

하고 있다. 비정규 노동자들 스스로가 절박함을 호소한 지 몇 년이 되었고, 노동조합과 노동단체, 시민사회단체와 여성단체들도 목소리를 높여 왔다. 언론도 때때로 비정규 문제를 이슈화하고 있다. 무엇보다 현 정부는 출범 초기부터 이른바 '취약근로자'의 사회적 보호라는 의제를 제기해 왔다. 그러나 이 문제를 해결할 뚜렷한 대책은 아직 마련되지 않고 있다. 오히려 그러한 논의가 진행되는 와중에도 정규직 일자리는 줄어들고 있고 대신 그 자리를 비정규직이 채우고 있다. 심각한 차별은 개선되기보다 더 심화되고 있다. 법 제도적 보호방안에 대한 논의는 말만 무성한 채 제자리걸음을 하고 있다.

비정규 노동자들의 고통이 계속되고 비정규 대책이 답보상태인 핵심적인 이유는 역설적이게도 비정규 고용의 심각성과 본질에 대한 사회적 논의가 충분치 않기 때문이다. 지금도 계속되고 있는 성장과 경쟁 우선주의 속에서 절망으로 추락하고 있는 다수의 비정규 노동자들은 우리 사회의 자화상이다. 사회 밑바닥에서 정직한 노동으로 땀흘리는 노동자를 어떻게 대접하는가 하는 것은 그 사회의 건강성을 나타내 주는 척도이다.

2. 일하는 노동자의 빈곤화와 차별

(1) 비정규 노동자의 현실

비정규직이라는 말 자체에 이들이 당하는 온갖 고통과 비애가 묻어 있다. 정규 노동자가 '아닌' 노동자로 불리는 이들의 이름은 이들이 삶으로부터 느끼고 있는 사회적 서자의식과 상실감을 상징적으로 보여주고 있다. 그런 의식은 바로 이들이 처한 현실에서 나온다. 비정규 노

동자는 여러 유형으로 구분되지만²⁾ 이들의 핵심적이고 공통된 특징은 바로 임시적 고용이다. 이러한 임시적 고용의 성격은 비정규 노동자들을 항상적인 고용불안에 시달리게 하고 나아가 차별과 노동법상 무권리로 내몬다.

지난 1999년 발표된 통계청의 「경제활동인구조사」 결과는 임시·일용직 노동자가 전체 임금근로자의 52%를 차지하는 것으로 보고됨으로써 큰 사회적 파장을 일으켰다. 90년대 초반부터 꾸준히 증가하기 시작한 비정규직은 '97년 IMF 경제위기와 신자유주의 경제정책, 노동의 유연화를 통해 급격히 증가하기 시작했다. 이로 인해 안정적 고용을 보장받는 정규직 지위는 임시·계약직으로, 파견근로자로, 특수고용자로 대체되어 노동지위의 불안정화가 심각한 수준에 이르렀다.

비정규직의 대다수를 차지하는 임시직(임시직+일용직, 1년미만의 고용계약을 체결하고 있는 노동자)이 전체 임금노동자(피용자)에서 차지하는 비중은 1996년 43.4%에서, 1997년 IMF 경제위기를 거친 뒤 크게 늘어 2000년에는 52.4%로 절반 수준을 뛰어넘었다. IMF 경제위기 이후 자본측이 기존의 정규직(상용직)을 비정규직(임시직)으로 대체하고, 비정규 고용을 늘리면서 비정규 노동자가 급증하고 있다.

통계청의 경제활동인구부가조사 자료를 분석한 결과 임시·일용직을 포함한 비정규 노동자는 2003년 8월 현재 784만명으로 전체 임금노동자의 55.4%에 이르고 있다.³⁾ 특히 여성노동자의 경우 비정규 노동자의

2) 비정규 노동자는 말 그대로 정규 노동자가 아닌 노동자이다. 정규노동자는 기간을 정하지 않은 근로계약을 체결하여 정당한 이유가 없는 한 해고할 수 없고 고용이 정년까지 보장되는 노동자로서 해당 기업에 직접 고용된 노동자이다. 비정규 노동자는 이러한 정규노동자가 아닌 노동자로서, ①근로계약기간을 정해 일하는 노동자(임시계약직, 기간제, 일용직) ②단시간노동자(파트타임) ③파견, 용역 등 간접고용노동자 ④형식상 개인사업주로 위장되어 있는 특수고용노동자 등으로 나뉜다. 이밖에 호출노동자, 가내노동자 등의 형태도 있다.

3) 김유선, 비정규직 규모와 실태(통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2003.8) 결

비중은 69.5%에 이르고 있다.

비정규직의 무분별한 확산도 문제이지만, 고용불안과 차별, 법적 무권리는 이들의 현실적 고통이다.

비정규 노동자의 고용불안은 본질적이고 핵심적인 특성이자 비정규 노동자의 고통의 근원이다. 비정규 노동자는 대부분 기간을 정한 임시적 고용의 성격을 가지고 있기 때문이다. 기업주들은 고용계약기간을 이유로 비정규 노동자들을 언제든지 합법적으로 해고할 수 있다. 또한 고용계약 기간이 반복적으로 갱신되는 경우에도 계속 일을 할 수 있으나 아니냐는 전적으로 기업주에 달려 있기 때문에 항상적인 고용 불안에 처하게 된다.

또한 이러한 고용불안은 비정규 노동자에게 가해지는 심각한 차별과 노동권 배제를 낳는다. 기업주들이 비정규 노동자의 고용권을 전적으로 행사하여 이를 무기로 낮은 임금과 열악한 노동조건을 강제할 수 있고, 나아가 노동권을 보장하지 않기 때문이다. 비정규 노동자들도 고용계약에서 불이익을 당할 수 있기 때문에 임금 노동조건을 개선하고 노동권을 보장받기 위한 노력과 노동조합 활동을 적극적으로 전개하기 힘든 현실이다.

비정규 노동자는 또한 임금 노동조건과 사회복지에서 극심한 차별을 받고 있다. 통계청의 경제활동부가조사 결과에 따르면 2003년 8월 현재 비정규 노동자의 월평균임금은 103만원으로 정규 노동자 201만원의 절반 수준(51.0%)에 불과하다. 정규직에 대한 상대적인 차별도 문제지만 더욱 큰 문제는 이들의 절대적 임금수준이다. OECD가 정의하고 있는 저임금⁴⁾ 기준에 해당되는 노동자수는 무려 722만명이다. 이 가운데 비정규직이 578만명으로 대부분을 차지하고 있다. 이처럼 우리 사회 빈부

과), 2003. 10

4) OECD는 '상용직 풀타임 중위임금의 2/3 이하'를 저임금으로 정의하고 있다.

격차의 문제는 바로 시장에서 발생하고 있는 '일하는 다수 노동자의 빈곤'이라는 심각한 특성을 가지고 있다.

비정규 노동자는 직접임금에서뿐만 아니라, 퇴직금, 상여금 등의 노동조건과 국민연금, 건강보험, 사회보험 등의 사회보험 적용에서도 극심한 차별을 받고 있다. 정규직의 경우 거의 모두 지급 받고 있는 퇴직금, 상여금, 연장근로수당 등은 10-16%의 비정규노동자만이 적용받고 있다. 국민연금, 건강보험, 고용보험 등 사회보험의 경우도 비정규 노동자 적용률은 30% 미만으로 취약계층에 대한 최소한의 사회보장이라는 사회보험의 근본 취지가 흔들리고 있다.

법적 무권리는 또 다른 박탈이다. 자본주의 고용계약 관계에서 절대적 약자에 있는 노동자들의 노동기준과 권리를 일정하게 보장해온 것이 사회법으로서의 노동법의 정신이다. 이는 자본주의 경쟁시장에서 노동자들이 최소한의 생활과 이를 개선할 수 있는 노동자 스스로의 집단적 권리를 보장해왔다. 그러나 비정규 노동자들에서 노동법은 휴지조각이다.

현행 근로기준법은 "헌법에 의하여 노동조건을 정함으로써 노동자의 기본적 생활을 보장, 향상시키며 균형있는 국민경제의 발전을 도모"하도록 되어 있으며(근로기준법 제1조), 이에 따라 최소한의 노동조건을 규정하고 있다. 그런데 조직화된 노동자들은 노동조합 활동을 통하여 이들 최소한의 노동조건수준을 확보하거나 개선하고 있지만 중·소·영세 사업장 노동자, 비정규직 노동자들은 사용자들에 의한 탈법, 위법, 불법행위에 그대로 노출되어 있어 근로기준법에서 정한 최소한의 노동조건조차 보장받고 있지 못한 현실이다. 근로기준법에서 보장하고 있는 월차휴가를 쓰려다가 관리자에게 테러 당한 현대자동차 아산공장

하청노동자 사례는 비정규 노동자 전체가 처한 현실을 대표적으로 보여준다.

이러한 예는 부지기수이다. 파견노동자의 경우는 형식상 파견사업주와 고용계약을 맺고 있기 때문에 파견노동자의 노동조건을 실제적으로 결정하는 사용업체는 노동법상의 의무를 지지 않게 된다. 이에 따라 사용업체의 의해서 부당한 노동조건을 강요받아도 이를 해결할 수단을 가지지 못한다. 또한 운송지입차기사, 학습지교사, 골프장경기보조원, 모험모집인, 텔레마케터 등 이른바 특수고용노동자들은 실제적으로 노동자이면서도 형식상 개인사업주로 취급되어 아예 노동자로 인정받지 못하고 있으며 노동3권도 완전히 배제되고 있다. 노동법상 위법, 탈법 행위를 감시, 감독하기 위해 근로감독관제도를 두고 있으나, 그 제도와 운영은 매우 부실하여 불법, 탈법, 위법행위에 대한 감시 감독과 처벌은 사실상 방치되어 있다. 감시감독의 부실이 나타나는 가장 대표적인 경우가 불법파견의 경우이다. 불법파견의 경우는 정부의 감시 감독과 처벌이 아예 손을 놓고 있다고 해도 과언이 아니다. 통계청의 경제활동인구 부가조사 결과에 따르면 2002년 8월 현재 파견근로(8만8천 명)와 용역근로(34만6천 명)의 규모는 43만4천 명이다. 그런데 노동부의 근로자 파견사업 현황에 따르면 2001년 6월 현재 허가받은 파견업체의 파견근로자수는 5만여 명이다. 결국 최소 4만 명에서 최대 40만 명 가량의 노동자가 불법파견업체의 노동자인 것이다. 그러나 2002년 노동부가 정기 국회 국정감사에 제출한 자료에 따르면 노동부가 불법파견으로 적발한 사례는 2001년의 경우 13건, 700명에 불과하다.

국민연금, 건강보험, 고용보험 등 사회보험의 경우도 마찬가지이다. 사회보험의 경우 법 제도상으로 비정규, 영세사업장으로의 확대 적용은 일정하게 이루어져 왔고, 이후에도 계속 적용이 확대될 계획이다. 2003

년 7월부터 국민연금이 5인 미만사업장에 적용되고, 건강보험도 적용에서 제외되었던 15개 업종 5인 미만사업장으로 확대된다. 2004년 1월에는 고용보험도 일용직으로 확대 적용될 예정이다. 그럼에도 실효성 문제는 계속 제기되고 있다. 사회보험적용에서 비정규 노동자의 차별은 임금, 근로조건상의 차별보다 더욱 심각한 상황이다.

임금체불이나 근로조건에 대한 위법, 탈법, 불법행위는 더 말할 나위가 없다. 대부분의 비정규, 영세사업장 노동자들은 억울하고 부당해도 그저 감수할 수밖에 없다. 문제를 해결하려고 노동사무소에 진정이나 고소를 해도 적극적인 수사가 이루어지지 않는다. 피해자인 지정노동자에게 진정내용에 대한 입증자료를 제출할 것을 요구하기 때문에 진정 자체를 어렵게 한다. 사실상 법률에 문외한인 노동자에게 입증 및 해결 책임을 떠넘기고 있는 상황이다.

(2) 비정규 노동자 문제의 성격

이러한 비정규직의 양산과 고용불안, 차별과 법적 무권리는 무엇보다 시장에서 발생하고 있다. IMF 경제위기 이후 자본은 인건비 낮추고 해고를 쉽게 하기 위해, 나아가 노동법상 책임을 회피하기 위해 비정규직 고용을 급격하게 늘리고 있다. 상식적인 수준에서라면 비정규직은 비정규직을 사용할 만한 경우에 사용해야 한다. 즉, 상시적인 업무로 정규직을 고용해야 마땅한 일이 아니라, 일시적·임시적 업무의 필요성이 있는 경우에만 비정규직을 사용하는 것이 합리적이다. 그러나 자본의 비정규 고용에 합리적인 이유는 없다. 아니 분명한 이유가 있다. 싼값에 사람을 부리고, 언제든지 필요할 때 해고하고, 돈 버는데 도움이 안 되는 노동법상 사용자 책임을 회피하기 위해서이다. 자본이 이처럼 움

직이고 있는 것은 격화되는 세계적 경쟁이나 경제환경의 변화에의 적응이라는 그럴듯한 이유를 달고 있지만, 본질적으로는 '더 많은 이윤' 때문이다.

정부의 신자유주의적인 고용유연화 정책은 자본의 움직임에 물꼬를 터 주었다. IMF 경제위기를 계기로 구조조정과 노동시장 유연화 정책은 정부 정책의 1순위가 되었다. '기업하기 좋은 나라'라는 슬로건 아래, 기업에게 가해진 각종 규제가 풀리고 있다. 그 가운데 풀리지 않아 할 노동자의 최소 생활과 권리를 위한 제도도 풀려나가고 있다. 그런 배경 하에서 기업은 비정규직을 마음껏 사용하고 있다. 정부 스스로 비정규직 고용과 차별에 앞장서고 있다. 정부가 사용자로 있거나 강력한 영향력을 행사하고 있는 공공부문에도 민간부문 못지 않게 비정규직이 확산되고 있고 저임금과 차별이 구조화되어 있다.

한편 정부와 학계 일부에서는 비정규직의 고용은 문제는 있지만 불가피하다는 관점을 유포하고 있다. 그러나 최소한 우리 사회 고용 유연화의 핵심은 비정규직화는 분명히 극복해야 할 과제이다.

또한 비정규 문제를 이전의 빈곤층에 대한 문제와 같이 사회보장의 강화로만 한정해서 접근하는 것은 매우 제한적이다. 비정규 노동자 문제는 무엇보다 800만 명에 이르는 다수가 사회 밑바닥으로 추락하는 대규모 구조의 문제이고, 일차적으로 시장의 통제되지 않은 욕망에서 발생하고 있기 때문이다. 따라서 비정규 노동자 문제 해결의 접근 방식도 시장에서 떨어져 나온 문제를 사회복지로 '수습'하는 것이 아니라, 시장안의 구조를 변화시키는 것이 우선적이고 필수적이다.

비정규직의 양산과 차별은 사회 전체적으로 분배구조의 악화와 노동 소득분배율의 악화로 나타났다. 하위 노동자는 더욱 많아지고 임금 소득은 낮아졌다. 그 결과 불황 속에서도 엄청난 이익을 기록하고 있다.

최근 기업의 평균 이익률은 20년 이래 최대를 기록하고 있다. IMF 전 13% 수준을 유지했던 매출액 대비 인건비 비율은 2003년 상반기 8.9%까지 떨어진 상태이다.⁵⁾ 비정규직의 고통, '오륙도에서 삼팔선'이라는 냉소적 유행어와 신용불량자의 급증, 빈곤층의 잇따른 자살 뒤에, 그리고 온 거리에 가득한 고단한 삶들의 한숨 뒤에는 이처럼 자본의 이윤 욕망이 웃고 있다. 자본주의 사회에서 기업의 이윤추구는 당연하다는 강변도 있지만, 사적 자본의 규제없는 무한대의 이윤추구가 결국 사회적 파탄을 낳았던 역사는 사회적 교훈이다.

더욱 경각심을 불러일으키는 것은 비정규 문제가 당사자의 고통에 그치지 않는다는데 있다. 비정규직 확산은 사회의 기반을 무너뜨리고 있다. 소득격차는 확대로 사회는 향아리형에서 오목거울형으로 변하고 있다. 다수의 노동자들이 비정규직이라는 이름을 달고 절망의 바닥으로 추락하고 있다. 이런 상황이 이대로 조금 더 지속되면 사회적 파탄도 피할 수 없을 것이다. 당장에는 경제에도 악영향을 미치고 있다. 최근 경제가 수치상으로 회복했는데도 경제적 어려움이 지속되고 있는 것은 내수가 부진하기 때문이라는 진단이 제기되고 있다. 비정규 노동자의 양산은 내수충을 극도로 얇게 만든다. 소득수준이 낮으니 소비가 이루어질리 없다. 기본 생활을 위한 비용을 제외하고는 돈을 쓸 엄두를 못 낸다. 언제 잘릴지 모르니 그나마의 주머니 돈도 합부로 쓰기 힘들다.

사회적 약자에게 가중되는 고통과 사회적 파탄을 해결할 책임에서 이 사회는 누구도 자유로울 수 없다. 기업의 적극적인 관행 개선이야 바랄 수 없겠지만 정부의 정책 변화와 사회적 노력이 절실한 상황이다.

3. 정부의 비정규 보호 대책

5) 한국은행, 2003년 상반기 기업경영분석

비정규 고용을 '불가피하다'고 보고 있는 정부에서도 그 문제가 심각하다는 것을 어느 정도는 인정하고 있다. 특히 참여와 개혁을 표방하고 있는 현 정부는 사회적 약자와 '취약 근로자'를 보호하기 위한 정책에 상당한 의지를 표명하고 있다. 그러나 정부 출범이 1년에 지나도록 공언과 논의만 무성할 뿐 제대로 된 대책은 찾아볼 수가 없다. 애초 현 정부는 작년 상반기 중에 정부의 비정규 보호법을 확정하여 정기 국회에서 이를 처리하겠다고 공언했었다. 그러나 정부의 비정규 법안은 아직도 표류하고 있고, 추진하고 있는 내용도 실망스럽기 그지없는 내용이다.

지난해 9월 4일 노동부는 이른바 '노사관계 개혁방향' 보고서를 내면서 '취약근로자에 대한 사회적 보호 강화'라는 이름 아래 비정규 관련 입법의 구체적인 방향을 함께 제시했다. 이러한 내용을 중심으로 정부안의 구체적인 내용을 정하겠다고 했다. 그러나 노동부의 비정규안은 한마디로 비정규 보호나 권리보장과는 거리가 멀다. 오히려 파견업종의 대폭 확대처럼 비정규직을 더욱 확산시키거나 기간제 2년 조항처럼 비정규직 억제에 실효성이 없는 내용이 주를 이루고 있다. 차별해소와 관련해 쟁점이 되었던 동일노동 동일임금 명문화도 결국 수용하지 않았고, 특수고용노동자 노동권 관련은 다시 노사정위원회로 넘김으로써 절박한 특수고용노동자의 노동권 보장을 뒤로 미루고 있다.

노무현 정부는 비정규직이 무분별하게 남용되고 있고 차별이 심각하다는 인식 하에 '비정규직 남용 규제'와 '차별해소'를 방향으로 제시해 왔으나, 입법안으로 구체화된 이번 노동부안에서는 그러한 애초 정부의 법 추진 방향마저 실종되었다.

우선 비정규직 억제, 또는 남용 방지의 핵심인 임시직(기간제) 사용의 사유제한이 빠져 있다. 임시직 비정규 노동자가 무분별하게 사용되는 것이 비정규직 확산과 남용의 주 이유이다. 따라서 비정규직을 억제하기 위해서는 객관적이고 합리적인 이유가 있을 경우에만 임시직을 사용하도록 해야한다. 초기에 노동부는 이러한 사유제한 방식을 검토하겠다고 했으나 결국 제외되었다. 노동부는 2년의 기간제한 안, 즉 임시직을 2년까지 사용하도록 하고, 2년 초과된 경우 해고제한 규정을 적용하겠다는 안을 제출하고 있다. 그러나 이 안으로 입법이 된다면 대부분의 기업들은 2년이 되기 전에 임시직을 계약해지하고 새로운 임시직을 고용하게 될 것이다. 결국 노동부안은 임시직의 남용을 규제하는 방안이 아니라 2년짜리 임시직을 제도화하고 공식화하는 방안이다.

파견 관련안은 더욱 충격적이다. 이 전 법에서 금지해왔던 파견법 도입으로 중간착취가 합법화되고 고용불안에 시달리는 수많은 파견노동자가 나타났다. 도급을 위장한 불법파견도 횡행했다. 그런데 노동부안은 이러한 파견의 문제점을 개선하는 것이 아니라, 오히려 파견업종을 무제한으로 확대하는 안을 제시하고 있다. 이른바 Negative List 방식으로 소수 몇 개 업종을 제외하고 파견을 전면 허용하겠다는 것이다. 비정규 노동자 보호 법안을 마련한다고 하면서 어떻게 이처럼 명백한 계약안을 낼 수 있는지 알 수 없다. 최근 판례에서도 인정하고 있듯이 도급을 위장한 파견은 사실상 사업주가 직접 고용할 수 있고, 고용해야 마땅하다. 이런 점에서 불법파견 시에 직접고용의무조항, 사용자사업주의 노동법상 책임 강화가 절실함에도 이를 배제하고 있는 것도 문제이다.

차별해소와 관련해서도 핵심 사항인 동일가치노동 동일임금의 명문화는 결국 수용하지 않았다. 다수의 비정규 노동자들이 정규직과 같은

사업장에서 같은 일을 하면서도 단지 비정규 노동자라는 이유만으로 엄청난 임금차별을 받고 있다. 노동부는 처벌 조항도 없는 별도 특별법으로 원론적인 차별금지원칙을 두는 안과 실효성이 불분명한 차별시정 기구의 도입만으로 모든 문제가 해결될 것처럼 주장하고 있다. 인수위 시절부터 적극적으로 검토했던 동일노동동일임금 명문화 규정이 빠진 것은 현 노동부의 비정규관련 법안의 후퇴를 상징적으로 보여주고 있는 것이기도 하다.

특수고용노동자에 대해서는 노사정위원회 논의로 다시 넘겨 아예 방안을 제시하지 않고 있다. 특수고용노동자는 형식상은 개인사업주이지만 실제로는 특정 사업주에 종속되어 이를 위해 노동을 제공하는 노동자이다. 또한 노동조합을 만들고 단체교섭까지 체결하고 있는 등 실제적으로 노동자로서의 자격과 권리를 가지고 활동하고 있다. 노동부가 안을 미루는 것은 현재 활동하고 있는 특수고용노동자의 노동권 보장의 절박성을 외면하고 있는 것이다.

정부가 내심으로 검토하고 있는 것으로 판단되는 '유사근로자로서의 일부 권리 인정' 방안은 결국 노동법상 노동자로 볼 수 없다는 것이고, 유사한 형태의 단결권과 교섭권의 제한적 인정 방안은 특수고용노동자들의 현재 활동을 부정하고 권리를 박탈하는 방안이다.

법의 실효성을 확보하는 감시 감독 강화 방안도 배제되었다. 대다수의 비정규 노동자에게는 법이 있으나마나한 경우가 다반사이다. 정부와 행정관청이 사용자에 의한 위법, 탈법 행위를 제대로 감시, 감독, 처벌하지 않고 있기 때문이다. 결국 비정규 노동자에게 실질적으로 노동권을 보장하는 방안도 실종되었다.

정부가 우선적으로 해결하겠다고 강조하던 공공부문 비정규대책도 1년 넘게 끌어오고 있다.

결국 이번 '비정규 노동부안'은 비정규직 문제에 대한 개선안이 아니라 오히려 비정규직 활성화 방안이라고 칭해도 과하지 않다. 따라서 '정부안'은 전면 재검토되어야 한다. 임시직 사용의 엄격한 제한, 파견제의 폐지와 불법파견의 근절, 특수고용 노동자의 노동자성 인정과 노동3권 보장, 동일가치노동 동일임금의 보장 등을 법제화해야 하고 공공부문의 비정규직 억제와 차별해소, 간접고용의 금지 등의 대책을 조속히 마련해서 실시해야 한다.

4. 비정규 문제 해결의 방향

비정규 문제를 해결하기 위해서는 2가지 방향이 동시에 이루어져야 한다. 하나는 비정규 노동자를 엄격하게 제한하고 보호하는 법제도의 마련이고, 다른 하나는 비정규 노동자에 스스로의 권리를 개선할 수 있는 무기, 즉 노동조합을 가지게 하는 것이다. 제도화와 조직화이다.

(1) 제도개선

우선 제도개선이 무엇보다 절실하다. 비정규직을 보호하기 위한 제도개선 논의는 꽤 오랫동안 진행되어왔고, 정부도 이를 추진하고 있다. 그러나 앞서 살펴본 대로 정부의 추진방향은 많은 문제를 가지고 있다. 제대로 된 제도개선을 위해서는 다음과 같은 내용을 담아야 한다.

첫째, 비정규직을 엄격하게 제한해야 한다. 이를 위해서는 비정규직의 대다수를 차지하고 있는 임시직(기간제) 노동자 사용을 그 사유를 통해서 제한해야 한다. 자본은 인건비를 줄이고 해고를 자유로이 하기 위하여 비정규직을 무분별하게 사용하고 있다. 이에 따라 비정규직이 크

게 늘고 차별과 무권리가 일상화되고 있다. 비정규 문제를 해결하기 위해서는 이를 위해서는 임시직을 쓸 객관적이고 합리적인 이유가 있는 경우를 제외하고 임시직 사용을 제한해야 한다. 즉, ▷출산·육아 또는 질병·부상 등으로 발생한 결원을 대체할 경우 ▷계절적 사업의 경우 ▷일시적, 임시적 고용의 필요성이 있어 노동위원회의 승인을 얻은 경우 등으로 임시직 고용의 이유를 제한하는 것이 필요하다.

둘째, 파견제도를 폐지해야 한다. 현행 파견법은 이전에 불법이었던 파견용역업체나 도급업체 등에 의한 중간착취를 허용하고, 도급, 사내 하청 등의 이름으로 불법파견을 양산하고 있다. 이에 따라 파견, 사내 하청 노동자들은 파견계약의 해지에 따른 고용불안과 저임금, 노동법상 무권리로 고통받고 있다. 또한 기승을 부리고 있는 불법파견을 뿌리 뽑아야 한다. 이를 위해서 불법파견사업의 경우 사용사업주가 해당 노동자를 직접고용하도록 하고 사용사업주도 노동조합법상의 사용자 책임을 가지도록 해야 한다.

셋째, 동일노동 동일임금 명문화로 비정규직 차별을 해소해야 한다. 비정규노동자는 정규노동자와 같은 사업장에서 같은 일을 하면서도 절반수준의 저임금, 기업복지에서의 차별로 생활고와 박탈감으로 고통을 당하고 있다. 이러한 차별을 해소하기 위해서는 비정규 노동자라는 이유만으로 한 차별을 금지하도록 하고 같은 노동에 대해서 같은 임금(동일노동 동일임금)을 주도록 법에 명시해야 한다.

넷째, 미뤄지고 있는 특수고용노동자의 노동권 보장도 시급히 법제화해야 한다. 화물지입차 기사, 골프장 경기보조원, 학습지교사, 보험모집인, 텔레마케터 등 이른바 특수고용노동자들은 한 기업에 종속되어 노동의 대가를 받고 있는 실질적인 노동자들임에도 자본의 정책에 따라 형식상 개인사업주로 취급되어 근로기준법과 노동관련법의 보호를 받

지 못하고 있다. 또한 노동권 보장, 생존권 보장, 노조활동 보장을 위해 수년동안 치열한 활동을 벌여왔다. 따라서 특수고용 노동자의 노동자성을 인정하고 노동권을 보장하는 방향으로 법제도가 개선되어야 한다.

다섯째, 법의 사각지대에 있는 비정규 노동자에게 노동권을 보장하기 위한 실효성 있는 방안도 마련되어야 한다. 이를 위해서는 명예산업안전감독관처럼 노동조합이 참여하는 명예근로감독관을 두어 위법, 탈법 행위에 대한 실질적인 감시 감독이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 이와 더불어 탈법 행위를 반복하는 질 나쁜 사용자에게 대한 가중처벌조항이 마련되어야 한다.

여섯째, 최저임금제도의 개선으로 비정규, 영세사업장 노동자들의 최소생계를 보장해야 한다. 비정규·영세사업장 노동자들의 상당수는 절대적 저임금에 시달리고 있다. 최소한의 생계비조차 받지 못하는 비정규·영세사업장 노동자들이 상당수에 이르고 있고, 이들의 실질임금은 점점 낮아지고 있다. 최저임금제는 이러한 저임금 노동자들의 최소 임금을 국가가 법으로 보장해 강제하는 제도이나 현행 최저임금은 그 수준이 지나치게 낮아 노동자들의 최소 생계 보장이라는 취지가 무색한 상황이다. 따라서 비정규, 저임금 노동자의 최소 생계를 보장하기 위해서는 최저임금이 대폭 인상되어야 한다. 적어도 최저임금이 전체 노동자 임금의 50% 수준은 되도록 법 제도가 개선되어야 한다. 또한 공익위원선임방식에서 노사단체의 추천권을 보장하는 방안이 마련되어야 하고 나아가 감시단속적 노동자 등 최저임금적용에서 제외되고 있는 노동자의 최저임금을 완전 적용해야 할 것이다.

일곱째, 공공부문의 비정규 노동자 문제를 최우선적으로 해결하는 일이다. 이를 위해서는 공공부문의 상시업무에 배치되어 있는 비정규직을 정규직으로 전환하고 차별을 해소하고, 청소, 시설을 비롯한 업무의 민

간위탁을 최소화하고 간접고용을 금지해 직접고용을 원칙으로 하는 등의 개선 조치가 필요하다. 또한 공공부문에서 비정규 남용과 차별을 일상적으로 감시, 감독, 시정하기 위한 상설위원회의 설치가 필요하다.

(2) 조직화

제도개선도 절실하지만 노동조합으로의 조직화 노력은 더욱 중요하다. 결국 비정규노동자의 권리는 법과 제도로 보장되는 것이 아니라, 스스로의 노력과 싸움에 의해서만 지속적인 개선과 보장이 가능하기 때문이다. 헌법에 보장되어 있는 노동3권은 이러한 역사적 경험이 사회적으로 일반화된 것이라고 할 수 있다. 자본주의 사회에서 개인으로 약자인 노동자들이 노동조합으로 '단결하고', 사용자와 '교섭하고', 요구를 이루기 위해 '단체 행동'할 수 있는 권리가 그것이다. 비정규노동자들은 열악한 처지임에도 불구하고 고용의 불안, 사용자의 반노조 정책, 잦은 일자리 이동 등으로 노동조합으로의 조직화가 결코 쉽지 않은 영역이다. 780만 비정규노동자 가운데 노동조합으로 조직화되어 있는 노동자는 2% 내외로 매우 미미하다.

비정규 노동자를 조직화하는 데에는 기존 정규직 노동조합의 역할과 책임이 막중하다. 노동조합의 사회적 역할이 사회 밑바닥에서 땀흘려 일하는 노동자의 경제, 사회적 지위를 개선하는 것에 있다면 비정규 노동자 관련 사업이 노동조합 활동의 본령이 되어야 한다. 제도개선을 이루어내기 위한 투쟁과 함께 비정규 노동자의 조직화를 위한 노력을 적극적으로 전개해야 할 책임이 어깨에 걸쳐 있다.

87년 노동자 대투쟁 이후 민주노총을 비롯한 노동조합은 사회의 민주화와 노동자의 지위와 권리를 개선시키기 위해서 노력해왔다. 그러나

비정규 노동자들의 등장은 기존 노동조합에 커다란 방향 전환을 요구하고 있다. 현재 노동조합으로 조직되어 있는 노동자의 비율(조직률)은 89년 19%대를 정점으로 계속 하락해 현재는 12% 내외로 떨어져있다. 조직률의 수치상 저조합보다 더 큰 문제는 노동자 규모있는 하층인 비정규직의 조직률이 매우 낮다는 점이다. 이는 결국 노동조합이 있어야 할 곳을 되돌아보게 할 뿐 만 아니라, 자본 등 교섭 대상이 제기하는 이른바 '대표성' 문제에 결정적 취약함을 드러내게 된다.

민주노총의 경우 수 년 전부터 비정규 관련 사업을 전개해오다 2002년부터는 5년간의 중기 사업 계획을 제출하고 비정규 노동자 조직화와 투쟁에 매진하고 있다. 여기에서 핵심은 비정규노동자들을 보호하기 위한 제도개선 투쟁과 함께 조직화 전략이다. 민주노총은 5대 핵심 전략 조직화 대상부문을 정해 전략 조직화를 위한 연구와 사업체계의 마련, 조직활동가 양성 등의 기초 사업을 거쳐 향후 본격적인 조직화를 전개할 계획이다. 이러한 조직화의 노력은 산별노조 건설사업의 핵심 내용으로 결합해서 수행해야 할 과제를 안고 있다. 이 사업을 적극적으로 전개하는 데 필요한 것은 전반적인 조직문화의 혁신이다. 비정규 문제는 중요하다는 인식이 높아지고 있고, 그 결과 하나의 사업부문으로 배치해서 활동하고 주요한 요구로 내걸어 싸우고 필요한 인력과 재정을 늘이는 등의 진전을 이루어내고 있다. 그러나 노동운동의 미래와 관련해 전략적으로 이를 접근하고 이에 따라 비정규직 중심의 수미일관한 사업을 진행하는 데에는 아직 한계가 있는 것이 사실이다. 임금인상과 단체협약 투쟁 때 반드시 비정규 관련 사항을 중요한 요구로 제기하고 책임 있게 관철하는 일, 조직 내 의사 결정에서 비정규 노동자 문제를 중요하게 고려하는 일, 비정규 관련 사업예산과 재정을 목적의식적

6) 유통서비스 노동자, 대기업 사내하청(파견)노동자, 특수고용 노동자, 공공부문 비정규 노동자, 건설일용노동자 등이 그것이다.

늘려나가는 일, 모든 사업에서 비정규직과 함께 하는 사업을 고려하는 일 등 사업의 전략에서 세부 실천까지를 혁신하는 일이 아직 과제로 남아있다.

사회적으로도 비정규 노동자의 노동권 보장에 보다 핵심적인 관심을 기울일 필요가 있다.

5. 결 론

살펴본 대로 비정규 문제는 당자의 고통과 차별을 넘어 우리 사회 전체가 중심으로 고민해야 하는 과제를 제기한다. 사회적 약자에 관심을 가진 모든 단체와 사람들의 편에서는 더욱 그렇다. 90년대를 거치면서 군사독재 아래에서 정치적 민주주의와 노동으로 대표되는 경제적 후진성의 극복이라는 '단선적' 과제를 넘어서 우리 사회 내에서도 인권, 여성, 평화, 권력감시 등의 다양하고 필요한 부문으로 영역이 확대되었다. 이러한 외연의 확대는 그 자체로 의미가 있다. 그러나 IMF 경제위기를 계기로 폭발적으로 드러나고 있는 비정규 노동자 문제는 사회 전체의 경각심을 요구하고 있다. 의제의 다양함에도 불구하고 약하고 소외된 층과 함께 하는 것, 인간답게 살 권리를 보장하는 것이 사회적 운동의 공통분모이기 때문이다. 의제를 확대하면서도 어떻게 사회의 기층과 연대하고 지원할 것인가 하는 것이 우리의 화두가 되어야 한다. 물론 노동운동이 가장 큰 책임과 역할을 다해야 하는 것은 분명하지만 지금 비정규 노동자들의 처지와 사회적 지위, 노동운동 주체의 의제 제기 기능의 한계 등을 생각할 때 비정규 문제를 축으로 하는 사회적 연대는 없어서는 안될 조건이다. 나아가 비정규 문제는 비정규 노동자들의 고통을 넘어서 불합리한 사회적, 경제적 불평등, 급격한 양극화에

다른 사회적 파탄 등 한국 사회 전체를 아우르는 핵심적 문제라 할 때 사회적 책임감도 소홀히 할 수 없는 부분이다. 비정규 문제에 대한 기업, 정부, 사회단체, 노동조합을 아우르는 전 사회적 관심과 대응이 절실하다 하겠다.

주거권이 갖는 사회적인 의미

주거권실현을위한국민연대 사무총장 유 영 우

1. 시작하며

“뺨따방”이라는 용어에 우리 나라 모든 국민은 그리 생소하지 않으리라 생각한다. 세계적으로 인정받고 있는 우리 나라 문자 ‘한글’의 가장 큰 장점은, 한 가지 상황이나 현상에 대하여 수많은 표현을 자유자재로 할 수 있다는 것이다. 신규아파트 분양 현장에서 블로소득의 원천이며 투기를 조장하는 행위를 “뺨따방”이라고 표현하는, 한글의 우수성에 실로 놀라움을 감출 수가 없다. 그러나 이러한 뺨따방에는 가지지 못한 사람들의 서러움과 눈물, 그리고 허망함이 감추어져 있는 현실이 씹쓸하기만 하다.

얼마 전 서울 용산역 앞 그리고 경기도 부천시에서, 주상복합아파트 분양 열기는 천문학적인 수조원이 몰리는 현상을 우리는 목격하였다. 당연히 이곳에서도 “뺨따방”의 행위가 극심하였는데, 분양에 당첨된 사람들의 대부분이 실수요자가 아니며, 분양권 전매를 통하여 최소 억대의 이득을 챙겼다고 한다.

이렇게 한 쪽에서는 토지 및 주택의 투기를 통하여 보통사람들이 평생 만져보지도 못하는 돈을 단 한 번의 기회에 소득으로 챙기는가 하면, 또 다른 한 쪽에서는 자기 몸 하나 누울 자리가 없어 거리에서 신문지를 덮고 잠을 청하는 노숙자가 존재하는, 극심한 양극화의 현상이 벌어지고 있다.

2. '주거권'의 개념

'주거권'은 실정법상에 명시된 용어는 아니다. 헌법은 물론, 개별법령에도 '주거권'이라는 용어는 쓰이고 있지 않다. '주거권'이라는 용어가 쓰이게 된 것은 경제성장에 따른 도시로의 인구집중으로 서울 등 대도시에서 무주택자가 증가하고 도시재개발사업이 활발하게 이루어지면서, 도시영세민의 주거대책이 사회문제로 대두되기 시작한 것을 배경으로, 1980년대부터 철거민단체가 결성되고 그들을 중심으로 '주거권'을 주장하면서부터였다.

주거는 인간 삶의 보금자리이고, 사회의 기초단위인 가정의 근거지이며, 건강하고 문화적인 생활을 영위하기 위한 필수적인 요소이므로, 인간다운 생활을 하기 위해서는 '적절한 주거'의 확보가 필요불가피하다.

'적절한 주거'는 '인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는 데에 필요한 최소한의 주거수준'을 가리키는 것으로, 그 구체적인 내용은 제2차 유엔 인간정주회의(Habitat II)의 하비타트 의제에 상세히 규정되어 있다. 하비타트 의제에서 '적절한 주거'란 적절한 사생활 보호, 적절한 공간, 물리적 접근성, 적절한 안정성, 점유의 안정성, 구조적인 안정성과 내구성, 적절한 조명·난방·환기, 물 공급과 위생 및 쓰레기 처리 시설과 같은 적절한 기반시설, 바람직한 환경의 질과 건강에 관련된 요소들, 일자리와 기본적인 편의시설에서 인접한 적절한 입지 등을 의미함과 아울러, 이 모든 것이 부담할 만한 적절한 지출을 통하여 이용할 수 있는 것을 뜻한다고 규정하고 있다(하비타트 의제 para 58).

'주거권'에 대한 개념은 하비타트 의제의 '적절한 주거'에 관한 권리로 정의할 수 있다. 이 경우 '적절한 주거'가 단순히 주거공간의 확보만을 고려하는 것이 아니라 주거의 질, 주거환경, 경제적 부담의 적정 여부 등 여러 가

지 요인을 고려하고 있으므로, '주거권' 또한 단순히 주택의 공급을 요구하는 권리에 그치는 것이 아니라, 더 나아가 인간다운 주거생활을 할 수 있는 권리를 말한다고 할 수 있다.

3. '주거권'에 대한 사회적인 현실과 인식

한국 사회에서는 '주거가 권리'라는 인식은 아직 일반화되어 있지 못하다. 대부분의 사람들은 일정한 수준의 주택에서 생활하는 것이, 참정권이나 신체적 자유 등의 권리처럼 기본적인 인권이라고 생각하지 않는다. 주거는 '삶의 자리'이고 생명과 가족을 유지할 수 있게 하는 기본적인 토대이다. 주거 보장 없이 인간은 더 이상 인간다운 생활을 할 수 없고, 다른 모든 권리의 실현도 불가능해진다. 따라서 기본적인 수준의 주거는 인간의 기본적인 권리고, 이를 보장하는 것은 사회의 책무이다. 그래서 인권보장이 잘된 국가와 유엔을 중심으로 한 국제사회에서는 주거를 보편적인 권리의 하나로 여기고 있다.

지난 2003년 한 해는, 서울의 강남지역을 중심으로 하는 과열투기 현상이 전반적인 집 값 상승을 부추기며 커다란 사회문제로 부각되었다. 또한 일련의 과정을 각종 언론매체들은 중요한 뉴스로 다루었다. 그동안 집 값 및 토지 값 상승과 전·월세 값 폭등의 현상들이 정도의 차이는 있지만 여러 차례에 걸쳐 반복되었는데, 그러나 현시점에서도 근본적인 문제해결의 실마리를 찾지 못하고 있는 것은, 근본적인 문제의 본질이 우리 나라 정부의 주택정책과 주택(집)을 바라보는 일반적인 국민들의 의식에 문제가 있다고 생각된다.

정원 '속기의 광인으로서 받은 것이 아니라 재산의 수감으로서 생각되는 도덕적 해이.

특히 이번의 사태는 I.M.F 경제위기 이후 전개되었던 건설경기 부양책 및 부동산경기 활성화 등의 주택정책에서 이미 예견되었던 일이라 할 수 있는

데, 최근에 여러 차례에 걸쳐 발표된 정부의 해결책은, 우리 나라 주택정책의 흐름을 조금이라도 알고 있는 사람들이라면 정부의 해결책이 근본적인 문제해결에 접근하고 있다고 동의하는 사람은 그리 많지 않은 것 같다. 왜냐하면 이러한 문제점의 근본이 '주거권'이라는 개념으로부터 출발한다고 보기 때문이다.

그동안 여러 정권을 거쳐 오는 과정에서 수립되었던 정부의 주택정책을 살펴보면, 주택의 양적 공급위주의 정책과 더불어 주택산업이 국가의 중요한 기간산업이라는 인식보다는 민간산업에 의존하는 시장경제 체제에 중점을 두었으며, 또한 체계적이고 일관성을 유지하는 정책보다는 정치적 상황에 따라 들쭉날쭉한 정책결정으로 혼란을 가중시켜 왔다. 또한 주택을 재산의 증식수단으로 여기는 일반적인 국민들의 의식을 부추기는 우를 범하며, 오히려 혼란을 증폭시키는 원인이 되어 왔던 것이다.

우리 나라 주택정책의 이러한 결과는 특히 I.M.F 경제위기 이후 다양한 소득계층의 주택수요에 부응하지 못하는 결과를 초래하며, 전·월세 값 폭등 및 집 값 상승을 유발하였고, 서민층을 포함한 빈곤층의 주택문제에 심각한 위기를 가져 왔다. 특히, 중산층과 저소득층은 I.M.F 경제위기 이후 대량해고 및 소득의 감소로 인하여 주거수준 및 주거비부담을 하향조정할 수밖에 없는 현실에서, 자기 수준에 맞는 주택을 구입하거나 임대하기가 매우 어려운 상황에 처할 수밖에 없었다. 이는 그동안 민간주택시장을 중심으로 하는 중·대형 위주의 주택건설에 치중한 반면, 소형주택건설 및 공공임대주택건설에 등한시하였던 결과로, 주로 소형 주택이 수요에 비례하여 공급이 턱없이 부족한 현실과, 또한 소득상승에 비례하여 집 값 상승이 월등하게 높은 결과를 만들어냈다. 이러한 현상들은 결국 우리 나라의 주택문제가 심각한 정책부재에 빠져 있다는 것이다.

이는 주택보급률이 2003년 현재 100%를 넘었다고 하지만, 실질적으로는

저소득층의 주거수요를 담보할 수 있는 주택의 재고가 이미 심각한 수준에 와 있다는 것이며, 향후 경기하락이나 I.M.F와 같은 경제위기가 또 다시 닥쳐온다면, 주택문제는 커다란 사회문제로 발전하여 국가의 존립마저 위협할 수 있는 잠재력을 이미 내포하고 있다는 현실이다. 그러므로 현시점에서 주택정책에 대한 새로운 접근이 필요하며, '주거권'을 우리 사회의 가장 기본적인 권리로 자리매김하기 위한 우리 모두의 고민과 지혜가 모아져야 한다.

I.M.F는 우리에게 매우 중요한 교훈을 주었다고 판단된다. 우리에게 가져다 준 교훈은 여러 가지가 있겠지만, 특히 소수의 고소득층을 제외하고, 중산층을 포함한 모든 국민이 언제라도 극빈층(빈민)으로 전락할 수 있다는 것을 보여 주었고, 또한 이러한 위기에 대비한 사회 안전망 구축이 얼마나 중요한지도 깨닫게 되었다. 지금 시점에서 시급한 실업, 복지문제를 비롯하여 환경, 교육, 교통, 의료 등 우리 나라가 안고 있는 많은 문제들이 존재하고 있고, 이러한 문제의 개선을 위하여 정부 그리고 시민단체 및 지역단위의 운동영역에서 다양한 노력과 운동이 전개되고 있다. 그러나 고용이 창출되어 실업의 문제가 해결되고, 사회복지제도의 발전으로 복지의 혜택이 확산되며, 또한 환경, 교육, 교통, 의료 등의 시스템이 발전하여 다소 삶의 질이 높아진다 해도, 가장 기본적인 주택문제가 해결되지 않으면 기타 다른 영역의 발전은 부분적으로 삶의 질 향상에 기여할 뿐, 근본적인 해결책은 아니라고 생각한다. 다시 말하면, 인간이 인간다운 삶을 영위하기 위해서는 근본적으로 '집'의 문제, 즉 주거의 안정이 필수적이며, '인간다운 삶의 질' 그 중심에는 '주거권'이 있다는 것이다.

4. 개선되어야 할 과제

1) 사회적 합의 측면에서

① 주거권의 사회적 인식 확산

현재 우리 나라는 '주거권'에 대한 인식이 보편화되어 있지 못하다. 그러므로 '주거권'에 대한 인식의 공감대를 확산시키는 노력이 시급하다. 현시점에서 시민사회단체들도 주거에 대한 권리의식이 낮은 수준에 머물러 있다. 시민사회단체는 국가가 자의적으로 권리를 해석하고 제약하는 것을 막아왔고, 국가가 권리의 실현을 위해 노력하도록 요구하는 역할을 해 왔다. 또 주거에 대한 권리가 침해되는 것에 대하여 저항하고 주거권을 보다 분명히 하기 위해 다양한 차원에서 압력을 행사하였다. 그러므로 '주거권'에 대한 전 국민적인 공감대를 형성하기 위한 여론형성에 시민사회단체가 적극적으로 나서서 주체가 되어야 한다.

② 부동산 투기 억제 대책 및 국민의식 함양

'주거권'에 대한 사회적인 공감대 형성과 더불어 주택(집)에 대한 인식 변화가 시급하다. 집을 삶의 자리로 보지 않고 재산증식의 수단으로 인식하고 있는 대다수 국민들의 인식과 도덕적인 해이를 변화시켜야 한다. 이를 위해서는 정부가 토지 및 부동산 공개념의 이념에 따른 제도보완, 투기억제를 위한 강력하고 다양한 규제 강화, 아파트 분양가 규제 등의 정책과 더불어 시민사회단체 운동성 강화, 그리고 사회지도층의 1가구 1주택 갖기 캠페인 등도 필요하다.

③ 주거기본법 제정

현행 주택법의 한계를 뛰어 넘는 주택정책의 기본이념, 중앙정부 및 지방자치단체의 주택정책에 대한 책임과 의무, 저소득층의 구체적인 지원방안, 최저주거기준 설정, 임차인보호, 강제철거 금지 등을 포괄하며, 주거에 대한 권리를 법적으로 명시하는 주거기본법의 제정이 필요하다.

2) 주택정책의 측면에서

2003년 참여정부의 출범 이후 정부의 주택정책에도 여러 가지 변화가 있었다. 주택법개정을 통한 최저주거기준 법제화, 국민임대주택건설의 확대, 장기저리주택금융정책의 도입, 주거복지과 신설 등 기존의 건설공급 위주의 정책에서 주거복지정책으로 전환하기 위한 시도가 있었다. 그러나 이러한 실천의지와 수단 간의 불일치 현상으로 인해 아직 주택정책이 건설공급위주 정책에서 주거복지정책으로 완전한 방향전환을 이루지는 못하였다고 볼 수 있다.

① 최저주거기준의 실천

현재 정부는 최저주거기준이 법제화되었지만 미달가구를 해소하기 위한 구체적인 정책수단을 가지고 있지 못하다. 다만, 올해 발표된 주택건설종합계획에서 추상적으로 향후 5년 안에 최저주거기준 미달 가구를 약 15% 수준으로 유지하겠다는 것 이외에는 최저주거기준 실현을 위한 구체적인 대안을 제시하지 못하고 있다.

특히 노숙자 및 쪽방 거주자, 비닐하우스촌, 지하 셋방, 공공임대주택 등 시급히 해결해야 하는 과제를 안고 있으나, 이부분의 접근 방법 및 해결을 위한 정책조차 수립되지 못하고 있다. 그러므로 최저주거기준 미달가구 해

소를 위한 구체적이고 세부적인 정책과 단계별 접근 전략 수립이 시급하며, 최악의 주거빈곤 가구에 대한 정책접근이 우선되어야 한다.

노숙자에 대해서는 우선 자립이 가능한 사람부터 공공임대주택에 입주 가능하도록 하고, 다양한 주거 서비스를 통하여 근본적인 노숙인 발생을 예방하고 해소시켜 나가야 한다. 또한 쪽방은 공공이 이를 매입하여 개인의 사생활이 적절하게 보장되는 주거환경으로 개선하여 노숙자 및 주거빈곤 상태에 있는 저소득층이 활용하는 공공시설로 개선되어야 한다.

비닐하우스의 경우 전기, 상·하수도, 화장실 등 주거환경의 개선과 주소지 부여가 시급하며, 중장기적으로는 비닐하우스촌 자체를 해소하는 정책수립이 필요하다. 비닐하우스촌 거주자에게 공공임대주택 입주자격의 우선 부여, 임대료 보조금 지급 등의 제도 개선이 필요하다. 그리고 지하셋방의 경우, 근본적으로 지하 공간의 건축을 금지하는 제도 개선과 환경개선을 위한 지원, 공공임대주택 우선 입주 등의 지원방안이 필요하다.

공공임대주택의 문제는 평형의 다양화, 소득수준에 따른 임대료체계의 정비, 임차인의 관리참여, 주민자치활동의 법적 권리 보장 등을 개선하기 위한 임대주택법의 체계정비 및 제도개선이 우선되어야 하며, 빠른 시일 안에 공급량을 늘려야 하는 과제가 있다.

② 공공임대주택 정책 개선

영구임대, 50년 장기임대, 국민임대, 5년 민간임대 등으로 분류되어 있는 공공임대주택의 법률체계를 정비하여 하나의 제도로 일원화해야 한다. 이는 공공임대주택이 갖는 의미가 저소득층의 주거문제를 해결하는 사회주택의 성격으로, 공급과 배분에서 형평성과 정당성이 확보되어야 하기 때문이다. 그러나 우리 나라의 공공임대주택은 각 유형에 따라 적용하는 법적 규정도

다르고, 대상도 틀려 많은 혼란을 주고 있다. 그러므로 건설, 공급, 배분, 관리, 임대료체계 등이 하나의 법률체계에서 운영되어야 한다.

또한 공공임대주택은 저소득층의 주거문제에 중요한 역할을 할 수 있는 수단이므로, 입주자의 부담 가능한 임대료로 공급이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 정부의 재정투자가 지금보다 더 확대되어야 사회주택으로서의 기능과 정당성이 확보된다.

③ 임대료보조 제도

현행 국민기초생활보장법의 생계급여 중에 일부분으로 편입되어 있으면서 제 기능을 하지 못하고 있는, 주거급여제도를 분리 독립적으로 운영하여 주거복지 서비스의 순수한 기능으로 전환시켜야 한다. 이는 공공임대주택 건설에 중앙정부의 재정 투자 확충의 어려운 현실과 실질적으로 주거비부담의 상승으로 경제적인 어려움을 겪고 있는 차상위계층을 비롯한 저소득층의 주거복지향상에 시급히 유효적절하게 활용되어야 한다.

④ 주택금융제도 활성화

현재 한국주택금융공사가 설립되고 장기저리주택금융제도(모기지론)가 실시되고 있으나, 주택금융시스템 및 인프라 구축 등 사전 준비가 미흡하고 또한 이 제도에 대한 사회적인 의식이 성숙되지 않은 것 등이 많은 우려를 낳게 한다. 장기저리주택금융제도가 서민들의 내 집 마련의 기회를 확대하는 장점이 있으나, 주택자금대출 이자율 인하와 원리금에 대한 소득공제, 계층별로 필요한 주택자금이 균등하게 배분되도록 주택금융체계와 현행 국민주택기금 운용을 개편하는 주택금융공급의 효율성과 형평성이 강화되어야

한다.

그리고 시장에서 주택구입이 가능한 계층과 그렇지 못한 시장소외계층으로 구분하는 접근이 필요하고 시장소외계층의 경우 정부보증제도를 확대해야 한다. 또한 모기지론 시장은 아니지만 민간영역의 주택시장에서 주택을 구입할 수 없는 영세서민을 위한 '영세민 전세자금대출'금액을 확대하여 주거안정을 꾀할 수 있는 방안도 마련되어야 한다.

⑤ 주택정책의 지방분권화

우리 나라 주택행정체계는 조직과 예산 측면에서 중앙정부에 권한이 집중되어 있다. 주택은 물리적 특성상 지역적 사정에 영향을 받지 않을 수 없으며, 주택시장은 원래 지역시장이다. 따라서 중앙정부 위주의 계획은 실제 지방의 주택소요 및 사정에 무관한 정책이 펼쳐지고 중앙과 지방 간 갈등을 증폭시키고 있다. 한 예로 국민임대주택 건설시 중앙정부와 지방정부의 갈등으로 건설 추진에 어려움을 겪고 있는 현실이다.

지방정부 주택정책 활성화를 위해서는 중앙정부 위주의 정책에서 지방이 주택정책을 제대로 집행할 수 있는 지원체계를 마련해야 하는 과감한 인식 전환이 필요하며, 지자체의 역량을 강화할 수 있는 제도개선, 조직적, 인적 자원의 배양이 강력히 요구된다. 또한 최저주거기준의 실현도 지자체가 책임지고 추진하는 것이 효율적이라고 판단된다.

⑥ 비영리주택활동 활성화

주택분야도 정부와 지방자치단체의 역할 그리고 시장의 역할 이외에도 제3영역을 통한 문제해결이 모색되어야 한다. 이미 선진국에서는 민간영역

의 비영리주택활동이 큰 성과를 거두어 주택정책 사각계층의 문제해결에 많은 도움을 주고 있다. 비영리주택활동의 범위는 주택의 공급·관리·수리이며, 근본목표는 주거문제로 어려움을 겪고 있는 사람들에게 자립과 연대감을 통해 건강한 시민으로 성장토록 하는 것이며, 건물에 대한 지원만을 의미하는 것은 아니다.

그러나 비영리주택활동이 활성화되기 위해서는 주거운동단체들의 활동뿐 아니라, 공공부문의 지원과 전략적인 계획이 필수적이다. 우리 현실에서 비영리주택공급 및 관리의 우선 대상자는 노숙자와 쪽방, 비닐하우스 등의 비정상 주거가구이지만, 향후 중장기적으로는 대안적인 점유 형태로 발전될 수 있을 것이다. 또한 현실적으로 지역사회에 기반을 둔 NGO단체(지역운동단체)를 중심으로 하는 주택조합운동도 가능하다고 본다.

⑦ 국민주거실태조사 및 주택통계체계 개편

주택정책이 기존의 건설공급위주에서 주거복지향상으로 전환되기 위해서는 국민주거실태조사와 주택통계체계 개편이 필수적이다. 주택정책 지표가 과거의 주택보급률에서 최저주거기준으로 변화된다는 것을 전제한다면, 국내인구주택 관련 전수조사(인구주택총조사, 센서스)로서는 주거실태를 과학적으로 분석하고 정책지표로 활용하여 국민주거복지향상을 꾀하기에는 한계가 있다. 그러므로 별도의 주거실태조사가 필요하다.

또한 주거복지향상을 통해 주거복지가 달성되는가를 종합적으로 점검하고 계획하기 위해서는 공급, 배분, 전달, 구매, 소비 등의 전 과정이 주택정책의 체계에 포함되어야 하며, 이를 통하여 거시경제 및 주택의 공급, 수요 상황을 고려한 통계지표를 선정할 수 있다.

5. 마무리하며

'주거권'은 인간의 가장 기본적인 권리이며 인권이다. 다시 강조하고 싶은 것은 '인간다운 삶의 질'의 향상은 '주거권'으로부터 출발한다고 볼 수 있다. 요즈음처럼 '삶의 자리', 즉 주거안정이 무엇보다도 중요하다는 것을 새삼 뼈저리게 느끼는 때도 없는 것 같다. 근래에 들어 '주거권'이라는 용어가 많이 쓰이고는 있지만, '주거권'이 포괄하고 있는 중요한 의미의 개념이 우리나라 전체 사회에 일반화되었다고 보기에는 어려우며, 아직도 요원한 것이 현실이다. 그러므로 우선적으로 '주거권'에 대한 중요한 의미와 개념을 전체 사회에 확산시키고, 더 나아가 제도화로 정착시켜 모든 국민이 안정된 주거 환경 속에서 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는 것은, 우리 모두(정부, 지자체, 시민사회단체, 국민)의 책임이라 생각한다. 그러기 위해서는 우선 '집'을 재산증식의 수단이라고 인식하고 있는 의식부터 변화시켜야 한다.

이 지구상의 모든 생물은 각자 나름대로 자손을 번성케 하며, 또한 삶을 영위하기 위한 휴식의 공간으로 집을 소유하고 있다. 그러나 만물의 영장이라고 하는 인간은 지금도 세계 인구의 절반 이상이 '집'으로부터 고통을 당하고 있는데, 그 이유는 어디에 있을까?

적절한 표현인지는 모르겠지만, 인간의 본성 중에서 가장 탐욕스러운 '욕심' 때문이 아닐까?

[참고 문헌]

한국도시연구소, 1999년, 주거기본법제정을 위한 연구
주거복지연대, 2004년, 2003년 주택정책평가

'사회적 인권 실태보고' 논평

성공회대학교 사회과학부 교수 김 동 춘

한국에서 과연 사회적 인권이라는 개념 자체가 존재하는지 우선 의심스럽다. 이것은 개발독재 시절이나 국민의 정부 이후 시절이나 복지경제에 종속한다고 보는 기본적인 시각이 존재하고 있으며, 빈곤과 복지를 가족의 책임으로 보는 경향이 있고, 경제살리기의 명분 하에서라면 다른 모든 가치가 그것에 종속하게 되어 있기 때문에 노동유연화, 신용불량자 양산, 부동산 가격 폭등과 서민의 주거권 침해 등 모든 현상은 바로 IMF 위기에서 벗어나려는 경제정책의 귀결로 이해할 수 있을 것이다. 특히 IMF 이전에 한국 사회에서는 사회적 안전망이 거의 갖추어져 있지 않았기 때문에 기업의 투자, 이윤 확보를 서민의 생존권, 주거권, 소비권과 균형을 맞출 수 있는 어떠한 장치도 없었다고 볼 수 있다.

사회적 인권에 관한 한 노무현 정권은 어떤 점에서 국민의 정부보다 더욱 후퇴한 감이 있다. 성장과 분배의 균형을 구체화시키는 정책이 거의 제시된 바 없다. 유일한 것이 중장기적으로 공공주택을 15% 수준까지 끌어올리겠다는 발표뿐인데, 이것은 발표자가 지적한 것처럼 사실상 하지 않겠다는 것과 다르지 않고, 공공의료 30% 수준까지 끌어올리겠다는 공약 역시 아무런 구체적인 실행계획이 없다. 노대통령이 강조한 '소득 2만 달러론', '일자리가 최고의 복지다'라는 소리는 오히려 김

대중 정부의 '생산적 복지'의 개념보다도 더 후퇴한 것이다. 노동자들의 분신자살, 채무자 자살, 부동산 폭등으로 인한 서민의 분노에 대한 정부의 답변은 모두 경제 살리기를 통해 이 모든 것이 해결될 수 있다는 안이한 것이고, 어떤 장기적인 비전을 담고 있지 않다.

이러한 현상에 대한 주제발표자의 조사와 비판에 대해서는 거의 전적으로 공감하기 때문에 몇 가지 질문만 던지고자 한다.

1998년 이후 한국의 사회적 권리는 크게 IMF 경제위기, 그리고 한국의 경제, 정책집단의 노동, 복지에 관한 기본적인 시각과 정책 지향에 의해 좌우되었다고 볼 수 있다. 즉 국민의 정부, 참여 정부 들어선 이후에 과연 전통적인 개발독재 시절의 성장주의, 혹은 시장주의 기본방향이 보다 유럽형의 복지지향적인 방향과 결합·변경되어 일정 정도 진보적인 측면이 있는지, 아니면 과거의 개발독재형 반복지 노선과 신자유주의적인 반복지 노선이 결합되어 보다 악화된 양상으로 나타났는가를 검토하는 것이 필요할 것 같다. 이 보고서는 대체로 사회적 인권의 실태를 조사하여 고발하는 성격의 것이므로 한국의 사회적 인권이 어떤 방향에서 어디로 가고 있는지에 대한 논의는 취약한 편이다. 그런데 과거 한국의 복지 수준이 워낙 형편없었기 때문에 김대중 정부 들어서 그나마 4대 보험이 완성되고 취약하나마 사회적 안전망이 확보되었다는 긍정적인 평가도 있는 것이 사실이다. 즉, 한국의 사회적 인권 수준이 그냥 일방적으로 악화되고 있는지, 그렇지 않으면 의료, 연금, 고용보장 등에서는 일종의 진전된 양상을 보이고 있는 가운데서 노동 유연성, 신용불량, 주거권 등지에서 악화되는 이중적인 측면을 보이고 있는지에 대한 검토가 필요할 것 같다. 왜냐하면 일각에서는 한국이 IMF 위기라는 비상 상황을 맞아서 다른 남미 국가나 동아시아 국가에

비해서는 그래도 사회적 인권 수준에서 상당히 진전된 점이 있다는 긍정적인 평가가 있기 때문이다.

만약 IMF 경제위기 이후 사회적 인권의 수준이 크게 후퇴하였다고 할 때, 정부 내에서 그 책임이 어디에 있는지를 찾아볼 필요가 있다. 우리는 정책의 모든 책임을 대통령과 정부에 돌리는 경향이 있는데, IMF 이후 현재까지 경제 정책, 복지 정책 등을 살펴보면 대통령과 일부 정치권이 의지를 갖고 있다고 하더라도, 관료집단의 저항에 부딪쳐 좌절하는 경우를 많이 보았다. 즉 개발독재 시절의 마인드를 갖고 있는 경제관료들, 특히 미국식 자유주의가 유일하고 이상적인 모델이라고 철석같이 믿고 있는 경제관료들이 노동, 복지, 건설, 의료 모든 영역의 의사결정을 독점하는 한국 사회에서 정치권보다는 오히려 관료집단에 책임을 돌려야 하지 않을까 생각해 본다. 즉 정권이 바뀌더라도 관료집단의 변화가 없이는 근본 토대를 바꾸기 어렵다는 말이 된다. 그렇다면 우리는 한국에서 사회적 인권 지수를 높이기 위해서 관료집단을 어떻게 변화시킬 수 있는가? 그리고 복지부, 노동부가 과연 경제의 입김으로부터 자유로울 수 있을까? 정부조직 개편의 전망은 없는가?

한국의 노동유연화 지수는 미국^{캐나다} 다음으로 세계 3위를 기록할 정도이다. 불평등과 빈곤, 고용불안은 한국만의 현상이 아니라 전 세계적인 현상이다. IMF 관리 체제가 그 전형적인 사례이지만 시장개방, 외국자본의 투자유치, 기업의 경쟁력 확보라는 지상과제는 국가의 시장에 대한 개입, 세수 증가를 통한 재분배 정책 실시에 제동을 걸고 있다. 즉 사회적 인권의 침식은 한국만의 현상은 아니다. 미국에도 1,300만이 절대 빈곤선 이하에서 매일의 끼니를 걱정하고 있으며, 4,500만이 의료보

힘을 갖지 못하고 있다. 개인파산 문제도 한국 이상으로 심각한 상태에 있다. 남미 거의 대부분의 국가에서도 이러한 현상이 나타나고 있다. 이러한 상태에서 국가가 개입할 수 있는 범위는 점점 더 제한되고 있다. 그렇다면 우리의 실패를 고발하고 비판하는 것은 매우 적절하지만 대안을 모색하는데 있어서 국가의 각성을 촉구하고 정책의 변화를 촉구하는 접근법이 어느 정도 실효성을 가질 수 있을까?

민주노동당의 제도권 진입은 사회적 인권 상황에 일대 변화를 가져올 가능성이 있는 새 변수이다. 민노당이 표방하는 모든 정책은 바로 여기서 지적하는 바 비정규직에 대한 차별철폐, 신용불량자 구제, 주택가격 안정과 서민 주거권 확보 등과 연관되어 있다. 물론 10석의 의석으로는 어떤 정책결정이나 법안통과를 이룰 수 있는 힘은 안되지만, 열린우리당이나 한나라당을 밑으로부터 압박하고 이러한 문제를 대한 국민적 공감대를 높일 수 있는 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 문제는 그 대안의 현실성과 설득력일 것이다. 과연 이러한 담론이나 주장이 경제 살리기, 성장을 통한 분배라는 기초를 흔들 수 있을 정도의 힘을 갖게 될 것인가? 만약 주장이 현실화되기 위해서는 노동자나 서민의 조직적인 힘이 바탕이 되어야 할 것이다. 아직 대부분의 노동자나 서민은 실업, 은행부채, 주거 등 모든 문제를 개인의 책임만으로 보는 경향이 있다. 그것이 어느 정도 사회적인 것이고, 권리의 영역에 속한 것인지를 공론화하고 사회적으로 정의하는 작업이 필요할 것 같다. 그래야만 노동자 서민 자신이 이 점에 대한 권리의식을 갖게 될 것이고 주체로 등장할 수 있을 것이다. 사회적 인권의 제고를 위해 당과 시민운동은 여기서 어떻게 역할분담을 하고 대처해야 할 것인가? 이에 대한 발표자의 의견이나 평가를 듣고 싶다.

채무자와 인권

신용사회구현시민연대 대표 석승익

외환위기 직후 우리 경제는 극도로 악화되었고, 기업은 불가피한 구조조정으로 실업자를 양산할 수밖에 없었다. 실업자의 재고용방안이 확대되면서 내수 진작을 통한 경기부양책은 그 당시 불가피한 판단이었을지도 모른다. 그러나 그 같은 판단은 주머니사정이 좋지 않은 실업자들을 소비 주체로 해야 했기에 외상 결제수단을 필요로 했다. 결국 '신용카드라는 플라스틱 화폐'를 통해 그 대안을 얻게 되었다.

급기야 신용카드의 보급을 확대해 내수를 활성화시키기 위한 정책들이 쏟아져 나오기 시작하면서 정부는 신용카드 복권제와 세금 공제 혜택 등의 방법을, 카드회사와 은행들은 신용한도의 제한을 폐지하고 공격적 마케팅을 구사하면서 길거리로 대학가로 나와 현금을 지급하면서까지 과도한 호객행위를 하게 된다. 그로 인해 소득이 보장되지 않는 학생과 전업주부, 심지어 미성년자에게까지도 신용카드를 발급하는 부도덕한 결과가 야기되었고, 정부의 관리감독체계는 "신용카드회사의 공정거래를 제한할 수도 있다"는 입장을 통해 오히려 옹호되었다. 급기야 시민사회단체의 반발에 부딪혀 도로교통법을 적용해 신용카드의 길거리 모집을 금지했지만, IMF의 주범이 되었던 기업부실은 신용카드라는 매개를 통하여 개인에게 이전된 후였다.

오늘날 우리 경제의 부담이 되는 개인과 가계부채 그리고 신용불량자의 문제는 이 같은 과정을 통해 불가피하게 만들어진 결과인 것이다. 빚 즉, 채무로 인하여 인권의 사각지대에 놓인 신용불량자의 인권문제를 다루기 위해서는 이 같은 문제의 양산 배경을 먼저 알아야만 할 것이다. 신용불량자의 양산 과정을 무시하고 그에 따른 책임만 강조하게 된다면 빚을 진 채무자는 모두 사회의 암적 존재로 규정해야 할지도 모른다. 만약 그렇다면 이들의 인권을 논하는 것은 불필요한 일이 될 수도 있다.

'채무자의 도덕적 해이'는 이처럼 채무자의 양산과정과 그에 따른 책임의 주체를 분명히 하지 않은 데서 비롯된 나름대로의 해답이다. 도덕적 해이, 과연 누구의 도덕적 해이가 문제란 말인가? 오늘날 채무자에게 퍼붓는 도덕적 해이는 채권자와 정부가 그들 스스로의 도덕적 해이를 감추기 위한 도구인 것이다. 뿐만 아니라 유교적 바탕에서 예의와 도덕을 중시 배웠던 우리 국민들에게 추심의 방법으로 가장 좋은 것은 이들의 양심을 건드리는 일이다. 그 때문에 채권자들의 증상모략이 '도덕적 해이'라는 용어를 만들었고 언론이 이를 유포시켜 왔다.

채무자가 된다는 것은 신용카드결제대금과 은행대출금만 결제할 수 없는 것은 아니다. 전기요금이나 가스사용요금 심지어, 의료보험료나 자녀의 학비마저 연체되는 경우도 있다. 또한 이들은 취업이 용이하지 않고 그나마 4대 보험이 적용될 경우 소득원이 노출되어 생활계획이나 변제계획에 차질을 겪을 수도 있다. 이 때문에 신용불량자가 되어서는 일용직이나 막노동 등 비정규직을 선호할 수밖에 없는 위치에 서게 됨으로써 최소한의 생활과 의료복지혜택마저 지원 받을 수 없게 된다.

그러므로 신용불량자가 된다는 것은 더 적은임금, 더 열악한 근무환

경, 더 많은 위협에 노출되는 것이다. 특히, 의료보험료까지 연체된 채무자의 경우라면 사고를 당했을 때 기본적인 치료조차 받을 수 없으므로 작은 병을 큰 병으로 키워 치료를 불가능하게 만들거나 더 많은 치료비를 들여 치료를 해야 하는 상황을 만들기도 한다. 뿐만 아니라 주민등록을 이전할 곳이 없는 경우는 채권회수과정에서 주민등록이 말소되어 무적자가 되기도 한다. 그렇게 되면 더 큰 고초를 겪게 됨은 물론 국민으로서의 기본권인 선거권마저도 상실하게 된다.

결국, 무분별하게 남발한 신용카드대금을 회수하기 위해 무적자를 양산하는가 하면 이들의 소득창출 기회를 빼앗고 인간으로서 누려야 할 최소한의 의료혜택 기회마저 앗아가고 있는 실정이다. 빚을 진다는 것은 이처럼 빚을 진 한 개인뿐 아니라 그들이 포함된 가족의 인권에 까지 상당한 영향을 미칠 수밖에 없는 것이 현실이다. 결국 빚은 가난으로 향하는 관문이며, 사람으로서 누릴 최소한의 권리인 기본권마저도 포기해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 이 같은 현실은 가난이 대를 이어 후세에까지 세습되어질 가능성이 크다는 것이다.

신용불량자, 이렇게 낙인찍히는 것만으로 이들은 인간이 아닌 불량상품과 같은 취급을 받아야 한다. 한 겨울에 얼어 죽을 수밖에 없는 여건도 채권자의 받을 권리 앞에 당연한 것이 되어 버린다. 법이 최저생계비를 정하고 있다 하더라도 급여의 압류는 이마저 무색하게 만들고 만다. 일을 해야 소득을 만들고 이를 근거로 변제계획을 수립할 수 있지만 빚이 있고 이를 변제하지 못했기 때문에 이들에겐 일할 권리도 없다.

신용불량자에게 일할 권리가 없다면 채권자의 받을 권리도 함께 사라지는 것이 마땅하지만 현실은 그렇지 못하다. 인간으로서 해결해야 할 의·식·주의 근간이 사라지는 것을 당연하게 여기고 있는 것이다.

오히려 최소한의 생활환경을 유지하려는 채무자들의 노력은 '도덕적 해이'로 인식되어 이들의 권리를 침해하고 있다.

1. 제도상의 문제

가. 신용불량자 등록제도

'신용불량자'란 신용+불량자의 합성어이다. 그렇다면 '신용'이란 단어와 '불량자'라는 단어의 사전적 의미는 어떠한가? 우선 '신용'이란 단어의 뜻은, 먼저 물건을 주고 대금의 지급을 뒷날 하는 거래방식을 의미하기도 하지만 그 바탕에는 '약속'이라는 더 큰 의미가 담겨 있다. 또 '불량자'란 말은 행실이 좋지 못한 사람을 나타내는 말이다. 따라서 두 가지 단어의 뜻을 종합해 볼 때 '신용불량자'란 빌린 돈을 변제하지 못한다거나 물건 값을 지불하지 못한다는 의미 이상의 의미를 지닌다.

문제는 이 같은 '신용불량자'란 말이 강간범이나 살인범처럼 윤리 도덕적으로 매우 부도덕한 사람을 지칭하는 일반명사로 쓰인다는 점이며, 그로 인한 사회적 구속이 크다는 데 있다. '신용불량자'란 용어는 그 자체로 이미 그들의 명예를 훼손할 뿐 아니라 인간으로서의 당연한 권리인 인권의 제한을 받아야만 한다. 따라서 '신용불량자'란 용어는 물론 신용불량등제 제도역시 없어져야 마땅할 것이다.

나. 연대보증 제도

연대보증 제도란, 신용공여의 한도가 낮은 차주(대출자)의 한도를 높이기 위하여 설정하는 부동산 담보와 같은 것이지만 사람이 부동산을

대신할 뿐이다. 만약, 담보물이 부동산일 경우는 이를 처분하여 채무를 상계할 수 있지만, 인적 담보인 연대보증의 경우는 보증인의 부동산은 물론, 급여압류 등의 방법을 통해 상계하게 된다. 결국 보증인제도는 보증인의 삶을 담보로 하는 불합리한 제도인 것이다.

또한 연대보증 제도는 금융기관의 신용평가능력을 발전시키는 데 있어서도 크나큰 장애가 아닐 수 없다. 금융기관은 차주가 채무를 변제하지 못하면 그 빚은 연대보증인에게 그대로 전가되어 보증인을 통해 빚을 받아 낼 수 있을 것이다. 따라서 금융기관은 비싼 비용을 지불하며 신용평가 시스템을 구축하려 하지 않고 보증인을 입보하는 것이 더 편리하다고 판단한다. 이는 금융기관으로서의 당연한 본분인 신용평가 비용을 연대보증인에게 전가하고 더 나아가서는 자신들의 부실을 연대보증인에게 보상 받으려는 채권자에게만 득이 되는 제도인 것이다.

다. 기록 보존기간

빚이 있어 신용불량자로 등제가 되었다면 그 빚을 변제하는 것은 당연한 일이다. 그러나 빚을 변제했다고 하더라도 그 즉시 신용불량 기록이 모두 삭제되는 것은 아니다. 2001년 7월 1일 개정된 신용정보관리 규약 제25조에서는 이른바 기록보존 기간이라고 하여 일정 기간(1년, 2년, 5년) 동안 기록이 보존된 후 삭제되도록 규정하고 있다.

구 분	신용불량 등록기준	
	금 용 권	비 금 용 권
대 출 금	금액에 상관없이 3개월 이상 연체	
신 용 카 드	5만원 이상 3개월 이상 연체	
기록보존기간	신용불량등록 후	신용불량등록 후
	3개월 이내 상환시 : 즉시 삭제 1년 이내 상환시 : 1년 1년 초과 상환시 : 2년 부도거래처 : 2년 금융질서문란 자 : 5년	3개월 이내 상환시 : 즉시 삭제 1년 이내 상환시 : 1년 1년 초과 상환시 : 2년

뿐만 아니라 제30조 제2항에서는 신용정보의 정정, 삭제 등의 조치를 취한 경우라 하더라도 관련 증빙자료는 해당일로부터 2년간 더 보관하도록 규정함으로써 사실상의 기록보존 기간은 2년이 더 추가된다고 보아야 할 것이다.

신용불량으로 등재된다는 것은 변제 여건의 수많은 제약이 있음을 의미한다. 금융기관을 통한 대출이 불가능하여 상대적으로 기회가 박탈되거나 줄어든 상황에서 변제여건을 스스로 만들어야 한다. 그럼에도 불구하고 취업 등 소득을 창출할 수 있는 기회가 상당부분 제한되기 때문에 빚을 변제한다는 것은 현실적으로 상당한 대가를 지불해야 하는 것이다.

빚을 진 경험이 있다는 이유로 그 빚을 청산 한 후에도 신용불량자와 동일한 불이익을 주는 행위는 잘못을 뉘우치고 반성하여 책임을 완수한 것을 인정하지 않는 꼴이다. 이는 변제의욕을 갖는데 하등의 도움이 되지 못하며, 오히려 변제 의욕을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 모든 빚을 청산하고 사회의 구성원으로서 새로운 삶을 설계할 권리를 제한하는 결과이기도 하다. 때문에 이 부분 역시 채무자의 인권적 측면에서 반드시 고려되어야 할 부분이다.

2. 추심상의 문제

채무자가 변제해야 할 채무를 변제하지 못하면 채권자는 채무자의 부동산에서부터 유체동산 급여 등을 압류할 수 있다. 이러한 압류 중에는 사전에 담보로 확정되어 있던 것도 있지만 유체동산처럼 담보로 확정되어 있지 않던 것도 있다. 이것들은 먼저 압류를 하는 채권자가 임자일 수도 있다. 이 같은 인식 때문에 경쟁적으로 압류행위에 가담함으로써 채권자의 이익은 없고 채무자의 생존권이 위협당하기도 한다.

가. 급여압류

급여압류는 채무자의 소득 중 50% 이상을 할 수 없도록 함으로써 채무자의 최저생계를 유지할 수 있도록 하고 있다. 예를 들어 100만 원의 급여생활자의 경우 아무리 많은 채권자가 존재 하더라도 50만 원의 범위 내에서만 급여가 압류 될 수 있기 때문에 최소한의 생계는 유지할 수 있게 되는 것이다. 그러나 100만 원으로 2인 이상의 가족이 생활하고 있었다면 50%의 남은 급여는 최저생계비에 미달되게 된다.

2003년도 최저생계비 및 현금 급여기준 (단위 : 원/월)

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저 생계비	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904
현금 급여기준	313,224	518,749	713,504	897,489	1,020,445	1,151,478

그 뿐 아니라 나머지 급여가 지급되는 급여 통장까지 압류할 경우 최저생계는 불가능하게 된다. 하지만 그 보다 더 중요한 문제는 급여

압류는 급여를 지급해야 할 회사의 대표를 대상으로 한다는 것이다. 이 때문에 제3채무자가 되어야 하는 회사의 대표는 직원의 급여압류사실을 알게 되고 그로 인해 채무자의 퇴사는 불가피 하다. 때문에 대부분의 채무자들은 비정규직이나 임시직 등의 직업을 선호하게 된다.

다시 말해 채권자의 받을 권리를 보호하면 채무자의 최저생계 역시 보호되어야 하지만 채무자의 최저생계가 보호되기 어려운 것은 물론, 급여 압류의 경우 채권자에게도 사실상 실익은 없다. 또한 이 같은 정보를 획득하기 어려운 채무자들의 경우 채권자의 급여 압류에 대한 압박으로부터 자유롭지 못하고 가족의 생계를 위한 급여 압류를 피하기 위해 무리한 변제 방법을 동원하는 과정에서 채무가 더 늘어나기도 한다.

나. 주택압류

채무자에게 부동산이 있다면 큰 목돈을 회수할 수 있는 좋은 기회가 되기 때문에 채무자의 부동산에 대한 관심은 클 수밖에 없다. 그러나 주택이란, 재산으로서의 의미도 있지만 주거로서의 의미가 우선이고 기본이다. 때문에 재산으로서의 주거, 투자로서의 주거는 채권자의 받을 권리를 위해 압류할 수도 있지만 주거로서의 주택은 함부로 압류해서는 안 된다.

김모씨의 경우 주택공사에서 임대한 아파트에 2,000만 원의 전세를 살고 있었다. 부득이 신용불량자로 등재가 되었고, 모 카드사에서 1,000만 원의 연체로 인해 보증금 압류가 들어 왔으나 주택공사는 2,000만 원 모두를 법원에 공탁을 걸었다. 주택공사는 1,000만 원만 카드사에 내주고 나머지 1,000만 원을 임차인에게 돌려 줄 경우 카드사가 추후에

발생하는 이자 등의 추가경비를 주택공사에 청구하는 문제로 손실을 우려하기 때문이라고 한다.

위의 사례에서 주택이 가지는 의미는 자산으로서의 가치보다 삶을 영위하기 위한 수단으로서의 의미가 더 큰 것이었다. 그러나 이처럼 압류대상과 보호대상의 구분이 명확치 않음으로써 임차인은 계약이 만료될 때 빈손으로 나올 수밖에 없어 그 후의 생활은 상당히 곤란해질 수밖에 없다.

다. 유체동산 압류

가계채무의 경우 유체동산의 압류는 대부분 채권자 채무자 모두에게 득이 없는 행위이다. 왜냐하면 채무자의 유체동산이라고 해봐도 보통은 감정가가 100여만 원 내외에 불과하다. 그 100여만 원을 모두 회수한다고 해도 별 이익이 되지 않는데 문제는 압류와 경매행위의 비용을 공제해야 한다는 것이다. 그리고 유찰이 될 경우 다운되는 가격을 감안해야 하고, 또 배우자 배당 등을 통해 공제되는 비용을 감안하면 몇 십만 원에 불과한 금액만을 회수하게 된다.

그런데도 불구하고 채무자의 유체동산을 압류하는 것은 채무자들의 궁박한 현실과 최소한의 생활터전을 불모로 또 다른 빚을 지거나 불법 행위를 유도하는 것이다. 다시 말하면 압류를 한다는 압박을 통해 생존 환경을 유지하려는 채무자로 하여금 심리적 압박을 느끼게 하려는 행위이다.

심지어 한겨울에 보일러를 압류하는 행위도 서슴지 않는다. 결국 채권회수라는 목적을 달성하기 위해 유체동산의 압류를 하려는 것이 아니라 채권자라는 우월적 지위를 이용하여 심리적 물리적 압박을 가하

는 것이다.

라. 자동차 압류

자동차의 압류도 주거와 마찬가지로 채무자의 입장에서 그 필요성을 판단해야만 한다. 채무자에게 자동차는 생계의 주요 수단이 될 수 있기 때문이다. 국세징수법 제32조에서는 직업 또는 사업에 필요한 비품들은 그 채납자가 국세·가산금과 채납처분비에 충당할 만한 다른 재산을 제공하는 때에는 이를 압류할 수 없도록 하고 있다.

이는 노동의 환경을 유지하려는 의도가 있는데 채무자의 노동환경 파괴는 단순한 의무 이행의 차원을 떠나 가족 전체의 생계에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 자동차가 채무자와 동거인의 생계수단이 되는 경우라면 이를 판단하여 압류를 금지할 수 있어야만 한다. 노동 없이 수익을 창출할 수 없고, 수익 없이는 채무변제가 불가능하다. 만약 채무자가 수익 없이 채무를 변제하려 한다면 그것은 우려했던 사회문제가 현실화된다는 것을 의미하는 것이다.

3. 공공재의 문제

채무를 지고 신용불량자가 된다는 것은 수도, 전기, 가스, 의료보험 등은 물론이고 자녀에게 교육을 시키는 문제도 포기해야 한다. 채무자는 비단 신용카드 대금이나 대출금만을 변제하지 못하는 것이 아니기 때문이다. 이 모든 것들은 공공자원에 해당하지만 예고도 없이 공급을 중단시키기도 한다. 도시가스의 경우 동절기에 예고 없이 공급을 중단

한다면 생명을 앗아갈 수도 있는 심각한 문제가 될 수도 있다.

의료보험 역시 금융기관 연체와 더불어 연체가 불가피할 수도 있다. 그 때문에 상당수의 채무자들은 의료혜택을 볼 수가 없다. 그렇게 의료보험료를 연체했다고 해서 의료혜택은 볼 수 없지만 의료혜택을 볼 수 없었던 기간 동안의 비용은 언젠가는 부담해야만 한다. 서비스를 받지 못했다면 그 기간 동안 비용을 지불하지 않도록 하거나, 향후에라도 지불해야 한다면 의료보험료를 연체한 기간 중이라도 의료혜택을 받을 수 있어야만 한다.

대학생들 중에는 부모의 부채문제로 학업을 중단하거나 학업을 계속해서 이어 나가기 위해 학생 스스로 채무를 지는 결과가 증가하고 있다. 중, 고등학생의 경우는 과외는 물론이고 학비 조달에 문제가 생겨 집단따돌림의 대상이 되기도 한다. 그뿐 아니라 부모의 부채문제로 고아원에 맡겨지는 아이들이 10명 중 7~8명에 이른다고 한다.

토 론 문

순천향대 사회복지학과 교수 허 선

- 외환위기 이후 우리 나라의 빈곤상태와 그 원인에 대해 정리가 잘 되어 있음.
- 원고를 요약하자면 외환위기 이후 기초보장법이 시행되기는 하였으나 여전히 많은 사람들이 수급자로 선정되지 못한 채 살아가고 있고, 빈부격차는 오히려 더 확대되었고, 저소득 비정규직 노동자가 양산되고 있으며, 이러한 것들로 인해 생계곤란형 자살과 같은 사건이 증가하는 등 사회적 갈등이 심각해지고 있다. 이들 신빈곤층은 대부분 사회보험의 사각지대에 놓여 있을 뿐만 아니라 최후의 안전망인 공공부조의 혜택도 받지 못한 채 살아가고 있다. 참여정부에서 마련해 놓고 있는 신빈곤 대책은 문제의 깊이와 넓이에 비해 턱없이 부족한 수준이라는 것이다.
- 이와 같은 빈부격차의 확대와 사회갈등의 증가 현상은 정부의 잘못된 경제살리기 정책으로부터 기인한다. 미성년자에게도 신용카드가 발급되도록 내버려 두어 신용불량자를 속출하게 만들었고, 그로 인한 대책도 소홀히 하고 있다. 한 마디로 말해서 현상황은 '비가 많이 와서

곧 독이 무너지게 생겼는데, 몇 사람에게 삼들고 나가서 독 막으라'고 하는 처방만 내리고 있는 실정이라는 것이다.

- 또한 잘못된 경제살리기 정책 중의 하나는 주택정책으로 그동안 주택 공개념적 정책의 일환으로 30년간 실시해 오던 투기억제정책을 폐기 하였고, 그로 인해 저소득층의 내 집 마련은 더욱 어렵게 되었고, 민간 주도의 임대주택 공급 정책도 상당수의 임대아파트 주민들이 임대 보증금을 날린 채 이사도 못 가게 만들고 있는 실정이다. 여전히 수많은 저소득층 가구는 최저주거기준에도 못 미치는 열악한 주거환경에서 살아가고 있다.

- 이와 같은 점을 고려할 때 정부의 과감한 사회보장혜택의 확대가 필요한데, 이를 위해 적극적인 세수확대 정책이 필요하다.

- 이상의 주장에 전적으로 동의함.

- 빈곤문제를 완화하고 빈부격차를 축소하기 위해서는 경제정책(임금정책), 조세정책, 사회보장정책을 동시에 고려해야 하는데, 토론을 위해 사회보장정책 중 기초생활보장정책의 문제점과 그 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

1. 노무현 정부의 기초생활보장정책

- 잇따른 빈곤층의 자살 등으로 사회안전망의 부실이 또다시 여실히 드

러났고, 차상위빈곤계층에 대한 지원과 더불어 벼랑끝에 내몰린 빈곤 계층에 대한 신속한 긴급지원의 필요성이 제기된 바 있음. 그 과정에서 「8·4 긴급대책」과 「9·3 사회안전망 강화대책」이 발표되었음.

- 그러나 보건복지부의 대책은 국민기초생활보장제도의 수급자를 확충하는 것에 대책의 내용이 집중되어 있었고, 현재의 기초생활보장제도의 수급자 선정기준의 문제를 해결하지 않는 이상, 이것이 신빈곤의 유일한 대책이 되기에는 역부족이라는 지적이 제기되었음.

- 공약사항 중 지역별·가구특성별 최저생계비 산출은 진전된 바 없으며, 부양의무자 기준은 2005년부터 일부 완화할 계획에 있는 상황

가. 보건복지부의 긴급 빈곤대책(2003. 8. 4.)의 주요 내용

1) 특별홍보 및 일제신청조사기간 설정·운영

○기초생활보장대상자가 아닌 차상위 빈곤층에 대한 특별홍보(8. 11.~8. 31.) 및 일제조사(8. 11.~10. 10.) 기간을 설정·운영

○조사결과 수급자격이 충족될 경우, 즉시 수급자로 보호하고 차상위 계층에 대해서는 경로연금, 보육료 등의 지원을 검토하도록 하였다.

2) 긴급생계급여

○조사를 통해 기초생활보장제도의 급여 여부 결정 전이라도 갑자기 생계유지가 어려워 생계급여가 필요한 경우에는 「긴급 생

「계급여」를 적극 실시

- 지원수준(월) : 1인가구 145천 원, 4인 가구(415천 원) 등
- 급여기간 : 급여결정 전 1개월간 지원
- 대상자 : 급여실시 여부 결정 전에 긴급히 생계급여를 해야 할 필요가 있는 자

3) 건강보험 지원대책 및 의료급여 편입

○ 건강보험료 체납세대('03. 6월말 현재 152만세대)에 대한 납부능력을 조사하여 납부능력이 없다고 판단되는 생계형 체납세대에 대해서는 체납보험료를 면제하고, 건강보험공단 전국 지사는 시·군·구 복지전담공무원과 긴밀한 협조체계를 구축하여 기초생활보장 수급자(의료급여)로 선정될 필요가 있는 경우 즉시 보호

4) 차상위 계층에 대한 한시생계급여지원 협조 요청

○ 기초생활보장 수급자 선정요건에는 해당이 되지 않지만 한시적으로 생계급여가 필요한 차상위 계층에 대하여 일정 기간 동안 한시적 긴급구호가 이루어질 수 있도록 사회복지 공동모금회에 협조 요청

나. 일제 신청조사 결과 (2003. 11. 18.)

○ 홍보 및 저소득층 발굴실적

구 분	신청가구 수			보장실적			
	계	본인 및 타인신청	보장기관 자체발굴	계	기초생활보장적합	기초생활보장 부적합	
가구 수 (인 원)	91천	42천	49천	91천	26천 (50천명)	65천	12천 (25천명)

* 타급여선정 : 기초생활보장수급자 선정기준에는 부적합하나, 경로연금·보육료 지원 등 타급여 지원이 가능한 자에 대한 해당 급여 지원 실적

* 자료 : 복지부

다. 빈곤층에 대한 사회안전망 강화대책 (2003. 9. 3.)

- 내년도 달라지는 것을 설명하는 수준, 복지예산 9.2% 인상(정부안)

1) "차상위계층 긴급보호 대책"('03. 8. 4) 적극 추진

2) 기초생활보장제도 내실화

- 부양의무자기준 등을 단계적으로 개선('04년 이후)하여 기초생활보장 대상을 확대하고, 최저생계비 계측('04년)시 장애인, 노인, 편부모가정 등 가구특성에 따른 추가비용 반영 추진
- 의료급여 2종 대상자의 입원시 본인부담률을 현행 20%에서 '04년에 17%로 인하(167억원)하고, '07년까지 10%까지 단계적 인하 추진
- 사회복지사무소를 설치 등 복지인프라 구축

3) 차상위계층 등 저소득층의 생활안정 및 탈빈곤대책

- 차상위계층에 대한 의료급여 단계적 확대 추진 : 예산처와 협의중
- 저소득층의 의료비 부담 완화
- 저소득층에 대한 교육비용 지원 확대

- 관련 부처 협의를 통해 저소득층 중·고생 자녀에 대해 교육 비용 지원 지속 확대(교육부에서 최저생계비 123%까지 지원중)
- 빈곤층 자녀 보육료 지원을 차상위계층에서 도시근로자 가구 월평균소득 50% 계층까지 확대 추진('04년)
- 자활인큐베이터 설치 등 적극적 탈빈곤정책 추진

4) 취약계층에 대한 지원 확대

5) DDA협상에 대응한 농어민복지특별대책 추진

라. 국민기초생활보장법 1차 개정 (2004. 2.)

- 부양의무자의 범위를 약간 좁게 함(제2조 제5호).
 - 1촌 이내 직계혈족(부모·자식 간)과 그 배우자, 또는 생계를 같이 하는 2촌 이내 혈족(형제자매, 조부모와 손자녀 간 등)이 있으면 부양의무자가 있는 것으로 간주
 - 조부모가 손자녀와 생계를 따로 하는 것이 확인돼야 최저빈곤층(기초생활수급자)으로 인정돼 정부로부터 생계비·의료비 지원을 받는 게 가능해진다.
- 최저생계비를 결정함에 있어 수급권자의 가구유형 등 생활실태 등을 고려하도록 함(6조제1항).
- 예산이 확정되기 전에 수급자를 결정하도록 하고, 정확한 실태가 반영될 수 있도록 최저생계비 계측주기를 3년으로 단축함(제6조 제2항·제3항).

<표1> 국민기초생활보장법 개정안의 비교

구분	현행 (2003년)	이원형 의원 (9.15.)	참여연대 (10.29.)	김명섭 의원 (11.7.)	보건복지위 대안 (12.17.)	
부양의무자 기준	범위	직계혈족 및 배우자, 생계를 같이하는 2촌이내 혈족	1촌 이내의 직계혈족 및 그 배우자	좌동	좌동	
	부양능력판별기준	양가구최저생계비합의 120%	-	간주부양비제 폐지 실제 부양정도를 파악하여 수급자 가구의 소득으로 산정하도록 함	도시근로자 가구의 평균소득 미만인 자는 부양능력이 없는 것으로 봄	-
재산기준	재산범위	주거용재산 포함	-	일정범위 이하의 주거용, 생계형 자산은 소득환산 대상에서 제외	기초주거용 재산은 제외	-
	소득환산율	월 4.17%	-	정기예금 이자율의 200~300% 범위	좌동	-
최저생계비	계측방법	국민의 소득·지출수준과 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여.	주거 점유형태, 가구유형별 최저생계비	주거유형별로 최저생계비를 달리 설정	지역별·가구유형별·주거유형별	수급자의 가구유형을 고려, 추가
	발표일	12월 1일	9월 1일	7월 1일	7월 1일	9월 1일
	계측주기	5년마다	3년마다	2년마다	2년마다	3년마다
중앙생활보장위원회	인원	10인 이내	-	12인	12인	13인 이내
	구성	-	-	정부 4, 민간단체 4, 전문가 4	공무원 3, 전문가 4, 민간 2, 수급자대표 2인	정부 4, 민간 4, 전문가 4
차상위계층급여	차상위개념	소득이 최저생계비의 120% 미만인 자	-	소득인정액이 최저생계비의 120%미만인 자	소득인정액이 최저생계비의 120%미만인 자	-
	급여범위	자활급여 가능	의료급여의 50%를 반드시 지원	자활, 의료, 주거급여를 실시하고, 기타 필요한 급여를 실시	의료급여 전면 시행, 기타급여 일부시행	-
기타	주거급여	-	-	수급자 및 차상위계층 영구임대주택의 우선 입주	-	-

2. 개선방안

가. 기초법 개정안의 문제점

: 실익이 별로 없다/가족해체를 촉진한다/시행시기가 너무 늦다.

- 1) 추가지원 대상인 빈곤층 노인, 어린이의 최대치가 3만 명 수준에 불과
- 2) 오히려 가족해체를 조장할 수 있다.
 - 예컨대 할아버지·할머니는 돈을 버는 손자·손녀와 따로 살아야 정부 지원을 받을 수 있도록 하고 있어 오히려 '가족해체'를 국가가 조장한다.
 - 부모가 버린 아이들을 데리고 사는 빈곤 노인층이 급격히 늘어나는 현실을 도외시한 개악(改惡)이며, 자칫 정부지원을 받기 위해 별거를 조장할 우려가 있다.
- 3) 2005년 7월로 연기해야 할 아무런 이유가 없다.
 - 당초 2004년 7월에 실시하려던 것을 내년 7월로 1년을 연기한 것은 아무런 이유가 없는 결정일 뿐이다. 법개정 내용이 행정적으로 준비해야 할 시간이 많이 필요한 사항도 아닐뿐더러 예산의 확보가 불가능한 상황이 아니다.
 - 2005년 7월에 시행될 사항이라면 총선 이후에 새로 구성되는 국회에서 개정해도 늦지 않다.

나. 기초보장제도의 개선방안

- 1) 기초보장법의 시급한 재개정
- 2) 부양의무자 범위의 축소, 간주 부양비 제도의 폐지
 - 부양의무자 범위 : 현재 2촌 이내 혈족 → 1촌 이내 혈족으로 좁히고,
 - 간주 부양비 제도의 폐지. 대신 실제 부양정도를 파악하도록 하고 부양의무자가구의 부양능력이 있음에도 불구하고 부양을 하지 않을 경우 수급권자를 수급자로 선정하되 부양의무자에 대해 구상권 행사
 - 부양의무자의 부양비에 대해 인센티브제도(공제제도)를 운영하여 대상자간 형성성 유지
- 3) 재산기준(혹은 소득환산제)의 합리적 설정
 - 일정 범위 이하의 주거용, 생계형 자산은 소득환산대상에서 제외
 - 금융재산과 기타 자산의 소득환산율을 현실화하도록 상한선 설정
 - 자동차의 경우 일반 재산으로 분류하되 해당 가구의 정밀한 자산조사 시행
- 4) 최저생계비의 합리적 설정
 - 지역별·주거유형별·가구유형별로 최저생계비가 크게 달라짐을 감안하여 지역별·주거유형별·가구유형별로 최저생계비를 달리 설정하도록 함.
 - 법개정으로 그동안 실 계측 주기(현재 5년)가 너무 길어 비계측연도의 최저생계비 설정이 논란이 되었는데, 그 주기가 3년으로 단축됨(2004년 2월 개정).

5) 비수급 빈곤층과 차상위계층에 대한 개별급여 시행

- 선정기준을 합리적으로 설정한다고 하더라도 현재와 같은 행정 여건과 운영방법하에서는 비수급 빈곤층이 존재할 수밖에 없는 구조. 특히 노동능력가구가 수급자로 선정되기가 어렵게 되어 있음.
- 따라서 비수급 빈곤층과 차상위계층에게 의료급여는 전면화하고, 주거급여, 교육급여, 자활급여 등은 가구별 여건을 고려하여 지급할 수 있도록 규정 마련
- 차상위계층의 개념을 명확하게 함(가구의 소득인정액이 최저생계비의 120% 미만인 자. 부양의무자 기준은 없음).

6) 주거급여의 현실화

- 최저주거기준을 보장할 수 있도록 주거급여를 개선함.
- 주거유형별로 급여형태(현물, 현금)를 달리하고 국가 및 지자체가 공급하는 임대주택의 우선 입주를 명확히 함.