

Welfare  
Issue  
Today

2014  
1.10  
vol.10

# 복지이슈 Today

<b>편집인의 글</b>	3	2014 갑오년을 맞으며 : 그래도 희망을 이야기하자 / 김지영
<b>이슈</b>	4	[이슈 ①] 중앙정부의 복지확대와 지방자치단체의 복지부담 / 김승연
	5	[이슈 ②] 부양의무자 기준 적용상의 노력을 통한 기초생활수급권 보장 강화 / 백주원
	6	[이슈 ③] '괜찮은 일자리로서 사회복지사'를 위한 종합계획을 희망한다 / 이웅
	7	[이슈 ④] 새로운 사회복지전달체계로서 사회적협동조합의 가능성 / 이상무
	8	[이슈 ⑤] 사회서비스 공공성 확보, 거시적인 기획과 지역 고유의 실천이 필요하다 / 남기철
	9	[이슈 ⑥] 2014 장애인복지의 화두 / 전지혜
	10	[이슈 ⑦] 어르신 건강 및 안전 관련 생활권역별 복지격차 현황과 개선과제 / 이상철
	11	[이슈 ⑧] 일상을 바꾸는 복지 / 정재훈
<b>해외동향</b>	12	[미국] 캘리포니아 주, 8년 만에 최저임금 인상안 시행 / 전채경
	13	[영국] 프리페이드 카드, 변화하는 복지혜택 지급수단으로 각광 / 전채경
	14	[독일] 전국적으로 단일화된 최저임금제 도입 / 권민정
	15	[독일] 노인 기초생계보장을 위한 연대적 공로연금 도입 / 박은정
	16	[일본] 지자체를 중심으로 한 "생활 곤궁자 자립 지원 제도" / 김원경
	17	[일본] 어린이·자녀양육관련 신제도의 전개와 앞으로의 동향 / 박지선
	18	[캐나다] 건강한 이웃을 만들기 위한 도시계획적 접근 / 김창오

# 복지이슈 Today

## 편집위원회

송성숙(서울시복지재단 전략기획본부장, 편집위원장)  
김승연(덕성여자대학교 사회복지학과 강사)  
김지영(서울시복지재단 경영지원부 교류협력팀장)  
김혜정(서울시복지재단 연구개발부장)  
안철홍(서울시복지재단 경영지원부 교류협력팀 차장)  
정재훈(서울여자대학교 사회복지학과 교수)

## 집필진

권민정(독일 보쿰대학교 사회학과 박사과정)  
김승연(덕성여자대학교 사회복지학과 강사)  
김원경(일본복지대학 지역케어연구추진센터 연구원)  
김창오(서울시 복지건강실 보건의료정책과 공공보건팀장)  
남기철(동덕여자대학교 사회복지학과 교수)  
박은정(독일 보쿰대학교 사회학과 박사과정)  
박지선(일본 오카야마현립대학교 보건복지학 박사)  
백주원(서울시복지재단 서울복지법률지원단 변호사)  
이상무(평택대학교 사회복지학과 교수)  
이상철(서울시복지재단 연구개발부 노인정책팀 연구위원)  
이 웅(서울시복지재단 연구개발부 노인정책팀 연구원)  
전지혜(미국 일리노이주립대학교 장애학 박사)  
전채경(런던정경대학교 사회정책학 석사)  
정재훈(서울여자대학교 사회복지학과 교수)

# 2014 갑오년을 맞으며

: 그래도 희망을 이야기하자

어김없이 또 한 해가 시작되었다. 지난해의 그림자가 아직도 견히지 않고 있는 상황에서 새해의 계획, 앞날의 포부를, 미래의 꿈을 이야기하기란 쉽지 않은 일이다. 하지만 우리의 부모들이, 스승들이, 선배들이 그러하였듯이, 새로운 해를 맞아 새로운 다짐으로 2014년 한 해 동안 우리가 만들어가야 할 변화와 희망에 대해 이야기하고자 한다.

「복지이슈Today」 2014년 신년호에서는 올 한 해 동안 주목해야할 복지 분야의 다양한 이슈들을 전망하였다. 첫 번째 이슈에서는 지난 한 해 동안 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등을 불러일으켰던 복지재정 분담 문제를 어떻게 풀어가야 할 것인지에 대해 논의하였다. 이슈 2와 3에서는 역시 작년 한 해 동안 많은 사회적 관심을 불러일으켰던 부양의무자 기준 완화와 사회복지사 처우 개선을 위해 지방자치단체가 할 수 있는 역할을 제안하였다. 이 밖에도 최근 활발해지고 있는 협동조합과 사회서비스의 발전과제를 사회복지전달체계의 관점에서 제시하였고, 장애인과 어르신들의 삶과 시민들의 일상을 바꾸기 위한 사회적 과제에 대해서 논의하였다.

해외동향에서는 시민의 복지수준과 밀접하게 관련된 여러 제도들의 개선을 위한 각국의 노력을 살펴보았다. 캘리포니아의 최저임금 인상과 독일의 최저임금제 전국 도입 소식은 생활임금제 도입을 위한 우리 지자체들의 노력 또한 앞으로 더 큰 결실을 맺을 수 있을 것이라는 희망을 느끼게 해 준다. 독일의 연대적 공로연금과 영국의 복지혜택 지급수단의 변화경향, 일본의 생활근로자 자립지원제도 및 어린이·자녀양육관련 신제도는 시대의 변화를 반영하여 복지제도와 행정이 어떻게 변화하고 있는지를 보여준다. 마지막으로 토론토의 건강한 이웃 만들기 전략에서는 도시전체를 아우르는 복지정책의 좋은 사례를 발견할 수 있다.

지난해에는 ‘응사알이’로 대표되는 복고열풍이 사회를 휩쓸었다. 현재의 삶이 팍팍할수록 과거의 추억 속으로 숨고 싶어지는 것은 인지상정일지도 모른다. 하지만 이런 복고열풍이 지난 20년 간 더 엄혹한 현실 속에서도 시민들이 힘을 합해 이루어온 성취들에 대한 폄하로 이어지지는 말아야 한다. 많은 사람이 응답하기를 갈구한 그 1994년에는 국민기초생활보장제도도 장애인차별금지법도 노인장기요양보험도 없었다. 지금은 당연하게 여겨지는 3개월의 산전후휴가가 제도화된 것은 2001년이며, 중학교 의무교육이 전국적으로 실시된 것은 불과 10년 전인 2004년이였다.

함께 꾸는 꿈은 현실이 된다고 한다. 이번 신년호에서 제안된 많은 과제들이 2014년 한 해 동안 모두가 함께 꾸어야 하는 꿈의 방향을 제시해줄 수 있기를 바란다.

## 중앙정부의 복지확대와 지방자치단체의 복지부담

기초연금과 무상보육은 박근혜 정부 1년 중 복지분야의 핵심 이슈였다. 0~5세 아동에 대한 무상보육은 이미 실시되고 있으며, 65세 이상 노인에게 소득에 따라 차등적으로 20만원까지 확대하는 기초연금 도입안은 아직 국회에서 논의 중에 있다. 정부와 국회가 예산에 합의하면 올해부터 기초연금도 시행될 것으로 전망된다.

중앙정부의 복지확대는 지방자치단체의 재정부담의 확대와 재량권 축소를 수반한다. 서울시 2014년 예산안에서는 정부의 복지확대로 추가로 부담해야 되는 국비 매칭비가 4,041억 원이 이르는 것으로 나타났다. 이는 무상보육의 국고 기준보조율을 20% 인상하는 영유아보육법 개정안이 국회 보건복지상임위원회를 통과한 것을 근거로 편성한 것이다. 이 법안은 현재 법제사법위원회에 계류 중에 있으며, 실제 중앙정부의 2014년 예산안에는 무상보육에 대한 국고보조율 인상안이 반영되지 않았다.

사회복지 국고보조 사업에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 불협화음이 끊이지 않고 있다. 복지확대에 대한 결정과 그에 따른 비용분담 기준을 모두 중앙정부에서 결정하고 있다. 실제 예산을 부담하는 지방자치단체는 결정권을 가지지 못하고 있다. 이러한 문제의 원인은 현행 국고보조사업의 운영방식에서 비롯된 것이다.

현행 사회복지 국고보조사업에 대한 국고보조율은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」에 근거하고 있다. 이는 1987년 보조금관리법이 전면 개정된 당시에 정해져 현재까지 그대로 적용되고 있다. 1987년 국고보조사업의 기준이 정해진 이후, 지방자치제 실시와 최근 보편적 복지국가라는 거대한 시대적 변화가 있었다. 지방자치제가 실시된 이후 지방자치단체의 복지 지출 수준은 1994년 7.24%에서 2013년 26.73%로 약 4

배 이상 증가하였고, 보조금도 1985년 4,687억 원에서 2007년 17조 425억 원으로 36배 이상 증대되었다. 향후 복지예산이 더욱 확대될 것임을 고려하면 현행 국고보조사업 운영방식은 변화된 시대적 상황을 반영하지 못하는 구시대적 기준이다. 보편적 복지로의 확대를 위해서는 현행 국고보조사업 운영방식의 변화가 필요하다.

첫째, '국고보조사업 심의위원회' 설치하여 국고보조 사업 기준비율을 조정해야 한다. 즉, 보편성, 안정성, 형평성의 성격이 강한 복지정책은 국가사무로 하고, 특수성과 지역성이 강조되는 사업은 지자체와의 공동사무로 하는 원칙을 세워 국고보조 부담비율을 조정하는 것이다.

둘째, 국고보조사업에 대한 중앙정부와 지자체 간의 협의를 공식화 하는 절차를 마련해야 한다. 지자체의 추가적인 예산을 수반하는 국고보조사업을 시행하기 전에 '지방재정 영향평가제'를 실시하고, 지자체와 해당부처, 예산당국이 이를 심의하여 조정하는 방식이다.

마지막으로 현행 사업별 개별보조 방식으로 되어 있는 국고보조금 방식을 포괄보조금 방식으로 전환하는 방식에 대한 논의도 필요하다. 포괄보조금방식은 중앙정부의 재정지원이 개별 사업단위로 산정되지 않고, 지자체가 구체적인 프로그램의 내용을 설계하여 사업별 재원 배분을 한다. 행정의 효율성을 높이고 지자체의 재량권을 확대시켜 지방분권의 취지를 살릴 수 있는 방안이 될 수 있다.

2014년은 지방선거가 본격화 될지 20년이 되는 해이며 제6회 지방선거가 실시되는 해이다. 지자체의 자치권을 보장할 수 있는 정책적 환경을 마련하여 지방자치제의 실질적 실현에 한 발짝 다가서는 한 해가 되기를 바란다.

글 \_ 김승연

### ▶ 관련자료

서울시 보도자료(2013.11.7) "서울시 2014년 예산안, 품목예산으로 편성" <http://finance.seoul.go.kr/archives/18480>  
이재원(2009) "포괄보조금방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용과제", 한국지방재정논집, 제14권 제1호 pp.57~89

## 부양의무자 기준 적용상의 노력을 통한 기초생활수급권 보장 강화

2013년 10월 17일 국회 국정감사에서 보건복지부는 “기초생활수급대상자 부양의무자 기준완화 필요성은 깊이 공감하고 있지만 완전 폐지하면 연간 7조원이 추가 소요된다.”라고 밝히면서 기초생활수급에 있어 부양의무자 기준을 폐지하기는 어려울 것이라고 밝혔다. 한편, 보건복지부가 제출한 ‘기초생활수급자 신청 탈락자 현황을 분석한 결과, 61세 이상 노인의 31.7%가 부양의무자기준으로 인해 선정되지 못한 것으로 드러났다.

국민기초생활보장법(이하 ‘법’이라 한다) 시행령 제5조 제4호는 “부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우” 중 하나로 “부양을 거부하거나 기피하는 경우”를 명시하고 있으나, 현실에서는 대부분 부양의무자와 연락이 된다면 “가족관계 단절”이 아니라는 사유로 기초생활수급신청에서 탈락되거나 급여가 중지되는 실정이다.

이와 관련하여 최근 부산지방법원 및 서울행정법원의 판결은 주목할 만하다. 부산지방법원은 수급권자인 원고가 부양능력 있는 부양의무자의 존재로 인하여 급여가 삭감된 사건에서 “법 제34조는 수급자에 대한 급여를 정당한 사유 없이 불리하게 변경할 수 없도록 규정하고, 수급기관은 수급자에 관한 광범위한 사항에 대한 조사를 할 수 있으므로 … 수급기관이 수급자에 대한 급여를 감액하는 경우에는 위 각 규정에 따라 충실하게 조사를 하여야 한다.”라고 판시하였다. 또한, 서울행정법원은 부양능력 있는 부양의무자의 존재로 인하여 급여가 중지된 사건에서 “4개월 동안 10여 차례 통화를 한 적이 있었다는 사유만으로 가족관계가 단절되지 않았다는 사실을 인정하기에 부족하다.”라고 판시하

였다.

이러한 판결은 2011년 대구고등법원판결과 유사한 맥락이라 할 수 있다. 대구고등법원은 부양의무자의 부양 거부 및 기피 여부에 관하여 “부양의무자인 장남 부부가 원고에 대한 부양을 실제로 명백히 거부 또는 기피하고 있는 이상 ‘부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우’에 해당한다.”고 판단한 바 있다.

이러한 판결은 많은 기초생활보장 신청자들이 부양의무자인 자녀들과 최근에 연락을 하였다는 점, 연락처를 알고 있다는 점 등으로 탈락한다는 현실을 고려한다면 부양의무자가 존재하더라도 바로 급여를 삭감 또는 중지하는 것이 아니라 실태조사를 통하여 결정하도록 한다는 점에서 의미가 있다고 보인다.

지자체는 부양의무자 기준의 적용상의 노력을 통해 부양의무자 기준에 의해 기초생활수급 신청에서 탈락하거나 급여가 중지되는 시민들을 구제할 수 있다. 먼저 가족관계 단절 여부를 형식적으로 판단하지 않고 실질적인 생활실태를 조사할 수 있는 인력을 확충하고 조사절차를 개선해야 한다. 또한 형식적으로는 자격요건을 충족하지 못하나 생활실태가 어려운 경우 심의를 통해 보장을 가능토록 하는 지방생활보장위원회와, 실제로 부양을 받지 못하고 있는 노인들에게 먼저 보장을 한 후 부양의무자로부터 보장비용을 징수하는 후징수제도(법 제46조)의 활성화해야 한다.

시민들의 기초생활수급권 보호를 위한 지자체의 노력이 본격화되는 한 해를 기대해 본다.

글 \_ 백주원

### ▶ 관련자료

부산지판(2012.4.5)2011구합4436, 서울행판(2013.2.19)2012구합27442, 대구고판(2011.4.29)2010누2549  
 머니투데이(2013.10.17) “복지부, 생활보호 부양의무자 기준 당장 폐지못해”  
<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2013101717104555951&outlink=1>  
 연합뉴스(2013.10.17) “기초생활수급 탈락자 10명 중 1명 다시 수급받아”  
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/10/17/0200000000AKR20131017131900017.HTML?from=search>

## ‘괜찮은 일자리로서 사회복지사’를 위한 종합계획을 희망한다

사회복지사는 다양한 복지정책, 제도 및 서비스 등의 수행에 있어서 최종 전달자, 즉 전달체계의 최전선에 있는 사람들이다. 즉 ‘복지’는 사회복지사들에 의해 많은 사람들에게 직접적으로 전달되기 때문에 그만큼 사회복지사의 역할과 역량은 매우 중요하다.

하지만 기존의 ‘착한 사람’이라는 꼬리표와 함께 최근 사회복지사에게 따라붙는 또 다른 꼬리표는 이직(의도), 스트레스, 소진, 감정노동, 우울, 자살 등의 부정적인 용어들이다. 이는 하나의 일자리로서 사회복지사가 크게 매력적이지 못하다는 증거이기도 하다.

이러한 맥락에서 ILO(국제노동기구)의 ‘괜찮은 일자리’ 개념은 주목할 만하다. 괜찮은 일자리란 ‘자유, 공평 안전, 인간의 존엄성이라는 조건에서 남성과 여성 모두 사회적 기준에 맞는 생산적 노동을 획득할 수 있는 기회’ (Anker, R. et al., 2002)로 정의되며, ILO는 이를 측정하기 위해 11가지 지표<sup>1)</sup>를 제시하였다. 최근 들어 국내외의 많은 연구자들이 ILO의 11개 개념을 활용하여 다양한 연구를 수행하고 있다.

각각의 연구들에서 제시하는 괜찮은 일자리 정의와 측정개념은 다양하지만 큰 틀에서 경제적(임금) 측면, 사회적(직업적 위세) 측면, 주관·심리적 측면(직무만족, 스트레스 등)의 세 가지 범주로 구분할 수 있다.

괜찮은 일자리 개념에서 사회복지사의 실태를 개략적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 전국 기준으로 사회복지사 월평균 임금은 약 196만원, 사회복지공무원은 약

237만원, 서울시 사회복지사의 경우 약 222만원인 것으로 각각 조사되었다. 다음으로 전국 기준 사회복지사의 직업적 위세는 2006년에는 100점 기준 54.7점으로 9급 공무원(54.8점)과 유사했으나 2010년에는 51.3점으로 9급 공무원(62.3점)에 비해 직업적 위세 점수가 많이 낮아졌다. 2010년 기준으로 사회복지사는 요리사(50.0점) 및 자영업(51.8점)과 유사한 직업적 위세를 보였다. 마지막으로 근로조건 만족도의 경우, 서울시 사회복지사는 5점 척도 기준 평균 2.4점으로 나타났고, 근로조건으로 인한 스트레스는 10점 만점에 평균 6.9점으로 나타났다. 또한 전국 기준 사회복지사의 감정노동 수준은 5점 기준 3.9점, 사회복지공무원은 4.2점으로 각각 나타났다.

물론 위의 자료만으로 사회복지사가 괜찮은 일자리인지 아닌지를 온전하게 판단하기란 어려움이 있다. 핵심은 괜찮은 일자리라는 개념을 활용하여 사회복지사 처우개선을 위한 보다 종합적인 정책을 만드는 일이다.

현재 서울시는 임금수준, 즉 경제적 수준에 주로 초점을 맞춰서 사회복지종사자 처우개선을 위해 부단히 노력 중이다. 당연히 임금수준은 사회복지사 처우개선을 위해 최우선적으로 고려되어야 할 중요한 사항이다. 하지만 괜찮은 일자리 개념에서 본다면 사회적, 주관·심리적 측면을 포괄하지 못하는 한계가 있다. 새해에는 서울시의 여타 ‘종합계획’과 같이, 경제적, 사회적, 주관·심리적 측면 등 보다 다양한 요인들이 함께 고려되는 사회복지사를 위한 ‘종합계획’이 나오기를 희망해 본다.

글 \_ 이용

### ▶ 관련자료

- 국가인권위원회 보도자료(2013.11.14) “인권위, 사회복지사 인권실태조사 결과 발표”  
 방하남·이상호(2006) 좋은 일자리의 개념구성 및 결정요인 분석. 한국사회학, 40(1): 93-126  
 서울시사회복지사협회(2013.5.27) 서울시사회복지사 근로환경 개선을 위한 정책토론회 자료집  
 한국직업능력개발원 보도자료(2011.4.21) “한국인의 직업의식 및 직업윤리 조사결과”  
 Anker, R. et al.(2002), Measuring Decent Work with Statistical Indicators, Working Paper No.2 [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

1) ①고용기회, ②부적합 노동 제외, ③적절한 임금과 생산적 노동, ④적절한 시간, ⑤노동 보장과 지속성, ⑥노동과 가족생활의 결합, ⑦고용에서의 공평한 처우, ⑧안전한 노동환경, ⑨사회보호, ⑩사회적 타협과 작업장 관계, ⑪괜찮은 일자리에 대한 경제·사회적 맥락

## 새로운 사회복지전달체계로서 사회적협동조합의 가능성

세계적인 경기 침체와 소득양극화의 심화로 자본주의 위기에 대한 세계적 공감대가 형성되는 상황 속에서 UN은 2012년을 '세계 협동조합의 해'로 선포하고 협동조합을 통한 문제 해결에 각국이 동참하기를 권고했다. 이러한 상황에서 우리나라도 2012년 12월 1부터 '협동조합기본법'이 시행되면서 다양한 분야로의 협동조합의 확산과 성장이 이루어질 전망이다. 구체적으로 지금까지는 1차 산업 및 금융·소비부분에서 제한적으로 협동조합을 설립할 수 있었지만 이제는 금융 및 보험업 이외의 모든 업종에서 협동조합을 설립할 수 있다. 또한 협동조합 설립 기준도 대폭 완화되어 출자금 규모에 관계없이 5인 이상이면 협동조합 설립이 가능하다.

실제로 서울시는 협동조합기본법 시행 1년 만에 협동조합 885개가 설립됐다고 발표했다. 서울시에에서만 협동조합이 하루에 3.7개꼴로 만들어진 셈이다. 협동조합의 활성화는 새로운 일자리를 창출하고, 지역사회공동체를 강화하는 효과를 가져 올 것으로 기대된다.

협동조합기본법 제정과 관련하여 사회복지 분야에서 주목할 점은 '사회적협동조합'이다. 사회적협동조합은 세계 협동조합의 흐름 속에서 최근에 발달한 협동조합 형태로서 조합원의 편익보다 사회적 가치 실현을 우선하며, 직원·소비자·후원자 등 다중이해관계자들로 구성되는 특징이 있다. 사회적협동조합은 사회경제적 취약계층에 대해 사회서비스나 일자리 제공, 지역사회재생과 지역경제 활성화 등을 목적으로 하는 독특한 협동조합으로서 전통적 협동조합과 비영리조직의 혼합적 성격을 지닌다.

사회적협동조합이 발달한 이탈리아에서는 2008년

기준으로 총13,938개의 사회적협동조합이 활동 중이다. 사회서비스를 공급하는 A유형이 약8,000개, 취약계층에게 일자리를 제공하는 B유형이 약5,000개 정도이다. 이탈리아의 사회적협동조합은 정부를 포함한 공공기관과 긴밀한 관계를 맺고 공공재원을 통해 재정을 확보하면서 사회서비스를 제공하는 역할을 담당하고 있다.

사회적협동조합의 등장은 한국 사회복지 환경에 새로운 변화를 가져올 것으로 전망된다. 물론 모든 사회복지조직을 협동조합 형태로 운영하는 것은 불가능하며, 바람직하지도 않다. 다만, 협동조합 형태의 사회복지조직은 기존의 사회복지전달체계가 가진 한계를 일정 부분 극복할 수 있을 것으로 기대된다.

사회적협동조합 형태의 사회복지조직이 가져 올 수 있는 이점은 다음과 같다. 첫째, 협동조합 형태의 사회복지조직은 조합원의 출자금만으로 독립적인 사업운영이 가능하여 정부 보조금에 대한 의존도를 낮출 수 있다. 둘째, 주민참여가 활성화되어 지역사회의 복지욕구를 적극적으로 수용할 수 있다. 셋째, 정부와 소수 사회복지법인으로 제한된 사회복지서비스 공급자가 다양화되어 지역주민의 서비스 선택권이 강화된다. 넷째, 사회적협동조합은 다중이해관계자가 참여함으로써 사회복지조직의 책무성과 투명성이 한층 높아질 것이다. 마지막으로 민간분야의 사회복지서비스 생산과 소비가 활성화되어 정부의 부담을 다소 해소할 수 있을 것으로 기대된다.

2014년에는 우리사회에서 이제 막 시작된 사회적협동조합이 사회복지분야에서 어떻게 자리를 잡고 성장해 나갈지 기대를 안고 지켜보아야 할 것이다.

글 \_ 이상무

### ▶ 관련자료

- 이상무 등(2013) 사회복지분야의 협동조합에 관한 인식과 함의. 한국협동조합학회, 한국협동조합연구 31(1), pp. 1~10.
- 이상무 등(2012) 사회적협동조합에 관한 기초연구. 경기복지재단.
- 경기복지재단(2012) 사회적협동조합과 사회복지의 변화 전망. 경기복지재단 창립5주년기념 국제심포지엄.

## 사회서비스 공공성 확보, 거시적인 기획과 지역 고유의 실천이 필요하다

우리나라에서 사회서비스에 대한 논의가 활발해진 것은 그리 오랜 일이 아니다. 최근 들어 일자리 문제 해결, 부족한 공공서비스 확충의 두 마리 토끼를 잡겠다는 측면에서 강조되었고, 바우처 방식의 새로운 체계를 도입한다는 측면에서 사회서비스 용어가 많이 활용되기도 하였다. 그런데 어느 방식이건 간에 전통적 사회복지서비스와는 다르다는 부분은 전제되어 있었다. 때문에 사회서비스 확충을 이야기하는 것은 무언가 '새로운 부분'을 제기하는 것으로 여겨지기도 하였다. 그리고 최근 몇 년 동안 나타난 사회서비스 영역의 '성장은 분명히 과거의 사회복지체계에서와는 다른 양상을 보여주기도 하였다.

하지만 사회서비스에 대한 우리사회의 그간 논의가 너무 낭만적으로 제기되어 왔다는 점에 대한 비판도 필요하다.

우선 수요효과 측면에서 시민의 삶의 질 증진을 위한 서비스 제공, 공급효과 측면에서 일자리와 새로운 성장 동력의 출현이라는 양자가 사회서비스라는 이름으로 자연스럽게 결합될 것처럼 이야기되어 왔지만 실상은 그렇지 못했다. 많은 공공예산의 투입이 없다면 사회서비스 확충은 어렵다.

둘째, 일자리 측면에서 사회서비스를 지나치게 강조해 왔다. 일자리 창출은 매우 중요한 과제이지만 하지만 사회서비스 논의에서 삶의 질 향상을 위한 사회적 서비스로서의 의미가 더 우선되어야 할 것이다.

셋째, 기존에 사회복지조직들에 의해 제공되어 오던 전통적 사회복지서비스에 대해 지나치게 경시하고 있

다. 이 역시 비영리기관에 대한 민간위탁방식의 사회서비스였고 우리나라 복지의 중요한 한 축을 담당해왔다. 이에 대한 경시는 사회서비스에 대한 새로운 정책들이 기존 사회복지서비스 제공기관과 마찰을 만들어내는 이유가 되기도 한다.

마지막으로, 사회서비스의 가장 중요한 측면인 공공성을 간과하는 경향이 있어왔다. 사회서비스는 기존의 전통적 사회복지 영역에서 창출해왔던 서비스와 마찬가지로 가치제적 속성을 가지고 있기에 정부나 공공이 예산을 투입하고 있다. 그런 만큼 공공성의 확보는 매우 중요한 이슈이다. 그런데 바우처 체계의 활용이나 양적 팽창에만 주의를 기울이다 보니 서비스의 품질, 공공성은 수익성 뒤로 감추어져 버리곤 한다. 지불수단으로서 바우처 체계를 활용하여 소위 소비자 선택권을 확보해주겠다는 '장점은 현실화되지 못하고 있다. 오히려 단기간 내에 대량의 서비스 제공이 가능하도록 (공공이 책임지는 생산과 관리가 어려우니) 바우처라는 지불체계를 활용한 것이라 보아야 할 것이다. 그리고 그 부작용은 상당히 크다. 서비스 품질, 종사자 처우 등을 감안할 때, 공공성의 확보가 시장성에 압도되어있다.

큰 기획과 작은 단위에서의 제공이라는 원칙이 균형을 갖추어야 한다. 우리나라 어느 영역에서 얼마만큼의 사회서비스가 필요하고 확충해야 하는지에 대한 거시적인 기획, 그리고 이를 각 지역에서 어떤 방법으로 제공하고 구현할지에 대한 지역 고유의 실천이 살아야 한다. 중앙정부의 경직적인 일원화도 문제이지만, 시장기제에 맡겨만 두는 것은 더 문제이다.

글 \_ 남기철

### ▶ 관련자료

- 김미현·곽유나(2013) 서울시 사회서비스 증장기 발전방안 연구. 서울시복지재단.
- 박혜자(2011) "사회서비스정책과 지방정부", 윤영진 외 사회서비스정책론, 나눔의 집.
- 김형용(2012) "지역사회서비스와 마을공동체" 복지동향 170호.
- 안도경·윤홍근 역(2012) 공유의 비극을 넘어, 랜덤하우스코리아.



## 2014 장애인복지의 화두: 장애인복지의 인권적 접근으로의 전환은 계속된다

최근 몇 년간 사회복지의 영역에서 가장 많은 변화를 일구어 온 영역은 장애인복지일 것이다. 그 중에서도 특히 중증장애인의 사회통합을 위한 자립생활 패러다임은 지난 10여 년 동안 장애인복지 역사에 큰 획을 그었다. 활동 지원 제도를 주축으로 지역사회복지의 확대를 이끌었으며, 무엇보다도 장애인 스스로 자신의 삶에 대한 선택권을 갖는다는 점에서, 장애인복지의 인권적 접근이 강조되었다. 이러한 변화 속에서 2014년도 한국 장애인복지의 화두는 무엇인지 살펴보자.

첫째, 발달장애인 지원 및 권리 보장에 관한 법률 제정(발달장애인법)에 관한 내용이다. 이 법은 발달장애인들의 지역사회 내 자립생활을 보장하지는 목적에서, 급여나 서비스 상의 개인별 맞춤형 지원 및 기본적 소득보장, 보호고용 지원, 권익옹호 체계 마련 등의 내용을 담고 있다. 2013년 말 인터넷 포털사이트에서도 100만인 서명운동이 벌어지고 있는 만큼 법제정에 대한 요구가 매우 높고, 이미 법률안이 발의 되었기에 머지않아 발달장애인 법이 시행될 것으로 보인다. 법이 제정된다면, 발달장애인들의 현실적인 사회통합을 위해 지방자치단체들의 적극적이고 구체적인 실행력이 요구될 것이다.

둘째, 장애등급제에 관한 내용이다. 장애에 대한 사회적 모델의 관점이 강조되면서, 의료적인 판단 기준만으로 장애인의 등급을 판정하는 것은 옳지 않다는 장애계의 주장이 계속되어 왔다. 상당수의 복지서비스 및 급여상의 자격 기준과 수준도 장애 등급에 따라 달라지므로, 장애등급제를 폐지한다면 복지 서비스의 전달체계 및 기준을 총체적으로 바꾸고 재구조화해야 할 것이다. 그러나 이러한 총체적 변화를 도모하고 대안적 판단기준을 세우기에는 장애인복지계의 역력이 부족한 상황이다. 또

한 기존의 이용요금이나 세금 감면 위주의 혜택마저 없어지는 것에 대한 우려도 있다. 따라서 2014년 내에 장애등급제 폐지가 현실화되기는 어려울 전망이다. 광역이나 지자체 차원에서 제공되는 일부의 복지 서비스에 대해 기존의 장애등급제를 대신하여 새로운 시도를 해볼 수도 있지 않을까 한다.

셋째, 현금지급제도에 대한 논의가 진행될 것으로 보인다. 이는 영국의 제도로서, 장애인에게 서비스를 제공하는 것이 아니라 서비스를 구매할 수 있도록 현금을 지급하는 방식이다. 장애인의 선택권을 보장한다는 점에서, 장애인의 자립생활 관련 복지 서비스의 판을 새로 짜는 것으로 이해할 수 있다. 그러나, 정부는 서비스 급여 자격과 급여량을 판정하고 관리해야 하며, 이 주제 역시 장애등급제와 맞물려 있어서 당장 일 년 안에 현실화되기는 어려울 것이다. 다만, 장애인 권리보장의 차원에서 이 화두는 지속적으로 논의될 전망이며, 이와 관련하여 지자체 차원에서 기존의 장애인복지 전달체계와 욕구에 대한 조사가 필요할 것이다.

그 외에도 장애를 가진 노인 인구의 증가로 인해, 노인장애인의 복지 욕구가 늘어날 것이며, 이전부터 주장되어온 장애인 권리보장법 제정에 대한 요구도 있을 것이다. 기본적인 장애인의 이동권이나 생존권 보장에 대한 요청도 계속될 것이며, 장애인의 자립생활을 위한 활동지원제도의 확충 및 개선에 대한 요청도 있을 것이다. 장애인복지 영역에서 크고 작은 많은 변화와 진동이 예상되나, 그 과정 속에서 복지의 “인권적 접근”으로의 전환은 계속될 것으로 보인다.

2014년, 장애인의 삶은 얼마나 달라질까? 사회적 상상을 시작해보자.

글 \_ 전지혜

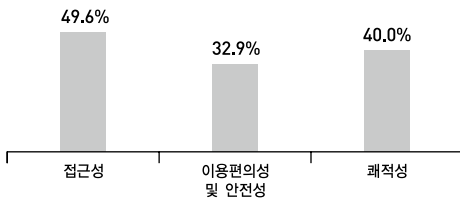
### ▶ 관련자료

한국장애인재단(2013) 장애인 중심 사회복지서비스 정책과 실천.

## 어르신 건강 및 안전 관련 생활권역별 복지격차 현황과 개선과제

서울시복지재단은 2012년부터 고령친화도시 조성사업의 일환으로 어르신정책 모니터링단을 운영 중이다. 작년 한 해 동안, 어르신의 건강 및 안전과 관련된 생활밀착형 현장모니터링을 통해 서울시 4대 생활권역별<sup>1)</sup> 복지격차와 개선과제를 찾았다.

건강과 관련해서는 예방적 관점에서 생활체육시설에 대한 접근성, 이용편의성 및 안전성, 쾌적성 관련 현장모니터링을 실시하였다. 생활체육시설(체력단련시설)은 어르신들의 거주지와 가까운 곳에서 이용할 수 있는 체육시설이다. 2007년 체육시설의 설치·이용에 관한 법률이 제정되면서 시설설치가 본격적으로 확대되어 왔으며, 지역주민 및 어르신의 이용률이 높아 현장모니터링의 필요성이 제기되어 왔다. 생활체육시설 만족도는 평균 40.8%로 낮은 편이었으며, 특히 이용편의성과 안전성이 가장 낮게 나타났다(그림 1 참조).

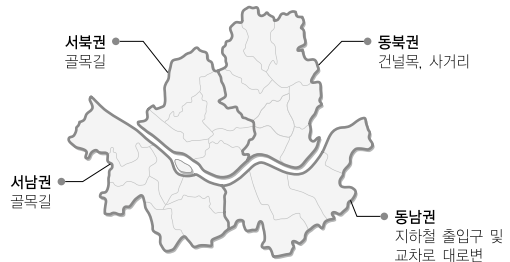


[그림 1] 생활체육시설 하위차원별 만족도

현장모니터링 결과, 이용하기 쉽고 안전한 생활체육시설 이용을 위해 생활권역별로 차별화된 전략 수립 필요성이 제기되었다. 즉 서남권은 시민생활권내 생활체육시설 조성, 동남권은 안전보행로 확대가 시급한 과제

임을 알 수 있었다. 서북권과 동남권은 정기적인 시설물 관리와 가로등 및 방범CCTV 설치 확대를 통한 이용편의성과 안전성 확보가 우선적으로 필요한 것으로 나타났다.

어르신의 안전을 위협하는 가장 심각한 요인 중의 하나인 교통사고를 예방하기 위해<sup>2)</sup>, 보행 중 교통사고 발생위험 지역 및 안전시설 미비 지역에 대한 현장모니터링을 실시하였다. 그 결과 주요 교통사고 위험 요소는 4대 생활권역별로 다르게 나타나, 지역특성을 반영한 현실적인 교통환경 재검토가 필요함을 보여주었다(그림 2 참조).



[그림 2] 권역별 어르신교통사고 주요 위험요소

건강과 안전에 초점을 맞춘 2013년 현장모니터링은 생활권역별 차별화된 전략설정을 통해 재정투자의 효율화와 복지체감도 향상을 위한 기초자료를 제공하였다. 향후에는 자치구별로도 어르신 복지환경 모니터링단을 기획·운영함으로써 보다 구체화된 재정효율화와 복지체감도 증진을 위한 정책수립에 기여하기를 기대한다.

글 \_ 이상철

### ▶ 관련자료

서울시복지재단(2012) 고령친화도시 기반조성 : 실행계획 및 시민참여형 정책평가체계 개발 연구보고서, 국토교통부(2013) 2007~2012년 교통사고 현황.

1) 서북권(마포구, 은평구, 서대문구), 서남권(영등포구, 동작구, 관악구, 금천구, 양천구, 구로구, 강서구), 동북권(노원구, 강북구, 성북구, 중랑구, 성동구, 광진구), 동남권(서초구, 강남구, 송파구, 강동구)  
2) 국토교통부(2013)에 따르면 2007년에 비해 2012년 노인교통사고는 33.4%로 급증하였으며, 이 중 노인교통사고 사망자 비율은 3배가량 높은 것으로 나타났다.

## 일상을 바꾸는 복지

시간은 어김없이 흐른다. 그래서 이제 2014년이 되었다. 숫자가 바뀌면 마치 모든 것이 새롭게 바뀔 것 같은 희망을 갖는다. 12월 31일을 보내고 1월 1일을 맞이할 때 환호하는 분위기도 그렇게 이해할 수 있다. 그러나 숫자처럼 쉽게 바꿀 수 없는 것이 우리의 일상이다. 2013년 우리가 경험한 일상은 흐르는 강물이 아니라 마치 호수처럼 그대로 우리 곁에 머물 수 있다. 어떤 일상인가? 서로 무서워하면서 무한경쟁하고 함께 슬퍼하는 법을 잊어가는 일상이다.

어린이들이 옷을 벗기는 사건이 사회의 주목을 끌던 시기가 있었다. 관련 신문 제목도 ‘또 어린이 옷벗겨’이다.<sup>1)</sup> 1960년대 신문을 뒤지다 발견한 이 기사를 보고 “그때에 벌써 아동 성추행이 이슈였나?”라는 생각을 하였다. 그러나 내용을 보니, 아이가 입고 있는 스웨터를 벗겨 훔쳐가는 사건이었다. 경제적 빈곤이 보편적이던 상황에서 스웨터는 벗겨가지만 아이 몸은 건드리지 않았던 모습이다. 성추행, 성희롱, 강간 등은 경제발전 수준이나 시대 변화를 막론하고 늘 있던 일이다. 그때에도 있었지만 알려지지 않았을 뿐일 것이다. 그러나 그 기사는 우리에게 다른 의미에서 지금 우리의 일상을 성찰하는 계기를 준다.

물질적으로 우리사회는 ‘훔치기 위하여 아이들 옷을 벗기던’ 그 당시와 비교할 수 없을 정도로 풍요로워졌다. 그러나 풍요로움의 열매를 어떻게 나누고 우리가 어떻게 함께 살아가는 사회를 만들어 갈 것인지는 관심을 비교적 갖지 않았다. 그래서 지금 아이 옷을 벗기는 사람에 대한 증오와 적개심은 하늘을 찌르지만 왜 그러한 사람이 생기는지는 관심이 없다. 동네에서 어린이가 예뻐서 초콜릿이나 과자를 주는 아저씨는 잠재적 성폭행범으로 의심받는다. ‘만인 대 만인의 투쟁은 아니

더라도 만인 대 만인 간 공포’가 우리사회를 유명처럼 떠다리고 있다.

그리고 경쟁은 무한 경쟁으로 동일시된다. 나눔보다 승자독식을 당연하게 여긴다. 지금 내가 존재하는 이유가 다른 (모르는) 사람들의 기여와 희생에 있다는 ‘실존적 책임의식’은 낯선 단어일 뿐이다. 우리끼리 학벌, 서열, 지역을 만들어서 나보다 못하다고 생각하는 사람들은 밀어낸다. 그러다 보니 누가 어떻게 죽어도 애도하는 방법도 점점 잊어가고 있다.<sup>2)</sup> 유럽이나 북미사회에서 살인사건·사고 등 희생자를 위하여 사건 발생 장소나 희생자 집 근처에 서로 모르는 사람들이 꽃이나 촛불을 놓고 함께 슬퍼하는 모습을 자주 볼 수 있다. 그러나 같은 동네에 사는 누가 뛰어내려 자살을 했다면 갖다 놓은 꽃도 집값이 떨어질까 무서워 치워버리는 것이 우리 모습이다.

왜 이렇게 2013년을 보냈을까? 2014로 숫자가 바뀌면 서로를 덜 무서워하면서 집을 나설 수 있을까? 그냥은 안 된다. 지난 수십 년 간 연대보다 경쟁을, 포용보다 배제를, 나눔보다 독식을, 준법보다 편법·탈법을 잘 해야 ‘남보다 더 잘 살 수 있는’ 있음을 우리 대중은 목격하였다. ‘돈이면 최고’를 끊임없이 학습하고 있다.

함께 사는 법을 배우고 나눔을 체험하고 준법의 미덕을 학습해야 한다. 그렇게 해서 정직하게 세금도 내고 사회보험료도 부담해야 한다. 구급차가 지나갈 때 제대로 비켜줄 수 있는 법을 배워야 한다. 위장전입을 통해 자녀에게 불법·탈법 무한경쟁을 가르치고 부동산 투기를 통해 ‘돈이 최고’임을 과시하는 것이 얼마나 부끄러운지, 어떤 대가를 치러야 하는지 사회가 제대로 보여주어야 한다. 이것이 우리 일상을 바꾸는 복지의 시작이다.

글 \_ 정재훈

### ▶ 관련자료

경향신문(1964.12.11) “또 어린이 옷벗겨... 더우니 옷벗고 놀라고 피어”

한겨레신문(2013.12.19) “죽음을 애도하지 않는 사회” <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/615973.html>

## 캘리포니아 주, 8년 만에 최저임금 인상안 시행

최근 서울시 성북구와 노원구에서 생활임금제를 시행한 이후 국내에서 관련 논의가 활성화되고 있다. 미국에서는 지난 1994년 12월 메릴랜드 주 볼티모어 시에서 최초로 생활임금조례를 제정하여, 지방정부의 사업에 입찰하거나 주, 시, 카운티로부터 재정지원을 받는 민간업체들로 하여금 근로자들에게 당시 최저임금인 시간당 4.25달러보다 약 43퍼센트 높은 수준인 시간당 6.10달러의 생활 임금을 지급하도록 규정하였다. 이후 생활임금법 제정운동이 미국 전역으로 파급되어 약 140여개의 지방자치단체에서 생활임금조례가 제정되었다. 당시 캘리포니아 주에서도 15개 시·카운티정부가 생활임금조례를 제정한 바 있으며, 현재 약 30개 이상의 시·카운티정부가 생활임금조례 또는 생활임금을 반영한 최저임금조례를 제정하여 시행하고 있다.

이후 금융위기와 잇따른 경기침체로 인해 미국 내에서 빈곤 및 소득불평등 문제가 심화되고 열심히 일해도 가난을 벗어날 수 없는 근로빈곤층의 급증이 심각한 사회문제로 대두되었다. 최근 생활임금에 맞는 수준으로 최저임금을 인상해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 현 오바마 행정부는 근로빈곤층 문제해결을 주요 정책목표로 내세우며 미국 연방 최저임금을 현재의 시간당 7.25달러에서 시간당 9달러로 인상해야한다고 주장하고 있다. 그러나 공화당과 기업의 반대에 막혀 아직까지 큰 진척은 없는 상태이다.

이러한 배경하에서 높은 실업율과 빈곤율의 문제를

타개하고자, 캘리포니아 주는 최저임금 인상 법안을 발의하여 통과시켰다. 그리고 지난 2013년 9월 제리 브라운(Jerry Brown) 캘리포니아 주지사가 최저임금 인상 법안에 서명함으로써 캘리포니아는 미국 최초로 두 자리 수 최저임금을 책정한 주가 되었다. 이 법안에 따르면 캘리포니아 주의 최저임금은 현행 시간당 8달러에서 2014년 7월 1일부터 시간당 9달러로 인상되며, 이후 2016년 1월 1일부터 시간당 10달러로 오르게 된다. 이는 지난 2008년 이후 8년만의 인상이다.

일각에서는 캘리포니아 주가 연방정부가 목표로 하는 시간당 9달러의 최저임금을 시행하게 되었음에도 불구하고 이 지역이 미국 평균보다 훨씬 생활비가 높은 지역이기에 새로운 최저임금 역시 근로빈곤층의 문제를 해결하기에는 부족한 수준이라고 주장한다. 실제로 MIT 연구팀이 제공하는 생활임금계산기에 따르면 캘리포니아 주 샌프란시스코 시의 경우 아이가 없는 1인 가구는 시간당 12.83달러, 아이 1명의 한부모 가구는 시간당 26.03달러의 생활임금이 필요하다. 그러나 모든 사업체에 적용되는 주의 최저임금법안과는 별개로 각 시·카운티 주정부에서 시행중인 생활임금법안이 존재하기에 주 최저임금법과 상호 보완이 가능할 전망이다. 일례로 캘리포니아 주 버클리 시의 생활임금법안은 의료보험을 제공하는 사업장의 경우 생활임금을 시간당 13.34 달러(의료보험 미제공시 시간당 15.56달러)로 정하여 시행하고 있다.

글 \_ 전채경

### ▶ 관련자료

참여연대 노동사회위원회(2013.11.13) '생활임금 활성화 및 확산전략 토론회' <http://www.peoplepower21.org/Labor/1099851>

캘리포니아 주정부 홈페이지 [http://www.dir.ca.gov/dlse/faq\\_minimumwage.htm](http://www.dir.ca.gov/dlse/faq_minimumwage.htm)

버클리 시 생활임금조례 페이지 <http://www.ci.berkeley.ca.us/ContentDisplay.aspx?id=5768>

The Economist(2013.11.30) 'Poverty in California: Not So Golden'

<http://www.economist.com/news/united-states/21590933-americas-biggest-state-has-americas-biggest-poverty-problem-not-so-golden>

MIT 연구팀의 생활임금 계산기 <http://livingwage.mit.edu/>

## 프리페이드 카드, 변화하는 복지혜택 지급수단으로 각광

전통과 역사를 중시하는 나라 영국의 복지행정이 변화하고 있다. 기존 영국 정부기관에서 사회복지혜택 지급 시 사용되었던 수표의 인기가 급감하고 은행에서 발급한 선불식 직불·신용카드인 프리페이드(prepaid) 카드의 사용이 증가하고 있다. 많은 공공 기관들이 복지 수당 지급방식으로 사전 적립식 은행 프리페이드 카드를 선호하게 된 까닭은 프리페이드 카드가 수표보다 분실률이 낮고, 행정비용을 절감시키며, 복지수당 관련 사기범죄를 줄일 수 있기 때문이라고 한다. 또한, 수혜자의 복지수당 사용을 기록하고 관리하기에 편리하다는 점도 이러한 현상을 확산시키는데 일조하고 있다.

잉글랜드와 웨일즈 지역의 152개 지방정부로부터 받은 자료와 프리페이드 카드로 복지혜택을 받고 있는 사용자들에 대한 설문조사를 바탕으로 지난 2013년 영국의 썸크탱크인 데모스(Demos)에서 사회서비스 부문 내 프리페이드 카드 사용에 관한 연구보고서를 발간하였다. 이 연구보고서에 따르면 프리페이드 카드의 장점으로는 신용이 좋지 않아 은행 개설이 어려운 계층도 사용가능하기에 신용불량자, 저소득층의 복지혜택 수령 시 금융기관 접근성을 높이며, 각종 문서작성과 행정에서 사용되는 시간과 비용을 줄일 수 있고, 각 지방정부에서 지급하는 사회서비스 관련 현금지급액(direct payment) 집행과 관리가 더욱 용이하다. 동시에 프리페이드 카드의 사용으로 절감한 인력과 비용을 최전방에서 더욱 시급한 복지문제에 사용할 수 있을 것이라 기대된다. 특히 개인예산제도(personal budgets)를 시행하여 개인이 예산을 세우고 지방정부와 관련기관이 승인하여 자기 주도식으로 복지혜택을 사용하도록 한 이후로 더욱 증가한 복지 관련 사기를 예방하고 해결

하는 방안으로도 주목받고 있다. 런던 북부의 엔필드(Enfield)에서는 개인예산제도 사용자의 60퍼센트가 프리페이드 카드를 사용하고 있으며 이는 복지수당의 비정상적인 사용을 관리하는데 실제로 도움을 얻었다고 한다.

영국 정부는 지난 2013년 10월부터 기존의 여섯 가지 지원(실업수당, 취업지원금, 소득지원, 자녀세액공제, 근로세액공제, 주택보조수당)을 하나로 통합하여 지급하는 보편적 수당(Universal Credit)제도를 단계적으로 시행하기 시작하였다. 또한 이에 앞서 영국 노동연금부장관 이언 던컨 스미스(Iain Duncan Smith)가 '문제를 겪고 있는 가족들(troubled families)에게 현금지급보다는 프리페이드 카드를 지급하라고 요청한 바 있어 프리페이드 카드에 대한 수요가 여러모로 증가하고 있음을 알 수 있다.

프리페이드 카드를 발급한 은행이 사용자에게 수수료 등의 비용을 부과하는 경우가 많기 때문에 프리페이드 카드 사용 장려는 정부가 감당해야 할 비용을 복지수혜자들에게 전가시키는 처사라는 비판을 받기도 한다. 데모스의 연구진들은 은행, 카드회사, 결제사와 협력하여 지역별, 사용자별로 가장 적합한 프리페이드 카드를 발급받을 수 있도록 하는 정부의 노력이 필요하다고 역설하였다. 또한 프리페이드 카드를 통한 복지수당 지급을 망명신청자 등에게도 확대 시행하도록 권고하고 있다.

복지행정 비용 절감은 제한된 재정 안에서 복지를 확충해야 하는 모든 나라들의 과제이다. '변하지 않는 나라의 대명사인 영국의 변화 노력이 관심을 끄는 이유이다.

글 \_ 전채경

### ▶ 관련자료

영국 썸크탱크 Demos 연구보고서 'The Power of Prepaid' [http://www.demos.co.uk/files/Power\\_of\\_prepaid\\_-\\_web.pdf?1359476379](http://www.demos.co.uk/files/Power_of_prepaid_-_web.pdf?1359476379)  
영국 노동연금부(the Department for Work and Pensions) 정책 소개 페이지  
<https://www.gov.uk/government/policies/simplifying-the-welfare-system-and-making-sure-work-pays>

## 전국적으로 단일화된 최저임금제 도입

독일의 기민당(CDU: Christlich Demokratische Union Deutschlands)·기사당(CSU: Christlich-Soziale Union) 연합과 사민당(SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands)의 대연정(Große Koalition) 협약 과정에서 논쟁이 되었던 최저임금제에 관해, 전국적으로 통일된 최저임금(Mindestlohn) 8,50유로(약 12,300 원)를 도입하기로 2013년 연정협약과정을 통해 합의했다. 이전까지 독일에서는 직종에 따라 최저임금제가 시행되어왔지만 전국적으로 단일화된 제도가 도입된 것은 이번이 처음이다.

최저임금제의 도입은 대연정 협약의 격렬한 논쟁점이 되었던 만큼<sup>1)</sup> 제도실행의 시작 시점, 수준, 예외 사항 등에 대해서도 많은 논란의 여지가 있었다. 최종적으로 결정된 기민당·기사당 연합과 사민당의 연정 협약서에 제시된 최저임금에 관한 내용은 기존의 근로자 파견법(Arbeitnehmer-Entsendegesetz)을 확장하는 것으로부터 시작한다. 근로자 파견법에 따라 협약된 특정분야의 최저임금제는 이미 실행 가능한 제도로 입증되었으므로 근로자 파견법 적용범위를 모든 분야에 적용하기로 한 것이다. 무엇보다 ‘좋은 일자리’는 사회적으로 도움이 되어야 하고 근로자의 생존을 보장해야 함을 강조하며, 다른 한편으로는 근로자가 사회보험의 의무를 지킬 수 있도록 근로자의 생산성과 임금이 부합해야 함을 명시했다.

최저임금제 시행시기인 2017년 전까지, 즉 2016년 12

월 31일까지는 각 분야 임금협상 파트너 사이의 협상을 통해서 임금수준을 결정할 수 있지만 2016년 12월 31일 까지 유효한 임금계약이 최저임금수준에 미치지 못하는 경우에는 2017년 1월부터 법적 최저임금수준을 따른다. 이에 따른 사항은 법적인 구속력을 가지고 있으며 임금협상 위원회(Kommission der Tarifpartner)로부터 제도의 실행 여부를 일정한 간격으로 점검받는다.

전국적으로 단일화된 최저임금제의 도입은 근로자의 최소한의 생활을 권리로서 보장할 수 있는 제도가 도입되었다는 의미를 갖는다. 또한 이러한 제도 도입의 배경에는 이전에도 주 자체적으로 직종에 따라 최저임금에 관한 기준을 가지고 있었고 근로자의 생활이 가능하도록 최저임금에 관한 계속된 논의가 있었음을 간과할 수 없다. 노르트라인 베스트팔렌(NRW)주는 2015년까지 최저임금 수준을 8,50유로로 높이기로 이미 정한 상태이기 때문에 이번에 도입된 최저임금제에 크게 영향 받지 않는다. 하지만 구 동독지역을 포함한 전국적인 수준에서는 이번에 도입된 최저임금의 수준이 더 높은 편이다.

주 단위에서 실행했던 최저임금제를 바탕으로 연방 정부 차원으로 제정한 독일의 예는 근로자의 기본적인 생활을 보장하려는 생활임금제도의 활성화 및 확산을 위한 지자체의 역할에 많은 시사점을 준다. 독일의 최저임금제 실행이 앞으로 어떠한 효과를 나타낼지 그 귀추가 주목된다.

글 \_ 권민정

### ▶ 관련자료

- 독일남서지역신문 Südwest presse(2013.10.25) ‘최저임금에 대한 논쟁’  
 \*<http://www.swp.de/ulm/nachrichten/politik/Streit-um-Mindestlohn:art4306,2271227>  
 기민당·기사당 연합과 사민당의 연정협약서(Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD)  
 참여연대 노동사회위원회(2013) ‘생활임금 활성화 및 확산전략’

1) 최저임금제의 도입은 대연정 협약 과정에서 가장 의견차가 큰 사안 중의 하나였다. 지난 10월 사민당의 대표 지그마 가브리엘(Sigma Gabriel)은 최저임금제의 도입 없이는 사민당의 동의를 얻은 대연정 또한 이루어질 수 없다고 밝혔으며, 바이에른주(Bayern)의 경제총장(Wirtschaftsministerin) 일제 아이그네(Ilse Aigner, 기사당 소속) 또한 이 사안에 대해서는 아직 타협이 이루어지지 않은 점을 강조한 바 있다.

## 노인 기초생계보장을 위한 연대적 공로연금 도입

독일은 인구의 사분의 일인 2천만명이 연금수급자이다. 그러나 대부분의 연금수급자들이 연금보험수급만으로 소득대체를 하기 어려운 상황이다. 노령연금으로 생계비가 충당되지 않기 때문에 점점 더 많은 노인들이 국가의 추가적인 지원을 필요로 하고 있다. 2012년 말에 사회청에서 기초생계보장 지원을 한 연금수급자는 약 46만 5천명이었다. 연방통계청은 10년 이내에 기초생계보장 지원을 받는 연금수급자의 수가 두 배 이상 될 것이라고 내다봤다.

이러한 노인빈곤율의 증가는 총선거 이후 대연정과정에서 연금개혁과 더불어 노인 기초생계보장이 주요 아젠다로 다루어지는 배경이 되었다. 이 과정에서 기민당(CDU)·기사당(CSU) 연합은 공로연금(Lbensleistungsrente)를, 사민당(SPD)는 연대연금(Solidarrente) 도입을 추진했고, 결국 연대적 공로연금(Solidarische Lebensleistungsrente)으로 결정되었다. 연대적 공로연금은 긴 연금보험 납부 기간에도 불구하고 생활비를 충당하기에 충분한 노령연금을 받지 못하는 사람들을 위해 국가가 추가적으로 지원하는 연금이다. 연대적 공로연금은 특히 사회적 약자의 노후소득보장 개선의 일환이라고 할 수 있다. 연대적 성격의 연금 개혁에는 자녀 양육기간을 인정하여 지급하는 어머니연금(Mütterrente)과 건강상의 이유로 조기연금 지원을 받아야 하는 연금수급자에 대한 감액연금 개선 등도 포함된다.

연대적 공로연금은 40년간 연금을 납부한 저소득자

의 연금수급액을 최소 약 850유로(약 126만원)까지 보장해주는 추가연금이다. 납부기간은 2023년까지 단계적으로 40년에서 35년으로 조정된다. 납부기간에는 수발 및 자녀양육기간이 포함되며 실업기간도 5년까지 인정된다. 추가연금은 소득조사에 따라 지급되며 2023년 이후에는 새로운 추가연금 지급기준이 적용될 것이다.

연대적 공로연금에 투입되는 비용은 2030년에 약 25억 유로(약 3조 7천억원)에 달할 것으로 추산되고 있다. 막대한 재원이 들어가는 만큼 연금보험기금에서의 이전으로 충당하기에는 분명한 한계가 있다. 점차적으로 연금보험에서의 이전 비율은 낮아지고 세금에서 재원을 충당하는 방식으로 진행될 것이다. 세금에서 지출되는 비용이 증가함에 따라 지방정부의 부담도 증가된다. 그래서 연방노동사회부에서는 기존의 연금보험료를 18.9%는 유지하는 반면 연방정부의 보조금은 2018년부터 인상할 계획이다.

우리나라도 노인빈곤문제를 완화하기 위한 하나의 방안으로 기초노령연금을 도입하였다. 현 정부에서 소득에 상관없이 20만원을 지급하기로 했다가 조정안을 내놓으면서 뜨거운 논란의 대상이 되었다. 기초노령연금 논쟁은 제도의 도입 목적에 맞게 어르신들의 실질적인 소득 향상에 기여하는 방향으로 나아가야 하며, 기존의 연금보험과 연동하여 기초생계를 보장하는 독일의 연대적 공로연금의 사례는 기초노령연금 개선에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

글 \_ 박은정

### ▶ 관련자료

시사주간지 Bild(2013.10.23) 가난한 연금수급자의 증가

[http://www.bild.de/geld/wirtschaft/rente/immer-mehr-rentner-arm-33083860\\_bild.html](http://www.bild.de/geld/wirtschaft/rente/immer-mehr-rentner-arm-33083860_bild.html)

남독일신문 Süddeutsche Zeitung (2013.11.27) 연금정책-연대적 공로연금

<http://www.sueddeutsche.de/politik/neue-regierung-was-sie-ueber-den-koalitionsvertrag-wissen-muessen-11829140-9>

프랑크푸르트 알게마이네 신문 Frankfurt Allgemeine Zeitung(2013.11.18.) 연합과 SPD는 연금에서 무엇을 원하는가

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/koalitionsverhandlungen-was-union-und-spd-bei-der-rente-wollen-12670559.html>

독일 연방노동사회부 홈페이지 <http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Reden/leyen-rentendebatte-bundestag-2013-11-28.html>

## 지자체를 중심으로 한 “생활 곤궁자 자립 지원 제도”

일본에서는 95년 이후, 우리의 기초생활 보장에 해당하는 생활보호 수급자가 계속 증가하여 2012년에는 역대 최고인 약214만명을 기록하였다. 이는 초고령사회인 일본에서 생활이 어려운 고령자의 증가 이외에도 가동능력이 있는 젊은 층의 증가가 크게 작용하였다.

수급자 중에는 가동능력이 있는 이들이 적지 않으며, 가동연령층에는 현재 수급자는 아니지만 생활보호 대상자가 될 가능성이 높은 이가 적지 않다. 2011년 추계치를 보면 당시, 생활보호 신규 대상자인 약38만명 중 약8만3천명이 가동능력이 있는 이들로 취업 지원이 필요하다고 보고되고 있다. 이 배경으로는 고용이 불안정한 사회 체제를 들 수 있다.

2013년 3월 11일에 열린 사회·원호국관계주관과장 회의자료에 따르면, 일본에서는 연 소득이 200만엔 이하인 사람이 2000년 18.4%에서 2011년에는 23.4%로 증가하였다. 참고로, 후생노동성의 조사에 의하면 2011년 당시, 한 가구당 평균소득은 548만2천엔이었다.

일본에서는 생활 곤궁자에 대한 지원으로 지자체와 2005년부터 공공직업안정소가 하나가 되어 취업을 지원해 왔다. “복지에서 취업으로”와 관련한 지원사업을 실시해온 결과, 2011년도 실적으로 54.5%가 취업을 하였다고 보고되고 있다. 이에 반해, 지자체가 독자적으로 실시한 다양한 취업 지원을 실시한 요코하마시의 경우, 취업률이 60.4%로 약간 더 높았다.

그 외에도 주거공간 확보를 위한 주택수당 지급, 가계상담, 어린이 및 젊은 층의 학습 지원, 양육 지원, 취업 지원 등이 이루어져 왔으나 그 내용에 따라서 일부 지자체에서만 실시되고 있거나 조기에 지원으로 연결될 시스템이 충분하지 않다는 문제점이 지적되어 왔다.

이와 관련하여 2013년 현재, 68 곳의 지자체(도부현21, 지정도시 10, 중핵시 7, 일반시 및 구 30)에서 생활곤궁자 자립지원과 관련한 시범 사업을 실시하고 있으며, 2015년 4월부터 정식으로 시행될 예정이다. 이하에서는 현재, 실시중인 시범 사업의 일부를 간단히 소개하도록 한다.

사이타마현(埼玉県)에서는 시범사업의 일환으로 수급자 가구의 자녀가 어른이 되어 수급자가 되는 빈곤의 연쇄를 방지하기 위하여 수급자 가구의 중학생 등을 대상으로 학습지원을 실시하고 있다.

구체적으로는 수급자 전 가구의 중학생 및 그 보호자 등을 대상으로 고등학교 진학 동기부여, 교육지원원(퇴직한 교사 및 사회복지사 등)의 방문 및 정기적으로 노인홈에서 개최하는 학습 교실을 통한 지원뿐만 아니라, 고등학교 진학을 지원하고 있다.

2011년도의 결과를 보면 사이타마현 내 수급자 전 가구의 중학생 자녀 801명 중, 305명이 이 사업에 참가하였고 그 중에 296명(97%)이 고등학교에 진학하였다.

지금까지 각 지역에서는 일반 취업이 어려운 이들을 위한 취업 장소를 제공하기 위한 독자적인 대응 및 지역 관계자에 의한 네트워크 형성 등이 이루어져 왔으며, 이러한 지원의 필요성이 요구되어 왔다.

이와 관련하여 치바현(千葉県)에서는 일하고 싶어도 취업하기 어려운 이들을 대상으로 “중간직 취업” 형태의 공간을 마련하여 지원하였다. 그 결과, 모든 참가자(17명)가 일반 취업을 포함한 사업소 내에서의 스태업을 달성하였다. 이 외에도 다양한 시범 사업이 각 지자체에서 실시되고 있으며 그 실적이 보고되고 있다.

글 \_ 김원경

### ▶ 관련자료

사회·원호국관계주관과장 회의자료(2013.3.11) “새로운 생활곤궁자지원체계에 대하여”  
 일본경제신문(2013.7.4) “평균소득, 548만엔 상승, 후생노동성조사(平均所得, 548万円に上昇 厚労省調査)”  
[http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS0403D\\_U3A700C1PP8000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS0403D_U3A700C1PP8000/)



## 어린이·자녀양육관련 신제도의 전개와 앞으로의 동향

2012년 8월 10일, 소비세증세법 등과 함께 어린이·자녀양육관련 3법(신제도)이 참의원에서 가결, 같은 달 22일에 공포되었다. 신제도는 ①어린이·자녀양육지원법, ②인정어린이원법(취학 전 아동에 관한 교육, 보육 등 종합적인 제공의 추진에 관한 법률)의 일부 개정법, ③관계 법률의 정비 등에 관한 법률(어린이·자녀양육지원법 및 인정어린이원법의 일부 개정법 시행에 따른 관계 법률의 정비 등에 관한 법률)을 지칭하는 것으로 소비세율이 10%로 인상되는 2015년 4월부터 시행될 예정이다.

신제도의 주된 내용은 첫째, 질 높은 교육과 보육의 종합적인 제공을 목적으로 한 인정어린이집의 보급 및 지도감독 일체화 등의 제도개선이다. 둘째, 보육의 양적 확충과 교육 및 보육의 질적 개선으로 시정촌이 지역의 육구를 파악하여 어린이 자녀양육지원 사업계획을 정하고, 인정어린이집이나 어린이집, 신설되는 지역형 보육사업<sup>1)</sup>을 계획적으로 정비하는 것이다. 셋째, 지역의 자녀양육지원에 관한 욕구에 대응하며 방과 후 아동을 돕거나 일시보호 등 현행사업을 충실화하는 것이다.

이러한 신제도의 입법 의도는 현재의 보육제도(시설 보조방식, 지자체 책임에 의한 입소 및 이용구조)를 개호보험법 및 장애인종합지원법과 같이 이용자보조방식(급부금 방식), 직접계약방식(보호자 자기책임에 따른 이용구조)으로 바꾸는 것에 있다. 즉, 급부제도를 실시함으로써 보조금을 폐지하고, 기업참가(보육의 시장화)

를 촉진시키는 것과 함께 시정촌의 보육실시(현물급부) 의무를 없애고<sup>2)</sup>, 공적책임을 축소시키고자 하는 의도가 있다고 볼 수 있다.

그러나 신제도 공포 이후, 1년 이상이 지났음에도 불구하고, 보호자나 보육관계자에게 충분히 알려지지 않았다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 또한 사업 주체의 다양화와 함께 소규모보육시설에 대한 보육교사 유자격자 비율의 완화로 양질의 보육을 표방하는 기본지침과 모순된다는 의견도 있다. 또한 시설보조방식에서 이용자보조방식으로 전환되면서 나타나는 문제점(이토 슈헤이, 2013)도 보인다. 이를테면, 어린이집에 지불하게 될 위탁비(실질적으로는 시설형 급부비)도 시간구분에 따른 것으로 단시간구분으로 이용하는 아동이 많은 어린이집에서는 수입이 감소되는 등 어린이집 운영이 불안정화할 가능성, 보육필요량을 넘어선 보육시간에 대해서는 전액 자기부담이 되는 등 지금보다 부담이 늘어날 가능성, 지역형 보육사업 등의 경우, 보육수준에 격차가 발생할 가능성, 인건비 등 용도가 정해져 있는 보조금이 아니라 용도제한이 없는 급부금이라는 점에서 기업이 주주배당으로 돌리는 등 보육사업 이외의 곳에 세금이 유용될 위험성 등이 지적되고 있다.

신제도 시행까지 2년을 앞둔 현재, 해결해야 할 문제점들이 여전히 산재되어 있다는 점에서 추후 지침안을 바탕으로 시정촌(지자체)들의 기본계획이 어떻게 구체화될 것인가가 관건이다.

글 \_ 박지선

### ▶ 관련자료

이토 슈헤이(2013) 보육제도개혁과 어린이·자녀관련3법, 임금과 사회보장 No.1597, p.4-22.  
내각부 홈페이지(어린이·자녀양육지원관련3법에 대해서) <http://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomo3houan/>

- 1) 3세 미만의 소수아동을 보육하는 사업으로 가정보육사업, 소규모보육사업, 거택방문형보육사업, 사업소 내 보육사업 등 4가지로 구성되어 있다.
- 2) 아동복지법 24조 1항 시정촌 보육의 실시무규정이 일단 삭제되었으나 보육관계자들의 반대운동으로 자민당, 공명당, 민주당 3당의 법안수정 단계에서 보육시설 이용아동에 대한 시정촌의 보육실시무조항은 다시 원래대로 남겨졌다.

## 건강한 이웃을 만들기 위한 도시계획적 접근

캐나다 토론토 시는 최근 10년간 100만명 이상의 인구증가를 경험하고 있는 세계에서 이민자가 가장 많이 유입되는 도시이다. 급속한 거대도시화는 도시 자원을 불균형적으로 분포하게 하여 건강불평등의 원인이 된다. 특히 도시 내 저소득층 밀집지역에서는 높은 인구 밀도, 열악한 주거환경, 사회적 관계망의 상실 등으로 주민들의 건강 수준은 악화되게 된다.

건강한 도시계획(healthy urban planning)은 이와 같은 문제를 해결하기 위해 토론토 시가 선택한 형평성 정책이다. ‘건강한 이웃 만들기 전략(Strong Neighbourhood Strategy)’이 대표적이는데, 이는 도시공간을 이웃 수준으로 재구획화하고 사회적 자본을 통해 재활성화(revitalization) 하고자 하는 것이다.

2004년 비영리단체인 유니타이드 웨이(United Way)는 ‘우편번호에 근거한 빈곤(Poverty by Postal Code)’이라는 한 편 보고서를 발표하였다. 이 보고서는 캐나다의 가장 큰 도시에서 저소득층 밀집지역이 빠르게 확대되고 있으며, 20년 전 가장 부유했던 구역이 오늘날 가장 심각한 빈곤지역으로 변화되었음을 보여주었다. 이 보고서는 토론토 정상급 위원회에서 주요 의제로 채택되어 토론토 도시계획 정책에 큰 영향을 미쳤다.

토론토 시는 정부, 사업자, 노동자, 비영리단체 등과 함께 ‘건강한 이웃 만들기’ 태스크 포스팀을 구성하였다. 여기에는 토론토 시장의 의지가 주요하게 작용하였다. 이들은 가장 먼저 도시공간을 인구 7,000명~10,000이 거주하는 140개의 이웃으로 재구획하였고, 이 중 가장 많은 필요가 있는 13개 지역을 이웃활성화 지역(neighbourhood improvement area)으로 선정하였다.

건강한 이웃 만들기 전략의 네 가지 주요 사업은 다음과 같다.

1) 지역의 필요와 특성에 근거한 사회적 기반시설 설치 (strong neighbourhood infrastructure), 2) 소득과 주거를 보장하는 건강한 사회 프로그램(strong social program), 3) 다양성을 존중하는 통합적 이웃 환경 프로그램(inclusive and welcoming neighbourhood), 4) 주민들이 스스로 계획하고 만들어가는 이웃 참여 프로그램(cohesive, participatory neighborhood)

2006~2013년까지 1억8천만 달러(약 1,900억원) 이상의 자원이 투입되어 1,200개 이상의 새로운 계획이 실행되었다. 5,600명의 성인과 13,800명의 어린이들이 필요로, 고용, 사회적 지지의 혜택을 받게 되었다. 29개의 방과 후 시설이 설치되어 860명의 어린이들이 돌봄을 제공받고 140명의 청년 일자리가 형성되었다. 784명의 청소년들이 고용지원을 위한 사례관리를 받았으며 이 중 2/3가 괜찮은 일자리를 얻거나 학교로 복귀하였다. 5,000개 이상의 사업장이 청년고용 네트워크에 가입하였기 때문에 가능한 일이었다. 토론토 시 또한 2007년부터 2009년까지 7,000명의 청년들을 고용하였는데, 이 중 12%가 이웃활성화 지역 거주자였다.

2013년 현재 토론토 시는 앞선 성공을 바탕으로 세계보건기구 어반 하트(Urban Health Equity and Response Tool) 프로토콜에 따라 2020년까지 진행될 2기 사업을 계획하고 있다. 토론토 도시계획 담당자는 이 사업의 가장 큰 성공으로 ‘장소기반 접근(place-based approach)’을 통해 공공정책이 통합적으로 제공되었던 경험을 꼽는다. 이는 보건과 복지서비스가 분절적으로 제공되는 우리사회에서 지방정부 차원에서 형평성 정책이 어떻게 실천될 수 있을지에 대해 많은 함의를 제공하고 있다.

글 \_ 김창오

### ▶ 관련자료

Social Development Division, City of Toronto & United Way Toronto(2012) Strong Neighbourhoods.

#### **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(경영지원부 교류협력팀, 02-2011-0570, [jkim@welfare.seoul.kr](mailto:jkim@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