노동 · 시민 · 사회단체 공동정책워크숍

# '96 사회개혁 과제와 연대방향

**주 최**

경제정의실천시민연합 · 민주화를위한전국교수협의회
전국민주노동조합총연맹 · 민주사회를위한변호사모임
민주주의민족통일전국연합 · 참여민주사회시민연대
한국노동조합총연맹 · 한국여성단체연합 · 환경운동연합

---

▶일시: 1996년 2월 6일(화) 오후 1시 30분

▶장소: 숭실대 사회봉사관

# 노동·시민·사회단체 공동정책워크숍

*1996년 2월 6일*

**접수 및 등록** 1:30

**'96사회개혁과제와 연대방향 1** 2:00

- 사회자 : 이세영 / 민교협 사무처장

■ **사회복지부문에서의 노동 · 시민단체의 연대와 정책과제**

- 조홍식 / 참여민주사회시민연대 사회복지위원장
- 김연명 / 참여민주사회시민연대 사회복지부위원장

■ **96년 여성운동의 과제와 노동운동과의 연대과제**

- 남인순 / 한국여성단체연합 사무국장

■ **노동 · 환경운동의 연대를 위한 제언**

- 이시재 / 환경운동연합 정책위원장

**휴식** 3:30

# '96 사회개혁 과제와 연대방향

**'96사회개혁과제와 연대방향 2** 3:50

- 사회자 : 민주사회를 위한변호사모임

■ **'96 경제개혁과제와 노동 · 시민 · 사회단체의 역할**

- 이성섭 / 경실련 정책연구위 부위원장

■ **5,6공 잔재청산과 민주 · 사회개혁의 제과제**

- 최규엽 / 전국연합 정책위원장

■ **1996년 노동법 개정과 사회개혁투쟁**

- 김유선 / 민주노총 정책실장 대리

■ **96년 정책, 제도개선 방향**

- 조한천 한국노총 정책실장

**분야별 분과토론 1** 5:20

**저녁식사** 6:00

**분야별 분과토론 2** 7:00

**종합토론** 9:00

- 사회자 : 오재식 / 참여연대 대표

# 사회복지부문에서의 노동·시민단체의 연대와 정책 과제

조흥식 · 서울대, 참여연대 사회복지위원회 위원장
김연명 · 상지대, 참여연대 사회복지위원회 부위원장

## I. 사회복지운동의 의미와 연대의 필요성

국가사회복지제도의 양적, 질적 확대 및 개선을 위한 운동을 사회복지운동이라 한다면 이 운동은 노동자를 포함한 전국민의 생활영역에서 다음과 같은 두 가지의 큰 의미를 갖는다.

첫째, 국가사회복지는 노동자에게는 임금인상의 효과를 그리고 일반 시민에게는 소득을 증대시켜 주는 간접적 효과를 갖는다. 사회복지의 확대는 국가의 재정지출을 수반함으로써 노동자들의 소비생활 영역에서 노동력재생산비용을 사회화시키고 이는 실질적으로는 임금을 인상시키는 효과를 갖는다(소위 '사회적 임금'social wage 테제). 예를 들어 노동자의 입장에서 볼 때 공공임대주택의 확대는 임금에서 주택비용의 절감을 가져오고, 공공탁아의 확대는 아동양육 비용을 줄여 주는 효과를 가져오고, 연금제도는 피부양자(노인)에 대한 부양비용을 절감시켜 준다. 마찬가지로 비노동자에게도 주택의 사회화는 생활비 중에서 주거비로 과도하게 지출되는 부분을 감소시켜 주는 등 동일한 효과를 갖게 된다. 물론, 자본은 노동자에게 일종의 경제외적인 시혜인 것처럼 복지를 제공함으로써, 유사시에는 임금보다는 용이하게 삭감을 시도할 수 있다는 점에서(복지삭감) 임금과 복지는 일정한 차이가 있다.

둘째, 사회복지제도는 '위험분산' risk pooling 기능을 갖고 있기 때문에 예기치 않은 사회적 위험에 노출된 개인과 가족에게 일정한 생활수준을 보장해 준다. 가령 의료보험이나 연금보험 등은 질병과 노령이라는 사회적 사고에 직면한 개인에게 소득수준을 훨씬 넘어서는 과도한 의료비 지출 혹은 완전한 소득상실의 위험을 제거하여 줌으로써 빈곤화의 가능성을 제어하고 기본적인 삶을 영위할 수 있게 해준다. 위험분산 기능은 사회보험제도에 한정된 것은 아니다. 탁아소나 사회복지시설, 그리고 아동·청소년 상담 같은 서비스도 산업화된 사회에서 발생하는 아동양육문제나, 가족보호망의 약화, 정신적 불안정 등의 위험에 사회적으로 대처함으로서 기초적인 삶을 영위할 수 있도록 해주는 기능을 갖고 있는 것이다.

이처럼 기본적인 생활영역에서 안전판 역할을 해주는 사회복지제도를 확대, 개선하는데 우

리 사회의 주요 사회세력인 노동운동단체와 시민운동단체는 연대해야 하는 가장 중요한 이유는 적어도 사회복지문제에 있어서는 양 세력이 기반하고 있는 집단의 이해관계가 동일하다는 데 있다. 예를 들어 실업보험 같은 일부 제도를 제외하면 연금이나 의료보험제도는 노동자뿐만 아니라 농어민, 자영자 등이 모두 하나의 법률에 의해 규제를 받는 '단일한 가입자'이며 이들은 동일한 제도 내에서 동일한 이해관계를 갖는다. 연금문제를 둘러싸고 최근에 이탈리아나 프랑스에 벌어진 대규모의 범국민적 투쟁은 사회복지제도하에서 모든 국민이 비교적 동질적인 이해관계를 갖는다는 것을 잘 보여주고 있다. 보험문제뿐만 아니라 아동, 노인, 장애인복지서비스 같은 사회복지서비스의 영역에서도 전국민은 역시 동일한 이해관계를 갖고 있다. 예를 들어 탁아의 문제는 맞벌이 노동자뿐만 아니라 '맞벌이 자영자', '맞벌이' 농민에게 모두 절실한 문제이다. 즉, 적어도 사회복지의 문제에 있어서는 '노동의 문제가 시민의 문제이며 시민의 문제가 노동의 문제'이기 때문에 연대의 기반이 다른 어떤 영역보다도 견고하다고 볼 수 있다.

사회복지 부문에서 노동운동과 시민운동의 연대해야 하는 또 다른 이유는 '강한 국가'에 의해 자본과 관료집단의 이해관계가 일방적으로 관철되는 것을 제어하고, 국민의 보편적 이해관계를 대변할 수 있는 '사회복지부문에서의 시민사회의 형성 필요성'이 절실하기 때문이다. 국가사회복지정책은 국민일반의 보편적 이해관계를 반영하는 동시에 관료와 자본의 이해관계도 반영하고 있으며 시민사회의 역량이 취약할 경우 후자의 이해관계가 지배적으로 관철되고(의료보험의 조합주의가 유지되는 것이 가장 좋은 예이다) 사회복지가 갖는 생활영역의 안전판 역할은 그 만큼 축소된다. 장애문제나 보육문제 같은 일부 사회복지 영역에서 해당 문제와 관련된 시민단체가 일정한 역할을 하고 있으나 자본과 관료의 이해관계가 관철되는 힘을 제어하기는 역부족이다. 이러한 현상은 사회복지예산 문제나 연금·보건의료(의료보험), 고용보험 같은 문제에 있어서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있어 사실상 이 영역에서는 노동운동이나 시민운동의 역할이 극히 제한적이다(한국의 모든 시민·노동·재야단체를 망라하여 보험급여 확대와 의료보험통합일원화 운동을 추진하고 있는 '의료보험연대회의'의 경험). 사회복지부문에서의 '시민사회'의 형성은 형성기에 있는 한국의 시민사회를 강화시킴으로써 국가에 대한 시민사회의 헤게모니를 강화하는데도 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

그리고 한국적인 상황에서는 노동운동과 시민운동의 연대는 상대적으로 강한 정책기획력과 대안제시에 대한 축적된 경험을 갖고 있는 집단과 상대적으로 강한 조직동원력을 갖고 있는 집단의 결합이라는 점에서 일종의 '시너지'효과를 기대할 수 있다.

80년대 중반 이후 우리 사회에도 사회복지가 주요한 사회적 쟁점의 하나로 부상되었고, 사회복지의 하부 영역에서 제도의 형태와 내용을 둘러싸고 국가와 일정한 대치선을 형성하고 있다. 현재 일정한 쟁점을 형성하고 있는 각 복지제도의 형태와 내용, 그리고 노동운동과 시민운동의 영역에서 지속적으로 문제해결에 관심을 집중해야 할 필요성이 있는 사안을 점검해 보기로 한다.

## II. 총론적 쟁점과 정책 과제

### 1. 국민생활최저선 확보운동

국민생활최저선 national minimum 확보운동은 94년 참여연대에서 공식화한 운동영역이다. 주거, 소득, 보건의료, 노후생활 등 생활영역 전반에서 적정하게 누려야 할 기본적인 생활수준을 국가책임 하에 확보하자는 이 운동은 한국의 열악한 국가사회복지 수준에 대한 문제제기인 동시에 국가사회복지의 수준을 높이기 위한 대안의 하나로서 제시된 것이다. 국민생활최저선의 확보는 기본적인 삶의 수준을 국가가 보장해야 한다는 의미를 갖고 있기 때문에 반대로 해석하면 기본적인 수준 이상은 개인과 가족의 책임이라는 의미를 동시에 담고 있다. 즉 진보성과 보수성을 동시에 갖고 있다. 그러나 국가사회복지가 너무나도 열악한 한국의 상황에서는 국민생활최저선의 확보 자체가 이미 상당한 진보성을 내포하고 있다.

그러나 국민생활최저전이 한국사회에서 갖는 진보성에도 불구하고 이 운동은 사회복지의 모든 영역을 포괄하기 때문에 생활의 각 영역에 구체적인 정책적 대안과 실천운동이 제시되지 않는다면 공허한 운동구호로 전락될 가능성이 있다(이것은 그만큼 사회복지 부분과 관련된 단체의 연대가 이루어져야 한다는 것을 의미한다). 지난 1년동안 이 운동을 전개하기 위해 연금과 의료보험에 대한 공익소송, 노인·탁아 등 쟁점사안에 대한 공청회, 관련 법안 개폐운동 등을 전개해 왔으나 운동의 모토에 걸 맞는 정책대안과 각 부분의 실천운동에서는 여러 가지로 미흡한 점을 노정하고 있다. 그러나 국민생활최저선 확보가 정부의 복지정책 수립의 방향에 일정한 영향을 미치고 있음도 확인할 수 있다(예, 국민복지기획단의 보고서).

국민생활최저선 확보운동은 한국의 사회복지에 대한 문제제기와 해결방안으로서 상당한 잠재력을 갖고 있는 구호이다. 중앙정부 차원에서의 국민생활최저선을 요구할 수도 있으며, 지방정부 차원에서의 국민생활최저선이 설정될 수도 있다. 노동의 영역에서는 이 모토아래 ILO 가 제시한 사회보장최저기준에 관한 조약(102호 조약) 등에 대한 비준 운동도 가능하다. 그리고 최저선 확보를 위한 사회복지예산확보운동도 구체적인 운동의 형태가 될 수 있다. 이 운동은 모든 사회복지 영역을 포괄하기 때문에 거의 모든 시민·노동운동단체를 포괄할 수 있으며 충분한 역량이 집결된다면 우리 국민의 삶의 질과 관련된 모든 영역에 대한 문제제기와 해결방안을 제시할 수 있다.

### 2. 사회복지예산 확보운동

사회복지예산의 확보는 사회복지의 사회적 임금 기능과 위험분산 기능을 강화시키는 결정적인 사안이다. 우리 나라의 사회복지예산은 대략 GDP 대비 1% 정도로 선진국의 10-20%, 중진국의 5-7% 정도와 비교가 안될 정도의 열악한 수준으로, 특히 사회적 약자의 삶의 질을

제약하는 최대의 질곡이다. 이미 사회복지예산 확보운동의 중요성은 80년대 후반부터 일부 단체에 의해 그 중요성이 인정되어 운동의 형태로 가시화된 적이 있고, 여성운동과 평화운동 영역에서도 이 문제를 제기하고 있다. 그러나 문제의 중요성에도 불구하고 사회복지예산문제를 쟁점화, 지속화시키고 구체적인 성과물을 얻어낸 경험은 거의 없다. 더욱이 이 문제는 개별 단체의 역량으로 소화하기 힘든 문제이며 말 그대로 각 단체의 총체적인 연대가 필요한 사안이다.

사회복지예산 확보운동은 운동의 구체적 목표 제시와 운동의 지속성이 요구된다. 막연한 예산 증액보다는 구체적인 목표치가 (예, 교육재정 GNP 5% 확보처럼 사회복지예산 GNP 5% 확보) 설정되어야 한다. 95년의 사회개발정상회담에서 제안된 정부예산의 20% 사회개발예산 배정도 검토될 만한 구호이다. 또한 예산확보 운동은 년말에 국회에 압력을 가하는 방식에서 탈피해야 한다. 차기 예산은 이미 3월경부터 각 부처별로 수립되고 5-6월에 재정경제원과 협의를 거쳐 골격이 형성된다. 따라서 각 부처 → 재정경제원 → 당정협의 → 국회로 이어지는 예산결정 메카니즘의 초기단계에서부터 개입해 들어가야 한다. 지방자치제의 실시와 더불어 지역단위에서의 예산확보 운동도 중요한 사안이 될 것이다(지방정부 예산중 사회복지비의 비율은 평균 15%에 이른다)

사회복지예산 확보운동은 총량적인 목표치와 더불어 구체적인 항목과 이에 따른 목표치가 가 제시되어야 한다. 즉 어려운 일이지만, 구체적 항목들을 선정하고 이에 필요한 대략적인 예산추계를 근거로 증액요구가 이루어져야 한다(예를 들어 국민학교 학교급식을 완전히 실시하기 위해 들어가는 비용의 추계나 전주민의 건강진단을 프로그램을 실시하기 위해 필요한 비용 추계). 이를 위해서는 시민사회단체의 예산분석능력에 대한 체계적인 훈련이 반드시 선행되어야 한다.

한국사회에서 사회복지예산의 증액문제는 세입면에서 세제구조의 개편과 세출 면에서 국방비부담의 축소라는 문제와 필연적으로 연결된다. 국방비 문제의 거론이 초점을 흐린다는 점이 지적될 수 있으나 국방비의 축소 없이는 사회복지예산의 의미 있는 확대는 불가능하다는 점을 충분히 고려하여야 한다.

### 3. 사회복지제도에의 시민·노동자 참여

사회복지제도의 운영과정에서 시민 혹은 노동자대표가 참여하는 문제에 대해서는 사안의 중요성에도 불구하고 거의 쟁점이 되어 있지 않은 분야이다. 사회복지부문에서의 시민참여는 우리 나라 사회복지관련법에 규정되어 있는 사회복지관련 '위원회' 제도에 참여하는 형태로 이루질 수 있다. 우리 나라의 각종 사회복지관련법에는 가입자의 참여를 규정하는 각종 위원회가 설정되어 있다. 예를 들어 의료보험심의위원회, 국민연금기금운용위원회, 사회보장심의위원회 등 중앙단위에 설치되는 위원회가 있고, '사회복지위원회', '지방장애인복지위원회', '지방아동복지위원회', '지방보육위원회', '지역의료보험조합운영위원회', 등 시도 및 시군구 단위에 설치되는 위원회가 있다.

는 대부분의 사회복지관련 위원회는 지금까지 존재 자체가 유명무실했고 또한 정책결정 없으며, 자문기능에 한정되기는 하나 활용 가능성에 따라 지역주민을 위한 사회복지 에 일정한 역할을 할 수 있는 잠재력을 갖고 있다(특히 '사회복지위원회' 혹은 '지역의료 합운영위원회' 등). 또한 위원이 임명, 또는 위촉되는 직위라 하더라도 민선자치단체장 는 정도의 의지를 갖고 진보적이고 합리적인 인사가 위원으로 선출되면 지역단위에서 복지를 계획하고 집행 혹은 잘못된 제도운영을 바로 잡는데 상당한 영향력을 발휘할 수 따라서 현재 형식적으로 운영되고 있는 각종 사회복지관련위원회의 위원선출방식의 민 국회 및 지방의회에 위원 선출권을 부여하는 의회연계 방식), 위원회 회의의 정례화, 실 된 심의 기능을 부여하는 것은 정책적 대안으로서 충분한 의의를 가질 수 있다. 노동운 입장에서는 각종 사회복지위원회에 단위노조 대표자나 지역노동조합 대표자가 참여할 있도록 요구할 수 있다. 현행법상으로는 노조대표가 위원으로 참여할 수 있는 위원회는 의 제한되어 있으나 법은 사회적 세력관계를 반영한다는 시각에서 이 문제를 접근해야 할 것이다.

## Ⅲ. 분야별 쟁점과 정책과제

### 1. 의보통합과 보험급여 확대

의보통합운동은 최근에 노동운동과 시민운동의 결합 하에 진행된 가장 전형적인 운동영역이다. 조합방식으로 운영되고 있는 의료보험관리운영체계의 통합이 전국민에게 상당한 보험급여의 혜택을 줄 수 있다는 것은 이미 논증된 상태에 있다. 각 조합의 재정통합시 보험급여 기간을 365로 연장할 수 있으며, 상병수당과 CT 등의 획기적인 보험급여 확대가 가능하다.

88년 이후 지속적으로 전개된 의보개혁운동은 '의보연대회의'를 주축으로 전개된 94-95년의 운동을 거치면서 상당히 광범위한 운동기반을 형성해 놓았다. 특히 노동운동권에서 의보문제에 대한 이해의 폭을 넓힌 것이 94-95년 운동의 최대의 성과이다. 그리고 이 운동의 성과로 일정한 보험급여의 확대가 이루어진 것도 주목할 만한 것이다. 그러나 시민·노동운동의 결합 하에 이루어진 이 운동 역시 각 단체의 조직력이 충분히 결합되지 않음으로써 문제해결능력이 현저하게 저하되었다는 점도 인식할 필요가 있다.

의보통합운동은 중앙차원에서의 사업이라는 인식이 형성되어 있으나 기업단위 혹은 지역단위에서의 운동도 가능하다. 현행 의료보험법에는 의료보험조합의 운영위원회가 있고 운영위원회의 1/2은 사용자가 조합원 중에서 추천하고 나머지 1/2은 노동자가 조합원 중에서 추천하게 되어 있다. 그러나 노동자가 추천하도록 되어 있는 운영위원 1/2 을 제대로 지키고 있는 조합은 거의 없는 것으로 추정되며 대부분의 노동조합에서도 자신이 운영위원 추천에 대한 합법적 권한을 갖고 있다는 것도 잘 모르고 있는 것이 현실이다. 운영위원 1/2을 노동

자 대표가 차지하도록 하는 것은 동일한 의료보험조합에 속해 있는 개별 노동조합에서 공동으로 해결해야 할 문제이며, 이 문제는 지역단위에서 쟁점화 시키는데 매우 유리한 사안이 될 것이다. 의보조합 운영위원회에 대한 노동자참여 강화는 약 2조원에 달하는 직장의료보험 적립금에 대한 노동자의 통제가 가능해진다는 의미를 갖고 있는 매우 중요한 사업이며, 이것이 가능해진다면 의료보험의 통합일원화운동에 획기적 전기가 될 것이다. 직장조합이 아닌 지역조합의 경우도 지자제 운영과정에서 쟁점화가 가능하다. 지역조합의 운영위원은 '조합의 정관이 정하는 단체가 추천하는 조합원을 시장·군수·구청장이 위촉하도록 되어 있다'. 따라서 기초자치단체장에게 지역의료보험 조합의 민주적 운영을 위해 운영위원선출방식을 획기적으로 바꾸어 진정한 주민대표가 참여할 수 있도록 압력을 가할 수 있다.

## 2. 연금제도의 개혁

연금문제는 기금운영에 관한 문제와 기여, 급여제도의 개혁이라는 두가지 차원에서 쟁점이 형성되어 있다. 연금기금운영의 문제는 공공자금관리기금법의 문제로 귀결된다. 연금기금의 공공자금화는 기금의 수익율 저하, 정부의 원리금 상환불능 사태의 가능성을 제기하기 때문에 연금제도 자체의 존립여부와 연결되어 있다. 이미 노동운동권에서 공자법에 대해 상당한 문제제기를 한 적이 있으나 이 문제를 지속적으로 쟁점화 시키지 못하고 있다. 노동운동권에서 이 문제에 대한 지속적인 홍보와 교육이 절실하며, 이 단계를 거쳐야 운동의 동력이 발생될 것으로 생각된다(최근 참여연대에서 제기한 국민연금기금의 공공자금화에 따른 손해배상 청구소송 과정에서 공자법의 위헌 여부가 재판부에 의해 받아들여질 가능성이 있으며 이 결과에 따라 공자법 논쟁은 새로운 국면을 맞게 될 것이다)

연금제도의 기여, 급여제도의 문제는 공무원연금과 사학연금에서 주로 제기되었으며(대학노련, 전교조 등) 문제의 초점은 기여율의 인상과 급여부분의 축소에 있다. 특수직역연금제도의 기여,급여구조의 개편에 대한 노동운동권의 대응은 해당 집단에게는 상당한 설득력을 갖고 있으나 전국민이 가입된 국민연금의 문제와 연계시켜 문제를 제기하지는 못하였다.

95년 7월 국민연금의 농어촌확대와 더불어 농민운동에서도 연금기여금과 연금수준 문제를 쟁점화 시킬 수 있는 기반이 형성되었으나 아직 초기단계의 대응도 이루어지지 않고 있다.

연금기금의 운영과정에 가입자 참여문제도 공자법의 문제와 더불어 집중적으로 제기해야 할 사안이다. 국민연금은 물론이고, 사학연금과 공무원연금 역시 가입자 대표들이 기금운영과정 그리고 기금의 예,결산에 제도적으로 참여할 수 있는 통로는 차단되어 있다. 기금운용에 대한 가입자의 참여는 사회복지제도에 국가와 자본의 이해관계가 일방적으로 관철되는 과정을 제어하는 중요한 부분이다.

연금문제는 전국민의 이해관계가 걸린 예민한 부분이기 때문에 시간이 지날수록 우리 사회의 폭발적 쟁점으로 부상될 것이 확실하다. 적절한 연금급여의 수준, 연금수급연령의 상한선 문제에 대한 합리적 대안, 기금운용과정의 가입자 참여, 세대간·계층간 연금 기여금 부담의 합리적 모형 등에 대한 시민사회의 정책적 대응과 실천운동이 매우 중요하다.

### 3. 공공탁아의 확대

아동보육에서 쟁점이 되고 있는 것은 보육시설의 절대적 확대와 보육의 공공성 강화 문제이다. 구체적으로는 첫째, 국공립 보육시설의 확대, 둘째, 민간보육시설에 대한 지방정부 지원의 강화, 셋째 직장보육시설의 설치 강화 등 세 가지로 요약된다.

93년 현재 시설수 약 5천개, 이용아동수는 14만명에 달하고 있으나 아직도 보육시설의 절대수가 부족한 실정이다. 특히 공공보육시설이 전체 아동의 50%로 포괄하지 못하고 있으며 민간보육시설에 대한 의존도가 매우 높다. 국공립보육시설의 설치는 중앙정부와 지방정부의 재정분담으로 이루어지기 때문에 지방정부의 의지에 따라서는 국공립 보육시설의 대폭적인 확대가 가능하다. 특히 노동자가 밀집되어 있는 지역에서의 국공립보육시설 확대 요구는 직장보육시설의 설치 요구에 못지 않은 중요성을 갖는다. 직장보육시설의 경우 시행령 개정으로 상시여성근로자 300인 이상 사업체는 의무적으로 보육시설을 설치하고, 사업주의 시설설치 비용 분담이 80%에서 50%로 인하되기는 했으나 중소규모의 사업장의 직장보육문제는 여전히 해결되어야 쟁점으로 남아 있다. 민간보육시설에 대한 지방정부의 비용지원도 보육의 사회화를 촉진시킬 수 있다는 적극적 의미를 갖고 있다. 지방자치단체별로 아동간식비, 차량유지비, 교재·교구비가 지급되는 법적 근거가 마련되었기 때문에 해당 지역내의 시민·노동운동의 활동여하에 따라 예산확보가 가능할 것이다.

아동보육은 최근에 다른 어떤 영역보다도 발전의 속도가 빠른데 여기에는 여성노동력 확보를 위한 국가의 정책적 의도, 그리고 지탁연 등의 민간단체의 역할이 중요한 배경으로 작용하였다. *중앙정부, 지방정부, 그리고 직장 단위에서 공공재원에 의한 보육시설의 확대 요구*는 보육의 양이 문제가 되는 한 지속적인 쟁점으로 존재하게 될 것이다.

### 4. 사회복지시설의 확충

우리 나라의 사회복지시설은 수용시설 (양로원 등) 위주로 발전되어 왔기 때문에 일반 시민이나 노동자들을 대상으로 한 '이용시설'은 매우 취약하다. 지역단위의 주요 사회복지시설로는 사회복지관(노인, 장애인복지관 등), 여성회관, 노인정 등이 있으며 노동자들에게 일정한 문화·여가 공간을 제공할 수 있는 시설로는 '근로자종합복지관', '근로청소년복지회관', 등의 종류가 있다. 이 시설들은 우선 절대수가 부족하기 때문에 시설 내에서 어떤 프로그램이 진행되는가의 문제보다 양적인 시설의 확대가 우선적 중요성을 갖는다.

노인을 위한 사회복지시설은 노인정이 주목을 받을 만하다. 우리 나라에서 노인들의 여가생활에 매우 중요한 공간인 노인정 이용자는 1백만명에 이르고 있다. 그러나 정부지원은 지방비에서 연간 연탄 500장, 월 20만원의 운영비를 지급하는 것이 고작이다. 노인정에 대한 전면적 인식 전환 및 예산 지원은 노인을 위한 지역단위 시설의 구축에서 기본단위가 된다.

여성들을 위한 시설로는 여성회관, 긴급피난시설, 여성문제 상담소 등이 있다. 지역 내에서

여성복지의 센타 역할을 할 수 있는 여성회관 건립은 시도의 조례 및 시군구의 조례에 의거 설치할 수 있다. 현재 여성회관은 전국적으로 51개가 있으나 시군구별로 하나도 없는 지역이 많이 있다. 장애인들을 위한 장애인종합복지관 등을 시·군·구별로 최소한 1개씩 설치되도록 요구할 수 있으며, 저소득 가정의 청소년들을 위한 공부방 확대, 도서관 시설의 확대가 사회복지시설과 관련하여 요구할 수 있는 쟁점들이다.

이러한 사회복지시설의 확충 요구는 '사회복지시설의 확충 5개년 (혹은) 10개년 계획' 의 수립을 요구하는 형태가 바람직하다. 모든 시설을 포함한 전체적인 계획없이 시설이 확대되면 특정 시설의 편중 설치, 시설의 지역적 편중 현상이 나타날 수도 있기 때문이다.

### 5. 공공재원 위주의 학교급식 확대

학교급식은 기혼 여성노동자와 주부들의 가사노동을 일정 부분 사회화시킨다는 의의와 아동·청소년의 건강한 육체적 성장발달에 도움을 준다는 의의를 갖고 있다. 학교급식은 국민학교를 중심으로 보면 94년 4월 현재 전국 5,900개교 중 38.2%인 2,252개교가 실시하고 있으며 이는 전체 국민학교 아동수 409만명 중 24.0%에 해당되는 99만명 정도를 포괄하는 것이다. 학교급식법에 의하면 학부모후원회를 설치하여 학부모가 비용의 대부분을 충당하도록 하고 있어 국가나 지자체의 공공재원 부담보다 수익자부담원칙을 강조하는 정책을 취하고 있다.

학교급식을 위해서는 ① 시설(급식센타)설치 비용, ② 급식비, ③ 인건비에 대한 예산이 확보되어야 한다. 급식센타는 학교별로 설치할 수도 있고, 규모의 경제를 고려하여 일정한 지역을 하나로 묶는 '지역급식센타'를 설치할 수도 있다. 급식센타 설치 비용은 국가와 지자체가 분담하도록 하고, 인건비는 지방자치단체가 부담하며, 식비만을 학부모의 부담으로 할 경우 국가·지자체·학부모의 비용분담으로 학교급식을 대폭적으로 확대할 수 있다. 사립 중고등학교의 경우는 인건비와 식비를 학교법인에서 보조하는 형태도 가능하다. 급식센타의 운영주체는 민간기업에 맡기기보다는 지자체 차원에서 비영리공익법인을 만들어 해결하는 것이 바람직하며 운영과정에 지방의회의원, 학부모대표, 교사 대표 등이 참여하는 구조를 확보하면 민주적 운영도 가능하다. 학교급식에 대한 지자체의 재원부담 문제는 지자체 차원에서 (가칭) '학교급식에 관한 조례'를 제정하면 충분히 가능한 사업중의 하나이다.

### 6. 사회복지 관련 법령 제·개정운동

사회복지 관련 법령의 제·개정은 최근의 복지제도의 변화와 각 영역에서의 운동의 활성화와 더불어 활발히 이루어지고 있으며 정책안이 반영되는 강도가 이전 보다 높아진 것이 사실이다. 그러나 법률 제개정이 실제적으로 이루어지는 경우는 주로 정부 제출 법률안이며 시민사회의 법률안 청원은 '참고용'을 벗어나지 못하고 있는 것 역시 현실이다.

최근에 제·개정된 법률로는 사회보장기본법, 정신보건법 등이 있으며 시민사회단체에서 청원한 법률로는 '국민의료보장법', '생활보호법', '노인복지법', '자원봉사활동진흥법' 등이 있다.

법률의 제·개정 문제는 구체적인 정책대안을 요구하는 과정에서 이루어지기 때문에 분야별 실천운동이 전제된다. 그러나 그동안의 시민·노동운동 단체의 법률 제·개정운동과정에서 나타나는 약점 중의 하나는 단지 '청원'에 그치고 실제적인 입법과정에 대한 감시는 매우 소홀하다는 점이다. 즉 실제적인 입법과정에 영향력을 행사하려는 노력이 부족하다는 점이다. 향후 입법·개정운동에서는 실제입법과정에 대한 감시와 영향력 강화 문제가 강조되어야 할 것이다.

## Ⅳ. 연대와 운동방식에 대한 몇 가지 제언

지금까지 언급한 사회복지 부분에서의 정책과제 수행에 대한 시민·노동운동단체의 연대사업에서 몇 가지 고려할 점을 언급하고 결론을 대신하고자 한다.

사회복지부문의 연대사업에 가장 먼저 고려해야 할 점은 철저한 사전교육의 선행이다. 사실 사회복지문제는 제기된 역사가 짧고, 축적된 경험의 부족으로 문제의 중요성에 대한 인지도가 다른 사안에 비해 매우 낮다. 사회복지문제의 중요성에 대한 낮은 인지도는 운동의 동력을 이끌어 내는데 상당한 장애가 된다는 것이 여러 운동의 경험에서 확인되고 있다(예, 민노총의 사회개혁 프로그램). 특히 중간층 활동가 외에 일반시민과 조합원들이 사회복지 문제를 남의 문제가 아닌 나의 문제로 인식시키는 교육과정이 선행되어야 한다. 복지문제는 직접적인 개인의 문제를 내포하기 때문에 '나의 문제화' 과정이 훨씬 수월하다.

다음으로는 현재 각 운동단체에서 개별적으로 진행하고 있는 사회복지운동에 대한 종합적인 조율을 할 수 있는 논의 구조가 우선적으로 필요하다. 참여연대의 국민생활최저선 확보운동이나 여성단체에서 제기하고자 하는 사회복지예산문제, 그리고 민노총의 사회개혁 프로그램은 동전의 앞뒷면처럼 너무나도 밀접한 관계를 갖고 있다. 또한 지탁연이나 장애인단체 그리고 노인관련단체에서 제기하는 쟁점별 사안들은 사회복지의 큰 원칙이라는 틀에서 보면 사회복지예산의 문제나 국민생활최저선의 문제와 직결된다. 따라서 시민·노동운동단체가 일단 거시적인 차원에서 해결해야 할 사회복지문제의 큰 틀을 합의하고(예, 모든 복지영역에서의 최저선 확보 혹은 사회복지예산의 GDP 5% 확보) 이에 조응하는 개별적인 사안들을 제기하는 것이 필요할 것이다. 지금처럼 전체적인 조율없이 전체적인 사안 혹은 개별적인 사안을 가지고 한 두개의 단체가 거대한 국가기구와 부딪치는 방법은 노력에 비해 효과성이 떨어지고 소모전의 양상이 될 가능성이 농후하다. 또한 개별적 사안에 대한 개별적 문제제기는 한국사회의 질적인 변화를 가져올 핵심적 변수인 사회복지 문제를 전면으로 부각시키는 데에도 한계점이 있다.

사회복지 문제를 쟁점화하고 해결하는데 있어서 다양한 프로그램이 개발되어야 한다. 예를 들어 해당 사회복지문제에 핵심이 되는 사안에 대해 중앙 혹은 지방정부를 상대로 한 법률적 대응(예, 참여연대의 연금문제에 대한 공익소송)과 혹은 지자제 공간에서의 조례제정운동

등은 여론화나 정책수행 압력에 상당한 효과를 발휘할 수 있다. 그리고 노동운동의 경우는 각 기업단위에서 수행할 수 있는 프로그램에 대한

마지막으로 강조하고자 하는 것은 사회복지 부분에서 시민·노동운동단체의 연대에 의한 '전형' 창출의 중요성이다. 사실 우리 사회의 전반적인 시민사회의 역량은 아직 강력한 국가와 자본에 대응하여 대등한 차원에서 정책적 문제를 논의하기 힘든 것이 사실이다. 따라서 한 두개의 주요한 사회복지문제에 대한 역량의 집중과 이를 통한 '전형'의 창출이 사회복지 운동의 돌파구를 여는데 매우 중요할 것으로 생각된다. 전형 창출을 위한 역량의 집중은 중앙단위에서 뿐만 아니라 지방단위에서 지역시민단체와 지역노동운동단체가 결합된 일종의 '시범사업'을 통해서 이루어질 수도 있다. 지금까지의 경험에 의하면 협의체 수준에서 여러 개의 사업을 전방위로 수행할 경우 소모전의 양상이 벌어질 가능성이 너무 농후하다. 전형의 창출은 다음 단계로의 전진을 위한 귀중한 경험을 시민·노동운동단체에게 심어 줄 수 있을 것이다.