

분배구조 악화 및 빈곤화의 심화에 대한 시민단체의 대응

류정순 (한국빈곤문제연구소장)

- 차례 -

- I. 서론
- II. 한국 사회의 빈곤화와 불평등의 정도와 추이
- III. 정부의 대응책
- IV. 빈곤완화와 불평등 구조개선을 위한 시민단체의 대응

※참여사회연구소 2000. 1.21 제1회 정책포럼에서 발표한 글입니다.

분배구조 악화 및 빈곤화의 심화에 대한 시민단체의 대응

류정순 (한국빈곤문제연구소장)

I. 서론

IMF 사태 직후에 집권한 국민의 정부는 경쟁과 효율만을 절대가치로 내세운 국제금융기구들의 신자유주의적 프로그램을 그대로 받아들여 강도 높은 구조조정 정책과 적당한 투기를 조장한 경기부양정책을 실시하였다. 그 결과 노동시장이 유연화 되고 비용이 절감되어 지난해의 경제성장률이 10%에 이르는 성과를 거두었고 국가경쟁력 또한 강화되었다. 그러나 정보화가 주도하는 급격한 지식기반 사회로의 이행, 탈락은 쉽지만 재진입은 어려운 시장 구조, 그리고 상용직보다는 임시직 비중의 증가, 조기은퇴 등으로 인하여 경제성장의 열매는 일부 재산소득자들과 정보화로 무장된 '신지식층'에 집중적으로 분배되었다. 그 결과 '임시직', '파견직' 등의 불안정 고용층이 확대되었으며, 빈곤층이 증가되었고, 소득분배 또한 악화되었다. 특히 경기회복에도 불구하고 장기실업자와 겨울에는 비경제활동 인구로 여름에는 부분실업자로 완전실업의 언저리를 헤매고 있는 불안정 고용층이 광범위하게 침전됨으로써 무직가구나 고연령, 모자, 저소득 등의 취약가구가 빈곤에 노출될 가능성은 더 커지고 있다.

본고에서는 몇 가지 지표를 통하여 한국 사회의 빈곤화와 소득분배의 불균형 정도를 살펴보고자 한다. 그리고 소득불균형의 정도가 위험수위를 넘어섰으며 구조적으로 고착화되어 가는 양상을 보임에 따라 강도 높은 소득재분배 정책이 시급히 요청됨에도 불구하고 임시방편적이고 미온적인 정부의 정책에 대하여 비판하고 대안을 모색하고자 한다.

II. 한국 사회의 빈곤화와 불평등의 정도와 추이

외환위기 이후 빈곤화의 심화와 빈부격차 확대 현상을 뒷받침하는 통계적 증거는 다음과

같다.

1. 빈곤화가 심각하며 빈곤가구는 늘어나는 추세에 있다.

필자가 통계청의 각 해당 연도의 도시가계조사 자료(raw data)를 이용하여 추정한 바에 의하면 소비 수준이 94년에 계측된 최저생계비 666,684원에 물가지수만 감안하여 각 연도별로 같은 양과 질의 재화를 소비하는 생활(시대적 절대빈곤선) 이하 가구의 비율은 <표 1>과 같이 97년 1/4분기에 13.7%에서 99년 3/4분기에는 21.3%로 증가되었다. 한편 월평균 소비의 58.27% 이하의 빈곤선(사회적 상대빈곤선) 이하 가구의 비율은 97년 1/4분기에 26.2%이었으나 99 3/4분기에는 28.6%로 늘었고 월평균 지출의 50.49% 이하의 빈곤선 이하의 가구의 비율 또한 97년 1/4분기에 19.2%에서 99년 3/4분기에는 21.8%로 늘었다. 이와 같이 최소한의 생계유지마저 어려운 빈곤층의 비율이 높으며 경기가 회복세로 돌아선 최근에도 오히려 늘어나고 있다⁵⁰⁾.

<표 1> 빈곤 가구의 비율

기준	방법	97 1/4	98 1/4	99 1/4	99 2/4	99 3/4
소비	물가지수	13.7	23.5	20.1	22.3	21.3
	유사상대빈곤	26.2	26.0	27.7	29.8	28.6
지출	유사상대빈곤	19.2	19.4	21.5	22.0	21.8
	보건복지부					
	균등화지수 이용 유사상대빈곤	14.4	17.2	18.8	-	-

한편 99년 1/4분기의 빈곤인구는 <표 2>에 나타난 바와 같이 팔백칠십만명에서 천이백만명

50) 본고에서 사용된 가구균등화지수는 '99년 1/4분기의 도시가계조사자료를 이용하여 추정되었는데 보건복지부에서 생활보호대상자 수해수준을 정하기 위하여 사용된 가구균등화지수와는 크게 다른 값을 보였다. 보건복지부의 가구균등화지수를 이용하여 추정된 빈곤가구의 비율은 지난 11월 UNDP와 참여연대가 공동으로 개최한 "외환위기 이후 한국의 빈곤실태와 빈곤감시시스템," 포럼에서 류정순(1999)이 발표한 자료에서 이용되었는데 참고로 제시하였다. 또한 지난 이 포럼에서 발표된 자료의 빈곤의 규모 추정에는 표본에 빠져 있는 일인가구와 가구균등화지수가 알려지지 않은 8인 이상가구가 제외된 상태에서 분석된 후, 누락된 일인가구 8인 이상의 가구의 가구원수가 2-7인 가구의 평균 가구원수와 같은 것으로 간주되었다. 또한 빈곤가구의 평균가구원수가 최저생계비 이하 가구의 평균이 아니라 생활보호대상자 선정기준이하 가구의 평균으로 적용되었다. 따라서 빈곤인구가 천삼십만명으로 이 방법보다 더 높게 추정되었다.

에 이르는 것으로 추정되며 국민 인구의 규모는 이백육십만명으로 추정되는데, 어떤 방법을 적용하여도 97년 1/4분기보다 크게 높게 추정되었다.

<표 2> 빈곤의 규모

(단위: 명)

방법	97년 1/4분기	98년 1/4분기	99년 1/4분기
소비기준 물가	5,903,722	10,022,335	8,667,397
소비기준 유사상대빈곤	11,277,599	11,271,922	12,048,348
지출기준 유사상대빈곤	8,362,196	8,431,540	9,414,283
보건복지부 균등화지수적용 지출기준 유사상대빈곤	6,680,117	7,964,560	8,778,233

2. 결식아동의 수와 장기실업자의 비율이 늘고 있다.

교육부(2000)의 통계에 의하면 98년 1월에 만명 정도이던 결식 아동의 수는 2천년 1월에 십오만삼천명으로 15.3배나 더 늘었다. 이렇듯 결식아동이 늘는 이유는 장기실업자들이 늘어나고 있기 때문인데, 실업극복국민운동 인천본부(1999)의 조사 결과에 의하면 1년 이상 장기실업자는 전체 생계비지원 가구의 60.5%에 이르는 것으로 나타났다. 형편이 어려함에도 불구하고 정부기관(한국노동연구원, 1999)의 조사에 의하면 1년 이상의 장기실업자수는 4.7%에 불과하다.

이렇듯 장기실업자 수가 적은 이유는 많은 일용직 근로자들이 봄에서 가을 동안에는 부분실업 상태에 있다가 겨울에는 실업을 하고 있으나, 실제로 정부 통계에는 부분실업은 취업으로 실업은 비경제활동 인구로 간주되기 때문이다. 이토록 실제보다 낮은 통계자료에 근거하여 정책을 수립하기 때문에 정부에서는 고용불안과 생계불안에 시달리는 장기실업상태에 있는 빈곤층의 문제를 심각하게 인식하지 않고 장기실업자를 위한 대책을 강구하고 있지 않다.

3. 계층 간의 소득격차가 커지고 있다.

97년 1/4분기에서 99년 3/4분기까지 도시가계조사자료를 이용하여 분석한 결과에 의하면 상위 20% 계층의 소득을 100으로 보았을 때 하위 20% 계층의 소득은 <표 3>에서와 같이 97년 23.2%에서 99년 3/4분기에 18.9%로 낮아져 소득의 양극화 현상의 심화를 보여주고 있다. 이런 현실이 「중산층 붕괴」에 대한 논쟁의 배경이 되면서, 우리사회도 이른바 「20:80의 사회」로 가는 것이 아닌가 하는 우려를 자아내게 하고 있다.

<표 3> 계층 간 소득 격차

소득	97 1/4	98 1/4	99 1/4	99 2/4	99 3/4
하위 20%의 상위 20%에 대한 비율(%)	23.2	19.7	17.4	19.3	18.9

자료: 97 1/4 ~ 99 1/4 분기; 정건화(1999)에서 재인용

99 2/4 및 99 3/4 분기; 도시가계조사자료를 이용하여 분석

4. 계층 간 교육투자격차가 커지고 있다.

필자가 도시가계조사자료(raw data)를 이용하여 분석한 바에 의하면 IMF 이후 사교육비는 전체적으로 줄어들었으나, 4분위 계층 간의 교육비 지출은 96년 상위 25%이 하위 25% 계층의 4.6배였으나 99년 3/4분기에 9.5배로 두 배 가까이 커졌다.

5. 계층 간 정보화격차가 커지고 있다.

정보화백서(1999, 한국전산원)에 의하면 월 소득 400만원이상의 최상층과 100만원이하 최하층의 정보화격차는 96-99년 동안 컴퓨터 이용률 1.56:1 → 2.83:1, PC통신 3.03:1 → 3.63:1, 인터넷 3.45:1 → 4.11:1로 급격히 커지고 있다. 이러한 결과는 앞으로 닥쳐올 디지털 지식사회에서 정보기기 구입비 및 정보이용료를 지불할 수 있고 정보활용 지식을 습득할 수 있는 층과 없는 층의 시장경쟁력의 차이를 유발시켜 빈곤의 세습화와 고착화를 예고하고 있다. 또한 시카고 대학교의 사스케아 사센교수의 “정보화의 물결이 요트를 물위에 띄워주고 있으나 수 없는 평범한 보트들을 물 속으로 가라앉히고 있다”는 지적이 한국 사회에도 적용될 가능성이 큼을 시사하고 있다.

6. 소득분배 불균형, 위험수위를 넘었으며 심화되고 있다.

한국보건사회연구원(2000)에 의하면, 추정된 비근로자가구의 소득을 포함시킨 전도시가구의 지니계수는 <표 4>과 같이 97년 0.399에서 99년 3/4분기에 0.423로서 소득의 불평등구조가 급격히 악화되고 있음을 보여주고 있다.

<표 4> 소득불평등도

	97년	98년	99년 1/4분기	99년 2/4분기	99년 3/4분기
Gini계수	0.399	0.440	0.453	0.423	0.436

6. 건물, 토지, 금융자산의 분배 불균형이 심화되고 있다.

한국개발연구원(2000)의 연구결과에 의하면 90년대 들어 건물, 토지, 금융자산 등의 자산분배가 극심한 편재현상을 보이고 있으며 최근에 더 악화되고 있는 것으로 나타났다⁵¹⁾.

III. 정부의 대응책

위에서 살펴본 바와 같이 모든 지표들이 IMF 이후 빈곤층의 증가, 빈부격차 확대, 분배의 불균형이 심화, 현상이 위험수위를 넘고 있으며, 경기가 나아지고 있는 최근에도 개선의 기미가 보이지 않고 있는 것을 나타내고 있다. 그럼에도 불구하고 정부에서는 분배 불균형은 경기의 상승과 더불어 자동적으로 해결될 것이라고 낙관하고 있으며, 정책 기조가 선성장·후분배에서 분배와 성장을 동시에 추구하는 정책으로 전환됐다고 주장하고 있으나 실제로는 미온적인 대응을 하고 있으며 정부 부처간의 의견 차이에 대한 조율을 제대로 잘 하지 못하고 갈팡질팡하고 있는 양상을 보이고 있는데 이러한 정부정책을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 노동시장 정책

정부의 실업대책은 중소기업의 창업활성화 및 정보통신·문화·관광 등 유망 미래산업 육성지원에 초점이 맞춰져 있으며, 경쟁과 효율만을 절대가치로 내세운 국제금융기구들의 신자유주의적 프로그램을 그대로 받아들여 강도 높은 구조조정 정책을 실시하였다. 그 결과 많은 경쟁력이 약간 미흡하더라도 일자리를 보전하고 있던 사람들이 시장체제에서 퇴출되어 실업 혹은 부도의 나락으로 떨어졌다. 경기가 좋아져서 일자리가 늘어났으나 비정규직 근로자가 전체근로자의 53%에 이르고 있다. 또한 노동시장에서 경쟁력이 약한 50대가 대거 퇴출되었으며 여성의 경우는 퇴출 연령이 더 낮아졌다. 조기은퇴는 생계보호나 노령수당에 의지하고 살아야 되는 복지수혜자를 양산하게 되는데, 경제활동인구를 피부양자로 내모는 조기퇴직제는 IMF 이후 일반화되고 있어서 장·노년층의 빈곤화가 심각한 구조적 소득분배 불평등의 원인이 되고 있다.

51) 이 자료의 자세한 내용은 발표되지 않고 있다. 국책연구소에서 국민의 세금으로 연구한 기초조사 결과를 공표하지 않는 것은 정확한 실태 파악에 기초하여 국민적 합의를 도출하고 공론화 할 수 있는 근거를 은폐하는 행위로 '데이터 베이스 정책판단'을 저해하는 문제점이 있다. 시민단체에서는 이러한 자료들이 발표될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

그러나 정부는 정작 문제는 떡의 크기가 커지더라도 시장경제 체제에서 경쟁력이 있는 소수에게만 분배되고 나머지 대다수의 몫은 점점 줄어들도록 방치하는 구조를 규제하지 않고서는 시장탈락자를 양산할 수밖에 없다는 사실의 심각성을 간과하고 있기 때문에 노동시장 유연화의 폐해를 줄일 수 있는 적절한 대책을 내놓고 있지 않다. 보이지 않는 손은 가격이라는 메카니즘만 이해할 뿐 외부효과에 대해선 논의로 놓고 있기 때문에 시장은 분배불균형을 스스로 개선하지 못하는 결함이 있다. 정부의 역할은 이러한 시장의 결함에 무기력하게 노출된 취약계층을 보호하는 것임에도 불구하고 정부는 노동시장에서 이러한 기능을 수행할 적극적인 의지를 보이지 않고 그대로 방치하고 있다.

2. 복지정책

노동시장에서의 약자보호 정책이 미흡하다면 당연히 복지정책으로 시장기능의 결함을 보완해야 한다. 그럼에도 불구하고 우리 사회의 복지수준은 너무 미약하여 필자(1999)의 99년 1/4분기 도시가계조사자료 분석 결과에 의하면 전 도시 가구 중에서 21.8%가 생활보호대상자 선정을 위한 소득과 재산 기준 이하임에도 불구하고 4.2%만이 생활보호 혜택을 받고 있다. 뿐만 아니라 올해 10월부터 국민기초생활보장법을 시행하기로 해놓고서는 예산책정과정에서 생활보호대상자수를 작년의 192만 명보다 40만 명 정도 줄여든 153만 명으로 책정하고 기초생활보장 예산을 올해보다 4.1% 축소하였다. 천만 명 정도 되는 빈곤인구 중 보호 대상에서 제외된 85만 명은 어떻게 하라는 말인가? 예수는 빵 5개와 생선 2마리로 5천명을 먹였는데 정부에서 이러한 기적을 행할 능력이 있다면 모를까 그렇지 않다면 천만 명이 넘는 빈곤인구를 어떻게 이 예산으로 다 보호할 수 있겠는가? 복지정책을 통한 소득분배 개선과 취약계층 보호는 불가능한 것이 현실이며 기초생활보장법을 제대로 시행하기를 기대하기는 불가능하다.

3. 조세정책

소득종류간, 계층 간 세부담의 형평성 제고를 통한 소득재분배는 시장결함을 많이 개선할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리 나라에서는 조세를 통한 소득재분배 기능이 미흡하다. 금융실명제가 실시되고 부동산전산화가 완료되었으며 부가가치세제도까지 도입되어 있는 나라임에도 불구하고 자영업자의 소득이 제대로 부과되지 않고 있는데 이는 정부에서 자영업자의 소득을 파악할 강력한 의지를 보이지 않기 때문이다. 또한 금융소득종합과세제도의 시행 결과 돈이 제도금융권에서 이탈하지 않았다는 것이 입증되었음에도 불구하고 IMF 사태를 핑계로 이 제도는 폐지되었으며, 부활 또한 2001년으로 연기했다. 또한 정부는 비실명채권을 발행하여 합법적으로 증여세와 상속세를 내지 않고 빠져나갈 구멍을 만들어 주었으며 불로소득인

주식거래의 양도차액에 대한 세금 또한 면제하고 있다. 호화주택에 대한 과세강화안도 갑자기 백지화 시켰고, 간이과세의 기준을 연 4,800만원에서 올릴 수 있도록 열어둔 법안을 통과시켰다. 뿐만 아니라 중산층 육성과 서민부담 경감을 실질적으로 뒷받침할 간접세 비중의 축소방안이라든지 자원배분의 왜곡을 부르고 있는 목적세 폐지 등이 검토되지 않고 있다.

4. 부동산과 주택정책

IMF 사태 이후 경기 부양을 핑계로 거의 모든 부동산 관련규제는 다 풀어 주택과 부동산 시장의 투기를 조장한 반면에 저소득층을 위한 공공임대아파트 건설은 중단된 채로 방치하였다. 부동산 시장에 관한 한 정부는 일자리 창출과 경기부양은 투기조장을 통해서 투자 여력이 있는 계층의 불로소득을 안겨 줌으로써 이루어진다는 고정관념을 갖고 대처하고 있기 때문에 부익부빈익빈 현상의 심화를 조장하고 있다. 바람직한 건설경기의 부양은 공공부문과 사회적 반시설 투자를 통한 건설사업을 통해서 이루어져야 한다.

5. 공공재 정책

같은 소득수준의 사람이라도 자신이 속한 사회의 공공재의 향유수준이 다르면 실제 삶의 질은 크게 다를 수 있다. 대부분의 선진 복지국가에서는 의료, 교육, 주택의 공공재화가 잘 되어 있으며 이종곡가제의 실시로 농민을 보호하고 일반서민의 식품비 부담을 덜어주는 제도를 도입하고 있으며, 누구나 다 이용하는 버스, 지하철, 전화요금 등이 낮게 책정되어 있으며 컴퓨터와 인터넷 보급의 보편화가 한창 진행 중이다. 그러나 우리나라는 공공재에 대한 개념 자체가 희박하여 돈과 시장법칙에 지배당하지 않는 영역으로 보존되어 있는 부분이 거의 없는 것이나 마찬가지이기 때문에 일반 서민과 빈민의 생활수준은 실제소득이 같은 다른 나라보다 훨씬 더 열악하고 실제 생활수준의 계층 간 격차는 수치가 비슷한 다른 나라보다 훨씬 크다.

IV. 빈곤완화와 불평등 구조개선을 위한 시민단체의 대응

우리사회의 불평등이 위험수위를 넘고 있으며 분배구조는 악화추세에 있는데, 이 현상의 심화의 주된 원인은 신자유주의적 구조조정정책이다. 따라서 신자유주의적 자본주의 시장경제 체제의 시장 결함을 보완할 수 있는 강력한 개혁 정책을 시행하지 않을 경우에는 불평등 구

조의 고착화는 방지될 수 없고, 이를 방지할 경우 불평등 문제가 심각한 사회현안으로 대두될 것이다. 외환위기가 어느 정도 극복되었고 주가도 천 포인트가 회복되어 한 고비를 넘긴 현 시점에서 불균형화된 사회를 균형화 사회로 이행시킴으로써 무너져 내린 하위 80% 계층의 삶의 질을 향상시킬 강력한 소득재분배 정책이 도입되어야 할 것이다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 정부는 중산층의 몰락과 분배의 불평등이 물고 올 사회적 통합의 위기를 간과하고 있으며, 경기의 상승과 더불어 자동적으로 해결될 것이라는 막연한 기대를 가지고 노동시장, 복지, 조세, 부동산, 공공재 정책 등의 제 분야에 걸쳐서 신자유주의적 자본주의 시장경제 체제의 시장 결함을 보완하고, 침전된 소외계층을 주류사회 속으로 끌어들여 사회적 통합을 이루어 내기 위한 근본적이고 적극적인 대책이 되지 못하고 있다. 정부의 이러한 미온적인 대책은 정책기조인 생산적 복지정책이 기본적으로 “일하지 못하는 자에게는 주지 않겠다”는 workfare로서 신자유주의의 변형에 불과하기 때문이다.

이러한 현 시점에서 시민단체가 연대하여 대안을 제시하고 압력을 가함으로써 자유경쟁체제에서 경쟁력이 뒤떨어지는 집단에게 기본적인 생존권과 인간다운 삶을 보장하고, 그들에게 사회적 적응력을 길러주고, 계층 간의 갈등을 최소화함으로써 체제를 안정시킬 수 있는 정부의 적극적이고 개혁적인 대응책을 이끌어 내어야 한다. 지난해에는 시민단체가 연대하여 국민기초생활보장법을 통과시켰고 현재 총선시민연대에서는 정치권의 공천부적격자 선별운동이 국민적지지 아래 진행 중에 있다. 그러나 새 천년의 시작인 200년에 우리사회가 직면한 지역격차로 인한 동서갈등, 계층격차로 인한 상하갈등, 조기은퇴로 인한 세대갈등, 디지털 경제 사회로 이행으로 인한 정보화로 무장된 자와 컴맹의 갈등, 세계화 사회로 이행으로 인한 경쟁력 보유자와 미보유자의 갈등, 기득권 격차로 인한 방어자와 도전자의 갈등, 성차별·장애인차별장벽으로 인한 방어자와 도전자 갈등 등의 제반 갈등 구조아래에서 사회적 약자의 보호 문제는 복지정책이나 정치개혁보다 더 큰 이념적 틀에 기초한 보다 광범위한 사회정책적 대응이 필요하다.

또한 분배구조의 개선과 빈곤의 완화는 복지정책뿐만 아니라 실업대책, 노동정책, 조세정책, 교육정책, 주거정책, 공공재정책, 환경정책, 인권정책 등을 포함한 국민의 삶의 질 개선 전반과 관련 지위 약자로서의 권리를 적극적으로 주장하는 사회권에 기초하여 종합적으로 접근할 필요성이 대두되고 있다(박주연, 2000). 사회권은 정책 하나 하나에 가치관과 세계관이 개입되고, 정책 시행에 필수적으로 예산책정 문제가 따르는 데다, 그 분야가 광범위하고 또 전문적이고 상호 연관되어 있어서 깊이 있는 연구와 관련 단체들간의 상호 토론이 지속적으로 전개되지 않으면 적절하게 대응할 수 없다. 그러므로 기존의 국민기초생활보장 시민연대와 총선시민연대를 통합하고 뜻을 같이 하는 여러 시민단체들의 역량을 결집하여 ‘나눔과 평등의 사회구현을 위한 시민연대’ 혹은 ‘사회권 운동을 위한 시민연대’를 결성하여 신자유주의적 정글자본주의의 시장 결함을 보완할 방안을 강구할 것을 제안한다.

참고문헌

- 교육부(2000), 내부자료
류정순(1999), "외환위기 이후 한국의 빈곤실태와 빈곤감시시스템," UNDP 참여연대 공동포럼 발표 자료집
박주연(2000), "사회권 운동을 위한 사업계획서," 참여연대 사회복지위원회 Workshop 발제 자료
실업극복 운동인천본부(1999), "인천시 장기실업 현황과 장기실업자 대책 제언", 인천지역 장기실업자 대책마련을 위한 정책 토론회 자료집
정건화(1999), "외환위기 이후 한국의 빈곤실태와 빈곤감시시스템," UNDP 참여연대 공동포럼
한국노동연구원(1999), 저소득 장기실업자 보호방안 연구, p7
한국전산원(1999), 정보화백서
한국보건사회연구원(2000), 경제위기에 따른 소득불평등도 및 빈곤율의 변화와 정책방향
한국개발연구원(2000), 한국의 분배문제 : 현황, 문제점과 정책방향

기초생활보장제도의 정착을 위한 정부와 사회복지사의 역할

허선(한국빈곤문제연구소 운영위원, 순천향대 사회복지학과 교수)

- 차례 -

1. 들어가며
2. 국민기초생활보장법 시행의 의의
3. 기초생활보장제도의 문제점과 개선방안
 - 1)수급자선정 2)급여 3)전달체계 4)예산
4. 기초생활보장체계의 개선방안
 - 1)공공부조체계의 정비 2)실업대책과 기초보장제도의 관계
 - 3)기초보장제도와 사회보험과의 관계
5. 사회복지사의 역할
 - 1)공공기관 2)민간복지기관 3)지역(복지) 시민단체
6. 결론

※이 원고는 강원도 사회복지사협회에서 2001년도 3월에 개최한 토론회에서 발표한 글입니다.

기초보장제도의 정착을 위한 정부와 사회복지사의 역할⁵²⁾

허 선(한국빈곤문제연구소 운영위원, 순천향대 사회복지학과 교수)

1. 들어가며

국민기초생활보장제도는 국가의 보호를 필요로 하는 최저생계비 이하의 모든 국민에 대하여 국가가 생계, 교육, 의료 등 기본생활을 제도적으로 보장하는 공공부조제도로 1999년 9월에 그 법이 제정되었다. 그리고 우여곡절 끝에 2000년 10월 1일 드디어 시행되었다. 복지부가 발표한 기초생활보장수급자 선정 현황을 보면(2000. 9. 29일 현재) 조사대상자 194만명(기존 생보자 152만72명, 신규 신청자 42만명)중에서 국민기초생활보장수급자로 선정된 사람이 69만 가구, 148만8,764명으로 생활보호대상자(한시생보 포함)보다 약간 줄어들었다. 기존 생보자중 125만명(18%), 신규신청자중 24만명(43%)이 탈락되었다. 수급자로 선정된 사람 중에서 근로능력자는 총40만명으로 추계되고 있다(이중 조건부 수급자는 20만명, 나머지는 취업자나 근로불가능자).

국민기초생활보장법이 제정 목적에 맞게 제도가 운영되기 위해서는 가구소득이 최저생계비 이하인 가구는 모두 수급자로 선정되어야 하고, 수급자가 되면 그 가구는 최저생활을 보장(최저생계비 보장)받아야 한다⁵³⁾. 그리고 가능한 한 수급자들의 근로의욕을 유지시키고, 낙인감을 감소시켜야 하며, 수급자간, 그리고 수급자와 차상위계층간의 형평성이 고려되어야 한다. 그럼에도 불구하고 시행방안을 보면 법에 명시된 기초생활을 보장받을 권리가 침해될 여지가 많다. 따라서 본 연구에서는 현재 마련된 법 시행방안이 법 제정 목적에 부합하는가를 평가하고, 그 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 본 연구는 주로 문헌연구를 중심으로 하는데, 연구에 필요한 정부 자료는 주로 복지부에서 운영하는 국민기초생활보장제도 홈페이지에서 수집하였다.

2. 국민기초생활보장법 시행의 의의

52) 이 원고는 강원도 사회복지사협회에서 2001년도 3월에 개최한 토론회에서 발표한 것입니다.

53) 국민기초생활보장법 제4조(급여의 기준 등) ①이 법에 의한 급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다. 제7조(급여의 종류) ② 급여의 수준은 제1항제1호 내지 제4호(생계, 주거, 의료, 교육) 및 제7호의 급여(자활급여)와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다.

국민기초생활보장제도는 국가의 보호를 필요로 하는 최저생계비 이하의 모든 국민에 대하여 국가가 생계, 교육, 의료 등 기본생활을 제도적으로 보장하기 위한 우리나라의 대표적인 공공부조제도이다. 공공부조제도는 최후의 사회적 안전망이기 때문에 매우 중요하다. 즉, 최후의 안전망이 제 기능을 못하면 많은 사람들이 노숙자가 되거나 부랑인, 자살자, 범죄자로 전락하게 된다. 기존의 생활보호제도로는 저소득실직자 등 최저생계비 이하의 많은 국민들을 제대로 보호하지 못했다. 따라서 최저생계비 이하의 가구에 대하여 국가가 최저수준이상의 생활을 제도적으로 보장하고, 스스로 자립할 수 있도록 지원하는 내용의 국민기초생활보장법을 제정하게 된 것이다.⁵⁴⁾

생활보호법과 비교하여 달라진 내용을 살펴보면 <표1>과 같이 기존의 생활보호법은 연령, 장애와 같은 인구학적 기준에 의하여 근로능력을 판단하고 그에 따라 대상자를 거택보호자와 자활보호자로 구분하여 급여를 달리하고 있고, 선정기준에 있어서도 소득과 재산의 이원화된 기준을 적용함으로써 보호를 필요로 하는 많은 대상자를 사각지대에 남겨두고 있었다. 그러나 기초생활보장제도는 연령이나 근로능력과 상관없이 소득과 재산의 이원적 기준을 통합한 소득인정액이 최저생계비에 미달하면 대상자가 될 수 있도록 하였다.⁵⁵⁾ 한편 부양의무자 기준은 기존의 생활보호법과 동일하게 가족부양 우선 원칙이 여전히 적용된다.

급여의 경우 기존에는 근로능력이 없는 거택보호자에게만 생계비를 지급하였으나, 기초생활보장제도에서는 모든 대상자에게 최저생계비에서 자신의 소득을 뺀 나머지를 지원하여 최저생계비 이상수준의 생활을 보장하게 되었다. 또한 주거급여와 긴급급여를 신설하여 주거보장과 긴급한 생계지원이 가능하도록 하였다.

근로능력이 있는 자에 대한 지원이 강화되었는데, 기존제도에서는 근로능력이 있는 자가 최저생계비 수준이하의 생활을 영위하더라도 의료보호와 자녀학비 그리고 생계비 일부만을 지원하고 있으나, 새 제도하에서는 근로능력이 있는 자에게도 의료보호와 자녀학비는 물론 최저생활을 보장하는 수준의 생계비를 지급하도록 하였다. 단, 근로능력이 있는 자가 일하지 않는 것을 방지하기 위해 근로유인의 제도적 장치를 마련하였는데, 우선 근로능력자에게는 자활공동체사업, 직업훈련 등에 참여하는 것을 조건으로 생계비를 지급하고 이 조건을 거부하거나 이행하지 않을 경우 본인의 생계비 지원은 중지하도록 하였고, 또한 근로 소득에 대해서는 일정비율 만큼 추가적으로 생계비를 지급하는 근로소득공제제도를 도입하여 근로소득이 많은 사람이 적은 사람보다 실제적으로 더 많은 혜택을 받도록 하였다. 그리고 근로능력자의 자활을 체계적으로 지원하게 하기 위하여 근로능력과 자활욕구, 가구여건을 토대로 가구별 자활지원계획을 수립하고 이에 따라 직업훈련, 취업알선, 자활후견 등 자활에 필요한 서비스와 근로여건 조성을 위한 부양가족에 대한 사회복지서비스를 함께 제공하도록 하였다.

54) 국민기초생활보장법의 제정과정에 대해서는 다음의 글을 참조바람. 허 선, "국민기초생활보장법이 제정되기까지", 참여연대사회복지위원회, 「복지동향」, 제15호, 1999.12, 나남출판

55) 단, 2002년까지는 기존의 생활보호법과 같이 소득과 재산의 이원적 기준은 그대로 유지됨.

<표 1> 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교

생활보호제도	비교기준	국민기초생활보장제도
○ 시혜성 보호	법적 성격	○ 국가 의무와 시민의 권리
○ 시혜성 용어 피보호자, 보호기관, 보호대상자	법률 용어	○ 권리성 용어 - 수급자, 수급권자, 보장기관
○ 인구학적 기준에 의한 대상자 구분 - 거택보호자 : 18세미만 아동, 65세이상 등 - 자활보호자 : 인구학적으로 경제활동 가능자	대상자구분	○ 대상자 구분 폐지 - 취업여부·연령 불문, 보호가 필요한 자 * 연령기준 외에 신체적·정신적 능력과 부양, 간병, 양육 등 가구여건 감안 가능
○ 부양의무자 ∩ 소득 ∩ 재산 ○ 소득과 재산기준의 이원적 기준 * '99년 : 월소득 1인당 23만원 재산 가구당 2,900만원	대상자 선정기준	○ 부양의무자 ∩ 소득인정액 ○ 소득인정액이 최저생계비 이하인 모든 국민 (소득인정액 단일기준) * 소득인정액 : 소득에 재산의 소득환산액을 합산한 금액(2003년부터 실시) ○ 소득평가액과 재산이 최저생계비 이하인 자 (2002년 까지 유지)
○ 생계보호 - 거택보호자에게만 지급 ○ 의료보호 ○ 교육보호 ○ 해산보호 ○ 장제보호 ○ 자활보호	급여종류 및 내용	○ 생계급여 확대 - 모든 대상자에게 지급하되 근로능력자는 자활관련사업에 참여조건부로 지급 ○ 주거급여 신설 - 임대료, 유지수선비 등 주거안정을 위한 수급품 ○ 긴급급여 신설 - 긴급필요시에 우선 급여를 실시 ○ 기타 종전보호(5종) 유지
(신설)	자활지원 계획	○ 근로능력자 가구별 자활지원계획 수립을 통한 자활지원 - 근로능력, 가구특성, 자활욕구 등을 토대로 자활방향 수립 - 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급권자의 궁극적인 자활을 촉진

3. 기초생활보장제도의 문제점과 개선방안

1) 수급자 선정(적용대상)

기초생활보장법의 적용규모나 급여수준을 볼 때 제도시행 반대론자들의 주장처럼 과도한 수준이 아니라 법 제정 취지와 비교해 볼 때 오히려 매우 부족한 상황이다. 특히 새롭게 설정된 선정기준이 수급권을 제한할 정도로 매우 가혹하다. 즉, 생활이 어려운 사람들은 여전히 수급자로 선정되기 어렵게 되어 있다. 즉, '부정수급자방지법', '요보호자방지법', '가족해체축진법'이라는 비판을 받을 만한 그러한 상황이다.⁵⁶⁾ 선정된 수급자 규모는 149만명으로 도움이

필요한 가구 모두가 수급자로 선정되지 못했다고 볼 수 있다. 연구자에 따라 우리나라의 빈곤율을 최소 6%에서 최고 20%까지(빈민 수는 최소 300만명~1,000만명으로 추계) 보고 있고, 최근에 오히려 소득불평등이 계속 강화되고 있음을 보아 할 때 더욱 그러하다.

<표 2>에서와 같이 정부에서는 선정기준을 완화시켜 왔으나 애초 마련된 선정기준은 생활보호대상자 선정기준에 비해 대폭 강화(특히 재산기준)된 것이다. 특히, 재산기준은 아무런 과학적 근거가 없는 기준⁵⁷⁾으로 이전과 비교하여 너무 낮게 설정되었다(기획예산처의 요구에 따른 결과). 부양능력 판별기준에 있어서도 재산기준이 너무 낮게 설정되었고(기획예산처의 요구)⁵⁸⁾ 전반적으로 선정기준은 한시적 생보자 선정기준보다도 낮은 수준이다. 시민단체의 비판 등으로 인해 정부에서 추후에 마련한 특례기준도 그 동안 있어 왔던 생활보호나 한시생보제도의 특례기준(2000년 생활보호사업안내 참조 바람)보다도 가혹한 수준일 뿐이다. 특례기준보다는 선정기준을 합리적 수준으로 조정해야 할 문제이다. 왜냐하면 대부분의 사람들은 특례기준에 대해서 잘 알지 못하기 때문에 신청할 기회를 박탈당할 가능성이 높다.

<표 2> 국민기초생활보장 수급자 자격요건의 변화

기준	2000.04	2000.08(특례기준)	2001.01
제1 기준 주소지기준	○ 좌동(단, 2개월간의 긴급급여는 가능함)		
제2 기준 부양의무자 범위	○ 생활보호제도와 동일. ○ 부양의무자의 범위: 직계혈족 및 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족		
제2 기준 부양능력 판별기준	○ 부양의무자가 부양능력이 없거나 미약할 경우 수급자로 선정 가능. ○ 부양의무자의 소득과 재산이 양 가구 소득기준이나 재산기준 합의 120%를 미달해야만 수급자로 선정가능.	○ 노동능력과 소득이 없으며, 재산이 주택에 한정된 경우, 부양의무자의 재산이 양가구 재산기준의 150% 미만인 경우 부양능력 없는 것으로 봄.	- 2000년도에 비해 부양비 부과율을 하향조정 (아들 50% → 40%, 딸 30% → 15%)
제3 기준 소득기준	1인 32만원 2인 54만원 3인 74만원 4인 93만원 5인 106만원 6인 120만원	- 1인 증가시마다 12만원씩 증가	1인 33만원 2인 55만원 3인 76만원 4인 96만원 5인 109만원 6인 123만원

56) 허 선, "국민기초생활보장수급자 선정기준의 문제점", 참여연대사회복지위원회, 「월간복지동향」, 제 21호, 2000.6, 나남출판 참조.

57) 복지부에서는 2001년도의 경우 최저생계비 수준 가구의 재산보유실태(4인가구 3,350만원)와 전세가격 상승률(중소도시 기준 연평균 약6%)을 감안한 것이라고 밝히고 있다. 그러나 재산금액기준의 경우 최저생계비와 달리 체계적인 연구와 심의 없이 정부 단독으로 결정한 것이다. 다음 글 참조바람.

허 선, 「2001년도 최저생계비 결정과정」, 참여연대 사회복지위원회, 「월간복지동향」, 12월호.

58) 복지부, 내부자료

기준		2000.04	2000.08(특례기준)	2001.01
제4 기준	재산기준	1-2인 2,900만원 3-4인 3,200만원 5-6인 3,600만원 (실거래가)	<ul style="list-style-type: none"> 적용특례자(다음에 해당하며, 재산이 당해연도 재산기준의 150% 이하인 가구) 자활지원대상자가 없는 가구 재산의 처분이 곤란한 가구 재산이 주택으로 한정되고 처분이 곤란한 경우 그 가액이 150% 초과해도 수급자 선정 가능(6개월동안만) 단, 시·군·구 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 보호의 필요성이 인정되는 경우에만 수급자로 선정 	1-2인 3,100만원 3-4인 3,300만원 5-6인 3,800만원 - 근로능력이 없는 자로 구성된 가구, 재산의 처분이 곤란한 가구, 기타 가구특성이나 생활실태로 보아 보호가 필요한 가구는 재산기준의 150%까지 특례보호 - 재산이 기준의 150%를 초과하더라도, 재산이 주택에 한정되고 처분이 곤란한 경우 등 생계유지를 위해 국가의 보호가 꼭 필요한 경우는 특례 선정 가능
제5 기준	주거면적 기준	<ul style="list-style-type: none"> 전·월세가구- 전용면적 20평이하거주 가구 주택소유가구- 전용면적 15평 이하 거주가구 (채택식 농가주택은 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> 적용제외자 자활지원대상자가 없는 가구 의료비소득공제 대상가구 주택 처분 곤란 가구 오래된 주택 비과세·무허가 주택 6인초과 가구인 경우 1인 추가시마다 1.7평씩 기준 증가 (단, 상한은 자가 20평, 임차 25.7평 이하) 	7인이상가구는 1인 추가시마다 1.7평 기준 증가(※상한은 폐지)
제6 기준	토지소유 기준	<ul style="list-style-type: none"> 평균 농지 소유면적 이하의 농지를 소유한 가구 	<ul style="list-style-type: none"> 적용제외자 농업소득으로는 병원비 감당이 곤란한 가구 토지의 처분이 곤란한 가구 긴급급여 대상자 	
제7 기준	자동차소유기준	<ul style="list-style-type: none"> 승용 목적의 자동차가 없는 가구 (영업용 차량, 장애인 차량, 10년 이상된 차량은 제외) 		

(자료) 복지부, 「국민기초생활보장사업안내」, 2000.4, 2001

복지부, 「국민기초생활보장 수급자 선정 지침보완사항 및 질의응답 사례모음」, 2000.8

2) 급여

국민기초생활보장법에 의해 수급자로 선정된 가구는 국가로부터 최저생활을 보장받아야 한다. 그런데 수급자가구에게 적절한 급여가 제공되고 있는지(혹은 최저생활이 보장되고 있는지)에 대한 판단은 매우 어렵다. 그것은 수급자가구의 욕구(혹은 생활상태)가 다양하고, 급여의 종류가 7가지(생계급여, 의료급여, 자활급여, 주택급여, 교육급여, 장제급여, 해산급여)로 다양하며, 지급 형태가 현금과 현물로 구분되어 있기 때문이다.

(1) 생계급여(현금급여)

생계급여는 의료·교육·자활급여의 특례자를 제외한 전 수급자에게 지급되고, 수급자의 가구원 수와 소득을 고려하여 지급된다. 즉, 가구별 최저생계비에서 가구소득 및 타 지원액을 뺀 금액을 생계비로 지급하게 된다. 생계급여는 아래 그림과 같이 최저생계비에서 가구소득과 타 지원액(주거, 교육, 의료, 기타 타법령 지원액)을 뺀 나머지를 보충급여방식으로 지급한다.

$$\boxed{\text{생계비}} \geq \boxed{\text{최저생계비}} - \boxed{\text{소득평가액}} - \boxed{\text{타 지원액}}$$

가구별 최저생계비와 타 지원액 수준 및 가구의 소득평가액별 현금급여 수준은 <표 3>과 같다. 4인 가구의 경우 소득이 전혀 없다고 할 때, 주거급여 37,000원을 합하여 현금급여 842,000원을 받게 된다.

<표 3> 생계·주거급여(현금급여) 기준표

(단위 : 원/월)

등급	가구소득평가액 (만원)	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
48	94초과 ~ 96이하				37,000	91,000	143,000
38	74초과 ~ 76이하			37,000	102,000	219,000	343,000
28	54초과 ~ 56이하		23,000	127,000	302,000	419,000	543,000
18	34초과 ~ 36이하		142,000	327,000	502,000	619,000	743,000
17	32초과 ~ 34이하	23,000	162,000	347,000	522,000	639,000	763,000
8	14초과 ~ 16이하	146,000	342,000	527,000	702,000	819,000	943,000
1	0 이상 ~ 2이하	286,000	482,000	667,000	842,000	959,000	1,083,000
	최저생계비	330,000	550,000	760,000	950,000	1,090,000	1,230,000

(자료) 복지부, 「국민기초생활보장사업안내」, 2001년

생계급여기준은 최저생활을 유지할 수 있는 수준(의료비와 교육비를 제외한 기본 생활비용이 보장되어야 하는 수준)이어야 한다. 그런데 새롭게 마련된 생계급여기준은 최저생활비용을 보장하기에 조금 부족한 수준이다. 즉, 최저생계비에서 최저의료비와 최저교육비 모두를 뺀 금액으로 하였다.

그런데 아래의 <표 4>에서처럼 정부에서 현물로 지급해 주고 있는 의료급여와 교육급여는 A, B, C 부분(9.4%가 아니라 7.11%)밖에 안 된다. 그것도 모든 비용을 현물로 지급하는 것이

아니라 의료보호 2종 대상자의 경우 본인 부담금의 비율이 20%(실제 부담율 48% 수준)을 존속시키고 있는 상황이다⁵⁹⁾. 따라서 나머지 가, 나, 다 부분은 생계급여액에 포함시켜서 지급해 주어야 하는 부분이라고 할 수 있다. 또한 이러한 생계급여기준도 의료급여에 있어서 본인부담금을 철폐한다는 전제 하에서 합리적인 수준일 뿐이다. 즉, 의료급여의 본인부담금을 철폐 하던지, 도덕적 해이가 우려된다고 한다면 최소한 부담율을 대폭 낮추면서 상한액을 두는 방안이 마련되어야 할 것이다.

한편, 중·고등학생의 경우 교재비와 학용품비가 학생별로 부가급여가 실시되는 것이 바람직하다. 왜냐하면 지금 현재의 최저생계비는 중·고등학생이 없는 표준가구의 최저생계비일 뿐이고, 거기에는 중고생의 교육비가 포함되어 있지 않기 때문이다. 그리고 장애인의 경우도 동일한 논리가 적용 가능하다.

<표4> 1999년도 최저생계비의 구성내용과 생계급여액 기준

비목(비율)	항 목	비 용	비 고	
보건의료(4.7%) 42,749 원	의료서비스 이용비(3.8%)	입원 (2.81%)	25,333	A
		외래 (0.97%)	8,759	B
	의약품 및 보건의료용품 구입비 (0.96%)	8,657	가	
교육(4.7%) 42,071 원	납입금 및 보충교육비 (3.33%)	30,000	C	
	교재비 (1.11%)	10,000	나	
	문방구비 (0.23%)	2,071	다	
주거(19.4%) 174,833 원	전세자금(음자원금상환, 이자 등)	144,776		
	관리비	24,960		
	이사비	3,650		
	복덕방비	1,447		
식료품 (40.7%)		366,948		
광열수도(5.7%)		51,224		
가구집기(3.5%)		31,833		
피복신발(4.8%)		43,331		
교양오락(2.2%)		19,917		
교통통신(6.2%)		56,005		
기타소비(5.8%)		52,679		
비소비지출(0.8%)		6,970		
최저생계비(100%)		901,357		

(참고) *최저생계비는 중소도시를 기준으로 한 표준가구(부 36세, 모 33세, 1자 7세, 2자 5세)의 최저생계비임.

■: 현물급여가 이루어 질 경우 생계급여기준액에서 제외되어야 할 항목

(자료) 김미곤 외, 「1999년도 최저생계비계측조사연구」, 한국보건사회연구원, 1999

59) 현행 의료보호법에서는 1종 의료보호환자는 본인부담금이 없으며 2종환자에 대해서는 20%의 본인 부담금이 있다.

(2) 주거급여

생계급여를 받는 사람은 주거급여도 받게 된다. 주거급여의 명목으로 1~2인 가구 23,000원, 3~4인 가구 37,000원, 5~6인 가구 51,000원을 지급받게 된다. 원칙적으로 수급자간 공평한 주거급여가 지급될 수 있도록 그 기준이 마련되어야 하고, 수급자의 주거 형태와 지역에 따른 주거급여기준이 다르게 마련되어야 한다. 예를 들어 주거 형태가 자가인 가구와 보증부 월세인 가구를 동일하게 취급해서는 형평성의 문제가 발생한다. 주거 형태가 자가인 경우는 월세를 내지 않아도 되기 때문에 월세 가구에 비해 기타 생계비에 더 많은 지출을 할 수 있다.

위의 표에 있는 것처럼, 1999년도 최저생계비에 포함된 최저주거비(중소도시 4인 가구 12평형 아파트 전세 거주 비용)는 17만4,833원으로 여기에는 주거비용(전세용자금 월상환액 + 월이자 비용 + 전세보증금 중 자기 부담액의 월평균 손실액)과 관리비 그리고 이사비용이 포함되어 있다. 그리고 전세를 전제로 했기 때문에 집수리비가 포함되어 있지 않다. 따라서 주거 형태가 월세인 가구인 경우 최저생계비에 포함된 최저주거비보다도 더 많은 주거비가 필요로 된다. 수급가구간에 공평성을 기하기 위해서는 지역별, 주거 형태별로 최저생계비를 따로 설정하여 그것을 기준으로 한 주거급여비용을 산출하여 운영하여야 할 것이다. 그렇게 되면 주거 형태가 자가인 가구의 경우는 주거급여로 수리비에 해당하는 최소한의 비용만 지원 받게 되고, 월세인 가구의 경우는 상대적으로 더 많은 비용을 지원받게 될 수 있다.

또 한가지 고려해야 하는 사항은 자가라고 하더라도 가옥의 질적 수준은 천차만별이고, 특히 농어촌 지역의 저소득층가구 가옥의 주거환경은 매우 열악하기 때문에 최저주거조건에 맞게끔 주택을 개량하도록 하는데 들어가는 비용을 현물(직접 시공)이나 현금 형태(일시불, 혹은 월평균 환산)로 지원하는 것이 공평할 것이다.

(3) 의료급여

의료급여는 예전과 같이 1종, 2종으로 구분하여 급여가 실시된다. 1종 대상자는 의료비 전액무료, 2종은 20%를 본인이 부담하게 된다. 그런데 의료비를 본인에게 부담시킨다는 것은 최저생활을 보장하지 않겠다는 의지의 표현이자 구체적인 증거라고 할 수 있다. 왜냐하면 기초보장수급자는 국가가 인정한 빈민, 즉 스스로 최저생활을 영위할 수 없는 자임에도 불구하고 아플 때는 본인이 치료비를 부담하도록 해서 병원 이용을 억제케 하고, 결국 건강을 악화시키게끔 하고 있는데, 이는 분명 "인간으로서 최소한의 건강하고 문화적인"이라고 하는 최저생활에 대한 규정을 무시하는 처사라고 할 수 있다. 실제로 의료보호급여에서 제외되는 필수의료서비스가 많아 실제 본인부담금은 이보다 훨씬 높은 수준이다. 한 자료에 따르면 서울 시내 한 대학병원의 경우 의료보호 중별 평균 환자 부담율은 1종의 경우 34.4%, 2종의 경우 46.2%로 의료보험의 경우(55%)보다 약간 낮은 정도였다. 실제로 급여범위의 제한과 법정비급여, 임의 비급여 등으로 인하여 의료보호환자의 본인부담금은 여전히 높은 것이 현실이다.

<표 5> 한 대학병원의 의료보호환자의 실제 본인부담금율

종별 구분	환자수	환자 본인 부담율*
1종	584	34.4
2종	288	46.2
전체	872	38.3

*환자부담율=(본인부담+법정비급여+임의비급여+지정진료)/총진료비

(자료) 조경애, 가난한 이들의 건강과 의료이용 현황, 의료보호법개정공청회자료집, 2000

기초보장법이 제정됨에 따라 의료보호법도 의료급여법으로 개정되도록 되어 있다. 의료보호법의 개정은 수급자의 본인부담금을 최소화하는 방향으로 나아가야 한다. 거택보호와 자활보호의 대상자 구분이 없어지게 됨에 따라 노동능력자가 있는 가구(이전의 자활보호가구, 의료보호 2종)의 경우도 기존의 거택보호대상가구처럼 외래, 입원 모두 무료로 병원을 이용할 수 있도록 하여야 한다.⁶⁰⁾ 왜냐하면 위에서 밝혔듯이 생계급여를 받는다고 하더라도 의료비지출이 많게 되면 기초생계비 부분에 지출할 수 없게 되고 그렇게 되면 최저생활을 영위할 수 없기 때문이다. 현재 논의중인 의료보호법 개정안을 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 의료보호법 개정안의 비교

	정부의 입장	의료보호공대위안
법안명	의료급여법	기초건강보장법
본인 부담금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조건부수급자에 대해 현행 2종과 같이 20%의 본인부담금을 물릴 계획임 - 생계비의 50%추가 진료비분에 대해서 기금에서 지원할 계획 ○ 2종은 본인부담금 10만원이상 대불제도 시행 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1, 2종의 구분폐지는 곧 기초생활보장수급권자에게 법정본인부담을 물리지 말아야 함을 의미함 - 본인부담철폐 ○ 비급여 등으로 발생한 본인부담금에 대한 대불제도시행
급여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예방 및 재활급여를 최종포함 ○ 장애인에 대한 특례: 보장구 지급규정 명시 ○ 급여에 분만 제외(일반 급여) ○ 요양병원수가개발, 가정병상급여 등의 급여는 장기적으로 검토 중임 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예방 및 재활급여 ○ 65세 이상 노인에게 대한 의치급여 ○ 장애인에 대한 보장구 급여 확대 ○ 간병수당 ○ 방문보건서비스 ○ 분만수당 ○ 장기요양급여 등의 포함
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식대비 1, 2종 모두 일당 1,000원을 물릴 계획 (과거 1종 무료, 2종 20%) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식대 급여 지속유지

(자료) 신영진, "정부입법 의료보호법 개정안의 문제점", 참여연대사회복지위원회, 「월간복지동향」, 제24호, 2000.9, 나남출판

60) 현행 보호대상자 진료비 부담은 다음과 같다. 1종보호대상자(거택)은 외래, 입원진료 전액무료인데 반해서 2종보호대상자(자활)는 외래 - 진료당 1,500원 자부담, 입원 - 20% 자부담(단, 보건기관의 진료에 소요되는 보호비용은 기금에서 전액 부담)으로 되어 있다.

(4) 자활급여

국민기초생활보장법에서는 예전의 생활보호법과 달리 수급자의 자활을 더 적극적으로 지원하게 되어 있다. 즉, 근로유인을 위해 근로소득공제제도를 실시하도록 되어 있고, 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 실시하고 있다. 그리고 자활사업으로 생업자금의 대여, 직업훈련, 취업알선 등을 제공하거나 공공근로 등에 참여할 수 있는 기회를 제공하도록 되어 있다. 현재 실시되고 있는 자활사업을 보면, 우선 자활공동체·장애인·학생만 근로소득공제제도를 2000년 10월부터 실시(10~15%)하고 있다. 그런데, 근로의욕 유지를 위해 마련된 근로소득공제제도(열심히 일하는 사람에게는 수급자 선정에서도 유리하게 하고, 급여에서도 더 주는 제도)의 공제율을 너무 낮게 설정했고(10%이내), 제도 실시를 2002년으로 연기한 것이 문제이다. 한편, 자활지원대상자에게 지원해야 할 것이 준비되어 있지 않다. 전국의 자활 후견기관 70개가 수용할 수 있는 인원은 대상자의 2.5%인 5천명에 불과하고, 노동부의 고용안정센터가 직업훈련 취업 알선을 통해 일부를 맡아도 결국 자활대상자의 상당수는 공공근로나 자원봉사 등 단순 노무에 내몰리고 있는 형편이다.

<표 7>과 같이 2000년 10월 현재 기초보장수급자수는 총 149만 명으로 그 중 근로무능력자가 111만명(74.4%)이고, 근로능력자는 38만여명(25.6%)이다. 근로능력자 38만명 중에서 취업하고 있는 사람은 22만여명이고, 나머지는 일하기가 곤란한 상황에 처해 있는 사람들이다. 이들 중 실제로 노동이 가능한 그룹은 E, F, H이고, G, I, J그룹에 속해 있는 자들은 근로능력은 있으나 일을 할 수 없는 사람, 다시 말해서 근로를 통해 소득을 확보할 수 없는 사람들이다. 그럼에도 불구하고 의료보호제도가나 장제급여에 있어서 B그룹 수급자를 A그룹 수급자와 차별하고 있는 것이다. 심각한 것은 근로능력은 있으나 일을 할 수 없는 여건에 있는 사람들과 생계와 주거를 함께 하는 노동무능력자들에게 마찬가지로 불이익이 돌아간다는 점이다.

여러 가지 측면에서 일할 수 있는 사람들은 일을 할 수 있도록 하는 것은 바람직하다. 일을 통해 삶의 의미를 찾을 수 있고, 살아가는데 필요한 소득을 확보할 수 있기 때문이다. 따라서 제공되는 일자리는 수급자에게 적합한 일자리여야 한다. 다시 말해서 일할 수 있는 사람들에게 어떻게 해서든 일을 시키고 그에 대한 대가로 생계비를 지급한다는 관점에서 자활사업을 진행시켜서는 안되고, 그 사람에게 적합한 일자리를 찾아주고 만들어 준다는 차원에서 접근해야 할 것이다. 따라서 충분한 예산 확보, 행정체계 구축, 그리고 프로그램의 개발이 시급한 상황이다.

(5) 기타급여

이상의 급여이외에 교육급여, 해산급여, 장제급여가 있다. 교육급여는 기초생활보장 수급자 중·고등학생 자녀이고, 입학금, 수업료, 교과서대를 지급하도록 되어 있다. 장제급여는 수급자가 구원이 사망한 경우 지급되는데, 근로능력이 있는 가구에게는 사망자 1인당 20만원, 근로능

력이 없는 가구에 대해서는 50만원의 장제비용을 지급하도록 되어 있다. 끝으로 해산급여는 출산시 18만원(쌍둥이는 9만원 추가)을 지급하도록 되어 있다.

<표7> 근로능력유무·유형별 기초보장수급자수

근로능력에 따른 수급자 분류		세부 사항	
근로무능력자(A) 1,108,356명 (74.4%)		- 18세미만 61세 이상, 장애인, 임산부, 만성질환자 등	
근로능력자 (B) 380,400명 (25.6%)	자활지원대상자 (조건부수급자) (C) 85,911명 (5.7%)	취업대상자(E) 25,854명 (1.7%)	- 취업이 가능한자
		비취업대상자(F) 44,737명 (3.0%)	- 취업은 불가능하고 노동능력이 미약한자
		조건부과유예자(G) 15,320명 (1.0%)	- 도서벽지 거주자 등 지역적 특수성으로 인하여 자활사업이 시행되기 어려운 지역에 거주하는 수급자
	조건부수급 제외자(D) 294,497명 (19.7%)	취업자(H) 217,000명 (14.6%)	- 취업해서 일을 하고 있는 사람(주3일 이상)
		가구여건상 곤란자(I) 69,000명 (4.6%)	- 미취학자녀 양육자, 거동불편자 보호자 등
		환경적응이 필요한자(J) 8,000명 (0.5%)	- 군입대전, 제대후, 교도소 출감후, 학교 졸업후 3개월간
합 계 1,488,764명(100%)			

(자료) 복지부, 내부자료, 2000. 10

중·고등학생의 교재비, 수학여행비 등은 최저생계비에 포함되어 있지 않은 항목이다. 따라서 이러한 비용에 대한 정부 지원이 필요함에도 불구하고 예전과 별로 달라진 것이 없다. 또한 장제급여의 20만원, 혹은 50만원으로 결정한 것은 아무런 과학적 근거가 없는 것이다. 장제비용이 최소한 얼마나 드는지에 대한 과학적인 연구 없이 결정되었다는 것은 분명 문제이고, 예전 처럼 노동능력자가구에게는 훨씬 적은 금액만을 지원하는 것 또한 문제이다. 이렇게 노동능력자가구와 그렇지 못한 가구간에 급여액을 차등을 둘 수 있는 전제는 근로능력자가구의 경우 소득을 불성실하게 신고하거나 속인다는 데 있다. 그것은 선의의 피해자를 양산해 내는 결과를 가져올 것이고, 따라서 이에 대한 합리적인 급여액 결정과 공평한 급여액 수준이 지급되어야 할 것이다.

3) 전달체계⁶¹⁾

○ 유명무실한 사회복지직렬화

- 1992년 12월 26일 지방공무원임용령 개정으로 일반직 행정직군에서 사회복지직렬(사회복지직 5급-9급)이 신설되었고, 1995년 제80차 행정채신위원회에서 사회복지분야 별정직 공무원의 사회복지직렬화가 확정하였으나 지방자치단체에서 이것을 시행하지 않음으로써 전문성을 가진 중간관리자의 부재, 승진제한으로 인한 사기저하, 효율적인 사회복지업무 저해 등의 문제가 나타나고 있음.
- 한편 1999년 행자부는 사회복지전문요원을 별정직에서 일반직으로 전환하면서 직급조정을 하였는데 조직편제가 마련되지 않은 상태에서 직급만 조정되어 직급에 따른 업무분담 및 역할분담이 이루어지지 않고 있음(1999. 10. 1 사회복지전문요원 일반직전환지침에 의거 2000년 1월 사회복지전문요원 사회복지직렬 전환 완료).
- 이러한 직급조정이 지방자치체의 복지행정여건을 무시하고 행정자치부 지침에 의거하여 사회복지전문요원을 7급 33%, 8급 33%, 9급 34%로 조정하도록 함으로써 이의 시행과정에서 사회복지전문인력의 사기저하는 물론 사회복지전문요원간의 갈등이 나타남.
- 가령 경기도의 경우 가장 무난하게 직급조정이 이루어졌는데, 이것은 기존의 사회복지전문요원이 충분히 확보되지 않은 상태에서 신규채용을 통해 직급이 조정되었기 때문에 가능하였음.
- 한편 현재 기초자치단체와 읍면동을 중심으로 사회복지분야에 종사하는 사회복지전담공무원을 두 부류로 나눌 수 있음. 1987년 7월부터 저소득층의 보호와 복리증진을 위해 일선 읍, 면, 동사무소에 배치된 사회복지전문요원과 1960년 이후 지금까지 사회복지 및 제반업무를 담당하고 있는 별정직 공무원인 아동복지법에 의한 아동복지지도원, 모자복지법, 윤락행위등방지법 등에 의한 여성복지상담원 등이 있음. 사회복지전문요원은 별정직에서 일반직으로 전환되어 사회복지직렬이 되어 있으나 복지상담원(지도원) 등은 아직도 별정직으로 있어 신분의 불안정으로 인한 사기가 저하되고 있음.
- 사회복지직렬이 법령상으로 5급~9급까지 설치하도록 되어 있으나 실제로 7급~9급까지 직렬화가 이루어짐(여기에서 직렬이란 직무의 종류는 비슷하나 그 곤란성, 책임도가 상이한 직급을 종적으로 배열한 계열을 의미함). 사회복지전문요원은 읍, 면, 동사무소에 배치되어 있고 아동복지지도원, 여성복지상담원은 시·도, 시·군·구의 가정복지담당부서, 시·도의 여성복지과 또는 여성회관(여성복지관) 등에 배치되어 있음.
- 지역복지정책의 기획, 조정할 수 있는 시·도 및 시·군·구 본청에 사회복지직을 만들어

61) 이부분은 이재완 교수(남서울대)의 글을 인용하였음. 이재완, "기초생활보장제도 행정체계 및 인력의 개편 방안", 참여연대, 「기초생활보장제도 정착을 위한 공공행정체계 개편방안에 관한 공청회자료집」, 2000. 10

사회복지전담공무원을 배치해야 함. 사회복지직렬화는 기존의 행정조직체계 내에서 관련법(지방공무원정원조례)의 개정을 통해 현재의 공공복지행정의 문제점을 해소할 수 있는 사회복지전달체계의 대안임.

○ 사회복지직렬화 실현 방안

① 지방공무원정원조례 개정

- 사회복지전담공무원을 확충하기 위해서는 중앙정부 차원의 노력도 중요하지만 각급 지방자치단체장의 사회복지에 대한 의지가 대단히 중요함. 이것은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있음. 첫째, 지방자치단체장의 자칫 정치적 판단으로 인해 전문인력 채용에 소극적일 수 있음. 즉, 사회복지전담공무원 충원이 지방행정기구개편과 관련하여 인력구조조정의 해소책으로 활용될 수 있음.
- 사실 일부 지방자치단체의 경우, 결원이 발생하였음에도 신속하게 충원하지 아니하고 내부인사를 채용한 사례발생(지난해 전북 사회복지전담공무원 채용의 경우, 신규채용 인원이 20명인데 이중 7명은 내부인사로 채용하고 나머지 13명만을 공고하여 신규 채용함).
- 둘째, 각급 지방자치단체는 지방공무원조례개정을 통해 시·도 및 시·군·구에 사회복지직을 신설하여 사회복지전담공무원을 배치할 수 있음. 이때 사회복지전담공무원이 절대적으로 부족한 상태에서 총 정원은 그대로 두고 사회복지직에 대해 정원 내에서 배정하는 것은 단지 명칭만 사회복지전담공무원이지 사회복지업무이외에 타업무까지 떠맡을 가능성이 있음. 실제로 일선 읍, 면, 동사무소에 보장대상가구(수급자)의 증가요인이 있어 사회복지전문요원 2명을 배치할 경우 지방공무원 정원에서 조정됨. 이때 일반행정직 공무원이 빠진 행정공백을 사회복지전담공무원이 떠맡게 됨(주민등록발급업무 등).
- 따라서 복지행정수요가 발생할 경우 사회복지전담공무원에 대한 충원시, 총 정원을 늘려야 함. 각급 지방자치단체가 임의로 총 정원을 조정할 경우 중앙정부가 행하는 각종 행·재정상 불이익을 받을 수 있기 때문에 지방자치단체의 자율성이 억압되며 이것은 복지행정수요에 대한 대응력을 떨어뜨리는 결과를 초래함.

② 별정직 사회복지전담공무원의 일반직화

- 현재 사회복지전담공무원은 국민기초생활보장제도를 중심으로 공공부조업무와 공공복지서비스업무 일부를 담당하는 약 4,475명(8월말 현재)의 사회복지전문요원과 아동복지서비스와 여성복지서비스 등을 담당하는 여성복지상담원, 아동복지지도원 그리고 이외 복지분야 별정직 인력을 포함하여 약 1,200명이 있음.
- 이 중 사회복지전문요원은 올해 1월부터 별정직에서 일반직으로 전환이 이루어졌는데 여성복지상담원, 아동복지지도원 등은 별정직으로 남아있음. 사회복지행정인력이 부족한 현실을 감안할 때 전문적인 복지행정인력을 최대한 활용하는 것은 신규인력의 충원 못지 않게

중요함. 특히 여성복지상담원, 아동복지지도원 등은 지난 1962년부터 별정 5급~8급으로 배치되어 복지분야에서 묵묵히 일해온 사회복지전담공무원임. 현재 복지상담원(지도원)들의 업무와 사회복지전문요원의 업무는 모두 중요한 복지업무이고 사회복지사 자격요건도 갖춘 동일한 전문인력임에도 불구하고 사회복지직렬에서 누락시킨 것은 불공평한 처사임.

- 복지상담원(지도원)이 별정직(별정5급-8급)에서 일반직으로 전환될 경우 법령에서 규정한 대로 5급까지 사회복지직렬화를 이룰 수 있음. 물론 직급조정이 되어 현재 직급에서 어느 정도 강등이 예상되지만 현재 일반행정직이 차지하고 있는 5급, 6급을 점진적으로 대체할 수 기초를 마련할 수 있으며 실질적인 사회복지직렬화에 도움이 될 것임. 또한 현재 복지상담원(지도원) 등이 근무하고 있는 부서(아동, 노인, 장애인, 여성복지과)나 여성회관(복지관) 등에 사회복지전문요원들도 들어가서 근무할 수 있는 여건이 마련될 수 있음. 일반직 전환시 기존인력배치의 지역별 차이로 인해 지방정부마다 사회복지직렬화의 수준과 정도는 다르게 나타날 것임. 기존의 사회복지전문요원 7급의 경우 근무경력 등을 고려해 특별임용 등을 통해 6급의 지방사회복지주사로의 승진을 고려해야 할 것임.

③ 일반행정직의 공무원이 사회복지사인 경우, 사회복지직으로 전환을 적극적으로 유도

- 복지상담원(지도원) 등이 일반직으로 전환되어 사회복지직렬이 이루어진다 해도 사회복지전담공무원 총 인원은 약 5,675명(사회복지전문요원 4,475명, 복지상담원(지도원) 1,200명)에 불과함. 물론 복지부는 기초보장법의 원활한 추진을 위해 사회복지전담공무원 총 인원을 7,200명으로 상정하고 있지만 금년도 예산에는 700명 충원만 반영되어 총 인원이 5,500(4800명 + 700명)에 이를 전망이다.
- 따라서 현재 일반행정인력 중에 사회복지사 자격증을 소지하고 있는 자에 대해 적극적으로 사회복지직렬에 특별 임용시킬 필요 있음.
- 1999년 10월에 발표한 행자부의 「사회복지직렬정원책정에 따른 인사업무 처리지침」 상에 나와있는 “자격증소지자 특별임용 시험자격요건” 경우 5급은 사회복지사1급 소지한자로 7년 동안 해당분야 근무경력이 있어야 하고, 6급은 사회복지사1급(3년 근무경력), 7급은 사회복지사 1급, 8급은 사회복지사 2급, 9급은 사회복지사 3급으로 되어 있음
- 이러한 지침에 의해 사회복지직렬을 도모하고자 해도 일반행정직의 경우 승진 등의 처우가 일반 행정직 중심이라는 것을 알고 있는 상황에서 다른 직렬로 전직한다는 것은 쉽지 않음. 따라서 5급 지방사회복지사무관에서 4급 지방서기관 승진시 차별대우 등 여타의 인사의 불이익이 없도록 하는 조치가 필요함.

○ 사회복지전문인력 확충

- 현재 전국적으로 배치된 사회복지전문인력은 4,800명으로 집계되고 있으나 이것도 잦은 이직 및 전직으로 인해 정확한 전문인력의 추계가 어려운 실정임. 2000년 8월말 현재 사회복지

지전문인력은 총 4,475명이며 사회복지전문요원이 미배치된 읍, 면, 동은 전체 읍, 면, 동 3516개소 중에 111개소임.

<표 8> 전국 사회복지전문요원 현황(2000. 8월말 현재)

구분	읍면동수	사회복지전문요원이 배치된 읍면동수	미배치 읍면동	총사회복지전문요원수	생보자수(가구)	사직(휴직)자(1-8월말현재)
서울	522	499	23	687	159,508(73천가구)	40(26)
부산	221	219	2	315	91,871(42천가구)	4(2)
대구	139	135	4	181	56,045(25천가구)	4(1)
광주	83	83	0	142	43,230(20천가구)	2
대전	76	74	2	125	38,137(17천가구)	2(1)
인천	136	126	10	166	68,970(31천가구)	15(5)
울산	58	54	4	61	14,662(7천가구)	3
경기	482	473	9	707	262,314(119천가구)	52(13)
강원	187	167	20	196	55,377(25천가구)	6
경남	314	304	10	323	93,635(43천가구)	7(2)
경북	337	330	7	388	130,226(59천가구)	17
전남	298	294	4	408	149,375(68천가구)	21(1)
전북	249	243	6	310	111,795(51천가구)	12(2)
충남	206	202	4	241	97,028(44천가구)	11
충북	152	146	6	169	46,608(21천가구)	5
제주	56	56	0	56	16,927(8천가구)	0
계	3,516	3,405	111	4,475	1,435,708(653천가구)	201(53)

- 현재 여건상 사회복지전담공무원의 확대배치가 시급한 실정인데 2001년도 예산에는 700명 증원만 반영되어 있어 매우 미흡한 상황이다.(복지부는 현재 복지대상 350가구 당 1인 전문인력의 수준을 250가구 당 1인 수준인 7,200명까지 확대추진할 계획임).
- 한국보건사회연구원의 조사연구에 의하면 사회복지전문요원의 적정 생활보호담당가구수를 기준으로 소요인력을 추산할 경우 91가구를 기준으로 생활보호가구 728,000가구를 담당할 경우 8,000여 명이 필요하고, 적정 보호담당가구 117가구를 기준으로 전체 보호대상가구 180만명 담당시 15,300여명으로 추산하고 있음⁶²⁾.
- 따라서 현재 일선 읍, 면, 동사무소에 기초법시행과 관련하여 단순보조인력으로 활용하고 있는 공공근로요원(기관 당 3명 배치)을 사회복지전문요원의 배치기준에 의해 인력충원이

62) 한편 사회복지전문요원이 현재처럼 국민기초생활보장제도의 대상자 선정과 사회복지서비스 그리고 일반행정업무를 모두 수행한다고 했을 때 적정인력은 약 28,000여명 정도 소요인력이 필요함(이재완, 기초생활보장제도 급여결정방식 및 행정인프라에 관한 공청회 자료집, 2000. 5).

이루어 질 때까지 단순업무(서류정리, 초기민원접수, 각종 행정정보)를 보조할 수 있는 인력으로 계속 활용할 필요가 있음.

○ 행정전산망 확충과 상담수당 신설

- 복지행정조직체계의 재편과 함께 행정정보화사업의 조기구축을 통해 사회복지행정의 효율성 확보. 현재 일선 읍·면·동사무소에 컴퓨터가 충분히 설치되어 있지 않은 관계로 전산자료입력 등이 신속하게 이루어지지 않고 있음. 국민기초생활보장제도의 시행으로 증가된 복지행정업무를 효과적으로 수행하기 위해 복지행정전산망 구축이 필요함.
- 사회복지전문요원 전용 컴퓨터 확보, 자산조사 자료 확보를 위한 관련전산망간 연계구축, 동사무소 내 LAN 설치, 통합급여 지급 및 보고를 위한 소프트웨어 개발, 전체 사회복지전담공무원에게 전자우편계정을 주어 직원 상호간 컴퓨터 통신망을 통해 필요한 정보를 교환케 함으로써 업무의 협조체계 유지.
- 사회복지전담공무원의 사기진작 방책으로 상담수당 신설이 필요. 읍·면·동의 다른 일반직 공무원과 같이 사회복지전문요원들에게 1인당 5만원 수준의 상담수당지급. 일선 읍·면·동 주민등록담당 행정직 공무원의 경우, 민원수당명목으로 3만원 지급하고 있으며 세무담당자의 경우에는 정보비 명목으로 8만원을 지급하고 있음. 사회복지전문요원의 경우 기초법의 시행과 함께 각종 상담활동이 증가하고 있으며 이것은 단순행정업무에 비해 시간과 노력(전문성)이 요구되는 업무임.

4) 예산

2001년도 기초생활보장예산안을 보면 <표 9>와 같이 의료보호사업예산을 포함하면 총 2조 8,000억 원 정도이다. 그러나 2000년도 예산의 경우 추경예산을 포함하게 되면 총 2조 5천억 원 가량된다는 점을 감안하면 실질 상승률은 12%의 증가율에 불과하다. 결국 예전과 같이 여전히 예산에 맞춘 수급자 선정, 생계급여액기준, 각종 급여액 수준이 결정될 것이라는 우려가 가능해 진다. 예산상 가장 문제가 되는 부분은 자활지원을 위한 예산이 턱없이 부족하다는 점이다. 의료급여 예산이나 생계급여 예산은 그 기준이 마련되면 어쨌든 그대로 집행을 해야 하기 때문에 수급자 선정기준이 합리적으로 조정되어 수급자 수가 늘어날 경우 정부가 그 소요 예산을 의무적으로 확보하도록 법에 명시되어 있다. 이에 반해 자활급여 예산의 경우는 필요 예산을 확보하도록 하는 강제조항이 없기 때문에 예산에 맞춘 집행이 될 수밖에 없고 그것은 곧 자활사업의 부실로 이어질 것이 틀림없다. 따라서 국회 심의과정에서 이에 대한 조정이 절실히 필요한 시점이다.

<표 9> 2001년도 국민기초생활보장 예산

(단위: 백만원)

구 분(세항)	2000 (A)	2001 (B)	증 감 (B- A)	비 고
계	1,299,847	1,652,547	352,700	
□ 기초생활보장급여(3211)	1,221,947	1,560,176	338,229	
○ 생계급여	1,073,012	1,283,526	210,514	1,550천명
- 일반생계급여	1,004,942	1,211,228	206,286	1,469천명
- 시설생계급여	68,070	72,298	4,228	81천명
○ 해산급여	141	207	66	1,503명
○ 장제급여	8,713	6,279	△2,434	28,098구
○ 주거급여	41,433	174,187	132,754	3개월→12개월
○ 교육급여	98,648	95,977	△2,671	171천명
□ 자활지원(3213)	77,900	92,371	14,471	
○ 자활근로	50,000	60,000	10,000	20천명
○ 자활후견기관 운영	2,900	14,102	11,202	70→200개소
○ 조건부수급자 지원(지역봉사)	-	17,744	17,744	42천명
○ 재활 및 사회적응프로그램	-	250	250	32개소
○ 기초생활보장기금 조성	25,000	-	△25,000	
○ 자활후견기관협회 지원	-	275	275	※ 자활정보센터
※ 생업자금융자(재특3211)	[40,000]	[40,000]	-	

※ 자활지원사업은 예산상 규모이고, 의료보호사업예산(약 1조 1천억원)이 빠져 있음

4. 기초생활보장체계의 개선방안

1) 공공부조체계의 정비

우리나라 공공부조체계는 <그림 1>과 같이 가져가는 것이 바람직하다. 기초생활보장제도를 비판하는 것 중의 하나가 사람들로 하여금 빈곤함정에 빠뜨릴 수 있다는 것이다. 즉, 일정한 선 이하에 있게 되면 여력가지 정부와 민간의 보호를 받을 수 있지만 그 선 이상으로 올라가게 되면 아무런 혜택을 받지 못하게 되어 사람들로 하여금 빈곤상황에서 벗어나고자 하는 의지를 약화시킨다는 것이다. 이러한 빈곤함정의 문제는 차상위계층과 차차상위계층에게 단계적인 급여를 제공함으로써 어느 정도 해결할 수 있다.

다시 말해서 차상위계층과 차차상위계층에게 생계급여를 제외한 나머지 급여를 단계별로 금액 수준이나 본인부담금 비율을 조정해서 실시하게 되면 이러한 문제는 어느 정도는 해소될 수 있다. 따라서 기초보장법 시행령, 시행규칙 입법예고 안에는 차상위계층에게 자활급여 뿐만 아니라 의료급여를 실시할 수 있는 규정이 포함되어 있었으나 타 부처의 반대로 결국 자활급여만 실시할 수 있도록 되어 있을 뿐이다. 차상위계층의 경우는 언제든지 빈민이 될 수

있다는 사실과 수급가구와의 형평성 문제를 해결하기 위해 자활급여를 받을 수 있도록 하여야 할 것이고, 가구에 따라 교육, 의료, 주거급여를 지급할 것인지를 검토해볼 필요가 있다. 실제로 보육료 지원사업, 경로연금, 장애인가구 학비지원 등은 차상위계층을 그 대상으로 하여 급여를 실시하고 있다. 그런데 그러한 자산조사방식의 프로그램들이 체계적으로 설계되어 있지 못한 채 실시되고 있다는 것이 문제이다. 기초생활보장제도의 시행과 더불어 이러한 부분의 정비가 필요하다. 즉, 기타 자산조사방식의 제도에 있어서 대상자 선정기준은 기초보장제도 수급자 선정기준을 기준으로 하여 설정될 필요가 있다. 예를 들면 최저생계비의 120%, 130%, 혹은 재산기준의 120, 130%와 같은 방식으로 그 기준을 설정하고, 자산조사도 기초보장제도의 방식에 따르는 것이 바람직하다. 실제로 일선 현장에서 사회복지전담공무원이 이러한 일을 같이 담당하고 있다는 점을 감안하고, 사회보장제도의 일관성과 체계성을 고려한다면 바람직한 조치일 것이다.

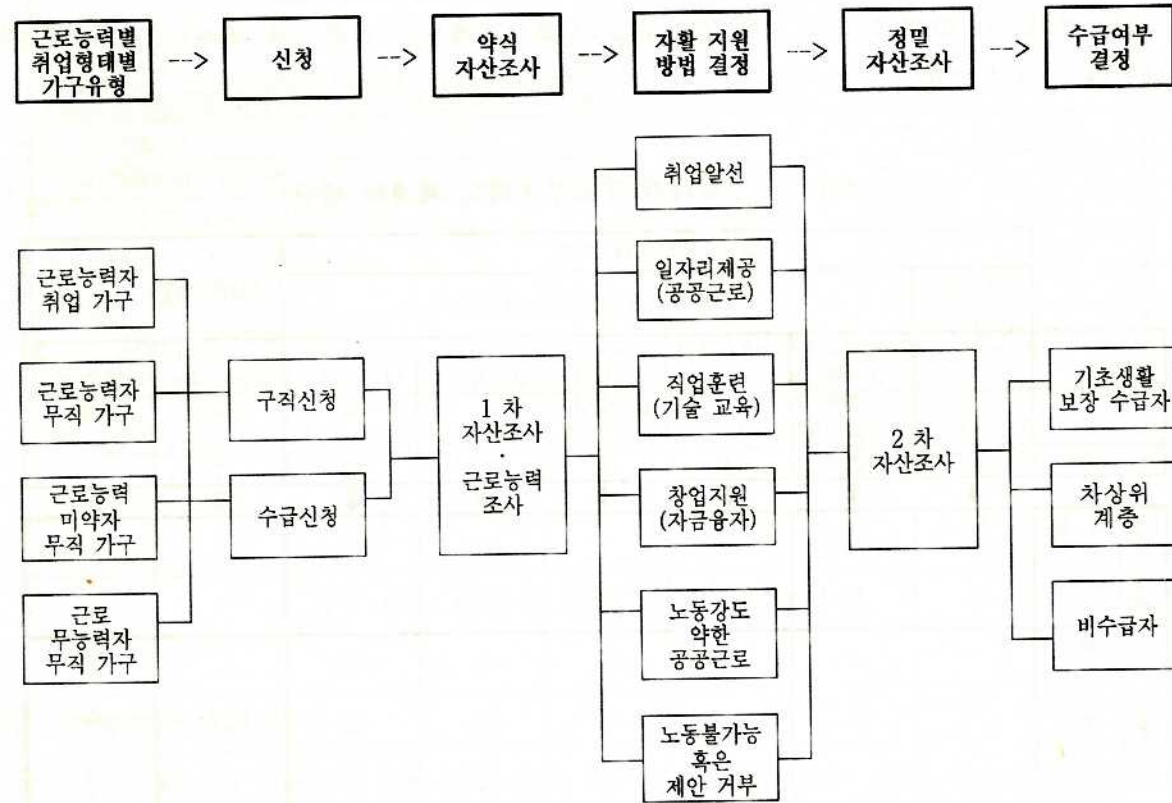
<그림 1> 우리나라 공공부조제도 체계의 대안

가 구 특 성	최저생계비 이하 가구						차상위 계층 실업자 또는 근로자	차차상위 계층 실업자 또는 근로자
	노동불능자 가구	노동능력이 있는 가구				취업자 및 영세농어민 등		
		노동불가능 자(장애인 수발등 이유)	노동기피자	노동능력이 미약한 실망실업자	실업자 취업가능자			
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
생계급여	○	○	-	-	-	○	-	-
조건부 급여	-	-	○	○	○	-	-	-
자 활 급여	공공 근로	-	○	○	○	○	○	?
	직업 훈련	-	-	-	○	○	○	?
	대부 사업	-	-	-	○	○	○	?
재활 교육	-	-	○	-	-	-	-	-
교육급여· 학비지원	○	○	○	○	○	○	△	?
의료급여· 진료비용자	○	○	○	○	○	○	△	?
주거급여 영구임대 전세금융자	○	○	○	○	○	○	△	?
해산·장제 급여	○	○	○	○	○	○	△	?
보호서비스 제공	○	○	○	○	○	○	△	?
보육료지원	○	○	○	○	○	○	△	△
장애인수당	○	○	○	○	○	○	△	△
경로연금	○	○	○	○	○	○	△	△
아동양육비	○	○	○	○	○	○	△	△

2) 실업대책과 기초보장제도와의 관계

실직자에 대한 대책과 기초보장제도와의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 저소득가구 중에는 일을 하고 싶어도 일자리가 없어서 빈곤한 가구가 많이 있다. 이러한 가구는 일자리를 알선받든지, 아니면 일자리를 제공받음으로서 근로소득을 통해서 빈곤에서 탈피할 수 있다. 따라서 이러한 가구를 무조건 기초생활보장 수급자로 선정할 필요는 없다. <그림 2>는 근로능력자 유무에 따른 가구유형별로 어떤 가구에게는 일자리 제공 및 알선을 해주고, 어떤 가구에게는 수급자로 선정하여 급여를 제공할 것인가를 나타내고 있다.

<그림 2> 자활사업과 기초생활보장수급자 결정 과정



먼저 실직 등의 이유로 생활이 어려운 가구는 읍·면·동사무소나 노동사무소에서 구직 신청, 혹은 생활보장수급자 신청을 하면 간단한 자산조사와 근로능력유무를 조사하여 적절한 자활지원계획을 수립하여 그것을 제안하고 그 결과에 따라 공공근로와 같은 지속적인 일자리 제공을 할 것 인지와 생활보장수급자로 선정할 것인지를 결정하면 된다. 근로능력자는 취업 알선이나 공공근로, 직업훈련, 자활지원센터를 통한 창업지원을 해주고 그에 따른 소득이 해당 가구의 최저생계비를 넘어서면 그 가구를 생활보장수급자로 선정할 필요가 없다. 물론 소득 수준에 따라서 차상위계층으로 선정될 수는 있을 것이다. 다만 일자리를 알선·제공하여 취업을 했다고 하더라도 해당 가구에 피부양자가 많을 경우는 최저생계비 만큼의 소득을 확

보하지 못할 수 있다.

그렇다면 그 가구는 기초보장수급자로 선정하면 된다. 그리고 노동능력 미약자 가구의 경우는 비교적 노동강도가 약한 공공근로를 제공하고(최저 노동일수를 정해줌) 총 노임과 가구소득을 합산하여 최저생계비에 미달한다고 하면 수급자로 선정하면 된다. 단, 주의할 점은 근로소득을 통해 최저생계비를 넘어서게 되는 가구의 경우, 해당 가구원이 일자리를 찾는 동안만은 그 가구의 최저생활을 국가가 보장해 주어야 한다는 점이다. 문제는 기초보장제도가 이러한 관계를 충분히 고려하지 않은 채 설계되었다는 데 있다. 다시 말해서 근로능력자에게는 우선적으로 자활지원사업이 행해지고 그에 따른 결과소득에 따라 수급자 선정여부가 결정되도록 되어 있는 것이 아니기 때문에 일자리만 주면 수급자가 되지 않아도 되는 많은 사람들로 하여금 수급자가 되도록 강요할 수도 있고, 수급자가 된 사람들에게 아주 적은 급여를 지급하면서 노동을 강제(예를 들면 한달 내내의 어린이집에서 설거지와 같은 공공봉사 명령)할 수도 있게 되어 있다는 점이 문제이다. 따라서 근로능력자에게는 우선적으로 노동의 대가로 임금을 받을 수 있는, 적합한 일자리를 제공받을 수 있는 시스템이 마련되어야 할 것이다.

3) 기초보장제도와 사회보험과의 관계

기초보장수급자의 그 자격요건이 소득과 재산이기 때문에 기초보장수급자중에는 공무원, 직장 근로자, 자영업자, 심지어 대학강사도 있을 수 있다. 따라서 수급자들 중에는 건강보험, 국민연금, 산재보험, 고용보험가입자가 있다. 물론 공공부조의 원칙이 타 법령 우선의 원칙이 존재하지만 그 관계를 세부적으로 정리해야 할 필요가 많다. 예를 들면 직장근로자이기 때문에 당연히 건강보험가입자가 되어 건강보험료를 내고 있는 상황이라고 하더라도 가구 내에 피부양자가 많거나 하는 등의 이유로 기초보장수급자로 선정되었다고 가정하면 이 가구는 의료보호의 혜택을 받을 수 있는 권리가 주어진다.

따라서 이 가구는 건강보험료를 내지 않아도 된다. 그렇다면 어떻게 정리되어야 할까? 가장 바람직한 대안은 의료보호와 건강보험의 관리운영체계를 통합하는 것이다. 병원과 약국에서의 의료보호환자들을 차별대우를 하고 있는 가장 큰 이유가 진료비 체불임을 감안할 때 관리운영체계의 통합은 바람직한 대안이 될 수 있다. 그렇게 될 경우 직장근로자인 수급자는 건강보험료를 계속 직장에서 내면 된다. 다만 생계급여액을 결정할 때 그 부분을 제할 것인지, 아니면 포함시킬 것인지를 결정하면 된다. 그리고 노동능력이 없는 수급자가가구와 노동을 통해 소득을 확보할 여건에 있지 못한 가구는 정부에서 건강보험료를 대신 납부해 주면 될 것이다. 본인 부담금 비율을 어떻게 할 것인가는 별개의 문제이다.

연금의 경우도 마찬가지로 이러한 관계가 성립된다. 현행 국민연금 시행령에서는 생활보호법에 의거한 생활보호대상자중 자활보호대상자만 당연가입으로 하고 있으며, 시설 및 거택보호대상자는 적용제외하도록 되어 있다. 그런데 이러한 생활보호법에 의한 보호대상자구분이

폐지되어 기초생활보장대상자에 대한 적용처리 문제가 대두되었다. 일반 당연가입조건에 해당하거나 건강하면서 젊은 연령층에 속하지만 기초보장수급자인 사람들의 경우 적용제외할 것인지, 임의가입하도록 할 것인지, 아니면 당연가입하도록 할 것인지를 결정해야 할 것이다. 그리고 그 비용은 어떻게 할 것인지를 문제가 심각하게 대두된다.

(1) 기초보장수급자의 특성에 대한 고려

- ① 한번 수급자라고 해서 영원한 수급자는 아니다. 즉, 근로능력이 있는 수급자는 누구나 빈곤에서 벗어날 수 있고, 벗어나도 다시 들어올 수 있다는 점이 고려되어야 한다.
- ② 공공부조와 사회보험은 제도의 목적이 다르다. 사회보험은 개인의 생활을 보장하기 위한 것임에 비해서 공공부조는 최후의 수단으로 가구 전체의 생활을 보장하기 위한 것이다.
- ③ 기초보장수급자중 연금가입여부와 형태를 결정해야 할 대상은 전체 수급자가 아니라 총수급자 중 최대 25%에 불과하다.
- ④ 수급자중 일부는 연금제도에 당연 가입되어 있어서 보험료를 내고 있는 상황이다.

(2) 각 안별 장단점 비교

기초보장수급자에 대한 국민연금 적용방안을 늘어놓으면 <표 10>과 같이 네 가지 안이 가능하다. 그런데 제1안은 현행제도의 적용과 관련한 기본원칙과 배치된다. 즉, 소득이 있는 자는 모두 가입대상으로 한다는 국민연금의 기본원칙에 충실하지 못하는 문제점이 생기게 된다. 기초생활보장법에 의해 공적부조대상자의 소득활동내역의 파악이 더욱 용이해진 상황에서 이들을 적용제외하는 것은 행정편의주의적 발상이며 전국민연금의 취지를 희석시키는 것이라는 비판이 가능하다. 또한 기초생활보장수급자가 사업장가입자일 경우에도 사업장가입자에서 적용제외할 경우 혼란이 예상된다.

보통 외국의 경우를 보면, 일반적으로 일정소득 미만이라는 기준을 정하여 그 미만 소득자에 대해서는 가입방식을 별도로 적용한다. 보통은 적용 제외하되, 임의적용의 길을 열어 최소한의 보험료를 납부하도록 하거나, 일정부분의 보험료를 국가가 부담해 주거나, 저소득 근로소득자라면 사용자가 전액을 부담하는 방법 등이 사용된다.⁶³⁾

<2안>은 최저등급의 임의가입을 허용함으로써 소득보장기회를 제공하자는 안인데, 관리의 편의성은 증진될 지라도 이 또한 현행제도의 적용과 관련한 기본원칙과 배치된다. 최저등급에 임의가입제도를 통해 소득보장기회를 주고 있다는 점에서는 <1안>에 비해 진일보한 안이나, 소득이 있는 자는 모두 당연가입 대상으로 한다는 국민연금의 기본원칙에 충실하지 못한 문제가 있다. 또한 임의가입은 보험료납부를 3개월 이상 체납시 자격을 상실하게 되는 바 납부예외자로서의 관리(이때에는 장애연금 등 보장이 가능)보다는 저소득자에게는 오히려 불리하

63) 국민연금관리공단, 내부자료

게 작용할 우려가 있다.

<3안>은 기초보장수급자를 당연 적용하되, 무소득자는 납부예외자로 관리하자는 안이다. 이 안은 최소한 장애 등 위험발생시 보장가능성이 부여된다. 기초생활보장수급자가 소득활동을 하지 않고 납부예외자로 관리되더라도 일단 보험료를 납부한 적이 있다면 장애나 사망시 소득보장 수혜가 가능하다. 이렇게 되면 장기적으로 국가재정부담이 감소될 것이다. 그런데 이 안은 현재 자활보호대상자에 제한되어 있는 당연가입 범위를 전체 수급자에게 확대하는 것처럼 보이거나 자활보호대상자가 아니었던 나머지 가구들에는 국민연금에 가입할 수 있는 연령에 속한 사람이 거의 없기 때문에 현재와 동일한 안이라고 말할 수 있다. 그리고 가입대상자의 불만이 생겨날 수 있다. 소득이 없는 생활보장수급자에 대해 연금을 당연 적용하고 본인에게 생계비에서 납부토록 하면 보험료납부에 대한 불만이 생겨날 수 있다.

<표 10> 기초보장수급자의 국민연금 적용방안별 장단점 비교

구분	방식	장점	단점
1안	전체 수급자 적용제외	-관리편의성 및 제도내실화에 기여 -납부예외자 과다문제해소	-적용의 기본원칙에 위배 -저소득자의 소득보장기회 완전제약 -행정편의주의 비판 -기가입자의 불만에 따른 민원발생과 이들에 대한 경과조치 필요
2안	적용제외, 표준소득 1등급 임의가입	-관리편의성 및 제도내실화에 기여 -납부예외자 과다문제해소 -<1안>에 비해 임의가입이 보다 용이	-적용의 기본원칙에 위배 -저소득자의 소득보장기회 다소 제약 -행정편의주의 비판 -기가입자에 대한 경과조치 및 임의가입자 소득결정의 예외조항 신설 필요
3안	당연적용하되, 무소득자는 납부예외자로 관리	-적용의 기본원칙에 충실 -소득보장의 가능성 제고 -납부예외관리로 소득보장기회 유지	-납부예외자 과다문제 가중 우려 -관리효율성 제약 -별도소득이 없는 자들의 불만야기
4안	당연적용하되, 소득자는 소득에 따라 납부, 무소득자는 정부에서 대납	-적용의 기본원칙에 충실 -소득보장의 가능성 제고 -소득재분배 효과를 꾀하고 결과적으로 정부 재정부담 감소 -생계급여로 지급하는 것에 비해 예산의 효율적 사용이 가능	-차상위계층의 불만 야기

(자료) 국민연금관리공단의 내부자료(2000)를 수정 보완하였음.

<4안>은 해당사항이 있는 수급자에게 당연 적용을 하되, 소득자는 소득에 따라 납부하고, 무소득자는 정부에서 대납(생계급여에서 원천 징수)하자는 안이다. 앞에서 살펴보았듯이 최저생계비에는 국민연금보험료가 포함되어 있다. 최저생계비가 수급자 선정기준으로 사용되기 위해서는 최저생계비에 당연히 연금보험료가 포함되어 있어야 한다.⁶⁴⁾ 그러나 국민연금보험료는 미래의 최저생활을 위해 필요로 되는 비용이기 때문에 그 비용만큼을 해당가구에 반드시

64) 왜냐하면 어느 가구나 국민연금에 가입되어야 하기 때문

직접 주지 않아도 된다. 따라서 소득이 있는 사람(특히 사업장근로자)은 소득에 따라 납부하고, 소득이 없는 사람은 최저등급의 보험료를 납부하되 국가가 대납하는 방법이 바람직할 것이다. 이렇게 되면 생활보장수급자들이 사회보험을 통해 사회적 위험으로부터 보호될 수 있게 되고, 장기적으로 국가에 의존하는 사람들이 줄어들 것이기 때문에 국고부담이 감소할 것이다. 또한 소득재분배의 극대화에 기여할 것이다. 또한 납부예외자를 줄이기 위해서도 필요하다.

5. 사회복지사의 역할

1) 공공기관

기초법 정착을 위한 사회복지사의 역할을 제대로 못하기 보다는 전문성을 발휘할 수 없는 근무여건이 우선적인 문제

(1) 전문성 발휘할 수 있는 여건 조성하기(지방정부에서 해야 할 일)

- 전담공무원 업무량 줄여주기(사회복지공무원 확대배치)
- 사기진작시키기(복지수당과 실질적인 복지직렬)
- 시·군·구, 시·도 사회복지과에 전담공무원 배치하기(사회복지사업법 개정, 혹은 조례)

(2) 공공사회복지사의 역할

○ 민간기관과의 협력·정보교환

- 민간기관에 추가급여가 필요한 가구와 차상위계층에 대한 정보제공(추가 지원을 위해)
- 민간기관에 수급가구(예; 소년소녀가장세대)의 급여상황에 대한 정보제공(중복급여 방지를 위해)

○ 검사가 아닌 변호사 역할 강화

- 보호가 필요함에도 불구하고 수급자로 선정되지 못한 가구에 대한 지속적인 조사
- 선정기준(규정)에는 위배되나 수급자로 선정될 필요가 있는 가구에 대한 지원강화

2) 민간복지기관(복지관, 복지시설, 복지단체)

○ 잠재적 수급자의 수급권 찾아주기

- 정부의 도움이 필요로 된다고 판단되는 가구를 수급자로 선정될 수 있도록 지원
- 공공 사회복지사와 정보교류, 업무연계, 상설 협의체 구성

- 기초보장제도의 급여만으로 부족한 급여 제공을 위한 추가지원
- 기초보장수급가구에 대한 사례관리
- 수급가구에 대한 심리·사회·교육적 프로그램(현물 서비스) 제공
- 차상위계층에 대한 현금·현물지원 강화

3) 지역(복지)시민단체

○ 공공기관에 대한 긍정적 의미의 견제

- 생활보장위원회의 구성과 활동에 대한 모니터링
- 자활지원사업에 대한 모니터링
- 수급권자의 수급권 찾아주기운동 참여(부당탈락자 권리 보호 및 구제)
- 조례제정 운동(기금, 인력배치, 자활, 추가지원 등)
- 지역내, 지역간 복지네트워크 구성

○ 운동의 방법

- 각종 소송(예; 베닐하우스촌 거주자 주소지 찾기 소송)
- 각종 공청회, 간담회, 강연 개최
- 공익로비 전개: 정치인, 공무원 등을 대상으로
- 의견서, 질의서, 성명서 등을 통한 여론 형성

6. 결론

기초보장법은 이전의 생활보호법과 비교해 볼 때 여러 측면에서 제도 체계가 합리적으로 변화되었다. 최저생활보장이 국민의 권리가 되었다는 점과 노동능력자가 있는 가구에 대한 최소한의 생계비 지원이 실시되게 된 점을 제외하고도, 보호불필요자가 탈락할 수 있도록 하고, 상대적 과잉급여를 제한하고, 요보호자의 신규 보호가 가능하게 하며, 급여의 형평성을 제고하는 등 긍정적인 측면이 많다. 또한 그 동안의 주먹구구식 행정에서 비교적 체계적인 행정으로 전환됨으로서 국가 재정의 효율적 사용이 가능해진 점도 바람직한 변화이다.(예를 들어 이번 조사과정에서 지나치게 많은 재산을 숨겨둔 채 생보자로 선정되고 있었던 사람들이 드러나게 되어 탈락 조치).

그리고 저소득 실직자들에 대한 체계적인 자활지원사업의 근거를 마련하였다. 상황이 이렇함에도 불구하고 일부 언론이나 학자들은 기초법 시행을 중지하거나 축소하자는 주장을 하여왔다. 결국 그러한 주장은 지금 밥을 못 먹고 있는 아동과 노인으로 하여금 계속해서 굶도록

하자는 것이고, 노동능력자에게 일을 하도록 하게 하기 위해서는 그의 피부양자를 굶겨도 좋다는 발상과 다름 아닐 것이다. 앞에서 살펴본 것처럼 기초보장제도는 법 제정 취지에 비해 그 시행방안이 너무나 미흡한 수준에 불과하다. 수급자 선정이 여전히 까다롭고, 적은 수급자들의 최저생활도 보장할 수 없을 정도의 적은 예산이 배정되는 등 미흡한 상황이다. 따라서 기초보장제도는 폐지, 축소되어야 할 것이 아니라 오히려 보완 확대되어야 할 것이다. 그리고 바람직한 제도로의 변화는 정부 스스로의 변화에 기인하기보다는 그러한 변화를 위해 얼마나 많은 사람들이 노력하는가에 달려 있다. 제도 개선의 아이디어보다 변화시키려는 노력이 더 중요하다는 것을 기초법 제정과정을 통해 알 수 있다.

<참고문헌>

- 복지부, 「국민기초생활보장사업안내」, 2000.4
 복지부, 「국민기초생활보장 수급자 선정 지침보완사항 및 질의응답 사례모음」, 2000.8
 복지부, 국민기초생활보장법설명·홍보자료, 2000.9
 김선민, “의료보호 재정운영상의 문제점”, 참여연대사회복지위원회, 「월간복지동향」, 제24호, 2000.9, 나남출판
 김진학, “전문요원이 본 국민기초생활보장법의 과제들”, 참여연대사회복지위원회, 「월간복지동향」, 제24호, 2000.9, 나남출판
 신영전, “정부입법 의료보호법 개정안의 문제점”, 참여연대사회복지위원회, 「월간복지동향」, 제24호, 2000.9, 나남출판
 류정순, “국민기초생활보장법 시행과 관련된 보수·기득권층의 저항이 도를 넘고 있다”, 참여연대사회복지위원회, 「월간복지동향」, 제19호, 2000.4, 나남출판
 류정순, “국민기초생활보장법시행령의 재산기준 평가”, 참여연대사회복지위원회, 「월간복지동향」, 제20호, 2000.5, 나남출판
 문진영, “국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구”, 한국사회복지학회, 1999년 제1회 포럼 자료집, 1999
 제주도사회복지사협회·제주도사회복지행정연, “국민기초생활보장법 시행에 따른 문제점 및 개선방안”, 한국사회복지사협회, 「복지사회2000」, 2000년 가을호
 엄규숙·김연명·허선, 「국민기초생활보장법 제정과 노동조합」, 한국노총, 1999
 허 선, “국민기초생활보장법이 제정되기까지”, 참여연대사회복지위원회, 「월간복지동향」, 제15호, 1999.12, 나남출판

- 허 선, “국민기초생활보장법 시행령·시행규칙(안)의 주요쟁점과 의견, 국민기초생활보장법 추진연대회의, 「국민기초생활보장법의 정착을 위한 Work-shop」, 2000. 2. 28
 허 선, “생계급여액의 결정방식”, 국민기초생활보장법추진연대회의, 「급여공청회자료집」, 2000. 5
 허 선, “국민기초생활보장수급자 선정기준의 문제점”, 참여연대사회복지위원회, 「월간복지동향」, 제21호, 2000.6, 나남출판
 허 선, “국민기초생활보장제도의 전망과 과제-기초법 연기관자의 주장에 대한 비판을 중심으로-”, 한국도시연구소, 「도시와빈곤」, 제44호, 2000년 5/6
 허 선, “국민기초생활보장법 시행방안의 주요 쟁점과 그 대안”, 한국사회복지정책학회, 「사회복지정책」, 제10집, 2000.6
 허 선, “국민기초생활보장제도의 기대와 과제”, 참여연대사회복지위원회, 「월간복지동향」, 제25호, 2000.10, 나남출판

사회적 일자리와 자활후견기관

김홍일 (한국빈곤문제연구소 운영위원, 노원자활후견기관장)

- 차례 -

1. 머리글
2. 2001년 국민기초생활보장법의 자활사업계획과 조건부수급권자 현황
3. 자활사업 주체 (지자체, 후견기관, 실업단체 등 민간진영)의 현실
4. 국민기초생활보장법의 자활급여와 지역 자활운동의 과제들
5. 맺는 글

※이 글은 2001년 3월 『전국자활후견기관 워크샵』에서 발표한 것입니다.

사회적 일자리와 자활후견기관

김홍일(한국빈곤문제연구소 운영위원, 노원 자활후견기관)

1. 머리글

90년대 초반까지만 해도 현재 자활사업이라고 통칭되는 도시하층노동자들의 생산공동체운동은 일부 빈민지역 주민운동이나 지역노동운동 선상에서 실험되고 모색되는 공동체운동의 일환이었다. 이 같은 운동적 실험이 언론을 통해 알려지면서 정부의 연구기관들에 의해 주민들의 자주적인 탈빈곤 운동모델로 연구되었고 96년에는 보건복지부에 의해 이 같은 빈곤계층의 생산공동체 운동 지원을 목적으로 5개의 자활지원센터가 개소되었다. 그동안 진행되었던 자활센터의 사업대상은 주로 불안정한 고용조건에 처한 빈곤계층으로 생활보호대상자 보다는 차상위 계층에 속한 주민들이 다수를 차지하였다. 공동체모델 또한 시장진입형 창업모델들로 주로 봉제, 건설, 청소, 도시락 등 노동자협동조합 전통이 강한 사업들이 주를 이루었다. 정부의 지원은 주로 생업자금 용자를 통한 초기 창업자금 지원과 자활지원센터를 통한 교육 및 상담이 주를 이루었다.

97년 말 외환위기로 인한 대량실업과 그로 인한 빈곤계층의 급속한 확대, 이에 대처할 제도적인 사회안전망의 부재로 인해 99년 기존 생활보호법을 국민기초생활보장법으로 대체입법하면서 정부 자활정책에 큰 변화를 초래하게 된다. 다시 말해 기존의 자활지원대상자들이 주로 차상위 계층과 일부 자활보호대상자였다면 국민기초생활보장법의 시행과 함께 시작되는 자활지원사업의 주된 대상은 조건부수급권자들이며 차상위계층 가운데 극히 소수로 전환되었다는 점이다. 또 다른 변화는 기존 자활지원사업은 현재와 다르게 최저생계보호와 연관은 있었지만 상당한 독립성을 갖고 추진되었던 반면 국민기초생활보장법에서는 최저생계보호제도의 틀 안에서 실시되고 있다는 점이다. 전달체계에 있어서도 기존 20개 센터에서 2000년에 50개소가 추가 지정되어 70개로 2001년에는 200개소로 확대될 전망이고 그간 실업자지원 활동을 해오던 지역의 시민사회단체들과 복지관이 상당수 자활후견기관을 위탁받아 자활운동의 새로운 주체로 운동주체의 폭이 확대되고 있다는 점이다.

이 같은 주체의 확장은 이제까지 빈곤문제에 관심을 갖고 지역에서 빈민운동을 해오던 주체의 폭이 실업문제를 계기로 지역 시민운동과 복지관, 노동운동진영의 참여를 통하여 빈곤문

제에 대응하는 운동진영의 폭이 확대되었음을 의미하며, 그동안 주로 주거문제를 중심으로 제기되던 빈곤계층의 문제가 외환위기 이후 한국사회의 빈곤문제가 확대, 심화되는 가운데 불안정한 고용과 실업을 매개로 하는 새로운 빈곤의 사회적 이슈와 이에 대응하는 새로운 운동주체의 형성과 확대를 의미한다.

이 같은 변화, 즉 주된 지원대상의 변화, 생계보호정책의 틀 안에서의 운영, 자활운동 주체의 확대라는 조건의 변화는 자활사업과 자활운동의 지형에서 커다란 변화가 아닐 수 없다. 이 같은 변화가 시사하는 것은 첫째는 자활이라는 이슈가 이전과 비교하여 소수의 지역빈민운동단체나 생산공동체 운동을 해오던 주체와 20개 자활센터의 관심에서 전국에 많은 관련단체들은 물론이고 정부정책 차원에서도 중요한 사회적 과제로 대두되었음을 의미한다. 둘째는 이 같은 환경변화와 함께 주된 사업대상 변화에 따른 운동 주체들의 새로운 대응을 요구한다는 점이다. 이 글에서는 주로 국민기초생활보장법의 자활사업과 관련한 구체적 내용을 소개하기보다는 한계와 문제점, 그리고 확대된 운동주체들의 대응방안을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 2001년 국민기초생활보장법의 자활사업계획과 조건부수급권자 현황

자활운동을 해오던 주체들은 국민기초생활보장법 제정과 함께 자활사업이 제도화될 경우 자활사업에 대한 제도적 지원이 강화되는 방향으로 전개되리라는 막연한 기대를 초기에 하였다. 기존 생산공동체들이 겪고 있는 시장경쟁력의 취약성을 그 제도적 지원을 통해 보완하고 강화해 나갈 수 있는 기회가 되리라고 믿었던 막연한 기대는 입법과정에서 소득공제의 부정, 조건부수급권자의 선정기준의 문제, 차상위계층의 참여제한, 지자체의 몰이해 등으로 하나씩 그 기대를 꺾지 않을 수 없었다.

복지부에서는 2001년 조건부수급권자 규모를 근로능력자 40만 명(총 수급자의 26%) 중 10만명 수준(2000년도 7만1천명)으로 예상하고 있다. 대상별 프로그램을 살펴보면 먼저 비취업 대상자 6만명을 대상으로 계획하고 있는 사업은 개인, 공동체창업으로 자활이 가능한 1만8천명에게 후견기관을 통한 창업지원(141억원), 노동시장 진입이 곤란한 장년층 2만5천명을 대상으로 자활근로 실시(735억원), 지속적인 근로활동이 곤란한 장년층 1만 명을 대상으로 지역봉사활동을(42억원), 그리고 근로의지가 현저히 낮은 4천명을 대상으로 재활사업(3억원)을 실시하고 창업경험 보유자 3천명을 대상으로 창업자금 용자(400억원)를 계획하고 있다. 취업대상자 4만 명을 대상으로 하는 노동부 프로그램은 전체 예산이 976억원이고 3만명을 대상으로 자활직업훈련(558억원), 1만명을 대상으로 자활인턴지원(300억원), 그 외 구직활동 지원(118억원), 지자체 공공근로의 활용을 계획하고 있다.

자활사업에 참여할 조건부 수급권자를 대상으로 지난 해 12월 한국보건사회연구원(조사책임

/ 노대명)에서 조사한 조건부수급권자 실태조사에 의하면 조건부 수급권자의 특성은 다음과 같다. 먼저 남녀 성비에서 취업대상자의 경우 남성이 59%, 여성이 41%로 여성 비율이 적은 반면 비취업의 경우 남성이 43.5%이며 여성이 56.5%이다. 비취업 대상자의 경우 면접결과 남성의 경우 대다수가 알콜이나 질병 등으로 근로의욕이 매우 취약한 반면 여성의 경우 상대적으로 근로의욕이 높은 것으로 나타났다. 학력의 경우 취업대상자의 학력이 비취업대상자의 학력보다 훨씬 높아 고퇴, 고졸 학력자가 전체 대상자의 53.8%로 나타났다. 이들 가구는 과반수 이상이 월 30만원 이하의 소득을 갖고 있는 것으로 나타났으며 수급권자 본인의 근로소득이 30만원 이하인 경우는 75%에 이르는 것으로 나타났다. 이들의 건강상태는 취업대상자의 23%, 비취업대상자의 55.3%가 질병 또는 장애가 있는 것으로 나타났으며 그 가운데 17%는 중증질환인 것으로 나타났다. 조건부 수급권자의 전직은 취업대상자의 10%만이 상시고용의 형태를 띠며 정규직이었고 56%가 비정규직, 30%가 실업자로 나타났다. 비취업대상자는 상시고용이 전혀 없으며 63%가 비정규직이었고 실업자가 21%로 나타났다.

정부가 계획하고 있는 2001년 자활사업과 사업에 참여할 대상에 대한 실태분석을 통하여 얻을 수 있는 시사점을 살펴보면 첫째, 현재 조건부수급권자들은 학력, 건강, 기능 면에서 시장진입이 취약한 계층이라는 점이다. 뿐만 아니라 상당수가 실질적으로 정상적 근로능력이 없다는 점이다. 따라서 이들을 대상으로 하는 자활지원은 기존의 취업알선이나 직업훈련을 통한 단기적인 시장진입을 목표로 하기보다는 이들에게 적합한 보호된 노동시장의 확보나 사회적 지원에 의한 단계적 시장진입이 자활지원의 과정으로 설정될 필요가 있음을 말해 준다. 기존 고용안정센터의 취업알선률이 10%에 못 미치고 있고 직업훈련 또한 취업연계율이 매우 열악하다는 현실은 노동능력이 더욱 취약한 조건부수급권자들을 대상으로 하는 재취업훈련이나 취업알선, 직업훈련의 결과를 쉽게 예상할 수 있도록 한다.

둘째, 수급권자들의 상당수가 불안정한 노동시장 참여를 통하여 약간(30만원 이하)의 수입을 얻고 있다는 점이다. 이 같은 현실은 시장참여를 통한 소득보다 자활급여를 통해 더 높은 소득이 보장되지 않을 경우 자활사업 참여를 기피할 가능성이 높다는 것을 말해준다. 실제로 지난해 자활후견기관에 배정된 조건부 수급권자들의 자활사업 참여률은 극히 저조하였다. 노원자활지원센터의 경우 3개 동의 수급권자 31명을 위탁받아 상담을 실시한 결과 14명이 질병이나 장애로 실질노동이 불가능한 상태였고, 12명이 취업을 이유로 조건이행을 거부하였고 1명이 간병을 하여야 하는 부양가족이 있어 실제로 근로가 가능한 사람은 4명에 그쳤다. 취업을 이유로 조건이행을 거부한 대상은 대부분 아르바이트성 부업을 하고 있는 사람들로 소득공제 등 근로유인이 없는 것이 이행거부의 가장 큰 이유였다.

3. 자활사업 주체 (지자체, 후견기관, 실업단체 등 민간진영)의 현실

첫째는 자활사업이 실질적인 집행주체인 자치단체의 이해와 준비가 취약하다는 점이다. 자활사업에서 지자체가 차지하는 비중은 결정적이라고 할 만큼 중요하다. 노동능력이 취약한 조건부수급권자들을 위한 사회적 일자리 창출의 가능성을 지자체가 가지고 있기 때문이다. 보건, 문화, 환경, 교육 등 공공영역을 통한 새로운 일자리, 지자체의 발주 또는 구매를 통하여 만들 수 있는 일자리 영역의 활용은 자활사업의 성공 가능성을 가늠하는 첫 실험대가 될 것이다. 그러나 현재 지자체에는 자활사업을 전담할 부서도, 인력도 준비되어 있지 않다. 자활사업 담당자들은 중복된 여러 업무에 시달리고 있으며 기존 취로사업의 연장선상에서 사고하는 경향이 아직도 만연하다. 지자체의 지역자활협의체나 생활보장위원회(사회복지위원회) 구성 역시 사업에 대한 이해가 부족해 실질적인 지자체 자활사업의 기획과 심의 기능을 못하고 있다. 더욱이 자활사업을 위해 지자체의 기존관행(사업발주 및 구매 등)을 바꾸거나 실지로 일자리 창출능력이 있는 관련된 부서(복지과, 청소과, 토목과 등)의 협력을 유도하기 위해서는 단체장의 의지와 노력이 무엇보다 중요한데 자활사업에 대한 단체장의 이해가 매우 부족한 것이 현실이다.

둘째는 후견기관을 위탁받은 주체들과 시민사회 단체들이 아직 경험과 사업능력이 아직 부족하다는 것이다. 그간 자활지원센터를 운영하였던 후견기관이나 일부 단체들이 지난 2년여 동안 실업자지원 사업을 진행하면서 자활사업을 하여 오기는 하였지만 국민기초생활보장법의 시행과 함께 변화된 자활사업의 지형은 기존 활동과 비교할 때 커다란 변화가 아닐 수 없다. 그런 점에서 기존에 일을 해오던 단체나 새로이 활동을 시작하는 단체에게나 국민기초생활보장법에 의한 자활사업은 새로운 환경이고 새로운 출발이라는 점이다. 이처럼 변화된 환경에서 사업주체의 또 다른 한 축을 이루는 후견기관이나 관련단체들 역시 자활사업에 대한 상과 인식에 대한 통일성과 합의수준이 낮은 단계이다. 더욱이 민간진영에 부족한 사업, 경영마인드는 소자본창업지원센터 등과 같은 유사한 단체들과 비교할 때 사업적 전문성이 매우 취약한 형편이다. 또한 자활공동체가 필요로 하는 사회적 일자리를 창출하기 위한 자치단체와의 교섭력과 정치력, 사업발굴을 위한 기획력, 사업지원을 위한 지역자원의 동원능력, 자활사업에 대한 철학과 비전, 그리고 향후 발전방향에 대한 공동의 인식과 공유라는 측면에서 아직은 초보적인 수준에 머물고 있는 실정이다.

4. 국민기초생활보장법의 자활급여와 지역 자활운동의 과제들

국민기초생활보장법의 실시와 함께 시작되는 정부의 자활정책은 앞서 살펴보았듯이 가장

크게 정책대상, 사업참여 유인, 지원방향에서 큰 한계를 가지고 있다. 정책대상자의 근로능력의 취약성, 소득공제의 부정, 사회적 노동시장보다 경쟁적 시장진입형 자활지원이 꺾어야 할 결과를 쉽게 예측하여 볼 수 있을 것이다. 이 같은 상황에서 직·간접적으로 자활운동에 참여하고 있는 지역 단체들에게 주어지는 과제는 크게 두 가지로 집약될 수 있을 것이다.

첫째는 한계가 명백한 국민기초생활보장법의 틀을 뛰어넘어 실질적으로 자활지원을 필요로 하는 대상들인 빈곤 실업층, 저소득 장기실업자까지를 포괄하는 정책대상의 확대와 이들을 위한 사회적 노동시장 창출에 대한 사회적 공감대를 확대시켜 나가는 것이다. 둘째는 국민기초생활보장법이라는 주어진 제도적 조건 속에서 사업의 한계로 작용하는 장애들을 점진적으로 개선하여 나가면서 올바른 자활사업의 조건들을 확대하여 나가는 일이다. 그리고 이 두 가지 과제는 분리된 과제이면서 동시에 긴밀한 관련 속에서 전략적인 사업의 배합과 배치를 통하여 진행시켜 나가야 할 것이다. 아래서 제시하는 과제들은 발제자 개인의 생각이기보다는 그동안 자활운동과 관련한 논의과정에서 여러 사람들이 제안한 내용들을 개인적인 생각과 함께 나름대로 정리해 본 것이다.

첫번째, 과제와 관련하여 가장 중요한 문제는 국민기초생활보장법의 자활사업이 안고 있는 근본적인 정책 대상의 한계, 사회적 노동시장창출의지의 부재로 드러나는 사회적 자활지원에 대한 사회적 관심과 동의를 취약함을 극복하는 과제일 것이다. 이를 위해서는 먼저 현재 한국 사회에서 자활지원을 필요로 하는 정책대상이 누구이며 그 실태가 어떠한가를 구체적으로 밝혀내고 이를 사회적 이슈로 제기하는 사업이 전개되어야 할 것이다. 이미 많은 전문가들에 의해 제기되었듯이 한국사회 실업정책과 빈곤정책에서 늘 문제가 되고 있는 사안 가운데 하나는 고용보험과 국민기초생활보장법의 사각지대에 있는 계층의 규모가 크고 그 문제가 심각하다는 것이다.

이를 단적으로 보여주는 지표는 현재 전체 실업자 가운데 고용보험수급자가 12%에 지나지 않는다는 것이다. 또 다른 지표는 공공근로 참여자 가운데 국민기초생활보장법의 수급권자 선정률이 20%에 못 미치고 있다는 것이다. 반면 공공근로 참여자 가운데 50% 이상이 저학력, 저기능, 고령자라는 점과 그 비중이 지속적으로 증가하고 있다는 것, 또 전체 실업자 가운데 60%가 전직이 임시, 일용직이라는 통계, 그리고 전체 실업자 가운데 장기실업자 비중이 꾸준히 증가하고 있다는 사실(2000년 현재 22만 명/정부 통계) 등은 그 사각지대의 심각성을 말해주고 있다. 더욱 심각한 것은 실제로는 장기실업자의 규모가 정부의 공식통계보다 3-4배에 이를 것이라는 연구(황덕순, 노동연구원)가 말해주듯이 이 사각지대는 점차 그 진상을 드러내야 할 실업과 빈곤문제의 빙산처럼 잠재된 현안이라는 점이다.

지난 해 여러 경로를 통해 민간진영에서 몇 차례 장기실업자 실태조사의 필요성을 제기하고 실천방안을 모색하였으나 매우 전문적이고 많은 재원을 필요로 하는 사안이라 계속 지연

되어 왔다. 그러나 올해는 자활운동 차원에서 이 현실을 이슈화할 수 있는 다양한 방안을 모색하여야 할 것이다. 우선 전국적인 차원에서 현장에서의 진행되고 있는 다양한 자활사업의 사례들을 규모 있게 모아 여론화하는 동시에 자활지원을 필요로 하는 대상들의 실태를 이슈화하고 사회적 지원을 위한 담론을 형성시켜 나가는 방안을 생각할 수 있을 것이다. 이를 위하여 전국협회와 민간 실업단체들, 시민사회단체 등의 연대를 모색할 수 있을 것이다.

둘째는 전국적으로 복지관이나 후견기관, 실업관련 단체들이 중심이 되어 그간 결연사업을 통하여 현장에서 만나는 장기실업자들의 구직신청 운동을 전개하여 공식적인 통계로 그 실태를 드러내는 일이다.(한국노총 업급숙) 셋째는 일주일에 하루만 일을 하여도 실업자로 분류되지 않는 보수적인 한국 실업통계 기준의 수정을 요구하는 일이다. 실질적으로는 장기실업자로 분류되어야 함에도 실업자로 분류되지 않고 있는 장기 실업층의 실태를 밝히기 위해서는 이 같은 실업통계 기준의 수정과 이를 통한 실업실태에 대한 새로운 조사가 실시 되어야 할 것이다.(협종조합연구소, 김신양) 이 같은 활동을 통하여 정부의 실태조사를 압박하는 동시에 사각지대에 처한 빈곤실업계층과 장기실업문제를 사회적 이슈로 제기할 수 있을 것이다. 이 같은 활동은 저소득 장기실업자들을 위한 실업부조제도 도입의 정당성과 함께 사회적 자활지원의 필요성에 대한 시민적 공감을 얻어 낼 수 있을 것이다.

나아가서 이 같은 운동은 현재 실업정책과 빈곤정책의 사각지대에 처한 실업자들을 위한 유일한 정책수단인 동시에 끝임 없이 언론에서 비난의 표적이 되고 있는 공공근로 정책의 새로운 방향전환을 유도할 수 있을 것이다. 저소득 장기실업자들을 위한 실업부조와 공공근로를 연계시킬 경우 기존의 참여 자격시비, 참여 기간의 문제, 사회적 일자리로의 연계 등 그간 공공근로가 안고 있었던 근본적인 문제를 극복하면서 고용보험과 국민기초생활보장법의 사각지대를 어느 정도 보완하는 동시에 자활운동의 새로운 지평을 열어 줄 수 있을 것이다.

이 같은 활동과 함께 진행되어야 할 또 다른 과제는 사회적 자활운동의 목표와 방향과 이념을 정리하는 일일 것이다. 지난 대량실업상황의 발생과 함께 시작된 민간진영의 실업운동은 자활운동 주체의 폭을 대폭확대 시켰다. 그러나 아직 이 운동의 목표와 방향, 이념적 수준과 통일성은 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 한국사회 자활운동이 장기적인 관점에서 뿌리를 내리려면 주체적 입장에서 이 운동의 목표와 방향과 이념을 정리하는 작업은 오히려 때늦은 감이 없지 않다. 초기 빈민지역을 중심으로 한 생산공동체운동은 탈 빈곤을 위한 주민공동체운동이면서 동시에 대안운동으로서의 자기 정체성을 가지고 있었다. 생산공동체운동이라는 용어도 자활지원센터의 설립이후 사회적으로 그 개념이 자활사업으로 변화되고 관심을 갖는 전문가들도 사회복지 관련자들에 집중되면서 복지운동의 일환으로 축소된 면이 적지 않다.

사회적 일자리 창출을 위해서는 사회의 광범위한 관심과 동조, 지지세력이 필요하며 무엇보다 시민사회에서의 동의를 요구된다. 그런 점에서 현재의 자활운동은 새롭게 자기 정체성과 이념, 그리고 목표를 뚜렷이 하여야 할 것이다. 특별히 사회적 일자리 창출운동은 빈곤실업계

층의 생존권적 요구와 정부와 사회의 온정적 시혜에 대한 기대에 의해서가 아니라 대안운동으로서의 뚜렷한 자기 철학과 신념, 방법론적 모색 등을 기반으로 하여 성장해 나가야 할 것이다. 이같은 과제는 한국적인 사회적 일자리, 사회적 기업의 개념을 정리하는데 있어 선행되어야 할 과제이며 연대의 폭을 환경운동, 시민운동, 다양한 대안운동 영역까지 확대하여 나가기 위한 디딤돌이 될 것이다. 다음은 국민기초생활보장법이라는 주어진 자활운동의 현실적 조건을 어떻게 올바른 자활사업 환경으로 변화시켜 나갈 것인가라는 과제이다.

이를 위하여 첫째, 지자체에 대한 설득과 견인을 통해 지자체가 감당하여야 할 자기 역할을 명확히 하고 지자체가 이를 수행하도록 하는 일이다. 자활사업에 있어 지자체가 갖는 역할과 그 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않을 것이다. 그것은 노동능력이 취약한 조건부 수급권자들에게 적합한 사회적 일자리의 영역이 우선을 지자체의 지원을 통하여 그 첫 걸음을 내딛어야 하기 때문이다. 물론 새로운 일자리의 성격에 따라 중앙 관련부처의 역할이 갖는 중요성도 간과하여서는 안되겠지만 그럼에도 불구하고 자활사업이 이루어지는 현장인 기초자치단체의 역할은 어느 무엇보다 중요하다. 따라서 이를 설득, 견인하고 강제할 다양한 방안을 개발하여 나가야 할 것이다.

지역사회 내에서 다양한 자활운동 주체들(복지관, 시민단체, 종교단체, 주민조직 등)의 개발과 네트워크 구축, 자활사업 지원에 대한 지역사회 공감대 형성, 다양한 프로그램의 개발 등 운동주체들이 풀어가야 할 과제와 초기 과정에서 지자체의 효율적 지원을 유도하기 위한 지자체에 대한 모니터링과 평가를 지역단체들과 중앙 시민단체들과 함께 해 나갈 수 있을 것이다. 지역자활협의체, 지방생활보장위원회 참여를 통하여 지역자활지원사업의 기획단계에서부터 개입할 수 있는 방안을 마련하는 동시에 위원회 구성원들이 자활사업에 대한 올바른 인식을 갖을 수 있도록 할 수 있는 교육, 토론회, 평가회 등을 모색해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 자활사업에 있어 조속한 소득공제 도입의 필요성을 제기하고 조건을 창출하여 가는 일이다. 앞에서 살펴보았듯이 지난 해 조건이행을 부과받은 수급권자 가운데 상당수가 조건이행을 기피, 거부하는 사례가 발생하였다. 조건이행을 하여 공공근로 인건비를 받는 것과 조건이행을 거부하고 본인 생계급여를 제하는 대신 노동시장에 참여하는 것이 더 소득이 높거나, 거부하여도 실질적으로 받는 급여총액이 별 차이가 없다면 누가 자활사업에 참여를 희망하겠는가. 물론 근로유인 동기를 단순히 경제적인 차원에서만 환원할 수 없지만 가장 대중적인 동인이라는 점에서 가구 최저생계비를 넘어서는 추가 소득에 대한 일정한 공제조건이 없으면 조건이행 기피현상을 막을 수 없을 것이다. 따라서 지역자활운동 주체들은 소득공제에 대한 참여자의 요구를 의식적으로 조직하여 자활사업에서의 소득공제 제도도입과 확대를 요구하여야 할 것이다. 단기적으로는 제한적이지만 보완적인 차원에서 모색되고 있는 자활적립금제도의 활용방안을 여러 각도에서 생각해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 현재 자활사업이 안고있는 문제 가운데 한 가지는 프로그램의 빈곤이다. 그동안 공공근로 민간위탁을 통하여 검증된 몇 가지 사업, 간병인, 집수리, 숲가꾸기 등이 사례로 제시되었지만 조건부수급권자들의 근로조건이 공공근로 참여자들에 비해 취약하다는 점을 생각할 때, 현재 제시되고 있는 아이템보다 수급권자들에게 적합한 다양한 프로그램의 개발은 당연한 과제이다. 조건이행의 거부, 기피 현상은 취업대상자 가운데 청년층에서 두드러진데 이는 청년층을 유인할 만한 프로그램이 부재한 탓이거나 가구와 실질적으로 연락이 두절된 경우가 많은 것으로 나타나고 있다. 이들 계층을 위한 적합한 프로그램의 개발과 함께 즉각적인 참여를 원하지 않거나 연락이 두절된 경우 조건유예 기간의 설정과 본인이 원하는 구직활동 기간을 보장하는 조치가 보완되어야 할 것이다.(장원봉, 북부실업자사업단)

프로그램의 빈곤으로 인한 기피현상은 청소년은 물론이고 고령자, 여성들에게도 크게 다르지 않다. 따라서 이들에게 적합한 사업아이템이 다양하게 개발될 필요가 있을 것이다. 특별히 지자체나 공공영역에 의해 지속적 일자리로 정착될 가능성이 높은 사업아이템의 개발은 초기 자활사업의 성패를 가를 것이다. 이를 위하여 그동안 공공근로를 통하여 개발된 많은 아이템들에 대한 지역차원에서의 검토가 우선 필요할 것이다. 동시에 지자체나 공공영역에서의 개발 가능한 사업영역을 발굴을 위해 다양한 노력을 기울여야 할 것이다.

지자체 회계과를 통한 지자체 발주사업과 구매품목 파악하기, 지역사회개발이나 마을만들기 운동과 연계, 녹지과나 토목과, 청소과 등 일자리 창출 가능성이 높은 부서의 사업내용 이해하기, 담당 부서의 공무원들과의 면담과 인터뷰, 진행된 지자체 공공근로 사업내용에 대한 자활사업 관점에서의 면밀한 검토, 지역사회 주민들의 숙원사업과 같은 욕구파악을 통하여 다양한 사업 아이템을 발굴하여 나갈 수 있을 것이다. 시장진입형 공동체창업을 준비하는 경우와 관련하여서도 수급권자들의 실태에 걸 맞는 소자본창업 아이템 설정의 경우 틈새시장에 대한 정확한 조사와 향후 시장확대 부문 등에 대한 판단에 근거하여야 할 것이다.

넷째, 현재 국민기초생활보장법은 자활과 관련하여 정책의 중심이 최저생계보호라는 점에 맞추어진 한계를 내적으로 극복하기 어렵다는 점에서 정책대상이 제한적일 수밖에 없다. 때문에 자활가능성이 높고 실질적으로 자활지원을 필요로 하는 차상위계층의 참여를 포괄하는데 한계가 있다. 이같은 상황에서 조건부 수급권자들의 자활사업에 차상위계층의 참여를 확대하는 방안과 정상적 근로가 어려운 대상에게는 자활급여와 생계급여를 선택할 수 있는 선정과정의 유연성을 둘 필요가 있다. 이를 위하여 조건부수급권자 선정기준의 완화요구와 함께 주어진 조건 하에서 차상위계층의 참여폭을 확대하여 나갈 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다. 그 방안에 하나로 지역차원에서 기존에 진행되고 있는 공공근로 민간위탁사업과 자활공동체사업을 연계하여 운영하는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 또한 취업대상자, 비취업대상자 가운데 자활공동체에 참여하여 자활근로를 통해 수급권자에서 벗어날 경우 일정기간 동안 우선적으로 지자체 공공근로에 참여할 수 있도록 공공근로를 연계시키는 방안을 강구하여야 할

것이다.(노대명, 보사연)

다섯째, 자활공동체를 지원할 수 있는 연대금고를 준비하는 일이다. 현재 생활보장기금은 광역 시도 단위에 두는 것으로 확정되었고 기초자치단체는 자치단체의 상황과 의지에 따라 둘 수 있는 정도이다. 생활보장기금은 그 운영주체가 생활보장위원회라는 점에서 지방생보위의 참여를 통하여 적극 활용하는 방안을 생각할 수 있다. 또 다른 방안은 운동주체들이 독자적으로 지역차원에서의 연대금고를 준비하는 방안도 가능할 것이다. 현재 소득공제가 이루어지지 않고 있는 상태에서 차선책으로 준비되는 자활적립금제도와 동원 가능한 자원들을 모아 지역차원에서의 연대금고형성을 준비할 수 있을 것이다. 지역상황에 따라 자활사업에 우호적인 단체와 개인의 재원, 기존 자활공동체의 재원, 지역주민신탁, 수급권자들의 자활적립금 등 가능한 재원을 모아 맹아적 형태의 지역사회연대금고를 준비하는 일로부터 시작하여 조건이 가능한 지역에서는 생활보장기금과 연계하는 방안도 모색할 수 있을 것이다.

여섯째, 사업을 통하여 구체적인 모범적 사회적 기업의 모델을 창출하고 그 전형을 확대하여 여론화하는 동시에 사회적 기업에 대한 지원의 필요성과 정당성에 대한 공감대를 확대하여 나갈 수 있을 것이다. 가령 예를 들면 이미 형성된 자활공동체들과 자활근로, 또는 공공근로를 연계시켜 한국적인 형태의 사회적 기업 유형을 확대시키고 여론화시키는 일이다. 이를 위하여 자활근로에서부터 시작하여 사회적 기업으로의 발전과정에 대한 단계별 사업추진과 운영형태 등에 대한 목적의식적인 추진전략을 구체화하여야 할 것이다. 프랑스의 대표적 사회적 기업 양비의 경우 기업의 수익금은 전액 사회적 고용을 위하여 재투자된다. 조합원과 정직원들은 정해진 시장임금을 받고 노동을 하며 장기실업자들은 정부 지원에 의한 최저임금을 받는 조건으로 2년 간 일을 할 수 있다. 2년 동안 어떤 사람은 구직활동을 통해 나가기도 하고, 어떤 사람은 그 안에서 축적한 기술로 정식직원으로 채용되기도 한다. 채용되는 경우 그는 시장임금을 받을 수 있다.

이 같은 방식으로 자활근로나 공공근로를 직업훈련, 취업알선과 병행 연계시키는 모델을 한국적 상황에 맞추어 기존 노동자협동조합들이나 새롭게 형성되는 공동체들과 연계하여 한국적 사회적 협동조합이나 사회적 기업 모델을 형성하고, 운영을 통하여 사례를 만들어 나갈 수 있을 것이다. 이 같은 사례를 근거로 사회적 협동조합, 사회적 기업 지원법 제정운동을 전개할 수 있을 것이다.

일곱째, 우선 제도화가능성이 높은 사업들의 광역단위와 전국적 네트워크를 구성하여 진행되는 사업의 성과와 사회적 필요성을 홍보하고 지자체와 중앙부처, 시민사회를 설득하여 제도화의 필요성과 공감대를 넓혀 나가는 활동을 전개해 나가야 할 것이다. 보고회, 토론회, 캠페인 등 다양한 방안을 강구할 수 있을 것이다. 이를 위하여 고립, 분산적으로 진행되는 동일한 사

업들을 가능한 지역범위 안에서 먼저 net-working 하고 이를 다시 전국적인 차원에서 묶어내는 사업과 동일한 사업에 대한 운동주체들간의 이견을 조정하고 통일된 목표설정과 활동방향, 제도화운동 일정에 대한 공유과정이 먼저 마련되어야 할 것이다.

여덟째, 자활운동 주체들의 직업의식과 사업적 전문성을 강화시켜 나가는 동시에 다양한 전문적인 지원세력의 형성을 도모하여야 할 것이다. 이제까지 자활공동체들을 위한 자활센터의 지원은 초기과정에 제한되는 경우가 많았다. 사업이 진행되면서 과정에서 주민들 스스로 쌓아가는 사업에 대한 이해와 경험의 폭을 따라 가지 못하여 점차 높아지는 지원욕구를 미처 채워주지 못하였다는 것이다. 물론 활동가들이 전문적인 경영지원을 할 수는 없을 것이다. 그러나 공동체의 조건에 따라 필요한 경영지원의 내용과 가능한 지원인력을 연계할 수 있을 정도의 전문성은 필히 확보하여야 할 것이다.

이를 위하여 실무자들을 위한 지부차원의 교육체계를 준비할 필요가 있을 것이다. 공동체와 민주주의, 인사, 노무관리, 품질관리, 생산관리, 회계관리, 마케팅 방법, 공동체 정신, 회의진행, 경영분석과 자기진단, 사회적 기업의 가치와 운영원리, 올바른 직업의식 등 공동체가 현장에서 부딪히는 현실적인 필요와 과제들에 대한 적절한 지원방안을 확보하는 일이다. 이를 위하여 지역사회에서 종교단체나 직능단체, 기업, 노조 등을 통하여 가능한 전문 봉사자 그룹, 컨설팅 그룹, 교육지원 그룹 등 다양한 지지그룹을 형성하는 일에 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

마지막으로 무엇보다 중요한 것은 사업에 참여할 주민들의 의지와 희망을 조직하고 교육하는 일이다. 사업참여 주민들이 조건부과에 의한 강제로서의가 아니라 사업에 대한 의미를 공유하는 동시에 희망을 갖고 주체적인 참여를 할 수 있도록 어떻게 지원하느냐에 의해 자활사업의 성패가 결정될 것이다. 이를 위하여 참여주민들을 대상으로 하는 집중교육과 단계별 교육 등 전문적인 교육프로그램 매뉴얼과 운영방안이 마련되어야 할 것이다.

5. 맺는 글

지난 2년 간의 실업문제에 대한 민간진영의 대응과정과 국민기초생활보장법의 시행은 그간 진행되어 오던 자활사업과 노동자협동공동체 운동의 지형에 많은 변화를 가져다 주었다. 자활에 대한 사회적 관심의 고조, 운동주체의 전국적 확대, 참여대상의 제한적 성격, 생계보호와 연계된 제도의 소극적 측면 등은 향후 지역자활운동에 긍정적인 측면과 부정적인 한계를 동시에 노정시키고 있다.

이 같은 상황에서 지역자활운동 주체들은 주어진 운동의 긍정적 조건을 활성화하는 한편

한계와 제한된 장애들을 극복해 나가기 위한 통일된 대응을 통해 한국사회 자활생산공동체운동의 새로운 지평을 열러 나가야 할 것이다. 이 과정에서 무엇보다 중요한 것은 운동의 목표와 방향과 이념을 정확히 하는 일이다. 자활생산공동체는 후견기관의 프로그램이나 사업아이템 그리고 시장의 확보만으로 만들어지는 것은 아니다. 그것은 공동체에 참여하는 주체들의 꿈과 노력과 사랑과 싸움으로 자라나는 것이다. 때문에 사업에 참여하는 주민들의 주체성과 자발성을 어떻게 조직하고 키워나가느냐 하는 문제가 모든 과정에서 가장 우선적으로 견지되어야 할 것이다. 건설되는 공동체의 성장과 발전은 물론이고 제도상에서 당면한 여러 문제점과 한계도 주체들이 스스로 만나고 직면하도록 돕고, 그 극복방안을 함께 모색하는 가운데 참여 주체들의 실천을 통해 극복해 나가는 과정을 조직하는 관점을 놓치지 말아야 할 것이다.

자활생산공동체운동은 조건부 수급권자들과 빈곤실업계층의 경제적 자립을 위한 단순한 프로그램이 아니다. 그것은 한 인격이 공동체를 통해 새로운 꿈과 희망을 회복하고 삶의 가치와 의미를 발견하도록 돕는 일이며, 한 지역사회 안에서 더불어 살아가는 성숙한 공동체마을을 건설하는 일이며, 지역에 기반하는 주민들의 자주적인 경제공동체를 건설하는 일이며, 지역사회와 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해 지역이 필요로 하는 새로운 사업과 일자리를 만드는 일이며, 대안적인 일터와 생산양식을 확대하는 일이다. 그리고 무엇보다 그 공동체를 통하여 새로운 사회를 만들어 갈 새로운 사람들과 주체들을 형성하여 나가는 운동이다.

국민기초생활보장법에 의한 자활사업의 제한된 조건과 한계들을 어떻게 극복하는가의 문제는 현실에 발을 디디고 활동하며 작은 씨앗 속에 내재된 새로운 사회의 지평과 전망을 꿈꾸며 그 간극을 잇기 위한 부단한 실천과 노력을 포기하지 않는 자세에 의해 결정될 것이다. 무엇보다 실무적인 기능인에 매몰될 위험을 뛰어넘는 창의적인 상상력과 엄밀한 현실적 성찰, 그리고 자활운동의 전망과 비전을 유지하는 총체적 관점과 성실하고 치열한 실천이 요구될 것이다.

중·장년실업 문제와 공공근로를 통한 사회적 일자리 창출

김홍일 (한국빈곤문제연구소 운영위원, 전국실업극복단체연대회의 정책위원장)

- 차례 -

1. 2001년 실업동향과 중·장년 실업문제
2. 중·장년 실업문제와 공공근로 정책의 과제
3. 공공근로와 사회적 일자리
4. 공공근로를 민간위탁을 통한 사회적 일자리 창출 사례
 - 1) 복지간병인 사업단
 - 2) 생명의 숲가꾸기
 - 3) 음식물찌꺼기 재활용사업
 - 4) 기타 사업
5. 공공근로의 정책전환을 위한 제언

※이 글은 2001년 6월 전국실업극복단체연대회의 토론회에서 발표한 것입니다.

중·장년실업 문제와 공공근로를 통한 사회적 일자리 창출

김홍일(한국빈곤문제연구소 운영위원, 전국실업극복단체연대회의 정책위원장)

1. 2001년 실업동향과 중·장년 실업문제

지난 4월 5일 노동부 자료에 따르면 2001년 2월 말 현재 40~50대 중·장년 실업자수는 35만 8천명으로 지난 해 10월 25만 명보다 40%나 증가된 것으로 나타났다. 98년 2월까지의 청소년 실업자가 중·장년 실업자보다 많았지만 이후 중·장년 실업자수가 청소년 실업자수를 10만 명 가량 초과하는 현상이 이어지고 있다. 이는 구조조정으로 실업상태에 빠진 중·장년 실업자와 저학력·중장년 실업자들의 노동시장 재진입이 청소년 실업자에 비하여 현격히 저조하며 오히려 장기실업으로 구조화되고 있음을 나타내는 지표라고 할 수 있다.

정부는 2001년 들어서면서 40만개의 일자리 창출과 실업률 3%대 유지를 목표로 하고 기존 공공근로 중심의 한시적 실업대책을 벗어나 근본적이고 구조적인 고용안정을 달성하겠다는 정책을 앞세운 종합실업대책을 발표하였다. 그러나 지난 2월 23일 정부는 실업률이 다시 4.8%까지 상승하고 40-50대 중·장년 실업문제와 청년실업문제가 확대, 심화되는 추세가 지속되자 이들 두 계층을 대상으로 하는 보완실업대책을 발표하였다. 보완실업대책의 골간은 청년실업자들을 대상으로는 직업훈련을 통하여 인력이 부족한 IT산업으로의 취업을 유도하는 한편, 중·장년 실업자들을 대상으로는 각종 창업자금 융자를 통하여 소자본창업을 지원하겠다는 것이다. 이 같은 정부 보완실업대책의 기초는 실업상황에 대한 기존 인식을 크게 벗어나지 못한 정책기조의 연장선상에 서 있다. 보완정책 역시 경기회복을 통한 고용흡수력의 제고와 그 과정까지의 한시적 실업정책의 시행을 기초로 실업정책을 시행한다는 기초에는 변함이 없어 보였다. 또한 국내경기에 대한 낙관적 전망을 기초로 실업문제의 원인을 실업자들의 취약한 취업능력과 창업능력에 두고 청년 실업자들에게는 교육을, 중·장년 실업자들에게는 창업을 지원하겠다는 발상은 그야말로 기존 인식을 특정 계층을 타겟으로 보완하겠다는 정책으로 보완정책으로서의 별다른 특이점이 보이지 않는다.

이들 중·장년 실업자들을 대상으로 내놓은 보완실업대책의 골간은 크게 보아 창업지원과

재취업훈련을 위한 교육지원 사업이다. 그러나 창업에 필요한 지원자금의 대부분은 보증인을 조건으로 하는 까다로운 융자조건과 경기가 어려운 상황에서 사업실패 부담이 큰 소자본 창업의 경우, 실패시 융자금 상환과 부채부담이 실업자들을 오히려 빈곤상황으로의 급속한 전락을 강요할 소지가 크다는 점에서 중·장년 실업자들에게 그다지 실효성있는 정책으로 받아들여지지 않고 있다. 이 같은 상황 속에서 최근 정부는 초조감을 반영이라도 하듯 '3D업종 인력 부족 종합대책'을 세워 정당한 이유 없이 2회 이상 관련기관의 취업알선을 거부한 실업자에게는 실업급여를 중단한다는 정책을 실시하기에까지 이르렀다. 그러나 그럼에도 불구하고 좀처럼 그 성과가 드러나지 않고 있다.

이 같은 정책은 현재 실업정책의 주요 타겟그룹인 청년실업자나, 중·장년 실업자에게 적합하지 않은 것으로 이 두 계층의 실업자들은 3D업종으로의 전직이 어려운 계층이라는 현실을 간과한 정책이라는 점을 드러내는 것이다. 새로운 노동문화와 직업문화에 젖은 청년계층에게는 물론이고 더욱이 중·장년실업자들에게 젊고 건강한 외국인 노동자들이 주로 취업하고 있는 3D업종의 경우 저임금은 차치하더라도 노동강도와 노동시간, 위치하고 있는 지역적 조건 등을 고려할 때 3D업종으로의 전직은 전혀 현실성이 없는 정책이다.

그런 점에서 기존 노동시장으로의 재진입이 어렵거나 불가능한 중·장년 실업자들에게 현재 정부가 내놓고 있는 실업대책은 거의 대부분 시장경쟁력이 취약한 공공근로 참여자들이나 저학력, 저기능, 중·장년 실업자들에게는 대부분 현실성이 없는 정책일 뿐이다. 2000년 11월 20일부터 12월 1일까지 실업대책을 위한 범국민운동 경남본부에서 경남지역 공공근로 단순노무참여자 2,664명 중 897명을 대상으로 한 실태조사에 따르면 조사대상자의 82%가 1년 이상 장기실업자이고 82.6%가 다른 일자리로의 취업과 관련하여 참여자 스스로 비관적으로 생각하고 있는 것으로 나타났다.(전병유, 경남지역 공공근로 참여자 실태분석) 이 같은 조사결과는 참여자들의 대다수가 중·장년 실업자들로 구성된 공공근로의 특성을 감안할 때 중·장년 실업자들에게 기존 노동시장으로의 진입만을 겨냥한 기존 실업대책의 획기적인 전환이 요구되고 있음을 보여주고 있다.

그 동안 공공근로는 고용보험 적용대상에서도 제외되고 최저생계보호제도인 국민기초생활보장법의 선정대상에서도 제외된 사각지대 중·장년 실업자들의 한시적 일자리와 유일한 생계수단으로서 역할을 하여왔다. 그러나 공공근로 예산은 지난해에 비하여 전체 실업예산이 45% 정도로 축소되는 과정에서 절대 규모도 축소되었을 뿐 아니라 그나마도 상반기에 전체 예산의 70%를 사용하여 하반기에는 그 운영이 불투명한 상황에 있다. 서울의 경우 지난 1/4분기에 비하여 신청자가 2/4분기에 오히려 3만5천명으로 3천명이 늘어났으나 예산은 1/4분기보다 46%나 줄어 2만여 명 정도 밖에 참여할 수 없다. 전국적으로도 사정은 비슷하다. 2/4분기 행사부 공공근로 예산은 1800억원으로 1/4분기(2310억 원)보다 510억 원이 줄었다.

이 때문에 공공근로 참여자는 신청자 19만8천 명의 절반에도 못 미치는 9만3천명에 그칠

것으로 예상된다. 행자부에서는 3/4분기 경기가 나아지지 않을 경우 신청자가 급증할 것이라고 예상하고 있으며 이미 상반기에 전체 예산의 70%를 집행하여 하반기 사업운영에 큰 차질이 있을 것으로 예상하고 있다.

2. 중·장년 실업문제와 공공근로 정책의 과제

공공근로 사업은 1997년 외환위기 이후 대량실업의 발생 과정에서 고용보험과 생활보호제도의 사각지대에 처한 실업자의 규모가 매우 컸고 이에 대한 대책이 부재한 상태에서 정책의 사각지대에 처한 실업자들에게 한시적인 일자리 제공과 함께 생계보조를 위해 마련된 정책이었다. 2000년 국민기초생활보장법의 제정에도 불구하고 수급권자 선정기준의 한계(재산규정, 부양의무자규정 등)로 인하여 실제로 빈곤 실업자 가운데 수급권자로 선정되는 비율은 매우 저조하였다. 우리나라 빈곤률은 연구자에 따라 20%(류정순)에서 최저 6~7%(보사연) 그 편차가 크다. 가장 보수적인 한국보건사회연구원의 통계인 6~7%에 따르면 현재 수급권자 비율은 전체 국민의 3.3%(151만 명)에 불과하다.

이는 최소한 150만~200만 명에 이르는 빈곤층이 정책의 사각지대에 있다는 것이고 이 가운데 상당수가 실업자라는 사실을 쉽게 연상할 수 있을 것이다. 고용보험 또한 전면적인 확대에도 불구하고 1999년 말 현재 전체 실업자 가운데 실업급여 수급자는 12%에 지나지 않아 여전히 사각지대의 규모가 줄지 않고 있다. 이 같은 상황에서 공공근로사업은 다양한 여론의 비판에도 불구하고 정책의 사각지대에 처한 취약계층의 실업자들에게 가장 피부에 와닿는 실업 정책이었음을 부인할 수 없을 것이다.

앞서 밝힌 경남지역 내 마산, 창원, 진주, 거제, 양산의 5개 지역에서 897명을 대상으로 진행한 실태조사에 의하면 응답자의 83%가 경제적으로 도움이 되고 있다고 응답하였다. 근로의욕 제고에 도움이 되는냐는 질문에는 87.9%가 긍정적으로 응답하였다. 현재 공공근로 참여자의 연령별 구성비를 보면 2000년 4단계의 경우 40대 및 50대의 참여비율이 69.2%로 가장 높고 학력으로는 65.2%가 중졸 이하의 저학력층으로 이들의 전직은 대개 일용직, 임시직으로 나타나고 있다. 또한 이들은 고용보험과 국민기초생활보장법의 사각지대에 처한 실업자들로서 공공근로가 중단될 경우 빈곤화로의 급속한 전락을 피할 수 없는 대상들이다.

따라서 공공근로사업은 향후 중·장년 실업문제와 고용보험의 실제적인 적용확대, 그리고 국민기초생활보장법의 선정현황, 중·장년 실업자들의 장기실업실태 등을 지켜보면서 정책방향을 판단하여야 할 것이다. 특별히 올해 3/4분기 이후 사업예산의 추경편성은 2/4분기의 신청규모와 실업률 변화를 고려하여 적정수준을 유지하여야 할 것이며 2002년 실업률이 적어도 올해와 같은 4%대 수준을 유지할 것이라는 전망을 근거로 할 때 2002년 역시 최소한 분기별로 17만 명 규모에다 동절기 신청자 규모확대를 예상하여 예산을 편성하여야 할 것이다.

3. 공공근로와 사회적 일자리

공공근로 사업은 초기부터 사업의 생산성과 효율성 시비에 휘말리면서 점차 고용효과가 큰 지역단위의 숙원사업을 중심으로 전개되었다. 그러나 사업이 장기화되면서 지자체에서 자체 재원으로 시행하여야 할 사업을 공공근로 사업예산으로 대체하는 경향이 발생하면서 이에 대하여 예산처를 비롯하여 전문가들 사이에서 비판이 일고 있다. 또한 작업 현장에서의 관리인력 부족이나 사업성격에 따른 전문기술 인력의 부족으로 사업시행의 어려움을 겪으면서 사업의 일정비율을 민간위탁 방식으로 전환하여 진행하여 왔으며 민간위탁 사업을 통하여 다양한 사업 아이템의 개발과 실업정책 집행에 있어 관련 민간단체들의 참여를 유도하는 성과를 얻었다.

이 과정에서 사업위탁에 참여하였던 민간단체들은 사업참여자들의 대다수가 노동시장으로의 재진입이 어려운 계층이라는 점과 민간이 개발한 사업이 이들을 위한 지속적인 일자리로 전환되어야 할 필요성에 대한 인식과 공감을 넓혀나가게 되었다. 실제로 공공근로 민간위탁을 통하여 발굴된 많은 사업 아이템들이 현재 국민기초생활보장법 수급권자들의 자활근로 아이템으로 시행되고 있다. 그 대표적인 사업으로 무료간병인 사업, 저소득층 집수리 사업, 사랑의 도시락 배달사업, 자원재활용사업(폐컴퓨터, 헌옷, 가전제품 등) 생명의 숲가꾸기사업 등이 있다. 실제로 공공근로 참여자들의 대다수는 현재의 공공근로가 노동시장 재진입이 어려운 실업자들을 위한 지속가능한 일자리로 전환되기를 희망하고 있다. 앞서 밝힌 경남지역 실태조사에 따르면 공공근로사업의 미래와 관련하여 응답자의 88.8%가 고연령, 저학력, 저기능 장기실업자를 위한 안정적 일자리로의 전환을 희망하는 것으로 나타났다. 때문에 이들의 실업문제는 사회안전망의 확대강화와 다른 한편으로는 요사이 자활사업에서 논의되고 있는 사회적 일자리 창출을 통하여 해결해 나가야 할 것이다.

사회적 일자리는 먼저 기존의 노동시장과 충돌하지 않는다는 점에서 새로운 일자리이며 구조조정 과정에서 취약해지는 지역사회 주민들의 복지, 문화, 교육, 환경 등 삶의 질을 제고한다는 점에서 사회적이고 공익적 성격을 갖는다. 둘째는 저임금의 한시적인 부업이나 불안정한 취업과 구별되는 안정적인 일자리라는 점에서 구조조정과 과정에서 심화되는 불안정 고용과 이로 인한 사회적 양극화를 극복하고자 한다는 점에서 사회적 연대에 기초한다. 또한 운영 과정에서 일하는 사람들의 참여와 민주적 운영을 기본으로 한다는 점에서 자본의 소유와 지배를 기초로 하는 사기업과 비교하여 노동하는 사람들의 협동과 자치에 기초한다. 마지막으로 비영리 시민단체들의 경우와 마찬가지로 유급노동과 봉사의 결합, 이윤추구보다는 이윤의 사회적 환원을 목표로 한다.

이 같은 사회적 일자리는 크게 두 방향에서 창출될 수 있는데 첫째는 복지, 환경, 교육, 문

화 등 공공영역에서 진행하여야 할 사업 가운데 예산의 부족으로 시행하지 못하고 있는 사업을 초기에 공공근로와 연계하여 진행하다가 점차적으로 일반예산을 확보하여 진행하는 것으로 이는 다시 복지부, 환경부 등 중앙부처 예산으로 진행되어야 할 사업과 지자체 예산으로 진행되어야 할 사업으로 나눌 수 있다. 가령 무료간병인 사업의 경우는 중앙부처가 중심이 되어 진행되어야 할 사업이라면 자원재활용 사업의 경우는 지자체가 중심이 되어야 할 것이다. 둘째는 현재 시장이 형성되지 않아 사업에 참여하는 사람들의 임금을 보존하기 어려우나 사업시행에 따라 점차 시장이 확대되고 참여자들의 경제적 독립이 가능한 사업영역들에 대한 개발이다.

예를 들면 남은 음식물 재활용, 가전제품 재활용, 집수리 사업 등으로 이 같은 사업들은 지자체의 지원이 있을 경우 단계적으로 일반시장 진입이 가능한 영역들이다. 마지막으로 지역 사회 주민들의 필요와 요구에 근거하여 주민들의 부담으로 상시적인 일자리로 전환 가능한 영역들이다. 향후 공공근로 사업은 이처럼 취약계층의 고용을 증대시킬 수 있는 사업을 집중적으로 개발하여 사업예산을 투입할 필요가 있으며 관련된 사업과 연관된 민간단체의 참여를 더욱 확대하는 한편 민간위탁 사업의 경우 자활공동체사업으로 발전시켜 나갈 수 있도록 운영원칙을 보완하여야 할 것이다.

4. 공공근로를 민간위탁을 통한 사회적 일자리 창출 사례

공공근로 민간위탁을 통하여 실험된 사업들은 앞서 밝혔듯이 크게 공공영역으로의 제도화를 지향하는 사업과 공공의 지원으로 출발하여 점진적인 시장진입을 지향하는 유형으로 구분할 수 있다. 첫 번째 유형의 대표적인 사업은 무료간병인 사업과 숲가꾸기사업이고 두 번째 유형의 사업은 음식물 재활용 사업, 사랑의 도시락 사업, 집수리사업을 들 수 있다. 이 글에서는 첫 번째 유형의 무료간병인 사업과 숲가꾸기사업 그리고 두 번째 유형의 음식물 재활용과 폐컴퓨터 사업 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 복지간병인 사업단

복지간병인 사업은 1998년부터 서울, 대전지역 등에서 특별취로 사업으로 시작하여 1999년에는 공공근로 민간위탁사업형태로 발전되어 전국화된 사업이다. 간병인을 구할 수 없는 수급권자나 실직 저소득 가구의 경우 병원에서 입원자체를 거부당하거나 입원할 경우 하루 5-7만원에 이르는 간병비를 개인적으로 부담하여야 하는 상황을 맞게 된다. 현재 복지부가 운영하고 있는 가정파견봉사원이나 재가복지사의 경우 병원에서의 간병서비스 영역은 포함되어 있지 않으며 가정방문의 경우도 한 주일에 2회 정도 방문하여 한 가구에 머무는 시간 또한 30

분 내외로 지속적인 간병서비스를 할 수 없는 상황이다. 이 같은 상황은 퇴원 후에도 보호할 가족이 없는 경우 다시 병이 악화되어 입원과 퇴원을 빈번히 반복하는 수급권자나 저소득 실직가구의 경우가 많다는 사실을 사업과정을 통하여 확인하였다.

복지간병인사업단은 이처럼 지난 3년 간 간병인을 구할 수 없는 수급권자들이나 저소득 실직가구의 환자들에게 공공근로 민간위탁 참여자들을 교육하여 무료간병인으로 파견하는 사업을 전개하여 왔는데 수요는 사회복지전문요원이나, 복지관의 재가복지 담당자, 지역 보건소, 병원의 사회사업실을 통하여 추천이 들어오면 실사를 통하여 대상자를 확정하여 서비스를 제공하여 왔다. 이 같은 복지간병인 사업이 전국화되면서 이 사업이 공공근로나 자활근로와 같은 한시적인 사업으로 전개되기보다는 복지제도로 제도화되어야 할 필요성에 대한 공감대가 점차 확산되고 지난 5월 15일에는 보건사회연구원과 자활후견기관협회가 주최하는 '복지간병인사업 제도화방안'에 대한 공청회가 개최되었다.

올 5월 복지부에서 발표한 '필요 무료간병인 추계'에 따르면 2001년 전국의 시설, 재가 장애인 등 장애, 노인을 중심으로만 추계할 경우에도 현재 49,400명 규모의 인력이 필요한 것으로 나타났다. 그러나 지난 3년 간 공공근로 민간위탁을 통해 일정한 경험과 교육을 쌓은 인력은 300~500명 정도에 불과한 실정이고 자활사업 참여자를 포함할 경우에도 1,250명 규모에 불과한 실정이다.(복지간병사업 제도화방안, 변재관) 실제로 한국의 산업별 취업자분포를 다른 나라와 비교할 때, 특히 보건, 사회복지서비스업의 취업자 분포는 미국 8.7%, 영국 11%, 독일 9.9%인데 비하여 한국의 경우 1.8%로 향후 고용창출 가능성이 매우 클 것으로 나타났다.(빈곤 및 실업극복의 대안으로서 사회적 일자리 창출의 의미와 전망, 황덕순) 이처럼 공적 영역에서의 서비스 확충을 넘어 사회적 필요에도 불구하고 부족하였던 서비스의 공급과 노동시장 통합을 연계하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

복지간병사업단의 경우 기존 가정파견봉사원 제도나 서울시의 경우 도우미제도 등 관련 제도와와의 연관성, 필요한 교육훈련 과정의 마련 등을 고려하여 제도화를 추진하여야 하겠으나 이 같은 몇 가지 문제점을 보완할 경우 중·장년 실직여성들의 사회적 일자리로의 발전가능성이 매우 높은 사업이라는 점을 이번 공청회를 통하여 확인하였다.

2) 생명의 숲가꾸기

숲가꾸기사업은 1998년 5월 에 시작되어 초기에는 산림청사업, 행자부사업, 지자체사업으로 구분되어 진행되어 오다가 2000년에는 모든 예산을 통합하여 산림청에서 총괄하도록 하였다. 한국에서의 산림경영(임업경영)은 그동안 매우 취약한 형태로 존재하여 오다가 공공근로를 통한 숲가꾸기사업을 통하여 비로서 산림경영의 기반이 될 수 있는 육림사업이 본격적으로 시작되었다. 현재 임업전문가들은 현재의 숲가꾸기사업의 성패와 발전방향에 따라 한국 산림경영이 결정적인 영향을 받게 될 것이라고 지적하고 있다.(숲가꾸기 모니터링을 통해서 본 한국

산림경영의 문제점과 발전방향, 마상규 외)

아직 20년~30년 생의 청소년기에 있는 우리 숲은 향후 30년 간은 목재 등 일반경제재 생산은 적겠지만 현재의 숲을 경제림으로 육성하는 사업이 매우 중요한 과제로 대두되고 있다. 숲가꾸기 공공근로사업은 1999년도와 2000년도에는 매년 약 12만ha에 달하는 면적의 숲을 가꾸었다. 이중 간벌이 33,730ha, 천연림 보육이 42,513ha이다. 그 동안의 사업시행 과정을 통하여 산림청은 숲가꾸기사업이 한시적인 공공근로사업이 아니라, 지속적인 국가 산림경영의 차원에서 진행되어야 할 필요성을 인식하고 2001년부터는 일반예산을 확보하여 사업을 진행하려는 노력을 기울여 왔다.

모니터링 보고서에 의하면 현재 숲가꾸기사업에 참여하고 있는 공공근로 참여자의 77%는 40대~50대 중·장년 실업자이고 77%의 참여자가 지속적인 고용을 희망하고 있는 것으로 나타났다. 2000년까지 7,700여명이 2주 기술교육을 이수하였으나 2001년 현재 교육이수자의 50%인 3800명이 사업에 참여하고 있다. 산림을 전문적으로 경영하게 되면 400~2,000ha당 관리자 1인이 요구되며 ha당 10~16시간의 노동투입이 필요하다. 산림면적이 650만ha 일 때에 경영관리자는 약 6,500명, 임업노동자는 4~65,000명이 있어야 하는 규모이다. 이는 임업선진국의 사례이므로 1950년대 독일의 사례인 50ha/인 을 적용한다면 우리 숲을 건전하게 경영하기 위해서는 130,000명의 임업노동자가 필요하다. 그러나 현재 임업노동력은 영림단 5,000명과 기능교육 이수자 3,800명으로 1만명에도 못 미치는 수준이다.

현재 산림청과 임업전문가들은 한국의 산림경영을 위하여 현재 공공근로로 진행되고 있는 숲가꾸기사업을 일반예산을 확보하여 중장기적인 산림경영을 위해 보다 체계적이고 종합적인 인력양성 계획을 세워서 진행하여 나가야 한다고 주장하고 있다. 이 같은 인식을 근거로 산림청의 경우 필요예산의 확보과정에서는 실업단체나 시민단체들과 숲가꾸기사업을 사회적 일자리창출과 연계에 일정정도 공감하였고 공동의 노력을 기울이면서 '자활영립단' 개념을 도입하기는 하였으나 예산확보 이후 중·장년 실업자들의 사회적 일자리 창출정책과의 연계에 대단히 소극적인 형편이다. 물론 현재 부분적으로 공공근로 참여자의 지속적인 일자리 창출을 위하여 2001년부터 부분적으로 자활영립단을 시범운영하고 있지만 전체 예산 1500억원(일반 예산 300억원) 가운데 20억원 정도 규모에 지나지 않고 이도 기존 산림조합과의 관계, 사업시행 부처인 산림청의 실업정책에 대한 이해와 의지의 부족 등으로 향후 지속, 확대전망이 매우 불투명한 상태이다. 이는 현재 공공근로 정책의 기조가 지니는 한계를 반영하는 것으로 공공근로가 지속적인 일자리 창출로의 연계를 가능성을 높여야 할 필요성을 보여주는 사례이다.

3) 음식물찌꺼기 재활용사업

음식물찌꺼기 재활용사업은 1998년 성북자활후견기관에서 당시까지 분리·수거되지 않고 일반쓰레기와 섞여 매립, 소각되던 소형음식점의 음식물찌꺼기를 무상으로 수거하여 사료로 인근 지역 농장의 사료로 제공하는 음식물찌꺼기 재활용사업을 특별취로사업으로 시작하였다.

1999년 4월부터는 강북, 노원, 성북 지역의 중·장년 실업자들의 새로운 일자리 창출을 목표 서울북부실업자사업단에서 서울시 공공근로 민간위탁 사업으로 2000년 9월 30일까지 진행하였다. 음식물재활용사업은 그 후 서울지역 외에도 인천, 전주 등 여러 지역에서 중·장년 실업자들의 새로운 일자리 창출을 목표 진행되면서 인천, 전주 등 전국적인 사업으로 발전하여 나갔다. 사업시행 과정에서 서울의 경우 2000년 중반부터 지자체 조례에 의해 의무감량업체가 아닌 소형음식점의 경우도 음식물찌꺼기 분리, 배출이 의무화되고 그에 따른 비용부담을 의무화하면서 각 지역의 공공근로 민간위탁 사업단들은 음식물처리업체로 등록하여 소형음식점들의 음식물찌꺼기 수거, 처리를 공공근로가 아닌 자활공동체로 전환 운영하기 시작하였다.

지자체에 따라 서울 성북구의 경우에는 성북구 관내 소형음식점 음식물 찌꺼기 처리를 실업자사업단에 위탁하는가 하면 노원의 경우도 초기에는 지자체에서 사업체로의 전환에 부정적이었으나 기존 쓰레기처리업체가 대형음식점과는 달리 수지타산이 맞지 않자 손을 떼게 되면서 실업자사업단에 오히려 협조를 요청하는 형식으로 사업이 진행되고 있다. 현재 인천 두레농장의 경우 참여인원은 20명을 넘었고, 서울북부실업자사업단의 경우 15명이 참여하고 있으나 아직 소형음식점들의 참여가 저조한 형편이다.

이는 지자체의 지도, 감독이 소홀한 관계로 분리배출을 하지 않고 있는 때문이며, 소형음식점을 포함 공동주택으로까지 확장될 경우 서울지역은 한 자치구 당 60~70명의 새로운 일자리가 창출될 가능성이 있는 것으로 확인되었다. 서울 성북구의 경우 10톤의 음식물찌꺼기를 10명이 처리할 경우 100~150만원 가량의 임금을 받을 수 있는 일자리가 발생하는데 현재 처리되고 있는 소형음식점의 음식물찌꺼기는 6톤에 불과하다. 아직도 소형음식점에서 20~30톤의 음식물찌꺼기가 분리, 처리되지 않고 있으며 공동주택의 경우에도 분리, 처리되지 않고 있는 규모가 30톤에 이를 것으로 추산하고 있다. 이처럼 분리, 처리되지 않고 있는 50~60톤의 음식물찌꺼기를 현재와 같은 노동력 중심의 환경적인 처리방식으로 처리할 경우 앞서 밝힌대로 한 자치구 당 60~70명의 새로운 일자리 창출이 가능할 것이다.

그러나 아직 소형음식점들의 참여나 공동주택에 대한 분리배출 정책에 각 지자체들이 미온적이며 사회적 일자리 창출과의 목적·의식적인 연계노력이 부족한 것이 현실이다. 이로 인하여 처리농장이나 시설 등을 실업자들이 자체적으로 준비하여야 하는 어려움과 난관을 겪고 있는 현실이다. 최근 관계장관 회의에서 음식물처리방안을 자활사업과 연계하여 진행하는 방안을 적극 검토하기로 하였다는 소식은 음식물찌꺼기 재활용사업의 발전전망을 밝게 해 주고 있다. 만일 음식물찌꺼기 처리정책이 이처럼 사회적 일자리 창출과 연계된다면 서울지역의 경우 기존 처리업자들에게 고용된 인원이 아니라 소형음식점, 공동주택 등에서 약 1,700명 규모의 새로운 일자리가 창출될 수 있다.

4) 기타 사업

이 외에도 독거노인과 결식아동을 대상으로 시행되고 있는 사랑의 도시락사업을 통하여 확인한 바로는 지자체가 500명의 도시락을 자활공동체에 위탁할 경우 5~7명 정도의 중·장년 실업자들의 고용효과를 낼 수 있는 것으로 나타났다. 초등학교, 장애인 학교 청소사업, 폐컴퓨터 재활용사업, 사랑의 집수리사업 등 현재 공공근로 민간위탁사업으로 진행되고 있는 사업들 가운데 사회적 일자리창출을 목적으로의 발전시켜 진행할 경우 상당한 새로운 일자리 창출의 가능성이 있음을 확인하였다.

특히 환경관련 사업이나 그동안 지자체가 공공근로 직접사업으로 운영하던 사업 가운데 공공근로가 축소되거나 폐지될 경우 더욱 큰 사회적 비용을 지출하여야 사업들이 상당수 존재한다는 점을 고려할 때 공공근로 사업에 대한 전반적인 재검토가 필요한 시점이다. 환경부에서 발표한 '2000년도 공공근로 사업평가 및 2001년도 사업계획'에 따르면 환경부가 진행한 재활용품 수거, 선별작업의 경우 1,689명을 고용하여 110억원의 예산으로 1년 사업을 진행하여 폐비닐 재활용품 등 8만여 톤을 선별한 결과 종말처리대상품 처리비용 감소, 매립지난 해소 및 재활용품의 가격경쟁력을 향상시켜 경제적으로 38억원을 절감하는 효과를 거둔 것으로 나타났다. 음식물 재활용사업의 경우 공공근로로 실시할 때 19명의 인원이 하루 4톤의 음식물찌꺼기를 수거, 처리하였으나 안정적인 일자리로 전환하려는 노력을 목적·의식적으로 기울인 이후 급속히 수거량이 확대되어 현재 4명의 인력이 하루 3.5톤의 음식물찌꺼기를 수거·처리하고 있다.

이처럼 재활용품 선별사업의 경우도 현재의 공공근로는 사회적 일자리로의 전환을 목표로 추진할 경우 수거량을 음식물재활용의 경우처럼 4~5배 확대할 수 있다면 사회적 비용감소 효과 역시 4~5배로 늘어날 것이고 거칠게 계산한다면 전체 투입예산 110억원에 이르는 사회적 비용감소 효과를 거둘 것이다. 이처럼 그 동안 지자체가 직접사업으로 수행하던 환경, 재활용 관련 공공근로 사업가운데 이 같은 사업들이 상당수 존재할 것이다.

아직 검증되지 사회적 일자리 창출의 제도화요구를 둘러싸고 이견이 있을 수 있겠지만 앞서 이미 공공근로 민간위탁을 통하여 검증된 사례나, 중앙정부나 지자체 직접사업을 통하여 확인된 몇 가지 사례를 근거로 할 때, 상당한 고용창출의 가능성과 사회적 비용감소와 지역사회 환경과 복지 등 삶의 질 향상 삼중적인 효과와 함께 중·장년 실업문제 해결에 크나큰 기여를 할 가능성이 높은 것이 확인되고 있다.

유럽의 경우 총고용 대비 제 3섹터비율은 독일이 6.29%, 벨기에 7.15%, 스페인 7.06%, 영국 6.59%로 이미 유럽연합에서는 사회적 고용창출 부서를 설치하여 장기실업자들에게 적합한 새로운 노동시장 창출정책의 일환으로 사회적 일자리 창출을 위한 노력을 정책적으로 진행하고 있다.

5. 공공근로의 정책전환을 위한 제언

앞에서 확인하였듯이 현재 공공근로에 전적으로 의존하는 중·장년 실업자들의 비율이 늘어나 구조화되고 있는 추세가 뚜렷해지고 이들의 노동시장 재진입이 현실적으로 어렵다는 점을 고려할 때, 공공근로는 더 이상 현재와 같은 임시방편적인 사업으로 진행되어서는 안될 것이다. 따라서 공공근로 정책에 대한 전향적인 검토와 전환이 모색되어야 할 것이다. 이를 위하여 몇 가지 제언을 하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 공공근로의 축소나 폐지는의는 갈수록 심화되는 중·장년 장기실업자들에 대한 정책과 제도가 부재한 상황에서는 불가하며 그동안 시행과정을 통하여 드러난 몇 가지 문제점들을 보완하여 중장기적인 중·장년 실업정책으로 다듬어야 할 것이다. 이를 위하여 먼저 사업내용을 이제까지 사업 가운데서 검증된 사업과 향후 사회적 일자리로의 발전가능성이 높은 사업유형을 정형화하는 동시에 참여자 자격기준을 보다 구체화하고 관리체계를 효율화하여 공공근로에 대한 비효율성과 부적격자 참여에 대한 부정적인 여론을 극복하여야 할 것이다. 노동부가 발표한 '2001년 공공근로사업 추진현황 및 계획'에 따르면 올해 공공근로 참여자들의 산재가입과 DB 관리체계 구축과 함께 참여자들의 장기적 자활을 지원할 수 있는 특성화된 사업발굴을 확대하겠다고 하였다. 그러나 공공근로를 참여자들의 장기적 자활지원과 연계하기 위한 구체적 노력은 2001년도 중반이 지나도록 노력은 전혀 보이지 않고 있다.

둘째, 공공근로 규모는 고용보험에 의한 실업급여의 실질적 적용범위의 확대와 국민기초생활보장법의 선정기준 완화조치, 그리고 중·장년 실업추세 등을 보면서 적정규모를 당분간 유지하는 동시에 노동시장으로의 재진입이 어려운 중·장년실업자들을 위한 종합적 실업정책으로의 전환을 준비하여야 할 것이다. 공공근로와 사회적 고용창출 정책의 연계, 기존 실업정책으로 진행되고 있는 직업훈련, 취업알선, 창업정책과의 연계, 국민기초생활보장법 자활근로와의 연계 등을 종합적으로 고려하여 새롭게 전환하여야 할 것이다. 이를 위하여 참여기간의 문제, 수익사업의 인정, 민간위탁 범위의 확대 등을 모색하여야 할 것이다. 또한 전체 물량 가운데 지속적인 사회적 일자리로의 전환가능성이 높은 사업의 경우 주요추진 부처(노동부)를 중심으로 사업을 추진하도록 하거나, 관련부서 간의 협의체계를 마련하여 사업을 추진토록 하여야 할 것이다. 현재 진행되고 있는 사업 가운데 이미 검증된 사업들이 사회적 일자리로의 발전전망이 어두운 것은 개별 시행부처가 중심이 되어 진행하여 부처별로의 특성화된 사업개발에서는 일정한 성과가 있으나 부처중심의 이해에 묶여 사업을 추진하고 있어 실업정책이나 고용과의 연계를 크게 고려하지 않는 탓이 큰 경우가 많다.

셋째, 공공근로 사업사업 가운데 대상과 지역에 걸 맞는 사업모델을 정하여 지역사회에 대한 공익성과 지역을 근거로 한 새로운 일자리 창출의 가능성을 높여 나가기 위한 노력을 계

획적으로 추진하여야 할 것이다. 예를 들면 환경관련 공공근로사업의 경우 도시형으로는 대형 폐기물 재활용, 생활용품재활용, 재활용 선별 및 분해, 음식물 재활용, 공원조성 및 관리사업, 건축폐기물 재활용 등을 생각해 볼 수 있으며 산촌형으로는 숲가꾸기, 숲가꾸기 부산물 자활사업, 화재지역 식목 등을 생각할 수 있다. 농촌형으로는 폐비닐 수거, 농약병 등 각종 농업쓰레기 수거, 농수로 확장 및 관리, 제방관리, 농가 아동 및 청소년 컴퓨터 활용교육, 농촌인근 지역 야산 숲가꾸기를 통한 퇴비화작업 등을 생각할 수 있으며 어촌형으로는 갯벌 및 해안 환경지킴이, 어구 수거, 해안가 쓰레기 처리 및 관리, 불법어획 감시 등을 생각할 수 있다. 이 같은 사업을 중·장년 실업자, 청년실업자, 실직여성 가장 등 대상에 맞게 연계시켜 진행하여 나갈 수 있을 것이다.(공공근로사업 제도화 제안, 박순희)

넷째, 그동안 공공근로 민간위탁을 통하여 자활공동체를 구성하는 경우 과정에서 실업자들이 겪는 어려움은 창업자금 조달 및 경영에 대한 지원 부재로 어려움을 겪는 경우가 많았다. 기존 창업유자의 경우 보증문제와 사업실패 시 부채상환 문제, 이자문제로 저소득 실직자들에게는 효용성이 떨어지는 문제와 자력으로 컨설팅을 구매하기 어려운 경험을 반복하고 있다. 이를 위하여 유럽의 경우처럼 사회적 일자리창출을 통한 창업의 경우 이를 지원하는 '사회연대금고' 같은 기금과 지원창구를 건설할 필요가 있다.

나라와 기금에 따라 중앙정부나 지방정부가 주도하는 경우, 민간이 주도하는 경우, 정부와 민간이 공동으로 조성, 운영하는 사례가 있으나 한국의 경우 먼저 민간과 공공이 공동으로 기금을 조성하고 운영하는 방안을 통하여 시범사업을 해 볼 수 있을 것이다. 이 같은 사회연대금고의 설치에 향후 사회적 일자리가 현장에서 구체적으로 자리잡아 가는데 있어 여론형성과 시민사회의 공감대 조성, 그리고 유연한 자금지원과 경영자문 등 사회적 기업의 성공을 위한 필수 불가결한 조건이 될 것이다.

다섯째, 공공근로 정책의 전환을 위해 2001년 3/4분기부터라도 몇 가지 사업에 대한 시범운영을 추진할 수 있을 것이다. 특별히 사회적 일자리창출을 위한 모의사업을 통하여 전체 사업물량 가운데 일정한 비율을 사회적 일자리창출과 연계하여 진행하여 그 성과를 여론화하고 이를 토대로 이후 공공근로 정책의 적극적인 전환을 모색할 수 있을 것이다. 이를 위하여 노동부, 행자부 등 관련부처, 전문가, 실업단체, 시민단체들이 공동으로 '공공근로를 통한 사회적 일자리 추진본부'를 구성하여 사업내용과 추진계획을 세우고 공동으로 시범사업을 운영해 볼 수 있을 것이다.

▣ 잡지 기고문

○ 류정순 (한국빈곤문제연구소장)

1. IMF 사태 이후 복지수요와 생활의 변화
2. 국민기초생활보장법 시행과 관련된 보수·기득권층의 저항이 도를 넘고 있다.
3. 사례를 통해 본 한국 빈민의 생활과 복지정책의 개선점
4. 공적부조제도에서도 노숙자들은 제외시키는 것은 있을 수 없는 일이다.

○ 허선 (한국빈곤문제연구소 운영위원, 순천향대 사회복지학과 교수)

1. 국민기초생활보장제도 바로 알기

IMF 사태 이후 복지수요와 생활의 변화

류 정 순(한국빈곤문제연구소장)

- 차례 -

1. 서론

2. 취업현황

- 1)실업율 1% 감소, 그러나 '임시·일용직, 시간제 근로' 취업자 증가
- 2)여성 정규직 실업자 양산 3)젊은 여성 신규 실업자 급증

3. 생활의 변화

- 1)실직자 가정의 가장 심각한 경제문제는 생계비
- 2)도시빈민층 소득 30% 감소 3)도시 서민의 빈민화 급속 진행
- 4)빚 얻는 실직자 급증 5)실업자 가정의 스트레스성 가정폭력 증가

4. 복지현황

- 1)실직자 중·고생등 25만 명 학업 포기 위기
- 2)장애 노약 노숙자 갈 곳 없다. 3)정부, 일용직 연금가입율 5.3%에 불과

5. 결론

※ 이 글은 복지동향 1998년 12월호에 실린 글입니다.

IMF 사태 이후 복지수요와 생활의 변화

류 정 순(한국빈곤문제연구소장)

1. 서론

IMF 사태 이후 1년 동안 경기침체와 대량 실업의 발생으로 한국인의 총체적인 삶의 질이 얼마나 심각한 수준으로 떨어졌는지는 대우경제연구소가 11월9일 발표한 나라별 고통지수에 잘 나타나 있다. 고통지수는 물가상승율과 실업율을 합한 수치에 소득증가율을 뺀 것으로 국민의 삶의 질을 나타내는 수치이다. 한국의 고통지수는 작년 1.5에서 올해는 20.9로 14배나 급상승하여 한국이 OECD 국가 중에서 삶의 고통이 가장 큰 것으로 밝혀졌다. 그러나 이 수치는 단순히 물가상승율, 실업율과 소득증가율만을 감안하여 산출되었기 때문에, 사회안전망을 제대로 갖추지 못한 채 갑작스레 '준비 안된 실업사태'를 맞은 한국의 저소득층 실업가구의 고통을 제대로 반영하고 있지 않다는 점을 감안할 때, 실제 이들의 고통은 수치로 나타난 것보다 더 심각할 것으로 예측된다. 최근에 조사된 결과들을 토대로 IMF 사태 이후의 한국인의 삶의 질 변화를 각 분야별로 살펴보면 아래와 같다.

2. 취업현황

1) 실업율 1% 감소, 그러나 '임시·일용직, 시간제 근로' 취업자 증가

통계청의 9월 고용동향 자료에 의하면 추석 수요 기대 요인과 공공근로사업의 확대에 힘입어 실업자수는 8월 1,578천명에서 9월에는 6천명이 줄어들어 1,572천명이고, 실업율 또한 7.4%에서 7.3%로 줄어들었으며 취업자수와 경제활동인구 또한 8월보다 약간 늘었다. 그러나 계절조정 실업율은 8월의 8.1%에서 9월 8.4%로 0.3% 증가하였다. 그리고 통계청 서울통계사무소가 11월 4일 발표한 '34분기 서울 고용동향'에 따르면 7~9월 신규 취업자수는 모두 461만9천명으로 작년 동기에 비해 10.3% 줄었다. 이 중 1주일에 36시간 이상 근무하는 정규취업자는 이보다 더 많은 14.1%가 줄었고 주당 1~17시간 일하는 시간제 근로취업자는 22.9%나 증가하

였다. 또한 노동연구원이 10월 28일 발표한 '최근(98년 1~8월) 실업의 특징'에 의하면 실직자로 있다가 일자리를 얻은 사람의 75%가 임시·일용직을 구한 것으로 나타났다. 이러한 현상은 경기침체로 노동시장이 buyers' market으로 전환되고 노동조합의 협상능력이 저하되어 고용주가 선호하는 퇴직금 적립 등 부담을 덜 수 있는 시간제 근로 형태가 늘어났기 때문으로 분석된다. 이와 같은 불안정한 형태의 취업의 증가로 인하여 근로자의 고용불안과 생계불안이 가중되고 있다.

2) 여성 정규직 실업자 양산

한국여성민우회에서 지난 8월 31일~10월 2일 실시한 '경제위기가 여성의 고용평등과 실업에 미친 영향' 조사에 의하면 고용조정을 통한 정규직의 퇴직율은 남성이 12.0%인데 비하여 여성은 23.0%로 크게 더 높았으며, 그 결과 정규직의 남녀 비율은 고용조정 전 2:1에서 고용조정 후 3:1로 변화하였다. 또한 노동연구원의 '여성실업 현황과 정책과제' 보고서에 의하면 올해 들어 여성정규직 취업자가 지난해보다 20% 줄었다. 남성은 정규직보다 일용직 실직자가 훨씬 많은 반면 여성은 이와 반대로 정규직 실직자가 많았다. 여성 실직자가 취업을 포기하면서 비경제 활동인구로 분류되어 여성 실업율은 지난 2월 이후 큰 변동이 없다.

한국여성노동자협회가 지난 9~10월 여성실업자 721명을 대상으로 공공취업알선기관 실태조사를 한 결과 구직등록을 하지 않은 여성실업자의 48.2%가 "구직등록에 대해 몰라서 하지 않았다"고 응답하였다. 또한 구직등록 3개월이 지난 여성실업자 가운데 40.5%가 재등록을 하지 않았으며, 26.6%가 취업전망이 없기 때문이라고 응답했다. 여성실업대책은 통계에 잡히지 않는 비경제활동인구로 분류된 이들에게도 실질 혜택이 돌아가는 방향으로 바뀌어야 하며 공공취업 알선기관을 통한 구직등록에 대한 홍보가 시급하다.

3) 젊은 여성 신규 실업자 급증

노동연구원의 '여성실업 현황과 정책과제' 보고서에 의하면 작년 8월 5.8%이던 15~19세 고졸이하의 여성실업자는 올해 8월 15.8%로 10%가 늘었으며, 작년 6월 3.5%이었던 20~29세 고졸이하 여성실업자는 올해 9월 9.7%로 6.2% 늘어 다른 어느 집단보다 실업율이 높아진 것으로 나타났다. 15~19세 여성실업자의 수는 3만6천명, 20~29세 실업자는 19만8천명이었다. 이들 젊은 여성 실업자들은 방치하면 유흥업소 등 불건전한 향락산업으로 유입될 가능성이 많기 때문에 이들을 위한 특별한 대책이 시급히 요구되고 있다. 특히 15~19세 여성실업자들은 그 숫자가 많지 않기 때문에 적은 예산으로 대책을 강구할 수 있을 것이다.

3. 생활의 변화

1) 실직자 가정의 가장 심각한 경제문제는 생계비

윤정혜가 지난 8월 중산층을 포함한 전체 실직가구 644표본을 대상으로 조사한 [실직자가정의 실태와 지원요구도] 결과에 의하면 실직자 가정의 가장 심각한 경제문제는 생계비(67.4%)였으며 현재의 경제상태가 6개월 이상 지속된다면 '경제적 파산(39.7%)'과 '끼니의 어려움(25.6%)'이 예상되었다.

2) 도시빈민층 소득 30% 감소

서울시정개발연구원이 지난 6월 15일부터 3주간 서울의 저소득층 775가구를 대상으로 조사한 결과 6개월 사이에 가구주의 취업율은 77.7%에서 65.7%로 12.1% 감소하였으며 가구 당 평균소득은 122만원에서 86만원으로 30% 정도 줄었다. 이 때문에 64%인 493가구가 식료품비를 줄이고 있는 것으로 나타났다. 가구소득 50만원 이하의 극빈층 가구는 56.8%이며 생활보호가구로 지정되기를 희망하는 가구가 52.8%에 이르고 있으나 정부의 지원을 받는 생활보호 대상 가구는 14가구로 1.8%에 불과했다. 구제금융 사태 이후 최저생계비 이하의 가계지출을 하는 저소득층이 갈수록 늘고 있는 점을 고려하여 노동력은 있어도 일거리가 없어 당장 생계위협을 느끼는 사람들에게도 생계보호 지원혜택이 돌아가야 할 것이다.

3) 도시 서민의 빈민화 급속 진행

한국노동연구원이 IMF 사태 이후 성남시에 사는 11가구의 소득 및 생활변화를 2개월간 심층적으로 조사 분석한 결과에 의하면 IMF 이후, 도시서민들이 급속하게 도시빈민으로 전락하는 것으로 나타났다. 일용직 6명은 IMF 이전 한 달에 25일 이상 일했으나 IMF 이후 4명은 일감이 완전히 끊겼다. 나머지 2명 중 1명은 한 달에 5일 정도만 일하는 반실업상태이고 단 1명만이 20일 이상 일하고 있다. 월 1백만~2백50만원 수준이던 이들 노동자의 가구소득은 소득이 아예 없거나 대부분 50만원 이하로 낮아졌다. 영세사업자들의 경우, 슈퍼를 운영하는 한 가구의 월 소득은 지난 해 10월까지 월 3백50만원이었으나 지금은 90만원 이하로 줄었다. 노점상의 월 소득은 70만원에서 30만원으로 감소했다. 이 지역의 실업자들은 건설 및 가구제조 전문기술자들이 많은데 공공근로사업 등 성남시의 실직자 대책은 전문기술과는 거리가 멀어 참여도가 낮았다. 그리고 실직자 대출도 보증인이 없는 이들에게는 그림의 떡이었다. 당국은 복지 수혜대상자의 욕구를 정확히 파악하여 각자의 실정에 맞는 지원을 해주어야 할 것이며 이를 위하여 사회복지사를 늘려야 할 것이다.

4) 빚 얻는 실직자 급증

11월 5일 노동부에 따르면 실직자들을 위한 생활안정자금의 대출액이 4월부터 10월까지 한 달 평균 6백 65억원 이었으나 9월에는 1,132억 원, 10월에는 1천1백32억 원으로 대폭 늘었다. 대출급증 이유는 대출조건의 완화 이외에도 실업이 장기화하면서 실직자들의 주머니가 바닥났기 때문으로 분석된다. 퇴직금과 실업급여 등으로 생계를 꾸려오던 실직자들이 이마저도 끊기면서 생활안정자금을 빌려쓰기 시작한 것이다. 정부는 실직자들의 생계지원을 위해 생활자금 추가지원을 통해 혜택을 늘려가야 할 것이다. 그리고 사회간접자본 사업 등 적극적 일거리 창출 정책을 실시하여야 할 것이다.

5) 실업자 가정의 스트레스성 가정폭력 증가

윤정혜가 지난 8월 중산층을 포함한 전체 실직가구 644표본을 대상으로 조사한 '실직자 가정의 실태와 지원 요구도'조사 결과에 의하면 남성실직자들은 술·담배를 하거나(46.2%), 다른 사람에게 화를 내는 경향(36.9%)이 많았다. 그리고 남편의 아내에 대한 폭력은 실업 전의 76.2%에서 실업 후 70.5%로 줄었으나 아내의 남편에 대한 폭력은 10.7%에서 10.9%로 늘었으며, 폭력정도는 강도가 낮은 '욕설과 물건 던지기'는 감소하는 대신, '손발 사용 구타' 또는 '몸통이 사용 구타' 등 강도가 높은 경우가 증가했다. 가정폭력의 증가는 가정해체로 연결될 가능성이 높으므로 실직가정의 화합을 위한 심리 상담 및 생활적응 교육 프로그램이 확대 실시되어야 할 것이다.

4. 복지현황

1) 실직자 중·고생 등 25만명 학업 포기 위기

정부로부터 학비감면 혜택을 받고 있는 중고생은 올해 3·4분기에 25만5천여 명에 이른다. 그리고 내년에는 전체 중고생의 6.6%인 28만3천여 명에 이를 것으로 예상된다. 이들은 가정의 실직 등으로 생계를 꾸려가기조차 힘든 가정의 자녀들로 학비감면을 받지 못하면 학업을 그만둘 수밖에 없는 처지에 있다. 교육부에 따르면 올해는 노동부의 실업대책기금에서 1천억원의 확보해 이들에 대한 학비 지원을 해줄 수 있지만 내년에는 정부의 예산삭감으로 지원금을 확보하지 못한 상태로서 최소 18만명 정도의 극빈학생들이 학비감면 대상에서 제외될 것으로 예측된다. 저소득층에 있어서 자녀 교육은 빈곤 탈피의 꿈이며 공교육의 기회 상실은 꿈의 박

탈을 뜻한다. 새로운 교육복지제도의 도입은 고사하고 기존 제도를 계속 수행할 예산마저 삭감한다는 것은 언어도단이다.

2) 장애 노약 노숙자 갈 곳 없다.

11월 10일 현재 서울 시내 사회복지시설과 종교시설 등에 설치된 희망의 집은 82곳으로 1932명이 수용되어 있지만 정상인 노숙자에 맞춰 시설이 갖춰지고 운영되어 장애인, 노약자 환자들을 수용하기에는 부적합하여 관계자들은 이들에 대해서는 입소권유 조차 못하고 있는 실정이다. 좀 더 과감한 지원과 다양한 보호시설의 마련이 시급하다.

3) 정부, 일용직 연금가입을 5.3%에 불과

11월 2일 서울시 국감에서 김홍신 의원이 밝힌 자료에 의하면 정부 12개 부처 가운데 국민연금에 가입된 일용노동자는 전체 대상 7061명의 5.3%에 지나지 않는 376명으로 집계됐다. 특히 실업대책의 주무부서인 노동부는 0.9%, 농림부는 0.35%였으며 정보통신부는 2901명의 일용직 가운데 단 한 명의 가입자도 없었다. 지방자치단체 가운데는 울산시는 321명의 대상자 전원을 가입시킨 반면 서울시는 605명 가운데 76명만(12.6%) 가입시켜 15개 시·도 가운데 일용직을 가장 홀대하는 것으로 나타났다. 전원 가입이 요청된다.

5. 결론

위에서 살펴본 바와 같이 IMF 사태 이후 1년이 되어 가는 현재 경기침체와 대량 실업 사태로 인하여 실업자가 양산되고 소득이 줄어들어 생계가 어려운 사람들이 급증하고 있다. 줄지에 빈민으로 전락한 실업자들은 만성적 빈곤계층과 달리 아직 근로 및 자립의욕은 강하다. 이들을 잠재 소요세력이나 무능력자로 보지 말고, 지금 일자리를 보전하고 있는 우리들을 대신해 구조조정에 희생당한 사람들이고, 동시에 일할 권리라는 기본권을 침해 당한 우리시대 최대의 인권피해자들이다. 국민 모두 연대의식을 가지고 고통을 분담하여야 할 것이다. 다행히 최근에 실업율이 약간 줄어드는 것으로 보고되고 있으나 시간제 근로자와 임시일용직 등 비정규직 근로자 등의 불안정 취업이 늘고 있으며 여성 정규직과 젊은 여성 신규실업자는 크게 늘고 있다. 대기업과 금융권의 구조조정이 본격화할 경우 실직자가 늘어날 것으로 예측되고 겨울철에는 일자리가 줄어 실업율이 다시 높아질 가능성이 크다.

정부는 근로능력이 있으나 일거리가 없는 사람들에게까지 생계보호 범위를 확대하고, 생활자금 지원, 주거보호, 교육보호, 상담 및 교육 프로그램을 확대 실시해야 할 것이다. 그리고 적극적 일거리 창출 정책을 수행하여야 할 것이다.

국민기초생활보장법 시행과 관련된 보수·기득권층의 저항이 도를 넘고 있다.

류정순(한국빈곤문제연구소장)

- 차례 -

I. 서론

II. 본론

1. 복지병이 번질 가능성이 있는가?
2. 한시적 생활보호대상자는 모두 거택보호대상자가 될 수 있는가?
3. 최저생계비와 실제 소득의 차액이 생계비로 지급되는가?
4. 공공부조정책의 사각지대는 없어지는가?
5. 예산에 맞추어 수혜대상자와 수혜수준이 정해지는 현행 제도는 개선되는가?

III. 결론

※이 글은 복지동향 2000년 4월호에 실린 것입니다.