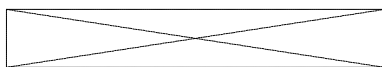


제 45회 참여사회 포럼

양극화와 시민사회의 대안전략 “복지연대의 새 틀을 짜자”



사단
법인 **참여사회연구소**

〈제 45회 참여사회 포럼〉

양극화와 시민사회 대안전략 “복지연대의 새 틀을 짜자”

■ 일시 : 2005년 4월 28일(목) 오후 2시 ~ 6시

■ 장소 : 민주화운동기념사업회 교육관

○ 발제 : 조홍식(서울대학교 사회복지학과 교수)

○ 사회 : 이병천(참여사회연구소 소장)

○ 토론 : 김주환(한국비정규노동센터 기획실장)
 김종건(민중복지연대 반빈곤센터장)
 박원석(참여연대 사회인권국장)
 박인규(인천참여자치연대 사무처장)
 이공순(실업극복국민재단 정책실장)
 이재훈(민주노총 정책차장)
 조영숙(한국여성단체연합 사무총장)
 조경애(건강세상네트워크 공동대표)

[발제문]

“복지연대의 새 틀을 짜자”- 시민사회운동의 전략적 방향 모색

曹興植(서울대 사회복지학과 교수; 참여사회연구소 이사)

1. 제언 배경: 왜 연대가 필요한가?

1) IMF 관리체제 이후 사회의 급속한 '양극화' 현상

(1) 대규모 빈곤층의 구조화 가능성

- 현재의 양극화는 첨단산업과 사양산업간, 대기업과 중소기업간 취업자와 미취업자간, 정규직 노동자와 비정규직 노동자간, 고수익자영업자와 영세자영업자간, 성장지역과 낙후지역간 등의 양극화로 특징지워지는 중층적 양극화 현상이며, 이는 근로소득의 양극화로 표현

- 이 과정에서 노동자 중에도 Insider와 Outsider가 발생하며, Outsider들은 사양산업 및 영세 사업장에서 일하는 비정규직 노동자나 영세자영업자, 그리고 실업자로 끊임없이 빈곤의 위험에 노출되어 있음.

- 이 점에서 양극화 현상은 최근 회자되고 있는 '신빈곤' 문제를 설명하는 중요한 단서를 제공함. 신빈곤이란 동일한 빈곤현상에 대한 새로운 해석이 아니라 새로운 빈곤현상 또는 빈곤생산메커니즘에 대한 해석으로 이해해야 할 것임

- 대규모 신빈곤층 출현 : 최소 4백만 - 최대 1천만명; 모든 정부 공식 통계(GINI 계수, 소득분배율 등)에서 IMF 이후 소득분배 악화 실증

- 최근의 경기회복에도 불구하고 대량의 빈곤층이 '구조화'될 가능성 높음

- 특히, 급속한 산업·고용구조 변화로 '노동빈곤층(working poor)' 구조화 가능성; 고임금 정규직 핵심노동자층과 저임금 비정규 주변노동자층으로 양극화(<표 1> 참조)

<표 1> 노동빈곤층 규모

(단위 : 빈곤가구 및 빈곤가구원의 %)

		협의의 근로빈곤층	광의의 근로빈곤층	근로무능력 빈곤층	합 계
최저생계비 기준 빈곤층	가구	47.2		52.8	100.0
	개인(명)	31.9	61.8	38.2	100.0
중위소득 60% 기준 빈곤층	가구	55.2		44.8	100.0
	개인(명)	36.8	69.6	30.4	100.0

주 : 최저생계비와 중위소득 60%기준을 <경상소득 - 공공부조성 이전소득>에 적용하여 추정 한 전체 빈곤층 비율에서 근로빈곤층의 비율을 가구 및 개인단위로 추정

자료 : 노대명, '양극화시기의 근로빈곤층 지원정책의 쟁점과 과제', 보건복지포럼, 2005.

(2) 노동유연화 전략 이후 임시직·계약직 등 비정규직 급증

- 비정규직(비정형근로자) 총수는 680만명으로 전체 임금근로자의 53%
- 비정규직은 저임금, 기업복지, 사회보장 혜택의 제외 등으로 열악한 생활조건; 비정규직의 대다수가 퇴직금, 4대 사회보험, 학비·주거비 용자 등 기업복지에서 제외

2) 정부 정책의 문제: 소득분배 개선을 위한 실효성 있는 정책 취약

(1) 정책기조가 구조적인 소득분배 개선보다는 개개인의 고용창출 대책으로 일관

- 간접세 위주의 조세구조에 대한 조세개혁 의지 빈약
- 사회복지, 조세구조, 기업복지 등이 어떻게 불평등한 분배구조를 지속화시키는지에 대한 구조적 분석 없이 기존 복지체제에 프로그램 덧붙이기

(2) 프로그램을 뒷받침할 예산 확보, 행정체계 정비 등 미흡

- 국민기초생활보장을 제외하면 투자적 복지 대책은 거의 없음
- 비정규직 보호에 대한 구체성 없는 정책

(3) 사회복지재정의 재정분권화에 따른 우려

- 낮은 재정자립도와 지역간 불균형으로 인한 예산배분의 불평등 심화, 복지영역 내 배분의 불평등 강화, 지역격차 심화
- 재정자립도란 전체 수입 중에서 자체수입의 비중을 말함.
 - * 지방자치단체의 재정구조 : 자체수입 + 의존수입 +(지방채 발행)
 - * 자체수입 = 지방세 + 세외수입
 - * 의존수입 = 지방교부세 +국고보조금 + 조정교부금 및 재정보전금
- IMF 경제위기를 거치면서 지역경제의 침체 때문에 재정자립도는 지속적으로 하락하다가 2003년 이후 조금씩 회복하고 있음(<표 2> 참조).

<표 2> 년도별 재정자립도 추이

(단위 : %)

연도별	전국평균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
1996	62.2	89.9	43.1	53.4	22.5	53.0
1997	63.0	89.4	42.5	53.3	21.2	51.6
1998	63.4	90.0	42.1	54.1	22.9	49.7
1999	59.6	81.8	38.3	52.0	23.4	52.3
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2001	57.6	82.9	35.6	43.4	18.1	45.0
2002	54.8	79.8	34.6	40.2	17.4	45.1
2003	56.3	82.2	39.4	38.0	16.3	42.3
2004	57.2	81.4	41.3	38.8	16.6	42.6

· 자료출처: 행정자치부, 지방자치단체공개시스템 홈페이지, 2004년

- 단체별 재정자립도 분포현황(<표 3> 참조)을 보더라도, 재정자립도가 10%인 곳이 250개 지자체에서 10개나 되며, 대부분의 경우 10~50% 사이에 머물고 있으며, 70~100% 사이에 속하는 지자

체가 단 11개에 불과할 뿐임.

<표 3> 단체별 재정자립도 분포 현황

(단위 : 단체수, %)

단체수 비율	합 계	구성비 (%)	시·도	시	군	자치구
합 계	250	100	16	77	88	69
10%미만	10	4	-	-	10	-
10 ~ 30%미만	126	50	7	32	72	15
30 ~ 50%미만	83	33	1	30	6	46
50 ~ 70%미만	20	8	3	14	-	3
70 ~ 90%미만	7	3	4	1	-	2
90%이상	4	2	1	-	-	3

. 자료출처: 행정자치부. 지방자치단체공개시스템 홈페이지. 2004년

- 이처럼 재정자립도가 낮은 이유는 우리나라의 조세체계가 국세 중심이기 때문임. 재정자립도를 높이는 방법은 두 가지가 있는데, 첫째는 국세와 지방세 항목을 조정하여 지방세의 비중을 높이는 것임. 둘째는 지역 경제를 활성화하여 지방세 수입을 늘리는 것임.

- 그러나 재정자립도가 낮은 것보다 더욱 큰 문제는 지역간 재정불균등이고, 지방세 비중을 높인다고 재정불균등을 해소할 수는 없음. 지방세 비중의 확대는 오히려 지역간 재정 불균등을 심화시킬 수 있음. 또한 지역 경제 활성화도 자칫하면 지방자치단체의 무분별한 개발 위주의 정책 실행을 야기할 수 있음.

- 따라서 재정자립도를 높이기 위한 조치보다는, 지역간 재정불균등을 해소하기 위한 방안을 확대하는 것이 필요함.

- 복지수요 폭증에 따른 공공전담인력 확충 어려움; 전담공무원 인건비 지방이양

- 향후 총액인건비 지원제도가 추진되면, 지방정부는 더욱 더 공공복지인력 확충을 하지 않을 것으로 전망; 전담공무원보다 담당공무원제 선호, 행정직의 권한 강화, 비전문가에 의한 서비스 질 하락

- 지방행정과 복지권력과의 지배블럭 강화 및 부패구조, 예산편중; 빈곤예산 투입여력 없음.

(4) 자치단체의 책임성 강제; 지역사회복지협의체 설치와 지역복지기본계획 수립의 강제성

- 지역복지기본계획을 수립하기 위해 지역 복지환경에 대한 정밀한 실태조사 요구 및 감시; 지역빈곤 실태조사를 반드시 병행하도록 강제

- 기초자치단체가 지역복지기본계획을 수립한 후 광역자치단체가 수합, 이후 광역차원의 기본계획을 수립하도록 되어 있는 계획을 동시에 또는 광역자치단체가 중심이 되어 기초단체와 협의하면서 수립하도록 강제해야 함: 현재 광역자치단체는 손놓고 있음.

- 지역사회복지협의체는 내년 지자제 선거를 의식한 자치단체장의 활동장이 될 수 있으며, 이해를 같이 하거나 밀월 관계에 있는 일부 민간의 사회복지기관들이 지역사회복지협의체를 장악하기 위한 각축장이 될 수 있음.

- 복지부의 지역사회복지협의체 조례안은 상당히 미흡한 상태

3) 한국 사회의 새로운 이슈 제기와 함께 '의제(agenda)' 설정 필요

(1) 양극화의 현상과 원인에 대한 대중 홍보

- 산업·경제·노동의 양극화는 소득불평등과 빈곤을 초래하는 일차적인 원인이고, 사회의 모든 층위에서 발생하는 '중층적인' 양극화 현상임을 홍보
- 취약한 소득재분배 정책, 고령화와 가족구조의 변화, 자산불평등의 심화, 과도한 지출을 강제 한 토건국가정책 등도 사회 양극화의 원인임을 홍보

(2) 한국 사회의 새로운 발전단계로서 인권 중 사회권(social rights), 복지권(welfare rights) 보장의 문제 제기

- 신자유주의 노선에 대한 대안적 노선의 구체화
- 동반성장의 해법 찾기; 불균형적 경제성장 위주에서 균형적 사회성장으로

(3) 사회복지, 보건의료, 노동, 교육, 환경, 문화 등 사회권의 범사회적인 이슈 제기와 함께 의제화 설정

- 범 시민사회진영의 사회적 의제 설정 역량강화가 필요

4) 사회복지운동의 조직화와 여론상징화에 의한 대중 지지기반 확산을 통한 신경제성장론의 차단

(1) 시민사회운동의 새로운 흐름으로서 '복지권운동'으로 집결

- 새로운 시민사회운동의 '복지권운동'으로의 여론상징화에 의한 대중 지지기반 확대
- 각 시민사회·노동운동 진영의 사회복지 관련 운동을 큰 줄기로 통합하여 동력 확산; 사회복지, 보건의료, 노동, 교육, 환경, 문화 등의 운동영역을 단일한 복지권운동으로 집결/ 특히 노동조합의 노동복지 요구운동과 강력한 결합

(2) 기존 사회복지운동의 재정비; 복지권운동 연대기구 중심으로 재편

- 기존의 사회복지운동의 중심축을 빈곤문제 및 사회적 배제를 축으로 재배치하여 운동의 체계화를 추진; 사회보험, 기초생활보장, 서비스전달체계 문제 등을 빈곤문제 및 사회적 배제 접근으로 재배치/ 국민복지기본선 확보 운동의 내실화
- 각개 약진하는 사회복지 관련 운동의 흐름을 새로운 복지권운동 연대기구 중심으로 재배치; 운동의 효율화, 집중화, 여론상징화를 통해 정부, 시장에 대한 영향력의 극대화

(3) 지역복지권운동의 강화

- 지금까지 지역복지운동은 극히 일부 지역에서 부분적으로 이루어졌으며, 지방자치단체의 복지 수준과 지역의 복지 자원이 열악한 시·군 단위의 지역복지운동은 일부를 제외하고 거의 없다시피함.
- 지역 차원에서 복지 관련 단체뿐 아니라 건강한 시민사회단체들이 연대하여 지역 차원의 복지권운동을 통해 지방자치단체의 변화, 궁극적으로 지역 자체의 변화를 위한 운동에 돌입해야 함.
- 또한 지역복지권운동의 전국적 네트워크를 적극적으로 발전시켜야 함. 예를 들어 전국적 지역복지권운동 네트워크의 주도하에 지방자치단체의 복지 예산과 정책을 비교, 평가하여 그 결과

를 공개함으로써 중앙정부와 지방자치단체의 책임성을 부각시키고 지역복지의 확대에 실질적인 기여를 할 수 있을 것임.

2. 복지연대를 위한 시민사회운동의 전략; 복지권운동의 전략

1) 전략의 방향

(1) 한국 사회발전의 대안적 패러다임 제시

- 신자유주의 정책 노선에 대한 대안 노선 제시
- 단순한 제도 개선을 넘어 새로운 사회발전모델과 사회체제의 비전 제시; 정치개혁(낙천·낙선 운동)에서 '사회개혁'(복지권운동)으로

(2) 실질적인 분배 문제의 개선

- 조세개혁에 강한 영향력 행사
- 정부와 여당 일부 개혁노선 입지를 강화

(3) 시민사회 진영의 사회적 헤게모니 강화

- 사회적 의제설정과 관련하여 시민사회의 헤게모니 강화; 평등과 연대를 강화하려는 정책대안과 정치적 지지기반의 결합을 강화시키는 방향으로 정책의 물줄기를 만들어 나가야 함.
- 시민사회 진영의 다양하고 파편적인 복지권 운동의 총집합 및 단일화

(4) 지역복지운동단체의 전국적 네트워크 구축

- 지역복지운동단체의 전국적 네트워크를 구축하여 공동의제로 예산감시운동과 지역복지협의체 감시운동을 전개
- 복지권운동에 대한 사례 수집과 공동 전략 수립

2) 운동 목표

(1) 사회임금의 증액

- 한국 사회의 노동력 재생산 구조에 근거하여 기본적으로 시장임금(market wage)의 크기를 줄이고 사회임금(social wage)의 크기를 늘려야 함.
- 왜냐하면 우리나라는 노동력재생산에서 시장임금 부문이 차지하는 비중이 너무 크고 상대적으로 사회임금의 크기는 너무 작음으로 인해 소득분배의 불균형과 빈곤의 재생산 가능성이 높은 시스템이기 때문임.
- 일반적인 노동력 재생산 구조의 주체와 제도의 형태 및 프로그램을 보면 다음 <표 4>과 같음.
- 따라서 복지권운동의 핵심 영역은 국가의 조세지원제도의 강화, 사회보장제도의 확대, 법정기업복지의 강화에 있음을 알 수 있음.

<표 4> 노동력 재생산의 구조

주체	제도	프로그램	비고
국가(국가복지)	조세제도	각종 공제제도	사회임금
	사회보장제도	·주거(임대주택) ·의료(의료보험) ·소득(국민연금 등) ·교육(공교육제도) ·사회복지서비스	
	법정 기업복지	·퇴직금 ·유급출산휴가	
기업(기업복지)	법정외 기업복지	·교육비 보조 ·주거비 보조 ·의료비 보조	시장임금
개인/가족/친지(연복지)	사적복지	·주택 구입비 ·사교육비 ·각종 사보험 (건강, 개인보험 등) ·노인부양비	

(2) 빈곤층을 넘어선 중산층의 생활영역 포괄

- 절대빈곤층의 생존권 확보운동을 넘어선 인간답게 살 권리, 즉 복지권 확보운동이 되어야 함.
- 복지권운동의 표적집단(target group)은 절대빈곤층을 포함한 노동빈곤층(working poor) 및 중산층을 모두 포괄해야 함(<표 5> 참조).

<표 5> 복지권운동의 표적집단

중산층	정규직 대기업 근로자, 일정 규모의 자영자
노동빈곤층(working poor)	계약, 임시직 등 비정규직, 저소득 자영자, 영세 농민
절대 빈곤층	노동불능자, 저소득 장기 실업자,

(3) 대안제시와 핵심 운동, 대상 계층의 구분

- 이론적, 정책적 대안 제시는 포괄적으로 제시: 전문 연구단 구성
- 상층운동, 법개정운동을 통해 포괄적 접근
- 운동은 각 사업 영역에서 1-2개 정도 선발: 상징적 사회운동화 추진
- 각 영역에서 사회적 쟁점으로 부각시킬 수 있는 영역 선정 '국민운동화' 추진
- 정책 대안과 핵심운동은 대상 계층과 지역을 명확히 하여 운동성 확보(예, 비정규직 대책, 청년 실업자 대책, 절대빈곤층 대책, 각 지역복지 대책 등으로 범주화)

3) 주요 운동 영역 및 과제: 각 사업영역별로 과제의 국민운동화를 위한 정교화된 아
이템 선정

(1) 복지권 개념의 정립 및 쟁점화 : 추상적 권리에서 구체적 권리로

- 헌법상의 사회적 권리의 재해석 및 쟁점화

- 공청회, 학술토론회 등을 통한 여론화, 책자 발간
- 복지권에 대한 상징적 의미의 기획소송 추진
- 사회통합을 위한 국가실천계획의 법제화 견인: 현재 복지권 문제와 관련해서 파편화되어 있는 각종 법안을 통합 또는 연계할 수 있는 종합적인 규정을 요구. 이는 사회보장기본법에 대한 개정을 통해 빈곤층 지원을 위한 종합적인 대책과 이를 위한 추진체계의 구축이 필요하다는 것을 의미함. 현재 각 부처로 분산되어 있는 복지 지원사업을 통합 또는 연계하는 것은 복지대책의 내실화를 위해 반드시 필요함

(2) 사회보장제도의 재편

- 전반적 소득보장제도의 재편을 염두에 둔 기초생활보장제도 정착을 위한 국민운동화 아이템 개발
- 지역조직과 연대하여 기초급여 청구운동과 조례제정운동 전개; 기초법 대상 빈민의 수급권 확보 운동
- 사회보험의 개혁 문제: 사회보험이 정규직 근로자 및 고소득 자영자 위주로 재편되는 문제를 부각하며, 사회보험에서 실질적으로 배제되어 있는 비정규 근로자, 영세 자영자, 불완전 취업층 문제 집중 부각, 노동운동진영과 결합 지속적 문제 제기와 대안 제시
- 사회복지서비스의 잔여성 극복: 현재 사회복지서비스는 취약계층에게 제공되는 국가의 시혜 또는 잔여적 서비스로 인식되는 경향이 있으며, 서비스의 질에 대한 시민들의 인식 또한 부정적인 측면이 있음. 따라서 중장기적으로 삶의 질을 개선하고 사회복지서비스 부문의 일자리 창출을 통해 양극화과정에서 노동시장으로부터 배제된 집단을 지원하는 정책을 강화
- 범국가적 보건복지행정체계의 재편 문제 제기
- 지역차원의 고용.복지 통합인프라 구축 제기: 현재 고용.복지서비스는 여전히 공급자 중심으로 이루어지고 있음. 따라서 지역의 수요자와 보다 밀접한 관련성을 갖기 위해서는 자치단체 차원에서 고용.복지통합 인프라를 구축할 필요가 있음. 이를 위해서는 관련 근거규정에 대한 대대적인 수정이 필요한데, 특히 고용인프라의 지방이양과 관련해서는 국가에 의한 재정부담이 전제되어야 함.

(3) 보건의료 부문

- 의료보장제도의 효과 재검토: 건강보험 국고지원 확대, 고액진료비 자부담 완화
- 의료인프라(행정체계)의 재검토
- 건강연대와의 연대사업 아이템 선정 운동화 추진

(4) 노동 부문

- 적극적 노동시장정책 유도: 교육훈련, 취업연계, 고용유지 등과 관련된 적극적 노동시장정책의 지원범위를 비정규직, 임시, 일용직을 포함한 전국민으로 확대 견인
- 기업복지제도의 국가복지화 추진
- 노동단체와 결합하여 상징적 아이템에 대한 국민운동화 추진

(5) 교육 부문

- 공교육의 효과 재검토
- 각 교육운동단체와의 연대사업 아이템 선정 운동화 추진

(6) 주거 및 환경 부문

- 주거 및 환경정책의 효과 재검토
- 각 주거 및 환경운동단체와의 연대사업 아이템 선정 운동화 추진

(7) 문화 부문

- 문화정책의 효과 재검토
- 문화인프라(행정체계)의 재검토
- 각 문화운동단체와의 연대사업 아이템 선정 운동화 추진

(8) 복지재정 재편성 작업

- 기존 복지예산의 계층별 분배 효과 검토; 프로그램의 중복, 사각지대 분석을 통해 사회복지 예산의 전면적 재검토 필요성 제기
- 복지 대체 예산안 편성 : 정부의 예산안 편성 과정에서부터 개입

(9) 조세체계의 재편 작업

- 조세지원의 계층별 분배 효과 분석
- 간접세 위주의 조세구조를 직접세 위주로 전환하는 문제
- 각종 조세감면제도의 재검토
- 납세자운동본부와 결합 국민운동화 추진

(10) 지역 부문

- 주민참여와 행정의 민주적 통제 메카니즘의 강화; 지방행정 자체의 개혁 필요, 지역의 제 시민사회단체의 공동의제화, 복지권문제를 지역복지운동단체만의 과제가 아닌 시민사회 전체의 과제로 전면화.
- 자치단체장에게 집중화된 권력구조 분산; 지방행정의 집행 축은 국이나 과 단위로 이루어질 수 있도록 인사, 예산, 조직권 위임.
- 지방공무원들의 역량 강화; 단순반복, 전문인력에 의한 업무구조 재설계
- 주민참여예산조례의 제정; 행자부 기본조례안 예시, 시민예산위원회를 구성하여 집행부의 예산편성안에 대한 의견제시, 주민의견 수렴, 우선순위 조정 등 예산편성과정에 참여, 예산낭비요소 차단과 예산 확충을 통한 빈곤예산 일정비율 확보
- 시민정책토론청구제의 도입; 시행정책에 대해 일정 수 이상의 주민이 토론을 청구할 경우 토론회 개최
- 위원회제도 개선; 유명무실 위원회 강화, 위원회 회의록 작성 및 공개 의무화, 위원회의 시민사회단체 참여 원천적 보장(조례제정시), 특정인의 위원회 중복 참가 배제 등.
- 주민참여 활성화를 위한 상위법 재개정; 주민투표법 개정, 주민소송법 개정, 주민소환제 제정

4) 운동추진 계획

(1) 연구단 구성: 참여사회연구소 주관

- 복지권운동의 전면적 구상 및 정책 대안 마련
- 사회복지, 노동, 보건의료, 교육, 주거 및 환경, 문화, 조세, 기업복지 전문가가 결합하는 다

학문적 접근

- 대규모 공청회 및 보고서 출판
- 정기적 내부 워크숍 수행
- 2주에 한번 전문가 초청 워크숍 추진

(2) 사업단 구성

- 범 복지권운동 연대기구를 만들기 위한 준비작업으로 상기 연구단과 유관단체로 구성된 사업단 구성

- 각 영역, 지역에서 운동추진 과제 발굴 및 구체적 사업계획서 작성
- 범 복지권운동 사업의 조직적 결합

[토론문1]

민중복지연대의 활동영역과 사업방향

김종건(서울신학대 초빙교수, 민중복지연대 반빈곤센터장)

민중복지연대는 '기득권층의 이해를 담아내는 보수적 사회복지 이데올로기를 혁파하고, 그것을 실천할 수 있는 주체를 형성'해 나가는 것을 지향하고 있음.

□ 활동영역

민중복지연대는 그 동안 다음 기조에 의해 활동을 전개하였음.

- . 신자유주의 세계화와 민중들의 생활조건 악화에 맞선 투쟁을 전개한다
- . 불완전 노동 철폐, 기본생활권 쟁취투쟁을 주체적으로 벌여나가자
- . 민중복지운동의 새로운 운동주체 형성을 위한 연대활동을 전개한다

위와 같은 방향에서 빈곤사회연대와 불완전노동과 빈곤에 저항하는 공동행동을 중심으로 빈곤의 일상화에 맞선 투쟁을 중심으로 진행되었으며, 사안별 팀 활동으로 빈곤사회연대(준)의 정책팀에 결합, 장애팀의 장애운동 주체세미나 조직 등의 활동을 전개하였음.

○ 연대사업 위주의 사업영역

- 빈곤해결을 위한 사회연대(약칭 빈곤사회연대(준))에 결합하여 정책생산과 세미나 조직. 빈곤사회연대(준)와 함께 빈곤활동가를 대상으로 한 「빈곤사회연대 봄맞이 교육」실시.
- 장애인이동권연대에 참가. 장애인이동보장법률제정을 위한 여의도천막농성이 시작되면서 연대하지 못하고 있음.
- 불안정노동과 빈곤에 저항하는 공동행동에 결합. 현재 논의수준에서만 모임 진행.
- 정립회관 민주화를 위한 공동대책위원회(약칭 정립회관공대위)에 결합. 정립회관공대위가 시설연대회의에 참여하면서 새로운 활동방식으로 결합.
- 전국사회복지노동조합 산별추진위원회와 공동으로 「예비사회복지노동자학교」를 진행하였음.

□ 운동방향

1) 반빈곤운동

○ 정세적 중요성

- 신자유주의적 세계화가 민중의 일상적인 삶의 영역으로 침투하고 있음. 침투의 방향은 고용의 불안정으로부터 시작하여 복지, 보건의료, 교육, 주거 등 민생의 제 영역의 시장화로 전개되고 있음.
- 이미 전체 임금근로자의 56%는 비정규직노동자이며, 이들 대부분은 아무런 사회적 안정망에서도 배제되어 있음. 빈곤층 역시 차상위계층을 포함할 경우 전체인구의 15%를 차지하고 있는 상황임. 즉, 빈곤과 고용의 불안정성이 사회화되고 있음.
- 반면 계속적인 불안정고용의 창출과 노동유인을 강조하는 빈곤대책 그리고 역설적이게도 거대한 사각지대를 보유한 '보편적인' 사회보장체계에 대한 비판이 비정규직노동자와 근로빈곤층을 둘러싸고 전개되고 있는 상황임.
- 전체전선 역시 '빈곤과 양극화'를 사회적 의제로 다루고 있으며 핵심 내용은 고용불안정과 빈곤문제임. 주체조직화의 측면에서 빈곤과 불안정노동의 영역에서 새로운 운동주체가 조직화될 필요성이 존재함.

○ 운동적 요구

- 빈곤과 관련된 여러 사회단체들과 운동단체들이 존재하는 상황임.
- 주로 빈곤사회연대(준)와 각종 지역사회단체, 노숙인, 장애인단체들이 중심을 이루고 있음. 그러나 빈곤과 관련된 운동단체들이 명확한 자기입장을 설립하지 못하는 상황이라 정부를 비롯한 신자유주의적 개혁세력에 휩쓸려 버려 자본에 대한 대대적인 공세에 대한 대응력이 약한 상황임.
- 각 단체들이 빈곤사회연대(준)를 중심으로 결집되어 있으나, 연대체로서 빈곤문제에 대한 사안별 대응은 가능한 상황이지만 통일된 입장과 의견을 제출하고 있지 못한 상황임.

○ 향후 활동방향

- 반빈곤을 중심으로 자본의 공세에 저항할 수 있는 활동과 내용을 재구성하고, 다른 사안들도 이를 중심으로 재편할 것임. 빈곤문제를 사회적 의제로 확장하고 전체 전선과 관련을 맺는 방식.
- 반빈곤 쟁점에 대한 민중복지적 입장 제기와 활동가에 대한 상시적인 선전.교육사업.

2) 연대사업

○ 빈곤사회연대(준)

- 현재 정책단위에 결합. 불안정노동과 저임금 문제를 해결하기 위해 최저임금과 최저생계비

개선이 동시에 고려되어야 하며, 기본생활을 보장하기 위한 국민기초생활보장제도 개선에 대한 입장 제출.

○ 보건복지민중연대(민중복지연대 + 민중의료연합) 차원의 공동사업 강화

- 의료서비스의 산업화와 장기요양보험 도입 등 보건의료와 사회복지 영역이 공동대응할 이슈가 본격화되고 있음. 그 동안의 기계적 결합을 넘어 유기적 결합이 모색되어야 함에 따라 이러한 상황에 대한 과학적인 진단과 대안모색이 보건복지민중연대 차원에서 이루어져야 한다는 인식이 설득력을 얻고 있음.

- 편집위원회를 중심으로 『사회복지와 노동』, 「주간 민중복지」등을 통해 문제를 제기하고 이슈화하는 사업을 배치할 것임.

○ 사회복지시설 민주화와 공공성 쟁취를 위한 전국연대회의(약칭 시설연대회의)

- 현장투쟁을 지원하고 전국화시킴으로써 사회복지시설의 문제를 지속적으로 폭로하여 사회적 의제화

- 시설 민주화와 공공성 강화를 위한 법제도 개선에 민중복지적 대안 제출.

분배구조개혁 운동의 본격화를 위한 검토¹⁾

박원석(참여연대 사회인권국장)

1. 참여연대의 분배구조 개혁운동

- 1994년 창립부터 사회복지특별위원회를 활동기구로 두고 사회복지운동 전개
- 분배구조 및 빈곤대책과 관련한 참여연대 사업의 흐름은 대략 다음과 같음
 - 국민생활최저선확보운동(1994.12)
 - 국민복지기본선확보운동 (용어수정)
 - 국민기초생활보장법 제정운동 (1998)
 - 신빈곤종합대책 마련 촉구, “성장과분배두날개로날자” 캠페인 (2003년)
 - 분배구조개혁을 위한 22대 사회개혁과제 발표,
최저생계비 현실화를 위한 희망UP 캠페인 (2004)
- 참여연대 초기부터 공공부조 및 빈곤층 지원대책을 촉구, 1998년 UNDP 보고서를 계기로 빈곤 실태에 대한 문제를 사회적으로 제기하는 등의 활동
- 1999년 국민기초생활보장법 제정운동이 성공적으로 마무리 된 후 제도의 미시적인 쟁점을 다루는 수준으로 활동영역이 제한된 문제점 노정
- IMF 이후 기존의 시장중심의 사회패러다임으로는 분배구조의 악화를 막을 수 없고 불평등이 확대될 것이라는 점에 주목 2000년 사회정책 패러다임 개혁을 제기하는 “신빈곤종합대책”에 대한 검토 및 논의 착수
- 2003년이후 분배구조개혁에 초점을 맞추어 사회적 합의기구 구성을 제안하는 등 대사회적 발언 시작
- 2004년 “분배구조개혁을 위한 사회정책과제” 발표

2. 분배구조개혁 운동의 영역

- 분배구조개혁은 시장소득과 자산형성과정에 직접적으로 개입하여 분배구조 자체를 개혁하는 것과 사회복지, 조세제도 등을 통한 적극적 재분배정책 요구를 통해 사회임금을 상승시키는 것으로

1) 본 토론문은 현 단계 복지운동의 중심과제를 ‘빈곤’ 또는 ‘신빈곤’에 대한 대응으로 파악하고, 이를 포괄하는 개념으로 ‘분배구조의 개혁’이라는 관점에서 참여연대 운동의 과제를 밝히는 것에 제한함. 이 글은 2004년 참여연대 10주년 평가를 위해 작성되었던 참여연대의 토론용 자료(당시 사회인권팀 작성)을 토대로 구성 되었음을 밝혀둠.

대별할 수 있음.

- 분배 영역

■ 임금격차 해소 - 동일노동-동일임금원칙의 확립, 중소기업 지원(금융정책 개혁)을 통한 중소기업 노동자 임금인상 효과 등

■ 최저임금제도 개선 - 최저임금의 상향조정을 통하여 시장임금의 최저선 확보

■ 일자리 확충 - 사회적(공공부문)일자리 창출 요구, 실업정책 개선

- 분배영역에서 시장임금의 상승에 대한 사회운동의 직접적 개입의 여지는 없음. 다만, 현 임금 격차의 주된 요소가 정규직-비정규직 간의 임금격차라는 점에서 이를 해소하기 위한 동일노동-동일임금 원칙의 확립 및 최저임금의 인상을 이끌어내는데 사회운동의 개입지점이 있음.

- 중소기업 지원정책 역시 산업정책적인 측면에서 사회운동이 접근하기에는 정보와 전문성면에서 그 한계가 명백하며, 중소기업에 대한 금융지원 구조 개혁 및 여타의 낡은 관행과 제도 (어음, 입보 등)의 철폐를 추진하는 접근이 효과적일 것으로 판단됨.

- 일자리확충에 대해서는 정부 실업정책 및 일자리창출정책에 대한 평가, 공공부문 일자리 확대 요구 등을 사업화 할 수 있음.

- 재분배 영역

■ 사회보장제도 확충- 공공부조, 국민연금, 각종 수당 수준 향상 요구, 사회복지서비스 확대

■ 조세제도- 소득세 및 보유과세 제도개혁, 조세인프라 확충, EITC

■ 교육- 공교육 확대, 저소득층 교육기회 부여

■ 주택- 주택가격안정, 주택과다보유 제한, 공공주택 확보

■ 비정규노동자 지원정책- 일부 비정규직의 정규직화, 정규직 중심의 기업복지 사회화, 퇴직연금 제도 도입

3. 분배구조개혁운동 본격화의 의미

- 기존 '권력감시' 중심의 운동 영역을 '불평등 해소'를 화두로 한 사회정책 분야로 확대 - 외화된 '권력'을 감시를 넘어선 경제.사회권력의 '구조'에 접근하는 운동²⁾

- (사회보장) '권리'의 문제를 불평등을 확산시키는 '구조'의 문제로 파악, 운동화

- 이른바 '전략적 모호성'에 대한 재검토 필요, 좌.우 양측으로 부터 (이념적 정체성에 대한) 거센 도전에 직면하게될 가능성

2) 이와 관련하여 참여연대가 진행해온 경제개혁 운동을 어떻게 평가할 것인가가 논점이 될 수 있음. 기업지배구조의 개선과 금융정책의 감시의 양대축으로 진행되고 있는 참여연대 경제개혁운동은 재벌이라는 한국사회의 경제권력을 겨냥 하고 있으나, 이는 사회경제구조의 개혁운동이라기 보다는 경제영역에서 투명성 제고를 위한 권력감시운동 또는 민주주의 운동이라 보는 것이 타당할 듯.

- 정치과정 또는 정책결정과정에 개입하는 이슈제기-여론동원-로비형 운동 메카니즘의 확장 필요. 엄밀한 정책논쟁, 대안의 제시, 사회운동연대, 세력화, 대중동원 등 기존 참여연대운동이 착목하지 않았던 운동 메카니즘에 대한 적극적 검토가 요구됨

4. 전략적 검토사항

(1) 의제

- 현재 분배구조개혁과 관련한 의제범위는 일부 영역을 제외하고는 정리된 상태
- 참여연대는 2004년 분배구조개혁을 위한 6대분야(노동, 주거, 소득보장, 의료, 복지서비스 및 일자리창출, 조세)의 22대 개혁과제를 정리, 발표한 바 있음
- 당면한 사회적 빈곤, 양극화의 심화를 차단하는 것은 답이 없거나 대안이 없는 문제가 아닌 지형의 문제, 권력관계의 문제, 정치의 문제라 판단됨

(2)주체형성

- 분배구조개혁과 관련된 참여연대의 기존 활동영역-사회복지, 조세개혁, 경제개혁 및 참여사회연구소가 '삶의질'과 관련한 포괄적 연구의 조율 및 총화
- (사회복지위원회의 경우)사회복지 제도 일반에 대한 정책모니터링 강화 및 사회권에 대한 재해석과 한층 심화된 접근을 통한 사업확장
- 기존 연대사업 또는 사회복지운동의 일부 사업으로 진행되어 온 노동영역을 정책 집행역량을 갖는 별도의 운동영역화 하는 방안 검토
- 노동연대를 중심축으로 제 사회운동과의 연대의 강화 (현재 비정규, 최저임금, 이주노동 등 노동영역과 주거, 지역복지 영역에서 상설적 연대 참여)
- 노동-시민운동 연대의 복원, 강화 및 이를 위한 참여연대의 역할에 주력

(3)정세와 조건의 형성

- 현 사회경제적 상황에서 분배구조개혁의 실질적 추진은 사회운동적 대응을 기본으로 하되 제 경제사회주체간의 '사회적 합의'를 배제하고 검토하기 어려움
- 따라서, 현 노동이슈 중심의 노-사-정 기구의 의제확장, 위상제고, 참여주체 확대를 통한 상설적인 사회적 합의 틀을 구성하고 분배 의제 논의를 전면화시킬 필요
- 참여연대는 2004년 이미 경제사회협의회(가칭) 구성을 제안한 바 있으며, (현 비정규법 노사정 논의의 향방이 관건적 변수이나) 이 같은 정세를 이끌어 내기 위한 다각적인 연대, 접촉 방안 검토할 필요
- 아울러 '사회적 합의'의 의제와 그 우선순위를 정교화하고 합의기구의 위상, 형태 등에 대해서도 본격적인 검토 필요

“복지연대의 새 틀을 짜자”에 대한 토론문

박인규(인천참여자치연대 사무처장)

1. 되돌아 보는 대응

1) 경제자유구역에 대한 대응

- 경제자유구역은 신자유주의 성장전략의 침범의 역할을 함
- 이에 대해서 종합적 대안없이 부문별(노동, 교통, 환경, 의료, 교육 등)요구를 산술적으로 묶어 대응함으로써 법제정을 막지 못하고, 각 사안별 추진에 대해서도 수동적으로 수용하게 되는 결과를 초래함

2) 비정규직법안에 대한 대응

- 이기주의로 매도되는 노동계의 요구의 한계

2. 소극적 복지운동에서 적극적 복지운동으로의 전환이 요구된다.

1) 소극적(전통적) 복지운동

- 빈곤과 사회적 약자에 대한 적절한 관리가 필요한 지배층의 요구에 대해서 생활의 최저선 이하로 떨어지는 것을 막기 위한 소극적인 복지운동이다.
- 방어적 복지운동

2) 적극적(21세기형) 복지운동

- 전통적인 복지운동의 차원에서 환경 교육 문화 등을 포함한 확장된 시민적 권리의 확보라는 측면에서 적극적인 복지운동이다.
- 공세적 복지운동

--> 신자유주의에 대한 태도와 대응 및 운동주체의 형성을 기준으로 본다면 방어적 복지운동에서 공세적 복지운동으로 전환되어야 한다.

3. 복지권운동의 의의

- ‘복지’의 사전적 의미인 ‘행복하고 만족할 만한 생활사회환경’을 누릴 권리를 확보하는 것은 여러 측면에서 매우 중요한 의의를 갖고 있다.
- 대중적 요구의 다양화와 운동환경의 변화에 따른 운동의 전문화로 인해 파편적으로 제기하는 다양한 부문의 가치와 지향이 종합되어 새로운 운동담론의 형성과 나아가 사회발전모델의 비전을 고민할 수 있는 논의의 기초를 제공해 주는 긍정적인 의의를 갖고 있다.

- >신자유주의 정책과 신자유주의 성장연합에 대한 적극적이며 공세적인 대응 가능
- 빈곤층과 중산층의 계층간 연대가 가능할 수 있는 계기를 제공하고 있다.
- 노동운동(계급운동)의 경제적 요구투쟁의 한계와 전통적 복지운동의 소극성 그리고 시민운동의 시민일반성(무계층성)의 한계를 극복하고 이들이 함께 만날 수 있는 구체적인 운동전략과 목표를 공유할 수 있는 가능성이 제시되고 있다.
- 그러나 자칫 부문과 지역운동의 목표와 가치의 단순 종합 또는 기존 사회복지운동의 단순 외연 확대가 되지 않도록 하기 위한 담론 형성과 복지권운동의 핵심 과제에 대한 운동단체들간의 인식의 공유와 합의가 중요하다.

4. 새로운 이슈제기와 의제 설정에 대해서

1) 불균형적 경제성장위주에서 균형적 사회성장으로 발전에 대해서

- 경제성장 이외의 부분이 함께 고루 발전한다는 의미를 갖고 있다면 성장론자들의 논리에 대항하는 경제발전비전을 만들면서 균형성장을 주장하는 것이 국민적 설득력을 높일 수 있다.
- 참여정부의 지방분권과 국가균형발전의 전략은 결국 지방의 고른 발전을 이끌어 내겠다는 의의에도 불구하고 지방자치단체 차원에서는 무분별한 개발과 지역간 과도한 개발경쟁을 부추길 가능성이 높은 데 이에 대해서 무조건적인 비판보다는 지속가능한 성장을 가능하게 하는 실질적인 비전과 노력이 중요함(개발과 성장은 단지 경제주체들만의 몫은 아니다)

2) 복지권운동으로의 집결에서 특히 노동조합의 노동복지 요구운동과의 결합에 대해서

- 가장 강력하게 조직화된 세력인 노동운동 진영은 자신의 경제적 요구투쟁의 정당성을 확보하고 그 외연을 확대하기 위한 사회개혁투쟁이 아닌 중산층까지 확대된 대중들의 확대된 복지요구(복지권)에 대해서 진정으로 함께 하는 관점을 견지해야 한다(역으로 다른 부문도 동일). 그래야만 비정규직 문제를 비롯한 노동진영의 양극화해소를 위한 노력이 국민적 공감을 얻어낼 수 있을 것이다.

5. 복지연대를 위한 시민사회운동의 전략에 대해서

1) 시민을 주체로 세우는 문제에 대해서

- 정치개혁운동 일정한 성과는 부패한 정치권에 대한 국민들의 분노를 적절하게 대변한 운동이었지만 시민적 참여는 선거공간에서의 투표행위에 머무는 소극적인 운동이었다면, 사회개혁(복지권운동)은 전국차원의 적절한 공동된 목표와 구체적인 과제의 설정과 더불어 시민들을 운동의 주체로 세우려는 관점의 견지와 실질적인 참여를 이끌어 내는 방법이 중요하다.

2) 복지재정 재편성작업에 대해서

- 복지예산의 전면적 재검토가 필요하며, 정부의 예산안 편성과정에서부터 개입하는 것은 매우 중요하다. 또 한편으로는 각 부문의 예산은 복지예산 못지 않게 중요한 것이므로 제한된 예산에서 복지권 확보와 관련된 예산편성이 잘 이루어지기 위한 중심점과 분배기준에 대한 복지권운동 내의 합의가 필요하다.
- 재정분권화와 관련해서 단체장의 자율권이 확대되고 세수확보를 위한 지역개발중심의 정책에 의해서 복지정책이 더욱 밀려날 수 있으므로 지역간 재정불균형 해소방안과 더불어 적정한 복지예산의 확보가 매우 중요하다.

3) 지역 부문과 관련하여

① 복지권문제를 지역시민사회전체의 과제로 전면화시키는 점에 대해서

- 복지권문제가 우선 시민사회내의 개혁진영의 과제로 튼튼하게 자리잡는 것을 기본으로 하면서 여기에만 머무는 것이 아니라 전체 시민사회로 확대되어야 한다.

- 복지권운동전략이 전국적 차원에서의 개발과 성장 중심의 신자유주의 정책에 대한 대응 전략으로서 중요성을 가지나 지역단위에서는 개발과 성장에 대한 시민(사회)적 요구는 대단히 높다. 수도권과 비수도권의 차이, 서울과 지방의 차이는 우선적으로 지역경제성장에 대한 시민적 요구를 크게 만드는 요인이며, 이 점에 대해서 전통적인 보수적 시민단체들의 목소리가 높아지고 있으므로 이들의 성장노선과의 단순 역할분담(?)이 아닌 성장과 복지가 함께 가는 대안의 공동모색을 위한 노력이 필요하다.

② 지방자치의 발전전략

- 제대로 된 지방분권의 시행이 필요하다.

- 지방자치제도의 개혁이 매우 중요하다. 특히 주민참여의 활성화를 위한 다양한 제도가 마련되어야 하며, 자치단체장의 권력을 견제하고 시민사회와의 긴밀한협력관계를 구축할 수 있는 지방의원들의 강력한 개혁블록이 형성되어야 한다.

- 내년 지방선거는 복지권운동의 요구가 크게 이슈화되고, 지역복지권운동의 확대 계기가 되도록 적극 활용되어야 하며, 특히 지역복지정책개발과 이를 공약화하여 실현할 수 있는 후보의 발굴과 당선에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

③ 거버넌스의 적극 활용

- 민관협력기구가 정부와 지방자치단체장의 홍보 및 선거용 기구 또는 지역 기득권층의 이익을 위한 기구가 되지 않도록 해야 한다. 다만 복지권운동의 자기중심성을 분명히 견지하는 것을 기본으로 하면서, 이를 잘 활용해야 한다.

- 참여정부가 추진하는 광역자치단체마다 결성된 '지역혁신협의체'는 '혁신'이라는 이름하에 진행되는 '지역성장연합'의 노무현식 버전이며, 기득권세력(지역토호, 지방관료, 보수적 시민사회인사 등)의 새로운 결집에 시민사회내의 개혁진영이 일부 참여하는 형식이다. 이에 대해서는 초기에 활용론이 우세하였으나, 현재 무용론이 제기되고 있거나 실질적인 활용이 되기 위한 대책 마련을 요구하는 목소리가 커지고 있다. 특히 혁신의 과제를 경제성장만이 아닌 사회복지, 문화, 환경, 노동 등의 다양한 영역에서 제기하고 이를 각 영역의 주체들과 공동으로 추진해 나가는 틀로서 활용하는 것에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

- '복지운동단체 네트워크(준)'는 2005년의 연대사업으로 지역사회복지협의체와의 참여와 감시활동을 제기했다. 이 또한 복지권운동의 적극적인 참여가 없다면 복지권력과 기득권세력의 집안 잔치로 끝날 수 있으므로 적극적인 대처가 요구된다.(예, 부천시사회복지협의체)

6. 연대기구에 대해서

- 각 부문의 단순 종합 또는 품앗이 운동이 아니라 전국과 지역에서 관련 부문의 적극적인 참여를 통한 질적 전환의 계기가 되어야 한다.

- 지역과 전국(또는 중앙)이 동등하게 함께 가는 운동이 되어야 한다.

- ‘시민사회단체연대회의’의 역할에 대한 검토가 필요하며, 특히 지역에서는 연대회의의 지역 조직을 통해서 논의를 활성화하고 운동동력을 생산하는 것이 바람직할 수 있다.
- ‘복지운동단체 네트워크’가 적극적이고 공세적인 복지운동을 펼치도록 복지권운동의 관점을 갖고 연대운동을 펼치도록 하는 것은 중요하며, 다만 자기 조직의 발전과 더불어 복지권운동연대에 적극 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

<토 론 문>

이공순(실업극복국민재단 정책실장)

1. 복지의 문제와 노동의 문제 - 운동목표의 난점

- 발제문에 나타난 우리 사회에서의 복지 문제에 대한 현상 인식과 전략 사이에 불일치가 있는 것으로 보임. 현상을 파악하는데 있어서는 양극화에 따른 빈곤층(근로빈곤층)의 문제를 가장 심각하게 제기하는데 반해, 전략에 있어서는 노동력 재생산 과정에서의 공적 역할의 강화에 초점을 맞추고 있음. 그러나 장애인을 포함, 절대빈곤층의 과반수는 이같은 재생산 과정에 포함되어 있지 않은 인구집단이며, 복지의 확충이 가장 절박한 집단이기도 함. 또 근로빈곤층의 경우도 사회임금의 과부족으로 인해 ‘근로빈곤’의 함정에 빠져있는 것이 아니라, 절대적으로 시장임금의 과소로 인한 것이기 때문에, 과연 지금 현실에서 발제문에서 도식화한 운동목표가 적합한지 여부가 재검토될 필요가 있는 것으로 보임.

더불어 발제문에서는 다루고 있지 않는 장애인 집단의 경우, 단지 소득의 관점에서 접근하는 것은 일면적일 우려가 있음.

- 기본적으로 발제문은 노동력 재생산 과정에서의 공적인 역할의 강화를 우선적인 목표로 두고 있는 것으로 보임. 그러나 사회임금으로서 국가복지의 프로그램으로 제시하고 있는 항목들이 대부분 수혜자 기여방식의 보험적 성격을 갖고 있어, 수혜자가 이를 복지제도가 사회임금적 성격으로 받아들이기 보다는 준조세적 성격으로 인식하고 있다는 현실을 간과할 수 없음.

- 종종 복지와 노동의 문제는 중첩되지만, 복지의 문제를 노동으로 해결하려 하거나(예컨대 정부의 ‘일을 통한 빈곤탈출 정책’), 반대로 노동시장의 문제를 복지로 해소(노동유연화에 대한 보완책으로서의 복지 확충책)하는 방향으로 문제를 해결하는 것은 실제 문제를 호도할 위험성이 존재함. 예컨대 실업/고용 문제에 있어서 적극적 노동시장 정책이 정책적 우선 순위가 아니라, 제대로 된 소극적 노동시장정책이 갖춰지는 것이 더 중요할 수도 있음. 일자리 창출, 또는 일할 권리를 말하기에 앞서 실업 부조와 같은 제도의 도입이 검토되어야 함.

2. 운동 전략의 문제

- 기존의 다양한 부문 운동을 복지권의 관점에서 재배열하는 것이 어떠한 효과를 갖는지 판단하기 어려움. 왜냐하면 그것이 ‘권리’로서 작동하는 한, 그것의 법적인 추상성은 현실에서의 구체적인 ‘차별 해소’나 ‘제도적 보장’과 같은 개별 사례로 확정되기 때문에 스스로도 인정하고 있듯이 대중운동, 또는 당사자주의 운동이 아니라, 상층운동이나 법운동- 상징적 운동-으로 자체적으로 축소화할 가능성을 내포하고 있음. 현실에서는 이같은 방식이 대중적 동력을 위축시키는 결과를 가져오는 것이 아닌지 검토해 볼 필요가 있음. 동시에 이를 보편적인 복지권이라고 한다면, 표적집

단과 연대집단 사이에 괴리가 발생하는 문제를 고려해야 함(예컨대 장애인, 여성의 위치).

- 현실에서의 다양한 복지 관련 부문 운동들은 존재함. 동시에 맹아적이거나 이같은 운동들을 사회권의 관점에서 해석하려는 인식들도 존재하고 있음. 또 전체를 포괄하지는 않지만, 이같은 부문 복지운동을 포괄해 연대운동체화한 단체들도 형성되어 있음. 이것들이 사회적 파급력을 크게 갖지 못한 이유가 ‘연대의식’의 부족이나 ‘사회권’에 대한 인식의 부족이라고 보기는 어려움. 그보다는 이제까지의 사회운동이 노동운동이나, 정치 지향적 운동의 성격이 주류를 이루고 있었고 상대적으로 이들 분야는 해당 대중들의 당사자 운동(생존권 투쟁)에 머물 수밖에 없는 조건이었거나 취약한 사회적 자원을 가진 조건(사회운동에서의 주변부)이었기 때문으로 해석하는 것이 타당하다고 보임. 따라서 연대나 복지권 운동 전략, 목표등을 설정하기에 앞서서 이제까지의 운동에 대한 엄밀한 평가와 토론이 선행되어야 할 것으로 보임.

- 발제문이 상정하고 있는 연대의 대상과 그 필요성 사이에 논리적 연관이 재구성될 필요가 있는 것으로 보임. 예컨대 발제문은 복지권 운동의 표적집단으로 중산층, 노동빈곤층, 절대 빈곤층을 망라하고 있는데 이들은 노동시장에서의 위치에 따른 소득의 관점에서 배열된 인구집단임. 이들이 상호 연대해야 하는 근거, 또는 연대 가능한 근거는 어디에 있는지 파악하기 곤란함.

의료 산업화정책에 대한 보건의료운동의 과제

조경애 (건강세상네트워크 공동대표)

1. 최근 보건의료시민운동의 현황

보건의료시민운동은 1994년부터 의료보험 통합운동과 2000년 의약분업이라는 개혁과제를 의보통합연대회의와 건강연대라는 노동, 농민, 시민사회연대활동을 통해 수행해 왔음. 보건의료 대개혁 과제라 할 수 있는 의료보험 통합과 의약분업 도입이후 지속적이고 일상적인 보건의료 연대운동이 퇴조하는 한편 환자, 의료소비자, 시민의 참여에 의한 보건의료분야의 대중활동의 필요성이 제기되어 옴.

2003년 건강연대는 발전적인 해체를 통해 건강세상네트워크라는 시민단체의 결성과 연대조직인 의료연대회의로 계승 발전되었음. '건강세상네트워크'는 환자, 시민들이 참여하는 개별시민단체로서의 2003년 4월 창립을 통해 활동을 시작하였으며, 2004년 8월 노동, 농민, 보건의료, 시민단체들이 참여하는 연대조직인 의료연대회의('의료의 공공성과 건강보험 보장성 강화를 위한 연대회의')가 공식 출범하여 의료시장 개방 저지와 민간의료보험 도입 반대, 의료의 공공성 및 건강보험의 보장성 강화를 의료개혁의 우선 과제로 밝히고 활동을 시작하였음.

□ 건강세상네트워크의 주요 활동

건강세상네트워크는 환자 권리를 확보하는 활동, 사회적 약자의 건강권을 확보하기 위한 활동, 건강한 환경을 만들기 위한 시민 참여활동, 국민 건강권 확보를 위한 사회적 연대활동 등 4대 활동방향하에 10대 사업 분야를 추진하고 있음.

- 환자권리 증진을 위한 사업

중증 장기치료 환자들의 차별 실태 조사, 개선 활동

선택진료제도의 실태 파악과 폐지 요구

상급병실료 문제, 입원보증금 문제, 부당 진료비 환급 조치 추진

환자권리를 보호하고 증진하기 위하여 의료관계 법률의 제개정 추진

- 빈곤층 건강권 개선을 위한 지역활동 및 정책활동

지역사회에서 저소득층 아동에 대한 무료 진료사업, 건강 교육, 학부모 교육 실시

저소득 아동건강지원을 위한 지역의료네트워크 모델 개발

의료급여 제도 개선 및 차상위 계층 의료보장 대책 요구활동

학생 건강증진을 위한 학교보건법 개정 활동

- 공공의료 확충 활동

2003년 서울시립 동부병원의 민간위탁 방침 반대

방지거병원 공공병원화 시민대책위원회, 성남시립병원설립 시민대책위 활동에 결합

도시보건지소 설립 요구 활동, 공공의료 확충 예산 확보 요구

- 건강보험 개선, 보장 확대 활동

보험료, 수가 결정에 가입자 입장 반영 활동

건강보험 보장 확대 방안 정책 제안 제시

- 혈액관리제도의 개선을 위한 사업

불량혈액 유통 문제제기, 안전한 혈액관리 정책 요구 및 감시활동

- 응급환자 살리기 운동 사업

응급의료체계 개선 정책 활동

응급환자 피해사례 모집 및 대책 요구 활동, 시민 교육사업

- 의약품 안전을 위한 활동

- 시민 교육사업(건강세상아카데미), 상담사업

- 보건의료 연대운동에 앞장서는 활동

“가난한 이들의 건강권 확보 연대회의”,

“원폭2세환우 공동대책위원회”,

“의료의 공공성과 건강보험 보장성 확대를 위해 연대회의”

□ 의료연대회의의 주요 활동

- 사업목표는 의료시장개방 저지, 건강보험 보장성 확대, 의료의 공공성 강화

- 목표달성에는 실패하였지만 투쟁을 조직하고 대립전선을 만들어 내는 데는 성공

- 의료시장 개방저지에 대한 사회적 담론 형성에서 열세를 극복하지 못함

경제자유구역법안 입법예고(외국병원 설립, 내국인진료 허용) 철회 촉구

건강증진.공공보건의료예산 확충 및 보건의료예산의 정상화를 촉구하는 기자회견개최

경제자유구역법, 국민건강보험재정건전화특별법, 국민건강증진법 등에 대한 입장 전달

(보건복지위원회, 재정위원회, 각당 면담)

보건의료노조와 공동으로 경제자유구역법 국회통과 저지를 위한 국회 앞 천막농성돌입

(국회 앞 1인시위 / 재경위, 복지위 국회의원 방문 및 의견서 전달 / 재경위, 복지위 의원 소속

지역구 면담 진행)

경제자유구역법안 반대 청원서(단체 대표 17인 청원) 국회 제출

경제자유구역법안 반대 청원(국민 13만명 청원) 국회 제출 및 기자회견

의료시장 개방 반대 대시민 홍보 활동

2. 보건의료분야의 정세 전망

□ 정부의 의료산업화 정책 가시화

- 04년말 경제특구법개정안이 국회를 통과하면서 의료시장개방의 물꼬를 열어 놓았음. 특히, 경제특구내 외국병원의 내국인진료 허용과 영리법인 허용, 건강보험 당연지정제 제외는 의료시장개방 뿐 아니라 우리나라 보건의료체계에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상됨
- 정부는 이미 경제특구법 개정에 따른 후속대책을 마련 중에 있으며, 조만간 정책으로 구체화되고 가시화 될 것임. 우선, 의료산업의 경쟁력 강화를 위한 여건을 조성하기 위해 범 정부차원에서 법적 제도적 걸림돌들을 제거해 나갈 것으로 보임.
- 04년 12.29일 대통령은 경제민생점검회의에서 교육, 보건복지 분야에 산업적 측면도 있다고 강조하면서 '공익적 부분은 공익적으로 지켜가더라도 산업적 부분은 산업적으로 풀어나가는 이원적 접근이 필요하다'면서 앞으로 '이들 분야에 관해서는 내년에 결론을 낼 것은 결론을 내면서 과감하게 추진하였으면 한다'고 독려했던 바 있고, 05년 1.13일 연두기자회견에서는 '교육, 의료 등 고도 소비사회가 요구하는 서비스에 대해 세계적 경쟁력을 갖춘 전략산업으로 만들어 나가야 한다'고 강조한 바 있음.
- 결국 대통령과 정부, 특히 경제부처는 기본적으로 의료를 산업으로 보고 있으며, 의료산업의 경쟁력 확보를 위해서는 보건의료를 시장중심으로 재편해야 한다는 의지를 가지고 있음. 그리고 시장적 기능이 제약받고 있는 요인으로 비영리병원과 건강보험당연지정제를 들고 있으며, 가장 우선적으로 개선해야할 과제로 인식하고 있음.
- 여기에 기업과 자본은 IMF이후 구조조정을 통해 엄청난 자본을 축적해 놓고 마땅한 투자처를 찾지 못하고 있는 상태임. 이런 점에서 의료산업은 부가가치 창출 면에서나 기업이미지 차원에서 대단히 매력적인 사업으로 인식되고 있음. 정부 역시 여타 산업보다 고용창출 효과가 큰 보건의료 산업의 활성화를 통해 실업과 경제 살리기라는 두 마리 토끼를 잡으려 하고 있어 정권과 자본의 이해관계가 맞아 떨어짐.
- 이에 따라 정부는 04년 시도하다 좌절된 기업도시법과 현재 거론되고 있는 의료기관 부대사업 범위 확대를 위한 의료법 개정을 추진하고 있으며, 지역특구법과 관련 의료특구지정도 추진할 것이 예상됨. 결국 정부는 의료산업 육성을 위해서는 경제적 유인이 필요하고, 투자 활성화를 위해서는 시장의 요구에 따라 규제를 풀어야 한다는 논리를 가지고 더욱 의료를 상업화해 나갈 것임.

□ 의료공공성 훼손 및 건강보험제도 위기

- 경제특구법 개정과 의료산업화 정책 추진으로 의료공공성은 큰 위기에 봉착할 것으로 전망됨. 공공성의 기반이 되고 있는 비영리법인 제도는 의료산업화 정책으로 영리화될 가능성이 크며, 수가와 심사제도를 통해 의료기관을 통제하여왔던 건강보험제도는 가장 중심 틀이라 할 수 있

는 요양기관 당연지정제도라는 제도적 기반을 상실함으로써 제도적 위기를 맞게 될 것임.

- 이미 정부의 보건의료 정책변화와 관계없이 우리나라 병원들은 돈벌이 수단으로 전락한지 오래며, 그 정도가 심해져 가고 있음. 여기에 정부의 상업화 정책이 구체화되면서 의료의 공공성은 공공부분에서도 설 자리를 잃어 가고 있는 실정임. 이는 자본의 집요한 요구와 사회저변에 흐르고 있는 신자유주의 분위기, 그리고 정부의 필요성에 의해 하나의 큰 흐름으로 자리잡아 가고 있음.
- 경제특구법 개정과 의료산업화 정책 추진은 건강보험제도의 위기로 이어질 것임. 경제특구법 개정으로 건강보험 당연지정 예외가 인정되었고, 다음 차례로 당연지정제를 폐지하자는 방향으로 여론을 만들어 갈 것임. 의료계 뿐 아니라 정부도 이를 당연시하는 분위기여서 건강보험의 토대인 당연지정제는 위협받고 있으며, 만약 현실화될 경우 건강보험 제도의 근본적 변화가 불가피할 것임.
- 정부가 당연지정제도를 개선하려는 이유는 이 제도가 의료서비스 질을 떨어뜨리는 주범으로 보고 있기 때문임. 경제부처는 모든 요양기관이 건강보험에 당연요양기관의 적용을 받고, 이들 요양기관에 일률적인 수가를 적용하다 보니 의료서비스 질 향상을 기대할 수 없다는 것임. 따라서 의료의 규격화, 하향평준화를 막기 위해서는 경쟁력 있는 병원들이 건강보험 제도권에서 벗어나 자유롭게 영업을 할 수 있는 환경을 보장해 주어야 한다는 것임.
- 당연지정제 폐지는 곧 비보험 병원이 생겨난다는 것을 뜻하며, 별도의 의료공급체계와 수가체계가 존재하여 건강보험을 대체하는 민간보험의 도입의 현실화를 의미함. 정부는 우선 부분적으로 건강보험 적용제외 병원이나 자비병상제도 도입, 수가 차등화 등을 통해 서비스 질 경쟁을 유도하고, 향후 전면적 자유계약제 시행과 민간보험 도입을 시도할 것임.

□ 건강불평등의 확산과 대물림

- 최근 발표된 소득계층별 암 환자 발생률 및 사망률은 우리나라의 건강상 불균형이 소득수준에 따라 상당한 수준에 이미 와있음을 보고한 것임. 더욱 문제가 되는 것은 건강상 불평등이 다음 세대로 대물림된다는 것임. 이와 같은 “건강상 불평등”은 한국 보건의료의 현실에서 가장 시급히 해결해야 할 문제임.
- 다행히 건강보험의 재정상황은 급격히 좋아졌음. 복지부가 내놓은 재정추계가 빚나가 국민들은 과도한 보험료 인상을 감당해야만 했고, 그 결과 2002년 2조 6천억원에 이르렀던 적자를 2004년 말 모두 해소하고도 남았음. 이에 따라 04년말 건정심에서는 2005년에 1조 5천억원 규모에 이르는 급여확대를 추진하기로 결정하였음. 건강보험 보장성 개선이 본격 거론될 수 있는 환경이 조성됨.
- 한편 공공보건의료와 관련해서는 경제특구법을 통과시키면서 정부가 2008년까지 공공보건의료 확충에 4조원을 투입하겠다고 밝힌 만큼 이에 대한 실천을 촉구하고 공공보건의료 강화 방안을 제시하는 활동을 수행해야 함.

□ 의료공급자와 시민사회단체의 동향

- 의료계는 자신들의 권익보호에 적극 앞장설 것으로 보임. 의협은 최근 개원가의 빈익빈문제의 심각성 해결에 적극 나설 것으로 보이며, 의료의 산업화에 대해서는 정부와 사안별 공동보조를 취하면서 자신들의 이해를 극대화하는 전술을 구사할 것으로 보임.
- 시민사회단체는 정부의 의료산업화 정책에 신속하게 대응하지 못하고 있을 뿐 아니라 이에 대한 상황인식이 미약한 실정이며, 이에 대응할 총체적이고 실질적인 대응구도를 만들어내지 못하고 있음.

3. 2005년 보건의료시민운동의 과제와 활동 방향

- 올해 보건의료시민운동의 과제는 정부의 의료산업화 정책을 저지하고, 실질적인 공공의료 확충 및 건강보험 보장 확대를 실현하는 것이 과제임. 그러나 두가지 과제의 비중은 이전과는 달라져야 할 것임.
 - 건강보험 보장확대와 공공의료 확대의 여건조성은 시민사회단체의 요구와 투쟁이 이끌어 낸 것이 분명함. 그러나 한편으로는 정부가 의료산업화의 정책기조를 실현하기 위해서 빈곤층에 대한 의료보장과 서민의 빈곤화를 막기 위한 최소한의 전제를 마련해야만 하는 구도임. 따라서 여건조성이 마련된 건강보험의 보장 확대를 어떻게 바람직한 방안으로 추진할 것인가에 대한 대안을 제시하고 정책결정에 개입하는 것, 공공의료 확충을 위한 우선 순위나 예산 확보 요구 등이 반영될 수 있으며, 빈곤층에 대한 의료급여 확대 등이 이루어질 것으로 보임.
 - 따라서 시민운동의 대응이 현실화되고 있는 정책방안을 제시하고 반영하는 노력은 필요하되, 궁극적으로는 의료의 산업화를 추구하는 정책기조를 막아내고 좌절시키는 활동이 보다 중요한 과제가 되어야 할 것임. 이런 측면에서 건강보험의 보장 확대 방안을 암등 중증질환에 대한 보장제도 요구를 무상의료실현과 연계하는 것이 필요함. 의료산업화 기조에서 예상되는 건강보험의 위기를 사전에 차단하는 활동이 될 것임.
 - 의료연대회의에서는 연대회의의 결속과 연대활동을 강화함은 물론 의료산업화 및 민간의료보험 도입 대책활동을 위해 범 시민사회연대활동 추진을 논의중임.
 - 건강세상네트워크는 의료연대회의를 비롯하여 건강권 실현을 위한 사회적 연대운동을 통하여 정부의 의료산업화 정책을 저지하고 실질적인 “공공보건의료 확충”, “건강보험 보장성 개선”을 수행해 나가는데 적극 나설 것임.
- 그동안 활동을 통해 선택진료제 폐지, 병실이용, 병원 입원보증금 등의 문제를 제기하며 환자권리 운동을 전개하였고 저소득층 아동건강권 지원사업, 응급의료체계 개선 사업 등 시민건강권을 보장하기 위한 활동도 점차 그 폭과 내용을 확대해 나옴. 앞으로 이와 같은 시민과 환자의 참여 활동을 통해 건강권 확보운동을 더욱 대중적으로 확장시켜 나가야 할 것임.

건강세상네트워크와 시민, 소비자 개별단체들의 보건의료 관련 활동은 의료의 산업화 및 민간 보험도입 반대, 의료의 공공성 확대, 국가책임 강화에 대한 공감대를 확산하는데 기여하는 방향으로 추진되어야 할 것임.

- 의료산업화 저지활동이 기존의 활동처럼 전국조직이나 중앙조직 중심으로만 실천되어서는 한계가 있을 것임. 각 지방, 지역 운동단체들이 지역내 보건의료 문제와 건강권 확보에 관심을 가지고, 기업도시의 경우 외국병원 유치문제, 지역의 공공 및 민간의료기관의 공공성 확보문제 등에 대해 감시와 비판, 요구하는 활동이 전개되고 전국적인 운동을 조직해낼 때 의료의 산업화, 시장화의 확대를 저지해 낼 수 있는 여론을 형성할 수 있을 것임.