

# 기획특집

## 우리 사회의 여성에 대한 안전 지원 정책 방안

- 여성친화도시 지역 안전 사업 특성과 과제  
최유진 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 여성가구주가구의 주거안전 인식 및 정책 수요  
황정임·김은지 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 여성안전정책 현황과 정책과제  
장미혜 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 노인1인가구 돌봄지원을 위한 지역사회 노인돌봄공동체 제안  
김영란 | 한국여성정책연구원 연구위원

# 여성친화도시 지역 안전 사업 특성과 과제<sup>1)</sup>

최 유 진

한국여성정책연구원 연구위원

여성친화도시는 지방자치단체와 여성가족부의 협력에 의해서 성 평등한 지역사회를 조성하는 사업으로 2014년 현재 50개의 지방자치단체에서 추진되고 있다. 여성친화도시 사업의 가장 큰 특징은 지역사회를 성 평등하게 개선하는 사업 추진에 있어 행정과 다양한 분야의 여성 간 소통과 협력을 대단히 중요한 가치로 인식하고 있다는 점이다. 그런 점에서 여성친화도시를 추진하는 지방자치단체에는 다양한 명칭의 시민 참여단과 여성친화도시조성협의체가 활동하고 있다. 여성친화도시 사업은 지역사회 성 평등 수준을 개선한 결과뿐만 아니라 사업 추진 과정이 지역 여성들의 임파워링에 기여할 수 있어야 한다는 점에 주목하고 있기 때문이다.

여성친화도시에서 추진되고 있는 안전 사업 역시 행정과 시민참여단, 그리고 여성친화도시조성협의체가 함께 만들어간다는 특징이 있다. 물론, 행정이 주도적으로 안전한 지역사회를 위한 시설 가이드를 만들기도 하고 시민참여단이나 여성친화도시조성협의체가 안전 사업을 먼저 제안하기도 한다. 그럼에도 불구하고 민관협력을 통해서 행정은 여성 안전에 대한 민감성을 시민들은 안전을 유지·강화시킬 수 있는 자기 역량을 동시에 키워가고 있다.

## 누구나 안전한 이동 여건

여성친화도시는 이동 여건을 포함한 안전한 지역사회 유지를 삶의 질의 중요한 요인으로 인식하고 있다. 신체적·사회적 제약 없이 안심하고 이동할 수 있는 인프라 조성과 범죄와 폭력으로부터 안심할 수

1) 이 글은 2013. 한국여성정책연구원 <여성친화도시 공간 조성 사업 발전 방안> 연구 결과 중 안전과 이동 관련 부분을 발췌·요약하였음.

있는 서비스 제공 등이 추진되고 있는데 지역사회 인프라는 모든 시민이 함께 누리는 공공재이기 때문에 생활공간의 접근성을 높이는 것이 시민 누구나 물리적·사회적 장애가 제거된 양질의 삶을 살게 하는 조건이 된다. 물론, 지역사회 인프라 개선은 여성의 경제·사회적 지위 향상과는 별개의 것으로 인식되는 경우가 빈번하지만, ‘공간’이 인간 생활의 터전이며 사회적인 일들의 발생 ‘장소’라면 이 또한 성 평등 문제와 무관하지 않다.

특히, 거주지 주변의 생활공간은 여성친화도시가 주요한 사업 대상지로 인식하는 장소이다. 왜냐하면 인구 집단 중 가장 많은 사람들의 일상생활이 일어나는 곳이지만 그간의 도시 정책에서 가장 주목받지 못한 공간이기 때문이다.

2013년 현재 여성친화도시 사업을 추진하고 있는 38개 지방자치단체에 거주하는 사람들은 하루의 대부분을 주로 어디에서 보낼까? 얼핏 생각하면 아침 식사를 마치고 대부분의 사람들은 교통수단을 이용해서 직장으로 출근한다는 이미지가 떠오르지만 현실적으로 그 보다 더 많은 사람들은 거주지 부근에서 하루를 보내는 경우가 일반적이다. 통근·통학과 이동 패턴을 분석한 결과에 따르면, 평균적으로 12세 이상 인구의 32.5%가 일상적인 통근·통학을 하지 않고, 통근통학을 하더라도 현재 살고 있는 거주지 읍·면·동 내에서 근거리 통근통학을 하는 경우도 평균 33.6% 수준이다. 일반적으로 미취학 아동 비율이 10.0% 내외라는 점을 감안한다면 인구의 3/4 가량은 예외적인 경우를 제외하고는 주로 거주지 주변에서 일상을 보내는 것이 일반적인 현상이다. 물론 도시 규모가 작을수록 거주지 주변 근거리에서 일상생활을 유지하는 인구 규모가 상대적으로 큰 것처럼, 도시 규모에 따라서 일상을 보내는 지역 범위의 차이는

존재한다. 그럼에도 불구하고 그간 우리는 일상생활이 주로 이루어지는 골목길과 마을 곳곳이 자유롭게 움직이고 사회적인 관계를 만들어가는 데 장애가 되지는 않는지 꼼꼼히 따져본 경험이 많지 않다.

여성친화도시 사업에서 상대적으로 높은 관심을 받은 분야는 안전한 이동이다. 특히, 주야간 모두 이동에 불편함이 없어야 한다는 것은 여성의 다양한 사회 활동 기회에 영향을 준다는 점에서 주목받고 있다. 주야간 자유로운 이동의 문제는 범죄에 대한 안전 요구이기도 하지만 동시에 지팡이 또는 유모차나 전동 휠체어를 이용해야 이동할 수 있는 집단의 최소한의 사회활동 요구이기도 하다. 우리의 도시는 이동하지 않고는 그 무엇도 해결할 수 없도록 이미 만들어져있기 때문이다.

여성친화도시들 중 몇몇 지방자치단체는 여성의 주된 이동 수단이 보행이라는 점에서 보행 도로 개선과 관련한 가이드라인을 통해 사업을 추진하고 있다. 여기에는 보행로가 평탄해서 어떤 신체적 여건을 갖고 있다 하더라도 원활히 이동할 수 있어야 하고, 상호간에 면식이 가능할 정도로 밝고 개방적이어서 이동에 두려움이 없어야 한다는 등의 기준을 제시하고 있다. 물론, 이동 여건 개선과 관련하여 보도폭 개선과 턱 낮추기는 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」에 따라 공공시설 외부에서 주출입구 및 건물내부 등에 적용되어 왔다. 하지만, 공공시설 까지 가는 길이 두려움과 장애의 공간이 된다면 공공시설로부터 제공받을 수 있는 서비스는 무용지물이 될 수 밖에 없다. 주로 여성들에게서 빈번히 나타나는 야간 보행에 대한 두려움은 불안을 경험하는 것에서 그치지 않고 사회활동을 다음 기회로 미루는 주된 요인이 된다는 점에서 밝은 거리를 만드는 일은 중요하다.

〈표 1〉 이동 안전 관련 가이드

시설물		익산시(2011)	부평구(2013)
보행로	보행로면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보도폭 2m이상(최소 1.5m이상)</li> <li>• 이음새 2mm이하</li> <li>• 경사도 1/12이하</li> <li>• 보도의 평탄성 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주보행로 1.5m이상(1.8m 이상 권장)</li> <li>• 이음면(줄눈)이 5mm이하</li> <li>• 종단기울기 1/24(4.0%)이하-1/18(5.5%)이하</li> <li>• 단차 2cm이하</li> </ul>
	시아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시야확보 필수 구간 공공시설물 설치 제한</li> <li>• 자연적 감시 확보 (2m미만 보도 교목 제한 관목 · 초화류 권장)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가로수 가지, 가로등 및 간판 2.1m 이상 높이</li> </ul>
버스쉼터		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.5m 이상 보도폭원 확보시 설치</li> <li>• 투시성 재료</li> <li>• 야간조명</li> </ul>	

자료 : 익산시 여성친화형 공공디자인 가이드라인, 부평구 누구라도 행복한 여성친화도시 건축물 매뉴얼

그래서 여성친화도시 시민참여단은 일반적인 보행이 주로 일어나는 주거 지역으로부터 공공시설 까지 이동의 어려움을 해소하기 위해서 꾸준히 개선 안을 만들어가고 있다. 골목길 계단을 완만하게 만들고, 보안등을 보완하고 버스 쉼터를 안전하게 만드는 방법 등이다. 시민참여단은 주거지 주변을 모니터링 하는 방법을 통해서 우선 개선되거나 보완되어야 할 곳을 찾고 행정 부서와 간담회 등을 통해서 개선방법 을 토론하고 제안하는 등의 활동을 벌이고 있다<sup>2)</sup>. 특히 모니터링은 경보기나 CCTV 설치와 같은 기계 의존적 감시보다는 시민들의 지역 환경에 대한 관심에 근거한 자연적 감시가 범죄에 대한 불안 감소에 더욱 효율적이라는 경험을 반영하여, 지역 곳곳을 직접 돌아다니면서 범죄예방을 위한 환경설계(CPTED :

Crime Prevention Through Environmental Design)<sup>3)</sup> 원리를 활용한 방법으로 추진되고 있다.

### 안심할 수 있는 생활공간

시민참여단의 지속적인 모니터링은 지역 환경을 개선할 뿐만 아니라 주민들 간의 교류를 증진시키는 효과도 있다. 특히, 거주지 주변의 생활공간에서 가장 오랜 시간을 머물고, 누구보다도 이동의 장애를 빈번히 경험했던 여성들의 이동 여건 개선을 위한 모니터링 활동은 지역에서 여성의 주도성을 신장시키는 매개체가 되기도 한다.

여성친화도시 사업의 대명사가 된 “다같이 돌아

2) 본 보고서에는 포함되지 않았지만 직접적인 안전 서비스를 민관 협력을 통해 제공하는 경우의 대표적인 사례는 익산시에서 시작된 「안심귀가 동행 서비스」와 안양시 「택시 안심귀가 서비스」 사업 등이다. 안심귀가 동행 서비스는 지역 내 자율방범대와 연계해 범죄 취약 시간대인 23:00~01:00사이에 직접 동행 귀가 서비스를 제공하는 사업이고, 택시 안심귀가 서비스는 관내 택시 업체와의 협의를 통해 'QR 캡'이라는 앱을 개발하여 관내 택시를 이용하는 승객들의 승하차 정보를 가족이나 지인에게 전송하는 사업이다(관련 내용은 여성친화도시 우수 사례(여성가족부, 2013)참조).

3) CPTED는 2005년 경찰청 「CPTED 추진계획」 수립으로 도입되기 시작하였고, 2006년 동대문구청 도시재정비촉진지구(이문, 휘경) 재정비 사업에 「CPTED」 적용되었고, 2009년 서울시 「CPTED 지침」 마련하여 240곳의 재정비촉진 또는 뉴타운 사업구역에서 건축설계에 범죄예방 설비를 조성하기 시작하였다. 서울시 CPTED 지침은 자연적 감시, 접근통제, 영역성, 장소의 이미지를 4대 원칙으로 하고, 분명한 시야선 확보, 적절한 조명의 사용, 고립지역의 개선, 사각지대의 개선, 대지의 복합적 사용증진, 활동인자 증대, 영역성 강화, 정확한 표시로 정보제공, 쾌적한 공간설계 지향을 실행 전략으로 추진하고 있다.

동네 한바퀴” 사업은 2009년 여성친화도시 사업을 처음 시작했던 익산시 시민참여단(여성친화서포터즈)과 공무원이 유모차를 끌면서 골목길 보행 여건을 진단하고 개선한 사례이다. 모니터링 사업이 축적된 익산시에서는 안전 문제가 대두된 구도심 지역을 여성친화시범구역으로 선정해서 지역 주민과 행정, 그리고 지역 내 전문가 그룹인 여성친화도시 조성협의회가 함께 교류 활성화를 통해 지역 내 안전 체감과 여성의 가시성을 함께 높였다<sup>4)</sup>.

여성친화시범구역으로 명명된 지역은 익산의 중심지로 중추적인 도심 기능을 하던 ‘남중동’ 일원이다. 주변에 공업단지와 대규모 택지개발 등이 추진되면서 인구도 감소하고 공가가 늘어나는 등 전형적인 구도심의 특성을 보이는 곳이다. 시범구역 사업을 추진하면서 남중동에는 13명의 주민대표로 구성된 마을 운영위원회, 우리 동네 안전지킴이단, 그리고 여성리더십프로그램을 운영하는 여성친화 마을 만들기 지도자대학이 새로 생겼다. 여성리더십프로그램 참여자는 안전지킴이단 중 일부와 공개 모집을 통해 참여한 마을 여성들이다. 여성리더십프로그램은 지역 단체가, 우리 동네 안전지킴이단에는 여성친화도시 조성협의회가 연계하면서 여성친화시범구역에서 변화가 빠르게 일어났다.

여성친화도시 조성협의회 건강 안전 분과는 우리 동네 안전지킴이단과 함께 마을 주변 공원 위험환경 실태조사를 추진하고 통학로 모니터링과 밤길 모니터링으로 활동을 세분화하였다. 주민의 생활 경험과 전문가의 아이디어가 교류되면서 도로에 보도와 차도를 구분하고, 단차로부터 맨홀 뚜껑에 이르는

다양한 보행 장애물 제거, 보행자 쉼터, 반사경 설치 등 시범 구역 곳곳의 이동 안전을 위한 조치들이 제안되었다.

여성리더십 프로그램에 참여한 여성친화시범구역 거주 여성들은 10주 동안 남중동 마을에 대한 희망 스토리를 만들어 냈다. 골목테마 여행 코스 만들기, 마을 벽화 만들기, 주변 시장 지도 그리기, 위험 지역 표지판 만들어 세우기는 오랜 시간 마을에 살면서 축적된 경험을 마을 사람들과 교류할 수 있는 방안으로 제시한 것이다. 여기에 누구나 이야기할 수 있는 마을 게시판, 곳곳에 마을 쉼터 지정하기 제안은 서로에 대한 관심으로 안녕함을 만들자는 제안이다. 특히, 작은 마을 골목잔치, 어른들과 마을 걷기, 마을 요리대회 등을 추진하자는 제안은 리더십 프로그램을 통해서 얻은 자심감의 표현으로 볼 수 있다. 스스로도 별일 아니라고 지칭했던 가정 내에서 주로 해왔던 소소한 가사와 돌봄을 마을 공동체의 중요한 행사로 만들자는 제안이기 때문이다.

우리 동네 안전지킴이단과 여성리더십 프로그램 참여자들의 제안은 마을 운영위원회와 익산시 행정 부서간의 협의를 통해서 다양한 방식으로 실현되었다. 시범구역 내 좁은 골목길에서 함께 벽화를 그리고, 여성친화 마을 만들기 지도자대학 수료식 프로그램으로 골목 잔치를 추진하였다. 시범 구역 전역에 보행 안전을 위한 개선이 이루어졌고, 여자 고등학교 통학로에는 보행 시 위험을 느낄 때 가로등 버튼을 누르면 좌우의 가로등이 함께 밝아지고 경고음이 작동하는 범죄예방 가로등도 새로 만들어졌다.

4) 물론, 이 사업은 자연스럽게 발전된 것으로 보이지만 여성친화도시 사업을 4년동안 꾸준히 추진한 경험에 있는 익산시 행정이 주도적으로 지역 주민으로부터 전문가 그룹에 이르는 광범위한 연계와 협력 네트워크를 만들고 여성친화도시 시범사업을 발굴하도록 인력과 예산을 지원하면서 장기간에 걸쳐 추진한 사업이며, 이 과정에서 2013년 여성가족부 우수사업 공모에 선정되어 추진기반과 근거를 강화시켰다.





[그림 1] 익산시 여성친화도시 시범구역 대상지(왼쪽)와 사업 후 변화(오른쪽)

그림에서와 같이 행정 구역으로만 구분되던 시범 구역 지역은 여성들이 구석구석을 모니터링하고 일상생활의 경험을 쏟아내면서 누구에게나 마음 편한 생활터전으로 변화되기 시작하였다. 낯선 이웃을 만나게 했던 골목잔치에 대한 좋은 기억으로부터 마을 운영위원회는 시범 구역 곳곳에서 ‘마을 반상회’라는 이름의 작은 골목 잔치를 추진하고 있다. 특히 마을 반상회는 특정 집단이 삼삼오오 모였던 장소들을 시범구역 모든 주민에게 개방하고 공유하게 하는 계기를 만들어가고 있다. 물론, 지역 내 전문가들과 행정의 연계와 협력의 역할도 크다.

행정 부서 간, 행정과 전문가 간, 전문가와 시민 간에 공동 사업을 추진하면서 주민자치센터 내에

커뮤니티 공간이 만들어졌다. 꽃밭재라고 이름 붙여진 커뮤니티 공간은 서로 소통하고 성장하는 대표적인 공간이고, 사실 시범구역 내에서는 벽화가 그려지고 골목잔치가 이루어지고 반상회가 열리는 공간들이 실질적인 커뮤니티 공간이다. 이웃에 관심을 갖고 자신의 경험을 교류할 수 있고 마을 구석구석을 개선하는 주체가 되면서 좁은 골목길과 공가가 있는 마을에서도 안심하고 일상생활을 할 수 있게 되었기 때문이다. 또한, 원거리에서 접할 수 있던 가족참여 체험 활동, 건강 교육과 치유 모임 등의 프로그램들이 꽃밭재에서도 운영되게 되었고, 커뮤니티 공간 앞에는 마을 주민들의 일상생활을 공유하는 게시판이 세워졌다.

## 더 많은 여성 참여

여성친화도시 사업 추진으로 보행을 통한 이동, 안심할 수 있는 주거지 여건에 대한 행정과 시민의 관심과 활동이 증가하고 있다는 점은 지역사회 인프라가 ‘모든’ 시민의 사용 가치를 높이는 방향으로 정착될 가능성을 높인다는 점에서 긍정적인 현상이다. 시범구역 사업을 추진했던 익산시의 경우 여성리더십 프로그램을 통해서 적극적인 활동을 펼친 지역 여성을 여성친화도시위원회에 참여시킴으로서 행정의 의사결정과정에서 여성의 일상생활 경험에 더욱 민감하게 반응할 수 있도록 조치를 취하기도 하였다.

하지만, 이와 같은 성과는 오랜 시간 꾸준하게 인적·물적 자원이 투자된 결과이다. 이동 안전과

관련된 사업을 추진하고 있는 여성친화도시들에서도 시민참여단의 활동을 활성화시키기 까지 적잖은 노력이 수반되었다.

사실 보행 이동을 위한 인프라를 개선하거나 벽화를 그리거나 또는 커뮤니티 센터를 만드는 것 자체는 예산이 수반된다면 그리 어려운 일은 아니다. 문제는 이와 같은 공간 개선이 지역 여성의 성장을 수반해야 성 평등한 지역사회 구성에 기여할 수 있다는 점이고, 그럴 때만이 여성이 단순한 정책 고객 또는 배려받아야 하는 대상으로 협소하게 인식되는 것을 제어할 수 있다는 점이다. 안전과 안심을 위해 그간 지역사회공간에서 축적된 여성의 생활 경험을 긍정하고 발현할 수 있도록 사업을 추진하는 것이 필요한 이유이다.

# 여성가구주가구의 주거 안전 인식 및 정책 수요<sup>1)</sup>

-한부모가구 및 비혼1인가구를 중심으로-

황정임 · 김은지  
한국여성정책연구원 연구위원

최근들어 주거지 혹은 주거지 부근에서 범죄피해를 당하는 사건사고가 보도되면서 주거안전에 대한 관심이 늘어나고 있다. 국토교통부에서는 건축물 설계시 범죄예방기준을 의무적으로 반영하도록 건축법을 개정, 공포하여 11월 29일부터 시행을 앞두고 있다. 개정법률에 따르면 건축물의 범죄예방을 위해 공공주택 등에 국토해양부 장관이 고시하는 범죄예방기준<sup>2)</sup>을 반영해야 한다. 주거양극화가 심화되고 있는 우리나라 현실에서 안전하고 쾌적한 주거를 점위하는 데는 경제적 능력의 뒷받침이 필요하다. 대표적인 빈곤집단인 여성가구주가가 주거취약계층이고 이들이 주거안전에 취약할 수 밖에 없는 이유이다. 따라서 이들의 주거안전 실태를 개선하기 위한 제도적 지원이 마련되어야 한다.

## 지하, 반지하 거주비율이 높고, 치안에 대한 만족도는 낮아

여성가구주가의 주거안전과 관련된 실태를 살펴 보기 위해 국토해양부의 2012년 주거실태조사 원 자료를 분석하여, 도시지역의 여성한부모가구와 여성비혼1인가구를 중심으로<sup>3)</sup>, 양부모가구와 비교하였다<sup>4)</sup>. 이중 현재 주택의 거주층수와 주거환경에 대한 주관적 만족도 중 치안 분야에 초점두고 주거안전 실태를 살펴보았다. 먼저 현재 주택의 거주층수의

- 1) 본 연구는 황정임, 김은지, 남원석(2013)의 '여성가구주가의 주거실태 및 정책방안 연구-도시지역의 비혼1인가구 및 저소득한부모가구를 중심으로'의 일부를 발췌, 재구성한 것이다.
- 2) 자세한 내용은 국토교통부(2.14.5.27) 보도자료('건축물 설계시 범죄예방기법을 반영하고, 소규모 주택도 중간소음 분쟁 해소')의 내용을 참고한다.
- 3) 2010년도 인구주택총조사를 재구성하여 살펴본 결과 여성가구주가의 92%가 동부, 읍부인 도시지역에 거주하는 것으로 나타나서 다수를 점위하는 도시지역에 한정하였다. 보다 자세한 내용은 '여성가구주가의 주거실태 및 정책방안 연구-도시지역의 비혼1인가구 및 저소득한부모가구를 중심으로'의 16페이지를 참조한다.
- 4) 상대적으로 양부모가구가 여성한부모가구, 여성비혼1인가구보다 안정적인 가구 유형으로 볼 수 있어서 양부모가구를 비교대상으로 활용하였다.



경우 지상이 아닌 지하, 반지하, 옥상(옥탑방)에 거주하는 가구의 비율을 분석하였다. 지하, 반지하, 옥탑방 등은 지상에 비해 상대적으로 방법이나 외부노출 등에 취약하여 안전에 문제가 있을 수 있다.

분석결과에 따르면 양부모가구는 99.1%가 지상에 거주하고 있었던 반면, 여성한부모가구는 93.8%만이 지상에 거주하였고 지하, 반지하, 옥상(옥탑방)에

거주하는 비율이 6.2%에 달하여 상대적으로 높았다. 여성한부모가구는 아이를 데리고 열악한 주거환경에서 거주하고 있어 여성한부모와 아동의 안전이 우려된다고 볼 수 있다. 여성비혼1인가구의 경우도 양부모가구가 지하 0.4%, 반지하 0.4%로 1%도 안되는데 반해 지하와 반지하에 거주하는 비율이 3.9%에 달하여 안전에 상당히 취약함을 엿볼 수 있다.

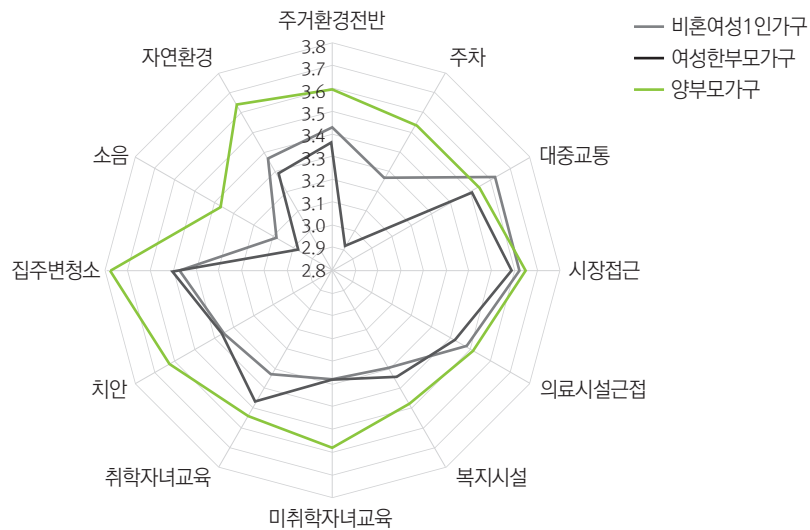
〈표 1〉 현재주택의 거주층수

(단위 : % 명)

구분	지상	지하	반지하	옥상(옥탑방)	합계(n)
비혼여성1인가구	96.1	1.5	2.4	0	100.0(619)
여성한부모가구	93.8	1.7	2.8	1.7	100.0(176)
양부모가구	99.1	0.4	0.4	0	100.0(7,586)

주거환경에 대한 주관적 만족도<sup>5)</sup> 중 안전과 관련하여 치안에 대한 만족도를 살펴보았다. 양부모가구

는 3.61점, 여성한부모가구는 3.36점, 여성비혼1인가구는 3.35점으로 양부모가구의 치안에 대해 느끼는



〔그림 1〕 주관적 주거환경 만족도

5) 주거환경 전반, 교통관련 2문항(주차, 대중교통), 각종 편의·복지·교육시설 관련 5문항(시장접근, 의료시설근접, 복지시설, 미취학자녀교육, 취학자녀교육), 안전과 쾌적함 관련 4문항(치안, 집주변청소, 소음, 자연환경)으로 구성되어 있다. 보다 자세한 내용은 '여성가구주가구의 주거실태 및 정책방안연구-도시지역의 비혼1인가구 및 저소득한부모가구를 중심으로'의 82~83페이지를 참조한다.

만족도가 여성한부모가구 및 여성비혼1인가구 보다 높았다<sup>6)</sup>. 치안 뿐 아니라 주거환경 전반에 걸쳐 주차, 복지시설, 자녀보육과 교육, 치안, 청소, 소음, 자연환경 등 대부분의 항목에서 양부모가구의 주거환경 만족도가 높게 나타났다. 이에 비해 여성한부모가구와 여성비혼1인가구 모두 치안, 청소, 소음, 자연환경 등 안전과 쾌적함 관련 문항에서 양부모가구와 분명한 차이를 보여, 여성비혼1인가구의 안전과 환경의 쾌적함에서 만족도가 낮았다.

### 현재 살고 있는 주거지는 범죄로부터 나를 지켜주지 못한다고 느껴

주거안전에 대한 보다 구체적인 인식과 경험을 파악하기 위해 여성한부모가구와 여성비혼1인가구를 대상으로 집담회를 운영하였다. 여성한부모가구는 10명('A'로 표기), 여성비혼1인가구 10명('C'로 표기)을 대상으로 이들이 현재 살고 있는 주거공간에서 느끼는 주거안전에 대해 살펴보았다. 먼저 여성한부모가구의 경우 집은 본인과 자녀의 안전을 지켜주는 곳이어야 하지만, 실제 이들이 거주하고 있는 곳이 안전하다고 생각하지는 않고 있었다. 자녀의 안전과 관련한 걱정이 많았고 특히 여아가 있는 경우는 안전문제를 가장 우려하고 있었다. 통학거리나 집 주변 환경이 치안이나 안전에 있어서 문제가 발생할 소지가 있는지 여부를 주거선택시 고려하고 있기도 했다.

“한부모가 되면 집의 영향력이 그 어느 때보다도 커요.

단지 잠자고 쉬는 공간이 아니라 아이들이 있으니까 우리의 안전을 지켜주는 가장 중요한 곳이에요. ... 빌라가 많은 곳은 어둡고 음침한 데가 많아요. 그래서 아이의 학교와 집 사이의 안전이 중요했어요. 학교가 좋고 안 좋고가 문제가 아니라, 학교가 집과 가까운지, 학교까지 길이 나쁘지 않은지를 보았어요. 그래서 도로변의 집을 구하려고 했어요. 지금 아파트도 경비실과 가깝다는 이유가 마음에 들었던 조건이에요”(A-6)

“보증금 3000만원으로 방 3개짜리를 구하다 보니 철거하는 재개발지역 빌라였어요. 주변에 공실된 집도 있고, 우리 집도 아주 낡고 오래 돼서 집이나 주변 환경이 정말 열악하고 위험해요. 다 큰 딸아이가 밤에 올 때는 걱정되요”(A-8)

여성비혼1인가구 역시 안전, 치안에 대한 불만과 불안이 컸다. 방범시설이 부재하거나 방범시설이 있어도 제대로 작동되는지에 대한 확신이 없어서 범죄로부터의 불안감을 느끼고 있었다. 그래서 주거를 선택할 때 불량청소년이나 이상한 사람들이 살지 않는 지역, 반지하가 아닌 집 등을 선택하고 있고, 큰 길가에서 가까운 곳, 여성전용주거시설 등을 선호하였다.

“창을 마음대로 못 열어요. 방범 창이 안 되어 있어 창 밑의 배관파이프를 통해 도둑이 들어올 것 같아요. 환기도 제대로 못하니까 답답해요. ... 친구가 원룸촌 반지하에 살았는데, 저녁만 되면 변태 남성이 나타나 경찰을 몇 번 부르곤 했대요. 그 얘기를 듣고는 1층이나 반지하 집은 피해요”(C-4)

“빌라 내 방범 장치가 없어요. CCTV 촬영 중이라고 현관문에 적어놓긴 했는데... 정말 찝는 지 의심스러워

6) 매우 불만족 1점~매우 만족 5점으로 측정되었고, 가구유형별 치안에 대한 만족도의 차이는 통계청으로 유의미하게 나타났다( $F(df): 47.310(3)^{***}$ ,  $^{***}p<.001$ )

요”(C-8)

“처음부터 안전을 중요시 여겼고, 최대한 아파트 단지  
와 가깝고, 아파트 통로를 이용할 수 있는 곳, 여성  
전용 주거 시설을 찾았어요. 집 크기는 매우 작지만  
안전하다는 점에서 만족해요. 이전 살던 데가 치안이  
좋지 않은 대표적인 동네예요. 목격도 많이 하고  
안 좋은 이야기를 많이 듣다 보니 이번에 집 고를 땐  
치안, 안전을 가장 중요하게 생각했어요”(C-6)

### 범죄피해 대상이 될 수 있다는 우려와 불안감 때문에 외부인과의 접촉, 노출 꺼려

여성한부모가구와 여성비혼1인가구 모두 자신들  
이 범죄대상이 될 수 있다고 생각하고 있어서 자신들  
이 노출되는 것을 극도로 꺼리고 있었다. 그래서 여성  
한부모가구의 경우 본인과 아이만 거주하고 있다는  
것, 한부모가족임을 이웃사람들이 알게 되는 것을  
경계하고 그러한 시선을 불편해하고 있었다.

“제 스스로 아이들하고만 지내니까 주변 시선이 의식  
돼요. 주민들도 ‘남편 없는 여자’로 볼 것 같아서 불편  
하고요. 얼마 전 목욕탕 천정에서 물이 새서 위층에 올  
라가서 애기했어요. 노부부가 같이 우리 집에 오셨는  
데, 저는 혼자니까 불편하더라고요”(A-1)

“우리 집을 방문하는 사람에게 경비 아저씨가 ‘여자  
혼자 사는 집에 왜 왔냐?’고 물어보더라고요. 경비 아  
저씨가 내가 혼자인 걸 어떻게 알았으며, 그 사실  
을 공개적으로 이야기한 점이 당황스러웠어요. 옆집  
할머니도 택배기사가 초인종을 누르면 ‘혼자 사는  
여자 집인데 왜 왔냐?’며 물어보곤 하세요. 지나  
친 관심이 오히려 불편해요”(A-5)

여성비혼1인가구 역시 이웃과의 교류나 노출도  
꺼리고 있었다. 노출되면 범죄 대상이 될 수 있다는  
불안감을 갖고 있어서 주위 사람들이 자신의 존재를  
몰랐으면 좋겠다고 했다.

“이웃 사람들과 전혀 알고 지내지 않아요. 동네 슈퍼  
아줌마도 제 얼굴을 몰랐으면 좋겠어요, 왜냐하면 예  
전에 동네 슈퍼 아줌마가 혼자 사는 걸 아는데, 물건을  
좀 많이 사면 ‘혼자 살면서 뭐 그리 많이 사냐’며 꼬치  
꼬치 캐물어요. 내가 혼자 사는 것에 왜 그리 관심을 갖  
는지... 제 입장에선 불편해요”(C-4)

“이웃과 서로 소통하고 지낼 일이 거의 없어요.  
도움이 필요하면 친구한테 연락하지 이웃사람에게 부  
탁하지 않아요. 집에 문제가 있어도 집 주인과 소통하  
고요. 옆집에 부부가구가 살지만 이웃을 알고 지낼 이  
유가 없어요”(C-6)

“집이 1층인데, 제가 집에 들어가는 것을 다른 사람이  
안 봤으면 좋겠어요. 특히 남자는 더 싫어요. 원룸이고,  
학교 주변이고, 젊은 여자인 게 노출이 되면 범죄 타깃  
이 될 수도 있어서 남자들이 보는 게 싫어요”(C-7)

이렇게 범죄표적에 대한 불안과 두려움으로 인해  
여성한부모가구와 여성비혼1인가구 모두 외부와  
접촉해야할 상황이 생기면 방어적 행동을 취하고  
있었다. 여성한부모가구의 경우 외부사람이 오면  
현관에 남자 신발을 내려놓아서 집안에 남성이 있다고  
생각하게끔 하였고, 여성비혼1인가구의 경우 집안  
설비의 수리, 택배기사의 방문 등은 최소화하거나  
아예 마주치지 않거나, 큰소리로 음악을 틀어놓는 등  
혼자 있다는 걸 표시하지 않도록 하고 있었다. 자신  
들이 느끼고 있는 불안감을 최소화하고 있지만, 이는  
임시방편일 뿐이다.

“혼자 사는 여자처럼 안 보이려고 수리하는 사람이 집에 온다거나 하면, 현관에 남자 신발을 내놓아요. 남자 모자도 걸어놓고 … 집에 남자가 사는 것처럼 보이려고 해요. 불안하니까요”(A-8)

“혼자 살면 집안에 무언가 고장 나도 사람도 불러서 고치질 못해요. 직장 다니느라 시간도 없지만 누군가 집에 부르는 것도 불안해서 고장난 대로 그대로 지내고 있어요”(C-1)

“배달을 한군데서 시키지 않고 매번 다른 곳에서 시켜요. 자꾸 오다 보면 혼자 사는 거 쉽게 알 수 있으니까요”(C-2)

“원룸이라 현관문을 열면 제 생활 공간이 다 보이니까 택배나 배달이 오면 문 앞에 두고 가라고 하고, 밖에서 소리가 안 들리면 문 열고 갖고 와요”(C-7)

“음악을 크게 틀어 논다거나 괜히 통화도 하고… 나 혼자 사는 게 아닌 척해요”(C-4)

## 공공임대주택에서도 범죄피해에 대한 두려움은 해소되지 않아

전세임대나 매입임대 등 공공임대주택은 주거취약계층의 주거안정을 위해 제공되고 있는 주요 정책수단이다. 그러나 공공임대주택을 경험하거나 필요로 하는 여성가구주가구는 이에 대해서도 범죄피해로부터 안전하다고 생각하고 있지는 않았다. 왜냐하면 지원금액이나 지역 등에 제한이 있어서 반지하 형태이거나 빌라나 다세대주택인 경우도 많은데 이런 주거환경은 범죄나 치안의 위험이 높다고 생각하고 있었다.

“매입임대는 다닥다닥 모여 산다고 그러더라고요. 다세대 주택마냥 다닥다닥 같이 모여 있기 때문에

주거환경이 좀 안 좋다는 생각이 들어요”(A-6)

“빌라, 다세대주택이 모여 있는 곳에 많아요. 그래서 범죄나 치안의 위험이 높은 것 같아요”(A-8)

“매입임대는 주택 가격이 정해져 있어요. 15년 이상, 3억 이하인가 주택가격이 정해져 있어 그런 주택만을 매입해요. 그렇기 때문에 그런 주택이 있는 지역에 구입이 되니까 내가 살고 싶은 지역에선 살 수가 없어요. 주거환경을 선택할 수 없다는 게 단점이에요”(A-3)

“작년에 LH 매입임대 됐었어요. 계약을 한다고 집 몇 군데를 보고 원하는 집을 계약을 하라고 했는데 순번대로 하다 보니까 남은 거는 지하밖에 없는 거예요. 제가 너무 지하를 싫어해 가지고 그러다 보니까 아예 포기를 한 거거든요.”(A-2)

## 주거안전에 대한 관심과 제도 개선이 필요

이상에서 살펴본 바와 같이 여성한부모가구와 여성비혼1인가구 모두 본인이 살고 있는 주거공간과 일상생활에서 범죄에 노출되거나 표적이 될 수 있다는 두려움이 큰 것으로 나타났다. 그래서 여성한부모가구, 여성비혼1인가구임이 노출되는 것을 꺼리고 노출되지 않도록 최대한 일상생활이나 이웃들과의 관계 등에서 상당히 제한적인 생활을 하고 있었다. 안전한 주거환경의 조성을 위한 주거지원정책의 마련이 필요한 대목이라 하겠다. 요즘과 같은 주거양극화시대에 여성한부모가구와 여성비혼1인가구는 경제적으로 취약한 집단이라 이들의 부족한 주거부담능력을 지원하여 안정적인 주거를 확보하도록 지원하는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나 이와 함께 여성가구주가구가 주거환경에서 느끼는 범죄에 대한 두려움이나 치안 등 주거안전도 고려되어야 한다.

따라서 이들의 주거에 대한 안전을 확보하기 위해서는 여성가구주가구의 주거환경에 영향을 미칠 주거안전과 관련된 제도적 개선을 추진해야 한다. 첫째, 최저주거기준에 '안전기준'을 포함시켜야 한다. 최저주거기준은 주택법 제 5조의 2에서 국민이 최적이고 살기좋은 생활을 영위하기 위해 필요한 기준으로 정의되어 있다. 최저주거기준을 구성하는 세부내용은 거주하는 가구와 관계없이 주택자체의 특성에 대한 기준, 거주하는 가구특성에 따라 결정되는 기준, 주택을 둘러싼 주변환경에 대한 기준으로 구성되는데(김혜승외, 2008:98), 주택자체의 특성이거나 주변환경에 대한 기준에 범죄 등 안전과 관련된 기준이 추가적으로 마련되어야 한다. 박신영(2012:63)에서는 “창문이나 문 등의 시건장치 여부를 방법항목에 포함시키고 이를 최저주거기준으로 설정해야 하며, CCTV설치, 가로등조명 등”도 제안된 바 있다.

둘째, 공공임대주택에 대한 안전기준을 마련해야 한다. 여성가구주가가 비용이라는 현실적 이유로 인해 매입임대주택에 대한 선호도가 높을 수 있고 향후 건설임대를 위한 토지확보가 어려운 상황에서 매입에 의한 임대주택 방식의 공급이 확대될 것으로 예상되고 있기도 하다. 매입임대주택은 예산범위에서 신청한 주택에 한해 서류심사→현장실태조사→

대상주택 선정→감정평가→매매협의→계약체결의 순으로 매입절차가 이뤄진다. 이때 매입기금이나 매입심사위원회 심의를 통해 매입대상주택이 선정된다. 주택매입기준이 구체화될수록 그에 부합하는 주택을 매입하기가 어려워질 수도 있겠다. 단순히 공간을 제공하는 것이 아니라 안정적이고 쾌적할 뿐 아니라 안전한 생활이 영위될 수 있도록 하는 것은 간과해서는 안될 요소이다. 따라서 주택매입기준에 주변환경의 안전성을 반드시 고려해야 한다.

셋째, 여성안심주택을 확대해야 한다. 여성비혼1인가구를 위한 안심주택이 보다 확대해야 한다. 여성안심주택은 서울시에서 추진되고 있는, 서울에 소재하고 있는 노후된 공공청사 등을 이용한 여성전용 안심복합 건물로 재건축하는 형태의 임대주택으로, 1-2층은 주민자치센터 등 공공기관이 입점하고 3층부터 싱글여성들이 거주하는 형태로, 구로구 천왕도 시개발지구내 76세대가 건립 중에 있다. 여성안심주택이 범죄의 표적화에 대한 우려가 제기되기도 했지만, 여성비혼1인가구들이 집주하고 있기 때문에 순찰 등의 방법에 보다 철저할 것이고 외곽이 아닌 도심에 위치한다는 점에서 노출이나 표적화 우려도 상쇄될 수 있을 것이다. 서울시 뿐 아니라 전국적으로 도시지역을 중심으로 확대할 필요가 있다.



# 여성안전정책 현황과 정책과제<sup>1)</sup>

장 미 혜

한국여성정책연구원 연구위원

## 1. 여성안전관련 최근의 정책동향

안전한 사회 환경은 건강한 삶을 영위하기 위한 인간의 기본 요건인데, 성폭력 등 여아 및 여성을 대상으로 해서 최근 몇 년간 발생한 일련의 범죄는 우리사회 안전에 대한 불안감을 증가시키고 있다. 여성의 안전을 위협하는 주요 요인으로 꼽히는 성폭력 및 가정폭력에 대한 정책적 대응은 1990년대 중반과 후반에 걸쳐 가정폭력 및 성폭력 관련 법률이 제정되면서 본격화되기 시작했다. 특히 2000년대 후반 이후 아동성폭력사건에 대한 국민적 분노가 폭발하자 이에 대응하여 폭력근절종합대책이 마련되고 폭력피해자를 위한 통합지원센터, 여성긴급전화, 상담소 및 보호시설 등 인프라가 확충되는 등 폭력에 대한 보다 적극적인 대응이 이루어지기 시작하였다.

지난 5년간의 여성과 아동의 안전을 증진시키기 위한 폭력정책의 가장 큰 성과는 여성에 대한 폭력은 우리사회가 함께 해결해야할 핵심적인 정책과제라는 사회적 공감대가 형성되었다는 점을 들 수 있다. 이러한 사회적 공감대는 성폭력 특히 아동성폭력범죄자에 대한 처벌을 강화하기 위한 법률개정이 이어졌다. 법개정결과 13세미만 여아 및 장애여성 대상의 (중)강간죄의 공소시효를 폐지하고, 음주를 이유로 한 형량은 감경되지 않도록 하고 여자 아동·청소년에 한정된 강간범죄의 객체의 남자 아동·청소년까지 포함하도록 변경하였다. 성폭력범죄의 사각지대를 최소화시키려는 이러한 법률개정에 이어 성폭력범죄자 재발방지를 위해서 성폭력범죄자의 신상정보 공개를 강화하고 전자발찌인 위치추적 전자장치를 부착하고, 성충동 약물치료 제도를 도입하는 등의

1) 이 글의 내용은 장미혜 외(2013), 『여아와 여성이 안전한 지역사회 환경 조성방안(V): 여아 및 여성안전 관련 정책점검 및 향후과제』의 일부입니다.

시도를 통해서 성폭력범죄자의 재범방지를 위한 다양한 제도적 기반이 마련되었다.

아동과 여성 폭력관련 법률과 쏘아지는 대응정책과 예산 및 인력투입증원에서 보이는 이처럼 괄목할만한 표면적인 성과에도 불구하고 여성과 아동에 대한 폭력은 여전히 해결해야 될 사회적 의제로 남아있다. 그런 점에서 볼 때 현 시점은 여성과 아동폭력정책에 대하여 현재로서 무엇이 문제인가라는 자성과 함께 폭력정책의 방향전환이 어느 때보다도 요구되는 때라고 하겠다. 이러한 점이 우리가 그동안 폭력사건이 발생하였을 때마다 일시적이고 단기적인 대응책을 마련하는데 급급한 나머지 장기적인 안목에서 폭력 정책을 입안하지 못했던 것은 아닌지 되돌아보아야 하는 이유이기도 하다. 지난 5년간의 아동과 여성관련 폭력정책을 평가할 때 성폭력범죄에 대한 형벌을 가중시키는 엄벌주의적 폭력대책이 실제로 폭력범죄의 발생을 억제하고 있는가, 실질적인 효과를 지니고 있는가라는 것에 대한 의문은 계속 제기되고 있다.

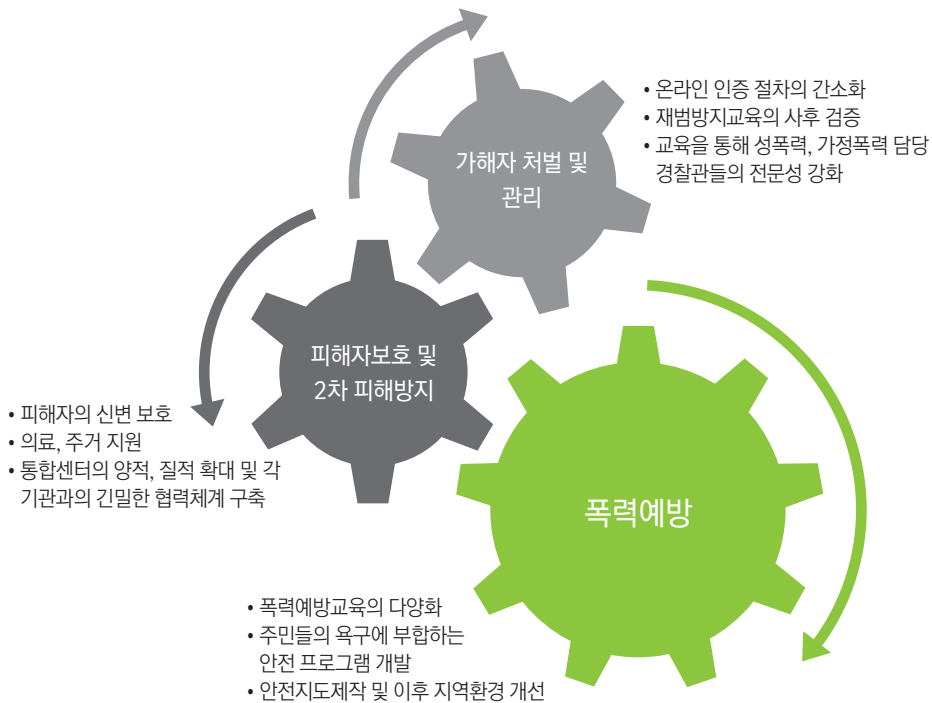
이러한 상황에서 새 정부의 국정목표 4로 국가적 책무로 안전과 통합의 사회를 설정하고 이를 위해서 성 폭력으로부터 안전한 사회, 가정폭력 방지 및 피해자 보호 강화, 학교폭력 및 학생 위험 제로환경 조성, 범죄피해자 보호 및 지원강화를 제시하였다. 특히 최근의 여성안전 관련 정책대안들은 폭력 가해자 처벌위주의 사후적 대책위주로 되어 있으나, 궁극적으로 우리사회에 만연되어 있는 여성에 대한 폭력을 감소시키기 위해서는 사전적 예방체제로 정책기조가 전환되어야 한다는 요구가 높기에 이에 대한 정책적 대안이 필요하게 되었다. 그럼에도 불구하고 지난 5년간의 폭력정책이 지나치게 처벌강화에 초점을

두고 진행되어 왔다는 자성과 함께 여성가족부는 2011년부터 시범적으로 실시하기 시작한 성인지적 인권통합교육은 2013년 '성폭력 예방교육 원년'으로 설정하고, 6월 19일 국가, 지방자치단체, 공공단체 등 공공기관의 성폭력 예방교육이 의무화되었다고 공포했다.<sup>2)</sup> 「아동청소년 성보호에 관한 법률」에 의거해서 성폭력 가해 아동·청소년 대상 성범죄자에게 재범예방을 위한 교육수강 또는 성폭력 치료프로그램의 이수가 의무화되었다. 그리고 아동대상 체험형 성폭력 예방교육을 강화하기 위해 학교에서의 인권과 폭력예방 교육이 확대되면서, 청소년성문화 센터가 증설되었다. 사후 처벌에서 사전 예방으로의 정책방향전환은 지난 5년간과 향후 5년간의 폭력정책의 흐름을 구분하는 커다란 분기점이 될 것이다. 장기적인 폭력감소의 효과는 폭력이 발생하기 이전에 사전에 예방하는 방향으로 정책과 서비스를 강화하는 것이 현재와 같이 가해자에 대한 처벌을 강화하는 것에 비해서 클 것이기 때문이다.

## 2. 여성안전정책의 문제점 점검

여아와 여성의 안전과 관련한 기존의 정책에 대한 개선방향은 다음과 같다. 첫째는 폭력예방과 감소를 위한 정책개선방향이다. 폭력예방과 감소를 위한 정책으로는 아동·여성보호지역연대의 경우 주민들이 자발적으로 참여할 수 있도록 하는 실제적인 프로그램을 개발할 필요가 있다. 또한 주민들의 안전욕구를 조사하여 필요에 맞는 정책을 개발해야 한다. 폭력예방교육은 의무 대상자를 확대하여 전 국민이

2) 이의 근거가 된 법률은 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(2012년 12월)임.



[그림 1] 여아와 여성의 안전을 위한 정책 개선방향

참여하도록 하여 폭력에 대한 사회적 인식을 바꾸는 것이 필요하다. 아동안전지도의 경우 단순히 지도제작으로 끝나는 것이 아니라 주변 환경이 안전해질 수 있도록 하는 사후 조치가 필요하다. 아동 안전지킴이 집의 경우 아동과 학부모를 대상으로 하는 충분한 홍보를 통해 적극적인 협조를 이끌어내어야 한다. 유해물 단속은 청소년 스스로 유해물이 위험하다는 인식을 개선하고 학부모와의 협력이 필요하다.

두 번째는 피해자 지원과 이차폭력피해 방지를 위한 정책들의 개선방안이다. 여기에는 성폭력통합 지원은 피해자에 대한 통합적인 지원이 효율적이 되도록 종사자들의 전문성을 강화하고, 특별히 의료

지원, 법률지원의 측면에서 효율적인 지원을 받을 수 있도록 제도를 정비한다. 아동학대 피해아동 재학대 방지대책의 경우 아동이 가해자인 가족 구성원으로 부터 분리될 뿐 아니라 이후의 피해가 우려될 경우 가족이 아닌 다른 곳으로부터 보호받을 수 있도록 하는 후속조치가 필요하다. 피해자 교정 및 치료 프로그램은 성폭력 피해자와 가정폭력 피해자의 개별적인 특성을 잘 파악하여 상담 및 치료를 실시하고 일상적인 생활로 돌아가는 것을 최우선 과제로 삼는다. 피해자 보호시설 및 후속조치의 경우 보호시설에 있는 동안 피해자들의 신분노출을 막는 방안이 필요하며, 퇴소한 이후 주거지원이 필요하다.

세 번째는 가해자 처벌과 관리에 대한 정책개선방향이다. 여기에는 성범죄자 신상공개제도는 기본적으로 모든 국민이 이용할 수 있으나 인증절차의 복잡함을 단순화하고 가해자 이외에 가족이 노출되는 것을 막아야 한다. 성범죄자 취업제한제도의 경우 경력조회서 발급을 온라인화하여 간소화해야 한다. 성폭력, 가정폭력 사건발생시 경찰의 효율적인 현장 대응을 위하여 담당 경찰들에 대한 충분한 교육이 이루어져야 하며, 여성 경찰관을 활용하여 피해자를 안심시킬 수 있어야 한다. 성폭력 및 가정폭력 가해자 교정 및 치료 프로그램은 가해자의 특성에 맞는 교육 프로그램이 개발되어야 하고, 장기간 사후 검증을 통해 재범을 방지할 수 있는 효과적인 방안을 마련하도록 해야 한다.

### 3. 향후의 정책방향과 과제

성폭력 가해자에 대한 처벌을 강화하는 방향으로 지난 몇 년간의 정책이 시행되어왔으나, 더 이상 폭력범죄자에 대한 제재를 강화하려는 방향의 정책은 강력한 법률적 제재만으로 폭력범죄를 감소시키는데 한계가 있지 않다가 되돌아볼 시점이다. 폭력가해자에 대한 처벌강화와 피해자지원 부문에 있어서 많은 정책적 성과가 있었지만, 피해자 지원책과 관련하여서는 폭력피해자의 이차피해 방지 교육, 장기적, 반복적 폭력피해 방지에 대한 대책, 피해자에 대한 가해자의 보복 방지, 성범죄피해자의 신상노출 방지 방안, 피해여성·아동지원 표준서비스 과정 도입, 피해자의 응급지원기관과 지속지원기관의 구별등 여전히 많은 과제가 남아 있다. 가해자에 대한 정책 중에서도 성범죄자에 대한 재범위험성 평가와 지속적

관리, 여성과 아동 대상 폭력 가해자 처벌 양형기준 강화, 피해자에 대한 가해자의 보복 범죄에 대한 예방대책등도 여전히 해결해야할 문제이다.

현재의 여성과 아동을 위한 정책은 폭력범죄가 발생하기 전에 사전예방을 목적으로 한 정책보다는 폭력범죄가 발생한 이후에 사후개입하는 정책의 방향전환의 필요성은 이미 충분히 제기되었고 이제 그를 위한 정책이 시작되고 있다. 폭력범죄 처벌과 관련된 다양한 대책이 나왔던데 반해서 예방의 영역은 이제 예방교육이 의무화되고 교육을 위한 교재가 개발되는 초기단계에 머물고 있다. 폭력예방교육은 현재 여성가족부에서 시행하는 학생과 국가, 지방자치단체, 공공단체 등 공공기관 종사자 대상교육과 NGO에서 시행하는 부모, 대상프로그램 사이에 교육내용이나 기간, 대상, 내용에 있어서 어떠한 차별성을 가지고 진행하는 것이 바람직한가도 향후에 해결되어야할 중요한 과제로 남는다. 그리고 무엇보다도 성폭력 예방교육의 대상이 아동이나 여성만으로 충분한가라는 의문을 제기할 수 밖에 없다. 아동성폭력을 예방하기 위해 필요한 것은 어른들을 대상으로 하는 교육이, 여성에 대한 성폭력을 예방하기 위해서는 남성에게 교육이 필요하다. 그런 의미에서 볼 때 현재 예방교육의 대상이 되고 있는 기업에 성교육을 의무화하는 방식이 도입되는 것을 검토해볼 필요가 있다.

장기적인 폭력감소정책을 수립하는데 있어서 고려되어야할 점은 현재의 정책은 성폭력과 가정폭력과 같이 폭력의 유형별로 정책이 시행되고 있으나, 정책 서비스를 제공받는 수혜자의 입장에서 생애주기별로 정책을 재구성할 필요가 있다는 것이다. 이를 위해서 부처간 사업대상 및 사업내용에 있어 유사·중복성이 존재하는 업무에 대해서는 정책수요자의 요구를

고려하여, 필요한 서비스를 가장 효율적으로 제공할 수 있는 부처 및 과로 업무를 이관하거나 축소하는 등 효율적인 역할 분담을 통해 추진하도록 해야 한다.

이를 위해서 폭력유형간의 통합적 접근과 집단별 차이를 감안한 개별적 접근은 동시에 진행되어야 한다. 폭력교육간의 통일성과 일관성 확보하되 일반 학생과 시민을 대상으로 하는 폭력예방교육과 폭력의 위험이 높은 집단을 구분해서 집단의 특성을 고려한 분화된 정책을 실시해야 한다. 고위험군 집단에 대한 폭력예방교육은 일회성 교육이 아닌 지속적으로

이루어져야 한다. 예를 들어 가정폭력의 저위험집단과 고위험집단을 구분하여 폭력예방교육을 실시하는 방안도 강구해볼 수 있다.

마지막으로 여성안전현황을 보여주는 핵심적인 지표인 가정폭력과 성폭력의 개선도를 파악하는데 있어서 가장 관건이 되는 것은 아동과 여성에 대한 폭력범죄발생율의 감소라기보다는 폭력범죄에 대한 신고율의 향상에 있다는 점을 간과해서는 안된다. 향후 발생율 자체보다는 실제 발생율과 신고율 사이의 격차를 파악하는 것은 향후 정책의 성과를 평가하는데 있어서 가장 중요한 첫걸음이 될 것이다.



# 노인1인가구 돌봄지원을 위한 지역사회 노인돌봄공동체 제안

-노인돌봄협동조합 해외사례를 중심으로-<sup>1)</sup>

김영란

한국여성정책연구원 연구위원

## 1. 들어가면서

최근 한국사회가 급속히 고령화하면서 노인1인가구도 급격히 증가하고 있다. 2011년 노인실태조사 결과에 의하면(정경희외, 2012) 노인1인가구의 대다수는 기능제한 정도가 낮아 독립된 생활이 가능한 상태이다. 그러나 경제적으로 취약하고, 가족이나 보호자의 지원을 받지 못하고 있으며, 이러한 상황에서 이웃과의 교류접촉 등 사회적 관계빈도도 낮은 편으로 정서적으로 우울증상을 보이는 비율이 높다. 즉, 대다수 노인1인가구의 경우, 기능장애에 대응하는 장기요양에 대한 지원을 필요로 하는 수는 적지만, 노인 홀로 생활함으로써 발생하는 일상생활이나 정서적 지원 등의 돌봄에 대한 욕구는 존재함을 알 수 있다.

노인은 건강상태에 따라 기능제한에 따른 요양욕구에 대한 지원에서부터 일상생활 유지를 위한 지원, 정서적 지원 등이 필요하다. 요양에 대한 돌봄 지원은 건강상태를 기준으로 기능장애가 있는 노인을 대상으로 한다. 일상생활 돌봄 지원은 일상적인 생활을 유지하는데 필요한 모든 지원으로, 특히 노인1인가구의 경우, 가구이동, 대형 쓰레기 처리, 조명기구 교체, 가사가전제품 수리, 대청소, 병원 및 관공서 이동이나 장보기 등 노인 홀로 수행하기 어려운 수단적 일상생활 전반에 대한 지원을 의미한다. 또 정서적 돌봄 지원은 독거노인의 정서적 고립감이나 우울감을 완화해 주기 위한 지원이다. 최근 노인 돌봄은 요양 돌봄지원과 더불어 일상생활 전반에 대한 돌봄 지원을 포괄하는 개념으로 확장되고 있다. 그러나 현재 한국의 공적인 노인돌봄지원 제도에서는 향후 증가

1) 김영란·송치선·이철선(2013). 「지역연대에 기초한 노인1인가구 돌봄지원방안 연구」 (한국여성정책연구원)에서 발췌·요약한 글임

할 것으로 전망되는 노인1인가구에 대해서, 이들이 필요로 하는 일상생활에 지원을 위한 돌봄이나 정서적 지원 돌봄은 거의 제공되지 않고 있다.

한국의 공적인 노인돌봄지원제도는 노인장기요양보험제도와 노인돌봄서비스가 있다. 노인장기요양보험제도는 장기요양이 필요한 노인을 대상으로 한다. 노인돌봄서비스는 크게 노인돌봄기본서비스와 노인돌봄종합서비스가 있다. 노인돌봄기본서비스는 요양서비스가 불필요한 독거노인을 대상으로 한다. 사업 내용은 노인돌봄 파견을 통한 가정방문 및 유선을 통한 주기적인 안전확인, 생활교육, 보건복지서비스 연계 등이 있다. 노인돌봄종합서비스는 노인장기요양보험제도의 등급 판정을 받지 못했으나, 요양지원이 필요한 노인을 대상으로 가사 및 활동지원, 주간보호 등의 서비스를 제공하는 것이다. 공적 노인돌봄지원에서 노인장기요양보험제도는 요양욕구를 기준으로, 노인돌봄서비스는 일정소득기준과 요양욕구를 함께 고려하여 대상자가 선정된다. 현행 노인장기요양제도 및 노인돌봄서비스는 기능제한이 없는 다수의 노인1인가구가 필요로 하는 일상적인 돌봄수요를 충족해주지 못한다는 점이다. 돌봄은 전문적인 요양돌봄에서 일상생활에 대한 돌봄, 정서적 돌봄 등도 포괄하는 개념이며, 기능제한이 없이 홀로 생활하는 노인1인가구는 일상돌봄지원이 필요한 상황이다. 그러나 현행 공식돌봄지원제도의 틀에서는 이러한 돌봄욕구에 대응한 서비스가 없다는 것이 문제점으로 지적될 수 있다. 즉 홀로 사는 노인이 가전제품 수리나 전기교체, 도배 등을 직접 할 수 없을 경우, 정서적 고립감을 느낄 경우 등 이러한 내용의 돌봄 수요를 충족해줄 수 있는 서비스는 미흡한 것이다.

최근 부양의식의 변화 등으로 세대 비동거가 확산될 것이며, 이는 일상생활에서 보호자 없이 생활해야

하는 노인1인가구가 늘어날 것임을 예측하게 한다. 또한 일부 중증 외상노인을 제외한 대다수의 노인은 노년기가 되어도 시설보다는 살았던 지역에서, 본인의 집에서 계속 거주하고자 할 것이다. 이러한 상황에서 독거노인에게 혼자 힘으로 해결하기 어려운 일상생활의 문제에 대한 돌봄 지원이 이루어질 필요가 있다. 즉 일상생활 유지에 필요한 지원이나 정서적 돌봄에 대한 지원이 이루어진다면 노인들은 지역사회에서, 살던 곳에서 늙어가는 것이 가능할 것이기 때문이다.

그렇다면 일상돌봄 지원은 어떻게 어떤 방식으로 제공할 것인가? 일상돌봄 지원은 공적인 돌봄지원체계로는 수요에 대응하기 어렵다. 일상 돌봄과 정서적 돌봄은 노인1인가구의 특성에 따라 필요로 하는 돌봄서비스 내용이 다르고, 서비스 제공 주기도 비정기적이거나, 긴급할 것으로 예상되기 때문이다. 이에 표준화된 서비스를 정기적으로 제공하는 장기요양 등의 공적 돌봄지원서비스와는 다르게 조직되어야 할 것이다. 즉, 독거노인에 대한 일상돌봄 지원과 정서적 돌봄 지원은 중앙정부 주도의 공적 돌봄지원제도와 달리 지역사회 단위에서 기획되고, 조직되어야 한다. 또 노인이 생활하고 있는 인접한 지역사회를 기반으로 돌봄이 제공되어야 하며, 돌봄자는 지역주민, 노인상호간 등 다양한 주체가 참여하도록 하는 것이다. 이러한 지역공동체 방식의 돌봄은 노인들로 하여금 살던 지역에서, 친숙한 사람들과, 친근한 이웃에 의한 돌봄을 주고, 또 받으며 생활하는 것을 가능하게 해준다. 최근 해외에서 지역사회 중심의 노인 돌봄 협동조합 사례들이 나타나고 있어 고령 사회에 증가하는 노인돌봄수요에 대한 대안적 모델로서 의미가 있을 것이다. 이에 해외에서 진행 중인 지역사회 기반의 노인돌봄 협동조합 사례를 통해서 지역

사회 기반의 노인돌봄공동체 활성화를 위한 방안을 모색해보고자 한다.

## 2. 지역사회 기반 노인돌봄협동조합 해외 사례

### 가. 영국의 씨클모델(Circle Model)<sup>2)</sup>

#### 1) 목적

‘씨클모델(Circle Model)’ 프로젝트는 사회적 기업 ‘Participle’을 중심으로 노동연금부, Southwark 지방정부, 케이블회사인 SKY가 파트너십을 이루어 2007년부터 새로운 사회서비스 모델로 실행되었다.

영국은 1940년대 복지국가 모델을 형성하여 지속적으로 운영해 왔다. 그러나 이것은 빠르게 변화하는 사회 속에서, 그로 인해 나타나는 문제를 해결하지 못하였으며, 사람들의 다양한 요구도 반영하지 못하게 되었다. 그 결과 정부가 제공하는 돌봄서비스와 서비스 이용자들이 원하는 사회 서비스간의 부정합 현상이 나타나게 되었다. 씨클운동(Circle Movement)은 이러한 현상을 보완하고자 하는 운동으로 등장하였다. 무엇보다 영국의 노령화 문제를 어떻게 해결할 것인가의 문제로부터 시작된 씨클운동은 “노인들을 위한 회원 조직으로서 일상생활에서의 어려움을 도와주고 사회적 네트워크를 지원하는 것을 목적”으로 하고 있다(임소정, 2013).

#### 2) 형성과정

2007년에 창립된 ‘Participle’은 영국 런던에 소재

하고 있으며, 영국 전역에서 다양하게 활동한다. ‘Participle’은 첫해에 노인 인구에 대한 도전과 기회에 초점을 맞추었다. 이러한 활동은 2009년에 ‘Southwark Circle’이라고 불리게 되었으며, 새로운 형태의 비즈니스를 형성하였다.

‘Participle’의 궁극적인 목적은 전통적인 공공서비스의 방식을 변화시키고, 새로운 체계를 디자인하며 이것을 전파하는 것이다. 기존의 공공서비스의 출발이 “사람들이 할 수 없는 것”(what people cannot do)에 집중하는데 반해, ‘Participle’은 “할 수 있는 것”(what people can do)에 초점을 맞춘다.<sup>3)</sup> 현재 시행되고 있는 공공서비스에 대한 개선에서 시작된 ‘Participle’의 주장은, 현존하는 것이 비용적 측면, 관료적 측면, 그리고 비효율성을 들어 비판하고 있다. 이를 개선하기 위해 그들이 중요히 여기는 것은 가정과 커뮤니티이다. 그 속에서 ‘Participle’이 강조하는 것은 “관계의 복지”(Relational Welfare)이다. 이를 위해 ‘Participle’은 새로운 유형의 서비스로, 노인들을 지원하기 위한 Circle을 디자인하였으며 그 중심에서 “관계”를 중요하게 생각했다.

또한 Participle은 삶의 경제적 영역, 사회적 영역, 그리고 감정적 영역을 모두 연결시키는 것을 추구한다. 이러한 관계 및 연결고리는 사람들 간의 사이를 돈독하게 하며, “좋은 관계(good relationships)를 형성하여 새로운 공공서비스 형성의 가능성을 제시한다.”<sup>4)</sup>

이러한 과정을 통해 형성된 ‘씨클모델(Circle Model)’은 런던교외의 Southwark지역을 기반으로 하고 있다. 초기 ‘씨클모델(Circle Model)’을 개발하

2) [http://www.participle.net/about/our\\_story/](http://www.participle.net/about/our_story/)(2013.10.24.)

3) [http://www.participle.net/about/our\\_approach/](http://www.participle.net/about/our_approach/)(2013.10.24.)

4) <http://www.participle.net/blog/view/271>(2013.10.24.)

기 위해 ‘Participle’은 250명의 Southwark 지역의 노인을 대상으로 그들이 바라는 것이 무엇인지에 관한 설문 조사를 시작하였다. 그중에서도 중년과 노년 사이의 제 3의 연령대(The Third Age)에 초점을 맞추었다. 이 과정에서 확인된 욕구는 첫째, 일상 생활 속에서 크고 작은 일들을 해결하는데 누군가의 도움이 필요하다는 것, 둘째, 다른 사람들과의 관계를 맺고 싶어 한다는 것, 셋째, 배움과 자기계발을 통해 목적성을 지닌 삶을 살고 싶어한다는 것의 세가지이다. 그 결과 2008-2009년을 거치면서 새롭게 나타난 아이디어를 수정하고 이것을 노인과 그들의 가족에게 맞는 모델로 발전시키는 과정 속에서 실험을 통해 서비스를 시험하였고 이것이 결과적으로 “Southwark Circle”이라는 이름을 통해 2009년 5월 처음 시행되었다(임소정, 2013:9-10).

‘씨클모델(Circle Model)’은 기존의 사회복지 서비스에 대한 문제의식에서 출발한다. 자본주의 사회에서의 사회서비스는 개인이 ‘할 수 없는 것’, 즉 결핍된 것과 부족한 것에 초점이 맞추어져 있었다면, ‘씨클모델(Circle Model)’은 기존의 패러다임을 벗어나 새로운 종류의 사회서비스를 제시하고 있다. 사람들을 사회서비스를 받는 수혜자로만 한정하는 것이 아니라 본인뿐만 아니라 타인과의 관계 속에서 서로 도움을 주는 주체적인 존재로서 보는 것이다. 이러한 기본 개념을 바탕으로 ‘씨클모델(Circle Model)’은 지역의 사회관계망을 엮어 회원들을 서로 연결시켜 주며, 개인이 속할 수 있는 공동체와 연결해 준다. 이것은 ‘씨클모델(Circle Model)’이

지향하는 바로 “적은 돈으로 돌봄서비스를 제공하고, 지역 사회 네트워크를 사용하여 사람들의 일상생활의 실질적인 개선을 가져다주는 것”을 가능케 한다.<sup>5)</sup>

### 3) 주요 사업 내용

‘씨클(Circle)’의 회원가입 대상자는 50대 이상의 장년층으로 이들의 경우 누구나 전화 또는 이메일을 통해 회원이 될 수 있다. 회원 가입은 도움을 받거나 이웃의 여러 사람들과 사회적 교류를 형성하기 위해 이루어지는 것으로, 한사람 당 일정 수준의 월회비를 내고 가입이 이루어진다.<sup>6)</sup> ‘씨클(Circle)’의 자원봉사자 또는 도우미(helper)의 경우에도 누구나 자신이 살고 있는 지역 내에 등록할 수 있다. 각 지역의 도우미는 나이 제한이 없으며 다양한 관심사와 능력을 가지고 있다. 회원들도 도우미가 될 수 있기 때문에 회원과 도우미의 경계도 불분명하다는 특징을 가지고 있다. 도우미의 경우에는 자원봉사자와 차이점을 가진다. 이것은 무급 자원봉사 형태로 도움을 줄 수 있고, 유급 서비스를 제공하는 경우도 있다는 점에서 그러하다(임소정, 2013).<sup>7)</sup>

회원은 자기가 속한 ‘씨클(Circle)’에 전화를 걸거나 이메일로 연락하여 도우미를 요청하기도 하며, 자신이 참가하고 싶은 여러 학습이나 이벤트 기회를 찾고 신청하기도 하며, 자신이 직접 다양한 이벤트나 학습의 기회를 만들어 씨클에 홍보를 부탁하기도 한다.<sup>8)</sup>

‘씨클모델(Circle Model)’의 장점은 공공의 영역

5) <http://agebomb.com/2010/06/29/450/comment-page-1/#comment-281>

6) 이 경우, 회원임과 동시에 본인을 도우미로 등록하는 경우 회비가 디스카운트 될 수 있다. 2011년 Municipal Journal Awards에 따르면 Southwark Circle의 경우 500명 회원중 80명이 도우미로 등록되어 있음을 확인할 수 있다.

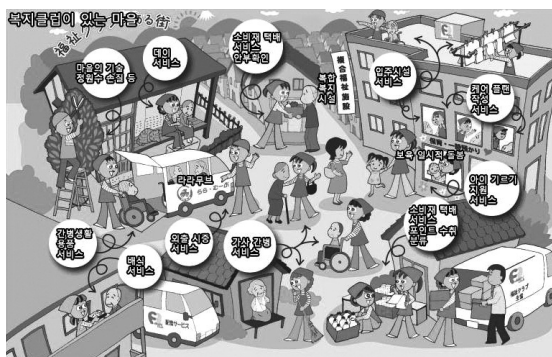
7) [http://www.southwarkcircle.org.uk/become\\_a\\_helper.php](http://www.southwarkcircle.org.uk/become_a_helper.php). 도우미로 등록하는 경우, 등록을 하는 시점에서 무료로 시간을 제공할지 시간에 따른 임금을 지불받을 지를 결정하도록 되었다. 이러한 점에도 도우미는 자신이 돕고자 하는 구체적인 것에 대해서 시간을 제공하고 그에 따른 노력에 대한 대가를 지불받을 수 있다. 유급서비스의 경우에는 Living Wage에 기초하여 시간당 임금을 지불한다. Living Wage는 영국의 물가를 고려하여 영국 시민들이 기본적인 삶을 유지하기 위해 최소로 받아야 하는 급여의 수준을 정의한 것이다.

8) Circle 홈페이지. <http://www.circlecentral.com/>



에서 제공하기 어려운 작은 규모의 서비스를 가족들  
에게 제공한다는 것이다. 즉 사람들의 요구를 관에서  
만들어서 제공해주는 수동적인 방식이 아니라 자신  
이 원하는 서비스를 서로 제공한다는 점에서 적극적  
인 방식을 취하게 되고 이것은 서비스의 확장성,  
서비스의 질 향상, 예산 절감 등의 효과를 가져 오게  
된다. 이는 바로 양질의 서비스가 수혜자에게 전달될  
수 있는 채널을 마련하게 되는 결과를 가져왔다.<sup>9)</sup>  
또한 회원들은 무조건적인 무료 서비스가 아니라  
회비를 낸 후 받는 서비스라는 점에서 자존감을 높이  
는데 효과적이다.<sup>10)</sup>

#### 나. 일본의 복지클럽생활협동조합(福祉クラブ生協)<sup>11)</sup>



참고: <http://fukushi-club.net/index.html>, 2013년 9월 26일 열람

[그림 1] 복지클럽이 있는 마을

##### 1) 사업 배경

복지클럽생협은 1989년 요코하마시 코호쿠구에서  
일본 최초의 복지 전문 생활협동조합으로 시작되었  
으며, 2013년 5월 현재, 가나가와 현 아래 23개의

지자체 행정 구역에 펼쳐져 있으며, 조합원은 1만  
6천 가구 이상이다.

복지클럽생협은 ‘조치, 시행’의 시설 복지에서,  
오래 생활한 지역에서 인간관계를 유지하고 함께  
살며 상부상조하는 생활을 이어나가기 위한 ‘재택복  
지지원 시스템’ 만들기를 그 목적으로 하고 있다.  
이를 위해 택배에 의한 공동구매 시스템, 건강·의료  
네트워크 시스템, 돌봄 포함 고령자 재택 및 복지시  
설 네트워크 시스템을 중심으로 활동한다. 또한 복지  
클럽생협은 ‘워커스 콜렉티브(Worker’s Collective,  
이하 W.co)’와 쌍무계약을 맺어 ‘살기 좋은 지역 만  
들기’를 진척하고 있다. ‘W.co(워커스 콜렉티브)’는  
지역의 생활자, 시민이 가지고 있는 생활기술이나 문  
화와 경험을 서로 살리며, 스스로가 살고 생활하는  
지역사회 안에서 협동하여 일하는, 고용노동이 아닌  
완전히 새로운 ‘일하는 방식’을 구현하고 있다. 사업  
에 필요한 자금은 참가자 전원이 출자하며, 조직 운  
영 또한 참가자 전원이 상호교대하면서 참가하는 방  
식으로 운영된다<sup>12)</sup>. ‘W.co(워커스 콜렉티브)’에서는  
소비재공동구매, 자녀양육지원, 복지·간병, 풍요로  
운 생활에 관한 다양한 활동을 하고  
있다. ‘W.co(워커스 콜렉티브)’는 생활자, 시민이 가  
지고 있는 생활 기술이나 문화, 경험을 서로 살리며,  
생활하고 있는 지역사회 안에서 서로 돕고 의지하는  
지역활동(Community Work)의 방식을 기반으로  
활동한다는 점에서 주민참가형 복지의 실천자라고  
할 수 있으며, 지역사회 내에서 다양한 시민의 복지  
요구에 대응하고 서로 도움을 주는 것을 가능하게

9) <http://www.telegraph.co.uk/health/8637156/Full-circle-the-social-network-for-older-people.html>

10) <http://agebomb.com/2010/06/29/450/comment-page-1/#comment-281>

11) <http://fukushi-club.net/index.html> 참고

12) 활동영역별 17개의 조직이 있음. 1)보살핌 W.co, 2)이동서비스 W.co, 3)데이서비스 W.co, 4)라이프 서포트 W.co, 5)웰빙 살롱 W.co, 6)생활의 후견 서포트 W.co, 7)가사 간병 W.co, 8)아이 기르기 지원 W.co, 9)생활 지원 W.co, 10)본부사무 W.co, 11)센터 배송 W.co, 12)센터 업무 W.co, 13)식사서비스 W.co, 14)거주 간병 지원 W.co, 15)신청 용지 제작 W.co, 16)마을의 기술 W.co, 17)강좌 W.co 등이다([http://fukushi-club.net/w\\_co/guide\\_w/guide.html](http://fukushi-club.net/w_co/guide_w/guide.html), 2013년 9월 26일 열람)



한다.

## 2) 사업내용

‘W.co(위커스 콜렉티브)’의 서비스는 복지·간병 분야와 풍요로운 생활과 관련한 분야로 구분된다. 복지·간병 분야는 정부에서 노인돌봄과 관련하여 제공하고 있는 서비스와 유사한 유형, 예를 들어 가사간병서비스, 입주시설서비스<sup>13)</sup>, 주간(Day)서비스 등이 있다. 입주시설서비스는 재택생활에 가까운 형태로 생활이 가능하도록 운영되고 있다. 예를 들어 사생활이 지켜지는 개인실(화장실, 세면소 포함)과 공동 거실로 구성되어 있어 개인생활도 보장되면서 함께 식사를 하거나 여가를 보낼 수 있는 형태로 운영되고 있다. 입주 대상자는 원칙으로서 일상생활에 무언가의 서로 돌봄이 필요한 대략 65세 이상의 조합원이다<sup>14)</sup>. 또 차를 이용한 외출시중서비스도 제공되는데, 차를 통해 거동에 문제가 있는 노인 및 장애인들 대상으로 보살핌을 포함한 외출을 돕는 서비스다. 단순한 외출뿐만 아니라 꽃구경, 연극구경, 음악감상 등 이벤트성 외출 기회도 제공한다.

이외에도 생활을 풍요롭게 하는 다양한 서비스들이 제공된다. 마을의 기술서비스, 안심방문서비스, 복지상담창구서비스, 생활의 후견서포트, 자력연수강좌서비스, 공제제도, 장례서비스 등이 그것이다.

## 다. 핀란드의 로푸키리(Loppukiri)<sup>15)</sup>

핀란드는 1990년대에 극심한 경제불황을 겪게

되었고 그와 동시에 노인 자살이 급증하게 되었다. 이와 관련하여 노인문제를 해결하기 위한 새로운 대안으로 ‘로푸키리(Loppukiri)’가 등장하였다. 로푸키리 공동체는 실버공동체로 헬싱키 외곽지역에 있으며, 2006년 시작되었다.

‘로푸키리(Loppukiri)’는 The Active Seniors Association(활동적인 노인연합)의 6년간의 프로젝트 결과이다. 이 조직은 2000년부터 노인을 위한 주거공동체(housing community) 개념을 소개하였다. 핀란드는 노인 인구가 빠르게 급증하는 나라 중의 하나로서 노인돌봄에 대한 사회적 책임이 지속적으로 증가해왔다. 이러한 상황 속에서 1990년대 들어서 시작된 경제 불황은 사회서비스의 감소 현상을 낳았고 그 결과 노인과 관련한 돌봄의 문제가 시급하게 되었다. 이에 대해 The Active Seniors Association(활동적인 노인연합)을 조직한 조직원들은 돌봄에 대한 문제를 스스로 해결하고자 하였다.<sup>16)</sup>

이들은 “서로 도와가며 외롭지 않게 인생을 살아보자”는 취지를 기초로 노인요양시설이 아닌 노인공동체를 대안으로 생각했다. 이를 실현하기 위해 이들은 헬싱키 시에 염가로 사유지 임대를 요청하였고 시는 이를 허가했다. 이후 노인들은 주택 조합을 설립하여 아파트를 세웠다. 입주 연령 규정은 구성원 중의 1명은 최소 48세여야 한다는 것이다.<sup>17)</sup>

‘로푸키리(Loppukiri)’는 “노인끼리 산다는 점은 요양원과 같지만, 수동적으로 돈을 내고 돌봄서비스를 제공받는 것이 아니라 입주자 소유의 집”으로 간주된다. 식사, 청소, 빨래, 건물 관리 등 생활에

13) 입주시설서비스로 ‘코어 북 카마쿠라코아北鎌倉’ (2003년), ‘키라리 코후쿠키리港北’ (2012년)가 있으며, 생협형태로 운영하는 일본 최초의 재택형 유료 노인홈인

14) [http://fukushi-club.net/carehouse\\_s/index.html](http://fukushi-club.net/carehouse_s/index.html), 2013년 9월 27일 열람

15) 삼성생명 은퇴저널 5월호(2012.05.31.)에 기초하고 있음.

16) [http://arch1design.com/LOPPUKIRI\\_HOUSING\\_COMMUNITY.html](http://arch1design.com/LOPPUKIRI_HOUSING_COMMUNITY.html) 참고.

17) [http://arch1design.com/LOPPUKIRI\\_HOUSING\\_COMMUNITY.html](http://arch1design.com/LOPPUKIRI_HOUSING_COMMUNITY.html)

필요한 일을 노인들이 상호 협동하여 해결하는 방식으로 운영된다.<sup>18)</sup> ‘로푸키리(Loppukiri)’공동체 내에서 함께 요리하고 함께 식사하는 것은 입주자들에게 중요한 이벤트이며, 이외에 입주자들은 다양한 클럽을 조직하여 학습과 즐거움을 동시에 느낄 수 있는 공동 활동을 할 수 있다. 이러한 활동은 거주민들이 커뮤니티의 구성원이자 The Active Seniors Association(활동적인 노인연합)의 조직원으로서 역할을 하는 계기를 마련하였으며, 커뮤니티 활동은 그곳에 거주하는 사람들에게 한정하지 않는다.<sup>19)</sup>

핀란드에는 ‘로푸키리(Loppukiri)’와 같이 활동적이고 유쾌한 노후를 사는 노인들이 점차 많아지고 있는데 이것은 시민들의 자발적인 활동에 의한 것뿐 아니라 정부도 역할을 하고 있다. 핀란드 정부는 노인복지의 방향을 노인들이 스스로 건강한 삶을 영위할 수 있는 기회를 지속적으로 제공하는데 주안점을 두고, 다양한 노인 일자리 재교육, 취업 프로그램 진행 등과 같은 다양한 기회를 마련하고 있다. 이에 ‘로푸키리(Loppukiri)’와 정부 사이의 상호 협력은 지역사회 노인돌봄 문제 해결에 시너지 효과를 기대할 수 있을 것이다. 또한 헬싱키 시의 시유지 임대 허가는 ‘로푸키리(Loppukiri)’공동체 형성에 결정적으로 기여한 부분이다. 이에 지역사회 노인돌봄공동체 형성에 중앙정부 못지않게 지방정부의 역할도 중요하다는 것을 알 수 있다.

## 라. 미국의 Beacon Hill Village(비컨힐빌리지)<sup>20)</sup>

‘Beacon Hill Village’는 보스턴 중심부에 존재하

는 커뮤니티로 그들의 삶을 설계하고 자신의 미래를 창조하고자하는 50세 이상의 사람들을 중심으로 구성되었다. 1999년 ‘Beacon Hill Village’의 창설자들은 자신들의 미래를 논의하던 중 자신들이 미래에 어느 정도의 지원을 필요로 할 것으로 예상하였으나 하나의 문제에 초점을 맞추는 현재의 전통적인 방식을 거부하고 서로가 서로를 “돌보는” 적극적인 사회 활동을 원했다. 이를 기초로 하여 현재의 ‘Beacon Hill Village’를 건설하게 되었다.

‘Beacon Hill Village’의 핵심 키워드는 연결(connect), 발견(discover), 즐거움(enjoy)이다. ‘Beacon Hill Village’는 모든 사람들의 개별적인 이해와 요청들에 관심을 가진다(발견). 그 결과 그들은 다양한 활동과 사회적 이벤트를 제공한다(즐거움). 또한 회원들이 ‘Beacon Hill Village’ 사무실에 전화를 걸어 도움을 요청하는 경우 그에 대해 해결책을 제시하고 도움을 주는 것을 자랑스럽게 생각하며, 지역의 자원들을 평가하고 위치시키는 것을 통해 서비스를 제공 또는 할인하는데 능숙하다(연결).

‘Beacon Hill Village’는 전문가 직원과 서비스제공자, 자원봉사자로 구성되어 있으며, 회비와 후원금으로 운영되는 비영리조직(NPO)이다. 2002년에 처음 회원가입을 시작하였으며, 현재 약 400명의 회원이 있다. 다른 지역에 유사한 60여개의 마을이 더 있으며, 마을과 마을은 네트워크로 연결되어 있다.

제공되는 서비스로는 주택관리(manage household), 활동적인 상태 및 건강(stay active & healthy), 외출 도움(get a ride)이 있다. 주택관리와 관련한

18) 그 외에 전문적인 유지·보수(technical maintenance)만 외부에 위탁한다.

19) [http://arch1design.com/LOPPUKIRI\\_HOUSING\\_COMMUNITY.html](http://arch1design.com/LOPPUKIRI_HOUSING_COMMUNITY.html)

20) <http://www.beaconhillvillage.org/> 참고.

것은 숙련공, 컴퓨터 전문가, 식사 배달, 개 산책시키는 사람, 가정부, 가정 방문, 배관공 등을 보다 쉽게 접근할 수 있게 하는 것이다. 활동적인 상태 및 건강과 관련하여서는 헬스장 멤버십 가격 할인을 비롯하여 개인 트레이닝, 마사지, 노인의학 관리 등을 할인된 가격으로 이용할 수 있다. 마지막으로 외출 시 차량이동과 관련된 것으로 식료품, 공항, 시내에 불일이 있는 경우 필요하다면 차량 서비스를 제공한다. 의사의 처방전이 필요하거나 약을 타러 약국을 가는 경우에는 무료로 사용할 수 있다. 이러한 서비스 이외에도 사회·문화적 프로그램을 통해 노인들이 즐거운 생활이 가능하도록 도움을 주고 있다. 즉, ‘Beacon Hill Model’에 의하면 회원들은 자원봉사자들이 태워다주는 차를 타고 매주 장을 보러가며, 조직의 수업이나 강좌 등이 노인들을 위해 이들과 관련된 주제를 바탕으로 형성된다. 또한 비용을 내는 서비스, 주택 수리, 가정돌봄지원 등과 같은 서비스의 경우에는 회원의 경우 10~50%정도 할인된 가격으로 제공받을 수 있다. 이것은 다른 조직에서 뿐만 아니라 정부에서도 쉽게 도입·적용할 수 있다는 점에서 의미있다.<sup>21)</sup> 이러한 서비스를 이용하기 위해서는 일정금액의 회비를 내고 연간회원으로 가입하여야 한다. 회원가입비는 개인인 경우와 가구인 경우 차등 적용된다.<sup>22)</sup>

이상의 해외사례를 통하여 확인되는 시사점을 정리하면 다음과 같다. 우선 영국의 씨클모델은 지역사회를 기반으로 한 협동조합 형태의 돌봄공동체이다. 회원가입으로 이용자격을 가지며, 회원은 돌봄자

가 될수도 있고, 돌봄수혜자가 될 수도 있다. ‘씨클모델(Circle Model)’의 장점은 공공의 영역에서 제공하기 어려운 작은 규모의 서비스를 가족들에게 제공한다는 것이다. 즉 사람들의 요구를 관에서 만들어서 제공해주는 수동적인 방식이 아니라 자신이 원하는 서비스를 서로 제공한다는 점에서 적극적인 방식을 취하게 되고 이것은 서비스의 확장성, 서비스의 질 향상, 예산 절감 등의 효과를 가져 오게 된다. 이는 바로 양질의 서비스가 수혜자에게 전달될 수 있는 채널을 마련하게 되는 결과를 가져왔다. 또한 회원들은 무조건적인 무료 서비스가 아니라 회비를 낸 후 받는 서비스라는 점에서 자존감을 높이는데 효과적이다. 일본의 복지클럽은 ‘W.co(위커스 콜렉티브)’ 협동조합에 의해 서비스를 제공하고 있다. ‘W.co(위커스 콜렉티브)’는 생활자, 시민이 가지고 있는 생활 기술이나 문화, 경험을 서로 살리며, 생활하고 있는 지역사회 안에서 서로 돕고 의지하는 지역활동(Community Work)의 방식을 기반으로 활동한다는 점에서 주민참가형 복지 사례를 보여준다.

핀란드의 로푸키리는 협동조합에 의해 기획되고 지자체의 행정적인 지원이 결합되어 형성된 노인공동주거이다. 로푸키리 입주자는 개인거주공간을 누리면서 지역사회에서 공동생활의 장점을 동시에 누리고 있다. 미국의 비컨힐빌리지는 주택관리, 활동적인 상태 및 건강 지원, 외출 도움 등의 돌봄서비스를 유료회원에게 제공한다. 비컨힐빌리지는 지역주민인 노인들이 필요로 하는 돌봄서비스를 회원이 필요할 때 지원한다. 그러나 노인이 지역사회로 나오도록 하는 방식은 아니며, 노인과 지역사회 주민과의

21) <http://www.nytimes.com/2006/02/09/garden/09care.html?pagewanted=all&r=0>

22) 개인은 연간 675\$, 가구는 연간 975\$임([http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page\\_id=22&club\\_id=332658&module\\_id=75813/](http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75813/), 2013.10.24.)

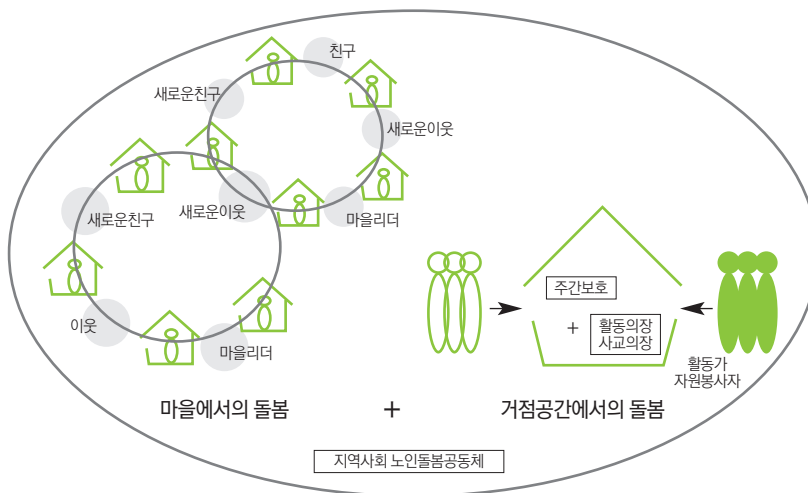
상호관계는 형성되기 어렵다는 한계는 가지고 있다. 그러나 아주 사소하지만 노인들이 꼭 필요로 하는 다양한 일상돌봄서비스를 발굴해냈다는 것이 주목할 점이다.

이러한 해외 사례 분석을 통해 다음의 내용을 확인할 수 있다. 우선 노인은 일상생활 속에서 크고 작은 일들을 해결하는데 누군가의 도움을 필요로 한다는 것, 다른 사람들과 관계를 맺고 싶어 한다는 것이다. 다음으로 이러한 노인의 욕구에 대응하기 위하여 지역사회가 노인돌봄의 주체로 등장하고 있음을 알 수 있다. 이때 돌봄서비스의 내용은 일상돌봄과 정서적돌봄이 주요 내용이 된다. 결국 노인1인가구에 대한 돌봄 지원은 일상돌봄과 정서적돌봄이 중요하며, 노인이 살고 있는 지역사회를 기반으로 해야 하며, 노인이 살고 있는 사회의 주민들이 참여하여야 하며, 지역주민과 노인이 상호 관계 맺기를 할 수 있어야 한다는 것이다.

### 3. 지역사회 노인돌봄공동체 제안

#### 가. 지역사회 노인돌봄공동체 마을의 모습

다음 [그림 1]은 지역사회 노인돌봄공동체의 모습을 묘사해본 것이다. 마을 안에서 노인1인가구는 마을에서 독립적으로 거주하지만 이웃 등과 사회적 관계망으로 연결되어 있다. 이러한 관계망에 의해 작은 일상돌봄 지원을 받는다. 또 거점공간에서의 돌봄지원도 받을 수 있는데 주간보호서비스 및 공동식사, 건강체조 등 다양한 프로그램을 운영할 수 있다. 거점공간에는 활동가나 자원봉사자 등이 돌봄지원자로 역할을 하며, 마을주민들도 마을자치조직 등에 참여하게 된다. 또 지역사회 노인돌봄공동체를 토대로 하여 마을단위의 활동들이 이루어질 수 있다. 이러한 공동체가 마을복지의 주체로 역할을 하게 되면 마을에 의한 노인돌봄이 마을을 위한 돌봄 활동으로 확장될 수 있는 것이다.



[그림 2] 지역사회 노인돌봄공동체 마을 모습



## 나. 지역사회 노인돌봄공동체의 구성요소

아래 [그림 2]는 지역사회 노인돌봄공동체의 구성요소를 제시한 것이다. 공동체의 필수 요소는 돌봄서비스, 추진주체, 자원이다. 다음 공동체 추진을 위해 필요한 것으로 구성원의 비전인식공유와 행정지원을 들 수 있다.

돌봄서비스는 일상돌봄과 정서적 돌봄으로 구분된다. 일상돌봄은 일상생활에 필요한 기능적 돌봄으로 식사 등 간병서비스, 주택관리등 지원, 외출도움지원, 건강관리지원, 병원동행지원, 장보기지원 등 다양한 내용으로 구성가능하다. 다음 정서적 돌봄은 말벗하기, 생활후견서비스, 안심방문, 사고모임조직 및 다양한 즐거운 이벤트 지원 등 노인의 요구에 대응하여 다양하게 설계될 수 있다.

추진주체는 기관의 경우 협동조합, 사회적기업, 공동체조직, NPO, NGO 등 지역사회에서 공동체를 기획하는 기관이면 모두 가능하다. 추진주체와 더불어 공동체 운영과 활성화 등에 사람이 가장 중요

하다. 즉 지역주민의 참여와 더불어 서비스를 제공하는 인력(helper)이나 자원봉사인력 등도 필요하다.

자원은 공간과 지역연계자원이 있다. 노인돌봄공동체는 노인과 지역주민이 자유롭게 모여면서 관계맺기를 할 수 있는 공간이 필요하다. 지역사회에 가용한 공간은 모두 활용할 수 있을 것이다. 지역자원은 자원봉사조직, 문화인프라, 의사단체 등 지역의 직능단체, 기업 등을 예로 들 수 있다. 지역자원과 연계네트워크를 구축하게 되면 노인돌봄공동체에 필요한 인력을 확보하고 다양한 서비스 제공 등이 가능할 것이다.

다음 필수요소는 아니지만 지원요소로 공동체의 가치와 목표 및 주민참여의 중요성 등의 비전과 인식을 공동체의 마을주민과 노인들이 공유하는 것이 필요하다. 여기에 지방정부의 지원이 필요한데, 재정지원, 컨설팅 제공, 마을리더양성, 공동체 활성화 등을 위한 컨설팅 조직으로 중간지원조직의 구축 등이 바로 그것이다.



[그림 3] 지역사회 노인돌봄공동체 구성요소



이러한 지역사회 노인돌봄공동체의 요소들은 모든 지역에 공통으로 적용되는 것이 아니라 지역여건에 따라 추출하여 사용하는 모듈방식으로 활용될 수 있다. 즉 각각의 돌봄공동체 운영방식은 지역여건에 따라 각각의 요소를 적절히 배열조합하여 구성한다.

#### 다. 활성화를 위한 요건

지역사회 노인돌봄공동체 활성화를 위한 요건은 다음의 4가지로 말할 수 있다.

첫째, 노인을 포함한 마을주민의 공동체에 대한 비전과 인식에 대한 공유이다. 해외 사례를 보면 노인 복지에 대한 새로운 비전에서 시작한 사업들을 알 수 있다. 예를 들어 복지클럽생협은 ‘조치, 시행’의 시설복지에서, 오래 생활한 지역에서 인간관계를 유지하고 함께 살며 상부상조하는 생활하는 것을 이어나가기 위한 시스템 만들기가 목적이다. 복지클럽의 파트너인 ‘W.co(웁커스 콜렉티브)’는 고용노동이 아닌 완전히 새로운 ‘일하는 방식’, 즉 지역의 생활자들이 스스로가 살고 생활하는 지역사회 안에서 협동하여 일하는 방식을 구현하고자 한다. 영국의 ‘씨클모델(Circle Model)’ 역시 기존의 사회복지 서비스에 대한 문제의식에서 출발하였다. 자본주의 사회에서의 사회서비스는 개인이 ‘할 수 없는 것’, 즉 결핍된 것과 부족한 것에 초점이 맞추어져 있었다면, ‘씨클모델(Circle Model)’은 기존의 패러다임을 벗어나 새로운 종류의 사회서비스를 제시하고 있는 것이다. 사람들을 사회서비스를 받는 수혜자로만 한정하는 것이 아니라 본인뿐만 아니라 타인과의 관계 속에서 서로 도움을 주는 주체적인 존재로서 보는 것이다. 이러한 기본 개념을 바탕으로 ‘씨클모델(Circle Model)’은 지역의 사회관계망을 엮어 회원

들을 서로 연결시켜 주며, 개인이 속할 수 있는 공동체와 연결해 준다. 국내사례 중에서 품앗이학교는 노인과 마을주민으로 하여금 모든 활동에 주체자로 참여하도록 하고 있다. 마을복지위원회, 구성, 품앗이학교 운영진 등으로 마을주민이 스스로 마을의 일을 결정하도록 하고 있는 것이다.

이처럼 패러다임의 전환에 따라 새롭게 제시된 돌봄서비스 방식이 정착하기 위해서는 참여자들이 새로운 이념과 비전에 대하여 동의하고, 인식을 공유하는 것이 필요하다. 이에 지역사회 기반의 노인돌봄공동체가 지역사회에서 활성화되기 위해서는 전체 참여자의 비전 및 인식 공유가 중요한 요건이 된다.

둘째, 마을리더 등 양성 및 교육이다. 공동체를 만들고 활성화하기 위해서는 공간 인프라나 객관적 여건보다 사람이 가장 중요하다. 위에서 설명한 비전과 인식을 공유하는 지역주민 가운데서 공동체를 이끌어가는 핵심역할을 하는 마을리더가 양성되어야 하며, 움직이는 주체가 필요하다. 마을리더는 공동체를 추진하는 주체 중 핵심자원으로 마을리더를 양성하고 교육하는 것이 공동체 활성화를 위해 중요한 요건이 된다.

셋째, 공동체 설치 등 추진과정 전반에 대한 컨설팅을 제공하는 중간지원조직이 필요하다. 영국의 씨클모델은 민간에서 형성된 공동체 조직과 협동조합이 추진주체였다. 그러나 이러한 사례의 활성화나 다른 지역으로의 확산을 위해서는 지역기반의 마을리더 양성, 공동체나 협동조합 추진과정에 대한 컨설팅 등이 필요하며 이를 지원하기 위한 중간지원조직이 구축되어야 한다. 일본의 경우, 각 지역의 협동조합연합회나 NPO지원단체가 협동조합 설립에 관한 교육과 경영컨설팅을 하는 체계를 구축하여 운영 중이다(이철선 외, 2012:184). 이는 협동조합 설립

지원을 위한 중간지원조직이지만, 지역사회 노인돌봄공동체 사례의 확산과 활성화에도 이러한 지원조직이 필요하다. 타지역 모범사례를 그대로 따라하기 보다는 지역 여건에 맞게 공동체 활동을 추진할 수 있도록 지원하는 체계가 있어야 할 것이다. 또, 중간지원조직에는 선행공동체 사례에서 양성된 마을리더가 컨설턴트로서 역할을 할 수 있을 것이다.

넷째, 행정적 지원이다. 지역사회 노인돌봄공동체의 지속을 위한 요소로 재원이 있는데 이는 지방정부의 역할범위에 해당된다. 또한 지역의 공동체가 활성화되려면 이러한 지역사회의 움직임에 대해 지방정부가 신뢰하고 지원해주는 것이 필요하다.

#### 라. 지역사회 노인돌봄공동체가 가지는 함의

지역사회 노인돌봄공동체는 공적노인돌봄지원제도의 보완으로서 공공의 영역에서 제공하기 어려운

작은 규모의 서비스를 노인들에게 제공하는 것이 가능하다. 즉 노인들의 요구를 공공기관에서 만들어서 제공해주는 수동적인 방식이 아니라 자신이 원하는 서비스를 서로 제공한다는 점에서 적극적인 방식을 취하게 되고 이것은 서비스의 확장성, 서비스의 질 향상, 예산 절감 등의 효과를 가져오게 된다.

노인1인가구에게 커뮤니티는 중요한 의미를 갖는다. 고령으로 심신이 미약해지는 노인은 주거지역을 중심으로 사회적 관계가 축소되는 경험을 하게된다. 그러나 지역사회에 기반한 노인돌봄공동체는 지역주민과 지역사회와 노인을 돌봄을 매개로 연결함으로써 노인들이 살아왔던 마을, 정든마을, 익숙한 마을에서 나이 들어갈 수 있도록 하는 방안이다.

이러한 돌봄을 매개로 한 커뮤니티 활성화는 결국 커뮤니티에 의한 돌봄이 커뮤니티를 위한 돌봄으로 확장되면서 지역주민 모두가 수혜자가 되는 시스템이다.

#### 참·고·문·헌

- 이노우에 유키코, 전홍규외 역(2006). 「정든마을에서 늙어가기」, 나눔의집
- 이철선·권소일·남상호·김미숙·오영호·윤강재·김현식·이상림(2012). 「협동조합기본법 관련 현황조사 연구」, 기획재정부·한국보건사회연구원
- 임소정(2013). "영국노인돌봄서비스-circle". 서울시마을공동체지원센터 편, 「세계의 다양한 마을살이」, pp8-12
- (E-book: <http://www.docuhut.com/mydocuhut/fileroot/media/129/129925/media/default1.html>)
- 정경희·오영희·이윤경·손창균·박보미·이수연·이지현·권중돈·김수봉·이소정·이용식·이윤환·최성재·김소영(2012). 「2011년도 노인실태조사」, 보건복지부