

인사말씀

안녕하십니까? 국가인권위원회 위원장 안경환입니다.

오늘 우리 위원회는 비판사회학회와 공동으로 ‘경제위기와 사회권’이라는 주제로 국제 심포지엄을 마련하였습니다.

먼저 이번 심포지엄의 공동주최자로 훌륭한 발표와 토론을 포함한 모든 준비과정을 함께 해주신 강인순 회장님을 비롯한 비판사회학회 회원 분들께 감사드립니다. 그리고 바쁘신 가운데에도 이번 심포지엄에 자리를 함께 해주신 모든 참석자 분들께 특별히 감사드립니다.

우리 위원회는 2007년부터 매년 사회권 심포지엄을 개최하여 왔습니다. 2007년에는 ‘빈곤과 사회권’이라는 주제 하에 기초생활 취약계층의 생존권 보호와 국가의 의무에 대해서 검토하였으며, 2008년에는 ‘사회권 지표를 통해서 본 한국의 사회권’이라는 주제로 사회보장권, 노동권, 주거권, 건강권 등 사회권 현황을 점검하였습니다.

그동안 많은 국가들이 경제위기를 맞게 되면 효율성과 경쟁의 가치를 강조하면서 시장의 원리를 강화하는 방식으로 경제위기를 극복하려고 했습니다. 그 과정에서 종종 사회구성원의 최소한의 생활을 보장해야 하는 국가의 의무는 소홀히 다루어져 왔습니다. 이처럼 경제적 가치를 최우선적으로 고려하는 단기 처방은 일시적인 성과를 거두기도 하지만, 취약계층의 고용불안정을 초래하고 그 결과 사회적 양극화 현상이 가중되기도 합니다.

최근의 경제위기 하에서 우리사회 취약계층의 권리는 전반적으로 후퇴하고 있다고 평가되고 있습니다. 비정규직 노동자는 불안정고용과 저임금에 시달리고 있고, 노숙인을 비롯한 기초생활 취약계층은 여전히 인권보호의 사각지대에서 고통 받고 있습니다. 이주노동자에 대한 편견어린 차별은 해소되지 않고 있고, 실업과 가정파탄으로 인해서 고통 받는 여성이 늘고 있습니다.

오늘 심포지엄은 ‘경제위기와 사회권’을 주제로 사회권보장을 위한 국제인권기준과 우리나라 현황을 검토하고, 비정규직노동자, 여성, 아동, 이주민 등 경제위기의 대표적 취약계층의 인권현황에 대해서 진단할 예정입니다.

오늘 이 자리에서 논의된 결과는 우리 위원회가 향후 사회권 관련 업무를 수행하는데 크게 반영될 것입니다. 그리고 올해 11월, 유엔 경제적 및 사회적 권리위원회가 우리 정부의 규약이행에 관한 정부보고서를 심의하는데 중요한 자료로 활용될 것입니다.

사회권심포지엄을 위해서 기꺼이 발제 및 토론을 맡아주신 학자, 전문가 및 활동가, 정부부처 관계자 분들께 감사드립니다. 특히 이 자리를 함께 해 주신 유엔사회권규약위원회 고메스(Virginia Bras Gomes) 위원과 단단(Virginia Bonoan-Dandan) 위원께도 깊은 감사의 마음을 전합니다. 감사합니다.

2009. 6. 26

국가인권위원회 위원장 **안 경 환**

인사말씀

시장자유주의 실패로 인한 경제위기와 이명박 정부의 민주주의 퇴행으로 위축된 인권, 사회권에 대한 진단과 해결 모색이 필요한 시기에 국가인권위원회가 저희 학회에 심포지움을 적극적으로 제안하여 의미 있는 토론회 자리를 마련하게 되었습니다. 국가인권위원회의 위원장님께 감사드립니다.

모든 인간은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하며, 생명을 존중받고, 자유롭고 안전하게 살아갈 권리가 있습니다. 이런 인간의 기본적 권리는 법에 보장받도록 되어 있고, 이 권리보장을 위한 법은 누구에게나 평등해야 하며 차별적이지 않아야 합니다. 그러나 불평등한 현실사회에서 인간의 기본적 권리들은 평등하게 보장받지 못하고 있습니다. 특히, 취약계층인 경우, 인권의 많은 부분들은 그 보장이 유보되어 있습니다. 이런 현실을 빗대어 요즘엔 돈과 권력이 있으면 무죄요, 돈과 권력이 없으면 유죄라는 말들을 합니다.

첫째, 장애인들은 재 생산권, 교육권, 문화권, 정치권, 노동권 등 비장애인이 누리는 보편적 시민권조차도 보장받지 못하고 있습니다.

둘째, 자본의 세계화에 따른 경쟁력 우위 논리는 비정규직 고용을 확대시키고 있고, 비정규직으로 고용된 노동자들은 노동의 대가를 제대로 받지 못한 채 일자리를 위협받는 등 이들의 노동권이 침해받고 있습니다.

셋째, 시장자유주의 실패로 인한 미국 발 금융위기는 오늘의 실물경제 위기로 나타나 자영업과 기업은 파산하여 실업자는 늘어나고 있고, 일자리는 줄어들고 있습니다. 이에 중산층은 붕괴되고, 빈곤층은 늘어나 사회양극화를 초래케 했습니다. 이에 취약계층의 생존권이 위협받고 있습니다.

넷째, 가부장적이고 폭력적 성매매구조와 인신매매구조가 불식되지 않고 있어 일부 피해성들은 인권침해의 사각지대에 놓여 있습니다.

다섯째, 자본의 세계화로 인해 전 지구적 차원에서 일어나고 있는 국가 간 노동력 이동과 결혼이민으로 인해 한국에 온 이주민들은 인간의 기본적 권리를 제대로 보장받지 못한 채 인권을 침해받고 있습니다.

여섯째, 평등하고 민주적인 가족제도의 미정착과 인간의 존엄성에 대한 인식 결여로 가족과 사회 내 성 폭력의 발생은 감소되지 않고 있어, 피해 아동과 여성들의 안전권과 행복추구권은 침해받고 있습니다. 또한, 성 소수자인 경우의 결혼의 자율권은 제한받고 있어 이들의 행복추구권도 침해당하고 있습니다.

이상과 같이 화석화된 인권의 많은 내용들을 살아 움직이게 하기 위한 노력들은 인권운동의 이름으로 사회운동의 이름으로 지속적으로 해오고 있습니다. 특히, 유신체제, 군부독재 아래서 유보되었던 정치적 시민권, 노동시민권을 포함한 사회권은 1987년 6월 민주화운동과 7.8월 노동자 대투쟁으로 완전하지는 않으나 회복되었습니다. 불완전하지만, 인간의 기본적 권리, 시민으로서의 기본권을 회복시키는데 목숨을 담보하는 희생과 함께 많은 희생을 감내해야 했습니다.

그러나 많은 희생 위에 회복된 불완전한 시민권조차도 다시 잃어버릴 위기에 직면해 있습니다. 특히, 언론과 표현의 자유, 집회와 결사의 자유, 생존권과 노동권을 포함 한 되찾은 시민권의 많은 내용들을 제한하는 악법 제정과 개악을 이명박 정부가 하려고 하기 때문입니다. ‘잃어버린 10년을 찾아서’라는 명분이지만, ‘되찾은 시민권’을 도로 빼앗길 처지에 놓여 있습니다. 되찾기는 어렵고 잃어버리기는 쉽습니다. 이 점을 새겨야 할 것 같습니다.

오늘의 토론회도 이런 문제의식에서 계획된 것으로 알고 있습니다. 경제위기아래서 사회권은 더욱 더 보장받기 어렵고 위축받게 됩니다. 토론회에서 논의되고 제기되는 여러 문제점들이 현실에 반영되도록 하여 인권선언문에 보장된 인간의 기본적 권리가 살아 움직이길 기대해 봅니다. 감사합니다.

2009년 6월 26일

비판사회학회 회장 강인순

PROGRAM

시 간	내 용	진 행
13:30~13:35(5분)	등록 및 접수	
13:35~13:40(5분)	개회선언	김형완 (국가인권위원회 인권정책과장)
13:40~13:50(10분)	인사말	안경환 (국가인권위원회 위원장)
13:50~14:00(10분)	인사말	강인순 (비판사회학회 회장)
제 I 부	사회권보장을 위한 국제인권기준과 한국 현황	
제1부 발표 14:00~15:20(80분)	경제위기국면에서 경제적, 사회적, 문화적 권리의 보호를 위한 인권 기준 Maria Virginia Bras Gomes (유엔사회권규약위원회 부위원장)	유남영 (국가인권위원회 상임위원)
	한국의 사회적 안전망 점검 남기철 (동덕여대 사회복지학과 교수)	
	한국의 사회권현황 : 사회권 관련 예산분석 유근춘 (한국보건사회연구원 연구위원)	
제1부 토론 15:20~15:50(30분)	윤도현 (꽃동네현도사회복지대학교 사회복지학부 교수) 김대철 (국회예산정책처 사회예산분석팀 예산분석관) 오건호 (사회공공연구소 연구실장)	
15:50~16:00(10분)	휴 식	
제 II 부	경제위기와 취약계층의 사회권 현황	
제2부 발표 16:00~17:20(80분)	경제위기와 비정규직 노동자의 사회권 이병훈 (중앙대 사회학과 교수)	조희연 (성공회대 사회과학부 교수)
	경제위기와 여성의 사회권 이주희 (이화여대 사회학과 교수)	

시 간	내 용	진 행
제2부 발표 16:00~17:20(80분)	경제위기와 한국 아동의 사회권 보장 이은주 (동국대 사회복지학과 교수) 이주노동자의 사회권 박경태 (성공회대 사회과학부 교수)	
제2부 토론 17:20~18:20(60분)	은수미 (한국노동연구원 연구위원) 이숙진 (한국보건복지인력개발원 교수) 이경림 (부스러기사랑나눔회 대표) 오경석 (한양대 다문화연구소 연구교수) 최문선 (여성부 정책총괄과 서기관) 하창용 (노동부 외국인력정책과 사무관)	
18:20~18:30(10분)	정리	
18:40~	만찬 (이화여대 진관식당)	

목 차

제 1 부

사회권보장을 위한 국제인권기준과 한국 현황

- 발표 1. 경제위기국면에서 경제적, 사회적, 문화적 권리의 보호를 위한 인권 기준** 3
Maria Virginia Bras Gomes (유엔사회권규약위원회 부위원장)
- 발표 2. 한국의 사회적 안전망 점검** 17
남 기 철 (동덕여대 사회복지학과 교수)
- 발표 3. 한국의 사회권현황: 사회권 관련 예산분석** 39
유 근 춘 (한국보건사회연구원 연구위원)

토론문

- 윤 도 현 (꽃동네현도사회복지대학교 사회복지학부 교수) 77
- 김 대 철 (국회예산정책처 사회예산분석팀 예산분석관) 83
- 오 건 호 (사회공공연구소 연구실장) 95

제 II 부

경제위기와 취약계층의 사회권 현황

발표 1. 경제위기와 비정규직 노동자의 사회권	103
이 병 훈 (중앙대 사회학과 교수)	
발표 2. 경제위기와 여성의 사회권	123
이 주 희 (이화여대 사회학과 교수)	
발표 3. 경제위기와 한국 아동의 사회권 보장	149
이 은 주 (동국대 사회복지학과 교수)	
발표 4. 이주노동자의 사회권	169
박 경 태 (성공회대 사회과학부 교수)	

토론회

은 수 미 (한국노동연구원 연구위원)	185
이 숙 진 (한국보건복지인력개발원 교수)	193
이 경 림 (부스리기사랑나눔회 대표)	201
오 경 석 (한양대 다문화연구소 연구교수)	211
최 문 선 (여성부 정책총괄과 서기관)	215
하 창 용 (노동부 외국인력정책과 사무관)	217



제 I 부



사회권보장을 위한 국제인권기준과 한국 현황





경제위기국면에서 경제적,
사회적, 문화적 권리의
보호를 위한 인권 기준

Maria Virginia Bras Gomes

(유엔사회권규약위원회 부위원장)

1 발표

경제위기국면에서 경제적, 사회적, 문화적 권리의 보호를 위한 인권 기준

Maria Virginia Bras Gomes (유엔사회권규약위원회 부위원장)

처음 이곳에 온 지 일년이 조금 지난 오늘 여러분께 다시 한번 인사드릴 수 있게 되어 무척 기쁩니다. 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에 대해, 그리고 이 규약을 비준한 모든 국가들에게 적용되는 기준들에 대해 다시 발언할 기회를 갖게 되어 영광입니다.

저는 처음에 이 규약의 당사국들이 위기국면의 부정적인 여파를 감소시키기 위해 관찰시킨 모범 사례들을 제공해 달라는 부탁을 받았습니다. 저는 제가 속한 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회(사회권규약위원회)에 여러 다른 국가들이 제출한 몇 가지 조치 사항들을 나열할 수도 있을 것입니다. 그렇지만 현실점에서는 그것들은 말 그대로 조치 사항들일 뿐입니다. 그 조치사항들은 위기국면에서의 경제적, 사회적, 문화적 권리를 사수하는 데에 실질적으로 얼마나 보탬이 되는지에 대한 지속적인 평가를 거쳐야 할 것입니다. 그것들이 모범 사례들이 될지의 여부는 우리가 미래에야 결론지을 수 있을 것입니다. 위기의 진면모와 그 여파의 진정한 규모는 여전히 완전히 파악되지 못하고 있기 때문입니다.

저는 제가 여러분에게 경제위기에 대한 새로운 정보를 가져다 드리는 것은 아니리라고 생각합니다. 저는 다만 인권의 관점을 관찰시키기 위해 몇몇 측면들을 짚고 넘어가고자 합니다.

아직 끝나지 않은 식량 위기부터 살펴보겠습니다. 인류가 너무나도 오랜 기간 식량 확보의 불안정성, 영양 부족과 영양실조로 고통 받는 사람들의 고질적인 위기를 안고 살아 온 것은 사실입니다만¹⁾ 이번 식량 위기는 천만 명도 넘는 사람들의 적절한 식량권과 기아

1) 사회권규약위원회 세계식량위기에 관한 성명서(2008)

로부터의 자유, 그리고 그 외에도 다른 인권을 해치고 있습니다.

식량의 생산과 소비, 식량 가격의 급변성에 직접적인 영향을 끼치는 몇몇 측면들을 꼽아 보자면, 저농(小農)들의 토지를 앗아간 천연자원의 민영화와 그에 이은 비옥한 농지의 손실; 애초에 산업용으로 책정되지 않았던 땅을 특별경제구역이나 대규모 개발 프로젝트로 돌려 사용하는 일의 성행; 바이오연료의 생산; 지역 단위에 구체화된 적절한 농업 정책의 부족; 기후변화와 환경의 퇴화; 그리고 불평등한 무역 정책을 들겠습니다.

2008년 후반기를 기점으로 세계는 미국으로부터 시작하여 유럽, 아시아와 전 세계로 확산된, 역사적으로도 손꼽힐 정도로 여파가 상당하고 범위가 넓은 경제적, 금융 위기를 겪었습니다. 안 그래도 생활조건이 몹시 곤란했던 십 억 명이 넘는 사람들은 더더욱 소외와 실업, 가난과 기근의 나락으로 밀려나고 말았습니다.

위기는 벌써 개발도상국들을 타격하여, 주식 시장과 환율이 떨어지고 개인 투자가 줄어들는데다 거대 투자 기획들도 줄줄이 취소되고 있습니다. 최종적인 수익성이 의심되기 때문입니다.

투자자들의 믿음을 이 이상으로 와해시킬 범지구적인 경기침체를 피하기 위해 금융시장의 안정성을 되찾고자 하는 바람은, 국제적인, 지역적인, 그리고 국가적인 차원에서 대대적인 경제와 금융 영역에 대한 정부 개입으로 이어졌습니다. 경기회복계획이 시행되었고, 산업과 공업에 막대한 국가보조금이 제공되었고, 은행들은 국영화되었고, 무엇보다도 금융 분야의 규제를 재기하려는 노력들이 엿보입니다. 국제 금융 체제와 그 구조, 기구들이 현 위기의 규모에 의해 완전히 압도당했기 때문입니다.

이 유례없는 범지구적 금융, 경제 위기는 유례없는 범지구적인 대책을 요구합니다.

유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에서 유추해 낼 수 있을 핵심적 의무와 점진적 실현에 관련된 의무의 이행은, 가장 취약한 십억 인에 미치는 즉각적 경제 위기의 영향에 초점을 두어도, 경기 회복의 과도기적인 성격에 초점을 두어도, 보다 가난한 국가들과 사람들에 범지구적 차원의 관리가 가져 올 장기적인 결과들에 초점을 두어도, 매우 관련성이 높은 요소입니다.

제가 가장 먼저 밝히고 싶은 것은, 제가 이해하기로는 인권의 기준이라는 것은 불이익을 당하는 소외된 개인들, 가족들과 집단들에 대한 특별한 자각이 반영된 당사국의 의무, 정책, 지표와 기준들을 아우른다는 것입니다.

우선 규약 자체를 보자면, 경제위기에 모든 사회권의 향유를 일반적으로 보장하기 위해서는 제4조가 특히 적합한 규정입니다. 제4조는 모든 권리는 법률에 의하여, 사회권의 성격과 양립하는 한에 있어서, 그리고 민주사회의 일반복리(*general welfare*)를 증진시키고자 하는 목적을 위해서만 제한될 수 있다는 점을 명확히 하고 있으며, 제5조는 유예금지(*non-derogation*)원칙을 규정하고 있습니다.

제2조 및 제3조는 규약의 제3부에 규정된 개별 실체조항과 함께 해석될 필요가 있는 공통 원칙, 즉 차별금지원칙²⁾과 사회권 향유에 있어 남녀의 평등원칙³⁾을 반영합니다.

가장 최근인 2009년 5월 사회권규약위원회가 채택한 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에서 차별금지”에 관한 일반논평에서, 위원회는 “차별은 세계의 상당한 비율의 인구에게 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현을 제한하게 되고, 경제 성장은 그 자체로 지속적 발전을 이루지 못하며, 개인과 집단은 종종 고착화된 역사적, 현대적 형태의 차별로 인하여 사회경제적 불평등에 계속 놓이게 된다”⁴⁾고 지적했습니다.

당사국이 그 영역내 모든 개인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 완전히 향유할 수 있도록 하기 위해서는, 법률과 정책에서의 형식적 차별뿐만 아니라 “실질적 차별을 야기하거나 지속시키는 조건과 태도를 철폐”⁵⁾함으로써 실질적 차별 또한 제거되어야 합니다.

모두가 주지하다시피, 세계인권선언과 자유권규약 및 사회권규약의 양대 인권규약은 차별사유, 즉 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적

2) 제2조 2항 이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.

3) 제3조 이 규약의 당사국은 이 규약에 규정된 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유함에 있어서 남녀에게 동등한 권리를 확보할 것을 약속한다.

4) 사회권규약위원회 일반논평 20 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 있어 차별금지원칙

5) 위 문서. 위원회는 이와 관련하여 적절한 주거, 식수, 위생에 대한 동등한 접근권이 여성과 여아, 비공식적 주거 생활을 하는 사람들에게 대한 차별극복에 도움이 된다는 예를 들었다.

출신, 재산, 출생 뿐 아니라 ‘기타의 신분’을 언급하며, 이에 대한 방대한 목록을 규정합니다. 이러한 점은 양 규약 성안자(drafters)의 현명한 판단이었는데, 차별의 성격이 상황에 따라 달라지고 시대에 따라 변화하므로 이미 명시된 사유에 따른 차별과 여타 형태의 차별을 비교하기 위하여 ‘기타의 신분’이라고 하는 사유에 유연하게 접근할 필요가 있기 때문입니다. 사회권규약위원회의 일반논평에 인용된 ‘기타의 신분’ 사유 중에서, 저는 국적(nationality)과 경제적 및 사회적 상황(economic and social situation)이라는 사유가 특히 경제위기에 있어 관련되어 있다는 점을 강조하고 싶습니다. 국적의 경우는 규약이 난민, 망명자, 무국적자, 이주노동자, 국제인신매매피해자 등 그들의 법률적 지위 및 등록여부와 관계없이 비시민(non-nationals)을 포함한 모든 사람에게 적용되기 때문이며⁶⁾, 경제적 및 사회적 상황의 경우는 경제위기가 특히 빈곤기준선 이하에 놓인 사람에 특히 영향을 미치며, 많은 사람들을 빈곤으로 몰아넣기 때문입니다.

어떻게 당사국은 종합적인 차별금지에 관한 국제법을 국내법률과 규정에 도입할 수 있을까요? 그리고 더 중요하게는 어떻게 당사국들이 정책입안과 실행에 있어 실현할 수 있을까요?

간혹 당사국들은 차별의 근본원인에 맞선 통합적 정책과 일관적인 차별금지의 환경을 위한 포괄적인(overarching) 법적 구조를 형성하는 차별금지에 관한 기본법/framework law)을 제정하기도 합니다. 물론, 교육, 노동과 고용, 사회보장의 영역에서 진정과 구제 등 법적수단 등의 차별금지를 위한 법규가 있습니다. 그러나 차별 문제는 좀 더 전체적인(holistic) 방식으로 검토되어야만 경제위기국면에서 전통적 또는 현대적 형태의 차별 문제에 직면한 개인과 집단에게 미치는 영향을 최소화할 수 있습니다.

두 번째로 살펴볼 것은 당사국에 세종류의 의무를 부과하는 림버그원칙 또는 마스트리히트 가이드라인입니다. 그 의무란 존중, 보호 및 실현의 의무입니다. 이에 대하여 다른 기회를 통해 말한 바도 있지만, 이것은 인권기준의 기초를 형성하는 것입니다.

존중의 의무는 당사국이 그 권리의 향유를 직간접적으로 방해하지 않는 것을 말하는 반면, 보호의 의무는 당사국이 제3자가 그 권리향유를 방해하지 못하도록 하는 조치를 취하

6) 사회권규약위원회 일반논평 20: 인종차별철폐위원회의 비시민에 관한 일반논평30(2004).

는 것을 말합니다. 충족의 의무는 더 나아가 자신의 통제할 수 없는 이유로 할 수 없는 자들에게 제공의 의무(obligation to provide), 적극적 조치를 채택함으로써 촉진할 의무(obligation to facilitate), 인식증대를 위하여 교육과 정보캠페인을 통하여 증진할 의무(obligation to promote)로 나눌 수 있습니다.

식량권⁷⁾과 사회보장권⁸⁾을 예로 들어보겠습니다.

규약 제11조에서 모든 당사국은 그 영역내의 모든 사람들에게 기아로부터 자유로울 수 있도록 충분하고, 영양적으로 적절하고 안전한 최소 필수 식량에 대한 물리적, 경제적 접근을 보장할 의무가 있습니다.⁹⁾

오늘날의 기아의 원인이 식량부족이 아니라 식량에 대한 불평등한 접근 때문이라는 점을 감안한다면, 개개인과 모두를 위한 식량권 원칙은 확실히 위반되고 있습니다. 따라서, 식량위기는 당사국이 수요에 대한 세계 식량 공급의 형평성있는 분배를 확보해야 할 의무를 충족하지 못했다는 점과 식량에 대한 물리적 및 경제적 접근을 모두에게 보장할 국내적, 국제적 정책에서 실패했다는 점을 반영합니다.

인권기준은 당사국이 식량위기의 즉각적 원인을 국내적, 국제적 차원에서 해결할 것을 요구합니다. 차별없는 긴급 인도적 지원의 제공과 분배, 지역식량생산을 저해하지 않는 적절한 식량지원정책, 식량가격상승에 대한 제한 등은 몇몇 제안된 조치들 중 일부입니다.¹⁰⁾ 장기적으로는 이 위기의 구조적 원인을 제거하기 위해서 농업생산과 연구기술, WTO하의 국제무역체제에 대한 검토, 식량생산과 소비에 관한 적절한 장기정책 증진, 세계식량기구(FAO)의 ‘국가식량안보의 차원에서 적절한 식량권의 점진적 실현 지원을 위한 자율지침’의 활용 등, 건전한 지속가능 발전전략을 수립해야 합니다.

이제 사회보장권을 살펴보겠습니다.

세계경제의 침체로 이미 다수의 회사는 노동자를 해고하고 고용을 중단하게 되었습니

7) 규약 제11조

8) 규약 제9조

9) 사회권규약위원회 적절한 식량권에 관한 일반논평 12(1999)

10) 사회권규약위원회의 세계식량위기에 대한 성명서(2008)

다. 국제노동기구(ILO)의 국제고용동향 최근 5월 업데이트 자료를 보면, 2009년 전세계적으로 실업전망치를 2억1천만에서 2억3천9백만명으로 상향조정하였습니다. 이 보고는 경제위기가 현재 고용상태이거나, 고용활동을 하거나, 아니면 고용포기 상태에 있는지 남성과 여성 모두에게 해를 가하고 있다고 지적합니다.

명백히 실업, 불완전고용, 해고로부터 사람들을 보호할 추가조치가 필요합니다. 그러나 직장유지와 회복전략은 차별금지, 성별평등, 권리주체의 완전한 참여라는 인권기준에 부합해야 합니다. 노동에 따른 수입이 감소하거나 완전히 없어질 때에, 사회보장과 사회적 지원은 존엄성있는 삶을 확보하기 위해 필수불가결한 것입니다.

경제위기 국면과 관련된 사회보장권의 2가지 측면을 간략히 언급하겠습니다.

첫 번째는 사회보장의 재분배적 성격과 사회통합을 증진하는 역할이며, 두 번째는 일반인 또는 특정 집단을 위한 사회지원 계획이든지간에 비기여적 계획(scheme)의 포함입니다. 이는 제9조가 모든 사람의 사회보장이라는 인권을 최소한 향유하도록 보장한다는 것을 내포한다는 점을 명확히 하는데 있어서 중요합니다. 여기에서 모두라고 하는 말은 당사국 관할 내에 살고 있는 모든 개인을 말하며, 그들이 토착민이거나, 국내실향민, 국내이주자 등 전통적으로 취약한 집단이거나 또는 이주노동자, 난민, 망명자, 무국적자 등 비시민이거나, 시간제, 단기노동, 자영업 또는 가내 노동자, 국제노동총회(International Labour Conference)의 “법률 혹은 실제에 있어 공적 제도에 보호되지 않거나 불충분하게 보호되는 경제단위 노동자에 의한 모든 경제활동”이라는 정의에 따른 비공식경제에 종사하는 사람¹¹⁾ 등 사회보장의 불충분한 보호 하의 노동자 등을 포함합니다.

따라서 제9조의 핵심의무는 당사국이 “모든 개인과 가족들이 최소한 필수적 보건, 기초적 주거, 식수와 위생, 식량 및 가장 기초적 형태의 교육을 얻을 수 있도록 최소 필수수준의 급여를 제공하는 사회보장계획에 대한 접근을 확보할 것”을 요구합니다.¹²⁾

사회보장체계는 점차 빈곤에 대항하는 효과적 도구로 사용될 수 있도록 방향전환이 이

11) ILO 일반총회, 90차 회기, 양질의 노동과 비공식경제에 관한 결론, 제3단락.

12) 사회권규약위원회 사회보장권에 대한 일반논평 (2007)

투어지고 개조되고 있지만, 이는 실업보호 수급요건이 너무 엄격해진다면 불가능하게 됩니다. 반면 사회부조프로그램, 조치와 급여는 종종 노동시장과 자원에 대한 접근권이 거부당하여 우선순위의 문제로서 자금을 지원받을 필요가 있는 사람들에게 가장 최후적으로 기댈 수 있는 수단이 되고 있습니다.

이러한 점은 규약 제2조 제1항¹³⁾의 최대가용자원의 분배(allocation of maximum available resources)에 대해 생각하도록 합니다. 이 점은 당사국들과 위원회가 대화를 할 때 계속 제기되는 문제입니다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 점진적 실현에 있어 인권기준에 부합하는지 여부를 측정할 때에는 2가지를 유념해야 합니다.

첫째는 다수의 정책대안을 사용할 수 있을 때, 당사국은 규약의 권리를 가장 최소로 제약하는 정책을 채택해야 하며, 모든 단계에 있어 빈곤상황의 개인과 가족들의 위험한 상황을 고려하고, 심각한 상황에 대해 최고의 우선순위가 부여되어야 합니다.¹⁴⁾

두 번째는 심각한 자원의 제약이 있는 경우에도, 또한 경제위기에서도 마찬가지로, 당사국은 상대적 저비용의 특정집단을 위한 정책을 채택하여 사회 내에서 가장 취약하고 소외된 구성원 및 집단을 보호해야 합니다.¹⁵⁾

이미 제시된 바 있는 인권 기준들, 즉 규약의 조항들과 규약의 공통원칙, 당사국들의 존중, 보호와 이행의 의무들에 덧붙여서, 구제책들을 마련하는 것은 규약에 명시된 권리를 누리는 데에 있어 굉장히 중요합니다.

효과적 구제조치에 대한 권리는 언제나 사법적인 구제책을 필요로 하는 것으로 해석되어야만 하는 것은 아닙니다. 행정적, 재정적, 교육적, 사회적 구제책들은 많은 경우 적합하며, 당사국의 관할권 내에서 거주하고 있는 이들은 신뢰의 원칙에 입각하여 모든 행정 당

13) 제2조 제1항 이 규약의 각 당사국은 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다.

14) 사회권규약위원회 사회권규약선택의정서 상의 가용자원의 최대한도로 조치를 취할 의무의 평가에 관한 성명 (2007)

15) 위 문건.

국이 정책결정에 있어서 규약의 요구사항들을 염두에 둘 것이라는 정당한 기대를 갖고 있습니다. 이런 행정적 구체책들은 접근성이 좋고 가격이 합리적이고 시기에 맞춰 나오면서 효과적이어야 합니다.

사회권규약위원회는 규약에 명시된 권리 침해에 대한 적절한 구제를 확보할 중요한 조치 중 하나는, 국가인권위원회, 옴부즈맨 사무소, 인권 옹호자 등 인권의 보호와 증진을 도모하는 국가 기구의 결정을 통해서 얻을 수 있다고 밝힌 바 있습니다. 이러한 기구들은 크게 다른 법적 문화를 지닌 국가들에서 경제적 상황과 무관하게 설립된 바가 있습니다.

권리 주체들의 의미 있는 참여는 필수불가결한 인권 기준인데 그와 동시에 아마도 가장 소홀히 고려되는 기준이기도 합니다. 특히나 곤경의 시기에는, 상당한 참여와 권한부여를 재차 강조하고 강화시키는 포용(inclusive) 민주적 절차들이 사람들로 하여금 무기력감의 결과들에 대처할 수 있게 합니다. 위기국면에 영향을 받은 공동체들과의 열려 있는, 참여적인, 그리고 의미 있는 대화는 그들의 발언권이 확보되고 그들의 권리가 존중받는 것을 확실히 보증해 주는 방식일 뿐만 아니라, 또한 분쟁을 사전에 방지하고 보다 통합적인 사회를 이룩해 나가기 위한 넓은 범위의 실용적인 조치들을 제공해 줄 수도 있는 중요한 정책적인 수단입니다.

우리는 모두 시민이자 전문가로서, 불참 또는 형식적인 참여와 책임을 요구하는 진정한 시민의 힘 사이의 차이를 겪어 본 바 있습니다. 공적인 의무를 지닌 이들은, 접근성 있고 투명하고 효율적이기만 하다면야 그들이 생각하기에 합당한 어떠한 책임성 확보 메커니즘이라도 선택할 수 있습니다. 그러나 사회권규약위원회의 경험에서 미루어 볼 때, 인권의 향유에 경제적, 사회적 정책이 끼치는 영향(impact)에 대한 평가는, 모든 이해관계자들에 의해 이해받고 인정받았으며, 시간이 지남에 따라 비교가 가능하고, 차별금지사유로 분류된 지표들과 기준들의 설립 없이는 불가능합니다. 많은 당사국들은 여전히 이러한 지표를 제공하지 않고 있습니다. 긍정적인 측면에서는, 직접 영향을 받는 집단이 스스로 그 영향을 평가하는데 유의미하다고 파악한 풀뿌리 차원에서 설립된 지표와 지수의 사례가 또 다른 차원에서 계획수립과 평가에 매우 유용하게 되는, 상향식 과정의 기회를 제공해 왔습니다. 이것이야말로 의미있는 참여가 정책 형성에 가져올 진면목입니다.

전세계적으로 일반적 빈곤에 있어서나 노동시장에 참여에 있어서도 여성들은 남성에 비해 상대적으로 불이익을 당하는 위치에 있게 마련이며 위기 국면에서는 이 사실이 더욱 절절합니다.

여성과 여자아이들의 권리에 대한 금융 위기의 영향에 대해 지난 2월 발표한 성명서에서, 유엔여성차별철폐위원회는 선진국에서나 개발도상국에서나 마찬가지로 여성들과 여자아이들이 실업, 직장에서나 집에서나 책임의 증가, 소득의 감소, 사회와 가정에서의 폭력의 증가 가능성 등 이 위기의 사회적, 경제적 결과들에 집중적으로 타격을 받을 것이라는 사실에 주목했습니다. 교육, 건강, 안전과 생계 등의 문제 등에 대해, 장기적 또는 단기적인 경제위기상황의 영향과 관련지어 성인지적 관점을 고려해야 합니다.

여성차별철폐위원회는 또한 위기국면의 적시 해결에 여성들이 특별히 기여할 수 있는 바에 대한 중요성을 중점적으로 피력하며, 당사국들에게 이들을 결정 과정에 포함시키기를 촉구합니다.

범지구적 경제위기의 경제적, 사회적, 문화적 권리에 대한 영향을 논하는 자리에서 빠질 수 없는 것은 국제적 지원과 상호 협력의 역할입니다.

규약의 제2조 제1항에 의하면, 국제적인 지원과 협력은 해당 규약에서 명시하는 인권들의 완전한 실현을 점진적으로 달성하는 데에 있어 매우 중요한 수단입니다. 그러므로 해당 규약의 당사국들은 국제 협력과 원조의 다양한 방식들을 통해 국제사회로부터 자원을 얻을 권리가 있습니다.

1990년에도, 국제적 기술 지원 조치에 대해 거의 최초이다시피 한 일반논평¹⁶⁾에서, 사회권규약위원회는 구조조정프로그램들이 불가피하며 그런 프로그램들이 내핍의 요소를 상당량 포함하고 있게 마련이라는 사실을 인정함과 동시에, 많은 국가들에게 있어 경제적, 사회적, 문화적 권리의 향유에 구조 조정 프로그램들과 채무 부담이 끼치는 부정적인 영향에 대한 우려를 표명한 바가 있습니다.

그 이후로 거의 20년이 지난 오늘날, 빛의 경감에도 불구하고, 개발 원조는 여전히 국제적

16) 사회권규약위원회 일반논평 2 (1990)

으로 합의된 목표들을 기준으로 볼 때 많이 미흡하고, 많은 가난한 국가들에게 채무 서비스의 부담은 여전히 지나치게 높습니다. 반면에 현시점에서는 구조 조정 프로그램들이 인권과 원칙을 체계적으로 통합시키지 않았기에 가난한 가정들과 집단들의 인권에 지나치게 부정적인 여파를 끼쳐 오곤 했다는 사실이 보편적으로 인정되고 있습니다. 포괄적인 성장, 취직과 교육에의 기회 증가, 그리고 이러한 집단들의 생활 조건의 증진은 여전히 현실화되지 않고 있고 사람들은 점점 보다 나은 삶에 대한 희망이 깨질수록 소외감을 느낍니다.

사회권규약위원회는 국제 금융 기관, 양자원조 지원국 및 수혜국에게 경제적, 사회적, 문화적 권리의 향유가 인구의 모든 계층에게, 특히나 취약 계층에게 얼마나 중요한지를 항상 염두에 두어야 한다고 상기시켜 왔습니다.

사회권규약위원회는 또한, 2008년 말 도하에서 열린 몬테레이 합의 이행감독과 발전기금에 대한 국제회의에서 재차 확인되었듯이, 선진국 반열에 들어선 국가들에게 GDP의 0.7%라는 목표치를 공적 개발원조로 사용하여 그들의 기여도를 높이라고 촉구해 왔습니다.

개발도상국들은, 구체적으로는 가장 취약하고 소외된 자들을 위해 사회적 안전망을 제공하고 소득분배의 형평성을 확보함으로써, 규약에 명시된 의무들을 존중해야 합니다. 현 위기가 의심할 여지없이 증명해 보였듯이, 그 어떤 형태의 발전이든지 인권의 차원을 포괄적으로 통합시켜야만 지속 가능할 것입니다.

6월 24일에서 26일까지, 정확히 요즘 열리고 있는 유엔의 세계 경제 금융 위기와 그 여파에 대한 회의는 특히나 상대적으로 취약한 인구가 겪는 위기의 영향을 완화시키기 위해 긴급 조치와 장기적인 대응책을 파악하고자, 그리고 모든 회원 당사국들의 요구와 우려를 수렴하여 국제 금융 구조의 변화에 대해 필요한 대화의 장을 열고자 하는데, 이는 아마도 모든 유엔 회원국들과 시민 사회의 포섭을 통해 세계 모든 민족의 목소리를 듣는 유일한 과정인 것으로 보입니다.

제가 희망하는 바로는, 그 회의는 현 위기를 지역적이고도 범지구적인 차원에서 맞설 수단을 주시하고, 기저에 놓인 구조적, 체계적 문제들을 다룰 해결책을 고민할 것입니다. 이 해결책들을 새로운 시도들과 노력들로 포섭하여, 이를 통하여 소위 '경제회복의 맹아'

가 현 상황을 유발한 근본적인 원인들을 적확히 다루고, 가진 자와 갖지 못한 자 사이의 간극과 모든 차원에서의 불평등, 차별과 격차를 극복할 수 있도록 하는 것이 매우 중요합니다. 실패한다면, 그것은 우리가 또 다시 곤경으로부터 귀중한 교훈을 얻을 기회를 놓쳤다는 이야기가 될 것입니다.

대단히 감사합니다.

마리아 버지니아 브라스 고메스

대한민국에서, 2009년 6월



한국의 사회적 안전망 점검

남기철

(동덕여대 사회복지학과 교수)

1. 들어가는 말

우리나라의 인권 상황, 특히 사회권 상황은 매우 열악하다는 지적은 낮은 것이 아니다. 그리고 당연히 사회적 안전망의 취약성에 대한 문제점의 지적도 많다. 수 년 간 사회권 중에서도 특히 사회적 안전망 취약성에 대한 이야기는 반복되어 왔다. 그러나 제기되어왔던 문제 중 상당수는 별다른 진척이 나타나지 않고 있는 상황이다.

양극화가 가속화되고 있는 사회적 상황에서 사회적 배제의 과정에 보호요소 혹은 완충기제로서 사회적 안전망이 얼마나 적절한 역할을 수행하고 있는가에 대한 관심이 높아진다. 그리고 이는 사회권 특히 사회보장권이라는 관점에서 조망의 초점이 되곤 한다. 더구나 최근과 같은 ‘경제위기’의 상황에서는 사회적 안전망의 적절한 역할 정도가 관심의 초점으로 표면화되는 계기가 되곤 한다. 그리고 이는 정부의 입장에서든 간과할 수 없기에 여러 프로그램에 대한 발표나 홍보활동에 나서는 빈도도 많아진다.

지난 10여 년 전의 외환위기 당시 금모으기 운동이라는 세계적으로 유례가 없는 국민적 위기극복 노력(그 적절성은 차치하고라도)을 보여주었던 만큼 우리 사회 구성원은 경제위기 상황에서 문제를 도외시하기 보다는 해결책을 찾아보려는 관심을 집중시킨다. 정부는 국민들의 이러한 관심에 적절한 대답과 행동을 제시하여야 할 의무가 있다. 그런데 약 10년 만에 다시 찾아온 경제위기의 상황에서 우리사회의 사회적 안전망은 과거의 경험으로부터 얻은 교훈을 토대로 적절한 기능을 수행하고 있는 것일까?

2008년 5월 UN의 인권이사회 국가별인권상황검토(UPR)에서 대한민국 정부는 인권증진을 위해 지속적으로 노력하고 있다고 보고하였으며 타국의 질의에 대한 응답과 추가보고 내용 중에서 특히 “사회 안전망에 관해 한국 정부는 한국을 강타한 경제위기 이후 활동범

위를 넓혔으며, 특히 취약그룹의 사회 전반에 걸친 국내 사회안전망을 강화하였고, 취약계층의 독립성을 보장하기 위한 프로그램과 재정 지원을 제공하고 있다”고 답변하였다.

그러나 우리사회의 사회적 안전망 상황은 불행히도 적절치 않은 수준이라는 견해가 지배적이다. 여기에는 정부의 의지나 안전망 혹은 사회보장에 대한 투입자원의 절대적 부족이라는 측면을 비판하는 것과 아울러 현 사회적 안전망 구조의 패러다임에 대한 재검토 요구가 포함되어 있다.

2. 경제위기와 사회적 배제

욕구(needs)는 수요(demands)나 개인적 욕망(wants)과 달리 사회적 합의 수준에 기초하고 있는 개념이다. 때문에 이는 사회복지영역에서 주목되는 기초개념이 되며 인권과 직결되기도 한다. 욕구의 크기는 그만큼 미충족된 결핍의 크기를 의미하기도 한다.

경제위기 상황은 욕구를 증폭시킨다. 시장경제에서의 활동을 통해 욕구를 충족시킬 수 없는 상황이 많아지기 때문이다. 이에 대해 경제가 나빠 어쩔 수 없다는 응답은 현대국가의 것이 될 수는 없다. 만연된 빈곤은 그 자체가 사회문제이고 사회적 취약성의 기본조건이 된다.

□ 빈곤의 심화와 사회적 배제

사회적 안전망은 그 대상 위험(risk) 중 빈곤을 가장 핵심적인 것으로 삼곤 한다. 그리고 경제 위기는 사회전체적인 빈곤 총량의 증진을 수반한다. 작년부터 본격화되고 있는 이번 경제위기의 상황도 마찬가지이다. 그러나 현재 우리나라의 빈곤과 사회적 위험에 대해서는 10여 년 전의 소위 IMF 경제위기 상황과의 연장선상에서 많이 논의들이 이루어지곤 한다. 1990년대부터 우리 사회는 새로운 빈곤문제 양상이 고착화되어가는 모습을 보이고 있다는 분석이 여러 가지로 대두되었다. 지난 2003년 한국도시연구소에서는 90년대 이전까지의 우리나라의 과거의 빈곤상황을 구빈곤이라 부르며 90년대 말 이후의 소위 신빈곤과 구별하여 분석하였다. 그러면서 노동빈곤으로서의 신빈곤, 상대적 빈곤으로서의 신빈

곤, 복합적 빈곤으로서의 신빈곤, 심리적 고립으로서의 신빈곤이라는 네 가지 측면에서 정리하고 있다(한국도시연구소, 2003).

첫째, 구빈곤이 경제활동에 참여하지 못한 데 따른 물질적 박탈의 상황에 초점을 두고 있다면 신빈곤은 경제활동에 참여하면서도 빈곤상황을 쉽게 벗어나지 못하는 노동빈곤이 확산되고 있음을 보여준다. 이는 최근 비정규직 문제 등 유연적인 고용체제 하에서 늘어나는 불안전 고용층 등 차상위층이 단순 취업을 통해 빈곤상황을 탈피하는 것이 어렵게 된 현실을 반영하는 것이라 하겠다.

둘째, 구빈곤이 총체적 결핍과 아울러 기본적으로 절대적 빈곤과 긴밀히 연계되어 있다면 신빈곤은 빈부격차의 심화와 관련된 상대적 빈곤의 심각성과 관련되고 있다.

셋째, 상대적 빈곤이 중심적 화두가 되고 있는 상황에서 빈곤은 단지 경제적 차원에서의 결핍만을 가리키지 않는다. 사회적 차원의 배제, 문화·심리적 차원의 소외, 공간적 차원의 격리 등이 경제적 결핍 못지않게 중요한 문제로 대두된다. 이는 단적으로 표현할 때, 사회적 배제나 문화심리적 소외, 주거의 문제가 완화 내지 해결되지 않고는 경제적 지원만으로 빈곤 상황에서 벗어나기 어려운 것이 최근의 빈곤 상황이라는 의미가 된다.

넷째, 과거 구빈곤이 사회 구성원 다수가 결핍을 경험하고 있음에도 불구하고 노력에 따라 누구나 빈곤에서 벗어날 수 있다는 ‘희망’을 전제하고 있었다면 현재의 빈곤 양상은 과거에 비해 사회 전반적 절대적인 생활수준은 향상되었다고 하더라도 비빈곤층과 단절되는 고립의 양상은 더 분명해지고 있다. 이 사회적 거리는 물질 토대와 함께 분명한 것이 되어가고 있고 빈곤 상황은 한 번 빠져들면 벗어나기 어려운 절망적인 구조를 심리적으로 내면화하도록 강요하고 있다. 과거의 빈곤과 최근의 빈곤을 비교하며 “희망으로 견디는 절대빈곤과 희망 없는 상대빈곤”으로 비교하곤 하는 것도 같은 맥락이다.

얼마 전부터 빈곤 양상과 관련해서는 사회적 배제의 용어가 많이 활용되고 있다. 이는 빈곤을 별도의 고립된 정태적 양상으로서가 아니라 그 다차원성과 과정성에 주목하는 관점에 초점을 두고 있다.

‘최근’의 경제위기 상황에서 이러한 빈곤의 양상은 더욱 심각해지고 있다. 정부발표로도 빈곤인구는 전 인구의 12%에 이르고 있다. 특히 90년대 말 이후 현재까지 중위소득 대비 상대빈곤율은 계속 증가하고 있는 상태이다. 이는 불평등의 심화를 나타내는 것이다. 지니계수의 경우 90년대 말 0.300 미만이었음에 비교할 때 2008년 기준으로는 0.330(1인

가구를 포함할 경우 0.340 이상)으로 불평등의 심화를 나타내고 있다. 분위별 소득점유율의 측면에서도 이러한 격차의 심화 양상은 유사하게 나타나고 있다.

일각에서는 양극화 현상에 대한 강조가 사실이 아닌 것으로 혹은 심각한 문제가 아닌 것으로 주장하는 경우도 있다. 하지만 대체적으로 많은 사람들은 현재 우리사회의 양극화 상황의 실재나 심각성에 대해 인정하고 있다. 여유진 등은 우리나라의 불평등 동향에 관한 연구에서 5분위 분배율, 10분위 소득, 지니계수, 애킨슨지수, 엔트로피지수 등 모든 불평등 지표가 외환위기 이후 최근까지 불평등이 지속적으로 증가하고 있음을 보여준다고 지적하였고 다른 연구들의 결과를 종합하여 양극화 지수를 분석한 결과에서도 유사한 양상이 나타난다며 불평등과 양극화 심화는 단지 정치적 수사가 아니라 우리사회의 심각한 현실임을 보이고 있다(여유진, 2006).

□ 취약집단의 배제 가속화

경제위기 상황은 사회구성원 모두에게 부정적인 영향을 미치는 것이겠지만 특히 ‘취약계층’ 중심으로 그 피해가 크게 나타나고 있다는 점도 주목되어야 한다.

2008년 본격화한 이번 경제위기의 시점 이전부터 우리나라는 비근로자가구를 중심으로 경제적 어려움의 영향을 받아왔다. 소위 90년대 말 외환위기 이후 서민층은 지속적인 불황과 양극화 속에서 심화되는 어려움을 감내해온 것이다.

〈표 1〉 가구주 근로형태 및 유형별 빈곤률(경상소득)

(단위 : %)

구분	최저생계비 기준						중위 40%					
	전체	임금 근로자	비임금 근로자	여성 가구주	아동	노인	전체	임금 근로자	비임금 근로자	여성 가구주	아동	노인
2006	11.1	5.3	19.0	22.0	8.9	33.2	16.5	9.3	26.3	33.7	13.0	47.9
2007	10.8	4.8	19.1	20.5	8.3	34.1	16.5	8.9	26.9	32.8	12.8	48.5
2008	11.4	5.1	20.1	22.3	8.2	35.9	16.9	8.9	28.0	34.5	12.2	50.1

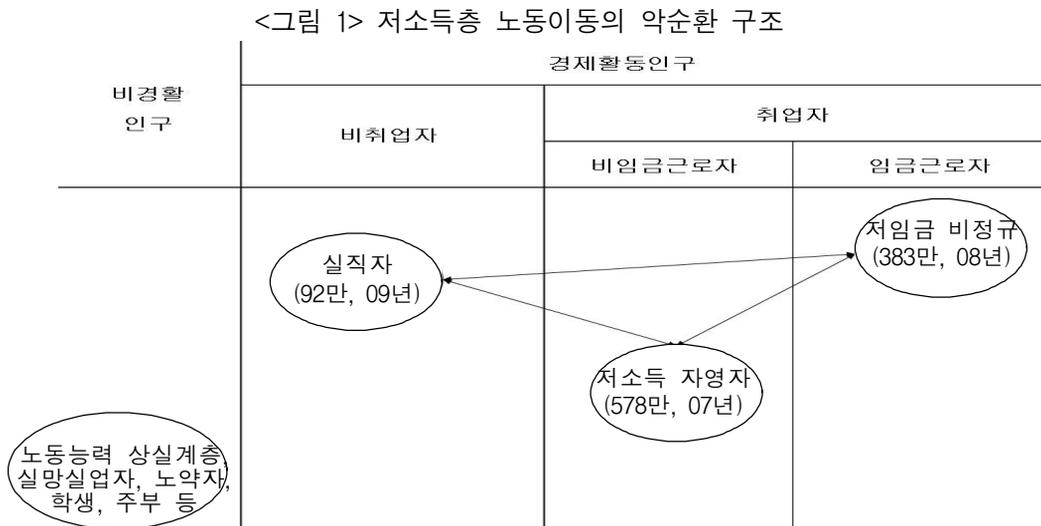
* 1인 가구 포함, 농어가가구 제외

** 자료 : 한국보건사회연구원(2009)에서 재인용 편집

<표 1>에서 보는 것처럼 임금근로자에 비해 비임금근로자나 여성가구주, 노인가구의 경우가 빈곤률이 높으며 문제는 비임금근로자와 노인가구의 경우 그 빈곤률의 상승 정도도 더 크게 나타나고 있다.

이번 경제위기가 나타내고 있는 실업문제와 관련하여 이를 흡수할 수 있는 완충지대가 존재하지 않는다는 점에 주목하는 경우가 많다. 90년대 말의 외환위기 당시에는 고용충격이 대기업과 은행 정규직부터 시작해서 아래로 전파되는 이른바 ‘하향 충격 전달구조’를 보였다. 그 결과 대기업에서 구조조정 되고 정리 해고된 정규직 노동자들이 자영업이나 임시직으로 이동하면서 일시적으로 고용충격을 견디는 현상이 발생했다. 그러나 2008년부터 자영업과 임시직에서부터 고용사정이 이미 악화되어왔고 현재 중소기업과 대기업의 정규직으로까지 전이되고 있는 ‘상향 충격 전달구조’를 보여주고 있다는 것이다(김병권, 2009).

상대적으로 취약한 계층에게 충격이 우선적으로 그리고 강력하게 가해지고 있는 것이 최근의 양상이다.



** 출처: 이태수, 2009.

위의 <그림 1>은 최근 한국 사회 저소득층이 겪고 있는 박탈의 악순환 구조를 나타내고

있다. 최근 경제위기의 여파로 노동시장에서 주변화 되고 있는 저소득층은 우선 저임금 비정규직으로 이를 2008년 기준 중위임금의 2/3 이하인 비정규직으로 조작화 해본다면 383만 명인 것으로 추정이 가능하다. 다음으로 저소득 자영업자를 2007년 자료로 지역건 강보험료를 계속 체납하여 피보험 자격을 상실한 경우로 살펴볼 경우 207만 세대, 578만 명으로 추정할 수 있다. 또한 실직자는 2009년 2월 기준으로 92만 명으로 볼 수 있다. 이렇게만 추산할 경우에도 그 총 규모는 1,053만 명에 달한다.

이들은 이 삼각형 사이를 반복적으로 배회하는 이동의 악순환을 보이고 있다. 이러한 악순환의 삼각구조에 빠지게 된 개인은 계층의 수직적 상승은 기대하기 어려운 상황이다. 박탈의 악순환 삼각구조를 몇 번씩 반복하다가 실망실업에 빠지거나, 질병 혹은 장애 등의 이유로 노동능력이 상실된 취약계층으로 전락하게 된다. 한국 경제는 IMF 경제위기 이후 고용의 유연화 정책을 강력하게 시행한 결과, 근로자의 산업간, 직업간, 직종간 노동이동이 가장 활발한 나라 중의 하나가 되었다. 그런데 여기에서 사실상 상승이동의 경로는 현실화되기 어렵고 하향이동의 압력은 매우 강한 상태가 되었다.

최근의 경제위기는 이 사회적 배제의 삼각형에 맞닥뜨리는 취약계층에게 직접적인 생존의 위협과 상승경로의 차단 압력이 되고 있다. 경제위기에 따른 실직 등으로 가구소득이 상실될 경우 생활유지 가능성을 살펴 볼 때, 1분위부터 4분위까지는 10% 이상이 1개월 미만의 생활유지가 가능할 뿐인 것으로 나타나고 있다. 이 분위들에 속한 가구들은 기존 지출비용 중 외식, 사교육비, 교양오락비에 대한 지출을 하지 않고 나머지 소비지출의 70%만을 사용한다고 전제할 경우에, 전체의 1/3 정도가 순 재산을 모두 활용하여도 2년 미만의 생활이 가능할 뿐이었다(한국보건사회연구원, 2009).

3. 우리나라 사회적 안전망의 현황

경제위기 상황에서(혹은 일반적인 경기의 상황을 포함해서도) 사회구성원을 생활과 일반적 사회참여의 기회를 확보할 수 있도록 작동해야 하는 기제가 사회적 안전망이다. 물론, 사회적 안전망은 사후처방만의 기제가 아니라 사전에 위기상황에 빠지지 않도록 하는 예방적·선제적 기제로서의 적극적 의미도 부여해 볼 수 있다. 하지만 우리나라의 현실에

서 일단 사후대처의 측면에서 그 현황을 검토해 보는 것이 일반적이다. 빈곤 혹은 사회적 배제 상황에서 사회구성원을 보호하기 위한 기제로서 사회복지정책 혹은 사회적 안전망은 소득, 건강, 주거, 교육, 대인사회서비스 등의 영역을 중심으로 하여 제공되곤 한다. 통상 사회적 안전망 혹은 사회복지 프로그램의 현황은 사회보험, 공공부조, 특수 인구층에 대한 사회복지서비스의 형태로 조망하곤 한다. 물론 이러한 제도 형태적인 구분에 대한 이견도 많다. 여기서는 이론적으로 기준의 일관성을 갖추는 것에 집중하지 않아 배타적이고 포괄적인 내용은 되지 못하지만 우리나라 사회적 안전망 혹은 사회보장의 특징적 양상을 잘 나타내어 주는 사항 중심으로 몇 가지를 살펴본다.

□ 사회적 안전망의 절대적 취약성

가장 먼저 지적되어야 할 것은 우리나라 사회적 안전망의 절대적 취약성이다. OECD 국가 중 가장 낮은 수준(우리와 유사한 경제수준 혹은 그러한 시점의 국가들과 비교할 때)의 공공복지 지출 수준은 우리나라 복지수준의 낙후성을 알려주는 것으로 이미 널리 알려진 바이다. 또한 기본적으로 프로그램의 다양성 측면에서도 주요 선진국에 비교할 수 없이 취약하다. <표 2>에서 주요한 소득보장 프로그램의 유무만을 비교할 때도 우리나라의 취약성은 여실히 드러난다.

〈표 2〉 각국의 주요 소득보장제도

구분	미국	영국	프랑스	스웨덴	한국
실업급여(UI)	○	○	○	○	○
실업부조(UA)	×	○	○	○	×
사회부조(SA)	○	○	○	○	○
주거급여	○	○	○	○	×
보편적 가족수당	×	○	○	○	×
한부모수당	×	×	○	○	×
근로유인급여	○	○	○	×	△
아동보호수당	○	○	○	○	×

* 출처 : 박능후 외, 2003.

90년대 외환위기 이후 우리나라의 사회적 안전망 확충시도는 사회복지정책과 관련하여 여러 가지로 시도된 바 있다. 1997년부터 2002년까지의 시기에는 기존 제도들의 양적인 확충시도가 많이 나타났다. 국민연금의 적용범위 확대, 고용보험의 적용범위 확대, 산재보험의 적용범위 확대 등이 이에 해당한다. 또한 이 시기 주목할 만한 사항으로 공공부조를 근대화한 국민기초생활보장제도가 출범하였고, 경제위기 상황에 따라 한시적 생활보호와 공공근로사업이 진행되었다. 김대중 정부 시기에는 사회보험의 양적 확대, 근대적 권리성 공공부조제도의 성립, 위기대응을 위한 긴급보호 조치 등을 사회적 안전망의 특징적 사항이라 할 수 있다.

2003년 이후 참여정부 시기에는 노인장기요양보험제도의 실시, 기초노령연금제도 실시, 보육료지원확대와 희망스타트 사업 등 아동복지의 확충, EITC 도입, 사회서비스 확대사업 실시, 사회적 일자리사업과 사회적 기업의 도입 등이 특징적 양상이라 볼 수 있다. 이 시기에는 새로운 보편주의적 성격의 제도들이 도입과 모색이 이루어졌고 고용과 사회투자를 통해 선순환을 지향하고자 하는 시도들이 사회적 안전망의 궤도에서 논의되었다(이현주·강신욱, 2008).

하지만 90년대 외환위기 이후 이러한 시도들이 가지는 의미를 지나치게 확대해석할 수는 없다. 90년대 말 이후 사회보장지출에서 국가책임이 증가하지 않았다는 것이 그 주요한 근거로 정부의 공공지출보다 민간의 지출이 사회보장지출의 증가를 주도하였다는 것이다(이현주·강신욱, 2008). 90년대 말 이후의 사회적 안전망 확충의 시도에도 불구하고 정부의 공공 책임성이 획기적으로 강화되었다고 보기 어렵다. 이는 도입된 여러 제도들이 초기 논의과정에 비해서 취약한 것으로 혹은 임시의 프로그램으로 굴절되면서 나타난 파편화 현상과도 관련된다.

그렇다면 현 정부의 사회안전망 관련 정책은 최근 경제위기 상황에서 보다 획기적인 보강을 이루어내고 있는 것인가의 질문이 제기될 수 있다. 현재진행형인 단기적 상황이지만 대표적인 것으로 언급될 수 있는 것은 국민기초생활보장제도와 관련한 세부적 변화, 긴급지원제도 변화, 희망근로 및 파편적인 긴급지원제도 도입, 전달체계와 관련한 변화 등이다. 이에 대해서 (보수적 정부의 프로그램이라는 선입견을 버리고 평가한다고 해도) 경제위기에 맞닥뜨린 상황에서 이전보다 나아진 안전망 구축으로 진행되고 있다고 보기는 어렵다.

□ 소득보장체계와 실업·고용문제

사회적 안전망과 관련하여 핵심적 사항은 역시 소득보장과 관련된다. 소득보장은 수당, 사회보험제도 등에 의해 주도되며, 이에서 부적절한 수준인 경우 공공부조 프로그램이 작동하는 것이 일반적이다. 그리고 실업상황과 관련한 고용 및 노동정책 프로그램도 사실상 본질적 역할을 담당한다. 문제는 이러한 소득보장 관련 안전망이 가지는 광범위한 사각지대의 존재이다.

이 사각지대를 구체적인 정책대상 집단으로 분해하여 보면 아래 <그림 2>와 같다. 즉, A집단은 중산층가운데 비정규직으로서 4대 사회보험의 배제층이다. B집단은 기초생활보장제도 하의 차상위계층으로서 준비곤층이다. C집단은 최저생계비이하자로서 자산 및 부양의무자기준으로 인해 기초생활수급권자에서 배제된 절대빈곤층에 해당한다.

<그림 2> 한국 소득보장제도의 사각지대 개념도

중산층	정규직 (4대 사회보험 적용)	비정규직 (4대 사회보험 적용)
		비정규직 (A집단) (4대 사회보험 배제)
준빈곤층	기초생활보장 비수급자 (B집단)	
절대빈곤층	기초생활보장 수급자	기초생활보장 비수급자 (C집단)

* 출처 : 김연명(2009), 복지동향 1월호.

우리나라에서 대표적인 소득보장 사회보험인 국민연금은 그 역사가 짧아 현재적 소득보장 안전망으로서의 역할을 수행하고 있지 못하다. 또한 간과할 수 없는 것은 그 적용에서 나타나고 있는 실질적 사각지대의 문제이다. 지역 가입자 중 연금을 납부하지 못하고 있는 경우가 많아 이후 소득보장체계로서의 역할에도 의문이 제기될 수 있다. 고용보험의 경우에도 제도 적용 요건이 까다로와 사각지대의 문제는 심각하게 나타나고 있다.

사회보험이 아닌 수당제도를 표방하는 기초노령연금 등 일부 프로그램이 시행되고 있다. 하지만 자산조사(means test)를 시행하고 있으므로 이것이 수당제도인가라는 성격문제가 나타날 수도 있으며 급여수준의 측면에서 적절한 소득보장체계로 판단하기에는 취약하다.

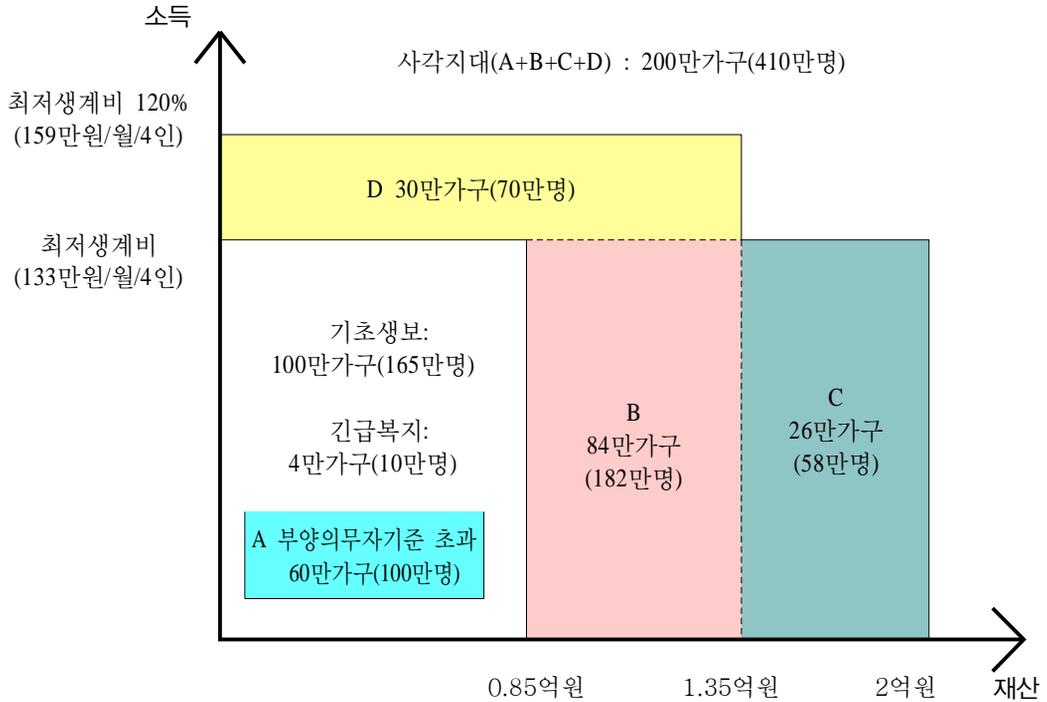
우리나라는 빈곤대책 프로그램이 사회보험이나 보편적 수당제도보다는 엄격한 자산조사에 의한 공공부조제도에 기본적으로 의지하고 있는 상황이다. 때문에 공공부조 중심의 빈곤에 대한 우리나라 소득보장 정책은 몇 가지 기본적 제한성을 가지고 있다.

- ① 빈곤예방기능의 취약성
- ② 보편적 복지서비스의 부재
- ③ 소득보장 정책대상에 대한 사회적 낙인과 소외
- ④ 공공부조제도 예산과 구조의 비대화

한편으로 장애수당 등 일부의 범주적 공공부조가 존재하지만 사실상 ‘국민기초생활보장제도’에 대한 기본적 의존으로 볼 수 있다. 문제는 국민기초생활보장제도 역시 사각지대라는 명칭이 무색할만큼 보장대상의 범위가 협소하다는 점이다.

정부의 공식자료에 의해 발표되는 최저생계비 기준에 미달하는 빈곤층이면서 기초생활보장제도 수급자가 되지 못하는 규모가 약 410만 명으로 전인구의 약 8.4%인 것으로 추정되고 있다. <그림 3>에서 보는 것처럼 절대빈곤인구는 585만 명으로 전인구의 11.9%이며 이 중 기초생활보장 및 긴급복지 수혜자는 175만 명으로 빈곤인구 전체의 29.9%에 불과하며, 나머지 70.1%는 공공부조의 사각지대에 놓여 있다. 특히, 소득과 재산이 모두 현행 기초생활보장 수급기준에 해당하는 데도 부양의무자기준으로 인해 수급자가 되지 못하는 사각지대는 100만 명으로 전체 빈곤인구의 17%나 되고 있다.

<그림 3> 빈곤 사각지대 현황 (정부자료 기준)



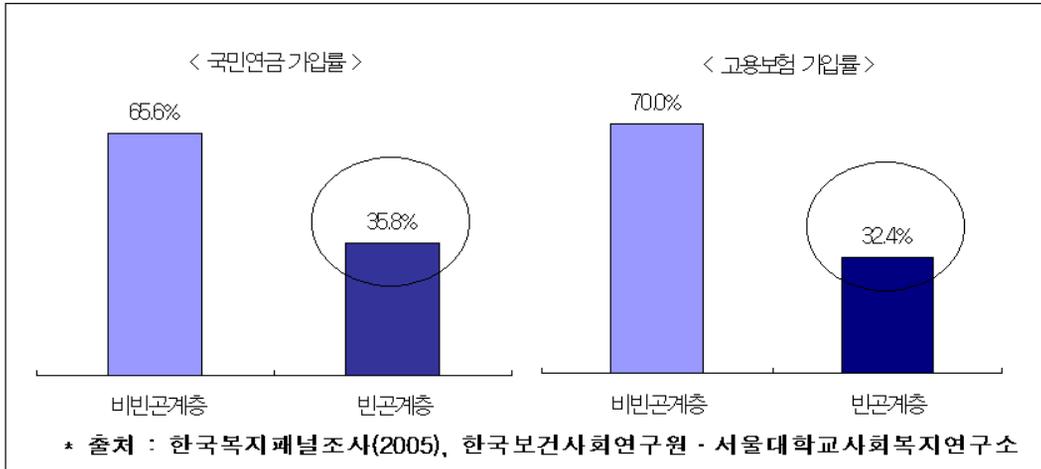
** 자료 : 기획재정부(2009), 허선(2009)에서 재인용.

소득보장체계는 빈곤계층의 경우 그 적용이 오히려 제약되고 있다. 먼저 국민연금과 고용보험 가입률을 볼 때 <그림 4>와 같이 빈곤층이 사회적 안전망 제도로부터 배제되고 있는 상황을 볼 수 있다(최영미, 2009).

또한 현재의 안전망 기능에 초점을 두어 고용보험과 국민기초생활보장제도 적용상황을 소득분위별로 살펴볼 때도 이러한 상황이 드러난다. 전체적으로는 53.81%가 비적용인데 소득분위별로는 1분위는 58.26%, 2분위는 86.27%, 3분위는 78.61%가 비적용이었다. 반면 8분위 이상은 30%대의 낮은 비적용률을 보이고 있다(이현주·강신욱, 2008).

현재 소득보장 영역에서 가장 큰 취약성인 사각지대 문제에 대한 대응은 각종 임시적 프로그램에 의존하고 있는 상황이다.

<그림 4> 빈곤층과 비빈곤층의 국민연금과 고용보험 가입률 비교

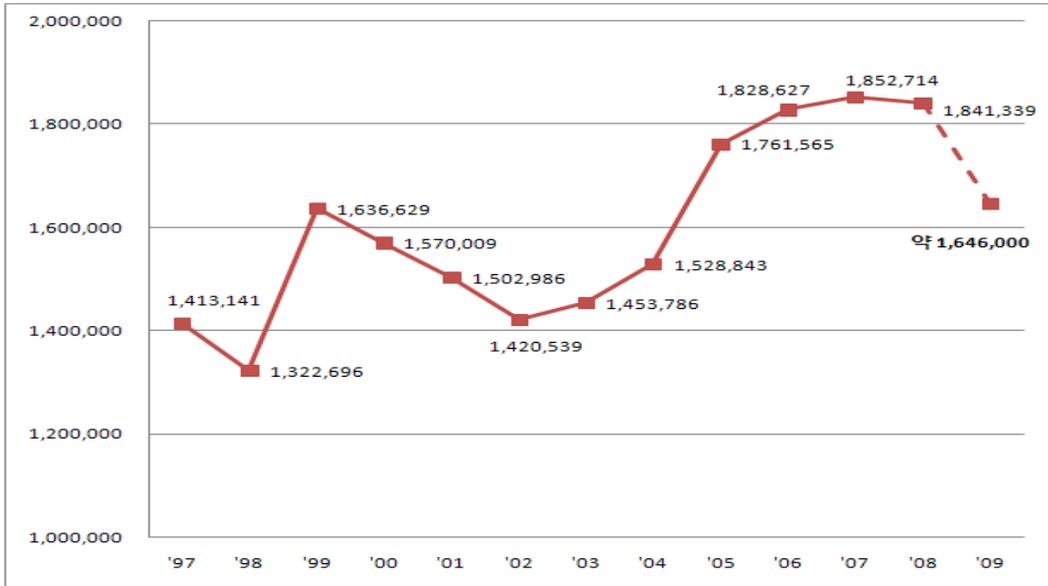


□ 건강권과 안전망

우리나라는 전 국민 의료보장을 선언하곤 한다. 형식적으로는 전 사업장과 지역을 통합한 건강보험이 있고 공공부조로서 의료보호제도가 운영되고 있기 때문이다. 하지만 실제에서 건강권이 보장되고 있는가에 대한 답변은 회의적일 수밖에 없다.

의료급여의 경우 최근 그 규모가 축소되고 있는 상황이다. 이는 차상위 의료급여 대상이던 희귀성 난치질환자, 만성질환자, 아동 등 수십만명을 건강보험으로 전환했기 때문이다. 이는 원론적으로 이 대상에 대한 재정적 책임을 국가에서 건강보험가입자에게로 전환한 것에 해당한다.

<그림 5> 의료급여 수급권자 규모의 변화



또한 경제 상황의 악화로 인해 의료사각지대가 지속적으로 확대되고 있다. 2008년 7월, 지역건강보험 70만 가구의 체납 보험료 탕감에도 불구하고, 3개월 이상 건강보험료 체납 지역건강보험 세대는 205만 3천 세대에 이르고 있으며, 건강보험료 체납 사업장도 6만 2천개소로 폭증하였다.

<표 3> 3개월 이상 건강보험료 체납 현황

연도		2006	2007	2008.10월
지역	체납가구수	209만3천	205만5천	205만3천
	체납금액(원)	1조3873억	1조5547억	1조5018억
직장	체납사업장수	4만6천	5만3천	6만2천
	체납금액(원)	1457억	1670억	2175억

* 2008년 7월, 지역 체납 가구 중 약 70만 가구(약 4천억원)에 대해 체납 보험료를 탕감 조치함.
(자료: 국민건강보험공단, 2009)

건강보험의 경우 보험을 정상적으로 적용받는다 해도 비급여나 본인부담의 문제는 크게 다가온다. 전체 국민의료비와 건강보험급여비의 차액은 점점 그 규모가 커지고 있다. 차액의 규모는 2003년 25조 6천억원에서 2007년에는 36조 8천억원에 이르고 있다. 국민의료비는 최근 연 평균 10% 이상의 증가를 나타내고 있다. 결국 이 차액은 비급여나 본인부담 등 사적 부담으로 충당되는 상황이다. 때문에 최근 실손형 민간보험 시장이 연 평균 30%대의 성장을 보이고 있다(이진석, 2009). 당연히 이 민간보험은 건강보험에 비해 가입자에게 많은 부담을 주게 된다. 건강보험의 보장성 강화와 의료공공성 증진을 위한 대책이 시급한 상황이다.

□ 주거취약계층과 주거권

경제적 어려움에 따라 서민 및 중산층의 주거상황 역시 그 어려움이 가중되고 있다. 주택담보대출금리의 인상이나 서민주택의 부족, 주거비 부담능력의 약화 등이다. ‘가난하여 집이 없는 것이 아니라 집이 없어 가난하다’ 말은 주거취약계층의 어려움을 잘 나타내어 준다. 저렴주거의 부족 속에서 경제위기는 주거비를 감당할 수 없게 하고 주거의 불안정성과 부적절성을 가중시키는 직접 촉발사건이 된다. 그 가장 심각한 양상은 홈리스(homeless)를 통해 살펴볼 수 있다. 거리노숙을 포함한 홈리스의 문제는 주거취약계층 혹은 주거빈곤의 문제를 극단적으로 보여주는 지표이며 ‘의자 빼기 놀이’에 비유될 수 있다. 정부는 ‘노숙인’의 문제를 5,000명 미만 특수 인구층의 문제로 국한시켜 발표하곤 한다. 그러나 노숙인과 부랑인 이외에도 극단적인 주거취약계층은 대규모로 존재하고 있다. 쪽방거주자, 고시원거주자, (미인가)복지시설 및 관련 거처 입소자와 퇴소자, 기타 비전형 주거지나 부적절한 열악한 수준의 주거지 활용자가 모두 광의의 홈리스 범주와 관련될 수 있다. 특히 최근 들어 고시원을 포함하여 PC방, 찜질방 등 비전형 주거지 활용자의 수는 정확한 파악도 되지 않으면서 급증하는 추세이다.

주거취약계층의 발생과 확대에는 우리나라의 주택정책이 중요한 몫을 담당하는 것이 사실이다. 즉 재개발 사업에 따른 도심 저렴주거의 지속적 상실은 “판자촌 -> 쪽방 -> 비닐하우스 -> 고시원” 등과 같이 점점 더 비전형적인 주거를 대량으로 발생(혹은 도시 노숙상황의 배경 형성)시켰다. 기존의 우리나라 주택정책은 물리적으로 주택의 양적 질적 성장

을 가져오는데 기여한 것은 사실일지 모르지만 궁극적으로 건설자본과 토지투기세력에게 그 이득이 귀속되고, 주거빈곤층이나 서민의 주거생활에는 별 도움이 되지 못한 상황이다. 특히 2000년대 들어 주택보급률이 100%가 넘어갔음에도 대도시의 지속적인 전면 재개발 방식 지속은 오히려 저렴주거의 유실과 비전형주거의 확산을 야기하고 있다. 현재까지의 전면 재개발 방식의 정책은 표방하였던 ‘주택순환과정’에 의한 주거복지실현을 가져오는 것이 아니라 주거빈곤층의 주택문제 심화를 가져오는 원인이 되고 있다. 최근의 용산 참사 등에서도 현 주택개발 방식의 문제는 극명하게 나타나는데 더구나 현 주택개발 방식은 ‘의자뺏기놀이’에서 피해자를 극단적 주거취약계층만이 아니라 점점 다수 중산층 국민으로 확산하고 승자를 일부 토지자본에 국한시키는 가혹한 게임의 규칙을 전일화해가고 있는 상황이다.

반면, 주거취약의 상황에 대응하기 위한 정부의 사회주택 정책은 극히 취약하다. 2006년 말 현재 장기 임대주택의 재고비율(추정치)이 총 주택의 3.0%(건설 중인 주택 포함하면 5.9%)에 불과하여 `12년까지 장기 임대주택을 12%로 확충하더라도 주거안정을 위한 적정재고 수준(20% 내외)에 미달하는 수준이다.

〈표 4〉 공공임대주택 재고 현황

연도	총주택 재고수	공공임대주택 재고수(호)							
		계	영구 임대	50년 공공임대 (정비사업포함)	국민임대 (다가구/부도 매입 포함)	건설임대 (5년) (공공/민간/ 건축허가)	사원임대 (5/10/50년)	매입임대 (3년/5년)	전세 임대
2007년 (재고율)	13,793,000 (100%)	1,334,951 (9.7%)	190,077 (1.4%)	100,007 (0.7%)	155,637 (1.1%)	596,553 (43.3%)	30,173 (0.2%)	246,768 (1.8%)	15,736 (0.1%)

* '05년 총 주택은 13,323천호, 임대주택은 1,243호(건설 중인 수치 포함).

자료: 국토해양부, 임대주택업무편람메뉴얼, 2008 p.493.

기초보장제도에서의 주거급여나 주거취약계층에 대한 주거비 지원 관련 프로그램 모두 현실적인 저렴주거 비용을 충당할 수 없는 상황이다.

또한 (대도시)저렴주거를 유지할 수 있는 상황에서 탈락되는 경우 ‘정주’를 기반으로 하

는 사회보장(특히 공공부조와 사회복지서비스)의 coverage에서도 탈락되어 무료급식이나 편의제공과 같이 극히 잔여적이고 시혜적인 서비스에 의존하게 된다. 안정적 주거유지상황에서 탈락되면서 사회적 안전망의 욕구는 커지지만 불안정 주거층이 되면서 공식적 사회서비스는 점점 축소된다. 기존의 사회보장 프로그램이 가구주 중심, 임금근로자 중심, 정규주거중심, 기여 혹은 행정적 자산조사 조건 중심이었던 맥락과 관련된다.

4. 사회적 안전망의 쟁점과 과제

현재 우리나라의 사회적 안전망과 관련하여 가장 주목해야 할 사항은 대상 표적과의 괴리상황이다. 경제위기의 충격은 그 어느 때보다도 취약계층을 중심으로 강하게 나타나고 있는 상황인데 현재 주요한 사회적 안전망은 사회적 취약계층을 오히려 배제하는 구조로 형성되어 있다는 점이다. 그리고 이에 대한 형식적 대응은 임시적 파편적 프로그램에 의존하고 있다. 이는 단지 복지 프로그램의 기술적 문제에 그치는 것은 아니다. 이현주와 강신욱은 90년대 말 경제위기시보다는 사회보장제도가 확충되어 있기는 하지만, 빈곤층 가운데 제도의 보호를 받는 집단보다 그렇지 못한 사각지대의 규모가 더 크고, 특히 근로연령대의 실업 및 비경활 가구가 제도적 지원에서 상대적으로 더 배제될 가능성이 높다는 점을 지적하였다(이현주·강신욱, 2008).

사회보험을 일차적으로 작동시키는 복지체계와 위험노출 집단과의 괴리에 대해서는 소위 ‘신사회 위험’과 관련된 논의들도 의미 있는 설명을 제시하고 있다. 윤홍식(2007)은 우리나라의 빈곤상황 등에 대한 분석을 통해 현재 상황을 구사회위험의 존속과 신사회위험의 확대라고 표현하며 2000년대 들어서의 한국사회 빈곤양태의 중첩성을 평가하였다. 이는 기존의 근대적 복지국가의 과제가 해결되지 않은 상태에서 새로운 빈곤문제 양상에도 동시에 대처해야 함을 의미한다. 때문에 전통적 복지국가에서 공공재원 투입의 소득보장과 공공복지 양적 확대전략은 우리나라의 사회적 안전망에서 여전히 중요한 과제가 된다. 그리고 이와 동시에 사회적 배제 현상 특히 공공복지로부터의 배제 현상에 대한 추가적 대응이 필요하다. 즉, 보편주의적 안전망 확충은 취약계층에 대한 정책적 초점과 상치되는 것이 아니다.

이러한 상황에 비교할 때 현재 우리나라의 사회적 안전망은 근대성의 구위험에 대응하는 보장성이 취약한 상태에서 경제위기에서 부각되는 새로운 위험 상황에 대해서는 임시적이고 파편적인 프로그램으로 대응하고 있다. 이 과정에서 전체적인 국가의 공공책임은 강화되지 않는다. 효율화와 민간의 적절한 동원 체계화나 유인이 기본 방법이 되고 있다. 때문에 현재 우리나라의 사회적 안전망은 몇 가지로 특징(?)을 나타내고 있다.

첫째, 각 제도 및 프로그램들의 전시성과 취약성이다. 두 번째로는 취약성과 관련하여 광범위한 사각지대가 존재한다. 셋째, 유기적 통합성이 결여된 파편적 프로그램의 양산이다. 넷째, 시장원리의 부적절한 결합성이다.

사회적 안전망 프로그램의 운영에서 나타나는 감수성 혹은 현장성 결여의 문제도 반드시 짚어보아야 한다. 최근 주요한 청장년 실업과 빈곤대책 프로그램으로 진행되고 있는 ‘희망근로’ 사업의 표적 대상 문제도 이와 관련된다.

사회적 안전망은 집합적 소비재에 대한 공공성 강화나 탈시장화에 대한 방식으로 이루어지기도 하고, 경우에 따라서는 시장기제에 대한 적극적 활용의 모습을 나타내기도 한다. 그러나 시장기제의 활용도 시장경제에 자연스럽게 안전망 기능을 다 이관한다는 의미는 아니다. 이는 우리나라에서 바우처의 활용이나 EITC 등의 제도 속성을 통해 나타나기도 하지만 일면으로는 사회보험의 보장성 축소(혹은 약화에 대한 방임이나 조장) 등으로 나타나기도 한다. 대표적인 것이 건강보험과 관련될 수 있다. 경제위기와 관련하여 서구 선진국과 달리 우리나라의 복지체계에서 나타나는 문제점은 재정위기로 보기는 어렵다. 이 보다는 오히려 고용 취약성과 직접적인 빈곤문제이다. 때문에 공공성의 강화는 매우 중요한 원칙이 된다.

경제위기로 심화된 우리사회의 빈곤과 사회적 배제에 대응하는 과정에서 몇 가지 원칙적 방향이 제기될 수 있다.

- ① 독거노인 등 단신계층을 중심으로 한 절대빈곤심화에 대처하는 생존권 보장 강화
- ② 양극화 및 상대빈곤 심화에 대처하는 사회적 통합성 확립
- ③ 비정규직 확산과 근로빈곤 심화에 대응하는 근로빈곤층 소득보장과 고용의 질 강화
- ④ 다차원적·과정적 사회적 배제 압력에 대처하는 다면성

우선적으로 보편주의적 성격의 사회보장 기제가 강화되어야 하는 것이 과제가 될 것이

다. 보편주의적 특성을 가진 소득보장 프로그램은 빈곤예방과 1차적 보장의 기능을 수행할 수 있다. 수당제도의 도입 혹은 보장수준의 향상과 개편이 필요하나 이것이 현실화되기까지의 과정에서는 사회보험의 역할을 강화하여야 한다. 국민연금의 사각지대를 해소하고, 고용보험의 적용기준 완화를 통한 급여대상 확대 등을 도모하여야 한다. 이에 건강보험의 보장성 강화도 포함될 것이다. 의료, 주거 등에서는 공공보장성 강화를 위한 정책 방향이 필요하다. 보편주의적 보장기제의 강화는 공공부조제도에 대한 우리나라의 기형적 하중 증가를 방지하는 효과도 가져올 것이다.

동시에 공공부조로서 큰 기능을 하고 있는 국민기초생활보장제도를 내실화하여야 한다. 사각지대 해소를 위해서는 부양의무자 기준의 획기적 축소, 소득인정액 기준의 합리성 제고 등이 필요하며 특히 상대빈곤선의 도입으로 최저생계비의 상대적 수준 저하를 막아야 한다. 양극화나 상대빈곤에 대처하기 위해서는 정책의 표적이 되는 빈곤선(최저생계비)을 사회 전체적인 평균소득이나 중위소득의 일정 비율로 설정하는 것이 필요하다. 공공부조제도에 소득보장의 하중이 많이 걸리는 점은 바람직하지 못하지만 보편적 소득보장체계의 충실성이 담보되는 시점까지는 국민기초생활보장제도의 확대 강화는 중요하다.

사실상 위에서 제기된 보편주의적 보장기제와 공공부조의 개편을 통해 취약계층에 대한 사회적 안전망 사각지대의 문제를 어느 정도 극복하여야 한다. 그리고 나서 제기되는 새로운 욕구 영역(보장되지 않는 사회적 욕구)에 대해서는 새로운 전략들이 중장기적으로 제도적 법적 안정성을 근거로 편성되어야 한다. 실업부조 도입, 사회서비스 확대 등이 해당할 수 있다.

차상위계층 및 근로빈곤층에 대한 지원이나 사회적 배제에 대처하는 탈배제의 프로그램 보완도 같은 맥락에서 이슈가 될 수 있다. 차상위계층이 근로에 임하지 못하도록 하는 장애요인을 제거하는 것이 중요하다. 보육, 간병 및 요양, 장애에 대한 적절한 사회서비스 제공 등이 논의될 수 있다. ‘일(work)’에 대해 조건화하거나 강제로서의 아니라 일할 권리(right to work)를 보장하고 기회를 제공이라는 측면에서 접근해야 실효성이 나타날 수 있다.

전달체계의 보강이 안전망의 적절한 기능을 위한 전제가 될 수 있다. 현재 파편적 프로그램의 양산은 현장에서 적절히 소화되지 못해 부실화로 이어지고 각종 도덕적 해이 논란을 유발하는 조건이 되곤 한다.

지금 공공 안전망의 총량을 제한하는 상황 속에서 기존 제도의 효율화(혹은 적용기준의 까다로움 증가)를 통해 재원을 마련하고자 하고, 새롭게 부각되는 이슈에 대해 과편적 급여를 제공하는 방식이 많이 활용되고 있다. 이는 사실상의 ‘돌려막기’이다. 이 과정에서 우리사회 서민과 취약계층의 사회적 배제는 가속화되고 있다. 권리성 복지 프로그램 활용에는 또 다른 장벽이 발생하곤 한다. 안전망 혹은 복지 프로그램이 점점 더 권리성이 취약해지고 임시프로그램으로 대체되는 것은 막아야 한다. 문제는 현재 정부의 복지정책이 이런 기초라는 점이다. 기존의 복지 프로그램이 더 이상 부적절한 것이 아니라 이 적용 사각지대와 보장성 강화 등 공공성을 제대로 확보하지 못한 것이 문제를 점점 더 키우고 있다는 점에서 출발하여야 할 것이다.

참고문헌

- 국가인권위원회(2009), UN인권조약감시기구의 대한민국에 대한 권고모음집.
- 남기철(2008), 사회적 배제와 빈곤정책의 전환 모색, 국가인권위원회 인권포럼 자료집.
- 이현주·강신욱(2008) 경제침체기 사회보장제도의 대응방안 모색, 한국보건사회연구원·한국사회복지정책학회 정책토론회 자료집.
- 김병권(2009), 장기불황에 대비한 전 국민 고용안전망 구축, 참여연대토론회자료집.
- 박능후 외(2003), [탈빈곤정책 현황과 발전방안 연구], 한국보건사회연구원.
- 이태수(2009), 경제위기 하의 사회복지정책, 참여연대토론회자료집.
- 최영미(2009), 전 국민 실업안전망에 관하여, 참여연대토론회자료집.
- 여유진·김태완(2006), “한국의 소득불평등 동향과 정책방향”, 한국보건사회연구원, 빈곤과 불평등 실태 및 정책제안 정책토론회 자료집.
- 윤홍식(2007), “한국사회의 신·구 사회위험”, 참여연대 사회복지위원회, 대안복지패러다임연속세미나 자료집.
- 이진석(2009), 획기적인 건강보험의 보장성 강화운동의 필요성과 추진방안, 참여연대 내부토론회자료.
- 이현주 외(2003), [공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 개편방안], 한국보건사회연구원.
- 한국도시연구소, 2003, 『사회적 배제의 관점에서 본 빈곤층 실태 연구』, 국가인권위원회.
- 허선(2009), 부양의무자 기준의 현황과 쟁점, 참여연대 내부토론회자료.



한국의 사회권현황: 사회권 관련 예산분석

유근춘

(한국보건사회연구원 연구위원)

한국의 사회권현황: 사회권 관련 예산분석

유근춘 (한국보건사회연구원 연구위원)

I. 서론

사회권의 현황을 아는 것은 현재까지의 사회권 분야에서의 성취와 부족함을 드러내고 이를 바탕으로 앞으로의 발전방향을 모색하는데 중요한 출발점이 된다.

사회권은 사회의 집합적 노동산물에 대해 시민이 개인적으로 향유하는 정당한 몫에 대한 권리로서(Marshall, 1981: 93) 그 실현에 있어 사회의 집합적 책임을 필요로 하며 특히 국가의 책임성이 강조된다(안치민, 2006: 383). 따라서 한 국가의 사회권 현황을 파악하는데 있어 그 국가가 사회권의 실현을 위해서 사회권 분야에 자원을 얼마나 어떻게 사용하고 있는가를 보여주는 사회권 관련 예산을 분석하는 것이 하나의 중요한 수단이 된다.

이러한 관점에 따라 본 연구에서는 한국의 사회권 현황을 한국의 사회권 관련 예산분석을 통해 알아보려고 한다. 특히 최근 경제위기에 어떻게 사회권 관련 예산이 반응하고 있는가를 알아봄으로써 한국의 사회권 현황의 특성을 부각시키고자 한다. 이를 위해 먼저 사회권 관련 분야에는 무엇이 속하며, 이를 국가의 예산으로 파악하기 위해 어떤 예산을 보아야 하는지를 알아본다. 다음으로 이렇게 파악될 수 있는 우리나라 사회권 예산의 전체적 추이와 현황 그리고 최근 경제위기와 관련된 예산의 변화를 알아본다. 마지막으로 한국의 사회권 관련 예산에 대한 전체적인 현황판단을 제시한다.

II. 사회권과 관련된 예산 항목

1. 사회권 관련 분야

사회권의 세부내용이 무엇이 되어야 하는지는 고정되어 있는 것이 아니라 시대 상황과 조건에 따라 어느 정도 논의의 여지가 있는 것이다(Marshall and Bottomore, 1992: 86).

사회권의 본격적 논의를 시작한 T. H. Marshall(1950: 7-8)은 사회권의 내용을 세부적으로 명시하고 있지는 않지만 '문화적 혜택을 받는 삶'(civilized life)으로 상정하고, 이를 누린다는 것은 '사회적 유산에 참여'(a share in the social heritage)하는 것이며 궁극적으로는 '사회의 완전한 구성원 즉 시민'(full members of the society, that is, as citizens)으로 받아들여지는 것이라고 말하고 있다. 즉 사회권은 경제적, 사회적, 문화적 권리 전반을 의미한다고 할 수 있겠다.

사회권의 내용을 좀 더 구체적으로 알아보기 위해 T. H. Marshall 이후 학자들의 시민권 논의에서 밝히고 있는 사회권의 항목들을 정리하면 다음과 같다(안치민, 2006: 375).

- 1) 사회적 권리: 사회보장권(사회보험 및 공공부조), 사회복지서비스권, 건강권, 교육권
- 2) 경제적 권리: 노동권
- 3) 문화, 환경적 권리: 문화권, 환경권

사회권의 내용은 사회권 지표와 관련된 연구에서도 도출될 수 있다. 문진영 외(2008)의 연구에서는 사회권과 관련하여 소득보장영역, 건강권 영역, 주거권 영역, 노동권 영역 그리고 교육권 영역의 5개 영역을 나누고 각 영역에 대해서 최우선의 중요성을 갖는 제1수준 지표, 2차적 중요성을 갖는 제2수준 지표 그리고 보충적·실험적 특성을 갖는 제3수준의 지표를 다음의 표와 같이 제시하고 있다(문진영 외, 2008: 149). 이러한 사회권 지표의 구체적 내용은 사회권의 내용을 판단하는데 도움을 줄 수 있다고 생각된다.

상기한 안치민(2006: 375)의 사회권 항목과 문진영 외(2008: 149)의 사회권 지표 관련 영역들을 비교해보면 사회적 권리의 사회보장권(사회보험 및 공공부조)은 소득보장 영역에, 건강권은 건강영역에, 교육권은 교육영역에 해당하며, 경제적 권리인 노동권은 노동영역에 해당한다고 볼 수 있다. 문진영 외(2008)의 연구에서는 문화권과 환경권이 명시적으로

다루어지지 않고 있으며, 사회적 권리 중 사회복지서비스권도 역시 명시적으로 다루어지고 있지 않다. 반면 문진영 외(2008)에서 독립적으로 다루어지고 있는 주거영역이 안치민(2006)에서는 명시적으로 언급되지 않고 있다. 이처럼 사회권의 내용과 항목은 대부분 일치하는 부분이 있으면서도 논의에 따라 약간의 차이가 날 수 있다고 판단된다.

〈표 1〉 사회권 지표구성(안)의 요약

영역	차원	지표구성		
		제1수준	제2수준	제3수준
소득 보장 (20)	빈곤	-빈곤율 (상대빈곤) -빈곤율 (최저생계비) -빈곤갭	-장기빈곤율 -근로빈곤율	
	소득불평등	-5분위분배율	-지니계수	
	공적연금· 공공부조	-공적연금수혜율 -공적연금가입율 -공공부조수혜율		
	기타 소득보장		-고용보험가입율 -산재보험가입율 -산전후휴가이용율 -상병급여수혜율	-육아휴직급여이용율 -폐질·장해급여수혜율
	재분배효과			-빈곤감소율 -빈곤갭감소율 -지니계수개선율 -5분위배율개선율
건강 (19)	최선의 의료서비스	-건강보장사각지대인구비율 -건보본인부담율(보장율) -과부담의료비지출가구비율 -소아예방접종율	-의료급여대상자본인부담율 -활동의사수 -노인인플루엔자예방접종률 -자궁경부암검진율 -국민의료비 중 공공의료비 비중	-이주민, 이주노동자를 위한 의료시설확보율
	안전작업· 생활환경	-식품미보장율 -상수도보급율		
	건강수준	-출생시 기대수명 -총사망율 -영아사망율	-주요질환에 의한 사망률 -저체중아출생 -자가보고 건강수준	-조기사망

영역	차원	지표구성			
		제1수준	제2수준	제3수준	
주거 (12)	주택의 적정성	-최저주거기준 미달가구수 -주거비 부담정도	-공공임대주택 거주가구비율	-노인및 장애인 편의시설 설치가구비율	
	점유의 안정성	-홈리스 수 -강제퇴거가구수	-비닐하우스 거주가구수 -쪽방거주 인구수	-비자발적 이주가구수	
	주거권 실현과정	-개발사업으로 인해 영향받는 주민에 대한 주거보장	-주거권 침해에 대한 정보 및 자문제공하는 제도 여부	-지자체 주택분쟁조정위원회 설치비율	
노동 (20)	노동시장	전체고용	-고용율	-비경제활동인구비율	-여성고용율 -25~34세 여성고용율 -여성비경제활동인구비율 -25~34세여성비경제활동비율 -혼인,임신,출산전후탈락율
		경제활동인구	-실업율 -취업율	-비임금근로자비중 -성별청년층실업율	-자영업과무급가족종사비율
		비정규인구	-한시적근로자비율	-전체비정규직비율 -저임금근로자비율	-임시,일용,호출근로,시간제,파견,용역,사내하청
	노사관계	-전체노조조직율	-고용형태별 조직율	-단협적용율 -고용형태별단협적용율	
교육 (14)	중등교육	-중등교육탈락율	-연령별탈락율	-계층간사교육비 비중 -지역간사교육비 비중	
	평생교육	-평생학습참여비율	-저소득층참여율	-고용형태별 비율 -성별 비율	
	소득격차	-연령집단별 소득격차 -학력별 소득격차	-수도권과 지방대 졸업생간 소득격차	-성별 소득격차 -고용형태별 소득격차 -학력별 소득격차	

출처: 문진영 외, 2008, p. 149.

2. 사회권 관련 분야와 한국의 예산항목

다음으로 상기한 사회권 관련 분야와 항목에 대한 국가예산을 파악하기 위해서는 이들 사회권 관련분야와 항목에 상응하는 국가예산 항목을 파악해야 한다. 이를 위해서는 일차적으로 예산의 기능별 분류체계를 보아야 한다. 우리나라의 경우 현재 다음과 같이 15가지 기능별 세출예산항목을 사용하고 있다.

1. 일반공공행정, 2. 공공질서 및 안전, 3. 통일·외교, 4. 국방, 5. 교육, 6. 문화 및 관광,

7. 환경보호, 8. 사회복지, 9. 보건, 10. 농림해양수산, 11. 산업·중소기업, 12. 수송 및 교통, 13. 통신, 14. 국토 및 지역개발, 15. 과학기술.

이를 앞에서 살펴본 사회권의 내용과 항목을 참고하여 보면 5. 교육, 6. 문화 및 관광, 7. 환경보호, 8. 사회복지, 9. 보건의 예산항목들이 사회권 관련 예산에 접근을 하는 것으로 판단된다. 물론 정확한 규정을 위해서는 사회권의 내용과 세세한 각 예산항목 내의 사업들을 비교하여야 하지만 현재의 수준에서는 커다란 외형적 일치만을 문제 삼고자 한다.

다음으로 분석의 편이를 위해 예산분석 자료의 가독성과 사회권의 핵심성을 고려하여 상기분야 중 선택을 하고자 한다. 본 연구에서는 8. 사회복지와 9. 보건의 두 가지 항목을 집중적으로 보고자 한다. 이는 앞에서 살펴본 사회적 권리 중 교육권을 제외한 사회보장권, 사회복지서비스권, 건강권을 포함하고, 경제적 권리로서의 노동권을 포함하는 범위설정이다.

이와 관련된 예산항목은 위에서 본 바와 같이 2007년 이후 사용되는 예산의 기능별 분류체계에서 사회복지와 보건으로 분류되는 항목이다. 이에 해당하는 이전의 항목과 비교하기 위해서는 예산개요 상의 기능별 세출예산 분류항목의 주요 변경사항을 먼저 살펴보아야 한다.

현재 사용되는 2007년 이후의 예산 기능별 분류체계의 사회복지와 보건에 상응하는 예산개요 상의 기능별 분류는 사회개발비 이다. 이에 연도 변화에 따라 다음과 같은 항목이 포함되었었다.

- 1987년~1994년: 인력개발 및 인구대책, 보건 및 생활환경, 사회보장, 주택 및 사회개발, 체육 및 문화
- 1995년~1999년: 인력개발 및 인구대책, 보건 및 생활환경 개선, 사회보장, 주택 및 사회개발, 교육 및 문화

2007년 이후에는 예산의 기능별 분류체계가 많이 바뀌어서 사회개발비 항목이 사라지고, 이를 대신하여 사회복지와 보건이라는 예산의 기능별 분류체계가 사용된다. 이전의 사회개발비에 포함되는 사회보장비에는 여러 가지 항목들이 있었다. 이의 연도별 변화를 보면 다음과 같다.

- 1987년~1999년: 1987년의 의료보호 및 보험, 보훈, 근로자복지, 기타사회복지로 나뉘다가 1988년에 국민연금 항목이 추가되어 1999년까지 이어져 왔음.

- 2000년~2006년: 사회개발비 항목 중 환경개선에 포함됐던 보건, 위생, 보건사회(복지)행정 항목이 사회보장으로 편입되면서 사회보장 예산의 항목은 사회보험, 보훈, 근로자복지, 기타사회복지, 직업훈련, 직업안정, 보건위생, 보건복지행정 등 총 8개 항목으로 구성됨.

2007년 이후 이러한 기존 사회개발예산 내의 사회보장예산을 사회복지와 보건으로 나누고 이에 주택 및 지역사회개발의 주택을 사회복지에 추가하여 사회복지와 보건으로 구성되는 새로운 기능별 분류체계를 사용하게 된다. 사회복지에 속하는 항목으로는 기초생활보장, 취약계층지원, 공적연금, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반 등 9개 기능이 포함되고 보건에는 보건의료, 건강보험, 식품의약품안전 등 3개 기능이 포함된다. 이상의 논의를 정리하면 다음의 표와 같다. 표의 짙게 표시된 부분이 2007년 이후 사회복지와 보건으로 분류되는 기능별 세출예산 분류항목에 속하는 기능들이다. 단, 1987, 1989, 1996년도의 ‘(3) 위생 및 공해방지’의 경우 위생은 보건복지예산에 포함되고 공해방지는 포함되지 않는다.

〈표 2〉 보건복지 기능과 관련된 기능별 세출예산 분류항목의 주요 변경사항

1987		1989		1996	
3.사회개발		3.사회개발		3.사회개발	
가. 인력개발 및 인구	(1) 직업훈련	나. 인력개발 및 인구	(1) 직업훈련	나. 인력개발 및 인구 대책	(1) 직업훈련
	(2)인구대책		(2)인구대책		(2)인구대책
	(3) 직업안정		(3) 직업안정		(3) 직업안정
나. 보건 및 생활환경 개선	(1) 보건	다. 보건 및 생활환경 개선	(1) 보건	다. 보건 및 생활환경 개선	(1) 보건
	(2) 상하수도		(2) 상하수도		(2) 상하수도
	(3) 위생 및 공해방지		(3) 위생 및 공해방지		(3) 위생 및 공해방지
	(4) 보건 사회행정		(4) 보건 사회행정		(4) 보건 사회행정
다. 사회보장	(1) 의료보호 및 보험	라. 사회보장	(1) 의료보호 및 보험	라. 사회보장	(1) 의료보호 및 보험
	(2) 보훈		(2) 보훈		(2) 보훈
	(3) 근로자복지		(3) 근로자복지		(3) 근로자복지
	(4) 기타사회복지		(4) 기타사회복지		(4) 기타사회복지
	(5) 국민연금		(5) 국민연금		
라. 주택 및 사회개발	(1) 주택	마. 주택 및 지역사회개발	(1) 주택	마. 주택 및 지역사회개발	(1) 주택
	(2) 도시개발		(2) 도시개발		(2) 지역사회개발
	(3) 지역사회개발		(3) 지역사회개발		

2001		2007	
3.사회개발		8.사회복지	9. 보건
다.사회보장	라. 주택 및 사회개발	가. 기초생활보장	가. 보건의료
(1) 사회보험	(1) 주택	나. 취약계층지원	나. 건강보험
(2) 보훈	(2) 지역사회개발	다. 공적연금	다. 식품의약품안전
(3) 근로자복지		라. 보육가족 및 여성	
(4) 기타사회복지		마. 노인·청소년	
(5) 직업훈련		바. 노동	
(6) 직업안정		사. 보훈	
(7) 보건위생		아. 주택	
(8) 보건복지행정		자. 사회복지일반	

자료 : 『예산개요』, 해당연도, 출처: 유근춘, 2009년도 보건복지가족부 예산의 특징과 변화, 보건복지포럼, 2009년 1월호, p.7.

현재 각 기능항목에 속한 주요사업들은 다음과 같다.

1) 기초생활보장

- a. 기초생활급여(생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산장제급여, 차상위계층 양곡할인, 저소득층난방비지원)
- b. 의료급여
- c. 긴급복지
- d. 자활지원

2) 취약계층지원

- a. 요보호아동보호육성(아동시설지원, 학대실종아동보호지원, 가정입양지원, 가정위탁지원, 아동발달지원계좌 지원)
- b. 아동복지지원(방과후활동지원, 드림스타트 지원, 아동복지교사(사회적일자리))
- c. 장애인생활안정지원(장애수당, 저소득장애인지원, 장애인자립자금융자, 장애인선택적복지, 장애인생활시설확충, 장애인단체지원, 장애인일자리지원)
- e. 장애인재활지원(장애인직업재활지원, 중증장애인직업재활 지원, 장애인의료재활 지원)
- f. 부랑인의사상자지원(부랑인지원, 의사상자예우)

- 3) 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금)
- 4) 보육·가족 및 여성(가족기능강화, 저출산대응및인구정책지원, 보육지원강화)
- 5) 노인·청소년(아동·청소년정책, 청소년 활동 및 복지 증진, 기초노령연금 등의 노인 생활안정, 노인장기요양 등의 노인의료보장, 장사시설확충)
- 6) 노동(고용정책, 직업능력개발, 고용평등실현, 노사정책, 근로조건보호, 산업재해예방 등)
- 7) 보훈(보훈보상, 보훈복지 등)
- 8) 주택(주택시장안정 및 주거복지향상 등)
- 9) 사회복지일반(사회복지기반조성, 일반보건복지행정지원)
- 10) 보건의료(공공보건의료확충, 응급의료체계운영지원, 암 및 희귀질환지원 등)
- 11) 건강보험(국고보조)
- 12) 식품의약품안전(식품안전성제고, 의약품안전성제고 등)

이들 예산 항목을 볼 때 다음과 같은 사항에 유의하여야 한다. 『예산개요』(혹은 『나라살림』)에서는 일반회계예산(특별회계는 별도 표시)이 제시되고 있고, 중기재정운용을 제시하는 『국가재정운용계획』에는 일반회계는 물론 특별회계와 기금까지도 포함이 되어있다. 따라서 같은 항목에서도 자료에 따라 동일년도에 수치가 다를 수 있다. 예를 들어 공적연금의 경우 『예산개요』에서는 기금이 빠지므로 국민연금에 대한 국고지원분만 들어 있으나 『국가재정운용계획』에서는 국고지원분뿐만 아니라 기금에서의 지급분도 포함하고 있다. 노동의 경우에도 공적연금과 같이 기금에서의 지출을 포함하고 있다. 그러나 건강보험의 경우에는 기금으로 취급되지 않아 『예산개요』와 『국가재정운용계획』 모두에서 국고보조분만을 제시하고 있다.

3. OECD SOCX의 사회지출: 국제비교 시

앞에서 살펴본 예산자료의 경우 국제비교를 할 때 자료상의 일치를 보장하기가 어려운 측면이 있다. 이러한 점에서 가장 포괄적이고 일관성 있는 기준에 따라 국제적 자료를 모아 놓은 것이 OECD SOCX의 사회지출 자료이다. 본 연구에서는 우리나라의 사회권 보장

수준이 국제적으로 어떠한 위치에 있는지를 알아보기 위해서 상기한 예산분석 자료에 가장 근접하는 OECD SOCX의 공공사회복지지출자료를 사용하고자 한다.

이 자료에서 지출이 사회적인지의 여부를 판단하는 기준 들에는 다음과 같은 것이 있다(OECD, 2007: 8-12). 이는 사회권의 보장에 있어 국가를 포함하여 사회의 집합적 책임을 필요로 한다는 측면에 상응하는 기준들이다.

- 1) 주체: 재정흐름을 통제(control of financial flows)하느냐의 여부에 따라 정해짐
 - 공공: 각 수준의 정부와 사회보장기금이 속하는 일반정부(general government)가 재정의 흐름을 통제하는 경우이다.
 - 민간: 공공 이외의 주체가 재정의 흐름을 통제하는 경우로서 기관(institutions)인 경우와 비기관인 경우(가계와 개인; households and individuals)로 나누어진다. 사회지출은 기관인 경우만을 포함한다.
- 2) 법적 강제여부
 - 강제 혹은 법정(mandatory): 법적근거(legal basis)에 의해 강제되는 경우는 그 지출에 의해 재분배가 이루어지는가에 상관없이 바람직하다는 정책적 판단이 있었던 것으로 간주해 사회적인 것으로 판단함
 - 자발(voluntary): 법적근거에 의해 강제되지 않는 경우로서 지출에 의해 재분배가 이루어지는 경우만 사회적인 것으로 판단
- 3) 재분배 여부
 - 지출에 의해 사전적인 개인 간 재분배가 발생하면 사회적인 것으로 간주
 - 재분배가 일어나지 않아도 법적으로 강제되는 경우는 사회적으로 바람직하다는 정책적 판단에 의해 법적인 강제가 실시되는 것으로 이해해 사회적인 것으로 간주
- 4) 지출의 목적이 사회적 인지의 여부
 - 사회적 목적(social purpose, social policy objectives)은 복지를 감소시키는 곤란한 상황으로서 사회적인 대처를 하는 경우를 말함. 보통 사회적으로 대처하는 복지감소의 곤란한 상황을 사회적 위험(social risk)이라 함
 - 사회적 대처 여부의 기준은 주체, 강제여부, 재분배여부에 의해 결정됨
 - 공공주체인 경우는 법적 강제가 없는 자발이면서 재분배가 없는 경우를 제외하고

는 모두 사회적인 지출임

- 민간주체인 경우는 가계나 개인이 아닌 기관으로서 법적 강제인 경우와 자발적이지만 재분배가 발생하는 경우는 사회적인 지출로 보며, 자발적이면서 재분배가 발생하지 않는 경우는 전적인 사적영역으로 봄
- 사회적 지출을 통해 대응하는 복지를 감소시키는 곤란한 상황 즉 사회적 위험은 9개로 분류됨. 이러한 정책 영역으로 노령, 유족, 근로무능력, 건강, 가족, 능동적 노동시장, 실업, 주거, 기타 사회정책영역이 있음

〈표 3〉 사회적 목적의 지출을 전제로 한 사회적 지출의 분류와 예

주체	공공		민간	
	강제(법적 근거)	자발	강제(법적근거)	자발
재분배	<ol style="list-style-type: none"> 1. 자산검사에 근거한 급여(means-tested benefits) 2. 사회보험급여(social insurance benefits) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 공공보험프로그램에의 자발적인 참여(voluntary participation in public insurance programmes) 2. 보험혜택을 받기위한 자영자의 가입(self-employed 'opting in' to obtain insurance coverage) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 고용주가 제공하는 병상수당급여(employer-provided sickness benefits) 2. 예를 들어 연금 혹은 장애보험에 대한 강제기여로부터 발생하는 급여(benefits accruing from mandatory contributions, to, for example, pension or disability insurance) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 세금우대가 되는 급여(tax-advantaged benefits) 예: 개인퇴직연금계좌, 직장연금, 고용주 제공 건강보험(individual retirement accounts, occupational pensions, employer-provided health plans)
비 재분배	<ol style="list-style-type: none"> 1. 정부가 법적 강제 하에 운영하는 개인저축제도에서 발생하는 급여(benefits from government managed individual saving schemes) 	<p><사회적 지출이 아님> 공공이 주체가 되어 비 재분배적이며 법적강제가 없는 사회적 목적의 지출을 하는 경우로서 공공주체가 시장에 참여하여 시장조건에 따라 지출을 하는 경우임</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 세금우대가 없는 회계상으로 공정한 연금급여(non tax-advantaged actuarially fair pension benefits) 	<p><사회적 지출이 아님> 전적인 민간(exclusively private) 영역으로서 개인의 선호와 위험특성에 근거하여 시장가격으로 구입된 보험으로부터의 급여(benefits accruing from insurance plans bought at market prices given individual preferences and risk profiles)</p>

출처: OECD, 2007, p. 10.

이러한 기준에 따라 도출된 공공사회복지지출은 앞에서 살펴본 사회권 관련 예산인 사회복지 및 보건 기능의 예산과 거의 일치한다. 다만 건강보험에서 OECD SOCX의 공공사회복지지출은 예산자료와 다르게 급여지출을 포함하고 있다. 또한 현재 우리나라의 국가재정운용계획에서는 아직 지방재정을 포함하고 있지 못하나 OECD SOCX의 공공사회복지지출은 이를 포함하고 있어 좀 더 포괄적인 자료이다.

Ⅲ. 사회권 관련 예산분석

1. 사회권 관련 우리나라 예산의 추이와 현황¹⁷⁾

이는 사회권의 사회적 권리 중 교육권을 제외한 사회보장권, 사회복지서비스권, 건강권을 포함하고, 경제적 권리로서의 노동권을 포함하는 범위설정에 해당하는 사회복지와 보건 기능에 해당하는 예산이 어떻게 변화해 왔고 현황은 어떤지를 살펴봄으로써 우리나라에서 사회권 보장의 추이와 현황을 살펴보는 것이다. 이하에서는 자료취득이 가능한 중앙정부의 사회복지와 보건 일반회계예산(보건복지예산)의 추이를 통해 사회권의 변화추이와 현황을 알아본다.

1) 사회권 관련 예산변화의 추이

1990년에서 2008년 사이에 보건복지 일반회계예산의 추이를 보면 18년 동안 1990년의 1조9천7백8십억 원에서 2008년의 22조2천8십억 원으로 약 11배가 증가하였고, 이는 연평균 14.38%의 증가에 해당하는 변화이다. 이는 각각 GDP와 정부 일반회계예산(이하 일반회계)의 연평균 증가율인 10.77%와 10.84% 보다는 크고, 일반회계 사회보장예산(이하 사회보장예산)과 일반회계 보건복지가족부소관예산의 연평균 증가율인 15.79%와 15.69% 보다는 작은 증가율이다. 따라서 사회권 관련 예산을 나타내는 보건복지예산은 우리나라 전체의 가용자원의 증가율보다 높은 증가율을 보여 자원배분에서 그 상대적 비중이 커지고 있다고 말할 수 있다. 또한 정부일반회계의 증가율보다 커서 정부일반회계에서도 그 상대

17) 유근춘·(2009)의 결과를 사용하고 있다.

적 비중이 커지고 있음을 알 수 있다. 보건복지예산에 포함되는 사회보장예산과 보건복지부소관예산 보다 연평균 증가율이 작다는 것은 보건복지예산 중 상기한 두 가지 이외의 구성요인이 상대적으로 우선권이 줄어들었다는 것을 의미한다. 전체적으로 사회보장에 해당하는 부분에 자원배분과 예산부분의 상대적 우선권이 주어졌음을 알 수 있다. 이는 이 기간 동안 우리나라에서 사회권에 자원배분과 예산배분의 상대적 우선권이 주어졌음을 의미한다. 전체적으로 일반회계예산, 보건복지예산, 사회보장예산 그리고 보건복지소관예산은 1990-2008년 사이에 감소 없이 지속적인 증가추세를 보여주고 있다. [그림 1]에서 일반회계, 보건복지예산, 사회보장 그리고 보건복지소관예산 순으로 그래프의 높이가 높은 것은 이들 간의 정의 영역에서의 포함관계를 나타낸다.

〈표 4〉 GDP 및 각종 일반회계예산(1990-2008)

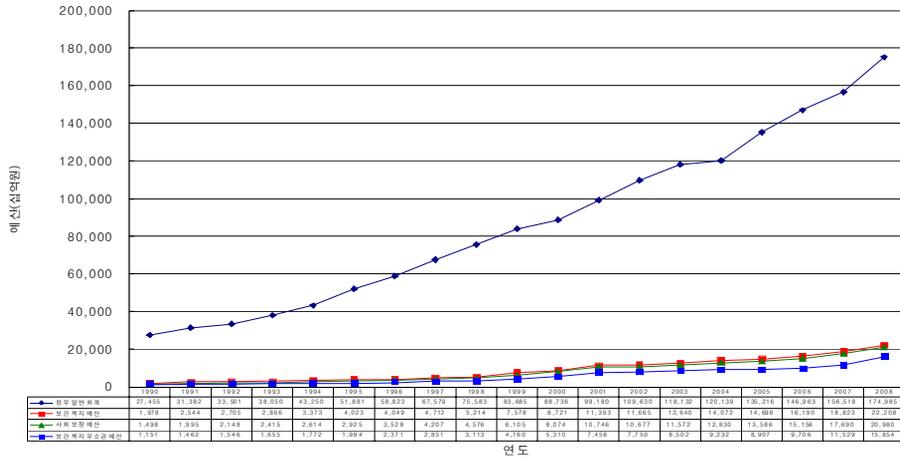
(단위: 십억, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GDP	152,630	198,472	235,880	277,497	323,407	377,350	418,479	453,276	444,366	482,744	521,959
일반회계	27,455	31,382	33,501	38,050	43,250	51,881	58,823	67,579	75,583	83,685	88,736
보건복지예산	1,978	2,544	2,705	2,866	3,373	4,023	4,049	4,712	5,214	7,578	8,721
사회보장	1,498	1,995	2,148	2,415	2,614	2,925	3,528	4,207	4,576	6,105	8,074
보건복지소관예산	1,151	1,462	1,546	1,655	1,772	1,984	2,371	2,851	3,113	4,160	5,310

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
GDP	551,558	596,381	721,346	778,445	810,516	848,045	901,189	962,469	10.77
일반회계	99,180	109,630	118,132	120,139	135,216	146,963	156,518	174,985	10.84
보건복지예산	11,393	11,665	12,640	14,072	14,698	16,190	18,823	22,208	14.38
사회보장	10,746	10,677	11,572	12,830	13,586	15,156	17,690	20,980	15.79
보건복지소관예산	7,458	7,750	8,502	9,232	8,907	9,706	11,529	15,854	15.69

*자료출처: 1. 보건복지통계연보, 각연도, 2. 예산개요, 각연도, 3. 보건복지부 세입세출예산서, 각연도

[그림 1] 예산변화 추이

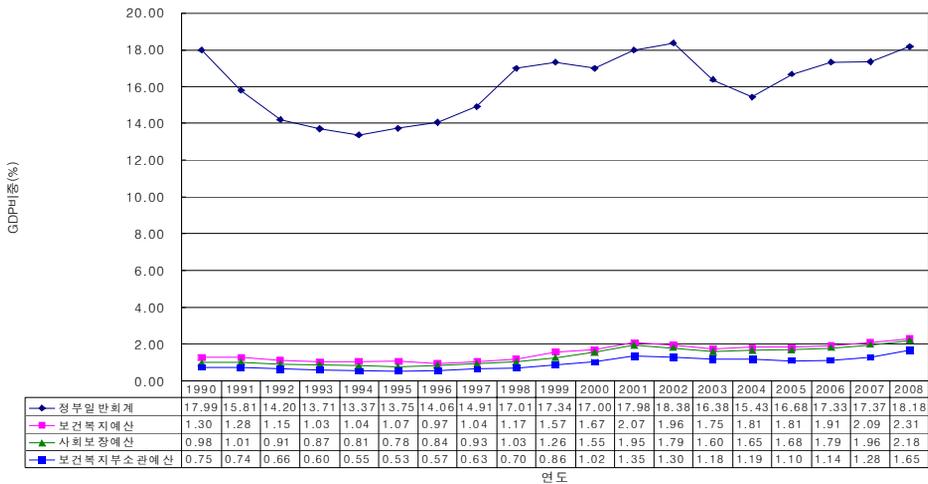


*자료출처: 1. 보건복지통계연보, 각연도, 2. 예산개요, 각연도, 3. 보건복지부 세입세출예산서, 각연도

2) 보건복지예산이 GDP에서 차지하는 비중

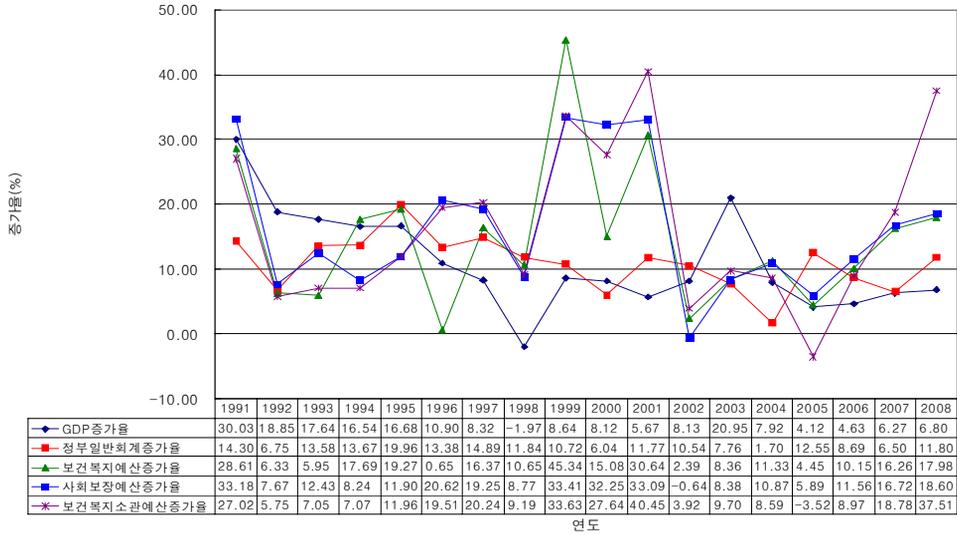
다음의 그림2와 3은 보건복지예산이 GDP에서 차지하는 비중과 각각의 증가율의 관계를 나타내고 있다.

[그림 2] 예산의 GDP 비중 추이(1990-2008)



*자료출처: 1. 보건복지통계연보, 각연도, 2. 예산개요, 각연도, 3. 보건복지부 세입세출예산서, 각연도

[그림 3] GDP 및 예산의 증가율



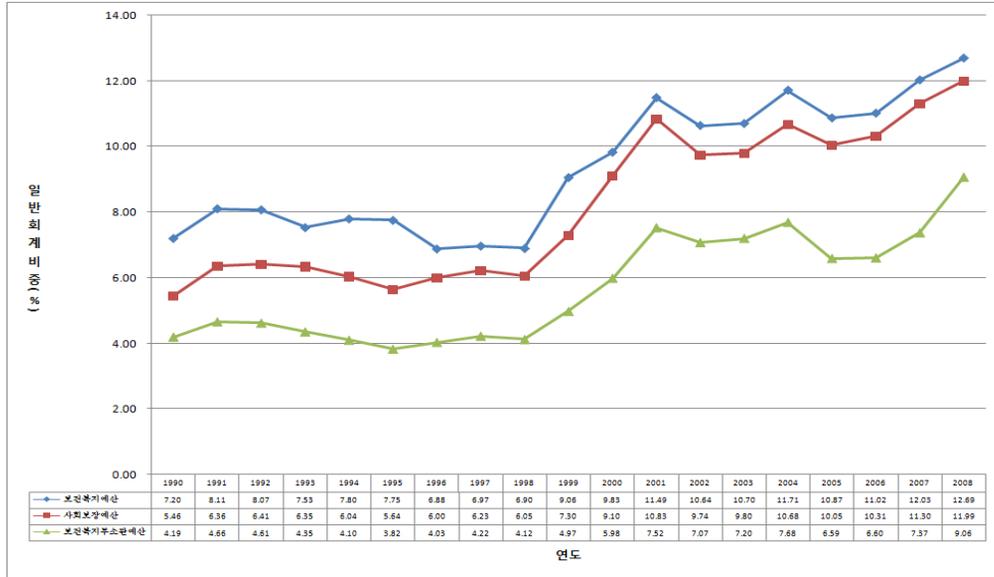
*자료출처: 1. 보건복지통계연보, 각연도, 2. 예산개요, 각연도, 3. 보건복지부 세입세출예산서, 각연도

예산들이 우리나라 전체 가용자원의 한계를 나타낸다고 볼 수 있는 GDP에서 차지하는 비중의 변화는 이들 예산이 우리나라 자원사용에서 갖는 상대적 우선순위의 변화를 나타낸다고 볼 수 있다. 보건복지예산이 GDP에서 차지하는 비중은 1990년의 1.30%에서 2008년의 2.31%로 1991-1993, 1996 그리고 2002-2003년의 6개 연도를 제외하고는 18년 동안 전체적인 증가추세를 보인다. 이는 [그림 3]을 보면 이들 6개 연도에서 GDP 증가율보다 보건복지예산의 증가율이 작은 것과 일치하는 결과이다. 전체적으로 1990-2008년의 18년간 우리나라에서 사회권 관련 예산이 국가전체의 자원배분에 있어 상대적 우선권을 가졌었다고 판단할 수 있다.

3) 정부일반회계에서 보건복지예산이 차지하는 비중

다음의 그림 4는 일반회계에서 사회권 관련 보건복지예산이 차지하는 비중의 변화를 보여주고 있다. 이는 정부의 가용자원인 예산을 배분함에 있어 상대적 우선순위를 나타내 주는 자료이다.

[그림 4] 일반회계비중



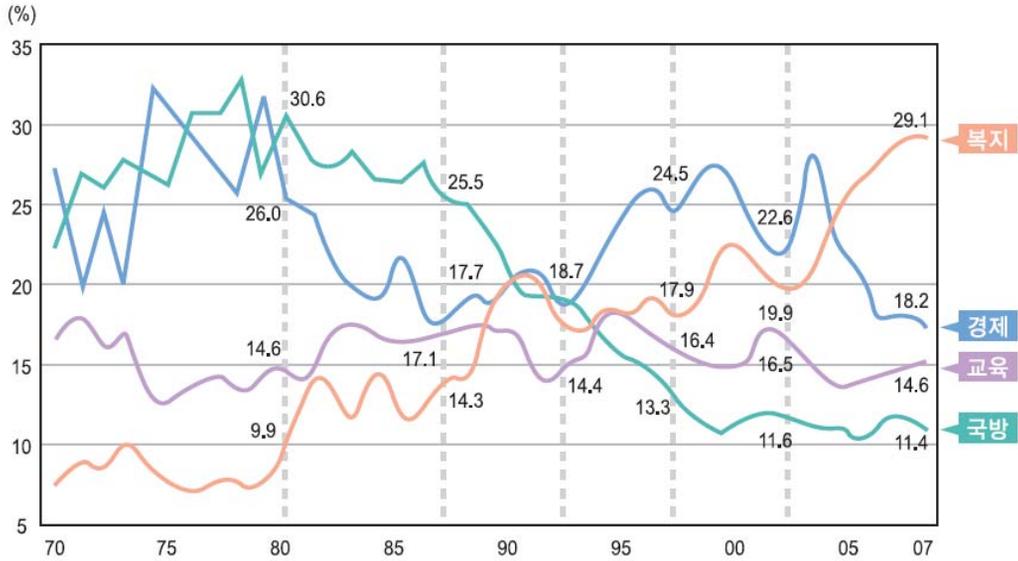
*자료출처: 1. 보건복지통계연보, 각연도, 2. 예산개요, 각연도, 3. 보건복지부 세입세출예산서, 각연도

일반회계에서 차지하는 각종 보건복지기능관련 일반회계예산이 차지하는 비중은 [그림 4]를 보면 1990-2008년 사이에 국부적인 등락을 보이면서 전체적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 보건복지기능이 상대적으로 정부 일반회계의 다른 지출에 비해 중요성이 커지는 것을 의미한다. 보건복지예산의 경우 정부 일반회계에서 차지하는 비중이 1990년의 7.20%에서 2008년의 12.69%로 약 1.8배 증가하였다. 각종 보건복지기능 관련 예산비중의 증감은 [그림 3]에서 일반회계의 증가율에 대한 상대적인 증가율의 크기로 판단할 수 있다. 보건복지예산의 경우 1992-1993, 1995-1996, 1998, 2002 그리고 2005년의 7개 연도에서 일반회계 증가율보다 그 증가율이 작아 일반회계비중이 감소한다.

4) 사회권 관련 보건복지 예산 비중의 구조적 변화추이

보건복지기능이 정부전체의 예산에서 차지하는 비중의 변화는 다음 [그림 5]의 분야별 재원 구조의 변화에서 알아볼 수 있다.

[그림 5] 분야별 재원구조의 변화



* 통합재정규모 대비 분야별 재정지출비중
 * 자료 : 기획재정부, 「한국통합재정수지」 각년도
 * 출처: 기획재정부, 「2008-2012 국가재정운용계획」, p. 6.

그림에서 보면 보건복지기능(그림의 복지)은 국지적인 등락을 보이면서도 지속적인 증가를 하여 2005년부터 다른 모든 정부기능을 상회하고 있다. 이는 특히 경제기능의 비중 감소에 기인한다. 국방의 감소도 보건복지기능 비중의 증가의 원인이지만 분단국가라는 우리나라의 특성상 현재보다 더 크게 감소할 수 있는 가능성은 낮다고 보겠다. 따라서 앞으로의 보건복지기능의 비중증가는 정부의 경제기능 감소와 긴밀히 연관 지어 볼 수 있겠다. 이는 기존 선진국의 기능별 지출비중의 변화에서 관찰할 수 있는 구조적 변화이다. <표 3>을 보면 선진국에서 국방과 경제기능의 비중감소가 보건복지의 비중 증가와 구조적인 관계를 가지고 있음을 알 수 있다. 특히 우리나라와 비교하면 경제의 비중이 우리나라보다 훨씬 작음을 알 수 있다. 따라서 앞으로 보건복지예산의 상대적 비중이 커질 것으로 판단된다. 이는 우리나라가 선진국의 구조적 변화를 쫓아간다면 앞으로 당분간은 사회권 관련 예산의 증가가 불가피함을 보여준다고 할 수 있다.

〈표 5〉 복지국가유형별 기능별 지출비중(기능별지출/일반정부지출) 및 연평균 증가율
(단위 : %)

국가 유형	연도	공공행정 ¹⁾	국방	경제	삶의 질 ²⁾	보건복지			교육
						건강	사회보장	계	
한 국	1995	18.00	13.57	25.29	9.50	6.24	9.20	15.44	18.20
	2000	18.38	10.93	22.95	10.61	9.80	10.24	20.04	17.09
	2005	17.78	9.34	22.07	9.65	12.42	11.75	24.17	16.99
	증가율	-0.12	-3.67	-1.36	0.16	7.12	2.48	4.8	-0.68
영 미 형	1995	21.21	6.71	10.51	5.45	15.17	28.47	43.64	12.47
	2000	20.58	6.19	9.70	5.16	16.49	28.38	44.87	13.51
	2005	18.97	6.59	9.05	4.77	18.28	28.91	47.19	13.41
	증가율	-1.11	-0.18	-1.49	-1.32	1.88	0.16	1.02	0.73
대 륙 형	1995	21.09	3.11	12.00	5.04	11.20	37.84	49.04	9.72
	2000	18.15	3.01	7.13	5.85	13.13	42.20	55.33	10.53
	2005	18.28	3.01	6.91	5.72	13.74	42.25	55.99	10.07
	증가율	-1.42	-0.33	-5.36	1.28	2.07	1.11	1.59	0.36
북 구 형	1995	18.20	3.34	10.27	5.28	10.36	41.08	51.44	11.46
	2000	18.37	3.41	7.94	4.50	11.71	41.15	52.86	12.91
	2005	15.71	3.09	8.34	4.33	12.96	42.26	55.22	13.31
	증가율	-1.46	-0.77	-2.06	-1.97	2.26	0.28	1.27	1.50

주: 1) 공공행정 = 일반행정 + 사회안정, 2) 삶의 질 = 환경 + 주거 + 여가, 문화 및 종교

※ 일반정부지출= 중앙정부 + 지방정부 + 사회보장기금

※ UN SNA1993 13장의 정부기능분류에 따른 10개의 정부기능, 건강에는 의료와 공중보건에 관련된 비용이나 이전, 사회보장에는 질병과 장애, 노령, 유족, 가족과 아동, 실업, 주거, 사회배제, 사회보장을 위한 R&D, 기타 사회보장이 속함.

※ 주거비를 충당하기 위한 사회이전은 사회보장에 속함, 주거에는 주택건설과 유지에 관한 비용이 속함

자료 : www.sourceOECD.org, 출처: 한국보건사회연구원, 보건복지예산 현황과 전망(I. 분석편), 2008, p.23.

2. 사회권 관련 공공사회복지지출의 국제비교

위에서 사회권 관련 예산에 국가가용자원에서 보나 예산배분에서 보나 우리나라에서 지난 18년 동안 전체적으로 우선순위가 주어졌다는 것을 살펴보았다. 그러나 우리나라 사회권 관련 예산이 적정수준인지는 이로서는 알 수가 없다. 실제로 사회권 예산이 적정수준인지의 여부를 알려줄 수 있는 절대적 기준은 현실에 존재하지 않고 있다. 그러나 사회권 관련 예산의 국제비교를 통해 어느 정도 상대적 위치를 가늠해 볼 수는 있다. 이를 위해서 사용할 수 있는 자료는 앞에서 말했던 바와 같이 포괄성과 자료의 일관성에 있어 국제비교를 가능하게 하는 OECD SOCX의 사회지출자료이다.

우선 OECD SOCX의 기준에 따른 우리나라 공공사회복지지출의 변화를 보면 1990년의 GDP대비 3%에서 2005년의 6.87%로 계속 증가해 오고 있다. 2000년 이후 적극적 노동시장 지출의 GDP 비중이 줄어든 것 외에 모든 분야에서 1990-2005 기간에 GDP 비중이 증가하고 있다. 2005년의 경우 노령(22%)과 보건(46%) 두 분야가 약 68%를 차지하고 있고, 기타 분야가 약 11%를 차지하고 있다.

〈표 6〉 공공사회복지지출의 추이1): 연도별, 기능별

(GDP대비 %)

	1. 노령	2. 유족	3.근로 무능력 관련 급여	4. 보건	5. 가족	6. 적극적 노동시장 프로그램	7. 실업	8. 주거	9. 기타	계
1990	0.62 (20.67%)	0.16 (5.33%)	0.3 (10.00%)	1.67 (55.67%)	0.03 (1.00%)	0.03 (1.00%)	-	-	0.18 (6.00%)	3 (100.00%)
1995	1.09 (31.50%)	0.16 (4.62%)	0.37 (10.69%)	1.61 (46.53%)	0.07 (2.02%)	0.04 (1.16%)	-	-	0.11 (3.18%)	3.46 (100.00%)
2000	1.29 (25.29%)	0.18 (3.53%)	0.38 (7.45%)	2.35 (46.08%)	0.11 (2.16%)	0.42 (8.24%)	0.08 (1.57%)	-	0.28 (5.49%)	5.1 (100.00%)
2005	1.53 (22.27%)	0.25 (3.64%)	0.56 (8.15%)	3.18 (46.29%)	0.27 (3.93%)	0.13 (1.89%)	0.22 (3.20%)	-	0.74 (10.77%)	6.87 (100.00%)

주: 1) 지방자치단체의 자체재정(고유사업)에 의한 지방비는 제외

자료: 고경환, 장영식, 김교성, 최성용, 한국의 사회복지지출 추계(1990-2005)와 자발적 민간급여 실태조사, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2007.

먼저 국제비교 시 고려해야만 하는 사항을 알아보면 다음과 같다. 이는 비교를 할 때 사회지출에 영향을 주는 요인을 같게 해주어야만 실제로 사회지출이 국가 간에 차이가 나는지를 판단할 수 있다는 점을 말하고 있다.

- 보건복지재정 지출과 부담의 국가 간 의미 있는 비교를 위해서는 이에 영향을 미치는 변수들을 통제하여야 함. 본 국제비교에서는 복지철학, 국민소득, 고령화 정도, 사회보장제도의 성숙도를 고려함
- **복지철학** 변수를 고려하기 위해서는 복지국가의 유형을 북구형, 대륙형, 영미형으로 분류하고 유형별로 비교함
- **국민소득수준**을 고려하여 비교함: 우리나라의 2006년 소득수준(1인당 GDP)은 18,372불 임.

- **고령화율**은 비교시점의 복구형과 대륙형 자료가 없어 고려 못함. 다만 영미형의 자료가 있는 국가만을 고려할 때 우리나라는 연금성숙도를 고려하면 영미형의 평균에 접근함
- 사회보장제도의 성숙도를 고려하기 위해 특히 **연금제도의 성숙도**를 고려함: 연금성숙기를 2030년으로 가정하면, 2030년의 공적연금지출 규모는 GDP 대비 5.2%로 전망되며, 2006년의 공적연금지출은 GDP 대비 1.2%임. 따라서 2006년 현재와 연금성숙 시에는 4%p의 차이가 있음.(윤석명 외, 2006)

위의 국제비교 시 고려사항을 적용하여 우리나라 공공 사회복지지출의 현황을 국제비교하면 다음과 같다.(우리나라 2006년의 국민소득 1인당 GDP 18,372불을 고려하여 비교한다.) 우리나라는 고복지인 복구형과 대륙형의 약 29%수준, OECD평균의 약 33%수준 그리고 상대적 저복지인 영미형의 약 47% 수준이다. 연금보험의 성숙도 4%를 고려해도 고복지인 복구형과 대륙형의 약 45%수준, OECD평균의 약 52%수준 그리고 상대적 저복지인 영미형의 약 74% 수준이다. 따라서 우리나라는 전체 지출수준으로 보아서는 아직 기존의 복지선진국의 한 형태로 분류될 수 없는 복지후진국이라 할 수 있다. 이는 우리나라의 사회권 관련 지출이 국제적으로 볼 때 복지선진국보다 상대적으로 아주 낮다는 것을 보여주고 있다.

항목의 구성에 있어서도 기존 복지선진국의 유형과 유사한 형태를 보이지 않고 있다. 차이에서 평균적으로 10%이상을 차지하는 항목은 노령, 보건, 근로무능력, 가족이다. 이 분야의 사회권 관련 지출이 상대적으로 더 시급함을 보이는 비교결과라 할 수 있겠다.

〈표 7〉 국민소득 1만8천불 수준대의 공공사회복지지출의 국제비교

(GDP대비 %)

	소득수준	노령	유족	근로 무능력 관련 급여	보건	가족	적극적 노동시장 정책	실업	주거	기타	합
OECD 평균(A)	1만8천불	6.18 (29.71%)	0.99 (4.76%)	2.57 (12.36%)	5.53 (26.59%)	1.74 (8.37%)	0.74 (3.56%)	1.43 (6.88%)	0.36 (1.73%)	0.49 (2.36%)	20.80 (100.00%)
복구형 (B)	1만8천불	7.50 (29.18%)	0.50 (1.95%)	4.10 (15.95%)	6.00 (23.35%)	3.20 (12.45%)	1.30 (5.06%)	2.00 (7.78%)	0.40 (1.56%)	0.60 (2.33%)	25.70 (100.00%)
대륙형 (C)	1만8천불	7.70 (32.08%)	2.20 (9.17%)	2.80 (11.67%)	6.30 (26.25%)	2.10 (8.75%)	0.90 (3.75%)	1.60 (6.67%)	0.20 (0.83%)	0.30 (1.25%)	24.00 (100.00%)

	소득수준	노령	유족	근로 무능력 관련 급여	보건	가족	적극적 노동시장 정책	실업	주거	기타	합
영미형 (D)	1만8천불	4.30 (29.25%)	0.70 (4.76%)	1.40 (9.52%)	4.90 (33.33%)	1.20 (8.16%)	0.50 (3.40%)	1.00 (6.80%)	0.50 (3.40%)	0.30 (2.04%)	14.70 (100.00%)
A-E	OECD평균과 한국차이	4.65 (33.38%)	0.74 (5.31%)	2.01 (14.43%)	2.35 (16.87%)	1.47 (10.55%)	0.61 (4.38%)	1.21 (8.69%)	0.36 (2.58%)	-0.25 (-1.79%)	13.93 (100.00%)
B-E	북구형과 한국차이	5.97 (31.70%)	0.25 (1.33%)	3.54 (18.80%)	2.82 (14.98%)	2.93 (15.56%)	1.17 (6.21%)	1.78 (9.45%)	0.40 (2.12%)	-0.14 (-0.74%)	18.83 (100.00%)
C-E	대륙형과 한국차이	6.17 (36.02%)	1.95 (11.38%)	2.24 (13.08%)	3.12 (18.21%)	1.83 (10.68%)	0.77 (4.50%)	1.38 (8.06%)	0.20 (1.17%)	-0.44 (-2.57%)	17.13 (100.00%)
D-E	영미형과 한국차이	2.77 (35.38%)	0.45 (5.75%)	0.84 (10.73%)	1.72 (21.97%)	0.93 (11.88%)	0.37 (4.73%)	0.78 (9.96%)	0.50 (6.39%)	-0.44 (-5.62%)	7.83 (100.00%)
한 국 (E)	2005년 1만6천불 (성숙도반영)	1.53 (22.27%)	0.25 (3.64%)	0.56 (8.15%)	3.18 (46.29%)	0.27 (3.93%)	0.13 (1.89%)	0.22 (3.20%)	0.00 (0.00%)	0.74 (10.77%)	6.87 (100.00%)

자료: OECD, Social Expenditure Database(2006), 고경환(2007)

*반올림에 의한 계산차이 있음

3. 경제위기와 사회권 관련 예산의 변화현황과 평가

앞의 분석에서 우리나라의 사회권 관련 예산이 지난 18년간 지속적으로 증가하였고 국가자원의 배분에서나 예산의 배분에서 상대적인 우선순위를 가지고 있었다는 점을 알았다. 그러나 동시에 소득수준과 제도의 성숙도 그리고 복지철학을 고려한 국제비교에서 보면 복지선진국에 비해 사회권 보장 수준이 현저하게 낮음을 알아보았다.

이곳에서는 마지막으로 2008의 전 세계적인 경제위기에 따라 2009년의 사회권 관련 보건복지예산이 어떻게 변화했는가를 살펴보고자 한다. 이 분석은 두 가지 측면에서 이루어진다. 하나는 사회권 관련 보건복지예산이 수준에 있어 어떻게 변화 하였는 가이고, 다른 하나는 그 변화의 구조가 의미하는 가가 무엇인가이다. 후자는 특히 2009년의 경제위기 관련 추경예산이 투입되는 부분에 대해 기존의 사회권 관련 예산이 충족시키지 못하고 있는 사회권의 사각지대로 해석하는 관점을 적용시키고자 한다.

1) 2008-2009보건복지예산의 분석

다음표의 보건복지재정은 공적연금, 노동 그리고 주택항목에 기금에서의 지출을 포함하고 있다. 이를 보면 전체 사회권 관련 예산인 보건복지재정은 2005-2009년 사이의 5년간 2005년의 37조8887억 원에서 2009년의 81조3477억 원으로 약 2배 증가하였으며, 연평균 21.0%(주택이 없는 2005년을 제외하고 2006-2009의 연평균 증가율을 구하면 13.2%)의 증가율을 보인다. 동기간 동안에 13.2%보다 더 높은 연평균 증가율을 보이는 순서대로 보면 취약계층 지원 등(56.6%), 보육가족 및 여성(30.3%), 노동(17.0%), 식의약품관리(14.7%), 보건의료(14.4%) 등이다. 또한 총지출에서 차지하는 보건복지재정의 비중도 2005년의 18.2%에서 2009년의 26.9%로 지속적인 증가를 보여 국가재정의 자원배분에서 상대적인 우선순위가 주어짐을 알 수 있다.

〈표 8〉 2005-2009 보건복지재정

(단위 : 억원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
• 취약계층 지원 등	11,685	14,634	19,329	35,072	70,243	56.6
• 보육 가족 및 여성	6,786	9,426	12,173	16,700	19,534	30.3
• 공적연금	160,582	172,025	189,955	224,815	238,197	10.4
• 노동	78,341	93,186	104,294	109,752	146,766	17.0
• 보훈	25,006	26,985	29,710	31,470	33,597	7.7
• 주택	-	135,459	139,664	151,762	153,986	4.4
• 보건의료	8,686	10,605	9,888	11,824	14,889	14.4
• 건강보험지원	40,375	42,962	41,350	45,539	52,040	6.6
• 식의약품 관리	1,200	1,541	1,654	1,785	2,080	14.7
• 보건복지재정 합계	378,887	560,261	613,848	700,805	813,477	21.0(13.2)
(총지출 대비 비중)	18.2	25.0	25.7	26.6	26.9	

주: 1) 2009년은 제1회 추경예산안 기준(정부는 복지분야에 포함된 각 기금들의 운용계획변경으로 인해 부문별 재정규모를 취합하지 못함에 따라 상기표의 2009년 재정규모는 제1회 추경예산안을 기준으로 함.)

2) 취약계층 지원 등에는 기초생활보장부문과 함께 취약계층 지원 부문, 노인·청소년 부문 및 사회복지일반 부문이 포함됨

자료: 국회예산정책처(2009), 통계로 보는 재정 2009, p.69의 자료를 기반으로 연평균증가율 등 다시 계산

다음으로 2008년과 경제위기에 대응한 추가경정예산안을 반영한 2009년의 예산을 비교하면 다음의 표와 같다.

〈표 9〉 2008년과 2009년의 보건복지재정

(단위 : 억원)

구분	2008예산(A)		2009예산(B)		증감(B-A)		2008대비 증감율
	액	증감율	액	증감율	액	증감율	
• 취약계층 지원 등	35,072	5.09%	70,243	8.63%	34,541	30.66%	96.75%
• 보육 가족 및 여성	16,700	2.38%	19,534	2.40%	2,834	2.52%	16.97%
• 공적연금	224,815	32.08%	238,197	29.28%	13,382	11.88%	5.95%
• 노동	109,752	15.66%	146,766	18.04%	37,014	32.85%	33.73%
• 보훈	31,470	4.49%	33,597	4.13%	2,127	1.89%	6.76%
• 주택	151,762	21.66%	153,986	18.93%	2,224	1.97%	1.47%
• 보건의료	11,824	1.69%	14,889	1.83%	3,065	2.72%	25.92%
• 건강보험지원	45,539	6.50%	52,040	6.40%	6,501	5.77%	14.28%
• 식의약품 관리	1,785	0.25%	2,080	0.26%	295	0.26%	16.53%
• 보건복지재정 합계	700,805	100.00%	813,477	100.00%	112,672	100.00%	16.08%

모든 사회권 관련 보건복지재정 항목들이 절대액에서는 증가하였다. 그러나 2009년 예산의 2008년 대비 증가율을 상기표의 5년 동안의 연평균 증가율과 비교하면 보육가족 및 여성, 공적연금, 보훈, 주택의 항목에서 2009년 예산의 2008년 대비 증가율이 낮다. 공적연금의 증가율이 낮아진 것은 우리나라 공적연금의 저부담-고급여의 구조를 고려할 때 증가율이 낮아지는 것을 사회권의 관점에서 반드시 부정적으로 판단할 수 없다고 생각된다. 그러나 신위험 및 저출산고령사회와 관련된 보육가족 및 여성재정의 증가율이 감소한 것은 고려의 여지가 있다고 생각된다.

전체 보건복지재정의 경우 2009년 예산의 2008년 대비 증가율이 16.08%인데 이는 주택이 없는 2004년을 포함한 경우의 연평균 21.0%보다는 작지만 이를 제외한 경우의 연평균 증가율 13.2%보다는 높다. 따라서 이 경우는 2004년을 제외하는 것이 타당하다고 생각되어 2009년 예산의 2008년 대비 증가율이 4년 동안의 전체 연평균 증가율보다 큰 것으로

판단한다. 따라서 전체 사회권 관련 보건복지재정의 증가율이 경제위기와 관련하여 증가하였다고 볼 수 있겠다.

2008년과 2009년 사이에 전체 보건복지재정의 증가율 16.08%보다 높은 증가율을 보인 부문을 높은 순서대로 정리하면 기초생활보장부문과 취약계층지원 부문, 노인청소년 부문 및 사회복지일반을 포함하는 취약계층 지원 등(96.75%), 노동(33.73), 보건의료(25.92%), 보육가족 및 여성(16.97%), 식의약품관리(16.53%) 등이다. 이는 경제위기에 대응하여 취약한 계층과 실업 및 일자리 관련 등의 노동 부문에 커다란 예산의 증가가 있었음을 나타내고 있다. 건강권과 사회복지서비스 분야에도 역시 커다란 예산증가가 있었다.

2) 2009 추가경정예산안의 경제위기 대응 보건복지예산 분석

경제위기에 대응한 추가경정예산의 주요 두 분야는 저소득층 생활안정과 고용유지 및 일자리 지원이 있다.

(1) 저소득층 생활안정 분야

<표 10>은 2009년 제1회 추가경정 예산안의 주요사업 중 저소득층 생활안정 사업의 예산 현황을 나타낸 것이다.

〈표 10〉 2009년도 제1회 추가경정 예산안 중 저소득층 생활안정 주요사업 추경 예산안 현황
(단위 : 천원)

사업	2009 본예산 예산액(A)	2009 추경예산 예산액(B)	예산증가액 (B-A)
[생계지원]	6,719,031,000	7,726,011,000	1,006,980,000
생계급여	2,446,001,000	2,561,401,000	115,400,000
주거급여	654,880,000	687,480,000	32,600,000
의료급여	3,417,884,000	3,563,584,000	145,700,000
긴급복지	51,532,000	208,832,000	157,300,000
한시생계보호	-	418,100,000	418,100,000
재산담보부생계비용자지원	-	130,000,000	130,000,000
희망근로 프로젝트	-	1,995,000,000	1,995,000,000
저소득층 에너지 보조금	90,291,000	93,583,000	3,292,000

사업	2009 본예산 예산액(A)	2009 추경예산 예산액(B)	예산증가액 (B-A)
차상위양곡할인	16,343,000	19,831,000	3,488,000
결식아동급식 한시적 지원	42,100,000	43,200,000	1,100,000
[실업급여·생업자금 지원]	3,456,162,000	5,500,024,000	2,043,862,000
실업급여	3,326,524,000	4,864,791,000	1,538,267,000
직업훈련생계비대부	35,638,000	41,393,000	5,755,000
실직가정 생활안정자금 대부	27,000,000	300,000,000	273,000,000
체불근로자 생계비 대부	30,000,000	230,000,000	200,000,000
신규실업자등 훈련생계비대부	24,000,000	30,840,000	6,840,000
자활공동체창업자금지원	13,000,000	33,000,000	20,000,000
[복지전달체계 효율화] 사회복지통합관리망 구축 및 운영	20,700,000	27,355,000	6,655,000

주: 1. 행정안전부 소관의 희망근로 프로젝트사업은 고용유지 및 취업기회 확대 유형으로 계상되어 생계지원 예산에서 제외

자료: 국회예산정책처(2009), 2009년도 제 1회 추가경정예산안 분석

<표 10>의 항목을 재분류하여 <표 9>의 항목으로 구분하면 다음의 표 11과 같다. 재분류 시 ‘희망근로 프로젝트’, ‘복지전달체계 효율화’ 항목을 제외한 15개 사업만을 재분류하였다.

〈표 11〉 재분류 결과

추가경정예산안의 저소득층 생활안정 주요사업	보건복지분야 예산의 항목(〈표 1〉의 항목)중 가장 유사한 항목
생계급여	081 기초생활보장
주거급여	081 기초생활보장
의료급여	081 기초생활보장
긴급복지	081 기초생활보장
한시생계보호	081 기초생활보장
재산담보부생계비용자지원	081 기초생활보장
저소득층 에너지 보조금	081 기초생활보장
차상위양곡할인	081 기초생활보장

추가경정예산안의 저소득층 생활안정 주요사업	보건복지분야 예산의 항목(〈표 1〉의 항목)중 가장 유사한 항목
결식아동급식 한시적 지원	081 기초생활보장
실업급여	086 노동
직업훈련생계비대부	086 노동
실직가정 생활안정자금 대부	081 기초생활보장
체불근로자 생계비 대부	081 기초생활보장
신규실업자등 훈련생계비대부	086 노동
자활공동체창업자금지원	086 노동

〈표 12〉 081 기초보장분야 예산 증가(본예산→추경) 규모

(단위 : 천원)

사업	2009 본예산 예산액 (A)	2009 추경예산 예산액 (B)	증가 예산액 (B-A)
생계급여	2,446,001,000	2,561,401,000	115,400,000
주거급여	654,880,000	687,480,000	32,600,000
의료급여	3,417,884,000	3,563,584,000	145,700,000
긴급복지	51,532,000	208,832,000	157,300,000
한시생계보호	-	418,100,000	418,100,000
재산담보부생계비용자지원	-	130,000,000	130,000,000
저소득층 에너지 보조금	90,291,000	93,583,000	3,292,000
차상위양곡할인	16,343,000	19,831,000	3,488,000
결식아동급식 한시적 지원	42,100,000	43,200,000	1,100,000
실직가정 생활안정자금 대부	27,000,000	300,000,000	273,000,000
체불근로자 생계비 대부	30,000,000	230,000,000	200,000,000
계	6,776,031,000	8,256,011,000	1,479,980,000

자료: 국회예산정책처(2009), 「2009년도 제1회추가경정예산안 분석」 p.199의 내용을 재구성

〈표 13〉 086 노동분야 예산 증가(본예산→추경)

(단위 : 천원)

사업	2009 본예산 예산액 (A)	2009 추경예산 예산액 (B)	예산증가액 (B-A)
실업급여	3,326,524,000	4,864,791,000	1,538,267,000
직업훈련생계비대부	35,638,000	41,393,000	5,755,000
신규실업자 등 훈련생계비 대부	24,000,000	30,840,000	6,840,000
자활공동체창업자금지원	13,000,000	33,000,000	20,000,000
계	3,399,162,000	4,970,024,000	1,570,862,000

자료: 국회예산정책처(2009), 「2009년도 제1회추가경정예산안 분석」 p.222의 내용을 재구성

(2) 고용유지 및 일자리 지원 분야

고용유지 및 일자리 지원 분야의 추경예산을 보면 다음 표 14와 같다.

〈표 14〉 2009년도 제1회 추가경정 예산안 중 고용유지 및
취업기회확대 분야 사업 추경 예산안 현황

(단위 : 천원, 천명, %)

	2009 본예산 예산액 (A)	2009 추경예산 예산액 (B)	예산증가액 (B-A)
[취업기회 확대]			2,815,900,000
직접 일자리 제공			2,635,000,000
공공기관 청년인턴제	19,000,000	37,400,000	18,300,000
희망근로 프로젝트	-	1,995,000,000	1,995,000,000
사회서비스 일자리	1,233,600,000	1,524,500,000	287,900,000
학습보조 인턴교사	-	47,800,000	47,800,000
조교 등 학내채용 지원	-	32,300,000	32,300,000
노인일자리	115,500,000	143,200,000	27,700,000
자활사업	289,900,000	335,900,000	46,000,000
간접고용 유발			180,900,000
소하천 정비	156,400,000	190,100,000	33,700,000
재해위험지구 정비	288,700,000	329,300,000	40,600,000

	2009 본예산 예산액 (A)	2009 추경예산 예산액 (B)	예산증가액 (B-A)
[교육 및 훈련]			162,100,000
대졸 미취업자 학내교육	-	15,000,000	15,000,000
청년층 뉴스타트	8,400,000	17,600,000	9,300,000
일용근로자 훈련	-	10,000,000	100,00,000
신규실업자 등 직업훈련	98,500,000	119,900,000	21,300,000
[일자리 지키기·나누기]			511,900,000
고용유지지원금	58,300,000	365,300,000	30,700,000
무급휴업근로자지원	-	99,200,000	99,200,000
고용유지 교대제전환	-	18,200,000	18,200,000
취업장려수당	-	11,100,000	11,100,000
지역고용촉진지원	-	3,000,000	3,000,000
전체			3,489,900,000

자료: 국회예산정책처(2009), 「2009년도 제1회 추가경정예산안 분석」, p.222

위 표의 항목 모두 086 노동으로 분류할 수 있다. 이를 반영하여 2009년의 본예산과 추가경정예산의 관계를 보면 다음 표와 같다.

〈표 15〉 086 노동분야 예산 증가(본예산→추경)

(단위 : 천원)

사업	2009 본예산 예산액 (A)	2009 추경예산 예산액 (B)	예산증가액 (B-A)
실업급여	3,326,524,000	4,864,791,000	1,538,267,000
직업훈련생계비대부	35,638,000	41,393,000	5,755,000
신규실업자 등 훈련생계비 대부	24,000,000	30,840,000	6,840,000
자활공동체창업자금지원	13,000,000	33,000,000	20,000,000
공공기관 청년인턴제	19,000,000	37,400,000	18,300,000
희망근로 프로젝트	-	1,995,000,000	1,995,000,000
사회서비스 일자리	1,233,600,000	1,524,500,000	287,900,000
학습보조 인턴교사	-	47,800,000	47,800,000

사업	2009 본예산 예산액 (A)	2009 추경예산 예산액 (B)	예산증가액 (B-A)
조교 등 학내채용 지원	-	32,300,000	32,300,000
노인일자리	115,500,000	143,200,000	27,700,000
자활사업	289,900,000	335,900,000	46,000,000
소하천 정비	156,400,000	190,100,000	33,700,000
재해위험지구 정비	288,700,000	329,300,000	40,600,000
대졸 미취업자 학내교육	-	15,000,000	15,000,000
청년층 뉴스타트	8,400,000	17,600,000	9,300,000
일용근로자 훈련	-	10,000,000	10,000,000
신규실업자 등 직업훈련	98,500,000	119,900,000	21,300,000
고용유지지원금	58,300,000	365,300,000	30,700,000
무급휴업근로자지원	-	99,200,000	99,200,000
고용유지 교대제전환	-	18,200,000	18,200,000
취업장려수당	-	11,100,000	11,100,000
지역고용촉진지원	-	3,000,000	3,000,000
계	5,667,462,000	10,264,824,000	4,584,262,000

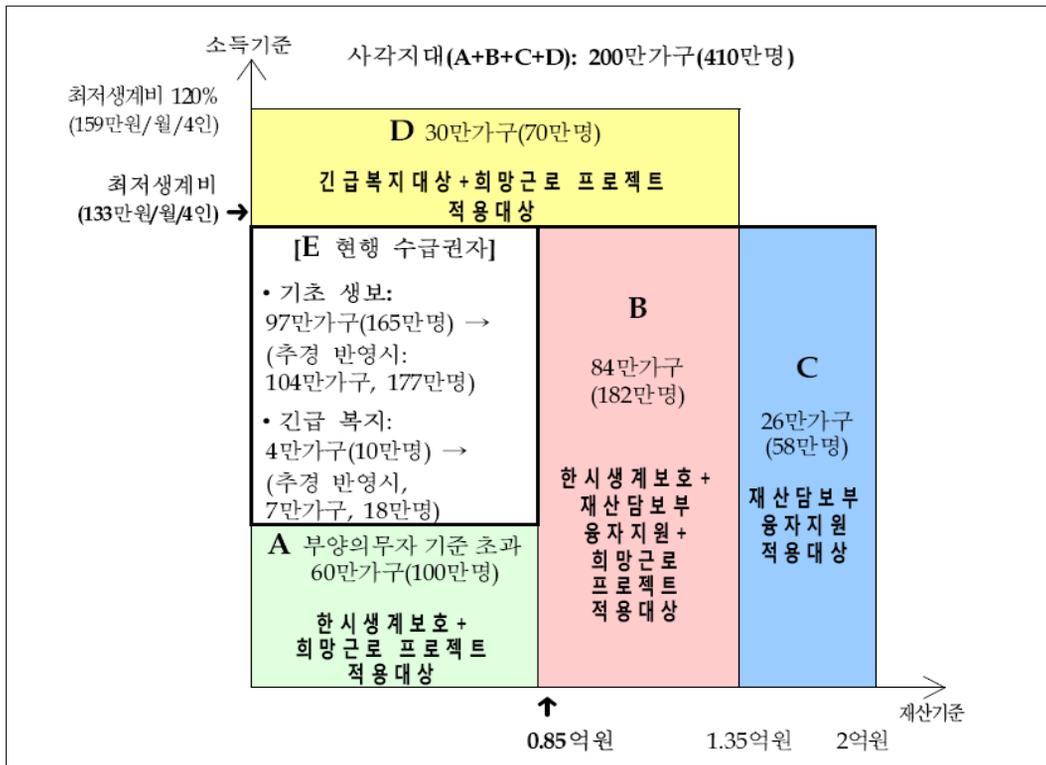
<표 12>, <표 13> 그리고 <표 15>을 바탕으로 보건복지분야 2009년 본예산과 2009년 추경예산사이의 증가를 파악할 수 있다. 081 기초생활보장의 경우 본예산 6,776,031,000천원에서 추경예산 포함 8,256,011,000천원으로 증가한 것으로 나타났으며, 이때 1,479,980,000천원의 예산이 증액되었다. 086 노동의 경우 <표 13>과 <표 15>를 고려하면 본예산 9,066,624,000천원에서 추경예산 15,234,848,000천원으로 증가하였으며, 이때 6,155,124,000천원의 예산 증액이 있었다.

3) 경제위기 대응 보건복지예산 분석을 통해 본 사회권의 사각지대

이러한 예산증액이 이루어진 주요 대상을 정리하면 다음과 같다. 이는 기존제도의 사각지대로 해석될 수 있겠다. 먼저 공공부조제도와 관련된 사각지대를 보면 다음 그림과 같다. 이에 의하면 빈곤층 중 현재 기초생보와 긴급복지의 대상이 되는 가구들 외에도 경제위기로 인해 추가적으로 지원이 필요한 가구가 그림의 A+B+C+D의 200만 가구 410만 명

으로 추산된다. 이는 전인구의 약 8.4%나 된다. 이들은 전인구의 11.9%가 되는 빈곤인구 585만 명 중에서 기초생활보장과 긴급복지의 수혜자인 175만명(빈곤인구의 29.9%)을 제외한 나머지 410만 명(빈곤인구의 70.1%)에 해당된다. 특히 소득과 재산이 모두 현행 기초생활보장 수급기준에 해당되는 데도 부양의무자기준으로 인해 수급자가 되지 못하는 사각지대는 100만 명으로 전체 빈곤인구의 17%나 된다. 사회권의 보장이라는 측면에서 이들 대상에게는 예산의 확대가 이루어져야 한다고 생각된다.

[그림 6] 빈곤사각지대 현황과 위기대응의 대상



자료: 기획재정부, 민생안정 긴급지원 대책, 2009.3.12, p.15

위의 그림 6의 복지사각지대 해소관련 주요사업 예산안은 다음의 표와 같다.

〈표 16〉 복지 사각지대 해소관련 주요사업 예산안

(단위 : 백만원, %)

	2008 (추경기준, a)	2009		전년대비	
		본예산	추경안(b)	증가액(b-a)	증가율
생계급여	2,256,383	2,446,001	2,561,401	305,018	13.6
주거급여	586,883	654,880	687,480	100,597	17.1
의료급여	3,790,134	3,417,884	3,563,584	-226,550	-6.0
긴급복지	37,754	51,532	209,832	171,078	453.1
한시생계보호	-	-	418,100	418,100	순증
재산담보부생계비용자지원	-	-	130,000	130,000	순증
희망근로 프로젝트	-	-	1,995,000	1,995,000	순증
실업급여	2,897,693	3,326,524	4,864,791	1,967,098	67.9

자료: 국회예산정책처(2009)

위의 공공부조관련 사각지대 외에 비정규직과 영세자영업자의 증가로 인한 노동시장의 변화에 주로 근거하는 사회보험의 사각지대가 있다. 이를 정리하면 다음과 같다. 이들 집단도 사회권의 적용이 확대되어야 하는 집단으로 볼 수 있겠다.

(1) 국민연금

국민연금의 사각지대는 가입측면(인적보장)의 사각지대와 수급측면(물적보장)의 사각지대로 구분할 수 있다. 가입측면의 사각지대는 다시 ‘적용제외’와 ‘납부예외’로 구분할 수 있다. ‘적용제외’에 해당하는 그룹은 기초생활수급자, 국민연금에 가입한 적이 없는 학생, 부녀자 등이 이에 해당된다. ‘납부예외’는 가입자였던 자 중 소득중단/감소로 인해 납부예외를 신청자한 자가 해당된다. 수급측면의 사각지대도 다시 분류 할 수 있으며, ‘연금비수급권자’와 ‘연금수급권자’로 나눌 수 있다. 가입기간이 없는 자, 가입기간 부족의 일시금 수급자/퇴직일시금 수급자 등이 연금비수급권자에 속한다. 연금수급권자는 최소한의 생계유지가 곤란한 자가 이에 속한다.

(2) 건강보험

의료보장의 사각지대는 3가지 측면에서 정의할 수 있다. 건강보험에서 보험료 부담능력이 결여된 빈곤계층이 의료급여 제도로 포함되지 못하고 건강보험에 포함되어 발생하는

경우, 건강보험 자격측면에서 3개월 이상 건강보험료를 채납한 경우 보험급여를 제한하는 규정으로 인해 급여를 받지 못하는 경우, 급여수준에 있어서 부족한 보장성과 과도한 본인부담으로 인하여 의료이용의 제한을 받는 의료의 사각지대의 경우 등이 그것이다. 가입측면의 사각지대에는 차상위 계층과 보험료 체납경우가 속한다. 급여측면의 사각지대에는 비급여를 포함한 본인부담률이 너무 높은 경우와 소득이 충분치 못한 계층이나 중증질환자의 경우가 속한다.

(3) 고용보험

가입측면의 사각지대에는 65세 이상 근로자, 월간 소정근로시간이 60시간(주간소정근로시간 15시간) 미만인 근로자, 국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 공무원과 사립학교교직원 연금법의 적용을 받는 자만 적용제외 된다. 수급측면에서의 사각지대에는 수급자격요건 및 수급기간으로 인한 낮은 수급률의 경우가 속한다. 다음 그림은 고용보험의 사각지대를 표시하고 있다.

[그림 7] 고용보험 적용 사각지대

15세 이상 인구 3,990만명					
비경제활동인구 1,623만명		경제활동인구 2,367만명			
고용보험 적용제외대상 1,715만명		실업자 92만명	취업자 2,274만명(100.0%)		
		비임금근로자 679만명(29.9%)		임금근로자 1,595만명(70.1%)	
		자영자 556만명 (24.5%)	무급가족 종사자 123만명 (5.4%)	임시·일용직 676만명 (29.7%)	상용직 919만명 (40.4%)
		고용보험 적용사각지대 1,336만명 (58.8%)			고용보험 피보험자 938만명 (41.2%)

자료: 국회예산정책처, 2009년 제1회 추가경정예산안 쟁점 분석

(4) 산재보험

산재보험에는 적용측면 사각지대가 있다. 전체 산업에 대한 총취업자 대비 산재 적용근로자는 46.4%이고, 나머지 53.6%가 산재보험 적용을 받지 못하고 있다.

IV. 결론

우리나라의 경우 사회권과 관련된 보건복지예산이 지난 18년 간 국가자원의 배분에서나 예산의 배분에서 상대적 우선순위가 주어졌었다. 그러나 이러한 증가에도 불구하고 국민소득, 사회보장제도의 성숙도 그리고 복지철학을 고려한 국제비교를 통해서 보면 복지선진국에 비해 사회권 관련 지출 수준이 아주 낮음을 알 수 있었다.

그리고 최근의 세계적 경제위기에 대응하는 사회권 예산의 변화를 통해서도 우리나라 사회권 관련 예산에서 특히 보완해야 하는 부분을 알 수 있다. 이에 빈곤과 관련된 공공부조의 사각지대와 노동시장 구조변화와 관련된 사회보험의 사각지대가 속한다.

이상을 종합해 보면 우리나라의 사회권 관련 예산은 지난 18년 동안 상대적 우선순위를 가지고 꾸준히 증가해 왔음에도 아직 국제비교를 통해서 보면 특히 복지선진국과 비교할 때 상대적으로 아주 낮은 사회권 보장 수준을 보이고 있다. 따라서 앞으로 사회권 보장 수준의 향상을 위하여 보건복지재원을 확대하는 노력이 필요하다고 판단된다. 그리고 이들 예산은 우선적으로 각종 사각지대의 해소에 사용되어야 한다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 2009, 『2009년도 제 1회 추가경정예산안 분석』, 국회예산정책처.
- 국회예산정책처, 2009, 『2009년 제1회 추가경정예산안 쟁점 분석』, 국회예산정책처.
- 국회예산정책처, 2009, 『통계로 보는 재정 2009』, 국회예산정책처.
- 기획재정부, 2009, 「민생안정 긴급지원 대책」, 2009.3.12.
- 기획재정부, 각 연도, 『예산개요』, 기획재정부.
- 문진영 외, 2008, 『사회권 지표개발을 위한 기초연구』, 한국인권위원회.
- 안치민, 2006, 「사회권의 성격과 사회권 보장」, 『한국사회복지학』, 58(4), 371-392.
- 유근춘, 2009, 「2009년도 보건복지가족부 예산의 특징과 변화」, 『보건복지포럼』, 2009년 1월 호, pp.5-19.
- 유근춘 · 최성은, 2008, 「보건복지예산 현황과 전망」, 한국보건사회연구원, 『보건복지예산 현황과 전망(I. 분석편)』, pp.3-30.
- 윤석명 · 신화연, 2006, 『한국의 사회보장예산모형 개발』, 한국보건사회연구원.
- Marshall, T. H., 1950, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, London: Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. and Bottomore, Tom, 1992, *Citizenship and Social Class*, London: Pluto Press.
- OECD, 2007, *Social Expenditure 1980-2003: Interpretative Guide of SOCX*, OECD.

첨부

OECD SOCX의 영역별 제도(공공과 강제민간지출)

* 첫 번째 숫자: 정책영역(policy areas), 두 번째 숫자: 지출형태 0. 현금 및 현물 미분류, 1. 현금급여(cash benefits), 2. 현물급여(benefits in kind), 세 번째 숫자: 프로그램 형태 가지 수

정책영역	OECD 사회복지지출 항목	우리나라의 제도
1. 노령 (Old age)	1.1.1 연금(pension) 1.1.2 조기퇴직연금(early retirement pension) 1.1.3 기타 현금급여(other cash benefits) 1.2.1 시설보호/가사지원서비스(residential care/home-help services) 1.2.2 기타 현물급여(other benefits in kind)	- 국민연금 공무원연금, 사립학교교원연금, 군인연금, 우체국직원연금의 각 퇴직연금 - 노인교통비 지급 * 기초노령연금(2008년도입)
2. 유족 (Survivors)	2.1.1 유족연금(pension) 2.1.2 기타 현금급여(other cash benefits) 2.2.1 장례비(funeral expenses) 2.2.2 기타 현물급여(other benefits in kind)	- 국민연금, 공무원연금, 사립학교교원연금, 군인연금, 우체국직원연금, 국가보훈연금의 각 유족연금
3. 근로무능력 관련 급여(장애, 산업재해 및 직업병 (Incapacity-related benefits))	3.1.1 장애연금(disability pensions) 3.1.2 연금(산업재해 및 직업병)(pensions; occupational injury and disease) 3.1.3 유급질병휴가(산업재해 및 직업병)(paid sick leave; occupational injury and disease) 3.1.4 유급질병휴가(기타 질병일일수당)(paid sick leave; other sickness daily allowances) 3.1.5 기타 현금급여(other cash benefits) 3.2.1 시설보호/가사지원서비스(residential care/home-help services) 3.2.2 재활서비스(rehabilitation services) 3.2.3 기타 현물급여(other benefits in kind)	- 국민연금, 공무원연금, 사립학교교원연금, 군인연금, 우체국직원연금, 국가보훈연금의 각 장애연금 - 산업재해보상보험(장애급여, (유족급여), 상병보상연금, (요양급여), 그리고 휴업급여 등)
4. 보건 (Health)	4.1.0 현금급여(cash benefits) 4.2.0 현물급여(benefits in kind)	cf. 우리나라 4.2.1 보건부문경상지출(개인지출) - 입원진료비 - 주간보호비 - 외래진료비 - 재가진료비 - 보조서비스비용 - 의료용품비 4.2.2 보건부문경상지출(집단적지출) - 보건행정 및 보험 - 예방 및 공중보건 cf. 구체적 해당항목 - 건강보험의 급여

정책영역	OECD 사회복지지출 항목	우리나라의 제도
		- 의료급여 - 산업재해보상보험의 요양급여 - 보건부문의 정부지출 *노인장기요양보험(2008년도입)
5. 가족 (Family)	5.1.1 가족수당(family allowance) 5.1.2 출산전후 휴직과 육아휴직(maternity and parental leave) 5.1.3 기타 현금급여(other cash benefits) 5.2.1 아동주간보호/가사지원서비스(day care/home-help services) 5.2.2 기타 현물급여(other benefits in kind)	- 노인·아동·장애인·여성 등의 복지관련 중앙정부의 지출 - 자치단체의 경상·자본이전, 민간경상이전 <예사> 가. 자치단체경상이전: 재가부자가정지원, 가정폭력상담소 운영비, 가정폭력피해자 치료사업, 농어촌보육시설 차량운영비, 저소득층아동 보육료 지원, 민간보육시설 교재교구비, 보육정보센터 운영비, 만5세아 무상보육비 지원, 아동복지시설운영, 입양정보센터 운영 지원, 결연기관 운영, 입양기관 운영, 가정위탁양육비 지원, 입양아동 양육보조수당, 입양정보센터 운영지원, 그룹홈 보호, 결식아동급식 지원, 결연기관차량구입비지원 등 나. 자치단체자본이전: 보육시설기능보강, 사회복지관기능보강, 푸드뱅크 장비지원비, 퇴소아동 자립정착금지원, 아동보호전문기관 설치, 아동복지시설 기능보강, 여성복지시설기능보강 등 다. 민간경상이전: 성폭력상담소 운영, 여성 1366 상담전화 운영 등
6. 적극적 노동 시장 프로그램들 (Active labour market programmes)	6.0.1 고용서비스 및 행정(employment service and administration) 6.0.2 노동시장훈련(labour market training) 6.0.3 청소년관련 사업(youth measures) 6.0.4 고용지원프로그램(subsidized employment) 6.0.5 장애인 고용프로그램(employment measures for disabled)	- 고용보험과 고용훈련 및 지원사업 - 산업인력관리공단의 훈련사업 - 한국장애인고용촉진공단의 훈련과 재활사업 등.
7. 실업 (Unemployment)	7.1.1 실업수당/퇴직수당(unemployment compensation/severance pay) 7.1.2 노동시장을 이유로 한 조기퇴직(early retirement for labour market reasons) 7.2.0 현물급여(benefits in kind)	- 고용보험의 실업급여
8. 주거급여 (Housing)	8.1.1 주거수당(housing allowances) 8.1.2 기타 현금급여(other cash benefits) 8.2.1 주거지원(housing assistance) 8.2.2 기타 현물급여(other benefits in kind)	- 없음
9. 기타 사회복지 영역 (Other social policy areas)	9.1.1 소득지원(income maintenance) 9.1.2 기타 현금급여(other cash benefits) 9.2.1 사회부조(social assistance) 9.2.2 기타 현물급여(other benefits in kind)	- 공공부조제도(단, 의료급여는 보건부문의 공공지출(4)에 포함) - 귀순북한동포보호제도, 재해구호, 의사상자예우 등 *EITC(근로소득지원세제,2011년도입)

한국 사회권에 관한 몇 가지 단상

윤도현 (꽃동네현도사회복지대학교 사회복지학부 교수)

1. 사회권과 여타 시민적 권리와 의 연관성

일찍이 토마스 마샬은 자본주의 역사에서 시민권(citizenship)의 발전에 주목하면서 복지 국가에서의 ‘시민권의 평등’은 비록 소득의 격차나 계급시스템을 지양하지는 못하나 계급 간의 격차는 줄일 수 있다고 주장하였다. 즉 시민권이 일반화되고 확대되면서 계급대립은 완화되고 시민권의 사회통합적 효과는 체계 내재적인 계급갈등과 조화를 이룰 수 있다는 것이다(Marshall, *Citizenship and Social Class* 1949).

이러한 시민권의 발전과정을 마샬은 ‘유사-진화적(quasi-evolutionär)’ 과정으로 파악했는데, 그에 의하면 시민권은 다음의 순서로 차례차례 획득된다. 먼저 시민적 기본권(civil right)이다. 이는 예를 들어 프랑스 인권선언에 나타나는 주권재민의 원칙, 정치적 결사의 자유, 사상의 자유, 종교의 자유 등을 의미한다. 두 번째 시민권은 정치적 권리(political right)인데, 구체적으로는 정치에 참여할 수 있는 권리, 즉 참정권(또는 선거권)을 의미한다. 영국에서 19세기 중엽에 일어났던 차티스트 운동 등은 바로 이러한 정치적 권리의 일반화 과정을 보여주는 한 사례이다. 그런데 시민권의 발전은 여기서 멈추지 않는다. 마샬에 따르면 20세기에는 사회권의 확대가 이루어지게 되는데, 이 사회권은 모든 사회구성원이 사회경제, 문화적으로 최소한의 인간적 생활수준을 누릴 수 있는 권리를 의미한다.

마샬의 이러한 주장은 논란의 여지는 있지만, 사회권이 복지국가의 기본이념으로 자리

잡는 데 기여하였다. 즉 사회권을 보장함으로써 전사회구성원의 자유와 평등의 실질적 확대를 지향한다는 생각은 복지국가의 목표를 일목요연하게 정리해 주었던 것이다.

그런데 여기서 우리가 간과해서는 안 될 점이 크게 두 가지가 있다. 우선 이러한 사회권은 앞의 두 권리와 밀접한 관계를 가진다는 사실이다. 예를 들어 과거 동유럽 공산국가들에서는 기본적 생활보장이 어느 정도 이루어지긴 했지만, 기본적 시민권과 정치적 참정권이 거의 보장되지 않았는데, 이런 식으로 보장되는 사회권은 마샬의 사회권 개념과는 거리가 멀다. 즉 사회권은 앞의 두 권리와 함께 보장되어야만 비로소 그 의의를 가질 수 있다. 둘째, 사회권은 앞의 두 권리가 실질적으로 보장되지 않으면 제대로 발전하거나 보장되기 힘들다는 사실이다. 즉 시민적 기본권리가 보장되고, 이를 기반으로 정치적 참정권이 보장된 상태에서만 사회권은 제대로 발전, 확대될 수 있다.

유럽의 선진 복지국가의 역사를 보면, 대부분 시민적 기본권을 쟁취한 다음, 선거권 확대를 통한 민주주의의 신장 그리고, 이를 통해서 그 동안 억압되었던 사회권에 대한 요구가 다수의 국민에 의해 제기되고 관철되는 과정을 거쳐 왔다. 바로 이런 맥락에서 우리는 위의 ‘정치적 권리’를 좁게 해석해서는 안 될 것이다. ‘정치적 권리’는 좁게 보면 단지 투표권을 가지느냐 아니냐의 문제이지만, 보다 넓게 보면 사회적 중하위층, 사회적 약자들의 이해를 정치적으로 대변할 수 있는 제도 즉 이들 계층을 대변하는 정당 또는 이들의 이해를 적절히 정책에 반영하고 조정할 수 있는 제도의 존재 여부를 의미한다고 생각한다.

2. 사회권과 여타 시민적 권리와 차이

마샬은 사회권으로의 발전은 마치 대부분의 사회가 반드시 거치게 될 ‘역사의 진화법칙’으로 그리고 마치 사회권이 일단 한번 주어지면 역으로 되돌릴 수 없는 것으로 간주하는 경향이 있다. 물론 사회권 역시 일단 한번 주어지면 그 권리를 박탈하기는 힘들다. 하지만 앞의 두 권리가 일단 한번 주어지면 되돌리기 힘든 성격의 것인데 반해, 이 권리는 이른바 “더 많이 또는 더 적게”의 문제를 가진다는 점에서 앞의 두 권리와 질적으로 다르

다. 즉 사회권은 사회구성원 간에 “누가 더 많이 지불하고(즉 사회권에 들어가는 재정을 부담하고), 누가 더 많이 받는가(즉 그 재정으로부터 혜택을 받는가)”하는 문제를 내장하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 예를 들어 사회보험, 공적부조, 사회서비스와 관련한 제도의 도입도 중요하지만, 그것을 어떻게, 어떤 내용과 수준으로 유지, 운영할 것인가가 더 중요한 쟁점이 될 수 있다. 따라서 즉 일단 앞의 두 권리가 비경제적 성격을 띠고, 한번 주어지면 고정되는 경향이 있는데 반해서, 사회권은 경제적 상황 그리고 계급간의 역학관계에 따라 변동의 가능성이 상대적으로 크다고 볼 수 있다. 남교수님의 발제문에도 나타나 있듯이, “욕구(needs)는 수요(demands)나 개인적 요망(wants)과 달리 사회적 합의 수준에 기초하고 있는 개념이다”. 따라서 사회권의 범위와 실질적 내용은 사회적 합의 또는 사회 집단간의 갈등과 대립 속에서 늘어나거나 줄어들 가능성이 있다.

3. 한국의 사회권과 관련한 몇 가지 단상들

그동안 한국에서 사회권이 신장하게 된 원인으로는 한편으로 경제성장으로 인한 물질 토대의 확충, 정치적 민주주의의 발전 등을 꼽을 수 있다. 특히 정치적 민주주의의 발전으로 시민사회 내에서 사회권에 대한 요구가 점점 더 강력하게 제기되었고, 또 노동운동과 시민운동에서 이를 이슈화하여 제도 정치권에서 수용한 결과 사회권의 일정한 확대가 이루어졌다.

그러나 우리는 다른 한편으로 한국에서의 사회권의 급격한 신장(예를 들어 사회보험의 양적 확대, 국민기초생활보장법 제정 등)은 주로 IMF 위기 이후에 나타났다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 한국에서의 사회권의 신장은 서구와 달리 사회내 주요집단 들의 갈등과 조정, 사회 내 약자의 정치적 세력화에 따른 결과라기보다는, 급격한 사회경제적 혼란, 사회통합의 위기를 극복하기 위해 “위에서 아래로” 내려온 성격이 강하다고 생각된다. 만약에 한국에서 사회권의 확대가 사회 내 주요 집단들의 강한 영향력과 정치세력화 속에서 이루어졌다면, 이렇게 단기간에 비정규직의 급증현상, 소득양극화의 급증현상 등은 (다른 나라에서 그 예를 찾아보기 힘들 정도로) 일어나지는 않았을 것이라고 생각한다.

이 점에서 한국의 사회권은 서구의 복지국가와 비교할 때, 상대적으로 매우 높은 가변성을 가지고 있다. 나아가 한국에서 그동안의 사회권의 확대는 한편으로 매우 획기적인 것이지만, 다른 한편으로 구조적 측면에서 여전히 취약한 측면을 가지고 있다. 예를 들어 남기철 교수님께서도 지적하고 있듯이, 90년대 말 이후 사회보장 지출에서 국가책임이 증가하지 않았다는 사실은 한국에서의 사회권 보장이 여전히 근본적인 문제를 안고 있다는 점을 보여주는 것이다. 또 하나의 의문은 과연 한국에서 사회권의 ‘총량’이 증가했는가 하는 것이다. 그동안 사회복지 재정 지출의 규모가 증가했다고는 하지만, 비정규직, 실업률의 급증, 빈곤 심화 등 사회적 위험과 배제가 더욱 증가하고 있는 현실에서 재정지출의 증가를 단순히 사회권의 확대, ‘삶의 질’의 향상으로 보기는 힘들다.

한편 한국에서 사회권은 일반적으로 협의의 ‘복지’로 이해되는 경향이 있는데, 노동, 교육, 주거, 환경 등 역시 사회권의 중요한 영역으로 간주되어야 한다. 물론 협의의 ‘복지’조차도 당연한 사회적 권리로 제대로 인식되지 못하고 있는 상황이긴 하지만, 대다수 국민들의 삶을 짓누르는 교육문제, 주거문제 등은 더 이상 방치할 수 없는 한계에 이르렀다. 더구나 특히 최근 교육과 환경영역 등에서 “삶의 질” 문제는 외면하고 경쟁과 성장제일주의만을 추구하는 경향이 있는데, 이러한 영역에까지 사회권이 확대되는 것이 필요하다.

그러나 더욱 우려스러운 점은 최근 한국에서 시민적 기본권리가 후퇴하고 있다는 사실이다. 또 기존 제도 정당들이 제 역할을 못하고 있기 때문에, 정치적 참정권의 의의도 상당히 퇴색하고 있는 상황이다. 이러한 우리의 현 상황은 우리가 이미 보장받고 있다고 생각했던 시민적 기본권, 정치적 참정권 등이 서구의 그것들과는 질적으로 또는 내용면에서 차이가 있는 것은 아닐까라는 의구심을 가지게 한다. 일반적으로 사회권과 달리 이 두 권리는 일단 한번 주어지면 되돌리기 힘들다고 앞에서 말했는데, 우리의 경우는 사회권은 물론, 앞의 두 권리도 제대로 정착되지 못한 것 같다.

이점에서 우리는 시민적 기본권, 정치적 민주주의 그리고 사회권의 밀접한 연관성을 다시 진지하게 고민할 필요가 있다. 즉 사회권은 그냥 주어지는 것이 아니라, 시민적 기본권의 완전한 보장이 이루어지고 정치적 민주주의가 정착이 될 때 비교적 안정적으로 확보될

수 있는 그런 권리인 것이다.

이렇게 볼 때, 현재 우리에게 가장 필요한 것은 - 물론 여러 복지정책의 개선과 확대도 중요하지만- 무엇보다 정치적 민주화이다. 빈곤과 불평등, 사회적 배제 속에서 가장 고통 받는 사회집단들이 정치적으로 대표될 수 없는 구조 하에서 사회권의 실질적인 발전은 상상하기 어렵다. 민주주의의 심화를 통한 사회적 연대성의 창출 없이 사회권은 보장되지 않는다. 왜냐하면 ‘쟁취한’ 사회권이 아닌, 상황에 따라 ‘주어진’ 사회권은 다시 쉽게 박탈당하거나 기형적으로 변할 가능성이 높기 때문이다. (이러한 사실은 서구의 사례에서도 이미 나타났다. 실제로 스웨덴 등 서구의 사회민주주의적 유형의 복지국가들에서는 과거 경제위기를 거치면서도 사회권의 후퇴가 그다지 크지 않았던 반면, 영국 등 자유주의 유형의 복지국가에서는 사회권의 후퇴가 크게 이루어졌다.)

마지막으로 최근의 경제위기와 관련하여 우리가 다시 생각해 보아야 할 것은 사회권은 단지 사회적 약자를 보호하기 위한 권리가 아니라는 사실이다. 사회권은 안정적 경제성장을 위해서도 절대적으로 필요하다. 예를 들어 커다란 임금격차, 심각한 교육격차가 존재하는 곳에서 경제가 효율적으로 계속 작동할 수는 없다. 커다란 임금격차는 다수의 저임금생활자를 낳게 되고, 이는 다시 경제내의 총수요의 하락을 의미한다. 또 심각한 교육격차는 다수의 사람들이 낮은 수준의 교육을 받을 수밖에 없어서 결국 사회 전체적으로 낮은 노동생산성으로 이어질 수밖에 없다. 불행히도 현재 한국사회의 흐름은 사회권의 신장은 물론, 안정적 경제성장이라는 측면에서도 정반대로 가고 있는 듯하다.

복지재정운용과 정책과제

김 대 철 (국회예산정책처 사회예산분석팀 예산분석관)

1. 복지재정운용 현황과 문제점

가. 현황

2009년도 제1회 추경 기준 사회복지분야와 보건분야를 합한 복지재정지출은 전년대비 17.0% 증가한 80조 5,253억원 규모이고, 2009년도 복지재정지출이 정부 총지출에서 차지하는 비중은 26.7%이다. 복지재정지출은 최근 5년간 연평균 22%씩 증가하였고, 정부 총지출 증가율(9.8%)보다 약 12%p 높게 증가하였다.

〈표 1〉 복지재정규모: 2005~2009년

(단위: 억원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율	비 고
[분야별]							
• 사회복지	328,626	505,153	560,957	641,657	744,469	23.8	기초생활보장 등 9개 부문
• 보 건	50,261	55,108	52,891	59,148	69,008	8.5	보건의료 등 3개 부문
[회계별]							
• 예산	146,729	172,516	168,185	206,391	272,583	17.5	6개 부처(보건복지, 노동 등)의 일반회계 및 5개 특별회계
• 기금	232,158	387,745	445,663	494,414	540,894	25.6	9개 부처의 17개 기금(9개 사업성기금, 6개 사회보험성 기금, 2개 계정성 기금)

[부문별]							
• 기초생활보장	46,225	53,438	65,831	72,716	82,146	15.6	기초생활급여 등
• 취약계층 지원 등	11,685	14,634	19,329	35,072	70,243	59.8	기초노령연금, 장애수당, 아동청소년발달지원서비스 등
• 보육·가족 및 여성	6,786	9,426	12,173	16,700	19,534	30.6	영유아보육, 여성정책 등
• 공적연금	160,582	172,025	189,955	224,185	238,197	10.5	4대 공적연금
• 노 동	78,341	93,186	104,294	109,752	146,766	17.5	고용안정, 직업훈련, 실업급여, 산재급여 등
• 보 훈	25,006	26,985	29,710	31,470	33,597	7.7	보훈연금 등
• 주 택	-	135,459	139,664	151,762	153,986	3.3	국민임대주택 건설 등
• 보건의료	8,686	10,605	9,888	11,824	14,889	15.2	저소득층 의료비 지원, 보건산업 육성 등
• 건강보험지원	40,375	42,962	41,350	45,539	52,040	6.8	건강보험가입자 지원, 공·교 국가부담금보험료 등
• 식의약품 관리	1,200	1,541	1,654	1,785	2,080	15.0	
복지재정 합계	378,887	560,261	613,848	700,805	813,477	21.9	
(정부 총지출 대비 비중)	(18.2)	(25.0)	(25.7)	(26.6)	(26.9)		

주: 1. 2009년은 제1회 추경예산안 기준임. 정부는 복지분야에 포함된 각 기금들의 운용계획변경으로 인해 부문별 재정규모를 취합하지 못함에 따라 상기표의 2009년 재정규모는 제1회 추경예산안을 기준으로 함. 다만, 2009년 복지재정 전체규모(80조 5,253억원)는 확정치가 도출된 관계로 제1회 추경예산 기준으로 제시함.

2. 취약계층 지원 등에는 취약계층 지원 부문, 노인·청소년 부문 및 사회복지일반 부문이 포함.

자료: 기획재정부, 「나라살림」, 각 년도.

사회안전망인 복지재정은 2개 분야와 12개 부문으로 구성되어 있으며, 재원으로는 일반회계, 4개 특별회계 및 16개 기금¹⁾이 관련되며, 사회안전망별 주요 부문과 사업은 다음과 같이 구성되어 있다. 1차 안전망은 공적연금부문(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금), 노동부문 중에서 고용보험기금의 실업급여와 산재보험기금의 산재보험급여, 건강보험지원의 4대 사회보험으로 구성되어 있다. 2차 안전망은 기초생활보장부문(저소득층의 최저생활 보장을 위해 생계급여, 의료급여, 자활급여 지원 등)으로 대부분 구성되어 있다. 3차 안전망은 기초생활보장부문 중 긴급복지지원 등과 사회서비스에 속하는 취약계층 지

1) 6개 사회보험성기금과 10개 사업성기금이 관련됨.

원부문(아동복지, 장애인복지, 부랑인·의사상자지원 등), 보육·가족 및 여성부문, 노인 부문 등 나머지 부문이 포함되어 있다.

〈표 2〉 사회안전망 주요사업 현황

[1차 안전망]	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 공적연금 214,285억원(2008)→238,197억원(2009) - 국민연금기금 68,693억원(2008)→81,729억원(2009) ○ 노동 104,936억원(2008)→117,547억원(2009) - 고용보험기금 47,722억원(2008)→56,562억원(2009) - 산재보험기금 42,892억원(2008)→43,728억원(2009) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건강보험지원 45,538억원(2008)→52,039억원(2009) - 건강증진기금 10,239백만원(2008)10,262억원(2009)
↓	
[2차 안전망]	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초생활보장 68,577억원(2008)→71,427억원(2009) - 기초생활급여 31,191억원(2008)→33,369억원(2009) 	
↓	
[3차 안전망]	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초생활보장 68,577억원(2008)→71,427억원(2009) - 긴급복지지원 378억원(2008)→515억원(2009) ○ 보육·가족 및 여성 16,184억원(2008)→19,295억원(2009) - 영유아보육료지원 8,079억원(2008)→12,822억원(2009) ○ 보훈 31,291억원(2008)→33,597억원(2009) ○ 주택 147,145억원(2008)→151,274억원(2009) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 취약계층·노인·청소년 등 35,059억원(2008)→46,929억원(2009) - 기초노령연금 지급 15,948억원(2008)→24,697억원(2009) - 장애수당 3,552억원(2008)→3,132억원(2009) - 아동청소년발달지원서비스 532억원(2008)→741억원(2009) ○ 보건의료 11,718억원(2008)→14,611억원(2009) ○ 식의약품 관리 1,785억원(2008)→2,080억원(2009)

자료: 기획재정부, 「2009 나라살림 예산개요」과 보건복지가족부, 「각년도 예산개요」를 바탕으로 재구성

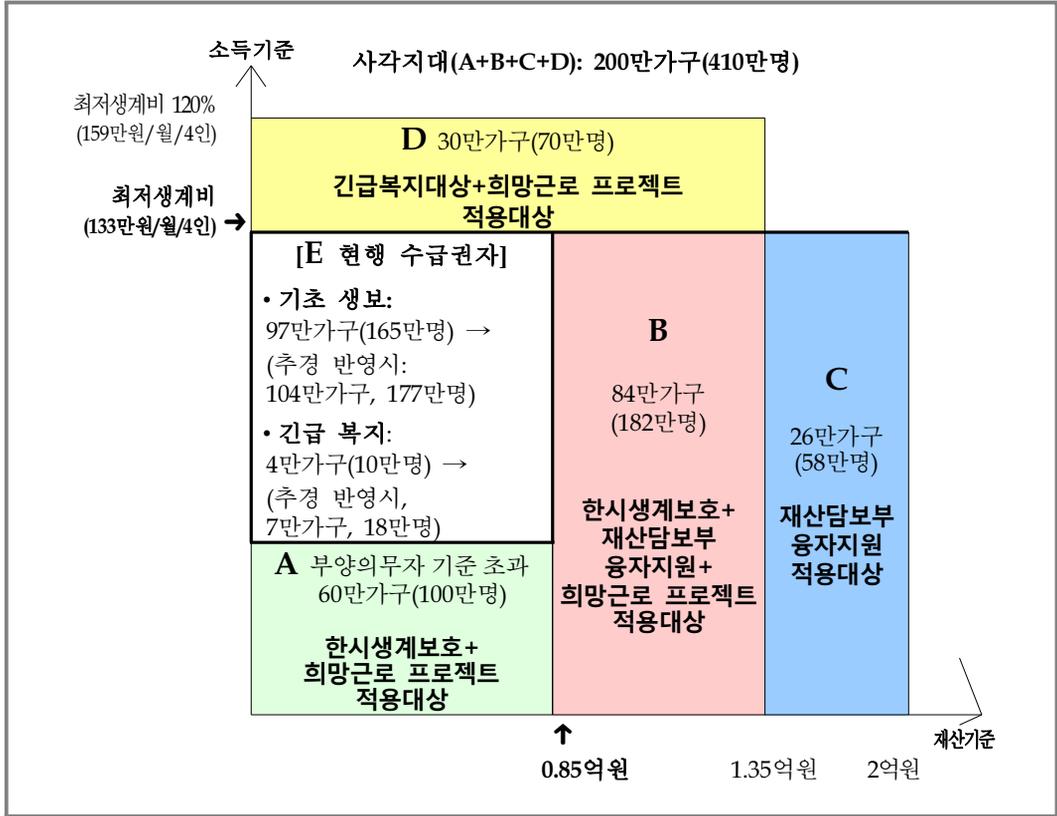
나. 문제점

외형적으로 사회안전망의 골격은 갖추었으나, 여전히 사회안전망의 사각지대가 광범위하게 존재하고 있다. 사회보험인 1차 안전망은 경기침체 및 제도미비로 인해 사각지대가 발생하고 있다.²⁾ 건강보험은 6개월 이상 보험료를 체납하여 급여제한을 받고 있는 사람이 약 160만 세대에 이르고, 국민연금의 경우 납부예외자가 지역가입자의 50%에 이르고 있다. 고용보험의 경우에도 비정규직, 영세자영업자가 실질적으로 가입되어 있지 않아 취업자의 약 40%만이 가입하고 있다.

2차 안전망에서 가장 중요한 기초생활보장제도의 경우 엄격한 자격기준 등으로 인해 165만명만이 기초생활수급자로 국가의 지원을 받고 있을 뿐이다. 재산이나 부양의무자 기준으로 인해 최저생계비 이하이지만 기초생계비를 수급하지 못하는 비수급 빈곤층이 존재하고 있다(2009년 현재 기초생활보장 사각지대 340만명 복지부 추산). 3차 안전망의 경우에는 최근의 경제위기로 인해 발생하는 신빈곤층이나 기존의 차상위 계층을 보호하기 위한 대책들로 구성되어 있으나, 긴급구호 및 각종 사회서비스로 이들이 빈곤층으로 떨어지는 것을 막기에는 부족한 상황이다. 최저생계비 이상의 소득을 가지고 있으나 빈곤한 차상위 계층은 70만명으로 추산되고 있다.

2) 김용하, 「경제위기에 즈음한 사회안전망 강화방안」, 한국보건사회연구원, 2009 참조

<그림 1> 국민기초생활보장 수급권자와 사각지대



자료: 「민생안정 긴급지원 대책」(정부 관계부처 합동, 2009. 3. 12) 토대로 국회예산정책처 제작성.

취약계층을 위한 일자리 부족 및 자활사업의 수급탈출률 저조 등으로 능동적 복지를 실현하지 못하고 있다. 기초생활 비수급 빈곤층이나 차상위 계층 중 근로능력자에 대해 취약계층 일자리 제공 및 적극적 노동시장 정책을 통해 빈곤탈출 지원이 필요하다. 기초생활수급자 중 근로능력자 대상의 자활사업은 통합급여체제로 인해 약한 근로유인과 참여자의 안주경향 등으로 실질적인 사업성과를 내지 못하고 있다. 한정된 재원 하에 재정지원의 우선순위가 정해져 있는 만큼, 새로운 사회안전망 투자는 실적빈곤층과 불안정 고용상태의 취업빈곤층에 집중되어야 할 것으로 보인다.

그러나 복지예산은 법령에 의해 지출의무가 규정되는 의무지출(mandatory spending) 비

중이 높아, 경기침체 등 대내외적 여건변화나 저출산 고령사회 진전에 따라 대두되는 복지 수요에 대한 대응력이 취약하여 경직성을 띠게 된다. 2009년도 보건복지가족부 예산에서는 의무지출이 12조원에 이르러, 복지부 일반회계 예산의 62.5%에 이르고 있다.

〈표 3〉 자격급여 복지예산: 2005~2009년

(단위: 억원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율 ¹⁾
정부의 복지분야 예산(A) ²⁾	146,729	172,516	168,185	206,391	263,980	16.4
보건복지가족부 일반회계(B)	89,067	97,063	115,292	158,548	192,706	21.7
복지분야 예산 대비 복지부예산 비중(B/A)	(60.7)	(56.3)	(68.6)	(76.8)	(78.4)	
[자격급여예산: 복지부, C] ³⁾	49,363	56,830	71,475	100,346	120,433	25.3
기초생활보장급여	46,225	53,438	65,759	72,644	79,731	14.7
- 생계급여 등	24,077	26,815	29,988	34,736	44,625	16.9
- 의료급여	22,148	26,623	35,771	37,908	35,106	13.3
기초노령연금(구 경로연금)	(2,126)	(2,155)	(2,177)	15,960	24,700	84.6
장애수당 등 ⁴⁾	1,012	1,237	3,539	3,663	3,180	49.7
보육료 지원 ⁵⁾	(2,671)	(4,386)	(5,936)	8,079	12,822	48.6
[자격급여예산 비중]						
- 복지분야 예산 대비시(C/A)	33.6	32.9	42.5	48.6	45.6	
- 복지부 예산 대비시(C/B)	55.4	58.5	62.0	63.3	62.5	

- 주: 1) 2009년은 제1회 추경예산 기준.
 2) 6개 부처의 일반회계 및 5개 특별회계 기준이며, 기금은 미포함.
 3) 자격급여 합계는 구 경로연금은 포함하며, 보육료지원은 복지부로 이관된 2008, 2009년만 포함.
 4) 장애수당, 장애아동 부양수당, 장애아동 교육비지원 및 장애인 의료비지원 포함.
 5) 보육시설 운영지원예산은 미포함.

자료: 1. 보건복지가족부, 「예산 및 기금운용계획 개요», 각 년도
 2. 기획재정부, 「나라살림», 각 년도.

보건복지가족부 사업의 많은 부분을 차지하는 국고보조사업의 경우 지자체가 사업비의 일부를 부담하는 매칭펀드 구조로 복지예산이 증가할 경우 지방비 부담에 따른 지방재정 부담이 가중되고 있다. 또한 재정여건이 열악한 지자체에서는 가용재원이 충분히 확보되지 않아 원활한 사업추진이 미흡할 수 있다. 특히, 사회복지예산 수요가 많은 반면 재정여건이 열악한 대부분의 광역시 자치구와 일부 특별시 자치구의 사회복지분야 보조사업으

로 인한 지방비 부담이 더욱 가중되고 있다. 국고보조사업 뿐만 아니라 2005년에 지방으로 이양된 보건복지분야사업으로 인해 지방재정부담이 가중되고 있다. 지방이양사업의 재원이 되는 분권교부세율이 내국세의 0.94%로 내국세에 연동되어 있기 때문에 내국세 증가율보다 더 가파르게 증가하는 지방정부의 사회복지수요를 충족하기 어렵다는 문제점이 있다.

〈표 4〉 복지분야 국고보조사업과 지방비 대응부담: 2005~2009년

(단위: 조원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
정부 총지출	208.7	224.1	238.4	262.8	301.8	9.7
보건복지가족부 예산	8.91	9.71	11.53	15.85	19.27	21.7
국고보조사업(복지부 소관)	4.95	6.04	7.82	11.16	13.02	27.7
대응 지방비 부담	1.78	2.15	2.85	5.07	6.15	38.1
지방교부세	20.1	21.5	24.5	28.9	26.6	7.7
자체 재원+지방교부세+지방채	80.8	85.5	93.9	106.1	111.1	8.3

주: 2009년은 제1회 추경예산 기준.

자료: 1. 보건복지가족부, 「예산 및 기금운용계획 개요」, 각 년도

2. 기획재정부, 「나라살림」, 각 년도.

3. 행정안전부.

복지서비스 전달체계 미흡으로 부정·중복 수급으로 예산이 낭비되고, 수혜자인 취약 계층이 복지서비스를 체감할 수 없는 문제점이 발생하고 있다. 사회안전망이 부처별로 운영되다 보니 누락, 중복수급 등의 문제가 해결되지 않고, 최근 복지관련 자격급여 대상자를 부풀리는 방법으로 지방공무원들의 횡령 사건들이 발생하는 등 보건복지가족부와 광역지자체의 감시·통제기능이 없는 것도 문제점으로 지적되고 있다. 급증하는 복지수요에 비해 복지급여를 한 눈에 파악할 수 없는 통합전산망이 구축되어 있지 않고, 읍·면·동 일선 복지담당 인력 부족으로 인해 사례관리 등을 통해 필요한 대상자를 직접 발굴하지 못하고 있는 실정이다.

[표 5] 사회복지전담공무원 1인당 복지에산 현황

(단위: 명, 백만원, %)

		2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
보건복지가족부 전체 예산		8,491,686	10,133,889	11,659,413	16,303,308	24.7
보건복지가족부 국고보조사업예산		4,947,853	6,036,986	7,816,886	11,164,576	31.4
사회복지분야 국고보조사업예산(A)		4,881,909	5,971,518	7,729,404	10,989,347	31.3
보건분야 국고보조사업예산(B)		65,944	65,468	87,482	175,229	44.4
시군구 공무원	복지담당 일반행정직	5,054	5,594	6,856	5,802	6.0
	복지전담	2,425	3,105	3,560	3,710	15.6
	소계(C)	7,479	8,699	10,416	9,512	9.1
읍면동 공무원	복지담당 일반행정직	848	4,849	5,980	3,849	153.2
	복지전담	6,442	6,443	6,058	5,946	-2.6
	소계(D)	7,290	11,292	12,038	9,795	14.3
보건소 담당 공무원(E)		12,165	12364	12,516	12,808	1.7
복지공무원 1인당 사회복지분야 국고보조예산	A/C	653	686	742	1,155	23.0
	A/D	670	529	642	1,122	25.0
보건공무원 1인당 보건분야 국고보조예산(B/E)		5	5	7	14	41.8

주: 국고보조사업예산은 국고 기준이고, 매칭지방비는 제외함.

자료: 보건복지가족부를 자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

2. 주요 정책과제

가. 정교한 사회안전망 정비로 복지 사각지대 해소

기초생활수급자를 제외한 모든 국민을 대상으로 한 가장 기본적인 1차 사회안전망인 사회보험의 사각지대 해소를 위해 노력해야 할 것으로 보인다. 고용보험의 경우에는 취약 계층의 실업급여 수급기간을 연장하거나 고용보험(실업급여) 사각지대에 있는 영세자영업자 등에 대한 실업급여 임의가입을 고려할 필요가 있다.³⁾ 취약계층에 대한 개별연장급

여 수급기간 확대와 자영업자의 고용보험(실업급여) 임의가입 등을 허용할 경우, 고용보험기금 실업급여 계정의 재정부담을 가중시킬 우려가 있으므로, 국고지원 등 사전대책 수립이 필요할 것으로 보인다(고용보험 실업급여 계정의 국고지원은 2009년 200억원(모성보호지원)에 불과).⁴⁾

또한 공공부조 대상의 비수급 빈곤층을 위한 기초생활보장제도를 개선해야 할 것으로 보인다. 150여만 명의 기초수급자를 제외하고 엄격한 재산이나 부양의무자 기준으로 비수급 빈곤층을 구제하려는 노력이 필요하다. 기존 차상위 계층과 실직빈곤층을 대상으로 하는 긴급복지사업의 지원기준 완화 및 지원대상을 확대 필요가 있다.

나. 적극적 노동시장 정책을 통한 능동적 복지 구현

사회서비스 수요의 증가와 맞물려 시작된 사회서비스일자리 등 취약계층 일자리 확대 사업은 저소득층에게 일자리를 제공하고, 이를 통해 노인, 장애인 등 취약계층에게 보육, 가사·간병서비스 등을 제공하고 있다. 최근 50대 여성 취업률 증가는 이들이 사회서비스일자리에 상당히 참여함을 반영하므로, 비록 괜찮은 일자리는 아니지만 단기적으로 가정의 실업을 대체하는 효과와 더불어, 여성의 경제활동참가를 제고에도 기여하고 있다.

현행 기초생활보장제도는 ‘최저생계비’라는 단일한 기준에 따라 모든 급여를 통합하여 지급하고 있는 통합급여방식인 관계로, 국민의 다양한 욕구에 대해 해당 욕구별로 신속하고 적절하게 대응할 수 있는 개별급여체계로의 전환이 필요하다. 국민기초생활보장제도의 통합 및 보충급여체계 때문에 자활사업을 통한 근로유인에 일정정도 한계가 존재하므로 기초생활보장법에서 자활지원제도를 분리하여 근로빈곤층 종합지원체계로 개편하는 작업이 필요하다. 개별급여로의 체계 전환으로 인해 자활근로자는 스스로 자활할 수 있는 인센티브를 얻을 수 있으나, 보건복지가족부는 개별급여로 인해 통합급여체계보다 예산이

3) 현재 국회에는 군인의 고용보험 임의가입 허용과 구직급여의 수급요건 완화 및 개별연장급여 수급기간을 현행 60일에서 90일로 연장하는 것을 내용으로 하는 「고용보험법」 일부개정법률안이 계류 중에 있고, 정부는 자영업자의 고용보험 가입허용을 위한 「고용보험법」 일부개정법률안을 국회에 제출할 예정에 있음.

4) 미국의 경우 실업급여 수혜기간을 추가로 최대 33주 확대하고, 현재 주급여 300달러인 실업급여를 추가로 25달러 증액할 계획이고, 이로 인해 실업보험 보장성을 확대하는 주정부에 대한 인센티브를 제공하는 등 실업보험에 대한 국고지원을 확대하고 있음.

더 많이 소요되고 수급자에게 해당 욕구별 급여를 제공하기 위해서는 담당 복지공무원이 더 필요하다는 점을 들어 난색을 표명하고 있고, 일부 학자들은 개별급여체계가 오히려 소득보장 측면에서 실효성이 떨어진다고 주장한다. 기존 체계를 변경하는 방안이 장기적인 과제라면 불성실하게 참여하는 조건부수급자에 대한 생계급여 지급액의 삭감 또는 일시적 중단과 같은 제재수단 강구 및 현재의 무원칙 선별방식 개혁 등 기존 체계에서 자활 참여자의 근로의욕을 고취시킬 수 있는 대안을 마련해야 할 것으로 보인다.

다. 차등보조율 확대와 지방이양사업 개선 마련으로 지방재정부담 완화

복지관련 국고보조사업 중 증가하는 지방비 부담을 완화하기 위해 도입된 차등보조율 제도를 다른 복지관련 국고보조사업으로 확대할 필요가 있다. 현재 기초생활보장급여, 영유아보육료, 기초노령연금 등 일부 국고보조사업에만 적용되는 차등보조율제도를 다른 국고보조사업에도 확대할 필요가 있을 것으로 보인다.

지방이양사업의 주요재원이 되는 분권교부세는 2009년까지 한시 운영한 후, 2010년부터 보통교부세로 통합할 예정이므로 다음과 같은 보건복지분야 지방이양사업의 개선방향을 모색할 필요가 있다. 현행 분권교부세 체계를 그대로 유지할 경우 보통교부세와의 무조건 통합은 무리가 있으므로, 일정기간 존치연장을 전제로 지자체의 증가하는 복지수요를 충당하기 위해 분권교부세율을 상향 조정하는 등 세원조정이 필요할 것으로 보인다. 또한 국가차원에서 보장하여야 할 최소한의 생존권적 기본권에 해당하는 사업(national minimum)인 노인·장애인·정신요양 생활시설 운영사업은 국고보조사업으로 환원함으로써 지방이양사업으로 인한 지방비 부담을 완화시켜 주어야 할 것으로 보인다.⁵⁾

예비타당성 조사와 같이 사업착수 이전에 사업 타당성을 꼼꼼히 따져보는 복지타당성 조사를 실시해야 할 것이다. 복지사업은 대규모 공공투자사업과 같이 수익성 위주의 예비타당성 조사를 할 수 없지만 지자체가 부담을 느끼는 사업이나 무조건적 지자체 하달 국고보조사업으로 지자체가 재원조달에서 무리가 발생하지 않도록 사업 착수 이전에 타당

5) 감사원(2008. 4)의 분석결과에 따르면, 노인·장애인·정신요양 생활시설 운영사업은 중앙정부의 장·단기 사회복지정책과 밀접하게 연계되었거나 특정지역의 시설 편중으로 일부 지자체에만 재정부담을 주는 등 지방이양사업으로 계속 추진하는 것이 부적정한 것으로 나타나서 위 3개 사업에 대해 국고보조사업으로 환원조치해 줄 것을 권고하였음. 이에 따라, 보건복지가족부는 위 3개 생활시설사업을 국고환원할 경우 2007년 기준 약 1,800억원의 추가 재원이 소요될 것으로 추산하였음.

성 조사를 실시해야 할 것이다. 일부 재량지출 국고보조사업의 경우 일부 지자체가 해당 지역의 주민들 복지에 꼭 필요하지 않음에도 불구하고 수행해야 하는 경우가 있으므로 이런 사업들을 무조건 모든 지자체가 실시하도록 할 경우 해당 복지서비스가 필요하지 않은 일부 지자체의 재원조달 문제가 발생할 수 있다.

라. 복지서비스 전달체계 개선으로 증가하는 복지재정 효율성 운용

기초생활보장제도를 포함한 복지관련 자격급여 부정수급과 지방공무원의 횡령, 각종 돌봄서비스 등의 중복수혜 문제에 대해서는 수혜대상자별로 수혜급여 및 복지서비스를 파악할 수 있는 통합전산시스템을 빨리 구축함으로써 전달과정에 대한 철저한 점검이 필요하다. 보건복지가족부는 2009년에 복지수요·자원의 체계적 관리를 위한 사회복지통합정보망 구축(신규 207억원)과 윈스톱 복지서비스를 제공하는 희망복지 129센터 설치(신규 60억원)하였으나, 동 사업들의 추진일정을 빨리 앞당기는 조치가 필요하다. 경제상황에 어려워짐에 따라 새로운 복지수요가 발생하여 일선에서 복지업무를 담당하는 인력이 부족함에 따라 적정수준의 관리인력을 배치할 필요가 있을 것으로 보인다.

예산과 인력이 제한되어 있는 한, 전자바우처방식과 같이 공공부문의 영역인 복지서비스에 민간부문의 개입을 통해 예산절감과 전달체계의 효율화를 달성할 수 있도록 민간기관 및 민간자원의 활용을 제고할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 복지재정 규모가 크게 확대되면서 수많은 복지서비스가 발생한 관계로, 수혜대상자별로 유사한 복지서비스를 통합하는 작업도 병행되어야 할 것으로 보인다.

한국의 사회권과 예산 제약

오 건 호 (사회공공연구소 연구실장)

1. 사회권의 중요성

1) 풍요의 결과로 발생한 빈곤

개인은 생물학적으로 완전한 유기체이지만, 사회학적으로 사회적 관계를 통해서만 자신의 정체성을 지닐 수 있다. 이러한 면에서 사회권은 개인이 '사회적 존재'로서 인간이기 위한 기본적 권리이다.

사회권의 발달과정에서 보면, 지금은 어느 때보다도 '경제적 기본권'이 중요한 시대이다. 과거 경제적 빈곤은 '생산력의 한계'에 영향을 받았지만, 현대의 빈곤은 자본주의 생산력의 과잉, 즉 '풍요의 역설적 결과'로서 발생하고 있다. 시장만능주의가 전면화되면서 사회적 부의 양극화가 심화되고 경제적 빈곤으로 내몰리는 사회구성원이 늘어나고 있다.

2) 한국의 취약한 국가재정

국가는 전통적으로 시장의 폐해를 완화하는 조정자 역할을 자임해 왔다. 하지만 근래 '작은 정부론'이 득세하고 사회서비스의 '시장화'도 확대되고 있다. 그 결과 다수 사회구성원들이 시장이 낳은 빈곤에 완충장치 없이 노출되고 있다.

따라서 지금은 어느 때보다 국가의 역할이 중요한 때이다. 그런데 우리나라는 OECD 국가에 비해 '작은 재정'으로 자신의 역할을 수행하는데 근본적인 한계를 지니고 있다. 지금부터 국가재정 확충 및 사회분야 지출 확대를 위한 노력이 필요하다.

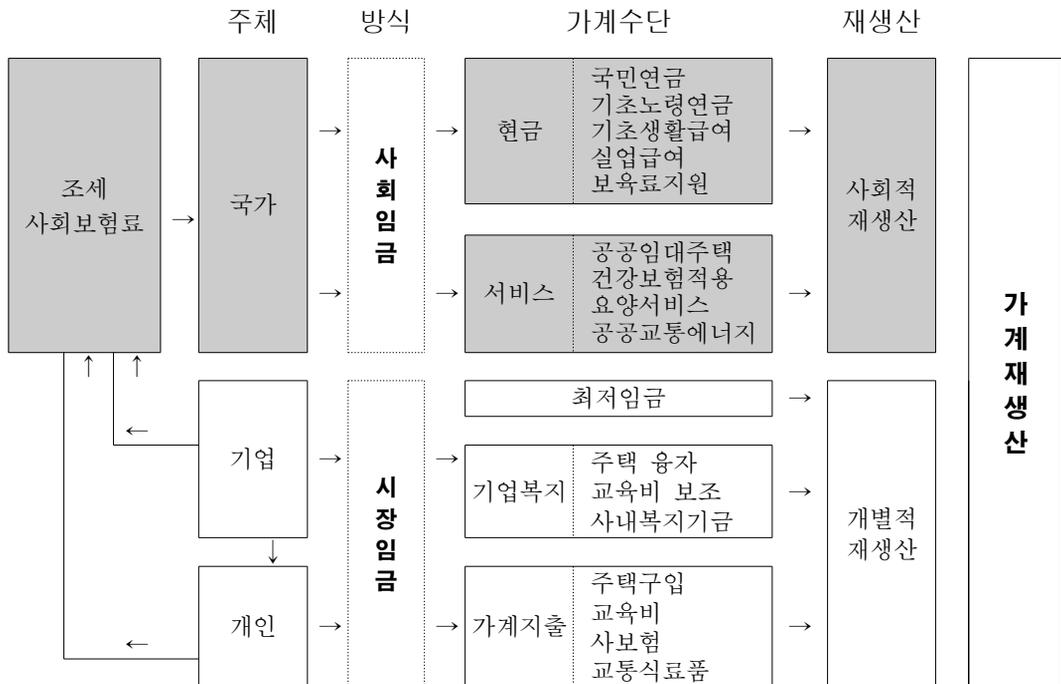
2. 빈약한 한국의 사회임금, 격렬한 구조조정

1) 한국의 사회임금은 얼마인가?

자본주의에서 노동자의 가계재생산은 시장임금과 사회임금 두 경로로 이루어진다. 사회임금은 노동시장에서 얻는 임금과 대비되는 개념이다. 노동자가 기업에서 얻는 소득이 '시장임금'이라면, 사회임금은 실업수당, 보육지원금, 기초노령연금, 건강보험 등 사회적으로 얻는 급여를 말한다.

최근 OECD가 발표한 사회복지 관련 통계치를 재구성해 필자가 추정한 결과, 한국 사회임금은 총가계운영비의 7.9%에 불과했다. 반면 영국 25.5%, 일본 30.5%, 프랑스 44.2%, 스웨덴 48.5%로 한국보다 상당히 높다(OECD 회원국 평균은 31.9%). 결국 한국의 사회임금은 OECD 평균의 1/4, 스웨덴의 1/6에 불과한 셈이다. 스웨덴 노동자는 시장임금만큼 사회임금을 얻지만 한국 노동자는 거의 시장임금에 가계를 의존하고 있는 것이다.

<그림 1> 자본주의의 가계재생산 구조



〈표 1〉 사회임금 국제 비교 (2000년대 중반. 가계운영비=총임금=100)

	시장임금	사회임금		총임금 (가계운영비)
		현금급여	서비스급여	
한국	92.1	7.9	3.4	100.0
미국	83.0	17.0	8.6	100.0
영국	74.5	25.5	12.6	100.0
일본	69.5	30.5	17.0	100.0
독일	61.2	38.8	24.0	100.0
프랑스	55.8	44.2	27.3	100.0
스웨덴	51.5	48.5	25.0	100.0
OECD 평균	68.1	31.9	18.5	100.0

- 자료: 가치분소득은 OECD의 StatLink 수치(dx.doi.org/10.1787/544730300331), 서비스복지는 OECD의 StatExtracts 수치 재구성(http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG).
- 출처: 오건호, “한국의 사회임금은 얼마일까?”(사회공공연구소 이슈페이퍼 09-05 2009.4.15)

2) 한국 노동자가 장시간 노동하고 구조조정 대응에 격렬한 이유

사회임금이 작을수록 경제위기로 인한 생계불안 위험은 커지고, 구조조정을 둘러싼 사회적 비용도 증가한다. 한국의 노동자가 구조조정에 격렬히 대응하고, 장시간 노동하는 이유는 사회임금이 10%에도 미치지 못하는 것도 중요한 이유이다. 노동자들이 일자리를 잃으면 생계가 중단되고, 혹 일자리가 있더라도 미래 위험에 대처하기 위해 시장임금을 비축해 놓아야 하기 때문이다.

3. 한국정부의 복지재정 부풀리기

1) 취약한 복지재정 규모

한국에서 국가재정법이 제정되면서 국가재정체계가 크게 변화했다. 그 중 하나가 프로

그럼예산체계로 이것은 정책목표가 유사한 사업(activities)들을 하나의 프로그램으로 통합하여 예산을 편성하는 것이다. 이에 따라 복지재정도 각 부처의 복지사업 예산, 즉 보건복지가족부의 보건복지, 국토해양부의 주거복지, 여성부의 여성복지, 노동부의 고용복지, 교육과학기술부의 교육복지 등이 통합 계산된다.

우리나라 복지재정 규모는 얼마일까? 노무현정부 이래 빠른 속도로 증가하고 있다는 것이 정부의 주장이다. 프로그램 예산체계에 의한 복지지출 규모는 2005년 기준 GDP 6.9%으로 이는 OECD 평균 20.5%의 1/3 수준이다.

〈표 2〉 GDP대비 사회복지 비중 (2005)

단위: (%)

	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본	한국	OECD평균
공공부문(a)	29.4	29.2	26.7	21.3	15.9	18.6	6.9	20.5
법정민간부문(b)	0.4	0.4	1.1	0.8	0.3	0.5	(2.2) 0.2	0.7
총사회복지(c=a+b)	29.8	29.5	27.9	22.1	16.3	19.1	(9.1) 7.1	21.2

- 법정민간복지: 질병수당, 의무적 민간보험료 등 법으로 정해진 민간부문 복지지출. 괄호한 수치는 법정퇴직금을 포함한 복지지출 비중.
- 자료: OECD.Stat (http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG, 2009.3.5). 퇴직금을 포함한 한국의 수치는 e-나라지표 (<http://www.index.go.kr/egams/default.jsp>).

2) 복지재정 부풀리기!

그런데 이러한 복지재정 규모도 정부에 의해 부풀려진 것이다. 예를 들어, 2009년 추경이 반영된 사회복지 재정지출규모를 보면, 80조 5,253억원이고, 이 중 주택부문 복지재정이 15조 3,896억으로 약 20%를 차지한다. 그러나 주택복지로 포함된 거의 대부분의 사업들이 국민임대주택 건설 용자, 국민임대주택 용자, 주택구입자금 용자, 전세자금 용자 등 용자사업이다. 모두 순수 복지지출로 보기 어려운 예산이다.

〈표 3〉 2009년 주택부문 복지지출 내역

구분	2008 예산(계획)(A)	2009 예산(계획)(B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A/A)
계	151,761	153,966	2,225	1.5
[일반회계 및 준특회계]	1,905	4,968	3,063	160.8
· 주택시장안정 및 주거복지향상	1,905	4,968	3,063	160.8
주택가격조사지원	631	648	17	2.7
주택정책지원	10	10	-	-
주거환경개선	1,264	4,310	3,046	241.0
[국민주택기금]	149,856	149,018	△838	△0.6
· 임대주택건설	57,402	47,041	△10,361	△18.1
국민임대주택	45,097	36,041	△9,056	△20.1
공공임대주택	12,305	11,000	△1,305	△10.6
· 분양주택건설	10,500	14,400	3,900	37.2
공공분양	3,000	5,500	2,500	83.4
후분양	7,500	8,900	1,400	18.7
· 수요지원자	64,252	72,480	8,228	12.8
근로자서민주택구입	19,000	30,080	11,080	58.4
저소득가구전세	10,700	11,512	812	7.6
근로자서민전세	33,052	30,188	△2,864	△8.7
매입임대	1,500	700	△800	△53.4
· 주택개량사업	1,180	1,180	-	-
주거환경개선	100	100	-	-
농어촌주택개량	1,080	1,080	-	-
· 기타	16,523	13,917	△2,606	△15.8

주 : 2009년 추경예산기준
 자료 : 국토해양부, 「2009회계연도 예산예산」, 2009. 2

주택용자사업은 자본적 경비이기 때문에 OECD 기준에 맞지 않고, 엄밀히 사회복지지출은 용자 규모가 아니라 용자 이자와 시장금리 차액이어야 한다. OECD 기준 역시 그렇다.

4. 사회권 확대를 위한 3대 과제

1) 취약한 국가재정, 사회복지: 낮은 직접세율, 낮은 복지 지출.

<표 4>에서 보듯이 한국은 사회임금, 국가재정, 복지지출 모든 면에서 취약하다. 복지재정이 빈약한 근본적 원인은 세입에선 총직접세율(직접세+사회보험료)이 낮고, 세출에선 복지지출 비중이 낮기 때문이다. 그러면 어떻게 국가재정구조(세입, 세출)을 혁신할 것인가? 조세 저항, 지출 불신 등을 감안하면 사회복지목적세, 복지확충특별회계 도입 등을 적극 검토해야 한다.

〈표 4〉 한국과 OECD 국가재정 주요 수치 비교

(단위: GDP %)

	사회임금 (2000년중반)	복지지출 (2006)	총직접세율 (2006)	조세부담율 (2006)	국민부담율 (2006)	국가재정 (2009)
OECD	31.9	20.5	24.4	26.8	35.9	42.0
한국	7.9	6.9	17.1	21.1	26.8	31.7
차이		13.6	7.3	5.7	9.1	10.3

- 총직접세율은 직접세+사회보험료. 사회임금은 총가계운영비 중 비중. 복지지출은 공공복지.
- 출처: 사회임금은 오건호(2009), “한국의 사회임금은 얼마인가?”(사회공공연구소 이슈페이퍼 09-05). 복지지출은 OECD.Stat (http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG, 2009.3.5). 조세관련 수치는 OECD(2008) Revenue Statistics 1965-2007 (2008 Edition). 국가재정은 OECD EconomicOutlook 84database. (2008. 11).

2) 사회복지/공공서비스의 시장화

전통적으로 사회복지의 공공부문에서 수행되어 왔으나 근래 시장의 참여 욕구가 강하다. 사회복지 부문까지 이윤 대상으로 삼으려는 신자유주의 시장화 공세가 거센 탓이다. 그 결과 현재 의료, 연금, 보육, 요양, 기간산업 서비스 등에 민간부문 참여가 늘어나고 있고, 사회간접자본, 사회기반시설 등에도 민간자본투자가 본격화되고 있다.

이에 사회공공서비스의 시장화에 맞서 적극적인 ‘공공화’ 전략이 필요하다. 특히 반대 중심 담론을 넘어 대안중심 담론을 형성해야 한다. 예를 들어 의료민영화 반대에서 의료보장성 확대로, 그리고 공기업 민영화 반대에서 공공부문 내부혁신으로 나아가야 한다.

3) 노동시장의 불안정화와 복지 사각지대

전통적으로 보편적 사회복지의 사회보험방식으로 설계되어 가입자의 보험료 기여가 제도 성립의 조건이었다(케인즈주의 완전노동시장). 그런데 노동시장 불안정화(유연화)가 심화되면서 비정규직 노동자가 절반을 넘고 있다. 비정규직노동자들이 사회보험에 직장가입자로 가입하는 비율은 30% 수준에 불과하다.

과연 노동시장 유연화에 따른 광범위한 사각지대가 존재하고 있는 상황에서 현재의 사회보험이 보편복지로 역할할 수 있는가? 이에 저소득계층 보험료지원, 사회보험의 조세방식 전환(혹은 혼합) 등이 적극적으로 검토돼야 한다.



제 II 부



경제위기와 취약계층의 사회권 현황





경제위기와 비정규직 노동자의 사회권

이 병 훈
(중앙대 사회학과 교수)

1 발표

경제위기와 비정규직 노동자의 사회권

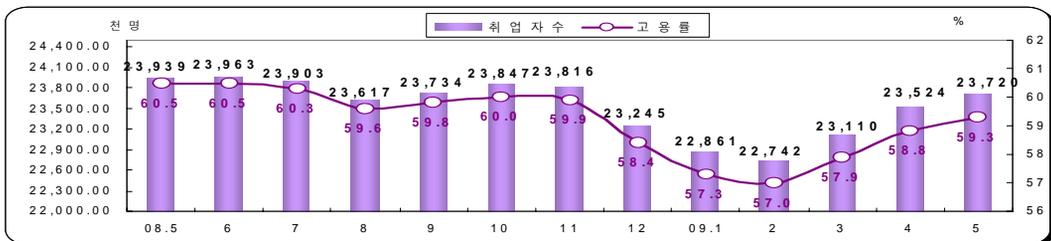
이 병 훈 (중앙대 사회학과 교수)

I. 머리말

지난해 미국에서의 금융위기로부터 촉발된 세계적 수준의 공황국면이 펼쳐짐에 따라 우리나라 역시 10년만에 다시금 경제위기를 겪고 있다. 실제, 경제위기의 징후가 지난해 4분기에 가시화되면서 실질GDP성장률(계절조정수치 기준)이 -5.2%로 급격히 추락하였다가 올 1분기에 0.2%로 다소 회복세를 보여주고 있다. 경제위기의 충격은 그대로 노동시장에 영향 미쳐 [그림 1]에서 예시하듯이 지난해 12월에 취업자수가 급락하여 전년동월 대비 11.7천개 줄었으며 그 이후 일자리의 감소세가 지속적으로 확대되어 5월에는 무려 219천개 줄어들었다. 실업자의 규모 역시 지난해 12월부터 상승세를 보이기 시작하여 올 2월부터는 90만명을 넘어서 그 수준을 유지해오고 있다.([그림 2] 참조) 공식 실업률은 4.0%대 미만으로 아직 위험수위에 못미치는 것으로 나타나고 있으나, 유사실업자(예: 취업준비·구직단념·쉬었음)들을 포괄할 경우 300만명이 넘는 사람들이 실질적인 실직상태에 놓여 있다.

[그림 1] 취업자수 및 고용률 추이

(단위: 천명; %)



(출처) 노동부 (2009)

[그림 2] 실업자 및 실업률 추이

(단위: 천명; %)



(출처) 노동부 (2009)

[표 1]에서 보여주듯이, 1998년에 겪었던 외환위기 당시에는 대기업 정규직을 중심으로 고강도의 단기적 구조조정이 단행되었던 것에 비해 이번 경제위기에서는 비정규직과 중소기업 노동자 그리고 영세자영업자 등과 같은 주변노동자집단에 대해 경기악화의 타격이 집중적으로 가해지는 저강도 구조조정이 진행되고 있다.(박태주 2008; 이호근 2009) 특히, 상시적인 고용불안정의 지위에 놓여 있는 비정규직 노동자들은 이번 경제위기에 의해 1차적인 고용조정 대상으로 취급되어 그들의 일자리를 잃고 있는 것으로 드러나고 있다. 실제, 2008년 12월 ~ 2009년 5월의 기간에 전년동월대비 임시·일용직의 일자리 수가 평균 23.9만개 감소하였다. 이처럼, 우리 사회에서 저임금-불안정 취업-사회적 배제(social exclusion) 등으로 집약되듯 취약한 고용지위에 위치해 있는 비정규직 노동자들이 이번 경제위기로 인해 가장 심대한 타격을 받고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 설상가상으로, 이명박정부가 노동시장 유연화를 지향하는 친기업적 노동정책에 따라 비정규직 노동자들의 신분은 더욱 불안정해지고 있다. 예를 들어, 현 정부는 비정규직법의 사용기간 제한규정을 연장-유예하려는 법개정을 추진하여 기간제 노동자들의 정규직 전환을 실질적으로 막고 사용자들이 이들 노동자들을 제약 없이 활용할 수 있는 길을 터주려 하고 있으며, 공공부문 선진화계획에 따라 상당 규모의 비정규직들을 우선적인 고용조정 대상으로 정리하고 있고, 특수고용종사노동자들의 노동권을 부인하는 행정지침을 시달하여 이전 정부에서 인정받던 노조활동을 인정치 않고 있어 노정갈등을 부추기고 있다. 또한, 현 정부는 경제위기의 일자리대책으로 청년인턴제와 공공근로사업을 대대적으로 추진함으로써 4~12개월 기한의 한시적 일자리를 크게 증가시켜 비정규직을 양산하고 있다는 따가운 지적을 받기도 한다.(이병훈 2009a; 참여연대 노동사회위원회 2009)

[표 1] 1998년과 2008년의 비교: 경제 위기와 노동

구분	1997~98년	2008~09년
경제위기의 성격 및 위기의 회복	동아시아 외환위기 → 국지적 금융/경제시스템 조정 (신흥국 중심)	미국발 금융위기 → 글로벌 복합 불황 (금융+실물/선진국+신흥국)
	단기 회복 (세계 경제 호황)	중장기 지속 (세계 경제 불황)
노동시장/노사관계 영향 및 결과	대기업 중심/정규직 포함 고강도/단기 고용조정 → 노동시장 유연화 (비정규직 증대/양극화 지속)	중소기업/비정규직 중심 저강도/중장기 고용조정 → '고용 대란'(일자리 감소) (조직기반 붕괴/양극화 심화)
	사회적 합의 강조 → 노사정위원회 (→ 민주노총 이탈)	친기업/시장만능주의 → 노동 분열 / 노정 대결 구도

(출처) 박태주 (2008)

이 글에서는 최근의 경제위기를 맞이하여 비정규직 노동자들의 고용지위와 근로조건에 있어 어떠한 변화가 나타나고 있는지를 점검하고자 하며, 특히 이들의 고용조건에 대해 사회권의 관점에서 살펴보려 한다. 사회권이란 인간적인 삶의 조건을 보장하는 국민적 권리로서 정의될 수 있으며 노동 관련 권리는 사회권의 핵심영역이라 할 수 있을 것이다.(국가인권위원회 2008) 국가인권위원회는 노동권 지표로서 고용관계와 임금 및 근로조건 그리고 집단적 노사관계의 3개 영역을 포괄하는 총 19개의 평가항목을 제시한 바 있다.6)(은수미 2008) 그러나, 이 글에서는 경제위기국면 하에서 비정규직 노동자들의 노동권을 검토하기 위해 「경제활동인구 부가조사자료」를 활용하여 분석가능한 고용관계와 근로조건 의 변동추이를 중심으로 살펴보기로 한다. 다음의 2절에서는 경제위기 전후의 비정규직의 일자리 변동을 중심으로 분석하고 있으며, 3절에서는 경제위기 국면에서 비정규직의 노동

6) 은수미(2008)는 국내외 연구문헌을 검토하여 다음과 같이 3개 영역의 19개 노동권 세부지표를 제시하고 있다. 아래 지표는 기본적으로 국가차원의 노동권 수준을 가늠하는 평가항목 위주로 구성되어 있어 개별 노동자집단의 노동권 보장 정도를 검토하는데 다소 부적합하다는 점을 지적해볼 수 있다.

범주	세부 구성요소
노동시장 (8개)	고용수준, 실업율, 경제활동참가 정도, 기간제 및 시간제 근로수준, 성별 고용율과 청년층 경제활동참가율, 청년층 실업율, 여성의 경력단절, 비임금근로자 규모
노사관계 (5개)	노조조직률, 단협적용률, 노동쟁의 정도, 부당해고/부당노동행위, 구속자수
임금/근로조건 및 기타 (6개)	저임금 근로자비중, 근로시간, 산업재해, 최저임금 적용비중, 임금불평등 정도, 장시간 노동비율

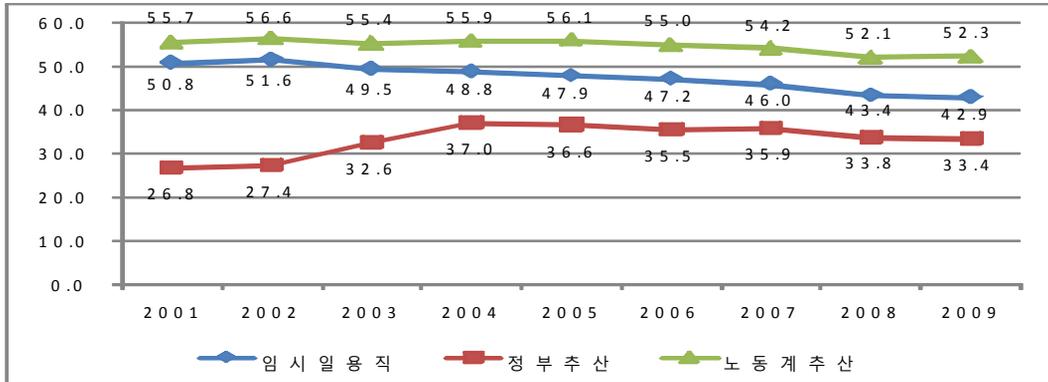
권에 대해 그들의 근로조건과 고용 질이 정규직과 비교하여 어떠한 변화를 보이는지를 검토한다. 4절에서는 경제위기 국면에서 비정규직 노동자들의 사회권이 악화·침해되지 않도록 보호하기 위한 정책과제를 제언하고 있다.

II. 비정규직 일자리의 변동 추이

노동자들의 핵심적인 생존기반이 일자리라는 점을 감안하여 우선 비정규직의 고용양 변동추이를 살펴보기로 한다. [그림 3]은 전체 임금노동에서 비정규직 노동이 차지하는 비중을 나타내고 있는데, 경제위기를 발생한 2008년 8월 ~ 2009년 3월의 기간에 임시일용직의 경우와 정부 추산방식에 따르는 경우 각각 0.5%와 0.4% 감소한 반면, 노동계 추산으로는 0.1% 증가하는 것으로 상이한 추세를 보이고 있다.⁷⁾ 그런데, 비정규직 고용의 규모 변동을 분석함에 있어서는 복합적인 요인들이 작용할 것으로 판단되는 바, 지난해 말에 발발한 경제위기 상황 뿐 아니라 2007년 7월 이후 시행되고 있는 비정규직 보호법의 규제 효과 및 이명박정부의 노동정책이 동시에 영향을 미칠 것이라는 점에 유의할 필요가 있다. [표 2]에서는 비정규직법 시행 이전인 2007년 3월부터 이명박정부 출범 직후인 2008년 3월, 경제위기 이전의 2008년 8월, 그리고 경제위기를 겪고 있는 2009년 3월에 이르기까지 4개의 시점에 임금노동자의 총고용규모와 비정규직 고용형태별 분포이 어떠한 변동 추이를 보이는지를 비교해 보여주고 있다. [그림 4]에서는 5개의 시기구분에 따라 임금노동자와 정규직-비정규직의 변동추이를 간추려 예시하고 있다. 우선, 2006년 6월~2007년 3월의 시기는 경제상황이 양호하여 임금노동자의 규모가 38만명이 증가하였으며, 호출노동(24.8만명)과 용역노동(8.5만명)이 늘어나는 한편 기간제 노동자의 규모가 10.8만명 줄어들었다.

7) 경제활동인구 부가조사자료를 같이 활용하고 있음에도 불구하고 비정규직 규모를 집계하는 정부 추산 방식과 노동계 추산방식의 차이점에 대해서 김유선(2009b)를 참조할 것.

[그림 3] 비정규직 고용비중의 변동 추이 (2001~2009년)



(자료) 각년도 경제활동인구 부가조사자료

(주) 임시일용직은 해당년도의 평균값이며, 정부추산과 노동계추산의 비율은 각년도 8월의 고용규모를 활용한 것임. 다만, 2009년의 정부와 노동계 추산 수치는 3월 부가조사자료에 의존한 것임.

이같은 변화는 비정규직보호법의 제정(2006년 11월) 이후 적잖은 기업들이 기존의 기간제 노동자들을 용역 등으로 대체함에 따라 비롯된 것으로 추정된다. 2007년 3월 이후 2008년 3월까지의 기간에는 비정규직보호법의 영향이 두드러지게 나타나 기간제 노동자의 규모가 32.1만명 줄어드는 한편 정규직(39.8만명) 및 단시간노동(6.9만명)이 크게 증가하였다. 이명박정부가 출범한 2008년 3월부터 2008년 8월까지의 기간에는 정규직 규모는 여전히 증가세를 보이는 가운데 경기악화에 의해 쉽게 영향 받는 호출노동과 가내노동이 20.8만명 줄어들었으며, 흥미롭게도 이전 시기까지 지속적으로 감소세를 보여오던 기간제 노동자의 규모가 다시 증가세로 돌아섰다. 2008년 8월~2009년 3월의 시기에는 경제위기의 발발에 의해 임금노동자의 총규모가 2.8만명이 줄어들었으며, 비정규직 고용규모 역시 7.1만명이 감소한 반면 정규직의 규모는 오히려 4.4만명이 늘어난 것으로 나타났다. 최근의 경제위기 국면(2008년 8월~2009년 3월)에서 특히 기간제 노동(19.5만명) 및 단시간노동(8.7만명)이 급격히 늘어났는데, 기간제의 증가원인으로는 비정규직법의 사용기간 규제(2년)에 따른 기존 한시직 고용의 기간제 전환과 정부의 법개정 방침에 따른 기간제 규제 완화의 사용자 기대심리가 작용한 것으로 판단되며, 단시간노동의 증가는 경기악화로 인

해 ‘알바’형 일자리의 증가에서 비롯되는 것으로 추정된다. [그림 5]에서는 2007년 3월부터 2009년 3월까지의 기간을 1년 단위로 구분하여 비정규직의 고용규모 변동추이를 살펴본 것으로서 특기할 점으로는 경제위기에 의해 비정규직의 일자리가 크게 줄어드는 가운데 기간제 노동만이 현저하게 늘어나 기간제 사용기간 제한의 규제를 완화하려는 이명박 정부의 법개정 움직임에 호응하여 기간제 고용의 활용이 다시금 확산되는 것으로 해석될 수 있다.(은수미 2009)

[표 2] 정규-비정규 고용분포의 변동추이 (2007년 3월 ~ 2009년 3월)

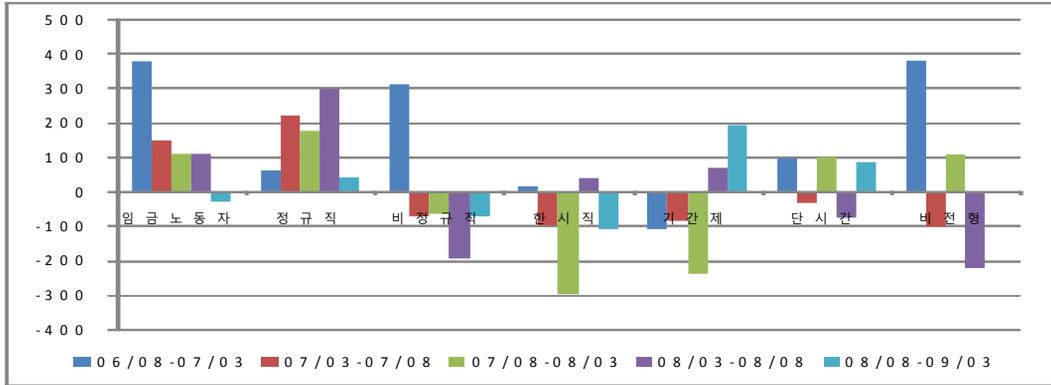
(단위: 천명, %)

	2007년 3월			2008년 3월			2008년 8월			2009년 3월		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성
임금노동자	15,731	9,106	6,624	15,993	9,237	6,756	16,104	9,366	6,737	16,076	9,307	6,768
정규직	9,958 (63.3)	6,328 (68.5)	3,851 (57.9)	10,356 (64.8)	6,394 (69.2)	3,961 (58.6)	10,658 (66.2)	6,667 (71.2)	3,991 (59.2)	10,702 (66.6)	6,682 (71.8)	4,020 (59.4)
비정규	5,773 (36.7)	2,968 (31.5)	2,805 (42.1)	5,638 (35.2)	2,843 (30.8)	2,795 (41.4)	5,445 (33.8)	2,699 (28.8)	2,746 (40.8)	5,374 (33.4)	2,626 (45.5)	2,748 (40.6)
한시직	3,642 [63.1]	1,962 [66.1]	1,680 [59.9]	3,249 [57.6]	1,707 [60.0]	1,542 [55.2]	3,288 [60.4]	1,701 [63.0]	1,587 [57.8]	3,179 [59.2]	1,633 [62.2]	1,545 [56.2]
기간제	2,614 [45.3]	1,461 [49.2]	1,154 [41.1]	2,293 [40.7]	1,278 [45.0]	1,015 [36.3]	2,365 [43.4]	1,273 [47.2]	1,093 [39.8]	2,560 [47.6]	1,373 [52.3]	1,186 [43.2]
단시간	1,232 [21.3]	400 [13.5]	831 [29.6]	1,301 [23.1]	392 [13.8]	909 [32.5]	1,229 [22.6]	372 [13.8]	857 [31.2]	1,316 [24.5]	374 [14.3]	942 [34.3]
호출노동	915 [15.8]	591 [19.9]	324 [11.6]	940 [16.7]	620 [21.8]	320 [11.5]	818 [15.0]	563 [20.9]	255 [9.3]	854 [15.9]	556 [21.2]	298 [10.8]
특수고용	643 [11.1]	222 [7.5]	421 [15.0]	601 [10.7]	205 [7.2]	396 [14.2]	595 [10.9]	182 [6.7]	413 [15.0]	632 [11.8]	205 [7.8]	427 [15.5]
파견노동	175 [3.0]	81 [2.7]	94 [3.4]	172 [3.1]	91 [3.2]	82 [2.9]	139 [2.6]	64 [2.4]	75 [2.7]	131 [2.4]	59 [2.3]	72 [2.6]
용역노동	584 [10.1]	354 [11.9]	230 [8.2]	617 [10.9]	374 [13.1]	243 [8.7]	641 [11.8]	369 [13.7]	272 [9.9]	576 [10.7]	319 [12.1]	257 [9.3]
가내노동	155 [2.7]	16 [0.5]	139 [5.0]	151 [2.7]	42 [1.5]	109 [3.9]	65 [1.2]	7 [0.3]	58 [2.1]	69 [1.3]	8 [0.3]	61 [2.2]

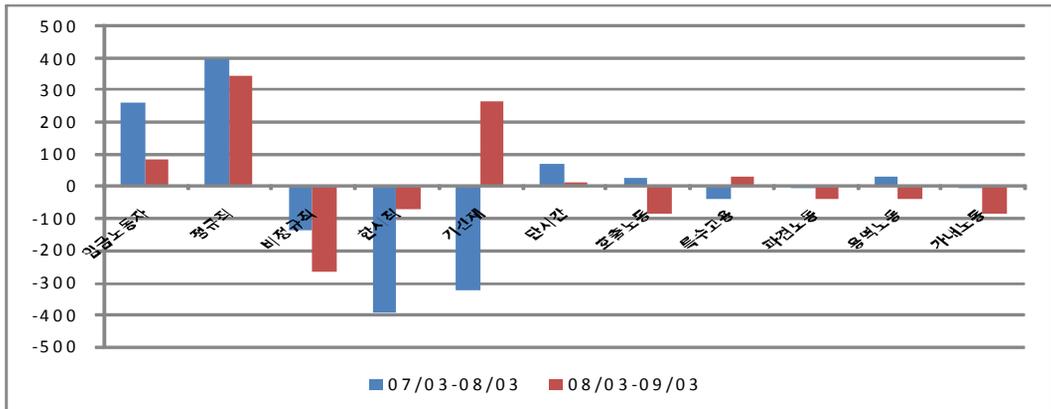
(자료) 통계청 경제활동인구 부가조사자료

(주): ()의 수치는 전체 임금노동자 대비 비중을 뜻하는 한편, []의 수치는 전체 비정규 노동자 대비 해당 비정규 유형의 비중을 나타냄. 임시직 고용과 여타 비정규직 고용형태는 중복 수치를 포함되어 있음.

[그림 4] 비정규직 고용규모 변동 추이 (2006년 8월 ~ 2009년 3월)



[그림 5] 비정규직 고용규모 변동 추이 (2006년 8월 ~ 2009년 3월)



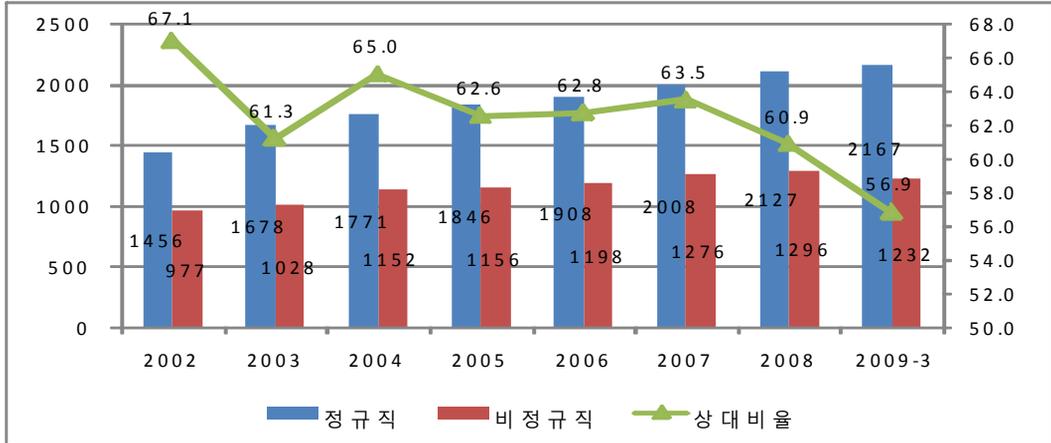
Ⅲ. 비정규직의 노동권 동향

이 장에서는 비정규직의 노동권 지표로서 대해 크게 (1) 경제적 보상, (2) 사회보험과 법정 노동기준 보호, (3) 사업체 수준의 보호수준으로 구분하여 2007년 3월부터 2009년 3월에 이르기까지 어떠한 변화를 보이는지를 살펴보기로 한다. 우선, 경제적 보상과 관련해서는 임금불평등과 생활임금 보상을 을 기준삼아 정규직과 비정규직을 비교해볼 수 있다.

[그림 6]에서 예시하듯이 정규직과 비정규직의 월 임금 수준은 2005년~2007년의 기간에 다소 그 상대적 격차가 완화되는 경향을 보이다가 지난 2008년부터 2009년 초반에 이르러 다시금 그 격차 폭이 급격히 확대되는 것을 확인해볼 수 있다. [표 3]에서 보여주듯이, 2008년 3월 ~ 2009년 3월의 기간에 정규직의 월 임금은 3% 증가한 반면, 비정규직의 월 임금은 오히려 3.1% 감소한 것으로 나타나고 있다. 이처럼, 임금불평등의 확대를 통해 드러나듯이 경제위기의 영향이 정규직과 비정규직에 대해 상이하게 작용하는 것으로 나타나고 있다. 근로시간을 고려하여 시간당 임금을 산출하여 정규직과 비정규직을 비교할 경우에도 비정규직의 시급 수준이 정규직 대비 2007년의 69.4%로부터 2008년의 65.2%, 그리고 2009년의 60.4%로 지속적으로 확대되는 것을 확인케 된다.([표 3] 참조) 상여금의 수혜 비율에 있어서도 2007년~2009년 기간에 정규직의 경우에는 69.5%에서 73.5%로 증가한 반면, 비정규직에 대해서는 같은 기간에 31.4%로부터 26.5%로 추락하고 있어 임금격차 확대에 일정하게 기여하는 것으로 볼 수 있다. 또한, [표 4]에서는 비정규직의 고용형태별로 시간당 임금을 남성 정규직을 기준 삼아 비교한 경우에도 2008년~2009년의 기간에 여성 파견노동과 남성 가내노동을 제외한 대부분의 비정규직 고용형태에서 상대적 격차가 더욱 심화되고 있음을 잘 보여주고 있다. [표 5]에서는 정규직-비정규직간의 시간당 임금차이에 있어 성별·연령·학력·근속기간의 차이를 통제한 가운데 소위 불합리한 차별의 수준이 2007년~2009년의 기간에 어떠한 변화를 보이고 있는지를 추정하기 위해 회귀분석의 결과를 보여주고 있다. [표 5]의 비정규직 회귀계수를 비교할 경우에 여실히 드러나듯이, 흥미롭게도 불합리한 차별의 정도가 지난 2년 동안 지속적으로 확대되어 2007년의 7.0%로부터 2008년의 9.1%로 증가하였으며, 2009년에는 10.6%로 더욱 확대되고 있음을 확인시켜주고 있다.

[그림 6] 정규직-비정규직 월임금 추이 (2002년 ~ 2009년)

(단위: 천원, %)



(자료) 각년도 8월 경제활동인구 부가조사 자료 (단, 2009년의 경우에는 3월 조사자료임)

[표 3] 성별 정규-비정규직의 시간당 임금 추이 (2007년 3월 ~ 2009년 3월)

(단위: 천원, 시간, %)

	2007년		2008년		2009년	
	정규직	비정규직	정규직	비정규직	정규직	비정규직
월임금	1,985	1,273	2,104	1,272	2,167	1,232
근로시간	47.9	42.5	47.1	42.0	46.3	40.6
시간당 임금	8.5	5.9	9.2	6.0	9.6	5.8
법정 최저임금 미만	13.1	31.4	13.0	35.4	14.1	38.6
LoWER 저임금 미만	18.9	40.2	17.7	43.1	18.2	45.7
상여금 지급	69.5	31.4	71.2	27.5	73.5	26.5

(자료) 각년도 3월 경제활동인구 부가조사 자료

[표 4] 고용형태별 정규-비정규직의 시간당 임금 추이 (2007년 3월 ~ 2009년 3월)
(단위: 천원, %)

	2007년		2008년		2009년	
	남성	여성	남성	여성	남성	여성
임금노동자	9.0	5.6	9.6	5.9	10.0	6.1
정규직	10.0 (100)	6.1 (61.5)	10.8 (100)	6.5 (60.3)	11.3 (100)	6.8 (60.3)
비정규	6.8 (68.3)	4.8 (48.3)	6.7 (62.4)	5.0 (46.2)	6.7 (59.4)	5.0 (44.4)
한시직	7.7 (76.7)	4.9 (48.9)	7.6 (70.4)	5.1 (46.8)	7.5 (67.1)	5.2 (46.4)
기간제	7.5 (75.1)	5.0 (50.1)	7.9 (73.1)	5.6 (51.3)	7.9 (70.6)	5.6 (49.6)
단시간	5.1 (50.9)	4.1 (40.9)	4.7 (43.3)	4.3 (39.9)	4.8 (42.6)	4.3 (38.1)
호출노동	4.8 (48.1)	3.3 (33.3)	4.8 (44.4)	3.2 (30.0)	4.7 (41.6)	2.9 (26.2)
특수고용	6.3 (63.3)	6.5 (65.2)	8.0 (73.6)	7.3 (67.3)	7.2 (63.8)	6.6 (58.9)
파견노동	7.1 (71.0)	4.5 (45.4)	7.6 (70.3)	4.9 (45.3)	7.8 (69.4)	5.6 (50.0)
용역노동	4.4 (43.9)	3.7 (37.5)	4.9 (45.8)	4.2 (38.8)	4.8 (43.0)	4.2 (37.4)
가내노동	4.5 (44.6)	3.2 (31.6)	5.4 (50.2)	3.2 (30.0)	6.0 (53.2)	2.7 (23.9)

(자료) 각년도 3월 경제활동인구 부가조사자료
(주) 남성 정규직(=100) 대비 상대 비율

[표 5] 정규-비정규직간의 불합리한 차별 검증결과

	2007년	2008년	2009년
남성	0.205***	0.219***	0.211***
연령	-0.009***	-0.036***	-0.019***
교육년수	0.365***	0.367***	0.382***
근속기간	0.417***	0.417***	0.406***
비정규직	-0.072***	-0.095***	-0.112***
F값	3054722.306***	3545302.366***	3816981.355***
Adjusted R ²	0.495	0.528	0.545
사례수	15,556,320	15,821,318	15,908,816

(자료) 각년도 3월 경제활동인구 부가조사
(주) 표준화 회귀계수(β); *** p<.001; 사례수는 가중치를 반영한 것임.

생활임금의 보상 여부를 가늠하기 위해 법정 최저임금 미달의 비중을 살펴보면 [표 3]에서 예시하듯이 2009년 현재 비정규직의 약 39%가 법정 최저임금을 보장받지 못하고 있으며 지난 2년동안 최저임금의 제도적 보호에서 벗어나는 비율이 갈수록 늘어나고 있음을 확인케 된다. 구체적으로, 정규직의 경우 법정 최저임금 미달자의 비율이 2007년의 13.1%에서 2008년의 13.0%로 줄었다가 2009년에는 14.1%로 증가하였다면, 비정규직의 경우에는 2007년의 31.4%로부터 2009년의 38.6%로 지속적으로 확대되고 있는 것으로 분석된다.⁸⁾ 유사하게, 임금노동자 중위임금의 2/3 미만을 '저임금'으로 정의하는 EU의 LoWER 기준⁹⁾을 적용할 경우, 정규직의 경우 저임금 해당자의 비율이 2007년의 18.9%에서 2008년의 17.7%로 줄었다가 2009년에는 18.2%로 다소 증가하였으며, 비정규직의 경우에는 2007년의 40.2%로부터 2009년의 45.7%로 계속 확대되는 것으로 확인된다.([표 3] 참조) 이처럼, 비정규직 노동자들 중에서 법정 최저임금에 미달하거나 LoWER 저임금에 해당되는 비율이 2008년과 2009년의 기간에 갈수록 증가하는 것으로 나타나고 있어 이명박정부의 친기업정책과 최근의 경제위기 및 비정규직보호법에 따른 고용형태 전환 등이 복합적으로 작용하여 생계곤란의 저소득집단이 차지하는 비중이 더욱 늘어나고 있는 것으로 확인된다.

두 번째의 노동권 지표로서 사회보험과 근로기준법의 수혜-적용비율을 중심으로 정규직과 비정규직에 대한 사회적 보호의 현황을 비교해보면, [표 6]에서 제시하는 바와 같다. 우선, 국민연금·건강보험·고용보험의 수혜비중에 있어 비정규직은 2007년~2008년의 기간에 다소 낮아졌다가 2009년에는 일정하게 개선되는 조짐을 보이고 있다. 그러나, 2009년 현재 비정규직의 37.6%~40.9%만이 사회보험의 혜택을 받고 있어 여전히 절대다수의 비정규직이 사회보장체계로부터 배제되고 있으며, 정규직에 비해서도 그 수혜비율이 거의 절반수준에 그치고 있다.¹⁰⁾ 근로기준법의 법정 노동기준으로 보호되는 비율을 살펴

8) 2007년 1월부터 12월까지 법정 최저임금은 시간당 3,480원이고, 2008년 1월부터 12월까지 법정 최저임금은 시간당 3,770원이고, 2009년 1월부터 12월까지 법정 최저임금은 시간당 4,000원이다.

9) 유럽연합(EU) LoWER(Low Wage Employment Research Network, 저임금고용연구네트워크)는 '임금노동자 중위임금의 2/3 미만'을 저임금 계층, '중위임금의 2/3 이상 3/2 미만'을 중간임금 계층, '중위임금의 3/2 이상'을 고임금 계층으로 정의하고 있다.(김유선 2009b)

10) 국민연금과 건강보험에 대해 지역가입자 및 피부양자 등의 비율을 포함할 경우 비정규직의 수혜비율은 건강보험 93.7%, 국민연금 50.2%로 그 수혜비중이 상당히 높아진다. 그런데, 피용자에 대한 사용자의 사회보험 제공의무 원칙을 감안하여 [표 5]에서는 직장가입자 비율만을 적용하고 있음을 밝혀둔다.

보면, [표 6]에서 보여주듯이 2007년~2009년의 기간에 시간외근로수당을 제외한 퇴직금·주5일제·유급휴가·서면고용계약과 같은 법정 노동기준이 적용되는 비중이 다소 높아지는 추세를 보이고 있으나 비정규직 노동자들의 60~70%가 제도적 보호 밖의 사각지대에 놓여있는 문제가 크게 개선되지 못하고 있는 현실이다.

[표 6] 정규-비정규직 노동에 대한 사회보험 및 법정 노동조건 적용률

(단위: %)

	2007년		2008년		2009년	
	정규직	비정규직	정규직	비정규직	정규직	비정규직
국민연금	76.0	39.3	77.6	37.4	78.7	37.6
건강보험	76.6	41.8	78.2	40.2	79.5	40.9
고용보험	65.4	38.8	65.6	37.1	67.3	39.1
퇴직금	68.9	33.7	74.3	33.7	76.3	34.1
시간외수당	54.3	24.3	54.9	20.0	55.0	19.5
유급휴가	59.9	27.3	64.6	25.8	67.4	27.6
주5일제	41.3	30.0	48.0	31.3	54.0	37.0
서면계약	40.3	43.8	45.9	42.9	48.9	46.4

(자료) 각년도 3월 경제활동인구 부가조사자료

세 번째의 노동권 지표로서 정규직·비정규직의 고용조건 상태를 간접적으로 드러내는 경제활동인구 부가조사의 설문항목들을 추가적으로 살펴보기로 한다. [표 7]에서 보여주듯이, 직무능력 개발을 위한 교육훈련은 정규직과 비정규직에 대해 공통적으로 저조한 20~30% 수준에 그치고 있는 가운데 특히 비정규직의 경우에는 괜찮은 일자리로 이동하기 위해 자신의 취업능력(employability)을 제고할 기회를 갖기가 매우 어려운 현실을 보여주고 있다. 노동조합의 조직보호에 있어서도 비정규직은 정규직에 비해 현저한 차이를 보일 뿐 아니라, 2007년~2009년의 기간에 가입자격 허용비율과 가입율에 있어 정규직의 경우 꾸준히 증가하는 반면, 비정규직의 경우에는 오히려 그 비율이 지속적으로 하락하고 있는 것으로 분석된다. 실제, 비정규직은 노조의 가입자격이 주어지는 비율이 2007년의 7.6%에서 2009년 5.3%로 감소하였으며, 노조 가입율 역시 같은 기간에 4.7%로부터 3.4%로 줄어들었다. 고용안정성의 수준을 가늠하는 대리지표로서 평균 근속기간에 있어서도 2007~2009년의 기간에 정규직은 71개월로부터 77개월로 늘어난 반면, 비정규직의 경우 26개월

로부터 23개월로 단축되고 있어 그들의 고용기간이 더욱 짧아지고 있는 것으로 나타난다. 현재 수행하는 일로부터 노동자들이 얻게 되는 직무의 만족과 의미를 측정할 수 있는 지표로서 취업의 자발적 선택 여부를 고려할 수 있는 바, 정규직과 비정규직 모두 지난 2년 동안 자발적 취업의 비율이 감소하는 추세를 보이고 있는 가운데 정규직(3.3%)에 비해 비정규직의 감소폭(15.7%)이 훨씬 커 2007년의 52.9%에서 2009년의 37.2%로 크게 하락하였다는 점이 특기할 만하다.

[표 7] 정규-비정규직 노동에 대한 고용조건 추이

(단위: 천원, 시간, 개월, %)

	2007년		2008년		2009년	
	정규직	비정규직	정규직	비정규직	정규직	비정규직
교육훈련 제공	32.7	22.4	28.4	17.5	34.6	23.4
노조 가입자격	22.3	7.6	23.5	6.6	24.3	5.3
노조 가입	15.2	4.7	16.4	4.2	17.4	3.4
평균 근속기간	71	26	73	26	77	23
자발적 취업	76.6	52.9	74.1	42.0	73.3	37.2

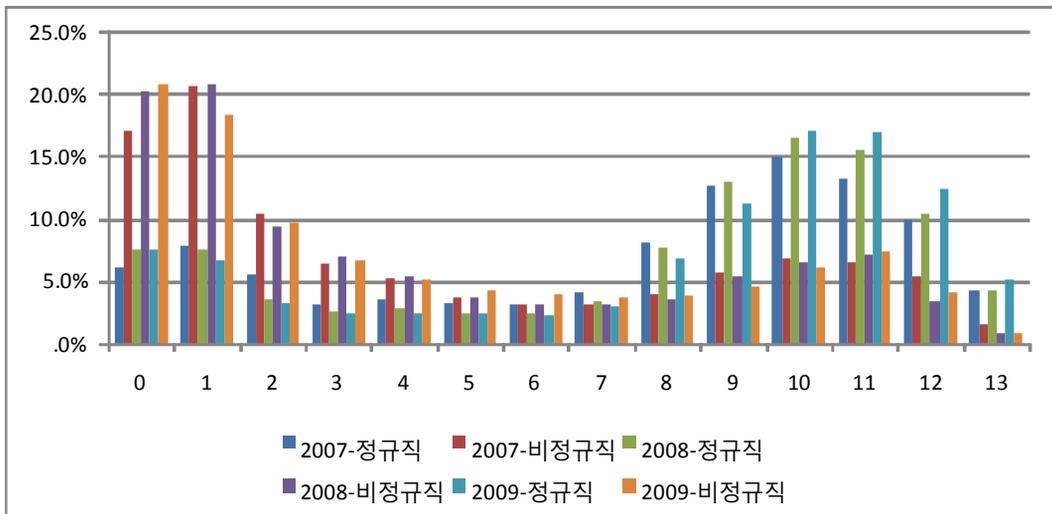
(자료) 각년도 3월 경제활동인구 부가조사자료

이상에서 살펴본 노동권의 세부지표들을 포괄하는 고용 질의 종합지표(Employment Quality Index, EQI)를 마련하여 2007년~2009년의 기간에 변화한 추이를 살펴보기로 한다. [표 8]에서 보여주듯이, 고용 질의 종합지표는 13개의 항목을 합산하여 13개 항목을 합산하여 최고 13점~최저 0점으로 분포하게 된다.(이병훈 2007) [그림 7]에서 예시하듯이 정규직과 비정규직 노동자들 사이에 고용의 질이 현격한 격차를 보여주는 “쌍봉형”의 분포가 분명하게 드러내고 있다. 그런데, [표 9]에서 예시하듯이 정규직의 경우 고용 질의 평균값이 2007년의 7.58로부터 2008년의 7.82로 개선되었다가 2009년에는 6.93으로 급락하였던 것에 비교하여 비정규직은 같은 기간에 4.50으로부터 4.08로 지속적으로 감소한 것으로 분석되고 있다. 따라서, 비정규직은 지난 2년동안 고용 질이 지속적으로 악화되고 있는 가운데, 지난해 하반기 이후 정규직 대비 상대비율이 일정하게 개선된 점은 경제 위기에 의해 임금노동 전반의 고용조건이 하향평준화되고 있는 최근 추세에서 비롯되는 것이다.

[표 8] 고용 질 지표의 세부 평가항목

범주	세부 구성요소
법정 근로기준(4개)	퇴직금지급, 시간외 수당지급, 유급휴가제공, 서면계약 작성
사회보험 (3개)	국민연금, 건강보험가입, 고용보험가입
고용조건(6개)	LoWER 시간당저임금, 주5일제시행, 상여금지급, 교육훈련 제공, 노조 가입, 자발적 취업

[그림 7] 정규직-비정규직의 고용 질 분포 (2007년~2009년)



(자료) 각년도 3월 경제활동인구 부가조사자료

[표 9] 정규직-비정규직간의 고용 질 비교

	EQI 평균 (표준편차)		상대비율
	정규직	비정규직	
2007년 3월	7.58 (3.99)	4.50 (4.21)	59.4
2008년 3월	7.82 (4.02)	4.17 (4.09)	53.3
2009년 3월	6.93 (3.20)	4.08 (3.21)	58.9

IV. 맺음말: 비정규직의 노동권 개선을 위한 정책제언

경제활동인구 부가조사자료를 활용하여 비정규직의 고용양 변동과 노동권 현황을 분석한 바에 따르면 2007년~2009년의 기간에 비정규직의 일자리가 지속적으로 줄어드는 가운데 그 고용의 질이 전반적으로 악화되고 있음을 확인케 된다. 이 기간에 임금노동의 일자리 성장세가 둔화되는 가운데 정규직 일자리가 늘어나고 비정규직 일자리가 감소하는 추세를 보이는 가운데, 기간제 고용이 2008년 중반이후 증가세를 보이는 점이 특기할 만하다. 비정규직의 노동권, 또는 고용의 질에 있어서는 정규직 대비 임금불평등과 여타 고용조건 격차가 확대되고 있으며, 이들의 사회적 보호(social protection)는 그리 개선되지 않은 채 여전히 절대다수가 사각지대에 놓여있는 실정이다. 이처럼, 지난 2년 동안 비정규직의 일자리 축소와 고용 질 악화에 대해 영향 미칠 중요한 배경요인으로는 2009년 하반기에 발발한 경제위기를 비롯하여 이명박정부의 출범과 친기업적인 노동유연화정책 추진, 그리고 2007년 7월부터 시행된 비정규직 보호법의 규제효과 등을 손꼽을 수 있다. 사실, 이러한 배경요인들이 지난 2년 동안 우리 노동시장에 복합적으로 작용하고 있기 때문에 그 요인들의 영향 정도를 엄밀하게 가려내기는 그리 쉬운 일이다. 그런데, 최근 비정규직법 개정 논란을 둘러싸고 이병희(2008)과 김유선(2009a)를 비롯하여 대부분의 전문가들은 대체로 비정규직 보호법이 임금노동의 일자리 총량에 대해 부정적인 영향을 미치지 않는다는 실증분석의 결과를 비슷하게 제시하고 있다.(은수미 2009) 물론, 비정규직법의 시행에 의해 기간제 노동자들이 정규직 또는 무기계약직으로 전환됨과 동시에 용역이나 호출노동과 같이 보다 열악한 비정규직 고용형태로 대체됨에 따라 정규직과의, 그리고 비정규직 내부의 고용 질 양극화를 초래하는 측면을 간과해서는 아니될 것이다. 그렇다면, 임금노동의 일자리 감소추세는 경기동향¹¹⁾, 특히 최근의 경제위기와 주되게 연관되는 것으로 추론해볼 수 있으며, 이런 가운데 이명박정부가 노동시장유연화를 지향하는 친기업적 탈규제정책의 추진에 주력하면서 노동양극화의 심화추세에 대해 변변한 정책대응을 보이지

11) [그림 4]에서 보여주는 임금노동의 일자리 증감추세는 대체로 해당 분기별 실질GDP(계절조정) 동향과 일치하고 있다는 점을 다음의 표에서 확인해볼 수 있다.

경기동향 (실질GDP)	2006년 4분기- 2007년 1분기 2.1% 성장	2007년 2분기- 2007년 3분기 2.8% 성장	2007년 4분기- 2008년 1분기 2.4% 성장	2008년 2분기- 2008년 3분기 1.5% 성장	2008년 4분기- 2009년 1분기 -4.9% 성장
임노동 일자리	2006년 8월-2007년 3월 38.0만개 증가	2007년 3월-2007년 8월 15.1만개 증가	2007년 8월-2008년 3월 11.1만개 증가	2008년 3월-2008년 8월 11.1만개 증가	2008년 8월-2008년 3월 2.8만개 감소

않음에 따라 비정규직의 고용 질이 크게 악화되는 것을 초래하였다고 볼 수 있다. 오히려 현 정부는 기간제 노동자의 사용기간 연장 또는 유예를 겨냥하는 비정규직법의 규제완화를 추진함으로써 노동시장에서 사용자들이 줄여오던 기간제 인력활용을 다시금 확대하는 움직임을 조장하는 것으로 지적되기도 한다.

이처럼, 최근의 경제위기와 현 정부의 친기업적 탈규제정책기조로 인해 비정규직의 노동권이 더욱 취약해지면서 노동양극화의 구조적 문제가 보다 고착화되어 비정규직 노동을 둘러싼 사회적 갈등과 해체가 심화될 것으로 우려되고 있다. 그런 만큼, 비정규직 노동의 사회권, 특히 고용의 질을 악화시키는 유연화/탈규제위주의 정책기조를 근본적으로 전환하여 이들의 노동 삶에 있어 인간적인 존엄을 보장·보호하려는 전향적인 노동시장 개혁정책이 마련·추진되어야 할 것이다. 비정규직의 고용 질을 개선하기 위해서는 현 정부가 추진하려는 비정규직법의 규제완화는 중단·폐기되는 것이 마땅하며 오히려 비정규직의 남용과 차별을 줄여가기 위한 실효성 있는 제도개선과 근로행정 강화가 절실히 요망되고 있다. 비정규직의 고용보호를 위한 제도개혁의 과제로서는 현행 비정규직 보호법의 차별시정절차에 보다 실효성을 보완·강화하는 방향(예: 노동조합이나 근로자대표의 제소권 보장과 차별비교범위의 확장)으로 개선하는 것, 기간제 노동자의 반복 교체사용을 제한하는 것, 최근 정규직과 기간제노동의 대체활용으로 급속하게 확산되고 있는 특수고용형태 노동과 용역·하청노동에 대한 제도적 보호장치(예: 특수고용형태에 대해서는 근로자성의 인정과 노동권 및 사회보험의 보장, 그리고 간접고용에 대해서는 원청사용자의 고용관계 책임성 부과 등)를 마련하는 것을 시급한 과제로 꼽을 수 있다. 아울러, 사용자들이 비정규 노동자들의 불안정한 신분을 악용하여 법적으로 보장되어 있는 근로기준과 사회보험을 제대로 제공하지 않은 탈법·불법적인 노무관리 관행이 매우 만연되고 있는 작금의 현실을 감안할 때, 제도 개선 못지않게 사용자의 비정규직 인력활용에 대한 산업현장의 근로감독을 대폭 강화하여야 할 것이다. 더 나아가서는, 비정규 노동자들이 저임금·불안정 고용의 덫(trap)에서 벗어나 고임금의 좋은 일자리로 이행하는 징검다리를 확보할 수 있도록 이들의 숙련개발에 위한 지원대책을 강구하기 위해, 그리고 “동일노동 동등처우”의 사회적 규범을 구현하기 위해 직무가치에 입각한 새로운 임금보상체계의 도입·확산을 도모하기 위해 사회적 대화의 정책협약이 적극적으로 추진될 필요가 있다.(이병훈 2007) 요컨대, 우리 사회의 비정규직 노동자들이 그들의 일터에서 인격적인 존엄성을 존중·보호받지

못한 채 사회적 배제와 차별의 사각지대에서 고통받는 양극화의 현실이 더 이상 방치·악화하지 않기 위해서는 정부 정책의 쇄신과 기업들의 사회적 책임성이 무엇보다 절실히 요구되며, 현존하는 노동시장 분절구조의 전향적 개혁을 현실적으로 강제하기 위한 노동조합운동과 시민사회의 연대적 실천이 보다 강건하게 구축되어야 할 것이다.

참고문헌

- 국가인권위원회 (2008), 『사회권 지표를 통해서 본 한국의 사회권』, 2008 사회권 심포지움 자료집.
- 김유선 (2009a), “비정규직 보호법 재개정 효과”, 국가인권위원회 주최 “비정규직법 개정에 관한 토론회” 발표문.
- _____ (2009b), “2009년 비정규직 규모와 실태”, 『노동사회』 144호, pp. 126-160.
- 노동부 (2009), “최근 노동경제 동향” (<http://laborstat.molab.go.kr/>).
- 박태주 (2008), “얼어붙은 노동시장, ‘고용대란’의 대안은 없는가?”, 민주당 긴급토론회 발표문.
- 은수미 (2009), “비정규 입법 시행 효과 및 정책적 대응방향”, 국회 환경노동위원회 정책자문 토론회 발표문.
- _____ (2008), “사회권으로서의 노동권 지표와 현황”, 2008 사회권 심포지움 발표문
- 이병훈 (2009a), “고용위기 진단과 이명박정부의 실업대책 평가”, 『광장』 제3호, pp. 106-121.
- _____ (2009b), “2009년 고용위기의 극복방안”, 참여연대-금속노조 공동 주최 「일자리 지키기·나누기·만들기 모색 토론회」 발표문
- _____ (2008), “비정규직법 후속대책의 정책제언”, 한국노사관계학회 주최 추계정책토론회 발표문.
- _____ (2007), “노동시장 양극화와 산업별 고용구조”, 2007년 한국사회학회 학술대회 발표논문.
- 이병희 (2008), “비정규직법 시행 1년의 고용효과”, 비판사회학회 특별심포지움 발표문. 「일자리 지키기·나누기·만들기 모색 토론회」
- 이호근 (2009), “정부의 일자리대책 평가와 해외사례 검토(EU·독일·미국을 중심으로)”, 민주노동당 정책네트워크 주최 정책토론회 발표문.
- 참여연대 노동사회위원회 (2009), 『비정규직 사용기간 연장 및 유예에 대한 참여연대 의견서』.



경제위기와 여성의 사회권

이 주 희

(이화여대 사회학과 교수)

1. 서론

경제위기의 시대에는 여성과 같은 사회적 소수자의 사회권이 더욱 심각한 위협에 처하게 된다. 2008년 미국에서 시작된 경제위기가 전 세계로 파급되면서 국제사회는 이러한 위기가 성별로 어떻게 다른 영향을 미치게 되는지 주목하기 시작했다. 2009년 초 개최된 유엔 여성지위위원회(UN Commission on the Status of Women)의 제53차 회의에 참여한 전문가들은 1997년 말 외환위기를 겪은 한국에서 여성이 남성보다 약 7배 가량 더 많이 해고되었다는 사실에 비추어 어떤 경제부문이 위기로 타격받았는가와 상관없이 어려운 시기 여성이 먼저 해고되어야 한다는 관행과 규범의 존재를 지적하였을 뿐 아니라(Seguino, 2009), 가처분 소득의 감소에 따라 여성에게 병자나 고령자 등에 대한 돌봄노동의 부담이 더 많이 부과되는 현실에 이르기까지(Fukuda-Parr, 2009; Sirimanne, 2009), 한 목소리로 여성의 어려운 삶에 대한 우려를 전하고 있다.

한국의 경우 개발도상국의 지위를 이미 상당히 벗어난 경제규모 세계 10위권의 국가이지만, 여성의 지위를 살펴볼 수 있게 해 주는 여성권한척도(GEM)는 2008년 68위에 불과하였다. 실제로 한국 여성은 최근 젊은 여성들이 획득한 높은 교육수준에도 불구하고, 남성이 주 생계부양자이며 여성은 어머니로서 자녀양육의 책임을 수행해야 한다는 가부장적 전통에 의해 낮은 경제활동참여율을 보이고 있다. 이러한 사실은 경제위기로 인해 여성의 삶과 사회권이 더욱 악화되리라는 사실을 미루어 짐작하게 한다. 1997년 이후 변화된 노동시장에서 실업과 비정규직 증가 등 여성이 겪은 다양한 고용상의 조건 악화를 지적한 연구에 이러한 상황이 잘 반영되어 있다. 배민근(2007)에 따르면 외환위기 이후 세 차례의 경제침체를 겪는 동안 여성은 고용조정, 남성은 임금조정에 각각 더 노출되었다.

취업자 중 실직을 경험하는 사람의 비율인 실직확률의 경우 1998년 남성은 3.5, 여성은 5.6이었으며, 2000년부터 2003년의 기간 동안에도 남성의 실직확률은 2.6이었는데 반해, 여성의 그것은 4.8로 상당히 큰 격차를 유지하고 있다(남재량, 2005). 금재호와 조준모(2000)는 유사하게 유연화된 노동시장을 가진 것으로 알려진 미국 사례와의 비교를 통해 1990년대 말 한국 남녀 모두 직장유지율과 근속기간이 미국보다도 낮았으며, 특히 여성의 경우 그 격차가 남성보다도 더 크다는 사실을 밝힌 바 있다. 그 결과, 여성은 저고용(underemployment)과 빈곤의 늪에 남성보다 현저히 많이 빠져 있는 것이 현실이다.

그렇다면 한국 여성의 사회권은 현재 어느 정도의 수준에 이르렀으며, 경제 위기를 통해 이러한 사회권이 더욱 침해받지 않기 위해, 그리고 더 나아가 더 높은 수준의 사회권을 보장하기 위해 필요한 정책 방향은 무엇인가? 이 글에서는 한국 여성 사회권의 다양한 영역별 실태파악을 통해 문제해결의 단초를 짚어보도록 하겠다. 국내외 관련 문헌 및 기존 조사에 제시된 내용을 활용하였으며, 불충분한 부분은 한국노동연구원의 제9차 한국노동패널조사(Korean Labor & Income Panel Study) 자료분석을 통해 보충하였다. 이 조사는 비농촌지역에 거주하는 한국의 가구와 가구원을 대표하는 패널표본구성원(5,000 가구에 거주하는 가구원)을 대상으로 1년 1회 경제활동 및 노동시장 이동, 소득활동 및 소비, 교육 및 직업훈련, 사회생활 등에 관하여 추적조사하는 종단면 조사(longitudinal survey)로, 분석에 사용된 제9차 자료는 2006년의 실태를 반영한다.

2. 사회적 시민권의 젠더화

시민권에 대한 논의는 시민권의 발전단계를 공민권, 정치권, 그리고 사회권으로 구분한 마샬(Marshall, 1950)로부터 시작된다. 현대 복지국가의 발전과 더불어 가장 많은 논란을 불러일으킨 것은 바로 아주 미미한 경제적 복지와 안전에서부터 사회의 보편적인 기준에 따라 문명인으로서의 삶을 충족시킬 수 있는 권리까지 모두 포괄하는 사회권과 관련된다. 마샬의 이 이론을 코피(Korpi, 1978; 1983)와 같은 권력자원 이론가들은 저소득층에 한정되지 않은 보편적 사회정책만이 노동시장에의 의존을 감소시킬 수 있는 탈상품화(decommodification)를 가능케 한다는 전망으로 발전시켰다. 물론 이 경우 사민당 혹은 노

당당의 정권 유지를 가능케 하는 강력한 노동자계급의 조직력이 필수적이다.

이러한 사회권 정의에 대해 젠더적 차원을 간과하였다는 많은 여성주의적 비판이 제기되어 왔다. 오코너(O'Connor, 1993)는 형식적 평등의 확보가 생물학적, 사회경제적 조건이 다른 여성에게는 결코 진정한 평등의 확보로 이어지지 않는다는 점에 주목한다. 따라서 대부분의 복지국가에서 남성과 여성은 다른 방식으로 -남성은 유급노동 종사자로서의 기반 하에서, 그리고 여성은 가족 혹은 결혼관계하에서 얻게 된 역할에 근거해서- 사회권을 부여받게 된다. 1980년대 북유럽 복지국가에 대한 분석을 통해 헨스(Hernes, 1985)는 이렇게 남녀가 다르게 복지국가와 연결되어 있다는 점이 어떤 정치적 결과를 가져오는가에 대해 분석한 바 있다. 남성은 노동시장에의 참여를 통해 정치화가 된 반면, 여성은 그 반대로 공공정책의 수혜자로서 존재해 왔을 뿐이다. 이는 여성의 삶이 남성보다 더 국가정책에 의존적이라는 점을 시사한다.

그렇다면 여성 사회권을 구성하는 첫 번째 주요한 영역은 올로프(Orloff, 1993: 318)가 기존 복지국가론에 대한 고전적 비판을 통해 제기하였던 **유급노동에의 접근성 제고** 및 남녀간 동등임금 확보가 되어야 할 것이다. 올로프는 여성의 경우 탈상품화에 의해 시장으로부터 보호되는 것 보다 오히려 상품화될 수 있는 권리('the right to be decommodified')가 더 중요하다고 역설한다. 비록 아직 우리의 의식 수준이 여성을 가족과 결혼으로부터 자유롭게 하는 이러한 상품화의 목적에 지지를 보내지 못한다 하더라도, 심각한 여성가구주의 빈곤 문제와 전반적인 여성노동수준의 침체현상을 해결하기 위해서는 이 문제에 주목하지 않을 수 없을 것이다. 특히 한국의 경우, 퇴직금 등 주요한 사회권의 일부가 일자리를 통해 이루어지는 경우가 많은 만큼, 유급노동으로의 '상품화' 중요성은 매우 크다.

올로프(Orloff, 1993)는 또한 사회민주주의 복지국가의 주요 특징인 **탈상품화**가 장기적으로는 억압적 관계에 돌입할 수 있는 다양한 차원에서의 독립과 자유를 보장해주는 개념으로 확대되어야 함을 지적하면서, 여성의 경우에는 시장에서의 보호 뿐 아니라 해체되거나 불안정한 가족관계로부터의 보호, 그리고 그러한 가족관계에 의존하지 않을 수 있는 자유를 의미하는 **탈가족화**까지 포괄해야 함을 주장한다. 여기서 주의할 점은 여성노동의 상품화가 탈상품화와 탈가족화를 가능케 하는 주요한 기제이긴 하지만, 한국과 같이 여성이 남성이 유급노동에의 참여를 통해 제공받을 수 있는 수준의 탈상품화 혜택을 받지 못하고 공공부조의 수준이 낮아 불완전한 탈상품화가 발생하는 경우 오히려 남성 가구주의

소득에 의존할 수 있는 가족화가 상품화 못지않은 대안으로 존재하게 될 수 있다. 물론 이 경우 탈상품화는 가족화를 통해서만 간접적으로 얻을 수 있으며, 탈가족화의 가능성은 크게 낮아진다.

한국 여성의 사회권은 따라서 상품화, 탈상품화, 탈가족화 이 세 차원에 있어 모두 문제가 심각한 상태이다. 일단 여성의 노동시장 참여를 필수적이기 보다는 부차적인 활동으로 보고 육아의 사회화나 가사노동이 제대로 분담되지 않는 상황이 이러한 문제를 발생시키는 주된 원인이지만, 가부장적 관행과 규범에 크게 의존하여 마련된 사회정책과 법적 규제의 미비 역시 이를 악화시킬 수 있다.

3. 유급노동에의 접근성 : 여성 일자리의 양과 질

3.1. 여성노동 개관

여성의 경제활동 참가율은 1997년 외환위기 직후 1998년 47.1%로 급감한 이후 약 10년간 49%수준에서 정체되고 있다. 2009년 5월 현재 여성경제활동참가율은 49.9%로, 전년 동월 51.1%에 비해 1.2%p 감소하였다. 이는 같은 시기 남성 경제활동참가율 73.9%에 비해 24% 낮은 수치이다. <표 1>에 나타난 바와 같이 이러한 경제활동참가율은 OECD 국가 중 하위권에 속한다.

<표 1> OECD 주요국가 여성경제활동참가율¹ 비교

국가	경제활동참가율(%)
한국	54.7
일본	62.2
미국	69.3
OECD평균	61.4

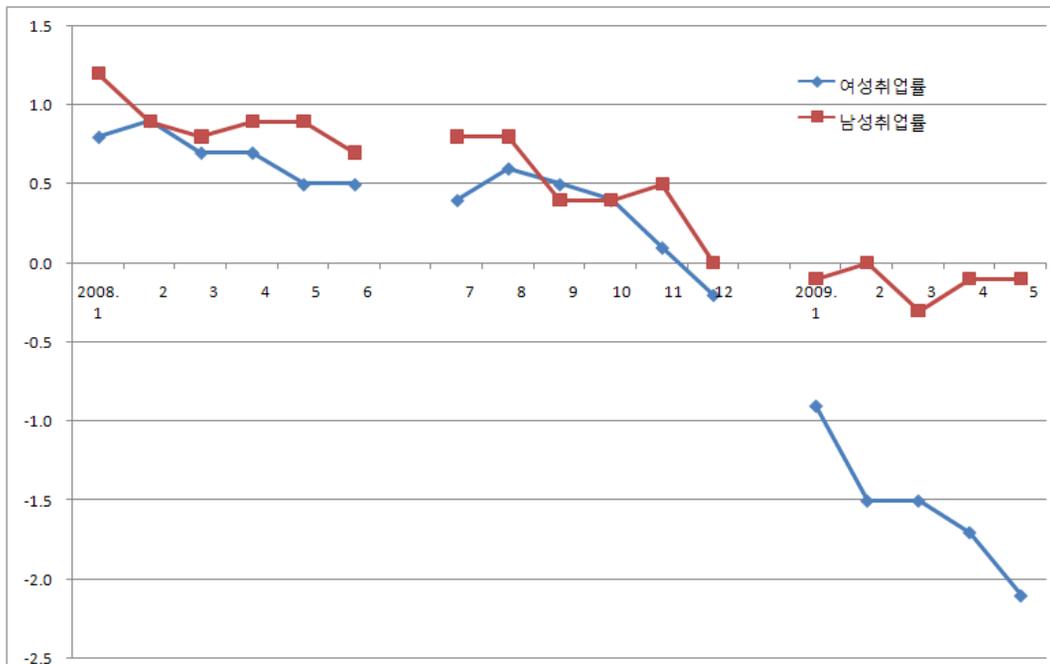
¹OECD 여성경제활동참가율은 15세이상 65세 미만 인구를 통계대상으로 하기 때문에 우리나라 통계청에서 발표하는 수치보다 약간 높음.

자료: OECD Employment Outlook, 2008.

여성 경제활동인구는 만 15세 이상 여성인구 중 취업자와 실업자를 합한 개념으로 보다 정확하게 여성 취업자의 증감을 파악하기 위해서는 취업률 변화를 살펴보는 것이 좋다. 특히 여성은 취업자에서 실업자로 고용지위가 변화하기 보다는 상당수가 비 경제활동인구로 흡수되기 때문에 취업률의 증감을 살펴보는 작업이 필요하다. [그림 1]은 특히 경제 위기가 여성 취업률을 어떻게 감소시켰는지를 잘 보여주고 있는데, 2009년 5월의 경우 여성 취업자 총 수는 전년 동기에 비해 약 22만 4천명이 감소하여 남성 취업자 8천명과 극명한 대비를 이룬다. 2008년 하반기 남성 취업률 증가율보다 약간 높은 수준을 기록했던 여성 취업률 증가율은 2009년 경제위기가 고용에 영향을 미치면서 급격한 감소율을 보이고 있다. 여성 자영업자와 임시직 등 여성 비정규직이 경제위기에 가장 큰 타격을 받았기 때문이다. 이는 여성 노동력이 노동시장의 최하층에서 충격 조절을 위한 완충지대로 존재한다는 사실을 시사한다.

[그림 1] 전년 동월대비 남녀 취업률 증감율, 2008. 1 ~ 2009. 5

(단위: %)



자료: 통계청

여성 일자리의 질을 살펴보기 위한 가장 기본적인 지표는 임금수준이다. 남성 근로자의 임금 대비 여성근로자의 임금 수준은 2001년 65.1%에서 2007년 66.4%로 약간 변화하였으나 이 역시 66%에서 담보되고 있다. 이러한 격차는 평균이 80%이상인 OECD 국가 중 최하위권이다(통계청 e-나라지표, 2009).

아래 <표 2>는 남녀임금격차와 교육수준, 그리고 연령과의 상관관계를 보여준다. 여기서도 한 가지 분명한 사실은 한국의 남녀 임금격차가 가장 크다는 점이다. 특히 연령별로 볼 때 55-64세 인구층의 경우 여성의 임금비는 37%에 불과한 데, 이는 오히려 젊은 3,4대보다도 더 임금격차가 적은 북유럽국가들과 크게 대비된다. 영미형이나 내륙유럽형 복지국가에서도 임금격차가 우리나라와 같이 크지는 않다. 또 다른 특징은 대졸 이상의 고학력층에서 임금격차가 적은 반면, 저학력층의 임금격차가 더 크다는 것인데, 이 역시 저학력층의 임금격차가 더 적은 북유럽국가들과 차이나는 지점이다. 학력과 소득간의 상관관계를 살펴볼 때, 이는 가장 보호받아야 할 저학력 고령자 여성층이 가장 저임금을 받고 있는 우리의 상황을 대변한다고 볼 수 있다. 실제로 선진복지국가에서는 저학력, 저소득층일수록 최저임금제나 단체협약을 통해 보호받기 때문에 남녀 임금격차가 고학력, 고소득층보다 더 적다.

<표 2> 평균 연간 남성임금 대비 여성임금비율 : 교육수준 및 연령코호트를 중심으로

국가	고졸미만		고졸		대졸		전체	
	30-44	55-64	30-44	55-64	30-44	55-64	30-44	55-64
한국 (2003)	49	45	44	52	76	62	51	37
미국 (2004)	62	58	62	61	60	57	63	57
영국 (2004)	51	49	52	56	64	60	57	54
독일 (2004)	49	56	59	49	61	62	57	53
프랑스 (2004)	69	65	74	70	68	67	74	64
스웨덴 (2003)	73	76	72	72	66	68	72	74
덴마크 (2003)	72	70	70	71	65	63	71	68
핀란드 (2003)	71	78	68	78	66	72	71	73

자료: OECD(2006) *Education at a Glance*

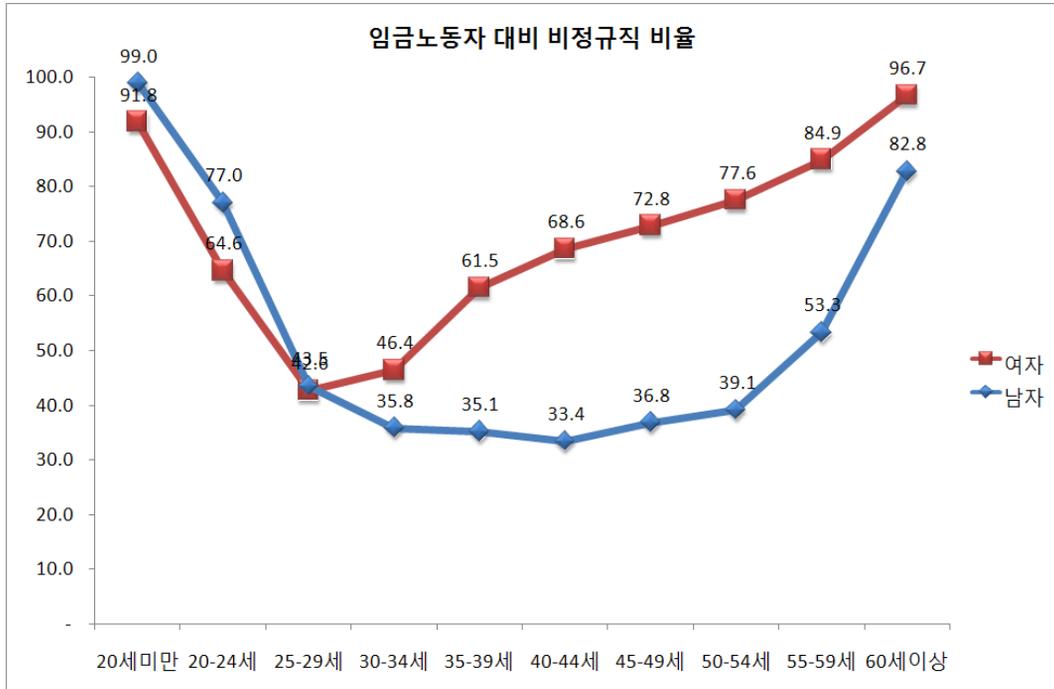
3.1. 여성노동 개관 요약

1. 여성은 노동할 수 있는 권리를 충분히 갖지 못한다. 여성근로자들은 경제위기시 노동시장의 충격을 완화시키는 완충지대로서의 역할로 인해 그 지위가 매우 취약하다.
2. 여성의 경우 종사하는 일자리의 질 역시 낮다. 특히 저학력, 고령 여성의 경우 가장 남녀임금격차가 가장 크다는 사실은 이들이 최저임금제도나 단체교섭에 의한 보호를 제대로 받지 못하고 있음을 시사한다.

3.2. 여성 비정규직의 사회권

여성이 비정규직 고용형태에 집중되어 있다는 사실은 여성 노동의 불완전한 상품화를 가져오는 가장 큰 기제이다. 김유선(2009)이 연령에 따라 임금노동자 중 비정규직이 차지하는 비율을 검토한 [그림 2]에 따르면, 20대 비정규직 비율은 남녀 간 차이가 미미하지만, 30대 이후부터 여성의 비정규직 비율이 남성에 비해 크게 높아지기 시작한다. 경력단절 이후 여성의 노동시장진입이 대부분 비정규직으로 이루어진다는 사실을 보여주는 그림이다. 이는 혼인여부 역시 비정규직화의 중요 변수라는 정성미(2005)의 분석과도 일치한다. 그에 따르면 2005년 기준으로 여성 기혼자의 46.4%, 이혼 및 사별한 기혼자의 56.5%가 비정규직 근로를 하고 있으며 이들의 비정규직 비중은 매년 증가하고 있다고 한다.

[그림 2] 성별 연령계층별 임금노동자와 비정규직 비율 추이
(2008년 8월, 단위 %)



자료: 김유선(2009) “성별 고용형태별 차별실태와 개선방향” 한국노총 여성정책토론회 발제문

김유선(2009)의 자료에 기초하여 작성된 <표 3>에서는 성별 및 고용형태별 임금격차를 살펴볼 수 있다. 2008년 현재 여성비정규직은 남성 정규직의 약 36.7%에 해당하는 임금을 받고 있을 뿐이다. 같은 김유선(2009)자료에서 인용한 <표 4>는 바로 이러한 임금격차가 곧바로 저임금 문제와 연결되어 있음을 살펴볼 수 있게 해 준다. 2008년 8월 현재 시간당 3,770원에 불과한 법정 최저임금에도 못 미치는 저임금 인구는 임금근로자 1,610명중 175만명(10.8%)이지만, 이들 중 남성은 64만명(6.8%), 여성은 111만명(16.5%)로, 여성 비정규직이 다수를 차지하고 있다. 여성 비정규직 중 최저임금에도 못 미치는 월평균임금을 받는 사람은 4명중 1명꼴로 존재하며, 특히 5,60대 고령층에서는 이 비율이 과반에 육박한다. 여성의 비정규직이 곧바로 여성 빈곤문제와 연결되어 있다는 사실을 보여주는 표이다.

〈표 3〉 성별 고용형태별 월평균임금(2008년 8월 현재)

	임금수준(만원)					임금격차(%)			
	전체	남자 정규직	남자 비정규직	여자 정규직	여자 비정규직	남자 정규직	남자 비정규직	여자 정규직	여자 비정규직
전연령	185	279	149	185	102	100.0	53.2	66.3	36.7

자료: 김유선(2009) 재구성

〈표 4〉 성별 고용형태별 연령계층별 법정최저임금 미달자 실태 (2008년 8월)

	최저임금 미달자(천명)					최저임금 미달자 비율(%)				
	남자 정규직	남자 비정규직	여자 정규직	여자 비정규직	전체	남자 정규직	남자 비정규직	여자 정규직	여자 비정규직	전체
20세 미만		50		56	106		51.5		55.4	51.0
20-24세	1	81	6	106	194	1.1	25.7	2.4	22.8	17.2
25-29세	3	42	7	45	97	0.4	7.6	1.1	9.2	4.0
30-34세	1	36	5	58	100	0.1	6.8	1.2	15.9	4.4
35-39세	3	34	8	91	136	0.3	6.1	2.3	16.4	5.5
40-44세	3	27	8	114	152	0.3	6.2	2.9	18.9	7.0
45-49세	6	36	5	143	190	0.8	8.2	2.2	23.5	9.4
50-54세	7	39	4	132	182	1.3	11.0	2.9	28.1	12.0
55-59세	6	51	5	95	157	2.4	17.6	10.2	33.8	18.0
60세 이상	13	197	3	218	431	12.7	40.6	21.4	53.3	42.7
전연령	43	593	51	1,058	1,745	0.8	14.6	2.1	24.3	10.8

자료: 김유선(2009) “성별 고용형태별 차별실태와 개선방향” 한국노총 여성정책토론회 발제문

사회보험은 수급자의 기여에 기초하여 탈상품화 가능성을 제고할 수 있게 해 주는 대표적인 복지제도이다. <표 6>은 한국노동연구원의 노동패널 9차 자료에서 성별 고용형태별 4대보험 가입률을 비교하고 있다. 남녀 정규 및 비정규직 중 가장 낮은 가입률을 보이는 것은 가장 많은 보호를 필요로 하는 여성 비정규직이다. 남성 정규직이 66%의 가입률을

보이는 국민연금을 제외하고는 나머지 사회보험 가입률이 모두 70%를 상회하고 있는 데 반해 여성 비정규직은 모든 보험에서 가입률이 1/3에 못 미쳐 이들 중 대다수가 보험의 혜택범주에서 벗어나 있는 것이 현실이다.

〈표 5〉 성별 고용형태별 4대보험 가입률(9차(2006년) 노동패널자료)

단위:%(명)

	남성		여성		전체	
	정규	비정규	정규	비정규	정규	비정규
국민연금	65.8 (1,389)	40.3 (205)	56.2 (703)	31.5 (135)	62.2 (2,092)	36.3 (340)
건강보험	77.3 (1,631)	45.4 (231)	68.2 (854)	32.9 (141)	73.9 (2,485)	39.7 (372)
고용보험	71.8 (1,515)	46.0 (234)	64.0 (801)	34.3 (147)	68.9 (2,316)	40.7 (381)
산재보험	71.4 (1,508)	46.4 (236)	60.9 (763)	33.2 (142)	67.5 (2,271)	40.3 (378)

지난 2006년 말 제정 혹은 개정된 비정규직법은 이러한 상황을 개선하는 데 큰 영향을 미치지 못했다. 비정규직법은 2년 이상 상시 고용하는 비정규직의 정규직화를 의도하였지만, 실제 법이 통과한 이후 무기계약직으로의 전환이나 계약 해지 및 해고, 2년 단위 재고용, 외주화를 통한 간접고용 확대 등 완전한 정규직화와는 거리가 있는 대안들이 훨씬 더 많이 사업장에서 시행되었다. 특히 금융권의 한 은행에서 시작된 분리직군제는 비록 겉으로는 성 중립적인 기술적 직군 결정과정을 이용하기는 하였으나 직군화된 특수직의 대부분이 여성으로 간접차별의 혐의가 짙으며, 임금 및 승진, 그리고 일부 근로조건상의 차별을 받고 있는 것으로 드러났다(이주희, 2008). 국가인권위원회가 실시한 무기계약직 근로자의 노동인권상황 실태조사(조경배 외, 2008)의 결과도 크게 다르지 않다. 공공 및 민간 부문 사업장에서의 전환사례에 대한 실태분석에서 나타난 주요한 추세는 다음과 같다. 무기계약전환자의 임금총액의 경우 변화가 없는 곳이 많아 여전히 기존 정규직과의 임금격차가 컸으며, 복지제도 적용, 그리고 승진가능성에 있어서도 이들은 정규직보다는 기간제 노동자에 더 가까웠다. 전환과정에서 여성의 경우 임금체계변화가 크고 동종 유사업무를

수행한다는 정규직 비중이 줄어 이 연구를 수행한 연구자들은 성별직무격리의 강화 가능성과 사실상 성별에 따라 구분되는 불합리한 임금체계 도입의 가능성을 제기한 바 있다.

3.2. 여성 비정규직의 사회권 요약

1. 여성 노동의 질을 악화시키는 가장 중요한 기제 중 하나는 비정규직화이다. 여성은 30대 이후부터 비정규직 비율이 급격히 증가하기 시작하여 5,60대의 경우 80~90%이상이 비정규직에 종사하게 된다.
2. 2008년 여성 비정규직은 남성 비정규직의 과반에도 크게 못 미치는 36.7%의 임금을 받고 있으며, 여성 비정규직 중 최저임금에도 못 미치는 월평균 임금을 받는 사람이 4명 중 1명꼴로 존재한다.
3. 여성 비정규직의 4대보험 가입률은 매우 낮아 1/3에 못 미친다. 이는 이들 대다수가 유급노동에의 종사를 통한 탈상표화의 보호 혜택을 받지 못함을 시사한다.

3.3. 여성 사회서비스직의 사회권

사회서비스업은 여성 일자리창출과 관련하여 지금까지 가장 많은 논의가 진행되어 온 분야이다. 이는 통상 여성의 일로 여겨져 온 돌봄노동이 시장화된 분야라는 점과 무관하지 않을 것이다. 그러나 돌봄 노동과 같이 사적인 영역에서 시행되어오던 노동은 종종 저평가되며, 또한 이와 같은 사회서비스직에 요구되는 감정노동의 가치는 제대로 인정받지 못하고 있다는 점에서(Daniels, 1987), 또 앞으로도 여성노동의 진입이 계속되리라 여겨지는 만큼 이 분야에 종사하는 여성노동자의 사회권이 어떤 수준인가를 파악하는 작업은 큰 의의를 지닌다. 이 절에서 제시되는 자료는 모두 제9차 노동패널자료에서 사회서비스직을 추출하여 분석한 내용으로 구성되어 있다.

OECD국가의 경우 국민소득 1만불에서 2만불 사이에 사회서비스 분야의 여성취업자가 급증하는 경향을 보인다고 한다. 한국에서도 2000년부터 2005년간 전체 여성취업자 증가

율은 8.6%였는데 비해, 사회서비스직 여성 취업자 증가율은 이보다 현저히 높은 38.9%였다. 전체 산업 중 사회서비스직에 종사하는 노동자 비중은 2006년 기준 10%로, 여타 OECD국가보다 반 이하의 수준이다. 그러나 그들 중 여성 비중은 60%가 넘어 2/3 이상을 차지하고 있다(민현주 외, 2007). 아래 <표 6>에 나타난 성별 분포를 보면 이 사회서비스업에 여성 취업자가 과대 대표되고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 남성노동자가 약 70%에 이르는 공공행정을 제외한 모든 분야에서 여성의 비중이 압도적으로 높다. 여성의 일자리는 주로 보건, 사회복지, 그리고 가사서비스분야에 집중되어 있다. 가사서비스업의 여성취업자 연령평균이 47.8세로 가장 높았는데, 이것을 제외한 모든 분야에서 여성의 연령이 남성의 연령보다 5~7세 낮은 추세를 보여준다.

<표 6> 사회서비스직 분야별 취업자 성별 연령별 분포

단위: 명(비율)

	남성		여성		전체	
	취업자	연령	취업자	연령	취업자	연령
공공행정	138(68.3)	43.1	64(31.7)	39.3	202(22.1)	41.9
교육	159(36.0)	42.0	283(64.0)	34.7	442(48.4)	37.4
보건	46(28.0)	39.7	118(72.0)	33.3	164(18.0)	35.1
사회복지사업	10(26.3)	46.0	28(73.7)	37.9	38(4.2)	40.0
가사서비스업	12(17.9)	31.3	55(82.1)	47.8	67(7.3)	44.9
전체	365(40)	41.9	548(60)	36.4	913(100)	38.6

사회서비스직 종사자의 성별에 따른 교육수준을 분석한 결과를 보여주는 <표 7>에서는 남성취업자의 학력이 여성보다 전반적으로 약간 높다는 사실을 살펴볼 수 있다. 그러나 구체적으로 분야별로 살펴보면 이러한 차이는 크게 줄어들다. 공공행정과 교육분야에서 남성 취업자가 여성보다 더 많이 대학원을 수료한 것은 사실이나, 공공행정의 경우 여성의 4년제 대학 졸업률 50%로, 남성의 35.5%보다 상당히 높다. 보건 분야만이 분명히 취업자의 대졸 이상 비율에 있어 남성취업자가 여성보다 확실히 높은 것으로 확인된다. 사회복지사업이나 가사서비스업의 경우 총 사례수가 너무 적어 의미있는 비교를 하기 어려웠다.

<표 9>에 나타난 바와 같이 여성취업자의 비정규직 비율은 남성취업자에 비해 대체로 높은 추세를 띄고 있었다. 그러나 교육과 보건 분야에서는 비록 적은 차이였으나 남성의 비정규직 비율이 여성보다 높았다.

〈표 7〉 사회서비스직 분야별 취업자 교육수준

단위: 명(비율)

	남성								여성							
	무학	초등	중등	고등	전문대	4년제 대학	대학원	전체	무학	초등	중등	고등	전문대	4년제 대학	대학원	전체
공공 행정	1 (0.7)	7 (5.1)	7 (5.1)	43 (31.2)	20 (14.5)	49 (35.5)	11 (8.0)	138 (100)	4 (6.3)	5 (7.8)	4 (6.3)	13 (20.3)	5 (7.8)	32 (50.0)	1 (1.6)	64 (100)
교육	0 (0.0)	2 (1.3)	5 (3.1)	17 (10.7)	8 (5.0)	78 (49.1)	49 (30.8)	159 (100)	1 (0.4)	2 (0.7)	8 (2.8)	25 (8.8)	63 (22.3)	145 (51.2)	39 (13.8)	283 (100)
보건	0 (0.0)	1 (2.2)	2 (4.3)	5 (10.9)	8 (17.4)	18 (39.1)	12 (26.1)	46 (100)	0 (0.0)	1 (0.8)	3 (2.5)	34 (28.8)	50 (42.4)	19 (16.1)	11 (9.3)	118 (100)
사회 복지 사업	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (10.0)	2 (20.0)	0 (0.0)	5 (50.0)	2 (20.0)	10 (100)	1 (3.6)	1 (3.6)	2 (7.1)	7 (25.0)	6 (21.4)	7 (25.0)	4 (14.3)	28 (100)
가사 서비스업	0 (0.0)	1 (8.3)	0 (0.0)	1 (8.3)	0 (0.0)	9 (75.0)	1 (8.3)	12 (100)	2 (3.6)	13 (23.6)	12 (21.8)	15 (27.3)	4 (7.3)	8 (14.5)	1 (1.8)	55 (100)
전체	1 (0.3)	11 (3.0)	15 (4.1)	68 (18.6)	36 (9.9)	159 (43.6)	75 (20.5)	365 (100)	8 (1.5)	22 (4.0)	29 (5.3)	94 (17.2)	128 (23.4)	211 (38.5)	56 (10.2)	548 (100)

〈표 8〉 사회서비스직 분야별 정규직 및 비정규직 분포

단위: 명(비율)

	남성		여성		전체	
	정규	비정규	정규	비정규	정규	비정규
공공 행정	123(89.1)	15(10.9)	52(81.3)	12(18.8)	175(86.6)	27(13.4)
교육	138(86.8)	21(13.2)	257(90.8)	26(9.2)	395(89.4)	47(10.6)
보건	39(84.8)	7(15.2)	105(89.0)	13(11.0)	144(87.8)	20(12.2)
사회복지사업	9(90.0)	1(10.0)	20(71.4)	8(28.6)	29(76.3)	9(23.7)
가사서비스업	9(75.0)	3(25.0)	25(45.5)	30(54.5)	34(50.7)	33(49.3)
전체	318(87.1)	47(12.9)	459(83.8)	89(16.2)	777(85.1)	136(14.9)

이처럼 교육수준 및 비정규직 분포상의 남녀 격차가 크지 않았음에도 불구하고, 한 가지 주목할 만한 사실은 남성임금 대비 여성의 임금수준이 현저히 낮았다는 점이다(<표 9> 참조). 특히 여성 정규직과 비정규직 간 임금격차가 미미했던 사회복지사업의 경우 여성 정규직의 남성임금 대비 임금비는 50%에도 못 미치는 48.8%였으며, 보건 분야 역시 60%에 이르지 못하였다. 그러나 이보다 더 놀라운 사실은 남녀 비정규직 간 임금격차가 남녀 정규직 간 임금격차보다도 더 컸다는 점이다. 공공행정, 교육, 보건 등 주요 사회서비스직의 여성 비정규직 임금은 남성 비정규직 임금의 50%전후에 머물러 있었다. 사회서비스직 여성 비정규직은 남성 비정규직에 비해서는 47.7%, 그리고 정규직에 비해서는 34.3%의 임금밖에 받지 못하고 있다.

〈표 9〉 사회서비스직 성별 고용형태별 평균 임금 및 임금비

단위: 만원(명)

	남성		여성		임금비		전체	
	정규	비정규	정규	비정규	정규	비정규*	정규	비정규
공공행정	253.24 (123)	208.93 (15)	164.27 (52)	107.67 (12)	64.9	51.5 (42.5)	226.80 (175)	163.93 (27)
교육	294.97 (116)	193.33 (21)	181.57 (203)	95.69 (26)	61.6	49.5 (32.4)	222.80 (319)	139.32 (47)
보건	266.48 (27)	233.14 (7)	159.23 (103)	110.85 (13)	59.8	47.5 (41.6)	181.51 (130)	153.65 (20)
사회복지사업	239.44 (9)	100.00 (1)*	116.74 (19)	119.13 (8)	48.8	119.1** (49.8)	156.18 (28)	117.00 (9)
가사서비스업	-	87.00 (3)	90.62 (16)	70.60 (30)	-	81.1 (-)	90.62 (16)	72.09 (33)
전체	271.69 (275)	195.47 (47)	166.59 (393)	93.17 (89)	61.3	47.7 (34.3)	209.85 (668)	128.52 (136)

주: *괄호안은 남성 정규직 대비 여성 비정규직 임금비

**남성 비정규직 사례수가 1이어서 큰 의미가 없음.

역설적이게도, <표 10>에 제시된 사회서비스직 여성, 특히 비정규직 여성의 사회보험 가입률은 앞의 <표 5>에서 살펴본 전체 비정규직 가입률보다도 2~4% 낮다. 즉, 그들 스

스로는 사회서비스 제공 분야에 종사하고 있지만, 정작 자신들의 사회권은 제대로 보장 받지 못하고 있는 것이다. 사회서비스분야에서의 일자리창출은 이 분야 여성 고용의 양적 확대 뿐 아니라, 돌봄노동의 사회화를 통해 더 많은 여성의 노동시장 참여를 증진하기 위해 필수적인 정책으로 지속되어야 할 것이지만, 그러한 노력은 이 분야 여성 취업자의 임금수준과 사회권을 적어도 전체 평균 수준과 맞추려는 노력과 병행하여 진행되어야 할 것이다.

〈표 10〉 사회서비스직 취업자 사회보험 가입율

단위:%(명)

	남성		여성		전체	
	정규	비정규	정규	비정규	정규	비정규
국민연금	29.1 (80)	23.4 (11)	46.8 (184)	28.1 (25)	39.5 (264)	26.5 (36)
건강보험	91.3 (251)	48.9 (23)	77.4 (304)	31.5 (28)	83.1 (555)	37.5 (51)
고용보험	52.0 (143)	40.4 (19)	62.3 (245)	31.5 (28)	58.1 (388)	34.6 (47)
산재보험	52.0 (143)	38.3 (18)	56.7 (223)	29.2 (26)	54.8 (366)	32.4 (44)

3.3. 여성 사회서비스직의 사회권 요약

1. 사회서비스직은 여성비중이 2/3이상인 대표적인 여성일자리로 앞으로도 계속 확대가 예상되지만, 여성은 돌봄노동과 연관된 일부 분야에만 집중적으로 분포되어 있다.
2. 사회서비스직의 남녀간 임금격차는 전체 평균보다도 더 높은 것으로 드러났다. 여성 정규직은 남성 정규직의 61.3%, 비정규직은 34.3%의 임금 밖에 받지 못하고 있다.
3. 사회서비스직 중 여성 비정규직의 사회보험 가입률은 전체 여성 비정규직의 가입률보다도 2~4% 낮은 30% 전후에 불과하다.

4. 탈가족화 : 가족 형성의 득과 실

4.1. 배우자 유무에 따른 소득 및 빈곤을 비교

앞에서 살펴본 바와 같이, 여성이 접근가능한 유급노동의 질이 남성에 비해 낮다는 사실은 노동시장에서의 상품화 대신 남성 유급노동에의 접근성을 통해 보호받을 수 있는 ‘가족화’가 여성의 경제적 지위에 미치는 영향력을 증가시킨다. 실제로, 노동패널 9차자료를 분석한 <표 11>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이, 한국 사회에서 여성이 결혼한 상태가 아닌 무배우자 상태로 있다는 것은 유배우자 상태에 비해 물질적으로 상당히 궁핍한 상태에 있게 된다는 것에 다름 아니다. 여성 가구주의 근로소득과 가구소득 모두 유배우 여성의 가구소득을 1/2로 나눈 값보다 훨씬 적다. 보다 정확하게 표현하여, 여성가구주의 근로소득은 유배우 여성 몫의 가구소득의 75.5%, 그리고 여성배우자를 가진 남성가구주의 근로소득의 37.7%에 불과하다. 유배우자 여성 내에서도 재미있는 차이가 발견된다. 여성이 미취업상태일 경우 근로소득의 격차는 취업 유배우자 여성에 비해 상당히 적지만, 전체 가구소득에 있어서는 그 격차가 상당히 줄어드는 추세를 보이고 있다.

<표 11> 배우자 유무에 따른 가구 평균 근로소득 및 가구소득

단위:만원

소득명 ³	여성 무배우자 ¹	여성 유배우자 ² (전체소득의 1/2)		
		전체	취업	미취업
근로소득	98.44	130.44	150.67	114.38
가구소득	120.07	153.88	168.84	142.01
총 수	846	3,698	1,636	2,062

주: ¹무배우 여성은 결혼한 상태가 아닌 여성가구주(미혼, 이혼, 별거, 사별 포함)

²유배우 여성은 현재 결혼한 상태인 여성

³근로소득과 가구소득은 조사 전제(2005년) 월평균 소득이며, 근로소득은 가구의 근로소득, 가구소득은 근로소득+사회보험 소득+금융소득+부동산 소득+이전소득+기타소득을 합한 것임.

문제는 자의든 타의든 여성 가구주의 비율이 최근 30여년 간 급격히 증가하고 있다는 점이다. 1975년 12.8%에 불과하였던 여성 가구주 비율은 2008년 22.1%로, 5개 가구중 1가구는 여성이 가구주이다. 만일 여성가구주의 근로소득 평균이 <표 11>에 나타난 것과

같다면, 이들 중 상당수가 빈곤에 노출되리라 쉽게 미루어 짐작할 수 있다.

실제로 박상우와 김성환(2007)은 경제위기 이후 빈곤의 특성과 결정요인에 대한 연구를 통해 외환위기 이후 빈곤의 가장 중요한 특징을 빈곤가구의 약 60%가 가구 내 취업자가 있음에도 상대적 빈곤상태에 머무는 현상이라 지적한다. 또한 홍백의와 김혜연(2007)은 여성의 경우 남성과 달리 연령과 결혼여부가 빈곤에 빠질 가능성을 크게 높이는 것으로 밝혔는데, 특히 독신여성에 비해 부부의 경우 빈곤 가능성이 34%나 낮았다.

김수정(2008)도 2005년도 제1차 복지패널자료 분석을 통해 한국 여성가구의 빈곤율이 40.2%로, 남성가구의 빈곤율 13.6%의 약 3배 수준의 높은 비율을 보이고 있다고 보고하였다. 이는 터키와 동구권을 제외한 OECD 18개국 비교 결과 가장 높은 빈곤율이며, 가장 낮은 국가인 핀란드보다 약 5배 이상 높은 비율이라고 한다. 특히 65세 이상 여성가구의 빈곤율은 67.2%로 OECD평균 26.3%의 약 3배이다. 김수정은 이와 관련된 심층 분석을 통해, 한국은 여성이 독자적인 가구를 형성할 수 있는 권리를 누리지 못하는 상대적으로 여성가구의 비율이 낮은 국가이면서도 이들 소수 여성가구의 빈곤율은 극단적으로 높은 여성배제형 국가라고 주장한다. 즉, 여성가구는 형성 단계에서도 억압될 뿐 아니라, 그 이후에는 더욱 불리한 사회경제적 조건에 처하게 되는 이중적 배제 속에 있다는 것이다. 최근의 경기 침체는 더 많은 여성가구의 빈곤층 유입을 우려하게 한다.

다음의 <표 12>는 이러한 상황을 반영한 여성 사회권의 실태를 요약적으로 보여준다. 한국 여성은 빈민층을 대상으로 선별적이고 시혜적으로 주어지는 공공부조인 국민기초생활보장제도도 수급자의 58%를 차지하고 있는 반면, 수급자의 기여에 따라 보편적으로 주어지는 국민연금과 고용보험 등 사회보험 수급자의 35%를 점하고 있을 뿐이다.

<표 12> 사회보장제도의 남녀 간 수혜비율

단위: 명(비율)

		여자	남자
공공부조	국민기초생활보장제도 ¹	840,740(57.5)	622,400(42.5)
사회보험	국민연금 ²	4,637,367(35.2)	8,522,572(64.8)
	고용보험 ³	2,960,097(34.7)	5,576,869(65.3)

자료: ¹보건복지부(2007) 『보건복지통계연보』

²국민연금공단(2007) 『국민연금통계연보』

³한국고용정보원(2006) 『고용보험통계연보』

4.1. 배우자 유무에 따른 소득 및 빈곤율 비교 요약

1. 배우자가 없는 여성 가구주는 유배우자 여성에 비해 경제적 지위가 현저히 낮으며, 그로 인해 여성가주주의 빈곤율은 OECD 국가 중 가장 높은 40%에 이른다.
2. 여성은 전체인구의 반을 차지함에도 불구하고 유급노동 종사자로서의 기반 하에 받을 수 있는 사회보험 대신 국가에 의해 선별적이고 시혜적으로 주어지는 공공 부조 수혜집단에서 과대 대표되어 있다.

4.2. 가족화의 비용 : 자녀와 취업, 그리고 보육

가족 형성을 통해 여성이 빈곤에 빠질 확률을 낮출 수 있는 것은 사실이나, 자녀를 낳게 된다면 이는 다시 여성의 유급노동에의 접근가능성과 질을 낮추게 된다. 제9차 노동패널에서 기혼여성만을 대상으로 자녀가 취업에 미치는 영향을 분석한 <표 13>을 통해 이러한 사실을 확인할 수 있다.

<표 13> 다항로짓(multinomial logit model): 종속변수- 취업 여부 및 질

	logit(a/c)	표준 오차	Wald	유의확률	Exp(B)
미취업					
절편	-0.850	0.340	6.247	0.012	
교육수준	0.048	0.031	2.411	0.120	1.049
연령	0.040	0.004	124.682	0.000	1.041
혼인상태 (별거/이혼/사별)					
기혼 유배우	0.076	0.095	0.637	0.425	1.079
3세미만 자녀유무 (자녀있음)					
자녀없음	-0.910	0.163	31.262	0.000	0.402
20세미만자녀수	-0.020	0.081	0.061	0.804	0.980

	logit(a/c)	표준 오차	Wald	유의확률	Exp(B)
비정규	logit(b/c)				
절편	-1.031	0.696	2.194	0.139	
교육수준	-0.168	0.062	7.280	0.007	0.845
연령	-0.011	0.007	2.406	0.121	0.989
혼인상태 (별거/이혼/사별)					
기혼 유배우	-0.121	0.186	0.420	0.517	0.886
3세미만자녀유무 (자녀있음)					
자녀없음	0.695	0.388	3.200	0.074	2.004
20세미만자녀수	0.385	0.142	7.354	0.007	1.470
-2LL			2964.153		
x^2			329.8562		
N			4734(721)		

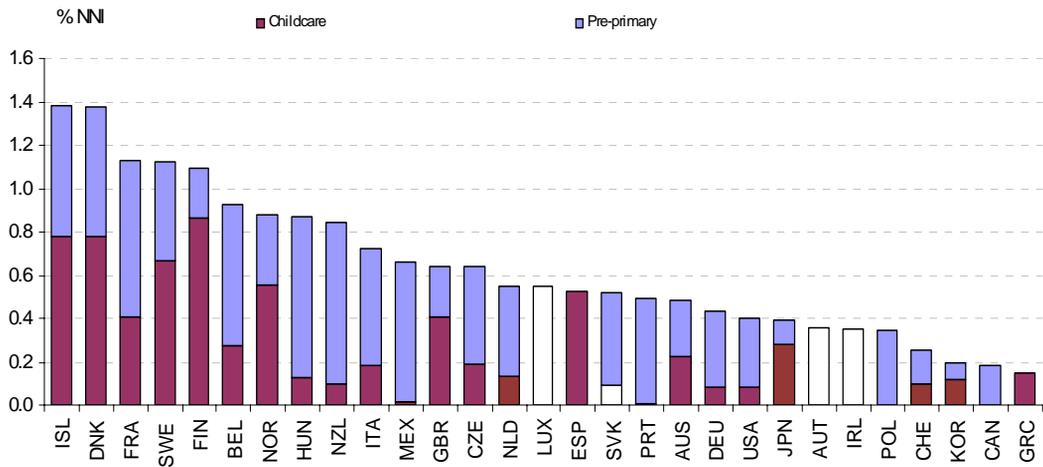
주: a=미취업; b=비정규직; c=정규직

기혼 여성의 경우 3세 미만의 자녀가 없는 경우에 정규직에 취업하는 대신 미취업일 가능성이 낮아지는 것으로 드러났다. 이 변수 외에 통계적으로 유의미한 것으로 나타난 변수는 연령으로, 연령이 높을수록 정규직보다는 미취업이 될 가능성이 더 높았다. 정규직보다 비정규직으로 취업할 가능성에 영향을 미치는 변수는 이와 전혀 달랐는데, 이 경우 3세 미만 자녀 유무변수의 통계적 유의성이 낮기는 했으나($p=0.074$), 3세 미만 자녀가 없는 경우에 있는 경우보다 정규직 대신 비정규직으로 취업할 가능성이 높았다. 정규직 대신 비정규직으로 취업할 확률에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 변수는 20세 미만 자녀수였다. 자녀수가 많을수록 비정규직으로 취업할 가능성이 정규직으로 취업할 가능성보다 높은 것으로 나타났다. 또한 교육수준이 낮을수록 정규직보다는 비정규직 취업의 가능성이 높았다. 결론적으로, 3세 미만 자녀를 가진 경우 확실히 여성 취업에 장애가 되는 것으로 드러났으며, 자녀수가 많을수록 취업의 질도 낮아지는 추세였다.

이러한 추세의 원인은 아래 [그림 3]에서 찾아볼 수 있다. 한국의 보육비용지출은 국민 순소득 대비 0.12%에 불과하여, OECD 국가 중 최하위권이다. 학령전 아동을 위한 보육비

용은 그보다 더 낮다. 그 반면, 국민순소득 대비 1% 가까운 비용을 보육에 투자하는 국가들, 즉 대부분의 북유럽국가들과 프랑스의 경우 여성 경제활동참가율과 남녀 임금비가 한국보다 현저히 높은 것이 사실이다.

[그림 3] 국민순소득(NNI) 대비 보육비용: OECD국가의 비교



자료: OECD Family database(www.oecd.org/els/social/family/database)

4.2 가족화의 비용 : 자녀와 취업, 그리고 보육 요약

1. 3세 미만의 자녀를 가진 여성은 정규직 취업가능성이 그런 자녀가 없는 여성보다 낮으며, 자녀수가 많아질수록 정규직보다는 비정규직에 취업될 가능성이 높아진다.
2. 유급노동에의 접근성 부족과 불안정한 탈가족화는 악순환의 고리로 연결되어 있다. 부족한 보육과 여성가구주에 대한 지원 부족으로 여성은 나쁜 일자리를 벗어나기 어렵다.

5. 여성의 사회권 제고를 위한 정책방향

한국은 이제 더 이상 저개발국이 아니다. 그럼에도 불구하고, 여성의 사회권과 관련하여서는 아직도 후진국이다. 아직도 남성 생계부양자 모델이 너무 강해 여성은 노동시장에서 차별받고 있으며, 가사노동과 돌봄노동에 대한 사회화 역시 제대로 이루어지지 못하고 있다. 그 원인은 다차원적일 터이나, 여기서는 주로 정부의 기존정책과 관련된 문제점을 짚어보고, 향후 나아갈 새로운 정책 방향에 대해 타진해보고자 한다.

첫째, 경제위기로 인해 여성 비정규직 등 노동시장에서의 취약계층이 겪는 위기가 악화되고 있으나, 정부의 경기부양책은 대규모 토목사업 위주로 기획되어 있어 여성에게 줄 수 있는 혜택이 미미하다. 시리만(Sirimanne, 2009)은 2009년 유엔 여성지위위원회에서의 발표에서 이런 일자리의 90%가 남성에 의해 독점되는 경향이 있으며, ‘친환경 경기회복 패키지(Green Recovery Package)’ 역시 남성지배적인 엔지니어링과 물리과학영역에서의 일자리 창출에 그친다는 우려를 표명한 바 있다. 따라서 일자리 창출은 건설부문과 같이 남성지배적 영역을 넘어 여성의 돌봄노동을 사회화할 수 있는 보육과 간병 등 다양한 사회서비스 분야에까지 확대되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 무엇보다도 공공부문에서의 양질의 일자리가 많이 필요하다.

둘째, 현재 여성 비정규직의 1/4 정도가 최저임금에도 못 미치는 임금을 받고 있다는 충격적인 현실을 개선하기 위해 최저임금을 동결시키거나 하락시키기 보다는 오히려 급격히 증가시키는 방안을 고려하여야 한다. 여성 비정규직은 단체교섭을 통해 보호받거나 임금인상의 기회를 가지기 매우 어려운 노동시장집단인 만큼, 법 제도를 통한 강력한 보호방안이 마련되어야 하며, 그 가장 효과적인 도구는 최저임금의 지속적인 인상이 될 것이다. 또한 정규직 위주의 사회보험제도에서 벗어나 특수고용직과 같이 근로자성을 인정받지 못하는 다양한 고용형태에 종사하는 노동자, 그리고 더 나아가 미취업자에게까지도 사회보험의 혜택을 제공해 줄 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 이런 맥락에서, 현재 2년으로 되어 있는 비정규직의 사용기간 제한을 4년으로 연장하고자 하는 비정규직법 개정은 중지되어야 하며, 오히려 장기적 관점에서는 사용사유를 제한하는 조항이 추가되어야 할 것이다. 이미 많은 연구자가 지적한 바와 같이, 4년으로의 사용기한 연장은 모든 비정규직에 적용되는 것이 아니라, 정규직화의 가능성이 있는

상대적으로 핵심적인 비정규 노동자집단에만 해당되는 것이다. 비정규직화로 인한 저임금과 사회권 부재로 인해 주로 여성 노동자가 피해 받고 있는 현 시점에서, 비정규직법의 수용기한 연장은 바람직하지 않다.

넷째, 현재 여성부와 노동부에서 추진하고 있는 법 제도의 상당수가 오히려 노동시장에서의 낮은 여성의 지위를 고착화시키는 방향에서 진행되고 있는 경향이 있다. 노동부의 파트타임 일자리 확대 노력과 2008년 6월 제정되어 12월부터 시행중인 경력단절 여성 등의 경제활동 촉진법이 그 대표적인 예이다. 어떤 면에서 이 법은 여성의 '경력단절' 상태를 당연시하고 여성취업자에게 그러한 낙인을 찍을 가능성이 있다. 특히 '여성의 생애주기와 모성 등을 고려'해야 한다는 조항은 가능한 한 남성의 육아와 가사분담을 유도하여 보다 평등한 노동시장과 가족생활에서의 역할분담을 구현하고자 하는 장기적인 목표에 오히려 해가 될 수도 있다. '경력단절 여성 등에 적합한 일자리,' 그리고 '진출이 유망한 직종'등도 마찬가지이다.

다섯째, 그 반면 노동시장에 존재하는 차별을 시정하기 위한 실효성 있는 정책은 거의 없다. 이제 3년간 시행되어 온 적극적 고용개선조치제도는 여성 고용률을 정규직과 비정규직으로 구분하지 않고, 또한 그 대상 기준이 동종 산업 평균 60%미달기업으로 지나치게 협소하기 때문에, 더구나 구체적인 제재방안이 마련되어 있지 않은 상태이므로 그 효과를 기대하기 어렵다. 이런 상황에서 여성이 집중된 직무는 점차 비정규직이나 무기계약직으로 구분되어 차별의 시정조치 요구하기 어려운 상황이 되어가고 있다. 현재 미진한 여성의 사회권을 제고하기 위해서는 무엇보다도 법 제도가 점차 진화하고 있는 노동시장에서의 차별기제를 구체적으로 구분하고 시정할 수 있도록 시급히 개선되어야 한다.

참고문헌

- 김재호·조준모, 2000. “외환위기 전후의 노동시장 불안정성에 대한 연구” 『제2회 노동패널 학술대회 자료집』 한국노동연구원.
- 김수정, 2008. “비교 국가적 관점에서 본 한국 여성가구주의 빈곤” 『보건사회연구』 28(2): 33-52.
- 김유선, 2009. “성별 고용형태별 차별실태와 개선방향” 한국노총 여성정책토론회 발제문.
- 남재량, 2005. “고용불안의 실태와 원인” 『노동리뷰』 한국노동연구원. 2005년 7월호 통권 제7호.
- 민현주 외, 2007. 『사회서비스분야 여성일자리창출을 위한 정책과제』 한국여성정책연구원 연구보고서.
- 박상우, 김성환, 2007. “경제위기 이후 빈곤의 특성과 결정요인” 『경제연구』 25(3): 177-96.
- 배민근, 2007. “경기하강기 노동비용조정의 특징” *LG Business Insight, Weekly Focus*. 2007. 10. 24.
- 이주희, 2008. “직군제의 고용차별효과: 금융산업을 중심으로” 『경제와 사회』 80.
- 정성미, 2005. “비정규직과 여성근로자의 고용특징: 경제활동인구 부가조사 분석” 『노동리뷰』 한국노동연구원. 2005년 12월호 통권 제12호.
- 조경배 외, 2008. 『무기계약직 근로자 노동인권상황 실태조사』 국가인권위원회 연구용역보고서.
- 홍백희, 김혜연, 2007. “빈곤의 여성화: 경향 및 원인” 『한국사회복지학』 59(3): 125-146.
- Daniels, Arlene Kaplan, 1987. "Invisible Work," *Social Problems* 34(5): 403-13.
- Fukuda-Parr, 2009. "Human Impact of the Global Economic Crisis: Gender and Human Rights Perspectives" *UN Commission on the Status of Women*, Interactive expert panel written statement. March 2-13, 2009.
- Hernes, Helga Maria. 1987. *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*, Norwegian University Press, Oslo 1987.
- Korpi, Walter. 1978. *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions, and Politics in Sweden*. London: Routledge and Kegan Paul.
- _____. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Marshall, Thomas Humphrey, 1950. *Citizenship and Social Class* Cambridge: CUP.
- O'Connor, Julia. 1993. "Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare

- States: Theoretical and Methodological Issues," *British Journal of Sociology*. 44(3): 501-18.
- OECD, 2008. *Employment Outlook*. OECD.
- Orloff, Ann Shola, 1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States: *American Sociological Review*. 58(2): 303-328.
- Seguino, Stephanie. 2009. "The Global Economic Crisis and its Gender Implications" *UN Commission on the Status of Women*, Interactive expert panel written statement. March 2-13, 2009.
- Sirimanne, Shamika, 2009. "The Gender Perspectives of the Financial Crisis" *UN Commission on the Status of Women*, Interactive expert panel written statement. March 2-13, 2009.



경제위기와 한국 아동의 사회권 보장

이 은 주

(동국대 사회복지학과 교수)

1. 서론

아동은 미래사회의 주역이기 때문에 성장기에 있는 아동의 주위 환경조건은 아동 자신 뿐 아니라 미래사회의 발전을 위해서도 매우 중요하다. 그러나 아동의 삶의 질은 선·후진국을 막론하고 다른 세대와 비교해서 열악한 상황에 있다. 전통적으로 아동은 근로능력이 없는 관계로 아동을 돌보는 부모 또는 보호자가 없거나 기능을 상실하게 되면 노인, 장애인과 더불어 쉽사리 빈곤에 처할 수밖에 없는 가장 취약한 인구집단 가운데 하나이다. 정책적 지원과 관련해서도 아동에게 개인적 책임성이나 사회적 책임성을 묻지 못하며 아동의 부모나 보호자가 양육·보호·교육의 일차적 책임을, 부모나 보호자가 이러한 책임을 다하지 못할 때 국가와 사회가 이차적 책임을 지는 인구집단이다(배화옥, 2008).

최근 급속한 산업화, 도시화를 겪으면서 전통적인 가족주의의 쇠퇴, 핵가족화 현상과 개인주의적 가치관의 형성, 경제의 양극화 현상 등에 의한 가족 간의 갈등으로 이혼·별거와 같은 가족해체가 심화되고 있으며, 취업모의 증가로 인한 아동의 보호기능이 약화되고 있다(김유경, 2008). 우리 사회에서도 이러한 신사회적 위험이 발생하고 있다. 여성의 사회진출 증가, 증가하고 있는 가족해체, 고용 불안 증가 등은 아동가족의 빈곤을 초래하고 있다.

빈곤아동의 수가 절대적으로 증가하면서 아동빈곤에 대한 사회적 관심이 증가하고 있다. 아동기에 경험하는 빈곤은 교육기회의 감소, 인지능력의 저하, 의료서비스 부족, 건강상태 저하, 사회적응기술 부족 등 인생기회의 박탈을 초래할 가능성을 높이고, 이러한 기회박탈은 성인이 된 이후의 생산성을 저하시키고, 실업에 처할 위험을 높이기 때문에 빈곤의 악순환이 유지될 수밖에 없는 구조를 갖는다(신형중, 김희연, 2008).

우리나라에서는 아동에 대한 복지정책이 매우 최소한으로 제공되고 있어 빈곤아동은 적절하게 보호받지 못하고 있고, 아동문제에 대한 사회적인 관심도 미약하여 아동의 복지 수준은 더욱 열악한 상황이다. 아동도 한 사회의 구성원으로 건강하게 자랄 수 있는 ‘사회적 권리’가 있는데, 이러한 권리가 우리 사회에서는 미흡한 상태에 있는 현실이다(김미숙, 2008).

사회권(social rights)은 그 사회에 속한 사회구성원들이 기본적인 삶의 수준을 누릴 권리이고, 시민으로서 최소한의 인간다운 생활을 할 권리, 사회적 위협으로부터 보호받을 권리, 자신이 속한 사회의 자원을 재분배 받을 권리, 자신이 속한 사회에 참여하고 헌신할 권리 등을 포함하는 개념이다. 따라서 사회권은 적절한 영양, 보건, 주거환경 뿐만 아니라 교육, 사회보장, 사회복지서비스 등에 대한 권리를 포괄하는 개념이다.

현대사회에서 아동복지는 아동의 기본적 생존을 위한 물질적 지원의 보장만 의미하는 것이 아니라, 아동들이 우리 사회의 주요한 구성원으로 자신의 능력을 개발하고 실현시켜 행복을 추구할 수 있는 사회적 환경을 보장하는 것을 말한다. 즉 아동을 단순히 보호와 양육의 대상으로서가 아니라 한 인간으로서의 존엄성과 권리를 가지며, 성인과 마찬가지로 이를 동등하게 향유하고 행사하는 주체적 존재로 인식하여야 한다. 따라서 아동의 사회권 보장에 대한 국가적 대응방안이 요구되고 있는 실정이다.

국가정책적 차원에서 차세대 노동력을 확보하는 것은 국가 경쟁력과 관련하여 중요한 과제이다. 그러나 차세대 노동력인 아동이 적어도 기본적인 복지를 누리며 생활할 수 있도록 여건을 조성해주는 것이 보다 더 중요한 문제이다. 국가적으로 아동이 사회구성원으로서 “인간다운 생활을 할 권리”인 사회권의 보장을 핵심 이념으로 하는 사회복지정책과 서비스의 제공에 대해 많은 사회적 관심이 표출되고 있다. 사회적으로 가장 취약집단인 아동들은 다양한 형태의 어려움이 성인보다 더 치명적으로 노출될 수 있다는 점을 고려하면, 경제위기 이후 취약계층의 생활여건이 더욱 열악해지고 있는 현재 상황에서 아동의 기본적 사회권을 지켜줄 수 있는 사회복지적 지원체계를 공고히 하고 지원범위와 수준을 높이는 것이 시급한 정책과제일 것이다. 특히 최근 들어 소득양극화, 노동시장 내 고용지위의 양극화 등의 경향과 맞물리면서 빈곤가정 아동의 생활여건이 더욱 나빠지고 있으며, 중산층 이상 아동들과의 생활환경 차이가 더 커지고 있다(이재인·김선미·김은정, 2005).

따라서 본 연구는 경제위기 이후 증가추세에 있는 빈곤아동의 사회권 현실을 진단하고 향후 정책방향을 모색해보고자 한다. 이를 위해 현재 우리나라 빈곤아동의 현황과 빈곤이 아동에게 미치는 영향을 검토하였다. 또한 빈곤아동을 위한 사회적 지원정책의 내용을 파악하여 이들의 사회권 수준을 알아보았다. 마지막으로 빈곤아동의 사회권 확대를 위한 대책방안을 제시하였다.

2. 우리나라의 빈곤아동 현황

아동은 경제활동을 하지 않고 부모의 보호 속에서 성장하기 때문에 아동의 빈곤수준을 직접적으로 산출하기 어렵다. 따라서 빈곤아동이란 아동이 속해 있는 가정의 빈곤수준에 의해 측정될 수 있으며, 보다 정확하게 표현하면 '빈곤한 가정의 아동'이라고 지칭할 수 있다. 아동빈곤 정도는 가족소득의 정도보다는 소비정도가 어떠한가가 중요한 기준이 되는데, 한 가족 내에서 아동이 차지하는 소비가 어느 정도인지를 파악하기가 매우 어려울 뿐 아니라 가족 구성원 개개인의 상대적 필요에 대한 명확한 가이드라인이 없다(Bradbury & Janti, 1999). 김희연(2007)에 의하면, 빈곤아동이란 받아들일 수 없을 정도로 낮은 생활수준을 유지하는 가족 내의 아동의 삶이라고 정의하였다.

아동빈곤은 세계적 추세이다(이배근, 2002). 국가의 경제수준을 막론하고 아동은 사회에서 가장 보호받지 못하는 계층이다. 미국, 영국, 호주, 캐나다 등과 같은 선진국의 경우 경제력과 소득의 증가에도 불구하고 여전히 높은 아동 빈곤율을 보이고 있으며, 2005년 현재 26개 OECD 국가에서 중위소득의 50%이하에 처한 아동빈곤율은 평균 11.6%로 산정된다(UNICEF, 2005).

우리나라에서 빈곤실태와 탈빈곤정책에 대한 연구는 많으나, 아동빈곤에 대한 직접적인 연구는 별로 없다. 1982-2002년의 기간을 대상으로 도시근로자가구의 아동빈곤실태를 연구한 류연규·최현수(2003)가 대표적인 연구이다. 이들은 아동이 3명 이상 있는 가구의 빈곤율이 그 미만 가구에 비해 4-5% 정도 높고, 한부모 가구의 아동빈곤율이 양부모가구 아동빈곤율 보다 훨씬 높은데 약 2-3배의 차이가 난다는 것을 발견하였다. 또한 여성가구주 가구의 아동빈곤율이 남성가구주 가구보다 약 3배정도 높다고 한다. 이는 여성가구주

가구의 대부분이 모자가구이기 때문인 것으로 추정된다. 아동빈곤에 대한 연구는 아니지만 빈곤층의 실태에 대한 연구들은 아동빈곤가구의 특성을 간접적으로 보여준다. 통계청의 1996년과 2000년의 가구소비실태자료를 이용한 빈곤층 실태를 조사한 박능후 외(2003)에 의하면 비근로빈곤가구 및 근로빈곤가구 모두에서 여성가구주가 남성가구주에 비해 빈곤 위험에 더 많이 노출되어있다.

이러한 결과는 송호근 외(2006)의 경기도 소득양극화 현상에 대한 연구에서도 동일하게 나타나고 있다. 이들은 빈곤노동자의 특성을 부각하면서 빈곤노동자의 4/5가 가구주이며, 특히 여성의 경우 생계를 책임지는 가구주의 비율은 83%로 남성 69.3%보다 훨씬 높다는 것을 발견하였다(송호근 외, 2006). 이현주 외(2006)는 1996년, 2000년, 2003년 및 2006년 사이의 빈곤층의 인구학적 변화와 집단별 빈곤율의 분석에서 가구주의 배우자 유무를 막론하고 빈곤율은 연고별로 증가한다는 것을 발견하였다. 그러나 한부모 가구는 양배우자 가구에 비해 빈곤율이 2.5배 이상 높았으며, 남성가구주 가구가 여성가구주 가구에 비해 압도적으로 많은데도 불구하고 남성가구주 가구의 빈곤율에 비해 여성가구주 가구의 빈곤율이 대상기간에서 평균적으로 3배 이상을 상회한다(이현주 외, 2006).

아동빈곤에 대한 전국적인 통계자료가 미흡하다. 2005년 현재 30개 OECD 국가들 가운데 우리나라는 터키, 아이슬란드, 슬로바키아와 더불어 공식적인 아동빈곤수준에 대한 국가통계를 제출하지 못하고 있는 실정이다. 또한 아동 범위의 불일치로 공식적인 아동빈곤율조차 파악되지 못한 상황이다. 예로서 빈곤연구에서 많이 사용되는 [가구소비실태조사]는 아동의 범위를 20세 미만으로 하고 있어 아동빈곤율이 과대 추정되는 문제를 갖고 있고, [전국가계조사]는 농어가 및 단독가구를 제외하고 있어서 추계된 아동빈곤율이 대표성을 갖는 수치라고 볼 수 없는 문제점이 있다(김미숙·배화옥, 2007).

우리나라의 빈곤율은 최저생계비 이하 수준의 절대적 빈곤율과 중위소득 50%를 기준으로 하는 상대적 빈곤율이 있다. 아동이 속한 가정의 소득이 최저생계비 이하이면 절대빈곤 가구로 규정한다. 우리나라는 급속한 경제성장과 공공부조 제도로 인해서 절대빈곤은 상당히 완화되었지만 사회의 양극화로 인한 불평등 심화는 구성원들에게 상대적 박탈감을 느끼게 하고 있다. 따라서 절대빈곤 보다는 상대빈곤으로 빈곤현상을 파악하는 것이 우리나라의 빈곤아동을 파악하는데 더 적합하다고 볼 수 있다(김미숙, 2008). 상대빈곤율은 국가에 따라서 변화하는데, 현재 OECD에서 국제비교를 위해 중위소득 50% 이하의 소

득선을 국제비교 기준으로 사용하고 있다. 이에 본 연구에서는 OECD에서 사용하는 중위 소득 50%이하의 소득선을 기준으로 하는 상대적 빈곤율로 아동빈곤율을 추정해 보고자 한다.

2008년도 상대적 빈곤율은 12.6%인데 우리나라 18세 미만 아동인구가 10,902천명임을 고려해 보면, 빈곤아동의 수는 약 137만 정도로 추정해 볼 수 있다. 2006년도 절대적 빈곤율이 5.7%로 빈곤아동의 수를 추정해보면 약 62만명이 된다. 우리나라 아동인구 중에서 적어도 60만명은 절대빈곤에 처해 있으며 130만명 이상의 아동들이 상대적 빈곤 상황에 놓여있음을 알 수 있다.

〈표 1〉 빈곤율 추이(2인 이상 도시근로자 기준)

(단위 : %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
절대적빈곤율	7.6	6.5	5.2	6.1	6.1	6.5	5.7	-	-
상대적빈곤율	9.8	10.6	10.3	11.3	12.0	12.3	12.5	13.0	12.6

3. 빈곤이 아동발달에 미치는 영향

아동은 미래의 시민노동자이므로 사회의 미래를 위해 아동에 대해 교육, 보육, 의료 등의 종합적인 투자가 필요하다. 아동이 건강하지 못할 때, 그 사회의 미래는 밝을 수 없다. 빈곤한 아동은 학업중퇴, 10대 자살, 알코올 중독, 비행, 10대 임신 등의 가능성이 많다. 더구나 빈곤으로 아동의 교육기회가 감소하게 되면, 이로 인해 성인이 된 후 생산성을 저하시키고 실업에 처할 위험이 높아지기 때문에 빈곤의 악순환을 초래할 수 있다. 빈곤한 아동은 경제적 박탈뿐 아니라 신체적, 사회문화적, 그리고 심리적 박탈 등을 경험하게 된다. 부모가 취업을 하고 있어 돌봐 줄 양육자가 없는 저소득층 아동들은 방임되거나 사회적으로 방치된 상태에서 성장하게 될 위험을 안고 있고, 자존감 저하나 인간관계에서 어려움을 느끼고, 비행청소년이 될 위험성도 높다(김미숙, 2008).

빈곤은 아동의 학업중퇴률, 10대 자살률, 아동방임, 알코올 중독, 비행, 10대 임신 등과

상관성이 높은 것으로 나타나고 있다(Children's Defense Fund, 2005). 아동은 빈곤으로 인해 적절한 교육기회를 얻지 못하고 성인이 된 후에 생산성이 저하되며 실업에 처할 위험이 높기 때문에 빈곤의 악순환을 초래할 수 있다(구인회, 2003). 아동은 특히 다른 연령층인 청장년층이나 노인에 비하여 빈곤할 확률이 높다는 의미에서 '빈곤의 아동화(Juvenilization of Poverty)'라는 개념을 사용하기도 한다(김미숙·배화옥, 2007).

빈곤은 아동의 교육발달에 쓰일 재원의 부족을 뜻할 뿐만 아니라 열악한 주거 환경, 부모의 실업 등으로 인한 부모·아동간의 갈등과 바람직한 역할모델 부족으로 아동의 학업성취에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 일반적으로 빈곤은 아동들의 학업성취에 부정적인 영향을 준다고 평가된다. Corcoran(2000)에 따르면 빈곤 아동들은 고등학교를 중퇴할 확률이 3배 정도 더 높고 구인회와 김순규(2003)의 연구에서도 빈곤집단의 청소년은 기준 집단인 빈곤선 100%에서 200% 사이의 소득집단에 비해 약 0.38년 정도 낮은 학력 연수를 보인다.

취학전이나 학령기 초기에 빈곤을 경험한 아동이 그 후에 빈곤을 경험한 아동보다 학업성취도가 낮은 것으로 나타난다. Ducan, Brooks-Gunn & Klebanov(1994)도 비슷한 연구결과를 밝히고 있다. 그에 따르면 지속적인 빈곤을 경험한 아동들이 간헐적인 빈곤을 경험한 아동에 비해 IQ가 현저히 떨어지고, 빈곤을 경험하지 않은 아동에 비해 문제행동이 많은 것으로 나타났다. 우리나라에서 빈곤의 정도와 시기에 따라 빈곤이 아동의 학업성취에 미치는 영향이 다르다는 연구가 최근 발표되었다. 김광혁(2006)의 연구에 따르면 장기빈곤을 경험한 아동은 빈곤을 경험하지 않은 아동에 비해 학업성취도가 낮지만, 단기빈곤을 경험한 아동은 빈곤을 경험하지 않은 아동에 비해 학업성취도가 유의미하게 낮지 않았다고 보고하고 있다. 그밖에도 극심한 빈곤, 이른 시기에 경험한 빈곤은 아동의 학업성취도에 부정적인 영향을 주고 있다.

Brooks-Gunn과 Ducan(1997)의 연구에 의하면 빈곤은 아동의 능력과 성취, 심지어 정서적 측면에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 빈곤의 영향은 특히 결식경험과 문제행동에서 높게 나타났다. 빈곤아동의 배고픔 경험은 비빈곤 아동보다 거의 10배정도 높았으며, 학대와 방임의 경험도 6.8배 높게 나타났다. 또한 10대 미혼모의 비율도 3배 이상 높았다. 빈곤아동은 학업성취 측면에서 비빈곤 아동보다 2배 이상의 부정적 결과를 보였다. 또한 신체건강에서는 발육부진과 같이 정상적인 발달을 저해하는 요인들도 높게 나타났다.

으며, 가장 극단적인 자료인 아동기 사망률(1.5배)과 영아사망률(1.7배)도 비빈곤 아동보다 높게 나타났다. 아동기 성장환경의 취약성이라 볼 수 있는 납중독의 비율도 3.5배 유난히 높았다.

이와같이 빈곤은 인생의 출발시기인 아동기에 부정적 영향을 미쳐 경제적 가정환경에 따라 아동간의 출발선의 불평등을 초래한다. 비빈곤 아동과 빈곤아동의 삶의 질, 복지의 수준은 지표마다 차이가 있으나, 대부분 빈곤아동이 부정적인 경향을 보이고 있다. 빈곤은 아동에게 정상적인 발달과업을 획득하는데 어려움을 초래할 뿐만 아니라 성인기까지 부정적 영향을 미치게 된다. 빈곤은 인생의 출발선을 다르게 만들게 되고 이러한 차이로 인해 성인기의 삶의 차이가 나타나게 된다. 빈곤이 대물림 된다는 것은 빈곤가정에서 성장한 아동, 즉 아동기 빈곤이 다시 성인기 빈곤으로 연결된다는 것이다. 아동기 빈곤 경험이 만들어낸 낮은 학업성취 및 학교실패, 신체건강상태 저하 및 질병, 높은 문제행동 및 사회부적응은 성인기의 생산성 및 노동능력을 저하시킨다. 즉 아동기의 빈곤경험은 기회의 박탈을 초래할 가능성을 높이고 이러한 기회박탈이 성인기에 후유증으로 남게 되는 것이다.

또한 아동기에 경험하게 되는 빈곤문화는 아동에게 빈곤의 탈피를 유도하는 것이 아니라 빈곤환경에 대한 적응을 학습하게 할 수 있다. 공공부조 수급가정의 아동들은 만성적 복지의존성을 증가시킬 수 있다. 이와 같이 아동기 빈곤은 건강한 아동발달 저하와 기회의 박탈을 초래하고 결과적으로 장기적으로 성인기에까지 부정적 영향을 미치게 되어 빈곤의 악순환을 초래하게 된다(김효진, 2008).

4. 빈곤아동의 사회권 보장을 위한 지원체계

1) 빈곤아동을 위한 아동복지예산

각 국가의 경제구조, 소득구조, 사회보장체계, 정치이념적 성향 등은 다양한 요인에 의해 차이를 보이거나, 빈곤아동의 수를 줄이는데 가장 효과적인 직접적인 요인으로는 빈곤가정에 대한 정부의 소득 및 물질적 보장 수준이다. 신현중(2004)은 GDP 대비 전체 아동복

지지출규모를 측정했을 때 1994년 기준으로 사회민주주의 국가유형에 속한 덴마크, 스웨덴 및 핀란드는 4%를 넘는 반면에 자유주의국가 유형에 속한 국가들은 0.6-2.3%로 상대적으로 매우 낮다는 것을 발견하였다. 이와 같이 적절한 아동복지예산을 확보하는 것은 빈곤아동의 사회권 보장을 위한 기본단계라고 볼 수 있다.

2009년도 빈곤아동을 위한 관련 세부사업에 대한 예산 현황을 살펴보면 다음과 같다(<표 2>참조). 먼저 취약계층 지원 중 아동복지 사업 174,132백만원 중에서 요보호아동보호육성 전체 사업 중에서 결식아동급식 지원과 취약계층청소년자립지원으로 42,500백만원, 아동발달지원계좌를 위해 6,570백만원이 지원된다. 두 번째 아동복지지원사업으로 방과후활동과 드림스타트 사업이 추진되고 있는데, 방과후 활동사업으로 74,062백만원, 드림스타트 지원으로 22,545백만원이 지원된다.

또한 가족기능강화를 위한 지원사업에서 한부모가족지원에 77,446백만원이 지원되는데 이중 빈곤아동에 관련된 저소득모부자가정 이차보전을 위해 288백만원이 지원된다. 보육지원강화사업으로 지원되는 1,710,430백만원 중에서 영유아보육료로 1,282,168백만원, 시설미이용아동양육지원(09.7월부터 지원)으로 32,390백만원이 지원된다.

2009년 보건복지가족부의 취약아동을 위한 아동복지예산은 1,741억원인데, 노인복지예산은 3조 1천 258억원으로 아동복지예산의 17.9배나 된다. 취약아동을 위한 아동복지예산을 아동 1인당 복지비로 환산하면, 아동인구는 10.902천명으로 1인당 복지비가 159,695원, 노인복지예산을 노인인구 4,365천명으로 환산하면, 노인 1인당 복지비는 7,161,053원으로 노인 1인당 복지비용이 아동 1인당 복지비용의 44배가 된다.

또한 취약아동과 보육지원 예산을 합하면 1조 8천 845억으로 노인복지예산이 1.65배가 된다. 이를 1인당 복지비로 환산하면, 아동 1인당 복지비는 1,728,581원, 노인 1인당 복지비는 7,161,053원이 되어 노인 1인당 복지비가 아동 1인당 복지비의 4.14배가 된다(보건복지가족부, 2009).

따라서 아동의 인구비율을 고려했을 때 아동에 대한 복지수준은 상대적으로 다른 계층에 비해 더욱 열악함을 알 수 있다. 공공부문에서 아동을 위한 사회복지서비스를 제공하고 있으나 주로 극빈층을 위한 정책이며, 빈곤아동에 초점을 둔 아동복지정책이 아동의 건강한 성장과 발달을 충족시키기에는 부족하여 빈곤아동의 기본적 사회권은 적절하게 보장받지 못하고 아동복지의 사각지대에 놓여있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 2009년 아동복지 예산

(백만원)

구 분	'08예산 (A)	'09예산 (B)	증 감	
			(B-A)	%
1. 요보호아동 보호육성	30,900	77,525 (42,500)	46,625 (11,600)	150.9
○ 결식아동급식 한시적지원	-	42,100	42,100	순증
○ 취약계층청소년자립지원	-	400	400	순증
□ 아동발달지원 계좌 지원	6,600	6,570	△30	△0.5
○ 아동발달지원 계좌 민간보조	300	270	△30	△10.0
○ 아동발달지원계좌 자치단체보조	6,300	6,300	-	-
2. 아동복지지원	63,071	96,607	33,536	53.2
□ 방과후 활동지원	53,221	74,062	20,841	39.2
○ 아동청소년발달 지원서비스	53,221 *추경	74,062	20,841	39.2
□ 드림스타트 지원	9,850	22,545	12,695	128.9
○ 아동청소년통합서비스 지원 자치단체경상보조	9,600	22,300	12,700	132.3
○ 아동청소년통합서비스 지원운영	50	45	△5	△10.0
○ 아동청소년통합서비스 지원 민간경상보조	200	200	-	-
□ 한부모가족지원	44,833	54,256	9,423	21.0
○ 모부자시설 기능보강	3,483	2,786	△697	△20
○ 모부자복지단체 지원	33	30	△3	△9.1
○ 저소득모부자가정보증보험료지 원	171	171	-	-
○ 자녀양육비행지원 서비스	325	325	-	-
○ 한부모가족자녀 양육·교육비지원	40,656	50,656	10,000	24.6
○ 저소득모부자 가정 이차보전	165	288	123	74.6

구 분	'08예산 (A)	'09예산 (B)	증 감	
			(B-A)	%
<input type="checkbox"/> 아동양육지원	5,601	15,644	△1,102	△19.7
○아이돌보미 사업관리	150	142	△8	△5.7
○아이돌보미 지원사업(보조)	5,451 *예비비 1,057	15,502	10,051	184
<input type="checkbox"/> 영유아보육료 지원	807,851	1,282,168	473,317	58.7
○차등보육료지원	603,132	1,013,587	410,455	68.1
○만5세아무상보육료 지원	125,512	135,600	10,088	8.0
○장애아무상보육료 지원	31,281	49,040	17,759	56.8
○두자녀이상보육료 지원	47,926	83,942	36,016	75.1
<input type="checkbox"/> 시설미이용아동 양육지원	-	32,390	32,390	순증
○보육시설미이용아동양육지원	-	32,390	32,390	순증
총계	958,856	1,530,135	571,279	

2) 빈곤아동을 위한 관련 지원정책

우리나라의 보건복지가족부에서 제시한 정책의 기본방향은 모든 국민이 안심하고 살아갈 수 있는 사회안전망 확충, 미래사회 변화에 대한 선제적 대응, 국민의 건강과 안전을 보장하는 예방적 복지 강화, 경제성장과 함께하는 보건복지이다. 빈곤아동과 관련된 부분을 살펴보면, 사회안전망 확충을 위해 저소득층의 기본적인 생활보장을 강화하고 있으며, 이를 위해 결식아동을 대상으로 방학 중 및 토요일·공휴일 한시적으로 결식아동 중식을 지원하였다. 또한 미래사회 변화에 대비한 선제적 대응으로 보육료 지원을 확대하고 보육제도를 수요자 중심으로 개편하였다. 이와 함께 건전한 미래세대 육성을 위한 인적투자를 확대하기 위해 빈곤아동에게 보건·복지·교육을 통합한 서비스를 제공하는 드림스타트사업을 확대하고, 빈곤아동의 급식, 학습지도 및 돌봄서비스를 제공하는 지역 아동센터 지원을 확대하였다. 그리고 취약계층가족 사회통합을 위한 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 저소득 한부모 가족 자녀학비 및 아동양육비 지원을 확대하였고 국민의 건강과 안전을 보장하는 예방적 복지 강화를 위해 저소득층의 건강권 확보를 위한 의료비

지원을 강화하였다.

우리나라 보건복지가족부에서 시행하는 세부사업중에서 빈곤아동과 관련된 사업은 <표 3>에 제시된 바와 같다. 취약아동을 위한 지원사업으로 아동·청소년발달지원서비스는 보호필요아동에 대한 방과후 프로그램 등 종합서비스를 제공하는 것으로 지역아동센터 운영지원, 청소년방과후아카데미, 아동복지교사 운영을 지원하고 아동·청소년통합서비스(드림스타트)는 빈곤아동과 그 가족에게 보건·복지·교육을 통합한 맞춤형 서비스를 제공하는 것이다. 취약아동을 위한 사업으로 결식아동 급식의 한시적 지원을 들 수 있다.

보육·가족 및 여성 부문에서 빈곤아동과 관련된 사업을 살펴보면, 한부모가족 자녀양육·교육비 지원이 있는데 고등학생의 수업료 및 입학금 지원과 아동양육비를 만10세까지 확대해서 지원하는 것이다. 또한 도시근로자 가구 월평균소득 100% 이하 가구의 아동에게 보육서비스를 제공하기 위해 차등보육료를 지원하고있으며 '09. 7월부터 소득하위 50%까지 무상보육을 확대해서 지원하고 있다. 그리고 2009년 신규 사업으로 보육료지원체계개선을 위해 시설에 지원하던 보육료를 전자카드(전자바우처)에 이용권을 담아 부모에게 지원하고 있다. 다른 신규 사업으로 '09. 7월부터 차상위 이하의 보육시설 미이용 아동(만 0~1세) 11만명에 대해 양육비를 지원할 것이다.

〈표 3〉 빈곤아동과 관련된 사업

보건복지가족부 사업 부문	세부사업
취약계층의 아동복지	아동청소년 발달지원서비스
	아동청소년 통합서비스(드림스타트)
	결식아동 급식 한시적 지원
보육·가족 부문	한부모가족 자녀양육·교육비 지원
	차등보육료 지원
	보육료지원체계개선
	보육시설미이용아동 양육지원

위에서 제시된 보건복지가족부 세부사업 중에서 한부모가족 지원 서비스를 제외한 빈곤한 가정의 아동과 보호자를 위해 제공되는 아동복지서비스를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 드림스타트

현재 소득양극화 등에 따른 정보격차 및 학습격차로 빈곤의 세습화와 저소득층의 사회적 배제현상이 가중되고 있다. 이러한 문제를 예방하기 위해 빈곤아동을 위한 아동복지사업으로 지역사회 보건복지협력 파트너십을 구축 및 활용하고 문제를 조기진단하고 치료하여 빈곤의 대물림을 방지하는 사전·예방적 차원의 능동적 복지 실현으로 드림스타트 사업을 실행하고 있다. 아동에 대한 1달러 투자는 7.14달러의 사회적 환원효과를 발생하므로(미 랜드 연구소, 2005) 빈곤아동에 대한 적극적이고 능동적 복지정책으로 드림스타트 사업을 진행하고 있다. 드림스타트 사업 대상은 기초생활수급가정과 차상위층 가정 등 빈곤가정의 0~12세 아동과 임산부이며, 빈곤아동 및 가족에게 보건·복지·교육·문화 등 맞춤형 통합서비스를 제공하고 있다. 2007년 16개 지역 4,891명에서 2008년 32개 지역 9,600명으로 확대되었다.

또한 공공과 민간의 강점을 결합한 제3섹터 방식의 서비스를 확충하였는데, 빈곤아동에 대한 지원사업을 아동에 대한 투자의 개념으로 한국형 Head Start인 희망스타트 프로젝트를 통한 맞춤형 서비스를 제공하고 있다. 이는 저소득 밀집지역의 저소득 임산부 및 12세 이하 빈곤아동을 중심으로 건강 복지 보육의 통합 서비스를 제공하는 것으로 2007년 16개 소 약 1백명이 지원을 받고 있다. 또한 빈곤아동을 위한 지원사업으로 지역아동센터를 2006년 902개소에서 2007년 1,800개소로 확대하여 18백명의 아동들이 서비스를 받고 있으며 2007년 아동복지교사를 27백명 배치하였다.

(2) 아동발달지원계좌

아동발달지원계좌(CDA: Child Development Account)는 빈곤아동의 사회진출시 필요한 자립자금 마련에 도움을 주기 위하여 아동복지시설 아동과 가정위탁 아동 등을 대상으로 지원하는 것으로 2007년 4월에 도입되었다. 지원대상은 만 18세 미만 아동으로서 아동복지시설 생활아동, 가정위탁아동, 소년소녀가정, 공동생활가정 및 장애인시설 생활아동이며, 가정회복 및 정부의 가정보호 확대정책으로 중도에 가정으로 복귀하는 아동이 희망시 차상위계층 이하일 경우 계속 지원을 하게 된다. 지원기간은 0세부터 만 17세까지로 보호기간 6개월 이상부터 가능하다. 주요한 사업내용을 보면, 아동이 보호자, 후원자의 후원으로 월 3만원 이내의 금액을 저축하면 국가(지자체)에서 만 17세까지 같은 액수(1:1 매칭 펀드)

를 지원하여 만 18세 이후 사회진출 시 학자금, 전세금, 창업자금 등으로 사용하도록 한다.

(3) 보육정책

보육정책을 살펴보면, 보육료 전액지원을 연차적으로 확대하여 아동보육비용 부담을 경감시키고 있다(<표 4> 참조). 또한 2009년 7월부터 양육수당을 도입하여 보육시설·유치원 미이용 아동의 건강한 성장발달을 지원하고 정부지원의 사각지대를 해소하고자 한다. 2007년 현재 전체 영유아 283만명 중에서 보육시설 이용 아동은 104 만명으로 37%를 차지하고 있고, 유치원 이용 아동은 54만명으로 19%이며, 이러한 시설을 이용하지 않는 아동은 126만명으로 전체의 44%를 차지하여 거의 과반수에 해당하는 아동들이 시설을 이용하지 않고 있으므로 이들에 대한 양육지원이 확대되어야 할 것이다.

〈표 4〉 보육지원 정책

구분		지원 대상	지원 금액
저소득층 차등보육료		도시근로자 가구소득 100% 까지	소득수준별 차등지원(정률지원) - 1층, 2층, 3층, 4층, 5층 : 100%, 100%, 80%, 60%, 30%
만 5세아 무상보육료		도시근로자 가구소득 100% 까지	월 167천원
장애아 무상보육료		모든 소득계층(0~12세)	월 372천원 또는 수납한도액
두자녀 이상 보육료		도시근로자 가구소득 100% 까지	정액지원(186~84천원, 연령별)
방과 후 보육료		기초수급, 차상위(1층,2층)	만 5세아 무상보육료 지원단가의 50% 이내
시간 연장형 보육료	시간연장 보육	도시근로자 가구소득 100% 까지	시간당 2,300원, 장애아동 3,300원
	야간 보육	도시근로자 가구소득 100% 까지	월보육료 정부지원단가
	24시간 보육	도시근로자 가구소득 100% 까지	월보육료 정부지원단가의 150%
	휴일보육	도시근로자 가구소득 100% 까지	일보육료의 150%

(4) 아동급식 현황

아동급식이란 아동이 빈곤, 가족해체, 부모(보호자의 실직), 질병, 가출 및 직업적 특성 등의 사유로 인한 가정 사정으로 제대로 보살핌을 받지 못해 끼니를 거르거나 먹는다해도 필요한 영양을 충분히 공급받지 못하는 경우에 건강한 성장을 위하여 식사를 제공하거나 식사를 할 수 있도록 관련 식품 등을 지원하는 일체의 행위를 말한다. 2000년 10월부터 기초생활보장대상 1만 5천명의 아동에게 아동급식 제도가 시행되었으며, 2003년 14,533명에서 2004년 235,202명으로 지원 대상을 차상위아동까지 확대하여 지원아동수가 대폭 증가하였다. 급식지원 아동수는 2007년 현재 271,606명으로 해마다 꾸준히 증가하고 있다.

<그림 1> 연도별 아동급식 지원 현황



출처 : 아동청소년 백서

〈표 5〉 연도별 아동급식 지원 현황

(단위 : %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
인원	15,112	13,552	13,610	14,533	235,202	214,009	257,276	271,606

출처 : 아동청소년백서

5. 빈곤아동의 사회권 보장을 위한 정책적 대응 방향

소외당하는 빈곤아동은 시민권의 제반 권리에 대한 접근성에 제약을 받을 수밖에 없다. 빈곤은 인간이 사회구성원으로서 얻을 수 있는 기회의 결여를 의미하기 때문에, 아동이 성취하고 발휘할 수 있는 기본적인 능력이 박탈당하는 상태라고 볼 수 있다. 모든 아동이 부모의 소득수준에 상관없이 자신이 원하는 것을 충족시킬 수 있어야 하며, 아동의 기본 권리에 기초하여 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 사회권을 실현할 수 있도록 정책적 지원을 할 수 있을 때 모든 아동들의 사회권을 보장할 수 있는 사회가 될 수 있을 것이다.

아동 사회권 보장은 기본적으로 의식주 보장을 포함하여 건강하고 위생적인 삶을 누릴 수 있는 복지권을 말하는데, 빈곤아동은 빈곤한 가정의 현실 때문에 이러한 권리를 실질적으로 누리지 못하고 있다. 빈곤과 이로 인한 열악한 교육환경은 아동들이 가질 수 있는 기회가 원천적으로 박탈될 수 있음을 의미한다.

앞에 제시된 것처럼, 현재 우리나라의 빈곤아동 수는 백만명 이상이다. 그러나 빈곤아동을 위한 통합적 서비스인 드림스타트를 제공받는 아동들은 만명이하이다. 또한 보육시설을 이용하지 않는 아동의 수도 약 오십만명으로 추정되고 있는데 '09. 7월부터 지급하게 될 양육수당을 받는 아동의 수는 11만명으로 80%이상의 아동들이 적절한 보육서비스를 받지 못하고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 급식지원을 받는 아동의 수가 약 27만명으로 절대빈곤층에 놓여 있는 아동 60만 아동의 절반 이상이 제대로 식사를 하지 못하는 기본적인 생존권을 위협받고 있음을 알 수 있다.

배화옥(2008)이 지적한 바와 같이 아동이 있음으로 인해 발생하는 직접적 지출인 보육비와 교육비는 아동가구의 소비구조에 영향을 주는 대표적인 요인이다. 빈곤아동은 부모

와 보호자의 빈곤으로 인해 비빈곤층 아동보다 더 열악한 환경에서 성장하게 되며, 기본적인 권리로서 누릴 수 있는 권리가 침해된다. 그러나 현행 우리나라 빈곤아동을 위한 보육 정책을 보면 수급자 및 그 이상 계층의 아동을 위한 적절한 지원이 제공되고 있지 못하다. 따라서 부모의 소득과 상관없이 아동의 양육비와 교육비를 충당할 수 있도록 아동수당이 지급되는 방향으로 개선되어야 할 필요가 있다.

아동수당은 아동이 있는 가정에 대한 양육비에 대해 경제적 지원을 해주는 소득보충적 보편적인 현금급여로, 세계 대부분의 국가인 88개 이상이 도입하고 있다. 아동수당은 국가마다 대상연령, 급여수준이 다양하고, 명칭도 가족수당으로 불리워지기도 한다. OECD 국가의 평균 아동수당 급여수준은 평균 가처분소득의 8.5% 정도 된다(김수정, 2006). 우리나라 2006년 현재 중위소득에 OECD 아동수당 급여평균을 적용하여 18세 미만 모든 아동에게 아동수당을 지급한다면 절대아동빈곤율이 4.8%에서 3.4%로 29%나 감소하고, 상대아동빈곤율은 8.4%에서 4.8%로 43%가 감소하는 것으로 나타났다(김미숙, 2008). 캐나다는 아동복지수당 정책이 시행된 이후 2001년까지 94,800명의 빈곤아동이 빈곤을 탈피하여 빈곤아동의 수가 감소하였으며 대략 8.1%의 저소득층 가정을 빈곤으로부터 탈피하였음을 보고하였다(Weldon, 2006).

또한 빈곤아동의 사회적 권 보장을 위한 통합적 아동복지서비스가 제공되어야 할 것이다. 이러한 통합적 아동복지서비스는 기본적인 물리적 환경이상의 것으로 아동들이 경제적 결핍으로 기회가 박탈당하지 않고 자신의 능력을 개발하고 실현시켜 나갈 수 있도록 전반적인 사회적 환경을 구축해 주는 것이라 할 수 있다. 아동이 가지는 기본적인 사회적 권은 단순히 보호와 양육의 대상이 아니라 자신이 무엇을 필요한지를 결정하고 필요한 것을 요구할 수 있는 권리를 포함한다. 아동이 권리의 주체로서 무엇이 자신에게 가장 필요하고 도움이 되는지를 표현하고 결정하는 과정에 참여할 수 있으며, 자신의 권리가 침해되었을 때 국가에 대해 책임성을 명확하게 물을 수 있게 된다.

참고문헌

- 구인회(2003). 경제위기와 청소년 발달 : 가족의 경제적 상실이 청소년 교육성취에 미치는 영향. p151-155.
- 김미숙·배화옥(2007). 한국아동빈곤율 수준과 아동빈곤에 영향을 미치는 요인 연구. 보건사회연구, 27(1), 3-26.
- 김미숙(2008). 한국의 아동빈곤실태와 정책과제. 보건복지포럼. 139, p. 5-22.
- 김수정(2006). 아동수당의 도입필요성과 도입방안, 사회적 돌봄을 위한 정책토론회 자료집.
- 김유경(2008). (2008년)지방자치단체 복지종합평가 연구. 한국보건사회연구원 정책보고서 09-1.
- 김효진(2008). 빈곤이 아동에게 주는 영향 분석. 보건복지포럼. 139, p. 33-42.
- 김희연(2007). 경기도 빈곤아동 특성분석 연구. 경기개발연구원 기본연구 07-08.
- 류연규·최현수(2003). 우리나라 아동빈곤율 수준과 변화경향 : 1982~2002년 도시근로자가구를 중심으로. 한국아동복지학, 16, p.135-165.
- 박능후·김계연·박소연·송연경·여유진·임완섭(2003). 탈빈곤정책 현황과 발전방안 연구 : 소득보장정책을 중심으로. 한국보건사회연구원 연구보고서 03-11.
- 배화옥(2007). OECD 국가간 아동복지수준 비교와 한국사회에의 시사점. 보건복지포럼. 128 호. p. 73-87.
- 배화옥(2008). 미국의 아동정책. 한국아동학, 2, p. 71-86.
- 보건복지가족부(2009). 2009년도 보건복지가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
- 송호근·김희연(2006). 사회정책적 관점에서의 경기도 소득양극화 진단과 완화방안 연구. 경기개발연구원 06-04.
- 신현중(2003). 아동현금급여 지출규모의 측정 : 인구학적 관점. 정책분석평가학회보, 12, p. 135-156.
- 신현중(2004). 15개 OECD국가의 아동복지 지출규모의 결정요인에 대한 고찰 1980-1994년. 한국행정학회, 38, p. 247-265.
- 신현중·김희연(2008). 수도권가구형태에 따른 아동빈곤가구 특성 분석. 사회복지정책, 33, p. 449-476.
- 이배근(2002). 세계의 빈곤. 부산외국어대학 국제관계연구소. p. 7-30.

- 이재인 · 김선미 · 김은정(2005). 소외계층 가족의 자녀양육지원 정책연구. 국회여성가족위원회 정책연구 05-2.
- 이현주 · 강신욱 · 구인회 · 신영전 · 임완섭(2006). 기초생활보장제도 수급자동태 및 관련요인 분석. 한국보건사회연구원 정책보고서 06-77.
- Brooks-Gunn & Duncan, Greg(1997). "Income Effects Across the Life Span: Integration and Interpretation." In G. J. Duncan and J. Brooks-Gunn, eds. *The Consequences of Growing Up Poor*. New York, N.Y.: Russell Sage Foundation.
- Corcoran(2000). *Measures for Clinical Practice: A Sourcebook: Volume 1: Couples, Families, and Children*, Third Editi. Free Press.
- Duncan, G., Brooks-Gunn, J. & Klebanov, P. (1994). Economic deprivation and early childhood development. *Child Development*, 65, p. 296-318.
- Weldon, F(2006), 캐나다의 아동빈곤 감소를 위한 아동복지수당 제도. 국제사회보장동향, p. 40-45.



이주노동자의 사회권

박 경 태

(성공회대 사회과학부 교수)

최근 경기침체의 장기화로 인해서 노동권, 주거권, 건강권 등 사회권 각 분야에서 전반적인 약화와 후퇴가 진행되고 있다는 우려가 제기되고 있다. 더욱 심각한 문제는 이런 경향이 한국 사회를 구성하는 모든 사람들의 삶에 동일한 정도로 영향을 미치는 것이 아니라 ‘취약계층’에게 집중적으로 불리한 상황을 만들어내고 있다는 점이다. 이주노동자의 경우는 한국 사회의 취약계층 중에서도 독특한 위치를 점하고 있는데, 그 이유는 그들이 ‘국민’이 아니어서 각종 기본권 보장에서 제외되고 있기 때문이다. 이 글에서는 이주노동자들이 최근의 경기침체를 맞아 겪고 있는 어려움을 점검해보도록 한다.

I. 사회권과 이주노동자

1. 이주노동자와 관련된 국제규약들

한국이 이주노동자의 사회권과 관련해서 비준한 국제법규는 매우 다양하다. 우선 한국은 국제연합이 1966년에 채택한 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약’(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; 사회권규약)을 1990년에 비준·공포하였다. 대한민국 헌법 제6조 제1항은 ‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다’고 규정하고 있으므로 사회권 규약은 국내 법률과 동일한 효력을 갖게 되었다. 뿐만 아니라 한국은 1950년에 ‘대량학살 범죄의 처벌과 방지를 위한 협약’(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 1951년 발효)을 비준하였고, 1978년에 국제연합의 ‘모든 형태의 인종차별 철폐

1) 완성된 글이 아니므로 인용을 하지 말아주시기 바랍니다.

에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1969년 발효), 1984년에 ‘모든 형태의 여성차별 철폐에 관한 협약’(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1981년 발효)을 비준하였다. 또한 한국은 1991년에 ‘아동권리협약’(Convention on the Rights of the Child, 1990년 발효), 1992년에 ‘난민의 지위에 관한 협약’(Convention relating to the Status of Refugees, 1951년 발효), 1995년에 ‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약’(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1987년 발효)을 비준하였다. 또한 한국은 1998년에 국제노동기구(International Labor Organization: ILO)의 ‘제111호 고용 및 직업상의 차별에 관한 협약’(Convention Concerning Discrimination in respect of Employment and Occupation, 1958년 발효)을, 2001년에 ‘제19호 노동자의 재해보상에 대한 내·외국인 노동자의 동등한 대우에 관한 협약’(Convention concerning Equality of Treatment for National and Foreign Workers as regards Workmen's Compensation for Accidents, 1925년 발효)을 각각 비준하였다.

한편 한국이 가입한 국제기구에 회원국으로 가입함으로써 준수하여야 할 지침이 되는 문서들도 있다. 1948년 제3차 UN 총회에서 채택한 ‘세계인권선언’과, 1985년 제40차 UN 총회에서 채택한 ‘체류국의 국민이 아닌 개인의 인권에 관한 선언’(Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live; 외국인 인권선언) 및 1919년에 설립된 ILO의 ‘국제노동기구헌장’(ILO Constitution)과 1944년 5월 10일 제26차 ILO 총회에서 채택된 ‘ILO의 목표와 목적에 관한 선언’(ILO Declaration Concerning Aims and Purposes; 필라델피아 선언 Declaration of Philadelphia) 등이 그것이다. 물론 선언이나 헌장이 ‘일반적으로 승인된 국제법규’에 포함되는가는 논란의 여지가 있지만, 회원국들이 달성해야 하는 보편적인 기준으로 작동할 수 있다.

또한 대한민국 국회가 비준하지 않았으나 발효된 국제법규들도 있다. 1990년 제69차 UN 총회에서 채택된 ‘이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990; 2003년 4월 1일 발효), ILO의 ‘제97호 취업을 위한 이주에 관한 협약’(Convention concerning Migration for Employment, 1949; 1952년 1월 22일 발효)과 ‘제143호 불법이주 및 이주노동자의 기회와 처우의 균등 촉진에 관한 협약’(Convention

concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers, 1975; 1978년 12월 9일 발효) 등은 국회가 비준하지 않았으므로 법률과 동일한 효력이 발생하는 것은 아니지만, 국제사회가 인정하는 규범이므로 중요하게 참조할 수 있는 기준으로 간주된다.

2. 사회권, ‘인간’의 권리와 ‘국민’의 권리

그렇다면 이주노동자는 ‘국민’과 모든 면에서 동등한 권리를 갖는다고 할 수 있을까? 대한민국헌법 제6조 제2항은 ‘외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다’고 규정하고 있으므로 한국이 비준·공포한 조약과 일반적으로 승인된 국제법규에 외국인의 지위를 규정하고 있을 경우 이는 국내법과 동일하게 적용되어야 한다. 그러나 기본권 보장을 정한 헌법 규정 등이 외국인에게도 적용될 것인가에 관해서는 헌법에 명문화된 규정이 없다. 외국인의 기본권 보장에 관한 직접 규정이 없다고 하더라도 기본권 보장에 관한 각 헌법 규정의 해석을 통하여 외국인에게도 보장되는 기본권을 도출해낼 수는 있다.

외국인에게 언제나 내국인과 동일하게 기본권이 보장될 수는 없지만, 외국인도 일정한 범위의 기본권에 대하여는 그 보장의 주체가 될 수 있다. ‘국민의 권리’에 속하는 기본권은 외국인에게 당연히 보장된다고는 할 수 없지만 ‘인간의 권리’에 속하는 기본권은 외국인에게도 보장되어야 하는 것이다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 일반적으로 자유권적 기본권, 청구권적 기본권, 평등권은 ‘인간의 권리’에 속하는 것이므로 대체로 외국인에게도 보장이 되어야 하는 것이라고 할 수 있다. 반면에 참정권, 재산권, 그리고 사회권 중의 일부는 외국인에게 선별적으로 보장되어야 한다고 볼 수 있다.

헌법에 나타난 사회권은 제31조 교육의 권리와 의무, 제32조 노동의 권리와 의무, 제33조 노동3권, 제34조 생존권적 기본권, 제35조 환경권과 주거정책, 제36조4항 건강권 등을 들 수 있다. 문제는 이와 같은 조항들이 외국인, 좀 더 구체적으로 이주노동자들에게 얼마나 보장될 수 있는냐는 점이다. ‘이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’은 제7조에 균등대우의 원칙을, 제25조에서 근로조건에서의 평등을 규정하고 있다. 또한 ILO조약 제97호(이주노동자 조약) 제6조 1항도 균등 대우 원칙과 노동법상의 보소, 노동3권의

부여 등을 규정하고 있으며, ILO조약 제87호(결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 조약) 제 2조는 차별 없는 결사권을 규정하고 있다.

II. 사회권과 연관된 이주노동자의 문제들

이주노동자들에게 문제가 되는 사회권의 영역들은 매우 다양하며, 각각에 관한 주장들과 제언들도 이미 많이 나와 있다. 이 장에서는 기존의 문제들을 묶어서 ① 고용허가제와 관련된 문제들, ② 미등록노동자와 관련된 문제들, 그리고 ③ 노동3권과 관련된 문제들로 나눠서 살펴보자.

1. 고용허가제의 문제들

기존의 산업연수제도가 불법체류, 송출비리, 인권침해를 발생시키는 주범으로 지목되면서 이 문제를 해결하기 위해서 2004년 8월 17일부터 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’에 의거해서 고용허가제가 시행되기 시작했다. 그러나 고용허가제가 산업연수제도의 문제점들을 보완하기 위해서 도입되었다는 사실은 분명하지만 이주노동자들이 일을 하고 있는 현장에서는 여전히 문제가 발생하고 있으며, 어떤 면에서 산업연수제도 시절과 큰 차이가 없다는 지적도 등장하고 있다.

현행 고용허가제의 가장 큰 문제는 사업장 이동이 자유롭지 않다는 점이다. 사업장 이동은 최대 ‘3+1’회로 규정되어 있는데, 고용허가제 제25조 1항에는 이주노동자가 사업장을 이동할 수 있는 경우를 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하고자 하거나 근로계약이 종료된 후 갱신을 거절하고자 하는 경우
- ② 휴업 및 폐업, 외국인 노동자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우

- ③ 사업장이 외국인노동자 고용허가가 취소 또는 고용제한조치가 취해졌을 경우
- ④ 상해 등으로 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서의 근무는 가능하다고 인정되는 경우

그리고 제25조 3항을 보면 “다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 2월 이내에 출입국관리법 제21조의 규정에 의한 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약 종료후 1월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인 근로자는 출국하여야 한다”고 되어 있다. 그러나 현실적으로는 ‘사업주의 동의’를 얻어 노동부 고용안정센터에 사업장 이동 신청을 하고 고용안정센터에서 새로운 사업장을 알선 해주어야 새 사업장으로 옮길 수 있다. 만약 사업주가 동의를 해주지 않거나 고의로 ‘사업장 이탈’로 신고할 경우 당사자는 불법체류자 신분이 된다.

실제로 이주노동자들이 계약 만료되거나 사업주와의 갈등 등으로 인해 직장을 이전해야 하는 경우를 보면, 회사 측이 고의로 이주노동자에게 불이익을 주기 위해 허위이탈신고를 하는 경우가 적지 않다. 여기에 한술 더 떠서 사업주가 이탈신고를 하면 출입국사무소 조사과에서는 본인에게 사실여부 확인 없이 이주노동자가 이탈신고 될 경우, 사건의 자세한 경위를 확인하기보다는 법적 구성요건만 확인하여 일방적인 결정을 내리고 있다. 이것은 노동자의 기본적인 권리에 대한 심각한 위협이며, 자유로운 인간의 사회적 활동을 제한함으로써 인권을 침해하는 것이다.

사업장 이동의 자유를 제한하는 것이 과거보다도 경기 침체시기에 더욱 문제가 되는 것은 이주노동자 귀책사유가 아닌 이유로 이동을 해야 하는 경우가 늘어나고 있다는 점이다. 불황으로 지속적인 임금체불 등의 이유가 발생하거나 사업장의 휴업이나 폐업이 늘어남으로써 이동할 수밖에 없는 상황이 벌어져도 이주노동자가 사용할 수 있는 이동 기회는 고스란히 까먹게 되며, 이것은 다른 정당한 사유로 이동을 해야 하는 기회를 제약하게 됨으로써 불법체류로 갈 확률을 높이고 있다.

또한 사업주와의 근로계약 종료 1개월 이내에 다른 사업장으로 변경하겠다는 신청서를 제출하지 않거나 제출 이후 2개월 이내에 새로운 근무처로 변경허가를 받지 못하는 경우에도 이주노동자는 출국을 해야 하는데, 현실적으로 새로운 일자리를 찾기 어려운 상황을 잘 알고 있는 고용안정센터조차도 병원에 가서 감기진단서를 발부받아서 체류를 ‘합법적’

으로 연장하라고 권하고 있다. 제도가 현실에서 작동을 하지 않으면 제도를 바꿔야 마땅한데도 해당 기관이 앞장서서 ‘불법적’인 방법으로 제도를 유지하고 있는 것은 어떤 이유로도 정당화될 수 없다.

2. 미등록노동자와 관련된 문제들

(1) 과도한 입국비용

고용허가제를 도입한 이유 중의 하나는 산업연수제도 하에서 송출국에서 벌어지는 다양한 비리들 때문에 과도한 입국비용을 지불하고 이것이 불법체류로 이어진다는 점이었다. 민간 송출회사의 손에 맡겨진 송출과정을 송출국 정부가 관여하는 공공기관에 이관해서 투명하게 함으로써 송출비리를 근절함으로써 비용을 절감하는 것이 고용허가제가 의도한 것이었다. 그러나 일선 현장에서 만난 이주노동자들의 의견에 따르면 입국을 하기 위해서 지불하는 돈은 크게 줄어들지 않은 것으로 나타나고 있다. 특히 중국동포들은 많게는 천만 원에 가까운 돈을 지불했다는 사람들도 종종 만나게 된다. 과도한 입국비용은 한국에서 허가된 체류기간 동안에 충분히 ‘본전’을 뽑지 못하도록 만들어서 기간 종료 이후에 여전히 불법체류로 흘러가게 만들고 있다.

입국비용이 크다는 점은 또한 고용허가제에서 보장하는 사업장이동 과정에서 이주노동자로 하여금 스스로 불법체류화의 길로 들어서는 압력으로 작용한다. 고용계약의 종료 이후 이주노동자는 새로운 일자리를 찾아야만 하는데, 고용안정센터를 통해서 새로운 일자리를 찾는다고 해도 길게는 두 달이라는 짧지 않은 기간 동안 이주노동자는 여전히 생활비를 지출해야 하고 본국에서 진 빚을 갚아야 한다. 그러는 동안 이주노동자는 사업장 변경을 포기하거나 아니면 ‘재취업 준비기간’ 동안 이른바 불법취업을 해야 할 지 선택해야 하는데, 일단 일을 시작하면 형편상 고용안정센터를 들락거리며 서류를 준비하는 것이 원활하지 않아서 ‘영구 불법취업’으로 이어지게 된다.

(2) 건강보험 적용에 관한 문제

원칙적으로 모든 합법 이주노동자들은 건강보험의 적용 대상이 된다. 대부분 이주노동

자를 고용하는 회사에서는 직장의료보험에 가입되어 있기 때문에 이주노동자들도 직장의료보험에 가입한다. 그러나 많은 고용주들이 이주노동자들을 고용하는 이유로 값싼 인건비를 들고 있는 현실에서 이주노동자들을 위한 4대보험 가입에 적극적인 이유가 없다. 건강보험의 경우 임의가입형태이기 때문에 사업장이 가입되지 않은 경우가 있어도 건강보험공단에서는 이를 강제할 수 없다며 상담단체에 이를 떠넘기고 있다.

회사가 영세하거나 또는 가사나 간병 등 서비스분야에 종사하는 사람들은 아직 국민건강보험에 가입하지 못하고 있다. 이런 경우 직장보험에 가입하지 못하고 지역보험에 가입해야 하는데 그 가입비용이 적지 않게 이주노동자에게는 부담이 된다. 지역의료보험을 가입하게 되는 경우, 외국인의 소득을 증명하기 힘들다는 이유로 지역가입자의 보험료를 전년도 평균 의료보험료 적용에 따라 월 보험액수인 53,900원을 3개월씩 선불로 납부해야 한다. 대부분 이주노동자들이 저임금을 받는 상황임을 고려한다면, 그리고 지역보험에 가입한 한국인 보다 더 많은 돈을, 그것도 목돈으로 내야하는 상황이라면 쉽게 가입하기 어려워진다. 이렇게 의료보험에 가입하지 못한 경우 같은 나라 출신의 이주노동자 의료보험을 빌려 사용하는 경우도 종종 있는 것으로 알려지고 있다.

더 큰 문제는 미등록노동자들이다. 미등록노동자들의 경우는 의료보험의 적용대상이 되지 못하기 때문에 각 상담소에서 운영하는 무료진료를 이용하거나 1999년에 설립된 ‘이주노동자 의료공제조합’이라는 일종의 민간보험을 통해서 ‘알아서’ 해결하고 있다. 민간보험이라고는 하지만 지원센터들이 의료기관들을 개별적으로 접촉해서 ‘보험적용’을 해주는 지금의 형식은 각 의료기관들의 ‘선의’에 의존하고 있는 체제다. 그러나 미등록노동자들은 특성상 거주지와 근무지가 자주 변경되고 이동이 잦으며 추적당하는 것을 두려워해서 노출을 꺼리기 때문에 지속적인 보험료 납부와 진료를 이어가기 어려운 실정이다. 몸이 아파도 의료기관의 접근성이 떨어지고 ‘눈치’ 때문에 제때 진료를 받지 못하고 병을 키우는 경우도 많다. 차라리 공적 보험 체제에 편입을 시켜서 제대로 된 진료를 받게 해주는 것이 타당할 것으로 보인다.

우리나라 사회보장기본법 제8조에는 “국내에 거주하는 외국인에 대한 사회보장제도의 적용은 상호주의원칙에 의하되, 관계법령이 정하는 바에 따른다”로 되어 있다. 그러나 우리 사회의 이주노동자가 대부분 우리나라보다 사회보장제도가 미흡한 나라에서 온다는 사실을 감안할 때 우리는 상호주의를 넘어서서 인간의 생존권이란 측면에서 내외국인 평

등의 원칙에 입각해서 사회보장정책을 펼쳐야 한다고 본다.

한편 산재보험의 경우 상시근로자 1인 이상 사업장은 강제가입 형태이고, 고용허가제로 취업할 경우 자료가 노동부에 보고되므로 E-9비자 소지 이주노동자들의 경우 모두 법률적으로 산재보험의 혜택을 받을 수 있다. 그러나 실제로는 이전과 마찬가지로 산재임에도 공상으로 처리하거나 혹은 공상처리조차 하지 않고 사업주가 치료비를 부담하는 경우가 많고, 이 경우에도 치료비를 임금에서 공제하는 경우들이 아직도 발견되고 있다. 나아가 모든 노동자들은 월 2시간 이상의 안전교육을 받아야 하며, 또한 연 1회 이상 건강검진을 받도록 산업안전보건법이 이미 제정되어 있지만, 현재 90% 이상의 이주노동자들이 제대로 된 안전교육을 받지 못하고 있는 것만 보더라도 법과 현실의 괴리는 심각한 상태이다. 사업주들을 대상으로 한 이주노동자 권리 교육 등 사업주들의 낮은 인식을 바꾸는 대책 마련이 시급하다.

(3) 임금체불

전체적인 분위기가 작년 말에 비해서 취업은 나아지는 중인 것으로 느껴진다. 작년 말이나 올해 초만 해도 일자리가 없어서 돌아가려고 하다가 기다리던 중에 분위기가 나아지면서 계속 기다려보자는 분위기가 높아가고 있다. 문제는 미등록 노동자들 사이의 양극화 현상이 일어나고 있다는 점이다. 체류기간이 길어지면서 숙련공이 된 사람들은 잔업과 특근을 통해서 한국 사람에 못지않은 임금을 받는데 비해서 최근에 들어오거나 숙련 수준이 떨어지는 사람들은 최저임금에도 미치지 못하는 임금을 받고 있다.

임금체불은 한국에 이주노동자들이 들어오기 시작한 초기부터 지원센터 업무의 상당부분을 차지하는 해묵은 문제임에도 불구하고 여전히 큰 비중을 차지하고 있다. 임금체불이 발생하면 합법체류자일 경우에는 비록 절차가 쉽지는 않다고 하더라도 공공기관의 도움을 받아서 돌려받을 가능성이 있는 데에 비해서, 미등록노동자의 경우는 전적으로 ‘사장님의 선처’에 의존할 수밖에 없다. 지원센터들이 노력을 한다고 해도 ‘불법체류’라는 약점 때문에 정당한 권리 주장은 이뤄지지 못하고 있다. 이런 상황을 초래하는 가장 큰 원인은 공무원들의 ‘통보의무’에 있다.

(4) 공무원의 통보의무

출입국관리법 제84조의 1항을 보면 ‘국가 또는 지방자치단체의 공무원이 그 직무를 수행함에 있어 제46조제1항 각호의 1에 해당하는 자 또는 이 법에 위반된다고 인정되는 자를 발견한 때에는 그 사실을 지체없이 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장에게 통보하여야 한다’고 되어있다. 안 그래도 미등록이라는 신분 때문에 권리를 주장하기 위하여 공공기관에 출두하는 것을 두려워하는 사람들인데, 자신의 억울함을 해주는 대리인 역할을 해줘야 하는 공무원들이 미등록노동자를 발견한 때에 ‘지체없이’ 통보를 해야 하는 의무를 갖고 있다는 사실은 문제 해결을 요원하게 만든다. 실제로 억울한 일의 구제를 요청하기 위해서 백방으로 노력하다가, 그리고 그런 처지에 처한 사람을 돕다가 공무원들의 ‘통보’ 때문에 대책 없이 보호소에 수감되는 경우들은 빈발하고 있다.

시민단체들은 이런 문제를 해결하기 위해서 ‘선구제 후통보’가 이뤄져야 한다고 지속적으로 주장해왔고 ‘지침’으로 작동되기도 했다. 그러나 새 정부가 들어선 이후로는 오히려 더 악화된 측면이 있다. 강제 단속에 걸려서 보호소에 수감이 되면 체불임금을 받아내 준 이후에 추방한다는 것도 현실에서는 시스템이 제대로 작동하지 않고 있다. 지원단체들은 추방이 된 사람들을 대신해서 체불임금을 받아주는 노력을 기울이고 있지만, 당사자가 출국당한 상태에서 진행하는 노력은 시간도 많이 걸리거니와 충분한 성과를 거두기도 어려운 실정이다.

3. 이주노동자의 노동3권

노동자는 노동3권을 갖는다. 이주노동자도 내국인노동자와 마찬가지로 사용자에게 노동력을 제공하고 그에 따른 보수로 생계를 유지하는 사람이므로 노동자로서의 권리를 갖는다는 것은 당연하다. 노동3권이 헌법상의 기본권이기는 하지만 대한민국 헌법에는 외국인이 기본권의 주체가 될 수 있는지에 대하여는 직접적인 근거규정을 두고 있지 않다. 다만 제6조 제 2항에서 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다는 규정이 있으므로 이주노동자가 노동3권의 주체가 될 수 있는지 여부는 국제법 및 조약과 노동3권의 성격에 대한 해석에 달려있다고 볼 수 있다.

대한민국이 비준한 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약’ 제2조에서 “권리들

이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의견, 민족 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 지위 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 보장·확보될 것”임을 정하고 있고, 제8조에서는 노동조합 결성 및 가입의 권리를 보장하고 있으며, 국제연합의 ‘모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약’에서도 제5조에서 노동조합결성 및 가입에 있어 인종적 차별은 허용되지 않는다고 규정하고 있다. 또한 ILO권고 제151호에서는 불법체류 외국인 노동자에 대해서도 노동조합원 자격 및 활동이 보장되어야 한다고 규정하고 있다.

이주노동자는 과거 산업연수제도 아래에서는 노동자가 아니라 연수생이라는 이유 때문에 노동3권을 누릴 수 없었지만, 고용허가제가 도입되면서 이제 합법적으로 취업을 하고 있는 이주노동자는 노동3권을 갖게 되었다. 그러나 그렇다고 하더라도 이주노동자들이 현실적으로 노동3권을 제대로 누리고 있다고 보기는 어렵다. 매년 사용주와 계약갱신을 해야 하는, 즉 사용주의 마음에 들어야만 하는 입장에 있는 사람들이 정당한 권리를 주장하기는 쉽지 않다. 게다가 이주노동자들이 속해있는 사업장이 대부분 규모가 작고 노동조합이 설립되어 있지 않은 곳이라는 점을 고려해보면 노동3권은 사치스러운 표현에 불과할 수도 있다.

더욱 큰 문제는 미등록노동자의 경우다. 미등록노동자가 노동자로 인정될 수 있는가에 관련하여 대법원은 이미 1995년에 ‘노동자성’을 인정한 바 있다. 출입국관리법에 위반하여 취업자격이 없는 외국인이 취업한 경우라고 할지라도 법의 목적은 취업자격이 없는 외국인의 고용이라는 사실적 행위 자체를 금지하고자 하는 것이지, 이미 취업한 외국인이 제공한 근로에 따른 권리나 이미 형성된 근로관계에 있어서의 근로자로서의 노동관계법령상의 제반 권리까지 제한하는 것이 아니라는 것이 판결의 내용이었다. 하지만 판결과는 달리 현실에서는 이런 내용이 실현되지 못하고 있다.

노동부는 2005년에 ‘서울경기인천 이주노동자 노동조합’(이주노조)가 노조설립신고서를 제출했지만 이를 반려했다. 이유는 이주노조가 조합원 소속 사업장 명칭, 조합원 수와 대표자 성명, 외국인 등록번호 등 취업 자격 확인 자료 등을 보완제출하지 않았고, 임원 3명 중 2명이 현행법상 취업 및 체류 자격이 없는 외국인이라는 것 때문이었다. 공무원의 통보의무가 엄연히 존재하는 상황에서 미등록노동자들이 자신들에 관한 모든 정보를 스스로 노출할 수는 없다. 그런 점은 고려되지 않았고, 오히려 강력하고도 집요한 표적단속이 지속되었다.

이주노동자들이 노동조합의 결성을 추진하던 때인 2002년부터 시작된 표적단속은 이주노조를 결성한 이후에도 지속되어서 위원장을 포함하는 핵심간부에 해당하는 사람들은 어김없이 강제추방 당했다. 특히 2008년 5월에 청주외국인보호소에 구금되어 있던 토르나 이주노조 위원장과 소부르 부위원장은 국가인권위원회의 '긴급구제 조치 권고'를 무시한 채 이뤄진 것이었다. 당시 국가인권위는 이주노조로부터 '이주노동자 표적단속 및 단속과정에서의 폭행 등에 대한 진정'을 접수받고 이를 조사 중이어서 서울출입국관리사무소장에게 “진정인과 피진정인 진술, 관련 증거 확보 등 조사가 완료될 때까지 이 사건의 피해자들에 대한 강제퇴거 명령서의 집행을 유예해 달라”는 긴급구제 조치를 권고했었다.

정부가 미등록노동자들을 곱게 봐준 적은 한 번도 없었지만, 특히 이주노조와 관련해서는 철두철미하게 ‘와해’를 시도하고 있는 것으로 보인다. 보통의 한국 사람들도 언론에 비치는 가난하고 불쌍한 존재로서의 이주노동자들에게는 자비를 베풀지만, 권리를 주장하는 주체로서 인정은 하지 못하겠다는 시각으로 보는 느낌을 갖는다.

III. 경기침체와 이주노동자의 사회권

UN의 사회권 규약에 따르면 각 가입국은 “이 조약에서 인정한 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위해, 개별적으로 또한 국제적인 원조와 협력, 특히 경제적 기술적인 지원과 협력을 통하여, 자기 나라의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 의무”를 진다. 즉 사회권은 각 권리 영역에 있어서 만국 공통의 기준이 있는 것이 아니라 한 나라 안에서 가용한 자원이 허용하는 최대한도를 기준으로 제시하고 있어서 이 규약이 현실적인 효력을 발생하려면 ‘가용한 자원’의 수준에 대한 사회적 합의가 선행되어야 한다. 결국 한 나라의 자원이란 제한되어 있기 때문에 분배와 우선순위의 문제가 제기될 수밖에 없고, 따라서 경제사정의 변화와 함께 우선순위는 달라질 수밖에 없다.

앞에서 살펴본 문제들 외에도 이주노동자들이 안고 있는 문제는 저임금·장시간 노동, 여권 압류, 폭행, 열악한 주거환경 등 매우 많다. 여기에서 중요한 것은 경제위기와 이주노동자들의 삶이 어떻게 관련되어 있는가라는 점이다. 엄밀하게 말해서 최근의 경제위기를 맞아서 이주노동자들이 겪고 있는 문제는 정도의 차이가 약간 있을지는 몰라도 기존에

있었던 문제의 내용과 크게 다르지 않다. 결국 한국사회가 이주노동자와 함께 살아온 지난 20여 년 동안에 지속적으로 안고 왔던 문제가 왜 사라지지 않고 있는가.

지구상에 단순기능직 노동자의 도입을 조건 없이 허용하는 나라는 단 하나도 없다. '내국인 우선고용의 원칙'에 따라서 그 나라 사람들을 우선적으로 고용한 후에도 채울 수 없는 일자리에 한해서 외국인에게 개방하는 것이다. 한국의 경우도 마찬가지여서, 한국인 노동자들로 채우려는 노력을 했지만 올 사람이 없어서 어쩔 수 없이 비어있는 공간에 외국 인력을 도입해왔다. IMF외환위기 때 정부는 이주노동자를 내보내고 한국인을 고용하는 회사에 지원금을 준다고 (즉 한국인 직원의 월급을 정부가 대신 내준다고) 했지만 막상 외국인을 내보낸 자리에 일하겠다고 들어오는 한국인은 없었다. 이쯤 되면 이주노동자가 한국 사회를 구성하는 필수적인 존재가 이미 되었음을 인정해야한다, 우리와 함께 사는 사람들임을 인정할 때가 되었다. 이미 세계 최저의 출산율을 보이고 있는 형편을 고려한다면 앞으로 더 많은 사람들이 필요하게 될 가능성도 있다.

미등록노동자의 수를 줄이는 가장 효과적이면서도 인권침해의 시비가 없는 방법은 사업주들을 압박해서 그 사람들을 고용하지 못하게 하는 것이다. 그렇게 하면 사업주들은 처벌이 두려워서 한국인 노동자들을 고용하게 될 것이고, 일자리를 찾지 못하는 외국인들은 자연스럽게 귀국을 하게 된다. 그러나 공장에 외국 인력이 필요하다는 것을 잘 알고 있는 정부는 사업주 단속 부분은 사실상 포기하고 가두단속에만 주력하는 양상이다. 공장입구를 막고 일하는 사람들을 잡아가고, 출퇴근 하는 사람들, 점심식사를 하러 나온 사람들을 거리에서 연행해 가는 방식을 주로 사용함으로써 인권 침해의 시비를 불러일으키고 있다. 과거의 경험들을 통해본 결과, 정부의 이런 단속 방식은 이주노동자에게 공포심을 불러넣는 데에는 성공을 거두었는지 몰라도 자진출국으로 이어지지 않고 잠적과 농성, 그리고 자살 사태로 이어졌다.

과연 장기체류자들을 전원 강제 출국시키는 것 이외에는 다른 방법이 없을까? 한 마디로 말해서 이들은 숙련공들이어서 작업 숙련도가 높고, 따라서 고용주들이 가장 선호하는 사람들이다. 게다가 한국말과 문화에 익숙해져서 나중에 도착한 후배들을 지도하고 훈련시킬 수 있기 때문에 이들이 한국에 '연착륙'하는데 결정적인 도움을 줄 수 있는 사람들이다. 그렇다면 장기 체류자들을 오히려 적극적으로 활용하는 방법을 찾는 것이 사업주나 한국 전체를 위해서도 유리하다. 도대체 왜 한국말 잘하고 숙련되어서 '부러먹기' 편한 그

들을 다 내쫓으려고 하는 것일까? 이 정책의 가장 밑바닥에 놓인 논리가 인종주의일 것이다. 한국에 와서 잠깐 일하고 돌아가는 것은 괜찮지만 계속 사는 것은 안 된다, 한국인과 피를 섞는 것은 안 된다.

‘외국인들의 체류가 장기화되면서 각종 사회문제가 야기되고 있다’는 주장이 있다. 여기에서 ‘각종 사회문제’란 범죄나 지역 사회에서의 갈등을 의미할 수 있는데, 인구비율로 비교해볼 때 이주노동자들이 한국인 보다 더 많은 범죄를 일으킬까? 오히려 임금을 제대로 주지 않고 재해 보상을 제대로 해주지 않는 한국 사람들이 더 큰 문제가 아닌가. 문제의 핵심은 제대로 된 인력 정책이 없어서 이주노동자들의 생활공간이 슬럼화 되어가는 데 있고, 이들의 소재조차 제대로 파악하지 못하고 있어서 이들의 내부에서(집단 내 또는 집단 간) 일어나는 갈등에 한국의 공권력이 개입하지 못하는 데에 있다.

이주노동자들의 권리를 향상시키기 위해서 취해야 할 제도 개선은 여러 가지가 있다. ① 우선 고용허가제도의 투명성 확보를 통해서 입국브로커 근절시키고 입국비용을 대폭 낮춰야 한다. ② 그리고 사업장 변경 과정에서의 문제점을 개선해서 합법적으로 들어온 이주노동자들이 미등록 상태로 넘어가는 것을 막아야 한다. ③ 또한 노동허가제의 수용을 검토해야 한다. 비록 산업연수제도 보다 나아졌다고는 하지만 고용허가제는 여전히 사업주 중심이자 ‘관리’ 중심의 제도다. 이주노동자들이 노동권을 제대로 보장받으며 사회보장법의 전면 적용을 받을 수 있도록 할 수 있는 제도의 틀을 새롭게 만들어 내야하는 시점이다. ④ 그렇다고 해서 내국인 노동자의 권익을 침해하면서까지 이주노동자의 권리를 보호할 수는 없다. 두 집단이 충돌하지 않게 하기 위해서는 차별금지의 원칙 하에서 이주노동자들에게 ‘동일노동 동일임금’을 적용해야 한다. ‘싼 맛’에 이주노동자를 쓰지 못하게 하는 것만이 그들의 인권을 보호하고 내국인의 노동권을 보호하는 ‘윈-윈 게임’이다. ⑤ 장기체류를 하고 있는 미등록 숙련노동자에 대한 영주 노동권 부여도 검토되어야 한다. 그들의 영주를 불허하는 이유는 대체로 인종주의·민족주의와 깊은 관련이 있다고 판단된다.

이주노동자와 관련해서 긍정적인 가능성과 부정적인 가능성이 동시에 있다. 긍정적인 가능성은 한국 사회가 인종적 다양성에 대한 관심과 허용의 폭이 넓어지고 있다는 점과 지원단체들이 이주노동자들의 귀환 이후 프로그램에 대한 관심을 키우기 시작했다는 점을 들 수 있다. 인권단체들의 활동과 언론의 적극적인 보도에 힘입어 ‘더불어 사는 사회’

라는 구호가 자연스럽게 받아들여지는 상황, 지원단체들이 송출국의 시민단체와 연계하려는 움직임 등은 이주노동자운동이 힘을 얻을 수 있는 환경이 될 것이다. 반면에 이주노동자의 수가 늘어갈 것으로 예상되는 상황에서 한국인노동자들과의 경쟁이 심화될 가능성이 있다는 점은 운동의 차원에서 부정적인 요소로 작용할 것이다.

많은 나라에서 내국인노동자와 이주노동자 사이에는 불편한 관계가 형성되어 있고 이주노동자운동은 내국인에 의한 도와주기 차원에 머물러 있다. 한국의 사회운동이 그동안 보여준 건강성과 역동성으로 이주노동자문제를 이끌어 갈지, 아니면 점차 체제 내에 흡수되어 보수화의 길을 걸으면서 이 문제를 주변적인 것으로 방치할지는 아직 알 수 없다. 출산률의 저하와 인구구성의 변화로 미뤄볼 때 수많은 이주노동자와 함께 살아야 한다는 것은 피할 수 없는 현실로 보인다. 한국의 사회운동진영이 이주노동과 관련된 긍정적인 가능성을 적극적으로 이용하고 부정적인 가능성을 사전에 예방해내야만 비로소 이주노동자들이 한국 사회의 최하층으로 주변화하고 그들의 거주지가 계토화 되는 것을 막을 수 있다.

경제위기와 비정규직 노동의 사회권 토론편

은 수 미 (한국노동연구원 연구위원)

1.

발표된 발제문은 사회권 지표 전체를 대상으로 하는 것이 아니며 경제활동인구 부가조사 자료를 활용하여 “분석가능한 고용관계와 근로조건의 변동추이”를 살펴보는 것으로 그 범위를 제한하고 있다는 점에서 글 자체적으로는 완결적이다. 또한 고용의 질 종합지표의 개발 등의 접근은 사회권 지표의 평가라는 측면에서 좋은 제안이라고 보이며 발제문의 전체 내용에 관해서도 대체적으로 동의한다.

다만 비정규직의 사회권 문제가 전체 취업자의 사회권 문제와 밀접하게 연관을 가지고 있다는 점에서 몇 가지 부가적 내용을 첨가하는 것으로 토론편을 작성할 것이다.

2.

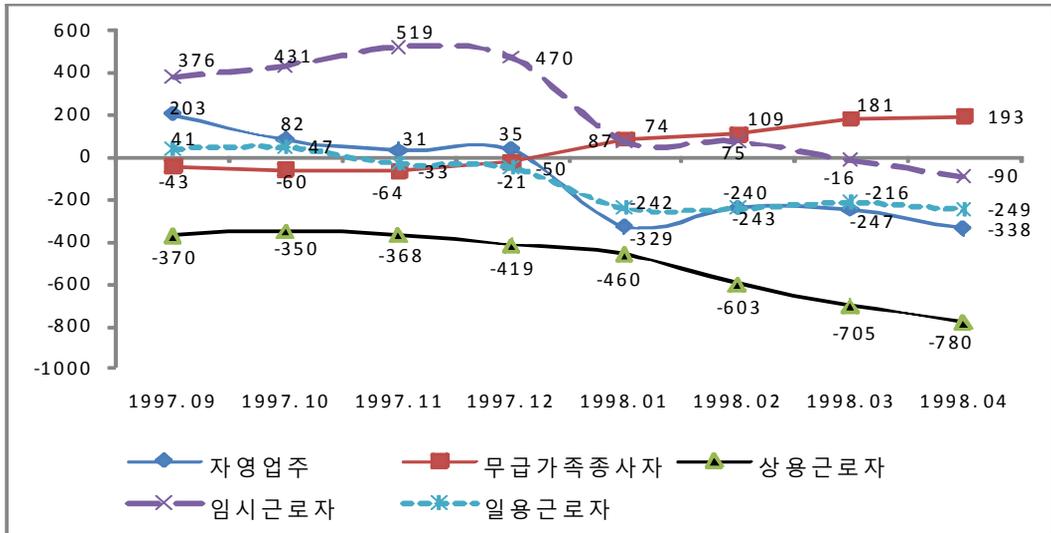
발제문에서는 1997년 경제위기와 2008년 경제위기의 차이를 정리하고 있는데 이것을 취업의 측면에서 재검토 하면 양 시기는 경제위기 충격이 사회적 취약계층에게 집중되는 정도에 있어서 뚜렷한 차이를 보인다(그림1, 그림2 참고)

특히 1997년 경제위기 시기에는 대기업 구조조정 때문에 상용직이 가장 많은 충격을 받은 반면 2008년 경제위기에서는 그 충격이 자영업 및 임시, 일용직에게만 집중되어 여기서도 양극화가 매우 뚜렷하다.

그 이유는 다음의 몇 가지로 추정할 수 있다. 첫째, 지난 10년간 고착된 악순환의 덩어리 '실업<->임시일용<->자영'으로의 악순환 혹은 '비정규·비임금근로-실업'의 악순환이 경제 위기 시기에도 그대로 드러나기 때문이다. 둘째, 상용직의 경우 지난 10년간 끊임없이 구조조정이 되면서 사실상 핵심적인 인력만 남아 있고 향후에도 정리해고 등 집단적 해고는 가능하기 때문에 인력측면에서의 기업 구조조정을 굳이 경제위기 시기에 할 필요가 없다는 점이다. 따라서 계속 근로 가능한 '괜찮은 일자리'를 만들지 않을 경우 향후에도 유사한 문제가 발생할 가능성이 있다.

<그림 1> 1997년 경제위기 시기 고용동향

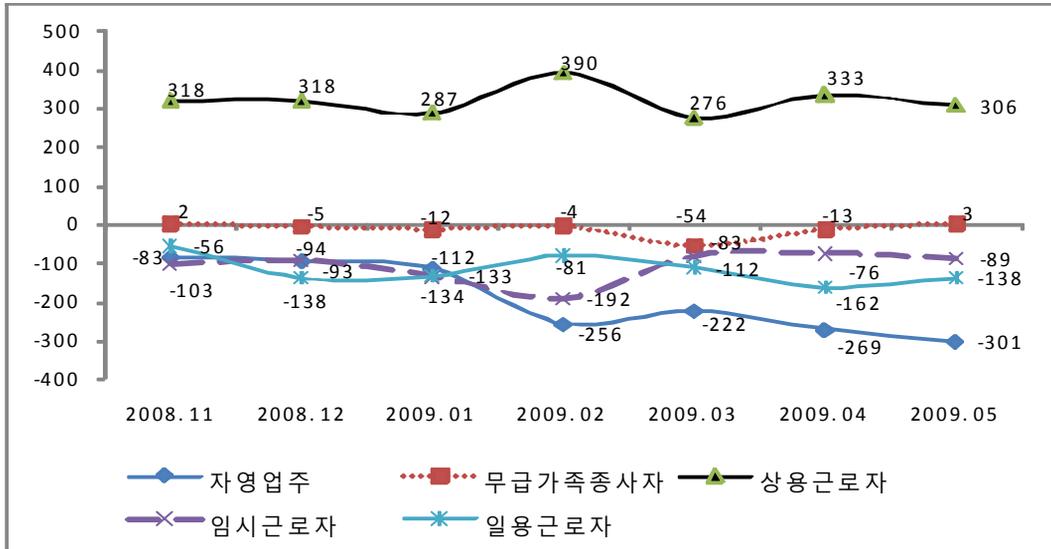
(단위: 천명, 전년동월대비 증감)



자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각월

<그림 2> 2008년 경제위기 시기 고용동향

(단위: 천명, 전년동월대비 증감)



자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각월

3.

따라서 비정규직의 사회권에 접근할 때 비정규직으로 종사할 때의 노동권의 문제뿐만 아니라 이동경로(종사상 지위변화)에서의 노동권 보장으로 그 시야를 넓힐 필요가 있다. 특히 최근 연구결과(이병희, 2009)¹⁾에 따르면 이동경로에서 종사상 지위에 따라 이동 자체가 빈곤층으로의 전략이 될 가능성이 높은 것으로 나타난다.

1) 이병희(2009). '임금근로자의 노동시장 위협과 고용보험의 고용안정망 역할평가', 발표예정논문.

〈표 1〉 일자리 특성별 임금근로자의 1년간 노동시장 이행

(단위 : %)

		직장유지	실직		직장 이동	자영업	
			자발적	비자발적			
전체		63.2	20.8	12.2	8.9	20.8	4.6
종사상 지위	상용직	81.8	8.5	5.7	2.1	9.8	2.1
	임시직	53.7	27.1	17.9	9.6	21.7	6.2
	일용직	13.6	53.6	24.3	33.1	60.2	10.5
고용형태	정규직	74.4	13.3	9.0	4.0	12.9	3.1
	비정규직	43.9	33.7	17.6	17.4	34.4	7.1
사업체 규모	1-4	43.5	35.4	21.0	16.2	31.9	7.9
	5-9	50.1	29.1	16.2	14.0	29.4	6.8
	10-29	60.3	21.5	11.7	9.6	22.3	4.6
	30-99	74.3	12.7	8.7	3.5	14.2	3.1
	100-299	79.1	11.4	7.7	3.8	10.4	2.1
	300+	85.6	6.5	3.1	2.5	8.5	0.8
임금 계층	저임금	42.7	38.1	22.2	17.1	30.4	6.5
	중간임금	61.2	20.1	12.2	8.3	22.5	4.7
	고임금	85.6	5.0	2.5	1.8	9.1	2.5

자료 : 「경제활동인구조사 패널자료」, 2005.8~2006.8; 이병희(2009)에서 재인용

〈표 2〉 노동시장 이행 경험과 지위 변동

(단위 : %)

	05.8 \ 06.8		상용직	임시직	일용직	고용주	자영업자	가족 종사자	실업	비경황
	05.8	06.8								
전체	상용직	90.4	2.9	0.4	0.6	1.0	0.0	1.1	3.7	
	임시직	9.8	68.3	3.3	0.9	3.1	0.8	3.1	10.9	
	일용직	2.7	14.7	52.8	0.9	4.7	1.4	2.5	20.3	
직장 유지	상용직	99.3	0.6	0.0						
	임시직	8.8	90.9	0.3						
	일용직	4.9	24.1	71.0						
실직	상용직	21.4	14.6	2.6	1.3	3.8	0.2	12.9	43.3	
	임시직	6.3	31.8	6.2	0.4	2.8	1.1	11.4	40.0	
	일용직	1.6	10.8	40.3	0.6	3.6	0.6	4.6	37.9	

		06.8 05.8	상용직	임시직	일용직	고용주	자영업자	가족 종사자	실업	비경황
자발적	상용직	22.2	12.2	2.6	1.4	2.8	0.3	13.9	44.6	
	임시직	6.7	29.6	5.3	0.5	2.3	1.2	10.8	43.5	
	일용직	2.0	13.2	29.7	0.5	2.7	0.5	3.5	47.9	
비자발적	상용직	20.5	22.7	3.8	1.5	5.3	0.0	15.2	31.1	
	임시직	5.2	35.0	8.5	0.6	2.9	0.9	14.6	32.4	
	일용직	0.9	9.2	47.4	0.7	3.7	0.5	5.9	31.7	
직장 이동	상용직	77.9	13.9	2.1	0.5	0.7	0.0	1.1	3.8	
	임시직	18.4	57.4	10.9	0.8	1.8	0.3	3.7	6.7	
	일용직	2.8	13.5	62.9	0.9	3.5	1.2	2.1	13.0	
자영업	상용직	8.4	6.9	1.5	27.5	45.8	2.3	0.0	7.6	
	임시직	3.6	10.9	2.7	14.0	50.2	12.7	1.4	4.5	
	일용직	0.6	5.2	17.9	8.7	44.5	13.3	0.0	9.8	

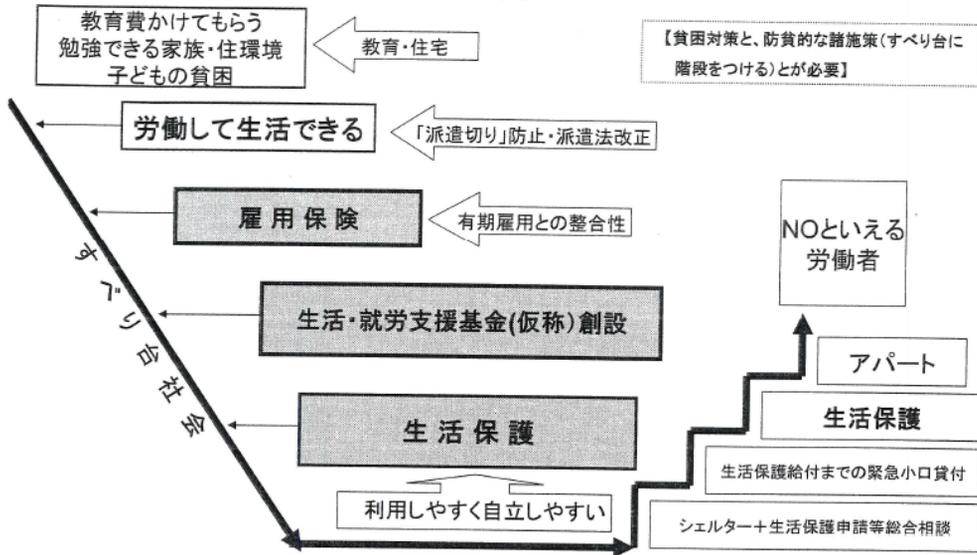
자료 : 「경제활동인구조사 패널자료」, 2005.8~2006.8; 이병희(2009)에서 재인용.

4.

시야의 확대를 위해서는 고용(employment)에서 취업(work)으로의 개념 확장과 더불어 취업(일하는자)에 대한 재정의가 필요하다. 즉 “‘취업자+확대된 실업자’= 일하는자”로 재정의 하고 일하는 자 간의 이동까지를 고려한 지표 개발의 필요성을 제기한다.

예를 들어 경제위기를 맞이하여 일본의 노동계와 시민사회는 파견과 기간제 근로 등이 직면한 실업 및 취업의 어려움에 주목하여 생활보장과 사회보험(특히 고용보험) 사이에 생활대책의 일환으로 ‘생활취로지원 기금’을 신설한 바 있는데 이와 같은 것이 새로운 논의 및 지표 개발의 사례가 될 수 있을 것이다. 또한 일본 정부의 경제위기 시기 주요한 고용대책이 바로 이 기금의 신설이라는 것 역시 주목할 만한 점이다.

図表結-1 派遣村からの緊急要望（イメージ図）



出所：派遣村実行委員会「派遣村緊急要望書別添資料（2009年1月19日）」より作成

다른 한편 비정규직의 노동권 확보를 위해서 노동시장과 사회보장뿐만 아니라 조직을 제고 및 입법적 규제(입법의 실효성 포함) 역시 적극적으로 고려되어야 할 것이다. 특히 2007년부터 2009년까지 경제활동인구조사 부가조사 결과에 따르면 정규직 조직율은 증가하는 반면 비정규직 조직율은 줄어드는 추세이며 향후 승자독식형(배타적) 복수노조 교섭구조가 만들어질 경우 비정규직 조직율은 더 떨어질 수 있다.

〈표 3〉 고용형태별 노조 조직율 변화

(단위: %)

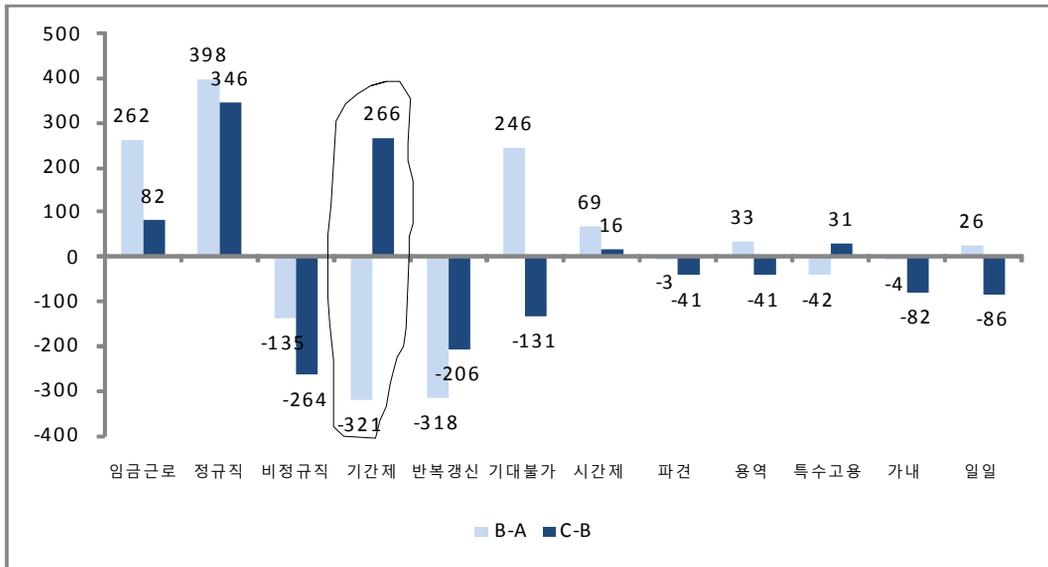
	2007.3	2008.3	2009.3
전체	11.3	12.1	12.7
정규직	15.2	16.4	17.4
비정규직	4.7	4.2	3.4

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사, 각년도

또한 이미 발제에서도 나타나듯이 2009년 3월과 2008년 3월을 비교할 경우 입법효과가 사실상 소멸된 것이 아닌가 우려된다.

<그림 3> 고용형태별 증감추이(2007~2009)

(단위: 천명)



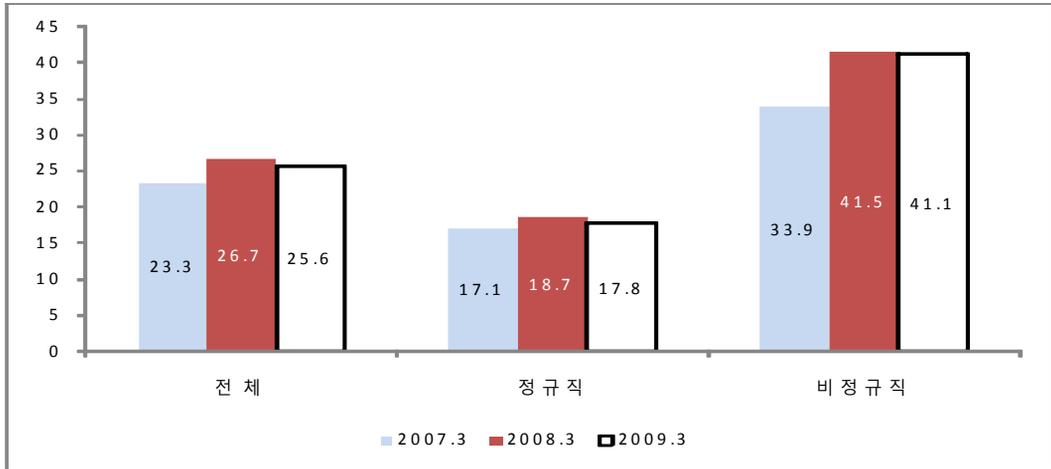
주: A-2007.3, B-2008.3, C-2009.3

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사, 각년도

결론적으로 비정규 근로의 노동권은 근로상황에서의 노동권확보 뿐만 아니라 이동에서의 노동권 확보, 노동시장 및 노사관계, 사회안정망과 법규제에서의 노동권 확보의 측면을 종합적으로 고려하여 향후 노동권 지표 개발에 반영할 필요가 있을 것이다.

<그림 4> 저임금근로 변화추이(2007~2009)

(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사, 각년도

즉 지표 개발의 범위는 크게 4가지 영역일 수 있겠지만 여기에 다시 이동부분까지를 첨가하여 주요 지표 및 보조지표를 개발하고 이것을 종합한 분석이 요구될 것이다.

	취업	이동
노동시장	①	①'
노사관계	②	②'
사회보장	③	③'
법적규제	④	④'

“경제위기와 여성의 사회권” 토론문

이 속 진 (한국보건복지인력개발원 교수)

1.

여타의 인권영역에 비해 이론적, 실천적 논의가 미진한 사회권에 대한 논의는 현재와 같은 경제적 위기 상황하에서 보다 적극적으로 제기되어야 할 문제이며 동시에 사회적 합의를 끌어내야 할 부분이라고 생각된다. ‘경제적, 사회적, 문화적 권리’로 사회보장권과 노동권, 교육권, 주거권 등을 포함하는 제2세대 권리이며, 경제적 보상을 담보하는 실질적 평등을 추구하는 사회권은 자유권적 기본권과는 달리 막대한 국가재정의 투입을 필요로 한다. 해당 국가의 재정상태에 따라 사회권의 보편성과 관대성이 달라지게 되는데 국가의 재정투입을 좌우할 수 있는 주요 요소가 사회적 합의이기도 하다. 이와 관련하여 국가인권위원회는 2007년부터 사회권 심포지엄을 개최한바 있으며 특히 지난 2008년에는 사회권 지표를 통해 한국의 사회권 실태를 살펴본 바 있다. 여성의 사회권은 사회적 소수자에 포함시켜 논의되었으며 이에 대해 지표 배치 수준의 문제와 데이터의 문제 등이 제기된 바 있다. 이 논문은 경제위기하에서 여성의 사회권이 침해받는 현실을 영역별로 설명해주고 있으며 이에 대한 정책 대안을 제기함으로써 사회권 보장과 발전에 기여하는 주요한 연구논문이라 생각된다. 논의의 심화를 위해 몇가지 첨언하는 형태로 토론을 대신하고자 한다.

2.

사회권에 대한 여성주의자들의 비판은 익히 잘 알려져 있다. 즉 개인의 사회권은 시장의 의존으로부터의 해방, 즉 시장과 유급노동에의 의존을 완화시킬 수 있는 탈상품화가 기본 원리이나 이러한 탈상품화는 돌봄노동을 수행함으로써 노동력의 상품화가 이뤄지지 못한 여성의 문제를 간과하고 있다는 것이다. 이러한 사회권의 특성에 대한 젠더적 비판으로 Leira(2002)는 양육자의 성별에 따라 사회권이 다르게 개념화될 필요가 있음을 지적하는 등 사회권의 범위를 가사와 돌봄노동을 포괄하는 것으로 확대해야 한다고 주장한다. 시장노동과 관련하여, 탈상품화 이전에 상품화된 충분한 권리를 가져야 한다는 주장과 돌봄노동과 관련하여, 탈가족화와 재가족화(‘탈성별화’)를 논의하는 것이 사회권에 대한 여성주의자들의 논점이라고 정리할 때 이러한 주장들이 항상적으로 직면하게 되는 딜레마가 있는 것도 사실이다. 그것은 일찍이 프랑스 참정권 운동의 역사를 통해 페미니즘이 ‘시민권, 개인의 권리, 사회적 의무 등 당대의 정치적 담론을 가로지르면서, 성차를 받아들이고 또한 거부해야 하는 역설을 안고 하나의 정치운동으로 구성되어온 것’이라는 J. Scott의 ‘페미니즘 역사가 역설의 역사’라는 주장에 기대도록 한다. ‘평등’과 ‘차이’의 전략이 현 경제위기라는 역사적 맥락에서 어떻게 의미화 되어야 하는가에 대한 성찰을 필요로 하는 부분이다. 그런 점에서 이 논문은 여성의 유급노동에의 접근 즉 노동력 상품화의 실현을 보다 강조하고 있다. 이를 여성 사회권의 권리자격(노동자, 어머니, 아내)과 관련하여 살펴보면 노동자로서 사회권을 획득하는 것이 어머니나 아내로서의 사회권 획득보다 강조되는 것이다. 이와 같은 논의는 시민권의 성별화를 경계하고, 유급노동보다 열등한 어머니나 아내로서의 급여를 감안한다면 정치적으로 올바른 선택이라고 할 수 있다. 또한 김영순(2006, 175)의 지적처럼, 무급의 돌봄노동 선택은 ‘유급노동에 접근하는데 아무런 장애가 없는 상태에서 자유롭게 그 대안을 택할 수 있을 때에만 진정한 의미의 ‘선택’이 될 수 있을 것’이라는 지적도 새겨볼 만하다.¹⁾ 유급노동에의 접근권이 충분히 보장되지 않고 있다는 점에서 여성 사회권의 불완전성을 지적하는 것은 이론의 여지가 없다. 그러나 이와 같

1) 김영순(2006)은 여성이 ‘일단 유급노동에 접근해 노동자로서의 지위를 획득하고 나면 남성처럼 사회권에서의 탈상품화 권리들이 중요’해진다고 언급함으로써 다소 단계론적으로 접근하는 경향을 보인다. 그러나 상품화를 저해하는 요소가 가사와 육아이며, 후 노동시장 진입에서의 차별이 상품화를 저해하는 요소라 하더라도 직접차별의 주된 요인은 이와 무관하지 않다.

은 논의들 속에서 다소 불편하고 무언가 부족한 듯한 느낌이 드는 것은 이러한 논의가 과연 ‘여성’이라는 사회적 존재에 대한 실체에 기반하고 있는가 하는 점이다. 즉 어떤 여성도 노동자이거나 어머니이거나 혹은 아내의 권리자격 하나만을 가지고 있지 않다(그것은 남성도 마찬가지일 것이다). 다중적 주체를 얘기하면서도 제도와 정책 속에서 구체화하기 어렵다는 한계가 있는 것이 사실이나 그것이 주체에 대한 사회적 실체가 아니라는 점 또한 분명하다. 따라서 사회권의 권리자격에 대한 재구성이 필요함과 동시에 여성들에게 상품화, 탈가족화, 재가족화 그리고 탈상품화는 동시에 접근되어야 할 필요가 있다.

3.

경제위기하에서 여성들의 유급노동에의 접근성은 그 양과 질에 있어서 매우 취약하다는 사실이 이 논문을 통해 증명되고 있으며 그것은 비정규직과 사회서비스직 여성들을 통해 보다 분명히 드러나고 있다. 2008 인권위의 사회권 지표 심포지엄에서는 지표를 중심으로 논의된 바 있으며 사회권적 노동권 지표에서 성별 고용율과 여성의 경력단절이 여성 관련 지표로 보완된 바 있다(은수미, 2008). 여기서 제기할 두 가지 문제는 먼저, 여성의 노동권 관련 지표의 수준을 어떻게 할 것인가의 문제인데 유급노동에의 접근권이 매우 취약하다는 점에서 가장 핵심적인 지표인 제1수준으로 성별 지표(고용율 혹은 경제활동참가율)가 제시되는 것이 바람직하다고 본다. 즉 이를 통해 여성의 유급노동에의 접근에 대한 수준 즉 사회권적 노동권(상품화) 확보의 수준을 가늠할 수 있어야 한다. 또 하나의 문제는, 여성의 사회권을 상품화에 기초하되, 탈가족화, 재가족화와 탈상품화에 대한 동시적 접근을 취할 필요가 있다는 점이다. 특히 비정규직 여성과 사회서비스직 여성의 사회권에 대한 총체적인 접근이 필요하다. 먼저 이들 여성들의 고용불안정(비정규직) 상태는 탈상품화 가능성을 제고해주는 사회보험 가입률이 매우 낮다는 측면에서 탈상품화로부터 배제되어 있으며 동시에 상품화된 노동자로서의 권리에 해당하는 산전후휴가나 육아휴직 등에서 구조적으로 배제됨으로써 재가족화에서도 배제되어 있다. 또한 영아를 둔 어머니의 취업률은 25.4%, 유아를 둔 어머니의 취업률은 38.2%에 그치고 있다(서문희 외 2005)는 사실에서 탈가족화에서의 배제도 확인된다(이 경우 정규과 비정규를 포함한 수치임). 즉 여성의 고용형태에 따라 사회권의 보장 정도는 현저히 차이가 발생하며 이러한 고려는

단순히 노동자로서의 지위를 획득하는 노동력의 상품화에 의해서 자연스럽게 남성노동자 혹은 여성정규직 노동자와 동일하게 획득되는 사회권이 아님을 주목하게 한다.

4.

사회권적 노동권의 불완전한 접근에 이어 여성의 사회권을 논의하는 또 하나의 지점은 소득보장권에 대한 부분이다. 특히 사회권 지표로서의 탈상품화가 시장노동에 의존하지 않고 인간다운 삶을 영위할 수 있는 노동력의 탈상품화를 목적으로 하는 시민권이었다면 시장노동에서 배제되어 빈곤상태에 있는 여성들의 사회권은 어떻게 구성되어 있는가를 살펴 봐야 한다. 흔히 여성빈곤은 남성가구주에 비해 여성가구주의 빈곤이 양적, 질적으로 보다 심각하다는 측면에서 여성가구주의 빈곤에만 주목하는 경향이 있는데 전체 빈곤층 내부구성에 주목하여 여성의 사회권 확보로 확장되어야 할 것이다. 우리 사회의 빈곤문제 실태가 규명된 것은 최근으로 전체 인구를 대상으로 추정한 빈곤율(시장소득 중위 값의 40%를 빈곤선으로 설정)은 2007년 말 현재 14.5%(약 682만명)이며, 이 가운데 기초생활보장제도를 통해 보호하는 빈곤층이 157만명 규모, 기타 복지제도를 통해 보호하는 빈곤층을 모두 합해도 200만명 규모(노대명, 2009)이므로 엄청난 사각지대가 존재한다. 경제적 상황에 따라 빈곤층 내부구성²⁾의 변화가 뒤따르게 되는데 경제가 마이너스 성장을 할 경우 빈곤층 규모 자체가 커지고, 근로능력이 있는 빈곤층이 늘어난다. 이제 빈곤층 내부구성의 성별화에 대한 관심이 필요하다. 첫째, 여성주의 관점에서 수없이 강조되었으나 예외 없이 간과되고 있는 현상이 취업불가 비경제활동인구 구성의 성별화로 이 가운데 ‘주부’라는 이름으로 취업과 실업을 오가는 여성들이 포함되고 있다는 점이다. 둘째, 경제위기 상황에서 이 내부구성은 취업빈곤층의 감소를 가져와 자활지원대상의 규모를 증가시킬 것인데 취업 빈곤층의 70%가 서비스업과 건설업에 종사하고 있다는 점에서 나타날 성별화 현상이다. 결국 자활지원사업이 여성 빈곤층에게 얼마나 효과적으로 작동되어야 하는가에 대한 고민을 다시 하지 않을 수 없다. 최근의 복지정책은 빈곤층 여성들로 하여금 노동시장에 들어오도록 고무하기보다는 가정으로 복귀하는 것을 추동하는 보수적 경향을 보여주고 있는

2) 빈곤층 가운데 근로무능력자 28%, 취업이 곤란한 비경제활동인구 28%, 취업빈곤층 28%(임금근로자 15%+비임금근로자 13%), 자활지원대상 15%(취업희망 비경제활동인구 10%+실업자5%)로 구성(노대명, 2009)

데 각종 현금급여의 증가 현상이 이를 뒷받침한다. 가사와 양육의 책임이 경제적 위기 상황에서 여성들의 취약요인으로 작동할 때 보다 주요한 정책적 지원은 고용지속과 연계의 형태로 진행되어야 한다. 새로운 사회적 위험이 전통적 사회적 위험과 달리 노동시장에서의 취약성과 노동가능성 약화 그리고 저출산 고령화 사회로의 변화와 더불어 보살핌 노동에 근거한 고용접근 제한과 관련된 것(김영란, 2006)이라는 점을 주목해야 한다. 가족구조의 변화에 따르는 여성가구주의 빈곤 문제 역시 고령층보다 미취학 자녀가 있는 등 돌봐야 할 자녀가 있는 여성가구주의 빈곤율이 높아서 생계유지와 돌봄노동 간의 갈등 하에 노동시장 참여가 제한되고 있는 현실이다. 그런 점에서 경제위기하에서 여성들에 대한 지원은 고용지원과 현물급여 중심으로 재편되어야 할 것이며 마이크로 크레딧의 창업 성공률, 사회적 기업 등에서의 여성일자리 형태 등에 대한 지원은 더욱 강화되어야 할 부분이다.

또한 사회보장의 대표적 지표인 공적연금의 성별화 문제는 연금제도의 미성숙과 지난한 개혁논쟁 뿐만 아니라 연금제도 자체가 젠더특정적으로 설계되는 것이 아니라는 인식, 그리고 이를 여성주의적 관점에서 재구성할 여력이 없었다는 점에 기인하여 상대적으로 논의가 미진했던 부분이었다. 사회보험의 젠더문제에 대한 논의 중 연금은 특히 여성주의의 참여의 정치가 미약했던 부분이었다. 공적연금을 포함한 사회복지제도가 세대간, 세대내 소득재분배와 사회적 연대를 기반으로 하고 있으며 이는 사회세력간의 정치적 타협의 산물이라는 점을 주목하면 여성 사회권 관점에서의 연금제도 재구성은 여성주의 정치라고 할 수 있을 것이다. 국민연금관리공단(2009) 자료에 의한 국민연금 가입자 현황을 보면 총 18,292,152명 가운데 여성은 38%이며 이중 사업장가입자는 48.4%, 지역가입자는 50.8%이며, 임의가입자나 임의계속가입자가 0.67%에 해당한다.³⁾ 사업장 가입자의 낮은 비율은 여성의 노동권에 기초한 연금 수급율이 낮음을 의미한다. 노후소득보장체제를 젠더적 관점에서 검토할 때, 포괄적 시민권에 기초한 급여제공이 여성의 사회권으로 주장되어야 하는지, 노동권에 기초하되 여성배제 혹은 사각지대의 문제를 해소하면서 개별적 수급권을 강화하는 형태가 여성의 사회권을 위해 주장되어야 하는지의 문제가 남게 된다. ‘여성의 사회권’은 앞서 언급한 권리자격을 기초로 이들 권리간의 관계에 대한 언급을 수반하여야 하며 동시에 사각지대 해소를 비롯하여 기여에 의한 사회보험 방식에서 여성의 사회권의

3) 남자의 경우 전체 가입자 중 사업장가입자가 54.4%, 지역가입자 45.5%, 임의가입자나 임의계속가입자가 0.15%에 해당한다.

확보는 가능/불가능한 것인지, 가능하다면 어떤 방식으로 가능한 것인지에 대한 정책제언이 보다 구체화되어야 한다. 연금에 대한 김수완(2008)의 논의는 노동권에 불이익을 주는 보편적 시민권의 확대에 문제를 제기하고 노동권에 기초하여 연금수급권 보장이 담보된 노동의 확대가 중요하다는 점을 강조한다. 그렇다면 돌봄 그 자체가 사회권의 권리자격이 되는 것은 아니다. 사회보험 방식의 연금제도가 세대간 소득재분배 기능을 담당하고 사각지대 없이 사회구성원 전체의 노후소득보장제도가 되기 위해 ‘여성’의 관점이 어떻게 반영될 수 있는가에 대한 고민은 절대적으로 필요한데 그것은 빈곤과 사각지대의 상당수를 여성이 차지하고 있기 때문이다.

5.

이 논문에서 제시하는 여성의 사회권 제고를 위한 정책방향에 이견이 없으며 좀더 구체화될 필요가 있을 것이다. 우리 정부는 사회권규약에 대한 제3차보고서를 2006. 6. 30. 제출했고 이에 대한 최종견해를 앞두고 있다. 이와 관련하여 여성의 사회권은 어떤 변화와 개선이 있었는지 살펴보아야 할 일이다. 예를 들어 남녀평등 조항에 있어서 동일가치노동에 대한 동일 임금은 1997년 ‘동일가치근로에 대한 남녀근로자의 동등보수에 관한 ILO협약(제100호)’를 비준하였지만 임금차별을 시정하기 위한 국가계획이나 정책적 노력은 무엇인지, 모성보호를 누리지 못하는 여성 그룹이 있는지에 대한 보고 등이다. 또한 사회권 제3차보고서와 2008년 유엔인권이사회보고에서 정부는 차별금지법의 제정을 보고한 바 있다. 특히 2008년 5월 7일 유엔인권이사회 6번째 회의에서 외교통상부 차관은 “비차별문제에 관해 한국정부 대표단은 대한민국 헌법은 누구도 차별의 대상이 될 수 없음을 명시하고 있으며, 직접적이든 간접적이든 근거 없는 차별금지의 중요성을 잘 인식하고 있다고 언급했다. 최근 추진된 입법적 발전 즉 차별금지법이 국회 심의를 위하여 제출되었음이 언급되었다”고 보고하고 있다(국가인권위원회, 2008; 303). 지난 참여정부에서 국무회의를 통과하고 국회에 접수되었으나 제17대 국회 회기만료로 제정에 실패한 차별금지법은 소수자 인권보호와 사회적 배제 집단에 대한 차별 없는 권리보장을 규정하고 있다는 점에서 다시금 법제화가 추진되어야 할 부분이다. 경제위기가 노동시장에서 여성 노동력 퇴출을 가져온 역사적 사례는

어렵지 않게 발견할 수 있다. 더불어 사회권 보장과 관련하여 돌봄급여에 대한 논쟁은 여성의 사회권, 노동권과 관련하여 젠더차원에서 양면적인 평가를 가져오기도 한다. 예를 들어 아동양육수당 등은 양육노동의 가시화로 인한 가치인정을 가져올 뿐만 아니라 모성임금으로 작동함으로써 노동시장 참여를 통한 시민권 획득에 역행하는 효과를 가져오는 것으로 지적되었다. 양육수당의 효과에 대한 스웨덴, 핀란드, 프랑스, 독일 등의 사례들은 여성의 노동권 모델이 확고한 나라와 그렇지 않은 나라에서 돌봄급여가 결과하는 여성 취업률의 상관관계를 보여주고 있다. 스웨덴은 양육수당보다는 공보육 서비스 확대를, 핀란드는 자녀가 3세가 되면 약 90%의 어머니가 복직하면서 양육수당이 ‘선택의 자유’가 되며, 1994년 양육수당을 받으면 실업자에서 제외시키는 정책을 취한 프랑스, 그리고 모성수당의 연장 차원에서 양육수당을 도입한 독일 등이 있다. 저출산 고령화라고 하는 새로운 위협에 여성들의 유급노동에의 접근이 단순히 기회의 평등차원에서 논의될 시점은 지났다고 보여진다. 그런 점에서 가용자원을 염두에 둔 정책과 제도 설계로서의 사회권 보장은 여성의 사회권과 관련하여 고용지원과 유지와의 연계를 보다 면밀히 검토하지 않으면 안 된다.

참고문헌

- 국가인권위원회(2008), 유엔인권조약감시기구의 대한민국에 대한 권고 모음집
- 김수완(2008), 여성 사회권 관점에 의한 한국 연금개혁의 재구성, 한국여성학 제24권 3호, pp. 147~176.
- 김영란(2006), 새로운 사회적 위험과 여성빈곤 그리고 탈빈곤정책, 한국사회학 제40집, pp.189-226.
- 김영순(2006), 블레어정부 이후 영국 여성사회권의 권리자격 변화 : 보육지원제도를 통해 본 노동자로서의 사회권을 중심으로, 한국정치학회보 제40집 제2호, pp.171-191.
- 노대명(2009), 자활사업의 환경변화, 한국보건복지인력개발원
- 서문희 외(2005), 전국 보육.교육이용 및 육구실태조사보고, 여성부, 한국보건사회연구원.
- Leira. A..(2002), *Working Parents and the Welfare State: Family Change and Policy Reform in Scandinavia*. Cambridge Univ. Press.

경제위기 속에서 취약계층의 사회권 토론문

- 빈곤 아동·청소년 중심으로 -

이 경 립 (부스레기사랑나눔회 대표)

1. 들어가면서

사회권(social rights), 즉 인간다운 생활을 할 권리를 좀 더 좁혀 “기본적인 삶의 수준을 누릴 권리”란 구체적으로 최소한의 보호로부터 시작하여, 먹는 것, 아픈 것, 잠자는 것 등 니드가 있을 때 공적인 체계 안에서 사회복지 서비스를 제공받아야 하는 것에서부터 출발한다. 더욱이 가난한 부모에게 태어난 이유로 날 때부터 가난을 옷처럼 입어야 하는 아동들에게 사회권을 보장해 주어야 하는 것은 너무나 당연한 국가의 책임일 것이다. 취약계층 빈곤 아동·청소년들이 사회권이나 인간다운 생활을 할 권리, 아동최선의 이익 등 이러한 거창한 것은 모르더라도 그들이 지금 당장 필요하고 원하는 것은 그렇게 큰 것이 아님을 알 수 있다.

『오늘 저녁을 굶지 않는 것, 학교의 준비물을 사갈 수 있는 것, 1년 내내 낡고 낡은 한결레의 신발로 커진 발을 더 이상 아프게 오므리지 않도록 발에 맞는 신발을 신는 것, 차비가 없어서 30-40분거리가 되는 학교를 걸어가지 않는 것, 새학기가 되어 새로 쓸 한권의 공책과 연필을 준비하는 것, 아플 때 약을 먹거나 병원에 갈 수 있는 것』 등이다.

이렇듯 그들에게 당장 필요한 것을 지금 당장 제공해 줄 수 있는 것에서부터 인간다운 생활을 할 권리, 사회권의 논의가 시작되어야 한다는 과제를 던지며 최근 빈곤아동·청소년 특히 지역아동센터 이용자를 대상으로 최소한의 누릴 권리에 대한 몇가지 지표들을 통해 2009년 대한민국 취약계층 아동·청소년의 삶에서 누려야 할 사회권에 대해 생각해보도록 하겠다.

2. 취약계층 아동·청소년 공적 서비스 보호 현황

발제자가 논의했듯이 2008년 상대적 빈곤율 대비 빈곤아동수는 약 1백3십7만정도로 볼 수 있다. 이 중에서 지역사회 내에서 최소한 공적 서비스를 이용하는 아동·청소년 현황을 보면 다음과 같으며 8개 사업이 포괄하는 아동·청소년수는 약 87만명이며(57%), 65만명(42.9%)가 공적 전달체계의 사각지대에 놓여있다고 추산할 수 있다. 하지만 실제로는 더 많은 아동들이 최소한의 공적서비스의 사각지대에 놓여있다고 볼 수 있겠다. 또한 발제자가 지적했듯이 결식아동에 대한 급식전달체계의 이원화이다. 교육과학기술부에서 제공하는 중식지원대상 63만명(2008년)이나 보건복지가족부에서 제공하는 지역사회 석식지원대상 25만5천명(2008년)으로 부처간 2배 이상 차이가 난다. 더욱이 결식아동 지원비가 지자체로 2005년 이양됨에 따라 지자체별로 지원규모, 지원방식, 지원 단가를 비롯 예산이 다름으로 빈곤아동·청소년의 최소한의 생존권이 위협받고 있다.

〈표 1〉 취약계층 아동 청소년 보호현황

사업명	이용자수	사업명	이용자수
지역아동센터	76,229명	교육복지투자우선지역지원사업	60,897명
드림스타트	4,900명	방과후학교	396,979명
방과후아카데미	6,310명	학교사회복지사 파견사업	15,255명
CYS-net	52,000명	위스타트사업	6,000명
8개사업 이용자수 872,433명			

*출처: 취약계층 아동·청소년을 위한 교육복지 지원방안. 충남교육청.2008. 연구용역.이경림외

주) 지역아동센터, 드림스타트 - 보건복지가족부, 2007년 기준/ 방과후아카데미, CYS-net - 구, 국가청소년위원회, 2007년 기준/교육복지투자우선지역 지원사업 - 한국교육개발원, 2007년 기준, 집중지원학생수/방과후학교 - 교육과학기술부, 2007년 기준, 초등보육 및 바우처, 멘토링 참여자 수/위스타트 사업 - 2007년 사업지역 20개 × 300명(사업계획량)/학교사회복지사 파견사업 - 학교사회복지사협회, 2007년 기준, 집중지원학생수 (전체이용자수78,545명)

3. 취약계층 아동·청소년 발달 현황

지역아동센터 이용아동은 법적으로는 보호가 필요한 0-18세 미만의 아동은 모두 이용할 수 있지만 현재 전국의 3,000여개 지역아동센터의 10만 이용아동의 현황을 보면 우리 사회에서 가장 취약하고 빈곤한 가구 내 자녀들이 이용하고 있음을 알 수 있다. 2008년 보건복지가족부의 전국 지역아동센터 실태조사를 통해서 7,500명 아동의 일반적 현황은 다음과 같다.

- 첫째, 가족형태를 보면 양부모가정 47.2%, 모자가정 17.8%, 부자가정 16.2%, 조손가정 12.9%, 기타 5.9%로 나타나, 양부모가정이 가장 많이 차지하지만, 모자가정, 부자가정, 조손가정의 비율이 매우 높음을 알 수 있다.
- 둘째, 이용자 가정의 경제상황은 기초생활수급권 가정이 가장 많아 32.0%, 일반가정 30.1%, 차상위 가정 20.8%, 한부모가족지원법에 의한 한부모가정 7.9%로 나타나, 학교중식지원자 가정을 포함한 일반가정이 35.1%, 빈곤가정이 60.7%로 드러났다.
- 셋째, 이용자 가구의 한 달 평균 수입은 100만원 미만이 가장 많아 36.3%, 100만원~150만원 미만이 32.4%로 나타났다. 과반수 이상이 월평균 수입 150만원 미만의 저소득 가정이며 이용아동 가구의 한 달 수입의 평균은 120.9만원으로 전반적으로 빈곤 가정의 아동들이 이용하고 있음이 나타났다.
- 넷째, 이용아동 대부분은 지역아동센터가 끝난 후 집으로 돌아가도 49.8%만이 주양육자의 보호를 받으며 50.2%의 아동들은 야간 또 다시 방치되고 있는 것으로 조사되었다.
- 위의 일반적 상황에서도 볼 수 있듯이 우리사회 가장 빈곤·소외계층 아동들이 지역아동센터를 이용하고 있으며 이들을 중심으로 신체적, 심리사회적 발달 현황을 고찰하는 것이 바로 빈곤아동·청소년의 삶의질을 진단하는 기본적 척도가 될 것이다.

1) 취약계층 아동·청소년 신체적 건강 실태 1)

2008년 6월 지역아동정보센터에서 조사한 “지역아동센터 이용아동·청소년의 건강실태”의 자료를 보면 다음과 같다. 전국의 지역아동센터 이용 아동·청소년 3,274명 신체적 건강 상태를 크게 키, 몸무게, 비만도, 생활습관, 아동 질병의 현주소는 다음과 같음을 알 수 있다.

- 키, 몸무게 : 이용아동의 키와 몸무게를 아동 표준발육곡선 50%와 비교하여 보았을 때, 키의 경우 남아와 여아 모두 평균 또래 아동들보다 작게 나타났다. 남아의 경우, 8세에는 3.47cm차이지만 연령이 증가하면서 10세 5.72cm, 14세 7.69cm로 가장 큰 차이가 나고 연령이 증가하면서 그 차이는 다시 줄어드는 것으로 조사되었으며 몸무게의 경우도 지역아동센터 아동은 일반아동보다 적게 나가는 것으로 나타났다.
- 비만정도 : 남녀 모두 저체중인 경우가 각각 70.19%(725명), 79.78%(1093명)으로 가장 많았으나 반면, 비만인 경우도 각각 0.58%(6명), 0.15%(2명)으로 나타났다. 남아의 경우, 초등학생과 중학생은 저체중이 많았고, 고등학생은 정상체중이 더 많았다. 여아는 학년별로 저체중 비율이 가장 높았고, 여아 역시 남아와 마찬가지로 과체중과 비만의 비율 매우 낮게 나타났다.
- 아동질병

1) 본 원고는 보건복지가족부 위탁 지역아동정보센터의 “지역아동센터 이용아동의 건강실태 및 주양육자 양육환경조사(2008. 12)” 연구자: 이경림, 박영숙, 황정아, 장현정의 연구내용 중 신체적 건강실태를 재구성하여 발췌하였음.

〈표 2〉 이용 아동·청소년의 신체적 건강 정도

n=3,274

구분	초등학교				중·고등학교				비고	
	있다(한다)		없다(안한다)		있다(한다)		없다(안한다)			
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)		
안과질환	442	16.8	2189	83.2	100	18.2	449	81.8	**	
호흡기질환	939	35.6	1695	64.4	208	37.9	341	62.1		
심장질환	726	27.7	1899	72.3	157	28.6	392	71.4		
신체적 건강 (질병 정도)	신장질환	243	9.3	2379	90.7	42	7.7	504	92.3	
	치과질환	436	16.6	2191	83.4	92	16.8	457	83.2	
	위장질환	304	11.5	2330	88.5	105	19.1	444	80.9	***
	피부질환	658	25.1	1963	74.9	116	21.2	432	78.8	*
	잡은두통	381	14.5	2244	85.5	130	23.7	419	76.3	***
빈혈	530	20.2	2089	79.8	188	34.2	361	65.8	***	

*** p<.001, ** p<.01, * p<.05

지역아동센터 이용 아동·청소년의 신체적 건강 정도를 조사해보았더니 안과질환은 초등학생의 16.8%, 중고등학생의 18.2%가 가지고 있었으며, 호흡기 질환은 초등 35.6%, 중고등 38.9%가 심장질환은 초등 27.7%, 중고등 28.6%, 신장질환은 초등 9.3%, 중·고등 7.7%, 치과질환은 초등 16.6%, 중고등 16.8%가 가지고 있는 것으로 조사되었다.

그 다음으로 위장질환으로는 초등 11.5%, 중고등 19.1%, 피부질환은 초등 25.1%, 중·고등 21.2%, 잡은두통은 초등 14.5%, 중·고등 23.7%, 빈혈은 초등 20.2%, 중고등 34.2%가 질병을 호소하고 있는 것으로 조사되었다.

본 조사를 통해서 빈곤·소외 계층 아동·청소년의 건강한 신체적 성장발달을 위한 건강 지원 대책 역시 필요한 것으로 나타났다.

2) 취약계층 아동·청소년의 심리사회적 발달 현황²⁾

2008년 6월 - 7월 보건복지가족부가 전국의 지역아동센터 이용 아동·청소년 7,644명을 대상으로 조사한 아동·청소년의 심리사회적 발달 현황을 보면 다음과 같다.

(1) 이용아동의 심리사회적 문제

이용아동의 심리사회적 문제는 K-CBCL 문제행동증후군 척도 중 불안/우울 척도, 비행 척도, 공격성 척도의 원점수로 산출하였다. 14개의 불안/우울 척도는 평균 5.46점, 13개의 비행 척도는 2.65점, 20개의 공격성 문항에서는 7.97점으로 나타났다. 이 척도는 점수가 높을수록 문제가 많음을 의미한다.

〈표 3〉 이용아동의 심리사회적 문제*

단위: 점

구분		평균(SD)	점수범위
심리정서문제	불안/우울	5.46(5.31)	0~28
행동문제	비행	2.65(2.99)	0~26
	공격성	7.97(7.90)	0~40

* K-CBCL 척도의 원점수

(2) 재표본 이용아동의 심리사회적 적응³⁾

〈표 4〉 재표본 이용아동의 심리사회적 적응*

단위: 명(%)

구분		70점 미만	70점 이상	평균(SD)
심리정서문제	불안/우울	1754명(87.7%)	246명(12.3%)	53.74(12.35)
행동문제	비행	1757명(87.9%)	243명(12.2%)	55.93(11.22)
	공격성	1776명(88.8%)	224명(11.2%)	51.56(13.64)

* K-CBCL 척도의 표준점수(T점수)

- 2) 본 원고는 보건복지가족부의 연구용역(2008.12) “지역아동센터 전국 실태조사” 연구자 : 이태수, 김성경, 박은미, 이경림, 이향란의 연구 내용 중 이용자의 사회능력 및 심리 사회적 발달현황을 중심으로 발췌하였음.
- 3) 심리사회적 적응은 이용아동 표본 7,689명 중 무작위 방법으로 2,000명을 재표본 추출하여 K-CBCL 척도의 표준점수로 분석하였다.

재표본 이용아동의 심리사회적 적응수준을 알아보기 위해 K-CBCL 문제행동증후군 척도 중 불안/우울 척도, 비행 척도, 공격성 척도의 원점수를 표준점수(T점수)로 환산하여 각 수준과 각각의 평균을 알아보았다. CBCL에 의해 측정된 청소년의 문제에서는 총 문제 및 하위 문제의 표준점수가 70점 이상인 경우에 청소년은 임상적 의미를 갖는데, 어떤 사회에서도 70점 이상을 기록하여 전문적 치료를 요하는 아동의 비율이 5~10% 정도 나타난다고 설명한다. 본 연구대상자들의 표준점수로 볼 때, 12.3%는 임상적 의미를 갖는 심리정서문제를, 비행에서는 12.2%, 공격성에서는 11.2%가 임상적 의미를 갖는 행동문제를 갖고 있는 것으로 밝혀졌다. 문제별 평균을 보면, 심리정서문제의 평균은 53.74점이며 비행의 평균은 55.93점, 공격성은 51.56점으로 나타났다. Achenbach(1991)의 기준에 따르면, 우리나라 지역아동센터 아동들은 심리정서문제 및 행동문제의 전문적 치료를 요하는 아동의 비율이 약간 높은 편으로 나타났다.

4. 취약계층 아동·청소년 주거현황

부스러기사랑나눔회 1:1 결연아동 748명의 주거상황을 살펴보면 <표 5>와 같다. 자가는 불과 17%에 이며 월세 47.6%, 전세 13%이며 무허가나 비닐하우스도 8.4%에 이르고 있는 것으로 나타났으며 화장실의 경우 실내 화장실 72.2%, 실외화장실 27.8%로 주거상황이 불안한 것을 알 수 있다.

〈표 5〉 주거상황

주거 구분	아동수	퍼센트
자가	127	17
월세	356	47.6
전세	100	13.4
영구임대	48	6.4
무상임대	29	3.9
쉼터	19	2.5
무허가, 비닐하우스 등	63	8.4
미파악	6	0.8
총	748	100

5. 나가는 말

이상과 같이 취약계층 아동·청소년 특히 지역아동센터 이용자를 중심으로 공적서비스 보호현황, 결식현황(생존·보호권), 일반적 상황 및 신체건강(의료권), 심리정서적 현황, 주거권을 살펴보면서 사회권으로부터 얼마나 멀리 있는지 조망해 보았다.

2008년 세계적인 경제위기 여파는 한국에 있는 빈곤가족 아동에게도 다가왔다. 2009년 1월과 2월 경제위기로 지역아동센터를 찾는 아동들이 5,742명 늘어났고 대기자는 4,378명(센터당 평균 5.5명)으로 10.126명이라고 한다. 더욱이 이들이 지역아동센터를 찾은 이유는 부모실직(23.2%), 부모의 부도와 파산(9.6%), 비정규직 전환으로 인한 수입감소(13.3%), 근무시간 단축 및 공장가동 중단(11.9%), 자영업의 수입감소(18%)로 실직·파산 등 경제위기가 76%이며 이로 인한 가족해체가 24%로 보고하고 있다(강명순 의원실, 2009). 현장에서 느껴지는 체감은 1998년 IMF 때보다 2008년을 넘어 2009년 취약계층 아동·청소년의 어려움은 더욱더 절망적이고 힘겨움이 느껴진다.

위의 다양한 지표들에서 알 수 있듯이 취약계층 아동·청소년의 사회권을 돌려주고 지

켜주기 위한 다양한 정책적 접근들이 필요하다. 정책적으로는 지역아동센터 이용 기간이 오래될수록, 나이가 어릴 수록 이용자들의 심리사회적 적응력이 좋아지며 특히 지역아동센터에서 인권 프로그램 참여학생일 경우 경우 자존감 및 생활만족도가 높은 것으로 조사되었다(이경림외, 지역아동정보센터. 2007). 사회복지서비스 접근비율이나 이용비율을 높이기 위해서는 공적 서비스 영역의 확대를 비롯 확대를 위한 법률 정비 및 예산지원이 획기적이고 우선적으로 정비되어야 한다.

우리사회가 빈곤퇴치를 하지 않는 한 빈곤 아동·청소년이 빈곤으로 인해 가질 수 밖에 없는 부정적 영향의 존재를 인정하지 않을 수 없다. 그것은 빈곤이라는 구조적이고 거시적인 문제가 가장 큰 요인이기 때문이다. 미시적으로는 사회복지 서비스 접근 방법도 부정적 영향보다는 보호요인과 회복력으로 접근하는 관점의 변화가 필요하다. 실제로 빈곤 아동들이 동일한 조건임에도 불구하고 자신들이 가난하지 않다고 생각하는 아동들의 competence이 높은 것으로 조사되었다. 따라서 빈곤을 극복할 긍정적인 힘을 키워주어야 한다. 또 한가지는 빈곤아동의 사회권 확보를 위한 접근 방법에서 반드시 놓치지 말아야 할 것은 가족과 함께 하는 것이다. 가족을 중심으로 한 집중적이고 지속적인 정책적 지원. 다양한 가족별로 다른 접근 방법이 함께 가야 할 것이다.

취약계층 아동·청소년이 가난한 부모에게 태어나 빈곤이 원인으로 인간다운 생활을 누릴 권리를 태어나서부터 빼앗기지 않도록 꿈조차 가져보지 못하게 되지 않도록 새심하고 섬세한 접근이 지금 당장 필요할 때이다.

참고문헌

- 강명순(2007), 아버지가 다니는 회사가 부도가 났습니다. 국회 정책자료집.
- 이경림(2007) 빈곤가족아동의 사회적 지지가 아동역량에 미치는 영향. 강남대학교 대학원 박사학위 논문
- 이경림(2007). 지역아동센터 특성이 이용아동 만족도에 미치는 요인. 보건복지가족부 위탁 지역아동정보센터.
- 이경림 외(2008). 지역아동센터 이용아동의 건강실태 및 주양육자 양육환경조사. 보건복지가족부 위탁 지역아동정보센터
- 이태수, 최돈민, 이경림(2008). 취약계층 아동·청소년을 위한 교육·복지 지원방안. 충남교육청 연구용역. 미발행보고서
- 이태수, 이경림 외(2008). 지역아동센터 전국 실태조사. 보건복지가족부 p288-p372

‘이주노동자의 사회권’을 읽고

오 경 석 (한양대 다문화연구소 연구교수)

“이주 노동자가 한국 사회를 구성하는 필수적인 존재가 이미 되었음을 인정할 때가 되었다.” 그럼에도 불구하고 “지난 20여년 동안 지속적으로 안고 왔던 (이주노동자의 기본권 침해의) 문제가 왜 (여전히) 사라지지 않고 있는가?”

박경태 교수께서는 이주 노동자들의 삶에 관심이 있는 사람이라면 공감하지 않을 수 없는 이러한 고민을 바탕으로 최근 들어 더욱 열악해져만 가고 있는 이주노동자들의 생활상을 검토한 후, 문제의 원인을 진단하고, 실현가능한 해법을 모색하고 있습니다. 박교수께서는 사업장 이동이 원천적으로 제한되는 ‘고용허가제’, ‘미등록’에 대한 비포용주의, ‘이주노조 불인정’을 포함한 노동 3권의 제약 등을 이주노동자들의 사회권과 연관된 대표적인 차별 조치들로 지적한 후에 그러한 차별 조치들이 지속되고 있는 이유를 1) ‘국민’의 권리와 ‘인간’의 권리를 매개할 수 있는 개념의 미비, 2) 이주노동자들에게 제한된 노동력 이상의 위상을 부여하기를 철저히 거부하는 인종주의, 3) 적절한 (외국인) 인력 정책의 부재 등에서 찾고 있습니다. 이러한 차별 조치들이 시정되기 위해서는 제도적인 측면과 사회운동적인 측면에서의 ‘개선책’들이 모색될 수 있어야 한다는 것이 교수님의 입장입니다. 박교수께서 제안하신 제도적인 개선책에는 ‘노동허가제의 수용’ 및 ‘차별금지’, 그리고 ‘장기체류 미등록 노동자에 대한 영주권 부여’에 대한 검토가 포함되어 있습니다.

교수님의 고민에 적극적으로 공감하고 제안해주신 해법들에 대해서도 이견이 없습니다. 너무나 정당한 고민이며 합리적인 개선책들이기 때문일 것입니다. 그런데 문제는 이같이

정당하며 합리적인 '제안'들의 실행이 여전히 유보되고 있다는 점입니다. 교수님께서도 지적하신 바와 같이 그 결과 “약화와 후퇴”라는 양상으로 이주노동자들의 상황은 더욱 열악해지고 있습니다. 반복되는 고민과 노력에도 불구하고 후퇴하고 있는 현실은 이주노동자와 그들 결의 활동가들을 답답하고 냉소적이 되게 만듭니다. 저 또한 비슷한 심정인지라 하나하나한 이야기를 덧붙이는 형식적인 토론 이상을 하기는 어려울 것 같습니다. 교수님께서 정리해주신 내용에 몇 가지 고민을 추가하는 방식으로 제 생각을 말씀드리면 다음과 같습니다.

첫째, '통합적 접근'이 필요할 것 같습니다. 그러니까 사회권 의제와 기타의 기본권 의제를 분리해서 논의하는 것은 이론적인 측면에서나 현실적인(실행가능성이라는) 측면 모두에서 적절치 않아 보입니다. 아시다시피 (특히 미등록) 이주노동자들에게는 사회권의 침해만이 문제가 되는 것이 아닙니다. '생명권, 신체의 자유, 거주이전의 자유, 직업(선택)의 자유' 등 일상 생활의 '지속성'과 '자율성'을 구성하는 '자유주의적 기본권'의 대다수가 침해당하고 있는 것이 그들의 현실이기 때문입니다. 사정이 이렇기에 기본권 보장의 문제를 논외로 하는 사회권 논의는 전자의 문제가 이미 해결된 것과 같은 착시 현상을 일으킬 수 있다는 점과, 불가피하게 모든 이주노동자가 아니라 이주노동자의 일부만을 대상으로 논의가 진행될 수 밖에 없다는 점에서, 제한되거나 위장된 효과 이상을 거두기 어려우리라 생각합니다.

둘째, 사회권을 포함한 기본권 논의가 공염불이 되거나 또 다른 '다문화사회' 이데올로기로 전락하는 것을 방지하기 위해서는 가장 시급하게 보장되어야 할 이주노동자 권리 목록의 '우선 순위'를 정하는 일과 그 실행을 강제할 수 있을 만한 절차를 엄격하게 규정하는 일이 중요할 것 같습니다. 이와 관련 미등록 문제는 여러 의제 중의 하나라기보다는 가장 중요한 의제가 아닐까 싶습니다. 미등록 노동자들이 한국 사회를 선택하거나 한국 사회 공동체의 정당한 구성원으로 포용될 수 있는 권리의 문제를 도외시한 가운데 사회권을 논의한다는 것은 앞뒤가 안맞는 이야기이기 때문입니다. 교수님께서 말씀하신 '국민'의 권리와 '인간'의 권리 사이 어디쯤에서 길을 찾을 수 있을 겁니다. 흥미로운 사실은 '외국인 노동자의 시민권', '거주외국인 지원조례', '거주외국인 인권증진조례' 등에 대한 토론

의 과정에서 이에 대한 논의들이 시민사회와 국가 영역 모두에서 구체적으로 진행된 바 있다는 점입니다.¹⁾ 한국적 토양에서 받아들여졌고 진행중인 이런 논의들을 적극적으로 활용하고 발전시켜나갈 필요가 있어 보입니다.

셋째, 제도적 개선책과 관련해서는 이주노동자들만이 정책의 대상이 되어야 한다는 발상자체가 좀 더 객관적인 방향으로 전환될 필요가 있다는 생각입니다. 이 경우 가장 주목해야 할 사안은 소위 ‘제도적 인종주의(institutional racism)’입니다. ‘선구제 후통보’로부터 ‘선통보 후구제’로 그리고 최근의 ‘미등록 접촉 원천 금지’에 이르기까지 보수화되고 있는 ‘통보의 의무’를 비롯, 소위 ‘독소 조항’이라 불리우던 항목들이 오히려 개악된 것으로 평가되는 개정 고용허가제, 그리고 외국인 지문 날인 제도를 복원하고 불심 검문 조항을 포함시킴으로써 인권 침해의 여지를 증폭시킨 것으로 평가되는 ‘출입국 관리법’ 개정안에 이르기까지, 이주노동자들이 경험하는 가장 심각한 인권(및 기본권) 침해의 주체가 다른 아닌 ‘국가 제도’라는 점을 잊지 말아야 할 것 같습니다.

넷째, 제도적인 공간에서 ‘합법적’으로 이루어지는 기본권 침해의 여지를 줄이기 위해서는 사회운동적 접근이 병행될 수 있어야 합니다. 이주노동자들의 ‘자기결정권’에 입각한 ‘당사자주의’가 중요한 원칙이 될 수 있어야 합니다. 사회 운동 진영은 국가 제도를 견

1) 10여년 전에 안산이주민센터가 제안한 <외국인 노동자 시민권의 과도기적 내용>은 다음과 같다.

외국인노동자 시민권	시민권 확보를 위한 과도기적 내용
시민적 권리	- 외국인 노동자의 단결권 보장 - 신분과 관계없이 송금 허용 - 외국인노동자 변호사제 도입
정치적 권리	- 지방자치 내 외국인 위원회의 설치 - 외국인노동자 자치조직의 지원
사회적 권리	- 국제결혼 가정 배우자 이름 주민등록 등본 정식 기재 - 국제결혼가정에 대한 인정 있는 포용: 강제 추방 등 - 불법체류자 전면 사면 및 영주권 제도 도입 - 불법체류자 벌금제도의 철폐 - 산업연수기술연수생제도 폐지, 노동자 권리 인정 대체입법 도입 - 해외투자법인 연수제도의 전면 개정 및 노동인력 활용 방지 - 사회복지제도의 외국인노동자에게 개방 - 외국인노동자 전문복지시설의 확충

제하거나 보완하는 일을 넘어 대안적인 삶(사회권 보장)의 공간을 창출하는 일에도 보다 적극적인 노력을 기울일 수 있어야 할 듯 싶습니다.

정리하면, 사회권의 전제, 사회권의 목록, 사회권 보장의 방식 등 세 가지 차원의 논의가 동시에 이루어질 수 있다면, 사회권에 대한 고민이 조금은 더 논리적으로 일관되며 현실적으로 타당한 논의가 될 수 있지 않을까 하는 것이 제 생각입니다.

최 문 선 (여성부 정책총괄과 서기관)

「이주노동자의 사회권」에 대한 의견

하 창 용 (노동부 외국인력정책과 사무관)

외국인근로자는 우리나라 국민이 아니므로, 우리나라 국민에 비해서 일부 권리의 제한은 필연적이라고 할 수 있다. 헌법상 자유권적 기본권은 인간의 권리로서 외국인근로자도 당연히 누려야 할 것으로 보이나, 사회권적 기본에 대해서는 그 보장 범위에 대해서 많은 논란이 있어 왔다. 하지만, 외국인력을 활용하는 모든 국가에서 외국인근로자의 사회권을 일부 제약하고 있으며, 우리나라 또한 이러한 기조아래 제도를 운영해 오고 있다.

현행 고용허가제의 문제들 중 사업장 변경을 예를 들고 있는데, 이에 대해서는 국가적 비교연구가 선행되어야 한다고 본다. 단순 기능인력에 대한 제도운영 시 어떠한 국가도 외국인근로자의 자유로운 사업장 변경을 허용하지 않고 있다. 자유로운 사업장 이동을 허용한 동포근로자들이 최근 대부분의 음식점과 건설업 일자리를 잠식한 예를 보더라도, 일정 부분의 사업장 변경제한은 필요하다고 볼 수 있다.

사업장변경제로 다수의 외국인근로자가 피해를 보는 것으로 표현하고 있으나, 대부분의 근로자들(95%)은 2개월 이내에 재취업에 성공하고 있다. 또한, 국내 입국 근로자 중 약 1%만이 이러한 제한으로 인해 출국대상이었던 점을 고려하면 이러한 논의가 과장된 측면이 있다고 보인다.

다만, 정부는 이러한 소수의 외국인근로자들도 보다 편안한 환경에서 취업할 수 있도록, 법개정과 동시에 지원서비스 역량을 강화하고 있다. 현재 국회 본회의에 계류 중인 개정안에 따르면 구직기간을 연장(2→3개월)하고, 사업장변경 횟수제한에 사업주 귀책인 경우를 제한하기로 하였다. 또한, 전국 38개 민간기관을 사업장변경 지원기관으로 지정하여, 사업장변경 근로자의 일시적 숙식 및 구직활동을 돕고자 한다.(연간 24백만~36백만원 지원)

본문 표현 중에 오해의 소지가 있는데, 사업장 변경은 외국인근로자가 신청자이고, 사업주의 동의 없이도 근로가 불가능할 것으로 판단될 경우에는 직권 이동을 허용하고 있는 것임을 다시 한번 밝혀둔다.

외국인근로자의 입국비용 문제를 지적하셨는데, 모든 조사에서 고용허가제상 입국비용이 현격히 감소했으며, 송출비리도 근절되었다는 결과가 나왔다. 고용허가제의 송출과정상에는 어느 한 일방이 송출여부를 판단할 수가 없으므로, 송출비리와 이로 인한 송출비용 증가는 발생할 수가 없다. 아마도 일부 조사에서 입국비용 과다가 지적되었다면, 불체자가 대상으로 한 조사인 것으로 보인다. 또한, 중국동포들은 현재 고용허가제가 아니라 방문취업비자를 발급받아 국내 들어와서 취업하고는 제도에 따라 취업되고 있어, 이를 고용허가제로 표현하는 것은 문제가 있어 보인다.

그 외 대부분의 주제에 대해서 공통적으로 불법체류자에 대한 문제를 지적하고 있는데, 현재 외국인근로자 중 상대적으로 보호가 취약한 부분이 불법체류자라는 점에 대해서는 공감한다. 다만, 불법체류자가 발생하는 원인을 살펴보면 대부분 관광 등 단기사증으로 입국하는 외국인이라는 점에 주목할 필요가 있다. 대부분의 불법체류자가 의도적인 불법인 상황에서 발표 내용대로 불체자에 대한 해결방안으로 연착륙을 활용한다면 오히려 불법체류자를 증폭시킬 것이라는 것은 누구나 예상할 수 있을 것이다.

불법체류자 문제는 지속적으로 규모를 감소시키는 것이 필요하며, 이를 위해서는 사업주 위주의 강력한 단속이 필요하다고 생각된다. 다만, 이 과정에서 불법체류자들이 국내 취업생활에서의 권리가 침해되지 않도록 유의하여야 한다. 특히, 단속 후 보호기간에 있는 근로자들이 금품청산이 될 수 있도록 각종 지원이 필요하다고 생각된다.

따라서, 향후 외국인근로자의 사회권에 대한 논의는 국내 근로자 고용기회 보장 등 우리나라 국민의 사회권과 연관 지어서 매우 신중히 접근해야 할 것으로 보인다.

2009 사회권심포지엄
경제위기와 사회권

| 인 쇄 | 2009년 6월

| 발 행 | 2009년 6월

| 발행인 | 안 경 환

| 발행처 | 국가인권위원회 정책교육국 인권정책과

| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교동길 41
금세기B/D (을지로1가 16번지)

| 전 화 | (02) 2125-9752 | F A X | (02) 2125-9733

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 한학문화

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

사전 승인없이 본 내용의 무단복제를 금함.

발간등록번호 11-1620000-000165-01