

사회복지운동으로서 국민생활최저선운동이 갖는 의의와 원칙

曹興植(서울대 사회복지학과 교수)

1. 한국 사회복지운동의 성격

1. 사회복지운동의 의미

사회복지운동은 사회운동의 한 부분으로서 집합행동의 성격을 갖고 있으며, 다만 사회복지운동은 사회복지라는 목표를 달성하기 위해 관련 당사자 넓게는 모든 국민이나 사회복지 전문가, 사회복지 대상자 노동자 등이 주체적인 참여와 행동을 통하여 사회복지의 목표달성을 위해 의도적으로 추진해 나가는 사회운동의 한 형태라 할 수 있다.

여기서 집합행동이란 제도적으로 확립된 질서 밖에서 구성되는 행동으로서, 사회규범에 의해 유형화되어 있고 따라서 예측가능한 일상적인 행동과는 다른 특성을 갖는다고 설명된다. 그리고 이러한 집합행동에 속하는 것으로 군중행동, 폭동, 여론, 유행, 사회운동 등을 들 수 있는데, 집합행동 가운데 한 형태인 사회운동은 극단적인 무조직상태를 보여주는 다른 집합행동과는 달리 좀더 조직되고 의도적인 형식을 갖는다. 즉 사회운동은 변화를 증진시키거나 또는 그것을 저지하기 위해 조직된 인간집단의 조직행위로서, 분명한 목표와 조직, 명백한 변화지향적 이념을 지니며, 일반적으로 정치적, 교육적 행동을 통해서 그들이 바라는 정책들을 의도적으로 추진해 나가는 것을 말한다.

2. 사회복지운동의 주체

사회복지운동의 주체문제는 사회복지운동의 성격규정 문제 뿐만 아니라 조직의 진로와 목표에 중요한 문제로 제기된다. 사회복지운동의 주체문제를 논의하면 크게 두 가지 입장을 고려할 수도 있다. 먼저 운동의 주체는 사회복지 전문가가 되어야 한다는 입장이고, 다른 하나는 운동의 주체는 사회복지 대상자인 일반 시민이 되어야 한다는 입장이다.

첫째, 사회복지 전문가를 운동의 주체로 삼는 경우는 운동을 추동할 수 있는 중요한 계기를 갖게 되는 장점을 가지며 또한 사회복지노동의 특성을 고려할 때 분명히 이들이 운동의 주체가 되어야 한다. 자본주의 사회의 모순이 격화되고 있는 현실에서 생존의 문제로 고통받고 있는 많은 사람들을 고려한다면, 이들을

위한 정치지향적이고 체제변화지향적인 사회복지운동이 필요한데, 사회적 약자를 대변하는 사회복지전문가 혹은 사회행동(social action)적 지역사회조직 전문가의 역할은 사회복지운동의 조직화 과정에서 중요한 몫을 해 낼 수 있다.

둘째, 일반시민이 주체가 되어야 한다는 입장이다. 문제는 일반시민들은 사회복지에 대한 관심과 지식의 수준이 낮은 상태이기 때문에 운동의 적극적 담당자가 되지 못한다는 점이다. 이를 해결하기 위한 하나의 대안은 다양한 시민운동조직을 통한 시민의 주체적 참여를 담지해 내는 것이다. 사회복지에 대한 사회의 관심이 확대됨에 따라 이들 단체들의 사회복지활동은 점차 활성화될 것으로 보인다.

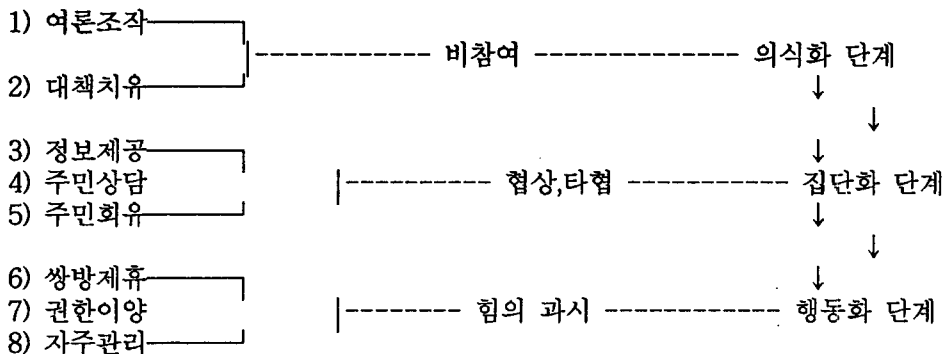
다만 사회복지운동의 주체를 사회복지 전문가나 일반시민 등 이분법으로 나누어 관념적인 차원에서 논의하는 것은 현실세계에서 사회복지운동을 진행하는데 큰 도움이 되지 못한다. 이들 두 주체의 운동은 변증법적으로 결합되어 상호작용하면서 동시에 상승작용을 하여야 할 것으로 생각한다.

3. 사회복지운동의 참여유형과 참여단계론

사회복지운동의 참여유형에는 다음과 같은 여러가지가 있는데, 지역 상황 및 여건에 따라 적절하게 선택하여 활용하도록 한다.

- | | |
|--------------------------------|-----------------------------|
| 참여 ----- (1) 정치참여 ----- | * 선거 |
| | * 직접청구:주민생송 |
| (2) 행정참여 ---- (가) 제도적 참여 ----- | * 집단적 참여 |
| (예:각종 위원회 참여) | * 개인적 참여 |
| (나) 비제도적 참여 ---- | * 교섭 |
| | * 운동 ---- 촉구적 운동/
저항적 운동 |

그리고 일반적인 지역사회조직운동의 일환으로서 시민참여를 통한 집단행동 과정은 S. Arnstein이 제시한 다음과 같은 단계를 밟는다.



여기서 1) 2)단계는 의식화 과정에 머무르고, 3) 4) 5)단계는 좀더 적극적인 경
우로 집단화 과정이 이루어지고, 6) 7) 8)단계는 매우 적극적으로 참여가 이루어짐
으로써 행동화 과정이 이루어지는 것을 보여 준다. 따라서 소기의 목적이 달성될
가능성을 보면서, 위의 각 단계의 전술을 참고할 필요성이 있다고 하겠다.

4. 한국 사회복지운동의 현황

우리나라 사회복지운동은 다른 사회운동에 비해 상당히 저조하였다. 그러나 지
금까지 사회복지운동이 전혀 없었던 것은 아니고, 지금도 사회복지운동과 밀접한
관련을 갖는 보건의료운동, 장애운동, 공동육아운동 등 적극적인 실천운동을 하고
있고 국민의료보장쟁취를 위한 운동, 사회복지예산확보투쟁운동 등이 간헐적으로
있었다. 문제는 이러한 운동들이 단기적인 문제제기에 머물러버리고 지속적으로
이어지지 못하였으며, 유사한 목적을 가진 여러 부문 운동등과의 연대투쟁으로
활발히 이어지지 못하였다는 데 있다.

더우기 1970년대 이후 산업화 과정에서 야기된 사회양극화 현상으로 인하여 지
역사회운동은 관주도적인 어용운동이든지, 또는 정부.기업체 등을 대상으로 처원하
는 저항운동적 성격으로 양분되어 왔다고도 볼 수 있다. 새마을운동등은 거의가
지역주민의 자발적 욕구와 참여가 이루어지지 않음으로써 지역사회운동의 모형으
로는 실패했다고 볼 수 있고, 1980년대 후반에 이르러 각 민간단체들을 중심으로
바른 삶 실천운동(YWCA), 공해추방운동(주부클럽연합회, 공해추방운동연합회),
경제적의실천운동(경제정의실천연합회) 등의 사회운동이 이루어졌으나, 지역사회와
의 구체적 연대는 없었다. 그외에 저소득지역사회의 철거민들의 저항운동적 지역
사회빈민운동, 핵발전소설치 반대운동 등이 있어 왔으나 그 성과는 흡족한 편은
아니었다.

따라서 의식화, 집단화, 행동화가 지역사회조직에서 성공적으로 이루어진 사회
복지운동적 사례는 우리나라의 경우에 매우 드물다고 할 수 있다. 이것은 아직도
지역사회의 발달단계가 주민들의 자발적 의식개발이나 참여고양의 단계에 머물고
있고 그 이상으로 발전하기에는 앞으로 더 시간을 요하는 것이라고 설명할 수 있
겠다.

5. 한국 사회복지운동의 과제

우리나라에서 사회복지운동이 활성화되고 성공적인 결과를 거두기 위해서는 다
음과 같은 몇가지 과제를 앞으로 해결해야 할 것으로 생각한다.

첫째, 시민들의 권리의식을 활성화시켜야 한다. 국가나 공공단체에 의한 개인의
권리에 대한 침해나 방해에는 강력하게 항의하며, 시민의 실질적인 권리를 확보하
기 위한 개인차원, 집단차원의 노력이 필요하다.

둘째, 사회복지운동은 대상자중심의 운동조직을 가져야 한다. 사회복지운동조직

은 행동지향적 특성을 보이면서 단순한 건의수준을 넘어서 주체적으로 변화를 추구하는 조직을 의미하는데, 대상자 운동조직으로는 예컨대, 장애인 단체, 노인단체, 빈민단체, 의료보전단체 등을 들 수 있다.

셋째, 사회복지전문가들의 사회복지현장에서의 일상적인 참여를 활성화해야 한다. 왜냐하면 사회복지운동조직의 또 하나의 특징은 실무자 차원의 운동이라는 것인데 그것은 사회복지운동의 역사가 짧고 활동방향이 대중들의 삶의 현장과 대체로 무관하게 전개되고 있기 때문이다.

넷째, 사회복지운동은 정치운동으로의 발전을 고려해야 한다. 운동의 성공을 위해서는 무엇보다, 정치적 참여구조의 확보가 필요하다. 정치적 권력의 뒷받침이 없는 사회복지운동은 운동에의 동력을 상실케 할 우려가 크다. 이것은 지방자치제를 앞두고 지역차원의 정치에의 참여를 통한 혁신지방자치제운동으로 연결되어야 하며, 구체적으로 정치적 참여구조의 확보가 필요하다.

다섯째, 사회복지운동은 부문운동과의 연대를 통한 사회변혁운동에 동참해야 한다. 개별단체차원에서의 운동이나 일차집단차원에서의 운동에 머무르지 말고 여타 부문운동과의 연대차원으로 발전해야 한다.

II. 한국 사회복지의 현실과 국민생활최저선운동의 필요성

우리 사회는 그동안 비약적인 경제성장을 해 왔으며, 그 누구도 상상할 수 없었던 이러한 단기간의 경제적 성공으로 인해 이제 경제적으로는 선진국의 문턱에 와 있다고 해도 과언은 아니다. 그러나 이러한 경제성장에 의한 물질적 풍요가 21세기를 눈앞에 둔 우리 사회의 모든 구성원들에게 인간으로서의 존엄성을 바탕으로 삶의 질을 보장해 주고 있는가에 대해서는 회의적이다. 아직까지 우리 사회는 '경제적 풍요'에 비해, 최소한의 인간적이고 문화적인 삶을 보장하는 '사회적 풍요'는 제대로 이루어지지 않고 있는 것이다.

한국은행이 1994년 12월에 발표한 자료에 의하면 국민총생산은 3천2백87억 달러로 세계 15위권에 들어서 있어 93년 기준으로 경제협력개발기구(OECD)에 지금 당장 가입한다고 하더라도 GDP규모로는 10위를 차지할 정도로 선진국 수준에 도달해 있다. 무역규모도 1천6백60억 달러로 10위를 차지한다.

또한 우리나라와 경제협력개발기구 가입국 25개국과의 주요 경제관련 지표를 비교연구한 94년 11월 삼성경제연구소의 조사결과를 보면, 1인당 공교육비는 23달러로 23위, 교사1인당 학생수는 25명으로 꼴찌인 26위, 문맹율은 3.7%로 21위, 환자 1천명당 의사수는 0.73명으로 꼴찌인 26위를 차지하고 있다. 경제는 선진국 문턱에서 있지만 일반국민의 생활수준, 교육여건, 보건 등 사회복지부문은 후진성을 면하지 못하고 있음을 알 수 있다. 다시말하여 우리나라 국민의 '삶의 질'과 그것의 실질적인 내용이 되는 사회보장정책은 경제규모에 비해 지나치게 낙후됐다는 지적을 받고 있는 것이다.

복지선진국과 후진국을 가르는 일반적 기준인 정부예산지출 대비 사회복지예산의 비율을 보자. 우리나라는 9.67%(91년 기준)로 경제수준이 비슷한 중상위권 국가인 브라질(19.92%), 멕시코(12.36%), 대만(17%)은 물론이고 국민소득 하위국가인 스리랑카(16.47%), 이집트(12.0%)에도 못 미치는 복지후진국이다.

그리고 사회보장의 5대 제도 가운데 국민연금(노령), 의료보험(질병), 산재보험(재해) 등은 뒤늦게 도입되긴 했으나 현재 실시되고 있고, 고용보험(실업)도 95년 7월 1일부터 실시될 예정으로 있어 가족수당제도를 빼고는 어느 정도 사회보험의 기본체계를 갖추었다고 볼 수 있다. 그러나 전체 국민 가운데 제도의 혜택 대상으로 하는 비율(적용율)이 낮아 적지않은 국민을 시장체제에 그대로 방치하는 결과를 낳고 있다.

고용보험의 경우 전 사업장의 1.8%에 불과한 상시 30인 이상 사업장에서 먼저 실시하게 됨으로써 전체 노동자의 50.1%는 혜택을 받을 수 없게 되어 있다. 5인 이상 사업장에 적용되는 국민연금도 가장 보편적이어야 할 제도임에도 불구하고 적용율은 30%에 불과하다. 또한 의료보험이 국민개보험제로 의료보호대상자를 제외한 전체 국민이 모두 적용이 되고 있는 것 처럼 알려져 있지만 실제로는 93년 말 현재 2개월 이상 체납으로 보험급여가 제한된 피보험자 2백96만명과 보험적용 누락자 2백30만명을 포함해 10% 이상 국민이 의료보험 사각지대에 방치돼 있다.

이처럼 대부분의 사회보험제도가 보험료 부담능력이 있는 대기업 등에서 먼저 실시되고 점차 중소 영세기업으로 확산되는 그동안의 시행과정은, 정작 보험제도를 필요로 하는 계층이 혜택을 받지 못하게 되는 본말이 전도된 한국보건복지제도의 성격을 잘 드러내어 주고 있다고 하겠다.

‘요람에서 무덤까지’, 아니 1960년대부터는 ‘태아에서 무덤까지’ 국민의 삶의 질을 보장하는 데 국가의 목표로 삼고 있는 선진국의 수준까지는 가지 않더라도 가장 기본적인 국민생활 최저선(national minimum)은 보장되어야 한다. 우리가 선진국이라 부르는 나라들은 오래 전부터 경제적 소득뿐만 아니라 보건의료, 주거 등 인간의 기본적 삶에 필요한 각종 생활 영역에서 국가가 보장해야 하는 최소한의 기준을 마련해 왔다. 영국은 1800년대 후반부터 Webb부처를 비롯한 페이비언 협회에 의해 ‘국민생활 최저선(National Minimum)’이란 이름으로 최저한의 삶의 기준을 논의하기 시작하여, 1911년 ‘국민보험법’에 그 이념을 반영하기 시작하였으며, 1940년대 후반에는 베버리지 보고서를 기반으로 한 일련의 사회적 개혁을 통해 영국국민이면 누구나 누려야 할 최저한의 삶의 수준을 국가가 보장하는 체제를 구축하였다.

영국 뿐만 아니라 대다수의 선진국들은 ILO의 1952년 협약, 즉 ‘사회보장에 관한 최저 기준’을 승인함으로써 자국 국민들에게 최소한의 인간적이고 문화적인 삶을 보장하고 있다. 그러나 우리 사회는 선진국이 1950년대에 설정한 사회보장 최저기준조차 보장하지 못하고 있는 실정이다.

아무리 세계화와 국제경쟁력을 외친다 해도 빈곤, 실업, 주택, 환경, 교통, 치안

등 국민생활과 직결된 사회문제에 드는 사회적 비용이 증대되는 한 세계화의 효과는 기대할 수 없다. 세계화가 한국 사회를 선진화시키는 데 매우 중요한 부분임에는 틀림없지만 경제성장만을 뒷받침하는 논리가 된다면 증폭되고 있는 사회문제의 근원을 또다시 덮어버리는 어리석음을 범하게 된다.

국제경쟁력을 저임금에 의존하는 개발초기단계 또는 단순노동에 의존하는 소비재 단계의 국가에서는 그런대로 수출을 통한 경제성장이 가능할 수 있지만, 기술축적을 필요로 하고 생산성향상이 국제경쟁력의 주요 결정요소가 되는 단계에 이르면 삶의 질을 보장하는 복지의 낙후는 성장 자체를 제약하는 요소로 작용하게 된다.

이제 우리사회는 물질성장 위주의 개발전략에서 벗어나 경제와 사회와 인간을 조화롭게 발전시킬 전략이 필요한 시점에 서 있다. 우리나라도 가입하고 있는 국제노동기구(ILO)의 '사회보장에 관한 최저기준'이나 유엔(UN)의 인권선언 및 '경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(인권협약)'의 내용을 충실히 이행하는 자체가 세계화로 가는 길이 된다. 따라서 국민의 기본적인 삶의 질을 보장하는 국민생활 최저선의 확보야말로 선진사회로 가기 위한 절대조건이며 세계화의 전제조건이 된다고 하겠다.

III. 한국에서의 국민생활 최저선 보장의 주요 대상

1. 소득보장

< 생활보호제도 >

- 생활보호대상자 선정기준을 최저생계비 수준으로 상향 조정
- 급여수준을 최저생계비 수준 이상으로 상향조정
- 최저생계비와 가구소득을 비교 부족분을 지원하는 '보충급여' 실시
- 신청방식으로 어느 때든 즉시 판정되는 완전한 '신청보호' 방식 채택.
- 주택부조제도 도입 : 주택수당 제공

< 국민연금 >

- 평균소득자의 임금대체율 40% 보장
- 장애연금, 유족연금의 최저생계비 수준 보장
- 노후생활의 최저선 보장을 위한 기금운영의 민주화

< 상해급여와 유족급여의 임금대체율 40% 보장 >

2. 의료.건강보장

- 의료보험료 부담의 형평성 확보 : 기본보험료 폐지
- 근로자 상병수당 실시
- 임산부 산전진찰 의무화

- 전국민에게 건강진단 제공
- 의료보험 본인 부담금 인하
- 의료보험급여 제한기간 180일 철폐
- CT, MRI 보험적용

3. 교육보장

- 중등교육과정까지 무상교육제도 도입
- 정부, 학교, 학부모 3자부담에 의한 학교급식 확대
- 장애인 교육권 보장 : 일반 아동과 통합교육

4. 주거보장

- 최저주거 기준 설정과 보장
- 공공임대주택 입주 적용기준 확대.정비
- 공공임대주택 확대 : 전체 주택재고의 20%
- 임차인의 권리 보장 : 임대인 처벌규정 도입
- 생존권을 유린하는 강제철거 금지

5. 고용보장

- 고용보험의 대상자 확대 : 5인 이상 사업장까지
- 실업급여 수준 향상 : '총액임금'의 50% 보장
- 실업급여 대기 기간 7일로 단축
- 국공립직업훈련.직업안정기관의 확대 정비

6. 복지서비스

<여성>

- 출산수당의 의무화
- 육아휴직수당의 기간 확대 : 180일까지
- 배우자의 유급육아휴가 실시 : 30일까지
- 유산휴가 및 자녀 간병휴가제 도입
- 태아검진 휴가제 도입

<영,유아>

- 공공보육시설의 조속한 확충
- 150명 이상 사업장의 직장보육시설 설치 의무화
- 저소득층 보육료 지원 범위 확대
- 학교에 보육시설 설치 의무화

<아동, 청소년>

- 소년소녀가장 등 저소득층 아동 및 청소년에 대한 교육보호 확대
- 미진학 청소년을 위한 진로지도와 직업훈련 실시

<장애인>

- 신생아에 대한 선천성 대사이상검사의 무상 실시
- 조기교육(3세)부터 중등교육과정까지 의무무상교육 실시
- 장애인 의무고용 이행을 100% 보장
- 장애수당의 확대 실시

<노인>

- 노인 단독가구의 재산세와 소득세 감면
- '무기여 노령연금(노령수당)' 실시
- 거택보호대상자와 단독가구노인에 대한 복지서비스 제공
- 노인정 수준 향상 등 노인여가시설 보장

<가족>

- 아내구타와 아동학대에 대한 '가족폭력방지법' 제정
- 최저생활보호를 위한 가족수당(아동수당) 제도의 도입

<사회적 약자를 위한 편의시설>

- 장애인 접근권 보장(보도블록 완화, 지하철 리프트 설치 등)
- 사회복지 이용시설(종합사회복지관, 여성·노인·장애인복지관 등) 확대
- 사회복지 수용시설 수용자 인권 보장

IV. 국민생활최저선운동의 의의

첫째, 세계화, 국제화의 전제 조건이 된다. 현재 정부는 96년 OECD가입을 목표로 작업을 추진 중에 있다. 한국사회의 선진국 진입은 이제 눈앞의 목표가 된 듯하다. 국제화, 세계화는 한국사회를 선진화시키는데 매우 중요한 부분임에 틀림 없다. 그러나 이 구호가 경제성장만을 뒷받침하는 논리로 포장된다면 한국사회에서 증폭되고 있는 극심한 사회문제의 근본적 원인을 또 다시 덮어 버리게 되는 것이다. 기본적인 국민의 삶의 질을 도외시한 세계화, 국제화는 반쪽 짜리 세계화로 전락할 가능성이 있다. 국민생활 최저선의 확보야말로 선진사회로 가기 위한 절대적 필요조건이며 세계화의 전제조건인 것이다.

둘째, 한국사회의 사회문제에 대한 근본적 처방책이 된다. 얼마 전 은 국민을 경악케 한 지존파 사건은 오늘날 한국사회의 사회적 병리현상이 어디까지 이르렀는지를 극명하게 보여주었다. 또한 지존파 조직원의 성장과정과 생활조건은 그런 병리현상이 어디에서 연유하고 있는 지도 분명히 확인시켜 주고 있다. 지난 9월 60대 노인의 90대 노모 살해사건, 80세 노부부의 동반자살사건 등은 고도성장을 구가하여 온 우리사회에서 가려졌던 어두운 단면들을 일거에 드러내 주었다. 이

런 의미에서 국민생활 최저선의 보장은 한국사회의 사회병리 현상을 완화시키기 위한 근본적 처방책의 하나가 될 수 있다.

세째, 삶의 질에 대한 일관된 정책목표를 제시해 준다. 최근 우리 사회에서 사회복지문제의 핵심이 되는 삶의 질의 문제가 서서히 부각되고 있다. 대통령도 삶의 질의 세계화를 천명하였다. 사회복지문제는 그 동안 개별적으로 다양하게 제기되어 왔다. 그러나 이에 대한 정부와 사회의 인식은 개별 이익집단의 민원성 요구로 받아들여져 왔다. 이로 인해 우리의 사회복지정책은 전국민의 기본적인 삶을 보장하는 정책인 아닌 특수집단에 대한 국가의 시혜적인 정책으로 인식, 시행되어 왔다. 그리고 사회복지정책의 내용 역시 경제성장 논리에 밀려 예방적, 체계적인 성격을 갖지 못하고 치료적, 단편적 성격을 갖는 것이었다. 국민생활최저선운동은 경제수준에 비해 너무나도 낙후된 우리 사회의 사회복지문제를 국민생활 최저선이라는 총체적인 차원으로 종합하고, 구체화함으로써 선진사회를 지향하는 90년대 한국사회의 삶의 질의 확보에 대한 일관된 정책목표를 제시하는 데 크게 기여할 수 있다.

네째, 전국민의 삶의 영역에 대한 합의된 기준선을 확립할 수 있다. 그동안 우리 사회에서 사회복지의 소수 절대빈곤층의 문제로 인식되어 왔으며 사회복지의 내용 역시 불우이웃돕기 수준을 크게 벗어나지 못했다. 그러나 우리 사회의 발전단계는 이제 사회복지가 빈곤층의 문제가 아닌 중산층의 문제로까지 확산될 것을 요구하고 있으며 사회복지의 영역도 인간생활의 전반적 영역으로 확대될 것을 요구하고 있다. 국민생활 최저선은 소득, 보건의료, 교육, 주거, 고용, 복지서비스 등 인간의 전반적인 삶의 영역을 포괄하는 개념이다. 따라서 국민생활 최저선은 우리 사회에서 인간의 삶과 관련된 모든 영역에서 최소한으로 보장될 것이 무엇인가라는 문제를 본격적으로 제기하고, 합의된 기준선을 확립하는 계기가 될 것이다. 또한 기초적인 삶의 보장이 소수 절대빈곤층의 문제만이 아니라 중산층을 포괄한 전국민에 해당되는 것이라는 커다란 인식전환의 계기가 될 것이다.

다섯째, 기본적인 삶의 보장에 대한 국민의 권리를 확인시켜 준다. 대한민국 헌법에 보장된 '행복을 추구할 권리'(제10조)와 '인간다운 생활을 할 권리'(제34조)는 추상적 권리로 취급되어 국가가 책임져야 될 국민의 권리로서 인정되지 못했다. 국민생활최저선운동은 국가의 사회복지정책이 더 이상 시혜적 차원의 것이 아니라 선진사회에서 국가가 책임져야 할 국민에 대한 최소한의 의무인 동시에, 국가에 대하여 청구권을 갖는 국민의 권리임을 분명히 한다는 데 의의가 있다. 이 점은 선진사회에서 이미 보편화된 경제적, 사회적, 문화적 권리(보편적 인권으로서 사회권)를 한국사회에서도 구체적으로 확립한다는 것을 의미한다.

여섯째, 장래 통일한국에서의 기본적 삶의 수준을 미리 제시해 줄 수 있다. 동서독 통일과정을 통해서도 확인할 수 있듯이 통합된 사회구성원의 삶을 보장하는 국민적 합의 기준을 설정하는 것은 통합과정에서 오는 혼란을 극소화시키고 지역, 계층간 갈등을 최소화하는 데 매우 중요한 의미를 갖는다. 특히 남북한 사회보장

제도와 삶의 질이 매우 상이한 현재의 시점에서 남한에서의 국민생활 최저선의 수준과 영역에 대한 국민적 합의는 향후 통일 한국에서의 남북한 주민의 삶의 기준을 설정하는데 매우 중요한 기준이 될 수 있다. 이처럼 국민생활최저선운동은 통일 과정은 물론 통일 이후 남북한 사회의 사회 통합력을 확보하는 데 매우 중요한 의미를 갖는다.

V. 국민생활최저선운동의 원칙

첫째, 국민생활 최저선의 보장 책임 : 국가가 책임져야 한다.

국민생활최저선은 한 사회에서 최소한의 인간적인 삶을 영위할 수 있는 기준을 의미한다. 물론 인간의 삶에 필요한 최소한의 것을 준비하는 책임은 개인에게 있다. 그러나 노동력이 유일한 삶의 수단인 산업사회에서 많은 사람들은 질병, 노후, 장애, 실업, 부양자의 사망 등 노동능력을 상실하는 사회적 위험에 직면하게 된다. 사회적 위험에 직면한 개인의 능력이 그러한 사고에 대처할 수 없고, 최소한의 인간적인 삶마저 부정당할 때 그 책임은 사회 전체의 책임, 특히 사회 유지의 마지막 보루인 국가의 책임으로 돌아가야 한다. 이런 의미에서 국민생활 최저선을 보장하는 책임은 국가에 있다.

둘째, 국민생활 최저선 확보의 법적 성격 : 권리로서 인정되어야 한다.

이미 국제사회는 ILO협약과 인권A규약(경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약)을 통해 사회보장을 국가의 책임이자 국민의 권리로서 인정하고 있다. 우리의 헌법 또한 10조와 34조에서 행복추구권과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있다. 따라서 국민생활 최저선의 보장은 국민의 권리로서 법률적으로는 국가에 대한 청구권이 인정되어야 한다. 또한 사회권과 관련된 각종 국제 조약, 협약 등의 내용이 국내법에 실효성있게 반영되어야 한다. ILO의 1952년 '사회보장의 최저기준에 관한 조약(제102호)', '1962년 사회보장에서 내외국인의 균등처우에 관한 조약(제118호)', '사회보장권리를 유지하기 위한 국제적 체계확립에 관한 조약(제157호)' 등과 UN의 세계인권선언 및 '경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약(인권A협약)'에 나와 있는 국민생활 최저선의 내용이 구체적으로 국내법에 반영되어야 하며, 반드시 법적 실효성을 가져야 한다.

셋째, 국민생활 최저선의 포괄 범위 : 모든 생활영역이 포괄되어야 한다.

국민생활 최저선은 경제적인 최저한의 소득만을 확보하는 것은 아니다. 국민생활 최저선은 한 사회가 발전시켜 온 문명화된 생활을 근거로 최소한의 인간적 존엄성을 유지하면서 살아갈 수 있는 인간의 생활영역 전반이 포함되어야 한다. 즉 국민생활 최저선은 소득뿐만이 아니라, 우리사회가 발전시킨 보건의료의 수준, 주거공간의 수준, 여가의 수준, 각종 편의시설의 수준 등 인간생활의 총체적인 영역이 포괄되어야 한다.

넷째, 국민생활 최저선의 적용 대상 : 모든 국민에게 적용되어야 한다.

국민생활 최저선은 최소한 삶의 기준을 의미하므로 그 적용 대상은 우리 사회의 모든 국민이 되어야 한다. 따라서 농민이건 도시주민이건, 장애인이건 노인이건 혹은 일반 국민이건 누구든지 지역이나 계층의 차이 혹은 집단의 차이에 따라 국민생활 최저선의 적용에서 배제되는 인구층은 없어야 하며 누구에게나 보편적으로 적용되어야 한다.

다섯째, 국민생활 최저선의 운영 원리 : 국민의 민주적 참여가 이루어져야 한다.

국민생활 최저선의 설정과 적용 등 그 운영 과정은 국가에 의해 온정적 차원 혹은 비민주적으로 이루어져서는 안되며 사회구성원들의 민주적 참여가 보장되어야 한다. 국민생활 최저선은 헌법에 보장된 국민의 권리이기 때문에 권리를 행사하는 과정에는 당연히 구성원의 민주적 참여가 보장되어야 한다.