회법이 제정되면서 지역주민들이 민주적 의사결정 과정을 거쳐 실현 가능한 프로젝트를 국가기관에 직접 제출할 수 있게 되었다. 프로젝트의 내용은 지역사회 내의 행정, 토목공사,

주택 건설 등의 광범위한 영역뿐만 아니라 작은 영역에 이르기까지 다양하다. 예컨대, 2012년 메리다(Merida)주의 '라콜롬나(La Columna)' 공동체평의회에서는 지역주민들이 정부 지원으로 유기농작물을 재배하기 시작했다. 공동체평의회에서 이 사업을 추진하기로 결정한 이유는 토양을 오염시키지 않고 건강한 먹거리를 제공할 수 있을 뿐만 아니라, 농작물을 공유함으로써 이웃과의 관계회복에 도움이 되기 때문이다.

그러나 공동체평의회의 활동은 아직까지는 뚜렷한 성과를 나타내지는 못하고 있다. 무엇보다 참여민주주의에 걸맞은 참여가 부족하기 때문이다. 또한 공동체 평의회 리더에 대한 불신이 일부 존재하고, 재정이 불안정하게 운영되는 측면도 있다. 공동체평의회의 밑거름이 된 풀뿌리 조직의 활동이 활발하게 이루어진 역사가 있는 베네수엘라에서도 정착이 쉽지 않은 것이다.

우리의 현재 상황은 어떠한가? 마을공동체 사업은 이제 씨앗을 뿌린 단계이며, 주민자치로 이어지기까지는 많은 시간과 노력이 필요할 것이다. 그럼에도 왜 이 길을 가야할까? 공동체평의회 참여자인 리스케일라 곤잘레스(Liskeila Gonzalez)는 이 물음에 이렇게 답하고 있다. "지역사회에서는 우리 모두가 의사결정자입니다. 사장이 없고, 대통령도 없습니다. 우리는 모두 평등하고, 모두 같은 일을 할 수 있습니다."

글 \_ 안기덕

### ▶ 관련자료

- 관계부처 합동(2013). 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 구축방향. 관계부처 합동 자료.  
서울특별시 동마을복지센터추진본부(2014). 동마을복지센터 1단계 사업 공모계획. 서울특별시.  
허석열(2009). 베네수엘라 주민자치위원회의 형성과 발전에 관한 연구. 사회과학연구 26(1). pp 49-60.  
Ellner, S.(2009). A new model with rough edges : Venezuela's community councils. NACLA report on Americas 42(3). pp 11-14.  
Pearson, T.(2012.10.19). Community Urban Agriculture in Venezuela: The Story of our Merida Garden in Photos. <http://venezuelanalysis.com/images/7374>  
Robertson, E.(2014. 5.29). Venezuelan Government and Activists Seek to Advance toward "Communal State". <http://venezuelanalysis.com/news/10710>

1) 복지전달체계 개편에 대한 관심은 중앙정부 역시 예외는 아니다. 정부는 2014년 이후 단계별로 복지행정 기능을 강화한, 원스톱 맞춤형 복지 서비스 지원체계 구축을 위한 '동 주민센터 복지허브화'를 추진할 계획이다. 한편 정부는 복지전달체계 개편의 기반 조성을 위해, 복지인력의 확충과 더불어 민관협력 활성화를 중요하게 꼽고 있다. 그리고 민관협력의 세부적인 내용을 살펴보면, 읍면동의 주민자치 활성화와 복지공동체 기반조성을 중요한 과제로 제시하고 있다.

## 성공적인 ‘동마을복지센터 시범사업’을 위한 네 가지 키워드

최근 서울시 복지정책의 화두는 ‘동주민센터의 동마을복지센터로의 전환’이다. 그러나 복지체감도 향상 및 맞춤형 복지서비스 제공을 위한 전달체계 개편은 비단 서울시만의 관심사는 아니다. 보건복지부는 동주민센터의 복지기능 강화를 내용으로 하는 전국차원의 동복지기능 강화 시범사업을 2014년 5월에 공모했다. 2014년 12월 현재 14개 자치단체가 시범사업에 참여하고 있는데, 서울시에서는 광진구 자양4동, 노원구 중계2·3동, 도봉구 쌍문1·4동을 포괄하는 쌍문희망복지센터가 참여하고 있다.

보건복지부의 동복지기능강화 시범사업은 ‘동마을복지센터’ 시범사업을 준비 중인 서울시에도 좋은 선례가 될 수 있을 것이다. 이에 서울시복지재단은 보건복지부 사업의 운영모델 분석을 통해 서울시 동마을복지센터 시범사업에 대한 시사점을 도출하기 위한 연구를 수행하였고, 그 결과 ‘고용안정’, ‘안전’, ‘처우’, ‘업무지원’이라는 네 가지 키워드가 도출되었다.

첫째, ‘고용안정’. 현재 보건복지부 동복지기능강화 시범사업에 참여하고 있는 민간전문인력은 모두 계약직 신분이다. 물론 시범사업이라는 구조적 한계로 인해 어쩔 수 없는 상황도 있겠지만, 이들에 의해 제공되는 휴면서비스가 대상자와의 라포 형성이 매우 중요하다는 것을 고려하면 이들의 고용안정은 매우 중요한 전제일 수밖에 없다.

“일단 저희가 안정이 되어야 좋은 서비스를 할 수 있잖아요... 1년을 하다가 관두게 됐을 때 서비스 대상자는 어떻게 돼야할지 모르겠고... 고용이 안정되지 못하다 보니까 지속할 수 없는 상황이 계속된다면 이 사업의 방향성이 쉽지는 않을 거란 생각이 많이 들어요.”라는 6년 경력의 통합사례관리사의 말은 많은 것을 생각하게 한다.

둘째, ‘안전’. 서울시의 동마을복지센터 시범사업의 핵심은 찾아가는 방문복지 서비스의 제공이다. 방문복지

서비스를 위해서는 대상자 가정으로 방문을 해야 하는데, 거기까지 이동하고 방문하는 과정에서 안전문제가 발생할 여지가 많다. 이러한 위험을 사전에 예방하고, 사후적으로 지원할 수 있도록 서비스 제공자를 위한 안전장치를 마련하는 것이 필요하다. 이들에게 업무용 휴대폰을 지급하고 공제보험을 가입하는 등이 안전장치의 예가 될 수 있을 것이다.

셋째, ‘처우’. 현재 보건복지부 동복지기능강화 시범사업에 참여하고 있는 서울시 3개 자치구의 시범사업의 민간전문인력은 통합사례관리사를 기본으로 자치구 상황에 따라 방문간호사와 정신보건사회복지사가 선택적으로 결합되어 있는 형태이다. 그러나 같은 사무실에서 유사한 업무를 하는 이들의 기본급역과 초과근무수당, 출장여비 등에 차이가 있다. 특히 초과수당의 경우, 통합사례관리사는 10시간이 인정되는 반면, 방문간호사와 정신보건사회복지사는 초과근무 자체가 인정되지 않고 있다. 이는 조직관리 뿐만 아니라 개인의 동기부여에도 문제를 야기할 수 있으므로 합리적인 방식으로 조정하는 것이 필요하다.

넷째, ‘업무지원’. 방문복지 서비스는 ‘방문’을 통해 업무가 이루어지기 때문에 이동성이 보장되어야 한다. 특히, 긴급한 상황이 발생하면 즉각적으로 이동할 수 있는 수단이 갖추어져야 한다. 택시, 버스 등의 대중교통수단이나 출퇴근용 개인차량이 아니라 방문복지를 위한 전용차량의 확보를 통해 신속하게 상황에 대처할 수 있는 환경조성이 필요하다. 또한 각각의 전문분야에서 사용하는 개별화된 전산망(사회복지통합관리망, 공공보건정보시스템 등)이 아니라 각 분야의 전문가가 통합적으로 활용할 수 있는 전산망을 통해 이종적인 업무부담을 줄이는 방안도 같이 고려되어야 할 것이다.

글 \_ 이수영

### ▶ 관련자료

이수영(2014). 자치구 보건복지통합 방문복지서비스 운영실태 분석. 서울시복지재단.

## 노숙인의 자활을 위한 지역사회 정착 지원의 방향

2012년 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률이 제정 되면서 부랑인과 노숙인으로 이원화되어 있던 지원 체계가 하나의 법률 아래 통합되었다. ‘노숙인 등’이라는 개념을 도입하면서 거리와 노숙인 시설에서 생활하고 있는 사람으로 제한되었던 정책 대상이 보다 확대되었다. 또한 주거지원, 의료지원, 상담서비스, 자활 등 분절적이고 간헐적으로 이루어졌던 지원도 종합적인 전략을 수립하고 새로운 접근 방법을 모색하고 있다.

노숙인의 자립을 위해서는 노숙인에게 거주지를 제공하는 것뿐만 아니라, 노숙인이 지역사회의 일원으로서 역할을 다하고 권리를 누리는 진정한 의미에서의 ‘지역사회 정착’을 위한 정책이 필요하다. 영국의 ‘홈리스 예방전략’, 미국의 ‘노숙문제 해소 전략계획’ 등에서는 노숙을 미연에 방지하기 위한 지역사회를 근거로 한 예방적 접근방법과 보건 및 정신보건 서비스 등의 통합적 제공을 강조하고 있다. 우리나라의 경우, 노숙인 등의 자립을 지원하기 위해 전문적인 직업상담과 훈련, 상담·치료 및 요양서비스가 제도화되어 있다.

서울시도 임시주거복지지원사업을 통해 월세비를 지원하고, LH공사는 매입임대주택사업을 통해 노숙인의 주거불안정 상태를 일정부분 해소하기 위한 노력을 하고 있다. 그러나 이는 일시적인 미봉책일 뿐 지역사회에 정착하고 자활을 도모할 수 있는 종합적인 대책은 될 수 없다. 이에 노숙인의 지역사회 정착을 위한 실질적인 방안을 마련하기 위해 지역사회 매입임대주택에 거주하고 있는 노숙인을 대상으로 지역사회 거주 목적, 거주지 이전의 욕구, 주거환경 등을 개별 면접을 통해 조사했다.

면접에 참여한 노숙인은 총 18명으로 여성노숙인은 4명, 남성노숙인은 14명이었다. 여성노숙인은 가정폭력, 금전문제 등으로 인해 자녀와 함께 가출한 모자가구이며, 남성노숙인은 사업실패, 가정불화, 기타의 이유 등으

로 노숙에 이른 단신가구이다. 먼저, 이들이 매입임대주택에 거주하는 가장 큰 목적은, 주거안정 및 독립생활을 통해 적절한 수준의 생활을 유지하는 것이었다.

남성노숙인과 여성노숙인의 구체적인 거주 목적은 각각 다르게 나타났다. 면접에 참여한 대부분의 여성노숙인은 가정폭력으로 인해 자녀와 함께 가출한 일시적 주거불안정 상태였다. 따라서 이들 모자가구는 현재 거주하고 있는 지역사회를 제2의 고향으로 여기고 있으며 지역사회 정착에 대한 욕구가 매우 높았다. 이들은 지역사회 및 이웃과의 관계와 네트워크를 중요하게 생각하고 있었는데, 이는 여성노숙인 개인을 위해서라기보다는 지역사회에서의 삶이 자녀의 학교생활, 교육문제, 교우문제 등에 큰 영향을 미치기 때문이다.

반면 단신남성노숙인의 경우, 매입임대주택을 단순히 거주하는 주택으로 인식하고 있었다. 단신남성노숙인은 부양가족, 자녀 등이 없이 홀로 생활하기 때문에 지역사회에서의 관계망 형성이나 네트워크보다는 괜찮은 일자리가 집중되어 있는 지역이나 직장과 근거리에 있는 주거지역을 선호하고 있었다.

노숙인이 희망하는 진정한 자활을 위해서는 안정된 주거환경, 이를 영위할 수 있는 지속적인 일자리, 이웃과 지역환경에 적응할 수 있는 사전 준비교육 등이 필요하다. 면접에서도 노숙인의 독립생활을 훈련할 수 있는 자립생활 프로그램, 노숙의 원인이 되고 있는 가정폭력, 도박·알코올 중독에 대한 심리·치유프로그램, 취업과 관련한 다양한 교육프로그램에 대한 욕구가 높게 나타났다.

노숙인은 기초생활수급자, 장애인, 노인 등과 같은 제도권 내 보호대상이 아닌 잠정적인 문제를 일으키거나 처벌의 대상으로 간주되어 이중의 고통을 겪고 있다. 노숙인의 자활을 위한 지원체계를 종합적으로 검토하여 연속적, 통합적, 체계적인 정책이 마련되어야 할 것이다.

### ▶ 관련자료

현명이(2014). 노숙인의 지역사회정착을 위한 체계적 복지서비스 운영방안 연구. 서울시복지재단.

글 \_ 현명이



## 고령친화적 문화환경 조성을 위한 어르신들의 정책아이디어

서울시는 WHO의 고령친화도시 국제네트워크 회원 도시로서, 어르신정책에 대한 지속적 시민 의견 수렴을 위해 2012년부터 '어르신정책모니터링단'을 운영해오고 있다. 2014년에는 78명의 모니터링단이 "어르신이 안심하고 활동할 수 있는 고령친화 문화환경 조성 실태 및 발전 방안"이라는 주제로 활동했다. 모니터링단의 평균연령은 64.9세이고 20대 청년 6명을 제외한 50~80대 참여자의 평균연령은 68.5세이다. 이는 어르신들 스스로가 어르신들을 위한 정책 아이디어를 발굴한다는 점에서 중요한 의미가 있다. 모니터링단이 최종 제안한 어르신 테마 지도, 서울 엘더호스텔(Elderhostel), 어르신 안전교육, 사기피해 방지, 고령친화 비즈니스 안내서, 문화 매개 차세대 노령인식 개선, 고령친화 도서관, 어르신 택시바우처 등 8가지 정책 아이디어들은 2014년 12월 1일 개최된 성과발표회를 통해 서울시에 공식 제안되었다.

우선, 어르신이 활동하기 좋은 도시 환경 조성을 위해서는 어르신들에게 도시에 대한 기본적인 정보 제공이 이루어져야 한다는 관점에서 인쇄물 및 영상을 포함한 '어르신 테마지도'가 제안되었다. '어르신 안전교육'이나 '사기피해 방지' 또한 정보 제공 성격의 프로그램으로, 최근 사회적 관심이 높아지고 있는 안전 문제에 대해 어르신 세대에 특화된 대비책이 필요하다는 인식에서 구성된 내용이다. 이들 프로그램은 서울시의 '종묘·탑골공원 어르신문화거리 조성' 계획에 적극 반영될 예정이다.

'고령친화 비즈니스 안내서'와 '문화 매개 차세대 노령인식 개선'은 사회 전반의 고령사회 대비 노력이 필요하다는 관점에서 구성된 내용으로, 상업시설이나 다른 세대를 대상으로 하고 있다.

서울 엘더호스텔은 세계에서 가장 규모가 큰 미국의 비영리 노인 교육기관의 실제 사례를 참조한 어르신 대상 학습프로그램이다. 현재 노인복지관에서 제공하고 있

는 프로그램의 시·공간적 한계를 뛰어넘을 수 있는 대안으로 제시되었다. 서울시는 이 내용을 2015년 설립 예정인 "50+캠퍼스"의 주요 프로그램에 반영할 것을 검토 중이다.

'고령친화 도서관'은, 현재 서울시 몇몇 자치구 도서관에서 어르신을 위해 큰할자본 도서관을 제작하여 도서관이나 전용 공간에 비치하고 있는데, 이를 서울시 전역으로 확대할 것을 제안한 것이다.

'어르신 택시바우처'는 많은 해외도시에서 진행 중인 프로그램을 벤치마킹한 것으로 서울시에 있는 다양한 고령친화적 시설에 대한 접근성을 높이기 위한 것이다. 바우처방식의 택시 서비스나 차량지원 서비스를 통해 신체적 또는 지역적인 문제로 이동이 어려운 어르신들이 이러한 시설을 쉽게 이용할 수 있도록 돕자는 제안이다.

이들 8가지 아이디어는 모두 기본적으로 모니터링동을 통한 사례 발굴 결과에 기초한 것이지만 다양한 해외 사례를 반영하였을 뿐만 아니라, 전문가와 모니터링위원들의 검토 및 의견수렴 과정을 거쳐서 구성되었다. 따라서 정책적 실현가능성이 더욱 높을 것으로 기대되고 있다. 몇 개 아이디어는 현재 서울시가 추진 중인 사업에 포함될 가능성이 높고, 그 외의 아이디어들도 내용을 보다 정교하게 정리하여 2015년 이루어질 제2기(2016~20년) 실행 계획 수립 과정에서 적극적으로 검토해나갈 예정이다.

2014년 '어르신정책모니터링단'이 도출한 정책아이디어는 이렇듯 현실적합성을 확보하였다는 점을 주요 성과로 볼 수 있다. 하지만 무엇보다 중요한 것은 각각의 아이디어가 어르신이 정책의 일방적 대상자가 아니라 정책을 입안하는 당사자로서 참여할 수 있도록 구성되었다는 점이다. 이는 시민 참여를 중시하는 고령친화도시 국제네트워크가 지향하는 바를 서울시가 이루어가고 있는 것으로 평가할 수 있다.

글 \_ 정은하

### ▶ 관련자료

정은하(2014), 서울시 고령친화도시 조성을 위한 어르신정책모니터링단 사업운영보고서, 서울특별시·서울시복지재단.

## 복지사각지대 해소를 위한 정책방안

국민기초생활보장법 개정안이 2014년 12월 9일 드디어 국회 본회의를 통과했다. 보건복지부는 이른바 '송과세 모녀법'의 하나인 이 개정안에 포함된 부양의무자 소득기준 완화와 개별급여 도입을 통해 76만 명의 신규 수급자가 혜택을 받을 것이라고 전망했다. 하지만 신규 수급자의 대부분은 기존 교육법에 따른 교육급여 대상자이고, 부양의무자 기준 완화에 의한 신규 수급 예상 인원은 12만 명에 불과하다. 이는 현재 부양의무자 기준으로 인한 사각지대로 추정되는 117만 명의 10분의 1 수준이자 지난 3년간 부양의무자 등의 이유로 수급자격을 박탈당한 20만 명의 절반 남짓이다.

2010년 행정자료를 통해 추산된 기초법의 사각지대는 비수급빈곤층 105만 명과 차상위계층 66만명을 더한 171만 명이였다 (이태진 외, 2011). 2010년 155만 명에 이르던 기초생활수급자가 2014년 135만 명으로 20만 명이 나 급감하였으므로, 2014년 기초법의 사각지대는 190만

명 이상으로 추정된다.

이러한 광범위한 사각지대 해소를 위해 정부는 복지급여 '신청'을 홍보하고 있다. 하지만 2014년 국가인권위원회가 전국 300여 가구 비수급 빈곤층의 실태를 조사한 바에 따르면<sup>1)</sup> 70% 이상이 과거 기초보장 수급 신청 경험이 있다고 답변했다(표1). 이는 대다수의 비수급 빈곤층이 '몰라서' 복지급여를 받지 못하는 것이 아니라 알고 신청을 했음에도 불구하고 수급에서 탈락한 것임을 보여준다. 신청 사유로는 '기본적인 생계문제를 해결하기 위해서'가 82.6%로 주거급여나 교육급여 대상 확대 등으로는 해결할 수 없는 생계 상의 절박한 필요에 의한 신청이 절대 다수를 차지하고 있었다(표2). 신청을 하였으나 탈락한 이유로는 부양의무자 기준에 의한 것이 54.5%로 절반이 넘었다(표3). 즉, 생계를 위협받는 비수급 빈곤층은 신청을 하여도 기초보장 수급요건이 엄격하여 탈락하고 있다.

〈표 1〉 비수급 빈곤층의 과거 기초보장 수급 경험 및 신청 경험(N=302)

구분	신청 경험		과거 수급 경험	
	있다	없다	전에는 수급가구였으나 현재는 아님	전에도 현재도 수급가구 아님
비율(%)	70.5	29.5	56.3	43.7

〈표 2〉 비수급 빈곤층의 기초보장 신청 사유(N=213)

신청 사유	기본적인 생계문제를 해결하기 위해	의료급여를 받기 위해	주거비를 지원받기 위해	자녀 교육비를 지원받기 위해	취업알선, 창업 등 자활지원을 받기 위해	기타	계
비율(%)	82.6	9.4	5.2	1.4	0.9	0.5	100.0

〈표 3〉 비수급 빈곤층의 기초보장 탈락 사유(N=213)

탈락 사유	소득이 기준보다 많아서	자동차가 있어서	살고 있는 집의 가격이 높아서	살고 있는 집 이외에 재산이 기준보다 많아서	부양의무자의 소득과 재산이 기준보다 많아서	기타	이유를 잘 모르겠다	계
비율(%)	8.0	0.9	2.8	0.9	54.5	14.6	18.3	100.0

1) 이 글에 제시한 통계표와 면접조사 내용은 모두 「최저생계비 이하 비수급 빈곤층 인권상황 실태조사」(문진영 외, 2014)에서 인용한 것이다.

이런 문제점을 보완하기 위해 현행 국민기초생활보장법에 의하면 부양의무자 기준 때문에 수급에서 탈락한 경우에는 시군구의 기초생활보장위원회의 관정을 통하여 급여를 보장하고 있다. 하지만 현장에서는 담당공무원의 재량권을 제약하는 여러 가지 규제에 의해 충분히 실현되지 못하고 있다.

“관리팀에 있었을 때 심의 봤던 건데, 외할머니 집에서 자라는 조손가구예요. 소녀만 따로 저희가 보장을 했는데, 부모님이 이혼을 했어요. 후에 엄마가 부양의무가 있음으로 나왔어요. 재혼한 아빠 때문에, 그래서 중지가 안 되니까 저희가 심의에 올렸죠. 그런데 여기서 제가 말씀드리는 재량권이라는 게 중지할 수도 있고 심의에 올릴 수도 있고 이런 건 제한이예요. 물론 결재는 올리지만... 근데... 2013년도에 감사원에서 이건 잘못된 행정행위라고 해가지고 이것에 대해서 재조사해서 부구청장님 결재해서 보내 달라고... 왜냐하면 2012년도에 심의보고 나서 그 말하고 엄마가 같이 해외여행을 간 게 출입국 조회에 다 돌린 거예요... 그래서 ‘보장을 중지하겠다’ 하고 의견을 올렸는데, 부구청장님이 다시 회의를 세 번인가 했어요... 회의를 하면서 이거는 생활보장위원회는 자치구 권한인데 어떻게 보면 우리가 결정한 건데, 한번 여행 갔다는 것으로, 이거 아니라고 해서 계속 지원을 하겠다고 했거든요. 그 뒤로 그렇게 한 것에 대해 징계를 주겠다고... 그건 너무 아닌 거잖아요. 그런데 문제는 그 뒤로부터 심의 건수가 확 줄었어요. 그러니까 공무원 입장에서 그렇게 적극적인 행정을 할 필요가 없는 거죠. 무서우니까. (사회복지공무원 A씨)”

“이런 경우도 있어요. 지침이나 감사 보는 거. 저희 작년 인가에 두 달인가 한 달 했어요. 계속 자료 제출, 이원화돼서 감사는 감사대로 복지부에서는 복지부대로, 실무자 입장에서는 이것도 아닌 것 같아요. 그래서 재량권이 저희가 소신

껏 일을 할 수가 없어요. 하고 싶지 않아요. 오히려 행복e음 전에는 더 소신껏 했던 것 같아요. 왜냐하면 그래도 내가 공무원 이전에 사회복지사인데 뭔가를 드려야겠다 했는데, 지금은 그런 재량의 폭이 더 좁아졌어요. 그리고 감사원들이 희한하게 감사해요. 아주 족집게 같아요. 그런 식으로 여러 가지 방법을 통해서 돌리고. (사회복지공무원 B씨)”

정홍원 국무총리는 2014년 5월에 열린 7차 사회보장위원회에서 긴급복지지원을 위해 일선 공무원들의 재량을 확대하겠다고 밝혔다. 또한 국민기초생활보장법 개정안과 함께 통과된 긴급복지지원법 개정안에서도 대상자 선정 요건인 ‘위기상황’ 사유에 대해 지자체 장이 판단할 수 있는 재량을 확대하기로 했다. 정부는 이러한 조치로 긴급복지지원대상 건수가 대폭 증가할 것이라 기대하고 있다. 하지만 이미 부여된 재량권도 제대로 발휘할 수 없는 행정시스템 속에서 이미 많은 좌절을 경험한 일선 공무원들에게 이러한 방침이나 법안이 얼마나 마음에 와닿을지는 의문이다. 기초생활보장 사각지대 해소를 위해서는 부양의무자 기준 완화 등 수급자격 조건과 관련된 제도적 개선은 물론 사회복지공무원의 행정재량행위에 대한 사회적 합의와 논의가 필요하다.

재량행위는 선택재량과 결정재량으로 나뉜다(김영민, 임도빈 2011). 선택재량은 규정이나 지침상 특정행위를 수행해야 하는 상황에서 대안을 선택할 수 있는 재량이고, 결정재량은 어떤 행위를 할 것인지 하지 않을 것인지를 결정하는 재량이다. 일선 사회복지공무원들의 선택재량은 강화하는 것이 옳다. 이를 위해서는 사람에 대한 행정서비스의 속성을 감안하여 업무집행에 있어 자율성을 보장해 주어야 한다. 한편 이번 기초법 개정안에서는 최저생계비의 개념을 폐지하지는 않았지만, 결정재량으로 무력화할 여지를 남겼다.

글 \_ 김윤영

## ▶ 관련자료

- 김영민·임도빈(2011). 일선관료의 재량권 사용에 대한 연구: 사회복지 전담 공무원의 재량행사 수축경향을 중심으로. 한국조직학회보 8(3) 25-59.  
 문진영 외(2014). 「최저생계비 이하 비수급 빈곤층 인권상황 실태조사」. 국가인권위원회.  
 보건복지부(2014). 「보건복지부 소관 예산 및 기금 운용계획」.  
 보건복지부 보도자료(2014.12.9) '송파 세모녀법, 국회 본회의 통과'  
[http://www.mw.go.kr/front\\_new/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=0403&CONT\\_SEQ=314247&page=1](http://www.mw.go.kr/front_new/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=314247&page=1)  
 이태진 외(2011). 「빈곤정책 선진화를 위한 실태조사 연구」 보건복지부. 한국보건사회연구원.

## 평등한 출발을 위한 유아 복지정책 : 유아기 발달 지원

미국은 만 5세 아동부터 공립교육을 제공하기 때문에 5세 미만 아동에 대한 양육과 교육문제가 복지정책 담론에서 중요한 화두로 자리 잡고 있다. 이러한 추세에 따라 브루킹스 연구소(The Brookings Institution)의 해밀턴 프로젝트(The Hamilton Project)<sup>1)</sup>에서는 부모가 사립교육비용을 감당하기 어려운 저소득층 아동들의 건강한 발달을 지원하는 정책에 관심을 집중하고 있다. '유아기 발달 지원'이라는 주제 아래 제안된 정책 중 우리나라에 주는 시사점이 큰 두 가지를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 취약계층 아동을 위한 유아교육기회 확대.

최근 연구에 따르면 만 9개월 수준에서는 아동의 인지와 부모 소득 간의 연관성이 거의 관찰되지 않지만, 미국 공립 교육 시작시점인 만 5세 수준에서는 취약계층 아동들에게서 행동발달상의 문제와 집중력 결핍 문제가 더 많이 발생했다. 또한 인지능력 검사에서도 저소득층 유아들의 점수가 고소득층 유아들에 비해 낮게 나타났다. 해밀턴 프로젝트는 만 4세 아동의 유치원 진학률이 고소득층은 76%인데 비해 취약계층은 약 50%라는 사실에 주목했다. 이 중 대부분(88%)이 연방 정부가 지원하는 저소득층 대상 헤드 스타트 프로그램 또는 주 정부가 지원하는 지역별 공공 프로그램에서 운영하는 유치원에 다녔다. 따라서 소득별 유아교육성취도 격차를 해소하기 위해 공공교육 프로그램의 중요성이 강조되고 있다.

실제로 지난 1995년 미국 최초로 만 4세 대상 무상 유아교육을 제공한 조지아 주와 1998년부터 만4세 아동에게 보편적인 무상교육을 제공하기 시작한 오클라호마 주의 프로그램은 무상유아교육이 저소득층 아이들의 학

업성취도에 미치는 긍정적인 영향을 주었다. 이에 해밀턴 프로젝트는 미국 내 공공유치원 프로그램이 없는 주는 양질의 취약계층 대상 프로그램을 신설하도록 제안했다. 또한 캘리포니아, 플로리다, 오하이오, 텍사스 등 이미 시행 중인 지역 중 질적 조사에서 낮은 점수를 받은 주 정부는 해당 프로그램의 질을 높이고 가구소득별 지원 대상을 확대하도록 권유했다.

둘째, 취약계층 아동의 양육격차문제 해소.

일반적으로 고학력, 고소득층 부모일수록 자녀들과 더 많은 시간을 함께 보내며 취약계층 아동들은 가정에서부터 상대적 결핍을 경험한다. 특히 미국 내에서 한부모 가정의 빈곤률이 그렇지 않은 가정에 비해 5배가량 높은 것으로 드러나, 학자들은 최근 늘어나는 미혼모의 수가 빈곤문제를 심화시킬 것으로 우려하고 있다. 시카고 대학의 에어리얼 칼릴(Ariel Kalil) 교수는 저소득층 부모의 양육태도를 개선하기 위해 다양한 창의적인 정책이 필요함을 역설하며 교육적 연극 프로그램을 통한 양육개입, 월 2회 가정 방문 교육 프로그램, 웹 기반 양육 코칭 프로그램, 스마트폰 앱을 이용한 초보엄마 네트워크 등 현재 유수 대학과 지방정부에서 시행 중인 사례를 제시하였다.

이미 어린이집 무상보육지원 등을 시행중인 한국의 유아 복지정책은 미국보다는 앞서 있는 것으로 보인다. 그러나 국내에서도 부모의 소득에 따라 큰 격차를 보이는 사교육 문제와 그에 따른 장기적인 소득별 학업성취도 격차문제, 심각한 저출산 문제 등을 타개할 유아복지 정책이 절실한 상황이기에 한국 상황에 맞는 유아복지 정책 연구와 제언이 어느 때보다 필요하다.

글 \_ 전채경

### ▶ 관련자료

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](http://www.hamiltonproject.org/files/downloads_and_links/policies_address_poverty_in_america_full_book.pdf)

- 1) 미국의 대표적 싱크탱크인 브루킹스연구소에서 2006년 미국의 첫 재무장관인 알렉산더 해밀턴(Alexander Hamilton)의 이름을 따 발족한 프로젝트. 현실 경제에 대한 다양한 정책 아이디어를 제안하고 있으며, 2014년에는 미국 빈곤 문제 해결을 위한 정책(Policies to Address Poverty in America)이라는 책을 발간하여 영유아, 청소년, 근로자 복지 및 사회안전망 구축과 관련된 정책을 제안함. 이 중 최저임금제에 대한 내용은 2014년 12월호(vol.21)에 소개됨.

## 통합수당 : ‘빠른 적용’ 보다는 ‘안전한 적용’ 을

영국의 사회보장 전달체계에 대대적인 개편을 가져 온 통합수당(Universal Credit)은 2013년 4월부터 4개 지역에서 시범적용 되었다. 영국정부는 2015년 봄까지 점진적으로 전국에 확대 적용하는 것을 목표로 하고 있다.

통합수당의 목적은 다음 두 가지이다. 첫째, “근로를 통한 소득(making work pay)”이다. 구직수당과 근로소득 사이의 간극을 확실히 함으로써, 취업을 포기하고 수당에 의존하여 복지체계에 머무는 ‘복지함정’을 방지하고자 한다. 둘째, 여러 이름으로 따로 신청해야만 했던 수당들을 통합하는 단일 체계를 구축함으로써 행정오류와 대상자의 혼란을 줄이겠다는 것이다.

2014년 10월 노동연금부(Department for Work & Pensions)가 발표한 통합수당의 주요성과는, 첫째, 근로소득 장려와 관련하여, 1인 또는 2인 저소득 가구가 근로를 시작할 경우 근무 시간과 상관없이 구직기간 보다 약 111파운드(약 월 20만 원)의 소득 증가가 보장되며, 추가 소득에 대해서 추가분의 35%(1파운드 당 35펜스)를 보장받게 될 것이다. 이는 기존 체제에 비해 구직 수당과 근로소득의 간극을 넓혀 저소득층의 근로 동기를 활성화 할 것이라는 전망이다. 둘째, 구직의무 활성화와 관련하여, 약 81%의 수혜자가 기존 구직 수당보다 통합수당이 구직에 대한 동기 부여가 크다고 답했다. 또한 통합수당 수급자는 기존 구직자보다 구직활동에 두 배 가량의 시간을 쓰며, 더 많은 직장에 지원한다고 한다.

하지만 노동당의 시각은 노동연금부의 발표와는 상이했다. 첫째, 통합수당 적용 연기로 인해 사실상 완벽한

적용은 2019년에 가능할 것이며, 이에 따라 현저한 예산 초과가 불가피하다. 또한 이미 적용된 지역에서는 업무 과부화로 인해 적용 사례의 61%가 24세 이하 1인 가구 등 비교적 적용이 쉬운 대상자들에 집중되어 있으며, 이에 따른 수급 지연으로 통합수당 적용 지역의 푸드뱅크 등 자선사업단체의 이용자가 증가하고 있다. 아울러 통합수당이 적용된 지역에서 이를 전달할 지방정부와 고용센터, 제3섹터의 역할이 분명하게 인식되지 않아, 기존 체제와 비슷한 오류를 계속 범하고 있다.

물론 행정오류와 수급지연은 통합수당 전달체계의 기술적 문제이며, 이는 체제가 정착하면서 서서히 개선될 여지가 충분히 있다. 보다 중요한 초점은 통합수당이 근로의지 활성화에 얼마나 기여할 수 있을지에 관한 것이다. 조셉 라운트리 재단(The Joseph Rowntree Foundation)은 통합 수당 분석 자료로 토대로, 4인 가족이 풀타임으로 근무할 때 일주일에 10시간을 덜 근무하는 파트타임과 처분 소득에 별 차이가 없다고 발표했다. 또한 파트타임 일자리가 충분하지 않고 일자리의 질도 풀타임 근무에 비해 낮을 것이라는 보고도 끊이지 않고 있다. 이는 통합수당의 주목적인 근로의지 활성화가 부양가족이 있는 가정에는 제대로 실현되지 못할 것이라는 뜻이다.

2014년 11월 25일 열린 하원의회의 정책 평가 토론회에서는 통합수당의 ‘빠른 적용’보다 ‘안전한 적용’을 강조했다. 영국의 사회보장 전달체계 개편이 근로소득 의지강화와 안전한 탈수급이라는 두 마리 토끼를 꼭 잡을 수 있기를 기원한다.

글 \_ 전미양

### ▶ 관련자료

- Universal Credit at Work(2014.10).  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/368805/uc-at-work.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/368805/uc-at-work.pdf)
- Statement on Universal Credit (2014.11.25)  
<http://www.parliament.uk/business/news/2014/november/statement-on-universal-credit-25-november-2014/>
- The Joseph Rowntree Foundation(2013.12). Failure of Universal Credit would leave us with the worst of both worlds.  
<http://www.jrf.org.uk/blog/2013/12/failure-universal-credit-worst-worlds>
- Toynbee, P.(2013.7.12.). Universal credit is simple: work more and get paid less. The guardian  
<http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/jul/12/universal-credit-less-pay>

## 미래지향적이고 통합적인 도시개발 : 사회적 도시(Soziale Stadt)

우리나라에서는 1995년 본격적인 지방자치 시대가 열린 이후 긍정적인 변화들이 있었지만, 지역 간 성장 불균형과 낙후된 지역개발이라는 문제는 여전히 심각한 상태이다.

독일은 1999년부터 도시계획지원 사업의 일환인 '사회적 도시(Soziale Stadt)' 사업을 통해 지역 생활환경과 경제를 안정시키고 개선하기 위해 사회적·경제적으로 낙후되고 사회구조기반이 약한 도시들을 지원하고 있다. 이 사업은 연방정부가 주정부에게 주 및 지자체 수준에서 효과성이 높은 투자를 위해 재정지원을 제공할 수 있다는 기본법(Grundgesetz) 104b조에 의거한다. 연방정부의 재정지원은 해마다 연방정부와 주정부 간 도시 계획지원 행정합의에 따라 결정되며, 연방정부는 연단위로 재정을 지원하고 재정사용에 대해 정기적으로 감독하는 역할을 담당한다. 2013년 12월 31일 기준으로 378개 도시와 지자체에서 617개 사업이 연방·주정부의 사회적 도시 사업에 포함되었다.

사회적 도시 사업은 빈곤한 지역에 대한 단순한 경제 개발 지원이 아니다. 인프라구조 마련과 주거의 질 개선을 통해 세대통합적이고 가족친화적인 지역사회 환경을 조성하고 지역주민들에게 사회참여의 기회를 제공하며 사회통합과 연대를 강화하는 것을 목적으로 한다. 사회적 도시 사업은 사회변화에 따른 복잡한 문제상황을 해결하기 위해서, 포괄적·참여적이고 네트워크를 형성하는 접근방식으로 실제적인 지역의 욕구를 전방위적으로 반영한다.

사회적 도시의 실행영역은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 물리적 주거와 삶의 조건 개선이다. 주거한

경, 공공장소, 사회적 인프라구조, 교통편의시설 영역에서 개선이 이루어진다. 둘째, 개인적 삶의 기회 개선이다. 학교, 교육, 고용, 직업교육과 전문자격 습득, 보건서비스 영역이 여기에 속한다. 셋째, 통합과 네트워킹 강화이다. 이주민의 통합, 지역사회에서 이웃관계 강화(Nachbarschaft)와 도시지역문화 형성을 위한 지원이 이루어진다.

사회적 도시 사업은 도시계획 지원의 틀 속에서 사회적 통합의 주된 사업으로 계속 발전하고 있다. 최근에는 '스마트 도시(Smart Cities)'라는 구호 아래 사회적 혁신(soziale Innovation)에 어떻게 기여할 것인지 논의되었으며, '거주지역에 투자(Investitionen im Quartier)'라는 새로운 방식으로 접근을 시도하고 있다.

하지만 사회적 도시 사업에 투입되는 예산에 따른 진통도 있었다. 연방정부의 사회적 도시 사업을 위한 예산이 2011년에 대폭 삭감되었다가, 예산 삭감에 따른 문제점들이 지적되면서 2013년에는 4천만 유로(약 550억 원)로 다소 증가하였으며, 2014년에는 1억 5천만 유로(약 2,100억 원)로 대폭 증액되었다. 이러한 예산 증액은 낙후된 지역에 대한 지속적인 투자를 통해 지역 불균형을 해소해야 하는 당위성을 계속 주장해 온 사회민주 세력의 주장이 연정협약 과정에서 반영된 결과라 할 수 있다.

사회적 도시 사업은 지역 간 불균형 문제를 해결하기 위해서는 지역경제, 지역 인프라구조, 지역복지 등 통합적인 접근이 필수적이며, 단순한 경제개발논리가 아니라 지역사회가 사회변화에 발맞춰 성장할 수 있도록 잠재력을 키워주는 장기적이고 미래지향적인 접근이 필요함을 우리에게 시사해준다.

글 \_ 박은정

### ▶ 관련자료

도시계획지원 홈페이지, <http://www.staedtebaufoerderung.info/>

Die Friedrich-Ebert-Stiftung(2011), 사회적 도시 사업 예산삭감의 영향(Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt), <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08707.pdf>

Deutsches Institut für Urbanistik(2014), 사회적 혁신 주제에 대한 논의(Diskussionen zum Thema "soziale Innovation").

## 사회보장 수입-지출 불균형 해소를 위한 프랑스 정부의 대응

국민연대와 공화정 개념을 기반으로 하는 프랑스의 복지정책은 평등에 입각한 보편성을 강조한다. 이 개념은 보편적 복지와 선별적 복지를 모두 포함하고 있기 때문에 대상자의 폭이 넓은 뿐 아니라 보장의 질적 면에서도 긍정적인 평가를 받고 있다.

프랑스의 복지정책은 크게 사회보험(assurance sociale), 사회부조(aide sociale), 사회보장(securite sociale)으로 구분되어 있다. 이 중 우리나라 4대보험과 같은 대표적인 복지정책은 사회보장으로 의료, 노령, 산재, 가족보험으로 구성되어 있다. 2007년에 노인과 장애인을 위한 보험을 추가하는 방안이 제안되었지만 재정적 한계로 무산되었다.

프랑스의 사회보장 지출은 OECD 국가 중 1위로 국내총생산인 GDP의 33% 정도이다. OECD 국가들의 평균 사회보장 지출은 GDP의 23.5%, 우리나라는 10% 내외이다. 지난 5년 동안 사회보장 지출규모를 보면 빈곤과 사회배제층을 위한 지출이 1위이고 이어 노령보호, 주거와 건강, 가족 모성보호 순이다.

그러나 사회보장 적자가 매해 증가하고 있어 정책의 기본적인 틀인 대상자 선정기준, 혜택의 범위 축소 등과 같은 개선안들이 논의 중이다. 의무적 사회보호시스템인 사회보장은 1945년에 제정되어 지속적인 발전을 해 왔으나 2008년 경제위기 이후 재정 문제가 심각해져 2014년에는 154억 유로(약 24조 원)의 적자를 예상하고 있다. 정부는 이러한 적자의 원인으로 사회보장예산의 수입과 지출의 불균형을 들고 있다.

수입은 고용의 양에 따라 차이가 나는데 2008년 이후 불황의 여파로 실업이 증가한 탓에 보험료 징수가 감소했다. 또한 경제위기로 임금노동자들의 본인분담금을 경감하고 직업에 따라 본인분담금을 면제해 주는 등의 보험료 조정 때문에도 재정수입이 감소했다.

반면 지출은 큰 폭으로 증가하였다. 특히 의료기구 및 신약 개발 등 의료서비스 관련 기술 개발로 이를 이

용하는 이용자수가 증가하면서 의료보험 지출이 많이 증가했다. 또한 베이비부머 세대의 등장으로 노인인구가 증가하면서, 지난 2년간 노령 및 가족수당이 국내총생산에 비해 매우 빠르게 증가했다. 노령층이 은퇴하면서 이들의 경제활동에서 얻을 수 있는 세금액은 감소한 반면, 노령연금 지출이 증가하고 노인성 질환 등에 의한 의료보험 지출은 증가했기 때문이다. 경제 불황으로 인한 개인소득 감소로 개인수입에 근거하여 제공되는 사회수당 대상자가 증가하여 수당지출액이 늘어난 것도 지출 증가의 한 요인이다.

이러한 사회보장 수입과 지출의 불균형은 국가든 물론 개인들에게도 부담이 되고 있다. 적자 해결을 위해 정부는 프랑스국민들의 참여가 동반되어야 한다며 이미 노령연금지불 시기를 65세로 연장하는 개선안을 마련하여 노령연금의 지출로 인한 적자폭을 줄였다. 이어 현금으로 지급되는 가족수당을 조절하는 대신 공립 보육시설을 확충하는 개선안을 제시하고 있지만 국민들의 반발을 우려하고 있다.

몇 년 전부터 프랑스인들 중에는 프랑스 사회보장보험을 탈퇴하고 다른 유럽국가들의 사보험으로 옮겨가는 이들이 증가하고 있다. 타 유럽국가들의 사보험료가 프랑스 사회보험료보다 저렴하면서도 혜택은 더 많이 받을 수 있어 주로 자영업자, 예술인, 자유업 종사자들이 이용하고 있다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 사회보장보험은 의무가입이기 때문에 탈퇴가 합법적으로 이루어지는 경우는 매우 드물어 이에 대한 논란이 일고 있다.

현재 프랑스 정부는 효율적인 재정 운영을 위한 과감한 정책변화의 필요성을 느끼고 있으며, 이러한 상황은 복지정책의 기본틀을 점검하는 계기가 될 수 있다. 프랑스 정부가 건전한 복지제정을 유지하면서도 국민적 갈등을 방지할 수 있는 방안을 어떻게 찾아나갈 수 있을지 귀추가 주목된다.

글 \_ 이은주

## 평등을 위한 교육, 모두를 위한 학교 : 스웨덴의 아동 교육정책

아동의 기본권을 보장하기 위한 ‘유엔아동권리협약(Convention on the Rights of the Child, CRC)’<sup>1)</sup>은 1989년 유엔총회에서 만장일치로 채택되었고 지금까지 193개국 이 비준했다. 스웨덴은 1990년 본 협약에 비준했지만, 2014년 11월 마침내 적극적인 아동기본권 보호를 위해 CRC를 국내법에 반영하기로 결정했다. 스웨덴 정부는 유엔아동권리협약을 준수하며, 교육, 이민, 문화, 사회서비스 등 아동과 관련된 모든 분야의 정책에서 아동의 관점에 입각한 주류화(Child perspective mainstreaming)를 추구한다.

스웨덴은 총 GDP의 6.3%를 교육에 투자하는데, 이는 OECD의 평균 5.7%에 비해 높은 수치이다. 특히, 연구개발 부분에 많은 투자를 하고, 연구개발의 반 이상은 직업훈련이나 대학교육에 투자된다. 그 밖의 예산은 미취학 교육, 초등교육, 중등교육으로 배분이 되며, 중앙정부는 교육정책과 커리큘럼을 설정하고 지자체(Municipality)는 국가정책에 따라 학교를 운영한다.

사회서비스 정책에 따라 아동의 기본적인 삶을 지원할 수 있는 아동보조금(Barnbidrag)이 면세로 아동이 16세가 되는 때까지 부모에게 지급된다. 이후 학업을 지속한다면 학업보조금(Studiebidrag)을 받는다. 아이가 여러 명일 경우에도 추가 보조금이 있고, 부모의 수입이 어느 정도에 못 미치면 주거보조금(Bostadsbidrag)을 받을 수 있다. 아이가 장애나 질병이 있다면 단기 또는 장기로 이에 대한 추가적인 지원금이 정부에서 나온다.

사회민주적 정책을 기반으로 하여 스웨덴의 교육은

사회통합(Social inclusion)과 평등(Equality)을 목표로 하며 ‘모두를 위한 학교(A school for all)’를 추구한다. 이러한 가치에 따라 아동이 처한 상황에 관계없이 교육의 기회를 보장받을 수 있게 하며, 학교가 공립인지 사립인지에 관계없이 아동은 같은 내용의 수업을 받을 수 있다. 총 9년간의 의무교육 기간<sup>2)</sup>이 있고, 의무교육을 받는 만 7세부터 16세까지 아동은 점심식사 및 교육에 필요한 모든 것을 제공받는다. 의무교육은 아동의 상황에 따라 일반학교와 그 밖에 청각장애아동을 위한 학교(10년), 특수학교(10년), 소수민족인 사미족을 위한 사미(Sami) 학교(6년)로 나뉜다.

아동의 신체적, 정신적 발달 상황에 따라 일반학교 외에 다른 학교에 등록을 할 수 있지만 그러한 경우는 매우 적어 일반학교 등록률은 98.6%에 달한다(Jerlinder et al. 2010). 사회통합을 위해 일반학교에서 추가적인 도움이 필요한 아동에게는 학습을 위한 포괄적인 지원을 한다. 수화, 통역, 필기, 읽기를 도와주는 보조교사가 있어 일반 학급에서 모두가 함께 수업을 받을 수 있다.

교육은 사회민주당이 복지국가의 기틀을 잡기위한 개혁의 주요 대상이었다. 무상 교육 또는 무상에 가까운 교육을 제공하는 것은 아동이 그들의 조건에 구애받지 않고 동등한 기회로 사회의 구성원으로 자라도록 할 뿐만 아니라 스웨덴의 가족을 지키기 위한 일이기도 하다. 그래서 사회민주적 교육은 평등과 공정한 그리고 공공 서비스에 대한 믿음의 교육이다.

글 \_ 이재연

### ▶ 관련자료

- Arnesen, A-L., & Lundahl, L. (2006). Still Social and Democratic? Inclusive education Policies in the Nordic Welfare States. *Scandinavian Journal of Educational Research*. Vol. 50, No. 3, pp.285-300.
- Jerlinder, Kajsa., & Danermark, B. (2010). ANED country report on equality of educational and training opportunities for young disabled people.
- Lundahl, L., Arreman, I. E., Holm, A-S, & Lundström, U. (2013). Education marketization the Swedish way. *Education Inquiry*. Vol.4, No.3, pp.497-517.

- 1) 18세 이하의 모든 아동은 성, 인종, 종교 또는 장애에 관계없이 특별한 돌봄과 보호를 받아야함을 명시한다.
- 2) '의무교육에 대한 규정(Skolplik)'에서는 아동이 의무교육을 마칠 수 있도록 지원해야 하는 지자체의 의무를 명시하고 있다. 스웨덴교육청(Skolverket) <http://www.skolverket.se/regelverk/juridisk-vagledning/skolplik-och-ratt-till-utbildning-1,126411>



## 지역포괄케어 시스템의 동향과 과제

현재, 일본 정부는 노인의 재가생활 지원을 위한 지역포괄케어 시스템<sup>1)</sup>의 전국적 확산을 추진하고 있다. 이는 2008년 창설된 지역포괄케어 연구회를 중심으로 논의가 시작되었으며, 급증하는 치매노인 등의 지역사회에서의 생활을 지원하고자 그 중요성이 강조되고 있다.

지역포괄케어 시스템은 (1)주거와 주거방식, (2)생활지원·복지서비스, (3)의료·간호, (4)개호·재활, (5)보건·예방의 5가지로 구성되며, 이는 각각 따로 제공되는 것이 아니라, 각각의 역할에 근거하여 서로 영향을 주고받으며, 필요에 따라 연계하며 재가생활을 지원한다. 종래에는 이러한 5가지 요소가 병렬관계로 이해되었으나, 최근에는 (3)-(5)의 의료·개호·예방의 전문적인 서비스의 전제로 (1)-(2)주거와 생활지원·복지서비스가 정비되어야 한다고 제기되고 있다.

한편, 지역포괄케어를 제공하기 위한 전체 개념으로 '자조(自助)·호조(互助)·공조(共助)·공조(公助)'<sup>2)</sup>가 제시되고 있다. 하지만, 이러한 개념은 그 시대와 지역사회의 특징에 따라 달라질 수 있다는 점을 고려하여 지역포괄케어 시스템은 시대와 지역사회에 따라 그 범위와 역할이 달라질 수 있다는 점이 전제되어 있다. 일본 내에서 지역포괄케어 시스템으로 여겨지는 50가지 사례를 수집한

보고서에서는 그 내용에 따라 (1)개호보험 서비스 강화, 의료와의 연계 강화에 관한 활동, (2)개호예방 추진에 관한 활동, (3)생활지원 서비스의 확보와 주거 정비에 관한 활동, (4)주민이나 관계단체, 기관 등과의 협동에 의한 포괄적인 지원체제 만들기 활동 등 4가지로 구분하고 있다.

노인의 재가생활 지원을 중심으로 전국 각 지역에서 진행되고 있는 지역포괄케어 시스템의 구축은 향후, 모든 지역사회주민을 위한 시스템 구축을 목표로 하고 있다. 하지만, 그 시대와 지역사회의 특징에 따라 다양성이 인정되기 때문에 지역포괄케어 시스템의 획일적인 제도 정비가 어렵다는 문제가 있다. 이를 전국 확산의 장벽으로 볼 것인지, 아니면 각 지역사회에 맞는 시스템을 구축할 수 있는 좋은 기회로 볼 것인지 아직 판단하기에는 이르다.

다만, 지역포괄케어 시스템이 무엇인지, 어떤 이념에서 추구하고 있는지를 충분히 이해한 뒤에, 지역사회에 필요한 조건을 분석하고 다양한 직종 간에 그리고 주민과 합의를 해야 한다. 이때 행정기관 담당자는 프로듀서로서의 역할을 수행해야 한다. 즉, 자신의 지역의 과제와 사회자원을 파악하고 우리 마을만의 시스템을 만든다는 생각으로 접근해 나갈 필요가 있다.

글 \_ 김원경

### ▶ 관련자료

김원경(2014). 지역포괄케어 시스템의 구축배경과 추진방향. 장기요양연구2(1), 5-32.

지역포괄케어연구회(地域包括ケア研究会)(2009). 향후 검토를 위한 논점 정리(今後の検討のための論点整理).

三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2013). 지역포괄케어연구회 : 지역포괄케어 시스템 구축의 향후 검토를 위한 논점(地域包括ケア研究会 : 地域包括ケアシステムの構築における今後の検討のための論点)

일본종합연구소(日本総合研究所)(2014). "사례를 통하여 우리 마을의 지역포괄케어를 생각하자(事例を通じて、我がまちの地域包括ケアを考えよう)" 지역포괄케어 시스템(地域包括ケアシステム)".

- 1) 지역포괄케어 시스템이란, "육구에 따른 주택이 제공되는 것을 기본으로 하며, 생활상의 안전·안심·건강을 확보하기 위하여 의료 및 개호뿐 만 아니라, 복지서비스를 포함한 다양한 생활지원 서비스가 일상생활 공간(일상생활권역)에서 적절하게 제공 가능한 지역에서의 체제"로 노인의 존엄 유지 및 자립생활 지원을 기본 이념으로 한다.
- 2) 자조(自助)란, 스스로 부담하는 것을 의미하며, 동시에 자비로 일반적인 시장 서비스를 구입하는 경우도 포함된다. 공조(共助)는 개호보험이나 의료보험 등을 의미한다. 공조(公助)는 세월에 의한 부담을, 호조(互助)는 자발적으로 지역사회 주민 혹은 자원봉사자가 지원을 제공하는 경우 등이 해당된다. 참고로, 일본 사회보장은 '자조(自助)를 기본으로 하며, 자조의 공동화로써 공조(共助=사회보험제도)가 자조를 지지하고, 자조 및 공조(共助)로 대응하지 못할 경우, 공적 부조 등의 공조(公助)가 보완하는 구조'를 기본으로 한다. 즉, 일본에서는 이 3가지 개념을 사회보장제도의 기본적인 개념으로 여겨왔으며, 여기에 '호조(互助)'를 추구하여 지역사회 내 포괄적인 케어를 가능하게 하는 개념으로 총 4가지 개념을 제시하고 있다.

## 아동빈곤 문제에 대한 일본정부의 대응

경제규모 세계 3위 일본. 그러나 경제의 장기침체 속에 최근 일본에서는 빈곤문제, 특히 아동빈곤이 사회적 인 문제로 주목받으면서 빈곤의 대물림 방식이 일본정부의 해결 과제로 등장하였다.

계기가 된 것은 후생노동성이 2014년 7월에 발표한 '헤이세이(平成) 25년(2013) 국민기초생활조사 결과'와 8월 29일 정부 각료회의를 통해 아동빈곤대책에 관한 대강-모든 아이들이 꿈과 희망을 가지고 성장할 수 있는 사회 실현을 지향하며가 결정된 것이다. 국가 차원에서 빈곤의 사슬을 근본적으로 끊을 수 있는 대책 마련이 시급하다는 것을 일본정부가 인식한 것이다.

정부차원에서 아동빈곤문제 해결의 시급성을 인식한 것이 이번이 처음은 아니다. 2009년 OECD가 발표한 아동빈곤율에서 일본은 33개국 중 8위를 차지한 바 있고, 그 해 9월 민주당이 정권을 잡으면서 정부차원에서 빈곤율을 공표하였다. 그 전까지의 정부에서는 빈곤율을 계산하지 않았다. 빈곤문제의 중요성을 정부차원에서 인식하지 못했을지도 모른다. 이를테면 고이즈미 내각 당시 한 자료는 일본사회에는 빈곤문제가 존재하지 않는다고 2006년 어느 신문사와의 인터뷰에서 단언했을 정도이다<sup>1)</sup>.

8월 발표된 아동빈곤대강의 주요 골자는 교육지원, 생활지원, 보호자에 대한 취업지원, 경제적 지원이다. 교육지원에서는 학교사회복지사 양성 및 확대배치 방침을 내놓았다. 현재 전국에 학교사회복지사 수는 1000명으로 2015년도부터 5년간 1만 명으로 확대시키겠다는 내

용이다. 더불어 교육비부담 경감 및 학습지원 추진 등을 중점시책으로 정하고 있다. 생활지원에서는 보호자와 아동의 생활지원을 중심으로 관계기관의 지원체제를 정비하는 것에 중점을 두었다. 보호자 취업지원의 경우, 한 부모가정과 생활구급자에 대한 취업지원이 주요내용이다. 경제적 지원의 경우, 양육비 확보에 관한 지원 및 대부금 등 부자가정에 대한 확대 방안을 내놓았다.

그러나 대강이 발표된 이후 여러 비판들이 나오고 있다. 도쿄대 사회과학연구소 오오자와 마리 교수는 다음과 같이 지적한다. "경제적 지원의 경우, 각계에서 요청한 내용들이 충분히 반영되어 있지 않다. 예를 들어 한부모 가정에 대한 아동부양수당의 증액 내용이 없다. 또한 일본의 한부모 취업율은 OECD에서 가장 높은 수준임에도 취업 중인 한부모가정의 빈곤율은 54%로 OECD에서 단연 최악의 상태에 있다. 원인은 노동시장구조, 즉 워킹 푸어와 비정규직 노동자 비율의 증가에서 찾을 수 있다." 이에 대한 대책으로 오오자와 교수는 "빈곤의 사슬을 끊기 위해서는 정규직과 비정규직의 차별대우를 해소할 것, 세금과 사회보장제도의 소득재분배 기능을 높일 것, 학교 교육에 더욱 재정을 지출할 것"을 강조했다.

지난 12월 총선에서 자민당의 압승으로 아베정권이 재집권을 하게 되었다. 아동빈곤대책에 대해서도 정권공약으로 언급한 아베정권의 공약이행 여부는 앞으로 지켜볼 일이다.

글 \_ 박지선

### ▶ 관련자료

내각부(内閣府)(2014). 평생 26년판 아동청년백서-전체판(平成26年版子ども若者白書-全体版). 제3절 어린이 빈곤(第3節子どもの貧困). [http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h26honpen/b1\\_03\\_03.html](http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h26honpen/b1_03_03.html)  
NHK시점논점(NHK視點論點)(2014.9.29). 「빈곤의 연쇄를 끊기 위하여(貧困の連鎖を断ち切るために)」.  
<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/200018.html>

- 1) 후생노동성의 국민기초생활조사에서는 빈곤을 1인당 소득이 사회전체의 한 가운데 소득의 절반에 이르지 못할 경우로 정의하고 있다. 사회전체의 1인당 소득의 중앙치는 2012년 244만 엔으로 그 절반 액은 122만 엔으로 인구전체의 16.1%가 122만 엔에 밀도는 세대로 집계되었다. 1986년 이 조사를 시작한 이래 최악의 수치를 기록한 것이다. 18세 미만의 아동으로 빈곤기준 이하의 세대에서 생활하는 비율은 16.3%로 이 역시 최악의 수치이다.
- 2) 고이즈미 정권의 특명담당대신이었던 다케나카 헤이조우는 2006년 6월 16일자 아사히 신문과의 인터뷰에서 '사회적으로 해결해야만 하는 큰 문제로서 빈곤은 이 나라에서는 없다고 생각한다'고 이야기한 바 있다.

#### **복지이슈Today는**

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

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



**서울시복지재단**  
Seoul Welfare Foundation

[www.welfare.seoul.kr](http://www.welfare.seoul.kr)

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