지방자치 이슈와 포럼

Vol. 37
JUNE 2021



ISSN 2671-7352

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방자치 이슈와 포럼

특집호 「공공서비스 사각지대」

통권 제37호 **발행인** 한국지방행정연구원 원장 김일재 **편집위원장** 김현호 **위원** 김성주, 김정숙, 김필두, 박진경, 여효성, 윤성일, 이병기, 최인수 **간사** 김유숙
주소 강원도 원주시 세계로 21(반곡동) **연락처** 전화 033-769-9932 이메일 research@krila.re.kr **홈페이지** www.krila.re.kr **디자인·인쇄** 문화공감

※ 지방자치이슈와포럼은 한국지방행정연구원이 정기 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.
※ 지방자치이슈와포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.
(무료) research@krila.re.kr
※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치이슈와포럼 원문을 보실 수 있습니다.
※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

CONTENTS 2021 JUNE VOL.37

04 인터뷰
국민의 일상 회복과 사회적 격차 해소를 위해 선도적 역할을 수행하다
권덕철 보건복지부 장관

10 이슈
대리정부화 현상과 공공서비스 사각지대
조경호 국민대학교 행정학과 교수

16 집중조명
방과후돌봄서비스 사각지대 해소 전략, 필요한 아동에게 필요한 서비스를
강지원 한국보건사회연구원 부연구위원

24 공공서비스 사각지대로서의 장애인거주시설 인권침해에 대한 해결 방안
조한진 대구대학교 대학원 장애학과 교수

32 위기가 상존하는 시대의 주거정책 사각지대와 정책 방향 제언
박미선 국토연구원 주거정책연구센터장

42 보호종료청소년: 보호종료는 자립이 아니라 새로운 보호단계의 시작이다
정익중 이화여자대학교 사회복지학과 교수, 한국청소년복지학회 회장

50 사각지대 발굴과 공공서비스 혁신
김정숙 한국지방행정연구원 부연구위원

60 입법동향
청소년 복지의 사각지대
이정진 국회입법조사처 입법조사관

66 대한민국을 읽다
안전사각지대 해소를 위한 재난관리 혁신 전략
박용수 행정안전부 안전기획과 과장

72 우수사례
중앙-지방-민간의 복지 사각지대 발굴 협력체계
김지나 보건복지부 지역복지과 사무관

78 공공서비스 지방자치단체 탐방
정선군, 관광·복지를 잇는 주민의 다리를 갖추다
허의영 정선군 안전과 주무관

82 공간의 재탄생
버려진 공간을 시민의 발걸음으로 채우다 문화비축기지

86 KRILA 인포그래픽

94 연구원 동정

98 KRILA 보고서


04


16



32


66


78


82

국민의 일상 회복과 사회적 격차 해소를 위해 선도적 역할을 수행하다

INTERVIEWEE: 권덕철 보건복지부 장관
INTERVIEWER: 김일재 한국지방행정연구원 원장
일 시: 2021년 6월 10일 **장 소**: 보건복지부 장관실



Q 코로나로 인해 여러 부문에서 어려운 형편에 처한 사람들이 많습니다. 장관님께서는 현재 우리나라의 상황을 어떻게 보고 계시고 어떤 노력을 하고 계시는지요.

A 지난 500여 일이 넘는 기간 동안 코로나19라는 초유의 위기 상황에 민관이 합심하여 대응하여 왔습니다. 국민들의 적극적인 협조와 의료인, 공무원을 비롯한 현장에서의 헌신적인 노력으로 이번 위기를 슬기롭게 극복해 나가고 있습니다.
하지만, 이 과정에서 국민들의 희생이 컸습니다. 경기 침체와 사회적 거리두기로 서민들의 경제적 어려움이 가중되었습니다. 특히, 아동, 어르신, 장애인과 같은 약자들이 필요한 돌봄을 받지 못하는 경우도 발생했고, 코로나19의 장기화로 국민들의 우울감과 피로감도 커졌습니다. 코로나19의 충격이 저소득층, 소상공인, 일용ㆍ임시근로자, 대면서비스업 종사자 등에게 집중되는 K자형 양극화도 나타났습니다.
이에 저를 비롯한 보건복지부 직원, 그리고 대한민국 정부는 이러한 국민의 어려움을 해소하고 조속히 일상을 회복하는데 모든 역량을 집중해 나가고 있습니다. 또한 국민의 일상을 되찾아가는 과정에서 국민 여러분의 어려움을 최소화하기 위해 소득, 돌봄, 의료, 건강 분야에서 사회적 안전망도 촘촘히 구축해 나갈 것입니다.

Q 그 어느 때보다 국민의 보건과 복지를 위한 보건복지부의 역할이 중요해지고 있습니다. 어떻게 생각하시는지요.

A 국민의 생명과 건강, 인간다운 삶을 보장하고 책임지는 것은 국가의 당연한 책무이며 존재 이유입니다. 그런데 우리나라는 짧은 기간 세계 10위권의 경제 대국이 되었지만, 국민들의 기본적인 삶, 인간다운 삶에



학력
· 독일슈파이어대학교 행정대학원 박사
· 독일슈파이어대학교 행정대학원 석사
· 성균관대학교 행정학 학사

경력
· 2020. 12. ~ 現 보건복지부 장관
· 2019. 9. ~ 2020. 12. 한국보건산업진흥원 원장
· 2017. 6. ~ 2019. 5. 보건복지부 차관
· 2016. 11. ~ 2017. 6. 보건복지부 기획조정실장
· 2014. 7. ~ 2016. 11. 보건복지부 보건의료정책실장
· 2007. 4. ~ 2008. 2. 대통령비서실 행정관



인터뷰

대해서는 다소 소홀히 했던 측면이 있습니다.
OECD 국가 중 가장 낮은 출산율과 가장 높은 자살률이 이를 보여준다고 생각합니다.
때문에, 국민의 실생활과 밀접하며 삶의 질을 좌우하는 의료와 건강, 그리고 소득보장과 돌봄을 책임지는 보건복지부의 역할이 그 어느 때보다 중요해지고 있다고 생각합니다.
이러한 국민들의 기대와 요구를 반영하여 정부는 보건·복지 분야 예산을 정부 총 지출 증가율 이상으로 늘려가고 있습니다. 2016년에서 2020년 정부 총지출 증가율은 연평균 7.3%이며, 그 가운데 보건·복지 분야 예산 증가율은 연평균 10.0%입니다.
특히, 보건복지부는 코로나19 대응의 최일선에 있는 주무부처로서도 그 역할의 중요성을 엄중히 인식하고 있습니다. 저 또한 지난 6개월간 중앙재난안전대책본부 제1차장, 코로나19 백신 도입TF 팀장 등을 겸하며 숨 가쁘게 달려왔습니다. 국민들의 기대에 부응하여 이번 위기 극복에 모든 역량을 집중해 나가겠습니다.

Q 현재 보건복지부가 역점적으로 추진하고 있는 것은 무엇입니까?

A 무엇보다 연내 코로나19를 조기 극복하여, 국민의 일상을 회복하는 것이 최우선 과제입니다. 집단면역 달성 시까지 검사–추적–치료 역량을 극대화하고, 지속 가능한 사회적 거리두기와 함께 안전하고 효과적인 백신 예방접종 및 백신 개발을 추진해 나갈 것입니다. 500일이 넘는 기간 동안 코로나19를 슬기롭게 극복해온 정부와 지방자치단체, 현장의 의료진, 국민 모두와 함께 모든 방역 역량과 행정력을 집중하겠습니다.



또한 한미 정상회담('21.5.21.)을 통해 마련한 양국 간 포괄적인 백신 생산·연구 협력 기반('한미 글로벌 백신 파트너십' 구축)을 기초로 국내 바이오헬스 산업을 글로벌 백신 허브로 도약하기 위해 최선을 다하겠습니다. 특히, 한국의 우수한 백신생산역량과 미국의 기술력을 결합하여 백신 공급을 위한 한국 생산능력 확대, 미국의 자발적 기술이전 촉진 및 원부자재 공급 확대 노력, 백신 생산을 위한 양국 과학·기술 협력 증진 등을 추진하겠습니다.
글로벌 백신 허브 도약에 필요한 범정부적 역량을 총결집하기 위해 '글로벌 백신 허브화 추진 TF'를 출범('21.6.3.~)했으며, 코로나19 백신 생산, 원부자재 공급을 위한 백신 생산역량을 가진 기업간의 협의체인 백신기업 협의체 출범('21.6.17.) 등을 통해 산업계와 긴밀히 협력하는 등 백신 생산 역량을 높이기 위해 노력하겠습니다.
코로나19는 감염 위협뿐 아니라 공공의료의 취약성, 신체·정신 건강 악화, 소득 불평등, 돌봄 공백을 야기하고 있습니다. 복지 확대와 건강·소득·돌봄 안전망을 강화하여 국민의 안정된 삶을 지원해 나가겠습니다. 더불어 4차 산업혁명 시대에 맞추어 우리의 디지털 보건의료 역량을 강화하고, 저출산 고령화에도 지속적으로 대응할 예정입니다.

Q 정책설계를 아무리 꼼꼼하게 해도 공공서비스 사각지대가 있을 수 있습니다. 여기에 대해서는 어떻게 생각하시는지요. 특히, 공공서비스 사각지대 해소를 위해 어떤 기조와 방향에서 어떤 전략을 추진하고 계시는지요.

A 현재 정책 환경이 전례 없이 빠른 속도로 변화하고 있습니다. 급작스러운 공중보건위기와 경제위기에 의해 기존의 사회·돌봄 안전망의 사각지대와 취약성이 드러나고 있습니다.
또한, 비대면·디지털 경제 및 친환경·저탄소 경제로의 급속한 이행이 진행되고 있고, 비정형 일자리, 1인 가구, 저출산 고령화 심화 등 노동·인구·사회 구조 변화도 가속화하고 있습니다.
이러한 환경 변화로 인해 기존의 공공서비스로부터 소외되고 정부와 지자체, 지역사회로부터 아무런 도움을 받지 못하는 사각지대가 발생하고 있습니다.
이에 정부는 다음의 3가지 기조와 방향 하에서 공공서비스 사각지대를 해소해 나가고자 합니다.
첫째, 코로나19로 인한 소득 불평등을 완화하고 서민의 기본생활을 보장할 수 있도록 맞춤형 소득 안전망을 강화해 나가겠습니다. 둘째, 누구나 필요한 돌봄을 끊김 없이 보장받을 수 있도록 돌봄안전망을 강화하여 돌봄 사각지대를 해소해 나갈 것입니다. 셋째, 격차 없는 의료·건강서비스를 제공하여 포용적 건강안전망을 구축하겠습니다.

Q 그 가운데서도 가장 무게를 두고 추진하고 있는 분야나 대상, 사업을 소개해 주시면 감사하겠습니다. 모범적인 사례가 있으면 소개를 부탁드립니다.

A 먼저 취약계층의 소득 사각지대를 해소하기 위해 기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 폐지해 나가고 있습니다. 그동안 기초생활보장제도의 보호를 받기 위해서는 본인 가구의 소득·재산 요건을 충족하면서



동시에 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 관계 단절 등으로 부양을 받을 수 없는 경우여야 했습니다. 이로 인해, 노인이 노인을 부양하거나, 장애인이 장애인을 부양해야 하는 문제가 발생하였고, 최근 가족 부양의 개념이 약화되면서 누구로부터도 부양을 받지 못하는 경우도 있었습니다.

이처럼 기초생활보장제도의 보호가 필요한데도 보호받지 못하는 사각지대를 해소하기 위해 단계적으로 부양의무자 기준을 폐지하고 있습니다. 부양의무자 가구에 노인이나 장애인이 있는 경우에는 이미 부양의무자 기준을 폐지하였고, 내년부터는 생계급여 대상 전체 가구를 대상으로 부양의무자 기준을 폐지할 예정입니다. 다만, 부양의무자가 고소득·고재산가인 경우에는 예외적으로 부양의무자 기준을 유지하여, 꼭 필요한 사람에게 효과적으로 지원할 수 있도록 할 예정입니다.



보호종료아동에 대한 자립 지원도 강화해 나가고자 합니다. 아동복지시설에서 보호받던 아이들이 만 18세가 되면 사회에 홀로 정착해야 하는 어려운 환경에 처하게 됩니다. 누구보다 빨리 어른이 되어야만 하는 이 아이들은 이른 나이에 홀로서기를 준비하면서 생계유지의 어려움뿐만 아니라 심리적 고립감 등을 겪고 있습니다. 그간 보호종료아동에 대한 사회적 관심이 높아지면서 2019년 자립수당, 주거지원통합서비스 등 새로운 사업을 도입하였고, 이를 시작으로 관계 부처와의 협의를 통해 공공 임대주택, 사회적 기업 고용 등 지원을 확대할 수 있었습니다.

이처럼 최근에서야 경제적 지원이 일정 수준 확대되었지만 여전히 보호종료아동들은 자립에 어려움을 겪고 있습니다. 자립은 단순히 경제적 어려움을 해결하는 것에 국한되지 않고, 경제·사회·심리적 요인이 복합적으로 얽혀있기 때문입니다.

이에 정부는 그간 제기되어 온 문제점을 개선하고, 자립지원을 강화하기 위해 보호종료아동의 자립지원 체계를 확충하고 소득, 주거, 진로, 취업, 심리 등 다양한 분야의 지원 대책을 마련 중에 있습니다. 이는 스스로 일어서기는 혼자가 아닌 함께 할 때 가능합니다. 이번 대책을 통해 보호종료아동은 더 이상 혼자가 아니며, 국가가 함께 하겠다는 메시지를 전하고자 합니다. 그리고 앞으로도 복지부는 관계기관, 당사자, 전문가 등 다양한 의견을 경청하면서 보호종료아동이 우리 사회의 건강한 구성원으로 일어서는 데 보탬이 될 수 있도록 더욱 노력해 나갈 예정입니다.



Q **특히, 공공서비스 사각지대 해소를 위해 보건복지부는 매우 많은 노력을 기울이고 있고 또 성과도 많습니다. 그럼에도 불구하고 위기가구, 아동, 청소년, 장애인, 여성, 노인 등의 공공서비스 사각지대 해소를 위해 부족한 점이 있다면 무엇이라고 생각하시는지요? 끝으로 공공서비스 사각지대 해소나 이 분야의 행정 혁신을 위해, 향후의 계획을 말씀해 주시면 감사하겠습니다.**

A 기존 생애주기별 복지, 사회안전망 강화의 틀 안에서 공공서비스가 양적으로 확대되어 왔으나, 국민들의 복지 체감도는 낮고 복지 사각지대는 여전한 것이 사실입니다. 이는 보건복지 분야 공공서비스의 포괄성과 접근성이 부족하기 때문으로 생각합니다. 즉, 취약계층 중심의 복지 서비스 제공으로 전 국민을 포괄하지 못하고 있고, 몰라서 받지 못하는 서비스도 여전히 많기 때문입니다.

이에 ICT 기술을 적극 활용하여 서비스의 접근성과 질을 제고해 나갈 예정입니다. 대표적으로, 오는 9월 차세대 사회보장정보시스템을 개통하여 국민이 받을 수 있는 서비스를 정부가 먼저 찾아 국민에게 안내하고, 국민들께서는 언제 어디서든 손쉽게 공공서비스를 신청할 수 있게 하고자 합니다.

또한, 지능형 돌봄 로봇, 사물인터넷(IoT) 활용 돌봄 기기 등을 통해 전통적인 방식에서 탈피하여 다양한 방식으로 공공서비스를 제공해 나갈 예정입니다.

이를 통해 보다 보편화되고 다양화된 공공서비스 수요에 효과적으로 대응해 나가겠습니다.

대리정부화 현상과 공공서비스 사각지대



조경호
국민대학교
행정학과 교수



Ⅰ 공공서비스 대리정부화 현상

공공서비스에 대한 관심의 역사는 그리 길지 않다. 서구에서는 19세기 말 산업혁명에 따라 급격히 증가했던 사회 경제적 문제를 해결하기 위해 정부 개입이 늘어나면서 공공서비스 생산과 공급의 문제가 드러났으며, 우리나라에서도 광복과 6.25 전쟁을 거치면서 많은 인구가 도시로 몰리기 시작하자 국민의 삶과 직결된 다양한 문제들이 급격하게 많이 발생하면서 다양한 서비스에 대한 정부의 개입이 늘었다고 볼 수 있다.

그러나 1970년 후반, 1980년대 이후 정부는 공공서비스를 직접 생산하여 공급하는 전통적인 방식에서 벗어나 전달방식을 다양화하여 나가고 있다. 이와 같은 대리정부화 현상은 공공서비스 공급에 있어서 정부 이외의 다른 대안을 통한 모든 방식을 포함하는 매우 포괄적인 것으로써 단순히 정부가 특정 서비스의 공급권을 민간기업이나 공공기관에게 이전하는 수준을 넘어서서 대리정부 주체들이 이전받은 서비스의 수행에 따르는 재원 사용권과 공권력까지 사용하는 수준에 이르고 있다. 수도와 전기 등 핵심 공공서비스 외에도 사회복지, 고용 교육훈련, 자연자원 관리 등 인력이 상당히 많이 투입되는 공공서비스에 대해서도 정부는 공공기관이나 자원봉사단체와 협력을 해 나가고 있다. 특히 시차가 있지만 전 세계적으로 공공서비스 민영화와 거버넌스의 바람이 불기 시작하면서 정부의 직접 제공 서비스의 영역은 점차 줄어들고 있다고 봐도 무방할 것이다.

공공서비스 생산과 공급에 있어서 과도한 분권화와 탈위계적 공공선택론적 접근은 정부의 과도한 팽창을 억제하고 예산 절감을 통해 경쟁적 정부개혁을 추진하는 데에는 도움이 될지 모르지만 정부의 대리정부화 통제와 공공서비스 결과에 대한 책임성 확보에 소요되는 비용을 오히려 증가시켜 서비스 효율을 떨어뜨릴 수 있다는 문제를 안고 있다(조경호, 2013). 여기서 주목해야 하는 부분은 대리정부화 시대에 성공적인 서비스 전달을 위해 생산자가 결정자의 의도대로 서비스를 제공하였는지 감독하는 체제가 필요하고, 결정자와 생산자가 장기적으로 협력하면서 조정해 나갈 수 있도록 하는 서비스 조정체제의 고도화가 필요하게 되었다는 점이다. 만약 그러한 감독체제와 조정체제가 부실화할 경우 공공서비스 재원의 낭비와 남용을 가져오게 될 것이고, 공공서비스 생산과 공급 과정에서 정부와 대리정부 간의 정보 교환의 왜곡이 벌어져 서비스의 질을 현격히 떨어뜨릴 수 있다. 왜냐하면 공공서비스를 공급하는데 책임 있는 자는 종종 정부 바깥에 있기 때문이다. 나아가 공공서비스 대리정부화 현상은 서비스 생산과 공급체계의 다양화 때문에 서비스 중복 현상과 서비스 사각 현상을 발생시킬 수 있다는 점에서 유의할 필요가 있다. 공공서비스 대리정부화 시대에 살고 있는 우리가 당면하고 해결해야 할 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 즉 서비스 중복은 서비스 재원의

낭비를 유발하고(포괄의 오류), 서비스 사각은 둘 중 어느 하나의 서비스를 제공받아야 할 필요성이 높은 개인이나 집단을 서비스 제공 대상에서 배제한다는 측면에서 서비스 질 저하 요인으로 작용한다(배제의 오류).

포괄의 오류와 배제의 오류를 통제하려면 어떻게 해야 할까? 공공서비스의 한정된 예산 하에서 필요서비스가 충분히 공급되도록 하려면 어떻게 해야 할까? 정부 관계자는 어떻게 해야 하고, 대리정부 관계자는 어떤 자세로 접근해야 할까? 2018년 11월 행정안전부가 발간한 「2018 공공서비스 사각지대 해소시책 사례집」 발간사는 공공서비스 사각지대 해소가 정부의 질을 결정짓는 매우 중요한 부분임을 단적으로 보여주고 있다.

"정부와 지방자치단체의 노력에도 불구하고 아직까지 우리 주위에는 공공서비스의 혜택을 누리지 못하는 분들이 있습니다.
온라인과 모바일로 제공되는 서비스가 낯설고 어려운 어르신들, 관공서나 병원을 방문하기 위해서는 마음먹고 길을 나서야 하는 벽지 마을 주민들, 우리의 관심이 더욱 필요한 학교 밖 청소년들, 낯선 타국에서 육아·교육에 어려움을 느끼는 다문화가정 등 우리 주위에는 아직 공공서비스의 혜택에 목마른 분들이 많습니다.
훌륭한 공공서비스가 있어도 필요한 국민이 이용하기 쉽지 않거나, 사회변화에 따라 새로운 공공서비스가 필요한 국민에게 서비스가 충분히 제공되지 않는다면 정부가 제 역할을 다했다고 말하기는 어려울 것입니다.
공공서비스의 혜택이 사회 구석구석 스며들 수 있도록, 필요한 사람에게 먼저 찾아가서 적극적으로 도움을 주는 것이 진정한 포용국가입니다...(중략)...앞으로도 정부는 국민생활을 보다 세심하게 살펴보고 국민 여러분들께 도움을 드릴 수 있는 따뜻한 공공서비스가 정확하게 전달될 수 있도록 노력해 나가겠습니다."

Ⅱ 공공서비스 사각지대

공공서비스 사각은 서비스 제공이 적절한 자에게 서비스가 제공되지 않았거나 유사한 공공서비스가 있으나 그마저도 제공되지 못하여 결국 서비스가 제공되지 않았을 경우 발생하는 공공서비스 실패의 하나이다(유승현·이혜승, 2012: 137-138). 〈표 1〉에서 서비스 사각은 제공 가능한 서비스들이 제도적으로 구비되어 있음에도 불구하고 서비스 전달체계상 제도상 혼란이나 전담직원의 오판 등으로 서비스가 제공되지 못하는 경우의 서비스 위험영역에 해당한다. 서비스 사각은 구조적 요인으로부터 나타날 수 있고, 행태적 요소 때문에도 만들어질 수 있다는 것이다. 구조적이든 행태적이든 서비스 사각은 정부가 제 기능하는 데 치명적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 반드시 통제될 필요가 있다.

〈표 1〉 공공서비스 사각 논리

구분		서비스2	
		서비스 제공	서비스 미제공
서비스1	서비스 제공	서비스 중복	적절
	서비스 미제공	적절	서비스 사각

자료: 유승현 · 이혜승(2012: 138) 재인용.

서비스 사각 중에서 가장 많이 거론되는 분야는 복지 사각지대일 것이다. 복지 사각지대는 "일반적으로 국민기초생활보장제도를 중심으로 욕구가 있으나 수급권자로 선정되지 못하거나, 수급을 신청하지 않아 비수급 상태에 머물러 있는 빈곤층을 일컫는다."라고 이해되고 있다(김진욱, 2020: 4). 공공서비스 대리정부화 현상이 증가하면서 서비스 사각이 다양한 분야에까지 확대 재생산되고 있다. 서비스 욕구가 있음에도 서비스 제공 대상에 포함되지 않는 경우가 가장 대표적인 서비스 사각일 것이다. 서비스 사각에는 이와 같은 대표적인 경우 외에도 서비스 제공 대상에 포함되더라도 서비스의 양과 질이 충분하지 않거나, 서비스의 내용이 필요자의 욕구에 부합하지 않는 경우도 포함된다고 볼 수 있을 것이다. 즉 〈표 1〉에서 설명하고 있는 '서비스 미제공'에 '충분한 또는 만족스러운 서비스 미제공'도 서비스 사각에 포함될 수 있다는 것이다. 복지 사각지대는 정부의 사회안전망의 구멍으로 볼 수 있으며(김은하·한경훈, 2018), 국방 사각지대는 정부의 국방안전망의 구멍으로 볼 수 있으며, 경제 사각지대는 정부의 대외경제안전망의 구멍으로 볼 수 있다는 것이다.

최근 6개월 10대 일간지 공공서비스 사각지대 관련 빅카인즈 빅데이터 분석을 실시하였다(한국언론진흥재단). 공공서비스 사각지대 관련 연관어 검색을 실시한 결과〈그림 1〉~〈그림 3〉, 정치 분야에서는 건물붕괴사고, 중대재해법, 기본소득제, 일용직 노동자들, 중대재해기업처벌법 등이 사각지대 관련 기사로 떠올랐다. 경제 분야에서는 암호화폐, 비주택담보대출, 가상자산 관련 유사수신, 공시가격, 중소기업 코로나19 등이 사각지대 관련 기사로 연관어 검색에 올랐다. 사회 분야 연관어 검색에서는 부양의무자 기준, 아동학대, 결손가정 지원 등이 두드러지게 나타났다. 정치, 경제, 그리고 사회 분야 연관어 분석을 실시했지만 문화와 IT 등 다양한 분야로 공공서비스 사각지대를 확대 분석하여 보다 정밀하게 사각지대 분야를 발굴하여 효과적인 대응책을 마련할 필요가 있을 것이다.

〈그림 1〉 정치 분야 빅데이터 분석 결과



〈그림 2〉 경제 분야 빅데이터 분석 결과



〈그림 3〉 사회 분야 빅데이터 분석 결과



Ⅲ 공공서비스 사각지대 원인과 대책

공공서비스 사각지대에 대한 사회적 그리고 언론의 관심이 증대되고는 있지만, 학술적 관심과 연구는 상대적으로 적은 편이다. 향후 공공서비스 사각지대 발굴과 해소 대책에 대한 활발한 행정학적 접근이 있어야 할 것으로 판단된다. 특히 공공서비스 사각이 서비스나 제도 기준의 모호성이나 불완전성 때문에 대부분 발생하긴 하지만 제도 운영상 착오나 홍보 부족 등에도 기인하기 때문에 공공서비스 전달체계뿐만 아니라 현장행정, 성과점검과 홍보 관점에서 적극적인 연구와 관심이 필요할 것이다.

특히 최근 1~2년 사이 코로나19로 매출이 부진한 자영업자나 수입이 불특정한 비정규직 근로자들에 대한 공공서비스 사각이 발생했을 가능성이 높기 때문에 이들에 대한 배려 또한 특별히 필요할 것이다(김진욱, 2020: 6-7). 당사자가 자발적으로 제도적 혜택을 선택하지 않는 자발적 배제에 의해 발생하는 사각지대도 관심을 가지고 살펴볼 필요가 있을 것이다(김진욱, 2020: 6).

공공서비스 대리정부화 현상은 더욱 가속할 것이기 때문에 정부와 대리정부 간 긴밀한 상호협조가 더 필요하게 될 것이다. 정부가 대리정부 주체들에게 더 많은 공공서비스 공급권을 양도하면 할수록 공공과 민간 간의 경계는 모호해지며, 공공서비스의 책임성은 저하될 것이다. 이러한 현상은 정부와 대리정부 간의 목표 상호조정과 책임 있는 피드백을 통해 어느 정도 보완될 수 있을 것이다. 특히 목표 상호조정은 정부와 대리정부 간 계약에 각종 유인전략을 포함시키는 간접적 방식을 의미한다. 대리정부의 성과에 대한 피드백은 정부 관료 시스템에 의하거나 다양한 정치체제를 이용한 간접적인 정보에 의존하는데 향후 그러한 피드백이 보다 확장된 거버넌스에 의해 수행될 필요가 있을 것이다.

Kettl(1988)은 공공서비스 대리정부화 현상 때문에 발생하는 서비스 사각이 행정관리자의 효과적인 현장 대처 노력으로 충분히 극복할 수 있다고 본다. 대리정부화 현상은 매우 다양하며 그 성공 전략도 매우 모호한 것이 태반이기 때문에 하나의 전략으로 모든 문제를 해결할 수는 없을 것이다. 다만 행정 관료들이 해당 분야의 전문 식견을 가지고 현장 상황을 적극적으로 점검하여 '구멍'을 찾아내어 메꿀 수 있다면 서비스 사각의 어려운 실타래를 풀 수 있을 것으로 판단된다. 결국 서비스 사각의 문제를 해소하기 위해서는 서비스 재설계(Reengineering)도 중요하지만, 그에 못지않게 행정 관료의 전문가적 리더십(Professional Leadership)의 뒷받침도 필요하다. 우리나라 정부는 1980년대 이후 공공서비스 효율성 제고를 위해 끊임없이 노력해 온 것도 사실이지만 그 과정에서 공공서비스의 책임성 확보와 경비절감 사이의 딜레마를 겪어 온 것도 사실이다. 이 같은 난제는 공공서비스 공급체계의 개혁과 동시에 서비스 제공 현장에 대한 깊이 있는 점검, 피드백, 그리고 새로운 거버넌스를 우리에게 요구하고 있다.

참고문헌

김은하 · 한경훈(2018). 복지사각지대의 개념고찰과 빈공정책의 함의. 한국사회보장학회 춘계학술세미나 논문집: 259-284.

김진욱(2020). 복지사각지대 지원정책 실효성 확보방안 모색. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.

유승현 · 이혜승(2012). 노인장기요양체계의 서비스 연계성 분석. 「한국행정학보」, 46(4): 127-155.

조경호(2013). Donald F. Kettl의 대리정부이론. 오석홍 외(2013) 「행정학의 주요이론」(제3판). 법문사.

행정안전부(2018). 「2018 공공서비스 사각지대 해소시책 사례집」.

Kettl, Donald F.(1988). *Government by Proxy*. D.C.: Congressional Quarterly Press.

방과후돌봄서비스 사각지대 해소 전략, 필요한 아동에게 필요한 서비스를





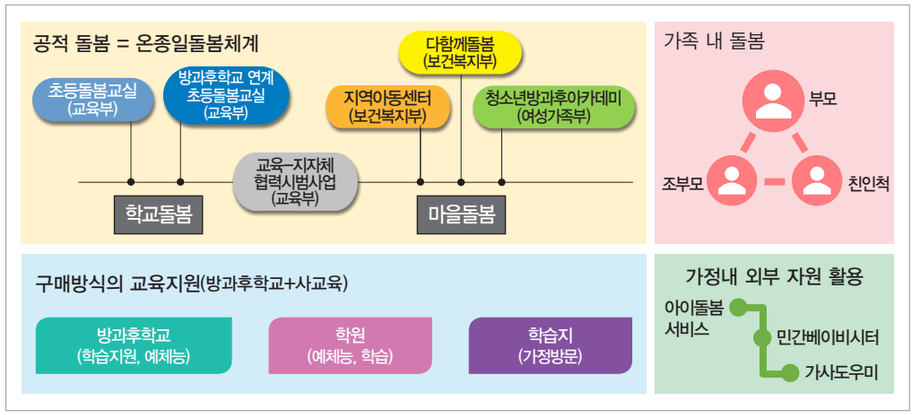
강지원
한국보건사회연구원
부연구위원

Ⅰ 초등학생 자녀에 대한 방과후 돌봄 현황

여성의 경제활동 참여가 증가하면서 가정 내 비공식 돌봄을 대체할 사회적 돌봄의 필요성이 증가했으며, 저출산 극복을 위한 일·가족 양립 정책의 일환으로 자녀 양육 부담의 경감과 방과후돌봄의 필요성이 대두되었다.(강지원 외, 2020, pp.3-4). 특히 맞벌이 가정의 요구를 반영하여(송혜림 외, 2010, p.26) 취약계층 중심의 아동복지서비스와 별개로 보편적인 방과후돌봄서비스를 확대하였다. 그 결과 가정과 사회에서 방과후에 아동에 대한 다양한 돌봄을 제공하고 있으며, 공공부문과 민간부문, 단순 돌봄과 교육적 돌봄 등 다양한 방식이 이용되고 있다.

그럼에도 불구하고 자녀가 초등학교 1학년에 입학한 이후 직장을 그만두는 여성의 비중이 증가하자(국민건강보험공단, 2017), 정부는 지역사회에서 안심하고 초등학생 자녀를 돌볼 수 있는 '온종일 돌봄 체계 구축'을 하였다. 지금까지는 부처별·사업별 공급방식으로 부모의 욕구에 민감하게 반응하지 못했던 한계를 극복하기 위해 방과후돌봄의 공급을 종합적으로 관리하고 사업 간 협력 및 조정을 강화하는 종합적인 공급방식으로 전환한 것이다.

〈그림 1〉 방과후돌봄 현황



주: 공적 돌봄은 보건복지부 다함께돌봄사업 홈페이지의 '온종일 돌봄체계'를 수정 · 보완함.
자료: 강지원 외(2020). 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정지출 관리 방안 연구-방과후돌봄서비스를 중심으로. 한국보건사회연구원.

방과후돌봄서비스는 3개 부처(교육부, 보건복지부, 여성가족부)의 4개 사업(초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미)으로 확대되었다. 이에 따라 2017년 기준 방과후돌봄을 이용하는 초등학생은 33만 명이며, 전체 초등학생 수(267만 명)를 적용하면 이용률은 12.4%이다. 이에 비해 2019년에는 방과후돌봄을 이용하는 초등학생은 40만 명으로, 초등학생 수(274만 명)을 고려하면, 이용률은 14.6%이다. 한편, 사업별로 공급량에는 차이가 있지만, 방과후돌봄서비스 전체를 고려하면 2019년 기준 총 소요 재정은 약 6,367억 원으로, 산술적으로 계산하면 이용 아동 1인당 연간 약 160만 원이 투입되고 있다.

〈표 1〉 방과후돌봄서비스 소요 예산 및 이용 아동

(단위: 백만 원, 명)

소관부처	방과후돌봄서비스	예산	이용아동
교육부	초등돌봄교실	초등돌봄교실지원: 381,400 초등돌봄교실 시설확충: 21,000	290,358
	방과후학교연계돌봄교실		
보건복지부	지역아동센터	지역아동센터 지원: 183,019	98,501
	다함께돌봄센터	다함께돌봄사업: 26,234	243
여성가족부	청소년방과후아카데미	청소년방과후활동지원: 25,106	11,465
계		636,759	400,567

주: 이용아동 수는 2019년 12월말 기준(초등돌봄교실은 2019년 4월말 기준)으로, 초등학생만 포함한 것임.
예산은 초등돌봄교실 지원은 2019년 기준, 그 외는 2020년 당초 예산 기준임.
자료: 강지원 외(2020). 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정지출 관리 방안 연구–방과후돌봄서비스를 중심으로. 한국보건사회연구원.

방과후돌봄서비스는 취약계층에게 돌봄과 학습을 지원하는 아동복지서비스(예: 지역아동센터와 청소년방과후아카데미)와 맞벌이 가족에게 돌봄 공백 해소를 지원하는 일·가정양립정책(예: 초등돌봄교실, 다함께돌봄교실)으로 이원화되어 발달하면서 대상 선정 기준과 지원 형태에 차이가 있다.

〈표 2〉 방과후돌봄서비스 개요

	일가정양립지원성격이 강한 방과후돌봄		복지성격이 강한 방과후돌봄	
	초등돌봄교실	다함께돌봄센터	지역아동센터	청소년방과후 아카데미
소관 부처	교육부	보건복지부	보건복지부	여성가족부
법적 근거	초 중등학교 교육과정 고시 제2015–74호	아동복지법 제52조, 제53조	아동복지법 제52조, 제59조	청소년기본법 제48조의 2
지원대상	초1~6학년	만 12세 미만	만 18세 미만	초4~중 3학년
운영형태	맞벌이 가정 중심 상시 돌봄	맞벌이 가정 중심 상시 일시 돌봄	취약계층 중심 상시 돌봄	취약계층 중심 상시 돌봄
지원내용	보호, 교육 및 일부 급 간식 지원	시간제 돌봄, 프로그램 지원 등	보호, 교육, 문화, 정서지원, 지역사회 연계 등	전문체험활동, 학습지원, 자기개발활동, 특별지원 및 생활지원(급식지원 포함)
지원형태	무상 (프로그램, 간식비 등 일부 자부담)	이용료 자부담	무상 (소득별 이용료 5만 원 이내 부담)	무상

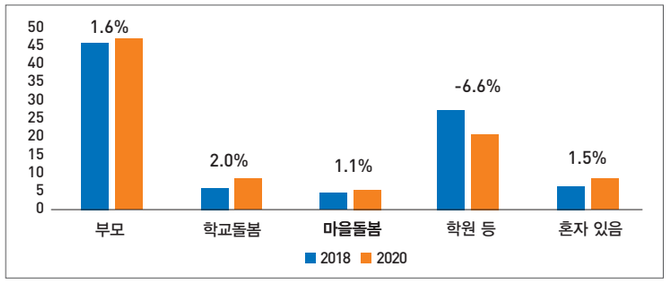
자료: 강지원 외(2020). 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정지출 관리 방안 연구–방과후돌봄서비스를 중심으로. 한국보건사회연구원.

II 방과후돌봄서비스의 사각지대 현황과 원인

2020년 한국보건사회연구원이 지난 2020년 초등학생 자녀가 있는 학부모 5,050명을 대상으로 방과후돌봄 실태를 조사한 결과, 방과후에 돌봄이 필요하지만 이용하지 않는 '돌봄 사각지대'가 23.1%로 나타났다. 돌봄 사각지대는 대상 선정 기준에 따른 이용 제한과 공급의 부족, 필요한 시간에 비해 이용시간 부족 등에 의한 것으로 나타났다. 돌봄 사각지대에 있는 맞벌이 가구는 자녀의 하교 후 돌봄 공백을 메우기 위해 방과후학교 및 학원을 이용하거나, 이웃 및 조부모, 가사도우미, 베이비시터 등에게 돌봄을 의뢰하는데, 이로 인해 한 달 평균 21만 원~75만 원을 지출하고 있다. 특히 돌봄 공백을 메우기 위해서는 방과후학교와 학원, 학원과 아이돌봄서비스 등을 혼합해서 이용하고 있어 실제로는 자녀의 방과후돌봄에 평균 50만 원 이상 지출하고 있다.

방과후돌봄 현황을 2018년과 비교하면, 초등돌봄교실 및 다함께돌봄센터의 확대로 인해 시설 공급은 증가하였다(학교 돌봄 2.0%, 마을 돌봄 1.1%). 그러나 코로나19의 영향으로 학교가 휴업하거나 학년별·학급별 교차 출석 및 요일제 출석 등을 시행하였고, 방과후학교와 학원 등의 이용이 제한되면서 부모가 직접 돌보거나 아동이 혼자 있는 비중이 증가하였다. 이는 코로나19로 인한 아동 돌봄 부담이 고스란히 가정으로 전가되었다는 것을 뜻하며, 온종일돌봄체계 구축에 따른 방과후 돌봄 시설의 확대로 돌봄 대란을 일부 완충하는 성과가 있었음을 뜻한다.

〈그림 2〉 방과후돌봄 이용 비중 변화: 2018 vs 2020



자료: 2018년: 김영란 외(2018). 초등학생 돌봄 실태 파악 및 수요 분석 연구, p.51 재구성
2020년: 강지원 외(2020). 사회보장 분야 사각지대 축소 및 부적정지출 관리 방안 연구–방과후돌봄서비스를 중심으로. p.188. 재구성

방과후돌봄서비스의 사각지대는 주로 다음의 다섯 가지 이유에서 발생한다. 첫째, 대상 선정 기준에 따른 사각지대이다. 지역아동센터와 청소년방과후아카데미는 '소득기준'을 대상선정기준으로 활용하며, 초등돌봄교실과 다함께돌봄센터는 '맞벌이'를 대상으로 한다. 특히 방과후돌봄서비스 제공기관별로 이용대상을 분리하고 있어 지역 내 돌봄서비스 제공기관의 설치 유형에 따라 서비스 이용이 제한될 수 있다.

둘째, 돌봄 필요에 비해 짧은 이용시간으로 인한 사각지대가 발생한다. 평일을 기준으로 초등학교 1~2학년의 평균 하교 시간은 오후 2시이고, 초등학교 3~6학년의 평균 하교 시간은 오후 4시로 나타났다.
또한 공공부문의 방과후돌봄서비스 제공 시간이 오후 5~6시에 종료되는 것으로 나타났다. 그러나 맞벌이 부모의 퇴근(오후 6시) 및 이동시간(평균 1시간)을 고려하면 공적 돌봄서비스의 확대에도 불구하고 돌봄 공백이 발생할 수밖에 없다.

셋째, 예산 제약에서는 서로 다른 부처 혹은 동일 부처 내 서로 다른 시설을 확대하는 것은 경쟁이 발생할 수밖에 없다. 특히 공공부문에서 시설을 공급하기 위해서는 시설 설치 등에 시간이 소요될 뿐만 아니라 기존에 유사한 서비스를 제공하던 민간 시설의 반발도 있다. 이러한 이유로 대부분의 지역에서 방과후돌봄 수요에 비해 공급은 여전히 부족하며, 특히 중소도시에서는 시설 공급 부족에 따른 돌봄 공백이 크다. 따라서 지역별 방과후돌봄서비스의 수요-공급 격차 역시 중요한 사각지대의 원인이 된다.

넷째, 방과후돌봄서비스의 사각지대는 대상선정 기준의 엄격성에 의해서도 발생한다. 예를 들어, 초등돌봄교실이나 다함께돌봄센터의 경우 맞벌이가구에 대한 우선순위가 있는데, 자영업자 및 프리랜서, 반일제 근로, 무급가족종사자 등 돌봄이 필요하나 고용 관련 증명을 제시하지 못하는 경우, 노령이나 장애로 가족 내 돌봄을 전담하고 있어 아동에 대한 사회적 돌봄이 필요한 경우 등이 대상선정 기준으로 인해 배제될 가능성이 있다.



마지막으로, 코로나19로 인해 우리는 돌봄서비스 전반의 사각지대를 확인하였다. 기후변화로 인해 메르스와 코로나19 같은 감염병 등이 자주 발현할 것으로 예측되면서 우리 사회에서 필수적으로 제공해야 할 사회적 돌봄에 대한 관심이 증가했다. 코로나19로 학교와 학원 등 집합시설에 대한 휴지기를 가지는 것이 당연하다고 해도, 스스로 보호할 수 없는 아동이나 노인, 장애인에 대해서는 필수적인 돌봄서비스가 제공되어야 한다. 그러나 신청 및 등록을 중심으로 한 상시 돌봄 방식은 실제로 돌봄이 필요한 아동을 배제하였고, 가족돌봄휴가 등을 활용하지 못하는 중소기업 및 자영업 종사자인 여성(母)의 퇴직으로 이어졌다.

Ⅲ 사각지대 축소를 위한 방과후돌봄서비스의 재구조화 방향

코로나19를 경험하면서 세계는 돌봄서비스의 가치와 철학에 대한 인식의 전환이 필요하다는 사실에 공감하고 있다. 특히 방과후돌봄서비스는 방과후에 아동에 대한 보호와 식사 및 간식의 제공을 통해 신체의 건강한

발달을 도모하고, 다양한 교육적 활동과 문화체험·또래 활동을 통해 정서적 발달에 기여한다. 스스로 보호할 수 없는 아동, 노인, 장애인에 대한 돌봄서비스는 지역사회에서 필수적으로 제공되어야 할 공공서비스이고, 이를 제공하는 시설과 종사자에 대한 권한과 책무를 강화할 필요가 있다. 이를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 방과후돌봄은 이제 선별적인 지원에서 보편적인 서비스로 전환해야 한다. 코로나19는 소득 수준에 관계없이 맞벌이 가족 혹은 가정 내에서 돌봄을 제공할 자원이 있다고 해도 긴급하게 혹은 일시적으로 돌봄이 필요할 수 있다는 사실을 확인시켰다. 저소득층을 중심으로 한 "소득" 기준에서 "돌봄 필요" 중심으로 대상선정 기준을 전환하게 된다면, 시설별로 대상 선정 기준에 따른 차이는 사라지고, 기존의 전달체계 간 경계는 허물어지게 된다. 다만, 우선적으로 돌봄이 필요한 아동이 사각지대에 놓이지 않도록 특별한 주의를 기울일 필요가 있다.

둘째, 방과후돌봄서비스의 접근성을 제고해야 한다. 학부모의 우려와 아동의 안전 등을 고려할 때 방과후돌봄서비스를 제공하는 시설은 '학교'와 '집 근처'에 설치되는 것이 가장 효과적이다. 다만, 학교의 고유한 기능인 '교육(Education)'과 '교육적인 돌봄(Educare)'에 대한 구분과 역할 분담이 결정되어야 한다. 또한 동 주민센터, 사회복지관, 문화센터, 보건소, 마을회관, 스포츠센터, 청소년수련관 등 공공 시설물의 병행 설치와 아파트 주민편의시설의 활용은 여전히 중요한 정책 수단이 된다.

셋째, 맞벌이 가구에 대한 돌봄 공백에 대응하는 방안을 재검토할 필요가 있다. 지금까지는 맞벌이 가구의 돌봄에 대응하기 위해서 초등돌봄교실과 다함께돌봄센터를 확대해왔으나, 이들 시설은 비교적 일찍 종료되는 것으로 나타났다. 일반적인 회사의 근무 시간이 오전 9시~오후 6시까지이고, 퇴근 후 이동시간이 1시간~1시간 30분임을 고려하면, 부모가 아이를 대면하고 돌봄을 제공할 수 있는 시간은 저녁 7시부터 8시 사이다. 이는 공적 돌봄 서비스 외에도 저녁 돌봄의 필요성이 있다는 것을 뜻하나, 다수의 학부모들이 저녁 식사는 가족이 함께 해야 한다고 인식하기 때문에 돌봄 시간은 확대하되 간단히 요기할 수 있는 정도의 간식을 제공할 필요가 있다. 또한 이는 돌봄 시간의 확대만 중요한 것이 아니라 우리 사회의 일하는 방식의 변화도 필요함을 뜻한다.

넷째, 방과후돌봄서비스가 단순한 '돌봄'만 제공할 것인가, '교육적 돌봄'을 제공할 것인가에 대해서 의견의 차이가 있을 수 있지만, 무엇보다도 아동이 3~4시간 있는 동안 지루하지 않도록 다양한 프로그램이 제공될 필요는 있다. 이러한 차이는 돌봄의 이용 형태와 부모들의 욕구, 시설의 규모 등을 고려하여 한 지역 내에서 부모와 아동이 선택할 수 있는 열린 구조로 갖춰야 한다. 다만, 교육적 돌봄은 종사자의 자격 요건과도 밀접한 관련이 있다.

다섯째, 중앙 단위의 컨트롤타워에서 공급 계획 및 성과 목표에 근거하여 지방자치단체별로 공급을 할당하는 방식으로 방과후돌봄서비스의 공급을 추진한다면, 이용자의 욕구와 괴리된 공급자 중심의 서비스 공급이 계속될 수밖에 없다. 지역 단위에서 방과후돌봄서비스의 접근성을 제고하기 위해서는 지역이 주도해야 한다.
예를 들어, 지역 단위에서 초등학생의 돌봄 필요 및 돌봄 이용 현황, 방과후돌봄서비스의 이용 이력을 DB로 구축하고, 지역 단위에서 방과후돌봄서비스의 공급과 서비스 질 관리를 정기적으로 수행하며, 방과후돌봄서비스의 수요를 고려한 공급 계획을 수립하는 주체로서 지방자치단체의 권한과 역할을 강화할 필요가 있다. 반면에, 중앙정부는 지방자치단체의 돌봄 수요에 근거한 공급 계획을 승인하고 이에 따른 재정을 지원하며, 성과에 근거하여 지역별 인센티브를 추가 제공함으로써 사각지대를 해소하는 유인을 제공할 필요가 있다.

공공서비스 사각지대로서의 장애인거주시설 인권침해에 대한 해결 방안



조한진
대구대학교 대학원
장애학과 교수



장애인거주시설의 권리 보장 실태

인권적 가치는 장애인복지시설에서 생활하는 거주인들에게도 동일하게 보장되어야 한다. 그러나 중증장애인 거주시설에서 생활하고 있는 장애인을 대상으로 설문 조사한 결과(조한진 외, 2017)에 의하면, 입소 경위에 있어서 비자발적으로 입소한 비율이 67.9%로 자발적 의사로 입소한 비율 14.3%보다 훨씬 높았다. 비자발적 입소 사유로는 응답자의 44.4%가 '가족들이 나를 돌볼 수 있는 여력이 없어서'라고 응답하였고, 그다음으로는 '잘 모르겠음'(21.5%), '다른 시설에서 살고 있었는데 이 시설로 보내서'(12.9%)라고 응답하였다. 이는 다수의 거주인이 자신의 의지가 아니라 다른 사람의 의지에 따라 시설에 입소한 것임을 시사한다. 더구나 조사 결과를 종합해 볼 때, 중증장애인 거주시설은 거주인들에게 적정 수준의 생활을 유지할 권리, 가능한 최고의 정신적·신체적 건강을 누릴 권리, 개인적인 자유와 안전을 누릴 권리, 인권침해와 폭력으로부터 자유로울 권리, 퇴소할 수 있는 권리 등을 보장하지 못하고 있다고 할 수 있다. 실제로, 10년 전에 영화 '도가니'를 계기로 온 나라가 분노하였듯이, 우리나라에서는 여전히 장애인거주시설의 인권침해가 크게 이슈가 되고 있다. 그러나 심심치 않게 이런 일들이 이슈가 됨에도 불구하고 비슷한 종류의 일들이 반복해서 일어나고 또 쏟아지는 사회의 비난에도 상황은 전체적으로 별로 개선되지 않는 것을 보면서, 거주시설의 문제에 관심을 가진 사람은 누구나 매번 크나큰 좌절감을 느끼곤 한다. 그렇다면, 이제는 우리가 이러한 반복적인 사건들의 원인을 좀 더 깊숙한 곳에서 찾을 필요가 있다.

장애인거주시설의 공공성 부재의 결과

어느 사회든 장애인을 비롯하여, 사회로부터의 어떤 지원을 필요로 하는 사람들이 있다. 그들 중에는 가족이 없는 사람들도 있고, 있다 하더라도 가족의 힘만으로는 부족한 경우도 있다. 이러한 사람들을 지원해야 할 궁극적인 책임은 국가와 지방자치단체에 있다. 우리나라 헌법과 사회복지 관련 법률에서도 물론 이를 명시하고 있다.

현행법상의 이러한 정신을 구현하는 주체에는 크게 두 가지가 있다. 하나는 말 그대로 국가와 지방자치단체가 책임을 지는 방식이고, 다른 하나는 민간이 이를 책임지고 국가와 지방자치단체가 이를 지원하는 방식이다. 이 둘 중 어느 쪽이냐 하는 것은 어쩌면 선택일 수 있다. 우리나라는 후자의 방식을 다분히 택하고 있다. 또한 지원이 이루어지는 장소에 따라 분류할 수 있고, 이는 거주시설인가 아니면 지역사회인가의 두 가지 경우가 있다. 통계를 보면 우리나라가 후자를 택하고 있는 것처럼 보이나, 지역사회에서 주어지고 있는 지원은 상대적으로 미미하며 정책의 현실은 전자에 가깝다.

정리하자면, 우리나라는 장애인을 비롯하여, 여러 가지 사유로 사회로부터의 어떤 지원이 꼭 필요한 사람을 민간의 거주시설에서 '관리' 내지 '보호'하며, 그 비용의 일부분을 국가에서 보조하는 방식을 택하고 있다. 그러나 그 비용이라는 것이 시설 거주인들의 '문화적'인 삶은 고사하고 '인간적'인 삶을 살기에도 부족하다. 그렇다면 이는 첫째로 국가가 민간에게 책임을 떠넘기고 있는 것이며, 둘째로, 이런 상황에서 시설을 운영하는 대표들은 정말 대단한 사람들임이 틀림없는 것처럼 여겨진다.

첫째, 국가 책임의 전가 부분은, 정부가 어떤 논리를 내세우더라도 사실이다. 그러나 이 전가의 결과는 상상외로 심각하다. 예를 들어, 어떤 거주시설에서 인권 문제가 발생하더라도, 국가나 지방자치단체가 시설 내 거주인들을 책임지지 않으려 하는 상황에서 국가나 지방자치단체가 할 수 있는 일이란, 사회적으로 이슈가 되지 않는 한 웬만하면 문제를 덮어두거나 아니면 기껏해야 거주인들을 다른 시설로 전원 조치하는 것이다. 둘째, 사회복지법인이나 시설의 대표들이 과연 대단한 분들인가 하는 문제이다. 필자는 여기에서 과잉일반화의 오류를 피하고자 한다. 다시 말해, 매우 훌륭한 분들도 있고, 참으로 나쁜 사람들도 있다. 그러나 어떤 경우라도, 그 거주인에게 미치는 영향은 한번 생각해 보아야 할 대목이다. 그러면, 그 대표들 중, 인권을 유린하고 보조금을 횡령하는 등 인면수심의 사람은 논외로 하고, 좋은 사람이 법인이나 시설을 운영하는 경우를 생각해 보자.

실제로 법인이나 시설(신고시설이든 미신고시설이든)을 설립한 사람 중에는 인격적으로 훌륭한 분들이 많다. 종교적 배경을 가지고 그러한 시설을 설립한 사람은 더 높은 차원의 설립 목적을 가지고 있을 것이다. 그러나 어떤 경우라도 시설장이 아닌 거주인의 입장에서는 시설에서의 삶이라는 것이 별로 일반적인 것이 아닌 것은 분명하다. 예를 들어, 아침 먹고 텔레비전 보고, 점심 먹고 텔레비전 보고, 저녁 먹고 텔레비전 좀 보다가 일찍 자는 삶이라면, 과연 이것이 일반적인 것인가? 거주인들이 텔레비전 모니터링 요원이 아닌 바에야, 이러한 삶은 극히 비정상적인 것이다. 그 거주시설이 소위 '종교시설'이라고 주장되는 경우에도 마찬가지이다. 하루에 최소한 두 번씩 종교 행위(예배, 미사, 법회 등)를 하는 것이, 성직자가 되려는 사람이 아닌 바에야 자연스러운 일상인가? 이러다 보니 심지어 거주인 중에는 그러한 삶에 익숙해져 이제는 자립하려는 의지마저 상실한 경우가 적지 않다. 요는, 거주인을 대상으로 하는 프로그램이 드물고, 혹 있다 하더라도 거주인의 욕구와는 상관없이 시설 종사자의 판단에 의한 프로그램이며, 그 프로그램의 태반이 지역사회로의 복귀와는 무관하다는 것이다.

특히 '종교적 거주시설'의 경우, '공동체'라는 명칭을 많이 사용하고 가족적인 분위기를 주로 강조한다. 그러나 그렇게 좋은 공동체라면 시설 외부에 사는 사람들이 자신의 집을 다 팔고 온 가족 모두가 그 시설에 들어가느냐고 묻고 싶다. 심지어, 인권유린이 일어나고 있는 시설의 목록에는 종교를 배경으로 하고 있는 시설들이 심심치 않게 올라가 있다. 그런 시설에 시설 기준을 갖추라고 하거나 관리·감독이라도 할라치면, 이곳은 사회복지시설이 아니고 종교시설이므로 간섭하지 말라고 한다. 그러나 종교시설이라면 세속의 기준보다 훨씬 더 엄격한 기준을 스스로라도 적용해야지, 간섭을 받지 않으려는 구실이 혹 되어서야 하겠는가? 소위 '숭고한' 뜻을 가진 시설장일수록 '불쌍한' 시설 거주인들의 의견을 무시하고, 그 시설을 세습하며, 그 지역의 유지 대접을 받으니 공무원도 함부로 건드릴 수 없다면, 그 숭고한 뜻은 과연 숭고한 것일까?

장애인거주시설의 권리 보장 방안

그렇다면, 우리나라 장애인거주시설에서의 인권침해 문제들을 어떻게 해결할 것인가? 문제가 복잡한 만큼 그 해결책도 단순하지 않으나, 무엇보다도

시설 거주인의 권리 보장이 시급하다.

서구에서는 시설 거주인에 대하여 서비스 이용자의 권리를 옹호하기 위한 노력이 상당히 활발하게 이루어지고 있다. 그중 미국에서는 많은 시설 환경에서 종사자와 거주인 사이에 힘의 불균형이 거주인에 대해 푸대접을 할 가능성을 초래한다고 개혁가들이 인식함으로 인해 1987년 총괄예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act)의 일부로써 요양원개혁법(Nursing Home Reform Act)이 제정되었는데, 동 법은 요양원 거주인의 기본적 권리에 관한 선언을 포함하였다. 또한 미국은 시설 거주인의 권리에 관한 연방 규칙 §483.10을 통하여 동 법의 요구사항을 명기한 바 있다(Resident Rights, 2010). 동 규칙에는 예를 들어 '권리와 서비스의 고지(告知)'에 관한 (b)항에서 시설 거주인이나 그 대리인은 그들이 가지는 모든 권리에 관하여 입소 시와 거주 기간 동안 구두와 문서로 통보받아야 하며 그 통지는 명확한 언어로라야 한다는 것을 요구하고 있다. '거주인 자금의 보호'에 관한 (c)항은 거주인이 시설에 자금을 맡기지 않고 그 자금을 관리할 권리를 규정하고 있다. 또한 (h)항 '작업'하에서, 거주인은 시설을 위하여 서비스를 수행하는 것을 거부할 권리 그리고 서비스가 유급인지 무급인지에 대한 분명한 정보 및 보수에 관한 상세한 설명과 함께 그가 원한다면 시설을 위하여 서비스를 수행할 권리를 가지고 있다. 물론 우리나라에도 '장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률'(이하, 장애인차별금지법) 제30조에서 복지시설 등에서의 차별금지를 규정하고 있어 장애인거주시설에서 일어나고 있는 노동의 강요 또는 입소 의사결정과정이나 재산권 행사에서의 배제 등 다양한 차별을 금지하는 데 효과가 있으나, 차별금지의 영역을 넘어 거주시설에서 장애인이 향유해야 할 폭넓은 권리를 보장하는 데는 한계가 있다.

이에 시설 이용자의 권리를 위해서는 시설에 들어가는 각 사람이(거주인이든, 가족이든, 종사자이든, 아니면 다른 손님이든) 존중과 존엄으로 대접받을 가치가 있다는 것이 강조되어야 하며, 주민 주체·참가의 원칙에 따라 시설 정비와 운영이 민주적으로 추진되고 있는가를 총체적으로 검토할 필요가 있다. 시설 거주인의 삶의 질에서의 진정한 향상은, 투명하고 개방적인 운영자와 종사자가 거주인의 권리문제를 충분히 이해하기 위해 거주인과 협력할 때만 시작될 수 있다. 또한 시설에 대한 관리·감독을 철저히 하고 거주인들의 권리를 보장할 수 있는 구체적 방안, 예를 들어, 미국의 P&A (Protection and Advocacy, 보호 및 옹호)와 같은 시스템을 마련하는 것도 시급하다. 물론 우리나라에도 장애인권익옹호기관이 있지만, 기록과 시설에 대한 접근 권한, 원고적격(Standing) 등에서 P&A 기관들의 권한에 훨씬 못 미친다.

더불어 실제로 장애인복지시설을 운영하면서도 종교시설을 빙자한 경우에는 사회복지 관련 행위가 일어나고 있는바에야 사회복지시설로 규정하고 해당 시설을 관리·감독하는 방안이 마련되어야 한다. 종교 측에서도 세속의 간섭을 받고 싶지 않다면 이러한 문제를 더는 방관하지 말고 자정 노력을 서둘러야 한다.

무엇보다도 장애인차별금지법 제30조를 적극적으로 적용할 뿐 아니라, 나아가 미국의 경우처럼 시설 거주인의 권리를 보장할 수 있는 구체적 방안을 확대하고 이를 골자로 사회복지사업법을 개정한다든지 하는 노력이 요구된다. 이제는 정말로 시설 거주인의 권리 보장책이 강력히 실천되어 우리나라의





국제적 위상에서 전혀 상식적으로 이해되지 않고 용인될 수도 없는, 장애인 거주시설에서의 인권침해가 더는 반복되지 않도록 해야 한다.

그러나 가장 근본적으로는 거주시설 장애인의 탈시설화가 이루어져야 한다. 중증장애인 거주시설 장애인을 대상으로 조사한 결과(조한진 외, 2017)에서도 거주인의 42.6%가 시설에서 나가서 살고 싶다고 응답하였고, 그것도 즉시 나가서 살고 싶다고 응답한 비율이 54.8%에 달한 것을 볼 때, 거주인에 대한 탈시설 정책이 시급히 요구되고 있음을 알 수 있다. 그러므로 어느 모로 보나 자연스러운 삶의 방식이 아닌 시설 생활에서 지역사회에서의 생활로 옮겨져야 한다. 그리고 지원을 필요로 하는 사람들을 돌보는 책임을 가족에게만 일임하지 말고, 온 지역사회가 힘을 합하여 지역사회에서 지원을 해야 한다. 지역사회에서 학교에 다니고 직장을 갖도록 해야 하며, 소득을 보전해 주어야 하고, 활동지원 서비스를 비롯한 의료적 지원을 해야 하고, 주거를 마련해 주어야 한다. 또한 지역사회에서 자립생활(Independent Living)을 할 수 있도록 해야 한다. 그리고 그 지원 방식도 제공자가 일방적으로 서비스를 제공하는 방식이 아닌, 이용자가 자율권과 통제권을 갖는 방식이어야 한다.

얼핏 이러한 시스템은 돈이 많이 들 것처럼 보인다. 그러나 외국의 경우를 보면, 시설에서 수용하는 경우보다 훨씬 적은 비용이다. 물론, 우리나라의 어느 시설에서처럼 인간 이하의 삶을 사는 경우라면, 시설 수용이 훨씬 비용이 적게 들겠지만 말이다. 그러나 혹 비용이 더 든다고 하더라도 시설 거주인의 권리 보장이 우선시되어야 할 가치라면 서비스 제공 비용만을 생각하는 발상 자체가 반인권적일 수 있다.

그럼에도 불구하고 탈시설·자립 시스템을 구축하기까지는 시간이 오래 걸리는 것이 사실이다. 쉽게 말해, 시설이 밉다고 당장 탈시설화시키면 제반 시스템이 구축되지 않는 상황에서 거주인들은 노숙자로 전락할 수도 있다. 그러나 어떤 경우라도, 시간이 오래 걸린다는 것이 위에서 말한 시스템을 구축하지 않는 핑계가 되어서는 안 된다. 이에 작년 말에 더불어민주당 최혜영 의원과 정의당 장혜영 의원을 비롯한 68명의 의원이 공동으로 '장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률'을 발의하였다. 동 법률안에는 인권침해 시설을 조사해 제재하고 시설 등을 단계적으로 축소·폐쇄하며 장애인의 탈시설화를 지원하는 내용이 담겨 있다. 물론 탈시설화에 대해 일부 장애인 부모들이 걱정하고 있고 시설에서는 폐쇄보다는 다양화를 원하고 있는 것이 사실이다. 그러나 장애인의 탈시설·자립이 하나의 패러다임으로 선진국에서는 이미 상당히 진행되어 거스를 수 없는 세계적 추세가 되었다면, 이제는 장애인 부모와 시설도 방어적인 자세를 취하기보다는 시설 거주인의 권리 보장책과 더불어 탈시설화와 자립생활 등이 착실한 계획하에 꾸준히 그러나 하루바삐 이루어질 수 있도록 협조해야 할 것이다. 무엇보다도 국가와 지방자치단체는 장애인을 비롯하여 지원이 필요한 사람들에 대한 궁극적 책임이 민간이 아니라 공공에 있음을 다시 한번 상기해야 할 것이다.

참고문헌

조한진, 김기룡, 김예원, 김은애, 김정하, 송효정, 이승홍, 이용표, 조경미 (2017). 중증 · 정신장애인 시설생활인에 대한 실태조사. 서울: 국가인권위원회.

Resident Rights, 42 C.F.R. § 483.10 (2010).

위기가 상존하는 시대의 주거정책 사각지대와 정책 방향 제언



박미선
국토연구원
주거정책연구센터장



I. 주거정책의 대상은 누구인가

주거정책은 경제정책과 사회정책의 접점에 있다. 시장에서 자유롭게 자신의 정보습득을 바탕으로 지불의사와 능력을 발휘하는 경우에 주택시장에서 자유롭게 주택의 점유 형태와 비용, 크기, 위치를 결정할 수 있다. 반면, 최저소득에도 미치지 못하는 소득과 정신적·신체적 제약 조건으로 인하여 시장에 참여할 수 없는 이들은 국가가 최소한의 삶을 보장해 주는 복지정책을 펼친다. 주거정책은 시장에서 자력으로 안정적인 거처를 마련하고 유지하기 어려운 이들을 대상으로 하는 정책이라 할 수 있다. 따라서 국가가 최소한의 보장수준을 정하고(National Mimimum) 이에 미치지 못하는 이들에게 보장수준을 유지할 수 있도록 지원해 오는 정책을 펼쳐왔다. 문제는, 기존에 정해져 있던 특정한 기준의 정책 대상이 불안과 위기의 시대로 접어들면서 재검토가 필요하다는 것이다. 즉, 예전에는 정책대상으로 볼 필요가 없거나 정책대상이 아니라고 여겨졌던 이들이 급작스럽게 위기상황에 놓이게 되는데, 정부의 정책 기준이 이에 반응하지 못하거나 충분한 안전망을 제공하지 못하는 경우 사각지대가 발생하는 것이다.

주거정책의 대상은 물리적, 경제적, 사회문화적 측면에서 정의될 수 있다. 물리적 측면에서는 최저주거기준에 미치지 못하는 거처에 거주하거나, 비주택, 노숙 등 주택의 물리적 여건이 국가의 최소보장 수준에 미치지 못함에 따라 발생하는 대상자들이다. 두 번째는 경제적 측면에서의 대상자이다. 이들은 자신의 소득으로는 적정한 주택을 유지하거나 관리할 수 없는 경우이다. 소득 대비 과도한 주거비 지출로 인해, 남은 소득으로는 적절한 삶을 영위할 수 없는 주거비 과부담 가구가 여기에 해당한다. 세 번째는 사회문화적 측면에서 정책을 고려해야 할 이들이다. 이들은 본인이 원하는 주택이나 지역사회에서 거주하고 싶으나 주거생활을 영위하는 데 필요한 지원 서비스가 없으면 주거를 유지할 수 없는 이들이다. 이들 모두 주거권(Housing Right) 측면에서 주거권을 누리지 못하는 이들이다. 본고에서는 주거정책 영역에서 물리적, 경제적, 사회적 측면의 정책 사각지대에 놓인 대상자들의 특성을 살펴보고 이에 대응하기 위한 정책 방향을 제언한다.

II 정부는 어떤 방식으로 주거정책을 구현하는가

주거정책을 구현하기 위한 수단으로 정부가 사용하는 정책수단은 크게 직접적인 거처를 제공하는 것, 주거비를 보조하여 적정한 주거비 지출이 되도록 지원하는 것, 그리고 현재 거주하는 주택의 개량을 돕는 것 등으로 대별된다. 첫 번째 수단은 잘 알려진 공공임대주택과 같은 공적 재원을 투입하여 주택을 직접 건설하여 저소득이나 취약계층에게 공급하는 것이다. 두 번째는 주거급여와 같이 일정한 임대료를 보조하여 자신의 소득에서 임대료 지출이 차지하는 부담을 줄이도록 돕는다. 직접적으로 임대료를 지원할 수도 있고, 간접적으로는 각종 저리 대출과 이자 지원을 통해 대출받은 보증금이나 주택자금의 원리금 상환액을 경감하는 것도 해당된다. 세 번째 방식은 장애인이나 노인들과 같이 일상생활 영위에 어려움이 생긴 경우 자신의 거처에서 계속 거주할 수 있도록 돕기 위하여 배리어프리나 주택개조를 지원하는 것이다.

최근 정부의 공공임대주택 공급 확대 노력은 세계적으로 인정받을 만한 수준이다. OECD 국가별 GDP에서 공공임대주택에 투자되는 비용을 비교한 내용을 보면, 한국이 최근 수년간 압도적인 선두권에 있다. GDP의 0.53%를 공공임대주택 건설에 투자하고 있어 고무적이다. 그러나 이는 반드시 으쓱할 일도 아닌 것이, 그동안 공공임대주택 건설에 지속적인 노력을 해 온 것이 아니고 아직도 공공임대주택의 재고가 높지 않아 다른 OECD 국가들과 동일선상에서 비교하는 우를 범해서는 안 된다. 또한 두 번째 중요한 수단인 주거비 보조는 상당히 일천하다. GDP 대비 경우 0.06%에 불과해 OECD 국가에서 거의 하위권을 면치 못하고 있다. 결국 주요한 두 가지 정책 수단인 직접 공급과 간접 비용 지원을 모두 합하면 주거정책에 투입하는 수준이 그리 높다고 하기 어렵다. 유럽을 중심으로 한 국가들에서는 상당한 공적 자금을 투입하고 규제를 통해 저렴하게 유지되는 사회주택의 양적 공급에 오랜 공을 들여왔고, 일정 수준에 이른 후에는 주거비 보조와 같은 직접 공급으로 커버하지 못하는 시장 영역에 거주하는 이들을 위한 공적 지원을 아끼지 않는다.

그러나 우리는 아직 둘 다 갈 길이 많이 남아있다.



III 정부정책으로 커버하지 못하는 대상자들은 누구인가

인권으로서의 주거권은 오랜 역사를 갖고 있다. 1949년 세계인권선언에서 이미 모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료 등을 포함하여 건강과 안녕에 적합한 생활 수준을 누릴 권리를 갖는다고 명시하고 있다.

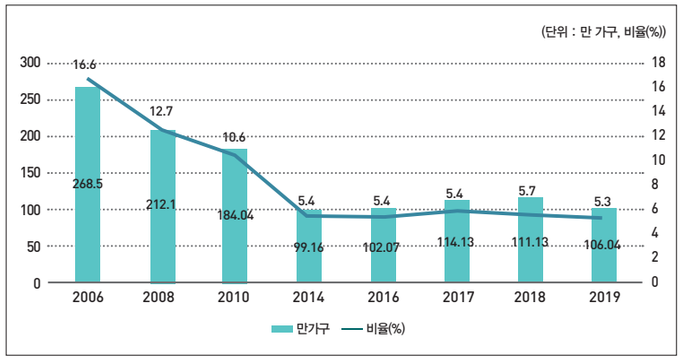
이후 자유권 국제규약(1966년), 사회권 국제규약(1966년)에서 다시 한번 국가의 역할을 강조하고 있다. 주거분야에서 가장 최상위 국제적 논의의 장인 UN-Habitat에서는 1976년 밴쿠버 선언을 통하여 기본적 주거기능을 갖춘 거처를 모든 이에게 제공할 것을 천명하고 비공식 거처에 대한 문제를 전 세계적으로 상기시켰다.

이후 1996년 해비타트 II, 2016년 해비타트 III 회의를 거치면서 주거권은 단순한 주택의 문제뿐 아니라 환경, 지속가능성, 도시까지 포함하는 광범위한 사회통합적 주제로 확대되고 있다. 모두를 위한 적정한 거처(Adequate Shelter for All)에서 지속가능한 인간 정주공간 개발(Sustainable Human Settlements Development)를 거쳐 모두를 위한 도시(Cities for All)로 확대되고 있는 것이다.

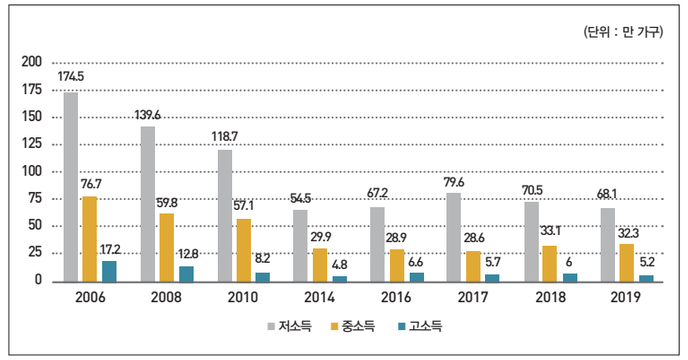
주거권의 구성요소를 살펴보면, 정부의 주거정책 대상이 잘 드러난다.

이는 적절한 주거에 대한 보장이다. 적절한 주거(Adequate Housing)를 향유하는 것은 기본적인 권리이며 이는 다음의 일곱 가지 요소로 구성되어 있는데 법적 점유의 안정성, 생활 서비스의 이용가능성, 주거비용의 적정성, 물리적 거주 적합성, 사회적 접근성, 주거입지의 적합성, 주택건축의 문화적 적절성이 그것이다. 앞서 주거정책 대상으로 구분한 물리적, 경제적, 사회문화적 대상자가 이에 해당한다. 즉, 물리적 거주 적합성 측면에서 최저주거기준에 미달하는 가구나 비주택에 거주하는 가구가 정책 대상으로 포섭되고 있는가 하는 질문을 던질 수밖에 없다. 아직도 국내에 최저주거기준 미달 가구는 106만 가구(2019년 기준)나 된다. 물론, 이는 2006년 처음 주거실태조사가 실시된 때에 268만 가구에서 13년 만에 절반 이하로 획기적으로 감소한 결과이다. 그러나, 지역별로 소득수준별로 그 구성을 살펴보면 여전히 안타까움을 금할 수 없다. 중·고소득층의 최저주거기준 미달은 획기적인 감소를 확인할 수 있으나 저소득층에서는 여전히 최저주거기준에 미달하는 가구가 많다. 점유 형태별로도 월세 거주가구에서 큰 감소가 나타나지 않는다. 가장 취약한 점유형태의 가장 낮은 소득수준의 가구에서 가장 열악한 거처에 거주하는 경우가 많다는 것이다. 자본주의 시장경제를 채택한 나라에서 당연한 결과라고 생각한다면, 이는 정부의 역할을 잘못 인식하고 있는 일이다. 모두에서 언급한 바와 같이 시장에서 자력으로 적정한 거처를 마련하거나 유지할 수 없는 이들을 위해 정부가 존재하는 것이고 주거정책이 필요한 것이다.

최저주거기준 미달가구 변화



소득계층별 최저주거기준 변화



자료: 국토교통부, 각년도 주거실태조사 원자료를 바탕으로 작성

두 번째 경제적인 측면에서 예전에는 정책 대상이 아니었음에도 정책 대상이 되는 이들은 누구인가? 이는 코로나19와 같은 경제적 충격을 동반하는 위기 상황과 연결된다. 평상시에는 경제활동을 유지하고 자신의 거처에서 임대료를 내면서 삶을 영위하던 대상자들이다. 따라서 정부의 정책 대상에 포함되어 있다고 보기 어렵다. 그러나 코로나와 같은 경제충격 상황에서 이들은 급격한 위기에 직면한다. 2020년 이후 국내외에서 진행된 재택근무, 원격근무, 사회적 거리두기의 여파이다.

대면접촉을 최소화하여 감염병 확산을 막고자 하는 당국의 노력은 예기치 않게 대면접촉을 통해 생계가 유지되는 서비스업 종사자, 일용직 노동자 등 불안정 직업군은 소득감소를 겪게 되었다. 미국 등에서 사회적 거리두기 여파로 임대료 납부가 불가능한 임차인들이 임대료 납부거부 운동을 벌인 이유가 그들이 대면접촉이 필수적인 업종에 종사하면서 소득감소의 직접 타격을 받았기 때문이다.

특히나 보증금 기반이 아닌 매월 임대료를 중심으로 이루어진 임대차 시장에서, 임차인의 주거 불안정은 상당히 급격하게 드러났다. 따라서 해당 국가에서는 임대료 납부 이연, 퇴거 명령 중지, 임대차 계약 자동 연장, 임대료 보조금 지급, 때로는 임대료 인하 등을 단행하기도 했다.

국내의 사례는 어떠한가? 불안정 직업군에 종사하면서, 점유형태가 자가나 전세가 아닌 불안정한 임차세대이고, 민간임대시장에 있고, 심지어 순수

월세에 거주하고 있다면 어떤 일이 벌어질까? 이 모든 경우의 수가 중첩된 경우가 국내에도 31만 가구(2019년 주거실태조사 기준)나 된다. 그중에 1인 가구만 뽑아도 25만 가구가 된다. 혼자 모든 소득을 책임지는 1인 가구가 급격한 소득감소에 순수월세라면 공과금이나 임대료 연체시 상당한 위험에 빠질 것이다. 정부의 안전망 기능이 강화되어야 하는 이유이다.

문제는 이들이 평상시에는 정부의 정책 대상으로 보이기 쉽지 않다는 것이다. 왜냐하면 소득활동에 종사하고 있기 때문이다. 가구소득 기준에 미달하고 주거여건이 극심하게 저하된 경우가 아니라면 민간임대시장의 임차인으로 인식되기 때문이다.

그러나 경제적 충격은 예상치 못한 사각지대가 발생하게 된다는 것을 명심해야 한다. 주거위기가구에 대한 대응의 최일선에 있는 주거복지센터의 상담사례를 보면, 코로나로 인한 소득감소와 주거위기의 연결고리가 얼마나 강한지 확인할 수 있다. 예를 들면, 29세 ○○○씨는 부모의 이혼으로 조부모와 생활하던 중, 군복무 이후 조부모 사망과 코로나로 인한 일용직 일자리 상실을 겪게 되면서 급격한 주거 하향을 경험하게 된다. 쪽방과 고시원을 전전하다 임대료를 내지 못하는 상황에 이르면서 결국 노숙으로까지 이어진 것이다. 즉, 근로능력이 있는 청년은 전통적인 정책대상으로 보기 어렵지만, 코로나와 같은 시기에 일용직 일자리 상실은 주거하락과 임대료 연체, 누적된 임대료 연체는 결국 노숙으로까지 이어지는 것을 알 수 있다. 다행스럽게도 주거복지센터에서 상담과 사례관리를 통해 긴급주거비 지원이 이루어지고, 자활과 취업 교육 참여를 약속받았다(서울 ○○주거복지센터 지원사례). 일선에서 주거위기가구를 발굴하고 지원하는 일을 담당하는 주거복지센터의 상담건수가 2019년에 비해 2020년에 급격하게 증가하였다는 것은 그만큼 경제적 충격에 의한 정책 사각지대가 크다는 것을 역설적으로 보여준다.

서울시의 경우, 2019년 상담실적인 총 5.2만여 건이었으나 2020년 총 7.5만 건으로 약 44% 이상 증가하였고, 2021년 4월 기준 약 3만 건으로 현 추세가 유지된다면 총 상담 건수는 10만 건을 상회할 것으로 예상되므로, 경제적 충격으로 이어질 수 있는 정책 사각지대에 놓인 주거위기가구가 얼마나 확대될지 걱정이 앞선다.

세 번째 정책의 사각지대에 놓인 계층은 서비스가 지원되면 지역사회에서 거주할 수 있으나 현재는 집 아니면 시설이라는 이분법 속에서 자신의 거처를 선택하기 어려운 대상자이다. 대표적인 대상자가 노인인데, 2025년 노인인구가 20%를 초과하는 초고령사회로의 진입이 예상되는 시점에서 가족 부양의식은 약화되고 가족 내 돌봄은 감소하고 있다.

노년기에 자녀와 동거를 희망하는 비율은 급격히 하락하고 있어 2017년 기준 15.2%에 불과하다. 즉, 사적 돌봄의 영역을 공적 돌봄으로 전환해야 하는 시점이나, 이를 위한 사회적 자금인 장기요양이용자 증가에 비해 노인장기요양보험 재정수지 적자는 자명하다.

그러나 현재 노인에 대한 지원서비스는 자가 또는 시설이라는 이분법적 틀에 의해 운영 중이어서, 사회적 입원을 야기하는 고비용 구조일 뿐 아니라 개개인 측면에서도 거주의 선택권이 약화되는 한계가 분명하다. 따라서 지역사회에서 계속 거주할 권리를 보장하기 위하여 주거와 돌봄의 결합이 필요하다.





시설에 거주하는 경우 코로나 초기에 시설 내 감염으로 인하여 상당한 위기 상황에 노출되었고 이는 반대로 지역사회 거주를 통한 주거의 선택권 보장과 돌봄 서비스가 함께 제공되는 주거정책이 필요함을 보여준다.

Ⅳ 주거정책의 방향은 어디로 가야하는가: 취약, 위기, 돌봄의 주거정책

그동안 주거정책의 대상은 소득과 자산이 매우 적고 근로능력이 없거나 부족하여 자력으로 생계를 유지할 정도의 소득활동이 되지 않는 경우에 한하여 지원해왔다. 그 수단으로 공공임대주택이나 주거비지원 등이 있다. 따라서 소득활동에 종사하는 근로능력이 있는 이들은 정책 대상이 아닐 것이라고 가정하게 되지만, 코로나와 같이 경제적 충격을 야기하는 상황에 노출되면 그동안 경제활동이 가능하던 이들의 소득이 급감 또는 전무하게 된다. 이는 연쇄적으로 임대료 체납, 공과금 미납 등으로 이어지고 이것이 누적되면 보증금 잠식과 하향 주거이동을 거쳐 노숙으로까지 이어지게 된다. 이에 대응하여 주거취약계층 지원사업, 비주택 거주자 상향사업 등이 이루어지고 있다. 이를 통해 주거위기에서 벗어난 이들이 많은 것도 사실이나 여전히 그 지원규모의 확대와 인력의 확충이 획기적으로 이루어져야 한다. 위기상황에 놓인 가구를 지원하는 것이 마치 소모성 지출로 도덕적 해이를 불러올 것인냥 생각할 일이 아니다. 또한 모두가 다 일상생활 유지에 아무런 문제가 없이 현재의 거처에서 생을 마감할 수 있을 것이라는 가정에 대해서도 재검토가 필요하다.

집의 진입과 이동에 작은 턱이나 계단이라도 있다면 이는 장애가 있는 이들에게는 너무나 불편한 거처이다. 일상생활 유지가 어려워졌을 때 시설이 아닌 내 집에서 계속 살아갈 수 있도록 지원하는 서비스가 강화되어야 한다. 이 또한 앞으로 주거정책에서 고민할 일이다. 물리적 거처의 부적합성에 노출된 취약가구를 위한 주거정책, 급격한 경제적 충격에 따라 주거위기에 노출된 가구를 위한 안전망의 주거정책, 그리고 일상생활 유지를 위한 서비스가 지원되는 돌봄의 주거정책이 향후 주거정책의 방향이다.

보호종료청소년: 보호종료는 자립이 아니라 새로운 보호단계의 시작이다





정익중
이화여자대학교
사회복지학과 교수
한국청소년복지학회 회장

보호자의 역할은 아동이 건강하게 성장하여 본인의 책임과 의무를 다하며 권리를 행사할 수 있는 성인으로 성장하도록 지원하는 것이다. 만약 보호자가 그 역할을 제대로 하지 못해 아동이 방임이나 학대의 위험에 처하면 국가는 보호자를 지원하거나 보호자를 대신하여 아동을 돌봐야 한다. 아동복지법에 의해 보호대상아동으로 정해지는 사유는 보호자의 학대뿐만 아니라 사망, 이혼, 빈곤 등으로 다양하다. 법적으로 지방자치단체장은 그 관할구역에서 보호대상아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받으면 보호조치를 해야 하고, 이 아동은 대부분 아동양육시설(보육원)이나 공동생활가정(그룹홈) 등 아동복지시설에 들어가거나 위탁가정에서 보호된다.

이렇게 아동을 가정 외에서 보호할 때 국가는 사회적 보호자로서의 책임을 다해야 한다. 즉, 일반 보호자들이 아이 연령과 상관없이 자녀들을 지원하는 것처럼, 국가도 아동이 18세가 되어 국가의 보호 체계를 벗어나더라도 성공적으로 성인기로 전이되도록 적절하게 지원해야 한다. 그것이 사회적 보호자로서 국가 책임을 다하는 것이다.

하지만 국가는 만 18세를 기준으로 보호를 종료한다. 이 기준에 따라 보호대상아동은 결국 일정 나이가 되면 보호종료청소년이 되어 홀로 세상에 나와야 한다. 매년 약 2,500명의 보호종료청소년이 발생하는데, 청소년쉼터에서 퇴소하는 청소년을 합하면 그 수는 더 늘어난다.

만 18세에 바로 자립할 수 있는 청소년이 얼마나 있을까. 우리나라는 보호종료를 자립과 동일한 것으로 간주한다. 보호종료청소년은 만 18세가 되면 성인으로 분류되어 대다수에게 불가능한 이 과업을 국가로부터 강요받는다. 보호종료청소년은 충분한 직업훈련과 교육을 받을 기회가 적으며, 실업, 주거문제, 사회적 관계망 부족 등 사회·경제·심리적 난관을 경험할 가능성이 상대적으로 높다. 그럼에도 불구하고 삶의 모든 선택에 대한 책임을 스스로 져야 한다.

제대로 준비되지 않고 생활이 불안정한 상태에서 자립으로 내몰리다 보니 보호종료 후 5년 이내에 기초생활보장 수급자가 되거나 심지어 노숙자로 전락하는 경우도 있다. 보호종료는 더 이상 이들에게 무관심해도 된다는 것이 아니다. 새로운 단계의 보호가 시작되어야 한다.

다행히 최근 보호종료청소년에 대한 관심이 커지면서 지원 정책도 늘어나고 있다. 2020년에는 지역마다 차이를 보였던 자립정착금이 상향평준화 되고 자립수당 지급 기간도 늘어났다. 자립정착금은 지자체가 자율적으로 선택할 수 있기 때문에 동일한 시기에 보호가 종료된 청소년이라도 지역에 따라 지급되는 금액이 상이하였고, 불과 몇 년 전까지만 해도 가정위탁이나 그룹홈에서 퇴소한 청소년은 자립정착금을 받지 못한 경우도 있었다.

최근에는 500만 원이라는 금액이 보장되는 추세다. 그러나 이는 아동복지법에 근거한 제도이기 때문에, 아직 여성가족부, 법무부 시설에서 퇴소한

청소년들은 비슷한 혜택을 받지 못한다. 또한 자립수당은 보호종료 청소년이 안정적으로 사회에 정착할 수 있도록 돕기 위해 월 30만 원씩 지급된다. 보호종료 후 2년간 자립수당을 지급했지만, 2020년부터는 지급 기간을 3년으로 확대했다.

보호종료 이후 가장 필요한 것은 주거인데, 보육원 등 시설 퇴소예정자와 퇴소한 지 5년 이내의 보호종료청소년은 LH로부터 주거지원을 받을 수 있다. 더불어 2019년 고용노동부는 사회적기업에서 인정하는 취약계층의 범위를 보호종료청소년까지 확대했다. 어느 하나의 정책만으로 아이들의 자립에 도움이 되겠다는 생각은 빨리 버려야 한다. 중복되어 보이더라도 다양한 정책으로 안전망이 중첩되도록 만들어, 지원과 정보가 부족하여 보호종료 청소년이 위기로 떨어지는 일은 없도록 해야 할 것이다.

보호종료청소년은 이렇게 정부로부터 적지 않은 지원을 받지만, 자립은 쉽지 않다. 정부에서 지원받는 자립정착금은 주로 주거관리비로, 자립수당은 식비 등으로 사용되고 있지만 자립은 물론 생계유지에도 턱없이 부족한 금액이다. 무엇보다도 보호자 없이 모든 문제를 혼자 해결해야 하므로 금전적인 지원뿐만 아니라 심리·정서적 지원이 필요하다. 주거나 경제지원과 같은 물질적 지원이 자립에 매우 필요한 것은 분명하지만, 정신건강 역시 자립을 위해 꼭 필요한 요소이다. 하지만 이러한 도움을 받을 수 있는 곳은 매우 제한적이다. 가족의 지원을 받으며 몇 년에 걸쳐 자립을 준비할 수 있는 일반청소년들과 달리 보호종료청소년은 단시간 안에 자원이 부족한 상황에서 자립을 준비해야 한다. 이들은 주변 도움 없이 혼자 일상을 꾸리는 일, 취업 준비, 회사생활 등 인생의 모든 단계마다 여러 어려움에 부딪힐 것이다. 사회 경험이 상대적으로 부족하고 보호막이 전혀 없어 독립적 상황에서 겪는 어려움이 많지만 도움을 요청할 곳을 찾기는 쉽지 않다. 이때 보호종료청소년이 느끼는 막막함이나 불안감은 클 수밖에 없다. 따라서 보호종료청소년이 겪는 불안감을 해소하기 위한 심리·정서적 지원이 시급하다. 게다가 부모로부터의 학대나 방임을 받았던 기억과 같이 아동기 부정적 생애경험(Adverse Childhood Experiences)으로 인해 심리·정서 문제를 겪는 보호종료청소년이 많지만, 심리상담에 대한 접근성이 낮기 때문에 무료 심리상담 지원제도를 마련하고 이들이 편하게 심리상담을 받을 수 있게 해야 한다.



한편, 각종 자립지원 서비스와 제도의 부족만큼이나 심각한 것은 서비스와 제도에 대한 정보 부족과 편중 문제이다. 보호종료청소년이 자신에게 필요한 지원이나 서비스를 적절히 찾아 이용하는 것은 쉽지 않으며, 정부정책이나 서비스에 대한 정보가 부족하거나 아동양육시설 등 보호기관과의 관계가 단절될 경우, 필요한 혜택을 받지 못하는 경우도 있다. 따라서 자립지원 전달체계의 정비가 선행되어야 하며, 이는 보호종료청소년의 서비스에 대한 접근성을 강화하는 방향으로 이루어져야 한다. 현재 각 지원제도별 상이한 접수창구를 통합하여 서비스 전달체계를 간소화하는 방안이나, 가칭 자립지원중앙콜센터 또는 자립종합정보센터 설치를 통해 원스톱·맞춤형 서비스를 제공하는 방안을 고려할 수 있다.

이를 위해서는 공공과 민간의 협력 네트워크를 강화하여 정보를 공유하고, 보호종료청소년 대상 홍보를 강화함으로써 정보 접근에서의 차별과 배제를 방지해야 한다. 보호종료 후 연락이 두절된 청소년에게 정보와 서비스를 제공할 수 있는 적절한 발굴체계를 마련하고, 온라인으로 관련 정보를 충분히 제공하는 등의 방법을 통해 이들이 서비스에서 누락되는 일이 없도록 해야 한다. 특히 보호종료 전에 어떠한 정부 부처 시설을 이용했는지에 따라 지원이 달라지는 불합리성은 반드시 개선되어야 한다. 아동·청소년 입장에

서는 만 18세 이전에 이용한 시설이 여성가족부 소속인지, 보건복지부 소속인지 제대로 알지 못하고, 중요한 것도 아니므로 부처와 상관없이 이들 모두에게 자립 지원이 절실하며, 이들에 대한 지원 차별은 사라져야 한다.

전문인력 부족과 낮은 처우는 보호종료청소년에게 제공되는 서비스의 질을 낮출 수 있으므로 이 역시 반드시 개선되어야 하는 문제이다. 하지만 대부분의 국민들은 보호종료청소년 지원에는 찬성하지만, 이 청소년들을 지원하는 인력에 대한 처우 문제에는 무지하거나 인색한 경우가 많다. 우리나라 아동복지법에는 보호종료 이후 자립을 지원하기 위해 사후관리체계를 구축하여 운영할 것을 명문화하고 있다. 그러나 자립지원전담요원도 부족하고, 그 예산도 단지 인건비에 한정돼 있다. 매년 약 2,500명의 보호종료청소년이 발생하는 데 비해 사례관리를 담당하는 인력인 자립지원전담요원은 보통 시설(보육원) 당 1명씩 배치된다. 누적되는 보호종료청소년 인원을 고려하면, 전담요원 1명이 약 100명의 아이들을 관리해야 한다. 현재 여건으로는 자립지원전담요원이 사무실에서 보호종료청소년에게 전화나 단체문자 정도를 할 수 있는 수준이다.



보호종료청소년에게는 물질적 지원과 더불어 언제나 도움을 요청할 수 있는 편안한 어른이 필요한데, 절대적으로 부족한 인력으로 보호종료청소년에게 체계적인 지원을 하는 것은 매우 어려운 상황이다. 따라서 자립지원전담요원의 숫자를 확대해야 한다. 보호종료청소년 1인당 후견인 또는 개별지원자(Personal Advisor)와 같은 자립지원전담인력을 지정하여, 보호종료 후 일정 기간 동안 이들에게 필요한 자원을 연계하거나 자립 과정에서 경험하는 어려움을 대처하는 데 도움을 제공하는 역할을 담당하도록 해야 한다. 인력이 확대되면 소통을 기반으로 욕구를 파악하고 정보를 제공하며 진로·취업 등 다양한 서비스 연계와 사례관리도 가능하다. 자립지원전담요원이 충분히 배치된다면 파편화되어 있는 지원을 개별 보호종료청소년에게 맞게 맞춤형으로 정보를 제공할 수 있다. 따라서 자원을 더 효율적으로 활용하기 위해서도 적절한 인력을 확보하는 것은 매우 중요하다.

또한, 사후관리를 위한 예산이 별도로 배정되지 않아 보호종료청소년을 직접 방문해 사후관리를 진행하기에는 교통비 등 추가 비용 부담이 크고, 이들에게 필요한 실질적인 도움을 제공하는 것이 어려운 상황이다. 다행히 2019년에 자립수당이 도입되어 매달 일정 금액을 지급하고 있다. 이 자립수당을 사례관리의 도구로 활용할 수 있을 텐데, 아쉽게도 자립수당은 별도의 사례관리를 하지 않는다. 그러나 자립수당과 연계하여 사례관리를 진행함으로써 자립수당을 계획성 있게 사용하도록 돕고, 일대일 맞춤형 지원을 통해 필요한 서비스를 연계함으로써 기존의 전달체계 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것이다. 물론 30만 원은 부족한 금액이지만 그간 연락조차 닿지 않아 생활 실태를 파악하기 어려웠던 아이들에게 정기적으로 지급되는 자립수당을 계기로 소통 경로를 만들 수 있다.

또한, 보호종료청소년에게 삶의 위기나 재도약이 필요한 시점에 두 번째 기회(Second Chance)를 제공해야 한다. 가족 지원이라는 1차적 안전망이 없는 이들은 실패를 경험 삼아 다시 일어나기가 쉽지 않다. 준비되지 않은 자립으로 우여곡절을 겪은 보호종료청소년이 더는 숨지 않고 다시 진로를 변경하거나 재도전할 수 있는 기회가 주어져야 한다. 자립정착금을 받는 시기인 보호종료 직후에는 다른 시기에 비해 상대적으로 경제적 여유가 있다. 이 때문에 보호종료 후 갑자기 몇백만 원의 돈을 받은 이들이 정착금을

무분별하게 사용하여 탕진하거나 사기를 당하는 등 부정적인 사례들이 존재한다. 따라서 보호종료 직후에 주어지는 자립수당의 공급자 중심 지급방식을 변경하여 두 번째 기회(Second Chance)로 활용할 것을 제안한다. 즉, 상대적으로 여유가 있고 연락도 잘되는 보호종료 직후에 자립수당을 지급하는 대신, 자립과정 중 꼭 필요한 시기에 자립수당 지급을 신청하여 지급시기와 방법을 유연하게 개별화하는 것이다. 이와 같은 수요자 중심체계가 정착된다면 보호종료 후 자립에 실패하거나 좌절했을 때 부담 없이 새로운 도움을 요청할 수 있을 것이다. 또한, 자립정착금, 자립수당, 경제교육 등을 분절적 방식이 아니라 통합서비스로 제공하고, 세심한 개별 사례관리를 통해 맞춤형 자립을 지원하는 것이 바람직하다.

아무리 생각해도 지금의 18세 퇴소 기준은 청소년 발달이나 자립 준비 측면에 비춰볼 때 너무 이르다. 취업이 지연되면서 자립 시기가 점점 늦춰지는 최근 현실과 비교하면, 현재의 보호종료 시점은 현실적이지 않다. 개인마다 자립 준비 수준이나 보호종료 이후 계획이 모두 상이한데도 불구하고 만 18세를 보호종료 연령으로 일률적으로 규정하는 것은 바람직하지 않다. 이 현실적이지 않은 규정으로 인해 보호종료청소년은 자립준비가 부족해도 어쩔 수 없이 가정 외 보호 체계를 떠나 고군분투하며 살아갈 수밖에 없다. 아동복지법을 개정하거나 특례법을 제정해 보호종료 연령을 상향할 필요가 있다.

모든 사람에게 일반적으로 삶은 크고 작은 시련과 역경의 연속이다. 인생을 살다보면 감당하기 어려운 시련과 문제들이 끊임없이 찾아온다. 그러나 어떤 이는 조그만 시련과 역경에도 주저앉아 버리는 반면, 탄력성이 높은 이들은 불행과 역경을 견뎌낼 뿐만 아니라 회복되고 오히려 실패를 성공의 원동력으로 삼는다. 보호종료청소년도 탄력성으로 크게 성장할 가능성이 있다. 그러나 누구나 이러한 탄력성을 발휘할 수 있는 것은 아니므로 이를 배양하도록 도와야 한다. 어려운 환경에서도 꿋꿋이 살아가는 힘을 가진 아이들은 주변에 자신의 입장을 무조건적으로 이해하고 수용해주는 어른이 적어도 한 명이 있었다고 한다. 그 어른이 아이 가까이서 언제든 기댈 언덕이 되어주고, 이를 통해 아이는 험한 세상을 헤쳐나갈 힘을 얻는 것이다. 보호종료청소년이 그런 어른을 주변에서 쉽게 찾을 수 있는 환경이 만들어져야 한다. 이를 우연적 만남을 통해서가 아니라 사회적 지지체계를 통해 구조적으로 마련



해야 한다. 또한 보호종료청소년만 시련과 역경을 경험하는 것이 아니므로 비슷한 환경과 조건이지만 빈곤가정에서 성장한 아이들에게도 위기청소년 지원 맥락에서 배제되지 않도록 함께 지원되어야 한다. 궁극적으로는 청년지원의 큰 틀에서 자립 지원이 진행되어야 한다.

마지막으로 자립의 개념이 변화해야 한다. 자립은 누구에게도 의존하지 않게 하는 것이 아니라 누구든 힘들면 도움을 요청할 수 있게 만들어야 가능하다. 청소년 누구에게나 자립과정은 현재진행형이다.

그러나 이는 신체적, 심리·정서적 건강으로부터 시작되고 본인의 자력과 환경 속의 자원을 적절히 활용하여 자립과 의존 사이를 넘나드는 것이어야 한다. 보호종료청소년이라고 해서 다를 필요가 없다. 자립은 아무 도움 없이 홀로 서는 것이 아니라 다양한 관계에서 건강하게 의존하여 많은 사람들과의 관계와 도움 속에 더불어 살아가는 법을 배우는 것이다. 꼭 필요할 때 서로에게 손 내밀어 줄 수 있는 포용 사회에서 보호종료청소년이 절대 혼자가 아니라는 사실을 믿고 건강하게 자립할 수 있는 사회구조가 만들어지길 바란다.

사각지대 발굴과 공공서비스 혁신



김정숙
한국지방행정연구원
부연구위원



공공서비스 사각지대

2020년 '방배 모자 사건'은 '송파 세 모녀 사건' 이후에도 여전히 복지서비스의 사각지대가 존재하고 있음을 알렸다. 서울 서초구 방배동 재건축 예정 단지에서 숨진 지 반년 넘게 방치되었다가 발견된 김모 씨는 발달장애를 가진 아들이 노숙 생활을 이어가다 사회복지사에게 발견되며 자신의 죽음을 세상에 알리게 되었다. 이 사건은 건강보험을 납부하지 못하면 사회보장정보시스템에 등록되어 취약가구로 분류되어 지자체에 통보되어야 했지만, 기초생활수급 혜택으로 인해 통보 대상에서 제외된 상황에서 비극적인 결과로 이어졌다.

흔히 우리가 잘 알고 있는 복지서비스 사각지대뿐만 아니라, 공공서비스 전반에도 다양한 사각지대가 존재한다. 행정안전부에서 발간한 「2018 공공서비스 사각지대 해소시책 사례집」에 따르면, 복지, 보건, 문화, 교통, 정보화, 법률의 6가지 분야에서 지방자치단체가 공공서비스 사각지대를 해소한 77건의 사례를 소개한 바 있다. 이처럼 공공서비스 전 분야에 사각 지대가 존재하고 있으며, 서비스 수요가 있음에도 불구하고 혜택을 받지 못하는 분야를 적극적으로 발굴하는 과정은 그 자체로도 공공서비스 혁신이라 평가할 수 있다.

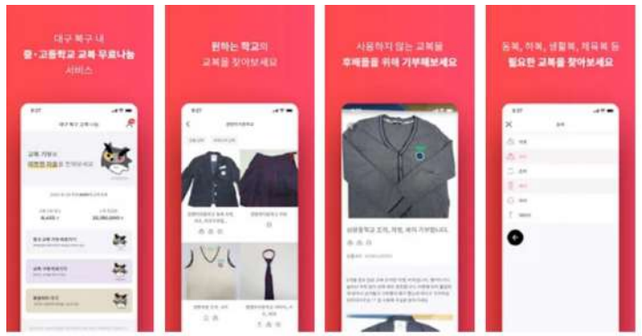
사각지대 발굴은 공공서비스에 대한 국민체감도를 높이고, 실질적인 생활 불편을 해소한다는 데에서 의의를 지닌다. 또한 사각지대 발굴 자체로 공공서비스의 혁신을 불러오며, 나아가 포용적 행정을 구현할 수 있다는 데에서도 중요하다.

다만 몇몇 사건들을 통해 촉발된 공공서비스 사각지대 발굴이 임시방편적인 처방으로 끝나는 것이 아니라 장기적이며 근본적인 처방이 되기 위해서는, 사각지대 발굴이 새롭게 제도를 형성하거나 변화시키는 것으로 이어질 필요가 있다. 이 글은 사각지대 발굴이 공공서비스 혁신 과정으로 제도화되기 위해서는 무엇이 필요한지에 대해 제안하고자 한다.

사각지대 해소를 통한 공공서비스 혁신 사례

2021년 1월 대구광역시 북구에서는 교복나눔 모바일 플랫폼(앱)을 개발하였다. 본래 시민들의 교복구입비 부담을 덜고 자원절약 및 나눔문화 등 환경과 공동체적 가치를 실현하기 위해 매년 성황리에 이루어진 교복나눔 행사가 코로나로 인해 불가능하게 된 상황이었다. 교복비 상승으로 인한 시민들의 경제적 부담이 높아지고 관련된 민원이 증가하자, 이를 해결하기 위한 방안으로 비대면으로 가능한 모바일 플랫폼을 개발하게 된 것이다. 대구광역시 북구는 지역 스타트업 단체인 (사)대구경북창업포럼협회 및 민간 기업인 '비바 세컨드'와 앱 제작 재능기부 3자 업무협약을 맺고 앱을 기획 제작하였다.[1)]

〈그림 1〉 대구 북구 교복나눔 앱



미국 메릴랜드주 몽고메리에서는 사물인터넷 기술을 활용하여 노인과 장애인의 위급상황을 감지하고 보호하는 'Smart Community Alert Network (SCALE)' 프로젝트를 실시하고 있다.
이는 독거노인이나 장애인의 가정 내에 사물인터넷을 설치하여, 이상현상 및 위험 상황을 감지하고 이를 토대로 거주자의 건강상태에 대한 데이터를 생성 수집하여 문자 메시지 알림 시스템, 가족 및 간병인과의 자동 전화 연결 시스템, 공중 보건 관리를 위한 분석 등을 수행하는 시스템이다(행정안전부, 한국행정연구원, 2020).
한국에서도 KT, LG 등과 같은 기업과 함께 독거노인, 홀몸 장애노인 등을 대상으로 건강과 안전을 관리할 수 있는 사물인터넷 기술 활용이 활발히 이루어지고 있다. 이른바 지능정보기술을 활용한 공공서비스 제공 사례이다.

〈그림 2〉 'Smart Community Alert Network (SCALE)' 프로젝트



위의 두 가지 사례는 공공서비스의 사각지대를 발굴하여 공공서비스 혁신을 이루어냈다는 점과 공공서비스 제공 시 모바일 플랫폼, 사물인터넷 등 지능정보기술을 활용하였다는 점을 공통적인 특징으로 한다.
첫 번째 사례는 코로나로 인해 중단된 사업을 비대면 방식으로 전환함으로써 기존 공공서비스가 지속될 수 있도록 하였고, 두 번째 사례는 독거노인이나 장애인을 대상으로 혹시 발생할지 모르는 위급상황을 대처할 수 있는 공공서비스를 창안했다. 두 가지 모두 빅데이터 기반의 모바일 플랫폼과 사물인터넷을 통해 사각지대를 발굴하거나 해소할 수 있는 방식을 제안했다는 점에서 공통적이다.

1) 경북도민일보. 2021.01.20. 대구 북구 "교복 나눔도 비대면으로"

수요자 중심의 공공서비스 혁신과 지능정보기술

공공서비스 제공 패러다임이 공급 중심에서 수요 중심으로 변화함에 따라, 수요자인 시민들의 수요를 반영하여 공공서비스를 제공하는 것은 중요한 정책문제가 되었다. 시민들의 주 객관적 삶의 질이 중요해짐에 따라 시민들의 삶의 질과 밀접히 연관된 공공서비스에 대한 관심 역시 함께 증가한 것이다. 다수의 연구들에서는 공공서비스가 시민들의 주 객관적 삶의 질을 향상하는데 주요한 영향요인이라 밝히고 있다(고명철, 2013a, 2013b; Cuadrado-Ballesteros et al., 2012; Domin & Barbu, 1999; Michalos & Zumbo, 1999). 높은 수준의 공공서비스가 시민들에게 적시에 제공될 때 시민들의 주 객관적 삶의 질이 향상될 수 있는 것이다.
이러한 정책문제를 해결하는 과정은 크게 두 단계로 고민해 볼 필요가 있다.

첫째, 시민들의 공공서비스에 대한 수요를 정확히 파악하는 것이다. 행정환경 변화와 함께 행정수요 역시 시시각각 변화하며, 서비스 수요자들인 시민들에게 요구되는 서비스의 내용은 다르다. 이러한 다양한 행정수요를 시의적절하게 파악하는 것은 공공서비스를 설계하는 데에서 중요한 시작점이다.



둘째, 공공서비스의 사각지대를 발굴하는 문제이다. 공공서비스 사각지대는 이미 제도화되었지만 서비스 수요자에게 제공되지 못했거나, 서비스에 대한 명확한 수요가 있음에도 불구하고 미처 제도화되지 못한 공공서비스 수요를 뜻한다. 주로 사회보장제도와 관련하여 '복지 사각지대'라는 용어가 자주 쓰이고 있으며, 현재 공공서비스 전반에서 제도로부터 배제되는 유형이나 집단을 사각지대에 속한다고 보고 있다(행정안전부, 한국행정연구원, 2020).

최근 공공서비스 전반의 사각지대를 발굴하고 수요자인 시민들에게 먼저 다가가 그들이 필요로 하는 공공서비스를 설계하는 과정을 선제적으로 대응하기 위해 지능정보기술 등 4차 산업혁명기술이 활용되고 있다. 앞서 언급한 두 단계에서 발생할 수 있는 인적 물적 역량 부족 및 문제의 난해함을 과학기술을 통해 일정 부분 극복하는 것이 가능해졌기 때문이다. 실제 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷 등 주요 과학기술을 통해 시민들의 행정수요는 물론 공공서비스가 필요한 영역을 적극적으로 발굴하고, 서비스를 전달하는 과정을 획기적으로 전환하였다.

공공서비스 혁신은 어떻게 제도화되는가?

문제는 공공서비스 사각지대를 발굴한 이후에도 여전히 존재한다. 사각지대를 해소하기 위한 노력이 제도로서 안착되어야 장기적인 서비스 제공이 이루어질 수 있기 때문이다. 사각지대를 발굴한 후에도 의사결정과정, 관련 규정 강화, 체계 확립 및 보완 등을 통해 제도 개선이 필요하며, 이 과정을 거쳐야만 공공서비스 대상자들에게 실질적인 서비스가 제공될 수 있다.

〈표 1〉 2019년 공공서비스 사각지대 개선과제

분야	과 제 명	주관부처(부서명)
요보호 아동 (12건)	학대 피해 아동의 자기 결정권 강화	보건복지부 아동학대대응과
	아동복지시설 종사자 업무방해 처벌 규정 명시	보건복지부 아동권리과
	아동 학대 조사거부 시 제재 규정(과태료) 마련	법무부 여성아동인권과
	아동보호전문기관 확대 및 컨트롤타워 역할 강화	보건복지부 아동학대대응과
	가정위탁보호확인서 읍 면 동 발급	보건복지부 아동권리과
	가정위탁보호확인서 온라인 발급	보건복지부 아동권리과
	청소년복지시설 퇴소 청소년(아동) 자립 활동비용 지급 * 아동(0~18세), 청소년(9세~24세)	여성가족부 청소년자립지원과
	지역아동센터 이용 아동 사후관리(시스템구축)	보건복지부 인구정책총괄과
	지역아동센터 전자출석카드 도입	보건복지부 인구정책총괄과
	아이돌봄서비스 지원 대상 확대	여성가족부 가족문화과
	저소득 다자녀 가구 자동차 기준 완화	보건복지부 기초생활보장과
	아동복지시설 급식관리 기준 마련	보건복지부 아동권리과
학교 밖 청소년 (9건)	학교 밖 청소년 정보연계 절차 간소화	여성가족부 학교밖청소년지원과 교육부 교육기회보장과
	학교 밖 청소년 정보제공 동의 절차 생략	여성가족부 학교밖청소년지원과
	학업중단 학생에 대한 정확한 정보연계	교육부 교육기회보장과
	학교 밖 청소년 대응 방법 개선	여성가족부 학교밖청소년지원과 교육부 교육기회보장과
	수능 모의고사 시험장 추가(학교 밖 청소년 지원센터)	교육부 대입정책과
	학교 밖 청소년 전용공간 확보	여성가족부 학교밖청소년지원과
	프로그램비가 아닌 급식비로 예산편성	여성가족부 학교밖청소년지원과
	학교 밖 청소년 건강검진 제도개선	여성가족부 학교밖청소년지원과 교육부 학생건강증진과 보건복지부 건강증진과
	학교 밖 청소년에 대한 편견 및 차별 개선	여성가족부 학교밖청소년지원과
복지위기가구 (2건)	복지사각지대 발굴 효율화 제고	보건복지부 복지정보기획과 행정안전부 주민과
	주민등록명부 활용 근거 마련	보건복지부 복지정보기획과 행정안전부 주민과
독거노인 (4건)	유사 분절적 서비스 통합에 따른 종사자 역할 강화	보건복지부 노인정책과
	독거노인 기관 간 정보공유 확대	보건복지부 노인정책과
	독거노인 응급안전알림서비스 최신 IT 기술 융합서비스 제공	보건복지부 노인정책과
	독거노인 응급알림서비스 운영방식 개선	보건복지부 노인정책과
장애인 (2건)	중증장애인 생산품에 대한 인식개선	보건복지부 장애인자립기반과
	발달장애인 의료지원 병원 권역별 적정규모 유지	보건복지부 장애인서비스과

〈표 2〉 2019년 공공서비스 사각지대 개선과제의 제도개선 유형

구분	제도개선 유형	사례 수
규정	새로운 규정 마련	11
	규정 변경	5
프로세스	방식 변경	6
	홍보	2
	기관 확대 및 역할 강화	5
기술 및 정보	기술 활용 및 융합	1
	정보 공유 및 연계	2
총합계(유형 중복)		32

따라서 중앙부처에서는 이러한 사각지대를 발굴하는 것뿐만 아니라, 이를 개선하기 위해 제도를 마련하고 변경하며, 기관의 역량이나 역할을 강화하는 등 후차적인 노력을 기울였다. 지난 2019년 행정안전부에서 발표한 '공공서비스 사각지대 해소 개선과제 목록'을 구체적으로 살펴보면, 공공서비스 사각지대 발굴 사례는 크게 요보호아동(12건), 학교 밖 청소년(9건), 복지위기가구(2건), 독거노인(4건), 장애인(2건)로 구분된다. 사례들 중 2개 부처 이상이 협력하여 제도를 개선한 사례는 4건, 3개 부처 이상이 협력한 사례는 1건으로 전체 29건 중 17.2%를 차지한다.

사례들을 개별적으로 살펴보면 각 사각지대 개선 시 어떠한 방식으로 제도화가 이루어지고 공공서비스가 제공되었는지를 파악할 수 있다. 위의 〈표 2〉를 보면, 사각지대 해소를 위한 제도 개선은 크게 규정, 프로세스, 기술 및 정보의 차원에서 이루어졌다. 세부적으로는 새로운 규정을 마련하거나 규정이 변경되는 사례가 각각 11건, 5건이며, 프로세스는 방식 변경, 홍보, 기관 확대 및 역할 강화가 각각 6건, 2건, 5건이다. 마지막으로 기술 및 정보 측면에서는 기술 활용 및 융합이 1건, 정보 공유 및 연계가 2건 이루어졌다.

사례에 따라 규정과 프로세스 두 측면에서 새로운 규정 마련과 기관 확대 및 역할 강화가 동시에 이루어져 제도화되기도 하였다.

대표적인 사례가 학교 밖 청소년 대응 방법 개선 사례이다. 여성가족부 학교밖청소년지원과는 교사 연수 과정에 학교 밖 청소년에 대한 강의를 개설하고 학교 밖 청소년 강사를 지원하는 방안을 통해 학교 밖 청소년에

대한 기관의 역할을 강화하였다. 또한 교육부 교육기회보장과는 학업중단 청소년의 학부모를 위한 매뉴얼을 차세대 나이스(NEIS)에 탑재하는 방안을 통해 새로운 방식으로 변경하여 누락되는 사례가 없도록 하였다.
이 같은 공공서비스 사각지대 개선사례는 근본적이고 장기적인 공공서비스 개선을 위한 제도화 과정에서 무엇이 필요한지에 대한 해답을 제공한다. 우선 관련 규정을 새롭게 마련하거나 변경하기 위해 법·제도적 절차 과정을 유연하게 운영할 수 있어야 한다. 학대아동 보호를 위해 가해자를 조사할 때 이를 거부할 시 제재하는 규정으로서 과태료를 마련한 사례는 실질적인 조사 및 처벌의 가능성을 높이기 위해 필수적인 사안이다. 이와 관련하여 법령이나 규정을 수정할 때 사안의 시급성을 고려하여 좀 더 유연한 개정이 가능한 시스템을 도입할 필요가 있다.

둘째, 다부처 간 연계를 통해 제도화가 필요한 경우 별도의 TF팀 등 협의의 장이 필요하며, 이를 위한 인식개선도 따라야 한다. 실제 다부처에 관련된 사안일 경우 떠넘기기나 칸막이로 인해 부처 간 협의의 한계를 경험할 수 있다. 분명 부처 내에서 이루어지는 사업에 비해 다부처 간 협력사업은 부처 간 입장 차, 사업의 자원 동원, 성과 및 책임의 주체 등에서 난해한 이슈를 만들기 때문에, 다부처 사업의 명확한 프로세스와 함께 실질적인 인센티브도 주어져야 한다.

셋째, 민관 간 유연한 연계 방안을 고려해야 한다. 공공서비스 제공에서 기존 관 중심에서 민 중심으로 주체가 변경되거나 공공서비스 전달 방식이 변화하는 것으로도 공공서비스 제공 과정에서 일어난 문제를 해결할 수 있다. 독거노인 응급알림서비스의 경우 지자체 구매 공급 관리 방식에서 통신사 대여 관리 방식으로 장비공급 방식을 변경함으로써 노후장비 관리와 관리인력 부족 문제를 동시에 해결할 수 있었다. 이처럼 과학기술을 활용하여 공공서비스를 제공하는 사례의 경우 기술개발 및 활용 경험이 앞선 민간의 역할이 강화될 필요가 있다.



넷째, 인공지능, 사물인터넷, IT 등 각종 기술과 정보를 활용하여 효율적이고 민첩한 방법을 창안해야 한다. 학교 밖 청소년의 경우 각종 학교 관련 시스템 내 정보를 연계하는 방안만으로도 상당부분 누락되는 사례를 줄일 수 있고, 독거노인 응급안전알림서비스의 경우 최신 IT 기술을 융합하여 더욱 신속히 제공할 수 있다. 그뿐만 아니라 빅데이터 분석을 통해 각 서비스 분야별 사각지대를 선제적으로 포착하는 것이 가능하다.

참고문헌

고명철. (2013a). 공공서비스 만족도, 정부성과, 그리고 삶의 질 간 영향관계 분석: 상향확산식 접근을 토대로. 「한국행정학보」, 47(2): 1-30.

고명철. (2013b). 공공서비스 만족도가 지역사회 삶의 질에 미치는 영향-미국 스폴스시의 경험적 증거를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 20(2): 243-271.

Cuadrado-Ballesteros, B., Garcia-Sanchez, I. M., and Prado-Lorenzo, J. M. (2012). Effects of different modes of local public services delivery on quality of life in Spain. Journal of Cleaner Production, 37: 68-81.

Domin, G. C., and Barbu, A. (2012). Public Services: Key Factor to Quality of Life. Management & Marketing, 7(1): 151-164.

Michalos, A. C., and Zumbo, B. D. (1999). Public services and the quality of life. Social indicators research, 48(2): 125-157.

행정안전부·한국행정연구원. (2020). 쉽게 읽는 문재인 정부 정부혁신.

청소년 복지의 사각지대



이정진
국회입법조사처
입법조사관



Ⅰ 들어가며

청소년은 미래의 자원이며, 우리나라를 이끌어갈 미래세대이다. 국가와 사회는 이들의 성장과 자립을 지원할 의무와 책임이 있다. 정부는 다양한 청소년 지원정책을 펼치고 있으나 지원 대상은 가정이나 학교를 통해 이루어지는 경우가 많으며 정작 지원이 절실한 가정 밖 청소년에 대한 지원은 부족한 것이 사실이다. 이 글에서는 가정 밖 청소년, 보호종료 청소년, 청소년 부모 등 청소년 복지의 사각지대에 놓인 청소년들을 중심으로 입법 정책적 개선방안과 국회에서의 입법 논의를 살펴보고자 한다.

Ⅱ 가정 밖 청소년

가정 밖 청소년은 부모님과의 문제 등으로 집 밖에 머물고 있는 가출 청소년을 의미한다. 본래 청소년지원법에서는 가출 청소년이라는 용어를 사용하였으나 2021년 3월 법률을 개정하면서 가출 청소년이라는 용어가 주는 부정적 이미지를 줄이고 가출 이후 '가정 밖'이라는 위험 상황에 초점을 두어 지원 및 보호정책을 추진한다는 의미에서 '가정 밖 청소년'으로 용어를 변경하였다. 법률의 규정에 따르면 '가정 내 갈등·학대·폭력·방임, 가정해체, 가출 등의 사유로 보호자로부터 이탈된 청소년으로서 사회적 보호 및 지원이 필요한 청소년'이다.[1]

가정 밖 청소년에 대한 정확한 통계는 없지만 초·중·고등학생을 대상으로 한 조사에 따르면 2020년 기준 가출 경험이 있는 청소년은 11만 5,741명에 이른다.[2] 가출 청소년은 그간 비행 청소년으로 낙인찍혀왔으며, 가출 이후 거리 생활 과정에서 각종 범죄에 노출되기도 했다.

이들에 대해 우리 사회는 가정으로의 복귀만을 대안으로 처방해왔다. 하지만 가정 밖 청소년의 다수는 가정내 학대, 방임, 폭력 등의 원인으로 가출한 경우가 많으며, 이러한 문제가 해결되지 않을 경우 반복적으로 가출하는 사례들도 다수 발견된다.

---

1) 청소년복지지원법 제2조 제5호.
2) 2020년 기준 초등학교 4~6학년, 중·고등학생을 대상으로 1년 이내 가출 경험이 있는 학생의 수치이다. 통계청·여성가족부, 2021, 『2021 청소년 통계』



이러한 상황에서 가정 밖 청소년들을 위한 지원 정책이 필요하다. 특히 가정폭력으로 귀가를 원하지 않거나 돌아갈 집이 없는 청소년들에게 주거 및 자립을 지원하는 정책이 필요하다.

청소년 쉼터가 마련되어 있지만 입소시 보호자에게 연락하는 것을 원칙으로 하고 있어서 가정내 폭력으로 가출했거나 귀가를 희망하지 않는 청소년의 경우 현실적으로 이용이 어렵다. 또한 쉼터에서 퇴소한 청소년의 경우 별도의 지원이 없어 노숙을 하거나 귀가후 가출을 반복하는 상황이 발생하곤 한다. 따라서 가정으로의 복귀가 어려운 청소년에 대한 지원을 강화하고 청소년 쉼터의 기능을 화대·강화할 필요가 있다.

국회에서는 이처럼 보호의 사각지대에 놓인 가정 밖 청소년의 지원·보호를 위해 다양한 방안들이 논의되고 있다. 2021년 3월에는 청소년복지 지원법 개정을 통해 지자체에 위기청소년 통합지원 및 관리를 위한 전담기구를 설치하고 전담 공무원 및 민간전문인력을 배치할 수 있도록 근거규정을 마련하였다. 또한 가정 밖 청소년 지원을 위하여 국가 및 지방자치단체가 상담·보호·자립지원·사후관리 등 필요한 조치를 하도록 지원 내용을 구체화하였다. 2021년 4월에는 청소년쉼터를 설치·운영하는 자가 가정 밖 청소년을 강제 퇴소시키는 경우 다른 청소년 복지시설에의 입소 등 보호에 필요한 조치를 하도록 노력할 것을 명시하였다.

가정 밖 청소년이라는 개념이 법률에 명시된 것이 올해 3월이며, 우리 법률은 가정 밖 청소년의 발생을 예방하고, 발생할 경우 가정 및 사회로의 복귀를 지원의 목적으로 삼고 있다. 하지만 앞에서 지적한 것처럼 가정 밖 청소년의 다수는 학대나 방임 등 가정폭력의 경험자로 가정으로의 복귀가 궁극적인 해결이 될 수 없다. 따라서 쉼터 입소 과정에서 청소년의 결정권을 인정하고 주거 및 자립을 위한 지속적인 지원정책이 필요하다.

Ⅲ 보호종료 청소년

보호종료 청소년은 아동복지시설 등에 보호조치 되었다가 일정 기준에 의해 보호가 종료된 청소년을 일컫는다.[3] 우리나라에서는 매년 약 2,500명의 청소년들이 보호종료되어 자립하고 있다. 만 18세가 되어 시설에서 퇴소한 청소년들은 자립정착금과 매달 지방자치단체에서 지급하는 자립지원수당을 지급받는다. 하지만 갑작스럽게 사회에 내던져진 청소년들이 스스로 자립하기에는 충분한 지원이라고 보기 어렵다. 더욱이 아직 미성년자인 18세 청소년들이 주거와 생활을 주변의 도움 없이 혼자 영위하기란 쉬운 일이 아니다.

아동보호법은 위탁보호 종료 또는 아동복지시설 퇴소 이후 국가와 지방자치단체가 주거, 교육, 취업 등 자립에 필요한 지원을 하도록 규정하고 있다. 또한 보호종료 이후 5년간 자립지원전담요원을 통해 사후관리하도록 하고 있다. 하지만 자립 이후 연락이 두절되는 경우가 전체 대상자의 26.3%에 달하는 등 보호종료 청소년에 대한 지원과 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다는 지적이다.[4]

국회에서는 이러한 지적들을 반영하여 아동보호법을 개정하고 보호종료 청소년에 대한 지원을 확대하려는 노력이 이루어지고 있다. 전주혜 의원은 아동을 미성년자와 마찬가지로 19세 미만으로 개정함으로써

3) 아동복지시설, 가정위탁보호 중인 아동은 만 18세가 되면 보호가 종료되며, 이들을 보호종료 청소년으로 부른다. 허민숙, 2021, 「자립지원의 공백: 보호종료청소년을 위한 개인 자립지원 상담사 도입 과제」, NARS 현안분석 제192호, p.1.

4) 아동권리보장원, 2020, 「2019년 아동자립지원 통계현황보고서」.

보호종료 청소년의 기준을 19세로 상향 조정하는 내용의 개정안을 발의(2020.9.14.)하였다. 이원욱 의원도 보호종료 연령을 현행 18세에서 22세로 상향조정하고 주거와 교육, 취업 뿐 아니라 건강과 안전 부문에서도 국가와 지방자치단체가 지원하도록 명시하는 내용의 개정안을 발의(2020.6.1.)하였다. 김정호 의원(2021.1.15.)과 홍석준 의원(2021.2.16.)은 보호대상 아동의 요청이 있을 시 보호기간을 연장하는 내용의 개정안을 발의하였다.

아동복지시설 등에서 보호종료되는 시기를 늦추면 경제적, 정서적으로 자립할 준비가 되도록 충분한 시간과 기회를 보장해줄 수 있다. 또한 자립지원전담기관을 설치·운영함으로써 보호종료 청소년을 적극적으로 지원할 수 있도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다. 강준현 의원이 대표발의(2021.6.4.)한 아동복지법 개정안은 국가와 지방자치단체가 자립지원전담기관을 설치·운영하여 자립지원 관련 정보의 제공, 개인별 상담·지원·관리·상담전화 설치·운영 등의 업무수행을 하도록 규정하고 있다.

Ⅳ 청소년 부모

청소년 부모란 "자녀를 양육하는 부모가 모두 청소년인 사람을 말한다."[5] 2021년 3월 개정된 청소년복지지원법은 청소년 부모를 청소년복지 지원의 대상으로 명시하고 이들에 대한 지원 내용을 담고 있다. 법률 개정 이전에는 한부모가정지원법에 따라 자녀를 양육하고 있는 청소년 한부모는 지원의 대상이었으나 부모 모두가 청소년인 경우는 법의 사각지대에 놓여 있었다. 개정 법률은 청소년 부모 지원과 관련된 내용을 신설하여 국가와 지방자치단체장이 청소년 부모와 양육 아동에 대한 복지 지원과 더불어 청소년 부모에 대한 교육 및 취업 지원을 할 수 있도록 규정하였다.

청소년 부모들은 주로 10대에 임신하여 자녀를 양육하게 되는데, 교육이나 취업을 완료하기 이전에 부모가 됨으로써 경제적으로 어려운 처지에 놓이게 된다. 출산과 양육 과정에서 어려움을 겪고 있을 뿐 아니라 학업을 중단하는 사례가 많으며 안정적인 경제활동을 하지 못하고 생계 유지를 위한 대출을 받는 사례들도 다수 발견된다. 그간 복지의 사각지대에 놓여 있던 청소년 부모에 대한 체계적인 지원 필요성이 지적되어왔는데, 올해 개정된 청소년복지지원법에 따라 2021년 9월부터 청소년 부모도 국가와 지방자치단체로부터 생활, 교육, 주거, 의료, 취업 등의 지원을 받을 수 있게 되었다.

Ⅴ 나가며

청소년은 사회, 경제적으로 미성숙한 존재로 주거나 교육, 생활 등에서 자립이 어렵다. 특히 가정 밖 청소년이나 보호종료 청소년, 청소년 부모 등은 가정으로부터의 보호와 지원을 받기 어려운 상황이어서 국가나 지방자치단체의 지원이 필요하다.

최근 청소년복지지원법의 개정을 통해 이들에 대한 국가 차원에서의 지원을 구체화하고 있지만, 아직 부족한 실정이다. 국회에서의 입법 개선 노력과 더불어 지방자치단체의 적극적인 지원 노력이 필요하다.

참고문헌

아동권리보장원, 2020, 「2019년 아동자립지원 통계현황보고서」.
통계청·여성가족부, 2021, 『2021 청소년 통계』
허민숙, 2021, 「자립지원의 공백: 보호종료청소년을 위한 개인 자립지원 상담사 도입 과제」, NARS 현안분석 제192호.
허민숙, 2021, 『홈리스 청소년 지원 입법·정책과제: 가정복귀 프레임을 넘어』, NARS 입법정책 제79호.
국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do).

5) 청소년복지지원법, 제2조. 2021.3.23. 개정.

안전사각지대 해소를 위한 재난관리 혁신 전략



박용수
행정안전부
안전기획과 과장



재난은 인류와 함께 늘 있어 왔다. 그때마다 인류는 지혜를 발휘하고 서로 협력하면서 재난을 극복하고 재난관리도 발전시켜 왔다. 그러나 미래의 재난환경은 우리의 재난관리 발전 속도로 감당하기 쉽지 않을 정도로 불확실성과 예측 불가능성이 높아지고 있다. 코로나19와 같은 신종 감염병은 우리나라뿐만 아니라 전 세계를 팬데믹 공포에 휩싸이게 했고, 경제·사회·문화 전 영역에 막대한 피해와 영향을 주었다.

2020년에는 '73년 이래 가장 긴 54일이라는 장마와 세 차례의 태풍을 경험해야 했다. 태풍, 홍수와 같은 과거의 전통적인 재난과 달리 오늘날의 재난은 그 유형도 다양하고, 불확실성과 예측 불가능성이 높아지고 있는 상황에서 재난관리에 대한 혁신의 요구가 커지고 있다. 기존의 재난관리 방식으로는 국민의 생명과 안전에 대한 사각지대가 발생할 수 있다. 이를 해소하기 위해서는 스마트 재난관리로의 패러다임 혁신이 필요하다. 이를 위해 몇 가지 전략을 제시하고자 한다.

첫째는 IoT, ICT 등 4차 산업혁명 기술을 활용한 스마트 재난관리이다. 재난의 발생을 예방하고 피해를 최소화하기 위해서는 위험에 대한 예측과 분석, 신속한 대응 시스템이 필요하다. 작년에 갑자기 불어난 물로 3명의 목숨을 앗아간 부산 초량지하차도 사망사고, 둔치 주차장에서 발생하는 차량 침수사고, 노후 건물의 붕괴사고, 급경사지 붕괴사고, 산간 계곡에서 갑자기 불어난 물로 인한 사망 등은 재난관리에 IoT 등 디지털 기술을 적극 활용하였다면 사망 피해를 최소화할 수 있는 사례이다. 예컨대, 침수가 자주 발생하는 도로, 지하차도, 둔치 주차장 입구에 수위계 센서를 설치하고, 기상특보나 일정 수위에 도달하는 경우에 자동으로 진출입이 차단되도록 한다면 이러한 사고는 예방할 수 있을 것이다.

행정안전부는 2019년부터 둔치 주차장 진출입 자동통제시스템 구축 사업을 추진하고 있으며, 재난예방사업에 이러한 디지털 기술을 활용하는 사업을 확대해 나가고 있다. 재난대응에 있어서도 4차 산업혁명 기술이 매우 유용하고 효과적이다. GIS 기반의 재난상황판에 재난피해 상황, 진행상황, 재난자원 등을 표출하고 이를 중앙부처와 자치단체가 함께



공유하여, 이를 토대로 재난대응 방향과 대책 등을 수립할 수 있다.
행정안전부는 코로나19 대응과정에서 자가격리자 앱(2019.00.)을 개발하여 자가격리자가 의무적으로 앱을 설치하도록 하였다. 자가격리 앱을 설치한 자가격리자가 자가격리 장소를 이탈할 경우에는 GPS 신호에 따라 자가격리 담당 공무원이 이탈 여부를 확인하고, 찾아낼 수 있어 자가격리 업무를 효과적으로 수행할 수 있었다. 이러한 상황들을 중앙재난안전상황실 상황판에서도 확인할 수 있다. 또한, 급경사지나 재해위험지구에 변위계 등 센서를 설치하여 센서에서 수집한 정보를 통해 급경사지 붕괴 등의 위험을 사전에 파악하고 대응할 수 있다. 재난복구에도 피해조사를 위해 드론 기술 활용방안을 모색하는 등 디지털 기술을 적극 도입하기 위해 노력하고 있다.

두 번째는 재난안전 데이터에 기반한 재난관리이다. 정부는 데이터의 수집·저장 및 공동이용을 통해 증거기반의 과학적·체계적 행정을 구현하기 위해 데이터기반행정 활성화에 관한 법률을 제정(2020.6.)하였다. 데이터는 정책결정을 지원하고 정책의 객관성과 신뢰성을 제고하는 중요한 수단이다. 특히, 국민의 생명과 안전을 다루는 재난안전분야에서 과거의 경험만을 가지고 재난행정을 추진할 경우 심각한 위험을 초래할 수 있다. 이에 따라 행안부와 각 부처는 데이터 기반의 재난안전관리를 위해 다양한 노력을 추진하고 있다.

행정안전부 재난안전관리본부 내에도 27개의 정보시스템이 있으며, 국민안전포털(safekore.go.kr), 안전정보통합관리시스템, 재난관리공동활용시스템 등을 통해 행정기관 내부 또는 국민들에게 다양한 정보를 공유하거나 제공하고 있다. 그러나 재난안전데이터 기반의 효율적 재난관리를 위해서는 해결해야 할 과제가 적지 않다. 우선, 재난안전데이터에 대한 개념 정의나 범위가 명확하지 않다.

재난및안전관리기본법에도 '재난관리정보'와 '안전정보'가 혼용되고 있어 이에 대한 정리가 필요하다. 또한, 재난안전데이터의 메타데이터 표준화가 필요하다. 각 기관별로 보유하고 있는 데이터들의 저장이나 표현방식이 다르고, 재난의 유형이나 재난관리 단계별로 데이터의 특성이 다르기 때문에 표준화가 선행되어야 재난안전데이터를 효과적으로 공유·활용할 수 있다.

〈그림 1〉 재난안전데이터 공유플랫폼 체계도(예시)



무엇보다도 재난안전 데이터를 공유할 수 있는 재난안전데이터 공유 플랫폼 구축이 긴요하다. 재난안전데이터 공유플랫폼을 통해 각 기관별로 수집·관리하고 있는 데이터를 축적·관리하고, 개방·공유하여 행정내부의 재난안전 정책수립이나 결정 지원, 일반 국민에 대한 서비스 발굴·확대, 그리고 연구기관 등의 학문발전 등에 기여할 수 있을 것이다.

마지막으로 지방자치단체의 재난관리 역량 강화이다. 재난관리의 성공은 지방자치단체의 재난관리 역량 수준과 재난관리에 대한 지방자치단체의 관심에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 지금까지 대부분의 지방자치단체는 지역경제 활성화나 문화 진흥 등에 우선순위를 두어 재난관리는 후순위로 미루기 일쑤였다. 그러나, 이번 코로나19 대응과정에서 지방자치단체는 검체 체취에 드라이브스루 방식 도입, 다양한 마스크 제작, 중앙의 방역대책에 대한 현장 의견을 반영한 개선사항 제시 등 과거의 중앙의존적 모습이 아닌 주도적이고 창의적인 재난관리 모습을 보여주었다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체가 재난관리를 성공적으로 수행하기 위해서는 해결해야 할 몇 가지 과제가 있다.

먼저, 안정적으로 재난관리 업무를 수행할 수 있도록 재난관리 전문성과 경험이 있는 인력을 지속적으로 확충해야 한다. 재난관리 업무에 대한 기피현상과 순환보직 시스템으로 인해 재난관리 분야에 근무하는 인력들이 전문성과 경험을 축적하기 어려운 구조이다. 이를 해결하기 위해 행정안전부는 2013년 지방자치단체 재난관리 역량을 강화하기 위해 방재안전직렬을 신설하였으나, 인력 충원이 제대로 되지 않고 있다. 현재(20.12.31. 기준)까지 671명이 충원되었으며, 기초자치단체당 2.9명 수준이다. 1개 기초자치단체에 최소한 1개 과 이상은 방재안전직렬로 구성될 수 있도록 지속적으로 인력을 충원해야 한다. 또한, 지방의 연구역량을 강화할 필요가 있다. 과거의 방식에서 벗어나 지역 단위 안전관리계획 수립, 지역 수준의 위험수준 분석 등을 하기 위해서는 일반 공무원으로는 어렵다. 지방의 연구원에 재난안전분야의 연구가 가능하도록 지방자치단체가 연구원 내 또는 별도의 재난안전 연구조직을 설치할 필요가 있다.



그리고 중앙부처와 자치단체 소속의 재난안전분야 연구기관간 연구협업 체계를 구축하여 공동의 재난이슈에 대한 공동기획연구를 수행하고, 각종 재난안전 연구성과를 공유할 필요가 있다.

우리에게 닥친 그리고 앞으로 다가올 미래의 재난환경은 결코 녹록지 않다. 코로나19와 같은 신종 감염병은 언제든 다시 출현할 것이고 기후변화에 따른 예측 불가능한 자연재해는 증가할 것이다. 우리에게 재난관리 혁신은 선택이 아니라 필연이다. 4차 산업혁명 기술을 적극적으로 활용하고, 재난안전 데이터를 체계적으로 수집·관리·활용하여 증거기반의 재난관리를 구현하며, 인력 확충과 지방연구원의 연구역량 강화를 통해 재난관리의 일선 기관인 지방자치단체의 역량을 강화하는 것이 시급하다. 사각지대는 어디에나 있다. 그러나, 재난안전분야 사각지대는 국민의 생명과 재산 피해와 직결된다는 것을 명심해야 할 일이다.

중앙 - 지방 - 민간의 복지 사각지대 발굴 협력체계



김지나
보건복지부
지역복지과 사무관



Ⅰ 들어가며

사각지대의 사전적 정의는 어느 위치에 섬으로써 사물이 눈으로 보이지 않게 되는 각도이다. 관심이나 영향이 미치지 못하는 구역을 비유적으로 이르는 말이기도 하다. 사회보장의 관점에서 보면 복지 사각지대는 현금, 현물, 서비스 등 공공·민간의 지원이 필요하지만 적절한 급여를 받지 못하는 취약계층을 의미한다.

2021년 보건·복지·고용 관련 예산은 199.7조 원에 이르며, 보건복지부, 여성가족부, 국가보훈처 등 21개 부처가 350여 개의 복지사업을 수행하고 있다. 복지 예산과 사업의 규모가 지속적으로 증가하는 상황에서도 생계 곤란으로 인한 고독사, 자살, 아동학대 등의 사건 사고가 기사를 통해 보도될 때면 안타까운 마음을 숨길 수 없다. 보건복지부는 2014년 '복지 사각지대 대책' 수립·시행 이후, 다양한 경제·사회적 요인에 의해서 발생하는 복지 위기가구를 선제적으로 발굴하고 지원하기 위해 2018년 '복지 위기가구 발굴 대책' 및 2019년 보완대책을 발표하였다. 2018~2019년 대책의 주요 내용은 복지 위기가구의 선제적 발굴과 대상자 맞춤형 복지지원 연계이다.

하나의 기관이 할 수 있는 일이 아니다. 중앙-지방정부와 민간이 둘러앉아 촘촘한 그물을 짜듯 사회안전망을 구축하여 사각지대를 좁혀 나가는 일이다. 아래에서는 복지 사각지대 발굴과 지원을 위한 각 주체의 역할과 사례를 소개하고자 한다.

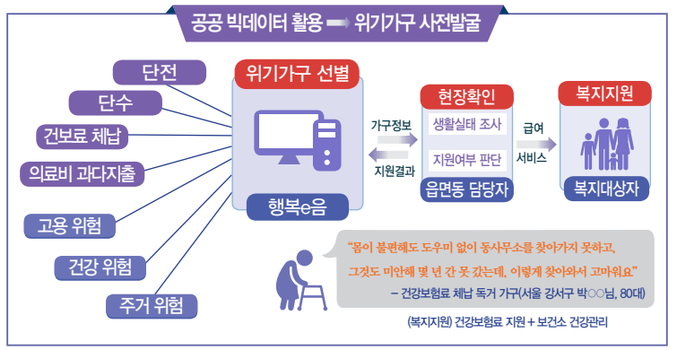
Ⅱ 보건복지부: '복지사각지대 발굴시스템'

먼저, 중앙정부는 빅데이터 분석 시스템을 활용하여 위기 상황에 처해 있을 가능성이 큰 가구를 예측하고, 예측된 명단을 전국 지자체에 제공하는 방식으로 사각지대를 발굴하고 있다.보건복지부는 각종 복지급여·서비스 지원대상자의 자격과 이력에 관한 정보 통합관리, 지자체 및 범부처 복지업무 처리 지원을 위해 2010년 개통한 사회복지통합관리망을 발전시켜 2013년 사회보장정보시스템을 구축·운영해 오고 있다.

2015년부터는 사회보장정보시스템의 빅데이터 정보를 활용한 사각지대 발굴시스템을 개발·고도화하고 있다. 보건복지부는 개별 법령을 근거로 단전, 단수 등 18개 기관으로부터 34종의 위기 정보를 입수하고 있으며, 수집된 빅데이터를 바탕으로 빅데이터 예측모형 시스템을 운영하여 고위험 대상자를 발굴한다. 복지 사각지대 발굴 시스템을 통해 선별된 대상자 명단을 2개월마다 지방자치단체로 통보하고 있으며, 지방자치단체에서는 대상자에 대한 상담·조사 후 대상자에게 필요한 서비스를 지원한다.

2015년 12월부터 2021년 4월까지 30차례에 걸쳐 조사대상자 318만 명을 지방자치단체에 통보하였으며, 지방자치단체는 현장 조사를 통해 115만 명(35.8%)에 대해 각종 사회보장급여 및 공공·민간 서비스 등을 지원·연계하였다. 2021년부터는 지역맞춤형으로 발굴방식을 다양화하고 있다. 17개 시도별 수요조사를 실시하여 기초생활보장 탈락가구, 공과금 체납 주거급여 수급자 등 각 지방자치단체가 요청한 추출기준에 따라 위기가구를 추가 선정하여 대상자 명단을 제공하고 있다. 또한 복지 사각지대의 범위를 넓혀 이미 복지 대상자이지만 충분한 지원을 받지 못하는 기수급 위기가구를 발굴하는 데 도움이 될 수 있도록, 2021년부터는 위기정보가 입수된 기 수급자 정보를 지방자치단체에 추가 제공하고 있다.

빅데이터를 활용한 복지사각지대 발굴 업무절차

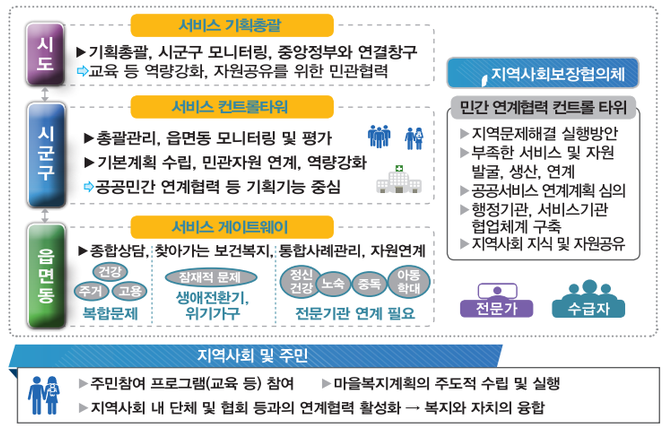


Ⅲ 지방자치 단체 : '찾아가는 보건복지서비스'와 '통합사례관리'

중앙정부가 빅데이터 분석 시스템을 활용해 위기가구를 예측·발굴한다면, 지방자치단체는 보건복지부가 제공한 정보 및 민간과의 협력을 통해 발굴한 가구를 직접 찾아가 종합상담 및 사례관리를 실시하고 필요한 자원을 직접 연계·제공하는 역할을 한다. 정부는 지역사회 보건복지 전달체계 혁신 등을 통해 주민의 복지 체감도 및 삶의 질 향상을 도모하기 위해 '찾아가는 보건복지서비스'를 국정과제로 선정하여 추진하고 있다. 이를 위해 2022년까지 읍면동 전체에 '찾아가는 보건복지팀'을 설치할 계획을 마련하여, 2021년 4월 기준 전국 3,490개 읍면동 중 93.8%인 3,273개소에 설치하였다. 또한 원활한 업무 수행을 위해 2018년부터 2020년 말까지 사회복지공무원과 간호직공무원 7,028명을 충원하였으며, 2022년까지 총 1만 5천여 명을 충원할 계획이다.

읍면동은 여러 경로로 발굴된 취약계층을 방문하여 빈곤 해결, 건강, 고용, 문화, 교육, 주거 등 종합상담을 바탕으로 필요와 욕구를 조사한다. 복합적인 욕구를 가진 가구의 경우 통합사례관리를 통해 개인별 서비스 제공계획을 수립한다. 이 과정에서 전문적인 경력을 가진 통합사례관리사가 개입하거나, 사례 회의에 관련 공공·민간기관이 함께 참여하기도 한다. 읍면동 차원에서 해결하기 어려운 고난도 사례는 시군구의 '희망복지지원단'에서 담당한다. 계획에 따라 기초생활보장 등의 공공서비스뿐만 아니라, 지자체 내 발굴·확보되어 있는 민간자원 서비스를 대상자의 욕구 및 상황에 맞게 연계한다. 사례관리가 종결된 이후에도 일정 기간 이내에 연락, 방문 등을 통해 새로운 문제가 발생하지 않는지 사후 모니터링한다. 부산광역시 사상구의 찾아가는 보건복지 서비스 사례를 소개하고자 한다. 위기가구 발굴을 위한 민간 인적 자원망인 '다복따복망'은 작년 여관에 거주하는 1인 가구를 발굴하였다. 실직과 지인으로부터의 사기 피해로 경제적, 신체적, 심리적 어려움을 겪고 있는 가구였다. 읍면동에서는 방문 상담 및 욕구 조사를 실시하여 영양결핍, 알코올의존증, 우울증, 채무, 여관 거주, 가족관계 단절 등 주요 문제점을 파악하였다. 8차례의 내부·통합사례회의를 통해 서비스 제공계획을 수립하여 13개 기관이 수술비를 포함한 의료 지원, 긴급복지지원, 파산면책, 전세 임대, 생필품 지원, 중독관리프로그램 참여 지원 등 27개 서비스를 지원하였다. 지속적인 설득 및 공감 형성을 통해 지원 대상자의 변화 의지를 끌어내고 대상자가 필요로 하는 맞춤형 서비스를 제공하여 위기 상황을 개선한 사례이다.

통합사례관리 연계 협력 흐름

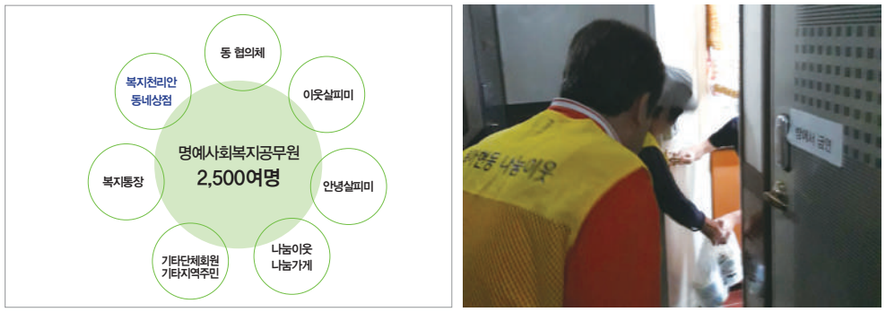


Ⅳ 민간: '지역사회보장협의체'와 '명예사회복지공무원'

마지막으로, 중앙–지방정부와 같은 공공 부문이 발굴하기 어려운 현장 곳곳의 사각지대를 해소하기 위해 민간부문이 적극적으로 나서고 있다. 지역주민과 민간기관은 일상생활 속에서 위기 상황의 이웃을 발굴하는 눈과 귀로서 중요한 역할을 수행한다. 지역복지 민관협력의 중심은 전국 229개 시군구 및 3,481개 읍면동에 설치된 '지역사회보장협의체('20년 말 기준)'이다. 지역사회보장계획 및 지역 사회보장사업의 주요 사항을 심의·자문하고, 지역사회의 다양한 복지자원을 발굴·확충하며 서비스 제공기관 간 연

계·협력하는 기능을 수행한다. 읍면동 지역사회보장협의체는 마을 인적 자원망을 활용하여 취약계층 발굴 및 지역자원 연계를 직접 담당하기도 한다. 한편 각 읍면동에서는 지역주민이 자발적으로 위기가구를 적극적으로 발굴할 수 있도록 2018년 7월부터 지역 인적자원 네트워크인 '명예 사회복지공 무원' 제도를 운영하고 있다. 읍면동 지역사회보장협의체 위원을 중심으로 자원봉사자, 생활업종 종사자, 사회복지시설 종사자, 집배원, 수도·가스 검침원 등이 포함된다. 업무 및 생활 중에 위기가구를 발견하게 되면 읍면동에 알려주어 지역의 공공·민간자원 등과 연계를 통해 도움을 받을 수 있도록 지원하고 있다. 작년 말 기준 전국 3,480개 읍면동에 24만 명, 읍면동 당 평균 69명이 명예 사회복지공무원으로 활동하고 있다. 서울특별시 서대문구는 2020년 명예사회복지공무원 우수 운영 지역으로, 2020년 기준 2,500여 명이 4,194건의 복지 사각지대를 발굴·지원하고 있다. 복지통장, 지역사회보장협의체 위원을 포함하여, 재능·물품·시간 나눔을 중심으로 하는 '나눔이웃 나눔가게', 전기·가스·수도 검침원 등이 중심이 되는 'MOU기관 안녕살피미' 등 여러 분야의 명예 사회복지공무원이 활동하고 있다. 그중 1인 가구를 발굴·지원하는 자발적 주민 모임인 '고독사 예방 이웃 살피미'가 고시원에 홀로 거주하는 중장년 1인 가구를 발견한 사례가 있었다. 000씨는 알코올중독 및 우울증, 건강 악화로 참여하던 공공근로도 중도 포기하며 생계가 어려워졌다. 주민센터, 지역사회보장협의체, 나눔가게가 협력한 결과 기초생활보장, 치과치료, 공공전세임대 등을 지원하였다. 도움을 받은 000씨는 타지역 임대주택으로 이사하며 서대문구로 다음 내용이 담긴 편지를 보냈다고 한다. "따뜻함과 진정성으로 주민을 보듬어 안았던 그분들 이야말로 이 시대를 밝히는 작은 영웅들이 아닌가 생각해본다."

서울 서대문구 명예사회복지공무원 운영현황



V 마무리

앞서 말한 바와 같이 중앙–지방–민간의 사각지대 발굴은 흡사 촘촘한 그물을 짜는 것과 같다. 그러나 사각지대를 해소하기 위해서는 촘촘한 그물 하나만으로는 부족하다. 위기상태에 놓인 이웃을 발굴하고 지원하는 데에서 한 걸음 나아가, 복지 사각지대에 놓이지 않도록 필요한 복지서비스를 미리 제공하여 복지 위기를 예방할 필요가 있다. 그렇게 본다면 정책 대상은 경제적 취약계층뿐만이 아니라 복지서비스가 필요한 전 국민으로 확장될 수 있다. 이에 보건복지부는 차세대 사회보장정보시스템을 구축하여 국민들이 '나에게 필요한', '받을 수 있는' 사업을 미리, 종합적으로 안내받을 수 있도록 맞춤형 복지급여를 안내하는 가칭 '복지멤버십'을 2021년 9월부터 단계적으로 도입할 예정이다. 복지멤버십 가입을 희망하는 개인·가구의 소득·재산 등 공적자료를 토대로 받을 수 있는 복지서비스를 시스템에서 찾아 안내한다. 오는 9월에는 기초생활보장대상자 등 취약 대상 중심으로 먼저 실시하고, 2022년까지 순차적으로 대상을 확대할 예정이다. 한 마디만 더 덧붙이고자 한다. 이 글을 읽는 독자 역시 사각지대 최소화를 위한 그물 짜기에 동참할 수 있다. 이웃의 복지 위기가구를 발견하면 가까운 읍면동 주민센터, 보건복지상담센터 129, 지역민원상담센터 120으로 연락하거나, 인터넷에서 '복지로 도움요청'을 검색하여 알릴 수 있다. 스마트폰 앱 '복지로'를 이용할 수도 있다.

복지위기가구 도움요청 방법 안내 및 '복지로' 도움요청 화면







01

01 ___ 완전공영제 '와와버스'는 교통약자와 취약계층 복지를 위해 운영을 확대하고 있다.
02 ___ 시행 1년을 맞은 완전공영제 지역 버스인 '와와버스'는 지역 주민과 타 지자체들에게 좋은 반응을 얻고 있다.



02

정선군
JEONGSEON COUNTY

관광·복지를 잇는 다리를 갖추다

정선군

지역 버스는 주민과 생활 · 건강 시설을 잇는 다리 역할을 하는 중요한 교통수단이다. 정선군은 완전공영제 지역 버스인 '와와버스'를 통해서 공공성을 높이고 관광객 확보, 주변 지역 연계를 통해 지역 살리기 우수 사례를 써나가고 있다.

글 허의영 정선군 안전과 주무관 **사진 제공** 정선군

완전공영제를 실현하다

정선군은 지난해 6월, 지역의 버스 운영체계를 직영하는 완전공영제를 실시했다. 민간에 맡겼던 사업권을 기관으로 가져와 공공성을 높였다. 특히 매년 운영 업체에 지불했던 약 25억 원의 적자보전금을 100% 재투자할 수 있게 되면서 노선 적자에 따른 서비스 축소를 막을 수 있었던 것이 높은 평가를 받고 있다.

기존에 운영하던 정선군의 버스는 68개 전체 노선이 적자를 면치 못했다. 이는 행정구역은 넓지만 임야 비율이 높고 거주 분포가 넓은데다 고령 인구는 많아 공공서비스 접근을 높이려면 노선을 구성하기가 쉽지 않기 때문이다. 적자가 이어지면서 차츰 벽지 노선이 축소되거나 배차가 누락되는 경우가 늘어났고 주민들의 불편이 커져갔다.

하지만 서비스 축소에도 적자 보전을 위해서 이용요금 인상과 적자보전금을 감당하게 되자 정선군에서는 완전공영제 실시라는 대책을 강구하게 됐다.

정선군은 버스 운영권을 완전 인수하고 축소된 노선을 정상화했다. 요금도 일반주민과 관광객은 1,000원, 65세 이상 어르신, 초 · 중 · 고등학생, 장애인, 기초수급권자는 무료 이용으로 조정했다. 이를 통해 교통 약자에 대한 이동권을 보장하고 요금 축소를 이뤄내 공영사업으로서의 역할을 확고히 했다.

주민들의 복지를 높이다

정선군은 완전공영제를 실시하면서 연간 35억 원 가량을 지출하게 됐다. 이마저도 민간 업체에 지불하던 적자보전금 25억 원을 제하면 10억 원 수준의 지출을 더하게 된 것이지만 모든 비용을 운영에 투자할 수 있게 되면서 서비스의 질은 비약적으로 높아졌다. 완전공영제 실시 이후 7개 노선을 확대하는데 이어 운영 차량 10대, 운영 인력 28명을 확충해 운영의 어려움을 해소할 수 있었다.

주요 시설에 대한 주민들의 접근성도 대폭 강화했다. 정선농공단지와 정선군립병원 노선을 확대해 지역경제 활성화와 의료 복지 확대를 위한 기반을 마련했다. 5일장이 있을 때마다 방문객을 위한 무료공영버스도 운영해 지역의 문화 활성화를 살렸다. 주요 승강장에는 관광 안내 도우미로 구성된 교통안전도우미를 배치해 주민 편의를 높였다.

이런 정선군의 교통정책은 지자체의 행정 중 보기 드문 모범사례로 꼽히고 있다. 특히 교통안전도우미는 고령자들이 쉽게 인지하기 힘든 노선을 안내하고 승하차를 도와 좋은 반응을 얻고 있다. 불의의 사고로 다치기 쉬운 고령자 비율이 높은 지역적 특성에 대한 이해도가 높은 정책으로 평가돼 정선군에서도 지속적으로 서비스를 운영할 예정이다.



정선군은 기존의 버스 3사, 버스노조와 수십 차례의 협의 끝에 공영사업 전환을 결정했다.

지역경제 활성화에 나서다

지역에 대한 접근성 확대를 위한 정책은 인접 지역 거주민들도 끌어들이고 있다. 인접한 진부면과 태백시에서 정선군으로 오가는 버스를 거리 요금에서 구간 요금제로 변경해 기존보다 절반 이상 감면한 3,000원으로 일괄 적용했다. 정책이 시행된 후 시외를 오가는 공영버스 이용객은 2배 이상 증가했고 이는 정선의 지역경제 활성화에 기여하고 있다. 정선군은 향후 북쪽에 강릉시, 남쪽에 영월군, 동쪽에 동해시, 태백시, 삼척시, 서쪽에 평창군을 이어 강원도 내의 관광권과 동해안을 연결하는 구심점 역할을 할 수 있을 것으로 기대하고 있어 공용버스 정책을 확대해 나갈 계획이다.

한편 타 지역에서 오는 관광객을 끌어들이기 위한 관광연계추진정책도 실시하고 있다. 서울 청량리발 KTX 열차가 정차하는 진부역에 2층 시티투어버스 '와와정선'을 운영해 정선군으로 수송하고 저렴한 '와와버스'를 통해 관광지로 운송해 관광 수요를 늘려나가고 있다. 이에 따라 정선아리랑 시장, 임계시장, 사북시장 등 5일 장터와 전망대 등 지역의 주요 관광지에 대한 개발과 더불어 지역에 대한 관심도 높아질 것으로 예상된다. '와와정선'은 특히 '와와정선'은 버스 2층을 개방형으로 열어 정선의 아름다운 풍광을 직접 감상하며 지역 관광지를 매력을 알려 좋은 반응을 얻고 있다.

타 지자체의 모범이 되다

정선군이 추진한 교통정책은 얼마 전 시행 1주년을 맞았다. 길지 않은 기간이지만 30% 이상 대중교통 이용자가 증가했고 지역민들의 호평도 이어지면서 제도가 성공적으로 정착했다고 평가되고 있다. 내부적인 평가뿐 아니라 외부의 평가, 타 지자체와 언론에서 보이는 평가도 고무적이다. 특히 완전공영제와 교통안전도우미의 경우 벌써부터 전국 확대를 추진해야 한다는 목소리가 들릴 만큼 긍정적으로 받아들여지고 있다.

이는 전국적으로 지역 거주자들이 감소하고 고령자가 증가함에 따라 더욱 설득력 있게 받아들여지고 있다. 2020년 65세 이상 농가 인구는 42.5%에 달해 이들을 고려한 복지 서비스가 시급한 상황이다. 이런 상황에 정선군의 성공 사례를 많은 지자체들이 긍정적으로 받아들이고 있다. 최근 울주군을 비롯한 타 지자체에서 교통안전도우미와 동일한 정책을 시행해 좋은 반응을 얻고 있는 것이 대표적인 사례다.

한편 완전공영제는 또 다른 측면에서도 높은 지지를 얻고 있다. 최근 코로나19로 이용이 급감하면서 피해를 본 대중교통 운영 업체들이 손실 보전과 요금 인상을 요구하면서 지자체의 골칫거리로 떠오르고 있기 때문이다. 광역시급 대형 지자체들은 제외하고서라도 소단위 시군구들이 고려해볼 정책으로 여겨진다. 최근 당진, 춘천 등 시단위 지자체들에서 완전공영제 추진이 공론화되고 있어 향후 전국 지자체로 확대 시행될 것으로 예상된다.



완전공영제는 현장의 지역 주민들을 만나 의견을 충분히 수렴한 뒤 시행했다.

이용객을 위한 공공서비스를 만들다

정선시는 최근 수요 조사를 통해 버스 내에 공용 와이파이를 설치하는 등 이용객 친화적인 정책을 강화해나가고 있다. 향후에는 버스 이용객 빅데이터를 활용해 운행 효율성을 개선하고 이용객이 많은 노선에 투자를 확대해 나갈 예정이다. 특히 과학적 접근을 통해 예산 집행의 효율성과 투명성을 높여 기관의 공공성 강화에 기여할 계획이다.

기관에서 직접 운영하는 만큼 주민들의 운송 수요를 충족시키는 것을 최우선으로 하며 동시에 꼭 필요한 곳에 예산을 투입하겠다는 접근이다. 이는 더 많은 주민들에게 혜택이 돌아가도록 하겠다는 정선군 복지 이념을 반영한 공공 서비스 운영 원칙이라고 할 수 있다. 정선군은 이를 통해서 타 지자체의 모범이 되는 지역 살리기 우수 사례를 써나가겠다는 계획이다. 주민들의 편리와 복지 확대, 투명하고 성공적인 공공 서비스를 꿈꾸는 정선군의 노력이 침체된 지역에 활기를 불어넣는 최고의 한 수가 되기를 바라본다.

버려진 공간을 시민의 발걸음으로 채우다 문화비축기지

공간의 재탄생



문화비축기지는 10년 이상 버려졌던 공간이 문화 예술 공간으로 탈바꿈시켰다. 석유탱크로 가득했던 통제된 공간을 문화 · 여가 공간으로 바꿔 시민들의 휴식을 위한 다채로운 행사를 진행하고 있다.

글 김일균 **사진 제공** 서울특별시



▲ 파빌리온

폐허를 친환경 문화공간으로 바꾸다

문화비축기지는 사용하지 않는 기존의 시설을 열린 문화공간으로 꾸민 대표적인 도시재생 사례다. 일반인의 접근이 통제됐던 마포 석유비축기지를 시민에게 돌려줘 좋은 반응을 얻었다. 5개 석유탱크의 내장을 재구성해 파빌리온, 공연장, 복합문화공간, 전시관, 커뮤니티센터 등으로 탈바꿈시켰다. 또한 온전히 보존한 탱크 원형과 해체 부산물인 철판을 활용해 제작한 커뮤니티센터를 남겨 최초 건설 당시의 역사적 배경과 경제 상황을 되돌아볼 수 있도록 했다.

지난 1978년에 준공된 마포 석유비축기지는 서울 시민이 한 달을 소비할 수 있는 6,907만 리터의 석유를 보관하던 장소다. 1973년 석유파동을 겪은 정부가 기간산업을 유지를 위한 비축분을 마련한 것으로 2002년 월드컵을 앞두고 안전상의 이유로 폐쇄했다. 이후 서울시는 10년이 넘는 시간 동안 활용 방안을 찾지 못하다가 2013년 시민 아이디어 공모를 통해 문화공간으로 변화시켰다. 석유, 건설 등 산업화 시대를 대표하던 가치를 친환경, 재생, 문화 등으로 새롭게 한다는 데서 좋은 반응을 얻었다.

이런 취지를 살리기 위해서 비어있는 야외 공간은 문화 마당으로 만들고 부지에 남아있던 수림은 최대한 보존하고 다양한 종류의 꽃과 나무를 심어 공원화 했다. 그 사이를 가로지르는 산책로는 매봉산과 이어지도록 조성해 간간히 청설모 등의 야생동물과도 만날 수 있다. 문화비축기지는 이런 생태친화적인 환경을 유튜브 채널 등 온라인 플랫폼을 통해서 적극 홍보하며 시민들의 관심을 모으고 있다. 또한 진입 공간 측에 위치한 가압펌프장에는 자연 친화적인 재료를 통해 그린 벽화를 마련해 시민들이 지붕 아래에서 작품을 감상하며 휴식을 취할 수 있게 했다. 영국 출신의 공공벽화 작가 스티븐 퓨지가 그린 '용의 노래'는 날아다니는 새들이 오래된 공간으로 날아와 용으로 변한다는 이야기가 5면의 벽으로 이어지는 그림으로 독특한 색감과 화려한 터치로 문화비축기지가 갖는 신비함을 더하고 있다.



▲ 내부



▲ 시장야경

다채로운 행사로 공간을 살려내다

이렇게 문화비축기지는 여러 면모를 갖춘데다가 참여형 행사도 마련해 서울의 대표적인 휴식 공간으로 거듭나고 있다. 시민들이 참가하는 플리마켓 '모두의 시장'이 대표적인 예다. 월 1회 개최되는 이 행사는 안전한 먹거리와 사용하던 물품을 교환하는 행사로 지난 2019년 시작된 이래 꾸준히 이어지고 있다. 대중교통 이용, 일회용품 반입 금지 등을 통해서 친환경 마켓임을 강조한 것도 특징이다.

공연과 전시회를 비롯한 다양한 문화·예술 프로그램을 진행해 시민의 볼거리도 늘려나가고 있다. 유망 예술가들에게 전시 장소를 지원하는 프로젝트인 〈문화비축기지 아트랩(Art Lab)〉로 이미 24개의 전시 접수를 마치고 오는 12월까지 운영할 계획이다. VR을 활용한 인터렉티브 미디어 전시인 〈0+0+0〉과 더불어 영화, 아카이브 등의 행사가 진행된다. 또 실험형 퍼포먼스, 체험형 워크숍, 사운드 퍼포먼스, 예술치유 프로젝트 등 9개 작품과 전통 음악공연, 현대무용, 서커스 공연 등도 선보일 예정이다.



▲ 모두의 시장



▲ 용의눈물벽화

또한 코로나19 시대를 맞아 작품을 온라인으로 비대면 감상할 수 있는 통로도 마련했다. 유튜브 채널 '문화비축기지B축TV'는 '랜선 문화예술 ART&STORY' 코너를 통해 진행했던 전시와 공연 실황, 작가에게 직접 듣는 작품 설명 등을 선보여 시민들의 접근성을 높였다. 이를 통해 방문이 어려운 시민들도 공간과 작품을 감상하고 의미에 더욱 흥미롭게 접근할 수 있을 것으로 기대된다.

도시재생은 지역의 역사를 품고 시민들의 기억에 자리 잡은 대체 불가능한 공간들을 만들어 나가고 있다. 접근 불가능하다는 금기와 두려움 속으로 시민들이 걸어 들어가 목소리를 내서 숨을 불어넣는 일은 공간의 변화를 넘어 의식의 변화로 이어지며 사회의 건전성을 높여나가고 있다. 문화비축기지가 문화·예술의 중심지로 거듭나 시민들의 삶을 풍성하게 만들어가기를 바란다.

'문화비축기지' 둘러보기

도심 한복판에 위치한 시민들의 문화·여가공간

문화비축기지는 사회 취약계층을 위한 배려가 돋보인다. 안내동, 문화마당, 공연장, 커뮤니티 센터에 장애인화장실을 설치하고 장애인용 주차 공간도 확보했다. 안내동에서는 유모차, 휠체어, 우산도 대여할 수 있어 활용이 편리하다. 공간 전체에 유니버셜 디자인을 적용해 장애인을 포함한 모든 이용자가 만족감을 느낄 수 있도록 한 것이 특징이다.



▲ 문화비축기지 전경



지방재정운용 환경 변화

지방재정운용의 환경변화의 이해

사회·경제·정치적으로 어떤 주된 변화가 발생하고 있는지
사회 영역별 주요 요소를 확인하고 이해하기 위해
델파이 분석방법(Delphi Method)을 적용하여
지방재정운용의 환경 변화를 분석함



- **델파이 분석방법**이란?

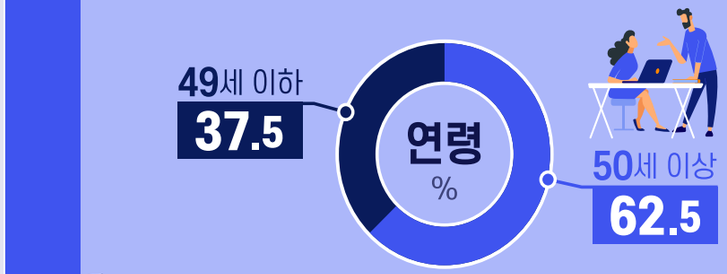
어떤 문제의 해결과 관계된 미래 추이의 예측을 위해 전문가 패널을 구성하여
수회 이상 설문하는 정성적 분석 기법으로 전문가 합의법이라고도 함

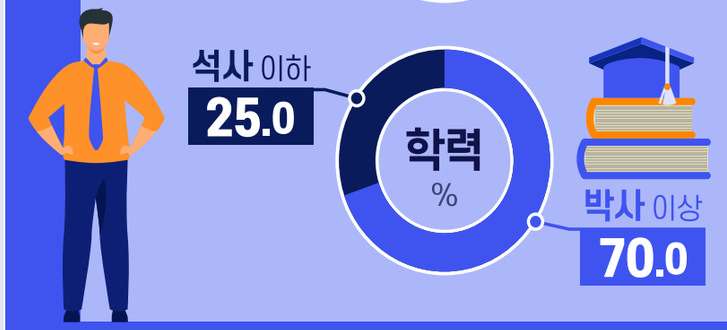
분석방법 델파이 분석 (1차, 2차)

분석대상 사회과학 분야의 대학기관 근무 중인 전임교원 이상 교수 및 연구기관 전문자

조사방식 이메일 혹은 개별 구두

전문가 패널 구성 [8명]

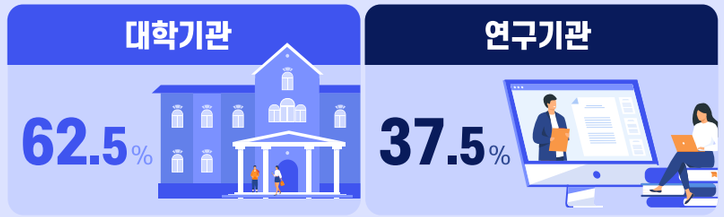




·근무경력



·근무장소



1차 델파이 결과

사회변화에 대한 영역별 주요 변화요소



저출산	지방소멸
고령화	1인가구의 증가
높은 실업률	언택트 사회의 본격화
인구증가율 둔화	



경기변동의 불확실성 증가	저금리
금융정책 무력화	세계경제 장기적 침체
재정적자 확대	4차 산업혁명으로 전환
경제성장률 급락	개인 소득증가 감소



민주화·분권요구 강화	재정분권
자치단체 재정기능 강화	보건체계 개편
세입 분권 강화	남북관계 변화
부동산 가격 안정화	민주화 의식제고에 의한 재정수요 증가
보편적 복지 확대	



감염병 발생 가능성 증가	뉴노멀 시대
강세국가 하락 추세 가능	불평등 양극화
4차 산업혁명	기후변화 및 에너지대응
환경오염 및 지구온난화	

2차 델파이 결과

사회변화에 대한 영역별 주요 변화요소









#지방재정 #환경변화 #지방재정운용

#델파이_분석방법 #전문가_패널

[자료출처]

이장욱·서정섭(2020), 지방재정의 환경변화를 반영한 지방재정관리제도 개선방안, 한국지방행정연구원

[내용문의]

이장욱 (한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9873, janglee@krila.re.kr)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



혁신도시정책의 제도적 기반

국가균형발전특별법

국가균형발전 5개년계획의 내용으로 공공기관 등의 지방이전 및 혁신도시 활성화 규정

국가균형발전위원회: 공공기관 지방이전계획 심의,
혁신도시 종합발전계획 심의 등
혁신도시 관련 주요 정책 심의·의결

혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법

혁신도시종합발전계획, 혁신도시별 발전계획, 이전공공기관 지역발전계획 수립 규정

도시개발위원회: 혁신도시에 관한 중요 정책 심의

혁신도시정책의 추진체계

국가균형발전위원회
공공기관 지방이전계획 심의
혁신도시 종합발전계획 심의

도시개발위원회
* 혁신도시 기본정책 및 제도 심의
* 혁신도시 구상 및 개발계획 심의
* 기관간 협력증진 정부지원 심의

관계부처
* 혁신도시 종합발전계획(안) 협의
* 혁신도시발전을 위한 소관부처별 사업 추진

국토교통부
[혁신도시발전추진단]
* 혁신도시 정책 기획 및 집행
* 혁신도시건설특별회계 관리운용
* 혁신도시 종합발전계획 수립
* 혁신도시 개발사업 실시계획 승인
* 혁신도시 개발계획 승인
* 사업시행자 지정 등

시도 혁신도시발전위원회
혁신도시별 발전계획 심의

사업시행자
* 혁신도시 개발계획 작성
* 혁신도시 개발사업 실시계획
* 사업시행(혁신도시 건설)

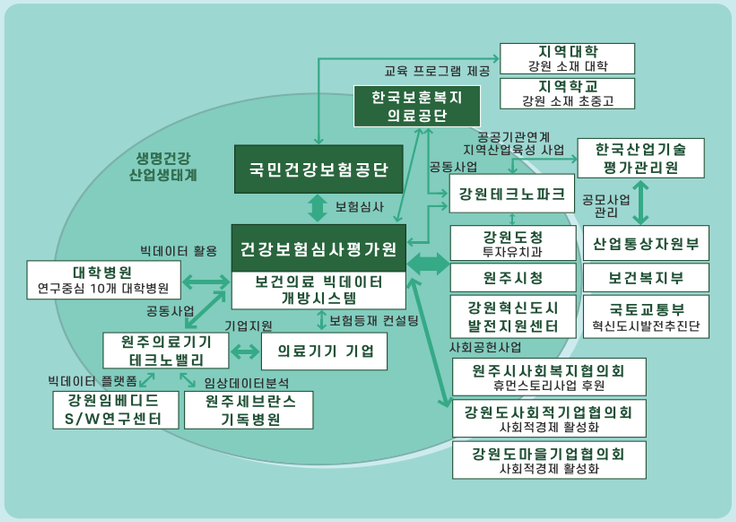
지방자치단체
* 혁신도시별 발전계획 수립
* 이전 공공기관 지원계획 수립
* 혁신도시 발전지원센터 설치·운영
* 혁신도시 발전기금 설치·운영
* 각종 계획 수립에 관한 의견 제시

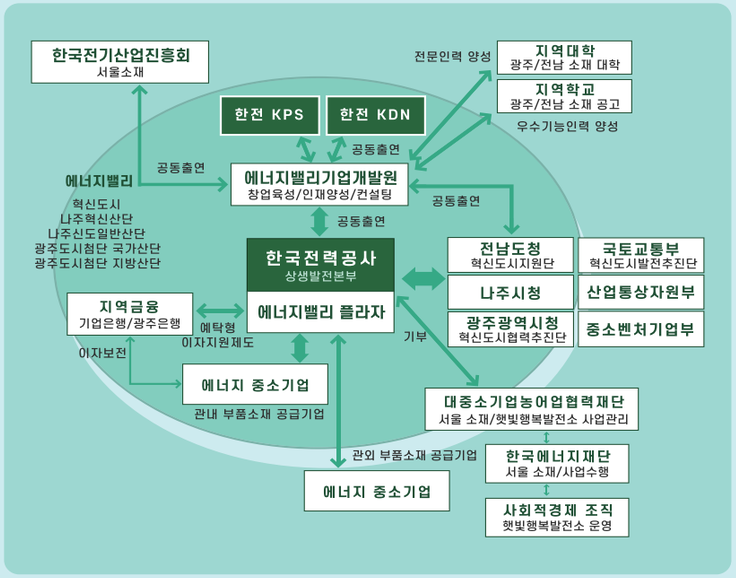
이전공공기관
* 이전공공기관 지방이전계획
* 이전공공기관 지방발전계획
* 지역인재 채용

혁신도시 발전지원센터
* 혁신도시내 입주기관 유치 등
* 입주기관과 공공기관 협력 증진
* 혁신도시 지역특화발전 지원
* 주민 정주환경 개선지원
* 이전공공기관 연계 지역인재 육성

강원 및 전남광주 혁신도시 사례로 살펴본
지역혁신 주체간 협력구조

- 각 혁신도시의 특화발전방향을 이끄는 중점 이전공공기관이 중핵기능 수행
- 각 기관의 고유사업과 연계하여, 지역대학 및 기업의 연구개발활동 및 전문인력양성 지원
- 이전공공기관 연계 지역산업육성 공모사업 등 중앙정부의 지원제도를 통해 지역산업간 연계사업 발굴·추진
- 중앙정부의 지원 없이, 공공기관의 자체 사업으로 지역산업육성에 기여하는데에는 한계 노정
- 각 기관의 다양한 지역공헌사업으로 지역의 사회적 경제 조직과 연계가능하나, 대부분의 사업들이 일회성, 시혜성 사업으로 지역경제 활성화에 기여 미흡
- 중앙정부 지원에 비해 지방자치단체의 역할은 제한적





지역혁신체계 강화를 위한 제도적 개선방안

개선과제



국가단위의 수평적 협력체계 수립의 제도적 한계



이전공공기관의 자율성 제약



다양한 지역주체의 참여를 제약하는 하향식 계획수립체계



지식기반 혁신과 실천기반 혁신의 이원화

개선방향



공공기관 선도 융합형 지역혁신 생태계의 구축



기관의 핵심기능과 연계된 개방형 협력과제 발굴·추진



사회적 경제 조직의 기술혁신역량 강화를 통한 실천기반 혁신 제고



혁신도시의 지역혁신 생태계 지원을 위한 제도적 지원방안 마련

#혁신도시 #지역혁신체계

#이전공공기관 #지역혁신생태계

[자료출처]
이소영(2020), 지역혁신 강화를 위한 혁신도시 협력체계 구축방안, 한국지방행정연구원

[내용문의]
이소영 (한국지방행정연구원 선임연구위원, 033-769-9890, sy2@krila.re.kr)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

2021년도 제1차 KRILA 자치포럼 개최



한국지방행정연구원은 2021년 5월 3일 월요일, 연구원 2층 다산홀에서 '2021년도 제1차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 김필두 한국지방행정연구원 연구위원이 '사회적 가치 실현을 위한 공동체의 역할제고방안'을 주제로 발표하였다

- 일시: 2021년 5월 3일
- 장소: 한국지방행정연구원 다산홀
- 주최: 한국지방행정연구원

시도연구원 2020년도 연구성과 발표 및 포스트 코로나 정책 토론회



한국지방행정연구원은 전국시도연구원협의회와 공동으로 '시도연구원 2020년도 연구성과 발표 및 포스트 코로나 정책 토론회'를 온라인 영상회의로 개최하였다. 이번 토론회는 전국시도연구원협의회 소속 16개 기관이 한자리에 모여 각 기관의 대표 연구성과를 발표하는 첫 행사로, 각 연구기관에서 수행한 총 29개의 포스트 코로나 관련 연구를 포함한 주요 연구성과가 발표되었다.

- 일시: 2021년 5월 17~18일
- 장소: 온라인 영상회의(http://krila.mlive.kr)
- 주최: 한국지방행정연구원, 전국시도연구원협의회

Korea Research Institute for Local Admistrationm
연구원 동정

한국방행정연구원-전국시·도의회의장협의회 업무협약 체결



한국지방행정연구원은 전국시·도의회의장협의회와 자치분권 실현, 지방행정 혁신, 그리고 지방자치법 전부개정 대응을 위한 상호교류와 협력을 통해 지방자치 및 지역의 균형발전 실현에 기여하고자 협약을 체결하였다. 이번 업무협약을 통해 양 기관이 보유한 연구역량과 연구성과를 공유함으로써 지방자치 및 자치분권 정책, 지방의회 역량강화, 나아가 지역 간 상생발전에 기여하기 위한 협력을 추진하며 자치분권과 지방의회 관련 정책 연구 및 관련 세미나, 포럼 등 학술행사의 공동 개최로 상호협력을 강화할 계획이다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "양 기관의 상호협력을 바탕으로 자치분권 실현 및 지역발전을 위한 이슈 등에 관해 보다 실효성 있는 연구가 가능해졌다"며, "이번 협약을 통해 전국시·도의회의장협의회와 지방의회 30년 역사를 바탕으로 지방자치제도 정착에 중추적 역할을 해 온 지방의회의 위상과 역할을 제고할 수 있는 상호 협력체계를 만들겠다"고 밝혔으며 전국시·도의회의장협의회 김한종 회장은 "올해는 지방의회가 부활한 지 30년을 맞는 해이자, 30여 년 만에 지방자치법이 전부 개정되어 지방의회 인사권의 완전한 독립과 정책지원 전문인력의 도입 등 진정한 지방분권 실현을 위해 해결해야 할 과제가 많은 이때에 한국지방행정연구원과의 업무협약은 든든한 우군을 얻은 것이라 생각한다. 오늘 협약을 통하여 지방의회 발전과 지역발전 등에 관한 공동연구와 교류로 자치분권과 지방의회 발전의 디딤돌이 될 것을 기대한다"고 밝혔다.

- 일시: 2021년 5월 26일
- 장소: 오크우드 프리미어 인천
- 주최: 한국지방행정연구원, 전국시도연구원협의회

2021년도 제2차 KRILA 자치포럼 개최



한국지방행정연구원은 2021년 6월 7일 월요일, 연구원 다산홀에서 '2021년도 제2차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 이병남 개인정보보호위원회 개인정보보호정책과장이 '개인정보 보호법 개관 및 주요내용'을 주제로 강연하였다.

- 일시: 2021년 6월 7일
- 장소: 한국지방행정연구원 다산홀, 온나라PC 영상회의
- 주최: 한국지방행정연구원

제4차 원주미래발전포럼 개최



한국지방행정연구원은 강원혁신도시 13개 공공기관 공동으로 '지방소멸시대, 청년인력 확보를 위한 대학의 역할 및 대응'이라는 주제로 제4차 원주미래발전포럼을 개최했다. 이날 토론회에는 신익현 교육부 고등교육정책관의 기조발제 및 송창근 한림대 산학부총장의 주제발표에 이어 김응권 한라대학교 총장의 진행으로 위원들 간에 시대변화에 대응한 대학의 새로운 전략 및 지자체, 기업 간의 상생발전에 대한 다양한 방안등이 논의되었다.

- 일시: 2021년 6월 23일
- 장소: 호텔인터불고원주 다이아몬드홀
- 주최: 원주미래발전포럼

Korea Research Institute for Local Admistrationm
연구원 동정

제22회 한일정책연구회 개최





한국지방행정연구원은 일본 GRIPS와 공동으로 '인구감소사회의 위기에 대응한 지방의 도전'이라는 주제로 제22회 한일정책연구회를 개최했다.
이날 연구회에는 한국 측 김일재 한국지방행정연구원장과 일본 측 요코미치 기요타카 일본정책연구 대학원 교수의 개회사 및 환영사로 시작되었으며, 이시철 경북대 교학부 총장의 진행으로 총무성 자치행정국 과소대책 실장 카지 모토노부의 '일본의 과소대책', 시마네현 운난시 정책추진과장 토야 켄지의 '소셜 챌린지밸리 도전(어린이×젊은이×성인×기업 도전)에 의한 지속가능한 마을 만들기', 박승규 한국지방행정연구원 지역포용발전실장의 '저출산 고령화 극복을 위한 인구정책 추진 상황', 장인수 한국보건사회연구원 부연구위원의 '한국의 지역인구 동태와 지역인구 감소 대응 방안' 등의 4가지 발제에 맞추어 행정안전부 균형발전정책팀장 양대성, 전북도청 대도약기획단장 신현영, 일본정책연구대학원대학 준교수 오오구치 아츠시, 일본자치체국제화협회 교류지원부장 오오카와 아사나가 토론 및 질의응답 시간을 가졌으며, 인구감소사회 위기에 대한 다양한 방안들이 논의되었다.

- 일시: 2021년 6월 29일
- 장소: 한국지방행정연구원 다산홀 (ZOOM 웨비나)
- 주최: 한국지방행정연구원, GRIPS

01

사회복지 국고보조사업의 재원분담체계 개선방안
– 아동복지 분야를 중심으로 –

한국지방행정연구원 홍근석 부연구위원

이 연구는 아동복지 국고보조사업에 초점을 맞추고 우리나라 사회복지 국고보조사업의 정부 간 재원분담 방안의 개선방안을 제시하고자 하였다.

특히 기준보조율 및 차등보조율제도와 관련된 쟁점을 검토하고, 이에 대한 개선방안을 마련하고자 하였다. 이를 위해 영유아보육료와 아동수당 등 사업의 중요성이 높고 국고보조금의 규모가 큰 2개 사업을 중심으로 사회 복지 국고보조사업 보조율 제도의 개선방안 마련을 위한 대안들을 도출하고자 하였다.

이 연구의 주요 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 4가지 시나리오를 활용한 분석결과 영유아보육료와 아동수당의 기준보조율을 상향 조정하는 경우 현행보다 약 10% 정도 상향 조정하는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 즉, 현행 제도하에서 유사 사업에 대한 기준보조율을 상향 조정하거나 서울과 지방의 차이를 없애는 방식으로 기준보조율을 상향 조정하는 방안은 차등보조율로 인한 인상보조율을 완전하게 대체하지 못하는 것으로 나타났다.

둘째, 차등보조율 측면에서 기존의 재정자주도와 사회복지비 지수 대신 영유아 인구 비율을 적용한 시나리오 1과 2는 수혜자 1인당 금액 측면에서 지역 간 국비 지원 규모의 차이를 증가시키는 것으로 나타났다.

반면에, 재정자주도와 사회복지비 지수의 평균 및 표준편차를 적용한 시나리오 3과 4는 일부 형평화 계수의 값이 감소하는 것으로 나타났다.

특히 시나리오 4의 경우에는 영유아보육료 전체와 아동수당 중 지니계수의 값이 감소하는 것으로 나타났다.

이러한 분석 결과를 통해서 볼 때, 시군과 자치구를 구분하여 각각의 재정자주도 및 사회복지비지수의 평균과 표준편차를 적용하는 시나리오 4가 가장 적절한 것으로 판단할 수 있다.

셋째, 아동복지 분야 국고보조사업은 모두 중앙과 지방이 공동으로 사업을 수행하고 비용을 분담하는 방식으로 규정되어 있다. 그러나 국고보조사업의 성격에 따라 중앙 정부와 지방자치단체가 사업수행에 필요한 비용을 전담하는 방식으로 전환하기 위한 노력이 필요하다.

즉, 영유아보육료, 아동수당과 같은 현금성 복지사업의 경우에는 단계적으로 기준보조율을 상향 조정하여 궁극적으로는 중앙정부가 전담하도록 하고, 돌봄서비스와 같은 사회서비스 사업의 경우에는 지역의 특수성을 반영하여 자율적으로 운영할 수 있도록 지방이양을 추진할 필요성이 있다.

특히 아동수당의 경우에는 공공부조의 성격을 갖고 있다는 측면에서 가장 우선적으로 국가사무로의 전환을 추진할 필요성이 있는 것으로 생각된다.

Korea Research Institute for Local Admistrationm
KRILA 보고서

02

주민참여 플랫폼 개선방안 연구
– 온라인 플랫폼을 중심으로 –

한국지방행정연구원 김지수 부연구위원 | 김건위 연구위원

코로나19로 인한 비대면 사회로의 급격한 이동은 주민참여 플랫폼을 주민참여를 보다 원활히 하기 위한 하나의 보조적 수단이 아니라, 사회적 경제와 지역시민사회의 다양한 활동을 위한 새로운 장(arena)으로서의 가능성을 제공하고 있다. 본 연구는 이러한 시점에서 지방자치단체 주민참여 플랫폼 운영의 현재를 진단하고, 다양한 사례 분석을 통해 개선방안을 모색하고자 하였다. 연구는 이론적 논의, 법제도 및 인식 분석, 실태 및 사례분석, 플랫폼 개선방안으로 구분하여 진행하였다.

이론적 논의를 통해 본 연구는 주민참여 유형과 분석기준에 대한 내용을 살펴보고 이러한 내용을 종합하여 주민참여 플랫폼의 개념을 정의하고, 플랫폼 분석을 위한 세부적인 분석기준을 개발 · 적용하였다. 제도분석, 인식분석, 실태분석, 사례분석 등 다각도의 분석을 통해 도출된 각각의 분석결과를 간략히 요약하면 다음과 같다.

첫째, 법제도 분석결과 ① 주민참여 플랫폼에 대한 명확한 규정이 없으며, ② 플랫폼을 어떻게 구성해야 하는지에 대한 가이드라인마저 부재한 것으로 나타났다.

둘째, 실태분석 결과 ① 단순 의견 제시가 중심이 되고 있으며 실질적인 토론, 숙의, 투표는 미흡 하다는 점, ② 지방 의회의 활용 의지가 약한 점, ③ 플랫폼 운영자의 활동이 적극적인 점, ④ 플랫폼 간 연계가 미흡한 점, ⑤ 지역별 운영수준 및 활용도 편차가 높은 점, ⑥ 공급자 중심으로 플랫폼이 개발되고 있는 점 등이 문제점으로 나타났다. 셋째, 인식조사 결과 ① 인지도가 아주 낮지는 않지만 참여 경험이 매우 낮게 나타나고 있는 점, ② 중앙의 플랫폼에 비해 지방 자치단체의 플랫폼이 인지도가 낮은 점, ③ SNS 방식의 주민참여 활용도가 낮은 점, ④ 지역 간 플랫폼 참여수준의 편차가 높은 점 등이 문제점으로 나타났다.

이러한 주민참여 플랫폼의 문제를 개선하기 위하여 본 연구는 법제도적 측면, 시스템적 측면, 인식론적 측면 등 3가지 측면에서 총 13가지의 개선방안을 제시하였다. 법제도 측면에서 ① 이원화된 주민참여 플랫폼 근거법의 통합, ② 플랫폼'에 관한 구체적인 근거 및 지원규정, ③ 지방의회의 주민참여 플랫폼 활용에 관한 법적 근거 마련, ④ '주민참여 플랫폼' 운영을 위한 조직/인력 확충이 필요하다. 시스템 측면에서는 ⑤ 주민참여도 제고를 위한 참여의 효능감 체험 기회 확대, ⑥ SNS 방식의 실질적 주민참여 확대를 위한 시스템 구축, ⑦ 주민참여 플랫폼의 품질개선 및 지역 간 편차 개선, ⑧ 주민참여 플랫폼에 대한 통합 · 연계방안 모색, ⑨ 제안 및 채택, 정책화에 관한 구체적인 가이드라인 마련이 필요하다. 인식 측면에서는 ⑩ 주민참여 플랫폼에 대한 홍보 강화, ⑪ 주민인식제고 및 정보시스템 활용에 관한 학습기회 제공, ⑫ 공무원의 인식개선 및 업무 시스템 변화, ⑬ 지방의회의 '주민참여 플랫폼' 운영필요성에 대한 인식제고가 이루어져야 할 것이다.

03

지방자치단체 중간지원조직의 지속가능성 제고방안 연구

한국지방행정연구원 최인수 연구위원 | 전대욱 연구위원

본 연구는 광역 및 기초 지방자치단체에서 정책추진 및 행정서비스 모델로 주목받고 있는 중간지원조직의 지속가능성에 대해 검토하고, 지속가능성 제고를 위한 설립과 운영상의 기본방향을 제시하려는 목적을 가지고 있다. 정책사업과 지역별로 설립된 중간 지원조직에 관한 법제도적 근거(조례 포함) 및 정책 현황, 조직특성 등 중간지원조직의 운영적 측면에 관해 연구를 진행하였다. 중간지원조직의 정의에 대해 국내·외 연구성과를 비교 검토하였고, 국내·외 중간지원조직의 사례 분석, 중간지원조직 관련 전문가 대상 인터뷰 등을 수행하였다.

연구를 종합해 보면, 중간지원조직은 행정·정책·사회서비스 제공이 중앙정부에서 지방 정부로, 지방 정부에서 민간영역(중간지원조직)으로 전환됨에 따라 파트너십과 네트워크로 결속된 조직적 대안이자 필요 요소로 등장하게 되었다. 이는 지속가능한 중간 지원조직을 위한 행정환경 조성으로 이어지게 되었고, 지속가능성에 대해 사회적 소명(공공 및 공익성), 독립성·자립성(민주성), 재정 건전성(효과성)으로 정의 내려졌다.

중간지원조직 지원에 대한 국내·외 정책 현황을 분석하면서 특히 우리나라 중간지원 조직 지원 정책이 지역공동체, 사회적경제, 도시재생 및 지역활력 제고 등 정책사업 중심으로 탄생과 활성화가 이루어짐을 확인하였다. 한편 중간지원조직의 유형을 선행 연구를 통해 살펴보고, 중간지원조직의 지속가능성 제고를 위한 설립·운영의 기본방향으로서 법제도적 측면에서는 중간지원조직 개념 기준 정립 및 제도적 기반 조성, 중간지원 조직의 법적 지위 재규정, 중간지원조직의 민주적 운영을 위한 법적 기반 마련, 사업 추진 및 기관 운영 등 관련 제도 및 조례의 상향식 정비를 제시하였다.

또한, 행정·재정적 지원 측면에서는 중간지원조직에 대한 공공부문의 재정 지원 확대, 중간지원조직–행정 간, 민간협약제 도입으로 협력적 관계 정립, 중간지원조직의 운영 자율성 보장을 위한 재정적 자립 기반 강화, 예산 및 사업계획 승인 절차 간소화, 운영주체별 지원 방향 및 주요 지원사업의 명확화를 제시하였으며, 중간지원조직 역량강화 측면에서는 중간지원조직 성과의 측정과 평가의 개선 필요성, 중간지원조직의 민주적 역량 증진을 위한 개방적 운영체계 확립, 중간지원조직의 전문성 강화, 광역 단위의 중간지원체제 구축, 기초 단위의 현장밀착형 지원조직으로서의 역량 강화를 제안하였다.

마지막으로 중간지원조직의 협력네트워크 강화 측면에서는 중간지원조직 간 연계 촉진을 통한 협력 강화, 행정과 중간지원조직 간 네트워크 강화 및 신뢰 기반의 파트너십 조성, 중간지원조직과 외부자원 간 네트워크 구축으로 구분하여 정리하였다.



「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 「지방행정연구」는 2007년도 부터 현재까지 등재학술지로 선정 유지되었으며, 2020년 한국연구재단 재인증평가에서 96.48점을 받은 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 전문학술지 입니다.

저희 연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고를 바랍니다.

- **논문주제 :** 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야
- **원고분량 :** A4 25매 이내
- **원고마감 및 발간일정**

구 분	제 1호	제 2호	**제 3호**	제 4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	**8월 10일**	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	**9월 30일**	12월 31일

*마감일 이후에도 수시 접수합니다.



- **제출방법 :** 온라인 논문투고 시스템(JAMS) 투고 https://krila.jams.or.kr
- **문 의 처 :** Tel_ 033-769-9825 | E-mail_ local@krila.re.kr
- 기고논문은 「지방행정연구」 발간규정에 맞게 작성되어야 하며, 다른 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 합니다.
- 심사료 및 게재료는 없습니다.

※ 지난 논문검색 및 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 “지방행정연구” 코너 (http://www.krila.re.kr/?code=research&subp=0201) 를 참고하여 주세요.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
(우)26464 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동) Tel_ 033-769-9825 | E-mail_ local@krila.re.kr
© 2017 KRILA. All rights reserved

지방자치 이슈와 포럼

2021 **JUNE** Vol.37
특집호「공공서비스 사각지대」

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

강원도 원주시 세계로 21(반곡동) **www.krila.re.kr** ISSN 2671-7352