

근로빈곤계층의 사회보장 적용실태와 사각지대 개선방안

Measures to Expand Social Security for the Working Poor

1. 서론

본 연구의 목적은 취약계층의 사회보장 적용실태와 개선방안을 모색하는 것이다. 여기에서 초점을 두는 취약계층이란 근로능력을 가진 빈곤층(working poor)으로 2002년 자활조사의 1차 표본 가구 중위소득의 60%를 상대적 빈곤선으로 놓고 추출한 저소득가구와 그 가구원 중 근로능력기준에 부합하는 가구원을 말한다.

우리나라의 사회보장제도는 외환위기 이후에 노출된 경제 불안정과 사회적 위험에 대응하여 빠른 속도로 확대되어 왔다. 4대 사회보험의 적용범위는 지속적으로 확대되어 왔으며, 국민기초생활보장제도의 도입을 통해 생계급여의 대상자는 3배 이상 증가하였다. 이러한 노력에도 불구하고, 여전히 사회보장제도에서 배제된 집단이 상당한 규모로 존재한다는 점이 여러 연구들을 통해 제기되어 왔다¹⁾. 사회보장제도에서 배제된 집단이 발생하



洪 峒 駿

성균관대 사회복지학과 교수

1) 박찬용·김연명·김태완, 『사회안전망 확충을 위한 소득보장체계 개편방안』, 한국보건사회연구원, 2000; 안주엽·조준모·남재량, 『비정규근로의 실태와 정책과제Ⅱ』, 한국노동연구원, 2001.

는 이유는 배제되는 인구집단의 특성에 따라, 사회보장제도의 구체적인 제도영역에 따라, 또 사회보장제도가 뿌리내린 국가의 경제·사회·문화적 배경에 따라 상이하다. 하지만, 이러한 다양성에도 불구하고 사회보장제도로부터 배제된 집단은 어느 정도의 유사한 특성을 공유한다. 주로 사회보험에 초점을 둔 여러 연구들²⁾에 따르면, 배제된 인구집단은 대부분 열악한 임금, 불안정한 고용상태라는 특성을 공유한다.

사회보장제도의 구성원리상, 사회보험으로부터 보호를 받지 못하는 취약계층은 공공부조를 통해 보호를 받을 수 있어야 한다. 하지만, 공공부조에 필수적으로 수반되는 자격심사(eligibility test)는 어느 정도 규모의 사각지대를 남겨두기 마련이다. 국민의 정부에서 도입된 국민기초생활보장제도는 그 이전의 생활보호제도와는 달리 근로능력 있는 빈곤계층에게도 생계급여를 지급함으로써 사각지대의 규모를 크게 축소시켰지만, 여전히 상당한 규모의 인구집단에게는 적절한 보호를 제공하지 못한다.

결국, 이 장에서 관심을 가지는 취약계층(근로빈곤계층)은 사회보험은 물론이고 공공부조로부터도 배제된 인구집단일 가능성이 매우 높다. 취약계층이 사회적 약자로 사회복지정책의 우선적인 대상 집단이어야 할 뿐 아니라, 사회보장제도의 발전을 한 단계 더 가능하게 하기 위한 주요 표적 집단이라는 점에서 이들의 사회보장 적용 실태를 살펴보고 개선방안을 모색하는 것은 대단히 중요하다.

본고의 구성은 다음과 같다. 우선 2장에서는 1차 조사 자료를 활용하여 4대 사회보험의 적용실태를 분석하며, 이를 통해 주로 어떤 특성을 가진 인구집단이 사회보험으로부터 배제되어 있는지가 드러날 것이다. 3장에서는 1차 조사와 2차 조사 자료를 활용하여 공공부조의 적용실태를 분석하되, 사회적으로 규정된 빈곤선(poverty threshold) 이하의 잠재

국민기초생활보장제도는 그 이전의 생활보호제도와는 달리 근로능력 있는 빈곤계층에게도 생계급여를 지급함으로써 사각지대의 규모를 크게 축소시켰지만, 여전히 상당한 규모의 인구집단에게는 적절한 보호를 제공하지 못한다.

2) Bailey, C., & Turner, J., "Contribution Evasion and Social Security: Causes and Remedies", ILO Discussion Paper, ILO, 1997; Van Ginneke, W., "Social Security for the Informal Sector: A New Challenge for the Developing Countries", *International Social Security Review*, Vol.52, No.1, International Social Security Association, 1999, pp.49~69.

적 적용집단과 실제 자격심사의 요건을 만족하는 실제적 적용집단간의 괴리가 어느 정도이며, 그 과정에서 배제된 집단은 주로 어떤 특성을 가지고 있는지에 대해 초점을 맞추고자 한다. 마지막으로 4장에서는 분석결과를 요약하고, 정책적 시사점을 살펴 본다.

2. 취약계층의 사회보험 적용실태

1) 적용배제의 원인

사회보험에서 적용배제의 문제가 발생하는 원인은 매우 다양하다³⁾. 우선 사회보험의 적용배제는 구조적 차원의 원인 때문에 발생할 수 있다. 연금을 비롯한 대부분의 사회보험은, 사회적 위험에 노출되어 있는 절대다수였을 뿐 아니라 보험료의 지속적 납입이 가능하며 보험료 징수 및 급여지급이 상대적으로 용이한 '정규직 남성 근로자'를 표적 집단으로 하여 발전하기 시작했다. 따라서 사회보험은 상대적으로 고용상태가 불안정한 근로자와 여성 근로자를 배제하기 쉬우며, 이 점이 바로 사회보험 적용배제의 구조적 원인이라 할 수 있다.

두 번째로, 사회보험의 적용배제는 제도적 차원의 원인 때문에 발생할 수 있다. 즉, 제도의 조기정착을 위해 쉽게 식별되고 관리하기 쉬운 군인이나 공무원 집단을 가장 먼저 적용대상으로 하고, 자영자 집단 등을 가장 늦게 적용대상으로 함으로써 사각지대의 문제가 상존하게 된 것이다⁴⁾. 뿐만 아니라 제도의 운영과 관련된 행정능력의 부족이나 행정적 병목으로 인한 문제도 제도적 차원의 이유라고 볼 수 있다⁵⁾.

사회보험의 적용배제는 또한 개인의 행태적 요인과의도 관련된다. 실직과 저소득과 같이 개인이 경험하는 경제적 불안정에 의한 기여 능력의 결여나 고용주와 결탁한 기여회피, 개인적 근시안과 사회보험에 대한 불신과 같은 개인적 회피 성향, 가족과 친지가 제공하는 연복지 같은 대체재(substitute goods)의 존재때문에 발생할 수도 있다.

우리나라의 경우 이와 같은 세 가지 차원의 사회보험 적용배제의 원인이 모두 존

3) 최은희, 「임금 근로자의 국민연금제도 가입 결정요인 연구」, 성균관대학교 사회복지학과 석사학위 논문, 2002.

4) 박찬용 외, 전게서, 2000.

5) 최은희, 전게서, 2002.

재한다. 우선, 사회보험이 가지는 태생적인 한계인 구조적 차원의 원인은 불안정 고용의 증가와 노동시장에서의 성차별이라는 한국의 현실을 통해 더욱 중요해진다. 상당한 규모로 상존해 온 영세 자영업자와 1990년대 중반 이후 증가하기 시작한 임시·일용직 근로자는 외환 위기를 거치면서 더 크게 증가하고 있고, 이러한 경향은 노동시장의 유연화 전략에 따라 심화될 가능성이 높다. 노동시장에서의 여성 차별 문제도 쉽사리 해소되기 어려운 현실임을 감안하면 구조적 차원의 적용배제 문제는 말 그대로 구조화될 가능성이 높다.

그리고 한국 사회보험의 발전과정을 살펴보면, 제도적 차원의 적용배제 문제도 발생하고 있음도 알 수 있다. 즉, 사회보험 확대전략으로 행정능력이 미치는 공식부문의 안정된 여러 직종들을 우선 적용대상으로 하고 점차로 비공식부문으로 확대해 가는 것이었다. 더욱이 사회보험의 확대에도 불구하고 사회보험 행정능력의 부족 때문에 제도적 차원의 적용배제가 계속 발생하고 있다.

또한 경제적 불안정에 따른 장기실업과 저소득의 문제가 외환위기 이후 심각하게 제기되었고, 소득계층의 양극화 현상이 점차 심화되고 있다는 점을 생각하면, 기여능력의 결여에 따른 적용배제 문제도 지속될 가능성이 높다. 사회보장급여의 대체제인 연복지가 한국사회에서 상당한 규모로 존재한다는 점 또한 개인적 차원의 적용배제 요인이 쉽게 해소되지 않을 것임을 암시한다.

사회보험에서 적용배제의 문제가 발생하는 이유는 이처럼 다양하지만, 배제된 집단이 주로 어떤 특성을 가지고 있을 것인가는 쉽게 예측할 수 있다. 구조적 차원의 배제 원인이나 제도적 차원의 원인, 혹은 개인적 차원의 원인들이 겹쳐져서 주로 배제되는 집단이 여성, 비공식부문, 저소득계층, 불안정고용계층으로 특징 지워지기 때문이다.

2) 사회보험의 적용실태

현재 우리나라에서는 4대 사회보험을 시행하고 있다. 제도의 도입순서대로 나열하면, 먼저 1964년부터 시행된 산재보험을 시작으로 1977년

사회보험에서 적용배제의 문제가 발생하는 이유는 다양하지만, 주로 배제되는 집단은 여성, 비공식부문, 저소득계층, 불안정고용계층으로 특징 지워진다.

의 건강(의료)보험, 1988년의 국민연금, 1995년의 고용보험에 이르기까지 주요 사회보험제도가 모두 시행되고 있다. 특히 최근 3~4년 사이에 4대 사회보험의 적용범위는 크게 확대되어왔다. 건강(의료)보험은 이미 일찌감치 전국민을 적용대상으로 해 왔고, 국민연금은 1999년 4월부터 도시지역까지 확대 적용하여 제도체계상으로는 전 국민을 포괄하게 되었다. 하지만 5인 미만 사업장 근로자와 시간제 근로자, 고용기간이 3월 미만인 일용직 근로자 등의 경우 지역가입 대상으로 규정되어 있어 제도적·개인적 배제 요인의 발생가능성을 열어두고 있는 상황이다⁶⁾. 한편, 고용보험과 산재보험은 그 특성상 적용범위가 임금근로자로 제한되어 있다. 우선 고용보험은 외환위기를 계기로 적용범위가 급속도로 확대되었다. 1998년 10월부터는 1인 이상의 모든 사업장을 적용대상으로 규정하여, 현재는 월 80시간 미만의 시간제 근로자와 1월 미만인 일용직 근로자만을 적용대상에서 제외하고 있다⁷⁾. 마지막으로 산재보험의 경우, 2000년 7월부터 1인 이상의 모든 사업장에 확대 적용되었지만, 산재보험에의 가입여부가 사업주의 자유의사에 따라 결정되는 일부 업종이 남아있는 상태이다⁸⁾.

성 및 종사상의 지위별로 4대 사회보험의 가입률을 살펴보면, <표 1>에서와 같이 우선 건강보험의 경우 적용대상 모집단의 99% 이상이 가입하고 있어 전국민을 적용대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 국민연금 또한 1999년부터는 전국민을 포괄하도록 규정되어 있지만, 국민연금 적용대상 모집단 중 실제로 국민연금에 가입한 비율은 58.5%에 머물러 있다. 전체적으로 보면, 종사상의 지위가 임금근로자인 경우 가입률이 64.54%인 반면 비임금근로자는 57.36%, 비경제활동은 19.18%에 불과한 것으로 나타났다. 또한 모든 종사상의 지위에서 남성의 경우 여성보다 현저히 높은 가입률을 나타내고 있으며, 그 차이는 비임금근로자 집단에서 가장 크게 나타났다.

임금근로자 중 고용보험에의 가입률은 45.02%에 불과하였고, 성별로 보면 남성의 가입률이 52.53%로 여성의 가입률보다 높게 나타났다. 그리고 산재보험에의 가입률은 76.45%로 역시 남성의 가입률이 여성보다는 높게 나타났으나, 그 격차는 국민연금이

6) 2003년 7월부터는 현재 지역가입자로 관리되고 있는 5인 미만 사업장근로자와 월 80시간 이상 시간제 근로자 및 1월 이상 3월 이하 일용직 근로자 등이 사업장가입자로 전환된다.

7) 고용보험 또한 2003년 7월부터는 1월 미만의 일용직 근로자에게까지 확대될 예정이다.

8) 임의적용농업·임업(벌목업 제외)·어업·수렵업 중 상시 5인 미만 사업장과 가사서비스업, 공무원연금법 또는 군인연금법, 선원법, 사립학교교원연금법에 의해 재해보상이 이루어지는 사업장 등이 그것이다.

나 고용보험보다 적다. 이는 산재보험의 경우 제도의 도입연한이 제일 길고, 근로자의 기여분이 없어 행정적 병목이 비교적 적을 뿐더러 기여회피와 같은 개인적 요인의 영향력이 상대적으로 적을 수 있기 때문인 것으로 해석된다.

이상의 분석결과에서 특히 주목해야 할 점은 국민연금과 고용보험의 적용실태이다. 이 두 제도의 경우 적용대상 모집단이 지속적으로 확대되어 오고 있음에도, 가입률은 각각 60%, 50%에도 미치지 못하고 있다. 이는 앞에서 언급한 다양한 차원의 사회보험 적용배제 요인들이 한국에서 실제로 큰 영향력을 발휘하고 있기 때문인 것으로 생각된다⁹⁾. 따라서 사회보험, 특히 국민연금과 고용보험의 적용대상을 확대하기 위해서는 법률의 정비 못지 않게 행정 능력과 같은 제도적 차원의 배제 요인과 기여회피와 같은 개인적 차원의 배제 요인을 해소하는 노력이 필요하다. 또한 기여능력을 결여한 취약계층에 대해서는 공공부조나 적극적인 노동시장정책과 같은 또 다른 사회보장제도를 통한 보호방안이 적극적으로 모색될 필요가 있다. 한편, 적용대상 모집단의 각 특성별 사회보험 가입실태를 살펴본 결과, 사회보험에서 배제된 집단은 주로 취약계층임을 알 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 우선 건강보험의 경우 가입률이 99%에 미치지 못하는 집단은 비경제활동인구의 실직자 집단

사회보험, 특히 국민연금과 고용보험의 적용대상을 확대하기 위해서는 법률의 정비 못지 않게 행정 능력과 같은 제도적 차원의 배제 요인과 기여회피와 같은 개인적 차원의 배제 요인을 해소하는 노력이 필요하다.

표 1. 성별·종사상의 지위별 사회보험 가입률

(단위: %)

	전체			남성			여성			계
	임금	비임금	비경제활동	임금	비임금	비경제활동	임금	비임금	비경제활동	
건강보험	99.68	99.88	99.40	99.60	99.87	98.84	99.79	99.88	99.57	99.65
국민연금	64.54	57.36	19.18	75.53	77.27	25.88	48.49	24.91	13.05	58.50
고용보험	45.02	-	-	52.53	-	-	34.12	-	-	45.02
산재보험	76.45	-	-	79.47	-	-	72.09	-	-	76.45

자료: 한국보건사회연구원, 「2002년 저소득층 자활사업 실태조사」 1차조사 자료

9) 이에 대한 보다 상세한 분석은 적용배제 요인에 대한 인과론적 규명을 통해 이루어질 수 있다. 국민연금을 대상으로 이러한 인과적 분석을 시도한 최근 연구로는 최은희(전계서, 2002)가 있다.

과 욕구 대비 소득비(income to need ratio)가 1.5 이하인 집단¹⁰⁾에 국한된다. 비록 극소수이긴 하지만, 거의 전국민을 포괄하고 있는 건강보험에서도 경제적 불안정성이 큰 취약집단의 일부는 배제되고 있는 것이다¹¹⁾.

그리고 이러한 문제는 다른 사회보험의 적용실태를 분석할 경우에 더 뚜렷하고 심각하게 나타난다. 제도의 체계상으로는 전국민을 포괄하고 있다는 국민연금도 직장가입과 지역가입의 구분 규정 및 가입은 되어 있지만, 소득이 없는 기간 중 보험료의 납입을 유예 받은 납부예외자 규정, 27세 미만의 무소득자, 국민연금에 보험료를 한 번도 낸 사실이 없는 자, 국민기초생활보장제도의 생계급여 수급자, 소득은 있지만 연금을 받고 있는 퇴직 공무원 및 퇴직 군인 등을 포함하는 임의가입자 규정 때문에 실제적으로는 많은 규모의 인구집단이 배제되고 있다. 특히 직장가입과 지역가입의 구분에 따른 차별은 지역가입자의 기여회피를 유발하는 중요한 원인이기도 하다. 더욱이 남성보다는 여성이, 20대 미만이, 상용직보다는 임시 및 일용직이, 고용주와 자영업자보다는 무급종사자가, 고학력 집단보다는 중졸 이하의 저학력 집단이, 사무직이나 기능직보다는 판매서비스직이나 단순노무직이, 고소득 집단보다는 저소득 집단의 국민연금 가입률이 현저하게 낮음이 드러났다. 더 말할 필요도 없이 이들이 바로 우리가 관심을 가지고 있는 취약계층이며, 결국 이들은 국민연금으로부터 배제되어 있음을 알 수 있다.

임금근로자만을 적용 대상 모집단으로 하는 고용보험이나 산재보험도 국민연금과 마찬가지로 주로 취약집단을 배제하고 있으며, 특히 고용보험의 가입률은 국민연금보다도 더 낮게 나타났다. 남성 모집단의 가입률은 52.53%로 4대 사회보험의 가입률 중

10) 여기에서 활용된 욕구 대비 소득비는 가구소득을 해당가구의 가구규모에 적용되는 최저생계비로 나누어 계산된다. 따라서 어떤 가구의 가구소득이 그 가구규모에 적용되는 최저생계비와 동일하다면, 욕구 대비 소득비는 1이 된다. 결국 욕구 대비 소득비가 1.5 이하인 집단이란, 가구소득이 최저생계비의 150% 이하인 차상위계층과 100% 이하인 빈곤계층을 말한다. 이러한 측정치는 가구소득과는 달리 가구규모별 최저생계비로 표현되는 가구의 욕구를 반영할 뿐 아니라, 이분변수인 빈곤지위와는 달리 가구의 빈곤실태를 연속변수로 나타낸다는 장점을 가진다 (구인회, 「빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤 이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로」, 『한국사회복지학』, 통권 제48호, 2002, pp.119~149.)

11) 욕구 대비 소득비가 1.0 이하인 집단은 공공부조의 하나인 의료급여의 적용대상이 될 수 있다는 점을 감안하면, 여기에서의 모집단은 의료급여의 소득기준은 충족하지만, 재산기준이나 부양의무자 기준과 같은 다른 자격심사 기준을 통과하지 못하거나 공공부조 급여 신청을 하지 않은 가구에 속하는 가구원들임을 알 수 있다.

가장 낮은 수치를 보였으며, 여성 모집단의 가입률은 더 낮아서 34.12%에 불과한 것으로 나타났다. 연령대별로 살펴보면 20대 미만과 60대 이상에서 고용보험 가입률이 상대적으로 낮게 나타났는데, 60대 이상의 경우 노동시장에서의 안정성은 20대 미만 못지 않게 떨어진다는 점을 감안하면 고용보험에서도 취약계층의 배제 문제는 국민연금과 마찬가지로 나타나는 문제라고 할 수 있다. 그리고 대졸 이상 모집단보다는 중졸 이하의 저학력 모집단에서 고용보험 가입률이 낮고, 상용직보다 고용의 안정성이 떨어지는 임시직이나 일용직에서, 사무직보다 판매서비스직과 농림어업직, 단순노무직에서 고용보험 가입률이 현저히 낮은 것으로 나타났다. 또한 욕구 대비 소득비가 5.0을 초과하는 모집단의 가입률은 70%에 달하는 반면, 욕구 대비 소득비가 1.0 미만인 빈곤집단의 가입률은 14.52%에 불과한 것으로 나타나, 욕구 대비 소득비가 큰 집단일수록 고용보험의 가입률이 높은 것으로 분석되었다.

산재보험의 경우에도 가입률의 구체적인 수치는 차이가 있지만 남성보다는 여성의 가입률이 낮으며, 20~40대의 연령층보다는 20대 미만이나 50대 이상의 연령층의 가입률이, 고학력 집단보다는 저학력 집단의 가입률이, 상용직이나 임시직 근로자보다는 일용직 근로자의 가입률이, 사무기능직보다는 농림어업직이나 단순노무직의 가입률이, 고소득 집단보다는 저소득 집단의 가입률이 더 낮은 것으로 분석되었다.

임금근로자만을 적용 대상 모집단으로 하는 고용보험이나 산재보험도 국민연금과 마찬가지로 주로 취약집단을 배제하고 있으며, 특히 고용보험의 가입률은 국민연금보다도 더 낮게 나타났다.

3. 취약계층의 공공부조 적용실태

1) 공공부조 적용대상¹²⁾ 모집단의 추정

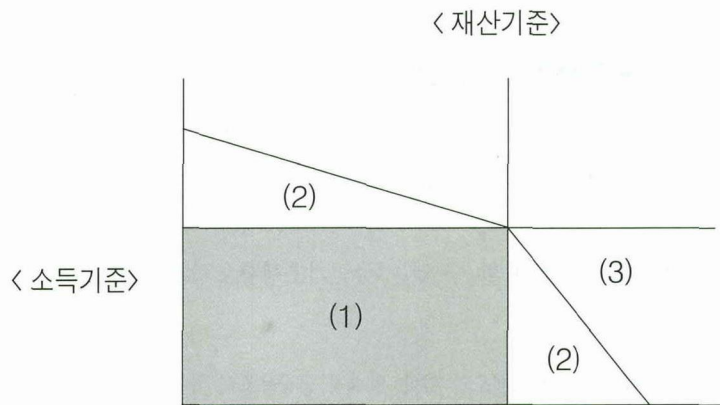
한국의 대표적인 공공부조라 할 수 있는 국민기초생활보장제도는 소

12) 한국에는 여러 종류의 공공부조제도가 있다. 일반적 공공부조인 국민기초생활보장제도와 의료보장제도인 의료급여가 대표적이지만, 그 외에도 범주적 공공부조의 형태로 운영되는 경로연금제도, 소년소녀가장지원제도, 장애수당, 장애아동부양수당 등이 있다. 여기에서는 규모가 큰 국민기초생활보장제도와 의료급여만을 살펴본다.

득기준, 재산기준, 부양의무자 부양능력 판정기준 이렇게 세 가지 자격요건을 두고 있으며, 규정된 소득기준과 재산기준을 충족할 경우 부양의무자가 없거나, 있더라도 부양의무자의 부양능력이 없거나, 부양능력 있는 부양의무자가 있어도 실제 부양을 받을 수 없는 경우에는 수급자격을 가지게 된다. 그리고 의료급여의 자격조건은 1종과 2종으로 구분되어, 국민기초생활보장제도 수급자 중 ① 근로능력이 있는 수급자에 해당하지 아니하는 자만으로 구성된 세대의 구성원, ② 국민기초생활보장제도 수급자 중 보장시설에서 급여를 받고 있는 자, ③ 보건복지부 장관이 정하는 희귀난치성 질환으로 6월 이상 치료를 받고 있거나 6월 이상의 치료를 요하는 자가 속한 세대의 구성원, ④ 국민기초생활보장법의 규정에 의한 의료급여특례수급자 중 보건복지부 장관이 정하는 희귀난치성 질환으로 6월 이상 치료를 받고 있거나 6월 이상의 치료를 요하는 자가 속한 세대의 구성원은 1종 의료급여를 받으며, 2종 의료급여는 국민기초생활보장제도 수급자 중 1종 의료급여 수급권자에 해당하지 않는 자를 포괄한다.

이처럼 의료급여는 국민기초생활보장제도 수급자뿐 아니라 재해구호법에 의한 이재민과 의사상자, 독립유공자법과 북한 이탈주민 보호 및 정착에 관한 법률, 문화재보호법 등의 적용을 받는 자를 포함하기 때문에 국민기초생활보장제도의 적용대상 모집단보다는 크게 나타난다(그림 1 참조).

그림 1. 국민기초생활보장제도 및 의료급여의 적용범위



주: 진한 (1) 부분은 국민기초생활보장제도의 적용대상 모집 단이며, (1) + (2)의 부분은 의료급여제도의 모집단임.

여기에서는 공공부조의 적용대상 모집단을 두 가지 방식으로 구하려 하며, 첫 번째 모집단인 '잠재적 모집단'은 사회적으로 규정된 빈곤선 이하의 계층으로, [그림 1]에서는 '소득기준' 이하의 인구집단, 즉, (1) + (2) + (3)으로 구성된다. 두 번째 모집단인 '실제적 모집단'은 '잠재적 모집단' 중에서 공공부조의 자격심사 요건을 만족하는 집단으로 볼 수 있다. 그러나 공공부조의 실제적 모집단을 구하기 위해서는 각각의 제도가 요구하는 자격요건에 관한 정보가 필요한데 이번 조사에서는 소득기준과 재산기준에 관한 정보만을 얻을 수 있었기에, 여기에서 말하는 공공부조의 '실제적 모집단'은 '소득기준'과 '재산기준'만을 만족하는 인구집단으로 간주하며, [그림 1]에서는 진한 (1)의 부분이 여기에 해당된다.

이런 방식으로 구한 공공부조 적용대상 모집단은 실제의 적용대상 모집단보다는 클 것이다. 국민기초생활보장제도의 경우, 부양의무자의 부양능력판정기준이 고려되지 않았기 때문에 실제의 적용대상 모집단 보다는 과대추정될 것이다. 또한 의료급여의 경우에는 (2)의 부분, 즉, 재해구호법에 의한 이재민과 의사상자, 독립유공자법과 북한 이탈주민 보호 및 정착에 관한 법률, 문화재보호법 등의 적용을 받는 자 등은 빠지고, 부양의무자의 부양능력판정기준은 고려되지 않았기 때문에 실제의 적용대상 모집단과는 다를 것이다¹³⁾

2) 빈곤층의 규모와 특성

〈표 2〉는 빈곤층의 규모를 파악하기 위해 가구단위와 개인단위로 계산된 욕구 대비 소득비별 인구분포를 살펴본 것이다. 조사자료를 통해 파악된 빈곤가구는 전체 가구의 약 14.35%에 달하며, 이 중 최저생계비

의료급여는 국민기초생활보장제도
수급자뿐 아니라 재해구호법에
의한 이재민과 의사상자,
독립유공자법과 북한 이탈주민
보호 및 정착에 관한 법률,
문화재보호법 등의
적용을 받는 자를 포함하기 때문에
국민기초생활보장제도의
적용대상 모집단보다는
크게 나타난다

13) 여기에서 구한 의료급여의 적용모집단이 실제의 모집단보다 많게 혹은 적게 추정되었는지는 확실하지 않다. 만일 [그림 1]에서의 (2)의 규모가 부양의무자의 부양능력판정기준에 의해 빠질 인구집단의 규모보다 크다면 실제 모집단보다 적게 추정되었을 것이며, 반대로 적다면 실제 모집단보다 크게 추정되었을 것이다.

의 절반에도 이르지 못하는 가구소득을 가진 극빈가구가 약 3.81%이다. 한편, 개인 단위로 추정된 빈곤율¹⁴⁾은 약 10.46%이며, 극빈가구에 속한 개인은 전체 인구의 약 2.74%에 달한다. 욕구 대비 소득비가 1.0~1.5 사이에 있는 차상위계층의 비율도 7.94%에 달해 상당수의 인구가 빈곤에 근접해 있음을 알 수 있다.

표 2. 욕구 대비 소득비(Income to Needs Ratio)별 인구분포^{a)}

(단위: 명, %)

욕구 대비 소득비	가구 분포	개인 분포
전체 모집단	14,897,832	47,105,709
0~0.5 이하	3.81 (3.81)	2.74 (2.74)
0.5~1.0 이하	10.54 (14.35)	7.72 (10.46)
1.0~1.5 이하	8.92 (23.27)	7.94 (18.40)
1.5~2.0 이하	18.63 (41.90)	22.56 (40.96)
2.0~3.0 이하	29.57 (71.47)	30.81 (71.77)
3.0~	28.53 (100.00)	28.23 (100.00)

주: 1) 욕구 대비 소득비에 사용된 소득은 공적이전후 가구소득임. 최저생계비는 2002년 가구별 최저생계비를 활용하여 구함.

가구주의 특성에 따른 가구별 빈곤율과 빈곤가구의 구성실태를 살펴본 결과, 우선 가구유형별 빈곤율의 경우 근로능력이 없거나 미약한 노인이 있는 가구의 빈곤율이 54.58%로 매우 높게 나타났으며, 편부모 가구의 빈곤율은 30.05%로 일반가구의 빈곤율(7.77%)보다 훨씬 높게 나타났다. 그리고 가구유형별 빈곤가구의 구성을 살펴보면, 노인가구의 비중이 48.90%로 가장 높고 편부모 가구의 비중이 가장 낮다. 한편, 전체 빈곤가구 중 일반가구의 비중이 45.76%나 되는 것은 외환위기 이후 근로능력 있는 일반가구가 대거 빈곤층에 유입된 결과가 여전히 남아있기 때문인 것으로 생각된다.

가구주의 성별 빈곤율을 살펴보면, 여성 가구주 가구의 빈곤율이 29.86%로 남성 가구주 가구의 빈곤율 10.97%보다 높다. 하지만, 가구주 성별 빈곤가구의 구성에서는 남

14) 여기에서 추정한 빈곤율은 상당히 높은 수치인데, 이는 비임금근로자의 소득이 실제보다 과소 추정되어 결과적으로 전체 빈곤율이 실제보다는 과대추정될 가능성이 있기 때문인 것으로 해석된다. 그러므로 여기에서의 빈곤율 추정치는 빈곤에 근접해 있는 차상위계층의 일부까지도 포함하는 빈곤율의 최대 한계치로 평가하는 것이 더 적절할 것이다.

성 가구주 가구의 비중이 62.50%로 여성 가구주 가구의 비중 37.50%보다 높다. 가구주의 연령별 빈곤율은 60세 이상 가구주 가구가 39.59%로 가장 높고, 20세 미만 가구주 가구의 빈곤율이 36.15%로 그 다음으로 높다. 빈곤가구의 구성에서도 60세 이상 가구주 가구가 차지하는 비중이 64.99%로 가장 높다. 지금까지의 분석을 통해 알 수 있는 사실은 가구주의 근로능력과 노동시장에서의 안정성 정도가 가구의 빈곤지위를 결정하는 데 대단히 중요하다는 점이다.

가구주의 근로능력과 노동시장에서의 안정성이 빈곤지위를 결정하는데 대단히 중요하다는 점은 가구주의 주된 활동별 빈곤율에서 직접적으로 나타난다. 가구주가 경제활동을 하고 있는 가구의 빈곤율은 임금근로자 집단의 경우 40.5%, 비임금근로자 집단의 경우 9.50%에 불과하지만, 가구주가 비경제활동인구인 가구의 빈곤율은 50%에 가까울 정도로 높다. 더욱이 노동시장에서의 안정성이 높은 상용직의 빈곤율은 0.40%에 불과하지만, 그렇지 않은 일용직이나 무급종사자의 빈곤율은 각각 11.87%와 17.49%에 달한다. 구직자 집단의 빈곤율은 그보다도 훨씬 높아서 44%에 달한다. 효과적인 빈곤억제 정책의 패키지에 고용전략(employment strategy)이 반드시 고려되어야 할 이유가 바로 여기에 있다.

한편, 가구주의 교육수준별 빈곤율을 살펴보면 중졸 이하의 저학력 집단의 빈곤율이 다른 집단에 비해 높으며, 빈곤가구 중에서 차지하는 비중도 가장 높다. 가구주의 직업별 빈곤율에서는 농림어업직의 빈곤율이 25.04%로 가장 높고, 단순노무직이 12.23%, 판매서비스직이 4.09%이다. 빈곤가구 중에서도 가구주의 직업이 농림어업직인 가구가 차지하는 비중이 42.38%로 가장 높고, 그 다음이 단순노무직인 가구로 32.49%를 차지한다.

3) 잠재적 수급 대상가구의 공공부조 적용실태

잠재적 수급 대상가구를 모집단으로 하여 공공부조의 적용실태를 분석한 결과, 국민기초생활보장제도 수급 가구(특례 수급가구 제외)는 전

가구주의 특성에 따른 가구별 빈곤율과 빈곤가구의 구성실태를 살펴본 결과, 가구유형별 빈곤율의 경우 근로능력이 없거나 미약한 노인이 있는 가구의 빈곤율이 54.58%로 매우 높게 나타났다.

체 가구의 425%인 것으로 분석되었다¹⁵⁾. 의료급여 수급 가구는 전체 가구의 473% 정도로 국민기초생활보장제도 수급가구보다 많다. 이는 이재민과 의사상자, 독립유공자 법과 북한 이탈주민 보호 및 정착에 관한 법률, 문화재보호법 등의 적용을 받는 자 등은 재산기준과 부양의무자의 부양능력 판정기준 등과 같은 국민기초생활보장제도의 자격심사 요건과는 무관하게 의료급여의 수급 대상가구이기 때문으로 생각된다.

한편, 가구특성별로 잠재적 수급 대상가구의 공공부조 적용실태를 살펴본 결과, 우선 가구유형별 공공부조 수급률의 경우, 편부모 가구의 수급률이 가장 높고, 노인가구의 수급률이 가장 낮은 것으로 나타났다. 이는 국민기초생활보장제도의 다른 자격심사 요건인 재산기준과 부양의무자의 부양능력 판정기준에 노인가구가 탈락할 가능성이 더 크기 때문인 것으로 생각된다. 가구주의 성별로 보면 남성보다는 여성이, 가구주의 연령별로는 40대가, 가구주의 학력별로는 중졸 이하의 저학력층이, 그리고 가구주가 일용직 혹은 임시직으로 단순노무직에서 일하고 있는 빈곤가구의 공공부조 수급률이 상대적으로 높게 나타났다.

4) 실제적 수급 대상가구의 공공부조 적용실태

실제적 수급 대상가구의 공공부조 적용실태를 살펴보면, 공공부조의 적용 모집단이 줄어들었기 때문에 공공부조 수급률은 앞에서 살펴본 잠재적 수급 대상가구의 공공부조 수급률에 비해 약간씩 높아졌다. 즉, 실제적 수급 대상가구 중 국민기초생활보장제도의 적용을 받는 가구는 37.10%이며, 의료급여의 경우는 그보다 약간 더 높은 40.24%이다. 부양의무자의 부양능력 판정기준이 고려되지 않았음을 감안하더라도 이러한 수치는 매우 낮은 것으로, 소득 기준과 재산 기준을 만족하는 빈곤계층 중에서도 공공부조에서 배제된 빈곤계층이 60% 정도나 된다는 분석결과는 매우 충격적이다. 따라서 공공부조 확대의 우선순위가 빈곤선 이하에 있는 빈곤계층에 두어져야 한다는 앞의 제언은 다시 한번 강조될 필요가 있다.

한편, 가구유형별로 공공부조 수급률을 살펴보면, 위의 잠재적 수급대상가구 모집단에서의 조사결과와 마찬가지로 편부모가구의 수급률이 가장 높고 노인가구의 수급

15) 참고로 특례수급가구를 포함하였을 때의 국민기초생활보장제도 수급률은 4.59%인 것으로 분석되었다.

률이 가장 낮게 나타났으며, 이는 국민기초생활보장제도의 다른 자격심사 요건인 재산기준과 부양의무자의 부양능력 판정기준의 속성상 편부모 가구가 그러한 기준에 부합될 가능성이 크지만, 노인가구는 그와 반대이기 때문인 것으로 생각된다. 그리고 가구주 특성별로 살펴보더라도, 가구주가 남성보다는 여성인 경우가, 40대 연령층이, 중졸 이하의 저학력일 경우, 임시직으로 일하고 있는 경우가 공공부조 수급률이 상대적으로 높게 나타났다. 그러나 가구주 직업별로 살펴보면, 단순노무직이나 기능직보다 판매서비스직일 경우 공공부조 수급률이 가장 높게 나타나, 위의 잠재적 수급대상가구 모집단에서의 조사결과와 약간의 차이를 보였다. 한편, 욕구 대비 소득비별로 공공부조 수급률을 살펴보면, 욕구 대비 소득비가 0.5 이하인 극빈계층의 수급률이 53.31%, 욕구 대비 소득비가 0.5~1.0 이하인 빈곤계층의 수급률은 국민기초생활보장제도의 경우는 29.87%, 의료급여는 34.41%인 것으로 분석되었다.

4. 요약과 제도 개선방안

본 연구에서는 취약계층의 사회보장 적용실태를 살펴보기 위해 건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험의 4대 사회보험과 국민기초생활보장제도, 의료급여라는 대표적인 공공부조의 적용실태를 분석해 보았다.

사회보험의 경우 건강보험을 제외한 나머지의 사회보험에서 적용대상 모집단의 55~25% 정도가 배제되고 있음을 알 수 있었으며, 이러한 분석결과는 지금까지의 사회보험 발전전략이 중대한 전환점에서 있음을 보여준다. 더욱이 여성이, 임시 및 일용직과 무급종사자가, 저학력 집단이, 판매서비스직이나 단순노무직이, 저소득 계층이 사회보험에서 주로 배제되고 있는 집단이라는 점이 분석을 통해 드러났다. 빈곤의 완화라는 정책목표가 사회보험제도의 존재를 정당화하는 한 요소라는 점을 감안한다면, 더 취약한 계층이 배제되고 있다는 문제는 현대적 복지이념의 구현이라는 측면뿐 아니라 사회보험의 발전을 위해서 결코 방치될 수 없다.

또한 이러한 문제가 다양한 차원의 배제요인과 관련된다면, 지금까

빈곤의 완화라는 정책목표가 사회보험제도의 존재를 정당화하는 한 요소라는 점을 감안한다면, 더 취약한 계층이 배제되고 있다는 문제는 현대적 복지이념의 구현이라는 측면뿐 아니라 사회보험의 발전을 위해서 결코 방치될 수 없다.

지의 사회보험 확대전략은 중대한 전환점에 서 있다고 할 수 있다. 이제부터는 제도 확대 노력의 기본 방향이 법률규정의 제·개정보다는 행정 능력의 제고, 노동시장에서의 고용 안정성 확보, 기여 회피와 같은 개인적 차원의 역유인 기제의 해소 등과 같은 쪽으로 전환될 필요가 있다는 것이다. 행정 능력의 제고를 위해서는 분산된 사회보험 행정체계를 통합하는 것이 필요하고, 비임금 근로자와 자영자의 소득 파악 능력을 제고하기 위한 정책 방안이 마련되어야 할 것이다. 그리고 공적 사회보험 체계에 대한 사회성원들의 불신이 기여 회피의 주된 요인 중의 하나라는 점을 감안하면, 사회보험의 재정 건전화와 급여의 질 개선을 통해 신뢰도를 높이려는 노력도 이루어져야 한다. 아울러, 사회보험의 가입률이 크게 늘어나기 이전까지라도 배제된 취약계층을 대상으로 하는 별도의 사회적 안전망-예를 들어, 적극적 노동시장정책, 근로소득공제제도 등-이 필요하다.

한편, 공공부조의 적용실태를 분석해 본 결과, 비록 본 연구에서는 부양의무자의 부양능력 판정기준이 고려되지 않았기 때문에 추정한 공공부조 적용 모집단이 실제 공공부조 적용 모집단보다는 과대 추정되었다고는 하나, 상당수의 빈곤계층이 공공부조로부터 배제되고 있음이 드러났다. 따라서 국민기초생활보장제도 수급자 확대의 우선순위는 빈곤선에 근접해 있는 차상위계층보다는, 빈곤선의 훨씬 밑에 있지만 공공부조에서 배제된 빈곤계층에 두어져야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 자격심사요건의 합리적 정비가 필요할 것이다. 아울러, 수급자 선정 규정과 실제 현장에서 이행되는 수급자 선정 과정 사이에는 많은 차이가 있을 수 있음¹⁶⁾을 감안하여 수급자 선정의 실제 이행과정에 관한 세밀한 연구와 그에 기초한 개선방안 마련에 주의를 기울여야 한다. ■

16) Nathan, R., *Turning Promises into Performance: The Management Challenge of Implementing Workfare*, Columbia University Press, 1993.