



빈곤사회연대  
정책위원회

# 반빈곤 정책포럼

## 문재인정부시대, 반빈곤운동의 길찾기

날 짜: 2017년 12월 6일 (수)  
시 간: 10:00 - 17:00  
장 소: 노들야학 2층  
(혜화동 동숭길 25, 2호선 혜화역)  
참가비: 1만원 (점심, 자료집 포함)

## 〈 일 정 〉

10:00-12:00	
session 1	<b>‘나, 다니엘블레이크 소송’ 과 근로능력평가</b> <b>-기초생활보장제도 개혁의 과제</b>
	사회 김정숙(건강세상네트워크) 발제 정성철(빈곤사회연대) 토론 박영아(공익법재단공감) 서창호((대구)反빈곤네트워크) 김병인(성공회대 사회복지학과)
session 2	<b>문재인정부 부동산정책과 주거권운동</b>
	사회 윤애숙(빈곤사회연대) 발제 이원호(빈곤사회연대) 토론 이동현(홈리스행동) 공기(맘편히장사하하고픈상인모임) 이강훈(참여연대/주거권네트워크)
12:40-14:40	
session 3	<b>사회서비스공공성확대, 어떻게 할 것인가?</b>
	사회 신현석(공공운수노조 사회복지지부) 발제 이재훈(사회공공연구소) 토론 오승은(공공운수노조) 전덕규(활동보조인노동조합) 조현수(전국장애인차별철폐연대) 정지현(사회진보연대)
session 4	<b>[좌담] 노점상운동의 현재와 과제</b>
	사회 이원호(빈곤사회연대) 대담 최인기(민주노점상전국연합)
15:00-17:00	
종합토론	<b>광화문농성 5년과 향후과제</b>
	사회 김태훈(사회진보연대) 발제 박경석(3대적폐폐지공동행동) 김윤영(빈곤사회연대) 고숙희(부산장애인차별철폐연대) 광이경(민주노동조합총연맹) 윤진철(전국장애인부모연대)

# 〈 목 차 〉

<b>세션1. ‘나, 다니엘블레이크 소송’ 과 근로능력평가-기초생활보장제도 개혁의 과제</b>		
발제	기초생활보장제도 자활사업 참여자 인터뷰를 통한 자활사업의 문제점 및 개선방안	4
토론	기초생활보장제도 자활사업 참여자 인터뷰를 통한 자활사업의 문제점 및 개선방안 _박영아(공익법재단 공감)	27
	기초생활보장제도 자활사업 참여자 인터뷰를 통한 자활사업의 문제점 및 개선방안 _서창호((대구)反빈곤네트워크)	30
	기초생활보장제도 자활사업 참여자 인터뷰를 통한 자활사업의 문제점 및 개선방안 _김병인(성공회대 사회복지학과)	34
<b>세션2. 문재인정부 부동산정책과 주거권운동</b>		
발제	문재인정부 부동산정책과 주거권운동	38
토론	홈리스의 현실에서 본 주거정책 비판_이동현(홈리스행동)	49
	쫓겨나는 도시에서 맘편히 장사하고픈 사람들-도시재생과 임차상인_공기(맘편히장사하고픈상인모임)	53
	문재인정부 부동산정책과 주거권운동_이강훈(참여연대/주거권네트워크)	57
<b>세션3. 사회서비스공공성확대, 어떻게 할 것인가?</b>		
발제	사회서비스 공공성 강화와 공급구조 개편 -사회서비스공단 설립을 둘러싼 쟁점과 과제_이재훈(사회공공연구소)	68
토론	‘사회서비스공단 설립’ 공약과 운동의 방향_오승은(민주노총 공공운수노조)	90
	복지의 방향과 공단의 방향, 사회서비스공단 논의에는 없는 것_전덕규(전국활동보조인노동조합)	98
	‘사회서비스 공공성 강화와 공급구조 개편’에 대한 토론문_조현수(전국장애인차별철폐연대)	105
	사회서비스공단과 여성노동자_정지현(사회진보연대)	108
<b>세션4. [좌담] 노점상운동의 현재와 과제</b>		
대담	노점상운동의 현재와 과제_최인기(민주노점상전국연합)	112
<b>종합토론. 광화문농성 5년과 향후과제</b>		
발제	광화문농성 5년과 향후과제_박경석(3대적폐폐지공동행동)	132
토론	부양의무자기준 폐지, 현재와 앞으로의 과제_김윤영(빈곤사회연대)	142
	광화문농성 5년과 향후과제_고숙희(부산장애인차별철폐연대)	148
	광화문농성 5년과 향후과제_윤진철(전국장애인부모연대)	152
	광화문농성 5년과 향후과제_곽이경(민주노동조합총연맹)	155

## 세션 1.

---

# ‘나, 다니엘블레이크 소송’ 과 근로능력평가 -기초생활보장제도 개혁의 과제

---

# 기초생활보장제도 자활사업 참여자 인터뷰를 통한 자활사업의 문제점 및 개선방안

정성철 | 빈곤사회연대

## 0. 들어가며

### 1) 자활사업 현황

#### ① 자활사업 목적 및 참여자 수

자활사업은 근로능력이 있다고 판정되는 빈곤층에게 자립·자활을 돕기 위해 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로기회제공을 목적으로 하고 있다. 2015년 기준으로 자활사업 총 참여자 수는 101,626명이다. <표 1>은 자활사업 총 참여자수가 매년 늘어난 것으로 보이지만, 실제 <근로빈곤층취업우선지원사업>으로 고용노동부에서 실시하는 취업성공패키지와 자산형성지원프로그램 참여자 등을 제외한 자활근로참여자의 수는 40,724명이며, 매년 줄어들고 있는 것을 확인할 수 있다. 특히, 자활사업 참여자 중 근로능력이 낮은 참여자들이 참여할 수 있는 근로유지형 자활의 경우, 큰 폭으로 줄어들고 있는 것을 확인할 수 있다.

<표 4> 자활사업 참여자 수 (2005년-2015년)

구분	총 참여자수	자활 근로 소계	자활근로											고용 노동부
			시장 진입형	사회 서비스 일자리형	인턴형	근로유지형	창업지원		희망키움통장 I	희망키움통장 II	내일키움통장	사회적응프로그램	성과중심자활시범사업	
							자활기업	생업자금						
2005	86,562	65,942	9,484	21,792	426	39,240	3,363	738	-	-	-	8,427	-	8,092
2006	87,209	69,897	9,583	23,639	431	36,244	4,310	564	-	-	-	8,184	-	4,254
2007	87,651	67,907	10,857	24,961	279	31,810	6,724	512	-	-	-	8,657	-	3,851

2008	70,801	57,984	10,647	23,900	145	23,292	8,192	505	-	-	-	1,877	-	2,243
2009	78,047	62,404	14,090	28,097	156	20,061	9,603	515	-	-	-	1,668	2,000	1,857
2010	88,839	60,162	13,294	27,178	83	19,607	9,458	502	10,698	-	-	1,367	4,212	2,440
2011	87,226	60,385	13,228	28,276	26	18,855	10,116	463	4,093	-	-	-	4,254	7,915
2012	83,368	53,342	12,128	26,042	302	14,870	8,953	386	3,046	-	-	-	4,231	13,410
2013	96,659	48,002	8,186	21,966	5,932	11,918	8,629	230	9,083	-	5,274	-	10,433	15,008
2014	98,937	40,234	7,136	18,640	4,481	9,977	8,580	331	5,286	10,257	2,216	-	14,086	17,990
2015	101,626	40,724	7,258	20,149	3,837	9,480	7,511	244	2,680	14,989	3,241	-	6,143	26,094

출처 : 2016보건복지통계연보

## ② 자활사업 프로세스

기초생활보장제도 신청자는 19세 이하 65세 이상 또는 등록 장애 4급 이상이거나 근로능력평가를 통해 ‘근로능력없음’ 또는 ‘근로능력유예’ 를 받는 등의 상황이 아닐 경우, 근로능력이 있는 수급자로 분류되어 자활사업에 참여할 것을 조건으로 ‘조건부수급권’ 이 보장된다. 근로능력평가는 근로능력평가용 진단서(최근 2개월)와 진료기록부 사본(최근 2개월), 소견서(필요시)를 통한 의학적 평가(1단계~4단계)와 국민연금공단의 활동능력평가의 합으로 결정된다.



출처 : 2017년 자활사업 안내(I)

‘근로능력있음’ 판정이 난 조건부수급자는 지역자활센터에 배치되어 기초교육 및 자활지원계획 등을 수립하는 게이트웨이과정을 거친 이후 자활사업단에 배치되어 왔다. 하지만, 2013년 9월 시범실시 2014년 5월부터 전국적으로 확대 된 <근로빈곤층 취업우선지원 사업>의 일환으로, 2016년부터 ‘근로능력있음’

관정을 받은 수급자는 자활센터가 아니라 고용노동부에서 관할하는 취업성공패키지 사전단계에 우선참여하게 되었다. 사전단계에서 역량평가를 통해 70점 미만일 경우에만 지역자활센터로 재배치된다. 자활사업의 종류는 ‘간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용사업’ 5대 전국표준화사업을 중심으로, 영농·도시락·세차·환경정비 등 지역특성에 맞는 사업들이 개발되어 진행되고 있다. 자활참여자의 참여기간은 최대 3년(36개월)으로 제한되어 있으며, 현재 사업단에서 다른 유형으로 전환할 경우 최대 60개월까지 참여가능하다. 빈곤층 자산형성지원프로그램인 내일키움통장 가입자의 경우 내일키움통장 가입기간 만료까지 참여가 가능하다. 자활사업 참여자들의 급여는 일급(단가)을 기준으로 계산되며, 사업단 유형별 단가는 아래 <표 2>와 같다.

<표 5> 2017년 자활근로인건비 지급 기준

(단위 : 원)

구분	시장진입형/ 기술·자격자	인턴·도우미형		사회서비스형/ 기술·자격자	근로유지형
		복지·자활 도우미 인턴형	사회복지시설 도우미		
지급액계	39,010/ 41,010	39,010	35,300	35,300/ 37,300	26,320
급여단가	36,010/ 38,010	36,010	32,300	32,300/ 34,300	23,320
실비	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
표준소득액(월)	936,260	936,260	839,800	839,800	606,320
비고	1일8시간, 주5일				1일5시간, 주5일

## 2) 인터뷰 목적

자활사업은 기초생활보장제도 시행과 함께 근로 가능한 빈곤층에게 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로기회를 제공, 자립·자활을 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 하지만, 낮은 임금과 불안정하고 질 낮은 일자리 등의 문제점으로 그 목적에 맞는 제도운동을 하지 못하고 있다. 또한 자활사업 참여자들의 경우 일반노동시장에서 이미 실패를 경험한 사람들, 고령, 건강상태가 악화된 경우가 대대분인데, 시장우선 취업전략이라는 실효성 없는 계획만 반복하고 있다. 이에 자활사업 참여자들 현장의 목소리를 통해 현재 자활사업이 갖고 있는 문제점과 참여자들의 욕구를 파악하고 개선방안을 제시하기 위해서 인터뷰를 진행했다.

## 1. 인터뷰참여자 특성과 생활·건강실태

### 1) 참여자 특성

인터뷰 참여자는 총 14명이며, 성비는 남성13명, 여성1명이다. 평균나이는 52.1세, 월평균 급여액은 참여사업단유형에 따라서 게이트웨이 50만원, 근로유지형 65만원, 사회서비스형 87.8만원, 시장진입형 89.2만원이다. 게이트웨이, 근로유지형자활 참여자들의 경우 주거급여 수급권을 보장받고 있어 평균 가처분소득은 게이트웨이 70만원 근로유지형 81만원으로, 사회서비스형, 시장진입형과 차이가 크지 않았다. 현재 가

구원 수는 인터뷰 참여자 14명 모두 1인 가구이며, 주거형태는 쪽방(5), 전세임대(3), 매입임대(2), 고시원(2), 원룸(1), 노숙(1) 순이었으며, 전세임대를 제외한 월세가구들의 평균월세는 21.1만원이었다.

<표 6> 인터뷰 참여자 특성

구분	성별	나이	참여 사업단유형	평균 급여액(월)	주거형태	월세	가구원 수
참여자1	남	48세	사회서비스형	86만	전세임대	.	1인
참여자2	남	43세	사회서비스형	94만	쪽방	22만	1인
참여자3	남	55세	게이트웨이	50만	매입임대	20만	1인
참여자4	남	61세	시장진입형	92만	전세임대	13만	1인
참여자5	남	52세	조건불이행탈락	.	노숙	.	1인
참여자6	남	64세	사회서비스형	80만	고시원	25만	1인
참여자7	남	64세	근로유지형	65만	쪽방	18만	1인
참여자8	남	55세	시장진입형	80만	고시원	20만	1인
참여자9	남	63세	조건불이행탈락	.	쪽방	20만	1인
참여자10	남	56세	시장진입형	90만	원룸 (무보증월세)	25만	1인
참여자11	여	61세	사회서비스형	89만	전세임대	.	1인
참여자12	남	59세	근로유지형	65만원	쪽방	21만	1인
참여자13	남	57세	사회서비스형	90만원	매입임대	20만	1인
참여자14	남	55세	시장진입형	95만원	쪽방	20만	1인

## 2)생활실태

### ①지출

참여자들은 생활필수 지출항목인 월세, 수도·전기세, 교통·통신비를 제외한 대부분의 금액을 식비에 지출하고 있다. 기호에 따라 술, 담배를 하는 경우 식대를 줄여야 하는 상황이었으며, 라면 등을 식사로 대체 하는 등, 제대로 된 영양공급이 되고 있지 않았다. 낮은 소득으로 인해 저축을 하는 경우는 극히 드물었다.

“방값이 22만원이고 통신비랑, 통신비 하면 한 7, 8만원, 그리고 차비가 거의 한 10만 원 이고, 그 다음에 10만 원이 내일키움에 10만 원이 들어가고, 나머지는 거의 뭐 생활비로 들어가는 거죠. 거의 식비라고 보면 되는 거예요.”

-참여자2 인터뷰 중-

“뭐 사 먹을 때도 있고 라면 끓여 먹을 때도 있고. 연어먹기도 하고, 말이 아니지. 먹는 것도 말이 아니고, 혼자 있으니까 뭐 해 먹기도 싫고, 하하하. (중략) 월세 내고 이자내고 핸드폰 요금도 많이 나오고 아! 쌀 사면은, 사먹는 거 포함하면 많이 들어가지. 한 20만원 돈 들어가지. 한 20만원 돈 들어가지. 교통비도 들어가지. 교통비가, 그것도 한 10만 원 정도 들어갈 걸? 하루에 한 갑씩 딱. 한 갑도 더 피우지. 여름 되면 더 될 때가 있고, 뭐. 하하하. 얼마 안 남아.”

-참여자7 인터뷰 중-

“한 20~30만원 드간다고 보면 되죠, 담배값이 비싸니까. 그거는 담배는 한 달 저거하면 한 18만 원 정도? 통신비 한 돈 10만원 나가요. 왜냐면 약정기간이 있으니까 그게 조금 나가지요. (중략) 5일 동안이지만은 일하고 나면은 지치니까. 아무래도 몸이 좀 예전 같지를 않으니깐, 자는데 시간을 많이 보내죠. 일주일에 자고나면 피로가 조금 풀리니까, 간단하게 저녁에 이제 술 한잔 하고 그날 하루 종일 자고 다음날 일어나면 또 마찬가지로요. 하루 종일 이제 계속 자는걸로 피로를 풀고, 뭐 만나는 사람들은 뭐 같이 일하던 분들만 만나니까. 같이 이제 만나서 술 한잔 먹고 그 외에는 서로들 다 바쁘니까, 그냥 그때 잠깐 보는 거지 뭐”

-참여자8 인터뷰 중-

“갔다 오면 피곤해가지고 장도 봐야하는데 피곤해가지고 지쳐서 아무것도 못해요. (중략) 공과금은 제가 수급자 되고나가지고 많이 아껴요. 많이 아끼고 수도도 그렇고 도시가스도 그렇고 아끼고 하니까. 휴대폰요금은 바꾸고 나서 돈 십만원 나와요. 할인이 된다고 해도, 약정기간이 있으니까 그렇고. 도시가스도 겨울에 사만원에서 육만원? 안 켜고 아끼느라고, 아껴도 그렇더라구. 저축하는거 빼더라도 그냥 일상적으로.. 삼, 사십만 원 더 나가지요.”

-참여자11 인터뷰 중-

“통신비에서 내가 예전에 또 통신 이것도 누구꺼를 해줬다가 내가 갚는 꼴이 됐고, 해갔고 통신비가 한 7만 원 나가고, 내가 텔레비 보고 하니까 유선비 해갔고 7만원... 교통비가 한 8, 9만원 되거든 이게. (중략) 의류든 뭐든 아껴 쓰면서...”

-참여자12 인터뷰 중-

“지금은 역시 음식에 많이 들어가지요. 음식을 제가 집에서 해먹으니까. 반찬이고 과일이고 다 사서 먹어야 되니까. 지출을 안 할 수가 없죠. 거의 뭐 남기기가 쉽지 않아요. 솔직히 다른 분들도 뭐 어쩔지 모르지만.. 저 같은 경우도 저축하기가 어려워요.”

-참여자13 인터뷰 중-

## ②사회적관계

참여자들 대부분이 현재의 처지비관, 가난해지는 역사 속에서 가족관계가 해체된 경우가 많았고, 친구들과 과의 만남도 멀리하고 있었다. 일부는 현재 자활사업단에서 함께 일하고 있는 사람들과 사회적 관계를 이어나가고 있었으나, 실제 고민을 털어놓고 이야기할 수 있는 관계라기보다는, 직장동료로서의 관계만을 맺고 있었다. 사회적 위험상황, 응급상황에서 도움 청할 사람은 부재한 것으로 나타났다.

“형제 관계는 파탄 지경이죠. 그래서 난 지금까지도 형제들하고 연락을 안 해요. 그리고 형이 세 명이 있고,

누님이 두 명이 있는데, 이렇게 6남매 막내인데, 누님들하고는 연락을 하는데 어머니는 이제 아흔 다 되어 가셔서 전화 가끔 하는데 못 알아들으시더라고. 그래서 1년에 한 번 정도밖에 못 내려가고. 얼굴만 보고 있는데, 울죠. 간혹 울어요. 내가 이래 사니까. 못산다는 걸 알고 있어요.”

-참여자3 인터뷰 중-

“친구도 잘 안 가져요. 제가 사실 이런 거니까 안 만나게 되요. 그런거 때문에 좀 힘들죠. 뜬거는 뭐, 좀 혼자 삭히는 편인데, 집에 어찌다 있으면 그런 생각이 들어요. 그게 삶인데 그런거는 단절됐다고 봐야 되요.”

-참여자4 인터뷰 중-

“난 나 혼자 살아요. 친구들 다 소용 없어요, 안 만나요. 이제는 친구들 만나서 이려고 어떻게 나가요, 이려고. 일 년에 한번 씩 친목회 한다고 나오라는거 안 나가 내가요.”

-참여자6 인터뷰 중-

“서로들 그런 이야기를 잘 안하니까. 자기 뭐 이제 어떻게 살아왔다는거, 그런 이야기는 더러 하긴 하죠, 일하면서. 어서 태어났고, 해서 학교 다니면서 뭘 했고 그런 얘기 같은건 해도 그 외에는.. (중략) 잠만 따로 자지, 한 가족이나 똑같으니까. 하루 8시간 같이 있으니까. 그래도 그 자체적으로 다 이야기를 안 해요. 각자의 프라이버시가 있으니까. 아무래도 그건 그렇죠. 그 얘기를 한다고 해서 순간에 상대가 들어줄 수는 있어도 공감 해 줄 수는 있어도 저거 대신 해 줄 수는 없잖아요.”

-참여자8 인터뷰 중-

### 3)건강상태

참여자들 대부분의 건강상태는 좋지 않은 상황이었다. 많은 수가 고혈압, 고지혈증, 당뇨로 인해 약을 복용하고 있었고, 모세혈관 확장증, 척추협착증, 척추측만 등의 질병을 갖고 있는 경우도 있었다. 몸이 아프지만 병원에 가지 않아서 제대로 된 원인을 알지 못하는 경우도 있었으며, 아픈 상태 또는 치료가 끝나지 않은 상태에서 자활사업 일자리에 참여하고 있었다.

“약을 한 여덟 개 정도 먹죠. 고혈압, 고지혈. 그 다음에 당뇨, 그 다음에 인자 약을 안 먹고 있는 게 지금 갑상선 있었는데 갑상선 약을 한 6개월 정도 지금 안 먹고 있고..”

-참여자2 인터뷰 중-

“제가 고혈압이에요. 그래서 약을 평생 먹고, 그리고 저는 피부 트러블이 심해요. 그것도 평생 약을 먹어요. 그런데 사실 스트레스를 많이 받거든요? 그러면 약을 계속 복용하면, 속이 좀 많이 안 좋아요. 간도 많이 나빠지고 이렇기 때문에 피로가 좀 빨리 와요. 내 몸을, 내가 아프다는 핑계를 내 스스로가 잘 안 하는 것 같아요. 그걸 견뎌내는 것 같아요. 그러다보니까 어느 시점에 가면 몇 개월 일하면 진짜 확 퍼지는 그런 게 있어요.”

-참여자3 인터뷰 중-

“나이 먹으니까.. 제가 중간에 손을 다쳤어요. 여기도(오른쪽검지) 없고 이거 장애가 되는지 안 되는 지는 내가

아직 안 물어봤거든요. 지금 이거도(왼쪽엄지) 없는 거예요. 제가 붙인 거예요.”

-참여자3 인터뷰 중-

“병원 안다녀요. 가끔 내가 보건소 가끔 연락 오거든요. 약은 안 먹는데 몸이 안 좋지요. 다 안 좋지요. 뭐..”

-참여자5 인터뷰 중-

“건강이 몸이 안 좋지. 가슴도 아프고 손에 한 번씩 이렇게 마비가. 다리에도 마비가 올 때도 있고. 손에 이런 데, 몸에 좀 마비가 올 때도 있고. (병원에는)안 가봤어. 여태 가보지도 않았어요. 갈 시간도 없고. 어디다, 어디다 체크해야 할 지 나는 그것도 모르고. 어디로 가야 될 지도 모르고. 누가 알아서 동행을 가야 되는데..”

-참여자6 인터뷰 중-

“허리가 안 좋아가지고 병원에 가니까 자르자는걸, 수술하자는걸 마음먹고 조금 있다가 재차 방문했지요. ‘조금 아까운데’ 하더라고요. 왜냐하면 보시다시피 체격도 등치도 작는데다가 막노동 매고 지고 막, 옛날에 전부 공사 젊었을 때 서서히 내려앉은 거지요. 척추 협착증, 그 지금도 증상은 남아 있는데, 그 칼 대자는걸 안됐어요.(중략) 그리고 나이 먹으니까. 내 이 동네에 와서 (치아를)바닥에 다 흘렸어. 관리를 너무 안하니까.”

-참여자9 인터뷰 중-

“모세혈관 확장증이라 그래가지고 다 터져가지고. 세수도 못했었어요. 햇볕도 못보고. 매운거, 짠거, 사우나 뭐. 전혀 병원에서 못 먹게 하더라고요. 햇볕을 못보고 낮엔 전혀 나오지를 못하는데도 안되더라구. 세수를 하다가도 살짝만, 스킨만 해도 시커멓게 막 이만하게 혈관이 다 터져가지고 그래서 수급자가 되었어요. 혈관 이런거는 레이저 치료를 받아서 많이 좋아졌어요. 그런데 이 척추측만증은 허리가 아프니까 잘 걷지를 못해요. 다리가 무거워서 오래 서 있지도 못하고, 무거운거 들지도 못하고.”

-참여자11 인터뷰 중-

“복막염 수술하고 딴 데 어떤 데는 혈압도 좀 있다 해서 약 먹고, 허리... 의사 선생이 퇴원할 때 ‘허리 못쓰니까 그거 알아서 그거 알아서 모든 생활을 하시오.’ 이렇게 하더라고요. 그러더니 설마 그랬는데 일을 이렇게 조금 무거운거 들어보면 오래를 못 드는 거지. 오래 들으면 허리에서 신호가 오니까. 좀 쉬었다가 하고, 그게 제일 허리가 받쳐주지 못하니까. 뭐든 어디 딴 데 아무리 좋은 일자리 나도 못 가는 게 남한테 가서 내가 막말로 200을 받으면 300만원 어치 일을 해야 되는데 그게 안 되니까는 과거에는 노가다도 이렇게 며칠씩 댕겨보고 해도 힘든 거 걸릴 때는 영락없이 허리가 며칠 나가면 하는 바람에 지금 이 일로 만족하면서...

하하하”

-참여자12 인터뷰 중-

#### 4)요약

참여자들 대부분은 생활 필수지출항목 외에는 지출을 할 수 없는 상황이었다. 대부분의 소득을 식비에 사용하고 있으나, 적은 소득이로 인해 제대로 된 영양공급을 하지 못하고 있었다. 또한 가난하게 되는 경로에서 가족들, 친구들과의 관계가 멀어져 위기상황에서 도움을 청하거나 깊은 고민을 터놓고 이야기 할 수 있는 사람이 부재한 상황으로, 사회적관계가 무너진 상황이었다. 평생 안고 가야 할 질병을 앓고 있는 등 건강상태가 좋지 않은 상황에서 일반노동시장에 참여하는 사람들과 똑같이 주 5일 노동하고 있었다.

하지만, 낮은 임금 등의 문제들로 인해 열악한 생활실태에 있었다. IMF외환위기 이후 새로운 빈곤문제 해결을 위해 도입된 기초생활보장제도의 목적, ‘가난에 처한 사람들에게 최소한의 인간다운 생활 보장’에 미치지 못한 삶을 살아가고 있었다.

## 2. 인터뷰 결과로 본 자활일자리의 문제점

자활사업 참여자들과의 인터뷰결과, 공통적으로 공유하고 있는 5가지의 문제점을 발견할 수 있었다.

### 1)근로능력평가의 문제점

참여자들은 현재의 근로능력평가가 실제 자활사업 참여자들의 근로능력을 제대로 판정하지 못하고 있다고 평가했다. 소아마비로 편마비를 갖고 있거나, 양 발 모든 발가락이 없는 경우에도 사업단에 배치되어 일을 하고 있었고, 신체적 이유가 아닌 알콜릭, 조현병 등 정신질환으로 실제 일할 수 없는 사람들이 사업단에 배치되고 있다는 것을 공통적으로 이야기했다. 이런 경우의 참여자들은 사업단에 배치되지 않고 게이트웨이과정만 마치고 취업성공패키지로 보내졌다가 취업성공패키지의 사전단계 교육기간을 채우고 다시 자활사업단으로 되돌아오는, 악순환이 반복되고 있었다.

“지금 알콜 중독자도 있잖아요. 저희 자활에도 있어요. 술 깨면 괜찮는데 술 먹으면 심각하고 이런 사람들을 치료를 먼저 해줘야 되는데, 같이 일을 시키잖아요. (중략) 자기가 그러더라고요. 정신병원에서 나온 지 보름 밖에 안 됐다고. 그걸 왜 못 걸러내느냐 이 말이죠.”

-참여자1 인터뷰 중-

“왜 그러냐면 지금은 근로능력이 그 전과 달라요. 평가 자체가. 왜 그러냐면 그 전에는 사실 구청에서 평가를 했는데 이제 구청에서 평가 할 때는 일반 공무원이 평가했잖아요. 그런데 지금은 뭐냐면 국민연금공단에서 하면서, 국민연금공단 의사들이 하거든요. 평가 자체가 너무 높아져 버린 거예요. 실질적으로 186명이(근로능력변동) 사실 허위 그게 아니거든요. 일부는 등급이 바뀌면서 부정 수급자로 바뀐 사람들이 꽤 많아요. 실질적으로 등급이 우리보다, 제가 뭐 이걸 벗어난 일이지만 같이 일하는 사람들 중에서도 ‘아, 저 사람은 분명히 기초수급을 받을 수 있는 사람인데..’ 조금 활동할 수 있다는 그것 때문에, 손발이 움직일 수 있다는 단 한 그거 때문에 조건부로 넘어오는 사람들이 꽤 많아요.”

-참여자2 인터뷰 중-

“지금 A게이트웨이에서 봤을 때, 그리고 예전 B게이트웨이에서 봤을 때, 몸이 좀 안 좋은 사람들이 있어요. 나타나지 않는 병명, 정신적으로 좀 그런 사람들도 많아요. 조건부 수급인데... 지금 있는 여자 분도 그렇고 그런데, 그 사람들은 사실 근로능력이 없거든요? 근로능력이 없고 이런 사람들이 많은데, 그쪽 사람들은 근로능력이 있다고 보는 거예요. 나는 그렇게 했으면 좋겠어요. (중략) 법적으로 어떻게 안 될지는 몰라도 근로능력 그거는 실제로 면담을 좀 많이 해 가지고 그 사람의 어떤 거에 대해서 좀 잘 알아야 해요. 그냥 수박 겉핥기식으로 잠깐 면담해 가지고 ‘이 사람 근로능력 있다’ 이래 생각하는 거는... 진짜 그렇잖아요.”

-참여자3 인터뷰 중-

“병원 전력이 있고 이해가 안가더라고요. 조현병인데 풀 속에서 담배피고 막 산불 날수도 있고 그런데, 그래서 내가 얼른 신고를 했어요. 그래서 센터에서 조치를 해가지고 일반으로 넘긴 것 같아요. 그런데 넘긴 사람인데 한사람은 구청에서 다시 불러갖고 게이트웨이를 다시 보냈더라고요. 저는 굉장히 안좋게 생각해요. 조현병 환자를 갖고, 그리고 다리를 심하게 저는 젊은 앤데도 지금 일을 하잖아요. 이런 일반 소아마비가 아니고 좀 심해요. 지금 OO사업단에도 한 명 다리가 사고로 이렇게(발가락양쪽다) 없어요 그런 경우는 일반으로 넘겨도 충분하거든요. 다른거 말고 그렇게 아주 불만이에요.”

-참여자4 인터뷰 중-

“개개인이 사람마다 다 다르니까. 똑같이 몸이 불편해도, 다리가 불편하신 분도 있고, 혈압 때문에 수급자가 된 분도 있고, 다 틀린데, 혈압은 잘못하면 너무 과도하게 혈압을 올린다든가 그러다 보면은 쓰러진단 말이에요. 그런분들은 자기가 알아서 이제 일을 해도 무리하게 하지는 않는데, 그렇지 않고, 좀 저거 한 거는 그 자체를 똑같이 해야 되니까. 저 사람은 듣는데 넌 왜 안 듣냐? 그건 아니거든요. 서로 보면은 서로 똑같이 수급자래도 다 다르잖아요. 똑같이 그 자체를 해야 된다니까. 하라고 하니까. 그게 좀 저거한 것 같아요.”

-참여자8 인터뷰 중-

“저도(저혈당이 심해서) 지금 여기서 OO병원 다녀요. 한 달에 한 번씩, 저 같은 경우는 약을 먹고 주사를 맞는데, 인슐린을 맞는 입장이에요. 그래서 여기서 슬쩍 한 번 물어봤어요. 그랬더니, 심한 일을 하지 않으면 된다는 거예요. 근데 뭐, 여기 자활에서는 심한 일을 가러가면서 사람을 분배 안 시키잖아요. 그러다보니까는 이렇게 된 거죠. 하하하”

-참여자10 인터뷰 중-

“(일할 수 없어 보이는) 그런 사람들은 사업단에 안 나가고 여기 게이트웨이 하다가 수업만 받고 종료가 되죠. 다른 사업단에 이제 또 한정되어 있기도 하고 이 사람은 사업단을 수행할 능력이 안돼 보이기 때문에 그런 경우가 있죠. (중략) (그런 분들은)구청으로 서류가 반송이 되거나, 다시 가서 노동청 쪽으로 빠지든가, 그러다가 다시 들어오는 경우도 있더라고요. 시스템이 계속 그렇더라고요.”

-참여자12 인터뷰 중-

“1년에 한두 번 강사가 와서 강의를 하잖아요? 아주 기본적인 걸 하거든요? ‘아유 선생님은 잘 될 수 있다’, ‘성공할 수 있다’ 이런 것만 얘기하잖아요? (우리가)바보가 아니거든요. 그런 걸 하니까 다 실패하는 거예요. 음악치료 하면서 뭐, 덩딩딩 다 다르잖아요? 음악소리가? 둥둥둥 화음이 다 다르잖아요? 그걸 작년에 한 번 했거든요. 그게 정신병 치료가 안 되거든요? 알콜 중독 치료 안 되거든요. 왜 그런 걸 하는지 몰라요. 그러니까 그거는 의무적으로 해 가지고 구청하고 맞춰야 하잖아요? 했다는 걸. 그러면 또 예산이 나올 거고. 그리고 강사한테 강의비는 구청에서 나올 거 아닙니까? 그거는 제가 볼 때 그냥 견본으로 하는 거고, 하여간 사무실에서 주관하는 것도 다 바뀌야 됩니다. 잘못된 거예요. 음악치료 한하는데, 덩딩딩 하는데, 제가 볼 때는 정신과 치료가 필요하거든요? 뭐 장영실 이런 것도 나오고. 하여튼 지금으로 따지면 국무위원 있잖아요? 신하들. 영의정 우의정 이런 거 얘기도 하는데, 아무 도움이 안 되는 거거든요.”

-참여자4 인터뷰 중-

## 2) 적은 일자리 수와 참여기간, 불안정한 일자리의 문제점

게이트웨이과정을 마친 이후 참여할 수 있는 일자리 수도 부족한 상황이었다. 참여 할 수 없는 일자리가 없어서 게이트웨이 종료 이후 취업성공패키지로 넘어갔다가 되돌아오거나, 타의에 의한 ‘조건 불이행’으로 수급이 중단되는 경우도 있었다. 특히, 조건부수급자 중에서도 근로능력이 미약한 사람들이 참여하고 있는 근로유지형자활의 경우 일자리 자체가 없는 지자체도 많았고, 인원수를 계속 줄이고 있었다. 또한 일자리에 참여한다고 해도 참여할 수 있는 기간이 3년으로 제한되어 있는 등 이후 자립·자활에 대한 계획을 세울 수 없는 수준의 일자리라고 평가했다.

“11월 달, 12월 달 되니까 돈이 없는 거예요. 구청에서. 정부예산도 정부도 예산 없고, 정부예산이 없다 보니까 실제로 내려오는 금액이 없다보니까 11월 달, 12월 달 저희들이 한 10일 정도 일 했거든요.”

-참여자2 인터뷰 중-

“자활 일자리가 거의 없더라고요. OO구도 그렇고 여기도 마찬가지예요. 왜냐면 기존에 있는 사람들이 그만 안 뒤요, 웬만해서는. 거기 TO가 빠져야만 할 수 있기 때문에, 거의 없어요. (중략) 자활하는 사람 15명이 게이트웨이에 와서 교육을 받는다고요. 그 중에 많이 가야 1~2명 갔대요. 거의 못 간다고 봐야 돼요.”

-참여자3 인터뷰 중-

“허리 협착증 때문에, (중략) 일반수급(받다가) 그 진단서 내고, 이제 약을 워낙 안 타먹으니까, 연락이 왔더라고요. ‘아저씨 일하면 안돼요?’ 그러더라고요. 그래서 ‘일하면 되지’ ‘그러면은 어딘데?’ 자활, 주민센터 내에 그 상태가 이제 일반수급은 아니고 조건부수급, 그런데 이사를 가니까 그계(근로유지형자활) 없더라고요. 갔다가 1년 살고 다시 이동네로 왔거든요. 지금 거 저기 각종교육을 받는 중에 마지막 2개월은 그 이름 뭐야? 지역자활 거기 가니까, 2개월 한시적으로 교육받는데, 내보고 구청에 세차로 가겠느냐고.. 내가 원하는 거는 없고, 거기서 원하는 거는 세차 아니면 또 몇 가지가 있더라고, 근데 내가 원하는게 없어서 그냥 다 포기 하겠다고...”

-참여자9 인터뷰 중-

“딴 지역에도 똑같은(근로유지형) 일자리가 있다면 가고 싶지. 우리가 좀 더 넓은 곳으로 사람이라는 거는, 하고 싶은데... 여기에서 떠난 사람들이 후회하는 게 그거야. 가니깐 내 마음대로... 일을 가 봐도 여기에서는 고정적이니까 항상 ‘이거 뭐다.’ 그러는데, 딴 데 가서 해지도 못하는 일 ‘이거해라. 저거해라.’ 하니까. 견디지 못하고 지금 애로점들을 많이 이야기 하더라고요. 그래서 딴 데도 이런 식의 일 있다면 우리가 지역 분포... 딴 데 가고 싶다 하는데, 딴 데는 그계(근로유지형) 없어. 일이 없어.”

-참여자12 인터뷰 중-

“그걸(기간을) 좀 완화시켜 줄 수 없나, 하는거. 왜냐면, 그걸 해서 사람들을 자립하라고 하기에는 급여가 너무 적으니까. 그동안에 사람들이 나름대로 세이브나 저축 하는건 적을 것 같아요. 자립하기에는 액수가 너무 적은 것 같아서, 그 기간을 조금 더 늦춰줬으면 하는거는 있죠.”

-참여자13 인터뷰 중-

## 3) 낮은 급여수준의 문제점

자활일자리 임금의 경우 참여 유형별 단가, 일급이 정해져 있다. 공휴일이 많은 달을 제외하고는 평균 21일 ~ 23일, 일반노동시장 노동자들과 똑같이 주5일 노동하고 있었지만, 일하는데 비해 월 급여가 굉장히 낮은 수준이었다. 낮은 임금수준은 자활사업 참여자들 모두가 공유하고 있는 가장 심각한 문제점으로 평가했다.

“80몇 만원, 90만원 받아 가지고는... 이거는 아주 놀랐어요. 해마다 900원 오르더라고요. 지금 몇 년 동안 계속 900원 올랐을 걸요? 내년에는 조금 더 올려준다 하는데, 그래봐야 뭐 얼마 되겠어요. 천 몇 백 원?”

-참여자1 인터뷰 중-

“저희들 임금 같은 경우는 근로자가 아니잖아요. 자활참여자이지 근로자가 아니라고요. 그렇다보니 어떤 상태가 되냐면, 생활 할 수 있는 능력이 안 되는 거예요. 무슨 소리냐면, 내가 여유가 없는 거예요. 쉽게 생각하면, 문화카드가 내가 여유가 되어야지 궁궐에 놀러도 가고, 내 마음이 여유가 있어야지, 영화도 보고 그러는데, 항상 쫓리고 있는 상태예요. 그 다음에 실질적으로 내가, 우리가 90... 임금이 뭐냐면 48, 시간당으로 계산하면 4,800원이에요. 8시간으로 계산했을 때 4,800원 정도 나와요. 그러면 실질적으로 지금 대학생들 월급(최저임금) 보다 지금 1,000원 정도, 천 몇 백 원정도 차이나요. 그러면 내가 생활할 수 있는 여건이 안 되기 때문에, 내가 나갔을 때 뭘 하지를 못하는 거예요.”

-참여자2 인터뷰 중-

“90만원(받는) 자활을 하니까 압박이 많아요. 이거 내고 저거 내고 막 이러다 보면, 그 압박이 많아 가지고. 솔직히 자활을 하면서도 내 문화생활 하나도 못했어요.”

-참여자3 인터뷰 중-

“박봉이라고 생각하죠. 누구라도 그렇게 이야기 안 할 수는 없을 거예요. 만족하지 못하고 사는데, 그런 불만은 많죠. 아마도 내년엔 바뀌어갖고 사람들 기대치는 많은데 매년 올려야 뭐 200원 400원 그렇더라고요.”

-참여자4 인터뷰 중-

“임금이 80만 원 정도 밖에 안 되니까, 70~80만원 밖에 안 되니까, 그러니까 생활하기가 조금 힘들어요. 사실 왜냐면 제가 있는 곳이 고시원에 있는데, 고시원비 내고 하다보면 고시원에서 전체적으로 반찬을 다주는 것이 아니기 때문에 김치 한가지 밖에 안줘요. 그 나머지는 내가 다 사서 먹어야 되고, 그러다보니까 뭐 여러가지 잡비가 들어가고 그러다 보니까, 저축을 해야 되는데 저축하려면은 그 돈 갖고는 사실 좀 힘들어요. 왜냐면은 예를 들자면 뭐 라면을 먹는다는거, 그렇게 해서 짜지 않는 이상은 저축을 한다는건 조금 힘든 것 같아요.”

-참여자8 인터뷰 중-

“불만을 갖는 사람들이 많죠. 불만을 갖고 있는 사람들이 있죠. 어떤 사람도 그렇죠. 나도 한번 그런 얘기를 했어. 아니, 저소득층 최저임금이 이겁데. 왜 우리는 시간당 받는 돈이 이거밖에 안되냐. 다른 선생님들도 그거에 대해서 궁금한게 많더라고. 그리고 그 돈 받아서는 저축을 할 수가 없다는거야. 어떤때는 알뜰하게 써야지, 허리띠 졸라매고. 그래도 이렇게 일 할 수 있다는게 좋은거 아니냐. 우리가 사회나가서 몸은 아픈데 어디가서 일 하겠냐. 누가 써주겠냐. 진짜 한번씩 그런 소리도 하는데. 그래도 불만을 갖고 있는 사람도 많죠.”

-참여자10 인터뷰 중-

“90만원 남짓 받지만 20만원(월세) 나가고 또 70만원이잖아요. 그럼 거기서 줄이고 줄이고 절약을 하려고 신경을 많이 써요. 그 금액에서도 만 원, 천 원이라도 애껴써야 되겠다, 그런거 있죠. 지금은 역시 음식에 많이

들어가요. 음식을 제가 집에서 해먹으니까. 반찬이고 다 사서 먹어야 되니까. 지출을 안 할 수가 없죠. 거의 뭐 남기기가 쉽지 않아요. 솔직히 다른 분들도 뭐 어떻게 모르지만 저 같은 경우도 저축하기가 어려워요. (중략)  
솔직히 적당하고 말하면 거짓말이죠.”

-참여자13 인터뷰 중-

#### 4)내일키움통장(자산형성지원사업)의 문제점

내일키움통장은 ‘빈곤층의 자산형성을 지원한다.’는 목적과는 다르게 일자리 기간연장을 위해 사용되고 있었다. 매칭금수령을 위해서는 취·창업 또는 전세금 등 ‘탈수급’이라는 까다로운 조건이 요구되고 있기 때문이었다. 통장에 가입했다고 해도 만기 시 조건을 이행할 수 없기 때문에 원금만 수령하는 경우가 많은 것으로 보였다. 또한 내일키움통장에 가입하고 싶어도 신용불량문제가 해결되지 않아 가입할 수 없거나, 통장 공급량이 적어서 가입하지 못하는 경우도 있었다.

“제가 지금 내일키움을 참석하고 있는 거예요. 지금. 그것 때문에 지금 그만 두지, 못 그만 두, 그러니까, 아예 그거를 못한 거예요. 원래는 6월 달에 그만 뒀어야 되는데 그거를, 적금을 넣는 조건으로 더 지금 근무를 하고 있는 거예요. 6월까지가 3년 이었는데 내일키움 들어간 그것 때문에, 원래 어떻게 돼 있다면, 내일키움에 들어가면 복지법에 의해서 이거를 해고를 못 시키게 돼 있어요. 만약에, 무슨 타, 진짜 얘기했듯이 그 한 사고 아니고는 그거 안 돼요. 뭐 센터에서 잘 못 이런 경우에는 사업단을 옮기, 사업단이 폐쇄 되더라도 사업단을 옮겨야지, 그거 하지는 못해요. 연장 때문에 한 거죠. 지금, 제가 생각했을 때는 거의 원금만 찾을 것 같아요. 왜 원금만 찾나면 원금만 찾아야지 성공패키지로 갈 수 있거든요. 성공패키지로 가야지 수급이 안 찰리니까.

그래도 성공 패키지로 가는 건 수급 조건이, 수급 받는 상태에서 가는 거니까. 그런데 만약에 3.8배를 받아버리면 내가 직장 생활을 해야 되는 건데 지금 상태에서는 직장을, 취직이 거의 불가능하다 생각하고 있거든요. 3.8배 되려면 사업을 하든가 탈 수급을 해야 되는데. 그 탈 수급을 지금 19년 3월 달 까지인데, 탈 수급이 될 지 안 될 지 의문이 가니까.”

-참여자2 인터뷰 중-

“이사 가기 한 달 전에 내일키움통장을... (통장이)전반기, 하반기로 나오는데, 이제는 많이 안 나와요. TO가. 이제는 몇 명 안 돼요. 전반기에 OO구에 TO가 두 명 밖에 안 났어요. 후반기에 신청을 하라고 그랬는데, 제가 이사 때문에 안 갔는데, 그때 아마 내일키움통장을 했으면 어떻게든 다른 구에 가서도 일을 할 수가 있었을 거예요. 그걸 안 들으니까..”

-참여자3 인터뷰 중-

“저는 신불자라 못했어요. (중략) 저는 좀 부정적이예요. 결국은 타는 사람은 거의 못 봤어요. 만기에 다 원금만 받아가더라고요. 왜냐면, 그 이야기하는 조건에 충족치 못해요. 다 원금만 받더라고요.”

-참여자4 인터뷰 중-

“키움통장을 들어줘요. 왜냐면 바로 3년 되면 바로 그만두면 그러니까. (지)자체 내에서 해줘요. 그래서 이제 3년이 연장이 되는 거지요. 그래서 19년 6월 달 까지. (중략) 그런데 취업은 하기는 좀 그렇고 그니까, 주거비 내가 집을 옮긴다던가 할 때 그거 하면은, 조금 아무래도 더 늘릴 수 있으니까. 그거로 나는 해냈거든요. 왜냐면 취직을 한다는건 뭐 경비나 모를까 딱 데는 그렇잖아요. 다른데 취직하기는 좀 어렵고, 대부분 나이든 분들 다 그거 키움통장 든 분들 다 그렇게 했어요. 왜냐면 나이 들어서 60다 넘어서 어디(가서) 뭘 취직을 해요. (중략)

그거를 꼭 취직을 하던가 해야 그걸 준다니까, 그게 좀 어차피 이왕 연장을 시켜줬으면 그 뭐 기간이 돼서 종료가 된다 해도, 어쨌든 그것을 꼭 취직을 해야 줘야 된다는 그 목적을 없앴으면 좋겠어요. 왜냐면 더 연장해서 일을 하게끔 해주는건 고마운데, 그게 3년 연장해서 6년이 되가지고 탈퇴를 하면 취직을 한다던가, 집을 늘린다던가, 이렇게 해야 꼭 저거 그걸 주고, 그렇지 않으면은 그 금액을 다 안 준다, 그러면은 그건 좀 그렇다고 봐요.”

-참여자8 인터뷰 중-

“한번 했다가 저것 때문에 옛날에 한 번 제가 친구놈 보증을 한 번 서줬어요. 카드 그러다가 돈이 커져버리니까, (중략) 그래갖고 이제 그걸(키움통장) 한 번 들었다가 차라리 적을 때 잡았으면 괜찮아요. 50만원 됐을 때 딱 잡아 버린거예요. 빼도 박지도 못하게 압류를..”

-참여자10 인터뷰 중-

“저축을 하는건 좋은데 삼년 후에 그걸 타서 매칭금까지 다 받아서 밖에 나가서 뭘 할 수 있으면 좋은데, 나이도 육십세가 넘고 건강상태가 안 좋기 때문에, 그걸 탈수금을 만든다면 과연 어떻게 되겠어요. 죽으란 얘기지.”

-참여자11 인터뷰 중-

“만약에 내 돈이 200이 되고 그러면 이쪽에서 200 그러면 400이 되잖아요. 근데 이 돈을 애네들이 분류를 하나면 내가 부은 건 줘 주는데. 이거는 전세... 가 갖고 주인이 전세 계약서를 써줘야만 이 돈을 이용하니까. 그래서 우리가 저금을 인정을 안 하는 거지. 왜? 돈이라는 거는 내가 200하고 정부에서 200주면 내가 여행도 갈 수 있는 거고, 그래서 저금을 하는 건데 그런 절차가 없고 무조건 전세를 얻어야 애네들이 그 돈을 인정을 해주니까. 이게 무슨 플러스 저금을 시키는게 아니야. 왜냐하면 본인들은 여행을 못가니까. 이걸 넣어서 그래도 3년 후에는 내가 안 가본 제주도를 간다던가. 그런 희망을 줘야하는데 그런 희망이 없는 게 참 이거의 단점이 그거야.”

-참여자12 인터뷰 중-

“금전적으로 신용상태가 안 좋아가지고 돈을 월급을 받아도 내가 쥐고 있어야 된다는 거 있죠. 그게 항상 걱정이에요. 핸디캡이 있어가지고 좀 예를 들어서 만원이라도 통장에 넣는 거랑 내가 주머니에 들고 있는 거랑 다르잖아요. 걱정이에요.”

-참여자13 인터뷰 중-

## 5)실효성 없는 취업우선지원전략(취업성공패키지)의 문제점

자활사업에 참여하고 있는 사람들은 대부분 고령이나 건강상태가 좋지 않은 상황이었으며, 이미 여러 번 일반노동시장에서 실패한 경험을 갖고 있었다. 실제 취업성공패키지에 참여한 경우 취업이 되지 않는 것에 대한 극심한 스트레스, 자존감하락으로 인해 정신과 상담·치료를 받은 경우도 있었다. 취업성공패키지는 자활·자립이라기 보다는 게이트웨이를 마치고 오갈 데 없는 사람들이 수급권 유지를 위해서 취업성공패키지와 자활사업을 쳇바퀴 도는 상황이었다.

“제가 본 사람들은 패키지 하다가 다 자활로 오더라고. 특히 몸 안 좋으신 분들. 패키지 하면, 다시 옵니다.”

자활로. 그것도 제가 볼 때는, 일반인들은 패키지가 있잖아요? 괜찮는데, 저소득층은 그게 실패라고 봐야 합니다. 패키지 하는 게. (중략) 그리고 직업상담사는 만약 10명 가면 7명 취업 보내잖아요? 그럼 자기한테 플러스알파(성과금) 있거든요? 그러니까 계속 추천할 수밖에 없는 거예요.”

참여자1 인터뷰 중

“저 그것도 했었어요. 취업성공패키지. 왜냐면 수급을 이제 안 하려고 했다가, 처음에 OO으로 이사를 가 가지고 자격증을 따고 했는데, 취업이 나오는 게... 뭐가 있으면, 청소부 아니면 다 경비야. 그 이외에는 안 나오는 거야. 나이가 있으니까. (중략) 젊은 사람을 뽑지. 내 후배 하나는 자격증 열 몇 개가 있는데도 취업이 안돼요. 그런 사람들 수두룩해요. 그게 현실이거든요? 근데 내가 보기에는, 지금 이 정부 들어와서 다른 방향으로 좀 해야 할 것 같아요. (중략) 나이가 먹으니까 서너 번 이게 취업이 안 되니까, 면접 봐서 취업이 안 되니까 진짜 화가 나더라고요. 그때는 내가 진짜 독하게 마음먹었었어요. 이제 수급을, 조건부 수급을 이제 안 한다고 (마음을)독하게 먹고, OO구에 가면서 ‘아, 새로운 마음으로 해야 되겠다’ 하고 생각을 했어요. 근데 내 뜻대로 안 되니까. 그때 진짜 우울증이 와 가지고 심리상담을 받고 이랬었어요. 몸무게도 불과 보름 만에 10kg 빠지고, 그때 그랬었어요.”

-참여자3 인터뷰 중-

“이력서를 몇 번 넣어봤더니 안된데요. 나이 먹어서 써주는 사람이 없어요. 그래서 구청에서 불러들인 거죠. 젊은 사람 같으면 취업성공패키지가 매력은 있는 것 같더라고요. 하지만 나이 먹은 사람은 무용지물이에요.”

-참여자4 인터뷰 중-

## 6) 요약

기초생활보장제도는 전 국민을 대상으로 포괄하며 근로능력이 있(다고 판정 되)는 사람들에게 ‘자립과 자활을 돕는다.’ 는 목적을 갖고 있다. 하지만 실제 근로능력판정에서부터 일 할 수 없는 사람들이 ‘근로능력있음’ 판정을 받아 자활사업에 배치되고 있는 문제점이 있었다. 또한 자활사업에 참여한다고 해도 게이트웨이 교육과정을 마친 이후 참여자의 건강상태에 맞는 일자리가 없는 등, 일자리의 종류와 수가 부족한 상황과 일자리에 참여한다고 해도 낮은 임금수준으로 한 달 주거비·식비·전기·수도·가스·통신·교통 등 생활필수항목에만 지출하기에도 빠듯한 생활실태, 일부는 제대로 된 영양섭취를 하지 못하고 있으며, 필수항목 외 문화생활 등은 전혀 할 수 없는 상황이었다. 근로빈곤층 취업우선전략으로 실시된 취업성공패키지는 자활사업 참여자들에게 실효성 없어 보였다. 일반노동시장에 취업하기에는 건강상태가 좋지 않고 나이가 많은 이유로 취업이 힘들기 때문이었다. 심지어 자활사업에 참여 할 수 없는 사람들이 수급권 유지를 위해 취업성공패키지에 참여하는 상황이 발생되고 있었다. 자산형성지원사업의 경우에도 본인원금 외 매칭금을 수령하기 위해서는 ‘탈수급’ 이라는 조건이행을 해야 하지만, 현재의 낮은임금, 질 낮은 일자리의 문제로 ‘탈수급’ 할 수 없는 빈곤층에게 단지 일자리 기간연장을 위한 수단으로 사용되고 있었다.

자활사업은 일자리 참여과정에서부터 일자리에 참여하는 순간까지 연속되는 문제점들을 안고 있었다. 이는 빈곤층의 자립과 자활을 돕는 것이 아니라 수급권 유지를 위해 질 낮은 일자리를 강제, 강요하고 있는 상황이었다.

### 3. 참여자들의 욕구

인터뷰 참여자들 대부분은 자활사업이 일반노동시장에서 일자리를 찾을 수 없는 자신에게 일자리를 제공해주는 것에 대한 긍정적인 평가를 내리고 있었다. 노동을 통한 자아실현까지는 아니어도, 할 수 있는 노동을 제공해줌으로서 사회일원으로서 사회에 기여할 수 있는, 떳떳함, 자존감 등 삶의 의욕을 느낄 수 있게 해준다는 평가였다.

“일을 하고 있으니깐, 어딘가에 나를 일을 시켜주는 사람이 있으니깐, 그게 나는 또 맨 처음에 내가 이 자활에 와서 처음에 일을 할 때 남들과 똑같이 그날 이제 와서 일을 하는데, 전철을 타고 오는데 우리가 일하는 시간이 아침 9시예요. 출근시간이 9시까지인데, 똑같이 걸어와도 되는 거인데 저거해서 조금 전철을 몇 번 타고 댕겼었어요. 처음에는 그게 한 가지 참 뭐라 뿌듯하다 그러나? 똑같이 남들과 출근할 때 같이 출근하니까. 그거 좋은 점이 있고, 또 어쨌든 그냥 맹목적으로 수급 받고 있다가 월급을 타니까, 고게 또 왜 첫 월급 댕을 때 기분 같은거 있죠? 그런 느낌이 있더라고요. 보니까, 아 어딘가에 나도 비록 몸은 불편하지만 나를 필요로 하는데가 있구나. 그거에 내가 참 저거 했었고, 그래서 나도 일을 할 수 있으니깐, 그게 굉장히 뿌듯하더라고요, 보니까.”

-참여자8 인터뷰 중-

“내가 할 수 있는 일이고, 아까 말씀하신 것처럼 가만있는 것보다 이런 일을 하는게 나으니깐. 그리고 일을 해야 급여도 조금 더 나오고 그런 것도 있겠죠. (중략) 그냥 사회 나가서 일을 못하니까. 그래도 감사하다. 나는 그런 마음을 갖고 일하고 있었거든요..”

-참여자11 인터뷰 중-

“왜 수급을 받다보면... 옆에서 보면 태만해지고 왜 병이 생기는 게 희망이 없더라고요. 고거만 딱하고 운동을... 이거는 그래도 일 하다보니까 자연적으로 그 시간에는 이게 운동한다고 보면, 그런데 그렇게 없고 수급자들은 이 우울증들 옆에서 보면 병이 생기는 이유를 가만히 보면 시간대에 그게 없고 (중략) 내가 죽지 못해서 이걸 폰다 해다 보니까 몸들이 아파질 수밖에 없지 않나. 그렇게 우리가 옆에서 몇 년 지켜보니까 그렇게 있더라고요. 그러니까 우리가 이게 하는 게 더 마음 적으로 더 내가 일하니까 딱 사람이 뭐래도 ‘우리는 나가서 일하지 않냐. 그래서 내가 돈을 받는다.’ 그러면 떳떳하더라고요.”

-참여자12 인터뷰 중-

#### 1)적절한 임금수준

공통적으로 현재 자활사업 일자리 임금수준이 현실적이지 못하다고 평가했다. 자립·자활을 위한 ‘인간다운 삶’을 살 수 있는 적정급여로 많게는 150만원에서 적게는 90만원, 평균 최저임금정도의 급여수준을 이야기했다.

“최소한 얘기했을 때 우리가 저희들 최저시급을 얘기하잖아요. 최저시급까지는 못 가져도 최하, 최소한 한 시간에 한 6,000원? 6,000원 정도, 육천 몇 백 원 정도? 6,000원 정도 계산하면 8시간 같으면 48,000원 정도 나오거든요. 그런데 지금 저희들 실질적으로 받는 게 37,000원 정도 받으니까, 그러니까 하루에 한 만 원 정도만 더 나와도, 저희들이 생활하기에는 엄청나게 좋은 거죠. 사실 저희들 같은 경우는 최저시급까지 바라지

않지만, 어느 정도 최소한 생활 할 수 있는 정도의 임금 정도는 받아야 된다고 생각하는 거죠. 그러면 거의 한, 120만 원 정도 될 거예요. 아니다. 110만 원 정도 될 거예요. 110만 원.”

-참여자2 인터뷰 중-

“나는 그래도 150만원이면 내가 살아갈 텐데, 저축도 좀 하고 이럴 텐데. 왜 150만원이냐면, 50만원에 내 모든 생활비를 하고, 한 6~70만원은 저금을 할 것 같아요.”

-참여자3 인터뷰 중-

“지금은 생활이 아니죠. 한 150정도면 저는 약간의 여유가 있을 것 같아요.”

-참여자4 인터뷰 중-

“저는 100만 원정도... 그정도 되면 크게는 못 모아도 조금씩은 모을 것 같아요. 그리고 월셋방이 아니라 전세방 정도만 되면 정말 돈 모을 것 같아요.”

-참여자5 인터뷰 중-

“(적절한 임금이라고)절대 안하죠. 안하죠, 하하하, 누가 그거 받고 하겠어요? 한 120 ~ 130만 원 지금 80만원 받고 전부다 누가 하려고 해요, 누가요? 껌 값도 안 되죠. 주거비 빠지고 이걸로 간신히 나가는 거예요, 지금요. 직장 잡을 동안요. (중략) 지금은 직장 잡기도 힘들지요. 그래서 안 되겠다, 내가 포기했어요.”

-참여자6 인터뷰 중-

“적어, 적지. 100만 원 이 아니라 10만원만 더 올려줘도, 90만 원 만 되도..”

-참여자7 인터뷰 중-

“뭐 손이 작아서 못 받지는 않으니깐, 많으면 좋죠. 일단은 9라는 숫자가 아니가 10이라는 숫자로, 10자로 넘어가면 더 좋죠. 딱 100만 원이라기보다는 백.. 한 사, 오십 만원? 근데 또 내가 혼자 욕심이지 뭐..”

-참여자8 인터뷰 중-

“알바하는 사람들, 최소한 그정도는(최저임금) 맞춰줘야 되는데, 거기서보다 우리는 더 떨어지는 입장이다 보니깐요. 그러니까, 어디서 그 돈 받고 어디 놀러가기도 뭐하고..”

-참여자10 인터뷰 중-

“임금(최저임금) 그거라도 줬으면 좋겠어. 그래야지 뭐 한 이, 삼 십 만원이라도 저축을 하지. 그래야지 일 년 후거나 이년 후에라도 돈을 좀 저축을 해야, 어디가 갑자기 아프다, 수술을 한다, 수급자들은 거의 다 혜택이 되지만 그래도 돈을 좀 모아놔야 안심이 되죠,”

-참여자11 인터뷰 중-

“적당하고 말하면 거짓말이죠. 솔직히 그래서 제가 금액을 이야기하기는 모하지만, 다다익선은 좀 모하지만, 너무 또 많이 올리는건 모하지만, 어느 정도 올려줬으면 하는건 솔직히 사실이죠. 120까지는 해줘야 되지 않냐, 생각이 들어요. 생활이 안 되요. 말도 안 되는 얘기지만 어느 정도는 올려줘야 되지 않느냐, 왜냐면 저처럼 담배 안 피는 사람은 드물지만, 대다수 피고 또 생활이 안돼요. 외식도 해야 되고 또 장래를 봐야하는데, 대다수가 남기고 싶어도 저축할 돈이 없잖아요. 자활 기초수급은 좋은데, 처우가 너무 아니지 않느냐, 그게 조금 아쉬워요.”

## 2)안정적인 일자리

낮은 급여수준과 함께 자립·자활 할 수 없는 불안정한 일자리 개선에 대한 욕구가 많았다. 제한된 3년이라는 기간 내 자립·자활은 불가능하며, 이후 시장취업을 강요하는 것은 더욱 실효성 없다고 평가하며, 실제 독립이나 자활을 할 수 있는 양질의 일자리가 만들어지길 바란다고 이야기했다. 또한 일자리 수를 계속 축소하고 있는 근로유지형자활의 경우 현재 남아있는 사람들의 노동 강도가 높아졌기 때문에, 인원을 보충해야 한다고 이야기 했다.

“저희들 같은 경우는 3년 이상 충분히 일 할 수 있거든요. 정부에서는 예산부족 탓으로 사실 3년으로 제한 한 거거든요. 예산 부족하니까. 그러가지고 차라리 예산을, 그렇게 할 수 있는 업체를 지정해 달라는 거죠. 그래 하면서 3년 이상 할 수 있고. 3년도 좋은 거예요. 사실 3년 정도 일 하면 괜찮아요. 그러면 사실 3년 정도 일하면 독립할 수 있는 기업체, 기업체를 만들 수 있는 능력을 달라는 거죠. 쉽게 생각하면 뭐냐면 지금 업체 같은 경우에는 거의 월급만 하니까 자기 돈 가지고 실질적으로 내가 사업 뭐 돈 모아가지고 회사를 하나 만들라 해도 돈이 없는 사람들끼리 모여 가지고 회사를 만들 수는 없잖아요. 그러면 3년이, 3년 동안 열심히 일 했는데 돈이 없기 때문에 회사를 못 차리도록 만들어 놓고 법은 저거를 어떻게 하라는 그런 제가 정부의 실정을 이해를 못하겠어요.”

-참여자2 인터뷰 중-

“우리가 좀 일자리를 집약적인 거, 사람을 많이 쓸 수 있고 이익이 나고 해야 되는데, 이게 쉽진 않은 거 같아요. 양질의 일자리를 좀 어떻게 다른 방법으로 좀 해 가지고, 지금 해왔던 이 방식이 한계가 있으면, 다른 방법도 좀 모색해 볼 필요가 있는 것 같아요. 이 많은 사람들이 일자리를 안 하고 계속 취업성공패키지 갔다가 다시 돌아오고. 계속 그런 식으로 되는 거야, 내가 보니까. 나 또한 마찬가지로라는 생각이 드는 거예요.”

-참여자3 인터뷰 중-

“확 줄었지. 전에는 사람이 많으니까, 순서대로 한 번씩 빠져 나가고 교대 교대로 쉬어도 됐는데, 지금은 쉬지를 못 해. 응. 강도가...”

-참여자7 인터뷰 중-

“3년이요? 그걸 좀 완화시켜 줄 수 없나 하는거 왜냐면 그걸 해서 사람들을 자립하라고 하기에는 급여가 너무 적으니까. 그동안에 사람들이 나름대로 세이브나 저축 하는건 적을 것 같아요. 자립하기에는 액수가 너무 적을 것 같아서 그 기간을 조금 더 늦춰줬으면 하는거는 있죠.”

-참여자12 인터뷰 중-

## 3)기타

### ①복지연계에 대한 욕구

참여자들은 주거급여, 임대주택 등 주거복지를 비롯한 복지제도와 연계돼야 한다고 이야기했다. 근로유지형자활 참여자의 경우 일한만큼 급여가 나오지만 임금변화와 함께 주거급여의 변동 또는 미지급으로 가처분소득에서 크게 달라지지 않는 문제점에 대해서도 이야기 했다.

“자활공제가 제가 다닐 때, 제가 온 지 일년 만에 없어졌거든요. 그런데 자활공제가 왜 그거 할 수 밖에 없냐면 큰 혜택이 안 돼요. 저희들한테는. 왜 혜택이 안 되냐면 자활공제 30프로 공제하고 그거 다 해도. 생계급여 그 금액을 넘어서 버려요. 그러니까 실질적으로 해 가지고 일단 사업단에 들어오면 첫째 달, 첫째 달은 공제 혜택을 받아요. 첫째 달 정도는 공제 혜택을 받고 둘째 달부터는 공제 관계가 아예 없는 거예요. 공제하라는 그러니까 실질적으로 지금 저희들 금액이 80몇 만 원이니, 80몇 만 원 책정돼 있는데 이것이 거의 보면 80만 원 넘어가면 거의 국가에서 도움을 거의 안 받는 거거든요. 거의 순수하게 저희들 월급만 그거 나온단 말 이에요. 공제 혜택을 거의 초창기에 받기는 받았는데 그 다음부터는 공제혜택을 못 받는 거죠. (중략) 차라리 주거급여를 받으면. 만약에 저희들 받으면 그 금액으로 가지고도 주거비 그 금액을 저축하면 사실, 2, 3년 안에 전세임대로 갈 수 있거든요. 그런데 저희들의 금액이, 지원 금액이 적으니까 전세임대도 생각을 못하고 실질적으로 저희들 일하는 사람들 중에서 80프로 90프로, 신청을 하지만 80프로, 90프로가 합격을 해도 아예 못 가는 경우죠. 돈이 없어 가지고. 왜 그러냐면 200만 원, 300만 원이라는 그런 돈은 진짜 공무원들한테는 큰돈이 될 수 없겠지만 저희들 자활근로자들한테는 200만 원이라는 돈은 저희들한테는 너무 큰 금액이죠.”

-참여자2 인터뷰 중-

“목표는 이제 돈 열심히 벌어가지고 인간답게 사는 건데 마음은 그런데 머리하고 마음하고 따로 노니까. 전세방이라도 하나 장만하고 그래야 되는데... 돈 백만 있으면 뭐 월세라도 가정집 얻는데 그것도 못하고 있잖아요. 내가 너무 자신이 한심한 거예요. 그거 한 달에 십만원씩만 모으면 열달이면 백만원인데 그것도 못하고 있으니까 나도 답답한거고 한심한거고 그러고 있어요. (중략) 진짜 막말로 고시원하고 쪽방은 들어가기가 싫어요. 부모님하고 살 때는 우리집은 아니었어도 넓은데 방두개짜리 거실 화장실 딸린 데서 살았는데... 아 이걸 진짜 인간 사는게 사는 것 같지 않으니까, 내 자신이 그게 제일 힘들죠.”

-참여자5 인터뷰 중-

“(주거급여)받았었는데, 고계 싹 없어졌더라고요. 근데 왜 그런걸 다 없애 버렸나 모르겠어요. 그래서 어느날 보니까는, 갑자기 있다가 저거 띄어보니까는 여기서도 1년 마다 저걸 수급자 이제 저걸 나온다고요. 동에서 보내준다고요. 그래서 어 나도 이제 아까 말씀하신 것처럼 처음에 다 표시가 돼 있는데, 그런게 싹 없어지고 의료만, 의료만 달랑 하나 살아 있더라고요.”

-참여자10 인터뷰 중-

“여기에서 이제 ‘너 이거 받았지 않냐.’ 그러니까는 우리가 황당한 거야, 그럴 때는 그렇다고 거기에서 자기네들이 이렇게 받았으니까, 이게 안 나갑니다. 전화라도 한 통 주던가. 문자라도 왜 안 나가는 이유... 그거를 해줘야 하는데, 그거 없이 안 나오니까, 우리는 황당하지. 그거 사람들이 계획을 세우고 내가 일한 것 월차를 받는 거지, 노동을 해서 받는 건데. 그걸 깎다는 거는 이게 문제점이 거기 있지 않냐. (중략) 허울 좋은 개살구지. 그러면 사람이 우리한테는 11만원 15만원이 크거든. 그거를 해서 1년에 한 번씩은 잠깐 가까운데 라도 혼자 바람이라도 이렇게 쏘러 가는 것을, 다 계획들 잡아 놔다가 다음 달에 이거 안 나오니까, 황당한 거야.”

-참여자12 인터뷰 중-

#### 4) 요약

참여자들의 노동에 대한 생각은 다양했지만, 일반노동시장에 취업 할 수 없는 자신에게 할 수 있는 노동을 제공한다는 점, 사회구성원으로서의 삶의 의욕을 가질 수 있다는 점에서 긍정적인 인식을 갖고 있었다. 하지만, 자활사업 일자리의 너무 낮은 급여수준과 불안정한 일자리는 실제 참여자들의 삶에 자립·자활을 돕지 못하고 있었다. 평균 최저임금 정도의 임금과 실제 자립·자활 할 수 있는 양질의 다양한 일자리가 제공되기를 바라고 있었다. 또한 현재 자활사업에 참여하면 낮은 급여를 받고 있는 빈곤층임에도 불구하고 복지제도 수급권에서 제외되는 것에 대한 문제제기가 있었다. 2015년 까지 근로유인 제고를 목적으로 자활사업 참여자들에게 타 급여를 연계했던 자활소득공제30%가 2016년 폐지되었다. 이후 주거급여 등 복지수급권이 박탈되며 실질소득이 감소했고, 근로유지형자활의 경우 성과금 등에 따른 급여변동과 함께 주거급여의 액수가 삭감되거나 미지급되는 문제를 안고 있었다.

### 4. 요약 및 결론

“사실 자립과 자활은 그런 생각은 내가 3년, 3년이든 5년이든 건강과 기술을 습득 해 가지고 탈 수급할 수 있는 능력을 키우는 거라고 저는 생각을 해요. 자활이라는 거는. 그런데 정부에서는 그런 능력을 인정을 안 해주니까. 그냥 단순하게 수급자, 빈민, 국가에서 돈 받는 사람. 그렇게 생각하니까. 차라리 이 사람들을 통해서, 충분히 생산능력도 있고 단순히 조금 다른 사람보다 조금 아프기 때문에 회사 취직을 못하는 거고 다른 일 못하는 거고 가난하게 살 수 밖에 없는 건데 그러면 조금이라도 정부에서 도와주면 충분히 자립할 수 있는 사람들인데 그냥 빈민, 가난한 사람, 돈 쥐도 필요 없는 사람, 그러다보니까 어떤 상태가 되냐면 어, 어제도 얘기했지만 그냥 돈 주는 방법. 그렇기 때문에 ‘너 어차피 돈은 공짜로 주는데 너 가만있고 일 해라.’ 같이 일하는 사람이 자립 능력이 없는데도 ‘너 다른 사람들하고 같이 일 해라.’ ‘몸이 불편하지 않느냐.’ 같이 자립할 수 없는 사람인데 자립을, 정부에서는 자립을 하라. 이해를 못하겠어요. 저도. 충분히 자립할 수 있는 사람들을 도와주면 자립할 수 있다고 생각하거든요.”

-참여자2 인터뷰 중-

#### 1) 한계

본 인터뷰는 서울을 제외한 타 지역의 특수성을 반영하지 못하는, 한계를 갖고 있다.

#### 2) 요약

자활사업 참여자들은 일자리를 제공하는 것에 대해서는 긍정적인 평가를 내리고 있었다. 자신이 사회에 기여하고 있다는 자존감, 떳떳함 등 긍정적인 인식을 갖고 있었다. 하지만 실제 근로능력이 없는 사람들이 일자리에 참여하고 있는 등 근로능력평가가 실제 참여자들의 근로능력을 객관적으로 평가하지 못하고 있었다. 고령에 만성질환을 앓고 있는 상태에서 치료가 제대로 끝나지 않은 상태로 일자리에 참여하고 있는 경우도 많은 것으로 보였다. 또한 자활사업단에 배치되더라도 질 낮은 일자리와 낮은 임금을 받고

있는 상황, 의료급여 2종 외 복지제도 연계를 받지 못하고 있는 상황이었다. 자활사업이 목적으로 하는 ‘빈곤층의 자립·자활’을 적절히 수행하지 못하고 있었다. 이에 더해 참여자들에게 일반노동시장취업을 우선강요하는 취업성공패키지는 효과 없음, 자활사업단에도 배치될 수 없는 실제 근로능력이 없는 빈곤층들이 수급권을 유지하기 위한 수단으로 사용되고 있었다. 자산형성지원사업 역시 조건부수급권을 유지하기 위한 수단으로 사용되고 있었다. 기초생활보장제도의 자활사업이 빈곤층의 자립과 자활을 돕는다는 목적에 맞는 제도운영을 위해서는 제도 전반적인 변화를 꾀해야 할 시기로 보인다.

### 3)개선방안

**첫째,** 근로능력평가를 폐지하고 일자리참여가 강제가 아닌 선택에 맡겨져야 한다.

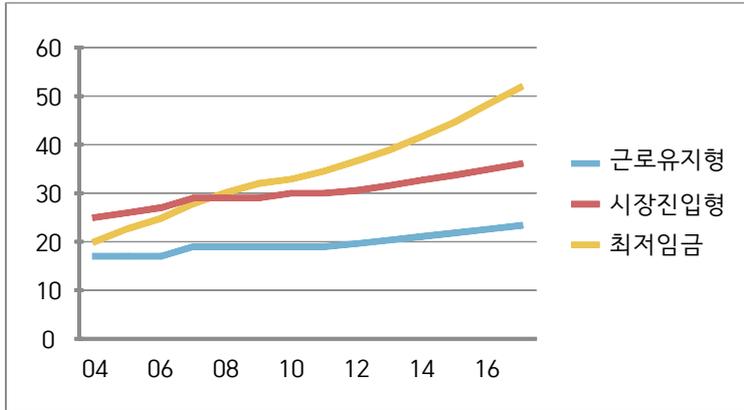
근로능력평가는 근로능력있음 판정을 받았지만 실제 일을 할 수 없는 빈곤층을 조건불이행으로 수급에서 탈락시키는 등 제도 내 사각지대를 만들어내고 있다. 고혈압, 고지혈증, 저혈압 등 만성질환과 척추협착증 등의 질병을 갖고 있지만 근로능력있음 판정을 받을 뿐만 아니라, 정신질환, 경계성 장애로 인해 일자리 배치되고 있다. 기초생활보장제도는 제도설계 과정에서 인구학적기준을 폐지하며 전국민을 대상으로 빈곤해결을 위해 설계·도입되었다. 하지만 제도시행 이후 근로능력평가를 도입하고 강화하며 근로능력있는 수급자들에게 자활·자립을 돕는 것이 아니라 제도에서 몰아내고 일을 조건으로 강제하며 기초생활보장제도의 권리성을 후퇴시키고 있다. 근로능력평가를 폐지하고 일자리참여를 수급자 개인의 선택에 맡겨야 한다.

**둘째,** 자활사업 임금(단가)이 대폭 상승되어야 한다.

최저임금을 받는 노동자들에게 가난한 노동자라는 수식어가 붙고 있다. 최근 최저임금이 높은 인상률로 올라왔다. 2017년 기준 최저임금 월급여는 주40시간 기준 1,352,230원이다. 하지만 이는 2017년 1인 가구 기준중위소득 1,652,931원에도 못 미치는 수준이다. 하지만 자활사업 참여자들은 최저임금 보다 낮은 급여를 받으며 가난한 노동자 범주에조차 속하지 못하고 있다. 낮은 임금으로 영양 있는 식사 해결조차 못하는 상황에 있다. 상황은 계속해서 악화돼 왔다. 자활사업 도입초기 일자리 단가와 현재의 단가는 많은 차이를 보이고 있다. 2004년~2008년 까지 시장진입형 단가의 경우 기술·자격수당을 미포함한 단가가 최저임금보다 높았다. 근로유지형 일자리 단가의 경우 최저임금과 크게 차이를 보이지 않는 수준 이었다. 하지만 계속된 낮은 인상의 결과, 2017년 일급기준 시장진입형의 경우 15만 원 이상, 근로유지형의 경우 두 배 이상의 차이를 보이고 있다. 2004년부터 현재까지 시장진입형 일자리 단가는 연평균 2.8%, 근로유지형 일자리 단가는 연평균 2.5% 오른 반면, 최저임금은 연평균 7%올랐다. <그래프 1×표 4×표 5>참고, 실제 자립·자활할 수 있는 수준의 급여수준으로 단가를 대폭 상승시켜야 한다.

<그래프 1> 연도별 임금비교

(단위 : 천원 / 연도)



<표 4> 자활사업 연도별 임금변화

(단위 : 원 / %)

구분 연도	자활사업 일자리유형	단가	A	B
04년	시장진입형	25,000		
	근로유지형	17,000		
05년	시장진입형	26,000	4	0
	근로유지형	17,000		
06년	시장진입형	27,000	3.8	0
	근로유지형	17,000		
07년	시장진입형	29,000	7	12
	근로유지형	19,000		
08년	시장진입형	29,000	0	0
	근로유지형	19,000		
09년	시장진입형	29,000	0	0
	근로유지형	19,000		
10년	시장진입형	30,000	3.4	0
	근로유지형	19,000		
11년	시장진입형	30,000	0	0
	근로유지형	19,000		
12년	시장진입형	30,550	1.8	3.2
	근로유지형	19,600		
13년	시장진입형	31,560	3.3	3.8
	근로유지형	20,340		
14년	시장진입형	32,700	3.6	3.6
	근로유지형	21,080		
15년	시장진입형	33,700	3.1	3.4
	근로유지형	21,800		
16년	시장진입형	34,880	3.5	3.4
	근로유지형	22,550		
17년	시장진입형	36,010	3.2	3.4
	근로유지형	23,320		

\*2010~2017년도 「자활사업 안내」

\*\*기술·자격수당, 경비 등 미포함 단가

\*\*\*자활사업의 다양화 시도로 현재의 틀이 만들어지기 시작한 2004년 비교시점으로 잡음

\*\*\*\*인상률은 시장진입형(자활사업 기본사업)과 근로유지형(가장 낮은 근로능력자 참여사업)을 중심으로 비교

\*\*\*\*\*A:시장진입형자활 / B:근로유지형자활

<표 5> 최저임금 연도별 금액 및 인상률

(단위 : 원 / %)

	최저임금	일급	인상률
04년	2,510	20,080	
05년	2,840	22,720	10.1
06년	3,100	24,800	9.2
07년	3,480	27,840	12.3
08년	3,770	30,160	8.3
09년	4,000	32,000	4.9
10년	4,110	32,880	2.8
11년	4,320	34,560	5.1
12년	4,580	36,640	6.0
13년	4,860	38,880	6.1
14년	5,210	41,680	7.2
15년	5,580	44,640	7.1
16년	6,030	48,240	8.1
17년	6,470	51,760	7.3

\*일급의 경우 자활사업 단가와 단순비교를 위해 최저임금\*8 적용

**셋째,** 다양한 일자리를 제공하고 기간제한을 폐지해야 한다.

‘간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용사업’ 5대 표준화사업과 영농·도시락·세차·환경정비 등 현재 자활사업 일자리를 참여자 입장에서 평가하고, 수익 낼 수 있고 자기실현 가능한 일자리로 개편되어야 한다. 더불어 개별사례관리를 통해서 참여자들의 건강상태 등을 고려한 다양한 일자리가 만들고, 참여자들이 자립·자활 할 수 있는 시기까지 자활사업 일자리를 제공해야 한다.

**넷째,** 근로빈곤층취업우선지원전략을 폐지해야 한다.

현재 취업성공패키지는 기초생활보장제도의 근로능력평가와 자활사업의 적은 일자리 수와 기간제한에서 발생하는 문제들로부터 조건부수급자들에게 수급권을 유지시키는 임시방편 역할만을 수행하고 있다. 자활사업 참여자들은 취업성공패키지와 자활사업을 오가며 빈곤의 쳇바퀴를 돌고 있다. 또한 실제 일반노동시장에 취직할 수 없는 사람들에게 일반노동시장으로 취업을 강요하는 과정에서 참여자들에게 극심한 스트레스를 주고 있으며, 이는 수급권포기중용을 불러올 수 있다. 취업우선지원전략, 취업성공패키지 우선배치를 폐지하고 자활사업 내부에서 수급권자의 생활안정과 일상복귀, 다양한 노동형태를 지원할 수 있어야 한다.

**다섯째,** 근로유인 제고 및 낮은 임금을 보충 할 수 있도록 복지제도를 연계해야 한다.

현재 자활사업참여자들은 의료급여2종 외 복지수급권을 보장받지 못하고 있다. 2015년까지 자활소득 공제와 자활장려금 제도가 있었다. 자활사업 참여소득의 30%를 소득인정액에서 공제, 공제된 금액을 자활장려금 명목으로 지급, 자활사업참여자들의 근로의욕을 고취시킨다는 목적으로 운영되었다. 하지만 2016년 자활소득 공제와 자활장려금이 폐지되면서 자활사업참여자들의 실질소득이 낮아지는 상황이 발생했다. 낮은 임금을 받고 있지만 복지제도 수급권조차 보장받지 못하는 사각에 놓이게 된 것이다. 기존 자활소득공제를 재도입하는 등, 복지제도, 기초생활보장제도의 타급여와 연계할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

● 최O영(37세, 경기도 성남시)씨의 급여내역은 자활소득공제 폐지에 따라 아래와 같이 변화했다.

2015년 11월 (총액 982,360원)	114,620원	주거급여	자활급여에 자활소득공제를 적용, 주거급여 자기부담금 약5만원 제외한 주거급여 수령
	867,740원	자활급여	
2016년 2월 (총액 781,850원)	781,850원	자활급여	자활소득공제 폐지로 주거급여 미수령

월세 16만원에 일 하는 날의 중식비와 일을 위한 왕복 교통비만 해도 31만원에 달하는 상황에서 최O영씨는 L마은 급여로 대출금 원리금 상환, 공과금 납부 및 다른 생활비 전부를 충당해야 한다. 쌀배달을 위해 종일 몸이 부서져라 일하지만 보람을 느끼기 어렵다.

쌀배달은 하루 9시간, 점심시간 1시간을 제외하고 8시간 근무하는데, 1일 37,880원을 받는다. 이는 시급 4,658원으로 현행 최저 임금에도 미달한다. 그나마 쌀배달은 다른 유형보다 임금이 높은 편이다. 사회서비스유형의 경우엔 일급 34,270원, 근로유지형은 25,500원을 받는다.

출처 : 2017년2월, 송파 세모녀 3주기 복지 사각지대 피해당사자 증언대회

## 발제

## 기초생활보장제도 자활사업 참여자 인터뷰를 통한 자활사업의 문제점 및 개선방안

박영아 | 공익법재단 공감

국민기초생활보장법(이하 “기초생활보장법”)에 제9조 제5항에 따르면 보장기관은 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 실시할 수 있으며, 이 경우 자활 지원계획을 고려하여 조건을 제시하여야 한다.

18세 이상 64세 이하인 사람은 원칙적으로 근로능력자로 분류된다(기초생활보장법 시행령 제7조 제1항) 다만 중증장애인 그리고 시장□군수□구청장이 근로능력평가를 하여 근로능력이 없다고 판정한 사람은 제외한다.

기초생활보장법 제9조 제5항의 취지에 관해서 1999년 제정 당시 법안의 제안이유는 “근로능력이 있는 수급권자에 대하여는 조건부로 급여를 할 수 있도록 하되 직업훈련등 자활을 촉진하는 사업과 연계시키는 방안을 둠” 이라고 설명한다. 그러나 생계급여를 “조건부” 로 지급할 수 있도록 한 위의 규정은 처음부터 저소득 실업자를 구제하기 위해 종전 생활보호법상의 인구학적 기준을 폐기한 취지와 맞지 않는 측면이 있었다.

이에 대해 생계급여의 조건부 수급제도가 ‘수급지위=복지의존’, ‘유급노동=경제적 독립’ 으로 보는 전형적 이분법적 접근에 근거한 것으로 인간주체의 상호의존적 조건에 대한 고려 없이 기초수급자를 수동적이라고 전제하고, 탈수급 촉진을 위해 이들의 태도와 행동을 교정하려는 사회통제수단을 정당화한다는 비판이 있다. 자활프로그램 참여에 대한 의무화는 수급자의 개인의 의사와 무관하게 강제노동의 측면이 존재하며 더욱이 유급노동을 통한 경제적 자활의 강조는 생계급여를 통해 수행할 수 있는 돌봄을 비롯한 무급노동의 가치를 부정할 수밖에 없다는 것이다.<sup>1)</sup>

자활지원은 당사자의 적극적 참여를 전제로 하지만 강요된 참여는 한계를 지닐 수 밖에 없다. 나아가 기초생활보장법은 조건을 부과할 때 자활지원계획을 고려하도록 하지만, 자활지원계획 수립과정에서 당사

1) 김병인, ‘상호의존성의 관점에서 국민기초생활보장제도에 대한 새로운 모색 - 사회권과 무급노동의 측면을 통한 시론’, 비판사회정책, (55), 2017. 5. pp. 85-120

자의 의사는 고려되지 않는다.

한편, 기초생활보장법은 근로능력자에게 조건을 부과할 수 있도록 하고 있지만, 근로를 할 것을 조건으로 부과하도록 하는 것이 아니라, 자활서비스를 통해 자활역량과 자립능력을 향상시키도록 지원할 것을 제시하고 있다. 즉, 자활에 이르는 과정을 중시하고 있다. 정책 설계자 스스로 가난한 사람의 빈곤탈출이 긴 시간과 많은 인내가 요구되는 사업임을 시인한 것이다.<sup>2)</sup>

그러나 2013년 9월 일부 지역에 대한 시범사업으로 시작하여 2015년부터 전국적으로 시행된 ‘근로빈곤층 취업우선지원사업’에 따라 현재는 ‘근로우선’ 전략의 일환으로 근로능력이 있는 빈곤계층은 우선적으로 고용센터(취업성공패키지)에 의뢰하여 일반노동시장 진입을 지원하고 취업이 곤란한 경우에만 지방자치단체에 재의뢰하여 조건부과를 면제하거나 지역자활센터로 보내지는 방식으로 재배치되는 과정을 거친다. 고용센터로 의뢰되는 과정에서 자활지원계획 수립마저 생략된다.

취업우선의 전면화는 자활근로에 대한 부정적 평가에 기인하였다. 낮은 탈수급과 자활성공률 등을 이유로 자활근로는 근로유인에 저해된다는 평가가 지배적이다. 공공일자리사업의 성격상 기초수급자의 장기체류 경향이 뚜렷하다는 점이 집중 부작용이었다. 기초수급자의 상당수가 한부모를 비롯한 빈곤여성처럼 가족구성원을 돌봐야 하거나, 근로능력 미약자라는 사실은 애써 무시되었다. 간변, 활동보조 등사회적 일자리 분야를 개척해왔다는 자활근로사업에 대한 긍정적인 평가도 탈수급과 취·창업률이라는 성적표 앞에서 무력하였다. 자활근로는 복지의존을 자려하는 수동적인 정책으로 낙인찍혔던 것이다.<sup>3)</sup>

취업우선지원사업의 결과 시행 전과 2015년 4월 사이 보건복지부가 주관하는 자활근로 비중은 77.58%에서 61.68%로 감소하였고, 취업성공패키지 비중은 18.18%에서 33.83%로 15.65% 상승하였다.<sup>4)</sup>

그런데 취업성공패키지 참여자의 자활역량 평가점수 월평균 추이를 보면 취업우선지원사업 전과 후 급격한 하락세가 있었음을 확인할 수 있다. 즉 시행 전 평균적으로 71.5점이었던 것이, 전국 확대실시 이후 평균 40.5점으로 하락한 것이다<sup>5)</sup>. 이러한 40점대는 근로미약자에도 못미치는 수준이다. 보건복지부의 2017년 자활사업안내에 따르면 45점 미만은 근로의욕증진 대상자로 지역자활센터에서 근로유지형 자활근로 참여대상이다.

또한 이전시기에 비해 50대와 60대의 상대적 증가율이 현저히 높았음을 확인할 수 있다. 이는 자활근로에 참여할 많은 조건부수급자가 취업성공패키지 사업에 편입된 것으로 추정되며 이러한 결과는 취업성공패키지 사업에 참여한 조건부수급자의 자활역량점수의 엄청난 하락 현상을 설명하는 요인이 되기도 한다<sup>6)</sup>.

---

2) 이문국, 상기논문

3) 김병인, 상기 논문

4) 이문국, ‘자활사업 제도 변화에 따른 조건부수급자 참여 변화 실태와 정책적 대응방안’, 사회서비스연구 제6권 1호, 한국사회서비스학회, 2016. 6. pp. 85-115

5) 이문국, 상기논문

6) 이문국, 상기논문

위와 같은 ‘근로빈곤층 취업우선지원사업’에 대해 조건부 수급자의 사전단계를 통한 전원 취업성공패키지 우선 배치는 근로능력미약자의 대규모 재배치라는 복지행정의 비효율성 문제가 지적되고 있다<sup>7)</sup>. 나아가 최하 단계의 근로의욕증진에도 미치지 못하는 빈곤자에게 취업욕구 여부는 무시한 채 일방적으로 무조건 취업을 강요하다가 아니면 재배치라는 명목으로 여기저기 되돌리겠다는 것은 가난한 사람에 대한 국가제도의 폭력이라고 진단하기도 한다<sup>8)</sup>.

발제문은 인터뷰 표본수가 적은 한계가 있으나 위와 같은 문제점들을 확인해주고 있다. 특히 근로능력미약자들의 취업성공패키지 참여가 단순히 수급 유지를 위한 방편 이상의 의미가 없고, 오히려 취업이 되지 않는 것에 대한 스트레스와 자존감 하락의 원인이 되고 있다는 점은 정책의 비효율성을 드러내고 있다.

나아가 자활을 목표로 한다지만, 불안정한 일자리와 최저임금에 미치지 못하는 급여는 그러한 목표를 무색하게 만든다. 수급요건이 엄격하여 자활을 위한 최소한의 자원마저 없어야 수급자격이 주어지는 상황에서 탈수급을 지상과제로 삼는 것은 처음부터 무리가 있다.

이처럼 조건 부과를 통한 자활사업 참여 강제는 결국 맞춤형 자활이 아닌 일괄적 취업강요로 이어지게 되었다. 조건부 수급제도에 대한 근본적 검토가 필요한 이유다.

7) 이문국, 상계 논문

8) 이문국, 상계 논문. 위 논문의 각주 6)은 다음과 같이 취·창업을 통한 탈수급률을 중심으로 한 정책의 한계를 꼬집고 있다:

“2015년 한국복지패널 기초분석에 따르면, “기초생활보장 탈수급 예상 소요기간”의 설문에서 84.07%가 ‘벗어나기 힘들다’고 응답했고 ‘잘 모르겠다’가 7.94%로 조사되었다. 3년 후가 3.16%, 1-3년 이내가 3.20%로 나타났다. 1년 이내라고 응답한 비율은 1.63%에 불과하였다. 결국 모르겠다는 응답 포함 조사대상자 91.97%가 탈수급이 불가능한 것으로 추정된다(노대명 외, 2015. 12. 31). 이러한 결과에 따르면 연간 10% 내외의 탈수급률을 꾸준히 올린 지역자활센터의 성과는 역설적으로 우수하다고 평가된다. 이용갑 외(2013)는 이러한 관점에서 자활사업 참여자들의 특성을 고려한다면 10% 수준의 탈수급이나 20% 수준의 자활성공율은 낮은 것이 아니라 오히려 성공적인 수준이라고 강조했다.

# 기초생활보장제도 자활사업 참여자 인터뷰를 통한 자활사업의 문제점 및 개선방안

서창호 | (대구)反빈곤네트워크 집행위원장

## 1. 국민기초생활보장제도의 취지

### 1) 헌법 제1조 제2항에

“대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”

: 국가는 국민을 위해 무엇을 해야 하나? 라는 물음이 가능하고 필요한 조항

: 위 물음에 대한 답은 헌법 제10조에 명시되어 있음

“모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”

- 존엄한 삶은 국민의 권리이자 국가의 의무 : 존엄한 삶은 자신이 주도하는 삶 (독립성), 타인에 의해 도구화 되지 않는 삶, 무력감을 느끼지 않고 굴욕적이지 않는 삶, 법적으로 보호되는 삶, 사적인 은밀함이 보장되는 삶을 의미한다. 이러한 삶의 격을 보장하는 것은 개인의 성찰과 변화, 성장과 발전의 기제

### 2) 빈곤의 발견

- 산업발달, 경제성장의 화려함 이면에는 저임금, 장시간 노동, 임시노동, 낮은 복리후생 등이 있음. 이는 생존과 생계를 위협하고 삶의 좌절을 불러옴. 근로의욕상실, 실업, 질병, 자살, 범죄 등의 사회문제를 발생시킴.

- 즉 빈곤은 개인의 도덕적 타락 혹은 최악이 아니라 사회구조적 문제라는 ‘발견’ 이 역사적 교훈임. 즉 빈곤은 기부나 자선으로 해결되는 것이 아님. 또한 국가의 부가 축적된다고 빈곤이 줄어들지는 않음.

**3) 결론적으로** 사회보장 (국민기초생활보장제도 등) 은 국민의 기본적 권리이자 국가의 의무임. 공적 부담으로 이루어져야하고 권리이기에 법적으로 보장되어야 함. 사회보장의 반대급부는 없음. ‘국가가 돈을 주니까 너는 남들이 하기 싫은 일 해라’ 라는 반대급부 요구, 강제노동 강요는 바람직하지 않음. 국가 ‘시혜’ 의 명목으로 ‘자유’ 의 교환을 제안할 수 없음.

#### 4) 국민기초생활보장제도 등 사회보장의 원칙

- 국민 권리 최우선, 최선보장의 원칙 : 경제논리가 앞설 수 없음.
- 자격신청에서 수급의 전 과정에서 당사자 존엄성 존중, 인간 발전가능성 인정
- 누구나 지닌 권리라는 보편성 인정. 의, 식, 주, 의료, 교육 등 포괄적 접근
- 당사자 의견존중과 개별적, 구체적 판단과 권리보장

## 2. 삶의 제자리결음의 강요로서 조건부수급권자의 자활사업

### 1) 현행 자활사업의 규정

- 국민기초생활 보장법 제9조 제5항은 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 실시할 경우 “자활지원계획을 고려하여 조건을 제시” 하도록 규정 다시 말해서, 생계급여를 중지할 수 있는 조건의 제시는 자활지원계획의 수립을 전제로 한 것임.

- 「2016 자활사업 안내」에 따르면, 자활지원계획은 “자활사업대상자의 자립과 자활을 체계적으로 지원하기 위하여 취업능력 평가, 욕구 및 참여여건 사정 등을 통하여 적합한 자활프로그램 제공 및 평가”를 목적으로 하는 것으로서, 자활지원계획 수립을 위해 자활역량평가를 거쳐 평가결과에 따라 적합한 자활 프로그램을 지정하도록 하고 있음.

### 2) 국민기초생활보장법에 근거한 자활사업의 인권침해

- 근로능력이 있는 수급권자의 건강상태, 나이, 근로활동여부 및 기간 등 조건부 수급자의 개별적 사정을 전혀 고려하지 않고 취업으로만 몰아가는 위와 같은 제도 설계는 자활지원계획을 근거로 조건을 제시하도록 한 「국민기초생활 보장법」 제9조 제5항, 그리고 법령의 위임을 받아 제정된 지침의 규정에 정면으로 위배되는 것임.

- 행복추구권, 인간다운 생활을 할 권리의 침해

국민기초생활보장법에서 근로능력 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 실시할 수 있도록 한 것은 국가가 수급자에게 ‘자활지원’을 제공하는 것을 전제로, 수급자의 참여를 유인하기 위한 것이 아님.

### 3) 일률적이고 강제적인 그리고 행정편이적 취업우선 지원사업

- 수급권자의 환경과 조건을 고려하지 않는 취업우선 지원사업

국민기초생활 보장법은 보장기관인 특별자치도지사·시장·군수·구청장으로 하여금 자활계획을 수립하도록 하고 있음. 자활지원계획 수립시 수급자의 의사, 이력, 병력, 등 개인적 사정과 가정 등 수급자를 둘러싼 환경이 종합적으로 고려되어야 함.

- 또한 현행 근로능력 판정기준을 살펴보면, 수급자 본인이 선호하거나 희망하는 직업 또는 직종에의 취업가능성에 대한 평가는 물론, 어떠한 근로에 적합한 것인지에 대한 평가도 전혀 포함되어 있지 않음. 즉, 육체적 근로에 적합한 것인지, 아니면 사무직에 적합한 것인지, 수급자가 감당할 수 있는 근로시간 및 강도 등 개별적 사정에 대한 평가 없이 단순히 근로능력 있음/없음 판정만 내려짐. 나아가 ‘근로빈곤층’에게 열려 있는 취업자리란 대부분 단순노무직, 즉 육체노동을 요하는 자리인 점을 고려하면, ‘근로능력 있음’ 판정이 ‘취업이 가능함’과 거리가 멀다는 점을 인지할 필요가 있음.

- 무리하게 ‘근로능력 있음’ 판정을 받았지만, 실제로는 취업이나 근로, 또는 심지어 자활사업 참여가 불가능하거나 무의미한 것으로 드러난 경우에도, 일반수급자로 전환되지 않고, 대신 [근로능력이 있고 (물론) 취업을 했을 것이라는 전제에서] 추정소득이 부과되어 생계비가 삭감되는 사례 또한 종종 발생하고 있음.

### 3. 국민기초생활보장제도 자활사업의 개선방안

#### 1) 근로빈곤층 취업 우선 지원사업 전면 재검토

고용센터로의 우선적, 일률적 연계를 골자로 하는 “근로빈곤층 취업 우선 지원사업”을 전면적으로 재검토해야 하며 생계급여 지급조건 제시 전 자활지원계획을 수립하도록 하고, 조건부수급자의 참여와 의사반영이 보장되도록 자활지원계획 수립과정을 내실화하고, 자활지원계획을 반영하여 조건을 제시할 것

#### 2) 자활사업 참여자에 대한 근로능력판정유무의 기관의 문제

- 국민연금공단에서 시행하고 있는 근로능력판정사업을 전면적으로 재검토하여 근로능력판정과정의 공정성, 전문성, 객관성, 투명성을 보장하며 지역본부의 근로능력판정 사업을 상당부분 이관해야 할 것

#### 3) 신규 기초수급자(조건부수급자) 고용센터 우선 의뢰 정책에 대한 우려

- 보편적, 포괄적 권리보장 및 개별적, 구체적 판단과 권리보장 저해 가능성이 클뿐만 아니라 자립자활이 아닌 단기노동, 열악노동, 차별노동, 수급과 탈수급 혹은 취업과 실업을 반복하는 회전문 현상으로의 전락할 우려가 큼.

#### 4) 중앙집중식 자활지원, 근로능력판정의 문제점

- 근로능력판정, 자활지원, 생계지원 등의 업무에서 사회복지 전담 공무원의 소외를 가져올 뿐만 아니라 지방정부의 자율성과 책임성, 기본권 보장이라는 국가, 지자체의 책무를 방기 혹은 회피

- 수급권자, 자활참여자의 삶의 현실을 가장 잘 파악할 수 있는 당사자의 배제될 뿐만 아니라 특히 수급권자를 직접 대면하지 않음으로 인해 수급권자, 자활참여자 선정과정에서의 객관성, 공정성, 전문성 등의 시비가 발생할 수 있음.

**5) 근로능력판정을 국민연금공단이 담당하는 것이 타당한가?**

- 지방정부의 고유 책무를 공단에 맡기는 것이 합당한가? 지방정부의 책임 하에 예로, 근로능력판정 심의위원회와 같은 민관 거버넌스 구조를 통해 추진하는 것이 합당하지 않을까.

**6) 자활사업 그리고 국민기초생활보장제도**

권리보장과 증진이 아닌 국가 운영재원 관리적 측면의 제도 운용은 바람직하지 않다. 여전히 국민기초생활보장제도를 국가의 시혜라는 인식이 강함. 이는 최소 지원의 정책흐름으로 이어질 수밖에 없기 때문에 국가의 존재이유, 운영철학에 대한 근원적 물음이 필요하다. 이에 대한 정체성 확립의 과정에서 국민기초생활제도가 자활사업뿐만 아니라 총체적으로 재조정되어야 함.

## 기초생활보장제도 자활사업 참여자 인터뷰를 통한 자활사업의 문제점 및 개선방안

김병인 | 성공회대 사회복지연구소

□ 발제문은 참여자의 인터뷰를 통해 자활사업의 문제점과 정책개선 과제를 제안하고 있음.

- 노동능력이 없는 자에게 노동능력을 판정하는 근로능력평가, 자활사업의 낮은 처우와 참여자의 이해를 반영하지 못하는 운영시스템, 그리고 취업중심의 취업성공패키지 사업 등에서 나타나는 문제점 등을 당사자의 증언을 통해 생생하게 확인할 수 있었음
- 이런 당사자의 증언이 사회적으로 유의미하다고 보며, 이를 통해 발표자가 제시한 정책개선과제, 즉 조건부수급 폐지와 자활급여의 현실화 및 자활사업 재편, 그리고 최저임금 인상 등에 대해 충분히 동의함
- 이에 본 토론문은 발제문에 대한 비평보다는 몇 가지 고민해볼 지점을 제시하고자 함.

### 1) 남성, 50대, 노동능력 미약자라는 키워드

- 인터뷰 대상자의 인구사회적 기준이 남성, 50대 이상이 대다수이며, 참여자의 상당수는 노동능력 미약자로 보임. 이들 중 상당수는 엄격해진 근로능력평가와 근로유지형 자활근로사업의 축소로 인해 상당한 박탈을 경험한 집단임. 남성, 50대, 근로능력 미약자라는 키워드는 자활사업 실무자들도 공통적으로 증언하고 있는 바, 이들은 자활근로사업에 안착하기 힘든 집단임.
- 발제문의 맥락과 여러 증언을 토대로 고려해 볼 때, 조건 불이행 처분을 받은 상당수는 이들일 가능성이 높음. 이는 한부모를 비롯한 유자녀 여성이 자활근로사업에 쉽게 안착하는 것과 대비되는 지점임. 한국의 워크페어정책의 핵심 표적이 50대 남성의 노동능력 미약자에게 맞춰진 것이 아닌지 의심 가는 대목임. 이런 경향을 어떻게 이해하고 분석할 것인지 따져볼 필요가 있음

### 2) 기초수급자에게 일(work)의 의미, 그리고 자활근로의 재구성

- 인터뷰를 보면 참여자들은 자활근로의 열악한 처우에도 불구하고 일에 대한 긍정적 효과와 애착을 드러내고 있음. 기초수급자들은 노동을 기피하는 도덕적 해이자가 아니라는 증거임. 따라서 도덕적 해이계층은 존재하지 않으며 담론적 구성물일 뿐임
- 노동은 인간의 본성이며 노동을 통해 타인과 연결됨. 또한 노동의 범주는 유급노동으로 국한될 수 없

음. 이런 의미에서 노동시장 외곽에서 수행하는 보살핌노동과 다양한 활동들의 가치에 주목할 필요가 있음. 무엇보다도 유급고용 촉진형으로 재편되고 있는, 엄벌적인 자활근로 사업을 발전적으로 재구성하는 전략이 필요하지 않을까 생각됨

### 3) ‘경제적 자활’ 이데올로기의 해체

- 워크페어정책의 근간은 ‘유급노동=경제적 자활’ 이라는 등식임. 이런 해석은 ‘복지수급=복지의존=비정상’으로 재현하게 함. 이와 같은 ‘유급노동’ 중심적 사고는 기초수급자에게 사회적 낙인을 부과하며, 그들을 하층계급(underclass)으로 강등시킴.
- 또한 ‘유급노동’ 중심성은 노동시장에서의 차별과 배제를 감추고 계급 간 불평등을 은폐하며, 저임금-시간제노동을 ‘경제적 자립’이라고 미화함. 또한 보살핌노동 등 노동시장 외곽에서 수행하는 다양한 인간 활동의 가치를 무시하고 평가 절하함.
- 저임금노동을 기피하는 복지 의존(welfare dependence)이 도덕적 해인가? 기초수급자인 장애인은 비생산적 인구인가? 아니면 어린 자녀를 돌보는 어머니들이 복지사기꾼(benefit scrounger)인가?
- 상호의존성(inter-dependence) 관점에서 복지 의존은 원자화되고 배제된 시민에 대한 사회통합의 과정, 다시 말해 인간사회의 상호의존적 관계망 속으로 복귀하는 과정으로 이해할 필요가 있음. 이런 관점에서 오히려 복지 의존이 정상이며, 노동빈곤과 비수급 빈곤이 비정상 임. 따라서 ‘경제적 자활’ 이데올로기를 해체하기 위한 대안적 관점과 패러다임을 고민할 필요가 있음

### 4) 괜찮은 일자리와 기초생활보장제도의 보장성 강화

- ‘일을 통합 빈곤탈출’ 담론은 노동공급촉진 전략이며 이는 엄격한 근로능력평가, 자활근로사업에 대한 평가제도 강화, 그리고 취업성공패키지 강화로 나타나고 있음. 이런 담론적 구성은 노동유인(work incentive)을 저해하고 복지 의존을 문제시 하면서, 국민기초생활보장제도의 보충급여방식과 보장수준을 공격하는 프레임을 형성함
- 하지만 진정으로 노동유인을 저해하는 것은 저임금 일자리임. 상당수 자활근로 참여자들은 200-250만원의 주 8시간 근무가 보장된다면 탈수급 의향이 있다고 증언함. 그럼에도 불구하고 정부와 주류 이데올로기는 저임금-시간제노동을 기피하는 기초수급자의 행동과 저임금-시간제노동의 확산을 억제하는 국민기초생활보장제도가 문제라고 치부함. 이런 이데올로기는 노동시장 유연화를 위한 신자유주의적 경제·사회정책과 조응하고 있으며, 국민기초생활보장제도 확충보다는 저임금-시간제노동에 임금보조를 실시하려는 다양한 정책구상<sup>9)</sup>으로 이어지고 있음
- 이런 의미에서 여타의 노동·사회운동과 함께 노동시장 유연화에 대한 대안을 고민할 필요가 있음. 괜찮은 일자리 창출과 국민기초생활보장제도의 보장성 강화를 연계시키는 대안적 패러다임을 강구해야 할 것임

9) 기본소득을 가정한 ‘공공부조-조세시스템’ 통합 개혁, 역 소득세(Negative Income Tax), 근로장려세제(EITC), 사회보험 및 조세 감면방안 등등 미니잡(mini job) 확산 방안



## 세션 2.

---

# 문재인정부 부동산정책과 주거권운동

---

## 문재인 정부 부동산 정책과 주거권운동

이원호 | 빈곤사회연대

### 더 강력한 대책이 주머니에 많다?

최근 발표된 개인 부동산 보유 현황<sup>10)</sup>에 따르면, 우리나라 무주택 가구가 44%에 이르지만 상위 1%(13만9천명)가 소유한 주택은 총 90만 6천 채로, 평균 6.5채를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 9년 전 상위 1%가 37만 채를 보유해 평균 3.2채를 보유했던 것에 비해 2배가 늘었다. 이는 저금리 기조에 부동산경제 활성화에 의존하던 지난 정부의 규제완화 정책의 결과이면서, 오래된 한국사회의 부동산불패 신화를 뒷받침한 부동산 적폐 구조의 결과이다.

문재인 정부가 출범한지 이제 6개월이 조금 넘었다. 왜곡된 부동산 구조 속에서 출범한 새 정부는 최근 발표한 가계부채 종합 대책까지 포함하면 4번의 부동산 관련 대책을 발표했다.

“부동산 가격이 또 오를 기미가 보일 때에 대비해 정부는 더 강력한 대책을 주머니에 많이 넣어두고 있다” (8.17, 출범 100일 기자회견)는, 출범 100일을 맞는 기자회견에서 문대통령이 직접 한 말이다.

8.2 부동산 대책 직후에 발언한 ‘더 강력한 대책을 주머니에 많이 넣어두었다’ 는 말은 “8.2 대책에도 오르면 더 강력한 대책을 내 놓겠다” 선언이기도 했다.

### 다주택자 집을 팔아라!

취임 한 달 만에 발표한 「주택시장의 안정적 관리를 위한 선별적·맞춤형 대응방안(6.19 부동산대책)」에 이어 정부의 투기억제 메시지가 담긴 8.2 부동산 대책으로 불리는 「실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안(8.2 부동산대책)」과 8.2대책 후속 조치(9.5 추가 대책)그리고 최근 가계부채 종합 대책(10.24 대책)이 잇달아 발표됐다.

10) 국회 박광온 의원실(2017.9.10.)

[문재인 정부 6개월 부동산 정책]

일자	정책 제목	주요 내용
6.19	주택시장 안정 관리 위한 선별적·맞춤형 대응방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 조정대상 지구 추가 지정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 37개 지구에서 추가 3개 포함 40개 지구 지정(서울 전지역, 경기 7개 시, 부산 7개 구, 세종시)</li> </ul> </li> <li>* 맞춤형 LTV, DTI 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조정대상 지역에 대해 LTV, DTI 규제 비율을 10%씩 추가 강화 (서민·실수요자는 기존유지)</li> </ul> </li> <li>* 전매제한 기간 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 강남 4구외 21개 민간택지 지구, 서울 전지역</li> </ul> </li> <li>* 재건축 규제 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재건축 조합원 주택분양 수 제한(3채-&gt;2채)</li> </ul> </li> </ul>
8.2	실수요 보호와 단기 투기 수요 억제 통한 주택시장 안정방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 과열지역에 투기수요 유입 차단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 투기과열지구 지정 : 서울 25개구 전 지역, 과천, 세종 ‘투기과열지구’ 지정 : 재개발 등 조합원 분양권 전매제한, 재건축 조합원 지위 양도 제한 예외사유 강화 등</li> <li>- 투기지구 지정 : 강남 4개구(강남,서초,송파,강동), 7개구(용산,성동,노원,마포,양천,영등포,강서), 세종시                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>: 주택담보대출 건수 제한 강화(1인 1건 -&gt;세대 당 1건)</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>* LTV, DTI 강화 : 투기지역, 투기과열 지역                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 40% 적용 (담보대출 1건 이상 보유 세대 30%, 실수요자 50%)</li> </ul> </li> <li>* 양도소득세 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다주택자 종과 및 장기보유특별공제 배제</li> <li>- 2018.4.1. 이후 적용, 조정대상지역 내 양도시</li> <li>- 2주택자, 기본세율+10% / 3주택자, 기본세율+30%</li> </ul> </li> <li>* 비과세 실거주 요건 강화, 분양권 양도세율 인상 등</li> <li>* 투기수요 조사 강화(특별사법경찰제 도입등)</li> <li>* 과열지역 도시재생 뉴딜에서 선정 제외</li> <li>* 서민주택공급 강화</li> </ul>
9.5	8.2 후속조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 투기과열지구 추가지정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성남시 분당구와 대구시 수성구</li> </ul> </li> <li>* 민간택지 분양가상한제 적용요건 개선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분양가 급등 및 과열 지역 상한제 적용</li> </ul> </li> </ul>
10.24	가계부채 종합 대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 新 DTI, DSR 도입<sup>11)</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원리금 상환능력에 대한 심사 강화로, 다주택자의 대책을 규제</li> <li>- 2008.1월부터 적용</li> </ul> </li> </ul>

6.19 대책에도 불구하고 서울을 비롯한 일부지역의 주택가격의 상승폭이 확대되면서, 보다 강력한 정책으

11) 신(新) 총부채상환비율(DTI·Debt To Income) : 기존 연간소득 대비 이자상환액만 반영하던 DTI 산정 박식에서, 기존 모든 대출 원리금 상환액까지 더해 대출 규제비율로 활용  
 총체적 상환능력심사(DSR·Debt Service Ratio) : 연간소득 대비, 마이너스 통장을 포함한 모든 대출의 원리금을 포함해 산정하는 방식

로 8.2부동산 대책을 발표했다. “실수요자 보호와 투기수요 억제” 를 제시한 8.2대책은 ‘실수요자’ 를 위한 주택공급 방안으로 연간 17만호의 공적임대주택 공급, 공공택지 확보, 청약제도 개선 등의 정책을 발표했지만, 8.2대책의 사실상 핵심은 ‘투기수요 억제’ 에 있다.

김현미 국토부 장관이 정책을 발표하면서 “집을 투기수단으로 전락시키는 일을 용납하지 않겠다.” 며, 강화된 투기억제 정책을 발표했다. 투기지구 신규지정과 투기과열지구를 확대 지정하고, 지정된 지역에서 1건 이상 주택담보대출 세대에 대해서는 대출 규제를 강화했다. 또한 재건축 아파트의 경우 초과이익환수제 시행유예를 종료하고, 재개발조합원 분양권 전매제한을 도입해 재건축·재개발 규제를 강화했다. 특히 다주택자에 대한 규제를 강화했는데, 양도세를 중과(2주택자, 기본세율+10% / 3주택자, 기본세율+30%)하고, 다주택자의 장기보유특별공제를 배제하며, 투기지역 내 주택담보대출 건수를 세대 당 1건으로 제한했다. LTV, DTI도 기존 4~70%에서 40%로 제한했다.

이러한 8.2대책은 양도세 중과가 적용되는 내년 4월 전에 ‘다주택자들은 빨리 집을 파는 것이 좋을 것이다’ 는 신호이며, 강남 재건축 시장에 투기세력이 진입하는 것을 막고, 부동산 시장으로 투입되는 금융총량을 억제하겠다는 것이다.

한국도시연구소가 낸 보고서<sup>12)</sup>에 따르면, 8.2 대책 이후 투기지역으로 지정된 곳에서의 거래량 감소폭이 크게 나타나며, 매매가 역시 투기지정 지역을 중심으로 감소폭이 큰 것으로 나타나, 투기과열지구로 지정된 지역의 투기 심리 확산을 억제하고 주택 가격 급등에 제동을 건 효과가 나타나고 있는 것으로 보인다.

8.2 대책 이후 구별 아파트 매매건수 및 가격 변화 (한국도시연구소, 2017.10)

- 8.2 대책 전후인 2017년 7월~8월 사이의 거래량이 노원구(-634건), 강남구(-515건), 송파구(-459건), 강동구(-451건), 성동구(-275건), 강서구(-247건), 동작구(-184건), 서초구(-181건), 양천구(-173건) 순으로 감소폭이 큼. 강남4구를 중심으로 투기지역으로 지정된 곳에서의 거래량 감소폭이 큰 것으로 나타남
- 8.2 대책 전후인 2017년 7~8월 사이의 3.3㎡당 매매가는 서초구(-590만원), 양천구(-363만원), 강남구(-353만원), 강동구(-154만원), 송파구(-130만원) 순으로 감소폭이 큼. 3.3㎡당 매매가의 변화는 8.2 대책이 투기지역으로 지정된 강남지역을 중심으로 큰 영향을 미쳤음을 매매건수의 변화에 비해 보다 명확하게 보여줌

또한 8.2대책의 후속대책(9.5 대책)으로, 분당과 대구 수성구를 추가로 투기과열지구를 지정하고, 경기 및 인천의 일부 지역을 집중모니터링 대상으로 발표하는 등 정부가 투기적 수요에 눈 부릅뜨고 지켜보고 있다는 신호를 보내고, 10.24 가계부채종합대책을 통해 과잉유동성에 대한 강력한 통제를 통해 부동산 시장을 안정시키겠다는 의지를 보여주고 있다.

## 주머니 속 맨주먹? 왜곡된 구조 바꿀 것인가?

문재인 정부의 부동산 정책이 이전 박근혜 정부에서의 부동산 투기조장법인 부동산 3법을 돌려놓으며 무

12) [지난 정부의 주거비 상승에 대한 실증 분석을 통해 본 문재인 정부의 과제] 2017.10, 안호영 의원실 국감보고서

력화 시키고 투기지역에 대한 억제 효과가 나타나고 있지만, 특정지역의 투기꾼(투기 수요자)들 문제로만 접근하는 것은 한계가 있어 보인다. 즉 투기수요의 억제가 부동산 가격 급등에 대한 통제에 효과를 보이지만, 근본적으로 왜곡된 부동산 구조를 바꾸지 않으면 장기적인 대책의 효과를 장담할 수 없다.

현재와 같은 저금리 기조가 이어지는 조건에서는 시장의 평균 수익률보다 높은 수익이 부동산에서 발생하는 구조가 변화되지 않으면, 투기꾼들의 투기 심리를 일시적으로 약화시킬 수는 있어도 장기화되기는 어렵다. 정부의 정책이 부동산 시장을 물가인상률 수준으로의 관리와 안정에 목표를 두고, 과열을 잡는데만 목표를 둔다면, 충분한 자금을 보유한 다주택 투기꾼들은 5년만 버티자는 심정으로 버티기에 돌입해 정부 맞서는 형국으로 가며, 새로운 투기지역과 방식을 모색할 것이다.

결국, 과열되는 투기의 억제를 넘어 부동산 적폐청산이라는 일관된 정책과 함께 주거권을 확립하는 관점에서 지속적이고 종합적인 정책 로드맵을 통해, 불로소득을 보장하는 구조를 바꿔야 한다.

6개월이 조금 지난 정부의 부동산 정책의 향후 방향을 예상하기는 어렵지만, 최근 보유세 논란이나, 주거복지 로드맵<sup>13)</sup> 관련한 소식들은 ‘더 강력한 대책을 주머니에 많이 넣어두었다’는 그 주머니에 의지를 다지는 맨주먹만 쥐고 있는 것은 아닌가하는 의심이 든다.

언론과 시민사회, 정부 여당 일각에서도 주머니에 있는 더 강력한 대책으로 ‘보유세 인상’을 꺼내야 한다고 이야기하고 있지만, 정작 기재부장관이자 경제부총리인 김동연 부총리는 ‘보유세 인상은 검토하지 않는다.’고 못 박고 있다. 그는 “(부동산 경기가 과열된) 일부 지역에 맞춰진 부동산 대책이 효과가 있는지 지켜보는 중”이라며 “보유세를 (부동산) 투기를 막기 위한 대책으로 쓰는 것은 신중해야 하며, 현재 검토하고 있지 않다”며, 기존의 입장을 고수하고 있다. 이 역시 보유세 문제를 단기적인 투기 억제 관점에서만 접근하고 있는 것이다. 부동산의 소수에 대한 편중과 이에 따른 자산 격차의 극심화된 구조에서, 재산세·종합부동산세 등 다주택자에 대한 주택 보유세 강화는 투기적 다주택 수요 억제 뿐 아니라 자산의 격차를 해소하고 조세 정의를 구현하며, 다주택자들이 주택을 내놓아 주택공급의 효과가 발생하는 등 부동산 가격의 거품을 제거하는 장기적인 효과를 볼 수 있다.

그러나 문제인 정부는 지난 노무현 정부 시절의 종합부동산세로 고초를 겪은 부담과 내년 지방선거 등을 의식하며, 다주택자 보유세 강화의 의지를 밝히지 않고 있다.

## 전월세 상한제 없는 주거복지?

발표될 주거복지 로드맵에, 전월세 안정화 대책의 일환인 ‘전월세 상한제’ 등, 그동안 주거권 운동에서 요구한 민간임대 주택에 대한 공적 통제 장치가 없거나, 형식적으로만 있을 것이라고 예상하고 있어 우려하지 않을 수 없다.

잇따른 가난한 사람들의 자살이라는 사회적 타살의 부고 소식에, 빈곤과 밀린 집세가 동전의 양면처럼 언급되는 현실에서, 전월세 문제가 특히 가난한 사람들에게 심각한 위기라는 것을 알 수 있다.

지난 이명박 박근혜 정부 시절, 가난한 소득 1분위 임차 가구는 가처분소득 대비 주거비(RIR)를 평균 절반이 넘는 55%가량 부담한 것으로 나타났다. 같은 기간 전체 평균 RIR은 22%였고, 소득 5분위 부자들의

13) 본 토론회의 발표일에는 ‘주거복지 로드맵’이 발표되었을 것이다. 본 발제문은 로드맵 발표 이전에 작성된 만큼, 주거복지 로드맵에 대한 언론의 전망 기사들을 참고할 수 밖에 없음을 이해 바란다.

RIR은 17% 였다. 그만큼 가난한 사람들에게 주거비 부담은 이미 죽음을 부르는 경계령을 울리고 있다.

소득 1분위 임차 가구의 월평균 소득대비 주거비 부담의 변화(2010~2016년)

(단위: 원, %)

구분		전체 임차 가구		
		가처분소득	주거비 (보증금포함)	RIR
이명박정부	2010년	536,580	298,280	55.6
	2011년	584,115	330,542	56.6
	2012년	640,675	350,205	54.7
박근혜정부	2013년	654,420	332,745	50.8
	2014년	606,840	330,171	54.4
	2015년	744,662	324,015	43.5
	2016년	687,504	351,380	51.1

출처 : 한국도시연구소, 2017.10 (자료: 통계청, 해당연도, 가계동향조사.)

이러한 가난한 사람들의 심각한 주거비 부담 상황과 임대인의 절대 우위의 구조 속에서 민간임대주택에 대한 계약갱신 청구권(또는 계속 거주권)<sup>14</sup> 보장이나 전월세 인상률 상한제의 도입은 세입자들의 고통을 경감시키기 위해 반드시 필요하고, 이는 지난 정부에서 민주당이 서민개혁 입법이라며 통과를 외쳤던 법안이기도 하다.

임대료 상승률을 제한하는 전월세상한제는 이미 비정상적으로 오른 기존의 높은 임대료를 인정한다는 점에서 한계가 있는 그야말로 세입자 고통 완화의 최소한의 장치임에도, 이에 대한 도입을 미루는 것은 문재인 정부의 주거정책에 분명한 한계를 보여주는 것이다.

출범 100일 기자회견에서 “주머니 속 규제강화 정책” 과 동시에 문재인 대통령은 “서민을 괴롭히는 ‘미친 전세’, 또는 ‘미친 월세’ 이런 높은 주택임차료의 부담에서 해방되기 위해서도 부동산 가격 안정은 필요하다” 고 말하기도 했다. 언뜻 보면 미친 전월세를 잡겠다는 의지로 보이지만, 청와대가 ‘부동산 가격이 안정되면 전월세 문제는 해결 된다’ 는 인식을 갖고 있음을 알 수 있다. 즉 임대소득 과세나, 계약갱신청구권, 전월세 상한제와 같은 민간임대시장의 공적 통제를 통한 주거정책의 근본 구조를 바꾸는 방식이 아닌, ‘투기(꾼)를 잡으면 된다.’ 는 인식이 여기에도 깔려 있다.

14) 계약갱신 청구권은 재계약시 세입자가 계약연장을 청구할 권한을 부여하는 제도이다. 이는 정당한 사유없이 임대인이 세입자와의 계약을 해지할 수 없게 하는 것이다. 현재 국회에는 1회에 한하여 세입자의 계약갱신 청구권을 부여하는 법안부터, 횟수 제한없이 갱신청구권을 부여(계속 거주권)하는 법안까지, 여러 개의 임대차보호법 개정안에 발의되어 있다.

## 도시 ‘재생’ 인가, 도시재생 ‘뉴딜’ 인가?

다섯 명의 철거민과 한 명의 경찰특공대원이 하루아침에 사망한 2009년 ‘용산참사’ 를 겪은 이후, 우리 사회는 더 이상 이런 방식의 개발은 안 된다는 공감대를 조금은 만들어 갔다. 서울을 비롯한 대도시들은 여전히 이전부터 과 지정된 뉴타운·재개발지역들에 문제들을 안고 있는 채, 도시개발의 대안으로 ‘도시재생’ 을 선도하기도 하고 있다. 문재인 정부도 대선후보 시절에 “도시재생 뉴딜” 을 대표적인 공약으로 발표한 바 있다.<sup>15)</sup>

‘도시재생’ 이 기존의 대규모에 속도전으로 치르는 전면 철거방식의 폭력적인 도시 개발과는 다른, ‘사람과 장소 중심’ 의 보존과 점진적인 개발, 무엇보다 주민들의 참여를 중요시한다는 점에서 충분히 지지할 대안적 개발 모델임을 부인 할 수 없다. 또한, 도시의 활력이 쇠퇴한 작은 마을 단위에서 도시의 활력을 찾기 위한 공동체의 다양한 노력으로 조금씩 변화되어 가는 중에 있다는 점에서 기대된다.

그러나, 문재인 정부에서 공약했고 추진 할 ‘도시재생 뉴딜’ 의 경우, 대선 공약으로 발표된 “5년간 500곳 50조” 라는 규모와 속도의 제시는 ‘젠트리피케이션’ 으로 표현되는 ‘강제퇴거<sup>16)</sup>’ <sup>17)</sup>문제를 비롯해, 여러 지점에서 문제가 우려된다. 또 다른 뉴타운이 될지 모른다는 우려를 하지 않을 수 없다.

특히 6개 유형의 15개 모델로 제시된 도시재생 뉴딜은, 도시 ‘재생’ 보다는 ‘뉴딜’ 에 초점을 맞춘 일자리경제+개발 정책으로 보인다.

15) 지난 8.2 부동산대책으로 투기과열지구에 대한 도시재생 뉴딜 배제 발표로, 서울은 도시재생 뉴딜 지역에서 제외되었다.

16) 몇 년 전부터 ‘젠트리피케이션’이라는 용어가 더 적절하게 사용되지만, 사람이 쫓겨난다는 본질을 드러내는 데에는 ‘강제퇴거’라는 용어가 더 적절하다고 본다.

17) 도시재생 지역에서 ‘젠트리피케이션 방지 대책’으로 상생협약 등을 추진하고 있지만, 이는 착한 임대인을 기대해야 하는 불안한 임시 방안일 뿐이다.

## 도시재생뉴딜 유형과 모델

유형	사업모델	주요 내용
정비사업보완형	①재개발, 재건축	안전등급 D, E 등 열악지역, 공공개입 불가피 지구
	②도시환경정비사업	도심 내 장기 쇠퇴지구
저층 주거지 정비 및 매입	③저층 노후주거지 재생	뉴타운 해제지역 등
	④주택매입, 장기임차 공공주택	빈집, 주택비축용 주택, 장기임차 후 활용형 주택 등
역세권정비형	⑤역세권 청년주택	역세권 500m 이내
	⑥역세권 공유지 복합사업	역세권 내 국공유지(주차장 등)
사회통합 농어촌복지형	⑦생활복지주택, 농어촌복지 공유주택 2만호	귀농주택, 치매노인 생활복지주택, 농어촌노인 셰어하우스 등
	⑧중소도시 시내 정비	지방 중소도시 도심노후상가지역
공유재산 활용형	⑨국공유지 위탁개발	청사, 창업지원, 문화, 기타 복합시설
	⑩대규모 국공유지 개발	이전 군부대, 이전대상 공항, 공공기관 이전지 등
	⑪저밀 공용청사 복합화	저밀활용 주민센터, 파출소 등의 복합화
혁신공간 창출형	⑫도심 신활력 거점 조성	도심 저활력지역, 대학인근 미활용, 구산업거점, 전통문화지역 등
	⑬도시첨단산업단지, 복합지식산업센터 건립	낙후(산업)지역, 산업단지, 준공업지역 등
	⑭복합기숙사, 캠퍼스 타운	대학부지, 대학 인근
	⑮생산하는 아파트단지	아파트에 스마트 및 일자리 기능, 미래 생활주거환경

기존의 도시개발이 대규모, 속도전, 자본중심 이었고 이에 대한 반성과 대안인 도시재생이 소규모, 점진적(천천히), (주민주도)참여라는 가치를 가지고 있는데, 이에 위배되는 규모와 속도의 비전을 제시한 ‘도시재생 뉴딜’ 공약은, 관주도의 성과지상주의와 단기간에 동시다발적인 추진에 따른 과도한 민간개발의 촉발로 기존 도시개발의 우를 범할 수 있다.

## 도시에 대한 권리로, 주거권운동을 모색하자

6개월이 조금 넘는 문제인 정부의 부동산 정책을 쉽게 평가하고 전망할 수는 없지만, 현재로써는 투기억제의 의지를 보여준다는 점에서 지지할 내용들이 많다.

그러나 앞서 지적했듯, 부동산 적폐의 구조를 바꾸고 세입자도 집을 소유하지 않아도 오래 살수 있다

는 주거권 확보의 패러다임의 전환은 요원해 보인다. 결국 주거권운동의 연대와 목소리들이 더 확장된 목소리들과 만나며 변화를 이끌어야 한다.

지난해 겨울부터 올 봄까지, 연인원 1천만 명이 넘는 시민들이 도시의 광장을 메우고, 새로운 대한민국을 열망하며 새롭게 써야할 권리들을 광장에서 다양하게 분출하면서, 도시의 주인이 누구인지를 보여줬다. 그러나 ‘주거권을 보장하라’, ‘생존권을 보장하라’, ‘강제철거 중단하라’ ...며 외치는, 도시에서 다양한 방식의 자본 논리로 쫓겨나는 사람들이 구호는 그대로 이다.

주거권 운동의 연대를 강화하고, 공동의 요구를 모아내는 과정과 함께 촛불 광장의 하나의 주체였던 철거민, 노점상, 임차상인, 세입자 등 도시에서 쫓겨나는 사람들의 권리가, 자본이 지배하는 도시에 흩어져 힘겨운 하루하루를 살아가면서도 도시의 중심부 광장에 모여 촛불을 들었던 수많은 시민들의 권리와 연결되고 연대하는 모색이 필요하다.

새 정부에서도 도시에서 쫓겨나고 내몰리는 우리는, 최소한의 주거/생존권이라도 확보하기 위해 안감힘을 써야 할지 모른다. 보유세 강화나 보다 강력한 투기억제 대책뿐 아니라, 공공임대주택의 확충이 선언적 구호에 머물거나 공적임대주택이라는 표현으로 기업형 임대주택(뉴스테이)정책을 유지하는 수단으로 활용되지 않게 감시하고, 요구해야 한다. 또한 전월세 상한제, 계약갱신 청구권 등 한 곳에서 오래동안 살고 장사할 수 있는 세입자 권리 강화를 위한 주택/상가 임대차보호법 개정 흐름을 만들어내면서 우리의 입장과 요구를 명확히 하고 제시해야 한다.

주거권을 보편적인 권리로 확장해 가면서도, 도시에서 쫓겨나는 우리들의 권리들이 어떻게 빼앗기고 있는지를 밝히고, 빼앗긴 우리의 도시 중심부를 되찾을 권리, 가능성으로서의 도시와 운동을 고민하고 실천하는 계기로 만들어야 한다.

## 참고자료

- 이원호, 해비타트 III, 도시에 대한 권리, 2017 한국도시연구소 창립기념 심포지움 자료집
- 이태경, 8.2부동산 대책과 후속대책들을 어떻게 볼 것인가?, 토지+자유연구소 2017-6
- 권순형, 문재인 정부의 주택정책 첫 단추는 잘 끼워졌는가?, 새사연 이슈진단, 2017.7
- 새사연, 8.2 부동산 대책과 주택시장 구조, 새사연 현안프리핑, 2017.8
- 이제선, 도시재생뉴딜사업의 진단과 개선방안, 2017, 경실련 도시재생 토론회 자료집
- 기타 신문기사들

- 이상 -

## [참고1] 도시재생 뉴딜정책 핵심 키워드

### □ 구도심 활성화, 쾌적한 주거환경 조성

△ 매년 100개의 구도심과 노후 주거지 선정 후 지원 (임기 내 500개)

- 아파트단지 수준의 열린 공동체 구성
- 마을 주차장, 어린이집, 무인택배센터 지원

△ 소규모 정비사업 모델 개발, 공공임대주택으로 낡은 주택 활용

- 연간 5만호의 공공임대주택 마련 : 공공기관 주도의 정비 및 매입, 장기 임차
- 낡은 개인주택을 공공자금으로 매입 후 보수 -> 신혼부부와 취약계층에 공공임대 공급
- 고령층 소유자에게 생활비 수준의 임대료 보전(공공이 건물 매입, 임차 시)
- 낡은 주택 직접 개량하는 집주인에게 주택도시기금의 무이자 대출 지원 가능
- 연간 2조원의 재정, 주택도시기금, sh, lh의 사업비 등 10조원 투입 (2/5/3)

### □ 도시재생 뉴딜사업을 통한 일자리 창출

△ 대대적인 도시재생과 주택개량 과정에서의 대규모 일자리 창출

- 지역의 중소건설업체, 집수리사업체의 일거리 증가 예상
- 약 10조원 대의 도시재생사업으로 매년 39만개 일자리 창출
- 전통산업 집적지, 재래시장 등을 도시경쟁력 자산으로 전환
- 지방동시, 구도심에 주차장 건설, 문화와 관광을 통해 활력 생성
- 산업기능이 쇠퇴한 지방도심에 4차 산업혁명에 부응하는 신산업 발굴하고 접목을 통한 일자리 창출

### □ 젠트리피케이션 대비

△ 도시재생 과정에서의 집값, 임대료만 상승하는 일 없도록 대비책 방지

- 공공임대주택을 포함한 저소득층 주거, 임대사업자 상업 공간 확보 등 의무화
- 공공재원, 도시계획 인센티브를 받았을 때 임대료를 일정 수준 이하로 묶을 수 있는 규정 마련

### □ 국가적 사업으로 도시재생 추진

- 중앙정부와 지방자치단체가 함께 지방분권적 재생사업 추진
- 사회적기업과 협동조합 등 민간의 도시재생 사업 적극 지원, 마을 공동체 발전

**[참고2] [논평] 반쪽자리 주거복지 로드맵으로는 빈곤층의 주거문제를 해결 할 수 없다. -국토교통부 ‘주거복지 로드맵’ 분석-**

오늘 오전 김현미 국토교통부 장관의 브리핑으로 ‘주거복지 로드맵’이 발표되었다. 이번 주거복지 로드맵은 문재인정부의 전반적인 주거복지 정책의 방향성을 담은 것으로, 당초 ‘8.2 부동산 대책’을 발표하면서 9월 중 공개 예정이었으나 약 3개월가량 미뤄진 오늘에서야 발표되었다. 긴 시간 기다린 끝에 확인한 주거복지 로드맵의 내용은 다소 실망스럽다.

주거복지 로드맵은 서두에서 그간의 주거복지정책에 대한 평가에서 민간임대차 시장에 대한 소극적 대응에 대해 비판적으로 평가하고 있다. 임대인과 임차인의 관계를 공적 규율 대상보다는 사적 자치의 영역으로 보고, 임차인 보호에 있어서도 정부 개입을 최소화하면서 임대사업자 등록이 부진하고, 임대차 정책 수립을 지원할 수 있는 통계 인프라와 임차인의 권리보호 장치가 미흡했다는 것이 그 내용이다. 이렇듯 민간임대차시장의 취약성을 심각하게 진단하면서도 이번 로드맵에 민간임대차시장에 대한 통제 방안이 포함되지 않았다는 것은 큰 문제이다. 이런 상황에서 제출된 주거복지 로드맵은 세부 내용에서도 몇 가지 문제점들이 보인다.

우선 전월세상한제 등 민간임대시장에 대한 규제책이 부재하여 주택정책으로서 공공성이 미약하다. 주거복지 로드맵 서두에서는 30년 이상 임대하는 장기임대주택보다 분양전환형 임대주택에 치중한 것에 대해 기존 주거정책의 공공성이 약했다는 것을 지적하고 있다. 그러면서도 주거복지 로드맵의 주요 과제에서는 분양주택 공급 확대를 내세우고 있어 모순적인 형국이다. 주택 소유에 대한 선호가 높은 주요 이유는 민간임대시장이 전혀 통제되지 않아 안정된 주거를 영위하기 어렵기 때문이다. 따라서 빚을 내서라도 주택을 소유하고자 하는 욕망을 갖게 되는 것인데 이에 대해 저리대출, 10년 후 분양 전환 임대 주택 등으로 대응하는 것은 주거복지 로드맵 또한 주택정책으로서 공공성이 취약하다는 반증이다. 전월세 상한제, 계약갱신 청구권 등 민간임대차시장에 대한 강력한 규제책이야말로 주거복지 로드맵의 제1목표가 되었어야 한다. 이대로는, 특히 빈곤층은 주거복지 로드맵에 따라 주거급여가 상향되어도, 전세임대상한액이 상향되어도 여전히 열악한 주거 현실에 머무를 수밖에 없다.

두 번째로 정책 대상의 칸막이로 인해 사각지대가 발생할 우려가 있다. 주거복지 로드맵 주요 과제 중 ‘1.생애단계별·소득수준별 맞춤형 주거지원’은 주거지원의 대상을 청년층, 신혼부부, 고령층, 저소득·취약가구로 분류하여 각각 상황에 따른 주거복지 서비스를 전달하겠다고 한다. 눈에 띄는 부분은 아래와 같다.

-청년 공공임대주택 中-

(입주자격·임대료) 높은 청년 실업률 등으로 주거비 감당이 어려운 청년이 늘어나고 있으므로, 지원 대상을 대폭 확대

○ (행복주택) 현재는 입주자격을 대학생·사회초년생·신혼부부로 구분하고, 청약가능 지역도 제한하여 입주 사각지대\*가 발생

\* 대학원생, 장기취업준비생, 소득활동 증명이 어려운 알바생·비정규직 근로자

- 입주자격을 완화하여 소득활동 여부에 관계없이 만 19~39세 이하 청년\* 모두에게 입주기회를 제공하고 지역제한\*\*도 완화('18년)

\* 대학생, 사회초년생은 연령과 관계없이 모두 포함

\*\* (현행) 학교·직장소재지 및 연접지역 → 학교·직장·거주지 소재 광역권

-신혼부부 공공임대주택 中-

□ (지원대상 확대) 모든 임대주택의 우선공급 대상을 혼인기간 7년 이내와 예비 신혼부부로 확대하고, 무자녀 가구도 지원('18년)

\* 현재는 대부분 혼인 5년 이내 유자녀(임신 포함) 신혼부부를 지원  
행복주택 및 전세임대는 예비 신혼부부 및 무자녀 신혼부부 포함

물론 기존 주거복지 사각지대의 존재를 감지하여 대안을 내놓은 것은 고무적이지만, 그 대안이 정책의 칸막이를 일부 조정하는 방식인 것은 매우 아쉬운 부분이다. 대부분의 복지정책에서도 마찬가지이지만 특히 공공임대주택 정책에서 사각지대가 발생하는 가장 큰 이유는 절대적으로 그 양이 부족하기 때문이다. 공공임대주택의 절대적인 물량이 부족한 상황에서 물량의 칸막이를 정교화하며 대상별로 계획을 세우는 것은 향후에도 존재할 수많은 사각지대를 세부화하여 점점 보이지 않게 만들 뿐이다. 현재 공공임대주택 입주자 선정 방식에서 연령이 낮고, 가구원수가 적을수록 불리한 것은 분명 문제이며 사각지대를 발생시킨다. 그러나 이는 기존에 사각지대에 놓였다고 여겨지는 특정 대상을 위한 공공임대주택을 늘릴 것이 아니라, 공공임대주택의 절대적인 물량 확대와 1인가구가 증가하는 현실 등을 반영한 선정기준 개선을 통해 해결해야 한다.

세 번째로 취약계층 주거지원사업 활성화 방안이 취약계층 당사자가 아닌 운영기관에 대한 지원이 주를 이루고 있다. 주거복지 로드맵의 서두에서 지적한 그간 주거복지정책의 문제점 중 하나는 공급자위주의 정책으로 수요자 맞춤형 지원이 미흡했다는 것이다. 그러나 정작 취약계층에 대한 주거지원사업은 당사자인 비주택거주자에 대한 지원은 전세임대의 지원단가를 상향한다는 내용뿐이다. 이 외에 제시된 것은 비주택거주자에게 주거지원 사업을 시행중인 운영기관에게 운영비 등 지원 방안을 마련하겠다는 것과 주거복지재단에 대한 지원 및 역할 강화이다. 현재 취약계층 주거지원사업에 대해 당사자들이 절실히 외쳐온 지원 대상의 확대, 임대주택 물량 확보, 선정방식의 개선 등에 대한 계획은 전혀 반영되지 않은 것으로 보인다.

마지막으로 전 정권의 부동산 적폐의 상징인 뉴스테이(기업형 민간임대)가 잔존해있다. 문재인 대통령은 후보시절부터 뉴스테이를 폐지할 의향이 없다고 밝혀왔다. 대신, 특례 폐지 등을 통해 뉴스테이를 규제하겠다고 답변했다. 그러나 이번 주거복지 로드맵을 확인했을 때 뉴스테이는 여전히 건재하다. 특별공급물량을 제외하면 초기 임대료 수준이 주변 시세의 90~95%로 규제를 하지 않는 것이다. 다른 없는 상황이다. 입주 자격의 강화도 무주택자에게 우선 공급 수준에 그치며, 장기 임대도 8년 이상 계약을 '유도'할 뿐이라 실질적으로 큰 규제책이 되지 않을 것으로 보인다. 이정도 수준을 두고 뉴스테이를 공공성을 강화한 공공지원주택으로 개편하겠다는 것은 매우 넉넉스이며, 뉴스테이 정책의 폐지만이 그 답이다.

이번 주거복지 로드맵에 포함된 주거급여의 대상 확대, 보장수준 상향, 부양의무자기준 폐지 등은 매우 환영하는 바이다. 그러나 주거복지의 최우선 과제는 민간 시장에 대한 통제이기 때문에 반쪽짜리 주거복지 로드맵에 대한 아쉬움이 훨씬 크다. 찬바람이 불어오는 지금도 거리에서, 열악한 주거에서 고통받는 빈곤층이 많다. 12월 발표 예정인 민간시장에 대한 개입 계획에는 민간시장에 대한 강력한 통제 계획을 포함하길 바란다.

2017년 11월 29일

빈곤사회연대

## 홈리스의 현실에서 본 주거정책 비판

이동현 | 홈리스행동

발제자의 평가에 동의하며, 특히 “민간임대시장의 공적 통제를 통한 주거정책의 근본 구조를 바꿔야” 한다는 주장에 공감한다. 그리고 이를 위해서는 로드맵에서 실종된 다주택 보유에 대한 부담(보유세)을 늘리고, 임차인의 점유안정(계약갱신청구권, 전월세상한제)을 위한 정책이 도입되어야 한다고 생각한다. 그런데 정부는 이와 같이 민간임대주택 전체를 통제하는 제도가 아니라 연간 4만호의 ‘공공지원주택’을 통해 민간임대시장에 개입하려 하고 있다. 임대기간을 8년 이상으로 하고, 임대료 인상을 연 5%이내로 하는 등의 방법으로 공공성을 확보한다는 것이다. 그러나 이는 민간임대시장에 대한 통제도, 부족한 공공주택을 확보하는 실효성 있는 대책도 아닐 것이다. 연간 4만호가 민간임대시장에 갖는 영향력이 미미할 뿐 더러, 우리나라 공공임대주택 정책의 가장 큰 문제는 재고가 부족하다는 데 있기에, 현재로서 직접 공급분을 늘리는 게 무엇보다 시급하기 때문이다. 민간임대시장을 활용할 것이 아니라 공공주택을 무기로 민간임대시장을 통제하는 방안을 정권 내내 줄기차게 밀고 나가야 할 것이다.

본 토론은 홈리스와 관련한 주거대책의 문제와 개선요구에 대한 것이며, 그 차원에서 주거복지로드맵의 일부 내용도 약평 하고자 한다.

### 1. 시설 편향으로 왜곡된 홈리스 대책

거리 홈리스들의 직전 주거 형태의 변화를 보면, 자가와 전세의 비율은 줄고 월세의 비율은 늘며, 특히 아래 표와 같이 ‘염가숙소·非 주거시설’의 비율이 늘고 있음을 알 수 있다. 홈리스의 발생 원인은 복합적인 것으로 주거정책 탓만 할 수는 없다. 그럼에도 홈리스 상태에 처하기 전 주거로 고통 받는 이들이 늘고 있다는 것, 주거 문제가 홈리스 발생에 미치는 영향이 커지고 있다는 것은 간과될 수 없다.

〈표1〉 서울 거리홈리스 직전 주거 중 염가숙소·非 주거시설 비율

(단위: %)

연도	2008년	2010년	2012년	2014년	2016년
비율	8.8	13.2	14.9	16.9	17.6

자료: 다시서기 사업보고서(각 연도)

그러나 홈리스라는 용어조차 입법과 정책에서 받아들여지지 않을 정도로 주거정책은 홈리스 정책에서 부차화 되고 있다. 단순한 예로 2017년 서울시 ‘노숙인 보호 및 자활지원’ 예산 중 주거지원 직접비와 시설운영비를 비교해 보면, 시설운영예산(237억)은 주거지원 예산(26억)의 약 9배에 달하는 규모다. 복지부의 경우 더 극단적인데 2017년 ‘노숙인 등 복지지원’ 예산 345억 원의 대부분인 339.2억 원이 노숙인시설 운영 및 기능보강 예산이다.<sup>18)</sup> 그러나 시설 중심의 정책은 효과성 측면에서도 채택할 이유가 거의 없다. ‘서울시 노숙인종합지원시스템’을 분석한 연구에 따르면, 최종 시설폐소 이후 시설에 재입소하지 않는 경우는 32.1%에 불과하다.<sup>19)</sup> 홈리스 상태를 벗어나는 것이 아니라 홈리스들이 시설을 순환하는 소위 ‘회전문’ 현상이 벌어지는 것이다. 즉, 홈리스 정책에 있어 시급한 과제는 주거정책을 강화하는 것, 시설 중심에서 주거 중심으로 전환하는 것이다.

## 2. 쪽방, 위협받는 홈리스의 주거자원

쪽방은 홈리스의 주거자원으로 자구적으로 이용됨은 물론, 임시주거비 지원사업과 같은 정책의 자원으로 활용되고 있다. 또한 정부는 쪽방 주민들에게 쪽방상담소를 설치(서울지역의 경우 5개)하여 상담과 생활지원서비스 등을 제공하고 있다. 이와 같은 연성의 사회복지서비스를 제공하는 것이 쪽방과 쪽방 주민에 대한 지원의 전부라 할 수 있다. 다만, 서울시의 경우 다양한 시도를 하는 것이 사실이다. 대표적인 것이 2012년부터 2015년까지 진행된 ‘쪽방촌 리모델링 사업’이다. 이 사업은 영등포 쪽방 지역에서 시작되었으며 위생설비, 난방, 도배, 장판 공사를 통해 주거환경을 개선하기 위해 진행되었다. 조건은 집주인으로 하여 임대료를 향후 5년간 동결하게 하는 것이다. 약 4년간 375개의 방이 개선되었고, 매해 3억 원~11억 원의 시비가 집행되었다. 이와 유사한 사업으로 동자동, 돈의동, 창신동 쪽방에서 진행되고 있는 ‘저렴한 쪽방 임대 지원 사업’이 있다. 기존 쪽방 건물을 서울시가 임차하여 수선한 후 주변 쪽방 월세의 6~70% 수준으로 임대하는 방식이다. 이 역시 건물주로부터 5년간 임차를 보장받으며, 사업의 재정은 연도별 11억 원(시비)이 소요된다.

이들 사업의 문제는 여러 측면에서 나타난 바 있다. 기존 주민들이 퇴거당하고 재입주가 안 되거나, 임대료가 예상보다 저렴하지 않고, 운영기관(쪽방상담소)의 일방적 운영과 같은 문제가 주민들로부터 제기되고 있다. 그러나 가장 큰 문제는 정책효과가 시한부(5년)이고, 투입된 자원(주거개선비용)이 소모된다는 구조에 있다. 두 사업 모두 5년 후 건물주가 쪽방 임대료를 올리거나 쪽방이 아닌 타 용도로 전환할 경우 손 쓸 방법이 없다. 특히, 최근 동자동지역과 같이 쪽방이 게스트하우스, 커피숍 등으로 용도 변경되는 일이 잦은데<sup>20)</sup>, 소유권을 공공이 갖지 않는 방식의 정책적 개입은 실효가 없을 것으로 보인다. 해당지

18) 보건복지부, 2016.12, “2017년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요”; 서울시 예산서(2017).

19) 박은철·이자은·김준희, 2014, 『노숙 진입서 탈출까지 경로 분석과 정책과제』, 서울연구원, 34p.

20) 게스트하우스와 쪽방을 비교한 연구에 따르면(게스트하우스는 공실률 50%를 적용, 쪽방은 평균 공실률인 13%를 적용) 월 수익은 쪽방이 262만원, 게스트하우스는 388만원으로 큰 차이를 보였다(김다운·김경민·김건, 2017.6, “주거지 상업화 젠트리피케이션이 빈곤밀집지역에 끼치는 영향”, 166p).

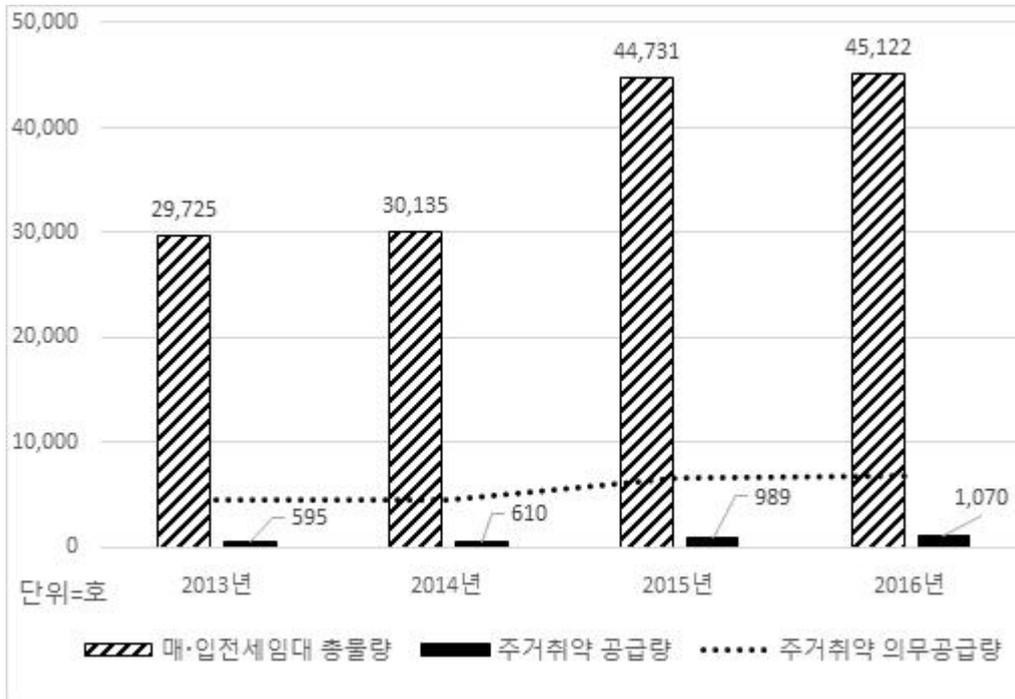
역에 개발 사업이 진행될 경우야 더 말할 나위 없다.

### 3.길이 보이지 않는 주거복지로드맵

11. 29. 발표된 주거복지로드맵 중 홈리스와 관련된 부분은 “저소득·취약계층 주거지원” 분야에 서술돼 있는데 1)주택공급과 NGO의 복지서비스를 결합하여 지원(지원주택), 2)주거취약계층 지원사업 활성화가 골자다. 특히, 이 분야의 지원방향은 “임대주택 공급 확대 및 복지서비스와 연계한 지원주택 공급” 임에도, “지원주택”의 유형(누구를 대상으로 어떤 서비스를 주택에 결합할 지)과 공급계획은 전혀 언급되지 않았다. 지원주택은 시설을 탈피하고 주거중심의 홈리스 복지 실천을 위해 민간에서 지속적으로 강조해 온 정책이다. 그럼에도 홈리스 분야에서 이를 정책적으로 실시하는 것은 서울시의 남, 여 각각 1동에 해당하는 시범사업이 전부다. 중앙정부 차원의 대책은 없다. 이런 상황에서 타이틀 만 건 로드맵이 구체정책으로 나아갈 수 있을 지 의문이며, 과연 우리가 말하는 지원주택(supportive housing)을 일컫거나 하는 것인지 의심스럽다.

“취약계층 주거지원사업 활성화” 대목은 비교적 구체 내용이 담겨 있다. 또한 그들 중 “일반 공공임대주택으로 전환·이주” 하도록 한 것이나, 전세임대주택 보증금 지원수준을 일반전세임대수준으로 상향(수도권 기준 6,000만원→8,500만원)한 것은 환영할 만하다.

그러나 나머지 내용은 홈리스들에게 ‘주거’를 지원하겠다는 것이 아니라, 주거지원 ‘기관’을 지원하겠다는 내용으로 가득하다. 로드맵은 “NGO가 노숙인·쪽방 거주자 등 위험에 노출된 환경에서 생활하는 비 주택 거주자를 발굴하여 LH의 임대주택에 입주하게 하고, 필요한 서비스(를) 제공” 한다며 그 실적까지 제시하였다. 그런데 이 실적은 NGO가 매개하는, 즉 “운영기관 임대용 주택”이 아닌 일반가구 임대용 주택과 전세임대주택까지 포함한 “주거취약계층 주거지원” 총 실적이다. 로드맵은 이렇게 부풀려진 실적을 “NGO 등 운영기관에 대한 운영비 등 지원 방안을 마련” 할 근거로 삼고 있다. 로드맵은 운영기관을 선정하는 ‘주거취약계층 주거지원사업’의 중간조직인 ‘주거복지재단’까지 살뜰히 챙기는데, “LH의 출연금 확대 및 인력 보강”을 하겠다고 밝히고 있다. 이렇듯 로드맵은 기관들을 챙기는 간접비용에만 몰두할 뿐, 주거취약계층 주거지원사업이 안고 있는 문제들은 제기조차 하지 않고 있다. 그러나 이 사업의 가장 크고 고질적인 문제는 지침이 정한 공급 물량을 국토부 스스로 가볍게 무시한다는 것이다.



[그림 1] 주거취약계층 주거지원 공급비중

자료: 2017 국정감사 요구자료.

지침대로 따를 경우 주거취약계층을 위한 임대주택은 2013년부터 2016년까지 매해 약 4,500호~6,700호 가량 공급되었어야 한다. 그러나 현실은 595호~1,070호에 불과하다. [그림1]을 보면 지침이 정한 의무공급량(점선)과 실 공급량(검은색 그래프)은 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 이에 대한 책임은 누가 질 것인가? 화살은 어이없게도 홈리스 당사자를 향하고 있다. LH공사는 “물량이 소진되어...” 따위의 공문을 올해에만 두 번이나 발송하며 입주신청을 가로막기 때문이다. LH공사는 2017년 강북권의 공급물량이 “48세대”에 불과하다며 “주택 공급 시 6개월 이상의 시일이 걸릴 것으로 예상되오니 이점 업무에 참고(2017.1.10.일자)” 할 것을 동 주민 센터에 통지하였다. 새해 업무를 개시한 지 고작 열흘 지난 시점에서 일선 공무원들에게 “참고”는 곧 신청 중단을 의미하였다. 최근에는 아예 노골적으로 “1인 가구 대상자는 내년에 신청접수 받으시기를 요청(2017.8.29.일자)” 하기도 하였다. 쪽방, 고시원 등 입주대상자의 절대 다수가 1인 가구인 상황에서 이들의 신청 접수를 받지 않겠다는 것은 사실상 제도를 멈춰 세우는 것 아닌가?21)

수익을 위해 사람을 내쫓는 원리는 과거와 지금 매 일반이다. 그러나 이제 가진 자들은 자기 자본을 회전시키는 것을 넘어 사회적 재화까지 사유하려 한다는 점에서 더 악랄하고 몰염치하다. 동자동 쪽방에 게스트하우스를 만들어 얻는 수입은 공항철도가 가져다 준 불로소득이다. 서울로 7017과 직결통로 결합된 빌딩은 서울시비로 정원을 지은 격이다. 그러면서 쪽방주민, 거리홈리스와 같은 가난한 이들을 내쫓는다. 이렇듯 자본이 갖는 고유의 속성이지만, 더욱 진화하는 행태를 잘 고발하고, 쫓겨나는 사람들이 연대하여 힘을 만드는 게 유일한 우리의 무기 아닐런지...

21) 홈리스뉴스 57호(2017.11.30.)

## 쫓겨나는 도시에서 맘편히 장사하고픈 사람들

공기 | 맘편히장사하고픈상인모임

### “여기 사람이 있다.”

2017년 서울이란 도시는 쫓겨나는 사람과 쫓겨나지 않아도 되는 사람들의 전쟁터다. 이 치열하고 잔인한 전장에서 살아남는 방법은 생존 경쟁에서 밀려나지 않는 경쟁력을 갖추는 것과 쫓겨나지 않아도 되는 사람의 위치를 갖는 것이다. 2009년 남일당 망루에서는 “여기 사람이 있다”는 비명이 들려왔지만 사람들에게 그 비명은 생소한 것으로 다가왔다. ‘그곳에 왜 사람이 있나요?’ 같은 물음이다. 그렇다. 건물주던, 국가던, 재개발 조합이든 간에 법적 절차와 행정절차를 마친 공간에 ‘사람’이 남아 있다는 건 자연스레 그곳에 있어선 안 될 사람, 무단으로 공간을 점유한 사람이 된다. 게다가 문제는 ‘사람’만 있는 게 아닌, 사람이 지켜내고자 하는 가게와, 집과, 단골과, 골목과, 추억과, 생계와, 생존이 걸려있다.

우리는 ‘장사할 가게’와 ‘집’을 가지지 못했다는 이유로 쫓겨나는 사람의 위치에 섰다. 내가 장사를 하는 곳이지만 그곳은 내 것이 아니고, 내가 사는 곳이지만 그 집은 내 것이 아니다. 한마디로 쫓겨나야 하거나 늘 이동해서 삶을 살아가야 하는 신세가 된다. 유목민의 처지야 고 행이더라도 자유롭게 이동하며, 정착하고 싶은 곳에 정착할 수 있다지만 21세기의 유목민은 ‘자유’도 ‘정착’도 없이 ‘고행’만 있을 뿐이다.

### 맘편히 장사하기 위한 조건들.

경기는 점점 안 좋아지고, 내가 무엇을 선택하던 그 끝은 치킨집으로 치닫는 고달픈 상황이다. 약 3만 세대가 거주하는 지역에 치킨집이 열 곳, 스무 곳, 서른 곳이 넘어가도 치킨집 옆에는 새로운 치킨집이 생겼다. 처음 주변 상권이 그렇게 변해갈 때 “왜 같은 업종 근처에 비슷한 업종이 생기는 걸까”라는 의문은 초반에만 유효했다. 상인들의 생계를 건 치열한 생존경쟁을 우리는 자연스레 받아들였고, 이젠 마치 고3을 바라보는 시선과 같은 선상에 있었다. 더 좋은 대학과 장사가 잘 되는

가게를 목표로 경쟁 속에 뛰어들지만, 모순된 구조 속에서는 그 누구도 개천에서 용이 나오는 일은 벌어지지 않았다. 학벌이 미래를 보장해주는 시대가 아닌 것처럼, 장사가 잘 되더라도 임대인을 잘못 만나면 5년 만에 쫓겨나야 하는 그런 시대였다. 내가 몰랐던, 혹은 보이지 않았던 5년짜리 비정규직들이 다름 아닌 자주 가는 단골집 사장님 들이었다.

흔히 생각하는 사장님의 이미지는 피고용인을 두고 편하게 생활하는 프리랜서 같은 모습을 떠올리기 쉽다. 내가 사장이 될 일이 없으니, 미디어 속 노출되는 사장의 역할과 내가 자주 가는 가게의 사장님만 떠올리면 될 일이었다. 심지어는 가족이나 친척 중 장사하는 사람이 없다면 더더욱 그럴 것이다. 그러나 통계에 따르면 자영업자의 70%가 피고용인을 두지 않고 노동하고 있다. 이 말은 알바노동자나 직원을 고용하지 않고, 가족끼리 혹은 혼자서 가게를 유지하고 있다는 얘기가 된다. 현실이 이러한데 임차한 사장님과 온 가족이 열심히 장사해서 만들어 놓은 가치와 권리를 5년이라는 계약기간과 환산보증금 초과, 월세 미납, 재건축, 재개발 등등의 이유를 근거로 건물주가 ‘약탈’하려는 행위가 카페 그와 가로수길 우장창창 그리고 수많은 쫓겨날 위기의 가게들을 통해 드러났다. 맘편히장사하고픈상인모임(이하 맘 상모)은 임차상인들의 피해를 공유하고, 상인 당사자의 권리를 찾고자 줄기차게 싸워왔다. 그 덕에 상가 법을 핵심적으로 두 번이나 개정했지만, 여전히 맘상모에 피해사례를 상담하러 오는 많은 사장님들은 대부분 계약 갱신기간의 법적 보호 기간이 끝났거나, 재건축의 사유, 상가 법이 개정된 걸 모르는 건물주의 요구에 의해서, 불경기로 인한 월세 미납으로, 권리금 회수 기회 방해 및 임대료 폭등 등의 다양한 이유로 찾아온다. 요즘 맘상모에 접수 되는 피해사례를 보고 직면한 고민은 건물주의 ‘권리금 약탈’로 인한 회수 기회를 잃는 것보다, 매년 올리는 임대료 때문에 정작 회수할 권리가 줄어들거나 사라지는 것이 큰 문제라는 생각이다.

여러 실태조사에 따르면 권리금의 형성 금액은 월세x30이라고 한다. 권리금은 크게 바닥 권리금, 시설 권리금, 영업 권리금으로 나뉘는데 이 중에 쟁점이 될 만한 것이 ‘바닥 권리금’이다. 홍대, 강남, 명동 등 주요 상권의 권리금은 상상을 초월한다. 그중 큰 비중을 차지하는 것이 바로 ‘바닥 권리금’이다. 쉽게 생각하면 가게의 위치적 조건이므로 바닥 권리금이 거래되는 것에 대해서 임대인이 가져가야 하는 몫으로 보는 경향이 더러 있다. 그러나 권리금이라는 게 그 자리에서 장사했던 수많은 사람들이 거쳐간 결과로써, 그곳에서 오래도록 주변 상인들과 장사하면서 만들어 놓은 상권에 대한 노력의 가치로 보는 쪽이 더 맞다는 생각이다.

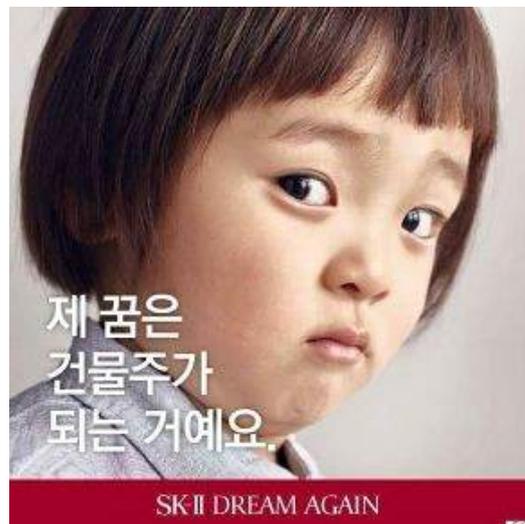
## 도시재생과 젠트리피케이션.

“도시재생“이란 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말한다.” 도시재생의 정의와 젠트리피케이션의 정의 “낙후됐던 구도심이 번성해 중산층 이상의 사람들이 몰리면서, 임대료가 오르고 원주민이 내몰리는 현상”은 비슷한 양상으로 임차상인을 임대료폭등과 쫓겨날 위기로 내몰고 있는 게 현실이다. 기존에 살고 있던, 장사하던 임차인들에 대한 대책없는 정부정책이 건물주들의 지대상승

에만 영향을 주고있다고 봐도 무방하다. 오히려 도시재생으로 인한 주변환경정비가 원주민들에게 지금보다 나은 환경을 제공해주는 것이 아닌, 또 다시 다른 터전으로 이동을 해야하는 불안함만 증폭시키고 있다.

성수동 같은 경우, 최근 기사에서 “국세청에 따르면 올 상반기 서울 성수동 카페거리 상가 임대료는 지난해 하반기 대비 평균 4.18% 올라 전국 주요 상권 중 상승률이 가장 높았다. 전국 평균 상승률(0.1%)은 물론이고 서울 평균 상승률(0.4%)까지 훌쩍 뛰어넘었다.”고 한다. 서울시와 성동구가 야심차게 도시재생 중인 성수동은 젠트리피케이션 없는 성동구, 도시재생의 성공사례 성동구로 이미지를 가져가려 하지만, 여전히 임차상인에 대한 대안은 턱없이 부족한 상황이다. 대체안심상가제도 또한 기존의 상권에서 벗어난 곳이라는 지적과 함께 우려의 목소리가 높다. 기준이 까다롭고, 갱신기간이 정해져있어 오래도록 그 자리에서 장사 하기 어려운 조건일 수 밖에 없다.

## 임차상인은 왜 쫓겨나는가.



가까운 예로 신사동 가로수길의 곱창집 우장창창은 건물주가 연예인이었다. 이름만 대면 알 만한 꽤 유명한 연예인이어서, 두 번의 분쟁이 큰 주목을 받았다. 하지만 결과적으로 온 국민들의 욕은 임차상인 서운수 사장님이 먹었다. 임대인에게 강제집행을 두 번이나 당하고, 우장창창과 약속한 합의를 이행하지 않았음에도 많은 사람들의 비난을 받은 것이다. 한국 사회에서 ‘연예인’ 과 ‘건물주’ 는 모두에게 선망의 대상이면서, ‘까임 방지권’ 이라도 주어지는 모양이다. 누가 봐도 임대인이 임차상인을 쫓아내기 위해 한 행동들이었지만 잘못된 정보 전달과 상가 법의 복잡함으로 인해 ‘을질(을이 갑질하는)’ 이 되었고, 사람들의 꿈과 선망하는 대상을 괴롭히는 악랄한 존재가 되어있었다. 그러나 서운수 사장님을 비롯해 열심히 장사를 했을 뿐인데, 쫓겨날 위기에 처했던 많은 사장님들은 그저 쫓겨날 걱정 없이, 권리금 약탈 없이, 계약기간에 상관없이 맘편히 장사하고 싶었을 뿐이었다. 법과 제도도, 사람들의 인식도 쫓겨나는 사람들의 편이 아니었지만, 내가 지키지 않으면 누구도 지켜주지 않는 ‘맘 편히 빌릴 권리’ 를 이야기하고, 건물주에 의해 자행되던 ‘약탈’ 을 드러낸 것이다.

초중고등학생을 대상으로 장래희망에 대해 조사했는데 장래희망이 있는 고등학생들이 두 번 째로 되고 싶은 직업은 ‘건물주, 임대업자’ 라고 한다(1위는 공무원). 빌려 쓰는 지구리는 좋은 말이 무색하게 많은 사람들은 건물을 소유하지 못했음에도 ‘건물주’ 를 선망한다. 매달 임대차상인이 내는 돈으로 살아갈 수 있고, 자기 건물 안에서 눈치 볼 필요가 없어서 인지는 몰라도 대부분의 사람들의 욕망은 ‘건물주, 임대업자’ 건물을 ‘가진’ 쪽에 있다. 하지만 쫓겨나는 사람들의 위치는 임대를 하는 쪽 보다 임차를 하는 쪽인 건물을 ‘가지지 못한 자’ 들이다.

## 더 이상 쫓겨나지 말자.

빌려 쓰는 사람들의 쫓겨나지 않을 권리와 약탈 당하지 않는 사회는 우리에게 더없이 중요한 ‘삶의 문제’ 이며, 고민이다. 옥바라지 골목과 우장창창, 장남주 우리 옷과 아현포차, 그리고 노량진수산시장과 이수역 노점상, 그리고 마지막으로 궁중죽발이 이어질 수 있는 건 이들이 단순히 쫓겨났거나 쫓겨날 위기이기 때문만은 아니다. 공익사업이라는 목적으로, 골목이 뺏다는 이유로, 내 건물에서 내가 쓰겠다는 거절로, 잘못된 법 때문에, 학교 앞 안전상의 이유로, 불법 노점을 단속하겠다는 이유들로 정당화되었던 많은 논리들 보다 ‘나의 생존’ 과 ‘생계’ 가 걸려있는 문제도 그만큼 중요한 이유이며, 대화 없이 강제집행과 강제철거의 방식으로 쫓아내는 것은 이제 사라져야 한다는 연결이 있었을 거라 생각한다. 더 이상 쫓겨나지 말고, 빼앗기지 않는 삶을 위해, 모두가 مطمئن한 세상을 위하여 쫓겨나지 않을 권리를 이야기 하자.

## 문재인 정부의 주거정책과 주거권운동

이강훈 | 참여연대 민생희망본부 / 주거권네트워크

### 1. 문재인 정부의 부동산 시장 정책 및 주거복지 정책의 검토

#### 가. 문재인 정부의 부동산 분양시장 정책 및 민간임대시장 정책

○문재인 정부의 8.2 대책은 과열 지역 투기수요 유입 차단, 실수요 중심의 주택 수요 관리 정책, 투기적 주택수요에 대한 조사 강화 등은 전체적으로 투기수요 억제를 위한 종합선물세트로 강한 대책이었고 그 이후 발표된 10. 24. 가계부채 종합대책은 부동산에 대한 투기적 가수요 발생 억제 등 수요 관리에 초점을 맞추고 있음. 현재 시장 참가자들은 관망세로 돌아서면서 기회를 살피고 있음. 그러나 이러한 정책으로 주택 가격이 하락할 것을 기대하기는 어려움. 오히려 서울 등 일부 지역은 가격 상승이 가능하다고 판단할 경우 투기수요가 발생할 가능성이 여전히 있어 정부 정책에 대한 신뢰 확보가 중요.

○ 문재인 정부는 보유세 강화에 대해 소극적인 입장임. 기본적으로 다주택자를 중심으로 하는 투기수요를 억제하면 끊어 넘치는 주택시장은 다시 안정화시켜 현상을 유지할 수 있다고 보는 것임. 그러나 투기 과열지구 및 투기지구 투기를 전제로 한 것이므로 안정적 규제 틀로는 불안정하고, 투기로 인한 과도한 자본 이익 창출이 되지 않도록 보유세 강화 및 양도소득세의 균형 있는 조정, 임대소득에 대한 법인세/종합소득세 강화, 과도한 개발이익의 환수 등 부동산 시장이 불로소득을 과도하게 향유할 수 없는 시장이 되도록 해야 함.

○ 최근 2017. 11. 주거복지로드맵 발표에서 빠져 12월에 발표한다고 한 민간임대차 시장 정책과 관련해 서도 최근 정책 담당자들을 통해 언론에 흘러나오고 있는 임대사업자 등록제 유도 정책 및 통계 구축 후 계약갱신청구권 등의 단계적 도입 등의 정책에서 확인되듯이 문재인 정부는 주택임대차 시장의 직접적인 가격규제나 임차인의 계약갱신청구권 도입 등 시장의 거래조건에 대한 직접적인 규제에는 소극적인 입장을 취하고 있는 것으로 파악됨.

## 나. 문재인 정부의 주거복지 정책

문재인 정부는 2017. 11. 29. 발표된 주거복지로드맵을 통해 공공임대 65만(=13만\*5년) + 공적지원 임대주택(변형된 기업형 민간임대주택) 20만(=4만\*5년) + 공공분양 15만호 등 향후 5년간 100만호(연 20만호) 수준의 공공주택 및 공적지원임대주택을 공급하고 수요자 맞춤형 주거복지정책을 실시하겠다고 발표함. 매해 공공 및 민간의 평균적인 주택 공급량이 40만~50만호 수준임을 고려할 때 이러한 수준의 공공임대주택 등 공공주택의 공급은 부동산 시장 안정화와 서민들의 주거 안정화에 도움이 될 수 있음. 그 밖에 청년·신혼부부·고령자 등 수요자별 입주자격 및 지원범위 확대, 공공임대주택의 유지·관리 강화, 주거복지 전달체계 확충 추진, 사회임대주택 활성화, 공공기관의 공적 기능 강화 등 역시 서민들의 주거안정에 기여할 것으로 예상됨.

다만, 주거시민단체들의 입장에서는 정부가 거복지 로드맵에는 ‘전보다 더 많은 복지’ 라는 수준을 넘어 더욱 적극적인 민간영역에의 개입 의지를 천명하고 국민의 기본적인 삶의 조건인 주거만큼은 국가가 책임지겠다는 전향적인 정책기조와 철학의 전환을 보여주길 기대했으나 그러한 목표와 철학이 담겨 있다고 보기 어려움. 아울러 공적주택 100만호 외에는 집권 5년 동안 실천할 계획으로서의 내용도 충분히 담고 있다고 말하기 어렵고, 민간임대시장 정책의 발표를 유예한 것도 결국 정부 내 정책조율이 부족하다는 것을 반증하는 것이며 12월에 발표를 한다고 해도 그 동안 흘러나온 뉴스들을 고려할 때 계약갱신 청구권이나 전월세 상한제를 언제까지 도입한다는 내용도 아닌 것으로 보여 상당한 실망감이 있는 상태임.

또한 공공지원 임대주택으로 이름이 바뀐 기업형 민간임대주택은 공공지원을 바탕으로 종래의 기업형 민간임대주택에서는 없었던 최초 임대료 규제 및 입주자격 규제가 도입되는데, 아무리 특혜가 조정되더라도 기업형 임대주택의 초기임대료가 시세의 90%~95%로 책정되면 서민 주거 안정에 역행했던 박근혜 정부의 뉴스테이 정책과 크게 다르지 않다고 판단됨. 이렇게 할 경우 시중에서는 여전히 높은 가격대의 임대주택을 공급하는 것이어서 서민들의 주거안정에 도움이 된다고 평가하기 어려움. 아울러 주거급여의 수준은 기존 임대료를 인상하였음에도 불구하고 여전히 주거안정에는 여전히 크게 미흡한 수준임을 간과할 수 없고 신혼부부 주택이 전체 공공임대 65만호 중 20만호를 차지하여 그 규모는 과도한 반면, 절반 이상이 분양, 분양전환, 전세임대로 공급될 것으로 보여 지속가능한 정책이 될 수 있을지 강한 의문이 있음.

## 2. 문재인 정부에서의 도시정비사업과 도시재생정책

### 가. 문재인 정부가 마주한 문제들

○ 이명박 정부 시기 지나치게 많은 도시정비구역이 지정되어 주민갈등이 심각해지고 정비사업이 진척되지 않으면서 정부와 지자체는 2012년부터 도시및주거환경정비법을 개정해 정비구역을 일부씩 해제하는 방법을 취해왔음. 재개발이 크게 문제가 되었던 서울의 경우 2011년 박원순 서울시장의 보궐선거로 당선된 이후 사업이 진행되지 않고 정체된 정비구역이 다양한 방법에 의해 해제(일몰제, 토지등소유자 과반수 동의에 의한 필요적 해제, 시·도의 직권 해제 등)되면서 노인들이 소유 주택을 상실할 위기에서 벗어난

일부 구역들도 있음.

○ 그러나 해제된 구역에 대한 종합적인 대책은 아직 부족한 실정이며, 정비구역이 해제되지 않은 구역 중 사업이 진척되지도 않은 채 토지등소유자간 갈등만 누적된 채 여전히 나아갈 방향을 찾지 못한 구역들도 상당수 존재함. 따라서 앞으로도 정비구역이 진척되지 못할 구역은 추가 해제가 불가피한 상황이며, 사업성이 충분한 구역은 시행인가, 관리처분계획을 거쳐 시공으로 나아갈 것으로 예상되나 재건축을 제외하면 도시정비사업을 통해 공급되는 주택 물량은 크지 않을 가능성이 있음.

○ 문제는 도시재생사업이 충분히 활성화되어 있지 못하여 주민들에게 크게 체감되지 않고 있다는 것임. 따라서 정비사업이 이미 어느 정도 진행된 정비사업구역의 주민들은 주택 문제와 관련하여 대안이 충분히 마련되지 않은 상태에서 정비사업에서 도시재생사업으로 전환하겠다고 선택을 하기 쉽지 않은 상황임. 아울러 여전히 도시정비사업 등 개발사업의 법제와 그 시스템은 온존한 상태에서 도시정비사업을 추진하는 않는 구역에서 도시재생사업이 추진됨으로써 도시정비사업과 관련한 인권 침해 문제는 온존한 상태임.

○ 2017. 9.에 들어서야 문재인 정부의 도시재생사업의 정책이 결정되면서 공모사업이 현재 진행 중인바, 사업에 대한 평가는 할 수 없는 시기이나 도시재생뉴딜 사업의 정책 방향에 대한 충분한 논의가 이루어진 것이 아니기 때문에 인권 측면에서의 평가가 필요함.

## 나. 도시정비사업의 문제점(재개발사업을 중심으로)

### (1) 재개발정비사업에서 드러나고 있는 인권 문제

○ 1976년 제정된 도시재개발법에 근거해 1980년대초부터 합동재개발 방식의 도시재개발이 본격적으로 시행되었고, 2002년 도시및주거환경정비법이 제정되어 도시재개발법의 내용을 흡수하면서 다수의 저소득 고령자들이 소유한 노후 주택들이 밀집한 저층 거주지를 정비사업구역으로 지정하고 토지등소유자로 구성된 조합을 구성하게 하여 정비사업구역의 건축물을 전면 철거하여 고밀도 개발하는 방식의 재개발정비사업을 강력하게 시행해 왔음. 지금까지 40여년 가까이 시행되는 동안 드러난 심각한 문제점들은 다음과 같음.

○ 재개발정비사업구역의 고령의 자가점유자들의 다수가 재개발로 신축된 공동주택에 재정착을 하지 못하고 있는 실정을 고려할 때 주택을 소유했던 저소득 가구들의 다수는 현금청산을 선택하여 타지로 이주하거나 재개발에 찬성하고도 부채 감당을 할 수 없을 것을 예상하여 외지인에게 토지 및 건물을 매각하여 조합원지위를 양도하고 약간의 프리미엄을 받는 조건으로 이주를 선택하는 것으로 보임. 이주를 해야 하는 저소득·소액자산의 자가점유 가구들은 개발이익 향유에서 실질적으로 배제되고 그중 상당수는 주택 소유자에서 타지역 주택 임차인으로 지위가 전락하면서 해당 고령 세대가 구축해왔던 지역공동체가 소멸하고 중산층 이상 가구가 거주하는 아파트촌으로 변화되는 상황이 반복되어 왔다고 보임.

○ 세입자 문제<sup>22)</sup>

- 개발구역내의 세입자 비율은 평균 70%에 이를 정도로 세입자가 정비구역 내 거주민의 다수를 차지하

22)성북구 주택재개발정비사업 인권영향평가 도입 연구(2015. 11.)

고 있음. 그러나 세입자들은 사업에 대한 찬반의견 제시나 의사결정의 참여도 보장 받지 못한 상태에서 비자발적으로 이주하게 됨. 보상기준으로 인해 대부분의 세입자가 임대주택 등 주거대책의 대상자가 되지 못하는 문제점도 존재.

- 토지 등 소유자들로 구성된 조합이 사업시행 주체가 되는 방식에서 조합은 개발이익의 극대화를 통한 재산증식을 목적으로 함. 이에 따라 분양 수익에 유리한 아파트 건설, 임대주택 건설 및 세입자 보상 기피, 빠른 속도의 개발방식을 추구하며 거주민들의 주거권을 포함한 인권 문제는 일정한 보상대책을 마련하면 되는 수준으로만 이해되거나 부차적이며, 사업을 방해하는 요인으로 취급되곤 함.

- 특히 상가세입자의 저항이 거센 상황인데, 주거세입자의 경우 극히 일부지만 재개발 임대주택 입주자격이 부여되는 반면, 상가세입자의 경우는 이주에 따른 경제적 손실에 대한 보상이 문제인데, 권리금 문제가 법제도적으로 해결되지 않고 있음.

## (2) 재개발정비사업 등에서 빈발하는 폭력적 강제철거의 문제점과 대안

도시정비사업의 인권 침해와 관련한 가장 큰 문제점이 폭력적 강제철거가 빈발한다는 것이며 거의 예외없이 대부분의 현장에서 강제집행과 관련한 분쟁이 발생하고 있음. 이를 해결하기 위해서는 다음과 같은 개선책 마련이 필요함.

### 1) 민사집행법 개정

○ 집행채권자인 조합이 고용한 용역을 통해 자력집행이 되지 않도록 집행관이 사용하는 노무자가 조합측이 고용한 용역과 뒤섞여 강제집행을 하지 못하도록 이를 금지하고 집행관이 조합측 용역에게 집행에 관여하지 말라고 요구하는데도 조합측 용역이 계속 집행에 참가하려고 할 경우 집행관으로 하여금 집행불능을 선언하도록 할 필요가 있음

○ 경비업체는 강제집행에 참여할 수 없도록 함

○ 동절기(주거에 한함) 및 새벽, 악천후시 법원의 허가 없이는 주거나 상가에 대해 강제집행을 할 수 없도록 함

○ 강제집행의 일시를 집행채무자에게 미리 통지하도록 함. 아울러 주거나 정비구역의 상가의 집행과 관련하여 관할 시·구청의 공무원이 집행을 참관하도록 집행관에게 미리 통지할 의무를 부과함.

### 2) 집행관법 개정

○ 집행관이 사용하는 노무자에 대한 관리 및 감독 책임을 집행관에게 엄중하게 묻도록 함.

○ 사용노무자에 대한 등록 및 관리 방법을 개선하도록 함

### 3) 도시 및 주거환경정비법 개정

○ 이해관계자 모두에게 재개발 사업에 대한 구체적인 정보를 제공하도록 개선

○ 수용재결 이전에 조합과 반대 주민들간의 실질적인 교섭이 없고 서울시가 조례로 도입한 주민협의체도 현재 형식적으로 진행되고 있는 점을 개선하여 교섭을 실질화하기 위한 제도(대표성 확보, 협상의 재량권 등)를 도입

○ 불가피하게 강제집행이 있을 경우 관할 시·구청의 공무원이 집행을 참관하도록 하여 폭력 사태가 벌

어지지 않도록 조치하는 등의 개선을 할 필요가 있음.

## 다. 도시재생 뉴딜 정책의 평가

### (1) UN Habitat III '새로운 도시의제'의 3가지 추진원칙의 관점에서 평가

#### 1) 사회적 다양성 및 평등한 접근성의 관점에서

##### ○ 적절하고 부담가능한 주거

도시재생뉴딜 사업에서 '적절하고 부담가능한 주거를 공급'하는 방식이 고려될 필요가 있음. 도시재생 뉴딜의 전략 및 목표에서 국정 과제로 "도시재생 연계 공공임대주택 공급"을 거론하고 2017년까지 공급방안을 마련해 2018년부터 본격 공급할 것임을 언급. 다만, 매각희망자에 한해 협의매수를 실시하고(지역 내 공공임대주택에 우선 입주권 부여), 부지 부족시 공기업을 통한 매입임대사업을 추진하되 사업비로 매입비용을 일부 지원케 하는 방식을 고려하고 있다는 점에서 충분한 공급이 가능할지는 지켜봐야 할 듯.

##### ○ 젠트리피케이션의 방지

도시재생뉴딜사업의 정책기조는 젠트리피케이션 문제를 인식하고 있으나 개발자금을 투입하는 곳에서 부동산 가격 상승이 발생할 가능성이 있는 것은 충분히 예견가능하며 이에 따라 주택, 상가의 가격 상승 및 이에 따른 임대료 상승이 발생할 가능성이 있음. 개별 건물 소유자에게 상생협약을 강제할 수 없는 것이기 때문에 상생협약에 의한 해결 방식에는 일정한 한계가 있음. 따라서 주택임대차보호법 및 상가건물임대차보호법이나 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 또는 기타 관련 법제에서 특별히 임대료 상승 및 계약갱신청구권 도입(상가의 경우는 계약갱신청구권 행사기간의 연장) 등의 입법적 대책을 강구할 필요가 있으나 특히 주택임대차보호법 개정에 문재인 정부가 소극적이어서 가장 중요한 대책이 빠져 있는 셈임.

##### ○ 거버넌스와 민주주의의 관점에서

- 도시재생뉴딜사업에서 이해관계자들과의 협력적 거버넌스 구축에 대한 문제의식이 드러남. 그러나 전체적 방식은 Top-down 방식에 머물고 있어 실제 지방자치단체와 주민 지역 조직 및 시민단체간에 끊임 없는 의사소통과 협력이 필요.

#### 2) 경제적 지속가능성 및 포용성의 관점에서

##### ○ 양질의 일자리 창출, 토지에 대한 투기 방지, 안전한 토지 점유 촉진, 도시 축소 대응:

- 도시재생뉴딜 사업으로 인해 일자리는 창출될 것으로 예상되나 안정적 일자리 창출로 연계될지는 지켜 봐야 할 듯(실제 시간적 한계 때문에 그렇게 되지 않을 가능성이 있음)

- 투기 발생지역에 대해서는 도시재생뉴딜 사업을 선정하지 않겠다는 분명한 지침을 제시했고 부동산 시장 모니터링을 강화한다는 방향을 설정하여 정부가 토지 투기 방지를 중요 고려사항으로 하고 있음은 확인됨.

- 안전한 토지 점유 촉진: 앞서 설명한 바와 같이 젠트리피케이션 방지 대책을 강구하고 있으나 점유의

안정성 확보를 위한 법제의 개편까지 기획 또는 전제하고 있는 사업이 아니라 상당한 한계가 있음.

- **도시축소의 대응:** 인구감소가 예상되는 지방도시의 도시재생 전략과 관련하여 문재인 정부의 도시재생 뉴딜 사업은 정확한 방향설정이 되어 있지 않음. 도시 축소에 대응하는 방법이 지역 활성화로 단순화될 수 없고, 인구 감소에 따른 도시 축소가 예견되는 곳에는 도시 축소와 도시 기능의 재구축을 지향하는 계획이 수립되었는지가 중요함.

### ○ 사업 효과의 지속 가능성

- 도시재생사업, 특히 저층 저소득, 낙후 지역에 대한 사업은 ‘10~20년의 장기에 걸쳐 천천히 진행되는 사업’, ‘한꺼번에 여기저기 막개발을 하는 것이 아닌 순환 개발하는 모델’로 가는 것이 바람직하나 정권 5년 내 시행할 수 있는 사업에 치중하고 있음.

- 도시재생의 기초가 되는 지역 사회의 조직과 그 역량이 이 도시재생사업을 통해 얼마나 자생력을 갖고 발전할 수 있을지가 이후 지속가능성과 관련해 중요한 과제도 대두될 것. 경제적 재생과 관련한 지속성은 현재로서는 장담하기 쉽지 않아 별도의 추가적인 대책이 필요할 것으로 보임.

### 3) 환경적 지속가능성

도시재생뉴딜 사업에서 ‘환경적 지속가능성’의 항목은 사실 크게 중요하게 다루어지지 않고 있음. 평가 항목에 있어 패시브하우스·녹색건축·신재생에너지 등을 중점 평가한다는 내용. 다만, 도시재생뉴딜사업이 도시 내부의 사업이라 도시 외곽 자연환경의 훼손과 직접 연결되지는 않을 것이라고 예상되므로 일단 사업방식과 관련해서는 상대적으로 환경훼손의 위험은 줄어들어 있음.

### 4) 기타 몇가지 문제점

#### ① 개념과 목표에 대한 사회적 공감대 부족

도시재생사업의 범위가 매우 넓어 많은 사업들이 도시재생뉴딜사업의 범주 안에 들어와 있는 것이 개념과 목표, 실행 방법에 대한 이해를 어렵게 하는 요인이 될 수 있음. 저성장 지역 및 낙후지역의 활성화를 위한 주요 현안 사업들이 몇가지 요건만 추가로 맞추어 “도시재생뉴딜사업”이라는 이름으로 시행될 우려

#### ② 도시재생뉴딜사업을 뒷받침하는 행정법제가 정리되지 않았음

기존의 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법이 ‘도시재생뉴딜’의 문제의식에 적합하게 제정된 법이 아니며 향후 문재인 정부에서 도시재생사업과 각종 도시개발사업과의 관계를 재정리할 필요가 있음. 따라서 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법은 상당한 수준의 대폭 개정이 불가피함.

### 3. 문재인 정부 하에서의 주거권 운동의 전망

#### 가. 문제의식

○ 지난 대선까지 주거운동단체들은 기존 정당 조직들이 나오지 못한 수준의 상당히 정치한 수준의 공약을 요구했고, 그 이론이나 주장 역시 전문가들이 깊숙이 결합하면서 잘 다듬어져 여론의 지지도 받고 있음. 문제는 그 영향의 강도임. 주거운동단체들 내부에서 일정한 공감대가 있듯이 문재인 정부가 이전 정부보다 투기 규제에는 사활을 걸고 있고 지난 보수정권들보다 좀 더 많은 주거복지정책을 펼 것을 예상할 수 있으나 직접적인 민간임대차 시장규제에 소극적이고 현재와 같은 상태가 유지된다면 정권 끝날 때까지도 계약갱신청구권이나 전월세 상한제의 도입을 하지 않으려 할 가능성이 있음.

○ 따라서 주거운동 그룹의 논의해야 할 핵심은 과연 어떤 방법과 전략으로 국민의 여론을 환기시켜 주택임대차보호법 개정을 위한 사회적 압력을 형성할 것인가 하는 것이며, 이는 제도의 방향을 어떻게 이야기한다고 하여 달리 용이하게 해결될 문제가 아님.

#### 나. 주거권 운동의 공동행동 전략

##### (1) 공동행동의 내용

주거권 운동의 지향점은 주거는 상품이 아니고 인권이라는 점에 대한 인식을 제고시키고 UN해비타트III에서 확인된 국제적 흐름인 ‘도시에 대한 권리’에 대한 인식 확산과 정부 및 지방자치단체의 도시 정책에 이를 투영시키는 정책을 수립할 것을 요구하고 이를 관철시켜 나가는 방향이 되어야 할 것임. 아울러 자본주의 시장 경제하에서는 부담가능한 가격에 적절한 주거를 얻을 수 없는 가구들이 존재함을 국가와 지방자치단체가 확인하고 시민들의 주거권이 시장 뿐만 아니라 시장이 아닌 방식, 시장과 정책이 결합한 방식 등으로 다양하게 해결해 나가야 한다는 점을 주거권 운동을 통해 지속적으로 그 인식을 확산시켜 나가는 것이 중요함. 이와 관련해 공공, 민간에서 다양한 주체들을 형성시켜 나가는 것이 중요함.

아울러 이러한 지향점은 주거운동 단체들이 그 동안 수행해온 주요한 영역들에서 녹여내야 할 것임. 그 간 주거운동단체들의 공동행동이 조직되어 온 경험이 있거나 집중해야 할 분야는 ① 부동산 시장에서의 투기 규제 및 분양가 상한제 등 주택 공급 정책의 공공성 확보, ② 계약갱신청구권 및 임대료인상률 상한제 등 민간임대시장에 대한 정부의 규제와 개입의 촉구, ③ 공공임대 확대 및 주거급여 확대, 주거빈민에 대한 주거복지 확대 등 주거복지 정책에 관한 공동행동, ④ 도시정비사업 등에서의 폭력적 강제철거나 기타 주거에 대한 대안없는 강제집행에 대한 규탄과 제도적 개선책 마련에 관련된 공동행동 등이었음. 특히 이와 관련하여 자본축적 과정에서 지역적으로 발생하는 젠트리피케이션 현상(상업지역과 주거지 포함)에 주목하고 이 문제가 생존권과 주거권의 문제를 중심으로 하는 ‘도시에 대한 권리’의 침해라는 견지에서 대안없는 강제철거 등에 대한 비판과 반대, 연대를 조직화할 필요가 있음. 이와 같은 내용들은 문재인 정부 하에서도 유효할 것이나 정부 정책에 따라 영향을 받을 것으로 예상됨. 그 밖에도 ⑤ 사회 주택 공급에 대한 국가와 지자체, 사회의 관심이 증대됨에 따라 이와 관련된 대안적 주거 공급 및 주거

공동체의 전망에 대해서도 공유하고 이러한 그룹과 적절한 형태로 교류 및 연대하는 것이 바람직함.

## (2) 공동행동의 조직과 방식

○ **업브렐라형 조직과 연대운동**: 분야별 대표적인 업브렐라형 조직 구축 + 네트워크 방식의 주거단체들의 연대 + 개별 단체의 자주성이 함께 양립하는 주거권 운동을 지향할 필요가 있음. 현재 조직된 단체들의 수준은 개별 분야에서 축적된 전문역량은 있으나 지역사회나 대사회적으로 충분한 강한 사회적 압력을 형성할 수준의 개별 단체 활동이나 연대활동 수준이라고 보기 어려움. 따라서 주거운동 분야별로 대표적인 업브렐라형태의 대표 조직을 구축하고(이미 있는 분야는 강화) 더 넓은 운동을 위해서 네트워크 방식의 연대 운동을 통해 교류를 하는 것이 바람직함. 이를 통해 대표 조직들은 상대적으로 보다 애드보커시 활동과 정치적 활동에 집중하고 개별 조직들은 좀 더 현장에 밀착하여 관련 분야의 활동에 집중할 수 있는 방향으로 나아가는 것이 바람직할 수 있음.

### ○ 지역 사회와 결합한 주거권운동

시대적 배경과 쟁점은 달라도 일제시대 1929~1935년 당시 차가인 동맹이 지역 사회를 뒤흔들 정도의 조직을 구성해 영향력을 행사했기 때문에 지세 및 집세를 인하하는 압력을 형성하는 등 어느 정도의 성과도 낼 수 있었다는 점을 고려한다면, 현대에 와서 그 방식과 내용은 달라질 수 밖에 없더라도 지역사회에서 어느 정도 강력한 사회적 압력이 형성되어야 이 문제가 해결될 수 있다고 볼 수 있음. 따라서 주거권운동이 중앙정부만을 대상으로 하는 사업에서 보다 확장되어 지역사회 속으로 들어가는 활동을 할 필요가 있음.

### ○ 적절한 수준의 정치 참여

- 박근혜 정부 하에서의 총선 낙선운동, 대선 정책 운동 등과 같이 문재인 정부 하에서도 헌법 개정 국민투표와 관련한 헌법 개정 주거권 운동(현재 천주교 빈민사목회에서 문제의식을 갖고 있고 민변 민생위원회에도 이러한 논의를 내부적으로 하여 헌법 개정안을 논의하고 있음), 지방의회 선거, 총선거 등에서 주거시민단체들의 네트워크 운동체를 통해 필요하고 적절한 수준의 정치운동도 실천해나갈 필요가 있음.

### ○ 다른 부분운동과의 연대의 필요성:

- 현재의 주거시민단체의 힘만으로 어렵다고 본다면 노동, 환경, 여성, 장애인, 빈민 등 다른 부문 운동까지 연대의 폭을 넓혀 문재인 정부 임기 내에 끝을 보겠다는 자세로 접근을 할 필요가 있음.

- 이를 위해서는 주거권 운동이 여타 부문 운동과 관련한 내용들을 민감하게 확인하고 주거권 운동의 내용을 다양화하는 것이 필요 이러한 전략은 단순히 단체들간의 연대 문제에 그치는 것이 아니고 주거권 운동이 갖고 있는 내용과 시민들과의 접점을 넓혀 사회적 영향력을 확대하고 운동성을 증진시키는 방향 인.

- 현재 빈민운동 그룹과 주거운동 그룹은 비교적 활발하게 교류 및 느슨한 연대활동을 펴고 있고, 단속적으로 장애인 운동 그룹과 연대가 이루어지고 있는 상태인데, UN Habitat III를 계기로 환경과 여성, 노동 분야에서도 연대활동이 가능할 수 있다는 예상을 할 수 있었음. 특히 도시에 대한 권리 문제로 접근할 경우 환경운동과 주거권운동이 많은 접점이 발생할 수 있어 다양한 연대활동이 가능하고 또 UN Habitat III 회의 참가를 계기로 실제 조직적인 교류도 없지 않는데 현재 관심을 쏟지 못하고 있는 상태이

므로 시급히 이 분야의 문제의식을 제고시킬 필요가 있음. 아울러 아동 주거권과 여성 주거권, 장애인과 노인 주거권 문제로도 관심을 확대해나갈 필요가 있음.

○ 주거운동의 활동 내용을 지원할 수 있는 민간의 공공적 성격의 기금과 공공의 기금을 조성·활용하는 전략 마련이 필요함

- 현재 주거시민단체 운동이 회비 등 자체 자금력도 약하면서 공공기금도 없다보니 매우 열악한 재정상태에 있고, 활동가들의 개인적인 헌신성에 의존하고 있으나 장기적인 운동의 지속성 보장을 위해 주거운동단체들이 수행하고 있는 공공적 성격이 강한 서비스와 관련한 활동 지원을 위해 공공과 민간의 기금 조성이 필요하며, 이에 대한 사회적인 공감대 마련이 필요.
- 유럽이나 미국 등지의 주거시민단체들의 재정은 단체의 회비, 공공기금(프로젝트별), 민간기금, 활동을 통한 재정 확보 사업 등을 통해 조성되고 있음. 현재 한국의 주거시민단체들은 단체의 회비에만 의존하고 있으나 이렇게 해서는 주거운동이 커나가는데 근본적인 제약이 있음.
- 따라 주요 시민단체들은 주거시민단체들에게 단체 회원 확장과 재정 마련과 관련한 그간의 경험과 전략들을 공유할 필요가 있고, 그와 별도로 주거분야에서 주거운동 단체들의 활동 내용을 지원할 수 있도록 민간에 공적 성격의 기금의 조성을 추진할 필요가 있음.
- 이와 함께 공공서비스의 성격이 높은 분야의 사업과 관련해서는 공공과 민간의 기금 지원이 가능하도록 정부나 지자체, 공기업 등에게 요구할 필요가 있음. 다만, 공공기금 지원시 활동 내용에 제약이 있을 수 있고 여타 사회운동 영역 중에서도 이와 같은 방식을 취하다가 운동성이 상실되는 경우가 적지 않게 존재한다는 점에서 각 단체의 면밀한 타산이 필요함.



## 세션 3.

---

# 사회서비스공공성확대, 어떻게 할 것인가?

---

# 사회서비스 공공성 강화와 공급구조 개편

## - 사회서비스공단 설립을 둘러싼 쟁점과 과제 -

이재훈 | 사회공공연구원 연구위원

### 1. 들어가며

지난 대선에서 문재인 대통령은 ‘사회서비스공단’ 설립을 공약으로 제시했다. 사회서비스공단을 통해 지자체가 국공립 사회서비스 제공시설을 직영하는 체계를 구축하겠다는 것이다. 기존 시장 중심의 사회서비스 공급구조를 공적으로 재편하겠다는 시그널이다. 곧바로 보육, 요양 등 민간시설장들이 반대하고 나섰다. 유아보육 관련 12개 학회와 한국민간어린이집연합회 등 51개 기관은 반대성명을 발표하고, 국정기획자문위원회를 항의 방문하고, 반대 토론회를 개최했다. 민간장기요양기관총연합회 등도 “필사즉생의 각오로 반대할 것” 이라고 밝혔다.

민간의 반대 움직임에도, 국정기획자문위원회는 공약내용을 반영해 사회서비스공단 추진계획을 발표했고(7/12), <문재인 정부 국정운영 5개년 계획>에 고스란히 담겼다(7/15). 계획대로라면, 사회서비스공단에 대한 구체적인 청사진이 법안 형태로 제출돼 12월 정기국회 처리를 앞두고 분주해야겠지만, 잠잠하다. 오히려 복지부는 사회서비스공단이 아닌, ‘사회서비스진흥원’ 으로 둔갑시켜 검토하고 있다. ‘공단’ 이라는 부정적 이미지 때문에 명칭만 바꾼 것이라고 하지만, 그것만은 아닌 것 같다. 특히 공공인프라 확충을 위한 계획이나 예산증액은 보이지 않는다. 중앙정부나 지자체가 채권 구매방식으로 국민연금기금으로부터 자금을 받아 공공인프라 확충이 가능하도록 하겠다는 공약 방안 또한 사실상 폐기된 것으로 보인다.

한국의 사회서비스 도입과 확대는 사회서비스를 새로운 성장 동력으로 만들겠다는 전략적 목표에 따라, 일자리 확충과 시장 확대라는 두 가지 방향을 중심으로 추진되어왔다. 시설 설립에 대한 진입장벽을 낮추고 운영에 대한 규제를 대폭 완화해 경쟁시장을 형성하는 한편, 바우처 방식을 매개로 소비자의 선택권을 강화하고 공급경쟁을 통한 효율성까지 달성하겠다는 것이다. 즉, 시장에서 다수공급기관의 경쟁이 효율과 서비스의 질 제고를 강화할 수 있다는 전통적인 시장화 정책의 논리에 근거하고 있는 셈이다. 반면, 정부의 역할은 사회서비스 제공주체가 아닌, 재정적 지원이나 소극적인 관리감독 역할을 수행하는 것으로 최소화됐다.

그러나 사회서비스 시장주의자들의 이러한 주장은 이미 실패한 것으로 드러났다. 시장의 효율은 고사하고, 오히려 사회서비스 시장화 정책으로 인해 많은 부작용과 문제점들이 발생하고 있다. 영세한 개인이나 영리사업자들이 무분별하게 시장에 진입함에 따라 공급자 간 출혈경쟁은 비용절감을 통한 수익추구

양상으로 나타났다. 사회서비스 노동자의 임금과 근로조건 악화로 나쁜 일자리가 양산됐고, 이는 곧 서비스의 질적 수준 하락으로 이어졌다. 또한 민간 중심의 공급구조는 불법·부당행위 성행, 수익중심의 공급으로 인한 공급불균형 문제까지 드러냈다. 특히 이렇게 형성된 시장의 힘은 사회서비스의 공적 통제나 발전을 가로막는 정치적 영향력까지 구축해나가고 있다.

사회서비스가 직면한 문제를 극복하기 위해서는 땀질식 처방으론 불가능하다. 기존 시장중심의 목표와 정책방향에 대한 근본적인 전환이 필요하다. 즉 사회서비스가 하나의 ‘산업’으로 돈벌이 수단이 아닌, 누구나 ‘필요’에 의해 제공받을 수 있는 당연한 사회적 권리로 인식하고, 국가는 서비스 제공의 주체로 책임성을 명확히 하는 것이다. 이를 위해서는 민간 중심의 사회서비스 공급구조를 공적으로 재편하는 것이 핵심적인 과제이며, ‘사회서비스공단’ 설립은 그만큼 중요한 위상을 지닌다.

발제문은 먼저 한국의 사회서비스 공급구조와 특징을 간략히 정리하고, 문제인 정부의 사회서비스공단 설립의 의미와 과제, 그리고 복지부에서 추진하려는 ‘사회서비스진흥원’의 내용과 한계를 비교해 살펴본다. 마지막으로, 사회서비스공단이 제대로 안착하기 위한 정책적, 운동적 과제를 검토해보고자 한다.

## 2. 한국의 사회서비스 공급구조<sup>23)</sup>

### 1) 사회서비스 공급체계

사회서비스 공급체계는 먼저 공급주체가 공공과 민간(영리와 비영리), 가족 중에서 누구 담당하는가에 따라 나뉠 수 있다. 공공은 중앙정부나 지방정부 또는 이에 준하는 공적기관, 민간은 시장(영리기관이나 개인사업자) 또는 민간비영리기관에서 서비스를 제공하는 것을 의미한다. 또한 최근에는 국가와 시장의 경계에서 사회적 기업이나 협동조합과 같은 제3섹터 영역도 새로운 공급주체로 부상하고 있다.

사회복지법인과 같은 민간비영리단체의 경우, 공공주체로 볼 것인지, 민간주체로 볼 것인지에 대한 학계의 합의가 이루어지지 않은 채 편의에 따라 공공부문으로 분류하거나 혹은 민간부문으로 분류하는 혼란이 나타나고 있다(김연명·박상희 2012 : 11). 그러나 비영리법인은 이윤을 배분하지는 않으나, 법률상 민간단체로 분류되고 수익창출을 추구하고 있으며, 사유재산으로서의 의식이 강하고 지배구조 역시 공공성을 담보하고 있다고 보기 어렵기 때문에 민간으로 분류하는 것이 타당해 보인다.

누가 서비스 제공의 공급주체인지 뿐 아니라, 재원 및 규제에 대한 결정권을 누가 갖는지 또한 중요하다. Barr(2004)는 공급주체와 규제, 재원이라는 3가지 기준에 따라 공공과 시장의 역할을 8가지 영역으로 세분화했다.

23) 이 부분은 ‘사회서비스 전달체계 개편방안(사회공공연구원, 2015)’에서 필자가 작성한 부분을 재정리한 것임.

<표 42> 공·사적 공급 유형 분류

공급형태	생산	규제		재원
		총 생산에 대한 결정	개별 소비에 대한 결정	
① 순수 사적	PRIVATE		PRIVATE	
② 사적시장 + 정부재정	Private		Private	Public
③ 사적시장 + 규제	Private		Public	Private
a) 개별소비 규제	Private		Public	Private
b) 전체공급 규제	Private	Public	Private	
④ 사적 공급, 국가 규제와 재원	Private		Public	
a) 전적으로 사적공급	Private		Public	
b) 정부에 의해 총공급 결정	Private	Public	Public	
⑤ 공공 생산, 사적 배분과 재원	Public		Private	
a) 사적소요에 의해 총 공급 결정	Public	Private	Private	
b) 전적으로 공공에 공급	Public		Private	
⑥ 공공 생산, 사적 재원	Public		Public	Private
⑦ 공공 생산 및 재원, 사적소비결정	Public		Private	Public
⑧ 순수 공공	PUBLIC		PUBLIC	

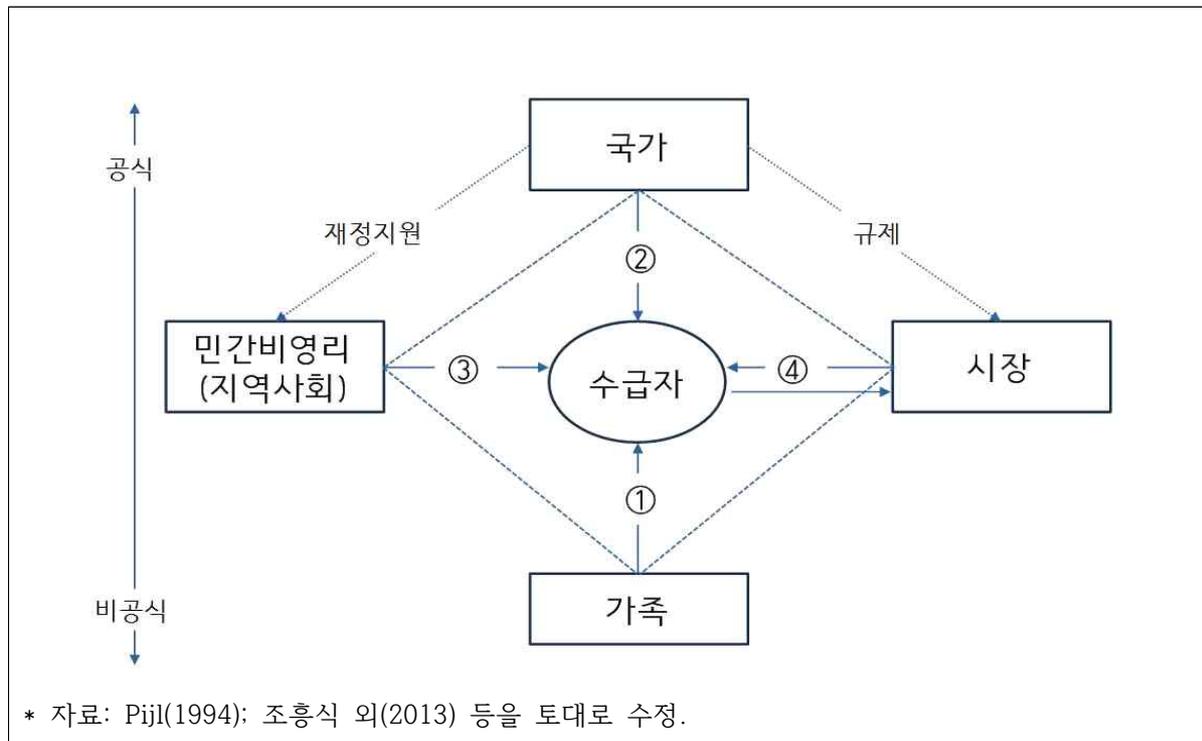
\* 자료: Nilcolas Barr(2004: 73~74)에서 예시 생략.

먼저 ①의 경우는 사적으로 생산, 소비되며 규제(총생산 및 개별소비에 대한 결정) 역시 시장에 의해 자율적으로 결정되는 유형이다. ⑧의 경우는 이와 정반대의 경우로 영국의 NHS(국가보건서비스)가 이에 속한다고 볼 수 있다.

생산은 사적으로 이뤄지더라도 국가가 재정지원(②) 혹은 규제(③) 또는 이들 모두에 대한 역할을 수행하는 경우도 있다(④). 먼저 ②의 경우는 미국의 메디케어(Medicare)나 메디케이드(Medicaid) 또는 푸드 스탬프(food stamps) 등이 될 수 있다. 또한 국가가 개별 소비에 대해 규제하는 경우(③)는 자동차보험처럼 대상자가 의무적으로 가입해야 하나, 실제 공급은 사적으로 이뤄지는 경우를 말한다. 사적으로 생산되고 국가가 주로 재정적인 책임을 지는 경우(④)는 공급에 대한 결정을 누가하느냐에 따라 다시 두 가지로 분류될 수 있다. 예컨대 민간이 이를 결정하는 구조라면 현재 우리나라의 바우처 서비스나 요양 등 대부분의 사회서비스가 이에 속한다고 볼 수 있다. 생산이 공적으로 이뤄지는 경우는 ⑤~⑧의 경우에 해당된다. 이 역시 재정과 규제에 대한 주체에 따라 다시 세부적으로 분류될 수 있다. 먼저 공적으로 공급되더라도 사적 재원에 의존하는 경우가 있는데(⑤), 개별소비에 대한 결정이 공적으로 규제되는 경우가 있고(⑥), 재원은 공적으로 조성되지만 개별소비에 대한 결정을 자율적으로 하는 경우도 있을 수 있다(⑦).

공영화, 민영화 등은 이러한 공급주체가 변경되는 과정을 의미한다. 먼저 아래 [그림]에서 ①은 가족 또는 혈연관계에 있는 전통적인 비공식부문에 의해 수행되는 경우이며, ②는 국가(공공)가 공급주체인 경우, ③과 ④는 각각 민간비영리기관과 시장 등 민간에 의해 사회서비스가 제공되는 경우다. 사회서비스 공급주체가 ②로 변화하는 경우는 ‘공영화(collectivization)’ 로 볼 수 있으며, 반대로 ②에서 공급구조가 완전히 시장으로 전환하거나(→④) 위탁계약방식으로 전환하는 경우(→③)는 ‘민영화(privatization)’ 로 볼 수 있다.

[그림 1] 사회서비스 공급체계에 대한 개념도



뒤에서 살펴보겠지만, 우리나라의 경우 공식적인 사회서비스는 애초 민간을 중심으로 형성되었기 때문에 민영화보다는 오히려 서비스의 수요와 공급에 시장 기제를 도입하는 ‘시장화’ (marketization)가 더욱 쟁점이 되어왔다. 대표적으로 바우처 제도는 국가가 구매권을 수급자에게 직접 제공하고 수급자는 이를 시장에서 구매하는 것이다. 이는 민간 공급의 확대를 전제로 할 수밖에 없기 때문에 민영화 전략과 동시에(또는 민간중심의 공급기반 하에서) 추진되는 것이 일반적이다.

이러한 사회서비스 공급체계에서의 중요한 특징은 국가가 어떤 역할을 수행하느냐의 문제이기도 하다. 앞서 언급했듯이, 국가는 ‘공급자(supplier)’로서의 역할뿐 아니라 ‘규제자(regulator)’ 또는 ‘재정지원자(financier)’의 역할을 수행하게 된다. 특히 공급주체가 소유주체와 동일시되는 것은 아니다. 소유주체가 국가(공공)라 하더라도, 실제 민간에 위탁해 공급하는 경우 사실상 국가를 공급주체로 보기 어렵다.

사회서비스의 공급주체가 누구인지는 곧 사회서비스가 행해지는 노동 뿐 아니라, 서비스를 제공받는 사람과의 관계와 성격까지 규정하게 된다. 사회서비스가 ①에서 ②, ③, ④로의 변화는 가족 내 비공식 무급노동이 공식적인 유급노동으로 전환하는 것을 의미한다. 즉, 가족, 사회적 관계, 비공식 노동시장 등 전통적인 영역에서 수행된다면 무급노동이나 시장임금이 아닌 유사임금형태로 제공받는 경우가 많이 존재한다. 또한 공식부문에서 노동을 제공하게 되면 유급노동이 되더라도, 공공이나 민간영역 중 어디에서 수행하는지에 따라 그 성격과 수준은 상이해질 수 있기 때문이다.

사회서비스를 제공받는 이용자 역시, ④의 경우 ‘소비자’로(바우처 방식에 따른 ③또는 ④의 경우 ‘구매자’라는 형태로), ②의 경우 권리가 강조된 의미의 ‘수급권자’로, 그리고 배려나 시혜라는 전통적 관점에서 ③의 경우 ‘대상자’로 상대적 우위의 관계에 위치하게 되며, 이러한 구조 하에서는 서비스를 제공하는 노동자 역시 봉사와 희생이라는 틀로 포섭되는 경향을 있다.

이런 의미에서 사회적 권리로서 사회서비스를 인식하는 것은 선택권만을 강조하는 시장화에 근거하는

‘소비자주의(consumerism)’와는 구별되며, 오히려 상충한다. 사회서비스를 시장에서 상품으로 구매하는 ‘소비자’로 인식하는 시장주의적 관점은 구매력에 따라 차별화되고 서비스를 제공하는 노동자 역시 사적시장의 범주 하에서 오히려 시장의 이익을 위해 기본적 권리가 제약을 받을 수 있는 조건에 놓이게 된다. 반면, 사회적 권리로서 사회서비스를 바라보는 것은 노동자로서의 사회서비스 제공자와 이용자로서의 사회서비스 수급자라는 양자 간 권리가 상충되는 것이 아니라 상호보완적이고 협력적인 연대관계에 놓이는 것을 의미한다. 즉, **사회서비스의 공급과 수요가 조직되는 구조에 따라 사회서비스노동자-수급자, 공급자-노동자, 공급자-이용자 간의 성격과 사회적 관계 또한 상이하게 형성되는 것이다.** 이는 곧 **사회운동의 과제**로, 노동자와 이용자가 각각의 권리보장을 위해 무엇을 공동 목표로, 어떻게 연대를 형성해 나갈 것인가라는 측면에서 중요한 함의를 지닌다.

또한 서비스 공급구조는 노동이 구조화되는 방식에 영향을 미치면서, 자연스레 서비스의 질적 수준에도 영향을 미친다. Simonazzi(2008)은 국가의 돌봄 체제(care regime)와 고용모델이 어떻게 구성되는지 유형화했는데, 돌봄 체제가 공식적 노동시장, 비공식적 노동시장, 혼합적 노동시장 등 어떻게 구성되느냐에 따라 노동공급이 이뤄지는 고용모델 역시 달라진다고 말한다. 특히 돌봄 노동은 노동력과 직업의 질적 수준과 매우 강한 연관관계를 지니고 있음을 강조한다. 만약 돌봄 노동시장이 잘 규제되고 있다면, 장기적으로 서비스의 질적 수준이 안정적으로 높아질 수 있는 반면, 돌봄 노동의 노동시장에 탈규제화되어 있는 경우 서비스의 양적, 질적 수준과 지속성을 담보할 수 없다고 강조한다(Simonazzi, 2008: 226-231).

## 2) 사회서비스 공급유형

사회서비스는 주로 공급주체가 누구냐에 따라 각 국가별로 다양한 방식과 특징을 지니며 발전해왔다. 이러한 특징을 유형화한 연구를 통해 살펴보면 다음과 같다. 먼저 Munday(2003)는 Antonnen and Sipilä (1996)가 노인과 아동서비스의 발달수준을 유형화한 것을 토대로 사회서비스를 스칸디나비아 모델, 가족 보호모델, 자산조사모델, 북유럽의 보충모델 네 가지로 분류했다.

먼저 스칸디나비아 모델(더 정확히는 노르딕 모델)은 아동, 장애인, 노인 등의 취약계층을 중심으로 보편적 원리에 따라 서비스를 제공하는 모델이다. 주요 재원은 조세로 이뤄지고, 지방정부가 사회서비스의 계획 및 제공을 위한 중심적 역할을 수행하며 영리기관은 최소한의 역할만 수행한다. 이러한 모델은 서비스의 좋은 접근성과 질적 수준, 다른 모델에 비해 이용자의 권리에 더 세심한 관심을 집중하면서 이용자들의 많은 지지를 받는다. 주요 국가들로는 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등이 이에 해당되는데, 최근에는 정치적, 경제적 요인에 따른 ‘복지다원주의’ 정책 차원으로 NGO 기관들의 서비스가 늘어나고 있다.

두 번째는 가족보호모델(family care model)이다. 이는 그리스, 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 키프로스(Cyprus), 몰타 등 주로 남부유럽 국가들이 해당되는데, 가톨릭의 종교적 전통에 따라 보호에 대한 가족의 책임이 강조되며, 적십자단체처럼 잘 조직된 민간단체에서도 상당한 역할을 수행한다. 반면 서비스 공급에서 국가는 제한적 역할만 수행하며 일부 부유계층의 경우 영리서비스를 이용하기도 한다. 이탈리아의 경우, 이 모델에 속해있는 다른 국가에 비해 국가의 서비스 공급은 상대적으로 높고, 영리서비스는 낮다. 이 모델은 케어에 대한 여성의 의존이 높기 때문에 여성주의자로부터 강한 비판을 받고 있으며, 아동 보호에 대한 제한된 서비스로 인해 여성이 노동시장에 참여하기가 매우 제한적이다. 서비스 이용자에 대한 권리 또한 잘 형성돼 있지 않다. 이러한 모델에 대해 Lorenz(1994)는 ‘미성숙한 모델’이라고 언급하기도 했다.

나머지 모델은 자산조사모델(means-tested model)과 보충모델(subsidiarity model)이다. 자산조사모델은 잔여적 혹은 자유주의적 모델이라고도 부르는데, 주로 영국과 아일랜드가 속한다. 직접적인 서비스의 제공자로서 국가의 역할은 점차 축소되고 ‘문제를 지닌’ 그리고 ‘소득이 낮은’ 경우를 대상으로 표적화된 서비스를 제공하는 유형이다. 영리기관들의 서비스공급이 늘어나고 있으며, 이로 인해 시장화된 모델이라고도 불릴 수 있다.

보충모델은 독일, 오스트리아, 네덜란드와 프랑스, 벨기에가 이에 속한다고 본다. 보충 원칙은 특히 서비스가 주로 민간단체에 의해 제공되는 독일과 네덜란드에서 강하게 나타난다. 국가는 민간기관들에 대해 재정적으로 지원하는 역할을 중심으로 수행한다. 국가 내에서도 서비스에 따라 국가의 책임정도가 다르게 강조되기도 하는데, 예컨대 프랑스에서는 아동에 대한 국가책임 매우 강한 편이지만 노인에 대한 사회서비스는 덜한 편이다(Munday, 2003: 6~7).

Ranci(2002)는 사회적 돌봄의 정부와 제3섹터의 서비스공급 및 재원조달이 차지하는 비중에 따라 정부 주도모델, 보충주의모델, 시장주도모델, 제3섹터모델 등 네 가지 모델로 유형화했는데, 기준의 상이함으로 인해 속해 있는 국가의 분류에서 차이가 날뿐 정부주도모델과 시장주도모델은 각각 Munday의 스칸디나비아모델, 자산조사모델과 유사하다. 다만 가족모델은 제도화된 형태로 보지 않아 제외하고 제3섹터 모델을 제시했는데, 민간기관들이 주도하나 보충(주의)모델과는 달리 정부의 재정적 지원이 낮은 경우를 별도로 분류한 것이다. 특히 시장주도모델에서는 서비스공급 비중 측면에서 영리기관과 민간기관들의 비중이 유사하나, 실제 민간기관들의 자금조달이 민간기부와 이용자의 서비스요금에 의해 이루어지고 있다는 점에서 민간기관이라 하더라도 조직운영이 시장원리에 의해 강한 영향을 받고 있다는 것이 특징이다(Ranci, 2002: 25-45).

정경희 외(2006)는 Bahle(2003)<sup>24</sup>와 Munday(2003)의 논의를 참고하여 북유럽형, 대륙유럽형, 앵글로색슨형, 남유럽형, 동아시아형으로 유형을 분류했다. 이상의 논의를 종합하여 공급주체를 중심으로 사회서비스의 유형을 정리하면 다음과 같다.

<표 43> 사회서비스 공급체계의 이념형적 유형과 특징

구 분	공공서비스모델	시장주의모델	보충주의모델	가족주의모델
공급주체	중앙/지방정부	시장(영리기관)	민간	가족, 혈연 등
정부재정	높음	낮음	중간	낮음
정부역할	공급자	규제자	재정지원자	-
대상범위	보편주의	선별주의	보충주의	-
접근성	높음	낮음	낮음	낮음
일·가정양립	높음	낮음	중간	낮음
노동	공식적	공식적	혼합	비공식적
이용자	수급자	소비자	수혜자	-
대표국가	스웨덴, 덴마크	영국, 미국	독일, 네덜란드	스페인, 일본

24) Bahle는 영유아 보육과 노인(시설 및 응급)에 대한 사회서비스 공급이 공공, 비영리, 영리 가운데 어떻게 복지혼합이 이뤄지는지에 따라 벨기에·프랑스형, 독일·네덜란드형, 스웨덴·덴마크형, 영국·웨일즈형, 스페인·이탈리아형 등 5가지 국가유형으로 분류했다.

공공서비스모델은 국가가 서비스공급과 재원조달의 중심적인 역할을 수행한다. 서비스공급의 책임까지 수행하므로 지방정부의 역할이 높게 나타난다. 중앙정부와 지방정부간의 역할로만 보자면, 시장주의 모델과 보충주의 모델은 각각 규제의 필요성과 재정지원 및 관리라는 측면에서 보통 중앙정부만의 역할이 강조 혹은 요구되는 게 일반적이다.

기본적으로 보편주의의 성격을 지고 있기 때문에 대상범위가 포괄적이고 서비스에 대한 접근성이 높다. 또한 사회서비스가 공공부문에서 수행되는 만큼 공식적 노동의 성격을 지니고, 안정적이고 규제된 형태의 노동을 제공할 수 있다는 점에서 기본적으로 서비스의 질적 수준이 담보돼 있다는 장점을 지닌다.

### 3) 한국의 사회서비스 공급구조

한국의 사회서비스의 변화과정은 크게 1970년대 생활시설서비스 중심, 1990년대 이용시설 및 지역사회서비스 중심, 2007년 이후는 사회서비스 바우처사업 중심으로 구분한다(양난주 2011, 김영중 2012). 먼저 본격적으로 사회(복지)서비스에서 정부가 제한적 역할이 나타나기 시작한 것은 1970년에 수립된 「사회복지사업법」 제13조에 법적 근거를 두고 사회복지사업을 수행하는 민간기관에 보조금을 지급하면서부터였으며, 시설보호서비스 중심이었다. 가족에 의한 보호가 수행될 수 없는 ‘무의탁 취약계층’에 대해 서비스를 제공하는 민간주체에게 정부는 ‘사회복지법인’이라는 자격을 부여하여 보조금을 지원했다. 즉 정부가 요구하는 일정한 요건을 갖춘 사회복지법인에게 사업수행과 보조금이 배타적으로 허용된 것이다(양난주, 2011).

그러나 1983년 「사회복지사업법」 개정을 통해 사회복지시설 설치 자격은 비영리법인으로 확대된다. 또한 1997년 시설에 대한 허가제도 신고제로 전환하고 보조금 지급 역시 법인과 비영리법인만이 아니라 “시설을 설치·운영하는 자 중 대통령령이 정하는 자”로 완화됐다. 정부의 핵심적인 규제 성격이 변화된 것이다. 정부는 사회복지사업을 하는 민간에 대해 지방자치단체에 대한 중앙정부의 국가보조금사업이라는 형식을 취해 지원됐다. 1980년대와 2000년대 중반까지 중점적으로 확대된 사회서비스는 재가 이용서비스 형태의 생활지원, 상담, 교육, 자활, 케어 등에 초점이 맞춰져 있었다. 특히 이러한 재가이용서비스는 정부가 재정 투자한 시설을 민간부문에 위탁해서 운영하는 방식이 주를 이뤘다(김영중, 2012). 이러한 민간위탁사업은 서비스구매계약<sup>25)</sup>으로 해석될 수 있다. 결국 정부는 재정지원자와 약한 규제자로서의 역할을 수행하고 민간이 서비스공급자의 역할을 수행하게 된다.

이러한 사회서비스 공급체계는 2007년 바우처 제도가 도입되면서 대폭적인 변화를 겪게 된다. 바우처 사업은 앞의 경우와 같이 별도의 재정지원이나 보조금을 지원하지 않는다. 대신 정부는 이용자에게 서비스를 구매할 수 있는 재정을 지원하고 이용자가 제공기관을 선택해 서비스를 구매하는 방식으로 서비스 공급이 이루어진다. 이러한 특징은 정부에 의해 서비스의 시간 당 단가가 정해지고, 이를 기준으로 바우처의 가격, 곧 서비스 비용이 산정된다는 점이다.

25) 민간으로부터 재화와 서비스를 구매하는 계약은 최종적인 이용자가 누구인가라는 기준으로 정부에 의해 소비되는 게 아니라 제3자에게 재화나 서비스를 전달하기 위해 구매하는 경우, 서비스 구매계약이라고 한다. 즉 서비스구매계약이란 정부가 재정적 대가를 지불하고 이용자에게 대한 서비스 전달을 민간조직에 요청하는 일종의 협정이라고 정의할 수 있다(DeHoog and Salamon, 2002; 양난주 2011에서 재인용).

<표 44> 한국의 사회서비스 공급구조와 정부의 역할 변화 비교

구 분	1970년대	1980~2000년대 초	2007년 이후
서비스 형태	생활시설서비스	이용시설 및 지역사회서비스	사회서비스 바우처 사업
서비스 공급주체	비영리민간	비영리민간	시장
국가 역할	보조금 지급 (재정지원+약한규제)	위탁계약 (재정지원+약한규제)	바우처 지급 (수요자 직접 재정지원)
지원방식	공급자 지원방식		수요자 지원방식

정리하자면, 1970년대는 생활시설서비스 중심으로 비영리민간기관을 통해 서비스가 제공됐고, 정부에는 이에 대한 보조금을 지급하는 방식이었다. 1980년대 이후에는 이용시설 및 지역사회서비스가 중점적으로 확대됐으며, 민간기관에 위탁계약방식으로 서비스가 제공됐다. 특히 2007년 사회서비스 바우처제도가 도입되면서 기존 공급자지원방식은 수요자 지원방식으로 바뀌게 됐으며, 정부는 기관에 보조금을 지급하는 방식에서 벗어나 수요자에게 직접 구매권을 제공하는 방식으로 전환됐다. 결국 정부는 서비스 제공에 대한 재정적 책임을 일정수준 내에서 담보하면서도, 사회서비스의 직접적인 공급자로서의 역할을 수행한 경험이 전혀 없었다.

즉, 앞의 [그림]에 대입해보면, 우리나라의 사회서비스 공급방식은 ①(전통적인 가족이 책임담보) → ③(비영리민간) → ④(시장) 형태로 변화돼 온 것이다. 정부는 사회서비스 공급에 대한 책임을 민간에 대한 규제와 평가로 제한적으로 관리하며 대체해 왔다. 이는 서구 복지국가가 국가의 사회서비스 생산 및 공급을 대체 혹은 보완해 온 것과는 다른 경로를 갖고 있는 것이다.

한국에서 사회서비스의 도입·확대는 사회서비스 일자리확충과 시장 확대를 통한 공급효율화라는 사회서비스 시장화 전략 하에 추진되어 왔다. 시설진입에 대한 규제가 대폭 완화되고 영리기관이나 개인사업자까지 참여하는 것을 허용하는 경쟁시장이 형성됐다. 재원은 주로 일반회계나 사회보험 등 공적으로 조성되지만 이용자의 본인부담과 기관에 대한 선택을 강조하는 시장원리를 활용하였다. 즉, 공급자의 경쟁(competition)과 소비자의 선택(customer choice)을 핵심으로 하는 시장화가 구체적인 정책추진 방식이자 수단으로 활용된 것이다.

### 3. 문재인 정부의 사회서비스공단 설립 : 공급구조의 전환 시도?

#### 1) 주요 경과

##### (1) 대선 공약(2017. 4)

###### (1) “공공부문 중심으로 81만개 일자리 창출”

- 81만개 공공부문 일자리 공약 가운데, 34만개가 사회서비스(사회복지, 보육, 요양, 장애인복지, 공공의료 등) 분야
  - : 소방관, 사회복지전담공무원, 교사, 경찰관, 부서관, 근로감독관 등 17.4만개
  - : 근로시간 단축 및 공공부문 간접고용노동자 직접고용 등 30만개 내외

###### (2) “보육과 어르신 돌봄 등 사회서비스를 국가가 직접 제공하는 기반을 마련”(p.178)

###### ○ 광역지자체별로 사회서비스공단을 설립하고 지자체가 공단을 통해 국공립 사회서비스 제공시설을 직영하는 체계 구축

- 공단소속 직원으로 보육교사, 요양보호사, 장애재활사, 의료인력 등 사회서비스 제공인력을 채용하고 지역내 사회서비스 제공 시설에 배치
- 공단은 사회서비스 제공인력 채용 및 자격관리, 일선시설배치, 보수교육, 업무평가 관리 등 역할 담당

###### ○ 민간서비스제공시설 지원 및 운영도 국공립시설과 동일하게 함으로써 서비스의 질 제고 및 공공성 강화

- 민간 시설에 대한 재정 및 인력지원을 국공립 시설 수준으로 상향

###### (3) 국공립사회서비스 시설확충은 “국민연금 공공투자 정책과 연계”(p.178)

- 국민연금 공공투자 정책과 연계하여, 기존 민간 시설의 매입 및 장기임대를 중심으로 국공립시설 확충
- 정부가 보육, 임대주택, 요양 분야의 사업을 추진하기 위해 국공채를 발행하는 경우 국민연금의 적극 투자 유도

\* 자료 : 제19대 대통령선거, 더불어민주당 정책공약집(2017. 4)에서 발췌.

##### (2) 국정기획자문위원회, <사회서비스공단 추진계획> 발표(2017. 7. 12)

(핵심내용) 대선공약 이행 위해 17개 시도별 ‘사회서비스공단’ 설립. 공공어린이집, 공공요양 시설 등을 대폭확충하고, 확충된 시설을 사회서비스공단에서 직영 체계구축.

- 기본적으로 광역자치단체에 설립하되, 필요시 기초자치단체 설립 허용.
- 직영시설에서 근무하는 보육교사, 요양보호사 등을 사회서비스공단에 직접 고용 → 각기 다른 직렬(ex. 보육직렬, 요양직렬, 사회복지직렬 등)로 구분하여 직렬전문성 유지하고, 별도의 임금체계와 직급체계 적용
- 사회서비스공단에서 관장하는 사회서비스사업의 종류와 범위, 시행년도는 지역별 준비상황과 사회서비스의 지역별 수요와 공급여건 감안하여 시도별로 결정.
- 시설 종사자의 교육·훈련 등 역량개발, 사회복지시설의 표준운영모델 개발·배포 등을 통해 개별시설 운영의 부담을 덜어주고, 시설경영·재무·사업·프로그램 컨설팅 등 각종 지원 실시 → 소관부처(복지부)에 ‘사회서비스지원단’을 설립·운영하는 방안도 시행할 계획

(3) <국정운영 5개년 계획> 발표(2017. 7. 19)

: 5대 국정목표 중 <더불어 잘사는 경제> 분야, 20대 국정전략 중 <소득주도 성장을 위한 일자리 경제>, 100대 국정과제(17) “사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충”에 포함.

- (사회서비스 일자리) 사회서비스 공공인프라 확충, 지역 내 전달체계 보강, 보장성 확대를 통해 '22년까지 양질의 사회서비스 일자리 34만개 창출
- (사회서비스공단) 사회서비스공단 설립을 통해 공공사회서비스 일자리 창출 및 사회서비스 제공인력 처우 개선
  - 국공립 어린이집, 국공립요양시설, 공공병원 등 공공보건복지인프라 확충을 통한 일자리 창출
  - 사회서비스 제공인력 보수 인상, 근로시간 단축 등 처우 개선을 통해 사회서비스의 안정적인 제공 및 품질 향상
- (찾아가는 보건복지서비스) 지역사회 보건복지 전달체계 혁신 등을 통해 주민의 복지체감도 및 삶의 질 향상 도모
  - 읍면동 주민센터의 ‘찾아가는 보건·복지서비스’ 강화 및 지자체 사회복지전담공무원 대폭 확충
  - 방문건강관리를 수행하는 간호직 공무원 등을 '21년까지 확충하고, 0세아와 노인가구를 대상으로 보편적 방문건강관리서비스 제공

(4) 일자리위원회·관계부처 합동, <일자리 5개년 계획> 발표(2017. 10. 19).

□ ‘사회서비스 관리와 진흥에 관한 법률(가칭)’ 제정 및 설립 추진('18.下)

- 사회서비스공단의 설립근거 및 절차, 주요기능, 재원조달 방안 등을 포함한 법령 제정 추진
- 중앙에 사회서비스지원단을 설치하여 표준운영 모델운영 지침 마련, 프로그램 개발 등으로 지방공단 설립·운영 지원
  - 시·도 사회서비스공단\*은 국공립 시설 직접 수탁·운영, 시설 종사자 직접 고용, 경영·프로그램 컨설팅 지원 등 추진
  - \* 지역별 복지 수요, 공급 여건 등을 감안하여 공단 규모를 결정하고, 보육·요양 등 수요가 많은 분야와 참여도가 높은 지역부터 공단을 우선 설립

□ 공공인프라 확충, 생애주기별 공공서비스 확대, 전달체계 보강 등을 통한 ‘국민체감형 사회서비스 일자리’ 충원

- 분야별 실태조사를 바탕으로 새로운 사회서비스 수요\*를 파악
  - \* (예) 노후설계 지원, 스포츠-문화 향유권 제고, 산림-환경 복지 향상 등
- 사회환경 변화에 따른 일자리 창출 정책연구 실시(~'17.末), 일자리 창출 우수사례 발굴 및 아이디어 공모 추진('17.10월~)

## 2) 사회서비스공단 설립의 특징과 의미

사회서비스공단 설립은 다음과 같은 특징과 의미를 지닌다.

첫째, 전국적 차원에서 공공(지자체)이 설립주체가 되어 사회서비스를 직접 공급하고 운영하려는(직영) 정부차원에서 이뤄지는 최초의 시도이다. 앞서 살펴봤듯이, 우리나라는 사회서비스가 형성되고 확대되어 가는 과정에서 공공이 직접적인 서비스의 공급주체로 전면으로 나선 경험이 없다. 그동안 국공립어린이집이나 요양기관 등 영역별로 국공립시설을 일부 확충하려는 노력은 있었으나, 규모도 작았고 민간에 과급력을 주고 견인하기 위한 것이라기보다 시장의 공급불균형이 초래하는 공백을 메우는 제한적이고 보완적인 수준에 지나지 않았다. 또한 이조차 대부분 민간위탁으로 운영되었다. 현재 요양, 보육, 의료 등 90% 이상이 민간에 의존하고 있다. 이런 점에서 사회서비스공단 설립은 공공 인프라를 확대하기 위한 전략적 거점으로서의 위상과 역할을 지닐 수 있다는 점에서 의미가 크다.

둘째, 사회서비스 일자리의 질적 전환을 위한 시도이다. 참여정부부터 줄곧 사회서비스 일자리의 양적 확대만을 강조한 채, 나쁜 일자리를 양산해냈다. 그러나 사회서비스공단 신설을 통해 공단소속 직원으로 직접 고용해 고용안정 뿐 아니라 임금인상이나 처우개선 등 ‘좋은 일자리’를 대폭적으로 확대해나간다는 계획은 기존 정책방향과 차별적이다. 이는 문재인 정부의 정책기조인 ‘소득주도성장’과 맞닿아 있는데, 기본적으로 ILO의 임금주도성장을 차용한 것으로 볼 수 있다(아래 표). ILO(2002, 2005)가 제시하는 ‘좋은 일자리’는 주관적이거나 추상적인 개념이 아니라, 고용과 노동권, 사회보장, 사회적 대화(교섭) 등 4가지 포괄적 범주에서 구체적으로 측정 가능한 개념이다. 따라서 ‘좋은 일자리’가 단순히 일자리

나 고용정책이 아닌, 보다 포괄적 의미의 노동정책으로서의 위상을 지닌다.

[표] 경제체제(이윤주도 vs 임금주도)와 분배정책(친 자본 vs 친 노동)의 결합유형

		분배 정책		다른 요인
		친 자본	친 노동	
경제 체제	이윤 주도	이윤주도 성장 프로세스	침체 또는 불안정 성장	
	임금 주도	침체 또는 불안정 성장	임금주도 성장 프로세스	
정책		'노동시장 유연화' 최저임금 폐지 단체교섭 약화 임금 억제 강요	'복지 국가' 최저임금 인상 단체교섭 강화	기술 변화 세계화 금융화
결과		낮은 임금 상승 임금 비중 ↓ 임금 분산 증가	실질 임금 상승 임금 비중 안정(또는 ↑) 임금 분산 감소	

\* 자료 : ILO(2012)의 표 1(p.4)과 표 3(p.6)을 재정리.

셋째, 공단이 민간에 미치는 강한 파급효과의 가능성이다. 사회서비스공단 설립의 의미를 보다 극대화하기 위해서는 민간에 대한 견인효과를 지녀야 한다. 17개 지자체의 사회서비스공단을 통해 사회서비스 영역별 표준운영모델과 지침을 만들고 이를 가이드라인으로 민간에 적용할 수 있다. 이를 통해 민간의 낭비적 비용을 통제하고 다양한 지원을 통해 서비스 질 향상을 견인하되, 기준에 못 미치는 기관은 과감히 퇴출하거나 공단으로 인수하면서 사회서비스의 공급구조를 바로잡는 역할을 수행할 수 있다.

넷째, 서비스 질 개선에 미치는 영향이다. 사회서비스의 가장 큰 특징은 고도의 노동집약적인 서비스를 제공한다는 점이다. 이런 점에서 사회서비스는 고용과 긴밀한 관계를 형성하는데, 사회서비스의 좋은 일자리 확대는 자연스레 서비스의 질 향상과도 연결된다. 특히 공적 서비스의 확대는 서비스의 만족도 뿐 아니라, 가구소득을 증대시키고 빈곤과 불평등을 감소시키는 효과가 있다.<sup>26)</sup> 또한 시장성이 없어 방치되고 있는 공급부족 문제에 대한 접근성을 높이고(skimping 문제해소), 회피하거나 선별하는 특정 이용자에 대한 서비스접근성을 높일 수 있다(creaming, dumping 문제해소).

26) 예컨대 Verbist(2012)에 따르면, 공공서비스의 확대가 가구소득을 증대시키고, 불평등을 감소시키는 효과가 있다는 연구결과를 발표했다. OECD 국가를 분석한 연구에서 보건의료, 교육, 사회주택, 아동보호, 노인요양 등의 사회서비스의 공적 제공에 따라 불평등지수인 지니계수가 평균 0.30에서 0.24로 낮아졌다. 또한 상위 10%와 하위 10% 간 소득 격차가 사회서비스 효과로 인해 약 1/4수준 감소했다(상위 20%와 하위 20% 간 격차는 거의 1/3 수준). Maria Vaalavuo(2011) 역시 14개 유럽국가 대상으로 조사한 결과, 상위 및 하위 구간의 지니계수가 18%까지 감소하는 효과가 있다고 밝혔다.

[참고] 돌봄에 대한 공공투자 시 GDP 성장 및 정부부채감소 누적효과(2015-2030)

구분	GDP 성장률(누적 %)		정부 부채(GDP 대비 %)		
	현행 유지	공공투자 시나리오	2015년	2030년	
				현행 유지	공공투자
독일	31.76	32.37	71.6	66.6	57.7
영국	26.13	26.19	78.6	75.9	59.0
유럽(EU)	27.76	32.68	120.1	105.3	83.4
미국	56.01	55.94	93.4	93.2	70.1
호주	34.72	34.78	66.9	73.2	56.3
동아시아 고소득국가	29.20	29.50	46.3	43.6	35.4

\* 자료 : Giovanni Cozzi가 CAM(Cambridge-Alphametrics macro-simulation Model)을 이용해 계산한 자료( UK Women's Budget Group. ITUC 2016 : 30)에서 재인용.

## 4. 사회서비스공단 설립을 둘러싼 주요 쟁점

앞서 살펴봤듯이, 문재인 정부는 사회서비스공단 설립을 약속했고 이후 국정기획자문위원회 추진발표(7/12)와 국정운영5개년계획(7/19), 일자리5개년계획(10/19) 등을 통해 공식적인 추진계획을 밝힌 바 있다.

그렇다면 현재 사회서비스공단 설립을 둘러싼 주요 쟁점은 무엇일까. 그리고 복지부는 ‘사회서비스공단’ 이 아닌 ‘사회서비스진흥원’ 으로 추진을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있는데, 단지 ‘공단’ 이라는 이미지 때문에 이름만 변경한 것일까.

### 1) 공단 설립을 둘러싼 몇 가지 쟁점

#### (1) 사업범위(사회서비스공단 직영범위)

사회서비스공단이 직영하게 되는 사업범위는 어떻게 될까. 현재 제도적으로 시행되고 있는 사회서비스의 범위는 크게 시설과 재가(방문돌봄서비스), 그리고 아동, 노인, 장애인 등 대상별 서비스를 지원하는 공공센터들로 나눌 수 있다.

먼저 시설은 주로 장애인시설(거주, 지역사회재활, 직업재활), 요양시설(요양시설, 노인요양공동생활가정), 어린이집, 지역아동센터, 사회복지관 등이 있는데, 요양보험 수가 적용을 받는 요양시설을 제외한 대부분의 시설은 민간법인(위탁포함)에 의해 지자체의 보조금 지원을 통해 운영된다.

재가서비스(방문돌봄서비스)는 크게 재가방문요양(방문요양, 간호, 목욕 등), 장애인활동지원사업 등 바우처 사업(지역사회서비스투자사업, 가사간병방문지원사업, 산모신생아건강관리지원, 노인돌봄종합서비스 등)이 있다. 재가방문요양의 경우 요양보험 수가, 다른 사업들은 바우처 수가(국가 및 지자체 보조금)를 통해 재원이 마련되며, 대부분이 민간(법인이나 개인)을 통해 운영되고 있다.

그리고 이밖에 사회서비스 관련하여 국가와 지자체가 설립주체인 육아종합지원센터, 가정위탁지원센터,

발달장애인지원센터, 자활센터, 치매안심센터, 정신건강복지센터 등 공공센터 등이 있다.

[표] 주요 사회서비스 시설 및 재가 현황

구분	유형	세부유형	재원	설립주체	
시설	보육	어린이집	국가·지자체 보조금	국공립 6.96% (총 41,084개소/1,767,224명)	
	일반	사회복지관	시구 보조금	민간/ 481개소	
	장애인 시설	<b>장애인거주시설</b>		시 보조금	민간/ 1,495개소
		장애인지역사회재활시설 (주간보호시설, 장애인복지관, 공동 생활가정 등)			민간/1,638개소
		장애인직업재활시설			민간/ 638개소
노인요양	<b>노인요양시설</b>		요양보험 수가	지자체 시설 2%	
	노인요양공동생활가정			(총 5,187개소/168,356명)	
재가	재가요양	<b>방문요양, 방문목욕, 방문간호 단기, 주간보호 등</b>	바우처 수가 (국가, 지자체)	지자체 재가 0.76% (총 14,211개소/52,217명)	
	바우처 사업	<b>장애인 활동지원, 노인돌봄서비스, 지역자율형 사회서비스투자사업, 장애아동가족지원 등</b>			

\* 보육은 2016년 말 시설 수 기준(2016 보육통계). 장기요양은 2016년 말 기준(2016 장기요양통계), 사회복지시설 정보시스템 등

① 사업 종류와 범위도 법에서 정해야?

사회서비스공단이 담당해야할 주요 사업범위는 우선 법적으로 모든 사회서비스를 직접 운영할 수 있도록 규정하는 것이 중요하다. 다만 사회서비스사업의 종류와 범위, 시행년도 등은 사회서비스를 관장하는 설립주체인 17개 시도가 지역별 수요와 공급 여건 등을 고려해 결정한다.

사업 종류와 범위를 지자체 재량에 맡기는 것에 대해 일부 우려의 목소리가 있다. 아마 법이 있더라도 지자체에서 아예 사업을 추진하지 않거나, 지역별 편차가 생기지 않을까 하는 우려일 것이다. 실제 사업 초기에는 준비 정도 등에 따라 차이가 나타날 수 있다.

그러나 법 차원에서 사회서비스 사업 범위를 정하는 것은 결국 배제하는 영역이 발생할 수밖에 없다. 오히려 현재의 재정여건이나 상황에 따라 사업범위가 축소될 수 있고, 사회적 요구에 따른 새로운 사회 서비스에 대한 신축적 대응 또한 어려울 수 있다.

② ‘인력 파견형’ 으로 운영되는 서비스를 ‘우선대상’ 으로?

법에서 모든 사회서비스를 대상으로 하더라도, 실제 적용되는 사업은 시차가 생길 수 있다. 이런 상황에서, 시설은 중장기적으로 검토하고 재가서비스부터 우선 추진하자는 주장도 있다. “소요시간, 비용, 서비스 공공화 효과, 고용효과 등을 기준으로, 신설이든 인수든 비용이 많이 들어가고 시간이 많이 걸리는 시설(장기요양시설, 어린이집 등)에서 제공되는 서비스는 장기적 검토 대상으로 하고, 서비스제공자를 파견하는 형태로 운영되는 재가장기요양, 노인돌봄서비스(바우처), 장애인활동보조(바우처) 등을 우선 대상

으로 해서 공단 설립을 추진하는 것이 현실적” (남우근 2017)이라는 것이다.

기존 공식적으로 발표된 정부 계획이 주로 어린이집과 요양시설 등을 중심으로 언급돼 왔음을 감안해 볼 때,<sup>27)</sup> 재가영역을 강조하는 의미로 이해한다 해도 비용-효과 등을 중심으로 우선사업 범위를 판단하는 것이 타당한 것일까. 그러나 이런 식의 접근이면 국공립어린이집이나 공공요양시설 등의 사회서비스공단 전환은 장기적으로도 불가능하다. 먼저 사회서비스공단 설립 취지가 민간 중심의 공급구조를 전면 개편하기 위한 전략적 포석으로 이해할 필요가 있다<sup>28)</sup>. 국공립어린이집과 공공요양시설에 대한 사회적 요구, 민간중심의 운영에서 발생하는 문제들을 상기해야 한다.<sup>29)</sup> 장애인 시설이나 복지관 등 문제 시설(예컨대 장애인거주시설의 인권침해 발생시설이나 비리부정 시설 등)에 대해서도 즉각적인 공단 직영(폐쇄 및 인수)이 가능해야 한다.

재가방문서비스는 통합적 서비스 제공뿐 아니라 시설과 연계되는 ‘통합적 시스템’이 필요하다. 재가 인력 역시 기존의 단순 인력 파견형을 전제로 사고하는 것을 넘어, 상시고용 형태의 월급제 및 팀별 운영 방식에 대해 고려한다면 이를 위한 추가적인 비용과 기본적인 인프라가 요구되는 것은 마찬가지다.

사실 현재 사회서비스공단 설립 논의 과정에서 중요한 것은 어떤 것이 우선대상이냐가 아니라, 모든 사회서비스를 적용대상으로 하되 이를 위해 필요한 것이 무엇이나 하는 것이다. 뒤에서도 언급하겠지만, 현재 복지부는 별도의 재정 지원 없이 자체적으로 상시 지속적 고용이나 최저임금 이상, 4대 보험 등 기본 요건을 담보할 수 있는 사업이나 기관만을 염두하고 있다.

### ③ 기존 국공립시설은 전환에서 제외?

시설의 경우, 신규 국공립시설은 물론 기존 시설 역시 위탁 계약기간이 종료하는 동시에 사회서비스공단으로 직영 편입하도록 해야 한다. 현재 복지부는 당연전환 방식이 아니라, 민간위탁 법인이라고 하더라도 “우수한” 경우 위탁 지속을 허용하는 것으로 검토하고 있다. 서울시 역시 신규 확충되는 국공립시설에 한해 공단이 직영하는 것으로 논의하는 것으로 알려져 있다.

이는 사회서비스공단 내 서비스제공기관을 직접 설치하지 않고 국공립시설을 기존 지자체가 설립한 복지재단 등에 위탁 맡기는 방식과 유사한 방식이다. 애초 사회서비스공단을 중심으로 통합적인 공적 공급 체계를 구축하려는 것과는 거리가 멀고, 결국은 ‘또 하나의 국공립시설 공공수탁기관’이 생기는 셈이다. 실제 효과에서도 차이가 날 수밖에 없다. 뒤에서도 언급하겠지만, 신규 공공인프라 확충 계획도 예산 등의 이유로 속도가 나지 않는데다, 기존 국공립시설도 전환하지 않는다면 사회서비스공단은 사실상 서비스 공급자로서의 역할을 수행하기 어려울 것이다.

## (2) 운영 및 재정 등

27) 애초 정부계획에도 사회서비스공단의 사업범위를 시설로 한정하지 않고 있으며, 재가 영역까지 포괄하고 있지만 구체성이 부족하다.

28) 서울시는 사회서비스공단 설립에 대해 가장 적극적이고 구체적인 논의를 진행하고 있는데, 요양시설 뿐 아니라 장애인 시설까지 적극적으로 공단직영을 검토하고 있으며, 복지관도 영역별 1~2개 시설에 대해 공단직영하거나, 지역아동센터, 건강지원센터 등도 점진적으로 직영하는 방안 역시 검토 중이다. 반면 오히려 어린이집에 대해서는 추후 직영을 검토하는 의견도 제시되고 있는 것으로 알려져 있다. 유보통합을 고려한 정책방향에 대한 판단 또는 민간어린이집의 반발을 고려한 정치적 고려일지 모르겠으나, 사회적 수용성과 필요성이 높은 어린이집을 추후 검토대상으로 하는 것은 쉽게 납득하기 어렵다.

29) 특히 어린이집의 경우, 양육비 지원보다 시설확충 특히, 국공립보육시설 확충에 대한 사회적 요구가 높다.

① 공공인프라 확충 계획은?

사회서비스공단은 공공인프라 및 예산 확충이 전제되지 않는다면 사상누각이 될 것이다. 그러나 실제 2018년 예산안에는 획기적인 공공인프라 확충계획이 담겨 있지 않다. 지난 11월 2일 노동시민사회단체들의 공동 기자회견에 따르면<sup>30)</sup>, 국공립어린이집은 450개소(신축 112개소, 장기임차 113개소, 공동주택 리모델링 225개소) 확충하는 수준이다. 이는 대통령 직속 일자리위원회에서 2022년까지 신규 국공립어린이집 2,610개소(연평균 522개소)가 필요하다고 추계한 수치에도 미치지 못하는 수준이다. 국공립요양시설 확충 역시 8개소(서울경기 2개소, 지방 6개소)에 불과하다.

특히 보조금 관리에 관한 법률이나 관련법에 따라, 보조금 지급대상 사업의 경우 매칭 방식으로 국가가 기준 보조율만 재정부담하고 나머지는 지자체가 부담하도록 규정하고 있다. 그러나 열악한 지자체의 재정 여건상, 실제 국공립시설 확충예산이 책정되어 있더라도 분담예산을 확보하지 못해 상당액이 불용 처리되어왔다. 지자체 분담비율 조정이나 전액 국고지원 등 지자체 재정분담에 대한 대책이 필요하며, 공공인프라 확충에 필요한 예산을 증액하고 확보해야 한다.

② 국민연금기금의 공공인프라 투자 좌초?

앞서 살펴봤듯이, 애초 대선 공약에는 국민연금 공공투자 정책과 연계해 국공립시설을 확충한다는 내용이 포함되어 있었다. 2017년 9월말 기준 약 612조원이 적립돼 있는데, 99.6%가 금융투자부문에 집중돼 있다.

반면 공공인프라 투자에 국민연금기금을 활용하는 것은 ① 조속한 재원확보가 가능하고 ② 채권구매를 통한 장기상환 방식에 따라 정부 및 지자체의 재정적 유동성을 높일 수 있다. 또한 국민연금기금 자체적으로도 ③ 안정적인 ‘사회적 수익’을 위한 장기적인 투자처를 확보하는 한편, ④ 기금에 대한 사회적 책임과 공공성, 제도적 수용성을 높일 수 있다.

사회서비스공단의 조기 안착을 위해서는 공단 산하 직영체제로 묶인 공공인프라가 대폭 확충되어야 한다. 그러나 앞서 언급한 지방재정분담 구조나 열악한 지자체 재정상황을 고려하면, 단시간 내 대폭적인 재원을 동원하기란 쉽지 않다. 국민연금기금을 통해 먼저 공공 인프라를 대폭 확충하고, 지자체가 이를 조금씩 상환해가는 방식을 취한다면 재정 부담을 분산시킬 수 있다.

“기금이 소진되도록 설계된 연기금은 경제적 조건이 악화되면 다시 공공기관의 수익성을 강요하거나, 민간으로 매각할 수 있는 여지”(‘오늘보다’ 제30호, 2017. 7)에 대한 우려의 목소리도 있다. 하지만 지속적이거나 소모적인 사업성 경비가 아니라 기반시설에 대한 투자이고, 규모에 따라 차이는 있겠으나 대부분 5~10년 이내 원금과 확정이자에 대한 상환이 가능하기 때문에 기금소진과는 아무런 관련이 없다. 특히 소유주체는 지자체로, 국민연금(공단)은 운영이나 처분에 대한 어떠한 권한도 갖고 있지 않다.

하지만 국민연금기금의 공공인프라 투자는 정부 내부(기재부 등)와 금융자본의 반발로 인해 사실상 폐기한 것으로 보인다. 만약 정부재정(일반회계)을 공공인프라 확충에 투입할 계획을 갖고 있다면 문제는 없겠지만, 그렇지도 않으면서 현실적 대안마저 차단하는 것은 이해하기 어렵다.

30) 국회의원 윤소하, 국민건강보험노동조합, 공공운수노조, 공익인권법재단 공감, 민주노총, 사)보건복지자원연구원, 서울 시어르신돌봄종사자종합지원센터, 전국활동보조인노동조합, 좋은돌봄실천단, 참여연대, 한국노총, 한국여성단체연합, 한국여성민우회, 노인장기요양공공성강화를위한공동대책위

### ③ 100% 독립채산제 운영?

현재 복지부는 사회서비스공단 본부 재정은 국고 지원하되, 본부 산하 직영하는 국공립시설(수탁), 재가 서비스 제공기관, 공공센터 등은 추가 지원 없이 현행처럼 자체 수입을 토대로 운영하는 독립채산제 방식으로 검토하고 있다.

먼저 각 기관별로 회계분리를 적용하는 논의와는 별도로, 아무런 재정적 지원이나 제도 개선에 대한 담보 없이 자체 수입만으로 일자리의 질적 수준을 담보할 수 있을까. 이는 사실상 불가능할 뿐더러, 현행 수익추구 방식의 관행조차 벗어나기 어렵다. 당장 2018년 예산에도 장애인활동지원, 영유아 보육료 지원, 노인돌봄종합서비스 등이 최저임금 인상분이 반영돼 있지 않다. 예컨대 장애인 활동지원의 경우 2018년 최저임금(7,530원), 연차·주휴 등 법정수당(1,940원), 4대 보험 등 기관운영비(4대 보험 기관부담금, 퇴직 충당금, 운영경비 등 2,800원) 등 시간당 최소 1만 2270원이 필요하지만, 내년도 정부 예산액은 시간당 1만 760원에 불과하다.

결국 최저임금이나 근로기준법 등 최소한의 법적 기준조차 지키지 못하는 상황에서, 아무런 재정지원 없이 자체 수입만으로 운영하라는 것은 ‘재정적 담보를 할 수 없는 사업이나 기관’은 사실상 사회서비스공단 대상에서 배제하겠다는 것이다. 심지어 국공립어린이집이나 국공립요양시설 역시 일정 수준의 규모의 경제를 달성해 안정화되기 이전에는 재정적 지원이 필요할 수 있고, 설립지역에 따라 적자운영이 불가피할 수도 있다. 서비스 제공자로서의 공단 위상은 재정적 책임까지 동반해야 하는 것이다. 사회서비스공단을 통해 ‘좋은 일자리’로 만드는 것이지, 자체 수입확보를 통해 ‘좋은 일자리’를 담보할 수 있는 사업 또는 기관만 사회서비스공단의 범주에 넣겠다는 것은 본말이 전도된 것이다.

### ④ 서비스 표준화를 통한 민간 규제

사회서비스공단의 의의는 구축된 공공 인프라를 토대로 사회서비스 영역별 표준운영모델과 지침을 만들고 이를 가이드라인으로 삼아, 민간에 적용할 수 있다는 점이다. 이를 통해 민간의 낭비적 비용을 통제하고 다양한 지원을 통해 서비스 질 향상을 견인하되, 기준에 못 미치는 기관은 과감히 퇴출하거나 공단으로 인수하면서 사회서비스의 공급구조를 바로잡는 역할을 수행할 수 있다.

즉 사회서비스공단이 공단에 포함된 노동자와 그렇지 못한 민간 소속 노동자 간, 또 하나의 이중 노동 시장을 형성하는 것이 아니라, 사회서비스 전반에 대한 표준화를 이루면서 인력과 서비스의 질적 수준을 높이는 것이 핵심이다. 하지만 이에 대한 구체적인 방향과 계획은 아직까지 논의되고 있지 못하다.

## 2) 사회서비스진흥원과 사회적 경제

### (1) 사회서비스진흥원, 공급기관이 아닌 관리지원기관?

다시 공약으로 돌아가서, 애초 사회서비스공단은 “지자체가 공단을 통해 국공립 사회서비스 제공시설을 직영하는 체계 구축” 하겠다는 것이다. 그런데, 앞서 살펴보았듯이 복지부 계획대로라면, 직영하게 되

는 제공시설은 사실상 전무하다. 다시 간략히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기존 국공립시설 가운데 “우수한 시설”은 위탁을 유지하도록 열어두고 있어 사실상 전환이 용이치 않고, 전환을 역시 낮을 것이다. 둘째, 당장 내년 예산안을 보더라도 신규 공공인프라 확충은 미흡한 수준이라, 직영할 시설이 많지 않다. 셋째, 독립채산제 방식으로 어떠한 재정적 지원도 하지 않고 자체적인 수익을 낼 수 있는 사업이나 기관만을 대상으로 하겠다는 계획인데, 재가서비스 중에 고용의 질을 담보하면서 이렇게 할 수 있는 기관이나 사업은 전무하다. 결국 시설이든, 재가든 서비스를 직접적으로 제공하는 공급자로서의 역할은 매우 제한적일 수밖에 없다. 그러다보니, 직접고용이나 월급제 등도 계약 만료해 전환하거나 신규로 설치된 국공립시설 일부에만 적용될 수밖에 없다. 그렇다면 사회서비스진흥원은 뭘까. 시설이나 재가서비스 보다, 공공센터들을 사회서비스진흥원으로 위탁 전환하겠다는 것이 핵심인 것으로 보인다.

아래 [표]에서 보듯이 보건복지부 소속 복지 분야 공공센터는 2017년 기준 19개 기관, 896개 시설이 존재하며, 9,569명이 소속돼 있다. 설립 예정인 치매안심센터까지 포함하면 1,148개 시설, 14,694명이 된다. 국가 및 지자체(시도, 시군구)가 설립주체이나 대부분 민간위탁으로 운영되고 있으며, 전체 사업예산은 약 4.4천억 규모로 많지 않은 편이다. 즉 추가적인 재정투입이 필요 없는 공공센터들을 사회서비스진흥원으로 위탁 변경해 통합적인 서비스 지원체계를 구축하겠다는 것이다.

[표] 보건복지부 복지분야 공공센터 현황 (2017년 기준)

구분	기관(센터명)	시설 수(위탁비율)	종사자수 (평균)	설립주체		
				국가	시도	시군구
아동	육아종합지원센터	중앙1, 광역18, 시군구77 (94%)	중앙17 지역2,882 (30명)	○	○	○
	아동보호전문기관	중앙1, 광역40, 시군구25 (97%)	중앙25 지역985 (16명)	○	○	○
	공립형지역아동센터	시군구 57 (70%)	167(2.9명)			○
	지역아동센터지원단	중앙1, 광역16 (100%)	중앙16 광역61(5명)	○	○	
	아동자립지원단	중앙1 (100%)	10	○		
	디딤씨앗 지원사업단	중앙1 (100%)	4	○		
	가정위탁지원센터	중앙1, 광역7, 시군구10 (100%)	중앙11 광역65 지자체105 (10.1명)	○	○	
노인	노인보호전문기관	중앙1, 광역30 (100%)	중앙9 광역239 (8명)	○	○	
	경로당광역지원센터	광역16(100%)	광역81(5명)		○	
	독거노인종합지원센터	중앙1(100%)	25	○		
	치매안심센터	중앙1 광역17 보건소252(예정)	중앙25, 광역136 지방5,125(예정)	○	○	○
장애	장애인권익옹호기관	중앙1, 광역3,(100%)	중앙5, 광역9 (4명)	○	○	
	발달장애인지원센터 (장애아동지원센터와 같이 운영)	중앙1, 광역17, (100%)	중앙14, 광역146(8명)	○	○	
	행동발달증진센터	중앙2 (100%)	12(6명)	○		
일반	자활센터	중앙1, 광역14, 시군구248 (100%)	중앙24, 광역170 지방1,910 (8명)	○	○	○
	노숙인종합지원센터	지방10(100%)	140(10명)	○		○
	기부식품등지원센터	중앙1(100%)	7	○		
	정신건강복지센터	광역 16, 시군구209(84%)	광역281, 지역1,735 (8.9명)	○	○	○
	중독관리통합지원센터	기초50(100%)	기초225 (4.5명)			○
보건	자살예방센터	중앙1(100%)	28	○		
소계		896	9,569			
치매안심센터 포함		1,148	14,694			

\* 자료 : 보건복지부(2017)에서 재정리.

2017년 기준 지정된 공공기관은 339개인데, 이 가운데 ‘진흥원’의 이름을 띤 공공기관은 전체 28개 기관으로, 구체적으로 아래 [표]와 같다.

[표] '진흥원' 명칭이 붙은 공공기관 현황(2017년 기준)

구분	부처	기관명
위탁집행형 준정부기관	과기부	(재)한국우편사업진흥원, 정보통신산업진흥원, 한국방송통신전파진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국정보화진흥원
	문화부	한국콘텐츠진흥원
	산업부	한국디자인진흥원, 한국산업기술진흥원
	복지부	한국보건산업진흥원
	여가부	한국청소년활동진흥원
	국토부	국토교통과학기술진흥원
	해수부	해양수산과학기술진흥원
	중기부	중소기업기술정보진흥원
	산림청	한국임업진흥원
기타 공공기관	교육부	국가평생교육진흥원
	과기부	(재)연구성과실용화진흥원, 한국데이터진흥원
	문화부	한국공예디자인문화진흥원, 한국문화예술교육진흥원, 한국출판산업진흥원
	산자부	한국로봇산업진흥원
	복지부	(재)한국보육진흥원
	노동부	한국사회적기업진흥원
	여가부	한국건강가정진흥원, 한국양성평등교육진흥원, 한국여성인권진흥원
	중기부	창업진흥원
	산림청	한국산림복지진흥원

\* 자료 : 공공기관경영정보 공개시스템(알리오) 홈페이지에서 재정리(방문일 : 2017년 11월 30일).

이 가운데, 사회서비스와 유관하거나 복지부가 주무부처인 한국사회적기업진흥원, 한국보육진흥원, 한국보건산업진흥원의 주요 사업들을 살펴보면 아래 [표]와 같다. 실제 해당 분야의 사업적 기업과 어린이집, 의료기관 등에 대해 모니터링 및 평가, 네트워크 구축, 교육 강화, 컨설팅 등 운영지원, 조사 통계 등의 사업을 핵심적이지, 공통적으로 추진하고 있음을 알 수 있다. 실제 복지부가 검토하고 있는 것처럼, 한국보육진흥원이 위탁받아 운영하고 있는 육아종합지원센터가 사회서비스진흥원으로 위탁 변경해 어린이집 및 센터운영 지원 사업(교육, 컨설팅 지원, 대체교사 운영지원 등)을 담당하게 되는 것이다.

즉, 핵심적인 역할과 기능에 맞게 이름을 바꾼 것이지, 애초 사회서비스공단의 이름만 바꾼 것은 아니다.

[표] 사회서비스 관련 '진흥원'의 주요 역할 및 사업 예시

구분	주요사업
한국사회적기업진흥원 (노동부)	사회적기업가 양성과 사회적기업 모델 발굴 및 사업화 지원 사회적기업의 모니터링 및 평가 업종·지역 및 전국단위 사회적기업 네트워크 구축·운영 지원 사회적기업 홈페이지 및 통합정보시스템 구축 경영·기술·세무·노무·회계 등의 개선을 위한 컨설팅 지원 사회적기업 관련 국제교류 협력 <위탁업무> 사회적기업 활동에 관한 실태조사, 사회적기업 인증에 관한 업무 정관등의 변경에 관한 보고서의 수리(受理), 교육훈련의 실시
한국보육진흥원 (복지부)	어린이집 평가인증(제도운영, 사후관리 등) 자격검정 및 자격증 보육교직원 역량강화(보육교직원 양성 및 교육관리, 콘텐츠 개발 보급 등) 시간제보육(제공기관 대상 초기컨설팅, 자율점검 등 모니터링 및 컨설팅 등) 공공형어린이집 품질관리(연수, 우수사례공모, 재무회계 개별 컨설팅 및 교육, 운 영지원 및 관리) <위탁운영> 드림스타트 사업지원단, 중앙육아종합지원센터
한국보건산업진흥원 (복지부)	미래 신산업 전략기획 강화 (미래 신성장동력으로 육성하기 위한 정책개발 및 확산 등) 건강노화 활성화정책 및 기획 강화 (건강노화산업을 미래 신성장동력으로 육성하기 위한 정책개발 및 확산 등) 의료서비스 선진화 정책지원 강화 (공급체계 개선 및 의료기관의 효율적 경영을 위한 정책지원, 연구중심병원 지원 및 평가, 표준기반 진료정보교류 기반구축 및 운영, 특성화영역 도출 및 수익향상 방안 제시 등 수요자 중심의 경영지원 추진 등)

\* 자료 : 각 기관 홈페이지(방문일 : 2017년 11월 30일).

## (2) 일자리위원회와 사회적경제를 통한 사회서비스 활성화?

다시 대선공약으로 되돌아가보자. 애초 사회서비스공단 설립의 핵심적인 목표 중 하나가 기존 나쁜 일 자리를 좋은 일자리로 만들겠다는 것이다. 지난 대선에서 문재인 대통령의 핵심 공약이자 가장 뜨거웠던 의제가 ‘공공부문 좋은 일자리 81만개 창출’ 이었는데, 그 가운데 34만개가 사회서비스분야에 속한다. 즉 사회서비스공단을 통해 사회서비스분야 34만개 일자리를 공공부문으로 포괄해 좋은 일자리로 만들겠다는 것이다.

당선 되자마자, 대통령 제1호 업무지시로 2017년 5월 10일 대통령 직속 ‘일자리 위원회’가 설치됐고, 5월 16일 국무회의에서 ‘일자리위원회 설치 및 운영에 관한 규정’이 의결됐다. 발 빠른 행보였지만, 막상 일자리위원회의 체계를 꾸려가는 과정에서 사회서비스를 논의하고 추진 점검할 수 있는 체계 뿐 아니라 의제 역시 포함되지 않았다. 이에 2차 일자리 위원회(8월 8일)에서 민주노총의 문제제기를 통해 그나마 일자리위원회 내 ‘공공일자리 전문위원회’에 의제로 포함되고 사회서비스 관련 전문가 3인이 위원으로 포함되긴 했으나, 사회적경제가 독자적인 전문위원회로 구성된 것에 비하면 위상이나 역할에서의 강조점의 차이를 느낄 수 있다.

그러나 우여곡절 끝에 공공일자리 전문위원회에서 논의하는 하나의 의제로 사회서비스 영역이 들어가

긴 했지만, 실제 아무런 역할도 못하고 있다. 심지어 이미 10월초부터 복지부가 사회서비스공단을 사회서비스진흥원으로 변경해 지자체를 순회하며 방안 설명과 의견수렴을 하고 있는 와중에도, 일자리위원회는 ‘사회서비스공단 설립’이 포함된 ‘일자리 5개년 계획’을 발표했다(10월 19일). 여전히 공식적으로 ‘사회서비스공단 설립’을 유지하고 있다고 긍정적으로 해석하고 싶으나, 실상은 일자리위원회가 복지부의 추진상황을 전혀 점검하고 있지 않고, 업무소통도 이뤄지지 않은 결과라고 이해할 수밖에 없다.

사회적경제는 국가와 시장의 경계에서 위치하고 있고, 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등이 있다. 사회적경제의 주요 분야는 주로 사회서비스, 주거환경, 문화예술, 프랜차이즈, 소셜 벤처, 지역기반 연계분야 등 다양한데, 이 중 사회서비스분야는 사회적기업, 협동조합, 자활기업과 연관된다. 정부는 2000년 이후 부처별로 다양한 사회적경제 지원정책을 마련해 추진하고 있는데, 사회적기업에 대해서는 인건비, 사회보험료 지원, 사업개발비 뿐 아니라 세제혜택(법인세, 소득세, 부가세 감면, 기부금 인정 등) 등 직·간접적인 지원이 이뤄지고 있다<sup>31)</sup>.

사회적경제 활성화는 대선 공약에도 “신규 사회·공공서비스(국공립어린이집, 방과 후 교실, 한부모가정통합돌봄서비스 등)에 사회적 기업, 협동조합 등 사회경제기업 우선 참여 제도화” 및 “우리동네어르신 돌봄서비스(공공 노인 주·야간보호센터, 협동조합형 요양원 등) 확충하겠다”는 내용이 포함돼 있고, 100대 국정과제 중 하나로 포함돼 있다. 사회적경제기업의 사회서비스에 대한 역할과 의미를 일정정도 인정하더라도, 최소한 보완적 차원에서 이뤄지는 것이지 사회서비스공단을 통한 공공의 역할을 대체하는 방식으로 이뤄져서는 곤란하다. 그러나 정부가 사회서비스진흥원 방식의 추진을 고려하고 있는 상황에서, 사회적경제 활성화를 통한 일자리 확대리는 기존의 정책기조를 여전히 핵심적인 방향으로 유지하고 있는 것 아닌지 의구심이 들 수밖에 없다.

## 5. 사회서비스 공급구조 개편을 위한 정책적·운동적 과제

※ 구두발표

31) 일자리위원회, ‘사회적 경제 활성화 방안’(2017년 10월).

## ‘사회서비스공단 설립’ 공약과 운동의 방향

오승은 | 민주노총 공공운수노조 정책기획차장

### 1. ‘사회서비스공단 설립’ 공약: 진단과 처방

#### (1) 진단: 공공성 강화가 필요한 한국 사회서비스 공급구조

- 발제자가 공급, 규제, 재원을 기준으로 다양한 복지국가 모델을 비교, 정리하듯 한국 사회서비스 공급구조는 현재 공공성 수준과 향후 공공성 강화에 필요한 방향이 객관적으로 평가되는 위치에 있음. 공적 자원 지원, 민간 공급, 약한 규제라는 특징이 뚜렷함

[발제문] ○ “정부는 서비스 제공에 대한 재정적 책임을 일정수준 내에서 담보하면서도, 사회서비스의 직접적인 공급자로서의 역할을 수행한 경험이 전혀 없다.”

○ “정부는 사회서비스 공급에 대한 책임을 민간에 대한 규제와 평가로 제한적으로 관리하며 대체해 왔다.”

○ “재원은 주로 일반회계나 사회보험 등 공적으로 조성되지만 이용자의 본인부담과 기관에 대한 선택을 강조하는 시장원리를 활용하였다.”

- 시장화 전략(바우처 사업 도입 등)에 따라 양적 확대를 이룬 경로상 특징을 추가로 고려한다면, 사회서비스 공공성 강화를 위해서는 양적 확대만이 아닌 질적 확대와 지속성을 담보하는 구조로 전환되어야 함

- 위의 진단에 기초하여 지난 4월 대선공약이 수립되었다면, 단적으로는 기존의 시장화 전략에서 강조된 ‘효율성’, ‘선택권’, ‘경쟁’ 등의 명분이 정책 용어에서 사라져야 하며 ‘일자리 확충’ 방식도 다르게 제시되어야 함. 구조 전환 의지를 확인할 수 있는 지표임

#### (2) 처방: ‘공단’ 공약에서 ‘진흥원’ 추진으로

##### ① 노조의 ‘사회서비스공단 설립’ 요구

- 공공성 강화의 전략적 거점 만들기: 공공운수노조의 사회서비스 현장 단위들(보육협의회, 돌봄지부, 사회복지지부)은 국가가 시설·기관 운영 책임과 사용자 책임을 다할 때 비로소 일자리

질과 서비스 질이 개선될 수 있다는 데 의견이 일치함. 즉 사회서비스 공급 현장에서 공공성이 강화되어야 한다는 주장임. 그간 노조가 사회서비스공단 설립을 요구한 것은 현재 정부가 ‘제1 국정과제’로 추진 중인 ‘공공부문 비정규직 정규직 전환’을 논할 여건조차 되지 않는 민간 중심의 제도 환경에서 공단이 공공성 강화의 “전략적 거점” 역할을 할 수 있을 거라는 판단과 기대 때문이었음

- 공단 설립 원칙으로서의 ‘직접운영’, ‘공공인프라 확충’: 공단이 공공성 강화라는 기대 역할을 수행하려면 초기 설립 원칙부터 제대로 확립되고 지켜져야 함. 발제자가 강조하듯 사회서비스공단 설립 근거법에 “모든 서비스를 직접 운영”한다는 규정이 담겨야 하고, 설립 추진 전제로 “공단 산하 직영체제로 묶인 공공인프라가 대폭 확충”될 수 있는 방안도 모색되어야 함. 이 원칙들(직접운영, 공공인프라 확충)이 지켜질 때 제대로 된 직접고용\*과 민간 과급(규제) 효과도 따라올 것이며, 이를 통해 전반적인 서비스 질 개선도 달성된다는 판단임

\* 발제자가 목표로 제시한 사회서비스의 “공식적 노동”, “안정적이고 규제된 형태의 노동” 제공은 국가의 운영(서비스공급) 책임, 사용자 책임으로 달성될 수 있음. 대면서비스 중심의 사회서비스 분야에서 인건비는 자연히 최대 지출항목이 되는데, 시장화된 지금의 제도 환경에서는 인건비 절감, 부당노동행위 등을 통한 수익극대화를 충분히 막아낼 수 없음

② 정부의 ‘사회서비스진흥원 설립’ 계획

- 실망스럽게도 지난 10월 보건복지부 ‘진흥원 설립 계획(안)’은 당초 공약된 공급구조 전환의 의지가 유실된 “땀질식 처방”임. 기형적이고 제한적인 직영, 직고 모델을 제시하고 ‘규모의 경제’ (“통합”) 도달을 통한 업무량, 인력 확보로 재편의 여지를 마련하겠다는 정도의 방안임

- 나아가 발제자가 지적하듯 “비용-효과 등을 중심으로 우선 사업 범위 판단”하려는 태도로 추진 지연과 사실상의 공약 후퇴를 피하고 있음

o ‘공공인프라 확충’ 원칙 후퇴: 계획(안)에 공공인프라 확충 계획을 명시하거나 별도 추진을 전제할 내용이 없음. 보건복지부는 자의적 공약 해석, 부서별 책임 전가, 예산 핑계, 여론 핑계로 공약 이행 해태 중

o ‘직영’ 원칙 후퇴: 계획(안)에 시설·기관장 권한(‘전문위탁’, ‘책임경영’, ‘인사권 일부 위임’ 등) 문제, 독립채산제 문제, 위탁 범위(‘우선위탁’) 문제가 우려되는 ‘공공위탁’ 모델을 제시함. 부분적으로만 공공 성격을 띤 기관(신축 또는 지정)을 통한 ‘다중위탁’ 모델도 고려되고 있는 것으로 판단됨

o ‘직고’ 원칙 후퇴: 계획(안)에 ‘직접고용 원칙’을 명시하고는 있으나 명확한 직영 계획이 없는 상황에서 실효성이 의심됨. 공단(진흥원)이 직접 근로계약을 맺은 인력을 각 사업장에 파견하여 민간사업자의 인건비는 물론 사용자 책임 전가(불법파견 소지)를 지원할 우려가 큼

\* 보육의 경우 정부가 이미 보조교사(반일제, 기간제), 대체교사(파견형, 기간제) 인건비를 지원하는 ‘경단녀 일자리 창출 사업’을 진행하고 있으며, 현재 문재인 정부는 담임교사의 업무부담 경감, 보호자의 양육부담 경감을 명분으로 보조·대체교사를 대폭 확대하겠다는 계획임

2. 운동이 가야할 길: 노동권과 사회권의 연대

① **노조의 원칙적 입장:** 공단 설립이 당초 공약대로 국가의 사회서비스 공급 책임을 키우고, ‘민간 일자리를 공공 일자리로’ 전환하는 방식이어야 한다는 것이 기본 입장임. 이를 통해 공공부문 산별노조의 대정부(‘진짜 사용자’) 교섭력도 증대시킨다는 목표도 가짐

② **‘노동정책’으로 바로세우기**

- 공단 설립 찬성 입장이 자칫 이용자 권리나 대중여론과 괴리되지 않도록 임금체계, 고용형태, 처우 등 일자리 쟁점을 축소해야 한다는 우려 목소리도 있음. 그러나 정부 공약부터가 일정 부분 ‘일자리 문제’로 풀어야 한다는 진단과 처방에 입각하였고, 제1 공약인 ‘공공부문 좋은 일자리 81만 개 만들기’에서 사회서비스 일자리가 가장 큰 비중(34만 개)을 차지하는 등 사회서비스공단 설립은 노동정책으로서의 위상을 이미 확보하고 있음
- 이에 지금 가장 중요한 것은 정부의 ‘사회서비스 좋은 일자리 34만 개 만들기’ 추진이 타 부문(직접고용 전환, 공무원 증원 등)에 비하여 노정협의를, 속도 면에서 밀리고 있는 가운데, 기존 시장화 전략을 답습하여 ‘이용자 확대’를 위한 일자리의 ‘양적 확대’ 방침으로 후퇴하면서도 최저임금 보장 대비마저 없는 현 상황을 막아내는 것임. 이를 위해 노동자-이용자 연대 관계 형성이 매우 중요함

※ 정부의 “보육·요양 등 사회서비스 일자리 34만 명 확충” 5년 로드맵(10/18)

◇ 1단계 : 보육·요양·보건 등 수요가 많고 시급한 분야 중심(17만 명)

⇒ '17년 추경 및 '18년도 예산안부터 반영

① (보육) 국공립시설 부족 및 보육교사의 업무부담 과중을 해소 하고, 안심하고 양육할 수 있는 여건을 조성하기 위해 국공립 보육시설 확충, 보조·대체교사 및 아이돌보미 총원(6.4만명)

\* 국공립시설 이용아동 비율(%, '14년) : (한국)16(어린이집 13.6), (OECD 평균)68.4

⇒ 양육부담 경감과 여성 경제활동 지원, 아이돌봄 서비스의 이용률 제고 등을 통해 보육서비스 질과 수요자 맞춤형 서비스 강화

\* 국공립어린이집 이용아동 비율(%): ('17년)13.6 → ('22년)40.0

\*\* 아이돌봄 서비스 이용가구(만가구) : ('17년)6.1 → ('22년)8.1

② (요양) 고령화에 따른 요양대상 노인 및 치매환자 지속 증가를 감안, 치매 예방·관리 인력, 노인 돌보미 등을 확대(4.1만명)

\* 장기요양 대상자(만명): ('10년)32 → ('14년)42 → ('16년)52

치매환자수(만명) : ('10년)47 → ('14년)61 → ('17년)72

⇒ 치매환자전문 요양기관을 단계적으로 확대하고 전국 252개 보건소에 치매안심센터를 설치하여 ‘치매 국가책임’ 뒷받침 등 국가가 책임지는 요양서비스 구축

\* 치매안심센터 전담인력 1인당 치매환자(명): ('17년)885 → ('22년)147.6 (1/6 수준)

③ (장애인) 장애인 활동과 장애아동 가족지원에 필요한 인력을 확충하고, 신규 장애아동 증가 등에 따른 돌봄·요양 등 서비스 다양화(2.4만명)

\* 18세미만 장애인 신규등록 인원(천명) : ('11년)6.5 → ('13년)7.0 → ('15년)7.8

⇨ 장애돌봄 수혜자수를 확대하여 사회참여를 촉진하고 돌봄부담 경감

\* 장애인 활동지원 이용자(만명) : ('17년)6.6 → ('22년)9.8

장애아동 가족지원 서비스 수혜자(만명) : ('17년)5.6 → ('22년)6.7

### ③ 노동권과 사회권의 결합

- 아직 정부 계획이 확정되지 않았고, 공단 설립은 공공성 강화의 틀과 거점을 마련하는 수순의 작업임. 현재 정부의 추진 과정이 관료, 지자체, 전문가 중심의 밀실행정으로 이어지고 있는 문제도 있음. 이에 정책 현안에 즉각 대응하면서도 향후 정책 논의에 지속적으로 개입할 수 있는 사회운동의 형성이 필요함

- “사회적 권리로서 사회서비스를 바라보는 것은 노동자로서의 사회서비스 제공자와 이용자로서의 사회서비스 수급자라는 양자 간 권리가 상충되는 것이 아니라 상호보완적이고 협력적인 연대관계에 놓인다는 것을 의미한다”는 발제자의 주장대로 노동운동과 민중운동이 결합하여 공공성 강화의 원칙 방어와 정책 방향 제시의 역할을 할 수 있어야 함

\* 특히 국가일자리위원회 ‘공공부문 일자리’ 전문위원회에 참여하는 공공운수노조가 사회서비스 일자리 의제 방향에 노동권과 사회권을 함께 반영하기 위한 고민이 필요함

\* 연대관계가 불분명한 대응은 사용자, 노동자, 이용자가 각자 입장에서 보육료, 수가, 수당 등의 인상 요구로 종결되기 쉬움

※ 보육·요양서비스 이용자의 ‘사회권’ 논의를 위한 고민

○ 보육: 최근 저출산이 사회적 위기로 부각되면서 양육권이 하나의 사회권으로 인식되는 단계이며 아동 보호자의 발언권도 커짐. 특히 국공립어린이집 확충 요구가 커진 것은 공공성 강화 측면에서 의미 있는 사회권 주장이며, 이를 보편무상보육 요구로 발전시키기 위한 사회적 논의가 필요함. 다만 국가책임이 취약한 현재 제도 환경에서는 양육권 요구와 정책 수립이 보육교사 아동학대 방지, 양육수당 지급 등의 틀을 크게 벗어나지 않고 있음

○ 요양: 최근 급격한 고령화 추세로 수요 확대 대응에 비상이 걸림. 정부도 ‘치매국가책임제’ 등 이용자-서비스 대쪽 확충을 공약하고 급하게 추진하는 상태임. 그러나 노인 사회권 이슈와 노인 당사자의 목소리가 형성되기도 전에 요양서비스 공급이 시장화 방식으로 제도화되었고, 이에 처음부터 요양서비스가 ‘상품’으로 경험, 인식되는 문제가 있음. 요양보호사가 성폭력, 업무범위 불분명(이용자의 가사도우미 역할 요구 등), 고용불안에 시달리는 배경이기도 함. 요양서비스 수급권에 대한 논의는 부양의무제 폐지, 독거노인 생존권, 지역사회활동 보장 등 폭넓은 사회권 논의와 병행되어야 함

### ④ 전선 세우기

- 사용자 vs 노동자: 제대로 된 공공성 강화 논의를 위해서는 사업자와 종사자를 ‘공급자’로 묶는 방식이 아닌, 사용자와 노동자로 분리하는 구도 확립이 필요함

- 사회적 경제 vs 공공서비스: 현재 정부는 ‘사회적 경제’ 의제를 속도감 있게 추진하고 있어 사회적 경제 기업의 사회서비스 진출 지원 정책을 사회서비스 공공성 강화, 좋은 일자리 만들기 공약의 출구전략으로 삼을 우려가 큼

- 사회권과 노동권을 결합한 사회서비스 공공성 강화 의제를 형성, 주도하고, 국가가 공급자이

자 사용자가 되는 원칙들(‘공공인프라 확충’, ‘직접운영’, ‘직접고용’)을 방어하는 ‘제대로 된 공단 설립’ 촉구 전선을 형성해야 함

※ 공공운수노조의 보건복지부 <사회서비스진흥원 설립 추진계획(안)(10/11)> 검토의견(10/24)

1. 민간 중심 공급체계 재편계획 유실

- 당초 사회서비스공단 설립 공약의 취지는 국가가 직접 서비스를 제공하는 기반을 마련하여 일자리 개선과 서비스 질 개선을 동시에 달성하겠다는 것임
- 그러나 이번 진흥원 설립계획은 **민간 중심의 공급체계**(“민간중심”, “소규모 난립”, “민간에 위탁”)가 “질 낮은 일자리”와 “서비스 질” 저하의 원인이며 이에 “공공성 강화”(1)가 필요하다고 옳게 진단하고 있음에도 불구하고, 정작 공공성 강화 방안으로 국가 책임의 서비스제공이 아닌 ‘통합·관리’, ‘민간 연계’, ‘민간 지원’을 제시하고 있음
- 현재 민간 중심 공급체계에서 필요한 것은 민간 지원할 ‘전문기관’이 아닌, 서비스 제공할 ‘공립기관’임. 그러나 이번 진흥원 설립계획에는 공공인프라(공립서비스제공기관) 확충, 부실·부정민간 퇴출 등 ‘민간 축소’와 ‘공공 확대’ 방안이 통째로 빠져 있음

※ 기타 세부 검토

- ‘민간 통제’ 필요조차 역행하는 ‘민간 지원’ 계획에 불과함: 그동안 정부·지자체의 지도감독, 행정처분, 평가가 제대로 시행되거나 시장개선 효과를 내지 못했음에도 불구하고, 이번 진흥원 설립계획은 기존의 “통제 및 규제 위주의 질 관리” 방식을 “지원 위주로 전환”(15)하겠다고 명시하고 있음
- “다양한 돌봄사업 통합 운영”(11)과 “민간 제공기관과의 상호협력”(11)을 공약하고는 있으나 통합 방법과 민간 협력(MOU 체결 등) 유인 방안은 불분명함
  - \* 특히 진흥원 사업범위에 바우처(아이돌보미) 사업을 포함한다는 계획은 타부처(여가부) 소관의 불안정·저임금 일자리를 그대로 끌어오겠다는 발상임. 공공운수노조는 불안정·저임금 일자리의 양적 확대를 동력으로 하는 ‘사회서비스 34만개 일자리 만들기’ 정책에 반대함

2. ‘공공인프라 확대’, ‘직접운영’, ‘직접고용’ 원칙 파기

① **공립서비스제공기관 신축 계획 없음**: 당초 공약이던 공공인프라 확충을 통한 민간 비율 축소, 국가 책임 강화 기조가 유실됨(여타 정책 추진을 통한 공공인프라 확충을 전제로 하는 내용도 없음)

② **‘직접 설립·운영’에 못 미치는 ‘공공위탁’**: 시설 운영의 책임주체 및 내용이 불분명함

사업장별 “시설장의 책임경영”(5), “시설장에 인사권 일부 위임 검토”(10), “독립채산제”(7), “자체수입을 토대로 운영”(7), “위탁관리비 지급”(6),

- 종래 민간위탁 방식과 실질적 차이가 없는 가운데, 진흥원 설립으로 사용자와 업무지시자(운영자)가 분리되는 중층적 근로관계 문제가 야기될 것으로 예상됨

- “전문수탁·운영” (8), “표준운영 모델 개발 보급, 수시 모니터링 등을 통한 서비스 질 관리” (10)이란 표현은 진흥원의 설립취지가 공공의 서비스공급 책임 강화보다는 영업·매칭·컨설팅 등 지원역할에 있음을 암시함

### ③ ‘직접고용’ 범위 제한 및 원장 지위 모호함

<p>7쪽 (기존시설) 전환인력은 고용승계를 보장 (신규시설) 원장은 계약직 또는 일반직, 기타 종사자는 일반직으로 공개채용 * 업무성과 등에 따라 계약기간을 설정하되, 특별히 하자가 없는 경우 정년보장</p> <p>9쪽 (공통원칙) ○ 진흥원이 시설 종사자를 직접 고용하여 시설장(또는 위탁법인)과 근로계약을 체결하면서 발생한 신분불안 문제 해소 ○ 동일분야 내 단일화된 보수체계 마련으로 종사자 간 형평성 제고 ○ 통합적인 인사관리로 승진 등 비전 제시, 우수인력 안정적 확보 추진</p>
---

- 진흥원 직접고용(진흥원이 직접 “근로계약을 체결”)을 명시하고는 있으나, 내용상 그 명확한 대상은 신규시설 종사자(원장과 함께 신규채용)와 대체인력(과건)에 제한될 것으로 판단됨
- 시설장의 “고용승계” 방식 불분명함

## 3. 적극적·장기적 사업계획 없음

- ‘공공위탁’의 경우 기존 시설의 “우선적”, “단계적” 이관으로 표현되고는 있으나 적극적·장기적 이관 방침 및 계획은 없음
- 나아가 ‘선별적’ 이관 계획인 것으로 판단됨. “고용관계, 일자리 전환 조건 등을 검토” (6)하여 “기본적인 요건 설계가 가능한 사업” (6) 중 수탁사업을 결정하겠다고 명시되었는데, 이는 진흥원 설립(공공위탁)을 통해 고용관계, 임금수준 등을 개선하는 방식이 아닌, 애초 개선을 이를 자체여력이 되는 시설들을 ‘선별’ 하여 공단 사업범위로 삼겠다는 방침임
- 위탁계약이 완료된 국공립시설의 이관 방침을 명시하고는 있으나 “우수한 민간위탁 법인” (6)은 유지하겠다는 계획임. 우수법인의 기준이 모호하며, 정작 시급한 부실·부정기관 퇴출 방안은 없음

## 4. 노동자 처우개선 방안 없음

- “질 낮은 일자리” 문제를 지적하고는 있으나 근본적 해결책은 없음
  - \* 이번 진흥원 설립계획은 공공이 직접 서비스제공과 고용을 책임져 노동조건을 개선하는 방식이 아니라, “추가 재정지원 없이 규모화와 전문화 등으로 효율성 도모”(7)함으로써 “운영 효율화로 절감된 비용”(9)을 처우개선에 쓰겠다는 내용임
  - \* 제시된 ‘직접고용’ 방안 역시 중층적 근로관계(사용자성 문제)를 야기하거나 민간의 사용자 책임 전가에 용이한 인력과건 형으로 운영될 우려가 있음

- 재가서비스의 경우 ‘팀제’, ‘월급제’ 등 일부 진전된 표현을 담고 있으나, 진흥원이 서비스제공(설립·운영) 주체가 아닌 “영업·매칭” (15) 역할에 머무는 이상 근본적 노동조건 개선은 난망함
- 양질의 일자리 확충 방안 없이 사회서비스 사각지대 해소 기능을 강조하고 있다는 점에서, 진흥원이 대체인력을 확보·고용하여 “시장배제”, “시장거부” (2) 영역에 파견하겠다는 것 이상의 계획이 도출되지 않음

## 복지의 방향과 공단의 방향, 사회서비스공단 논의에는 없는 것

전덕규 | 전국활동보조인노동조합

### 1. 들어가며 : 시설서비스, 사회서비스, 공공과 시장

사회적 권리로서의 복지가 정부에 의해 저절로 확대·유지된다면 좋은 일일 것이다. 하지만 복지는 투쟁을 통해 확보되어 왔고 시혜에 의한 복지는 쉽게 축소되었다. [발제문]에서는 한국의 사회서비스 변화과정을 70년대 생활시설서비스 중심, 90년대 이용시설 및 지역사회서비스 중심, 2007년 이후에는 사회서비스 바우처사업 중심으로 구분한 연구를 인용한다. 이 변화과정을 살펴보면 70년대부터 현재까지 복지의 변화 방향은 시설중심의 복지에서 사회서비스의 방향으로 변화하여 왔다. 그 이면에는 시설에 갇혀 사는 것이 얼마나 반인권적인지에 대한 문제인식, 지역사회에서 함께 어울려 사는 것이 사회적 권리로서의 복지를 보장하는 방법이라는 인식과 투쟁이 있었다고 보아야 할 것이다. 그것이 장애인 운동에서는 ‘탈시설 자립생활’로, 노인·장기요양 분야에서는 ‘현대판 고려장’을 벗어난 ‘Aging in place’로 표현되고 있다.<sup>32)</sup>

한편으로 이러한 요구에 대응하는 정부의 태도는 미흡한 ‘재정적 지원과 소극적 관리감독’이었다. 그 지원 대상이 허가된 비영리민간인지, 신고된 영리민간인지, 수요자인지가 달라졌을 뿐이다. 정부는 그마저의 재정적 지원도 줄이기 위해 예산을 절감하기 위한 시도들을 멈추지 않았고, 장애인활동지원에 있어서 그 시도 중 큰 부분을 차지하는 것은 ①복지를 낙인화하는 부정수급 색출과 ②시설모델에 기반을 둔 정책으로 사회서비스를 대체하려는 시도<sup>33)</sup>였다.

32) [발제문]은 크게 시설과 재가, 공공센터를 축으로 하여 유형을 구분하고 있는데, 보육 어린이집과 일반 사회복지관, 공공센터에 있어서는 본 토론자의 논지와는 다른 개별적 접근이 필요할 것이다.

33) 경기도는 시설법인화를 용이하게 하고 이에 대한 지원을 강화함으로써 재가서비스에 대한 지원을 시설로 돌리려 시도하고 있다. 비마이너, 2017-11-07, “경기도, 탈시설 흐름 거스르는 ‘법인화 기준 완화안’ 결국 강행”, <http://beminor.com/detail.php?number=11555> 참고.

“당시 박근혜 정부는 활동지원서비스의 양을 늘리는 대신 예산이 적게 드는 응급안전서비스와 야간순회서비스를 도입했는데, 이에 대해 장애인 당사자들은 “활동지원 24시간을 지원하지 않기 위한 꼼수”라고 비판했다.” 비마이너, 2017-07-18, “루게릭병으로 사지 못 써... “활동보조 24시간이 필요해요””, <http://beminor.com/detail.php?number=11164&thread=04r04>

사회서비스분야가 바우처 제도로 시행된지 10년이 지난 지금, 이제 시장화 정책으로는 공공성을 확보하기는커녕 애초에 기대한 시장의 경쟁조차도 이루어지지 않음을 확인할 수 있다. 기존의 제도에 대한 문제인식 속에서 사회서비스공단 논의가 촉발되었으나, 여전히 정부는 자신의 책임을 저버리고 있으며 복지를 권리로 보기보다는 예산낭비로 보고 있다는 혐의가 짙다.

그리고 그 결과로 과열된 사회서비스공단 논의 속에 예산이 많이 들며 국가책임성을 위해 전면적 개편이 필요한 분야는 모두 제외되고 수급권자 당사자는 논의 자체에서 소외되고 있는 것은 아닐까? 하는 의문이 본 토론자의 문제인식이다. 또 시장정책이 반영된 사회서비스 바우처 제도 중에서도 비교적 공공적 요소로 제도가 구성되어 있는 장애인활동지원에서 일어나는 문제들은 국가의 책임 없는 개별적인 제도 변화만으로는 아무런 문제해결이 되지 않음을 보여주는 아주 좋은 실례라고 생각한다.

본 토론문은 활동지원현장의 문제를 통해 공단설립의 당위를 살펴보고, [발제문]에서 분석한 사회서비스 진흥원 논의를 검토하고 [발제문]과 의견이 다른 부분에 대해 개선하는 순으로 토론을 진행하려 한다.

## 2. 장애인활동지원에 있어서 현행 제도의 문제와 공단의 방향

### 가. 바우처 제도의 한계 : 바우처 제도 폐지를 통한 국가책임 실현이 답

활동지원제도의 생성 이유와 목적이라고 할 수 있는 장애인의 자립생활 지원은 장애인의 자기결정권 존중이 중요한 한 축이다. 하지만 개인의 자기결정권을 자유롭게 보장하기 위해서는 유연성 혹은 예측 불가능성 속에서도 서비스 이용이 가능해야 한다. 문제는 이 유연성을 유지하기 위한 위험이 노동자에게 직접적으로 전가됨으로써 임금불안정과 고용불안을 초래한다.

자기결정권 존중과 고용안정성이 충돌하는 극단적 사례를 살펴보자면 휴업수당을 검토해 볼 수 있다. 서비스이용자와 서비스제공기관, 그리고 노동자가 합의하여 서비스를 제공하기로 계획하였으나, 서비스이용자의 사정이 생겨 서비스를 제공할 수 없을 경우를 가정해보자. 서비스이용자가 갑작스럽게 서비스 이용을 거부해도 활동지원기관이나 활동지원사는 이에 대한 대책이 전혀 없다. 활동지원기관은 이용자의 결정을 존중해야 하며, 실질적으로 많은 활동지원사들은 서비스 제공을 포기하고 임금을 받지 못하는 것이 부지기수이다. 허나 현행법은 근로자의 귀책사유 없는 임금상실의 위험을 보호하기 위해 휴업수당을 지급하도록 하고 있다.<sup>34)</sup> 법의 취지를 해석해 보자면, 경영자는 노동자에 대한 지휘 감독권을 가지되, 시장의 수요변동에 대한 예측 및 이에 대한 책임을 질 의무를 부과하고 있다고 할 수 있을 것이다. 만약 노동자가 휴업수당에 관한 권리를 주장한다면, 현재의 장애인활동지원제도는 사용자를 활동지원기관으로 함으로써 이 유연한 수요에 대한 위험을 활동지원기관에 지우고 있다.

사회서비스의 공공성을 감안할 때, 수요의 유연성과 고용의 안정성 요청이 충돌하는 이 같은 위험지점은 국가가 책임지는 것이 올바른 방향일 것이다. 현실은 노동자에게 전가되고 있으며 규범적으로는 위탁받은 민간기관이 책임을 져야 한다. 이 속에 국가는 없으며, 국가책임성은 현행의 바우처 제도로는 달성할 수 없다.

34) 근로기준법 제46조

유연성에 대한 위험은 오로지 노동자와 기관에만 전가되지 않는다. 현행 바우처 제도는 중증장애인의 생존권이라고 할 수 있는 활동지원서비스를 사용가치의 측면에서가 아니라 교환가치의 측면에서 바라본다. 생활 및 생존에 필요한 서비스 시간 단위로 급부를 제공하는 것이 아니라, 화폐단위로 바꾸어 바우처를 지급한다. 이 때문에 서비스 이용자들은 명절을 두려워한다. 제공인력에게 지급되는 가산수당<sup>35)</sup> 때문에, 명절이 길면 길어질수록 사용할 수 있는 서비스 시간이 줄어든다.<sup>36)</sup> 이는 공공재 영역에서 생존권 보장을 위해서 제공되어야 할 서비스가 실질적 급부차원에서 보장되는 것이 아니라, 교환가치로 지급됨으로써 발생하는 폐단이라고 할 것이다.

결론적으로 노동자의 권리와 장애인의 권리를 비용확일적으로 계산하여 이를 일치시키고자 하는 현행 바우처 제도는 장애인이용자와 노동자에게 모두 한계를 가지는 제도이다. 장애인은 장애인이 필요한 서비스 시간을 급부로 제공받도록 하며, 노동자에게는 노동자의 권리를 보장하기 위한 국가책임의 직접고용 및 월급제 실현이 필요하다.

## 나. 허가제/신고제, 영리/비영리라는 구분

### 1) 공급자의 성격

[발제문]에서 한국 사회서비스의 제도변화를 살피며 언급하는 몇 가지 제도들이 있다. 허가제/신고제, 영리/비영리의 구분이다. 장기요양의 경우 공급자격을 영리기관에도 열어두고 있으며 신고제로 운영하고 있다. 영리기관의 난입과 잦은 개·폐업은 시장화의 극단적 폐해를 보여주는 듯하다. 따라서 비영리기관을 공급자로 제한하자는 주장이 가능하다. 하지만 장애인활동지원의 경우 비영리민간 공급자 중심으로 한 허가제의 공급구조를 갖고 있다. [발제문]에서는 한국의 사회서비스공급구조 변화를 비영리민간과 시장으로 구분하여 변화추이를 바라보고 있으나, 공급체계와 관련한 선행검토에서 비영리법인 또한 “공공성을 담보하고 있다고 보기 어렵기 때문에 민간으로 분류하는 것이 타당” 하다고 말하고 있다. 결론적으로 활동지원제도의 현재를 살펴보자면 비영리기관을 공급자로 제한한다고 해도 다른 조치가 함께 이루어지지 않으면 현재의 상태가 크게 개선되기를 기대할 수는 없다. 특히나 이러한 구분의 무의미성에 대해서 지적하는 것이 중요한 이유는 [발제문]에서도 언급하듯이 문재인 대통령은 대선공약으로 사회경제기업을 통해 돌봄 서비스를 확충하겠다는 내용을 제기하였으며 이는 현행의 민간위탁과 다르지 않다.

기관은 운영에 있어서 운영비 확보가 시급한 문제이고, 서비스 수가가 통제되는 상황에서 기관이 운영비를 확보할 수 있는 전략은 ①노동자들의 권리를 축소하는 방법과 ②장애인이용자의 권리를 축소하는 방법이 있다. 기관이 운영비 확보를 위해서 활동지원사들의 노동권을 축소시키는 전략은 비영리 기관이라고는 하지만 일반적인 자본가의 모습과 크게 다르지 않다. 불법적 포괄임금제도는 전국의 활동지원기관이 기본적으로 도입하고 있는 상황이며, 노동시간 제한을 통한 여러 기관으로 쪼개기를 통해 노동자 권리를 축소하는가 하면, 휴게시간을 보장하라는 근로기준법을 들어 실 근무시간보다 적은 시간을 노동시간으로 인정하여 임금을 삭감하고 10분단위의 휴게시간으로 쪼개어 보장하는가 하는 사례도 있다.<sup>37)</sup> 수

35) 1인 제공인력 기준 하루 8시간까지 서비스제공시간에 대해 150%의 수가가 결제된다. 이후의 근무시간에 대해서는 연장근무수당 등이 발생함에도 100%의 수가가 결제된다.

36) JTBC, 2017-09-20, '추석 때 어떡하라고'...황금연휴가 두려운 중증 장애인, [http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news\\_id=NB11524675&pDate=20170920](http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11524675&pDate=20170920)

37) 평화뉴스, 2017-09-26, 장애인활동보조 1시간에 10분 '임금깎기', 대구 첫 '안깎기' 합의, <http://www.pn.or.kr/news/articleView.html?idxno=15553>

당지급을 피하기 위한 불법적 탄력적 근로시간제를 도입하고, 부당해고와 4대보험 사측부담분을 활동지원사에게 전가하며, 체불임금에 대한 포기각서를 요구하는 사례들은 반복적으로 발생하고 있다.

이 같은 활동지원기관의 노동자 권리 무시는 더 나아가 장애인이용자에 대한 권리 무시로 이어지기도 한다. 운영비 확보를 위해서는 적은 시간에 많은 바우처 수익을 남겨야 한다. 근로계약은 최저임금을 기준으로 하고 법정수당은 그 기준으로 50%를 지급해야 하지만, 야간과 휴일의 경우 바우처수가 기준으로 50%의 수익이 더해진다는 점을 악용하여 장애인이용자에게 야간과 휴일에 활동지원서비스를 사용하도록 강요하는가 하면, 법정수당 발생을 이유로 야간과 휴일에 서비스를 이용하지 못하도록 통제하는 활동지원기관의 사례가 있다. 활동지원기관과 활동지원사 간에 분쟁이 있는 경우, 해당 활동지원사의 서비스 제공을 불안정하게 만들기 위해 해당 활동지원사를 이용하는 장애인이용자에게 서비스계약종료 등을 이유로 서비스제공을 거부하는 사례도 늘어나고 있다. 이러한 문제들이 발생하고 있음에도 중앙 정부와 지방자치단체는 기관운영상의 문제라는 이유로 책임을 회피하고 있다. 활동지원 노동자의 권리가 무시되고 보호되지 못하는 논리와 장애인이용자의 자기선택권과 활동지원을 받을 권리가 방기되는 배경에는 [발제문]에서도 언급하고 있는 것처럼 ‘민간위탁사업은 서비스구매계약으로’ 해석 가능하다는 논리가 존재하고 있으며, 이를 통해 정부는 모든 법률적 책임으로부터 벗어나고 있다.

## 2) 소극적 규제와 강력한 규제, 그리고 경쟁의 성격

결국 현장에서 이처럼 노동자와 이용자의 권리를 무시하는 일이 벌어지고 있는 것은, 국가가 관리감독을 제대로 하고 있지 않아서 일 것이다. 국가는 기관들에게 노동자의 권리보장에 대한 규제는 전혀 하고 있지 않다. 기관이 이용자의 권리를 침해한다고 해도, 그것은 이용자가 시장원리로 타 기관을 선택하면 될 사안이며, 운영상의 문제이므로 간섭할 수 없다는 태도를 취하고 있다. 기관들은 국가가 과도하게 규제하고 있다고 아우성이지만, 이 규제의 성격이 중요하다. 활동지원 현장에서 느끼는 정부의 관리감독은 부정수급 색출에만 집중되어 있다. 장애인이용자에게 본 서비스를 제공하는 것과는 별도로 요구되는 서류업무는 서비스의 질 개선을 위한 목적이 아니라 부정수급을 막기 위한 장치일 뿐이다.

이런 상황에서 기관들은 질 좋은 서비스를 제공하기 위해 경쟁하지 않는다. 장애인이용자들도 서비스의 질 차이로 활동지원기관을 찾지 않는다. 서비스의 질은 직접 얼굴을 마주치는 활동지원사의 역량에 따라 달라지지 활동지원기관에 따라 달라지지 않는다. 장애인이용자 혹은 활동지원사가 함께 손잡고 활동지원기관을 찾는 현상은 장애인이용자에게 활동지원기관이 어디든 상관없다는 현실, 그리고 어떤 기관이 질 좋은 서비스를 제공하는지 평가하고 판단하기가 쉽지 않은 문제라는 점을 잘 보여준다.

이런 상황에서 좋은 평가를 받는 기관은 노동자를 잘 착취하여 시설을 잘 갖추는 소위 규모의 경제를 갖춘 기관들이다. 정부가 시행하는 평가 기준은 부정수급 관리감독을 잘 하고 있는지, 그리고 제반 시설이 잘 되어있는지 등이다. 장애인이용자의 서비스 평가는 변별력을 갖기 힘들다. 결국, 제공인력의 노동권을 보다 잘 보장하는 기관이 높은 점수를 받는 것이 아니라, 장애인이용자의 심기를 거스르지 않는 한도 내에서(사실 이미 심기를 거스르는 기관은 이용하지 않는다), 활동지원인력이 부정수급하는지 보다 잘 노동감시 하며, 보기 좋은 부동산을 확보한 기관이 좋은 평가를 받는다.

## 3) 신고제와 허가제, 진출입의 통제

앞서 말한 것처럼 정부가 무엇을 중점적으로 보는가는 시장 경쟁의 성격을 좌우하며, 규제자가 올바른 기준을 가지는 것이 중요함은 두말할 것도 없다. 그렇다면 현 시스템에서 규제자가 올바른 기준을 가졌을 경우 그에 대한 집행력을 가지기 위해서는 어떤 조건이 필요한지에 대해서 고민해 볼 필요가 있다.

활동지원기관에 대한 관리감독 책임은 지방자치단체에 있다. 활동지원기관이 운영을 잘못한다 하더라도 지자체 입장에서는 기관에 대한 지정취소가 벌어질 경우 기존이용자와 노동자를 어떻게 처리할 것인지에 대한 문제가 골칫거리다. 특히 사업공모에 응하는 기관이 적은 지방으로 갈수록 이런 문제는 심해진다. 지방으로 갈수록 지자체가 기관을 장악하는 능력이 약한 경우가 많은데, 이는 공공성을 강화하기 위해서 해결해야할 문제이다. 허가제와 허가갱신제가 있다고 하더라도 지방정부가 실질적으로 진출입을 통제하기 위해서는 정부 자체에서 이용자와 노동자를 안정적으로 수용할 수 있는 인프라 자체를 구축하고 있어야 한다.

### 다. 국가 직영 기관, 공공거점기관의 필요

민간위탁기관을 중앙에서 컨트롤 할 수 있는 기관이 부재한 상황에서는 활동지원제도상의 매칭문제가 항상 발생한다. 타 기관을 이용하는 장애인이용자와 활동지원사는 서비스를 제공할 수 있는 시간과 이용하고자 하는 시간이 일치함에도 단지 기관이 다르다는 이유로 정보를 얻지 못하는 경우가 있다. 기관들은 장애인이용자가 수입원이며 이러한 정보를 공유하지 않는다. 하지만 활동지원제도가 중증장애인의 생존권을 보장하기 위한 제도임을 생각해보면, 이 같은 정보의 문제가 발생해서는 안 된다. 지자체별로 거점기관을 두고 지역 장애인이용자와 제공인력에 대해 조절해준다면, 매칭문제는 덜 발생하게 될 것이다. 인력의 긴급한 사정으로 서비스를 제공받지 못할 경우 등에 대한 대비를 위해 거점기관에서는 긴급한 상황을 대비한 상시 대비인력이 고용되어야 한다. 공공 거점기관은 서비스제공에 있어서 그 책임성도 강화해야 한다. 기존의 활동지원기관들은 서비스제공을 거부할 수 없도록 하고 있으나, 인력수급 문제가 있을 경우 예외적으로 서비스제공을 거부할 수 있다. 서비스대상자의 생존권과 관련된 사회적 권리로서의 활동지원을 제공받을 권리에 있어서 이러한 예외가 인정되어서는 안 될 것이다. 이는 장애인이용자들에게 안정적 서비스를 제공함으로써 제도 자체의 공공성에 큰 기여를 할 것이다. 뿐만 아니라 중간관리자들은 사례관리 등의 업무에 보다 집중할 수 있는 구조를 만들어야 한다.

무엇보다 현재처럼 여러 기관에 찢어져 고용되어 노동자로서의 권리를 보장받지 못하는 경우를 피하기 위해서는 서비스 제공에 있어서 연계기관이나 서비스이용자의 집으로 파견되어 급부를 제공하더라도, 고용주체를 일원화하는 고용의 통합이 필요하다.

## 3. 사회서비스 공단을 둘러싼 주요 쟁점에 대한 의견

### 가. 국가책임 결여된 진흥원

이러한 현장의 문제와 필요를 해결하기 위해 공단이 대안으로 지속적으로 제시되었다. 하지만 문제인 정부는 공약을 폐기했다고 보아도 무방하다. 공단논의에서 핵심적인 부분이라고 할 수 있는 공공인프라 구축과 국가가 책임지는 고용, 예산지원에 대한 부분은 모두 폐기되었다. [발제문]에서 분석하는 것처럼, 사회서비스진흥원은 명칭만 바꾼 것이 아니다.

진흥원은 “모니터링 및 평가, 네트워크 구축, 교육 강화, 컨설팅 등 운영지원, 조사 통계등의 사업” 을 할 것이며 이는 “사회서비스 영역별 표준운영모델과 지침을 만들고 이를 가이드라인으로 삼아, 민간에 적용” 하여 민간을 규제하겠다는 시도로 볼 것이다. 허나 [발제문]에서도 이미 지적한 것처럼, “공공인프라 및 예산 확충이 전제되지 않는다면 사상누각” 이 될 것이 뻔하다.

진흥원이 제공할 것으로 예상되는 서비스들을 하나하나 뜯어보자면 현장에서 나아질 구석이 전혀 없다. ‘모니터링 및 평가’ 는 이미 부정수급 단속이라는 명목으로 층층이 겹쳐진 국가기관들을 통해서 이루어지고 있으며, 좋은 서비스를 위한 조건을 만들어 주지 못하는 한 의미가 없다고 할 것이다. ‘네트워크 구축과 컨설팅 등 운영지원’ 은 이미 지역별 민간기관 간에는 기관운영상의 문제를 서로 논의하기 위한 네트워크가 구축되어 있으며, 이 네트워크를 통해서 어느 정도의 서비스량이면 운영이 가능한지, 운영비를 확보하기 위해 어떤 조치를 취하는지 등의 정보는 모두 공유하고 있다. ‘교육’ 을 강화하고 ‘조사 및 통계’ 를 낸다고 해도, 교육받은 당위를 실현할 수 있는 조건과 조사한 문제를 국가가 책임지고자 하는 의지가 없다면 모두 의미가 없는 것이다.

## 나. 무엇이든 포함할 수 있는 추상적 포괄보다, 어느 하나 빼놓지 않는 구체적 명시가 중요

사회서비스공단관련 법률의 제정은 정부가 사회서비스를 책임지고 운영하고자 할 때, 이를 시행할 수 있도록 법률적 근거를 마련하는 것과 동시에 사회서비스를 책임지도록 하는 의무를 부과하기 위함이다. [발제문]에서는 “법 차원에서 사회서비스 사업 범위를 정하는 것은 결국 배제하는 영역이 발생할 수밖에 없” 으므로 사업 종류와 범위를 지자체의 재량으로 두자고 주장한다. 하지만 이론적 배제를 이유로 미래에 주장될지도 모를 사회서비스를 위해 지금 당장 요구되어야 할 사회서비스를 주장하지 않는 것은 어리석은 일이라고 생각한다. 법률이 작동하는 방식을 구체적으로 살펴야 한다. 정부와 지자체는 법률에 명시되어 의무가 있다고 하더라도 시행하지 않는 경우가 많고, 해도되고 안해도 되는 것은 안하는 경향이 있다. 추상적 포괄로 명시할 경우, 지자체에 사회서비스와 관련한 책임을 질 의무가 있음을 주장하고 요구할 때, 해당 사회서비스가 포함되는지 포함되지 않는지 여부를 놓고 또다시 해석투쟁을 벌여야만 한다. 기존의 사회서비스 분야 어느 하나 놓치지 않고 구체적으로 명시하여 지방자치단체의 책임을 명백히 하되, 사회적 요구에 따른 새로운 사회서비스 분야는 가능성과 재량의 영역으로 열어두어 이후의 투쟁을 대비하는 입법기술이 적절하다고 생각한다.

## 다. 정부의 경향 분석

[발제문]에서는 ‘인력 과전형’ 으로 운영되는 서비스를 ‘우선대상’ 으로 하자는 기존의 한 연구를 비판한다. [발제문]이 말하는 것처럼, 비용-효과 등을 중심으로 단순히 비용과 시간이 많이 드는 사업을 후순위로 미루는 것은 문제가 있다. 이를 기준으로 우선사업 범위를 판단하는 것은 타당하지 않다. 이러한 시각은 정부의 예산중심적 시각과 별반 다르지 않기 때문이다. 하지만 그렇다고 하여 우선사업 범위에 대한 판단을 유보하는 것도 미흡하다. 정부가 이미 예산논리에 매몰되어 있음은 명백하고 정부의 정책방향은 비용이 안 드는 방향으로 진행되고 있다. 분명한 것은 이러한 경향에 대한 어떤 대처가 필요하다는 점이다.

진홍원이든 공단이든 정부가 어떤 변화를 시도할 순서는 아마도 공공센터, 시설, 재가서비스 순서가 될 것이라고 토론자는 짐작한다. [발제문]에서도 말하고 있듯이 진홍원은 공공센터를 위탁전환하는 것이 핵심이고, 국공립시설의 경우 아주 일부에 지나지는 않지만, 직접고용이나 월급제 등을 기대할 수 있는 여지가 있다. 하지만 재가서비스의 경우 보건복지부가 말하는 대상에서 원천적으로 제외된다.

[발제문]에서도 말하는 것처럼 “사회서비스의 가장 큰 특징은 고도의 노동집약적인 서비스를 제공한다는 점이다. 이런 점에서 사회서비스는 고용과 긴밀한 관계를 형성하는데, 사회서비스의 좋은 일자리 확대는 자연스레 서비스의 질 향상과도 연결된다.” 사회서비스에 요구되는 인프라라는 것은 단순한 물적 조건을 말하는 것이 아니라, 종사자의 노동조건을 향상시키기 위한 책임을 부여하는 단계로 보아야 한다. 인프라만 확충한다고 하여 사회서비스 질 향상이 저절로 되는 것은 아니다. 인프라 확충을 통해 종사자의 노동조건에 대한 국가책임성이 확인된 후, 종사자의 노동조건을 개선할 수 있는 능력이 있어야 하며, 노동조건이 개선되고 나서 사회서비스의 질이 향상되는 것이다. 이쯤 되면 토론자는 예산이 많이 필요한 것은 ‘인프라 구축’ 일까, ‘인건비’ 일까? 라는 질문을 던져보고 싶다. [발제문]에서는 오히려 “국공립 어린이집이나 공공요양시설 등의 사회서비스공단 전환은 장기적으로도 불가능” 하게 된다고 기존 연구의 기준을 비판적으로 보고 있으나, 국공립어린이집이나 공공요양시설의 사회서비스공단 전환에서 부담이 되는 것은 ‘인프라 구축’ 뿐만 아니라 국가가 책임을 인정하는 순간 부담해야 할 ‘노동조건개선 비용’ 이 더욱 부담되는 것은 아닐까? 결국 정부의 정책선택도가 공공센터, 시설, 재가서비스 순서로 나열되는 것은 ‘인프라 우선구축’ 이나 ‘인력과전형 우선 지원’ 이나의 대립이 아니라, 노동조건개선비용이 적게 드는 순서로 나열되는 것이라고 생각한다.

## 라. 정부의 경향 속 복지의 방향에 대한 고민 - “나는 일자리가 아니에요.”

여기서 중요한 것은 이러한 정부의 경향 속에서 우리는 어떤 대처를 하느냐 하는 질문이다. 본 토론자는 이에 대한 대답이 복지의 방향에 대한 고민에서 찾아져야 한다고 생각한다. 그리고 복지의 방향에 대한 고민에서 빼놓지 않고 이야기를 들어야 할 중요한 주체는 서비스 이용 당사자들이라고 생각한다. 공단 논의에 대해 한 장애인이용자에게 의견이 어떤지를 물어본 적이 있다. 그는 사회서비스 공단을 둘러싼 논의가 일자리 논의 중심으로 이루어지는 것에 불쾌감을 표했다. 자신은 누군가에게 일자리를 제공하기 위한 존재가 아니라는 것. 우리가 사회서비스의 공공성을 고민할 때 빠트리지 말아야 할 중요한 지점이라고 생각한다. 노동권 없는 공공성은 허구이지만, 공공성이 곧 노동권은 아니다. 사회서비스는 복지에 대한 사회의 요구와 투쟁을 통해 획득된 것이고 이는 공공성 고민에서 빠트리지 않고 고민해야 할 중요한 요소이다.

장기요양서비스를 받는 노인은 요양시설에서 서비스를 받기를 원할까 자신이 살던 집에서 늙기를 원할까? 장애인 당사자는 시설에서 살기를 원할까 지역사회에서 함께 섞여 살기를 원할까? 어린이집에 다니는 어린이들은 으리으리한 어린이집을 원할까, 아니면 보육교사당 아동비율이 낮아 좋은 돌봄을 받을 수 있는 어린이집을 원할까? 산모는 어떤 공단의 모습을 바라고 있을까? 본 토론자는 국가가 책임지기를 가장 기피하는 사회서비스 분야이자, 복지의 과제이자, 또 당사자들이 가장 원하는 서비스로서 재가서비스를 강조하고 싶다. 공단논의에 있어서도 가장 후순위에 시행될 것이며 가장 많은 투쟁을 필요로 하는 분야일 것이다. 그리고 우리는 당사자와 함께 공공성을 논의하고 서로를 설득하는 과정을 통해서 공동의 목표를 발견할 수 있을 것이며, 연대형성이 가능하리라 생각한다.

## ‘사회서비스 공공성 강화와 공급구조 개편’에 대한 토론문

조현수 | 전국장애인차별철폐연대

### 사회서비스와 장애인 생존권

- 2005년 경남 함안의 한 중증장애인 동사 사건과 함께 시작된 활동보조서비스 권리 쟁취 투쟁은 주요 요구와 과제가 명확한 것이었음. 바로 ‘(사회적)생존에 대한 권리’로서의 요구였으며, 그렇기에 발제자가 언급한 ‘사회적 권리로서의 사회서비스’에 대한 요구였다고 할 수 있음.
- 그 당시 주요 요구는 ‘대상제한 폐지’, ‘생활시간 보장’, ‘자부담 폐지’였으며, 일종의 원칙으로서 “‘필요한 사람’에게 ‘필요한 만큼’ 지원되어야 한다.”는 요구라고 할 것임. 그리고 이는 10여년이 지난 현재까지도 여전히 유효하며, 사회적 권리로서의 장애인활동지원서비스를 쟁취하기 위한 투쟁은 여전히 진행 중임.
- 한국사회의 사회서비스 역사 속에서 여타 영역의 사회서비스와는 다른 의미가 장애인 사회서비스 영역에 있다고 생각함. 흔히 언급되는 ‘사회적 위험에 대한 대응’ 또는 ‘가족돌봄으로부터의 변화’로서의 의미와는 다르게, ‘당사자들의 투쟁’으로부터 시작된 사회적 권리로서의 의미가 강함. 비록 결과적으로 ‘바우처’ 방식의 ‘시장주의’를 막아내지는 못 하였지만 사회적 권리로서의 당사자들의 투쟁이 있었기에 타 영역의 사회서비스와는 다르게 극단적인 선별주의적·시장주의적 장치를 막아낼 수 있었다고 생각함. 예를 들어 제도 설계 당시 한국사회 사회서비스 역사상 이례적으로 ‘신청자격상의 소득수준에 따른 신청 제한’을 막아냈고, 비록 민간 중심이기는 하지만 ‘비영리’로 사업기관을 제한하였고 ‘사업기관 난립’을 막아내었음.
- ‘사회서비스 공단’을 중심으로 한 사회서비스 공공성 강화 전략에 대해 논의하는 현 시점에서 10여년 전 ‘바우처’ 방식의 ‘시장주의’를 막아내지 못한 것에 대한 운동적 평가도 분명 도움이 될 것이라고 생각함. 장애 영역만으로 좁혀서 평가를 하자면 삶의 모든 영역에서 주체성을 박탈당해야만 했던 일종의 장애인의 집단적 경험 속에 ‘당사자주의’를 중심으로 한 ‘자기결정권’은 가히 획기적인 것이었으며, 이것이 ‘바우처’ 방식의 ‘시장주의’에서 내세우는 대상자(소비자)의 ‘선택권’과 손쉽게 결합될 가능성이 높았다고 할 것임. 이는 현재도 장애계에 만연화(?)되어 있는 일종의 정서라고 할 수 있으며, 그것이 제도적 형태로서 논의되는 것이 ‘현금지급제’와 ‘개인예산제’임.
- 하지만 장애인 활동보조서비스 투쟁은 그 시작부터 사회적 권리로서의 사회서비스 제도화 운동이었다

고 할 것이며, ‘수급권자’로서의 당사자의 투쟁과 운동이 존재하는 한 사회서비스 공공성 강화 운동에 있어 중요한 영역이라고 할 수 있음.

## 사회서비스 권리와 ‘장애인’

- 지금에 와서 평가하건데 장애인 활동보조서비스 투쟁은 필연적으로 ‘필요한 사람’의 규정을 둘러싼 싸움일 수밖에 없었으며, 그런 의미에서 ‘장애등급제 폐지 투쟁’으로 이어질 수밖에 없었다고 볼 수 있음. ‘(사회적)생존에 대한 권리’로서의 활동보조서비스와 장애인 개인의 환경 및 필요를 무시한 채 의학적 손상만을 기준으로 한 ‘장애등급제’는 상충될 수밖에 없는 문제임.
- 또한 사회적 권리로서의 측면에서 보면 사회서비스 수급권은 언제든지 국가권력에 의해 그 권리가 박탈되어서는 안 되고 ‘낙인감’을 주어서는 안 됨. ‘장애등급제’는 이러한 국가권력의 극단적 형태이자 사회서비스 수급자의 권리성을 부정하는 요소들이 내포된 극단적 형태라고 할 것임.
- 1,842일동안 이어진 ‘장애등급제 폐지 투쟁’은 달리 이야기하자면 사회서비스 권리성을 쟁취하기 위한 투쟁이기도 하였으며, 사회서비스 ‘수급권자’는 누구이며 그 권리는 어떠한 것이어야 하는지를 둘러싼 투쟁임. ‘장애등급제 폐지’는 단순히 하나의 제도를 폐지하는 문제가 아니며 결국 이를 계기로 무엇을 목표로 나아갈 것인가가 더 중요하기에 향후 투쟁이 매우 중요하다고 할 것임.
- ‘장애등급제 폐지’는 ‘장애’와 ‘장애인’에 대한 개념 정의부터 새롭게 규정해야 하는 운동이며, ‘장애’가 ‘의학적 손상’이 아니라 ‘(사회적)생존을 가로막는 장벽’으로 규정되고 이에 따라 ‘(사회적)생존을 위한 필요’가 인정된다면 사회서비스 권리성의 확대로 이어질 수 있을 것임. 결국 사회서비스 권리성 확대라는 측면의 ‘장애등급제 폐지’는 장애인의 ‘(사회적)생존’을 위한 사회서비스를 더 많이 개발해야만 하며 양적 확대와 함께 질적 제고도 병행되어야만 하는 운동임.
- 하지만 문재인정부의 ‘장애등급제 단계적 폐지’는 이전 정부와 다른 모습을 찾아보기가 힘들. 여전히 하나의 제도를 폐지하는 수준으로만 바라보고 있으며, 예산 확대의 문제와 결부시키는 것을 매우 경계하고 있음. 특히 장애인복지예산의 큰 비중을 차지하는 현재의 장애인활동지원제도의 예산 및 전달체계 안에 다른 서비스를 포함시켜서 운영하는 일종의 ‘통합 바우처’ 형태를 도입할 것으로 예상된다.
- 이것이 사회서비스 권리성 강화 및 공공성 강화와 반대되는 방향이라는 것은 충분히 동의될 것이라 생각함. 무엇보다 사회서비스의 ‘목적’과 ‘수급권자’의 정의, 그리고 수급자의 ‘권리성’을 둘러싼 치열한 논쟁이 일어나고 있는 장애 영역이기에 ‘사회서비스 공공성 강화’ 운동이 전략적으로 함께 투쟁해야 할 필요성이 있다고 할 수 있음.

## 사회서비스 권리성 강화와 공공성 강화

- 발제자가 언급하였듯이 사회적 권리로서의 사회서비스를 인식하는 것은 중요하다고 할 것이며, 수급권자와 노동자의 권리가 상충되는 것이 아니라 연대관계라는 가치의 확인과 그로부터의 전략 논의가 필요함. 타 영역과는 다르게 사회서비스 ‘수급권자’로서 장애인 당사자의 운동이 조직되어 있고, 사회서비스 공공성 강화 운동이 ‘권리성’을 우회할 수 없다면 공동의 전략 마련이 필요하다고 생각함.
- 그런 측면에서 소위 사회서비스 ‘소비자’에 대한 서비스 ‘선택권’만이 강조되고 있는 지금의 사회

서비스 논의에서, 어떻게 ‘수급권자’의 서비스에 대한 ‘권리’가 강조될 수 있고 그것이 공공성 강화와 어떻게 이어지는지 논리를 만드는 것이 필요하다고 생각함. ‘사회서비스 공단’을 중심으로 한 공공성 강화가 사회서비스 ‘수급권자’에게 어떤 의미가 있는지 그 내용을 잘 선전하는 것이 중요하다고 볼 수 있음.

- 또한 ‘보육’과 ‘요양’ 영역과는 다르게 ‘장애’ 영역은 어떻게 전략적으로 접근하느냐에 따라 오히려 ‘사회서비스 공단’에 대한 논의가 잘 이뤄질 수 있는 여지가 있다고 생각함. 현실적으로 ‘장애’ 영역은 ‘보육’과 ‘요양’과는 다르게 국민 전체에게 가져다주는 파급 양상이 다르며, (안타깝게도) ‘장애인’이라는 특정 집단의 문제라고 생각하는 경향이 강하기 때문임. ‘사회서비스 공단’ 논의가 여러 가지 요소 때문에 앞으로의 전망이 밝지 않은 현 상황에서 오히려 전략적으로 ‘장애’ 영역에서 그 실마리를 찾을 수 있는 것은 아닌가 생각됨.
- 이번 토론이 대인서비스로서의 사회서비스를 중심으로 논의하는 자리이긴 하지만, 한국사회 사회서비스 공급구조의 역사 측면에서 바라보면 ‘장애’ 영역이 가지고 있는 다른 운동의 가능성 역시 존재함. 바로 ‘생활시설서비스’로서의 장애인 ‘수용시설’ 문제이며, 탈시설 운동이 가지고 있는 가능성임. ‘사회서비스 공공성 강화’가 ‘사회서비스 시장화’에 대한 저항으로서의 의미도 있지만, 넓은 의미로서의 사회서비스의 한국적 역사를 다시 쓰는 것이라고 한다면 민간 사회복지권력에 대한 투쟁 역시 피할 수 없는 문제임. 사유화되어 있는 사회복지 공급체계를 근본적으로 바꿔내는 것으로서의 ‘탈시설’ 운동이 가지고 있는 의미는 분명 ‘사회서비스 공공성’ 강화와 만날 수 있는 지점이 있다고 생각함.

## 사회서비스공단과 여성노동자

정지현 | 사회진보연대

- 사회서비스공단은 사회공공성 확대와 일자리창출이라는 두 가지 목표를 가지고 추진되고 있으나, 현재는 두 마리 토끼를 다 놓칠 수 있는 상황. 그 중에서도 이 두 가지 모두에 관련있는 여성(노동자)의 문제는 그런 점에서 심각할 수 있음. 애초에 사회서비스 일자리는 가정 내에서 담당하던 돌봄 노동을 사회화하고, 동시에 여성 취업을 늘릴 수 있는 일자리로 제시되었지만 현실에서는 가정 내 돌봄노동에서도 크게 자유롭지 못하고, 취업을 해도 열악한 저임금 일자리가 기다리고 있을 뿐임.

- 우리나라의 사회서비스 공급방식은 발제문에 언급된 대로 “①(전통적인 가족이 책임담보) → ③(비영리민간) → ④(시장) 형태로 변화돼 온 것” 이 사실임. 그러나 Munday(2003)가 분류한 사회서비스 공급유형과 연결지어 살펴보면, 우리나라의 경우 남부유럽 국가들에서 시행되는 “가족보호모델(family care model)” 에서도 여전히 벗어나지 못하고 있음. 가족이 책임 담보하는 형태와 시장화 모델이 혼용되어 나타남. 이는 고스란히 여성에게 전가되어 나타남.

- 그 중에서도 특히 50~60대 여성의 현실에 주목할 필요가 있음. 가족 책임 담보와 시장화 모델 사이에서, 돌봄노동의 공백을 중고령 여성들의 노동으로 메꾸고 있음. 50~60대 여성들은 가족 내에서 손자녀를 기르고, 아내로서 아픈 남편을 돌보고, 사회서비스 노동자로서 일터에서 장애인과 환자와 노인을 돌보는 형태임.

- 또한 여성의 경력단절 해소와도 관련 있음. 2016년 기준으로 우리나라의 35~39세 여성 고용률은 56.5%로 OECD 회원국 중 최하위권임. 통계청이 2017년 11월 29일 발표한 '경력단절여성 및 사회보험 가입 현황'에 따르면 경력단절여성은 181만 2000명으로 결혼(34.5%)과 육아(32.1%) 때문에 직장을 그만뒀다는 응답이 대부분임.

- 연내에 정부가 여성일자리 종합대책을 마련할 예정인데 경력단절 예방, 재취업 지원 확대를 그 핵심 내용으로 마련할 계획이라고 함. 그 방안으로 2019년부터 성평등 임금 공시제 시행, 육아휴직 첫 3개월의 급여 2배 인상, 사업주에 대한 인센티브를 확대, 통합적인 여성새로일하기센터 개편 등이 언급되고 있음.

그러나 이런 방안보다 더욱 중요한 것은 돌봄노동이 제대로 사회화되지 못해 여성들이 결혼과 육아로 가정에 머무르는 현실을 바꿔야 함. 그 핵심으로 사회서비스 공공성 확충은 매우 중요. 여성에게 돌봄노동의 책임을 전가하는 일·가정 양립이라는 여성정책이 계속 추진된다면, 사회공공성 확대도 더 속도를 내어 추진되기 어려울 것이고, 여성의 경력단절도 해소되기 어려울 것임.

- 그런 의미에서 복지부에서 추진하려는 ‘사회서비스진흥원’ 으로의 변경은 많은 우려를 낳을 수밖에 없음. 애초에 사회서비스공단 설립은 정부가 사회서비스의 직접적인 공급자로서의 역할을 수행하고 운영한다는 점에서 매우 큰 의미가 있었었음. 하지만 여전히 주춤하거나 문제는 던져놓고 방관하거나 축소하는 방식의 모습으로는 사회서비스 시장화 방식으로만 추진한 이전 정부들과 다른 결과를 만들지는 의문임. 사회서비스공단 설치의 공공 복지시설 확충과 공단을 통한 시설 직영, 그리고 종사자의 직접 고용이 골자인데, ‘사회서비스진흥원’ 은 직접운영을 포기하며 공적 책임도 종사자의 노동권도 보장되기 어려움. 이는 사회서비스를 국가가 직접 제공하는 기반을 마련하겠다는 사회서비스공단의 취지는 사라지고, 수탁·운영을 통한 변형된 형태의 시장화 방식임.

- 사회서비스공단이 제대로 안착하기 위한 정책적, 운동적 과제로는 다음과 같음. 첫째, 복지부가 제시한 ‘사회서비스진흥원’ 으로의 후퇴에 대한 비판과 제대로 된 사회서비스공단 추진을 요구해야 함. 둘째, 돌봄노동에 대한 사회적 재평가 필요함. 이제까지 돌봄노동이 주변적이고 하찮은 ‘비숙련’ 노동으로 여겨지며 저임금 불안정한 일자리로 고착화되었던 것에 대해 인식을 바꿀 필요 있음. 양적으로만 확대된 일자리 정책이 아니라 전민중의 보편적 권리이자 여성의 권리로서 사회서비스 공공성 확대는 절실함. 셋째, 사회서비스 노동자에 대한 광범위한 노동조합 가입이 필요함. 사회서비스 노동에 대한 사회적 재평가를 위해서도 사회서비스 노동자의 노동권 보장은 핵심임. 이를 위해 노동조합 가입을 통해 사회서비스 노동자의 목소리와 요구를 확장시켜야 함.



## 세션 4.

---

# [좌담] 노점상운동의 현재와 과제

---

## 노점상운동의 현재와 과제<sup>38)</sup>

최인기 | 민주노점상전국연합

1. 노점상정책의 흐름
2. 노점상을 바라보는 다양한 시각
3. 문재인 정부하의 노점상 현황
4. 2017 서울시 거리 가게 관리를 위한 가이드라인
5. 가이드라인 평가.
6. 노점상 운동의 방향 (비제도적 자율체계)
7. 정리하며

### 1. 노점정책의 흐름

정부와 자치단체의 노점상 정책 목표는 노점상 숫자를 관리하거나 점차 줄여나가는 정책이었다. 1986년 아시안게임과 1988년 서울 올림픽 개최를 앞두고 중앙정부의 지침에 따라 도시미화 작업의 목적으로 일제 단속이 전개되었다. 그 후 민주화 운동의 열기를 이어받아 노점상이 조직화 되고 저항이 심해지자 등장한 노점상 정책은 ‘절대 금지구역과 상대금지구역’ 을 설정하거나 합법화된 노점상 ‘가로가판대’ 을

38) 이 자료는 빈민해방실천연대 2차 정책워크 샵 ‘문재인 정부와 도시빈민 배제.포섭 정책’ 및 ‘노점 관리대책’ 이밖에도 그동안 제출된 토론회, 워크샵, 언론에 투고한 글, 민주노련 간부수련회에 제출되었던 글들을 모아 재구성 하였다. 특히 ‘서울시 거리가게 상생정책자문단 회의자료’ 와 회의 보고는 ‘노점관리대책’이 어느 수준까지 왔는지 예측할 수 있는 중요한 자료다. 기타 노점관리대책의 주요항목인 ‘노점개선자율위원회’ ‘노점실태조사’ ‘노점특화거리’ ‘노점상규격화’ ‘노점상 조례안’ 등에 대한 자료는 ‘노점상 관리대책은 우리의 대안이 될 수 있는가’ 라는 (민주노련 홈페이지 게재)를 참조바람.

병행하게 되었다. 이를 1차 개량화 시기라 할 수 있다. 높은 경제성장률에 따른 고용안정과 낮은 실업률은 노점상이 점차 자연 감소하는 원인이기도 하였다.

그러나 1990년대 들어 신자유주의 확산과 IMF 구제 금융은 노점상이 확대되는 원인이 되었다. 자치단체를 중심으로 용역을 동원하여 폭력적인 단속이 전개되었다. 2000년대 이명박 서울시장과 오세훈 시장에 이르러 도시미관사업과 도시 디자인화를 강조하게 된다. 서울시의 ‘도시경쟁력 강화와 브랜드화를 통해 외국인 관광객과 외국 금융자본 유치 그리고 이를 통해 침체한 경제를 활성화한다는 명분으로 노점상 단속도 있었지만 2007년 노점상 종합대책’이 마련되고, 노점상에 대한 기존의 단속 위주의 정책에서 단속과 규제를 동반한 허가제를 도입하여 현재까지 운영되고 있다. 2차 개량화라 할 것이다. 현재 박원순 서울시장은 도시 공간의 문화? 디자인화에 역점을 두며 노점상을 효율적으로 관리하고 감축하며 나아가 노점상 조례제정을 목표로 상생위원회를 운영하고 있다. 이를 3차 개량화 국면으로 볼 수 있다.

## 2 노점상을 바라보는 다양한 시각<sup>39)</sup>

구 분	보는 시각	요구 내용
일반 시민	- 저소득층 생계수단의 일환 - 보행권침해, 교통방해, 비위생적	- 생계형노점은 일정원칙 하에 허용 - 기업형, 보행권침해 등 노점은 강력단속
시민 단체	- 경제유통망 보완기능과 대체고용 기회를 제공 - 단속은 부분적 해결을 위한 미봉책 - 환경단체 : 도시미관 차원 적극정비 - 사회·복지단체 : 생존권보장차원 접근	- 적정규모의 노점 존재를 인정 - 단속위주 → 관리중심으로 정립 - 현실적인 생계대책 마련
전문가	- 생계수단으로 자구적 사회안전망 역할 - 도시에 활기, 인간적분위기 등 긍정적	- 노점의 존재를 인정 - 자치구별 특성에 맞게 대책 마련 - 장기적으로 등록제, 허가제 도입
공무원	- 노점은 현행법상으로 단속대상 - 노점을 인정하면 양산될 우려 - 법과 현실과의 크나큰 괴리	- 단속위주 → 관리위주로 전환 필요 - 일정지역을 시간제, 규격화하여 관리 - 신발생 노점은 강력 단속
점포주	- 단속이 필요하지만 상가 활성화의 보완적 요소로도 작용 - 인근점포와 동일상품 입지 배제	- 영업에 방해되지 않는 범위에서 인정 - 노점영업장소 청결유지 요망
노점상	- 생계수단인 노점은 본업 - 노점정비를 생존권 탄압으로 간주	- 생존권 쟁취 - 노점상의 자율성과 자치조직 활성화

노점상을 불법, 단속 대상으로 보는 근거는 ‘도로법, 도로교통법, 식품위생법’ 등이다. 사유지 혹은 국

39) 2007년 2월 서울시 자료 ‘노점상 관련 각계 입장’

공유지를 무단 점유했거나, 사유지를 빌렸더라도 식품 등 관련 판매 허가를 받지 않았다는 이유로 노점상을 불법과 단속 대상으로 취급하고 있다. 반면, 합법화된 사례로서의 ‘보도상 영업시설물과 운영자’ 구두박스, 가로판매대 등은 1989년 합법화된 노점상들이다. 이밖에도 풍물시장, 그리고 최근 푸드카와 디자인 노점, 특화 거리노점 등의 사례에서도 알 수 있듯이 정부와 지자체의 의지에 따라 노점상은 불법일 수도 때로는 합법일 수도 있다.

이밖에도 지방세법시행령, 부가가치세법 시행령, 소득세법시행령 등 각종 세법에는 노점상이 세금계산서와 영수증을 발급하지 않아도 된다고 규정되어 있을 뿐만 아니라 세금 면제 대상으로 규정되어 있기도 하기 때문이다. 적어도 노점상은 세금을 내지 않아도 된다.

노점상 탈세 논란을 둘러싼 내용은 다음과 같다. 최근 노점상과 관련된 오해 중에서 가장 대표적인 것이 노점상은 ‘불법 탈세’ 를 저지르고 있다는 인식이다. 불법 탈세라는 말은 마땅히 세금을 내야 할 사람이 법을 위반하면서 세금을 내지 않는다는 뜻이다. 하지만 과연 그럴까? 세법에서 노점상을 어떻게 규정하고 있는지 알고 있는 사람은 많지 않다. 지방세법령과 소득세법령, 그리고 부가가치세법령에서 나타나는 노점상과 관련된 규정은 세금 납부와 영수증 발행의 의무를 면제하고 있다는 규정뿐이다. 조금 더 구체적으로 보면 아래 표와 같다

구분	노점상 관련규정	비고
지방세법시행령 제79조	납세의무자 제외대상으로 담배소매인, 연탄.양곡 소매인, 노점상인, 유치원 경영자 등 규정	지방세법 제7조 1항 관련
소득세법시행령 제211조	영수증 발급의무 면제대상으로 노점상인, 행사인, 무인판매사업자 등 규정	
부가가치세법시행령 제71조	세금계산서 발급의무 면제대상으로 노점 또는 행사, 미용.육탕 및 유사서비스업자 등 규정	부가가치세법 제33조 1항 관련

< 조세관계 법령상 노점상 관련규정 ><sup>40)</sup>

위에서 알 수 있듯이 조세 관계 법령에서는 노점상을 세금 면제 대상 및 영수증 발급의무 면제 대상으로만 규정하고 있다. 따라서 노점상이 세금을 내지 않는 것과 영수증발급을 하지 않는 것은 엄연히 ‘합법적’ 인 것이다. 대부분 노점상은 세금을 내고 싶어도 내지 못하는 경우가 태반이다. 세금을 낸다는 것은 합법적인 경제주체로 분명히 인정받고 있는 의미이며 따라서 노점 행위 그 자체만으로 상시적인 단속대상이 될 수 없다는 의미이기에 노점상들은 세금을 내고 싶어 하는 경우가 많다.

최근 노점관리대책이 지자체마다 확대되면서 허가받고 일정한 점용료를 세금의 형식으로 내면서 영업하는 노점상들이 늘어나는 추세기도 하며, 가로가판매의 경우에는 더 오래전부터 합법화되면서 점용료를 내고 일정한 규칙을 어기지 않는 한 단속받지 않고 장사하고 있다. 그런데도 아직은 합법화된 노점상보다는 여전히 불법의 굴레를 쓰고 상시적인 단속의 위협에 직면해있는 노점상들이 더 많은 것이 현실이다.

40) 2017년 민주노련 : ‘정부정책이 노점상단체 및 노점상 대중들에게 미치는 영향’ 참조

### 3. 문재인 정부하의 노점상 현황



2014년 8,662개 2015년 8,338개 2016년 7,716개로 집계되고 있다. ‘서울시 노점상 종합관리대책’ 이 약 10년을 지나면서 큰 폭으로 줄었으며 노점상에게 다양한 영향을 미치고 있다. 지난 10여 년 동안 노점상 관리 정책의 결과는 7천여 개로 대폭 줄었다. 이 부분은 노점상의 미래를 짐작하는 매우 중요한 대목이다. 41)

박근혜 정부 시절 소위 창조경제의 이름으로 줄속 처리된 ‘푸드트럭’ 합법화는 지역선정의 문제와 감당하기 어려운 초기비용 및 식품위생법 등 현행법과 충돌하는 등 많은 문제가 해결되지 않았다. 노점상의 ‘상품 가치’ 를 파악하고 ‘푸드 트럭’ 을 허가하는 식의 정책을 내고 있지만 정작 혜택을 받는 쪽은 제작업체와 공급업체일 뿐이다. 이를 운영하는 노점상에게 일부를 제외하고 전체적으로 혜택이 돌아가지 못한 한계가 있다. 이처럼 노점상은 사회적 경제적 여건이 변함에 따라 포섭과 배제의 이중 잣대나 여론의 대상이 되고 있다. 이 과정에서 기존 노점상 박 단순 열사의 죽음과 서울 경기뿐만 아니라 전국적으로 벌어지고 있는 단속은 노점상의 현실을 극명하게 보여주는 우리 현실의 자화상이다.

### 4. 서울시 가이드라인 평가.

서울시 노점상 상생위와 가이드 라인에 대한 평가는 다음과 같다. 1장에서 언급했듯이 ‘가로가판대(kiosk)’ 라는 선례에서부터 오세훈 서울시장을 거쳐 박원순 서울시장까지 ‘노점상관리정책’ 들을 연속적으로 제시하는 과정이다.

하지만 민주노련은 ‘노점관리대책’ 및 ‘상생위원회 반대’ 를 기치로 단체가 출발하였다. 서울시는 상생위원회를 중심으로 노점상 관리대책 방안으로 조례 제정의 움직임이 있었고, 민주노련을 중심으로 이를 거부하였다. 사회적으로 공공갈등을 대결과 대립으로 해결하는 방식이 대두되면서 민주노련에 소속

41) 얼마 전 ‘SBS 백종원 푸드트럭’이라는 방송에서도 알려졌듯이 선전 홍보하고 있지만, 노점상의 삶의 조건은 나아지고 있지 못하고 있다. 방송이 끝난 후 푸드트럭의 매출은 또다시 떨어지고 있는 실정이다.

되어 있는 노점상을 재편하기란 쉽지 않았다. 통합 관리하는 방법 또한 저항에 부딪히게 되자 최근 서울 시에서는 ‘노점상 서울시 거리가게 관리를 위한 가이드 라인(안)’ 을 제시하게 된다.

내년 지방선거를 앞두고 서울시 산하 각각의 위원회에 성과를 촉구하는 과정에서 대책 없는 ‘가이드라인’ 이 제시되었다 볼 수 있다. 지방자치단체에서 만드는 자치규정 또는 자치법규인 조례는 자치단체나 자치단체 의원에 의해 제정된다. 물론 일반 주민이 청원의 형태로 조례 제정과 개폐 청구가 할 수도 있으나 유리한 노점상 조례안이 만들어지게 될 가능성은 없다. 노점상 문제를 놓고 수많은 이해관계가 충돌하고 지방자치단체장이 거부권을 행사하기에 노점상에게 유리하게 제정된다는 것은 환상에 불과하다. 지금 진행되고 있는 노점상 정책은 ‘사회적 합의’ 는커녕 수많은 독소조항으로 가득 차 있으며 이후 전국적으로 노점상 관련 모델이 될 가능성이 높으며 ‘노점상 조례안’ 의 모델과 시안이 될 것이기에 민주 노련은 반대를 분명히 하는 것이다.

노점상의 감축 정책의 경로는 첫 번째, 새로 발생하는 신규노점상에 대한 엄격한 규제에서 출발한다. 최근 경제침체에도 불구하고 노점상 발생이 늘지 않는 이유는 신규 발생 억제의 결과이다.

두 번째, 간선도로변을 점유하고 있는 노점상들을 이면도로로 이전시키는 조치에서 출발한다. 서울시는 과거 주요간선도로변을 ‘노점 절대 금지구역’으로 지정하였는데 종로대로, 강남대로, 등이 여기에 해당한다. 일시적으로 단속을 유보하며 노점상을 강제이전 시키고 있다.

세 번째, 상생위원회를 통해 상호 합의안을 도출하는 것이다. 점용허가는 장소이동 금지와 영업시간, 물품, 규격 등에 대한 제한조치에 대한 노점상의 동의가 전제되어야 한다. 실태조사를 통하여 재산 조사 약 2~3억 기준과 노점상 개개인을 둘러싼 다양한 조사가 뒤따른다.

네 번째, 점용허가를 받으면 점용료 조례에 따라 규제 및 관리를 받게 된다. 점용허가의 제한 조치를 어길 경우에는 점용허가 취소를 포함한 제재가 취해진다. 점용허가는 1년 단위로 갱신하고 서울시와 지자체는 노점 운영자 사망, 영업중단 등을 계기로 노점의 자연소멸을 유도한다.

다섯 번째, ‘노점 합법화’ 의 단계를 위하여 조례안을 만든다. 합법 노점들이 장사하는 거리를 노점특화 거리라 하며 조례 이전에 허가된 노점상은 서울시 점용료 조례 및 노점관리규정에 따라 구청에 점용허가를 받아야 한다.

마지막으로 서울시는 ‘노점관리대책’ 을 효율적으로 집행하고자 서울시와 각 지자체 산하에 상생위원회를 구성하였다. 상생위원회는 거버넌스 전략의 일환으로 공무원, 전문가, 학계, 의원, 주민대표, 노점상대표 등으로 구성되어 있으며, 노점관리정책 전반에 걸쳐 중재를 통해 영향력을 내온다. 하지만 ‘상생위원회’ 노점상단체에 할당된 위원이 소수이기 때문에 공정한 논의가 전개되기 어렵고, 노점상의 이해가 관철되기 어려운 구조다. 지자체의 ‘노점관리정책’ 을 일방적으로 홍보하고 추진하는 역할로 전략하고 있다.

2014년 과태료 부과액만을 보면 강남구가 1억5637만 원으로 가장 많았고, 중구(1억699만 원), 중랑구(5958만 원), 마포구(4238만 원) 순이었다. 과태료 외에 식품위생법과 도로점용료까지 포함하면 두 배 이상 더 나갈 것으로 짐작된다. 강남에서만 전체 예비비를 포함하면 7억 2천 8백만 원이 넘는 용역비를 책정 단속한다. 또한, 강남구는 총 1,524건의 노점 단속을 하며 25개 자치구별 단속 건수에서도 압도적인 1위를 차지했다.

**올해 상반기 자치구별 불법노점상 단속 현황**

(단위:건, 만원)

순위	단속건수	과태료 부과액
1	서초구(761)	강남구(1억5637)
2	강남구(515)	중구(1억699)
3	종로구(528)	중랑구(5958)
4	영등포구(347)	마포구(4238)
5	중구(263)	영등포구(4000)

(자료:서울시)

이상으로 가이드라인을 정리해 보면 첫째, 실태조사를 통한 재산 제한, 둘째, 헌법상 직업선택의 자유와 거주이전의 자유 침해하는 거주지 제한, 셋째, 영업 자율 침해인 시간과 품목, 크기와 규격, 운영제한, 폐점 기간 제한장소 제한을 들 수 있다. 넷째, 벌점제와 중도 퇴출(삼진아웃제)과 제소전화해각서 강요로 재판 받을 권리 제한 마지막으로 기간 제한과 일몰제 등 다양한 규제안으로 인해 노점상 자연 감소로 이어진다.

**5. 노점상 운동의 방향 (비제도적 자율체계)**

서울시의 상생위원회는 무조건 ‘노점상 조례안’ 을 만들려는 시도로 실질적으로 기만적으로 운영되었다. 그러나 이러한 주장은 지역별 대화마저 거부하는 것을 말하는 것은 아니다.

이 주장은 이제껏 해온 말을 뒤집는 주장이 아니다. 이 주장은 ?민주노련 중앙은 서울시 노점조례를 만들려는 흐름에 반대를 하지만 지역별 ‘노점상 상생위원회’ 의 원활한 운영을 위해서 지역에서는 노점상을 정당한 ‘파트너’ 로 인정하고 이를 위해 서로 협력관계가 될 수 있도록 그 위상과 체계 및 참여 대상까지 열어놓고 검토를 해야 한다는 뜻이다.

‘상생위원회’ 는 표면적으로는 노점상 대책 마련을 위해 지역의 상권단체 대표자 및 부녀회와 함께 노점상 대표도 참석하여 노점상 문제를 비롯한 갈등을 해결하기 위한 주체로 거론되기도 한다. 하지만 종로, 서부 연세로 등과 경기도 일각에서는 잘못된 사례가 발생했다. 이러한 재발 방지를 위해 본부와 지역 간의 철저한 상호소통이 이루어져야 한다. 공세적으로 지역별 노점상 문제를 적극적으로 제기하여 유리한 방향으로 논의를 끌어내야 한다. 그리고 더 많은 사람이 노점상을 통해 생계유지가 되도록 할 필요가 있다

‘상생위원회’ 가 ‘노점상 총량제’ 로 노점상을 자연감소 시키는 게 목적이 아니라 보행권과 생존권이 동시에 적용되는 방법을 찾는 게 노점상과 구청의 역할과 임무라 할 것이다. ?민주노련과 자율적 논의구를 통해 노점상 문제를 논의하고 협력하는 것이야말로 올바른 지역사회에서 ‘공동체’ 를 만들어 나가는 것이며 민관의 제대로 된 ‘거버넌스’ 체계라 할 것이다.

우리는 노점상 문제에 대한 다각도의 실천과 경험을 요구받는 현실에 직면해 있다. 허가를 받았다 하여 강제철거가 완전히 면제되는 노점도 없다. 따라서 우리는 허가받은 노점상을 조직에서 배제하는 것이 아니라 생존권 문제에 직면해 있는 모든 노점상을 조직하고 이를 통해 노점상 문제 해결을 촉구하는 힘으로 안고 가야 한다. 대중조직은 그 조직화 된 힘으로 평가받는다. 노점상의 규율이 앞으로 중요하게 대두될 가능성도 높다. 그리고 기존의 단속에 대응하는 탄압뿐만 아니라 일상적인 조직운영, 일상성이 담보된 자조적 운영, 회원 간에 정서적 공감대를 더욱 높여내는 상호부조 사업이 중요하게 대두될 것이다. 이는 노점관리대책이 10년을 지나간 시대의 필연적인 흐름이다.

북부지역처럼 지역 차원의 연대사업과 서부처럼 회원을 대상으로 한 대중 사업에 대한 사례를 발굴하고, 이를 전국적으로 확대하려는 노력이 필요하다. 이러한 문제의식은 가락시장 현대화 사업의 완공을 앞둔 송파지역과 종로, 노량진 및 부천 등의 조직에는 매우 시급한 현실이 아닐 수 없다. 허가받지 않은 노점상들은 노점관리대책 분쇄의 기초를 유지하고 투쟁하되 허가받은 노점상들은 노점관리규정 혹은 노점관리조례의 개선을 위한 활동, 노점단속예산의 삭감, 노점지원예산의 확대 등을 위한 여러 활동을 전개함으로써 조직의 가치와 필요성을 유지해나가야 한다.

이와 같은 다양한 시각 앞에 노점상은 긍정적인 기능을 극대화하는 것에서 출발해야 한다. 노점은 공공의 공간을 점유하고 장사를 하는 행위이다. 이는 현실적으로 시민들의 보행권을 방해하는 측면이 있다. 그리고 도시환경을 저해한다는 비난을 면치 못한다. 노점상이 보행자, 상인들과 함께 도시 공간을 점유하여 생존할 수밖에 없는 노점상의 현실과 보행자들의 보행을 방해하지 않는 공존의 방법을 찾아야 한다.

이런 공존을 무시하고 정치적으로 이용하거나 단속의 대상, 도시환경 미화를 위해 사라져야 할 존재로만 여기어서는 안 된다. 보행권을 고려하거나 노점마차 규격을 조정하고 주변 상인들과 함께 상권형성에 대한 노력은 조례가 아니더라도 충분히 가능하다. 이러한 노력을 분기별로 회의를 통해 전개해 나갈 수 있어야 한다. 이미 노점상은 오랫동안 생존을 위해 자체적으로 자율질서 강화 사업을 추진하고 있다. 민주노련은 불공정한 조례와 제도적 틀을 통한 방식이 아니라 대화와 토론으로 가능한 ‘비제도적 협력체계’를 주장한다.

노점상은 기존의 공식 노동자의 대열에서도 밀려나고, 자신의 가게를 내어 장사하기도 어려운 형편이기에 거리에서 장사하는 사람들이다. 서울시에서 발간된 [노점상 관리방안 중장기 대책 모색]에 따르면 조사대상 80%로는 비정규직 노동자들의 평균 수준을 웃돌거나 노점상 대부분이 차상위 계층에 속한다는 연구결과도 나와 있다. 2002년, 국제노동총회(ILO)에서는 ‘노점상을 포함한 비공식 경제에서 종사하는 노동자들의 권리를 보장해야 한다’는 국제결의를 한 바 있다. 네팔을 비롯하여 몇몇 나라에서는 노점상이 노동조합에 포함되어 노동기본권을 요구하고 있다. 현행법상에는 노동권을 임금노동자에게 제한된 권리로 인식하지만, 사전적이고 넓은 의미의 ‘노동권’인 노동 능력과 의욕을 가진 사람이라면 누구나 사회적으로 노동할 기회를 보장받아야 한다. 노점상의 노동행위는 노동자의 권리로써 보장되어야 하며 전기, 물, 가스의 원활한 공급 등 안정적 노동조건이 보장되어야 한다. 최후로 선택하게 되는 노점상을 공식노동이 아니라는 이유만으로 단속받고 차별과 폭력의 대상이 되어서는 안 된다.

노점상은 탈빈곤과 복지적 차원에서 사회안전망의 역할을 한다. 노점상들에 대한 복지적 지원과 함께 그

들이 처한 다양한 빈곤의 문제 해결을 위한 노력이 진행되어야 한다.

덧붙여 가난의 기준은 수입이 얼마나 도 중요하지만, 개개인의 생활환경과 주거실태 등이 그리고 단속과 벌과금 및 과태료로 뺏기는 비용과 기후적인 조건으로 장사를 못 하는 일수를 빼다보면 정말 대다수 노점상은 사회적인 편견과 어려운 환경 속에서 불법이라는 멍에를 지고 먹고사는 사람들이라는 거다. 노점상 대책으로 대출이나 일자리 상담 등 지자체 차원의 지원정책이 있으나 매우 제한적이고 미비한 수준이라 실효성이 없다. 교육, 보험, 신용, 보육, 문화, 주거의 복지적 차원에서의 지원들이 필요하다.

도시의 모든 이는 차별받지 않고 도시에 살 권리를 가지고 있다. 앙리 르페브르는 이를 ‘도시에 대한 권리’라고 말한다. ‘도시의 정의’를 위해 도시권리가 제대로 행사되어야 한다는 것을 의미한다. 한국의 노점상은 거리에서 생존권을 일구어 나가면서 이사회회의 민주화를 위해 적극적으로 참여해온 역사였다. 이 시대에 진정한 변혁은 현장과 더불어 일상공간 즉 도시를 통해서 가능하다고 한다. 노점상에게 현장은 거리이며 도시 공간이다. 우리의 일상 공간이 ‘권력’이 일방적으로 작동되는 곳이 아니라, 각각의 주체들의 삶의 권리가 구체적으로 추가되고 구현되는 장이어야 한다. 이들이 더불어 살아가는 가운데 삶에 권리가 성찰되고, 또한 일상의 주체들은 삶의 공간의 모순을 극복하는 과정에서 ‘도시의 권리’를 획득해 나간다는 것이다.

우리 헌법은 제11조 및 헌법전문을 비롯하여 여러 조항에서 평등원칙을 선언하고 있다. 성별 종교 또는 사회적 신분의 차별금지를 넘어 모든 영역을 포괄한다. 따라서 누구든 이 나라에서는 ‘차별받지 않아야 할 권리’가 있다. 하지만 문재인 정부 아래에서도 신자유주의적 경쟁과 유연화 전략은 사람들의 가치가 경쟁으로 치달고 혐오의 정치가 판치게 될 것이다. 혐오야말로 신자유주의가 원하는 감정이다. 나와 다른 사람을 편 가르게 하는 것, 정규직과 비정규직, 상인과 노점상이 서로 경쟁하고 연대를 불가능하게 하고 조직된 노점상이 미조직된 노점상과 경쟁하는 체제에 대한 근본적 변화가 되어야 한다.

‘국가’는 국민을 통제하기 마련이다. 그 방식은 법제도 정치문화와 여론 등 다양한 작동기재를 수반하기 마련이다. 노점상을 둘러싼 부문에 대한 개입과 간섭도 마찬가지다. 노점상은 합법과 불법, 세금을 내느냐 내지 못하느냐, 서로의 차이를 부각하게 된다. 이처럼 혐오라는 감정을 만드는 것은 구조적 차별과 긴밀하게 연결되어 있다. 국가와 사회는 규범과 범주를 법으로 공식화시켜, 제도를 통한 윤리와 정서를 만들기 마련이다. 사회적으로 소수자인 노점상들이 이와 비슷한 처지에 놓여있는 철거민, 장애인 그리고 노동자들과 연대하고 차별받는 이들과 함께 자신의 처지를 극복하기 위한 노력은 선택이 아니라 필연이라는 주장을 끝으로 글을 맺는다.

**참고자료] 서울시 거리 가게 관리를 위한 가이드라인**

**제1장 총 칙**

제1조(목적)

이 규정은 **시민의 안전과 보행환경 및 도시미관을 개선하고 거리의 활력과 매력을 높이기 위해 「도로**

법」 및 같은법 시행령, 「서울시 도로 점용허가 및 도로점용료 등 징수 조례」 및 「공유재산 및 물품관리법」에 따라 노점(도로법시행령 제55조, 제7호의 ‘노점’에 대해 행정용어 순화를 위해 이하 ‘거리가게’로 한다)의 도로점용 허가 및 관리 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

- 위 조항에 노점상 주체는 없다.
- 목적을 ‘시민의 안전’에만 국한시키고 있다.
- 거리가게라는 표현은 노점상의 역사와 투쟁과정을 부정하는 용어.

제2조(정의) 용어의 정의는 다음과 같다

- 1.“거리가게”는 도로상에 소규모 상품이나 용역을 판매하기 위하여 **가변적 일시적으로 설치한 시설물**을 말한다(타법령에 의해 관리, 단속되는 시설물을 제외한다)
- 2“**운영자**”란 거리가게를 설치·사용·수익을 얻는 사람을 말한다.
- 3“**보조 운영자**”란 운영자가 신고한 배우자 또는 직계 존비속 중 1인을 말함
- 4“도로”란 서울특별시(이하 “시장”이라 한다)이 도로관리청인 도로를 말함
- 5“도로점용허가”라 함은 도로법 제61조 및 「서울특별시 도로 점용허가 및 점용료 등 징수조례」 제2조 규정에 따라 시장이 허가한 것을 말한다.

- 노점상정의를 가변적 또는 일시적으로 설치한 불안정한 시설물로 규정.
- 운영자, 보조운영자로 나눔. 이는 이후 승계의 문제가 대두 된다.
- 독소조항의 기본이 되고 있다.

### 제3조(적용범위)

거리가게에 대한 도로점용허가 및 관리에 관하여 「도로법」, 「도로법 시행령」, 「공유재산 및 물품관리법」, 「서울특별시 공유재산 및 물품관리조례」, 「서울특별시 도로점용허가 및 점용료 등 징수조례」 등 다른 법령 및 조례에서 정한 사항 이외는 이 규정에서 정하는 바에 따른다.

### 제4조(위원회 설치 운영)

- ① 시장은 다음 각 호의 사항을 심의·자문하기 위하여 “서울특별시 거리가게 상생정책위원회”(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
  1. 점용허가 및 관리 기준
  2. 거리가게 개선 사업
  3. 판매대 디자인(규격, 재질, 색상) 개선
  4. 기타 시장의 요청 사항

- ② 위원회는 위원장, 부위원장 각 1인을 포함한 19명 이내의 위원으로 다음 각 호와 같이 구성한다.
1. 거리가게 관련 업무를 총괄하는 **국장급 공무원**을 당연직위원으로 하며, 도로관리 또는 일자리 분야 업무와 관계있는 5급 이상 공무원 1명을 임명직 위원으로 한다.
  2. 위원 중 17명은 도로 및 교통 분야 전문가, 법률가, 디자인 전문가, 거리가게 대표, 도시계획 전문가, 시민단체 대표, 상인 대표, 서울특별시 의회 의원 등 각계의 전문가 중에서 시장이 위촉한다.
  - ③ **위원장 및 부위원장은 호선으로 선발하고** 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.
  - ④ 당연직 및 임명직 위원의 임기는 해당 공무원이 그 직에 재직하는 기간으로 하고 그 외의 **위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.**
  - ⑤ 시장은 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 **위원을 위촉·해제할 수 있다.**
    1. 위원 스스로가 위촉 해촉을 희망하는 경우
    2. 위원이 사고 또는 질병 등으로 직무를 수행하기 어려운 경우
    3. **직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 직무를 수행하는데 적합하지 아니하다고 인정되는 경우**
  - ⑥ **위원회의 회의는 시장이 소집하고** 위원장이 그 의장이 된다.
  - ⑦ 위원회의 회의는 재적의원 과반수 이상 출석으로 개의하고 출석위원 과반수 이상의 찬성으로 의결한다.
  - ⑧ 위원장은 위원회 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 7인 이내의 실무위원회를 구성하여 운영할 수 있다.
  - ⑨ 위원회의 원활한 업무추진을 위하여 간사를 두되, 간사는 거리가게 업무를 하는 담당부서장으로 한다.
  - ⑩ 위원회의 회의는 정기 회의와 임시 회의로 구분하며, **정기회의는 1년에 1회하며**, 임시회의는 필요한 경우 수시로 개최할 수 있다.
  - ⑪ 위원회에 출석한 위원에게는 ‘서울특별시 예산편성 잠정기준’ 및 ‘여비 규정’에 따라 참석수당, 심사수당 또는 여비를 지급할 수 있다.

– 투표방식을 채택하지만 그러나 19명 위원 가운데 노점주체는 약 2-3인 – 위촉과 해촉의 실질적 권한은 시장에게 있다. 실무위원회 운영하고 간사는 담당부서장으로 하는데 이들에 대한 집행은?  
 – 위원회와 가이드라인의 위상은?

**제2장 거리가게의 도로점용 허가 및 관리**

**제5조(허가대상 및 운영주체)**

- ① 시장은 본 규정의 시행 이전부터 일정 지점에서 지속적으로 거리가게를 운영하여 도로관리시스템

(관리대장을 포함한다) 등에 등록 또는 관리된 거리가게에 대하여 도로 점용을 허가 할 수 있다.

② 시장은 신 발생 거리가게에 대해 도로점용을 허가하여서는 아니 된다.

③ 거리가게 운영자(배우자와 직계 준비속을 포함한다)는 1대를 초과하여 도로점용허가를 받거나, 허가를 받지 않는 거리가게를 운영하여서는 아니 된다.

④ 거리가게는 점용허가를 받은 운영자가 직접 운영하여야 한다.

다만, 운영자가 질병 등 일시적 사유로 거리가게를 직접 운영하기 어려운 경우는 별지 제1호 서식에 따라 시장의 승인을 받아 연 30일 이내에서 보조운영자가 운영할 수 있다.

⑤ 제4항과 관련하여, 연30일을 초과한 때에는 별지 4호 서식에 의한 임시폐점신청서를 제출하여야 한다. 다만, 6개월을 초과할 수 없다.

⑥ 시장은 운영자가 사망한 경우에는 도로점용허가를 반드시 취소하여야 한다. 다만, 거리가게 운영 수입에 의해 생계를 유지하는 배우자가 승계를 희망하는 경우 점용허가를 승계할 수 있으나, 직계 준비속에게는 승계할 수 없다.

⑦ 제6항의 거리가게 운영을 승계 받은 자는 재승계할 수 없다.

⑧ 시장은 도로 점용허가를 받은 운영자에게 별지 제2호 서식에 의한 도로점용허가증 및 별지 제3호 서식에 의한 운영자증명서를 교부한다.

- 신규 노점불가
- 배우자에 한해서만 승계 그러나 재승계는 불가, 직계 준비속도 불가
- 확대해석 하면 이미 자녀가 장사를 하고 있는 경우?

#### 제6조(허가기간)

① 시장은 거리가게에 대한 도로점용 허가(경신허가를 포함)는 1년 단위로 한다. 다만, 1년 단위로 허가를 할 수 없는 사유가 있는 경우 그러하지 않을 수 있으며, 최초 점용허가 기간은 당해 연도 12월 31일까지로 한다

② 시장은 제1항과 관련하여 거리가게 운영 요일과 시간을 지정할 수 있다.

③ 제1항에 따라 도로점용허가를 경신하고자 할 때는 만료일로부터 30일 전 까지 경신 신청을 하여야 한다.

- 1년 단위로 계약
- 운영 요일과 시간을 지정 당함

#### 제7조(허가장소)

① 시장은 거리가게에 대한 도로점용 허가는 폭이 4m 이상으로서 잔여 유효폭이 2.5m 이상의 보도(보차도 구분이 없는 도로를 포함)로 할 수 있다. 단, 도로상 시설물로부터 일정 거리를 두어야 하며 그 기준은 다음 각 호와 같다

가. 버스 및 택시 정류장(정류장 표지판 또는 주차구획선을 포함한다)의 양 끝 지점으로 부터 3m 이상

나. 지하철 출입구, 지하도 및 지하상가 출입구, 횡단보도로 부터 5m 이상 다. 도로 가각부의 끝 지점으로 부터 2m 이상

라. 소화전, 배전반, 지하철 환풍구로 부터 2미터 이상

마. 가로수, 화분대, 수목보호대, 신호등주, 맨홀, 가로등주로 부터 1m 이상 바. 점자 유도블럭 끝 선으로 부터 0.6m 이상

사. 자전거 보관대, 공중전화부스, 보호펜스, 방음벽으로부터 0.5m 이상

② 시장은 제1항에도 불구하고 시민의 보행환경 및 도시경관의 개선, 시민의 안전, 시설물의 보호를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 거리가게 위치 조정 등 필요한 조치를 할 수 있다

③ 시장은 제1항에도 불구하고 시설물의 보호, 보행자 또는 운전자의 안전에 해가 되거나 교통 흐름을 방해하는 지점에서의 도로점용을 허가하여서는 아니 된다.

④ 시장은 제1항에도 불구하고 거리가게가 밀집(50m 이내 구간에 10개 이상이 설치된 경우를 말한다) 되는 도로상의 점용 허가 수량을 제한할 수 있다.

⑤ 시장은 제1항에도 불구하고 보도상 통행여건, 공공시설물 배치, 인근 주민 및 상가 상인의 이해 충돌 등을 고려하여 거리가게의 점용허가 불가지역 또는 도로를 지정할 수 있다.

- 장소와 관련된 사항을 주의 깊게 살펴보기 바람.

- 시장은 제1항에도 불구하고 보도상 통행여건, 공공시설물 배치, 인근 주민 및 상가 상인의 이해 충돌 등을 고려하여 거리가게의 점용허가 불가지역 또는 도로를 지정할 수 있다.

**제8조(거리가게 판매대 및 도로점용 허가면적)**

① 시장은 도로점용 허가면적은 기존의 거리가게 규격 이내로 하되 최대 점용면적은 3m × 2.5m 이하로 한다.

② 거리가게 판매대 규격은 설치 지역, 판매 품목, 판매대 종류, 판매대 형태, 잔여 유효 폭 등에 따라 규격을 달리 제한할 수 있다.

③ 시장은 제1항에도 불구하고 시민의 보행환경 및 도시경관의 개선, 시민의 안전을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 규격의 축소 또는 판매대의 교체요구 등 필요한 조치를 할 수 있다.

④ 시장은 거리가게에 대해 특별한 사정이 없는 한 영업시간 종료 후에 도로 밖으로 이동하여 시민의 보행 불편이 없도록 하여야 한다. 다만, 특별한 사정으로 인하여 시장이 인정하는 경우에는 예외로

할 수 있다.

⑤ 거리가게 판매대 설치는 거리가게 운영자 **자부담을 원칙으로 한다.**

⑥ 거리가게 판매대는 보도에 **고정하여 설치하여서는 아니되며, 바퀴를 장착하거나 보도와 8cm이상의 간극을 두어 이동이 가능한 구조로 하여야 한다.**

⑦ 거리가게 판매대의 색상은 주변 환경과 조화되며, 내구성이 강한 재질로 사용하여 화재에 안전하여야 한다.

⑧ 거리가게 운영자는 도로점용허가 기간이 종료되거나 허가가 취소된 때는 판매대를 즉시 이전 및 철거하여야 한다.

- 합의적 성격의 문서는 가급적 자의적 판단과 추상적 표현은 최소화 하는 것이 원칙이나 지자체의 자의적 판단에 따라 규격을 제한 할 수 있으며 역시 자의적인 판단에 따라 규격의 축소와 판매대의 교체가 가능하다.

- 특히 판매대는 이동형으로 보도에 고정하여 설치하여서는 아니되며, 바퀴를 장착하거나 보도와 8cm이상의 간극을 두어 이동이 가능한 구조로 하여야 한다는 점.

- 따라서 8조의 핵심은 3m × 2.5m 이하, 바퀴를 장착한 이동형이며 이마저도 시장의 자의적 판단에 따라 달라진다는 의미.

#### 제9조 (판매대 관리)

① 운영자는 판매대 규격을 확장하거나 임의로 허가 위치를 변경하여서는 아니된다.

② 운영자는 도로점용 허가 면적 또는 판매대 규격을 벗어나 **가림막 설치, 상품 배치, 파라솔 및 의자 등 기물을 설치 하여서는 아니 된다.**

③ 운영자는 판매대 외부의 낚서나 각종 광고물을 제거하며, 파손 된 것은 즉시 수리하여 항상 깨끗하고 위생적으로 관리하여야 한다.

④ 운영자는 도로점용허가증 및 운영자 준수사항을 일반시민이 보기 쉬운 장소에 게시하여야 한다

⑤ 운영자는 도로 및 보도상 시설물을 파손하여서는 아니되며, 파손할 경우 즉시 원상 복구하여야 한다.

⑥ 운영자는 **폐기물 및 폐수 등의 처리는 관련법령**을 준수하여야 한다.

- 가림막 설치, 상품 배치, 파라솔 및 의자 등 기물을 설치 불가.

- 도로점용허가증 은 개인의 신상정보를 공개함으로써 인권침해

- 폐기물 및 폐수 등의 처리는 관련법령을 준수해야 하는데 관련된 기반시설이 확보되지 못할 경우 장사를 할 수 없다.

**제10조 (시장의 임무)**

- ① 시장은 연 1회 이상 운영자 및 점유면적 등에 대한 거리가게 실태 조사를 실시하여야 한다.
- ② 시장은 시민의 보행 환경 및 도시경관을 저해하거나 시민의 안전에 장애가 되는 판매대의 개선 또는 운영 활성화를 위해 거리가게 개선사업을 지속 추진하여야 한다.
- ③ 시장은 제8조 제5항에도 불구하고 거리가게 개선사업 대상 판매대의 제작 비용을 지원하거나, 제작하여 대부할 수 있다.
- ④ 시장은 운영자의 수도, 전기 등 기반시설 설치를 지원할 수 있다.
- ⑤ 시장은 운영자의 판매대 개선을 지원할 수 있다.

- 10조는 일종의 지원정책이나 시설물 지원을 둘러싸고 노점상간의 경쟁과 실태 조사를 통한 탈락과 배제가 가능.

**제11조(도로점용 허가신청 시 제출 서류)**

① 거리가게 점용허가를 신청하는 사람은 별지 제1호 서식에 의한 도로점용허가신청서 외에 다음 각 호의 사항을 시장에게 제출하여야 한다. 다만 「국민기초생활 보장법」에 의한 수급권자임을 증명하는 서류를 제출하는 경우 2호 내지 3호의 제출을 생략할 수 있다.

- 1. 운영자 본인 및 배우자를 확인할 수 있는 가족관계증명서
- 2. 부동산 및 금융자산 조회에 대한 동의서.
- 3. 임대차 계약서
- 4. 「국민기초생활 보장법」에 의한 수급권자임을 증명하는 서류
- 5. 점용허가기간 종료 후 거리가게 자진 철거 각서
- 6. 거리가게 운영자의 고의 과실로 인하는 발생한 안전사고 또는 교통사고에 대한 민형사상 책임을 진다는 각서.
- 7. 기타 시장이 필요하다고 인정하여 요구하는 서류

② 제1항의 단서 조항 관련하여 거리가게 운영자는 도로점용허가를 받은 이후 국민기초생활 수급자의 지위가 변동된 경우 즉시 2호 및 3호의 서류를 제출하여야 한다. 이 때 시장은 자산한도액 기준 초과 여부를 조사하여 초과하는 경우 제7조 제1항 단서의 규정에 따라 1년간의 허가경신 제한 유예 기간을 준다

- 실태조사 요구안으로 부동산 및 금융자산 조회에 대한 동의서.
- 점용허가기간 종료 후 거리가게 자진 철거 각서
- 실질적으로 재산기준을 적용하고 있다.
- 재산한도액은 지역 여건에 맞게 자치구 에서 판단하여 결정(계속 검토 중인 사항)

### 제12조(행위금지)

- ① 운영자는 도로점용허가를 받은 거리가게의 권리나 의무를 타인에게 전매, 전대 또는 담보로 제공하거나 전가 등의 행위를 하여서는 아니 된다.
- ② 시장은 제5조 제5항과 관련하여 운영자에게 상당한 기간을 정하여 원상회복을 명할 수 있다.
- ③ 거리가게 운영자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니되며, 시장은 위반하는 경우에는 시정명령을 할 수 있다.
  1. 제5조 제4항을 위반하는 행위
  2. 제6조 제3항을 위반하는 행위
  3. 제9조를 위반하는 행위
  4. 제17조 제1항을 위반하여 2시간 이상의 교육을 받지 않은 행위
- ④ 거리가게에서는 다음 각호의 물품을 판매해서는 아니 된다
  1. 법률상 유통, 판매가 금지된 물품
  2. 그 밖에 판매가 부적합하다고 시장이 제한하는 물품이나 식품 등

- 전매,전대,담보제공, 전가 등 금지.
- 운영자 사망시 배우자를 포함하여 직계존비속 1대만 승계.
- 시정명령 4회 일종의 별집제로

**제13조(점용허가의 취소)** 시장은 다음 각 호에 해당하는 경우에는 거리가게 도로점용 허가를 취소할 수 있다.

1. 거리가게 운영자가 사망한 경우 단, 배우자가 승계하는 경우에는 제외
2. 제5조 제6항을 위반하여 거리가게를 승계한 경우
3. 도로점용을 받은 거리가게 운영자가 스스로 포기한 경우
4. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 도로점용허가를 받은 경우
5. 제5조 제3항의 규정을 위반하여 운영자(본인 및 배우자와 직계 존비속 포함)가 1대를 초과하여 도로점용허가를 받은 경우(전체 거리가게 도로점용허가를 취소한다)

- 6. 제12조 제1항의 금지행위를 한 경우
- 7. 제12조 제3항의 명령을 이행하지 아니한 경우
- 8. 해당허가 기간내에 제12조 제3항을 위반하여 **4회 이상의 시정명령을 받은 경우**
- 9. 제19조 수수료의 납부의무를 이행하지 않았을 때(다만, 3회 이상 점용료, 과태를 납부를 최고한 경우)

- 별점제 시행 4회 이상의 시정명령을 받은 경우, 수수료의 납부의무 3회 이상 점용료, 과태를 납부를 최고한 경우.
- 사망한 경우 단, 배우자만 승계, 자녀 등이 승계할 경우 점용허가를 취소하겠다는 것
- 직계존비속 포함 1대 만 규정.

**제14조(사정변경에 의한 허가의 취소 또는 변경)**

① 시장은 당해지역에서 도로점용허가를 계속 유지할 수 없는 사유가 발생한 경우 당해 거리가게 도로점용허가를 취소 또는 변경할 수 있다.

- 1. 도로(도로 부속물을 포함한다) 설치, 보수 공사 등
- 2. 시민의 보행환경 및 도시미관 향상 등을 위한 거리가게 개선사업의 추진  
도로공사 및 도시계획사업 추진시 도로점용허가 취소 조항
- 3. 인접지역에 현저한 손실을 입힐 경우
- 4. 주변 환경 변화(도시계획사업 추진) 등으로 시장이 필요하다고 판단한 경우

② 제1항과 관련하여, 도로점용 허가의 취소 또는 변경 원인이 해소된 경우 당해지역에서 점용 재허가 할 수 있다.

③ 제1항의 규정에 의한 허가의 비용이나 손실에 대한 보상을 요구할 수 없다

- 도로는 항시적으로 다양한 변수가 생기며 이는 악용될 소지가 충분함
- 사정상 장사를 못하게 되어도 보상을 요구할 수 없다는 것은 모든 책임을 노점상에게 책임을 전가함

**제15조(처분의 사전통지)** 시장은 제14조에 의한 도로 점용허가의 취소 등의 처분을 하고자 하는 때

에는 사전통지 등 행정절차법에서 정하는 절차를 이행하여야 한다.

### 제16조(거리가게 판매대 철거 등)

① 거리가게 영업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 거리가게 판매대를 즉시 철거하고 도로점용 면적을 원상 회복하여야 한다.

1. 제6조의 규정에 의한 도로점용허가 기간이 종료되어 경신허가가 되지 않은 경우
2. 제7조에 따라 도로점용허가가 제한 된 경우
3. 제13조의 규정에 의하여 도로점용허가가 취소된 경우

② 시장은 제1항에 따른 거리가게 판매대 철거를 이행하지 아니할 경우 도로법 제74조의 행정대집행의 적용 특례 규정에 따른 절차와 방법으로 철거한다.

- 행정대집행 적용특례란? 도로의 통행 및 안전을 확보하기 위하여 신속하게 필요한 조치를 실시할 필요가 있는 경우 등으로 이는 언제든지 행정대집행 절차 없이 집행을 할 수 있게 된다.

- 강압적인 방법의 단속 및 철거집행의 의지를 엿볼 수 있다.

### 제17조(운영자 교육)

- ① 거리가게 운영자는 거리가게 준수 사항 등에 대해 연 2시간 이상 교육을 이수하여야 한다.
- ② 제1항과 관련하여 시장은 위탁교육, 집합교육 또는 사이버교육을 실시할 수 있다.
- ③ 제2항과 관련한 위탁교육시의 교육비를 부담하게 할 수 있다

- 전노련은 이미 이와 비슷한 방법의 교육을 서울시와 함께 진행함

- 위탁교육시의 교육비를 노점상에게 부담하게 할 수 있다.

## 제3장 점용료 등의 부과·징수

### 제18조(점용료 등의 산정 및 부과·징수)

① 시장은 거리가게 점용허가를 한 때에는 서울특별시 도로점용허가 및 점용료 등 징수조례 제3조에 따라 산정하고 제4조에 따라 점용료를 부과·징수한다.

② 거리가게에서 도로점용 허가받은 면적을 초과하여 점용한 경우 「서울특별시 도로점용허가 및 점용료 등 징수조례」 제9조의2에 따라 과태료를 부과 징수한다.

③ 점용료·과태료, 변상금, 가산금의 부과·징수 등에 관하여는 이 조례에 규정된 것 이외의 사항은 지

방세 징수의 예외 의한다.

**제19조(수수료의 징수)** 도로법 제61조의 규정에 의하여 도로점용료의 허가를 신청하는 자는 「서울특별시 도로 점용허가 및 점용료 등 징수조례」 제11조의 규정에 의한 수수료를 납부하여야 한다.

**제4장 사무의 위임**

**제20조(사무의 위임)** 이 규정에 의한 다음 각 호에 해당하는 사무는 거리가계의 소재지 도로를 관할하는 구청장에게 위임한다.

1. 제5조 내지 제17조의 거리가계의 도로점용허가 및 관리에 관한 사항
2. 제18조 내지 제19조의 점용료 등의 부과·징수에 관한 사항



**종합토론.**

---

## **광화문농성 5년과 향후과제**

---

## 광화문농성 5년과 향후과제

박경석 | 3대적폐폐지공동행동

### 광화문 농성장을 만들자.

- 장애등급제 폐지 투쟁은 2010년부터 장애등급에 모순이 드러나면서 본격화된 투쟁이다. 장애인활동보조서비스는 2005년 시범사업과 2006년 중증장애인 당사자들의 치열한 투쟁을 통해 2007년부터 장애인활동보조서비스가 제도화되면서 시작되었다. 2011년에 장애인활동보조지원법이 제정되었다. 장애인활동보조서비스는 장애인 개인에게 지원하는 최초의 개인별지원서비스이다.

- 장애인활동보조서비스가 시작되면서 정부는 장애등급재심사를 진행하였다. 2007년부터 2010년까지 92,817명에 대하여 장애등급재심사를 진행하여 34,064명이 등급하락을 하게 된다. 그 과정에서 기존에 1급 장애인만 활동보조서비스를 신청하고 그 점수에 의해 받을 수 있었던 장애인들이 2급 등으로 하락함에 따라 활동보조서비스를 받지 못하게 되는 사태를 맞이하게 되었다.

- 2010년 국민연금 장애등급심사센터를 점거하면서 장애등급 재심사와 함께 장애등급제 폐지를 위한 투쟁을 진행하였다. 그리고 수차례의 대규모 집회와 지하철 역사에서 농성 투쟁과정에서 지속적인 대국민 선전전과 복지부를 향한 투쟁을 전개하였다.

- 국민기초생활보장법의 모순과 특히 부양의무자기준에 따른 노인들과 가난한 사람들 그리고 시설에서 나온 중증장애인들의 피해는 너무나 많았고, 이에 대한 사회적 문제의식도 넘쳐나고 있었지만, 부양의무자 기준 폐지는 난공불락으로 자리매김하였다.

- 우리는 그 난공불락 같은 ‘부양의무자 기준 폐지’를 위해 지속적인 문제제기와 조계사에서의 천막 농성 등 진행하였고, 참여연대 등 시민사회단체와 전문가 단체인 사회복지사협회 등을 설득하고 기초생활보장법 개선을 위한 연대활동도 진행하여왔다. 그러나 그 당시 대표적으로 참여연대는 부양의무자기준 완전 폐지의 입장에 동의하지 않고 있었던 상황이다.

- 투쟁은 계속되었으나 ‘장애등급제, 부양의무자 기준’이라는 대표적인 두가지 제도에 대한 모순을 밝히고 폐지하기에는 많은 것이 부족한 상황이었다. 부양의무자 기준 폐지는 어떤 측면에서는 그 모순에 대하여 광범위한 공감대가 있었고, 폐지는 아니어도 개선은 될 필요가 있다는 인식이 폭넓었지만, 장애등급제 폐지에 대하여는 일반 시민들은 전혀 관심도 없었고, 알지도 못했으며, 장애인복지와 관련한 전문가들은 오히려 장애등급제의 필요성을 강조하고 있었던 시기여서 장애등급제 폐지는 우리 내부 말고 외부적으로는 씨알도 안 먹혔던 상황이었다.

- 2012년 대통령 선거를 앞두고 돌파구가 필요했다. 큰 주제들이 오고가는 대통령 선거를 앞두고 평상시와 같은 투쟁전술로는 장애인과 가난한 사람들의 정책적 요구는 토론회 등에서 걸치레로 언급은 될 수 있을지 모르겠지만 무게감 있게 다루어 질 수 없다는 것이 평가였기에 거점을 통해 지속적인 선전과 투쟁이 필요했다. 그래서 광화문 지하철도가 투쟁거점으로 매우 유리한 투쟁거점으로 지목되었다.

- 2012년 8월 21일. 그날은 무엇이 특별한 날이라 정해진 것은 아니다. 그해 12월에 있는 대통령 선거를 앞둔 4개월 전 즈음에 투쟁거점이 필요해서 정해진 날이었다. 광화문 지하철도의 거점이 유력했던 것은 중증장애인들이 스스로 그 장소를 지켜낼 수 있는 장점이 많았다. 무엇보다 투쟁 장소로 정부청사와 청와대와의 거리가 가장 가깝고(그 당시 쌍용자동차 투쟁이 서울시청 앞 대한문에서보다 더 가까운 거리였다), 사람들의 유동인구가 많았다. 지상에 천막을 치는 경우 시간이 많이 지나면 들어가는 유지비용(난방 등)을 고려해야했고(지하철의 전기를 사용할 수 있었다), 특히 중증장애인들이 이동이 편해야 했고, 화장실 사용이 가능해야 했다. 그러한 측면에서 광화문 지하철도는 최적의 투쟁거점 장소였다.

- 그 당일, 우리는 12시간의 사투 끝에 해치마당을 지나 광화문 지하철도에 있는 농성장소에 거점을 장악할 수 있었다. 1,842일 광화문 지하철도의 농성이 시작된 것이다.

## 광화문 농성 5년 투쟁 시작.

- 뜨거운 여름에 시작된 광화문 농성 투쟁은 대통령 선거가 끝나면 끝이 보일 것이라는 희망을 가지고 견뎌낸 투쟁이다. 여름과 가을을 지나 겨울을 지나면 우리는 일정정도 성과를 가지고 철수 할 수 있을 것이라 생각했다.

- 2012.10.26. 장애여성활동가 김주영은 활동보조인이 퇴근하고 혼자서 잠자다가 새벽2시에 발생한 화재로 질식사 했다. 그녀는 광화문 지하철도에서 함께 ‘장애등급제, 부양의무제 폐지’를 위한 농성장을 함께 지키며 투쟁했던 활동가였다. 그녀를 처음으로 농성장에 그녀와 장애등급심사 문제로 7월에 자살한 박진영의 영정을 농성장 서명하는 곳 바로 앞에 모시게 되었다. 그녀의 죽음과 투쟁으로 그 당시 활동보조시간이 180시간으로 제한되었던 시간을 100시간 이상 늘리게 되었다.

- 2012.10.29. 파주의 어린남매 박지우와 지훈이 화재로 사고를 당한다. 지우, 지훈의 엄마와 아빠는 맞벌이 부부였다. 지우(누나)가 지훈(과잉행동장애)를 방과 후 집에서 돌보다 불이나 사고를 당한 것이다.

그리고 동생과 누나는 차례로 병원에서 죽어갔다. 박지훈은 활동보조서비스 등을 신청할 수 있었으나 장애등급재심사로 인해 등급하락이 두려워 신청하지 못하고 있던 상황에서 사고를 당한 것이다. 그 사건으로 인해 투쟁했고, 활동보조신청을 할 수 있는 자격이 1급에서 2급으로 확대된 것이다. 그렇게 죽음으로 등급재심사라는 족쇄가 한 등급 풀리게 되었다.

- 이렇게 4명의 영정을 모시고, 우리는 박근혜, 문재인, 안철수, 심상정 등 모든 대통령 후보에게서 ‘장애등급제 폐지’와 부양의무자 기준 폐지의 약속은 아니어도 ‘빈곤의 사각지대 해소’라는 애매모호한 약속을 받고 12월 대통령선거를 치루었다.

- 박근혜가 대통령이 당선되었다. ‘아.. 이럴 어찌나. 농성은 어떻게 해야 하나.’ 그래 인수위를 거치면서 약속을 지키라는 투쟁을 진행하면서 판단하기로 했다. 그리고 취임식을 축하하면서 “박근혜 복지는 ‘뽕’ 이야?”며 실제로 뽕튀기기 기계를 가지고 와서 약속을 지키도록 투쟁을 진행하였다.

- 불길한 예측은 그대로 장애인과 가난한 사람들에게 그대로 적용되었다. 박근혜 정부의 복지부 초대장관인 진영장관은 쫓겨나듯 사퇴하고, 정권 초기에 그나마 대화하려 했던 모든 것을 단절되었다. 복지부가 구성한 「장애관정체계기획단」에 본인이 위원으로 참여했다가 아무런 결론도 못 내고 장애등급제 폐지에 대한 몇 가지 중요한 기준에 대한 최소한의 합의안만 도출하였다. 그리고 다음에 구성하는 위원회에서 나는 축출된다. 이후 그 합의안은 휴지조각이 되었고, 지금 정부에서도 그때의 합의했던 중요한 기준은 지켜지지 않고 인정하지 않고 있다.

- 부양의무자 기준폐지에 대한 제기는 박근혜 정부에 먹히지도 않았고, 박근혜 대통령의 국무회의 발언인 ‘비정상화의 정상화 1호 과제로 부정수급자를 색출해야한다’라는 방향에 맞춰 보건복지부는 부정수급자를 색출하기 위한 기준을 강화하여 가난한 사람들을 범죄자 취급하며 색출하기 위한 정책들을 실행한다.

## 광화문 농성장을 지킬 것인가, 전술상 후퇴하고 다시 기회를 볼 것인가.

- 박근혜가 집권하고 1년이 지나는 시점은 내부적으로 너무나 힘들고 갈등이 많았고, 암담했던 시기였다. 앞으로 4년을 더 광화문 지하차도에서 거점을 잡고 투쟁을 할 것인가를 결정한다는 것은 그 누구에게도 엄두에 나지 않는 결정일 것이다.

- 특히, 주로 개별기업을 상대로 노동조합의 조직력과 투쟁력으로 돌파하는 노동운동과는 너무나 많은 차이를 가질 수밖에 없는 광화문 농성장을 생각하면 막막함의 깊이가 더 깊었다. 무지막지한 박근혜 정권 상대로 광화문 지하차도에서 거점을 유지하면서 투쟁을 한다는 것. 노동운동조직과는 다르게 조직력의 한계는 명확했다. 상대는 정권이였다. 장애인과 가난한 사람들의 생존권 문제라 무지하게 외쳐도, 그 주제는 나오는 한발이 먼 ‘시혜와 동정’의 문제인 것 같은 주제였다. 불쌍하니까.

- 소수의 활동가와 일부의 연대조직 그리고 중증장애인 당사자들이 일부 활동하는 장애인자립생활센터와 야학이 우리 조직력과 실력의 모두였다. 장애인 문제는 그나마 상대적으로 조직력이 있다고 평가할 수 있으나, 빈곤단체는 오직 빈곤사회연대 활동가만이 함께 하고 있는 외로운 느낌이었다. 다윗과 골리앗의 싸움이었다.

- 한 국회의원은 장애등급제 문제와 부양의무자 기준 문제를 함께 엮어서 광화문에서 농성하는 것 자체에 대하여 매우 부정적으로 언급하였다. 두 가지 주제를 가지고 싸우면 집중도 못하고, 별개의 주제로 연결도 되지 않는 문제로 싸우면 국민들이 관심을 잘 가지지 않는다고 전술적으로 잘못 선택한 투쟁이라고 점잖게 조언도 하였다. 다시 준비해서 힘을 축적한 후에 투쟁하라 속삭였다. 투쟁에 대한 새로운 별개의 투쟁전략이 필요하다는 것이었다.

- 광화문 농성장의 투쟁이 길어질수록 시민들의 서명하는 수는 줄어들었고, 연대단체들의 관심도는 떨어져가고, 내부는 점점 지치고 있던 시점에 한 정치인은 이렇게 말해주었다. 너무 고생하게 해서 미안하다. 정치인이 정치를 잘해야 되는 문제인데, 이제 정치를 잘 할 수 있도록 선거를 잘해주면 좋겠다며 장애인들이 광화문광장 지하차도에서 매년 새해를 맞고 명절을 맞이하는 안타까움을 전해왔다. 그리고 빨리 끝났으면 좋겠다는 힘찬 악수를 건넨다. 그 힘찬 악수만큼 조금만 더 광화문 농성장 지킴이와 연대의 확장을 위해 정치적인 작업을 좀 해주면 더 우리는 더 고맙고 힘이 날 것 같은데.

- 1년을 광화문광장에서 뼈 빠지게 서명 받고 전국적으로 각 단위에서 서명운동을 해달라고 요청해서 받은 서명인 수가 2만 명이 조금 될까 말까한 수였다. 서명운동의 목표를 100만명으로 잡고 시작을 했으니, 1년에 2만 명이니까 백만명을 채우려면 50년을 이곳에서 서명을 받아야 목표를 달성한다(?). 우와... 잘될 것 같은 서명운동, 그것으로 조금씩 모금해서 농성비용을 마련해야하고, 투쟁 때문에 나오는 벌금도 마련해야하고, 암담함에 어두움이 겹치는 순간. 우리는 내부로부터도 선택을 강요받고 있었다.

- 광화문 지하차도 농성장에서 영정은 늘어만 갔다. 시설에서 맞아죽어야 했던 시설장애인들, 함께 투쟁했던 소중한 동지인 박홍구, 김준혁, 박종필 ... 그렇게 영정은 13명으로 늘었다. 그리고 어느 날부터 장애등급제·부양의무제 폐지로 시작한 투쟁은 ‘장애인수용시설폐지’도 함께 투쟁을 하고 있었다.

- ‘부글부글 결심대회’, ‘그린라이트’, ‘차차차 전국순회’, ‘폐지당 건설’ 등의 기획투쟁과 일상을 든든하게 지키며 지하에서 견뎌내는 두더지 작전으로 봄, 여름, 가을, 겨울을 4번째 맞이할 때 광화문광장에서 드디어 촛불이 켜지기 시작했다.

## 정부와 민관협의체를 구성하다.

- 문재인 정권이 시작되었고, 박능후 보건복지부 장관이 농성을 찾아왔고, 문재인 대통령의 국민명령 1호인 장애등급제는 폐지한다고 거듭 약속을 했다. 그리고 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지하기 위해 2021년 2차 국민기초생활보장종합계획에 의료, 생계급여까지 폐지 계획을 세우자고 했다. 그리고 장애인

들이 시설이 아니라 지역사회에서 완전한 통합과 참여를 할 수 있도록 탈시설 약속을 직접 현장에서 발표한다.

- 광화문 지하철도의 농성은 1,842일만에 농성장에서의 투쟁은 마감하였다. 그렇지만 우리는 장애인과 가난한 사람들의 3대 적폐폐지를 위한 공동행동을 조직해서 그 투쟁을 새롭게 조직하고 있다.

- 매주 지속적인 3대 적폐 폐지 서명운동을 광화문 지하철도에서 진행하고 있다. 10만 명의 3대 적폐 폐지 염서 쓰기를 조직해서 청와대로 보내기 위해 매월 월간 행진을 조직하고 있다. 그리고 우리는 3가지 주제에 대한 협상을 위해 ‘민관협의체’를 구성하기로 약속을 했고, 현재는 ‘장애등급제 폐지 민관협의체’와 ‘부양의무자기준폐지민관협의체’를 구성하였고, 나머지 ‘탈시설을 위한 민관협의체’ 구성을 남겨두고 있다.

- 농성장을 철수하는 문제와 박능후 장관의 현장 방문과 민관협의체 구성을 받아들이는 과정에서 내부적으로는 많은 의견과 갈등이 존재했으나 그것이 서로에게 상처라기보다 함께 논의하고 만들어가고 다시 결의하는 과정이었다.

- ‘광화문 농성장’은 우리들에게 단순한 투쟁 거점이 아니라 ‘진지’였다. 우리는 5년 동안 그곳에서 장애등급제, 부양의무자 기준, 장애인수용시설 폐지의 씨앗을 뿌렸고, 뿌리를 내리는 작업을 진행하였다. 이제 그 뿌리를 내리는 깊게 내리는 작업을 단단하게 진행할 것이다.

## 민관협의체 논의의 방향과 목표

- 협의체를 구성하면서 부양의무자기준폐지민관협의체는 명칭의 사용과 공동위원장 선임에서부터 많은 줄다리기가 있었다. 복지부는 민관협의체의 명칭을 ‘부양의무자 제도 개선 민관협의체’라는 명칭을 고수하였고, 우리는 ‘부양의무자기준 폐지’라는 것이 명확하게 표현될 것을 요구하였다. 그 줄다리기는 3번째 회의에서 ‘부양의무자 기준 폐지’라는 것으로 정리되기는 했다.

- 우리는 부양의무자 기준 폐지라는 방안이 2021년에 시행될 제2차 국민기초생활보장 계획에 명확하게 실행계획이 발표되는 것이었다. 장관의 농성장 방문에도 선언으로 명확하게 표현되었지만 여전히 예산이라는 문제 앞에서 ‘국민적 설득’, ‘기재부의 반대’ 문제로 복지부는 책임있는 결정을 하지 않고 애매모호한 태도로 일관했다.

- 제2차 국민기초생활보장계획에 담겨질 분명한 목표는 주거급여 이외에 의료급여, 생계급여를 완전 폐지하는 것을 담는 것이다. 민관협의체에서 결정하는 시기는 2020년8월 정도에 결정될 것으로 예상된다. 그 기간동안 우리는 1차 계획에 대한 모니터링을 통해 부양의무자 기준폐지의 당위성을 넘어 구체적 정책과 예산의 근거를 제시하는 것이어야 한다.

- 장애등급제폐지민관협의체는 2012년12월1일 장애인복지법과 장애연금법 및 장애인활동지원 개정을 통해 ‘등급’을 ‘정도’로 변경하였다.

- 2017.12.1. 제3차 장애등급제폐지민관협의체에서 일방적으로 진행된 복지부에 문제제기가 있었다.

□ 장애등급제폐지 민관협의체 참여하는 장애인계 위원이 보건복지부에 보내는 입장.

- 보건복지부는 장애인복지법(김상희 의원안)을 비롯하여 장애인활동지원법, 장애연금법 등 개정을 위해 2017.11.15. 민관협의체 참여하는 장애인단체와의 간담회를 가졌음.
- 간담회 후 장애인단체는 장애등급제 폐지에 대한 전체적인 로드맵에 대한 확인과 장애‘정도’의 변화에 따른 장애연금의 3급으로 확대, 장애등급재심사 중단 등을 논의하고 서로의 신뢰구축 후 법개정 추진을 요구하였음.
- 그러나 보건복지부는 11.23~24. 국회보건복지상임위원회 법안 소위에서 법개정을 추진하였고, 27일 국회 보건복지상위원회 전체회의에서 통과를 한 상황임.
- ‘장애등급제폐지 민관협의체’ 논의 과정과 장애인단체 간담회에서 장애인복지법 개정 등의 법안을 (반대/유보)의 입장에도 불구하고 보건복지부가 국회에서 법개정을 일방적으로 추진한 것은 서로의 신뢰문제 등에 심각한 영향을 준 것으로 판단하여 유감을 표함.
- 이후 논의 과정과 장애인복지법 시행령 마련, 관련 입법 개정 과정에서 보건복지부와 장애인단체 간의 신뢰와 합의를 바탕으로 ‘장애등급제 폐지’의 방향과 추진계획이 수립되어야 함을 엄중히 촉구하며, 책임있는 답변을 요청함.

- 장애등급제 폐지는 예산의 획기적인 증액이 기본이다. 그 기본 속에서 체계의 변화를 만드는 것이다. 체계의 변화만 있고, ‘떡고물’ 수준의 예산 증액은 오히려 장애등급제 폐지로 인한 기대와 장애인들의 권리를 보장하지 못하게 되는 결과가 될 것이다.

- 구체적 논의의제에서 확인되어야 할 중요한 것은 논의주제에 따라 예산이 얼마나 확보되며, 예산 확보에 대한 확인을 어떻게 할 것인가이다. 민관협의체에서 이 문제를 논의하고 합의되지 않으면 민관협의체는 ‘들러리’ 기구로 전락할 것이다.

장애등급제 폐지에 따른 논의 주제.

논의1. 장애인 소득기준에 대한 논의

논의1-1. 장애연금 대상 3급 확대 우선 적용.

- 장애인복지법 개정으로 2018년 (중/경)정도 변화에 따라 장애연금 대상을 현재 (장애1급,2급,중복3

급)에서 장애1급~3급으로 확대 적용. 이후 장애연금법 시행령 개정 시 대상을 적용하여 2018년 예산에 반영하여 2019년부터 적용될 수 있도록 추진함.

- 장애연금의 1~3급의 대상확대는 박근혜 정부의 초기 민관협의체에서 복건복지부가 추진하려 했던 내용임.

### 논의1-2. 장애연금, 장애수당, 장애아동수당 등 현금으로 지급하는 장애인 소득기준 마련 시기 및 방안.

- 2018년까지 기준(안) 마련
- 2019년 예산확보
- 2020년 개편된 기준으로 장애인소득 적용.

※ 장애인소득기준 마련을 통해 감면할인제도 변화 검토 서비스 (4개)

- 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당, 장애아가족양육지원

### 논의2. 2018년 장애등급재심사 전면 중단 논의

#### □ 장애등급재심사

- 목적 : 서비스의 적격성 (활동보조, 장애인연금) 심사에 주요목표
- 218년 장애등급재심사 전면 중단
- 「활동보조서비스 → 종합판정도구, 장애인연금 → (가안) 중정도 적용」에 따라 기존 장애등급재심사의 주요목적이 사라짐.
- 일부 잔여적 목적을 위해 장애등급재심사와 별도의 다른 방식으로 정책의 적절성 확보 필요.

### 논의안) 이동기준안 마련

- 2018년 기준마련,
- 2019년 적용

※ 이동기준마련을 통해 기존의 (중/경)정도에서 적용 검토 서비스 (9개)

- 국내여객공항이용료 감면, 장애인승용차특별소비세 면제, 장애인차량취득세자동차세 면제, 장애인자동차 운전교육 지원, 장애인자동차 표지발급, 보행상 장애인주정차 단속배려, 장애인자동차검사수수료할인, 철도·도시철도 요금감면, 특별교통수단 운행

### 논의안) 고용기준안 마련

- 2018년 기준 마련
- 2019년 적용

※ 고용기준안 마련을 통해 기존의 중/경도에서 적용 검토 서비스 (17개)

- 장애인의무고용제도의 예외, 중증장애인지원고용, 중증장애인인턴제, 장애인고용촉진지원금, 직장내 보조공학기기 지원, 편의시설 등 설치구입비용 지원, 장애인 표준사업장 설립지원, 근로지원인 지원제도, 고용관리비용 지원, 장애인의무고용, 장애인고용부담금 징수, 장애인고용장려금 지원, 중증장애인생 산품생산시설, 장애인 일자리 지원, 장애인공무원 근로지원인 지원, 보조공학기기 지원(공무원), 근로능력평가 면제,

### 논의안) 종합판정도구 논의

(종합판정도구 세부논의 사항)

- ① 종합판정체계도구의 적절성
- ② 욕구/조사/판정 장애인당사자의 참여 권한
- ③ 현장 판정자들의 결정 권한 강화
- ④ 다양한 공적서비스 지원 반영
- ⑤ 욕구/필요에 따른 양의 결정
- ⑥ 유형별 형평성 고려
- ⑦ 활동보조24시간 적용 반영

### 논의안) 전달체계 논의

### 논의안) 장애인등록 및 기타 논의

### 논의안) 장애인서비스 판정기준 마련을 통한 (감/면)할인제도 논의

- ① 일괄지원서비스 (65개)
- ② 차등지원서비스 (79개)

※ 차등지원서비스 (79개) 중 기준 변화를 통해 재조정 최종검토

1. 장애인종합판정도구 :
2. (장애인소득/이동/고용)의 별도 지원기준안 마련을 통해 중/경 또는 별도기준으로 유보된 장애인서비스 : (30개)
3. 중경/별도기준 활용 장애인서비스 :

☞ 장애인감면·할인 제도의 변화, 중/경 단순화의 한계 보충

※ 최종 합의 문서 논의

- 또 하나의 협의체 탈시설 민관협의체는 아직 구성하지 못하고 있는 상황이다. 보건복지부 장애인정책국의 장애인권지원과의 과장 교체로 인하여 미루어지고 있다. 담당과장의 교체 후 구성에서부터 논의의제를 협의하는 것도 만만치 않는 과제가 될 것이다.

- 그러나 문재인 대통령이 공약인 ‘장애인의 지역사회 완전한 통합과 참여’의 실현은 시설을 그대로 두고 불가능한 것이며, 중앙정부 차원에서 ‘탈시설’이라는 용어를 공식적으로 ‘정책’으로 명시하는 것은 처음이기에 그 출발부터 매우 중요하다.

- 가장 먼저 해야 할 것은 ‘탈시설’이라는 개념을 명확하게 하는 것이다. 시설을 소규모화하고 지역사회에 자리를 이동하는 것이 ‘탈시설’인가. 정부와 시설운영법인과 그 세력들은 끊임없이 그것을 탈시설이라 할 것이다. ‘시설소규모화’와 ‘탈시설’을 명확하게 구분하고, 그 개념에 따라 ‘탈시설 정책’을 구성하고 예산을 확대해 나가는 장기적인 계획에 가장 필요한 것은 개념에 대한 논의와 구분인 것이다.

- 그 부분이 선행되지 않으면 탈시설 민관협의체는 논의를 진행하면 할수록 큰 혼란에 빠지고 그 방향을 잡지 못하게 될 공산이 매우 크다.

## 2020년8월. 조직을 하자.

- 민관협의체 논의가 마냥 비관적이지는 않다. 그렇지만 어떻게 변할지 모르는 상황에서 우리에게 투쟁의 힘을 구축하지 않는다면, 그 논의는 무기력하게 진행될 수 있다. 자신감을 만드는 것, 그리고 민관협의체의 논의 과정에서 선택하고 결정하는 힘은 우리에게 있다는 것을 스스로 인식할 수 있는 유일한 방법은 2020.8.21. 문재인 정부 임기 중반에 우리가 광화문 지하차도에서 다시 투쟁을 시작할 힘을 가질 수 있는가이다.

- 왜, 2020.8.21.인가. 그것은 8.21. 광화문 농성을 시작한 날이다. 2020년은 제2차 국민기초생활보장기본계획의 안이 확정되는 해이다. 그리고 장애등급제 폐지에 따른 각종 기준에 대한 변화와 예산마련이 확정될 시기이기 때문이다.

- 2020.8.21. 2기 농성을 시작하느냐, 아니냐는 우리가 힘을 가질 수 있는가와 문재인정부가 민관협의체를 통해 문재인 대통령의 공약과 박능후 보건복지부 장관이 농성장에서 약속한 것이 얼마나 실현될 수 있는가가 기준이 될 것이다.

- 그 기간 동안 우리는 가난한 사람들과 장애인들이 지역사회에서 함께 살아갈 수 있는 권리를 말하고, 환경을 변화시키고, 예산을 확보하는 전선을 더 폭넓게 만들어갈 필요가 있다.

- 지금 우리는 중증장애인의 노동할 권리를 위해, 노동의 기준을 변화시키기 위해, 한국장애인고용공단 서울지사에서 접거농성 중이다. 이 또한 더 큰 투쟁을 준비하는 과정인 것이다. 우리의 투쟁은 존재의 문제이다. 이 땅의 장애인들과 가난한 사람들의 존재를 위한 기나긴 투쟁이다. To be or not.

# 부양의무자기준 폐지, 현재와 앞으로의 과제

김윤영 | 빈곤사회연대

## 1. 기초생활보장법 개정과 부양의무자기준 폐지 운동

2000년 10월 기초생활보장제도가 시행된 뒤 일 년이 지난 2001년 12월, 명동성당 앞에서 최옥란열사의 농성이 시작됐다. 최옥란열사의 농성은 기초생활보장제도의 문제점과 수급자들의 현실을 사회에 알린 투쟁이었다.

‘비록 지금은 저 혼자 텐트농성을 시작하지만, 시간이 지나면 보다 많은 사람들이 저와 함께 하리라는 믿음으로 시작합니다. 저와 같은 사람들이 분명 많을 것입니다. 그들과 함께 하고 싶습니다.’

최옥란열사가 뿌린 투쟁의 씨앗은 기초법개정연석회의, 2004년 빈곤사회연대의 결성과 기초생활보장제도 개정을 위한 연대투쟁으로 자라났다. 빈곤사회연대는 기초생활보장법 개정을 위한 운동을 진행했고, 특히 최저생계비 현실화와 부양의무자기준 폐지는 가장 중요한 두 축이었다.

### 1) 2010년, 장애아동 아버지의 죽음과 조계사 농성

가장 중요한 것은 전문가가 아닌 기초생활보장제도 수급권자의 현실을 발언하고, 투쟁을 조직하는 것이었다. 기초생활보장법 개정을 위한 연대체를 구성하고 노점상, 철거민 단체등과 함께 하는 기초생활보장법 상담활동, 지역의 상담활동과 동자동 사랑방, 홈리스행동 등 당사자 단체들과 함께 기초법의 문제를 발언하기 위한 꾸준한 시도가 있었지만 대중적인 운동으로 발전하거나 기초생활보장제도 수급권자 당사자의 운동공간을 열어젖히지는 못했다.

2010년 가을, 장애아동의 아버지가 아들의 수급신청 거절 후 자살한 사건 이후 위령제를 지내고, 그해 겨울 조계사에서 농성에 들어갔다. 탈시설 장애인의 소득보장 문제, 수급가정에서 자란 청년의 문제, 통합전산망 등 관리강화를 명목으로 한 폭압적 행정이 만드는 빈곤층의 죽음이 목도되었다.

### 2) 2012년 광화문농성과 기초법 개정

2012년 8월 21일 광화문 농성을 시작했다. 발제문에 지적된 바와 같이 부양의무자기준 폐지 요구에 대한 동의가 높아지는 한 편 시민 단체들 중에서도 ‘완전 폐지는 부적절하다’는 의견이 드러나기도 했다. 2014년 송파 세 모녀 사건과 기초법 개정이 있었다. 기초생활보장제도는 ‘송파 세 모녀

법’ 이라는 이름으로 통과되었지만, 송과 세모녀의 문제와 기초법의 근본적인 문제를 해결하지 못하는 개정이 이뤄졌다. 기초법 개정논의가 제안되던 2013년, 빈곤사회연대는 여의도 국회 앞에서 농성을 진행했지만 여론의 어떠한 주목도 받지 못하고 지나가버렸다.

광화문농성은 안 해본 기획투쟁이 없는 싸움이였다. 매 시기 새로운 집중 투쟁을 계획했고, 정세에 따라 새로운 전술을 진행했다. 대선후보들을 만나고 공약 선언을 받아내고, 보건복지부장관을 그림자처럼 따라다녔다. 인수위부터 박근혜정부의 모든 행보에 함께 했고, 함께 투쟁하던 많은 동지들이 세상을 떠났다. 광화문을 거점으로 펼쳐진 연대운동은 다양한 운동과 서로 손을 내미는 한 편, 전체 운동에 장애등급제부양의무제 폐지에 대해 알릴 수 있게 했다.

### 3) 2016년 촛불, 2017년 조기대선과 부양의무자기준 폐지

2016년 박근혜 탄핵 촛불 국면부터 광화문은 변화의 중심이었다. 5월에 치러지는 조기대선에서 우리는 ‘부양의무자제도 폐지하겠습니다’ 라는 문재인 당시 후보의 발언을 이끌어냈다. 2012년 대선에서 꿈쩍하지 않던 학자와 시민단체를 비롯한 반대(우려) 세력들은 당선 유력 후보의 부양의무자기준 폐지 공약화 이후 입장을 선화했다. 대통령의 공약과 복지부장관의 농성장 방문, 돌아가신 분들에 대한 참배와 부양의무자기준 폐지 민관협의체 구성 약속으로 1842일의 농성을 마무리하게 되었다. 현재 부양의무자기준 폐지를 위한 계획은 아직 나오지 않았다. 내년 주거급여에서의 부양의무자기준 폐지 정도가 실질적인 폐지 계획에 해당하고, 집담별, 소득 수준에 따른 완화계획만 있을 뿐이다.

## 2. 부양의무자기준 완화 로드맵과 비판

### 1) 정부의 부양의무자기준 완화안과 1차 종합계획

#### ① 부양의무자기준 단계적 완화안

<p>▷2017년 11월</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-예산: 490억 (추경)</li> <li>-신규진입: 4만 1000가구</li> <li>-대상: 노-노, 장-장, 노-장, 장-노 가구(1-3급장애인)에 한정해 소득하위 70% 부양의무자에게 부양의무자기준 적용하지 않음.</li> </ul>
<p>▷2018년 10월 (주거급여 부양의무자기준 폐지)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-예산배정: 국회입법조사처<sup>42)</sup>는 1조 852억원으로 추정한다. 손병돈 등<sup>43)</sup>은 8,715억원으로 추정함.</li> <li>-신규진입: 90만가구(보건복지부), 58만가구 (손병돈 등)</li> <li>-대상: 소득하위 43%, 근로능력평가 없음</li> </ul>
<p>▷2019년 1월 / 2022년 1월 (소득하위 70%, 노인과 중증장애인 포함한 가구)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-대상: 노인이나 중증장애인 가구원이 있는 (부양의무자)가구의 경우 소득하위 70%면 부양의무자기준 적용하지 않음.</li> </ul>

## ②기초생활보장제도 1차 기본계획

1) 빈곤 사각지대 해소 : “부양의무자 기준” 단계적 폐지

### < 연차별 부양의무자 기준 폐지 순서 >

구분	17.11월	19.1월	22.1월
부양의무자 가구	노인·중증장애인 포함 가구 (소득하위 70%)	중증장애인 포함 가구 (소득하위 70%)	노인 포함 가구 (소득하위 70%)
수급자 가구	노인·중증장애인	모든 수급자 해당	모든 수급자 해당

- (재산기준 완화) 부양의무자의 재산을 소득으로 환산하는 비율을 완화, 수급자 추가 보호 ('22.10월, 생계 2만명, 의료 4만명)

○ (생계·의료 추가 보호) 부양의무자 기준 완화에도 남아있는 빈곤층에 대한 생계·의료급여 추가 지원 방안 마련

- (생계급여 구제) 부양의무자 기준으로 탈락한 생계 지원 필요자(중위소득 30% 이하)에 대한 지방생활보장위원회 심의 절차 의무화(연간 10만명 보호)

· 지방생활보장위원회 심의를 거쳐 수급자로 우선 보장, 부양능력이 충분한 부양의무자에 대해서는 부양비 징수

· 지방생활보장위원회로 보호된 수급자 중 근로능력이 있는 경우는 일자리 참여 의무화(자활 근로 또는 취업성공패키지 연계 등)

- (의료급여 혜택) 중위소득 40% 이하 빈곤층 중 의료급여 지원이 필요한 사각지대('20년 20~44만명, '22년 14~33만명)에 대해서는 차상위계층 건강보험 본인부담 경감 혜택 확대 등 의료보장 강화

○ 부양의무자 기준 단계적 폐지, 지방생활보장위원회 활성화 등을 통해 최대한 빈곤 사각지대를 해소

○ 그럼에도 불구하고 남아 있는 사각지대에 대해서는 '20년 제2차 기초생활보장 종합계획 수립 시 2단계 로드맵 마련

- 기초연금 인상·아동수당 도입, 주거급여 부양의무자 기준 폐지 및 급여인상 효과 등을 평가

- 평가 결과를 토대로 비수급 빈곤층 등 기본생활 보장이 안 되는 국민이 없도록 로드맵 마련

\* '20년 수급자 실태조사 및 급여 적정성 평가, 제1차 계획에 대한 성과 평가 및 재정추계(의료급여) 실시 → 제2차 기초생활보장 종합계획('21년~'23년) 수립 시 반영

## 2) 부양의무자기준 완화안과 1차 기본계획 평가

### ①부양의무자기준, 턱없이 부족한 계획과 예산 -완전폐지 계획을 내놓아야

문재인 대통령은 대선 공약으로 부양의무자기준 폐지의 원칙을 천명하고, 장애등급제부양의무제폐지 광화문농성장에 박능후 보건복지부 장관이 방문해 이 원칙을 다시 확인하였다. 더불어 2020년 계획하는 2차 기초생활보장 종합계획에 부양의무자기준 완전 폐지를 위한 로드맵을 포함시키도록 노력할 것이라고 선언했다. 현재 민간단체와 전문가, 보건복지부는 공동으로 <부양의무자기준 폐지 방안 마련을 위한 민관협의체>를 구성해 활동을 시작했다.

42) 「기초생활보장제도의 부양의무자기준 폐지 논의 및 정책과제」(이슈와논점, 최병근, 2017.4.5.)

43) 「맞춤형 급여체계 도입에 따른 국민기초생활보장제도의 부양의무자기준 개선방안」, 손병돈 등, 보건복지부(2016)

복지의 나아갈 길로 천명했다는 점에서 일진전이 있었지만 현재까지 제출된 계획은 매우 미진한 수준이다. 11월에 시행된 일부 완화안의 2017년 11월 24일 현재 전체 신규신청자는 37,370가구(59,812명), 신청자 중 부양의무자기준 완화 대상에 해당하는 경우는 5,138가구(7,486명)에 불과하다. 공언한 4만 1천명의 사각지대 해소와는 멀리 떨어져있고, 주거급여 완전 폐지는 2018년 말로 너무 늦게 계획되어 있으며 생계 의료급여에 대한 계획은 수급가구가 아닌 부양의무자가구가 중증장애인(2019년)이나 노인(2022년)인 경우에 한정했다. 이는 수급가구의 욕구에 기반하지 않는다는 점에서 빈곤이라는 위기특성과 상반되고, 기초생활보장제도의 취지에 걸맞지 않는다. 이로 인해 사각지대 개선효과가 매우 낮을 것으로 전망한다. 기초생활보장제도가 시행된 2000년 이래 부양의무자기준은 법과 지침 등 여러 수준에서 꾸준히 완화되어 왔지만 수급률은 3% 내외 수준에 머물렀다는 것이 부양의무자기준 완화만으로 사각지대를 해소하기 어렵다는 사실을 방증한다.

정부는 주거급여 부양의무자기준 폐지와 선정기준 완화로 90만명, 생계급여 9만명, 의료급여 23만명을 신규 진입시키고 이에 4조 8천억의 재정을 사용한다는 계획이다. 부양의무자기준 폐지에 필요한 연간 재원은 추계에 따라 매우 큰 차이를 보이는데 이는 부양의무자기준 사각지대와 실제 공공부조 인입비율을 정확히 계산하기 어려운 현실에 기인한다. 비교할만한 가장 최근 연구<sup>44)</sup>에 따르면 모든 부양의무자기준을 폐지할시 수급진입은 65만가구, 연간 추가 재정소요액은 5조 5,579억으로 추정된다. (수급율 73% 적용) 이에 비교할 때 5년간 4.8조원은 매우 적은 금액이다.

내년 하반기 실시되는 주거급여에서의 부양의무자기준 폐지는 완전 폐지를 위한 시범단계로서 충분한 성격을 갖고 있다. 선정기준이 가장 높고 근로능력평가를 고려하지 않기 때문에 의료, 주거급여보다 그 대상자가 더 넓기 때문이다.

**②기초생활보장제도 기본계획안 -제도개선의 핵심을 담지 못해 한계적**

기초생활보장제도의 핵심적인 문제점은 넓은 사각지대와 낮은 보장수준이다. 박근혜정부 역시 이 문제를 해결하겠다고 ‘맞춤형 개별급여’ 를 도입했지만 부양의무자기준과 낮은 선정기준, 그리고 보장수준의 문제점을 해결하지 못했다. 현재 수준의 계획으로는 문재인정부의 공약이행 역시 실패할 것이 자명하다.

1차 기본계획안 역시 기초생활보장제도의 핵심적인 문제점으로 지적된 낮은 선정기준과 보장수준, 과도한 재산의 소득환산율 등 문제점을 해결할 계획이 부재하다. 지방생활보장위원회 강화를 통해 지자체의 결정과 책임을 강화하는 것은 중요하지만 이러한 노력이 제도의 변화를 대체할 수는 없다. 지생보위가 어떤 역할을 담당하더라도 일단 어떤 제도에 속해있는가가 중요한 문제다.

**3) 참고: 부양의무자기준 폐지의 예산과 사각지대 개선 효과에 관한 연구**

「맞춤형 급여체계 도입에 따른 국민기초생활보장제도의 부양의무자기준 개선방안」(보건복지부, 손병돈 외, 2016)은 부양의무자기준 폐지시 신규진입하는 사각지대 규모와 예산에 대한 가장 최근 연구다. 이에 따르면 취약계층을 우선적으로 부양의무자기준 적용에서 제외하는 것은 사회적 형평성에 부합하나 사각지대 개선 효과가 적다고 분석<sup>45)</sup>한다. 이 연구에 따르면 급여별 폐지 시 소요 재

44) 「맞춤형 급여체계 도입에 따른 국민기초생활보장제도의 부양의무자기준 개선방안」, 손병돈 외 3인, 2016년, 보건복지부

45) 「맞춤형 급여체계 도입에 따른 국민기초생활보장제도의 부양의무자기준 개선방안」, 손병돈 등, 보건복지부(2016) p148

정은 다음과 같다.

	신규진입	추가재정 소요
주거급여	58만가구	8,715억
주거급여/ 의료급여	59만가구	3조 9,824억
모든급여(주거/의료/생계)	65만가구(수급률73%적용)	5조 5,579억

수급률을 100%로 가정한 추계는 아래와 같다.

부양의무자 전체 폐지 (수급률 100% 가정)	84만 가구	(생계) 국비 1조 5,784억원 지방비 포함 1조 9,340억원
		(생의주) 국비 5조 7,553억원 지방비 포함 7조 3,570억원

(참고) \* 폐지 시 추가보호 인원은 비수급 빈곤층 중 신규 수급자로 전환되는 가구(71만가구) + 현재 수급자 중 부양비가 부과되어 급여가 삭감되는 가구(13만가구)까지 포함된 숫자

### 3. 부양의무자기준 폐지를 위한 앞으로의 과제

#### 1) 빈곤층의 눈으로 강화하는 사회연대

가난한 이들의 입장에서 세상을 바라본다는 것은 무엇일까? 그것은 지우와 지훈 남매, 김주영님과 송국현님이 화마에 목숨을 잃던 그 때에 관한 것이다. 의정부시청과 연금공단, 동주민센터를 전전하다 시장 면담을 요청하던 박진영님이 분노와 억울함에 칼을 꽂기까지의 날들에 대한 이야기고, 맹장이 터진 배를 움켜쥐고도 병원에 갈 엄두가 나지 않았던 준혁님의 시간이 바로 우리의 입장이다.

가난한 이들의 입장을 견지한 가운데 부양의무자기준 폐지 논의가 진행되어야 한다. 부양의무자기준 때문에 수급에서 탈락한 이들과 수급비를 삭감당한 이들, 언젠가 수급에서 떨어질지 모른다는 불안과 나 때문에 가족들이 수급에서 탈락했다는 자책을 가진 사람들의 입장에서 부양의무자기준 폐지가 달성되어야 한다. 동시에 이들이 겪고 있는 어려움을 해결하는 것이 연대와 변화를 위한 중요한 과제라는 것을 알리고, 가난한 이들 역시 이 사회에 함께 살아가는 구성원이며 ‘뭉’을 가진 사람이라는 것을 알리고 투쟁해야 한다.

#### 2) 부양의무자기준 폐지가 가져올 더 나은 미래

부양의무자기준 폐지는 지금보다 더 나은 미래를 만든다. 현실은 이미 많이 변화했다. 부양인식을 비롯해서 지표상으로 드러나는 가족 형태의 변화는 부양의무자기준과 같은 구시대적 기준을 거부하고 있다.

먼저 부양인식의 변화다. 조사<sup>46)</sup>에 따르면 부모부양을 가족이 해야 한다는 의견은 2016년 30.6%로 1998년 80.9%에서 대폭 하락<sup>47)</sup>했고, 정부나 정부와 가족이 함께, 부모 스스로 해야 한다는 의견은 모두 늘어났다. 이것을 가족문화의 해체로 보는 것은 부적절한 분석이다. 현대인들은 따로 사는 가

46) <2016년 사회조사 결과> 보도자료, 통계청 (2016. 11. 15)

47) ‘사회 변화에 따른 가족 부양 환경과 정책과제’, <보건복지포럼 10월호>(김유경, 한국보건사회연구원, 2017), 통계청 사회조사결과 재인용

족끼리 상호 경제적 유대를 갖기에 실제로 어렵고, 노동소득 역시 하락했기 때문이다. 가족형태도 변화하고 있다. 기초생활보장제도를 비롯한 대부분의 정책이 4인가구를 ‘정상가구’로 보고 정책을 구성하지만 현재 전체 가족 중 27%가 1인가구로 가장 많은 가구 유형이 되었다. 1인가구 및 소인가구를 중심으로 다양한 정책들도 이동하고 있다. 또한 가구 구성의 변화는 특정 연령의 구성원을 특정 가구의 구성원으로 여기는 것은 더 이상 부적절하다는 것을 뜻한다. 노인은 부모일 수도, 그렇지 않을 수도 있다. 노인빈곤에 대한 관점은 ‘나이 든 부모의 부양’의 관점이 아니라 ‘노인이 된 사회구성원’의 빈곤문제로 인식해야 한다. 그런 점에서 부양의무자기준 폐지의 문제를 ‘가족과 사회 중 누가 부양할 것인가’로 한정하는 것은 현재 사회의 변화한 가족상황을 반영하지 못하는 것이다.

이런 점에서 부양의무자기준 폐지는 현재 빈곤층과 부양의무를 진 세대에 대한 것일 뿐 아니라 전통적 의미의 원가족과 핵가족을 중심으로 복지를 구성하던 것에서 개별 가구(개인)의 곤란을 다루는 것으로의 이행을 의미한다. 새로운 빈곤을 대처하기 위해 등장한 기초생활보장제도가 1차적으로 근로능력이 있는 빈곤층으로 제도내로 포섭하는 일과를 이루었다면, 부양의무자기준 폐지는 새로운 사회에 대응하는 합리적 변화다.

### 3) 부양의무자기준 폐지를 요구하는 당사자들의 결집과 행동을 멈추지 말자

1842일의 ‘장애등급제-부양의무제 폐지 광화문농성’이 일단락되었다. 5년 전만해도 장애등급제와 부양의무제는 일부 사람들의 관심에 불과했지만 5년간의 투쟁은 이 악법의 폐지를 모든 대선후보들로부터 약속받는데 이르렀다. 문재인정부의 신임 보건복지부장관은 장애등급제부양의무제폐지와 탈시설자립생활정책의 수립이 한국 복지의 가야할 방향임을 천명했고, 이를 위해 공동으로 위원회를 구성할 것을 약속했다.

그러나 아직 이 제도는 완전히 폐지되지도, 그 과정이 제시되지도 않았다. 우리는 선언과 약속이라는 소중한 성과를 얻었지만, 만약 실제로 이 제도가 폐지되지 않는다면 모두 휴지조각이 될 것이다. 여기까지 오는데 가장 중요한 역할을 당사자들이 이뤄냈듯 앞으로의 변화도 그럴 것이다. 현재 논의 지형을 보듯 부양의무자기준 폐지라는 진취적인 선언에도 불구하고 언제나 후퇴한 계획을 실행할 가능성이 있다. 장애등급제, 부양의무제 폐지를 비가역적인 변화로 관철시키기 위해 마지막 순간까지 투쟁하자.

광화문농성을 통해 우리가 얻은 가장 소중한 성과는 광화문농성장에 오고간 수많은 사람들과 장애등급제부양의무제 때문에 고통 받으며 농성장의 승리를 함께 염원했던 사람들, 1842일을 하루 같이 함께한 전국의 동지들이다. 우리는 모이고, 드러내고, 소리치는 것으로 우리의 존재를 확인시켜줬다. 장애등급제, 부양의무제 폐지는 법전과 책속에 적혀있는 한줄 문구가 아니라 수많은 이들의 삶을 가로지르는 진짜 문제임을 알렸다. 이것이 없었다면 장애등급제부양의무제폐지의 논의는 한 톨도 전진하지 못했을 것이다.

보건복지부를 비롯한 소위 정책결정자들은 대통령의 공약과 장관의 약속, 협의회 구성에도 불구하고 자신들의 관성에서 벗어나지 못한 채 좌고우면을 반복하고 있다. 이 행보를 바로잡을 것도 바로 우리의 힘이다. 장애등급제, 부양의무자기준, 장애인수용시설이 진짜 폐지되는 날은 당사자들의 관심과 무한한 연대의 확장 속에 올 것이다. 우리는 그것을 해낼 수 있는 소중한 자양분을 마련했다. 1842일을 넘어 더 큰 자신감으로 부양의무자기준 폐지를 위해 나아가자.

## 광화문농성 5년과 향후과제

고속희 | 부산장애인차별철폐연대

2012년 8월 21일, 그렇게 길어질 줄은 몰랐던 농성이 시작됐다. 5년 간 수 많은 투쟁, 농성장에서 보낸 시간들이 떠오른다. 우선, 추우나 더우나 농성장을 굳건하게 지켜준 동지들에게 고마운 마음을 표하며, 이번 토론문은 광화문 농성에 대한 평가와 부산지역의 현황을 중심으로 쓰려고 한다.

### 농성장을 둘러싼 민주적인 논의구조가 필요했다

급박한 정세의 변화 때문이라 하더라도 농성장을 해소하는 문제는 5년 간 함께 해 온 동지들이 충분히 내용을 알고 논의하는 자리가 필요했다. 이것은 단순히 농성장 해소의 문제 뿐만이 아니라, 연대체의 위상과 그에 따른 회의구조의 문제가 아닐까 싶다.

대부분 중요한 결정이 전장연 중운위를 통해 이루어 지다보니 ‘광화문 공동행동’이라는 연대체가 구체적으로 어떤 위상을 가지고, 회의 체계가 어떻게 이루어 지는지 잘 알 수 없었다. 현재 ‘3대적폐 폐지 공동행동’ 또한 이름만 바뀐 것인지, 아니면 전반적인 체계와 구성과 방향성이 바뀐 것인지 잘 알지 못하는 상황이다.

중운위를 보완할 수 있는 지역 활동가들 간 간담회 등 실질적인 논의체계가 있었다면 좋았을 것이다. 부산에서는 ‘3대적폐 폐지 부산공동행동’이 발족된만큼, 중요한 문제는 지역의 활동가에게 바로 연결 될 수 있는 상시적인 연락망을 갖추었으면 한다.

이처럼 농성장 해소에 관하여 의견을 낼 수 있는 창구가 없었을뿐더러—전장연 중운위가 있었지만 지역에서 의견을 취합할 시간적 여유가 없었고 형식에 머물렀다—창구가 있었다 하더라도 쉽게 의견을 낼 수 있는 분위기는 아니었다.

농성장이 광화문에 있고, 지역에서 할 수 있는 것은 1년에 한두번 중운위에서 정한 일정표대로 당번을 서는 것이 다였다. 지역 활동가들이 돌아가면서 당번을 한다지만 농성장 프로그램과 농성장에서 있을 수 있는 모든 변수들을 감당하는 것은 사실상 집행담당자들의 몫인 것을 알기 때문이다. 업무가 과중돼 더 이어나가기 힘든 상태였을 거고, 농성장을 유지하기 위한 새로운 동력이나 서명의 숫자도 점점 정체되는

상태였을 것이다. 그러한 현실적인 어려움을 이해하기 때문에 쉽게 반대의견을 낼 수 없고, 내더라도 뚜렷한 대안은 없었을 걸로 예상된다.

다만, 그 5년동안에 집행책임자들이 겪는 어려움, 재정의 문제, 아이디어와 동력의 문제를 최소 1년에 한번이라도 전국모임을 통해서 이야기하고 같이 해결해 나가는 자리가 있었더라면 어땠을까 하는 아쉬움이다.

여하튼, 부산의 활동가들은 너무나도 갑작스럽게 농성장이 해소된다는 일방적인 통보를 듣는 느낌이었다고 말한다. 이후에는 전술도, 방향성도 더 자주 논의할 수 있는 자리가 있었으면 한다.

## 정책의 구체성과 전파의 문제

햇수로 7년 간 부산지역에서도 장애등급제·부양의무제 폐지 운동을 이어가고 있다. 그런데 어느 순간 부양의무제가 아닌 ‘부양의무자 기준’으로 용어가 바뀌고, 전면 폐지가 아닌 ‘단계적 폐지’로 방향이 수정됐다. 이 과정에 대해서 서울지역에서는 수 많은 토론이 있었을지 모르겠지만, 지역에서는 농성장이 갑자기 해소된 것처럼 갑작스럽게 느껴질 수 밖에 없었다.

장애등급제 또한 마찬가지다. 공식적인 경로로 정책이 어떻게 변화하고 우리가 어떻게 기여했는지에 대해서 잘 알 수 없었다. 전장연 차원의 간담회가 매 년 1회정도 있기는 하지만 그것만으로는 부족했다.

물론 정세에 맞춰서 구호도, 기조도 바뀔 수 있다. 그러나, 어떤 측면에서는 단지 정권이 바뀌었기 때문에 그 동안의 기조들이 준비없이 갑자기 바뀌는 것이 아닌가? 한편으로는 그 동안의 우리의 정책이 구체성이 떨어졌던 문제는 아닌가. 그것이 아니라면 단지 전달의 문제인 것인가하는 여러 가지 의문이 있다.

이후에는 정책을 생산하는 과정이 좀 더 치밀했으면 한다. 토론도 자주 있었으면 한다. ‘3대적폐 폐지 공동행동’ 차원에서 빠른시일 내에 내년도 사업계획을 위한 전국순회 간담회를 열었으면 한다. 또한, 카드뉴스나 뉴스레터 등 공식적인 매체를 통해서 비정기적으로라도 정책에 관한 뉴스들이 잘, 쉽게 전달됐으면 한다.

## 지역에서 할 수 있는 것도 많은데 또 서울집중?

광화문 농성장은 우리에게 소중한 진지였지만, 시간이 지날수록 진지로서의 역할보다 단지 농성장을 유지하기 위한 노력들만 더 커져가는 느낌이었다. 농성장을 차릴 때도, 유지할 때도 그 고민들은 소수의 집행담당자들에게만 맡겨져 있었다. 차라리 솔직하게, 무엇이 어렵고 무엇을 해결해야 하는지 고민을 던져봤으면 어땠을까.

농성장 사수조중에서 가장 장거리 이동을 한 게 아마 부산장차원이었을 것이다. 자체적인 조직력의 문제도 있었고, 농성장의 동력이 정체됨과 동시에 당번을 서는 것에 대한 불만들도 조금씩 생겨났다. 가난한 부산장차원에게는 큰 액수인 차비의 부담, 농성장 사수 외에도 수시로 있는 서울집중 투쟁, 당번 때마

다 3~4일 간 소모되는 활동가의 시간과 체력..

부산에서는 선전전을 매 주 하고 있기 때문에 농성장 당번 횟수를 줄이자는 얘기들이 나왔다. 지역의 활동들을 강화하고 그것들을 다시 총화하는 방식으로 집중투쟁을 재검토 해 보면 어떨까 한다. ‘3대적 폐폐지부산공동행동’ 은 매 주 3대 적폐 폐지를 위한 서명운동을 진행한다.

## <부산지역 장애등급제 · 부양의무제 폐지운동 연혁>

- 2010년 11월 17일 「기초법개정부산공동행동」 구성
- 2011년 5월~ 부양의무자 기준 폐지, 최저생계비 현실화 서명운동
- 2011년 9월 빈곤층 밀집지역 기초법 거리상담&캠페인, 집단이의신청
- 2012년 9~12월 「장애등급제 부양의무제 폐지 10만인 엽서 쓰기 100만인 서명운동」 및 대선행동
- 2013년 12월 기초법 개악 철회 기자회견 (유재중의원 사무실 앞)
- 2014년 11월 29일~12월 1일 광화문농성 연대투쟁 선봉대 "차차차" 부산일정
- 2015년 장애등급제 · 부양의무제 폐지 선전전 32회
- 2016년 비정기적 선전전
- 2017년 장애등급제 · 부양의무제 폐지 선전전 22회

2017년 선전전 현황

날 짜	서명수(명)	모금액(원)
4/5	140	64,000
4/12	155	57,000
4/19	140	17,000
4/26	340	59,400
4/28	229	.
5/10	193	26,450
5/17	97	6,000
5/23	128	57,900
5/31	180	15,000
6/10	257	57,000
6/14	256	27,700
6/23	152	23,600
7/12	66	15,600
7/26	64	12,000
10/11	113	13,600
10/17	173	500
10/25	88	11,200
11/1	69	42,000
11/8	.	.
11/15	134	40,000
11/22	76	21,000
11/29	104	55,000
합 계	3,050	566,950

또 한가지 아쉬움은 지역에서 장애등급제 · 부양의무제 폐지 선전전을 계속 이어가고 있었지만, 잘 언급되지 않았던 점이다. 예를들어 전장연에서 배포하는 주간일정 중에 지역장차연의 일정을 포함시키는 방식으로 독려를 할 수 있지 않았을까. ‘3대적폐 폐지 공동행동’ 차원에서 어떻게 이러한 전국의 활동들을 네트워킹 할 것인지 고민이 필요하다.

타지역에도 3대적폐 폐지 선전전을 하나씩 늘려나가고 각 지역 선전팀 실무자들이 교류할 수 있는 자리가 생긴다면 선전 · 정책에 관한 논의도 좀 더 활성화되고 지역에 역할이 돌아갈 수 있을 것 같다.

## 그래서 ‘차차차 전국순회’ 는 정말 좋았다

광화문농성 연대투쟁 선봉대 “차차차”는 ‘공동행동’ 차원에서 거의 유일하게 지역에서 이루어 지는 일정이었다. 농성장을 지키고 있는 동지들이 지역으로 와서 현안에 결합하고 함께 목소리를 내 준 것이 큰 힘이 되었고, 잘 몰랐던 얼굴들도 익히고 부대끼는 것이 좋은 경험이었다. 당시 투쟁중인 만덕5지구 주민들을 만나고 먹고 자고, 기자회견에 참석해서 재기발랄한 발언과 노래로 힘을 신어준 것, 추운 날씨

였지만 아직도 따뜻함으로 기억된다.

‘차차차 전국순회’의 경험을 되살려 전국의 동지들을 만나는 기획은 어떨까? 전국순회 간담회를 곁에서 함께 그 지역의 거점에서 ‘3대적폐 폐지’를 외친다면 동기부여가 될 것이다. 지역의 분위기와 어려움을 공감하고 얘기하는 자리가 필요하다.

## 우리에게 소중한 광화문 농성 5년, 앞으로의 5년을 그려보자

우리에게 워낙 일상적으로 자리잡은 농성장이기에 아직까지 그 빈자리가 느껴지는 것도 사실이다. ‘투쟁은 계속된다’고 말하지만, 농성장이 없는 상황에서 새로운 전략은 무엇인지 잘 잡히지 않고 붕 뜬 느낌이다. 농성은 목적이 아니라 그 자체가 하나의 수단이었기에 고집할 이유는 없었다. 과정의 문제는 있었다고 생각하지만, 지역에서도 대체로 그 결정에는 동의한다. 그런데, 막상 이후에 무엇을 할 것인지에 대하여 충분한 논의는 없었고 무언가 준비되지 않은 느낌이다. 오늘 이 자리에서 갈무리와 평가가 충분히 이루어 진다면, 이후 전망에 대한 토론은 좀 더 열어놓고 재차해도 좋지 않을까.

## 광화문농성 5년과 향후과제

윤진철 | 전국장애인부모연대

### - 들어가며

지난 1,842일간의 광화문 농성을 앞장서서 진행한 전국장애인차별철폐연대 박경석 상임공동대표님과 함께한 모든 분들께 감사드립니다.

광화문 농성을 정리하기로 한 회의 순간부터 정리하는 날까지 그동안의 시간을 복기하며 뜨거운 눈물을 흘렸던 광화문공동행동 활동가들께 온몸과 온마음으로 함께하지 못한 미안한 마음과 함께 감사의 마음 전합니다.

### - 장애인부모운동과 당사자운동

지난 수년간 전국장애인차별철폐연대를 선두로 한 장애인 당사자운동진영과 전국장애인교육권연대로부터 시작된 장애인부모운동 단체는 매 순간 함께 연대하고 투쟁해왔지만 중점적인 의제에 대해서는 같은 시기에 다른 의제에 집중해왔다고 할 수 있다. 지난 2003년부터 시작된 장애인교육권 확보를 위한 운동 시기 중 초기에는 장애인차별금지법 제정운동에, 후기에는 활동지원서비스 제도화 투쟁으로 각각 따로 또 같이 장애인운동을 진행하였다.

또한 장애인부모운동 진영이 발달장애인법 제정운동을 진행하던 시기에는 전국장애인차별철폐연대를 대표로 오늘 토론의 주제인 장애인등급제 폐지-부양의무제 폐지를 요구하며 광화문농성을 시작하였다.

이렇듯 장애인부모운동과 장애인당사자 운동은 주요사안에 언제나 공동으로 대응하면서도 각각이 가지고 있는 주요의제 및 관심사는 분명 다른 지점이 있었다.

### - 장애인등급제 폐지, 부양의무제 폐지

장애인부모운동은 주로 학령기의 장애아동의 교육권확보를 위한 장애아동 부모이거나 자신의 의사를 표현하는데 어려움이 있는 성인 발달장애인의 부모가 다수라고 할 수 있다.

발달장애인은 전체 등록 장애인 중 7%에 불과한 소수이고, 한국사회의 장애인복지가 다수인 신체적 장애인 중심으로 진행된다고 느낄 수밖에 없기에 이에 대한 소외감과 이질감은 장애계 주요의제에 주체적으로 참여하는데 걸림돌이 되어왔다.

발달장애인법이 제정되고 2015년 11월, 법 시행이 될 때까지 여전히 주력은 발달장애인법이 될 수밖에 없었고, 법이 시행 된 이후인 2016년이 되어서야 장애인부모들도 장애인등급제와 부양의무제에 대한 문제를 우리의 운동으로 고민하고 농성에 본격적으로 결합하기 시작하였다.

## - 장애인등급제 폐지 요구

사회적으로 약 30년 동안 시행해온 제도를 점차적으로 개선하는 것이 아니라 한순간에 장애인복지의 모든 것을 뒤엎어 다시 만들자는 요구였다. 개인적으로 ‘이것이 정말 가능한일인가?’ 라는 의문을 가지면서도 선언적인 지향점에 대한 동의로 연대를 해왔다고 할 수 있다.

장애인 등급제 폐지의 요구는 의료적인 기준에 따라 매겨진 등급에 따라 장애인의 삶에 직접적인 영향을 미치는 관련 서비스까지 연동시켜, 개인의 장애 특성과 서비스 욕구가 전혀 반영되지 못한 채 서비스의 공급자 중심으로 제공 될 수밖에 없는 한계가 있었다. 이렇게 30여년 동안 묵혀 온 불만은 서비스이용자들로 하여금 패배적인 관성을 만들어 내기도 하였다.

## - 부양의무제 폐지

국민기초생활보장법 상 부양의무자의 기준은 국가가 범이라는, 예산이라는 기준으로 부양의무자와 빈곤의 당사자에게 행한 폭력적인 기준이었다. 부양의무자 기준은 “빈곤의 문제는 가족이 부양의무자가 책임져야 한다.” 라는 국가의 기준이었고, ‘부양의무자가 없는 경우에만 국가가 책임지겠다.’ 라는 원칙이었다.

장애인복지에서도 복지서비스 제공기준 중 소득기준에서도 서비스를 받는 개인의 소득기준을 근거로 하지 않고, 부양의무자를 포함한 가구소득을 기준으로 하는 것처럼 장애인 서비스 제공에서도 부양의무자의 기준은 다양한 분야에 폭력적인 기준으로 활용되었다.

## - 혁명적인 요구

장애인등급제 폐지 요구는 관성에 젖은 30년의 시간을 초기화시켜 한국사회 장애인복지의 틀을 다시 만들어야 한다는 요구였다. 이러한 요구는 장애인과 그 가족 모두가 가지고 있는 불만이었지만 이것을 전면내세워 의제화 시킨 것은 전국장애인차별철폐를 중심으로 한 광화문농성단이 아니었다면 불가능했을 혁명적인 요구였다.

광화문 농성은 모두가 가지고 있었지만 어떻게 표현하고 요구해야 할지 몰랐던 모든 이들을 대변하는 투쟁이었고 장애인 스스로 장애를 새롭게 정의하는 혁명이었다고 할 수 있다.

## - 광화문 농성 5년

광화문은 5년이라는 시간을 유지하면서 단순히 장애인 등급제, 부양의무제 폐지만을 요구하는 농성장으로 넘어 장애계 주요현안을 요구하는 투쟁의 거점이 되었고, 혁명적인 장애인운동의 상징적인 공간이 되었다.

이후 요구는 장애인수용시설 폐지가 포함되어 3대 요구안을 요구하는 농성으로 확대되었다.

이러한 광화문 농성은 박근혜 정부의 국정농단과 탄핵으로 촉발된 촛불혁명의 결과로 문재인대통령이 선출되면서 끝이 보이지 않았던 농성이 정부의 정책기조가 변화되고 보건복지부 내 민간협의체를 구성하기로 하면서 길었던 1,842일간의 여정을 마무리 하였다.

## 그러나,

각 요구별 민간협의체 구성을 성과로 5년의 농성을 마무리하였지만 민간협의체 위원 구성부터 복지부의 이견으로 난항이 있고, 위원 구성에 동의 했다고 하더라도 정부의 추진계획에 파열음을 내고 저지하는 역할 외에 5년 동안 요구해왔던 원칙적인 요구가 반영 될 수 있을 것인지는 의문이 든다.

다시 말해 지난 5년간의 광화문 농성은 혁명적인 의제를 보편적인 요구화 시켰다는 성과가 있다고 생각한다. 그러나 보편적인 요구가 제도화가 된 것은 여전히 아니다.

장애인등급제 폐지는 협의체가 구성된 이후에도 정부의 주도로 장애인등급을 정도로 개정하는 장애인복지법 개정안이 국회를 통과되는 등 여전히 정부의 계획대로 진행되면서 협의체 또한 정부의 의도대로 진행될 수밖에 없는 한계가 있는 것 아닌가라는 물음표를 가질 수밖에 없다.

## 광화문 농성 5년 그리고,

앞서 언급했듯이 광화문 농성 5년은 단순히 5년의 시간이 아닌 불가능할 것 같았던 요구에 대한 희망이라고 할 수 있다. 그 희망은 우리로 하여금, 우리의 힘으로, 우리의 문제를, 우리 스스로 정의할 수 있다는 용기를 가지게 하였다.

또한 그 혁명적인 의제가 보편적인 요구화가 된 것으로 끝난 것이 아니라 그 요구가 제도화 될 때까지 여전히 혁명이 진행 중이라는 것이다.

이러한 광화문 농성이 요구안에 대한 민관협의체 구성으로 마무리 되는 것이 아닌 민간협의체가 제대로 운영될 수 있도록 감시하고 점검하고 끊임없이 이슈화 시킬 수 있는 운동을 해야 할 것이다.

## 마치며,

이러한 의제뿐만 아니라 광화문 농성은 차별받고 억압받는 장애인과 그 가족들에게 사랑방이었고, 해방촌이었고, 장애인 운동의 상징적인 공간이었으며, 장애인운동에서 뜨거웠던 한 장의 역사였다. 광화문 농성을 정리하기로 결정하고, 또 농성장을 정리하는 날, 뜨거운 눈물을 흘리며 버텨왔던 많은 이들에게 다시한번 감사의 마음을 전한다.

## 광화문농성 5년과 향후과제

곽이경 | 민주노동조합총연맹

내가 이 운동에 연대하기 시작할 때에는 장애등급제·부양의무제 폐지라는 의제가 이미 당연한 과제로 느껴졌다. 그래서 발제문 초반에 이것을 당연한 과제로 만들기까지 어떤 노력이 있었는지 읽으며 놀라기도 했다. 당연하게 여겼던 배경에는 광화문역 농성장이 큰 역할을 했다. 나 또한 이 곳을 여러 가지 일로 참 많이 지나다녔다. 지나는 길에 늘어진 영정사진은 장애등급제, 부양의무제를 없애야 할 이유 그 자체였다. 이른바 광화문농성은 투쟁의 주체이자, 실제, 삶을 보여주고 경험을 공유하는 곳이었다. 그런 점에서 이 곳이 투쟁 거점을 넘어서는 어떤 것이었음은 자명하다.

광화문 농성 5년은, 차별받는 사람들, 소수자들의 의제화 과정이 어떤 지난한 과정을 거쳐 이뤄져왔는지, 또는 어떻게 이뤄져야 할지 잘 보여주었다. 단지 정책로비나 토론회 정도로는 결코 진전되기 힘든 권리 쟁취의 영역까지는 몸으로 싸우는 투쟁이 바탕되어야만 한다는 혼한 사실도 증명해냈다.

박근혜 정권보다 먼저 시작하고, 박근혜보다 질렸던 광화문 농성. 싸워야 할 대상이 구체적이거나 분명하지 않은, 정권을 상대로 한 싸움은 대체로 힘겹다. 이해 당사자들은 정책의 자그마한 변화를 체감하기 어렵고, 정책 하나 바꾸는 건 보통 어려운 일이 아니다. 특히 세금을 어디에 쓸 것인가의 영역으로 넘어가면 각종 공격에도 대비해야 한다. 장애인이나 빈민의 투쟁이 그런 면에서 어렵다고 생각한다. 조직된 주체의 규모가 크거나 매우 강력하지 않았지만 사회적 소수자로서 강단 있는 투쟁을 벌여온 역사에서 우리가 배울 점은 무엇인가? 투쟁 과정에서 주체의 역량 강화 면에서 어떠한 평가를 할 수 있는지도 또한 궁금한 점이다.

두 개의 주제를 한 번에 걸고 싸우는 게 전술적으로 어렵다는 코멘트가 있었다고 한다. 일반적으로는 그런데 두 가지를 함께 걸고 갈 수 밖에 없었던 이유는 두 가지가 너무나 맞물린 하나의 의제와 같다고 생각이 들었다. 예를 들어 좀더 조직화되어 있는 장애인 요구만 가져가자고 할 수도 있었겠지만 그게 가능했을까? 또한, 좀더 조직적이고 규모있는 집단의 요구를 선별하지 않고 함께 두 의제를 묶어서 추진한 것은 정말 배울 점이다.

광화문농성은 무엇보다 시혜의 대상으로 여겨온 사람들이 투쟁의 주체로 연대자들 안에 자리매김하는 시간이었다. 보통은 ‘연대단위라고 불리는 단체들을 설득하고 동참하게 하는 것부터 큰 과제인데, 위에서 언급한 것처럼 농성 과정 자체가 그 역할을 했다. 더욱 고마운 것은 여전히 미온적이거나 동참할 방법을 잘 모르는 연대단체들이 이 농성에 다양한 방식으로 참여하고 기여할 수 있도록 끊임없이 고민하고 손을 내밀어 왔던 주체가 바로 광화문공동행동이었다. 사실 공동행동에는 민주노총도 들어가 있고 다양한 단체가 소속되어 있지만 연대의 자발성을 이끌어내는 것은 늘 쉬운 일이 아니다. 그 결과 일정하게 연대 확장의 성과가 있었다고 생각한다.

예전부터 전장연은 민주노총과 함께 장애인 노동권 의제를 갖고 함께 활동해보자는 제안을 했었다. 부끄러운 일이지만, 나는 그때 자료를 봐도 분명히 문제인 것은 알겠는데 무엇을 제기하고, 어떻게 말하고, 무엇을 걸고 함께 해야 하는지 잘 알지 못했다. 장애인과 함께 노동하는 경험이 사회적으로 턱없이 부족한(거의 전무한) 현실은 운동에서도 그대로 반영되었다.

그런데 이번 장애인고용공단 농성을 들어가며 그 지점이 좀 해소되는 느낌이었다. 당사자에게는 추상적 권리가 아니었을 것이지만, 이 요구가 왜 필요한지, 무엇이 필요한지 분명해지는 시점은 비로소 눈에 보이는 의제가 될 때인 것 같다. 그건 내용의 구체화라는 면도 있겠지만, 주체의 가시화, 요구의 명징함을 통해 그것이 어떤 사람의 삶에 영향을 미치고, 너는 그것을 왜 해야 하는지,를 분명히 알리는 구체화이다. 그런 과정을 계속 밟아갈 때 확장을 이룰 수 있을 것이다.

여전히 민주노총이 많은 부분 노동자와 장애인을 분리하여 보는 시각을 갖고 있지만, 이러한 시각을 통합하고, 노동조합 구성원의 다양성 보장, 동등한 참여, 의제 구성에 있어서의 다양성을 반영하는 것은 중요한 과제이다. 최저임금 적용 제외의 문제, 공공일자리 확충 등의 요구가 분명한 요구안으로 정리된 것은 기본적인 방향을 잡는데 큰 힘이라고 본다. 그러려면 이제부터라도 간담회, 공동정책연구와 제안, 공동사업 등을 진행하는 것도 필요하겠다.

빈곤 문제의 틀을 넓히고 탈시설 의제로의 확장 등, 5년의 투쟁이 부분적이거나 실질적 성과를 냈다. 그만큼 중요한 가치는 앞서 언급한 그 과정에 있다고 본다. 이제 다음 싸움을 준비하는 과정에서, 지난 투쟁에 대한 동지들의 더 구체적인 평가도 궁금하다.

## 빈곤사회연대 후원회원이 되어주세요!



빈곤사회연대 활동 취지에 공감하고 함께 하고자 하는 누구나 후원회원이 될 수 있습니다. 빈곤사회연대는 정부나 기업의 지원 없이 빈곤없는 세상을 염원하는 40여개의 단체와 후원회원의 회비만으로 운영되고 있습니다. 정기적인 후원금 납부로 반빈곤운동의 소중한 주춧돌을 쌓아주세요.

\*\* CMS 가입 신청은 홈페이지(<http://antipoor.jinbo.net>)에서 하실 수 있습니다.

\*\* 계좌이체 :

국민은행 822401-04-087079 (예금주: 빈곤철폐를위한사회연대)

## 찾아오시는 길



■ 버스: 162, 262, 503, 1711, 7016

■ 지하철: 1호선 남영역

남영역 1번 출구 왼쪽(용산경찰서) 방향으로 나오셔서 횡단보도를 두 번 건넙니다. 용산경찰서 진입 다음 골목에서 우회전 하시어 성진이디피를 지나 골목으로 쪽 들어오시면 오른쪽 파란 대문집 아랫마을 간판이 보입니다. 빈곤사회연대는 아랫마을 1층에 있습니다.

※ 주차장이 없습니다. 되도록 대중교통을 이용해 주시면 감사하겠습니다.

※ 죄송스럽게도 건물에 편의시설(경사로, 엘리베이터 등)이 설치되어 있지 않습니다. 사무실 방문에 불편한 점이 있으신 분은 방문 전에 연락해주시요.