



조 흥 식

서울대학교 사회복지학과 교수  
한국사회복지학회 회장

## 취약계층의 소득보장 방안

취약계층에 대한 소득보장 대책은 왜 필요한가? 서민들의 일상생활은 갈수록 고달파지고 있다. 물가가 오르는 만큼 소득은 늘지 않고 있으며, 전세나 월세는 천정부지로 오르고, 사교육비 지출은 떨어질 줄을 모른다. 일을 해도 가난의 나락에서 빠져 나올 수가 없다. 그러나 이보다 더 힘든 것은 일을 해서 먹고 살아가려고 해도 변변한 일자리를 찾기가 너무나 어렵다는 것이다. 그러다보니 우리 주위에는 하루하루 살아가는데 힘겨운 세칭 취약계층이, 빌딩의 높이가 올라가는 것과 비례하여 점점 눈에 띄게 늘어나고 있다.

이미 우리는 만 16년 전인 1997년 12월 IMF 외환위기 때 대규모 실업자의 발생과 빈곤층의 증가를 눈으로 보고 실제로 체험한 바 있다. 이러한 외환위기는 한국사회에서 40여 년간 산업화, 도시화 등을 통해 오직 잘 살아보자는 일념으로 압축경제성장에 치중한 나머지 그 동안 관

심 밖이던 불충분한 사회안전망에 대한 관심을 촉발시켰다. 1999년 국민기초생활보장법이 제정되면서 구빈기능이 다소 향상되었으며, 그 후 산재보험, 고용보험이 1인 이상 사업장으로 확대되었고, 비정규직의 사회보험 적용률도 20% 수준에서 30% 중반수준으로 높아졌다. 그리고 사회복지관련 예산도 GDP의 10% 가까이 증가하였다. 그러나 외환위기 이후에도 지속적으로 나타난 새로운 사회위험 요소인 비정규직의 확산에 의한 노동시장 구조의 변화, 영세 자영업자의 증가, 그리고 저출산·고령화 현상 등은 빈곤, 노동능력 상실, 실업 등 전통적인 사회위험과 함께 2008년 9월에 터진 세계경제위기를 맞이하여 특단의 취약계층에 대한 소득보장 대책을 필요로 하고 있다.

비정규직, 실업, 영세자영업자의 실질소득 감소와 일자리 상실은 갑자기 빈곤의 상태로 내몰리는 인구의 증가로 이어진다. 주로 아동, 한부

모 가정, 노인, 장애인, 여성가구주 등 소득수준이 낮거나 노동능력이 없는 취약계층은 가장 큰 어려움에 처한다. 빈곤의 벼랑으로 내모는 해고와 구조조정을 중단하고 긴급한 어려움에 대해 최소한의 소득을 보장하라는 취약계층의 울부짖음은 생존권적인 당연한 요구라 할 수 있다.

취약계층은 누구이며, 변화 양상은 어떠한가?

그렇다면 취약계층은 누구이며, 이들은 어떻게 변화하고 있는가? 취약계층이란 용어는 일상적으로 사용되고 있기는 하지만 학술적으로 정의된 것은 없다. 다만 노동능력이 있든, 없든 관계없이 일상 생활하는데 드는 생계, 주거, 의료, 교육, 돌봄, 문화 등에 드는 비용보다 소득이 적거나, 감당하기에 벅찬 삶을 살아가는 계층이라 할 수 있다. 주로 빈곤층, 실업층, 돌봄이 필요한 아동, 노인, 장애인 등이 이에 속한다. 우리나라의 경우 정부고시 최저생계비 100%가 안 되는 국민기초생활 수급자, 차상위계층(정부고시 최저생계비 100~120%)이 이에 속한다고 할 수 있다. 좀 더 범위를 확장한다면, 차차상위계층(정부고시 최저생계비 120~150%)까지도 포함될 수 있다.

그러나 우리나라 법(「사회적기업 육성법」 제2조)에서 규정한 ‘취약계층’이란 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층을 말하며, 그 구체적인 기준은 대통령령인 「사회적기업 육성법」 시행령 제2조에 나와 있다. 구체적으로 1) 가구 월 평균소득이 전국 가구 월 평균 소득의 100분의 60 이하인 사람, 2) 「고용상 연령차별

금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 고령자, 3) 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조 제1호에 따른 장애인, 4) 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조 제1항 제4호에 따른 성매매피해자, 5) 「청년고용촉진 특별법」 제2조 제1호에 따른 청년 중 또는 「경력단절여성 등의 경제활동 촉진법」 제2조 제1호에 따른 경력단절여성 등 중 「고용보험법 시행령」 제26조 제1항 및 별표 1에 따른 신규고용촉진 장려금의 지급대상이 되는 사람, 6) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 북한이탈주민, 7) 「가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 가정폭력 피해자, 8) 「한부모가족 지원법」 제5조 및 제5조의2에 따른 보호대상자, 9) 「재한외국인 처우 기본법」 제2조 제3호에 따른 결혼이민자, 10) 「보호관찰 등에 관한 법률」 제3조 제3항에 따른 갱생보호 대상자, 11) 「범죄피해자 보호법」 제16조에 따른 구조피해자가 장해를 입은 경우 그 구조피해자 및 그 구조피해자와 생계를 같이하던 배우자, 직계가족 및 형제자매, 12) 「범죄피해자 보호법」 제16조에 따른 구조피해자가 사망한 경우 그 구조피해자와 생계를 같이하던 배우자, 직계혈족 및 형제자매, 13) 1년 이상 장기실업자 등 고용노동부장관이 취업 상황 등을 고려하여 「고용정책기본법」 제10조에 따른 고용정책심의회 심의를 거쳐 취약계층으로 인정한 사람 등이 취약계층에 속한다.

우리나라에서 이러한 취약계층의 변화 양상과 관련하여 근래 두드러지게 나타나는 현상은 저소득층의 상황이 악화되고 있으며, 단기적 현

상으로 치부하기 어려운 지속성을 보인다는 점이다. 이는 저임금 일자리가 확산되고, 근로빈곤과 미취업빈곤이 심화되고 장기화되는 추세와 맞물려 나타나고 있다. 그리고 더 우려할 점은 우리나라의 이러한 추세는 외국의 어느 나라와도 비교할 수 없을 정도로 급속하게 진행되고 있는 변화 속도이다. 이는 우리나라 경제의 고속성장과 글로벌 경제에의 급속한 편입에서 비롯되는 현상이라 할 수 있다. 더구나 세계경제 위기는 남성의 경제활동과 이로 발생하는 가족임금이 더 이상 가계를 지탱할 수 없으며, 빈곤의 위험이 상존할 수 있다는 점을 깨우쳐 주고 있다. 특히 노동시장의 불안정성 증가와 전통적 남성 생계부양자 모델의 약화, 그리고 1인 가구를 비롯한 다양한 가구형태의 증가는 노동시장에서 상대적 성차별을 경험하는 여성에게 불리하게 작동하고 있다.

이 뿐만 아니다. 그 동안 빠르게 성장하던 경제에서 저성장 국면으로 전환되면서 장기 미취업 인구, 청년실업, 비정규직 등 고용관계에 연동된 복지공급체계에 포괄되지 않는 취약계층의 비중, 즉 복지 사각지대의 범위가 증가하고 있다는데 문제의 심각성이 있다.

취약계층에 대한 소득보장 방안은 무엇인가?

우리나라 소득보장체계의 두드러지는 특징은 각종 소득지원이 최저소득층에만 집중되어 있다는 점이다. 이 점은 빈곤정책을 위한 정부 예산이 지속적으로 확대됨에도 불구하고 저소득 취약계층의 규모가 줄어들지 않는 현실과 무관하지 않다. 그리고 정부의 재정적 한계를 염두에 둔다면, 저소득 취약계층의 탈 빈곤을 촉진하

기 위해서는 특단의 새로운 접근이 필요하다. 즉, 절대 빈곤층에 속하는 기초생활보장 수급자와 이들을 위한 국민기초생활보장제도에 대한 개선만으로는 충분하지 않다. 질 좋은 고용이 늘어나지 않고 소득의 불평등이 심화되는 상황에서 소득의 불평등과 빈곤을 완화하기 위해서는 정부의 심도있는 다각적 노력이 필요하다.

첫째, 소득보장정책이 효과를 거두기 위해서는 취약계층이 없도록 하는 시스템 자체를 촘촘하게 짜야 한다. 이를 위해 복지시스템의 큰 틀 안에서 소득보장 관련 개별 제도들의 역할을 적절히 분담함으로써 제도 간 상충 혹은 중복으로 인한 예산낭비를 줄이고, 누락으로 인한 사각지대를 최소화하도록 해야 한다. 즉 실업자, 신용불량자, 파산자 등 경제활동인구에 대한 사회안전망 구축에 중점을 두어야 한다. 이러한 경제활동인구에 대한 사회안전망 구축은 1차 안전망으로서 고용보험의 확대, 2차 안전망으로서 긴급복지지원제도 확대, 실업부조제 도입, 그리고 최종 안전망으로서 국민기초생활보장제도의 내실화를 들 수 있다. 이러한 복지시스템을 촘촘히 짜는 노력은 경제구조가 빠르게 변화하여 개인이나 가족이 이에 적응할 시간을 충분히 갖지 못한 우리의 경우 그 중요성은 더 크다고 할 수 있다.

둘째, 최근 새롭게 발생한 생활이 어려운 취약계층에 대한 파악을 우선 정확히 해야 한다. 무엇보다도 「사회적기업 육성법」 시행령 제2조에 나와 있는 다양한 취약계층의 유형에 따른 정확한 규모와 특성 파악이 필요하다.

셋째, 기존 사회보험제도도 포괄하기 어려운 장기 미취업자나 청년실업, 비정규직 노동자,

저임금 여성노동자 등 취약계층이 빠르게 증가하고 있는 현 상황에서는 저소득층 소득보장시스템을 적극적 노동시장의 정책수단과 통합적으로 운용하는 것이 바람직하며, 고용지원서비스와 직업훈련시스템 등 기존의 고용정책 수단을 대폭 정비·확대하면서 복지전달체계와의 연계를 원활히 해야 한다.

넷째, 소득지원을 위해서는 소득보장정책 대상자의 소득 파악이 필수적이다. 이는 제도의 효과성과 효율성을 보장하는 최소한의 조건이다. 따라서 효과적인 복지시스템을 정립하기 위해서는 조세행정과 사회보험행정의 개선을 위한 정책 환류과정 등 정책 인프라를 확충하는

것에 우선순위를 두어야 한다.

마지막으로, 취약계층의 생활보장을 위해 소득보장만을 강조하는 것이 아니라, 이들의 역량을 키우도록 지원하고, 계층적 상향 이동의 동기를 부여할 수 있도록 하는 복지제도를 설계하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 미래의 성장가능성을 공고히 한다는 의미에서 '사람에 대한 투자'인 사회서비스를 확충해야 한다. 즉, 돌봄서비스, 의료, 주거, 고용, 교육, 문화 등에 걸쳐 폭넓은 전통적인 생활지원망을 국가의 공공책임 하에 구축함으로써 이들 분야에서 일자리 창출을 통해 오히려 경제 활성화도 기할 수 있을 것이다. **보건의복지**