

## 「2014 대전사회복지인 포럼」

### 「올바른 대전복지기준선 수립 과정과 방향」

□ 일 시 : 2014. 12. 18(木) 16:00

□ 장 소 : 대전광역시의회 대회의실(4층)

**살고싶은 복지도시 대전만들기 사회복지계 공동행동**

(대전사회복지협의회, 대전사회복지사협회, 대전여성단체연합, 대전참여자치시민연대)

# 「2014 대전사회복지인 포럼」 올바른 대전복지기준선 수립 과정과 방향

## 1 목 적

복지기준선에 대한 의견이 분분한 상황에서 올바른 대전복지기준선 수립 방향에 대한 논의를 통해 여러 방안들을 살펴보고, 지역 사회복지계의 이해와 요구를 반영하여 우리지역 사회복지 발전을 도모하고자 함.

## 2 일시 / 장소

2014. 12. 18(목) 16:00 ~ 18:00 / 대전광역시의회 대회의실(4층)

## 3 참석대상

대전지역 사회복지시설.기관.단체 근무자, 사회복지학과 관련 학생 및 복지에 관심있는 일반시민 등

## 4 주최 단체

**살고싶은 복지도시 대전만들기 사회복지계공동행동**

(대전사회복지협의회, 대전사회복지사협회, 대전여성단체연합, 대전참여자치시민연대)

## 5 기대효과

- 포럼을 통해 도출된 사항을 정책에 반영시킴
- 우리지역 사회복지 발전 및 위상 강화 도모

## 6

## 세 부 내 용

시간	소요분	구분	내 용	비 고
15:30 ~ 16:00	30분	접수 등록	.포럼 참가자 접수 및 등록	
16:00 ~ 16:10	10분	개회	. 공동대표인사 . 일정 안내	
16:10 ~ 16:40	30분	주제 발표	. 사회자 : 문창기 (대전참여자치시민연대 사무처장) . 주제 발표 “서울시민복지기준선 경험과 지역 복지기준선 의미” 남기철 (동덕여대 사회복지학과 교수)	
16:40 ~ 17:10	30분	지정 토론	. 토론자 : 김동선 (대전광역시 복지정책과장) 김 구 (대덕대학교 사회복지학과 교수) 김수영 (우송대학교 사회복지이동학부 교수) 박정현 (대전광역시의원) 이진희 (대전사회복지사회협회 사무처장) 임원정규 (대전여성단체연합 사무처장)	
17:10 ~ 18:00	50분	종합 토론	발제자·토론자·참가자전원	
18:00 ~			폐회	

※ 세부일정은 당일 사정에 따라 다소 변동될 수 있습니다.

---

# 주 제 발 표

## 서울시민복지기준선 경험과 지역 복지기준선 의미

남 기 철

(동덕여대 사회복지학과 교수)

# 서울시민복지기준선 경험과 지역 복지기준선 의미

남 기 철

(동덕여대 사회복지학과)

## 1. 들어가는 말

2014년 7월 1일부터 임기가 시작되는 17개 광역자치단체의 시도지사에게 전국 16개 복지운동단체에서 선정한 10개의 사회복지 공동의제를 제안한 바 있다. 이는 지난 해부터 올해 6월 지방선거일까지 전국 광역시도의 시민사회단체와 복지운동단체가 △시민들의 복지 욕구와 △전문가의 연구 결과 △각 복지기관 및 시설의 요구사항을 정리한 150여개의 정책의제 가운데 10개를 추려 선정한 것이다. 이 내용들은 다음의 표와 같다.

<표 1> 복지운동단체가 제안한 민선 6기 사회복지 공동의제

연번	정책 의제
공동의제 1	지역형 기초생활보장제도 도입
공동의제 2	시민(도민)권익센터 설치 : 사회적 약자 권익 보호
공동의제 3	보호자 없는 병원 확대
공동의제 4	시군구립 어린이집 확대
공동의제 5	사회서비스 및 일자리 확대
공동의제 6	사회복지 종사자 처우개선
공동의제 7	시민(도민) 복지기준선 도입
공동의제 8	공공기관 생활임금제 도입
공동의제 9	한부모 가족 통합적 지원정책 마련
공동의제 10	노인장기요양서비스 공공성 강화

이 내용 중에는 지역별 복지기준선의 도입이 ‘공동의제 7’에 나타나고 있다. 그리고 그 외의 내용에서도 복지기준과 직결되는 내용들이 포함되어 있다. 예를 들어 지역형 기초생활보장제도의 도입, 생활임금제, 노인장기요양서비스 공공성 강화 등은 서울지역에서는 시민복지기준선에 직접 관련되는 사업으로 편성되어 있다.

물론 몇 가지의 논란점은 있다. 중앙정부도 아니고, 또 기초단체 수준이 아닌 광역단체 수준에서 복지기준선을 주로 이야기하는 의미는 무엇인가?, 사회복지 관련 모든 사업이 복지기준선과 관련되는 것이 아닌가라는 논란 등이 나타날 수 있다. 여기에서는 이론적 논의보다는 서울지역에서 먼저 활성화된 시민복지기준선의 맥락과 민선 5기 서울시정에 반영된 경로나 내용들을 검토해보는 것에 초점을 둔다.

## 2. 서울시민복지기준선 제안과 시정 반영의 경과

### 1) 전반적 맥락

서울의 시민복지기준선은 민선 5기 보궐선거 전후로 서울지역의 사회복지에서는 중요한 화두가 되었다. 물론 당시 무상급식을 둘러싼 논의가 더 부각된 이슈였지만 이는 사회복지계 내부에서 준비해 전개된 이슈라 하기는 어렵다.

당시 민선 5기 지방선거를 앞두고 참여연대 사회복지위원회에서는 9개 분야 32개의 지방선거 공약을 제안한 바 있다. 공약의 제시는 지역의 시민들이 지방정부의 책임자를 선택하는 기준을 제안하며 이 기준들은 중앙정부의 국가정책 이외에 지방정부의 사회서비스 등 고유한 사회복지 영역이 어떠한 부분에서 현재 특별한 현안을 가지고 있는가와 관련됨을 제시했던 바 있다. 내용은 주로 다음과 같다.

#### 보육

공약1 시(군, 구)립 어린이집을 증설한다.

공약2 지방자치단체의 자체적 보육료 지원으로 무상보육을 앞당긴다.

공약3 대체교사제도를 지원한다.

공약4 민간어린이집의 서비스 수준을 국공립수준으로 높인다.

#### 기초생활보장

공약1 실제 부양받지 못하는 수급권자는 기초보장수급자로 선정한다.

공약2 차상위계층에 대한 지원을 확충한다.

공약3 지방자치단체의 물품 및 용역계약시 지역내 저소득층에 대한 일자리 제공을 조건으로 부과한다.

#### 주거복지

공약1 공공임대주택을 확충한다.

공약2 주거비 보조제도를 실시한다.

공약3 세입자의 주거권을 보장한다.

### **장애인**

공약1 장애인인권 관련법의 실효성 확보를 위한 조례제정<sup>^</sup>개정 및  
관련기구(상담센터등)를 설치한다.

공약2 장애인의 지역사회 자립생활을 위하여 소득보장, 활동보조서비스, 주거보장,  
장애인복지전달체계를 확충<sup>^</sup>내실화한다.

공약3 유니버설 디자인(universal design)을 통한 무장애 지역사회를 구현한다.

공약4 지방자치단체 중심의 New Able Planning(NAP)을 통해 장애인 취업률  
제고의 청사진을 제시한다.

### **노인**

공약1 일하고 싶은 노인을 위한 실질적인 노인일자리 사업을 확대 강화한다.

공약2 저소득-장기요양등급외자-취약노인을 위한 재가노인복지사업을  
확충<sup>^</sup>활성화한다.

공약3 노인에게 여가문화를 즐길 수 있는 다양한 기회를 제공한다.

### **아동<sup>^</sup>청소년**

공약1 모든 아동을 위한 아동수당제도를 도입한다.

공약2 초등학교에서 중학교까지 무상급식을 시행한다.

공약3 아동양육시설을 소규모화하고 아동상담치료센터를 설치한다.

공약4 청소년복지시설에 대한 지원을 표준화하고, 모든 시/군에 청소년지원센터를  
설치한다.

공약5 다문화가정 아동을 위한 전문인력을 양성하여 배치한다.

### **보건의료**

공약1 공공보건의료기관을 강화하고, 확충한다.

공약2 보호자 없는 병원사업을 시행한다.

### **복지전달체계**

공약1 현장 중심의 지역사례관리체계를 확충한다.

공약2 공공복지전문인력을 충원한다.

공약3 도시는 걸어서, 농촌은 차량으로 20분 이내에 복지서비스를 받을 수  
있도록 한다.

공약4 사회복지서비스의 질을 제고하고 사회적 일자리 창출을 도모한다.

공약5 사회복지시설 운영에 대해 지방정부의 공공적 역할을 강화한다.

공약6 다문화정책의 전달체계를 조직화하고 정책적 지원을 강화한다.

### **재정**

공약1 사회보장비의 예산비중을 현재보다 10% 상향 조정한다.

공약2 기초자치단체간 복지재정격차를 해소한다.

당시 시민사회 내에서는 공약의 상당부분이 중앙정부의 책임이라고 보아야 하기 때문에 지방정부의 역할이라고 볼 수 있으나, 실제 지방선거에서 복지공약이 잘 이슈가 되지 못하는 상황 등에 대한 논란도 많았다. 대선이 아니기 때문에 지역별 특

성이나 상황에 맞추어 나열보다는 몇 가지 핵심에 집중하는 복지공약이 필요하다는 점들도 강조되었다.

서울지역에서는 민선 5기 선거를 앞두고 서울복지시민연대를 비롯한 서울지역의 지역복지운동단체와 풀뿌리 시민단체들이 중심이 되어 당시 지방선거에서 원하는 지방정부 복지정책의 틀과 7대 공약을 제시한 바 있다.

#### 1. 서울시 사회복지 예산을 총계예산 대비 30%까지 확대

#### 2. 25개 자치구의 사회복지자원 불균형 및 복지격차 해소

- 서울시 사회복지격차 해소를 위한 예산지원 조례 또는 사회복지세를 통한 해결
- 서울시는 조례를 통해 세입 중「지방세법」 제5조에 따라 부과되는 취득세·등록세 합산액의 일정 금액으로 사회복지 격차해소사업비로 정하고, 이에 따라 지원금의 목적과 조건 등을 격차해소 계획에 따라 분배

#### 3. 사회서비스 분야에서 좋은 일자리 10만개 확충

- ① ILO의 ‘좋은 일자리’ 권고 기준인 노동자 평균임금의 1/2을 달성할 수 있도록 해야 함
- ② 몇 달만 한시적으로 활동하는 것이 아니라 안정적으로 일할 수 있는 연간계약 이상의 ‘직업’이 되도록 추진할 필요 : 사회서비스 일자리를 그 숙련도 수준에 따라 분화하여 다양화 함 : 사회복지 전문가 수준의 일자리, 준전문직(paraprofessional) 일자리, 돌봄 지원 일자리로 3분화하여 배치 => 전문숙련수준 일자리 1만개, 준전문직 수준 일자리 3만개를 포함하여 10만개 서비스 일자리 확충

#### 4. 사회복지 현장실무자 간 처우불균형 해소

- 전반적인 처우 수준 확대와 아울러 모든 사회복지 현장의 종사자 처우 수준을 현재의 사회복지관 사회복지사 처우수준으로 균형 있게 상향 조정

#### 5. 현장성 강화를 위한 전달체계 개선방안 마련

- ① 서울형 복지를 실제로 구현할 수 있도록 5,000명의 사례관리 인력 보강
- ② 공공 사례관리를 현실화하는 1,000명의 계약직 사회복지직 공무원 충원
- ③ 서울시 이용시설과 생활시설에 대한 인력 보강 : 각 1,000명
- ④ 노인일자리사업을 보강할 수 있도록 구별로 지역사회니어클럽 설치
- ⑤ 주거취약계층의 주거문제를 지원하는 주거복지센터 구별 설치
- ⑥ 현장 실무를 추진하는 서울광역자활센터의 설치
- ⑦ 국공립 수준의 보육시설 3,000개 확보



- ⑧ 노숙인 쉼터에 대한 시설기준충족 마스터플랜 마련
- ⑨ 교육-복지 연계체계 강화 : 학교와 지역사회의 복지자원 연계에 대해 서울시가 주도

## 6. 서울시민 복지기준선 마련

- ① 서울시의 최저생계비를 130%로 높여 실질적인 기초생활 보장
- ② 최저생계비 170%의 서울시 차상위 계층에 대한 지원 강화
- ③ 근로능력 판정 기준의 내실화
- ④ 서울시민 특성에 맞는 생애주기별 보장 방안 마련
- ⑤ 체계적인 사례관리 시스템 운영

## 7. 영유아 보육의 모든 사항, 서울시가 전담

- 무상보육과 영유아 무상의료 구현

이 7대 공약의 내용은 무상급식 이행이 이슈가 되어 발생한 다음 해의 서울시장 보궐선거에서도 동일한 틀로 활용되었다. 또한 서울시의 복지정책 방향과 관련하여 시민단체를 중심으로 “보편, 정의, 시민공동체를 살리는 지속가능한 복지”를 주문하며 다음과 같은 4개의 원칙적 방향을 제시한 바 있다.

### □ 저성장시대를 대비하는 국지적 사회통합 과제로서의 복지

- 복지를 경제적 복지로만 이해하는 생산성주의를 극복하고 ‘좋은 삶’이란 무엇인가에 초점을 두는 복지로 전환해야 함. => 참여민주주의를 통해 삶의 정치로서 노동, 가족해체, 건강, 주거 등 사회위험을 예방적으로 줄이는 것이 필요하며, 이는 지역사회단위의 노력이 가장 효과적임. 따라서 서울이라는 지역성을 재건하려는 노력이 필요함
- 보편적 복지는 시민들이 직면한 공통의 위험관리에 대응하는 계층·계급·세대간 연대로서, 비정규직·자영업자·여성·청년층의 연대를 포괄하는 것이 우선임. 따라서 보편적 복지는 적절한 수준의 기본소득과 노동시장에서의 차이를 완화하는 방식과 함께, 노동할 권리를 보장하고, 자신을 실현할 기회를 주며, 더 광범위한 삶의 관심들과 결합해야 함.
- 사회통합은 취약계층에 대한 제도적 보호로서의 복지뿐만 아니라, 계층·계급·지역별 격차를 줄이고, 각 사회집단들이 자발적으로 그리고 실험적으로 대안을 생산하도록 시민사회동맹을 조직하고 지원해야 함(시민복지)

### □ 서울시민의 복지기준선을 보장하는 보편적 복지

- 사회복지란 각 특성에 따라 그 사회 내에서 달성해야 하는 복지의 수준이 사회적 합의의 규범으로 제시되어야 할 필요가 있음
- 서울시는 시민들이 누려야 할 복지의 수준을 사회적 기본권으로 제시하고 이에 따른 일

정한 책임을 수행할 필요가 있음. 복지기준선은 법적 규정 혹은 정책이나 행정적 측면에서 목표지향점의 형태를 띠어야 함

- 복지기준선은 노인돌봄과 아동보육 등 영역에서 시민의 지위와 자존감의 손상 없이 보편적 복지서비스를 경험하는 출발점이 되며, 실질적인 삶의 질이 개선되는 기회의 평등을 실현하고, 불평등과 빈곤에 대한 감소에 적극 개입할 수 있는 근거를 마련해 줌
- 복지기준선은 서울시의 지역별 복지격차의 해소, 서울의 특성을 반영한 복지적절성, 복지정책의 목표 및 성과평가 기준으로 제시되고, 이에 따른 성과가 시민들에게 공표되어 지속적인 개선노력을 보여주어야 함

#### □ 생태와 정의를 추구하는 복지

- 시민들이 안정된 공공 및 시민일자리를 확보하고 서울이라는 물리적 지역성 안에서 조화롭게 사는 것을 우선시해야 함. 다른 한편 서울시의 복지는 다양성을 동시에 추구하는 것이며, 서울이 자신만의 방식으로 실험하고 스스로를 표현하는 방식으로 지역의 고유성을 유지하는 것임
- 서울시의 복지정책은 사회정의에 관한 문제제기와 감시를 지속적으로 수행해야 함.

#### □ 풀뿌리 시민-지역공동체가 주도하는 복지

- 자발성과 자발적인 조직화를 통해서 시민들이 진정으로 자신이 원하는 바에 따라 결정하고 효율적으로 통제할 수 있는 복지서비스를 구축해야 함. 서울이라는 지역공동체를 조직화하는 사업의 필요성을 뜻함. 공동육아, 생활협동조합, 지역재단, 주택조합, 마을만들기 실험이 소규모 지역별로 활발하게 시도될 필요
- 시민사회의 민주적 자발성이 가장 중요한 원칙이지만 이를 담보할 공공의 적극적인 지원은 여러 시민운동들을 더욱 풍요롭게 하며 조세감면이나 후원 그리고 자원확보를 위한 시민과 서울시의 협약이 필요함.
- 지역공동체를 복원하는 활동이 지속가능한 복지라는 인식이 필요함. 새로운 형태의 거버넌스를 창출.

서울지역에서 시장 보궐선거를 통해 4대 원칙과 7개 공약으로 사회복지분야에서 제시되었던 내용은 박원순 시장(후보자)의 공약에 상당부분 반영되었고, 중요한 복지시정의 지향으로 활용되었다. 이러한 내용들 중에서 민선 5기 서울지역의 복지정책 특히 빈곤 고용 문제와 관련하여 특징적인 부분을 몇 가지로 살펴볼 수 있는데 그 가장 대표적인 부분이 서울시민복지기준선의 설정과 관련 사업 진행이라 할 수 있다. 즉, 민선 5기의 서울시민복지기준과 관련된 논의는 특정 후보의 정치적 입장으로 만들어진 것이라기보다는 당시 서울지역 사회복지계와 시민사회의 일정한 비전과 주장 속에서 제기되며 시장 후보들에게 각인되고 있었다.

이후 박원순 시장이 보궐선거로 당선된 이후 서울시민복지기준선은 민관 공동의 추진단이 구성되고 학계 전문가 다수의 연구진이 결합하여 새로운 형태의 계획을 만들기 위한 노력이 경주되었다. 이 작업이 상당부분 시일이 소요되자 시민단체(서울복지시민연대)에서는 과거의 관행처럼 선거 후 시간이 지나면서 공약에서 구호만 채택되고 실질적으로는 진행되지 않는 사안이 될 것을 우려하였고, 독자적으로 서울시민복지기준선의 모습에 대한 ‘풀뿌리 단체의 서울시민복지기준’ 제안을 발표하였다. 이는 시민복지기준의 원칙과 10대 시민복지기준의 내용으로 구성되어 있었다.

#### <시민복지기준의 원칙>

- ☞ (보편주의적 복지권의 원칙) 서울에 살고 있는 모든 시민은 성, 연령, 인종, 장애나 건강, 사회경제적 지위, 거주양태나 소득정도에 관계없이 시민으로서 고유한 불가침의 인권을 가지며 이에 기반하여 누구나 다음과 같은 수준의 복지를 누릴 권리를 가진다.
- ☞ (복지기준과 복지권) 서울시민 복지기준은 바로 시민이 받을 수 있는 복지의 권리를 표현한 것이다.
- ☞ (복지기준 달성을 위한 복지시정 운영의 원칙) 서울시의 복지 프로그램은 서울시민의 보편적인 권리로서 복지권을 전면적으로 보장할 수 있도록 설계하는 것을 원칙으로 한다. 이는 예산의 제약 등을 감안하여 시민의 합의 하에 단계적으로 접근해가는 것을 허용한다. 그러나 이는 서울시가 복지서비스의 공급자적 입장에서 임의로 사업을 채택하고 그 사업의 범위를 자의적으로 결정함을 의미하는 것은 아니다.
- ☞ (성과지표로서의 복지기준) 서울시의 복지시정 운영은 설정된 서울시민복지기준을 준거로 하여 그 성과를 판단한다. 복지시정은 서비스 공급자의 노력 정도(투입)가 아니라 복지서비스 수요자인 시민이 누리는 복지정도가 서울시민복지기준에 얼마나 부합하는가의 정도(성과)로 평가될 수 있다.
- ☞ (평균상승과 격차해소의 복지기준) 서울시민복지기준은 서울시의 복지수준을 높이며 동시에 자치구별 복지격차를 해소하는데 기여하여야 한다.
- ☞ (복지기준과 광역자치단체의 역할) 중앙정부나 기초자치단체의 역할이 절대적인 영역에서도 서울시는 복지기준의 달성을 위해 영향력의 행사 등 필요한 모든 수단을 강구하며 이 역시 서울시의 책임 영역으로 인식한다.

#### <영역별 복지기준 - 10대 기준 - 의 내용>

- ① 서울시민은 가구별 중위소득 50% 이상의 소득을 보장받는다.
- ② 서울시민은 필수적인 욕구충족과 생존권이 제약되는 상황에서 아무런 조건없이 응급한 경제적 지원을 받을 수 있다.

- ③ 서울시민은 소득의 30% 이내의 지출로 최저주거기준 이상의 주거를 유지할 수 있다.
- ④ 서울시민은 본인이 원하지 않는 한, 어떠한 경우에도 한뎃잠을 피할 수 있다.
- ⑤ 서울시민은 건강보험료의 성실한 납부를 통해 의료비의 과중한 부담 없이 필요한 의료서비스를 받을 수 있다.
- ⑥ 서울시민은 가구 소득의 10% 이내의 지출로 가구원에게 필요한 돌봄서비스를 이용할 수 있다.
- ⑦ 돌봄 대상 가구원이 있는 서울시민은 정기적 부정기적인 사유발생시 서울시가 보증하는 일시 돌봄서비스를 이용할 수 있다.
- ⑧ 서울시민이 이용하는 복지시설과 조직은 선진국 평균에 해당하는 인력과 서비스 수준을 갖춘다.
- ⑨ 서울시민은 일할 권리를 가지고 있으며 일을 통해 자신이 경제적, 사회참여적 욕구를 실현할 수 있도록 서울시가 지원할 책임을 진다.
- ⑩ 서울시민은 자신이 수급가능한 복지서비스에 대해 충분한 설명을 받을 수 있으며 이 연계에 대해서는 서울시가 책임을 진다.

서울시에서는 100인 원탁회의 등 비교적 새로운 형태의 시민의견 수렴과정과 정책 과정을 거쳐 공식적인 서울시민복지기준과 관련사업을 2012년 말에 발표하였다. 이는 이후 복지의 강화를 표방하는 박원순 시정에서 가장 중요한 정책모토가 되고 있다. 물론 서울시 복지정책에서 관련되는 다른 프로그램들을 함께 모아 포장하는 공공의 관습적인 모습이 나타나는 문제는 있으나 시민복지기준이 가지는 의미는 폄하할 수 없는 부분이 있다. 이는 서울시민이 권리로서 누려야 할 생활에서의 복지 기준선을 수요자 측면에서 선언한 것이다.

## 2) 시정 측면에서 서울시민복지기준 수립의 과정

### ○ 추진위원회, 연구진, 추진 TF

서울시민복지기준은 공식적으로 2012년 2월부터 10월까지 약 9개월 동안 서울시민복지기준추진위원회, 연구진, 공무원, 시민들이 함께 162회의 회의를 거쳐 마련하였다. 연구용역 형태를 통한 서울시민복지기준에 대한 연구가 이루어지는 것과 병행하여 민관 협력의 추진위원회가 가동되었다.

추진위원회 : 추진방향 설정 및 기준안 구성('12.2.14 출범, 6개 분과 · 총 65명)  
 연구진 : 전문지식을 통한 충실한 대안 마련(서울연구원, '12.2~9월)  
 지원 TF : 기준안 마련의 원활한 추진과 실행가능성 확보(총괄TF, 분과TF)

기본적으로는 서울시민복지기준추진위원회, 연구진, 서울시 해당 실·국의 TF 등 3자 협조 추진체계로 진행되었다. 서울시민복지기준추진위원회는 복지기준의 선정을 위한 연구방향을 제시하고, 연구진에서 나온 기초 안을 논의하여 최종적으로 서울시민복지기준을 결정하는 역할을 담당하는 방식이었다. 흔히 연구진의 연구결과가 도출된 후 이를 정책화하기 위한 작업이 이루어지는 경우가 많은데 이와는 달리 연구진과 추진위원회의 활동이 동시적인 작업이었기 때문에 다소 간의 혼란이 발생하기도 하였다.

추진위원회는 5개 영역별 분과와 총괄분과 등 6개 분과로 서울시의원, 시민사회 대표, 전문가로 분과별 10~13명으로 구성되었다. 추진위원장은 역시 3자 협조 추진체계로 서울시장, 서울시의회 의장, 그리고 시민대표 등 3인이 공동위원장을 맡았다.

연구진은 서울의 복지실태와 복지기준에 대한 이론적 분석을 토대로 서울시민에게 적합한 복지기준과 복지기준을 달성하기 위한 프로그램을 개발하여 제안하는 역할을 담당하였다. 연구진은 5개 영역별 연구팀과 총괄팀으로 구성되었다. 연구총괄 진행은 서울시정개발연구원(현 서울연구원)에서 담당하였다. 총괄팀과 5개 분과팀을 포함하여 총 31명이 연구진으로 참여하였다.

지원팀인 서울시 총괄TF는 행정1부시장을 단장으로 13개 해당 서울시 실·국장으로 구성되어 운영하며 복지기준을 실현하기 위한 핵심 정책프로그램에 대해 실현가능성 등을 수시로 점검하고 논의하였다. 지원TF에는 분과TF가 함께 운영되어 연구진의 연구진행 과정에 필요한 자료와 추진위원회 활동 등을 지원하고, 복지기준 및 프로그램 개발과정에 참여하여 정책을 집행한 실무자로서의 검토의견을 제안하는 역할을 수행하였다.

특히 복지건강실에서는 시민복지기준TF팀을 신설하여 시민복지기준을 마련하기 위해 추진되는 제반사항을 총괄하도록 하였는데 현재도 복지건강실 선임과인 복지정책과 내에 복지기준팀이 전담 조직으로 운영되고 있다.

## ○ 사회적 합의 및 공감대 형성을 위한 시민참여

특히, 서울시민복지기준에 대한 사회적 합의를 확보하기 위하여 다양한 방법으로 시민들이 직접 참여하는 경로를 마련하였다. 그 결과 397건의 시민의견이 복지기준의 내용에 직·간접적으로 반영되었다.

2012년 2월부터 서울시 홈페이지에 ‘서울시민복지기준 의견제시’ 배너를 설치하여 온라인상으로도 시민들의 의견을 접수하였고, 접수된 의견은 연구진과 TF 및 추진 위원회에 전달되었다.

4월 17일 복지패널단의 역할을 수행하게 될 서울시민 220명으로 구성된 “서울복지메아리단”을 출범하였다. 서울복지메아리단은 추진위원회 전체회의와 각 분과회의를 참관하고 온라인 카페(cafe.naver.com/seoulmeari)를 통해 의견제시와 모니터링 등의 활동을 전개하였다.

서울시민들의 의견을 심층적으로 수렴하는 방법으로 2012년 4월 30일부터 5월 15일까지 오프라인 토론회인 정책워크숍을 분과별로 개최하였다. 서울시에서 처음으로 타운홀미팅 방식을 도입한 정책워크숍은 6회에 걸쳐 진행되었으며 6회 동안 시민 594명이 참여하였다.

특히 ‘1000인의 원탁회의’ 개최(2012년 8월 9일, 올림픽펜싱경기장, 1,075명 참여)는 복지기준에 시민의 참여를 활성화하기 위해 역점을 두어 시행된 과정이었다고 할 수 있다. 분과별 정책워크숍의 종합편으로 1000인의 원탁회의에서 1000명의 시민이 모여 복지기준에 대해 공유하고 주요 정책프로그램의 우선순위를 선정하는 방식의 논의가 전개되었다.

## ○ 기준수립까지의 주요일지

서울시민복지기준 설정은 공식적으로는 2012년 2월 14일 “서울시민복지기준추진위원회”가 출범되면서부터라고 할 수 있다. 하지만 그 이전에 이미 2011년 12월부터 연구진을 구성하기 시작하는 준비단계가 이루어졌다.

매우 많은 수의 추진위원회 회의, 연구위원 회의, 지원TF회의, 세미나, 설명회 등을 거쳐 도출된 복지기준안은 2012년 4월 26일과 7월 12일 두 차례에 걸쳐 추진위원회 전체회의에서 발표하였다. 이후 8월 9일 1000인의 원탁회의를 거쳐 종합적인 조정과정을 거친 후 공식적으로 2012년 10월 서울시민복지기준이 발표되었다.

<표 2> 서울시민복지기준 설정의 주요 일지

일시	주요내용
2012년 2월 1일	서울시민복지기준 설정 연구 학술 용역 계약체결 서울시민복지기준 분과별 지원 TF 회의
2월 2일	서울시민복지기준 설정 기본계획 수립
2월 14일	서울시민복지기준추진위원회 출범 및 1차 전체회의 서울시 홈페이지 온라인시민게시판 설치 운영
2월 24일	합동워크숍 개최
2월 29일	5대 분과별 위원회 회의
3월 3일	분과별 책임연구위원 회의
3월 16일	자치구 복지 관련 국장 회의
3월 23일	총괄분과위원회 회의
3월 29일	총괄 TF 회의
4월 9일	서울복지메아리단 선정 및 온라인 카페 개설
4월 14일	추진위원회-연구진-주관부서 학동 워크숍 개최
4월 17일	서울복지메아리단 출범
4월 26일	추진위원회 2차 전체회의
4월 30일	분과별 정책워크숍 개최
5월 10일	서울시민복지기준 세미나 개최
5월 30일	총괄 TF 회의
6월 1일	1000인의 원탁회의 운영위원회 개최
6월 19일	서울복지메아리단 분과단장 회의
6월 25일	1000인의 원탁회의 참여자 공개모집
7월 12일	추진위원회 3차 전체회의
7월 25일	비판과대안을위한사회복지학회 학술대회 개최
8월 9일	1000인의 원탁회의 개최
8월 23일	총괄 TF 회의
8월 24일	총괄분과위원회 회의
10월 22일	서울시민복지기준 발표

### 3) 시민복지기준 수립 이후의 과정

복지기준의 설정 이후 분기별로 이행평가를 TF차원에서 진행하고 있으며 이는 사회복지위원회(내부에 시민복지기준 소위원회를 구성)를 통해 이행과정에 대한 점검결과가 보고되고 있다. 시민 직접 참여인 메아리단 등을 통한 복지기준 점검과정도 동시에 진행되었다. 지난 2014년 2월 28일에는 시민이 참여하는 복지기준 이행평가회를 개최하였다.

전체적으로 서울시민복지기준의 연차별 과정은 다음 그림과 같은 구도를 표방하고 있다.

## <그림 1> 서울시민복지기준 로드맵의 개요

<기반조성>('12년)	<본격추진>('13년)	<보완 및 발전>('14~18년)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 추진위원회·연구지원IF 협조 체계</li> <li>· 시민복지 기준마련 화약개최(162회)</li> <li>· 시민복지기준 시민브리핑(10.22)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성과지표 (36개), 세부사업(87개)</li> <li>· 시민복지 기준사업 이행평가(6회)</li> <li>· 성과지표 달성률 : <b>131.2%</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성과지표 (36개), 세부사업(88개)</li> <li>· 이행평가 및 모니터링 관리체계 지속</li> </ul>

본격적 사업 추진 첫해인 2013년을 기준으로 서울시 예산은 시민복지기준 관련 사업에 2조 6,836억원이 집행되었다. 사업의 추진과 성과지표는 일정 시점마다 사회복지위원회 등을 통해 이행평가를 민관이 점검하는 체계를 취하고 있다. 그리고 성과지표를 확인하기 어려운 실증자료의 분석을 위해서 서울복지실태조사를 용역사업을 통해 별도로 시행하였다. 한국보건사회연구원에서 조사연구용역을 수행하였다. 2014년 1/4분기까지 대부분의 사업이 정상적으로 추진되고 있는 것으로 서울시는 평가하고 있다.

최근에는 민선 6기의 출범 이후 선거공약으로 발표된 신규사업이나 새로운 복지 환경에 맞추어 소위 ‘서울시민복지기준 시즌2’를 준비하는 활동이 전개되고 있다. 이는 최초 서울시민복지기준을 설정하던 당시와 같이 대규모의 움직임은 아니지만, 상당부분 초창기의 분과별 회의체계 등을 다시 복원하여 민간과의 논의가 많아지고 있는 상황이다. 기본적으로는 각 분과별로 새로운 공약사업 등을 복지기준사업에 반영 내지 수정하는 방식으로 민관의 논의가 진행되고 있으며, 그 외에도 성인지적 관리지표, 인프라 개선에 대해 독립 영역에 준하는 중요성을 부여하여 관리하는 방안, 서울단위 실태조사를 통한 성과지표 보강에 대한 논의 등이 주요한 의제가 되고 있다.

### 3. 서울시민복지기준선의 구조와 내용

이번 서울시민복지기준추진위원회에서 다루는 복지의 영역은 소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육 등 시민생활에 기초적인 5개 영역을 포함하였다. 서울시민의 생활에는 이들 영역이외에도 중요한 부분이 많이 있지만, 이번 단계에서는 가장 필수적인 5개 영역을 우선 진행하고 필요에 따라 다른 생활영역으로 확대할 수 있다.



<그림 4> 서울시민복지기준 기본구도



서울시민복지기준은 서울시민의 사회복지권 보장, 개발에서 사람 중심의 시정으로 전환, 보편주의 복지국가를 선도한다는 3개 목표를 선언하였다. 소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육 등 5개 분야의 기준선과 관련된 중점사업, 성과지표를 제시하고 있다. 가장 필수적 부분을 나타내는 (최저)기준은 다음 표와 같다.

<표 3> 서울시민복지기준의 최저기준과 적정기준

구분	최저기준	적정기준
소득	서울시민 누구에게나 서울시 특성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 하는데 필요한 최소한의 가구별 최저생계비를 보장한다 <sup>1)</sup>	서울시민의 소득이 국제적 빈곤 기준선인 서울시 전체가구 중위 소득의 50% 수준 이상이 되도록 한다.
주거	서울시민의 임대료 비중이 소득의 30%를 넘지 않도록 하며, 주거환경이 주거최저기준을 충족하도록 정책적으로 지원한다. 또한 서울시민 중 누구도 한뼘잠을 자거나 거주에 부적합한 곳에서 살지 않도록 한다	서울시민의 임대료 비중이 소득의 25% 수준이 되도록 하며, 다양한 정책을 통해 4인 표준가구 기준으로 54m <sup>2</sup> 정도의 주거공간을 확보할 수 있도록 한다.
돌봄	돌봄이 필요한 영유아, 아동, 노인, 장애인 등의 가구원이 있는 서울시민은 현행 법규에 규정된 표준적 돌봄서비스를 공공의 책임 하에 가구소득의 10% 이내 비용 지출로 이용할 수 있도록 하여 경제적 부담으로 돌봄을 포기하거나 생업에 지장을 받지 않도록 한다	서울시민이면 누구나 10분 이내의 거리에서 돌봄서비스에 접근할 수 있도록 한다. 또한 제공되는 돌봄서비스의 품질을 OECD 평균 수준이 되도록 하며, 다양한 가족 돌봄의 수요도 충족될 수 있도록 지원한다

건강	경제적·지리적 장벽 때문에 필수적인 보건의료서비스를 이용하지 못하는 서울시민이 없도록 한다	서울시민의 건강 수준을 OECD 평균 수준으로 향상시키고, 지역별 건강격차를 해소하여 시민 모두가 건강한 생활을 영위하도록 한다
교육	교육의 경제적 부담을 완화하고 교육여건의 지역별 격차를 해소하여 모든 서울시민이 학령기에 보장된 교육적 기본권을 누릴 수 있도록 한다	의무교육의 질을 OECD 평균수준으로 높이고, 성인의 직업적, 시민적 능력을 향상시키기 위해 성인의 평생교육기회를 증진한다.

서울시민복지기준과 관련된 세부사업은 약 100여 개 프로그램으로 구성되어 있다. 시민복지기준 사업은 총 102개이다. 사업들은 다시 중점사업 59개와 일반사업 43개로 구성되어 있다.

<표 4> 서울시민복지기준 영역별 주요사업

구분	사업명	비고
소득분야	서울형 기초보장제도 도입	서울형 자활사업 등 일반사업 5개
	보장비용 징수제도 활성화를 통한 사각지대 해소	
	서울형 차상위계층을 위한 서울희망근로사업 추진	
	청년을 위한 좋은 일자리사업 추진	
	지역공동체 중심 노인일자리사업 추진	
	여성 맞춤형 좋은 일자리사업 시행	
	생활임금제 도입	
주거분야	주택재고의 10%까지 공공임대주택 확충	노숙인임시 주거지원사 업 등 일반사업 12개
	주거비지원 확대	
	주택에너지효율 개선사업 추진	
	주거지원센터 지원확대	
	공공임대주택 무장애허 지원	
	노인 및 장애인용 지원주택 공급	
	자립생활 체험홈 및 자립생활가정 운영	
	주택편의 지원사업 확충	
돌봄분야	국공립 어린이집 균형 배치	여성장애인 홈헬퍼사업 등 일반사업 6개
	어린이집 교사대 아동 비율 개선	
	어린이집 이용자부담 비용의 적정관리와 돌봄 사각지대 해소	
	영유아 가정방문서비스 실시	
	방과후 돌봄서비스의 공공성 강화(공립지역아동센터 확대)	

1) 서울형 최저생계비는 중앙정부 최저생계비에 비교하여 약 16% 정도 높게 설정되어 있으며, '적정기준'으로 중위소득 50% 이상의 소득을 누리게 한다는 내용이 제시되고 있다.

	방과후 돌봄서비스의 공공성 강화(지역아동센터 운영개선)	
	방과후 돌봄서비스의 공공성 강화(청소년 방과후 아카데미)	
	국민기초 사각지대 노인장기요양보험 본인부담금 지원	
	국민기초 사각지대 노인돌봄종합서비스 본인부담금 지원	
	재가노인지원서비스 기능 강화	
	장애인 활동지원서비스 사각지대 및 틈새계층 해소	
	장애아동 재활치료	
	장애아가족 양육지원	
	일가족 양립지원 종합계획 수립 추진	
	일가족 양립지원센터 설립 운영	
건강분야	서울형 보건지소 확충 지원	방문건강관리사업 확대 등 일반사업 8개
	지역사회 기반 자살예방사업	
	(공공)종합병원 및 노인병원 설립	
	저소득층 영유아 건강관리	
	학생 및 저소득층 아동 치과 주치의	
	만성질환관리 지원하는 시민건강포인트 도입	
	고령사회를 대비하는 어르신 건강돌봄체계 구축	
	야간 휴일 진료센터 운영	
	서울건강콜센터 운영	
	환자안심병원 운영	
	환자복지 희망센터 운영	
	환자권리 옴부즈맨 운영	
	환경성 질환 예방관리	
	정신보건센터 기능강화	
	건강친화마을 만들기	
교육분야	고등학교 수업료 무상화	공립대안학교 설치 등 일반사업 12개
	의무교육 완전무상화(준비물비 지원)	
	양질의 친환경 무상급식 확대 실시	
	대안학교 지원	
	징검다리 프로젝트 교육지원	
	학교밖 청소년지원센터 설치 운영	
	청소년 두드림존 자립지원 강화	
	청소년 쉼터 운영	
	청소년상담지원센터 확대	
	학급당 학생 수 적정화	
	학교시설 개선	
	학교보안관 배치	
	CCTV 통합관제센터 구축 지원	
	평생학습 활성화를 위한 시민교양대학 확대 운영	

서울시민복지기준 세부사업과 관련되어 성과지표의 설정이 큰 의미를 가지고 있는데 36개가 설정되어 있다.

<표 5> 2014년 1분기 이행평가에서 점검되고 있는 서울시민복지기준 성과지표

분야	성과지표		'13년 목표	'13년도 실적		추진상황
				실 적	달성률	
소득	서울형 기초보장제도 수혜자 수(명)		20,000	22,921	114.6%	정상추진
	국민기초생활보장 수급자 수(명)	기존	200,000	202,991	101.5%	정상추진
		보장비용 징수제도 활용	2,000	3,570	178.5%	정상추진
	최저 소득기준 보장률(%)		35.3	36.2	102.5%	정상추진
	적정 소득기준 보장률(%)		88.2	84.4	95.7%	정상추진
주거	노숙인 주거지원 비율(%)		12	13.8	115.0%	정상추진
	최저 주거기준 미달가구 비율(%)		11.2	-	-	-
	전체 임차가구의 소득대비 임대료 비율(%)		24.6	-	-	-
	주택재고 대비 공공임대주택 비율(%)		6.3	6.3	100%	정상추진
돌봄	최저 기준	어린이집 평가인증률(%)	73	75.15	102.9	정상추진
		어린이집 월 이용자 부담액 50%이하 자치구 비율(%)	44	44	100%	정상추진
		방과후 아동 돌봄률(%)	54	53	98.2%	정상추진
		요보호아동 친가정적 환경 보호율(%)	36	36	100%	정상추진
		노인요양 및 돌봄서비스 이용률(%)	8.5	8.5	100%	정상추진
		장애인 활동지원 서비스 이용률(%)	87	82	94.3%	정상추진
		돌봄비용 과다지출 가구 비율 (%)	-	5.5	-	-
	적정 기준	보육교사 1인당 유아 수(명)	18	16.7	93%	정상추진
		요양보호사 1인당 시설입소 노인 수(명)	2.5	2.4	104%	정상추진
		장애인 1인당 활동보조인 수(명)	2.5	2.6	104%	정상추진
		사회복지종사자 1인당 서울시민 수(명)	144.0	124.4	115.7%	정상추진
		국공립어린이집 2개이상 설치한 행정동 비율(%)	56	63.1	112%	정상추진
		10분복지 달성률(%)		89.6		-
건강	의료서비스 미충족률	평균치(%)	17.0	13.2	129%	정상추진
		자치구간 격차(%p)	19.0	10.9	174%	
	경제적 이유로 인한 의료 미충족률	평균치(%)	30.0	22.3	134.5%	정상추진
		자치구간 격차(%p)	34.0	26.2	129.7%	
	보건기관	총 개소수(개)	66	65	98.5%	정상추진
		보건기관 대비 인구수(명)	151,515	156,851	96.6%	
	자 살 른	평균치(명)	25.0	23.8	105%	정상추진
		자치구간 격차(%)	60	65.8	91.2%	
	흡 연 른	평균치(명)	22.0	23.0	95.6%	정상추진
		자치구간 격차(%p)	8.0	9.4	85.1%	
	비 만 른	평균치(명)	21.5	23.7	90.7%	정상추진
		자치구간 격차(%p)	10.0	8.5	117.6%	

분야	성과지표			'13년 목표	'13년도 실적		추진상황
					실	적	
교육	학습준비물 지원수준 만족도(%)			50	62.5	124%	정상추진
	친환경 무상급식 수혜율(%)			88	88	100%	정 상추진
	대안교육 지원학생 수(명)			2,075	2,819	135.9%	정 상추진
	학교급별 학급당 평균 학생수 25명 이하 학급 수(교, 학급)			학산교육지구 내 시범실시	9교 18학급	100%	정 상추진
	학교시설개선비율(%)			40	59	147%	정상추진
	학교폭력 및 예방전담 인원 수(명)			2,383	2,616	109.7%	정상추진
	시민교양대학 운영	온라인운 영	강 좌 수(개)	300	367	122%	정 상추진
			참가자 수(명)	50,000	106,798	213.6%	
오프라인 운영(개소)		3	4	133%	정상추진		

서울시민복지기준이 설정된 이후 실제 추진단 회의 등을 통해 중점적으로 논의되고 있는 방식은 복지기준 자체보다는 36개의 성과지표 달성정도, 그리고 무엇보다도 100개가 넘는 각 사업별로 작성된 추진목표의 달성정도와 관련된 내용이 가장 중점적으로 논의가 된다. 이 과정에서 담당부서별로 ‘자신의 부서가 담당한 사업에 차질이 없어야 한다’는 압박은 오히려 ‘구성사업이 모두 성공해도 수요자인 시민의 체감 복지기준의 달성은 이루어지지 않을 개연성이 높다’는 우려가 나타나고 있다. 서울 시민복지기준의 내용은 구성 사업 중심이 아니라 시민의 복지기준이 중심이 되도록 체질을 개선해야 하는 과제가 당면한 것이라 할 수 있다. 한 공청회 자리에서 “새로운 패러다임의 도입에서도 기존의 낡은 방식으로 사업을 운영하는 것이 아닌가”라는 문제제기가 이루어진 것도 이와 관련한 맥락이라 할 수 있다.

#### 4. 함의와 논의

우선, 서울시민복지기준선은 지역의 복지기준선으로서 지방정부가 시민의 복지를 위해 중앙정부에서 수행하지 못하는, 혹은 중앙정부가 정한 수준 이상의 기준선을 설정하였다는 의미가 있다. 우리나라에서 기존에 많은 선례를 가지고 있지는 못한 것이었기 때문에 중앙정부의 정책이나 법규 등과 마찰적 요소를 가질 수 있다. 서울시민복지기준선 달성을 위해 중앙정부의 협조사항을 명문화하였다. 이는 분과별로 제시된 내용, 예를 들어 국민기초생활보장제도 법령을 지역별 수준을 고려할 수 있도록 하는 개정이나 행복이음시스템의 활용도 제고, 국민주택의 면적기준 축소

등이 포함되었다. 또한 분과를 가리지 않는 일반적 사항으로 국고보조금 지급방식의 개선 등 지방정부의 재정력에 대한 문제도 제기되었다. 지방정부의 복지역할에 대한 큰 의미가 있으나 한편으로는 시군구 단위와의 협력이 없으면 큰 의미를 가지지 못할 수도 있다. 서울시민복지기준 혹은 지역복지기준의 의미를 가지기 위해서는 지방정부 특히 광역 지방정부의 역할에 대한 명료화가 필요하다.

시민복지기준은 공공부조에서의 의미 그 이상을 가진다. 그럼에도 많은 경우 공공부조에만 집중된 관점을 가지기 쉽다. 이는 경계해야 할 사항이라고 사료된다. 이 보다는 오히려 그간 사회복지서비스를 공급자 중심의 관점에서 투입과 과정에 대한 초점, 혹은 기껏해야 산출로서 ‘만족도’ 중심의 관점에만 머물렀던 부분을 과감히 전환하여 소비자인 시민의 관점에서 누릴 수 있는 복지의 수준을 명문화하고자 한다는 점에서 기본 핵심을 찾아야 할 것이다.

현재 많은 지방정부에서 시민복지기준을 주요한 아젠다로 설정(혹은 선거공약으로 제시된 후 후속작업을 위한 준비)한 지역이 많다. 그런데 많은 경우에는 5개 영역의 설정, 사업으로서는 지역형 최저생계비(공공부조보강)에 대한 집중이 너무나 당연하게 받아들여지고 있어 지역 자체의 논의가 부족하다는 느낌을 주곤 한다. 서울시의 추진방식은 하나의 벤치마킹 대상이 될 수는 있으나 모범사례로서 모방해야 할 것은 아니다. 시민복지기준은 말 그대로 지역의 시민들이 누리도록 해야 할 ‘기준’의 의미에 초점을 두는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

시민복지기준 설정과 점검을 위해 서울시는 시민의 직접 참여를 늘리고자 하는 많은 노력을 경주하였다. 하지만 과연 내실 있는 시민참여가 이루어졌고, 또 이것이 실효적인가에 대한 의문은 남는다. 사회복지의 전문적 구조를 참여시민 일반이 이해하기 어려운 부분이 있고, 이에 따라 몇 가지 관심사항에 머무르는 경향도 있었고, 일부 종사자들이 참여과정에 대거 참여하면서 종사자 처우개선의 문제가 일순위의 과제로 부각되는 경우도 있었다. 정책담당자나 전문가의 합리적 설계와 시민 직접참여에 따른 참여적 설계 사이의 긴장은 모범적으로 해소되었다고 보기는 어렵다.

기준과 사업, 성과지표 사이의 괴리나 예산의 제약, 사업 진행과정에서 과거의 구태적 관행과 같은 부분 역시 아직은 미완의 과제로 남아있는 쟁점이라 할 수 있다. 하지만 서울시민복지기준을 통해 서울지역의 사회복지 관련 체계가 커다란 도전이라는 긍정적 계기에 직면하였다는 점은 부인할 수 없다.

## 대전시 시민복지기준선의 의미

김 동 선

(대전광역시 복지정책과 과장)

## 「시민사회단체 토론회」 책자 자료

### 대전시 시민복지기준선의 의미

- ‘시민복지기준’은 현대 도시생활의 표준을 제공하는 복지정책의 기준으로 시민이 일상에서 누려야 하는 생활의 기본수준을 의미함
- ‘시민복지기준’ 현대 복지국가와 대도시행정의 새로운 패러다임을 반영하는 기준으로 시민의 삶의 질을 개선시키는데 매우 중요한 역할을 해왔음

\*모든 국민에게 최저생활을 보장하는 ‘국민생활최저선’(National Minimum)은 현대 복지국가의 초석을 놓은 1942년 베버리지보고서의 핵심 사상. 영국은 이를 채택하고 제도를 개혁함으로써 복지국가로 나아갔음

\*1969년 미노베(美濃部) 동경 도시지는 동경도 예산편성시 그간의 건물, 토건 위주 양적 발전을 반성하고 시민 삶의 질을 보장하기 위한 새로운 패러다임으로 이 개념을 수용함

\*영국 리즈시는 최근 ‘리즈 이니셔티브’라는 민관전략협력기구를 통해 보건과 복지, 주거와 재개발, 지속가능한 경제와 문화, 아동, 안전하고 강력한 지역사회 등에 관한 목표설정과 지표화를 통해 리즈의 중기전략(리즈 2015)과 장기비전(리즈 2030)을 수립, 수행하고 있음

- ‘시민복지기준’(2016-2020)을 새로운 시정 목표로 제시하고, 사람에 대한 투자에 집중함으로써 시민 누구나 누려야 할 생활의 수준과 미래 지향적 삶의 질을 보장할 것임
- 교육, 주거, 의료, 보육, 여가 등 일생 생활영역에서 시민이 마땅히 누려할 삶의 기준을 정하고, 이 기준에 미달하는 영역에는 투자를 통해 삶의 질을 높이겠음
- 인간다운 생활, 안정된 삶이 실현되는 사람도시 대전을 만들기 위해 시민 누구에게나 적정수



준의 복지를 제공하고 사람에 대한 투자를 중심에 놓는 시정을 펼치겠음

○ 시민복지기준선은 민선 6기 핵심공약의 하나로

○ 시민의 일상생활과 밀접한 소득 . 주거 . 돌봄 . 건강 . 교육 등 시민이  
누려야할 기본적 권리에 대하여 5대 영역별 복지기준을 마련하여 시책의  
근간으로 삼아 추진할 계획(의지)

- ▶ 소 득 : 가난의 두려움 없이 삶의 목표를 가질 수 있는 대전
- ▶ 주 거 : 집 걱정 없이 안정된 삶의 터전을 누리는 대전
- ▶ 돌 봄 : 아동.청소년.노인.장애인 등을 함께 돌보는 대전
- ▶ 건 강 : 아파도 치료 못 받는 사람 없는 시민 모두가 건강한 대전
- ▶ 교 육 : 차별 없는 균등교육을 통한 인재를 길러내는 대전

○ 또한, 사회발전과 복지제도의 성숙정도에 따라 최소한의 복지기준과 적정수  
준의 복지기준을 제공

시민복지  
최저선?

- ▶ 소득 . 대상 . 거주지에 관계없이 누구나 누려야 할 최소한의 복지기준
  - 사각지대 없는 저소득 빈곤층 보호를 위한 **대전형 수급자 기준** 마련
  - **사회적 취약계층(노인, 장애인, 여성, 아동)의 복지기준** 마련

시민복지  
적정선?

- ▶ 대전의 경제적 . 사회적 발전수준을 고려하고, 사회발전에 따른  
질 높은 복지수요를 반영한 적정수준의 복지기준
  - 시민이라면 누구나 누려야 할 보편적 복지서비스 제공방안 마련

## 대전시 시민복지기준선의 목적 등

○ 대전시민복지기준선 목적

- 시민의 최저생활 보장과 평균적 삶의 질 향상을 위해 시민의 일상생활과 밀접한 소득, 주거, 돌봄, 의료, 교육 등의 영역별 정책기준선의 설정 및 대전의 특성에 맞는 시민복지 가이드라인을 마련
- 전국의 표준적인 복지기준으로는 대전시의 자치구별 특성, 재정여건, 복지수요 등의 이유로 지역적 상황을 반영하기에는 한계가 있으며, 복지사각지대의 해소라는 정책목표를 근본적으로 해결하기에는 어려운 실정임
- 따라서 대전시의 경제·사회적 발전수준을 고려하여 개인이 처한 소득, 주거 등 환경에 관

계없이 대전시민이라면 누구나 차별 없이 누려야 할 복지기준을 설정하여 적절한 삶을 보장

#### ○ 대전복지기준 주요내용

- 추진과제 도출 : 소득, 주거 등 5대 영역별 단기, 중기, 장기과제
- 적정기준 설정 : 최저선(최소한의 복지), 적정선(대전의 수준을 고려한 복지기준)
- 학술용역 실시 : 대전시민복지기준 설정 연구
- 시민복지기준 추진위원회 구성·운영

▷ 구 성 ▷ 6개분과(총괄, 소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육) 총 30명내외

▷ 기 능 ▷ 시민복지기준에 대한 정책방향 및 우선 순위 결정

- \* 분야별 활동을 지원하는 총괄 및 분과별 TF팀 구성 : 전문가, 연구진, 공무원 등
- 적극적 시민의견 수렴을 통한 사회적 합의과정 이행
  - 학술용역 과정에서 시민욕구 및 사업 우선순위 조사 · 반영
  - 추진위원회에 시민 직접 참여 채널 마련 / 홈페이지 배너, SNS 활용

#### ○ 그간 추진내용

- 서울시 방문 벤치마킹(2회) : 2014. 7월중
  - 서울시 복지기준선 설정관련 자료수집
  - 서울시 관계자 면담(복지기준선 운영 및 문제점)
  - 복지기준선의 운영실태
- 복지기준선 설정 기본계획수립 : 2014. 7. 30일
- 대전광역시 용역심의위원회 통과 : 2014. 8. 19일
  - 복지기준선관련 학술용역 타당성 심의 통과
- 2015년도 복지기준선관련 예산확보 : 2014. 12. 15일
  - 복지기준선 설정관련 용역 100,000천원
  - 복지기준선 추진관련 예산 30,000천원
- 복지기준선 추진 워킹그룹 구성추진 모임개최 : 2014. 12. 15일
  - 명 칭 : (가칭) 대전시민복지기준 워킹그룹
  - 위원구성 : 약 10명 내외 / 시민단체, 시의원, 교수, 유관단체 등
    - \*전문가, 교수, 시의원, 언론, 교수, 유관기관, 공무원 등
  - 위원추천 : 시민공모, 직접구성 등이 있으나 시기를 감안 직접구성
    - ▷ 워킹그룹 위원 : 소득 · 주거 · 돌봄 · 건강 · 교육분과 등 활동할 위원

- \* 워킹그룹 위원으로 활동한자는 본인이 희망할 경우 향후 대전시민 복지기준 설정 추진위원회에서 위원으로 활동할 수 있도록 기회를 줌

\* 워킹그룹 제1차 회의 예정 / 2014. 12. 30(화) 15:00

- ▷ 위원구성 확정 : 교수, 주거, 교육, 건강, 사협회, 협의회, 시민단체, 의회 등
- ▷ 주요과제 : 복지기준선 제정의 의의, 워킹그룹 역할, 분과구성, 분야 구성방향

○ 향후 계획

- 워킹그룹 구성 및 활동 : 2014. 12월부터 ~ 2015. 2월말까지  
복지기준 초안마련, 시민의견수렴 및 워킹그룹 활동
- 대전시민복지 기준설정 연구용역 추진계획 수립 : 2015. 2월
- 대전시민복지 기준 시민추진위원회 구성.운영 계획 수립 : 2015. 2월  
(6개분과 30명 내외)
- 대전시민복지 기준 시민추진위원회 출범 : 2015. 2월
- 대전시민복지 기준 학술용역 계약체결 및 착수 : 2015. 2월  
\*용역기간 : 2015. 2~2015. 9(8개월간)
- 대전시민복지 기준 최종용역 결과 보고 : 2015. 9월
- 시민사회적 합의를 거친 대전시민복지기준안최종 확정  
(단기 및 중장기 과제) : 2015. 10월
- 대전시민복지기준안 대시민 발표 : '15. 11월
- 대전시민복지기준안 우선사업 예산반영('16) 및 정책수립 / 정례보고회 실시 2015. 11월

토 론 Ⅱ

**지금은 복지기본선이 필요한 시대**

김 구

(대덕대학교 사회복지학과 교수)

# 지금은 복지기본선이 필요한 시대

김구(대덕대 사회복지과)

## 1. 지금은 복지기본선이 필요한 시대

- 한국은 높은 경제성장에도 불구하고 사회복지수준은 OECD국가 중 거의 꼴찌에 가까워 GDP 대비 공공사회복지지출(OECD, 2007) 비중은 OECD 평균 19.8%에 비해 턱없이 낮은 수준인 7.6%로 간신히 멕시코를 제치고 꼴찌를 면했습니다.
- 연초에 세모녀 사건을 비롯하여 독거노인의 외로운 죽음, 경제적 어려움으로 자살하는 시민들의 뉴스는 이제 더 이상 화젯거리도 아닌 시대가 되어버렸고, 일을 해도 최저임금 또는 그에 준하는 낮은 임금을 받으면서도 불안정한 고용에 늘 불안한 비정규직 문제는 더는 남의 일이 아닌 시대가 되어버렸습니다.
- 노인빈곤율(OECD, 2011)은 OECD 평균 11.6%를 훨씬 상회하는 48.6%로 거의 절반이 빈곤에 노출되어 있고, 그로 인해 노인자살률(2009)은 10만명당 81.8명(10년전에 비해 2배 이상 증가)으로 2위 헝가리에 비해 3배 이상 높습니다.
- 건강보장률(2011)도 OECD 평균 77.8%에 훨씬 못미치는 54.8%로 민간 의료보험 중심의 미국보다 나은 것을 위안삼아야 할지 모르겠고, 공공주택비율, 국공립어린이집 비율, 공교육(사교육비) 문제 나열하자면 끝이 없을 정도입니다.
- 이러한 우리의 삶을 반영하듯 국가별 주관적 생활만족도(2009)도 10점 만점에 5.6점으로 OECD 회원국 중 25위로 하위권에 머물러 있습니다.
- 시민들이 살기가 힘들다고 하는 시대에 국가와 지방정부가 해야 할 최우선 과제는 시민들이 삶을 살아갈 수 있도록 비전을 제시하고 구체적인 정책의 실천이 필요합니다. 1인당 GDP가 2만 달러가 넘는 시대를 살아가고 있는 우리에게 삶의 질이나 복지가 예산의 문제가 아니라 한국사회가 어떤 사회로 나아갈 것인지에 대한 철학과 비전속에서 구체적인 실천 방향이 필요하다고 생각합니다.

- 복지기본선은 시민들에게 국가와 지방정부가 시민들에게 비전과 희망을 제시할 수 있는 그 출발선이 될 수 있다고 생각합니다.

## 2. 왜 복지기준선을 지방정부가 만들어야 하나?

- 헌법 제10조에는 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.’라고 규정하고 있고, 헌법 제34조제1항에는 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 규정하고 있습니다.
- 이러한 시민의 기본권을 구체적으로 규정한 법률이 사회보장기본법 제10조제1항의 ‘국가와 지방자치단체는 모든 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 사회보장급여의 수준 향상을 위하여 노력하여야 한다.’고 규정하고 있습니다.
- 국가복지기본선은 사회보장기본법에서 제시하고 있는 국민기초생활보장법 ‘최저생계비’ 최저임금법 ‘최저임금’을 매년 공표하여야 하고, 이 기준을 고려하여 국가와 지방자치단체는 사회보장급여의 수준을 결정하여야 한다고 규정하고 있습니다.
- 지방정부도 저소득주민 생활안정 지원 조례, 건강보험 지원 조례, 장수 노인 지원 조례 등을 통해 지역주민을 위한 다양한 복지를 보장하려고 노력하고 있습니다.
- 대전시민 복지기본선을 제정하는 것은 우선 대전시장의 공약사항이고, 사회양극화 등으로 인한 기본 생존권에 대한 국가와 지방정치에 대한 시민사회의 요구이기도 합니다. 이를 대전시와 지역시민이 함께 모여 만들어간다는 점에서 의미가 있다고 생각합니다.
- 무상(의무)급식도 지방정부에서 먼저 시작하여 전국적으로 확대된 경험 이 있고, 지방정부의 복지기본선을 제정함으로써 중앙정부도 이러한 흐름으로 정책의 방향을 설정하도록 의제화할 수 있다고 생각합니다.

## 3. 최근의 논쟁과 대전시민 복지기준선 제정을 위한 몇가지 제안

- 보육료지원 분담률에 대한 중앙정부와 지방정부의 갈등에 이어 누리과정 (3-5세) 예산에 대한 교육청간의 갈등이 진행중이고, 국민기초생활보장법의 급여 중 교육급여에 대한 보장을 중앙정부에서 교육청으로 부담시키려고 하고 있어, 중앙정부와 지방정부(교육청 포함) 간의 재정분담에 대한 갈등이 확대될 가능성이 있습니다.
- 다른 한편으로 생활임금(이것도 공공영역에서는 대전시장의 공약임)이나

- 기본소득 보장을 위한 다양한 논의가 진행되고 있습니다.
- 복지기준선을 제정하기 위해 서울에서 제시된 몇가지 원칙, 즉 사회권(생존권)의 적극적 수용, 보편주의 복지원리의 수용, 복지영역의 포괄적 설정(소득, 주거, 건강(의료), 돌봄, 교육 등), 시민참여의 강화와 같은 원칙을 대전에서 적극적으로 검토하고 추진할 필요가 있습니다.

**토 론 Ⅲ**

**대전시 복지기준선 도입의 방향과 과제**

**김 수 영**

(우송대학교 사회복지아동학부 교수)



# 대전시 복지기준선 도입의 방향과 과제

우송대학교 사회복지아동학부

김 수 영 교수

## 1. 들어가는 말

사회구조 및 정책 환경 변화에 따라서 시민들의 보편적 복지욕구가 증가하고, 정책영역에서 복지정책이 차지하는 비중은 점점 더 커지고 있다. 대전시는 인구규모가 약 154만 명에 이르고 대전시의 비전 및 시정방향에서 볼 수 있는 바와 같이 ‘시민을 행복하게, 대전을 살맛나게’ 슬로건에 부합하는 주요지표와 핵심 정책프로그램 등 복지기준을 마련해야 할 것이다. 즉 대전 시민 누구에게나 적정 수준의 복지와 삶의 질을 보장하고, 인간다운 생활과 안정된 삶이 실현되는 ‘사람중심 도시 대전’을 만들어가는 민선 6기의 핵심공약과 선행 서울시민 복지기준선의 영역인 소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육 등 시민생활과 밀접한 기초적인 5대 분야별 대전 시민 복지기준을 마련토록 하여야 할 것이다. 대전 시민의 생활에는 이들 영역이외에도 중요한 부분이 많이 있지만, 이번 단계에서는 가장 필수적인 5개 영역을 우선 진행하고 필요에 따라 다른 생활영역으로 확대할 수 있겠다.

경기침체가 장기화되면서 재정확충 여건이 악화되고 하방 경직적 성격의 사회보장지출이 급증하면서 국비-지방비 매칭방식으로 재원을 조달하는 사회복지영역의 사무집행주체들 간 비용분담에 대한 첨예한 대립과 갈등이 고조되고 있는 시점에서 다소 어려운 부분이 있겠으나 최근 국회에서 확정된 2015년도 정부 예산에서는 우회적인 방법으로 복지관련 예산을 지원토록 하고 있고 특히 내년도 대전 살림살이에서 역대 최고의 국비를 확보하였고, 최근에는 대전시의 복지전달체계가 현재 정부가 추진하는 핵심정책 중 하나인 국민이 직접 공공정책과 서비스를 설계하고 일하는 체계인 정부3.0 모범 브랜드로 급부상하고 대전시민이 시정의 주인공이 되는 시민행복위원회가 제도적 장치를 마련하고 내년 초 출범을 목표로 순항하고 있는 시점에서 살고 싶은 복지도시 대전 만들기 사회복지계 공동행동 시민사회단체가 주최한 본 포럼은 커다란 의미가 있다 하겠다. 오늘 이 모임은 명실 공히 ‘사람 중심 대전시민의 사회복지권 보장을 위한 첫걸음’이 될 것이다.

## 2. 대전 시민 복지기준 설정의 원칙

대전 시민복지기준선을 정할 때 가장 중요한 것은 이에 대한 시민의 공감대를

이끌어 내는 것이다. 국가는 국민의 기초생활을 보장하기 위해 최저생계비를 계측하고, 가구의 소득인정액이 이보다 낮고 부양의무자가 없거나 약하면 생계급여 등을 제공한다. 그런데, 정부가 최저생계비를 계측할 때에는 대도시, 중소도시, 농어촌으로 구분하여 조사하면서도 막상 수급권자를 책정할 때에는 중소도시 기준으로 정한다.

따라서 광역도시의 특성을 고려한 최저생활을 보장받을 수 있도록 해야 하며 복지 사각지대 해소에 커다란 관심을 가져, 국가가 헌법에 규정된 인간다운 최저생활을 보장해야 하지만 그 책임이 미흡하기에 지방자치단체가 최저기준을 정하고 지원하려는 것이 시민복지기준선 운동의 출발점이다.

최저생계비에 미치지 못한 시민이 가장 흔히 겪는 어려움은 주거와 질병이다. 열악한 셋방에 살더라도 매달 방세를 내야하기에 식비를 아껴 쓰고, 병원비와 약값 때문에 무료식당을 이용하는 어르신이 적지 않다. 살고 싶은 복지도시 대전을 만들기 위해서는 경제적으로 어려운 시민에게 관심을 가져야 할 이유가 여기에 있다.

서울시민 복지기준은 소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육 등을 다루었다. 이러한 5대 영역별 단기, 중기, 장기추진과제를 도출하고 최소한의 복지(최저선), 대전의 수준을 고려한 복지기준(적정선)을 설정토록 해야 한다. 시민복지기준선은 소득만으로 구성될 수는 없다. 대도시에서는 주거 복지가 매우 중요하다. 국가와 지방자치단체는 시민의 주거복지를 위해 최소 주거기준을 갖춘 공공임대주택을 확충하고, 주거비를 지원하며, 주택 에너지효율 개선사업을 적극 시행해야 한다. 복지기준선은 시민의 광범위한 참여를 통해 제정되어야 하고, 잘 지켜지는 지를 지속적으로 감시해야 한다. 아울러 시행 1년 정도 지나서 대전 복지 실태조사 기초분석을 통해 성과지표로 시민의 복지가 향상되었는지를 확인해야 한다. 먼저 시장, 관련전문가, 시민대표로 구성된 대전시민복지기준선 추진위원회와 그 아래에 영역별 분과위원회를 구성하여 실현가능성 제고와 추진위원회 활동지원을 위한 총괄·분과별 TF팀을 구성하여 운영하고 시청 홈페이지 배너 등을 통한 시민 직접 참여 채널 마련이 필요하다고 본다.

아울러 대전복지기준선 설정의 원칙에서는 기존의 대전시 복지 분야 중점시책에서의 보편적 복지지양 및 선택적 복지 확대를 수정하여 보편주의적 복지권의 지향원칙과 선택적 복지 확충과 시민이 받을 수 있는 복지의 권리, 복지기준 달성을 위한 복지시정 운영의 원칙, 성과지표로서의 복지기준 평가, 5개 자치구별 복지격차를 해소하는데 기여하는 등 대전에 살고 있는 모든 시민은 성, 연령, 인종, 장애나 건강상태, 사회경제적 지위, 거주양태나 소득정도에 관계없이 시민으로서 고유한 불가침의 인권을 가지며 이에 기반을 두어 누구나 적절한 수준의 복지를 누릴 수 있도록 하여야 할 것이다.

영역별 복지기준에서도 기초생활 수급자 및 차상위 또는 차차상위 계층 등에 대한 최저한도의 소득보장 원칙, 긴급복지지원의 확충, 최저주거기준 설정, 적절한 돌봄 서비스의 확충, 좋은 일자리 창출 확충을 통한 경제적, 사회 참여적 욕구 실현 지원, 보건소 등을 통한 필수 보건의료서비스의 확충, 지역별 교육격차 해소와 평생교육 기회의 확대 등 교육적 기본권 향유, 복지제도 및 복지기관 홍보를 통합 접근권 확충이 포함 되도록 하여 대전광역시가 시민의 복지를 위해 중앙정부의 복지수준 이상의 기준선이 설정되도록 해야 한다.

### 3. 지역복지계획 연계

기존의 학계와 전문가 그리고 대전시 관계자로 구성된 민·관 대전복지기준 설정 추진위원회에의 방향설정 제시에 이어 현재 연구 중인 시민복지기준 학술용역의 '15년 6월 최종 용역결과 보고서에는 금년 연말까지 마무리되어 보건복지부에 제출하게 되는 제3기 대전시 지역복지계획과 반드시 연계되는 등 시정에 즉각 반영될 수 있도록 해야 하겠다.

기존의 지역복지계획 수립에서는 보편(일반)사업은 기초자치단체별로 대부분 국비보조 사업으로 복지계획을 수립하고, 지역(핵심)사업에 따른 지역복지계획의 경우 복합적이고 다양한 주민 만족 목표를 달성하기에는 어려움이 있기에 부문별 시행계획에 포함되어 있는 기초생활보장 분야, 노인복지분야, 장애인 복지분야, 보육분야, 아동·청소년 분야, 여성·가족분야, 지역복지분야, 보건의료분야 등에 대해서도 중앙정부의 복지수준 이상의 기준선이 설정되도록 해야 한다. 특히 대전의 복지 특화사업인 복지만두레 활성화 추진을 통해 국가복지제도의 사각지대에 놓인 차상위계층 및 일반 저소득층을 지속적이고도 상시 발굴하여 취약계층에 대한 소통과 나눔, 돌봄 서비스의 결연의 커다란 확충 등 재정 투입과 아울러 대전시 사회복지위원회, 기초자치단체 지역복지협의체 등과 연계하여 주민 참여형 복지네트워킹으로 함께 사는 이웃관계를 형성하고 복지수요자가 필요로 하는 다양한 서비스를 확충하여 제공하기 위한 시민 홍보의 노력도 더욱 관심을 가져야 할 것이다.

복지기준선 설정에 따른 복지 확충의 실효성을 위해 희망복지원단과 주민센터를 통한 공공서비스 전달의 정확성 등 공공복지전달체계 효율성 증진과 보다 실제적이고도 보다 효율적인 민관 협치 통합사례관리의가 이루어지도록 해야 할 것이다.

### 4. 맺음말

살맛나는 행복도시 대전을 만들기 위한 대전시 복지정책의 비중이 갈수록 증가하고 있다. 이러한 것은 2014년 대전시 예산의 1순위 투자 사업 중 일자리 창출, 저소득 안정보호와 복지시각지대 해소, 사회복지종사자 처우개선, 지역간 균형개발을 위한 자치구 재정 지원 등 각종 복지관련 계획이 수립되고 있고 그에 따라

복지재정 및 인력이 늘어나고 있는 것을 보아도 알 수 있겠다. 이와 같은 변화와 연계하여 실현가능 하면서도 지속적이고 안정적인 복지기준을 마련토록 하여야 할 것이다.

대전복지기준선 설정과 시행에 있어서, 복지기준 달성을 위한 프로그램 등 대전시 고유의 정책에 대한 꼼꼼한 체크와 아울러 사회복지의 확충 필요성에 대해서 시민들의 공감대가 형성되도록 노력할 것과 복지예산의 규모와 증가의 당위성 홍보를 통해 살맛나는 복지대전과 투자가 촉진되고, 사회복지 프로그램 확충을 통해 양질의 노동력을 제공함으로써 대전 경제에 도움이 된다는 것을 홍보하여 사회복지 재정지출의 긍정적 영향을 홍보하는 등 복지지출의 경제적 투자적 요소가 있음을 알릴 필요가 있겠다.

물론 각종 행사성 민간 경비의 최대한 억제와 통한 복지기준선 설정에 따른 추가 재원의 확보 등에 보탬을 주는 노력과 시민들의 복지동참 등 체감복지를 높여 시민들의 복지 참여 지수를 높여 인적·물적 자원의 확충에도 관심을 갖도록 하여 대전 복지기준선 설정과 그에 따른 이행의 순항을 기대해 본다.

## 토 론 Ⅳ

### **참여와 책임을 공유하는 대전시민복지기준선**

**박 정 현**  
(대전광역시의원)

## 참여와 책임을 공유하는 대전시민복지기준선

박정현 대전광역시의원 (새정치민주연합)

### 1. 복지국가 아직도 멀었는데 복지피로감 확산

#### 1) 중앙정부의 무책임한 복지정책

- 노인연금, 누리과정 등
- 정책은 마음대로 만들고 예산은 지방에 떠넘기기
- 무상급식 논쟁의 재점화를 통해 보편복지 무력화 시키려 함

#### 2) 복지재정에 휘청되는 지방정부

- 한국경제연구원 허원제 '복지지출 증대와 지방재정 악화의 인과관계 연구'  
.. 2006년 ~ 2011년 보건복지부 소관 국고보조사업은 연평균 20.8% 증가한 반면, 지방비 부담은 국고보조 증가율보다 7.8% 높은 28.6% 증가  
.. 분권교부세 감소 : 2002~2004년 연평균 증가율 20.4% 였는데 2005~2009년 7.9%까지 연평균 증가율 감소
- 2006년~2014년까지 지방정부의 사회복지예산 증가율은 14.5%인 반면, 같은 기간 지방 정부 총예산 증가율은 6.2%에 그침

#### < 총예산 대비 사회복지예산 비중 추이 >

	2006	200	2010	2012	2014
중앙정부	25%	26.3%	27.7%	28.5%	29.6%
지방정부	13.6%	17.4%	18.9%	20.5%	24.5%

(한겨레 2014. 12. 16. 최혜정 한겨레사회정책연구소 수석연구원 기고 글)

- 지방재정 악화에 대한 우려 높아짐

## 2. 복지정책의 현주소

1) 보건사회연구원의 빈곤통계에 의하면 전체 12%가 절대빈곤층인데 기초수급자는 3%에 불과

2) 2013년 대전사회지표조사에 근거한 대전지역 상황

- 소득양극화 심화

	2012	2013
100만원미만	9.9%	20.3%
100~200만원미만	17.4%	20.9%
200~300만원미만	22.0%	21.5%
300~400만원미만	22.7%	17.1%
400~500만원미만	14.9%	10.9%
500~600만원미만	6.8%	9.4%
600만원이상	6.4%	

- .. 2012년과 2013년 비교시 100만원미만 소득자 10.4% 증가, 100~200만원 미만 소득자 3.5% 증가, 500만원이상 2.6% 증가
- .. 300~400만원미만 5.6% 감소, 400~500만원미만 4.0% 감소
- .. 중위소득 300만원이상 500만원 이하 10% 감소

- 고령화와 노인 빈곤율 증가 : 노후와 건강 불안

- .. 고령화지수 아직 전국 평균 보다 낮지만
- .. 2012년 대전시 65세 이상 노인인구 전년대비 5.2% 증가
- .. 65세 이상 노령층의 50.6%가 생활비 직접 마련, 직업은 17.1%만 있음
- .. 2013 대전시민복지욕구조사 : 노인문제 중 44.2% 경제적어려움, 32.3% 건강문제
- .. 우리나라 노인의 상대빈곤율(중위권 소득의 절반이하) 45.6%!
- .. 미국의 노인 빈곤률 24.3%, 일본 22.8%, 터키 11.3%, 스페인 11.6%, 아이슬란드 6%
- .. 빈곤 노령층일수록 만성질환에 시달림

.. 노인자살율(2012년말 기준)

: 인구 10만명당 OECD 평균 40.7명 / 한국 69.8명 / 대전 76.7명

- 사회임금 .. 무상보육, 무상급식, 의료지원 등

2010년 기준 OECD 평균 32% / 스웨덴 49% / 한국 15%

- 3가지 격차와 2가지 불안

: 교육, 주거, 일자리 격차 심화로 인해 노후, 건강불안 가중

### 3. 대전시민복지기준선 추진 현황

- 본의원 2013년 지역언론에 기고 '대전판 베버리지 보고서 만들자'

- 본의원 공약사항

- 민선6기 시장공약 사업으로 추진

- 소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육 등 5대분야 복지기준 마련

- 2015년 대전시민복지기준선 용역추진(1억), 워킹그룹 통한 이견수렴 후 추진위원회 구성

- 의회 예산심의 과정에서 복지기준선 마련에 대해 동의하나 향후 투자되어야 할 예산에 대한 우려 드러냄

### 4. 참여와 책임을 공유하는 복지기준선 마련을 위한 사회적합의 필요

- 시민들을 대상화시키는 것이 아닌 주체적 참여자로 설정필요

- 책임과 역할을 공유할 수 있는 방안 모색

- 의제21(9개 주요그룹) 추진처럼 주요그룹 설정 필요



## 토 론 V

### 시민과 함께 만드는 대전복지기준선

이 진 희

(대전광역시사회복지사협회 사무처장)

## 시민과 함께 만드는 대전복지기준선

대전광역시사회복지사협회 이진희

대전에서는 6.4 지방선거를 앞두고 4월 8일 ‘2014 지방선거 사회복지계 공동행동’이 출범하였습니다. ‘공동행동’에서는 지역의 복지관련 정책의제를 제안하고, 시장 후보자들의 대전에 대한 복지비전을 현장의 사회복지사들과 시민이 함께 듣고 검증하는 적극적인 행동을 하고자 결의하였습니다. 과거 지방선거에서 지역개발과 토건 중심, 지역경제 활성화에 관련된 이슈들이 표심을 둘러싼 선거이슈들이 주를 이루고 시민의 복지문제는 지역경제의 종속물로 간주되어 왔습니다. 공동행동에서는 이러한 행태를 탈피하여 시민의 복지 중심의 이슈를 만들고 사람중심의 선거를 치러보고자 하였습니다.

당시 공동행동에서 제안한 10대 의제 중의 5번째 의제로 ‘대전복지기준선 마련’이었습니다. 현 시장인 권선택 후보의 공약에도 대전복지기준선이 있었습니다. 지금 이 자리는 제안한 공약사항들이 진정성을 가지고 진행되는지 점검하고 평가하고자 했던 우리의 역할을 다하기 위한 연속선상에 준비가 되었습니다.

올해를 넘기지 않고 이미 복지기준선을 수립하였고 이행되고 있는 서울시의 사례를 듣고 논의하는 자리는 매우 뜻 깊다고 생각합니다. 특히 대전시에서도 기준선마련을 위한 준비를 위하여 예산을 책정하였고 이 논의의 자리에 대전시의 복지정책과장님 함께 한다는 것도 의미가 있다고 생각합니다. 복지기준선은 관주도에서 벗어나 민·관의 협력과 시민의 참여로 사회적 합의가 우선되어야 하기 때문입니다.

오늘 발표해주신 남기철 교수님의 서울시복지기준선 사례는 여러 영역의 전문가와 시민 그리고 특히 서울시가 함께 사회적 합의를 이끌어내고자 노력한 시민 참여형 기준선의 모범을 보여준 사례인 것 같습니다.

저는 오늘 이 내용을 듣고 몇 가지 대전복지기준선을 마련하는 것에 의

미와 기대, 그리고 사회적 합의를 통한 대전복지기준선마련을 위한 민간 사회복지계의 역할에 대하여 생각해보려고 합니다. 그리고 몇 가지 궁금한 점을 여쭙어 보도록 하겠습니다.

## 대전에서의 복지기준선 마련의 의미와 기대

1. **사회권 실현으로서의 대전복지기준선** : 대전복지기준선은 보편적 복지의 실현, 사회권에 대한 현실적 실현을 위한 시 차원에서 구체적인 기준을 마련하는 것으로 복지는 시민의 권리임을 선언하는 것에 의미가 있습니다.

2. **사람에 대한 투자로서의 대전복지기준선** : 사회복지공동행동에서 이번 지방선거에서 요구하였던 지방정부가 행정의 방향을 건설, 토건, 경제중심에서 벗어나 사람에 대한 투자, 사회적 자본에 대한 투자, 일상적 삶에 대한 투자로 전환하겠다는 의지를 표현하는 것에 의미가 있습니다.

3. **사회적 합의를 기초로 마련되는 대전복지기준선** : 대전복지기준선은 마련하는 과정에 시민의 참여와 사회적 합의로 이루어지는 관이 일방적으로 주도하는 기준이 아닌 민·관 협력과 소통을 통해 추진하는 대중적 지지를 획득하여 이를 실현하는 과정이 되어야 할 것입니다. 대전복지기준선을 마련하고 이행하는 과정이 대전 지역사회의 복지에 대한 인식을 높이고 시민의식과 동시에 대전지역 사회의 성숙의 과정이 되기를 희망합니다.

4. **지속적으로 구현되는 대전복지기준선** : 대전복지기준선은 어떠한 정치적 상황에서도 흔들리지 않고 예산이 뒷받침되는 시민의 복지를 위한 실질적인 수준으로 구현되기를 바랍니다.

5. **이상이 현실이 되도록 상상하는 대전 복지기준선** : ‘이상이 현실이 되도록 상상하라’는 협회의 보수교육 제목 (유범상 교수) 중에 하나였습니다. 대전복지기준선 마련하는 과정에서 행정가, 각 영역의 전문가, 시민, 민간사회복지계 등의 미래에 대한 상상이 필요합니다. 우리가 가지고 있는 지방재정의 한계, 법과 제도, 역량을 우선적으로 고려한다면 대전복지기준선은 왜 소해 질 수밖에 없습니다. 다양한 주체들의 상상력을 통해서 대전의 미래의

가능성을 볼 수 있습니다. 논의의 과정에서 상상력이 잘 표현 될 수 있기를 바랍니다.

## 민간 사회복지계의 역할

대전복지기준선을 마련하는 과정에서는 시민들과 사회적 약자, 현장에서 만나는 지역주민들에게 의견을 묻고 제도 및 정책에 대한 홍보 및 상담창구로서의 역할을 통하여 사회적 합의를 도출해 내는 역할을 해야 할 것입니다.

대전복지기준선의 각 영역에서 행정과 전문가에 의하여 마련된 기준을 설명하는 것이 아니라 시작부터 시민의 의견과 참여를 전제로 각 영역별 정책이 개발되어야 하며 이 과정에서 민간 사회복지계의 참여가 필요합니다. 대전복지기준선을 이행하는 과정에서는 복지에 익숙한 시민들이 참여할 가능성이 높습니다. 많은 시민들이 복지를 권리로서 받아들이고 복지의식이 높은 시민으로 성숙시키는 역할을 민간 사회복지계가 해야 한다고 생각합니다.

그러나 충분치 않은 지방재정과 복지행정시스템, 복지에 대한 시민의식 그리고 민간사회복지계가 얼마만큼 시민과 지역주민과의 밀접함을 가지고 있느냐를 살펴본다면 대전복지기준선 이행이 그렇게 순순하지는 않을 것입니다. 각 주체들이 특히 사회복지계의 적극적인 의지를 가지고 다양한 참여로 어려운 조건들을 극복해야 할 것입니다.

## 시민 의견수렴 방법에 대한 질문

대전복지기준선 마련하는데 ‘어떠한 방법으로 시민의 의견을 수렴할 것인가?’ 사회적 합의가 관건입니다. 서울시민복지기준선의 경우 추진활동에 대한 모니터링, 의견과 정책제시 등의 활동을 하는 ‘서울복지 메아리단’를 조직하여 운영하는 사례를 들었습니다. 또한 각 영역별 타운홀 미팅 방식과 토론회, 청책워크숍을 통하여 의견을 모으는 과정이 있었습니다. 여러 방법을 통하여 시민의 의견을 수렴하였는데 100인, 1000인 원탁회의와 ‘서울복지 메아리단’ 구성과 활동에 대하여 자세한 내용을 듣고 싶습니다.

대전에서도 이번 지방선거전에 ‘시민이 시장이다’ 슬로건으로 500인 원탁

회의를 진행하였고 최근 도시철도 2호선 관련하여서도 300인 원탁회의를 진행하였습니다. 신선한 방식이었음에는 틀림없지만 방식의 문제라기보다 참여자 구성, 인식의 수준, 이익집단의 편향등이 일부 편중된 결과를 가져 오기도 하였습니다.

마지막으로 교수님의 원고에 사회복지사의 처우개선 문제가 일순위로 부각되는 것에 거부감(?)을 표현하셨는데 교수님은 어떠한 것이 문제이라고 생각하시는지 의견을 듣고 싶습니다.

고맙습니다.

## 토 론 Ⅵ

### 대전사회복지기준선 수립에 대한 성인지적인 접근

임 원 정 규

(대전여성단체연합 사무처장)

## 대전사회복지기준선 수립에 대한 성인지적인 접근<sup>2)</sup>

임원정규 대전여성단체연합 사무처장

□ 대전시는 2018년까지 대전시민의 최저생활 보장과 평균적 삶의 질 향상을 위해 소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육 등 5대 분야의 복지기준을 마련할 계획임.

□ 대전시민의 삶의 질 향상을 위하여 소득 뿐 아니라 주거, 돌봄, 건강, 교육 등 다차원적인 삶의 조건을 고려하고 있다는 점은 매우 긍정적으로 평가할 수 있음. 하지만 이러한 복지기준선을 마련함에 있어 여성의 특성과 성인지적인 관점이 고려되는 것이 필요함.

□ 세계경제포럼(WEF)이 매년 발표하고 있는 ‘글로벌 젠더 격차지수 보고서’에 따르면 우리나라의 성평등 순위는 조사대상국 142개국 중에서 117위로 지난해보다 6계단이나 하락했음. 우리나라는 주요4개 항목 가운데 경제활동 참가 및 기회에서는 124위로 가장 낮았고 교육에서 103위, 건강과 생존에서 74위, 정치참여는 93위였다. 세부항목을 들여다보면 노동시장 참가율에서는 86위로 비교적 높았지만 전문기술직 수에서는 98위. 반면 동일 직군에서의 남성과의 임금평등에서는 125위로 낮음. 고위직 여성간부의 수는 113위, 여성의 문자 해독률과 기대 수명에서는 세계1위. 또한 OECD회원국 가운데 여성 고용율은 (53.5%)꼴찌 수준이고 남녀 간 임금격차는 (39%) 1위인 나라에 살고 있음.

□ 여성의 소득에 밀접한 관련이 있는 경제활동참여는 남성에 비해서 생애주기에 따라 매우 다양한 양상을 보이고 있고, 다양한 요인(자녀, 가족, 결혼 등의 요인)과 연관되어 있음.

+ 대전의 경제활동참가율은 2013년 기준 여성 48%, 남성 71.5%이며 전국평균보다 낮음. 통계청 사회조사에 따르면 13세 이상 복수응답으로 여성의 취업장애요인 기준은 육아부담(71.9)>가사부담(43.5)>사회적 편견 및 차별적 관행(39.4) 순으로 조사

2) 지난 12월 16일 본 연합에서는 [북경여성대회 20년, 대전시 여성가족정책 진단과 과제 토론회]를 개최하였고 오늘 토론회와 관련된 내용을 일부 발췌하였음.

되었음.

+ 2012년 산업별 취업자에 있어서 도소매, 음식숙박업과 사업, 개인, 공공서비스 및 기타를 제외한 모든 산업에서 남성의 취업자수가 여성보다 많았음.

+ 2011년 산업별 종사자 중 여성 비율을 살펴보면 보건업 및 사회복지 서비스업의 여성비율이 78.3% > 숙박 및 음식점업 65.7% > 교육 서비스업 60.4% > 금융 및 보험업 54.6% > 사업 시설관리 및 사업지원 서비스업 54.2% > 협회 및 단체, 수리 및 기타, 개인 서비스업이 47.8% > 도매 및 소매업 45.3% > 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업 44.2% 순으로 나타남. 이들 산업에서의 여성비율은 전체 사업의 여성비율인 43.2%보다 높게 나타남.

□ 대전 가구주 중 여성가구주의 분포는 2000년도 이후 10년동안 점점 확대되어 18.6%에서 2010년 기준 26.7%로 증가하고 있음. 한부모의 지원은 통합적으로 자녀양육, 주거, 교육, 건강, 복지, 문화, 일자리 등이 지원되는 것이 중요함에도 대전시는 한부모 관련 예산을 여성발전.복지기금을 통해<sup>3)</sup> 한부모가족 자녀양육비 지원, 고등학생 자녀 교육비 지원, 모자가정 지원과 청소년한부모 자립지원 등에 집행하고 있음. 한부모 가족은 초기 집중 지원이 중요하고, 지역연계망 구축과 자립지원을 위한 센터 등이 필요함에도 한부모 개인의 생활을 지원하고 그 외 구조적인 한부모 여성이 지역사회에서 건강한 시민으로서 삶을 영위할 수 있는 인프라는 전체적으로 부족함. “취약한 여성”의 “모성에 대한 지원”, 즉 사회적으로 보호가 필요한 대상자 이면서 모성의 주체로서의 특성에 주목하여 자녀양육 및 자녀교육에 대한 지원에 초점을 맞추고 있는 것임.

□ 대전시 여성 장애인은 2011년 기준 29,601 명으로 대전시 전체 등록 장애인 71,164명의 41.6%를 차지하며, 장애인복지생활시설에 입소해있는 여성장애인은 1,102명이다.<sup>4)</sup> 2008년 전국장애인실태조사에 따르면 여성 장애인이 가장 필요로 하는 서비스는 가사도우미(17.6%), 출산비용 지원(14.8%), 자녀 양육지원(13.6%)순으로 출산 및 양육에 대한 지원에 대한 욕구가 매우 높았음. 장애유형과 특성을 고려한 임신.출산.육아.자녀교육지원 대책이 시급하고, 차상위 계층과 저소득 여성 장애인가구주를 대상으로 하는 가사도우미 파견사업의 확대 실시가 필요하지만 그

3) 대전시 여성발전기본조례 제40조 기금의 용도 5. 저소득 한부모가족에 대한 자녀교육비·직업훈련 및 생계비·질병치료비·주택임대지원금, 6. 한부모가족 보호지원을 위한 사업비, 7. 다문화가족의 안정적인 정착을 위한 지원사업

4) (보건복지부 통계포털, 2011)



동안 여성장애인은 여성정책에서도 장애인정책에서도 주변화되어 왔음. ‘여성’으로서의 경험과 ‘장애인’으로서의 경험은 분리되어 경합하는 대상이 아니라 존재자체를 인정하고 그에 기반한 통합적 정책이 필요하다. 여성장애인이 전 생애에 걸쳐 직면하고 있는 문제를 효과적으로 해결하고, 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 종합적으로 지원하는 여성장애인 지원제도를 점검하고 강화하는 것 필요

□ 대전시의 건강과 관련한 통계를 참조하면<sup>5)</sup>, 광역시별 여성의 고의적 자해(자살) 사망률을 살펴보면, 대전이 십만명당 24.2명이 자살한 것으로 나타나, 광역시별 여성의 고의적 자해(자살) 사망률이 대전 24.2%, 부산 22.8%, 대구 22.3%, 인천 21.3%, 광주 22.9%, 울산 17%로 나타남. 대전은 십만명당 24.2명이 자살한 것으로 나타나 다른 광역시에 비해 높은 비율을 보이고 있음.

기초생활수급자 현황을 살펴보면, 19세 이하가 여성 7,405명, 남성 7,549명으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 40~49세가 여성 4,462명, 남성 3,616명으로 나타남. 전체적인 현황을 비교하면, 여성이 25,868명, 남성이 19,801명으로 여성의 수가 많음.

대전시의 건강서비스 정책은 여성가족청소녀과와 보건정책과에서 담당하고 있으며, 여성을 위한 건강사업은 저소득층 건강검진 사업, 영양플러스사업, 임산부, 태아 건강관리사업 등이며 취약계층 여성-이주여성, 장애여성, 노인여성- 위주의 건강서비스사업이 있지만 일회적이고 1차적 서비스 위주임. 2013년 대전여성가족통계에 의하면, 여성들은 향후 늘려야 할 공공시설로 1순위로 보건의료시설이 44%로 가장 높게 응답했고, 향후 늘려야 할 복지서비스로도 건강 관리 및 건강증진서비스가 56.7%로 응답함. 이를 고려하여 여성의 신체적 건강과 별도로, 여성의 정신적 건강은 앞으로 많은 고민과 정책 지원 발굴이 필요하고, 예방적 차원의 건강서비스, 계층별/연령별을 함께 고려해서 모색하도록 해야 할 것임.

현재 세계는 지금 여러 차원에서 심각한 어려움과 전환기를 맞고 있으며, 자본주의의 위기, 사회 양극화와 불평등 심화, 환경파괴 등 지속가능성을 고민하지 않으면 안 될 상황까지 도래했고, 한국사회는 세계사적이면서 사회적 위험요소가 계속 제기되면서 급격한 저출산 고령화 사회로 돌입했음. 이런 가운데 우리는 여성의 역할과 지위, 평등과 차별에 관한 성평등 문제를 놓고 한국사회를 다시 한 번 재구조화하지 않으면 안되는 시점을 지나고 있음.

전통적인 성별분업을 전제로 한 가부장적 복지국가 모형은 더 이상 현실에 맞지 않으며, 변화하는 여성의 역할을 인식하고, 성평등을 구조화하고 제도화하는 것이

5) 대전여성가족정책센터 연구보고서-대전여성의 비전과 전략(2011)

모든 영역에서 요구됨. 국제사회는 지속가능한 발전의 핵심조건 중에 하나로 성평등 의제에 집중하고 있음. 이러한 흐름은 시민사회(단체) 차원에서 다루는 것과 동시에 사회복지기준선과도 연계할 필요가 있음.

대전시를 포함한 대다수의 지방자치단체의 여성정책은 20년이 지난 지금도 여전히 주된 형식과 내용이 중앙정부 차원에서 전달되는 중앙정부의 법정, 지시 업무 및 국가 보조 사업이고 약간의 지방자치단체 차원의 자체사업으로 구성되어 있음. 재정자립도가 낮고 자체 예산을 확보할 수 있는 근거들이 미약한 상황에서 지방정부가 중앙정부와 별도로 새로운 여성정책을 수립하거나 양성평등이라는 취지에 맞춘 지역사업을 진행하기란 쉬운 일이 아님.

대전시 역시 지역여성의 특성과 여건을 고려한 고학력 여성, 20대 청년 여성, 여성장애인, 이주여성, 사회참여를 하는 주부와 자원봉사 등을 위한 이슈도 점검함과 동시에 사회복지기준선의 인식을 통한 교차적 관점과 통합적 맥락을 고려하는 것이 필요.

## **종 합 토 론**

### **올바른 대전복지기준선 수립 과정과 방향**

**사회 : 문 창 기**

(대전참여자치시민연대 사무국장)













