

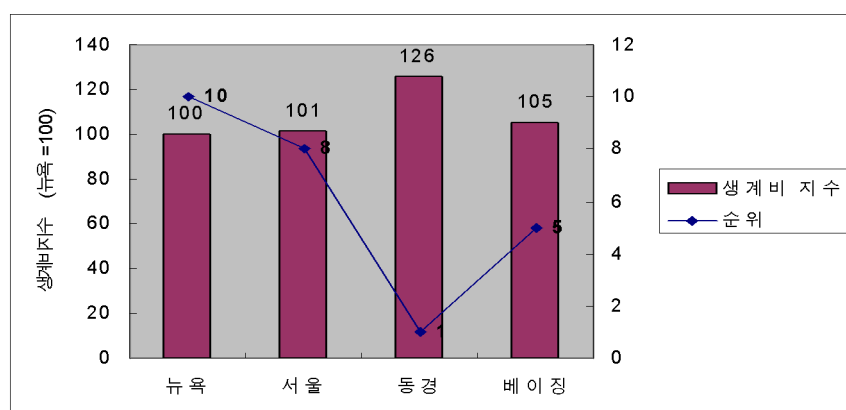
서울의 도시빈곤 실태와 선진도시 사례를 통해 본 서울시 사회복지정책 방향

- 서울의 도시빈곤 실태
- 서울시의 사회복지정책 방향
- 신 도시빈곤의 발생원인과 문제점
- 외국사례를 통해 본 서울시의 사회복지정책 대안

서울의 도시빈곤 실태

○ 서울의 도시빈곤 실태

- 1997년 외환위기 이후 지속된 계층간·지역간 양극화와 불평등의 심화로 서울시는 사회 통합에 있어 많은 문제점을 안게 되었음. 특히 대도시적 특성으로 인해 서울에 살고 있는 취약계층은 빈곤, 주거불안정, 사회적 연결망으로부터의 단절 등으로 고통 받고 있음. 더욱이 사회적 안전망이 미비하고 사회서비스 수준도 낮은 상태에서 빈곤이 급속히 확산됨으로 인해 일가족 자살 등 극단적인 선택을 하는 사람들이 나타나고 있음.
- 서울은 생계비가 <그림 1>에서 보듯 뉴욕과 비슷하여 세계대도시 중 8위에 랭크되어 있음. 물론 1위를 차지한 동경도에 비한다면 낮다고 할 수 있지만 미국이나 일본의 1인당 GDP와 우리의 GDP를 비교한다면 생계비 압박 정도는 우리가 더 높다고 할 수 있음.



<그림 1> 세계 주요대도시 생계비지수

출처: 무역연구소, 「203개 경제무역, 사회지표로 본 대한민국」, 2003

- 더욱이 최근 2년간 주택가격의 폭등으로 중산층마저 집을 마련하기 힘든 상황이 도래하였음. 집을 마련한다 해도 대출이자가 임금의 상당부분을 차지해 가계가 더욱 위축될 수밖에 없는 지경이 됨.
- 서울에서는 소득 대비 주택가격이 이미 지나치게 높을 뿐 아니라 임대료의 상대적 안정성마저 떨어져 문제점으로 지적됨. 2003년 1월 현재 서울시의 공공임대주택은 총 10만 8,000호로 전체주택재고량의 5.1%에 불과하고 2006년까지 계획대로 9만 4,000호가 공급된다 하더라도 8~9% 정도에 이를 것으로 예상됨. 이러한 공급량은 공공임대주택의 수요를 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하에 해당하는 71만 가구에 한정짓는다 해도 턱없이 모자란 것임.
- 특히 한계계층의 경우에는 최저주거기준에 미달하는 쪽방, 비닐하우스, 무허가 판잣집 등에 여러 명이 거주하는 사례도 많은 것으로 확인됨. 게다가 <표 1>을 통해서 알 수 있듯이 최저주거기준에 미달하는 가구수는 지역별로 큰 차이를 보이고 있고, 국민기초생활보장 수급자 수가 많은 구에서 이런 사례가 많은 것으로 나타나 빈곤의 집중 현상을 드러내고 있음.

<표 1> 서울자치구별 최저주거기준 미달가구 및 국민기초생활보장법 수급자 현황

자 치 구	최저주거기준 미달가구(%)	자 치 구	국기법수급자 현황(명)
금 천 구	36.0	노 원 구	8,706
동대문구	30.6	강 서 구	8,400
노 원 구	27.3	관 악 구	4,161
종 랑 구	27.2	종 랑 구	4,009
성 북 구	26.7	강 북 구	3,839
구 로 구	26.4	강 남 구	3,636
성 동 구	26.4	동대문구	3,554
강 북 구	26.1	은 평 구	3,504
중 구	25.5	구 로 구	3,022
영등포구	25.3	영등포구	2,944
광 진 구	25.1	성 북 구	2,889
종 로 구	24.9	성 동 구	2,783
도 봉 구	23.9	양 천 구	2,751
용 산 구	23.8	마 포 구	2,610
양 천 구	23.7	강 동 구	2,571
관 악 구	23.2	서대문구	2,364
강 동 구	23.0	금 천 구	2,360
강 서 구	22.7	동 작 구	2,360
동 작 구	22.3	송 파 구	1,995
마 포 구	22.0	광 진 구	1,966
은 평 구	20.0	용 산 구	1,880
송 파 구	19.6	중 구	1,740
서대문구	19.3	종 로 구	1,534
강 남 구	14.2	도 봉 구	1,517
서 초 구	11.0	서 초 구	1,322

출처 : 최저주거기준은 「한국의 주택」(통계청, 2002)에서 발췌하였고, 수급자 현황은 2003년 5월 현황임.

- 외환위기 이후 감소세를 보이던 거리 노숙자가 최근 들어 증가하고 있는 것 역시 경제전반의 불안정 요인의 증대 및 개인의 채무과다, 그리고 사회안전망 부재와 밀접한 연관을 맺고 있는 것으로 보임. 서울시내 연평균 거리 노숙자수는 99년 361명, 2000년 370명, 2001년 379명, 2002년 415명으로 꾸준히 증가해왔음.¹⁾ 특히 2003년에는 540명으로 급격히 늘어난 것으로 나타남.

○ 외국 주요 대도시의 빈곤 실태

- 빈곤층 증가 및 스프롤(sprawl) 현상이 확대되고 있음. 대도시의 빈곤율은 전국 빈곤율을 상회하는 경향이 있음. 계층간, 인종간 소득격차 역시 전국 평균보다 훨씬 큼.
- 산업구조조정으로 인한 실업 증가와 일자리의 불안정이 가속화되고 있음. 대부분의 대도시에서 지식집약적 산업이 확대되고 있는데, 이는 오히려 일자리를 줄이는 기제로 작용하고 있으며 또한 노동의 유연화 추세로 인해 일자리의 불안정성이 높아지고 있음.
- 임대료 증가 및 복지정책의 쇠퇴로 홈리스 및 빈곤가정이 증가되고 있음. 대부분의 도시에서 지난 10년간 물가상승률과 실질임금상승률보다 주거비 상승률이 훨씬 높았으나 공공주택정책은 오히려 후퇴하여 수요에 비해 공급이 달리는 현상이 지속됨. 또한 보육시스템, 의료시스템 등 도시공공서비스의 약화로 인해 저소득층의 가계 부담이 증가함.
- 도심재개발 사업의 역효과가 발생함. 런던시의 경우에서와 같이 도심재개발의 이익을 건설회사와 소수의 특권층이 독식한 결과 노동자계급이 교외지역으로 축출되는 현상이 나타나고 있음.

신(新) 도시빈곤의 발생원인과 문제점

○ 신 도시빈곤의 발생원인

- 대도시의 탈산업화: 도시 내 제조업 생산기반의 쇠퇴와 지식정보화로 고차서비스산업에 종사하는 고학력 고소득층과 나머지 계층간 소득격차가 확대되고 있음. 노동집약적 산업에서 지식기반 산업으로의 전환과정에서 정보기술과 지식집약(knowledge-intensive) 산업의 약진으로 인해 일자리가 감소하는 경향이 나타남.

1) 연합뉴스, 2003년 11월 17일자

- 세계화로 인한 도시간 경쟁 격화: 하나의 거대도시와 이를 둘러싼 지역에 인구와 고용기회, 산업과 부가 집중되는 현상은 경제의 세계화 과정이 진행되는 과정에서 오히려 더 강화되는 경향을 보임. 국제시장에서 경쟁력을 갖추기 위해 도시들은 효율적으로 희소한 자원을 재배치하게 되면서 도시 내의 분배 구조가 악화되는 현상이 나타남.
- 복지국가의 쇠퇴: 90년대 이후 급속하게 진전되는 세계화의 추세속에서, 최저임금 수준의 고용을 받아들일 수 없거나 받아들이려고 하지 않는 사람들을 일탈적이라고 규정하고 노동은 수요자의 선택의 문제라고 간주함으로써 복지국가 개념이 전반적으로 쇠퇴하고 있음. 빈민은 게으르고 비도덕적이며 범죄적인 사람으로 묘사하는 추세에서 빈곤층은 국가적 복지정책의 사각에 놓이게 되는 경향을 보임. 이로 인해 도시정부의 복지 책임이 무거워졌으나 도시정부의 역량이 이를 뒷받침하지 못하고 있음.

○ 신 도시빈곤 현상의 특성

- 주거 빈곤층 확대: 공공주택 공급이 감소되고 주택가격이 상승하면서 소득의 대부분을 주거비에 사용해야 하는 주거 빈곤층이 늘어남. 직주간 거리가 확대되고 빈민거주지역과 부유층 거주지역 간의 분리현상이 두드러짐.
- 지식기반산업의 발달에 따른 노동인력 수급 불균형으로 실업자 양산: IT산업 등 지식집약산업의 발달로 인해 도시에서 새로 생겨나는 산업이 필요로 하는 인력과 이미 도시에 거주하고 있는 노동인력 간의 수급불균형으로 실업자의 양산이 초래되고 있음.

○ 신 도시빈곤의 문제점

- 빈곤층은 낮은 생활수준, 보호의 결핍, 관심 부재, 이해 부재, 참여 부족 등으로 정상적인 사회생활을 영위하기 어려우며 이로 인해 주류사회로부터 격리되며 각종 삶의 기회들을 제약받게 됨.
- 일반적으로 신 도시빈곤은 많은 수의 사람들이 빈곤으로 인해 완전한 시민권을 향유할 수 없게 됨으로써 심각한 사회문제를 일으키고, 사회적 통합에 커다란 장애요인이 되고 있음.
- 최근 우리 사회에서도 경제위기와 장기실업, 가정해체 등 사회적 변화가 불러온 신빈곤(new poverty) 현상이 새로운 사회문제로 대두되고 있음.

서울시의 사회복지정책 방향

○ 선진 대도시들의 주요 사회정책 추세

- 다차원적인 포용정책: 선진도시들은 도시의 성장과 세계화가 모든 사람들에게 혜택을 준 것은 아니라는 사실을 직시하고 좀 더 포용적인 사회(inclusive society)를 만들기 위한 노력을 경주하고 있음. 빈곤은 다차원적이며 한 차원의 빈곤이 다른 차원의 빈곤을 야기하기 쉽다는 것을 고려하면서 빈곤대책 역시 다차원적으로 대처하려 함.
- 상향이동 및 예방 위주의 정책: 소외계층에 대한 공적 지원의 확대와 지원사업의 효율성 제고를 통해 사회 전반의 상향이동(upward mobility)을 지향하는 정책을 마련하고 있음. 사후대책 마련이나 긴급구호 위주의 사업방식에서 탈피해 예방차원의 사업이 두드러짐.
- 주거 안정 대책: 홈리스를 위한 주택보급 사업이 제시되고 있음. 이와 더불어 저소득층 임대료보조 사업이 추진되고 있음.
- 아동보호 및 학대 예방 서비스: 빈곤아동의 학습능력 향상을 위한 헤드스타트(Head Start) 등의 사업이 등장하고 있으며, 아동보호 및 학대예방을 위한 시립 시설이 운영됨.
- 노인정책: 고령화 사회에 대비하는 총체적 대책 마련이 도시 정부의 과제가 됨. 노인을 보호받아야 할 수동적이고 비생산적인 대상이라고 인식하는 대신 능동적이고 생산적인 노후 인생을 살아갈 수 있도록 유도하는 정책이 강조되고 있음.

○ 서울시의 사회복지정책 기본방향

- 사회적 혼합(Social Mixing) 확대
 - 사회적 혼합을 명시적으로 내건 법률제정과 제도 정비가 필요함.
사례: 프랑스의 ‘도시의 연대와 재생을 위한 법(SRU)’ , ‘기업이 부담하는 1% 주거보조금 제도 ‘도시주택정책(PLH)’
 - 분산형 공공주택 사업: 밀집형 공공임대주택 건설로 인한 빈곤층의 집중을 막고 사회계층간 교류를 확대하기 위해 추진할 수 있는 제도로 대규모 아파트에 비해 선호도가 떨어지는 단점이 있지만 취약계층에게는 좋은 기회가 될 수 있음.
사례: 미 연방정부의 ‘분산형 공공주택 사업(Scattered-site program)’
 - 원거리 통학제도: 학군제가 계층간 격리를 강화하는 기제가 되고 있으므로 이를 수정, 보완하기 위해 부분적으로 도입할 수 있음.
사례: 뉴욕주 롱커스시의 ‘강제버스통학제도(busing) 및 마그네틱 스쿨(magnet school)’

- 사회이동성(Social Mobility) 증대

- 사회이동성이 떨어지게 되면 근로의욕이 사라지고, 잠재적인 사회 갈등이 증대하며, 사회적 합의의 도출에 많은 비용과 시간이 소요되며, 극단적인 경우에는 범죄가 늘어나는 등 계층간 균열이 심각해짐. 이런 사태를 예방하기 위해서는 중산층이 빈곤화되지 않도록 하고, 저소득층이 빈곤에서 탈피할 수 있도록 적극적으로 유도하는 장치가 필요함.

사례: 워싱턴DC의 ‘기업과 지역사회의 협동 프로그램’, 캘리포니아주의 ‘상향이동을 위한 프로

- 사회통합(Social Integration)의 제고

- 실질적인 사회통합을 이루기 위해서는 사회정책에 대한 구성원들의 합의가 이루어져야 함. 지역사회의 사회적 자본의 축적과 활용을 통해 부분적이라 하더라도 사회구성원들의 고립과 배제가 일어나지 않도록 해야 하며 사회적 자원의 배분 실패가 개인의 짐이 되지 않도록 배려해야 함. 특히 지금처럼 경제사회적 구조변화가 일어나는 상황에서 개인의 의지와 무관하게 실업, 파산 등으로 빈곤화되는 사람들에 대해서는 일자리 마련 등을 통한 사회적 포섭정책도 병행되어야 함.

외국사례를 통해 본 서울시의 사회복지정책 대안

○ 특수수요(Special Needs)에 대한 우선지원

- 편부모 빈곤가정, 다자녀 빈곤가정, 10대 부모, 소년소녀 가장에 대한 최우선 지원이 필요함.
- 보육지원: 편부모인 경우 육아 때문에 일을 그만두어야 하는 상황이 발생하면 빈곤화될 위험이 큼. 따라서 무엇보다도 보육지원을 최우선 과제로 설정해야 함.

사례: 동경도의 ‘편부모가정 가사도우미 사업’, 뉴욕시의 ‘헤드스타트 프로그램’

- 자립 지원 및 구직 알선: 편부모 가정의 자립을 위해 상담을 제공하고 구직 알선 및 자격증 취득을 도와줌.

사례: 동경도의 ‘편부모가정 종합지원사업’

- 주거비 지원: 아이들과 함께 노숙자가 되는 것을 방지하고 잦은 이사와 전학으로 아동이 또래집단에서 소외되는 것을 막기 위해 주거비를 보조함.

사례: 파리시의 ‘편부모 가정을 위한 주거비 보조’, 동경도의 ‘편부모 가정에 대한 도영주택 입주

- 다자녀 가정에 대한 주거비 지원이 고려될 수 있음.

사례: 파리시의 ‘다자녀 가정에 대한 주거수당’

○ 다중적 문제를 지닌 사회적 약자에 대한 부가지원

- 독거노인이나 결식아동의 경우 단순한 경제적 문제 이외에도 가족해체, 사회적 연결망 부재, 영양결핍, 질병, 장애 등 다중적인 문제로 인해 고통 받는 경우가 많음. 독거노인이면서 장애인이거나 저소득층이면서 장애아동을 둔 가정 등 다중 사회적 약자에 대해서는 생활비, 의료비를 비롯하여 각종 서비스 등 부가적 지원이 필요함.

- 소득 보충: 다른 소득과 사회보장에 덧붙여 저소득, 노인, 장애인에게 부가적으로 지급하는 일종의 수당으로 다중적인 요인으로 인한 사회적 약자의 특수한 소비수요를 뒷받침하기 위한 것임.

사례: 뉴욕시의 ‘부가적 보장소득(Supplemental Security Income)’

- 노인봉양수당 지원: 저소득층이 75세 이상의 노인을 부양하는 경우 수당을 지급함.

사례: 파리시의 ‘노인 봉양수당’

- 장애인 부모를 둔 아동 지원: 장애인 부모를 둔 아동의 경우에는 부모의 신체적, 정신적 장애로 인해 아동발달과 성장에 제약이 가해질 수 있으므로 사회의 특별한 관심과 지원이 필요함.

○ 긴급한 상황에 대한 임시지원

- 급작스러운 실직, 파산 등으로 위기에 처한 가족에게 지원: 갑자기 수입이 끊어져 식료품 부족, 집주인의 이사명령 혹은 퇴거 명령, 동절기 연료 고갈, 단전, 단수 통지 수령 등의 상황에 처한 경우 긴급자금을 지원함.

사례: 뉴욕시의 ‘긴급지원 프로그램’, 파리시의 ‘급작스러운 수입 감소를 경험한 가족 지원’

- 겨울철 난방비, 전기료 등에 대한 특별지원이 필요함.

사례: 뉴욕시의 ‘저소득층 가정 에너지 보조 프로그램’, ‘저소득층 노인에 대한 무료에너지 배달

- 아동/노인을 위한 단기체류시설: 보호자가 아프다거나 집을 비우게 된 경우, 혹은 혼자 살면서 수술을 받게 되어 회복기에 단기적으로 시설에 입소할 필요가 있는 노인들에게 숙식 및 상담, 재활치료를 제공하는 기관이 필요함.

사례: 토론토시의 ‘회복기 간병 프로그램’, ‘휴양 프로그램’, ‘성인주간센터’

○ 저소득층의 주거안정을 위한 대책 마련

- 저가주택 건설촉진을 위한 비영리 건설사업에 대한 지원이 고려되어야 함.

사례: 워싱턴DC의 ‘비영리적 토지신탁조합이 주도하는 저가주택 건설 촉진’

- 저가주택 건설시 혹은 기존건물을 저소득층을 위한 주거시설로 용도변경시 인센티브를 부여할 수 있음.

사례: 워싱턴DC의 '주택마련 트러스트펀드', '저소득층 주택개발 세액공제', '압류재산 개
토론토시의 '함께 지어요(Let's Build)'

- 특수수요 계층에 대한 주택금융제도가 고려되어야 함.

사례: 워싱턴DC의 '노인, 약물중독자, 장애인을 위한 주택금융'

- 주거 빈곤 대책 마련: 2003년 11월 30일부터 개정주택법이 시행되어 국가 및 지방자치단체는 최저주거기준에 미달하는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 활용하여 이들을 지원할 수 있게 됨. 서울시는 이를 적극 받아들여 주도적인 주거 빈곤 대책을 마련해야 할 것임. 이를 위한 수단으로 주거 빈곤층이 안전하고 쾌적한 주거환경을 갖출 수 있도록 주거수당을 도입하는 방안 등을 고려할 수 있음.

사례: 토론토시의 '민간임대료 차액 보충(Private Rent Supplement)', 뉴욕시의 '임대료지원(Ji
Temporary Rent Supplement)', 파리의 '주거연대기금'

- 장애인, 노인이 있는 가정에 주택개량자금 지원

사례: 런던시의 'Huse Proud'

- 노숙자 지원: 쪽방을 대체할 수 있는 유료 저가 호텔을 짓고 노숙자 홈페이지를 마련하여 필요한 사람들이 침상이나 식사 등에 대한 정보를 쉽게 얻을 수 있도록 하고 노숙자를 지원하고자 하는 개인이나 단체의 기부를 쉽게 함.

사례: 런던시의 'BABIE 제도', '홈리스 웹사이트'

○ 저소득층 지원시 서울의 생계비 기준 적용

- 생계비를 고려한 복지비의 차등화: 외국의 지방자치단체들은 해당 시·도의 주거비 등을 고려하여 복지비를 차등화하고 있음. 미국 뉴욕주의 경우는 연방정부의 수급자격 상한선보다 높은 기준을 적용하고 있음. 국민소득 대비 생계비, 그 중에서도 주거비가 지나치게 비싼 서울시의 경우에도 이런 제도의 도입이 필요함.

○ 저소득층을 위한 고용기회 및 자원봉사 확대

- 노인대상: 노동능력이 있는 노인들, 일자리를 찾고 있는 저소득층 청소년에게 공공 일자리를 포함, 고용기회를 확대하는 정책이 필요함.

사례: 워싱턴DC의 '노인근로 프로그램', 뉴욕시의 '노인 커뮤니티 서비스 고용 프로그램'

- 청소년대상: 시설에 수용되어 있는 청소년이나 소년소녀 가장의 취업을 돕는 프로그램이 필요함.

사례: 워싱턴DC의 '고용 대책(Employment Initiatives)'

- 일반시민 대상: 고용의 불안정성이 증대하고 이직률이 높아지고 있지만 재취업이 힘들어 뜻하지 않게 장기실업자로 전락하는 사례가 많음. 외국의 사례를 보면 장기실업은 빈곤뿐만 아니라 사회적 배제, 가족해체까지 야기할 수 있으므로 적극적인 개입을 통해 조기에 해당자들의 사회복귀를 유도해야 함. 이에 대해 평생교육 및 직업교육 강화가 필요함.

사례: 파리의 '성인강좌'

○ 제도적 조정(Coordination) : 행정서비스의 개선

- 원스톱 서비스를 제공하는 복지센터: 소외계층은 정보에 어둡고 생업에 쫓겨 정작 자신이 받을 수 있는 혜택에 대해 제대로 알지 못하는 경우가 많음. 따라서 담당 행정기구, 혹은 해당 프로그램을 몰라 여기저기 묻고 다녀야 하는 불편을 없애고 필요한 사람에게 가장 빠르고 편리한 서비스를 제공하는 원스톱 서비스센터를 만들 필요가 있음.

사례: 뉴욕시의 '가족복지센터'

- 실행(Implementation)과 관리의 체계화 및 합리화: 정책 입안이 이루어지고 난 다음 실행단계에서 정책의 취지와 목표가 실종되거나 대상 집단에 서비스가 전달되지 않는 것을 막기 위해서는 사업의 우선순위를 정하고 액션플랜을 구체화시킨 다음 실행과정을 감시, 감독해야 함. 액션플랜을 만들고 사업의 처음부터 끝까지 감독할 수 있는 사람을 두어야 함.

사례: 토론토시의 '사회정책 실행담당관(Facilitator) 제도'

○ 해외 사례의 함의

- 위에 열거된 도시 사회복지정책의 프로그램들은 모두 서울보다 소득 수준이 높고 사회복지시스템이 잘 갖춰져 있는 도시들에서 운영되고 있는 것들임. 이러한 이유로 아직 서울시가 받아들이기 어려운 현실적인 여건도 있음. 그럼에도 불구하고 중요한 것은 선진 도시들에서 도시의 성장과 세계화가 도시의 모든 시민들에게 혜택을 준 것은 아니라는 사실을 인식하고, 서울시에서도 보다 포용적인 사회를 만들기 위한 다각적인 노력이 필요하다는 것임.

조권중 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1256
kjchoh@sdi.re.kr

이호영 | 정보통신정책연구원 책임연구원
02-570-4040
ehoyeong@kisdi.re.kr