

2007년도 사회권지표
개발연구용역 보고서

사회권 지표개발을 위한 기초연구



이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다

사회권 지표개발을 위한 기초연구

2007년도 국가인권위원회 사회권 지표개발
연구용역보고서를 제출합니다.

2008년 3월

연구수행기관	서강대학교 산학협력단
연구책임자	문진영 (서강대학교)
공동연구자	김진욱 (서강대학교)
	신영전 (한양대학교 의과대학)
	은수미 (노동연구원)
	홍인옥 (한국도시연구소)
연구보조자	이진서 (서강대학교)

요 약

본 연구는 사회권을 소득보장, 건강, 주거, 노동, 교육의 5개영역으로 구분하고, 각 영역별로 사회적 기본권을 보여줄 수 있는 지표들을 실험적으로 구성·개발하였다. 이 지표들은 앞으로 지속적인 비판과 논의의 대상이 될 것이고, 상당기간 동안 끊임없는 수정과 보완을 요구하게 될 것이다. 그럼에도 불구하고, 총 5개 영역, 3개 수준에 걸친 총 85개의 사회권 지표들은 한국 사회권 보장수준의 현주소를 가늠할 수 있는 출발점이 될 수 있을 것이다. 본 연구를 통해 개발된 사회권 지표들은 아래의 <표 1>에 총괄적으로 요약되어 있다.

첫째, 소득보장영역은 빈곤, 소득불평등, 공적연금·공공부조, 기타소득보장, 재분배 효과등 5개 하위 차원에 걸친 총 20개의 지표로 구성되었다. 빈곤 차원에서는 상대적 빈곤기준 빈곤율, 최저생계비기준 빈곤율, 장기빈곤율, 근로빈곤율 등 5개의 지표가, 소득불평등에서는 소득5분위분배율과 지니계수 등 2개 지표가, 공적연금·공공부조 차원에서는 공적연금가입율, 공적연금수혜율, 빈곤층의 공공부조수혜율 등 3개의 지표가, 기타소득보장에서는 고용보험가입율, 산재보험가입율, 산전후휴가이용율, 상병급여수혜율, 육아휴직급여이용율, 폐질·장해급여수혜율 등 6개의 지표가, 재분배효과 차원에서는 빈곤감소율, 빈곤갭감소율, 지니계수개선율, 5분위배율분배율 등 4개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 7개, 제 2수준이 7개, 제 3수준이 6개이다.

둘째, 건강권 영역은 최선의 의료서비스, 안전작업·생활환경, 건강수준 등 3개 하위 차원에 걸쳐 총 19개의 지표로 구성되었다. 최선의 의료서비스에서는 건강보장사각지대인구비율, 건보본인부담율(또는 건강보험 보장율), 과부담의료비지출가구비율, 소아예방접종율, 의료급여대상자 본인부담율, 활동의사수, 노인인플루엔자예방접종률, 자궁경부암검진율, 국민의료비 중 공공의료비 비중, 이주민·이주노동자를 위한 의료시설확보율 등 10개의 지표가, 안전작업·생활환경 차원에서는 식품 미보장율, 상수도 보급율 등 2개 지표가, 건강수준 차원에서는 출생시 기대수명, 총사망율, 영아사망율, 주요질환에 의한 사망률, 저체중아출생, 자가보고 건강수준, 조기사망 등 7개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 9개, 제 2수준이 8개, 제 3수준이 2개이다.

셋째, 주거권 영역은 주택의 적정성, 점유의 안정성, 주거권 실현과정 등 3개 하위 차원에 걸친 총 12개의 지표로 구성되었다. 주택의 적정성 차원에서는 최저주거기준 미달가구수, 주거비 부담정도, 공공임대주택 거주가구비율, 노인 및 장애인 편의시설 설치가구비율 등 4개 지표가, 점유의 안정성 차원에서는 홈리스 수, 강제퇴거가구수, 비닐하우스 거주가구수, 쪽방거주 인구수, 비자발적 이주가구수 등 5개 지표가, 주거권 실현과정에서는 개발사업으로 인해 영향받는 주민에 대한 주거보장, 주거권 침해에 대한 정보 및 자문을 제공하는 제도 여부, 지자체 주택분쟁조정위원회 설치비율 등 3개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 5개, 제 2수준이 4개, 제 3수준이 3개이다.

넷째, 노동권 영역은 전체고용, 경제활동인구, 비정규노동인구, 노사관계 등 4개 하위차원에 걸쳐 총 20개의 지표로 구성되었다. 전체고용 차원에서는 고용율, 비경제활동인구비율, 여성고용율, 25-34세 여성고용율, 여성비경제활동인구비율, 25-34세 여성 비경제활동비율, 혼인·임산·출산을 전후로한 여성고용탈락율 등 7개 지표가, 경제활동인구 차원에서는 실업율, 취업률, 비임금근로자비중, 성별청년실업율, 자영업·무급가족종사비율 등 5개 지표가, 비정규인구 차원에서는 한시적근로자비율, 전체비정규직비율, 저임금근로자비율, 임시·일용·호출근로·시간제·과건·용역·사내하청노동자 등 4개 지표가, 노사관계 차원에서는 전체노조조직율, 고용형태별 조직율, 단협적용율, 고용형태별 단협적용율 등 4개지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 5개, 제 2수준이 6개, 제 3수준이 9개이다.

끝으로, 교육권 영역은 중등교육, 평생교육, 소득격차 등 3개 하위차원에 걸친 총 14개의 지표로 구성되었다. 중등교육 차원에서는 중등교육탈락율, 연령별탈락율, 계층간사교육비 비중, 지역간사교육비 비중 등 4개 지표가, 평생교육 차원에서는 평생학습참여비율, 저소득층참여율, 고용형태별 비율, 성별 비율 등 4개 지표가, 소득격차 차원에서는 연령집단별 소득격차, 학력별 소득격차, 수도권과 지방대 졸업생간 소득격차, 성별 소득격차, 고용형태별 소득격차, 학력별 소득격차 등 6개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 4개, 제 2수준이 3개, 제 3수준이 7개이다.

<표 1> 사회권 지표구성(안)의 요약

영역	차원		지표구성		
			제1수준	제2수준	제3수준
소득보장 (20)	빈곤		-빈곤율 (상대빈곤) -빈곤율 (최저생계비) -빈곤갭	-장기빈곤율 -근로빈곤율	
	소득불평등		-5분위분배율	-지니계수	
	공적연금□ 공공부조		-공적연금수혜율 -공적연금가입율 -공공부조수혜율		
	기타 소득보장			-고용보험가입율 -산재보험가입율 -산전후휴가이용율 -상병급여수혜율	-육아휴직급여이용율 -폐질□장해급여수혜율
	재분배효과				-빈곤감소율 -빈곤갭감소율 -지니계수개선율 -5분위배율개선율
건강 (19)	최선의 의료서비스		-건강보장사각지대인구비율 -건보본인부담율(보장율) -과부담의료비지출가구비율 -소아예방접종율	-의료급여대상자본인부담율 -활동의사수 -노인인플루엔자예방접종률 -자궁경부암검진율 -국민의료비 중 공공의료비 비중	-이주민, 이주노동자를 위 한 의료시설확보율
	안전작업□ 생활환경		-식품미보장율 -상수도보급율		
	건강수준		-출생시 기대수명 -총사망율 -영아사망율	-주요질환에 의한 사망률 -저체중아출생 -자가보고 건강수준	-조기사망
주거 (12)	주택의 적정성		-최저주거기준 미달가구수 -주거비 부담정도	-공공임대주택 거주가구비율	-노인및 장애인 편의시설 설치가구비율
	점유의 안정성		-홈리스 수 -강제퇴거가구수	-비닐하우스 거주가구수 -쪽방거주 인구수	-비자발적 이주가구수
	주거권 실현과정		-개발사업으로 인해 영향받는 주민에 대한 주거보장	-주거권 침해에 대한 정보 및 자문제공하는 제도 여 부	-지자체 주택분쟁조정위원 회 설치비율
노동 (20)	노동시 장	전체고용	-고용율	-비경제활동인구비율	-여성고용율 -25~34세 여성고용율 -여성비경제활동인구비율 -25~34세여성비경제활동인구 -혼인,임신,출산전후탈락율
		경제활동인 구	-실업율 -취업율	-비임금근로자비중 -성별청년층실업율	-자영업과무급가족종사비 율
		비정규인구	-한시적근로자비율	-전체비정규직비율 -저임금근로자비율	-임시,일용,호출근로,시간 제,파견,용역,사내하청
	노사관계		-전체노조조직율	-고용형태별 조직율	-단협적용율 -고용형태별단협적용율
교육 (14)	중등교육		-중등교육탈락율	-연령별탈락율	-계층간사교육비 비중 -지역간사교육비 비중
	평생교육		-평생학습참여비율	-저소득층참여율	-고용형태별 비율 -성별 비율
	소득격차		-연령집단별 소득격차 -학력별 소득격차	-수도권과 지방대 졸업생간 소득격차	-성별 소득격차 -고용형태별 소득격차 -학력별 소득격차

본 연구에서 개발된 총 85개의 지표를 수준별로 정리해 보면, 최우선적인 중요성을 가진 제 1수준 지표가 30개로 가장 많았고, 2차적인 중요성을 갖는 제 2수준이 28개의 지표로 구성되었으며, 그리고 보충적·실험적 특성을 갖는 제 3수준으로 개발된 지표는 27개였다.

목 차

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 필요성	1
제 2 절 연구의 목적	4
제 3 절 연구의 방법	6

제 2 장 사회권의 개념

제 1 절 사회권의 개념과 영역	8
제 2 절 사회권의 측정	10
제 3 절 사회권, 사회적 배제, 그리고 탈상품화	12
1) 사회적 배제 - 13	
가) 사회적 배제의 등장 배경 - 13	
나) 사회적 배제의 개념 - 15	
다) 사회적 배제의 지표화 - 18	
2) 탈상품화 - 22	
가) 탈상품화 개념 - 22	
나) 탈상품화와 계층화 전략 - 23	
다) 탈상품화 지수 - 24	

제 3 장 사회권의 역사와 법적 성격

제 1 절 사회권의 역사적 발전	27
제 2 절 사회권의 법적 성격	31
1) 사회권의 개념 - 31	
2) 자유권과 사회권의 관계 - 32	
3) 사회권의 해석 - 33	
가) 프로그램 규정설 - 33	
나) 추상적 권리설 - 34	
다) 구체적 권리설 - 34	
라) 불완전한 구체적 권리설 - 34	
4) 사회법의 원리 - 35	
5) 판례연구를 통해 본 사회적 권리에 대한 헌법재판소의 입장 - 37	
가) 배경 - 37	
나) 청구이유 - 37	
다) 피청구인의 답변서 - 37	
라) 헌법재판소의 결정 - 38	
6) 종합 - 39	

제 4 장 영역별 사회권 지표의 구성

제 1 절 소득보장 지표의 구성	40
1) 선행연구 및 기존지표의 검토 - 40	
가) 사회적 배제 지표개발에 관한 선행연구 - 40	
나) 한국 소득보장제도의 내용과 특성에 관한 연구 - 43	
2) 소득보장 영역 지표 구성의 원칙 - 44	
3) 소득보장 지표 개발 및 정의 - 47	

가) 빈곤 - 47	
나) 소득불평등 - 48	
다) 공적연금 및 공공부조 - 49	
라) 기타소득보장 - 49	
마) 재분배제도의 효과성 - 50	
4) 지표의 세분화: 생애주기 및 소수자를 대상으로 한 소득보장지표 - 51	
가) 전국적 수준에서의 소득보장지표 - 51	
나) 생애주기별 (인구학적 특성별) 소득보장 지표 - 52	
다) 소수자의 소득보장 지표 - 53	
제 2 절 건강권 지표의 구성	55
1) 사회권으로서의 건강권 - 55	
가) 세계보건기구 현장에서의 건강권 - 57	
나) <세계인권선언>과 <사회권규약>에서의 건강권 - 57	
다) 국내 헌법 및 보건의료관련 법령 등에 명시된 건강권 - 59	
라) 사회권으로서의 건강권에 대한 조작적 정의 - 62	
2) 선행연구와 기존지표의 검토 - 65	
가) 최소한의 사회권적 건강권으로써의 일차보건의료(primary health care) - 65	
나) 사회적 배제 지표에서의 건강권 지표 - 68	
다) 영국의 건강불평등 지표 - 68	
라) 건강빈곤지수(Health Poverty Index) - 69	
마) 「국민건강증진종합계획2010」 - 70	
바) 건강권 지표 - 72	
3) 사회권적 건강권 지표관련 이슈와 구성의 원칙 - 72	
가) 지표관련 이슈 - 72	
나) 사회권적 건강지표 선정의 원칙 - 74	

- 4) 사회권적 건강권지표 - 75
 - 가) 최선의 의료서비스를 제공받을 권리와 관련한 지표 - 75
 - 나) 안전한 작업, 생활환경의 확보권리와 관련한 지표 - 80
 - 다) 건강수준과 관련한 지표 - 81

제 3 절 주거권 지표의 구성85

- 1) 선행연구 및 기존지표의 검토 - 85
 - 가) 주거권 논의와 선행연구 - 85
 - 나) 기존지표 검토 - 87
- 2) 주거권 지표 구성의 원칙 - 92
- 3) 주거권 지표개발 및 정의 - 94
 - 가) 주택의 적정성 - 94
 - 나) 주거권 부정 및 침해 - 96
 - 다) 주거권 실현과정 - 98
- 4) 주거권 지표의 세분화 - 100
 - 가) 주택의 적정성 - 100
 - 나) 주거권 침해 및 부정 - 101
 - 다) 주거권 실현과정 - 101

제 4 절 노동권 지표의 구성103

- 1) 선행연구 검토 - 103
 - 가) 불안정 고용과 사회적 배제 - 103
 - 나) 자영업과 삶의 질 - 106
 - 다) 노동권과 기업의 사회적 책임 - 107
- 2) 기존 노동권 관련 지표의 검토 - 110
- 3) 노동권의 정의 및 노동권 지표 구성 원칙 - 123

가) 노동권의 정의 - 123	
나) 지표 구성의 원칙 - 125	
4) 노동권 지표개발 - 127	
가) 노동시장 - 127	
나) 노사관계 - 130	
제 5 절 교육권 지표의 구성	132
1) 선행연구 - 132	
가) 교육권 일반 - 132	
나) 소수자의 교육권과 평생교육 - 136	
2) 기존지표의 검토 - 139	
3) 교육권의 정의 및 지표 구성 원칙 - 141	
가) 교육권의 정의 - 141	
나) 지표 구성의 원칙 - 142	
4) 교육권 지표개발 및 세분화 - 144	
가) 교육권 지표 - 144	
나) 교육권 지표 세분화 - 147	

제 6 장 결론

제 1 절 사회권 지표의 개발 및 구성	148
제 2 절 사회권 지표와 제도연관성	151
1) 소득보장 영역 - 151	
2) 건강권 지표와 제도연관성 - 151	
3) 주거권 지표와 제도연관성 - 153	

4) 노동권 지표와 제도연관성 - 155	
5) 교육권 지표와 제도연관성 - 159	
제 3 절 향후 과제 및 권고사항	161
1) 소득보장 영역 - 161	
2) 건강권 영역 - 161	
가) 사회권적 건강권관련 권고사항 - 162	
나) 지표관련 권고사항 - 163	
3) 주거권 영역 - 164	
4) 노동권 영역 - 165	
가) 노동권 지표의 보완 - 165	
나) 통계적 보완 - 167	
5) 교육권 영역 - 168	
제 4 장 소결	169
참고문헌	171

부 록

<부록> 선진국의 국가행동 계획	182
<부록1> 영국 사회적 배제에 대한 국가 행동 계획 2003-2005	
1. 영국 국가 행동 전략 2003-2005의 주요 특징	183
2. 사회적 위험 요소 및 위험 집단	184
3. 주요 목표 및 전략	187
4. 추진 체계	204
<부록2> 독일 사회적 배제에 대한 국가 행동 계획 2003-2005	
1. 독일 국가 행동 계획의 주요 특징	209
2. 주요 위험 요소 및 위험 집단	209
3. 2001-2003년 국가행동계획 주요 성과	213
4. 향후 대응 방향	221

5. 2003-2005년 추진 방향	223
6. 모범 사례	230

<부록3> 프랑스 사회적 배제에 대한 국가 행동 계획 2003-2005

1. 주요 동향과 도전	235
2. 2001-2003년 국가 행동 계획	238
3. 주요 정책	243
4. 관련 기관 참여	263

표 목 차

<표 1-1> 국제 인권 규약	2
<표 2-1> 인권의 차원 및 영역	10
<표 2-2> 측정의 수준	11
<표 2-3> 사회적 배제의 구조	14
<표 2-4> 로빈슨과 오펜하임의 사회적 배제 지표	19
<표 2-5> BLP의 사회적 배제 지표	20
<표 2-6> 유럽연합의 사회적 배제 지표	21
<표 2-7> 에스핑 안데르센의 레짐 유형화	24
<표 2-8> 국가별 탈상품화 지수	25
<표 3-1> 시민권의 시대적 발전양상	28
<표 4-1-1> 주요 선행연구의 소득보장 관련 지표 현황	40
<표 4-1-2> 앳킨슨 외(2002)의 사회지표	41
<표 4-1-3> 사회권 지표의 구성(안): 소득보장영역	52
<표 4-1-4> 생애주기별 (인구학적 특성별) 소득보장 지표: 일차적 지표와 보충적 지표	53
<표 4-1-5> 사회적 소수자의 소득보장 지표: 일차적 지표와 보충적 지표	53
<표 4-2-1> ‘도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강’을 실현하기 위해 필요한	

시설, 재화, 서비스 및 환경을 향유할 권리가 갖추어야 할 요소	58
<표 4-2-2> 건강권과 관련된 주요 인권 준칙들	63
<표 4-2-3> 자유권적 건강권과 사회권적 건강권	64
<표 4-2-4> 일차보건의료지표(Primary health care coverage indicators)	67
<표 4-2-5> 로빈슨과 오펜하임의 사회적 배제 지표	67
<표 4-2-6> 영국의 건강형평성 달성을 위한 주요 국가지표(national indicators) 요약	69
<표 4-2-7> 건강빈곤지표(Health Poverty Index)의 구성	70
<표 4-2-8> 새국민건강증진종합계획 중 건강형평성 지표	71
<표 4-2-9> 건강권지표	71
<표 4-2-10> 지표개발시 주요 이슈들	72
<표 4-2-11> 건강권 지표	76
<표 4-2-12> 의료보장 자격별 본인부담 실태	77
<표 4-2-13> 주요 질환별 사망률(한국)	83
<표 4-3-1> 최저주거기준	88
<표 4-3-2> 지방자치단체 주거복지 평가지표	89
<표 4-3-3> 사회적 배제 중 주거빈곤 지표	90
<표 4-3-4> UN-HABITAT UNHRP의 주거권 모니터링 지표(2003)	91
<표 4-3-5> UN-HABITAT UNHRP의 주거권 지표(2003)	92
<표 4-3-6> 주거권 지표 구성안	99
<표 4-4-1> 실업을 국제비교	112
<표 4-4-2> GRI 가이드라인 중 노동(인권) 관련 지표	114
<표 4-4-3> SA8000인증시스템 요건	117
<표 4-4-4> ISO 26000 3차 초안(WD 3) 개요	119
<표 4-4-5> ISO 26000 3차 초안(WD 3): 노동권 관련 조항	120
<표 4-4-6> 노동권 지표	131
<표 4-5-1> 교육 공공성 정립 원리와 개념체계 간의 관련성	137

<표 5-5-2> 교육권 지표	147
<표 6-1-1> 사회권 지표구성(안)의 요약	149
<표 6-2-1> 소득보장과 관련된 사회적 위험과 소득보장제도	151
<표 6-2-2> 사회권적 건강권지표와 관련제도 및 정책	152
<표 6-2-3> 주거권 지표와 연관된 제도	154

그 립 목 차

<그림 1-1> 연구의 수행 체계도	7
<그림 2-1> 사회적 배제의 개념 틀	19
<그림 4-4-1> ISO 26000 3차 초안(WD 3): 7가지 핵심영역	120

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 필요성

20세기 초중반 제국주의와 파시즘으로 점철된 야만의 시대를 마감하고, 새로운 세계를 건설하려는 첫걸음을 내딛던 1948년, UN은 인권선언(the UN Declaration of Human Rights of 1948)을 통하여 보편적 권리로서 인권을 보호하고 신장할 것을 선언하였다. 즉 야만의 세기를 넘어서서 문명의 세기로 넘어가던 인류사적 전환기에 가장 핵심적이고 중요한 가치로서 인권의 보편성을 강조한 것이다.

이 인권선언의 전문(前文)에는 “인류 사회 모든 구성원의 타고난 존엄성과 평등하고도 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것은 전 세계의 자유와 정의와 평화의 기초”라고 규정하면서, 인간의 생존과 존엄성, 자유와 안녕 그리고 복리를 위해 필수불가결한 전제가 되는 인권은 사회적 조건에 따라 제한될 수 없으며, 다른 사람이 임의로 가져가거나 빼앗을 수 없다는 것을 분명히 하고 있다(유네스코 한국위원회 1995). 이러한 UN의 인권선언 이후, 국제사회는 인권의 개념을 확장하고 이를 현실세계에서 실천하기 위한 다각적인 노력을 경주하여왔다 (Donnelly, 1993; Buergenthal, 1997; Robertson and Merrills, 1996).

아래의 <표 1-1>은 1948년 인권선언 이후에 체결된 인권조약을 나타내고 있는데, 이러한 국제조약의 체결을 통하여 국제적 인권실천의 근거가 되고 있다. 물론 국민 국가의 주권이 엄연한 현실에서 국제 사회의 압력은 한계를 가질 수밖에 없다. 하지만 인권이란 그 태생으로부터 보편성을 가지고 있기 때문에, 국제규약에서 이를 규정하는 것은 지극히 온당하다고 할 수 있다. 특히 냉전의 종식 이후에 인권은 국제사회를 이끌어 가는 새로운 준칙(regime)으로 부상하고 있다(Donnelly 1993; Evans 1998). 즉 이러한 국제사회의 인권 준칙을 통하여 인권 침해에 대한 국제적 규제가 이루어지고, 이를 바탕으로 국제적으로 인권을 감시하고 실천할 수 있는 근거가 마련되었다.

<표 1-1> 국제 인권 규약

조약	비준 일자	참가국 (%), 2004
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)	1966	152(78%)
경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)	1966	149(77%)
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약에 대한 선택의정서(Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights: OPT1)	1976	104(54%)
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약에 대한 제 2차 선택의정서(Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights: OPT2)	1989	50(26%)
모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제규약 (International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination: CERD)	1966	169(87%)
모든 형태의 여성차별 철폐에 관한 협약 (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women: CEDAW)	1979	177(91%)
고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture and other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment: CAT)	1984	136(70%)
아동권리 협약(Convention on the Rights of the Child: CRC)	1989	192(99%)

Source: Landman(2006), Table 1.2

인권은 국적, 종교, 성별, 신체적 조건, 사상, 그리고 신념을 넘어서서 인간의 존엄성과 복리(well-being)를 추구한다. 따라서 인권은 인류애(humanity)에 근거한 인간 존엄을 누리는 삶을 상징하고 있으며, 또한 인간 사회의 품격을 높이고자 하는 인류 사회의 목표를 반영한다. 그렇기 때문에 인권의 궁극적인 목적은 인간 개개인이 근본적인 도덕적 지위를 누리도록 하며, 자신의 삶을 합리적이며 자율적으로 통제하며 살아가는 주체자로서 만드는 것이다. 더 나아가 인권의 목적은 다른 사람으로부터 지배받거나 간섭받지 않고 자신의 삶의 목적을 효과적으로 추구하며, 또한 상호 존중과 협력 속에서 다른 사람들과 관계를 갖도록 만드는 것이다(Freeman 1994,

502-508).

따라서 인간이라면 누구에게나 천부적으로 주어지는 인간의 권리는 자유권적 기본권과 더불어 사회적 기본권이 보장될 때 완성된다. 이러한 자유권과 사회권은 국가에 대한 개인의 관계를 규정하는 중추적인 개념인데, 사유재산권, 계약의 자유, 언론□출판□집회□결사의 자유와 같은 자유권이 국가의 부당한 간섭으로부터 개인의 자유를 보장하는 것이라면, 인간다운 생활을 할 권리로 표현되는 사회권은 인간의 존엄성을 실질적으로 보장할 수 있는 국가의 적절한 개입을 요구한다. 한 쪽은 국가 간섭으로부터의 해방, 다른 한 쪽은 국가개입의 필요성을 요구한다는 점에서 인권의 두 측면은 표면적으로 보기에 갈등의 관계로 이해될 수 있다. 그러나, 한 사회의 구성원 모두에게 인간다운 삶을 살 수 있는 환경을 제공할 때에만 개인의 자유권적 기본권의 실질적 보장이 이루어진다는 현실적 고려에서 바라보게 되면, 자유권은 사회권을 요구할 수 있는 필요조건이 되지만 사회권 역시 실질적 자유권 실현의 기초를 이룬다는 면에서, 이 양자는 상호보완적이며 상호친화적인 관계를 갖는다고 보는 것이 옳다.

이처럼 인권은 사회적 존재로서의 인간을 전제하고 있으며, 따라서 사회권은 인간이라면 누구에게나 천부적으로 주어진 권리인 인권을 실현할 수 있는 실질적인 수단을 제공하는 필수 불가결의 권리로 정착되어 가고 있다. 하지만 한국에서 사회권 보장에 대한 정부와 국민들의 인식수준은 매우 낮았으며, 노동, 교육, 의료, 생계, 주거 등 주요 사회권 보장을 위한 정부의 정책적 의지와 노력은 크게 부족하고 기복도 심했던 것이 사실이다. 한국도 1987년 개정된 헌법 (제 9차 개헌) 제 34조에서 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다’고 명시하고 있으며, 이하 제 2~4항에 그 권리실현의 방법으로서 국가의 사회보장 및 사회복지증진 의무를 규정하고, 여성□노인□아동(청소년)의 복지증진과 생활무능력자에 대한 보호를 규정하고 있다.

하지만 지금까지는 이러한 사회적 기본권이 국민의 청구권을 인정하는 실질적 차원의 규정으로 인식되기 보다는, 국가의 시책과 노력을 촉구하는 선언적 의미로 받아들여져 온 것이 사실이다. 최소한 1997년 외환위기 전까지는, 경제개발의 논리에 밀려 사회복지에 대한 국가의 제도적 노력은 미비하였고, 시민사회의 입장에서조차 사상□언론□출판□집회의 자유와 노동3권의 실질적 보장과 같은 기본적인 자유권이 확보되지 못한 상황에서 사회적 시민권을 주장하기 어려웠다. 이렇게 보면, 한국 사회에서 사회권 보장을 논의할 수 있는 기본적 조건이 구비된 것은 우리의 발전모델

을 근본적으로 점검하게 된 1997년 이후의 일이다.

물론 아직까지는 포괄하는 위험의 범위, 급여 및 지출의 수준 등에 있어 국제적 기준이나 평균에 훨씬 미달하는 수준이지만, 1998년 국민의 정부가 출범하면서 한국의 사회복지제도는 비약적으로 발전하였다. 1999년 국민연금 도시자영자 확대, 고용보험 적용범위 1인 이상 사업장 확대, 2000년 산재보험 적용범위 1인 이상 사업장 확대 등으로 1989년에 이미 개보험(皆保險)화된 건강보험까지 감안하면 4대 사회보험이 외형상 보편주의 원칙이 확립되었다. 무엇보다 1999년 기존의 생활보호법이 혁파되고 이에 대한 대체입법으로 국민기초생활보장법이 국회를 통과, 2000년 10월부터 시행됨으로써, 노동능력 유무를 불문하고 원칙적으로는 모든 국민에게 최저생계비 수준의 생활을 국가가 보장하는, 이른바 국민최저(national minimum)의 개념이 도입되기에 이르렀다. 아울러 1997년과 1998년 노동법 개정으로 교원노동단체의 합법화, 노조의 정치참여 및 제3자 개입금지 조항 삭제 등이 이루어지는 성과를 가져오기도 하였다. 결국, 외환위기 직후 2~3년에 걸친 제도적 보완을 통해, 한국에서 사회권의 제도적 외연은 크게 확장된 것으로 보인다.

하지만 이러한 사회복지제도의 외형적 확장과 노동관계법의 개정이 내용적인 측면에서 사회권의 보장 수준을 실질적으로 견인하였는가? 우리는 이 시점에서 이 질문에 냉철히 답해야 할 필요가 있다. 인권의 한 축을 이루는 사회적 기본권의 이상(理想)과 한국의 사회권 보장 현실 간의 괴리를 평가하는 것이야말로, 인간의 존엄성이 지고(至高)의 가치로 인정되는 미래 사회로 나아가기 위한 출발점이 되기 때문이다.

제 2 절 연구의 목적

서구의 역사적 경험을 고찰해 볼 때, 사회권의 확립은 선언적 구호로 이루어지는 것도 아니고, 새로운 법률 조항을 신설한다고 해서 이루어지는 것도 아니며, 더욱이 몇 개의 사회 보장제도를 도입한다고 해서 이루어지는 것은 아니다. 사회권의 확립은 그야말로 국가 정체성에 대한 사회적 세력 간의 치열한 논쟁과 세력다툼을 통한 정치적 타협에 의해서 이루어진다. 이 과정에서 가장 중요하면서도 기초적인 작업은 현재 우리 사회의 사회권의 수준을 정확하게 파악하는 것이다. 즉 우리가 처해 있는 사회적 사실(social facts)에 대한 객관적이고 과학적인 분석과 진단을 통해서만이 사회권 확립을 위한 정확한 발전전략이 모색

될 수 있다.

이러한 점에서, 현재 한국의 사회권 보장 수준을 평가하고, 현 좌표를 파악하기 위해서는 먼저 다음의 두 가지 필요조건이 선결되어야 한다.

첫째는 사회복지제도나 노동관계법 등 사회권과 관련된 제도나 법령의 외형으로는 담아낼 수 없는 현상을 고려해야 한다는 것이다. 외환위기 이후 진행된 노동시장의 급속한 유연화는 노동자들의 고용불안정성을 크게 확대시켰다. 비정규직이 확산과 청년실업의 증가와 같은 고용의 불안정성은 사회보험의 가입이나 노동 조건 등에 있어 제도의 사각지대를 확대시키는 효과를 낳는다. 따라서, 사회권을 보장하기 위하여 제도 자체가 존재하는 지 여부는 그 자체로서는 아무런 의미가 없다. 결국, 사회권 보장 수준을 평가하기 위해서는 제도나 법의 외형보다는 그러한 제도나 법이 대처하고자 하는 사회문제나 현실에 더 초점을 맞출 필요가 있다.

둘째는, 추상적인 사회권의 이념과 내용이 실증적□경험적인 준거로 구체화되어야 한다. 인간다운 생활을 할 권리인 사회권이 구체적으로 어떤 영역에서 어떠한 요소로 파악될 수 있는지 그 실질적 내용을 정하고, 이를 경험적으로 측정할 수 있도록 조작화할 수 있을 때 사회권의 이상과 현실간의 괴리를 파악할 수 있다. 천부인권적 속성을 지닌 자유권적 기본권과는 달리, 사회적 기본권은 그것 자체가 필요하다는 당위성 이외에 사회권의 내용과 바람직한 수준은 시대적 조건과 물리적 환경에 따라 변화할 수 있는 개념이다. 인간의 존엄성이 보장된 이상적인 사회권의 수준을 설정하는 것 자체가 합의되기 힘들 뿐 아니라, 설령 그렇다 하더라도 현실 세계에서 그 권리를 얼마나 실질적으로 보장해 줄 수 있는지는 또 다른 논의를 요한다. 따라서, 이러한 논의의 가능성을 열어두기 위해서는, 사회권 지표를 선정하고 이를 지수화(indexation)하는 실증적 접근이 필수적이다.

이러한 두 가지 선결조건을 고려하여, 본 연구는 한국의 사회권 수준을 평가할 수 있는 지표를 개발하기 위한 토대를 닦는 연구로서 그 성격을 규정하고자 한다. 다시 말해서, 사회권 지표개발을 위한 기초연구로서의 한정적인 의의를 갖는 이 연구는 한국의 사회권을 객관적으로 평가할 수 있는 완결된 형태의 지표를 만드는 것을 연구의 목적으로 하지 않는다. 어쩌면 그것은 오랜 시간에 걸친 조사와 논의, 그리고 수정을 요하는 장기과제로 추진될 수 있을 것이다. 그렇다고 해서, 사회권 지표개발의 논의를 시작조차 않는 것도 정당화될 수 없다.

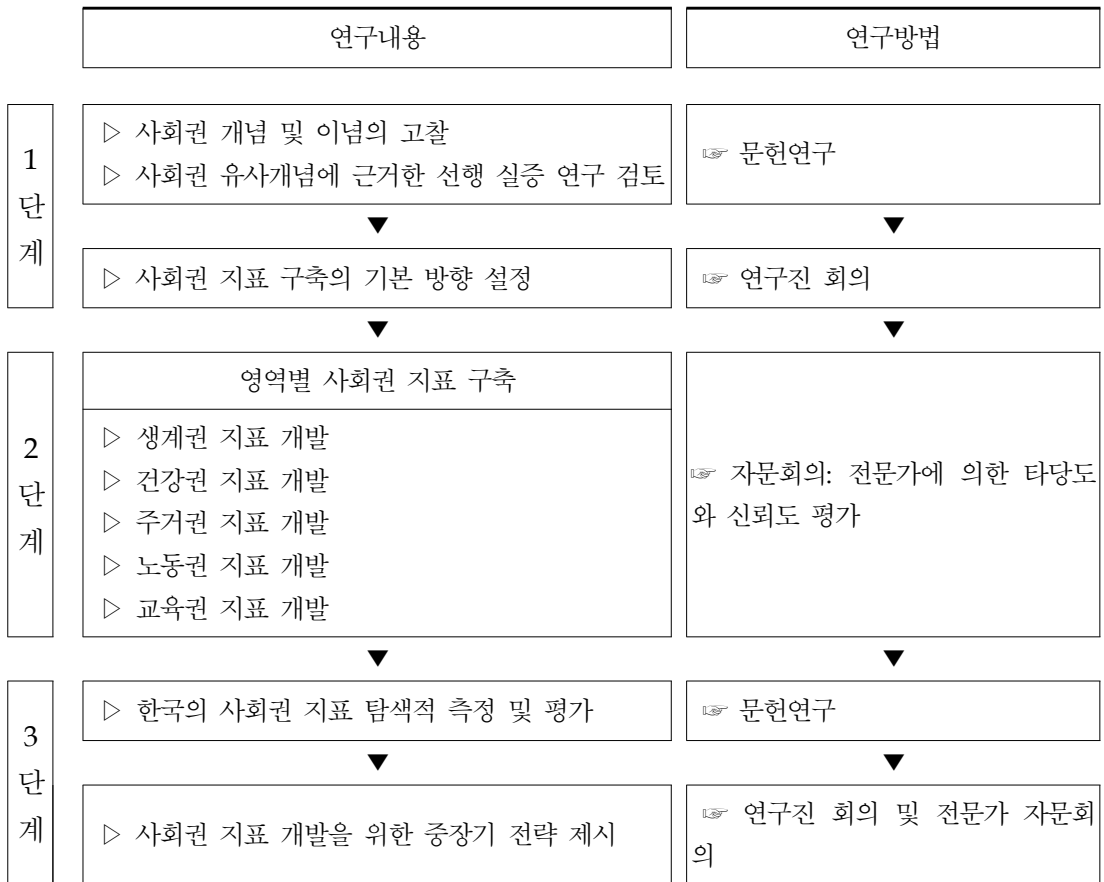
이러한 점에서 본 연구는 사회권 지표개발 논의의 출발로서, 사회권의 기본적 개

념과 이념을 고찰하고, 사회권 지표에는 어떤 영역에 어떠한 요소들이 포함되어야 하는지 그 초안을 제시함을 목적으로 한다. 또한 각 사회권 지표에서 보장되어야 할 바람직한 수준에 대해서 검토한다. 물론, 본 연구가 제시한 사회권 지표구성의 초안을 바탕으로, 한국 사회의 사회권 보장 수준을 실험적으로 측정해보는 것 역시 본 연구의 부가적인 목적이 될 것이다.

제 3 절 연구의 방법

본 연구는 주로 문헌연구와 실증연구를 중심으로 수행되지만, 구체적인 사회권 지표를 구축하는 데 있어 전문가의 검토의견과 시민사회단체의 의견을 반영하기 위한 방법이 보충될 것이다. 우선, 문헌연구를 통하여 사회권의 개념과 의미의 파악, 탈상품화□사회지표□사회적 배제 등 유사 개념에 근거한 실증연구의 동향을 파악하게 된다. 또한, 국내의 사회권 현황을 보여주는 각종 사회정책 과 제도를 검토하고 국제적 기준 파악하는 것 역시 문헌연구에 의존하게 된다. 문헌연구의 결과와 연구진의 회의를 통하여 사회권 지표구축의 기본 방향을 설정하고, 생계□건강□주거□고용□교육 각 영역별로 구체적인 지표를 개발한다. 이러한 과정을 통하여 구축된 사회권 지표는 전문가 자문회의를 통한 액면타당도(face validity)와 내용타당도(content validity)를 검증받는 한편, 이 연구의 주제가 한국 사회 전반에 미치는 중장기적 영향을 고려하여 시민사회단체와의 연석회의를 통한 의견 수렴의 과정을 거치게 된다. 이렇게 개발된 사회권 지표는 기존의 정부통계와 각종 이차통계를 활용하여 측정되고, 이 결과를 연구진 자체의 기준이나 국제기준과 비교하여 한국 사회권 보장의 현 주소를 평가한다. 본 연구의 전반적인 연구내용과 연구방법은 <그림 1-1>의 연구 수행체계에 요약되어 있다.

<그림 1-1> 연구의 수행 체계도



제 2 장 사회권의 개념

제 1 절 사회권의 개념과 영역

인권이란 개념은 역사적, 시대적 그리고 문화적 맥락 속에서 규정되는 것이기 때문에, 인권을 연구하는 학자들이나 이를 현실세계에서 실천하는 실천가들 사이에서 다양하게 정의되고 있다. 즉 인간이 처해있는 사회경제적 여건이 변화함에 따라서 인간의 사고가 변화하게 되고, 이에 따라서 가치 인식도 달라지기 때문에, 인권에 대한 개념이 다양하고 또한 시대적으로 변화하는 것은 자연스러운 것이라고 할 수 있다.

하지만 시대와 공간을 넘어서서 인류에게 보편적으로 적용되는 절대적인 수준에서의 인간 가치에 대한 공감대가 존재하고 있는데, 이는 유엔 인권선언(Universal Declaration of Human Rights, 1948)에 정확하게 표현되어 있다. 이 선언 제1조에서는 “모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하다. 사람은 이성과 양심을 부여받았으며, 서로에게 형제의 정신으로 대해야 한다”고 명시하고 있다. 어찌 보면 단순히 표현된 이 선언은 사실 앞으로의 인권발전을 위한 많은 내용들이 함축되어 있다.

첫째, 모든 인간은 존엄을 유지하면서 살 수 있는 권리를 천부적으로 부여받았다.

둘째, 인권은 이성적이고 양심적인 사회 환경 속에서 발전할 수 있다. 야만적이고 비양심적인 행위가 용납되는 사회에서는 인권의 가치가 정착되기 어렵다.

셋째, 인간이 존엄성을 유지하고 살아가기 위해서는, 삶의 모든 영역이 바로 인권의 대상이 된다.

넷째, 인권은 개인이 고립적으로 누리는 것이 아니라, 형제애의 정신(in a spirits of brotherhood)으로 동시대인과 더불어 누릴 때 진정한 인권이 완성된다.

다섯째, 따라서 인권은 인종이나 성별, 언어, 종교적 신념, 교육 정도, 출생지, 신분, 외모, 사상 등과 상관없이 인간에게 천부적으로 주어진 권리이다.

인권의 역사는 바로 인간 이성(human reason)의 역사이기 때문에 인간의 이성이 발전하는 범위와 속도에 조응하면서 인권이 발전하였다. 근대 이후 인간 이성은 ‘자유’와 ‘평등’이라는 가치에 대한 신념체계를 구축하였으며, 이러한 가치는 인간이 만들어낸 사회제도 속에서 구현되고 있다. 따라서 오늘날 우리가 인권을 연구하고 실천할 때 가장 중요하게 관심을 기울여야 하는 부분은, 자유와 평등이라는 가치가 어떻게 통일적으로 인권의 규범에 적용되고 있으며, 사회제도적으로 반영되어 있는 가하는 점이다. 즉 자유와 평등은 인권을 구성하는 가장 중요한 가치일 뿐만 아니라, 마치 동전의 앞 뒤 면과 같이 상대방의 존재가 자신의 존재에 전제가 되는 상호침투적인 관계라고 할 수 있다.

예를 들어서 어떤 정부가 그 사회에서 빈곤을 타파하고 불평등을 해소하겠다는 목표 하에 일사불란한 정책적 지향을 제시하면서, 이를 반대하거나 다른 방식을 제안하는 국민들의 의사표현의 자유를 억누른다면 그 사회는 인권이 보장되는 문명사회라고 할 수 없다. 마찬가지로 시장에서 빈곤과 불평등이 만연되어 사회구성원의 존엄한 삶이 전혀 보장되어 있지 않은 상태임에도 불구하고, 국가는 ‘자유’라는 이름으로 시장에 전혀 개입하지 않는다면 이 역시 인권의 보장과는 동떨어진 것이다. 따라서 인권의 발전은 바로 자유와 평등이라는 일견 상반되는 가치가 어떻게 인권 규범에서 통일되고, 어떻게 사회제도 속에 통일적으로 실천되는가에 결정된다고 할 수 있다.

1789년 프랑스 대혁명 이후 인권 발전의 역사를 보면, 자유라는 가치가 먼저 발전하고 정착하면서, 이에 기초하여 사회적 연대까지 발전하는 역사적 궤적을 보인다. 즉 전통적인 관점에서의 인권의 개념은 시민·정치 권리(civil and political rights)에 기초한 자유권 중심으로 발전하였다. 하지만 인권의 역사는 이에 기초하여 인간 존엄성 유지를 위한 권리로서 경제·사회·문화적 권리(economic, social and cultural rights)를 중시하는 방향으로 발전하여 왔다. 즉 정당하고 합당한 조건과 대우를 받으면서 일하고 공정한 대가를 받을 수 있는 경제적 권리, 사회적 위험에 대하여 포괄적인 사회적 보호를 받을 수 있는 사회적 권리, 그리고 고유한 풍습과 문화를 포함한 자신의 문화적 정체성을 누릴 수 있는 문화적 권리 등 다양한 내용이 인간의 기본 권리로 인식되고 있다. 이러한 인권이 개념을 바탕으로 이제는 인권의 개념이 국가 공동체를 넘어서는 지구 공동체의 연대성(solidarity)을 강조하는 지향을 가지고

발전하고 있다. 이러한 인권의 차원에 대해서 랜드만(T. Landman, 2006)은 다음의 표로 정리하고 있다.

<표 2-1> 인권의 차원 및 영역

		차원	
		positive	negative
인 권 의 분류	시민·정치적 권리	A: 사법제도, 감옥, 경찰력 그리고 선거에 대한 투자	B: 고문, 탈사법적 살인, 실종, 자의적 구금, 부당한 재판, 선거 부정을 위한 협박, 선거권 박탈
	경제적·사회 적·문화적 권리	C: 진보적 실현 건강, 교육, 복지에 대한 투 자	D: 건강, 교육, 복지에 있어서의 다양한 차별
	연대적 권리 (Solidarity)	E: 과거사에 대한 보상 부채탕감 해외 개발원조 및 기술 지원	F: 환경파괴 이산화탄소 배출 불공정 무역

Source: Landman(2006), Table 1.1

제 2 절 사회권의 측정

본 연구가 관심을 갖는 인권의 영역은 위의 <표 2-1>에서 C cell에 해당되는 것으로, 건강과 교육, 노동 그리고 복지 영역에 대한 투자를 통해서 인권의 진보적 실현(progressive realization)을 이루는 것이라고 할 수 있다. 그런데 이러한 인권적 가치가 현실세계에서 진보적으로 실현되기 위해서는 무엇보다도 과학적인 측정이 필수적이다. 즉 인권이라는 가치가 과학적으로 측정될 수 있어야 구체적인 실천방법을 모색할 수 있게 된다. 만약 이러한 과학적인 측정이 결여된 상태에서, 인권의 가치만을 주장하는 것은 강한 규범주의적 가치 지향으로 인해서 선언적인 의미만을 갖는 구두선(口頭禪)에 그칠 위험성이 있다.

따라서 인권문제에 대한 과학적인 접근은 우리가 얼마나 타당성 있고, 신뢰성이 있으며 그리고 무엇보다도 실질적인 의미를 지닌 측정방식을 가지고 있느냐에 달려

있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 인권의 측정에 대해서 Landman은 다음의 <표 2-2>로 정리하고 있다.

<표 2-2> 측정의 수준

제 1 수준 주어진 개념과 연관된 의미와 이해 규범적 경험적 이론	
제 2 수준 체계화된 개념 학자, IGO, NGO에 의해서 사용되는 개념의 구체적인 형태 개념의 차원과 내용	
제 3 수준 지표 측정도구, 조작화, 유형화 사건중심(event-based), 표준화 중심, 서베이 중심	
제 4 수준 각 단위별 점수부여 특정 지표에 의해 산출된 결과물에 대한 점수부여 양적 질적 데이터	

Source: Landman(2006), Table 5.1

위의 표에서 알 수 있듯이, 인권을 측정하기 위한 첫 단계는 개념에 대한 의미 파악과 이해이다. 이 단계는 규범적이고 경험주의적인 이론을 바탕으로 개념에 대한 이해와 의미를 가지고 개념을 폭 넓게 파악한다. 두 번째 단계는 이러한 개념을 체계화시키는 것이다. 인권을 연구하는 학자나 인권현장에서 인권을 실천하는 실천가들 사이에서 사용되는 인권의 개념을 구체적으로 형성하는 것이다. 세 번째 단계는 인권의 개념을 측정하기 위해서 개념의 조작화(operationalization)와 유형화(classification)을 하는 단계이다. 이 단계에서 체계화된 개념이 타당성 있고, 유의미하며 그리고 신뢰성 있는 지표로 발전하게 된다. 마지막 단계인 네 번째 단계에서는

세 번째 단계에서 이루어진 개념의 지표에 점수를 부여함으로써 인권의 개념이 사회적으로 기능하도록 만든다.

이러한 인권의 측정은 특히 사회권과 관련하여 필수불가결한 측면이 있다. 왜냐하면 사회권은 그 자체로서 실현되는 것이 아니라, 사회권의 '법제화'를 통한 '제도화'를 거쳐야만 실현되는 속성을 가지고 있다. 따라서 이러한 과정에서 가장 중요한 것은 사회권과 관련된 이슈에 대한 객관적인 자료의 축적이라고 할 수 있다. 다시 말해서 사회권 지표에 대한 과학적인 측정은 사회적 권리의 제도적 보장을 위한 첫걸음이라고 할 수 있는데, 이의 유용성은 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 사회권의 과학적 측정을 통해서만이, 국제비교가 가능하다. 즉 현재 우리의 사회권의 수준을 파악하고 목표를 세워서 발전하기 위해서는 반드시 국제비교가 필요한데, 이를 가능하게 한다. 둘째, 사회권 지표는 일종의 사회적 기준선을 제시하는 것이 때문에, 이에 대한 과학적이고 객관적인 근거가 있어야 한다. 셋째, 사회권 지표는 정부정책을 수행할 때 일종의 가이드라인으로 기능한다. 즉 사회권이 객관적이고 과학적으로 측정되는 과정에서 정책영역과 대상 집단의 환경을 나타내는 구체적인 지표가 개발되고, 이는 바로 정부가 수행하는 사회정책의 가이드라인이 된다. 넷째, 사회권 지표를 과학적으로 측정하는 과정은 그 자체로 우리사회의 삶의 질을 측정할 수 있는 기초데이터를 구축하도록 견인하는 기능을 수행하게 된다.

제 3 절 사회권, 사회적 배제, 그리고 탈상품화

일반적으로 하나의 개념에 대한 이해는 그 개념과 연관된 이웃 개념에 대한 비교 연구를 통해서 더욱 과학적으로 이루어질 수 있으며, 사회권 역시 예외가 아니다. 지금까지 우리는 이 장에서 사회권의 개념과 측정에 대해서 살펴보았기 때문에, 이제는 우리의 관심을 사회권의 이웃 개념인 사회적 배제와 탈상품화에 초점을 맞추어 설명하고자 한다. 이러한 사회적 배제와 탈상품화에 대한 이해는 사회권이라는 개념이 가지고 있는 강한 규범적 성격과 선언적인 추상성을 극복하고, 현실 세계에서 사회적 권리가 제도화되는데 실질적인 도움이 되리라고 생각한다.

1) 사회적 배제

가) 사회적 배제의 등장 배경

복지국가가 유럽문명이 창조한 가장 위대한 업적이라고 평가받고 있는 근거는 바로 복지국가의 건설을 통해서 빈곤에 대한 사회적 책임을 명시하고 이에 대한 사회적 대책을 마련하였다는 점에 있다. 하지만 전후 복지국가의 건설기인 1950년대부터 약 50여년이 지난 현재에 이르기까지 빈곤을 극복하기 위해서 상당한 수준의 투자가 이루어졌음에도 불구하고, 유럽을 포함한 세계 어느 지역에서도 빈곤의 문제를 해결하지 못했을 뿐만 아니라, 오히려 빈곤의 문제가 만성화, 세습화되면서, 빈부격차가 확대되는 경향을 보이고 있다(Abrahamson, 2003: 281).

이렇듯 “풍요로운 경제하에서의 빈곤의 만성화와 세습화”의 문제가 대두되자, 유럽에서는 기존의 빈곤 패러다임을 대체하는 ‘사회적 배제(social exclusion)’라는 새로운 개념을 사용하여 빈곤과 불평등에 관한 새로운 접근법을 제시하고 있다. 일반적으로 전통적인 의미의 빈곤이 주로 ‘물질적으로 결핍된 상황’이라는 정태적인 현상에 초점을 맞추고 있다면, 사회적 배제는 단순히 물질적 결핍이라는 현상을 넘어서서 이러한 현상이 나타나게 된 원인과 과정에 더욱 큰 관심을 기울이고 있다. 즉 사회적 배제는 기존의 빈곤에 대한 개념에 비하여 ① 빈곤의 역동성(dynamic)에 초점을 맞추며, ② 빈곤을 금전적인 문제에서 다차원적인 불리함(multidimensional disadvantage)으로 확대하여 해석하고, ③ 개인보다는 가족과 지역사회까지 범위를 넓히고 있으며, ④ 참여, 권한, 그리고 사회통합 등과 같은 관계적인(relational) 이슈에 관심을 기울이고 있다고 할 수 있는데(Room, 1995: 233-242), 이를 하나의 표로 정리하면 다음의 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 사회적 배제의 구조

	정태적 결과 (Static outcome)	동태적 과정 (Dynamic process)
소득(Income)	빈곤(Poverty)	궁핍화(Impoverishment)
다차원적 (Multidimensional)	박탈(Deprivation)	사회적 배제(Social exclusion)

자료: Berghman(1995), Table 2.1.

이러한 빈곤의 인식 변화 및 기존 복지국가 체제에 대한 반성은 현실세계에서의 정책적 변화를 수반하여 나타나고 있다. 예를 들어서, 1980년대 중반 프랑스의 사회당 정부가 사회적 배제를 '장기적이고 반복적인 실직(long-term and recurrent unemployment)' 뿐만 아니라 가족의 위기, 1인 단독가구의 증가, 사회적 고립화, 그리고 계급연대의 퇴조에 따른 전반적인 사회적 유대(social bond)의 불안정성을 통칭하는 용어로 사용한 이후에, 프랑스 정부의 사회적 배제에 대한 대응양식이 '사회적 위험에 대한 보장'을 넘어서서 '사회적 결속(social cohesion)의 증진'이라는 새로운 사회정의에 입각한 정책을 구상하고 실행하고 있다(Silver, 1994: 533). 한편 전형적인 자유주의 국가인 영국의 경우에도 1990년대부터 사회적 배제에 관한 일반의 관심이 집중되기 시작하여 1997년 노동당 정부가 집권하자마자, '사회적 배제 극복기획단(Social Exclusion Unit: 이하 SEU)'을 부총리실(The Office of the Deputy Prime Minister)의 직속기구로 조직하여, 사회적 배제라는 현상을 연구하고 이를 기초로 다양한 사회적 배제극복 정책을 제시하고 있다.

또한 경제·정치·사회적 차원에서 완전 유럽통합을 달성하는 과정에서 가장 큰 걸림돌 중의 하나가 회원국의 빈곤과 불평등 문제라고 인식하고 있는 유럽연합(European Union)에서는 유럽 사회 헌장(The European Social Charter, 1989)의 서문에 '사회적 배제'라는 개념을 처음으로 사용한 이후에, 유럽 지역 내에 거주하는 시민들의 사회적 배제를 극복하기 위해서 많은 노력을 기울이고 있다. 특히 암스테르담 조약(The Amsterdam Treaty, 1997)에서는 유럽연합이 추구해야 할 목표중의 하나로 사회적 배제 극복을 명시하였으며(제136조),¹⁾ 구체적인 실천방법을 제시하고 있

1) 앳킨슨(T. Atkinson, 1998: 9)에 따르면, 유럽연합에서 사회적 배제를 공식 의제로 채택하게 된 배경에는, 빈곤이라는 의제가 유럽이사회에서 다루어지는데 거부감을 표명하였던 당시 영국 보수당 정

다(제137조). 이어 2000년 3월에 개최된 리스본 유럽 정상회담(The Lisbon European Summit)에서는 사회적 배제의 극복을 유럽 사회 모델(European Social Model)의 중심요소로 규정하고, 2010년까지 유럽에서 빈곤을 박멸하겠다고 선언하였으며, 동년 12월에 개최된 니스 유럽 이사회(The Nice European Council)에서는 각 회원국을 대상으로 '빈곤 및 사회적 배제 극복을 위한 국가행동계획(National Action Plan: 이하 NAP/inclusion)'을 마련하고 실시할 것을 결정하였다(Begg and Berghman, 2002: 179-180).

따라서 사회적 배제 개념은 빈곤을 포함한 전반적인 사회문제를 나타내는 새로운 개념으로서 유럽뿐만 아니라 세계적으로 많은 주목을 받고 있으며, 사회문제에 대한 새로운 포괄적인 접근법으로 자리매김을 하고 있다는 것을 알 수 있다.

나) 사회적 배제의 개념

사회적 배제를 처음 학문적으로 연구한 학자는 막스 베버(Max Weber)라고 할 수 있는데, 그는 사회적 배제를 사회적 폐쇄(social closure)의 한 형태로 파악하여, 한 집단이 자신의 우월한 지위와 특권을 유지할 목적으로 다른 집단을 희생시키려는 시도로 이해하였다(Burchardt, Le Grand, Piachaud, 이하 BLP, 2002: 1-2). 하지만, 이러한 사회적 배제 현상에 대한 그의 언급은 분석적 차원으로 발전하지 못하고 사장되었다가, 1960년대에 들어서면서 당시 프랑스의 경제기획성의 책임자였던 피에르 마세(Pierre Massé)에 의해서 처음으로 공식적으로 언급되기 시작하였고²⁾, 이후 르노와르(René Lenoir, 1974)가 사회적 배제에 관한 인식의 지평확장을 한 이후 현실세계에서 사회적 배제를 극복하기 위한 정책을 모색하기 시작하였다(심창학, 2001: 189-191). 즉 르노와르가 사회적 배제의 핵심에 사회적 부적응(social misfit)이 있다고 정리한 이후에, 유럽에서는 “빈곤을 넘어서서 사회적으로 배제되는 현상”에 대한 학문적 연구뿐만 아니라 정책적 대안을 적극적으로 모색하기 시작하였다. 이러한 의미에서 ‘사회적 배제’라는 단어의 저작권(authorship)은 르노와르가 가지고 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 그가 미친 영향은 막대하다고 할 수 있다(Sen, 2000: 1).

부를 무마하기 위한 유럽연합 행정기구(the Brussel Government)의 교육지책이었다고 한다.

2) 1960년대 당시 그는 사회적 배제를 사회보험제도의 사각지대에 머무르고 있는 사람, 즉 국가의 행정대 상에서 제외되어 있는 사람들을 지칭하기 위한 개념으로 ‘사회적 배제’라는 용어를 사용하였다.

한편, 사회적 배제라는 현상 자체가 가지고 있는 다의성과 다기성(多岐性) 때문에 이를 연구하는 학자들도 무엇이 사회적 배제인가에 대한 명확한 정의를 유보하고 있는 실정이다. 사실 사회적 배제라는 개념은 경제적, 사회적, 정치적 그리고 문화적으로 다차원적인 의미를 지닌 모호한 개념인데다가, ‘배제’를 발생시키는 요인들은 무수히 많을 뿐만 아니라 각 요인들은 상호작용을 통해서 배제를 강화시키고 있다(Silver, 1994: 536). 더욱이 사회적 배제를 일으키는 요인은 개인, 가족, 지역사회, 국민국가 그리고 세계(global) 등 각각의 층위에서 서로 상호작용을 하고 있기 때문에, 개념규정의 어려움이 가중되고 있다. 따라서 사회적 배제를 연구하는 학자들 사이에서 이루어진 거의 유일한 합의점은 바로 사회적 배제를 단일한 기준에 입각하여 개념규정을 한다는 것이 불가능하다는 사실이다(Weinberg and Ruano-Borbalan, 1993, translation by Silver, 1995: 59).

하지만 사회적 배제라는 개념을 규정하는 것은 이론적 차원뿐만 아니라 정책적 차원에서도 매우 중요하다. 즉 우리가 사회적 배제를 극복하려는 정책을 구상하고 실행하기 위해서는 먼저 정책 대상인 사회적으로 배제되어 있는 사람(the socially excluded)들이 누구인가를 정확하게 알아야 하는데, 이를 위해서는 먼저 우리가 사용하고 있는 사회적 배제라는 개념이 규정되어야 한다. 만약 사회적 배제라는 개념이 연구자에 따라서 다양하게 사용되는 무정형의 개념이라면 이를 극복하기 위한 정책을 구상하고 실행하기는 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 사회적 배제를 구성하고 있는 기본적인 공통적인 요소를 추출하고, 이에 대한 해석을 통하여 사회적 배제라는 개념을 재구성하는 방식을 사용하고자 한다. 즉 ‘해체와 재구성’이라는 전통적인 방식을 통해서 새로운 개념에 대한 접근을 시도하고자 한다. 본 논문에서는 어느 시기와 지역을 막론하고 사회적 배제를 구성하는 구성요소로서 다차원성(multi-dimensional), 상대성(relativity), 기관(agency), 그리고 역동성(dynamics)을 설정하고자 한다.

먼저 사회적 배제는 단순히 개인이나 가구의 ‘가처분 소득의 결여’ 혹은 ‘실업 상태’를 의미하지는 않고, 이를 포함한 사회적 상호작용의 과정에서 나타나기 때문에, 다차원적인 인식이 필요하다. 하지만 여기에서 다차원적인 형태로 나타나는 박탈(deprivation)과 사회적 배제를 어느 정도 구분할 필요가 있다. 박탈의 개념에서 중심적인 요소는, 어떠한 행위를 하거나 어떠한 물건을 소유하고자 할 때, 이를 실현시킬 기회가 없는 것이다. 따라서 박탈이란 특정한 지역사회(community)에서 일반적으로

중요하다고 인식되는 행위에 참여하지 못하는 상태뿐만 아니라, 특정한 상품이나 시설(facilities)을 구매하거나 이용할 수 있는 능력의 결여라고 정의할 수 있다(European Commission, 2002: 22). 그런데 위의 <표 2-3>에서 알 수 있듯이, 일반적으로 박탈이란, 그것이 소비행위이건 혹은 참여행위이건, 어떠한 행위에 대한 능력의 결여라는 정태적인 결과를 의미한다면, 사회적 배제란 한 사회의 주류 질서 혹은 도덕적 토대로부터 점차 유리되는 일련의 동태적인 과정으로 이해할 수 있다(Castles, 1990; Room, 1995: 6에서 재인용).

둘째, 사회적 배제가 상대적인 이유는 특정한 시점에 특정한 장소라는 특정한 상황적 맥락에서 나타나기 때문이다. 따라서 사회적 배제는 빈곤과는 달리 절대적인 개념을 적용할 수 없다(Richardson and Le Grand, 2002: 498).³⁾ 즉 한 사람이 사회적으로 배제된다는 것은, 그 사람의 개인적이고 고립적인 조건 때문이 아니라, 그 사람 주위에 있는 다른 사람들의 행위가 영향을 미쳐서 사회적 배제가 구체적으로 실행되기 때문이다. 즉 다른 사람과의 상호작용 속에서 사회적 배제가 발생한다는 것이다.

셋째, 사회적 배제를 사회의 주류적 질서나 도덕적 토대로부터 유리되는 행위라고 정의한다면, 이 과정에는 반드시 이러한 행위를 담당하는 기관(agent)의 존재를 전제하고 있다. 일반적으로 우리가 사회적으로 배제된다는 것은 어떠한 개인들(individuals)로부터 배제되는 것이 아니라 이러한 개인들로 이루어진 집단(group)이나 지역사회(community)로부터 체계적으로 배제된다는 것을 의미한다. 따라서 사회적 배제는 개인적으로 해결할 수가 없는 사회적 성격을 가지고 있으며, 이는 곧 사회적 배제를 창출하는 행위를 담당하는 기관으로부터 배제 당한다는 것을 의미한다.

넷째, 빈곤과 사회적 배제를 구분하는 가장 큰 차이는 바로 역동성(dynamic)이라고 할 수 있다. 일반적으로 한 사회에서 어떤 사람이 사회적으로 배제되었다는 것은 단지 그가 현재 실업상태이거나 혹은 소득이 일정 수준 이하이기 때문이 아니라, 그 사람에게는 현재의 실업상태나 빈곤상태를 벗어날 수 있는 전망이 부재하기 때문이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 전망의 부재는 바로 사회적 배제의 세대간 전승을

3) 사실 빈곤도 사회적 배제와 마찬가지로 개념정의나 특히 그 측정방식에 있어서는 아직까지도 논란의 여지가 많은 것은 사실이다(Abrahamson, 2003: 281). 따라서 우리가 일반적으로 일컫는 절대적인 개념의 빈곤도 상대성(혹은 사회적 합의)에서 자유로울 수는 없다. 예를 들어서, 전물량방식(market basket)으로 빈곤선을 추정한다고 하더라도, 이를 구성하는 물품 하나 하나에 대해, 최저생계 유지를 위한 필수품 여부, 초기 구입가, 그리고 내구연한 등에 대해서는 절대적인 기준이 존재하지 않는다. 따라서 여기에서는 사회적 배제가 빈곤에 비해서 더 상대성을 가질 수밖에 없다는 의미로 해석하여야 한다.

의미하기도 하는데, 이는 결국 빈곤의 장기화에 그 원인이 있다. 빈곤을 장기적이고 지속적으로 경험하는 개인이나 가구는 빈곤으로부터 벗어날 수 있는 기회를 점차 잃어가고, 그가 속해있는 지역사회와 단절됨으로써 지역사회에 대한 결속감을 상실하고, 따라서 이들로부터 정치적인 지지를 받기 힘들어진다. 이러한 일련의 과정을 거치게 되면, 빈곤의 경험은 사회적 배제로 이행하게 된다(Walker, 1995: 103).

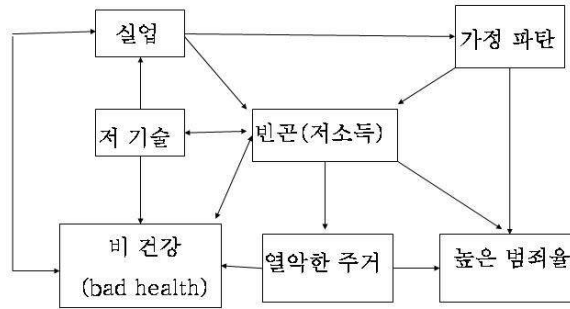
지금까지 살펴본 사회적 배제를 구성하는 공통요소에 대한 설명을 기초로 사회적 배제의 개념을 재구성해보자면, 사회적 배제란 “한 개인이 지리적으로 거주하고 있는 한 사회에서 시민으로서(상대성) 누려야 할 경제적, 문화적, 정서적인 활동(다차원성)에 지속적(역동성)으로 참여하지 못한 상태”라고 규정할 수 있다.

다) 사회적 배제의 지표화

1990년대 들어서면서 사회적 배제에 관한 학문적 관심이 일정한 변화를 보이게 된다. 즉 1980년대 말까지는 학자들의 관심사가 주로 사회적 배제를 어떻게 이해할 것인가에 관한 이론적 논의가 중심이었다면, 1990년대를 넘어서면서 사회적 배제를 어떻게 측정할 것인가와 같은 실증적인 분석으로 이행하고 있다. 그런데 사회적 배제라는 개념(이론)을 실제로 측정하기 위해서는 두 가지 방법이 있는데, 첫 번째는 구체적 이슈 집중형으로 영국의 SEU가 시도하고 있는 방식이다. 이 방식은 사회적 배제에 대한 포괄적인 개념보다는 구체적인 사회적 배제 현상(예를 들자면, 소수인종, 10대 임신, 노숙자 등)을 대상으로 실증적인 분석과 이에 대한 실용적인 대안을 제시하고 있다. 이에 반하여 두 번째 방식은 보다 포괄적인 접근으로, 사회적 배제를 사회의 주요한 행위에 참여하지 못하는 현상으로 폭넓게 해석하고 이를 측정하려는 방식이다(BLP, 2002: 4-5). 예를 들어서, 로빈슨과 오펜하임(Robinson and Oppenheim, 1998), BLP(1999), 그리고 브로드쇼 외(Bradshaw and others, 2000)의 연구가 대표적이라고 할 수 있으며, 국제기구의 차원에서는 최근 유럽연합 사회보호위원회(Social Protection Committee, 2001)가 개발한 ‘빈곤 및 사회적 배제에 관한 공동 지표(Common Indicators of Poverty and Social Exclusion)’가 보편적으로 사용되는 지표라고 할 수 있다. 한편 로빈슨과 오펜하임(1998: 4-5)은 SEU(1997)에서 천명한 7개의 사회적 배제를 일으키는 문제영역을 이용하여 각각의 영역이 어떻게 연결되고 있는가를 논리적으로 설명하고 있으며(아래의 <그림 2-1> 참조), 이를 기초로 사회

적 배제 지표를 개발하였다(아래의 <표 2-4> 참조).

<그림 2-1> 사회적 배제의 개념 틀



자료: Robinson and Oppenheim(1998), Fig. 1

<표 2-4> 로빈슨과 오펜하임의 사회적 배제 지표

영역	지표
소득	1. 빈곤(평균 소득의 50% 이하의 가구) 추이 2. 10분위(dicile group) 소득점유 추이 3. 인종집단별 5분위 소득점유 추이 4. 소득지원(공공부조) 수혜 기간
실업	가. 1. 장기실직율(2년 이상) 추이 나. 2. 실업, 비고용(non-employment), 비근로(workless) 가구 추이 다. 3. 비근로 가구(workless households)의 인적구성 및 비율
교육	1. GCSE 평점 추이 2. 성별, 인종별, GCSE 평점별 취득 비율 3. 16세의 주요 소속별, GCSE 평점별 취득 비율 4. 근로연령에 있는 사람의 최고 교육자격 취득률 추이
건강	1. 사망률 2. 신생아 평균체중과 저체중 신생아 비율

자료: Robinson and Oppenheim(1998).

이와 유사한 맥락에서 BLP(1999)는 사회적 배제를 소비행위(consumption activity), 저축행위(savings activity), 생산행위(production activity), 정치적 행위(political activity), 그리고 사회적 행위(social activity)의 5가지 차원으로 나누어 1991년에서

1995년까지의 영국 사회의 사회적 배제의 수준을 측정하였다.

<표 2-5> BLP의 사회적 배제 지표

차원	배제	지표
소비행위	저소득	전체 가구 평균소득의 50% 이하
저축행위	저재산 (low wealth)	라. 비자가(非自家) 소유-거주자, 직업연금이나 노령연금 제도에 해당되지 않은 사람, £ 2,000 이하의 저축을 가진 사람
생산행위	생산행위의 결여	취업, 자영업, 가사종사자, 연금수령자, 전업학생이 아닌 사람
정치적 행위	정치적인 비참여	1992년 선거에 선거권 행사를 하지 않은 사람으로서 정치조직(정당 포함)에 회원이 아닌 사람
사회적 행위	사회적 고립	지원받을 수 있는 주위 사람이 없는 사람.

자료: BLP(1999), Table 1.

한편, 2000년 12월 니이스 유럽 이사회(The Nice European Council)⁴⁾에 모인 유럽 연합 회원국의 정상들은, 2000년 3월 리스본 유럽 정상회의(The Lisbon European Summit)에서 이루어진 유럽 지역내 빈곤과 사회적 배제에 관한 극복방식에 관한 공감대를 확인하고 이를 실행할 것을 결정하였다. 이러한 2000년도 두 번에 걸친 유럽 정상회담의 결정에 따라서, 유럽 집행위원회(European Commission)⁵⁾는 각 회원국에 공통적으로 적용될 수 있는 사회적 배제 지표를 개발할 의무를 지게 되었다. 이에 따라서, 2001년 2월 유럽 사회적 보호위원회(Social Protection Committee)의 주관 하에 사회적 지표 개발을 위한 전문가 집단(technical group)이 구성되어 지표개발을 본격적으로 추진하게 되었고, 그 결과 각 회원국에 공통적으로 적용되는 빈곤 및 사회적 배제의 지표(common indicators of social exclusion and poverty) 18개를 구성하게 되었다(아래의 <표 2-6> 참조).

4) 유럽 이사회(European Council)는 로마조약(The Rome Treaty 1951)에 의한 유럽연합의 법률적 공식 기구가 아니라, 국가간 상호주의에 기초하여 상호이익의 조정과 타협을 위하여 1975년 더블린에서 발족된 기구이다. 이후 1986년 단일유럽의정서(The Single European Act)를 통해 법적 기구로 인정되고 1992년 마스트리히트 조약(The Maastricht Treaty)을 통해 공동체 내에서 공식적 지위를 인정받게 되었다. 특히 유럽연합 기본 조약의 개정과 공동체의 확대 등과 같은 가장 중요한 정치의제들이 모두 유럽 이사회를 통해서 이루어졌다.

5) 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 유럽의회(European Parliament), 유럽사법재판소(European Court of Justice)와 더불어 유럽연합의 3권을 형성하는 유럽연합의 최고 집행기구로서, 개별국가로서는 행정부에 해당된다.

<표 2-6> 유럽연합의 사회적 배제 지표

구분	영역	지표 (Indicators)	측정 (Measurement)
1차적 지표 (Primary Indicators)	소득	1. 빈곤율	중위소득 60% 이하의 비율
		2. 소득분포	1분위소득과 5분위소득의 배율: 소득배율
		3. 빈곤지속성	지난 3년간 최소한 2년 이상 빈곤위험집단에 속해 있었던 가구의 비율
		4. 상대적 빈곤 격차	전체 소득분포상 중위소득 60%의 소득(빈곤선) 대비 빈곤층 중위소득의 비율
	지역적 결속	5. NUTS 2* 수준의 고용율	고용율 변동계수(coefficient of variation)
	실직	6. 장기실직	경제활동 인구 중 12개월 이상 장기실직자의 비율
		7. 무직 가구원 수	전체 인구 중 일자리 없는 가구의 가구원 비율
	교육	8. 조기 교육기회 상실	18세-24세 중 ISCED** level 2 혹은 그 이하의 교육수준에 있는 사람들의 비율
	수명	9. 평균 기대 수명	평균 기대 수명
	건강	10. 소득수준별 자각 건강 상태	WHO 기준으로 자신의 건강이 나쁘거나(bad) 매우 나쁘다고(very bad)라고 응답한 16세 이상의 사람으로서 제1소득 분위(bottom quintile group)에 해당하는 사람 대비 제5소득 분위(top quintile group)에 해당하는 사람의 비율
2차적 지표 (Secondary Indicators)	빈곤	1. 빈곤 산포(dispersion)	중위소득 60% 이하의 산포(dispersion)
		2. 특정 시점 빈곤율 변화	3년 전($t-3$) 빈곤선을 기준으로 그 이하의 가처분 소득을 가진 t 년도 소득자의 비율
		3. 소득이전 이전(before social cash transfer)의 빈곤율	현금급여 제외한 소득을 기준으로 중위소득 60% 이하 소득자의 비율
		5. 지속빈곤률	지난 3년간 최소한 2년 이상 중위소득의 50% 이하의 소득을 가진 소득자의 비율
	소득분 배	4. 지니 계수	로렌츠 곡선을 이용한 소득불평등도 산출
	실직	6. 장기 실직자 비율	전체 실직자 중 12개월 이상 실직상태에 있는 실직자의 비율
		7. 극 장기(very long) 실직자 비율	전체 경제활동인구 중 24개월 이상 실직상태에 있는 실직자의 비율
	교육	8. 저학력 비율	연령집단별(25-34, 35-44, 45-54, 55-64)로 ISCED level 2 혹은 그 이하의 교육수준에 있는 사람들의 비율

* NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics): 1970년대 말 유럽통계사무소(Eurostat)는 유럽연합의 지역통계를 생산하기 위하여 전 유럽을 땅 크기와 인구를 기준으로 3 수준의 지리적 단위(uniform territorial units)로 세분하였다. 2003년 현재 유럽연합은 72 NUTS 1 level, 213 NUTS 2 level 그리고, 1091 NUTS 3 level을 가지고 있다. 이에 관한 자세한 소개는 http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/statistical_regions_en.html 참조.

**ISCED (International Standard Classification Education): 1970년대 초반 UNESCO는 국제적인 수준에서 일관성 있는 교육통계를 수집하고 생산하기 위한 측정도구를 개발하였는데, 이것이 바로 ISCED이다. ISCED는 level 0에서 level 6까지 모두 7단계가 있는데, level 2는 교육기간이 약 9년 정도 되는 낮은 기초 교육의 수준(lower secondary or second stage of basic education)을 말한다. http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/iscd/ISCED_A.pdf 참조.

자료: Bardone and Stanton (2003) Annex.

2) 탈상품화

가) 탈상품화 개념

우리가 사회권에 대한 지표를 개발하고 점수를 부여하는 것은 사회권을 과학적으로 분석함으로써 현재의 수준을 정확하게 평가하고 앞으로의 발전방향을 정하는 목적을 가지고 있다. 이러한 점에서 복지국가의 지표로서 가장 대표적인 것이 바로 탈상품화 지수(de-commodification index)인데, 우리는 탈상품화 지수의 분석을 통하여, 한 나라의 복지 수준을 평가하고, 다른 나라의 수준과 비교분석함으로써 앞으로의 발전방향을 모색할 수 있다.

탈상품화의 개념을 이해하기 위해서는 먼저 맑스(K. Marx)의 자본주의 분석에 핵심인 상품화(commodification)에 대한 이해가 선행되어야 한다. 자본주의 시장경제에서 노동자는 시장에서 자신의 노동력을 자본가에게 파는 댓가로 재생산비용인 임금을 받는데, 이 임금을 가지고 자신과 가족의 기본적인 수요(의·식·주와 교육비, 의료비, 주거비 등)를 충당한다. 이러한 과정이 바로 노동력의 상품화 과정인데, 시장 자본주의 체제에서 한 노동자가 사회적 위험(예를 들면 산업재해)에 빠져서 더 이상 노동력을 판매하지 못하게 되면 그는 시장에서 퇴출되어 더 이상 필수적인 수요를 감당하지 못하고 빈민으로 전락하게 된다. 만약 그가 속해있는 사회에서 사회권이 제도적으로 확립되어 있다면 그는 사회급부를 통해서 기존의 표준적인 삶의 수준을 그대로 유지할 수 있게 된다. 이것이 바로 상품화에 대응하는 탈상품화의 개념으로서 임금노동자가 시장임금(market wage)에 의존하지 않고 사회적 임금(social wage)을 가지고 인간으로서 기본적인 생활을 유지할 수 있는 수준을 의미한다.

이러한 탈상품화의 개념을 가장 먼저 사회정책학에 적용한 학자는 에스핑 안데르센(G. Esping-Andersen, 1990)이다. 그는 복지국가의 수준을 탈상품화라는 개념으로 평가하였는데, 국가가 국민에게 부여한 사회권이 자본주의 시장경제에 대한 의존성을 얼마나 줄이느냐, 즉 시장 면역성(market immunity)이 얼마나 높은가에 달려있다고 주장하고 있다. 여기에서 탈상품화란 노동자가 시장의 상품화(commodification)로부터 자유로운 정도를 측정하는 지표로서, 에스핑 안데르센은 이 지표를 개발하고 점수화하는 실증적인 방법을 사용하였다. 이 개념은 칼 폴라니(Karl Polanyi)의 노동력의 시장 상품화라는 개념에 영향을 받은 것으로, 사회적 권리(social rights)의 수준

을 측정하는 지표로 사용된다. 즉 시장으로부터 독립적으로 생활을 꾸려나갈 수 있는 수준을 측정하는 지표로 탈상품화를 사용하였다(Esping-Andersen, 1990: 3).


나) 탈상품화와 계층화 전략

사회권에 관한 T. H. Marshall의 선구적인 업적에도 불구하고, 시민권과 사회계급(계층화)의 문제는 이론적으로나 경험적으로 별 주목을 받지 못하고 있다. 이러한 이유는 다양할 수 있는데, 우선은 사회정책이 계급의 격차를 완화하리라는 막연한 기대를 들 수 있다. 또 한 가지 이유는 사회정책을 소득분배에만 너무 좁혀서 생각하기 때문일 것이다. 하지만 보다 본질적인 질문은 사회정책이 어떠한 종류의 계층화 체계를 유지하거나 발전시키느냐 하는 것이다. 복지국가란 단순히 시장에 개입하여 불평등 구조를 개선하는 기제가 아니라, 오히려 복지국가는 그 자체로서 계급의 체계라고 할 수 있다. 한 사회는 복지국가 체계를 통해서 직접적으로 사회적 관계를 맺게 된다 (Esping-Andersen, 1989: 22).

에스핑 안데르센은 '탈상품화(de-commodification)'와 '계층화(stratification)'라는 두 가지 차원에서 분석을 하고 있다. 여기에서 계층화 분석은 복지국가의 여러 기관과 제도(arrangements)가 그 사회의 계급적 위치(신분이나 지위 포함)를 지속(자유주의 국가), 또는 강화(보수주의 국가)시키는지 아니면 계층화로 초래되는 사회적 불리함을 보상(사회민주주의 국가)시키는지를 분석하는 방법이라고 할 수 있다.

에스핑 안데르센은 이 두 가지 차원의 분석틀을 가지고 복지국가를 자유주의, 보수주의, 그리고 사회민주주의라는 세 가지 복지국가 레짐으로 유형화하였다. 여기에서 레짐이란 “한 사회에서 생산된 복지가 국가, 시장 그리고 가구에게 할당(공급)되는 양식”(Esping-Andersen, 1999: 73)으로, 근대국가의 세 체제인 국가 시장 그리고 가족의 역학관계에 따라서 한 사회의 탈상품화 수준이 결정되고 계층화 전략이 수립되는데, 이를 실증적으로 분석해보면 몇 개의 국가군(國家群)으로 나뉘는데 그는 이를 복지국가 레짐(welfare-state regimes)이라고 규정하였다. 이러한 점에서 그의 실증적이고 분석적인 복지국가 레짐의 유형화 작업은 사회학적 방법론을 통해서 복지국가 연구를 사회학화(sociologize)하려는 그의 의도를 반영하고 있다고 할 수 있다 (Esping-Andersen, 1990: 3).

<표 2-7> 에스핑 안데르센의 레짐 유형화

	자유주의 레짐	보수주의 레짐	사민주의 레짐
탈상품화	낮음		
계층화	계급 이중구조 (class dualism)유지	신분/지위 차별구조 (status differentials)강화	계급사회에 대한 보상, 평등추구

에스핑 안데르센의 복지국가 레짐론(1990)이 우리에게 주는 시사점은 다음의 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 복지국가는 여러 가지 차원(예를 들면 탈상품화, 계층화, 권력관계 등)에서 다양한 모습을 보이고 있다. 둘째, 이러한 복지국가의 다양성은 이념적 유형(자유주의, 보수주의, 사회민주주의)에 따라서 복지국가를 세 개의 군집(cluster)으로 나눌 수 있다는 것이다. 다시 말해서, 현재의 복지국가를 자유주의 유형, 보수주의 유형, 그리고 사회민주주의 유형으로 나눌 수 있는데, 각 유형의 복지국가 레짐은 “같은 집단끼리는 동질성을 그리고 다른 집단과는 이질성을 보이는” 정책의 우선순위와 핵심적인 가치정향을 가지고 있다는 것이다.

다) 탈상품화 지수

에스핑 안데르센은 탈상품화와 계층화 전략이라는 두 개의 축으로 선진 복지국가 18개 국가를 자유주의 복지체제, 보수주의 복지체제, 그리고 사민주의 복지체제로 나누었다. 여기에서 탈상품화 지수는 연금급여, 실업급여, 그리고 상병급여 등 세 가지 주요한 소득유지 프로그램의 현금급여를 가지고 탈상품화를 측정할 수 있는 변수를 구성하여 점수를 부여하였다. 그리고 여기에 투입된 변수는 모두 다섯 개인데, 각각 ① 근로자 평균임금 대비 최저급여액의 비중, ② 근로자 평균임금 대비 평균 급여액의 비중, ③보험료 기여기간, ④전체 프로그램의 재원에서 수급자가 지불한 비율, ⑤ 수급자 비율(연금연령 인구 대비 연금 실수급자 비중)이다. 이러한 변수를 가지고 탈상품화 지수를 구한 결과는 다음의 표와 같다.

<표 2-8> 국가별 탈상품화 지수

탈상품화 지수(De-commodification score)	
호주	13.0
미국	13.8
뉴질랜드	17.1
캐나다	22.0
아일랜드	23.3
영국	23.4
이태리	24.1
일본	27.1
프랑스	27.5
독일	27.7
핀란드	29.2
스위스	29.8
오스트리아	31.1
벨기에	32.4
네덜란드	32.4
덴마크	38.1
노르웨이	38.3
스웨덴	39.1
평균	27.2
표준편차	7.7

Source: SSIB data files; Esping-Andersen(1990).

위의 표에서 알 수 있듯이, 사회구성에 있어서 사회민주주의 이념이 뿌리 깊은 오스트리아, 벨기에, 네덜란드, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴에서 탈상품화 점수가 가장 높게 나타났고, 일반적으로 보수주의적 조합주의 국가로 분류되는 이탈리아, 일본, 프랑스, 독일, 핀란드, 스위스가 탈상품화 점수에서 중간 그룹을 형성하고 있는 한편으로, 앵글로 색슨류의 자유주의에 강한 영향을 받은 호주, 미국, 뉴질랜드, 캐나다, 아일랜드, 영국이 탈상품화 지수에서 가장 낮은 그룹을 형성하고 있다. 이러한 국가별로 군집화를 이루고 있는 현상에 대해서 다음과 같은 해석이 가능하다. 첫째, 경제발전의 수준과 탈상품화 점수는 거의 상관이 없고 오히려 역의 상관관계를 보인다. 따라서 경제발전과 같은 산업화 변수가 복지국가의 발전을 설명하는데 가장 유용한 변수라고 주장하는 윌렌스키 캠프(Wilensky camp)의 논지는 성립되지 않음을 알 수 있다. 둘째, 결국 복지국가의 핵심적인 지표인 탈상품화의 수준을 결정하는 것은 그

사회의 이념적 지향과 밀접하게 연관성이 있다. 특히 좌파의 집권여부가 탈상품화에 강한 정적인(positive) 영향력을 행사하는 것으로 나타났다(Esping-Andersen, 1990: 52-3).

결론적으로 탈상품화 지수의 수준은 그 사회에서 사회권이 제도적으로 얼마나 확보되어 있느냐에 따라서 결정된다고 할 수 있다. 이러한 점에서 탈상품화 지수는 사회권의 다른 표현이라고 할 수 있다.

제 3 장 사회권의 역사와 법적 성격

제 1 절 사회권의 역사적 발전

역사적으로 인권은 개인주의 사상이 확립되고서야 비로소 구체적인 실현방식을 확보하게 된다. 즉 중세 이후 확립된 신의 권리가 아닌 근대 이후 새로이 짚을 틈을 틔운 인간의 권리가 발전하기 위해서는 무엇보다도 자신이 속한 집단으로부터 해방되어, 자유롭게 사고하고 행위하는 자유인을 전제로 하기 때문이다. 이러한 점에서, 인권은 중세 봉건제적 질서를 붕괴시킨 1789년 프랑스 대혁명을 기점으로 발전하게 된 공민권(civic rights)을 중심으로 받아하기 시작하였다. 봉건제적 신분질서의 질곡에서 벗어나 공화국의 시민으로서 권리와 의무를 지게 된 사람들은 자유로운 경제행위를 통해서 개인과 사회의 부를 생산하고 축적하게 된다. 이렇듯 한 사회에서 부가 축적되면서 자연스럽게 이를 분배하는 규칙을 정하게 되는 정치적인 질서에 관심을 가지게 된다. 따라서 공민적 권리는 19세기에 접어들면서 자연스럽게 선거권을 핵심으로 하는 정치적 권리(political rights)로 발전하게 된다. 물론 이 과정이 순탄하였던 것은 아니었다. 자신의 계급 이익을 정치적으로 표현하는 수단을 얻고자 하는 노동계급의 강렬한 열망에 대해서 지배계급은 항상 비타협적인 탄압을 일삼았다. 하지만 역사의 발전은 노동자 계급을 포함한 기층민들에게도 선거권을 주어서 시민으로서의 정체성을 세우고 또한 의무를 다하게 하는 대중민주주의로 발전하게 된다.

이렇듯 공민으로서의 권리와 정치적인 권리를 모두 갖게 된 시민들은 20세기 들어서면서 이러한 근대사회의 원칙적 권리를 뛰어넘는 사회적 권리를 요구하기에 이른다. 즉 그 사회에서 존재하는 인간에게는 인간의 존엄을 유지하면서 살 수 있는 권리가 천부적으로 주어졌다는 천부인권사상을 바탕으로, 건강하게 살 수 있는 건강권, 기본적인 교육을 받을 수 있는 교육권, 인간의 존엄이 유지되는 주거환경을 가질 수 있는 주거권, 노동력을 제공하는 노동자로서 정당한 노동의 대가를 보장하는 노동권, 그리고 무엇보다도 그 사회에서 기초적인 생활을 할 수 있는 생존적 권리를 요구하게 된다. 이러한 인권의 발전을 영국의 사회사학자인 마샬(T. H. Marshall)은 시민권

(citizenship)으로 정리하여 설명하고 있다.

그는 근대 이후 영국의 역사를 시민권의 신장이라는 측면에서 살펴보았는데, 18세기의 공민권과 19세기의 정치권의 확립을 기초로 20세기에는 사회권이 확립되게 되었다고 한다. 따라서 전후 영국에서 복지국가의 건설은 20세기에 들어서면서 확립된 사회적 권리의 구체적 표현이라고 주장하였다(Marshall, 1964). 이러한 사회권의 확립은 영국의 복지국가가 성취한 선구적이고 진보적인 업적으로 이후 유럽대륙으로 확산되었는데, 이를 피어슨(C. Pierson, 1991: 23)은 다음과 같은 표로 정리하였다.

<표 3-1> 시민권의 시대적 발전양상

	공민권(Civil rights)	정치권(Political rights)	사회권(Social rights)
시기	18세기	19세기	20세기
원칙	개인적 자유	정치적 자유	사회복지
수단	출정영장제(<i>Habeas Corpus</i>), 의사표현과 사상, 신념의 자유, 법률적 계약을 맺을 자유	선거권, 의회개혁, 직업 정치인의 등장	무상교육, 연금, 국민보건서비스 (복지국가)

자료: Pierson(1991: 23).

20세기 인권의 발전은 바로 사회권의 발전을 가장 큰 축으로 해서 이루어지는데, 그 시발점은 1919년 독일 헌법(이하 바이마르 헌법)이다. 바이마르 헌법은 전통적이고 고전적인 의미에서의 자유권과 더불어 사회권을 규정하고 있는데, 가장 대표적인 예가 경제생활을 규정하고 있는 장(章)이다. 바이마르 헌법 제151조에서는 “경제생활의 질서는 모든 국민이 인간다운 생활을 보장하는 것을 목적으로 하는 정의의 원칙에 적합하여야 한다. 개인의 경제적 자유는 이 한계 내에서 확보된다”고 명시하고 있으며, 또한 제153조에서는 “소유권의 행사는 공공의 복지에 도움이 되어야 한다”는 점을 명확하게 밝히고 있다. 이외에도 단결권의 보장(제159조)과 근로자의 필요생계에 대한 배려(제163조), 그리고 경제협의회 제도(제165조) 등은 현재까지도 사회권의 기본 골격을 제공해주고 있다.

이러한 사회권의 발전에서 주목해야할 점은 국민국가 내의 헌법뿐만 아니라 국제규약에 의해서도 보장되는 보편성을 가지고 있다는 것이다. 즉 자본주의의 고도화에 따라서 필연적으로 나타나는 모순인 실업과 빈곤과 같은 사회문제를 해결하기 위한

국가권력의 적극적인 시책을 강구하는 한편으로 국민에게는 사회적 권리를 누리기 위한 급부를 청구할 수 있는 권리를 부여하는 사회권은 그 태생으로부터 보편성을 가지고 있기 때문에, 국제규약에서 이를 규정하는 것은 지극히 온당하다고 할 수 있다. 바이마르 헌법이 공포된 1919년 같은 해에 국제노동사무소(International Labor Office: 이하 ILO)가 발족하게 되는데, 이후 가입국들에게 ILO 협약을 체결하게 함으로써 경제적, 사회적, 그리고 문화적 권리에 대한 기본적인 수준을 유지하는데 큰 기여를 하여왔다.

이후 2차 세계대전이 종식되면서 창설된 유엔은 기존의 국내의 문제에 국한되었던 인권의 문제를 보편적인 수준에서 국제사회의 문제로 확산시켰다. 1948년 인권선언을 통해서 ‘존엄성을 가진 인간의 권리에 대한 기본적이고 보편적인 존중’은 개별 국민국가의 고유영역이 아니라 국제사회가 공동으로 대처해야 하는 국제사회의 문제임을 명확하게 선언하였다. 하지만 인권선언은 그야말로 선언이기 때문에, 법적 구속력과 제도적 실천방안을 모색하기 위한 새로운 틀이 필요하게 되었고 그 결과로 정치적 시민적 권리에 관한 국제규약(B 규약)과 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(A 규약)이 성립되게 되었다.

그러나 이 과정이 그리 순탄하지는 않았다. 2차 세계대전 이후 세계질서는 구 소비에트를 중심으로 하는 사회주의 진영과 미국을 중심으로 하는 자본주의 진영이 무한 경쟁을 하던 냉전의 시대로 접어들게 된다. 이 시기는 비단 군사적인 경쟁뿐만 아니라, 경제, 사회, 그리고 문화의 전 영역을 포괄하는 체제경쟁의 시기이기 때문에 유엔을 무대로 매우 격렬한 총성 없는 전쟁을 치렀는데, 인권의 발전도 예외는 아니었다. 이 과정에서 첫 번째로 문제가 제기된 것은 ‘자유권’과 ‘사회권’을 통합하는 규약을 제정할 것인가 아니면 각각 분리하여 따로 규약을 제정할 것인가 하는 점이다. 물론 당시 이 논쟁에 참여하였던 대다수의 국가와 전문가들이 자유권과 사회권은 결국 인권으로 통합된다는 통합주의적 사고를 가지고 있었으나, 구체적인 실천의 방법에 있어서는 의견이 엇갈리고 있었다.

구 소비에트권을 중심으로 하였던 사회주의 국가들과 제3세계 국가들은 자유권과 사회권은 범주화하여 나누거나 가치의 중요도를 따질 수 없는 그야말로 동전의 앞뒤 면과 같기 때문에 이 두 개의 권리는 하나의 규약에서 동시에 보호되어야 한다고 주장하였다. 하지만 이들과 체제경쟁을 하던 서구, 특히 미국을 중심으로 한 자본주의 진영에서는 자유권과 사회권의 실현방식의 차이를 강조하면서 두 개의 분리된 기

구에서 관장하여야 한다고 주장하였다. 이들의 논지는 자유권은 법률적으로 강제할 수 있지만 사회권은 국가경제의 여건을 고려하여 점진적으로 보장되는 것이기 때문에 국가의 의무의 실현방식이 서로 판이하게 다르다는 것이다. 따라서 이 두 개의 권리는 서로 다른 차원에서 보장하여야 한다는 것이다. 이러한 양대 진영의 논쟁은 팽팽하게 진행되었으나, 워낙 막강했던 미국의 의도대로 인권은 위에서 언급한 두 개의 조약으로 분리하여 운영하게 되었다.

더욱이 1966년에 결의되고 1976년에 발효된 ‘경제적□사회적□문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)’은 시민적□정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)에 비하여 이행감시기구가 마련되지 못하였고, 권리를 침해당했을 경우 청원할 수 없었다는 점에서 구체적인 권리규범으로 인정받지 못하였다. 즉 A 규약에서 보장된 인권들은 구체적이고 보편적인 법원리로서 인정되기 보다는 추상적이고 도덕적이며 프로그램적인 권리로 해석되었다. 더욱이 A 규약에 담겨있는 ‘점진적인 달성’, ‘가용자원의 최대한도까지’의 표현을 이유로 각국 정부들은 A규약의 의무사항을 이행하지 않는 구실로 악용되어 왔다. 하지만 사회권이 ‘국가 경제의 여건’을 고려하여 ‘점진적’으로 실현된다면, 시장자본주의 사회에서 사회권은 현실적으로 보장되기 어렵다. 따라서 이러한 논리는 사회권에 대한 천박한 인식수준을 드러내는 것으로 다음과 같은 문제점이 있다.

먼저 사회권의 실현에 있어서 ‘국가경제의 여건’ 고려라는 측면을 살펴보자면, 사회권이 기본권이라면 국가는 이러한 기본권을 보장하기 위해서 정부재정을 조정하여야 한다. 특히 어느 나라나 국가재정에 상당부분을 차지하는 국방비를 줄여서 사회권 보장을 위한 정책에 예산을 할당한다면 사회권의 보장이 가능할 것이다. 두 번째로 ‘점진적인 보장’이라는 측면은 상당한 오해를 보이고 있는데, 사회권의 점진적 실현 조항이 있다고 해서, 국가의 법적 의무가 면제되는 것은 아니다. 즉 국가가 가지고 있는 사회권의 점진적인 보장의 의무는 바로 권리보장 상태를 지속적으로 유지·발전시켜야 할 의무를 말하기 때문에, 사회권의 보장상태를 악화시키는 것은 국가의 직무유기에 해당한다.

이러한 사회권에 대한 각국 정부의 무관심을 극복하고자, 1986년 유엔 경제□사회□문화적 권리위원회가 만들어지고 1990년대부터 사회권규약선택의정서초안에 대한 준비작업이 진행되면서 사회권규약이 명실상부 국제인권법으로서 자리(당사국 2002년 2월 현재 145개국 비준)를 잡아나가고 있다.

제 2 절 사회권의 법적 성격

1) 사회권의 개념

사회권은 사회적 기본권, 생존권적 기본권, 사회권적 기본권, 생활권적 기본권, 사회국가적 기본권 등 다양하게 불리고 있는데, 한국 헌법 재판소에서도 ‘생존권적 기본권’(88헌마3), ‘생존권 내지 사회권적 기본권’(89헌가106), 그리고 ‘사회적 기본권’(96헌가6)이라는 용어를 별다른 차이 없이 사용하고 있다. 이러한 용어의 다양성에도 불구하고 관철되는 원리는 “사회정의의 실현을 목적으로 하는 사회국가(복지국가)에서 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위해 국민에게 부여된 국가적 급부·배려에 관한 권리”라는 것이다. 즉 사회권은 헌법에서 보장한 인간다운 생활의 보장(제34조)을 기본이념으로 하고, 국가적 급부와 배려를 내용으로 하며, 헌법상의 보장과 법률에 의한 구체적 형성을 통해 실현되는 특징이 있다.

전광석(2002)은 사회권의 기본권적 원칙을 다음의 세 가지 차원에서 설명하고 있다. 즉 사회권은 첫째, 자본주의 체제 안에서 기능하는 한, 체제순응적 성격을 가질 수밖에 없으며, 둘째, 사회권은 자유권의 조건을 강화하는 상호보완적 기능을 수행한다는 것이다. 먼저 사회권의 체제순응적 성격을 살펴보자. 사회적 기본권은 기본적으로 정치체제로서 민주주의와 경제질서로서 자본주의시장경제를 기반으로 한다. 사회적 기본권은 이러한 체제를 부정하고 새로운 질서를 창설하는 수단이 아니라, 오히려 기존의 정치 및 경제체제를 새로운 현실상황에 적합하게 조정하여 기존의 헌법체제를 유지시키는 체제순응적 기본권으로 기능을 한다. 두 번째, 사회권은 자유의 조건을 보장하여 개인의 자유를 실질적으로 실현하는 과제를 갖는다. 국가는 개인에게 절대적인 차원에서 자유를 향유하기 위하여 필요한 최소한 혹은 적절한 수준의 조건을 보장하여야 한다. 여기에서 자유의 조건은 개인생활의 모든 영역을 포괄하며, 국가는 자유의 조건들을 포괄적으로 포섭하여 보호하여야 한다. 또한, 자유의 조건을 보장하는 정도, 즉 기회에 있어서도 평등이 실현되어야 한다는 것이다.

2) 자유권과 사회권의 관계

일반적으로 자유권과 사회권은 동전의 앞 뒤 면과 같이 상호의존적이어서, 두 개의 기본적인 권리 중에 하나의 권리가 박탈되었을 때 다른 하나의 권리도 온전하게 유지하지 못하여 결국은 기본적 권리를 향유하지 못하게 된다. 이렇듯 자유권과 사회권은 불가분의 관계임에도 불구하고, 각 국 정부에서는 사회권의 보장에 있어서 자유권과의 차이를 두고 있는 것이 현실이다. 이러한 두 개의 권리에 대하여 차별적으로 인식하고 있는 이유는 바로 국가의 보장의무에 대한 그릇된 성격구분에 있다고 할 수 있다. 이러한 논리를 주장하는 사람들에 따르면, 자유권의 발생이 국가권력으로부터의 부당한 간섭과 폭압적 제재로부터의 자유에서 연유하였기 때문에, 국가가 시민의 자유권을 보장하기 위해서는 국가는 시민의 생활에 “간섭하지 않으면 된다”는 소극적인 의무만을 부과한다는 것이다. 반면에 사회권을 보장하기 위해서는 기본적으로 국가는 법적 근거를 마련하고, 행정적인 시스템을 구축하여야 하고, 또한 무엇보다도 이에 상응하는 재정을 마련하여야 하는 등 자유권의 보장과는 차원이 다르게 매우 적극적인 조치를 요구한다는 것이다. 따라서 국가가 가지고 있는 사회권 보장의 원칙은 국가의 법적 의무의 측면도 있지만, 이보다는 이러한 국가의 의무수행을 가능하게 하는 재정적이고 정치적인 조건이 선행되어야 하는 한계를 가지고 있다는 것이다. 따라서 이들은 사회권의 보장은 청구권이 수반되는 구체적인 권리라기보다는 추상적이고 선언적인 프로그램의 권리로 해석되어야 한다고 주장하고 있다.

하지만 이러한 자유권과 사회권의 이분법적 접근은 사회권의 발전에 결정적인 걸림돌이 될 뿐만 아니라, 장기적으로 자유권마저도 위협받는 결과를 초래하게 된다. 예를 들어서 기초적인 생계가 보장되지 않아서 인간의 존엄성을 자신의 삶에서 구현하지 못하는 사람에게 시민으로서의 자유권을 보장한다는 것은 어불성설이다. 다른 한 가지 예를 든다면, 교육권의 문제이다. 시민으로서 자유권을 향유하기 위해서는 자신의 행위에 대한 반성적 성찰이 가능한 지적 능력을 가지고 있어야 한다. 하지만 국가가 기본적인 교육의 권리를 보장하지 않는다면, 경제적인 문제로 교육을 받지 못하는 사람들이 생기게 되고 이들은 자유권에 따른 시민으로서의 의무를 제대로 이행하지 못하여 결과적으로 자유권을 제대로 향유하지 못하게 되는 문제가 있다.

따라서 자유권과 사회권은 구분하는 것 자체가 부적절하며, 더 나아가 편의상 내용을 나누어 놓고 있는 두 권리는 실제로 서로 긴밀하게 연결되어 있다고 인식하는

것이 온당할 것이다. 특히 인권은 사회적 문화적 조건이나 개인적 차이에도 불구하고 어느 곳에서든지 보편적으로 실천되는 것이 필요하기 때문이다.

3) 사회권의 해석

위에서 살펴 본 바와 같이, 사회권에 대한 해석은 지극히 소극적인 프로그램 규정설이 지배적이었으나, 최근에 들어서서야 법적 권리설이 대두되고 있다. 하지만 법적 권리설은 다시 추상적 권리설과 구체적 권리설로 나누어진다. 한국의 학계에서 더 이상 사회권을 프로그램 규정으로 인식하는 학자들은 없지만, 추상적 권리설을 대체적으로 인정하고 있는 상황이다. 하지만, 다수설은 사회권을 기본적으로 추상적 권리이지만 구체적 권리로서의 성격도 아울러 가지고 있다는 학설, 즉 “사회적 기본권은 입법권을 구속하지만 구체적 입법이 없이는 행정권·사법권을 구속할 수 없고, 다만 침해배제청구권은 인정된다”는 입장을 가지고 있다.

가) 프로그램 규정설

프로그램 규정설은 사회권에 관한 헌법규정을 매우 소극적으로 해석하여, 사회권이란 국가의 사회정책적 목표 내지 입법방침을 선언한 것에 불과하므로, 국가가 구체적인 입법 또는 시설을 하지 않는 한 헌법규정만으로 국가에 대해 그 권리를 재판상 주장할 수는 없다는 입장이다. 또한 입법부가 그에 관한 입법을 하지 않는다 하여 입법부작위 위헌확인을 구하는 등의 사법적 구제조치를 취할 수 없다는 견해이다. 이 견해는 국가재정이 충분하지 않으면 국가가 국민의 사회적 기본권을 현실적으로 실현시킬 수 없기 때문에, 사회권에 관한 규정은 미래에 실현될 국가정책적 방침의 선언에 불과하다는 입장이다. 따라서 헌법은 사회적 기본권을 추상적으로만 규정하고 있을 뿐 국가의 법적 의무를 명시하지 않고 있으므로 사회권은 현실적으로 법적 권리로 해석하기는 무리라는 입장을 가지고 있다.

나) 추상적 권리설

이 해석은 기본적으로 헌법이 사회적 기본권을 국민의 권리로 명시한 이상 사회적 기본권도 참정권·청구권과 같이 법적 권리라는 입장에 기초하고 있다. 따라서 국민은 헌법의 사회적 기본권 규정을 실현시킬 수 있는 조치를 국가에 요구할 수 있는 법적 권리를 갖지만, 사회적 기본권은 그 실현방법이 일률적이지 않고 애매하기 때문에 불완전한 권리이고 따라서 사법적 절차에 의해 강제될 수 없는 추상적 권리라고 해석한다.

이러한 추상적 권리설은 구체적 입법이 없는 한 사회적 기본권에 대한 사법적 구제를 받을 수 없다는 점에서 프로그램 규정설과 상당 부분 일치한다. 하지만 사회권을 구체화한 법률이 국가의 현금급여를 포함한 사회적 급부를 구체적으로 규정한 경우에도 프로그램 규정설은 행정부의 정책적인 자유재량사항이기 때문에, 국민이 사법절차를 통해 행정부의 조치에 대해서 위법여부를 다툴 수 없다고 해석하는 반면에, 추상적 권리설은 그 급부청구권이 법률상의 권리이고 행정청의 급부대상자 인정 및 급부처분이 헌법 및 법률에 기속되는 기속재량사항이므로 국민은 행정부의 조치에 대해서 청의 급부대상자 불인정이나 불완전한 급부를 위법하다고 다툴 수 있다 해석한다.

다) 구체적 권리설

사회권에 관한 가장 적극적인 해석을 담고 있는 학설이 구체적 권리설이다. 이 해석은 헌법상의 사회적 기본권 규정은 설사 이를 구체적으로 실현할 수 있는 법률체계가 미비하다 하더라도 법률적 효력을 가지기 때문에, 국민은 이러한 헌법규정에 근거하여 사법적 절차를 통해 국가를 상대로 법적 권리로서 주장할 수 있다는 견해이다. 즉 사회적 기본권은 헌법적 권리이기 때문에 국가는 국민의 사회권을 실현시켜야 할 헌법적 의무가 있다는 것이다. 따라서 국민은 국가를 상대로 자신의 사회적 생존에 관한 조치를 취해줄 것을 요구할 수 있는 권리가 있고, 이러한 국민의 요구에 대하여 국가는 적극적으로 응할 의무가 있다는 것이다. 또한 국가가 사회적 기본권을 보장할 수 있는 조치를 취하지 않는 것, 즉 국가의 부작위는 사회권의 침해가 되기 때문에 사법적 구제의 대상이 된다는 견해이다.

라) 불완전한 구체적 권리설

이 해석에 따르면, 사회적 기본권은 자유권적 기본권처럼 직접효력을 갖는 완전한 의

미의 구체적 권리일 수는 없다 할지라도 일부 청구권적 기본권이나 정치적 기본권과 동일한 수준의 불완전하나마 구체적인 권리로서의 성격은 가지고 있다는 것이다. 즉 사회권은 헌법 규정 그 자체만으로 완결적인 권리가 생기는 것은 아니고, 보다 구체적으로 헌법 규정을 현실세계에서 적용하여 실천할 수 있는 입법의 과정이 있을 때, 비로소 완전한 구체적인 권리가 된다는 점에서, 불완전 구체적 권리설이라고 불린다. 이 견해에 따르면, 행정부의 부작위로 인하여 사회권이 실현되지 않을 때에는 헌법소원이 가능하다고 한다.

4) 사회법의 원리

자유권을 기초로 하는 법률체계를 시민법이라고 한다면, 사회권을 기초로 하는 법률체계는 사회법이라고 할 수 있다. 각각의 법률체계는 발생의 역사적 배경이 다르고, 또한 근거하고 있는 철학적 기초가 다르기 때문에 별개의 법률체계로 잘 못 이해되기도 한다. 하지만 사회법은 자유권을 기초로 하는 시민법 원칙에 대한 수정원리로서 시민법의 대립물로서 혹은 보완물로서 기능하고 있다. 이러한 사회법의 성격에 대해서 윤찬영(2007)은 계약의 공정성, 소유권의 사회성, 그리고 집합적 책임이라는 세 가지 관점에서 설명하고 있다.

먼저 계약의 공정성을 살펴보자. 시민법상의 계약자유 원칙은 봉건적 신분질서의 예속을 뚫고 산업자본주의로 발전하는 가장 핵심적인 원리였으나, 계약 주체간의 사회적 불평등성을 간과한 측면이 있다. 즉 절대적, 상대적으로 열세에 있는 노동자가 자본가와 대등한 계약을 체결하기 위해서는 자연인 간의 일대일 계약이 아니라 노동자가 집단적으로 계약의 주체가 될 수 있는 합법성을 부여할 필요가 있다(윤찬영, 62-63). 통상적으로 노동력의 공급이 노동력의 수요를 초과하는 산업사회에서 국가의 개입이 없는 사용자와 노동자 일대일의 자연적 법률관계에서 노동자가 항상 불리하게 되어 있다. 왜냐하면 사용자는 그 노동자와 계약관계를 맺지 않고 다른 노동자와의 계약관계로 들어갈 수 있으나, 자신이 제공하는 노동력의 대가로 자신과 가족의 생활의 방도를 찾아야 하는 노동자의 입장에서 계약의 무산 혹은 파기는 당장 생활상의 어려움으로 나타나기 때문이다. 이러한 상황에서라면 노동자는 불리한 근로조건을 수용할 수밖에 없으며, 결과적으로 인간다운 생활을 하지 못하게 되는 결

과를 초래하기도 한다. 이러한 현실에서 국가는 노동자가 사용자와 대등한 협상력을 갖고 근로조건에 합의할 수 있는 환경을 조성하여야 하는데, 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 노동 3권이 이러한 목적에 기여하는 기본권으로 이해할 수 있다.

두 번째는 소유권의 사회적 성격이다. 시민혁명 이후 산업자본주의의 발전에 결정적으로 기여했던 원칙이 바로 소유권의 절대주의라고 할 수 있다. 하지만 현대 국가는 개인의 절대적이고 무제한적인 소유에 대해서 일정한 제한을 가하고 있다. 물론 국가가 자본주의 체제 안에서 기능하는 한, 소유하는 자체에 대한 제한은 불가능하고, 다만 소유권의 내용을 조세제도를 포함한 국가 정책을 통해서 사회정의에 맞게 적절하게 통제한다는 의미를 가지고 있다 (윤찬영, 2007: 64).

세 번째로는 집합적 책임의 원칙을 들 수 있다. 자본주의 사회에서 시민법상 과실의 자기책임 원칙은 사용자가 자신의 고의 또는 과실에 대해서만 이에 상응하는 책임을 지면 모든 책임으로부터 자유롭게 되는 문제점을 가지고 있다. 즉 고의 또는 과실은 개인의 구체적인 행동 속에서 밝혀질 수 있는 것이지만 실제 구조적인 문제에 대한 기준으로는 적합하지 못하다 (윤찬영, 2007: 65). 이러한 과실의 자기책임 원칙에 대한 가장 적합한 예가 산업재해의 문제일 것이다. 산재보험은 기본적으로 업무상 자유로 재해를 입은 재해근로자에 대하여 무과실책임주의에 입각하여 사업주의 보상책임을 담보하여 주는 사업주책임보험으로서의 특성을 지닌다. 하지만 이러한 무과실 책임주의의 원칙이 합리적으로 적용된다고 하더라도, 현실적으로 사용자의 경제적 여건이 피재근로자와 그의 가족의 안정적인 생계를 책임질 수 없을 때 문제가 발생한다. 따라서 산업재해란 자본주의 사회에서 필연적으로 발생하는 사회적 위험이라는 점을 고려하여, 개별 사용주에게 책임을 물을 것이 아니라, 공동으로 연대하여 집합적인 책임을 지도록 하는 산업재해보상보험제도를 도입하게 되었다. 산업재해보상보험제도는 근로자, 사업주 및 국가의 입장에서 각각 다음과 같은 장점이 있다. 먼저 근로자의 측면에서는 산업재해를 당한 근로자에게 신속하게 보상함으로써 근로자와 그 가족의 생활안정과 복지를 증진시키고, 둘째, 사업주의 측면에서는 산업재해로 인한 보상을 사회보험방식으로 해결함으로써 사업주가 감당해야 하는 위험을 분산하게 하고 안정적으로 기업경영에 전념할 수 있도록 돕도록 하며, 국가 사회적 측면에서는 건전한 노동력을 확보, 보전함으로써 경제발전과 국민복지증진에 기여할 수 있다.

5) 판례연구를 통해 본 사회적 권리에 대한 헌법재판소의 입장

가) 배경

1994년 2월 당시 생활보호법상의 대상자이었던 심모 부부는 생활보호기준에 대하여 헌법소원심판을 청구하였다. 이들은 생활보호사업 지침에 따라서 제공되는 생계급여의 수준이 헌법에서 보장한 인간다운 생활을 할 권리를 침해하는 것으로 위헌임을 확인해 달라는 헌법소원을 헌법재판소에 제기하였다. 이는 한국의 사회복지 분야에서 최초로 이루어진 소송으로 한국판 아사이(朝日) 소송으로도 불린다(윤찬영, 2007: 298-299).

나) 청구이유

청구인들은 보건복지부장관이 고시한 생활 보호사업지침상의 생계보호기준에 의하여 1인당 매월 65,000원 상당의 주식과 부식비, 연료비를 지급받고 있는데 이 보호급여 수준이 최저생계비에도 미치지 못하여 헌법상 보장된 인간다운 생활을 할 권리와 행복추구권을 침해하고 있다는 이유이다 물론 생활보호법상의 생계보호 외에도 노인 복지법에 의한 노령수당으로 월 15,000원씩을 지급받고 있고 그 외에 매월 일정액의 버스승차권, 상하수도의 사용료 감면, 텔레비전 수신료 면제 등의 혜택을 받고 있으나 이를 다 합쳐도 값, 읍이 거주하는 지역의 최저생계비인 2인 1가구 기준 190,000원에는 현저하게 미달하기 때문에, 이와 같은 보호급여만으로는 청구인들의 헌법상 보장된 행복추구권을 보장하기는커녕 인간다운 생활을 할 권리마저 침해하는 것이므로 청구인은 피청구인(당시 보건사회부 장관)의 보호급여처분이 헌법에 위배된다는 확인을 하여달라는 소송을 제기하였다.

다) 피청구인(당시 보건사회부 장관)의 답변서

청구인의 헌법소원에 대하여 피청구인었던 당시 보건사회부 장관은 다음과 같은 논리로 헌법소원이 각하되어야 한다고 주장하였다. 즉 피청구인이 고시한 생계보호 기준은 행정조직의 업무처리에 대한 내부적인 지침에 불과하여 국민에 대해 직접적인 효력을 가지는 것이 아니라고 할 것이고, 또한 생활보호사업지침의 고시행위가 헌법

소원의 대상이 되는 공권력 행사에 해당한다고 볼 수 없다. 따라서 청구인의 심판청구는 헌법소원의 대상으로 할 수 없는 행정규칙 자체를 대상으로 헌법소원을 청구한 것이니 각하되어야 한다는 것이다.

라) 헌법재판소의 결정

헌법재판소는 1997년 5월 29일 청구인들의 심판청구를 기각하였는데, 이러한 기각 결정이 이루어진 근거를 살펴보자. 헌법재판소⁶⁾는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 생활능력 없는 국민을 보호할 의무가 있다는 헌법의 규정은 모든 국가기관을 기속하지만, 그 기속의 의미는 적극적·형성적 활동을 하는 입법부 또는 행정부의 경우와 헌법재판에 의한 사법적 통제기능을 하는 헌법재판소에 있어서 동일하지 않다”는 입장을 가지고 있다. 즉 인간다운 생활을 할 권리를 천명한 헌법의 규정이 “입법부·행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침 즉 행위규범”으로서 작용하는 것은 사실이지만, “인간다운 생활이란 그 자체가 추상적이고 상대적인 개념으로서 그 나라의 문화의 발달, 역사적·사회적·경제적 여건에 따라 어느 정도는 달라질 수 있는 것일 뿐만 아니라, 국가가 이를 보장하기 위한 생계보호 수준을 구체적으로 결정함에 있어서는 국민 전체의 소득수준과 생활수준, 국가의 재정규모와 정책, 국민 각 계층의 상충하는 갖가지 이해관계 등 복잡하고도 다양한 요소들을 함께 고려하여야 한다”고 주장하여 사실상 사회권의 구체적 권리를 인정하지 않고 있음을 드러냈다. 또한 헌법재판소는 “생계보호의 구체적 수준을 결정하는 것은 입법부 또는 입법에 의하여 다시 위임을 받은 행정부 등 해당기관의 광범위한 재량에 맡겨져 있다고 보아야 한다”고 하여 생활보호제도와 같이 사회권적 사회보장제도는 행정부의 재량행위라는 인식을 드러내고 있다. 그러므로 “국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적 의무를 다하였는지의 여부가 사법적 심사의 대상이 된 경우에는, 국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였든가 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다고 할 수 있다”고 하여 사회권에 대하여 소극적인

6) 이하 따옴표의 내용은 1997.5.29 결정 94헌마33에서 인용하였음.

해석을 하고 있음을 알 수 있다.

5) 평가

위에서 살펴본 헌법재판소의 결정을 보면, 사회권에 대하여 여전히 추상적 권리설의 입장을 고수하고 있는 것으로 생각된다. 하지만 어떤 권리가 기본권으로서 존재하는 한, 즉 헌법에 “...할 권리를 가진다”라고 표현되어 있는 이상, 이것을 법적 구속력이 없는 정치적이고 도의적인 선언이나 지침으로 볼 수는 없기 때문에 사회권을 프로그램 규정으로 볼 수는 없다. 또한 사회적 기본권의 규범내용이 불명확하기 때문에 이를 구체화하는 법률의 제정을 기다려 그것이 비로소 구체적으로 국민이 향유할 수 있는 권리로 된다는 추상적 권리설도 헌법재판제도가 확립되어 공권력의 행사 혹은 불행사(不行使)에 의하여 기본권이 침해된 경우 헌법소원을 청구할 수 있게 된 현실을 감안할 때, 헌법 해석론적으로 문제가 있다고 할 수 있다(홍성방, 2008).

제 4 장 영역별 사회권 지표의 구성

제 1 절 소득보장 지표의 구성

1) 선행연구 및 기존지표의 검토

가) 사회적 배제 지표개발에 관한 선행연구

사회권 지표 개발과 관련된 선행연구들은 대체로 사회지표(social indicators), 사회적 배제(social exclusion), 사회통합(혹은 ‘사회적 포섭’ social inclusion)이라는 제하에 수행되어 온 연구들이다 (Robinson and Oppenheim, 1998; Burchardt et al., 1999; Bradshaw et al., 2000; Atkinson et al., 2002; Bardone and Stanton, 2003). 이러한 연구들은 전통적인 빈곤의 개념으로 설명할 수 없는 다차원적인 박탈과 결핍을 구체적으로 측정하기 위한 지표들을 개발하였다. 로빈슨과 오펜하임(1998)은 평균소득의 50%를 기준으로 한 빈곤율, 10분위 소득배율, 공공부조 수혜기간을 소득영역의 지표로 설정하였고, 부차드와 그의 동료들(1999)은 같은 기준의 빈곤율과 함께 자가소유, 부가연금수혜, 저축수준 등을 함께 고려하고 있다. 브라드쇼 외(2000)는 중위소득 60% 기준의 빈곤율과 함께 사회적 필수품의 결여와 주관적 빈곤을 첨가하여 상대적 박탈의 개념을 좀더 중시하였다. 이에 반하여 유럽연합은 빈곤율, 소득5분위배율, 빈곤지속기간, 상대적 빈곤격차 등 국가간의 개념적·문화적 차이를 최소화할 수 있는 전통적인 지표를 사용하고 있다 (<표 4-1-1> 참조).

<표 4-1-1> 주요 선행연구의 소득보장 관련 지표 현황

	로빈슨과 오펜하임	부차드 외	브라드쇼 외	유럽연합
영역	소득	소비 및 저축	적절한 수입	소득과 빈곤
내용	빈곤(평균소득 50%) 10분위소득배율 인종별 5분위배율 공공부조 수혜기간	저소득(평균소득 50%) 자가소유 부가연금수혜 일정수준의 저축	수입미달(중위 60%) 사회적 필수품 결여 주관적 빈곤	빈곤율(중위 60%) 5분위소득배율 빈곤지속기간 상대적 빈곤격차

출처: 문진영, 2004

연구자에 따라 다양한 지표들이 제안되고 있음에도 불구하고, 소득보장 영역에서 가장 중요하게 다루어지고 있는 것은 소득이며, 그중에서도 빈곤율은 거의 모든 선행연구들이 공통적으로 포함시키고 있는 핵심지표였음을 알 수 있다. 요컨대, 한 사회의 구성원이 그 사회를 살아가는데 필요한 필수적 재화를 소비할 수 있는 최소한의 소득이 있는지, 그리고 소득이 얼마나 평등하게 혹은 불평등하게 분배되고 있는지를 파악하는 것이 공통적인 관심사항이었다. 이렇게 볼 때, 사회권의 한 영역으로서 소득보장 수준을 측정할 수 있는 실증적 지표의 핵심요소는 ‘소득’의 귀착과 관련된 복지결과(welfare outcomes)에 초점을 맞추는 것에 있음을 어렵지 않게 유추해 볼 수 있다.

<표 4-1-2> 앳킨슨 외(2002)의 사회지표

지 표	수 준	내 용 및 조 작 적 정 의
경제적 빈곤	level 1	중위소득 50%와 60%를 기준으로 한 빈곤율
	level 2	중위소득 40%와 70% 빈곤율
빈곤지속성	level 2	3년 이상 장기빈곤율
빈곤갭	level 2	중위소득 60% 기준 빈곤갭의 평균
박탈지표	level 3	사회적 배제를 직접 측정할 수 있는 비화폐적 박탈지표 개발
소득분배	level 1	5분위 분배율
	level 2	10분위 분배율, 지니계수

출처: Atkinson et al. (2000: ch. 5 and 6)

이러한 특징들은 앳킨슨과 그의 동료들(Atkinson et al., 2002)이 유럽연합의 사회적 통합(social inclusion)을 측정하기 위해 개발한 사회지표(social indicators)에도 잘 나타나 있다. 이들은 각 영역의 사회지표를 개발함에 있어 고려해야 하는 다양한 방법론적 쟁점과 구체적인 지표의 개발과정 및 절차를 상세히 설명하고 있다. 여기에서 소득보장과 관련된 영역은 ‘경제적 빈곤 (Financial Poverty)’과 ‘빈곤의 정도와 소득불평등 (Depth of Poverty and Income Inequality)’ 영역으로서, 각 지표의 중요도에 따라 핵심적이고 일차적인 중요성을 갖는 지표는 Level 1로, 이차적□보충적 특성을 갖는 지표는 level 2 및 3으로 구분되어 있다. 구체적인 지표의 내용은 다음과 같다.

먼저, ‘경제적 빈곤(Financial Poverty)’ 영역은 다른 대다수의 연구들과 마찬가지로 빈곤율로 측정하되, 그 기준은 중위소득의 50%와 60% 두 수준을 모두 level 1으로 설정하였고,

이와 함께 그 인접 지점인 40% 및 70% 수준은 level 2로 지정하였다.

또 다른 영역인 ‘빈곤의 정도와 소득불평등 (Depth of Poverty and Income Inequality)’ 영역은 다음의 네 가지 세부 지표로 구성되어 있다.

- ① 빈곤지속성 (Persistence of financial poverty) : 최근 3년 이상 계속하여 중위소득 60% 미만, 혹은 과거 3년간의 평균소득이 중위소득 60% 미만인 사람들의 비율로 정의된 장기빈곤율(level 2)
- ② 빈곤갭 (Poverty gaps) : 중위소득 60%를 기준으로 한 빈곤갭
- ③ 박탈지표 (Deprivation Indicators) : 특정 시점에서의 자원결핍으로 인하여 경험하게 되는 사회적 배제를 직접 측정할 수 있는 비화폐적(non-monetary) 박탈지표 개발이 필요함을 제안 (level 3)
- ④ 소득분배(Distribution of income): 5분위 분배율 (level 1), 지니계수와 십분위 분배율 (level 2)

최근 우리나라에서도 전통적인 빈곤의 개념이 근로빈곤의 증가, 한부모 가구의 증가, 장기실업 및 빈곤의 증가와 같은 다양한 사회적 위험을 포괄하지 못하고 있음을 지적하며, 사회적 배제에 관한 연구가 진행되고 있다. 그럼에도 불구하고, 국내의 사회적 배제지표에 관한 연구들은 앞서 언급한 유럽의 지표들과 크게 다르지 않다. 윤성호(2005)는 사회적 배제의 하위영역을 물질소유, 소비, 교육, 사회적 참여와 관계, 생산 등 다섯 영역으로 제시하고 있는데, 이 가운데 소득보장과 관련된 경제적 측면을 규정한 것은 물질소유와 소비의 영역이다. 물질소유는 자산규모와 부채규모로, 그리고 소비 영역은 월평균생활비와 월평균 저축비로 정의되었다.

문진영(2004)과 강신욱 외(2005)의 연구 역시 유럽의 사회적 배제 지표와 크게 다르지 않다. 문진영은 한국의 상황에 적용시키는 것을 전제하지는 않았지만, 국제적 비교가 가능한 사회적 배제 지표로서 빈곤율, 소득배율, 지니계수를 소득영역에 포함시키고 있다. 강신욱 외의 연구는 경제적 차원의 배제지표로서 빈곤율 추이, 노인빈곤율, 아동빈곤율, 가구특성별빈곤율, 종사상지위별 빈곤율, 교육수준별 빈곤율, 주택소유상태별 빈곤율, 소득재분배(소득5분위배율), 공적이전소득 전후의 빈곤율 변화, 지니계수 등 빈곤율과 소득분배의 결과에 초점을 두고 있다.

나) 한국 소득보장제도의 내용과 특성에 관한 연구

이렇듯, 사회적 배제 지표와 관련된 연구들은 공통적으로 복지의 결과에 치중하는 반면, 소득보장제도의 내용과 외형적 특성을 고려하지는 않는다. 왜 그럴까? 그 일차적 이유는 동일한 복지결과를 초래하는 소득보장제도의 조합은 무수히 많다는 점이다. 예컨대, 동일한 10%의 가처분소득 기준 빈곤율을 보이는 두 국가가 있다고 가정하자. 국가A는 보편주의적인 사회보험과 사회수당을 근간으로 소득보장제도가 구축되어 있고, 국가B는 빈곤층에게 집중적으로 자원을 재분배하는 공공부조 중심의 소득보장제도를 가지고 있을 수 있다. 무엇보다, 우리가 동일하게 ‘복지국가’라 지칭하는 많은 선진국들은 각자의 사회, 경제, 정치, 문화적 배경하에서 독특한 복지제도를 구축해온 것이 사실이다. 따라서, 국가간의 비교를 통해 회원국들의 사회적 배제 극복 노력을 촉구하고 있는 유럽연합의 사회적 배제 지표와, 이것을 근간으로 한국의 상황에 적용하려 한 사회적 배제지표 구축 연구들은, 국제비교가 가능한 ‘복지결과’에 초점을 맞추고 있는 것은 당연한 것이라 볼 수 있다.

그러나, 사회적 배제가 아닌 ‘사회적 기본권(사회권)’에 초점을 맞추고 있는 본 연구에서는 이러한 사회적 배제 지표개발의 논의를 그대로 차용할 수는 없다. 사회적 권리는 국가에게 인간다운 생활을 할 권리를 청구할 수 있어야 함을 의미하는데, 국가에 대한 청구권이 실제 가능한가를 따져보기 위해서는, 이와 관련된 제도적 기반이 있는지 그리고 그 내용이 어떠한지를 우선 살펴보아야 한다. 즉, 사회권을 구현하기 위한 제도적 기반에 대한 특성이 반드시 고려될 필요가 있다는 것이다. 소득보장 영역의 복지제도는 사회보험과 공공부조의 현금급여성 급여를 의미하게 되는데, 사회보험제도에 광범위한 사각지대가 존재하고, 공공부조 역시 부양의무자 기준이 존치됨으로 인해 소득인정액 기준을 충족시킨다고 할지라도 급여대상에서 제외되는 빈곤층들이 많다는 한국의 상황이 사회권 지표를 구축하는데 반드시 고려될 필요가 있다.

이에 관한 연구들은 대체로 공적연금을 근간으로 한 사회보험 사각지대를 지적하는 연구들과 빈곤 및 기초보장실태에 관한 연구들을 제시해 볼 수 있다. 국민기초생활보장법이 시행된 직후에 수행된 박능후 외(2002)의 연구는 2002년 기준으로 절대빈곤층의 규모는 전체 인구의 7% 정도로 추정되나, 국민기초생활보장제도에 편입된 대상자는 151만명(인구의 3.2%)에 불과한 반면, 최저생계비 이하의 절대빈곤층임에도 제도에 편입되지 못한 인구는 184만명(인구의 3.9%)에 달한다고 추정하고 있다. 최저생계비 100~120% 사이의 차상위계층(잠재적 빈곤층)의 규모 역시 216만명(인구의 4.6%)에 달하고는 것으로 추정되었다. 이것

은 재산기준(추후 소득인정액으로 일원화), 부양의무자 기준, 최저생계비 계측방식 등으로 인하여, 실제 광범위한 빈곤층이 공공부조의 혜택에서 제외되고 있음을 의미한다. 이러한 상황이 최근에 크게 개선되지는 않았다. 2006년 가계조사를 이용하여 빈곤율을 추정하는 이현주 외(2006)의 연구는 한국의 정책빈곤선인 절대적 빈곤방식의 최저생계비 기준으로 빈곤율이 11.6%에 달하고 있음을 보고하고 있다. 2006년 추계인구가 4,823만명이므로 약 560만명이 절대빈곤인구에 해당한다. 같은해 국민기초생활보장급여 수급인구가 153.5만명이므로 (<http://www.kosis.kr>, 검색일 2008.3.12), 전체 빈곤인구의 27.4%만이 공공부조 대상자에 포함되었을 뿐, 나머지 72.6%는 기초생활보장의 권리를 보장받지 못한 셈이다.

이러한 제도적 사각지대는 사회보험, 특히 공적연금에서도 크게 다르지 않다. 공적연금의 경우 적용제외, 납부예외 등의 사유로 국민연금 가입에 있어서 광범위한 사각지대가 존재할 뿐만 아니라, 현재 노령층의 절대다수가 국민연금에 가입되어 있지 않은 문제를 가진다. 김수봉 외(2005)의 연구는 2004년 말 현재 공적연금의 사각지대는 가입연령(20~60세) 인구의 54.4%에 이르고 있으며, 국민연금 납부예외자를 포함한다 해도 38.5%는 적용이 제외되고 있음을 지적하고 있다. 안홍순(2006) 역시 2005년 현재 경제활동인구의 54.4%가 공적연금 미가입 혹은 납부예외자로 머물러있다고 지적한다. 공적연금의 가입측면에서 현재 노령층의 공적연금 수혜율로 눈을 돌리면 그 실태는 더욱 심각하다. 석재은(2003)은 2001년 말을 기준으로 60세 이상 노령인구 가운데 공적연금 수혜자의 비율은 14.3%에 불과하며, 나머지 86%는 공적연금의 수혜를 전혀 받지 못하고 있다고 추정하였다. 실업과 산업재해로 인한 소득중단의 위험에 대처하는 고용보험과 산재보험의 적용에도 광범위한 사각지대가 존재한다. 김수봉 외의 같은 연구에 의하면, 2004년을 기준으로 고용보험 피보험자 수는 전체 취업자의 1/3에 불과하며, 산재보험 역시 같은 해 53.6%의 근로자가 적용에서 제외되고 있다.

2) 소득보장 영역 지표 구성의 원칙

지금까지 논의한 기존의 연구들을 바탕으로, 본 연구에서 소득보장 영역의 사회권 지표를 구성하는데 필요한 원칙을 정리하고, 구체적인 지표를 개발하는데 고려되어야 할 몇 가지 쟁점을 검토해 보자.

첫째, 소득보장 영역의 지표들은 복지결과를 나타내 줄 수 있는 것을 기본적 지표로 하되, 소득보장제도에 광범위한 사각지대가 존재하고 있는 한국의 상황을 감안하여 제도의

외형이나 특징을 나타내줄 수 있는 부가적 지표들을 포함하여야 한다. 원칙적으로, 사회적 배제와 관련된 선행연구의 지표들은 소득보장제도의 외형이 아닌, 1차적□2차적 배분에 의한 복지결과를 측정하는 것에 초점을 맞춰왔다⁷⁾. 그러나, 이 연구가 사회적 배제 지표가 아닌 사회권 지표를 개발하는 연구이므로, 국민의 사회권을 보장하는 실질적인 제도적 요인을 지표개발에 고려하는 것이 필요하다.

둘째, 복지결과를 보여주는 지표의 기준은 소비가 아닌 소득이어야 한다. 개인의 효용은 재화를 소비할 때 발생되므로 후생수준은 소비로 판단하는 것이 개념적으로는 더 타당하다. 그러나, 소비의 패턴은 개인이나 가구의 선호도에 따라 극단적인 차이를 가져올 수 있으며, 소비의 경우 소득에 비하여 변이가 상대적으로 작다는 문제를 갖는다. 이러한 특성 때문에 소비대신 소득을 사용하는 것은 빈곤과 소득분배 연구에서 어느 정도 합의되어 왔으며, 본 연구에서도 소비가 아닌 소득을 사용하게 될 것이다.

셋째, 소득은 가구원의 수를 고려하여 조정된 가구소득을 사용한다. 소득분석의 단위는 개인, 가구, 가족으로 구별될 수 있으나, 본 연구에서 사용된 소득분석 단위는 가구이다. 소득분배의 결과는 개인의 경제적 후생정도로 귀착되지만, 개인을 소득분석의 단위로 할 경우 실제로 가구내부의 각 개인에게 돌아가는 소득의 양을 현실적으로 측정할 수 없고, 또 여러 가구원이 함께 생활함으로써 발생하는 규모의 경제를 고려하지 못하게 되기 때문이다.

또, 여기에서 반드시 논의되어야 하는 것이 가구소득의 균등화와 관련된 쟁점이다. 가구는 가구원의 수, 연령, 장애유무 등 인구학적 특성에 따라 매우 다양한 형태를 나타내게 되는데, 이러한 가구의 특성에 따라 동일한 가구소득을 갖는 경우라도 가구에 속해있는 개인들의 경제적 후생상태는 달라지게 된다. 따라서, 상이한 가구의 인구학적 특성을 반영하여 각 가구의 소득을 조정하는 것이 필요한데, 이를 위한 환산지수를 균등화지수 혹은 동등화지수라고 한다 (현진권□강석현, 1998). 그러나, 가구소득의 균등화 필요성은 일반적으로 인정되어지고 있으나, 어떤 기준으로 균등화 지수를 산출할 지에 대한 일관된 합의는 없는 상태이다. 균등화 지수는 한 사회의 표준적인 가구형태와 소비형태를 감안하여 산출

7) 동일한 복지결과에 도달할 수 있는 사회보장제도의 외형은 다양할 수 있기 때문이다. 예컨대, 노인의 은퇴 후 소득을 보장하는 사회보장제도는 사회보험, 사회수당, 공공부조 등 여러 제도적 형태로 구성될 수 있으며, 각 복지국가의 지향에 따라 중점을 두는 제도적 형태는 무척 상이하다. 따라서, 제도적 내용을 지표에 포함시킬 경우 구체적인 소득보장제도가 존재하는지, 그리고 그 적용범위가 어떻게 되는지, 급여수준은 어떠한 지 등 너무 많은 수의 지표가 필요하게 된다. 사회권 지표는 한 국가의 사회권 보장수준을 압축적으로 나타내주는 것을 목표로 하므로, 그 효율성이 매우 강조될 필요가 있는데, 이러한 측면에서 제도적 외형과 내용을 지표화하는 것은 적절치 않다는 고려때문이었을 것이다.

되는 것이므로, 연구의 대상이 되는 국가나 시점에 따라 상이한 지수를 얻게 되고, 또 적용되는 균등화지수에 따라 소득분배의 결과에 상당한 차이를 보이게 된다. 사회권 지표, 특히 소득보장 영역의 복지결과를 나타내는 지표들은 다른 국가에도 적용가능한 형태가 되는 것이 바람직하므로, 가구소득의 균등화지수 역시 국제적 표준에 부합하는 것이 바람직하다. 이러한 국제적 기준에 부합하는 소득연구가 룩셈부르크 소득연구(Luxemburg Income Study)인데, 이 LIS 자료를 활용한 연구들은 대개 Atkinson 등(1995)이 제안한 균등화지수를 사용하고 있다. 본 연구에서도 우리 정부가 5년 주기 최저생계비 계측을 통해 추정해내는 균등화지수 대신, 비교척도탄력성을 0.5로 한 균등화지수(가구원수의 제곱근)를 사용할 것을 제안한다⁸⁾.

넷째, 빈곤선의 경우 절대적 기준과 상대적 기준을 모두 고려해야 한다. 절대적 빈곤선의 경우 최소한의 인간다운 생활을 할 수 없는 수준으로 한 사회의 합의가 필요한 개념이다. 이것은 개별 국가, 특히 한국의 상황을 고려하는 데에는 문제가 없으나, 이를 국제비교에 적용할 때에는 심각한 문제가 발생된다. 각 국가의 문화적 차이와 사회적 합의의 수준에 따라 절대적 빈곤선에 큰 차이가 발생하기 때문이다. 따라서, 빈곤에 관한 국제비교 연구는 중위소득이나 평균소득의 일정비율을 빈곤선으로 설정하는 상대적 빈곤선을 채택하고 있다. 본 연구에서도 이러한 점을 감안하여, 한국의 상황을 나타내는 최저생계비와 함께, 중위소득을 빈곤선의 기준으로 제안하게 될 것이다.

다섯째, 주관적 빈곤이나 박탈지수 등 주관적 지표는 배제하는 것이 바람직하다. 서베이 방식에 의해 빈곤선을 산출하거나 박탈지표를 구성하여 지표에 활용하는 것은 한 사회 구성원들의 인식을 잘 반영할 수 있다는 장점이 있으나, 빈곤선을 산출하고 박탈지표를 개발하는 기준과 과정에 대한 합의를 이루기 힘들고, 국가간□지역사회간□문화간 편차가 매우 심하므로, 지표의 효율성을 위하여 주관적 지표는 배제한다.

여섯째, 소득보장제도의 내용적 측면을 지표에 포함시키는 것이 바람직하다. 빈곤과 소득분배는 시장에 의한 1차적 분배상황과 이를 교정하기 위한 소득분배제도의 재분배가 결합된 것이다. 그러나, 이것은 국민들의 복지수준 또는 복지결과를 의미하는 것이며, 국민들이 사회적 권리로서 얼마나 소득보장제도의 혜택을 받고 있는지를 직접적으로 보여주는

8) OECD 균등화지수는 가구원수만을 고려하여 비교적 쉽게 산출될 수 있다. 가구의 경제적 후생수준을 W , 가처분 소득을 D , 가구원수를 S , 비교척도탄력성을 E 라 할때, $W=D/SE$, (단 $0 \leq E \leq 1$)의 관계가 있다고 가정한다. 여기서 E 가 0인 경우는 가구원수를 무시한 것이고, 1인 경우는 가구원수의 증가에 따른 규모의 경제를 무시한 1인당 가구소득의 개념이다. Atkinson et. al. (1995)의 연구에서는 E 를 0.5로 한 균등화지수를 사용하였다 (이혜경□김진욱, 2002: 221에서 재인용).

지표는 아니다. 소득의 중단이라는 사회적 위험에 처했을 때 국민들이 얼마나 소득보장제도의 혜택을 받고 있는지 혹은 받을 가능성이 있는지를 평가하는 것은 매우 중요. 국가가 소득의 지원을 통해 얼마나 국민들에게 실질적으로 소득보장에 대한 사회적 권리를 보장해주는가를 볼 수 있어야 한다.

일곱째, 재분배 기능을 수행하는 사회보장제도의 전반적인 효과성을 볼 수 있는 지표를 포함하는 것이 필요하다. 비록 사회보장(소득보장)의 적용범위, 수급자 비율, 급여 수준 등 제도의 내용과 형태에 대한 고려는 제외되지만, 사회보장제도가 1차적 시장분배의 폐해를 얼마나 시정하고 있는지를 보여주는, 즉 제도의 효과성을 나타내는 지표를 보완적 차원에서 활용할 필요가 있다. 이것은 재분배 전과 후의 빈곤 및 소득불평등 지표를 비교함으로써 가능하다.

여덟째, 각 지표의 중요성을 차등 부여함으로써, 다양한 수준에서의 활용이 가능하도록 한다. 이것은 여러 지표를 합산하여 지수화(indexing)할 때 지표의 선정 및 가중치 부여의 근거가 된다. 구체적으로, 가장 핵심적인 지표는 제 1 수준으로 (primary indicator), 2차적 중요성을 갖는 지표는 제 2 수준으로 (secondary indicators), 전통적인 사회지표에 포함되지 않았던 실험적 성격을 갖는 지표는 제 3 수준으로 (experimental indicators) 구분한다.

3) 소득보장 지표 개발 및 정의

지금까지 논의한 소득보장 영역 지표구성의 고려사항 및 기본 원칙을 바탕으로, 소득보장 영역의 사회적 지표로 빈곤, 소득불평등, 재분배제도의 효과성 등 총 4영역에 걸친 20개의 지표로 구성하였다. 구체적인 소득보장 지표의 내용은 다음과 같다.

가) 빈곤

① 빈곤율 1 (상대적 빈곤) : 전체 인구에서 차지하는 빈곤인구의 비중으로서, 빈곤의 규모(광범위함)를 보여주는 지표이다. 상대적 빈곤선에 의한 빈곤율은 국제적 비교를 가능하게 하는 지표이다. 상대빈곤선의 기준은 중위소득의 50%를 우선기준으로 하되, 40%와 60%를 병행하여 사용하는 것도 적극 검토될 필요가 있다. 빈곤율은 빈곤의 가장 대표적이고 핵심적인 지표이므로, 제 1수준으로 설정한다.

② 빈곤율 2 (절대적 빈곤) : 빈곤율은 국제비교를 위한 중위소득 기준의 상대적 빈곤율과 함께, 한국 국민기초생활보장제도에서 사용되고 있는 최저생계비 기준의 절대빈곤율을 함께 사용한다. 빈곤율 1과 마찬가지로 제 1수준으로 설정한다.

③ 빈곤갭 : 빈곤의 정도(심도)를 나타내는 지표로서, 빈곤가구의 소득과 설정된 빈곤선의 차액의 평균으로 정의된다. 본 연구에서는 이 빈곤갭을 중위소득대비 비율로 전환하여 사용한다. 빈곤의 심도를 나타내는 대표적 지표이므로 빈곤율과 마찬가지로 제 1수준으로 설정한다.

④ 장기빈곤율 : 빈곤의 정도를 나타내는 다른 형태의 지표로서, 많은 실증연구들은 빈곤의 기간에 주목해 왔다. 즉 장기간 빈곤에 처해있는 경우 빈곤의 진입과 탈퇴를 반복하는 경우 보다 더욱 심각한 빈곤상황, 즉 만성적인 빈곤으로 간주될 수 있기 때문이다. 대개 3년 이상 빈곤이 지속되는 경우 장기빈곤으로 볼 수 있으며, 전체 빈곤인구 대비 장기빈곤인구의 비율로 조작화한다. 이것은 빈곤의 규모와 심도를 보충하는 제 2수준으로 보는 것이 타당하다.

⑤ 근로빈곤율 : 노동시장에 참여하여 근로소득의 원천을 갖고 있음에도 불구하고, 고용의 불안정성과 저임금으로 빈곤선 이하에 머무르는 경우가 있으며, 이러한 근로빈곤의 문제가 새로운 형태의 사회적 위험(new social risks)이 초래하는 빈곤의 새로운 현상으로 지적되고 있다. 전체 성인취업가구 중 빈곤가구의 비율로 조작화하는 것이 바람직하며, 앞의 장기빈곤율과 동일한 이유로 제 2수준으로 간주하는 것이 타당하다.

나) 소득불평등

① 5분위분배율 : 통상적으로 상위 20% 평균소득을 하위 20% 평균소득으로 나눈 값으로 정의된다. 소득불평등 수준을 보여주는 가장 대표적인 지표이므로 제 1수준으로 설정한다. 지수화를 목적으로 빈곤율 등 다른 지표와 같이 0에서 1의 값 또는 비율로 전환하는 것이 필요하다면, 5분위분배율의 역수로 표현할 수 있으나, 이 경우 값이 클수록 소득불평등도가 커지므로 각별히 주의할 필요가 있다.

② 지니계수 : 소득분배집중도를 나타내며, 로렌츠 곡선을 활용한 소득불평등 측정방식이다. 5분위배율과 함께 가장 많이 쓰이는 지표이며, 0에서 1사이의 값을 가지는데, 1에 가까울수록 소득분배가 불평등함을 의미한다. 소득불평등 측정에서 광범위하게 사용되지만, 불평등을 나타내는 다른 지표들과 마찬가지로 약간의 방법론적 쟁점이 존재므로 제 2수준으로 설정한다. 지니계수의 산식은 다음과 같다 (이만우, 1989: 365).

$$G = \frac{\delta}{2u} = \frac{1}{2nu} \sum_{k=1}^k |y_k - u| = \frac{1}{2n^2u} \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^k |y_k - y_j|$$

(단, δ 는 평균편차, u 는 평균소득, $k(k=1,2,\dots,n)$ 는 가구수, y_k 는 k 가구소득)

다) 공적연금 및 공공부조

① 공적연금 수혜율: 65세 이상 전체 노인의 수 대비 65세 이상 공적연금 수혜자 수로 정의된다. 공적연금제도가 현 세대 노령인구를 얼마나 포괄하고 있는지를 보여주는 것으로, 소득보장제도의 대표적인 제도인 공적연금에 관한 지표이므로 제 1수준으로 설정한다.

② 공적연금 가입율: 19세 이상 전체 공적연금 가입대상 인구 대비 공적연금 가입자수로 정의된다. 현재의 공적연금제도가 얼마나 보편적으로 실제 적용되고 있는지를 보여주는 지표로서, 제 1수준으로 설정한다.

③ 빈곤층의 공공부조 수혜율: 최저생계비이하 저소득 인구 중 실제 공공부조의 혜택을 받고 있는 인구의 비율로 정의된다. 전 국민에게 기초생활을 보장해주는 것이 사회적 권리의 핵심이라면, 실제 공공부조제도가 규정한 빈곤선 기준을 충족시킨 저소득층에게 이 권리가 실질적으로 보장되고 있는지를 파악하는 것은 매우 중요하다. 제 1수준으로 설정한다.

라) 기타소득보장

① 고용보험가입율: 전체 임금근로자 대비 고용보험에 가입한 피보험자의 비율로 정의된다. 실업으로 인한 소득중단의 위험이 임금근로자에게 얼마나 보장되고 있는 지를 보여준

다. 제 2수준으로 설정한다.

② 산재보험가입율: 전체 취업자 대비 산재보험가입자의 비율로 정의된다. 산업재해로 인한 소득중단의 위험이 취업자에게 얼마나 보장되고 있는 지를 보여준다. 제 2수준으로 설정한다.

③ 출산유급휴가이용율: 전체 출산여성 근로자 중 유급산전후휴가 이용자의 비율로 정의된다. 출산으로 인한 소득중단의 위험을 여성근로자들에게 얼마나 잘 보장하고 있는 지를 보여준다. 제 2수준으로 설정한다.

④ 상병급여수혜율: 근로자의 전체 결근일 대비 상병급여 지급일 비율로 정의된다. 이 지표는 상병으로 인한 소득중단의 위험을 소득보장제도가 얼마나 포괄하고 있는지를 보여준다. 제 2수준으로 설정한다.

⑤ 육아휴직급여이용율 : 출산후 12개월 내의 영아를 둔 전체 육아휴직 대상 근로자 가구 중 부부 중 1명이 육아휴직을 사용한 비율로 정의된다. 제 3수준으로 설정한다.

⑥ 폐질□장애급여수혜율 : 폐질이나 영구적 장애로 인하여 소득활동을 할 수 없을 경우 소득보장이 제공되는지를 보기위한 지표이다. 전체 20~60세 사이의 폐질□중증장애인(노동력상실을 80% 이상) 수 대비 폐질 또는 장애급여를 수급받는 자의 비율로 정의된다. 제 3수준으로 설정한다.

마) 재분배제도의 효과성

① 빈곤율 감소 (빈곤감소율) : 재분배 전후의 빈곤율 변화를 비교하여 공적이전제도의 효과성을 측정하는 것으로 빈곤율감소효과성(Poverty Rate Reduction Effect)을 의미한다. 전통적인 사회지표에는 포함되지 않은 실험적 지표이므로 제 3수준으로 설정한다. 그 조작적 정의는,

$$\text{빈곤감소율} = \frac{(\text{재분배 전 빈곤율} - \text{재분배 후 빈곤율})}{(\text{재분배 전 빈곤율})}$$

② 빈곤갭 감소 : 재분배 전후의 빈곤갭 변화를 비교하여 공적이전제도의 효과성을 측정하는 지표로서 빈곤갭감소효과성(Poverty Gap Reduction Effect)이다. 재분배전 빈곤갭과 재분배후 빈곤갭의 차이를 재분배전 빈곤갭의 비율로 나타낸 것이다. 빈곤율 감소 효과성 지표와 마찬가지로, 제 3수준으로 설정한다. 그 조작적 정의는,

$$\text{빈곤갭 감소율} = \frac{(\text{재분배 전 빈곤갭} - \text{재분배후 빈곤갭})}{(\text{재분배전 빈곤갭})}$$

③ 지니계수 개선 : 재분배 전후의 지니계수 변화를 비교하여 공적이전제도의 효과성을 측정하는 지표이다 (지니계수 개선율). 재분배전 지니계수와 재분배후 지니계수의 차를 재분배전 지니계수에 대한 비율로 나타낸 것이다. 역시 제 3수준이며, 그 조작적 정의는 다음과 같다.

$$\text{지니계수 개선율} = \frac{(\text{재분배 전 지니계수} - \text{재분배후지니계수})}{(\text{재분배전 지니계수})}$$

④ 소득5분위 배율 개선 : 재분배 전후의 소득5분위배율 변화를 비교하여 공적이전제도의 효과성을 측정하는 지표로서, 재분배 전과 후의 소득5분위배율의 차를 재분배전 소득5분위배율로 나타낸다. 역시 제 3수준이며, 그 조작적 정의를 공식으로 나타내면,

$$\text{5분위배율 개선율} = \frac{(\text{재분배 전 5분위배율} - \text{재분배후 5분위배율})}{(\text{재분배전 5분위배율})}$$

지금까지 논의한 소득보장 영역 지표의 조작적 정의와 수준을 정리하면 다음의 <표 4-1-3>과 같다.

4) 지표의 세분화: 생애주기 및 소수자를 대상으로 한 소득보장지표

가) 전국적 수준에서의 소득보장지표

본 연구에서 소득보장 지표는 빈곤영역에 5개, 소득불평등 영역에 2개, 공적연금 및 공적부조 영역에 3개, 기타소득보장영역에 6개, 재분배효과 영역에 4개 등 총 5 영역 20개 지표로 구성되었다. 이 가운데 가장 기본적이며 일차적 중요성을 갖는 제 1수준 지표는 빈

곤영역과 공적연금 및 공공부조 영역에 각 3개, 소득불평등 영역에 1개 등 총 7개 지표이고, 제 2수준은 빈곤영역에 2개와 소득불평등 영역에 1개, 기타소득보장영역에 4개 등 총 7개, 마지막으로 보충적 의미를 갖는 제3수준은 기타소득보장영역에 2개와 재분배효과 영역의 4개 등 총 6개지표로 구성되었다.

나) 생애주기별 (인구학적 특성별) 소득보장 지표

소득불평등과 재분배효과 영역은 그 개념상 전국적 수준에서 논의되는 것이 타당하다. 따라서, 생애주기별 소득보장 지표는 빈곤, 공적연금 및 공공부조, 기타소득보장 영역의 지표를 적절히 활용하여 구성하되, 건강□주거□노동□교육 등 다른 영역의 지표와 함께 고려되는 것이 바람직할 것이다. 소득보장 분야에서 아동, 성인, 노년기의 각 생애주기별로 고려되어야 할 사회권 지표를 일차적 수준과 보충적 수준으로 나누어 제시하면 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4-1-3> 사회권 지표의 구성(안): 소득보장영역

차 원	지 표	수 준	조 작 적 정 의
빈곤	빈곤율 1	level 1	중위소득 50% 미달하는 빈곤인구비율 (상대적 빈곤)
	빈곤율 2	level 1	최저생계비에 미달하는 빈곤인구비율 (절대적 빈곤)
	빈곤갭	level 1	중위소득 대비 평균 빈곤갭 비율
	장기빈곤율	level 2	당해 연도 빈곤인구 중 3년 이상 장기빈곤자 비율
	근로빈곤율	level 2	전체 성인취업가구 중 빈곤가구의 비율
소득불평등	5분위분배율	level 1	상위 20% 평균소득/하위 20% 평균소득의 비율
	지니계수	level 2	가처분소득 기준 지니계수
공적연금□	공적연금 수혜율	level 1	65세 이상 노인 중 공적연금 수급자 비율
공공부조	공적연금 가입율	level 1	전체 가입대상 인구 중 공적연금 가입자 비율
	공공부조 수혜율	level 1	빈곤인구(절대/상대) 중 공공부조급여 수혜자 비율
기타 소득보장	고용보험 가입율	level 2	전체 근로자 중 고용보험 적용 비율
	산재보험 가입율	level 2	전체 취업자 중 산재보험 적용 비율
	산전후휴가 이용율	level 2	전체 출산여성근로자 중 유급산전후휴가 이용자 비율
	상병급여 수혜율	level 2	근로자의 전체 결근일 대비 상병급여 지급일 비율
	육아휴직급여 이용율	level 3	육아휴직 대상 근로자 중 실제 이용자 비율
	폐질□장애급여 수혜율	level 3	전체 폐질□장애인구 대비 폐질□장애급여 수혜자 비율
	재분배효과		
	빈곤감소율	level 3	재분배전 빈곤율 대비 재분배후 빈곤감소율 비율
	빈곤갭감소율	level 3	재분배전 빈곤갭 대비 재분배후 빈곤갭감소율 비율
	지니계수개선율	level 3	재분배전 지니계수 대비 재분배후 지니계수감소율 비율
	5분위배율개선율	level 3	재분배전 5분위배율 대비 재분배후 5분위배율 감소율 비율

주. 해당제도가 없는 경우는 0

<표 4-1-4> 생애주기별 (인구학적 특성별) 소득보장 지표: 일차적 지표와 보충적 지표

생애주기	일차적 지표	보충적 지표
아동기	아동빈곤율	아동가구의 빈곤감소율
	장기빈곤율	아동가구의 빈곤갭감소율
	빈곤아동가구 공공부조수혜율	
성인기	근로빈곤율	고용보험가입율
	장기빈곤율	산재보험가입율
	공적연금가입율	산전후휴가이용율
	근로빈곤가구 공공부조수혜율	상병급여수혜율
		근로가구의 빈곤감소율
노년기		근로가구의 빈곤갭감소율
	노인빈곤율	노인가구의 빈곤감소율
	장기빈곤율	노인가구의 빈곤갭감소율
	공적연금 수혜율	
	노인빈곤가구 공공부조수혜율	

<표 4-1-5> 사회적 소수자의 소득보장 지표: 일차적 지표와 보충적 지표

생애주기	일차적 지표	보충적 지표
장애인	장애인가구 빈곤율	빈곤감소율
	장기빈곤율	빈곤갭감소율
	저소득장애인 가구 공공부조수혜율	고용보험가입율
	폐질□장애급여 수혜율	
여성	여성가구주 가구의 빈곤율	빈곤감소율
	여성가구주 가구의 장기빈곤율	빈곤갭감소율
	빈곤여성가구주 가구의 공공부조수혜율	고용보험가입율
	공적연금 가입율	산재보험가입율
	유급산전후휴가 이용율	
	육아휴직급여 이용율	
외국인근로자	근로빈곤율	
	고용보험가입율	
	산재보험가입율	

다) 소수자의 소득보장 지표

소수자의 소득보장은 사회적 차별과 밀접한 관련이 있다. 시민의 자유권적 기본권이 성

별□인종□종교□국적 등에 의해 차별받지 않고 동등하게 보장되어야 하는 것이라면, 한 국가의 사회권적 기본권의 수준 역시 사회적 소수자 집단에게도 동일하게 보장되어야 할 것이다. 장애인, 여성, 외국인 근로자 등 우리 사회의 대표적 소수자 집단에 대한 소득보장 영역의 사회권을 나타낼 수 있는 지표를 정리하면 아래의 <표 4-1-5>와 같다.

제 2 절 건강권 지표의 구성

1) 사회권으로서의 건강권

인권(human rights)은 사람의 권리이다.⁹⁾ 즉 인간이 인간이라는 중에 속한다는 이유만으로 가지는 권리를 뜻한다. 인권은 성, 인종, 국적, 경제적 배경을 가리지 않고 누구나 평등하게 가지는 권리이다 (Ishay, 2004). 또한 사람이 사람답게 살기위해 요구되는 권리가 곧 인권이다 (윤찬영, 2007). 인권의 기원에 대한 다양한 논쟁이 존재하고 그 논쟁은 고대 바빌로니아의 ‘함무라비법전(Hammurabi’s Code)’까지 거슬러 올라가기도 한다. 인권은 장구한 역사 속에서 서로 경합하는 정치적 전통들이 각기 다른 요소를 중요하게 부각시킨 바 있다. 오늘날의 인권은 여러 겹의 의미를 지니고 있는데 이는 현재의 인권 실태를 형성한 역사적 연속성과 변화의 과정을 반영한다(Ishay, 2004).

현대 인권은 1948년 국제연합(UN) 총회에서 채택한 <세계인권선언>에 이르러 국제적이면서 성문화한 형태로 천명되었다. <세계인권선언>은 인권에 대한 국제적인 논의에 의해 최초로 모든 나라가 지켜야 할 보편적인 기분을 제시하고 있다는 점에서 특별한 의미를 가진다 (인권운동사랑방, 2003). <세계인권선언>은 자본주의 국가형 인권체계에 걸맞는 시민, 정치적 권리(자유권)의 내용이 대부분을 이루고 경제, 사회, 문화적 권리(사회권)의 내용은 제22조에서 제27조까지 6개 조항에 불과했으며¹⁰⁾, 이후 인권규약 검토과정에서 사회권을 인권규약에 포함시키는 것을 둘러싼 논쟁이 진행되었다. 이러한 논쟁은 결국 무려 2년에 걸친 논쟁과 18년에 걸친 규약 초안 작업 끝에 1966년 12월 16일 유엔총회에서 <경제, 사회, 문화적 권리에 관한 국제규약(A규약 또는 사회권 규약)>과 <시민, 정치적 권리에 관한 국제규약(B규약, 자유권규약)>을 분리해서 채택하는 것은 일차 종결된다. 두 규약의 상호의존성과 불가분성은 테헤란선언(1968년)과 비엔나인권선언(1993년) 및 행동계획에서 재차 확인되었다. 사회권이 박탈당한 상황에서 자유권도 향유할 수 없고, 반대로 자유권이 제한당하는 상황에서 사회권도 향유할 수 없다 (인권운동사랑방, 2003). 이러한 상호의존성에도 불구하고 때로는 정치적 이념의 차이로, 때로는 단지 개념적 구분을 목적으로,

9) 영문에서는 복수형을 사용하고 있는데 이는 다양한 형태의 권리들의 모임을 뜻한다.

10) <세계인권선언>이 포함하고 있는 사회권 영역의 조항은 제22조 사회보장을 받을 권리, 제23조 노동의 권리, 제24조 휴식, 여가의 권리, 제25조 건강, 복지에 충분한 생활수준에 관한 권리, 제26조 교육받을 권리, 제27조 문화생활에 참가할 권리 등이다.

또한 때로는 1966년 유엔총회의 결정으로 만들어진 분리된 A, B 규약의 개별적 진행을 이유로 구분되어 사용하고 있다.

사회권을 자유권과 분리하여 별도의 개념과 활용방식을 검토 진행하는 것의 한계에도 불구하고 인권내 포함되어 있는 ‘사회권적’ 속성에 대해 보다 구체적으로 살펴보는 것은 인권이 가지고 있는 내용을 보다 구체화하고 가시화시키는데 있어 매우 중요하며 따라서 사회권에 대한 추가적 검토는 개념적인 면에서나 실제적인 면에서 여전히 유효하다. 또한 현실적으로는 신자유주의적 이념의 만연 속에서 자유권에 비해 사회권의 위축에 따른 실질적인 어려움이 발생하고 있기 때문이며, 보건의료부문에만 국한해서 보더라도 기존의 사회권적 이념에 기초하여 설계되고 운영되어 오던 정책, 대표적으로 공공의료체계나 사회보험체계가 여전히 빈약한 역할 속에 있거나 최근 존재의 위기를 맞고 있기 때문이다.

자유권과 구별되는 사회권의 정의 또는 내용에 대한 다양한 주장과 선언들의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

Marshall은 사회권을 ‘적정한 경제적 보장에 대한 권리를 비롯해, 완전한 사회적 유산을 공유하고 그 사회의 보편적 기준에 따라 문화적인 존재로서 생활을 영유하는 권리’라고 정의하고 있다 (Marshall and Bottomore, 1992). 이러한 천명은 인권의 경제적·문화적 측면을 강조하고 있다는 점에서 기존의 자유권에 대한 정의와 구별된다.

<세계인권선언>이 포함하고 있는 사회권 영역의 조항은 제22조 사회보장을 받을 권리, 제23조 노동의 권리, 제24조 휴식, 여가의 권리, 제25조 건강, 복지에 충분한 생활수준에 관한 권리, 제26조 교육받을 권리, 제27조 문화생활에 참가할 권리 등이다.

사회권 규약은 다섯 부문으로 구성되어 있는데 (1) 자결권, (2) 당사국의 일반적인 이행 의무, (3) 사회권 규약에서 보장하는 권리항목, (4) 국가보고서 심의 국제적 이행, (5) 규약의 서명, 발표, 개정제안이 그것이다. 이중 사회권 규약에서 보장하는 권리 항목은 노동의 권리(6조), 공정하고 유리한 노동조건의 권리(7조), 노동조합을 결성하고 가입할 권리(8조), 사회보장권(9조), 가정에 대한 지원과 보호(10조), 적절한 생활수준에 대한 권리(주거권, 식량권)(11조), 건강권(12조), 교육권(13조), 무상의무초등교육의 권리(14조), 문화권, 과학권(15조)로 구성된다. 안치민은 사회권을 크게 1) 사회적 권리(사회보장권·사회보험 및 공공부조, 사회복지서비스권, 건강권, 교육권), 2) 경제적 권리(노동권), 3) 문화, 환경적 권리(문화권, 환경권)로 분류하고 있다 (안치민, 2006).

건강권을 자유권적 건강권과 사회권적 건강권으로 구분할 수 있을 것인지를 확인하기 위해서는 과연 건강권이란 무엇인가에 대한 추가적인 고찰이 필요하다. 건강권은 다음과

같이 다양한 헌장, 선언, 법률 등에서 언급되고 있다.

가) 세계보건기구 헌장에서의 건강권

1946년 7월 19일 부터 22일 사이 뉴욕에서 세계 61개국의 대표들이 참석한 국제 보건의로 회의(the International Health Conference)에서 만들어진 세계보건기구 헌장에서는 건강권을 다음과 같이 선언한다.

"달성 가능한 최고 수준의 건강을 향유하는 것은 인종, 종교, 정치적 입장, 경제적□사회적 조건에 상관없이 모든 인류의 기본적 권리 중의 하나이다."¹¹⁾

나) <세계인권선언>과 <사회권규약>에서의 건강권

건강권과 관련한 <세계인권선언>과 <사회권규약>에 명시되어 있는 사회권으로서의 건강권에 관한 기술은 다음과 같다.

<세계인권선언 제25조>

1. 모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회역무를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖의 자신이 통제할 수 없는 상황에서의 다른 생계 결핍의 경우 사회보장을 누릴 권리를 가진다.

2. 모자는 특별한 보살핌과 도움을 받을 권리를 가진다. 모든 어린이는 부모의 혼인 여부에 관계없이 동등한 사회적 보호를 향유한다.

<세계인권선언>에 나타난 건강권을 이야기할 때에는 제22조 사회보장을 받을 권리도 포함하여 논의할 필요가 있다.

<사회권규약 제12조>

11) 이것은 1948년 4월 7일 효력을 발효하는 것으로 하였다 원문의 표현은 다음과 같다. "The enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social condition"(Constitution of the WHO, 1946)

1. 이 규약의 당사국은 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.

2. 이 규약당사국이 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취할 조치에는 다음 사항을 위하여 필요한 조치가 포함된다.

- (a) 사산율과 유아사망률의 감소 및 어린이의 건강한 발육
- (b) 환경 및 산업위생의 모든 부문의 개선
- (c) 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제
- (d) 질병발생시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성

또한, 특별히 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강의 실현과 관련하여 유엔 사회권 위원회의 일반논평은 건강결정요인을 주요하게 다루고 있으며, 건강권 일반논평은 (건강권의 실현을 위해 필요한) 시설, 재화, 서비스 및 환경을 향유할 권리가 갖추어야 할 요소로 1) 가용성, 2) 접근성, 3) 수용성, 4) 질을 강조하고 있다 (인권운동사랑방 외, 2006).

<표 4-2-1> ‘도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강’을 실현하기 위해 필요한 시설, 재화, 서비스 및 환경을 향유할 권리가 갖추어야 할 요소

가용성 availability		당사국 안에 충분한 양으로 확보해 이용가능하도록 보건의료자원뿐만 아니라 안전한 식수, 적절한 위생시설 등 건강결정 요인 포함
접근성 accessibility	차별금지	모든 사람이, 특히 가장 소외된 인구 집단에게 차별없이 접근 가능하 도록
	물리적 접근성	모든 사람, 특히 여성, 아동, 청소년, 노인, 장애인, HIV/AIDS 감염인 과 같이 취약하거나 소외된 집단이 물리적으로 안전하게 도달할 수 있 는 범위 안에 있어야 장애인이 의료기관을 이용하는 데에 장애가 없도록 편의시설을 설치하 는 것 등도 포함
	경제적 접근성	비용은 그것이 사적으로 제공되는지, 공적으로 제공되는지에 상관없이 형평의 원칙에 기초해야 형평성은 가난한 가정이 부유한 가정에 비해 불균형적으로 많은 건강 비용 부담을 지지 않아야 함을 의미
	정보 접근성	건강문제에 관한 정보와 지식을 모든 사람이 접근 가능한 방법으로 제 공해야 개인의 건강 정보에 대한 비밀을 유지받을 권리가 침해되어서는 안됨

수용성 acceptability	의료 윤리와 공동체의 문화를 존중해야 개인이나 집단이 수용할 수 있는 방식으로 제공되어야 하며 비밀 유지 가 보장되어야
질 quality	과학적으로나 의학적으로 적절해야 하며 양질이어야(이때 적절하다는 것은 최선의 것, 고급 등과는 달리 해당 서비스를 제공받는 사람의 건 강상태 개선을 위해 필요한 것이라는 의미)

자료: 인권운동사랑방 외(2006), p.247.

다) 국내 헌법 및 보건의료관련 법령 등에 명시된 건강권

국내 헌법 및 보건의료 관련 법령 등이 명시하고 있는 건강권 관련 조항들을 살펴보면 다음과 같다.

가. 헌법적 기본권 검토

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제34조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

제36조 ③모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.

제37조 ①국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.

②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

나. 보건의료기본법적 검토

제2조 (기본이념) 이 법은 보건의료를 통하여 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 수 있도록 하고 국민 개개인이 건강한 삶을 영위할 수 있도록 제도 와 여건을 조성하며, 보건의료의 형평과 효율을 기할 수 있도록 함으로써 국민의 삶의 질 을 향상시키는 것을 기본이념으로 한다.

제4조(국가 및 지방자치단체의 책임) ①국가 및 지방자치단체는 국민건강의 보호□증진 을 위하여 필요한 법적, 제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원을 확보하도록 노력하여

야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 모든 국민의 기본적인 보건의료수요를 형평성 있게 충족시킬 수 있도록 노력하여야 한다.

③국가 및 지방자치단체는 식품·의약품·의료기기 및 화장품 등 건강관련 물품이나 건강 관련 활동으로부터 발생할 수 있는 위해를 방지하고, 각종 국민건강위해요인으로 부터 국민의 건강을 보호하기 위한 시책을 강구하도록 노력하여야 한다. <개정 2003.5.29>

④국가 및 지방자치단체는 민간이 행하는 보건의료에 대하여 보건의료시책상 필요하다고 인정하는 경우에는 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제5조(보건의료인의 책임) ①보건의료인은 양질의 적정한 보건의료서비스를 제공하도록 노력하여야 한다.

②보건의료인은 보건의료서비스의 제공을 요구받은 때에는 정당한 이유없이 이를 거부하지 못한다.

③보건의료인은 적절한 보건의료서비스를 제공하기 위하여 필요한 경우에는 보건의료서비스를 받는 자를 다른 보건의료기관에 소개하고 그에 관한 보건의료자료를 다른 보건의료기관에 제공하도록 노력하여야 한다.

④보건의료인은 국가 또는 지방자치단체가 관리하여야 할 질병에 걸렸거나 걸린 것으로 의심되는 대상자를 발견한 때에는 그 사실을 관계 기관에 신고·보고 또는 통지하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제10조(건강권 등) ①모든 국민은 이 법 또는 다른 법률이 정하는 바에 의하여 자신과 가족의 건강에 관하여 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.

②모든 국민은 성별·연령·종교·사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 자신과 가족의 건강에 관한 권리를 침해받지 아니한다.

제11조(보건의료에 관한 알 권리) ①모든 국민은 관계 법령이 정하는 바에 의하여 국가 및 지방자치단체의 보건의료시책에 관한 내용의 공개를 청구할 권리를 가진다.

②모든 국민은 관계 법령이 정하는 바에 의하여 보건의료인 또는 보건의료기관에 대하여 자신의 보건의료와 관련한 기록 등의 열람이나 사본의 교부를 요청할 수 있다. 다만, 본인이 요청할 수 없는 경우에는 그 배우자·직계존비속 또는 배우자의 직계존속이, 그 배우자·직계존비속 및 배우자의 직계존속이 없거나 질병 기타 요청을 할 수 없는 부득이한 사유가 있는 경우에는 본인이 지정하는 대리인이 기록의 열람 등을 요청할 수 있다.

제12조(보건의료서비스에 관한 자기결정권) 모든 국민은 보건의료인으로부터 자신의 질

병에 대한 치료방법, 의학적 연구대상 여부, 장기이식 여부 등에 관하여 충분한 설명을 들은 후 이에 관한 동의 여부를 결정할 권리를 가진다.

제13조(비밀보장) 모든 국민은 보건의료와 관련하여 자신의 신체·건강 및 사생활의 비밀을 침해받지 아니한다.

다. 의료법적 검토

제1조 (목적) 이 법은 모든 국민이 수준 높은 의료 혜택을 받을 수 있도록 국민의료에 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 건강을 보호하고 증진하는 데에 목적이 있다.

제4조 (의료인과 의료기관의 장의 의무) 의료인과 의료기관의 장은 의료의 질을 높이고 병원감염을 예방하며 의료기술을 발전시키는 등 환자에게 최선의 의료서비스를 제공하기 위하여 노력하여야 한다.

제15조 (진료거부 금지 등) ①의료인은 진료나 조산 요청을 받으면 정당한 사유 없이 거부하지 못한다.

②의료인은 응급환자에게 「응급의료에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 최선의 처치를 하여야 한다.

제21조 (기록 열람 등) ①의료인이나 의료기관 종사자는 이 법이나 다른 법령에 따로 규정된 경우 외에는 환자에 관한 기록을 열람하게 하거나 그 사본을 내주는 등 내용을 확인할 수 있게 하여서는 아니 된다. 다만, 환자, 환자의 배우자, 환자의 직계존비속 또는 배우자의 직계존속(배우자, 직계존비속 및 배우자의 직계존속이 없는 경우에는 환자가 지정하는 대리인)이 환자에 관한 기록의 열람이나 사본 교부 등 그 내용 확인을 요구하는 경우에는 환자의 치료를 위하여 불가피한 경우가 아니면 확인할 수 있게 하여야 한다.

제24조 (요양방법 지도) 의료인은 환자나 환자의 보호자에게 요양방법이나 그 밖에 건강 관리에 필요한 사항을 지도하여야 한다.

라. 소비자기본법적 검토

제4조 (소비자의 기본적 권리) 소비자는 다음 각 호의 기본적 권리를 가진다.

1. 물품 또는 용역(이하 "물품 등"이라 한다)으로 인한 생명·신체 또는 재산에 대한 위해로부터 보호받을 권리

2. 물품 등을 선택함에 있어서 필요한 지식 및 정보를 제공받을 권리

3. 물품 등을 사용함에 있어서 거래상대방·구입장소·가격 및 거래조건 등을 자유로이 선택

택할 권리

4. 소비생활에 영향을 주는 국가 및 지방자치단체의 정책과 사업자의 사업활동 등에 대하여 의견을 반영시킬 권리
5. 물품등의 사용으로 인하여 입은 피해에 대하여 신속·공정한 절차에 따라 적절한 보상을 받을 권리
6. 합리적인 소비생활을 위하여 필요한 교육을 받을 권리
7. 소비자 스스로의 권익을 증진하기 위하여 단체를 조직하고 이를 통하여 활동할 수 있는 권리
8. 안전하고 쾌적한 소비생활 환경에서 소비할 권리

마. 환자권리장전

(2004년 7월 23일 병원협회와 보건의료산업노조 채택 합의)

- 하나, 인간으로서 존엄과 가치, 인격을 존중받을 권리
- 둘, 질병, 연령, 성별 또는 사회□경제적 지위의 어떠한 이유로도 차별받지 않고 평등한 의료를 받을 권리
- 셋, 적절한 자격을 갖춘 의료종사자로부터 최선의 의료를 받을 권리
- 넷, 의료인 및 의료기관을 자유롭게 선택할 권리
- 다섯, 의료행위의 목적, 방법, 내용 및 결과를 충분히 알 권리
- 여섯, 진료기록을 열람하거나 기타 진료에 관한 정보 제공을 요구할 권리
- 일곱, 자유 의사에 따라 검사, 치료 등 의료행위를 선택, 수락 또는 거부할 권리
- 여덟, 자기 의사에 의하지 아니하고는 연구나 진료 이외의 목적으로 이용되지 않을 권리
- 아홉, 정당한 이유 없이, 질병과 치료 및 사생활에 관해 비밀을 침해받지 않을 권리
- 열, 의료 사고로 인한 진료상의 악결과에 대해 원인규명과 피해 보상을 요구할 권리

이상과 같은 선언, 법률, 규정, 헌장 등외에도 다양한 건강권관련 준칙들이 존재한다.

라) 사회권으로서의 건강권에 대한 조작적 정의

이상의 관련 국내 법 등에서 보이고 있는 건강과 관련한 권리의 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 최선의 의료서비스를 제공받을 권리

둘째, 알 권리

셋째, 치료과정에서의 자기결정권, 사전 동의(informed consent)

넷째, 진료상의 비밀을 보장 받을 권리

다섯째, 안전한 작업, 생활환경의 확보권리

<표 4-2-2> 건강권과 관련된 주요 인권 준칙들

	조약	비고
국 제 적	세계인권선언 제25조 1항	‘자신과 가족의 건강에 적합한 생활수준’을 누릴 권리에 ‘의료’가 포함됨.
	인종차별철폐협약 제5조 (e) (iv)	
	여성차별철폐협약 제12조	보건 분야에서의 차별을 철폐하기 위한 조치를 취할 것을 요구함. 필요한 경우에는 ‘무상으로 제공’해야 함을 명시함.
	아동권리협약 제24조	건강을 해치는 관습을 폐지하기 위한 조치를 요구함. 국제협력의 필요성을 제시하며 개발도상국의 ‘필요’를 특별히 고려하도록 함.
	알마아타 선언	‘건강증진’ 개념을 제시하고 이를 위한 주요전략으로 ‘일차보건의료’를 제시함.
	민중건강헌장	건강은 사회적·경제적·정치적 문제임을 선언하며 불건강의 원인을 사회구조적으로 분석함. 민중건강운동의 맥락에서 민중의 관점에 기초하여 작성됨.
지 역 적	유럽사회헌장 제11조	불건강의 원인을 제거하도록 함으로써 건강결정요인들에 대한 포괄적인 인식과 조치를 요구함.
	인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장 제16조	
	경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서(아래 산살바도르의정서) 제10조	건강을 ‘공익’으로 인정함. 건강권 행사의 보장을 위해 건강문제의 예방과 치료에 대한 일반인의 교육을 명시함. 극히 위험한 집단 및 가난으로 인해 취약한 집단의 건강상의 요구를 충족해야 함을 별도로 명시함.

자료: 인권운동사랑방 외 (2006), p.245

이 중에서 사회권적 성격을 강하게 가지는 건강권은 크게 두 가지로 볼 수 있는데, (모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유하는데 필요한) 최선의 의료서비스를 제공받을 권리와 안전한 작업, 생활환경을 보장받을 권리이다. 본질적으로 인권을 자유권과 사회권으로 기계적으로 분류하는 것은 가능하지도 않고 옳지도 않다. 이는 개념의 상대적 유사성을 중심으로 어떤 측면이 강한지를 중심으로 한 분류이다.

<표 4-2-3> 자유권적 건강권과 사회권적 건강권

자유권적 성격이 강한 건강권	사회권적 성격이 강한 건강권
알 권리 치료과정에서의 자기결정권 사전 동의(informed consent) 진료상의 비밀을 보장 받을 권리	(모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유하는데 필요한) 최선의 의료서비스를 제공받을 권리 안전한 작업, 생활환경의 확보권리

특별히 이러한 사회권적 건강권은 <보건의료기본법> 제10조에서 “모든 국민은 성별·연령·종교·사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 자신과 가족의 건강에 관한 권리를 침해 받지 아니한다”고 명시하고 있는 것처럼 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 또는 경제적 사정 등과 상관없이 보편적으로 제공되어야 한다. 또한 건강권은 1) 건강할 권리(rights to health), 2) 보건의료에 대한 권리(rights to health care), 3) 보건의료 체계 내에서의 권리(right in health care)라는 세 가지 영역으로 분류하기도 하는데 (문창진, 1997), 이 중 ‘보건의료에 대한 권리(rights to health care)’를 사회권으로서의 건강권으로 간주하는 경향이 있다.

그러나 보건의료서비스에 대한 접근도만을 사회권적 건강권으로 규정하는 것 지나치게 건강권을 협소하게 해석하는 것이다. 건강은 의료서비스의 제공만으로 달성될 수 있는 것이 아니기 때문이다. 무엇보다 건강하기 위해서는 그것을 가능케 하는 물리적, 사회적 환경과 더 나아가 문화적 조건들이 필수적이기 때문이다. 실제로 <사회권규약>에서 명시하고 있는 ‘조치’를 필요로 하는 내용은 (a) 사산율과 유아사망률의 감소 및 어린이의 건강한 발육, (b) 환경 및 산업위생의 모든 부문의 개선, (c) 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제, (d) 질병발생시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성인데 이는 기본적인 의료서비스의 접근만으로는 불가능하며, 적절한 식량의 제공, 깨끗한 식수, 냉난방시설 등을 포함하는 안전한 생활공간과 작업공간의 제공, 예방접종 및 공중위

생사업 등 다양한 조건들을 확보해야 할 필요가 있다.

한편, “건강권을 정의할 때 ‘건강할 권리(right to be healthy)’를 의미하는 것은 아니다”(UN, 2000)는 주장이 광범위하게 통용되고 있음에도 불구하고, Sen(2002)은 건강이야말로 인간 삶의 가장 중요한 조건 중 하나이자 가치 있는 일들을 할 수 있게 만드는 잠재력(capability)의 중요한 요소라고 지적한 바 있다. 같은 맥락에서 Anand(2002)는 건강이 특수재(special good)로서, 개인들의 안녕을 직접적으로 구성하는 요소이자 개인이 주체(agent)로서 기능할 수 있게끔 만들기 때문에 중요하다고 하였다. 이러한 주장은 건강을 단지 적절한 제도의 결과물로 인식하는 Rawls의 개념과는 달리, 그 자체의 독자적인 중요성을 가진 목적이 될 수 있다고 간주한다.

2) 선행연구와 기존지표의 검토

가) 최소한의 사회권적 건강권으로써의 일차보건의료(primary health care)

최소한의 사회권적 건강권과 친화성이 높은 개념이 일차보건의료(primary health care)이다. 일차보건의료란, 각 개인의 건강 상태를 개선시키는 데 필요한 모든 요소를 지역수준에서 통합하는 수단을 말하며, 이는 국가의 보건의료제도에 포함시켜서 예방, 건강증진, 치료, 사회복지, 지역개발 활동 등 모든 것을 포함한다. 1978년 9월 6일 부터 12일에 걸쳐 WHO와 UNICEF가 주최하여 세계 134개국의 정부대표 및 관계자 약 1,200명이 모인 소련 Alma-Ata에서의 일차보건의료회의는 "2000년까지 모든 사람에게 건강을(Health for all by 2000)"이라는 구호 하에 이를 달성하기 위한 수단으로 전 지구의 모든 이들은 누구나 건강유지를 위한 일차보건의료의 혜택을 받도록 각국의 정부가 노력할 것을 결의한 Alma-Ata 선언을 채택하였다 (유승흠, 2007).

일차보건의료란 필수적인 보건의료를 지역사회와 각개인과 가족이 받아들일 수 있고 비용지불이 가능한 방법으로 그들의 전적인 참여 하에 골고루 활용할 수 있도록 하는 실제적인 접근방법이다. 일차보건의료는 단순한 일차의료(primary medical care)나 간호만을 의미하는 것이 아니고, 개인, 가족 및 지역사회를 위하여 건강증진, 예방, 치료 및 재활 등의 서비스가 통합된 기능으로, 제도적으로는 주민이 보건의료체계에 처음 접하는 관문이며, 기능적으로는 예방과 치료가 통합된 총괄적인 보건의료체계(comprehensive health care)를 의미한다. 알마아타 선언에서 제시한 일차보건의료의 필수 사업은 8가지였으나 추

후 한 가지가 추가되었다 (강복수, 2007).

- ① 주요 보건문제와 그 예방 및 관리방법에 대한 교육
- ② 식량공급의 촉진과 적절한 영양의 증진
- ③ 안전한 식수의 공급과 기본적 위생
- ④ 가족계획을 포함한 모자보건사업
- ⑤ 주요 전염병에 대한 예방접종
- ⑥ 지방병의 예방과 관리
- ⑦ 흔히 볼 수 있는 질병과 외상의 적절한 치료
- ⑧ 필수 의약품의 공급
- ⑨ 심신장애자의 사회 의학적 재활(추가내용)

일차보건의료는 국제적인 수준에서 한 국가 또는 지역에 사회권적 건강권을 확보하기 위한 최소한의 필요조건에 해당한다. 그리고 최소한의 사회권적 건강권을 보장하기 위해서는 단순히 의료서비스의 제공만으로 불가능하다는 것을 보여주는 예가 될 수 있다. 즉, 질병을 예방하고, 치료하기 위해서는 필수 의약품 뿐만 아니라 교육, 식량공급의 촉진과 적절한 영양의 증진, 안전한 식수의 공급과 기본적 위생, 모자보건사업, 예방과 관리와 심신장애자의 사회의학적 재활까지도 필요하다. 그러나 이러한 일차보건의료의 필요조건과 중요성은 상대적으로 고소득국가에서는 대부분 충족하고 있고, 문제가 있다하더라도 국가(사회)의 중요 아젠다가 되지 못하는 경우가 많아 고소득국가에서 사회권적 건강권의 보호 증진에서 가지는 역할도 제한적이라는 한계를 가진다.

따라서 일차보건의료는 국제적 수준에서 한 나라, 지역사회, 공동체에게 ‘최소한 제공되어야 할 보건의료’의 내용을 보여주는 상징적인 내용이다. 따라서 최소한의 내용을 담은 사회권적 건강권의 성격을 가진다고 할 수 있다. 세계보건기구는 세계 각국이 이러한 일차보건의료를 확보하고 있는지를 확인하기 위해 일차보건의료지표를 사용하고 있다. 따라서 이 지표들은 ‘최소한의 사회권적 건강권’의 지표로도 활용할 수 있을 것이다.

<표 4-2-4> 일차보건의료지표(Primary health care coverage indicators)

신생아 예방 접종률(infant immunized) %	DPT3 OPV3 BCG 홍역(Measles)
파상풍 독소이드 예방접종을 받은 산모비율(%) Pregnant women immunized with tetanus toxoid	
훈련된 보건의료인력이 참여하는 출생률(%) Attended by trained personnel(% of live births)	산모(Pregnant women) 분만(Deliveries)
피임약이나 도구를 사용하는 가임기 여성 비율(%) Women of child bearing age using contraceptives	
안전한 물을 사용할 수 있는 인구(%) Population with access to safe water	전체, 도시, 농촌
적절한 위생에 접근할 수 있는 인구(%) Population with access to adequate sanitation	전체, 도시, 농촌

출처: WHO

<표 4-2-5> 로빈슨과 오펜하임의 사회적 배제 지표

영역	지표
소득	1. 빈곤(평균 소득의50% 이하의 가구) 추이 2. 10분위(dicile group) 소득점유 추이 3. 인종집단별 5분위 소득점유 추이 4. 소득지원(공공부조) 수혜 기간
실업	1. 장기실직율(2년 이상) 추이 2. 실업, 비고용(non-employment), 비근로(workless) 가구 추이 3. 비근로 가구(workless households)의 인적구성 및 비율
교육	1. GCSE 평점 추이 2. 성별, 인종별, GCSE 평점별 취득 비율 3. 16세의 주요 소속별, GCSE 평점별 취득 비율 4. 근로연령에 있는 사람의 최고 교육자격 취득률 추이
건강	1. 사망률 2. 신생아 평균체중과 저체중 신생아 비율

자료: Robinson and Oppenheim(1998).

나) 사회적 배제 지표에서의 건강권 지표

1990년대에 들어서면서 유럽 각국에서는 기존의 빈곤 패러다임을 대체하는 ‘사회적 배제 (social inclusion)’라는 새로운 개념을 사용하여 빈곤과 불평등에 관한 새로운 접근을 제시하고 있다 (문진영, 2004). 이와 관련하여 로빈슨과 오펜하임의 ‘빈곤 및 사회적 배제에 관한 공동지표’를 제안하였는데, 여기에는 건강과 관련하여 ‘사망률’과 ‘신생아 평균체중과 저체중 신생아비율’을 지표에 포함시키고 있다.

또한 2000년 두 차례에 걸친 유럽정상회담의 결정에 따라 각 회원국에 공통적으로 적용할 수 있는 사회적 배제지표를 개발하였다. 여기에 포함된 건강관련 지표는 ‘평균 기대수명’과 ‘소득수준별 자가보고 건강수준’이다.

다) 영국의 건강불평등 지표

평등사상은 마셜(T. H. Marshall)이 주장한 세 가지의 권리, 즉 1700년대의 시민적 권리(Civil Right), 1800년대의 정치적 권리(Political Right), 그리고 1900년대의 사회적 권리(Social Right) 중 마지막 세 번째인 사회적 권리와 밀접한 연관성을 지닌다 (Marshall, 1964). 사회적 권리는 인간은 가난으로부터의 자유(Freedom from poverty)를 충족시켜야 하는데 개인이 달성하지 못할 때는 국가가 대신 충족시켜 주어야 할 의무가 있다는 것이다. 따라서 건강형평성 또는 불평등의 해소는 사회권적 건강권과 긴밀한 논리적 연관성을 가진다.

영국은 다른 어느 나라보다 적극적으로 건강형평정책을 시행하고 있는 나라 중의 하나이다. 1980년에 발표된 블랙리포트가 직업계층에 따라 사망률의 현격한 차이를 보이는 것으로 보고한 후 다시 1997년 노동당 정부는 에치슨리포트를 발표하고 이후 본격적으로 건강형평성의제를 노동당정책에 반영하기 시작하였다 (손미아, 2006). 영국은 건강불평등의 해소를 위한 주요 국가지표들을 설정하여 정책과 사업들을 전개해오고 있다. 영국의 대표적인 건강형평 지표는 두 가지인데, 2010년까지 1) 육체노동자와 전체 국민 평균 영유아 사망률의 차이를 10% 낮추고, 2) 하위 5분의 1지역과 전체지역 평균의 기대여명의 차이를 10% 감소시킨다는 것이다. 영국은 또한 국가수준의 12개 대표지표(headline indicators)도 설정해 놓고 있다.

<표 4-2-6> 영국의 건강형평성 달성을 위한 주요 국가지표(national indicators) 요약

주요 지표	내용
1. 주요질병에 의한 사망률 (Mortality from the major killer diseases)	국가평균 대비 가장 높은 20%의 지역에 사는 75세 이상 인구중 주요사망원인질환(암, 심혈관질환)에 의해 사망하는 인구10만명당 연령표준화 사망률
2. 십대 임신 (Teenage conceptions)	18세 이하 여성의 임신율
3. 도로 사고 (Road accident casualty)	취약지역의 교통사고 사상자수
4. 일차 의료 서비스 접근성 (Access to primary health)	인구 10만명당 일차 의료 전문가수
5. 인플루엔자 예방접종 (Influenza vaccination)	65세 이상 노인인구 중 인플루엔자 예방접종자 비율
6. 흡연률 (Smoking prevention)	육체노동집단과 임신여성의 흡연률
7. 교육 수준 (Education)	16세 중 5GCSEs에 상응하는 A* to C수준의 학력을 인정 받는 비율
8. 과일과 채소 소비 (Dite 5 a day)	5분위 소득분포상 가장 낮은 계층에서 1일 섭취 과일과 채소의 종류가 5가지 이상인 인구의 비율
9. 주거 (Housing)	기준미달 주택 거주 가구비율
10. 신체운동(PE)과 학교 스포츠 (PE and school sports)	양질의 체육수업 또는 교과과정 내외를 막론한 학내 스포츠를 최소 일주일에 2시간 이상 참여하는 학생비율
11. 빈곤 아동 (Child poverty)	저소득 가구의 아동비율(지속적인 최저임금 이하 가구의 아동비율)
12. 노숙자 가구 (Homelessness)	임시 수용시설에 거주하는 자녀를 가진 홈리스 가족의 수

라) 건강빈곤지수(Health Poverty Index)

건강빈곤지표(Health Poverty Index)는 건강불평등의 현황파악과 해소를 위한 정책과 사업에 도움을 주고자 영국의 Sout East Public Health Observatory (SEPHO)와 Social Disadvantage Research Centre(SDRC)개발한 지표이다. 이 지표가 가지는 특징은 건강불평등의 현황을 파악하기 위해 그 지표를 근원지표, 중재요소, 건강상태로 구분하고 또한 이를 다시 개인, 지역서비스, 광역정책의 중측적 접근을 시도하고 있다는 점이다. 또한 웹에서 구현이 가능한 데이터베이스와 거미형 다이어그램을 통해 손쉽게 연도별, 지역별 건강불평등 지표를 지표할 수 있도록 함으로써 관련 사업과 정책에 요긴하게 활용할 수 있게 했다는 점이다.

<표 4-2-7> 건강빈곤지표(Health Poverty Index)의 구성

수준 부문	개인	지역서비스	지방전체와 정책
근원	개인적/가구 여건	지역여건	지방전체 전망들
	수입 재산 인적 자본	교육가치 사회적 자본	GNP 변화 일자리 공급의 변화 교육자원
중재요소	행동과 환경	건강한 장소	자원
	생활방식 가정환경 직장과 지역환경	레크리에이션 장소 예방적 건강관리 1차 의료 접근 1차 의료의 질	예방관리자원 레크리에이션 자원
건강상태	건강상태	충분한 관리	건강과 사회적 관리의 자원
	건강자본 육체적 질병률 정신적 질병률 미숙아 사망률	이차의료의 접근 이차의료의 질 일차의료와 이차 의료간의 접근성/질 사회적 관리의 접근	건강관리 자원 사회관리 자원

마) 「국민건강증진종합계획2010」

2002년 「국민건강증진종합계획2010」이 수립되었으며, 이러한 국민건강증진 목표 달성을 위한 건강증진 정책이 수행되어 왔다. 정부는 2010년까지의 국민건강증진사업의 목표와 연차별 사업계획, 예산투입계획 등을 구체적으로 명시하였다. 2005년 정부는 다시 새국민건강증진종합계획을 발표하였는데, 종합계획은 '온 국민이 함께하는 건강세상'을 비전으로 제시하여 건강수명 연장과 건강형평성 제고를 지향하고 있다. 특히 건강수명을 '10년까지 72세로 연장하는 등 172개의 목표지표를 제시하고, 이를 달성하기 위하여 108개의 세부과제를 정하고, 세부과제 수행에 총 3조 3,713억 원의 소요예산 제시하고 있다 (보건복지부, 한국보건사회연구원, 2005). 이 중 건강형평성 지표로 두 가지(세부지표 3가지)를 제시하고 있다.

<표 4-2-8> 새국민건강증진종합계획 중 건강형평성 지표

목표 24-1	소득수준별 상위 20%와 하위 20%간 사망률 차이를 25% 감소시킨다.
	- 2.07배(2001년) ==> 1.80배(2010년)
목표 24-2	소득수준별 상위 20%와 하위 20%간 건강행태 차이를 25% 감소시킨다.
	- 성인 매일흡연을 차이 : 8.8%(2001년) ==> 6.6%(2010년)
	- 성인 적정운동실천율 차이 : 10.4%(2001년) ==> 7.8%(2010년)

<표 4-2-9> 건강권지표

영역	내용
법률적 배경	각종 국제조약의 비준 여부 입법조치와 사법 결정 보고서 제출
재정적 배경	접근성을 보장하는 법률 존재 여부 예산의 비율과 지출규모
국가전략과 행동계획	국가전략과 행동계획이 규정하는 내용, 평가를 위한 정보수집
참여	참여의 절차와 시행 여부
정보	건강정보의 제공 여부와 개인정보 보호를 위한 조치 여부 정보에 접근하고 있는 인구의 비율과 전문가들의 비밀 존중 정도
국가인권기구	국가인권기구의 관련활동 여부
국제원조와 협력	해외개발원조정책이 권리에 기반하는지 여부 수혜국에 대한 보고서 제출 여부
우선순위 1~5	성생식보건과 관련된 정책우선순위를 설정하고 그 각각에 대해 구조와 과정, 결과지표를 묻는다. 우선순위 1~5는 다음과 같다. 임신, 출산, 산후, 신생아 관리를 개선한다. 가족계획을 위한 질높은 서비스를 제공한다. 안전하지 않은 임신중절을 근절한다. 성매개성질환, 자궁경부암 및 다른 부인과 질환으로 인한 사망에 대응한다. 청소년기를 포함하여 성 보건을 증진한다.

자료: 인권운동사랑방 외 (2006), p.272.

바) 건강권지표

인권사랑방 등은 건강권에 관한 연구에서 관련지표로 법률적 배경, 재정적 배경, 국가전략과 행동계획, 참여, 정보, 국가인권기구 활동여부, 국제원조와 협력, 우선 순위를 포함시킬 것을 제안하였다 (인권운동사랑방 외, 2006).

3) 사회권적 건강권 지표관련 이슈와 구성의 원칙

가) 지표관련 이슈

사회지표는 기본적으로 의사결정이나 정책결정의 지침역할을 수행하고 또한 현재 진행하고 있는 프로그램을 평가하는데 유용하다.

지표화는 특정 개념이나 상태를 지표화하는 것은 측정하고자 하는 개념이나 상태를 객관적이고 과학적으로 파악하고자 하는 것이며, 또한 이 지표를 통해 전과 후 또는 다른 개입들간의 효과를 비교하기 위함이다. 이러한 지표화 작업은 이러한 작업을 진행할 때 일반적으로 발생하는 이슈들이 존재하고, 또 해당 지표의 성격에 따라 추가적인 이슈들을 발생시킨다. 그리고 이러한 이슈들에 대한 원칙의 수립과 조작화를 통해 한시적이고 제한적인 지표들을 만들어 낸다.

<표 4-2-10> 지표개발시 주요 이슈들

-
- 어디에 어떻게 사용할 것인가?
예) 국제 비교용인가? 국내용인가?
 - 절대수준으로 할 것인가 상대수준으로 할 것인가?
 - 근원지표, 개입지표, 결과지표 중 어느 지표를 선택할 것인가?
 - 어느 수준의 지표를 설정할 것인가?
예) 개인, 지역사회, 국가
 - 무엇에 따른 지표를 볼 것인가?
예) 소득, 사회경제지표, 성별, 연령별, 교육수준별, 종교 기타 인종
-

첫째, 어디에 어떻게 사용할 것인가? 하는 질문과 관련하여 예를 들어, 국제비교용인가? 국내용인가? 또는 얼마나 상세한 지표들을 양상할 것인가? 등의 다양한 질문이 있을 수 있고 이와 관련한 원칙이 만들어져야 한다.

둘째, 절대수준으로 할 것인가 상대수준으로 할 것인가?

빈곤의 측정에서 야기되는 기본적인 문제와 논란처럼 건강권의 측정에서도 같은 문제가 발생한다. 절대적으로 보장되어야 할 건강권의 수준이 존재하는 것인지, 아니면 (만약 절대적 수준이 존재한다고 간주한다고 했을 때) 상대적으로 특정집단이 비록 절대적 수준 이상의 건강권 가지고 있다 하더라도 그 수준이 다른 집단에 비해 유의하게 낮을 경우, 이것은 차별이고 또한 반인권적인 것으로 간주해야 하는 것인지하는 문제이다. 이러한 상대적 기준을 적용할 경우, 어떠한 상황의 개선이 있더라도 특정 비율은 언제나 '상대적으로' 취약한 집단으로 간주되게 된다.

셋째, 첫 번째 질문과 연관이 되는 것이지만 근원지표, 개입지표, 결과지표 중 어느 지표를 선택할 것인가?하는 것 역시 문제이다. 근원적 지표를 사용했을 경우, 보다 근원적인 문제의 파악과 대안개발에 요긴하게 활용될 수 있는 반면, 대부분의 근원적 지표들은 다른 사회권의 근원적 지표와 중복되는 문제가 발생하게 되고, 또한 근원적 요인들에 대한 개입은 너무 광범위하여 유용성과 실효성이 떨어질 가능성이 크다. 한편, 결과지표를 사용했을 때는 궁극적인 목표를 사용한다는 점에서 의의가 있지만, 예를 들어 건강권에서 건강수준은 사회권적 요인들뿐만 아니라 자유권적 요소가 강한 조건들에 의해서도 영향을 받는다. 따라서 건강결과지표를 사회권 지표로 사용할 경우, 그것이 반드시 사회권적 요인에 의해 야기되었다고 해석할 수 없는 문제가 발생한다.

넷째, 어느 수준의 지표를 설정할 것인가? 하는 것도 결정이 필요하다. 대부분의 정책적 개입은 개인, 지역사회, 국가 등 여러 층위에서 이루어진다. 따라서 어떤 층위의 지표를 중심으로 지표를 설계할 것인가 또는 모든 층위의 지표를 사용할 것인지 우선적으로 결정되어야 한다. 또는 개인, 지역사회, 국가 등 모든 층위에서 관련지표들을 함께 제시할 필요가 있다.

마지막으로, 무엇에 따른 지표를 볼 것인가? 하는 것 역시 기술적인 고민거리이다. 국제적 연구에서는 개인·평균간 차이나 개인간 차이를 보는 총불평등 측정도구를 사용하는 경우가 많다. 왜냐하면 다양한 배경과 특성을 지닌 여러 나라에서 동일한 의미를 지니는 사회집단을 정의하는 것이 어렵기 때문이다 (Shkolinkov et al. 2003). 하지만 특별히 사회권적 건강권과 관련하여 “국민은 성별·연령·종교·사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 자신과 가족의 건강에 관한 권리를 침해 받지 아니한다”(보건의료기본법 제10조)고 명시하고 있는 것처럼 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 또는 경제적 사정 등과 상관없이 보편적으로 제공되어야 하기 때문에 실제 지표화에서는 이러한 변수들에 따른 차별이나 불평등이

없는지 점검이 이루어져야 한다. 그러나 이러한 변수들을 모두 포함할 경우, 지표의 양이 많아지고, 개별 변수들의 영향을 보정하기 위해서는 추가적인 노력이 필요하게 된다.

나) 사회권적 건강지표 선정의 원칙

지표 선정시 가지는 여러 가지 제한점에도 불구하고 사회권적 건강지표는 다음과 같은 원칙 하에 선정하였다.

첫째, 건강권 중 사회권적 성격이 강한 두 부문 즉, 최선의 의료서비스를 제공받을 권리와 안전한 작업, 생활환경의 확보권리에 관한 내용을 중심으로 지표를 선정하였고 여기에 사회권적 건강권의 궁극적인 지표라고 할 수 있는 건강수준과 관련한 지표들을 포함하였다.

둘째, 지표는 주관성을 최대한 배제하기 위하여 객관적으로 개량이 가능한 지표들로 구성하였다.

셋째, 연도별 생산이 가능하고 가급적 국제적 비교가 가능한 지표로 선정하였다. 국제적 비교가 가능한 지표를 선정할 경우, 지표의 내용이 지나치게 기초적(crude)인 변수와 수준이 되어 전 세계적으로 볼 때 우리나라 지표는 더 이상 별로 개선할 것이 없는 것으로 나와 지표로서의 국내적 효율성이 떨어질 가능성이 크다. 따라서 국제적 기준을 고려하여 지표를 선정할 때에는 OECD국가내 비교가 의미있는 지표들을 중심으로 선정하였다.

넷째, 다른 부문, 예를 들어 교육, 문화, 환경, 노동권과 중복을 최소화하도록 하였다. 그러나 건강에 필수적인 생활환경의 확보와 관련한 지표들은 환경관련 변수와의 중복을 허용하여 제시하되 건강과 매우 밀접한 지표들로 제한하였다.

다섯째, 지표의 중요성에 따라 차등적으로 수준을 설정하여 제시하였다. 즉, 가장 핵심적인 지표를 제1수준으로, 제1수준에 비해 중요성이 떨어지는 지표를 제2수준으로, 전통적인 사회지표에 포함되지 않았던 실험적 성격을 갖는 지표를 제3수준으로 설정하였다.

여섯째, 각 지표들은 일차적으로 전체 국민을 대상으로 한 지표들을 중심으로 제시하였으며, 국민전체를 대상으로 하는 지표 또는 소득집단에 따른 건강권의 차이를 제시하는 것으로 해결할 수 없으면서 사회권적 건강권의 확보가 절대적으로 필요한 특수집단들의 지표들을 일부 추가하였다. 그러나 원칙적으로 각각의 지표들은 성별·연령·종교·사회적 신분 또는 경제적 사정 등에 따라 유의한 차별이나 불평등이 없는지 확인되어야 한다. 그리고 특별히 취약하다고 알려진 집단들에 대해 이러한 지표들인 사회권적 건강권을 침해하는지

별도의 모니터링이 이루어져야 한다.

4) 사회권적 건강권지표

앞서 설정한 원칙 하에 사회권적 건강지표들을 선정하고 그 정의와 현재 우리나라의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

가) 최선의 의료서비스를 제공받을 권리와 관련한 지표

① 건강보장 사각지대 인구비율(the uninsured)

정의

전체 인구 중 보험료 체납 등의 사유로 자격이 정지되어 있거나 불법체류 등을 이유로 애초부터 건강보험에 가입되어 있지 않은 인구수와 비율

현황

현재 공식적인 지표로 구분되어 정기적인 조사가 이루어지지 않고 있어 정확한 파악이 어려운 상황이다. 제한적인 자료에 따르면 건강보험 보험료를 3개월이상 체납하여 자격정지에 해당하는 세대수가 2005년 197만세대, 2006년 214만세대에 달하고 있다. 세대당 가구원수를 2-3명으로 할 경우, 약 400-600만명에 해당하는 수치이며 이는 우리 나라 전체인구의 약 8-12%에 달하는 수치이다. 여기에 이주노동자 중 합법적으로 의료보장을 받고 있는 수는 극히 적으며 불법체류 규모를 약 20만명에 달할 것으로 보고 있다 (국무조정실, 2008).

② 건강보험 본인부담률 또는 건강보험 보장률

정의

건강보험 본인부담률과 건강보험 보장률은 동전의 양면과 같은 지표이다. 이중 건강보험 본인부담률은 건강보험 수혜자임에도 불구하고 본인이 직접 지출해야 하는 의료비의 비율을 말하고, 건강보험보장률은 전체진료비 중 건강보험이 보장해 주는 비율(%)을 말한다.

<표 4-2-11> 건강권 지표

부문	수준	지표	정의
최선의 의료 서비스를 제공받을 권리	1	건강보장 사각지대 인구비율(%)	전체 인구 중 보험료체납으로 인한 자격정지자, 이주 노동자 등 비율
	1	건강보험 본인부담률(%) 또는 건강보험 보장률(%)	건강보험 수혜자임에도 불구하고 본인이 직접 부담해야 하는 의료비 비율 전체진료비 중 건강보험이 보장해 주는 비율(%)
	2	의료급여대상자 본인부담률(%)	공적부조로 의료급여를 제공받고 있는 사람들이 부담하는 본인부담금 비율
	1	과부담의료비 지출 가구비율(%) (catastrophic health expenditure)	가계소득 중 일정기준치(20%)이상의 의료비를 부담하는 가구
	2	활동의사수 (인구 1000명당)	공공과 민간기관에서 의료를 활발하게 시행하고 있는 의사의 수
	1	소아예방 접종률(%)*	권고한 기간 동안 해당 예방접종을 받는 소아 인구의 백분율
	2	노인 인플루엔자 예방접종률(%)*	해당 연도 전체 65세 이상 인구 중 인플루엔자 예방접종을 받은 65세 이상 인구수
	2	자궁경부암 검진율(%)	특정연령대(보통 20-69세)의 여성 중 특정기간(여기서는 2년)동안 자궁경부암 검사를 받은 여성의 비율
	2	국민의료비 중 공공의료비 비중(%)	국민의료비 중 공공의료비 비중
	3	이주민, 이주노동자를 위한 의료시설 확보율	이주민 또는 이주 노동자 대비 이주민대상 의료시설 수
안전한 작업, 생활 환경의 확보권리	1	식품미보장율(food insecurity)*	끼니걱정을 하거나 배고픔을 느끼는 가구비율
	1	상수도보급률(%)* (access to safe drinking water)	전체 인구 중 상수도에 의해 물을 제공받는 인구의 비율
건강수준	1	출생시 기대수명* (life expectancy at birth)	출생시 기대되는 수명
	1	총사망률* (all-cause age-specific mortality rate)	특정연도 특정 집단의 전체 인구 10명당 사망자수를 연령보정한 지표
	2	주요 질환에 의한 사망률* (age-specific mortality rate by major diseases)	주요질환(암, 순환기계질환, 자살, 손상 등)에 의한 사망률
	3	조기사망* (potential years of life lost, PYLL)	인구 10만명당 조기사망으로 인한 잠재수명손실년수의 합
	1	영아 사망률* (%) (infant mortality)	출생 1000명당 1세 미만에서 사망하는 영아의 수
	2	저체중아출생* (%)	총출생아 중 출생시 체중이 2,500g 미만인 신생아의 수
	2	자가보고 건강수준*	자기 스스로 자신이 “양호”, “매우 좋음”, “우수”라고 응답한 사람의 비율

* 위에 제시한 개별지표들을 성, 연령, 소득, 교육수준, 종교, 인종, 지역 등에 따라 불평등이나 차별이 없는지를 확인해야 한다. 특별히 취약계층의 지표들과 전체 지표와의 차이를 모니터링해야 한다.

현황

건강보험 본인부담률 또는 건강보험 보장률에는 그 분모와 분자에 무엇을 포함시키는가에 따라 큰 차이를 보인다. 특별히 분모에 건강보험이 보장해 주지 않는 비급여 진료비를 포함시킬 경우 본인부담비율은 크게 올라가고 보장률은 급락한다. 그간 정부는 우리나라 건강보험의 보장률을 약 61.8%(2005)수준이라고 주장해왔으나 최근 정형선의 연구에 따르면 54.8(2006)-55.8%(2007)수준인 것으로 보고하였다 (정형선, 2008). 이러한 수치는 OECD 평균 79.8%에 크게 못미치는 수치이다.¹²⁾

<표 4-2-12> 의료보장 자격별 본인부담 실태

(단위: 건, 원, %)

유형	건수	건강 입원 일수	총진료비	급여비	총 본인부담금		
					계	비급여	법정본인부담금
건강보험	209,359(85.75)	11.51	2,423,933	1,580,584	843,350	505,912	337,438
			100.00	65.21	34.79	20.87	13.92
의료급여 (1종)	29,430(12.05)	16.88	2,862,747	2,418,272	444,475	420,221	24,254
			100.00	84.47	15.53	14.68	0.85
의료급여 (2종)	5,373(2.20)	12.71	2,444,314	1,769,507	674,807	346,548	328,259
			100.00	72.39	27.61	14.18	13.43

* 자료: 신영석 등, 의료급여환자 의료지출실태 및 급여개선 방안, 2005

③ 의료급여대상자 본인부담률

정의

공적부조로 의료급여를 제공받고 있는 사람들이 부담하는 본인부담금 비율

현황

의료급여대상자의 본인부담률과 관련한 공식적인 지표가 정기적으로 만들어져 공개되지 않고 있다. 따라서 제한적인 자료들만이 존재하는데, 건강연대(2001)에서 서울의 한 대학병원을 조사한 결과, 전체 진료비 중 본인부담금은 1종이 평균 1,827,287원으로 34.4%를 차지하였고, 2종의 경우는 평균 1,905,847원으로 46.2%에 이르는 것으로 나타났다 (조경애, 2004). 김창엽 등(2003)이 경기도 소재 지방공사의료원 2개소를 대상으로 조사한 결과에서는 1종의 경우 본인 부담율이 외래 7.5~15%, 입원 5~8.4%, 2종의 경우 외래 30.9~52.5%,

12) OECD, Health statistics, 2007의 자료 중 (100-본인부담율)하여 제시

입원 25.0 ~ 39.9% 정도로 나타나 2종의 본인 부담율이 매우 과다한 수준이라고 지적하고 있다. 신영석 등(2005)의 의료급여환자 의료지출 실태 연구에 의하면 건강보험 적용자는 총 본인부담 비율이 34.8%, 의료급여 1종은 15.5%로 나타났으며 의료급여 2종의 경우는 27.6%로 1종에 비해 매우 높은 수준으로 나타났다.

④ 과부담의료비 지출 가구비율(catastrophic health expenditure)

정의

가계소득 중 일정기준치(20%)이상의 의료비를 부담하는 가구

현황

이와 관련한 지표는 정기적인 공식자료로 양산되고 있지 않다. 이원영 등(2005)이 1998-2002년 도시간조사 원자료를 이용하여 산출한 결과에 따르면 전체 가구대비 과부담 의료비지출 가구의 규모는 2.0%(1998), 2.9%(2002)에 달하는 것으로 나타났다. 이들 가구들은 질병으로 인해 소득을 얻기 힘들뿐만 아니라 의료비 부담으로 인한 가계파탄으로 이어질 가능성이 높다는 점에서 적극적인 국가적 개입이 필요한 대상이라 할 것이다.

⑤ 활동의사수(practising physicians)

정의

활동의사란 공공과 민간기관에서 의료를 활발하게 시행하고 있는 의사의 수를 말한다. 일반적으로 인구 1000명당 활동의사로 표시한다.

현황

2005년 우리나라 활동의사수는 인구 1000명당 1.6명으로 OECD평균 3.0명에 비해 매우 적은 편이다 (OECD, 2007). 그러나 최근 의과대학이 많이 설립되어 일년에 약 3,500-4,000명의 의사가 배출되기 시작하였다. 전문의료인력의 도시편중 또한 문제가 되고 있다.

⑥ 소아예방접종률(%)

정의

소아 예방접종률은 권고한 기간 동안 해당 예방접종을 받는 소아 인구의 백분율을 의미한다.

현황

주요 소아예방접종 중 하나인 백일해(2세 어린이)의 우리나라 예방접종률은 97.0%(2005)

으로 OECD평균 93.8%(2005)를 상회하고 있으며, 홍역의 예방접종률(2세 어린이)은 OECD 평균 91.5%(2005)에 못미치는 90.2%(2005)를 보이고 있다 (OECD, 2007).

⑦ 노인 인플루엔자 예방접종률(%)

정의

해당 연도 전체 65세 이상 인구 중 인플루엔자 예방접종을 받은 65세 이상 인구수를 말한다.

현황

인플루엔자는 모든 연령에 감염이 가능하지만 노인이나 만성질환을 가진 사람의 경우 합병증을 야기할 가능성이 높고 심한 경우, 사망에 이르기도 한다. 따라서 65세 이상 노인 에 대해서는 접종을 권장하고 있다. 65세이상 인구에서 인플루엔자 예방접종률의 OECD 평균은 55.3%(2005)이다. 우리나라는 77.2%(2005)으로 OECD 평균보다 높은 접종률을 보이고 있다 (OECD, 2007).

⑧ 자궁경부암 검진율

정의

특정연령대(보통 20-69세)의 여성 중 특정기간(여기서는 2년)동안 자궁경부암 검사를 받은 여성의 비율

현황

OECD 평균 자궁경부암 검진율은 58.8%(2005)이나 우리나라는 40.6%에 그치고 있다 (OECD, 2007).

⑨ 국민의료비 중 공공의료비 비중(%)

정의

국민의료비 중 공공의료비 비중

현황

공공재원은 일반정부수입과 사회보장기금으로 구성된다. 전체 국민의료비 중 이 공공재원이 차지하는 비율은 2005년 현재 53%이다. 이 수치는 OECD 평균 73%에 비해 현저히 낮은 수치이고 전체 OECD국가 중 멕시코, 미국, 그리스와 함께 최하위권에 해당하는 수치이다 (OECD, 2007). 낮은 공공재원비율은 낮은 보장성의 중요한 원인으로 작용한다.

⑩ 이주민, 이주노동자를 위한 보건의료서비스 접근도

정의

이주민 또는 이주 노동자 대비 이주민대상 의료시설수

현황

2008년 올해 외국동포 6만명을 포함해 총 13만2000명의 외국인 근로자가 우리나라 노동 시장에 들어온다. 지난해 12월말을 기준으로 우리나라의 외국인력 체류 규모는 총 64만 2000명이다. 고용허가제에 의한 외국인 근로자가 13만4012명, 전문인력 3만4128명 등 취업 사증을 가진 외국인 18만여명, 동포 체류자 23만여명, 산업연수생 및 단기취업 체류자 등 2만8000여명이며 불법체류자는 20만2000여명이다 (국무조정실, 2008). 대부분의 불법체류자 또는 이주노동자의 경우, 사회보장의 혜택을 받을 수 없어 의료의 사각지대 속에서 살고 있다. 이러한 상황 속에 이주노동자를 위한 의료시설은 매우 부족한 실정이며 제한적인 자원봉사나 보건소 진료만이 허용되고 있을 뿐이다. 2005년 부터 복권기금을 통해 정부는 기존의 건강보험 등 의료보장제도에 의해 혜택을 받을 수 없는 외국인 근로자 등에게 입원비 및 수술비 등을 지원하고 있다. 그러나 지원대상에서 외래이용을 제한하고 있고, 입국 후 90일 경과, 국내 발병질병으로 지원대상을 국한하고 있다. 또한 이용 가능한 의료기관도 일부 공공의료기관으로 제한하고 있다. 또한 체류기간이 지난 이주노동자들은 치료 중 강제 귀국 등의 조치를 염려하여 이러한 서비스 이용을 꺼리고 있는 실정이다. 이와 관련한 통계 수집 역시 극히 제한적으로만 이루어지고 있다.

나) 안전한 작업, 생활환경의 확보권리와 관련한 지표

① 식품미보장율(food insecurity)

정의

끼니걱정을 하거나 배고픔을 느끼는 가구비율

현황

식품 보장(food security)에서의 보장(security)이라 함은 사전적 정의로는 위험(danger) 또는 손실(loss)로부터 예방할 수 있는 상태, 위해(harm)에 대한 두려움(fear)이 없는 상태를 의미한다. 따라서 어떤 특별한 종류의 보장은 그 어떤 특별한 종류의 위험으로부터 예방할 수 있는 상태, 특별한 종류로부터의 위해의 두려움이 없는 것을 말한다.

식품미보장 상태는 다양한 방법으로 측정가능하지만 미국 CDC, DHHS에서 설문지를 공동 개발하여 미국(NHANES, Current Population Survey, CPS)에서 사용하고 있는 식품 미보장(FI)설문지가 많이 사용된다.

국내에서 식품미보장률에 대한 현황 연구는 제한적으로만 이루어지고 있다. 오세영 등의 연구에 따르면 4-12세 아동을 둔 국민기초생활보장제 수급권자 가구에서 식품 미보장률이 62.7%에 달하는 것으로 나타났으며 (Oh and Hong, 2003), 60세이상 노인 국민기초생활보장 수급권자에 대한 연구에서도 식품미보장률이 63.4%에 달하는 것으로 나타났다 (Kwon and Oh, 2007).

② 상수도보급률(access to safe drinking water)

정의

전체 인구 중 상수도에 의해 물을 제공받는 인구의 비율

현황

2006년 현재 상수도에 의해 물을 제공받고 있는 인구 비율은 91.2%에 달한다. 이는 2001년 87.8%에 비해 향상된 수치를 보인다 (보건복지부, 2007). 그러나 여전히 전체 인구의 8.8%가 상수원에 의한 식수를 안정적으로 제공받고 있지 못한 문제를 해결할 필요가 있다.

다) 건강수준과 관련한 지표

① 출생시 기대수명

정의

출생시 기대되는 수명

현황

출생시 기대수명(이하 수명)은 건강수준을 나타내는 가장 대표적인 지표이다. 수명은 주어진 일련의 연령보정 사망률에 기초하여 해당 집단, 국가의 사람들이 평균적으로 얼마나 사는가를 측정한 것이다. OECD 평균 수명은 남자가 75.7세, 여자가 81.4세(2005)이다. 우리나라는 남자가 75.1세, 여자가 81.9세(2005)로 남자는 OECD 평균에 비해 평균수명이 약간 짧고, 여자는 약간 길다 (OECD, 2007).

② 총사망률

정의

특정연도 특정 집단의 전체 인구 10명당 사망자수를 연령보정한 지표

현황

총사망은 건강수준을 나타내는 대표적인 지표중의 하나이다. 2006년 현재 우리나라 남자의 연령보정사망률은 인구10만명당 5.5명이고, 여자는 4.5명이다 (통계청, 2007).

인구집단에 따른 사망률에 대한 연구 중 조홍준(1997)은 1994년 말에 작성된 공무원 교직원 의료보험 피보험자 중 장제비를 신청한 자료를 이용한 연구에서 다른 변수를 보정하고 소득을 5등급으로 나누었을 때 가장 낮은 소득 군의 사망 대응비가 소득 수준이 가장 높은 군보다 2.15배 높은 것으로 보고하였다. Song과 Byeon(2000)의 연구에서도 소득등급을 네 등급으로 나누었을 때, 가장 낮은 군은 가장 높은 군에 비해 2.07배 높은 것으로 나타났다.

③ 주요 질환에 의한 사망률

정의

주요 질환에 의한 사망률으로 세계보건기구는 인구 10만명당 원인별 사망률(cause-specific mortality rate)와 연령표준화사망률(age-standardized mortality rate)를 나누어 제시하고 있는데, 전자의 경우, 후천성면역결핍증으로 인한 사망률, HIV음성자 중 결핵으로 인한 사망률, HIV 양성자 중 결핵으로 인한 사망률을 구분하여 제시하고 있다. 후자는 비전염성질환, 심혈관계질환, 암, 손상으로 인한 사망률을 제시하고 있다.

현황

2007년 World Health Statistics에 나타난 우리나라 주요 질환에 의한 사망률은 다음과 같다.

<표 4-2-13> 주요 질환별 사망률(한국)

인구 10만명당 원인별 사망률(cause-specific mortality rate)			인구 10만명당 연령표준화사망률(age-standardized mortality rate)			
HIV/AIDS	TB among HIV(-)	TB among HIV(+)	비전염성질환	심혈관계질환	암	손상
Both sex			Both sex			
2005	2005	2005	2002	2002	2002	2002
<10	11	<1	537	186	169	67

WHO, World Health Statistics, 2007

④ 조기사망

정의

조기사망은 잠재수명손실년수(potential years of life lost, PYLL)로 측정되며 인구의 젊은 연령층의 사망을 기준으로 한다. 잠재수명손실년수는 조기사망을 측정하는 약식방법으로 젊은 연령을 같음할 수 있는 명확한 방법이다. 구체적으로 잠재수명손실년수는 연령별 사망률을 합하여 70세의 정해진 한계 연령까지 살아야 하는 잉여 년수와 비교하여 계산한다. 즉, 5세에 사망한 아동의 경우, 잠재수명손실년수는 65년이다. 지표는 남녀 10만명을 기준으로 한다.

현황

2004년 기준으로 OECD 평균 잠재수명손실년수는 남자가 5,017년, 여자가 2,627년이다. 우리나라는 남자 5,219년으로 OECD 평균보다 높으며, 여자는 2,466년으로 OECD 평균보다 낮다 (OECD, 2007). 남자의 조기사망률이 여자의 조기사망보다 높으며, 이러한 양상이 우리나라의 경우 더욱 두드러진다는 점에 주목해야 한다.

⑤ 영아 사망률

정의

출생 1000명당 1세 미만에서 사망하는 영아의 수

현황

2005년 기준으로 OECD 평균 영아사망률은 출생 1000명당 5.4명이며 우리나라는 5.3(2002)으로 약간 낮은 수준을 보이고 있다.

⑥ 저체중아 출생

정의

세계보건기구는 저체중아를 영아의 임신기간과 상관없이 출생시 2,500g 미만의 체중을 가진 신생아로 정의하고 있다. 저체중아수는 총출생아의 백분율로 나타낸다.

현황

저체중아는 출산체중, 이환율, 영아사망률과 관련이 깊기 때문에 중요한 영아의 보건지표이다. 저체중 출생아는 두 부류가 있는데 자궁내 태아성장지연에 의한 경우와 조산으로 출생한 경우이다. 저체중아 출생은 사망위험율이 높고 출생후 오랜 입원기간이 필요하여 심각한 장애를 작게 될 가능성이 높다. OECD국가 평균 저체중아 출생율은 6.6 %(2005), 우리 나라는 4.3명(2005)으로 상위 순위를 보이고 있다 (OECD, 2007).

⑦ 자가보고 건강수준

정의

자기 스스로 자신이 “양호”, “매우 좋음”, “우수”라고 응답한 사람의 비율

현황

2005년 기준으로 OECD 자가보고 건강수준 조사에서 평균적으로 남자는 71%, 여자는 66%가 자신의 건강이 “양호”, “매우 좋음”, “우수”라고 응답하였는데, 우리나라의 경우 남자는 54%, 여자는 41%만이 긍정적으로 대답하여 OECD 평균에 비해 매우 낮은 자가보고 건강수준을 보였다 (OECD, 2007).

제 3 절 주거권 지표의 구성

1) 선행연구 및 기존지표의 검토

가) 주거권 논의와 선행연구

인간으로서 존엄과 가치를 유지하기 위해서는 최소한의 주거수준(housing minimum standard)이 확보되어야 하고, 적절한 주거(adequate housing)는 유지되어야 한다. 주거권은 인간이라면 누구나 안전하며, 평화롭고 존엄하게 살 권리를 실현하기 위해서 기본적으로 보장되어야 할 것이다.

일반적으로 주거는 물리적 거처로서의 ‘주택’과 사회적 의미로서의 ‘주거’를 포괄하고 있다. 물리적 거처로서의 주택은 최소한의 인간다운 생활이 가능한 시설과 서비스가 확보된 주택으로, 단순한 거처로서의 의미를 넘어 각종 자연재해 등의 위협으로부터 안전할 수 있어야 하며, 거주가구가 쾌적한 생활을 영위할 수 있을 정도의 최소 필요공간을 확보하고 또한 전기, 상·하수도, 도로 등 편의시설과 서비스가 기본적으로 갖추어져 있어야 함을 말한다. 그리고 사회적 의미로서의 주거는 적절한 사회적, 문화적, 경제적 환경을 향유할 수 있는 권리로, 부당한 사생활 침해나 강제퇴거 등의 위협으로부터 보호받을 수 있고, 직장 및 이웃관계, 적절한 문화생활을 향유할 수 있는 등의 주변 사회적 연계망으로부터 소외·배척당하지 않을 권리를 의미한다. 따라서 주거권은 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는데 필요한 최소한의 주거수준에 대한 권리로 여기에는 주거의 물리적 측면과 사회·경제적 측면을 모두 반영되어야 한다.

주거권이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1948년 세계인권선언에서부터이다. 그러나 세계인권선언에서는 주거권을 직접 언급하지는 않았으며, 선언 25조 ‘건강과 복지에 적합한 생활수준을 누릴 권리’에서 주거권 개념을 포함하는 수준에 그쳤다. 그러다 주거권을 직접적으로 명시한 것은 1966년 제정된 ‘경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 규약’ 이른바 ‘사회권 규약’이 최초였다. 사회적 규약 제11조에서는 세계인권선언의 정신을 계승·확장하면서 주거권에 관한 국가의 의무와 국제협력의 중요성을 추가하였는데, 이후 주거권에 대한 국제법적 근거의 기초가 되고 있다.

그 동안 국제사회에서의 주거권 논의는 적절한 주거(adequate housing)의 내용과 그 수

준 즉 적절성(adequacy)의 문제와 더불어 주거권 실현을 위한 국가의 의무에 관한 사항의 두 가지를 중심으로 이루어졌다. 적절한 주거의 문제는 유엔사회권위원회(1991)의 「적절한 주거의 권리에 관한 일반논평 4」에서 종합적인 정리가 이루어졌고, 현재 이것은 주거권에 관한 가장 권위 있는 법적 해석으로 평가되고 있다(국가인권위원회, 2006). 한편 국가의 의무에 대해서는 국제사회에서도 모든 국가가 즉각적으로 바람직한 수준의 주거권을 실현할 수 있을 것으로 보고 있지는 않으며, 그래서 주거권을 다른 사회권에서와 마찬가지로 점진적(progressive)으로 실현되어야 할 권리로 보고 있다. 그런데 국가의 점진적인 의무라는 규정이 일정한 경제수준이 되어야만 의무를 수행할 수 있다는 것은 아니며 국가가 주거권의 점진적이고 완전한 실현을 위해서 가능한 효과적이고 신속하게 조치들을 취해 나가야 한다는 것으로 해석되고 있다.

한편 우리나라는 주거권에 대한 사회적·정책적 인식이 제대로 자리 잡지 못하고 있다. 적절한 주거공간에서 생활하는 것은 권리가 아니라 마땅히 집안의 가장이 해결해야 할 문제로 여겨졌기 때문에 개인의 능력으로 환원되어왔다. 게다가 지금도 각종 개발사업에서는 강제철거가 행해지면서 사회문제로 등장하고 있다. 그래서 우리나라에서의 주거권은 정책적 논의의 대상으로 다루어지기보다 운동 대상이라는 성격을 강하게 지니고 있다. 실제로 주거권에 대한 문제제기가 주로 철거투쟁 과정에서 이루어졌으며, 그 후에도 철거민을 비롯하여 주거권을 침해당하는 당사자들을 중심으로 주거권에 대한 논의가 전개되는 등 운동 차원에서의 접근이 일반화되어 있다. 이런 배경으로 인해 주거권에 대한 학문적 논의나 연구는 상당히 미약한 실정이다.

주거권에 대한 연구는 그 성격에 따라 두 가지로 나눌 수 있는데, 하나는 국제사회에서 논의되고 있는 주거권 개념과 제반 논의들을 소개하고 국내 적용방안을 모색하는 연구이며(하성규, 1999; 조형석, 2005), 다른 하나는 주거권 침해가 심각한 집단, 예컨대 철거민, 노숙인, 비닐하우스촌 거주가구나 쪽방주민 등을 대상으로한 조사연구이다¹³⁾. 대체로 주거권에 대한 연구는 이론적 검토보다는 국제사회의 논의를 토대로, 주거권이 침해당하거나 침해의 위기에 처한 저소득 주거빈곤계층에 대한 주거지원 방안을 모색하는 정책연구가 주를 이루고 있다. 그런데 최근 들어서는 주거문제를 사회복지의 문제로 접근하고 대안을 모색하고자 하는 주거복지 차원의 접근들이 시도되고 있으며¹⁴⁾, 또한 사회적 배제의 관점

13) 대표적 연구로는 한국도시연구소가 지난 2005년 대한주택공사의 의뢰로 수행한 주거빈곤가구의 주거안정대책에 관한 연구 시리즈를 들 수 있다. 여기서는 주거빈곤가구로 비닐하우스촌 주민, 쪽방 주민, 그리고 지하거주민을 주거빈곤가구로 선정 실태조사 및 주거안정대책을 제안하고 있다.

14) 주거복지적 접근은 대체로 이론적 접근을 시도한 연구(김영태, 2006)와 주거복지 프로그램 및 전달체계

에서 주거문제를 다루는 연구들도 시도되고 있다(국가인권위원회, 2004; 남원석·전홍규, 2004).

나) 기존지표 검토

지난 30여 년 동안 우리나라의 대표적인 주거지표는 주택보급률이었다. 주택보급률이 모든 주택문제를 대별하는 지표로 받아들여졌기 때문에 다른 주거지표에 대해서는 제대로 논의가 이루어지지 못하였다. 그러다 주택의 절대적 부족문제가 해소되고 주택보급률이 100%를 넘어서면서 주택보급률 지표는 그 의미가 줄어들고 있으며, 우리의 주거현실을 제대로 보여줄 수 있는 새로운 주거지표개발에 관심을 보이고 있다. 최근에는 최저주거기준과 주거복지지표, 그리고 사회적 배제지표로서 주거빈곤지표 등이 주거문제를 파악하는 지표로 적용되고 있는데, 주거권 지표개발을 위해 현재 적용되고 있는 이들 지표 각각에 대해 살펴보는 것이 필요하다. 주거복지지표의 경우 여러 지표들이 제안되고 있는데, 여기서는 지방자치단체의 주거복지 평가를 위해 건설교통부에서 개발한 주거복지 평가지표에 대해 살펴보고자 한다. 그리고 국내 관련 지표들과 함께 국제적 지표로 유엔 해비타트가 주거권 모니터링을 위해 개발한 지표를 살펴보고자 한다.

① 최저주거기준

최저주거기준은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위해 필요한, 인간이라면 기본적으로 누려야 할 최소한의 주거수준으로, 국가가 국민을 위해 보장해야 할 최소한의 주거기준이라 하겠다. 사실 최저주거기준은 주거권과 가장 밀접한, 어떤 면에서는 주거권을 대변하는 지표라 할 수 있다. 우리나라에서는 2000년에 처음 최저주거기준이 설정되었는데, 건설교통부 고시로 발표하였기 때문에 법적 구속력이 없는 선언적인 것에 불과하였다. 그러다 2003년 주택법에 최저주거기준에 관한 조항이 삽입되었고, 정부는 최저주거기준 미달가구를 해소해야 하는 법적 구속력을 갖게 되었다.

현재 최저주거기준은 면적 및 방수 기준, 시설기준, 그리고 구조·성능·환경기준 등 세 부분으로 구성되어 있다. 면적 및 방수 기준은 가구원수별 표준 가구구성에 따라 최소 면적과 방수를 설정하고 있으며, 시설기준은 가구별 필요 주거시설로 부엌, 화장실, 목욕시설의 기준을 규정하고 있다. 한편 주택의 구조·성능·환경기준은 양호한, 적절한 등 모호한 표현

등에 대한 연구로 구분된다.

들로 구체적인 기준이 제시되지 않아 기준으로 제대로 활용되지 못하고 있다. 현재 최저주거기준은 기준에 대한 면밀한 검토 및 보완작업이 필요하며, 앞으로 주거권 지표로 적극 활용되어야 할 것이다.

<표 4-3-1> 최저주거기준

1. 가구구성별 최소면적 및 용도별 방의 개수			
가구원 수(인)	표준 가구구성	실(방) 구성*	총주거면적(m²)
1	1인 가구	1 K	12 (3.6평)
2	부부	1 DK	20 (6.1평)
3	부부+자녀1	2 DK	29 (8.8평)
4	부부+자녀2	3 DK	37 (11.2평)
5	부부+자녀3	3 DK	41 (12.4평)
6	노부모+부부+자녀2	4 DK	49 (14.8평)

* K : 부엌, DK : 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수

- 부부침실 확보, 만6세 이상 자녀는 부부와 침실 분리, 만8세 이상 이성(異性)자녀는 침실 분리, 노부모는 별도 침실사용

2. 필수적인 설비의 기준

- 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용입식부엌, 전용 수세식 화장실, 목욕 시설 확보

3. 주택의 구조□성능 및 □환경기준

- 영구 건물로서 내열□내화□방열□방습에 양호한 재질확보

- 적절한 방음□환기□채광□난방 설비 구비

- 소음□진동□악취□대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합

- 홍수, 산사태, 해일 등 자연재해의 위험이 현저하지 않을 것

자료 : 건설교통부, 2004, 서민주거복지 확대방안

② 지방자치단체 주거복지 평가지표

주거복지 평가지표는 각 지방자치단체의 주거복지 수준을 파악하고, 주거복지 수준 향상을 위해 지자체가 추진하고 있는 제반 노력을 평가하기 위해 만든 지표이다. 현재 주거복지 평가지표는, 우선 주거 수준을 파악하는 부문과 주택 및 주거 관련 사업부문, 그리고 주거복지 향상을 위한 지방정부의 노력 및 각종 서비스를 파악하는 부문 등 3개 영역으로 크게 구분하고 각 영역은 다시 대상에 따라 2-4개의 세부 영역으로 구분하여 개별 지표로 구성하고 있다. 주거수준은 양적 측면, 질적 측면, 그리고 주거의 안정성으로, 사업부문은 임대주택 사업과 주거환경정비사업으로 그리고 지방정부 노력 및 서비스 부문에서는 공공

임대주택 실효성제고, 저소득층 지원노력, 시민정보, 제도 구축으로 구분하고 있다. 주거수준 지표의 경우 현재 주거실태를 파악하는 결과에 중점을 둔 지표의 성격이 강한데 비해 사업부문과 지방정부 노력 및 서비스부문 지표는 주거복지 수준향상을 위한 노력과 관련한 과정에 중점을 두고 있는 지표들이다. 이러한 지표를 포함한 것은 평가를 통해 지자체의 노력을 유도하기 위한 것으로 주거권 지표 역시 주거권 인식확대와 국가의 주거권 실현의지를 높이는 지표가 포함되어야 할 것이다.

<표 4-3-2> 지방자치단체 주거복지 평가지표

구분		개별 지표	
주거 수준	양적 측면	주택보급률, 인구 1000명당 주택 수	
	질적 측면	주택의 질	수세식 화장실 보급비율, 입식부엌 보급비율, 목욕시설 보급비율, 주택의 평면면적
		주거의 질	1인당 평균 주거면적, 최저주거기준 미달가구 비율, 1인당 주민복지시설 면적, 1인당 자연친화 공간면적
	주거의 안정성	주택매매가격 증가율, 임대료 증가율, 자가거주율, 가구당 공공임대주택비율, 전체 주택대비 소형주택비율	
사업 부문	임대주택사업	국민임대주택 사업승인실적, 지자체의 국민임대주택 자체 건설실적, 국민임대주택사업용 택지확보 실적, 도시 주거정비사업지구 내 장기 공공임대주택 공급실적	
	주거환경정비사업	주거환경개선사업 구역지정 실적, 주민재정착률, 주민친화성, 조합에 대한 지도 분쟁조정	
지방정부 노력 및 서비스 부문	공공임대주택 실효성 제고	공공부문 임대주택 공가율, 임대주택관리사무소의 사회복지연계 프로그램, 국민임대주택 신규입주가구 중 65세 이상 노인장애인 비율, 임차인 대표회의 구성 및 실적	
	저소득층 지원노력	전세자금 융자가구수, 저소득가구 주거지원 자체 노력, 국민주택기금 중 주택개량자금 활용실적, 저소득가구에 대한 사회복지프로그램 연계	
	시민정보	주거상담 시스템 운영, 연간 상담건수, 홈페이지 상담내용 공지, 상담서비스 민간전문가 활용	
	제도구축	주거복지 관련 조례제정, 주택종합계획 수립, 주거복지 관련 위원회 구성·개최건수·운영실적, 주택관련 독립조직, 주택관련 통계자료구비정도	

자료: 건설교통부(2005), 지방자치단체 주거복지 평가지표 개발 및 평가를 위한 연구

③ 사회적 배제 중 주거빈곤지표

우리 사회의 사회적 배제실태를 파악하기 위해 개발한 사회적 배제지표에서 주거부문의 경우 주거빈곤지표를 설정하고 있다¹⁵⁾(한국보건사회연구원, 2005). 주거빈곤지표는 물리적

15) 유럽연합의 사회적 배제지표에서는 주거부문 배제지표를 제시하지 못하였으나, 우리나라의 경우 주거문제의 심각성을 고려하여 주거빈곤지표를 개발·포함하고 있다.

차원의 주거빈곤과 경제적 차원의 주거부담으로 구분하고 각 영역별로 주거빈곤지표를 설정하고 있다. 그런데 지표와 관련하여 여기서는 두 가지 사항을 참고할 만한데, 하나는 물리적 주거빈곤 지표로 최저주거기준 미달가구를 활용하고 있다는 점이며, 다른 하나는 쪽방 거주가구와 비닐하우스 거주가구를 경제적 주거빈곤에 포함하고 있다는 점이다. 쪽방과 비닐하우스 거주를 주거비 부담으로 인한 경제적 차원의 주거로부터의 배제로 해석한 점은 주목할 만하다.

<표 4-3-3> 사회적 배제 중 주거빈곤 지표

구분		개별 지표
물리적 주거빈곤	최저주거기준 미달가구수	-침실기준 미달가구수 -시설기준 미달가구수 -면적기준 미달가구수
	전기 및 상수도 미공급가구	
	방1개 거주가구	-방1칸에 거주하는 가구수 -3인 이상 가구원이 방1칸에 거주하는 가구
	1인당 주거면적/ 가구당 주거면적	
경제적 주거빈곤	공공임대주택 임대료 연체가구수	
	전세자금 대출 관련 지표	-전세자금 대출금 연체자수 -전세자금 대출금 연체금액
	강제철거 주택수	
	비닐하우스 거주가구수	-주거용 건물이 아닌 비닐하우스에 거주하는 가구수
	쪽방거주가구수	
	노숙자 수	

자료: 한국보건사회연구원(2005), 사회적 배제의 지표개발 및 적용방안 연구

④ UN-HABITAT의 주거권 모니터링 지표

주거권에 관한 국제적 지표로는 UN-HABITAT UNHRP(United Nations Housing Rights Programme)에서 각국의 주거권 실현과정을 모니터링하기 위해 설정한 주거권지표가 있다. 6개 주거권 영역에 17개 지표로 구성된 이 주거권 지표는, 해비타트가 계획하고 있는 주거권에 대한 세계 모니터링 체계(the global system of monitoring)를 구축하기 위한 기초자료로 개발하였으며, 지속적인 수정·보완작업이 진행 중에 있다. 그런데 해비타트의 주거권 지표는 기본적으로 전 세계 모든 국가들을 대상으로 만든 지표이기 때문에 일부 지표, 예를 들면 마실 수 있는 물을 가진 가구수, 사회권 위원회 정기보고서 제출여부 등은 우리나라의 주거권 실현과정을 모니터링하는 지표로 사실상 의미가 없는 것도 있다. 따라서 우

리나라의 주거권 지표로 활용하기 위해서는 먼저 현재 우리의 제반 여건을 토대로 지표에 대한 전반적인 검토작업이 필요하다고 하겠다.

<표 4-3-4> UN-HABITAT UNHRP의 주거권 모니터링 지표(2003)

영역	지표
주택의 적절성	1000가구당 마실 수 있는 물을 가진 가구수
	1000가구 당 하수도(화장실)를 가진 가구수
	중위소득가구의 월소득 대비 주거비 비중
	1000가구 당 한 방에 2인 이상 거주하는 가구수
	1000가구 당 임시/ 퇴락한 주택에 사는 가구수
	장애인에게 공동주택 접근을 보장하는 입법의 존재 유무
점유의 안정성/ 강제퇴거의 규모와 범위	1000명 당 대체된(displaced) 사람수
	1000가구 당 지난 12개월 이내에 강제 퇴거된 가구수
	1000가구 당 퇴거와 관련하여 계약상, 법률상 또는 다른 방법으로 법적 권리를 제공하는 보호를 받은 가구수
	1000명 당 비공식 거주(settlement)에 거주하는 사람수
홈리스의 규모와 범위	1000명당 지난 12개월 동안 한번이라도 홈리스였던 사람의 수
차별금지와 평등의 권리	인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 의견, 본래 국적 또는 사회, 재산, 출생이나 기타 다른 상태에 의해 주거에 있어 차별받는 것을 금지하는 입법의 존재 유무
	모든 주거권을 향유함에 있어 남성과 여성의 동등한 권리를 보장하는 헌법 조항이나 입법의 존재 유무
법적 보호	적절한 주거에 대한 권리를 인정하는 입법의 존재 유무
	주거권을 특히 위반행위와 구제를 다루는 정부기구의 존재 유무
국제기준의 수용	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights의 비준, 가입
	사회권위원회에의 정기 보고서 제출

자료: UN-HABITAT, 2003, Monitoring Housing Rights: Developing a set of indicators to monitor the full and progressive realization of the human right to adequate housing, UNHRP Working Paper No.1

그런데 해비타트가 마련한 주거권 모니터링 지표를 주거권 전문가 그룹에서 검토한 후 기존 지표를 수정·보완한 지표를 <표 4-3-5>와 같이 제안하였다. 여기서는 주거권을 크게 주택의 적절성, 주거권 거부 및 침해, 주거권 실현과정 등 3개 영역으로 구분하고 각 영역 별로 세부영역 및 그에 따른 개별지표로 정리하였다. 전문가그룹이 제안한 이 지표들은 주거권을 개념적으로 체계화하였으며, 또한 주거권 실현을 위해 국가가 노력하고 있는지를 확인하기 위해 법정에서 주택분쟁을 해결하는데 소요되는 평균시간이나 장애인의 공동주택 접근성을 보장하는 법·규정 존재여부 등과 같은 구체적 지표를 개발하여 당초 제안된

지표보다 체계적이고 실질적인 지표라 하겠다.

<표 4-3-5> UN-HABITAT UNHRP의 주거권 지표(2003)

영역	세부영역	지표
주택의 적절성	주택의 질	임시, 혹은 퇴락한 구조의 주택에 거주하는 가구비율
	과밀	한 방에 2인 이상 거주하는 가구의 비율
	서비스 접근성	음용가능한 물을 이용할 수 있는 가구비율
		적절한 위생설비를 구비한 가구위생
	저렴주택	중위가구의 월소득 대비 주거비 비율
주거권 부정 및 침해	입지	재해위험지역에 거주하는 가구비율
	홈리스 인구	1000명당 홈리스 수
	슬럼인구	비공식 거쳐 내지는 슬럼거주 가구비율
	점유안정성	특정기간 혹은 지난 12개월 동안 1000명당 강제퇴거된 사람 수
주거권 실현과정	대체된(displaced) 인구	1000명당 대체된 인구
	국제인권 기준 및 지표의 집행	ICESC 인준 여부
		사회권 위원회 보고서 제출여부
	국내법의 집행	주거권에 대한 법제화와 집행
		여성과 남성에게 동등하게 적용되는 주거권에 대한 법 제정 및 집행
		장애인의 공동주택 접근성을 보장하는 법 혹은 규정
	정책환경과 제도구조	주거권 특히 주거권침해를 다루는 정부기구의 존재 여부
		법정에서 부동산/주택분쟁을 해결하는데 소요되는 평균시간

자료: UN-HABITAT UNHRP, 2003, Reports of Expert Group Meeting on Housing Rights Monitoring(26-28 Nov)

2) 주거권 지표 구성의 원칙

① 전체 국민의 주거권 실현 정도를 파악할 수 있는 지표개발

주거권 개념은 적용범위에 따라 광의와 협의로 구분하기도 하는데, 광의의 주거권은 모든 소득계층과 주택점유형태에 관계없이 고르게 적용되는 넓은 의미의 개념이다. 이에 비해 협의의 주거권은 주로 빈민, 주거빈곤층, 최저주거기준 미달가구, 임차가구 등에 초점을 맞추고 있다. 협의의 주거권 대상이 되는 계층이나 집단의 경우 상대적으로 주거권 침해 정도가 심각하고 시급한 제도적 지원을 필요로 하기 때문에 이들의 주거권 실현을 최우선

과제로 설정하고, 이들만을 대상으로한 주거권 연구가 이루어지기도 하였다(한국도시연구소, 2004; 국가인권위원회, 2005). 그러나 사회권으로서 주거권은 인간의 기본적 권리로 모든 계층에게 공히 적용되어야 할 권리라 하겠다. 이런 점에서 주거권 지표는 모든 계층에 보편적으로 적용되는 지표를 기본으로 하되, 주거권 침해가 심각한 집단들 예컨대 홈리스나 비닐하우스, 쪽방 거주민 등을 대상으로한 지표도 포함되어야 한다.

② 국제적으로 비교 가능한 지표와 한국 사회의 특성을 반영한 지표구성

주거권 지표는 국제사회에서 통용되고 있는 ‘적절한 주거’에 대한 유엔사회권위원회의 일반논평 4의 기준을 기초로 구성함으로써 국제 비교가 가능하도록 한다. 주거여건은 각 나라마다 서로 다른 특성을 갖고 있기 때문에 보편적 지표 이외 각국의 특별한 상황을 보여줄 수 있는 지표 또한 제시할 필요가 있다. 더구나 우리나라는 세계적으로 유래가 없는 급속한 도시화과정에서 심각한 주택문제를 경험하였고, 한국만의 독특한 방식으로 주택문제에 대처해 왔기에 국제적으로 비교하기 힘든 특이한 주거문제를 안고 있기도 하다. 예를 들면 도시화과정에서 형성된 무허가불량주택지역을 정비하기 위해 도입된 합동재개발사업과 재개발사업 추진과정에서 빈번하게 발생한 폭력적 강제철거의 경험과 절대적으로 부족한 주거공간을 확보하기 위한 지하 및 반지하층 거주자의 보편화를 비롯하여 비닐하우스촌, 쪽방촌 등은 외국과 비교하기 힘든 우리나라의 주거문제라고 하겠다. 이런 측면에서 우리나라의 주거현실을 진단할 수 있는 지표가 필요하다. 따라서 주거권 지표는 기본적으로는 UN-HABITAT에서 개발하여 국제적으로 적용되고 있는 지표를 중심으로 구성하되, 구체적인 대상에서는 한국의 현실여건을 반영할 수 있는 지표들로 구성한다.

③ 과정과 효과를 평가하는 지표

사회권 지표는 그 목적에 따라 현재 상태에 중심으로 둔 일종의 결과지표와 실현 과정 특히 정책의 효과에 중점을 둔 지표로 구분할 수 있다. 주거권 지표개발은 현재 우리나라의 주거권 달성 정도가 어느 수준에 이르렀는지를 객관적으로 확인하기 위한 것일 뿐만 아니라 주거권 실현을 위한 각종 제도와 정책들이 제대로 추진되고 있고, 또한 그 효과는 어느 정도인지를 평가하기 위한 것이기도 하다. 즉 정부의 주거권 실현의지를 확인하고 또 독려하기 위한 목적도 갖고 있다. 그러므로 주거권 지표는 주거실태를 보여줄 수 있는 현황지표와 함께 주거권 실현을 위한 정부의 노력을 평가하는 지표를 포함하여 구성하고자 한다.

④ 중요도를 고려한 지표의 차등화

지표는 먼저 영역을 나누고 각 영역별 관련 지표들로 구성한다. 그런데 영역별로 구성된 개별 지표는 해당 영역의 성격을 반영하는 정도에 따라 1, 2, 3 수준으로 차등화한다. 제 1 수준의 지표는 영역 대표 지표라 할 수 있으며, 제 2수준 지표는 2차적 중요성을, 그리고 제 3수준 지표는 부가적 성격을 지니고 있다. 이처럼 차등화된 지표는 여러 지표를 합산하여 지수화(indexing)할 때 지표의 선정 및 가중치 부여의 근거로 이용하는 등 다양한 수준에서 활용할 수 있다.

3) 주거권 지표개발 및 정의

주거권 지표는 UN-HABITAT가 주거권 모니터링을 위해 개발한 지표의 구성체계를 토대로 한국의 주거특성을 보여줄 수 있는 대표적인 지표를 중심으로 구성하였다. 이에 따라 주거권 지표는 크게 주택의 적정성, 점유의 안정성¹⁶⁾, 그리고 주거권 실현과정의 3개 영역으로 구분하였으며, 주택의 적정성 영역에서는 최저주거기준 미달가구, 주거비 부담정도, 공공임대주택 거주가구 비율, 노인 및 장애인 편의시설 설치가구 비율 등 4개 지표를 설정하였다. 그리고 점유의 안정성 영역에서는 주거위기에충인 홈리스 수, 비닐하우스 거주가구수, 쪽방거주 인구수, 강제퇴거 가구수, 비자발적 이주 가구수 등 5개 지표를 설정하였다. 마지막으로 주거권 실현과정 영역에서는 개발사업으로 인해 영향을 받는 주민에 대한 주거권 보장여부, 지자체 주택분쟁조정위원회 설치비율, 그리고 개인이 주거권 침해를 당한 경우 정보 및 자문을 받을 수 있는 제도여부 등의 3개 지표로 구성하였다.

가) 주택의 적정성

① 최저주거기준 미달가구

최저주거기준은 정부가 국민의 주거생활을 위해 설정한 최소한의 주거수준으로, 주택의 물리적 적정성을 파악할 수 있는 핵심지표이자 대표적인 주거권 지표라 하겠다. 현재 최저주거기준은 면적 및 방수기준, 시설기준, 구조·성능·환경 기준으로 구성되어있는데, 이 중

16) 해비타트 지표에서는 주거권 부정 및 침해영역으로 구분하였는데, 다른 영역들 역시 일정수준 이상 이르지 못한 경우 주거권 침해에 해당되기 때문에 여기서는 점유의 안정성 영역으로 분류하였다.

구조·성능·환경 기준은 기준 자체가 구체화되어 있지 않고 모호하여 아직 제대로 활용되지 못하고 있어 구조·성능·환경 기준 미달 가구수는 파악하지 못하고 있는 실정이다¹⁷⁾. 따라서 여기서는 면적 및 방수기준과 시설기준 미달가구를 중심으로 최저주거기준 미달가구수를 산출한다.

2005년 현재 우리나라의 최저주거기준 미달가구는 총 206.2만 가구로 전체 가구의 13.0%에 해당한다. 기준별로는 시설기준 미달가구 136.0만(65.9%) 가구, 침실기준 미달가구 16.7만 (8.1%) 가구, 면적기준 미달가구 82.8만(40.2%) 가구, 시설+침실기준 미달가구 3.1만 가구, 시설+면적기준 미달가구 17.8만 가구, 침실+면적기준 미달가구 10.8만 가구, 그리고 시설+침실+면적기준 모두 미달가구는 2.4만 가구이다.

② 주거비 부담정도

소득에 비해 과도하게 많은 주거비는 일상생활을 위협하는 요인이 된다. 주거비 부담 정도는 경제적 측면에서 주거적정성을 나타내는 지표로, 여기서는 중위소득 가구의 월 소득 대비 주거비 지출 비율로 산출한다. 주거비는 임대료와 광열비, 수도료, 가스비 등에 해당하는 비용을 모두 합한 금액으로 계산하는데, 임대료 산출시 전세금과 보증금에 대해서는 월세이율을 적용하여 월세로 전환한 금액으로 계산한다. 일반적으로 월 소득 대비 주거비 비중이 25-30%를 초과할 경우, 가구는 경제적 부담으로 인한 주거빈곤가구로 규정하고 있다.

그런데 자가가구의 경우 주택구입을 위한 대출 상환, 주택의 개보수 등에 소요되는 비용 등을 포함한 주거비가 고려될 수 있다. 하지만 자가가구는 상대적으로 주거위기가 심각하지 않으며, 모기지를 통해서 주택구입자금을 조달하는 것이 아직 일반화되지 않았다. 모기지 금융이 발달한 나라의 경우 이를 활용한 자가주택시장이 지배적이며, 이런 경우 실직이나 이자율 상승 등으로 인해 모기지를 상환하지 못할 때 곧바로 심각한 주거위기에 처하는 경우가 흔하다. 하지만 우리나라의 상황은 이와 다르며, 자가를 가지고 있는 가구가 곧바로 심각한 주거위기에 처하는 경우는 예외적이고, 전반적인 시장 상황의 변화가 주거위기에 주는 영향을 판단하기 위해서는 고려되지 않아도 될 것이다. 따라서 주거안정과 관련하여 자가가구의 주거비 부담은 고려하지 않기로 한다.

17) 구조 성능 환경기준 미달가구를 파악하기 위해서는 구조, 성능, 환경 각각의 항목별 기준을 설정함. 이와 함께 주택에 대한 전수조사를 실시하여 주택 데이터베이스를 구축해야 한다.

③ 공공임대주택 거주가구 비율

전체 가구 대비 공공임대주택 거주가구 비율로, 여기서 공공임대주택은 공공이 소유하고 임대기간 10년 이상인 임대주택으로 한다. 공공임대주택은 주택시장에서 적절한 거처를 마련하지 못하는 저소득가구의 주거안정을 위한 정부의 직접적 주거대책이다. 그런데 공공임대주택 비율은 전체 주택재고 대비 공공임대 주택수를 이용하여 산출하는 것이 일반적이거나, 지난 2004년부터 공공이 한 주택에 여러 가구가 거주할 수 있는 다가구주택을 매입 내지는 임대하여 공공임대주택으로 활용하고 있기 때문에 주택 수보다는 가구 수를 기준으로 공공임대주택 거주가구비율을 산출하는 것이 더 적절하다고 하겠다.

④ 노인 및 장애인 편의시설 설치가구 비율

시간이 지나면 사람은 누구나 노인이 된다. 더구나 우리 사회는 고령화가 급속하게 진행되고 있어 조만간 주택 내 노인 및 장애인을 위한 편의시설 설치는 모든 가구에 해당될 것이다. 이런 측면에서 일반가구 중 노인 내지는 장애인을 위한 편의시설 설치가구 비율은 주택의 적정성을 보여주는 중요 지표가 된다.

나) 주거권 부정 및 침해

① 홈리스 수

사실 당장 거주할 곳을 상실한 홈리스에게 거처를 마련하는 것은 무엇보다 시급한 문제이며 노숙의 문제를 해결하기 위해서는 안정적 거처의 확보가 우선 이루어져야 한다. 일반적으로 홈리스(homeless)는 거리노숙에서부터 강제퇴거의 위협에 몰려 주거불안상태에 놓인 계층을 아우르는 포괄적 개념이다. 그런데 여기서는 대상을 구체화하기 위해 홈리스를 거리노숙과 그에 준하는 정도의 생활을 영위하는 사람으로 한정하는데, 이 기준에 따르면 우리나라에서 홈리스는 거주할 곳을 상실하여 거리에서 생활하는 거리 노숙인과 응급 구호차원에서 임시거처로 제공된 노숙인 쉼터에서 생활하는 노숙인들이 해당된다.

홈리스 수 지표는 거리생활 노숙인 및 쉼터 노숙인의 규모로 산출하는데, 2004년 말 현재 우리나라의 홈리스 수는 거리 노숙인이 1,400여명, 쉼터 거주 홈리스가 약 4,000명 정도로 추산되고 있다.

② 비닐하우스 거주가구수

비닐하우스는 농업용 비닐하우스를 개조하여 그 내부를 얇은 판자로 쪼개서 여러 가구
가 거주할 수 있도록 만들거나 처음부터 판자나 천막, 비닐 등을 이용하여 주거용으로 만
든 무허가 주택으로 정확하게 말하면 무허가 건축물대장에 등재되지 않은 ‘신발생 무허
가 주택’을 말한다. 우리나라의 독특한 무허가 불량주택인 비닐하우스 거주가구는 불법 점
유에 의한 점유의 불안정 문제와 열악한 주거환경의 문제를 함께 안고 있는 대표적 주거
빈곤계층이다. 사실상 이들은 슬럼 내지는 비공식거처 거주가구에 해당되는데, 2005년 센
서스 조사결과에 의하면 슬럼이나 비공식거처에 해당하는 판잣집과 비닐하우스 거주가구
규모가 전국적으로 4만 5천 가구, 11만 명이 살고 있는 것으로 보고되었다. 그런데 비닐하
우스 거주가구수는 2004년 현재 서울 및 서울 인접 경기지역에 47개 비닐하우스촌이 확인
되었고, 여기에 5,000여 가구가 생활하고 있는 것으로 나타났다(대한주택공사, 2005).

③ 쪽방 거주인구

빈곤가구의 마지막 잠자리로 알려진 쪽방은, 노숙의 위기에 처한 최빈곤층의 불안정한
거처로, 쪽방 거주인구는 점유의 안정성을 파악할 수 있는 지표에 해당한다. 여기서는 쪽
방 거주인구수를 기준으로 하는데, 그런데 문제는 쪽방을 어떻게 정의하고 그 규모를 파악
하느냐이다. 현재 쪽방은 물리적 특성이나 거주민의 특성, 그리고 주체¹⁸⁾에 따라 다양하게
정의되고 있는데, 이를 종합해보면 대체로 쪽방은 ‘주거용으로 사용되는 주택 이외의 거처
로서 임대차계약에 의하지 아니한 무보증월세 또는 일세로 운영되는 시설’로 정의할 수
있다(대한주택공사, 2005). 2007년 12월 현재 전국 쪽방 수는 7, 512개이고, 거주 주민수는
6,201명이다(보건복지부 내부자료).

④ 강제퇴거 가구수

강제퇴거 가구수는 1000가구당 강제퇴거를 당한 가구수로 산출한다. 그런데 강제퇴거는
자신이 거주하던 거처에서 본인의 의사에 반해 강제로 쫓겨나는 경우 가장 심각한 주거권
침해형태에 해당된다. 강제퇴거는 개발사업에서 흔히 발생하고 있는데, 대부분 개발 자체
를 반대하며 이주하지 않는 가구나 보상문제로 인해 자진 퇴거하지 않은 가구 등을 대상
으로 행정대집행이나 명도소송 형태로 이루어지고 있다. 뿐만 아니라 공공임대주택 등에서
도 일정기간 혹은 일정금액 이상 임대료나 관리비를 체납한 가구를 대상으로 명도소송에

18) 쪽방관련 업무를 담당하고 있는 보건복지부에서는 쪽방을 ‘도심 인근이나 역 근처에 위치하여 1명이 잘
수 있는 공간을 제공하는 단신생활자용 유료숙박시설’로 정의하고 있다(보건복지부 복지지원과, 2000)

의한 강제퇴거가 이루어지고 있다. 특히 우리나라의 경우 전국 곳곳에서 시행되고 있는 각종 개발사업에서 강제퇴거에 따른 물리적 충돌이 종종 발생하고 있는데, 이는 강제퇴거가 발생하지 않도록 이를 예방해야 하는 것이 국가의 임무로 인식되지 않고 충분한 제도화가 되지 않은 것과 관련이 있다. 강제퇴거는 가능한 집행해서는 안 되는 조치이나 불가피한 경우에는 철저한 지원대책들이 제공되어야 하며, 그와 관련한 책임은 국가에 있음이 명확해져야 한다.

⑤ 비자발적 이주(displaced) 가구수

여기서 비자발적 이주(displaced)가구는 자신의 의지와 상관없이 불가피하게 거처를 옮긴 가구수로 주로 개발사업 대상지역과 각종 재해발생 지역들에서 발생한다. 우리나라의 경우 각종 개발사업으로 인해 비자발적 이주가 자주 발생하고 있는데, 이 지표는 개발사업이 해당지역 및 지역주민의 생활에 미치는 영향을 일정정도 보여줄 수 있다. 이 지표는 지난 1년간 인가된 각종 개발사업 대상지역 거주 가구와 각종 재해로 인해 거처를 상실한 가구 수를 합하여 산출한다.

다) 주거권 실현과정

① 개발사업으로 인해 영향을 받는 주민에 대한 주거권 보장여부

개발사업에서의 주거권 보장은 주거권 실현의지를 파악할 수 있는 중요한 지표이다. 사실 우리나라에서 주거권 침해가 가장 심각하게 발생하는 곳이 바로 각종 개발사업 지역들이다. 모든 개발사업은 어떤 형태로든 해당지역 주민의 주거권을 위협하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 개발사업으로 인한 주민 피해를 최소화하고 주거권 침해를 방지하기 위해서는 주거권을 보장하는 각종 제도적 장치들이 마련되어야 한다. 그런데 주거권을 보장하는 제도는 가옥주와 세입자 모두를 대상으로 하되, 주거취약계층인 세입자에 대한 주거대책 여부가 특히 중요한 의미를 지닌다.

② 지자체별 주택분쟁조정위원회 설치비용

현재 법에서는 주택을 둘러싼 주체들간의 각종 분쟁을 조정하기 위해 분쟁조정위원회를 구성·운영할 수 있도록 규정하고 있다. 공동주택의 경우 주택법에서 공동주택의 입주자, 사용자, 관리주체 등 간의 각종 분쟁을 조정하기 위해 공동주택분쟁조정위원회 설치를 명

시하고 있고, 임대주택의 경우도 임대주택법에서 임대사업자와 임차인 간의 분쟁조정을 위해 임대주택분쟁조정위원회 설치를 명시하고 있다. 그런데 현재 분쟁조정위원회가 설치된 지자체는 일부에 불과하며, 설치되었다 하더라도 제대로 운영되고 않은 채 유명무실한 상태이다. 개별 지자체에서 각종 주거분쟁을 논의하고 조정하는 역할을 담당하는 기구의 존재는 그 자체가 주거권 실현의지를 반영하고 있다고 하겠다. 따라서 개별 지자체의 공동주택 및 임대주택 분쟁조정위원회 설치율은 주거권 실현에 대한 제도구조를 파악하는 지표로 의미를 갖는다.

<표 43-6> 주거권 지표 구성안

영역	지표	세부항목	수준
주택의 적정성	최저주거기준 미달가구수	-면적 및 방수기준 미달가구수 -시설미달 가구수 -구조·성능·환경미달 가구수	제1수준
	주거비 부담정도	-중위소득가구의 월 소득 대비 주거비 비중	제1수준
	공공임대주택 거주가구 비율	-일반가구수 대비 공공임대주택 거주가구 비율	제2수준
	노인 및 장애인 편의시설 설치가구 비율	-일반가구수 대비 노인·장애인 편의시설 설치가구 비율	제3수준
주거권 침해 및 부정	홈리스 수	-거리노숙인과 쉼터 노숙인의 수	제1수준
	비닐하우스 거주가구수	-비닐하우스 거주가구 수	제2수준
	쪽방거주 인구수	-쪽방 거주인구 수	제2수준
	강제퇴거 가구수	-강제퇴거 가구수	제1수준
	비자발적 이주가구수	-개발사업 대상지역주민, 재해지역 주민수 등을 합한 수	제3수준
주거권 실현과정	개발사업으로 인해 영향을 받는 주민에 대한 주거권 보장여부	-주거권을 보장한 법, 규정 여부	제1수준
	지자체 주택분쟁조정위원회 설치비율	-공동주택분쟁조정위원회 설치비율 -임대주택분쟁조정위원회 설치비율	제3수준
	개인이 주거권 침해를 당한 경우 정보 및 자문을 받을 수 있는 제도여부	-주거권 침해에 대한 정보 및 자문을 제공하는 제도 여부	제2수준

③ 개인이 주거권 침해를 당한 경우 정보 및 자문을 받을 수 있는 제도여부

주거권 침해의 위기에 처했거나 주거권 침해를 당한 개인이 자신의 사정을 설명하고 그 대책을 강구할 수 있게 돕는 제도적 장치나 공공기관의 존재여부는 주거권 침해 예방과 주거권 실현을 위한 전제조건이라고 할 수 있다.

주거권 침해는 흔히 국가를 비롯한 큰 규모의 조직과 개인 혹은 가옥주와 임차인 사이에서 나타나고 주거권 침해를 당하는 이는 상대적으로 약자의 지위에 있다. 따라서 주거권 침해를 받고 있다고 생각하는 이들이 자신의 권리를 실현하기 위해 관련 정보 및 자문을 받을 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있어야 한다. 주거권 침해에 대한 제도적 지원수단의 존재여부는 주거권 실현을 위해 중요하게 고려되어야 할 사항이며, 주거권 실현의지를 파악할 수 있는 지표이다.

4) 주거권 지표의 세분화

가) 주택의 적정성

주택의 적정성과 관련하여 지표의 세분화가 필요한 항목은 최저주거기준과 관련된 것이다. 최저주거기준 미달 가구는 면적 및 방수 기준, 시설 기준, 구조□성능□환경 기준으로 구분되는데, 이 각각의 미달 기준의 문제에 대응하는 것과 관련하여 중요하게 고려할 수 있는 정책 수단은 다소 다를 수 있다. 예를 들어, 주택의 개량과 관련한 정책은 시설 기준이나 구조 및 성능 기준에 미달하는 가구들에 대해서 효과적인 수단이 될 수 있다. 또한 재해 등의 위험과 관련하여 사람들의 거주 여부에 영향을 미칠 수 있는 정책은 환경 기준과 관련성이 깊다. 그리고 임대주택의 공급은 여러 기준에 모두 직접적인 영향을 미칠 수 있는 것에 반해, 임대주택 간의 이동과 관련된 정책은 주택의 면적이나 방수 기준 미달 가구를 줄일 수 있는 중요한 수단이다.

최저주거기준 미달 가구에 대한 지표는 지역별로 파악할 필요도 있다. 이미 지방정부에서도 주택종합계획 등에서 중요하게 고려되어야 할 지표로 여겨지고 있다. 지방정부의 주택정책이 얼마나 정책적인 고려가 집중되어야 할 계층에 주목하고 있고, 어떤 효과가 있었는지를 파악할 수 있는 중요한 지표는 역시 최저주거기준 미달 가구의 현황이 다른 지역과 비교할 때 어떤 변화를 보이고 있는지를 통해서 살펴볼 수 있기 때문이다.

주택가격의 지역 간 격차가 크기 때문에 주거비 부담정도 역시 지역적으로 매우 다른 양상을 보일 것이다. 대도시, 중소도시, 농촌지역의 주거비 부담은 매우 다르고, 인구와 고용이 유입되는 지역과 유출되는 지역 그리고 주거지 개발이 추진되어서 신규 주택이 급격하게 이루어지는 지역과 기타 지역도 다른 양상을 보인다. 따라서 주거비 부담정도는 지역별로 영향을 파악하고 그것에 영향을 미치는 원인들과의 관계 속에서 고려하는 것이 바람

직하다. 공공임대주택 거주가구 비율 역시 지방정부별로 파악하는 것이 의미가 있다. 공공 임대주택은 주거빈곤에 대응할 수 있는 중요한 수단이고, 최저주거기준 미달가구의 현황과 비교하면서 이 수단을 얼마나 적극적으로 활용하는가는 지방정부의 주거권에 대한 정책적 의지를 판단할 수 있는 근거가 될 수 있다. 하지만 주거비 부담정도가 높거나 낮은 것 혹은 공공임대주택 재고의 수준의 지역적으로 세분화된 지표를 활용하는 것에서는 그것에 영향을 미치는 다양한 요소들을 고려하여 주의 깊게 해석해야 할 필요가 있다.

나) 주거권 침해 및 부정

홈리스, 비닐하우스 및 쪽방 거주자 등과 관련된 정책은 현재 그 실행에 대한 권한이 지방정부로 이양되었다. 따라서 지방정부가 이 문제를 이해하고 해결하고자 하는 의지에 따라서 매우 다른 정도의 주거권 보장을 위한 노력이 나타날 수 있다. 따라서 이런 현황을 지역별로 구분해서 이해하는 것은 의미가 있다. 그런데 종종 지방정부에 의해서 이루어지는 관련 현황 파악은 부정확하고, 경우에 따라서는 지방정부의 정책의지 부족이나 기존 정책의 결과로 현황이 개선되고 있음을 보여주하고자 하는 의도로 인해서 왜곡된다고 판단되기도 한다. 따라서 지방정부에서 제시하는 현황과 함께 민간 부문에서 제시된 것들을 비교할 필요가 있다.

다) 주거권 실현과정

현재 개발사업으로 영향을 받는 주민들에 대한 주거권 보장 수준은 각 사업의 내용에 따라 크게 다르다. 상대적으로 공공사업, 기존 주택을 정비하는 것이 중심이 된 사업은 주거권에 대한 보장 수준이 높지만, 민간 부문에서 추진되는 사업이나 공공 부문이 추진하더라도 주택 정비가 목적이 아닌 사업의 경우는 마찬가지로 본인의 의지에 반하는 이주를 해야 하지만 동일한 수준의 주거권에 대한 고려가 이루어지지 않고 있다.

개발사업에서는 주거권의 문제가 매우 침묵하게 제기되어왔다. 적절한 주거대책이 주어지지 않은 상태에서 거주민을 강제로 자신들의 집에서 내쫓는 행위는 주거권 침해의 가장 극단적인 형태로 받아들여지고 있다. 정도의 차이가 있을 뿐 현재 각종 개발사업에서는 다양한 주거권 침해가 나타나고 있다. 따라서 바람직하기로는 각 사업의 내용과 무관하게 정부가 기본적인 수준의 주거권 보장에 대한 최종적인 책임을 지고, 이를 제도적, 실질적으

로 보장함이 바람직하다.

하지만 그 이전에 각 제도의 주거권 보장 정도를 파악하고, 이를 토대로 각종 개발사업을 통하여 영향을 받는 주민들에 대한 기본적으로 보장되어야 할 주거권을 확보하기 위한 노력도 중요하지 않은 것이 아니다. 그리고 이런 주거권 보장과 관련하여 일관성을 보이지 못하고 있는 정책 및 사업 관행을 제시하는 것 자체로도 비판의 의미를 갖는다.

제 4 절 노동권 지표의 구성

1) 선행연구 검토

가) 불안정 고용과 사회적 배제

사회권으로서의 노동권과 관련된 기존의 연구는 주로 실업을 포함한 불안정 고용의 확대와 이들의 사회적 배제(social exclusion)의 문제를 중심으로 확장되었다(문진영, 2004; Beall, 2002; Atkinson & Davoudi, 2000). 그 원인은 '새로운 사회적 위험'이 전 세계적으로 급증하고 있지만 기존의 사회보장 등 법제도적 시스템과 노동시장 구조 그리고 기업이나 노동조합의 전략이 바뀌지 않아 사회적으로 배제되는 인구집단을 반복적으로 양산하고 있기 때문이다.

특히 한국에서 2000년대 이후 불거진 비정규 노동쟁의 및 개인적 자살 등 격렬한 저항이 이루어지고 있는 것 역시 이와 같은 사회적 지체 현상을 반영하는 것이다. 은수미(2007b)는 2000년대 이후 대기업 정규직 노동자들의 노동쟁의는 현저하게 감소하였지만 중소기업 영세사업장 및 비정규직을 중심으로 한 새로운 형태의 노동쟁의가 빈발하고 있고 이것이 노사관계 전체를 뒤흔들고 있다는 사실을 지적하였다. 그 이유는 산업구조 및 노동시장의 변화, 특히 노동시장의 유연화 증가로 인해 새로운 위험에 노출된 노동자들의 수와 비중이 증가하고 있기 때문이다.

김연명(2003)은 주로 생산직 노동자들에게서 발생하는 다양한 위험을 중심으로 확장된 9가지 사회적 위험과 이에 대처하는 사회보장 제도의 급여를 의미하는 '전통적 사회적 위험'과 대비하여 '새로운' 사회적 위험을 제시한다. 그것은 ① 노동시장의 구조변화에 따른 고실업률, 장기실업증가, 비정규노동자의 증가, 청년실업문제, ② 가족구조의 변화와 인구고령화 문제가 야기하는 편부모가정의 증가, 아동빈곤, 여성들에 대한 노동시장 참여기회 제한, 노동이 불가능한 노인인구 증가, ③ 젠더문제의 구조 변화에 따른 피부양자인 여성, 비정규직 여성 문제 등이다. 그는 후자의 측면에서 볼 때 노동시장에의 참여를 전제로 기여(보험료)를 가입자의 소득에 비례하는 소득비례의 원칙에 의해 설계한 한국의 사회보험은 새로운 위험에 대처하지 못한다고 평가한다.

또한 장지연□양수경(2007)은 새로운 위험에 노출된 고용형태, 그 중에서도 비정규 고용

을 사회적 배제의 관점에서 접근한다. 이들은 사회적 배제에 대한 연구가 태동한 서유럽 국가들에서는 노동시장에서 나타나는 사회적 배제의 대표적인 기제로 실업, 특히 장기실업에 주목한다는 사실을 우선적으로 지적한다. 더불어 최근 저임금, 불안정 고용을 특징으로 하는 비정규직화를 통한 배제도 주요 연구대상이라고 강조한다. 동시에 한국노동시장에서의 배제는 높은 실업률이나 실업의 장기화로 나타나기 보다는 노동시장의 분절화나 비정규 고용의 양상으로 나타나며 이에 대한 주의가 필요하다는 사실을 지적한다. 왜냐하면 한국의 경우 노동영역에서 사회적 배제의 주요한 현상을 실업이 아닌 비정규직화에서 찾아야 하기 때문이다. 더불어 남성보다는 여성이며 나이가 많고 학력이 낮은 사람일수록 비정규직 고용에 빠질 가능성이 커서 사회적 배제의 강도가 강하다는 것을 함께 강조한다.

이 글 역시 한국에서의 사회적 배제의 특성이 실업 이상으로 비정규직 등 불안정 고용의 확산에 있다는 관점에 서며 이것은 이후 지표 검토에서 보다 주목할 것이다.

또한 ‘빈곤의 여성화’(feminization of poverty)와 ‘여성의 비정규직화’ 혹은 ‘비정규직의 여성화’와 관련된 연구도 사회적 배제의 맥락에서 검토되고 있다. Pearce(1978)에 의해 처음 제기된 빈곤의 여성화 개념은 경제적으로 소외된 인구의 대다수가 여성이라는 점에 주목하여 노동 시장의 성 분절에 의해서 이와 같은 빈곤현상이 야기되었다는 사실을 강조한다(Pearce, 1978; Nothrop, 1990; 배미애, 2007). 더불어 여성의 비정규직화는 노동시장의 분절과 성별역할분리 혹은 가부장제 성역할 그리고 기업의 수량적 유연성 확보를 목표로 한 인력관리 전략에 의해 야기되는 것으로 한국에서는 IMF 이후 특히 심화된 것으로 보고된 바 있다(박재규, 2004; 강이수, 2000; 금재호, 2001; 권혜자, 2005). 반면 은수미(2007a)는 여성의 비정규직 비율이 남성에 비해 높고 임금 및 근로조건에서 상대적으로 불리한 조건에 있는 것은 사실이나 한국에서는 여성만큼이나 남성에서의 비정규직화 현상이 두드러진다는 점에서 ‘비정규직의 여성화’ 개념을 조심스럽게 사용할 것을 주장한다. 그러나 여성 비정규직이 전체 근로계층 중 가장 열악한 집단을 형성하고 있다는 사실에는 의견을 함께 한다.

또한 비정규직이면 곧바로 사회적으로 배제될 수밖에 없는 이유가 무엇인가에 대한 연구도 지속적으로 증가하고 있다. 윤정향(2004)은 금융업과 자동차 산업의 비교분석을 통해 ① 법제도적 차원, ② 노동시장 차원, ③ 행위자 차원(고용주와 노동자 혹은 노동조합)의 복합적 결합의 결과 비정규직이 사회보험으로 배제되고 있고 이와 같은 복합적 결합 자체가 일종의 배제 매커니즘으로 작동하고 있다고 주장한다. 즉 한국의 비정규 등 불안정 고용과 사회적 배제가 발생하는 것은 다차원적인 요인이 작용하는 결과라는 것이다.

이와 유사한 연구들로 노동시장 분절 혹은 내부 노동시장론의 관점에서 비정규직 문제를 파악하는 연구, 제도주의적 관점에서 비정규직이나 사회적 배제를 검토하는 연구, 사회연결망 이론, 행위자 중심의 접근 등 다양하다. 이 중 노동시장 분절이나 제도주의적 관점이 사회권으로서의 노동권 지표 개발과 관련해서 좀 더 관계가 깊다는 점에서 부가적으로 살펴볼 필요가 있다.

우선 노동시장 분절 혹은 내부노동시장론의 관점에서 접근하는 연구들은 노동시장이 단일하지 않음을 전제하면서 채용이나 임금조건과 관련된 규율이나 절차와 같은 제도로서의 내부 노동시장에 소속되지 않을 경우 사회적으로 배제된다고 주장한다. 예를 들어 2차 노동시장 혹은 주변부 노동시장 자체의 구조적 특성으로 인해 노동법, 사회보장법, 조세법 등 공식적인 법규의 사각지대에 있게 되는 것이다(Cordova, 1986). 이것은 곧바로 제도주의적 관점과 연결된다. 윤정향·이병훈(2005)은 사회적 배제의 하위유형으로서 사회복지 배제(welfare exclusion)에 주목하면서 비정규직의 사회복지 배제로서 ① 사회보험(국민연금, 고용보험, 건강보험, 산재보험) 배제, ② 법정복지 배제 ③ 비법정 복지배제를 강조한다. 다른 한편 그 원인으로서 기업 속성(기업의 고용전략, 기업규모, 업종, 노조유무 등)과 노동시장 분절구조를 제시하며 그것을 한국노동패널 6차년도 자료 분석을 통해 입증하고 있다. 김연명(2001)은 우리나라 비정규 근로자의 사회보험문제는 사회보험에서의 원초적인 배제가 가장 큰 문제이며, 우리나라 사회 보험 자체가 사회보험에 가입되어 위험분산을 할 수 있는 층과 그렇지 못한 층, 두 종류의 국민으로 분할시켜 놓고 있는데 비정규 근로자의 대부분은 후자에 속해있다고 한다. 또한 비정규 근로자에 대한 사회보험 확대는 공식부문의 정규직 근로자를 모형으로 설계된 기존 사회보험제도를 그대로 적용하는 방식이었으나 사회보험 관리 운영기구의 기능 재조정이 동반되지 않았기 때문에 실패해가고 있다고 하며, 비정규직의 사회보험 배제 문제의 해결은 사회보험 행정기구의 관리능력 향상에 있고 그 핵심은 4대 사회보험의 자격관리, 보험료 부과 및 징수기능의 일원화 혹은 이 기능의 국세청 이관을 통한 조세와 보험료의 통합징수에서 찾아야 한다고 한다. 결국 노동시장 분절과 사회보장 제도의 문제점 등 법제도적 측면이 사회적으로 배제되는 특정집단을 지속적으로 양산하는 효과를 갖는다고 하겠다.

또한 이것은 한국의 비정규직 일자리가 정규직으로 가는 가교(bridge)가 아니라 한번 빠지면 다시 나오기 힘든 덫(trap)이라는 연구를 통해서도 확인되고 있다(남재량·김태기, 2001; 한준·장지연, 2000).

나) 자영업과 삶의 질

다음으로 최근 연구가 본격화된 부분이 자영업 계층에 대한 연구이다. 한국은 외환위기 직후인 1998년 30.8%까지 증가하였던 자영업 부문이 2006년 28.0%로 줄어들긴 하였으나 일본의 11.0%에 비교하면 높은 추세이고 멕시코, 터키, 그리스 등 일부 국가만이 자영업자를 포함한 비임금근로자의 비중이 우리보다 높은 뿐이다(이승렬□최장식, 2007; 김기승□조준모, 2006).

그런데 한국의 자영업 부문 중 고용주를 제외한 자영업자의 경우 임금소득이 정규직보다는 낮고 비정규직보다는 높은 정규직과 비정규직의 중간수준을 형성하고 있으며 인적자본 즉 평균 교육년수나 평균연령이 임금노동자보다 취약한 것으로 나타난다. 또한 다른 취업계층에 비해 지니계수 등 소득불평등도가 가장 높고 중위소득의 2/3 미만인 저소득계층이 자영업자의 45.5%를 차지하고 있어 48.4%인 비정규직 다음으로 높아 저임금 노동시장의 저수지로서 역할하고 있는 것으로 확인된다(김유선, 2007).

그렇다면 자영업시장을 형성하게 되는 요인은 무엇일까? 김기승□조준모(2006)에 따르면 한국에서의 자영업에의 진출은 경기상황이 악화되고 임금근로의 실업이 늘어나면서 자발적으로 밀려난 측면이 강한 것으로 보이며 이 역시 학력별로 차이가 있는데 고학력자는 기업가 정신의 발현에 의한 자발적인 측면(유인가설, pull hypothesis)이 강한 반면 저학력자는 불황에 의해 밀려난 것(구축가설, push hypothesis)으로 추정된다고 한다. 반면 Dennis(1996)과 Taylor(1996)는 경기변동 또는 노동시장 변화가 자영업 부분으로 밀어내기도 하고 끌어들이기도 하는데 높은 실업률로 임금근로의 기회가 줄어들게 되면 자영업을 선택하게 됨으로써 양자 간에는 정(+)의 관계가 형성된다고 한다. 문제는 한국의 경우 실업률이 낮음에도 불구하고 자영업부문의 비중이 OECD 국가 평균보다 높다는 사실이다. 이처럼 외국과 정반대의 현상이 나타나는 것은 자영업자 풀의 형성이 높은 실업률에 기인하기 보다는 나쁜 일자리나 비정규직화와 연관이 있을 것으로 추정하게 하는 근거이다.

또한 이병희(2008)에 따르면 한국에서 시간당 소득이 중위 수준 임금의 2/3 미만인 저소득(임금) 취업자의 발생비율을 종사상 지위별로 보면 임금근로자는 27.0%(저소득취업자의 60.5%)인 반면 비임금 근로자의 발생비는 42.0%로 임금근로자보다는 비임금 근로자가 저소득취업자가 될 가능성이 더 높다. 이것을 보다 구체적으로 살펴보면 일용직의 51.8%(저소득 취업자의 15.8%), 임시직의 46.7%(저소득 취업자의 31.8%), 자영업자의 37.6%(저소득 취업자의 21.4%), 무급가족종사자는 100%(저소득 취업자의 14.8%)가 저소득 취업자라는 점

에서 자영업자나 무급가족종사자 등 비임금근로자일 경우 저소득 취업자가 될 확률이 상당히 높다.

그리고 이들 저소득 취업자의 60.2%는 다음해에도 여전히 저소득 취업상태에 놓이며 14.7%는 실직하는 반면 상위 소득계층으로 이행하는 비중은 25.2% 수준에 불과하다. 또한 이들 저소득 취업자는 중상위소득 취업자에 비해 실직할 경우 실업보다 비경제활동상태로의 이행확률이 훨씬 높게 나타난다. 또한 실업자 보다는 비경제 활동인구로 있었던 사람이 취업할 경우 저소득 일자리로 취업하는 비중이 상대적으로 높게 나타난다. 즉 저소득 일자리에 종사하는 취업자는 비경제활동상태와 저소득 일자리를 반복적으로 경험할 가능성이 높다는 것이다.

이승렬(2008)은 경제활동인구조사 원자료(2003년~2006년 상반기)와 8월 부가조사 원자료를 분석한 결과 자영자의 유출을 연간을 기준으로 볼 때 임금근로자로 37.0%, 비경제활동인구로 30.7%(실업자를 포함하면 35.2%), 비임금근로자로 27.9% 전환하고 있다. 반면 자영자로의 유입은 임금근로자가 35.3%이며 이중 임시근로자의 비중이 상대적으로 높다. 다음이 비임금근로자 31.1%, 비경제활동인구는 29.6%이다. 또한 임금근로자로 전환한 비임금근로자는 전반적으로 낮은 소득분위(1분위와 2분위가 54.9%)의 일자리로 옮겨가며 이중 자영자는 58.8%, 무급가족종사자는 74.8%가 1분위와 2분위 일자리로 옮겨간다. 거꾸로 자영자와 무급가족 종사자로 유입된 경우 각각 54.7%와 76.8%가 1분위와 2분위 출신이다. 결국 낮은 소득분위에 있었던 임금근로자가 비임금근로자로 많이 유입되는 동시에 이들이 주로 자영업자나 무급가족종사자로 전환하였다는 사실을 고려한다면 자영업자와 무급가족종사자가 사회적으로 배제되는 인구집단을 형성할 가능성을 높이는 것이다.

다) 노동권과 기업의 사회적 책임

그동안 헌법에서의 노동권의 변천을 보면 근로의 권리뿐만 아니라 근로의 의무를 강조하는 것을 기본 정신으로 하여 성, 연령, 근로능력 상실에 따른 보호로부터 성, 연령, 근로능력상실, 국가유공자의 보호로 보호 범위를 확대하고 있긴 하나 장애인 등에 대한 특별한 보호의무가 없고 최근 새롭게 나타나는 고용형태 등에 대한 보호 역시 쟁점으로 남는다.

다음으로 한국의 노동권은 개별적 근로관계로서의 노동권과 집단적 근로관계로서의 노동권이 존재하며 개별적 근로관계와 집단적 근로관계에서의 노동권 모두 확대되었지만 다른 한편 노동법의 개정을 통해 노동시장의 유연화가 이루어지면서 개별적 근로관계는 사

실상 상당한 위협을 받고 있다 하겠다.

신권철(2007)은 헌법상 노동권을 개별적 근로관계에서의 노동권(근로권)과 집단적 노사관계에서의 노동권(노동3권)으로 구분하여 사용자와 근로자 사이의 개별적 근로관계와 집단적 노사관계는 그 힘의 구조상 다소 차이점이 있다는 점에 주목한다. 특히 상호 대등성을 집단적 힘으로 확보한 노동조합과 사용자 사이의 집단적 노사관계는 대립되는 권리의 충돌의 조화라는 측면에서 바라보게 되나, 상호대등성을 힘으로 확보하지 못한 근로자 개인과 사용자 간의 개별적 근로관계에서는 근로자 개인을 사용자와 대등한 당사자로 위치시키기 위한 방편으로 사용자의 계약의 자유나 재산권 행사 등 사용자의 권한 행사를 제한하는 측면에서 바라보아야 함을 강조한다. 또한 개별근로관계에서 근로자를 사용자와 실질적으로 대등한 당사자로 존립시키기 위해서는 사용자의 재산권에 대응한 근로자의 노동권을 상정하고서 재산권에 상응하는 보호를 노동권에도 부여하여야만 실질적 대등성을 확보할 수 있다고 한다. 그런 점에서 노동조합 등 집단적 힘의 도움을 받지 못하는 개별근로자들에게 헌법상 노동권을 실재화시키는 것은 중요한 의미를 갖는 일이고 이를 실재화하기 위해서는 종속노동의 극복으로서 근로자 노동의 자율성(자율성, 항의성, 창의성)을 보장해야 한다고 한다. 또한 근로자의 보호에서 노동 및 노동관계의 보호로 바뀌어야 한다는 사실도 함께 강조한다.

또한 김용택(2007)은 노동권이란 노동의 능력과 의욕을 지닌 사람이 사회적으로 노동할 기회의 보장을 요구할 수 있는 권리를 말한다고 정의한다. 노동을 통해서 자신의 생계를 유지하고 자아를 실현할 수 있는 권리 그리고 노동을 통한 생존권 확보의 권리를 의미하며 여기에는 차별받지 않으며 노동할 수 있는 일체의 권리 또한 포함된다. 다른 한편 노동권은 노동자로서 자기표현의 권리를 말한다. 즉 노동자로서 자유롭게 조직을 결성하고 이를 통해서 자신을 나타낼 수 있는 권리가 노동권이다. 이러한 노동권은 성별, 나이, 고용형태, 그리고 장애유무에 따라 다르지 않다.

다른 한편 이광택(2006)은 국가인권위의 국가인권정책기본계획에서 제시된 노동권의 내용을 소개하면서 노동권은 집단적 노사관계, 개별적 근로관계 그리고 비정규 노동자 등 세 부분으로 나뉜다고 한다. 이 중 주목해야 할 것은 1987년 이후 부가된 최저임금 관련 내용과 비정규 부분이다. 우선 최저임금 부분은 최저임금 결정 방식을 개선하고 법정 최저임금 수준을 향상시키며, 장애인□감시 또는 단속적 업무에 종사하는 노동자에 대한 최저임금 적용, 근로자 퇴직급여 보장법령을 정비하여 퇴직급여제도의 5인 미만 사업장 도입 시기를 단축하고 비정규 노동자에게 확대 적용하는 방안을 강구하는 것이다. 다음으로 비정규 노

동자에 관해서는 비정규직 고용의 사유를 예외로 제한하여 비정규직 남용을 방지하는 것을 국가정책 방향으로 설정하고 비정규직 노동자의 차별을 시정하도록 했다. 특히 동일가치노동 동일보수 원칙이 확립될 수 있도록 하고 비정규직 노동자의 사회보험 적용을 확대하며 보험료 부과체계를 개선하여 비정규직 노동자의 사회보장권을 강화함을 물론 비정규직 노동자의 교육과 훈련 강화를 통해 능력을 개발하여 정규직화를 촉진하는 것을 목표로 설정하였다는 사실을 강조한다.

다음으로 노동권에 대한 새로운 접근이 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)이라는 의제를 중심으로 최근 부각되고 있는 것은 주목해야 한다. 한국에서 CSR이 제기된 것은 외환위기를 전후하여 한국경제 성장의 주역으로 칭송받던 재벌 및 대기업에 대한 사회적 비판이 시작되면서 부터이다. 또한 전 세계적으로 기업의 지속성장 조건으로 CSR이 강조되고 있는 것도 중요한 요인이다. 우선 개별 국가수준의 양상을 보면 미국의 포춘지는 ‘미국에서 가장 존경받는 기업’을 선정하는 8개 기준 중의 하나로 CSR을 제시하고 있으며 영국, 프랑스 등 유럽국가의 경우 정부차원에서 CSR을 추진하겠다는 의지를 표명하였다. 그리고 국제 NGO들도 기업이 근로자들의 삶의 질과 환경개선 문제 등에 책임있는 행동을 해줄 것을 요구하고 있다(조희재 외, 2007).

국제적으로도 CSR을 지지하는 다양한 노력들이 전개되고 있을 뿐만 아니라 CSR이 국제적인 규범 수준으로 격상되고 있는 양상이다. 우선 1999년 코피 아난 전 UN 사무총장이 다포스 포럼에서 저개발국의 사회문제 해결에 기업의 적극적인 참여를 요구하면서 2000년 정식으로 발효된 UN Global Compact가 있다. 초기에는 38개의 전 세계 기업이 참여하였으나 2007년 현재 총 3,484개 기업이 참여하는 것으로 급성장하였다. 다른 한편 OECD는 다국적 기업의 사회적 책임을 제고하기 위하여 1976년에 만든 다국적 기업 가이드라인(Guidelines for Multinational Enterprises) 2000년 새롭게 개정한 바 있다.

그리고 1989년 알래스카 해안에서 미국석유회사 엑슨의 유조선 침몰로 해안 전체가 오염된 발데스호 사건을 계기로 결성된 환경책임경제연합(Coalition for Environmentally Responsible Economics: CERES)은 1997년 UN 환경계획(United Nations Environment Programme)과 협약을 맺고 GRI(Global Report Initiative) 프로그램을 시작한다. GRI는 경제, 환경, 노동관행과 좋은 일자리, 인권, 사회, 품질, 제품책임 등과 관련된 표준화된 기업 지속가능성 보고서 가이드라인을 개발하고 보급한다. 2006년 9월 현재 전 세계 860개 기업이 GRI 보고서 가이드라인에 따른 지속가능 보고서를 발간하고 있으며 한국은 삼성SDI, 현대자동차 등 12개 기업이 보고서를 등록하고 있다(노광표외, 2007).

또한 2004년 6월 국제표준화기구(ISO)는 기업뿐만 아니라 정부, 시민단체 등 모든 조직의 사회적 책임(Social Responsibility: SR)에 대한 가이드라인인 ISO26000을 제정할 것을 결의하고 이것이 2009년에는 작동될 것으로 보이면서 기업의 사회적 책임이 세계적으로 규범화되고 있다. 소위 SR 라운드가 시작될 가능성이 큰 것이다.

이 중 노동분야 기준은 UN Global Compact, GRI, ISO26000 등에서 포함된 노동영역의 국제적 기준이 수렴되고 있는 양상인데 그 내용은 ① 노동3권(단체결성, 단체교섭, 단체행동)의 보장, ② 강제노동금지, ③ 아동노동 철폐, ④ 노동에서의 차별금지, ⑤ 고용의 책임(양과 질), ⑥ 산업안전과 보건, ⑦ 교육훈련 등이다(이장원, 2007).

김용탁(2007)도 노동권과 관련된 기업의 사회적 책임을 강조한다. 기업의 사회적 책임이란 기업의 이익과 관련 이해관계자 및 사회 전체의 이익을 동시에 추구하는 행위규범을 정하는 동시에, 그에 따라 기업의 의사결정 및 활동을 하는 책임으로서, 이를 통해 사회적 재화를 창출하도록 노력하는 행위라 할 수 있다. 따라서 기업의 사회적 책임에 장애인 고용의 차별해소 및 노동권 보호 등의 문제가 포함되어야 하는 것은 두말할 나위도 없다고 강조한다.

또한 노광표외(2007)는 CSR이 노동조합에 던지는 함의는 ‘기업활동’에 따른 노동자의 ‘위험요인’을 제거하기 위해서는 노동자 스스로 기업의 핵심 이해당사자로서의 자기 위상을 확립하는 것과 함께 이를 실행할 수 있는 기업 의사결정 구조의 참여 보장을 제도화하는 것이 필요하다고 강조한다. 이런 점에서 ‘단체교섭’이라는 전통적인 노동조합의 활동이 종업원의 기업지배구조 참여로 뒷받침되어야 한다는 것이다.

2) 기존 노동권 관련 지표의 검토

지금까지 ‘사회권으로서의 노동권’에 대한 연구동향 및 국제적 기준의 변화를 살펴보았다. 이에 따르면 노동권 관련 지표는 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 ‘사회적 배제’ 지표이고 다른 하나가 ‘기업의 사회적 책임’과 관련된 국제적인 노동관행 기준이다.

우선 사회적 배제 지표는 배제의 유형, 배제의 원인 그리고 배제의 결과 중 어느 하나에 초점을 맞추고 있지만 대체적으로 ‘실업’을 중심에 두고 있으며 실업과 같은 새로운 사회적 위험에 직면한 개인 혹은 집단의 사회적 배제 현상을 저지하고 사회적 통합을 이루기 위한 노력의 일환으로서 이와 같은 개인 혹은 집단의 비중이나 구성비율의 개선에 목적을

둔다. 또한 이것은 국가간 비교가 가능한 양적인 통계수치라는 점에서 효용성이 있다.

Robinson & Oppenheim(1998)은 노동영역에 있어 사회적 배제지표를 ‘실직’으로 구성하고 ① 장기실직률(2년이상)추이, ② 실업, 비고용(non-employment), 비근로(workless) 가구 추이, ③ 비근로가구(workless households)의 인적구성비율을 세부 지표로 구성하고 있다. BLP의 사회적 배제지표는 생산행위의 결여를 배제로 보고 ‘취업, 자영업, 가사종사자, 연금수령자, 전업학생이 아닌 사람’을 지표로 구성하고 있다. Bradshaw and others(2000)도 실직상태를 중요한 지표로 보고 그 측정치로 실업율을 설정하고 있다.

유럽연합의 사회적 배제 지표도 이와 유사하다. 1차적 지표로 실직을 보고 그 구체적 측정지표를 ① 장기실직: 경제활동 인구 중 ILO 기준으로 12개월 이상 장기실직자의 비율, ② 무직 가구원수: 전체 인구 중 일자리 없는 가구의 가구원 비율을 제시한다. 그리고 2차적 지표로 장기실직자비율(전체 실직자 중 12개월 이상 실직상태에 있는 실직자의 비율)과 극 장기실직자 비율(전체 경제활동 인구 중 24개월 이상 실직상태에 있는 실직자의 비율)을 제시한다. 다만 한 가지 특징적인 것은 지역적 응집도로서 지역간 취업률의 편차를 고려하고 있다는 점이다.

Atkinson et al(2002)은 노동권과 관련된 지표를 ‘고용’에서의 사회적 배제 지표로 특정하고 구체적 지표를 실업을 중심으로 제안한다. 제시된 권고안에서 1차 지표 중 노동권의 영역과 관련된 부분은 ILO 기준에 입각한 장기실업률, 무직가구원이 전인구에서 차지하는 비중이며 2차 지표는 비임금근로자 (non-employed) 비율, proportion of discouraged workers, 비자발적 시간제근로(18-64세 사이 정규교육을 받은 자들 중) 이다. 실업이 여전히 중요한 지표이긴 하지만 시간제 근로는 유럽의 가장 중요한 불안전 고용형태라는 점에서 기존의 것 보다는 발전된 안일 것이다.

하지만 한국에서는 실업 즉 실업자수나 실업률 혹은 장기실직을 중요한 사회적 배제 현상의 지표로 사용하거나 실업문제를 중심으로 외국과 비교할 경우 한국적인 사회적 위험과 사회적 배제의 특성을 드러내기 어렵다. 무엇보다 한국에서는 사회적 위험이 실업률로 충분히 반영되지 않는다. <표 4-2-1>에 따르면 한국의 실업률은 1996년 2.0%에 비해 늘어나긴 했으나 전 세계적으로 가장 낮은 수치를 보이고 있다. 특히 2000년 이후 실업률이 1997년 이전보다 높은 이유 중 하나는 집계방식이 구직기간 1주에서 구직기간 4주로 바뀌었기 때문이다. 따라서 기존의 1주로 하면 3.5%로 0.2% 정도 떨어진다. 그런데 실업률이 낮다는 것이 한국의 노동시장 및 노동환경이 양호하다는 것을 의미하지는 않는다.

<표 4-4-1> 실업률 국제비교

	한국	일본	대만	중국	호주	프랑스	독일	스웨덴	영국	미국
1996	2.0	3.4	2.6	3.0	8.2	11.6	8.6	9.6	8.0	5.4
1997	2.6	3.4	2.7	3.0	8.3	11.5	9.2	9.9	6.9	4.9
1998	7.0	4.1	2.7	3.1	7.7	11.1	8.8	8.2	6.2	4.5
1999	6.3	4.7	2.9	3.1	6.9	10.5	7.9	6.7	5.9	4.2
2000	4.4	4.7	3.0	3.1	6.3	9.1	7.2	5.6	5.4	4.0
2001	4.0	5.0	4.6	3.6	6.8	8.4	7.4	4.9	5.0	4.8
2002	3.3	5.4	5.2	4.0	6.4	8.9	8.2	4.9	5.1	5.8
2003	3.6	5.3	5.0	4.3	6.1	9.5	9.1	5.6	4.9	6.0
2004	3.7	4.7	4.4	4.2	5.5	9.6	9.5	6.4	4.7	5.5
2005	3.7	4.4	4.1	4.2	5.1	9.5	9.5	-	4.7	5.1

자료: 2006 해외노동통계, 한국노동연구원

반면 15~24세의 청년실업률의 경우 2005년 현재 한국이 10.2%인 반면 일본 8.7%, 호주 10.8%, 프랑스 22.8%, 독일 15.2%, 영국 11.8%, 미국 11.3%이다. 전체적인 실업률은 낮지만 한국의 청년실업률이 높은 것은 한국의 교육수준이 점점 높아지고 군입대 등에 따라 취업을 하는 연령이 점점 높아지는 탓도 있다. 따라서 청년실업률을 사용할 경우는 연령대의 범위를 조정할 필요가 있다.

또한 한국에서는 최근 실업보다는 불안정고용이나 저임금 근로가 사회적 배제의 중요한 현상으로 나타난다. 물론 최근 안정환(2006)은 실업률을 경기순환적 실업률과 구조적 실업률로 분해하여 구조적 실업률이 소득불평등을 악화시키는 요인이라고 주장하였으나 이 역시 기술통계에 기초한 수치로 표현되기 어렵다는 점에서 일반적인 통계지표로 활용하는데는 한계가 있다.

하지만 실업이 아닌 불완전 고용 등을 중심 지표로 선택할 경우 외국과의 양적인 비교가 어려운 한계가 있다는 것 역시 고려해야 한다. 그리고 불안정고용의 지표로서 외국에서와 같이 시간제 근로 지표를 사용하기도 어려운데, 한국의 불안정 고용은 기간제와 간접고용의 형태로 나타나고 있기 때문이다. 더군다나 현재의 비자발, 자발의 구분을 그대로 받아들이며 측정하는 것에는 많은 한계가 있다는 점 역시 함께 고려해야 한다.

또한 한국의 장기실업률이나 장기실직자의 비중은 매우 낮은 편이며 심지어 외환위기 당시에도 마찬가지였다. 따라서 외국에서처럼 장기실업률을 주요 지표로 사용하는 것은 거의 의미가 없다. 이렇게 한국에서 장기실업률이 낮은 이유는 실업탈출율이 높기 때문이다. 경제위기 이후 우리나라 노동시장에서는 대규모의 일자리 파괴에 따른 실업유입으로 실업자의 발생이 급증하였다. 그렇지만 동시에 실업탈출율도 매우 높은 수준을 유지하였으며

이에 따라 장기실업율이 하락하였다. 이것은 강력한 실업대책의 효과이기도 하겠지만 상당수의 실업자들이 임시직이나 일용직 등의 비정규직에 재취업할 수 있다는 사실에도 기인한다. 또한 사회보장제도의 미비와 생계유지 어려움으로 인해 상당수의 실업자들이 기대수준을 낮추는 것도 중요한 원인이다(남춘호, 2002). 예를 들어 한국의 고용보험은 1주일 소정노동시간이 15시간 미만이거나 외국인 노동자, 4인미만 사업종사자 등은 제외된다. 또한 180일 이상 보험에 가입해야 수급권이 있으며 수급기간은 최대 240일, 급여수준은 퇴직전 평균임금의 50% 수준이다. 이와 같은 조건 아래서는 장기실업자로 시장에 남아있기가 어렵다(성은미, 2007). 하지만 또 다른 중요한 이유는 다수의 실업자들이 구직활동을 중단하고 노동시장에서 퇴장하여 비경제활동인구화 하였던 점이다. 실업상태로부터 비경제활동상태로 전환하였기 때문에 겉보기에는 장기실업율이 그다지 높지 않았을 가능성을 배제하기 어려운 것이다(남춘호, 2002).

따라서 이와 같은 한국의 특수성을 보완하기 위해서는 우선 유럽 각국의 독특한 사회적 배제지표를 참고할 필요가 있다. 예를 들어 벨기에는 고용(employment)과 관련하여 빈곤선아래의 근로자비율(근로빈민), 실업률, 스페인은 저임금근로, 실업, 장기청년실업, 프랑스는 6개월 이상 안정적으로 근로하는 근로자수, 지속적으로 근로하기를 원하는 시간제 근로자비율, 청년실업률, 근로빈민, 비경제활동인구에 소속된 아동비율, 이탈리아는 고용율, 청년실업률, 무직가구에 소속된 아동비율, 여성실업률, 출산후 퇴출(경력단절)된 여성비율, 2인 이상의 실업자를 가진 가구의 비율, 포르투갈은 교육수준과 연령별 실업율, 저임금근로자 비율, 미숙련자의 평균 소득비율, 직업훈련을 받은 경험이 있는 근로자비율, 핀란드는 non-participation 인구비율, 학교에 남아있으면서 직업이 없는 청년층 등이 사회적 배제의 지표이다(Atkinson et al, 2002).

동시에 한국에서의 사회적 배제지표에 대한 연구는 이제 출발선에 서 있다 할 것이다. 서병수(2005)는 고용분야에서의 사회적 배제지표로 장기실직, 무직가구원수, 정규직/비정규직/임시직, 노조가입을 제시한다. '실업'을 중심에 두고 있다는 점에서는 외국의 지표와 유사하나 비정규 등 불안정 고용 및 노조가입여부를 함께 제시하고 있다는 점에서 특징적이다.

또한 김안나(2007)는 유럽의 사회적 배제 지표를 노동 영역에서 거의 그대로 수용하여 ① 실업률: 실업자가 경제활동인구에서 차지하는 비율, ② 경제활동인구 중 장기실업률: 전체 경제활동인구 중 ILO 기준으로 12개월 이상 실업상태에 있는 사람의 비율, ③ 실업자 중 장기실업비율: 전체 실업자 중 ILO 기준으로 12개월 이상 실업상태에 있는 사람의 비

율, ④ 경제활동인구 중 초장기실업비율: 전체 경제활동인구 중 ILO 기준으로 24개월 이상 실업상태에 있는 사람의 비율 ⑤ 직업상실가구의 가구원 수: 일하는 가구원이 전혀 없는 가구에 사는 0~65세 가구원 수, ⑥ 고용률: 생산가능인구 대비 취업자 비율, ⑦ 청년실업률: 청년실업자(15~29세)가 경제활동인구에서 차지하는 비율 등을 제시한다. 하지만 이처럼 실업을 노동권 지표의 중심에 두는 것은 한국적 상황에 걸맞지 않다는 점에서 국제적 비교가 가능하되 한국적 특수성을 살릴 수 있는 지표의 개발이 요구된다 할 것이다.

다음으로 기업의 사회적 책임에서 거론되고 있는 노동영역의 지표들을 참고하는 것 역시 충분한 의미를 갖는다. 이 지표들은 국가 간의 비교가 가능한 양적 통계치이기보다는 차별이나 배제를 피하고 괜찮은 일자리를 만들기 위한 표준 규범이 제도적으로 확립되어 있는지를 확인하고 그와 같은 제도의 확립이나 차별 금지를 전 세계적인 기준으로 권장하는 것에 주목한다.

UN Global Compact의 노동관련 지표는 4가지 인데 ① 기업은 결사의 자유와 단체교섭권의 권리를 보장해야 한다(결사의 자유에 관한 ILO 협약 제87호 및 제 98호), ② 기업은 모든 형태의 강제노동을 배제하여야 한다(강제노동금지에 관한 ILO협약 제29호 및 제 105호), ③ 기업은 아동노동을 효과적으로 폐지해야 한다(아동노동 철폐에 관한 ILO협약 제 138호 및 제182호), ④ 기업은 고용 및 업무에서 차별을 배제하여야 한다(차별금지에 관한 ILO 협약 제100호 및 제111호).

다음으로 GRI 가이드라인에서 노동관련 지표는 <표 4-4-2>와 같다.

<표 4-4-2> GRI 가이드라인 중 노동(인권) 관련 지표

	설명	
	G2(2006)	G3(2007)
고용	지역/국가, 고용/비고용, 정규/파트타임, 무한/유한/임시 등 분류별 종업원 현황, 간접고용 제시	고용형태, 고용계약, 지역(region)에 따른 총노동력
	지역/국가별 순고용창출과 평균 이직율	연령, 성, 지역별 총 이직자수와 이직율
	법적으로 규정된 내용 이상의 직원복지	기업의 주요 운영 사항으로, 임시직 혹은 파트타임 종업원에게 제공되지 않고 풀타임 종업원에게 제공되는 복지
전략 관리	투자자와 조달의사결정시 인권의 영향을 고려하고 있다는 증거(하청계약포함)	인권조항 혹은 인권 심사를 받았음을 포함하는 중요 투자협약의 총수와 비율
	기업의 공급연쇄와 계약자의 인권에 대한 모니터링 시스템과 모니터링 결과를 포함하는 글로벌 방침과 절차/프로그램에 대한 기술	인권심사를 받거나 조치를 취한 중요한 부품사나 하청업자의 비율
	기업의 운영과 관련된 인권의 모든 측면에 관한 기업의 방침과 사례에 대한 종업원교육(교육유형, 교육시간)	기업운영과 관련 있는 인권에 대한 정책과 절차를 종업원들에게 교육한 총시간(교육한 종업원 비율)

	교육생수, 평균교육기간)	포함)
고충 처리	인권 이슈를 포함하여 이의제기한 사례 기술	삭제
	비보복 방침과 효과적이고 비밀이 보장되는 종업원 고충처리시스템에 대한 기술	삭제
차별	기업의 운용에 있어서 모든 형태의 차별을 배제하기 위한 모니터링 시스템과 모니터링 결과를 포함하는 글로벌 방침과 절차/프로그램에 대한 기술	차별사건과 조치에 관한 총수
아동 노동	ILO협약 138호에 정의된 아동노동을 차단하기 위한 방침이 눈에 띄게 언급되고 적용되는 정도와 아동노동에 대한 심각한 위험성과 강제노동 근절을 강구할 조치를 담은 운영규정	아동노동에 대한 심각한 위험성과 강제노동 근절을 강구할 조치를 담은 운영규정
강제 노동	강제노동을 방지하기 위한 방침이 눈에 띄게 언급되고 적용되는 정도와 모니터링 시스템 및 그 결과에 의해서 이 이슈를 설명하는 절차와 프로그램에 대한 기술	강제노동에 대한 심각한 위험성과 강제노동 근절을 강구할 조치를 담은 운영규정
노사 관계	지역별 독립노조 소속의 직원 또는 자발적 참여직원 비율 또는 지역/국가별 단체협상	단체협약의 적용을 받는 종업원 비율
	지역/국가별 단체협상의 적용을 받는 종업원비율 해당 기업의 운영변화(예, 구조조정)에 대한 정보, 협의, 종업원과의 협상과 관련한 정책과 절차	단체협약에 기재 유무를 포함하여 중요한 운영변화에 대한 최소 통보 기간
	의사결정 또는 경영, 기업지배구조에 공식적인 종업원 참여를 위한 조항	(지배구조 공개 항목에 소개하는 방식으로 바꿈)
노조 결성	결사의 자유정책에 대한 기술 그리고 이 정책이 법과 독립적으로 적용되는 범위와 이 이슈를 다루는 절차와 프로그램에 대한 기술	결사의 자유나 단체교섭의 권리가 심각하게 침해 받았음을 규명하거나 이 권리를 지지하기 위한 조치를 정한 운영규정
산업 안전 보건	산업재해와 질병 기록과 통지에 대한 사례	(여타 항목으로 통합)
	경영진과 종업원 대표로 구성된 공식적 공동보건 안전위원회에 대한 기술, 그리고 그 위원회가 담당하는 인력의 비중	직업안전프로그램을 모니터링하고 자문하는 공식적 노사공동보건안전위원회에 의해 대표되는 총인력의 비율
	표준 상해, 손실일수, 결근율과 작업관련 사망자(fatality)수(하청근로자 포함)	지역별, 상해, 직업병, 손실일수의 비율, 결근율, 그리고 작업관련 총 사망자수
	에이즈에 대한 (작업장과 작업장 외) 정책과 프로그램에 대한 기술	회사직원, 가족, 지역사회 회원들을 위한, 심각한 질병에 대한 교육, 훈련, 상담, 예방 및 위기관리 프로그램
	산업안전보건경영시스템에 관한 ILO 가이드라인을 실질적으로 준수하고 있다는 증거	(여타 항목에서 포괄하여 삭제)
	노조나 다른 종업원 대표와 맺은 작업중 보건과 안전을 다루는 공식협약에 대한 기술 그리고 그 협약이 포괄하는 인력의 비중	노동조합과 맺은 공식협약이 포괄하는 보건과 안전에 관한 주제
	종업원 범주별 1인당 한 해 평균 교육시간(예: 고위관리자, 중간관리자, 전문직, 기술직, 행정직, 생산직, 유지보수 등)	종업원 범주별 1인당 한 해 평균 교육시간(동일)
교육 훈련	종업원들의 계속 고용가능성과 퇴직지원에 대한 프로그램 설명	종업원의 계속 고용가능성과 퇴직 지원을 돕는 기술관리와 평생교육을 위한 프로그램
	기술관리 또는 평생교육을 위한 구체적 정책과 프로그램을 명시	(여타 항목과 통합)
	없음	정기적으로 성과나 경려계발에 대해 평가받는 중

		업원의 비율
다 양 성 기 회	동등기회정책 또는 프로그램 필수준수를 위한 모 니터링 시스템과 모니터링의 결과 설명	(여타 항목에서 다루어짐)
	고위관리자 및 기업 지배구조 기구의 구성, 남녀 구성비와 문화적으로 적절하다고 간주되는 여타 다양성 관련 지수들	기업지배구조의 구성, 성□연령□소수자별 종업원 현황, 다른 다양성 지표들
		종업원 범주별 남성과 여성의 기본급 비중

GRI는 2000년 6월 첫 지속가능성 가이드라인을 발표하였으며, 2002년 7월에 두 번째 지속가능성 보고서(G2)를 발표하였다. 그리고 2006년 10월 세 번째 가이드라인(G3)이 발표되었다. G3 가이드라인은 ① 보고 원칙이 이전에 비해 상당히 강조되었으며, ② 기존의 성과 지표에서 전략, 방침 등과 같은 서술적인 정보를 정량적인 성과지표와 분리하여 DMA(Disclosure on Management Approach)라는 분야에 통합적으로 제시할 것을 권고한다. ③ 또한 G2에 비해 간략하게 성과지표 체계를 정비하고 기업의 적용가능성이 높은 가이드라인의 작성, 보고서 정보공개에 있어서 과정의 중요성을 강조한다(노광표외, 2007).

특히 GRI의 가이드라인과 유럽의 사회적 배제지표를 비교하면 전자가 주로 제도적 내용을 확립이나 정착 유무에 초점이 맞추어져 있고 표준적 기준의 권장에 주목한다면 후자는 제도의 결과에 초점이 맞춰져 있고 정량적인 최소선의 기준을 선정하고 있을 뿐만 아니라 서술적인 정보를 갖고 있지 않는 것이 특징적이다. 위의 표 IV-2-2의 경우에도 그렇다 혹은 아니다로 대답하거나 운영규정, 사회복지 서비스의 유무 및 종류 등을 기술해야 한다. 또한 GRI 가이드라인의 노동관련 성과지표의 제목인 ‘노동관행과 괜찮은 일자리(Labor Pratices and Decent Work)’는 가이드라인의 목표와 주제를 대변하고 있는데, 이것은 유럽의 사회적 배제 지표의 목적이 사회통합인 것과 일맥상통하는 지점이 있긴 하지만 GRI 가이드라인이 좀 더 포괄적이다.

세 번째로 기업의 사회적 책임표준(SA 8000) 인증시스템을 검토해보면, SA 8000 인증시스템은 노동자의 안전보건, 단체교섭, 최저임금보장 등을 기본골자로 하는 기업의 노동환경 전반에 대해서 국제적으로 공인받을 수 있는 제3자 인증기관에 의한 ‘사회적 책임경영시스템 인증규격’이다. 1998년에 미국의 인권관련 민간조직인 경제우선평의회 인증기관(Council on Economic Priorities Accreditation Agency)이 작성하였다. 한국에서 상대적으로 잘 알려져있는 국제표준화 기구(ISO: International Organization for Standardization)의 ISO 9000(품질경영시스템) 및 ISO 14000(환경경영시스템) 인증이 기업이 생산 공급하는 제

품 및 서비스의 품질보증 및 이 과정에서 발생할 수 있는 환경위해요소에 대한 예방과 그것의 감소를 위한 인증제도라면 SA 8000은 기업을 하나의 사회조직으로 간주하고 그 기업이 사회적 윤리적으로 최소한의 의무를 수행하고 있는가, 즉 전반적인 노동환경 조건의 확보 및 준수여부를 객관적이고 신뢰성있는 제3자 인증기관이 주기적으로 평가하고 검증하여 궁극적으로 노사 모두에게 이익이 될 수 있는 것을 목적으로 한다. SA 8000은 9개 요건으로 되어 있고 그 내용은 <표4-4-3>과 같다. 그 내용을 살펴보면 알 수 있지만 차별을 금지하고 좋은 일자리를 보장할 것을 권장하는 것이 대부분이다.

<4-4-3> SA8000인증시스템 요건

구분	내용
아동 노동	<p>*아동(만15세 이하 또는 ILO에서 정의하는 아동)의 노동은 금지한다.</p> <p>*아동보호를 위한 적절한 조치를 취해야 한다.</p> <p>*의무교육해당 아동은 등교를 시켜야 하고, 학교 및 근로시간이 1일 10시간을 초과해서는 안된다.</p> <p>*아동 또는 청소년(18세이하)을 작업장 이외의 위험, 불건전한 곳에 보내면 안된다.</p>
강제 노동	<p>강제노동은 금지한다. 취업조건으로 계약금 또는 신분증을 보관해서는 안된다.</p>
보건, 안전	<p>*회사는 안전하고 건강한 작업환경을 제공해야 하고 작업중 사고에 대한 적절한 예방책을 강주해야 한다.</p> <p>*회사는 건강, 안전담당관을 임명하여야 한다.</p> <p>*모든 종업원은 건강, 안전교육을 받도록 해야 한다.</p> <p>*건강, 안전사고를 사전에 감지할 제도가 되어 있어야 한다.</p> <p>*종업원에게 깨끗한 화장실, 물, 식품저장, 위생시설을 제공해야 한다.</p> <p>*기숙사는 청결, 안전하고 근로자의 기본적 필요를 충족시켜야 한다.</p>
결사의 자유및 단체교섭	<p>*회사는 종업원의 결사의 자유 및 단체협약권을 존중해야 한다.</p> <p>*결사와 단체협약권이 법으로 금지된 나라에서는 별도의 독립단체와 단체교섭하는 제도를 마련해야 한다.</p> <p>*노동조합 대표자를 차별하거나 조합원 접촉을 방해해서는 안된다.</p>
차별	<p>*인종, 신분계급, 성별, 노조원, 정치단체 소속을 이유로 채용, 보수, 교육, 승진, 해고, 퇴직을 차별해서는 안된다.</p> <p>*인종, 신분계급, 국적, 종교, 신체장애, 성별에 따른 소속단체의 활동에 관계된 행사를 간섭해서는 안된다.</p> <p>*태도, 언어, 접촉, 성적표현, 협박, 비난하는 행위를 용인해서는 안된다.</p>
차별	<p>차별, 정신적□육체적 강압 및 욕을 해서는 안된다.</p>
근로 시간	<p>*법정근로시간을 지키되 일반적으로 주당 48시간을 초과해서는 안된다. 적어도 매주 1일은 휴무일이라야 하며 초과노동을 하더라도 주당 12시간을 초과해서는 안된다.</p> <p>*초과노동은 자발적이라야 한다.</p> <p>*필요한 경우에는 노동조합과의 합의에 따라서 7.1 항의규정에 따른 초과근무를 할 수 있다.</p>
보상	<p>*보상은 법정 최저수준 이상이라야 하며 기본생활비와 장래를 위한 저축은 할 수 있는 수준이라야 한다.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> *차별수단으로 감봉을 이용해서는 안되며, 보수는 수령자에게 관리한 수표나 현금으로 지급되어야 한다. *휴무없는 노동계약, 또는 노동법을 회피하기 위한 허위 연수생계약을 맺어서는 안된다.
경영 시스템	<ul style="list-style-type: none"> *방침: 회사는 사회적 책임과 노동조건에 관한 문서화된 방침이 있어야 한다. *평가: 최고경영자는 회사의 방침과 본 표준의 이행상태를 수시로 점검해야 한다. *책임자: 회사는 SA8000 집행담당관을 임명해야 한다. *SA8000담당관과 수시로 연락할 수 있도록 각 부서는 비관리직 사원을 임명해야 한다. *계획과 집행: 회사내의 각급 부서에서 본 표준이 이해되고 집행되도록 제도를 수립해야 한다. *납품, 하청업자: 납품, 하청업자 선정시에는 본 표준 집행가능성을 고려해야 한다. *납품, 하청업자의 본 표준 집행합의서를 받아두어야 한다. *납품, 하청업자가 이 표준을 지키고 있다는 증거가 있어야 한다. *재택 근로자에게도 이 표준에 준하는 대우를 해야 한다. *호소, 시정: 본 표준 집행관련 종업원의 호소, 진정을 들어주고 필요한 시정조치를 취해야 한다. *필요한 시정을 위하여 적절한 자원을 배정해야 한다. *대외 공개: 본 표준 집행관련 자료를 대외적으로 공개해야 한다. *검증: 본 표준 집행을 검증하고자 하는 관련 기관에게는 자료를 공개해야 한다. *기록: 본 표준 집행관련 사항을 기록으로 남겨야 한다.

자료: 노광표외(2007)

마지막으로 ISO26000을 살펴보자. 1946년 25개국 대표들이 런던에 모여 국제협력과 산업표준의 통일을 촉진하는 국제기구의 창설에 합의하고 1947년 2월 출범시킨 것이 국제표준화 기구(ISO: International Organization for Standardization) 이다. 약자인 ISO는 서로 같다는 의미인 그리스어 isos를 상징하는 것이기도 해서 국가간 제품에 적용되는 표준을 만들어 품질에 대한 국제적 신뢰도를 높이는 ISO의 정신을 표방한다 하겠다.

이미 앞에서 밝힌 것 처럼 기존의 ISO 인증시스템은 주로 제품의 품질 및 서비스 그리고 환경영향에 초점이 맞추어졌다. 그런데 2004 년 10 월 1 일 ‘사회적 책임에 대한 지침(guidance on social responsibility)’이라는 새로운 표준을 개발하겠다는 ISO의 제안서(NP, New Work Item Proposal)가 발표되고 2005년에 들어서 ISO는 UN Global Compact, GRI 가이드라인, SA8000, ILO 협약 등과 같은 현존하는 표준들을 지원하고 강화하는 원칙들에 대한 가이드라인 ISO26000을 개발하기로 최종 결정하였다.

이것이 기존의 ISO 인증시스템과 다른 것은 첫째, 인증을 목적으로 사용하지 않을 것이며 그보다는 사회적 책임(SR) 표준 가이드라인의 성격을 지닌다는 것이다. 즉 ISO 26000은 요건이 아닌 지침서(guidelines)이므로, ISO 9001(품질경영시스템), ISO 14001(환경경영시스템) 표준처럼 인증표준으로 활용되지는 않는다. 물론 최근에는 인증이 아니라 하더라도 보증(assurance)을 하는 것으로 논의가 모아지고 있으며 그 방식은 내부 감사조직을 통한 보증, 컨설팅 업체를 통한 보증, 이해당사자 집단들에 의한 보증 등이 있는데 모든 방

식을 다 통용할지 아니면 이 중 한 두가지 방식으로 제한할지는 아직 결정되지 않았다. 둘째, 또한 CSR에서 C를 빼고 대신 기업뿐만 아니라 정부, 노조, 시민단체 등 공공 및 민간 부문의 모든 조직에게 적용되는 사회적 책임을 의미한다. 즉 기업뿐만 아니라 모든 형태의 조직에 적용될 수 있는 국제규격으로서 사회적 책임의 개념과 조직이 다루어야 할 사회적 책임관련 이슈에 대한 국제적인 합의를 도출하고 사회적 책임의 원칙에 관한 실행지침을 제공하는 것에 그 목적이 있다.

<표 4-4-4> ISO 26000 3차 초안(WD 3) 개요

조항 제목 (Clause title)	조항 (Clause number)	내용(Discription of Clause contents)
범위(scope)	제1조	지침의 대상, 관련된 주제 및 포괄범위를 정의하고 한 계나 예외사항들에 대해서도 밝힌다.
규범적 참고문헌 (Normative References)	제2조	지침과 함께 사용되어야 하는 문헌이 있다면 그 목록을 제공한다.
용어 정의 (Terms and Definitions)	제3조	지침에 쓰이는 용어의 의미를 확인, 그 정의를 제공한다.
조직과 관련된 사회적 책임의 맥락 (The context of social responsibility in which an organization operate)	제4조	사회적 책임의 역사적, 현대적 맥락을 제공하고 사회적 책임 개념의 특징 및 주요쟁점사항을 설명하며 관련 이해 당사자문제 역시 다룬다.
사회적 책임 원칙(Principles of social responsibility)	제5조	다양한 출처로부터 도출된 사회적 책임의 원칙들을 찾아내고 이 원칙에 대한 지침을 제공한다.
사회적 책임의 핵심주제/이슈에 관한 지침 (Fundamental subject for social responsibility, Guidance on social responsibility issues)	제6조	사회적 책임, 조직의 지배구조, 인권, 노동관행, 환경, 공정한 운영관행, 소비자관련 과제 등에 포함된 근본문제와 핵심쟁점을 설명한다. 공동체 및 사회에 대한 기여, 사회적 개발 및 각각의 근본문제, 핵심쟁점사항과 관련된 활동 및 기대사항, 이론적 배경, 원칙 및 고려사항 등을 제공한다.
사회적 책임 실행에 관한 지침 (Guidance for an organization on implementing social responsibility)	제7조	조직에서 사회적 책임을 실행하고 통합하는 활동(정책, 관행, 접근방식, 이슈확인, 성과평가, 보고 의사전달 등)에 대한 지침제공
부속서와 문헌정보(Bibliography)		필요시 부속서 포함 가능

자료: ISO, ISO/WD3 26000-Guidance Working Draft 3-Rev, 2007.10.26.

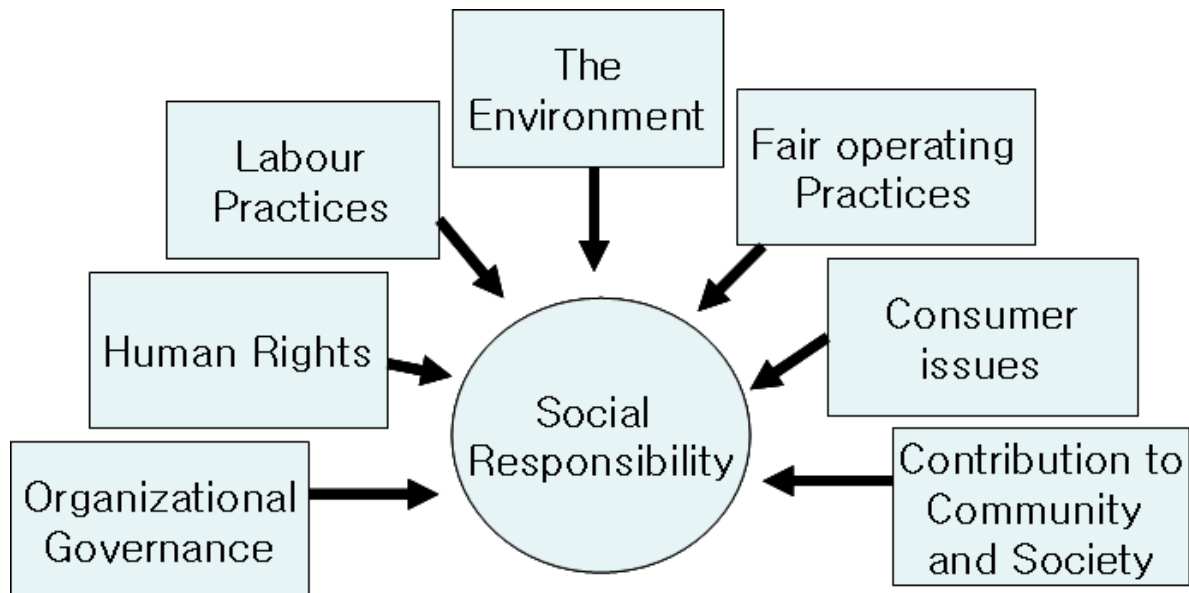
<http://isotc.iso.org/livelink/livelink?func=ll&objId=3935837&objAction=browse&sort=name>

현재까지의 진행경과를 살펴보면 ISO26000 제정을 위해 개최된 2005년 9월 실무그룹회의에서 ISO 8개항 목차가 합의되었으며 2006년 10 월 제 2차 작업을 공개하였고 2007년에는 호주 시드니에서 이미 나온 초안의 두 번째 버전에 대한 토론 및 조정 결과 3차 작업의 필요성이 합의되었다. 뒤이은 2007년 7 월 23 일 ISO 26000 제 3 차 초안이 공개되었

고 향후 몇 차례 회의를 거쳐 이것이 확정되면 회원국들의 투표를 통한 승인 절차를 밟게 되며 2009년 중 최종안이 나올 예정이다.

3차 조안에서 여기서 사회적 책임은 지배구조, 인권, 노동관행, 환경, 공정관행, 소비자문제, 지역사회에 대한 기여 등 크게 7가지 영역으로 구성된다.

[그림 4-4-1] ISO 26000 3차 초안(WD 3): 7가지 핵심영역



자료: ISO, ISO/WD3 26000-Guidance Working Draft 3-Rev, 2007.10.26

<http://isotc.iso.org/livelink/livelink?func=ll&objId=3935837&objAction=browse&sort=name>

이 중 인권과 노동관행에서 나타나는 노동권 관련 조항들을 살펴보면 다음과 같다.

<4-4-5> ISO 26000 3차 초안(WD 3): 노동권 관련 조항

인권 issue 4: 작업장에서의 기본권리
<ul style="list-style-type: none"> -노동자가 조직을 만들고 참여할 권리와 집단적 협상의 권리 존중. 노동자들의 노조 형성의 권리 -단체협상. 고용의 기간과 조건은 자발적 집단협상에 의해 정해져야 하며 노동자의 대표조직은 이와 같은 활동을 위한 편의를 제공받아야 함. 집단적 합의는 분쟁의 해결을 위한 조항을 포함해야 하며 노동자조직들은 중요한 협상을 위해 필요한 정보를 제공받아야 함. -강제노동 및 최수노동의 금지 -15세 미만 아동노동의 금지, 18세 이하의 청소년은 건강과 안녕 도덕적으로 유해한 작업장에서의 노동 금지 -고용관행에서의 차별 금지: 채용, 훈련, 승진 등은 숙련과 경험에 기초하여 이루어져야 하며 인종, 피부

<p>색, 성별, 종교, 정치적성향, 국적 혹은 민족 등에 의해서 이루어지면 안됨,</p> <p>-AIDS나 성적지향에 기초한 차별금지</p> <p>-동일가치노동, 동일임금: 여성의 노동에 대한 저평가는 성차별이며 성별 불평등 없이 보상이 이루어져야 함</p>
<p>노동관행 issue 1: 고용과 고용관계</p> <p>-대리하여 이뤄지는 모든 작업이 고용인(임금노동자)에 의해 이루어지는지 혹은 독립자영업자에 의해 수행되는지가 분명해야 함</p> <p>-고용관계가 아닌 것 처럼 가장하여 고용주의 법적인 의무를 회피하지 말아야 함</p> <p>-고용안정은 개별 노동자와 사회 모두에 중요하다는 사실을 인지할 것. 단기적 혹은 계절적인 성격을 제외한 일용직(casual work), 임시직(temporary work)의 사용을 회피하는 적극적 노동력 이용 계획</p> <p>-고용에 영향을 주는 직장폐쇄와 같은 경영상의 변화를 고려할 경우 그 부정적 효과를 최소화하기 위해 노력할 뿐만 아니라 노동자대표에게 적절한 정보를 제공하고 납득가능한 공지를 해야 함</p> <p>-고용관행에서의 차별금지, 장애인□청소년□고령자□이주노동자 및 여성에게 동등한 기회의 제공</p> <p>-임의적이고 차별적인 해고관행 금지</p> <p>-법적으로 인정된 혹은 고용주로서 책임있고 괜찮은 일자리를 제공할 것이라고 추정되며 능력있는 기업과만 작업(도급)계약을 해야함</p> <p>-다른 조직(기업)들에 의해 수행되는 작업에 대한 책임성을 가져야 함. 도급을 주는 업체와 하도급업체와 같은 기업의 노동관행이 법적이고 제도적으로 적절하게 작업이 수행되는 적법한 기업이어야 함</p> <p>-사회적으로 책임있는 행위를 한다는 것은 공급자와 하도급계약자 모두가 노동관행의 지침을 준수하는 상황이라는 사실을 인지해야 함</p> <p>-국제적인 기업경영(operating)은 고용, 일자리창출과 개선, 승진, 일국적 발전에 있어 해당국에 우선권을 주어야 함. 이것은 실질적으로 운영되는 해당 지역의 기업을 통해 자원이 동원되고 배분되어야 한다는 것을 포함함.</p>
<p>노동관행 issue 2: 노동조건과 사회적 보호</p> <p>-노동조건은 일국의 법과 규제에 따라야 하며 관련 국제노동기준과 일치해야 함</p> <p>-여타의 법적으로 구속력있는 합의들을 통해 확립된 보다 높은 수준의 규정을 존중해야 함</p> <p>-일국적인 법적규정이 없을 경우 최소선의 국제적인 노동기준이 준수되어야 함</p> <p>국제적인 노동기준에 의해 확립된 원칙에 기초하여 기업은 다음의 것을 해야 함</p> <p>-국내법에 상응하는 좋은 임금, 노동조건 및 관행</p> <p>-노동자에게 직접 임금을 지급하되 오직 법 혹은 단체협약에 의해 제한될 수 있음</p> <p>-노동자에 대한 사회적 보호의무를 회피하려 해서는 안됨</p> <p>-법이나 단체협상에 의해 확립된 표준적 노동시간의 준수. 어떤 상황에서도 주당 48시간을 넘겨서는 안됨, 1주1회의 무조건 휴일, 1년 최소 3주의 휴가 보장</p> <p>-국내법과 관행에 따른 초과노동에 대한 보상. 기업은 초과노동을 요구할 때 그에 따른 노동자들의 불이익이나 위험을 공지해야 함</p>
<p>노동관행 issue 3: 사회적 대화</p> <p>-사회적 대화와 적절한 단체교섭 구조의 중요성을 인정. 국제적인 노조조직이 있는 분야인 경우는 국제적 수준의 사회적 대화나 교섭구조를 포함함</p> <p>-관련 사용자단체의 참여</p> <p>-노동자 스스로의 조직형성이나 집단적 교섭을 방해하거나 반대하지 말아야 함</p> <p>-노조 결성이나 단체교섭을 이유로 노동자를 차별하거나 아웃소싱 위협을 하지 말아야 함</p> <p>-노조대표자에게 작업장에서의 대리(대표)활동을 허용하고 기업의 재정과 활동을 알 수 있는 정보를 제공하며 노조대표자가 제 역할을 수행할 수 있도록 편의를 제공해야 함.</p> <p>-정부는 국제적으로 인정된 결사의 자유와 단체교섭 활동을 제한하지 말아야 하며 제한에는 인센티브</p>

scheme까지를 포함함
노동관행 issue 4: 작업장에서의 건강과 안전
<ul style="list-style-type: none"> -작업과 연관된 건강과 안정상의 위험을 이해하고 통제할 방법을 강구해야 함. 산재를 막는데 필요한 안전장비의 적절한 제공절차가 있어야 함. -산업위생의 원칙을 적용해야 함 -작업장에서의 사회심리적 장애가 직업상의 불건강과 스트레스의 원인이 된다는 점을 인지해야 함 -건강과 안정정책을 가져야 함 -건강과 안전 척도가 노동비용이 아님을 존중해야 함 -관련된 노동자들의 참여에 기초한 건강과 안전 시스템이 적용되어야 하며 그것이 노동자의 권리로서 존중되어야 함
노동관행 issue 5: 인적자원의 증진
<ul style="list-style-type: none"> -차별없이 동등하게 노동자들이 숙련과 훈련 그리고 경력관리의 기회에의 접근이 허용되어야 함 -적절한 노동시간 및 여타 정책, 예를 들어 보육시설, 아버지 휴가 등 노동자들이 적절한 일-가정 양립을 할 수 있도록 지원하는 것이 노동자의 가족에 대한 책임성임을 존중해야 함 -고용관행에서의 차별금지. 여기에는 신규채용, 훈련에의 접근, 승진과 정년 등이 포함됨 -원주민이나, 이주노동자 그리고 장애인들과 같은 취약집단의 보호와 개선을 위한 적극적 조치가 이루어져야 함 -청년실업이나 여성실업자와 같은 문제에 대한 적절한 프로그램이 확립되어야 함 -건강과 건강한 삶을 증진시키기 위한 노사의 공동 프로그램이 확립되어야 함.

자료: ISO, ISO/WD3 26000-Guidance Working Draft 3-Rev, 2007.10.26

ISO26000 초안은 유럽의 사회적 배제 지표와 비교할 경우 몇 가지 특징을 가진다. 첫째는 유럽의 사회적 배제가 사회적 통합을 위한 최소선을 정의하고 있다면 ISO26000은 인권과 노동관행에서의 표준적인 규범을 제시하고 있다는 사실이다. 둘째, 사회적 배제지표가 제도의 결과에 초점을 맞추고 있다면 ISO26000은 제도 그 자체에 초점을 두고 있다. 셋째, ISO20006은 전 세계적으로 나타나는 다양한 고용형태 특히 간접고용까지를 포괄하여 여기서 노동권이 보호될 수 있는 방법을 구체적으로 제시하고 있다는 점에서 ‘실업’에 주로 초점을 맞추고 있는 사회적 배제 지표와 구별된다. 넷째, 유럽의 사회적 배제 지표는 유럽연합을 그 기반으로 하고 있다는 점에서 이행의 의무가 상대적으로 높은 반면 ISO26000은 아직은 이행의 의무 정도를 알기 힘들다. 하지만 전 세계적인 노동관행과 관련하여 향후 어떤 점들이 문제가 될 수 있는지를 폭넓게 보여주는 긍정적인 면 역시 존재하며, 만약 보증을 하는 것으로 규범화될 경우 이행에 대한 규범적 영향력은 상당히 커진다.

따라서 한국의 노동권 지표를 구성할 때 즉각적인 개선노력을 기울여 최소선을 확보하는 것과 좀 더 포괄적인 노력을 통해 노동관행 전반을 바꾸어나가는 것의 양자를 모두 고려해야 하며 어떤 것에 초점을 맞출 것인가를 고민하지 않을 수 없다. 또한 통계수치로 제시될 수 있으며 상대화할 수 있는 것과 절대적인 기준 및 제도 중 어디에 주목할 것인가

역시 고려사항일 것이다.

3) 노동권의 정의 및 노동권 지표 구성 원칙

가) 노동권의 정의

1966년 12월 16일 채택되고 1976년 1월 3일 발효된 「경제□사회□문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)」 사회권으로서의 노동권을 다음과 같이 규정한다.

제 6조 근로에 대한 권리

1. 이 규약의 당사국은, 모든 사람이 자유로이 선택하거나 수락하는 노동에 의하여 생계를 영위할 권리를 포함하는 근로의 권리를 인정하며, 동 권리를 보호하기 위하여 적절한 조치를 취한다.
2. 이 규약의 당사국이 근로권의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취하는 제반조치에는 개인에게 기본적인 정치적, 경제적 자유를 보장하는 조건하에서 확실한 경제적, 사회적, 문화적 발전과 생산적인 완전고용을 달성하기 위한 기술 및 직업의 지도, 훈련계획, 정책 및 기술이 포함되어야 한다.

제 7조 공정하고 유리한 근로조건을 향유할 권리

이 규약의 당사국은 특히 다음 사항이 확보되는 공정하고 유리한 근로 조건을 모든 사람이 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.

(a) 모든 근로자에게 최소한 다음의 것을 제공하는 보수

- (i) 공정한 임금과 어떠한 종류의 차별도 없는 동등한 가치의 노동에 대한 동등한 보수, 특히 여성에게 대하여는 동등한 노동에 대한 동등한 보수와 함께 남성이 향유하는 것보다 열등하지 아니한 근로 조건의 보장
- (ii) 이 규약의 규정에 따른 근로자 자신과 그 가족의 품위 있는 생활

(b) 안전하고 건강한 근로조건

(c) 연공서열 및 능력 이외의 다른 고려에 의하지 아니하고, 모든 사람이 자기의 직장에서 적절한 상위직으로 승진할 수 있는 동등한 기회

(d) 휴식, 여가 및 근로시간의 합리적 제한, 공휴일에 대한 보수와 정기적인 유급휴일

제 8조 노동조합의 결성□가입 및 파업할 수 있는 권리

1. 이 규약의 당사국은 다음의 권리를 확보할 것을 약속한다.

- (a) 모든 사람은 그의 경제적, 사회적 이익을 증진하고 보호하기 위하여 관계 단체의 규칙에만 따를 것을 조건으로 노동조합을 결성하고, 그가 선택한 노동조합에 가입하는 권리, 그러한 권리의 행사에 대하여는 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보 또는 공공질서를 위하여 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주 사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과할 수 없다.
- (b) 노동조합이 전국적인 연합 또는 총연합을 설립하는 권리 및 총연합이 국제 노동조합조직을 결성하거나 또는 가입하는 권리
- (c) 노동조합은 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보, 공공질서를 위하하거나 또는 타인의 권리와 자유

를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 제한 이외의 어떠한 제한도 받지 아니하고 자유로이 활동할 권리

(d) 특정국가의 법률에 따라 행사될 것을 조건으로 파업을 할 수 있는 권리

2. 이 조는 군인, 경찰 구성원 또는 행정관리가 전기한 권리들을 행사하는 것에 대하여 합법적인 제한을 부과하는 것을 방해하지 아니한다.
3. 이 조의 어떠한 규정도 결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 1948년의 국제노동기구협약의 당사국이 동 협약에 규정된 보장을 저해하려는 입법조치를 취하도록 하거나, 또는 이를 저해하려는 방법으로 법률을 적용할 것을 허용하지 아니한다.

또한 이와 같은 권리를 인정한 세계적 혹은 지역적 인권문서들로서는 세계인권선언 20조, 「세계인권선언 23조」, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제8조 3(a)항, 제22조, 「모든형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제5조 (e)항 (i)호, 「여성에 대한 모든 형태의 차별에 관한 협약」 제11조 1(a)항, 「아동의 권리에 관한 협약」 제32조, 「인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약」 제11조, 「모든 이주노동자와 그 가족 구성원의 권리 보호에 관한 국제협약」 11조 1항 2항, 「인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약」 제2조, 「유럽사회헌장」 제1부, 「유럽사회헌장」 제2부, 「인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장 제15조」, 「미주인권조약」 제16조, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 미주협약에 대한 추가의정서」, 국제노동기구 제 협약¹⁹⁾ 등이다.

따라서 사회권으로서의 노동권은 성, 연령, 종교, 신체적 장애 유무, 성적취향 뿐만 아니라 고용형태, 취업형태 등의 노동시장과 법제도 그리고 기타 구조적 요인에 의해 개별적 혹은 집단적으로 정당한 노동의 기회를 얻지 못하거나 노동과정에서 불리한 처우를 받거나 노동의 결과에 대한 차별을 받지 않고 동등하게 노동할 수 있는 권리를 의미한다. 또한 그 노동을 통해 노동자 자신과 가족이 건강하고 품위있는 생활을 할 수 있어야 하며 동시에 이와 같은 노동의 권리를 획득하기 위한 자유로운 결사와 표현의 자유를 포괄한다.

따라서 노동권 지표는 개별적 혹은 집단적으로 노동의 권리가 동등하게 부여되지 못하

19) 국제노동기구 제 협약으로는 ● 제1호 공업부문 사업장에서 근로시간을 1일 8시간, 1주 48시간으로 제한하는 협약(1919년), ● 제14호 공업부문 사업장에서의 주휴 적용에 관한 협약(1921년), ● 제26호 최저임금결정제도의 수립에 관한 협약(1928년), ● 제30호 상업 및 사무직 부문의 근로시간 규제에 관한 협약(1930년), ● 제 47호 근로시간의 1주 40시간 단축에 관한 협약(1935년), ● 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(1948년), ● 제95호 임금 보호에 관한 협약(1949년), ● 제98호 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약(1949년) ● 제99호 농업에서의 최저임금결정제도에 관한 협약(1951년), ● 제100호 동일가치 근로에 대한 남녀근로자의 동등보수에 관한 협약(1951년), ● 제132호 연차유급휴가에 관한 협약(1970년개정), ● 제140호 유급교육휴가에 관한 협약(1974년), ● 제151호 공공부문에서의 단결권 보호 및 고용조건의 결정을 위한 절차에 관한 협약(1978년), ● 제154호 단체교섭 촉진에 관한 협약(1981년) ● 제155호 산업안전 보건 및 작업환경에 관한 협약(1981년), ● 제171호 야간근로에 관한 협약(1990년), ● 제175호 단시간 근로에 관한 협약(1994년) 등이다.

는 개인 혹은 집단이 형성 혹은 재형성 되는 양상 및 그로인한 사회적 문제를 특정하고 그 내용 및 정도를 지표화하여 이 지표를 개선하는 것을 통해 사회적 통합이 증진되도록 하는 국가적 차원의 노력을 촉구하는 것이 되어야 한다.

나) 지표 구성의 원칙

노동권 지표 구성의 원칙은 다음과 같다.

① 영역(차원)의 구성

노동시장 및 노사관계 영역에서의 노동관행이 가진 문제, 특히 한국의 독특한 사회적 위험과 사회적 배제 문제를 정확하게 특정하는 것에 주목한다. 따라서 유럽의 사회적 배제지표에서 '고용'으로 제한된 영역을 노사관계로까지 확장하되 국제수준의 비교가 가능하도록 가급적 공통항목을 개발하는 것에 유의한다.

② 서술적 방식과 정량적 방식

현재는 표준적인 해석이 가능하며 통계적으로 신뢰성이 확보된 전국적 수준의 지표를 개발하는 정량적 방식을 채택한다. 하지만 이 경우 제도나 규범, 운영방식 유무, 작동방식 등을 확인하기 어렵다는 문제가 있기 때문에 향후 두 개의 수준 즉 서술적 접근과 정량적 접근, 제도 및 규범의 수준과 그 결과의 수준으로 나누어 지표를 만드는 것을 고민할 필요가 있다.

특히 ISO26000은 국제적인 노동관행에 대한 기준을 포괄하며 정량적일 뿐만 아니라 서술적인 방식이고 기업뿐만 아니라 정부, 노조, 시민사회단체 등의 사회적 책임을 제기하고 있다는 점에서 주목해야 할 것이다.

③ 정책적 효과성의 반영

정량적 방식이라 하더라도 노동시장이나 노사관계에서의 노동관행 전반을 포괄하며 국가의 정책개입에 민감하게 반응할 뿐만 아니라 그것의 효과성을 살펴볼 수 있는 지표여야 한다. 즉 비록 제도나 규범, 운영방식 그 자체에 대한 지표가 아니라 하더라도 그것의 결과를 확인할 수 있는 지표를 개발하는 것이 중요하다.

④ 보편성과 특수성

UN이나 OECD, ILO, 기타 기업의 사회적 책임에서의 노동관행 등에서 사용되는 표준에 근거할 뿐만 아니라 국제적으로 비교가능한 지표여야 한다. 노동시장과 노사관계 영역에서 사용되는 지표는 국가별로 집계방법, 집계대상 등에서 상당한 차이가 있다. 따라서 국제기관에서 국제 비교로 이미 사용하고 있는 지표일 경우에만 비교가 가능하다.

하지만 국가별 비교에만 주목할 경우 한국의 특수성을 파악하기 어려운 한계가 있다. 특히 노동권 지표가 국제적 비교 뿐만 아니라 국내의 사회적 배제 현황을 일목요연하게 살펴보고 그것을 개선하는 근거기준으로 제시되는 것이 중요하다는 점에서 보편성과 특수성을 함께 고려하기 위한 노력이 경주되어야 한다. 따라서 최근 가장 심각한 문제로 부각되고 있는 비정규고용 및 사회적 취약계층의 현황을 드러낼 수 있는 지표의 개발에 초점을 맞추고 그것을 국제적으로 비교할 수 있는 근거를 마련해야 할 것이다.

⑤ 절대성과 상대성

절대적 기준 보다는 상대적 기준을 중심으로 놓되 최소한 년단위의 변화를 파악할 수 있는 지표여야 한다. 그런 점에서 절대적 수치가 아닌 비중을 중심으로 시기별 변화를 볼 수 있는 지표일 필요가 있다. 또한 가급적 년 단위 조사를 원칙으로 하되 년 단위 조사가 안되는 경우는 격년으로 살펴보는 방식을 택한다.

⑥ 주관성과 객관성

유럽의 사회적 배제지표는 객관성에 초점을 두고 있는 반면 ISO26000 등은 주관적인 서술방식을 채택하고 있다는 점에서 상당한 차이가 있다. 또한 서베이 방식 등에 의한 주관적 지표는 이미 세계적으로 활용되고 있다는 점에서 현재는 객관적 지표를 중심으로 하되 주관적 지표를 향후 적극적으로 포괄하려는 노력을 해야 한다.

⑦ 수월성과 구체성

노동권 지표는 간략하고 수월하게 노동권 현황을 살펴보는 지표여야 한다는 점에서 지표의 수를 줄이고 그 근거를 분명히 하되 구체성을 담보해야 한다는 사실을 고려하여 차원을 구분한다.

이와 같은 구성원칙에 입각하여 노동시장과 노사관계 영역에서의 노동관행과 관련된 다양한 지표를 개발하되 개별 지표의 중요성 수준을 구분하여 차등 적용하며 다양한 수준에

서의 활용이 가능하도록 한다. 이를 위해 ① 여러 지표를 합산하여 지수화(indexing)할 때 지표의 선정 및 가중치 부여의 근거를 분명히 하고, ② 가장 핵심적인 지표는 제 1 수준으로 (primary indicator), 2차적 중요성을 갖는 지표는 제 2수준으로 (secondary indicators), 전통적인 사회지표에 포함되지 않거나 위의 두 수준을 보다 보완하는 성격을 갖는 지표는 제 3수준으로 (experimental indicators) 구분한다.

⑧ 최소선과 표준선

마지막으로 지표가 사회적 배제가 이루어지지 않도록 하는 최소선을 의미하는 것인지 아니면 표준적인 기준의 확립에 목표를 두는지에 따라 지표의 성격이 달라진다. 일단 여기서는 사회적 배제를 완화하거나 없앨 수 있는 최소한의 기준에 보다 중점이 있으며 표준적인 기준이나 규범의 확립은 향후 목표로 할 것이다.

4) 노동권 지표개발

가) 노동시장

노동시장 관련 지표에 있어 연령범위와 조사대상 범위가 각 나라별로 상이하다. 조사대상 연령층은 15세이상 64세 이하(한국□호주□일본□독일), 16세 이상(중국□미국□영국), 16세 이상 64세 이하(스웨덴) 등으로 나뉜다.

다음으로 고용기준은 군인의 포함여부에 따라 전체(Total) 및 민간인(Civilian) 기준으로 양분된다. 이러한 차이는 징병제 채택여부에 따라 다른데 일반적으로 징병제를 채택하고 있는 국가는 민간인 기준, 그렇지 않은 국가는 전체 기준을 고용기준으로 삼고 있다. 총노동력 기준인 경우는 스웨덴□영국□일본□프랑스 등이며 민간노동력 기준은 한국□독일□미국□호주□대만□중국 등이다.

① 고용율, 비경제활동인구 비율, 여성고용율

- 제1 지표: 고용율은 '취업자/ 생산가능인구²⁰⁾ × 100'이며 제 1지표로 활용한다.

20) 전체 생산가능인구=15세에서 64세 인구에서 '전체경제활동인구 + 비경제활동인구'

- 제2 지표: 비경제활동 인구비율은 '(전체생산가능인구-전체경제활동인구)/ 전체 생산가능인구× 100'이다. 한국의 경우는 취업자가 실업으로 전락하기 보다는 비경제활동인구로 노동시장에서 퇴장할 가능성이 높기 때문에 비경제활동인구 비율을 제2 지표로 활용한다.
- 제3 지표: 여성의 고용율, 여성 25세~54세 고용율, 여성의 비경제활동인구비율, 여성 25세~54세 비경제활동인구비율, 결혼과 임신 그리고 출산을 전후한 탈락율은 제3 지표로 활용한다. 여성의 경우 최근 10년간 경제활동참가 및 고용율이 남성에 비해 빠른 속도로 증가하고 있으나 여성의 경력단절 현상이 여전히 나타나 이것이 여성의 고용율 및 특정연령대의 고용율을 낮추고 여성의 비경제활동인구비율을 높인다.

② 실업율, 취업률, 비임금근로자 비중 등

- 제 1지표: 실업율은 '전체 경제활동인구²¹⁾-취업자²²⁾/ 전체경제활동인구 × 100'이며 제 1지표로 활용하고 취업률 역시 제1지표로 이용한다.
국제비교에서 가장 현격한 차이를 보이는 것이 실업률인데 이는 실업 집계방식의 차이 그리고 실업률 정의에서의 차이 등에 기인한다. 실업자 조사방법은 경제활동인구 조사방식(labor force survey)과 직업안정기관 통계방식(employment office statistics)으로 구분되는데 전자는 국제노동기구(ILO) 권고방식으로 가계조사(한국□미국□호주□일본□스웨덴)를 의미하며, 후자는 직업안정기관에서 실업자로 등록된 자료에 의하여 실업자를 집계(영국□독일□프랑스 등)하는 방식을 의미한다. 또한 구직활동 기간의 경우 OECD 국가 중 상당수가 4주로 하고 있기 때문에 한국도 2000년부터 1주, 4주를 함께 공표한다. 또한 장기실직자 비중은 한국에서 거의 의미가 없기 때문에 노동권 지표에서는 생략하는 것으로 한다.

- 제 2지표: 취업률의 하위 지표인 비임금 근로자 비중은 '(자영업주+가족종사자)/ 취

21) 전체 경제활동인구=취업자 + 실업자

22) 취업자=임금근로자 +비임금근로자(자영업주와 무급가족 종사자)

업자 × 100'이며 제2 지표로 활용한다. 대체적으로 비임금 근로자 비중은 ILO 기준에 입각하여 보고되고 있기 때문에 지표로의 활용이 가능하다. 또한 한국에서 자영업주 및 무급 가족종사자의 비율이 매우 높고 이들이 저임금 노동시장을 형성하는 정도가 상대적으로 높아 비 임금 근로자 비중을 낮추고 고용율을 높이는 정책적인 설계가 필요하다는 점에서 지표로 산입한다.

또한 실업률의 하위 지표로서 15~24세의 청년층 실업률과 20~29세 청년층 실업률을 지표화한다. 전자는 국제비교를 위한 것이며 후자는 한국의 특수성을 반영하기 위한 지표이다. 여기에는 전체 실업률 뿐만 아니라 성별 실업률을 함께 제시한다.

- 제3 지표: 자영업자와 무급가족 종사자 비중을 제3지표로 한다. 자영업주는 고용주와 자영업자로 구분되며 자영업자의 저임금근로 시장으로의 편입 비중이 매우 높기 때문에 고용주와 구분하여 별도로 지표화하며 무급가족 종사자는 100% 저임금 근로자인 것으로 확인된다는 점에서 역시 지표화한다.

③ 한시근로자(temporary work) 비율, 전체 비정규직 비율, 저임금근로자 비율, 임시직 비율, 일용직 비율 등 불안정 고용 관련 지표

- 제1 지표: 비정규직 비율 중 국제비교가 가능하며 한국에서도 유의미한 수치는 OECD에서 매년 발표하는 한시근로자 비율이고 이것을 제1지표로 한다. '한시근로자'는 나라마다 기준이 다르기 때문에 OECD에 보고되는 한시근로자 비율로 하고 한국의 경우는 매년 8월 경제활동인구부가조사에 의해 발표되는 수치로 한다.

반면 유럽에서 많이 사용되는 시간제 임금근로자 지표는 한국에서 중요한 기준이 아니기 때문에 제3지표로 포함시킨다.

또한 비정규직 개념 및 정의에 대한 논란이 존재하나 국제비교를 위해 2002년 노사정위원회 합의 결과에 따른 비정규정의(협의의 정의)를 사용하는 것으로 한다.

- 제2 지표: 전체 비정규직 비율은 국제비교가 불가능하기는 하지만 한국의 사회적 배제 현상을 단적으로 드러낸다는 점에서 제2지표로 활용하며 그 구체적인 측정치는 통계청에서 매년 8월 발표하는 경제활동인구 부가조사에서의 비정규직 비율을

사용한다.

또한 중위임금 2/3에 못미치는 저임금 근로자의 비율 역시 국제비교가 가능하며 비정규직 비율과 유사하게 사회적 배제의 현상을 드러내기 때문에 제2 지표로 산입한다.

- 제3 지표: 비정규직 비율의 하위 지표들을 활용하되 경제활동인구조사와 경제활동인구 부가조사 자료를 동시에 사용한다. 하위지표들은 임시직, 일용직, 호출근로, 시간제 근로, 파견, 용역 및 사내하청 등이며 여기에는 반드시 성별을 나누어 살펴보는 것으로 한다. 또한 사내하청 근로 비율은 현재 통계가 존재하지 않는다는 점에서 향후 통계적인 보완을 요구한다.

나) 노사관계

노사관계 지표 중 가장 중요한 것은 노동조합 조합원 수 및 노조조직률이다. 노사관계 지표 중 특히 노조조직률이 중요한 이유는 노동조합에의 가입이 사회적으로 배제되는 개인 혹은 집단을 보호하고 통합시키는 효과가 있기 때문이다.

또한 각 국의 노동조합원수에 대한 집계방법은 ① 가구조사 ② 노동조합 자체 조사를 노동부의 행정집계화 하는 두 가지 방식이 있다. 1980년대부터 기존의 노동조합 자체 조사에 따른 통계적 자의성을 제거하기 위하여 가구조사를 병행하거나 가구조사로만 추정하는 국가들이 점차 증가하고 있으며 한국 역시 2002년부터 경제활동 부가조사를 통해 개별 근로자의 노동조합 가입여부를 조사하고 있다. 또한 노동조합 자체 자료는 예를 들어 임금근로자가 아닌 실업자, 자영업자 그리고 비경제활동인구인 퇴직자들을 포함하거나 제외하는 경우가 있어 각 국별로 편차가 크다는 점에서 가구조사와 병행하는 것이 지속적으로 필요하다.

한국에서는 노동조합 자체 조사를 노동부가 행정집계화한 것을 사용하고 부가적으로 경제활동인구 부가조사의 측정치를 보완하여 이용한다.

- 제1 지표: 노조조직률은 기본적으로 노동부 집계방식을 따른다. 이에 따르면 1987년 이전은 '조합원수/(상시고-공무원-사립학교 교원) × 100'이며 1988년~1998년은 '조합원수/(임금근로자-공무원-사립학교교원) × 100'이다. 1999년 이후 2006년까지는 '조합원

수/(임금근로자-공무원(철도, 체신 등 기능직 공무원과 체신 등 현업직공무원과 초□중등교원 제외)× 100'이다.

- 제2 지표: 경제활동인구 부가조사에 따른 정규근로와 비정규 근로 별 조직률을 제 2지표로 산입한다.
- 제3 지표: 임단협에 의해 포괄되는 조합원 비율, 즉 단체협약 적용률을 제 3 지표로 산입한다. 문제는 단체협약 적용률에 대한 정확한 통계가 존재하지 않는다는 사실인데 이에 대한 통계 보완을 요구하는 것으로 한다.

<표 4-4-6> 노동권 지표

차원	지표	수준	조작적 정의
노동 시장	전체 고용	1수준	고용율: '취업자/생산가능인구 ²³⁾ × 100'
		2수준	비경제활동 인구비율: '(전체생산가능인구-전체경제활동인구)/전체 생산가능인구× 100'
		3수준	여성의 고용율, 여성 25세~54세 고용율, 여성의 비경제활동인구비율, 여성 25세~54세 비경제활동인구비율, 결혼과 임신 그리고 출산을 전후한 여성 탈락율
	경제 활동 인구	1수준	실업율: '전체 경제활동인구-취업자/전체경제활동인구 × 100' 취업률: '전체 경제활동인구-실업자/전체경제활동인구 × 100'
		2수준	비임금 근로자 비중: '(자영업주+가족종사자)/취업자 × 100' 성별 명기된 청년층 실업률(15~24세, 20~29세)
		3수준	자영업자와 무급가족종사자 비중
	비정규 인구	1수준	한시적 근로자 비율(경제활동인구부가조사 자료)
		2수준	전체 비정규직 비율, 저임금 근로자 비율
		3수준	임시직, 일용직, 호출근로, 시간제 근로, 파견, 용역, 사내하청(성별 명기 및 통계조사 보완)
노사 관계	조직과 단협	1수준	전체 조직률: '조합원수/(임금근로자-공무원(철도, 체신 등 기능직 공무원과 체신 등 현업직공무원과 초□중등교원 제외)× 100'
		2수준	고용형태별(정규, 비정규)조직률(경제활동인구부가조사 자료)
		3수준	단협적용율, 고용형태별 단협적용율(통계조사 보완)

23) 전체 생산가능인구=전체경제활동인구 + 비경제활동인구

제 5 절 교육권 지표의 구성

1) 선행연구

가) 교육권 일반

대개의 경우 교육은 사회권의 영역으로 간주되고 교육기본권, 교육의 권리, 교육의 자유, 교육을 받을 권리, 학습권, 수락권 등으로 다양하게 명명되고 있어 분명하게 정의하기 어렵다. 또한 헌법상의 교육기본권과 법률상의 교육권을 구분하여 개념화하는 경향이 지배적이다. 예를 들어 교육권을 ‘교육을 받을 권리’로 규정하는 것이 타당하다는 의견이 그것인데 그 이유는 첫째, 헌법 제31조 제1항²⁴⁾에서 교육을 받을 권리라는 표현을 쓴 것에서 알 수 있듯이 우리 헌법은 교육권을 교육을 받을 권리로 이해한다. 둘째, 초·중등교육법 제20조의 규정을 고려할 때 교육을 하는 것은 권리라기 보다 직무상의 권한으로 보는 것이 적절하다. 셋째, 교육을 할 권한은 교육을 받을 권리가 존재할 때에만 성립할 수 있다. 넷째, 헌법재판소가 사용한 대부분의 용어들은 그 명칭에 관계없이 교육을 받을 권리를 의미하고 헌법재판소는 교육을 할 권리에 대해서 회의적인 시각을 보이고 있다(손희권, 2004). 또한 권영성(2001)은 교육을 받을 권리를 좁은 의미의 학습권으로 규정하면서 넓은 의미로는 교육 기회 제공 청구권까지 포함하는 개념이라고 본다. 신현직(1990)은 헌법차원에서 인정되는 교육기본권에 대응해 법률상의 교육권을 ‘국민의 교육기본권의 실현을 위해 각 주체(관련 당사자)가 가질 수 있는 개별 구체적인 권리 또는 권한을 의미한다고 본다.

반면 교육권 혹은 교육기본권을 이것보다 훨씬 더 넓게 규정해야 한다는 의견이 존재하는데 예를 들어 김철수(1994, 2004)는 교육을 받을 권리에 대응하는 개념으로서 교육을 할 권리를 교육권으로 파악한다. 여기서 교육권이란 ‘어린이 등의 피교육자의 인간성을 개발하고, 그들에게 문화를 전달하며, 민주적인 국가 사회의 담당자를 육성한다고 하는 국민적인 의무와 책임 및 그를 다하기 위한 권한을 총괄한 개념이다. 하지만 이 경우 헌법상의 교육을 받을 권리와 법률상의 교육을 할 권리라는 권리 개념에 대한 혼란을 가중시킨다는 비판도 존재한다.

24) 우리나라 헌법 제31조 제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”고 규정한다.

또한 이천수(1994)는 헌법 수준에서의 교육기본권과 이를 보장하기 위한 수단으로서 법률차원의 교육권 개념을 구분하는 것을 반박한다. 그에 따르면 교육권은 권리로서의 교육을 드러내는 용어로 사용하는 것이 온당하며 피교육자 이외의 관련 당사자의 권리 또는 권한을 의미하는 용어로 사용하는 것은 부적절하고 따라서 교육권이 바로 교육에 관한 기본적인 인권, 즉 교육 기본권이라고 주장한다. 때문에 헌법차원의 기본적인 인권으로서의 교육권과 하위법률차원의 교육에 대한 권한 내지 권리로서의 교육권으로 분류할 수 있지만 양자가 서로 차이가 난다는 것에는 반대한다. 그러나 교육권의 핵심내용을 학습권으로 본 것은 다른 논자들과 유사하다 할 것이다.

이에 대해 박창언(1995)은 이천수의 논의가 가지는 긍정성에도 불구하고 피교육자의 권리나 권한의 주체로서의 성격을 배제할 가능성이 있고 특히 우리나라 교육관계법 조항이 주로 국가의 권한에 독점되어 있는 상황이므로 더욱 위험하다고 한다. 또한 교육권의 핵심에 학습권을 두는 것과 관련하여 학습의 권리는 가르치는 자를 전제로 한 협의의 교육을 받을 권리의 의미로 제한될 가능성이 있는데 따라서 학습권을 스스로 알 권리(자기교육)을 포함하는 광의의 개념으로 파악해야 아동기의 발달권과 성인의 자기교육의 권리가 되어 인간적인 성장 발달권으로 정의되는 학습권이 될 것이라고 강조한다.

또한 박창언(1995)은 교육에 대한 권리가 자본주의 사회에서 공교육제도의 형성과 밀접하게 연관된다고 한다. 현대적 공교육제도의 기원은 일반적으로 1789년 프랑스 혁명기이며 1차 세계대전을 지나 제 2차 세계대전이 근대적 공교육제도를 범세계적으로 보편화시키는 계기가 되어 각 국 헌법에 의무성□무상성□중립성 이외에 교육에 대한 권리를 헌법상 명시함으로써 기본적인 인권으로서 교육권이 성립되었다는 것이다. 한국에서 서구식 공교육 제도가 시작된 것은 조선조 말기 갑오경장(1884년)에 의해서였다. 당시 학무아문은 고시를 발포하여 '위로 공경 대부의 아들로부터 아래로 서민의 자제에 이르기까지' 모두 이 학교에 다닐 수 있도록 하는 평등 교육의 실현을 선포하였다. 하지만 한국에서의 교육은 국가의 통제 아래 있는 것으로 인식됨으로써 교육에 대한 권리 보장을 위한 제도적 장치가 제대로 마련되지 못하였다고 한다.

다음으로 교육권이 자유권적 성격을 갖는가 아니면 사회권적 성격을 갖는가가 또 하나의 연구주제이다. 권영성(2001)은 교육을 받을 권리란 교육 받는 것을 국가로부터 방해받지 않는 자유권적 측면이 있는 동시에 교육을 받을 수 있도록 국가가 적극적으로 배려하여 주도록 요구할 수 있는 권리 즉 사회권적 측면이 동시에 있음을 지적한다. 이것은 손희권(2004)의 경우에도 마찬가지이다. 그는 교육권이 사회권으로서의 교육권 뿐만 아니라 자

유권으로서의 교육권이 있다는 사실에 주목하며 그것을 “국가의 개입이나 방해 없이 자유로이 교육을 받을 권리”라고 한다. 또한 허재욱()은 교육권에 대한 자유권설을 교육에 있어서의 자유를 국가로부터 침해당하지 않을 것으로 내용으로 하는 반면 사회권설은 교육을 받을 권리를 사회권의 일종으로 파악하는 입장이라고 소개한다. 사회권으로서의 교육권의 경우 구체적 권리성을 인정할 것인가에 따라 ‘프로그램 규정성’, ‘추상적 권리설’, ‘구체적 권리설’²⁵⁾ 등으로 나뉜다.

문제는 교육을 받을 권리의 자유권적 성격을 인정할 경우 외국인 및 법인도 그 주체가 될 수 있느냐 하는 점이다. 예를 들어 장영수(2003)는 자유권으로서의 교육을 받을 권리가 개인의 인격발현을 위한 기본적인 조건의 하나이기 때문에 외국인에게도 그 주체성이 인정되어야 하다고 강조한다. 하지만 손희권(2004)은 자유권으로서의 교육을 받을 권리는 사회권으로서의 교육을 받을 권리가 전제될 때에만 성립하며 사회권은 국가의 재정부담을 동반한다는 점을 감안할 때 국민에게만 그 주체성이 인정되는 것이 통례였으므로 외국인에게까지 자유권으로서의 교육을 받을 권리의 주체성을 인정하기 어렵다는 입장이다.

그렇다면 외국인을 제외한 국민을 주체로 할 때 국민 중 누구가 주체일까, 학생일까 아니면 학부모일까의 문제가 제기되는데 이것은 현재도 쟁점사항이다. 또한 교육학에 따르면 교육의 핵심 3요소는 교수자, 학습자, 교육내용이며 교육권은 학생, 교육, 학부모 그리고 국가라는 이해집단과 연계되어 있다. 따라서 이들 주체들의 교육권의 내용 및 영역, 권리를 확정하는 것 뿐만 아니라 이해당사자들 간의 상호 갈등을 해소하고 교육권을 재형성하는 것이 주요한 문제 영역이다.

우선 교육을 할 권리와 교육을 받을 권리를 이원적인 것으로 볼 것인가 아니면 통합적인 것으로 볼 것인가에 따라 의견이 나뉜다. 우리나라 헌법학에서는 교육을 받을 권리를 교육을 할 권리와 대비시키며 이것을 각각 학습권(수학권)과 교육권(수업권)으로 분류하여 설명하고 있다는 점에서 이분법적인 구조로 이해하는 것이 지배적이며 다른 한편 이것은 일본 교육법합의 영향이라고 한다. 또한 헌법상 교육제도는 국민의 교육권을 실현하기 위하여 국가의 입법적 관여를 허용함과 동시에 교육의 자주성과 전문성을 보장하고 있다는 점에서 교육을 국민적 과제로 인식하되 그 자주성과 전문성을 보장하는 공교육체제를 기본으로 하고 있다(정현승, 2003). 또한 교육에서 가장 중심이 되는 주체는 학생이고 교육제도 전반에 관한 규율은 헌법이 규정한 국민의 교육을 받을 권리의 개념으로부터 출발하며 국민의 교육을 받을 권리의 핵심이 아동의 학습권에 있고 교사의 법적 지위와 권한도 학

25) 이러한 사회권의 해석에 관한 자세한 설명은 본 보고서 제3장 제2절을 참조하시오.

습권을 중심으로 하는 공교육 제도의 테두리 내에서 결정되어야 한다고 한다(박용상, 2002).

김덕근(2004)은 한국의 교과서 관련 법원 및 헌법 재판소의 판례를 요약, 분석한 후 이에 준하여 교사의 교육권에 대해 고찰한다. 해당 판례는 교사의 교육권은 자연법적으로는 학부모에게 속하는 자녀에 대한 교육권을 신탁 받은 것이고, 실정법상으로는 공교육의 책임이 있는 국가의 위임에 있는 것으로 보고 있기 때문에 교사의 교육권은 헌법상 보장되는 기본권이 아니라는 사실에 주목한다. 반면 국가교육권을 두텁게 보장하며 국가는 학부모의 교육권과 학생의 수락권을 최대한 보장하는 주체라는 입장에 선다고 소개한다.

정현승(2003)은 교사의 교육권이 행사되면 학생의 학습권은 제한 내지 침해되는 상충관계가 되기 쉽다는 점을 지적하면서 교육권과 학습권에 관련된 한국, 일본, 미국의 판례를 분석하고 교사의 교육권과 학생의 학습권이 반드시 상충적인 면만 있는 것은 아니라는 사실을 지적한다.

노기호(2004a)는 국가의 교육권 특히 국가에게 교육에 대한 포괄적 지배권을 인정할 것인가 여부가 독일에서도 최대 쟁점이라는 사실을 지적하면서 국가(정부), 교원, 그리고 학부모 등 교육관련 당사자의 교육권 개념과 권한관계를 독일학교법을 통해 살펴본다. 독일에서도 교원의 교육의 자유는 일정한 한계를 갖게 되며, 부모의 교육권은 일종의 자연권적 권리일 뿐만 아니라 적극적으로 국가에 대해 교육요건의 정비를 요구할 수 있는 사회권적 성격도 아울러 가진 것으로 해석되지만 이 역시 공동사회로부터 감독을 받아야 하며 자녀의 부모로부터의 격리가 가능하다는 점에서 일정한 한계를 갖는다고 지적한다. 마지막으로 국가의 학교감독권은 법치국가의 원리와 민주주의의 원리에 의해 제한된다. 또한 학교에서의 국가의 교육임무는 부모 교육권 뒤에 있는 것이 아니라 이것과 동순위에 있으며 부모와 국가의 교육의 임무는 자녀라는 하나의 인격체의 교육을 목표로 하고 개개의 권한으로서 분리되는 것이 아니라고 한다.

또한 노기호(2004b)는 일본교육법에서 학생의 학습권의 보장을 판례를 통해 확인한다. 그에 따르면 일본의 교과서검증 소송에서 판례는 “아동은 미래에 있어서 가능성을 갖는 존재인 것을 본질로 하기 때문에, 장래에 있어 인간성을 충분히 개화시키기 위하여 스스로 학습하고 사물을 알며, 그것에 의해서 스스로를 성장시키는 것이 아동의 생래적 권리이고, 이러한 아동의 학습하는 권리를 보장하기 위해서 교육을 하는 것은 국민적 과제라고 생각된다”면서 아동의 학습권을 보장하고 있다 한다. 또한 이를 위해 복지국가에서 교육을 받을 권리로서의 국가의 교육권한을 명시하고 있음을 밝힌다.

나) 소수자의 교육권과 평생교육

우리나라 헌법은 차별을 받지 않고 교육기회를 평등하게 갖을 수 있어야 한다는 점에 주목한다. 헌법 제 11조 제1항에서는 모든 국민은 법 앞에 평등함을 천명하면서 성, 종교, 또는 사회적 신분에 의한 정치□경제□사회□문화생활에서의 차별을 금지하고 헌법 제31조 제1항에서는 모든 국민이 능력에 따라 균등하게 교육받을 권리를 향유할 수 있음을 명시하고 있다. 또한 교육기본법 제4조에서는 성, 종교, 신념, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건등에 의한 교육기회의 차별을 금지하고 있다.

특히 한국법제는 성차별 및 신체적 조건에 의한 교육 기회의 차별금지를 특히 강조하고 있는 것으로 보인다. 우선 교육기본법 제17조의 2에서는 남녀평등교육의 진흥을 강조하면서 학교 및 사회교육기관에서의 교육에의 참여 및 혜택에 대한 성차별을 금지하고 있고 남녀차별금지 및 구제에 관한 법률 제4조에서는 공공기관 및 사용자에게 교육 기회의 남녀차별을 금지한다. 또한 남녀고용평등법에서는 사용자에게 교육에서의 남녀차별을 금지하며 장애인 복지법에서도 교육 기회를 포함한 정치□경제□사회□문화 등 모든 생활에서 장애인에 대한 차별을 금지한다.

더불어 교육 기회 평등의 허용을 교육 기회 평등의 보장과의 연계 속에서 파악한다. 여성발전기본법에서는 여성의 교육 기회 확대 의무를 국가 및 지방자치단체에 부과하고 있고 남녀고용평등법에서는 직업능력개발 기회의 남녀평등 보장 의무를 국가, 지방자치단체, 그리고 사업주에게 부과한다. 특수교육진흥법에도 특수교육대상자의 교육 기회의 평등을 보장하기 위한 여러 조항들이 있다.

하지만 소수자 및 사회적 취약계층의 교육 불평등은 여전히 존재한다는 점에서 교육의 평등과 교육 공공성은 중요한 과제라 하겠다. 성병창(2007)은 한국에서의 교육 위기의 근원과 교육실패의 원인에 대해 공교육 강화 또는 내실화를 주장하는 입장과 교육시장화를 주장하는 입장이 나뉜다고 소개하며 교육의 공공성 강화에 방점을 찍는다. 그는 교육의 공공성의 개념체계를 목표로서 공익과 공의, 대상으로서 차이가 인정되는 보편적 일반대중, 내용으로서 공적 지식생산 함양의 교육내용, 비용으로서 교육받을 권리르 보장하는 비용확충과 공정배분으로 정리한 후 관련 교육정책을 다음과 같이 예시한다.

<표 4-5-1> 교육 공공성 정립 원리와 개념체계 간의 관련성

원리	관련되는 주요 개념체계	관련교육정책 예시
평등성	대상: 차이가 인정되는 보편적 일반대중 비용: 재정확보와 공정한 배분	의무교육기간의 확장, 교육복지정책 등
보편성	목표: '공의'와 '공익' 대상: 보편적 일반대중 내용: 공적 지식생산함양의 교육 내용	학벌타파, 입시제도 개선 등
자율성	목표: '공의'와 '공익' 내용: 공적 지식생산 함양의 교육내용	교육자치제도, 학교운영위원회, 교육과정 지방화 등
전문성	대상: 차이가 인정되는 보편적 일반 대중 내용: 공적 지식생산 함양의 교육내용	교원양성체제, 교사자격 및 임용정책 등

자료: 성병창(2007: 243)

임애정(2006)은 남자와 여자의 혼인연령을 각각 18세와 16세로 규정한 대한민국 현행 민법이 교육기본법의 교육이념, 학습권, 교육의 기회균등과 충돌할 가능성이 있다고 한다. 그것은 현행 민법이 성역할에 기초하여 있는데 교육기본법의 경우 모든 국민이 제도로까지 굳어져있는 성역할 고정관념으로부터 자유로워지면서 성에 의한 구분 이전에 한 인간으로서의 정체성을 확립하는 기회를 제공하지 못하고 있으며 특히 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 형애화시키고 있기 때문이라고 강조한다.

전일균(2004)은 미국의 Affirmative Action에 대한 연구를 통하여 한국의 교육평등 문제를 짚어본다. 그에 따르면 초기 교육기회의 평등의 이념으로 한정되었던 미국의 교육평등은 1964년에 통과된 민권법에 의해 흑인들에 대한 재정지원을 규정했고, 교육기회의 평등에 대한 국가적인 실태조사(Equality of Educational Opportunity Survey: EEOS)를 하도록 하였으며 결국 Affirmative Action을 탄생시켰다고 강조한다. Affirmative Action에서의 교육평등은 고용 및 교육에서의 소수민족 우대정책 혹은 소수민족차별철폐를 중심으로 저소득 계층 자녀 및 소외아동들의 교육 지원을 핵심으로 한다. 이와 같은 미국의 정책에 비교하여 볼 때 한국에서는 여전히 교육에서의 자유경쟁을 중시하는 정책들이 추진되고 있어 교육을 통한 부와 지위의 세습이 가능하다는 평가이다. 또한 2001년 사회교육법을 개정한 평생교육법이 발효되어 교육의 다양화와 교육기회의 확대를 위한 제도적 장치가 정비되었으나 한국의 평생교육 참여율은 33.5%이며 저소득층의 참여율은 15.0%라고 한다. 따라서 적극적 교육평등을 위한 구체적이고 현실적인 시도가 필요하며 이를 위해 대학입학제도 개선, 고교내신제에서 사회적 소외계층 학생들에 대한 우대, 대학입학에서의 지역할당제 등이 요구된다고 한다.

남기곤(2005)은 실업계 고등학교 교육의 임금효과를 분석하면서 실업계 고등학교 교육이

임금수준 상승을 가져오지 못하며 전공과 잘맞는 자리에 취업하였을 경우 남성의 경우는 임금프리미엄이 있으나 여성에게는 그런 효과가 나타나지 않고, 또한 남성조차도 인문계 고등학교 졸업생의 임금프리미엄을 넘어서는 효과가 있지는 않다고 한다.

또한 류장수(2005)는 지방대학졸업생이 수도권 대학 졸업생에 비해 노동시장 성과가 현저하게 낮다면서 지방대 졸업생은 수도권대 졸업생보다 첫 일자리로의 이행기간이 보다 길었고, 첫 일자리의 사업체 규모도 작았으며, 임금수준 역시 낮았다고 한다.

다음으로 사회교육, 평생교육권에 대한 논의가 존재한다. 사회교육은 1945년 11월 인간의 무지와 빈곤과 전쟁을 없애기 위하여 구체화된 UNESCO에서 그 구체적인 성격을 찾을 수 있다. UNESCO 지도자들은 초창기 아시아와 아프리카의 신생국들에 대한 경제발전과 민주주의의 보급에 관심을 갖고 '교육이 인간을 해방시킨다'는 구호 아래 세계 전역에 기초 성인교육 사업을 전개하였다. 또한 우리나라에서는 사회교육의 일환으로 평생교육 혹은 생애교육이 제시된 바 있다(김충기, 1981; 1984; 김남순). 이종만(2003)은 평생교육을 '인간의 삶의 질의 향상이라는 이념추구를 위하여 태교에서부터 시작하여 유아교육, 아동교육, 청년교육, 성인전기교육, 성인후기교육, 노인교육을 수직적으로 통합한 교육과 가정교육, 사회교육, 학교교육을 수평적으로 통합한 교육을 총칭하여 말하며 그것은 개인의 잠재 능력의 최대한의 신장과 사회발전에 참여하는 능력의 개발을 목적으로 한다고 정의한다.

이준성(1998)은 지식정보사회의 도래와 노동유연화에 따라 노동자의 이동이 잦아지면서 지식사회에의 접근이 차단되는 취약계층과도 관련하여 평생교육권의 문제가 접근되어야 함을 지적한다. 특히 실업대책과 관련하여 평생교육체제 하에서 직업교육훈련을 통한 노동력의 질적 향상에 주목한다. 우선 노동자가 헌법상 평생교육권의 주체라는 점에서 사용자가 해고를 피하기 위한 노력을 다해야 한다는 규정의 해석 기준으로 적절한 직업유지 교육의 시행여부가 척도가 되어야 한다고 주장한다. 또한 국가에 대한 교육훈련정비청구권의 행사에 의해 인적□물적□재정적 제 조건을 정비하도록 청구할 수 있다고 본다. 다음으로 노동권은 구직자가 국가의 제도인 직업소개 등을 이용하여 자발적으로 자신이 선호하는 적합한 직업을 선택하고 좋은 노동조건으로 상향이동 하는 권리이며 적합한 직업선택권을 포함하는 것으로 해석한다. 또한 평생교육에 있어서 적극적 평등실현조치를 위해서는 역차별과 같은 우선처우가 필요하다는 점을 강조하는데 예를 들어 경제적 약자에 대한 평생교육으로서의 직업교육은 미래에 닥쳐올 지식변화에 대응하기 위한 것이어야 하고 그러한 차원에서 경제 사회적 약자에 대한 우선적 평생교육체제에 대한 연구가 필요하다고 한다.

2) 기준지표의 검토

기준 지표는 유럽의 사회적 배제지표와 여타 지표로 나뉜다. 우선 전자와 관련하여 살펴보면 Robinson & Oppenheim(1998)은 교육에서의 지표를 GCSE 평점 추이, 성별 인종별 GCSE 평점별 취득비율, 16세의 주요 소속별 GCSE 평점별 취득비율, 근로연령에 있는 사람의 최고 교육자격 취득률 추이 등으로 제시한다.

다음으로 유럽의 사회적 배제지표에서는 1차 지표로서 조기 교육기회의 상실로 두며 2차적 지표로서 저학력 비율을 상정한다. 조기 교육기회의 상실은 18세~24세 중 ISCED²⁶⁾ level 2 혹은 그 이하의 교육 수준에 있는 사람들의 비율이며 저학력 비율은 연령집단별(25~34, 35~44, 45~54, 55~64)로 ISCED level 2 혹은 그 이하의 교육 수준에 있는 사람들의 비율이다.

Atkinson 외(2002)에 따르면 World Bank와 UN의 경우 교육과 관련된 사회적 지표로서 성인 문자해독률과 취학률 비중을 제기하며 OECD는 최소한 중학 이상(secondary education)의 학력을 가진 인구의 전인구에서의 비중과 고등학력(tertiary education) 인구 비중을 사회적 지표로 가지고 있다. 이것을 ISCED와 비교해보면 level 3와 level 4 수준이라고 할 수 있다. 이와 같은 비교검토에 기초하여 Atkinson 외(2002)는 세 가지 기준을 권장한다. 첫째, 18~24세 중 ISCED level 2 수준 미만의 학력을 가진 인구 집단, 둘째, 18~24세 중 ISCED level 2 수준 혹은 그 이하의 학력을 가진 인구집단, 셋째, 교육비와 부모의 교육 수준에 초점을 맞춘 상이한 교육접근 기회 등이 그것이다.

그리고 이것을 1차 지표와 2차 지표로 나누어 구체화 하면 1차 지표로는 18~24세 중 중학 이하의 학력이고 그와 동등한 교육 혹은 직업훈련 자격증을 갖고 있지 못한 인구집단이며, 2차 지표는 18~59세 중 중학 이하의 학력을 가진 인구 집단이다. 더불어 EU의 지표를 발전시키기 위해 문자해독률 및 수리계산능력을 검토할 필요가 있다고 한다.

서병수(2005)는 EU 등의 빈곤과 사회적 배제지표에 기초하여 사회적 배제를 완화하고 국민 모두에게 교육의 권리를 보장할 수 있는 교육권의 지표로서 교육기회상실, 18세 이하 노동, 학교부적응 비율을 제시한다. 배미애(2007)도 사회적 배제지표에 근거하여 여성의 교육 영역에서의 사회적 배제지표를 초등졸업이하 학력, 교육기대수준(고등학교 이하), 진학

26) ISCED(International Standard Classification Education): 1970년대 초반 UNESCO는 국제적인 수준에서 일관성있는 교육통계를 수집하고 생산하기 위한 측정도구로서 ISCED를 개발하였다. ISCED는 level 0에서 level 6까지 모두 7단계가 있는데, level 2는 교육기간이 약 9년정도 되는 낮은 기초 교육 수준을 의미하며 한국에서는 중졸 이하의 학력 수준과 유사하다.

률(고등학교) 등의 세 차원으로 나누며 그 구체적 내용은 교육정도별 여성 총인구 중 초등 졸업이하 학력 여성비율, 학력별 기대수준 중 고등교육이하 교육기대수준을 가진 여성 비율, 고등학교 여성진학자 중 고등학교 여성졸업자 비율 등으로 규정한다.

김안나(2007)는 ① 교육□훈련을 받지 않은 조기 탈락자 비율: 18~24세에 속한 사람 중 중등교육(고등학교 이하) 또는 그 이하의 교육을 받고, 현재 교육 또는 직업훈련을 받지 않은 사람이 차지하는 비율, ② 연령구간별 중등교육 이하 교육성취자 비율: 연령집단(25~34세, 35~44세, 45~54세, 55~64세)별 중등교육 이하 수준의 교육성취자 비율, ③ 계층별 사교육비 비중: 소득수준별 연간 사교육비, ④ 평생학습자 비율: 평생학습 참여자의 비율, ⑤ 무단결석 학생수: 학교에 무단결석한 학생수, ⑥ 소득수준별 학습성취도: 가구소득수준에 따른 학습성취도(예: PISA²⁷⁾) 등을 제시한다.

다음으로 기타 지표로서 2009년 발효를 목표로 준비되고 있는 ISO26000이 있다²⁸⁾. ISO26000의 7가지 영역 중 교육과 관련된 지표는 인권(Human Rights)의 두 번째 이슈인 사회□경제□문화적 권리(Social, economic and cultural rights) 부분을 우선 참고할 수 있다. 이에 따르면 사회□경제□문화적 권리는 음식(food), 교육(education), 건강(health), 의료(medical care), 문화(culture)와 사회적 서비스(social services)에 대한 개인의 권리를 의미한다. 기업과 정부 등 조직들은 모든 사람들의 교육의 권리와 부모들이 아이를 위해 교육을 선택할 권리를 보장해야한다. 그리고 이때의 교육은 개인의 인성(human personality)과 품위(dignity)의 완전한 발전에 기여해야 하며 인권 및 기본적인 자유의 존중을 확장시키는데 또한 기여해야 한다. 또한 아동의 고용이 교육의 권리를 박탈해서는 안되며 국제적으로 노동가능한 최소연령의 노동자 및 청소년 노동자들은 국제적인 기준에 의해 존중되어야 한다. 더불어 모든 조직은 인종, 국적, 종교, 결혼여부 및 가족형성 여부와 무관하게 남성과 여성의 사회□경제□문화적 권리를 존중해야 한다.

또한 ISO26000의 가장 특징은 소비자(Consumers)로서의 교육의 권리를 강조한다는 사실이다. 이에 따르면 소비자는 제품과 서비스의 순환 사이클(the life cycle of products and services)을 아는 것이 생존을 위해 본질적이기 때문에 소비자로서 정보를 잘 알고 소비자

27) 국제학생성취도 평가사업(PISA : Programme for International Student Assessment)은 국제적으로 비교 가능한 학생의 학업성취도에 대한 조사로서 3년마다 중등학생들의 기본 학습능력을 국제적으로 비교 평가하는 사업이다. 학생별 학습성취도 결과를 부모 소득과 연관하여 살펴 볼 경우 소득수준별 학습성취도의 측정과 비교가 가능하다.

28) 관련내용은 앞장의 ‘노동권 지표’ 및 ISO, ISO/WD3 26000-Guidance Working Draft 3-Rev, 2007.10.26 <http://isotc.iso.org/livelink/livelink?func=ll&objId=3935837&objAction=browse&sort=name>를 참조하시오.

로서의 권리와 책임을 인지하며 지속가능하게 소비할 수 있기 위해 교육을 받아야 한다. 또한 교육은 저개발국 및 선진국 모두에게 본질적이며 농촌과 도시 영역에서 저소득(low-income) 혹은 낮은 문자해독을 수준을 가진 소비자들에게 특별한 관심이 기울여져야 한다. 소비자교육의 목적은 지식을 전달하는 것뿐만 아니라 이 지식을 활용할 수 있는 능력이나 관행(practice)을 제공하는 것이다. 그러므로 교육은 제품과 서비스에 접근하며 비교를 할 수 있는 숙련(skills)을 가르치는 것이어야 한다. 또한 소비자들은 환경을 포함하여 소비하려고 선택한 것들의 효과에 관한 인식이 확장되어야 한다.

더불어 ISO26000은 공동체와 사회에의 참여 및 기여(Contribution to the community and society)와 관련해서도 교육의 중요성을 강조한다. 우선 사회적 발전을 위한 두 번째 이슈(경제적 발전에의 참여, Contribution to economic development)에 따르면 경제적 발전이란 기본적으로 소득의 증가이며 보다 높은 소득을 얻을 경우 확보하게 되는 상품과 서비스에 대한 접근은 삶의 기대수준을 개선시키며 보다 높은 수준의 교육을 받게 한다. 조세로부터 얻어지는 간접적인 소득은 교육과 같은 공적 서비스 확보의 수단이기 때문에 정부는 공정한 세금체계와 조세의 효과적 사용을 위해 노력해야 한다. 또한 세 번째 이슈인 사회발전에의 참여(Contribution to social development)와 관련하여 조직들은 시민들이 자신의 사회발전에의 잠재적 기여에 대한 인식을 증진시켜야 하며 특히 교육의 증진과 같은 다양한 사회적 이슈들을 표방해야 한다고 강조한다.

이를 위해 ISO26000은 모든 수준(at all levels)의 교육에 대한 지원, 교육의 질을 향상하고 문맹자를 없애기 위한 행위들에 대한 지원 및 강화, 공식 교육(formal education)에의 아동들의 입학 권장, 아동들이 교육에의 접근을 장애하는 요인들의 제거(여기에는 아동노동을 포함)해야 함을 제안한다. 특히 정부기관(governmental agency)은 빈곤 가구(poor families)의 아동들이 교육을 받을 수 있게 재정적인 지원을 해야한다는 사실을 강조한다. 결국 ISO26000은 아동 뿐만 아니라 모든 성인이 차별없이 교육을 받을 권리를 제안한다는 점에서 단지 공교육뿐만 아니라 평생교육까지를 포괄한다는 사실을 알 수 있다.

3) 교육권의 정의 및 지표 구성 원칙

가) 교육권의 정의

사회권으로서의 교육권은 기본적 인권의 하나로서 아동 뿐만 아니라 성인이 태어나서

죽을 때까지 성별, 인종, 종교, 사회적 신분, 고용형태, 장애유무, 성적취향 등에 관계 없이 차별받지 않고 교육을 받을 권리이며 또한 그것을 위한 국가의 지원 등의 법제도 및 교육 내용의 제공 및 선택, 교육할 권리까지를 포괄하는 광범위한 의미라고 할 것이다. 또한 사회권으로서의 교육권은 이와 같은 차별없는 교육이 보다 높은 소득과 삶의 질의 개선 등 경제적 발전을 보장할 뿐만 아니라 인간으로서의 품위와 고결함을 증진시키며 사회로의 통합을 가능하게 하는 기본적인 권리라는 점에서 교육권을 위한 표현 및 결사의 자유를 인정하고 특히 아동이 교육을 받을 권리를 강조한다.

더불어 사회권으로서의 교육권은 단지 교육 기회의 평등뿐만 아니라 교육 결과의 평등을 위한 노력이라는 점에서 교육을 가로막는 구조적인 요인들을 제거하고 특히 차별받기 쉬운 집단을 위한 적극적 조치를 포함한다.

나) 지표 구성의 원칙

교육권 지표 구성의 원칙은 다음과 같다.

① 영역(차원)의 구성

교육과 관련된 법제도 및 관행이 가진 문제, 특히 교육 영역에서 한국의 독특한 사회적 위험과 사회적 배제 문제를 정확하게 특징하는 것에 주목한다. 이를 위해 유럽의 사회적 배제지표에서 '교육'으로 규정된 영역과 ISO2006 등 국제기준에서 인권, 소비자로서의 권리 공동체와 사회에의 참여 등으로 제안된 영역을 포괄하여 국제수준의 비교가 가능하도록 가급적 공통항목을 개발하는 것에 유의한다.

② 서술적 방식과 정량적 방식

이번 지표에서는 표준적인 해석이 가능하며 통계적으로 신뢰성이 확보된 전국적 수준의 지표를 개발하는 정량적 방식을 채택한다. 하지만 이미 노동권 지표에서도 밝혔듯이 정량적 방식은 제도나 규범, 운영방식 유무, 작동방식 등을 확인하기 어려운 한계가 존재한다. 때문에 향후 두 개의 수준 즉 서술적 접근과 정량적 접근, 제도 및 규범의 수준과 그 결과의 수준으로 나누어 지표를 만드는 것을 고민할 필요가 있다.

특히 ISO26000 등은 유럽의 사회적 배제 지표와는 달리 정량적일 뿐만 아니라 서술적인 방식의 기준을 제시하고 있고 또한 교육권에 대해 상당히 풍부한 해석을 가능하게 하는

지표들을 제시한다는 점에서

③ 정책적 효과성의 반영

정량적 방식이라 하더라도 교육영역 전반을 포괄하며 특히 사회권으로서의 교육권의 확립을 위해서는 개인 혹은 집단 뿐만 아니라 국가(정부)의 지원 역할이 매우 중요하다. 따라서 국가의 교육 정책개입에 민감하게 반응할 뿐만 아니라 그것의 효과성을 살펴볼 수 있는 지표여야 한다. 즉 비록 제도나 규범, 운영방식 그 자체에 대한 지표가 아니라 하더라도 그것의 결과를 확인할 수 있는 지표를 개발하는 것이 중요하다.

④ 보편성과 특수성

UN이나 OECD, UNESCO 등의 교육권과 관련하여 이미 사용되는 표준에 근거할 뿐만 아니라 국제적으로 비교가능한 지표여야 한다. 교육에 영역에서 사용하는 지표는 국가별로 집계방법, 집계대상 등에서 약간의 차이가 있기는 하나 노동권 등과 비교해보면 그 차이가 상대적으로 작은 편이다. 따라서 보편적인 지표를 통해 한국의 특수성을 어느 정도 파악할 수 있다.

하지만 보편적 지표로만 한국의 특수성을 파악하는 것은 분명 한계가 있다. 예를 들어 한국은 유럽의 다른 나라들에 비해 진학률이 상대적으로 높다. 따라서 이 지표를 중심으로 볼 경우 교육영역에서의 사회적 배제나 위험을 특정하기 어려운 면이 있다. 그보다는 오히려 공교육보다 사교육의 활성화, 지역 계층간 동일 진학 결과에 따른 노동시장 효과의 차이, 평생교육의 측면에서 사회적 취약계층이 접근하는 정도가 매우 낮다는 특성을 가지고 있다는 사실에 주목하여 이와 관련된 특수한 지표를 개발하는 것에 주목할 필요가 있다.

⑤ 절대성과 상대성

절대적 기준 보다는 상대적 기준을 중심으로 놓되 최소한 년단위의 변화를 파악할 수 있는 지표여야 한다. 그런 점에서 절대적 수치가 아닌 비중을 중심으로 시기별 변화를 볼 수 있는 지표일 필요가 있다. 또한 가급적 년 단위 조사를 원칙으로 하되 년 단위 조사가 안되는 경우는 격년으로 살펴보는 방식을 택한다. 또한 교육제도의 특징 등 절대적 비교가 가능한 지표들을 향후 개발하는 것을 과제로 삼는다.

⑥ 주관성과 객관성

유럽의 사회적 배제지표는 객관성에 초점을 두고 있는 반면 ISO26000 등은 주관적인 서술방식을 채택하고 있다는 점에서 상당한 차이가 있다. 또한 서베이 방식 등에 의한 주관적 지표는 이미 세계적으로 활용되고 있다는 점에서 현재는 객관적 지표를 중심으로 하되 주관적 지표를 향후 적극적으로 포괄하려는 노력을 해야 한다.

⑦ 수월성과 구체성

교육권 지표는 간략하고 수월하게 교육권 현황을 살펴보는 지표여야 한다는 점에서 지표의 수를 줄이고 그 근거를 분명히 하되 구체성을 담보해야 한다는 사실을 고려하여 차원을 구분한다.

이와 같은 구성원칙에 입각하여 교육영역에서의 현황과 관련된 다양한 지표를 개발하되 개별 지표의 중요성 수준을 구분하여 차등 적용하며 다양한 수준에서의 활용이 가능하도록 한다. 이를 위해 ① 여러 지표를 합산하여 지수화(indexing)할 때 지표의 선정 및 가중치 부여의 근거를 분명히 하고, ② 가장 핵심적인 지표는 제 1 수준으로 (primary indicator), 2차적 중요성을 갖는 지표는 제 2수준으로 (secondary indicators), 전통적인 사회지표에 포함되지 않거나 위의 두 수준을 보다 보완하는 성격을 갖는 지표는 제 3수준으로 (experimental indicators) 구분한다.

⑧ 최소선과 표준선

마지막으로 지표가 사회적 배제가 이루어지지 않도록 하는 최소선을 의미하는 것인지 아니면 표준적인 기준의 확립에 목표를 두는지에 따라 지표의 성격이 달라진다. 일단 여기서는 사회적 배제를 완화하거나 없앨 수 있는 최소한의 기준을 1차 지표로 둘 것이지만 동시에 표준적인 기준이나 규범의 확립을 위한 지표들을 실험적으로 3차 지표로 포함할 것이다. 특히 아동의 경우 교육수준 및 정도가 평생의 기회나 생활수준, 시민으로서의 권리를 좌우한다는 점에서 최소선 뿐만 아니라 표준적 기준의 확립은 사회통합을 위해 무조건적으로 필요하다.

4) 교육권 지표개발 및 세분화

가) 교육권 지표

교육권 지표는 일반적인 교육수준과 평생교육 참여수준, 그리고 교육을 위해 동원하는 자원의 정도 등을 중심으로 측정한다. 특히 대학진학율이 83%인 한국은 중등교육 여부보다는 얼마나 좋은 학교에 지원할 수 있는지 그것을 위한 자원동원 정도가 공평성이 유용하다 하겠다. 또한 평생 교육이 상당히 중요한 지표라는 점에서 직업훈련의 기회를 지표로 산입한다.

① 중등교육 수준 및 자원동원 정도

- 제1 지표: 교육□훈련을 받지 않은 탈락자 비율

- * 18~24세에 속한 사람 중 중학교 교육 또는 그 이하의 교육을 받거나 그와 유사한 자격증을 확보하고 있지 못한 사람이 차지하는 비율
- * 18~24세에 속한 사람 중 고등학교 교육 또는 그 이하의 교육을 받거나 그와 유사한 자격증을 확보하고 있지 못한 사람이 차지하는 비율
- ※ 국제비교를 위하여 중학교 혹은 그 이하의 학력수준을 가진 인구 비율을 우선적으로 측정한다.

- 제2 지표: 연령구간별 중등교육 이하 교육성취자 비율

- * 연령집단(25~34, 35~44, 45~54, 55~64)별 중등교육 이하 수준의 교육성취자 비율
- * 연령집단(25~34, 35~44, 45~54, 55~64)별 고등교육 이하 수준의 교육성취자 비율
- ※ 중학교 교육과 더불어 고등학교 교육까지도 구분하여 연령구간별 인구비율을 측정한다. 한국은 대학진학율이 매우 높고 중학이하 학력수준을 가진 사람들의 비율이 급속하게 줄어들고 있기 때문에 고등학교 수준까지 함께 측정할 필요가 있다.

- 제3 지표: 계층별 사교육비 비중(소득수준별 연간 사교육비), 지방과 수도권 간 사교육비 비중

② 직업훈련 등 평생교육 수준

- 제1 지표: 20~64세 연령 집단 중 직업훈련 등 평생학습 참여자의 비율(고용보험 DB, 교육훈련경비 지급율 등을 활용)
- 제2 지표: 20~64세 연령 집단 중 직업훈련 등 평생학습에의 저소득층의 참여율(여기서 저소득층은 중위임금 2/3 미만의 소득계층을 의미)
- 제3 지표: 20~64세 연령 집단 중 직업훈련 등 평생학습 참여자의 고용형태별 비율, 20~64세 연령 구간별 평생학습 참여자의 성별 비율
※ 이 지표는 성별 격차 및 고용형태별 격차에 대한 측정을 목적으로 한다.

③ 교육과 소득격차

교육과 소득격차는 제도 운용의 결과를 확인하기 위한 지표로서 별도로 놓으며 성별, 고용형태별, 지역별로 학력에 따른 격차를 측정하는 것을 목적으로 한다.

- 제1 지표: 15~64세 경제활동 인구 중 연령집단별 학력별 소득격차
- 제2 지표: 15~64세 경제활동 인구 중 수도권 대학과 지방대학 졸업자간 소득격차
- 제3 지표: 15~64세 경제활동 인구 중 성별 고용형태별 학력별 소득격차

지금까지 제기한 교육권 영역의 지표의 정의와 수준을 정리하면 다음의 <표 4-5-2>와 같다.

<표 5-5-2> 교육권 지표

지표	수준	조작적 정의
중등교육 교육자원	1수준	교육□훈련을 받지 않은 탈락자 비율 * 18~24세 중 중학교 교육 또는 그 이하의 교육을 받거나 그와 유사한 자격증을 확보하고 있지 못한 사람이 차지하는 비율 * 18~24세 중 고등학교 교육 또는 그 이하의 교육을 받거나 그와 유사한 자격증을 확보하고 있지 못한 사람이 차지하는 비율
	2수준	연령구간별 중등교육 이하 교육성취자 비율, 연령구간별 고등교육 이하 교육성취자 비율
	3수준	계층별 사교육비 비중(소득수준별 연간 사교육비), 지방과 수도권 간 사교육비 비중
평생교육	1수준	20~64세 연령 집단중 직업훈련 등 평생학습 참여자의 비율
	2수준	20~64세 연령 집단중 직업훈련 등 평생학습에의 저소득층의 참여율
	3수준	20~64세 연령 집단 중 직업훈련 등 평생학습 참여자의 고용형태별 비율, 20~64세 연령 구간별 평생학습 참여자의 성별 비율
소득격차	1수준	15~64세 경제활동 인구 중 연령집단별 학력별 소득격차
	2수준	15~64세 경제활동 인구 중 수도권 대학과 지방대학 졸업자간 소득격차
	3수준	15~64세 경제활동 인구 중 성별 고용형태별 학력별 소득격차

나) 교육권 지표 세분화

다음으로 교육권 지표의 세분화는 정량적 접근 뿐만 아니라 제도 및 운용에 관한 접근을 위해 향후 개발해야할 지표를 중심으로 소개한다.

첫째, 공교육 제도의 정립과 운용에 관련된 지표들, 예를 들어 교육복지정책, 교육자치제도, 교육과정의 자율성 및 지방화 정도, 교원양성 체제, 교사 1인당 학생비율 및 그것의 지역간 격차 등이 그것이다.

둘째, 소수자에 대한 교육 관련 우대정책, 예를 들어 저소득층 자녀들에 대한 교육지원 정책 및 할당제, 대학신입생 모집시 지방 및 저소득층 할당제 등이 그것이다.

셋째, 평생교육 체제의 정립과 운용에 관련된 지표들, 예를 들어 경력단절 여성을 위한 직업훈련 및 평생교육 정책, 비정규직 등 불안정 취업자들을 위한 직업 훈련 및 평생교육 정책 등이 있을 것이다.

제 5 장 결 론

제 1 절 : 사회권 지표의 개발 및 구성

본 연구는 사회권을 소득보장, 건강, 주거, 노동, 교육의 5개영역으로 구분하고, 각 영역별로 사회적 기본권을 보여줄 수 있는 지표들을 실험적으로 구성□개발하였다. 이 지표들은 앞으로 지속적인 비판과 논의의 대상이 될 것이고, 상당기간 동안 끊임없는 수정과 보완을 요구하게 될 것이다. 그럼에도 불구하고, 총 5개 영역, 3개 수준에 걸친 총 86개의 사회권 지표들은 한국 사회권 보장수준의 현주소를 가늠할 수 있는 출발점이 될 수 있을 것이다. 본 연구를 통해 개발된 사회권 지표들은 <표 6-1-1>에 총괄적으로 요약되어 있다.

첫째, 소득보장영역은 빈곤, 소득불평등, 공적연금□공공부조, 기타소득보장, 재분배효과 등 5개 하위 차원에 걸친 총 20개의 지표로 구성되었다. 빈곤 차원에서는 상대적 빈곤기준 빈곤율, 최저생계비기준 빈곤율, 장기빈곤율, 근로빈곤율 등 5개의 지표가, 소득불평등에서는 소득5분위분배율과 지니계수 등 2개 지표가, 공적연금□공공부조 차원에서는 공적연금 가입율, 공적연금수혜율, 빈곤층의 공공부조수혜율 등 3개의 지표가, 기타소득보장에서는 고용보험가입율, 산재보험가입율, 산전후휴가이용율, 상병급여수혜율, 육아휴직급여이용율, 폐질□장해급여수혜율 등 6개의 지표가, 재분배효과 차원에서는 빈곤감소율, 빈곤갭감소율, 지니계수개선율, 5분위배율분배율 등 4개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 7개, 제 2수준이 7개, 제 3수준이 6개이다.

둘째, 건강권 영역은 최선의 의료서비스, 안전작업□생활환경, 건강수준 등 3개 하위 차원에 걸쳐 총 19개의 지표로 구성되었다. 최선의 의료서비스에서는 건강보장사각지대인구비율, 건보본인부담율(또는 건강보험 보장율), 과부담의료비지출가구비율, 소아예방접종율, 의료급여대상자 본인부담율, 활동의사수, 노인인플루엔자예방접종률, 자궁경부암검진율, 국민의료비 중 공공의료비 비중, 이주민□이주노동자를 위한 의료시설확보율 등 10개의 지표가, 안전작업□생활환경 차원에서는 식품 미보장율, 상수도보급율 등 2개 지표가, 건강수준 차원에서는 출생시 기대수명, 총사망율, 영아사망율, 주요질환에 의한 사망률, 저체중아출생, 자가보고 건강수준, 조기사망 등 7개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 9개, 제 2수준이 8개, 제 3수준이 2개이다.

<표 6-1-1> 사회권 지표구성(안)의 요약

영역	차원		지표구성		
			제1수준	제2수준	제3수준
소득보장 (20)	빈곤		-빈곤율 (상대빈곤) -빈곤율 (최저생계비) -빈곤갭	-장기빈곤율 -근로빈곤율	
	소득불평등		-5분위분배율	-지니계수	
	공적연금□ 공공부조		-공적연금수혜율 -공적연금가입율 -공공부조수혜율		
	기타 소득보장			-고용보험가입율 -산재보험가입율 -산전후휴가이용율 -상병급여수혜율	-육아휴직급여이용율 -폐질□장해급여수혜율
	재분배효과				-빈곤감소율 -빈곤갭감소율 -지니계수개선율 -5분위배율개선율
건강 (19)	최선의 의료서비스		-건강보장사각지대인구비율 -건보본인부담율(보장율) -과부담의료비지출가구비율 -소아예방접종율	-의료급여대상자본인부담율 -활동의사수 -노인인플루엔자예방접종률 -자궁경부암검진율 -국민의료비 중 공공의료비 비중	-이주민, 이주노동자를 위한 의료시설확보율
	안전작업□ 생활환경		-식품미보장율 -상수도보급율		
	건강수준		-출생시 기대수명 -총사망율 -영아사망율	-주요질환에 의한 사망률 -저체중아출생 -자가보고 건강수준	-조기사망
주거 (12)	주택의 적정성		-최저주거기준 미달가구수 -주거비 부담정도	-공공임대주택 거주가구비율	-노인및 장애인 편의시설 설치가구비율
	점유의 안정성		-홈리스 수 -강제퇴거가구수	-비닐하우스 거주가구수 -쫓방거주 인구수	-비자발적 이주가구수
	주거권 실현과정		-개발사업으로 인해 영향받는 주민에 대한 주거보장	-주거권 침해에 대한 정보 및 자문제공하는 제도 여부	-지자체 주택분쟁조정위원 회 설치비율
노동 (20)	노동시 장	전체고용	-고용율	-비경제활동인구비율	-여성고용율 -25~34세 여성고용율 -여성비경활인구비율 -25~34세여성비경활비율 -혼인,임신,출산전후탈락율
		경제활동인구	-실업율 -취업율	-비임금근로자비중 -성별청년층실업율	-자영업과무급가족종사비율
		비정규인구	-한시적근로자비율	-전체비정규직비율 -저임금근로자비율	-임시,일용,호출근로,시간제, 파견,용역,사내하청
	노사관계		-전체노조조직율	-고용형태별 조직율	-단협적용율 -고용형태별단협적용율
교육 (14)	중등교육		-중등교육탈락율	-연령별탈락율	-계층간사교육비 비중 -지역간사교육비 비중
	평생교육		-평생학습참여비율	-저소득층참여율	-고용형태별 비율 -성별 비율
	소득격차		-연령집단별 소득격차 -학력별 소득격차	-수도권과 지방대 졸업생간 소득격차	-성별 소득격차 -고용형태별 소득격차 -학력별 소득격차

셋째, 주거권 영역은 주택의 적정성, 점유의 안정성, 주거권 실현과정 등 3개 하위차원에 걸친 총 12개의 지표로 구성되었다. 주택의 적정성 차원에서는 최저주거기준 미달가구수, 주거비 부담정도, 공공임대주택 거주가구비율, 노인 및 장애인 편의시설 설치가구비율 등 4개 지표가, 점유의 안정성 차원에서는 홈리스 수, 강제퇴거가구수, 비닐하우스 거주가구수, 쪽방거주 인구수, 비자발적 이주가구수 등 5개 지표가, 주거권 실현과정에서는 개발사업으로 인해 영향받는 주민에 대한 주거보장, 주거권 침해에 대한 정보 및 자문을 제공하는 제도 여부, 지자체 주택분쟁조정위원회 설치비율 등 3개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 5개, 제 2수준이 4개, 제 3수준이 3개이다.

넷째, 노동권 영역은 전체고용, 경제활동인구, 비정규노동인구, 노사관계 등 4개 하위차원에 걸쳐 총 20개의 지표로 구성되었다. 전체고용 차원에서는 고용율, 비경제활동인구비율, 여성고용율, 25~34세 여성고용율, 여성비경제활동인구비율, 25~34세 여성 비경제활동비율, 혼인□임신□출산을 전후로한 여성고용탈락율 등 7개 지표가, 경제활동인구 차원에서는 실업율, 취업률, 비임금근로자비중, 성별청년실업율, 자영업□무급가족종사비율 등 5개 지표가, 비정규인구 차원에서는 한시적근로자비율, 전체비정규직비율, 저임금근로자비율, 임시□일용□호출근로□시간제□파견□용역□사내하청노동자 등 4개 지표가, 노사관계 차원에서는 전체노조조직율, 고용형태별 조직율, 단협적용율, 고용형태별 단협적용율 등 4개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 5개, 제 2수준이 6개, 제 3수준이 9개이다.

끝으로, 교육권 영역은 중등교육, 평생교육, 소득격차 등 3개 하위차원에 걸친 총 14개의 지표로 구성되었다. 중등교육 차원에서는 중등교육탈락율, 연령별탈락율, 계층간사교육비 비중, 지역간사교육비 비중 등 4개 지표가, 평생교육 차원에서는 평생학습참여비율, 저소득층참여율, 고용형태별 비율, 성별 비율 등 4개 지표가, 소득격차 차원에서는 연령집단별 소득격차, 학력별 소득격차, 수도권과 지방대 졸업생간 소득격차, 성별 소득격차, 고용형태별 소득격차, 학력별 소득격차 등 6개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 4개, 제 2수준이 3개, 제 3수준이 7개이다.

본 연구에서 개발된 총 85개의 지표를 수준별로 정리해 보면, 최우선적인 중요성을 가진 제 1수준 지표가 30개로 가장 많았고, 2차적인 중요성을 갖는 제 2수준이 28개의 지표로 구성되었으며, 그리고 보충적□실험적 특성을 갖는 제 3수준으로 개발된 지표는 27개였다.

제 2 절 사회권 지표와 제도연관성

1) 소득보장 영역

지금까지 논의한 소득보장 영역의 지표와 관련된 제도는 주로 소득의 중단이라는 사회적 위험에 대처하기 위한 사회보험과 공공부조제도이다. 노후 소득의 보장을 목적으로 한 공적연금, 빈곤층의 기초생활을 보장하기 위한 국민기초생활보장제도, 산업재해로 인한 소득의 중단 및 상실에 대응하는 산업재해보상보험, 그리고 비자발적 실업과 출산□육아로 인한 소득의 중단에 대비하고 있는 고용보험제도 등을 꼽을 수 있다. 이러한 사회보험과 공공부조제도를 통한 공적이전소득은 소득중단의 위험에 처한 가구에게 일정 수준의 소득을 제공함으로써, 일차적인 시장분배로 인하여 발생하게되는 빈곤과 소득불평등을 완화시키는 역할을 수행하게 된다. 다음의 <표 6-2-1>은 소득보장과 연관된 사회적 위험의 종류와 그 위험에 대응하기 위한 한국의 소득보장제도를 정리해주고 있다.

<표 6-2-1> 소득보장과 관련된 사회적 위험과 소득보장제도

위험의 종류	일차적 대응	보완적 대응	주요 한계 (문제점)
노령	공적연금	기초연금, 국민기초생활보장	낮은 공적연금 수급비율
실업	고용보험 실업급여	국민기초생활보장	짧은 수급기간, 낮은 비정규직 적용율
상병	×	국민기초생활보장	공적 상병급여 없음
출산	산전후휴가급여	국민기초생활보장	비정규직 모성보호 미비
양육	육아휴직급여	국민기초생활보장	낮은 이용율 (사업장 환경 조성 우선)
재해(단기)	산재휴업급여	국민기초생활보장	일반 재해보장 미비
폐질□장애	산재장해급여 장애수당	국민기초생활보장	일반 재해보장 미비

2) 건강권 지표와 제도연관성

사회권적 건강권의 개별지표들과 긴밀한 관계가 있는 정책들을 지표별로 요약하면 <표 6-2-2>와 같다.

<표 6-2-2> 사회권적 건강권지표와 관련제도 및 정책

부문	수준	지표	관련 제도 및 정책
최선의 의료서비스를 제공받을 권리	1	건강보장 사각지대 인구비율(%)	건강보험 또는 의료급여 대상 확대정책 진료비체불방지 정책
	1	건강보험 본인부담률(%) 또는 건강보험 보장률(%)	건강보험의 보장성 확대
	2	의료급여대상자 본인부담률(%)	의료급여의 보장성확대
	1	과부담의료비 지출 가구비율(%) (catastrophic health expenditure)	건강보험, 의료급여의 보장성 확대
	2	활동의사수 (인구 1000명당)	의사인력 정책의 정비 의료소외 지역에 대한 의료인력의 투입정책
	1	소아예방 접종률(%)*	예방접종 관련 정책
	2	노인 인플루엔자 예방접종률(%)*	예방접종 관련 정책
	2	자궁경부암 검진율(%)	자궁경부암 검진관련 정책
	2	국민의료비 중 공공의료비 비중(%)	보건복지부문 예산정책
	3	이주민, 이주노동자를 위한 의료시설 확보율	국가이민, 노동정책 의료안전망 구축정책
안전한 작업, 생활환경의 확보권리	1	식품미보장율(food insecurity)*	식품지원사업, 소득지원정책
	1	상수도보급률(%)* (access to safe drinking water)	상수도 공급정책
	1	최저주거기준 미달 주택거주율*	주택지원정책
건강수준	1	출생시 기대수명* (life expectancy at birth)	건강수준 향상과 관련이 있는 포괄적 건강사회정책(Healthy public policy)
	1	총사망률* (all-cause age-specific mortality rate)	
	2	주요 질환에 의한 사망률* (age-specific mortality rate by major diseases)	
	3	조기사망* (potential years of life lost, PYLL)	
	1	영아 사망률* (%) (infant mortality)	
	2	저체중아출생률 (%)	
	2	자가보고 건강수준*	

크게 건강보장체계의 낮은 보장성으로 인한 문제들은 건강보장의 범위 및 수준 관련 정책과 제도적 연관성을 가지고 있으며, 진료서비스나 예방접종, 검진과 같은 보건의료서비스는 기본적으로 관련 재정정책과의 연관성에 더하여 인력, 시설, 장비와 같은 보건의료자원정책과 연관성을 가진다. 이민자, 이주 노동자의 사회권적 건강권과 관련한 정책은 국가 이민, 노동 정책과 연관을 갖는다. 안전한 작업, 생활환경의 확보는 대부분 보건의료부문 정책 뿐만 아니라 사회, 경제, 환경, 노동 정책과 연관성을 가진다. 마찬가지로 건강권의

공극적 지표로서의 성격을 가지는 건강수준은 보건의료정책뿐만 아니라 많은 정책들에 의해 영향을 받는다. 즉 모든 요인의 영향을 종합적으로 반영하는 성격을 가지므로 수 많은 정책과 연관을 가진다. 따라서 건강수준의 향상을 위해서는 다양한 부문의 다양한 정책들을 필요로 한다. 이러한 개념을 농축해 놓은 것이 이른바 '건강공공정책(healthy public policy)'이다. Milio(1987, 2001)에 정의에 의하면 '건강공공정책(healthy public policy)'이란 사람들의 삶의 조건들: 위험이 없고, 안전하며, 적절하고 지속 가능한 삶의 형태, 생활습관, 환경 (여기에는 주거, 교육, 영양, 정보의 교환, 어린이들의 돌봄, 이동수단 그리고 지역사회와 개인 수준의 사회, 보건의료서비스를 포함한다) 을 개선시키는 정책을 말한다. 그리고 그는 이러한 정책의 적절성은 사람들의 건강에 미치는 이들의 영향에 의해 측정되어질 수 있다고 하였다.

이러한 '건강공공정책(healthy public policy)'의 취지에 부합하는 대표적인 정책의 예가 세계보건기구의 건강도시 프로젝트(healthy city project)와 최근 스웨덴 정부가 내놓은 '스웨덴 국가공중보건목표(National public health objectives for Sweden)'이다.

3) 주거권 지표와 제도연관성

여기서는 주거권 세부지표별로 관련 제도를 살펴보고자 한다. 먼저 최저주거기준 미달가구의 경우, 주택법에서 미달가구 규모를 파악하고 그 해소방안을 마련하도록 규정하고 있다. 그런데 미달가구의 규모는 5년마다 실시하는 인구주택총조사와 건설교통부가 매년 실시하는 주거실태조사를 통해 파악하고 있으나, 미달가구 해소방안은 목표치만 설정하고 아직 구체적인 대책은 제시하지 못하고 있다.

주거비 부담지표의 경우, 현재 시행되고 있는 제반 주거복지 프로그램들이 직·간접적으로 관련되어 있다고 하겠는데, 직접적으로 연관된 제도로는 저소득 임차가구의 주거안정을 지원하기 위해 시행하고 있는 저소득 영세민 전세자금 대출제도와 근로자·서민 전세자금 대출제도와 저소득층의 내집 마련을 지원하기 위한 근로자·서민 주택구입자금 지원제도 등이 있다. 이들 저소득 임차가구의 경제지원 프로그램은 단기적이고 임시방편적으로 시행되고 있어 지원효과가 불확실하며, 또한 개별프로그램 마다 대상선정기준이 달라 정책대상가구의 불연속 및 중복수혜의 문제를 안고 있다.

공공임대주택 거주가구 지표는 공공임대주택공급제도와 연관되어 있는데, 현재 공공임대주택으로 국민임대주택과 다가구 매입 및 전세임대주택 등 맞춤형 임대주택이 공급되고

있다. 2012년까지 100만호 공급을 목표로 추진 중인 국민임대주택정책은 일정기간 집중공급이라는 물량위주의 공급정책보다는 다양한 공급방안을 마련하여 일정 물량을 지속적으로 공급하는 정책으로 추진되어야 한다.

그리고 노인 및 장애인 편의시설 설치가구 지표와 관련된 제도로는, 현재 시범사업이 진행 중인 농어촌 장애인 주택개조지원사업과 국민임대주택 입주 고령자를 위한 편의시설 설치제도가 있다. 그런데 이들 제도는 지원내용이 충분치 않아 그 효과가 미미할 뿐만 아니라 대상이 극히 일부 가구로 제한되어 있어 한계가 있다.

<표 6-2-3> 주거권 지표와 연관된 제도

영역	지표	관련 제도
주택의 적정성	최저주거기준 미달가구수	최저주거기준 미달가구 현황 조사 및 해소방안
	주거비 부담정도	저소득·영세민 전세자금대출제도, 근로자·서민 전세자금대출제도, 근로자·서민 주택구입자금 지원제도 등
	공공임대주택 거주가구 비율	국민임대주택공급정책, 맞춤형 임대주택 정책
	노인 및 장애인 편의시설 설치가구 비율	농어촌 장애인 주택개조지원사업, 국민임대주택 입주 고령자 편의시설 설치제도
점유의 안정성	홈리스 수	임대주택 공급제도
	비닐하우스 거주가구수	국민임대주택 공급제도, 전세자금 대출제도
	쪽방거주 인구수	국민임대주택 공급제도
	강제퇴거 가구수	-
	비자발적 이주가구수	-
주거권	개발사업으로 인해 영향을 받는 주민에 대한 주거권 보장여부	주민 이주·보상대책
실행과정	지자체 주택분쟁조정위원회 설치비율	-
	개인이 주거권 침해를 당한 경우 정보 및 자문을 받을 수 있는 제도여부	-

한편 점유의 안정성과 관련하여 홈리스의 경우 다가구 매입 및 전세임대주택의 민간위탁을 통한 주거지원프로그램을 실시하고 있으며, 비닐하우스 거주가구와 쪽방주민에 대해서는 주거지원 방안으로 원룸형 임대주택 공급과 저리 전세자금 대출제도 등의 대책을 마련·추진하고 있다.

강제퇴거문제와 관련하여서 강제퇴거를 금지하거나 주거권을 침해하지 않도록 하는 제

도적 장치가 없는 실정이다. 비자발적 이주가구 역시 개별법에서 정하고 있는 주민대책이 외 별도의 주거대책이나 지원방안은 마련되어 있지 않다.

한편 주거권 실현과정에 대한 지표 중 개발사업으로 인해 영향을 받는 주민에 대한 주거권 보장여부는, 현재 법적으로는 이주 및 보상대책들이 마련되어 있으나 이것이 주로 토지·건물 소유자에게 적용되고 세입자는 적용대상이 되지 않는 경우가 많아 문제가 되고 있다. 토지나 건물에 대한 소유여부에 관계없이 사업으로 인해 영향을 받는 모든 주민들에게 주거권이 보장될 수 있도록 법·제도의 정비가 필요하다. 그리고 지자체 주택분쟁조정위원회는 법적으로 규정된 사항이나 제대로 시행이 되지 않고 있어 적절한 행정조치가 이루어져야 할 것이다.

4) 노동권 지표와 제도연관성

노동권 영역과 관련된 주요한 법제도는 다음과 같다.

① 비정규 및 취약근로계층 관련

- 비정규직 입법(기간제 및 단시간 근로자 보호등에 관한 법률, 파견근로자 보호 등에 관한 법률, 노동위원회법)
- 공공부문 비정규직 종합대책비정규직
- 비정규직 고용개선 종합계획
- 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률
- 건설업에서의 임금 지급 연대책임 및 건설업의 공사도급에 있어서 임금에 관한 특례 규정 업무처리 지침
- 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률
- 고용보험법
- 특수형태근로종사자 보호대책
- 체불근로자 보호대책
- 최저임금법
- 노사관계 선진화 입법

② 여성관련

- 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률
- 성별 연령별 고용평등지표
- 적극적 고용개선 조치
- 여성고용촉진대책

③ 고령자 및 장애인

- 노인, 장애인 고용촉진대책
- 장애인고용촉진 및 직업재활법
- 고령자 고용촉진법
- 장애인차별금지법

④ 연소자 및 이주 노동자

- 고졸 이하 청년층 고용촉진 대책
- 청년실업대책
- 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(외국인 고용허가제)

우선 각 영역별로 부분적인 차별금지가 이루어지고 있으나 이것을 종합하여 성별·장애·병력·나이·인종·고용형태·성적취향·학력·출신지역·종교 등을 이유로 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 합리적인 이유 없는 차별을 금지·예방하기 위한 포괄적인 차별금지법의 제정이 필요하다. 이에 기초하여 그 하위 분야로서 차별금지 제도 및 규범을 확립하는 것이 효과적이기 때문이다.

또한 차별금지의 구체적인 실현방안의 하나로 ‘동일가치노동 동일임금’이 명문화되고 실효성을 확보할 수 있는 방법이 모색되어야 한다. 비정규 입법에서는 동일가치노동 동일임금이 명문화되지 못했지만 남녀고용평등법 전부개정 법률안 제9조(임금)는 “① 사업주는 동일한 사업내의 동일가치의 노동에 대해서는 동일한 임금을 지급해야 한다. ② 동일가치 노동의 기준은 직무수행에서 요구되는 기술, 노력, 책임 및 작업조건 등으로 하고, 사업주가 그 기준을 정함에 있어 제31조에 따른 노사협의회의 근로자를 대표하는 위원의 의견을 들어야 한다. ③ 임금차별을 목적으로 사업주에 의해 설립된 별개의 사업은 동일한 사업으로 본다”고 규정하고 있다. 동일가치노동 동일임금이 명문화된 유일한 사례일 것이다. 따라서 이와 같은 명문화가 차별금지 관련 모든 법제도로 확산되는 것이 필요하다.

더불어 이 조항이 명문화된 남녀고용평등법에서 조차도 무엇을 동일가치 노동으로 보아야 할 것인가와 관련된 직무분석 등이 실질적으로 이루어지고 있지 않아 이 조항의 실효성이 떨어진다. 물론 이것은 우리 사회의 임금체계가 동일직무에 기초한 것이라기 보다는 해당 기업에서의 경력 및 연령에 따른 연공급에 기초하고 있기 때문에 발생하는 현상이기도 하다. 연공급 체계는 취약한 사회복지를 대체하는 기업복지체계와 밀접하게 연관되어 노동자들의 생애를 보장하고 기업의 생산성을 높여 온 긍정성이 있으나 최근 연공급 체계가 무너지고 있을 뿐만 아니라 고비용의 주범으로 지적되기도 한다. 특히 경력단절을 경험하는 여성이나 성별직종 분리 구조에 처한 여성, 다양한 형태의 비정규직이나 장애인, 고령자 등 사회적 취약계층에게 매우 불리하게 작용할 수밖에 없다. 최소한 비정규직이나 사회적 취약계층에서라도 임금체계의 확립 및 개선이 요구되는 이유가 여기에 있다.

또한 동일가치노동의 범위가 단일 사업장으로 제한되어 있는 것 역시 개선되어야 한다. 예를 들어 ILO는 유럽 등지에서 단시간 근로가 증가하는 것을 고려하여 1994년 단시간 근로자 보호를 목적으로 하는 협약(제175호)을 체결한 바 있다. 여기서 비교대상이 되는 풀타임 근로자가 없을 경우 “동일한 기업에서의 그러한 자, 동일한 기업에도 존재하지 않는 경우에는 동일한 산업(직업) 분야에서의 그러한 자”를 의미한다고 밝히고 있다는 점을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 최소한 임금 및 근로조건에서의 차별금지는 비정규직 등 사회적 취약계층의 노동권을 보호하는데 있어 매우 중요하다는 점에서 이 조항의 명문화는 최소한의 요건일 수 있다.

다음으로 비정규직과 관련하여 최근 급증한 간접고용 및 특수고용 형태에 대한 보호 대책이 강구되고 차별시정 법제도가 확립되어야 한다. ① 사내하청 등 간접고용은 법의 사각지대가 되면서 개인적 집단적 노동쟁의가 확산되고 사회적 통합에 유해한 영향을 끼치고 있는 것으로 판단된다. 따라서 기존 법률의 재개정 혹은 사내하청 특별법 등을 통한 사내하청 등 간접고용에 대한 차별시정이 이루어지거나 원하청 연대책임이 부과될 필요가 있으며 단체교섭을 통한 차별시정 규범의 확립 역시 이루어져야 한다. ② 특수고용형태의 경우 근로자성 자체가 거부되는 사태가 발생하여 노동시장 및 노사관계 영역의 사각지대로 존재한다는 점에서 법제도의 확립이 필요하다.

또한 비정규직의 이해를 대표할 조직이 존재하기 어렵다는 점 역시 개선되어야 한다. 이것은 한국이 기업별 노사관계이기 때문에 발생하는 한계이기도 하다. 기업별 노동시장 및 내부노동시장이 축소되어 기업별 노사관계 외부에 존재하는 비정규직 및 취약계층 등은 단체교섭을 통한 삶의 질의 개선이 사실상 불가능하다. 그리고 이와 관련된 전국, 산별, 업

중 그리고 지역 수준의 조율 기제 역시 취약하다는 점에서 교섭 및 조율기제의 변화가 적극적으로 요청되며 이에 따른 법제도적 개선 역시 동시에 필요할 것이다.

마지막으로 여성, 고령자 및 이주노동자, 연소자, 장애인 등과 관련된 법제도적 보완사항이 검토되고 적극적으로 개선될 필요가 있다. 이들 계층에 대한 대책은 이제 시작되고 있다 해도 과언이 아니다. 따라서 법제도의 준수 여부 및 운영방식 등이 검토되고 필요한 대책들이 지속적으로 제시되는 것이 바람직하다.

여성의 경우 남녀고용평등법 뿐만 아니라 적극적 고용조치가 얼마전부터 시작되었다. 2005년 12월 남녀고용평등법의 개정에 따라 2006년 3월부터 1,000인 이상 고용기업을 대상으로 실시되고 있는 적극적 고용개선조치는 우리나라의 기업조직에서 직무분리현상이나 승진 차별과 같이 분명한 차별적 의사 없이도 영속되고 있는 차별 시정을 위한 필수적인 도구이며 “여성고용을 확대”와 “여성관리직비율의 확대”를 추구하는 정책의지의 반영이다. 또한 남녀고용평등법 등 성별격차 해소를 위한 다각적인 노력이 여성의 경제활동참여율의 증가 특히 20대 청년여성층의 노동시장 진입을 지원하고 있으며 적극적 고용개선 조치는 이와 같은 긍정적 현상을 강화시킬 것이라는 사실에서 지속되어야 한다(장지연외, 2006).

그러나 세계화가 진행되고 서비스산업이 성장하며 기업과 노동자의 수요 자체가 변화하는 현실에서 현재 진행되고 있는 차별을 중단시키는 것뿐만 아니라 과거에서부터 누적되어 나타나는 결과를 시정하려 한다면 부가적이고 보완적인 노력이 필요하다. ① 여성비정규직 고용현황 및 고용평등계획 보고서 제출 의무화가 이루어져야 한다. 여성고용을 확대하는 한편 여성 비정규직 비율을 낮추며 고용지위를 개선하기 위해서는 여성관리직 비율의 증가뿐만 아니라 “여성 비정규직 비율의 단계적 저하” 혹은 고용총량의 측면에서 여성 정규직의 증가가 동시에 이루어져야 한다. 이를 위해서는 적용대상 사업주의 의무사항인 직종, 직급별 남녀근로자 현황 제출에 고용형태별 남녀근로자 현황 제출을 추가하여야 한다. 즉 전체 여성고용규모 대비 여성비정규직의 비율이 동종 산업의 평균수준을 넘는 경우, 여성 비정규직에 대한 고용현황 및 고용평등계획 보고서를 별도로 제출하는 것을 의미한다. 이 보고서에는 고용사유, 남녀별 규모, 집중 직종 및 유사경력을 가지고 유사업무에 종사하는 정규직 대비 임금수준 등에 대해 상세한 분석이 포함될 필요가 있다.

② 성별직종분리 완화를 위한 직종 직무별 남녀고용 정보제출 의무화 역시 요구된다. 이를 위해 현행보다 세분화된 직종 및 직무타이틀에 의한 남녀고용비율 정보 제출도 필요하다. 이 분석시 사용된 조직단위는 분명히 식별될 수 있도록 하여야 하며, 해당기업의 조직구조를 반영해야 할 것이다. 또한 시행계획서에 여성이 저활용 되고 있는 직무 그룹에 대

해 목표를 수립하려는 시도 역시 드러나야 하는데, 문제기업으로 판명되면 현장조사를 통해 심층적으로 추가조사를 실시하여 특히 특정집단(여성 등)에 대한 유형화된 차별(간접차별)의 존재 여부를 조사해야 한다. 또한 시행계획서에 여성이 저활용 되고 있는 직무 그룹에 대해 목표를 수립하려는 조치 역시 포함시킬 필요가 있다.

③ 동종산업의 70% 미달기업 및 사업장으로의 대상 확대가 적극적으로 고려되어야 한다. 현행 적극적 고용개선조치는 “동종산업의 60% 미달기업 및 사업장”의 경우에만 고용평등이행계획을 수립하고 제출할 의무를 지우고 있는데, 금융 및 보험업의 경우 여성근로자비율 평균 36.1%의 60%는 21.7%이며, 여성관리직비율 평균 5.0%의 60%는 3.0%에 불과하다. 이러한 통계자료는 현 상황에 대한 평가지표는 될 수 있으나 미래의 이행계획을 세울 수 있는 충분한 자료는 되지 못하다는 점을 염두에 두어야 한다. 같은 직무에 종사하고 있는 총 인원으로 해당 직무의 여성비율을 산출한다면 무엇보다도 그 자체가 과거 차별의 결과 과소 대표된 여성의 비율을 가지고 자격 있는 지원자 혹은 승진자 풀의 규모를 결정하는 과오를 저지르게 될 수도 있다. 지원자의 수로 가용 가능한 여성인력의 규모를 측정하는 것도 현재 진행 중인 차별로 인해 여성이 특정 기업에 대한 지원 자체를 꺼리게 될 상황을 충분히 예상할 수 있으므로 정확한 추정치로 활용할 수 없다. 따라서 최소한 동종업종의 70% 수준 이상으로 나아가 80% 미달기업으로 대상기업의 확대를 적극적으로 검토해야 할 것이다.

④ 정부의 적극적인 지원조치가 모색되어야 한다. 여성 고용의 양적 그리고 질적 개선은 기업의 자발적인 노력만으로는 이루어지기 어렵다. 왜냐하면 출산 및 육아에 따른 경력단절이나 성별 직종분리는 구조적인 문제이기 때문이다. 따라서 정부의 적극적인 지원 조치가 이루어져야 하는데 여기에는 공보육시스템의 구축, 경력단절 여성을 위한 고용지원 시스템, 우수기업에 대한 인센티브, 여성 취약계층에 대한 지원 등이 포함되어야 할 것이다.

5) 교육권 지표와 제도연관성

교육과 관련된 제도는 다음과 같다.

- 사립학교 관계: 사립학교법 및 관련 제도
- 교원인사 관계: 교육공무원법, 자연계 교원확보를 위한 특별조치법, 사립학교 교원 연금법

- 사회교육 관계: 평생교육법 및 관련 제도, 도서관법, 스카우트 육성에 관한 법률, 사설 강습소에 관한 법률, 공익법인의 설립 및 운영에 관한 법, 사회단체 등록에 관한 법, 유네스코 활동에 관한 법률
- 교육학술진흥 관계: 산업교육진흥법, 과학교육진흥법, 특수교육진흥법, 도서벽지교육진흥법, 학술진흥법
- 교육재정 관계: 지방교육재정 교부금법, 국립대학부속병원 특별회계법
- 보건체육관계: 학교보건법, 학교급식법, 국민체육진흥원법, 국민체육진흥기금에 관한 법
- 기타: 한글전용에 관한 법률, 문화보건법

교육과 관련해서는 공교육 제도의 확립 및 운용, 평생교육 시스템의 정비 등을 중심으로 법제도가 구성되어 있으나 성별·장애·병력·나이·인종·고용형태·성적취향·학력·출신지역·종교, 소득격차 등을 이유로 아동의 교육 및 평생교육에서 배제되는 측면을 보완하는 것은 아직도 부족하다. 따라서 좀 더 포괄적인 차별 금지와 교육 평등에 대한 법정신의 구현 및 이를 위한 제도와 규범의 확립이 요구된다.

또한 현재 운영되는 법제도 및 교육현실을 차별이나 배제의 측면에 초점을 맞추어 실태 조사를 시행하는 것 역시 필요하며 그 결과를 지표화하여 발표하고 개선하려는 노력이 그 어느때보다 필요하다. 특히 교육이 한 인간의 평생의 삶을 규정한다는 점에서 사회적 배제에 대한 명확한 평가는 항상적으로 요구된다 하겠다.

제 3 절 향후 과제 및 권고사항

1) 소득보장 영역

소득을 기준으로 한 소득보장 영역의 사회권 지표를 주기적으로 생산하기 위해서는 신뢰성 있는 전국적 수준의 대규모 가구소득조사를 필요로 한다. 통계청이 매월 실시하고 있는 가계조사는 전국 1인 이상 가구의 인구□가구□사회적 특성과 함께 각 항목별 수입과 지출을 조사하고 있다. 소득5분위 및 10분배배율은 매월 단위로 제공되는 소득분위별 가계수지를 참조하면 쉽게 산출될 수 있으며, 매 분기별로 내고 있는 보도자료에는 소득5분위 배율과 함께 지니계수를 산출해내고 있다.

그러나, 소득불평등의 수준 뿐 아니라, 빈곤율 역시 경기의 변화와 고용상황에 민감하게 반응할 수 있다. 신뢰할 수 있는 소득자료가 존재하므로, 정부에서 빈곤과 관련된 통계자료를 주기적으로 산출하고 이를 공개할 필요가 있다. 중위소득의 일정 비율 이하를 빈곤선으로 규정하는 상대적 빈곤선과 함께, 국민기초생활보장제도에서 규정하고 있는 최저생계비 기준을 함께 사용하여, 다양한 차원에서 빈곤율을 살펴보는 것이 필요하다.

나아가, 전국적 차원에서의 빈곤율과 빈곤갭은 물론, 구체적인 정책과제에 반영될 수 있도록 대상집단(target population)별 빈곤율과 빈곤갭을 부가적으로 산출하는 것이 필요하다. 구체적인 대상집단은 아동가구, 노인가구, 장애인가구, 한부모 가구(여성가구주 가구) 등 다양한 인구학적 특성을 포괄할 뿐 아니라, 근로가구 및 비정규직 가구의 빈곤율을 따로 파악하는 것도 필요하다.

소득보장제도의 내용과 관련된 지표는 상당 부분 정부의 공식통계로 쉽게 계산될 수 있다. 공적연금의 가입율, 공적연금 수혜율, 고용보험 가입율, 산재보험 가입율 등은 추계인구, 경제활동인구조사, 국민연금 및 특수직역연금의 연보를 활용하면 쉽게 얻을 수 있다. 그러나, 산전후휴가 이용율과 육아휴직급여 이용율을 계산하기 위해서는 출산여성이 근로하고 있는지 여부를 우선 알아야 한다. 따라서, 경제활동인구조사에 출산 및 양육과 관련된 항목을 추가하는 것이 필요하다.

마지막으로, 사회적 차별의 대상이 되고 있는 외국인근로자, 이주여성, 장애인에 대한 주기적 실태조사(고용□소득 등) 역시 적극적으로 추진될 필요가 있다.

2) 건강권 영역

가) 사회권적 건강권관련 권고사항

사회권적 건강권의 문제는 건강불평등과 긴밀한 관계를 가진다. 역으로 건강불평등은 자유권적 침해에 의해 야기되는 측면보다 사회권적 건강권의 침해로 인해 발생하는 것으로 보인다. 그간의 연구는 국내외적으로 소득계층간, 교육수준간, 남녀간, 지역간 의미있게 건강불평등이 존재하는 것으로 나타난다. 또한, 단순히 의료서비스를 제공받느냐 여부 뿐만 아니라 보건의료서비스를 제공받는 과정과 내용에서 불평등이 존재한다. 하지만 상대적으로 관련 연구는 제한적인 상태인 상태에 있다. 특별히 취약한 집단에서 유의한 건강의 불평등이 존재하는 것으로 나타남에도 불구하고 관련 연구는 제한적으로만 이루어지고 있고, 이러한 사회권적 침해를 줄이기 위한 정책도 충분히 작동하고 있다고 보기 어려운 실정이다. 따라서 건강불평등을 해소하기 위한 범국가적 행동이 필요하다.

이진석(2008)은 사회적 기본권 보장을 위한 보건의료정책의 개혁방안으로 1) 인권에 기반한 보건의료개혁 원칙의 확립, 2) 인권친화적 보건의료정책과 건강친화적 생활환경 3) 의학적 필요에 따른, 제한 없는 서비스 이용이 가능한 건강보장제도, 4) 건강권을 적극적으로 진원하는 의료공급체계, 5) 사회적 약자의 건강권을 적극적으로 옹호하는 보건의료제도, 6) 건강권 보장을 위한 관리운영체계의 혁신을 주장하고 있다.

윤태호(2007)는 건강불평등을 해소하기 위해서 1) 건강결정요인에 근거한 건강형평정책의 목표설정 및 모니터링 2) 국가보건의료정책에서 국가건강정책으로의 전환, 3) 사회부트리제도를 통한 다부처간 접근, 4) 공공-민간 파트너십의 구축, 5) 생애주기별 접근, 6) 지역공동체 또는 장 중심 접근으로 특별건강관리지역의 선정과 집중관리, 7) 취약 학교와 영세사업장 중심의 접근, 8) 보건의료자원의 재조직화를 주장하였다.

구체적인 정책과 관련하여서는 특별히, 건강보험체납으로 인한 자격정지자나 이주노동자에 대한 기본적인 의료서비스 제공은 사회권적 건강권 측면에서 매우 시급한 과제라 할 것이다. 더욱이 OECD 평균 건강보험 보장률(79.8%)에 크게 못미치는 우리나라 건강보험의 보장률(55.8%, 2007)은 시급히 개선되어야 하는 부문이다.

의료보장 사각지대에 놓여있는 인구의 비율이 높고 보장수준도 낮은 데에는 많은 이유가 존재하지만 OECD 평균(73%)에 비해 현저히 낮은 우리나라 국민의료대비 공공의료비 비중(53%, 2005)이 중요한 요인 중의 하나로 작용한다. 따라서 공공의료비의 비중을 OECD 평균 이상으로 높이는 것을 적극적으로 검토해야 할 것이다.²⁹⁾ 대상규모는 상대적

으로 적다할지라도 이주노동자들을 위한 의료시설의 확보 역시 시급한 과제 중의 하나이다.

건강친화적인 생활환경을 만들고 건강불평등을 해소하기 위한 중요한 정책중의 하나가 '건강영향평가(health impact assessment)'의 도입이다. 건강영향평가란 “정책, 프로그램 또는 프로젝트가 인구집단의 건강에 미치는 잠재적인 영향 및 그 분포를 판단할 수 있는 절차, 방법 및 도구의 조합”을 말한다 (ECHP, 1999).

나) 지표관련 권고사항

앞서 제시한 사회권적 건강권지표를 중심으로 향후 필요한 내용을 정리하면 다음과 같다.

여러 차례 강조한 바와 같이 각 지표들은 일차적으로 전체 국민을 대상으로 한 지표들을 중심으로 제시하였으며, 국민전체를 대상으로 하는 지표 또는 소득집단에 따른 건강권의 차이를 제시하는 것으로 해결할 수 없으면서 사회권적 건강권의 확보가 절대적으로 필요한 특수집단들의 지표들을 일부 추가하였다. 그러나 원칙적으로 각각의 지표들은 성별·연령·종교·사회적 신분 또는 경제적 사정 등에 따라 유의한 차별이나 불평등이 없는지 확인되어야 한다. 그리고 특별히 취약하다고 알려진 집단들에 대해 이러한 지표들인 사회권적 건강권을 침해하는지 별도의 모니터링이 이루어져야 한다.

일부 자료들은 현재 국가 단위의 체계적인 지표생산이 이루어지지 않고 있다. 설령 조사가 이루어지더라도 특정연도의 한 차례 조사로 끝나거나 자료가 전체를 대표하기 어려운 경우가 많다. 구체적으로 추가적인 지표의 구축과 모니터링이 이루어져야 하는 지표는 다음과 같다. 1) 건강보장 사각지대 인구현황, 2) 비급여를 포함한 건강보험, 의료급여 본인 부담금 현황, 3) 과부담 의료비지출 가구 4) 이주민, 이주노동자를 위한 의료시설 확보율, 5) 식품미보장율, 6) 최저주거기준 미달 주택거주율 등이다.

설령 기존의 측정이 이루어지고 있는 지표라 할지라도 대부분이 국민전체대상 지표이며 소규모 특수집단에 대한 별도의 구분이 없어 세부 분석이 불가능하거나 적은 표본추출규모로 인해 대표성을 확보할 수 없는 경우가 많다. 따라서 소규모 취약집단에 대한 조사는 별도의 국가조사체계를 구축하여 진행할 필요가 있다.

29) 물론, 이 과정은 불필요한 의료서비스의 남용을 최소화하는 작업과 함께 이루어져야 할 것이다.

기존의 지표들이 대부분 반복적 단면조사에 의한 결과를 보여주고 있어 해당 특정 집단이나 개인의 역동을 파악할 수 없는 단점을 가지는 경우가 많다. 따라서 지표의 생산은 코호트연구나 패널조사를 통해 장기간 지속적으로 이루어지도록 제도화할 필요가 있다.

사회권적 건강권 관련 지표이외에도 관련 개별 정책이나 사업의 시행여부와 그 정책 또는 사업의 효과가 함께 모니터링 될 필요가 있다.

요약하면, 사회권적 건강권 지표와 관련 정책 및 사업에 대한 안정적이고 지속적인 모니터링체계를 구축하고 여기에서 나오는 자료를 활용하여 근거에 기반한 사회권 정책들을 추진해나가야 할 것이다.

3) 주거권 영역

우선 최저주거기준과 관련하여 다음 두 가지 사항에 대한 보완이 요구되는데, 하나는 현재 모호하게 설정되어 있는 구조·성능·환경기준을 구체화하여 실제 적용할 수 있도록 하는 작업이며, 다른 하나는 기 설정된 기준들 특히 면적기준에 대한 재검토하는 작업이다. 현재 단독주택의 경우 구조나 성능에 대한 기준이 없으며, 안전진단 대상도 아니기 때문에 구조적 결함이 있거나 성능상 문제가 있는 주택들이 파악조차 제대로 되지 않고 있다. 따라서 구조·성능·환경기준을 구체화하여 기준 미달주택 실태를 파악하고 대책을 마련해야 할 것이다. 그리고 면적기준의 경우 물론 최저주거기준이기는 하나 우리나라의 전반적인 주거여건을 고려할 때, 지나치게 낮게 설정되어 있으며, 적절한 주거생활을 유지할 수 있는 수준으로 상향조정이 필요하다.

다음으로는 주기적으로 주거권 지표를 생산하기 위해서는 기존 조사방식으로는 파악할 수 없는 비닐하우스, 쪽방 등에 대한 별도의 조사 및 자료관리가 이루어져야 하며, 홈리스 조사 또한 정기적으로 이루어져야 한다. 그리고 개발사업의 대상이 되어 비자발적으로 이주해야 하는 가구수 및 행정대집행과 명도소송 등을 통해 자신의 거처에서 강제적으로 퇴거당하는 가구를 파악하기 위해서는 개발사업 관련 자료의 관리체계를 정비해야 하는데, 현재 사업단위로 수합·관리되고 있는 개발사업 자료를 1차적으로 개별사업별로 통합하고 이를 지역단위로 개별사업들을 총괄 관리하는 체계를 구축해야 한다. 이와 함께 정부는 개발사업에서 강제퇴거가 발생하지 않도록 예방하는 대책과 강제퇴거가 불가피한 경우 합리적 절차에 대한 규정을 마련해야 한다.

한편 공동주택 및 임대주택 분쟁조정위원회가 제대로 구성·운영되지 못하고 있는데, 위

원회가 제 기능을 수행하기 위해서는 담당부서인 건설교통부가 지자체별 위원회 설치여부를 정기적으로 현황을 파악하고 전반적인 활동을 관리·감독하는 역할을 담당해야 한다.

4) 노동권 영역

가) 노동권 지표의 보완

본 연구에서 제기한 노동권 지표는 개인 혹은 집단적 수준에서의 사회적 배제 현상을 명기하고 사회적 배제를 완화하고 사회적 통합을 적극적으로 고려하기 위한 최소 수준을 분명히 하며 사회적 배제 정도를 명확히 하는 것을 목표로 한 정량적 측정 방식이다. 또한 전국적 수준에서 성별과 고용형태를 고려한 것이며 부분적으로 연령을 포함시켰다.

그러나 사회적 배제가 산업구조, 노동시장 그리고 노사관계의 근본적인 변화 및 이와 같은 변화를 반영하는 법제도 및 규범의 미비에 의해 발생한다는 점에서 몇 가지 측면에서 향후 보완을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

첫째, 한국에서는 업종, 학력, 기업규모별로 차이가 크며 특히 기업규모는 고용형태 이상으로 사회적 양극화와 사회적 배제를 드러내는 중요한 지표라는 점에서 이 부분에 대한 보완 지표가 개발될 필요가 있다.

둘째, 장애인, 고령자 그리고 이주 노동자의 취업률 및 고용형태에 대한 보완지표 개발이 요구된다. 현재 제기한 사회적 지표에는 장애인 및 고령자 그리고 이주 노동자 관련 사항이 빠져있다. 더욱이 이주노동자는 시민이 아니라는 점에서 노동권의 보장범위 및 내용이 쟁점이 될 수 있다는 점에서 향후 연구가 필요한 영역일 것이다.

셋째, 동태적 지표의 개발 및 활용 필요성이다. 현재까지의 지표는 최소 수준에서 정태적 특징을 확인한 것이라면 그것의 동태성 역시 보완되어야 한다. 예를 들어 비정규직 등 불안전 고용의 동태성을 확인하기 위해 시기별 정규, 비정규 증감율이나 이동을 확인하는 것이 요구된다. 더불어 여성의 경우 경력단절현상과 더불어 경력단절 이전과 이후의 고용형태, 업종이나 직종 등의 변화가 뚜렷한 것으로 나타나 여성에 한하여 생애주기별 지표를 별도로 보완할 필요가 있다. 다음으로 임시, 일용직과 정규, 비정규의 두 가지 지표를 동시에 사용하는 것이 요구되는데 왜냐하면 정규, 비정규는 2001년부터 신뢰할만한 자료가 산출되었기 때문에 동태성 파악이 제한적이기 때문이다. 그리고 정규 내부에서도 임시, 일용직이 존재하며 이들의 고용은 비록 정규 근로 형태를 취한다 하더라도 사회보험으로부터

배제되는 등 사회적으로 취약하다. 따라서 임시 일용직의 변화와 정규 비정규의 변화를 동시에 고려하는 것이 요구된다. 또한 동태성 지표는 3년 혹은 5년단위 정도의 측정이 효과적이라는 점에서 시기를 제한할 필요가 있다.

넷째, 법제도적 지표의 개발이다. 성별, 연령, 고용형태별, 장애유무별, 이주노동자 등에 서의 차별 금지 및 이들의 노동권을 보호하는 법제도의 형성 유무 및 그것의 운영방식을 확인할 수 있어야 한다. 또한 고용형태에서도 최근 증가하고 있는 사내하청 등 간접고용의 확산 및 특수고용 형태의 확대가 한국적 특징의 하나라는 점에서 이것을 적절하게 규율하는 법제도 및 규범의 확립을 별도로 확인할 필요가 있다. 이미 ISO26000에서도 간접고용 형태나 고용관계의 위장에 대해 매우 구체적으로 지적을 하고 표준적 기준의 확립을 요구하고 있다는 것은 주목할 만한 지점이다.

따라서 다음과 같은 지표의 개발을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

① 업종, 학력, 기업규모별 사회적 배제를 완화하기 위한 지표

- 업종별 고용형태: 제조업과 서비스업의 비정규직 비율, 제조업과 서비스산업의 비정규직 하위유형별 비율(임시, 일용직 비율 역시 동일하게 사용)
- 학력별 고용형태: 중졸, 고졸, 대졸이상(전문대졸 포함) 비정규직 비율(임시, 일용직 비율 역시 동일하게 사용)
- 기업규모별 고용형태: 300인 이상, 100~299인, 100인 미만 비정규직 비율(임시, 일용직 비율 역시 동일하게 사용)
- 성별 고용형태: 남녀별 정규 비정규 및 임시, 일용직 비율

② 불안정 고용 동태성

- 시기별 정규□비정규 증감율, 시기별 비임금 근로자 증감율(임시, 일용직 비율 역시 동일하게 사용)
- 기업규모별 정규□비정규 증감율(임시, 일용직 비율 역시 동일하게 사용)
- 업종별 정규□비정규 증감율, 업종별 비임금 근로자 증감율(임시, 일용직 비율 역시 동일하게 사용)
- 연령별 정규□비정규 증감율, 연령별 비임금 근로자 증감율(임시, 일용직 비율 역시 동일하게 사용)
- 시기별 노동이동 현황

□임금근로자에서 비임금 근로자로의 이동, 비임금 근로자에서 임금근로자로의 이동
및 하위 유형별 세부 이동

□정규->비정규, 비정규->정규, 정규유지, 비정규 유지 등의 이동현황

③ 여성에서의 경력단절 현상의 완화 및 고용의 동태성

- 여성 동일 연령대별 취업률 및 취업률 증감, 고용형태 변화추이

※ 예를들어 현재 40~44세 여성집단의 20년전, 15년전, 10년전, 5년전 그리고 현재의 취업률 및 고용형태 변화 추이

- 동일 시기 연령대별 직종별 여성 비율

※ 2008년 현재 직종별 여성비중, 비정규직 비중, 25세 및 40세 여성의 직종별 비중 등

④ 고령자, 장애인, 이주 노동자 고용 현황

- 고령자 및 장애인 취업률 및 고용형태별 비중

- 이주노동자 취업률 및 고용형태별 비중

⑤ 제도 및 규범의 확립과 운용

- 성별, 연령별, 고용형태별, 장애유무별 차별 금지 관련 법제도 및 규범과 관행의 존재 유무

- 관련 법제도 및 규범의 위반 사실 및 시정조치 내용

- 취약계층의 고용보장, 직업훈련, 임금개선, 산업안정 등과 관련된 정책 및 제도 유무

- 취약계층의 산업재해 정도

- 하도급 등 간접고용 관련 법제도 및 규범과 관행의 존재 유무

- 하도급 포함 비정규직 관련 노사관계 제도 및 규범의 존재 유무

- 특수고용관련 법제도 및 규범과 관행의 존재 유무

- 비정규 및 취약계층의 자유로운 결사와 표현의 자유를 저해하는 법제도의 존재 유무

나) 통계적 보완

한국의 국가통계는 세계적으로 비교하여 볼 때도 그다지 취약한 편은 아니다. 하지만 새로운 고용형태 및 취약계층이 확산됨에 따라 통계적 보완이 필요하다.

첫째, 비정규 고용 및 그 하위 유형별로 세부 통계가 필요하다. 특히 사내하청 등 간접 고용이나 특수고용은 통계로 적절하게 반영되고 있지 않다는 점에서 별도의 통계적 보완이 필요하다.

둘째, 노동시장 및 노사관계 통계에 성별, 고용형태별, 장애 유무 등이 함께 명기될 필요가 있다.

셋째, 이주 노동자 관련 통계가 통합되고 개발되어야 한다. 현재 이주노동자의 증가폭이 커지고 있으며 가까운 시일내에 전체 노동력의 10% 이상을 점할 가능성이 있다. 그런데 노동시장 및 노사관계 영역에서 이들의 통계치를 확인하기가 어렵다는 점에서 기존의 통계와의 통합이 필요하다.

넷째, 다양한 패널자료의 원활한 사용을 위한 조치가 필요하다. 다양한 정부기관 및 산하 기관에서 각종 통계가 개발되고 있으나 통합적인 이용이 어려운 현실에 대한 개선조치가 필요하다.

5) 교육권 영역

한국의 국가통계는 세계적으로 비교하여 볼 때도 그다지 취약한 편은 아니다. 하지만 새로운 고용형태 및 취약계층이 확산됨에 따라 교육 영역에서의 통계적 보완이 필요하다.

첫째, 학력별 소득격차에 관해서는 좀 더 구체적인 통계가 필요하다. 학력별 소득격차를 성별, 부모재산유무별, 지역별, 장애유무별, 연령집단별 등으로 나누는 한편 학력 자체도 세분화해야 한다. 예를 들어 고등학교 교육이면 실업계와 인문계로, 대학교육이면 지방대와 수도권 대학 등으로 나누어 볼 필요가 있다. 또한 학력별 소득격차를 동일직무와 연결시켜 향후 지표로 개발할 필요가 있다. 동일직무인데 학력별로 소득격차가 난다면 분명한 차별일 가능성이 매우 높기 때문이다.

둘째, 제도를 평가할 수 있는 지표와 서술적 방식에 대한 개발이 필요하다. 예를 들어 입시제도와 관련하여 사교육이 난무하지만 그것을 평가할 수 있는 제도나 지표의 개발은 매우 취약하다. 이것은 평생교육에서도 마찬가지이다. 연령과 직업에 따른 평생교육 시스템의 확립 여부 및 교육 이수 이후 임금 및 근로조건의 개선여부 등을 평가하고 개선 및 보완이 이루어지는 피드백 시스템을 개발하고 이것을 지표화할 수 있어야 한다.

셋째, 국가의 조세와 그것이 공교육 및 교육평등을 위해 적절히 사용되는지를 확인할 수 있는 지표 역시 개발되어야 한다.

제 4 절 소 결

한국은 1960년대 중반 이후 국민 총동원적 압축적 경제성장을 거듭한 결과, 신흥독립국 중에서 선진국에 근접한 가장 성공적인 근대화 모델이 되었다. 즉 근대 산업사회를 지향하였던 지난 40년간, 한국 경제는 외국원조에 의존하던 낙후된 농업국가에서 이제는 IT 산업을 선도하는 산업 선진국으로 탈바꿈하였다. 더욱이 피식민지 경험이 있었던 제3세계 국가로서는 매우 드물게 민주화에 성공하여, 이제는 시민적 권리의 보장이 가장 중요한 보편적 가치관으로 자리 잡고 있다. 이렇듯 근대화의 양대 기둥(twin pillars)인 산업화(경제성장)와 민주화(시민적 권리)의 성공적인 정착을 통해서, 한국 사회는 명실상부한 선진국으로 빠르게 발전해가고 있다.

하지만 이러한 경제적, 정치적 근대화의 이면에는, 근대화 드라이브 과정에서 도태되어 아직까지 헌법에서 보장한 ‘인간다운 생활(헌법 제34조)’에 못 미치는 삶을 살아가는 상당수의 취약 계층이 존재하고 있다. 예를 들자면, 최저생계비 이하의 삶을 힘겹게 살아가고 있는 국민들의 수가 250만 명³⁰⁾을 육박하고 있으며, 국민연금제도의 사각지대는 500만 명에 달하고 있고, 3개월 이상 보험료 체납으로 인하여 국민건강보험제도의 자격이 박탈당하고 있는 세대 수는 180만 세대에 이르고 있다. 이렇듯 광범위한 사회보장제도 사각지대가 존재하여 국민의 상당수가 ‘건강하고 문화적인 삶’(사회보장기본법 제 10조)을 누리지 못하고 있는 현실을 볼 때, 우리는 그간 한국 사회의 근대화 과정이 무엇을 위한 근대화였고, 누구를 위한 근대화였는가 하는 근본적인 질문을 던지게 된다.

더욱이 경제의 양적 성장이 곧 사회 양극화의 심화로 귀결되는 21세기 후기 산업사회를 살아가는 우리에게, 사회권의 확립은 문명을 중시하는 선진국으로 발전하기 위한 가장 기초적인 사회적 토대임은 너무나 자명하다 하겠다. 그러나 서구의 역사적 경험을 반추해볼 때, 사회권의 확립은 정치적 구호로 이루어지는 것도 아니고, 새로운 법률 조항을 신설한다고 해서 이루어지는 것도 아니며, 더욱이 몇몇 사회보장제도를 도입한다고 해서 이루어지는 것은 아니다. 사회권의 확립은 그야말로 국가 정체성에 대한 사회적 세력 간의 치열한 논쟁과 세력다툼을 통한 정치적 타협에 의해서 이루어진다. 이 과정에서 가장 중요하면서도 기초적인 작업은 현재 우리 사회의 사회권의 수준을 정확하게 파악하는 것이다. 즉 우리가 처해 있는 사회적 사실(social facts)에 대한 객관적이고 과학적인 분석과 진단을 통해서만이 사회권 확립을 위한 정확한 발전전략이 모색

30) 최저생계비를 기준으로 빈곤율이 7-8% 정도임에도 불구하고 현재 국민기초생활보장제도의 수급자의 수는 150만명에 지나지 않는다. 따라서 기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 최저생계비 이하의 비수급 빈곤층은 200만 명에서 250만 명 정도로 추산된다.

될 수 있다.

이러한 점에서, 본 연구에서 제시하고 있는 사회권 지표는 현재 우리의 사회적 사실의 수준을 객관적으로 파악하여 미래의 사회발전 전략을 수립하고 실천하는 기초자료를 제공함으로써, 장기적으로 우리 사회에서 사회권이 뿌리를 내리는데 도움이 될 것으로 기대한다. 물론 본 연구의 사회권 지표가 완결적 구조를 가진 완성된 지표가 아님은 너무나 명백하다. 이러한 이유는 연구자의 능력의 한계 때문이기도 하지만, 무엇보다도 객관적인 통계자료가 미비하여 우리 사회의 현실을 정확하게 그려내지 못한 한계가 있다. 따라서 위에서 제시한 각 영역별 사회권 지표의 발전과제와 보완(권고)사항을 제대로 이행할 수 있는 보다 장기적이고 체계적인 연구가 필요할 것으로 사료된다.

참 고 문 헌

<국문 자료>

- 강복수 (2007). 『지역사회의학. 예방의학』. 서울, 계축문화사: 851-855.
- 강신욱 외 (2005), 『사회적 배제의 지표개발 및 적용방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 강신욱 (2006), 「사회적 배제 개념의 정책적 적용을 위한 이론적 검토」, 『동향과 전망』 66. pp.9~32.
- 강이수 (2000), 「경제위기와 여성노동시장의 변화추이」, 한국사회과학연구소, 『동향과 전망』, 40호.
- 건설교통부 (2005), 『지방자치단체 주거복지 평가지표 개발 및 평가를 위한 연구』
- 국가인권위원회 (2006), 『경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 해설집』
- _____ (2004), 『사회적 배제의 관점에서 본 빈곤층 실태연구』
- _____ (2005), 『개발사업지역 세입자 등 주거빈곤층 주거권 보장 개선방안을 위한 실태조사』
- _____ (2006), 『최저주거기준 미달가구의 주거실태 조사』
- 국무조정실 (2008). 『2008년 업종별 외국인력 도입규모』. 내부자료.
- 국토연구원 (2007). 『최저주거기준을 활용한 2006년 주거복지소요추정 연구』.
- 권영성 (1983), 『신고헌법학원론』, 법문사.
- _____ (2001), 『헌법학원론』, 법문사.
- 권혜자 (2005), 「성별 고용형태별 직업분리의 임금효과」, 『노동사회』, 2005.3월호.
- 금재호 (2001), 『여성노동시장의 현상과 과제』, 한국노동연구원.
- 김기승·조준모 (2006), 「자영업에 대한 유인가설과 구축가설에 대한 검증: 월간 단기패널을 이용한 실증분석」, 『국제경제연구』 12(2). pp.163~189.
- 김남순 (1990), 「우리나라 교육법규의 분석적 고찰-교육권과 사회교육법을 중심으로」, 『직업교육연구』. pp.219~232.

- 김덕근 (2004), 「교과서 관련 판례에서 나타난 교사의 교육권」, 『교육법학연구』 16(1). pp.37~54.
- 김수봉 외 (2005), 『사회보험 사각지대 해소방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 김안나 (2007), 「유럽연합(EU) 사회적 배제 개념의 한국적 적용가능성 연구-사회적 배제 측정을 위한 지표개발을 중심으로」 『유럽연구』 25(1). pp.351~379.
- 김연명 (2001), 「비정규근로자에 대한 사회보험 확대」, 『한국사회복지학』 45. pp.72~100.
- _____ (2003), 「위험사회와 한국의 사회보험체계」, 『문화과학』 35. pp.135~249.
- 김영란 (2001), 「사회권의 재정립에 관한 연구 - 배제에서 포용으로」, 『한국사회복지학회 학술대회 자료집』. pp.317~342.
- _____ (2002), 「성 인지적 관점에서 본 사회권의 재정립에 관한 연구」, 『경제와 사회』 54. pp.187~208.
- 김영태, (2006), “주거복지에 대한 이론적 개관 및 향후 정책과제”, 『한국주거학회 논문집』, 제17권제1호, 한국주거학회
- 김영화 (2002), 「교육평등과 불평등」, 『교육비평』 7. pp.82~95.
- 김용탁 (2007), 「장애인 노동권 확보를 위한 노동조합의 역할과 과제」, 『노동사회』 122. pp.42~51.
- 김유선 (2007), 「자영업 노동시장 분석 - 산업,직업별 고용구조조사(2005년)」, 『노동사회』 118. pp.30~47.
- 김창엽 등 (2003). 『저소득층 의료보장 장기발전 계획에 관한 연구』. 보건복지부.
- 김철수 (2004), 『헌법학신론』, 박영사.
- 김충기 (1981), 『생애교육』, 세광공사.
- _____ (1981), 『생애교육의 기초공학』, 연구사.
- 남기곤 (2005), 「실업계 고등학교 교육의 임금효과」, 『교육과 노동시장 연구』. 한국노동연구원.

- 남원석·전홍규 (2004), “사회적 배제와 주거문제”, 『상황과 복지』, 제19호, 비판과대안을 위한사회복지학회
- 남재량·김태기 (2001), 「비정규직, 가교(bridge)인가 함정(trap)인가」. 『노동경제논집』 23(2). pp.81 ~ 1-6.
- 남춘호 (2002), 「경제위기 이후 노동시장의 구조개편과 장기실업 및 반복실업」, 『산업노동연구』 8(2). pp.71~112.
- 노광표□이명규 (2007), 『노동운동의 미래의제-기업의 사회적 책임』, 한국노동사회연구소, 프리드리히 에베르트재단.
- 노기호 (2004), 「독일학교법상 교육관련 당사자의 교육권 개념과 권한관계 정립에 관한 연구」, 『공법학연구』 5(3). pp.343~380.
- 대한주택공사 (2005), 『비닐하우스촌 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구』
- _____ (2005), 『쪽방 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구』
- 류장수 (2005), 「지방대학 졸업생의 노동시장 성과」, 『교육과 노동시장 연구』. 한국노동연구원.
- 류재우 (2004), 「자영업 부문의 소득기회와 선택성」, 『경제학연구』 52(2). pp.5~32.
- 문진영 (2004), 「사회적 배제의 국가간 비교연구 - 프랑스, 영국, 스웨덴을 중심으로」, 『한국사회복지학』, 56(3),: 253-277.
- 문창진 (1997). 『보건의료사회학』. 서울, 신광출판사.
- 박능후 외 (2002), 『기초보장체계 비교연구』, 한국보건사회연구원.
- 박재규 (2004), 「비정규직 여성노동자의 고용환경 및 생활만족 변화연구」, 『사회복지정책』 18. pp.223~245.
- 박창언 (1995), 「교육권 논의를 위한 기초연구」, 『교육법학연구』 7. pp.275~298.
- 배미애 (2007), 「여성의 사회적 배제와 지역 차에 관한 연구」, 『여성학논집』 24(1). pp.151~191.
- 배화숙 (2005), 「정규직과 비정규직 노동자의 기업복지 차이 연구. 한국노동패널(KLIPS) 6

- 차 자료를 중심으로」, 『여성학논집』 24(1). pp.151~191.
- 보건복지부 (2005). 『새국민건강증진종합계획수립』, 한국보건사회연구원.
- _____ (2007), 『보건복지통계연보』 .
- 서병수 (2005), 「한국의 사회적 배제 측정에 관한 연구」, 『한국사회복지학회 학술대회 자료집』 . pp.721~741.
- 석재은 (2003), 「공적연금의 사각지대 : 실태, 원인과 정책방안」, 『한국사회복지학』, 53 권.
- 성병창 (2007), 「교육 공공성의 개념 체계와 정립 원리」, 『초등교육연구』 20(3). pp.229~249.
- 성은미 (2007), 「정규직과 비정규노동자의 사회보험 수급율과 급여수준 비교연구 -국민연금, 실업급여를 중심으로」, 『사회복지정책』 29. pp.95~120.
- 소병현 (2006), 「우리나라 실업의 현황과 개선방안」, 『지역발전연구』 11(1). pp.201~220.
- 손미아 (2006). 「영국의 건강형평정책」. 『건강형평성학회 심포지엄자료집』 .
- 손희권 (2004), 「교육을 받을 권리의 자유권적 성격」, 『교육법학연구』 16(2). pp.117~138.
- 송다영 (2006), 「한부모가족과 여성사회권」, 『사회복지정책』 27. pp.171~199.
- 신권철 (2007), 「헌법상 노동권 소고(小考) -개별근로관계 사례를 중심으로」, 『노동법연구』 22. pp.87~125.
- 신영석 등 (2005). 『의료급여환자 의료지출실태 및 급여개선 방안』. 한국보건사회연구원.
- 신현직 (1990), 「교육기본권에 관한 연구」 서울대학교 박사학위논문.
- 안정화 (2006), 「한국 노동시장 구조변화에 관한 연구-자본 축적, 자본 이동, 해외아웃소싱의 추세와 영향」, 고려대학교 경제학과 박사학위 논문.
- 안치민 (2006). 「사회권의 성격과 사회권 보장」. 『한국사회복지학』 58(4): 371-392.
- 안홍순 (2006), 「국민연금 사각지대 해소를 위한 기초소득보장연금모델의 비교연구」, 『사회복지정책』, 26집.

- 유네스코 한국위원회 (엮음). 1995. 「인권이란 무엇인가: 유네스코와 세계인권선언의 발전과 역사」 (서울: 오름).
- 유승흠 (2007). 『예방의학의 역사』. 예방의학. 서울, 계축문화사: 51-52.
- 윤성호 (2005), 「빈민집단의 빈곤상황과 사회적 배제의 차이: 성-노동경험을 기준으로」, 『사회복지정책』, 22집.
- 윤정향 (2003), 「비정규직 노동자의 사회적 보호 배제의 원인에 관한 시론적 고찰」, 『사회보장연구』 19(1). pp.59~83.
- _____ (2004), 「비정규 노동자의 사회보험 배제원인과 배제기제(exclusion mechanism) 연구」, 중앙대학교 사회복지학과 대학원 박사학위 논문.
- 윤정향□이병훈 (2005), 「사회복지배제의 영향요인에 관한 연구」, 『아세아연구』 48(1). pp.145~186.
- 윤찬영 (2007). 『사회복지법제론』. 서울, 나남출판.
- 윤태호 (2007). 「우리나라 건강불평등 해소를 위한 정책제안」. 『예방의학회지』 40(6): 447-453.
- 은수미 (2007)a, 「여성과 비정규직의 조우: 여성노동시장 현황과 정책적 대응방향」, 김혜경, 박수미, 신경아, 은수미, 이주희, 최인이. (2007). 『여성비정규직 근로자의 현황과 정책과제-비정규입법이 미치는 영향을 중심으로』, 여성가족부.
- _____ (2007)b, 『(2007)년도 노사관계 실태분석 및 평가: 총괄』, 노동부.
- 이광택 (2006), 「글로벌스탠다드를 따르니 국가체제가 흔들린다?: 국가인권위의 국가인권정책기본계획과 노동권」, 『노동사회』 107. pp.74~81.
- 이만우 (1989), 『미시경제학』, 태진출판사
- 이병희 (2008), “저소득 노동시장의 실태와 동태적 분석”, 이병희□정진호□이승렬□강병구□홍경준 엮 『저소득노동시장 분석』, 한국노동연구원.
- 이승렬 (2008), “자영업 부문 종사자의 유출입과 소득결정”, 이병희□정진호□이승렬□강병구□홍경준 엮 『저소득노동시장 분석』, 한국노동연구원.

- 이승렬□최강식 (2007), 「자영업 부문에 관한 한□일비교연구」, 『노동정책연구』 7(4). pp.59~85.
- 이원영, 신영전 (2005). 「도시가계의 소득계층별 과부담의료비 실태」. 『사회보장연구』. 21(2): 105-133.
- 이장원 (2007), 「기업의 사회적 책임(CSR)의 노동관련 국제동향과 시사점」, 『노동리뷰』 32. pp.35~47.
- 이종만 (2003), 「평생교육 관련 법규의 구조와 문제점에 대한 논의」, 『교육법학연구』 15(1). pp.207~221.
- 이준성 (1998), 「평생교육과 다른 기본권과의 관계」, 『공법학연구』 2. pp.213~239.
- 이진석 (2008). 『사회적 기본권 보장을 위한 보건의료정책의 개혁방향. 전환기 한국복지패러다임』. 참. 사회복지위원회. 서울, 인간과 복지.
- 이천수 (1994), 「기본적 인권으로서의 교육권에 관한 연구」 명지대학교 박사학위논문.
- 이혜경□김진욱 (2001), 「한국의 소득분배와 빈곤: 1992-1998」, 『연세사회복지연구 6□7권』, 연세대학교 사회복지연구소.
- 인권운동사랑방 (2003). 『사회권규약 해설서1』. 서울, 사람생각.
- _____ (2008), 『주거권지표개발 간담회 자료』
- 인권운동사랑방 등 (2006). 『경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약해설집』. 국가인권위원회.
- 임애정 (2006), 「여성과 인간발전-시민권으로서의 여성의 교육권에 관한 시론」, 『여성학연구』 16(1). pp.213~218.
- 장지연·조준모·이주희·조용만·신동균·성상현·부가청·김향아 (2006), 『노동시장 차별과 적극적 고용개선조치 I』. 한국노동연구원.
- 장지연□양수경 (2007), 「사회적 배제의 시각으로 본 비정규고용」, 『노동정책연구』 7(1). pp.1~22.
- 전광석 (2002), 『한국사회보장법론』 서울: 법문사.

- 정일균 (2004), 「'Affirmative Action'을 통해 본 교육평등의 의미 연구」, 『교육철학』 32. pp.145~163.
- 정현승 (2003), 「학생의 학습권과 교사의 교육권의 관계」, 『교육법학연구』 15(2). pp.223~252.
- 정형선 (2008). 「의료보장성/건강보험급여율 지표의 개념과 측정지표」. 『제5회 심평포럼 자료집』.
- 조경애 (2004). 「의료급여제도와 저소득층 의료지원 대책」. 『건강세상네트워크』. 건강 세상.
- 조형석 (2005), 「사회권 규약을 통한 국내법상 주거권 보장」, 『토지공법연구』, 제29집, 한국토지공법학회
- 조홍준 (1997). 「공교 의료보험 피보험자의 사회계층별 사망률 차이에 관한 연구」. 서울 대학교 보건대학원 박사학위 논문.
- 조희재□문지원□정호상 (2007), 「지속성장기업의 조건: CSR」, CEO Information 620. 삼성경제연구소
- 통계청 (2007). 『2006 인구동태통계연보』.
- 하성규 (1999), 「적절한 주거와 주거권 보장」, 『주택연구』, 제7권 제1호.
- 한국도시연구소 (1999), 『주거기본법 제정을 위한 연구』
- _____ (2004), 『경제·사회·문화적 권리 국가인권정책기본계획 수립을 위한 주거 권 기초현황조사』
- 한국보건사회연구원 (2005), 『사회적 배제의 지표개발 및 적용방안 연구』
- 한준·장지연 (2000), 「정규/비정규 전환을 중심으로 본 취업력과 생애과정」, 『노동경제 논집』 23(S), pp.33 ~ 53.
- 허재욱 (1995), 「교육권에 관한 고찰」, 『박문논집』 2. pp.1~15.
- 현진권□강석훈 (1998), 「한국 소득분배의 국제비교」, 『경제학 연구』, 46(3).
- 홍성방 (2008), 「사회적 기본권」, 사회권 지표개발을 위한 기초연구 워크숍 자료.

<영문 자료>

- Abrahamson, P. (2003). "Researching Poverty and Social Exclusion in Europe." *Journal of European Social Policy*. 13(3): 281-285.
- Anand, S. (2002). "The concern for equity in health." *Journal of Epidemiol Community Health* 56(7): 485-7.
- Atkinson, R., S. Davoudi. (2000), "The Concept of Social Exclusion in European Union: context, development and possibilities", *Journal of Common Market Studies*. 38(3): 427-448.
- Atkinson, T. (1998). "Social Exclusion, Poverty and Unemployment." in *Exclusion, Employment and Opportunity*. edited by T. Atkinson and J. Hills. CASE paper no. 4. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Atkinson, T., B. Cantillon, E. Marlier and B. Nolan (2002), *Social Indicators - The EU and Social Inclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- Bardone, L. and D. Stanton (2003), "The Experience of Developing Indicators in the Social Protection Committee's Indicators Sub Group", Paper Presented to the 23rd CEIES seminar: Social Protection Statistics. Lisbon.
- Batsleer, J., Beth Humphries (2000), "Welfare, Exclusion and Political Agency", in *Welfare, Exclusion and Political Agency*. Batsleer, J & Beth Humphries(eds.). London: Routledge.
- Beall, J. (2002), "Globalization and Social Exclusion in Cities: Framing the Debate With Lessons from Africa and Asia", *Environment & Urbanization* 14(1): 41-51.
- Begg, I. and J. Berghman. (2002). "Introduction: EU social (exclusion) policy revisited?." *Journal of European Social Policy* 12(3): 179-194.
- Berghman, J., (1995). "Social Exclusion in Europe : Policy Context and Analytical Framework." pp. 10-28. in *Beyond the Threshold : the Measurement and Analysis of Social Exclusion*, edited by G. Room. Bristol: Policy Press.

- Bradshaw et al. (2000), "The Relationship between Poverty and Social Exclusion in Britain", Paper Presented for the 26th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth. Poland.
- Buergenthal, T. (1997). "The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights," *Human Rights Quarterly*, 19: 703-723.
- Burchardt et al. (1999), "Social Exclusion in Britain 1991-1995", *Social Policy and Administration* 33(3).
- Castles, R. 1990. *Extreme Cases of Marginalisation: from Vulnerability to Deaffiliation*. Paper presented to a conference "Poverty, Marginalisation and Social Exclusion in the Europe of the 1990s'." organised under the auspices of the European Commission, Alghero, Sardinia.
- Cordova, E. (1986), "From full-time wage employment to atypical employment: A major shift in the evolution of labour relations?", *International Labor Review* 125(6).
- Dennis, W. (1996), "Self-employment: When Nothing Else is Available?", *Journal of Labor Research* 17(4): 645-661.
- Donnelly, Jack. (1993). *International Human Rights*, Oxford: Westview Press.
- EC Commission. (2003). *Joint Report on Social Inclusion*. SEC(2003)1425. Brussel.
- ECHP (1999). *Health Impact Assessment: Main Concepts and Suggested Approach*. Brussels, ECHP(European Center for Health Policy).
- Esping-Andersen, G. (1989). "The Three Political Economies of the Welfare State", *Canadian Review of Sociology and Anthropology*. 26(1); 10-36.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Evans, Tony (ed.). (1998). *Human Rights Fifty Years on: A Reappraisal*, Manchester, Manchester University Press.
- Freeman, M. (1994). "The Philosophical Foundations of Human Rights," *Human Rights Quarterly*, 16: 491-514.
- Ishay, M. (2004). *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era*. Berkley: University of California Press.

- Kwon and Oh (2007). *Korean Journal of Nutrition*, 40(8):762-768.
- Landman, T. (2006). *Studying Human Rights*, London: Routledge.
- Marshall, T. H (1964). *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City, NY: Doubleday.
- Marshall, T. H. and T. Bottomore (1992). *Citizenship and Social Class*. London, Pluto.
- Milio, N. (1987). "Making healthy public policy; developing the science by learning the art: an ecological framework for policy studies." *Health Promote* 2(3): 263-74.
- _____. (2001). "Glossary: healthy public policy." *Journal of Epidemiol Community Health* 55(9): 622-3.
- Nothrop, E. (1990), "The Feminization of Poverty: the demographic factors and the composition of economic growth," *Journal of Economic Issues*. 24(1). pp.145~160.
- OECD, *Health at a Glance* (2007): OECD Indicators.
- OECD, *Health statistics* (2007).
- Pearce, D. (1978), "The Feminization of Poverty: women, work and welfare," *Urban Social Change Review* 11: 28-36.
- Pierson, C. (1991), *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity.
- Richardson, L. and J. Le Grand. (2002), "Outsider and Insider Expertise: The Response of Residents of Deprived Neighbourhoods to an Academic Definition of Social Exclusion." *Social Policy and Administration* 36(5): 496-515.
- Robertson, A. H. and J. G. Merrills, (1996). *Human Rights in the World* (4th ed.), Manchester: Manchester University Press.
- Robinson, P and C. Oppenheim (1998), *Social Exclusion Indicators: A Submission to the Social Exclusion Unit*. London: Institute for Public Policy Research.
- Room, G. (1995). "Poverty and Social Exclusion: the New European Agenda for Policy and Research." pp. 10-28. in *Beyond the Threshold : the Measurement and Analysis of Social Exclusion*. edited by G. Room. Bristol: Policy Press.
- Sen, A. (2002). "Why health equity?" *Health Economics* 11(8): 659-66.

- Shkolinkov V. M., Andreev E.E. & Begun A. Z (2003). Gini coefficient as a life table function; Computation from discrete data, decomposition of differences and empirical examples. *Demographic Research*. 305-357.
- Silver, H. (1994), "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms". *International Labor Review* 133(5-6): 531-578.
- Taylor, M. (1996), "Earnings, Independence or Unemployment : Why become Self-employed", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. 58(2): 253-265.
- UN (2000). *General Comments-the right to the highest attainable standard of health*.
- UN-HABITAT (2003). Monitoring Housing Rights: Developing a set of indicators to monitor the full and progressive realization of the human right to adequate housing, UNHRP Working Paper No.1.
- _____ (2003), Reports of Expert Group Meeting on Housing Rights Monitoring(26-28 Nov).
- Walker, R. (1995) "The dynamics of poverty and social exclusion." pp. 102-128. in *Beyond the Threshold : the Measurement and Analysis of Social Exclusion*. edited by G. Room (ed.), Bristol: Policy Press.

<부록> 선진국의 국가행동 계획

한국에 적합한 사회권 지표를 개발하기 위해서는, 한 세대 이상 앞서서 복지국가를 건설하였던 선진 복지국가의 사례를 연구하는 것이 반드시 필요하다. 특히 마스트리히트 조약 이후에 개별 회원국 간의 사회정책의 균질화 작업에 착수한 유럽연합의 사회통합 정책은 반드시 고려해야 할 사항이다.

유럽연합은 2000년 리스본 정상회담에서 사회적 배제를 유럽통합을 저해하는 가장 큰 요인 중에 하나로 규정하고, 이후 각 개별 회원국은 사회적 배제를 극복하기 위한 국가별 실천계획(National Action Plan)을 수립하고 이를 실천하고 있다. 따라서 여기에서는 유럽연합의 주요한 국가인 영국, 독일 그리고 프랑스의 『국가행동계획 2003-2005년 : National Action Plan , 2003-2005』의 내용을 담고자 한다.

<부록 1>

영국 사회적 배제에 대한 국가 행동 계획 2003-2005

UK National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005

1. 영국 국가 행동 전략 2003-2005의 주요 특징

☐ 고용 중심 전략

- 복지 급여 중심의 전략에서 근로의욕을 촉진시키는 세금 공제, 최소임금제 등 근로임금 중심으로 전환
- 개인 조연자(Personal Advisor), 직업 훈련 등 다양한 취업 지원 서비스 제공

☐ 다차원적 접근

- 수입 부분 뿐 아니라 주거, 건강, 교육 등 다차원적으로 사회적 배제 문제에 접근
- 노인, 장애인, 한부모 가족, 아동 등 대상별, 연료 빈곤(Fuel Poverty), 금융 배제(Financial exclusion), 십대임신 등 위험 요소 별, 그리고 소외 지역별 다양한 정책 프로젝트 진행

☐ 전략적 접근

- 중앙 정부, 위임 행정부 차원 뿐 아니라 각 지역별로 사회적 배제 대처를 위한 전략적 계획 수립
- 각종 대응 정책을 일반 제도로 흡수하기 보다는 일정한 기간과 기간 내 목표 달성을 중심으로 한 프로젝트성 정책이 주류

☐ 참여적 접근

- 지역 공공서비스 합의(Local Public Service Agreement), 공통 우선과제(Shared Priorities), 사회적 배제 대응에 있어 중앙과 지방 정부 및 기관의

긴밀한 협력 강조

- 지역 전략 파트너십(Local Strategic Partnership), 지역사회 법률서비스 파트너십 (CLS Partnership) 등 지역사회 다양한 민간기관 참여 강화

2. 사회적 위험 요소 및 위험 집단

가. 주요 사회적 배제 위험 요소(risk factor) 진단

□ 무직(Joblessness)

- 무직은 유급 노동에 참여하지 않으면서 유급 노동 종사자와 함께 거주하지도 않고, 직업을 적극적으로 찾지도 않는 상태
- 실업보다 사회적 배제를 심각하게 초래하는 핵심 요소로 간주
- 현재 27만명의 근로연령인구(전 근로연령인구의 7.6%)가 근로 무능력 수당 (incapacity benefit)을 수급
 - 보건의료 환경 개선에도 불구하고 1970년대에 비해 3배 이상 증가
 - 한부모 가족과 실업 급여 수급자를 합한 수보다 많은 수
 - 고용시장의 구조적 변화로 인한 기술수준 낮은 노동력의 퇴출 결과

□ 저소득

- 비교적 높은 비중의 인구가 저소득에 속하지만 1996/97년에 비해 2001년 4월 현재 저소득 가구 어린이 약 50만명 감소
- 2002년 연합 사회적 포괄 보고서(2002 Joint Social Inclusion Report)에 의하면 직장이 있는 저소득자의 위험 수준은 네덜란드, 오스트리아와 같고 독일, 프랑스 보다 낮은 수준

□ 성차별

- 여전히 남성 보다 여성이
 - 저소득층일 가능성이 높고
 - 고용율이 낮고
 - 한부모 가족이나 노인일때 지속적 저소득일 가능성이 높음
- 여성 사회적 소외 원인
 - 아동 양육에 대한 책임이 집중되어 직업을 갖는데 더 많은 장애
 - 가족 해체시 아동은 여성을 따라가는 경향에 따라 성차별 문제와 아동빈곤

은 가족해체에 의해 강화

- 낮은 기술력과 저소득 직장

○ 성차별 개선 성과

- 여성 노동 참여율 1984년 66%에서 2001년 72%
- 5세 미만 자녀를 가진 여성 고용율 91년 42%에서 2001년 54%

□ 과도한 부채와 금융 배제(financial exclusion)

- 빈곤퇴치 시민단체와 빈곤 경험자들은 과도한 부채를 사회적 배제의 주요 원인으로 지적
- 금융 배제: 기본적인 금융서비스와 상품에 대해 접근할 수 없거나 이용할 능력이 없는 것
 - 영국내 가구 1/3이 저축이나 투자 경험이 전무하며 7%는 계좌 자체가 없음
 - 고용주가 임금을 계좌로 입금하는 것이 규범화 되어있어 사회적 배제의 또 다른 영향을 미치는 요소

나. 사회적 배제 위험 집단

□ 아동

- 영국 인구 22%가 저소득 가구에 속한 반면 아동은 30%
- 한부모 가족, 무직 가족, 대규모 가족, 소수인종 가족내 아동이나 장애 아동은 배제 위험이 더욱 높음

□ 대규모(다자녀) 가족(large family)

- 한부모 가족은 가족 규모와 관계없이 양부모 가족보다 무직 가능성이 높지만 같은 양부모 가족 중에서 대규모 가족이 소규모 가족보다 무직일 확률이 두배 가량
- 거의 절반 가량의 저소득 가구 아동이 3명이상 자녀를 둔 가정에 속함

□ 소수 인종

- 60%의 파키스탄 또는 방글라데시 출신 근로연령 성인이 저소득이며 이는 평균의 4배
- 서비스 접근 비율도 상대적으로 저조

□ 장애인

- 성인 장애인이 있는 가구의 근로연령층 성인이 저소득일 가능성은 다른 가정에 비해 두 배

□ 노인

- 연금연령 이상의 노인의 25%가 저소득 가구에 거주하며 그중 17%는 지속적인 저소득

다. 우선 대처가 필요한 핵심 위험요소

□ 무직가구

- 영국이 타 유럽연합 국가에 비해 고용율은 크게 높지만 무직가구 비중이 비교적 높은 수준
- 2002년 현재 근로연령 인구의 11.8%가 무직 가구에 속하며 아동의 경우 15.8%로 유럽에서는 유일하게 아동이 있는 가구가 무직가구일 가능성이 높음

□ 세대간 빈곤 승계

- 저소득 가정에서 어린 시절을 보낼 경우, 특히 유아기인 만 0~5세 사이나 청소년기(만 11~15세)때 저소득 가구에 거주할 경우, 성인 때 비경제활동 상태일 가능성이 큼

□ 지속적 저소득

- 1991년에서 2000년 사이 15%의 국민이 최소 5년간, 2%국민이 전기간 저소득
- 독거 노인, 한부모 가족, 무직 가족, 임대주택 지역 거주자, 무졸업장의 경우 지속적 저소득 가능성이 높은 수준

□ 소외 지역 거주

- 2000년 가장 소외된 잉글랜드 지역 교구의 경우 실업율이 13.8%(잉글랜드 평균 3.9%),
- 흑인이나 소수인종 출신의 70%가 소외지역 거주(나머지의 경우 40%)

☐ 기타 우선순위 분야

- 지방의 경우 공공, 민간 서비스로 부터의 거리, 기관들의 지원 능력 결여 등으로 서비스와 직업에 대한 낮은 접근성이 문제
- 영어가 주요언어가 아닌 지역에도 높은 위험하여 웨일즈 지역의 가장 소외된 지역의 경우 웨일즈어 주사용지역

3. 주요 목표 및 전략

가. 주요 목표와 전략

- 최우선 목표는 아동빈곤 2010년까지 절반, 현 세대내 완전퇴치
- 기본 전략 방향은 일할 수 있는 사람에게는 일을 통해, 일할 수 없는 사람에게는 적합한 지원을 통해 사회적 배제 퇴치

☐ 세가지 전략 기본축

- 강력한 경제
- 고용 보장을 위한 유연한 노동시장
- 책임성 있고 모든 사람의 욕구에 부합하는 최고의 공공 서비스 개발과 주요 서비스에 대한 보편적 접근성 보장

☐ 2003년 7월부터 2005년 7월까지의 정책 우선순위

- 무직에 대한 대처: 특히 소수민족에 우선순위
- 성별 임금 격차 축소
- 아동 빈곤 퇴치
- 학교 출석율 격차, 보건 격차, 주거 격차 축소 등 기초 목표(floor target)에 집중 즉 가장 취약한 계층에 우선 순위
- 스코틀랜드 정부의 '더 나은 스코틀랜드를 위한 파트너십'
- 웨일즈 의회 정부의 사회적 포괄을 위한 공공서비스 향상과 평등 기회를 위한 지속적 노력
- 아동과 청소년을 위한 북아일랜드 정부의 정책

나. 고용참여 촉진

☐ 신고용협약(New Deal)

- 지난 5년간 신고용협약으로 75만명 이상 취업
- 최근 배제위험집단에 대한 서비스 강화
 - 스탭업 StepUp' : 장기 실업자, 소수인종을 위해서 과도기 직업을 제공, 20개 지역에서 5년간 시범사업
 - 야망 계획 (Ambition Initiatives): IT 등 핵심 사업과 관련 기술을 소외계층에게 교육 시행 중
- 한부모 가족 부모를 위한 신고용협약(New Deal for Lone Parents)
 - 2002년 12월까지 326,280명 참여해서 175,810명 취업
 - 1인당 취업비용 1,388파운드
 - 가정 어린 자녀가 만3세 이상인 부모는 소득 보조(Income Support) 수급위해 개인 조언자(Personal Advisor)와 상담
 - 적극적으로 직장을 찾는 사람에게 주당 20파운드 수당이 제공되는 취업노력 프리미엄(Worksearch Premium)과 취직 첫해동안 주당 40파운드의 급여가 주어지는 직장 공제(in-work credit) 시범사업이 8개 지역에서 시행 중
- 장애인을 위한 신고용협약(New Deal for Disable People)
 - 장애인 직업 알선자(NDDP Job Broker) 도입, 자발적 참여
 - 2003년 3월까지 68,558명이 참여하여 20,691명 취직
 - 1인당 취업 소요된 비용은 2,400에서 4,100파운드
- 50세 이상을 위한 신고용협약(New Deal for 50 plus)
 - 이는 자발적 프로그램으로 50세 이상으로 실업관련 수당을 6개월 이상 신청했던 비경제활동인구에게 경제활동을 독려
 - 개인조언자(Personal Advisor)제공, 1,500파운드 직업 훈련 보조금 제공, 50세 이상 추가 근로 세금 공제(Working Tax Credit) 제공 등
 - 2003년까지 98천명 참여
- 기타 고용 지원
 - Progress2work pathfinders: 마약이용자 취직 지원
 - Progress2work LinkUp: 노숙자나 범죄 경력자 취직 지원
 - 잡센터플러스는 교정당국과 함께 출감후 취직준비를 지원하는 논의 모임 (Surgery) 계획 중

□ 근로 급여 보장

○ 세금공제(Tax Credit) 제도

- 취업에 대한 보상을 통해 노동 시장의 유연성 강화시키면서 안정적 소득을 촉진시키는 제도
- 근로 세금 공제는 최저임금제와 함께 공평한 최저 소득을 보장하면서 노동 시장 사정에 맞는 급여 허용

○ 최저임금제

- 1999년 4월 시행
- 최저임금제로 혜택받는 대상자 중 2/3가 여성
- 24000개 업체가 조사받아 30%가 위반적발, 13백만 파운드 임금 추가 지급 조치

○ 성별 임금 격차 대처

- 정부 내부에 평등임금 조사
- 2002년 고용법(Employment Act 2002)을 통해 평등 임금 요청 간소화
- 자발적 임금 재검토 모델 지원을 통해 고용주에게 공평한 임금 급여를 실천 촉진
- 지역 감독기관인 '평등 기준 (Equality Standard)' 지원
- 직장경력, 시간제 근무에 따른 급여 차이 개선으로 자녀를 둔 여성의 성별 임금 격차 원인 해소
- 노동 시장안에 있는 여성 인력의 기술 수준 향상

□ 기술력 향상

○ 인생을 위한 기술(Skills for Life)

- 성인의 읽고 쓰기, 언어, 계산 능력 향상을 위한 교육 프로그램
- 2007년까지 15십만 성인에게 교육 제공
- 2001년 4월부터 2002년 7월까지 319천명 참여

○ 2003년 3월부터 정부에서 읽고 쓰기, 언어, 수리 교육을 공급자와 교육생을 불문하고 무료 제공 지원하여 고용자가 기본적 기술이 심각하게 결여된 고용자에게 무료 교육을 제공토록 독려

□ 일과 가족의 균형

- 일-가정 균형 캠페인(Work-Life balance campaign)을 통해서 고용주들이 유연한 근로 기회를 제공하도록 촉진하고 일-가정 균형 펀드(Work-Life Balance Challenge Fund)를 통해 고용주가 일과 가정 균형 정책 수립을 위한 컨설팅을 지원
- 2003년 4월 새로운 유연한 근로를 위한 법을 도입, 38십만의 만6세 미만 자녀, 18세 미만 장애인 자녀를 둔 부모가 유연한 근로시간을 요청할 법적 권리 부여하고 고용주는 이를 검토할 의무 부여
- 2003년 3월부터 일하는 부모들이 일과 보육 간에 균형을 위한 정책 패키지 시행
 - 법정 모성 급여(Statutory Maternity Pay)의 기준 주당 100파운드로 인상
 - 유급 모성 휴가를 26 주로 연장하고 추가 무급 휴가를 26주 가능케 하여 총합 최장 1년 육아휴직 가능
 - 유급 부성 휴가는 2주로 모성 급여 수준과 동일 급여 지급
 - 유사한 혜택을 입양 부모에게도 부여
- 자녀와 가족을 위한 전례 없는 서비스 증설
 - 1997년 이후 11십만 아동을 위한 647,000 개소의 보육시설 건립
 - 모든 만4세 아동을 위한 무상 시간제 조기 교육
 - 소외지역 가족 서비스 지원을 위한 492개지역 확실한 출발(Sure Start) 지역 프로그램
 - 양질의 보육 서비스를 보장하기 위해 정부는 국가 주간보호 기준(national day-care standard)을 도입 및 집행력 강화
 - 추가 2백만의 아동이 이용할 250,000개소의 새로운 보육시설 건립을 위한 예산 투여
 - 새로운 아동 센터(children's centre)들의 네트워크를 통한 소외지역 지원
 - 새로운 보모(childminder)를 위한 보조금 지급
 - 웨일즈의 경우 1999년 이후 보육을 위한 기금이 145십만 파운드로 22,000 개의 새 보육시설 증설 목표, 새 기회 기금(New Opportunity Fund)에서 23,236개소 새 보육시설 증설, 2백만 파운드가 학교외 보육 시설 을 개발을 위한 지원으로 확보

다. 자원, 권리, 상품, 서비스에 대한 접근

□ 세금 공제

○ 아동 세금 공제(Child Tax Credit)

- 아동 세금 공제는 근로 세금 공제(Working Tax Credit)의 보육 요소 (Childcare element)로 제공
- 이전 근로 가족 세금 공제(Working Families' Tax Credit)에서는 가족내 주소득자에게 지급되었으나 아동 세금 공제는 가족내 주보육책임자에게 직접 급여
- 주보육책임자가 주로 여성이기 때문에 남성에서 여성으로 약 20억 파운드 소득 이전 효과
- 아동 세금 공제는 90%의 자녀있는 가족이 수급

○ 근로 세금 공제(Working Tax Credit)

- 자녀가 없는 26세 이상 저소득 가구에 있으면서 30시간 이상 일하는 성인이나 처음 장애를 입은 장애인으로 주당 16시간 일할 경우 지급
- 아동양육을 위한 지원은 보육 비용의 70% 수준으로 최대 주당 200파운드 지급
- 최저임금제와 세금공제를 통해 일하는 가족의 최저수입을 보장

□ 주거 급여 개혁

○ 주거급여는 거의 4백만명이 총 115억 파운드 수급

○ 지방 정부간 불균등한 행정, 복잡한 구조, 제한된 선택권 등의 문제로 다음과 같은 개혁 추진

- 표준 지역 주거 수당(standard local housing allowance): 거주민들이 어떤 수당을 받을 자격이 있는지 사전에 알 수 있도록 하는 제도로 2003년 10개 지역에서 시범사업 실시
- 행정의 불균형을 해소
- 정기적 신청 요구 폐지, 신속한 재신청 절차, 통합적 신청서 등 신청 절차 간소화
- 책임성 강화

□ 자산 기반 복지(asset-based welfare)

○ 저축 관문 (Saving Gateway)

- 도움 없이는 저축을 제대로 할 수 없는 저소득층을 대상으로 제한된 규모 저축을 정부 기금으로 지원
- 저축을 촉진 시킬 수 있는 개별화된 금융 정보와 교육 제공

○ 청년과 저소득층 저축을 위한 시범사업

- 월간 25파운드까지 18개월간 최대 375파운드까지 저축 가능하고 만기때 저축량에 따른 정부 지원금이 더해지는 저축 계좌 개설 지원
- 5개 지역에서 시범 사업

○ 아동 저축 교육

- 아동 트러스트 기금(Child Trust Fund)에서 학교와 기타 교육 기관을 통한 금융 교육 시행
- 모든 아동에게 출산시 지급되는 250파운드의 기금을 저소득 가정에게는 500파운드로 인상하고 가족과 친구, 아동 스스로 이 계좌에 기여를 할 수 있게 하여 가족 내 저축 습관 촉진시킴과 동시에 기금은 18세 때 찾아 쓸 수 있도록 하여 청소년이 저소득 가정에서 독립적 생활을 시작할 때 금융 재산을 가질 수 있도록

□ 장애인 소득 보장

- 장애 소득 보장(Disability Income Guarantee):
 - 중증 장애인에게 추가적인 현금 지원 확대
 - 소득 연계 급여를 받는 60세 이하의 중증장애인의 경우 25세 미혼의 경우 주당 최소 145.55 파운드, 커플의 경우 192.65 파운드 소득 보장
 - 중증 장애 아동이 있는 가정의 경우 추가로 아동 한명 당 16.60 파운드 급여
- 세 번에 걸친 물가인상 이상의 상향조정으로 소득 연계 급여의 장애 아동 할증이 주당 41.40파운드 이상으로 증가 약 87,000 가족이 혜택
- 독립 생활 기금(Independent Living Fund): 중증 장애인이 시설이 아닌 집에서 독립적으로 살 수 있도록 지원하는 기금으로 가정 내 보조인 고용 비용 지원

□ 주거 지원

- 서포팅 피플 Supporting People 프로그램: 지방정부, 기초 건강보호 트러스트

트, 지역 보호관찰 서비스들이 협력하여 주거 관련 서비스에 대한 기준을 제공

- 스코틀랜드에서는 지방 정부 소유 주택들의 소유권을 지역사회에 넘겨 주거 대출에 대한 결정권을 이양함으로써 투자와 거주민의 역량을 강화하는 변화 추구
- 웨일즈 주거 질적 기준 Welsh Housing Quality Standard를 통해 웨일즈 지역내 모든 주거에 대한 물리적 조건을 설정하여 공공 주택은 2012년까지 이 조건 충족 기대. 나아가 보호와 수리 Care and Repair 기관에 대한 지원을 통해 노인과 장애인에게 주거환경 개선을 위한 실질적인 도움 제공
- 잉글랜드 지역 적정수준 주거 정책
 - 잉글랜드에서는 주거가 법정 최저 기준을 충족하고, 합당한 수준의 수리가 이루어지며, 합당한 수준의 현대적 시설을 갖추고, 난방이 합당한 수준으로 이루어 질때 적절한 주거시설로 규정
 - 정부는 2010년까지 모든 주택이 적절한 수준 충족 보장, 1/3이 2004년까지 개선 완료.
 - 8만 가구의 민간 주택 거주자에게 2005년까지 적절한 수준 개선 지원, 2010년까지 13만 가구 추가 지원

□ 연료 빈곤

- 따뜻한 전선(Warm Front): 잉글랜드 지역내 민간 부분 연료 빈곤을 대처하기 위한 핵심 프로그램으로 단열제 공급과 난방 시설 개선 등을 통하여 연료 빈곤의 탈출을 지원
- 스코틀랜드 정부의 중앙 난방 (Central Heating) 프로그램
 - 2001년에 시작하여 첫 2년간 5천만 파운드 지원 2003/04년도 추가 4천만 파운드 지원
 - 2006년 3월까지 7만가구가 무료 중앙 난방 등을 공급

□ 보건의료에 대한 접근 향상

- 2005/06년까지 보건의료예산에 GDP의 9.1% 투여 목표, 유럽연합 국가중 최고 수준
- 지역 주민의 욕구에 부응하고 서비스 질의 향상을 위하여 기초 건강보호

트러스트(Primary Care Trust) 설립

- 2000년 7월 정부는 NHS 현대화와 사회수발서비스 발전을 위한 10년 계획 수립. 이 계획에는 예방 역할 강화, 건강악화와 서비스 접근의 불평등을 일으키는 원인에 대처하기 위한 지역사회 기관과의 파트너십 등 포함
- 국가 서비스 기준 National Service Framework (NSF): 심장질환, 당뇨병, 정신보건, 노인질환 등 핵심 이슈에 대해 전국적으로 보편 적용 가능한 최소 기준을 설정

□ 교육에 대한 접근 향상

- 잉글랜드내 교육적 성취를 향상시키기 위한 프로그램
 - 국가 읽고 쓰기 및 수리 교육 전략(National Literacy and Numeracy Strategy)
 - 여름 읽고 쓰기 학교(Summer Literacy School)
 - 장기무단결석 및 배제 대처 계획(Truancy and Exclusion initiative)
 - 교육 행동 구역(Education Action Zone)
 - 엑셀런스 인 시티(Excellence in City)
- 외국어, 스포츠, IT, 예술과 같은 특별 활동 뿐 아니라 숙제 및 시험 준비 등을 위한 아침 클럽 breakfast club, 점심 시간, 또는 방과 후 활동 등 교과과정외 다양한 활동들을 지방 당국과 학교, 또는 다른 서비스를 통하여 제공
- 학교에서 모든 교육 또는 주요 교육은 반드시 무상으로 제공 원칙(일부 음악교육 제외)
 - 지역 교육 당국(LEA)에 법정 거리 이상 통학하는 학생들에게 교통비를 제공하고 소득 보조를 받는 부모의 자녀에게 무료 급식을 시행할 책임 부여
 - 잉글랜드 지역 학교 지침에 의해 유니폼 정책을 결정하는데 있어 배제가 발생하지 않도록 비용에 대한 고려를 하도록 권고하고 지방 교육 당국은 재량에 의해 의복 보조금을 지급
 - 학교 기부금에 대한 규제 규정은 없으나 기부금을 제공하지 않는 부모의 자녀에 대한 차별 금지
- 소수인종 그룹의 교육 성취 간극을 줄이기 위한 정책
 - 인종 관계 법(Race Relation (Amendment) Act)하에서 시행되고 있는 지방 교육당국 업무 개선

- 각 학교에 소수인종 학생의 교육 성취를 높이기 위한 기술 및 요령 보급
- 아프리카/카리비안(Africa/Caribbean) 학생들과 이중 언어 학습자(bilingual learner)을 위한 특정 지원책 개발
- 여행자나 망명 신청자들의 불가피한 이동에 잘 대처할 수 있도록 학교와 지방교육 당국을 지원
- 소수인종 성취 보조금(Ethnic Minority Achievement Grant)과 일반 학교 기금의 효율적 사용 촉진

□ 사법 서비스에 대한 접근

○ 지역사회 법률서비스(Community Legal Service)

- 주거, 부채, 고용, 복지 급여, 지역사회 수발, 차별, 이민, 정신보건, 소비자 분쟁 등 일상 생활과 밀접한 문제에 초점
- 지역사회 법률 서비스 파트너십 라고 불리는 네트워크를 위한 법률 상담 및 조언 서비스에 대한 기준을 제공하여 지방 정부, 법률 서비스 위원회(Legal Services Commission) 등 재정적 자금과 지역 공급자인 시민 조언부(Citizens Advice Bureau), 법률 센터(Law Centre), 사설 법무사(private solicitors) 등을 연결
- 지역사회 법률 서비스 파트너십(CLS Partnership)은 지역사회 법률 서비스 욕구와 지역사회 서비스 공급을 파악하고, 효과적인 지역 우선순위를 계획
- 지난 해 40만명 이상 시민들에게 지원 제공
- 영국내 최고의 서비스 중 하나로 선정
- 웨일즈에서는 파트너십 계획 예산 Partnership Initiative Budget을 통하여 소외 계층을 포함한 법률 조언 서비스를 지원

□ 문화, 스포츠, 레저에 대한 접근

- 창조적 파트너십(Creative Partnership): 소외지역 어린이들에게 창조적 잠재력과 교육적 성취를 높이기 위해 4천만 파운드를 지원
- 클럽 링크(Club Link) 프로젝트: 스포츠 활동 기회를 증진시키기 위한 459백만 파운드의 체육교육 PE, 학교 스포츠 School Sport 지원
- 소수자나 소외지역 등에서 10만명 역사유적지 방문과 10만명의 지역 박물관 방문자 유치 등 추진

□ 소외계층을 위한 서비스의 질적 제고

- ATD Fourth World의 참여 아래 학계와 사회사업 전문가들과 더불어 사회 서비스 사용자인 빈곤 가족에 대한 지식을 사회사업 훈련과정에 산입하여 서비스 이용자들이 훈련 교육자로 참여.
- 잡센터플러스 외부 대표 그룹을 잡센터플러스의 개인 조언자(Personal Advisor) 훈련과정에 참여시켜서 소외 계층이 직장을 구하고 유지하는데 어떠한 어려움이 있는지 자세히 이해토록 촉진
- 장애 차별법(Disability Discrimination Act)에서는 장애인들의 참여를 촉진 하여 직장과 상품과 서비스에 대한 접근에 있어 장애인을 보호, 2004년 10월에 시행 예정인 규제내용에 따르면 소규모 고용자까지 이 법의 범위에 삽입시켜서 백만여명의 고용주와 7백만개의 직장과 60만명의 기존 일하는 장애인이 이 법의 혜택 범주로 새로 포괄

라. 배제 위험의 예방

□ 보건 불평등 해소

- 행동을 위한 프로그램(Programme for Action)
 - 2002년 7월부터 3년간 시행되는 다층적인 보건의료 불평등 문제에 대응하기 위한 프로그램
 - 자원 배분을 재구성, 질 좋은 서비스 접근을 위한 개별 의료 서비스(Personal Medical Service), 소외지역의 보건 센터 현대화, 새로운 보건 빈곤 지표(health poverty index) 개발, 보건의료 수행성과에 대한 공평한 접근 등 포함
- 웨일즈의 보건 불평등 기금(Inequalities in Health Fund)
 - 보건의료 서비스 접근의 불평등과 같은 보건 불평등과 발생요인을 해결하기 위한 지역 행동을 지원
- 스코틀랜드의 보건 불평등 대응 전략, 보건 증진: 도전(Improving Health in Scotland: the Challenge)
 - 가장 소외된 지역에 보건 격차를 줄이기 위한 보건 개선을 목표
 - 5개의 핵심 요소 - 담배, 알콜, 낮은 과일과 야채 섭취, 육체적 활동 수준, 비만 - 와 4개의 특정 분야 - 영아시기(early years), 청소년기 (teenage

transition), 직장(workplace), 지역사회 - 에 집중

○ 북아일랜드의 건강을 위한 투자(Investing for Health)

- 지역간, 사회경제계층간, 소수 그룹간 보건 격차를 줄이기 위한 프로그램
- 빈곤, 교육 성취, 정신 보건 및 웰빙, 삶과 직장 환경, 광범위한 환경, 사고로 인한 사망과 부상 감소, 건강한 선택(healthier choice) 촉진 등 7개의 목표를 추진

□ 소외로 빠지는 생애 위기 방지

○ 과도한 부채와 금융 배제

- 소득 보조 수급자들을 위한 소규모 대출 제공하는 사회기금(Social Fund)과 도움없이 건강과 안전에 위협이 발생할 수 있을 경우 무이자 대출을 제공하는 위기 대출(Crisis Loan)에 2002/03년 518백만 파운드, 2003/04년 558백만 파운드 예산을 배정하여 평균 375파운드의 124만 건의 소규모 대출이 이루어졌으며 평균 71파운드의 99만건의 위기 대출 시행
- 신용 조합(Credit Union)은 저소득 계층에게 개방되어 있으며 작은 규모의 저축, 적은 비용의 대출을 제공해주고 다른 금융서비스와 연결, 정부는 신용조합 운동을 지원하며 1995년과 2000년 사이에 조합수는 30% 증가, 대출 규모는 170% 증가
- 기타 다른 지역사회 조직들에서 사전 저축 경력 없이도 대출 가능한 서비스 제공
- 지난 1년 동안 대출금을 갚지 못한 오직 20%의 가구만이 조언을 구하는 현실을 대처하기 위해 정부는 아동과 성인의 금융 문맹을 대처하기 위한 국가 부채 전화상담(National Debtline)과 같은 서비스를 고려중

○ 보편적 은행 서비스(Universal banking)

- 우체국을 통하여 당좌대출만 없는 기본적인 은행 계좌서비스를 모두 제공해주는, 첫 계좌 개설자를 위해 디자인된 서비스인 기초 은행 계좌 제공
- 기존 은행 계좌가 없는 35십만 성인에게 도움 제공
- 정부의 새로운 직접 지불제(Direct Payment)의 급여를 기본 계좌 서비스, 기존의 은행 계좌, 지역 신용계좌 (building society account)를 사용하도록 설계

□ 지식 기반 사회와 IT의 잠재력 개발

- 공공 인터넷 접근 포인트 계획(Public Internet Access Point Initiative)에 의해 인터넷 접근 환경이 열악한 지역에 1000여개의 새로운 인터넷 시설 마련
- 링콘셔 지방 아카데미(Lincolnshire's Rural Academy)에서는 50개의 학교와 전문대가 함께 멀티 미디어 교육 개발, 외국어 교육 지원, 성인과 아동이 함께 배우는 가족 학습 지원, 성인의 기초 지식 지원 등 시행

□ 노숙자

- 스코틀랜드 행정부는 지방정부와 함께 노숙을 2003년까지 퇴치하겠다고 선언하고 노숙자 계획(Rough Sleepers Initiative, RSI)에 36백만 파운드를 5년간 투여.
- 잉글랜드에서는 2001년 말까지 노숙자를 1998년에 비해 2/3 감축하였으며 새로운 노숙 담당관(Homelessness Directorate)은 지방 당국 등과 일하며 각 지역에 적합한 해결책 모색
- 잉글랜드 지역 노숙자 지원단(Rough Sleepers Unit): 1999년 4월에 설립되어 2002년까지 노숙자 수를 2/3를 감소시켰고 2001년 12월 하루 잉글랜드 지역 노숙자는 530여명으로 1998년에 비해 71% 감소, 지속적으로 600명 이하 수준 유지
- 지난 7년간 13만의 잉글랜드 지역 가구가 가정 폭력에 의해서 의도하지 않게 노숙자가 되는 것으로 분석되어 6개의 우선 개입 대상 중 하나로 지정
 - 영국 피난처 온라인(UK Refuges online)을 통해 전국 무료 전화상담과 정보 제공
 - 2003/04년에는 188십만 파운드, 향후 2년간 각각 7백만 파운드씩 폭력 피난자를 위한 숙소 건립에 투여
 - 서포팅 피플(Supporting People) 프로그램: 2003년 4월부터 시행되어 2003/04년 14억 파운드를 주거 관련 지원에 전략적으로 투여하여 가정 폭력에 의해 노숙자가 될 위기인 사람 백만여명에게 독립적인 생활이 가능하도록

□ 십대 임신

- 높은 수준의 10대 임신문제에 대한 정책
 - 십대 임신 정책단(Teenage Pregnancy Unit)에서 십대임신 문제 대한 자각을 촉진하고 학령기모가 교육과정으로 복귀할 수 있도록 지원
 - 더 효과적인 조언과 지원 제공을 위해서 20개의 확실한 출발 플러스(Sure Start Plus)를 개발하고, 주거 시범 프로젝트를 시행.
 - 이같은 조치로 18세 미만 16세 미만 임신 비율이 모두 1998년에서 2001년 사이 10% 감소.
- 스코틀랜드에서는 건강 존중(Health Respect) 프로젝트가 성건강에 대한 홍보, 원하지 않는 십대 임신 방지, 성병 감염 등에 대해 대처
- 웨일즈 정부는 성과 관계에 대한 새로운 지침 제공, 콘돔 보급 지원, 아동 관련 종사자들을 위한 성건강 교육, 응급 피임을 위한 인식과 접근 제고 등 노력

□ 약물

- 잉글랜드 지역에서는 상호연관성이 높은 약물과 지역 소외 문제를 함께 해결하기 위해 내무부와 지역 재개발 기획단(Neighbourhood Renewal Unit)이 협력 하에 대처
- 스코틀랜드에서는 약물 공급 억제, 청소년 교육, 치료와 재활에 초점을 맞춰 약물 행동팀(Drug Action Team)이 지역과 협력하에 대응
- 북아일랜드는 약물 전략(Drug Strategy)과 음주관련 피해 감축 전략(Reducing Alcohol Related Harm)을 93십만 파운드 지원 하에 시행.

□ 가족에 대한 지원

- 아동 지원 기관(Child Support Agency)에서는 아동이 현금 지원을 더욱 신속하게 받을 수 있도록 개혁하여 백 만 여명의 아동이 지원 신청 및 심사 과정에 간소화로 혜택
- 아동 기금 (Children's Fund)
 - 배제의 위험에 처한 만 5세이상 13세 이하 아동을 위해 지원
 - 3년간 45천만 파운드 지원이 주로 지역적 요구를 수렴하여 이를 충족시키는데 지출
- 북아일랜드에서는 정부 기관의 26개 프로젝트를 위한 2천만 파운드 지원하

고, 민간 및 지역 단체를 위해서는 2003/04년에서 2005/06년 동안 102개 프로젝트를 위한 17백만 파운드 지원하였으며, 지역 네트워크 기금(Local Network Fund)는 아동과 청소년을 위해서 5년간 15천만 파운드 지출, 주로 가족과 청소년들이 자립하여 기회를 만드는데 지원

- 2001년 특수 교육 욕구와 장애 법(Special Educational Needs and Disability Act 2001)은 특수한 교육적 필요(Special Educational Needs, SEN)가 있는 아동들의 권리를 강화
- 취약계층 아동을 위한 지원 정책
 - 잉글랜드에서는 지방정부에게 사회적 배제 위험이 있는 아동을 파악하고, 의뢰하고 추적하는 지역 예방 전략에 동의하도록 요청
 - 스코틀랜드에서는 아동서비스 개혁 기금(Changing Children's Service Fund)에서 2005/06년까지 655십만 파운드를 지방 정부와, 보건 기관과 민간단체에게 보다 효과적이고 통합된 서비스 전달체계를 위해 지원
- 확실한 출발(Sure Start)
 - 전례없는 아동과 가족을 위한 잉글랜드 지역 서비스 발전 성취
 - 2002년 지출 검토(Spending Review) 결과 상당한 수준의 새로운 지원이 계속되도록 결정
 - 15억 파운드 지원과 함께 보육 예산 2006년까지 두배이상 증가
 - 특히 가장 취약한 지역의 아동을 새로운 아동 센터 네트워크를 통해 지원
 - 스코틀랜드 확실한 출발(Sure Start Scotland)은 소외지역의 만 0-3세 어린이에게 2006년까지 5천만 파운드 가량 집중적인 지원
- 부모 가족 보육 보조금 (스코틀랜드)
 - 한부모 가족 부모를 고등 교육에 진학할 수 있도록 보육 비용을 2001년부터 2004년까지 24백만 파운드 지원
 - 한부모 가족 보육 보조금 천 파운드가 고등교육과정에 진학한 한부모 가족 부모에게 제공
 - 지방 정부가 방과후 보육을 소외지역에 지원하기 위해서 1500에서 2000곳의 보육시설 유지를 위해 지원 받음
 - 2001/02년 4021명의 대상자 중 1585명의 한부모가족 부모가 신청하여 40%의 수급율.

□ 청소년 지원

○ 커넥션(Connexion)

- 잉글랜드 지역내 13-19세의 주로 취약계층의 청소년들에게 조언과 안내, 개별적 발전적 활동에 접근 서비스를 제공
- 개별 조언자(Personal Adviser)가 교육적 선택, 직업, 관계, 약물문제, 왕따 문제등에 대해서 직접적인 상담을 제공하는 것이 서비스의 핵심
- 핵심 목표는 16세 이상 교육 참여 개선과 16세에서 18세까지 무교육, 무직, 무훈련(NEET) 청소년 감소
- 2003/04년 배정 예산은 458백만 파운드, 2004/05년에는 5백 파운드 제공

○ 장기무단결석(truancy)와 학교 혐오(pupil disaffection)문제를 대처하기 위해서는 특정 문제가 심각한 학교에 대한 개입과 보편적 접근을 결합하여 대처

- 잉들랜드 지역에서는 행동과 출석 전략(Behaviour and Attendance Strategy)는 협력적인 장기무단결석 퇴치 전략으로 전자식 등록, 그리고 신속한 기소 절차(Fast-Track to Prosecution)을 통해 대처 자식을 방치하는 부모를 효과적으로 기소
- 스코틀랜드에서는 혐오감 있는 학생에게 대안적인 성공과 성취를 위한 유연한 커리큘럼과 프로그램 제공 등 긍정적 행동과 대안 개발을 통하여 학교 혐오 문제를 대처

□ 수발자(carer) 에 대한 지원

- 영국 정부에서는 수발자를 위한 국가 전략(National Strategy for Carer) 가 1999년에 발간하고 수발자를 우선지원 그룹으로 인지하여 더 많은 지원 개발
- 북아일랜드에서는 2002년 부양자와 직접 지불법(Carers and Direct Payments Act 2002)를 통하여 부양자가 스스로의 권리를 가지고 서비스 이용 가능토록 하여 자조를 통해 스스로 삶의 질을 높일 수 있도록 지원
- 영국 전역에서 수발자 수당(Carer's Allowance)의 수입 제한을 주당 77파운드로 상향조정
- 잉글랜드에서 부양자 및 장애아동법(Carers and Disabled Children Act

2000)을 통해 부양자의 권리를 강화하고 부양자 스스로의 욕구 실사와 부양자를 직접적으로 지원할 의무를 지방 정부에 부여

○ 수발자 보조금(Carers Grant)

- 부양자의 휴식, 휴가와 이를 위한 보조인 비용을 지원
- 1999년 이후 225백만 파운드가 추가로 지원되었으며 2006년 까지 매년 증액 예정
- 부양자 지원을 위한 지정(ring-fenced) 예산은 2005/06까지 두배로 증액하여 185백만 파운드 추가로 13만 부양자가 혜택

○ 웨일즈에서는 수발자 대표를 모든 지역 보건 위원회(Local Health Board)에 참석 하도록 임명

□ 노인을 위한 지원

○ 국가 연금 개혁

- 기초 국가 연금(Basic State Pension)은 지난 3년간 물가인상 이상의 조정으로 인해 7%이상 소득 증대
- 저소득층을 위한 국가 2차 연금(State Second Pension)은 처음으로 수발자와 일부 장기 장애인에게 추가 급여 지급, 이전 제도에 비해서 저소득층은 최소 두 배 이상 혜택
- 최소 소득 보장(Minimum Income Guarantee)는 기여가 거의 없거나 전무했던 연금생활자들의 수입을 향상시켜 약 2백만명이 혜택
- 겨울 연료 급여(Winter Fuel Payment)는 2001/02년 겨울 약 11백만 노인이 수급
- 연금 크레딧
 - 2003년부터 시행하여 자산조사를 완화
 - 65세부터 대부분 연금 생활자들에게 자산조사를 5년 간격으로 완화하고 이 기간 동안 재정적 변화에 대한 고지 의무를 폐지
 - 80세 이상 노인에게는 겨울 연료 급여의 일부로서 연간 100파운드 지급
- 이러한 정부 개혁 조치로 평균 연금 생활자 수입이 연간 1,250파운드 추가 수입, 3분위의 최하 연금생활자의 경우 연간 1,600파운드 추가 수입
- 국가 2차 연금의 경우 특히 시간제 고용 확률이 높은 여성에게 더욱 이익

○ 노인을 위한 장기 수발

- 노인에게 더 많은 선택과 더불어 빠른 광범위한 서비스 접근을 보장 하기 위한 개혁 시행
- 잉글랜드에서는 2004년 말까지 사회 수발서비스에 대한 모든 심사를 48시간 이내에 실시토록 하고 한달 내에 결과를 받을 수 있도록 개선
- 더 많은 노인들이 자신의 집에서 계속 거주할 수 있도록 배려
- 스코틀랜드에서는 65세이상 노인에게 무상 수발서비스 제공, 시설 내 간호 수발의 경우 모든 연령에서 무상

□ 소외 지역

○ 잉글랜드 지역에서는 지역 재개발을 위한 국가 전략(National Strategy for Neighbourhood Renewal)을 소외지역의 단계적 개선 노력

- 지역 재개발 기획단(Neighbourhood Renewal Unit)은 부총리 사무소 (Office of the Deputy Prime Minister)에 속해서 정부 분야별 기초 목표 (floor target)를 모니터하고 진전을 지원
- 더 나은 연구와 데이터 분석, 보다 작은 지리적 지역에 대한 데이터 제공

○ 웨일즈에서는 지역사회 우선(Communities First) 프로그램이 높은 수준의 지역사회 지원과 참여, 공공과 민간 기관, 지역사회 기관의 협력 하에서 소외지역을 재개발 시키는 장기 전략으로 시행

□ 지방 배제 위험 방지

○ 지방에서 자가용이 없는 사람들도 합리적 수준의 서비스를 이용할 수 있도록 노력

○ 환경, 음식 및 지방부(Department for the Environment, Food and Rural Affairs)

- 2001년 설립된 부처로 지방 지역의 사회적 배제에 대처하고 기회를 강화시키는데 목적
- 가장 열악한 지방 지역과 잉글랜드 중위 지역간의 생산성 간극을 2006년까지 줄이고 지방 거주자의 서비스에 대한 접근성을 증진시키는데 책임

□ 망명 신청자와 난민

○ 국가 망명 지원 서비스(National Asylum Support Service)는 필요한 경우

망명 신청이 진행되는 동안 신청자에게 주거를 제공

- 난민에게는 영어 교육과 고용을 촉진하는 등 지역사회가 이들을 도울 수 있도록 다른 이해공유자들과 협력하여 난민 통합을 위한 전략을 진행

□ 유럽 구조 기금(European Structural Fund)과 연계

- 영국 정부는 유럽 구조기금의 재정적 지원을 이용하여 모두를 위한 고용 기회를 촉진
- 특히 유럽 사회 기금(European Social Fund)은 45억 파운드를 영국에 2000에서 2006년까지 지원하여 사람들의 고용능력과 기술을 특히 실업자와 사회적으로 배제된 사람들에 집중 지원
- 사회적 포괄(Social Inclusion)은 구조 기금의 핵심으로 5개 중 3개의 우선순위 프로그램의 목적이 특히 사회적 배제를 줄이기 위해 모두를 위한 고용 시장 기회를 촉진시키는 프로그램

4. 추진 체계

가. 국가 행동 계획 논의

- 위임 행정부를 비롯한 중앙 행정부는 비정부기구, 지방 정부 등과 더불어 빈곤 경험자까지 함께 논의를 진행
- 단일 행사를 통한 논의 뿐 아니라 정기적인 시민사회 대표와 행정 관리간의 대화까지 포함
- 사회 정책 테스크 포스(Social Policy Task Force)가 대표적

나. 지방 정부와 지역 당국의 책임과 권한

□ 지방정부의 책임과 권한

- 지방정부는 지역사회를 위한 사회적 경제적 환경적 웰빙을 촉진시키기 위한 지역사회 전략을 생산하고 촉진시켜 나갈 의무와 권한을 보유
- 지방 정부는 지역사회 지도자이자 지역 재개발 파트너십의 대변자이고, 경제 활동을 위한 고용주이자 촉진자이며, 서비스 제공자이고 정보와 연구의 전문가
- 국가적 정책들을 해석하고 지역에 맞게 시행하고 따라서 중앙정부와 지방정부간의 효과적인 협력관계를 지원함으로써 사회적 포괄을 증진시키는데

핵심적

- 지방정부가 지역 전략 파트너십(Local Strategic Partnership)을 비롯한 파트너십에 참여함으로써 공공에게 제공되는 필수 서비스가 협력적으로 제공되도록 지원하며 유럽연합 차원의 정책을 지역차원으로 실현시키는데 핵심 역할

□ 지방정부연합(Local Government Association)

- 잉글랜드와 웨일즈 지역 지방정부의 대표체
- 중앙정부와 지역 파트너 조직들과 함께 지역 주민의 문제에 대처하는 새로운 방법을 찾는 모든 지역을 포괄하는 6가지 약속(Six Commitments) 계획을 출범
- 2002년 7월 중앙정부와 지방정부연합이 6가지 약속을 발전시켜 핵심 공공 서비스를 발전시키기 위한 중앙 정부의 이해와 지역 욕구를 충족시킴과 동시에 지방 의회와 기타 지방 조직의 요구사이에 균형을 맞춘 7가지 공통 우선과제(Shared Priorities)를 합의: 안전하고 강력한 지역사회 건설, 노인과 위험에 노출된 아동, 청소년, 가족 의 삶의 질 향상, 지역 교통 욕구에 더욱 효과적인 충족, 지역사회 환경 전환, 학교의 표준 수준 향상 등

□ 지역 공공 서비스 합의(Local Public Service Agreement)

- 국가적 목표와 잉글랜드 지역의 지역적 욕구를 동시에 충족시키기 위한 것
- 지방 정부는 공공 서비스 향상을 위한 도전적인 목표를 설정하고 이를 달성할 시 중앙정부의 간섭을 줄이는 것으로 보상
- 20개 정부에서 시범사업중이며 2003년 말 130개 추가 실시 예정

□ 지역 정부기관의 역할

- 지역 개발 기관(Regional Development Agency): 지역적 경제 개발과 재개발을 촉진
- 지역 의회(Regional Assembly) 지역적 전략과 계획을 협력하기 위한 핵심 포인트를 제공
- 중앙정부 지역 사무소(Government Office for Regions): 중앙 정부 부처간 정책을 지역 이해에 맞게 가져와서 범부처적으로 사회 정책과 삶의 질 문제를 지역에 기반하여 접근

- 지역 전략 파트너십(Local Strategic Partnership): 지역 사정에 맞춰 다양한 분야의 파트너십 기관으로부터 수렴된 단일 전략적 초점을 통해서 지역사회가 보다 통합적으로 일하기 위한 협력들

다. 사회적 배제 대처 전략 개발과 연구

□ 정부의 전략 개발 연구

- 중앙정부와 위임행정부의 연간 전략 보고서
 - 모두를 위한 기회(Opportunity for All): 사회적 배제 대응 정책의 성과를 나타내는 지표들과 빈곤 이슈에 대한 자세한 분석 제공
 - 웨일즈: 웨일즈 지역 사회적 포괄에 대한 연간 보고 (Annual Report on Social Inclusion in Wales)
 - 스코틀랜드: 사회 정의 연간 보고서(Social Justice Annual Report)
 - 북아일랜드: 새 사회적 욕구 목표 연간 보고서(New Targeting Social Need Annual Report)
- 사회적 배제 기획단(Social Exclusion Unit)
 - 중층적인 문제의 포괄적 해법을 위해 범정부적 접근을 모색
 - 프로젝트를 진행하며 광범위한 연구, 외부 전문가 참여, 모범 사례 연구, 일선 종사자 참여 등 역할

□ 민간 단체와 기관의 역할

- 연구기관의 역할
 - 조세프 라운트리 재단(Joseph Rowntree Foundation)과 새 정책 연구원(New Policy Institute) 등이 독립적으로 빈곤과 사회적 배제에 대한 일련의 지표를 모니터
 - 케임브리지 대학에 있는 마이크로시뮬레이션 유닛(Microsimulation Unit)에서 분석이 진행되며 재정 연구소(Institute of Fiscal Studies)에서 저소득층에 대한 독립적인 실사를 진행
- 민간단체의 역할
 - 웨일즈 지역 세이브 더 칠드런(Save the Children in Wales): 아동 빈곤 대처 정책에 중요한 기여
 - 프린시스 트러스트(Prince's Trust): 소외 청소년에 대한 유용한 분석 제공

- 영국 옥스팜(Oxfam GB): 아동 빈곤 이슈 등에 대해 전략적이고 분석적인 방향 제기
- 지원봉사 및 지역사회 단체(Voluntary and Community Sector, VCS)
 - 소외계층과 함께 일하면서 자조 활동 지원등 점점 중요한 역할
 - 1998년에 발간된 컴팩트 Compact에서는 이들과 정부와의 관계와 협력의 핵심 원칙을 설정
 - 식료품 협동조합(food co-op), 지역 교환 거래 체계 (Local Exchange Trading Scheme), 장난감 도서관, 자조 조직 등 자산 기반 발전(asset-based development)을 지역사회에서 더욱 효과적으로 수행
- 사회적 사업(Social Enterprise)
 - 협력적 중계적 노동시장, 지역사회 사업, 신용협동조합 등을 포함
 - 장애인 취업을 위한 사회적 기업(social firm)은 고용을 통한 통합 기능을 하며, 시장 체계와 사회적 과제를 결합하여 최소 25%의 장애인 고용과 50%이상의 임금은 수입을 통해 지급 약속
- 지역사회 통합 community cohesion
 - 삶의 질, 교육, 건강, 고용의 불평등과 지역사회 긴장과는 밀접한 관계
 - 잉글랜드 지역에서 88개의 지역 재개발 지역 중 많은 지역사회 통합이 매우 결여된 지역
 - 지역사회 통합을 위한 지침이 정부와 지방정부연합, 인종평등위원회(Commission for Racial Equality)와 합동으로 마련 중

라. 관계자 참여

- 정부정책 논의(consultation) 참여
 - 스코틀랜드 청소년 의회(Scottish Youth Parliament)와 노인 논의 포럼(Older People's Consultative Forum)
 - 영국 장애인 의회(UK Disabled People's Parliament) 출범
 - 웨일즈 의회 정부 아동과 청소년 의회(Children and Young People Assembly) 개발
 - 북아일랜드는 북아일랜드 인종 평등 전략(Northern Ireland Race Equality Strategy)라는 논의 문서와 더불어 북아일랜드 인종 포럼(Northern Ireland

Race Forum)이 이 전략 시행을 감시

□ 사회적 파트너

- 기업 사회에서도 직간접적으로 사회적 배제를 대처하는데 핵심 역할
 - 국가 반도체(National Semiconductor): 보다 유연하고 창조적인 방법의 학습 제공
 - 바클레이 은행(Barclays Bank): 특별히 소외 지역의 개인과, 기업과, 사회적 사업이 은행 서비스에 접근성을 높이겠다고 약속
- 노동 조합 의회(Trades Union Congress)에서는 극빈층의 취업과 급여 수급을 돕기 위한 실업자 센터(Unemployed Workers Centre)의 네트워크를 승인.

<부록 2>

독일 사회적 배제에 대한 국가 행동 계획 2003-2005

National Action Plan against Poverty and Social Exclusion

2003-2005 (Germany)

5. 독일 국가 행동 계획의 주요 특징

☐ 고용 중심 접근

- 사회정책 목표를 노동시장 통합, 급여 의존성 해체로 분명히 제시
- 모차르트(MoZArT), 취업지원(HzA), '잡-액티브 액트(Job-AQTIV Act)'등 소외 계층의 취업 지원을 위한 다양한 사업 실시

☐ 지원 대상 축소

- 요구기반 사회보장 등 원칙을 통해 사회적 지원 필요성이 높은 집단으로 제한적이고 집중적인 지원
- 주거급여 등 기존 급여도 소외계층으로 범위 축소, 집중 지원

☐ 제도개혁 중심 접근

- 단기적 프로젝트성 사업 보다는 사회규범집(Social Code Book)을 비롯한 각종 법률 개정을 통해 다양한 지원 보완
- 중증장애인 실업을 25% 감축 등 구체적 목표를 법적 목표치로 삽입하거나 새로운 권리 및 의무를 부여하는 방식으로 추진

6. 주요 위험 요소 및 위험 집단

가. 실업

☐ 위험요소로서의 실업

- 장기 실업은 빈곤과 사회적 배제를 만드는 주요 원인

- 2001년, 빈곤율은 무직자에게서 4배 이상
- 실업자중 저소득 가구 거주자는 37.4%
- 실업률 증가의 가장 주요 원인
 - 세계 경제 침체로 인한 경제성장 약화
 - 통일에 따른 사회보장시스템에 대한 부담 증가
- 실태
 - 1998년에서 2001년까지 사회 부조(Social Assistance) 신청자 수는 3.5%에서 3.3%로 감소했으며 장기 실업자도 약간 감소
 - 1996년에서 2001년 실업률은 11.1%에서 9.4%로 감소했으나 2000년 중반부터 경제 활동 약화로 2002년 9.8%로 증가
 - 청년 실업은 증가하여 2003년 5월 486천여 명의 청년이 실업 상태
- 구 동독지역 실업문제
 - 구 동독지역 실업률은 17.3%에서 17.8%로 1998년에서 2001년까지 약간 감소 하지만 여전히 평균이상
 - 빈곤율도 평균이상이며 1998년에서 2001년까지 13.6%에서 15.9%로 증가

나. 가족과 아동

- 가족형태와 사회적 배제
 - 미혼자, 한부모 가족과 3명이상 자녀가 있는 가족들은 현저히 높은 사회적 배제 위험을 가지고 있으며, 빈곤율도 평균 이상
 - 미혼자 빈곤율 15%
 - 한부모 가족 빈곤율 1998년 30%, 2001년 26.5%
 - 3자녀 이상 양부모 가족은 2자녀 이하 양부모 가족보다 상대적 소득 빈곤
- 보육 문제
 - 적합하고 양질의 보육 서비스가 빈곤에 대한 대응과 사회적 배제 방지에 여러 가지 역할: 보육서비스가 유급 노동을 통한 소득을 위한 일과 가정간의 조화에 핵심적 기여
 - 장기적으로 적합하고 양질의 보육서비스는 조기 교육의 강화를 통해 평등

한 시작 기회와 교육 기회를 제공

- 1998년 만 3세에서 6세까지의 보육시설 공급 비율은 거의 90%이나 만 3세 미만 아동 보육시설 공급 비율은 고작 7%이며 학령기 아동의 경우 12% 불과

다. 장애인

□ 실태

- 거의 10%에 가까운 독일 국민이 장애인(82백만 명 중 8백만)
- 장애인중 약 84%가 중증 장애인(67십만 명)
- 그 중 오직 5%의 장애인(약 30만명)만이 선천성 장애

□ 장애와 사회적 배제

- 장애가 반드시 빈곤을 의미하진 않음
- 1998년에서 2001년 사이 장애인 빈곤율은 비장애인 보다 낮음
- 약 8%의 비장애인의 자신의 건강상태에 대해 불만족 하는데 반해 장애인은 1/3 이상이 불만족

라. 교육과 참여

□ 실태

- 저학력 비중은 전반적으로 낮은 편
 - 2001년 83%의 25세에서 64세 성인이 고등교육(level II secondary education) 수료
- 교육이나 직업훈련 비출석으로 인한 낙오 비율은 2001년 12.4%
- 그러나 최대 4백만 명의 독일 거주자가 부적합한 문어(written language) 구사능력을 가지고 있으며 이는 기능적 문맹으로 분류 가능

□ 교육과 사회적 배제

- 교육적 성공이 학생의 사회적 배경(origin)에 의해 좌우(PISA Study)
- 특히 이민자 출신 아동과 청소년이 큰 영향

마. 이민자

□ 실태와 사회적 배제

- 독일에는 73십만 외국인 거주(전체 인구의 9%)
- 기존 서독 주정부의 경우 2001년 실업율이 8.1%였으나 외국인의 경우 16.5%
- 지속적인 높은 실업률은 이민자의 빈곤의 원인. 빈곤 위험 집단에서의 비중이 독일인의 두 배

□ 이민자 사회적 배제 원인

- 외국인 사회적 배제의 주원인은 언어능력, 학력 또는 직업 자격의 부족 등
- 2002년 기준 서독 주정부의 경우 제대로 직업훈련을 받지 않은 외국인 실업자가 74.5%로 독일 전체 평균의 두 배(36.2%)
- 만 20에서 29세 사이의 외국인 중 1/3이 기초적인 직업훈련도 받지 못함
- 외국 출신 아동의 경우 비교적 열악한 학력수준

바. 주거

□ 실태

- 1990년대 중반 이후, 독일은 대부분의 인구가 좋은 또는 매우 좋은 주거 수준에 이르고 있음
- 심지어 저소득 가구조차 면적과 시설 기준에서 대부분 좋은 수준의 주거를 공급
- 핵심적인 사회보장을 위한 정책은 주거수당과 공공임대주택
 - 주거 수당은 2001년 1월 1일 조정 이후 연간 7억 유로(약 84백억 원)추가 투여
 - 임대주택(social housing)은 특히 저소득가정, 자녀가 있는 가정, 한부모 가족, 노인 가족, 장애인 가족, 노숙자 등에 집중 제공

□ 문제

- 몇몇 구서독 주정부의 대도시권의 경우 주택 시장의 어려움과 함께 주거 공급에 문제
- 지역적인 배제의 집중 문제는 공공 공간, 주택공급, 환경적, 사회적, 문화적 기반의 부족을 가진 몇몇의 인구밀도가 높은 지역과 도시 주변 지역에서

나타남

사. 사회적 배제 고위험 집단

☐ 고위험 집단 유형 및 문제

- 지속적인 빈곤, 장기 실업, 무주택, 약물 남용, 체납, 건강의 악화 등이 극빈의 원인
- 극빈층은 그들의 생활의 조건으로 인해 통계에서 대부분 빠지기 때문에 이에 대한 정보가 부족
- 또한 이러한 조건으로 인해 국가의 지원이 매우 제한적이거나 접근성이 떨어져 극빈층 스스로 사회적 지원을 찾기가 어려움

☐ 노숙자와 약물중독자

- 주 극빈층을 이루는 집단
- 최근 사회적인 기회는 약물 중독자에게는 오히려 감소(중독이 기회의 감소 원인인지 기회의 감소가 중독의 원인인지는 불분명)
- 중독과 실업과의 관계는 남성보다 여성에게서 더욱 두드러짐
- 1998년에서 2002년 사이 노숙자는 감소

7. 2001-2003년 국가행동계획 주요 성과

가. 경제활동 참여

☐ 모차르트(MoZArT) 시범사업

- 연방정부는 장기 실업자와 사회 부조 수급자를 위한 취업 서비스인 모차르트(MoZArT) 시범사업을 통해 153십만 유로(약 185억 원) 지원
- 실업자의 접근성을 높이고 행정의 비효율성을 줄이기 위해서 사회부조사무소와 취업 소개소와의 협력 추진을 위해 연방정부는 실업 급여와 사회 부조 시스템을 통합하고 취업 희망자를 위한 통합적 접촉 지점으로서 취업 센터를 설치
- 모차르트 시범 사업은 이전에 사회 부조나 실업 급여에 묶여있던 사람들이 집중되고 개별화된 조언 서비스를 통해서 처음으로 노동 시장에 통합될 수 있다는 점을 증명

- 특히, 개인 사례 관리자(personal case manager)나 협력적 안내(co-operative guidance)가 어려운 사례에서 조차 노동시장 참여의 장벽을 허물 수 있음을 보여줌
- 2000년 대표 여론 조사에 따르면 74%가 3달 후에도 역시 실업상태였으나 모차르트 사업기간 중 참여자들은 42%만이 6달 후에도 실업 상태

□ 취업지원(Hilfe zur Arbeit, HzA) 서비스

- 2002년 약 21만명의 사회부조 수급자와 전 수급자가 보통 약 1년간 연방 사회 부조 법상의 취업지원(Hilfe zur Arbeit, HzA) 서비스를 받음
- 지방 정부의 이 취업지원 정책에 약 2002년에 21억 유로(약 25천억)예산 투여

□ 이민자를 위한 직업 훈련

- 2002년 1월 1일부터 시행된'잡-액티브 액트(Job-AQTIV Act)'를 통해 도입된 개별 기회 실사가 이민자에게 유리
 - 지식, 자격증, 경력, 적합성, 추가 훈련 의향 등 포함된 전문적, 개별적 특징을 담은 개별적인 인물정보(personal profile)가 광범위하게 도입
 - 이러한 과정은 언어적, 범문화적 기술이 고려될 수 있기 때문에 특히 이민자에게 유리

□ 장애인과 중증장애인의 노동 참여

- 2001-2003년 국가 행동 계획에서 중증장애인 실업문제 해결을 위한 법(Act on Combating Unemployment among the Severely Disabled)을 통하여 중증장애인 실업자를 2002년 10월까지 25% 감소 목표
 - 이 법은 사회규정집 9권(Social Code Book IX)의 2부 '장애인의 재활과 참여'에 삽입
 - 제도의 단순화, 고용의무와 평등화 징수(equalisation levy) 제도 개정, 전문 통합 서비스, 통합 프로젝트 중 중증 장애인의 고용 증진 제도 등 시행
 - 중증 장애인 실업율이 24%(45,474명) 감축시켜 거의 목표 달성, 일반 실업율에 근접
 - 사회단체, 장애인 단체, 연방 정부, 주정부 등 모든 기관이 책임을 지고 참여하여 성공

- 사회규정집 9권에는 그 밖에 직업을 가능한 오래 유지하고, 능력에 따라 일하게 하기 위한 장애인 과 중증장애인의 능력을 유지하고 발전시키는 수많은 서비스에 대한 규정 포함
- 주정부는 또한 청년 여성 장애인의 직업을 통한 통합 프로젝트와 같은 지역 프로젝트인 유럽연합 고용 공동체(European Union Employment Community)의 '호라이즌 계획(HORIZON initiative)' 추진

□ 청년 실업 대응

- 청년 실업 감소를 위한 응급 프로그램의 확대
 - 국가 행동 계획 2001-2003에서 언급되었던 이 계획은 2003년 완료
 - 2003년에는 10억 유로(약 12천억 원) 추가 투여
 - 약 514천 청년이 1999년 초 지원금 수급
- 사회적 지원이 필요한 목표 집단을 위한 기술과 직업 자격증 촉진 프로그램(BQF programme)
 - 2001년부터 추진 되어 소외계층 청년의 촉진에 기여
 - 53백만 유로(약 636억원)을 2005년 말까지 투여(50%는 유럽연합 사회기금에서)
- 자발적 사회적 훈련의 해(Voluntary Social Training Year)와 함께 사회적 소외 지역 청소년을 위한 발전과 기회(Development and Opportunities for Young People in Socially Deprived Areas) 프로그램의 일부로서 2000년 이후 국가행동계획 2001-2003에서는 보다 저발전 지방지역과 사회적 소외지역 청소년의 문제와 어려움에 집중
 - 다른 방법으로는 취업하기 어려운 소외 청소년의 전문기술과 통합을 촉진하기위한 시범사업 시행
 - 2003년 47천만 유로(약 56천만 원, 195만 유로는 유럽연합 사회기금에서 충당) 투자
 - 34.4%의 청년이 직장을 잡거나 견습 채용되었으며 54.7%가 사회적으로 통합된 것으로 분류

□ 시간제 고용 확대를 통한 일과 가정 간 균형 추진

- 연금개혁

- 2002년 1월 시행
- 평균임금보다 낮은, 자녀가 있고 시간제로 일하는 사람들의 연금 예상 수급액 인상 목적

○ 시간제 노동과 단기 노동 계약에 관한 법(Act on Part-Time Employment and Short-Term Employment Contracts)

- 2001년 1월 1일에 시행되어 용주와 고용자가 고용자가 근무 시간을 줄이고자 할때 시간제 고용에 합의토록, 단 고용주는 경영상의 이유로 거절 가능
- 시간제 고용을 늘림으로서 안정적이고 늘어난 고용을 만드는데 기여하고 일과 가정간의 균형을 가능케 해 남성과 여성에게 공평한 기회를 진작시키려는 목적
- 높은 실업률에도 불구하고 32만 명의 시간제 고용이 늘어나서 총 68십만 명으로 시행 첫째 증가.
- 시간제 노동자의 비율이 2001년 20.8%로 1% 증가

○ 연방 행정부와 연방 법원의 여성과 남성의 평등에 관한 법(Act on the Equality of Women and Men in the Federal Administration and in the Federal Court)

- 2001년 12월 5일 시행되어 공공부문 남성과 여성의 평등을 위한 일반 조건 증진
- 시간제 고용 뿐 아니라 재택근무, 근무시간 계좌(working hours account), 안식년과 같은 특별한 근무 시간 모델을 통해서 여성의 직업 기회와 여성과 남성의 일과 가족간의 조화 추진
- 장애 여성과 장애위험에 처한 여성에 대한 특별한 고려 포함

□ 평생 교육 및 훈련

○ 잡액티브엑트로 사회규범집 3집하의 연방 고용원(Federal Institute for Employment)에 의한 직업 훈련 지원을 확장

- 50세 이상 중소기업에 고용되어있는 노동자에게 추가 훈련 비용을 지원
- 고용주는 계약 만료때까지 추가 훈련 비용을 위한 지원금을 받아 실업 위험에 있는 고용자에게 추가 자격증 획득을 위한 훈련 제공
- 고용 순환(job rotation)을 통하여 훈련에 들어간 노동자를 대신한 실업자 고용 촉진

- 특히 교육에 관심 없는 사람이나 소외된 사람들의 평생교육 참여를 촉진시키기 위하여 2002년 설립된 교육 계획과 연구 촉진 연방-주정부위원회(Federal-Lander Commission for Education Planning and the Encouragement of Research)가 연방정부, 주정부, 지방정부, 사회단체와 민간단체를 포괄하여 평생교육과 다양한 교육 자격을 위한 전략을 마련 중

나. 자원, 권리, 상품, 서비스에 대한 접근권 촉진

□ 요구기반 기초 사회 보장(Demand-Based Basic Social Security) 도입

- 노인과 장애인을 위한 요구기반 기초 보장의 개념은 국가 행동계획 2001-2003에서 도입.
- 노인의 빈곤, 특히 감춰지고 불명예스러운 빈곤을 대처하기 위한 목적
- 65세 이상 노인이나 18세 이상 영속적이고 의료적 원인으로 인해 소득 능력을 완전 상실한 사람에게 수급 자격 부여
- 급여는 오직 필요와 실사에 의해서 지원되며 연방 사회부조 법과 동일한 수준으로 시설 밖에서 생계유지 지원
- 사회 부조법과는 달리 아동과 부모는 불명예스러운 빈곤을 막기 위해 오직 예외적인 경우(수입이 10만 유로(약 12천만 원) 넘는 경우 등)만 급여 유지를 위한 방문조사 실시

□ 훈련 지원을 통한 평등 기회

- 연방 훈련 지원법
 - 2001년 4월 1일에 시행된 이 법에 의한 근본적인 개혁으로 훈련 지원제도를 영속적인 평등 기회를 보장하는 믿음직한 지원 수단으로 개선
 - 그 결과 지원 대상수가 현저하게 증가하여 1998년 평균 342천명이 연간 수급하였으며 2001년에는 연평균 407천명이 수급, 2002년에는 466천명이 받을 것으로 기대
 - 저소득층이 1998년에 비해 10%이상 완전 지원 수급하여 수급자의 45% 차지
- 연방 개선 훈련 지원법
 - 2002년 1월 1일 개정되어 보다 높은 보상과 높은 유지 급여가 자녀가 있는 가족, 한부모 가족에게 지급

□ 열악한 학력 및 기술과 장기 실업자를 위한 고용기회 촉진

- 2003년 4월 1일부터 사회보장법률 개정으로 월 급여가 400.01유로(약 48만원)에서 800유로(약 96만원)까지 인상
- 고용자의 사회보장 기여금을 삭감하여 저학력과 장기 실업자에 대한 고용 기회 증진
- 사회보장 기여 범위를 400 유로 이상으로 올리는 이른바 '전환지대'를 만들어 저소득 직장이나 시간제 노동이 순 소득을 높임

□ 주거 보장과 적합한 주거 접근권

- 2002년 1월 1일 새로운 주거 보조 법이 시행
 - 더 이상 광범위한 계층 대상에서 재정적, 건강상, 사회적 소외로 인하여 주택시장에서 주택을 구입하기에 어려움을 겪는 가구로 축소 집중 지원
 - 2001년 연방정부와 주정부는 28억 유로(33천억 원)을 임대 주택 촉진에 투여 2002년에는 26억 유로(31천억 원)

다. 배제 위험 방지

□ 정보 사회

- 21세기 정보사회에서의 혁신과 직업(Innovation and Jobs in the Information Society of the 21st Century)' 계획
 - 사회적 정보 격차 방지를 위한 연방 정부 계획에 대응하기 위한 계획
 - 2005년까지 최소 인구 40%의 인터넷 접근권 확보는 이미 달성
 - 2001년 이후 학교는 대부분 초고속 인터넷으로 무료 연결
 - 시간제 직업 학교의 IT 시설은 연방정부의 시간제 직업 학교를 위한 미래 투자 프로그램(Future Investment Programme for Part-time Vocational Schools)을 통한 지원으로 개선.
 - 여성의 인터넷 사용율 2005년까지 40%이상 달성은 이미 2002년에 달성
- 장애인 정보 사회 참여 촉진은 단계적으로 추진 중
 - 이유럽 2002(eEurope 2002) 계획에 의해 공공 서비스의 웹사이트를 WAI(Web Accessibility Initiative) 기준에 의해 접근 장벽 없이 설계
 - 독일에서는 장애 평등 법에 의해 연방 기관은 향후 자신의 인터넷 페이지

를 장애인이 원칙적으로 제한없이 접근할 수 있도록 디자인

☐ 가정 폭력에 대한 예방

- 스토킹과 폭력 행위에 대한 시민 법적 보호 개선과 가정 해체에 따른 주거 이전 촉진을 위한 법(Act to Improve Civil Law Protection against Acts of Violence and Stalking and to Facilitate the Transfer of the Martital Home in the Event of Seperation, GewSchG)
 - 2002년 1월 1일부터 시행된 가정폭력 희생자를 보호하기 위한 법
 - 현재 가정폭력 피해자가 가해자와 함께 거주하거나, 자기 집이나 지역을 떠날 필요 없이 자기 집에서 거주 가능
 - 이는 또한 여성을 노숙으로부터 예방하는데 도움

☐ 과도한 부채 방지

- 소비자 표준 절차 개정
 - 2001년 12월 1일부터 시행되어 부채에 대한 법적 보호를 개선
 - 소송 비용을 감당할 수 없는 사람에 대한 독립적인 법률 지원
 - 모범 수행기간(good conduct period)의 7년에서 6년으로 감축하여 부채상환 동기화 효과
 - 2001년에는 오직 138백건만이 파산 신청한데 비하여 2002년 48천명 이상의 사람들이 파산절차를 통해서 부채를 청산 기회 부여

라. 소외 집단 지원

☐ 장애인 지원

- 분절된 장애인과 장애 위험에 있는 사람들을 위한 법적 규정들을 하나의 체계로 통합
 - 사회규범집 9권에 의해 2001년 7월 1일 시행
 - 이 개혁으로 장애인과 장애위험에 있는 사람에게 다음과 같은 필요한 자기 결정권과 평등한 기회를 촉진하는 사회 혜택 부여
 - ☐ 장애를 방지하고, 바로잡고, 줄이고, 그 결과의 악화를 막거나 줄이는 것
 - ☐ 일을 하는데 있어 한계를 피하거나 극복하거나 감소시키거나 악화를

막고 직업으로의 참여를 영속적으로 보장하는 것

- 사회표준규범 9집은 자활 공급자가 전국적인 서비스의 네트워크를 구축하여 공급자와 관계없이 집과 가까운 곳에서 장애인에게 광범위한 도움을 제공할 것을 요구
- 2002년 1월 1일부터 장애 아동을 가진 부모는 반복적인 욕구 실사에 기반하여 소득과 재산에 관계없이 시설 지원 비용에 대해 고정적으로 26 유로(약 3만원) 고정 지급
- 기초법(Basic Law)에 명시된 차별에 대한 금지는 장애인 평등에 관한 법(Act on the Equality of Disabled People, BGG)와 함께 공공 부문에서 2002년 5월 1일 전면적으로 시행
- 2002년 7월에 시행되는 3건의 명령에 의하면 연방 정부는 가장 광범위한 기준으로 장벽에 대한 자유를 구축해야하며 연방 보건과 사회보장부(Federal Ministry for Health and Social Security)에 의해 인지된 기관, 민간회사, 장애인 단체는 자신들의 책임 하에 장벽의 극복을 위한 시간계획과 방법에 대한 합의를 체결할 수 있음

□ 이민자

- 이민에 대한 독립적 위원회가 2000년 9월에 설립되어 그 보고서를 2001년 7월 4일에 발표
- 통합을 촉진시키는 아이디어는 연방정부가 2001년 11월 도입하는 이민법(Immigration Act)의 초안에 반영되었고 법률 제정과정 중
- 국가 통합의 최소기준을 명시함으로써 통합의 포괄적인 촉진 추구가 핵심

□ 특정 소외 지역 문제에 대한 대책

- 사회적 도시(The Social City)
- 1999년부터 시행되어 특별히 발전의 필요성이 있는 도시들의 통합적인 추진을 목표
- 연방 예산이 1999년과 2000년도에 연간 5113만 유로(약 614억 원), 2001년과 2002년에는 각각 7969만 유로(약 921억 원) 투여
- 약 2/3에 해당하는 주정부와 지방정부의 추가 지원을 함하여 초기 4년동안 76,692만 유로가 투여(92백억 원)

- 2003년에는 연방 재정 지원은 8천만 유로(약 97억원)으로 증가

□ 특정 위험 집단에 대한 지원

- 연방 사회 부조 법 72조에 의해 특정 배제 위험 집단에 지원 가능.
 - 직업훈련, 취업및 직업 보장, 주거 마련 및 유지 보장 등 포함
 - 개별적 조언 및 지원과 같은 서비스는 사회적 어려움의 원인 진단부터 극복을 위한 지원까지 광범위하게 제공

8. 향후 대응 방향

가. 독일 정부의 주요 전략

□ 연방정부는 모든 시민의 적극적인 경제적 사회적 참여를 추진

- 이를 위한 정책의 원칙은 사회 양극화에 대응하고 사회 통합을 강화하기위한 활성화되고 예방적인 사회적 국가
- 사회통합 정책은 유급 노동에 대한 접근을 용이하게 하고 좋은 학력과 기술로 수입을 안정시켜서 영속적으로 빈곤을 극복하도록 하는 것에 집중
- 가족 책임에 대한 공정한 보상, 가족과 일의 조화를 통해 자녀가 있는 가족, 특히 한부모 가족의 빈곤 위험을 감소
- 지속적인 정책으로 책임성을 증대시키고 자조를 확대하여 사회적 배제 극복
- 정치적 원칙은 연방정부의 '아젠다 2010'에 표현: 더 나은 교육과 직업으로의 접근을 통하여 개개인의 참여를 위한 기회를 촉진

□ 연방정부의 아젠다 2010

- 성장과 고용을 위한 전략적 접근
- 사회적, 경제적 참여의 잠재력을 활성화시키고 국가 급여에 대한 물질적 의존을 해체하는 것이 목적
- 현 악화된 경제를 극복하고 '촉진과 요구(Promoting and demanding)'의 원칙에 따라 소외계층의 노동시장으로의 통합을 추진
- 지속적이고 공정한 세금제도와 공공 재무의 통합이 이 목적과 복지국가 안정에 기초

나. 주요 목표

□ 목표1: 사회적 균형 보장 - 능력 신장

- 공평한 참여와 기회의 평등, 사회적 배제 예방과 대응이 지속성을 위한 예방적 정책의 핵심
- 무엇보다도 제한되거나 부적합한 자아실현의 기회가 사회적 배제와 밀접한 연관, '자아실현을 위한 기회' 증진이 필수

□ 목표2: 참여의 조직 - 빈곤과 사회적 배제 예방

- 빈곤과 사회적 배제 위험을 줄이거나 초기에 발생하지 않도록 일반 사회적 조건을 만드는 것이 연방정부의 예방 정책의 핵심
- 좋은 교육과 직업 교육과 소득 상황 개선과 더불어 개선된 일과 가정의 균형 등을 통하여 지속적으로 변화하는 사회를 경험할 수 있는 기회를 부여하는 교육과 고용정책이 필수

□ 목표3: 기존 잠재력의 책임성 및 활성화 강화

- 독일은 잘 발달된 사회보장제도를 갖추고 있으며 그 핵심은 노령, 질환, 불능, 장기 수발 필요, 실업 등 일생의 위기로부터 사람들을 보호하는 사회 보장의 축
- 사회보장제도의 목표는 사람들이 사회에 참여할 수 있도록 스스로 자신의 삶을 구성할 수 있게 하는 것
- '촉진과 요구(promoting and demanding)'의 원칙에 따라 스스로의 책임감을 강화하고 잠재력을 활성화 하는 것은 빈곤의 굴레의 발생지점을 예방하기 위한 전제조건

□ 목표4: 사회보장으로 빈곤방지

- 독일에서는 사회보장제도가 새로운 차원으로 변화 중
- 요구 기반 기초 보장(demand-based basic social security)의 도입과 같이 사회 보호의 적합한 수준 유지, 보호의 장벽이나 간극 명료화, 극복을 위한 방법 개발이 목표
- 사회보장제도는 인구학적 변화에 따라 추가로 발전 필요

□ 전략적 목표

- 단기 목표: 소외 계층의 삶의 수준 개선
- 중기 목표: 더 나은 교육, 보다 쉬운 노동시장 접근, 사회적 네트워크의 안정화와 최소 사회보장 제도로 부터의 독립을 통해 자아실현을 위한 기회와 참여 개선
- 장기 목표: 사회정의와 사회 투명성 강화

9. 2003-2005년 추진 방향

가. 노동시장으로의 통합 촉진

□ 교육과 훈련 정책

- 연방정부는 주정부와 함께 사회적 배경과 교육적 성공간의 관계에 주목하여 모든 어린이와 청소년의 자기 개발을 위하여 지원
 - 연방정부는 2003년에서 2007년까지 소외계층 지원을 위한 중일 학교의 추가 건립과 기존 서비스의 질 개선을 위한 '교육과 중일 학교의 미래(The Future of Education and All-day Schools)'라는 프로그램을 위해 40억 유로(약 48천억) 지원
- 2003년 2월에 시작되는 유엔의 원조아래 시행되는 세계 문맹퇴치 10년(World Literacy Decade)에 따라 연방정부, 주정부, 지방정부는 비정부기구와 함께 문맹퇴치를 위해 노력
 - 연방정부는 교사, 학생과 일반 대중에게 정보와, 지원을 제공해주는 아폴(APOLL, Alpha-Portal Literacy Learning) 인터넷 플랫폼 개발과 같은 문맹퇴치 정책의 현대화를 위한 프로젝트에 자금 지원
 - 연방정부는 연방 외국 난민 승인 사무소(Federal Office for the Recognition of Foreign Refugees)를 통해 이민자의 문자 교육을 지원
- 연방정부는 유럽연합의 고용정책 기준에 맞추어 무학력 청소년의 비율을 2010년까지 절반으로 줄이는 목표 추진
 - 보다 많은 청소년들이 직업 훈련 등에 접근 할 수 있도록 보다 열악한 환경의 청소년들이 업무와 시간제 직업학교훈련을 동시에 받을 수 있는 듀얼 시스템(Dual System) 등을 촉진

- 여성은 청소년과 청년들을 위한 교육과 훈련 개선정책의 우선 집중 대상
 - ‘기술 촉진 - 특별한 지원이 필요한 집중 대상을 위한 직업 자격증 (Promoting Skills - Vocational Qualification for Target Groups Requireing Special Support, BQF programme)은 젊은 편모에게 다양한 수단을 통해 직업훈련과 일을 시작할 수 있는 실질적인 지원을 목표

□ 구 동독지역 노동시장 정책

- 구동독 주정부의 노동시장, 특히 높은 청년 실업을 문제를 지원하기 위한 다양한 정책 시행
 - 2003년, 연방정부와 구동독 주정부가 추가적인 직업훈련 공간을 제공하기로 합의(Training Programme East)
 - 2003년 연방정부는 세금 감면을 연장하고 또한 91백만 유로 (약 천억원)을 투여하여 14천개의 훈련 공간을 지원
 - 만 15세에서 25세 사이 직업을 구하지 못한 청년은 직장 또는 직업 훈련이 제공
 - 이를 위해 2003/2004년 장기 실업상태에 있었거나 장기실업의 위험에 있는 십만여 명의 청년 사회부조와 실업 급여 수급자들(만 15세에서 25세)을 위한 지원을 구동독 주정부 지역에 집중

□ 노동시장 현대적 서비스 위원회(Hartz Commission) 제안에 의한 개혁

- 위원회 제안 내용
 - 취업 지원의 서비스의 질과 속도를 증진
 - 소규모 직장(mini job)의 재조직
 - ‘자가 회사(Ich-AG)’를 통한 소규모 사업 촉진
 - 일시적 직장 재조직
 - 새로운 취업서비스를 위한 개별 서비스 기관(personal service agency) 도입
 - 고령 고용자를 위한 고정기간 고용 촉진
 - 고령자 취직시 고용주 사회보험 지원 권리 포기 의사 표시제, 보장된 급여 도입 등을 통한 고령 고용자에게 새로운 고용기회 증진
 - 자영업 개업 조건 개선과 고령 자영업자를 위한 빈곤 위험 방지

○ 제안 시행

- 이미 노동시장의 현대적 서비스를 위한 첫 번째, 두 번째 행동을 통해서 실업자를 위한 새로운 고용 선택권 개발
- 노동시장 현대적 서비스를 위한 세 번째 행동
 - 자기 규제와 내부 통제 과정 등을 통해서 연방 고용원(Federal Institute for Employment)의 새로운 조직 구조 개혁
 - 고용 및 실업 보험을 촉진시키기 위한 규제에 비합리적 행정을 간소화 및 제거
- 노동시장 현대적 서비스를 위한 네 번째 행동
 - 일할 능력이 있는 수급자를 위한 실업 급여와 사회 부조의 통합
 - 이를 통해 특히 장기 실업자들이 '촉진과 요구' 원칙에 의한 더욱 빠른 취업 가능

○ 다음과 같은 목표를 위해 지속적 개혁

- 빠른 맞춤형 취업 서비스
- 조언, 촉진 서비스 등에 대한 한결같은 접근성
- 25세 이하 청년에 대한 특별한 집중(훈련, 고용, 취업, 자격증 등에 대한)
- 노동 능력이 있는 사회부조나 실업급여 수급자의 생계를 포괄하는 일관된 현금 급여
- 일로 연결되기 위한 추가적인 소득 기회 보장
- 요구에 기반하고 욕구에 실사된 급여
- 부담을 덜기위한 떠넘기기 방지
- 급여 수급자를 위한 사회보장 보호

○ 향후 취업 센터(job centre)가 노동시장의 모든 서비스를 위한 지역 센터 기
능할 것

- 연방 노동원이 책임을 지고 지역 정부의 협력아래 취업센터 운영
- 취업센터는 노동능력이 있는 모든 사람을 위한 접촉 지점이자 노동시장 통합을 위한 포괄적인 조언기능 수행

나. 아동과 가족 친화적 사회 건설

- 가족 소득 강화

- 가족 수당(family allowance)의 증가, 아동부양수당 상한액 증액, 주거수당의 조정, 개인훈련보조 증액 등 시행 중
- 노인자산법(Old Age Assets Act)에 의한 국가 지원 개인연금은 가족에게 유리
- 이러한 지원에 의해 가족에 대한 지원의 총규모는 1998년 4백억유로(약 480조원)에서 2003년 59십억 유로(약 708조원)로 증가
- 이러한 결과로 아동이 있는 가구의 가처분소득은 1998년과 2001년 사이에 평균이상으로 증가

□ 여성 지원

- 일하는 여성의 비중을 합의된 유럽 수준인 60% 이상 목표
 - 2005년까지 여성은 IT 전문 분야에 교육 과정과 견습 과정의 40% 목표
 - 교수, 대학 학술인력, 연구원에서도 추가 비중 목표
- 연방 정부는 적극적인 가정 폭력 대응을 위해 '여성에 대한 폭력 대응을 위한 연방정부의 행동 계획(Action Plan of the Federal Government to Combat Violence against Women)' 수립

□ 보육 정책

- 향후 몇 년간 요구에 기반한(demand-based), 믿을 수 있는 아동 보육 설립이 가족 정책의 핵심
- 연방정부는 만 3세 이하 어린이를 위한 보육시설 확장을 위해 지방정부에 연간 15억 유로(약 18천억 원) 지원
- 연방정부는 아동을 위한 보육과 교육의 질 개선을 위해 주정부와 지방정부, 그리고 다른 사회복지 단체와 관련 업체와 2004년 봄 '교육과 보육을 위한 정상회의 Summit for Education and Care)'를 개최 합의

□ 청소년 정책

- 소외지역 청소년을 위한 발전과 기회(Development and Opportunity for Children and Young People in Areas with Social Disadvantages)' 프로젝트의 일환으로 건강 교육을 위한 연방센터(Federal Centre for Health Education)은 청소년들이 건강 문제에 관심을 가지고 건강과 관련한 지식을 진작시키기 위해서 소외지역 학교에서 청소년 건강의 날 행사를 진행

□ 교육 정책

- 1998년부터 연방정부는 교육 부분에 투자를 늘리고 계속하여 교육에 대한 중심적인 역할과 연구에 부응
 - 연방정부는 4십억 유로를 향후 4년간 투여하여 주정부가 종일 학교(all-day school)를 확장하도록 지원 계획
- 미래 지향적인 교육과 가족 정책의 초점 중 하나는 새로운 미디어와 미디어 교육 기술에 대한 접근
 - 연방정부는 '청년 온라인(Young People Online)' 계획을 통해 청소년 관련 복지시설과 학교, 공공도서관에 인터넷을 설치
 - 교육의 뉴미디어(New Media in Education) 프로그램은 양질의 교육 소프트웨어 개발과 광범위한 활용 지원, 교과서를 보완할 수 있는 멀티미디어 교습 지원, IT 기술 활용 등 촉진
 - 연방정부는 2005년까지 14세 이상 인터넷 사용 인구를 70% 달성 목표 추진, 여성도 같은 비중의 인터넷 사용 목표

다. 소외 집단 사회 통합 지원

□ 장애인의 참여와 자기 결정권 강화

- 2004년 12월 31일부터 시행되는 사회규범집 9권(Social Code Book IX)에 따라 연방정부는 장애인의 평등한 취급에 관한 법(Act on Equal Treatment of People with Disabilities)을 모든 범위에서 시행토록 촉진
- 장애인 가족을 위한 인터넷 정보 시스템 완비
 - www.familienratgeber.de
 - 독일 장애 행동(Deutsche Behindertenhilfe-Aktion Mensche e.V.)에서 운영
 - 주거, 학교, 여가, 교육, 직업과 관련된 정보를 제공하며 도움을 제공하는 제공자의 연락처와 주소의 데이터베이스 제공
- 개인 예산(Personal budget) 제도
 - 개인 예산은 개개 장애인의 개별적인 필요에 의해 자시의 책임하에 사용할 수 있는 자금으로 자기 자신에게 최상의 서비스를 자신이 원하는 때에 선택 가능

- 다양한 장소에서 장애인과 비장애인이 함께 교육받을 수 있도록 지원 중

□ 이민자의 통합

- 새로운 이민법(Immigration Act)에 의한 이민자 통합 촉진으로 이민정책의 전환점
- 장기 체류할 새 이민자는 도착 즉시 통합 과정에 참여
 - 이 과정은 기초와 중급 독일어 과정과 독일 사회의 일상생활 적응과 독립적인 일상생활을 위한 오리엔테이션 과정으로 구성
- 새로 계획된 연방 이민 및 난민 사무소 (Federal Office for Migration and Refugees)가 이민자 통합정책을 위한 핵심 역할
- 연방정부와 주정부는 자선기관의 이민자 통합 촉진을 위한 상담 서비스 지원
 - 상담은 개별적인 삶의 문제, 사회 보험, 통합, 보육과 아이교육, 청소년, 가족, 세대간 갈등 문제 등 포괄
- 독일에서는 영주권이 있는 외국인은 독일 시민과 사회적, 경제적, 교육 정책에 대해 유사한 접근권 부여하고 노동시장 정책에서는 동일하게 적용
- 청소년 실업 감축을 위한 응급 프로그램 점프(Emergency Programme for the Reduction of Unemployment among Young People, JUMP)
 - 1999년 1월부터 시행된 점프 응급 프로그램에 외국 청소년 참여, 2003년 1월 참여비중이 7.8%
 - 더불어 직업 훈련 참여와 외국 고용주에 의해서 소유된 회사의 훈련과 직업으로의 참여 독려
- 연방정부는 통합을 위한 혁신적인 서비스를 제공하는 지방 정부와 민간 단체 지원
 - 교육 계획과 연구 촉진을 위한 연방-주 정부 위원회(Federal Government-Länder Commission for Education Planning and Encouragement of Research)에서 연방정부와 주정부는 이민 배경을 가지고 있는 청소년의 촉진과 이민자를 위한 교육에 대한 조언, 학교 이회의 독일어 교육의 확대 등을 위한 서비스의 구조적 재개발 함의
- 연방정부에 의해 구성된 워크 그룹 ‘빈곤과 건강’에 의한 제안인 ‘이민과 보건 서비스(Migration and Health Provision)에서 이민자의 건강상태의 어려

은 생활 조건의 영향에 대해 토론

- 현재까지 정기적인 데이터나 연구가 없었다는 사실 인지
- 따라서 연방정부의 청소년을 위한 전국 보건 조사에 외국인 청소년의 충분한 정보를 포함시키로 하여 2006년에는 적합한 데이터 보유

□ 빈곤 그룹의 참여

- 연방정부는 극빈층(People in Extreme Poverty)에 대한 연구 발주
 - 극빈층에 대한 데이터를 증진시키기 위한 연구로 결과는 2004년 발표
 - 접근하기 힘든 극빈층 연구를 위해 질적 조사 방법론을 사용
- 노숙자나 노숙 위험 계층에게 다양한 급여를 제공
 - 연방 사회 부조 법은 15조 a항에서는 체납금을 내지 못해 노숙자가 될 위기에 있는 사람들에게 사회 부조 제도에 의해 대신 납부
 - 지역 법원은 반드시 지역내 책임있는 사회 부조 기관에게 퇴거 명령 사항을 보고하여 제시간에 예방적 행동에 나설 수 있도록 배려
- 빈곤과 건강(Poverty and Health)' 워킹 그룹
 - 연방 보건 및 사회 보장부 Federal Ministry for Health and Social Security) 산하 인 이 워킹그룹은 빈곤에 의한 건강의 어려운 조건과 보건 기회의 불평등을 제거 목표
 - 노숙자에 대한 보건 서비스, 이민과 보건 서비스 등 특정 분야에 초점
 - 최근 소외 지역 청소년 문제에도 초점
 - 연방정부는 워킹 그룹의 권고에 따라 보건 제도 현대화 법(Health System Modernisation Act)를 통해 노숙자에게 제공되는 의료 서비스를 개선
 - 연방 보건교육 센터(Federal Centre for Health Education)는 보건 기회의 평등 진작을 위한 프로젝트 시행 중
- 소외지역 청소년을 위한 개발과 기회(Development and Opportunities for Young People in Socially Deprived Areas, E & C Programme) 프로그램
 - 청소년 복지, 학교, 노동 행정, 도시 계획, 사회 보건, 문화 정책 등 다양한 영역의 청소년 정책들이 하나의 통합된 패키지로 묶여 포괄적인 접근을 향상
 - 사회적 도시 프로그램과 같이 지역 단위로 특히 소외된 지방 지역을 대상

라. 관련 기관 참여

- 연방정부는 논의과정을 통해 목표, 관점, 정책 결과 공유
 - 내셔널 파버티 컨퍼런스, 자조 조직, 자선 기관 등 비정부기구들과 노조, 교회, 주정부, 지방정부들을 상설 자문 그룹(Permanent Group of Advisors)에 적극적으로 참여
 - 포럼 등 학계와도 논의 하는 제도화된 정기적인 논의 과정
- 연방정부는 국가 행동 계획 2003-2005 발간을 위한 논의 과정을 상설화
 - 국가 '제3차 지표(Tertiary Indicators)' 논의를 위한 모임과 주정부와 지방 정부의 자율권에 따른 지역 행동 계획 수립과정 포함
- 정책 분야에 따라 전국의 노인, 장애인, 이민자, 노숙자 자선기관, 자활 집단의 협력 사무소, 자활 기관, 교회, 노조, 고용주, 자선기관, 지방정부 고위 관계자 등의 주 대표가 제도화된 정책 수립 과정에 참여

10. 모범 사례

가. 중증 장애인을 위한 5만개의 일자리

□ 목표

- 1999년 10월에서 2002년 10월까지 중증장애인 실업자를 25% 줄인다는 법적 요구 목표에서 시작
 - 1999까지 거의 중증장애인 취업 부재
 - 중증장애인 실업문제 해결을 위한 법(Act to Combat Unemployment among the Severly Disabled)이 2000년 10월 1일부터 시행
 - 이 규제는 사회규범집 9권에 포함 되어 모든 공동체의 공유된 사회적 책임으로 시행
 - 주요 요소는 중증 장애인을 위한 5만개의 일자리(50,000 Jobs for the Severely Disabled) 공공 캠페인

□ 시행

- 다음과 같은 다양한 캠페인 수행
 - 광고 캠페인: 전국 규모의 일간지, 일반 잡지, 중소기업을 위한 잡지 등에 광고

- 전화 마케팅 및 정보 핫라인: 12만개의 높은 중증장애인 실업율을 보이는 지역 기업인에게 새로운 법적 규제 내용을 담은 우편물을 발송하고 전화로 안내, 1만개의 새로운 무상 일자리(free job)가 이 방법을 통하여 확보
- 홍보물: 법적 규제 변화에 따라 중증 장애인과 회사에 끼치는 영향과 이익에 대한 정보를 담은 홍보물(브로셔) 제작, 새 규제 내용과 시행 사항이 담긴 파워포인트 프레젠테이션 자료를 회사에 배포 3천건 이상 이용
- 행사: '중증 장애인 고용을 위한 새로운 길'이란 모토로 집중적인 경험과 정보의 교환을 위한 이벤트에 기업인과 관리자들을 초청, 연예인들도 공공 캠페인에 참여, 고용주와 장애인 고용인이 함께 참여.
- 트레이드 페어(Trade Fair): 뒤셀도르프에서 열린 REHACare와 같은 행사를 통해 기업인과 중증장애인이 만나고 향후에 계약을 체결
- 인터넷: 중증장애인을 위한 일자리 공식 사이트 www.jobs-fuer-schwerbehinderte.de 를 통하여 주요 행사와 관련 사이트, 홍보물 온라인 샵 등 제공
- 중계 활동과 고용 교환은 특히 도움
 - 2000년 10월부터 고용 교환은 중증 장애인들에게 개별적인 조언과 지도를 해주며 직업을 찾아주는 전문적인 통합 서비스의 전국 네트워크를 구축
 - 2002년 12월 전문 통합 서비스를 통하여 12,700 건의 직업 제공
 - 2002년 10월 말까지 직업 훈련 자격증 과정에 1% 만이 중증장애인이었지만 캠페인 이후 4%로 증가

□ 결과

- 목표 거의 달성: 1999년 10월 말 189,766명의 장애인이 고용 교환에 실업자로 등록되었으나 2002년 10월 144,292명으로 감소, 즉, 24%, 45,474명의 실업자 감소

나. 연방고용원의 장기 실업자 직장 찾기를 위한 특별 프로그램 '페어(FAIR)'

□ 목표

- 2002년 여름부터 '페어' 특별 프로그램이 구동독 주정부 한곳을 포함하여 4개의 연방고용원에서 시행 - 장기 실업자의 취업 서비스 향상 목표

□ 시행

- 이 특별 프로그램을 위해서 오직 더 나은 통합, 장기 실업자를 위한 조언 및 지도, 직업 정보 제공을 위한 담당자를 별도로 고용
- 체계적인 프로그램에 의해 장기 실업자는 조언 및 지도를 받음

□ 결과

- 다른 일부 고용 교환소에서는 장기 실업자 수가 3.8%에서 13.7% 오른 반면 4개의 모든 연방 고용원에서 장기 실업자 수는 명백하게 감소 2002년 7월 1일에서 2003년 3월 28일 사이 7.9%에서 12.4%사이로 감소

다. 연방정부와 주정부 프로그램 “개발 특별 요청 지역 - 사회적 도시(District with a Special Need for Development - The Social City)”

□ 목표

- 도시 내 지리적 양극화 개선
 - 1999년 이후 연방정부와 주정부는 개발 특별 요청 지역 - 사회적 도시라는 새로운 프로그램을 통해 도시 건설 추진을 지원
 - 이들 지역의 가시적 발전 목표
 - 이 지역 내 각 부처를 뛰어넘어 연방정부, 주정부, 지방정부가 협력
 - 주거, 경제, 교육, 사회정책 등 다양한 영역의 정책이 적극적이고 통합적인 도시 개발 정책을 몇 년간의 통합적 프로그램을 통해서 통합적으로 실시

□ 시행

- 공공 참여, 지역내 생활, 지역 경제, 업무와 직업, 지역 센터, 사회, 문화, 교육 관련 기반 시설, 지역 환경, 생태, 지역 운영 등의 영역의 정책에 투자
 - 중요하고 단기적 프로그램 목표는 프로그램을 통해서 성취
 - 비합리적인 조직적인 운영 구조를 통합적 지역 개발을 위해 개선
 - 지역 관계자가 참여하고 결정하는 다양한 정책 시행

□ 결과

- 현재까지 214개의 지방 정부에서 300여개의 정책이 시행중(38개의 새로운 정책이 2002년 시작)

- 1999년과 2000년 연방 예산에서 연간 5113만 유로(약 618억 원)의 연방 기금이 사회적 도시 사업에 투여, 2001년과 2002년에는 7669만 유로(약 927억 원) 투여
- 이는 2/3에 달하는 주정부와 지방정부의 예산을 합하여 총 76692만(약 9270억)가 첫 4년간 투여
- 비교적 짧은 기간의 프로그램임에도 불구하고, 사회 도시에 대한 여론의 반응 고조
- 소외 지역으로 분류되어왔던 지역에 새로운 변화의 분위기를 조성
- 지역, 정치인, 행정가 사이의 폭넓은 대화를 바탕으로 지역 기반의 전체적인 행정적 행동의 새로운 철학의 출현을 반영
- 사회 도시 상(Social City Prize) 등과 같은 수많은 계획들이 사회 도시 개발에 대한 폭넓은 대화를 지속

라. 위츠버그(Würzburg) 지역 '기회 2000' - 사회 부조 수급 실업자의 자격증 프로그램

□ 목표

- 최대 70%의 사회 부조 수급자들은 일반적인 제도로는 노동시장에 통합될 수 없거나 어려움
- 기술적 사회적 영역의 부족, 심각한 건강상 제한, 심각한 수준의 정신 박약, 낮은 자신감, 책임감 등 원인
- 이 그룹을 대상으로 수행과 생산성을 제고하는 것이 기회 2000의 목표

□ 시행

- 연방 사회 부조 법의 '취업지원(Help to Work)'에 따라 위츠버그에서는 기회 2000과 사회 부조 사무소의 취업 서비스로 시험 사업 시행
 - 250여개의 자리가 제공되고 14명의 직원에 의해 조언과 지도 제공
- 특징
 - 사회 보조 수급자이면서 제한된 범위 내에서 노동능력이 있지만 직접 일주일내에 직업을 찾을 수 없는 사람들을 포함
 - 자격, 다양한 수준의 요구조건이 있는 고용 선택 사항 등 수급자 개개인에게 개별적 대응

- 인근 지역의 모든 관련 사회 기관, 기업, 사회적 후원자 등 간의 협력.
- 사회복지사부소와의 긴밀한 협력(특히 관련 협력을 위한 정기적 모임)

○ 프로젝트는 다음과 같은 요소로 구성

- 진단 과정(Clearing Process)
 - 3회 인터뷰(프로젝트 설명, 강점-약점 분석, 개별 독려 계획)
- 훈련 센터
 - 기본적인 사회적 기술 및 전문적 기술 습득: 기본 과목(120 시간)과 개별 보충 과목으로 구성되어 최소 중일 과정 기간이 30일
- 고용 센터
 - 훈련 센터 참석 후에도 직업을 찾지 못할 경우 고용 센터 서비스 제공
 - 최대 17개 분야의 특별 자격증 과정
 - 고용 공유(Employment pool): 공공 공급자와 20여개의 기업들의 협력 하에 다양한 요구조건을 갖춘 프로젝트 또는 단일 직장 제공
- 사회적 지도(정책 시행 기간 중에, 그리고 첫 직장 취직 후 후속 지도)
- 의사소통 카페 "Treff"(만남의 장소)(참가자 스스로의 책임성, 책임성 강화, 소속감 등)

□ 결과

- 첫 22달의 첫 번째 사업기간중 848명의 사람들이 사회 부조 공급자에 의해 등록
- 533명의 참가자가 이 정책 이탈, 그 중 36%가 일반 노동시장 진입, 24%가 사회 부조 자격 상실(2/3가 부적합한 참여 및 거부), 13%가 지역 외로 이사

<부록 3>

프랑스 사회적 배제에 대한 국가 행동 계획 2003-2005

National Action Plan against Poverty and Social Exclusion

2003-2005 (France)

11. 주요 동향과 도전

□ 노동시장과 실업

- 테크놀로지 부분과 금융 부분의 거품이 가라앉으면서 시작된 세계 경제 침체는 2002년까지 3년째 경제 침체
- 2002년 까지 프랑스 GDP는 1.2% 증가한 가운데 2002년 총 62천개, 2001년에는 214,000개 일자리 창출 (세계 경제 침체로 공업부분, 2002년 88천개의 일자리가 감소했으나 서비스 부분에서 146천개 일자리 창출)
- 실업률은 2.2% 증가하여 2002년 말 실업률은 9.1%
 - 남성 실업률이 8.2%, 여성은 1.7% 증가, 남성은 공업부분 침체로 더 큰 타격(여성 고용 비중은 2002년, 45.9%, 2002년 겨울 구직자의 47.5%가 여성)
 - 2001년 5월에서 2002년 5월 사이 전체적인 실업률이 8% 증가한데 비하여 청년 실업률은 15% 증가(25세 미만 청년 실업률은 여성이 24.3%, 남성이 19.7%)
 - 실업 등록 감소와 소외계층에 초점을 맞춘 실업정책에 영향으로 2001년 장기 실업률은 9.5% 증가했지만, 2년 이상 장기 실업률은 16.5% 감소
 - 최소 통합 소득 수급자의 실업자 취업률은 5.2% 증가했으며 장기 실업자 취업률은 20%로 급상승

□ 주요 빈곤 동향

- 최소 통합 소득(RMI)의 자료(농업 급여 제도(MSA)를 제외한)에 따르면 수

급자가 2년 연속 감소에 이어 2002년 하반기부터 증가하기 시작(2001년 12월 31에서 2002년 12월 31일까지 프랑스 대도시 지역에서 1.3% 증가)

- 그동안 2년 연속 감소를 가져왔던 시장에서의 직업 창출과 실업자 급여 체제 변화의 요소가 경제 활동 인구의 증가와 같은 수급자 증가 요소를 상쇄시키지 못했기 때문으로 진단

○ 프랑스 국가 통계 및 경제연구원(French National Statistics and Economic Studies Institute, INSEE, 이하 통계원)에 따르면 상대적 소득 빈곤율(소비단위 당 중위 소득의 50% 미만)은 1996년에서 2000년까지 같은 수치로 유지되다가 2001년 0.9 포인트 감소

○ 금융 곤란, 체불, 소비 곤란, 주거 문제 등을 고려한 27가지 기본 지표에 근거한 통계원의 빈곤율에 의하면 1997년에서 2001년 사이 8가지 이상의 어려움을 겪은 가구의 비중이 13.1%에서 11.6%로 감소

- 이는 주로 체불과 소비 곤란의 감소 때문이며 같은 기간 주거 문제는 큰 변화가 없는 가운데 금융 곤란은 증가

○ 외국인 가구의 빈곤율

- 전체 평균 보다 높은 수준
- Ile-de-France 지역의 경우 프랑스 태생 가구의 빈곤율은 7%, 유럽 출신 가구는 17%, 그 외 지역 출신 가구는 45%

□ 가족과 빈곤

○ 1999년 이전 전 소득으로 빈곤상태(소비단위 당 중위소득 50% 미만)에 있는 한부모 가족의 비중은 36.5%, 대규모 가족의 빈곤율은 33.3%이나 이진 후 소득은 한부모 가족 빈곤율은 13.1%, 대규모 가족 빈곤율은 8.4%로 감소

- 이는 가족 수당 등으로 인한 수평적, 수직적 재분배 효과
- 그러나 이진 후에도 대규모 가족이나 한부모 가족 빈곤율은 전체 인구에 비해 높은 수준

○ 18세 미만 아동이 빈곤 가구에 사는 비중은 이진 전 소득 기준으로는 25.2%로 평균보다 10% 포인트 이상이지만 이진 후 소득에서는 7.6%로 하락

○ 약 백만여 명의 프랑스 어린이들이 빈곤선 이하의 가구에 거주하며 한부모, 비경제활동이나 실업자 부모, 많은 형제들과 함께 있는 아동이 특히 취약

□ 일하는 빈곤

○ 통계원의 일하는 빈곤층 기준

- 12개월 중 최소 6개월 동안 경제활동 인구에 속하면서 최소 1달을 일하고 빈곤가구에 속한 개인

- 일하는 빈곤층의 3가지 요소

□ 고용의 성격(특히 근로 시간, 연중 근로 기간)

□ 급여 수준

□ 가구 구성

○ 일하는 빈곤층 동향

- 통계원의 가장 최근 관련 자료인 1999년 자료에 따르면 중위소득의 50%를 기준으로 1백만 명을 약간 상회, 중위소득 60% 수준에서는 약 2백만
- 1996년에서 1999년 사이 일하는 빈곤층 숫자는 중위소득 50%, 60% 기준에서 모두 거의 20만 감소

□ 주거와 빈곤

○ 같은 기간 소득 빈곤의 감소에도 불구하고 주거 문제는 1997년과 2001년 사이 큰 진전 없음

○ 2001년 1월 통계원이 시행한 무상 주거 또는 음식 공급을 이용한 사람들에게 대한 조사에 따르면 (당시 노숙자 총 86,000명):

- 주거 접근 문제는 주로 필요에 비해 저가 주거 공급의 부족하기 때문, 이는 민간 부분의 임대료 상승과 관련
- 또한 저소득층에 있어서 수도, 전기, 가스료 등도 문제: 통계원의 조사에 따르면 4분위 최하위층의 15%가 요금 납부에 어려움

□ 재정 불안정

○ 90년대 말 퇴거의 감소에도 불구하고 다양한 수당과 보호 제도 강화에도 2000년부터 퇴거가 증가 2001년 80,683건 발생

○ 2년간 부채청산을 위한 유예기간을 가능케 한 새로운 과도부채 제도에도의 시행에도 불구하고 가구의 파산이나 물질적 과도 부채를 방지하기가 어려움

○ 145,000의 지원서가 과도 부채 사례로 접수

□ 건강과 빈곤

- 빈곤과 사회적 배제에 대한 국가 감시 기관(*Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*)의 두 번째 보고서에서의 사회적 불평등, 재정적 불안정, 건강 문제의 연관에 대한 조사에 따르면 빈곤이 일반적인 병리적 문제 위험을 증가
- 통계원의 2001년 연구에 따르면
 - 16%의 복지 프로그램 혜택을 받는 노숙자가 자신의 건강 상태가 나쁘다고 진술, 이는 민간 주택 거주자의 3%만이 해당
 - 10명중 1명 이상의 노숙자가 호흡기 질환, 사고 후 증후군이나 심각한 질병에 시달리고 4명중 1명은 우울증을 호소

□ 지역과 빈곤

- 빈곤율은 지역에 따라 1%에서 7%까지 다양. Seine-Maritime에서 Ardennes로 이어지는 북초승달 지역과 지중해 해안으로 이어지는 남초승달 지역, 그리고 Clarente에서 Ardennes로 이어지는 교차지역에서 빈곤율이 높게 나타남
- 4가지 주요 기제가 빈곤과 지역 간의 관계를 설명
 - 경제 발전
 - 경제 발전 형태(중소기업의 견고한 네트워크 여부 등)
 - 지역 발전의 촉진 요소
 - 가구의 거주 이동성(residential mobility)
- 민감 도시 지역(ZUS, *zones urbaines sensibles*)의 거주자의 21%가 빈곤선 이하로 평균 빈곤율의 거의 두 배
- 외국인 유입 문제
 - 2001년 중반 이후 대규모 망명신청 외국인 유입으로 2002년 후반기 망명신청자를 위한 시설인 CADAs (*centres d'accueil pour demandeurs d'asile*)와 AUDAs (*accueil d'urgence pur demandeurs d'asile*)의 수용량 초과
 - 2002년 4,820호 증설등 공급량을 증가 시켰으나 역부족

12. 2001-2003년 국가 행동 계획

가. 고용

□ 고용 지원 정책 개요

- 장기 실업자의 취업은 기초 권리 보장과 함께 2001년 국가 행동계획의 주요 목표
- 경제 활동을 통한 통합 정책(integration through economic activity)에 재원이 늘어나서 2002년에는 2001년에 비해 모든 부분에서 18%가 증액되었으며 추가적으로 연대 저축 정책이 이 부분을 지원하기 위해 설립

□ 주요 정책

- 새 출발을 위한 개인화된 행동 계획(Personalised Action Plans for a New Start, PAP-ND)
 - 노사간의 새로운 합의에 의해 발전된 이 계획은 프랑스 국가 고용원(French National Employment Agency, ANPE)에 등록 후 1년이 지난 실업자나 최소 소득 지원을 받는 실업자를 대상으로 실업 보험 책임 하에 체계적으로 개별화된 서비스를 제공
 - 2002년 586만 명이 참여했으며 그중 약 59만 명이 최소 통합 소득 수급자
- 개별 사회적 지원(Individual Social Support, ASI)
 - 유럽 사회 기금으로부터 초기 공동 지원을 받아 중층적인 취업상 문제나 사회적 어려움에 직면한 사람들을 개별적으로 지원
 - 40%의 경우 초기에 고용이나 직업훈련을 제공
- 고용 초기 계약(Employment Initiative Contract, CIE)
 - 2002년, 2년 이상 장기 실업자, 최소 소득 지원 수급자, 소외 도시 지역 거주자, 50세 이상 장기 실업자 등에 초점을 맞춘 직접적인 고용 통합 정책
 - 52,735명(43%가 여성)이 이 정책을 통해 취직
- 비시장 영역에서의 고용 연대 계약(CES, *Contrats emploi-solidarité*), 연합 고용 계약(CEC, *Contrats emploi consolidé*) 등 30만 건의 정부 지원 계약이 고용 극취약 계층에게 제공
- 트레이스 프로그램(TRACE programme, 취업 경로)
 - 정규직장 취직에 어려움을 겪는 청년층을 지원해 주기 위한 프로그램으로 1만 명 대상으로 규모를 두 배로 확장.

- 50%가 취직 성공, 7%는 훈련과정으로 편입
- 2002년에는 85,753명의 청년 대상(여성이 53.1%)
- 에덴 프로그램(EDEN programme)
 - 재정 보조 등 지원 정책으로 구직자의 창업을 지원하는 프로그램
 - 2002년 8,809명, 2001년 4,247명 등록
- 근로 소득 세금 공제(PPE, *Prime pour l'Emploi*)
 - 2001년 5월 30일 취업한 근로자의 소득을 증가시키기 위한 목적으로 입법
 - 과세 가구 중 최소 가구원 중 한 명이 일하고 한정 소득 집단(determined thresholds, 일반적으로 연간 최소 소득의 1.4배, 최대 2.13배)이하로 버는 가구를 대상
 - 2001년 세금 공제는 8,672,000 가구가 혜택을 보아 총 과세 가구의 26.3%를 차지하며
 - 대부분의 수급자는 피고용자(92.5%)이며 1/3 이상이 시간제 노동자, 2/3의 수급자가 40세 미만

나. 극소외층의 권리 보장

□ 정책 방향

- 사회적 수당으로의 실질적인 접근을 통한 재정적 보장
- 정보와 신청/접수 구조의 개선을 통한 제도적 평등 보장

□ 주요 정책

- 지속 관리제(follow-up) 시행
 - 2000년에서 2004년까지 중앙정부와 목적과 관리에 대해 합의된 지표에 기반 사회적 수당(RMI, API, 주거 보조 등) 전달체계 규정을 비약적으로 개선
 - 급여 시한, 서비스의 지속성, 급여의 지속성, 비지급 총액에 대한 관리(management of unowned sums)등 4가지 부분에서 시행
- 정보 접근권 개선
 - 수급 자격이 있는 사람에게 법적 권리에 대한 정보를 제공하는 법적 서비스에 대한 접근권 향상
 - 백여 개의 법적 조언 센터 (Maisons de Justice et du Droit)와 66개의 법적

조언 지소(antennes de justice)와 16개의 보조 법률 상담소와 중계 사무소 (median offices) 설치

- “법률 지표” 시범 사업

- 그러나 아직 대략적인 정보만 제공하는 수준

- 불가속성 은행 잔고 (non-attachable bank balance)제

- 통장이 압류당한 사람에게 최소 통합 소득(RMI)에 상응하는 잔고를 보존할 수 있도록 하는 제도로 2002년 12월 시행

다. 그 외 니스 유럽 의회 설정 목표에 대한 정책

□ 주거

- 공공 주택 공급 확대

- 공공 주택 공급량을 점차 확대하여 2000년에 42,000호, 2001년에는 56,000호, 2002년에는 55,000호 건설

- 이러한 공급 확대는 도시 재개발과 연계되어 법적으로 설정되지만 불결한 주거환경에 대처하기에는 부족

- 공공 주택 신청 등록 절차 투명성 개선

- 2001년 6월 1일부터 모든 도지역정부에서는 단일 등록 번호를 시행

□ 보건의료

- 중앙정부의 보편 건강 보험(CMU) 시행

- 국민 연대 차원에서 제공되는 무상 보충 급여는 추가적으로 보편 건강 보험제도 하에서 제공

- 지역 차원의 보건의료 정책

- 보건의료 및 예방 치료(PRAPS), 보건의료 접근 지원 (PASS), 시범 도시 보건 센터(Ateliers Santé Ville) 등

- 12십만 지역 주민 대상

□ 교육

- 문맹 대처

- 문맹 대처 국가 기구(Agence nationale de lutte contre l'illettrisme)가 문맹 퇴치 정책 중심이 되어 파트너십 강화, 서비스 개선, 지식과 소통 강화, 국민

육구 파악, 행동 효과 실사 등을 위한 프로그램 실시

○ 학교에서의 평등한 기회 촉진

- 가족에 대한 재정적 지원 개발과 주요 과목에서 뒤쳐진 청소년을 위한 프로그램을 통해서 사회적으로 소외된 지역의 학교에 보다 많은 지원
- 열린 학교(Open School) 프로그램의 일환으로 휴가를 떠나지 못한 505개 학교, 65천명의 청소년들이 환경과 지식 개선 활동에 참여
- 2000년에서 2001년에는 267개의 따라잡기 교실(catch-up classes)에는 3,650명의 학생이 참여하였으며 그 중 절반은 학교에 복귀하고 6개월 후 견습과정 시작

○ 청소년 소외 대응

- 교육 감시 조직이 30개 도시에 2002년에 교육자, 사회 서비스 관계자, 통합과 보건 전문가와 함께 설치되어 보다 적극적으로 청소년들의 학교 이탈에 대처
- 부모에 대한 집중적 지원, 상담 등 다양한 지원 제공을 위해 다양한 조직과 기관 파트너가 참여하는 지역 프로젝트를 촉진

□ 지역

○ 소외 지역을 위한 “고용 통합 팀”의 창설

○ 1만여 *adultes-relais*에서 지역 주민의 사회적 연계망을 복원하고 강화시키기 위한 보조 부모 프로그램 제공

○ *Mobilité pour tous* 프로그램

- 2002년 시작된 프로그램으로 보충적인 교통 서비스를 제공
- 소외지역과 소외지역간의 연계, 특히 고용 센터, 기초 시설, 공공 서비스, 상가 지역, 여가 시설과의 연계를 강화

□ 문화

○ 문화 소외 계층을 위한 지원

- 입원환자, 수감자, 장애인 등에게 많은 문화 활동에 대한 무료, 할인 혜택 부여
- 휴가 연대 보조금(*Bourses Solidarité Vacances*)을 소외계층의 20만 명에게 2002년 지급

○ *Ville Vie Vacances* 프로그램

- 1983년부터 시행되어 2000년에는 모든 도지역으로 확대
- 도시 계약(city contract)을 체결한 도지역에 사는 청소년들에게 우선적으로 다양한 활동 기회 제공
- 2002년에는 80만 명의 청소년들이 14,270여개의 활동에 참여

□ 가족 지원

- 아버지의 역할 지원: 2001년 부성 휴가 도입, 약 80만 건의 2002년 출생 중 25만 명 이용
- 가족의 교육적 역할 지원: 부모를 위한 재무 상담, 지원 네트워크 (REAAP)
- 2000년 3월 6일 아동의 권리를 보호하고 촉진시키는 책임을 지는 아동 권리 행정관 (*défenseur des enfants*) 설치
- 2001년 정부는 가족을 지원하기위해 일시적 보호소와 아동 배치 제도(child placement system) 개혁

□ 사회적 배제 대응 참여

- 거주민 참여 기금(*Fonds de participation des habitants*)
 - 현재까지 지역 파트너, 거주민 등이 함께하는 15개의 네트워크의 문화적, 사회적, 경제적으로 지역 생활을 보다 활성화시키기 위한 작은 규모의 개발 계획을 지원
- 국가 범 부처 간 협력
 - 정확하고 지속적인 빈곤현상에 대한 관찰, 다양한 파트너와 협력적 행동의 교환 등이 사회적 배제 대처 성공을 좌우
 - 빈곤과 사회적 배제 대응을 위한 국가 정책 위원회 (*Counsel national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*)와 상설위원회인 배제 대응을 위한 범부처 위원회 (*Council interministériel de lutte contre les exclusions*)가 경제와 사회 발전에 대한 연구를 수행하고 지식, 조언, 제안, 다양한 정책간 협력을 위해 역할

13. 주요 정책

가. 고용 촉진

□ 정책 개요

○ 주요 목적

- 모든 근로연령 여성과 남성에게 안정적이고 양질의 고용 촉진
- 경제 발전을 촉진하면서 비용을 감소시키고 구조적 개혁을 진전
- 여성, 저학력 청년, 합법 체류 외국인, 50세 이상 고용인, 최소 소득 지원 수급자들의 사회적 배제에 대응함과 동시에 가능한 많은 사람들이 노동시장에 참여하도록

○ 주요 전략

- 고용 지원과 취약 집단을 위한 직업 훈련 정책 시행
- 자녀 등 부양가족에 대한 서비스를 포함, 일과 가정의 조화를 위한 정책 개발
- 사회적 경제(social economy)에 의해 제공되는 통합과 고용기회의 장점 활용

□ 고용 지원 프로그램

○ 고용주 사회 보장 기여금 삭감

- 2003년 7월 1일부터 평균 및 평균 이하 급여 대상
- 근로 시간과 상관없이 연간 최소 임금(SMIC)의 1.7배 미만 임금에 적용

○ 경제활동 참여를 통한 통합 프로그램

- 직업 통합 기업(*entreprises d'insertion*, EIs), 중계 회사(*associations intermédiaires*, AIs), 통합 지대(*chantiers d'insertion*, CIs), 통합과 자격증을 위한 고용자 그룹(*groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification*, GEIQs), 지역개발 위원회(*régies de quartier*) 등과 연계
- 이 조직들은 일반 노동시장 조건에서는 취직하기 힘든 사람을 대상으로 고용과 급여 수급간의 통합과정, 고용과 직업교육 결합과정, 보조금을 통한 고용 등을 제공
- 2002년 현재 950개의 직업 통합 기업, 250개의 일시 고용 통합 기업, 980개의 중계 회사, 1,960개의 통합 지대 운영
- 직업 통합 기업을 통한 2003, 2004년에 약 12천명에게 통합 일자리 제공을 포함 이 분야에서 참여자의 44%가 통합과정 끝에 고용(매년 총 약 26만

명)

- 고용-연대 계약 (Employment-Solidarity Contract, CES)와 연합 고용 계약 (CEC) 강화
 - 소외계층 고용 지원 및 직업 훈련 제공 프로그램
 - 계약 요소의 다양함을 통해 각 수급자의 욕구와 조건에 맞춰서 계약 조정, 하나의 통합 계약으로 통합
 - 체계적인 직업 지원 활동 도입하여 고용 계약 종료 시 고용접근율을 향상
- 고용 개시 계약 (Employment Initiative Contracts, CIE)
 - 시장 영역에서의 지원받는 계약으로 수급자에게 직장 복귀를 촉진시키기 위한 프로그램
 - 2년 이상 장기 실업자, 최소 소득 지원 수급자 등 고용 어려움이 큰 집단의 고용에 따라 차별 지원하여 동기화
 - 또한 이는 지속적인 직업 통합 보장 장치를 통해 71%의 수급자가 지속적 고용을 확보
 - 특히 이 제도는 2003년 7월 재도입되어 여성 취업자에게 초점
 - 보조금은 연간이 아닌 분기별로 지급되어 급여로서 더욱 유리하며 이를 받기 위한 실업 기간 조건을 줄이고 지원 기간은 확대 예정
 - 2003년 8만 명으로 대상 확대 (2002년에 비해 1만 명 증가)
- 최소 근로 임금제 (RMA, *Le revenu minimum d'activité*)
 - 최소 통합 소득(RMI)의 지방화화에 따라 도지역정부 수준에서 시행되어 지역 의회(*Conseils Généraux*)로 위임
 - 고용주에 제공되는 고용 수당을 통하여 지급되는 임금과 함께 복지 급여가 결합되어 수급자의 고용을 통합 통합을 촉진
 - 최대 18개월, 최소 주당 20시간의 노동을 조건으로 하며 각 개인의 상황은 정기적으로 평가
 - 고용주는 통합을 촉진시키기 위한 개별화된 지속관리, 모니터, 훈련 활동 등에 대해 약속
 - 각 도지역정부는 공공 고용 서비스, 지방정부와 단체들과 함께 직업으로의 통합을 위해 협력하며 유럽 사회 기금 지원 대상이 되는 도지역 통합 계획을 수립

□ 청년 실업 대응 정책

○ 기업 내 청년 계약(The Youth-in-Business Contract, *contrat jeune en entreprise*)

- 2002년 8월 29일 도입되어 대입자격시험(*baccalauréat*)을 통과하지 않은 만 16세에서 22세 청년 대상
- 개방형 고용계약(*open-ended employment contract*)으로 고용되어 기업은 고용주 기여금을 지원(최대 연간 최소 임금의 1.3배로 2년간, 최대 연간 최소 임금의 절반 규모로 마지막 1년)하며 3년간 고용 후 평가
- 시행 후 6개월 동안 65천명의 청년이 참여

○ CIVIS 계약(CIVIS Contract)

- 대입자격시험을 통과하지 못했거나 대학이나 전문대 중퇴한 16세에서 25세까지의 청년을 대상
- 지역정부와 대상자와의 상호 의무를 통한 통합 프로젝트
- 대상자는 강화된 개별화된 지원 프로그램 제공: TRACE (취업 경로) 프로그램, 통합적, 직업/훈련 프로그램이나 견습 계약, EDEN 프로그램 등 지원
- 400개의 지역 테스크 포스와 140개의 접수/정보/지침 지원 센터가 참여

○ 새 청년 이주자를 위한 ANPE 서비스

- 외국인 입국 중계 기관과의 특별 지역 계약을 통해서 시행
- 적합한 조건으로 일반적인 수당의 혜택을 받는지 감시

○ 시민 서비스 시험을 위한 준비 센터

- 행정과 시민 서비스 총관리관과(*Direction Général de l'Aministration et de la Fonction Publique*) 프랑스 교육부(French Ministry of Education)의 지원으로 설립
- 10개의 시험준비 센터가 ZEP(교육우선지역) 포함한 10개의 교육 행정구역(*académies*)에 설치되어 2003/2004학년도 개설 예정

□ 창업 지원

○ 정책 배경

- 프랑스인 1/3 이상이 창업을 희망하며 그 숫자는 최근 몇 년간 증가

- 실제 창업 숫자는 감소 (매년 175,000건, 80년대에는 20만 건)
- 사회 경제 위원회(Social and Economic Council)에 따르면 20~25%의 창업이 사회적 배제에 가까운 사람에 의해서 이루어 짐

○ 지원 프로그램

- 제도적 지원: 창업 관련 법제 간소화, 고용자의 기업가 이전을 지원 제도 제공, 세금 혜택, 사업 변경 또는 획득 부과금 부담 경감
- 에덴 프로그램을 50세 초과 창업자와 바이어에게 확장
- 특별 연대 수당, 한부모와 미망인 수당을 창업에 어려움을 겪는 대상자에게는 1년까지 연장.
- 사업 또는 경제활동 인큐베이터 시범사업: 80%가 소외계층을 대상으로 하는 법적 지원으로 종합적으로 안전성 검토하며 특정 기간 동안 교육, 경제, 경영 지원, 모니터 및 지속 관리(follow-up) 활동 제공
- 이주자 창업자나 소외지역 창업자를 위한 지원 제도 시행 예정: 대기업으로부터의 프로젝트 지원, 모든 관계자들이 참여하는 창업 포럼 조직, 창업 지원을 위한 조직적 네트워크 등 포함

□ 인적 자원 관리와 직업 훈련을 통한 고용 단절 예방

○ 직업 훈련 프로그램 정비

- 2000년 직업 훈련과 견습 프로그램에 대한 예산 2165천만 유로 (GDP의 1.55%) 배정
- 노사간 직업 훈련 우선순위, 목적 등 변화에 적응하고 기술을 확장하기 위해 2002년 1월 17일 사회적 현대화 법안을 합의하고 2003년 4월 통과
- 분권화와 더불어서 직업훈련 제도를 지방정부 중심으로 정비, 더 많은 책임이 부여

○ 고용 보험

- 이는 노사와 중앙, 지방정부가 공동 책임으로 운영
- 직장 경력으로 얻는 자격의 활용과 인식, 직업 훈련을 촉진하고 고용 위험, 기업 휴업, 실업 등 직업 관련 위험에 대응하기 위해 시행 예정

○ 직업 성취 활성화(Validation of professional achievement)

- 1992년 시작되어 사회적 현대화 법안에 의해 강화된 프로그램
- 2003년에서 2005년까지 5천명의 기술이 부족한 근로자(구직자, 자격 미달

자, 고용 구제 계획의 일환으로 재배치된 고용자, 통합 과정에서 일하는 근로자)를 대상으로 재정적 지원과 활성화 활동이 제공

- 경험 성취의 유효화(VAE, Validation of Achievements from Experience) 프로그램을 통한 자격증 접근 프로그램도 확대

□ 고용 성차별 개선

○ 여성 자격수준 향상

- 여성 고용이 저조한 성장 부분으로의 여성 고용 훈련 확장
- 여성 진입이 어려운 직업으로 다양성을 늘리기 위한 직업 훈련 과정과 VAE 상담 중계소(VAE Counselling Relay Point) 등 참여 시범 사업 시행
- 향후 수년간 시행될 고용 성평등 계획의 일환으로 8개의 고용성장 영역에서 국가 행동 계획을 출범: 실내 장식 및 장비, 목재, 컴퓨터, 전기, 전자, 산업 유지보수, 관광/호텔 및 식당, 교통/배송
- 이 계획에 따라 매년 5천명의 여성을 이 직업 영역으로 훈련

○ 여성의 직장 재통합을 위한 지원(ARAF)

- 유럽 사회 기금의 공동 지원 프로그램
- 고용, 직업훈련, 또는 창업 등을 활성화시키기 위해서 6세 미만의 아동의 초기 보육비 보조

□ 고령자 고용 소외 대처

○ 조기 퇴직 감축

- 노사는 통합 조기 은퇴 정책(ARPE)을 중단하고 55세 이상 노인에게 실업 보조를 개혁

○ 50세 이상 노동시장 통합 개선

- 2003년부터 아래 두 개의 정책 시행
- 고용 보험 급여를 3개월 이상 받은 50세 이상을 고용할 경우 고용주가 삼자 기준 보조금(sling-scale grant)에 자격 부여
- 고용 초기 계약을 50세 이상을 고용했을 시 더욱 유리하도록 개선
- 추가적으로 50세 이상 장기 실업자에게 보다 유리해진 통합 연대 급여와 근로 수입을 통해서 직장 복귀 촉진

나. 사회 보호 개선

□ 사회보호 제도 정비 목적

- 모든 국민이 존엄성을 가지고 생활할 수 있도록 필수적인 자원 보장
- 고용을 통해 보다 나은 소득을 보장하고, 일을 통한 통합 능력을 촉진시킴으로서 고용 보장과 관련된 장벽을 극복

□ 주요 개선 내용

- 근로 소득 세금 공제(PPE)
 - 2001년, 저소득 피고용자의 순소득 향상 목적으로 시행
 - 2003년 재개정을 통해서 시간제 고용자를 위한 세금 공제 증액
- 최소 보조 소득 개선
 - 1997년부터 시행된 제도로 최소 통합 소득(RMI)과 특별 연대 수당을 2002년 1월 1일부터 2% 증액, 그리고 2003년 1월 1일부로 1.5% 증액
 - 최소 보조 소득 수급자는 특히 급여 지급 과정의 중단으로부터 취약하여 급여 변경시 수급자격 심사과정 단순화하고 사회 복지 조직 운영 단순화
 - 범부서간 업무 분담에 대한 실사를 2003년 시행
 - 이러한 계획은 최소 통합 소득 제도에 대한 분권화 과정의 일부로서 지역 위원회(Conseil Général)가 이 통합 계획의 조직과 시행에 책임
 - 최소 노동 소득(minimum labour income)의 설립으로 극소외층의 고용 복귀를 촉진
- 고정 비율 가족 수당
 - 2002년 말 입법화하여 대규모 가족에게 혜택
 - 만이가 만 20세가 넘어서서라도 가족 수당이 유지될 수 있도록 개선
 - 이 변화로 총 145천 가구가 혜택
- 무료 전화와 사회 응급 서비스
 - 1997년을 시작으로 현재 거의 모든 도지역 정부에 무료 전화가 설치되어 24시간 365일 응급한 상황에 처한 사람에게 도움을 받을 수 있는 개인이나 기관을 소개시켜주고 주거 공간을 제공
 - 노숙자 지원을 위해 출동하는 사회 응급 의료 서비스(SAMU) 등을 30개의 규모 있는 도지역정부에서 가동 중이며 30개의 다른 도지역에서는 겨울 동안 운영

다. 주거 환경 개선

□ 특별 주거지원 프로그램

- 지난 3년간 급격히 공급을 증가하여 2002년 이후, 89천여 공간 이상 제공 중
 - 29,700개의 응급 보호소
 - 35,300호의 통합 주거
 - 11,820호의 망명신청자를 위한 응급 주거
 - 11085개의 망명신청자 환영센터
 - 1,174개의 난민을 위한 일시 보호소
- 계절노동자를 위한 주거
 - 25세 미만의 계절노동자를 고려하여 주거 보조 규제를 개선
- 소외 여성 주거
 - 가정폭력 피해 여성, 강제 결혼 피해 여성들에 대한 고려를 도지역 소외계층을 위한 주거 접근 계획에 삽입
- 중간 주거 계획
 - 향후 수년간의 주거 통합 계획인 '중간 주거(halfway homes)'가 2003년 발족
 - 주거 정체 해소와 일시 주거 제도나 독립된 주거에 접근할 수 없는 극소외 계층을 위한 프로그램
 - 200개의 중간 주거 건립하여 5000개의 자리로 중계(2003년부터 1000개)
 - 심각한 사회적 배제를 경험했던 사람에게 일상생활을 보살펴주는 생활지도사(single host)나 생활지도사 부부(host couple)의 지도 아래 다시 사회 생활 적응 지원
- 2002-2003년 겨울 응급 주거 계획
 - 2002년 여름부터 시행되어 5,700개의 추가 공간이 확보하고 상황에 대한 주간 모니터링 실시
 - 응급 의료 서비스 전문가, 소방관, 민간단체, 경찰 등 참여하는 관계자 참여
 - 시민들이 지역 내 취약 계층 상황에 대해서 인지를 높이기 위해서 미디어

에서 교육 캠페인 전개

□ 기타 주거 안정 정책 프로그램

○ 개인 주거 보조에 대한 개혁

- 2001년과 2002년 동안 아래 두 가지 목적 하에 시행

□ 최소 소득 보조 프로그램보다 근로 소득으로 더 선호 하게 하기 위해
지원 실사의 지속성 확보

□ 수급자가 거주 지역의 주거 재고와 관계없는 적합한 지원 보장

○ 공공주택 공급 확대

- 연대와 도시 재개발 법안(SRU)의 2000년 12월 13일 통과된, 총 5만 가구가
상 도시 재개발시 최소 20% 공공주택 의무화 규정에도 불구하고 공공 주
택 수는 수요 보다 공급량이 매우 부족: 매우 높은 수요와 부적합한 주거의
철거(약 1만호 2002년), 부족한 새로운 주거 건설 등 원인
- 2003년 58천호의 새 공공 주택 건립 계획

○ 기존 민간 주택 재고

- 임대료 미지급 위험이나 세금 부담 때문에 임대를 꺼리는 민간 부동산 소
유자에게 세금 혜택 정책으로 부동산 투자를 유도

○ 소외 계층을 위한 주거 공급

- 2003년, 대규모 가족, 지역 내 극소외층, 청년 이민자 등을 위한 주택 공급
개선과 차별 없는 주거 접근을 위한 정책 시행
- 주택 규모를 부동산 소유자와 중앙정부간, 지방정부와 중앙정부간 합의요
소 중 하나로 분권화 안에 삽입
- 도지역 소외계층을 위한 주거 접근 계획(PDALPD)과 지방 주거 프로그램
(PLH)에 의해 실시된 지역 욕구에 기반하여 대규모 가족을 위한 큰 규모의
주택, 시내 중심지역과 지방에 청년과 견습자나 계절노동자와 같은 일시
노동자의 욕구에 맞는 소규모 주거, 또는 공공 주거 시설에 대규모의 일시
적 주거 공간 등 초점

○ 5개년 도시 재개발 프로그램

- 우선 개선 지역의 도시 주거환경 개선 프로그램으로 지방 정부에게 재개발
을 위해 아래 5개 주요 영역에서 법적, 재정적 자원을 확대
- 20만호 건설과 20만호 철거, 20만호 개선

- ☐ 어려움에 처한 공동 소유 주택 대응
- ☐ 노후된 주택 철거
- ☐ 여유 주택 활용
- ☐ 중간 수준 임대를 지원하여 주거 환경 개선 촉진
- 기준 이하 주택 대응
 - 연대와 도시 재개발 법안에 의해서 실시된 프로그램으로 2003년 시작된 두 번째 프로그램을 통해 더욱 확대
 - 11개 도지역에서 실시된 시범사업을 바탕으로 전 지역에서 기준이하 주택 철거와 개선에 대한 재정적 지원 확대
- 이주 노동자 주거 5개년 계획
 - 1997년에서 2002년 계획은 680호중 326호 개축 목표였으나 시행에 어려움을 겪어 2006년까지 확대 계획
- 주택 정보 도지역 연합(Département association for information on housing)
 - 66개 도지역에서 도지역 소외계층을 위한 주거 접근 계획(PDALPD) 등에 있어 주도적인 역할을 하고 있으며 주거 정보 제공에도 협력적인 역할
 - 11개지역 도지역에서 시범 사업 중
- 주거 비용 지원 제도 개선
 - 분권화 법안에 따라 지원 기금이 단일 기금으로 통합: 주거 연대 기금(주거 보장 또는 임대료 부채와 기타 비용에 대한 비용 지원), 수도 및 에너지 연대 기금, 전화비 지원 프로그램 등이 함께 통합
 - 저소득층을 위한 전기료율이 2003년 시행: 1996년 도입된 저소득 전화요율에 따라서 최소 보조 소득 수급자의 특정 대상자 대상(2000년, 640,000명 대상)

라. 보건의료 개선

- ☐ 보편 건강 보험(CMU)
 - 2000년 시행되어 현재 45십만 명이 보충적 보험(supplemental insurance)에 가입
 - 월간 562 유로(약 68만원)를 약간 상회하는 사람까지 최적으로 포괄하기 위

해 소득 제한 제거: 소득(자산)이 CMUc16 제한선을 10% 이상 넘지 않는 사람에게 115유로(약 14만원)를 고정적으로 지원

□ 지역 보건의료 및 예방 프로그램(PRAPS)

○ 프로그램 개요

- 2004년 시행된 프로그램으로 2003년부터는 도지역 통합 프로그램과 예방 프로그램 등을 평가
- 지역 내 전문가와 각 기관과 단체가 각종 보건의료 개선 프로그램에 참여
- 다양한 지역에서 1500여건의 활동 시행 중: 식중독 대응, 비위생적 주거, 청소년 정신 보건 문제, 중독 예방, 감염 위험 감소 정책, 소외 또는 가정폭력 피해 여성을 위한 숙박 및 주거 제공 등
- 이 프로그램을 통해 370개의 병원이 보건의료 서비스 접근 지원 데스크(PASS) 참여
- 지방간 45개의 도시 보건 센터(ASV)가 개발

○ 정신 보건 프로그램

- 첫 번째 지역 보건의료 및 예방 프로그램을 통해서 이미 23개 지역에서 정신보건을 위한 특별 지소 설치
- 전국적 확대 시행 및 구조화, 전문가 및 자선 단체와 재정 불안 계층의 연계, 새로운 정책에 대한 평가와 법제화, 정신 보건과 재정 불안과의 연관성 이해 등 새로운 개선 목표 설정

○ 보건의료 서비스 접근 지원 데스크(PASS) 센터 추가 개설

- 소외 지역, 특히 지방지역의 소외지역에서 자발적 참여
- 의료 전문가, 준전문가, 행정담당자, 사회복지사에게 재정 불안정에 관련한 훈련을 접근 지원 데스크 조직에 제공
- 치과, 부인과, 예방 의학, 의료 교육 등에 대한 접근 향상을 위한 지역적 해결책이 모색
- 20개의 서비스 접근 지원 데스크 센터에 지역 유행병 분석을 위한 의료적, 사회적, 행정적 추적 소프트웨어에 보조금 지급

○ 도시 보건 센터

- 소외지역에 특정한 거주민의 욕구를 파악하기 위한 지역 정부의 참여 강화
- 지역 의료-사회적 네트워크, 보건의료 기관, 보건의료 센터, 학교 보건 제도

등 다양한 부분의 협력 강화

- 공공과 전문가와 함께 개발한 개입 프로그램의 확대

마. 교육

□ 교육 제도 개선

○ 기초 교육 강화

- 학교 실패의 주요 원인에 대한 해결을 위한 정책으로 소규모 1학년 교실 (*cours préparatoires*)이 소외 지역에 설치하여 기초적인 읽기와 쓰기 교육을 강화

○ 일반 교육과 직업 교육간 통합 개선

- 다양한 학생들의 욕구를 가장 최적으로 충족시키기 위한 경로를 다양화하기 위해 두 교육 영역간 연계와 교환을 촉진

○ 새 청소년 이민자를 위한 지역 교육

- 모든 도지역에서 접수 및 교육 급여 수급자 정책을 통해서 제공
- 16세에서 18세 사이의 자신의 나라에서 교육을 제대로 받지 못한 청소년들을 위해서 표준 커리큘럼으로의 즉각적 통합 또는 자격증을 위한 직업 교육의 적응 개선을 위한 지도 제공

□ 학교 이탈 예방

○ 열린 학교 프로그램("Open School" programme)

- 중고등 과정 학교인 *collège*와 *lycée*를 방학기간동안 소외 지역에 우선적으로 개방하여 교육, 문화, 스포츠 활동 제공

○ 따라잡기 정책("Catch up" measure)

- 교육과정이 단절되었던 청소년들을 위해 몇 달 동안 교사와 상담가와 함께 일반 교육과정에 복귀하기 위한 적응 활동 제공

○ 교육 모니터

- 교육과정 이탈이나 사회적 문제를 경험한 청소년을 파악하여 열린학교, 따라잡기 프로그램 등 예방적 정책 등을 제공하기 위해서 파악 목적
- 30개 도시에 교육 모니터 지소 존재

○ 학령기 청소년 건강

- 각 도지역 정부에 보건의료 프로그램을 초기 학령기에 실시

- 목적은 의료 방문을 통해 가족이 바람직한 건강관리를 하고 있는지를 확인하고 개별적인 지원 제공
- 정신 보건과 관련된 증상이나 폭력적 행동에 대한 조짐에 특별한 관심

□ 문맹 퇴치

- 프랑스 국민의 5~10%가 문맹으로 유럽 평균과 같은 수준
- 초등학교 학생을 위한 광범위한 행동 계획
 - 2003년부터 시행된 프로그램으로 다양한 학생들이 겪는 어려움에 대해 담긴 책자와 진단과 평가를 위한 도구가 교사에게 지급
 - 이는 또한 특정 소규모 교실, 특별한 욕구를 가진 학생(독서 장애 dyslexia나 기타 장애)에 대한 개선된 관리, 과외 활동 개발, 읽기 기술을 위한 행동 계획 등을 제공하며 이러한 프로그램에 학생 가족까지 참여
- 성인 대상 프로그램
 - 문맹퇴치와 수감자 훈련을 담당하고 있는 통합, 재통합, 문맹퇴치(IRILL) 프로그램을 홍보
 - 지역 사회복지사가 욕구와 적합하게 지도하고, 새로운 교육 자원 활용하며, 원거리 훈련 등을 제공할 수 있도록 인식을 높이고, 훈련을 제공
- 외국인 대상 프로그램
 - 전통적인 언어 교육과정 제공하면서 새롭게 개정된 접수 및 통합 계약(CAI, *contrat d'accueil et d'intégration*)을 통해 새로운 이민자에게 1년 재연장이 가능한 계약 하에서 프랑스어 기초수준을 획득할 수 있도록 개인화된 언어 교육 제공

바. 법률 서비스

□ 법률 서비스 개요

- 재정 불안 계층은 법률 제도에 접근하기에 보다 어려움
- 재정 불안 계층을 위한 법률 지원은 부부와 한두 명의 자녀를 둔 가족에게 까지 확대

□ 주요 정책 프로그램

- 법률 지원 접근을 위한 도지역 위원회 (CDAD, *Conseils départementaux de*

l'accès au droit)

- 각 도지역에 법률지원 네트워크, 지역 법률 지원 제도 설립 등을 책임지는 기관으로 매년 6개 지역씩 새로 설치하여 프랑스 전역으로 확대
- 이 위원회는 또한 여성을 위한 특화된 네트워크 활동에 대해 노력하여 폭력 피해 여성을 위한 정보 지원 등 확대
- 법률 조언 센터(MJDs - Maisons de Justice et du Droit)
 - 지역 주민이 무료로 접근할 수 있는 지역 공공 서비스로 지속적 시행
 - 2003년에서 2007년까지 매년 20개소씩 추가 설치
- 프랑스 옴부즈맨 대표(French Ombudsman representative)
 - 120명의 대표를 도시 정책에 의해 선정된 우선순위 지역에서 임명
 - 전기, 실업 보상, 사회 보장 등 공공서비스에 대한 행정과 수급자간의 갈등을 수급자의 거주지에서 되도록 가깝게 해결 지원

사. 문화 활동 지원

☐ 소외계층의 문화, 예술 활동 지원

- 특정 집단을 위한 프로그램 (문화와 시설보호자, 문화와 장애인 등)이 개발 시행
- 문화와 사회적 연결(Culture and Social Ties)에 대한 상설 포럼 창설
- 문화 부분에서의 사회적 배제 대응을 위한 네트워크 설립

☐ 스포츠

- 2004년 스포츠 기반과 국가 자원 센터(Sports Foundation and National Resource Centre) 설립
- 이 센터는 스포츠의 교육적, 사회적 측면에 주목하여 시범적인 활동을 촉진 하며 대상 계층에게 적용되는 훈련 활동을 제안

☐ 휴가 지원

- 배경
 - 2년이 넘는 기간 동안 약 천만 명의 국민이 휴가를 못 감
 - 65십만 명이 휴가가 불가능하다고 답변
- 휴가 연대 교환(Holiday Solidarity Exchange) 프로그램

- 사회적으로 소외된 사람들에게 휴가를 갈수 있도록 할 목적으로 강화
- 장애인과 함께하는 여행(Travel with a Handicap) 표지 프로그램 (*Tourisme et Handicap*) 확대
 - 장애인들이 관공지나 시설에 접근권을 촉진하고 발전시키기 위한 목적
 - 2001년 5월 200개, 2003년 500개의 표지 확보 목표
 - 장애인과 함께하는 여행 포털 사이트와 전국 홍보 캠페인 등 병행
 - 여행전문가를 대상으로 한 상호작용적인 여행 전시회, 관련 정보를 담은 특정 주제에 대한 브로셔 등으로 보충
- 교통 지원 정책
 - 연대와 도시 재개발 법안을 통해서 사회적, 경제적으로 소외된 사람에게 공공 교통요금을 할인
 - 파리지역에 *Ile-de-France* 교통 연합 (*Syndicat des Transports d'Ile-de-France*) 에서는 12만개의 교통 연대 카드가 보편적 의료 보험 c대상자와(CMUc) 국가 의료 보조 수급자에게 발급
 - 파리 외각 지역 교통 당국에서도 사용할 수 있도록 교통 연대 카드를 개선

아. 배제 위험 방지

□ 정보통신기술 투자

- 전자정부 기관(E-government Agency, ADAE, *Agence de l'administration électronique*)
 - 2003년 2월 창설되어 전자 정부를 위한 범부처 행동을 선언
- 새로운 기술에 의한 장애인 지원
 - 특정한 욕구에 맞는 주거 시설과 건물을 적응시키고 업그레이드, 가정 자동화 도입, 대중교통과 개별 교통 차량 개선 등 시행
 - 이퀄 공동체 계획 프로그램(EQUAL Community Initiative Programme)은 이 부분에 있어 분야에 관계없이 혁신적인 프로젝트를 지원

□ 주거 상실, 재정 배제에 대한 대응

- 퇴거 방지 정책
 - 현존하는 주거 보호 정책을 효과적으로 사용하지 못하여서 너무 많은 사람들이 자신의 집에서 퇴거

- 각 퇴거 절차마다 거주자를 위한 지원을 향상
 - ☐ 사회 서비스 조사에 대한 새로운 항목을 판사를 위한 보고에 포함
 - ☐ 사회복지사의 퇴거 절차에 대한 법적, 사회적 지식을 향상시키기 위한 지침 발행

○ 재정적 배제 대응 정책

- 은행 계좌에 대한 권리, 검사 제한 기간의 축소, 불귀속성 은행 잔고 시행, 건강 위험에 처한 사람을 위한 대출 등 기존 제도 활용
- 국가 신용과 보장 위원회(*Comité national du crédit et du tire*)의 2002년 12월 보고서에 근거하여 가구 파산 예방과 관리를 위한 정책 시행
 - ☐ 순환 대출에 대한 규칙, 특히 광고에 있어 보다 객관적이고 공정한 소비자 정보 제공 보장
 - ☐ 국가 가구 대출 상황 데이터베이스(*FICP - Fichier national des incidents de remboursement des crédits*)를 구축하여 되도록 빠른 시일 내에 위험을 파악
 - ☐ 도시 정책과 재개발 계획안에 따라 시민 파산 절차에 의한 개인 회복 절차를 설립하여, 상환 기회 제공을 위한 부채 청산 지정을 보다 신속하게 허용

☐ 가족 해체 방지 정책

- 아동 배치 법적 절차(*child placement legal proceeding*)에 대한 부모의 권리와 의무에 대한 정보 제공
- 2003년 4월 29일 개최된 가족 컨퍼런스에서 새로운 가족 정책 계획 승인
 - 아동 수당 간소화 및 확대, 특히 저소득 가족을 위한 아동 보육자 지원
 - 아동 보육 서비스 증대(3년 안에 2만 개소), 주간 탁아소 증설과 직장 내 탁아시설 건립 추진을 위한 세금 공제 시행
- 이민자 배경 가족에 대한 지원: 부모 지원, 교육 제도에 대한 이해 등을 부모를 위한 재무 상담 및 지원 네트워크(*REAAP*)를 통해서 추진

자. 극소외층

☐ 극소외층을 위한 지원 사업

- 기존 서비스 확대 및 개선

- 공공 응급 사회 서비스(social SAMU), 115 응급 전화, 주간 보호소, 건강 센터, 간호 보호 등 보호소 및 보조적 서비스를 지속적으로 확대
- 최근 명명 신청자를 위한 주거(DADA) 센터의 수용능력을 초과하는 망명 신청자의 급속한 증가에 대응하기 위해 겨울 일시 보호소(5,700개소) 제공
- 115 응급 전화 서비스: 접수 기반으로서 다면적 분야 진단과 지도 기술을 가진 사람을 배치
- 노숙자들이 인가된 기관이나 사회 행동을 위한 지역사회 센터(CCAS, *centre communal d'action sociale*)를 통해 일관성 있게 주거를 배정 받을 수 있도록 주거 규범(*Domicile rule*)을 단순화

○ 식단 개선

- 최근 국가 건강 식단(healthy diet) 프로그램 도입
 - ☐ 저소득층일수록 비만 비중이 높음
 - ☐ 높은 수준으로 훈련받은 자원봉사자가 건강하고 균형 잡힌 식단을 유지하기 위한 필수적인 정보 제공
- 2인 식탁(1 *restau pour 2*) 사업
 - ☐ 통합과정에 있는 사람에게 외식에 대한 선택을 허용
 - ☐ 이 제도의 영양학적 효과, 영양 관련 실천, 행동, 자녀와 함께 있는 어머니의 동기 등에 대한 연구 진행 예정

☐ 성 평등 정책

○ 이주 배경 여성에 대한 지원

- 권리와 사회적 직업적 참여를 위한 지원
- 이중적 접근법 사용: 모두에게 보편적인 문화적 관계를 발전시키기 위한 통합적 접근과 동시에 권리, 정보, 건강 교육, 출산 관리, 성병과 강제 결혼 등 여성을 이중적으로 차별하는 전통적인 관습 방지

○ 여성에 대한 모든 형태의 폭력에 대한 대응

- 남편에 의한 학대, 성 차별, 성매매, 인신매매, 가내 노예 등 젊은 여성과 이민 배경 여성에 대한 폭력적 행동에 관계없이 여성에 대한 폭력에 대한 대응을 공공 기관의 최우선 순위로
- 피해자인 여성이 아닌 가족 폭력을 행사한 남편을 집에서 격리시킴으로서 가해자의 책임감에 대한 인식을 개선

○ 남성과 여성에 대한 평등 주류화 정책

- 평등의 모든 분야에 대한 토론과 분석을 위한 국가 평등 위원회: 다양한 행정, 기관 관리자, 연구자, 지역 기관 대표자, 경제 관계자를 위원회에 포함
- 여성과 남성간 평등을 위한 국가 현장: 모든 관계자의 노력과 특정한 행동에 대한 선언을 포함
- 평등 네트워크("Equality" network, "Parite", *Promotion des actions et renforcement des initiatives qui tissent l'égalité*): 현장 활동을 촉진시키고 성평등을 위한 활동단체, 개인 간의 정보, 의견 교환을 위한 인터넷 사이트

□ 외국인 가구

○ 새 이주 노동자를 위한 통합 과정 신설

- 새로운 이주노동자를 위한 프로그램을 전담 할 새 기관을 국제 이민 사무소(OMI, *Office des migrations internationales*)와 이민자 사회 서비스부(SSAE, *service social d'aide aux émigrants*)의 자원을 활용하여 16개 도지역에 설치, 2003년 12월 까지 5개소 증설 예정
- 가족 재결합을 위해 프랑스에 온 가족, 프랑스 가족의 외국인 일원, 법정 난민 가족 등 2002년 10만 명의 외국인중 37,000명이 서비스 대상
- 새로운 이민자를 위한 반나절 과정에서 다음과 같은 서비스 제공
 - 프랑스 생활을 소개하는 비디오 시청
 - 통합과정 참여자(특히 프랑스어 교습 대상자)에 대한 오리엔테이션
 - 건강 검진(자국 검진을 받지 않은 자)
 - 국제 이민 사무소의 사회 감사관(social auditor)과의 인터뷰(개별 욕구 진단, 다양한 절차에 대한 정보 제공, 필요할 경우 개별 사회 서비스 보조인과 같은 날 인터뷰를 잡아 사회 실사를 완료, 언어 실사 제공, 훈련 필요성 파악)
- 프랑스어를 익히는데 도움을 주고, 시민 훈련을 제공하며 경제적인 자립을 촉진
- 지속 관리, 직업 안내, 시민 훈련, 공공 서비스와 프랑스 내 생활에 대한 정보 세미나, 공공 고용 서비스로의 연결 등으로 서비스 내용 확대
- 특별 학급을 통해 공공 교육 제도 내 이민자 통합 강화, 16세 이상 이민자를 위한 특별 정책 개발, 효과적으로 이민자 학생을 가르칠 수 있도록 교사

에게 훈련 제공 개선

- 시민권 접근 위원회(CODAC, *commissions départementales d'accès à la citoyenneté*)
 - 평등한 권리를 보장하기 위해 불관용에 대한 대응
 - 일관성 있게 공공과 민간 부분이 함께 지역 조건에 맞는 특정 욕구를 충족을 위한 구체적인 행동계획을 설립할 수 있도록 역할

□ 장애인

- 고용 지원
 - 장애인 근로 센터(CAT, *Centre d'Aide par le Travail*) 등 의료, 사회적 지원 병행되는 장애인 피고용자를 위한 환경에서의 직업 통합 촉진
 - 보다 개인화된 질적 서비스 지원 제공, 발전과 자율성, 각 장애인 수급자의 통합을 촉진 시키기 위한 다른 협력 기관과의 협력적 관리를 확대
- 의료 지원 정책
 - 보충 건강 보험 전용(Supplementary health insurance appropriation)을 통해 장애 아동과 가족을 위한 조기 의료 지원 활동 팀(CAMSPs, *contres d'action médico-sociale précoce*) 개발
 - 학교 내 특별 교육과 보건의료 서비스를 개발시킴으로서 일반 교육 환경에서 교육 받을 수 있도록 특별 교육과 가정 치료 서비스(SESSAD, *Service d'Education Spécialisée et de Soins à Domicile*) 제공
 - 특별 주거 센터나 의료 장비를 갖춘 접수 센터 설치
 - 이 같은 지원을 통해 장애인도 자기 선택에 따라 집에 남아있을 수 있도록 지원
- 법적 지원
 - 특히 장애인을 위한 보상에 대한 실질적인 권리 부여, 개인적 욕구에 맞는 개별 보조인 제도 선정, 사회적 직업적 통합을 우선적으로 규정한 장애인 평등 기회 관련 법률안이 2003년 초 제출
 - 장애인을 위한 국가 자문 위원회(CNCPH, *Council national consultatif des personnes handicapées*)에서 관련 행정 차관들이 이에 대한 쟁점 논의
- 장애 학생 통합을 위한 5개년 계획
 - 2003년 1월 시행하여 향후 법률 도입 이전부터 구체적 해결책 제공

- 1천여 개의 교육 통합 유닛을 중고등 교육기관에 설치
- 모든 초등, 중고등 학교 교사에게 장애인 교육 훈련 과정 시행
- 6천여 특별 교육 보조인 설치

□ 소외 지역

○ 지방 지역

- 가족과 고령자를 위한 서비스 발전과 보건 정책에 있어 보다 지역적인 참여를 위한 법안 초안이 검토 중

○ 도시 정책

- 45십만 명이 750개의 '민감(sensitive)' 도시 지역 포함
- 이 지역에는 중앙정부 대표와 지역 정부 간에 사회적, 도시 발전에 관한 계약성 정책들 시행
- 214 도시 계약이 2000년에서 2006년 사이 체결 예정

○ 도시 정책과 재개발 계획 법안이 2003년 의회 제출 예정

- 이 지역의 지속적 발전을 보장하고 주변 지역과 견줄만한 생활, 주거 환경 조성, 그리고 각 지역주민에게 사회적 경제적 자율성 부여 등 목표를 추구함으로써 민간 도시 지역에 사회적 지역적 평등을 창출할 목적

○ 고용 지원

- 보통 주변 지역보다 실업율이 2~3배에 이르는 상황 개선 목표
- 도시 자유 지대(urban free zone)

□ 1996년 도시 재개발 프로그램 (*Pacte de relance pour la ville*)에 의해서 44개 지역에서 시행

□ 5년 동안이 지역 내 정착한 회사수가 5년간 11,000개 이상 늘어나고 일자리수가 5만개 증가했으며 대부분 이 일자리(최고 80%)가 정규직 계약으로 25%에서 35%가 지역 주민에게 기회(법적으로 20%이상 규정)를 부여하는 등 큰 성과

□ 따라서 기존 44개 도시 자유 지대를 2007년까지 지속하고 41개 새 지대 선정

□ 2008년 12월 31일까지 이 지대내 정착하는 업체는 세금 보조가 주어지고 사회 보장 기여금이 면제

□ 모든 자유 지대에서 소외지역 거주민들을 위한 3만개의 새 일자리를 5

년간 창출 목표

- “adultes relais” 정책
 - 기관과 접촉 시 어려움을 느꼈던 거주자들을 위해 개인과 기관간의 사회적 연계를 강화시키는 프로그램
 - 현재 2,500여명(대부분 여성)이 참여하였으며 2006년까지 6천명의 대상자 참여 예상
 - 프로그램 범위는 보건의료 접근이나 주거 보조와 같은 현재 소홀한 영역까지 확대 예정
- 프랑스어 교육원 (French language instruction)
 - 2006년까지 50개 센터로 확대, 1만여 명의 훈련생 대상으로 교육 예정

14. 관련 기관 참여

- ☐ 소외 계층의 제도적 참여
 - 사회 행동을 위한 지역사회 센터(CCAS) 위원회 대표 포함
 - 투표 등록에 노숙자 포함
 - 국가 고용원의 교섭 위원회(liaison committee)를 통한 구직자의 표현의 권리 확대
 - 보건 분야와 사회 분야에서 사용자 참여권 개선: 환자의 권리와 보건 정책 질적 수준에 대한 법안에서 개인 환자의 권리 뿐 아니라 집합적인 제도 사용자와 사용자 단체에 대한 권리까지 고려
 - 사회적 배제 대응 참여 단체의 활동 내에서 보다 광범위한 참여를 촉진시키기 위해서 국가와 단체 간 재정 합의에 관련 규정을 삽입
 - 국가 계획 시행의 실사의 한 부분으로 소외 계층의 기대에 대한 만족도 조사 포함
- ☐ 사회적 배제 대응에 대한 분권화
 - 분권화 개요
 - 2003년 3월 의회를 통과한 헌법상의 분권화 법안이 2004년부터 시행
 - 재정적 균등화를 보장하는 적합한 장치와 함께 지방 정부에게 재정적 독립성과 지방의 직접적인 민주주의를 보장
 - 지방 정부에 행정구조의 현대화, 공공 서비스와 시민간의 간극 좁히기, 민

주적 생활에 새로운 활력을 위한 필수적인 역할을 요구

- 중앙정부는 그 일부분으로 규범적인 역할을 유지하면서 시스템에 대한 모니터, 실사, 지도의 역할에 초점

○ 분권화에 의한 최소 통합 소득 프로그램 개선

- 현재 최소 통합 소득 프로그램은 관리와 시행에 있어 중복성 존재: 중앙정부는 규모와 자격 기준에 대해 설정하고 급여 분배에 책임, 통합 사업은 중앙정부와 도지역 정부의 공동 책임
- 이 같은 공동 책임은 수급자의 책임도 불분명한 상황에서 조직과 구조, 시행에 있어 혼선이 존재하여 제도 효과 감소
- 분권화는 최소 통합 소득의 전체적인 구조를 유지하면서 도지역 정부가 모든 지역 관계자를 참여시키고 전체적인 프로그램을 시행하는 데에 책임

□ 국가 행동계획 시행 및 모니터

○ 배제 대응을 위한 범 부처 상설 위원회(CILE)

- 국가 행동 계획 2003-2005년 수립 및 시행 협의
- 2003년 하반기부터 위원회가 국가 계획을 실사하기 위한 모니터와 실사를 위한 방법론과 도구에 대한 프로젝트를 주도

○ 중앙정부 정책에 대한 모니터

- 반 배제 정책을 위한 법안 시행에 대한 격년 보고서 시행

□ 각 배정 예산, 기금, 결과와 성과 등을 담은 행정부 개괄(executive summary)을 발간

□ 헌법상의 예산 관련 추가 법안을 통하여 2006년 각 행정부처에서 설정한 프로그램에 대하여 성과와 예산을 담은 연간 수행 보고서를 의무화

□ 정책에 있어 소외 집단 욕구 반영

○ 중앙정부와 정책 기관간의 계약

- 국가와 사회복지 기관 또는 국가 고용원간의 목표, 관리 정책, 추진 계획 등을 담은 합의에 사용자에게 대한 우선순위 부여, 효율적 서비스, 간소화, 비용 효과적인 운영 등에 대한 내용 포함하며 실질적인 진전에 대한 지표들에 의해 뒷받침

- 2001년에서 2004년까지 중앙정부와 국가 가족 수당 기금(National Family

Allowance Fund, CNAF)간에 맺은 계약에 서비스와 수급자간의 관계 개선, 행정의 간소화, 자격심사에 대한 접근성 향상, 또한 기금과 다른 단체간의 컴퓨터 파일 교환, 급여의 간소화 미급여 수당의 복구 개선 등 포함

○ 행정 언어 간소화 위원회(Commission for Administrative Language Simplification, COSLA)

- 문화 인사, 행정 사무관, 연대 단체의 대표, 사용자 등으로 구성되어 행정 언어의 단순화 작업 진행
- 1,600개의 양식을 새로 작성하고 각 기관의 공무원들에게 시민에게 발송하는 문서의 단순화를 요청