

Welfare  
Issue  
Today

2015  
2. 23  
vol. 23

# 복지이슈 Today

<b>편집인의 글</b>	3	사회적 소수자 : 우리 사회의 변방을 돌아본다 / 김지영
<b>이슈</b>	4	[이슈 ①] 빈곤문제 해결 : '부정수급 근절' 이 아닌 '수급권자 권리 옹호' 를 / 김윤영
	5	[이슈 ②] 취업우선전략 근로빈곤정책의 성과와 과제 / 류만희
	6	[이슈 ③] 다문화 사회의 그늘 : 이주민 복지정책의 사각지대 / 손인서
	7	[이슈 ④] 외국인의 의료소외 해소 정책 : 서울시를 중심으로 / 김용수
	8	[이슈 ⑤] 청각장애인을 위한 현실적인 자립지원 정책 필요 / 이정자
	9	[이슈 ⑥] 위기의 청년 세대, 청년부채의 문제점과 지원방안 / 유준용
<b>이슈와 통계</b>	10	배우자 돌보는 여성 노인에 대한 국가 지원 확대 시급 / 송인주
<b>해외동향</b>	12	[미국] 캘리포니아주 이주민 복지 프로그램 / 전체경
	13	[영국] 빈곤 여성을 바라보는 두 가지 관점 : 골칫거리 혹은 희생양? / 전미양
	14	[독일] 사각지대를 없애는 독일의 긴급복지지원제도 / 권민정
	15	[프랑스] 프랑스의 주거취약계층 지원정책 / 이은주
	16	[스웨덴] 스웨덴 정부의 '청년실업과의 전쟁' / 이재연
	17	[일본] 노숙인의 자립을 위한 지원동향과 앞으로의 과제 / 박지선
	18	[일본] 사회의 관심이 절실한 노노개호와 인인개호 / 이성한

# 복지이슈 Today

## 편집위원회

김혜정(서울시복지재단 연구개발실장, 장애인직업재활학 박사, 편집위원장)  
김승연(성균관대학교 사회복지학과 겸임교수, 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(빈곤사회연대 사무국장)  
김용수(서울특별시 공공보건의료지원단 책임연구원, 보건정책 박사)  
권민정(독일 보쿰대학교 사회학과 박사과정)  
류만희(상지대학교 사회복지학과 교수, 사회복지학 박사)  
박지선(우송대학교 사회복지아동학부 초빙강사, 보건복지학 박사)  
이성한(일본복지대학 사회복지학 박사과정)  
이정자(시립서대문농아인복지관 사무국장)  
손인서(미국 듀크대학교 사회학 박사)  
송인주(서울시복지재단 연구개발실 노인정책팀 연구위원, 사회복지학 박사)  
유준용(서울시복지재단 서울금융복지상담센터 차장)  
이은주(서강대학교 생명문화연구소 전임연구위원, 사회학 박사)  
이재연(서울대학교 국제대학원 유럽지역학 석사)  
전미양(영국 요크대학교 사회정책학 박사과정)  
전채경(미국 미주리대학교 공공정책학 박사과정)

## 사회적 소수자 : 우리 사회의 변방을 돌아보다

많은 소망, 여러 결심과 함께 시작한 한 해도 어느덧 한 달이 지났다. '소외된 이들의 목소리를 듣자'는 「복지이슈Today」의 새해 다짐을 되새기며, 2월호에서는 복지서비스에서조차 주변부로 밀려나 있는 사회적 소수자들까지 보듬을 수 있는 정책방안들을 살펴보았다.

이슈1에서는 이른바 '부정수급 관리'가 강화되면서 점점 설 땅을 잃어가고 있는 빈곤층의 실태를 조명했다. 이슈2에서는 취업우선전략의 공과와 앞으로의 과제를 살펴보았다. 성과 위주의 무리한 취업전략에 대한 우려가 높아지고 있는 상황에서, '근로빈곤층의 취업은 탈수급과 탈빈곤을 위한 정책수단일 뿐 정책목표가 아니다'라는 단호한 지적이 주는 울림이 크다. 이슈3과 4에서는 늘어나는 숫자만큼 중요성이 커져가고 있는 이주민을 위한 복지정책을 두 가지 차원에서 조망했고, 이슈5에서는 장애인 복지에서도 사각지대에 놓이기 쉬운 청각장애인을 위한 지원방안을 제안했다. 이슈6에서는 나날이 심화되고 있는 청년부채 문제를 다루었다. 모든 사회적 약자들의 문제가 그러하듯이, 청년부채 역시 악화되는 고용상황, 치솟는 주거비 등 온갖 사회적 문제의 집결판이다. 청년부채, 나아가 청년빈곤 해소를 위한 근본대책을 마련하기 위한 노력들이 더 활발해지기를 바란다.

이슈와 통계에서는 노인실태조사와 어르신돌봄 데이터베이스를 분석한 결과를 토대로, 동거노인가구의 여성노인을 위한 정책의 필요성을 역설했다. '돌봄의 사회화'에 대한 인식이 높아지고는 있지만, 여전히 수많은 여성노인들이 홀로 가족돌봄을 감당하고 있다. 연로한 배우자를 돌보는 일이 여성이 '응당 해야 할 일'이 아니라 '사회가 함께 나누어져야 하는 책임'이라는 인식이 공고해지고, 동거노인가구를 위한 지원이 확대되어야 할 것이다.

해외동향에서는 이주민, 빈곤여성, 위기가구, 주거취약계층, 노숙인, 노인가구 등 사회적 소수자 보호를 위한 각국의 정책사례들을 살펴보았다. 특히 공무원의 재량권을 충분히 인정함으로써 긴급상황에 기민하게 대응할 수 있게 해 주는 독일의 긴급복지지원시스템과, 개인적인 상황까지 충분히 고려하는 프랑스의 주거취약계층 지원정책은 많은 것을 생각하게 한다. 또한 '전쟁'이라는 표현까지 등장한 스웨덴의 청년실업대책은, 일상화된 경제위기와 고령화로 대표되는 인구학적 변화 속에서 소위 복지선진국들조차도 '비상한 대책'을 강구하고 있음을 보여준다.

연말정산 파동이 영동하게도 보편적 복지에 대한 공격으로 번지고 있다. 보편적 복지는 무차별적인 금전살포가 아니라, 누구나 마땅히 누려야 할 복지수준을 다함께 누리자는 것이다. 그러기 위해서는 어떤 사람은 더 많은 지원을 받아야 하고 누군가는 더 많은 세금을 내야 할 것이다. 모두가 복지에 기여하고 모두가 복지의 혜택을 받는 사회, 사회적 소수자도 평등한 권리를 누리는 세상, 그런 보편적 복지국가를 위한 생산적이고 건설적인 논의가 재개되기를 바란다.

## 빈곤문제 해결 : ‘부정수급 근절’ 이 아닌 ‘수급권자 권리 옹호’ 를

지난 12월 국민기초생활보장법 개정안 및 긴급복지지원법 개정안이 세 모녀법이라는 이름을 달고 국회를 통과했다. 하지만 여전히 세 모녀는 지원을 받을 수 없다. 세 모녀는 근로능력이 있는 이들이 가구를 구성하고 있어 복지지원을 받기 어려웠던 것인데 이번 개정안은 개별 급여 시행, 근로활동 강화, 부양의무자기준 등의 일부 완화에만 초점이 맞춰졌기 때문이다. 현행 기초생활보장제도의 사각지대는 ‘사각지대라고 부르기조차 다소 민망하다. 제도 설계 당시부터 충분히 예견되었던 상황인데다가, 해결방법도 부양의무자기준 폐지, 재산 및 소득기준 완화, 소득환산제 개선 등으로 자명하기 때문이다.

2009년 기초생활수급자 숫자는 157만 명이었는데, 2014년에는 134만 명 수준으로 떨어졌다. 그 동안 선정 기준은 완화되어 왔고 빈곤층도 줄어들지 않았는데 왜 수급자 숫자는 줄어들었는가? 이는 정부가 예산의 효율성 강화, 부정수급 관리라는 명분 아래 사회복지 업무의 분업화와 조사를 강화해왔기 때문이다. 근로능력평가 도입(2010년)과 국민연금공단에 근로능력평가업무 위탁(2012년), 통합전산망 도입(2010년)과 소득 및 금융재산에 대한 조회 빈도 강화 등이 그 예이다.

분업화와 조사의 강화는 수급권자 권리 약화로 이어졌다. 수시로 이뤄지는 조사로 인해, 이미 관계 단절을 인정받은 가구가 관계 단절을 재소명해야 하는 수치스러운 경험을 하거나, 몸이 아픈 수급자가 수급권 박탈의 위협 때문에 일자리에 참여하다가 사망에 이르는 끔찍한 사건이 일어나기도 했다. 이의신청 절차를 밟으려고 하면 “서류를 준비해오지 않으면 이의신청을 할 수 없다”, “근로능력평가는 연금공단 일이기 때문에 구청은 모른다”, “수급탈락은 지자체 결정이기 때문에 연금공단에서는 모른다”는 대답을 듣기 일쑤였다. 전담공무원의 사

실조사 복명서’ 작성은 위촉되었으며 ‘공적 자료’를 벗어난 현장조사를 통한 권리구제는 감사의 대상으로 인식되었다. 누구보다 말 빠르고 어떤 제도보다 현장에 기반을 두어야 할 빈곤층 복지가 ‘부정수급 관리’에 초점이 맞추어지면서 ‘부정 수급자가 아닐까’ 라는 불신이 권리구제에 앞서고 있다.

이런 상황에서 도입된 ‘개별급여’는 우려스럽다. 국토교통부와 교육부, 고용노동부로 이관된 사업들이 과연 수급자의 권리를 보장하는 방향으로 이뤄질 수 있겠냐는 걱정 때문이다. 이번 개편안에 의해 수급신청 후 결과를 통보받는 기간이 60일로 늘었으며, 이의신청 후 보정자료를 요구할 때 해당자료를 구하는데 걸리는 기간은 이의신청 기간에 산입하지 않게 되었다. 이미 현장에서는 일어나고 있는 일이었지만 늘어난 ‘대기’ 시간을 법과 시행령이 허용한 것이다. 소득을 상실한 뒤 불과 한 달 만에 목숨을 잃었던 세 모녀를 정말 잊어버린 것은 아닐까.

IMF 이후 빈곤층은 늘어난 반면 기초생활수급자 수는 점점 줄어들었다. 구걸행위를 불법으로 규정하거나 서울역과 같은 공공역사에서 노숙인을 강제로 쫓아내는 등 혐오적인 정책은 관철되어 왔다. 빈곤문제를 해결해야 한다는 주장과 복지에 기대어 사는 가난한 사람들을 엄벌해야 한다는 주장이 같은 신문의 앞뒤 면에 나란히 실리고 있다. 이 모순된 주장의 줄다리기 속에서 정작 가난한 이들의 현실은 외면당하고 있다.

경쟁과 시장의 영역에 발붙이지 못하는 이들도 인간답게 살 수 있는 최후의 보루를 누가 만들 것인가? 사회복지 노동자와 빈곤층 스스로가 노력하지 않으면 불가능하다. 빈곤문제 해결은 선언이 아니라 지속적인 실천을 통해서만 이루어질 수 있기 때문이다.

글 \_ 김윤영

## 취업우선전략 근로빈곤정책의 성과와 과제

동·서양을 막론하고 근로능력자에 대한 사회복지 또는 사회적 지원은 항상 논란이 되었다. 영국의 빈민법 역사 속에서 근로빈곤층은 보호받거나 지원받을 대상이 기보다는 처벌과 감시의 대상이었다. 복지국가 성립 이후에도 근로빈곤층을 위한 복지정책이나 프로그램 도입에 필요한 사회적 합의에 도달하기까지는 지난한 논란이 있었다. 이 과정에서 근로빈곤층은 보호받아야 하는 권리의 주체가기보다는 근로의 책임을 다하지 않은 존재로 사회적 비난을 받기도 했다. 그러나 근로빈곤층이 개인의 노동시장 부적응 보다는 경제정책과 노동시장정책의 구조적인 문제에 기인하고 있다는 인식이 확립되면서 근로연계복지정책이 본격화했다.

복지선진국가나 개발도상국 할 것 없이 근로빈곤정책의 목표는 노동시장 진입, 즉 취업을 통한 빈곤탈출이다. 그렇다고 해서 근로빈곤정책이 최저생활보장을 외면하는 것은 아니지만 정책적 비중과 성격을 감안해 볼 때 취업을 통한 탈빈곤과 탈수급이 더 본질적인 목표라 할 수 있다.

최근에는 그 경향이 더욱 짙어지고 있다. 취업우선전략이 그것인데, 고용과 복지의 연계를 통해 근로빈곤층의 자활을 목적으로 한다. '일을 통한 빈곤탈출'에서 '취업을 통한 빈곤탈출'로 변화된 것이다. 전자는 보호된 시장(cared market)의 기능을 전제로 한다면, 후자는 경쟁이 이루어지는 일반 노동시장으로 진입을 강조한다.

근로연계복지정책에서 취업우선전략에 대한 강조는 영국과 유럽복지국가에서도 나타나고 있으며, 나름의 성과를 거두고 있다는 것이 중론이다. 우리나라에서도 취업우선전략으로 시행되고 있는 취업성공패키지와 희망리본사업이 취업률과 탈수급률 면에서 상당한 성과를 거두고 있다는 것이 현재까지의 평가이다. 근로빈곤층의 취업을 통한 자활을 강조하는 것은 자연스러운 정책 호

름이고, 긍정적 성과를 거두고 있다는 점에서 의미 있는 변화라 할 수 있다.

그러나 좀 더 장기적 관점에서 근로빈곤층의 자활을 고민해 볼 필요가 있다. 근로빈곤층은 취업과 실업을 반복하는 특성을 갖고 있다. 노동시장적 요소를 제거하면, 저학력, 저숙련 등 낮은 인적자본수준이 취업 장애요인으로 지적된다. 그러나 취업우선전략의 면면을 살펴보면, 사업운영 과정에서 취업가능성 정도에 따라 프로그램에 배정하고 취업 장애요인을 제거하기 위한 사회서비스만 제공할 뿐 정작 취업 장애의 근본 요인인 인적자본수준을 높일 수 있는 방안은 미약한 형편이다.

근로빈곤층의 낮은 인적자본 수준은 취업한 일자리에서 더 좋은 일자리로 이동하는데 장애가 된다. 오히려 더 나쁜 일자리로 이동했다는 연구결과도 있다. 뿐만 아니라 근로빈곤층의 특성에 맞는 직업훈련을 이수한 근로빈곤층이 그렇지 못한 경우보다 자활가능성이 더 높다고 한다. 근로빈곤층의 특성에 부합하는 직업능력개발과 같은 제도적 노력이 강화되어야 한다.

취업우선전략은 기초수급자의 근로능력판정 후 지자체에서 기초수급자를 고용센터에 의뢰하면서 시작된다. 근로능력판정 결과와 현실적 괴리감을 좁히는 제도적 노력이 필요하다. 이와 함께 기존의 자활사업의 역할분담에 대한 정책적 고려 역시 중요한 과제이다. 자칫 취업우선전략의 강화가 지역자활센터의 역할 축소로 이어질 가능성을 배제할 수 없다. 취업성공패키지와 자활근로사업 간 취업소핑 또는 제도 간 회전문 효과 예방도 또 하나의 과제이다.

근로빈곤층의 취업은 탈수급과 탈빈곤을 위한 정책수단일 뿐 정책목표가 아니다. 취업우선전략으로 거둔 취업률이라는 성과가 고용안정성과 고용지속성을 통해 근로빈곤층의 궁극적인 자활로 이어지기를 기대해 본다.

## 다문화 사회의 그늘 : 이주민 복지정책의 사각지대

한국에 들어오는 외국인의 수는 꾸준히 증가하여, 2014년 말 기준으로 국내 체류외국인은 170만 명을 넘어섰다. 외국인노동자나 결혼이주민들은, 내국인들에 비해 여전히 제한적이기는 하지만, 긴급복지, 의료, 교육 등에서 혜택을 받고 있다. 그러나 사회적 편견과 정책상 한계로 특정 이주민에게만 선별적으로 혜택이 돌아가고 있어, 복지 사각지대에 놓인 또 다른 소수자 집단을 낳고 있다.

첫째는 불법체류외국인이다. 외국인노동자의 경우, 현재는 오직 합법적 체류자격을 가진 사람만 의료 및 긴급복지 혜택을 받을 수 있다. 사업장에 고용되어 있더라도 불법체류자는 이러한 혜택을 전혀 받을 수 없어, 약 20만 명에 달하는 불법체류외국인은 기본적인 인권조차 보장받지 못하고 있다. 또한, 외국인노동자들의 배우자와 자녀들도 현행 이주민 복지정책에서 소외된 집단이다. 고용허가제 및 방문취업제의 적용을 받는 외국인노동자들은 법적으로 가족을 동반할 수 없지만 상당수가 가족과 함께 거주하고 있다. 저숙련 외국인노동자, 특히 불법체류자의 자녀들은 정부의 다문화가족 지원에서 사실상 제외되어 있으며, 의료는 물론 제대로 된 교육도 받을 수 없는 실정이다.

둘째는 정부가 정의한 다문화가족 범주에서 벗어나 있는 다문화가족이다. 결혼이주민은 정부의 다문화가족 지원으로 체계적인 복지혜택을 누리고 있지만, 정부의 정책은 다문화가족을 매우 협소하게 정의하고 있다. 다문화가족지원법에 따르면 다문화가족은 한국인과 외국인 간 결혼으로 제한되어 외국인 유학생, 외국인 노동자, 혹은 탈북자의 가족은 다문화가족 혜택에서 제외된다. 또한, 현재 다문화관련 정책은 사실상 한국인 남성과 외국

인 여성과의 결혼을 전제로 마련된 것이어서 결혼이주남성의 가족에 대한 체계적 지원은 매우 미흡하다. 정부와 사회의 다문화가족에 대한 혈통주의적 시각이 이주민의 다양한 가족형태를 포괄하지 못하고 있는 것이다.

셋째는 난민이다. 국제적 추세에 발맞추어 한국은 난민의 수용 및 보호를 위한 법적체계를 만들어 왔으며 2013년 난민법을 제정하여 난민보호의 법적 근거를 마련하였다. 2014년 말 기준으로 난민신청자는 총 9천명을 넘어섰다. 이 중 438명이 난민지위를 인정받았고, 673명이 인도적 체류를 인정받았다. 하지만, 난민들의 성공적 정착 및 사회통합을 위한 제도적 장치는 여전히 미비하다. 다른 이주민들과 달리 난민들은 대부분 정착을 위한 아무런 자원을 가지고 있지 않지만, 정부는 이들을 다른 이주민과 유사한 복지정책 내에 포함하여 정착을 더욱 어렵게 하고 있다.

한국의 선별적 이주민정책은 다양한 이주민들의 현실과 복지욕구를 포괄하지 못하고 복지체계에서 내몰리는 소수자 집단을 양산할 위험성이 있다. 이는 한국의 이주민정책이 이주민의 복지문제를 내국인과 구별하여 다루고 있기 때문이다.

오랜 이민역사를 지닌 선진국에서는 일정 자격을 갖춘 이주민에 대해 내국인과 동일한 사회복지 혜택을 부여한다. 일례로 독일은 이주민들을 국적에 관계없이 사회보험의 당연적용 대상에 포함시킨다. 이는 이주민들을 내국인과 같이 사회의 유지와 재생산에 기여하는 구성원으로 인식하기 때문이다. 우리도 이주민을 별도의 복지대상으로 규정하기보다는 한국에 거주하는 주민으로 내국인과 동일한 사회복지체계에 점진적으로 편입시키는 방안을 마련해야 한다. 우선적으로 의료와 교육에서 이들이 기본적인 인권을 보장받을 수 있는 정책마련이 필요하다.

글 \_ 손인서

### ▶ 관련자료

법무부 출입국·외국인정책본부(2014.12). 출입국·외국인 정책 통계월보.  
국가인권위원회(2012). 국내 체류 이주민의 사회복지지원체계 개선을 위한 실태조사.  
신지원, 송영훈, 박가영, 신예진(2012). 한국난민정책의 방향성과 정책의제 연구. IOM이민정책연구원.

## 외국인의 의료소외 해소 정책 : 서울시를 중심으로

의료소외계층을 줄이기 위한 다양한 정책들이 나오고 있지만 많은 외국인들이 여전히 건강복지서비스의 사각지대에 놓여 있다. 불법체류자는 물론이고, 합법적으로 우리나라에 들어온 많은 외국인들도 보험료 부담 등 경제적인 이유나 근로환경 때문에 사실상 의료기관을 이용하기가 힘들다. 이러한 상황은 민간기관에서 운영하는 무료진료소 등에 외국인들이 모여들고 있는 것에서도 드러난다.

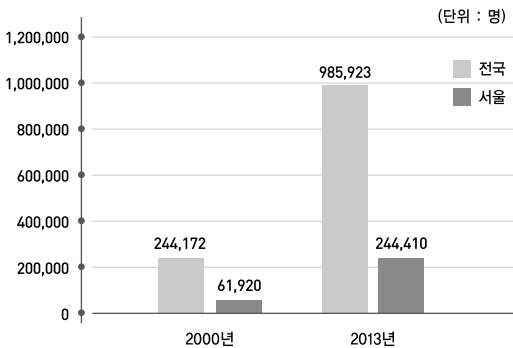
서울시는 전국에서 경기도에 이어 두 번째로 등록외국인이 많이 거주하는 지역이다. 2013년 서울시 거주 등록외국인은 244,410명으로 2000년 61,920명에서 294.7%가 증가했다. 이는 전국 등록외국인(985,923명)의 24.8%이자 서울시 전체인구(10,143,645명)의 2.4%에 해당한다.

서울시는 의료에서 소외당하고 있는 외국인들을 위한 여러 사업을 실시 중이다. 첫째, 보건복지부 지침에 의해 실시하는 외국인 인권보호 사업의 하나로 12개 지정의료기관을 통해 의료적 지원(2013년 18억, 2014년 16억, 2015년 14억 예정)을 하고 있다. 둘째, 7개소의 외국인 근로자센터를 설치하여 노무상담, 교육지원, 문화교류 등과 함께 양한방 및 치과 무료진료와 건강검진 및

물리치료실 운영, 외부 의료기관 연계서비스 등을 제공하고 있다. 이 밖에도 '안전망 병원'을 통한 지원과 협력을 강화하여, 외국인 전담 진료소 설치, 전담병원 지정 및 모니터링, 의료비 지원, 의료통역 제공 등 외국인들의 의료접근성을 향상시키고 궁극적으로 이들의 만족도를 향상시킬 수 있는 정책을 펴나가고자 한다.

외국인근로자를 위한 무료진료 등 외국인들의 의료적 필요에 대응하기 위해 민간기관들이 적극적이고 다양한 지원을 해 온 것과는 달리, 보건복지부의 관련 예산 감축 등 공공부문의 대응은 여전히 미미한 수준이다. 게다가 그런 많지 않은 지원조차도 자국민이 아닌 외국인이 받는다는 것에 달갑지 않은 시선을 보내는 경우도 많다. 하지만 외국인주민들과 어울려 살아가야 한다는 것은 거스를 수 없는 세계적 흐름이다. 일정기간 이상 체류하는 외국인들에게 자국민과 동일한 의료접근성을 보장하는 복지 선진국의 흐름에 발맞춰, 근로환경을 비롯하여 외국인들의 의료적 접근성을 방해하는 요인들을 적극적으로 개선해 나가야 할 것이다.

글 \_ 김용수



(그림1) 전국과 서울시의 등록외국인 수 변화

〈표1〉 서울시 외국인근로자센터 진료서비스 현황

기관	진료일정	진료내용	비고
서울	매주 2·4주 일요일	내과, 한방, 치과, 약국/복약상담, 물리치료, 의료협력체계 지원	매회 50명
성동	수시	내과, 치과, 수시종합검진, 독감백신접종	매회 50명
성북	매월 2·4주 일요일	내과, 외과, 치과, 한방	매회 100명
양천	매월 4주 일요일	한방, 정형, 외과, 내과	매회 50명
금천	연간4회	보건소, 병원 연계 여성외국인 부인과 검진, 위생교육 및 위생용품, 구충제지원	매회 50명
은평	수시	긴급의료기관 통역활동기지원, 건강검진 등 자원단체 연계 진료지원	매회 100명
강동	수시	유방암 검진, 건강검진	매회 100명

1) 저소득층, 노숙인, 외국인 등 의료소외계층을 대상으로 공공의료 기능을 수행하고 있는 공공성이 높은 민간병원으로서, 취약계층이 시립병원뿐만 아니라 이곳에서도 전문적이고 안정적인 공공의료서비스를 받을 수 있도록 서울시가 장비 및 인력 지원 등 협업체계를 구축하고 있다 (<http://health.seoul.go.kr/archives/24559>).



## 청각장애인을 위한 현실적인 자립지원 정책 필요

서울시에는 403,435명(2013.12.31 기준) 장애인이 살고 있다. 이 중 듣고 말하는데 제한이 있는 청각 및 언어장애인은 44,231명이다(청각장애인 41,375명, 언어장애인 2,856명). 모든 장애인들이 이런 저런 형태의 어려움을 겪고 있지만, 특히 청각장애인은 복지의 사각지대에 놓여 있다. 외형적으로는 아무런 문제가 없어 보기에 '듣고 말하는' 문제를 보고 이동하는 문제보다 훨씬 가볍게 여기는 경향 때문이다.

지역사회란 주민들이 함께 논의하고 협력하며 공동체의 삶을 꾸려나가는 곳이다. 청각장애인들은 다른 방식으로 듣고 말하기 때문에 논의와 소통의 장에서 소외되기 쉽다. 청각장애인들이 지역사회에서 자립하여 살아가기 위해 다음과 같은 지원들이 필요하다.

첫째, 지역사회 내 고립을 해소할 수 있도록 원활한 의사소통과 정보습득에 도움을 주는 수화통역서비스가 확대되어야 한다.

서울시 수화통역본부와 25개 자치구 수화통역센터에 배정된 예산은 47억 211만원(2014년)으로 시각장애심부름센터 예산 77억 5572만원에도 한참 미치지 못하는 수준이다. 수화통역서비스가 절실하게 필요한 청각 및 언어장애인이 시각장애인(43,027명)보다 더 많다는 것을 고려하여 관련 예산을 충분히 확보해야 한다.

병원, 은행, 법원, 관공서 등을 이용할 때는 전문통역사에 의한 수화통역서비스를 지원 받을 수 있으나, 지역사회 내에서의 대화와 교류에는 손길이 미치지 못한다. 의사소통을 위한 지원이 없이는 마을모임이나 동호회에 참여하기란 불가능하다. 결국 복지서비스가 전혀 없었던 시대에 집안에만 고립되었던 것과 다름없이 살아가

야 한다. 청각장애인들도 마을공동체의 일원으로 어울려 살아갈 수 있도록, 단순한 수화통역과 문자대필서비스 같은 부분적인 의사소통서비스라도 활동보조서비스의 일환으로 지원되어야 한다.

둘째, 의료기기 및 보장구가 양은 물론 질적인 측면에서도 적절한 수준으로 지원되어야 한다. 서울시는 인공달팽이관 수술과 언어치료를 위해 2억 2500만원(2014년)을 지원했으나 주로 아동 대상이었다. 한쪽에 200~300만원하는 보청기도 최대 35만원만 지원되고 있어 지원수준의 현실화가 절대적으로 필요하다.

셋째, 저학력과 가난의 세습 고리를 끊기 위해 충분한 평생교육기회가 주어져야 한다. 듣고 말하는데 장애가 있는 청각장애인들은 문자해독이 어렵고 이로 인해 저학력과 직업의 제한도 겪게 된다. 월 100시간의 근로 지원수화통역이 제공되는 것처럼, 직무교육이나 교양교육 등 학교 밖에서 이루어지는 평생교육을 위해서도 지원이 필요하다.

넷째, 시각언어를 음성언어와 동등한 언어로 인정하는 인식의 전환이 필요하다. 지역에서 주민들을 만나면 보통 "안녕하세요"라고 인사한다. 청각장애인은 수화나 구화로 해야 하는데 답변이 없으면 오해가 생기기 쉽다. 핸드폰을 들이대며 문자로 "예, 안녕하세요!!"라고 인사하기까지는 많은 시간이 필요하다. '이 분은 청각장애인이고 다른 언어를 쓴다'는 것을 인정하는 과정이 있어야 한다.

이와 같은 방법을 통해 청각장애인들도 지역공동체의 당당한 구성원이 될 수 있도록, 정부와 지자체와 시민 모두가 지원하고 격려해주기를 간절히 바란다.

글 \_ 이정자

### ▶ 관련자료

서울시 등록장애인현황(2013)

[http://disability.seoul.go.kr/board/board\\_view.jsp?pagenum=1&Depth=5211&searchKey=&searchWord=&no=305](http://disability.seoul.go.kr/board/board_view.jsp?pagenum=1&Depth=5211&searchKey=&searchWord=&no=305)

서울시 2014년도 예산서 <http://finance.seoul.go.kr/archives/19108>



## 위기의 청년 세대, 청년부채의 문제점과 지원방안

한국은행이 발표한 '2014년 3분기 가계신용(잠정)' 통계에 따르면 30세 미만 가구주의 부채는 1,401만원에서 1,558만원으로 1년간 11.2% 늘어났고 30대는 4,890만원에서 5,235만원으로 7.0% 뛰었다. 이는 취업을 제대로 하지 못한 30대와 30대 미만 청년층이 빚을 늘려 생활하고 있다는 의미다.

2014년 1월 고용노동부의 발표에 따르면 청년실업률은 2013년 9월 7.7%였으나 2014년 1월에는 8.7%로서 4개월 만에 1%가 늘었다. 비정규직 일자리 양산까지 감안하면 청년세대의 실업률과 고용불안은 이미 심각한 지경에 이르렀다고 할 수 있으며 이는 청년부채의 주요한 요인이 되고 있다.

덧붙여 청년부채의 큰 원인 중 하나는 바로 학자금 대출이다. 대출정보에 약한 학생들이 고액의 학비를 급하게 마련하다 보니 고금리에 불리한 조건을 안고 '울며 겨자 먹기 식'의 학자금 대출이 이뤄지는 것이다. 대학교육연구소 자료에 따르면 2014년 4월말 현재 대학생 148만 명이 12조3천억 원의 빚을 지고 있고 이를 제때 갚지 못한 연체자가 8만 명에 달하고 있다. 6개월 이상 연체로 채무불이행자가 된 학생도 4만 명으로 특히 이들 5명 중 1명은 그 빚이 1천만 원 이상에 이른다고 한다.

청년들 대반이 실업자 또는 신용불량자라는 뜻의 '청년실신'이나 연애, 결혼, 출산을 포기하는 '3포 세대', 여가도 인간관계를 포기하면 '4포 세대', 최근에는 내 집 마련을 포기한 '5포 세대'라는 신조어까지 나왔다. 본격적인 사회생활을 시작하기도 전에 빚더미에 올라 앉아 포기하는 것부터 익혀야 하는 이런 일들은 현재 청년세대의 암울한 현실을 그대로 반영하고 있다.

이 같은 문제를 해결하기 위해서는 정책적인 노력이 필요하다. 하지만 청년들이 각자 개인 재무 설계에 대한 목표를 갖고 스스로 통제할 줄 아는 능력을 키워주는 일도 중요하다. 우리의 소득이 모든 것을 할 수 있을 만큼 충분하지 않고 계획성 없는 지출이나 소득에 비해 과도한 지출은 채무를 늘려가는 요인이기 때문이다. 앞으로 살아가면서 필요한 여러 가지 자금을 규모와 시기를 설정하여 준비해 나가는 것이 필요하다.

청년들은 단기 일자리를 전전하거나 초보 직장인의 급여 말고는 특별히 다른 소득이 없는 경우가 대부분이다. 그래서 제한된 소득으로 현재와 미래의 소비를 모두 해결하기 위해 소비와 저축계획을 세워 실행해 나가는 재무설계라는 도구를 이용하게 된다. 재무설계의 목적은 살고 싶은 인생계획에 맞춰 재무목표를 설정하고 이를 달성할 수 있도록 하여 원하는 시점에 원하는 자금을 사용할 수 있도록 지원하는데 있다.

돈에 대한 목표를 설정하여 합리적인 소비생활과 저축습관을 유도하기 위해서 서울시복지재단의 서울금융복지상담센터에서는 고등학생 및 대학생 그리고 사회초년생들을 대상으로 정기적인 금융교육과 상담을 진행하고 있으며, 필요한 경우에는 뜻 있는 청년단체와 연합하여 찾아가는 상담을 통해 청년들의 금융관련 애로사항을 듣고 해법을 제시한다.

청년부채의 짐을 덜기 위해 여러 단체에서 노력을 하고는 있지만 개별적 노력에는 한계가 있다. 우리의 미래를 짊어질 청년세대들이 더 이상 스스로를 자조하는 신조어를 만들어내지 않도록 하려면, 이런 개별적 접근과 함께 제도적 차원의 뒷받침이 꼭 필요할 것이다.

글 \_ 유준용

### ▶ 관련자료

한국경제(2014.11.14) 청년 부채 급증, 취업난에 학자금대출 못 갚아  
<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2014111477311&intype=1>  
 위성환(2014.1) 계획과 실행으로 짜는 '행복설계' 위성환의 따뜻한 상담. 서울시복지재단 웹진 천만다행. 2014년 1월호.  
[http://webzine.welfare.seoul.kr/webzineView.action?issue\\_count=24&menu\\_seq=6&board\\_seq=3&type=a&left=li6\\_3](http://webzine.welfare.seoul.kr/webzineView.action?issue_count=24&menu_seq=6&board_seq=3&type=a&left=li6_3)

## 배우자 돌보는 여성 노인에 대한 국가 지원 확대 시급

한국사회는 빠르게 진행되는 고령화에 따라 노인장기요양보험제도를 중심으로 다양한 노인 돌봄서비스를 제도화했다. 노인 돌봄은 주 돌봄 제공자, 돌봄 수혜자, 제도적 지원 서비스로 구성된다. 돌봐야 하는 노인이 늘어나고, 누가 주 돌봄 제공자가 될 것인지 미처 고려하지 못한 상황에서 가정 내 갈등이 발생하거나 주 돌봄 제공자가 고충을 이기지 못해 자신이 돌보는 노인과 함께 사는 사건이 발생하기도 했다.

시설에 입소하지 않은 노인 중 독거노인의 경우에는 안부확인, 식사제공, 보건, 가사간병 서비스 등 다양한 돌봄 서비스가 제공되고 있다(송인주, 2014). 동거가구 노인들에게도 비슷한 서비스가 제공되나 독거노인에 비해서는 서비스의 양에서 크게 미치지 못한다(그림 1). 하지만 배우자 돌봄 여성 노인 현황을 파악하기 위해 보건복지부 노인실태조사(2004, 2008, 2011년)를 분석한 최원희 외(2012)의 연구에 따르면 동거가족 중 배우자인 여성노인이 주 돌봄 제공자가 되는 경우가 많으며, 주 돌봄 제공자인 여성노인들의 노령화가 갈수록 심각해지고 있어서, 이들에 대한 돌봄 서비스 지원을 적극적으로 확대할 필요성이 있음을 알 수 있다.

그림 2와 그림 3은 최원희 외(2012)의 연구를 응용하여 만든 표이다. 그림 2를 보면 배우자를 돌보는 여성노인의 비율이 점차 늘어 전체 여성노인의 10% 전후에 이르렀다. 그림 3에서는 이들 여성노인들의 연령대별 분포를 살펴봤는데, 60대를 제외한 70대 이상의 모든 연령층에서 비율이 전반적으로 상승하고 있음을 볼 수 있다. 두 그림을 종합하면 배우자 돌봄 여성노인이 늘어나고 있으며, 연령대 또한 높아지고 있음을 알 수 있다. 배우자 돌봄 여성노인에게 배우자를 스스로 돌보고 있는 이

유를 물어보니 ①자녀에게 부담을 주지 않기 위해, ②배우자가 원해서, ③자신의 의무라고 생각해서 순으로 응답했다.

이번에는 누가 노인복지 서비스의 주체가 되어야 하는지를 살펴보기 위해 「2013년 복지패널조사」를 검토했다. 복지에 관한 국민 의식을 조사한 복지패널 부가조사 2010년, 2013년 추이분석에 따르면(그림 4), '정부가 노인서비스를 제공하는 것이 적합하다'는 응답이 2010년 79.05%에서 2013년 71.35%로 줄어든 반면, '가족과 친지가 적합하다'는 응답은 2010년 8.51%에서 2013년 15.63%로 늘어났다. 같은 조사에서는 또한 '보편복지 선호도 인식'이 증가(2010년 2.9점 → 2013년 3.1점, 5점 척도)한 대신, '노인생활에 대한 정부지출 확충은 부정적으로 바뀐 점(2010년 2.9점 → 2013년 3.6점)을 확인할 수 있다. 이를 해석하자면 보편적 복지에 대한 국민들의 기대는 높아지는데 반해 그에 따른 정부지원은 불충분하다고 국민들은 인식하고 있는 셈이다. 노인복지 서비스의 제공 주체를 묻는 항목에서 국가라는 응답이 줄고 가족이라는 응답이 늘어난 원인 또한 비슷하게 해석할 수 있겠다.

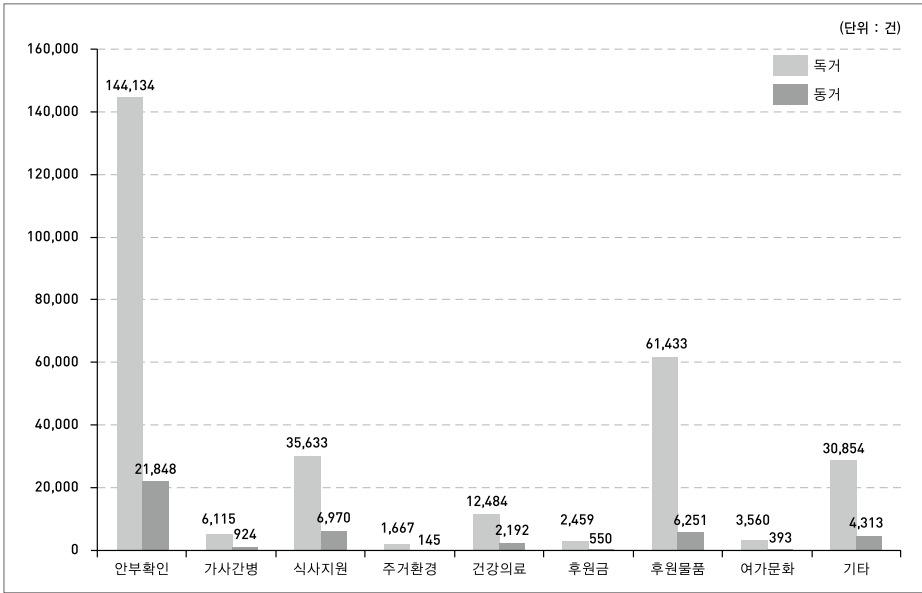
보건복지부의 저출산·고령화 대응계획 새로마지플랜(2015)에 따르면 정부는 손자녀 돌봄 노인의 정서지원, 독거노인 안전 확인 서비스 등을 계획하고 있다. 하지만 배우자 돌봄(여성)노인 대책은 찾을 수 없었다. 돌봄 제공자를 지원하는 휴가 프로그램이 기존 바우처 사업에 있기는 하지만 치매노인 가족에 제한되어있다. 배우자에 의한 '노노케어'가 점차 늘어나고 노령화가 급속히 진전되는 사회 현실을 반영하여 재가 노인 돌봄 서비스 대상을 동거가구로 확대하고, 건강관리, 상담 등 배우자 돌봄(여성)노인을 대상으로 한 서비스 개발이 시급히 요구된다.

글 \_ 송인주

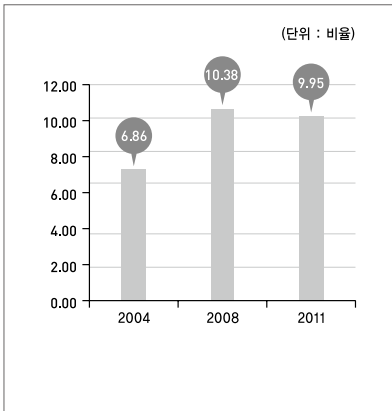
### ▶ 관련자료

송인주(2014) 독거노인 돌봄 유형별 지원체계 연구. 서울시복지재단.

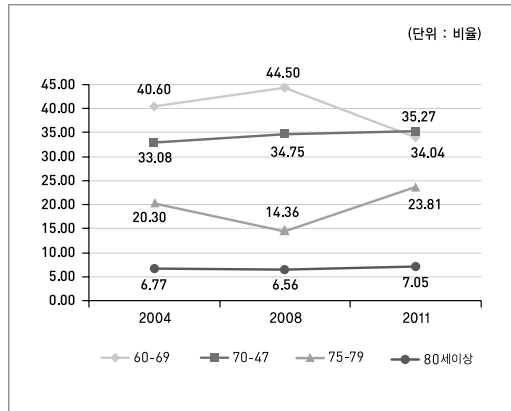
최원희·김영란·염지혜(2012) 100세시대 대비 여성노인의 가족돌봄과 지원방안 연구. 한국여성정책연구원.



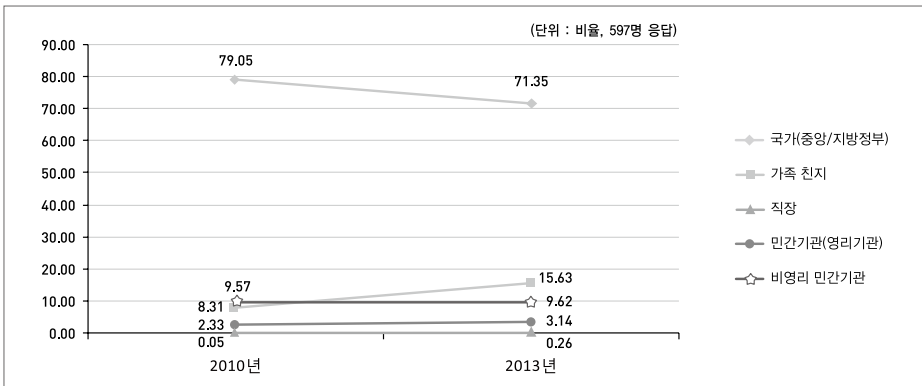
[그림 1] 돌봄노인 가구 유형별 서비스 내용 현황(서울시 어르신돌봄 통합관리 전산시스템 DB, 2014년 9월 기준)



[그림 2] 전체여성 노인 중 배우자 돌봄 여성노인 비율, 최인희 외(2012), 73p 재구성



[그림 3] 배우자 돌봄 여성노인의 연령분포(노인실태조사2004,2008,2011분석), 최인희 외(2012), 73p 재구성



[그림 4] 노인분야의 복지서비스를 누가 전달하는 것이 적합한가? 한국복지패널(2010,2013), 복지 인식에 대한 부가조사

(KOSIS 통계표 재구성, [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=331&tblId=DT\\_33109\\_N308&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=331&tblId=DT_33109_N308&conn_path=I3))

## 캘리포니아주 이주민 복지 프로그램

최근 유럽연합 내 이주민들에 대한 복지문제로 영국 정부와 유럽연합의 갈등이 심화되면서 영국의 유럽연합 탈퇴론까지 고개를 들고 있다. 자국민과 이주민에게 동일한 복지혜택을 제공할 것인지, 만일 차등을 둔다면 어디까지 두어야 할지에 관한 문제는 이주가 활성화된 이래 계속 제기되어 왔으며, 세계 경제위기와 그에 따른 복지재정 축소 논란과 함께 나날이 심각해지고 있다.

미국에서도 지난 1996년 복지개혁법안이 통과되면서 대부분의 합법적 이주민들이 더 이상 연방정부 복지프로그램의 혜택을 받지 못하게 되었다. 이후 개별 주 정부의 정책에 따라 간헐적인 복지 혜택을 받곤 하였으나, 복지개혁을 기점으로 이주민들이 복지혜택을 받을 시에는 이민법상 불이익을 받게 되고, 많은 경우 주 정부가 이주민들에게 큰 관심을 두지 않았기에 이전에 비해 많은 이주민들이 복지 사각지대에 놓이게 되었다.

그러나 이주민 출신 인구가 26.9%에 달하는 캘리포니아 주에서는 연방정부 복지프로그램에 지원할 수 없는 이주민을 대상으로 여러 복지 프로그램을 시행하고 있다. 이는 시민권과 함께 투표권을 취득한 이주민들의 정치적 의사결정권과 불법이주민을 포함한 이주민들의 경제 기여도가 캘리포니아주의 정책수립에 큰 영향을 미치기 때문이다.

캘리포니아주의 대표적인 이주민 복지프로그램인 이주민 현금지원프로그램(Cash Assistance Program for Immigrants: CAPI)은 미국 연방정부가 소득수준이 낮은 노인 및 장애인들에게 제공하는 생계보조비(Supplemental Security Income: SSD)프로그램의 캘리포니아 판이라고 할 수 있다. 나이, 소득수준 등 모든 자격요건은 충족하지만 미국 시민권자가 아니라서 연방 SSI

프로그램의 혜택을 받을 수 없는 사람들에게 SSI와 동일한 수준의 현금을 지원한다. 캘리포니아 거주민으로, 살고 있는 주택이나 차량 1대를 제외한 자산이 2014년 기준으로 개인은 2000달러(약 219만원), 부부는 3000달러(약 328만원) 이하이며 월소득이 개인 840달러(약 92만원), 부부 1407.20달러(약 154만원) 미만인, 65세 이상 노인 또는 장애인이면 받을 수 있다. 개인의 경제적 상황에 따라 지원금은 차등 지급된다. 일반적으로 소득이 없는 개인에게는 월 820달러(약 90만 원), 부부에게는 1387.20달러(약 152만원)가 지원된다. 그러나 이 프로그램도 모든 이주민에게 열려있지는 않다. 미국 영주권 소지자, 난민, 인신매매피해자, 가정폭력피해자들을 대상으로 하며, 1996년 8월 22일 이후에 미국에 입국한 사람들은 재정보증인의 보증연한(보통 입국일로부터 10년)이 끝나거나 재정보증인이 사망 또는 파산 등을 증명해야 혜택을 받을 수 있다.

이 밖에도 연방정부의 영양보조프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program : SNAP)을 모델로 한 캘리포니아 식량지원 프로그램(California Food Assistance Program: CFAP)과 저소득층 입산부를 위한 출산관련 의료보험(Access for Infants and Mothers : AIM)등이 소득기준을 충족하는 비영주권자 이주민들(유학생, 근로자 등)에게도 열려 있다.

이같은 캘리포니아주의 이주민 복지프로그램은 미 연방정부가 배제시킨 일부 이주민들에게 도움이 손길을 준다는 측면에서는 긍정적으로 평가되나, 거주기간 및 목적에 따라 선별적인 복지를 제공함으로써 오히려 도움이 더욱 절실한 비영주권자 이주민들의 문제를 해결하지는 못하고 있다는 점에서 한계가 있다.

글 \_ 전채경

### ▶ 관련자료

- BBC(2014.11.28). David Cameron urges EU support for migration plans <http://www.bbc.com/news/uk-politics-30224493>
- National Immigration Law Center(2014). Major Benefit Programs Available to Immigrants in California <http://www.nilc.org/benefitsca.html>
- 캘리포니아 주정부 사회서비스과 CAPI 설명페이지 <http://www.cdss.ca.gov/agedblinddisabled/pg1420.htm>

## 빈곤 여성을 바라보는 두 가지 관점 : 골칫거리 혹은 희생양?

여성의 빈곤에 대한 상대적 취약성과 위협도를 뜻하는 '빈곤의 여성화'는 노동시장, 사회경제적 요건, 인종, 연령, 가구구성 등 그 논점이 다양하다. 현 영국 정부의 사회보장체계 개혁이 실행됨에 따라 가구구성을 중심으로 한 빈곤의 여성화에 대한 논의가 다시 주목을 받고 있다. 빈곤의 여성화가 나타나는 가구구성은 크게 한부모 가구와 성인 일인 가구(Barceno-Martin & Moro-Egido, 2013)<sup>1)</sup>, 그리고 가정 내 여성(Kim & Choi, 2013)의 세 가지로 구분된다. 남성에 비해 여성 가구가 소득과 사회적 위치가 낮고 양육 책임을 빈번하게 지기 때문에 빈곤에 취약하며, 커플가구나 하더라도 가정 내 재정 및 시간 분배의 차이로 빈곤이 존재할 수 있다.

현 영국정부의 사회보장체계 개혁과 그에 따른 세액 공제 및 수당 삭감에 대해, 1866년부터 활동해온 여성 인권단체인 파우셋 소사이어티(The Fawcett Society)는 예산 삭감의 70%가 여성, 특히 여성 한부모 가족이 대상이 될 것이라 발표했다. 고용과 재정 분야의 여성권익 단체 우먼스 벡셋 그룹은(The Women's Budget Group)은 이로 인해 그들의 가계 소득이 18.5% 저하될 것으로 예상하고 있다(Donald, 2012). 예산 삭감의 주 대상이 여성 가구가 뭉에도 불구하고, 이에 대한 지지 여론이 형성되는 것은, 영국 사회에서 여성가구가 '문제화'되는 과정과 그들이 겪는 사회적 오명을 보여준다. 80년대 미국의 '관대한' 복지시스템이 복지여왕(welfare queen)

을 만들어냈다는 여성 및 인종 차별주의적 이미지가, 현 영국 여성 한부모 가족 및 1인 가구에게도 부여되고 있다. 이들은 사회의 '큰 골칫거리(great scourges)'로, 주택 수당 및 소득 보조금을 받기 위해 아이를 갖고, 빈곤, 범죄, 심지어는 2011년 영국 폭동에 이르는 각종 사회악의 원인이라는 비난을 받고 있다.

하지만 학계의 시각은 아주 다르다. 이들의 출산과 양육 '의도'는 수당 자격이나 금액과 관련이 없을 뿐만 아니라, 빈곤의 여성화는 기존 노동시장과 사회보장체계, 그리고 사회관습적 양육 책임의 '희생양'이라는 관점이다(Bennet & Daly, 2013). 그럼에도 불구하고, 현 영국 빈곤 정책은 젠더적 취약성에 대해 초점을 두고 있지 않으며, 특히 정책 효과 검증의 과정에서 가정 내 개인이나 한 개인의 생애 주기적 빈곤 취약성에 대한 관심이 부족하다. 특히, 2000년대 초반부터 빈곤의 여성화 현상을 완화하는데 효과가 있었던 육아수당(Universal child benefit : 모든 아동을 대상으로 지급되는 보편수당), 자산 조사 기반 수당, 세제혜택 등이 사회보장제도 개혁에 의해 예산이 삭감되거나 보편적 성격을 잃는 것은 상황을 악화시킬 수 있다.

전 생애에 걸쳐 적절 소득 접근성과 육아와 그 비용 배분의 공정성에 대한 젠더적 관점의 논의는 현 영국 사회보장체계의 큰 과제로 남아있다.

글 \_ 전미양

### ▶ 관련자료

- Barceno-Martin, E. & Moro-Egido, A.I. (2013) 'Gender and poverty risk in Europe', *Feminist Economics* 19(2), pp. 69-99.  
 Kim JW. & Choi YJ. (2013) Feminisation of poverty in 12 welfare states: consolidating cross-regime variations?, *International Journal of Social Welfare*, 22(4), pp. 347-359.  
 Donald, K (2012.3.6), The feminisation of poverty and the myth of the 'welfare queen', *Opendemocracy*.  
<https://www.opendemocracy.net/5050/kate-donald/feminisation-of-poverty-and-myth-of-welfare-queen>  
 Bennett, F.J & Daly, M. (2014), Poverty through a Gender Lens: Evidence and Policy Review on Gender and Poverty, the Joseph Rowntree Foundation

1) 2013년 기준, 영국 남성 가구의 24.4%가 빈곤선 이하의 생활 수준을 영위하는 것에 비해 36.8%의 여성가구가 빈곤선 이하에 있다(성인 일인 가구 기준). 이는 유럽 평균 일인가구의 빈곤율 22.9%(남성가구)와 여성가구(30.1%)에 비해서도 큰 차이이다. 빈곤 진입율과 탈출률도 여성은 각각 7.5%, 18.7%인데 반해, 남성은 각각 5.6%, 24.9%이다.  
 2) 「복지이슈Today」2014년 12월호 p.12 해외동향[영국] 참조.

## 사각지대를 없애는 독일의 긴급복지지원제도

최근 우리나라에서 자주 논의되고 있는 제도적 용어로서 긴급복지지원제도라는 표현이 독일에서는 존재하지 않는다. 이미 높은 수준의 의료보장과 소득보장으로 대표되는 기본적인 사회안전망이 체계적으로 구축되어 있어 '긴급'하게 복지욕구가 발생하는 사각지대가 존재하지 않기 때문이다. 즉, 사각지대가 있어서 '긴급'한 욕구가 발생하는 것이 아니라 생활 상황에 따라 '긴급'한 욕구가 발생한다고 볼 수 있다. 그리고 그 긴급한 상황은 대상에 따라 달라지기 때문에 여기서는 보통 '긴급'이라고 했을 때 떠올릴 수 있는 시간적 의미의 지원이 아닌 개별 상황에 따라 달라지는 긴급복지지원제도에 대해서 살펴보겠다.

우선, 특별한 사회적 어려움을 겪고 있는 개인과 그 가족을 위한 지원내용이 사회법 12권에 명시되어 있다. 이 경우 대상자는 기초생활수급자만을 의미하지는 않는다. 갑작스런 사고로 인한 장애나 질병, 파산, 출소 등 다양한 이유로 물질적, 심리적 어려움을 겪게 되어 자력으로 사회적응을 할 수 없게 된 경우 사회법 12권 67조에 따른 지원을 받는다. 개입 유형은 교육 지원, 개인 및 가족상담 등 대인서비스가 주를 이루며<sup>1)</sup> 이를 위해 필요한 비용은 지방자치단체에서 소득수준과 관계없이 지원한다. 긴급지원 대상자는 개입 주체인 지방자치단체와 민간 사회서비스 제공기관과의 지원계획 회의를 통해 필요한 서비스의 종류와 방법을 함께 결정할 수 있다<sup>2)</sup>.

둘째, 긴급하게 현금이 필요한 경우 현금을 무이자로 대출해준다. 근로 무능력자를 대상으로 한 사회법 12권

38조와 근로 능력자를 대상으로 한 사회법 2권 42a조에서 일시적인 위기상황에서의 현금대출을 명시하고 있다. 현금대출의 특징은 자기 책임의 원칙을 강조한다는 것이다. 기초생활수급자가 대출을 받을 경우 그 달 혹은 그 다음 달부터 대출금액의 총 10%를 넘지 않는 범위에서 급여를 감액하여 지급하는 형식으로 상환하도록 한다. 비수급자의 경우는 6개월 이내에 상환하는 것이 원칙이며 상환이 이루어지지 않으면 현금을 대출해 준 지방자치단체는 채무자의 자산 및 소득을 파악하여 상환을 강제한다. 그러나 채무자가 상환 능력이 없으면 상환을 강제하지 않는다<sup>3)</sup>. 현금대출 과정에서 주목할만한 점은 무엇보다 담당공무원의 재량이 강조된다는 점이다. 현금이 긴급하게 필요하지 않은 경우에는 서류 제출일을 기준으로 1~2주 내에 지급하는 것이 원칙이나 담당공무원이 현금 지급이 시급하다고 판단하면 그 자리에서 즉시 현금지급이 가능하다.

최근 우리나라에서는 송과 세 모녀법으로 불리는 3가지 법(국민기초생활보장법개정안, 긴급복지지원법개정안, 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률)이 국회를 통과했다. 이러한 법률이 제정되었다는 사실 자체도 중요하지만 지원의 신속성이 사안을 담당하는 공무원의 재량권과 밀접한 관계를 맺고 있는 만큼 법이 제대로 작동하기 위해서는 전담공무원의 권한이 보장되어야 할 것이다. 물론 이 모든 것의 전제는 복지 사각지대로 인해 '긴급'한 상황이 발생하지 않도록 하는 사회안전망의 구축이다.

글 \_ 권민정

### ▶ 관련자료

독일 사회법 : SGB(Sozialgesetzbuch) <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de>  
 독일 연방고용사회부(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)  
<http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/inhalt.html>

- 1) 드물게 노숙 방지를 위해 거처를 제공하는 경우 집세 보조비(Wohngeld)를 지급하기도 한다.
- 2) 지원 대상자는 지원계획에 참여해야할 권리와 의무를 함께 가진다. 대상자가 지원계획에 참여하지 않을 경우 지원은 이루어지지 않는다.
- 3) 사회법에 따라 대출 및 회수에 관한 규정은 전국적으로 일괄 적용되지만 각 주의 재정상황, 지역사회 규범, 정치적 경향에 따라 회수 방식에는 차이가 있다.



## 프랑스의 주거취약계층 지원정책

프랑스 국민의 주택 보유율은 58.1%로 다른 유럽국가들에 비해 낮은 편이다<sup>1)</sup>. 프랑스에는 전세제도가 없기 때문에 자가주택거주자가 아닌 경우에는 거의 월세입자인데, 경제성장률과는 다르게 월세가격이 해마다 가파르게 올라가고 있다. 정부가 월세입자의 주거권 보호를 위해 매해 올릴 수 있는 월세 가격폭을 전년도 월세의 2% 내외로 정하고 있어, 일단 입주한 주거지에 대한 안정성은 있지만 새로 집을 구하는 사람들은 주택가격의 부담이 크다. 특히 오늘날은 증가하는 실업자가 주거빈곤층으로 유입이 되고 있어 정책개선의 필요성이 커지고 있다.

취약계층을 위한 주거지원정책은 크게 2가지로, 첫째, 취약계층의 주거 접근성과 주거환경의 질적 향상을 위한 정책과, 둘째, 주거에 필요한 비용을 지원하는 주택수당을 들 수 있다.

프랑스 정부는 취약계층의 주거지역 쏠림현상과 이로 인한 지역의 슬럼화를 해결하기 위해 2000년부터 각 지방의 서민 공공임대주택(logements sociaux)이 전체주택수의 20% 이상이 되도록 법률로 정해 놓고 있다. 그럼에도 불구하고 가구소득을 기준으로 신청할 수 있는 공공임대 주택은 주택공급에 비해 수요자가 많아 대도시의 경우 신청을 하고 몇 년씩 기다려야 입주가 가능하기 때문에, 정부는 공공임대주택 건설정책을 강화하고 있다.

주택수당은 주거유지에 필요한 비용을 지원하는 보충적 개념의 수당으로 국민들의 최소한의 주거환경을 보장해 주는 목적으로 지급되고 있다. 가족수당과는 별도로 주거와 관련된 전기요금, 수도요금 그리고 월세를 지원하기 위해 만들어졌다. 개별적 환경을 기준으로 3가지 범주별로 분류하여 지급되고 있다. ①가족주거수당(l'allocation de logement à caractère familial : ALF, 1948년 제정)과 ②사회주거수당(Allocation de

Logement Social, 1971년 제정), ③개인주거수당(L'Aide Personnalisée au Logement : APL, 1977년 제정)이 있다. 3개 수당 대상자는 가구수입, 연령, 주거지 규모<sup>2)</sup>에 따라 선정되는데 개인주거수당(APL)은 주거규모, 주거환경, 시설의 종류 등 거주상태에 근거한다. 가족주거수당(ALF)은 가족상황에 근거하여 자녀와 노부모를 부양하는 가족, 한부모가정을 대상으로 한다. 사회주거수당(ALS)은 이 두 가지 수당의 조건을 충족시키지 못하는 사각지대 계층들을 위한 수당이다.

각각의 수당은 지급액의 차이가 있으며 대표적인 수당인 개인주거수당(APL)의 금액이 가장 많다. 이 수당의 대상자는 학생, 40세 미만의 빈곤계층 청년부부, 장애인, 노인 등이다. 수당액은 지방마다 다소 차이가 있다. 파리의 경우 2013년 1인 가구일 경우 월 292.62 유로(약 43만 원), 2인가족의 경우 352.92 유로(약 52만 원), 자녀가 있는 부부나 한부모가정은 398.87 유로(약 58만 원)이고 가족 수에 따라 추가수당이 57.86유로(약 8만 원)씩 추가된다. 전체 3개 수당의 평균액은 212유로(약 31만 원)이며, 2013년 지급된 총수당은 174억 유로(약 25조 원)로 국내 총생산의 0.8%에 해당된다.

프랑스는 빈곤층을 위한 생활보장 급여 외에 주거수당은 별도의 평가기준을 두고 이에 근거하여 수급권자를 정하는 방식으로 이루어지고 있다. 즉, 우리나라에서는 기초생활보장 수급권자의 기준을 먼저 정하고 이들의 상황에 따라 각종 급여를 결정하는데 비해, 프랑스에서는 주거수당을 생활보장과는 별도로 평가하여 지급하고 있는 것이다. 개별적 환경을 더 고려하고 이로 인해 수혜자의 폭도 넓은 프랑스의 주거취약계층 정책은 우리나라에도 시사하는 바가 크다.

글 \_ 이은주

1) 이탈리아(71%), 벨기에(67%), 유럽국가 평균은 63~64%(EU국가 통계청 : eurostat, 2013)

2) 최대 2명 이하 거주로 1인 최소 9 m<sup>2</sup>, 2인 최소 16 m<sup>2</sup> 의 규모를 갖추어야 한다. 최대면적 규제는 없고 월세에 대한 규제는 1200유로까지로 제한되고 있다.



## 스웨덴 정부의 '청년실업과의 전쟁'

지난 2007년 유럽 금융위기가 시작된 후 지금까지 스웨덴 정부는 청년실업 문제로 골머리를 앓아 왔다<sup>1)</sup>. 청년실업 대책은 크게 보조금 지급과 기타 정책적인 지원으로 나누어볼 수 있는데, 이러한 지원은 청년층만이 아닌 국민 모두를 대상으로 하기 때문에 전체 수혜자 중 청년층의 비율은 매우 낮다. 스웨덴 정부는 일반적으로 높은 수준의 사회보장을 제공하지만, 고용된 적이 없거나 비정규직<sup>2)</sup>으로 고용되었던 청년들은 고용상태와 긴밀하게 연결되어 있는 사회보장의 혜택을 누리는데 어려움을 겪고 있다. 특히 2007년에는 실업 보조금이 이전에 고용사실이 있는 경우에만 지급되면서 실업기금(unemployment fund)에 가입되어 있지만 실업 보조금을 받지 못하는 청년층이 많이 생겨난 결과, 25세 이하 실업 청년 중 10%만이 고용상태와 연계된 실업보조금을 받게 되었다(Lorentzen et al., 2014).

2014년 12월 출범한 스웨덴의 새 정부는 예산안을 발표하면서 어떤 청년도 실업상태에서 성인의 삶을 시작해서는 안 된다며 '청년실업과의 전쟁(combating youth unemployment)'을 선언했다. 청년 실업 해소를 위해 스웨덴 정부가 제안한 새로운 정책들은 다음과 같다.

첫째, '실업 청년을 위한 90일 보장'은 '실업기간에 제한을 둬으로써 90일 이내에 구직을 하거나 구직과 관련된 훈련을 받을 수 있도록 지원하는 정책이다. 특히 고등학교 교육을 마치지 못한 청년이 학업을 이수하면서

동시에 파트타임으로 일할 수 있도록 지원하기 위해 성인교육기관인 국민고등학교(Folkhoegskola)의 과정을 늘릴 계획이다. 둘째, 사회적 일자리 수습직의 신설이다. 수습직으로 고용이 되면 계약에 따라 최대 1년간 75%의 업무(working)와 25%의 훈련(training)을 받게 된다. 셋째, 지자체와 정당이 협력하여 사회적 일자리의 비율을 추가적으로 늘린다. 이는 기존의 3단계 프로그램의 대안이다. 3단계 프로그램은 만 25세 이하 청년이 필수 구직활동 단계(1단계)를 거치고도 고용이 되지 않을 경우 2단계의 구직 프로그램을 받게 되고, 2단계에서도 구직이 되지 않으면 3단계로 사회활동이나 비영리기구에서 일하게 되는 프로그램이다. 그러나 사회활동은 임금보장이나 노동조건이 질이 낮아 실업자 구제 대책이 되지 못했다고 비판받았다. 그래서 이번 제안에서는 청년들이 사회복지 분야의 다른 노동자와 같이 대우받을 수 있는 일자리 창출을 목표로 하고 있다. 이 밖에도 실업보험시스템 개선, 고용서비스 개선, 현대적 근로생활을 위한 투자, EU사회기금 활용 등이 제안되었다.

일 자리를 잃거나 구직활동 중이면서 빈곤을 경험하는 청년층의 증가는 사회투자가 발전의 중요 요소인 북유럽 모델이 직면한 도전이다. 청년 실업 해결을 위한 스웨덴 정부의 노력들이 얼마나 효과를 나타낼 수 있을지 관심이 집중되고 있다.

글 \_ 이재연

### ▶ 관련자료

Ministry of Employment (2014.10.28) Labour market policy to focus on young people and work environment  
<http://www.government.se/sb/d/19608/a/249081>

Lorentzen, T., Angelin, A., Dahl, E., Kauppinen, T., Moisio, P., & Salonen, T. (2014) Unemployment and economic security for young adults in Finland, Norway and Sweden: From unemployment protection to poverty relief, International Journal of Social welfare, 23:41-51.

- 1) 2014년 기준 OECD 평균 청년실업률은 14.6%이지만 스웨덴은 정점인 26%를 찍고 현재 23%를 기록 중이다(「복지이슈Today」 2014년 12월호 p.15 해외동향 [스웨덴] 참조).
- 2) 2014년 스웨덴 노동조합연맹(Sweden's Trade Union Confederation: LO)의 발표에 따르면 스웨덴 노동자의 약 20%가 임시직으로 있는데, 16세부터 25세 이하 청년의 임시직 비율은 약 52%였다(The Local, 2014.11.20. Half of young Swedes are in temporary jobs <http://www.thelocal.se/20141120/half-of-young-swedes-in-temporary-jobs>)

## 노숙인의 자립을 위한 지원동향과 앞으로의 과제

일본은 버블경제 붕괴를 계기로 주거를 잃고, 노상이나 공원 등에서 생활하는 노숙인이 증가하였다. 2000년대 초반 일본정부의 공식조사를 통해 전국에서 25,000여명의 노숙인이 확인되었다. 특히 대도시를 중심으로 급증하면서 도쿄와 오사카를 비롯한 지방자치단체 등으로부터 법정정과 각종시책의 확립 등을 요구받아 정부는 노숙인 지원 대책 마련을 위한 검토 작업에 착수하였다.

그 결과가 2002년에 성립된 '홈리스 자립지원 등에 관한 특별조치법'이다. 이 법에서는 시책의 목표, 국가 및 지방공공단체의 책무, 기본방침 및 실시계획의 책정 등에 대해 정하고 있다. 이 법은 10년간의 시한범으로 2012년 8월에 효력이 상실될 예정이었다. 하지만 10년 사이에 오히려 새로운 문제들이 나타나면서 유효기간을 2017년 8월까지 5년 더 연장하는 법안이 통과되었다. 법안 연장의 배경에는 첫째, 노숙인의 정의가 한정적이라는 것이다. 주거지를 잃고 인터넷 카페나 만화방 등을 전전하며 생활하는 '네트카페 난민'들의 등장은 노숙인의 개념에 대한 재정리의 필요성을 인식시켰다. 둘째, 노숙인을 무료·저가숙박시설에 입소시킨 후 생활보호비를 가로채는 '빈곤비즈니스' 문제가 나타나면서 노숙인에 대한 생활보호행정의 부작용이 부각되었다. 셋째, 생활보호비를 수급하여 아파트에 거주하는 경우도 늘어났지만 생활보호와 노숙상태를 반복하는 경우가 약 20%로 나타나 노숙생활에서 벗어난 이후 지역에서 생활을 유지하고 지속하는 것이 새로운 과제로 등장하였다.

한편 특별조치법을 기초로 2003년 7월 '홈리스 자립 지원 등에 관한 기본방침'이 책정되었다. 5개년으로 운영

되는 이 기본방침은 이후 2008년 7월과 2013년 7월 두 차례 개정되었다. 최근 개정된 기본방침의 핵심은 크게 세 가지다.

첫째, 노숙생활이 고착화되는 고령층에 대한 끈기 있는 상담을 통해 사회생활 복귀를 지원한다. 한 번 노숙인이 되어 기간이 장기화될 경우, 좀처럼 노숙생활에서 벗어나기 어렵다는 점에서 가능한 한 조기단계에 순회상담 등을 통해 자립지원으로 연결될 수 있도록 하는 것이다. 둘째, 젊은 층에 대한 지원으로 곧바로 일반취업이 어려운 경우에는 사업소에서 가볍고 쉬운 작업부터 시작할 수 있도록 취업기회를 제공하고, 일반취업으로 연결될 수 있는 취업체험이나 훈련을 받도록 NPO 등과 연계하면서 중간적 취업의 장을 마련하는 것이다. 셋째, 노숙생활에서 벗어났다가 다시 노숙생활로 돌아오는 재노숙화(再路宿化)를 방지하기 위해 개별 상황에 맞는 다면적인 사후관리 실시 및 지역복지 관점에서 이들을 지원할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 기본방침을 바탕으로 각 지자체에서는 구체적인 계획을 수립하여 노숙인들의 자립지원을 위해 힘쓰고 있다.

그럼에도 여전히 한계점은 남아 있다. 정부의 공식통계에서는 노숙인 수가 점차 감소하고 있는 추세를 보이고 있지만 이는 노숙인의 일부에 지나지 않는다는 비판이 있다. 생활 곤궁으로 거주가 불안정한 사람들, 이들이 지붕이 있는 장소와 노상을 오가며 생활한다는 점에서 노숙상태가 다양하게 확산되는 상황을 제대로 파악하고 있지 못하다는 것이다. 이들 노숙인 예비군에 대한 대책마련도 중요한 과제다.

글 \_ 박지선

### ▶ 관련자료

평성 24년 홈리스의 실태에 관한 전국조사검토회 보고서, 홈리스 실태에 관한 전국조사검토회(2013.12)  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002rdwu-att/2r9852000002retx.pdf>

- 1) 홈리스라는 용어는 국가와 시대에 따라 다양하게 해석될 수 있는 매우 애매한 단어다. 일본에서는 법적으로 홈리스라는 단어를 사용하고 있으며 노숙인에 한정된 의미를 갖고 있다. 본고에서는 용어의 오해를 막고자 홈리스를 노숙인으로 표기하였다.
- 2) 2003년 '홈리스 개수(概數)조사'가 처음으로 실시된 이후 2007년부터는 매년 조사가 진행되고 있다. 2003년 25,296명, 2007년 18,564명, 2008년 16,018명, 2009년 15,759명, 2010년 13,124명, 2011년 10,890명, 2012년 9,576명, 2013년 8,265명, 2014년 7,508명으로 감소경향을 보이고 있다.

## 사회의 관심이 절실한 노노개호와 인인개호

노인가구가 점차 늘어나고 있는 일본에서는 부부 모두 인지증(치매)을 겪고 있는 노인가구에서 비극적인 사건들이 끊이질 않고 있다. 2009년 토야마현(富山県)에서 한 노부인이 남편의 목을 졸라 살해했고, 2012년에는 시즈오카현(静岡県)에서 남편이 부인을 불로 지지는 등 학대했으며, 2013년에는 도쿄에서 노부부가 열사병으로 사망한 뒤 수일이 지나 발견되기도 했다. 이러한 사건들을 계기로 일본에서는 노노개호(老老介護)와 인인개호(認認介護)가 사회적 이슈가 되고 있다.

일본은 고령인구가 급속하게 늘어나면서 많은 변화가 일어나고 있다. 특히 복잡해진 현대사회의 관계유류와 핵가족화는 가족의 기능부전 현상을 초래했고 어르신들을 돌볼 수 있는 가족의 기능이 약화됨에 따라 노인단독가구가 늘어나면서 노노개호와 인인개호가 점점 증가하고 있는 것이다.

노노개호는 말 그대로 노인이 노인을 돌보는 것을 의미하며, 인인개호는 인지증을 겪고 있는 노인이 더욱 심한 인지증을 겪고 있는 노인을 돌보는 것을 말한다. 이러한 현상이 나타나는 원인은 핵가족화에서 오는 주거형태의 변화나 낯선 사람보다는 가족의 돌봄을 선호하는 경향이 강하기 때문이다. 이 밖에도 높은 돌봄 비용이나 시설 증가의 속도가 고령인구의 수요를 따라가지 못하여 시설 입소 대기시간이 길어지는 것도 원인으로 볼 수 있다. 이러한 노노개호와 인인개호의 가장 큰 문제는 응급상황에 대응할 수 있는 보호자가 없다는 것이다. 특히 인인개호의 경우 인지증 초기에 전문적인 진단 이외에 일반적으로 증상을 알기 어렵기 때문에 모르고 방치하는 경우가 많아 잠재적인 위험요소가 많다.

최근에는 고령의 자식이 고령의 부모를 돌보는 노노개호도 늘어나고 있는 추세이다. 후생노동성에 의하면 재택개호를 하고 있는 세대 중 65세 이상의 가족개호 세대가 40.1%를 차지하며 그 중 노인부부만 생활하고 있는 세대가 29.5%로 나타났으며 앞으로 단카이(団塊)세대의 고령화로 인해 더욱 늘어날 것으로 전망하고 있다.

일본정부는 근본적인 대책으로 개호예방에 초점을 두고 있다. 우선 각 지자체에 지역포괄지원센터를 운영하며 체계적인 서비스를 지원할 수 있도록 지역네트워크를 구축했다<sup>1)</sup>. 여기에 각 분야의 전문가들로 구성된 초기집중 지원팀을 발족하여 전국지자체로 영역을 넓히고 있다. 이들은 초기집중 지원팀 검토위원회를 거쳐 방문 진료와 상담을 계획하고 조기진단이나 연계서비스들을 지원한다.

개호서비스에 대한 인재확충에도 노력하고 있다. 2014년 9월 후생노동성 “복지인재확보 대책 검토회”에서는 2025년까지 개호전문인력을 50%(현재 약40%)까지 늘리기로 했다. 그리고 개호복지사의 자격체계에서 벗어나 “기능”에서 “역할”로 변화를 시도하고 있다. 경력별로는 A-C로 세분화하여 개호복지사를 A레벨에 위치시키고 그보다 상위에 수퍼바이저 역할을 할 수 있는 인종개호복지사를 도입하여 전문성을 강화하는 방법도 검토하고 있다.

그러나 가족 돌봄을 선호하거나 개호서비스를 받고 싶어 하지 않는 노인들을 지원하는 문제는 정부의 힘만으로는 해결할 수 없다. 주민커뮤니티를 통한 연계나 지역에 잠재된 자원들을 어떻게 이끌어내고 활용할 것인지 앞으로의 방향이 주목된다.

글 \_ 이성환

### ▶ 관련자료

후생노동성 홈페이지 통계자료 [http://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/toukei](http://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/toukei)

일본경제신문(2014.7.15.), 「노노개호」 급속한 고령화로 부각, 후생노동성 13년도 요약 (「老老介護」急速な高齢化浮き彫り—厚生労働省13年度まとめ)

후생노동성 인지증 초기집중지원팀 연수자료(2010)-「厚生労働省認知症初期集中支援チーム研修テキスト」

1) 일본의 지역포괄지원 센터의 수는 4,328개소(2014년 기준)이며 서브센터, 중간지원시설 등을 합치면 7,072개소가 운영되고 있다. 센터 운영은 전국적으로 직영이 약 30%이며, 위탁운영이 약70%를 차지하고 있다(후생노동성 보고서, 2014).

#### **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