

☐ 질문제목: 약자동행지수·지표 체계의 문제점 지적&제언

☐ 질문요지

- '약자동행지수정의서'의 해당 지표는 앞으로 시민 생활과 직결된 대부분의 정책 성과를 측정하게 될 중요한 척도임
- 지표의 내용이 분야별 약자의 대표성을 담보할 수 있는지, 산출방법 오류로 통계 왜곡을 일으키는 것은 아닌지, 정책 효율성을 고려하고 있는지 등 내용적 측면을 꼼꼼히 따질 필요가 있음
- 약자동행지수 지표값 설정이 특히 중요하고 신중해야 하는 이유는 실제 서울시에서 추진중인 정책 성과를 평가하는 것이고 향후 예산 반영 문제와도 연결되어있기 때문임
- 자칫 지표값 달성에만 치우쳐 전시행정을 한다거나 낮은 수준의 서비스와 급여를 남발하는 등의 부작용 우려가 있으므로 계속해서 전문가 집단, 시 사업 담당자, 상임위 위원들, 시민 의견 등을 수렴하여 지표를 보완해 완성도를 높여 나가야 함
- 또한 본 의원이 질의한 행감사무감사 질의 취지를 잘 반영하여 향후 약자동행지수를 서울시 약자동행에 걸맞은 방향으로 수정 보완해 주시기 바람

☐ 의원님께서 서면질의한 내용에 대해 다음과 같이 답변드립니다.

〈질의1. 약자동행지수·지표체계〉

① (1-2)저소득층 자산형성 유지율 지표 관련

①-1. 본인소득 월 255만원 이하의 청년·14세 이하 자녀가 있는 부모·중증장애 청년이 서울시의 모든 저소득층을 대표한다고 볼 수 있을까요?

-(답변①-1) 약자를 위한 서울시의 노력을 보기 위한 약자동행지수의 취지에 따라 본 지수에 포함된 지표들은 대부분 서울시 시비 사업 위주로

구성되어 있습니다. 따라서 해당 지표는 국민기초생활보장수급자 및 차상위 계층 가구 등을 대상으로 하는 보건복지부 국비지원 대상 이외에 추가로 지원하고 있는 서울시의 자산형성 지원사업을 대상으로 선정하였습니다.

국비지원사업	사업대상
희망·청년내일저축계좌	일하는 생계·의료수급가구, 차상위 계층 가구, 기준 중위 100% 이하 가구의 청년
희망·내일키움통장	일하는 생계·의료수급가구 또는 청년, 차상위 계층 가구 또는 청년, 자활근로사업 참여자

- ①-2. 희망두배 청년통장의 경우, 부양의무자의 소득이 연 1억원 이하이거나, 재산이 9억원 미만인 본인 소득 255만원 이하의 만 34세까지의 청년을 대상으로 하는데, 시민 눈높이에서 재산 9억원은 저소득층으로 볼 수가 없습니다. 연 1억원은 연봉도 마찬가지예요. 연 1억원은 상류층 아닙니까?

-(답변①-2) 국민기초생활보장법에 의해 지원하고 있는 국민기초생활보장수급자 중 생계·의료급여 지원대상 부양의무자 기준이 연소득 1억원 이하, 일반재산 9억원 이하로 규정되어 있습니다. 희망두배 청년통장도 이러한 부양의무자 기준을 준용하고 있는 것입니다. 다만, 소득기준은 보건복지부에서 지원하는 청년내일저축계좌 지원대상(월 50만원 초과~220만원 이하) 보다 다소 완화된 기준으로, 서울시에 거주하는 근로 청년의 자산형성 지원을 통해 기회의 공정성, 동등한 출발선을 지원하는 한편 자립의욕 고취 및 빈곤층으로의 전락을 방지하기 위한 취지임을 고려해 주시기 바랍니다.

※ <참고> 1인가구 기준중위소득 ('23년)2,077,892원, ('24년)2,228,445원

- ①-3. 꿈나래 통장은, 자녀 교육비 마련을 위한 지원 사업인데, 이 경우에는 자녀가 3명 이상인 기준중위소득 90%인 가구를 지원하는데, 대한민국과 수도 서울의 저출산을 생각해 봤을 때, 두 자녀로 하는 것이 옳다고 봅니다. 시민 눈높이에서 벗어난 저소득층 자산형성 유지율 지표를 수정보완해야 한다고 보는데, 어떻게 반영할 것인지요?

-(답변①-3) 의원님께서 말씀 주신 저출산 문제에 대해 전적으로 공감합니다. 다만, 약자와의동행추진단에서는 전 실국에 산재되어 있는 약자동행사업을 약자동행지수라는 수단을 통해 분석·평가하고 정책개선 등의 의견을 전달하는 역할을 하며, 사업대상의 소득기준 등 정책추진 세부사항은 사업부서에서 결정하고 있습니다.

이에 의견 주신 기준 완화 관련 내용에 대해서도 성과평가를 통해 면밀히 검토 후 분석내용을 해당 부서에 전달하여 정책개선 등에 반영될 수 있도록 노력하겠습니다.

- ② (1-3)고용지원을 통한 취·창업율 지표도 마찬가지로입니다. 청년취업사관학교, 서울 뉴딜일자리 등 서울시가 지원하는 고용 지원 프로그램을 통한 취·창업 비율로 해당 지표를 측정한 것인데, 과거 문재인 정부 시절, 정부 재정 투입 일자리·단기성 일자리를 확대해 ‘취업률 지표’를 상승시켜 ‘눈속임용 통계 부풀리기’라는 지적이 제기된 바 있습니다. 지표가 언급하고 있는 사업들 역시, 일부라도 시 재정 투입과 연계해 만들어내는 일자리인 만큼 통계 왜곡 논란이 생기지 않도록 정규직·체험형 인턴·단기일자리 등 일자리 종류를 구분해서 실질적 일자리로 연결된 경우만 집계할 수 있도록 해야 한다고 보는데, 단장님 생각은 어떻습니까?

-(답변②) 해당 지표는 청년취업사관학교, 기술교육원 등의 직업교육 및 뉴딜일자리사업(경력형성형)을 통해 유사일자리 경험 기회를 제공하여 경력형성을 통한 민간일자리 진입촉진을 유도하는 등 서울시의 정책적 노력을 통해 실제 취·창업을 한 비율을 확인하는 지표입니다.

정규직, 체험형 인턴 등 구분 측정은 지원대상에 대한 장기추적 및 관찰이 용이하지 않아 현실적으로 어려우나 체험형 인턴, 단기 일자리 등의 경우 정규직 고용으로 연계되기도 하고, 직무경험 축적을 통해 경력개발에 도움이 되는 점 등을 고려하면 취창업을 위한 서울시의 고용지원 노력은 꾸준히 늘어나갈 필요가 있습니다. 아울러 의원님께서 말씀 주신 것처럼 실질적 일자리로 연결될 수 있도록 관련부서와 꾸준히 협의하여 추진토록 하겠습니다.

- ③ (6-3)취약계층 재능개발 지원 규모 지표를 살펴보면, 저소득층, 장애인 등 취약계층 대상으로 한 예체능 교육에 참여한 인원수만 확인하는 단순 측정을 넘어 재능개발 지원으로 일정한 성과를 낼 경우 그 성과를 지표에 포함할 수 있는 방안을 마련하는 것도 고민해볼 필요가 있습니다.

-(답변③) 해당 지표는 장애 및 저소득층 아동·청소년을 대상으로 개인별 수준 맞춤형 예체능 교육을 제공함으로써 예체능 분야 미래인재 육성·발굴과 예술적 감수성 고취, 교육 형평성 제고에 대한 정책적 노력을 측정하고 있습니다.

예체능 분야 취약계층 교육지원 성과(효과)는 교육 특성상 단기간에 확인하기 어려운 부분이 있으나, 우수사례 발굴 등을 통해 교육 참여 인원에 대한 정량적 단순 측정 이외에도 정성적인 부분에 대한 평가가 함께 이루어질 수 있도록 하겠습니다.

- ④ (9-2)장애인의 대중교통 이용 규모 지표를 보면, 사실상 교통약자에 속하는 정도의 중증 지체장애인들에게 필요한 것은 대중교통 이용을 장려하는 것보다 장애인 콜택시를 확대하는 것이 실질적 이동 편의를 증진시키는 방안이라고 생각합니다. 단순 정량적 평가에만 의존하는 것 역시 되도록 지양해야 합니다. 특히, 약자를 대상으로 제공되는 서비스의 경우 양적 규모 확대도 중요하지만, 서비스가 실제로 얼마나 수요자에게 잘 전달되는지에 대한 정성적 평가도 꼭 필요하다고 보는데, 이에 대한 단장님 입장을 말해보세요.

-(답변④) 의원님께서 말씀 주신 것처럼 중증 지체장애인의 이동편의를 위해 장애인콜택시 확대가 필요합니다. 이에 서울시는 장애인의 이동권 강화를 위해 2025년까지 연차별 장애인콜택시 확충이 계획되어 있습니다. 장애인콜택시 확대와 함께 장기적으로는 모든 장애인이 비장애인과 마찬가지로 대중교통수단에 동일하게 접근하고 원하는 곳 어디든 갈 수 있도록 저상버스 확대, 지하철역 승강편의시설 설치 및 횡단보도 진출입로 장애인 안전시설 정비 등 이동권 향상을 위한 다양한 사업들을 추진하고 있습니다.

해당 지표는 장애인의 대중교통 이용 규모 측정을 통해 이런 사업들의 성과로 대중교통 접근성이 얼마나 개선되었는지를 확인하고 지속적으로 개선해 나가기 위한 것입니다.

아울러 정량적 평가 외에도 (9-1)교통약자의 교통수단 이용 만족도 지표를 두어 버스, 지하철, 택시 등 교통수단에 대한 이용만족도 분석을 통해 정성적 평가를 함께 진행할 예정입니다.

〈질의2. 행정사무감사 시 제안내용 관련〉

- ⑤ (2-5)노숙인 규모, 이 지표에서 노숙인 규모만 파악하는 것으로는 약동의 역할로서 미흡하다고 봅니다. 오히려 약자동행지수라 함은 노숙인 재활률이 맞지 않겠습니까?

-(답변⑤) 2-5는 노숙인 규모를 줄이는 것을 목표로 하는 지표입니다. 거리 및 시설입소 노숙인 규모를 줄이기 위해서는 신체적·정신적 건강, 취업, 주거 등 사회복지를 위한 지원, 노숙인으로서의 진입 예방을 위한 사회안전망 구축 등 다양한 정책적 노력이 필요합니다. 따라서 노숙인 규모 감소는 이러한 종합적 정책 성과를 나타내는 것으로 볼 수 있으며, 노숙인의 재활·자활을 모두 포함하는 것입니다.

- ⑥ (3-6)청년의 주거비 과부담 가구 비율, 이 지표에서 만 39세 미만의 청년이 모두 약자일까요? 오히려 자립하지 못한 청년, 소득 하위 비율에 해당하는 가족, 독거노인, 한부모가족 등을 포함시키는 ‘주거 취약계층의 주거비 과부담 가구 비율’로 포괄적으로 평가하는 것이 맞습니다.

-(답변⑥) 해당 지표의 대상은 무주택 청년 중 임차유형이 전세 또는 월세인 가구를 대상으로 산출한 것으로 만 39세 미만의 청년이 모두 포함되지는 않습니다.

서울은 도시 특성상 대학진학, 취업 등의 요인으로 29세 이하 많은 청년이 몰리고 있으며 전월세로 거주하는 청년들에게 주거비는 큰

부담으로 작용하고 있습니다. 급격한 물가상승으로 청년층의 고통이 더욱 가중되고 있고 여기에 주거비 부담까지 더해져 청년의 미래가 위협받는 등 주거 측면에서 청년은 새로운 위험에 노출된 약자라고 볼 수 있습니다.

※ '21년 서울시 전월세 비중 : 【전체가구】 전세(26.7%) 월세(28.5%), 【청년 1인가구】 전세(27.6%), 월세(65.8%)

말씀 주신 자립청년, 한부모가족 등 전통적 주거약자에 대한 주거 복지(임대아파트 우선순위 입주, 주택바우처, 주거급여 등) 제도가 다양하게 시행되고 있는 것에 비해 청년의 경우 주거 영역에서는 상대적으로 취약한 편입니다.

이에 서울시는 경제적 어려움을 겪는 청년층의 주거불안을 해소하고 미래를 대비할 수 있도록 청년가구에 대한 지원을 강화하자는 취지로 해당 지표를 설정하였습니다.

- ⑦ 주거 영역에 '피해자 지원'지표가 필요하다고 봅니다. 전세사기·층간소음 등이 여기에 들어가겠죠. 이에 대한 단장님 의견 말씀해 주세요.

-(답변⑦) 현재 서울시는 전월세종합지원센터를 통해 전세사기 등에 대한 법률지원을 실시하고 있습니다. 다만 전세사기의 경우 피해입증이 어려워 피해자 지원을 위해서는 법적·제도적인 뒷받침이 선행되어야 할 것으로 보입니다.

층간소음 피해의 경우, 개인의 경제적 상황이나 사회적 지위와 관계없이 발생할 수 있으므로 이를 약자로 판단하여 별도 지표로 책정·관리하기 위해서는 일정한 사회적 합의가 뒷받침되어야 할 것으로 판단됩니다.

- ⑧ (4-3)치매환자 사례관리율인데요. 소외계층에만 치매환자가 있는 것은 아니죠. 소외계층에도 알콜·게임·도박·마약 환자가 함께 있습니다. 때문에 5대 환자 사례 관리율로 바뀌야 합니다.

- ⑨ 또한, 정신건강 취약계층 건강 회복 촉진의 경우도 마찬가지입니다. 5-4의 마약 중독자 치료재활지원 규모도 치매·알콜·게임·도박·마약을 아우를 수 있게 5대 환자로 하는 것이 맞다고 보여집니다. 단장님은 어떻게 보십니까?

-(답변⑧,⑨) 중앙치매센터 발간 보고서 등에 따르면 우리나라 치매 유병률은 10%대로 65세 이상 노인인구 10명 중 1명이 치매를 앓고 있는 것으로 추정되고 있습니다. 또한 최근 마약사범 수가 급증*하고 있고 2차 범죄 피해 발생 및 재범률이 높아 이로 인한 사회적 해악이 매우 크다는 점을 고려하여 치매 및 마약 문제의 경우 별개의 지표로 설정하였습니다.

※ '23년 9월까지 마약류 사범은 20,230명으로 전년 동기('22. 1~9., 13,708명) 대비 47.6% 증가(대검찰청 보도자료)

그 외 알코올·게임·도박·인터넷 등 중독문제는 시가 제공하는 다양한 정신건강 증진 서비스 등에 직·간접적으로 포함되어 있으며, 5-2 지표(아동청소년·청년의 마음건강 지원 규모) 및 5-3 지표(지역사회 정신건강 증진 관련 등록관리율)를 통해 포괄적으로 관리하고 있습니다.

5-2 지표(아동청소년·청년의 마음건강 지원 규모)에는 중독증상과 관련하여 아동청소년 및 청년들이 겪는 심리문제 등에 대한 지원도 포함되어 있으며, 특히 5-3 지표(지역사회 정신건강 증진 관련 등록관리율)의 경우 시 정신건강복지센터, 중독관리 통합지원센터 등에서 제공하는 지역사회 정신건강 증진 서비스 지원 비율을 측정하므로 알코올·게임·도박·인터넷 등 각종 중독과 우울, 불안, 외상후스트레스장애 등 시민들이 경험하는 정신건강 문제들을 총망라하고 있습니다.

⑩ 8-1은 아동학대 피해아동 발견율이 아닌 '지원 차원'의 지표를 하는 것이 맞지요. 발견율만 알아보는 것은 지엽적이며, 소극적인 지표로만 보입니다.

-(답변⑩) 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법에 따라 아동학대 신고가 의무화되고 아동학대 사례로 판단되는 경우, 아동보호 전문기관 등에 의한 대응 절차가 즉각 개시됩니다. 아동학대 사례 판단에서 치료 및 지원, 사후 재발방지까지 사례관리 절차가 이어져 있기 때문에 아동학대 발견율은 '지원 차원'까지 포괄한다 할 수 있습니다.

'22년 기준 서울의 아동학대 피해아동 발견율 아동인구 1,000명 대비 아동학대 사례로 판단된 피해아동 수(천분율(%) 단위 사용, 추계 아동 인구는 0세~17세임)는

2.61%로 전국 평균 3.85%에 비해 매우 낮은 수준이며, 해외 선진국과 비교해 볼 때는 더욱 낮은 수준입니다. ※ (미국) '20년 8.4%, (호주) '19년 12.4% 아동학대는 잠재적인 피해가 크고, 피해아동이 직접 도움을 요청하기 어려운 특징이 있기 때문에 적극적인 발견 노력이 아동학대 예방 및 조기발견·보호·치료의 시작점으로 매우 중요합니다.

- ⑪ 9-1부터 9-3에 해당하는 교통약자들의 '지원 규모'를 평가하는 지표도 포함되어 있으면 합니다. 2017부터 2021년까지 어린이 사망자는 10만명당 0.27명으로 OECD회원국 평균인 0.19명을 크게 웃도는 것으로 교통약자 지원이 대두되고 있습니다. 또한 휠체어를 이용하는 장애인 역시, 4명 중 3명이 교통사고 위험 상황을 겪고 있다고 밝히는 바, '교통약자 지원'이 시급합니다. 교통약자 지원규모가 평가 항목에 꼭 필요하다 보이는데, 단장님 의견은 어떠합니까?

-(답변⑪) 교통약자 지원 시급성을 반영하여 9-1(교통약자의 교통수단 이용 만족도), 9-2(장애인 대중교통 이용 규모), 9-3(교통약자의 보행 교통사고 발생률)에 해당하는 지표를 설정하였으며, 이 지표들은 교통약자를 위한 여러 지원 정책들의 최종적인 결과를 의미합니다. 매년 지표를 측정·비교하여 필요한 교통약자 지원 정책에 반영될 수 있도록 세심히 살피도록 하겠습니다. 특히, 의원님께서 지적해주신 휠체어 이용 장애인을 위한 정책이 차질없이 시행되는지 관련 부서와 긴밀히 소통하고 점검해 나가겠습니다.

- ⑫ 시민 동행을 통한 사회 결속 강화는 「약·동조례 제2조 제1호」 약자의 정의와도 어울리지 않는, 범위를 너무 확장했습니다. 사회통합과 같은 거시적 지표는 국가 차원의 고민이지, 지방자치단체의 고민으로는 안 보입니다. 이 부분에 대해서는 고민이 필요해 보입니다.

-(답변⑫) '공정한 기회 접근에 제약이 있어 적극적 배려가 필요한 개인 또는 집단'으로 정의하고 있는 '약자'에 대한 불평등을 완화하기 위해서는 정부의 노력뿐만 아니라 지방자치단체와 시민의 참여가 반드시 동반되어야 할 것입니다.

사회통합영역은 시민의 사회적약자에 대한 인식을 제고하고, 약자동행의 가치 확산을 기반으로 시민이 공감하고 동참할 수 있도록 하기 위한 서울시 노력의 성과를 보여주는 지표로 약자동행지수에서 중요한 영역이라고 할 수 있습니다.

작년 8월 전문가 집중 논의 과정에서 다수의 전문가들이 필요성을 언급해 주었을 뿐만 아니라, OECD의 더 나은 삶 지수(Better Life Index; BLI) 및 런던의 사회통합측정(GLA Social Integration Measurement) 등의 지표에도 이와 관련된 측면을 포함하고 있어, 해당 부분에 대해 연구·검토되었던 사항입니다.

- ⑬ 10-5 정보취약계층을 위한 공공기관 정보접근성이 과연 사회통합에 들어가야 할까요? 오히려, 공공기관을 포함한 모든 정보에 대해 접근할 수 있는 방법을 알려주는 편이 바람직해 보입니다. 정보취약계층의 정보접근성을 위한 교육 지원으로 교육·문화 영역에 속하는 것이 마땅해 보이는데, 단장님의 의견은 어떠한가요?

-(답변⑬) 지적해 주신 부분은 교육·문화영역의 ‘6-5 디지털 취약계층의 디지털기기 활용역량 수준’ 지표를 통하여 노인·장애인 등 디지털취약계층의 디지털기기 기능별 활용역량을 측정하고 있습니다.

단, ‘10-5 정보취약계층을 위한 공공기관 정보접근성’ 지표는 정보취약계층의 정보접근권 보장 및 향상을 통해 행정 기반 정보 활용에 대한 격차를 줄이고 다양한 사회활동에 참여할 수 있는 기회를 공평하게 보장하고자 하는 것으로, 서울시 및 산하기관 운영 누리집에 대한 점검 및 관리를 통해 공공기관이 보유하고 있는 정보에 대한 접근성을 개선·강화하는 것을 목적으로 하고 있습니다.

이는 장애인, 고령자 등 정보취약계층이 경험할 수 있는 정보접근의 불편을 해소하고 차별성이 제거된 웹콘텐츠를 제공한다는 측면에서 사회참여 기회의 균등 보장, 즉 사회통합 가치와 관련되어 있다는 점을 감안해 주시기 바랍니다.

작성 자	기관명 (부서명)	직위	성명
	약자와의동행추진단 (동행정책담당관)	담당사무관	유선숙
	☎2133-9404	담당자	이지현
	작성일	2024. 3. 6.	