

김기식 간사님께

시간이 모자라 본문만 먼저 보냅니다.
아직 초고수준이고 수정과 교정이 더 필요합니다.
형식이나 내용에 대한 조언을 바랍니다.

김수현, 서종균(한국도시연구소 연구원)

주거권에 대해서

1) 최저주거기준(housing minimum standard) : 주택정책의 기본

거의 모든 나라에서 모든 사람에게 최소한의 주거수준은 확보되어야 한다는 데 동의하고 있다. 인간의 기본적 삶의 조건인 의식주의 하나로 생존권적 적정주거 수준의 유지는 국가가 취해야 할 가장 기본적인 의무이다. 그래서 많은 선진국들에서는 인간의 주택최저기준을 정하여 이 기준에 미달하는 주택 및 가구에 대하여 주택정책적 우선순위를 부여하고 있다. 그래서 많은 선진국들에서는 오래전부터 최저주거기준을 설정하여 주택정책을 실시하는 데 이용하고 있다.

우리나라의 경우 최저주거기준이 아직 마련되어 있지 않고, 이를 마련하고자 하는 노력도 거의 없다. 그래도 외견상 비슷한 것으로 영구임대주택의 경우 9평에서 15평, 근로자주택은 12평에서 15평, 공공임대주택은 15평에서 18평으로 건설하고, 국민주택규모를 18평에서 25.7평로 정하여 여러가지 지원을 하고 있는 것 등을 들 수 있다. 하지만 이러한 기준들은 인체공학적 차원에서의 가구원 수별 기준과 같은 주거수준을 고려한 가운데 나온 것이 아니고, 단지 부담능력 측면에서 저소득층이니까 작은 집에서 살아야 한다는 경제적 기준이라는 점에 문제가 있다. 더구나 국민주택규모의 경우는 분양평수로 환산하면 33평형의 중형 아파트인데, 이에 대한 지원은 저소득층을 위한 주택정책인 양 호도하는 것이기도 하다.

주거의 최저 수준을 정한다는 것은 단순한 희망 목표를 제시한다는 선언적인 것이 아니고, 국가의 의무사항을 법적 내용으로 규정해야 함을 의미한다. 이것은 바로 주택정책의 중요한 내용을 결정하는 것이다. 최저주거기준을 만들고 이를 보완해가는 과정은 주택부문에서 국가가 담당해야 할 역할에 대한 사회적 합의를 만들어가는 과정이고, 최저주거기준의 설정은 정책의 대상 계층과 목표를 분명히 하는 것이다.

최저주거기준의 설정은 주택정책의 방향에 영향을 주는 것이기도 하다. 혹자는 큰 주택을 많이 짓는 것이 주거수준을 전반적으로 향상시키는 길이 되고, 장기적으로도 주택의 쇠퇴를 막을 수 있다는 주장을 한다. 이른바 필터링을 통해 주거수준의 전반적인 상승이 가능하다는 논리이다. 그렇다면 50평 이상의 아파트만 많이 지으면 결국 국민들의 주거수준을 50평 아파트 수준으로 올릴 수 있을 것인가? 이런 말에 동의할 사람은 아무도 없을 것이다.

서울에서만도 4인가족 기준에 방 2개를 사용하지 못하거나 독립적인 화장실,

부엌이 없는 임차가구가 75만이나 된다. 여기에 자가 중에서 주거상태가 열악한 가구를 더하면 전국적으로 3백만 가구 이상이 주거빈곤 상태에 있다고 추정할 수 있을 것이다. 이러한 상황에서 최저주거기준을 설정하지 않는 것은 들쭉서서 문제를 만들 것 없다는 생각이나 주택정책에서 주거빈곤의 문제는 제대로 고려하지 않게다는 것이라고 볼 수 밖에 없다.

최저주거기준의 내용에는 가구의 특성에 따른 적정한 최저주거수준, 주택과 주변환경의 자체의 최저기준 등을 그 내용으로 한다. 가구특성에 따른 최저주거기준의 설정은 먼저 가구원 수, 가족의 구성 등의 인구학적 요인들을 비롯하여 장애여부 등 기타 요인들을 고려해야 한다. 또 주택 자체의 최저기준을 결정하기 위해서는 위생, 안전 등을 고려해야 한다.

최저주거기준의 물리적 기준을 설정하는 데 있어서 효시라고 불리는 쾰른(Köln)기준은 1957년 마련된 것으로서, 3인 가족일 경우 침실 2개에 51.5(15.6평), 4인 가족은 침실 2개에 56.3(17평), 또는 침실 3개에 60.5(18.3평), 5인 가족은 69.2(20.9평) 정도로 제안했는데, 여기서 채택된 내용은 당시 제2차 세계대전으로 인하여 주택의 극심한 부족을 겪고 있던 유럽 각국의 정부가 최소한 이런 수준 이상으로 모든 가구의 주거수준을 높여야 한다고 권고한 것이다.

일본의 경우 쾰른 기준보다 작은 규모로 최저 주거기준을 정했고, 이와는 별도로 평균 주거수준이라는 지표를 개발했다. 5인 가족의 경우 최저는 49.16(14.9평)이고 퍼준은 85(25.7평)이다.

이상의 기준들은 각 나라마다 문화적, 신체적 차이 등을 고려하여 서로 다르게 채택된 것이지만, 대체로 5인 가족 기준 85(25.7평)이면 적당한 수준의 주거라는 데 견해가 일치하고 있다. 한국의 경우는 주택공사를 중심으로 인체공학적 측면에서 외국보다 낮은 기준들을 제안했는데, 식당 겸용 부엌과 욕실 겸용 변소를 포함하여, 2인 8.7평, 6인 14.2평, 7인 16.6평으로 되어 있다. 국토개발연구원의 연구에 따르면, 4인 가족의 경우 인체공학적 기준에 따르면 8.5평에서 9.6평, 델파이 조사에 따른 결과는 10.8평에서 12.2평으로 나왔다.

주택 자체의 최저기준에서는 일본의 경우 구조일반, 구조의 노후 또는 파손의 정도, 방화상 또는 피난상의 구조, 전기설비, 급수설비, 배수설비, 부엌, 변소 등에 대해서 세부적인 항목을 두고 불량정도를 점수로 측정하여 합계가 일정정도 이상이면 불량주택으로 판정한다. 국토개발연구원의 연구에 따르면 위생상의 위생성, 구조적 위험성, 화재 비롯한 사고시의 안전성 등을 내용은 포함해야 할 것이라고 한다.

이러한 불량주택에 대한 기준은 임차인의 주거환경이 나빠지지 않도록 임대된 주택의 수선을 명령할 수도 있는 근거로 이용되는 등 주택이나 주거지역이 낙후되는 것을 방지하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 또 도시 불량주거지역에 대해 주택재개발사업을 실시할 때에도 구역지정의 합리적인 근거가 될 수 있다.

최저주거기준은 한 사회가 책임져야 할 주거상태이고 개별 구성원들이 자신의 주거권을 주장할 수 있는 근거이다. 이 기준을 만들어가는 것은 권리로서 주택을 이해해가는 첫걸음인 것이다. 최저주거기준의 내용은 상당히 전문적인 것들을 많이 포함하지만, 이를 만들어가도록 하는 일은 시민사회의 활성화를 통해 정책의 방향을 바로 잡아가는 것에서 시작될 것이다.

2) 공공임대주택 : 주거빈곤에 대한 가장 직접적인 대응책

빈민의 주거안정문제는 매우 중요한 사회정책의 대상이다. 선진국의 경우 도시 빈민을 위해서 공공부조나 생활보조금이 지급하거나 보다 적극적인 지원책으로 사회주택(공공임대주택)의 공급을 들 수 있다. 공공임대주택을 어떻게 정의하는가에 따라 다르겠지만, 선진국이나 선진국을 지향하고 있는 나라들치고 공공주택이 전혀 없는 나라는 하나도 없다해도 과언이 아니다.

국가마다 차이는 있으나 많은 선진국에서는 공공임대주택을 공급해왔다. 대표적이 나라들의 전체 주택재고에서 공공임대주택이 차지하는 비중을 살펴보면, 영국은 31%에 달하고, 서독은 18%, 프랑스는 13%를 보이고 있다. 공공임대주택의 비중이 낮은 나라로는 일본이 7.6% 수준이며, 가장 시장논리에 입각한 주택정책을 실시해 온 미국은 2%에 불과하다.

우리나라의 경우 여러가지 주택들이 '공공주택'이니 '공공임대주택'이니 하고 불리고 있다. 하지만 실제로 저소득층에게 낮은 비용의 임대주택으로 계속 제공되는 엄밀한 의미의 공공임대주택은 1989년부터 1992년까지 공급된 영구임대주택 19만호와 1993년 이후부터 매년 1만호씩 계획을 세워 건설된 공영 공공임대주택 1만여호 등 모두 20만호 정도에 불과하고, 전체 주택재고에서는 2.4%를 차지한다.

1989년 당시 영구임대주택이 도입된 것은 주택문제의 심각성 때문이었다. 하지만 이후 주택문제가 상대적으로 안정화되자, '필요로 하는 영세민이 없다'는 이유로 25만호의 공급계획이 19만호로 축소되기 시작한다. 현재 우리나라에서는 공공임대주택을 공급하려는 의지는 거의 없다. 그나마 목표하고 있는 연 1만호의 건설도 제대로 이루어지지 않아, 93년에는 7,012호가 건설되었고 94년 8월말까지는 3,615호가 건설되어 목표에 크게 미달할 것으로 예상된다.

영구임대주택과 이어서 진행된 공영 공공임대주택정책의 진행과정은 근본적인 잘못이 있다. 먼저 공공임대주택정책의 혜택을 받을 대상이 제대로 선정되어 있지 않다는 점이다. 영구임대주택의 경우 생활보호대상자를 비롯한 법정 영세민으로 그 대상을 제한했다. 여기에는 법정 영세민의 선정과정에 많은 문제가 있다는 점, 법정 영세민은 이미 공공지원을 받고 있는데도 주택에 대해서 추가로 지원된다는 점에서 차상위 계층과 형평성에서 문제가 발생한다는 점 등의 문제가 있고, 정책상의 편의에 따른 대상선정이라고 볼 수 밖에 없다. 더구나 법정 영세민이 신청하지 않으니, 그 다음으로 저소득 청약저축가입자로 공급대상을 확대한 것도 문제가 된다. 여기서는 청약저축을 가입할 여력이 없는 가구가 배제되는 것은 물론이고, 저소득 청약저축가입자라고 하지만 전체 가구의 70%까지를 포함할 수 있는 것이 됨으로써 주거빈곤에 대한 대책으로 기능할 수 없게 되었다.

또 공공임대주택의 혜택은 그나마 입주자가 부담해야 할 보증금이나 임대료와 관리비를 부담할 수 있는 계층에 국한되고, 그 이하의 계층은 부담능력이 없어서 공공임대주택에 들어가지 못했다. 중계지구에서 미신청가구에게 그 이유를 물었더니 63.2%가 보증금과 임대료가 부담이 되기 때문이라고 응답했다. 공공임대주택은 가장 심각한 주거빈곤층의 문제를 해결하기 위해서 정책이다. 공공임대주택이 보다 주거빈곤에 대한 대책이 되기 위해서는 부담능력이 없는 계층에 대한 보조대책과 결합되어야 할 것이다.

그런데 이러한 정책이 얼마나 주거빈곤을 해결했다는 것을 고려하지 않은 채, 공공임대주택에 대한 입주신청이 없어졌다는 이유만으로 건설을 축소하는 것은 과연 올바른 판단이었는지 의문스럽다. 수도권 주변에는 2만에서 3만세대가 천막촌에 거주하고 있고 주거빈곤가구가 수백세대에 달하는 현실에서, 저소득층의 주거

빈곤이 해결되었으니 영구임대주택을 그만 짓겠다는 논리는 도대체 어떻게 가능했는가?

공공임대주택이 주거빈곤에 대한 대책이 되기 위해서는 훨씬 많이 지어져야 한다. 적어도 공공임대주택에 거주하는 사람들에게 최소한의 주거이전은 보장할 정도의 재고는 확보되어야 한다. 그리고 공공임대주택을 주거빈곤을 해결하는데 보다 효과적으로 활용하기 위한 주거빈곤의 기준이 설정되어야 한다.

우리나라의 공공임대주택의 역사는 5년여에 불과하다. 하지만 중요성은 다른 어떤 나라에 비해 덜하지 않다. 우선 자가소유 위주의 정책이 계속되고 임대시장에 대해서는 전혀 통제가 이루어지지 않았던 상황에서, 전체 가구의 반 이상을 포함하고 있는 임대주택 부문을 안정화하기 위해서는 공공임대주택의 대량공급이 가장 근본적인 해결책이 될 수 있기 때문이다.

3) 강제철거 : 이제는 그쳐져야할 그 인권유린

어차피 세상살이는 고통으로 가득차 있다지만, 사회제도나 권력이 부과하는 고통 중에서 '사는 집이 철거당해서 길거리에 잠을 자야하는 고통'에 비할 것은 많지 않다. 그래서 오래전부터 전제군주나 독재권력은 불경스런 집단을 응징하는 수단으로 철거를 활용해 왔다. 우리나라에서 역모자의 일가 집터를 불질러 헐고 우물로 만든 것이나, 팔레스타인인들이 이스라엘에 대항하면 그 정착촌을 철거하거나 단전, 단수시킨 것 등을 보면 동서양 가릴 것 없이 '집을 부수는 것'은 대단한 형벌이며 불행을 강요하는 일이었다.

그러나 현대의 철거는 '사유재산과 계약'이라는 제도에 바탕을 두고, 남의 땅이나 국공유지에 집을 지었다거나, 사유재산을 개발한다는 이유로 새롭게 진행된다. 즉, 합법적으로 철거를 한다는 것이다. 하지만 그 합법성에도 불구하고 폭력성과 강제성은 고대의 그것과 다를 바가 없다. 지난 10여년간 서울에서만 모두 38만가구가 거주하는 4만여호의 무허가 불량주택들이 철거되는 동안, 160여명이 철거에 반대했다는 죄목으로 구속되고, 20여명이 죽고, 천여명이상이 크고 작은 부상을 입은 바 있다. 85년의 양평동철거, 86년의 상계동철거, 87년의 사당동철거, 89년의 돈암동철거 등으로 이어지는 투석전과 난타전은 '잠자리를 지키려는 빈민'과 '그곳을 개발하여 이득을 얻어려는 집단' 간의 전쟁이었다. 더구나 최근에도 성동구 하왕십리에서 술에 만취된 철거반원들이 팬티만 입은 채 부녀자들을 폭행했지만, 현장에 있던 경찰관마저도 '합법적인 재개발사업을 위한 불가피한 충돌'이라는 명목으로 용인함으로써 합법성을 가장한 강제철거의 실상을 적나라하게 보여주기도 했다.

왜 철거하는가를 장황하게 나열할 필요는 없다. 정부나 건설업자는 '철거'는 '토지의 생산성을 높이고, 주택공급을 확대하며, 불량한 주거환경을 개선하는' 사업의 '과정'일 뿐이다. 그리고 그 '과정'에는 누가 피해를 보고 누가 이익을 얻는가 하는 것은 중요하지 않다. 그저 합법적인 사업이 있을 뿐이다. 그러나 서울의 재개발사업을 예로 들면, 이러한 철거와 아파트건설의 결과로 새로 들어선 아파트에 입주한 사람의 90% 이상이 외지인이다. 즉, 그 사업과 전혀 관계가 없는 사람들이 철거의 결과로 살게 된 것이다. 반면 자신이 살던 지역에서 떠날 수밖에 없는 가난한 사람들은 수도권의 비닐하우스, 지하셋방으로 흩어져 간다. 수도권 비닐하우스 같은 곳에 불법으로 거주하는 사람들이 최근 5년 사이에 2만세대로 늘어난 것은 이들 철거와 깊은 연관이 있다.

이런 우리나라의 철거는 87년 HIC(Habitat International Coalition:UN자매기관) 총회에서, '세계에서 가장 잔인하고 비인간적인 강제철거를 자행하는 나라'로 남아프리카 공화국과 우리나라가 선정되는 치욕을 가져다 주었다. 그 뒤 6년, 아직도 우리나라의 철거문제는 개선되지 않고 있다. 오히려 보상금이 조금 오르고, 주거대책이 마련된다 어쩐다해서 주민들을 분열시킬 뿐 본질은 그대로 유지되고 있는 것이다.

이제 어떤 명분으로든, 자신이 사는 집을 철거당해 길거리에서 밤을 새우는 일이 생겨서는 안 된다. 개발, 환경개선, 도시정비 등의 어떤 고상한 용어도 자신의 집을 철거당하는 '인권유린'을 정당화할 수는 없다. 그리고 이미 이 문제는 1993년 UN 인권회의 결의 제77호에서 명확히 선언하고 있다. 우리 정부가 UN에 가입한 이후에 이뤄진 본 결의를 더 이상 휴지조각으로 만들지 말아야 할 것이다. 또한 헌법 제14조 '모든 국민은 거주·이전의 자유를 가진다'는 동시에 자신의 의사에 반하여 철거되지 않을 권리도 뜻한다.

○ 유엔 인권위원회 결의 제77호(1993년)

(UN Commission on Human Rights Resolution 1993/77)

본 결의는 1993년 4월 10일, 제49차 유엔 인권위원회 회기중에 만장일치로 채택된 것이다.

1. 강제철거 자행은 인권, 특히 적절한 주택에 살 권리를 총체적으로 침해하는 행위하는 점을 분명히 밝힌다.
2. 각국 정부는 모든 차원에서 강제철거를 막을 수 있는 신속한 조치를 취할 것을 촉구한다.
3. 각국 정부는 현재 철거위험을 받고 있는 모든 사람들에게 안심하고 살 수 있는 권리를 부여할 것과, 정부가 직접 나서서 이해집단간의 대화와 타협을 도모함으로써 철거를 막기 위한 모든 조치를 강구할 것을 또한 촉구한다.
4. 각국 정부는 철거를 겪는 주민이나 지역에 대해 이해집단간의 만족할만한 타협을 통해, 즉각적인 배상과 보상 혹은(그리고) 적절하고 충분한 대초나 새로운 집을 그들의 요구와 필요에 맞춰 제공할 것을 권고한다.
5. 유엔 사무총장은 본 결의를 각국 정부, 유엔과 관련된 각 기관, 특수기구, 각종 정부간 협의기구, 비정부조직, 주민조직 등에 전파할 것을 요청한다. 또한 사무총장은 본 결의에 대한 의견과 입장을 회신해 줄 것을 위 배포처에 간곡히 요구하기 바란다.
6. 유엔 사무총장은 국제법과 법이론, 그리고 앞서 기술한 내용과 관련해서 제출된 정보를 바탕으로 강제철거문제에 대한 분석보고서를 작성한 다음, 본 위원회의 제50차 회의에 제출해 줄 것을 또한 요청한다.
7. 제50차 회의의 의제 7인 '경제, 사회, 화적 권리의 실현' 항목에서 위 분석보고서를 검토할 것과 강제철거문제에 대해 얼마나 효과적으로 계속 고려하고 있던가를 판단할 것을 결정한다.

4) 임차인 보호 : 내집이 아니어도 좋다. 안심하고 세 살 권리는 보장되어야.

세상 서러움 중에 집없는 설움이 제일이란다. 그렇게 따지면 전국민의 40%는

은통 설움 속에 살고 있는 것이 된다. 특히 서울은 60% 가까운 시민들이 남의 집 살이를 하며, 전체 가구의 25%는 단칸방 세입자여서 서울살이의 어려움은 익히 짐작이 된다. 더구나 세입자들은 평균 1.5년에 한차례씩 이사를 하는 것으로 나타나, 세계에서 가장 높은 이사율을 보이고 있다.

그러나 전국민의 70% 정도가 세입자인 서독이나 40%인 영국, 35%인 미국, 80%인 싱가포르의 세입자들이 모두 이런 설움 속에서 살아간다는 소식은 들리지 않는다. 오히려 자기집이 아니어도 큰 불편없이 살아가고 있으며, 이사도 그리 자주 다니지 않는다고 한다.

이처럼 소위 선진국과 우리나라가 세사는 처지에서 큰 차이가 나는 것은 기본적으로 우리의 주택정책 기조가 '자기집' 위주에 있기 때문이다. 또 일정 계층 이하의 주택문제를 사회의 책임으로 해결하려는 '공공임대주택 정책'이 명목에 그치고 있는 것도 큰 원인이 된다. 더구나 턱없이 높은 땅값, 집값 상승률은 전월세값마저 덩달아 올림으로써 해마다 20% 이상의 전월세값을 올려줘야 하는 고통을 안겨주고 있다. 주택가격이 안정되었다고 하는 최근에도 아파트를 중심으로 전세값이 폭등함으로써, 90년도에 세입자들이 자살한 사태의 우울함을 되새기게 한다.

보다 구체적으로, 이같은 문제의 일차적인 책임은 세입자들을 보호한다는 '임대차보호법'에 있다. 이 법에서는 비록 임대료를 올릴 수 있는 상한을 5%로 제한하고 임대기간도 2년으로 두고 있지만, 그것을 지키지 않았을 경우의 처벌규정이 없음으로 해서 사문화되고 있는 것이다. 지금 실제로 이뤄지는 임대차관행은 1년 계약에, 재계약 당시의 시세에 따라 임대료가 다시 결정된다. 따라서 '더 낼래, 나갈래'라는 양자택일이 세입자들의 어려움을 가중시키고 있다. 하지만 이런 실정에 대해 정부는 수수방관에서 나아가 가옥주 편을 들기에 급급하다. 정부의 논리는 임대차시장에서 세입자에게 유리한 방향으로 제도를 강제하게 되면, 세를 놓으려는 방이 줄어들어 결국 전월세값이 오르기 때문에 오히려 세입자들에게 불리한 결과를 초래한다는 것이다. 하지만 방을 한두개씩 쪼개 전세를 놓은 돈으로 자기집을 장만하는 가옥주들도 나무랄 수는 없다. 오히려 전세제도도 내집마련을 위해서는 없어서는 안 될 제도이기 때문이다. 결국 자기집 마련이 지상의 과제가 되고, 임대차제도도 자기집 마련을 위한 부수적인 역할로 기능하는 한 문제는 계속해서 악화될 수 밖에 없는 것이다.

그래서, 앞서 지적한대로, 현재 정부가 정책의 기조로 삼고 있는 '자기집' 위주의 주택정책이 바뀌지 않는 한 전월세문제 해결은 요원하다. 평균 주택가격이 근로자 평균 연소득의 10배가 넘는 상황에서, 자기집을 갖는 것은 사실상 꿈일 뿐인 것이다. 그나마 안정된 직장을 갖고 청약저축, 청약예금에 가입한 사람들은 요행이라도 기대해 볼 수 있지만, 그마저 불가능한 사람들은 오르는 전세보증금을 충당하는 것만도 다행이다.

다음으로, 이처럼 전문 임대업자가 거의 없고, 개별 가옥주가 방 한두개씩 세 놓는 방식으로 형성된 우리나라의 임대차시장은 세입자들의 자발적인 조직결성을 가로막고 있다. 외국의 경험에서 세입자들이 자신의 권리를 신장시키는 데는 세입자조합 혹은 조직들이 큰 역할을 했지만, 우리나라는 세입자들이 고립·분산되어 있기 때문에 단결하기 힘든 것이다.

따라서 전월세문제를 어떻게 해결할 것인가는, 단순히 임대차보호법을 강화하는 것만으로는 불가능함을 알았다. 오히려 현재와 같은 상황에서는 임대차보호법 강화자체가 불가능하기 때문이다. 보다 근본적인 정책변화가 필요하다. 이를 수

없는 '자기집' 위주의 정책¹⁾에서 과감히 탈피하여, '내집이 아니어도 편안히 살 아갈 수 있는 정책'으로 전환하지 않으면 안 될 것이다. 이를 위해서는 공공임대 주택을 확대공급하고, 민간임대주택의 경우도 지금과 같이 내집마련을 위한 부수 적인 기능에 머물게 할 것이 아니라, 본격적인 임대업자 등을 육성하여 활성화시 켜야 할 것이다. 이처럼 계획적이고 적극적인 임대주택 공급을 바탕으로 임대인 과 임차인의 관계를 평등하게 만들 수 있는 법적 보완책이 필요하다. 아울러 세 입자들의 자발적인 권익옹호를 인정할 뿐 아니라, 보호해야 할 것이다.

우리나라에서는 그동안, 비록 지금 세를 살더라도 조금 더 고생하면 내집을 장 만할 수 있다는 희망을 지님으로써 1910년대 영국이나 1950년대 미국에서와 같은 임대폭동사태는 벌어지지 않았었다. 그러나 그런 희망이 무너진 사건이 몇년전 16명이 전월세값 폭등을 비판하여 자살한 사태였다. 아직 희망은 복원되지 않고 있다. 주거권이란 자신의 집을 소유하는 권리가 아니라, 인간다운 주거에 안정되 게 사는 권리를 뜻한다. 소유권과 주거권에 균형을 맞추는 일 - 우리사회의 현안 이다.

1) 6공화국 당시 200만호주택을 건립한다고 호들갑을 떨었지만, 내집을 가진 사 람들이 늘어난 비율은 불과 3.8%에 불과한 사실을 상기해 보자.

수신 : 참여연대 김기식 부장

발신 : 상지대 김연명

* 급한대로 필요한 논지만 정리했음. 연금부분은 목요일정도에 송부하겠음.

보건의료 부문의 최저보장

우리나라는 1977년부터 의료보험제도를 시작한지 13년만인 1989년 9월에 도시자영자를 마지막으로 전국민의료보험을 달성하였다. 전국민의료보험으로 많은 국민들의 의료요구가 충족된 것은 사실이다. 그러나 우리나라의 의료보험제도는 빈약한 보험급여, 높은 본인부담율, 그리고 조합방식 의료보험의 구조적 문제점으로 인해 전국민에게 만족할 만한 최저한의 의료보장을 확보해주지 못하고 있는 실정이다. 일례로 1992년에 우리나라의 GNP는 세계 159개 중 15위, 1인당 GNP는 31위 이었으나 평균기대수명은 63위, 영아사망율은 43위로 나타난 것은 아직도 우리나라의 보건의료 보장수준이 경제력에 비해 크게 낙후되어 있다는 것을 보여주는 상징적 지표이다. 보건의료부분에서 최저수준을 보장하기 위해 시급히 필요한 부분은 다음과 같이 정리할 수 있다.

1. 보험급여 제한기간 180일 철폐

현재 의료보험에 의해 급여가 보장되는 기간은 연간 180일로 제한되어 있고, 65세 이상 노인의 경우에만 210일이 적용된다. 이로 인해 고혈압, 당뇨병 등 평생관리를 받아야 하는 만성 질환자와 장기간 치료를 요하는 환자의 경제적 부담이 매우 과중하다. 특히 180일을 초과하여 치료비 전액을 본인이 부담해야 할 경우 그 금액은 보통 치료비의 2-3배에 달하기 때문에 생계조차 위협받게 되는 위험에 빠지게 된다.

최저 급여기간을 6개월로 설정한 국제기준은 ILO의 1962년 사회보장에 관한 최저기준인데, 이것은 이미 32년전의 기준임을 상기하여야 한다. 이미 ILO는 1969년의 의료 및 상병급여에 관한 조약을 통해 '의료급여는 그 사유가 지속되는 한 계속 제공되어야 한다'고 하여 사실상 급여제한기간을 철폐하였다.

의료보장제도를 실시하는 나라중에서 독일, 일본, 호주 등 대부분의 선진국은 급여기간의 제한이 없으며 우리와 경제력 수준이 비슷한 대만, 브라질, 멕시코 등도 급여제한의 없다. 급여기간을 1년에 6개월로 제한하는 나라는 레바논, 인도, 인도네시아, 케냐 등 우리보다 경제력이 매우 떨어지는 나라들이다.

보험급여제한 기간을 완전히 철폐하였을 경우 소요되는 예산은 생각보다 많지 않다. 한 추계치에 의하면 95년을 기준으로 연간 2,160억원의 추가 재원이 필요할 뿐이다. 의료보험의 적립금이 현재 3조 4천억원에 육박하기 때문에 이 정도의 부담은 보건의료의 최저선을 확보한다는 차원에서 충분히 재정부담이 가능한 것이다.

2. 전국민에게 건강진단의 제공

의료보험제도에 의한 질병예방 프로그램으로서의 건강진단은 매2년마다 공·교의료보험에서만 실시되고 있으며 직장근로자들은 근로기준법에 의해 사용자부담으로 매2년마다 실시되고 있다. 또한 1993년부터 공무원과 사립학교교직원의 가족들(피부양자)도 건강진단이 실시

되고 있으며 직장근로자들의 가족도 조합의 재정상태에 따라 임의적으로 실시되고 있다. 그러나 농어민과 도시자영자 등 지역의료보험대상자들은 건강진단이 법정급여로 인정되지 않아 전혀 건강진단서비스를 받지 못하고 있다.

건강진단을 받지 못하는 인구를 추산하면 전인구의 약 51%에 이르는 2천2백만명(지역의보 대상자와 의료보호대상자)된다. 이처럼 전국민의료보험이라는 거대한 구호에도 불구하고 아무런 의료예방서비스를 받지 못하고 있는 국민이 절반 이상이 된다는 것은 보건의료의 최저선의 보장이라는 차원에서 시급히 재검토되어야 할 문제이다.

건강진단을 보험급여화 할 경우 수검율을 40%로 보고 40세이상 국민에게 격년제로 확대 실시할 경우 소요되는 비용은 연간 194억원 정도 밖에 되지 않아 지금이라도 법개정이 이루어지면 당장 실시가 가능하다. OECD 가입을 추진하고 있는 우리나라에서 전국민의 절반 이상이 기초적 건강진단을 받지 못하고 있다는 것은 깊이 생각해 볼 일이다.

3. 근로자 상병수당의 실시

우리나라에서는 산재보험법과 근로기준법에 의해 업무상 질병발생시에는 소득상실분을 휴업수당으로 받을수 있으나 업무의 질병으로 인한 휴업시 임금지급은 법으로 정해져 있지 않고 사내규약으로 정해져 있는 실정이다. 이 때문에 비교적 자금력이 풍부한 대기업은 일반 질병으로 인한 휴업시 근로자에게 어느 정도의 소득을 보장하고 있으나 중소기업과 영세기업의 근로자는 질병으로 인한 휴업시 아무런 소득을 보장받지 못하고 있다.

상병수당이란 피보험자가 일반 질병으로 요양을 위해 노무에 종사할 수 없는 경우 그 기간 동안의 보수를 지급받지 못할 때 지급되는 현금급여이다. 대개 임금의 약 80%가 지급되는 상병수당은 의료보험제도의 가장 필수적인 급여로서 의료보험제도를 갖춘 대부분의 나라에서는 이 급여가 실시되고 있으나(일본의 경우는 1927년부터 실시해 왔음) 유독히 우리나라에서만 상병수당이 실시되지 않고 있다. 우리나라가 의료보험을 시작한지 18년째 접어들고 전국민의료보험이 실시됨에도 불구하고 미국의 사회보장청에서 격년으로 발행하는 '세계의 사회보장' Social Security Programs Throughout the World 이라는 권위있는 보고서에서 아직도 우리나라가 의료보장제도를 실시하지 않고 있는 국가로 분류되고 있는 것은 의료보험에서 상병수당을 지급하지 않고 있기 때문이다. 그 만큼 상병수당은 필수적인 보험급여로 인정되고 있는 것이다.

1950년대 초반 지금으로부터 42년전에 국제적으로 공인된 ILO 의 '1952년 사회보장의 최저기준에 관한 조약'에서 부인과 자녀가 있는 남자에게 소득의 45% 수준으로 상병수당을 지급할 것을 규정한 조항을 선진국 진입을 목전에 두었다는 우리나라가 지키지 못하고 있는 것은 큰 문제가 아닐 수 없다. 질병발생시 치료비용도 중요하지만 질병으로 인한 소득상실을 보전하는 것이야말로 사회보장의 기본원리이고 최저선이라는 점에서 상병수당의 실시는 매우 중요한 의미를 갖는다. 상병수당을 법정급여화 하였을 경우 지출되는 재정부담은 연간 약 2천억원 정도로 추산된다.

4. 임산부 산전진찰의 의무화

산전진찰은 모자보건을 위해 필수적이거나 보험급여에서 제외되고 있다. 현재 임산부 산전진찰이 보험적용이 되고 있지 않아 경제적 능력이 있는 사람은 일반적인 권고수준보다 훨씬 많은 산전진찰을 하는 반면, 경제적 능력이 없는 저소득층은 산전진찰의 기회를 상당부분 포기해야만 한다. 분만이라는 것이 사회적 재생산이라는 특성을 갖고 있자는 점을 감안한다면 모든 임산부들에게 최소한 기초적인 산전진찰은 의무적으로 제공되어야 한다. 산전진찰을 의

무화하였을 경우 소요 예산은 연간 150억원 정도로 추산되는 많지 않은 액수이다.

5. 본인부담금 인하

의료보험진료에 의한 본인부담수준은 1993년 말 현재 평균 37.1%(입원 20.1%, 외래 48.8%) 정도이나 입원진료시 비급여항목을 포함할 경우 본인부담률 수준은 이보다 더욱 높다. 한 조사에 의하면 비급여를 포함하여 전체 진료비중 보험급여비율이 48.0%, 본인부담이 52.0% (법정본인부담 12.4%, 비급여 39.8%)로 나타나고 있다.

이처럼 본인부담율이 높은 것은 우리나라 의료보험제도가 불필요한 의로서비스의 이용 억제 및 보험재정의 안정적 관리를 위한 조치로서 첫째, 요양급여 또는 분만급여를 받을 때 비용의 일부를 본인이 부담하도록 하고 있고 둘째, 지정진료비(특진비), 상급병실차액, 식대, CT, MRI 등 고가의의료장비에 의한 진단 및 치료와 의료보험 급여원칙에 위배되는 진료행위 등을 비급여항목으로 정하고 있기 때문이다. 그러나 의료보험기관에서는 낮은 보험수가 등을 이유로 비급여서비스를 선호하여 수진자의 진료비 부담이 가중되고 있는 실정이다. 이로 인해 아래 표에서 보는 것처럼 의료보험을 실시하는 세계 여러나라중에서 우리나라의 환자본인부담율이 가장 높은 수준이다.

본인부담금의 국제 비교

국 가	1인당 GNP(\$)	외래 진료	입원 진료	비 고
일 본	23,483	피보험자 10% 피부양자 30%	피보험자 10% 피부양자 20%	
스웨덴	21,834	1일 500크로네 (약 5,400원)	1일 55크로네 (약 8,000원)	
독 일	19,404	없 음	1일 5마르크 (약 2,500원)	본인부담기간 연 14일
호 주	17,528	15%	15%	연 150 호주달러 (약 90,000원) 초과 금지
대 만	7,512	없 음	없 음	
한 국	4,984	30-55%	20%	

자료 : 미국 사회보장청, Social Security Programs Throughout the World, 1991

물론 의료보험제도에서 본인부담제도는 불필요한 진료를 억제하기 위해 상당수 국가에서 실시하고 있다. ILO 의 1952년 사회보장에 관한 최저기준에서도 본인부담금을 인정하고 있으나 비용부담은 재정상 어려움을 주지 말아야 한다는 단서가 주어져 있으며, 본인부담이 30%를 넘지않는 것이 최저기준을 위배하지 않는 것으로 보고하고 있다.

일본의 경우도 일반근로자의 본인부담율은 입원의 경우 피보험자 10%, 피부양자 20%이며, 외래는 피보험자 본인 10%, 피부양자 30%, 지역주민은 입원, 외래 모두 30%이다. 이에 따라 일본 의료보험제도의 평균 보험급여율은 80.3%이며 앞으로도 통일적인 급여수준으로서 80% 정도를 계획하고 있다. 그러나 일본의 급여범위는 급여기간이나 고가장비, 간호, 이송 등 대부분의 의로서비스가 급여되고 있기 때문에 총진료비중 차지하는 환자본인부담율도 20%를 조금 상회하는 수준이다.

현행 의료보험의 본인부담율 입원20%, 외래 45%에서 외래 본인부담율이 과도하게 높으며

로 적어도 외래 본인부담율을 30% 수준까지 낮추는 것이 현실적인 대안으로 생각되며 이에 추가되는 비용은 연간 IL0에서도 3,393억원이 소요될 것으로 예상된다.

B. 보험료부담의 형평성 확보

우리나라 의료보험제도는 직장근로자와 자영자의 보험료 산정방식을 다르게 하고 있다. 직장근로자는 소득에 대한 정율제로 보험료를 산정하는데 반해 농어민과 도시자영자는 소득, 재산, 세대, 가족수, 기타 재산 등 5가지에 보험료를 부과하고 있다. 이로 인해 나타나는 현상은 농어민과 도시자영자가 직장근로자에 비해 상대적으로 과중한 보험료 부담을 하고 있다는 점이다. 1993년 현재 적용종별 보험료 부담현황을 비교하여 보면 아래표에서 보듯 것처럼 형편이 어렵다고 하는 농촌 지역의 경우 세대당 자부담보험료 수준이 12,874원으로서 직장근로자의 10,973원보다 높게 나타나고 있다.

의료보험적용종별 보험료 부담비교 (1993. 12월기준)

구 분	직장의보	공교의보	도시의보	농어촌의보
세대당 월보험료 (비교지수)	10,973원 100%	12,739원 116.1%	14,310원 130.4%	12,874원 115.5%
1인당 월보험료 (비교지수)	3,884원 100%	3,537원 98.0%	4,443원 120.8%	3,871원 99.8%

자료 : 1994. 보건사회부, 의료보장개혁위원회 토의자료

의료보험의 종류별 소득수준(추정치)에 대한 보험료의 상대적 비율을 살펴보면 농어촌지역의보는 직장근로자에 비해 84%나 더 부담하고 있으며, 직장근로자에 비해 공교의보와 도시의보도 훨씬 더 부담하고 있는 것으로 나타나고 있다.

추정소득수준에 대한 보험료의 상대적 비율비교 (1992)

	직장의보	공교의보	농어촌의보	도시의보
소득추정치(A)	902천원	847천원	855천원	938천원
보험료(B)	9,949원	13,353원	11,783원	13,893원
B/A	1.1%	1.8%	1.8%	1.5%

비고 : 직장 및 공교수치는 연합회 내부자료, 농어촌 및 도시는 한국보건사회연구원 추정.

자료 : 보건사회부, 의료보장개혁위원회 토의자료, 1994

또한 같은 수준의 소득과 재산을 가진 국민이라도 소속 조합의 종류에 따라 보험료부담에 현격한 격차 발생한다. 아래의 표는 1993년을 기준으로 4인가족, 재산 1,800만원, 소득 250만원, 그리고 소형승용차를 갖고 있는 가구가 지역에 따라서 얼마만큼의 보험료 차이가 발생하는가를 보여주는 표이다. 이 표에 의하면 서울시 강남구 거주자와 동일한 재산, 소득을 갖고 있는 강원도 화천군 거주자의 보험료가 약 1만 4천원 정도가 경기도 양평군 거주자의 경우보다 약 1만 5천원이 더 비싼 모순된 현상이 발생하고 있다. 이것은 현재의 의료보험제도가 계층간, 지역간 보험료 부담의 형평성을 확보하는데 실패했다는 것을 의미하며 사회보험의

보험료 부담의 기본원리인 경제적 능력에 따른 부담이라는 원칙을 지키지 못하고 있다는 것이다.

지역의료보험료의 지역별 격차 (단위:원)

지 역	기본보험료		능력비례보험료			보험료 총액
	세 대	가족수	재 산	소 득	자 동 차	
서울 강남구	1,800	4,800 (1인 1,200)	4,000	5,800	4,000	20,200
경기 양평군	1,800	5,200 (1인 1,300)	10,000	14,000	4,000	34,800
강원 화천군	1,800	8,000 (1인 1,500)	12,800	8,800	4,500	33,900

비고 : 1993년을 기준으로 4인 가족, 재산 1,800만원, 소득 250만원, 소형승용차(연간세액 32만원)를 가진 가구를 모형으로 산출.

보건의료의 최저선 보장의 전제 조건 : 의료보험의 재정 통합

지금까지 제시된 보건의료부문의 최저보장을 위한 보험급여의 확대는 분명히 국민 혹은 국가의 추가적 재정부담을 필요로 한다. 그러나 국민이나 국가의 추가부담없이도 의료보험의 재정통합이 이루어지면 보건의료 부분에서의 국민생활최저선은 충분히 확보될 수 있다. 93년 말을 기준으로 의료보험적립금은 3조 4천억원에 이르고 있다. 따라서 기존의 의료보험적립금을 활용하면 보건의료의 최저선은 쉽게 달성될 수 있다. 따라서 보건의료부문의 최저선을 달성하기 위해서는 현행 조합별 재정운영방식을 통합방식으로 전환하는 의료보장개혁이 전제되어야 한다.

< 부록 1 > 주요국의 보험급여

구분	급여내용	본인부담
독일	<ul style="list-style-type: none"> 원칙적으로 진료비의 100% 급여 * 급여기간 제한 없음 현물급여 입원급여, 가정간호급여, 출산급여, 가사원조, 재활급여, 여비지급 등 현금급여 상병수당금 : 기본임금의 80% (단 8주까지는 사용자가 100% 지급) 출산수당금 : 소득의 100% 출산일시금 피보험자, 출산아당 50-100마르크 피부양자, 35-150마르크 사망일시금 기타 : 예방급여, 재택간호급여, 가정원조, 재활급여 	<ul style="list-style-type: none"> * 총진료비의 25% 정도 급여 외래급여: 본인부담 없음. 입원급여: 1일당 5 마르크 단, 본인부담기간은 年 14일 이내로 한함. 약제 : 처방 1제당 3 마르크 단, 18세 미만인 자와 저소득자는 본인부담 면제 의치비용의 40%, 보장구비용의 20% 안경처방 건당 4마르크, 보양치료급여는 1일당 10마르크 본인부담
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> 현물급여(진료비상환제) 예방급여, 외래급여(치과포함) 입원급여, 출산급여, 이송비 등 * 급여기간 제한 없음 현금급여 상병수당, 출산수당, 육아수당 등 	<ul style="list-style-type: none"> 외래급여: 의사에 의한 진료는 25%, 준 의료인의 검사 등은 40% 본인부담. 단, 장기 또는 고액을 요하는 특정질병 30종(내역 별첨)은 본인부담 면제 입원급여: 1일당 55프랑(입원비용의 20%에 해당) 단, 특정질병(30종)환자와 30일 을 초과하여 입원한 환자는 본인부담 면제. 약제 : 총 약제비의 30%
미국 (Medicare제도)	<ul style="list-style-type: none"> 병원보험(강제보험) 입원서비스, 퇴원후 전문요양소에서 간호서비스, 퇴원, 퇴소후 거택 간호서비스, 호스피스서비스 * 외래서비스는 보충보험(임의보험)에서만 제공 급여기간 입원서비스: 제한없음 전문요양소 서비스: 年 150일 거택간호서비스: 퇴원, 퇴소 후 12개월간 100회 호스피스서비스: 의사가 종말기 환자로 판정한 경우 급여기간 제한없음 	<ul style="list-style-type: none"> 입원서비스 최초80일: 정액본인부담(580달러) 81-90일: 1일당 140달러 91-150일: 1일당 280달러 151일 이상: 전문요양소에서의 간호서비스 최초20일: 본인부담없음 21-150일: 1일당 87.5달러 거택 간호서비스 본인부담없음 호스피스서비스 약제비의 5% 또는 5달러중 적은쪽 * 보충보험에서의 외래서비스는 연간 75달러까지는 본인이 전액 부담
일본	<ul style="list-style-type: none"> 현물급여 	<ul style="list-style-type: none"> 외래급여: 피보험자 10% 피부양자 30%

	<ul style="list-style-type: none"> 요양급여(외래, 입원 등 포함) * 급여기간 제한 없음 현금급여 요양비, 고액요양비, 상병수당금, 분만비, 출산수당, 육아수당, 매장료, 조위금, 간호, 이송비 등 	<ul style="list-style-type: none"> 단, 내원일당 진료비가 3,500엔 이하일 때는 정액 본인부담 입원급여: 피보험자 10% 피부양자 20% 단, 동일 월, 동일 의뢰기관에서 본인부담금이 57,000엔(저소득자는 31,800엔)을 초과하거나 동일 월, 동일 세대에서 30,000엔(저소득자는 21,000엔)이상이 복수로 발생하는 경우 그 초과비용을 보험자로부터 지급 받을 수 있음. 또한 후생대신이 정한 장기, 고액질병 환자의 월 부담 최고 한도액을 10,000엔으로 경감하고 있음. 지역주민은 입원, 외래 구분없이 30% 본인부담 원칙
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> 현물급여 외래급여(치과포함), 입원급여, 약제급여 등 * 급여기간 제한 없음 현금급여 상병수당, 출산수당, 교통비 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 외래급여 의사방문 진료: 일당 50크로네 의사의 왕진: 1회당 75크로네 전화에 의한 문진: 1회당 20크로네 치과외래: 총진료비가 2,500크로네 이하인 경우: 80% 이상인 경우: 25% 입원급여: 일당 55크로네 약제급여: 1회처방당 85크로네 이내 단, 만성질환 및 고가치료에 불가피한 약제는 본인부담 면제
호주	<ul style="list-style-type: none"> 현물급여 외래급여(치과포함), 입원급여, 약제급여 등 * 급여기간 제한 없음 현금급여 상병수당, 보호자수당 등 	<ul style="list-style-type: none"> 외래급여: 총진료비의 15% 단, 총진료비가 33호주 달러를 초과하는 경우, 5달러만 부담 입원급여: 총진료비의 15% 단, 입원 건당 20호주 달러를 초과할 수 없고, 연간 환자 1인당 150호주 달러를 초과할 수 없음. 약제급여: 1 처방당 10호주 달러 단, 연금수급자는 면제, 저소득자는 1 처방당 2.5호주 달러
벨기에	<ul style="list-style-type: none"> 현물급여(상환제) 외래급여(치과포함), 입원급여, 약제급여 등 * 급여기간 제한 없음 현금급여 상병수당, 출산수당, 이송비 	<ul style="list-style-type: none"> 외래급여: 총진료비의 25% 단, 특정 중증질환 및 전문의 진료는 본인부담 면제. 또한 연금수급자, 과부, 고아, 폐질자 등은 소득에 따라 10% 범위내에서 본인부담. 입원급여: 1일당 244프랑(연금수급자, 과부 등은 83프랑)정액부담 약제급여: 본인부담 없음
멕시코	<ul style="list-style-type: none"> 현물급여 	<ul style="list-style-type: none"> 본인부담 없음

	<ul style="list-style-type: none"> - 외래급여(치과포함), 입원급여, 요양소급여 등 * 급여기간: 동일질병당 52주 (104주까지 연장 가능) □ 현금급여 <ul style="list-style-type: none"> - 상병수당, 출산수당, 분만후 간호수당 	
브 라 질	<ul style="list-style-type: none"> □ 현물급여 <ul style="list-style-type: none"> - 외래급여(치과포함), 입원급여, * 급여기간 제한 없음 □ 현금급여 <ul style="list-style-type: none"> - 상병수당, 출산수당, 이송비 등 	소정의 약제비에 대해서만 일부 본인부담
대 만	<ul style="list-style-type: none"> □ 현물급여 <ul style="list-style-type: none"> - 외래급여(치과포함), 입원급여 * 급여기간 제한 없음 □ 현금급여 <ul style="list-style-type: none"> - 상병수당, 출산일시금 	본인부담 없음

자료 : U.S DHHS, Social Security Programs Throughout the World - 1993

< 부록 2 > 개발도상국의 의료보장 급여수준

국 가	급여 내용	요양급여기간	본인부담
도미니카 공화국	<ul style="list-style-type: none"> □ 의료급여 <ul style="list-style-type: none"> - 외래, 입원, 약제 등 □ 현금급여 <ul style="list-style-type: none"> - 상병수당, 분만수당, 육아수당 	□ 연간 28주	-
레 바논	<ul style="list-style-type: none"> □ 의료급여 <ul style="list-style-type: none"> - 외래, 입원, 약제 등 □ 현금급여 <ul style="list-style-type: none"> - 상병수당, 분만수당 	□ 연간 28주 (단, 특별한 경우 52주까지 연장가능)	□ 총진료비의 30% 단, 분만, 신장투석, 암은 본인부담 없음
리 비 아	<ul style="list-style-type: none"> □ 의료급여 <ul style="list-style-type: none"> - 외래, 입원, 약제, 간호 등 □ 현금급여 	□ 연간 8개월 (단, 현금급여기간은 제외)	□ 약간의 본인부담 있음

	<ul style="list-style-type: none"> - 상병수당, 분만수당, 분만보조금, 분만일시금 		
볼 리 비 아	<ul style="list-style-type: none"> □ 의료급여 <ul style="list-style-type: none"> - 외래, 입원, 약제, 예방급여 등 □ 현금급여 <ul style="list-style-type: none"> - 상병수당, 분만수당, 육아수당 	□ 동일질병에 대해 평생 28주 (단, 회복가능이 있는 경우는 52주까지 연장, 결핵은 28주간 연장)	-
엘살바도르	<ul style="list-style-type: none"> □ 의료급여 <ul style="list-style-type: none"> - 외래, 입원, 약제, 왕진 등 □ 현금급여 <ul style="list-style-type: none"> - 상병수당, 분만수당 	□ 연간 28주 (단, 특별한 경우 52주까지 연장가능)	-
인 도	<ul style="list-style-type: none"> □ 의료급여 <ul style="list-style-type: none"> - 외래, 입원, 약제, 이송 등 □ 현금급여 <ul style="list-style-type: none"> - 상병수당, 분만수당 	□ 보험료 납부실적에 따라 연간 13-52주 (단, 장기요양을 요하는 질병의 경우는 연간 52주)	-
인도네시아	<ul style="list-style-type: none"> □ 의료급여 <ul style="list-style-type: none"> - 외래, 입원, 약제 등 □ 현금급여 <ul style="list-style-type: none"> - 상병수당, 분만수당 	□ 연간 8개월 (단, 특별한 경우 8개월 연장)	-
케냐	<ul style="list-style-type: none"> □ 의료급여 <ul style="list-style-type: none"> - 입원 □ 현금급여 <ul style="list-style-type: none"> - 없음 	□ 연간 180일	□ 입원진료비 중 에서 일당 75실링까지 상환됨 (차액은 본인부담)
콜롬비아	<ul style="list-style-type: none"> □ 의료급여 <ul style="list-style-type: none"> - 외래, 입원, 약제 등 □ 현금급여 <ul style="list-style-type: none"> - 상병수당, 분만수당 	□ 연간 180일 (단, 회복가능성이 있는 경우는 380일)	-
터 어 키	<ul style="list-style-type: none"> □ 의료급여 <ul style="list-style-type: none"> - 외래, 입원, 이송 등 □ 현금급여 <ul style="list-style-type: none"> - 상병수당, 분만수당, 육아보조금 	□ 연간 8개월	□ 외래의 경우 20% 본인부담 (단, 장기진료환자는 면제)
파 나 마	<ul style="list-style-type: none"> □ 의료급여 <ul style="list-style-type: none"> - 외래, 입원, 약제 등 □ 현금급여 <ul style="list-style-type: none"> - 상병수당, 분만수당 	□ 동일상병에 대해 8개월 (단, 특수상병인 경우 연장가능)	□ 약간의 본인부담 있음
파라과이	<ul style="list-style-type: none"> □ 의료급여 <ul style="list-style-type: none"> - 외래, 입원, 약제 등 □ 현금급여 <ul style="list-style-type: none"> - 상병수당, 분만수당 	□ 동일상병에 대해 28주 (단, 특별한 경우 52주까지 연장가능)	-

자료 : U.S DHHS, Social Security Programs Throughout the World - 1993

인권A규약(경제 사회 문화적 권리)과 인권운동

이 대훈 (참여연대 사무국장)

1. 인권A규약의 가입과 사회권
 2. 경제 사회 문화적 권리
 - (1) 인권A규약의 내용
 - (2) 규약의 실행절차
 - (3) 인권A규약에 따른 국가보고제도
 - (4) 민간단체들의 역할
 3. 인권A규약에 대한 한국 민간단체 반박보고서 제출과정
 - (1) 보고서의 작성
 - (2) 보고서의 제출과 접수
 - (3) 회의 참석
 - (4) 회기전 실무그룹에서 확정된 1차 질의사항
 4. 반박보고서 제출과 연관된 전체 활동에 대한 평가와 향후과제
 5. 냉전이후 시대의 경제적 사회적 권리
 - (1) 한국사회에서 경제적 사회적 권리를 증진시키기 위한 기본 방향
 - (2) 발전-민주주의-인권이라는 하나의 주제
- 참고자료

1. 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 인권A규약)의 가입과 사회권

경제 사회 문화적 권리에 대한 관심은 80년대 서구의 주도로 성장해 왔다. 그 배경에는 유럽의 경제통합과정에서 사회권분야가 경시되지 않도록 하기 위한 배려가 있으며 동시에 80년대를 세계를 풍미했던 신보수주의의 자유방임형 시장경제정책에 대한 반작용이 있다. 이른바 사회권에 대한 유럽의 관심을 가장 잘 보여주는 예가 1989년 11월 유럽공동체가 채택한 “노동자의 근본적 사회권 헌장(The Charter of Fundamental Social Rights of Workers)”이다. 비록 아직 법적 효력 즉 실행절차를 갖추고 있지 않지만, 유럽공동체의 각국은 이 헌장으로 인해 “근본적인 사회권”을 보장할 의무와 “각국의 시장운명을 그 사회의 경제적 사회적 통합에 기여하도록 하는데 필수적인 조치를 실행”할 의무를 지닌다. 또 유럽의회에서는 사회권침해를 다루는 유럽재판소를 설치하자는 제안이 제출되기도 하였다.

그러나 우리 사회에 사회권에 대한 일반적인 관심과 논의는 매우 낮은 수준이며 사회권 보호제도역시 매우 초보적인 단계이다. 그러나, 한국정부는 지난 1990년 4월 인권A규약과 인권B규약(시민적 정치적 권리에 관한 국제규약) 그리고 B규약에 따른 선택의정서를 비준함으로써 이 규약들에 명시되어 있는 여러 권리를 보장할 의무를 지게 되었다. 이에 따라 정부는 이 규약들의 한국내 실시상황에 대한 최초보고서(Initial Report)를 제출하고 그뒤로 5년마다 정기 보고서를 제출해야 한다.(한국정부는 인권B규약에 대해서 1992년 B규약을 심의하는 조약기구인 유엔 인권이사회(Human Rights Committee)에 1차 보고서를 제출하였고 이에 대해 민주사회를 위한 변호사모임과 한국기독교교회협의회 인권위원회가 공동으로 반박보고서(Counter Report)를 작성, 제출한 바 있다. 또 인권이사회에서는 1992년 7월 정부보고서를 검토한 후 국가보안법이 한국의 인권향상에 주된 장애라는 점을 지적하고 그 폐지를 권고했다.) 따라서 올해 6월 인권단체들이 공동으로 반박보고서를 제출하여 사회권에 대한 정부의 소극적이고 폐쇄적인 방침에 직접 대응한 것은 우리 사회에서 사회권에 대한 관심을 증진시키는데 중요한 출발점이 아닐 수 없다. (인권A규약에 대해서 한국정부는 1993년 10월 최초보고서를 제출하였는데 정부가 이 사실을 전혀 공개하지 않았기 때문에 올해 5월 중순경에야 인권단체들은 이 사실을 알게 되었다. 정부는 이 보고서를 7월초까지 공개하지 않았다.)

현재 한국정부도 이른바 사회권에 대한 국제법상의 의무와 국민에 대한 홍보교육의 의무를 지니고 있다. 반면 우리나라 인권단체들 쪽에서는 시민적 정치적 권리에 대해서는 오랜 활동경험과 민감한 대응양식을 보이는데 비해서 사회권분야는 전통적으로 인권의 영역이라기보다는 노동조합이나 여성단체 또는 장애자복지의 문제 등 특수한 계층의 문제로 국한시키는 분위기가 강하다. 그러나 앞으로는 사회권분야에 대한 공공인식이 증대되고 인권으로의 접근이 보다 활성화되어야 할 것이다.

2. 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

(1) 인권A규약의 내용

'경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약'(인권A규약)은 '시민적 정치적 권리에 관한 국제규약(인권B규약) 및 B규약 선택의정서와 함께 1966년 12월 16일에 UN총회에서 채택되어 1976년에 발효되었다. 인권B규약이 시민권과 정치적 권리등 자유권을 포괄적으로 규정하고 있는 반면, 인권A규약은 이른바 사회권을 포괄적으로 규정하고 있다. 인권A규약의 골격은 다음과 같다.

전 문

- 1조 인민의 자결권과 자원처분권
- 2조 가맹국의 규약실현 조치 의무, 차별없는 평등한 권리행사 보장.
- 3조 남녀평등
- 4조 기본권 제한의 원칙
- 5조 규약의 부당한 해석 금지, 열거되지 않은 기본권 경시 금지
- 6조 노동의 권리
- 7조 공정하며 유리한 노동조건 : 공정한 임금, 동일노동 동일임금, 안전하고 건강한 노동조건, 승진의 기회 균등, 노동시간의 제한, 유급휴가
- 8조 노동기본권 : 노조결성, 가입과 권리행사의 한계, 연합단체 결성, 노조활동의 자유와 제한, 파업권, ILO 협약 준수.
- 9조 사회보장권 : 사회보장법률, 생활보호법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지 관련법.
- 10조 가정의 보호 : 가정과 어린이 교육, 혼인, 임신부 보호와 유급휴가제, 연소자 보호.
- 11조 의식주 권리와 실현을 위한 국제협력, 기아로부터 해방
- 12조 건강권 : 신체와 정신의 건강, 가입국의 조치의무(유아사망율, 아동건강, 환경, 산업위생, 질병예방, 치료)
- 13조 교육을 받을 권리(의무교육, 중고등 교육, 기본교육 장려, 학교제도 발전, 연구장학제도, 학교선택의 자유, 사립학교설치의 자유.
- 14조 초등 무상의무교육
- 15조 과학, 문화적 권리

인권A규약과 B규약은 모두 1976년에 발효되었지만, 첫 규약모니터기구를 설치한 것은 1979년도가 되어서였다. 그로부터 8년간 경제사회이사회는 여러 가지의 실무그룹을 이사회산하에 두었는데 모두 무능한 것으로 입증되었다. 이러한 실패의 결과로 경제사회이사회는 1986년 인권B규약을 모니터하는 인권이사회를 모델로 해서 인권A규약 전담 모니터기구를 두기로 했는데 이것이 경제 사회 문화적 권리 위원회 즉 인권A규약위원회이다.(따라서 인권A규약위원회를 <B규약>인권이사회와 견주어 A규약인권이사회로 번역할 수도 있다.)

이렇게 탄생한 인권A규약위원회는 1987년에 첫 회기를 갖고 현재까지 이르고 있다. 인권A규약위원회는 다른 조약기구가 직면하는 비슷한 문제도 겪었지만, 또 다른 면에서 매우 독특하고 심각한 문제를 겪어오기도 하였다. 인권A규약위원회를 어렵게 한 요인에는 1) 규약에 반영된 경제 사회 문화적 권리의 규범들이 갖는 개념적 명확성과 지표설정의 어려움 2) 경제 사회 문화적 권리에 대한 대부분 정부들의 애매한 태도 3) 1980년대뿐만 아니라 90년대에 와서도 새로운 영역으로 지속되는 사회권 분야에 대한 이념적 갈등 4) 사회권분야에 대한 구체적인 국내 구체절차의 부재 5) 사회권분야 일부 권리의 권리범주설정 자체의 논란성 6) 정부의 규약준수 여부를 판단하는데 필요한 정보량의 엄청난 규모 7) 법적 문안과 사법부 판결이 갖는 제한적 의미 8) 사회권분야에 집중하는 민간단체들이 거의 없다는 점 등이 있다.

(2) 규약의 실행절차

규약의 16-22조에 따르면 규약 가입국은 유엔경제사회이사회가 결정한 일정에 따라 규약상의 권리 실현과 관련된 진전상황 및 정부의 조치에 대해 정기적인 보고서를 제출할 의무가 있다. 정부의 보고서에는 권리실현상의 난관 및 작용요소에 대해 설명할 수 있다. 가입국이 보고서를 유엔 사무총장에게 제출하면 사무총장은 이를 경제사회이사회 및 유엔인권위원회 및 기타 연관기관에 보낸다. 그러면 경제사회이사회는 여러 기관의 논평을 모아 '일반적인 권고내용과 요약된 정보'를 유엔총회에 제출한다. 이러한 절차는 인권A규약위

위원회가 설치되기 이전부터 지켜져온 절차인데 경제사회이사회가 다루는 의제의 방대함 때문에 이 절차는 매우 비효과적이었다고 평가되었다. 그러나 인권A규약위원회가 규약관련상의 모든 내용을 경제사회이사회를 대신해서 추진하면서 상황을 완전히 달라졌다. 유엔 여러기관과 가입국 정부, 그리고 관련된 민간단체 사이의 정보 교환수준 및 그 종합성은 질적으로 향상되었고 권고내용도 상당히 실질적인 내용으로 발전했다. 또한 초기에 예상되었던 규약위원회와 가입국정부사이의 공방전도 실제로는 생산적인 대화로 대체되어 가입국정부로부터의 불만도 줄어들었다.

유엔에서 경제 사회 문화적 권리에 대한 동서-남북 진영간의 갈등으로 인해 그 실행절차가 취약했던 - 또 어떤 의미에서는 의도적으로 취약한 절차를 두었던 - 80년대 중반이후로부터 독립된 전문가들로 구성된 효과적인 조약기구인 현 위원회로 변모하게 된 데에는 세가지 정도의 중요한 요소가 작용한 것으로 보인다. 첫째는 이전까지 경제사회이사회가 인권A규약의 이행여부를 감독하는데 매우 비효율적이었다는 사실이었다. 이 점에 대한 공감대가 이사회 차원에서는 넓게 확산되어 있었다. 둘째로는 80년대 중반이 이르러 유엔 인권소위(인권위원회의 중요한 연구조사 사업을 수행한다. 예를 들면 1986년의 '신국제경제질서와 인권의 증진')를 비롯한 유엔의 중요 기관에서 경제 사회 문화적 권리에 대한 관심이 증대되었던 현상이 있다. 또한 유엔 인권위원회에서도 70년대말에는 발전권(사회 및 개인의 발전을 누릴 권리)에 대해서, 80년대 초에는 주거, 교육, 보건에 관한 권리를 중요한 인권문제로 다루었던 바가 있다. 때문에 인권B규약에 따른 기구(인권 이사회)에 상응하는 인권A규약의 기구가 별도로 없는 상황에서 유엔이 경제 사회 문화적 권리에 대해서 충실한 역할을 하고 있는가에 대한 비판이 제기되었다. 셋째로는 인권A규약 기구의 설립에 계속 반대의 뜻을 표했던 동구권 국가들이 80년대 중반에 들어와 입장을 바꿨던 사실이 중요하게 작용하였다.

그러나 인권A규약위원회가 그 짝이라고 할 수 있는 인권B규약위원회 즉 인권이사회(Human Rights Committee)와 같은 성격을 갖는다고는 할 수 없다. 그 첫째 이유는 대부분의 나라에서 아직도 경제 사회 문화적 권리는 프로그램적 성격의 권리로만 인정되고 있기 때문에 선택의정서를 통한 개인구제절차 또는 그 외의 개입절차에 대해 주권침해로 규정하는 논의가 주류를 이루고 있기 때문이다. 둘째 이유는 인권이사회가 독립적인 조약기구인데 비해서 인권A규약위원회는 - 비록 독립된 전문가들의 위원회라든 성격을 지녔지만 - 유엔의 경제사회이사회에 속한 기관이기 때문에 일종의 정치적 기관의 성격도 갖고 있다. 즉 인권A규약위원회의 권한과 절차는 경제사회이사회를 보조하는 것이므로 이사회 회의 회원국정부의 정치적 결정에 따라 변동될 수 있는 여지를 갖고 있는 점이 인권이사회와의 커다란 잠재적 차이점이다. 그러나 현재까지는 경제사회이사회가 인권A규약위원회로 하여금 독립된 조약기구처럼 운영되도록 보장해왔기 때문에 이 중의 중속성에 따른 문제는 발생하고 있지 않다.

인권A규약에 가입한 나라는 다음과 같은 기본 의무를 지니게 된다.

- . 가입국은 조약상의 의무를 성실하게 수행해야 한다.
- . 규약상의 권리의 완전한 실현은 점진적으로 성취되는 것으로 이해해야 하지만, 그중 일부 권리조항은 규약가입과 동시에 바로 사법적 판단의 대상이 되어야 한다.
- . 사회권실현에 민간단체들의 역할은 대단히 중요하며 이 역할은 가입국 국내차원에서도 보장되어야 한다.
- . 규약상의 권리실현과 정책입안에 사회각층의 국민적 참여가 필수적이다.
- . 규약상의 권리실현에서 특히 가난한 사람들과 소외집단의 생활기준을 개선하는 특별한 조치가 있어야 한다.

다음은, 규약상의 권리실현을 위한 국가의 적절한 조치 시행의 의무로서;

- . 가입국은 가입과 동시에 규약상 권리의 완전한 실현을 향해 가용 가능한 모든 조치를 즉각 시작할 의무가 있다.
- . 가입국은 사법적 구제절차를 포함해 효과적인 구제절차를 국민에게 제공해야 한다.
- . 2조 2항의 차별금지조항과 같은 조항은 가입국이 가입과 동시에 즉각 실행해야 할 의무가 있다.
- . 가입국의 경제발전수준과 상관없이 최저생존권을 보장할 의무가 있다.
- . 권리실현을 위한 자원 이용의 적절성 여부는 가입국의 자원을 평등하고 효과적으로 사용했는가에 대한 판단으로 한다.

(3) 인권A규약에 따른 국가 보고제도

- . 규약 가입국이 규약의 실시상황에 관한 보고서를 제출해야 하며, 규약위원회는 그 나라 정부대표를 출석시킨 가운데 보고서를 심사한다. 그리고 심사후에 '일반 논평(General Comments)'을 통하여 그 나라 인권상황을 평가하고 필요한 사안에 대하여 권고한다.

. 규약위원회는 A규약의 해석과 적용, 실시상황에 관한 사실상 최고 권위를 가진 국제기관이다. 이 기관은 아무런 강제조치 권한이 없으나 그 평가와 논평이 큰 권위를가지므로 이에 기초해서 인권상황 변화를 유도한다.

. 민간단체의 반박보고서의 의의는 크다. 왜냐하면 대부분 정부보고서는 문제점을 은폐하고 장점만 부각하는 등 내용이 부실하기 때문이다. 규약위원회도 인권단체들이 정확한 자료와 문제점을 제시하는 것이 중요하다고 강조하고 있으며 보고서제출을 권하고 있다. 또한 A규약위원회는 민간단체들에게 가장 개방적인 유엔기관이기도 하다. 따라서 민간단체에서 별도로 보고서를 제출하는 것은 우리나라 경제 사회 문화적 권리의 상황을 국제수준에 비취 검증하고 평가해 볼 수 있는 기회이며, 또 규약위원회의 평가와 논평은 인권운동을 이끌어 가는 데 큰 도움이 될 수 있다.

(한국에서는 경제 사회 문화적 권리를 프로그램적 조항으로서 국민적 열망을 표현한 것이 지나지 않는 것으로 간주한다. 즉 이러한 권리는 국민에게 직접 권리를 부여하는 것이 아니고 따라서 소송을 통하여 이를 청구할 수 없다는 것이 통설로 알려져 있다. 그러나 A규약위원회는 이 규약을 훨씬 적극적으로 해석하고 있는데, 특히 권리보장정도에 대하여는 국가마다 그 정도의 차이는 있을 수 있으나, 적어도 권리를 보장하기 위한 적극적인 조치를 취해야 할 의무는 당연히 발생한다고 보기 때문에 이러한 의무를 수행하지 않는 나라의 경우 그 의무를 위반하고 있다고 본다.)

그러나 이러한 의무조항을 가입국이 성실히 수행하는데에는 현실적인 난관뿐만 아니라 사회권에 대한 근본적인 비판도 작용하는 듯하다. 우리는 각 나라 정부대표들이 유엔 경제사회이사회나 인권위원회에서 제기한 사회권에 대한 반대논리로부터 경제 사회 문화적 권리에 대한 논쟁의 핵심을 읽을 수 있다. 즉, 첫째 선택의 정서 반대입장에서는 경제적 권리가 인권이 아니라고 주장한다. 주로 자유주의적 개인주의 철학에서 제기해왔고 또 수없이 격파된 논리이기도 하지만 종종 정부대표들이 아직도 제기하는 입장이기도 하다. 둘째로 경제적 권리의 증진은 (가해자에 대한 피해자의 제소절차 채택 등 적대적 방식이 아니라) 비적대적인 방식으로 추구되어야 한다는 논리이다. 셋째로 각국의 경제정책 입안과정은 주권영역이므로 국제기구의 개입을 허용할 수 없다는 것이다. 넷째로 경제적 권리는 사법적 판단의 대상이 되지 않는다는 입장이 있다. 다섯째로 사회권은 주로 집단적 권리를 다루며 집단적 권리는 개별체소의 대상이 될 수 없다는 논리가 있다. 주로 다섯가지의 커다란 반대입장을 간단히 요약하면 경제적 사회적 권리의 문제를 국가의 정책차원 또는 시혜적 복지차원의 문제로 국한시켜서 이해할 것인가 아니면 인간의 보편적 권리로서 과잉국가로부터 획득하여야 하는 '권리'로 인정할 것인가에 대한 근본적인 인식차이인 것으로 보인다. 이점은 앞으로 우리나라에서도 본격적으로 전개될 국민생활최저선(national minimum)확보운동, 시혜차원을 넘어서 복지제도의 정착화, 소비자주권운동 발전등과 긴밀히 연관되어 있다.

(4) 민간단체들의 역할

지난 20여년간 유엔은 인권분야에서 민간단체들의 참여와 권한을 점차로 증대시켜왔으며 그 결과 기관마다 차이는 있지만 민간단체의 역할은 단순히 필요한 정도가 아니라 필수불가결한 위치까지 점하게 되었다. 유엔헌장에 근거한 기관들(보통 정치적 기관들이라 부른다)은 조약기구(즉 다자간 정부조직)들보다 민간단체들에 대해서 상대적으로 더 개방적이었다. 그러나 인권A규약위원회는 1988년에 처음으로 민간단체의 보고서를 공식 접수하는 절차를 채택함으로써 가장 민간단체에 우호적인 조약기구로 자리잡게 되었다. 아울러 위원회는 일반토론시간(general discussion)에 민간단체 대표의 발언을 허용하기조차 한다. 동시에 그동안 위원회 위원들은 보고서를 제출한 정부에 질의를 할 때 민간단체들이 제공한 정보를 광범위하게 또 적극적으로 활용하는 모습을 일관되게 보여주었다. 그러나 시민 정치적 권리를 다루는 인권이사회와는 달리 민간단체측에서는 인권A규약위원회에 대한 참석은 물론 보고서제출에도 극도의 소극성을 보여왔다. 그 이유는 세계 각국의 대부분의 인권단체들중에 경제 사회 문화적 권리를 인권 그 자체로 다루는 인권단체가 아직 별로 없다는 데 있다. 또다른 이유는 기존에 경제 사회 문화적 권리를 이미 다루고 있는 단체들의 경우 스스로를 인권분야 단체로 여기지 않거나 또 인권A규약에서 규정하는 종합적인 인권개념으로 인식하지 않는다는 점이다. 예를 들면 노동권을 다루는 노동조합의 경우 이미 ILO를 통한 절차에 익숙해 있는 것과 아울러 노동권이 현업 노동자만의 권리일 뿐만 아니라 인간의 종합적인 권리 특히 경제적 사회적 권리의 일부라는 점을 아직 중요하게 인식하지 않고 있기 때문이기도 하다. 요약하자면 인권A규약상의 개별권리가 사회권이라는 커다란 범주상의 공통성을 갖고 있다는 사회권에 대한 범주적 인식의 부족과 그에 따른 사회권 전담 조직의 미숙함 또는 그를 대신할 사회권 차원 연대성의 미흡함이 원인인 것으로 보인다.

3. 인권A규약에 대한 한국 민간단체 반박보고서 제출과정

(1) 보고서의 작성

한국정부는 1990년 4월 인권B규약과 인권A규약에 가입하여 이 규약들에 명시되어 있는 여러 권리를 보장할 의무를 짐과 아울러 정기보고서 제출할 의무를 지게 되었는데, B규약에 대해서는 1992년 1차 보고서를 유엔인권이사회에 제출하였고 이에 대해 민주사회를 위한 변호사모임과 한국기독교교회협의회 인권위원회가 공동으로 반박보고서를 제출하였다. 또한 한국정부는 A규약에 대해서도 1993년말경 1차 보고서를 제출하였는데 B규약때와 마찬가지로 (그리고 국제관행상으로는 비상식적으로) 정부는 이 사실을 전혀 공개하지 않았기 때문에 인권단체들은 정부보고서 일차심의 2달전어야 그 사실을 알수 있었다. 더구나 인권단체들이 이 정보를 입수한 것은 제네바에 소재한 국제인권단체를 통해서였다.

이에 대해 국내 인권단체들은, 그간 정부의 인권문제에 대한 소극적 태도나 이미 제출했던 B규약 보고서의 내용으로 미루어 보건데 이번 A규약 보고서도 상당히 불충분하다는 판단을 미리하게 되었다. 따라서 경제적 사회적 문화적 권리의 보장을 위해 노력하고 있는 여러 단체의 노력을 모아 객관적이고 종합적인 반박 보고서를 해당 심의기관인, 유엔 경제사회이사회 산하 경제사회문화적 권리에 관한 위원회 (인권A규약위원회)에 제출할 필요를 몇몇 인권단체에서 먼저 느끼게 되었다. 여기에 인권A규약위원회가 다른 어떤 기구보다도 민간단체들에게 반박보고서를 제출할 것을 권장하고 있다는 사실도 하나의 동기로 작용하였다.

이러한 초기 판단에 따라 서준식(인권운동사랑방 대표), 권영길(업종회의 및 전노대 공동의장), 조용환(변호사,민변) 등 3인은 올해 5월 25일 1차심의를 한달여 남겨놓은 시점에서 사회권에 관계되는 20여개 단체에게 제안문을 보내 "A규약위원회는 1994년 11월경 회의를 열고 한국정부의 대표를 출석시킨 가운데 그 내용을 심의하며 심의결과에 따라 일반적인 권고사항을 제시하게 됩니다. 이것은 비록 한국정부에 대하여 강제적으로 집행되지는 않지만 A규약위원회가 A규약의 해석과 실시를 감독하는 유일한 기관이라는 점에서 한국정부는 이를 존중하여야 할 국제적 의무를 부담하게 됩니다. 따라서 A규약위원회가 한국의 실정에 관하여 정확한 정보를 가지고 정부보고서를 심사하는 것은 매우 중요한데 그러한 정보는 인권단체들이 제공할 수밖에 없습니다. 정부가 인권의 향상을 위하여 올바른 노력을 기울이지 않고 있고 헌법과 국내법이 법원등에 의하여 왜곡적용됨으로써 오히려 인권침해를 정당화하는 등 국내법을 이용한 인권향상노력이 한계를 가진 상황에서 국제기관으로 하여금 우리의 인권상황과 법제도에 관하여 올바른 평가와 권고를 하게 하는 것은 우리의 인권운동에 큰 힘이 될 것입니다. 한편 A규약위원회의 심사는 5년에 한번 있는 기회로서 A규약과 관련된 우리의 인권상황을 국제법의 기준에 비추어 종합적으로 재검토해보는 것은 우리 인권상황을 점검하고 개선방향을 찾아내며 인권단체들간의 연대활동의 기초가 될 수 있다는 점에서도 대단히 뜻있는 일이라고 할 것입니다. (참고로 B규약의 해석, 감독기관인 인권이사회(Human Rights Committee)는 1992년 7월 정부보고서를 검토한 후 국가보안법이 한국의 인권향상에 주된 장애라는 점을 지적하고 그 폐지를 권고하였습니다.)"고 취지를 밝히면서 공동으로 반박보고서를 제출할 것을 제안하였다.

이 제안에 대해 동의를 표하고 참여한 9개 단체는 노동과건강 연구회, 노동정책연구소, 민변, 여성단체연합, 인권운동사랑방(현 참여연대 인권센터), 장애우권익문제연구소, 전국교직원노동조합, 전국노동조합대표자회의, 환경운동연합이며 실무조정은 인권운동사랑방에서 맡았다.

9개단체는 3회의 집필진 모임을 가지면서, 우선 일정상으로는 1994년 6월 27일, A규약위원회가 정부에 보낼 질문지를 만들기 위한 실무그룹회의를 가질 때에 맞춰 간략반박보고서를 제출하기로 하고, 정식 반박보고서는 위원회의 정기회기인 11월말에 맞춰 10월초까지 보다 충분한 시간을 두고 준비하기로 하였다.

반박보고서의 내용으로는 민간단체 보고서의 일정한 양식이 없었기 때문에 정부보고서의 일반적인 틀을 기준으로 참조할 수 밖에 없었는데, 인권A규약위원회가 권장하는 정부보고서의 양식은 다음과 같다.

1부 일반 설명

- 가. - 영토, 민족, 정치체제, 경제사회문화적 특징에 관한 일반 설명
 - 인권보호 법제에 대한 설명
- 나. - A규약의 홍보정도, 번역배포 여부, 보고서 작성기관, 보고서 정보원천의 다양성, 보고서의 국내 회람 및 토론 정도
- 다. - A규약의 국내법적 지위 : 자결권 실행의 정도/여부, 규약의 국내법상 지위, 국제법에서 보장되는 규약의 조항 적시, 규약비준이후 저축 국내법의 개정 여부, 외국인에게 차별 적용되는 조항 여부
- 라. - 규약의 적용을 위한 국제적 협력의 여부

2부 규약 조항별 설명

조항별 설명에는 각조의 해당권리의 실현정도, 법제, 정부정책 및 의지정도, 해당사회집단의 상황(통계) 및 해당권리보장에 대한 평가 등이 서술된다.

9개 단체 집필진은 이러한 양식에 비춰 볼 때 인권A규약에 대한 반박보고서에는 노동단체, 농민단체, 여성단체, 빈민단체, 어린이보호단체, 장애인단체, 교육관련단체, 사회복지관련단체 등의 의견과 반박이 매우 중요하다고 판단되었고 따라서 참여하지 못한 농민단체, 어린이보호단체, 사회복지단체로부터 원고를 받으려고 많은 노력을 기울였다. 그러나, 주로 시간계약 때문에 사회복지단체로부터의 간단한 원고 외에는 별도로 첨가할 수가 없었다.

각 단체로부터 위임받은 집필진들은 모임을 가지면서 그동안 수집된 정보를 교환하면서 상호 브리핑시간을 가지고 A규약 및 보고서작성의 의의와 작성지침 및 예산분담안을 합의하고 각각 해당 분야별로 분담해서 집필에 들어갔다. 조항별 원고 이외에 정부보고서에 대한 논평이나 민간단체 입장에서 본 규약상 권리실현의 장애, 그리고 규약위원회가 한국정부에게 제기할 만한 예비질문항목등은 조용환 변호사와 인권운동사랑방 실무진에서 공동으로 작성하였다. 특히 정부보고서에 대한 논평에서는 이 보고서의 취지와 성격 및 개요와 초점을 설명함과 동시에 규약에 대한 정부차원의 통보 내지 홍보가 거의 없다는 점, 또 정부보고서가 공개되지 않았다는 점, 그리고 나아가 보고서제공을 요청하는 민간단체의 요구를 회기시작 직전까지 거부했다는 점 언급하였다.(정부는 유엔에서 아직 공식문서로 채택되지 않았기 때문에 제공할 수 없다고 밝혔으나, 공식문서채택여부와 상관없이 정부는 민간단체들과 협의해야 하며 또 후에 확인된 것이지만 유엔에서는 이미 작년 12월에 한국정부의 보고서를 정식문서로 채택해서 회람한 바 있다.)

또 규약상 권리실현상의 장애에 대해서는 국민참여가 배제된 국가주도형 개발전략의 총체적 문제점, 군부가 개발독재를 추진하면서 나타났던 사회 각층의 경제적 사회적 문화적 문제를 예시하였다. 이 글은 결론으로 군부의 개발독재전략이 국민적 저항을 낳으며 사회통합성의 전반적인 저해로 이어진 점과 인권의 가치관보다는 적자생존식의 권리침해로 귀결되었다는 점을 언급하였다.

다음 각 항목별 보고서에서는 노동자권리의 상황, 산업보전 및 건강의 문제, 장애우 복지, 교육의 권리, 외국인노동자의 권리침해에 대해서 각각 해당 단체의 분석을 통계와 더불어 제시하였는데, 여성의 권리와 환경권문제는 집필기간이 너무 짧고 번역에 어려움이 컸기 때문에 마감시간에 맞춰 보고서에 실을 수 없었다. 또 마지막 순간에 한국정부에 제기할 만한 모의질문 60항목이 첨부되어 보고서의 질을 높였다. 민간단체 보고서는 그 기능이 규약위원회 전문가들에게 별도의 정보를 제공함과 아울러 그들이 해당 정부에게 가장 효과적인 질문을 하도록 돕는데 있는데 그런 면에서 마지막에 첨부된 모의질문은 상당히 중요한 것이었다.

(2) 보고서의 제출과 접수

마감시간의 급박성과 정부로부터의 비협조 덕분에 말할 수 없는 어려움을 겪으며 43쪽의 영문보고서의 편집까지 마친 시각은 회의시작을 30시간 정도 남겨둔 6월 26일 새벽 2시였다. NGOs' Initial Report라는 영문명칭의 표지를 달아 복사까지 마친 것은 6월 26일 오전 10. 회의전에 제네바에 도착할 마지막 비행기는 그날 오전 12시에 있었다. 원래 이 보고서는 우편으로 국내 인권단체들과 협력관계에 있는 제네바 소재 국제인권봉사회(International Service for Human Rights)에 보내 그 대표를 통해 인권인권센터에 접수하도록 계획되어 있었다. 그러나 정부 및 민간단체보고서를 1차로 심의하는 인권A규약 실무그룹의 회기가 현지 시각으로 6월 27일 오전 10시에 시작하는데 간략반박보고서의 완성을 22시간전해야 마쳤으므로 우편발송을 생각할 수 없게 되었다. 결국 할 수 없이 최종 실무를 맡았던 내가 직접 보고서를 들고 현지로 가서 유엔인권센터에 접수하기로 되었다.

결국 최소한의 준비물도 제대로 갖추지 못하고 숙소예약도 전혀 예약이 안된 상태에서 황급히 제네바공항에 도착한 것은 현지 시각으로 6월 26일 저녁 7시였다. 물론 기내에서는 만약에 있을 지 모르는 구두발표나 로비활동에 대비해 많은 분량의 자료를 소화해야 했다. 공항에 나온 세계교회협의회에서 일하는 필리핀인 센투리오스씨의 도움으로 숙소를 잡고 여장을 풀은 것은 6월 27일 오전 9시20분, 회의시작 40분전이었다. 그러나 유엔청사 바로 앞에 위치한 국제인권봉사회의 실무자들은 매우 친절하게 보고서접수를 위해 누구를 어디서 만나야 하는지 자세히 알려주었고 그 자문에 따라 9시40분에 문을 두드린 곳은 인권A규약위원회 사무처의 사무처장 티코노프씨(그가 위원회 사무처의 유일한 실무자였다)의 사무실이었다. 예고도 없이 등장한 한국인권단체들의 반박보고서를 제빨리 검토한 사무처장은 보고서의 내용이 매우 훌륭하다며 위원회 위원장인 필립 울스턴교수(Philip Alston, 호주국립대 법학 교수)의 방으로 인도하였는데, 울스턴교수와 약 10

분간 대화를 나눈뒤 그의 동의아래 위원회에 우리 보고서를 접수시킬 수 있었다(10시 정각). 올스틴 교수는 사회권분야에서 진보적인 입장을 개진한 가장 저명한 권위자중의 한사람으로 알려져 있는데, 우리 보고서에 대해서 매우 환영하는 분위기였고 또 처음부터 자신이 작성한 한국정부에 대한 질문지초안을 건네주며 비공식적인 사전검토를 부탁하기도 하였다. 단 여기서 꼭 언급해야 할 것은 복잡하고 엄격한 듯 보이는 국제기구에서 나는 신분증 제시나 단체의 위임장 또는 어떤 증빙서류를 제시함이 없이 간단한 대화와 보고서제출을 통해서 모든 공식활동을 전개할 수 있었다는 점이다. 다시한번 반사적으로 우리사회의 폐쇄성을 절감할 수 있었다.

(3) 회의 참석

곧이어 나는 회의참석 공식참가를 허용하는 신용장(이름표형식)을 달고 회의에 참석하였는데, 회의는 조출하게도 5명의 전문위원과 사무처장 및 실무보조요원과 유엔주재기자들만이 참석한 가운데 진행되었는데 민간단체에서는 내가 유일한 참석자였다. 5인으로 구성된 실무그룹은 6월 27일 시작된 5일간의 회기 중에 한국을 비롯한 5개국의 정부보고서를 검토하고 올해 11월에 정식으로 정부대표가 출석한 가운데 공식적으로 정부보고서를 심의할 예정이었다. 그 심의결과에 따라 인권A규약위원회는 한국정부에 대해 규약의 완전한 실현에 따른 제반 문제점을 지적하고 이에 필요한 권고안을 제시한다. 이러한 권고안은 비록 한국정부에 대해 강제적으로 집행되지는 않지만 한국정부는 인권A규약의 해석과 실시를 감독하는 이 위원회의 권고에 따라 국내의 제반 인권상황을 개선해야할 국제법적 의무를 지게된다. 이번 회기에는 한국을 비롯한 홍콩, 아르헨티나 등 5개국 정부의 보고서를 검토하는데 민간단체가 별도로 보고서를 제출한 나라는 한국뿐이었다.

실무그룹의 첫 회의에서는 회의운영절차에 대해서 논의하는데 올스틴 교수의 추천으로 한국인권단체들의 반박보고서는 회의공식심의문서로 채택되어 배포되었으며 나에게도 반박보고서의 요지를 구두로 설명할 수 있는 시간이 다음날 오후에 주어지게 되었다. 올스틴위원장은 첫날 이번 회기에 유일하게 제출된 한국의 반박보고서를 회기 첫날 위원들에게 소개하면서 "이 반박보고서로 인권A규약위원회가 각 나라에서 인권A규약에 관련된 구체적 인권상황에 집중할 수 있을 뿐만 아니라 민간단체의 협력이 인권A규약의 일에 얼마나 도움이 되는 지를 보여주어 진심으로 기쁘다"고 말했으며 덧붙여 "이러한 상황이 위원회가 취할 수 있는 이상적인 상황인 것 같다"고 평가했다. 한국정부의 보고서 검토 및 대정부 질문지 작성은 의장인 올스틴 교수와 튀니지 출신의 압데사탈 그리사(Abdessatar Grissa, 경제학)교수가 담당하기로 정했다. 절차만 결정하고 간단하게 첫날 회의가 끝난 순간 한국 제네바대표부에서 참사관이 도착하였는데 티코노프사무처장이 절차규칙에 따라 실무그룹 회의에는 정부대표의 참석을 허용하지 않는다는 점과 회기가 끝나기 전까지 민간단체의 보고서나 질문지초안을 제공할 수 없다는 점을 분명히 밝히자 참사관은 그냥 돌아갈 수 밖에 없었다(실무그룹은 정부대표들에게는 일체 비공개적으로 진행되는 데 필요하다고 판단할 경우 민간단체들은 참석이 허락된다). 따라서 실무그룹회의는 민간단체의 참석만 허용할 뿐 일체의 정부참여없이 전문가들의 회의로 진행되었다.

6월27일 둘째날 오전에는 위원들의 자료검토시간이었으므로 회의가 없었는데, 이 때 나는 한국정부에 대한 질문작성을 올스틴교수와 공동으로 책임지고 있는 그리사교수와 만나 약 2시간동안 우리 반박보고서의 핵심과 또 시간상 빠진 부분을 구두로 설명하고 그리사교수가 추가로 요청하는 통계에 대해서 곧 제공하겠다고 약속하였다. 두시간의 대화로만 볼 때 그리사교수는 전형적인 경제개발론자의 인상을 강하게 풍겼는데, 연거퍼 한국의 경제발전의 놀라움에 대해서 표현하는 것을 보면서 그리사교수와 올스틴교수가 작성할 질문지 내용에 좀더 대비할 필요가 있음을 느꼈다. 이후 오후회의시간에 들어가서는 예정된 대로 약 15분간 우리 반박보고서의 제출취지와 핵심내용을 설명하고 약간의 질의응답을 받았는데 대부분 우리 보고서에 빠진 분야(여성, 환경)에 관한 것이었으므로, 이후 민간단체의 정식보고서에 보충하겠다고 답변할 수 밖에 없었다. 그리사교수와 올스틴 교수는 이미 대화를 나눈 상태였고, 다른 위원들은 한국이 심사대상이 아니었으므로 특별한 질문은 없었다. 민간단체의 참석은 나 혼자였으므로, 이날 오후로서 민간단체의 발표는 종료되었고 그 이후의 회의는 질문항목을 놓고 위원들간의 토론을 벌이는 비공개모임과 위원들의 자료조사시간으로 배정되었기 때문에 나의 회의공식참여는 모두 끝나게 되었다.

다음날 위원회 사무처장 티코노프씨를 방문해서 여러가지 대화를 나누었는데, 티코노프씨는 인권A규약의 중요성을 계속강조하면서 한국 인권단체들이 이번 계기를 살려 12월 정기회기에 참석하는 등 위원회의 활동에 적극 참여하기를 바란다 하고 하면서 인권A규약의 선택의정서를 채택하려는 위원회의 노력에 적극 동참하도록 부탁하였다. 그 한가지 방법으로 한국인권단체들이 공동의 명의로 선택의정서 초안을 제출하면 좋을 것이라고 제안하였다. 또 민간단체 가장 개방적인 유엔기구의 사무처로서 한국 인권단체들이 요청하는 모든 실무지원 및 자료제공을 돕겠다고 약속하였다. 티코노프씨는 기타 위원회 회기참석중 민간단체들이 할 수

있는 여러가지 효과적인 활동방안을 제안하기도 하였는데, 예를 들면 11월 하순에 있을 회기의 첫날 민간단체 발표시간에 슬라이드나 비디오자료를 준비해와서 한국의 빈부격차는 주거현실, 근로조건등에 관한 화면 자료를 보여주면서 발표하는 것이 훨씬 효과적일 것이라는 조언이 있었다. 구러시아에서 나름대로 경제와 민생문제에 대한 관심을 가진데서 출발해 위원회 설립초기인 86년부터 사무처에서 근무해온 티코노프씨와 얘기를 나누면서 나는 다시한번 사무처나 위원회 위원등 중요한 직책에 한국출신 인권학자나 활동가가 한 사람도 없는데에 대한 아쉬움을 느꼈다.

6월31일 심의마지막날 오전 바쁜 일정에 단지 15분간의 만남을 약속받은 나는 다시한번 울스턴 교수 사무실을 방문했는데 예상대로 질문지 초안에 우리 반박보고서의 내용이 충분히 반영되지 않은 점을 발견하고 가능한 최고의 속도로 대화를 나눴다. 배경에는 울스턴 위원장이 심의대상 5개국에 대한 질문지를 모두 검토해야 하는 관계로 그리스교수가 초안을 거의 전담해서 작성한 것인데 '에석하게도' 반박보고서의 내용을 반영하지 않았던 것이었다. 이날의 짧은 대화는 서로 유익하게 진행되었고 그 결과 수정된 질문지가 다음날 배포되었다. 아래 내용은 7월1일 최종 확정되어 발표된 질문지의 질의사항인데 밑줄 친 부분은 6월 31일자 초안에 없던 내용이 새로 추가된 것이다. (질의내용을 선택하는 것은 실무그룹의 가장 중요한 과제중의 하나이다. 왜냐하면 위원회의 본 회기에 해당 정부대표는 이 질의내용에 대해서 성실히 답변할 의무가 있으며 동시에 추가질문에도 대답하게 되는데 그 내용이 완전히 공개되기 때문에 불충분한 답변은 정부로 하여금 추가의 압력에 직면하게 만든다. 강제조치를 결여한 국제조약기구에서 독립된 전문가들이 각국정부에게 답변하기를 요구하는 질의내용은 일종의 외교적 압박으로 작용하는데 이것이 거의 유일한 압력장치이다.)

(4) 회기전 실무그룹에서 확정된 1차 질의사항(28항목)

인권A규약의 국내법상 지위(1항), 국내법상 인권A규약상 인권피해자의 구제절차(1), 인권A규약이 한글로 번역되어 국민에게 책자로 배포되었는지 여부(3), 공무원 판사 일반인에게 홍보교육자료를 만들어 배포하였는지 여부(3), 인종과 정치적 견해에 따른 차별 방지여부(4), 여성임금의 불평등에 관한 질의(7), 근로감독권의 활동과 수(8), ILO조약중 결사의 자유 강제노동 고용평등에 관한 조약을 비준할 것인지 여부(9), 교서 및 공공부문 종사자의 노조결성 및 가입의 자유 보장 및 관련법 개정 여부(10), 1993년 3천3백여명의 해고자(해직 교사 포함)들 현상황에 관한 질의(11), 한국정부가 유엔인권이사회에 보고한 "복수노조금지 조항의 개정을 적극 고려" 약속의 이행여부(12), 국가보안법상 북조선인민공화국을 '이롭게' 한다는 이유로, 경제 사회 문화적 권리와 관련된 결사 및 의사표현의 자유가 어떤 방식으로 제약되고 있는지에 대한 질의(13), 국가보안법이 어떤 방식으로 문화적 표현의 제약을 위해 적용되었는가에 대한 질의(28), 장애자의 권익보호조치(15), 장애아동의 교육현황(26), 외국인노동자의 차별대우 및 입법에 관한 질의(16), 가정내 보호조치 및 "전통적 가부장제(정부보고서 176항)"가 여성의 권리실현에 미치는 부정적 요소에 관한 질의(17), 심각한 주택 부족현상 및 주거권실현상의 불평등 상황에 관한 질의(18), "최저주거기준치" 부재의 문제(20), 한국헌법상 보장된 "건강하고 유쾌한 환경을 가질 권리"의 실효성 여부(22), 소외계층 건강관리의 질의 높이는 문제(23), 주요산업지역에서의 환경파괴가 끼친 경제적 손실 규모(24).

4. 반박보고서 제출과 연관된 전체 활동에 대한 평가 및 향후과제

질문지 확정으로 임무를 마친 실무그룹 회기가 끝나자, 반박보고서 제출에 참여하였던 9개 단체 집필진에서는 결과를 공유하고, 평가와 계획에 대해서 논의하였는데 대략 다음과 같은 내용으로 요약할 수 있다.

< 긍정적인 면 >

- 예외적으로 여러 단체의 공동노력으로 비교적 체계적인 보고서 제출에 성공했다.
- A규약위 실무분과, 사무국 및 국제인권단체들로부터 긍정적인 반응이 있었으며 아울러 A규약 본 회의에 정식 참가할 수 있게 되었다. 또한 규약의 선택의정서 초안 작성에 대한 사무처의 권유가 있었다. 그만큼 한국 인권단체의 활동에 신뢰를 부여한 것이라 할 수 있다.
- 정부보고서에 대한 단순한 반박 차원을 넘어서 인권단체들간에 경제 사회 문화 권리에 대한 인식에 일정한 진전이 있었다.
- 원고작성 및 예산 마련에 책임분담의 원칙이 대체로 지켜졌다.

< 부족한 면 >

- 복지, 아동, 노인, 환경, 여성 등 보충할 내용이 많이 남아 있으며 연관 단체들간의 토의와 검토가 부족했다. 복지나 아동과 같은 경우에 준비기간이 짧아 원고를 작성할 단체나 개인을 찾기가 힘들었다.

- 참여단체내부에서 정부 보고서 즉 정부의 A규약 이행(의지)여부에 대한 종합적이고 심층적 분석이 부족했다.

- 예산 및 실무분담을 더욱 공평하게 할 필요가 있었다. 이를 위해 각 단체 내부의 공동인식과 더 적극적인 사전 인식이 필요하다. (이번 활동에 민변의 재정적 배려가 중요한 추진력으로 작용하였다.)

< 후속활동 >

(가) 2차보고서 작성 계획 및 추진 : 10월 초까지 풍부한 분량의 민간단체의 정식보고서를 제출해서, 그 요약본이 5개국어로 번역돼 유엔공식문서로 회람될 수 있도록 보다 구체적인 작성 지침서와 집필진을 준비해서 추진하기로 하였다.

(나) 선택의정서 초안 작성 및 제출도 노력해 보기로 하였다.

(다) 11월 21일부터 12월 9일까지 열리는 규약위원회 본회의 참석을 준비하고 발표문과 보조자료, 회의모니터활동, 여론화 활동 및 기타 후속조치를 준비하기로 하였다. 단 여기에는 종합적인 준비가 필요하므로 회의에 참석할 대표선정이나 예산문제 및 정부와의 관계에 대해 세심하게 검토할 필요가 있다고 보았다.

그러나 8월2일 9개민간단체앞으로 유엔인권센터로부터 전문이 도착하였는데, 그 내용은 “한국정부가 94년 12월 제네바에서 열리는 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약 위원회의 11차 회기에서 다룰 예정이던 1차 보고서 검토를 연기해 달라고 요청하여, 95년 5월 1일부터 19일까지 열리는 12차 회기에서 다루기로 했다”는 것이었다. 이로서 9개단체들이 공동으로 준비할 모든 내용은 95년초로 연기되게 되었다.

5. 냉전이후 시대의 경제적 사회적 권리

경제적 사회적 권리를 옹호하고 증진하는 것은 인권운동과 정부가 당연히 해야 할 일이다. 그러나 이제는 더 나아가 철학적 일관성을 갖추면서도 민중의 요구를 수렴하고 정치적으로도 실현 가능한 제도화의 방법도 아울러 모색해야 한다. 그 첫걸음으로 냉전이후 변화된 세계정세 속에서 경제적 사회적 권리가 차지하는 자리를 매김하는 것도 의미있을 것이다. 자유시장경제가 구공산권을 이겼다는 단순한 그리고 틀린 논리를 받아들이지만 않는다면, 우리는 자유시장경제가 경제적 사회적 권리를 제대로 보장하지 못한다는 전제에서 출발해야 한다. 공익 또는 복지와 자유를 동시에 추구하기 위해서 시장논리에는 일정한 제약이 따라야 한다는 점이 오늘날 일반적으로 인정되는 명제일 것이다. 대표적으로 독일 보수정치를 대변하는 헬무트 콜수상이 1991년 독일급속노조 100주년 기념사에서 “자율적인 노동조합은 사회적 시장경제를 형성해 나가는 전제조건이며, 동시에 독일 민주주의의 안정을 유지시켜주는 중요한 기반이다”라고 말한 바와 같이 오늘날 합리적인 우익정치권에서조차 사회적 통합을 위한 사회적 경제적 권리의 증대 필요성에 대해서 동의하고 있다. 또 이는 일국차원에 국한 된 것이 아니다. 이념의 자리에 경제가 대신한 시대에 지역차원과 국제적 차원 모두에서 이른바 경제전쟁이 일어나고 있는데 미국이 주도하는 이러한 경제질서 재편과정에는 다분히 ‘적자생존’의 경쟁논리가 작용하고 있다. 일찌기 인권의 제도화분야에서 선구적인 노력을 해온 유럽공동체(현 유럽연합)의 경우 이제 지역적 통합을 위해 시장경제논리에 대한 견제를 목표로 경제적 사회적 권리의 보호제도를 서두르고 있다. 그러나 다른 지역은 거의 이러한 예방조치가 전무하다. 최근 진행된 아시아태평양 경제협력체(APEC) 정상회담에서도 인권에 대한 일체의 구체적 언급이 없었다.

(1) 한국사회에서 경제적 사회적 권리를 증진시키기 위한 기본 방향

○ 먼저 정부와 시민사회 여러층에서 경제적 사회적 권리의 중요성과 그 증진의 필요성을 인식하고 이에 대한 공언(公言)이 있어야 한다. 예를 들면 “국민의 사회적 권리에 관한 헌장” 또는 “사회적권리헌장”등 법적 구속력없는 문서의 채택부터 시작할 수 있을 것이다. 특히 사회 각층에서 사회의 유기적 통합성과 윤리성 회복을 위해 경제적 사회적 권리가 갖는 중요성이 인식되어야 한다. 또한 ‘발전권’과 ‘사회통합’ 그리고 ‘경제권 및 사회권’의 세 범주는 새 국제질서를 모색하는 일환으로서 서로 중첩되면서도 밀접히 연관된 주제로 논의가 진행되는 국제인권법상 매우 중요한 주제이며 또 그렇기 때문에 다가오는 “사회개발을 위한 세계정상회의”(유엔 주최, 95년 3월 코펜하겐)의 주제이기도 한다. 사회통합을 통일과정에, 발전권을 과거 개발독재형 경제개발의 문제점에, 사회권을 빈부격차와 사회분열에 연관시킨다면 이 주제의 중요성은 우리 사회에서도 새삼 강조할 필요가 없을 것이다. 따라서 정부(특히 사법부)와 시민사회는 다가오는 새로운 국제질서를 적극적으로 주체적으로 대응한다는 차원에서라도 사회권의 중요성에 대해서 눈을 돌려야 한다.

○ 다음 한국정부도 ‘경제 사회 문화적 권리에 관한 국제규약’의 내용과 그 해석상의 설명을 범국민적으로 홍보하고 인권분야 공무원에게 교육시켜야 하며, 또 국민기초교육에도 포함시켜야 한다. 또 정부와 인권단

체 차원에서 공히 인권A규약의 선택의정서가 제정되고 채택되도록 하는 노력을 경주해야 한다.

○ 경제적 사회적 권리에 대한 전문역량이 각계에서 배출되어야 한다. 몇가지만 예를 들면 이분야의 전문법조인, 복지문제를 권리문제로 접근할 수 있는 전문가, 사회적 전문 인권단체, 경제적 사회적 권리의 지표에 대한 연구자, 국제화과정 특히 통일과정에서 남북한 주민의 경제적 사회적 권리 실현에 대한 연구자, 노동조합등 계층별 권익단체간의 사회권차원의 공동대응 및 연대(나는 이를 '권리의 연대'라고 부른다)활동을 추진하는 사람들, 이와 관련되어 집단적 권리로서의 발전권(right to development) 전문가, 사회권관련 국제인권기구(ILO, 인권A규약위원회 등)에 한층 적극적으로 참여하고 활동을 벌일 인권운동가 등이 필요하다. 특히 경제적 사회적 지표에 관한 연구와 인권A규약의 선택의정서 초안작성 및 채택압력의 두분야는 우리가 국제인권운동에 기여할 수 있는 좋은 장이라고 생각한다.

○ 경제적 사회적 권리를 침해당한 사람들을 구제하는 전담 사법절차가 필요하다. 노사간의 제소를 전담하는 독일의 노동법원도 참조할 만하다고 생각한다.

○ 무엇보다도 당장은 정부가 내년 5월에 인권A규약위원회에 참석해서 이미 준비된 28항의 질문과 전문가들의 예리한 보충질문에 불충분하게 답하기 보다, 사전에 광범위한 사회권단체들과 대화를 나누고 현실을 파악해서 보다 객관적이고 충실하게 국제조약상의 의무를 다해야 할 것이다.

(2) 발전-민주주의-인권이라는 하나의 주제

끝으로, 인권운동이 대처해야 하는 발전(혹은 개발)-민주주의-인권의 정담(鼎談)에 대해서 강조하면서 글을 마친다. '인권의 종합성'은 '인권범주의 사회권으로의 적극적인 확대'를 필요로 한다. 이때 사회권문제는 경제발전체제의 문제와 직결되며, 독재치하에서 기초된 경제발전체제의 근본적인 수정은 중요한사결정에 국민참여를 전제로 하는 실질적인 민주주의 즉 보다 높은 수준의 시민적 정치적 권리의 실현을 전제로 한다. 실질적인 민주주의를 추구하는 발전된 민주화운동과, 주요의사결정에 당사자들이 참여하는 참여민주주의의 확대, 그리고 사회권으로 확대된 인권운동(또는 사회권으로 연대하는 대중운동)은 모두 같은 주제를 달리 표현하는 것이다. 따라서 여기에 민주화운동과 인권운동 및 참여사회운동이 결합될 수 있는 근거가 있다고 판단된다. 이럴 때 인권운동은 권리의 연대를 통한 대중운동으로 확산될 수 있다.

나아가, 인권운동의 사회권에 대한 관심은 현대자본주의사회의 발전모델에 대한 인권운동의 총체적인 비판과 대안마련까지 전진하도록 한다. 최근의 성수대교참사를 시발로 해서 우리사회에서 21세기의 지속적인 문제로 대두될 '도시시설 노후화의 문제 및 도시문명에 대한 대안사회 패러다임의 필요성'을 예로 들 수 있다. 노동인구 고밀도의 도시형성을 통한 국가주도 경제발전이 가져온 국민의 경제적 사회적 권리의 심각하고도 장기적인 침해에 대해 인식이 형성될 때, 인권운동은 자연스럽게도 곧 한국의 경제발전모델 자체에 대한 회의를 주요 관심사로 채택하게 되며 그 당연스런 대안으로서 '사회권이 근본적으로 보장된 경제발전'을 생각하지 않을 수 없게 된다. 이렇게 되면 체제가 다른 사회의 인권을 객관적으로 볼 수 있는 길이 열림과 동시에, 냉전이후 '이념성'을 대신해서 '경제개발'의 언어가 지배하는 모든 현장과 정책분야에 인권운동은 '사회권'을 무기로 개입함으로써 인본주의적 가치관과 제도의 확산이 기여할 수 있으며 또 그래야 할 것이다. 또한 체제가 다른 사회를 객관적 기준으로 보는 것은 우리 사회의 진정한 '국제화'에 필수적인 요소이기도 하다.

"... 우리는 진정화 국제화가 인권과 민주주의 등 인류의 보편적이고 진보적인 고귀한 가치를 모든 민족과 국가가 공유하고 실현하며, 민중의 이해와 요구에 기초한 공동번영을 추구하는데 있다고 믿는다. 아시아태평양경제협력체(APEC)는 이러한 고귀한 목표를 아태지역에서 실현하기 위해 존재하여야 한다. 한국의 민간사회단체는 뜻을 같이 하는 아시아 태평양지역의 민간사회단체와 연대하여 국경 민족 및 인종을 넘어서는 '민중중심의 발전(People-Centered Development)'과 초국경적 참여민주주의를 실현하는 진정한 ... 경제협력...을 위해 최선의 노력을 다할 것이다." ('94 APEC 보고르 정상회담에 대한 한국 민간사회단체의 입장, 94.11.15)

** 나의 책임으로 주를 달지 못한점을 사과드리며, 이후 이글을 다시 정리할 때 보완할 것을 약속드립니다.

** 보통 영어명칭인 NGO(non-governmental organization)는 비정부조직으로 직역되기도 하지만, 그 성격을 살려 나는 민간단체로 부르는 것이 더 자연스럽다고 본다.

<참고자료>

- 한국민단단체 반박보고서 : "Economic, Social and Cultural Rights in South Korea", 1994년 6월, 민변등 9개 단체.
- 인권A규약에 대한 정부보고서
- '94 APEC 보고르 정상회담에 대한 한국 민간사회단체의 입장, 전국연합, 참여연대, 환경연 등 8개단체, 94.11.15
- "An agenda for the Social Summit", Human Development Report, UNDP, 1994.
- "Appraising the United Nations Human Rights Regime", Philip Alston, [The United Nations and Human Rights], Clarendon Press, 1992
- "Commentary by the Rapporteur on the Consideration of States Parties' Report and International Co-operation", David Harris, [Human Rights Quarterly Vol. 9 No. 2], 1987.
- "Economic and Social Rights", Philip Alston, [Human Rights: An Agenda for the Next Century], The American Society of International Law], 1994.
- 'Foreign Policy and Human Rights', R. J. Vincent, 1986, Cambridge Univ. Press, Chapter 13 Nov-governmental organizations, J.D. Armstrong
- "No Right to Complain About Being Poor: The Need for an Optional Protocol to the Economic Rights Covenant", Philip Alston, [The Future of Human Rights Protection in a Changing World], Norwegian University Press, 1991.
- "Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights", Philip Alston, [Human Rights Quarterly Vol. 9 No. 2], 1987.
- Report on the Eighth and Ninth Sessions, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/C.12/1993/19.
- "The Committee on Economic, Social and Cultural Rights", Philip Alston, [The United Nations and Human Rights], Clarendon Press, 1992
- "The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", UN Doc. E/CN.4/1987/17, Annex, [Human Rights Quarterly Vol. 9 No. 2], 1987.

구분 : 시론개발권 수리복사권 조항식 2008년 8월 22) 871-0771

여성 관련 복지 서비스.

여성 문제 해결과 관련하여 여성정책, 복지에 관한 국제적인 조약인 ILO(여성 노동정책 부분)조약과 UN여성 차별철폐협약의 가입당사국으로서의 한국은 모든 여성정책 관련 국내법이 이러한 협약의 내용과 상반될때 체약 당사국으로서 국제법 조약에 맞도록 국내법을 정비하는 조치를 취하면서 여성을 위한 평등의 촉진을 목표로 해야 한다. 한국의 경우는 이미 국제조약 (UN 여성차별 철폐 조약, 85년 비준)에 대한 당사국이 된 지 오래임에도 불구하고 이러한 국내 관련 입법 및 사회복지 서비스 체계를 정비하고 실질적인 노력을 높여 평등을 가져오게 하는데 미진한 사항이 너무나 많다.

주요 여성관련 지표를 국제비교 해놓은 것은 다음과 같다.

	여성기대 여명 1990	모성사망 률(출생 10만당) 1988	영아사망 률 (1천명 당) 1991	여성경제 활동인구 비율(남성 대비)1990	행정관리 직 남녀비 1980's	비농업 부분남녀 임급비 87-91	1인당국민 총생산 1991	인간개발 지수순위
캐나다	80.5	7	7	-	54	63.0	20,440	2
그리스	78.3	7	10	-	18	68.0	6,340	25
일본	81.4	16	5	68	8	50.8	26,930	1
노르웨이	80.5	4	10	81	28	85.0	24,220	3
한국	73.1	80	16	51	3	54.5	6,330	33

위에서 볼 수 있는 바와 같이, 선진국인 캐나다, 일본, 노르웨이에 비교해 볼때 여성 기대 여명은 낮은 것으로 나타났고 모성 사망률과 영아 사망률은 높은 것으로 나타났고 여성 경제 활동 인구 비율과 행정 관리직 남녀비는 가장 낮은 것으로 나타났다. 1인당 국민 총생산이 비슷한 그리스에 비교해 보았을때, 한국은 모든 측면에서 저조한 상태에 있다는 것을 알 수 있다.

* 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약에 의하면, "당사국은 고용분야에서 남녀 평등의 기초위에 동일한 권리, 특히 다음의 권리를 확보할 목적으로 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다"고 명시하고 있으며 적절한 조치로서, "동일한 채용기준의 적용을 포함한 동일한 고용기회를 보장받을 권리"를 규정하고 있다. 이러한 규정이 적절하게 적용되고 있는지, 구체적인 한국의 현황을 살펴보면, 1980-90년 10년 동안 여성의 경제 활동 인구 증가율은 39%로 남성의 22.1%보다 높게 나타났다. 그러나, 취업여성 가운데 농수산업 등 1차 산업과 가내공업, 자영업 종사자가 많은 수를 차지하고 있어 소위 "직장"에 출퇴근하는 취업여성 숫자는 훨씬 떨어지는 것이 현실이다. 여성 취업자 중 하려 본포를 보면 중졸(27.7%) 극졸 이하(11.1%) 고졸(54.1%) 전문대졸(4.3%) 대졸(2.9%)로 고급 일손이 늘고 있는 것을 알 수 있다. 또한 전문기술 및 행정관리직에 종사하는 여성은 7%로 일본(12.1%) 싱가포르(18.7%) 미국(29.2%) 캐나다(31.6%) 스웨덴(42.1%) 보다 크게 떨어지는 것으로 나타났다.

이렇게 "여성 기피종"을 보이는 현상은 남성 위주의 사회안행과 입석, 세노의 불합지에서 비롯된 것이다. 특히 7,9급 공무원 채용 시험에 있어서의 군복무 가산점 제도는 공무원이 되고자 하는 여성의 의무를 좌절시키고 있다고 하였다. 따라서 군복무 가산점 제도는 완전 철폐되는 것이 바람직하다고 하였다.

* 여성에 관한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 규약에 의하면, "직업과 고용의 자유로운 선택권, 승진, 직장안정 및 역무에 관련된 모든 혜택과 조건을 누릴 권리, 그리고 견습, 고등직업훈련 및 반복훈련을 포함한 직업훈련 및 재훈련을 받을 권리", "수당을 포함하여 동등한 보수를 받을 권리 및 노동의 질외 평기에 있어 동등한 처우와 동등한 가치의 노동에 대한 동등한 처우를 받을 권리"를 규정하고 있다 이러한 국제적인 기준에 근거하여 한국의 구체적인 현황을 살펴 보자면 다음과 같다.

직업별 월 평균임금 (1992)

직업	전문직		행정직		사무직		판매직		서비스직		생산직	
	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성
월평균임금 (천원)	800	1200	1550	1850	600	1050	500	800	500	650	500	850

위 표에서 볼 수 있는 바와 같이 전 직종에서 여성은 남성에 비해서 낮은 임금을 받고 있는 것으로 나타난다.

여성의 차별적 저임금은 여성이 주로 고용차별에 의해 저임금직종에 집중해 있음으로 인해 발생하는 것 이외에도 대부분 기업내 임금체계가 성별, 학력별, 직급별 분리호봉체계에 의해 차별 임금을 제도화시키고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 대부분의 여성들은 승진이 안되므로 장기 근속할수록 차별임금의 격차가 커져 10년을 넘게 근무한 고졸여성의 임금이 갓 입사한 남자의 임금보다 적은 경우가 태반이다. 게다가 10년이 넘으면 호봉승급을 아예 중단하거나 승급액을 낮춰 장기 근속자의 퇴직을 유도하는 야비한 방법까지 동원되고 있다.

따라서 남녀 분리호봉제를 폐지하고 직종, 직무, 성을 뛰어 넘는 단일호봉제가 실시되어야 한다

* 여성 직업 훈련 현황은 1993년 현재, 남성 대 여성 비율은 전체는 20%, 공공 직업 훈련은 9%, 사업 내 직업 훈련은 16%, 인정 직업 훈련은 25%로 남성에 비교해 볼때 턱 없이 부족한 것으로 나타나고 있다. 따라서 여성에 대한 직업훈련 기회의 확대, 훈련 직종의 다양화, 연령제한의 철폐 등은 정부가 여성 인력의 고 기능화, 적극적인 여성인력 활용성적으로서 시간제 고용의 확대정책에 앞서 우선적으로 실시하여야 한다.

* 의학적으로 보았을때 출산 후 90일은 산후조리를 해야 분만전과 같은 상태를 회복할 수 있게 된다는 점에서 산전, 산후 휴가 90일 보장은 최소한의 요구이며, 이는 국제노동기구(ILO) 조약에서도 "출산 휴가 기간은 적어도 12주간으로 하며, 산후의 강제적 휴가기간은 어떠한 경우에도 6주간 미만인 되어서는 안된다"라고 규정하고 있어, ILO에 가입한 우리나라도 최소한 90일 이상의 산전후 휴가는 확보되어야 한다. 또한 이러한 산전후 휴가는 유급으로 실시되어야 하며 이를 위해 현행 <근로기준법>상의 제60조 산전후 휴가조항이 90일로 되어야 하며 여교사의 경우도 <공무원 복무규정> 제20조 2항의 60일 임의규정을 90일 이상의 의무규정으로 바꾸어야 한다.

* UN여성 차별철폐 조약 전문에도 명시된 바와 같이 아동의 양육은 국가, 사회, 남녀 모두의 책임으로 현행법에서 출산휴가가 여성에게만 적용되는 것을 확대하여 아동양육의 사회화 내지 모성 보호의 사회화라는 인식변화와 특히 핵가족 시대의 배우자 출산시 남편의 육아 및 가사노동의 분담이 반드시 필수하다는 점에서 남편이 출산후가 7일을 유급으로 설치, 의무화하여야 한다. 현재 덴마크, 노르웨이 등 유럽에서는 대부분 2주일 정도의 남편 출산 유급휴가를 보장하고 있다.

* 육아휴직이 양친 모두에게 제공되는 것으로 변화되고 있는 현실여건에서 우리나라에서도 남녀 공히 육아휴직을 실시토록 할 필요가 있다. 일본의 경우에는 남녀 노동자를 불문하고 자녀가

만1세에 달할 때까지 육아휴직의 청구권을 허용하는 육아휴업법이 91년 제정된 바 있다.

ILO에서도 모성보호 조약이래로 출산휴가를 비롯한 모성보호 휴가 동안 사회보험제도의 방식에 의해 적절한 급부를 제공해야 할 것, 시용지는 여성 노동자에게 지출 하여야 할 급부의 비용에 대해 개인으로서 책임을 지지 아니함을 규정하고 있다. 스웨덴의 경우에는 8세까지의 아동을 대상으로 부모중 1인이, 또 파트타임으로 아이를 양육할 수 있도록 하는 '부모 보험제'가 실시되고 있다.

나아가 노성모모 비용에 대한 국가의 책임을 현실화하기 위해 외국처럼 고용보험법 내용에 육아휴직비용이 첨가되거나 국가와 기업이 모성보호기금을 마련하여 실시토록 하는 방식이 모색되어야 한다.

* 임신 중 여성노동자에 대해서는 월 1일 이상의 유급정기 걸친 휴가를 주어야 하며, 근로기준법에 유산 휴가조항을 신설하고 임신8개월 이후의 조산, 사산시에는 만기출산과 같이 산 전후 90일 이상의 유급휴가를 주어야 하며 임신4개월 이후의 조산, 사산시에는 산후 60일의 유급휴가를 주고, 임신 4개월 미만의 유산인 경우에 21일의 유급휴가를 주며 의사의 소견에 따라 연장할 수 있도록 하여야 한다.

* 직장내 성희롱은 고용상의 당사일 이므로 성희롱이 예방 되도록 남녀고용평등법에 고용주가 성희롱에 대한 방지책을 강구할 의무를 지우는 규정을 두어야 한다.

* 현재 매달 아내를 약 30%로 이들을 위한 법률적 지원과 피난처를 제공하며 정신적, 심리적 지원을 하고 취업알선 및 직업교육을 할 수 있는 사회복지 시설이 확대되어야 하며, 우리나라 에서는 아이들이 부모의 소유물 혹은 종속체로 여기는 사고가 깊어 아동에 대한 체벌이나 학대가 심각하게 나타나고 있다. 한국 어린이 보호회의 87년 조사를 보면 11-12세 아동 1,245명 중 97%의 아동들이 최소한 한번이상 매를 맞은 경험이 있고 이들 중 46%는 매달 1번 이상, 18%는 매주 한번이상 매를 맞는 것으로 보고 되고 있다.

미국에서는 유기(유기란 소극적인 유기와 적극적인 학대나 착취를 모두 포함하는 광범위한 의미를 지니고 있으며 아동의 사회적, 정서적, 교육적, 신체적 욕구와 모두 관련되어 있다) 되었다고 여겨지거나 유기된 채 발견된 아동을 위하여 도움을 제공하는 위임된 책임을 수행하는 특수한 아동복지 서비스를 의미하는 보호적 서비스(protective services)가 있다.

아내구타 및 아동학대는 범죄로써 규정하는 관련법이 제정(일명 가정폭력법의 제정)되어야 한다.

* 여성에 내린 노는 영태의 차별철폐에 관한 협약에서 "당사국은 여성에 대한 모든 형태의 인신매매 및 매춘에 의한 착취를 금지하기 위하여 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취하여 한다"고 명시하고 있다.

현재 특정지역내의 윤락여성의 수는 감소하고 있으나 퇴폐행락업소를 대개로 한 새로운 형태의 윤락녀 즉 호스티스, 콜걸 등에 의한 '산업형 매춘'의 수는 증가추세에 있다. YMCA의 조사에 의하면 향락산업의 총매출액은 GNP의 5%에 해당하는 4조5천억원 이상이며, 성을 판매하는 자의 수는 120-150만명에 이른다고 추정, 발표하고 있다.

매매음 행위를 조장, 착취하거나 인신매매를 한 자만 처벌하고 매매음행위의 당사자에 대해서는 벌칙을 부과하지 않는다면 우리 사회에서의 매매음 문화의 예방과 극복은 곤란할 것이라는 관점에서 현행법의 금지주의적 입법 태도를 고수하여 '매매음 행위 등'의 당사자 모두에 대해 처벌하는 미미음을 방지할 수 있는 매매음 방지법을 제정하여야 한다.

영. 유아 복지 서비스.

영. 유아의 복지에 관하여서는, UN 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 전문에서 "아동의 양육에는 남성, 여성 및 사회전체가 책임을 분담해야 함을" 명시하고 있으며, "특히 아동 보육 시설망의 확립과 발전의 촉진을 통하여, 부모가 직장에서의 책임 및 사회생활에의 참여를 가사의 의무와 병행시키는데 도움이 될 필요한 사회보장 혜택의 제공을 장려하는 것"에 관하여 방 사국이 적절한 조치를 취할 것을 규정하고 있다.

국제노동기구(ILO)의 여성관련 헌장에서도 "아동의 복지 및 모성의 보호를 위한 조치"에 대 한 엄숙한 의무를 확인하고 있다.

선진 복지국가에서는 보편주의에 입각하여 2,3세 부터 5,6세까지의 영,유아를 위한 공동 육 아 프로그램이 아동과 가족 정책의 핵심으로 채택되면서 점차 확대 다양화 되어가고 있다. 이는 맞벌이 부모의 요구에 부합하는 사회적 서비스에 대한 요구 뿐 아니라 보편주의의 측면에서 양질 의 타아를 통해 영 유아의 삶의 질을 향상시키고자 하는 교육적 요구가 맞물려 나타난 포괄적이 고 **전폭적인 국가의 재정 지원에 힘입은 것이다.**

위의 국제적인 기준과 선진 복지 국가에 비교해 볼때 우리나라의 보육현장은 극히 열악하다는 것을 알 수 있다.

구체적인 현황을 살펴보면 다음과 같다.

<연령별 여성 경제활동 참여율>

	20 - 24세	25- 29세	30- 34세	35-39세	40-44세	45-49세	50-54세
한국(92)	65.5	44.3	47.9	57.8	60.5	61.0	60.8
미국(91)	68.4	73.5	73.7	75.7	76.7	77.0	68.9

위의 표에서 볼 수 있듯이, 기존 여성 인력이 상당히 많이 경제활동에 참여하고 있음을 알 수 있으며, 우리나라가 선진국인 미국과 비교해 볼때 아직은 저조하나 점차로 늘어날 전망이다.

보육 시설 현황(6세 미만 원칙)

주요내용	개 소 (개)	수용 인원 (천명)	종사자 (천명)	비 고	
				서울	지방
<국고지원시설> · 공립보육시설 · 복지법인시설	-저소득층 밀집지역등	1,651	126	14	국고 보조지원내용 · 인건비 18% 54% · 운영비 16% 48% · 시설비 35% 35%
	-사회복지법인시설	929	68	8	
		722	58	6	
<기타시설> · 민간보육시설 · 직장보육시설 · 가정보육시설	-시.군.구의 인가 (비영리법인등)	4,439	67	10	-보육료로 운영
	-상시여성근로자 500 인 이상 의무설치	1,992	45	6	
	-시.군.구에 신고	32	1	0.09	
합 계	2,415	21	4		-보육료로 운영
합 계	6,088	192	24		

위의 표에서 알 수 있듯이, 94.7월 현재 전체 보육대상 아동은 약 650천명으로 추산되나, 보육시설의 受託兒童은 30% 수준인 192천명에 불과하다.

특히 보육시설의 설치와 운영상의 각종규제로 보육시설 확산을 저해하는 측면이 강하다.

또한 직장보육시설이 부진함을 알 수 있는데, 이는 보육시설 설치비 부담 과중과 법령상 보육 시설 운영비의 80/100이상을 사업주 부담으로 의무화 함으로써 사업주가 설치를 기피하고, 보육시 설 설치허가 등 행정규제와 동반 출퇴근이 곤란한 점, 부녀 근로자의 월 평균 임금수준(약 500~600천원)에 비해 시설보육료는 1/3 내외 수준으로 부담이 상대적으로 지나치게 과다한 것으로 나타난다.

94표준보육단가

	국, 공립, 법인 보육시설	민간 보육 시설	가정 보육 시설
2세 미만	156,340	182,640	227,210
2세	149,180	175,750	227,210
3세 이상	84,810	109,670	150,920

보육료 부담은 생활보호자는 무료, 영세 소득자는 50%감면의 혜택을 주고 있기는 하나, 보호자 부담을 원칙으로 하고 있기 때문에, 위의 표에서 볼 수 있듯이 2세 미만의 영아를 맡길 경우 보 육단가가 높기 때문에 대부분의 일하는 어머니들에게는 상당한 부담이 되고 있는 것이 현실이다.

따라서 출산과 육아가 단순히 개인적인 문제가 아닌 사회적 문제로 인식되어야 하며, "공동육아" 라는 보육관의 확립이 필요하며, 한국의 보육문제 중 가장 시급한 것은 현행 '영,유아 보육법'의 "수혜자 부담원칙"을 "공동 부담"(국가, 지방정부, 기업, 부모)으로 바 꾸야 한다는 것이다.

이웃나라인 일본의 경우에서도 알 수 있듯이, 수혜자 부담 원칙을 고수하는 정부의 입장이 공 적 보육을 수용하는 방향으로 바뀌려면 강력한 보육운동의 힘이 작용하여야 한다.

최근의 한국상황을 볼때, 보육운동이 뒷받침된 지방자치단체의 민주적 활성화가 중요한 요인이 며, 지역 실정에 맞는 지방보육 활성화는 주민들의 직접적 수혜, 신뢰받는 지방정부상 마련을 위 해서도 필요하다.

구체적인 개선방안을 제시하자면 다음과 같다.

1. 현행 영, 유아 보육법은 개정되어야 한다.

* 법은 보육에 대한 국가의 책임을 강조, 명시하여야 한다.

* 정책의 실시와 있어서 지방정부와 중앙정부의 역할을 명확히 하고 지방정부의 재량권을 강화한다 (조례 제정권 신설)

* 보육위원회의 실질적인 심의기능의 보장이 필요하다.

현재의 보육 위원회가 이용자 및 시설 운영자와 보육교사의 주요한 참여통로가 될 수 있도록 실질적인 대표성을 갖는 구성을 해야 한다. 보육위원회의 권리와 의무 규정이 강화되어야 하고 모범에 규정되어야 한다. 즉 관계 공무원의 출석 요구권, 자료제출 요구권등이 명시되고 심 의원 내용이 정책에 반영될 수 있는 제도적 장치와 예산에 관한 조항을 첨가해야 한다.

* 현재 지도, 감독과 관련된 규제조항을 합리적인 절차를 거치도록 바꾸어 행정편의에 따 른 처벌을 약화시키고, 보육의 질과 관련된 규제를 보완한다.

2. 국,공립 탁아소의 설치비율을 확대하여 탁아의 공립성을 확보하며, 지역 민간 탁아소에 인건비(아동15인당 교사 1인의 비율)와 교재 교구비를 지원하고, 아동 보육료를 차등(년 소득, 주 거형태에 따라서)지원하며 시설비 용자 및 지원(공유지 무상임대)를 확대하여야 한다.

3. 일하는 여성의 자녀양육을 위해 직장탁아소의 설치범위를 남녀 노동자 상시 고용 150명 이상에 대해 설치를 의무화하고, 국가는 보육 시설투자에 대한 대출과 세제상의 지원을 확대하여야 한다.

4. 학교에 보육시설 설치 의무화-전국적으로 국교 6,122개 (분교 1,253개 제외), 중학교 2,539개 (분교 44개 제외), 고교 1,591개, 대학 121개로 만일 이들 학교에 1개씩만 보육시설이 생긴다면 10,373개의 보육시설 설치가 가능하며, 모육대상을 10명만 삼거나도 10만여명의 아동에 대한 보육이 가능해 보육시설 확대에 획기적으로 기여할 것이다.

5. 보육 서비스 수준을 향상시켜야 한다.

- * 보육 서비스의 질을 향상 시키기 위해서는 지역별 특성, 아동의 발달단계, 시설기관 유형, 주거 형태별, 보육 시간대, 특수 아동별에 따라 보육 프로그램의 개발을 다양화 해야 할 것이다.
- * 보육시설 종사자의 전문성이 제고되어야 한다.
- * 보육 시설기관의 평가체계가 정규적으로 이루어져야 할 것이다.

6. 노동자 밀집지역, 저소득층 밀집지역, 농어촌지역에 국,공립 탁아소를 우선적으로 설치하며, 국,공립 탁아소에서 영아탁아를 우선적으로 실시하고 영아탁아의 연령을 12개월로 낮추고 영아탁아의 비율을 확대하여야 한다.

사회복지예산 GDP 5% 확보운동 공동대책위원회

인권 자료실	
* 류기호	자료번호
A2	34

연락처: 서울시 용산구 한남동 2가 342번지 조원빌딩 306호 전화/ 795-5918 팩스/ 797-7412 찬반만 하소실 나무람/ PSPD

수 신 각 언론사 사회부 및 담당기자
 발 신 사회복지예산 GDP 5% 확보를 위한 공동대책위원회
 제 목 공동대책위원회 발족식 및 토론회
 연 락 처 이정윤(참여연대 정책연구부장. 795 - 5918)
 날 짜 1996. 10. 30. (총 11 쪽. 주제발제 요약문, 발족선언문 포함)

현재의 복지예산, 삶의 질 세계화 불가능하다!
복지예산 2000년까지 GDP 5%로 확대되어야 한다!

민간단체 복지예산 확보 운동 본격 시작
사회복지예산 GDP 5% 확보운동 공동대책위원회 발족

1. 경실련, 참여연대, 여성단체합 등 8개 시민사회 단체는 10월 30일 오후 2시 기독교연합회관 강당에서 회원 100여명이 참석한 가운데 '사회복지예산 GDP 5% 확보운동 공동대책위원회'(이하 공대위)를 결성하고, 복지예산 확대를 위한 운동을 시작하였다.

2. 공대위는 발족 선언문에서 "우리나라 복지현실은 매우 열악하고 이에 따라 많은 국민들이 고통속에서 생활하고 있으며, 복지국가를 실현하기 위해서는 우선 모든 국민의 인간다운 최저생활이 정부의 책임으로 보장되어야 함에도 불구하고 정부는 아직도 공식적인 최저생계비를 계속 공포 하지 않고 있으며, OECD 가입을 한 현 시점에서 '선성장 후복지'라는 개발독재하의 경제중속적인 사회복지 정책기조가 여전히 유지되고 있다"고 지적하면서, 공대위는 국민생활최저선확보와 더 나아가 모든 국민들의 인간다운 삶을 이루기 위한 일에 혼신의 노력을 다할 것임을 천명하였다.

3. 공대위는 이후 활동으로 국회의원들에 대한 압력 수단으로 엽서보내기, 의정감시, 특히 예산결산특별위원회에 모니터 활동을 계획하고 있으며, 또 복지예산 확대를 촉구하는 시민대회 등을 펼치기로 하였다.

4. 1부 발족식에 이어 진행된 토론회에서 주제발제에 나선 이영환 교수(성공회대 사회복지,

참여연대 사회복지위원)는 " 1993년 신경제 5개년 계획에서 '성장과 분배의 조화를 통한 한국적 복지모형의 개발', 1994년 사회보장심의회, 1995년 삶의 질 세계화를 선언하면서, 뒤이어 국민복지기획단의 '삶의 질 세계화를 위한 국민복지기본구상' 등 매년 사회 복지계획안이 발표되었지만, 복지비의 지출 실태는 소극적 목표에도 미치지 못하고 있는 실정이라고 지적하면서 복지예산의 개혁과제로 "첫째, 구체적 예산목표에 대한 국민적 합의가 성취되어야 하며, 둘째 자원확보 방법에 있어서 정부의 책임으로 구체적인 자원 확보 방안이 마련되어야 하며, 셋째 복지예산 결정과정의 합리화와 민주화가 이루어져야 한다"고 지적하였다.

5. 토론회에 참석한 토론자들은 현재의 사회복지예산 수준은 매우 열악하다는데 인식을 같이하고 복지예산의 확대는 현재의 우리나라 복지상황을 볼 때 필수적이며, 최근에 복지문제를 민간에 이양하려는 정부의 태도에 대해 지적하면서, 복지는 우선적으로 정부의 책임하에서 보장되어야 하고, 그후 민간의 노력이 함께 병행되어야 할 것이라고 지적하였다.

6. 이날 토론회는 조홍식 교수(서울대 사회복지, 참여연대 사회복지위원장)의 사회로 이영환 교수가 주제발제를 하였으며, 토론은 이상덕(여성단체연합 사회복지위원장), 박병욱(경실련, 정책실장), 박주현 변호사(민변 사회복지위원장), 김홍신 의원(민주당) 등이 참여 하였다.

<참고자료>

< 주제발제 요약 >

사회복지예산의 현실과 개혁의 과제 -1997년도 예산안을 중심으로-

이영환(성공회대, 사회복지학, 참여연대 사회복지위원)

1. 1997년도 복지예산안의 특징

국회에 제출할 1997년도 정부예산의 최종안이 1996년 9월말경 확정되었다. 최종안에 따르면 1997년도 예산은 일반회계 67조 7,800억원, 재정투자특별회계를 합하여 71조 6,020억원으로서 각기 전년도 예산안 대비 12.8%, 13.7%의 증가율을 보였다. 그러나 여타의 특별회계들을 합하면(증복계산 제외) 총 98조 1,375억원에 달하여 전년대비 15%의 증가율을 보임으로써 전년도의 13% 증가율을 상회한 것으로 나타난다(경향신문, 1996.9.25). 따라서 1997년도 예산안은 정부가 내세운 긴축의 명분을 특별회계를 통하여 우회하는 사실상의 팽창예산으로 귀결되었다.

1997년도 사회복지예산안의 전모는 아직 밝혀지지 않았지만,¹⁾ 주무부서인 보건복지부의 예산은 전년대비 19.9% 증가되는 것으로 결정되었다. 보건복지부는 당초 61.9%라는 의욕적인 증액을 요구하였지만, '국방비 12% 증액'이라는 돌발변수에 따른 재조정 과정에서 대폭 삭감된 후 당정협의과정에서 19.9% 증액으로 최종 조정되었다. 그러나 특별회계(제독, 농특세, 국유재산특별회계)를 합하면 18.3%의 증가율로 약간 낮아진다 (<표 1> 참조).

1997년도 예산결정과정의 특징은 정치적 요인의 강력한 영향력과 정책과정의 비합리성을 보여준다는 점이다. 즉 1997년도 복지예산 확충을 좌절시킨 '국방비 12% 증액'이라는 돌발변수의 경우, 이에 대한 합리적인 설명이 결여된 채, 그 동안의 모든 계획과 구상들을 한번에 뒤엎는 결정적 변수로 작용하였다. 이는 우리나라의 정책과정이 아직도 비합리성과 예측불가능성에 지배되고 있음을 보여주는 좋은 사례라고 할 것이다.

1) 사회복지예산의 범주는 여러가지로 볼 수 있지만 통상 정부예산의 기능적 분류상의 사회복지예산은 사회복지예산으로 볼 수 있다. 사회복지예산은 보건복지부 예산보다는 크고 사회개발예산보다는 작은 범주로서 의료보호와 보험, 보훈, 근로자복지, 국민연금 및 기타 사회복지로 구성된다.

<표 1> 1997년도 보건복지예산안 현황
(일반회계)

(억원)

구 분	96년 예산	97년 요구액	97년 조정안	증 감(%)
<기본적 경비>	1,240		1,328	7.1
<사업비>	22,468		27,087	20.6
사회분야	7,471	12,775	9,366	25.4
생활보호	3,606	5,108	4,353	20.7
복지서비스	3,698	6,865	4,809	30.1
국민연금	167	802	204	22.1
보건의료	2,068	5,004	2,241	8.3
보건	1,102	1,879	988	-10.3
의정	581	1,025	653	12.3
식품,약품	83	136	37	-56.0
안전본부,지방청	39	1,125	152	285.7
보건의료기술	262	839	411	56.7
의료보장	12,929	19,133	15,481	19.7
의료보험	9,500	13,136	10,704	12.7
의료보호	3,429	5,997	4,777	39.3
계 (일반회계)	23,707	36,912	28,415	19.9
총계(특별회계포함)	27,444		32,825	18.3

자료: 97보건복지부 예산(안) 확정(보건복지부 보도자료 1996.9.24)

2. 정부차원의 복지개혁 논의

현정부 출범 이후 정부는 거의 매년 사회복지 개혁안을 발표하고 있다. 1993년에는 신경제 5개년계획을 수립하여 1991년에 작성했던 7차 경제사회발전 5개년계획을 수정하였고, 이후 21세기 위원회(1994)와 사회복지정책심의회(1994)의 개혁안등을 거쳐 1995년에는 국민복지기획단을 구성하여 '삶의 질 세계화를 위한 국민복지 기본구상'을 발표하였다. 이러한 개혁구상의 주요 내용은 거시적 목표, 구체적 목표 및 예산계획의 3가지 측면으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 거시적 목표의 측면에서는 경제수준의 향상에 결맞는 선진국 수준의 '삶의 질'을 확보하는 것이 주된 목표로 등장하였다.

둘째, 구체적 목표의 측면에서, 신경제 5개년계획은 성장과 분배를 동시에 달성하는 '한국형 사회복지모형'의 개발을 추구하는 정책안을 제시하였다. 그러나 그 주요 내용은 생산적 복지의 추구, 민영화 및 지방화의 확대에 요약할 수 있는데, 이는 '국민복지 기본구상'에 이르기까지 그대로 관철되고 있다(대한민국정부, 1993.7: 93-97; 국민복지기획단, 1995.12).

셋째, 예산계획의 측면을 살펴보면, 대체로 복지에산을 매년 20% 정도 증액하여 국제적 기대치에 도달한다는 계획으로 나타나고 있다. 신경제 5개년계획에서는 특별한 예산계획을 제시하지 않았지만, 사회복지정책심의회(1994)는 일반회계 중의 사회복지비를 6년간 매년 20%씩 증액하고 재특과 국민연금기금으로 보완하여, 1994년에 GNP의 0.8%였던 사회복지비를 2000년에는 1.5% 수준으로 끌어올린다는 계획을 제시하였다.

그러나 이러한 구상에서 목표치 추산의 근거인 60개국 평균기대치와 선진국 수준의 삶의 질(세계 11위)과는 거리가 있음이 분명하다. 결국 현정부의 복지개혁 구상은 화려한 수사와는 달리 평균 재정증가율을 약간 웃도는 정도의 복지에산 증액을 계획한 소극적(reluctant) 구상에 불과하다고 평가할 수 있다.

이상과 같은 개혁논의와는 달리 현정부의 복지비 지출 실태는 이러한 소극적 목표에도 미치지 못하고 있는 실정이다. 중앙정부 사회복지비 지출의 현황과 최근 추세는 다음 <표 2>에서와 같이 전반적으로 사회복지 예산이 GNP 1%에도 못미치는 열악한 상황이지만, 1980년대에는 완만하나마 지속적으로 복지비 지출이 확대되는 경향이었다. 그러나 1991년을 고비로 복지비 지출은 정체 내지는 완만한 축소 경향을 보이고 있으며, 이러한 축소 경향은 1993년 문민정부 탄생 이후에도 지속되고 있다.

결국 1995년까지는 전반적으로 복지에산의 증가율이 평균적인 재정증가율에도 미치지 못하였으며, 1996년에 와서야 복지에산증가율(18%)이 일반회계 증가율(16%)보다 약간 웃도는 정도로 책정되었을 뿐이다(1996년도 사회복지비의 비중은 GNP 대비 6.0%, 일반회계 대비 0.9%).

<표 2> 우리나라 사회보장 예산의 연도별 추이

(단위: 백만원, %)

연도	사회보장 예산	일반회계 예산	G N P	사회보장/ 일반회계	사회보장/ G N P
1996	2,921,907	50,141,100	333,529,000	5.8	0.86
94	2,613,623	43,250,000	289,482,300	6.0	0.90
93	2,414,830	38,050,000	263,540,000	6.4	0.90
92	2,148,901	33,501,729	235,880,000	6.4	0.91
91	1,985,858	31,382,261	206,016,500	6.4	0.97
90	1,498,834	27,455,733	171,488,100	5.5	0.87
89	1,142,708	22,046,824	127,400,000	5.2	0.90
88	820,227	18,429,079	123,579,000	4.5	0.66
87	580,300	16,059,629	105,629,800	3.6	0.55
86	456,428	13,800,532	90,543,900	3.3	0.50
85	397,388	12,532,362	78,088,400	3.2	0.51

* 사회보장예산은 중앙정부 일반회계 보건복지부예산 중 보건의료
부문을 제외한 사회부문 예산 + 보훈 + 근로자복지 예산.

자료: 보건복지부(1995)

3. 민간 차원의 개혁논의

민간차원의 복지예산 확충운동이 전개된 것은 1991년 가을 사회복지전문요원 채용예산 삭감에 반대하는 사회복지학계의 항의집회가 발단이 되었으며, 이듬해 사회복지관련 8개 단체들이 '사회복지예산 확보를 위한 공동대책위원회'를 구성함으로써 보다 조직적인 운동이 전개되었다. 이후 1995년 3월 사회복지관련 교수들의 성명("복지개혁을 촉구한다")과 1996년 봄의 8개 시민사회단체 공동정책협의회 및 국민복지연합의 성명 등을 통하여 민간차원의 요구는 'GDP 대비 5%의 복지예산'에 대한 요구로 정식화되었다(이영환 외, 1995).

우리나라의 사회복지예산은 경제발전수준과는 걸맞지 않는 지극히 저열한 수준에 머물고 있어서 획기적인 예산증액이 절실하다는 것이 사회복지학계나 시민사회운동단체들의 일관된 주장이라고 볼 수 있다. 현재 GDP의 1% 남짓에 불과한 중앙정부의 복지비 지출을 2000년 경 GDP 대비 5%로 확충하자는 민간운동 차원의 주장은 다음과 같은 논리에 근거하고 있다.

첫째, 복지개혁 논의의 전제로서 사회복지의 적극적인 기능을 인식하자는 것이다.

- 1) 사회복지의 각종 사회적 위험에 대한 안전망과 예방장치의 역할을 하기 때문에, 결과적으로 그러한 위험이 초래할 사회적 비용을 줄이는 효과가 있다.
- 2) 사회복지의 경제성장에 따른 부의 불평등을 완화시켜 사회적 균열을 예방하고 사회통합을 증진하는 역할을 한다.
- 3) 사회복지의 건강하고 우수한 노동력을 재생산함으로써 고도 산업사회의 최고의 경쟁무기라 할 수 있는 인간자본 형성에 기여한다.

4) 사회복지의 생산비용을 절감함으로써 국제경쟁력 강화에 기여한다. 사회복지가 낙후될 경우, 주택·보건·교육·노후보장 등에 대한 과도한 개인적 부담이 결국 임금인상과 생산비용의 폭등 및 노사관계의 악화를 초래하여 경제의 취약요소로 작용하게 된다.

둘째, 복지예산의 책정은 무엇보다도 국민들의 복지욕구에 대한 합리적인 측정이 기반이 되어야 한다는 것이다. 즉 충족되어야 할 시급한 복지욕구들이 무엇인지를 먼저 생각해야 할 것인데, 그러한 욕구들은 현재의 복지제도들을 '적용의 보편성'과 '위험의 포괄성' 및 '급여수준의 적절성'이라는 기준에서 비판적으로 고찰할 때 파악될 수 있다.

<표 3> 욕구의 측면에서 본 사회복지제도의 문제점 (예)

- 제도의 보편성:
 - 사회보험의 제한성: 연금(도시 자영업자, 전업주부 등 제외), 산재(5인 미만 업체 제외), 고용보험(30인 미만 업체, 부분적으로 10인 미만 업체 제외),
 - 생활보호사업(공적부조): 선정기준의 엄격성
 - 노령수당, 장애인 수당: 생활보호대상자로 제한되는 실정.
- 위험의 포괄성: 제도의 완비성 문제
 - 예: 이동수당, 무각출 노령연금, 주택급여, 농어민 재해보험 등 결여
- 급여의 충분성: 생활보호수준이 최저생계비에 미달, 연금 급여 수준 등 각종 복지서비스의 전제 수준.

셋째, 복지국가를 이룩하기 위해서는 정부의 기능이 복지지향적으로 변화되어야 한다는 점이다. 1994년도 통합재정수지를 보면, 방위비는 17.2%, 경제사업비는 26.6%를 차지할 정도로 비대한 반면, 복지비는 총예산의 10% 정도에 불과한 것이 우리의 현실이다. 이와 같은 비복지적 재정구조를 복지지향적으로 개혁하여 정부기능의 질적 변화를 실현할 필요가 있다. 현재 서구 복지국가들의 경우 대부분 30% - 65% 정도의 복지비를 지출하고 있으며, 복지국가의 형성기를 지나면서 복지비 지출이 GDP의 5 - 10%를 상회하였다는 역사적 경험을 감안할 때, GDP 5%의 복지예산 확충은 복지국가를 향한 최소한의 필요조건이라 할 수 있다. 우리나라의 경우 GDP 5%의 복지예산은 정부 총예산의 25% 안팎에 해당된다.

<표 4> 우리나라 사회보장 수입과 지출의 대GDP 비중

	1993년	1994년	비 고
사회보장 총채원	5.5%	5.7%	민간기여금 포함
사회보장 총지출	3.6%	3.7%	
중앙정부사회보장지출	1.2%	1.21%	공무원 보험료부담 포함
	1.07%	1.09%	공무원 보험료부담 제외
일반정부(지방포함)		1.58%	공무원 보험료부담 포함
		1.42%	공무원 보험료부담 제외

* 사회보장 범주는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 외에 보훈사업과 근로자복지금 포함하고 있음.
 * 지방정부의 복지비 지출은 일반정부 복지비지출 대비 1992년 (23.4%), 1993년(25.6%), 1994년 (23.4%)였다 (국민복지기획단, 1995: 184)
 자료: 노인철 외(1996)에서 재구성

<표 5> GDP대비 사회지출비의 비중 (OECD)
(단위: %)

	1980	1992	1993
호주	11.68	16.38	
오스트리아	22.34	24.71	25.78
벨기에	25.63	27.01	
캐나다	13.29	19.77	19.75
덴마크	27.63	29.94	30.96
핀란드	18.87	34.78	35.39
프랑스	23.46	27.29	28.73
독일		27.26	28.27
서독	24.98	23.68	24.67
그리스	10.88	16.77	17.24
아일랜드	19.35	20.39	20.06
이탈리아	18.23	24.68	25.00
일본	11.09	12.44	
룩셈부르크	27.40	29.47	30.96
멕시코		3.83	
네델란드	28.71	29.79	30.20
뉴질랜드	18.20	22.51	
노르웨이	18.86	29.48	29.32
포르투갈	11.65	15.60	16.37
스페인	16.49	21.41	22.52
스웨덴	30.42	37.07	38.03
스위스		20.63	
터키	4.40	7.16	7.11
영국	18.32	22.84	23.42
미국	12.44	15.55	15.64

자료: OECD, Social Expenditure Statistics
of OECD Members Countries, 1996.

<표 6> 유럽연합 12개국 정부의 평균 복지비 지출

(단위: %)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993
정부지출/GDP	6.78	7.54	7.03	7.69	8.15	8.61

* 정부지출은 사회보호비용 (social protection expenditure: 우리나라 사회보장비와 비슷. 주택 포함) 을 의미하며, 정부가 고용주로서 기여하는 사회보장분담금은 제외된 수치이다.

자료: EU(유럽연합), Eurostat 1993 에서 재구성.

반면 <표 5>에서 보는 바와 같이 우리가 가입하려고 하고 있는 OECD 국가들은 1993년 현재 대부분 GDP의 30% 안팎에 달하는 복지비 지출수준을 보여주고 있다. 이들 국가들은 1980년경에도 이미 평균 20% 안팎의 복지비 지출수준에 도달하였었다. 여기에서 사회지출비는 노령 및 장애급여, 산재(직업병), 상병급여, 노인 및 장애인 서비스, 유족급여, 가족급여와 서비스, 적극적 노동시장프로그램, 실업급여, 주택급여, 보건, 기타로 구성된다.

그러나 OECD 국가들의 통계는 우리나라의 복지비 지출구조와 다른 구조를 가지고 있으므로 비교를 위하여 유럽연합의 통계에서 총사회보장 재원 중 정부가 부담하는 몫만을 별도로 추계하여 보면 <표 6>과 같다. 이 표는 유럽연합 12개국 의 평균 복지비지출 비중을 보여주고 있는데, GDP 대비 평균 8% 이상이어서 GDP 대비 1% 안팎에 머물고 있는 우리나라 정부의 복지비 지출과는 비교하기 어려운 차이임을 알 수 있다.

이외에도 우리나라의 복지비 지출 수준이 서구 국가들이 우리와 비슷한 경제수준이었을 당시와 비교하거나, 우리보다 경제적으로 열악한 국가들과 비교해도 매우 낮은 수준임을 보여주는 자료들은 쉽게 찾아볼 수 있다. 결국 우리나라의 사회복지예산은 경제발전수준과는 결맞지 않는 지극히 저열한 수준에 머물고 있기 때문에, 획기적인 예산증액이 절실하다는 것이 사회복지관계자나 시민·사회운동단체들의 일관된 주장이다.

넷째, 최근 교육예산을 GNP 대비 5%로 확대하려는 계획이 진행되고 있는데, 전국민을 위한 복지예산 또한 교육예산에 못지 않게 중요한 분야라는 인식이 전제되어 있다.

4. 복지예산 개혁의 과제

첫째, 구체적 예산목표에 대한 국민적 합의가 성취되어야 할 것이다. 정부측의 개혁구상들은 대체로 2000년대에 선진국 수준의 삶의 질을 성취하기 위하여 매년 20% 정도의 예산증액이 필요하다는 입장을 보이고 있다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 그 산출근거와 목표의 소극성이 문제로 지적될 수 있다. 반면, 사회복지학계나 실무계 및 시민·사회운동 단체들은 2000년경에 정부 차원의 복지비 지출을 GDP 대비 5%로 확충할 것을 요구하면서 이를 위해 매년 40% 이상의 증액이 필요하다고 주장하고 있다. 이와 같은 인식의 차이를 극복하고 국민적 합의를 도출하기 위해서는 국민적 복지욕구에 대한 합리적인 판단이 우선되어야 할 것이다.

둘째는 재원확보 방법의 문제이다.

먼저 조세수입의 증대를 위하여는 탈루세원의 발굴과 면세범위 축소를 통한 세입기반의 확대 및 종합토지세제의 과표를 현실화하여 세입을 증대하는 등의 방안이 제시되고 있다. 정부 지출의 확대를 위해서 세입이 확대되어야 한다는 것은 필연적 요청일 수 있다. 그리고 이를 위하여 조세체계를 개혁하는 일은 꼭 필요한 일이지만, 재정지출 구조의 근본적 개혁에 관한

구상이 결여되어 있음이 지적되어야 한다. 앞서 언급한대로 지나치게 비대한 방위비와 경제 사업비를 줄여서 복지지향적 재정구조를 형성하는 일이 필요하다.

다음으로 기존 복지지출의 효율화와 관련해서는 복지급여의 낭비와 중복을 최대한 방지하는 것 이외에 주로 거론되고 있는 방법이 사회보험 및 복지서비스의 민영화(privatization)이다.

같은 맥락에서 자원봉사와 같은 민간자원 동원의 문제에 있어서도 민간의 참여는 공공복지의 대체물이 아니라 보완적인 수단임을 명심할 필요가 있다. 또한 중앙정부의 지출을 축소할 목적을 갖는 지방화 정책도, 현재의 지역간 불균형을 시정할 수 있는 조치의 확대가 먼저 이루어지지 않는 한 시기상조라고 평가할 수 밖에 없다. 결국 복지지출 확대를 위한 재원조달 방안은 정부가 책임질 복지몫에 대한 국민적 합의를 토대로 합리적으로 모색되어야 할 것이다.

마지막으로 복지예산 결정과정의 합리화와 민주화이다. 우리나라의 예산결정과정은 한편으로는 점증주의(Incrementalism), 다른 한편으로는 정치적 요인의 강력한 영향력에 의해 지배되어 왔으며, 국민들의 복지욕구에 대한 합리적 판단의 중요성은 간과되어 왔다고 볼 수 있다. 따라서 정책결정이 비합리적이고 예측불가능하게 전개되어 온 경우가 많았다. 결국 국민적 신뢰에 바탕한 복지개혁을 성공적으로 이룩하려면 국민적 합의를 민주적이고 합리적으로 수렴하는 구조의 형성이 무엇보다도 절실한 과제일 것이다.

발족 선언문

우리나라 복지현실은 매우 열악하고 이에 따라 국민들이 고통속에서 생활하고 있다. 복지국가를 실현하기 위해서는 우선 모든 국민의 인간다운 최저생활이 정부의 책임으로 보장되어야 함에도 불구하고 정부는 아직도 공식적인 최저생계비급 계층 공포하지 않고 있다. 이러한 사실은 정부가 복지에 대해 매우 소극적인 자세를 가지고 있음을 반영하는 것이다.

문민정부라는 현 정부들어 '삶의 질 세계화'를 자주 강조해 왔으며, 정부는 '성장과 분배'를 조화시킨 한국적 복지모형을 만들고, 국민최저생활을 보장하겠다는 약속을 수차례 해왔으나 오늘의 현실은 화려한 말잔치에 불과함을 증명하고 있다.

OECD가입을 한 현시점에도 '선성장 후복지'라는 개발독재하의 경제종속적인 사회복지 정책기조가 여전히 유지되고 있으며, 지난 30여년 동안 경제성장 제일주의의 부산물로 우리사회는 각종 사회문제의 발생, 계층갈등의 심화 등 막대한 사회적 비용을 지불하고 있는 현실이다. 경제성장을 위해 모든 것을 희생해온 국민들에게 돌아오는 결과는 안전의 위협과 빈부격차로 인한 상대적 박탈감이었다. 그럼에도 불구하고 정부가 국민의 세금으로 조성된 국가예산을 사회적 약자보호와 서민들의 삶의 질 향상을 위해 최소한의 지출도 하지 않는 '삶의 질 세계화'나 '사회통합'과는 너무나 동떨어져 있다.

경제가 발전하면 그 성장의 과실을 국민들에게 골고루 나누는 사회보장제도를 발전시켜 실질적인 삶의 질을 향상시켜야 한다. 이는 국민경제의 안정적 성장과 세계화를 위하여 필수불가결한 전제조건이다. 정부는 사회복지제도 및 예산의 확대가 비생산적인 비용지출이 아니라 사회통합을 증진시키고 산업사회의 다양한 사회적 갈등과 병리 현상으로 인한 비용 지출을 최소화시킴으로써 오히려 지속적인 성장을 보장해주는 요건임을 인식하여야 할 것이다.

오늘 우리는 '사회복지예산 GDP 5% 확보운동 공동대책위원회' 발족을 선언하면서, 국민생활최저선 확보와 더 나아가 모든 국민의 인간다운 삶을 이루기 위한 일에 혼신의 노력을 다할 것이다.

1996년 10월 30일

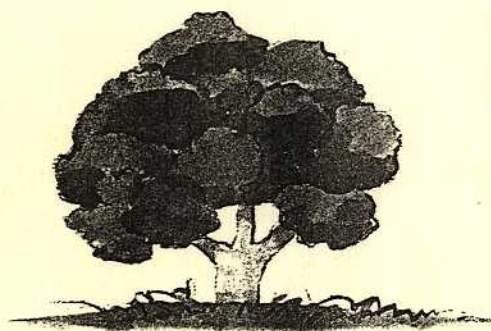
사회복지예산 GDP 5% 확보운동을 위한 공동대책위원회

경제정의실천시민연합, 민주사회를 위한 변호사 모임, 민주화를 위한 전국교수협의회 전국민간기정보육시민연합회,
참여민주사회시민연대, 한국사회복지사업회 한국여성단체연합, 한국장애인공동대책협의회

인권 자료실		
WS	A	2
	2-1	

신문기사 참고자료

“ 내일을 여는 희망의 연대 ”



참/여/연/대/(「참여민주사회와 인권을 위한 시민연대」)

140-012 서울시 용산구 한강로 2가 404번지 기원빌딩 4층
796-8364(대표전화), 793-4745(FAX), Hitel/Pc Serve-ID : rights

“삶의 질 끌어올리자” 시민운동

참여연대, 국민연금 기금 손실 손배소송·보시장관 고발

의료·복지 등 국민의 기본적인 삶의 질을 선진국 수준으로 끌어 올리는 대대적인 시민운동이 시작됐다.

참여민주사회와 인권을 위한 시민연대(참여연대) 사회복지위원회는 5일 기자회견을 열어 '국민생활 최저선 확보운동'을 시작한다고 선언했다.

이 단체는 사업계획서를 통해 △공익소송 △연구 및 공청회 △법안정비 △사회복지예산 증액 △의정감시 △국민홍보 등 6가지의 구체적인 운동추진방향을 밝혔다.

이에 따라 참여연대는 공익소송의 첫 단계로 이날 오후 정부를 상대로 국민연금기금운용 손실액에 대한 손해배상 청구소송을 제기했으며, 의료보험 적립금을 의료기관에 대출해주도록 한 보사부 예규와 관련해 서상목 보사부장관과 윤성태 의료보험연합회장을 직권남용 혐의로 서울지검에 고발했다.

동양증권 사원 오의균씨 등 3명이 낸 소장에서 원고들은 “정부가 국민연금기금 8조4천억원 중 공공부분과 복지부분에 3조4천억원을 투자하는 등 무책임한 운용으로

막대한 손실을 초래했다”며 기금 수익손실에 대해 3천5백만원의 손해배상을 청구했다.

또 선경증권 사원 양영철씨는 제출한 고발장에서 “지난 10월부터 시행하고 있는 '의료보험적립금 중 의료기관지원자금 조성 관리규정'(보사부 예규)은 의료보험의 수익률을 떨어뜨리고 의료보험법 시행령을 위반하는 것”이라며 “각 조합 고유재산의 처분권한을 침해하고 행사를 방해한 보사부장관 등을 처벌해달라”고 요구했다.

성한용 기자

□ '국민생활 최저선 확보운동' 뭘 담고 있나

구체적 운동방식 '공익소송' 눈길

내년 노령수당·생활보호대상자·육아휴직 등 소송계획

성한용 기자

참여연대가 5일 시작한 국민생활 최저선 확보운동은 김영삼 대통령이 정부조직을 대대적으로 개편하면서 '세계화'와 '경쟁력'을 부르짖고 나선 시점과 묘하게 맞아떨어져 눈길을 끈다.

정부가 보건사회부를 보건복지부로 개편하면서도 사회복지에 대해 별다른 구체적 대안을 제시하지 못한 채 묵소리만 높이고 있는 데 비해, 이 단체는 매우 세밀한 문제점 지적과 함께 90년대 한국사회의 삶의 질 확보를 위해 일관된 정책목표를 제시하겠다고 선언하고 나섰다. 참여연대는 이와 관련해 “기본적인 삶의 질을 도외시한 세계화, 국제화는 반쪽짜리로 전락할 수밖에 없으며 국민생활 최저선의 확보야말로 선진사회로 가기 위한 절대적 필요조건”이라고 밝혔다.

이번 운동의 특색으로 세가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 사회복지를 소수 절대빈곤층의 문제가 아

니라 중산층의 기초적 삶의 질 문제로 인식하자는 것이다. 둘째, 통일과정에서 예상되는 혼란과 지역·계층간 갈등에 대비해 사회통합력을 확보하자는 의견이다. 셋째, 각종 범죄의 사회적 원인으로 작용하고 있는 생활조건 문제를 해결하자는 것이다.

구체적인 운동방식 가운데는 공익소송이 단연 눈길을 끈다. 선진국에서 이미 보편화돼 있는 공익소송은 삶의 질과 관련해 낙후된 측면을 공론화할 수 있는 유력한 수단이다.

참여연대는 이날 국민연금기금 운용 손실액에 대한 손해배상 청구소송을 내고 보사부장관 등을 직권남용으로 고발한 데 이어 이달 안에 지역의료보험료의 보험료 부과처분 취소 심사청구 소송과 국민연금법 기본연금액 5% 인하 위법소송을 낼 예정이다.

또 내년에는 △노령수당 확대 청구소송 △생활보호대상자 제외처분 취소 청구소송 △학교급식 확대 소송 △공공보육시설 확대 소송 △육아휴직 등 모성보호

소송 등을 계획하고 있다. 이와 함께 김영삼 대통령의 선거공약 가운데 국민생활 최저선과 관련된 것에 대한 공약이행 청구소송도 검토중이다. 95년에는 정부가 충분한 제도적 조치를 취하지 않을 경우 유엔 인권규약에 근거해 정부를 제소하는 방안도 계획하고 있다.

참여연대에 소속된 변호사들의 주도로 제기되는 각종 공익소송은 법원과 검찰 등 재조 법조계의 호응이 있을 경우 국가정책 방향을 사실상 뒤바꿀 수도 있다는 점에서 그 잠재적인 폭발력은 상당한 것이다.

특히 젊은 법관과 검사들 사이에 점차 확산되고 있는 '사법적 극주의'가 이번 공익소송을 계기로 어떻게 표출될 것인지도 관심거리다. 사법적극주의는 “적극적인 사법활동으로 사회정의를 구현하고 국가정책에 실질적으로 관여한다”는 원칙으로, 대법관을 지낸 이회창 전 국무총리를 비롯해 진보적 법조인들이 받아들이고 있다.

“사회복지는 아직도 후진국이죠”

화요일에



만남시람

‘국민생활 최저선 확보운동’ 앞장 조홍식 교수

성한용 기자

참여민주사회와 인권을 위한 시민연대(참여연대)가 벌이고 있는 국민생활 최저선 확보운동(National Minimum)은 모든 영역에서의 최저생활 수준을 국민의 권리로 국가에 요구하는 시민운동이다.

지난 9월10일 창립한 참여연대가 최근 전력을 다해 펼치고 있는 이 운동의 중심에는 참여연대 사회복지위원회 위원장 조홍식 교수(서울대 사회복지학과)가 있다.

지난 주말 저녁 서울 용산역 앞에 있는 참여연대 사무실을 찾아갔을 때 그는 허름한 방에서 다른 집행위원들과 함께 회의를 하고 있었다. 사무실 구석의 자료실에 서 기자가 카메라를 들이대자 그는 당황한 모습을 감추지 못했다.

복지예산 전체 9.6% 그쳐

다른 사람들과 같이 회의하는 모습으로 하면 안되겠습니까?”

기자 자신이 지나치게 부각되는 것 무척 싫스러워 하는 게 틀림 없어 보였는데, 그 이유가 아직 ‘젊기’(42살) 때문인지 아니면 본래 성격이 그런지는 알 수가 없었다.

먼저 운동의 특징은 무엇인지, 그리고 참여연대가 나선 이유가 무엇 인지를 물었고, 그는 우리나라의 한심한 사회복지 수준을 설명하는 것으로 답변을 시작했다.

“우리 사회는 아이를 맡아 줄 공·탁아소가 없고 학교급식이 이루어지지 않아 점심을 굶어야 하는 수천명의 어린이가 있습니다. 수료를 내지 못해 학교를 중퇴해 있는 청소년들이 있는가 하면 연금제도에서 제외된 노인들은 몇 만원의 용돈이 아쉬워 자식들의 ‘치를 보고 있습니다.”

“우리 단체는 인권을 위한 단체입니다. 인권의 역사는 정치적 영역에서 사회적 영역으로 발전해왔지만, 인권을 경제, 사회, 문화적 권리로 확대해야 한다는 것이 참여 대의 창립 목적 가운데 하나

이므로 최저선 확보운동은 당연히 우리의 주력사업이 되는 것이죠.”

조 교수는 우리나라의 복지정책에 대해 “경제는 선진국 문턱에 와 있는데 복지는 후진국”이라고 압축해서 표현하면서 그 근거로 두 가지를 지적했다.

첫째, 사회복지 프로그램의 다양성과 내용이 너무 부족하다는 것이다. 예를 들어 세계 1백30개 국에서 실시하고 있는 실업보험을 내년에야 실시하기로 했으며, 의료보험도 다른 나라에 비해 상당히 늦게 출발한데다 대부분의 중진국에서 실시하는 임신부 산전진찰조차 의무화돼 있지 않을 정도로 내용이 부실하다는 것이다.

둘째, 국민소득 1만달러를 눈앞에 두고 있으면서도 복지예산은 전체의 9.6%에 불과해 60년대 우리나라와 비슷한 경제규모인 다른 나라의 20% 선에도 훨씬 못미친

복지 프로그램 · 예산등 너무 부족

“문민정부 ‘삶의 질’ 오히려 등한시”

다는 것이다.

역대 정권의 복지정책에 어떤 차이점이 있는냐는 질문에 대해 그는 “복지정책이 없었다는 점에서 모두 미찬가지”라고 냉혹한 평가를 내렸다. 이와 함께 그는 ‘문민정부’의 복지정책에 대해서도 의미있는 한 마디를 덧붙였다.

“5공화국은 정권의 정당성을 확보하기 위한 수단으로 복지국가 건설을 구호로 내걸고 생활보호법 개정, 노인복지법·장애인복지법 제정 등 형식적이거나 국민복지에 관심을 보였습니다. 그런데 문민정부는 권력의 정당성에 자신이 있기 때문인지 신경제 구호만 외칠 하고 있습니다.”

최근 정부의 조직개편에 대해 그는 “보건복지부라고 이름을 바꾼 것은 좋지만 국을 하나 없애고



사진 / 객원집 기자

과도한 두 개 줄이기로 한 것은 잘못된 일”이라고 잘라 말했다. 지금은 복지정책을 확대해야 할 때라는 것이다.

김영삼 대통령의 세계화, 국제경쟁력 강화라는 정책방향에 대해서도 조 교수는 “복지정책을 소홀히 하는 쪽으로 작용할 가능성이 있어 걱정”이라고 말했다.

정치인들 성장에만 관심

그는 무한경쟁을 바탕으로 한 시장이윤체제와 사회복지의 전혀 별개의 것이라고 설명을 했다. 복지는 분배와 할당, 욕구충족 등의 개념으로 접근을 해야 하며, ‘탈상품화’를 통해 인간 공동체에 필수적인 공공재를 공급하는 것이 본질이라는 것이다.

또 이를 위해서는 미래를 생각

하는 역사의식이 필요한데, 정권을 맡은 사람들은 당대에 성과가 나타나는 경제성장에만 관심을 가지게 되고 이 때문에 복지문제는 계속 뒷전으로 밀리고 있다는 것이 조 교수의 분석이다.

그에게 경제성장 우선론자들의 일반적인 반론을 던져 보았다. 복지정책을 확대하기에는 예산이 너무 많이 필요하다는 것, 그리고 일하는 의욕을 감퇴시키거나 후손들의 부담이 지나치게 늘어나는 등 부작용을 생각해야 하지 않느냐는 것이 반론의 요지였다.

“뭔가 함정 잘못 알고 있는 사람들의 주장입니다. 정부 예산은 조세에 의해 마련되는데 우리나라 조세정책이 제대로 돼 있습니까? 공무원들은 세금을 도둑질하고 있고 막대한 규모의 지하경제에 대한 과세도 전혀 이루어지고 있지

않은 것이 현실입니다. 우리의 경제능력으로 볼 때 조세를 바로 잡으면 충분히 필요한만큼의 사회복지 재원을 마련할 수 있습니다.”

조 교수는 그러면서 “겨우 26억 원이면 65~70살의 생활보호대상자 13만 명에게 2만원씩을 지급할 수 있는데, 정부가 아들을 외면하고 있다”고 밝혔다. 돈이 없어서 복지를 못하는 것이 아니라는 것이다.

그는 근로의욕 감퇴와 후손의 부담에 대해서도 “예산의 50% 이상을 복지에 쓰고 있는 나라에서 나 걱정할 일”이라고 간단히 받아 넘겼다.

‘공익소송’ 통해 정부 압력

국민생활 최저선 운동의 가장 핵심적 부분은 공익소송이다. 참여연대는 내년부터 국민복지와 관련한 각종 소송을 시민운동 차원의 집단소송 형식으로 제기해 정부에 압력을 가할 계획이다.

공익소송 중에서도 가장 중요한 분야는 각종 기금이다. 지난해 12월 국회에서 날치기로 통과된 공공자금관리기금법에 의해 관리되고 있는 각종 기금은 정부가 국민이나 국회의 동의를 전혀 구하지 않은 채 마음대로 끌어다가 시설 투자에 쏟아부었다고. 이대로 가다가는 모든 기금이 바닥나고 그 피해는 결국 돈을 낸 가입자들이나 그 자녀에게 돌아온다는 것이 참여연대의 생각이다.

조 교수는 “스웨덴의 경우 연금 가입자 단체가 결성돼 돈이 어떻게 사용되는지를 철저히 감시하고 있다”며 우리나라의 ‘말도 안되는 현실’을 지적했다.

참여연대의 사업은 아직 국민들에게 잘 알려지지 않았다.

“국민들이 경제개발의 이데올로기에 너무 깊이 빠져 있습니다. 텔레비전에서 ‘무한경쟁시대’를 외치고 있는데 ‘나누고 배부른’ 복지가 눈길을 끌 수 있겠습니까. 학교교육 내용도 공동체의 삶을 강조하는 쪽으로 대폭 손질할 필요가 있습니다.”

“복지와 법률의 만남을 통해 실질적인 활동을 할 수 있다고 생각했기 때문에 참여연대를 시작했다”고 말할 정도로 ‘사회복지에 모든 것을 걸고 있는’ 조 교수는 서울대에서 석사·박사 학위를 받았으며, 민교협 서울대 총무직을 맡고 있다.