

한국지방행정연구원은 코로나19 감염병이 조기 종식되기를 바라며, 특집호를 통해 전문가들의 정책 제안을 한시적으로 수시 발간하고자 합니다.

## 사회적 약자가 겪는 코로나19와 극복을 위한 제도마련 시급

### 코로나19 위기, 사회적 약자 우선적인 돌봄 필요

#### 사회경제적 계층에 따라 다르게 다가가는 코로나19 여파

- 사회적 약자(second class citizen)란 연령, 장애 등으로 인해 주어진 사회적 여건에 의해 다수 집단과 분리, 차별 혹은 소외되기 쉬운 소수집단을 의미
- 중상위층과는 달리 사회적 약자 층은 재난정보 획득에 어려움을 겪거나 신체적 부자유 등으로 인해 코로나19 대응에 취약하기 때문에 특별한 관심과 정책이 우선적으로 지원되어지는 것이 필요

#### 연령적으로는 초고령층에게 특히 더 위험한 코로나19

- 코로나19로 인한 사망자를 분석하니 80세 이상의 치사율이 13.94%로 가장 높고, 70-79세의 치사율이 6.66%, 60-69세의 치사율이 1.72% 순으로 나타남
- 연령별 확진자 수는 20대가 가장 많지만 사망자수는 80대 이상이 가장 많고, 60세 이상의 고령자가 전체 환자의 23.74%와 사망의 90.84% 이상을 차지하고 있어 60세 이상 고령자가 감염에 더 취약한 것으로 나타남

■ 확진자 성별 및 연령별 현황 (3월 26일 0시 기준) ■

구분		확진자	(%)	사망	(%)	치명률(%)
계		9,241	(100)	131	(100)	1.42
성별	남성	3,598	(38.94)	68	(51.91)	1.89
	여성	5,643	(61.06)	63	(48.09)	1.12
연령	80세 이상	416	(4.50)	58	(44.27)	13.94
	70-79	616	(6.67)	41	(31.30)	6.66
	60-69	1,162	(12.57)	20	(15.27)	1.72
	50-59	1,738	(18.81)	10	(7.63)	0.58
	40-49	1,252	(13.55)	1	(0.76)	0.08
	30-39	955	(10.33)	1	(0.76)	0.10
	20-29	2,508	(27.14)	0	(0.00)	-
	10-19	488	(5.28)	0	(0.00)	-
0-9	106	(1.15)	0	(0.00)	-	

출처 : 질병관리본부

## 사회적 약자가 겪는 코로나19

### 휴대폰 사용 어려운 초고령층, 디지털 소외계층이 겪는 코로나19에 대한 정보의 비대칭성 심각

- 지역사회는 감염자 현황 및 감염자 추적경로 등에 관련된 정보를 지역주민들에게 문자알림서비스를 통해 신속히 전달하고 있음
- 그러나, 한국정보화 스마트폰 등의 어려움을 호소하는 고령층 및 디지털 소외계층 등은 바이러스 발생 및 대처방안에 대한 신속한 정보접근이 어려운 상황
  - 한국정보화진흥원의 「2018 디지털정보격차 실태조사」에 따르면 장노년층의 디지털 정보화 수준은 63.1%로 매우 낮은 수준
  - 휴대폰 또는 스마트폰 사용이 어려운 고령자의 경우 격리병상 및 음압병상에 대한 정보, 마스크 판매 약국처 등에 대한 문자알림서비스의 제한
  - 코로나 바이러스대처방안에 대한 제한된 정보로 인해 불안감을 고조시키는 현상 발생

### 실질적으로 불가능한 장애인의 자가격리

- 바이러스 자체보다는 바이러스 전파를 막기 위한 「자가격리」, 「사회적 거리두기」가 시행되고 있지만 주변에 도와줄 인력이 없으면 위험한 상황에 놓일 수 있는 중증장애인들에게 자가격리는 현실적으로 불가능
  - 국내 첫 코로나19 사망자도 정신 장애인 환자였을 뿐만 아니라 장애인 집단 거주시설에서 집단 감염 잇따라 발생
  - 코로나19 감염의 사각지대는 치매환자 신체 장애인을 돌보는 간병인으로서 이들은 진료현장에서 환자를 돌보는 인력이지만 보건의료 관련 법령 등 법적 기반 미흡

#### 〈사회적 약자 지원 위한 제도 마련 시급〉

지자체 차원에서 사회적 약자를 위해 제공해주는 특별한 시스템이 부재하고 민간 시설 차원에서 자체적인 공동격리가 이뤄지고 있지만 실질적으로 초고령층, 장애인, 간병인 등의 감염병 관리위한 시스템 및 매뉴얼이 미흡하여 구체적인 지침 마련 필요

## 코로나-19에 맞서는 자발적·협력적 위기극복 국내사례

### 코로나19 감염증 여파로 지역주민 간 물리적 거리는 멀어졌지만 사회적 협력관계는 오히려 가까워짐

- 코로나19 신규 확진자가 전국에서 대규모로 발생하면서 마스크 품귀현상이 발생
- 이로 인해 마스크 구매할 수 없는 취약계층들을 위해 지역사회의 각종 자원봉사센터 및 마을공동체는 자발적·협력적으로 방역물품 긴급 지원 실행
  - 2020년 1월말 개당 최저 870원에 거래되던 KF80 마스크는 3월14일 기준 개당 6,760원 까지 올랐으며, 구입이 어려운 취약계층에게 우선적으로 지원시작
  - 대부분의 지자체에서는 총사업비 1억원 이상을 투입해 방역물품을 사회복지 시설, 경로당, 노인복지시설, 장애인 거주시설, 노숙자 시설 등에게 우선적으로 긴급 지원
  - 소외계층에게 돌아갈 마스크 조달 계획을 신속하게 마련
  - 마스크 등의 조달 단가가 맞지 않는 등의 문제를 해결하기 위해 지역사회의 여러 공동체에서는 면 마스크를 직접 제작하여 감염취약계층에게 전달하는 활동이 지속적으로 이뤄지고 있어 지역주민들 간의 사회적 거리는 오히려 가까워짐

## 온라인 쇼핑몰 마스크 가격변동



## 코로나19 위기 속에서 빛나는 지역의 마을공동체

- 지역단위에서 활동 중인 각각의 마을공동체는 지역에서의 공중보건 위기에 실질적인 도움을 전달할 수 있는 중요한 견인차 역할 수행
  - 각각의 지역에서는 마을공동체를 중심으로 면 마스크 제작 나눔 운동 등을 적극적으로 펼치고 있으며, 최일선에서 사투를 벌이는 의료진과 사회적 취약계층을 위한 물품과 후원금을 보내는 활동도 매우 활발하게 진행

## 지역공동체의 마스크 제작현장



〈 세종지역공동체 면마스크 제작현장 〉

〈 영등포구 마을공동체 면마스크 제작현장 〉

출처 : <http://www.koya-culture.com/news/article.html?no=123365>

- 사회적 약자들의 ‘아름다운 연대’ 또한 코로나19 극복을 위한 기부와 봉사 활동에 적극적으로 참여하고 있어 나눔 활동 앞에서는 더 이상 약자가 아닌 모습 보임
  - 부산 이주민포럼, 각 지역의 여러 인권단체 등에서는 대구에 있는 사회적 약자들과 의료진 지원을 위한 긴급모금 활동 중에 있으며, 사회적 취약계층을 위한 익명 기부활동을 펼치는 시민들도 지속적으로 나타남

## 지역주민들의 익명의 기부활동



〈 익명의 기부자가 전하고 간 물품 〉

〈 전북 군산의 홀몸노인의 기부활동 〉

출처 : <https://n.news.naver.com/article/028/0002489489>

### 〈시사점〉

위기상황 속에서 지역사회 소독 방역, 마스크제작, 물품 후원 등과 같은 마을공동체와 사회적 약자 계층의 자발적·협력적 활동은 지역사회 위기상황 극복에 긍정적인 역할로 작용하고 있으나, 지속적 안정적으로 위기상황을 극복하기 위해서는 사회적 약자를 위한 법·제도적 시스템 마련 필요

### 미국의 재난약자 지원제도 : 2005년 카트리나 앤 리타(Katrina and Rita) 허리케인 관련 지원 정책사례

- 2005년 미국 루이지애나주에 카트리나 앤 리타(Katrina and Rita) 대형 허리케인의 재난 상황이 발생했을 당시 미국 연방정부는 커뮤니티개발 보조금(Community Development Block Grant)을 주정부에게 \$89.7 Billion 달러 지급
  - 허리케인으로 인한 전체 사망자수는 총 1,033명이었으며, 그중에서도 흑인, 소수인종 및 장애인 등의 사회적 약자계층에서 가장 많은 사망자가 나왔으며 그 중 75세 이상 노인이 178명 익사한 것으로 나타남
- 재난발생시 재난 약자층의 보호 및 빠른 복구를 위한 주체별 역할 명확화
  - 연방정부는 각각의 주정부 또는 지방정부 단위에서 복구보조금이 빠르게 확산 집행되는 것을 위해 지방정부의 재정 지출에 관한 자율권 및 재량권을 부여하고 커뮤니티 단위에서 관련된 복구비용은 자유롭게 집행
  - 지방정부에서는 대형재난 발생시 재난약자층에 대한 정보전달체계 및 이와 관련한 시설, 인력 확충, 재난약자층 리스트 및 긴급연락망 작성하고 이를 주기적으로 업데이트 할 것을 법(Emergency Service Act)으로 제정
  - 루이지애나 지방정부는 응급운영계획(Emergency Operation Plan)을 재난약자층에 특화시켜 신속히 재구성함
  - 각 지역에서 재난약자(장애인 또는 초고령층)를 지원을 위해 운영되고 있는 비영리기구(또는 단체)는 지방정부 공무원들과 유기적인 관계를 맺고 위기상황 발생 시 필요한 물품과 의료기기 보조설비 등을 재난 약자층에게 신속히 전달할 수 있는 '핫라인'으로서 역할 수행

### 미국의 재난상황 발생 시 재난약자에게 신속한 물자보급 지원을 뒷받침 해주는 법적 근거

- 미국의 재난대응을 위한 법적 대응 체계
  - 미국의 경우, 재난발생시 연방재난관리청(FEMA)이 연방정부 대응의 컨트롤타워 역할을 맡고 국가재난 대응계획(National Response Plan, NRP)에 의하여 위기상황이 조정되어짐
  - 1988년에 제정된 로버트재난구호 및 비상지원법(Robert T. Srafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)을 근거로 주정부와 지방정부는 재난대응과 복구활동을 위해 필요한 재원과 물자를 연방정부에게 요청할 수 있음
- 미국의 경우 재난상황시 재난취약계층의 재난대비와 관련하여 연방정부 책임하에 관련된 법규를 아래와 같이 규정
  - ① 포스트 카트리나 위기관리개혁법(Post-Katrina Emergency Management Reform Act) : 이 법은 카트리나와 같은 대형 자연재난으로부터 국민들의 안전을 도모하기 위해 제정된 법으로서 연방위기관리국(Federal Emergency Management Agency)을 중심으로 연방기관들이 재난 대응 및 극복을 위해 준비해야 할 사항을 자세히 명시하고 있으며, 특히 재난취약계층에 대한 특별한 대응책을 별도로 규정하고 있음
  - ② 위험대응법(Pandemic and All-Hazards Preparedness Act) : 이 법은 공중보건관련위기로부터 시민, 특히 재난 취약계층을 보호하는데 적용될 수 있도록 연방정부 및 주정부, 지방정부 공무원을 훈련 교육시키고 필요한 권한을 부여하도록 규정한 법규로서, 재난상황 발생 시 이 법령에 근거해 주정부 및 지방정부는 연방정부를 상대로 특별한 지원을 요구할 수 있음
  - ③ 재난대비갱신법(All-Hazards Preparedness Reauthorization Act) : 재난상황 발생시 신속하고 원활하게 필요한 대응 및 복구를 위해 다양한 자원을 제공할 수 있는 법률적 근간이 되는 법으로 제정되었고 물자보급의 신속성이 강조되어짐

#### 〈시사점〉

재난발생시 재난 약자층의 보호 및 빠른 복구를 위한 법적근거를 토대로 주체별 역할이 명확화 되어져야 하며, 특히 지방정부와 지역사회의 협력적 거버넌스 역량이 재난의 사회적 취약성을 해소하고 사회적 복원력을 높이기 위한 하나의 주요 해결책으로 작용될 수 있음

## 사회적 약자를 위한 제도적, 실질적 지원이 우선적으로 필요

### 지자체는 사회적 취약계층들에게 긴급생계자금을 통해 직접 지원하는 방식에 대한 검토 필요

- 특별재난 발생시 중위소득 75% 이하의 취약계층 및 복지 사각지대에 놓인 지역주민을 대상으로 우선적으로 긴급생계자금을 지원하는 방안 검토 필요
- 「긴급생계자금」 지원관련 국내 지자체 선도사례
  - 2020년 3월 13일 전북 전주시의회는 코로나19 조기 극복을 위해 편성한 긴급생활안전 전주형 재난 기본소득 지원금 263억 5000여만원 긴급 추가경정예산을 코로나19 극복을 위해 취약계층 1인당 52만 7158원의 재난 기본소득으로 지급하기로 결정
  - 대구광역시는 중위소득 75% 이하의 취약계층에게는 기존의 기초생활 수급 등에 관련된 복지 안전망을 통해 지원을 계속할 예정이며, 중위소득 85%-75% 구간에 있는 계층에게 4992억원 규모의 긴급 생계자금을 지원해 줄 것을 정부와 국회에 요청중이며 이는 대구광역시 1가구당 평균 52만원씩 3개월 정도 지원가능한 예산규모임
  - 서울특별시 또한 저소득층 근로자, 영세 자영업자 등 중위소득 100% 이하 가구를 대상으로 재난 긴급생활비 지원에 총 3271억원을 편성하여 가구 수 별로 30만원에서 50만원까지 지역사랑상품권 또는 선불카드를 지급할 예정

### 불확실성 증가에 따른 긴급재난 발생시 사회적 약자(고령층 장애인등)의 안전보장 위한 지자체 맞춤형 가이드라인 마련 필요

- 지자체는 저소득 주민의 생활 안전 지원 조례를 제정하는 방안을 통해 갑작스런 재난발생으로 인해 최소한의 생계 자체가 어려워진 사회적 약자의 긴급생계를 보장해줄 수 있는 포용적 매뉴얼 마련 필요
  - 포용적 매뉴얼은 긴급 재난상황 발생 시 불필요한 집행절차를 최소화 하여 가장 신속하게 사회적 약자 계층에게 제도적 물질적 지원이 이뤄질 수 있도록 설계되는 것이 중요
- 국가 및 지방자치단체는 코로나19가 종식된다고 하더라도 앞으로 신종 감염병이 계속 출몰할 가능성에 대비하여 질병 및 재난 재해 상황 발생 시 지역의 사회복지시설 또는 요양시설, 장애인체시설 등에서 준수해야하는 구체적인 안전지침과 안전관리규정 등을 마련하는 것이 급선무

▶ 내용문의 : 임태경(한국지방행정연구원 지역포용발전실 부연구위원, tklim@krila.re.kr)

지난호 보기 : 문재인정부 재정분권시책의 쟁점과 성공적 추진방향(전성만 부연구위원)

원문보기 >

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 [brief@krila.re.kr](mailto:brief@krila.re.kr)로 회신해주시기 바랍니다.