

김해시의 사회복지의 현황과 전망*

-조례와 통계자료를 중심으로-

Current Status and Prospects of Social Welfare in Gimhae City

- Focusing on Ordinances and Statistics -

윤 남 식**

NamSik Yoon

국문요약

이 연구의 목적은 김해시의 사회복지 현황을 살펴보기 위한 것이다. 이를 위해 김해시에서 제정되어 있는 사회복지조례와 김해시 사회복지 통계를 살펴보았다. 이를 바탕으로 김해시의 사회복지의 전망에 대해 제언하고자 한다. 연구결과, 첫째, 김해시의 복지, 즉 사회적 안전망을 강화하기 위한 환경을 만들어야 한다. 1인가구가 증가하고 있는 김해시는 지역사회의 유대를 강화하여 지역사회복지의 수준을 높일 필요가 있다. 김해시는 복지제도의 확대 및 보완에 힘쓰고 이를 효과적으로 달성하기 위해 사회적 연대를 확대하여 김해의 복지 수준을 높여야 한다. 둘째, 김해시의 복지정책은 통합적인 체계를 가지고 접근할 필요가 있다. 지방정부가 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 그 책임을 제도적으로 강제하는 것이 필요하다. 김해시의 복지정책은 고용정책·노동시장정책,

<http://doi.org/10.56475/ygsr.2023.28.1.137>

논문투고일 : 2023.05.11. 논문심사일 : 2023.05.16. 게재확정일 : 2023.06.02.

* 이 논문은 「김해시사 12시판」에 실린 “김해의 사회복지 현황과 전망”을 수정·보완하였음을 밝힙니다.

** 인제대학교 미래복지연구소, 책임연구원(E-mail: yoon-ns@hanmail.net)
Senior Researcher, Future Welfare Institute, Inje University

가족정책, 여성정책, 보육 및 양육정책을 연계하여 운영할 필요가 있다. 셋째, 청년의 복지에 대한 정책이 필요하다. 청년인구의 비율은 높지만 청년을 위한 조례나 복지정책이 상대적으로 많지 않다. 다른 도시에서 실시하는 청년수당제도의 문제점과 성과를 면밀히 검토하여 청년기본소득도 실험해 볼 필요가 있다. 넷째, 김해시 복지정책의 효과성을 높이기 위한 전 시민 대상의 복지교육이 필요하다. 복지는 생산물이 아닌 만족도와 삶의 향상으로 그 결과를 확인할 수 있는 특별한 분야이다. 복지의 결과물은 삶의 행복도이다. 정책의 이해가 높으면 정책의 효율성도 높아질 수 있다. 따라서 정책의 이해를 높이기 위한 복지교육이 필요하다. 복지교육은 복지와 관련한 특정한 분야의 해당자에게만 필요한 것이 아니라 시민교육으로서 복지교육이 필요하다. 아동부터 노인까지 전 세대에 걸쳐 그에 맞는 복지교육이 필요하다.

주제어: 사회복지 조례, 사회복지 통계, 지역사회복지, 사회적 연대, 복지교육

목 차

I. 머리말	III. 통계로 본 김해의 복지
II. 조례로 본 김해의 복지	IV. 맺음말

I. 머리말

2019년 겨울부터 시작한 코로나19 바이러스는 불과 몇 달 만에 세계적 대유행으로 확대되면서 2023년 현재까지도 한국은 물론 전 세계에 영향을 주고 있다. 이로 인해 사람들은 기존의 생활방식으로부터 많은 변화를 겪고 있고, 이에 따른 다양한 어려움을 겪고 있다. 이는 새로운 사회적 재난으로 복지 사각지대의 틈을 넓히고 있다.

이러한 사회적 위험에 대응하기 위해 정부는 다양한 긴급복지지원 등 복지정책을 실시하고 있다. 복지정책은 이처럼 이미 발생한 문제에 대해 사후적으로 대처하는 방식도 존재하지만 문제가 발생하기 전에 사전적으로 예방하기 위해 방식도 있다. 따라서 이미 발생한 위기에 대응하기보다 위기에 사전적으로 대응이 가능한 사회적 안전망은 존재한다면 복지의 사각지대의 틈은 좁혀질 수 있다.

일반적으로 전통사회에서 사회적 안전망의 역할은 가족이나 이웃, 지역사회가 담당해 왔다. 근대국가의 형성과 함께 국가는 국민을 보호할 의무로서 사회적 안전망을 법률과 제도로써 그 역할을 담당해 오고 있다.

헌법에는 모든 국민은 행복을 추구할 권리를 가지고, 국가는 사회 보장과 사회복지의 증진을 위해 노력할 의무를 가진다고 명시하고 있다. 국가의 국민에 대한 책임은 현재 사회복지분야에서 지역사회복지라는 이름으로 지역주민의 삶의 질을 높이는 것으로 나타날 수 있다.

그렇다면 지역사회의 사회적 안전망, 즉 사회복지지는 어느 정도 갖추어져 있는지 알아보고 이에 대한 대응을 준비해야 하지 않을까? 사실 사회적 안전망은 제도뿐만 아니라 다양한 구성요소가 있다. 정치적·경제적 안정, 문화다양성의 수준, 생태환경적 요소, 그리고 지역사회 내의 민주성과 인권 및 연대의 수준 등이 그것들이다. 그럼에도 가장 기본적인 체계는 법률과 제도로 이해할 수 있다.

이 연구는 복지의 기본 체계이면서 근거로서 작동하는 자치법규인 조례 중 복지 관련 조례를 대상으로 지방자치단체의 복지 수준을 파악하고자 한다. 또한 현재의 복지 수준을 가늠하기 적절한 자료인 지역의 복지통계를 통해 지역의 복지 현황을 살펴보고자 한다.

이 연구는 지방자치단체 중 경남에 소재하는 김해시의 복지 조례와

복지통계를 중심으로 살펴보고자 한다. 김해시의 최근 인구추이를 보면, 2017년부터 소폭 증가추세에 있다가 2019년을 정점으로 2021년 8월 현재까지 지속적으로 감소 추세에 있다. 이에 비해 출생아 수는 2014년 이후 지속적으로 감소 추세에 있다. 또한 공적노후소득인 국민연금 가입자 수는 2018년 이후 지속적으로 감소하고 있다(김해시 복지재단 홈페이지, 2023). 이러한 통계자료는 김해시의 사회복지와 관련한 수치에서 결코 좋은 신호는 아니라고 할 수 있다.

물론 이러한 추세가 비단 김해시의 일례에 그치지 않을 수 있다. 그럼에도 지역의 복지 수준이나 현황을 살펴보는 것은 전체를 가늠하고 예측하기 위한 하나의 자료이며, 이러한 자료의 축적을 통해 국가의 복지정책을 마련하는데 좋은 자료로 의미있게 쓰일 것이다. 따라서 이 연구는 김해시의 복지 현황을 조례와 복지통계를 통해 분석하고 이를 바탕으로 김해시의 복지 전망에 대해 제언하고자 한다.

II. 조례로 본 김해의 복지

사회복지조례는 해당 지방자치단체의 사회복지와 관련하여 객관적으로 드러난 규범이다. 사회복지조례가 어떻게 제정되어 있느냐에 따라서 지역사회복지 보장과 그 실현 가능성을 가늠할 수 있게 된다(김광병, 2019: 2). 자치법규는 국가의 법률과 같다. 복지제도의 근거는 법률에서 나온다. 김해시에서 사회복지와 관련한 조례가 얼마나 존재하는지를 파악하는 것은 김해시의 복지제도의 현황을 이해하는데 도움이 된다. 따라서 김해시의 사회복지 관련 조례를 살펴보았다.

이 연구에서 다룬 조례는 자치법규정보시스템에서 자치단체별

자치법규 내 소관업무별 자치법규에서 시민복지와 관련한 조례를 중심으로 확인하였다. 다음 조례의 분류는 김해시청의 조례 담당 부서과에 따른 것이다. 김해시 담당부서에서 분류한 조례를 보면, 시민복지와 관련한 조례는 15개, 생활안정과 관련한 조례는 7개, 여성가족과 관련한 조례는 26개이며 이중 청소년 관련 조례가 12개이다.¹⁾ 아동·보육 관련 조례는 11개, 노인·장애인과 관련한 조례는 20개가 있다.²⁾ 이러한 시청 담당부서에 따라 분류한 조례에 대해 필자가 임의로 대상이나 내용에 따라 조금씩 수정하여 재분류하였다.

1. 시민복지 관련 조례

시민복지와 관련한 조례를 살펴보면 다음과 같다. 시민복지와 관련한 조례는 2007년 국가보훈대상자를 위해 만들어진 조례 이후로 한 동안 제정되지 못하였다. 이후 2016년부터는 종합복지회관, 복지재단, 지역사회보장협의체, 항일독립 기념사업 등 관련 기관 및 사업에 대한 조례가 제정되었다. 이 시기는 2014년 송파 세모녀 사건 이후 복지의 사각지대에 대한 보완정책이 집중적으로 시행되었다.

시민복지와 관련한 조례는 크게 제도를 통한 복지 대상의 지원과 복지 관련 기관의 운영으로 나눌 수 있다. 먼저 제도를 통한 복지 대상의 지원에 대한 조례는 복지의 범위로 이해할 수 있다. 조례에 나타난 복지의 범위에는 복지를 지원해야 하는 상황이나 대상에 대해

1) 이 글에서는 청소년 관련 조례는 아동보육과 관련하므로 영유아·아동·청소년과 관련한 조례로 분류하였다.

2) 김해시의 복지 현황을 전체적으로 이해하기 위해서 더 많은 조례를 살펴보아야 하지만 이 글에서는 자치법규정보시스템에서 김해시의 복지편 조례로 탑재되어 있고, 김해시청의 담당부서에서 관리하는 복지관련 조례만을 기본으로 하여 살펴보았다.

명시하고 있다. 복지를 지원해야 하는 상황은 고독사나 긴급지원, 항일독립운동, 자원봉사활동을 그 내용으로 한다. 이는 복지의 지원이 가장 시급하고 중요한 것은 사회적 위험과 긴급성에 의거하고 있다는 것을 알 수 있다. 다음은 조례에 나타난 복지의 대상으로, 여기에는 보훈대상자, 저소득층, 참전유공자, 사회복지사가 있다. 이러한 복지 대상은 사회복지의 일반적인 대상자인 사회적 약자나 사회적인 공헌에 대한 보상차원으로서의 지원을 받아야 하는 사람처럼 기존의 사회복지 대상자들이 있고, 더 나아가 사회복지시설이나 기관에 종사하는 사회복지사도 복지 대상으로 이해하고 있다. 이처럼 복지의 대상의 범위가 확대되고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 김해시 시민복지 관련 조례

제정 조례	제정 연도
「김해시 국가보훈대상자예우 및 지원에 관한 조례」	2007
「김해시 긴급지원에 관한 조례」	2015
「김해시 면·동 종합복지회관 설치 및 운영 조례」	2016
「김해시 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례」	2018
「김해시 지역사회보장협의체 운영 조례」	2018
「김해시 항일독립운동 기념사업 지원에 관한 조례」	2019
「김해시 노인 지역사회통합돌봄 지원 조례」	2019
「김해시 1인 가구 고독사 예방을 위한 지원 조례」	2019
「김해시 자원봉사활동 지원 조례」	2020
「김해시 재난현장 통합자원봉사지원단 구성 및 운영 등에 관한 조례」	2020
「김해시 저소득 보호관찰 대상자에 대한 사회정착 지원 조례」	2020
「김해시 참전유공자 등 지원 조례」	2021
「김해시 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 조례」	2021
「김해시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례」	2021

이미 살펴보았듯이 시민복지와 관련하여 복지 관련 범위나 대상에

대한 지원이 조례로 제정되어 있다. 또한 조례에는 복지와 관련한 시설, 조직 및 단체, 사업 등의 설치 및 운영에 대해 규정하고 있다. 여기에는 면·동 종합복지회관, 복지재단, 지역사회보장협의체, 재난현장 통합자원봉사지원단, 사회복지시설에 대한 설치 및 운영에 관한 조례이다. 다음은 김해시에서 제정된 시민복지와 관련한 조례를 그 표로 정리한 것으로 <표 1>과 같다.

2. 생활안전 관련 조례

생활안전과 관련한 조례를 살펴보면 다음과 같다. 생활안전과 관련한 조례는 대부분 최근에 제정되었다. 가장 먼저 제정된 조례는 2016년도의 저소득주민 생활안정 지원 조례이다. 연이어 의로운 시민 등에 대한 예우 및 지원 조례, 의료급여기금 특별회계 설치 및 운영, 저소득주민 국민건강보험료, 공영장례, 사회복지기금과 관련한 조례가 제정되었다. 앞서 시민복지와 관련한 조례에서도 언급했듯이 2014년 이후 복지의 사각지대와 관련하여 정부 및 지방자치단체 차원에서 다양한 정책이 실시되고 있다. 이미 복지정책이 저소득층 등의 사회적 약자 계층을 중심으로 실시되었지만 여전히 사각지대로 인한 취약계층의 참담한 죽음이 연이어 발생하였다. 지방자치단체에서는 국가 차원의 법률에 근거한 조례를 제정하여 지역사회의 취약계층을 대상으로 복지대상자를 발굴하고 지원하게 되었다. 생활안전과 관련한 조례를 살펴보면, 그 분류처럼 저소득층의 생활보호를 중심으로 하고 있다.

생활안전과 관련한 조례에서 눈여겨 볼 점은 세 가지이다. 첫 번째는 저소득층 주민을 대상으로 이전의 국민기초생활보장제도의 대상과 관련하여 복지급여를 제공하기 위해 조례를 제정하였다는 점이다.

이러한 복지급여는 공공부조에 근거하여 제공되고 있다. 두 번째는 의로운 시민에 대한 조례를 제정하였다는 점이다. 이미 시민복지 관련 조례에서 사회적 공헌자 및 피해자에 대한 지원이 있었다. 그런데 의로운 시민 등으로 복지의 지원 대상으로 선정하기 위해 조례로 제정하였다는 것은 의로운 행위가 사회적 안전망으로서 복지 행위로 이해되고 있다는 점을 시사한다. 세 번째는 공영장례에 대한 조례를 제정하였다는 점이다. 일반적으로 사회복지의 지원은 생존과 관련한다. 즉, 삶을 풍요를 위한 지원이라고 할 수 있다. 이 조례의 제정은 복지의 범위가 시민의 삶과 죽음으로 확장되고 있다는 점을 시사한다. 한편, 사회복지기금 관련 조례는 특이하게도 조례의 제정보다 시행규칙을 먼저 제정되었다. 일반적으로 조례가 먼저 제정되고 그에 따라 시행규칙이 만들어진다. 법률의 경우에도 일반적으로 법률이 제정되고 난 뒤에 대통령령인 시행령이 제정되고, 그 다음으로 각부 장관령 즉, 부령인 시행규칙이 제정된다. 그럼에도 사안에 따라 법률보다 시행령이 먼저 제정되기도 한다. 이 경우에 해당한다고 할 수 있다. 김해시의 생활안정과 관련한 조례를 정리한 것은 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 김해시 생활안정 관련 조례

제정 조례	제정 연도
「김해시 저소득주민 생활안정 지원 조례」	2016
「김해시 의로운 시민 등에 대한 예우 및 지원 조례」	2018
「김해시 의료급여기금 특별회계 설치 및 운영 조례」	2018
「김해시 저소득주민 국민건강보험료 등 지원 조례」	2018
「김해시 공영장례 지원에 관한 조례」	2019
「김해시 사회복지기금 설치 및 운용 조례」 시행규칙	2019
「김해시 사회복지기금 설치 및 운용 조례」	2021

3. 여성 · 가족 관련 조례

여성 · 가족과 관련한 조례를 살펴보면, 관련한 조례는 모두 15개이다. 이 중 여성과 관련한 조례는 8개가 제정되어 있으며, 가족과 관련한 조례는 5개이다. 다문화가족 및 외국인 주민 지원 및 사할린 한인 주민에 대한 지원 조례가 각각 1개씩 있다.

우선, 여성과 관련한 조례이다. 이들 조례의 내용은 제도에 대한 것, 기관에 대한 것, 지원 대상에 대한 것 등으로 구분할 수 있다. 제도에 대한 조례는 양성평등, 성별영향평가, 여성 친화도시, 경력단절 여성 등의 경제활동 촉진에 대한 것이다. 여성(복지)정책은 기본적으로 양성평등에 기반하며, 노동시장정책과 밀접하기 때문에 양성평등이나 경제활동 촉진에 대한 조례가 있음을 알 수 있다. 또한 많은 지방자치 단체들이 앞다투어 시행하고 있는 여성친화도시를 김해시에서도 실시하고 있다. 특히 김해시는 김수로왕과 허황후의 역사적인 배경이 있는 곳으로 이와 관련하여 여성친화도시를 강조하였다. 김해시의 여성친화도시 정책이 양성평등을 기본으로 하여 노동시장정책과 연관되어 실시될 필요가 있다. 또한 이는 영유아 및 아동의 보육과 연동하여 실시되어야 할 것이다.

그리고 기관과 관련하여 여성센터의 관리 및 운영에 대한 조례와 시행규칙이 있다. 2018년에 김해시 여성센터가 설립되면서 이에 대한 조례보다 시행규칙이 먼저 제정되고 2020년에 관련 조례가 제정되었다. 여성을 대상으로 하는 공공기관이 조례에 근거하여 만들어진 점은 의미가 있다. 복지정책에서 여성정책은 보육 및 가족정책과 노동정책이 연동되어 있어야 그 실효성이 충분하게 나타날 수 있으며, 이러한 맥락에서 여성센터의 역할이 의미있게 설정되어야 한다.

또한 지원 대상에 대한 조례가 있다. 여기에는 일제하 일본군 위안부(성노예) 피해자 기념사업 지원 및 평화의 소녀상 보호·관리, 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례가 있다. 일제하 일본군위안부(성노예)의 문제는 역사적인 규명과 함께 전쟁의 피해자로서 여성의 문제를 다룰 수 있는 조례라고 할 수 있다. 김해시는 여성친화도시이다. 조례를 통해 ‘여성과 평화’라는 주제로 다양한 복지정책을 실시할 수 있는 근거가 마련되었다고 본다. 또한 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호와 지원과 관련한 조례를 토대로 김해의 지역상황에 따른 구체적인 대책을 마련하여 실행할 수 있다. 같은 이름의 법률이 있지만 그에 따른 정책이 모두 지역에서 똑같이 구현되는 것은 아니기 때문에 지역의 조례는 지역의 특성에 초점을 두어 실시할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

다음은 가족과 관련한 조례이다. 구체적으로 보면 출산장려금과 관련한 조례가 2018년에 먼저 제정되었다. 다음으로 1인 가구 지원, 부모교육, 건강가정지원센터의 지원이 제정되었으며, 2021년에는 가사 스트레스 해소 지원에 대한 조례가 제정되었다. 이처럼 김해시는 가족과 관련하여 다양한 내용으로 조례를 제정하여 지원하고 있다.

출산장려금 지원 조례는 2022년 1월 1일부터 폐지된다. 그 이유는 조례와 관련없이 2022년부터 정부의 출산지원정책 및 양육지원정책이 변경되기 때문이다. 출산장려금지원제도 대신 첫만남이용권 바우처 정책을 실시한다. 2022년 1월 1일 이후 출생아부터 적용한다. 급여는 200만 원의 바우처로 지급한다. 지급방식은 국민행복카드에 일시금 충전하여 지급 목적에서 벗어난 유흥업소, 사행, 레저 등 관련 유형으로 분류된 업종 등을 제외한 전 업종에 사용이 가능하다.

가족은 사회의 가장 작은 단위로서의 재생산을 담당한다. 과거와

달리 현재는 가족의 구성은 다양하다. 이러한 점을 보면 김해시의 1인 가구 지원 조례는 상당히 의미가 있다. 또한 가사노동이 그림자 노동으로서 경제적 가치를 환산하기만 할 뿐 그 대가에 대해서는 제대로 논의되지 못하였다. 하지만 2021년에 제정된 가사 스트레스 해소 지원 조례는 가사노동을 사회적으로 인정받는 계기를 마련할 수 있다는 점에서 의의를 가진다. 그럼에도 가사노동에 대한 대가를 어떻게 치를 것인가에 대한 논의는 더 깊게 진행될 필요가 있으며, 김해시가 앞서서 보다 구체적인 내용을 조례에 담을 필요가 있다. 그리고 건강가정 지원센터 관련 조례는 현재 가족지원센터로 이름을 바꾸어서 조만간 그와 관련하여 조례가 시급하게 개정되어야 할 것이다. 또한 부모교육과 관련한 조례를 보면, 여기서 부모는 대부분 유아에서 청소년 시기의 부모에 대한 교육으로 이해할 수 있는데, 대부분 취학아동의 부모인 학부모와 그 대상이 중복되어 있다. 따라서 부모교육은 학부모교육과 함께 진행되어야 할 필요가 있다. 이를 위해 김해시 지역교육지원청과 함께 교육을 진행한다면 조례의 목적이나 효율성 측면에서도 긍정적인 성과를 얻을 수 있을 것이다.

마지막으로 기타로 묶은 조례는 영주귀국 사할린한인 주민 지원과 이주민과 다문화가족에 대한 것이다. 영주귀국 사할린한인 주민에 대한 지원은 무엇보다도 역사적인, 그리고 인권적 차원에서 조례가 의미있게 정책으로 반영될 필요가 있다. 한국의 지난한 역사 속에서 많은 사람들이 조국을 떠나 다른 나라에서 살면서 어려움을 겪었다. 다시 조국으로 돌아온 이들에게 2등 시민의 자리를 내어주어서는 안 된다. 사할린한인 주민에 대한 지원은 선부른 시혜적 복지 차원이 아니라 역사적 피해를 회복하는 차원으로, 또 이미 받아야 마땅한 국민으로서의 보편적인 복지 차원에서 진행되어야 한다.

그리고 기타로 묶은 또 하나의 조례는 외국인주민 및 다문화가족 지원에 대한 것이다. 이 조례는 성격이 다른 두 대상을 하나의 조례에 넣어서 그 정책을 시행하는데 모호성이 있다. 왜냐하면 다문화가족은 내국인으로, 외국인주민은 외국인으로 구분하여 정책을 실시해야 하기 때문이다. 물론 내국인과 외국인의 구분하는 것이 차별로 오해되어서는 안 된다는 점을 전제한 것이다. 만약 이 조례가 두 개로 나누어 제정 되었다면 다문화가족 관련한 지원 조례는 가족 관련 조례에 포함되었을 것이다.

한편, 다문화가족이라는 용어가 조례의 이름에 있다. 다문화라는 용어는 차별성이 없지만 다문화가족은 차별적인 용어가 될 수 있다. 다문화가족을 국외이주민과 같은 조례에 포함하여 분리정책을 실시하고 있다. 가족(복지)정책에서 가족의 구성이나 성격에 따라 지원하면 된다. 굳이 다문화가족이라는 이름을 붙여서 오히려 문화 다양성을 축소하는 역할을 하고 있다. 최근에 ‘건강가정지원센터’와 ‘다문화가정지원센터’를 통합하여 ‘건강가정·다문화가정지원센터’로 명명 하였다가 ‘가족지원센터’로 간판을 바꾸어 달았다. 기관의 이름은 그 기관이 무엇을 지향하는지를 분명하게 해 준다. ‘가족지원센터’라는 이름에는 이전의 기관명보다 확장된 문화다양성과 복지적 가치가 스며있다. 이처럼 조례가 가지는 명확성, 구체성이 조례의 이름을 결정하는 중요한 요소가 되기 때문에 복지의 가치에 드러나는 조례의 이름으로 바꾸는 개정이 필요하다. 사회복지의 가치는 문화다양성을 지원하고 보호하는 것이기도 하기 때문이다. 김해시의 여성·가족과 관련한 조례를 정리하면 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 김해시 여성·가족 관련 조례

구분	제정 조례	제정 연도
여성	「김해시 여성센터 관리 및 운영 조례 시행규칙」	2018
	「김해시 일제하 일본군위안부(성노예) 피해자 기념사업 지원 및 평화의 소녀상 보호·관리 조례」	2019
	「김해시 성별영향평가 조례」	2019
	「김해시 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례」	2019
	「김해시 여성센터 관리 및 운영 조례」	2020
	「김해시 양성평등 기본 조례」	2021
	「김해시 여성친화도시 조성에 관한 기본 조례」	2021
	「김해시 경력단절여성등의 경제활동 촉진에 관한 조례」	2021
가족	「김해시 출산장려금 지원 조례」	2018
	「김해시 1인 가구 지원 기본 조례」	2020
	「김해시 부모교육 지원 조례」	2020
	「김해시 건강가정지원센터 조직 및 운영 조례」	2020
	「김해시 가사 스트레스 해소 지원 조례」	2021
기타	「김해시 영주단국 사할린한인 주민 지원에 관한 조례」	2019
	「김해시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」	2021

4. 영유아·아동·청소년 관련 조례

김해시 영유아·아동·청소년과 관련한 조례를 살펴보면 다음과 같다. 영유아 대상 조례는 2개이고, 아동 대상 조례는 10개이며, 청소년 관련 조례는 12개이다. 조례의 비율만 보면 영유아 대상 조례에 비해 아동이나 청소년 대상의 조례가 상당히 높은 비율로 제정되어 있음을 알 수 있다. 각 대상의 조례 내용을 살펴보면, 영유아 대상의 조례는 보육과 양육수당과 관련한다. 영유아의 보육과 양육수당은 영유아 대상의 조례이기도 하지만 여성복지정책과 관련이 깊다. 현재 여성복지 정책은 많은 부분이 노동시장정책과 연동하여 실시되고 있는데, 그 이유는 여성의 노동시장 진출은 현대 복지국가에서 중요한 정책으로 자리잡고 있기 때문이다.

조례와 관련은 없지만 2022년에 신설되는 제도로 영아수당이 있다. 영아수당은 만 2세 미만의 아동을 가정에서 양육할 경우에 24개월 동안 지급한다. 어린이집이나 종일제 아이돌봄 서비스 등 정부지원을 이용하지 않을 경우에 지급한다. 월 30만 원을 현금으로 지급하며, 2025년까지 월 50만 원으로 확대하여 실시할 예정이다. 영아수당은 조례와 관련이 없고 정부차원에서 실시하지만 김해시의 행정체계를 통해 지급하기 때문에 김해시의 영유아복지정책으로 이해할 수 있다.

다음의 아동복지정책과 관련한 조례를 살펴보면, 아동폭력 방지 및 피해자 보호와 지원, 아동학대 예방 및 피해아동 보호, 아동의 부모 및 대물림 방지 지원, 아동복지심의위원회, 아동위원, 아동친화도시 조성, 아동급식 지원, 초등학교 온종일 돌봄 지원, 지역아동센터 운영 및 지원, 보호대상아동 자립 지원에 대한 내용으로, 이와 관련하여 아동복지정책이 실시되고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 청소년복지정책과 관련한 조례인데, 복지지원 조례 중 가장 많이 제정되었다. 구체적으로 살펴보면, 크게 청소년 직접 지원 및 보호, 청소년 지원을 위한 시설 및 조직, 법적 제재 등 세 가지로 분류할 수 있다. 우선 청소년에 대한 직접 지원 또는 보호 및 증진에 관한 조례이다. 여기에는 학교 밖 청소년 지원, 청소년 사회심리적 외상 지원, 청소년활동 지원, 청소년 노동인권 보호 및 증진에 관한 조례가 있다. 다음은 청소년 지원을 위한 시설 및 조직에 관한 조례이다. 여기에는 청소년지도위원의 위촉, 청소년육성위원회 구성, 청소년 수련관 설치, 청소년상담복지센터 설치 및 운영, 김해청소년문화의집 설치 및 관리에 관한 조례가 있다. 끝으로 청소년 관련한 법적 제재에 관한 조례와 규칙이다. 여기에는 청소년출입제한구역 지정, 청소년 보호법 위반자에 대한 과징금 감경 규칙, 청소년유해환경 신고포상금

지급 규칙이 있다.

청소년복지정책과 관련한 조례는 청소년을 지원함에 있어서 청소년이 겪고 있는 현재적 문제와 밀접하게 맞닿아 있다. 김해시는 물론 한국은 대부분의 청소년이 학교 정규교육과정에 속해 있다. 학교 밖 청소년은 많은 부분에서 교육 및 복지의 지원에서 배제될 위험이 있다. 그래서 학교 밖 청소년의 지원은 중요하다. 학교 밖 청소년의 지원에서 사각지대를 줄이기 위해서는 학교 이외의 청소년 시설에 대해 모든 청소년이 형식적으로 이용할 수 있다가 아니라 이용하는데 배제나 불편이 없도록 세심하고 정책을 시도할 필요가 있다. 또한 점점 더 증가하는 청소년의 노동과 관련하여 인권 및 노동권 침해가 발생하지 않도록 해야 한다. 김해시는 보호를 넘어 적극적인 노동교육을 김해시 교육지원청과 협약을 맺고 시행할 필요가 있다. 김해시의 영유아·아동·청소년과 관련한 조례를 정리한 것은 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4> 김해시 영유아·아동·청소년 관련 조례

구분	제정 조례	제정 연도
영유아	『김해시 영유아 보육 조례』	2015
	『김해시 영유아 양육수당 지원 조례』	2020
아동	『김해시 아동위원 구성 및 운영에 관한 조례』	2017
	『김해시 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례』	2019
	『김해시 아동복지심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례』	2019
	『김해시 아동 급식지원 조례』	2020
	『김해시 아동학대 예방 및 피해아동 보호에 관한 조례』	2020
	『김해시 아동친화도시 조성에 관한 조례』	2021
	『김해시 아동·청소년 부모빛 대물림 방지 지원 조례』	2021
	『김해시 온종일 돌봄 지원에 관한 조례』	2021
	『김해시 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례』	2021
	『김해시 보호대상아동 자립 지원 조례』	2021

구분	제정 조례	제정 연도
청소년	「김해시 청소년육성위원회 구성 및 운영조례」	2008
	「김해시 학교 밖 청소년 지원 조례」	2017
	「김해시 청소년지도위원의 위촉에 관한 조례」	2019
	「김해시 청소년수련관 설치 및 운영 조례」	2019
	「김해시 청소년활동 진흥을 위한 지원 조례」	2020
	「김해시 청소년 사회심리적 외상 지원에 관한 조례」	2020
	「김해시 청소년출입제한구역 지정 및 운영 조례」	2020
	「김해시 청소년보호법 위반자에 대한 과징금 감경 규칙」	2021
	「김해시 청소년유해환경 신고포상금 지급 규칙」	2021
	「김해시 청소년상담복지센터 설치 및 운영 조례」	2021
	「김해청소년문화의집 설치 및 관리 조례」	2021
	「김해시 청소년 노동인권 보호 및 증진 조례」	2021

5. 장애인·노인 관련 조례

김해시 장애인·노인과 관련한 조례이다. 장애인과 관련한 조례는 8개이고, 노인 관련 조례 12개이다. 역사적으로 보면 사회적 약자로서 사회복지의 지원대상은 장애인, 노인, 아동, 빈민이었다. 그 중에서도 장애인은 자신의 사회적 권리를 갖기 위해 수많은 투쟁을 이어왔다. 현재의 장애인 관련 법률과 정책은 그에 상응하는 대가로 주어진 것이라고 해도 과언이 아니다.

김해시가 노인과 관련한 조례로 묶어서 김해추모의 공원 설치 및 관리 조례는 장애인노인과에서 담당하고 있다. 일반적으로 노인의 사망률이 다른 연령층에 비해 자연적으로 비율이 높으나 그렇다고 노인복지를 담당하는 과에서 이를 관리하는 것이 적절한가이다. 이 조례는 오히려 시민복지에서 담당하는 것이 적절하다고 본다. 현대사회는 다양한 이유로 죽음을 맞는다. 죽음을 맞은 시민에 대한 복지정책은 시민복지차원에서 진행되는 것이 적절하다.

김해시의 장애인·노인과 관련한 조례를 정리한 것은 다음의 <표 5>와 같다.

<표 5> 김해시 장애인·노인 관련 조례

구분	제정 조례	제정 연도
장애인	「김해시 공공시설 내 최적의 장애인 관람석 지정 설치·운영 조례」	2009
	「김해시 장애인복지위원회 설치 및 운영 조례」	2016
	「김해시 장애인 자립생활 지원 조례」	2020
	「김해시 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례」	2020
	「김해시 한국어 활성화 지원에 관한 조례」	2021
	「김해시 장애인생산품 우선구매 촉진에 관한 조례」	2021
노인	「김해시 경로당 지원 조례」	2014
	「김해시 4세대 이상 가정 효도수당 지원에 관한 조례」	2015
	「김해시 노인복지문화 지원 조례」	2016
	「김해시 장기요양기관 지정 심사위원회 구성 및 운영 규칙」	2020
	「김해시 노인일자리 창출 지원 조례」	2020
	「김해시 장기요양요원 처우개선 조례」	2020
	「김해시 대한노인회 김해시지회 지원에 관한 조례」	2020
	「김해시 고령친화도시 조성에 관한 조례」	2021
	「김해시 노인학대 예방 및 보호 조례」	2021
	「김해추모의 공원 설치 및 관리 조례」	2021
공통	「김해시 공공시설의 매점 및 자동판매기 설치 등에 관한 조례」	2019
	「김해시 장애인·노인·임산부 등의 편의시설 설치 사전점검에 관한 조례」	2021

Ⅲ. 통계로 본 김해의 복지³⁾

보건복지부는 국민의 삶의 질 수준을 나타내는 보건복지통계연보를 발행하고 있다. 이 보건복지통계연보를 통해 한국의 공공부조, 국민 건강, 국제통계, 보건산업, 보건의료 인력 및 시설, 사회보험, 사회

3) 이하에 기술된 통계자료의 출처는 따로 표기하지 않는 경우에 김해시복지재단이 발행한 「2020 김해복지통계자료집」의 내용을 활용하여 서술하였으며, 따로 출처의 인용을 달지 않았다.

복지서비스, 생활환경, 인구, 재정경제(예산 등)에 대한 통계를 총괄적으로 볼 수 있다. 이처럼 김해시의 시민의 삶의 질에 대한 수준을 파악할 수 있는 복지에 대한 전반적인 자료는 김해시의 복지통계를 통해 확인할 수 있다. 이 연구에서는 김해시복지재단이 발행한 『2020 김해복지통계자료집』을 중심으로 김해시의 사회복지의 현황을 살펴보고자 한다.

1. 김해시의 인구와 가구의 현황

김해시는 부산광역시와 창원시의 중간에 위치하면서 베드타운의 역할 등으로 급속하게 인구가 증가한 도시이다. 김해시청 홈페이지에 따르면, 1996년의 김해시 인구는 288,931명이었고, 외국인도 1,922명에 그쳤다. 2003년에는 412,894명으로 40만 명이 넘었고, 2009년 505,056명, 2021년 현재 인구는 554,791명이다. 외국인도 16,109명이다(김해시청 홈페이지, 2021. 12. 3.). 김해시는 인구로서는 경남에서 창원 다음으로 큰 도시가 되었다. 인구의 성비를 보면, 한국인의 경우는 남성이 272,490명이고 여성은 266,192명으로 성비의 차이가 크지 않다. 그러나 외국인의 경우 남성은 11,320명에 비해 여성은 4,789명으로 남성이 두 배 이상 많다(김해시청 홈페이지, 2021. 12. 3.).

다음은 016년부터 2020년까지 최근 5년간의 인구변동에서 나타난 특징이다. 첫째, 한동안 증가하다 감소 추세에 있다는 것이다. 2016년 548,048명에서 2019년 561,468명으로 증가추세에 있다가, 2020년에 559,660명으로 이전보다 다소 감소하였다. 2021년 현재의 인구가 554,791명인 점을 감안한다면, 2019년을 정점으로 2021년 현재까지 지속적으로 인구가 감소하고 있음을 알 수 있다. 둘째, 인구는 감소한

데 비해 세대수는 증가하고 있다는 점이다. 2016년 200,370가구, 2018년 208,710가구, 2020년 217,228가구로 꾸준히 증가 추세에 있다. 셋째, 김해시 거주 한국인의 인구 증감의 폭과 외국인의 증감 폭의 추세가 비슷하게 나타난다는 점이다. 외국인의 경우 2016년 18,432명, 2019년 19,013명, 2020년 17,284명으로 나타났다. 2019년을 정점으로 이전보다 큰 폭으로 감소하여 2016년보다 낮게 나타났다. 이는 외국인의 감소가 김해시 전체 인구의 감소에도 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 김해에 거주하는 외국인은 주로 외국인노동자의 비율이 높다. 외국인노동자는 김해지역의 노동력의 수급에 있어 중요할 뿐 아니라, 시장경제의 소비에도 많은 역할을 담당하고 있다. 2020년 외국인의 수가 감소한 원인은 코로나19로 인한 복지의 사각지대가 외국인노동자들에게 거주이전의 요인으로 작용하였을 것으로 추측된다.

이와 더불어 김해시의 세대별 인구현황을 보면 1인가구의 증가를 확인할 수 있다. 2015년~2019년까지 세대별 구성인원수에서 1인 세대가 28.2%~31.6%를 차지하고 있다. 1인가구가 꾸준히 증가하고 있으며, 김해시의 세 가구 중 한 가구는 1인 세대라는 것이다. 이는 가족구조가 변화하고 있다는 점과 관련한다. 기존의 핵가족화는 젊은세대와 노인세대를 분리하였다면, 현재 진행되고 있는 핵가족화는 가구구성원의 독립적 가구 구성으로 진행되면서 1인가구화하고 있다고 볼 수 있다. 이런 점을 감안하면 노인가구의 독거화 뿐만 아니라 1인가구의 다양한 연령층 및 그의 특성에 살펴보고 그에 대한 복지정책 마련이 필요하다.

앞에서 이미 언급하였듯이 김해시는 다문화가구와 외국인 노동자의 수가 많은 도시 중의 하나이다. 김해시 다문화 가구는 2016년 전체 가구 수 대비 1.6%에서 2019년 1.8%로 점차 증가하고 있다. 가구원

수도 그에 비례하여 증가하고 있다. 현재 다문화가구가 점점 비중이 높아짐에 따라 그에 따른 다양한 지원정책이 필요하다. 또한 앞서 조례에서도 언급했듯이 다문화가구라는 용어는 낙인효과를 가질 수 있는 점을 고려한다면 일반 가족정책을 통해 다문화가구에 대한 지원이 실시될 필요가 있다.

한편 김해시의 출생과 사망과 관련한 인구의 추이를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 출생과 관련한 인구의 추이를 살펴보면, 출생아 수는 2013년~2019년까지 점차적으로 감소하는 추세에 있다. 이러한 감소 추세는 비단 김해시만의 경향은 아니며, 전국적인 추세로 이해해야 한다. 그럼에도 김해시는 출생에 대한 고민이 필요하다. 현대의 복지 정책은 노동정책과 불가분의 관계에 있다. 새로운 경제활동 인구의 재생산은 사회적으로도, 국가적으로 중요하다. 따라서 출생률이 낮아진다는 것은 복지에 있어서 결코 좋은 신호는 아니다. 경제활동 인구, 즉 노동을 제공하고 소득으로 살아가는 시민들이 사회보험료와 세금 등을 부담하면서 국가 및 지방 복지의 재원을 담당하고 있다. 이러한 점에서 지방자치단체는 출생률과 관련한 정책을 심도깊게 논의할 필요가 있다.

또한 출생아의 성비를 살펴보면, 2013년은 남아에 비해 여아는 116명이 적었다. 2014년은 171명, 2015년은 200명이, 2016년은 88명이 적었다. 2017년은 113명이 적었고, 2018년에는 69명이, 2019년에는 여아가 남아에 비해 99명이 적게 출생하였다. 2018년과 2019년은 총 출생아 수가 3,433명, 3,431명으로 거의 같았다. 하지만 여아와 남아의 차이는 더 크게 벌어졌다. 결국 출생아 수는 적어졌지만 남아 출생률은 낮아지지 않았다는 것이다. 한국사회에 현재에도 남아선호사상이 존재한다는 근거로 이해될 수 있는 통계자료라 하겠다. 이러한 출생아의

성비는 사회에서 여성과 남성의 역할이 평등하지 않다는 연구결과와 맥락을 같이 하는데, 복지정책에서도 이와 같은 출생아 성비의 불균형은 다양한 각도에서 문제를 해결할 필요가 있다.

이와 관련하여 분석자료로 활용하고 있는 통계자료의 그래프 색깔을 보면 출생아의 성비가 색깔로 선명하게 드러난다. 남아는 하늘색, 여아는 분홍색으로 처리하였다. 생활 속에 많은 부분에서 여성과 남성의 성에 대한 고정관념이 드러난다. 이런 고정관념이 정책에도 반영되어 성별 차이가 차별로 이해될 수도 있다. 성인지 감수성이 복지정책에도 세심하게 적용되어야 하는 이유이다.

다음은 사망과 관련한 것이다. 출생아 수만큼 사망률도 복지정책에 중요한 변수이다. 특히 사망자 수 중 자살률이 얼마나 되는가는 복지의 사각지대를 나타내는 주요변수로 이해할 수 있다. 다음은 전국과 경남, 그리고 김해의 자살 사망자 수와 자살률에 대해 살펴보았다. 지난 2017년부터 2019년까지 3년간의 통계를 살펴보면, 자살 사망자의 수는 전국이나 경남에 비해 김해의 자살 사망자 수가 많다는 것이다. 그리고 그 자살 사망자 수가 줄어들지 않는다는 점에 특히 주목해야 할 점이다. 김해시에 산다는 이유로 자살 사망자가 많다는 것은 아니다. 하지만 전국과 경남, 김해의 통계에서 나타난 신호가 무엇을 의미하는지에 대해 김해의 자살 사망자 수가 많은지 고민이 필요하다. 만약 이러한 통계가 어떤 복지의 사각지대에 있는지 확인하고 이에 대한 대책이 필요하기 때문이다.

2. 통계에 나타난 김해의 사회보장 현황

사회복지는 크게 정책과 실천으로 구분한다. 일반적으로 사회복지

정책 즉, 제도는 사회보장제도로 이해한다. 이러한 사회보장제도의 기본제도는 전통적으로 공공부조제도와 사회보험제도를 다루고 있다. 현재 사회(복지)서비스가 다양하고 넓게 사회보장의 한 부분을 차지하고 있으며, 우리나라는 사회보장기본법에 사회보장의 범위를 공공부조, 사회보험, 사회서비스로 명시하고 있다. 이 글에서는 사회보장의 기본제도 중 공공부조제도와 사회보험제도를 중심으로 살펴보았다. 김해시의 사회보장 현황을 파악하기 위해서, 공공부조 제도는 가장 기본적인 국민기초생활보장제도와 이 제도에 따른 자활 제도, 그리고 기초연금제도를 살펴보았다. 사회보험제도는 공적연금 제도인 국민연금제도를 중심으로 살펴보았다. 구체적으로 공공부조 제도는 국민기초생활보장제도에서 수급자 수와 자활사업 대상자 수를, 기초연금제도의 수급자 수와 수급률을 확인하였고, 국민연금제도는 가입 및 수급현황을 살펴보았다.

먼저 공공부조제도를 살펴보면, 첫째, 국민기초생활보장제도이다. 국민기초생활보장제도의 우리나라의 가장 기본적이면서 광범위한 공공부조제도이다. 국민기초생활보장제도는 국민 모두가 기본생활은 유지해야 한다는 취지에서 국가가 생활이 어려운 빈곤계층에 최저 생계비를 지원하는 제도를 말한다. 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 그 소득인정액이 국민기초생활보장법 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하는 금액 이하인 사람으로 한다. 이 경우 생계급여 선정기준은 기준 중위소득의 100분의 30 이상으로 한다.

우선, 김해시의 국민기초생활보장제도의 수급자 현황을 살펴보았다. 2012년부터 2019년까지의 통계를 기준으로 보면, 수급자 수는 2012년

12,851명, 2014년 14,845명으로 2019년 18,966명으로 꾸준히 증가하고 있다. 또한 수급률은 2012년 2.5%, 2014년 2.2%로 감소하다가 2015년 2.8%로 다소 크게 증가하였다. 이후 2017년까지 2.8%로 계속 유지하다가 2018년 3.1%, 2019년 3.5%로 꾸준히 증가 추세에 있다. 일반수급자의 수는 증가 추세에 있으나 시설수급자는 점차 감소 추세에 있다. 일반수급자는 2014년 11,573명에 비해 2015년 14,845명으로, 이전 보다 큰 폭으로 지원이 이루어졌는데, 이는 2014년 서울시 송파 세모녀 자살사건과 맞물려 복지 사각지대 발굴로 인한 수급자의 증가로 이해할 수 있다. 수급률의 증가도 이와 같은 이유로 볼 수 있다.

다음은 국민기초생활보장제도의 일환인 자활사업에 대해 살펴 보았다. 자활사업은 국민기초생활보장법에 의거하여 근로능력이 있는 국민기초수급권자 또는 차상위계층에게 근로의 기회를 제공하여 저소득층이 자활할 수 있는 기반을 조성하는 사업이다. 자활사업 대상자는 ① 자활사업 참여를 의무 조건으로 생계급여를 받는 조건부 수급자, ② 근로능력이 있으나 가구여건, 환경적응, 근로참여 등으로 조건부과가 제외된 자 중에서 자활사업 참여를 희망하는 일반 수급자, ③ 의료급여특례, 교육급여특례를 지원받는 가구의 가구원 중에서 근로능력이 있어서 자활, 사업 참여를 희망하는 가구원, ④ 수급자가 자활근로, 자활공동체, 성과관리형 자활시범사업 등의 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 인해 소득인정액이 선정기준을 초과한 자활급여 특례자, ⑤ 근로능력이 있고 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 차상위계층자, ⑥ 시설 수급자의 경우 근로능력이 있는 수급자이다.

김해시의 저소득층의 자활지원 사업을 파악하기 위해 2016년부터 2019년까지의 자활사업 대상자 수를 살펴보았다. 2016년과 2017년

자활사업 대상자 수는 비슷하게 유지되었고, 2018년을 기점으로 큰 폭으로 증가하였다.

마지막으로 저소득층 노인의 노후소득과 관련한 기초연금제도를 살펴보았다. 기초연금은 만 65세 이상 노인인구 중 소득인정액이 보건복지부장관이 고시하는 금액 이하인 노인에게 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지 증진을 위한 제도이다(2014년 7월부터 시행). 지원은 2018년 9월부터 적용하고 있으며, 2020년 기준으로 매월 25일에 단독가구는 25만 원, 부부가구는 40만 원 상대적으로 여유가 있는 가구는 최소 2만 5천 원~25만 원까지 차등 지급하고 있다(보건복지부, 2020; 통계청, 2020).

김해시의 전체노인의 수와 기초연금 수급자수가 증가하고 있으나 기초연금의 수급률은 증가와 감소를 반복하고 있다. 이것은 전체 노인수가 증가하면 당연히 그에 해당하는 기초연금 수급자수는 증가하고 이에 따라 수급률도 같이 증가하는 것이 논리적으로 타당하다. 하지만 수급자와 수급률이 같은 추세에 있지 않다는 것은 기초연금의 사각지대가 발생하고 있다는 증거 중의 하나가 된다. 이러한 상황은 노인의 특성 상 제도의 접근성을 낮게 하는 요인이 있을 것으로 보인다. 이러한 요인을 제거하는 정책이 제도의 효율성을 높이고 노인의 소득의 한 축으로 이해되는 기초연금의 수급률을 높이게 될 것이다.

한편, 사회보험제도로 공적연금제도인 국민연금제도를 살펴보았다. 김해시의 사회보험을 확인하기 위해 가장 광범위한 제도인 국민연금 제도의 가입 및 수급현황을 살펴보았다.

2017년부터 2019년까지 3년간의 국민연금 가입자의 수를 살펴보면, 총가입자 수는 전국과 경남의 경우 감소했다가 증가하고 있으나, 김해는 증가했다가 감소하였다. 사업장 가입자의 경우, 사업장은 전국과 경남,

김해 모두 증가세에 있다. 그러나 가입자는 전국과 경남은 증가세이지만 김해는 2018년에 비해 2019년에 소폭 감소하였다. 지역가입자의 경우, 소득신고자는 전국과 경남이 증가하다 감소세이지만 김해는 증가세에 있다. 납부예외자(사업장 또는 지역가입자가 사업 중단, 실직, 휴직 등의 사유로 소득이 없는 경우 납부예외 신청한 자로 해당 사유가 지속되는 동안 연금보험료 납부 면제)는 전국과 경남, 김해 모두 감소세에 있다. 임의가입자(직장가입자와 지역가입자가 아닌 경우 가입자)의 경우, 전국과 경남은 증가 감소, 김해는 증가세에 있다. 임의계속가입자(의무가입 연령인 만 59세 이후에 계속 보험료 내며 만 64세까지 가입 신청한 자의 경우, 전국과 경남, 김해 모두 증가세에 있다.⁴⁾

이상을 통해 다음을 추측할 수 있다. 김해시는 사업장은 증가하고 있지만 가입자는 소폭 감소로 나타나 취업을 하더라도 국민연금에 가입되지 않는 경우가 있음을 알 수 있다. 이는 고용주와 노동자가 50%의 보험료를 각각 부담하게 되는데, 보험료를 부담하지 않으려고 국민연금에 가입하지 않는 것으로 이해할 수 있다. 이는 이후 노동자의 노후소득에 영향을 미칠 수 있고, 노후의 빈곤과 관련할 수 있으므로 김해시는 국민연금 사업장과 가입자의 실태를 확인하여 김해지역 노동자들이 노후 빈곤에 빠지지 않도록 노력할 필요가 있다.

그리고 지역가입자의 경우 김해는 소득신고자가 증가하고 납부 예외자가 감소한 것은 자영업이나 농산어촌 등의 가입자들이 증가하고 있다는 것이며, 납부예외자가 감소한 것은 사업장 또는 지역가입자가 사업 중단, 실직, 휴직 등의 사유가 줄어들고 있다는 하나의 근거로

4) 김해시복지재단의 「2020 김해복지통계자료집」에서 2017년부터 2019년까지 전국·경남·김해시의 국민연금 가입자 현황을 비교한 것이다.

이해할 수 있다. 이는 지역경제가 어느 정도 살아나고 있다는 것으로 복지에도 청신호로 받아들일 수 있다. 임의가입자와 임의계속가입자가 증가하고 있다는 통계는 취업하지 않은 임의가입자나 의무가입 이후에도 국민연금에 가입하고 있다는 것으로 시민들에게 공적연금이 노후소득으로서 긍정적으로 받아들여지고 있다고 볼 수 있다. 이러한 경향은 김해시민의 노후빈곤을 감소시키는 역할을 할 것으로 기대할 수 있다.

3. 보육복지의 현황

우리나라는 지난 10여 년간 합계출생률이 1.2명(이용교, 2020: 316), 2023년 현재 출생률은 0.78명으로 초저출생국가이다. 아이가 태어나서 자라기 좋은 세상이 지속 가능한 사회이다. 김해지역의 지속가능한 지역사회를 만들기 위해서라도 출생률뿐만 아니라 출생아의 보육 및 양육에 더 많은 고민이 필요하다.

보육은 아동의 욕구일 뿐만 아니라 가족복지 특히 취업 부모에 대한 양육지원에서 출발하였고, 보육자체에 양육가족을 위한 복지적 속성이 많은 부분 내포하고 있음을 중시할 필요가 있다(장영인·최영신, 2004). 국가의 보육정책은 노동시장정책과 밀접한 관련이 있다. 따라서 영유아의 보호자는 보육정책에 따라 노동시장진출 여부에 큰 영향을 받기 때문이다. 특히 여성의 경우는 더욱 그러하다. 많은 국가가 보육 정책으로 양육(육아)수당정책이나 시설보육정책을 실시하고 있으며, 복지선진국일수록 보육정책은 시설보육을 선호하는 실정이다. 양육 수당정책은 자녀양육을 가정에서 하도록 하는 경우가 많으므로 영유아의 보호자는 노동시장진출에 제약을 받을 수 있기 때문이다.

우리나라의 보육정책은 일반적으로 양육수당정책을 우선으로 실시하고 있다.

양육수당은 보육에서 양육자가 가정에서 양육하지 못할 경우 보육시설에서 위탁할 때 비용을 쓰이기도 한다. 가장 일반적인 보육시설에는 어린이집, 유치원이 있다. 어린이집은 유아를 위한 교육기관으로 6세 미만의 취학 전 아동을 보호자의 위탁을 받아 보육하는 시설이다. 어린이집은 주체별 어린이집 유형에 따라 다양하다.

김해시는 기본적으로 국가의 보육정책에 따라 양육수당정책으로 보육정책을 실시하고 있다. 김해시의 시설보육정책을 알 수 있는 어린이집 및 유치원의 시설 현황에 대해 살펴보았다. 어린이집의 경우 2018년부터 2020년까지의 시설 및 원아 수를 확인하였다. 민간어린이집 및 유치원의 문제는 보육시설의 공공성 강화와 관련하여, 이를 위해 국공립 보육시설을 확대해야 한다는 점이다. 살펴 본 결과, 김해시도 어린이집이나 유치원 모두 국공립 보육시설을 확대할 필요가 있다. 어린이집의 경우, 2020년 총 501개소 중 국공립의 어린이집 수 46개소에 불과하였다. 유치원의 경우도 2020년 총 90개소 중 국공립 유치원은 49개소였다.

4. 장애인복지의 현황

김해시 장애인복지의 현황을 알아보기 위해 장애인 등록현황, 출현율, 장애인연금 수급자 수, 장애수당 수급자 수를 살펴보았다.⁵⁾ 먼저 김해시 장애인 등록 현황을 보았다. 이전의 장애인 등급제가 2019년에 폐지가

5) 장애인의 경제활동 참가율(수도권/광역시권/기타시도, 2015년 ~ 2019년)과 장애인 고용률(수도권/광역시권/기타시도, 2016년 ~ 2019년)은 중요한 지표이나 김해시의 통계를 찾지 못하여 제외하였다.

됨에 따라 심한장애와 심하지 않은 장애로 분류한다. 장애인 등록은 장애종류에 따라 구분된다. 장애종류는 지체, 시각, 청각, 언어, 뇌병변, 자폐성, 정신, 신장, 심장, 호흡기, 간, 안면, 장루·요루, 뇌전증으로 15종이다. 2019년 현재, 김해시 장애인 등록자는 모두 24,587명이다. 이 중 지체장애가 12,217명으로 가장 많고, 그 다음은 청각, 뇌병변, 시각, 지적, 정신, 신장, 자폐성 순으로 많다. 여자는 9,571명이고 남자는 15,016명이다. 심한장애인은 9,516명인데, 이 중 여자는 3,753명이고 남자는 5,763명이다. 심하지 않은 장애인은 15,071명인데, 이 중 여자는 5,818명이고 남자는 9,253명이다. 김해시의 인구 구성 성비를 보면 여성과 남성의 성비에 큰 차이가 없는데, 장애인의 성비에는 차이가 크다. 김해시는 장애인 등록에서 성별 사각지대가 없도록 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 김해시의 장애출현율을 살펴보았다. 장애출현율이란 장애인 복지법 32조의 규정에 의해 등록된 장애인 수가 전체 인구에서 차지하는 비율을 말한다. 2017년부터 2019년까지의 전국, 경남, 김해의 장애출현율⁶⁾을 보면, 전국과 경남은 매해 0.1% 증가하였으나 김해는 2017년, 2018년은 4.4%로 같았다가 2019년에 4.5%로 증가하였다. 하지만 등록 장애인수는 전국, 경남, 김해가 매년 증가하였다.

셋째, 장애인연금을 살펴보았다. 장애인연금제도는 중증장애인의 근로능력 상실 또는 현저한 감소로 인하여 줄어드는 소득과 장애로 인한 추가비용을 보전하기 위해 매월 일정액의 연금을 지급하는 사회보장제도를 말한다. 장애수당과 달리 장애인연금법에 의해 보장되며, 물가상승률 등을 반영하여 매년 인상된 연금이 지급된다. 급여의 종류는 기초급여, 부가급여가 있다. 기초급여는 근로능력의

6) 장애출현율 = (등록 장애인 수 ÷ 전체 인구) × 100

상실 또는 현저한 감소로 인하여 줄어드는 소득을 보전해 주기 위하여 지급하는 급여로 최대 30만 원을 지원한다. 부가급여는 장애로 인하여 추가로 드는 비용의 전부 또는 일부를 보전해 주기 위하여 지급하는 급여로 소득에 따라 차등 지급한다. 대상자 선정기준액은 2020년 기준으로 배우자가 없는 중증장애인은 월 1,220,000원, 배우자가 있는 중증장애인은 월 1,952,000원이 지원된다(이용교, 2020).

김해시의 장애인연금의 현황을 파악하기 위해 2016년부터 2019년까지의 김해시 장애인연금의 수급권자 수, 수급자 수, 수급률을 살펴보았다. 조사한 해마다 이 항목 모두 증가 추세에 있다. 그런데 장애인수급률은 2016년 63.2%에서 매년 소폭 증가하였으나 2019년 현재까지 66%에 그치고 있다. 수급권자는 신청하면 종합조사를 거쳐 수급자가 되면 장애인연금을 받을 수 있다. 따라서 수급권자가 신청하기 수월하도록 절차나 형식을 간소화하고 관련 사회(복지)서비스를 보완하거나 확대할 필요가 있다.

넷째, 장애수당을 살펴보았다. 장애인복지법 제49조에 의하면, 장애수당이란 장애인의 장애정도와 경제적 수준을 고려하여 장애로 인한 추가적 비용을 보전하게 하기 위해 국가와 지방자치단체가 지급하는 것을 말한다(국가법령정보센터, 2021). 대상자의 선정기준액은 신청 월 현재 만18세 이상, 기초생활보장 수급자 및 차상위계층으로서 중증장애인이 아닌 자(중전 3~6등급에 해당함)에게 지급한다.

김해시 장애수당을 살펴보면, 2016년부터 2019년까지의 장애수당 수급자는 기초생활수급자와 차상위 계층으로 구분하였다. 기초생활수급자와 차상위계층 수급자를 모두 합한 수급자는 2016년부터 2019년까지 매해 꾸준히 증가세에 있다. 하지만 구체적으로 보면, 기초생활수급자 중 일반 수급자는 2016년부터 2018년까지 매해 증가

하였다가 2019년에는 감소하였다. 시설 수급자는 2016년부터 2017년까지 감소하다가 2018년에 증가하였다가 2019년에 다시 감소하였다. 차상위계층 수급자는 2016년부터 2017년까지 감소하다가 2018년부터 2019년까지 증가하였다.

5. 노인복지의 현황

노인복지의 현황을 가늠하기 위해서 노인의 인구 추이 및 고령화율, 독거노인 현황, 장기요양 신청 인정 현황, 노인고용률, 노인일자리사업 현황을 살펴보았다. 먼저 김해시의 노인 인구 추이 및 고령화율을 살펴보았다. 고령화율이란 전체 인구 중 노인 인구의 비율을 말한다. 고령화율이 7% 이상이 되면 고령화사회, 14% 이상 이면 고령사회, 20% 이상이면 초고령사회라고 한다. 우선 김해시가 얼마나 고령화되고 있는지 살펴보았다. 김해시는 2014년부터 이미 고령화율이 8.3%로 고령화사회로 접어들었다. 경남의 고령화율은 2016년에 이미 14.2%로 고령화사회를 넘어 고령사회가 되었다. 김해시는 아직은 경남에서 젊은 도시인 편이지만 점점 고령화율이 높아지고 있어 조만간 고령화사회로 진입할 수 있다. 따라서 이에 대한 대비를 미리 할 필요가 있다. 2016년부터 2019년까지 김해시 노인 인구 추이 및 고령화율을 정리하면 <표 6>과 같다.

둘째, 독거노인의 현황을 살펴보았다. 독거노인이란 만 65세 이상의 혼자 사는 노인을 말한다. 현재 김해시는 1인가구가 가장 많다. 독거노인가구가 여기에 포함된 것이다. 65세 이상 전체 노인 수는 꾸준히 증가세에 있다. 이와 비례하여 독거노인 수도 증가하고 있다. 전체 노인 수에 비해 독거노인의 비중은 2017년, 2018년에 19.1%였다가

2019년에는 19.4%로 증가하였다. 독거노인 중 남자보다 여자의 수가 많았다. 2017년부터 2018년까지는 여자 독거노인 수가 3배 이상 많았으나 2019년에는 여자가 남자보다 약 2배 가까이 되었다. 즉 남자 독거노인의 수가 상대적으로 더 많이 증가하였다는 것이다. 일반적으로 수명이 여자가 남자보다 길다. 따라서 남자보다 여자의 독거노인 수가 더 많은 것이 일반적이지만 남자 독거노인 수가 증가한 부분에 대한 정책적인 고려가 필요하다. 2017년부터 2019년까지 김해시 독거노인 전체 현황 및 비중을 정리하면 <표 7>과 같다.

<표 6> 김해시 노인 인구 추이 및 고령화율(2016~2019)

(단위: 명, %)

연도	합계 (65세 이상)		전기노령인구 (65~79세)		후기노령인구 (80세 이상)		김해시 고령화율	경상남도 고령화율
	인구	전년대비 증감률	인구	전년대비 증감률	인구	전년대비 증감률		
2014	43,802	4.8	35,780	3.6	8,022	10.6	8.3	13.4
2015	45,896	4.8	37,224	4.0	8,672	8.1	8.7	13.8
2016	47,975	4.5	38,523	3.5	9,452	9.0	9.1	14.2
2017	51,219	6.8	40,925	6.2	10,294	8.9	9.6	14.9
2018	53,753	4.9	42,740	4.4	11,013	7.0	10.0	15.5
2019	57,532	7.0	45,477	6.4	12,055	9.5	10.6	16.3
2020.10	61,153	6.3	48,338	6.3	12,815	6.6	11.3	17.2

주: 고령화율 = (65세 이상 노인 인구/ 전체 인구수) × 100.

출처: 김해시복지재단 정책기획팀, 2020.

<표 7> 김해시 독거노인 전체 현황 및 비중(2017~2019)

(단위: 명, %)

연도	65세 이상 노인 수	독거노인 수			독거노인 비중
		계	남	여	
2017	51,219	9,712	2,429	7,283	19.1
2018	53,753	10,241	2,600	7,641	19.1
2019	57,532	11,179	4,603	8,204	19.4

주: 독거노인 비중 = (해당 연도 독거노인 수 ÷ 65세 이상 전체 노인 수) × 100

출처: 김해시복지재단 정책기획팀, 2020.

셋째, 노인의 빈곤과 직결되는 척도인 노인의 국민기초생활보장 수급권자와 차상위계층 노인의 수를 살펴보았다. 2019년 김해시 노인 인구수가 57,532명인데, 2019년 노인의 국민기초생활보장 수급자는 5,930명으로 노인 전체 인구의 10%가 넘는 다. 여기에 차상위계층 노인의 수 2,086명을 더하면 8,016명이다. 이는 전체 노인 중 약 14%의 노인이 빈곤에 처해 있다는 것이다. 노인 100명 중 14명이 빈곤에 처해 있다는 것이다. 또한 노인 국민기초생활보장수급권자와 차상위 계층 노인을 합한 노인의 성별을 살펴보면, 여자가 남자에 비해 2배 가까이 많다. 2019년의 통계를 보면 총 8,016명 중 여자는 4,758명이고 남자는 2,598명으로 나타났다.

다음은 김해시 노인 기초생활보장수급권자 및 차상위 계층 연령별 현황과 김해시 노인 기초생활보장수급권자 및 차상위 계층 성별 현황을 각각 표로 나타낸 것으로 <표 8>, <표 9>와 같다.

넷째, 노인의 빈곤을 완화시킬 수 있는 노인의 일자리사업 현황이다.⁷⁾ 공익활동 일자리사업은 만 65세 이상 기초연금 수급자 대상자가 지역사회 공익 증진을 위한 활동을 말한다. 사회서비스형 일자리사업은 사회적 도움이 필요한 영역에 서비스를 제공하는 일자리이며 만 65세 이상 참여 가능하다. 시장형사업단 일자리사업은 일정기간 사업비와 인건비를 지원받아 노인적합 직종사업을 공동으로 운영하며 추가 수익을 창출하는 일자리이며 만 60세 이상 참여 가능하다. 인력파견형 일자리사업은 수요처 요구에 적합한 업무능력을 가진 노인을 연계하여 일정 임금을 지급받는 일자리로 만 60세 이상 참여할 수 있다.

7) 노인고용률은 전국과 경남 통계만 확인할 수 있어서 제외하였다.

<표 8> 김해시 노인 기초생활보장수급권자 및 차상위 계층 연령별 현황
(2017~2019)

(단위: 명, %)

연도	합계			국민기초생활보장 수급권자			차상위계층노인		
	소계	65세 ~79세	80세 이상	소계	65세 ~79세	80세 이상	소계	65세 ~79세	80세 이상
2017	5,564	3,893	1,671	3,744	2,755	989	1,820	1,138	682
2018	6,959	4,655	2,304	5,069	3,492	1,577	1,890	1,163	727
2019	8,016	5,286	2,730	5,930	4,047	1,883	2,086	1,239	847

출처: 김해시복지재단 정책기획팀, 2020.

<표 9> 김해시 노인 기초생활보장수급권자 및 차상위 계층 성별 현황
(2017~2019)

(단위 : 명, %)

지역	연도	합계			국민기초생활보장 수급권자			차상위계층노인		
		소계	남	여	소계	남	여	소계	남	여
김해시	2017	5,564	1,795	3,769	3,744	1,255	2,489	1,820	540	1,280
	2018	6,959	2,201	3,769	5,069	1,652	3,417	1,890	549	1,341
	2019	8,016	2,598	4,758	5,930	1,962	3,968	2,086	636	1,450

출처: 김해시복지재단 정책기획팀, 2020.

김해시의 일자리사업 현황을 파악하기 위해 2016년부터 2019년
까지의 통계를 살펴보았다. 노인 일자리사업 참여하는 사람은 꾸준히
증가하고 있다. 남자보다 여자가 더 많은 일자리사업에 참여하고 있다.
유형으로 보면 공익활동, 사회서비스형, 시장형사업단의 경우는
여성노인의 참여율이 높고, 인력파견형만 남성노인의 참여율이
상대적으로 더 높게 나타났다. 다음은 노인일자리사업의 현황을 정리한
것으로 <표 10>과 같다.

<표 10> 노인일자리사업 현황(2016~2020)

(단위: 명)

연도	총계			공익활동			사회서비스형			시장형사업단			인력파견형		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여
2016	2,459	865	1,594	1,645	518	1,127	-	-	-	563	170	393	251	177	74
2017	3,018	975	2,043	2,128	660	1,468	-	-	-	589	148	441	301	167	134
2018	3,438	1,128	2,310	2,725	786	1,939	-	-	-	285	48	237	428	294	134
2019	4,005	1,375	2,630	2,985	990	1,995	280	4	276	269	58	211	471	323	148
2020.11.	5,215	1,718	3,497	4,047	1,389	2,678	405	4	401	319	61	258	444	284	160

출처: 김해시복지재단 정책기획팀, 2020.

다섯째, 노인과 질병에 대한 통계이다. 노인은 빈곤뿐만 아니라 질병에도 더 많이 노출된다. 노인의 질병과 관련한 사회보험제도는 노인장기요양보험이 있다.

노인장기요양보험법 제1조에 의하면, 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 제도를 말한다(국가 법령정보센터, 2021). 신청자는 노인장기요양보험 서비스를 이용하기 위해 국민건강보험공단에 장기요양인정을 신청한 자이며, 등급판정자는 등급판정위원회에서 장기요양 인정여부 및 등급에 대해 심의, 판정을 한 대상자이다. 인정자는 등급판정자 중 장기요양등급 1~5등급을 최종 판정받은 자를 말한다.

김해시의 노인장기요양제도의 신청 및 인정 현황을 살펴보았다. 2017년부터 2019년까지 전국, 경남, 김해의 통계는 신청자와 등급 판정자는 꾸준히 증가하고 있다. 2019년 김해시 노인 인구수가 57,532명인데, 2019년 김해의 등급판정자는 모두 6,827명으로 노인

전체 인구의 거의 11%에 해당한다. 10명 중 1명은 등급판정을 받고 노인장기요양보험제도를 이용하고 있다는 것이다.

이상의 노인복지 관련 통계를 보면 여성노인이 남성노인보다 더 오래살고 더 빈곤하게 산다. 이러한 결과는 여러 연구에서도 밝혀진 사실이다. 김해시가 여성 노인의 빈곤에 대해, 그리고 1인가구 노인에 대해 꼼꼼하게 살펴야 할 필요가 있다. 그리고 노인의 빈곤을 완화시킬 수 있는 일자리사업에서 성별의 쏠림 현상이 나타나는 이유가 단지 여성노인의 수가 더 많기 때문인지 아니면 여성노인의 더 낮은 임금에 적응되고 있는 이유인지, 아니면 여성노인이 더 빈곤해서 일자리를 더 많이 찾고 있으며 일자리사업에 더 많이 참여하고 있는지에 대해 조사가 필요하다. 또한 노인의 질병과 관련하여 노인장기요양보험 제도를 노인의 10%가 이용하고 있으므로 서비스의 질이 높게 유지될 수 있도록 관리가 필요하다.

6. 가족복지 현황

가족과 관련한 복지현황을 확인하기 위하여 김해시의 출산전후 휴가자 현황, 육아휴직자 현황, 가족친화인증기업에 대한 현황을 살펴보았다.⁸⁾ 먼저, 출산전후 휴가의 현황을 살펴보았다. 출산전후 휴가란 임신 중의 여성근로자의 출산 전후를 기해 사업주로부터 근로기준법상 보호휴가를 부여받고, 고용보험에서 출산전후휴가 급여를 보장하는 휴가를 말한다. 출산전후 휴가자 수는 고용보험에서 출산전후휴가급여를 지급받은 근로자 수를 말한다. 김해시의 출산전후

8) 일·가정 양립제도는 저출생과 여성의 사회진출이 늘면서 일과 가정생활의 균형을 유지하기 위하여 정책적 차원의 지원을 위해 마련된 제도이다. 이 통계는 김해시의 자료가 없어 제외하였다.

휴가에 대한 통계는 전국, 경남, 김해시의 2016년부터 2019년까지 출산전후 휴가자 수 및 휴가 지원비를 비교한 것이다. 전국과 경남의 출산전후 휴가자 수는 2016부터 2019년까지 감소 추세에 있다. 김해시는 2016년부터 2018년까지 감소하다가 그대로 같은 수를 유지하고 있다. 2016년부터 2019년까지 전국, 경남, 김해시의 출산전후 휴가자 수 및 휴가 지원비를 비교하여 정리하면 <표 11>과 같다.

둘째, 육아휴직에 대한 통계이다. 육아휴직이란 근로자가 만8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 신청, 사용하는 휴직을 말한다.

<표 11> 전국, 경남, 김해시 출산전후 휴가자 수 및 휴가 지원비 비교
(2016~2019)
(단위: 명, 백만원)

구분		출산전후 휴가자 수	출산전후 휴가 지원 금액
전국	2016	90,469	248,034
	2017	81,707	243,400
	2018	77,059	249,330
	2019	73,306	260,394
경남	2016	3,751	12,145
	2017	3,375	11,646
	2018	2,946	11,509
	2019	2,902	12,319
김해시	2016	593	2,022
	2017	475	1,785
	2018	460	1,921
	2019	460	2,066

출처: 김해시복지재단 정책기획팀, 2020.

김해시의 육아휴직에 대한 현황을 파악하기 위해 전국, 경남, 김해시의 2017년부터 2019년까지 육아 휴직자 수 및 육아 휴직 지급액을

비교하였다. 육아 휴직자 수는 남녀고용평등과 일가정 양립지원에 관한 법률에 의하여 육아휴직을 사용하고 고용보험에서 지급하는 육아휴직급여를 지급받은 근로자수를 말한다. 전국과 김해의 육아휴직 초회 수급자 수는 꾸준하게 증가 추세로 나타났다. 이에 비해 경남은 2017년보다 2018년이 감소되었다가 2019년에 증가하였다. 같은 증가 추세에 있는 전국과 김해의 2019년의 전체 육아휴직 초회 수급자의 성별 비교를 보면, 전국의 경우 수급자 총 105,181명 중 여성은 78,120명이고 남성 12,043명이다. 여성 휴직 수급자는 전체 수급자의 86%에 해당한다. 김해의 경우 수급자 총 622명 중 여성은 527명이고 남성은 95명이다. 여성 휴직 수급자는 전체 수급자의 84%에 해당한다. 다음은 2016년부터 2018년까지 전국, 경남, 김해시 육아 휴직자 수 및 육아 휴직 지급액 비교를 표로 나타낸 것으로 <표 12>와 같다.

<표 12> 전국, 경남, 김해시 육아 휴직자 수 및 육아 휴직 지급액 비교
(2016~2018)

(단위: 명, 백만원)

구분		육아휴직 초회 수급자 수(월) ¹⁾			육아 휴직자 지급액(월)		
		계	남성	여성	계	남성	여성
전국	2017	90,145	12,043	78,102	680,430	61,734	618,696
	2018	99,205	17,662	81,543	839,083	105,729	733,354
	2019	105,181	22,295	82,886	1,058,853	173,780	885,072
경남	2017	5,185	1,989	3,196	27,527	4,980	22,272
	2018	4,829	1,478	3,351	34,567	6,922	27,645
	2019	5,235	3,457	1,778	46,211	11,894	34,317
김해시	2017	556	53	503	3,732	284	3,488
	2018	602	71	531	4,506	484	4,022
	2019	622	95	527	5,852	750	5,102

주) 1) 한 자녀에 대해 처음으로 육아휴직·출산전후휴가급여를 받은 사람.
출처: 김해시복지재단 정책기획팀, 2020.

셋째, 가족친화인증기업제도에 대한 현황이다. 가족친화인증제는 근로자의 일·가정 양립 지원을 위하여 가족친화제도를 모범적으로 운영 하는 기업 및 기관에 대하여 심사를 통해 인증을 부여하는 제도이다. 법적근거는 가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률 제15조이다. 대상은 기업, 공공기관 등이며, 지원내용은 가족친화제도 운영에 대한 심사를 통해 인증을 부여하고 인센티브 제공한다. 여기에는 중소기업 투자용 대출 시 금리 우대, 출입국 심사 시 이용편의 제공, 각종 정부지원사업 참여시 가점 부여 등이 있다.

김해시 가족친화인증기업 현황을 보면 다음과 같다. 이 제도는 2011년부터 현재까지 시행되고 있다. 2011년 1개 기업이 참여하면서 시작하였다. 2013년 1개 기업, 2014년 2개 기업이 참여하였다. 2015년에는 6개 기업이 참여하였으며, 2016년 4개 기업, 2017년 6개 기업, 2018년 5개 기업, 2019년 3개 기업으로 점차 줄어드는 추세에 있다. 이 사업은 여성아동과 여성정책팀에서 담당하고 있다.

이상에서 가족복지와 관련한 통계는 출산전후 휴가와 육아휴직, 가족친화인증제도와 관련하여 살펴보았다. 여성 노동자의 경우, 출산전후 휴가를 활용하기 쉽지 않은 이유로 휴가 기간의 대체업무를 할 사람이 없거나 동료직원이 담당해야 한다는 부담감과 휴가 후에 직장에 돌아왔을 때 본인의 자리가 없을 것을 염려해서라고 답한 연구 결과가 있다. 또한 육아휴직의 경우 남성이 신청할 경우 회사 내의 부정적 분위기가 존재하고 육아휴직 급여를 임금에 대비하여 지급하기 때문에 일반적으로 맞벌이 부부부의 경우 남성보다 여성의 임금이 낮기 때문에 여성이 육아휴직을 하는 경우가 많을뿐더러 남성보다 여성이 자녀 돌봄의 책임을 여전히 더 지고 있다는 것으로 이해할 수 있다. 결국 가족복지와 관련한 노동시장정책은 성평등을 바탕으로

여성복지 및 영유아 보육정책과 맞물려 고민해야 한다. 김해시는 이러한 점을 감안하여 가족복지정책을 실시할 필요가 있다.

Ⅳ. 맺음말: 김해의 사회복지 전망

김해의 사회복지를 전망하기 위해서 김해시의 복지 관련 조례와 김해시의 복지통계를 살펴보았다. 김해시의 사회복지에 대한 현황을 살펴보기 위해서는 전반적으로 많은 부분을 살펴보아야 제대로 볼 수가 있다. 즉, 사회복지의 측정은 다양하게 시도되어야 한다. 이글은 그런 점에서 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 조례와 복지통계로 김해의 복지에 대한 현황을 살펴보았다는 점에 의미를 가진다. 김해시의 복지 관련 조례 및 복지통계를 통해 도출한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 김해시의 복지, 즉 사회적 안전망을 강화하기 위한 환경을 만들어야 한다. 즉, 지역사회의 연대를 확대할 필요가 있다. 김해시는 1인 가구가 30%를 넘어선다. 복지정책이 1인세대의 가구에 맞추어 운영될 필요가 있다. 또한 1인가구는 가구원 간의 보호가 존재하지 않는다. 따라서 지역사회의 유대를 강화할 필요가 있다. 독립적인 생활을 하지만 지역사회에서 사회적 연대를 통해 지역사회복지의 수준을 높일 필요가 있다. 이를 위해 다양한 지역 소통 문화를 만드는 것도 복지의 수준을 높이는 것이라 할 수 있다. 사회적 연대는 지역사회에서 중요한 역할을 한다. 과거 전통사회에서 공동체의 구성원들이 상호부조나 연대를 통해 어려움을 해결하고자 했다. 이러한 전통은 현대사회에서도 중요한 가치라고 할 수 있다. 이를 위해 지자체는 공적인 연대의 틀을 만들 수 있는 시스템을 만들고 지역사회는 이를

통해 공동체의 구성원들이 소외나 배제되지 않도록 하는 것이 중요하다. 현대사회는 타인에 대한 소외나 배제로 인해 개인이 고립되기도 하고 혐오 등의 문제가 발생하기도 한다. 이러한 문제를 해결하는 것이 복지의 자원을 확장하는 것으로 이해할 수 있다. 단순히 제도 확충이나 보완만이 복지가 아니라 사람에 대한 존중 및 협력의 태도 역시 중요한 사회적 자산이다. 이를 사회복지에서는 사회적 자원이라고 한다. 이러한 사회적 자원은 제도와 함께 할 때 큰 효과를 발휘할 수 있다. 김해시는 복지제도의 확대 및 보완에 힘쓰고 이를 효과적으로 달성하기 위해 사회적 연대를 확대하여 김해의 복지 수준을 높여야 한다.

둘째, 김해시의 복지정책은 통합적인 체계를 가지고 접근할 필요가 있다. 현재 산업화된 대부분의 국가는 급격한 출산율 저하, 고령화 가속화, 노동시장의 불안정성과 가족구조의 불안정성 증대, 여성의 경제활동 참가로 인한 돌봄의 공백(care deficit) 또는 돌봄의 위기(care crisis)를 경험하고 있다. 이와 같은 사회구조적 변화 속에서 많은 복지국가들은 사회를 안정적으로 재생산하고 지속성을 유지할 수 있도록 적극적으로 사회정책을 모색하고 있다(윤홍식 등, 2011: 58). 앞으로의 가족(복지)정책은 현재 가족 내 돌봄의 공백을 좁히고, 일과 가족을 양립할 수 있도록 탈가족화, 탈상품화를 위한 제반정책에 대한 고민을 핵심으로 할 필요가 있다(윤홍식 등, 2011: 372). 최근 산업화된 서구국가들을 보면 강화된 분권화로 인해 가족정책에서 지방정부의 역할이 점점 강화되고 있다. 지방정부가 아동양육서비스에 적극적인 역할을 하는 국가 중 지방정부의 역할이 가장 큰 국가는 스웨덴으로 아동양육서비스 관련 재원의 82%를 부담하고 있다. 가족정책에 지방정부의 역할이 중요함에도 지방정부는 가족정책의 확대와 강화에 소극적으로 대응하는 것이 일반적이다. 따라서 지방정부가 적극적인

역할을 수행할 수 있도록 그 책임을 제도적으로 강제하는 것이 필요하다. 또한 지방정부의 역할을 확대하기 위한 중요한 전제는 중앙정부의 적극적인 지원이 결합될 때 가능하다는 점을 기억해야 한다(윤홍식 등, 2011: 381~383). 따라서 김해시의 복지정책은 고용정책(노동시장 정책), 가족정책, 여성정책, 보육 및 양육정책을 연계하여 운영할 필요가 있다.

셋째, 청년의 복지에 대한 정책이 필요하다. 김해시의 조례와 복지통계에는 김해시에 살고 있는 청년에 대한 내용을 찾아보기 쉽지 않다. 국가통계청에 의하면, 2019년 김해시 전체 인구 542,455명 중에서 청년(20세~39세)의 인구는 142,317명으로 전체 인구 중 26%를 차지했다(국가통계포털, 2021). 이처럼 고령화가 지속되고 있지만 여전히 청년인구의 비율이 높은 김해시는 젊은 도시이다. 김해는 청년의 복지에 대한 고민이 필요하다. 이와 관련하여 조례를 제정하거나 노동과 연계한 정책이 실시되어야 한다. 요즘 기본소득에 대한 논의가 많다. 많은 사람들이 이에 대해 귀를 기울인다. 유명한 핀란드의 기본소득 실험 결과는 기본소득을 받은 집단과 받지 않은 집단의 비교에서 두 집단이 고용유발 효과는 차이가 없었지만 기본소득을 받은 집단의 사람들은 스트레스가 줄어들고 행복감이 높아졌다고 보고하였다. 청년이 머물고 도시에 활력을 불어넣을 수 있도록 경기도 성남시의 청년수당제도의 문제점과 성과를 면밀히 검토하여 청년기본소득도 실험해 볼 필요가 있다.

넷째, 김해시 복지정책의 효과성을 높이기 위한 전 시민 대상의 복지교육이 필요하다. 복지는 생산물이 아닌 만족도와 삶의 향상으로 그 결과를 확인할 수 있는 특별한 분야이다. 복지의 결과물은 삶의 행복도이다. 그런데 복지는 막대한 예산이 든다. 사람들은 많은

노력이나 물자를 투여하면 그만큼의 효용을 원한다. 김해시는 2022년도 예산을 1조 9,729억 원으로 편성하였다. 분야별 일반회계 세출예산 편성현황에서 사회복지 예산은 6,255억 원으로 전체 중 38%를 차지한다. 2020년 국가예산의 약 512조 원 중 복지예산은 180조 원으로 전체의 35% 이다. 이렇게 많은 복지예산이 어떻게 쓰이고, 어떤 사람이 복지급여를 받는지 국민을 대상으로 꼼꼼하고 친절한 복지에 대한 안내가 필요하다. 시민들이 시민이 낸 세금이 어떤 경로를 통해 어디로 가는지 알고, 이를 통해 세금이 필요한 곳이 쓰이는지에 대한 경로를 이해하면 오히려 시민들은 자신의 세금으로 의미있는 복지정책을 한다는 점에 자부심을 가지고 지지할 것이다. 그리고 시민 자신이 어려울 때 어떤 지원을 받을 수 있는지 친절하게 안내를 받는다면 복지정책은 호응을 얻을 것이다.

그러려면 어떻게 해야 할까? 가장 먼저 교육이 필요하다. 김해시는 시민들에게 복지교육을 실시할 필요가 있다. 복지와 관련한 특정한 분야의 해당자에게만 복지교육이 필요한 것이 아니라 시민교육으로서 복지교육이 필요하다. 아동부터 노인까지 전 세대에 걸쳐 그에 맞는 복지교육이 필요하다. 복지교육은 시민교육이요, 평생교육이다. 김해시가 복지교육을 선도하는 지방단치단체가 되었으면 한다.

복지는 서양이나 동양에서 같은 의미로 이해되기도 하지만 다르게 이해되기도 한다. 영어로서 ‘welfare’는 ‘well’과 ‘fare’라는 두 개의 단어가 합쳐져 만들어진 용어이다. 여기서 의미하는 ‘well’은 더할 나위 없이 좋은 또는 만족스러운 이란 뜻이다. 그리고 ‘fare’는 어떠한 상태로 살아가다 또는 어떠한 상태로 되어 가다라는 의미를 가지고 있다. 따라서 복지라는 용어의 영어식 표현인 ‘welfare’는 더할 나위 없이 만족스러운 상태로 살아가는 삶의 형태를 의미한다(이정우, 2018:

21-24). 복지라는 용어 대신 ‘분배’라는 용어를 사용하기도 하는데, 일반적으로 복지는 자본주의의 시장원리에 대응하는 개념으로 사용했다. 복지의 핵심은 인간이 시장에 의존하지 않고도 인간답게 살아갈 수 있도록 하는 것이다(윤홍식 등, 2011: 86).

김해지역에 사는 주민들이 더할 나위 없이 만족스러운 상태로 시장(노동)에 의존하지 않아도 인간답게 살아갈 수 있도록 삶을 영위할 수 있다면 그것이 바로 복지사회가 될 것이다. 코로나19로 인한 사회적 위기를 사회적 전환의 기회로 삼고 새로운 복지사회를 꿈꾸기 위해서는 김해지역의 법적인 근거인 조례와 제도의 변화, 그리고 사회적 연대가 전제되고 보완되어야 할 것이다.

참고문헌

- 국가법령정보센터(2021), 「장애인복지법」, <https://www.law.go.kr>.
- 국가법령정보센터(2021), 「노인장기요양보험법」, <https://www.law.go.kr>.
- 국가통계포털(2021), 「청년 인구 및 비율」, <https://kosis.kr>.
- 김광병(2013), 「인천시 기초자치단체의 사회복지조례 분석」, 인천대학교 인천학연구원, 『인천학연구』, 19.
- 김해시복지재단정책기획팀(2020), 「2020김해시복지통계자료집」, 김해시복지재단.
- 김해시복지재단 홈페이지(2023). 「복지통계」, <https://www.ghwf.or.kr>.
- 김해시청 홈페이지(2021). <https://www.gimhae.go.kr>.
- 보건복지부(2021), 「복지로 사회보장통계」, <https://www.mohw.go.kr>.
- 통계청(2020), 「주민등록인구통계」, <https://kostat.go.kr>.
- 윤홍식 · 송다영 · 김인숙(2021), 『가족정책: 복지국가의 새로운 전망』, 공동체.
- 이용교(2020), 『알아야 챙기는 복지상식』, 인간과 복지.
- 이정우(2018), 『사회복지정책 제3판』, 학지사.
- 자치법규정보시스템(2021), 「자치단체별 자치법규」, <https://www.elis.go.kr>.
- 장영인 · 최영신(2004), 「‘복지적 보육’의 개념에서 본 보육시설의 고유성에 관한 일 고찰」, 한국영유아보육학회, 『한국영유아보육학』, 38.

Current Status and Prospects of Social Welfare in Gimhae City

– Focusing on Ordinances and Statistics –

NamSik Yoon^{*}

Abstract

The purpose of this study is to examine the current status of social welfare in Gimhae-si. To this end, we looked at the social welfare ordinances enacted in Gimhae-si and social welfare statistics in Gimhae-si. Based on this, I would like to suggest the outlook for social welfare in Gimhae-si. As a result of the study, first, it is necessary to create an environment to strengthen the welfare of Gimhae-si, that is, the social safety net. Gimhae-si, where the number of single-person households is increasing, needs to increase the level of community welfare by strengthening community ties. Gimhae-si shall endeavor to expand and supplement the welfare system and increase the level of welfare in Gimhae by expanding social solidarity to effectively achieve it. Second, Gimhae City's welfare policy needs to be approached with an integrated system. It is necessary to systematically enforce the responsibility so that local governments can play an active role. Gimhae City's welfare policy needs to be operated in connection with employment policy (labor market policy), family policy, women's policy, and childcare and parenting policy. Third, a policy on the welfare of young people is needed. Although the proportion of the youth population is high, there are relatively few ordinances or welfare policies for young people. It is necessary to closely examine the problems and achievements of the youth allowance system implemented in other cities and experiment with basic youth income. Fourth, welfare education for all citizens is needed to increase the effectiveness of Gimhae City's welfare policy. Welfare is a special area where the results can be confirmed by improving

^{*} Senior Researcher, Future Welfare Institute, Inje University(E-mail: yoon-ns@hanmail.net)

satisfaction and life, not by producing products. The result of welfare is happiness in life. A high understanding of policies can also increase the efficiency of policies. Therefore, welfare education is needed to improve the understanding of policies. Welfare education is not only necessary for those in specific fields related to welfare, but also welfare education as civic education. Welfare education is needed for all generations, from children to the elderly.

Keyword: Social Welfare Ordinances, Social Welfare Statistics,
Community Welfare, Social Solidarity, Welfare Education