

# 성장에만 매달리다 '복지 후진국' 전략

## 경제력 세계15위 불구 사회보장은 밑바닥... '국민 최저생활 보장선' 정해야

### 삶의 질을 높이자 ①

복지정책 현주소



조홍식

서울대 교수 사회복지학

국민총생산이 세계 15위권인 당당한 경제력을 갖추고도 우리나라 복지수준은 중진국에도 미치지 못하고 있는 게 현실이다. 시민단체인 '참여민주사회와 인권을 위한 시민연대'(참여연대)는 지난달 5일 공익소송 등을 시작으로 모든 국민들이 인간다운 생활을 할 권리를 보장받기 위해 '국민생활 최저선 확보' 운동에 돌입했다.

〈한겨레신문〉은 이를 계기로 참여연대 사회복지 위원회 위원들과 사회복지 전문가들이 필진으로 참여해 삶의 질과 관련된 각 생활영역의 복지실태 및 수준을 점검하고 선진제국과 비교한 우리나라 최저생활의 수준을 제시하는 기획을 마련했다.

이 시리즈는 앞으로 소득·보건의료·주거·교육 등의 분야별로 문제점을 진단하고, 노인·장애인·여성·아동 등 소외계층들의 복지향상 대책, 그리고 생활보호·복지정책 등 정책 및 예산문제 등으로 나눠 15차례에 걸쳐 실는다. 편집자

그대로 다사다난했던 한해를 고 새해가 밝았다. 일그러진 50들의 모습이 민족통일로 지고 개개인의 삶의 질을 보는 더불어 사는 공동체사회가 다가오길 기대해 본다. 동안 우리 사회는 경제개발이 각 행복을 마냥 확보해 줄 것 생각하여 정신없이 달려왔다. 시대의 물질적 풍요가 과연 국민들의 행복으로 이어지고 가? 가장 기본적인 인간다운 질을 확보해주는 국민생활 선이 보장되고 있는가? 국은행이 94년 12월 19일 발

표한 자료에 의하면 국민총생산은 3천2백87억달러로 세계 15위권에 들어서 있어 93년 기준으로 경제협력개발기구(OECD)에 지금 당장 가입한다고 하더라도 GDP 규모로는 10위를 차지할 정도로 선진국 수준에 도달해 있다. 무역규모도 1천6백60억 달러로 10위를 차지한다.

그러나 우리나라와 경제협력개발기구 가입국 25개국과의 주요 경제관련 지표를 비교연구한 94년 11월 삼성경제연구소의 조사결과를 보면 1인당 공교육비는 23달러로 23위, 교사 1인당 학생수는 25

명으로 풀지인 26위, 문맹률은 3.7%로 21위, 환자 1천명당 의사수는 0.73명으로 풀지인 26위를 차지하고 있다. 경제는 선진국 문턱에서 있지만 일반국민의 생활수준, 교육여건, 보건 등 사회복지부문은 후진국을 면하지 못하고 있음을 알 수 있다.

'요람에서 무덤까지', 아니 60년 대부터는 '태아에서 무덤까지' 국민들의 삶의 질을 보장하는 데 국가의 목표로 삼고 있는 선진국의 수준까지는 가지 않더라도 가장 기본적인 국민생활 최저선은 보장되어야 한다. 아무리 세계화와 국제

경쟁력을 외친다 해도 빈곤, 실업, 주택, 환경, 치안 등 국민생활과 직결된 사회문제에 드는 사회적 비용이 증대되는 한 그 효과는 기대할 수 없다.

세계화가 한국사회를 선진화시키는 데 매우 중요한 부분임에는 틀림없지만 경제성장만을 뒷받침하는 논리가 된다면 증폭되고 있는 사회문제의 근원을 또다시 덮어버리는 어리석음을 범하게 된다. 국제경쟁력을 저임금에 의존하는 개발초기단계 또는 단순노동에 의존하는 소비재 단계의 국가에서는 그런대로 수출을 통한 경제성장이 가능할 수 있지만 기술축적을 필요로 하고 생산성 향상이 국제경쟁력의 주요 결정요소가 되는 단계에 이르면 삶의 질을 보장하는 복지의 낙후는 성장 자체를 제약하는 요소로 작용하게 된다.

이제 우리 사회는 물질성장 위주의 개발전략에서 벗어나 경제와 사회와 인간을 조화롭게 발전시킬 전략이 필요한 시점에서 있다. 우리나라도 가입하고 있는 국제노동기구의 '사회보장에 관한 최저기준'이나 유엔의 인권선언 및 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(인권협약)의 내용을 충실히 이행하는 자체가 세계화로 가는 길이 된다. 따라서 국민의 기본적인 삶의 질을 보장하는 국민생활 최저선의 확보야말로 선진사회로 가기 위한 절대조건이며 세계화의 전제조건이 된다고 하겠다.

국민생활 최저선 확보는 우리 사회에서 인간의 삶과 관련된 소득, 보건의료, 교육, 주거, 고용, 복지서비스 등 모든 영역에서 기본적으로 보장될 것이 무엇인가 하는 합리적인 기준선을 제시하여 달성하고자 하는 것이므로 지속가능한 인간사회발전 전략의 최종목표가 아닌 첫걸음이다. 따라서 이는 빈곤층의 문제에 국한되는 것이 아니라 우리나라 헌법에 보장된 전국민의 행복을 추구할 권리(제10조)와 인간다운 생활을 할 권리(제34조)를 보장하는 발판이 된다. 아울러 남북통일 과정은 물론 통일 이후 남북한 사회의 사회통합을 실현하는 데 중요한 남북한 국민의 공동된 삶의 기준을 설정하는 초석이 된다.

이미 선진국에서는 금세기 초반부터 국민의 지대한 관심이 돼온 국민생활 최저선에 대한 토의와 운동이 때늦었지만 광복 50들을 맞이하는 우리사회도 다양한 계층과 영역에서 활발히 전개되기를 기대한다. 국민생활 최저선에 대한 국가의 책임, 사회권으로서의 법적 성격, 적용범위, 보편적인 적용대 상, 민주적 참여가 보장되는 운영 원리 등에 관한 폭넓은 방향제시와 구체적인 실현방안에 관한 합의 도출은 무엇보다 시급하다.

이제 행복한 권리, 삶의 질을 찾기 위한 국민생활 최저선의 확보는 바로 사회발전을 추구하는 우리 모두의 손에 달려 있다.

# “임자없는 돈” 기금운용대책 급하다

‘개혁위’ 구성...연금수준·각출료 인상폭 등 전면적 혁신 필요

## 삼의 짙을 높이자 ②

### 공적연금제도

대부분의 직장인들은 매달 월급에서 국민연금이 공제된다는 사실을 알고 있다. 그러나 은퇴할 때 어느 정도의 연금을 받게 되는지, 그리고 지금까지 약 10조원 정도가 쌓인 국민연금기금이 어떻게 사용되는지에는 큰 관심이 없는 듯하다.

#### 장해연금 너무 낮아

국민연금은 20년을 가입하고 20년 동안의 평균월급이 전체 직장인의 평균월급과 비슷한 사람이 자기가 받던 월급 ‘총액’의 25%~30% 정도를 받으며, 30년 가입기간을 채웠을 경우는 약 45% 정도를 연금으로 받도록 설계되어 있다. 이러한 연금수준은 1952년 국제노동기구(ILO)가 정한 최저기준을 전체적으로 만족시키고 있으나 이는 너무 오래된 기준이다. 선진국의 연금제도가 은퇴전 소득의 60%~70% 정도를 보장해 준다는 점을 고려한다면 국민연금의 연금

수준은 충분하다고 보기 힘들다. 더욱이 국민연금제도에서 지급되는 장해연금과 유족연금액은 너무 낮다. 한쪽 팔을 쓸 수 없는 장해 2등급에게 지급되는 장해연금의 평균급여비가 16만원 정도, 배우자가 숨졌을 때 지급되는 유족연금의 평균급여비가 7만원 정도(92년 기준)로 이는 중소도시 2인 최저생계비에 각각 65%, 29%에 불과한 금액이다. 물론 가입기간이 늘어남에 따라 평균급여비가 높아지나 현재 시점에서 장해연금과 유족연금이 최저생계비에 미달한다는 것은 국민연금의 근본취지가 흔들리는 것이다. 반면 공무원연금, 사학연금 등 특수직역의 연금수준은 국민연금에 비해 매우 높다. 예를 들어 퇴직공무원의 전체 평균연금액은 20년 가입 때 현역 공무원 평균보수액의 약 80%에 이르고, 30년을 가입할 경우는 약 125%에 이르고 있다. 물론 높은 연금수준은 국민연금에 비해 높은 각출료를, 제도의 성숙 등 국민연금



김연명

상지대 교수·사회복지학

~20% 수준보다 매우 낮다. 그리고 독재정권 아래서 정치적인 이유로 만들어져 과도하게 연금을 지급하게 만드는 불합리한 제도를 고쳐야 한다. 특수직역연금에서 연금지급 상한연령제가 없는 것이 대표적인 예이다. 상한연령제가 없기 때문에 20년 공직기간을 마치고 민간기업에 취업한 50살 직장인이 연금도 타고, 월급도 받는 극히 불합리한 상황이 벌어지고 있다. 이것이 군인연금이나 공무원연금의 기금을 축내는 중요한 요인 중의 하나이다. 일본이나 미국에서는 일정연령에 이르기 전까지는 연금지급을 중지하는 제도를 두고 있으며, 이것은 연금의 가장 상식적인 원칙에 속한다.

#### 상한연령제 도입을

연금기금을 어떻게 운용할 것인가는 우리 나라의 공적연금제도가 직면한 가장 중요한 문제이다. 93년에 날치기로 통과된 ‘공공자금관리기금법’에 의해 약 8조원의 각종 연금기금이 신용항건설이나 고속전철사업 등 사회간접자본 확충에 쓰이고 있다. 연금기금은 공공재산적 성격이 있기 때문에 생산적인 부분의 투자로 부정적으로 안

나 지금처럼 일정한 기준이나 국민적 합의없이 사용해서는 안된다. 2000년까지 약 40조원 정도의 연금기금이 공공자금으로 전용될 것으로 추정되는데, 이처럼 정부 1년 예산과 맞먹는 규모의 연금기금이 전용된다면, 정부는 원리금은 고사하고 이자도 갚지 못하는 상황이 벌어질 것은 뻔한 일이다.

#### 막대한 기금 전용 심각

이런 상황이 벌어지면 누가, 어떻게 책임을 질 것인가? 우리의 2세대에게 막대한 경제적 부담을 지우고, 한국경제의 앞날에 깊은 상처를 남길 것이다. 연금문제는 더 이상 덮여둘 수도 없고, 부분적인 땀질을 통해 해결할 수도 없는 문제이다. 더 늦기 전에 정치적 중립성을 갖는 ‘범국민적 연금개혁위원회’를 구성하여 4개 공적연금제도가 보장해야 할 연금의 수준, 각출료 인상폭, 그리고 연금기금 운용방법에 대한 국민적 합의를 도출하여야 한다. 한국경제의 기적이 연금 때문에 휘청거리게 될 것이라는 경고는 실제 상황이 될 수 있다. 연금제도와 기금운용에 대한 전면적인 혁신이 필요한 시점이다.

# 국민복지 개선 시민운동 편다

## 참여연대 '국민생활 최저선 확보' 모든방안 동원 선언

## 복지 적극적 권리 인식 공익소송등 정부책임 묻기로

### 보건 복지



진재화 기자

"나라는 부자지만 국민은 가난하다."

비약적 성장을 통해 선진국 진입을 눈앞에 두고 있지만 국민복지는 중진국 수준에도 못미치는 사회 현실을 시민의 힘으로 개선하지는 시민운동이 펼쳐지고 있다. 참여민주사회와 인권을 위한 시민연대(참여연대·공동대표 김중배 등 3명)는 지난 5일 정부를 상대로 국민연금기금운용 손실액에 대한 손해배상소송을 내는 한편 의료보험 적립금을 의료기관에 대출해주도록 한 '보사부 예규를 들어 전산목, 보사부장관 등을 직권남용 혐의로 고발하는 등 공익소송을 내는 것을 시작으로 '국민생활 최저선 확보운동'을 본격화한다고 선언했다.

### 보사장관 직권남용 고발

참여연대의 이런 움직임은 그동안 정부의 시혜적 차원에 머물러 있던 국민 복지문제를 시민단체가 주체적 자기권리로 인식하고 국민 모두의 인간다운 삶의 권리 확보를 위해 소송을 비롯한 가능한 모든 방법을 동원하겠다고 나선 것이어서 눈길을 끌고 있다.

참여연대는 경제성장을 위해 청춘을 다 바쳤으면서도 공적 연금제도 혜택에서 제외돼 어려운 노후를 보내고 있는 노인들을 비롯해 장애인·아동 등 우리 사회에서 2백여만명에 달하는 절대빈곤층이 인간 이하의 삶 속에 방치되고 있다며 이에 대한 정부의 책임을 묻



참여연대는 "비약적인 경제성장에도 불구하고 국민복지 향상은 의면당해왔다"며 국민 모두의 인간다운 생활 보장을 위한 '국민생활 최저선 확보운동'을 펼치고 있다. 복지예산 증액을 요구하는 사회복지 자원봉사자들의 시위 광경.

거공간, 여가 수준 등 모든 생활영역에서 '최저한의 생활수준'이 확보돼야 한다고 주장하고 있다.

'국민생활 최저선'은 금세기초 영국에서 논의되기 시작한 개념으로 영국은 1940년대 후반 베버리지 보고서를 토대로 영국 국민이면 누구나 누려야 할 최저한의 삶 수준을 국가가 보장하는 체제를 구축했다. 영국뿐 아니라 선진제국은 국제노동기구의 1952년 협약, 즉 '사회보장에 관한 최저 기준'을 승인함으로써 자국 국민에게 최소한의 인간적이고 문화적인 삶을 보장하고 있다.

### 2백여만명 절대빈곤 방지

참여연대도 생활보호대상자에게 최저생계비 수준의 공적 부조가 이루어지도록 하는 것을 비롯해 국민에 대한 적절한 의료서비스 제공, 무상교육 확대, 주거 및 고용 보장, 여성·영유아·아동·노인·장애인들에 대한 복지서비스 확대 등 사회복지 전반에 대해 '국민생활 최저선'을 설정했다.

이를 구체적으로 살펴보면 △국

상 공공임대주택 확보 △고용보험 대상자 확대 △출산수당 지급 △장애인 의무고용 이행률 100% 보장 등 50여개 항목에 이르고 있다.

참여연대는 이를 관철하기 위해 앞으로 △공익소송 △연구활동 및 공청회 △관련법령 개정 및 대체입법 추진 △사회복지예산 증액운동 △의정감시 △국민캠페인 등 다양한 사업을 추진할 계획이라고 밝혔다.

이 단체는 우선 선진국에서 보편화된 공익소송을 통해 그동안 정부가 외면해온 복지문제 공론화에 불을 댕긴다는 복안이다.

이에 따라 이미 제기한 두건의 제소·고발건 외에도 이달중에 국민연금 기본연금액 5% 인하에 대한 위법소송과 의료보험 비급여부분에 대한 소송을 준비중이며 내년 △노령수당 확대 △학교급식 확대 △공공보육시설 확대 △유아휴직 등 모성보호를 위한 소송 등을 지속적으로 제기할 예정이다.

또 김영삼 대통령의 선거공약 중 국민생활 최저선과 관련된 공약 이행 청구소송도 검토중이며 유에이리규약유 지킴기 위한 추보

생활 최저선에 대한 공청회와 여론조사 및 발표회를 가질 예정이며 국제노동기구 및 서방선진국과 비교한 우리나라 복지수준에 대한 토론회도 기획하고 있다.

또 내년 정기국회를 겨냥해 생활보호법 등 사회복지 관련 12개 법을 대상으로 국민생활 최저선 확보를 위해 필요하다고 생각되는 법안에 대해 관련 사회단체와 연계해 개정 및 대체입법활동을 추진하기로 했다.

### 국가정책방향 영향 주목

이밖에 사회복지예산 증액을 위한 압력활동과 국회 의정감시, 법 국민캠페인, 각종 행사와 후원회 조직 등도 예정되어 있다.

참여연대의 이런 활동은 앞으로 다른 시민단체들과 힘을 합칠 경우 국가정책방향을 뒤바꿀 수 있는 엄청난 영향력을 미칠 것으로 보여 주목된다.

참여연대 사회복지위원회 부위원장 김연명(34·상지대) 교수는 "우리 헌법에도 국민의 행복추구권 이거니와 생활은 한 국민이

참여연대 - 국민생활최저선 확보운동

# '삶의 질' 내건 뜨거운 몸짓

## 새로운 형식의 사회운동으로 주목... 공익소송·대체입법 등 추진

'지속가능한 인간발전을 위한 국민생활최저선(National Minimum) 확보운동'

국민들의 기본적인 삶과 생활의 질을 높이기 위한 새로운 형식의 사회운동이 전개되고 있어 주목을 끌고 있다.

'참여민주사회와 인권을 위한 시민연대'(공동대표 김중배 오재식 홍성우·이하 참여연대)가 전개하는 '국민생활최저선 확보운동'은 학계에서 이미 오래 전부터 검토한 사회복지 이론에서 출발한 것.

"90년대 사회운동은 국민들 피부에 와닿는 생활속 이해관계로부터 출발해야 합니다. 그 속에서 삶의 구체적인 미래상을 제시해야죠."

"참여연대가 강조하는 것은 구체성과 실제적인 구조개혁의 강제"라 이야기하는 사무국장 이대훈씨는 "최저선 확보운동의 핵심은 삶의 질에 대한 일관된 정책목표 제시에 있다"고 말한다.

최저선 확보운동 내용은 소득 건강 교육 주거 고용 복지서비스 등 여섯가지. 이를 위해 공익소송 법령 개정 및 대체입법 추진, 그리고 복지예산 증액운동을 추진하고 있다.

"공익소송은 최저선 확보를 위한 문제제기 수단입니다. 이러한 법적

법안 개·제정 작업과 관련해서는 사회보장기본법 제정을 추진, 민주당을 통해 이번 정기국회에 상정한 상태며 내년에는 영·유아보험법 생활보호법 등에 관한 법령 개·제정 작업을 전개할 예정이다.

"제일 어려운 것이 복지예산 증액운동인데 우선 사회복지예산 전체는 아니더라도 최저선의 항목별 소예산은 내년 3월까지 뽑아 볼 계획입니다. 우리가 관련부처 복지예산안을 만들어

보는 것이죠."(사회복지위원회 김기식 간사)

"참여복지사회를 향한 시민행동' 우리나라에서 처음으로 최저선 확보운동을 제기하며 내건 참여연대의 실천구호다.

과연 우리사회는 삶의 최저한을 공유할 수 있는 조건을 마련해 줄 수 있는가. 참여연대의 '시민행동', 국민생활최저선 확보운동이 거들 성과를 기대해 본다. <김 혁 기자>



문제제기를 바탕으로 법령 개정과 대체입법을 추진할 생각입니다."

지난 5일 참여연대는 국민연금 기금운영 및 의료보험 문제, 그리고 의료보험 적립금 전용에 대한 공익소송을 냈다. 12월 중에는 국민연금법과 의료보험에 관한 2차 공익소송을 낼 예정이며 내년 2월과 4월에 각각 생활보호법과 장애인의무교육에 관한 3·4차 공익소송을 벌일 계획이

# 신문

추추공법입체

## “노령수당 70세이상 보사부 규정은 위법”

“노인복지법엔 65세이상 지급”

66세老人이 區廳걸어 제소

노인들의 복지에 관한  
母法인 노인복지법이 노  
령수당 지급대상자의 범  
위를 65세 이상으로 정  
하고 있는데도 보사부가  
이를 무시하고 자체규정

을 통해 노령수당 대  
상을 70세 이상으로 제  
한해 문제가 되고 있다.  
서울관악구 신림동에  
李基男씨(66후직)는 23  
일 『보사부가 자체규정  
을 통해 노령수당을 받을  
수 있는 노령수당 지급  
대상자의 나이를 70세로  
제한한 것이 위법』이라  
며 이 지청에 근거해 자  
신을 대상자에서 제외시  
킨 서울 관악구청을 상  
대로 노령수당 대상자  
제외처분을 취소해달라  
는 소송을 서울고법에 냈  
다.

李씨는 소장에서 『지  
단 5일 서울 관악구청  
에 노령수당 지급 신청을  
했으나 구청장이 『노령  
수당은 만 70세 이상의  
노인에게만 지급된다』고

보사부규정을 근거로 지  
급을 거부했다』며 『이는  
65세 이상인 자에게  
노령수당을 지급할 수 있  
다고 규정한 노인부  
지법에 위배된다』고  
주장했다.

이에 대해 보사부는  
『노인복지법의 규정이  
박시 지켜야 하는 강  
제규정이 아니다』고 박  
했다.

노령수당 연령 제한  
「시민연대」 취소소송

「광명민중생활회」(이민환 회장)는 23일 서울 관악구 노인복지센터를 찾아가서 “노령수당 지급 대상자를 70세 이상으로 제한한 것이 위법”이라며, 서울고법 제1부(재판장 김기현)에 대해 보사부(장관 이기남)를 상대로 노령수당 지급 대상자 선정제외처분 취소청구소송을 서울고법에 냈다.

광명연대는 소장에서 “노인복지법엔 65살 이상의 노약자에 대해 노령수당을 지급할 수 있도록 명시돼 있으나 보사부의 규정은 70살 이상으로 규정돼 많은 혼란을 불러오고 있다”고 주장했다.

하성봉 기자

### 70살이상 노령수당 참여연대 위법소송

‘참여민주사회와 인권을 위한 시민연대(참여연대)는 23일 정부의 노령수당 지급대상자 선정에 문제가 있다며 이기남(66·서울 관악구 신림동)씨를 원고로 서울고법에 노령수당 지급대상자 선정 제외처분 취소청구소송을 제기했다.

참여연대는 소장에서 “노인복지법에는 65살 이상의 노약자에 대해 노령수당을 지급할 수 있도록 명시돼 있으나 보사부의 규정은 70살 이상으로 규정돼 많은 혼란을 불러오고 있다”고 주장했다.

하성봉 기자

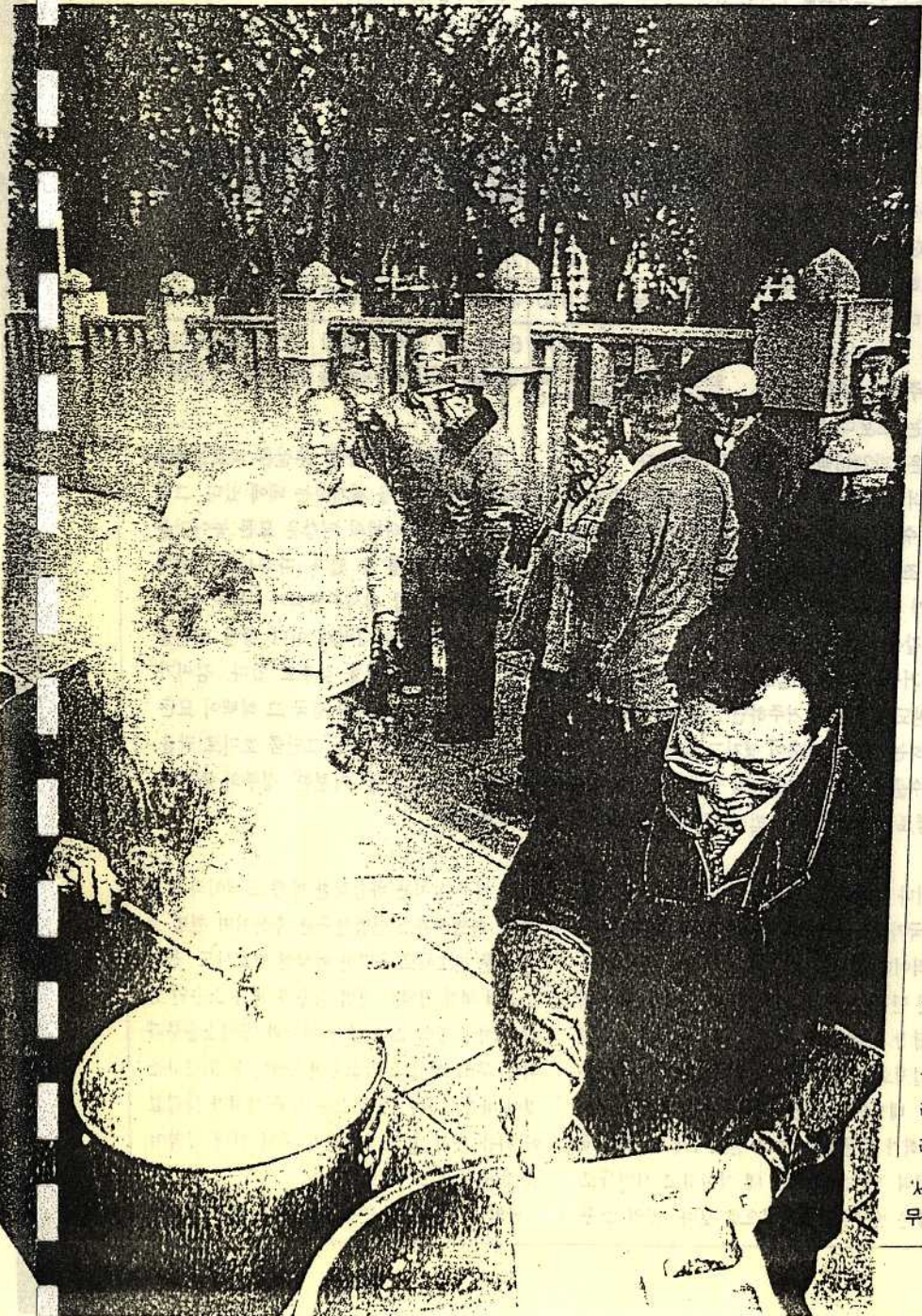
### “노령수당 70세이상 노인복지법에 위법”

60代 生保자가 소송  
생활보호  
대상자인李  
基男씨(66세)  
서울관악구신  
림동(66)은 23  
일 70세 이상  
노인에 대해  
노령수당 지  
급을 거부한  
서울관악구  
청을 상대로 노  
령수당 지급  
대상자 선정  
제외처분 취  
소소송을 서울  
고법에 냈다.

구청장이 보사부 지침을  
근거로 수당지급 거부했  
다며 『보사부 지침은 65  
세 이상으로 생활이 곤란한  
사람중에서 노령수당 지급  
대상자를 선정하도록 규  
정한 노인복지법과 시행령  
등에 위반되는 만큼 부표  
라고 주장했다.

# 최소한의 삶은 국가가 보장하라

## '참여연대', 국민생활 최저선 확보 운동 시작 공익 소송 제기...사회복지 '법의 심판대' 올라



**정** 부 조직 개편과 삼성그룹 승용차사업 진출 허용, 외환 자유화 등 김영삼 정부가 목청을 드높여온 세계화 전략의 구체적 실천 방안이 기습적으로 발표된 바로 그 날, 한 민간 단체가 그 '발목'을 붙잡는 소송을 제기했다.

지난 9월 발족한 '참여민주사회와 인권을 위한 시민연대'(참여연대·공등대표 김중배 오재식 홍성우)는 12월5일 참여연대 회의실에서 '국민생활 최저선 확보 운동 및 관련 공익 소송 설명회'를 가지고, 동시에 사실상 대한민국을 피고로 한 소송(고발 및 심사 청구 포함) 4건을 제기했다.

국민생활 최저선이라는 개념은 선진국에서는 이미 보편화한 개념이다. 우리가 선진국이라고 부르는 나라들은 오래 전부터 경제적 소득 보장뿐만 아니라 보건의료·주거·교육 등 인간의 기본적 삶에 필요한 각종 생활 영역에서 국가가 보장해야 하는 최소한의 기준을 마련해 왔다.

이러면 영국은 이미 1912년에 국민생활 최저선(National Minimum)이란 이름으로 최저한의 삶의 기준을 논의하기 시작해, 40년대 후반에는 배버리지보고서를 기반으로 한 일련의 사회 개혁을 통해 영국 국민이면 누구나 누려야 할 최저한의 삶의 수준을 국가가 보장하는 체제를 구축했다. 또 대다수 선진국들은 '사회보장에 관한 최저 기준을 규정한 국제노동기구(ILO)의 52년 협약을 승인함으로써 자국 국민에게 최소한의 인간적·문화적인 삶을 보장하고 있다.

### 국민생활 최저선 확보는 세계화 전제 조건

그에 견주어 세계화를 통한 경제 선진국 진입을 눈앞에 둔 한국 사회는 선진국이 50년대에 설정한 사회보장의 최저 기준조차 보장하지 못하는 실정이다. 따라서 참여연대가 벌이려는 국민생활 최저선 확보 운동은 "90년대의 한국 사회가 50년대의 유럽보다 결코 경제적으로 빈곤하지 않으며, 이같은 한국의 경제력은 서구 사회가 50년대에 보장한 수준보다 더 많은 것을 보장해 줄 수 있다"는 문제인식에서 출발한다.

또한 이 운동은 대한민국 헌법에 보장된 행복을 추구할 권리(10조)와 인간다운 생활을 할 권리(34조)를 추상적 권리가 아닌 구체적 삶의 권리로 전환하려는 시도이기도 하다. 오랫동안 참 '세계화'의 그늘: 정부는 노인 복지 등 당연한 국가의 의무를 사회·종교 단체에 떠넘기고 있다.

## 시골 사람 올리는 '보험료의 모순'

여연대 산하 사회복지위원회 교수진을 중심으로 이 운동을 준비해온 조홍식 교수(서울대·사회복지학)는 이 사업이 지닌 의의를 "국민의 기본적인 삶의 질을 도의시한 세계화는 반쪽짜리 세계화로 전락할 가능성이 있다. 따라서 국민 생활 최저선 확보야말로 선진 사회로 가기 위한 절대적 필요 조건이며 세계화의 전제 조건이다"라고 밝혔다.

그러나 최저선 확보운동의 가장 중요한 특징은 선진국에서 보편화한 공익 소송을 목표로(최저선) 달성을 위한 수단으로 채택했다는 점이다. 미국에서는 오래 전부터 공익 옹호자(Public Defender)라는 공선변호인제를 통해 소비자·환경·사회복지 같은 분야에서 공익 소송이 활발히 진행되어 왔고, 일본 역시 오래 전에 생활 보호 급여 수준을 인상해 달라는 내용의 '아사이 소송'을 계기로 공익 소송에 대한 사회의 관심이 크게 높아진 것에 비추어 볼 때, 이번 참여연대가 우리나라에서는 처음으로 제기한 공익 소송 4건(떨린 기사 4건 참조)은 체계적인 공익 소송의 출발인 셈이다.

### 참여연대, 공익 소송 16건 준비

참여연대는 산하 사회복지위원회(위원장 조홍식 교수)와 공익소송센터(소장 안영도 변호사)를 중심으로 자체 선정한 6개 분야(소득·건강·교육·주거·고용보장·복지서비스)의 최저선을 확보하기 위한 공익 소송 16건을 준비해 놓고 있다.

참여연대는 이번에 1차로 △ 피고 대한민국(법률상 대표자 김두희 법무부장관)을 상대로 한 국민연금기금 공공자금화 및 이에 따른 기금 손실에 대한 손해배상 청구소송 등 공익 소송 4건을 제기한 데 이어, 연내에 2차로 △ 국민연금법의 기본연금액 5% 인하에 대한 위법소송 등 2건을 제기하고, 3차로 내년 2월중에 △ 학급급식 확대에 대한 소송 등 4건을, 4차로 내년 4월중에 △ 장애인 의무교육 확대를 요구하는 소송 등 3건의 공익 소송을 제기할 계획이다.

조홍식 교수에 따르면 이같은 영역들은 "현재의 한국 사회 경제 수준에서 당장 실행 가능한 것을 엄선한 것"이다. 이를테면 이번에 제기한 노령수당 문제만 해도, 노인복지법상 노인인데도 노령수당 지급이 제외된 65~70세 노인 14만 명에게 노령수당을 2만원씩만 지급한다 해도 예산이 28억원이나 소요된다. 그러나 이는 부천시 공무원들이 뼈먹은 세금만으로도 충족하고 남을

의료보험제도는 근로자와 사용자가 절반씩 부담하는 재원으로 유지되는 직장의료보험, 농어민 및 도시 자영업자 세대주가 부담하는 보험료와 국고 지원으로 충당되는 지역 의료보험으로 나뉜다. 보험료 산정 방식도 각각 다르다. 직장보험은 소득에 대한 정률제로 보험료를 산정하는데, 지역의보는 소득·재산·세대·가족 수와 기타 재산 등 다섯 가지 요소에 보험료를 부과한다.

문제는 이로 말미암아 농어민과 도시 자영업자들이 가입해 있는 지역의료보험 대상자가 직장 근로자에 비해 상대적으로 과중한 보험료를 부담하고 있다는 점이다. 보사부 자료에 따라 보험료 부담 현황(93년 12월 기준)을 비교해 보면, 직장보험의 세대당 자부담 보험료가 1만7백38원인 데 견주어 농어촌 지역의보는 그보다 17% 더 많은 1만2천6백원인 것으로 나타났다.

더 심각한 문제는, 지역의보 대상자로서 같은 수준의 소득과 재산을 가진 국민이라도 소득 조합이 어디냐에 따라 보험료 부담에 큰 차이가 난다는 점이다. 이를테면 위 <표>에서 보듯 같은 재산 소득을 가진 사람이 서울 강남구에 거주하면 월 보험료로 2만2백원을 내는데 강원도 화천군에 거주하면 3만3천9백원을 내야 하는 심각한 모순이 생기고 있다. 이처럼 소득 수준이 낮은 농어민에게 상대적으로 과중한 보험료를 부담케 하는 법적 근거는, 앞서의 다

액수이다. 그렇지만 액수를 떠나서 이는 무엇보다도 국가의 당연한 의무라는 것이 참여연대측의 지적이다.

시민 단체를 중심으로 시작된 공익 소송의 확대는 당장 대한변호사협회(회장 이대중)의 진담 기구 설치로 이어질 가능성이 크다는 점에서 주목된다. 대한변협의 한 관계자는 현재 서울지방 변호사회가 운용하는 당직 변호사제가 법과 국민 사이의 거리를 좁히는 데 기여하고 시민들로부터 좋은 반응을 얻는 것으로 보아, 공익 소송

섯 가지 요소에 따라 보험료를 부과하도록 돼 있는 개별 의료보험조합의 정관이다.

경기도 김포군에 사는 김규태씨가 김포군 의료보험조합을 상대로 청구한 의료보험료 부과처분 취소 심사청구의 근거도, 조합 정관이 의료보험법상 보험료 부과에 대한 위임 범위를 넘어 위법한 산정 기준에 따라 부과하고 있다는 판단에서 비롯된다. 부인과 두 자녀와 함께 농사를 짓는 김씨가 김포 의료보험조합으로부터 통고받은 11월분 의료보험료는 2만2천9백원. 심사청구의 '액면'은 이중 산정된 초과 부과분 몇천원으로, 이를 취소하라는 것이다.

### 강원도민, 서울시민보다 '고액 부담' (단위: 원)

지 역	기본 보험료		능력 비례 보험료			보험료 총액
	세대	가족수	재산	소득	자동차	
서울 강남구	1,800	4,800	4,000	5,600	4,000	20,200
강원 화천군	1,800	6,000	12,800	8,800	4,500	33,900

93년을 기준으로 4인 가족, 재산 1천6백만원, 소득 2백50만원에 소형 승용차(연간 세액 32만원)를 가진 가구를 모형으로 하여 산출.

그러나 이 심사청구의 본질은 의료보험료 부담의 비형평성을 제기하는 데에 있다. 그러한 점에서 김규태씨의 저항은 모든 농어민을 대신한 것으로 볼 수 있다. 따라서 참여연대는 의료보험조합 심사위원회가 '이유 없다'고 반려할 경우에 대비해 이미 행정 소송을 제기할 만반의 태세를 갖추고 있다. 김씨가 행정 소송에서 승소하면 결국 그 혜택이 모든 농민에게 돌아갈 것이고, 그만큼 호미로 막을 일을 가래로 막게 될 '미련한' 정부의 부담은 커지게 된다.

전담 기구 설치의 바람직한 방향 모색이라고 말했다. 헌법재판소 헌법연구관 출신이며 헌법 소송 전문 변호사로 유명한 이석연 변호사도 "공익 소송의 책임 영역이 헌법 소송과 행정 소송인 만큼 변함에 공익 소송 담당 이사와 공익소송분과위원 두고 상설 공익소송변호인단을 운영하는 것이 바람직하다. 공익 소송 기구 설치가 틀림없이 다음 변법 회합 출마자의 수인 선의 공약이 될 것이다"라고 지적했다.

공익 소송 확대는 민수와 부연 과정에서 사유

권익 기본권에 미흡을 수밖에 없던 인권 개념을 사회권적 기본권으로 확대하는 것을 의미한다. 이는 곧 과거 시국 사건에 한정된 법외의 인권 변호사들이 공익이라는 넓은 의미의 인권 변호사로 그 '직무 영역'을 확대할 것을 뜻한다. 따라서 참여연대가 설정하는 국민생활 최저선 확보 사업의 6개 운동 영역(공익 소송, 금청회 및 연구 활동, 관련 법령 개정 및 대체 입법 추진, 사회복지 예산 증액 운동, 사회복지 예산 결산 및 법안 의정 감시, 국민 캠페인)에서 핵심 영역인 공익



탁아시설 부족: 50년대식 복지 정책의 한 표본이다.

소송은 변호사들의 참여와 더불어 상당한 국민적 호응을 얻을 것으로 보인다.

**대통령 공약 이행 청구소송 검토**

참여연대는 그밖에도 김영삼 대통령이 임기 중반을 넘기는 시점에 맞춰 대통령 공약 이행 청구소송을 검토중이며, 내년 5월에는 유엔 인권 A협약(경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약) 이행에 관한 민간 보고서를 작성해 유엔에 한국 정부를 제소할 계획도 세워 놓고 있다. 또 참여연대는 1~3차 소송이 유리하게 진행될 경우 신문 광고 등을 통해 소송 당사자를 공개 모집해 관련 이해 당사자 전원을 원고로 한 집단 소송을 제기할 예정이다. 따라서 이같은 공익 소송이 제도 범조계의 호응을 받을 경우 '피고 대한민국'은 국가 정책 방향 차이를 바꿀까 할지도 모른다는 점에서, 국민생활 최저선 확보 운동은 주방적인 잠재력을 갖고 있는 셈이다.

사회적 필요를 의미하므로 국가가 중요민생 수구해준 대한민국 정부에 대한 국가의 의무를 해와 진략보다는 내년 국가정책에 대한 소송 무효 비공과 제소 비용 비공을 비롯 여러에 있는 것일지도 모른다.

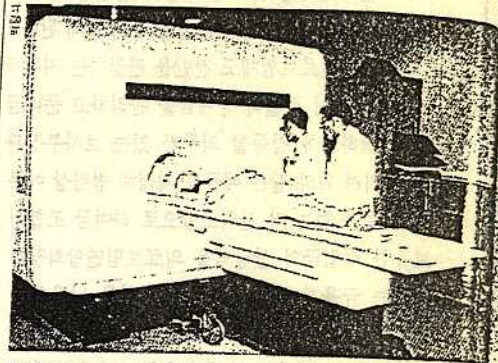
김정 기자

**소송2:보사부장관 및 의료보험연합회장에 대한 직권남용 고발**

**“의료보험 적립금 전용 말라”**

서울시 관악구 신림동에 사는 양영철씨가 검찰에 서상목 보사부장관과 윤성태 의료보험연합회장을 직권남용(타인의 권리행사 방해) 혐의로 '의법 처리'해 달라고 고발한 것은 두 사람한테 사감이 있어서가 아니다. 두 사람이 국가가 관장하는 의료보험사업을 관리·운영 또는 지도·감독하는 지위에 있기 때문이다.

현행 의료보험제도의 가장 큰 문제점은 막대한 의료보험 적립금(3조4천억원)이 있는데도 컴퓨터 단층 촬영(CT), 자기공명 영상 진단(MRI) 같은 고가 장비에 대해 급여(보험 적용)의 확대나 본인 부담금 인화가 이루어지지 않고 있다는 점이다. 그런데 보사부는 최근 의료보험조합의 적립금 일부를 각출하여 약 5천억원의 의료발전 기금을 조성하고, 이 기금을 병·의원 등 의료기관에 대출해 줄 수 있게 하는 '의료보험적립금 중 의료기관 자금 조성·관리 규정'(보사부 예규 676호)을 제정해 10월1일부터 시행에 들어갔다. 말하자면 병·의원의 신·개축비, 고가 장비도



돈 없어도...:고가 장비 사용도 보험 대상이 되어 한다.

입 등에 이 기금을 대출해 의료 혜택의 파이프(덕관)를 키우겠다는 것이 정부가 적립금을 '전용'하는 취지인 셈이다.

그러나 문제는 이 예규가 △결산잉여금을 전 3년 평균 보험 급여비의 100%까지 적립하고 △보험 급여 외에는 다른 곳에 사용할 수 없도록 규정한 의료보험법 시행령(제46조 및 47조)을 정면으로 위반하고 있다는 데 있다. 또 현재의

**소송3:노령수당 심사청구**

**버스표 2장이 노인 복지인가**

서울시 관악구 신림동에 사는 이아무개 노인은 12월5일 관악구청 가정복지과에 노령수당을 청구했다. 사실 그는 노령수당 1만5천 원을 받기 위해서라기보다는 청구가 반려될 경우 참여연대의 도움을 받아 반려처분 취소를 청구하는 행정 소송을 낼 계획으로 노령수당을 청구했다.

이러한 산업 사회에 들어서 노인들의 노후생계 유지는 가족의 책임에서 사회적 책임으로 이전돼 왔다. 그 대표적 형태가 공적 연금제도이다. 주요 국가 노인의 소득원 실태(보사부 92년 자료)를 보면, 전체 소득원 중에서 공적 연금이 차지하는 비중은 일본 64.6%, 미국 82.1%, 영국 87.7%이다. 이는 산업 사회에서의 노후 생계 유지가 결국 연금 문제로 귀결됨을 보여주는 것이다. 그러나 신진국가 달리 한국 노인들의 소득원에서 공적 연금은 1.7%밖



직무 유기:노령수당 지급은 정부의 의무이다.

에 안되고, 자녀 의존 비율(78.2%)이 절대적이다. 또한 93년 말 현재 65세 이상 노인 인구 약 2백63만명 가운데 공적 연금제도에 의해 연금을 받는 노인 인구 비율은 3.6% 정도로 손꼽힌다.

질국 한국의 공적 연금제도는 미래의 노인들에게는 보탬이 되지만 현재의 노인들에게는 오히려 노후 생계 유지수단이 되지 못하는 것이다.



## 소송4: 국민연금기금 운용 손실액에 대한 손해배상 청구

# 안락한 노후 생활은 없다?

의보 적립금 수익률은 평균 13.5%에 이르고 있으나 보사부가 의료기관에 대출하려는 대출 금리는 8%로 예정되어 있어 평균 5.5% 포인트가 낮아 이를 5천억원에 대한 이율로 환산할 경우 해마다 2백75억원의 이자 손실을 가져 오게 된다.

따라서 의료보험제도 전반을 관장하는 지위에 서 각 조합이 적절히 잉여금을 관리하고 준비금을 적립하도록 감독할 의무가 있는 보사부장관이 오히려 위와 같은 예규를 제정해 법령상 아무런 의무가 없는 각 단위조합으로 하여금 조합이 보유한 적립금의 상당액을 의료보험연합회장이 정하는 금융기관에 예치토록 권한을 남용하여 강제함으로써, 각 조합의 고유 재산 처분 권한을 침해하고 그 행사를 방해하였다는 것이 고발인 양씨의 주장이다.

검찰의 수사 진행에 따라 위헌 소송도 준비중인 참여연대측에 따르면, 이같은 불법적 행위가 근절되면, 즉 적립금이 전용되지 않으면, 지금 당장 중진국 수준에서 보장되는 임산부 산전 진찰은 물론 CT·MRI 등 여섯 가지의 보험 적용이 확보된다는 것이니 국민들로서도 결과를 기대해 볼 만한 일이다. ■

그 중에서도 특히 이 노인처럼 65~70세에 해당하는 노인들은 이른바 '한강의 기적'을 이룬 주역인데도 국가가 이들의 손에 쥐어주는 것은 버스표 2장뿐이다. 이들보다 더 '젊은 노인' 중의 일부는 앞으로 국민연금 혜택을 기대할 수 있고, 더 늙은 노인 가운데 일부(70세 이상 생활보호 대상자)는 노령수당이라도 받는 것에 비추어, 이들은 공적 복지 혜택의 사각지대에 갇혀진 셈이다.

이씨가 행정 소송을 제기하는 근거도 바로 이 대목이다. 정부가 노인복지법에 근거해 현금 급여 형태로 실시하는 노령수당의 액수(월 1만~1만5천원)가 보잘것없는 것도 문제이지만, 생활보호 대상자 가운데 65~70세 인구 약 13만명이 제외되어 노령수당 대상자를 65세 이상으로 규정한 노인복지법을 위반하고 있기 때문이다. 따라서 이씨의 심사청구 및 소송은 13만 노인을 대신해 국가와 사회로부터 '존경받으며 진전하고 안정된 생활을 보장받는다'(노인복지법 제2조)는 권리를 찾으려는 투쟁인 셈이다. ■

**원** 고 오의근씨(서울시 마포구 상수동) 등 세 사람이 자기들이 가입자로 있는 국민연금기금의 수익상의 손실에 대해 '피고 대한민국'을 상대로 1천50만원의 손해배상을 청구한 이 소송은, 정부가 독단적으로 운용함으로써 재정 과탄 경도까지 나오는 국민연금기금의 비민주적 운용에 대한 최초의 집단적·법적 문제 제기이다.

국민연금에는 93년 말 현재 약 5백만명이 가입해 약 7조6천억원(순조성액) 가량이 적립돼 있다. 그 운용 현황을 보면, 3조8백억원(40.4%)이 공공자금관리기금법에 의해 공공 부문에 예탁됐고, 4조1천4백억원(54.4%)은 금융 부문에 예탁되었다. 그러나 전자의 평균 이자율은 11%이고 후자의 이자율은 14%여서 3% 포인트의 이자율 차이가 나며, 그 결과는 아래 <표>에서 보듯 94년 6월까지 무려 3천1백46억원의 손실을 냈고 있다.

문제는 이러한 기금 손실액이 기금의 규모가 늘어날수록 눈덩이처럼 불어날 수밖에 없다는 현실이다. 특히 94년 이후 각출료 전액이

공공자금으로 흡수된다면 2000년에 정부가 갚아야 할 돈은 원금 16조원에 이자만도 3조5천억원으로 추정되기 때문에, 정부의 원리금 상환 불능으로 말미암은 연금 재정 과탄까지 예상되는 형편이다. 이처럼 예견되는

과탄을 법적·제도적으로 '보장'하는 것은 △93년 제정된 공공자금관리기금법상의 각종 기금의 공공자금기금에의 의무예탁 규정(제5조)과 △같은 법의 공공자금관리기금 운용위원회 그리고 연금기금 운용 결정권을 갖는 국민연금법상의 국민연금기금운용위원회이다.

정부가 기금을 공공 부문에 예탁하는 것은 사회간접자본에 대한 투자액을 확보하기 위해서이다. 그러나 문제는 전세 국민의 노후 생활과 직접 관련이 있는 국민연금기금을 정부가 국민

(가입자)의 동의 절차 없이 일방적으로 운용하는 데 있다. 이를테면 국민연금기금운용위의 위원 13인 가운데 가입자(노동자 및 사업자) 대표는 4인뿐이고 나머지는 관료나 정부 산하기관의 장으로 구성돼 있어 가입자의 의견이 제대로 반영될 수 없게 되어 있다. 이같은 사정은 모든 위원이 정부 대표(장관) 11인으로 구성된 공공자금관리기금운용위도 마찬가지이다.

전문가들에 따르면 연금기금에 대한 국가 통제가 전혀 없을 경우 막대한 연금기금이 자금시장을 교란하는 등의 부작용이 발생할 수 있다. 또 막대한 기금을 비생산적인 금융 부문에만 묶어두어 좀더 생산적인 부문에 사용할 가능성을 막는 것도 문제이다. 그러나 김연명 교수(상지대·사회복지학)에 따르면, 더 중요한 문제는 지금처럼 연금기금을 공공 부문에 과도하게 예탁할 경우에는 가입자의 동기가 전제되어야 하며, 더 넓게는 연금기금의 운용 여하에 따라 상당한 경제적 영향을 받게 되므로 국민 전체의 동기가 있어야 한다는 것이다.

공공부문 전용으로 국민연금 3천1백46억 손실 (단위: 억원)

연도	공공투자 잔액	평균잔액(A)	수익률(%)			손실액(A×B)
			공공부문	금융부문	차이(B)	
88	2,878	1,035	11.0	12.95	△1.95	20
89	6,278	3,958	11.0	14.35	△3.35	133
90	10,178	7,697	11.0	13.83	△2.83	218
91	15,178	11,349	11.0	14.04	△3.04	345
92	21,278	16,661	11.0	14.07	△3.07	511
93	30,800	25,131	9.67	13.87	△4.20	1,056
94.6	42,350	17,829	9.79	14.63	△4.84	863

따라서 이 소송은 가까운 장래에 예상되는 손실을 눈을 뜨고 뻔히 당할 수만은 없다는 집단적 저항인 셈이다. 아울러 이 소송은 김연명 교수의 지적대로 "국민연금기금과 공무원연금기금 등 국민의 노후 최저 생활 보장과 직결되는 각종 기금을 정부가 공공자금관리기금법을 내세워 일방적으로 사용하는 행위의 정당성 여부를 공론화하고, 나아가 기금 사용에 대한 국민적 합의를 유도하는 계기가 될 것"으로 보인다. ■

## 세계화의 전제 조건

# '국민생활최저선'을 확보하자

대한민국은 국민들이 인간답게 살 수 있는 최소한의 보장을 해주고 있는가. 참여연대(참여민주사회와 인권을 위한 시민연대)는 94년 12월 국민생활최저선 확보운동을 주창했다. 시민운동의 새 영역인 이 운동의 논리와 필요성을 들어본다.

김연명(상지대 사회복지학과 교수)

### 인간적인 삶이 보장되지 않는 나라

우리 사회는 그동안 비약적인 경제성장을 통해 상당한 물질적 부를 축적시켜왔다.

그러나 선진국 진입이라는 장미빛 꿈을 심어준 우리 시대의 물질적 풍요가 과연 21세기를 목전에 둔 한국 사회의 모든 구성원들에게 '인간으로서의 존엄성을 지키며 우리 사회가 발전시켜온 문명화된 삶의 최저한을 공유할 수 있는 사회적 조건'을 마련해주고 있는가? 이러한 질문에 대해 우리는 '아직은 아니다'라고 단호히 대답할 수 있다. 아직까지 우리 사회의 '경제적 풍요'는 모든 국민들에게 최소한의 인간적이고 문화적인 삶을 보장하는 '사회적 풍요'로 전환되고 있지 않기 때문이다.

우리 사회는 유모차를 이끌고 거리를 한가롭게 산책하거나, 사랑스런 아이를 맡아 보호해줄 믿을 만한 공공탁아소를 찾기 어렵다. 대다수의 직장인들은 10여년을 근검절약하고 노력해도 자신의 소득만으로는 소중한 가족들과 함께 생활할 수 있는 아담한 주거공간을 마련하기 힘들다. 자신의 청춘을 한국 경제의 성장에 다 바친 노인들은 연금제도가 없어 자식들의 눈치를 보며 몇 만원의 용돈을 얻어야 하고, 노후를 즐길 만한 최소한의 공간이 없어 비좁고, 냄새나는 노인정에서 하루하루를 때워야만 한다. 장애인들은 한강의 기적을 상징하는 지하철의 가파른 계단을 오를 수가 없어 문명의 이기를 포기해야 한다. 후진국에서도 보장되는 임산부의 산전진찰도 우리나라는 의무화되어 있지 않다. 모든 국민이 의료보험에 가입되었으나 병원에서 최소한의 인간적인 대접을 받지 못하고 짐짝처럼 취급받고 있고, 아직도 비싼 치료비 때문에 병원을 가지 못하는 상당수의 국민이 존재하고 있다. 그리고 2백만명을 상회하는 절대빈곤층이 아직도 우리 사회의 한

복판에 자리잡고 있다. 세계화와 선진국 진입을 외치는 경제 증진국이 사회복지비로 GNP의 1%밖에 쓰지 않는 낙후된 사회복지 수준을 보이는 우리나라 같은 경우는 세계적으로 유례를 찾아보기 힘든 것이다.

애매모호한 세계화라는 말을 일반적으로 사용하듯이 경제를 선진국 수준으로 끌어올리는 의미로서 이해해보자. 우리가 알고 있는 선진국이 과연 경제규모와 1인당 GNP만이 크고, 높은 나라인가. 그렇지 않은 것이다. 우리가 선진국이라 부르는 나라들은 오래전부터 경제적 소득뿐만 아니라 보건의료, 주거 등 인간의 기본적 삶에 필요한 각종 생활 영역에서 국가가 보장해야 하는 최소한의 기준을 마련해온 나라들이다. 영국은 이미 1912년에 국민생활최저선(National Minimum)이란 이름으로 최저한의 삶의 기준을 논의하기 시작하여, 1940년대 후반에는 베버리지 보고서를 기반으로 한 일련의 사회적 개혁을 통해 영국 국민이면 누구나 누려야 할 최저한의 삶의 수준을 국가가 보장하는 체제를 구축하였다. 영국뿐만 아니라 대다수의 선진국들은 ILO의 1952년 협약, 즉 '사회보장에 관한 최저기준'을 승인함으로써 자국 국민들에게 최소한의 인간적이고 문화적인 삶을 보장하고 있다.

그러나 우리 사회는 선진국이 1950년대에 설정한 사회보장 최저기준조차 보장하지 못하고 있는 실정이다. 1990년대의 한국 사회가 1950년대의 유럽보다 결코 경제적으로 빈곤하지 않다. 1990년대의 한국 경제력은 서구 사회가 1950년대에 보장한 수준보다 더 많은 것을 보장해 줄 수 있다. 세계화는 경제규모의 확대뿐만 아니라 모든 국민의 최저생활이 강조되고, 보장될 때만이 그 진정한 의미가 살아날 것이다.

### 국민생활최저선의 내용과 원칙

국민생활최저선은 해당 사회의 경제적·문화적 발전 수준에 따라 일차적으로 규정되기 때문에 구체적인 내용

# 대 연 여 참

국민생활최저선 확보운동  
및 관련공익소송 결명회



참여연대는 국민생활최저선 확보운동을 위해 대국민홍보 등 다양한 활동을 벌이고 있다.

을 제시하기는 힘들다. 특히 우리 사회처럼 국가에서 규정하는 명확한 빈곤선조차도 없는 경우는 더욱 그러하다. 이러한 한계점을 인정하고 참여연대 사회복지위원회에서는 우리 사회의 일상적인 생활영역에서 기본적으로 보장되어야 할 최저선을 소득보장, 의료보장 등 6개 영역으로 분류하여 시안을 작성하였는데 그 내용은<표>와 같다(이 시안은 95년 전반기에 좀더 세밀한 연구와 공청회 그리고 관련 사회단체와 협의를 거쳐 추후 보완할 예정이다).

국민생활최저선이 우리 사회에 관철되는 과정에서 다음과 같은 다섯 가지 원칙이 지켜져야 한다. 첫째, 국민생활최저선의 보장 책임은 개인이 아닌 국가에게 있으며 국가는 이러한 최저선이 보장될 수 있는 예산 확보 및 제도정비를 하여야 한다. 둘째, 국민생활최저선은 국가가 베풀어주는 시혜가 아닌 국민의 권리로서 인정되어야 하며, 국가가 최저선을 보장하지 못할 때 국민은 국가에 대한 청구권을 가져야 한다(우리 헌법에는 국민의 최저생활권이 보장되어 있다). 셋째 국민생활최저선은 최저소득만이 아닌 한국 사회가 발전시켜온 보건의료의 수준, 주거공간의 수준, 여가의 수준, 각종 편의시설의 수준 등 인간생활의 총체적인 영역이 포함되어야 한다. 넷째, 지역이나 계급·계층의 차이 혹은 집단의 차이에 따라 국민생활최저선의 적용에서 배제되는 인구층은 없어야 하며 전국민에게 보편적으로 적용되어야 한다. 다섯째, 국민생활최저선의 설정과 적용 등 그 운영 과정은 온정적 차원 혹은 비민주적으로 이루어져서는 안되며 사회구성원들의 민주적 참여가 보장되어야 한다. 국민생활최저선은 헌법에 보장된 국민의 권리이기 때문에 권리를 행사하

<표> 국민생활최저선 세부 항목(시안)

소득보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 국민연금                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 평균소득자의 임금대체율 40% 보장</li> <li>• 장애연금, 유족연금의 최저생계비 수준 보장</li> <li>• 노후생활의 최저선 보장을 위한 기금운영의 민주화</li> </ul> </li> <li>* 생활보호제도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활보호대상자 선정기준을 최저생계비 수준으로 상향 조정</li> <li>• 급여수준을 최저생계비 수준 이상으로 상향조정</li> <li>• 최저생계비와 가구소득을 비교 부족분을 지원하는 '보충급여' 실시</li> <li>• 신청방식으로 어느 때든 즉시 판정되는 완전한 '신청보호' 방식</li> <li>• 주택부조제도 도입: 주택수당 제공</li> </ul> </li> <li>* 산재보험의 상해급여와 유족급여 임금대체율 40% 보장</li> </ul>
의료보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로자 상병수당 실시</li> <li>• 임산부 산전진찰 의무화</li> <li>• 전국민에게 건강진단 제공</li> <li>• 의료보험 의뢰 본인부담금 인하</li> <li>• 의료보험급여 제한기간 180일 철폐</li> <li>• CT·MRI 보철적용</li> <li>• 의료보험료 부담의 형평성 확보: 기본보험료 폐지</li> </ul>
교육보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중등교육과정까지 무상교육제도 도입</li> <li>• 정부, 학교, 학부모 3자부담에 의한 학교급식 확대</li> <li>• 장애인 교육권 보장: 일반·아동과 통합교육</li> </ul>
주거보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저주거 기준 설정과 보장</li> <li>• 공공임대주택 입주 적용기준 확대·정비</li> <li>• 공공임대주택 확대: 전체 주택재고의 20%</li> <li>• 임차인의 권리 보장: 임대인 처벌규정 도입</li> <li>• 생존권을 유린하는 강제철거 금지</li> </ul>
고용보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용보험의 대상자 확대: 5인 이상 사업장까지</li> <li>• 실업급여 수준 향상: '총액임금'의 50% 보장</li> <li>• 실업급여 대기 기간 7일로 단축</li> <li>• 국공립직업훈련·직업안정기관의 확대 정비</li> </ul>

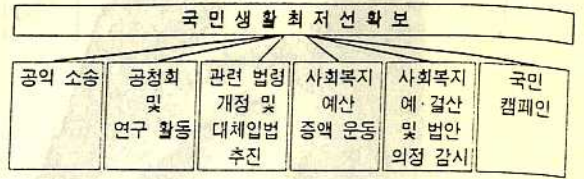
는 과정에는 당연히 구성원의 민주적 참여가 보장되어야 한다.

복지서비스	<p><b>*여성</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>출산수당의 의무화</li> <li>육아휴직수당의 기간 확대 : 180일까지</li> <li>배우자의 유급육아휴가 실시 : 30일까지</li> <li>유산휴가 및 자녀 간병휴가제 도입</li> <li>태아검진 휴가제 도입</li> </ul> <p><b>*영·유아</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>공공보육시설의 조속한 확충</li> <li>150명 이상 사업장의 직장보육시설 설치 의무화</li> <li>저소득층 보육료 지원 범위 확대</li> <li>학교에 보육시설 설치 의무화</li> </ul> <p><b>*아동 및 청소년</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>소년소녀가장 등 저소득층 아동 및 청소년에 대한 교육보호 확대</li> <li>미진학 청소년을 위한 진로지도와 직업훈련 실시</li> </ul>
	<p><b>*장애인</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>신생아에 대한 선천성 대사이상검사의 무상 실시</li> <li>조기교육(3세)부터 중등교육과정까지 의무무상교육 실시</li> <li>장애인 의무교육 이행을 100% 보장</li> <li>장애수당의 확대 실시</li> </ul> <p><b>*노인</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>노인 단독가구의 재산세와 소득세 감면</li> <li>'무기여 노령연금(노령수당)' 실시</li> <li>거택보호대상자와 단독가구노인에 대한 복지서비스 제공</li> <li>노인정 수준 향상 등 노인여가시설 보장</li> </ul> <p><b>*가족</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>아내구타와 아동학대에 대한 '가족폭력방지법' 제정</li> <li>최저생활보호를 위한 가족수당(아동수당) 제도의 도입</li> </ul> <p><b>*사회적 약자를 위한 편의시설</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>장애인 접근권 보장(보도블록 완화, 지하철 리프트 설치 등)</li> <li>사회복지시설(종합사회복지관, 여성·노인·장애인 복지관 등) 확대</li> <li>사회복지 수용시설 수용자 인권 보장</li> </ul>

### 국민생활최저선 확보운동의 분야

참여연대에서는 국민생활최저선을 확보하기 위한 운동 분야로 크게 6가지 영역을 설정하였다(그림 1 참조). 6대 운동분야 중 특징적인 것은 국민의 삶의 질 문제를 소송을 통해 사회에 여론화시키는 공익소송과, 사회복지예산 증액운동, 그리고 사회복지예산의 예결산에 대한 의정감시운동을 들 수 있다. 공익소송은 이제까지 본격화되지 않은 운동방식이지만 경우에 따라서는 우리 사회의 낙후된 삶의 질 문제를 공론화시키는 물론 국가정책을 변화시킬 수 있는 유력한 수단 중의 하나이다. 참여연대에서는 이미 12월 초에 국민연금기금의 방만하고 비민주적인 운영문제를 여론화시키기 위한 국민연금기금 손실액에 대한 손해배상청구소송, 의료보험적립금을 보험급여확대에 쓰지 않고 불법으로 전용하고 있는 보건사회부의 정책에 대한 고발, 그리고 노인들의 기초생계를 보장할 수 있는 노령수당청구소송 등을 제기하였다.

〈그림 1〉 국민생활최저선 확보운동의 6대 추진 분야  
 지속가능한 인간사회발전(Sustainable Human Development)



사회복지예산 증액운동은 국민생활최저선 확보운동과는 동전의 양면을 이루고 있다. 왜냐하면 국가의 예산 지출이 수반되지 않은 최저선의 삶의 보장은 불가능하기 때문이다. 이미 일부 단체에서 산발적으로 시도한 바 있는 이 운동은 대개 12월에 국회를 상대로 한 운동으로 그친 감이 있다. 참여연대에서는 이러한 한계점을 극복하기 위해 관계부처에서 예산편성이 시작되는 3월부터 국회 심의가 끝나는 12월까지 전기간 동안 지속적인 운동을 펼쳐 나갈 것이다. 그리고 그동안 사회운동단체의 요구안이 국회에서 관철되는 과정에 대한 감시활동이 제대로 이루어지지 않았다. 참여연대의 이번 운동에서는 사회복지 예산의 국회심의과정 및 국민생활최저선과 관련된 각종 법안의 심의과정에 대한 정당 및 국회의원 개개인의 태도를 감시하고 그 결과를 언론 등에 공개함으로써 운동의 효과를 극대화시킬 예정이다. 이외에도 국민생활최저선에 대한 여론 수렴을 위한 공청회, 관련법령의 개정 및 대체입법 추진 그리고 대국민캠페인 등도 병행할 예정이다.

경제성장과 세계화 그 자체가 궁극적인 목적이 아닌 것처럼 국민생활최저선 확보 운동도 그 자체가 궁극적인 목표는 아니다. 이 운동은 우리 사회가 사회구성원의 풍족한 삶의 질을 보장하는, 좀더 발전된 사회로 넘어가기 위한 디딤돌의 역할을 할 것이다. 국민생활최저선이 확보되는 데 어느 정도 시간이 걸릴지 모르지만 그것이 어느 정도 보장된 이후에는 보다 한 차원 높은 삶의 질을 추구하는 운동이 시작될 것이다. 그러나 경제성장 이데올로기가 뿌리 깊게 박혀 있고, 엄청난 자원을 국방비라는 소모성경비로 지출하고 있는 우리 사회에서 국민생활최저선이라는 기초적인 문제를 해결하는 것이 절대로 쉬운 일이 아니다. 이런 의미에서 이 운동은 광범위한 민중·시민단체의 연대와 적극적인 실천이 선행되어야 한다. ■

김연명/ 1961년 충남 예산 생. 중앙대 사회복지학과 졸업(1986), 동대학 문학박사. 현 상지대 사회복지학과 교수, 참여연대 사회복지위원회 부위원장.



## II. 도전 30대, 30대모임 30선

# 21세기 전문가시대는 이 손 안에

### 사회복지계의 30대 기수들

#### 사회복지 · 참여연대 사회복지위원회의

경제성장의 그늘에는 아직도 최저한도의 문명화된 삶마저 누릴 수 없는 사람들이 있다. 이런 현실에 문제제기를 하고 나온 사람들이 있다. 바로 참여연대 정책위 산하의 '사회복지위원회' 사람들이다.

사회복지위원회의 주요 사업 중의 하나가 공익소송이다보니 이것을 준비하는 구성원 역시 사회복지 전공 학자와 공익소송을 담당하는 변호사 등으로 되어 있다. 사회복지법을 전공한 전북대 윤찬영 교수, 영국에서 학위를 받고 돌아온 문진영씨, 경주전문대 유아교육과의 황병순 교수, 장애우권익문제연구소의 김정렬 실장, 소송과 고발을 맡고 있는 이찬진 변호사 등 위원장을 빼면 핵심 구성원 모두 30대로 이루어져 있다.

이 사회복지위원회에서는 최근에 '국민생활최저선 확보운동'이라는 프로젝트를 이론적, 실천적으로 준비해 왔다. 이 프로젝트는 경제선진국 진입을 꿈꾸는 한국이 '사회복지 후진국'을 면하지 못하고 있다는 현실 극복에 대한 고민에서 출발했다.

국민생활최저선확보운동의 대표적 사업 중의 하나는 사회복지문제와 관련된 '공익소송'이다. 아직 우리에게 낯선 것이기는 하지만 이 방법은 경우에 따라서 한국 사회의 후진적 사회복지를 개선하는 유력한 수단이 될 수 있다. 사회복지위원회에서는 지난 12월 5일 국민연금기금순실액에 대한 손해배상청구 소송, 의료보험적립금을 불법으로 전용하려는 보사부장관에 대한 고발, 그리고 65세 이상 노인에게 대한 노령수당 심사청구, 그리고 지역의료보험료의 모순에 대한 법적 대응을 시작으로 헌법에 보장된 최저생활을 확보하려는 대장정을 시작하였다. 사회복지위원회는 이외에도 국민생활최저선에 대한 여론 수렴을 위한 공청회, 관련법령의 개정 및 대체입법 추진 그리고 대 국민캠페인 등도 병행할 예정이다.



참여연대 사회복지위원회

# 행복할 권리 '삶의 질'을 찾자

## 낮부끄러운 사회보장 수준... '최저선' 확보할 때



당신은 행복합니까?

이제 3월이 오면 덴마크 코펜하겐에는 세계각국의 정상들이 모여든다. 지난 세기 동안 인류가 숭배했고 지금도 맹위를 떨치는 신앙. 경제발전이 인간행복으로 이어질 것이라는 믿음을 재검토하기 위해서다. 국제연합 주축로 열리는 '95 사회개발을 위한 세계정상회의(WSSD)'의 관철은 '지속가능한 인간사회발전'이다. 쉽게 말해 경제성장을 도모하되 그 혜택이 공정하게 분배되며 환경을 보호하는 개발을 하자는 것이다. 또한 사회성원을 한계선 밖으로 밀어내는 성장이 아니라 그들을 끌어안는 통합을 지향한다.

93년 유엔개발계획(UNDP) 보고서는 "시장경제, 다당제, 민주단체의 성장에도 불구하고 아직 세계인구의 55%가 자신의 삶을 스스로 지배하지 못하고 남의 지배 아래 살고 있다"고 서술하고 있다. 어떤 식으로든 과거의 개발전략에 대한 진지한 반성과 대안제시를 요구하는 이 문서는 한국에도 예외없이 적용된다.

### 물질성장 중심 국가전략의 한계

한국은행이 94년 12월19일 발표한 지표를 보면 한국 경제는 국민총생산(3천2백87억달러: 93년) 등에서 세계 15위권에 당당히 올라 있다. 선진국이라는 경제협력개발기구(OECD) 24개국과 비교를 해도 9위인 네덜란드에 필적하는 규모다. 7천4백66달러(93년)인 1인당 국민소득도 OECD회원국인 그리스(7천1백28달러)나 터키

### ■ 사회보험제도별 시행국가 수(1993년)

사회보험제도	시행국가 수	한국의 경우
노령유족장해연금	155	1988년 실시
질병(의료)보험	102	1977년 실시
노동자재해보험	155	1964년 실시
실업보험	63	1995년 도입 예정
가족수당	82	미실시

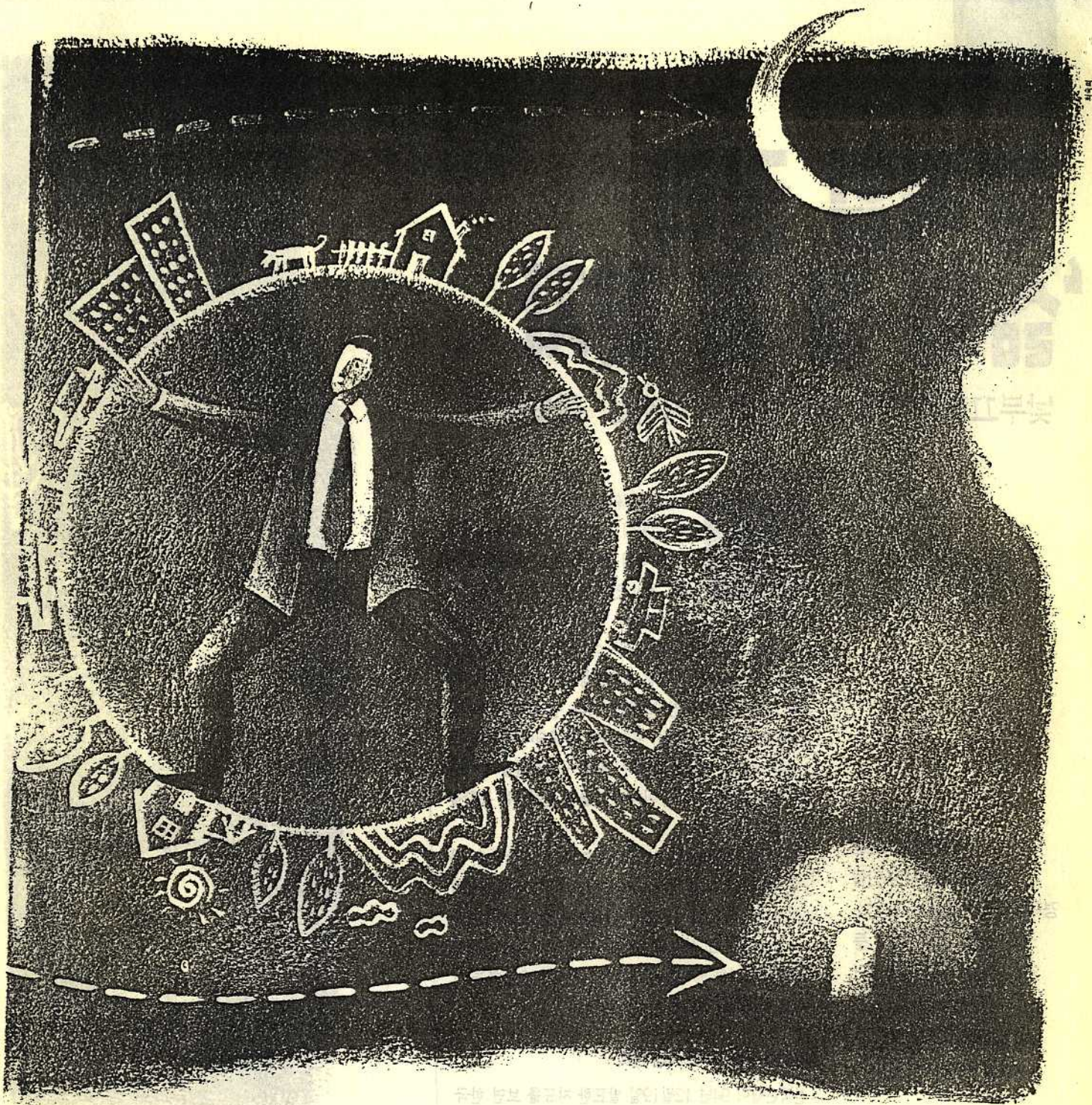
U.S. Department of Health and Human Services(1994), Social Security Programs Throughout the World-1993)에서 재구성.



(1천9백24달러:92년)보다 높다. 이제 상위권 개발도상국을 넘어 선진국과 어깨를 나란히 할 수준까지 올라선 것이다.

그렇다면 우리의 행복도 세계 15위권인가?

현실을 보자. 96년부터 OECD회원이 될 만큼 나라 자체는 부자가 됐는지 모르나 국민자는 사라질 줄 모르고 상대적인 빈곤감도 여전히 있다. 나날이 계층을 더해가는 도로, 따라가기 쉬운 주택가격과 임대료 상승, 유치원부터 대학까지 허리가 휘는 사교육비 부담, 마음놓고 마실 물조차 없는 환경오염 등에서 느끼는 것은 가중되는 고통이다. 희망이 아니다. 주기적으로 타격나오는 몰사사고와 온보현, 지존과, 박한상 사건 등등... 불안과 공포가 만연된 사회상이 우리를 우울하게 한다. 사회는 갈수록 삭막해지고 증폭되는 갈등은 상권들의 통합력을 갈기리



쫓고 있는 것이다.

아무리 '국가경쟁력' 과 '초일류기업' 을 의친다 해도 사회적 비용이 발목을 잡는다. 한해 10조원에 이르는 교통체증 손실이 이를 말해준다. 이제 물질성장 위주의 개발전략에서 벗어나 경제와 인간, 사회를 조화있게 개발하는 전략이 필요한 시점이다. 국제사회의 조류도 이를 강제하고 있다. 우리나라도 가입하고 있는 국제인권규약은 A규약(경제· 사회· 문화적 권리의 확대)에서 사회보장의 확대와 국가책임 증진을 회원국에 요구하고 있으며 국제노동기구도 '사회보장'에 관한 최저기준의 승인을 회원국들에 요구하고 있다. 국제조약에 가입하고도 그 국제적 내용의 충속을 언제까지 미룰 수는 없는 일이다. 내용있는 국제화, 세계화를 위해서도 국가발전의 패러다임이 근본적으로 달라져야 하는 것이다.

국립 중앙대학교 학생들의 모습



인간은 행복하게 살 권리가 있다. 그것은 곧 인권이며 사회권이다.

인당 소득 (95) 사회보장비 (91) 국방비 (91) 교육비 (91) 보건비 (91) 주거비 (91)

국가	인당 소득 (95)	사회보장비 (91)	국방비 (91)	교육비 (91)	보건비 (91)	주거비 (91)
스웨덴	20,564	5.57	6.34	8.70	0.91	4.36
네덜란드	20,111	3.23	5.03	10.83	11.69	4.05
영국	16,392	5.53	12.15	3.19	14.58	3.19
미국	24,643	25.56	22.61	1.74	13.48	2.62
독일	26,025	4.30	8.34	0.59	19.28	0.34
포르투갈	7,616 (GDP7%)	25.25	5.66	10.02	8.19	1.72
싱가포르	19,458('92)	2.5	21.63	18.06	4.67	9.52
브라질	2,559('92)	15.32	4.23	5.31	7.21	0.23
멕시코	3,728('92)	12.39	2.36	13.86	1.91	0.61
칠레	2,889('92)	25.34	8.40	10.08	5.85	4.03
한국	7,446	5.5	25.77	19.63	2.20	2.56
파나마	2,368('92)	20.5	7.86	18.52	17.94	3.90
리비아	576	10.4	6.81	10.21	6.69	3.01
이집트	757('92)	12.00	12.66	13.39	2.78	5.76
튀니지	1,845('92)	12.0	6.49	16.34	6.12	2.02

■ 자료 1) 인당 소득은 한국은행 · (단위: 달러)  
2) 기타는 JN(Report on the World Social Situation, 1993) · (단위: %)

새로운 패러다임은 '삶의 질'이란 구체적인 목표로 제시된다. '삶의 질' 확보는 우리가 경제를 발전시킨 만큼 경제로부터 대접을 받는 것이다. 다시 말해 소득, 의료, 교육, 주거, 고용 등 인간생활의 주요 영역에서 존엄성을 유지하고 행복을 느낄 수 있는 최저 수준 이상을 향유하는 것을 말한다. 복지와 일맥상통하지만 좀더 확대되고 적극적인 개념이라 할 수 있다.

스리랑카에도 못 미치는 '복지예산' 후진국

'삶의 질' 확보와 관련해 최근 주목할 만한 움직임이 하나 있다. 시민운동단체인 '참여민주사회와 인권을 위한 시민연대(참여연대)'는 94년 12월5일 '국민생활 최저선(National Minimum) 확보운동'을 시작했다. 운동은 '의료보험 급여 180일 제한 규정철폐' 등 국민생활과 밀접한 각종 영역에서 최소한도로 충족돼야 할 과제 51개를 제시하고 정부에 시급한 해결을 촉구하고 있다. 이 운동을 주관하고 있는 참여연대 산하 사회복지위원회 조홍식(서울대) 교수는 "국민생활 최저선 확보 운동은 우리 경제여건에서는 최소한 이 정도 복지시책이 가능하니 해달라는 뜻"이라며 "이는 최종목표가 아니라 지속가능한 인간·사회발전 전략의 첫걸음"이라고 말했다. 이 운동은 국민연금 기금운용 손실액에 대해 '대한민국'을 피고로 손해배상을 청구하는 등 4건의 공익소송을 제기함으로써 복지를 국가의 시혜가 아니라 국민으로서 당연히 청구할 수 있는 적극적인 권리로 자리매김했다는 평을 듣고 있다.

사실 우리나라의 '삶의 질'과 그것의 실질적인 내용이 되는 사회복지정책은 경제규모에 비해 지나치게 낙후했다는 지적을 받고 있다. 복지선진국과 후진국을 가르는 일반적 기준인 정부예산지출 대비 사회복지예산의 비율을 보자. 우리나라는 9.67%(91년 기준)로 경제수준이 비슷한 중상위권 국가인 브라질(19.92%), 멕시코(12.36%), 대만(17%)은 물론이고 국민소득 하위국가인 스리랑카(16.47%), 이집트(12.0%)에도 못 미치는 복지후진국이다.

예산뿐 아니라 사회복지제도의 성격도 문제다. 한국사회과학연구소 사회복지분과 정원오(전북대 강사) 연구원은 "우리 복지제도는 경쟁, 자유, 능력 등 시장원리에 강하게 의존하고 있어 '시장의 실패'에 개입해 약자의 눈물을 닦아준다는 복지 본래의 의미와는 많이 빗나가 있다"고 말했다.

한마디로 '냉정한' 얼굴의 복지인 것이다. 사회보장의 5대 제도 가운데 국민연금(노령), 의료보험(질병), 산재보험(재해) 등은 뒤늦게 도입되긴 했으나 현재 실시되고 있고 고용보험(실업)도 95년 7월부터 실시될 예정으로 있어 가족수당제도를 빼고는 어느 정도 사회보험의 기본체계를 갖췄다고 볼 수 있다. 하지만 제도가 해당국민 가운데 대상으로 하는 비율(적

마포구 도화동의 옛 철거촌과 명동거리의 걸인(오른쪽), 절대빈곤의 추방과 절대빈곤자에 대한 최저생계비 지원은 복지국가의 기본이다.



김정민 사진



# “인간다움의 최저선이다”

사회권은 곧 인권... 정부상대 공익소송 계속 낼 터

선진국들은 오래 전부터 경제적 소득뿐 아니라 보건, 주거 등 각종 생활영역에서 국가가 보장해야 하는 최소한의 기준을 마련해 왔다. 1912년 영국의 국민생활 최저선(National Minimum) 기준 마련 등이 그것이다. 우리나라에서도 참여연대가 94년 12월 5일 소득, 건강, 교육, 주거, 고용, 복지서비스 등 6개 분야에서 51개 과제를 제시하고 최저선 확보운동을 시작했다.

최저선 제시의 기준은,

빈곤, 질병, 공포 등에서 벗어나 국민이 최소한 인간다워질 수 있는 조건들을 제시했다. 산모 사망률이 10만명당 80명(88년)으로 싱가포르의 5배인 실정에서 임신부 산전진찰 의무화를 요구한 것 등이 그것이다. 하지만 이는 정확한 국민 복지실태 조사를 바탕으로 한 것이 아니고 그동안 전문가들 사이에 제기되던 정책적 요구를 모은 것



이다. 좀더 정확하고 다양한 국민생활 최저선 제시에는 막대한 조사비용과 인력이 필요해 정부의 관심이 요구된다.

공익소송을 제기했는데.

소송을 제기한 것은 복지가 당연한 국민의 권리이며 국가의 의무이기 때문이다. 인권의 개념은 신체의 자유라는 소극적 개념에서 경제·사회적 자유를 포함하는 사회권으로 발전해 왔다. 이 사회권을 침해받는 부문에 대한 법률적 구제를 요구한 것이다. 이미 제기한 1개 외에도 장애인 의무교육 확대요구 등 몇건의 공익소송을 낼 예정이

다. 이것을 재조, 재야 법조계가 받아들일 경우 복지신장에 획기적인 계기가 될 수 있다. 최저선 확보를 위해서는 이외에도 의정감시, 공청회, 관련법 개정운동, 예산증액운동, 국민캠페인 등의 방법을 생각하고 있다.

정부는 95년부터 경쟁력 증진과 '삶의 질' 향상을 두축으로 세계화 추진계획을 마련하고 있다는데.

경제성장 일반도에서 벗어나 인간, 사회발전에도 눈을 돌린 것이라면 바람직한 것이다. 하지만 과거 복지확충 계획이 늘 그랬듯 정치적 구호나 생색내기애 그칠 가능성을

경계해야 한다. 우선 95년 예산에 이런 의지가 반영된 흔적이 없다. 정부가 '덜거벗은' 경쟁이 빚어내는 사회적 상처를 호도하려는 목적이 아니라면 예산 확보나 프로그램의 확충 같은 가시적 조치로 말해야 한다.

용) 이 협소해 적지 않은 국민을 시장체계에 그대로 방치하는 결과를 낳고 있다. 고용보험의 경우 전 사업장의 1.8%에 불과한 상시 30인 이상 사업장에서 먼저 실시해 전체 노동자의 50.1%는 혜택을 받을 수 없게 되어 있다. 5인 이상 사업장에 적용되는 국민연금도 가장 보편적이어야 할 제도임에도 적용률은 30%에 불과하다. 또 93년 말 현재 2개월 이상 체납으로 보험금여가 제한된 피보험자 2백96만명과 보험적용 누락자 2백30만명을 포함해 10% 이상 국민이 의료보험 사각지대에 방치돼 있다. 이처럼 대부분의 제도가 보험료 부담능력이 있는 대기업 등에서 먼저 시작돼 중소기업으로 확산되는 그간 과정은 본말이 전도된 한국복지제도의 성격을 잘 드러내 준다. 의료보험의 조합주의 방식도 한국복지의 시장의존성을 말해준다. 현재처럼 153개의 직장조합과 266개의 지역조합에 의해 각기 관리되는 운영체계는 조합원의 능력과 소득수준, 건강 상태 등이 조합재정에 그대로 반영되게 돼 있어 소득재분배라는 복지의 본뜻과는 거리가 멀다. 단적으로 92년의 경우 16개 지역의료조합이 20억 원의 적자를 낸 반면 1백41개 직장조합은 7천3백여억원의 흑자를 기록하고 있다.

## '발목잡는' 국방비... 해법은 냉전해소에

사회보험이 피보험자, 사업주, 정부의 3자부담 원칙을 근간으로 하고 있으나 국민연금에 정부가 전혀 각출료를 내지 않는 등 정부의 재정부담이 약한 것도 특징이다. 반면 공공자금관리기금법 등을 제정해 기금을 호주머니돈처럼 쓰려는 정부의 행태 역시 한국적인 특징이다. 복지에 대한 정부의 책임 방기는 영세민, 장애인 등 사회적 약자를 대상으로 하는 공적부조와 사회복지서비스에서 극명하게 드러난다. 민복사회복지관 차용호(36) 관장은 "경쟁적 사회구조에서 밀려나거나 희생된 사회적 약자에 대한 정부의 눈길이 그다지 따스하지 못하다"며 "민

간자선단체에 떠넘기거나 불우이웃돕기 등 동정심에 호소할 뿐 서비스 지원 의지는 없는 거나 마찬가지"라고 단언했다.

문민정부라는 현 정권에 와서도 상황은 나아진 것이 없다. 정권의 정통성 확보를 위해 가시적 복지정책으로 치장해야 할 필요가 적어져 오히려 복지가 후퇴했다는 평가를 받고 있다. 복지주무부처인 보사부 예산의 일반회계 증가율은 92년 이래 4년째 정부총예산 증가율을 밑돌고 있다. 95년의 경우도 사회보장비가 일반회계 증가율 15.9%에 못 미치는 15.4% 증가에 그치고 있다. 민주당 김서용(34) 전문위원은 "보사 예산마저도 상당액수가 순수 사회복지비로 보기에는 의문이 있는 민간병원 지원비 등이 차지하고 있다"며 "경제관료들은 70년대나 지금이나 '복지는 우리나라에서 시기상조'라는 염불을 외고 있다"고 말했다. 최근 정부는 대통령 자문 21세기 위원회의 건의를 받아 세계화와 경쟁력 향상을 위해 새해부터 치안, 복지 등 국민생활의 질을 중점적으로 높인다는 청사진을 마련하고 있는 것으로 알려졌다. 하지만 이런 방안이 성장론자들과 재벌의 거센 반대논리를 극복하고 예산을 확보해 구체화 할 수 있는지는 정책의지의 강도에 달려 있다.

군축과 사회복지의 관계를 연구한 김연명(상지대 사회복지) 교수는 "삶의 질 향상문제를 파고들다 보면 결국 국방비 삭감의 문제와 만나게 된다"며 "국민의 삶의 질 문제가 결국 냉전해소와 통일이란 과제와 맞닿아 있다는 사실은 의미심장하다"고 말했다. 김 교수는 "복지의 확대는 경제규모가 확대되면 저절로 이뤄지거나 정부가 시혜를 베풀어 주는 것이 아니라 사회세력간의 힘관계에서 차츰 얻어내는 것"이라며 "국민들이 바로 자신의 문제라는 걸 인식하고 적극적으로 나서야 노력이 필요하다"고 강조했다. 21

이봉현 기자

**“복지의 확대는 경제규모가 확대되면 저절로 이뤄지거나 정부가 시혜를 베풀어 주는 게 아니라 사회세력간의 힘관계에서 차츰 얻어내는 것이다.”**

# 우리는 후진국에 살고 있다

삶의 질, 각종 사회복지 실태로 본 그 현주소

## 절대빈곤층 지원 '절대 빈곤'

한달급여 6만5천원, 그나마 21%만 혜택



82/121 이만

3백만 가구 이상이 '사람다운 생활을 할 수 없는 주거상태'에서 살고 있다.

“매월 받는 생계보조금이 충분치 않으므로 헌법에 보장된 인간다운 생활을 할 수 없다. 최저생활을 할 수 있도록 늘려달라”고 인상해 달라.” 서울 중립동 신동리의 한 빈민촌에서 의지할 곳 없이 살고 있던 심철을 씨 부부는 92년 2월 이런 내용의 헌법소원을 헌법재판소에 냈다. “죽기 전에 인간답게 살고 싶다는 절박한” 그의 심

표1) 94년 생활보호내용 및 보호수준

구분	거택보호 대상자	시설보호 대상자
주식비		
· 쌀	10kg(인/월)	45c(인/월)
· 보리쌀	2.5kg(인/월)	114c(인/월)
· 부식비	820원(인/월)	820원(인/월)
· 연료비	675원(가구/월)	50원(인/월)
· 피복비		49,700원(인/월)
· 장제비	30만원	30만원
1인당 월평균 보호수준	6.5만원	6.3만원

판대에 올린 것이다.

심씨 부부의 월 수입은 거택보호대상자로 지정돼 받는 생계보조급여 6만5천원과 노령수당 3만원(1인당 1만5천원)이 전부다(표1). 심씨 부부는 이 돈을 받으면 먼저 연탄값으로 3만원을 쓰고 수도세나 전기세로 1만원을 내고 약값으로 1만원을 남겨놓는다. 나머지 4만5천원은 부식값 등으로 쓴다. 그러다 보니 돈을 다른 데 쓴다는 생각을 하기는커녕 제대로 된 반찬조차도 구경하기가 힘든 것이다.

심씨 부부의 절규는 헌법이 정하고 있는 '인간다운 생활을 할 권리'를 따지기에 앞서 더욱 절박한 문제를 사회에 던진다. 정부가 생활보호대상자에게 주는 생계보조급여가 과연 최저생계를 보장해 주느냐는 것이다. 현재 우리 사회에는 공인된 최저생계비는 없다. 그러나 전경련·노총 등에서 해마다 발표하는 최저생계비(4인 가족 기준 48만~80만원)를 기준으로 보더라도 생활보호대상자에 대한 정부의 지원은 최저생계비에 미치지 못하는 실정이다. 그나마 달마다 6만5천원의 혜택을 받는 사람들은 40만명에 불과하다. 국가가 공식적으로 인정하는 절대 빈곤층(생활보호대상자)만 따져도 전 국민의 4.3%(1백90만여명)에 이르는 실정인데도 나머지 빈곤층들은 이런 빈곤한 혜택조차도 받지 못하는 것이다.

## 최저연금액 도입해야

장해·사망 지급액 최저생계비 한참 밑돌아

94년 12월 오의균씨 등 세 사람은 국민연금기금 운용의 손실액에 대해 대한민국을 상대로 1천5백만원의 손해배상을 법원에 청구하는 소송을 냈다. 이는 <한겨레21>이 공무원연금, 국민연금 등의 기금을 정부가 방만하게 운용함으로써 파탄의 위기에 처해있다고 경고를 한 데 이어 나온 것이다. 곧 미래의 손해가 뻔히 보이는 현실에서 노후생활을 보장받으려는 국민적

저항인 셈이다.

그러나 연금기금의 파탄에만 그치지 않는다. 국민연금은 노후뿐만 아니라 장해, 사망 등에 직면해 최저생계를 보장하는 의미를 지녀야 한다. 그런데 국민연금의 장해연금과 유족연금은 최저생계비의 수준에 훨씬 못 미친다. 가령 '한팔을 손목관절 이상에서 상실한 경우'나 '한쪽의 팔이나 다리를 전혀 쓸 수 없도록 장애가 나온 경우'에 해당하는 장해 2등급의 경우 장해연금 평균 급여비는 15만8천여원으로 대도시 1인 최저생계비인 15만6천여원(한국보건사회연구원 계속)을 약간 웃돌고 2인 최저생계비 25만7천여원에는 훨씬 미달한다. 결국 일을 할 수 없을 정도로 장애를 당했을 경우 가족의 생계를 유지할 수 없는 것이다. 유족연금도 마찬가지다. 92년을 기준으로 연금 가입자가 사망할 경우 그 유족에게 지급되는 연금액의 평균 급여액은 7만여원에 불과하다. 이는 한국보건사회연구원이 계측한 92년 1인당 최저생계비의 50% 안팎에 불과하고 2인 생계비를 기준으로 할 경우 30% 정도밖에 안 되는 금액이다. 결국 연금이 제 구실을 하기 위해서는 최소한 2인 최저생계비에 입각한 '최저연금액' 개념을 도입해야 하는 것이다.

## 불공평한 의료보험

농촌이 훨씬 큰 부담... 급여일도 늘려야

우선 보험료 부담의 형평성이 전혀 확보돼 있지 않다. 우리나라 의료보험제도는 직장 노동자와 자영업자의 보험료 산정방식을 다르게 하고 있다. 직장 노동자는 소득에 대한 정률제로 보험료를 산정하는데 반해 농어민과 도시자영업자는 소득, 재산 등 5가지에 보험료를 부과한다. 이걸과 농어민과 도시 자영업자가 직장 근로자에 비해 상대적으로 과중한 보험료를 부담하고 있다(표2). 또한 같은 수준의 소득과 재산을 가졌더라도 소속조합의 종류에 따라 보험료 부담에

현격한 격차가 발생하기도 한다. 93년을 기준으로 4인 가족에 비슷한 재산과 소득에 소형 승용차를 갖고 있는 가구를 놓고 볼 때 서울 강남구에 사는 사람의 보험료가 2만2백원인데 반해 강원도 화천군에 거주하는 사람은 3만3천9백원을 보험료로 내는 실정이다.

보험급여가 1백80일로 제한돼 있는 것도 문제다. 이로 인해 고혈압 등 만성질환자와 장기치료가 필요한 환자들은 의료비에 대한 부담으로 생계를 위협받는 처지에 놓이기 일쑤다. 우리와 경제력이 비슷한 대만, 브라질, 멕시코 등도 급여제한은 없다. 컴퓨터 단층촬영, 자기공명 영상진단 같은 고가 장비에 대한 보험적용이 이뤄지지 않는 것도 단골 문제로 지적된다. 또 산전진찰이 모자보건을 위해 필수적임에도 불구하고 보험급여에서 제외돼 있는 것도 마찬가지다. 이런 것들을 보험급여에 포함시키더라도 소요예산은 1천2백억원 정도에 불과하다.

표2) 의료보험적용종별 보험료 부담비교

(93년 12월분 기준)

구분	직장보험	도시보험	농어촌보험
세대당 자부담 보험료 (비교지수)	10,738원 100%	14,007원 134.4%	12,600원 117.3%
1인당 자부담 보험료 (비교지수)	30,608원 100%	4,354원 120.7%	3,638원 100.8%

### 완벽한 무상 의무 중등교육을

급식비용 정부-학교-학부모 공동부담해야

**94**년부터 전체 군지역을 대상으로 중학교 무상 의무교육을 실시하고 있다. 85년 '중학교 의무교육 실시에 관한 규정'이 제정된 이후 도시·벽지 중학교에 대해서 우선적으로 의무교육을 실시해오다 군지역까지 확대된 것이다. 그러나 수혜대상은 여전히 전체 중학생의 24.4%에 불과하다. 도시지역의 저소득층들은 중학교에 진학시키는 부담을 안아야 하는 것이다. 현재 중학교 진학률이 99% 이상을 기록하고 있으므로 무상교육의 범위를 중등교육까지 확대해야 한다는 게 교육전문가들의 지적이다.

학교급식을 97년부터 전면적으로 실시한다는 게 지난 대통령선거 공약 가운데 하나다. 현재 국민학교만 놓고 볼 때 급식 실시학교는 38% 안팎에 불과해 과연 공약이 지켜질지 의문이다. 더욱이 정부는 그 재원을 학부모들로 구성되는 학교 급식후원회를 통해 조달하려고 하고 있다. 교육전문가들은 급식에 드는 비용의 경우 정부와 학교, 학부모 3자가 공동부담하는 게 바람직하다고 지적하고 있다.

**서러우면 집사라?**  
셋방살이 가구 우선정책 미미... 강제철거만 활발

**서**울에서만도 4인 기준에 방 2개를 사용하지 못하거나 독립적인 화장실, 부엌이 없는 셋방살이 가구가 75만이나 된다. 여기에 자기 집을 갖고 있더라도 주거상태가 열악한 가구를 합한다면 전국적으로 3백만 가구 이상이 사람 대통령 공약인 학교급식, 97년부터 완벽히 이뤄질지 의심스러운 상태다.

다운 생활을 할 수 없는 주거상태에서 살고 있다고 추정된다. 이른바 '최저주거수준'에도 못미처 살고 있는 가구가 그만큼 많다는 얘기다. 이 기준은 선진국에서는 오래 전부터 자리잡고 있는 개념이다. 인간답게 살 수 있는 주택의 최저 기준을 정해놓고 이 기준에 미달하는 주택과 가구에 대해 정책의 우선순위를 부여하는 것이다. 그러나 우리나라에서는 애당초 이런 개념이 없다. 단지 저소득층이니까 작은 집에서 살아야 한다는 경제적 기준만이 있을 뿐이다.

우리나라에서 선진국의 최저주거수준에 가장 근접한 것이 공공임대주택이다. 그러나 전체 주택재고에서 공공임대주택이 차지하는 비중을 선진국에 비해 살펴보면 턱없이 부족하다. 영국은 31%, 프랑스는 13%, 일본이 7.6%인데 비해 우리나라는 2.4%에 불과하다. 더구나 공공임대주택의 혜택은 그나마 입주자가 부담해야 할 보증금이나 임대료와 관리비를 낼 수 있는 계층에 국한된다. 그 이하의 계층에게는 공공임대주택도 그림의 떡인 것이다. 그런 사람에게 안겨지는 것은 '강제철거' 밖에 없다. 지난 10년 동안 서울에서만 모두 38만 가구가 거주하는 4만여호의 '불량건물'이 철거되는 동안 1백60여명이 철거에 반대했다는 죄목으로 구속되고, 20여명이 사망했다. 그래서 '세계에서 가장 잔인하고 비인간적인 강제철거를 자행하는 나라'라는 오명을 뒤집어쓰고 있다.

**노동자 절반은 의견당했다**  
사업장 규모제한 철폐와 급여액 현실화 절실

**고**용보험의 실시가 눈앞으로 다가오고 있다. 고용보험을 시행하는 나라가 40여개에 불과한 것을 보면 고용보험의 실시는 그만큼 복지국가로 진입하고 있다는 뜻일 것이다. 그러나 고용보험의 내용을 뜯어보면 "아직 멀었다"는 말이 절로 나오게 된다.

우선 지적되는 것이 실업급여의 적용범위를 상시 근로자 30인 이상의 사업장으로 제한하고 있

표3) 사업장 규모별 사업체 수 및 노동자 수 (누적비율)

구분	사업장 수 (천개)	노동자 수 (천명)
전체(1인 이상)	2,118(100%)	7,892(100%)
5인 이상	154(7.3%)	5,204(65.9%)
30인 이상	38(1.8%)	3,940(49.9%)
70인 이상	14(0.66%)	3,218(40.8%)
50인 이상	7(0.3%)	2,252(28.5%)



다는 점이다. 이는 고용이 불안정하고 그래서 실업급여에 대한 욕구가 더 큰 30인 미만의 사업장 노동자의 복지를 철저하게 의면하는 꼴이 된다. 현재 우리나라에서 상시 30인 이상의 사업장은 전체 사업장의 1.8%에 지나지 않으며, 노동자 역시 전체 상용 노동자의 49.9%만이 해당한다(표 3). 더욱이 30인 미만의 사업장에서 발생하는 실업자의 수가 전체 실업자의 57%에 이르는 현실을 감안할 때 고용보험이 빛 좋은 개살구가 될 가능성이 다분한 것이다.

또 실업급여가 실질적 생활안정에 보탬이 되도록 충분히 제공돼야 하는데 우리의 고용보험은 그렇지 못하다. 이는 현재 실업보험을 운영하고 있는 주요 나라와 비교해봐도 분명하게 드러난다. 미국이나 일본의 경우 실업급여의 임금 대체율이 50~80%에 이르나 우리나라는 생활보조적 수당과 부정기적 상여금을 제외한 통상임금의 50%를 지급하고 있어 매우 낮은 실정이다.

**여성**

### 아기 낳기가 두렵다

임산부 사회보장 전혀 없어 "똥겨날까" 걱정

**여** 교사들은 출산을 할 경우 법에 정해진 출산휴가를 제대로 이용하지 못하는 경우가 태반이다. 학교쪽에서 출산휴가 기간 동안 강사를 채용하면서 그 비용을 여교사에게 전가시키는 경우가 많기 때문이다. 그러다 보니 일부 여교사들은 몸을 채 추스르기도 전에 출근을 한다. 이 정도면 그래도 괜찮다. 일부 사립학교는 여교사들이 결혼을 하거나 임신을 하면 이런저런 이유를 대 쫓아내버린다. 우리 사회가 여성과 출산에 대해 어떤 대우를 해주는지를 그대로 보여주는 사례인 것이다.

우리나라는 선진 복지국가에 비해 매우 짧은 출산휴가 기간을 유지하고 있다. 임산부에 대한 의료서비스나 출산 뒤 여러 가지 사회보장도 전무하다. 그래서 이런 실정을 규탄하는 목소리가 높다. 여성계에서는 산전·산후휴가가 최소한 90일은 보장돼야 한다고 요구하고 있다. 의학적으로 볼 때 출산 후 90일은 산후조리를 해야 분만 전과 같은 상태를 회복한다는 점을 들어 이런 요구는 최소한의 것인지도 모른다.

출산과 관련해 여성이 겪는 이런 불평등은 한편으로 고용과 직결된다. 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약에 따른 "동일한 채용기준"에 따라 우리나라 여성들은 아기를 낳고도 몸을 추스르기도 전에 출근해야 하는 형편이다.



한겨레 2월 25일

준의 적용을 포함한 동일한 고용기회를 보장받을 권리"는 꿈조차 꾸기 어려운 현실이다. 대기업들이 여학생들을 채용하면서 '키와 몸무게'를 제한해온 관행을 여성계에서 문제로 제기해 파문이 일었던 것은 빙산의 일각을 보여준 사례에 불과하다. 이런 불평등은 임금으로 이어진다. 전 직종에서 여성은 남성에 비해 낮은 임금을 받고 있는 실정이다(표4).

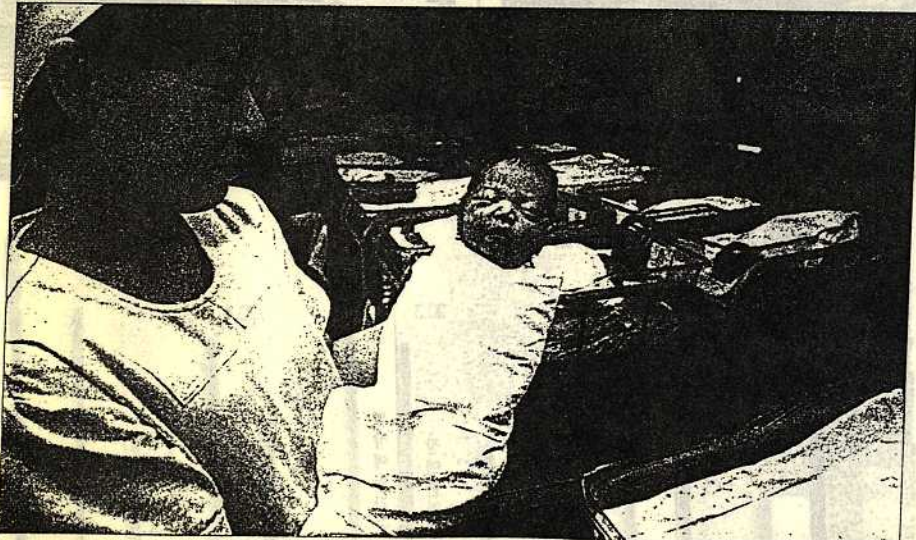
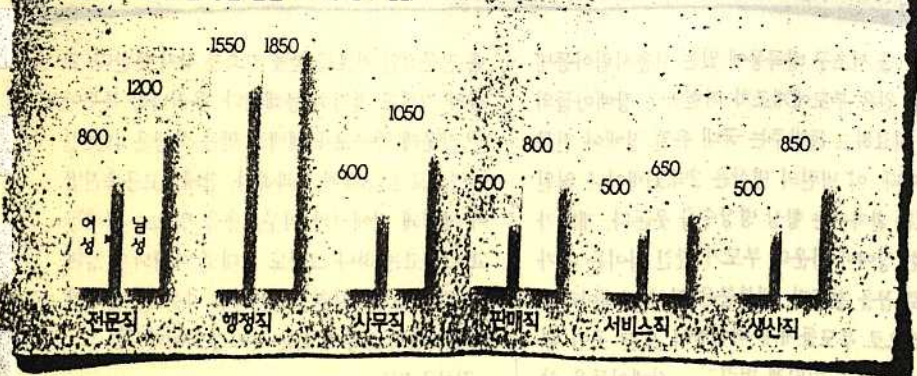


표4) 직업별 월 평균 임금 (1992년, 단위: 천원)



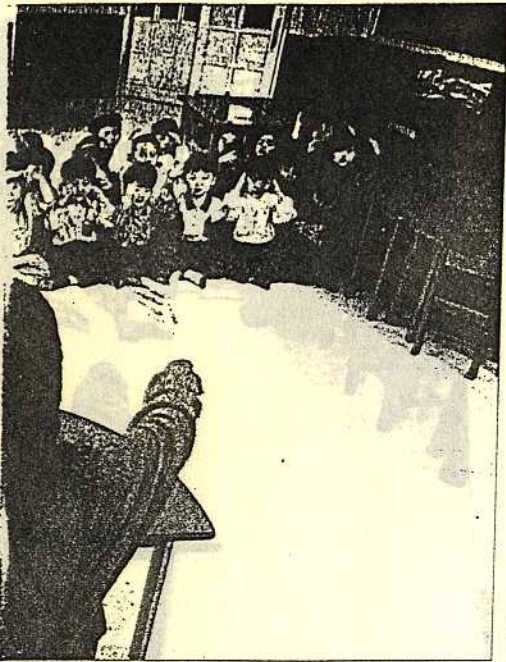
### 직장탁아소 의무화하자

1백만 아동 중 19.2%만이 보육시설 혜택

**서**울의 대표적인 공단 가운데 한곳인 구로 공단에 취업해 있는 주부 노동자는 94년 3월 현재 8천여명이다. 이 가운데 6살 미만의 보육대상 아동을 가진 여성은 4천여명이다. 이들엔 아이를 맡아줄 곳이 가장 큰 고민일 수밖에 없다. 그러나 구로공단의 3백여곳에 육박하는 회사 가운데 직장탁아시설을 갖춘 회사는 3곳에 불과하다. 결국 나머지 주부 노동자들은 사실 탁아소를 찾는 등의 형편이 안 된다면 아이 혼자 버려두고 공장을 다녀야 하는 것이다.

보사부에 따르면 94년 3월 현재 전국의 보육시설은 6천여곳으로 19만여명만이 수용 가능하다. 그러나 보육이 필요한 아동은 보사부 추정치로만 봐도 1백만명에 이른다. 보육이 필요한 아동 가운데 기껏 19.2%만이 보육시설을 이용하고 있는 셈이다.

이렇게 심각한 탁아문제를 해결하기 위해서는 시설 확충에 나서는 길밖에 없다. 탁아 전문가들



전국의 보육시설은 6천여곳. 많은 주부들이 아이들을 혼자 버려두고 직장애 간다.

은 노동자나 저소득층 밀집지역에 우선적으로 국·공립 탁아소를 설치할 것을 권고하고 있다. 또 일하는 여성들의 자녀양육을 위해 일정규모 이상을 고용하고 있는 직장의 탁아소 설치의 의무화해야 한다고 주장한다.

### 141

## '쥐꼬리'만 잡은 노인정책

관련예산 전체의 0.1%... 공적연금제도도 형식적

**기**히 '4고(苦)'를 노인문제 핵심이라고 얘기한다. 4고란 노령으로 역할이 상실되면서 그로 인해 빈곤과 고독과 질병이 수반되는 것을 말한다. 4고는 어찌보면 노후를 위해 사전준비를 해놓지 못한 상태에서 은퇴를 하면서 비롯된다. 그렇게 은퇴를 하고 나면 결국 가족이 부양하거나 사회가 책임을 져야 한다. 그런데 전통가족 개념이 붕괴되면서 가족은 그 책임을 지지 않으려고 한다. 그렇다고 해서 사회가 책임을 지는 것도 아니다. 공적연금제도가 있으나 93년 말 현재 연금을 받고 있는 노인인구의 비율은 3.6%에 불과하다. 공적연금제도는 미래의 노인들에게 노후보장책이 될 수 있을지언정 현재의 노인들에게는 그림의 떡인 것이다. 이런 이유로 현재의 노인들은 복지의 사각지대로 내몰리게 된다.

결국 이런 4고를 해결하기 위해서는 노인여가 프로그램의 개발, 노인수용시설 마련과 노인취업보장을 위한 제도확립 등이 누누이 강조된다. 그러나 문제는 노인복지 예산이다. 노인복지 예산이 국가예산에서 차지하는 비율은 94년 0.1%로 매우 미비한 실정이다. 이런 예산규모로는 노인인구의 증가에 따른 노인문제의 해결을 위해 효율적으로 대처하기 어려운 것이다.

### 장애인

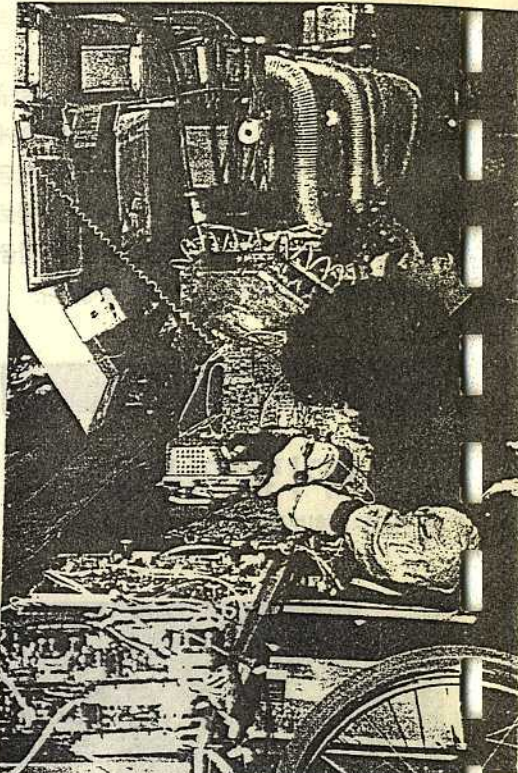
## 태어날 때부터 버림받는다

의료·교육·고용기회 봉쇄, 4백만명 '소외의 삶'

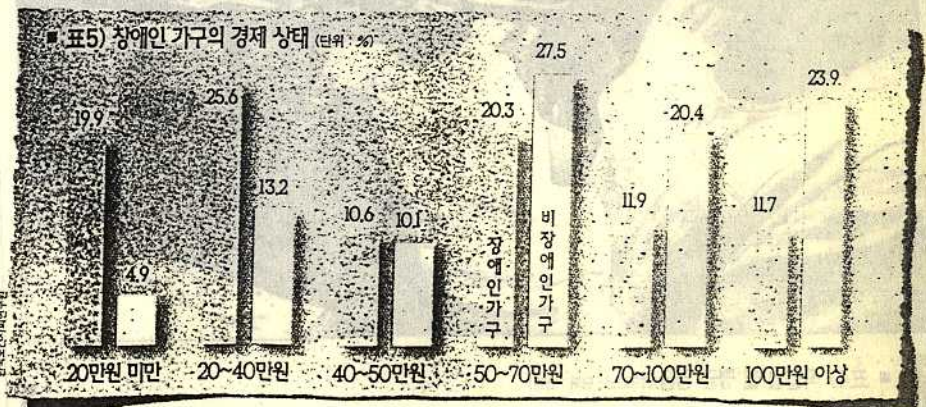
수족 늘고 있다. 서울에서만 92년에 1백38명이던 것이 93년에 1백72명으로 늘었다.

4백만명에 이르는 장애인들의 삶은 소외의 그늘 아래(표5). 우선 예방조치로서 신생아에 대한 선천성 장애검사가 의료보험 적용을 받지 못하고 있다. 게다가 전문적인 재활의학과가 설치된 곳은 55개로 전체 종합병원의 20% 미만이며 이들 대부분이 대도시에 집중돼 있어 장애인의 태반

장애인 의무고용인원 4만명 가운데 1만여명만이 고용돼 있다.



박재민 이상



**서**울 서초구 내곡동에 있는 서울시립아동병원은 부모에게조차 버림받은 장애아들의 병을 치료하고 돌봐주는 국내 유일 장애아 전문 병원이다. 이 병원의 병상은 2백50개이나 입원해 있는 환자수는 항상 병상수를 웃돈다. 게다가 입원한 장애아 가운데 부모가 맡긴 아이는 손가락으로 꼽을 정도다. 대부분은 단지 장애아라는 이유만으로 부모들에게 버림받아 오갈 곳이 없는 아이들이다. 이렇게 버려진 장애아들은 갈

은 전문적인 치료를 받을 기회를 갖지 못한다. 교육의 기회도 철저히 봉쇄된다. 우리나라 특수아동 가운데 특수교육 혜택을 받는 학생은 4만8천여명으로 13.8%에 불과하다. 장애인고용촉진법이 제정돼 장애인의 의무고용을 법으로 강제하고 있다고는 하나 그것도 제대로 이행되지 않는다. 현재 고용의무인원 4만여명 가운데 1만여명의 장애인이 고용돼 있는 것이 고작이다.

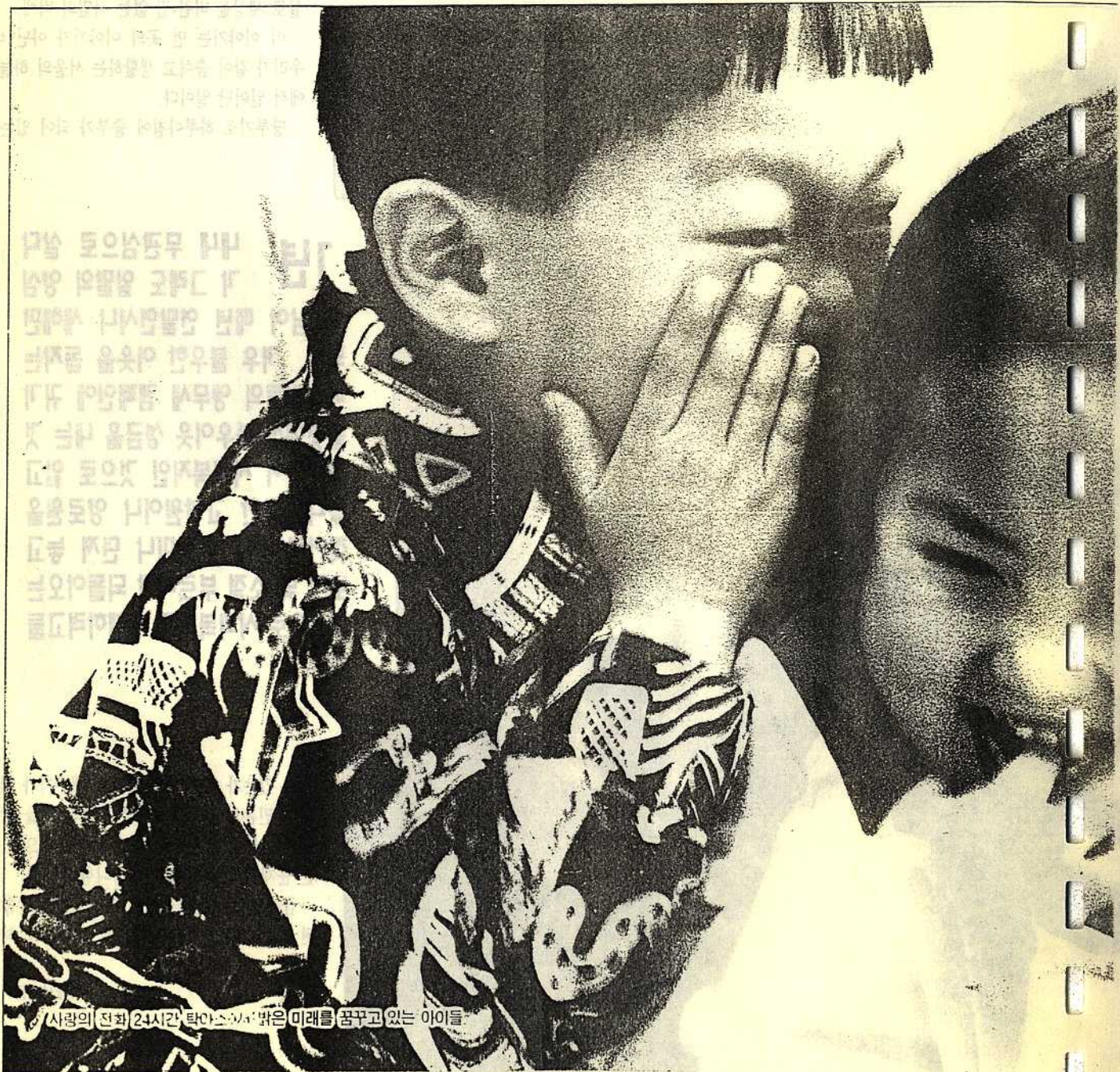
김석은 기자



노인수용시설 마련과 취업보장이 누누이 강조되지만 현 예산규모상 노인문제 해결은 불가능하다.

참여연대, 최소한의  
국민생활 최저선 확보 운동

# 법의 심판대 오른



사랑의 전화 24시간 타카스시 밝은 미래를 꿈꾸고 있는 아이들

삶 보장받기 위한

시작 / 공익 소송 제기

# 사회복지

국민생활 최저선 확보는 세계화의 전제조건

습기가 빠지지 않아서 사방 벽에 곰팡이 꽃이 잔뜩 핀 3백50만원짜리 지하실 전세방에서 과출부로 일하는 아내와 딸 셋과 살다가 집주인이 요구하는 전세 인상액 1백50만원을 마련할 길이 없어 운동화 끈으로 목을 맨 사람.

일당 3천원인 아내의 뜨게질 부업과 월수입 50만원으로 내 집 마련을 최대의 꿈으로 알고 살아가던 한 세일즈맨이 "각박한 세상에 처자를 남길 수 없다"며 일가족 3명과 동반자살로 세상을 버린 집 없는 서민의 비애.

이 이야기는 먼 곳의 이야기가 아닌 바로 우리가 같이 숨쉬고 생활하는 서울의 하늘 밑에서 일어난 일이다.

땅투기로 하루아침에 졸부가 되어 있는 사

**7년** 내내 무관심으로 살다가 그래도 일말의 양심이 남아 매년 연말연시나 새해만 되면 겨우 불우한 이웃을 돕자는 매킨컴들의 앵무새 캠페인에 귀가 솔깃해져 불우이웃 성금을 내는 것 정도만이 사회복지인 것으로 알고 있다. 또한 고아원이나 양로원을 찾아가 선물 꾸러미나 던져 놓고 노래 몇 소절 부르다가 되돌아오는 것쯤으로 사회복지를 이해하려고들 한다.

람이 있는가 하면 하루 끼니를 때우기가 어려운 빈민촌의 사람들, 이같이 극과 극을 달리는 사람들이 상존하는 이 사회에는 참으로 많은 문제를 안고 있는 아이러니한 곳이다.

급속도의 경제성장으로 갑작스럽게 잘살게 된 우리 사회는 모든 일들을 빨리빨리 하면



능사로 알고 빨리빨리 병에 걸려 조그만치의·여유나 양보도 허락지 않게 됨으로써 국민 모두가 심한 한국병을 앓고 있는 환자들이라 해도 과언이 아닐 것이다.

그렇다면 다소 경제적으로 관찮아졌다 해서 정신적으로

도 잘살고 있는 것인지에 대해서는 의의를 느끼지 않을 수 없다. 돈이 많아 돈이 없으면 돈이 없어 하루를 굶어야 하고 이는 것을 제대로 입지 못한다면 이 또한 참을 수 밖에 없다.

그러면 94년을 보내고 95년을 맞이하게 된 여기쯤에서 우리 사회복지의 현주소를 살펴 보자.

1년 내내 무관심으로 살다가 그도 일말의 양심이 남아 매년 연말연시나 해마다 되면 겨우 불우한 이웃을 돕자는 대소문들의 앵무새 캠페인에 귀가 솔깃해서 불우한 이웃을 돕는 것 정도만이 사회복지인 것으로 알고 있다.

또한 고아원이나 양로원을 찾아가 선물을 꾸러미나 던져 놓고 노래 몇 소절 부르다가 되돌아오는 것쯤으로 사회복지를 이해하려고 들 한다. 그래서 사회복지라면 지극한 애정과 지지리 공상스러운 일로만 간주해 최후의 시대를 살고 있는 사람들이 사회복지에 관심이 되면 오히려 퇴보하는 것으로 알고 있는 것 같을까 염려스럽다.

그러나 세계화를 외치는 일도 중요하지만 이런 일들만 사회복지가 아니라는 것을 깨달아야 할 시점에 와 있는 듯하다.

### 그렇다면 과연 사회복지란 무엇인가?

사회복지에 대한 사전적 의미를 보면 "국민의 최저 한도의 생활을 보장하기 위해 빈곤한 자의 생활 보호·공공 위생·공공 보건·공공 복지 등의 사업을 조직적으로 행하는 일"이라고 정의하고 있다.

## 그러나 1인당 GNP 1만 달러를 상회할 2000년대를 맞이할 우리 국민은 지속적인 경제성장으로 국민들의 소득 수준이 향상되었으며 이로 인해 도시지역의 절대빈곤층 비율이 감소되고 있다. 이같이 급속한 경제성장으로 인해 이미 절대 빈곤에서 탈피했고, 민주화와 지방자치제의 실시로 인해 우리의 사회상이 변화됨으로써 자연히 복지여건도 변화됐다.

과거 우리는 전쟁의 폐허 속에서 어렵게 삶을 꾸려가던 시절이 있었기에 절대 가난에 시달리던 사람들을 대상으로 가난과 자선에 기초한 사회복지사업을 중요시했다. 이런 자선 및 구호사업의 차원에서 진행되어온 우리의 전형적인 사회복지사업이 지난 70년대까지만 해도 계속됐다.

그러나 1인당 GNP 1만 달러를 상회할 2000년대를 맞이할 우리 국민은 지속적인 경제성장으로 국민들의 소득 수준이 향상되었으며 이로 인해 도시지역의 절대빈곤층 비율이 감소되고 있다. 이같이 급속한 경제성장으로 인해 이미 절대 빈곤에서 탈피했고, 민주화와 지방자치제의 실시로 인해 우리의 사회상이 변화됨으로써 자연히 복지여건도 변화됐다. 따라서 우리 정부도 이제 적극 대처, 국민의 욕구와 문제가 무엇이며 이것을 해결하기 위한 최적의 사회복지사업을 수행해야 하는 시점에 와 있는 것이다.

### 경제적 풍요가 사회적 풍요를 보장하지 못하는 사회

주말이면 끝없이 이어지는 고속도로의 차량행렬, 화려한 젊은이들과 값비싼 상품들이 거리마다 진열되어 있는 압구정동, 수십층짜리 빌딩으로 메워진 서울의 거리들은 한국사회가 땀흘려 이룩한 경제성장의 위력을 상징적으로 보여주고 있는 것이다. 어둡고 암울했던

50년대, 60년대를 지나 비약적인 경제성장으로 인해 '중진국에서 선진국으로의 진입'이라는 장미빛 꿈을 이룩했다. 그러나 이 같은 우리 시대의 물질적 풍요가 과연 21세기를 목전에 둔 한국사회를 제대로 이끌고 있는가

### 인터뷰

## 참여연대

산하 사회복지위원회 의 위원장 조홍식(서울대 사회복지학) 교수는 모든 영역에서 최저 생활 수준을 국민의 권리로 국가에 요구하기 위해 국민생활 최저선 확보운동을 주도적으로 펼치고 있다. 조교수가 이 같은 시민운동에 적극 참여할 수밖에 없는 이유는 "90년의 한국 사회가 50년대의 유럽보다 결코 경제적으로는 빈곤하지 않은 데 비해 국민의 권리인 국민생활의 최저선이 확보되지 않았음으로써 복지의 후진성을 면치 못하고 있다"는 점 때문이다.

조교수를 중심으로 참여연대의 주력사업으로 추진하고 있는 국민생활 최저선 확보운동은 자체적으로 선정한 소득, 건강, 교육, 주거, 고용보장, 복지서비스 등 6개 분야에서 최저선을 확보하기 위한 공익 소송을 준비해 놓고 있다.

"우리 경제는 선진국 문턱에 와 있는데 복지는 후진국입니다. 아이를 맡아 줄 공공 탁아소가 턱없이 부족하고, 아직도 학교급식이 어려워 점심을 굶는 아이들이 많으며, 수업료를 내지 못해 학교를 중퇴하는 청소년들이 있는가 하면 연금제도에서 제외된 노인분들이 자식 눈치를 보며 생활하고 있습니다. 이 같은 현상은 우리 사회에 아직도 국민의 최저생활을 보장해주는 복지정책의 부재로 인한 것이 아닐까요?"

우리 사회복지 후진성의 이유를 조교수는 두 가지로 설명한다.



에 대한 문제인 것이다.

질문을 해보자. "인간으로서의 존엄성을 지키며 우리 사회가 발전시켜온 문명화된 삶의 최저한을 '공유할 수 있는 사회적 조건을 마련해주고 있는가?" 대답은 '결코' 아직은 아니다' 일 것이다. 아직까지 우리 사회의 '경제적 풍요'는 모든 국민들에게 최소한의 인간적이고 문화적인 삶을 보장하는 '사회적 풍요'로 전화되고 있지 않은 것이다.

이같이 국민들의 최소한의 삶을 보장받지 못하고 있는 현상들은 곳곳에 남아 있다.

대다수의 사람들은 10여년을 근검절약하고 노력해도 자신의 소득만으로는 가족들과 함께 생활할 수 있는 아담한 주거공간을 마련하지 못한다. 또한 자신의 청춘을 한국 경제의 성장에 다 바쳤으면서도 공적 연금제도에서 제외된 대다수의 노인들은 몇 만원의 용돈이 아쉬워 자식들의 눈치를 봐야 하며, 노후를 즐길 만한 최소한의 공간이 없어 비좁고, 냄새나는 노인정에서 죽음을 기다려야 하는 처참한 여생을 보낸다.

어디 이뿐이겠는가. 장애인들은 한강의 기

적을 상징하는 지하철의 가파른 계단을 오를 수가 없어 문명의 이기를 포기해야 하고 인간으로서의 독립적이고 주체적인 삶을 포기하도록 강요받고 있는 실정이다. 유모차를 이끌고 거리를 한가롭게 산책하거나, 사랑스런 아이를 맡아 보호해줄 믿을 만한 공공 탁아소를 찾기 힘들다. 또 선진국에서는 보편화된 학교 급식이 이뤄지지 않아 점심을 굶어야 하는 수 천명의 어린이가 있는가 하면, 적잖게 부담이 되는 수업료를 내지 못해 학교를 중퇴해야 하는 청소년들이 존재하고 있다.

글·조소자/사진·박찬우

# 공익소송 통해 한국 국민도 국민생활의 최저선을 보장받아야 합니다

## 참여연대 산하 사회복지위원회 위원장 조흥식 교수, 복지예산 전체 9.6% 그쳐 국민 삶의 질 오히려 등한시

**우선** 사회복지 프로그램의 다양성과 내용이 너무 부족하다는 것이다. 예를 들어 세계 1백30개국에서 실시하고 있는 실업보험을 올해나 실시하기로 했으며, 의료 보험도 다른 나라에 비해 늦게 출발하는 등 내용이 부실하다. 둘째, 국민소득 1만 달러를 눈앞에 두고 있으면서도 복지예산은 전체의 9.6%에 불과해 60년대 우리나라와 비슷한 경제규모인 다른 나라의 20% 선에도 훨씬 못

참여연대 산하 사회복지위원회 위원장 조흥식 교수.



미친다는 점 등을 들어 우리 복지정책의 후진성을 설명한다.

"신경제니, 세계화니 하는 것들도 중요하지만 국민의 삶의 질을 중요시하는 복지정책의 시행 또한 중요합니다. 사회복지의 무한경쟁을 바탕으로 한 시장이윤체제와는 달리 분배와 할당, 욕구충족 등의 개념으로 접근, 탈상품화를 통해 인간 공동체에 필수적인 공공재를 공급하는 것이 본질입니다."

이번에 공익소송에서 제기한 노령수당 문제만 해도 노인복지법상 노인인데도 노령수당 지급이 제외된 65~70세 노인 14만명에게 노령수당을 2만원씩만 지급한다 해도 예산이 28억원이나 소요된다. 그러나 이는 부천시 공무원들이 빼먹은 세금으로 충족하고도 남을 액수라는 설명이다. 즉 단편적으로 우리의 경제 능력으로 볼 때 조세를 바로잡으면 필요한 만큼의 사회복지 재원을

마련할 수 있으니 돈이 없어서 복지를 못하는 것은 단순히 핑계에 지나지 않는다는 주장이다.

"국민들이 경제개발의 이데올로기에 너무 깊이 빠져 있습니다. 텔레비전에서 무한경쟁 시대를 외치고 있는데 나누고 베푸는 복지가 눈길을 끌 수 있겠습니까? 때문에 국민복지와 관련한 각종 소송을 시민운동 차원에서 소송 형식으로 제기해 정부에 압력을 가하는 운동을 지속적으로 펼칠 계획입니다."

**복지** 와 법률의 만남을 통해 실질적인 사회복지의 개선이 이뤄질 수 있을 것이라는 판단 때문에 참여연대에 참여케 됐다는 조흥식 교수는 참여연대 산하의 사회복지위원회를 확대, 개편해서 후진성을 면치 못하고 있는 우리 사회의 사회복지 개선을 위해 활발히 움직일 계획이라고 한다.

한편 사회복지위원회에 소속되어 활동중인 위원으로는 부위원장 김연명(상지대), 윤찬영(전주대), 남구현(한신대), 문진영(연세대 강사), 김종일(건국대) 등의 교수들이 있다. **㉮**

모든 국민이 의료보험 적용을 받고 있으나 병원에서 최소한의 인간적인 대접을 받지 못하고 짐작 취급을 받고 있고 아직도 비싼 치료비 때문에 건강한 육체를 유지할 수 없는 사람들도 존재하고 있다. 그리고 2백만명을 상회하는 절대빈곤층이 2001년에 최첨단 정보화시대를 앞두고 있는 현대사회의 한복판에 자리잡고 있는 것이다.

### 최저한의 인간다운 삶이 보장되지 않는 사회, 더 이상 간과할 수 없다

최근 발족한 '참여연대'는 사회와 인권을 위한 시민연대(이하 참여연대)를 중심으로 김중배·오재식·홍성우는 지난해 2월 5일 '국민생활 최저선 확보 운동 및 관련 국민 소송 설명회'를 갖고 대한민국을 피고로 한 소송(고발 및 심사 청구 포함) 4건을 제기했다.

선진국들은 이미 오래전 경제적 소득뿐만 아니라 보건의료, 주거 등 국민의 기본적인 삶에 필요한 각종 생활 영역에서 국가가 보장해야 하는 최소한의 기준을 마련해왔다.

우선 영국은 1912년 '국민생활 최저선'(National Minimum)이란 법률로 최저한의 삶의 기준을 논의하기 시작한 1940년대 후반에는 베버리지 보고서를 기반으로 한 일련의 사회적 개혁을 통해 영국 국민이면 누구나

ILO의 1952년 협약, 즉 '사회보장에 관한 최저 기준'을 승인함으로써 자국 국민들에게 최소한의 인간적이고 문화적인 삶을 보장하고 있다.

그러나 우리 사회는 선진국이 1950년대에 설정한 사회보장 최저기준조차 보장하지 못하고 있는 실정이다. 현대사회에서 인간의 기본권은 정치적 영역에서만 아니라 사회적 영역으로 확대되어 왔으며, 사회적 영역에서 가장 핵심적인 인간의 권리는 최저한의 사회복지를 보장받을 수 있는 권리이다.

대한민국 헌법 10조에는 "대한민국 국민은 행복을 추구할 권리를 갖고 있다"는 것을 명시하고 있으며 34조에는 "인간다운 생활을 할 권리"가 보장되어 있다.

그러나 이 조항은 말 그대로 죽은 조항에 불과, 참여연대에서는 개인의 권리를 보장할 책임이 있는 국가는 대한민국 국민이면 누구나 누릴 수 있는 최저한의 인간적이고 문화적인 삶을 보장하는 사회적 조건들을 마련한다는 취지에 따라 우리 사회의 전생활영역에 관철시키고자 공익소송을 제기하고 있다고 밝히고 있다.

(서울대 사회복지학)는 이 같은 최저선 확보 운동이 지니는 의미에 대해 "헌법에 보장된 국민의 행복추구권리와 인간다운 생활권리는 더 이상 죽은 권리가 아닌 살아 있는 권리, 추상적인 권리가 아닌 구체적인 삶의 권리로 전환되어야 합니다. 이 같은 국민의 기본적인 삶의 질을 도외시한 세계화는 반쪽짜리 세계화로 전락할 가능성이 높습니다. 따라서 국민

# 참여연대란 어떤 단체일까?

**참여** 민주사회와 인권을 위한 시민연대(이하 참여연대)는 어떤 단체일까.

참여연대는 정치적 중립을 지키면서 활동방법에 있어 가급적 집회나 시위방식을 탈피하는 방법으로 정치적 성격이 강하거나 활동범위가 포괄적인 기존의 재야 또는 시민단체와 차별화를 시도, 대학교수·변호사·문인 등이 중심이 돼 의정 및 사법감시 그리고 법률소송을 통해 부당한 법제나 관행에 대한 개선활동을 벌이는 시민단체이다.

참여연대의 실현과 인권보장의 확충에 전념하기 위해 정책위원회와 시민위원회, 그리고 5개의 센터를 두고 있는데 의정감시센터, 사법감시센터, 인권운동사랑방, 공익소송센터,

“  
**우리 사회는 선진국이 1950년대에 설정한 사회보장 최저기준조차 보장하지 못하고 있는 실정이다. 현대사회에서 인간의 기본권은 정치적 영역에서만 아니라 사회적 영역으로 확대되어 왔으며, 사회적 영역에서 가장 핵심적인 인간의 권리는 최저한의 사회복지를 보장받을 수 있는 권리이다.**  
”

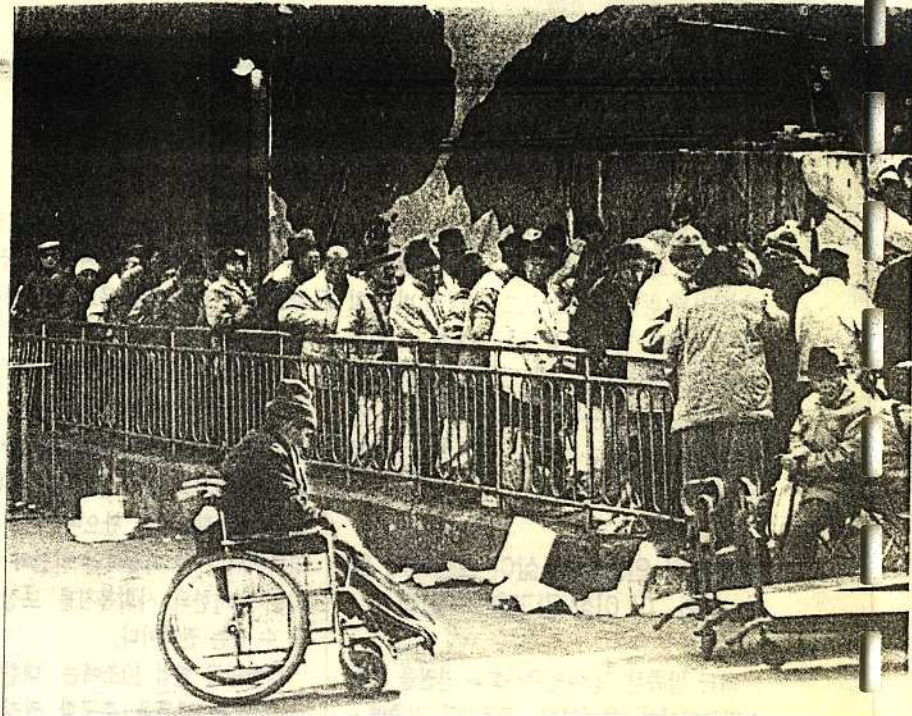
누려야 할 최저한의 삶의 수준을 국가가 보장하는 체계를 구축했다.

영국뿐만 아니라 대다수의 선진국들은

이 같은 움직임은 참여연대 산하 사회복지위원회 교수진을 중심으로 이 운동을 준비해온 조홍식 교수

생활 최저선 확보야말로 선진 사회로 가기 위한 절대적 필요조건이며, 세계화의 전제조건이요"라고 강조한다.

이 같은 최저선 확보운동은 선진국에서 보편화된 공익 소송을 목표(최저선) 달성을 위한 수단으로 채택해온 중요한 특징을 지니고 있다. 예를 들면 미국에서는 오래전부터 공익 옹호자(Public Defender)라는 공선변호인제



국민생활 최저선이 확보되지 않아 노인은 물론 어려운 생활하는 사람들이 아직도 많다.

내부 비리고발자 지원센터 등으로 조직되어 있다.

**우선** 정책위원회는 각 센터에서 제안한 문제나 우리 사회의 핵심적인 이슈를 깊이 연구하여 입법 및 정책대안을 개발하고 이와 연관된 일상사업을 기획한다. 사회복지위원회는 정책위원회에 소속되어 있다. 시민위원회는 참여와 인권에 관심있는 모든 시민들의 만남과 활동을 위한 공간을 제공한다.

의정감시센터는 일반시민의 입장에서 국회의 모든 활동을 전문적으로 감시하는 일을 하고, 사법감시센터는 검찰과 법원이 권력행사 기관이 아니라 자세를 낮춰 국민에게 봉사하는 기관으로 만들어가는 일을 한다. 인권운동사랑방(인권센터)은 인간의 기본권을 완전히 실현하기 위해 활동하고 공익소송센터는 사안에 따라 시민법운동과 국민적 청원운동을 펼치는 사업을 조직적으로 수행한다.

**또** 한 내부 비리고발자 지원센터는 사회 정의를 바로 세우고 상설변호인단을 조직하여 내부비리 고발자들을 조직적으로 지원, 연대해 나가는 사업을 한다.

집행위원장인 안경환(서울대) 교수는 "전문성 확보를 위해 교수, 변호사 등이 우선 참여했으나 시민들의 대중적 참여를 위해 회원확대에도 주력할 방침"이라고 밝혔다.■

를 통해 소비자·환경·사회복지 같은 분야에서 공익 소송이 활발히 진행되어 왔고, 일본 역시 오래전에 생활보호 급여수준을 인상해 달라는 내용의 '아사이 소송'을 계기로 공익 소송에 대한 사회의 관심이 크게 높아졌다.

따라서 이번 참여연대가 우리나라에서는 처음으로 제기한 공익 소송은 체계적인 공익 소송의 출발이라는 평가를 받고 있다.

### 소득·건강·교육·주거·고용 보장·복지서비스 등 6개 분야 공익소송 16건 준비

참여연대 산하 사회복지위원회(위원장 조홍식 교수)와 공익소송센터(소장 안영도 변호사)가 중심이 되어 자체 선정한 소득·건강·교육·주거·고용 보장·복지서비스 등 6개 분야에서 국민생활 최저선을 확보하기 위한 공익 소송 16건을 준비해놓고 있다.

참여연대는 우선 이번에 1차로 피고 대한민국을 상대로 한 국민연금기금 공공자금과 이에 따른 기금 손실에 대한 손해배상 청구소송 등 공익 소송 4건을 제기한 데 이어, 2차로 국민연금법의 기본연금액 5% 인하에 대한 위법소송 등 2건을 제기하고, 3차로 오는 2월중에 학교급식 확대에 대한 소

송 등 4건을, 4차로 오는 4월중에 장애인 의무교육 확대를 요구하는 소송 등 3건의 공익 소송을 제기할 계획이다.

참여연대는 1차에서 3차까지 진행된 소송이 개인 혹은 10여명 단위이기 때문에 유리한 판결이 내려질 경우 이해 당사자 전원을 원고로 하는 집단소송의 형태를 취하기 위해 소송 사항과 관련된 사회단체 및 지방시민운동단체와 협력하여 제기, 필요시에는 신문광고 등을 통해 소송당사자를 공개 모집한다는 계획도 가지고 있다.

이같이 참여연대가 설정하는 국민생활 최저선 확보 사업의 6개 운동 영역에 핵심영역인 공익 소송은 변호사들의 참여가 더불어 상당한 국민적 호응을 얻을 것으로 전망된다.

이외에도 참여연대는 김영삼 대통령의 임기 중반을 넘긴 지난해 말 시기에 맞춰 대통령의 선거 공약중 국민생활 최저선과 관련된 공약에 대한 이행 청구소송 검토를 하고 오는 5월중에는 유엔 인권 A협약(경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약) 이행에 관한 민간 보고서를 작성해 유엔에 한국 정부를 제소할 계획이다.

이같이 공익 소송이 국민적 호응을 받아 정부에 압력을 발휘하게 되면 국가는 사회복지 정책의 방향 체제를 바꿀야 하는 대단한 영향력을 발휘할 가능성을 가지고 있다는 점에서 국민생활 최저선 확보운동의 의의가 있다 하겠다.■

# 참여복지사회를 위한 첫 디딤돌 공 / 익 / 소 / 송



이번에 공익소송을 맡은 이찬진 변호사.

## 국민이 누려야 할 최저생활이란 무엇인가

국가는 국민들이 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 사회보장을 책임져야 하는 의무를 갖고 있다. 그러나 국가가 국민의 최저생활을 보장하고 국민들이 누려야 할 의무부족

을 짚을 수밖에 없다. 왜냐하면 그것은 현재 최저생활을 보장받지 못하고 있는 국민이 있기 때문이다.

김영삼 대통령은 최근 들어 부쩍 세계화와 국제화에 대비해 뭔가 하자고 제안을 계속하고 있다. 그러나 그 제안을 덤석 받아 안기에

는 우리의 현실이 그와는 너무나 멀다고 판단된다. 정치·경제·사회·문화가 그러하고, 특히 사회복지가 그러하다. 갑작스런 경제 붐으로 우리는 많은 성장을 이룩했으나 그에 준하는 사회복지의 열매를 얻어내지 못했다. 그 이유는 뭘까? 정책결정을 하는 사람들이나 그와 함께 하는 사람들이 사회복지에 대한 관심이 높고 남으면 그때 한번 해보자는 식으로 해왔기 때문이 아닌가 사려된다. 사람이 인간답게 살기 위한 최저생활을 보장해주는 것이 국가의 의무임에도 불구하고, 그를 소홀히 했던 정부. 그들의 안일을 꾀하는 단체가 생겼다. 다음 아닌 '참여 민주사회와 인권을 위한 시민연대'. 그들이 하고 있는 여러 사업 중 이번엔 맡은 것은 국민생활 최저선 확보운동과 공익소송이다. 이번 공익소송을 맡은 이찬진 변호사를 만나 공익소송 전반에 대해 물었다.

낙후된 우리 사회의 복지부분을 밝혀내고 어떻게 해서든 보다 나은 조건을 만들어보자는 의도로 시작된 이 운동에 동참한 이찬진 변호사는 '민주사회를 위한 변호사모임' 소속 변호사로서 그동안 노동문제나 인권문제의 해결을 위해 노력했던 변호사이기도 하다. 그는 이번 소송의 의의에 대해 이렇게 밝혀두고 있다. "저도 잘 몰랐죠. 이렇게 낙후된 실정인지는 정말 몰랐습니다. 이렇게 열악한 현실임에도 불구하고, 사회복지학 교수라든가 보사부 같은 데서 침묵하고 있었다는 것이 무척 가슴 답답하더군요. 어떻게 이럴 수 있을까 하는 정도였습니다. 산적한 문제도 한두 가지가 아니더군요." 가슴 답답한 심정을 솔직히 토로하는 이찬진 변호사는 "이 운동은 국민생활의 최저선을 확보해야 한다는 생각과 너무나 터무니없는 시행령이나 법령들을 바로잡기 위해 시작되었습니다. 그래서 낙후된 우리 사회복지 실정을 드러내고 시정하자는 의미이죠. 예산도 너무 터무니없고... 국가의 정책변화의 계

기를 마련하면 어떨까 하고 말합니다.” 이런 목적을 가지고 있는 공익소송은 전체 4차에 의해 진행될 예정이다. 그 1차는 지난 12월 5일 시행한 것으로 국민연금기금의 공공자금화와 이에 따른 기금손실에 대한 손해배상 청구 소송, 의료 발전기금 조성의 의료보험법 위반 소송, 지역의료보험 가입자 보험료 부과처분 취소 청구소송이고 제2차는 지난 12월중에 치러진 것으로 국민연금법의 기본연금액 5% 인하에 대한 위법소송, 의료보험 비급여 부문에 대한 소송이다. 제3차는 올 2월 20일경에 진행될 예정인데 노인복지법에 의한 노령수당 확대 청구소송, 생활보호법에 의한 생활보호 대상자 제외 처분 취소 청구소송, 공공임대주택 신청 제외 처분 취소 청구소송, 학교급식 확대에 대한 소송제기이다. 제4차는 4월 17일로 예정하고 있는 공공보육시설 확대를 연구하는 소송, 장애인 의무교육 확대를 요구하는 소송, 육아 휴직 등 모성보호를 요구하는 소송이다.

이렇게 95년 상반기를 장식할 것으로 아는 참여연대 공익소송센터는 그 준비부터 철저하다.

그러면 지금까지 진행되어온 소송에 대한 것을 4가지로 구분해 나누어 보자.

### 두고 볼 수 없는 그릇된 국민연금기금 운용의 문제

그 첫번째는 국민연금기금 운용 손실액에 대한 손해배상 청구소송 건이다. 이 소송은 국민의 의사결정 없이 비민주적으로 운용되는 국민연금기금의 비민주성에 대한 고발이다. 국민연금은 93년 말로 약 5백만명이 가입되어 있고 약 7조6천억원의 기금이 적립되어 있으나 공공자금관리기금법에 의해 연금기금이 공공 자금으로 의무예탁됨으로써 현재 3천1백48억원의 기금손실이 이루어졌다. 특히 94년 이후로 각출료 전액이 공공자금으로 흡수된다면 2000년에 정부가 갚아야 할 돈은 원리금 16조, 이자 3조5천억원으로 추정되기 때문에 이때 발생하게 될 정부의 원리금 상환불능과 이로 인한 연금재정의 파탄문제를 배제할 수 없다는 것이 이찬진 변호사의 설명이다. 이는 전국민의 노후 최저생활보장에 심각한 위협이

아닐 수 없으며 한국경제의 지속적인 성장에도 증대한 악영향을 줄 것이라는 것이다. 이런 의미에서 이 소송은 국민연금기금 및 기타 공무원 연금기금 등 국민의 노후 최저생활보장과 직결되는 각종 기금을 공공자금관리기금법에 의해 정부가 일방적으로 사용하는 행위의 정당성 여부를 공론화한다. 그리고 나아가 기금사용에 대한 국민적 합의를 유도하는 계기가 되었으면 한다고 이찬진 변호사는 부연한다.

이 소송의 직접적인 당사자는 김선웅씨고 그는 현재 위자료와 재산손해에 따른 손해배

무 적은 돈도 문제이지만 70세 이상으로 규정된 것은 노인복지법을 위반하고 있는 것입이다. 이 소송은 노인들이 공적인 복지혜택을 누리지 못하고 있다는 사실을 반영하고 있으므로 승소의 여부가 주목된다고 생각합니다.” 이 소송으로 공적인 복지혜택을 거의 누리지 못하고 있는 노인들의 최저생활보장의 문제를 본격적으로 우리 사회에 제기하는 계기가 될 것으로 전망된다.

이 소송의 당사자는 현재 66세로 지난 12월 초 노령수당 거부처분을 받은 바 있는 이기남씨로 행정소송도 불사하고 있다.

## 그 1차는 지난 12월 5일 시행한 것으로 국민연금기금의 공공자금화와 이에 따른 기금손실에 대한 손해배상, 청구소송, 의료 발전기금 조성의 의료보험법 위반 소송, 지역의료보험가입자 보험료 부과처분 취소 청구 소송이고 제2차는 지난 12월중에 치러진 것으로 국민연금법의 기본연금액 5% 인하에 대한 위법소송, 의료보험 비급여 부문에 대한 소송이다.

상을 청구해놓고 있는 상태다. 지난 12월 29일이 첫 기일이었고 앞으로 1년내에 사건의 결말을 볼 수 있을 것 같다는 전망이다.

둘째는 노령수당 청구소송 건이다. 그동안 짜여진 정부예산에 맞춰 사업을 하다보니 말도 안되는 사업이 엄청나게 많이 발생했었다고 이변호사는 지적한다. 그 한 예로 그는 노인복지지를 든다. “말만 노인복지지 회수권 몇 장 나누어 주는 것이 무슨 노인복지입니까? 그렇지 않습니까? 정부는 노령수당에 대해서도 그동안 자의적인 운용을 서슴지 않았습다. 워낙 노령수당은 노인복지법상 65세 이상의 노인들에 한해 보사부장관이 정하는 기준에 의해 받을 수 있도록 되어 있습니다. 그런데 그 노령수당을 정부는 생활보호대상자로 제한하고 있고 게다가 70세 이상 된 노인으로 한정하고 있다는 사실입니다. 이건 위헌이라고 생각합니다. 그것도 1만원에서 1만5천원 사이의 돈을 받고 있으니 말이나 됩니까? 너

다음은 지역의료보험료의 보험료 부과처분 취소 심사청구 건이다. 이 건은 심사청구는 넣은 상태이고 재심도 신청할 작정이다.

“현재 우리나라의 의료보험제도의 가장 큰 문제는 조합주의로 되어 있다는 것입니다. 이 조합주의를 버리고 의료보험을 통합해야 한다는 관점에서 시작한다고 볼 수 있죠.” 문제의 핵을 간파하고 이야기를 풀어가는 이찬진 변호사는 이것 역시 꼭 해결해야 하는 과제라고 지적했다. “농촌에 살고 있는 김규태씨는 지역의료보험가입자입니다. 그는 정부에서 제한하고 있는 기준에 다 걸리는 사람입니다. 이를테면 직장의보의 경우는 소득에 따른 정출제로 하는 반면 지역의보의 경우는 소득, 재산, 세대, 가족수, 기타 재산으로 규정하고 있기 때문입니다. 이중으로 부과하는 보험료가 있다는 얘기로. 도시에 살고 직장을 가진 사람은 소득수준으로 보험료 책정을 하는 반면 농촌에 살고 지역의보에 속해 있는 사람은 이

각종의 산정근거들로 하고 있어 그 액수에 있어 적잖은 차이를 가지고 있습니다. 뿐만 아니라 도·농간의 차이가 심각하다고 볼 수 있죠.”

### 의료보험, 잘 좀 해결합시다

각종의 자료들이 그의 말을 뒷받침해주고 있다. 자료에 의하면 농어촌에 살고 있는 농어민의 경우는 직장 근로자보다 평균적으로 17%나 더 많은 보험료를 납부하고 있다. 특히 지역의료보험 대상자 중에서 동일한 재산소득을 가진 사람이 서울 강남구에 거주하면

은 보건사회부장관 및 의료보험연합회장의 직권남용 고발건이 있다.

나름의 사건에는 소송자가 있다. 이들은 혼자 소송을 제기하는 것처럼 보이나 실제로는 대표성을 갖은 대표소송의 형식이다. 결국 소송의 결과가 공익을 위해 쓰여지기 때문이다. 이러한 소송이 갖는 큰 의미는 사실 소송에 주력을 두는 것이 아니라 시민운동의 성격이 강하다고 봐야 한다. 제대로 된 사회복지를 하라는 선언적 의미의 소송일 수도 있다. 그야말로 국민들이 그들의 생활에 만족을 느끼며 살 수 있는 최저선을 보장하도록 하자는 것이다. 국가가 국민에게 해야 할 당연한 의무로

**자료에 의하면 농어촌에 살고 있는 농어민의 경우는 직장 근로자보다 평균적으로 17%나 더 많은 보험료를 납부하고 있다. 특히 지역의료보험 대상자 중에서 동일한 재산소득을 가진 사람이 서울 강남구에 거주하면 2만2백원을 월 보험료로 납부하는 데 반해 강원도 화천군에 거주하면 3만3천9백원의 보험료를 납부하는 심각한 모순이 발생하고 있다는 것이다.**

2만2백원을 월 보험료로 납부하는 데 반해 강원도 화천군에 거주하면 3만3천9백원의 보험료를 납부하는 심각한 모순이 발생하고 있다는 것이다. 이와 관련 이찬진 변호사는 “차별이 없도록 해야 합니다. 부과기준을 동일하게 하여 평등하게 부과하도록 해야 한다고 생각합니다. 특히 김규태씨의 경우 트럭이 있다는 이유로 자동차에 관련한 재산비례보험료에 걸리는 것이 안타깝죠. 이것은 사실 농촌의 경우 생존의 문제 아닙니까?” 이 중부과의 문제는 반드시 해결해야 한다는 것이 그의 입장이다. 그리고 그는 도시와 농촌, 그리고 지역과 직장의료보험의 차별을 해소해야 한다고 주장한다. 이는 그동안 조합주의로 잘못 운용되어 온 의료보험체계에 문제가 있는 것으로 지적하기도 한다.

그가 현재 맡아 진행하고 있는 것은 이렇다. 그 외에도 참여연대에서 하고 있는 소송

말이다. 이찬진 변호사는 이번 소송은 우리 국민들이 구체적으로 권리성을 찾는 운동이라고 한다. 장기적 안목을 두고 국가가 해야 할 일을 시민단체가 나서서 하는 것이라고 지적하기도 한다. 이는 또한 우리 사회의 복지서비스를 한 차원 높이자는 운동이기도 하다.

그동안은 서로가 사느라 버거워 관심을 두지 못하고 그냥 정부가 해주는 대로 받기만 했던 여러 가지 우리 생활과 밀접한 공공의 이익을 위해 국가의 권리자인 시민이 나서서 고발을 하고 감시해야 한다는 것이 이찬진 변호사의 생각이다. 그래야 발전하는 것이 아니냐는 것이다.

### 사회복지 외면하면 세계화 망친다

다른 행정 분야에 비해 사회복지 분야는 턱없이 모든 게 부족한 상태다. 게다가 국가

예산이나. 그러나 대다수의 관련자들은 침묵을 지키기만 할 대안을 마련하지 못한다. 보사회장관은 물론 세계화를 주장하는 대통령도. 이러한 착나를 이용해서 자발적으로 주체가 되어 나서야 하는 게 시민들이어야 한다고 생각한다.

이번 소송을 계기로 국민들이 직접적으로 이익을 보게 되는 부분이 뭐냐는 질문에 이찬진 변호사는 “의료보험 서비스를 받을 수 있죠. 이를테면 CT MRA 같은 경우 의료보험의 혜택을 볼 수 있게 된다고 하는 것이 구체화될 수 있겠죠. 그리고 의료보험 통합에 따른 비용절감이 될 수 있겠죠. 전반적으로 의료서비스의 범위가 확대되겠죠. 노령수당의 경우는 경로우대증말고 실질적인 개선의 여지를 볼 수 있겠고요” 라고 밝혀두고 있다. 그의 말처럼 된다면 일반인들에게는 커다란 소득이 된다고 생각한다.

그동안의 사회복지지는 짜여진 예산에 허겁지겁 달려왔다. 그리고 필요한 서비스기관이 있고 그에 필요한 예산을 쓴 것이 아니고 예산에 맞춰 기관을 선정하고 서비스를 해왔다. 이것은 논리적으로 틀릴 뿐만 아니라 타당성도 없다. 이번 소송을 계기로 많은 부분의 변화를 기대한다. 그리고 참여연대 사회복지위원회에서 할 수많은 일들이 기대된다. 밝혀져야 할 것이고 밝혀야만 하는 수많은 일들이 드러났으면 하는 바람이다. 그래서 사회복지 제반 법률관계와 법령을 검토해내기를 기원한다.

그와 관련 이찬진 변호사는 “앞으로 저희 참여연대 사회복지위원회에서는 잘못된 법령이나 시행령 등을 바로잡을 생각입니다. 그래서 한국의 사회복지 실상을 밝혀내고 그 속에서 그동안 비공개되고 비민주적으로 운용되던 것을 바로잡을 수 있는 기회가 됐으면 합니다.”

그의 말은 명쾌했다. 꼭 발전해야 할 사회복지 분야를 더 이상 침묵하지 않고 밝히는 것은 당연하다는 것이었다. 그동안 대다수의 사람들은 세밀에 고아원이나 양로원을 찾아다니는 게 사회복지의 고작이라고 생각했다. 그러나 실상 사회복지의 뚝은 이처럼 크다. 선진국이 되려면 그리고 보다 빠르게 다른 나라에 비해 발전할 의향이 있다면 고위 정책 결정자들은 이 소송에 주목해야 한다고 생각한다. ■

시골 사람 올리는 '보험료의 모순'

의료보험제도는 근로자와 사용자가 절반씩 부담하는 채원으로 유지되는 적정의료보험, 농어민 및 도시 저역자 세대주가 부담하는 보험료와 국고 지원으로 충당되는 지역 의료보험으로 나뉜다. 보험료 산정 방식도 각각 다르다. 적정의료는 소득에 대한 정률제로 보험료를 산정하는데, 지역의보는 소득·재산·세대·가족 수와 기타 재산 등 다섯 가지 요소에 보험료를 부과하는 것으로 되어 있다. 문제는 이로 말미암아 농어민과 도시 저역자들이 가입해 있는 지역 의료보험 대상자가 적정 근로자에 비해 상대적으로 과중한 보험료를 부담하고 있다는 점이다. 보사부 자료에 따르면 보험료 부담 현황(93년 12월 기준)을 비교해 보면, 상의의료계대담 자부담 보험료가 1만7백38원인 데 비해 농어촌 지역은 그보다 17% 더 많은 1만2천6백원인 것으로 나타났다.

**강원도민, 서울시민보다 고액 부담**

지역	기본 보험료		능력 비례 보험료		보험료 총액
	세대	가족수	재산	소득	
서울 강남구	1,800	14,800	1,000	5,600	26,200
강원 화천군	1,800	5,000	12,600	8,800	13,900

93년 기준으로 4인 가족 재산 1천5백만원, 소득 2천5백원에 보험료(농어촌 지역 생애 32만 원) 등 기간 기구별 보험료를 하여 산출.

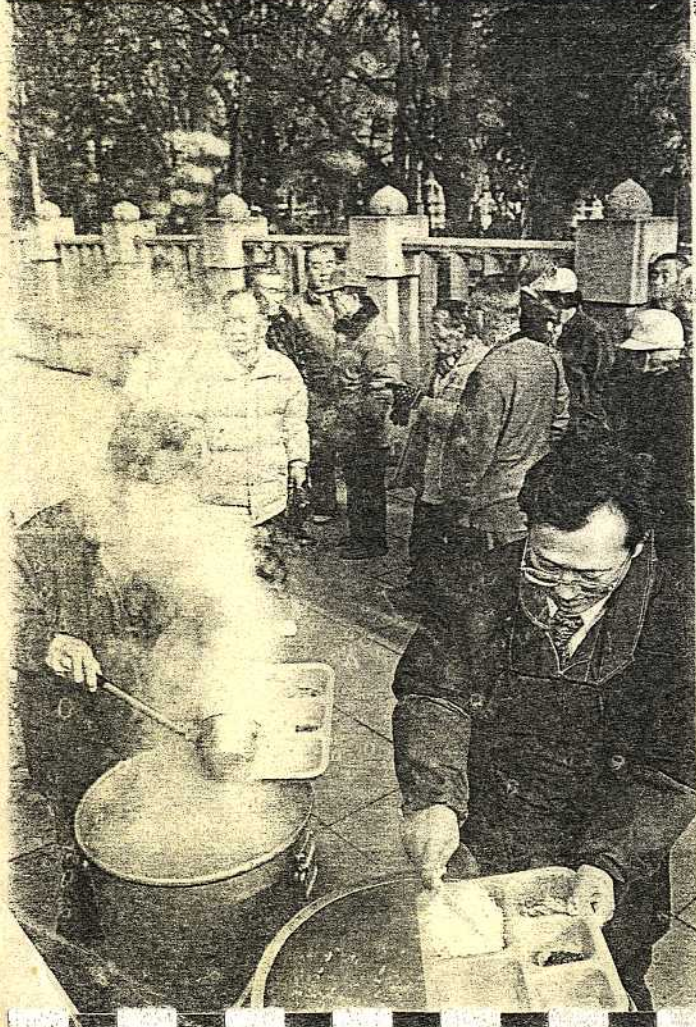
더 심각한 문제는, 지역의료 대상자로서 같은 수준의 소득과 재산을 가진 국민이라도 소득 조항이 어디냐에 따라 보험료 부담에 큰 차이가 난다는 점이다. 이투데이 위 (표)에서 보듯 같은 재산 소득을 가진 사람이 서울 강남구에 거주하면 월 보험료로 2만2백원을 내는데 강원도 화천군에 거주하면 3만3천9백원을 내야 하는 심각한 모순이 생기고 있다. 이처럼 소득 수준이 낮은 농어민에게 상대적으로 과중한 보험료를 부담케 하는 법적 근거는, 앞서의 다

그러나 이 심사청구의 본기는 의료보험료 부담의 비형평성을 제기하는 데에 있다. 그러한 점에서 김규태씨의 정당한 모순 농어민을 대신한 것으로 볼 수 있다. 따라서 참여연대는 의료보험조합 심사위원회가 '이유 없다'고 반대한 경우에 대비해 이미 행정 소송을 제기할 만반의 태세를 갖추고 있다. 김씨가 행정 소송에서 승소하면 결국 그 혜택이 모든 농민에게 돌아갈 것이고, 그만큼 호미로 막을 일을 가래로 막게 될 '비련한' 정부의 부당한 보험료를 부담케 하는 법적 근거는, 앞서의 다

액수이다. 그렇지만 액수를 떠나서 이는 무엇보다도 국가의 당연한 의무라는 것이 참여연대측의 지적이다. 시민 단체를 중심으로 시작된 공익 소송의 확대는 당사자 대한변호사협회(회장 이세중)의 전담 기구 설치로 이어질 가능성이 크다는 점에서 주목된다. 대한변협의 한 관계자는 현재 서울지방 변호사회가 운용하는 당직 변호사제가 법과 국민 사이의 거리를 좁히는 데 기여하고 시민들로부터 좋은 반응을 얻는 것으로 보아, 공익 소송 확대는 민주화 투쟁 과정에서 자유

최소한의 삶은 국가가 보장하라

'참여연대', 국민생활 최저선 확보 운동 시작 공익 소송 제기...사회복지 '법의 심판대' 올라



정 부 조직 개편이 삼성그룹 승용차사업 진출 허용, 화환 자유화 등 권영삼 정 부가 목적을 드는 여론은 세계화 전략의 구체적인 실천 방안이 기술적으로 발표된 바로 그 날, 한 민간 단체가 그 '발목'을 붙잡는 소송을 제기했다.

지난 9월 발족한 '참여민주사회와 인권'을 위한 시민연대(참여연대·공동대표 김중배·노회석·홍성우)는 12월5일 참여연대 회의실에서 '국민생활 최저선 확보 운동 및 관련 공익 소송 설명회'를 가지고, 동시에 사실상 대한민국을 피고로 한 소송(고발 및 시사 청구 포함) 4건을 제기했다.

국민생활 최저선이라는 개념은 선진국에서는 이미 보편화된 개념이다. 우리가 선진국이 되고 부르는 나라들은 오래 전부터 경제적 소득 보장뿐만 아니라 보건·교육 등 인간다운 기본적 삶에 필요한 각종 생활 영역에서 국가가 보장해야 하는 최소한의 기준을 마련해 왔다.

이탈레턴 영국은 이미 1912년에 국민생활 최저선(National Minimum)이란 이름으로 최저한 삶의 기준을 논의하기 시작해, 40년대 후반에는 배려리치보고서를 기반으로 한 일련의 사회 개혁을 통해 영국 국민이면 누구나 누려야 할 최저한 삶의 수준을 국가가 보장하는 체제를 구축했다. 또 대다수 선진국들은 '사회보장에 관한 최저 기준'을 규정할 국제노동기구(ILO)의 52년 협약을 승인함으로써 자국 국민에게 최소한의 인간적·문화적인 삶을 보장하고 있다.

국민생활 최저선 확보는 세계화 전제 조건

그에 걸맞게 세계화를 통한 경제 선진국 진입을 눈앞에 둔 한국 사회는 선진국이 50년대에 설정한 사회보장의 최저 기준조차 보장하지 못하는 실정이다. 따라서 참여연대가 벌여려는 국민생활 최저선 확보 운동은 '90년대의 한국 사회가 50년대의 유럽보다 결코 경제적으로 빈곤하지 않으며, 이같은 한국의 경제력은 서구 사회가 50년대에 보장한 수준보다 더 많은 것을 보장해 줄 수 있다'는 문제의식에서 출발한다.

또한 이 운동은 대한민국 헌법에 보장된 행복을 추구할 권리(10조)와 인간다운 생활을 할 권리(34조)를 추상적 권리가 아닌 구체적 삶의 권리로 전환하려는 시도이기도 하다. 오랫동안 '세계화'의 그늘·정부는 노인 복지 등 다양한 국가의 의무를 사회·종교 단체에 떠넘기고 있다.

참여연대 산하 사회복지위원회 교수들은 중심으로 이 운동을 준비해온 조홍식 교수(서울대·사회복지학)는 이 사업이 지닌 의의는 '국민의 기본적인 삶의 질을 도모한 세계화는 반쪽짜리 세계화로 전락할 가능성이 있다. 따라서 국민 생활 최저선 확보야말로 선진 사회로 가기 위한 절대적 필요 조건이며, 세계화의 전제 조건이다'라고 밝혔다.

그러나 최저선 확보운동의 가장 중요한 특징은 선진국에서 보편화한 공익 소송을 목표로(리처선) 달성을 위한 수단으로 채택했다는 점이다. 미국에서는 오래 전부터 공익 옹호자(Public Defender)라는 공선변호인제를 통해 소비자·환경·사회복지 같은 분야에서 공익 소송이 활발히 진행되어 왔고, 일본 역시 오래 전에 생활 보호 급여 수준을 인상해 달라는 내용의 '아사이 소송'을 제기해 공익 소송이란 사회의 관심이 크게 높여진 것만 비추어 볼 때, 이번 참여연대가 우리나라에서는 처음으로 제기한 공익 소송 4건(달린 기사 4선 참조)은 체계적인 공익 소송의 출발인 셈이다.

참여연대, 공익 소송 16건 준비

참여연대는 산하 사회복지위원회(위원장 조홍식 교수)의 공익소송센터(소장 안경호 변호사)를 중심으로 자체 선정한 6개 분야(소비·건강·교육·주거·고용보장·복지서비스)의 최저선을 확보하기 위한 공익 소송 16건을 준비해 놓고 있다.

참여연대는 이번엔 1차로 △ 피고 대한민국 (법률상 대표자 김두태 법무부장관)을 상대로 한 국민연금기금 공공자급회와 이에 따른 기금 손실에 대한 손해배상 청구소송 등 공익 소송 4건을 제기할 때 이어, 연내에 2차로 △ 국민연금법의 기본연금액 5% 인하에 대한 위법소송 등 2건을 제기하고, 3차로 내년 2월중에 △ 학교급식 확대에 대한 소송 등 4건은, 4차로 내년 4월중에 △ 장애인 의무교육 확대를 요구하는 소송 등 3건의 공익 소송을 제기할 계획이다.

조홍식 교수에 따르면 이같은 영역들은 '현재의 한국 사회 경제 수준에서 당장 실행 가능한 것을 엄선한 것'이다. 이투데이 이번엔 제기한 노령수당 문제만 해도, 노인복지법상 노인인데도 노령수당 지급이 제외된 65~70세 노인 14만 명에게 노령수당을 2만원씩만 지급한다 해도 예산이 28억원이나 소요된다. 그러나 이는 부친사 공무원들이 배리는 세금만으로도 충족하고 남은





참여연대 - 국민생활최저선 확보운동

# '삶의 질' 내건 뜨거운 몸짓

## 새로운 형식의 사회운동으로 주목... 공익소송·대체입법 등 추진

'지속가능한 인간발전을 위한 국민생활최저선(National Minimum) 확보운동'

국민들의 기본적인 삶과 생활의 질을 높이기 위한 새로운 형식의 사회운동이 전개되고 있어 주목을 끌고 있다.

'참여민주사회와 인권을 위한 시민연대'(공동대표 김중배 오재식 홍성우·이하 참여연대)가 전개하는 '국민생활최저선 확보운동'은 학계에서 이미 오래 전부터 검토한 사회복지이론에서 출발한 것.

"90년대 사회운동은 국민들 피부에 와닿는 생활속 이해관계로부터 출발해야 합니다. 그 속에서 삶의 구체적인 미래상을 제시해야죠."

"참여연대가 강조하는 것은 구체성과 실제적인 구조개혁의 강제"라 이야기하는 사무국장 이대훈씨는 "최저선 확보운동의 핵심은 삶의 질에 대한 일관된 정책목표 제시에 있다"고 말한다.

최저선 확보운동 내용은 소득 건강 교육 주거 고용 복지서비스 등

여섯가지. 이를 위해 공익소송 법령 개정 및 대체입법 추진, 그리고 복지예산 증액운동을 추진하고 있다.

"공익소송은 최저선 확보를 위한 문제제기 수단입니다. 이러한 법적

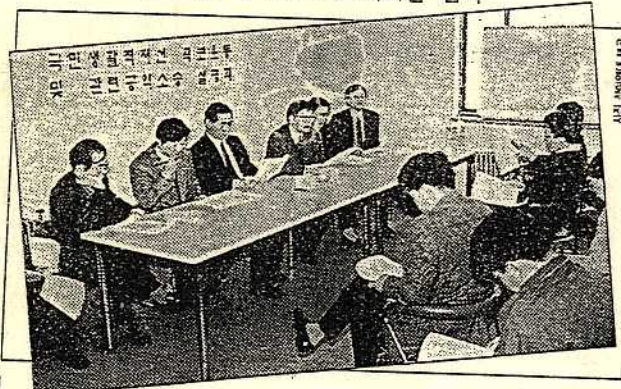
법안 개·제정 작업과 관련해서는 사회보장기본법 제정을 추진, 민주당을 통해 이번 정기국회에 상정한 상태며 내년에는 영·유아보호법 생활보호법 등에 관한 법령 개·제정 작업을 전개할 예정이다.

"제일 어려운 것이 복지예산 증액운동인데 우선 사회복지예산 전체는 아니더라도 최저선의 항목별 소예산은 내년 3월까지 뽑아 볼 계획입니다. 우리가 관련부처 복지예산안을 만들어

보는 것이죠."(사회복지위원회 김기식 간사)

'참여복지사회를 향한 시민행동'. 우리나라에서 처음으로 최저선 확보운동을 제기하며 내건 참여연대의 실천구호다.

과연 우리사회는 삶의 최저한을 공유할 수 있는 조건을 마련해 줄 수 있는가. 참여연대의 '시민행동', 국민생활최저선 확보운동이 거둔 성과를 기대해 본다. <김혁 기자>



문제제기를 바탕으로 법령 개정과 대체입법을 추진할 생각입니다."

지난 5일 참여연대는 국민연금 기금운영 및 의료보험 문제, 그리고 의료보험 적립금 전용에 대한 공익소송을 냈다. 12월 중에는 국민연금법과 의료보험에 관한 2차 공익소송을 낼 예정이며 내년 2월과 4월에 각각 생활보호법과 장애인의무교육에 관한 3·4차 공익소송을 벌일 계획이

25

# 행복할 권리 '삶의 질'을 찾자

## 낮부끄러운 사회보장 수준... '최저선' 확보할 때



당신은 행복합니까?

이제 3월이 오면 덴마크 코펜하겐에는 세계각국의 정상들이 모여든다. 지난 세기 동안 인류가 숭배했고 지금도 맹위를 떨치는 신앙, 경제발전이 인간행복으로 이어질 것 이란 믿음을 재검토하기 위해서다. 국제연합 주최로 열리는 '95 사회개발을 위한 세계정상회의(WSSD)'의 관심은 '지속가능한 인간사회발전'이다. 쉽게 말해 경제성장을 도모하되 그 혜택이 공평하게 분배되며 환경을 보호하는 개발을 하자는 것이다. 또한 사회성원을 한계선 밖으로 밀어내는 성장이 아니라 그들을 끌어안는 통합을 지향한다.

**'삶의 질' 확보는 경제를 발전시킨 만큼 경제로부터 대접받는 것이다. 소득, 의료, 교육, 주거 등 인간생활의 주요 영역에서 존엄성을 유지하고 행복을 느낄 수 있는 삶을 유지하는 일이다.**

93년 유엔개발계획(UNDP) 보고서는 "시장경제, 다당제, 민중단체의 성장에도 불구하고 아직 세계인구의 95%가 자신의 삶을 스스로 지배하지 못하고 남의 지배 아래 살고 있다"고 서술하고 있다. 어떤 식으로든 과거의 개발전략에 대한 진지한 반성과 대안제시를 요구하는 이 분석은 한국에도 예외없이 적용된다.

### 물질성장 중심 국가전략의 한계

한국은행이 94년 12월 19일 발표한 지표를 보면 한국 경제는 국민총생산(3천2백87억달러: 93년) 등에서 세계 15위권에 당당히 올라 있다. 선진국이라는 경제협력개발기구(OECD) 24개국과 비교를 해도 9위인 네덜란드를 능가하는 규모다. 7천4백66달러(93년)인 1인당 국민소득도 OECD회원국인 그리스(7천1백28달러)나 터키

(1천9백24달러:92년)보다 높다. 이제 상위권 개발도상국을 넘어 선진국과 어깨를 나란히 할 수준까지 올라선 것이다.

그렇다면 우리의 행복도 세계 15위권인가?

현실을 보자. 96년부터 OECD회원이 될 만큼 나라 자체는 부자가 됐는지 모르나 국민자는 사라질 줄 모르고 상대적인 빈곤감도 여전히 있다. 나날이 체증을 더해가는 도로, 따라가기 숨찬 주택가격과 임대료 상승, 유치원부터 대학까지 허리가 휘는 사교육비 부담, 마음놓고 마실 물조차 없는 환경오염 등에서 느끼는 것은 기증되는 고통이다. 희망이 아니다. 주기적으로 터져나오는 몰사사고와 온보현, 지존파, 박한상 사건 등등... 불안과 공포가 만연된 사회상이 우리를 우울하게 한다. 사회는 갈수록 삭막해지고 증폭되는 갈등은 성원들의 통합력을 갈기

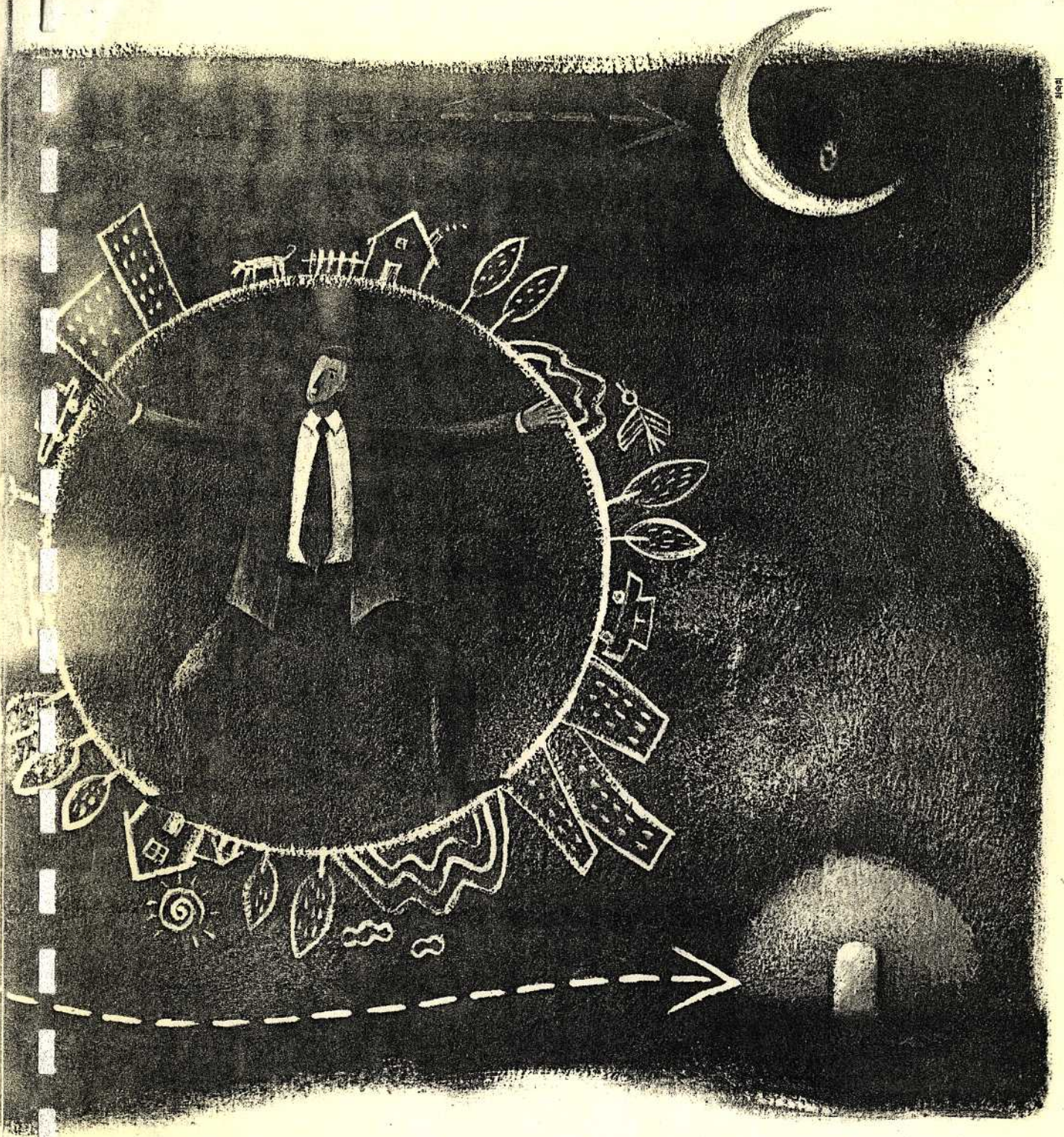
### ■ 사회보험제도별 시행국가 수(1993년)

사회보험제도	시행국가 수	한국의 경우
노령유족장해연금	155	1988년 실시
질병(의료)보험	102	1977년 실시
노동자재해보험	155	1964년 실시
실업보험	63	1995년 도입 예정
가족수당	82	미실시

\* U.S. Department of Health and Human Services(1994). (Social Security Programs Throughout the World-1993)에서 재구성.

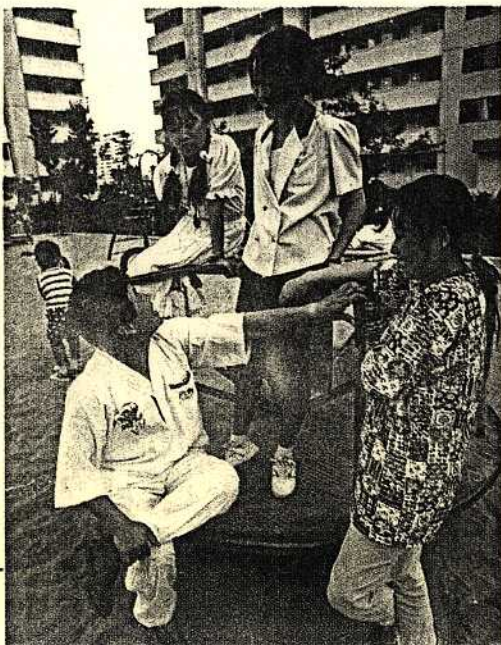


4월 18일



뚫고 있는 것이다.

이무리 '국가경쟁력'과 '초일류기업'을 외친다 해도 사회적 비용이 발목을 잡는다. 한해 10조원에 이르는 교통체증 손실이 이를 말해준다. 이제 물질성장 위주의 개발전략에서 벗어나 경제와 인간, 사회를 조화있게 개발하는 전략이 필요한 시점이다. 국제사회의 조류도 이를 강제하고 있다. 우리나라도 가입하고 있는 국제인권규약은 A규약(경제·사회·문화적 권리의 확대)에서 사회보장의 확대와 국가책임 증진을 회원국에 요구하고 있으며 국제노동기구는 '사회보장에 관한 최저기준'의 승인을 회원국들에 요구하고 있다. 국제조약에 가입하고도 그 구체적 내용의 충족을 언제까지 미룰 수는 없는 일이다. 귀용있는 국제화, 세계화를 위해서도 국가발전의 패러다임이 근본적으로 달라져야 하는 것이다.



인간은 행복하게 살 권리가 있다. 그것은 곧 인권이며 사회권이다.

1인당 소득 (93) 사회보장비 (91) 국방비 (91) 교육비 (91) 보건비 (91) 주거비 (91)

국가	1인당 소득 (93)	사회보장비 (91)	국방비 (91)	교육비 (91)	보건비 (91)	주거비 (91)
스웨덴	20,564	51.57	6.34	8.70	0.91	4.36
노르웨이	20,111	38.23	5.03	10.83	11.69	4.05
영국	16,392	31.63	12.15	3.19	14.58	3.19
미국	24,643	25.56	22.61	1.74	13.48	2.62
독일	26,025	47.90	8.34	0.59	19.28	0.34
프랑스	7,616 (GDP기준)	25.25	5.66	10.02	8.19	1.72
터키	19,458('92)	2.15	21.63	18.06	4.67	9.52
브라질	2,559('92)	19.92	4.23	5.31	7.21	0.23
멕시코	3,728('92)	12.39	2.36	13.86	1.91	0.61
일본	2,889('92)	29.84	8.40	10.08	5.85	4.03
한국	7,446	9.67	25.77	19.63	2.20	2.56
파라과이	2,368('92)	20.15	7.86	18.52	17.94	3.90
인도네시아	576	16.74	6.81	10.21	6.69	3.01
아일랜드	757('92)	12.00	12.66	13.39	2.78	5.76
튀니지	1,845('92)	12.35	6.49	16.34	6.12	2.02

상위국

중위국

하위국

새로운 패러다임은 '삶의 질' 이란 구체적인 목표로 제시된다. '삶의 질' 확보는 우리가 경제를 발전시킨 만큼 경제로부터 대접을 받는 것이다. 다시 말해 소득, 의료, 교육, 주거, 고용 등 인간생활의 주요 영역에서 존엄성을 유지하고 행복을 느낄 수 있는 최저 수준 이상을 향유하는 것을 말한다. 복지와 일맥상통하지만 좀더 확대되고 적극적인 개념이라 할 수 있다.

스리랑카에도 못 미치는 '복지예산' 후진국

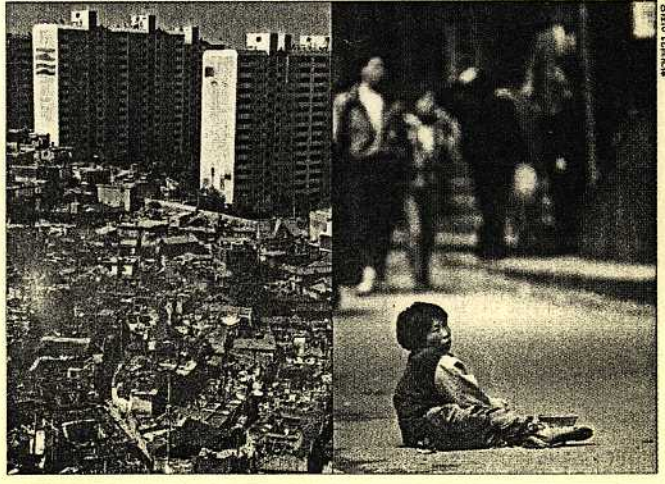
'삶의 질' 확보와 관련해 최근 주목할 만한 움직임이 하나 있다. 시민 운동단체인 '참여민주사회와 인권을 위한 시민연대(참여연대)'는 94년 12월5일 '국민생활 최저선(National Minimum) 확보운동'을 시작했다. 운동은 '의료보험 급여 180일 제한 규정철폐' 등 국민생활과 밀접한 각종 영역에서 최소한도로 충족돼야 할 과제 51개를 제시하고 정부에 시급한 해결을 촉구하고 있다. 이 운동을 주관하고 있는 참여연대 산하 사회복지위원회의 조홍식(서울대) 교수는 "국민생활 최저선 확보 운동은 우리 경제여건에서는 최소한 이 정도 복지수준이 가능하니 해달라는 뜻"이라며 "이는 최종목표가 아니라 지속가능한 인간-사회발전 전략의 첫걸음"이라고 말했다. 이 운동은 국민연금 기금운용 손실액에 대해 '대한민국'을 피고로 손해배상을 청구하는 등 4건의 공익소송을 제기함으로써 복지를 국가의 시혜가 아니라 국민으로서 당연히 청구할 수 있는 적극적인 권리로 자리매김했다는 평을 듣고 있다.

사실 우리나라의 '삶의 질' 과 그것의 실질적인 내용이 되는 사회복지정책은 경제규모에 비해 지나치게 낙후했다는 지적을 받고 있다. 복지선진국과 후진국을 가르는 일반적 기준인 정부예산지출 대비 사회복지예산의 비율을 보자. 우리나라는 9.67%(91년 기준)로 경제수준이 비슷한 중상위권 국가인 브라질(19.92%), 멕시코 (12.36%), 대만(17%)은 물론이고 국민소득 하위국가인 스리랑카(16.47%), 이집트(12.0%)에도 못 미치는 복지후진국이다.

예산뿐 아니라 사회복지제도의 성격도 문제다. 한국사회과학연구소 사회복지분과 정원오(전북대 강사) 연구원은 "우리 복지제도는 경쟁, 자유, 능력 등 시장원리에 강하게 의존하고 있어 '시장의 실패'에 개입해 약자의 눈물을 닦아준다는 복지 본래의 의미와는 많이 빛나가 있다"고 말했다.

한마디로 '냉정한' 얼굴의 복지인 것이다. 사회보장의 5대 제도 가운데 국민연금(노령), 의료보험(질병), 산재보험(제해) 등은 뒤늦게 도입되긴 했으나 현재 실시되고 있고 고용보험(실업)도 95년 7월부터 실시될 예정으로 있어 가족수당제도를 빼고는 어느 정도 사회보험의 기본체계를 갖췄다고 볼 수 있다. 하지만 제도가 해당국민 가운데 대상으로 하는 비율(적

마포구 도화동의 옛 철거촌과 명동거리의 걸인(오른쪽). 절대빈곤의 추방과 절대빈곤자에 대한 최저생계비 지원은 복지국가의 기본이다.



■ 자료 1) 1인당 소득은 한국은행 (단위: 달러)  
2) 기타는 UN(Report on the World Social Situation, 1993) (단위: %)

# “인간다움의 최저선이다”

사회권은 곧 인권... 정부상대 공익소송 계속 벌터

선진국들은 오래 전부터 경제적 소득뿐 아니라 보건, 주거 등 각종 생활영역에서 국가가 보장해야 하는 최소한의 기준을 마련해 왔다. 1912년 영국의 국민생활 최저선(National Minimum)기준 마련 등이 그것이다. 우리나라에서도 참여연대가 94년 12월5일 소득, 건강, 교육, 주거, 고용, 복지서비스 등 6개 분야에서 51개 과제를 제시하고 최저선 확보운동을 시작했다.

최저선 제시의 기준은,

1. 건강, 경쟁, 공포 등에서 벗어나 국민이 최소한 인간다워질 수 있는 조건들을 제시  
2. 국민 10명중 1명이 10만명당 80명(88년)으로 싱가포르의 5배인 실정에서 임신부  
3. 국민 10명중 1명이 10만명당 80명(88년)으로 싱가포르의 5배인 실정에서 임신부  
4. 국민 10명중 1명이 10만명당 80명(88년)으로 싱가포르의 5배인 실정에서 임신부



다. 이것을 제조, 재야 법조계가 받아들일 경우 복지신장에 획기적인 계기가 될 수 있다. 최저선 확보를 위해서는 이외에도 의정감시, 공청회, 관련법 개정운동, 예산증액운동, 국민캠페인 등의 방법을 생각하고 있다.

정부는 95년부터 경쟁력 증진과 '삶의 질 향상'을 두축으로 세계화 추진계획을 마련하고 있다는데.

경제성장 일반도에서 벗어나 인간, 사회발전에도 눈을 돌린 것이라면 바람직한 것이다. 하지만 과거 복지확충 계획이 늘 그랬듯 정치적 구호나 생색나기에 그칠 가능성은

경계해야 한다. 우선 95년 예산에 이런 의지가 반영된 흔적이 없다. 정부가 '벌거벗은 경쟁이 빚어내는 사회적 상처를 호도하려는 목적이 아니라면 예산 확보나 프로그램의 확충 같은 가시적 조치로 말해야 한다.

용률) 이 협소해 적지 않은 국민을 시장체계에 그대로 방치하는 결과를 낳고 있다. 고용보험의 경우 전 사업장의 1.8%에 불과한 상시 30인 이상 사업장에서 먼저 실시해 전체 노동자의 50.1%는 혜택을 받을 수 없게 되어 있다. 5인 이상 사업장에 적용되는 국민연금도 가장 보편적이어야 할 제도임에도 적용률은 30%에 불과하다. 또 93년 말 현재 2개월 이상 체납으로 보험급여가 제한된 피보험자 2백96만명과 보험적용 누락자 2백30만명을 포함해 10% 이상 국민이 의료보험 사각지대에 방치돼 있다. 이처럼 대부분의 제도가 보험료 부담능력이 있는 대기업 등에서 먼저 시작돼 중소기업으로 확산되는 그간 과정은 본말이 전도된 한국복지제도의 성격을 잘 드러내 준다. 의료보험의 조합주의 방식도 한국복지의 시장의존성을 말해준다. 현재처럼 153개의 직장조합과 266개의 지역조합에 의해 각기 관리되는 운영체계는 조합원의 능력과 소득수준, 건강 상태 등이 조합제정에 그대로 반영되게 돼 있어 소득재분배라는 복지의 본뜻과는 거리가 멀다. 단적으로 92년의 경우 16개 지역의료조합이 20억 원의 적자를 낸 반면 1백41개 직장조합은 7천3백여억원의 흑자를 기록하고 있다.

## '발목잡는' 국방비... 해법은 냉전해소에

사회보험이 피보험자, 사업주, 정부의 3자부담 원칙을 근간으로 하고 있으나 국민연금에 정부가 전혀 각출료를 내지 않는 등 정부의 재정부담이 약한 것도 특징이다. 반면 공적자금관리기금법 등을 제정해 기금을 호주머니돈처럼 쓰려는 정부의 행태 역시 한국적인 특징이다. 복지에 대한 정부의 책임 방기는 영세민, 장애인 등 사회적 약자를 대상으로 하는 공적부조와 사회복지서비스에서 극명하게 드러난다. 면목사회복지관 차용호(36) 관장은 "경쟁적 사회구조에서 밀려나가거나 희생된 사회적 약자에 대한 정부의 눈길이 그다지 따스하지 못하다"며 "민

간자선단체에 떠넘기거나 불우이웃돕기 등 동정심에 호소할 뿐 서비스 지원 의지는 없는 거나 마찬가지"라고 단언했다.

문민정부라는 현 정권에 와서도 상황은 나아진 것이 없다. 정권의 정통성 확보를 위해 가시적 복지정책으로 치장해야 할 필요가 적어져 오히려 복지가 후퇴했다는 평가를 받고 있다. 복지주무부처인 보사부 예산의 일반회계 증가율은 92년 이래 4년째 정부총예산 증가율을 밑돌고 있다. 95년의 경우도 사회보장비가 일반회계 증가율 15.9%에 못 미치는 15.4% 증가에 그치고 있다. 민주당 김서용(34) 전문위원은 "보사 예산마저도 상당액수가 순수 사회복지비로 보기에는 의문이 있는 민간병원 지원비 등이 차지하고 있다"며 "경제관료들은 70년대나 지금이나 '복지는 우리나라에서 시기상조'라는 염불을 외고 있다"고 말했다. 최근 정부는 대통령 자문 21세기 위원회의 건의를 받아 세계화와 경쟁력 향상을 위해 새해부터 치안, 복지 등 국민생활의 질을 중점적으로 높인다는 청사진을 마련하고 있는 것으로 알려졌다. 하지만 이런 방안이 성장론자들과 재벌의 거센 반대논리를 극복하고 예산을 확보해 구체화 할 수 있느냐는 정책의지의 강도에 달려 있다.

군축과 사회복지의 관계를 연구한 김연명(상지대 사회복지) 교수는 "삶의 질 향상문제를 파고들다 보면 결국 국방비 삭감의 문제와 만나게 된다"며 "국민의 삶의 질 문제가 결국 냉전해소와 동일이란 과제와 맞닿아 있다는 사실은 의미심장하다"고 말했다. 김 교수는 "복지의 확대는 경제규모가 확대되면 저절로 이뤄지거나 정부가 시혜를 베풀어 주는 것이 아니라 사회세력간의 힘관계에서 차츰 얻어내는 것"이라며 "국민들이 바로 자신의 문제라는 걸 인식하고 적극적으로 나서는 노력이 필요하다"고 강조했다. ㉠

이봉현 기자

**“복지의 확대는  
경제규모가 확대되면  
저절로 이뤄지거나  
정부가 시혜를 베풀어  
주는 게 아니라  
사회세력간의 힘관계에서  
차츰 얻어내는 것이다.”**

# 우리는 후진국에 살고 있다

삶의 질, 각종 사회복지 실태로 본 그 현주소

생활보조

**절대빈곤층 지원 '절대 빈곤'**  
한달급여 6만5천원, 그나마 21%만 혜택



3백만 가구 이상이 '사람다운 생활을 할 수 없는 주거상태'에서 살고 있다.

“**매** 월 받는 생계보조급여 6만5천원만으로는 헌법에 보장된 인간다운 생활을 할 수 없다. 최저생활을 할 수 있도록 급여수준을 인상해 달라.” 서울 중립동 산동네의 단칸방에서 의지할 곳 없이 살고 있던 심창섭(89) 부부는 93년 2월 이런 내용의 헌법소원을 헌법재판소에 냈다. “죽기 전에 인간답게 살고 싶다”는 절규를 법의 심

■ 표1) 94년 생활보호내용 및 보호수준

구분	거택보호 대상자	시설보호 대상자
주식비		
쌀	10kg(인/월)	45kg(인/월)
보리쌀	2.5kg(인/월)	114g(인/월)
부식비	820원(인/월)	820원(인/월)
연료비	675원(가구/월)	50원(인/월)
피복비		49,790원(인/월)
장제비	30만원	30만원
1인당 월평균 보호수준	6.5만원	6.5만원

판대에 올린 것이다.

심씨 부부의 월 수입은 거택보호대상자로 지정돼 받는 생계보조급여 6만5천원과 노령수당 3만원(1인당 1만5천원)이 전부다(표1). 심씨 부부는 이 돈을 받으면 먼저 연탄값으로 3만원을 쓰고 수도세나 전기세로 1만원을 내고 약값으로 1만원을 남겨놓는다. 나머지 4만5천원은 부식값 등으로 쓴다. 그러다 보니 돈을 다른 데 쓴다는 생각을 하기는커녕 제대로 된 반찬조차도 구경하기가 힘든 것이다.

심씨 부부의 절규는 헌법이 정하고 있는 '인간다운 생활을 할 권리'를 따지기에 앞서 더욱 절박한 문제를 사회에 던진다. 정부가 생활보호대상자에게 주는 생계보조급여가 과연 최저생계를 보장해 주느냐는 것이다. 현재 우리 사회에는 공인된 최저생계비는 없다. 그러나 진경련·노총 등에서 해마다 발표하는 최저생계비(4인 가족 기준 48만~80만원)를 기준으로 보더라도 생활보호 대상자에 대한 정부의 지원은 최저생계에 미치지 못하는 실정이다. 그나마 달마다 6만5천원의 혜택을 받는 사람들은 40만명에 불과하다. 국가가 공식적으로 인정하는 절대 빈곤층(생활보호 대상자)만 따져도 전 국민의 4.3%(1백90만여명)에 이르는 실정인데도 나머지 빈곤층들은 이런 '빈곤한' 혜택조차도 받지 못하는 것이다.

연금

## 최저연금액 도입해야

장해·사망 지급액 최저생계비 한참 밑돌아

**94**년 12월 오의균씨 등 세 사람은 국민연금기금 운용의 손실액에 대해 대한민국을 상대로 1천5백만원의 손해배상을 법원에 청구하는 소송을 냈다. 이는 <한겨레21>이 공무원연금, 국민연금 등의 기금을 정부가 방만하게 운용함으로써 파탄의 위기에 처해있다고 경고를 한 데 이어 나온 것이다. 곧 미래의 손해가 뻔히 보이는 현실에서 노후생활을 보장받으려는 국민적

저항인 셈이다.

그러나 연금기금의 파탄에만 그치지 않는다. 국민연금은 노후뿐만 아니라 장해, 사망 등에 직면해 최저생계를 보장하는 의미를 지녀야 한다. 그런데 국민연금의 장해연금과 유족연금은 최저생계비의 수준에 훨씬 못 미친다. 가령 '한팔을 손목관절 이상에서 상실한 경우'나 '한쪽의 팔이나 다리를 전혀 쓸 수 없도록 장해가 나온 경우'에 해당하는 장해 2등급의 경우 장해연금 평균 급여비는 15만8천여원으로 대도시 1인 최저생계비인 15만6천여원(한국보건사회연구원 예측)을 약간 웃돌고 2인 최저생계비 25만7천여원에는 훨씬 미달한다. 결국 일을 할 수 없을 정도로 장해를 당했을 경우 가족의 생계를 유지할 수 없는 것이다. 유족연금도 마찬가지다. 92년을 기준으로 연금 가입자가 사망할 경우 그 유족에게 지급되는 연금액의 평균 급여액은 7만여원에 불과하다. 이는 한국보건사회연구원이 예측한 92년 1인당 최저생계비의 50% 안팎에 불과하고 2인 생계비를 기준으로 할 경우 30% 정도밖에 안 되는 금액이다. 결국 연금이 제 구실을 하기 위해서는 최소한 2인 최저생계비에 입각한 '최저연금액' 개념을 도입해야 하는 것이다.

보건의료

## 불공평한 의료보험

농촌이 훨씬 큰 부담... 급여일도 늘려야

**우**선 보험료 부담의 형평성이 전혀 확보돼 있지 않다. 우리나라 의료보험제도는 직장 노동자와 자영업자의 보험료 산정방식을 다르게 하고 있다. 직장 노동자는 소득에 대한 정률제로 보험료를 산정하는데 반해 농어민과 도시자영업자는 소득, 재산 등 5가지에 보험료를 부과한다. 이 결과 농어민과 도시 자영업자가 직장 근로자에 비해 상대적으로 과중한 보험료를 부담하고 있다(표2). 또한 같은 수준의 소득과 재산을 가졌더라도 소속조합의 종류에 따라 보험료 부담에

현격한 격차가 발생하기도 한다. 93년을 기준으로 4인 가족에 비슷한 재산과 소득에 소형 승용차를 갖고 있는 가구를 놓고 볼 때 서울 강남구에 사는 사람의 보험료가 2만2백원인데 반해 강원도 화천군에 거주하는 사람은 3만3천9백원을 보험료로 내는 실정이다.

보험급여가 1백80일로 제한돼 있는 것도 문제다. 이로 인해 고혈압 등 만성질환자와 장기치료가 필요한 환자들은 의료비에 대한 부담으로 생계를 위협받는 처지에 놓이기 일쑤다. 우리와 경제력이 비슷한 대만, 브라질, 멕시코 등도 급여제한은 없다. 컴퓨터 단층촬영, 자기공명 영상진단 같은 고가 장비에 대한 보험적용이 이뤄지지 않는 것도 단골 문제로 지적된다. 또 산전진찰이 모자보건을 위해 필수적임에도 불구하고 보험급여에서 제외돼 있는 것도 마찬가지다. 이런 것들을 보험급여에 포함시키더라도 소요예산은 1천2백억원 정도에 불과하다.

■ 표2) 의료보험적용종별 보험료 부담비교 (93년 12월분 기준)

구분	직정액비	도시의보	농어촌의보
세대당 자부담 보험료 (비교지수)	10,738원 100%	14,007원 134.4%	12,600원 117.3%
1인당 자부담 보험료 (비교지수)	30,608원 100%	4,354원 120.7%	3,638원 100.8%

**교육**

**원벽한 무상 의무 중등교육을**  
급식비용 정부·학교·학부모 공동부담해야

**94**년부터 전체 군지역을 대상으로 중학교 무상 의무교육을 실시하고 있다. 85년 '중학교 의무교육 실시에 관한 규정'이 제정된 이후 도서·벽지 중학교에 대해서 우선적으로 의무교육을 실시해오다 군지역까지 확대된 것이다. 그러나 수혜대상은 여전히 전체 중학생의 24.4%에 불과하다. 도시지역의 저소득층들은 중학교에 진학시키는 부담을 안아야 하는 것이다. 현재 중학교 진학률이 99% 이상을 기록하고 있으므로 무상교육의 범위를 중등교육까지 확대해야 한다는 게 교육전문가들의 지적이다.

학교급식을 97년부터 전면적으로 실시한다는 게 지난 대통령선거 공약 가운데 하나다. 현재 국민학교만 놓고 볼 때 급식 실시학교는 38% 안팎에 불과해 과연 공약이 지켜질지 의문이다. 더욱이 정부는 그 재원을 학부모들로 구성되는 학교급식후원회를 통해 조달하려고 하고 있다. 교육전문가들은 급식에 드는 비용의 경우 정부와 학교, 학부모 3자가 공동부담하는 게 바람직하다고 지적하고 있다.

**주거**

**서러우면 집사라?**  
셋방살이 가구 우선정책 미미... 강제철거만 활발

**서**울에서만도 4인 기준에 방 2개를 사용하지 못하거나 독립적인 화장실, 부엌이 없는 셋방살이 가구가 75만이나 된다. 여기에 자기 집을 갖고 있더라도 주거상태가 열악한 가구를 합한다면 전국적으로 3백만 가구 이상이 '사람 대통령 공약인 학교급식, 97년부터 완벽히 이뤄질지 의심스럽' 상태다.

다운 생활을 할 수 없는 주거상태'에서 살고 있다고 추정된다. 이른바 '최저주거수준'에도 못미처 살고 있는 가구가 그만큼 많다는 얘기다. 이 기준은 선진국에서는 오래 전부터 자리잡고 있는 개념이다. 인간답게 살 수 있는 주택의 최저 기준을 정해놓고 이 기준에 미달하는 주택과 가구에 대해 정책의 우선순위를 부여하는 것이다. 그러나 우리나라에서는 애당초 이런 개념이 없다. 단지 저소득층이니까 작은 집에서 살아야 한다는 경제적 기준만이 있을 뿐이다.

우리나라에서 선진국의 최저주거수준에 가장 근접한 것이 공공임대주택이다. 그러나 전체 주택재고에서 공공임대주택이 차지하는 비중을 선진국에 비해 살펴보면 턱없이 부족하다. 영국은 31%, 프랑스는 13%, 일본이 7.6%인데 비해 우리나라는 2.4%에 불과하다. 더구나 공공임대주택의 혜택은 그나마 입주자가 부담해야 할 보증금이나 임대료와 관리비를 낼 수 있는 계층에 국한된다. 그 이하의 계층에게는 공공임대주택도 그림의 떡인 것이다. 그런 사람에게 안겨지는 것은 '강제철거' 밖에 없다. 지난 10년 동안 서울에서만 모두 38만 가구가 거주하는 4만여호의 '불량건물'이 철거되는 동안 1백60여명이 철거에 반대했다는 죄목으로 구속되고, 20여명이 사망했다. 그래서 "세계에서 가장 잔인하고 비인간적인 강제철거를 자행하는 나라"라는 오명을 뒤집어쓰고 있다.

**고용보험**

**노동자 절반은 외면당했다**  
사업장 규모제한 철폐와 급여액 현실화 절실

**고**용보험의 실시가 눈앞으로 다가오고 있다. 고용보험을 시행하는 나라가 40개에 불과한 것을 보면 고용보험의 실시는 그만큼 복지국가로 진입하고 있다는 뜻일 것이다. 그러나 고용보험의 내용을 뜯어보면 "아직 멀었다"는 말이 절로 나오게 된다.

우선 지적되는 것이 실업급여의 적용범위를 상시 근로자 30인 이상의 사업장으로 제한하고 있

■ 표3) 사업장 규모별 사업체 수 및 노동자 수 (누적비율)

구분	사업장 수 (천개)	노동자 수 (천명)
전체(1인 이상)	2,118(100%)	7,892(100%)
5인 이상	154(7.3%)	5,204(65.9%)
30인 이상	38(1.8%)	3,940(49.9%)
70인 이상	14(0.66%)	3,218(40.8%)
150인 이상	7(0.3%)	2,252(28.5%)



다는 점이다. 이는 고용이 불안정하고 그래서 실업급여에 대한 욕구가 더 큰 30인 미만의 사업장 노동자의 복지를 철저히 외면하는 꼴이 된다. 현재 우리나라에서 상시 30인 이상의 사업장은 전체 사업장의 1.8%에 지나지 않으며, 노동자 역시 전체 상용 노동자의 49.9%만이 해당한다(표 3). 더욱이 30인 미만의 사업장에서 발생하는 실업자의 수가 전체 실업자의 57%에 이르는 현실을 감안할 때 고용보험이 빛 좋은 개살구가 될 가능성이 다분한 것이다.

또 실업급여가 실질적 생활안정에 보탬이 되도록 충분히 제공돼야 하는데도 우리의 고용보험은 그렇지 못하다. 이는 현재 실업보험을 운영하고 있는 주요 나라와 비교해봐도 분명하게 드러난다. 미국이나 일본의 경우 실업급여의 임금 대체율이 50~80%에 이르나 우리나라는 생활보조적 수당과 부정적 상여금을 제외한 통상임금의 50%를 지급하고 있어 매우 낮은 실정이다.

여성

### 아기 낳기가 두렵다

임신부 사회보장 전혀 없어 "쫓겨날까" 걱정



한국여성개발원

어 교사들은 출산을 할 경우 법에 정해진 출산휴가를 제대로 이용하지 못하는 경우가 태반이다. 학교쪽에서 출산휴가 기간 동안 강사를 채용하면서 그 비용을 여교사에게 전가시키는 경우가 많기 때문이다. 그러다 보니 일부 여교사들은 몸을 채 추스르기도 전에 출근을 한다. 이 정도면 그래도 괜찮다. 일부 사립학교는 여교사들이 결혼을 하거나 임신을 하면 이런저런 이유를 대 쫓아내버린다. 우리 사회가 여성과 출산에 대해 어떤 대우를 해주는지를 그대로 보여주는 사례인 것이다.

우리나라는 선진 복지국가에 비해 매우 짧은 출산휴가 기간을 유지하고 있다. 임신부에 대한 의료서비스나 출산 뒤 여러 가지 사회보장도 전무하다. 그래서 이런 실정을 규탄하는 목소리가 높다. 여성계에서는 산전·산후휴가가 최소한 90일은 보장돼야 한다고 요구하고 있다. 의학적으로 볼 때 출산 후 90일은 산후조리를 해야 분만 전과 같은 상태를 회복한다는 점을 들어 이런 요구는 최소한의 것인지도 모른다.

출산과 관련해 여성이 겪는 이런 불평등은 한편으로 고용과 직결된다. 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약에 따른 "동일한 채용기준에 출근해야 하는 형편이다."



한국여성개발원

준의 적용을 포함한 동일한 고용기회를 보장받을 권리"는 꿈조차 꾸기 어려운 현실이다. 대기업들이 여상 학생들을 채용하면서 '키와 몸무게'를 제한해온 관행을 여성계에서 문제로 제기해 파문이 일었던 것은 빙산의 일각을 보여준 사례에 불과하다. 이런 불평등은 임금으로 이어진다. 전 직종에서 여성은 남성에 비해 낮은 임금을 받고 있는 실정이다(표 4).

택아

### 직장택아소 의무화하자

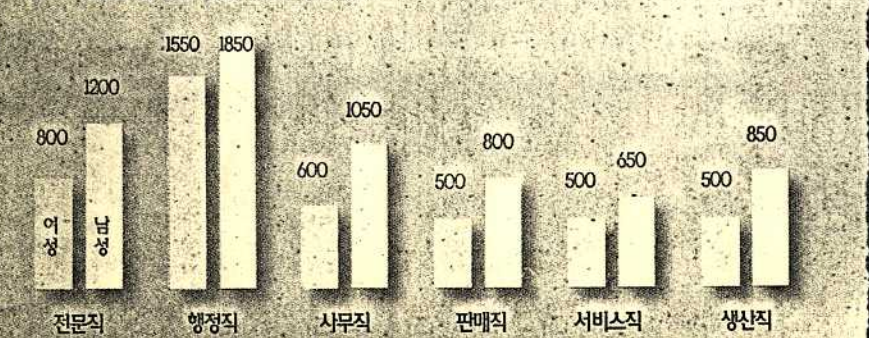
1백만 아동 중 19.2%만이 보육시설 혜택

서울의 대표적인 공단 가운데 한곳인 구로 공단에 취업해 있는 주부 노동자는 94년 3월 현재 8천여명이다. 이 가운데 6살 미만의 보육대상 아동을 가진 여성은 4천여명이다. 이들에겐 아이를 맡아줄 곳이 가장 큰 고민일 수밖에 없다. 그러나 구로공단의 3백여곳에 육박하는 회사 가운데 직장택아시설을 갖춘 회사는 3곳에 불과하다. 결국 나머지 주부 노동자들은 사실 택아소를 찾는 등의 형편이 안 된다면 아이 혼자 버려두고 공장을 다녀야 하는 것이다.

보시부에 따르면 94년 3월 현재 전국의 보육시설은 6천여곳으로 19만여명만이 수용 가능하다. 그러나 보육이 필요한 아동은 보시부 추정치로만 봐도 1백만명에 이른다. 보육이 필요한 아동 가운데 기껏 19.2%만이 보육시설을 이용하고 있는 셈이다.

이렇게 심각한 택아문제를 해결하기 위해서는 시설 확충에 나서는 길밖에 없다. 택아 전문가들

표 4) 직업별 월 평균 임금 (1992년 단위: 천원)



노동부





전국의 보육시설은 6천여곳. 많은 주부들이 아이들을 혼자 버려두고 직장에 간다.

은 노동자나 저소득층 밀집지역에 우선적으로 국·공립 탁아소를 설치할 것을 권고하고 있다. 또 일하는 여성들의 자녀양육을 위해 일정규모 이상을 고용하고 있는 직장의 탁아소 설치를 의무화해야 한다고 주장한다.

**노인**

**‘쪼꼬리’만 잡은 노인정책**

관련예산 전체의 0.1%... 공적연금제도도 형식적



되지만

**은** 히 '4고(苦)'를 노인문제 핵심이라고 얘기한다. 4고란 노령으로 역할이 상실되면서 그로 인해 빈곤과 고독과 질병이 수반되는 것을 말한다. 4고는 어찌보면 노후를 위해 사전준비를 해놓지 못한 상태에서 은퇴를 하면서 비롯된다. 그렇게 은퇴를 하고 나면 결국 가족이 부양하거나 사회가 책임을 져야 한다. 그런데 전통가족 개념이 붕괴되면서 가족은 그 책임을 지지 않으려고 한다. 그렇다고 해서 사회가 책임을 지는 것도 아니다. 공적연금제도가 있으나 93년 말 현재 연금을 받고 있는 노인인구의 비율은 3.6%에 불과하다. 공적연금제도는 미래의 노인들에게 노후 보장책이 될 수 있을지언정 현재의 노인들에게는 그림의 떡인 것이다. 이런 이유로 현재의 노인들은 복지의 사각지대로 내몰리게 된다.

결국 이런 4고를 해결하기 위해서는 노인여가 프로그램의 개발, 노인수용시설 마련과 노인취업보장을 위한 제도확립 등이 누누이 강조된다. 그러나 문제는 노인복지 예산이다. 노인복지 예산이 국가예산에서 차지하는 비율은 94년 0.1%로 매우 미비한 실정이다. 이런 예산규모로는 노인인구의 증가에 따른 노인문제의 해결을 위해 효율적으로 대처하기 어려운 것이다.

**장애인**

**태어날 때부터 버림받는다**

의료·교육·고용기회 봉쇄, 4백만명 '소외의 삶'

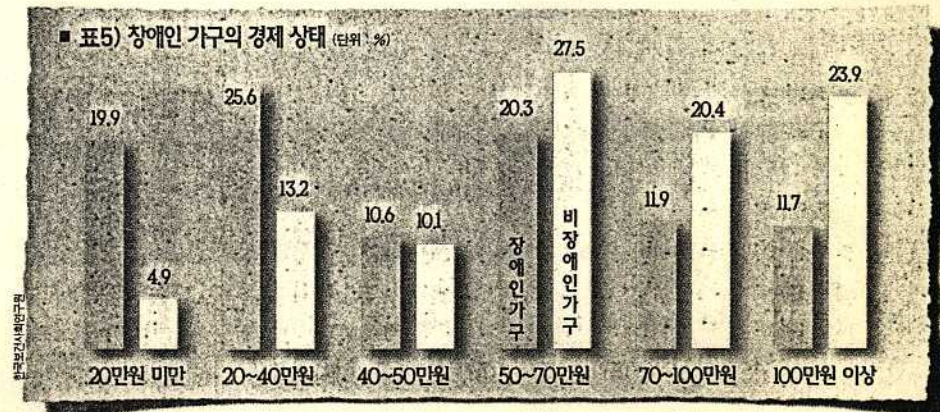
수족 늘고 있다. 서울에서만 92년에 1백38명이던 것이 93년에 1백72명으로 늘었다.

4백만명에 이르는 장애인들의 삶은 소외 그 자체다(표5). 우선 예방조치로서 신생아에 대한 선천성 장애검사가 의료보험 적용을 받지 못하고 있다. 게다가 전문적인 재활의학자가 설치된 곳은 55개로 전체 종합병원의 20% 미만이며 이들 대부분이 대도시에 집중돼 있어 장애인의 태반

장애인의 의무고용인원 4만명 가운데 1만여명만이 고용돼 있다.



한겨레21 이원용



**서** 울 서초구 내곡동에 있는 서울시립아동병원은 부모에게조차 버림받은 장애아들의 병을 치료하고 돌봐주는 국내 유일 장애아 전문 병원이다. 이 병원의 병상은 2백50개이나 입원해 있는 환자수는 항상 병상수를 웃돈다. 게다가 입원한 장애아 가운데 부모가 맡긴 아이는 손가락으로 꼽을 정도다. 대부분은 단지 장애아라는 이유만으로 부모들에게 버림받아 오갈 곳이 없는 아이들이다. 이렇게 버려지는 장애아들은 갈

은 전문적인 치료를 받을 기회를 갖지 못한다. 교육의 기회도 철저히 봉쇄된다. 우리나라 특수아동 가운데 특수교육 혜택을 받는 학생은 4만8천여명으로 13.8%에 불과하다. 장애인고용촉진법이 제정돼 장애인의 의무고용을 법으로 정해놓고 있다고는 하나 그것도 제대로 이행되지 않는다. 현재 고용의무인원 4만여명 가운데 1만여명의 장애인이 고용돼 있는 것이 고작이다. ㄷ

강석운 기자