

Welfare
Issue
Today

2013
9. 6
vol. 6

복지이슈 Today

- | | | |
|---------------|----|---|
| 권두언 | 3 | 복지는 권리다 |
| 국내동향 | 4 | [복지정책] 사회복지사 권리보장을 위한 한걸음 : 과로로 인한 뇌출혈 산재인정 |
| | 5 | [장애인] 장애인 인권, '형식적 보장' 에서 '실질적 보장' 으로 |
| | 6 | [어르신] 안심하고 늙기 위한 인권정책의 수립이 필요하다 |
| | 7 | [사회서비스] 사회서비스 이용자 권리 확보를 위한 '정보제공' 강화 |
| | 8 | [주거] 탈시설 장애인의 지역사회 내 생활을 위한 주거권 보장 |
| 이슈와 통계 | 9 | 복지체감도 향상을 위해 복지담당공무원의 충원이 절실하다 |
| 해외동향 | 10 | [캐나다] 빈곤감소를 위한 허브 : '활기찬 지역사회' |
| | 11 | [미국] 대학과 지역사회가 함께 만든 공간, '칼리지 힐' |
| | 12 | [영국] 소외계층 법률서비스 예산 감축 논란 |
| | 13 | [영국] '외국인' 이 누릴 수 있는 복지 혜택의 범위는? |
| | 14 | [독일] 장애인 이동권 보장을 위한 대중교통 정책 |
| | 15 | [독일] 보육서비스 이용청구권 논쟁 : 지자체의 의무와 부모의 권리 |
| | 16 | [유럽연합] 권리 보장의 또 다른 주체 : 유럽연합이 제기하는 이슈 |
| | 17 | [일본] 공무원 숙사를 보육사업 등을 위한 복지시설로 활용 |
| | 18 | [일본] 피성년후견인의 선거권리 회복을 위한 공직선거법 개정 |

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)
김대심(한국노인인권센터 실장)
김기태(영국 버밍엄대 사회정책학과 박사과정)
김미현(서울시복지재단 연구개발부 정책연구팀장)
박은정(독일 보쿰대학교 사회학과 박사과정)
배진수(서울복지법률지원단 변호사)
서종녀(서울시복지재단 연구개발부 정책연구팀 연구위원)
이서윤(서울시복지재단 연구개발부 정책연구팀 연구원)
이순성(서울시복지재단 연구개발부 노인정책팀장)
이 웅(서울시복지재단 연구개발부 노인정책팀 연구원)
정재훈(서울여자대학교 사회복지학과 교수)
현명이(서울시복지재단 지역복지부 통합복지팀 연구위원)

복지는 권리다

: 지극히 작은 자 하나에게 한 것이

한 사회의 복지수준을 평가하는 데에는 복지예산, 빈곤율 등 여러 가지 기준이 사용되지만, 숫자로 나타나는 기준들보다도 더욱 중요한 것은 그 사회가 소위 사회적 약자들에게 어떤 대우를 해 주고 있는가이다. 경제대국이 바로 복지국가일 수 없는 것은, 한 사회의 품격은 '우리 중 지극히 작은 자 하나에게 한 것'에 의해 결정되기 때문이다.

전통적인 사회적 약자인 여성, 어린이, 장애인, 빈곤층에 더해, 고령화·저출산 현상이 심화되면서 노인과 이주민이 새로운 사회적 약자로 떠오르고 있다. 사회의 전면에 나서서 큰 목소리를 내는 주류 집단에서 밀려나 있기에, 그들의 모습은 잘 보이지 않고 목소리도 잘 들리지 않는다. 모든 사람이 함께 잘 행복한 삶을 누리는 것이 '복지사회'의 정의라면, 이들의 낮은 목소리를 찾아서 들어줄 수 있어야 한다.

이번호 「복지이슈Today」에서는 장애인, 어르신, 빈곤층 등 우리 주변의 사회적 약자들이 사회의 당당한 구성원으로서 자신들의 권리를 찾을 수 있으려면 어떻게 해야 하는지에 대해 집중적으로 조망해보았다. 이번호 「국내동향」 머릿기사는 사회복지사 산재인정 판결에 대한 것이다. 사회적 약자를 보살핀다는 본분으로 인해 자신들도 사회적 약자가 될 수밖에 없었던 사회복지사들의 처우에 대해 다시 한 번 생각해볼 계기가 되기를 바란다.

「이슈와 통계」에서는 복지확대라는 시대적 과제와 맞물려 복지정책의 가장 긴급한 현안의 하나로 떠오르고 있는 복지담당공무원 충원에 대해 다루었다. 이에 대한 문제 제기는 지속적으로 이루어졌지만, 실증적인 조사를 바탕으로 구체적인 추가필요인원을 제시한 경우는 많지 않다. 서울시 14개 자치구의 128개 동을 대상으로 실시한 조사 결과를 토대로 실제 필요인원을 추계해낸 이 자료가, 복지인력의 부족현상을 해소하여 시민들의 복지체감도를 향상시키는데 실질적인 기여를 할 수 있게 되기를 바란다.

이번호 「해외동향」에서는 빈곤층, 이주민, 장애인 등 사회적 약자들의 권리보장을 위한 각국의 노력에 대해 살펴보았다. 캐나다의 '활기찬 지역사회'의 사례에서는 지역사회와 전문기관들이 힘을 모아 시민들의 실질적인 복지향상에 기여할 수 있는 다양한 방법을 찾아볼 수 있을 것이다. '외국인'이 누릴 수 있는 복지 혜택의 범위를 둘러싼 영국과 유럽연합의 공방과, 독일의 보육서비스 이용청구권 관련 논쟁은 누군가를 위한 권리의 보장은 그 권리를 보장해주어야 하는 주체의 책임을 반드시 수반한다는 것을 잘 보여준다.

사회적 약자를 포함한 시민의 권리보장은 단순한 '구호'가 아니라 지혜로운 판단과 강한 의지가 필요한 사회적 결단이다. 이번호 「복지이슈Today」에 실린 정책적 제안들이 시민의 삶에 전기를 마련하는 사회적 결단으로 이어질 수 있기를 기대한다.

사회복지사 권리보장을 위한 한걸음 : 과로로 인한 뇌출혈 산재인정

2013년 초입부터 성남, 용인, 울산의 사회복지 공무원들의 자살 소식이 들려왔다. 지난 대선을 계기로 각종 복지정책들이 쏟아져 나오고 복지 예산과 대상 확대를 위한 논의들이 가득한 가운데 들려온 비보였다.

2012년부터 시행된 『사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률 및 동법 시행령』은 이러한 현실을 개선하는 역할을 하지 못하고 있다. 이에 지난 4월 11일, 몇몇 국회의원들이 위 법률의 실효성 확보를 위하여 사회복지 인력확충과 사회복지사 안전대책 강화를 골자로 하는 일부 개정안을 발의하였다. 국가인권위원회도 지난 3월 한국노동사회연구소와 사회복지사의 인권실태 파악을 위한 연구용역 계약을 체결했다. 이러한 중에 서울행정법원에서 뇌출혈로 인해 요양을 신청한 사회복지사에게 산업재해를 인정한 의미 있는 판결이 나왔다.

원고는 2000년 7월경 공무원으로 임용되어 주민센터에서 사회복지사로 근무해오다가 2007년 저소득층 밀집지역의 재개발이 시작되면서 주민통합조사, 복지지원, 생활보장, 자활고용, 노인일자리 등의 업무를 담당하였다. 2011월 1월경부터는 사례관리가 강화되어 방문상담을 통한 욕구조사, 민간자원 발굴 연계를 통한 맞춤형 복지지원 등 계속적으로 증가되는 업무를 수행하면서 민원인들의 상담에 응대하였고, 수급자들의 반발 및 욕설, 폭언에 시달려왔다.

원고의 건강상태는 2006년 건강검진결과 혈압 정상, 종합판정 정상A이었으나 2008년 이후부터 고혈압 및 고지혈증, 당뇨의심 등의 소견이 지속적으로 증가하였다. 결국 원고는 '상세불명의 뇌내출혈, 뇌실내 뇌내출혈, 상세불명의 지주막하 출혈' 진단을 받았고, 위 질병

이 공무원 과로와 스트레스로 인하여 발병하였다고 주장하며 공무원 요양승인을 신청하였다. 그러나 피고 공무원 연금공단은 질병과 공무원 사이에 상당인과관계가 인정되지 않는다는 이유로 요양을 불승인하였고 원고는 피고의 공무원요양불승인처분에 대하여 취소소송을 제기하기에 이르렀다.

이 사건의 쟁점은 과연 '공무원 질병'이 인정될 수 있는가 하는 점, 즉 공무원이 공무원집행 중 이로 인하여 발생한 질병이라는 인과관계가 인정될 수 있는가 하는 점이었다. 서울행정법원은 '주된 질병 발생 원인이 공무원과 직접 관련이 없다고 하더라도 직무상 과로가 주된 질병 발생 원인에 겹쳐서 질병을 유발하거나 악화시켰다면 인과관계가 있다고 보아야 하고, 과로로 인한 질병이란 평소 정상 근무가 가능한 기초질병이나 기존 질병이 직무 과중으로 급속히 악화된 경우까지도 포함한다.'고 하면서 원고 승소 판결을 내렸다.

사회복지를 권리의 관점에서 바라보기 시작한 것은 매우 긍정적이나, 클라이언트의 권리만 강조되고 사회복지사의 권리는 외면하는 현실은 이율배반적이다. 사회복지 전달체계의 가장 중요한 주체인 사회복지사들의 권리가 보장되지 않는 상황에서는 아무리 좋은 복지정책도 구현되기 힘들다.

사회복지사들의 근무환경 개선과 인권은 당연히 법과 제도에 의해 보장받아야 한다. 그러나 국가와 고용주가 사회복지사들의 건강과 안전을 보호 할 의무를 다하지 못하는 현실에서 이 사건 판례를 통하여 최소한 산업재해를 인정받을 수 있는 권리를 더욱 폭넓게 보장받게 되기 바란다.

글 _ 배진수

▶ 관련자료

- 서울행정법원(2013. 6. 20). 선고 2012구단11303 판결【공무원요양불승인처분취소】
- 법률신문(2013. 6. 26). <http://www.lawtimes.co.kr/LawNews/News/NewsContents.aspx?serial=76134>
- 서울남부지방법원(2013. 6. 21). 선고 2012가단25092 판결【손해배상】

장애인 인권, ‘형식적 보장’ 에서 ‘실질적 보장’ 으로

인권이란 인간이면 누구나 누릴 수 있는 보편적 권리로써 이는 “대한민국헌법” 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리(국가인권위원회법 제 2조 1)”를 의미한다. 인권은 적용대상, 시·공간적 측면에서 모두 보편적 가치를 추구하기 때문에 인간이면 누구나 인권을 누릴 자격이 주어진다. 하지만 현실적으로 인권보장의 사각지대에 놓여 있는 사람들은 존재할 수밖에 없으며 그 대표적인 경우가 바로 장애인이다.

우리나라의 경우, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」을 비롯하여 장애(인)연금, 장애(아동)수당, 장애인활동보조서비스, 장애인자립자금, 장애인활동 서비스, 여성장애인 출산비 등 정책·제도적 측면에서만 보자면 장애인 인권보장을 위한 다양한 정책과 제도가 잘 마련되어 있다. 특히 서울시는 「서울시 장애인 인권증진에 관한 조례」, 「서울시 장애인인권증진 기본계획(안)」 등 지자체로서 쉽지 않은 장애인 인권보장을 위한 정책·제도를 매우 적극적으로 추진하고 있다.

하지만 문제는 그 실효성에 있다. 인권은 매우 추상적인 개념이기에 이를 구현하기 위해서는 보다 구체적인 노력이 필요하다. 즉 장애인 인권과 관련된 법제화를 통한 제도화 작업을 통해 ‘형식적 보장’이 이루어졌다면, 남은 것은 장애인 인권의 ‘실질적 보장’을 위한 노력이다.

기본적으로 안정적인 예산확보가 필요하다. 「장애인인권증진 기본계획(안)」을 보면 3개 분야에 42개

의 세부추진사업이 있다. 이 적지 않은 사업들이 제대로 이루어지기 위해서는 일반예산뿐만 아니라 별도의 기금운용을 통한 보다 안정적인 재정지원이 필요하다. 유엔(UN)에서는 지난 2011년 12월 회원국들의 장애인 관련 정책, 자료수집 및 서비스 전달체계 등의 개선을 돕기 위해 「장애인 권리 증진을 위한 기금(UN Partnership to Promote the Rights of Persons with Disabilities Fund)」을 설립하였는데, 이에 대한 활용방안을 모색해보는 것도 한 방법이 될 것이다.

무엇보다 장애인에 대한 사회적 태도 개선에 힘써야 한다. 「서울시 장애인인권증진 기본계획(안)」의 경우 ‘장애인 인식개선 및 인권증진 교육 내실화’ 사업만이 이와 관련되는데 향후 이와 같은 사업의 확대가 필요하다. 장애인 인권증진을 위한 물리적 환경 구축도 중요하지만 장애인에 대한 사회적 태도를 개선하는 일이 함께 이루어질 때 정책·제도적인 노력 역시 빛을 발할 수 있기 때문이다. 예컨대 저상버스 도입은 장애인들의 피땀 어린 노력의 결과물이지만 이를 이용하는 장애인은 극히 드물다. 이는 기술적 문제도 있지만 사람들의 시선과 태도가 보다 근본적인 문제다. 따라서 장애인에 대한 사회적 태도의 개선은 장애인 인권의 ‘실질적 보장’을 위한 핵심과제가 된다.

장애인 인권보장을 위한 서울시의 다양한 정책들이 ‘형식적 보장’에서 그치지 않고 ‘실질적 보장’까지 이어질 수 있도록 서울시의 보다 세심한 노력이 이루어지길 기대한다.

글 _ 이용

▶ 관련자료

장영수(2013). 장애인 인권의 접근 방법. 안암법학회, 40 : 293-321.

서울시(2013). 장애인 인권증진 기본계획(안). 서울시내부자료.

UNDP 홈페이지, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2011/12/08/new-united-nations-fund-to-boost-action-on-disability-rights.html>

안심하고 늙기 위한 인권정책의 수립이 필요하다

개정된 사회복지사업법은 그 목적에 사회복지서비스를 받을 권리와 사회복지서비스를 필요로 하는 사람의 인권을 보장할 것을 명시하였다. 또한 사회복지시설 서비스 최저 기준 설정 및 품질향상과 사회복지서비스 신청권을 강화하고 있다. 현재까지 사회복지서비스가 욕구중심의 관점을 가지고 제공되었다면 앞으로는 사회복지서비스를 받는 것도 하나의 권리로써 국가 및 지방자치단체에서 마땅히 제공하여야 하는 것이 된다.

서울시는 향후 5년 간(2013~2017년) 인권정책의 청사진을 담은 「인권정책 기본계획」을 지난 2013년 7월 발표하였다. 그 중 어르신 인권 증진을 위해서는 어르신의 일할 권리 확대, 어르신 문화향유 기회 확대, 노인 학대 예방사업 확대를 제안하였다. 이를 위하여 인생이 모작지원센터를 추가 운영하고, 어르신 영화제 및 동아리활동을 적극 지원하며, 어르신 시설학대 예방을 위한 ‘노인생활시설 옴부즈맨’을 확대할 계획이라고 한다.

그러나 인권이 사람이 사람답게 살아가기 위해 필요한 최소한의 권리라고 볼 때, 서울시 인권정책에서 담은 내용들은 과연 충분한 것일까?

인간답게 살아가기 위해 일차적으로 필요한 것은 부족함이 없는 의식주를 누릴 수 있도록 하는 것이다. 또한 어르신이라면 누구나 걱정하는 자신과 배우자의 치매발병과 고통스러운 신체질병과 관련된 부분이다. 일할 권리, 문화를 누릴 권리, 학대를 당하지 않을 권리로 중요하지만 서울시의 인권정책을 바라보며 새삼 매슬로우(Maslow)의 욕구이론을 생각하게 된다.

서울시 인권정책에서 ‘안심하고 늙기 위한 인권정책’에 대한 보완이 필요하다. 보다 인권친화적인 정책을 위하여서는 국가인권위원회의 권고내용을 참고하는 것

이 바람직할 것이다.

지난 2013년 5월 국가인권위원회에서는 급격한 고령화로 노인인권수준이 우리사회 인권수준에 미치는 영향이 적지 않다고 판단하여 보건복지부 장관·고용노동부장관·국토교통부장관 및 광역지방자치단체의 장에게 노인인권 관련 정책개선을 권고하였다. 그 내용은 노인의 소득보장, 건강권 보장, 노동권 보장, 주거권 보장, 학대 및 자살예방에 대한 내용이다. 주요한 부분은 다음과 같다.

첫째, 공공부조 지급수준 높이는 등 정부차원의 예산 지원으로 노인 빈곤율을 낮출 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 둘째, 노인 계층 내 건강 불평등이 심화되고 있으므로 취약계층 노인의 의료 및 영양사업 활성화 등 1차 의료부터 종말기 케어로 이어지는 보건의료 체계를 구축하여야 한다. 셋째, 노인의 정년 연장 및 노인 집중취업현장에서 노동권 보장 방안을 강구해야 한다. 넷째, 최저 주거기준에 미달되는 노인 가구에 대해서는 주거 환경 개선을 위한 기준을 마련하고 개선방안을 강구하여야 한다. 마지막으로 노인 학대 및 자살 예방을 위한 범부처적 노력, 상시적 협력체계 구축, 정보의 공유 등이 필요하다.

노인분야는 장애인, 다문화 등 타 영역과는 다르게 노인인권단체가 전무한 상황이다. 하지만 셀 수 없이 많은 사회복지기관 및 장기요양기관이 어르신과 가까이에서 함께 하고 있다. 복지가 노인의 권리이고, 노인의 권리향상은 복지를 통해 실천될 수 있다는 것을 관계부처 및 현장 실무자가 잊지 않을 때 비로소 노인인권권이 바로 설 수 있을 것이다.

글 _ 김대식

▶ 관련자료

- 서울시 보도자료(2013.7.11), “아이돌봄비, 간병인, 아르바이트생, 이주민, 서울시, 생활 속 인권사각지대 없앤다”
- 국가인권위원회 보도자료(2013.5.7), “노인의 건강·소득·주거권·노동권 등 노인인권 보장 정책 마련해야”
- 국가인권위원회(2013), 노인인권 관련 정책개선 권고
- 서울시 인권기본조례안(2012, 9월).

사회서비스 이용자 권리¹⁾ 확보를 위한 ‘정보제공’ 강화

새로운 정보를 생산하여 적재적소에 전달하는 것은 정보화시대의 매우 중요한 과제이다. 그러나 인터넷, SNS 등 다양한 매체들이 정보제공의 수단으로 등장한 현대에도 정보의 왜곡, 혹은 비대칭 등으로 인한 정보의 소외현상은 발생하고 있다.

정보의 비대칭성(asymmetric information) 문제는 공공부문에서 더욱 중요하다. 공공부문의 역할 및 예산 확대로 재원의 효율성 및 효과성 등이 주요 논쟁거리가 되고 있는 지금, 불완전하거나 왜곡된 정보로 인해 서비스 중복 및 소외현상이 일어나게 되며, 그로 인해 예산 낭비 및 서비스의 비효율성 등이 발생하기 때문이다.

개정된 사회보장기본법(2012, 이하 ‘기본법’)에서는 사회서비스의 분야를 복지뿐만 아니라 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등으로 폭넓게 확대하였으며, 사회서비스의 기능 또한 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 역량개발, 사회참여지원, 관련 시설이용 등 7가지로 제시하고 있다. 그러나 현재 서울시 사회서비스 추진현황을 살펴보면 7가지 기능들 사이에 많은 편차가 존재한다.

2013년 서울시 복지건강실 및 여성정책실에서 수행하고 있는 사회서비스 사업 수는 257개로²⁾, 이들을 서비스 기능에 따라 분류해보면 ‘재활 및 자활’³⁾이 28.8%(74개)로 가장 높은 비중을 보이며, 다음으로 ‘건강관리’ 21.4%(55개), ‘돌봄’ 12.8%(33개), ‘사회참여지원’

7%(18개), ‘역량개발’ 6.2%(16개), ‘정보제공’ 5.1%(13개) 등의 순이다⁴⁾. 전통적으로 수행해온 상담, 돌봄, 건강관리 등의 기능이 차지하는 비율이 높은 것은 당연한 현상이라 할 수 있으나, 보편적 복지로의 패러다임 변화를 주목할 때 새로 사회서비스 기능으로 추가된 정보제공, 사회참여지원, 역량개발 등의 기능 또한 향후 강화되어야 할 부분이다.

특히, ‘정보제공’은 이용자가 나머지 6가지 기능의 사회서비스들을 본인의 욕구 및 능력에 맞게 선택할 수 있도록 하는 촉매의 역할을 할 수 있다. 그러나 정보가 불완전하게 제공되면 비대칭성 정보로 인해 ‘역의 선택(adverse selection)⁵⁾’이나 ‘도덕적 해이(moral hazard)’에 빠질 수 있다.

다행히 서울시가 독자적으로 추진하고 있는 사업(119개)을 살펴보면⁶⁾, ‘건강관리’가 27.7%(33개)로 가장 높은 비중을 차지하고, 다음으로 ‘재활 및 자활’ 18.5%(22개), ‘돌봄’ 13.4%(16개), 사회참여지원 11.8%(14개), 정보제공 10.1%(12개), 역량개발 5.0%(6개) 등의 순으로 정보제공이 다소 높은 비중을 차지하고 있어 고무적이다.

향후 서울시민들의 사회서비스 이용 권리확보 및 사회서비스 발전을 위해서는 다양한 사회서비스 분야에 대한 적극적 ‘정보제공’이 선행되어야 할 것이다.

글 _ 김미현

▶ 관련자료

김미현 외 (2013). 서울시 사회서비스 중장기 발전 방안 연구. 서울시복지재단. 미발행
서울시 복지건강실 및 여성가족정책실 시의회업무보고 자료(2013)

- 1) ‘사회서비스이용 및 이용권 관리에 관한 법률[시행 2012.8.5.]’에서 제시하고 있는 ‘사회서비스이용권’이 바꾸어 이용을 의미하고 있는 반면, 본고에서 ‘사회서비스 이용자 권리’란 바꾸쳐는 물론 사회서비스 전반에 대한 시민의 이용 권리를 의미함.
- 2) 서울시 복지건강실 및 여성정책실에서 수행하고 있는 사업들을 시의회 업무보고자료(2013년 3월)를 기준으로 분류하였음. 아동, 성인, 노인, 장애인, 다문화 등 대상 중복 사업들을 모두 포함하면 약 430개임.
- 3) 현금성 지원 포함
- 4) 2012년 개정된 사회보장기본법에서 제시한 7가지 기능(상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 역량개발, 사회참여지원, 관련 시설이용)에 ‘건강관리’ 기능을 포함시키고 다른 기능들도 수정·보완하여 분류기준으로 활용함.
- 5) 계약 시 상대방에 대한 정보를 알지 못하고 계약을 체결하는 행위
- 6) 서울시 사회서비스 257개의 사업 중 서울시의 예산을 투입해 독자적으로 추진하고 있는 사업은 119개(46.3%)이며 중앙정부와 공동으로 추진하는 사업은 138개(53.7%)로 나타남. 일부 자치구 사업 포함.

탈시설 장애인의 지역사회 내 생활을 위한 주거권 보장

“처음 체험홈에 왔을 때 활동보조인이 없어 정말 어려웠어요. 활동보조인이 없을 때는 다시 거주시설로 돌아갈까 생각도 했어요.” (지체1급, 26세)

“예전보다 내 모습이 많이 좋아진 것 같아요. 약을 먹고 분노와 감정을 조절하면서 많이 좋아졌어요. 먹고 있는 약을 끊고 싶지만 담당 의사와 코디네이터의 만류로 지금도 약을 먹고 있어요.” (지적3급, 22세)

서울시에서 운영하고 있는 자립생활 체험홈¹⁾과 가정²⁾에 입주한 거주자를 대상으로 인터뷰한 결과, 장애인 당사자의 욕구에 기반하여 장애인이 지역사회에서 생활할 수 있는 다양한 지원 모델이 필요함을 알 수 있다(서종녀, 2012). 장애인을 위한 주거권은 주택이라는 물리적 공간뿐 아니라 지역사회에서 안정적으로 생활할 수 있는 지원도 함께 고려되어야 한다. 여기서 주거권이란 모든 사람이 적절한 주거에 대한 권리 실현을 추구하는 개념으로서 특수한 집단에 대해 법적인 의무를 수행하고 전반적인 주거권 상황을 개선하기 위한 노력으로 해석할 수 있다(서종균, 2011).

서울시는 2012년 「서울시민 복지기준 설정 연구」를 통해 지원주택(supportive housing) 프로그램³⁾을 계획하였고 2013년 「서울시 인권정책 기본계획(2013~2017)」을 발표하였다. 인권정책 기본계획에 따르면, 장애인 정책의 패러다임이 ‘시설보호 위주에서 탈

시설 중심’으로 전환되고 있으므로 향후 5년간 시설장애인의 20%(600명)을 지역사회에서 생활하고 자립할 수 있도록 인프라 구축 및 지원체계를 강화하겠다고 하였다. 또한 주거권이 보장되는 도시를 조성하기 위해 적절한 주거 기준선을 마련하고 최소한의 주거 질을 보장하겠다고 하였다.

장애인의 주거권 보장은 「서울시 인권정책 기본계획」에 기반하여 「서울특별시 중증장애인 자립생활지원 조례」 개정이 필요하다. 동 조례의 주거지원은 2개 유형(자립생활 체험홈과 가정)으로 한정되어 있다. 시설장애인이 지역사회에서 생활하고 자립하기 위해서는 장애인의 특성을 고려하여 필요로 하는 도움(거주장소, 주택유지관리, 일상생활지원, 건강 등)의 내용과 정도에 따라 적절한 서비스를 이용할 수 있도록 다양화시켜야 한다. 따라서 동 조례 제15조(시설퇴소자에 대한 지원) 제2호⁴⁾에 기반하여 제16조 및 제17조 등의 지역사회 전환은 주거지원·관리와 전환지원 방법 등을 포함하여 개정이 필요하다. 즉, 주거지원·관리 조항에서 주거지원은 기존 주거지원 유형과 함께 다양한 유형으로 확대 실시하고 주택유지관리 조항이 포함되어야 한다. 전환지원 방법은 운영주체, 인력 및 서비스 내용을 세분화하여 확대 시행될 수 있도록 조항이 신설되어야 한다.

글 _ 서종녀

▶ 관련자료

- 서울특별시(2012). 「서울시민 복지기준 설정 연구」.
- 서울특별시(2013). 「서울시 인권정책 기본계획(2013~2017)」.
- 서종균(2011). “주거복지와 주거권”, 한국도시연구소 기획, 「주거복지의 새로운 패러다임」, 서울:(주)사회평론.
- 서종녀(2012). 「서울형 장애인 전환서비스 운영모형 개발 연구」, 서울시복지재단.

1) 자립생활 체험홈은 거주시설에서 퇴소한 장애인이 희망하는 경우 자립생활을 경험하고 역량을 강화할 수 있도록 일정기간 동안 거주할 수 있는 주택임(서울특별시 중증장애인 자립생활 지원 조례 제16조).
 2) 자립생활 가정은 체험홈 이용을 마친 장애인이 희망하는 경우 지역사회로의 완전한 정착을 위하여 준비하며 일정기간 동안 거주할 수 있는 주택임(서울특별시 중증장애인 자립생활 지원 조례 제17조).
 3) ‘노인·장애인에 대한 지원주택 프로그램’은 시설보호의 대안으로 독립적인 주거생활을 위해 주거와 휴먼서비스를 결합하는 것임.
 4) 제15조(시설퇴소자에 대한 지원) 2. 일정기간 동안 거주할 수 있는 주거의 지원

복지체감도 향상을 위해 복지담당공무원의 충원이 절실하다

서울시복지재단이 서울시 14개 자치구(128개 동)를 대상으로 지난 5월과 6월에 걸쳐 동주민센터 복지담당공무원 인력수요에 대해 조사한 결과, 현재 서울시 동주민센터의 복지담당공무원수는 주민의 복지수요 충족을 위해 필요한 최소인력규모인 적정복지인원의 87.5% 수준에 불과하여 복지담당공무원의 충원이 절실한 것으로 나타났다.

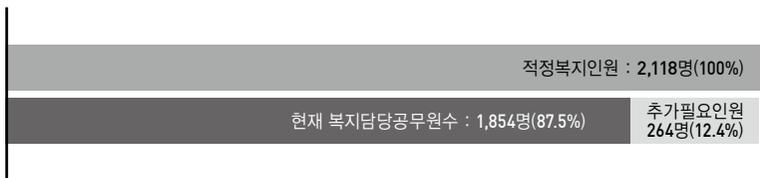
이번 조사는 서울시에서 올해 추진하고 있는 ‘공공복지서비스 전달체계 시범운영’ 사업 성과평가의 일환으로 수행된 것이다. 먼저 시범사업에 참여하고 있는 동주민센터에서 근무하는 복지담당공무원의 현재 업무량과 동 복지기능 강화를 위한 추가업무량 및 동유형별 복지수요²⁾를 고려한 적정복지인원³⁾을 추계한 후, 이 인원과 현재 복지담당공무원수의 차이를 계산하여 향후 충원이 필요한 인력의 규모를 산출하였다.

그 결과, 동주민센터의 복지기능 활성화를 위해서

는 서울시 전체적으로 현재 복지담당인력규모 1,854명의 14.2%이자 적정복지인원 2,118명의 12.4% 해당하는 264명의 복지담당공무원이 충원되어야 하는 것으로 나타났다(그림 참조). 이는 현재 동주민센터에서 제공하고 있는 복지서비스를 유지하는 동시에 주민의 복지체감도를 높일 수 있는 서비스를 추가적으로 수행하기 위해 필요한 인원을 감안한 것이다.

동주민센터는 시민과 가장 가까운 곳에서 복지서비스를 제공하고 있는 ‘공공복지의 최전선’이며, 동주민센터의 복지담당공무원은 그곳을 지키는 ‘공공복지의 파수꾼’이다. 동주민센터의 복지담당공무원이 적정규모로 확보되지 않는다면, 주민복지의 수준은 제자리걸음을 면하기 어려울 것이다. 시민의 복지체감도의 향상을 위해, 동주민센터의 적정복지인원을 확보하기 위한 중앙정부, 서울시, 자치구의 공동노력이 필요하다.

글 _ 현명이



[그림] 동주민센터 유형별 적정복지인원(인)

▶ 관련자료

현명이 외(2013). 「공공복지서비스 전달체계 평가 및 모형개발 연구」, 서울시복지재단, 미발행.
류명석 외(2012). 「서울시 복지서비스 전달체계 개편방안 연구」, 서울시복지재단.

- 1) 공공복지서비스 전달체계 시범운영은 서울시에서 2012년 발표한 「복지서비스 전달체계 개편 추진방안」과 서울시복지재단에서 2012년에 발간한 「서울시 복지서비스 전달체계 개편방안 연구」에 기초하여, 동주민센터의 복지기능을 확대·강화하고 지역주민의 복지체감도를 향상시키기 위한 사업이다. 2013년 상반기 동안 자치구 대상 공모를 통해 참여자치구를 선정하여 시범운영한 후, 성과를 분석하여 전 자치구로 확대할 예정이다(현명이 외, 2013).
- 2) 동 유형은 각 동의 복지수요와 사업체비중을 토대로 서울시 424개동을 8가지 유형(행정/주거형, 행정/상업형, 복지/주거형, 복지/상업형, 행정형, 복지형, 주거형, 상업형)으로 구분한 것이다(류명석 외, 2012 pp. 113~120).
- 3) 적정복지인원의 추계과정은 다음과 같다. 1단계로 주민의 복지수요에 충분히 부응하기 위해 필요한 추가필요시간(T)을 현재 복지담당공무원의 법정근무시간(A)과 초과업무시간(S)을 더한 숫자로 나누어 복지담당공무원 1인당 추가필요인원(α1)을 산출한다(α1=T÷(S+A)). 2단계로 동 유형별 복지수요 가중치를 적용한다. 3단계로 1단계에서 산출한 복지담당공무원 1인당 추가필요인원(α1)에 평균 복지담당 공무원 수(n)를 곱하여 1개동 주민센터 복지담당 추가필요인원(α2)을 산출한다(α2=α1×n). 마지막 4단계로 현재 복지담당공무원수에 추가필요인원을 더하여 복지담당공무원 적정인원을 구한다(현명이 외, 2013).

빈곤감소를 위한 허브 : ‘활기찬 지역사회’

캐나다에서는 수많은 도시와 지역사회가 빈곤감소를 위해 다양한 노력을 기울이고 있으며, 그 중심에는 ‘활기찬 지역사회(Vibrant Communities Canada)’가 있다. ‘활기찬 지역사회’는 ‘빈곤을 줄이는 도시들(Cities Reducing Poverty)’이라는 모토 아래 캐나다 전역의 정보와 자원을 연계하여 각 지역의 빈곤감소 프로젝트를 지원하고 있다.

이들의 접근은 빈곤 해결을 위한 다양한 관점과 협력을 중시한다는 점에서 주목할 만하다. 빈곤이 개인의 잘못에 의해 발생한 문제가 아니라 사회·경제적 차원의 복합적인 요소에서 기인함을 인식하고, 빈곤감소를 위해 모든 분야의 협력을 촉구한다. 이를 위해 이용 가능한 자원이나 정보, 연구기관을 연계하고, 효과적인 연구 결과나 정책을 공유하는 허브 역할을 수행하고 있다. ‘활기찬 지역사회’와 연계하여 지역사회 빈곤감소를 위해 협력한 대표적인 사례들은 다음과 같다.

먼저 해밀턴(Hamilton)시에서는 맥마스터 대학교(McMaster University)와 해밀턴 위원회가 협력하여 생활임금제를 부분적으로 시행 중이다. 맥마스터 대학교 연구진이 해밀턴에서 적정생활을 하는데 필요한 생활임금에 대하여 연구하고, 이 결과를 해밀턴 시 교육 위원회에서 승인하여 대학교 내 모든 직원들의 임금에 적용하고 있다. 현재는 해밀턴 시 전체가 생활임금고용주가 되는 전략을 개발 중이며, 일차적으로 중소기업 고용주들의 참여를 독려하고 있다. 이와 같은 협동 작업을 통해 전통적으로 빈곤문제에 개입하지 않았던 교수들과의 새로운 파트너십을 형성하게 되었고, 경영학과 교수진들의 참여를 통해 연구결과의 정책시행에 있어서도 신뢰성을 높일 수 있었다.

한편 워털루(Waterloo)시에서는 빈곤 관련 비영리

기관들이 협력하여 빈곤에 대한 인식 및 태도에 대한 연구를 진행했다. 10장의 사진을 보여주고 4가지 질문에 대답을 하는 방법으로 캐나다인의 빈곤에 대한 인식을 살펴본 결과, 빈곤에 대한 ‘거리두기가 뿌리 깊은 태도로 나타났다. 즉, 빈곤을 나와는 거리가 먼 이야기로 간주하였으며, 빈곤은 개인행동에 대한 결과로서 스스로 책임져야 한다는 인식이 강한 상태였다. 이와 같은 태도와 의식에 변화를 주기 위해서 빈곤의 원인에 대한 억측들부터 접근하기 시작했다. 빈곤은 사회·경제·제도·물리적 원인에 기인하는 복합적인 결과임을 이해시키기 위해 노력하였고, 이에 기반을 둔 종합적인 정책을 수립하기에 이르렀다.

마지막으로 뉴브런즈윅(New Brunswick)의 세인트존(Saint John)에서는 지역의 대학교(University of New Brunswick Saint John's)에서 빈곤감소를 위한 효과적인 정책을 연구한 결과를 토대로, ‘협력의 약속(Promise Partnership)’ 프로젝트를 실시하였다. 이는 빈곤의 대물림을 방지하기 위한 학습 프로젝트로서 멘토링(Mentoring)과 독서클럽, 튜터링(Tutoring) 등으로 구성된다. 85%의 주민들은 이 정책이 아이들로 하여금 학교에 흥미를 갖게 도와주었으며, 독서기술의 향상, 사회적 관계에서의 자신감 획득, 독립적 과업수행능력 등에 긍정적인 영향을 미쳤다고 응답했다. 더불어 지역사회와 대학교가 협력체계를 구축하면서 얻게 된 간접적인 이익들에 대해서도 매우 긍정적인 반응을 보였다.

‘활기찬 지역사회’는 빈곤문제의 해결을 위해 종합적이고 다면적인 접근을 지향하고 있다. 이들이 보여준 성과들은 빈곤 문제의 해결은 지역의 모든 사람들이 참여하여 다양한 방법을 통해 협력할 때 이루어질 수 있음을 보여준다.

글 _ 이서윤

▶ 관련자료

Vibrant Communities 홈페이지. <http://www.vibrantcommunities.ca/>

Karen Schwartz & Liz Weaver(2013. 7). ‘Communities first! Poverty Reduction Hub.’ (CDS 2013 Conference Presentations) http://comm-dev.org/images/2013_conf_presentations/Communities%20First%20Poverty%20Reduction%20Hub.pdf

대학과 지역사회가 함께 만든 공간, '칼리지 힐'

칼리지 힐(College Hill)은 머서대학교(Mercer University)와 메이컨-조지아(Macon-Georgia) 사이에 위치한 작은 마을로 머서대학교와 지역사회가 함께 '살기 좋은 동네'로 만들어가고 있다. 칼리지 힐은 머서대학교 학생들의 프로젝트로부터 시작되었는데, 학생들이 발견한 메이컨-조지아 지역의 부흥 방법에 착안하여 대학교와 메이컨 시의 지원을 받으며 발전되었다. 칼리지 힐 주민들은 지역의 변화에 대해 다음과 같이 말하고 있다.

“함께 한다는 것 자체가 이웃들의 인식을 변화시키고 있어요. 지역사회 주민들과 기업들은 자부심을 느끼고 있어요.”

“처음 이곳에 이사를 왔을 때는 소속감을 전혀 느끼지 못했는데, 지역사회에서는 내가 무언가를 할 수 있도록 끊임없이 지원해 줬어요. 이를 통해 지역사회의 일원이 될 수 있었어요.”

최근의 연구는 칼리지 힐 주민 및 파트너들의 노력이 지역사회경제에 큰 영향을 미쳤음을 보여준다. 지난 2002년부터 2011년까지 칼리지 힐 주민의 소득세는 약 100만 달러 증가(△57%)했는데, 이는 유사지역인 빙 카운티(Bibb County)의 증가율(△30%)과 비교해보면 약 2배에 이르는 수치라는 점에서 놀라운 성장이다.

이와 같은 성장은 지역사회의 많은 사람들이 생기 넘치는 칼리지 힐을 위해 노력을 기울였기 때문인데, 그 대표적인 정책이 '살고, 일하고, 놀고 싶은 동네 만들기(Live, Work, Play)' 정책이다.

먼저 살기 좋은 동네를 만들기 위해서 안전하고 주

택가격이 적절한 공동체를 추구한다. 특히, 거주를 촉진하기 위해 여러 주택정책을 시행하고 있다. 예를 들어 머서대학교는 풀타임 근로자에게 최대 2만 달러의 주택자금을 지원하고 있다. 메이컨 시 차원에서는 중위 소득의 80% 이하 소득계층이 칼리지 힐에서 주택을 구매할 경우, 2만 5천 달러의 계약금을 지원하고 있다.

일하기 좋은 지역으로 만들기 위해서는 새로운 사업을 유치하여 지역경제를 활성화하는 방법을 사용하고 있다. 칼리지 힐 연합의 직원은 기존의 기업들뿐 아니라 이 지역에 위치하고자 하는 새로운 사업이나 기업을 위한 다양하고 전문적인 자원들을 관리한다. 이러한 자원에는 사업개발에 대한 컨설팅, 마케팅 분석, 이용 가능한 세액 공제뿐 아니라 시장 분석까지 포함된다. 즉, 지역의 특성과 인력 등을 고려하여 지역에 유치하려는 기업이나 사업에 적절한 컨설팅을 제공함으로써 지역의 활성화에 기여하고 있다.

마지막으로 주민들의 즐거운 삶을 위해서 주민단체들이 스스로 조직하여 운영하는 다양한 주민활동을 지원하고 있다. 대표적으로 워싱턴 파크에서 매월 둘째 일요일마다 열리는 라이브 콘서트이자, 지역사회 최고의 소풍이라고 불리는 '둘째 일요일(Second Sunday)'이 있다. '머서 마을축제(Mercer Village Festivals)'는 칼리지 힐의 연례행사로서 메이컨의 전체 시민들과 머서대학교 학생들을 초대하곤 하는데, 이 때 가게들은 문을 닫고 라이브 음악 및 야외 이벤트와 함께 한다. 이외에도 주민활동으로, 매그놀리아 거리의 언덕에서 이루어지는 '조립 자동차 경주(Soapbox Derby)', 대자연 속에서 큰 음악을 통해 함께 영화를 보는 '영화의 밤(Big screen movie nights)' 등을 운영하고 있다.

글 _ 이서운

▶ 관련자료

College Hill Alliance. <http://collegehillmacon.com>

The college Hill Corridor(2013. 7). 'A University and Community Create a Sense of Place Together in Macon, Georgia' (CDS 2013 Conference Presentations)

http://comm-dev.org/images/2013_conf_presentations/A%20University%20and%20Community%20Create%20a%20Sense%20of%20Place%20Together%20in%20.pdf

소외계층 법률서비스 예산 감축 논란

파키스탄 출신 여성인 파티마씨(가명)는 영국인 남편과 만나 결혼했다. 영국에서 멋진 결혼 생활을 그리던 그녀의 꿈은 유럽에 건너온 뒤 조금씩 깨지기 시작했다. 영국인 시어머니는 그녀에게 모든 가사를 떠넘겼고, 집을 혼자 나가는 것도 금했다. 남편이 바람을 피운다는 사실까지 알게 되자 그녀는 이혼을 결행했지만, 남편이 적반하장으로 그녀에게 살인미수 혐의를 씌웠다. 또 이혼을 구실로 그녀를 영국에서 강제 출국시키려 했다. 그녀는 궁리 끝에 '사우스홀 블랙 시스터즈'라는 여성 단체의 문을 두드렸다. 그곳에서 변호사의 도움을 받아 그녀는 자신이 가정 폭력의 피해자라는 것을 입증할 수 있었다. 또 영국에 체류할 수 있는 권리도 보장받았다.

영국 일간지 <가디언>는 지난 6월 이 사연을 소개하면서 "파티마씨와 같은 여성들이 앞으로는 이와 같은 법률적인 도움을 받기 어렵게 됐다"며 "정부가 소외 계층을 대상으로 한 법률 서비스 관련 예산을 줄이려 하기 때문"이라고 보도했다.

영국 법무부는 지난 4월 취약계층을 대상으로 하는 무료 법률 서비스 관련 예산을 대거 삭감하는 안을 발표했다. 영국 정부는 해마다 17억 파운드(2조9천억원)를 로펌이나 시민단체를 통해 취약계층에게 지원을 해왔다. 이 예산이 있어서 파티마씨가 받았던 서비스도 가능했던 것이었다. 문제는 정부가 앞으로 2억2천만 파운드(3762억 파운드)의 예산을 줄이겠다고 발표하고 나선 점이었다. 정부는 구체적인 방침도 내놓았다. 몇가지만 보면, 첫째, 법률자문회사를 대상으로 법률 서비스 가격에 대해 경쟁 입찰을 붙인다. 둘째, 법률 서비스 지원을 받으려면, 영국에서 체류한 지 1년이 넘어야 한다. 셋째,

법률 서비스의 수혜자가 담당 변호사를 교체할 수 있는 권리는 사라진다.

새로운 계획은 시민사회의 반발을 샀다. 인권단체에서는 새로운 규제는 바로 소외계층의 권리를 침해하는 결과로 이어질 것이라고 주장했다. 또 예산 감축으로 타격을 입은 변호사들도 목소리를 높였다. 지난 6월 4일에는 인권단체와 변호사단체 회원 수백여명이 런던 시내 한복판에서 시위를 벌였다. 이들이 들고 있는 플래카드에는 "부자만이 아닌, 모두를 위한 정의"와 같은 문구가 있었다. 쟁점별로 반대의 근거를 간략히 살펴보면, 먼저 경쟁입찰은 사실상 법률 서비스의 가격 인하로 이어지고, 다시 서비스의 질 하락으로 이어진다는 주장이다. 둘째, 법률 서비스의 수혜자가 담당 변호사의 교체를 요구할 수 없게 되면, 서비스를 받는 소외계층의 발언권도 그만큼 줄어들게 된다. 셋째, 외국인 체류자에 대한 자격 조건을 강화하는 대목도 비판의 도마 위에 올랐다. 가장 극단적인 경우에는 자신의 법률적인 입장을 대변할 수 없는 범죄의 피해자들이 가해자로 돌변해버릴 수 있다는 점도 지적됐다.

시민사회의 반발이 거세지자, 정부가 한발 물러섰다. 법무부는 지난 7월 서비스 수혜자가 변호사를 선택할 수 있는 권리를 '부분적으로' 보장해주고, 법률 서비스 경쟁 입찰 방식도 수정하는 수준에서 규제안을 수정하겠다고 밝혔다. 그러나 아직 예산 분야에 대해서는 명확한 답을 밝히지는 않았다. '소외 계층이 적절한 법률 서비스를 받을 수 있는 권리를 어디까지 보장할 것인가'라는 문제는 영국 뿐 아니라 한국에도 무게 있는 질문을 던질 것으로 보인다.

▶ 관련자료

- Homa Khaleeli (2013.6.10). "Legal aid cuts will deny vulnerable women justice" 「Guardian」
<http://www.theguardian.com/lifeandstyle/2013/jun/10/legal-aid-cuts-deny-women-justice>
 Clive Coleman (2013.7.2). "Legal aid concession offered by minister" 「BBC」
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-23132233>
 영국 Amnesty 홈페이지. http://www.amnesty.org.uk/events_details.asp?ID=2340

글 _ 김기태

‘외국인’ 이 누릴 수 있는 복지 혜택의 범위는?

외국인이 우리나라에서 복지 혜택을 누릴 권리를 어디까지 보장할 것인가. 이 문제를 둘러싸고 영국과 유럽연합이 공방을 벌이고 있다. 영국이 국내 거주 외국인들을 대상으로 실시하는 이른바 체류권 심사(right-to-reside test)¹⁾를 둘러싸고, 유럽 출신 거주민들이 복지급여 혜택을 “차별적으로” 받은 것이 발단이 됐다. 유럽연합 집행위원회의 주장에 따르면, 영국 정부가 유럽 대륙 출신 거주민들을 대상으로 실시하는 체류권 심사(right-to-reside test)의 기준을 지나치게 엄격하게 적용한 결과, 영국에 사는 유럽인들은 주거급여 혹은 지방정부세제 혜택을 인식하게 받는 것으로 알려졌다.

유럽연합 집행위원회는 이 규제를 문제 삼으면서 유럽법원에까지 가져가겠다고 으름장을 놓고 있다. 물론 영국 정부도 가만있지 않았다. 이언 던컨 스미스(Iain Duncan Smith) 노동연금부 장관은 지난 2월 BBC와의 인터뷰에서 아예 ‘전쟁’을 선포했다. 그는 “앞으로 모든 단계에서 유럽연합 집행위원회와 싸울 것이다. 나는 굴복하지 않을 것이고, 앞으로도 우리 복지제도를 강화하고 누구도 우리의 제도를 남용하지 않도록 하겠다”라고 밝혔다.

영국과 유럽연합 집행위원회와의 갈등의 이면에는 두 개의 핵심적인 쟁점이 자리잡고 있다. 첫째, 복지 정책에 대해 개별 국가와 초국가기구 사이의 권한을 어떻게 정리하느냐의 문제로, 유럽연합의 권한을 둘러싼 서로 다른 법적인 해석이 쟁점이다. 이와 관련하여서 던컨

스미스 장관은 BBC 인터뷰에서 “사회보장과 복지는 유럽연합의 정책 영역이었던 적이 없다”고 단언했다. 한편 법률 관련 시민단체인 ‘해로우 법률센터’의 대표인 파멜라 피츠패트릭(Pamela Fitzpatrick)은 지난 2월 〈가디언〉에 쓴 글에서 “사회보장에 대해 유럽연합은 지난 반세기 동안 법적인 권한을 유지해왔다. 영국이 (지난 73년에) 유럽경제공동체에 가입할 때 서명한 협정에도 그 권한은 명기돼 있다”고 주장했다.

둘째, 국내 거주 외국인에 대한 복지혜택의 규모와 범위의 문제다. 영국의 정가는 여야를 막론하고 체류권 심사를 강화해야 한다는 입장이다. 즉, 영국 경제에 공헌을 하지 않으면 복지혜택도 없다는 메시지다. 야당인 노동당 그림자내각의 내무부 장관인 이베티 쿠퍼(Yvette Cooper)는 “영국에 거주하는 주민들이 혜택을 받기 전에 먼저 일정한 공헌을 하도록 분명히 확인하는 것이 맞다”고 공언했다. 물론 인권단체에서는 반발하고 있다. 영국 정부의 강경한 원칙이 현장에서는 어떻게 드러날까. UCL(University College London)의 2009년 연구에 따르면, 유럽 대륙 출신 영국 거주민들이 낸 세금은, 이들이 직간접적으로 받은 공적서비스를 파운드화로 환산한 액수보다 37%가 많은 것으로 추정됐다. 제도를 둘러싼 손익 계산은 차치하더라도, 현재 영국에서 벌어지는 공방은 점차 글로벌화하는 시대에 국가 단위의 복지 혜택의 범위가 어디까지인가에 대한 고민거리를 던져주고 있다.

▶ 관련자료

BBC (2013.2.17). "Iain Duncan Smith prepares for 'big battle' with EU over benefits"
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21490544>

BBC (2013.5.30). "UK faces European Court over benefits for EU nationals" <http://www.bbc.co.uk/news/uk-22712569>

Pamela Fitzpatrick (2013.6.2). "Right-to-reside test is harming migrants"

<http://www.theguardian.com/world/2013/jun/02/right-to-reside-test-harming-migrants>

University College London 홈페이지. <http://www.ucl.ac.uk/news/news-articles/0907/09072302>

글 _ 김기태

1) 지난 2004년 노동당 집권 시기에 소개된 제도로, 영국에 거주하는 외국인인 경제활동을 하고 있거나(economically active) 자신과 가족을 부양하기 위한 경제력을 가지고 있어야 한다고 규정하고 있다. 그렇지 않으면 주거급여, 지방세 면제 혜택, 아동세제 혜택 면제, 아동급여 등과 같은 복지혜택을 받을 수 없게 된다.

장애인 이동권 보장을 위한 대중교통 정책

장애인에게 이동권은 사회생활 참여를 위해 물리적인 장벽을 가지지 않을 권리를 의미한다. 장애인의 이동권을 언급할 때 빼놓을 수 없는 것이 '대중교통의 이용'이다. 독일은 대중교통을 기본적인 생활에 있어서 없어서는 안 될 요소로 규정하고 이동권의 확보를 위해 모든 사람들에게 접근이 가능하고 사용이 용이하도록 교통수단을 갖추고 있다. 또한 장애인이 대중교통 이용에 관하여 특별한 권리를 가진다고 명시하고 있다.

2011년 9월 1일부터 중증장애인은 장애인등록증(Schwerbehindertenausweis)과 장애인전용 교통카드(Wertmark)를 가지고 자신이 속한 주에서 원거리 고속 열차(ICE, IC)를 제외한 모든 대중교통수단을 무료로 이용할 수 있게 되었다.¹⁾ 이전까지 장애인의 무료 대중교통이용은 자신이 살고 있는 지역으로부터 50km까지 제한된 지역에서만 가능했고 이마저도 전국적으로 통일된 규정이 없는 상태였다. 전국 승객연합 프로 반(Pro Bahn)에서 장애인의 대중교통이용에 관해 문제를 제기한 것이 계기가 되어 독일 철도(Deutsche Bahn)와 연방노동사회부(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)의 합의하에 전국적으로 통일된 규정을 세웠다.

장애인평등법은 대중교통을 기획하는 단계에서부터 장애인이나 이동의 제한을 가진 교통약자를 배려하도

록 정하고 있다. 이에 따라 국가는 장애인이 대중교통수단과 관련하여 불편함 없이 이동의 자유를 누릴 수 있도록 대중교통이용의 보편적인 규칙을 제시하고, 세부적인 대중교통요금체계나 서비스의 형태는 각 지방자치단체가 결정하도록 정하고 있다.

대중교통을 이용함에 있어 혼자 움직이는데 어려움을 겪는 중증장애인은 사회법 9권 145조(§§ 145 ff. SGB IX)에 따라 무료로 대중교통을 이용할 수 있는 권리를 가진다. 지체장애인, 중증지체장애인, 청각장애인, 시각장애인 등이 여기에 해당되며 각각 장애인증에 G, aG, GI, BI²⁾로 표시된다.

이중 B³⁾ 표시가 있는 장애인증을 소지한 사람에 한하여 본인뿐만 아니라 동행자까지 무료로 대중교통을 이용할 수 있다. 기본적으로 무료 탑승 권한은 근거리 교통에만 해당되지만, B표식을 가진 동행자 무료 탑승의 권한을 지닌 장애인은 거주지가 속한 주 내의 근거리 교통뿐만 아니라 다른 주로의 원거리 교통 또한 무료로 이용이 가능하다.

독일의 운송기업은 중증장애인이 무료로 교통수단을 이용할 수 있도록 후원하고 그로 인해 발생하는 소득의 결손에 대해 국가와 지방자치단체로부터 연 4억 유로(한화 약 6천억원)를 돌려받는다.

글 _ 권민정

▶ 관련자료

장애인을 위한 안내책자(Ratgeber für Menschen mit Behinderung)

장애인을 위한 포털 사이트 '간편한 참여'(einfach teilhaben)

http://www.einfach-teilhaben.de/DE/StdS/Mobilitaet/Mobil_Wohnort/OEPNV/oeepnv_node.html

독일남부신문(Süddeutsche.de) (2011. 6. 16)

<http://www.sueddeutsche.de/reise/bahn-reisen-mit-behinderung-kostenlos-im-nahverkehr-1.10946>

- 1) ICE(Intercity-Express)와 IC(Intercity)는 우리나라의 KTX와 비슷한 개념으로 보통 거주지가 속해있는 주를 벗어나는 경우에 이용한다. 하지만 주를 벗어나지 않는 범위 내에서도 이용 자체는 가능하기 때문에 엄밀히 말하면 장애인의 무료 대중교통이용은 거리와 교통수단의 '종류' 둘다에 의해 제한을 받는다고 할 수 있다.
- 2) G(gehbehinderte Menschen): 지체장애인, aG(außergewöhnlich gehbehinderte Menschen): 중증지체장애인, GI(gehörlose Menschen): 청각장애인, BI(blinde Menschen): 시각장애인
- 3) B(Berechtigt zur Mitnahme einer Begleitperson): '동행자를 동반할 수 있는 권리를 가진 사람'이라는 뜻으로 동행자 없이 이동이 불가능한 장애인의 경우 동행자를 동반할 수 있는 권리가 장애인등록증에 'B'로 표시된다.

보육서비스 이용청구권 논쟁 : 지자체의 의무와 부모의 권리

독일에서는 올해 8월 1일부터 만 3세 미만 아동의 보육시설 및 서비스 이용에 대한 청구권이 발생했다. 아동주간시설과 아동주간보호 지원에 대한 권리는 사회법전 제8권 24조에 근거하여 부모의 경제활동 유무에 상관없이 모든 아동에게 동일하게 부여된다. 기초자치단체는 보육시설 이용을 신청한 부모에게 자리를 제공해야 하며 보육시설을 제공하지 못할 경우에는 이에 상응하는 대체보육서비스를 제공해야 할 의무가 있다. 충족되지 않을 시 부모는 지자체에 손해배상 청구소송을 할 수 있다.

그러나 시행일인 8월 1일 이후에 어느 정도의 부모가 보육시설에 등록할지 정확하게 가늠할 수 없는 상황이고, 많은 전문가들이 보육의 수요를 충족하기에는 부족할 것으로 예상하고 있다. 그래서 각 시는 이후 보육시설에 자리를 받지 못한 부모의 손해배상 청구소송이 빈발한 것을 우려하고 있는 상황이다.

더 큰 문제는 아직까지 청구소송 시 뚜렷한 기준이 없다는 점이다. 첫째, 국가가 어느 정도까지 손해를 배상해야 하는지 불분명하다. 부모가 정부에 지불해야 하는 금액을 제외하고, 사립주간시설이나 아이돌보미 자리를 부모 스스로 조달할 때 발생하는 비용은 기본적으로 배상된다. 그러나 객역사립시설 같은 경제적 기본거래에서 벗어나는 비용은 고려되지 않는다. 여기에서 문제가 되는 것은 부모의 수입 손실에 대한 국가배상 여부이다. 이러한 권리다툼은 행정법원이 아니라 민사법원에서 관장하며, 부모 스스로 지역사회가 보육시설 확충에 문제를 가지고 있음을 증명해야 한다. 따라서 개별사례에 따라 상당히 다른 결과가 나올 수 있을

것으로 보인다.

둘째, 신청 후 배정된 보육시설을 수용할 것인지에 대한 문제이다. 지역사회 내 아동에게 자리가 할당되었을 때, 부모들은 해당 시설이 자신들에게 맞지 않는다는 이유로 거절하거나 다른 시설을 요구할 수는 없다. 물론 보육시설이 무리가 없는 거리에 위치해야 하지만 구체적인 규정은 없는 실정이다. 잠정적 권리구제절차에서 진행되었던 기존 판례들에 따르면 거주지로부터 최대 5km, 차로 30분 거리까지 허용된다. 하지만 기존 판례는 단지 참고사항일 뿐이며 재판관의 견해에 따라 달라질 수 있다.

셋째로, 아이돌보미 서비스를 보육시설 대안으로서 수용할 것인지에 대한 문제이다. 법적으로는 보육시설과 아동주간보호(아이돌보미)는 같은 선상에서 다루어 지지만 실제로 그렇게 해야 하는가에 대한 의견은 분분하다. 예를 들면, 프랑크푸르트(Frankfurt)시는 아이돌보미도 청구권을 충족시키기 위한 한 방안으로 제안할 수 있다는 입장이다. 반면, 쾰른(Köln) 행정법원은 부모는 보육시설과 아동주간보호 사이에서 결정권을 갖고 있으며 서로 대체될 수 없다는 판결을 내렸다.

이처럼 보육권 청구는 시행단계에서 많은 논쟁이 일어나고 있고, 앞으로 급격히 확대된 보육의 질 문제와 보육교사의 자격과 처우 문제 등 더 구체적인 이슈들도 대두될 것으로 보인다. 하지만 3세 미만의 아동도 적극적인 사회적 돌봄의 대상으로 인정하고 법적인 권리를 부여했다는 점에서 독일 보육정책의 큰 변화를 보여주고 있다.

글 _ 박은정

▶ 관련자료

- 독일 신문 Frankfurt Allgemein(2013.7.30) "보육 자리에 대한 소송이 가져오는 것"
<http://www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/familien/ab-dem-1-august-was-die-klage-auf-einen-krippenplatz-bringt-12310781.html>
- 독일 관영매체 Deutsch Welle(2013.8.1) "컨테이너에 있는 어린이집-보육요구권의 결과"
<http://www.dw.de/kita-im-container-die-folgen-des-betreuungsanspruchs/a-16939009>

권리 보장의 또 다른 주체 : 유럽연합이 제기하는 이슈

사회복지를 권리로서 바라볼 때 흔히 소비자 권리를 중심으로 하지만, 서비스 제공자 관점에서도 중요한 사회적 이슈를 제시한다. 이와 관련하여 유럽연합은 흥미로운 사례를 제공하고 있다.

권리로서 사회복지가 갖는 의미는 유럽연합과 개별 회원국 영역에서 다르게 나타난다. 예를 들어 독일은 헌법에서 '사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)'¹⁾를 지향하는 경제체제로 명시하고 있는 반면, 유럽연합은 '유럽연합의 기능에 관한 조약(Treaty on the Functioning of the European Union)' 119조에서 개방형 시장경제체제를 지향하고 있음을 적시하고 있다. 이에 따라 특히 사회서비스 분야에서 경쟁을 제한하던 독일 등 대륙국가의 경우 이러한 제한을 풀어야 하는 상황에 직면하게 되었다.

이러한 변화가 던지는 이슈는 사회서비스 제공자와 소비자 관점에서 이해할 수 있다. 먼저 제공자 입장에서 보면 서비스 제공의 자유를 규정하고 있는 동 조약 56조로 의하면 시설 조건과 전문 인력 자격만 갖추면 회원국 범위 내에서는 다른 국가에서도 사회서비스 시장을 개척할 수 있다. 프랑스의 투자자가 독일에 노인요양시설을 만들 수 있고, 스페인 요양보호사 자격증을 갖고서 독일 노인요양원에 취업할 수 있는 기회가 생긴 것이다. 이로 인하여 국가 간 사회서비스 제공 인력 자격 조건과 대우 차이를 조절해야 하는 과제와 사회적 논쟁이 지속적으로 발생하고 있다. 예를 들어, 독일 노인수발사(Altenpfleger)²⁾ 입장에서 볼 때 자신보다 교육 과정도 짧고 임금도 덜 받는 스페인 수발사가 독일로 이주하여 자신의 일자리를 빼앗아 간다는 위기의식이나 현실을 경험하게 된다.

반면, 소비자 관점에서 동 조약 56조는 회원국 내에

서라면 자국을 떠나서라도 동질의 사회서비스를 받을 수 있는 권리 보장을 의미한다. 예를 들어, 독일 은퇴노인이 스페인 마요카(Mallorca)에서 여생을 보내면서 병원을 찾게 되면 독일 의료보험조합에서 독일 내 의료보험 가입자가 제공받는 것과 똑같은 수준의 서비스를 받도록 조치를 취해야 한다. 그런데 스페인과 독일의 의료보장 범위와 수준이 다르기 때문에 여러 가지 문제가 발생할 수 있다. 스페인에서는 권리로서 제공하는 의료서비스를 독일에서 하지 않는다는지 혹은 그 반대의 경우가 생길 때 누가 그 비용을 부담하느냐 하는 것이다. 더 나아가 스페인에서 진단이나 치료가 불가능한 질병 때문에 독일로 올 경우에는 환자 이송비용은 누가 부담해야 하는가?

유럽연합 내 사회서비스 시장 확대 과정에서 국경을 넘어선 투자자와 서비스 제공자 진출이 본격화되면 될수록 시설 기준, 전문인력 자격 조건 단일화에 대한 요구가 높아질 것이다. 이 과정에서 독일이나 노르딕 국가처럼 기준이 높은 국가와 남유럽 국가처럼 기준이 낮은 국가 간 갈등 속에서 사회서비스 제공 수준의 하향 평준화 경향이 나타나지 않을까 하는 전망이 나온다. 게다가 임금 격차로 인한 일자리 갈등이 본격적인 사회문제로 등장할 수 있다. 회원국 내 사회서비스 소비자 권리 차이는, 특히 독일의 경우, 소비자 욕구를 충족시키는 방향으로 조치가 이루어지고 있다. 그러나 고령화와 더불어 독일 외 거주 노인 수가 증가하고 이에 따른 의료보장 비용 상승 등이 이어지면 사회서비스 제공 수준 하향 평준화가 또한 일어날 수 있다. 한중일 등 동북아시아 국가가 사회서비스 시장 확대 과정에서 예방적 협력을 해야 할 근거를 현재 유럽연합의 모습이 전해주고 있는 것이다.

글 _ 정재훈

1) 혹자는 이를 'social market economy'로 번역하기도 하지만, 현실적으로 적합한 번역을 찾기 어려운 독일만의 독특한 경제체제라고 할 수 있다. '사회적 시장경제'는 다음 도서를 참고하여 이해할 수 있다. "Hamel, Hannelore(1989), Soziale Marktwirtschaft· Sozialistische Planwirtschaft, Verlag Franz Vahlen(안병직·김호균 역, 사회적 시장경제·사회주의 계획경제, 서울: 아카넷, 2001)."

2) 우리나라 노인요양보호사로 이해할 수 있다.

공무원 숙사를 보육사업 등을 위한 복지시설로 활용

일본정부는 전국의 국유지를 사회복지시설로 본격적으로 전용할 방침이다. 폐지 예정의 약400개소의 공무원 숙사를 대가아동이 많은 지방자치단체와 사회복지법인에게 보육시설로서 우선적으로 사용토록 한다. 또한 공무원 숙사의 빈 공간을 소규모 보육사업에 활용하는 정책도 함께 전개한다. 이는 전국 25,000명의 대가아동¹⁾ 해소를 위함이다.

50명 이상 대가아동이 있는 지자체는 일본 전국에 약 107개 지역이 있다. 재무성은 폐지 예정의 공무원 숙사 400개소가 속해 있는 약 70개 지자체에게 물건정보를 통지했다.

일본정부는 전국에 있는 10,684개소 공무원 숙사 중에 5,046개소를 폐지할 계획을 진행 중에 있다. 공무원 숙사는 역에서 가까워 접근성이 높은 물건이 많다. 물건정보를 받은 지자체는 사회복지법인과 민간 기업에 정보를 제공하여 보육시설 신설계획 수립에 참고토록 한다.

폐지하지 않는 공무원 숙사의 빈공간도 유효하게 활용한다. 재무성이 상정하고 있는 적은 인수의 아동을 맡아 돌보는 「가정적 보육사업(보육 마마)」을 계획 중에 있다. 이 사업은 보육사 자격을 가진 주부

등이 인근의 아동을 5명 정도 돌보는 방식이다. 공무원 숙사의 빈 공간을 이용할 수 있다면 사업자는 초기투자비용을 대폭 줄일 수 있다. 이러한 숙사를 이용하고 있는 사례는 현재로는 약 20건이지만, 각지의 재무국을 통해 빈 공간 활용을 적극 권유할 예정이다.

일본정부는 2010년 6월에 국유지의 처분방침을 전환하여, 보육시설과 노인 홈 등 사회복지시설용으로 우선적으로 매각·임대하게 되었다. 지금까지 약 3년간 보육시설로 전국 국유지를 매각한 경우는 약 11건, 용지를 임대한 경우는 13건 있다.

일본경제의 활성화를 위해 여성의 경제활동 참여가 초점으로 되어 있지만 양육지원책은 아직 과제가 많이 남아 있다. 후생노동성에 의하면 전국의 대가아동은 2012년 4월 시점에 약 25,000명 정도이다. 자녀를 맡길 곳이 없어 취업을 포기하는 경우도 많다. 잠재적인 대가아동도 포함하면 수 만명 규모의 아동을 보육할 수 있는 시설이 필요하다는 견해도 있다. 아베정권은 6월에 결정한 성장전략에 대가아동 제로를 위해 5년간 40만명 규모의 아동을 수용할 수 있는 시설을 새롭게 확보할 방침을 담고 있다.

글 _ 이순성

▶ 관련자료

- 일본경제신문(日本經濟新聞) 전자판(2013.7.18) '폐지 예정의 공무원 숙사를 보육시설로, 대가아동 해소(廃止予定の公務員宿舎、保育所に 待機児童解消へ)' http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS1300V_Y3A710C1MM0000/
- 일본 재무성, 국가공무원 숙사 삭감계획(國家公務員宿舎の削減計画) 2011년 12월 1일 공표 자료 http://www.mof.go.jp/national_property/topics/housing_reduction/

1) 인가보육시설 입소요건에 맞아 신청되어 있으나, 시설 부족과 보육희망시간 조정이 안 되는 등의 이유로 인해 보육시설에 입소할 수 없는 아동을 말한다.

피성년후견인의 선거권리 회복을 위한 공직선거법 개정

성년후견제도에 의해 후견인의 도움을 받고 있는 지적장애인들이 선거에 참가할 수 있도록, 공직선거법의 배제규정을 일부 삭제하는 개정안이 올해 5월 27일 참의원 본회의에서 만장일치로 가결·성립되었다(2013년 6월 30일 시행). 이로 인해 7월에 실시된 참의원 선거부터 피성년후견인도 선거권과 피선거권을 인정받게 되었다.

일본의 선거법 11조에서는 특정의 사람에게 선거권을 인정하지 않는 배제규정이 설정되어 있다. 여기에서 「피성년후견인」을 지워버린 것이다. 일본의 피성년후견인은 2012년말 현재 약13만 6천명이었다. 올해 5월 참의원회의에서는 피성년후견인에게 헌법개정에 관한 국민투표의 투표권을 인정하는 개정국민투표법도 성립하였다.

개정선거법에서는 특정의 후보자에게 투표를 유도하는 부정투표에 대한 방지책도 담겨있다. 지적장애와 치매 등으로 인해 자력으로 투표용지에 기입할 수 없는 사람을 위한 대리투표제도에서는 보조자 2명(대필 역할과 투표를 지켜보는 사람)을 선거관리위원회의 직원인 투표소 사무종사자로 한정하고 있다. 병원 입원 또는 복지시설 입소로 인해 투표소로 이동할 수 없

서 병원과 시설 내에서 부재자투표를 할 경우에는, 시설직원이 무단으로 특정후보에게 투표하게 하지 못하도록 제3자인 입회자를 두도록 노력할 의무를 시설측에 부과하고 있다.

이번 일본의 법개정은 도쿄지방법관소가 올해 3월에 피성년후견인에 대해 선거권을 인정하지 않던 공직선거법 규정을 '헌법위반'이라고 판결한 것이 결정적인 계기가 되었다. 지적장애 등으로 인해 판단능력이 충분하지 않은 사람의 재산관리를 지원하는 「성년후견제도」를 이용하면 선거권이 없어지도록 한 공직선거법의 규정은 위헌이라고 판결한 것이다. 이는 피성년후견인의 선거권을 배제하는 법률 규정의 합헌성을 둘러싼 첫 번째 사법판결로, 소송에서는 (1)능력에 따라 국민의 선거권을 제한할 것인가, (2)제한이 필요하다고 하더라도 성년후견인의 도움을 받는가 안 받는가를 기준으로 해야하는가 등이 핵심논점이 되었다.

우리나라에서도 올해 7월부터 성년후견인제도가 실시되어 성년후견인제도와 관련된 제반 제도의 정비가 필요한 시점이다. 일본의 사례는 이러한 과정에 유용한 참고사례가 될 수 있을 것이다.

글 _ 이순성

[참고자료] 각국의 피성년후견인의 선거권 인정 여부

모두 인정		한정적으로 인정		그 외
영국	오스트리아	프랑스	독일	미국
<ul style="list-style-type: none"> • 2006년에 전원이 대상이 됨 • 투표소에서 본인 확인 등이 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 1987년에 투표권을 일정하지 않던 규정을 삭제 • 원칙적으로 모든 국민에게 투표권이 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 재판관이 성년후견 개시 및 갱신할 때 선거권을 인정할지 안할지 판단함 	<ul style="list-style-type: none"> • 후견인을 선임하는 재판소의 결정에 의해서는 선거권을 잃는 경우가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 각 주(州)별로 대응이 다름 • 대부분의 주에서는 투표능력 유무를 심판하는 절차를 밟음

▶ 관련자료

아사히신문(朝日新聞) (2013. 5. 28) '피성년후견인에게 선거권, 13.6만명 권리회복 개정공직선거법 성립(成年被後見人に選挙権 13.6万人権利回復 改正公選法成立)'

아사히신문(朝日新聞) (2013. 4. 26) '피성년후견인의 선거권, 이번 국회에서 성립 공산, 부정투표 방지책이 초점(成年被後見人の選挙権、今国会で成立の公算 不正投票の防止策が焦点)'

일본경제신문(日本經濟新聞) 전자판 (2013. 3. 14) '성년후견으로 선거권 상실은 「위헌」, 도쿄지방법관소가 첫 판결(成年後見で選挙権喪失は「違憲」 東京地裁が初判断)' http://www.nikkei.com/article/DGXNASDG14046_U3A310C1CC1000/

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(경영지원부 교류협력팀, 02-2011-0570, jykim@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