

인권보고서발간기념인권토론회

**IMF 경제위기 상황의 극복과정과  
빈곤층의 사회적 인권 실태**

- 비정규직 · 주거 · 빈곤 · 신용불량자 · 복지 문제를 중심으로 -

◎일 시 : 2004. 4. 26. (월) 14:00

◎장 소 : 변호사회관 지하 1층 대회의실

◎주 최 : 대한변호사협회

大韓辯護士協會

인권보고서발간기념인권토론회

**IMF 경제위기 상황의 극복과정과  
빈곤층의 사회적 인권 실태**

- 비정규직 · 주거 · 빈곤 · 신용불량자 · 복지 문제를 중심으로 -

◎일 시 : 2004. 4. 26. (월) 14:00

◎장 소 : 변호사회관 지하 1층 대회의실

◎주 최 : 대한변호사협회

大韓辯護士協會

## 진행 일정

### I 부 - 인권보고서 발간 보고 (14:00~15:00)

사 회 : 김주원 변호사(대한변협 총무이사)

1. 개 회
2. 국민의례
3. 협회장 인사
4. 인권위원회 활동 및 보고서 발간 경과보고 : 박영립 변호사(대한변협 인권위원장)
5. 인권상황 개관 : 박연철 변호사
6. 각 부문별 인권상황에 대한 주요 논점 및 요지 발표 :  
이원재 · 임통일 · 이유정 · 송호창 변호사(인권보고서간행위원)
7. 휴식

### II 부 - 인권토론회 (15:00~17:00)

사 회 : 박영립 변호사(대한변협 인권위원장)

1. 주 제 : IMF 경제위기 상황의 극복과정과 빈곤층의 사회적 인권 실태보고
2. 주제발표자 및 토론자 소개
2. 주제발표 : 김남근 변호사(인천지방변호사회)
3. 지정토론 : ① 비정규직 부문 : 주진우 민주노총 미조직비정규사업실장  
② 주거 부문 : 유영우 주거권실현을위한국민연합 사무총장  
③ 빈곤 부문 : 김동춘 성공회대학교 사회과학부 교수  
④ 신용불량자 부문 : 석승억 신용사회구현시민연대 대표  
⑤ 복지 부문 : 허 선 순천향대학교 사회복지학과 교수
4. 질의응답
5. 폐 회

## 목 차

### 주제 발표문

김남근 변호사 / 3

### 토 론 문

비정규직 문제 분야 / 49

주진우 민주노총 미조직비정규사업실장

주거 문제 분야 / 69

유영우 주거연합 사무총장

빈곤 문제 분야 / 81

김동춘 성공회대학교 사회과학부 교수

신용불량자 문제 분야 / 85

석승익 신용사회구현시민연대 대표

복지 문제 분야 / 97

허 선 순천향대학교 사회복지학과 교수

# 주 제 발 표 문

발 표 자 : 김 남 근 변호사

## IMF 경제위기 상황의 극복과정과 빈곤층의 사회적 인권의 실태보고

변호사 김 남 근

### 1. 序

IMF 경제위기 상황을 극복하기 위하여 정부는 금융과 기업의 경쟁력을 제고하기 위하여 구조조정을 추진하고 침체된 경기를 부양의 수단으로 건설경기를 활성화시키기 위하여 부동산투기억제에 관한 규제를 폐지하고 소비를 진작시키기 위하여 신용카드의 발행과 사용에 관한 각종 규제를 완화하는 정책을 추진하였다. 그 결과 빠르게 IMF 경제위기 상황을 극복하기도 하였으나, 금융과 기업의 구조조정은 소위 노동의 유연화라는 노동 구조조정을 통하여 이루어지다보니 기업의 퇴출과 정리해고가 활성화되어 많은 실업자가 양산되고 정규직과 비교하여 임금, 근로시간 등에 있어 심하게 차별을 받는 비정규직이 늘어나 이러한 실업자와 비정규직을 중심으로 신빈곤층이 빠르게 확대되었다. 그러나, 이렇게 빠르게 양산되는 신빈곤층에 대한 사회보장의 지원은 거의 전무하고 사회보장의 혜택은 노인, 주부가장, 장애인 등 전통적인 빈곤층에 대한 제한적인 지원에 머물러 이러한 신빈곤층에서의 가족과 의 동반자살, 가족해체 등 심각한 사회병리 현상이 나타나고 국민의 사회적 기본권도 크게 후퇴하였다.

또한, 정부의 일정하게 의도된 부동산투기 조장정책은 건설경기 활성화로 경기부양에 도움이 되기도 하였지만 아파트 분양가가 국민의 정부 5년여 사이에 2배 이상 인상되는 등 집 값 상승으로 집을 가진 자와 갖지 못한 자 사이의 빈부 격차가 심화되고, 평균 근로자가 10년 정도 노력하면 내 집을 마련하였던 것이 평균 근로자가 18년 정도를 저축해야 내 집 마련이 가능하게 될 정도로 내 집 마련이 어려워지고 노태우 정부 때의 영구임대아파트 19만호 건설 이후 정부의 임대아파트 공급정책이 장기간 실종됨으로써 자기 소득으로 내 집 마련이 어려운 영세민의 경우 서울특별시의 영구임대아파트 입주대기자가 2만 호가 넘을 정도로 서민·영세민의 주거기본권 보장도 크게 후퇴하였다.

그리고, 신용카드 사용 권장을 통한 인위적인 소비진작정책은 소득이 뒷받침되지 않는 과소비를 불러와 20·30대 등의 청년 신용불량자층이 크게 양산되었고, 이들을 조속하게 정상적인 경제활동에 복귀시키기 위한 개인채무자회생절차법 등의 채무조정제도가 제때에 입법화되지 못함으로 인하여 400만 신용불량자 시대가 도래하고, 이 중 현재의 소득으로 자기 채무를 정상적으로 변제하기 어려운 과중채무자층에서 납치강도 등의 강력범죄가 급증하고, 자살 등의 사회병리 현상이 심화되면서 서민금융이용자들의 소비자기본권도 크게 악화되는 추세에 있다.

이번 보고서에서는 IMF 위기극복과정에서 드러난 신빈곤층의 양산과 빈부격차의 심화, 주거기본권, 소비자기본권 등을 중심으로 한 사회적 기본권의 악화과정을 정리하였다.

## 2. IMF 경제위기의 극복과정에서의 빈부격차의 심화와 신빈곤층의 양산

### 가. 우리 사회 빈곤층의 추계

정부의 직접적인 사회보장 혜택의 대상이 되는 국민기초생활보장법상의 수급권자는 2003년 3월 현재 1,346,000명에 이르고 있다. 하지만, 소득은 최저생계비 이하이지만 부양의무자 기준, 기준이 넘는 재산의 보유, 자동차 보유, 거주지와 다른 주민등록 등재 등의 이유로 수급자가 되지 못한 비수급빈곤층 190만 명(2001년 한국보건사회연구원 통계)과 소득이 최저생계비는 상회하지만 그 수준이 120%에 달하지 못하는 차상위계층(준빈곤층)이 130만 명 정도로 적어도 300만 명이 넘는 실질빈곤층들은 국민기초생활보장법상의 기초생활보장도 받지 못하는 사회안전망의 사각지대에 놓여져 있다. 현재, 이들에게는 자활사업에 일부 참여할 수 있는 자격만이 제공되고 있으나 이는 이들의 긴박한 생활고를 해결하는 적절한 수단이 되지 못하고 있어, 수급권자들의 입장에서는 탈빈곤을 시도하려 해도 급격한 소득증가가 아닌 다소의 소득증가에 머무를 경우 오히려 이러한 차상위계층이 되어 아무런 사회보장의 혜택을 받지 못할 것을 두려워 하여 탈빈곤의 노력을 하지 못하게 하는 요인이 되기도 한다.

나. 비수급빈곤층

기초생활보장제 수급신청을 했다가 심사에서 탈락한 가구의 77.3%가 소득면에서 최저생계비 이하이고, 그 중 1/4 가량은 최저생계비의 절반에도 미달하는 상황이다. 최저생계비는 국민기초생활보장제도 수급자 선정기준이자 급여기준이 되고 있는데, 최정생계비의 수준이 전 가구 소비지출의 50.1% 수준(2002년도 기준)밖에 되지 못하여 "건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위한 최소한의 비용"이라는 그 취지에 부응하지 못하고 있다. 그나마, 1999년에는 전 가구 소비지출의 56.1% 수준이던 것이 계속 악화되어 50.1% 수준에 머물고 있는 실정이다. 또한, 필요비용이 많이 들어가는 노인, 장애인, 아동이 있는 가구의 특성이 고려되지 않아 이러한 가구들은 다행히 수급자가 되더라도 매우 열악한 생활을 해야 한다. 이렇게, 최저생계비 수준이 현실과 맞지 않게 매우 낮다 보니 최저생계비를 다소 상회하더라도(차상위계층은 120% 이내) 실질적 빈곤의 수준을 벗어나지 못해 사회보장의 수혜대상이 되어야 한다.

다. 빈부격차의 심화

(1) 통계청에서 발표한 도시근로자 가구의 지니계수는 1996년 0.291에서 2002년 0.319로 높아졌고 KDI(2003)는 5년마다 한 번씩 조사하는 통계청의 가구소비실태조사자료를 이용하여 동시 전 가구의 소득불평등도를 추계하였는데, 1995년에는 0.322이었던 지니계수가 2000년에 0.389로 대폭 높아졌다.

<표1> 소득불평등도 : 지니계수

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 1/4분기
도시 근로자가구	통계청	-	0.291	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319	-
도시 전가구	김진욱 2002	-	0.389	0.394	0.453	0.431	0.423	0.427	0.450
도시 전가구	KDI 2003	0.322	-	-	-	-	0.389	-	-

(2) 그리고, 한국은행에 따르면 2001년 말 현재 1억 원 이상을 예금한 계좌 수는 258천 계좌이고, 전체 은행 고객의 2%의 예금액은 176조 7,790억 원에 달하는데, 이는 2%의 전체 예금고객 1,376만 명의 2%에 해당한다. 즉, 전체 은행 고객의 2%가 전체 저축액의 56.7%를 저축(은행연합회, 2002)하였고, 상위 1.6%의 가구가 전 국민의 소비의 25%를 차지하고 있다(박순일, 2001).

(3) 국세청의 자료에 의하면 토지는 인구의 약 5%에 불과한 소수의 수중에 3/2가 집중되어 있어, 재산불평등도는 소득보다 훨씬 심각할 것으로 추측된다.

(4) 노동소득분배율의 악화

노동소득분배율은 국민소득에서 노동소득(피용자 보수)이 차지하는 비율을 의미하며 노동의 가격이 자본의 가격보다 높을수록, 한 나라의 산업이 노동집약적일수록, 총취업자 중 피용자의 비율이 높을수록 그 값이 커진다. 한국은행(2003년)에 발표한 노동소득분배율의 변화추이와



시사점에 의하면 총취업자 중 피고용자 비중은 1998년 61.7%에서 2002년 64.0%로 확대되었으나, 노동소득분배율은 고용구조의 질적 악화 및 상용근로자와 임시직 근로자 간의 과도한 임금격차 등으로 1997년 62.8%이었던 노동소득분배율은 외환위기 직후 크게 악화되어 2000년 59.4%를 기록하였고, 2001년에는 약간 개선된 듯 하였으나, 2002년에 60.9%로 당시 떨어졌다.

<표2> 노동소득 분배율

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
노동소득분배율	62.8	61.6	59.7	59.4	62.0	60.9

라. IMF 경제위기 상황 극복과정에서의 비정규직의 양산실태

(1) 신빈곤층의 대다수는 빈곤노동자이고 실업과 비정규직의 경계를 넘나드는 비정규직 노동자들이다. IMF 사태 이후 기업의 경쟁력을 제고하기 위하여 정부의 고용의 유연화정책을 유도하고 기업들이 이에 편승하여 무분별하게 비정규직 고용으로 비정규직이 크게 확산되고 있다. 파견근로자보호등에관한법률에 의하면 비정규직 고용의 사유로 ① 출산·육아 또는 질병·부상 등으로 발생한 결원을 대체할 경우 ② 계절적 사업의 경우 ③ 일시적·임시적 고용의 필요성 등에 제한적으로 허용되어야 하나 사실상 저임금이나 노동조합으로의 단결을 피하기 위하여 민법상의 도급이나 위임의 형식을 빌려 근로자 공급이나 불법파견이 횡행하고 있다. 또한, 레미콘 노동자나 화물자동차지입기사, 학습

지 교사, 보험모집인, 텔레마케터 등 사용자의 요구로 개인사업자화된 특수 고용노동자들도 확산되어 레미콘 노동자의 경우 과거 근로자로 노동관련법의 보호를 받기도 하였으나, 현재는 노동기본권이 보장되지 못하고 있다.

(2) 이에 따라, 비정규직은 2002년 8월 722만 명에서 2003년 8월에는 784만 명으로 12만 명이 증가했으며, 전체 임금노동자의 55.4%가 비정규직에 속하고 있다(노동부 집계에 의하면 같은 기간 375만 명에서 465만 명으로 90만 명이 증가했고, 전체 임금노동자의 32.8%가 비정규직에 속하고 있다).

(3) 정부의 파견근로자와 특수계약 비정규직 근로자에 대한 통계는 거의 생산되지 않고 있다가, 1997년 통계청의 고용구조조사에서 특별히 조사가 이루어졌는데, 이 자료를 분석한 노동부(1999)의 연구결과에 의하면 파견근로자와 특수계약 비정규직 근로자 중에서 여성비율은 파견근로자가 22.5%, 가내수공업자가 84.7%, 재택근무자가 78.3%이다. 파견제 고용형태는 남성을 중심으로 확산되고 있고, 근무는 풀타임으로 이루어지고 있음에 비해 가내수공업과 재택근무는 여성을 중심으로 확산되고 있으며, 대부분이 시간제로 이루어지고 있다.

3. IMF 이후 신빈곤층의 사회적 기본권의 실태

가. 2003년 7월 인천에서 공기업 구조조정으로 문을 닫은 한양목재(대한주택공사의 자회사) 근로자의 부인이 세 명의 자녀와 함께 투신자살

하는 사건이 있었고 이와 유사한 사례가 계속 반복되어 발생하였다. 1998년부터 생활고를 비판하여 동반자살, 투신자살 등의 기사가 올려진 횟수를 연합뉴스를 기준으로 조회한 결과에 의하면, 1998년 49건, 1999년 31건에서 IMF 경제위기 상황을 극복한 이후에는 다소 줄어들어 2000년 18건, 2001년 19건이었으나, 그 뒤로도 꾸준히 지속되어 2002년도에도 16건에 이르고 있다. 2003년의 경우만 보아도 17세 청소년의 막노동일터 질식사 사건(7. 19.자 동아일보), 40대 검찰공무원의 생활고 비판 자살사건(7. 11.자 조선일보), 30대 가장 카드빚으로 인해 두 딸 살해 뒤 자살 기도(6. 24.자 문화일보), 카드빚 40대 가장 목매 자살(6. 17.자 대한매일), 자녀 빚으로 인한 아버지 자살(6. 5.자 경향신문), 시간강사 생활고 비판 자살(6. 3.자 한국일보) 등 6월 이후만도 일주일 간격으로 지속적으로 발생하는 사건 발생의 연속선상에 있으며, 실제 생활고 비판 자살 사건의 빙산의 일각만이 보도되고 있는 것으로 여겨진다.

나. 전통적인 빈곤층인 노약자, 장애인, 주부가장 가구 등은 빈곤에 적응하여 있고, 국민기초생활보장법상의 수급혜택도 주어지고 있으나, IMF 사태 이후 구조조정 과정에서 실업자가 되거나 비정규직으로 전환되어 중산층에서 빈곤층으로 몰락한 신빈곤층의 경우에는 빈곤에 적응하지 못하고 있고, 또한 이들의 경우에는 수급권자의 대상도 아니어서 그야말로 벼랑 끝에 몰려 자살이나 강력범죄 등 극단적인 선택을 하는 경우가 빈발하고 있다.

#### 다. 빈곤층의 사회적 기본권 보장을 사회보장제도의 실태

(1) 빈곤가정에서 정상적인 양육을 받고 있지 못한 아동은 기초생활

보장수급가구 아동 16만 명, 해체가구의 아동 34만 명, 저소득가구의 자녀로서 교육비 지원을 받고 있는 아동 40만 명 등 100만 명에 이를 것으로 추산되나, 현재 보육료 지원 대상이 되는 기초생활보호대상자(보육료 100% 지원)는 39,744만 명에 불과하다.

(2) 국민기초생활보장제도상의 의료급여 대상자는 전 국민의 3.4% 수준인 180만 명으로 위와 같은 실질적인 빈곤층의 규모를 생각할 때 2-3배의 확대가 필요한 실정이다. 실제로 건강보험료를 3개월 이상 체납하여 보험급여 지급이 정지된 자들이 139만 세대, 300만 명에 달하여 전체 국민의 6%가 의료보험의 사각지대에 놓여 있다. 의료급여의 내용도 높은 본인부담으로 중증을 앓고 있는 빈곤층에게는 큰 부담이 되어 이러한 빈곤층이 의료이용을 이용할 수 없게 하는 한계로 작용하고 있다. 건강보험금에 지원되는 국고보조금은 일반회계 2조4천448억 원과 담배부담금 4천392억 원을 합하여 2조8천930억 원에 달하나 이러한 국고지원은 소득계층에 따라 차별적으로 지원되는 것이 아니라 지역가입자 의료비의 50% 수준에 해당하는 재원을 건강보험 재정에 일괄적으로 투입하는 방식으로 지원되고 있어 저소득층의 의료문제 해결에 직접적인 도움을 주지 못하고 있다.

#### 라. 비정규직의 사회적 기본권의 실태

(1) 통계청에서 시행한 "경제활동인구 부가조사자료"에 의하면 정규직 근로자 중 연금에서 제외되는 비율이 7.3%인 반면, 비정규직은 무려 80.7%가 연금에서 제외되고 있고, 건강보험의 경우에도 비정규직은 5.2%만이 미적용되는 반면에 비정규직은 77.8%가 제외되고 있으며, 고

용보험은 정규직의 20%만 제외되고 있으나 비정규직은 79.3%가 제외되고 있다. 이에 따라, 산재보험은 20%의 임금근로자를 고용보험은 48%의 임금근로자를 제외시키고 있으며, 공적 연금은 48%의 경제활동인구를 제외하고 있어, 이러한 노동자들이 산재, 실업, 중한 질병에 노출되는 경우 곧바로 빈곤층으로 전락할 개연성이 높게 되어 있다.

(2) 또한, 통계청 조사에 의하면 2002년 8월 현재 비정규직 노동자의 월평균 임금총액은 96만 원으로 정규노동자의 52.9%에 불과하고 퇴직금은 13.8%의 노동자만이 적용받고 있으며, 상여금은 13.9%, 연장근로수당은 10.0%만을 적용받고 있어 비정규직 노동자들은 고용불안과 함께 저임금, 차별 등으로도 고통을 받고 있다. 남녀고용평등법에는 동일가치 동일노동 규정이 명문화되어 있으나, 근로기준법에는 명문화되어 있지 않고 있는데, 정규직과 비정규직의 임금 등의 근로조건의 격차는 더욱 더 벌어지고 있는 실정이다. 정규직 임금을 100으로 할 때 비정규직의 월임금총액은 2003년의 경우 51%이고(2002년 52.7%에서 더 하락) 시간당 임금은 48.6% 수준에 불과하다. 노동시간도 정규직은 2002년에서 2003년 사이 44.0시간에서 41.8시간으로 3.2시간 단축되었으나 비정규직은 45.5시간에서 44.1시간으로 1.4시간 단축되었을 뿐이다. 이에 따라, 임금소득 불평등은 시간당 임금기준으로 2001년 5.2배, 2002년 5.5배, 2003년 5.6배로 빠른 속도로 증가하여 OECD 국가 중 임금소득 불평등도가 가장 높은 미국의 4.3배를 크게 상회하고 있다. 저임금 노동자(OECD는 상용직 풀타임 중위임금의 2/3이하를 저임금으로 정의하고 있다.)가 전체 노동자에서 차지하는 비중도 2001년 46.9%, 2002년 47.5%, 2003년 50.0%로 빠른 속도로 증가하고 있다.

(3) 최저임금도 2003년 9월 적용임금은 시급 2,510원이고, 월급으로 환산하면 56만7,260원으로 5인 이상 상용직 노동자 전체 임금의 1/3 수준에 불과하다. OECD가 최저임금의 기준이 되는 빈곤선을 전체 노동자 중위 임금의 2/3로 정하고 있고 최저임금제도를 실시하고 있는 대부분의 나라에서 전체 노동자 임금의 50% 정도 내외에서 최저임금을 정하는 것과 비교하여 국제수준에 크게 미달하는 수준이다.

(4) 또한, 정규직 노동자 631만 명 가운데 노동조합에 가입한 사람은 143만 명으로 정규직 노조 가입률은 22.7%이나 비정규직 784만 명 가운데 19만 명만 노동조합에 가입하고 있어 비정규직 노동조합 가입률은 2.4%에 불과하여 비정규직은 헌법상의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 노동3권의 보장도 매우 낮은 수준이다.

#### 4. IMF 경제위기 극복과정과 서민금융이용자의 소비자인권 실태

##### 가. 신용불량자 양산실태에 대하여

(1) 신용카드 발급건수가 1999년 38,993,000개에서 2001년 89,330,000개로 2.29배 증가하여 2002년에는 1억장을 넘어서게 되었다. 한국 보다 1인당 국민소득이 2배인 독일의 경우 국민 1인당 신용카드의 수가 1.8개에 불과한데 비하여 한국은 국민 1인당 신용카드의 수가 4개를 넘어서고 있어 이러한 통계수치만 보더라도 개인의 소득에 맞지 않게 신용카드가 발급되고 있다는 것이 단적으로 드러나고 있다. 신용카드란 그야말로 소득의 증명을 통하여 개인의 신용이 확인되어야 발급될 수 있

는 것이어서 미국의 경우 신용카드회사는 신용카드신청자의 직장을 직접 방문하는 등 구체적인 확인작업을 통하여 신용을 확인한 후 카드를 발급하기 때문에 그 발급기간만 2-3주 이상이 소요되는데 비하여 우리의 경우에는 길거리에서 경품을 주며 카드를 즉석 발급하는가 하면 소득이 전혀 없는 미성년자에게도 카드가 발급되어 미성년자의 경우에도 신용불량자가 1만4천 명에 이르고 있다.

(2) 이에 따라, 가계부채에서 신용카드 빚이 차지하는 비중도 기하급수적으로 증가하여 1999년과 2001년 사이 가계부채가 234조에서 350조로 증가하였는데 가계부채에서 신용카드 빚이 차지하는 비중이 10%에서 19.7%로 증가하였다. 금융감독원의 보고에 따르면 2002년 1분기 중 신용카드 회사의 현금대출(현금서비스+카드론) 규모는 100조 원을 넘어선 것으로 나타났다. 이는 지난해 같은 기간의 61조5,344억 원에 비해 62.7%나 증가한 것이며, 이 기간 중 전체 카드사 매출액대비 현금대출 비중은 63.8%로 지난 연말에 비해 오히려 높아졌다. 신용카드사들은 정부당국과 언론의 잇따른 우려와 지적에도 불구하고 현금대출의 비중을 줄이지 않고 있다. 오히려 현금대출을 부추기는 추첨과 경품제공, 수수료 인하 등 각종의 이벤트는 더 늘고 있는 추세에 있다. 한 마디로 '빚으로 살라고 권하는 사회'가 되고 있는 것이다. 신용카드는 이미 현금결재를 대체하는 수단으로서의 본래의 기능이 아닌 대출카드로 변질되어 버렸다.

(3) 2003년 7월 말 현재 신용불량자가 335만 명이고(이 중 신용카드로 인한 신용불량자가 207만 명)인데, LG카드 위기사태 이후로 각 신용카드 회사들이 현금서비스 한도를 대폭 감축함으로써 돌려막기를 통하여 신

용불량의 위기를 모면해 가고 있는 채무자들 100만 명 가량이 대거 신용불량자의 대열에 참여하게 될 것으로 예상되어 2004년 말까지는 신용불량자가 450만 명을 넘어설 것으로 추계하고 있다. 신용불량자가 파산하는 시스템도 구조화 되어 예를 들어, 분별없이 300-400만 원 정도의 상품을 신용카드를 이용하여 매입한 채무자가 이를 막으려고 소위 돌려막기식으로 다른 카드를 사용하여 현금서비스를 이용하다가 2,000 - 3,000만 원의 카드빚을 지게 되고, 카드빚을 순간적으로 해결해 보기 위하여 100-200%의 고리사채를 이용하다가 바로 파산을 하는 경우가 빈발하고 있다. 연령별로는 20대 66만 명(20%), 30대 99만 명(30%)으로 20-30대의 젊은 연체자의 비중이 50%를 넘고 있다.

(4) 정부의 2003년 8월 25일 대책발표에 의하면 단일금융회사에 대하여 1,000만 원 미만의 연체자는 104만 명(31%), 2개 금융기관 이상의 다중채무자가 231만 명(69%)인데, 이 중 3,000만 원 이상의 과중채무자는 80만 명에 이르는 것으로 추계하고 있다. 정부는 1단계의 단일금융회사에 1,000만원 미만의 연체자에 대하여는 각 금융기관들이 대환대출 등을 통하여 채무조정을 하도록 하고 2개 금융기관에 3,000만 원 미만의 연체자에 대하여는 각 금융기관들이 경쟁적으로 채권회수에 나서게 되는 경우 변제능력이 있음에도 불구하고 흑자도산을 할 가능성이 있어 이를 막기 위하여 각 금융기관들이 공동채권추심기구(현재 LG투자증권이 이를 담당하고 있다.)를 만들어 공동채권추심을 하도록 유도하고 있다. 그러나, 2개 금융기관에 3,000만 원 이상의 과중채무자에 대하여는 법원의 파산제도 등을 통한 채무조정을 할 수밖에 없다고 하고 있는데, 아래와 같이 법원의 파산제도 운영실적은 극히 미미하여 이러한 과중채무자들에 대한 대책은 사실상 전무한 상태이고 이러한 정부추산 80

만 명의 과중채무자들 사이에서 강력범죄나 자살과 같은 사회병리현상이 집중적으로 나타나고 있는 상황이다.

<표3> 가계신용 동향 (단위: 만 원)

분기	2001. 3.	2001. 12.	2002. 3.	2002. 6.
가구당 가계빚(만원)	1930	2340	2520	2720
가계빚/GDP	52.3%	62.6%	66.5%	70.6%

<표4> 신용불량자 현황 (단위: 만 명)

	2000. 말	2001. 말	2003. 6. 말	2003. 7. 말
전체 신용불량자	208	245	323	335
신용카드 관련	78(38%)	104(43%)	199(62%)	207(62%)

<표5> 금액별/신용불량자 등록 금융회사 수/연령별 현황 (단위: 만 명)

	등록금융회사 수			연령별					합계
	1개	2~5개	6개 이상	10대	20대	30대	40대	50대 이상	
500만 원 미만	62.7	46.1	1.7	0.43	34.2	30.7	26.0	19.2	110.5
500~1,000만 원 미만	17.9	32.0	3.2	0.1	10.6	16.0	15.5	10.8	53.1
1,000~2,000만 원 미만	12.1	32.6	12.7	0.06	9.4	18.2	17.9	11.9	57.4
2,000~3,000만 원 미만	4.3	14.4	13.8	0.01	4.7	10.6	10.5	6.7	32.5
3,000만 원 이상	6.5	26.0	48.6	0.006	7.2	23.9	29.8	20.1	81.1
합계(명)	103.5	151.1	80.0	0.6	66.1	99.4	99.7	68.7	334.6

\* 위 통계는 2003. 8. 25.자 금융감독원 보도자료

나. 신용불량자들의 소비자인권실태

(1) 신용카드 회사들의 불법채권 추심행위와 신용카드로 인한 강력범죄의 증가

신용카드로 인한 과중채무가 심각했던 1980년 초의 일본의 경우와 유사하게 우리 나라에서도 신용카드 회사가 카드채무자의 가족들에게 법률상 근거도 없이 당연히 가족들이 책임을 져야 한다거나 채무자를 신용불량자로 만들어 취업을 못하게 하겠다던가, 사기죄로 형사고소를 하여 전과자로 만들겠다던가 하는 등 근거없는 위협의 수단을 동원하거나 밤에 전화하기, 직장에 찾아가서 망신주기 다양한 불법적인 채권 추심을 하는 사례도 확인되고 있고 이러한 채권추심에 쫓긴 채무자가 자살을 하거나 카드빚을 갚기 위하여 살인강도 등의 강력사건을 저지르는 현상도 자주 발생하고 있다. 최근에 수원에서 4명의 여성을 살해한 강도살인의 동기도 카드빚 변제를 위한 것에서 알 수 있듯이 최근 강력사건범죄의 2/3가 카드빚과 관련된 것이었다. 2001년 신용카드 관련 민원발생건수 2,422건 중 이러한 형태의 사용대금 부당 청구는 714건으로 전체의 29.5%에 해당하는 것으로 나타났다.

(2) 신용카드회원의 정보를 신용카드회사가 광고회사 등에 대가를 받고 판매하여 광고회사가 이를 이용하여 신용카드가입자들에게 전화나 메일광고를 하여 금융소비자의 사생활침해, 정보인권 침해 등의 기본권 침해 행위가 빈발하였으나 2003년 6월 여신금융전문업법 시행령이 개정되어 신용카드회원의 별도의 동의절차를 받도록 하고, 신용정보 제공 및 이용의 동의를 없다는 이유로 신용카드의 발급을 거절할 수 없도록

하여 금융소비자의 기본권 보호장치를 마련하였다.

### (3) 개인파산자의 양산에 따른 경제적 문제점

정상적인 직장생활을 하고 있던 채무자가 빚독촉에 시달려 직장을 잃거나 대학을 졸업하고도 신용불량으로 취업을 하지 못하여 활발한 경제활동을 해야 하는 사회초년생 등이 경제활동 대열에서 이탈하는 부작용도 나타나고 있다. 또한, 개인파산자들을 그대로 방치할 경우 이러한 개인파산자들은 사업이나 직장활동을 통하여 소득을 얻더라도 다른 채권자가 이를 가져가므로 소득활동을 하려는 의욕을 상실함으로써 부실기업이 많을 경우 경제가 장기침체에 빠지게 된다. 멕시코의 경우 부실기업의 양산으로 1차 외환위기를 겪은 후 다시 개인파산의 양산으로 2차 외환위기를 겪었던 것처럼 우리도 현재와 같이 개인파산의 양산을 방치할 경우 이로 인한 금융기관의 부실로 인한 2차 외환위기를 불러 올 수도 있다. 미국의 경우 1980년대 중반, 일본의 경우 1980년대 말 1990년대 초 신용카드에 따른 과중채무자 양산으로 개인파산자가 속출하자 이를 해결하기 위하여 아래와 같은 개인파산자 갱생제도도 도입하여 개인부실의 문제를 해결해 왔다.

#### 다. 신용불량자 양산을 방지하기 사전예방책의 마련

(1) 정부는 2002년 3월 30일 여신금융전문업법과 동법 시행령을 개정하여 18세 미만의 미성년자에게는 신용카드발급자체를 금지하고 18세 이상이라도 20세 미만의 미성년자는 법정대리인의 동의와 재직증명서, 납세증명서 등의 소득을 증빙하는 서류를 첨부하도록 하였다. 또한,

거리에서 경품제공이나 유인행위를 통한 신용카드 발급을 제한하고 신용카드업자의 현금서비스 매출비중이 전체매출액에 50%를 넘지 못하도록 하는 규정도 마련하였다.

(2) 위와 같은 예방책의 마련으로 소득의 증명이 없는 미성년자 등에 대한 카드발급의 남발은 줄어 들었으나 각 카드이용자의 소득과 신용에 대비한 카드사용한도의 규제가 이루어지지 않아 카드 돌려막기 등이 계속되어 자기 소득에 걸맞지 않는 과중한 채무를 부담하게 된 과중채무자는 계속 양산되었다.

(3) 2003년 말 LG카드가 연체율의 급상승으로 경영위기를 겪으면서야 비로서 카드사용한도에 대한 신용카드회사별 규제가 이루어졌으나 한편, 카드사용한도가 절반 이하로 급속하게 줄어들게 됨으로써 돌려막기를 하던 금융소비자들이 연착륙할 기회를 상실하게 급속하게 신용불량자로 내몰려 이를 통하여 2004년에는 450만 명까지 신용불량자가 늘어날 것으로 예측되고 있다.

(4) 연체율이 월별 기준 10%를 넘거나 현금서비스 매출액이 전체매출액에서 차지하는 비중이 50%를 넘는 경우 경고, 경영개선협약 등의 금융감독을 실시하도록 되어 있었으나 정부는 연체율의 경우 변제기를 연장하는 대환의 경우 연체율에서 이를 빼주고 현금서비스 매출비중 제한규정은 2003년 말에서 2007년 말까지를 유예를 해 주면서 신용카드회사에 대한 정부의 감독을 사실상 유예해 주면서 연체율의 상승으로 신용카드회사들의 경영위기가 예감되던 2002년에 이후에도 현금서비스 매출비중은 계속 증가하고 연체율도 늘어나는 한편, 이에 따라 신

용불량자도 계속 증가하였다.

라. 신용불량자에 대한 사후적인 구제대책의 현황

(1) 구제대책의 개요

현재, 신용불량자에 대한 구제대책으로는 사적채무조정제도로써 각 금융기관별의 개별적 채무조정 협의와 금융기관들의 협약에 의하여 의하여 운영되는 개인 워크아웃제도에 의하여 신용회복지원위원회에서 실시하는 채무조정제도가 있다. 한편 법원의 재판제도를 통한 채무조정 제도로는 유럽식의 청산형의 개인파산제도가 있으나 영·미형의 회생형의 개인회생절차제도는 계속 입법이 미루어지며 아직 실시되지 못하고 있다. 각 금융기관별로 채무자와 진행하는 채무조정 협의는 주로 변제기를 연장해 주는 대환형식으로 이루어지고 있는데, 대부분 대환시 보증인의 설정을 요구하고 있어 자칫하면 연기된 변제기가 도래했을 때 채무자 한 명이 파산할 것을 보증인까지 연쇄적으로 파산시켜 1997년, 1998년의 IMF 경제위기 상황때처럼 사회적 파산을 초래함으로써 제2의 IMF 경제위기 상황을 초래하지 않을까 하는 우려를 자아내고 있다.

(2) 신용회복지원위원회의 실적

① 신용회복지원위원회 설립이래 2003년 11월 30일까지 총 217,053명에 대해 내방, 전화, 인터넷 등의 방법으로 신용회복지원상담을 실시하였다. 상담을 통하여 신용회복지원신청방법을 안내하는 이외에 신용관

리의 중요성과 부채관리방법을 교육하고, 채무자의 금융이용에 관한 애로사항도 상담하고 있다. 채무조정실적은 2002년 11월 1일 신용회복지원 신청접수를 개시한 이래 2003년 11월 30일까지 총46,181명으로부터 신청을 접수하여 이 중 27,543명에 대하여 채무조정안을 확정하고, 13,582명은 심사 중이다. 또한, 신용회복지원이 확정된 27,543명의 수혜자 중 14,860명에 대해서는 신용관리교육도 완료되었다.

② 신용회복 프로그램의 정식명칭이 '개인워크아웃제도'인 것으로 알 수 있듯이 개인워크아웃제도는 기업워크아웃제도를 상당히 모방해 만든 것인데, 문제는 이 제도의 모델이 된 기업워크아웃제가 법률가나 경제학자들 사이에서 실패한 제도라는 평가도 나오고 있고, 개인워크아웃제도가 경우에도 기업워크아웃제도와 마찬가지로의 전철을 밟을 우려가 있다. 기업워크아웃의 경우 채무자인 기업의 재정상태나 변제능력을 고려하여 기업이 감당할 수 있는 채무조종안인지 여부를 고려하지 않고 채권자인 금융기관들끼리 합의가 가능한가에만 초점을 맞추어 채무조정안을 수립하다 보니 3~4년 후에는 기업이 채무상태가 더욱 악화되게 되는 경우가 다반사로 발생하게 되었다. 결국, 처음부터 법원의 재판절차를 통하여 신속하게 채무조정을 받을 수 있는 회생정리절차를 신청하여 갹생 절차를 밟았으면 회생이 가능했던 기업이 기업워크아웃 과정을 거치며 상태가 나빠져 회사 정리 절차를 밟기도 어려워지는 경우가 대부분이다. 이러한, 기업워크아웃제도를 통한 채무조정이 우리사회가 요구하는 신속한 기업의 구조조정을 지체시켜 사회적 손실이 크게 발생하였다는 교훈속에서 정부가 국회에 제출한 통합도산법안에서는 채무자인 기업이 법원의 회사정리절차(기업회생절차)를 신청하여 신속하게 채무조정(구조조정)을 할 수 있도록 채무자 기업 대표자의 경영

권을 유지시키는 등의 유인책을 마련하고 있다.

③ 현재, 은행 등 채권금융기관의 개인워크아웃협약에 따라 개인 채무조정(구조조정)을 담당하고 있는 신용회복지원위원회는 채무조정의 숫자만을 발표하고 채무조정안의 구체적 내용은 공개하지 않고 있는데, 80만의 과중채무자의 경우에는 일정한 원리금의 면책을 포함하는 채무조정이 이루어지지 않을 경우에는 사실상 원리금의 전부변제가 불가능하여 대환이나 이자의 일부탕감 등의 방식만으로는 신용회복지원위원회의 채무조정안을 수용하더라도 3-4년 후에 더욱 채무상태가 악화될 수 있는 상태에 있는 경우가 대부분이다. 결국, 기업워크아웃제도처럼 결국 사회적으로 엄청난 비용과 시간만 낭비하고 문제는 더 악화되는 사태가 야기될 수 있다.

④ 또한, 신용회복지원제도가 발전하기 위해서는 신용회복지원위원회가 채권금융기관의 산하기관이 아니라 금융감독원처럼 독립한 비영리 법인이 되어 중립적 입장에서 채권자와 채무자의 사적 채무조정을 중재하는 기관으로 발전해야 한다. 우리의 신용회복지원위원회의 원형이 미국의 CCCS(Consumer Credit Counseling Service)인데, 미국의 CCCS는 채무자 상담기구에서 출발한 순수 민간단체로, 채무자들의 상담을 받아 채무자가 다시 신용불량상태에 빠지지 않도록 교육을 해주고 마지막으로 채무자 입장에서 채무자가 다시 정상적인 경제활동을 할 수 있도록 채권자와의 사적 채무조정을 중재한다. 때문에 신용불량자가 355만 명이면 각 채무자의 구체적인 상황을 고려하여 355만 개의 조정안이 만들어지게 되는 것인데, 우리 나라의 개인워크아웃제도는 채권금융기관 사이에 체결된 협약에서 정해진 채무조정의 기준에 맞는 채무자만

을 선정하여(따라서, 채권자가 채무조정하기 손쉬운 상대를 고르게 된다.) 채무조정을 시도하게 되므로 정작 시급하여 채무조정이 필요한 과중채무자들은 이 제도를 이용하기 어렵게 된다.

⑤ 또한, 80만 명의 과중채무자들은 그 동안 합리적인 채무조정제도가 만들어지지 못한 상황에서 심한 채권추심에 시달리다 보니 사채시장을 이용하게 된 경우가 많고 사채시장의 100%가 넘는 고리이자로 인하여 과중채무자가 된 경우가 상당수인데, 이렇게 개인워크아웃협약에 가입하지 않은 사채업자나 금융기관에 채무를 진 과중채무자들은 이 제도를 이용할 수 없는 한계가 있다.

### (3) 서울지방법원의 소비자파산사건 현황

① 2003년 1월부터 2003년 11월까지 접수된 소비자파산 신청건수는 1,716건으로서 2001년 한 해 341건, 2002년 한 해 594건과 비교할 때 급증하였고, 면책신청건수 역시 2003년 1월부터 11월까지 1,012건이 접수되어 2001년 한 해 161건, 2002년 한 해 257건에 비하여 큰 폭으로 증가하였다. 이러한 사건 증가의 원인으로는, 금융기관들이 기업금융보다는 소매금융에 역점을 두면서 개인신용대출이 증가하였음에도 ①금융기관의 사전 신용평가능력이 미흡하고, ②보증을 통하여 개인 능력 이상의 대출이 가능하며, ③경기침체에도 불구하고 모방소비가 증가한 점 등의 사유로 사실상 파산사태에 있는 신용불량자가 급증하기 때문으로 분석되며, 향후 계속적으로 소비자파산사건은 더욱 증가하리라고 예측된다. 서울지방법원의 경우 2002년 3월부터 담당 판사를 1명 증원하여 4개 단독 재판부에서 매주 2회에 걸쳐 집중적인 파산심문 및 면



책임문기일을 진행하는 한편, 창구지도를 통하여 미리 필요한 서류의 보정과 자료제출의 효율성을 꾀하고, 효율적인 실무처리를 위하여 “파산사건실무”책자를 개정, 발간하여 활용하고 있다. 또한, 서울지방법원 홈페이지(http://seoul.scourt.go.kr)에 “파산, 면책안내문”, “개인파산신청서 양식”, “면책신청서 양식”을 각 기재함으로써, 파산 및 면책의 요건, 절차, 효력, 비용, 구비할 서류 및 자료 등에 대하여 비교적 상세한 정보를 제공하고 있다. 개인파산의 유형을 과다소비형 파산과 생활고형 파산으로 나눌 수 있는데, 20대 30대의 신용불량자비율이 50%에 이르는 것은 우리나라가 과다소비형 파산쪽에 있음을 시사한다. 다만, 서울지방법원에서 2003년 10월 1일부터 11월 5일까지 단기간 동안 접수된 사건 중 200건을 설문조사한 결과는, 사업실패 등 40대, 50대의 생활고형 파산의 신청비율이 더 높은 것으로 나타났다.

<표6> 서울지방법원의 개인 파산신청 사건

구분 연도	접수(A)			처리(B)						
	구수	신수	계	동시폐지 하지 않은 파산선고	파산선고 및 동시폐지	기각	취하	일시 폐지	기타	계
2001	63	278	341	0	183	33	34	0	3	253
2002	88	506	594	1	294	25	37	1	13	370
2003.1.-11.	224	1,492	1,716	2	1,214	19	52	2	9	1,294

② 외국의 개인파산신청 사건 건수와의 비교

위와 같은 소비자파산 신청사건 수는, 2003년 12월 현재 360만 명을 상회하는 잠재적 파산자인 신용불량자의 수를 감안할 때, 극히 미미하

다고 볼 수 있다. 참고적으로 인근 일본의 경우 2001년 한 해 16만여 건이 신청되었고, 미국의 경우에는 92가구당 1가구에 해당하는 145만여 건의 소비자파산신청이 접수되었다.

<표7> 日本 도산사건의 변동 추이

연도	총신청건수	회사갱생	화의	민사재생	파산	개인파산	개인파산비율
1998	111,516	88	361	-	111,067	103,803	93.08%
1999	128,746	37	231	-	128,488	122,741	95.33%
2000	146,587	25	42	662	145,858	139,281	95.02%
2001						160,457	

<표8> 미국 도산사건의 변동 추이

연도	총 신청건수	영업자도산	소비자도산	소비자도산비율
1998	1,442,549	44,367	1,398,182	96.92%
1999	1,319,465	37,884	1,281,581	97.13%
2000	1,253,444	35,472	1,217,972	97.17%
2001	1,492,129	40,099	1,452,030	97.31%

\* 위 도산사건 통계자료는 김형두, “도산사건처리실무의 현황 및 개선과제”, 2002년도 도산실무법관연수자료, 사법연수원(2002), 33면, 36면 참조

③ 개인파산 신청사건 중 면책인용율

2003년 1월부터 11월까지 처리된 596건의 면책사건 중 512건이 전부 면책을, 56건이 일부 면책을 받음으로써 같은 기간 처리된 사건의

면책인용률 95.3%(전부 면책을 85.9% + 일부 면책을 9.4%)에 이르고 있다. 이는 2002년 동기간의 면책 인용률 88.1%(전부 인용률 62.7% + 일부 인용률 25.4%) 보다 소폭 증가한 것으로서, 그 원인은 최근 경제상황의 악화로 인한 신용불량자 수의 급증, 소비자 파산이 가족해체 및 가족동반 자살과 같은 심각한 사회문제로 대두된 점 등을 참작한 것에 기인한 것으로 보인다.

<표9> 서울지방법원의 면책신청 사건 인용율

구 분	전부인용	일부인용	기각	각하	기타	계
2002.1.-11.	89	36	16	0	1	142
비 율	62.7%	25.4%	11.3%	0%	0.7%	100%
2003.1.-11.	512	56	19	8	1	596
비 율	85.9%	9.4%	3.2%	1.3%	0.2%	100%

(4) 개인파산제도의 한계와 개인회생제도 도입의 필요성

미국식의 회생제도는 현재의 직장파업을 유지하면서 이렇게 직장파업과 사업을 통하여 얻어지는 소득을 바탕으로 일정한 채무변제를 하고 나머지 채무를 면책받아 채무자가 정상적인 경제활동에 복귀하는 제도에 반하여, 유럽식의 파산제도는 1차적으로 채무자의 현재 재산을 청산하여 그 대가로 채권자들에게 채무변제를 한 후 나머지 채무를 면책받는 제도이어서 현재 직장파업을 유지하면서 채무조정을 받으려는 채무자들은 직장파업을 잃을 우려 때문에 이용하기 어려운 제도이다. 정부가 발표한 80만 명의 과중채무자들의 대부분은 더 이상 직장파업

업을 유지할 수 없어 개인파산제도를 이용해야 하는 채무자들이 아니라 아직은 직장과 사업을 유지하고 있으면서 채권추심에 버티고 있는 채무자들이어서 직장과 사업을 포기해야 하는 개인파산제도를 쉽게 이용할 수 없는 실정이다. 과중채무자가 80만 명이 넘는 데도 개인파산 신청건수가 1년에 2,000여 건에 불과한 것은 1차적으로는 개인파산제도가 갖는 이러한 한계때문이다. 또한, 파산자가 되면 국가공무원이 될 수 없고 국가공무원에 준하는 자격이 요구되는 교사나 변호사나 회계사 등의 전문가가 될 수 없습니다. 기업체의 이사나 CEO 등의 임원도 될 수 없어 중소기업도 운영할 수 없는 등 여러 가지 불이익을 받는다.

마. 정부의 신용불량자 구제대책

(1) 정부는 2003년 8월 25일 처음으로 종합적인 신용불량자 대책을 마련하여 그 당시 335만 명에 이르는 신용불량자 문제를 채무 정도에 따라 >1개 금융기관에 1,000만 원 미만의 채무를 진 신용불량자 110만 명 >2개 이상 금융기관에 3,000만 원 미만의 채무를 연체한 신용불량자 150만 명 >여러 금융기관에 3,000만 원 이상의 채무를 연체한 신용불량자 80만 명으로 나누어 접근하였다. 그러나 정부가 발표한 대책을 보면 정부가 굳이 개입해 대책을 세우지 않아도 현재의 경제활동과 자기 소득으로 채무 변제가 가능한 첫번째와 두번째 계층에 대한 언급만 있을 뿐 정작 시급하고 구체적인 대책이 필요한 과중채무자들인 세번째 계층에 대하여는 법원의 중재 또는 재판제도를 통하여 해결하면 된다고 하면서 아무런 대책을 제시하지 않고 있습니다. 현재 법원의 개인파산신청이 늘어나고 있는 있다고 하지만, 그 숫자가 2,000여 건을 넘지

못하고 있어 세번째 계층인 80만 명만을 대상으로 한 채무조정외 양적 규모로도 턱없이 부족한 현실에 비추어 개인파산재판 또는 개인회생재판을 어떻게 활성화하여 법원의 재판을 통한 채무조정을 세번째 계층의 채무조정을 수행할 것인가에 대한 아무런 구체적인 대안을 제시하지 못하고 있는 것입니다. 정부의 8·25 신용불량자 대책에 대해 '생색내기' 혹은 '무대책'이라는 말이 나오고 있다.

(2) 특히, 정부는 첫번째 110만 명 중 약 80만 명에 대하여는 대한, 원리금 변제기간 연장 등 적극적인 채무조정을 시도하도록 금융기관을 독려하겠다고 하고 있으나 이러한 소액 신용불량자의 경우에는 정부가 관치금융이라는 비난을 감수하면서까지 적극적인 채무조정을 독촉해야 할 정도로 채무변제 불능상태에 있는 것은 아니어서 일단은 채권금융기관과 채무자 사이에서 자율적인 사적 채무조정을 시행하도록 하면 될 것이다. 다만, 두번째 계층은 현재의 자기 소득으로 변제가 가능하나 채권금융기관들이 경쟁적으로 채권회수에 나설 경우에는 흑자파산이 발생할 우려가 있으므로 정부의 방침대로 공동추심을 통하여 흑자파산이 일어나지 않도록 하는 것은 필요하다.

(3) 반면, 가장 적극적인 대책이 필요한 계층은 여러 금융기관에 3,000만 원 이상의 고액 연체를 한 사람들인데, 이러한 계층의 신용불량자 80만 명이 이미 파산상태에 이른 것은 아니다. 이들이 파산상태에 이르러 직장과 사업을 중단하고 사회적인 낙오자로 전락하여 현재와 같이 각종 강력범죄와 자살 등의 사회병리현상을 일으키는 것을 방지하고 이들을 부양하기 위한 막대한 사회보장비용을 부담해야 할 우려를 불식시키기 위해서는 이들이 직장과 사업을 유지하면서 일정한 채

무변제를 한 후 면책을 받도록 하는 개인회생절차제도가 시급히 도입되어야 한다.

바. 고리사채피해자의 구제대책

대부업의등록및금융이용자보호에관한법률은 사채업자들이 사채를 빌려주고 연 100%가 넘는 고율의 이자를 요구하고 채권추심을 위하여 신채포기각서를 강요하는 등 불법행위가 만연하여 음성적인 사채업자들을 등록하도록 하여 정부의 감독이 미치게 하고 등록하지 않고 음성적으로 불법행위를 일삼는 사채업자들을 강력히 처벌하기 위한 목적으로 입법화된 것이다. 하지만, 금융기관 중 최초로 그 감독권한이 지방자치단체에 이양되었으나 지방자치단체의 경우 이러한 금융기관의 감독경험 부족과 적극성 부족으로 등록업무에만 치우쳐 있고 등록된 업체에 대한 현장감독은 거의 이루어지고 있지 않아 연 100%가 넘는 대부업체가 여전히 영업을 하고 있는 실정이다.

사. 과중채무자를 대상으로 한 채무조정제도를 바라보는 올바른 관점의 정립이 필요하다

(1) 신용불량자, 정확하게는 과중채무자들에 대한 채무조정외 문제가 제기될 때마다 언론에서 우려하는 것은 원금 탕감 등이 이루어질 경우 책임지고 채무를 변제하려는 풍토가 사라지는 도덕적 해이가 발생할 수 있다는 것이다. 물론, 이와 같은 도덕적 해이가 만연될 수 있도록 원금 탕감이 쉽게 이루어지는 채무조정제도가 시행되어서는 안되겠지만 한편으로 이미 정부발표에 의하더라도 자신의 소득으로는 채무를 완

전하게 변제하기 어려운 계층이 80만 명에 이를 정도이고 이들이 강력 범죄와 자살, 가정파탄 등 심각한 사회병리 현상을 발생시키고 이들을 부양하기 위한 사회보장비용도 우리 사회가 감당하기 크게 부담될 정도로 사회적 손실이 큰 상황이라면 이러한 사회적 손실을 최소화할 수 있도록 이들이 다시 정상적인 경제활동을 할 수 있도록 경제활동에 복귀시켜야 한다는 사회적 필요성도 함께 고려되어야 한다. 결국, 도덕적 해이를 최소화하고 신속하게 과중채무자들을 정상적인 경제활동이 가능하도록 복귀시키도록 한다는 두가지 측면이 조화될 수 있는 제도가 필요한데, 법관의 객관적인 재판을 통하여 두가지 측면을 고려하여 변제계획안을 인가할 수 있도록 하는 것이 개인회생절차제도의 주된 입법취지라 할 것이다.

(2) 역사적으로 보면 고대에서 중세까지는 채무자를 노예로 만들었다. 당시처럼 채무자들에게 회생의 기회를 주지 않고 노예로 만들어 버리는 것이 오히려 사회 전체적으로 생산력이 떨어뜨려 해가 된다는 판단에 의하여 근대 자본주의 사회에서는 어느 나라 공통적으로 채무자들을 회생시켜 다시 경제활동을 할 수 있도록 하는 개인파산제도나 개인회생제도를 운영하고 있는 것이다. 미국의 경우 1년에 100만 건 정도의 개인파산신청이 제기되고 있고 일본의 경우에도 10만에서 20만 건 정도의 개인파산신청이 제기되어 이러한 재판제도를 통한 신속한 채무조정이 사회적 채무조정제도로 시스템화되어 있다.

(3) 하지만, 우리 나라의 경우 개인파산신청이 급증하고 있다고 하지만, 1년에 2,000건을 넘지 못하고 있어 미국이나 일본의 예와 비교하여 지나치게 과소하고 80만의 과중채무자의 규모에 비추어 사회적 채무조

정제도로서의 기능을 전혀 하지 못하고 있다고 평가된다. 시급한 채무조정을 필요로 하는 80만 명의 신용불량자를 3~4년 안에 해결하기 위해서는 산술적으로 계산했을 때, 최소 1년에 20만 명이 법원에서 파산절차나 개인회생 절차를 받아야 하는데, 현재 추세로라면 100년이 넘게 걸린다는 계산이다. 개인회생제도를 통한 강제적이고 신속한 시스템이 필요한 이유이다.

## 5. IMF 경제위기 상황의 극복과정과 서민들의 주거기본권의 실태

### 가. 헌법상 주거기본권과 공개념적인 주택정책의 추진실태

(1) 주택은 의식주의 하나로서 생존을 위한 필수품이어서 이를 단지 시장에서 거래되는 상품으로만 볼 것이 아니라 정부가 국민의 생존을 위하여 책임지고 해결해야만 하는 기본권으로 하나로 보아야 한다. 헌법 제35조는 주거권을 기본권의 하나로 규정하고 정부가 국민의 쾌적한 주거기본권 보장을 위하여 노력해야 할 의무를 규정하고 있고 헌법 제129조는 주택정책이나 경제정책에 있어서도 시장원리에만 의존하지 않고 경제적 약자의 보호나 경제정의, 경제안정 등을 위하여는 정부가 시장에 개입하여 규제를 할 수 있도록 하고 있다. 따라서, 경제적 약자인 도시서민들을 보호하고 경제정의를 실현하기 위하여는 한편으로는 정부가 도시서민을 위한 임대아파트나 소형아파트의 공급을 책임지고 공급하고 다른 한편으로는 서민들의 일정한 자기소득의 축적으로 내집 마련이 가능할 수 있도록 투기적 현상이 발생하지 않을 때까지 부동산 투기 억제정책을 일관되게 유지할 필요가 있다.

(2) 하지만, 부동산투기가 극심할 때에는 3차례에 걸쳐(1차 1970년대 말, 2차 1980년대 말, 3차 2003년 노무현 대통령의 토지공개념 천명) 토지공개념을 천명하고 강력한 투기억제정책을 추진하다가도 경기침체가 되면 이러한 공개념적인 주택정책은 실종하고 주택정책을 건설경기 활성화를 통한 경기부양이라는 경기조절수단정책으로 사용하다 보니 10년 정도를 주기로 투기억제정책과 투기조장(?)정책이 오락가락 하는 양상을 보이게 되었다. 2001년의 경우 주택예산이 6,500억 원 정도이어서 전체 예산 중 주택예산이 차지하는 비중은 0.5%가 채 되지 않고 있는데, 이미 주택보급률이 120-130%를 넘어 거의 완전 주택보급률을 유지하고 있는 미국이나 영국 등의 전체예산에서 주택예산이 차지하는 비중이 1993년경에 1.5% 내지 2% 정도임을 감안하면 우리 정부의 주택예산은 매우 낮은 수준이어서 주택정책을 바라보는 정부의 의지를 잘 반영되고 있다.

(3) 노태우 대통령 정부 당시 부동산투기가 극심하게 일어나고 전·월세 가격이 폭등하여 도시서민들의 불만이 극에 달해 국가안전기획부에서 주택문제 때문에 혁명이 일어날 가능성이 있다는 정도의 심각한 보고가 전달되자 노태우 정부는 "토지공개념"이라는 공공적인 주택공급정책을 수립하여 신도시 건설을 통한 대량의 주택공급뿐만 아니라 정부의 책임하에 매년 5만호씩의 공공임대아파트를 건설하기로 하여 1989년부터 4년간 19만호의 공공임대아파트 등 공공주택을 공급하여 주택난을 해결한 경험이 있었다. 그 후 김영삼 대통령 정부에 들어와서는 이러한 공공주택정책이 민간에 주택의 공급을 전적으로 의존하는 정책으로 크게 후퇴하기 시작하였고, 김대중 대통령의 국민의 정부는

IMF 이후 건설회사의 도산과 건설경기 악화로 주택공급물량이 줄어들고 경기가 어려워지자 민간 건설경기의 활성화를 통하여 경기를 부양한다는 목표하에 그 동안 부동산투기억제를 위하여 수립하였던 각종 투기억제제도들을 폐지하기에 이르렀다.

(4) 참여정부는 국민의정부처럼 부동산투기를 경기활성화의 수단으로 사용하지 않겠다고 공언하였으나 실상은 부동산투기도 잡고 건설경기를 통한 경기활성화도 달성하는 "두 마리 토끼 잡기" 정책을 추구하고 있는데, 건설경기에 직접 영향을 주지 않으며 부동산투기를 잡는 정책을 사용하려다 보니 양도소득세, 보유세 강화 등의 조세정책 위주로 부동산투기억제정책을 내놓고 있다.

#### 나. 주택공급제도와 서민들의 내집마련 형태의 주거기본권의 실현 실태

(1) 부동산114에 따르면 2003년 분양된 서울의 7차 동시분양의 경우 평당 1,354만 원, 8차 동시분양의 평당 분양가는 평균 1,331만 원으로 조사됐다. 이는 지난 98년 분양가원가연동제지침의 폐지로 분양가가 자율화되기 전인 97년의 464만 원에 비해 세배 정도 높아진 것이다. 이러한 분양가의 폭등은 주택의 공급과 수요에 대한 조정이 시장에 맡겨진 채 이미 정부가 조정능력을 상실했음을 의미한다. (1) 1997년과 2003년을 비교하면 분양가 자율화 이후 불과 5년 사이에 분양가가 3배 정도 상승하였는데, 5년 사이의 표준건축비의 상승이나 물가상승률이 1년에 5%를 넘지 않았던 것을 감안하면 지나친 거품이라 하지 않을 수 없다. 건설회사들은 서울의 경우 택지비의 상승률이 높았음을 강조하고 있으나 택지비를 제외하고 건축비만을 보더라도 1998년 주택분양가원

가연동제지침이 폐지되기 전에 16층 이상 고층의 건축비상한가격이 평당 213만 원이었음을 고려하면 건축비가 평당 600-700만 원이라는 건설회사의 주장은 건축업계의 전문가들조차 도저히 납득하기 어려운 거품가격이라고 진단하고 있다.

<표> 연도별 평당 분양가 (단위 : 만 원)

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003 서울7차	2003 서울 8차
평당분양가	512	560	628	686	811	1,354	1,331

\* 연합뉴스, 닥터아파트 제공, 2003. 8. 27. / 연합뉴스, 부동산114 제공, 2003. 9. 1.

(2) 이와 같은 높은 분양가격으로는 실수요자인 무주택 서민들은 분양자격이 주어지더라도 도저히 자기 소득으로는 이를 분양받을 수 없어 결국, 실수요자가 아닌 자금력을 가진 투기적 가수요자들만이 분양시장에 참가하여 아파트분양시장이 실수요자인 무주택 자들이 생활의 기본수단인 주택을 마련한다는 기본적인 기능을 상실하고 있음을 보여준다. 또한, 2003년 서울특별시 10차 동시분양에서 서울 강동구 천호동에서 분양된 아파트의 경우에는 주변 아파트시세보다 1억3천만 원이 더 높게 분양을 하였는데, 이렇게 주변아파트시세보다 더 높게 책정된 분양가는 주변아파트가격을 그만큼 상승시켜 결국 부동산투기를 일으켜 주요원인이 되고 있다.

(3) 국민의 정부에서는 IMF 경제위기 상황을 극복하는 한 수단으로 건설경기활성화를 통한 경기부양을 염두에 두고 그동안 주택 공개념적

인 정책의 일환으로 30년간 실시되어 오던 각종 주택분양과 관련된 투기억제정책을 폐기하였고 이러한 일정하게 의도된 투기조장(?) 정책은 경기부양에 일조하기도 하였으나 2000년을 전환점으로 하여 극심한 부동산투기를 야기하는 부작용을 낳기도 하였다.

(4) 국민의 정부는 사업주체가 건설하는 주택의 건축연면적의 75%의 범위 안에서 건설교통부장관이 정하는 비율 이상을 국민주택규모로 건설하도록 하게 할 수 있도록 하여, 단위 공동주택공급사업에서 일정한 비율을 국민주택규모(전용면적 25.7평)의 소형아파트를 건설하도록 강제할 수 있도록 하였던 소형아파트 공급의무비율제도를 실시하였다. 1998년 3월 폐지하였다가 위 규정의 폐지로 소형아파트이 공급이 부족하여 소형아파트의 가격이 상승하고 전·월세 가격이 폭등하자 2001년 다시 소형아파트 공급의무비율 제도를 다시 부활하였다. 참여정부에서는 강남 재건축분양시장에서의 투기현상이 과열되자 위 강남재건축의 경우 위 소형아파트 공급의무비율을 60%까지 넓히도록 하는 정책을 실시하도록 하고 있다.

(5) 국민의 정부는 주택분양가 중 건축비에 대하여는 매년 표준모델을 설정하고 그 표준모델을 기준으로 표준품셈에 따라 재료비·인건비 등을 계산하여 전용면적 25.7평 이하와 이상 전용면적 25.7평의 이상과 이하 각 경우를 다시 15층 이하의 저층과 16층 이상의 고층으로 나누어 즉, 4유형으로 분류하여 각 건축비 상한선을 정하여 그 이상으로 건축비를 받지 못하도록 하였던 주택분양가 원가연동제지침을 1998년 10월 폐지하였다. 위 주택분양가원가연동제지침이 폐지된 1998년의 경우 16층 이상 고층의 25.7평 이상의 경우 건축비 상한선은 평당 213만 원

이었다.

(6) 국민의 정부는 구 주택건설촉진법은 국민주택은 입주자로 선정된 날로부터 5년, 그 이외의 주택은 소유권이전등기 신청을 할 수 있는 날로부터 60일 이내에는 입주자로 선정된 지위(분양권)를 전매하지 못하도록 하는 분양권 전매 금지제도를 1999년 2월 폐지하였다가 분양권 전매가 허용되자 전문적인 부동산투기꾼들이 분양사무소 앞에 소위 '뺨따방'이라는 임시 부동산중개사무소를 설치하고 분양권전매를 대량으로 실행하여 부동산투기바람이 일어나게 되자 2002년 분양권 전매금지제도를 부분적으로 부활하였다. 하지만, 종전과 같이 소유권이전등기를 한 후에야 전매를 할 수 있도록 하는 것이 아니라 중도금 1회 납부 후에는 전매가 가능하도록 하여 여전히 분양권 전매를 통한 부동산투기의 재현 소지는 남겨 놓고 있는 실정이다. 참여정부에서는 재건축 등 주택조합의 조합원자격(분양권)에 대하여도 그 전매를 규제하는 방향으로 도시및주거환경정비법을 개정하였다.

(7) 주택분양가원가연동제지침과 같이 분양가를 규제하는 경우 분양가와 시가의 차이를 노리는 투기가 만연하게 되므로 분양받을 자격을 투기목적의 가수요자들이 아닌 실수요자들로 제한하여 분양된 아파트가 투기대상이 되지 못하도록 하는 정책으로 구 주택건설촉진법 제4조 제1항은 입주자모집공고일 현재 주택건설지역에 거주하는 세대주에게 1세대 1주택의 기준으로 공급하도록 규정하고 제5조는 주택을 실수요자에게 공급하기 위하여 청약저축, 청약예금, 청약부금 등은 세대주 명의로 가입하도록 하여 실수요자인 세대주에게 주택이 공급되도록 하는 무주택자 우선분양제도를 실시하고 있었는데, 국민의 정부는 2000년 3

월 위 주택공급에관한규칙을 개정하여 민간건설 중형국민주택 및 민영주택은 입주자모집공고일 현재 당해 주택건설지역에 거주하는 20세 이상의 성인으로 분양받을 자격을 크게 확대하였고 청약예금과 청약부금에 가입할 수 있는 자격도 20세 이상인 자로 크게 확대하였다. 민간의 일반아파트를 분양받는데 있어서도 청약예금과 청약부금 가입자에게 우선 분양자격이 주어졌고 무주택 세대주만이 청약예금과 청약부금에 가입할 수 있었기 때문에 한 가정을 책임지고 있는 세대주들은 일정한 순서를 기다리면 조만간 아파트를 분양받을 수 있다는 희망이 있었으나, 위와 같은 분양자격과 청약예금과 청약부금 가입자격 완화로 2003년 7월 서울시 분양시에 실수요자인 세대주는 180만 명이었으나 분양자격자는 550만 명이나 되어 경쟁률이 40-50대 1에 이르러 과열경쟁이 일어나므로써 실수요자들의 내집마련의 꿈은 물거품이 될 상황에 처하게 되었다.

#### 다. 자기소득으로 주거문제 해결이 어려운 빈곤층의 주거기본권 실현 실태

(1) 적어도 자기소득으로는 주택가격과 전·월세 가격의 투기적인 상승을 따라잡지 못하여 투기적 현상이 만연하는 주택시장의 시장원리에 의존해서는 도저히, 자기집 마련이나 전·월세 문제를 해결하기 어려운 근로자 등의 도시서민들을 위한 국민주택규모 이하의 소형아파트나 임대아파트에 대하여는 정부가 민간에 의존하지 않고 적극적인 공급책임을 져야 한다. 정부가 도저히 자기소득으로는 자기집 마련이 불가능한 영세민 등을 위한 영구임대아파트 이외에 일정한 소득(도시근로자 평균 소득 70% 이하) 이하의 서민들에게 주택을 소유하지 않더라도 저렴한

비용으로 장기(20년 이상) 거주할 수 있는 국민임대주택을 100만호를 건설하여 서민들의 주택난을 해결하겠다는 것은 우리 헌법의 주거기본권의 이념에 부합하는 올바른 정책이라 할 것이다. 이러한 국민임대주택 100만호가 건설되면 전체 주택 중 15% 정도가 정부 보유의 공공주택이 되어 서민들의 전·월세난 등을 해결하고 서민들의 경우 주택을 소유하지 않고 장기임대주택에 거주하는 것을 선택할 수도 있게 되어 주택분양시장도 현재와 같은 초과수요상태가 아니라 수요와 공급이 균형을 이루어 시장원리에 의한 시장의 자율적 조정능력이 작동하는 상태에 이를 수 있을 것으로 예상된다.

(2) 김대중 대통령은 대통령 선거공약으로 20만호의 서민주택건설을 공약하였으나 취임후 정부가 제시한 재임기간 1998년부터 2002년까지 정부가 책임지고 건설하기로 한 국민임대주택은 5만호에 불과하였고 2001년 초반 전·월세난과 소형아파트의 투기현상이 심각해지자 8월 15일 대통령 경축사를 통하여 20만호 추가건설 계획을 발표하더니 다시 2002년 1월에는 50만호, 2002년 5월에는 100만호의 국민임대주택 건설계획을 발표하였다.

(3) 하지만, 현재의 정부 발표대로 정부의 국민임대주택 공급정책이 제대로 실현되더라도 국민임대주택 100만호 건설은 2012년에야 달성되고 실제로 입주가 완료되는 시점은 2015년이므로 적어도 2015년까지는 부동산투기억제정책을 일관되게 유지하여 실수요자들에게 실수요자들의 자기소득능력에 적절한 수준의 가격으로 주택이 공급되도록 하는 정책이 필요할 것이다. 또한, 정부의 100만호 국민임대주택건설(수도권에 60만호 정도 건설)계획이 달성되려면 예산의 뒷받침뿐만 아니라 방대

한 택지개발로 택지가 공급되어야 하는데, 수도권외의 경우 수도권 집중현상이 심각하여 새로운 신도시 개발도 어려운 상황이어서 대한주택공사, 토지개발공사, 서울특별시·경기도 도시개발공사 등의 공기업이 개발하는 택지는 거의 전적으로 국민임대주택 건설에 집중하는 등의 비상한 정책이 필요하다. 정부의 국민임대주택건설특별법 제정은 이렇게 택지개발촉진법이나 주택법 등에 의하여 일반적으로 공급되고 있는 택지에서 공공성을 강화하여 국민임대주택을 위한 택지를 확보하고 이미 건설되어 슬럼화되어 가고 있는 다세대주택 등을 매입하여 국민임대주택으로 전환하도록 하고 있다.

(4) 한편, 민간 건설업자들의 경우에는 수익성이 높은 국민주택규모(전용면적 25평, 공급면적 33평) 이상의 중·대형 아파트만을 집중적으로 건설하였고, 수익성이 떨어지는 국민주택규모 이하의 소형아파트나 임대아파트의 건설에는 거의 참여하지 않고 있는 실정이다. 2002년 1월 건교부 발표에 의하더라도 2001년 공공임대아파트(국민주택기금이 지원되는)의 건설목표는 12만호였으나 건설실적은 그 1/3인 4만호에 불과하였다. 대표적으로 실패한 공공주택정책이 정부의 책임하에 도시서민용 공공임대주택을 공급하는 것이 아니라 바로 이렇게 민간에 의하여 임대주택을 건설하도록 한 것인데, 공공임대주택을 민간이 건설하다 보니 전체 민간공공임대주택의 임대사업자 1/3이 부도가 나서 20만호가 넘는 임대아파트 주민들이 임대보증금을 이미 날린채 이사도 못하고 임대보증금의 보호를 호소하고 있는 실정이다. 실제로, 자금력이 부실한 영세 건설업자들은 국민주택기금의 연3%의 사실상의 무이자 대출과 미리 임차인에게 보증금을 받아(그것도 정해진 표준보증금의 2배를 전환보증금이라는 명목으로 받고 있음) 결국, 자기자금 거의 없이 임대아파트를



건설할 수 있다는 매력에서 임대아파트 사업에 참여하는 것인데, 국민주택기금이 마구 남발되어 지원되다 보니 국민주택기금을 사기적으로 편취하여 부도를 내는 악덕 건설업자도 부지기수여서 청주, 부산, 포항, 대구 등 곳곳의 검찰에서 이러한 국민주택기금 편취 사기사범들에 대한 대대적인 수사가 진행되기도 하였다.

라. 최저주거기준의 법제화와 최저주거기준의 실현 실태

(1) 최저주거기준이란, 일반적으로 주택의 물리적 상태와 주택에 거주하는 가구의 거주면적, 방 수, 화장실 등 가구가 확보해야 할 규범적인 기준을 의미하고, 따라서 최저주거기준 미달 가구는 인간이 기본적으로 누려야 할 최소한 주거수준을 갖추지 못한 가구를 의미한다는 점에서 '주거빈곤가구'라 할 수 있다. 미국, 영국, 일본 등 선진국들의 경우, 최저주거기준을 설정하여 이를 주택정책의 중요한 수단으로 활용하고 있다. 우리 나라의 경우 2000년에 건설교통부 고시(제2000-260호)로 최저주거기준이 발표된 바 있으나 법적인 효력이 없는 관계로 정책적으로 활용되고 있지 못하고 있었다.

1. 면적 기준

가구원수(인)	실(방) 구성*	총주거면적(m <sup>2</sup> )
1	1 K	12 (3.6평)
2	1 DK	20 (6.1평)
3	2 DK	29 (8.8평)
4	3 DK	37 (11.2평)
5	3 DK	41 (12.4평)
6	4 DK	49 (14.8평)
7이상	4 DK	52 (15.8평)

\* K : 부엌, DK : 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실의 수

2. 시설 기준

- 침실 : 부부침실 확보 · 만5세 초과 자녀는 부부와 침실 분리 · 만8세 이상 異性 자녀는 침실 분리 · 노부모 침실은 부부침실과 분리
- 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용부엌 및 전용 화장실 확보

3. 구조 · 성능 · 환경 기준

- 영구 건물로서 구조 강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열 · 내화 · 방열 · 방습에 양호한 재질일 것
- 적절한 방음 · 환기 · 채광 · 냉방 · 난방 설비를 갖출 것
- 소음 · 진동 · 악취 · 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합할 것

(2) 건설교통부 고시(제2000-260호)에서 정하고 있는 최저주거기준(면적기준, 시설기준, 구조 · 성능 · 환경기준)을 2000년 인구주택총조사 결과에 적용한 통계청 · 한국주택학회(2002)의 연구에 따르면, 전체가구의 23.1%인 330만 가구가 최저주거기준 미달가구로 드러나고 있다. 인구주택총조사의 조사항목이 최저주거기준의 내용과 정확하게 일치하지 않기 때문에, 확인할 수 있는 것은 ① 가구원수 대비 사용방수(침실수 기준)와 ② 전용부엌 및 전용화장실 등 시설사용여부(시설기준) 정도이어서 최저주거기준 미달가구의 수는 더 많을 것이라 예상할 수 있다. 최저주거기

준 미달가구 가운데 쪽방, 지하주거, 비닐하우스 등 비정상적인 주거에 거주하는 가구가 주거빈곤이 가장 심한 상태이며, 주거빈곤 해소를 목표로 정부가 공급해 온 공공임대주택 역시 최저주거기준의 측면에서 과밀의 문제가 나타나고 있다

<표11> 전국 최저주거기준 미달가구 비율 (단위: 천 가구)

총 가구수	최저주거기준 미달가구			
	총 계	침실수 미달가구	전용부엌 및 화장실 기준 미달가구	중복미달가구
14,312(100.0%)	3,306(23.1%)	2,090(14.6%)	744(5.2%)	472(3.3%)

(3) 쪽방

0.5~1평의 면적에 별도의 욕실이나 화장실 등이 없으며, 보증금 없이 일세(5,000~7,000원)나 월세(13만 원~22만 원)로 운영되고 있다. 매우 좁은 면적뿐만 아니라 환기가 어려운 구조이다. 한 건물(5~10개의 방)에 화장실은 하나 정도 있으며, 세면 및 세탁공간 역시 부족하다(층별 하나 혹은 건물당 하나). 일부 쪽방은 판자로 지어져 있기 때문에 화재위험에 노출되어 있고 또한 기존 단층건물을 중이층(中二層)으로 개조한 경우도 있는데, 2층방의 높이가 1~1.2m 정도로 허리를 제대로 펴기 힘들고 환기가 제대로 되지 않는다. 쪽방은 불법이고 무허가이기는 하나 사회의 최하계층이 선택할 수 있는 마지막 주거지이므로, 그 순기능에 주목하여 '생활하되 불편을 줄이는 방향'에서 지원책이 필요하다.

(4) 비닐하우스

도시빈민층에 대한 적절한 주택정책의 부재 속에서 계속되는 철거에 의해 도시빈민층들이 주거지를 옮기면서 재생산되고 있는데, 한국도시연구소의 연구결과(2002)에 따르면, 서울지역에 4,000여 가구가 분포하고 있다. 주거공간은 평균 10.8평이며 방수는 1.8개이다. 또한 판자 및 비닐로 지어져 화재가 빈번하게 발생하고 있으며 철거위협과 주소지 불인정으로 불안정한 주거상태에 처해 있다. 한국도시연구소(2002)의 연구결과에 따르면, 침실기준 미달가구 39%, 면적기준 미달가구 37%, 전용 화장실이 없는 가구가 69%에 이르며, 전기와 상수도 사용에 어려움을 겪고 있다. 궁극적인 해결책은 공공임대주택을 적절한 입지에 적절한 규모로 건설하는 것이나, 단기적으로는 주소지부여, 재해대책, 공동화장실 설치 확대 등을 통해 주거안정을 기해야 한다.

(5) 지하셋방

한국도시연구소의 연구결과(2003)에 따르면, 조사대상 가구의 23%가 침실수 기준에 미달하였고, 전용화장실이 없는 가구도 21%에 이르는 것으로 나타났다. 한부모가구나 단독가구의 비율이 높고 평균 가구원수는 3명이며, 가구주가 노인인 경우가 많다. 지하주거의 경우 일조량 부족, 습기 과다와 곰팡이 번식, 환기의 어려움으로 인한 실내오염을 특징으로 하고 있기 때문에 거주자의 건강에 악영향을 미치고 있다. 또한 침수피해도 상당한데, 단적인 예로 서울의 경우 2001년 집중호우로 인해 침수피해를 입은 9만2천 가구 중 80%인 7만 가구가 다세대주택 및 다가구주택의 지하층에 거주하는 가구였다. 지하셋방에 거주하는 가구

들이 지하주거의 환경을 개선하거나 지하를 벗어날 수 있도록 주거급여를 현실화하거나 공공임대주택으로의 이주를 유도하는 방안이 필요하다.

### (6) 공공임대주택

시설면에서 공공임대주택은 산동네를 전전하다 들어온 주민들에게는 상당히 매력적인 주거지라 할 수 있다. 그러나 가구특성(특히 가구원수)이 고려되지 않은 일률적인 평형으로 인해 적절한 주거생활을 영위하기 어려운 경우가 있어 공공임대주택 입주를 위해 인위적인 가구분리를 하거나 아예 입주를 포기하는 경우도 있다. 또한 서울시정개발연구원의 연구결과(2002)에 따르면 자녀 때문에 부부가 각방을 사용하기도 하며, 자녀들의 이혼 출가나 가출문제를 야기하기도 한다.

### (7) 최저주거기준의 법제화

사회적 권리로서 주거기본권을 확립하고 주택보급률 중심의 주택정책의 한계 및 새로운 정책지표 설정의 필요한데, 저소득층을 위한 주택정책의 효과성 제고를 위하여 실태조사를 통해 기준 이하 가구의 규모와 분포가 파악될 경우 매우 효과적인 주택정책을 구사할 수 있게 되어 최저주거기준의 법제화 필요성이 대부되었는데, 시민단체들의 지속적인 노력으로 2003년 주택법의 개정과정에서 최저주거기준이 처음으로 법제화되었다. 앞으로 최저주거기준 미달가구 해소를 주택정책의 지표이자 목표로 제시하고 최저주거기준 미달가구가 밀집한 지역의 경우, 재개발 및 주거환경개선사업지구 지정을 우선적으로 고려하며, 사업에

대한 정부지원의 기준으로 활용할 수 있을 것이고 공공임대주택 등 주택정책의 수혜대상 가구 선정에서 시급하게 해결해야 할 소요에 대한 판단근거의 하나로 활용될 수 있을 것이다.

## 7. 결 어

가. IMF 사태 이후 세계화 추진과정에서 고용불안, 저임금의 비정규직 양상, 신빈곤층의 출현, 빈부격차의 심화 등 많은 부작용을 겪고 있고, 이러한 부작용과 이에 따른 사회적 갈등을 해소하며 세계화, 세계적인 경쟁요구에 대응해 나가기 위해서는 정부의 과감한 사회보장 혜택의 확대가 필요하다.

나. 과거 경제개발예산 - 국방예산 - 교육예산 - 사회보장예산 순으로 기획되었던 예산배정에서 선진국과 같이 사회보장예산을 우선적으로 배정하는 예산배정에서의 발상의 전환이 요구되고 사회보장예산 확충을 위한 적극적인 세수확대 정책이 요구되고 있으나 기획예산처는 보건복지부가 신빈곤층 지원을 위한 긴급예산 2,500억 원을 삭감하고 법인세는 1%를 감세하는 등 IMF 사태 이후의 심각한 빈곤문제에 적극적으로 대응하는 모습을 보여주지 못하고 있다.

다. 빈부격차 해소를 위해서도 부동산투기 등 불로소득에 대하여는 세금과 개발이익 환수제도를 통하여 이를 회수하고 불법적인 증여, 상속에 대하여는 상속세·증여세 포괄주의를 통하여 회수한 후 이를 빈곤층의 사회보장예산 확충에 집중하는 노력이 필요하다. 기업들의 경우

에도 수출을 주도하는 대기업들의 경우 내수중심의 중소기업 사이에 부익부·빈익빈 현상이 심하여 조사대상 기업 영업수익을 4대 기업이 독점하고 중소기업 중 40%는 영업이익으로 이자도 내지 못하는 실정인데, 법인세 1% 인하는 결국 많은 수익을 내고 있는 일부 대기업에 대하여만 수혜를 주는 것이고 시설투자, 고용확충에 크게 기여하지 못하는 반면, 사회보장예산 확충에 사용될 수 있는 총 조원의 세원감소를 불러 오는 것이어서 이러한 사회보장의 현실을 외면한 조치라는 비판이 일고 있다.

## 토 론 문

### 비정규직 문제 분야

주진우 민주노총 미조직비정규사업실장

### 주거 문제 분야

유영우 주거연합 사무총장

### 빈곤 문제 분야

김동춘 성공회대학교 사회과학부 교수

### 신용불량자 문제 분야

석승익 신용사회구현시민연대 대표

### 복지 문제 분야

허 선 순천향대학교 사회복지학과 교수

## 한국사회 비정규 문제의 심각성 및 해결 방향

민주노총 비정규사업실장 주진우

### 1. 들어가며

IMF 경제위기 이후 심화된 신자유주의는 우리 사회를 심각한 양극화로 몰아가고 있다. 빈곤층이 최저 366만 명에서 최고 743만 명에 이른다는 최근의 보고<sup>1)</sup>는 이의 결과를 일반적인 수준에서 입증해 줄 뿐만 아니라, 그 특성까지도 일정하게 드러내 주고 있다. 우리 사회 빈곤과 박탈이 일부 계층의 불가피한 문제가 아니라, 사회 밑바닥으로 급속하게 추락하는 다수의 구조적 문제라는 사실이다. 그 중심에 비정규 노동자들이 있다.

780만 명에 이르는 비정규 노동자들은 실업과 고용을 넘나들며 불안정한 삶을 살고 있다. 이들이 처한 상황은 87년 노동자대투쟁 이전 병영적 통제 아래 저임금 - 장시간 노동을 강요받던 노동자들과 크게 다르지 않다. 언제 잘릴지 모르는 불안 속에 생활하기에는 턱없이 모자란 임금과 각종 차별을 감내할 수밖에 없다. 노동법도 이들에겐 휴지조각이나 다름없다.

비정규직의 확산과 차별실태에 대해서 너도 나도 그 심각성을 지적

1) 노대명, '한국의 빈곤실태, 그 현황과 쟁점', 기억과 전망, 2003년 겨울호