

# 건강취약계층의 개념과 법적 문제점, 그리고 건강보장을 위한 방안

김 제 선\*

## I. 서론

## II. 취약계층의 의미

## III. 확장된 취약계층의 개념과 건강의 관계

## IV. 건강취약계층 개념에 대한 법적 문제점

1. 법률 용어로서 건강취약계층과 보건의료 취약계층
2. 법률 용어의 문제점

## V. 건강취약계층에 대한 건강보장 개선 방안

1. 건강취약계층에 대한 개념 확대와 법률적 용어의 포괄성
2. 통합적인 보건의료서비스를 위한 법률 간 체계성
3. 건강취약계층을 보호하기 위한 맞춤형 정책 및 인적 역량 강화

## VI. 결론

## I. 서론

현대 복지국가는 (사회)취약계층에 대한 사회복지정책 및 사회보장제도를 확충해 가거나 지원하는 형태를 목표로 한다. 우리나라도 복지국가를 지향한다. 우리 정부는 헌법이 지향하고 있는 사회 법치국가를 실현하고자 하며, 개인의 인간존엄성과 행복추구권, 생존권, 인간다운 생활을 할 권리 등이 실현되는 기제를 작동한다.<sup>1)</sup>

\* 논문접수: 2021. 9. 15. \* 심사개시: 2021. 9. 16. \* 게재확정: 2021. 9. 27.

\* 백석예술대학교 보건복지학부 조교수(ijeon4@bau.ac.kr).

1) 이준섭, 이진국, 『사회적 취약계층에 대한 권리보호 및 지원체계 구축을 위한 법제 정비 연구』, 법제처, 2012.

모든 국민은 “건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지”<sup>2)</sup>고 있으며, “보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.”<sup>3)</sup> 즉, 국민이라면 건강권을 갖고 있으며, 국가에 의해 그 일환으로 보건(의료)서비스를 받을 기본권이 있다.

이러한 헌법규정들은 사회적 기본권의 일종으로서 국민이 인간다운 생활을 할 권리 즉, 인간으로서 갖는 존엄성에 상응하여 최소한의 물질적인 생활이 유지되는 것에 있어서 필요한 수준에서 국가에게 공적 급여를 요구할 수 있는 권리가 있음을 의미한다. 사회적 기본권 보호는 국가의 재정적 상황 등의 여러 가지 여건들을 종합적으로 감안하여 법률로써 구체화될 때에 비로소 인정되는 법률적 권리를 의미하는 것이다.<sup>4)</sup>

국가는 국민 중에서도 생활능력 없는 질환자 등을 보호할 헌법적 의무가 있고, 그러한 보호를 받을 수 있는 특정 계층을 여러 사회보장 관련 법률로서 규정하고, 정책적으로 지원한다. 비록 배경이나 원인 등이 다르지만, 1997년과 2007년 두 번의 경제위기를 겪으면서 (사회)취약계층의 삶의 수준은 전반적으로 더욱 저하되거나 더 어려워진 측면이 있다.<sup>5)</sup> 이를테면, 가족 해체, 빈곤의 악순환, 사회적 관계 단절 등이 그러하다. 이로 인해 우리 사회는 양극화 현상이 더욱 심해졌고, 계층 간의 상대적 박탈감 역시 심하게 나타나고 있다.

최근에는 (사회)취약계층이 일반계층보다 상대적으로 더 높은 스트레스 또는 질병 이환율이 나타나고 있다는 특징을 보인다.<sup>6)</sup> 무엇보다, 2020년 초부터 국내에서도 확산된 ‘코로나19’(COVID19)로 인한 팬데믹 상황에서는 모든 국민들이 건강에 대한 위협을 받고 있지만, 사회의 취약계층들은 특히 더 그 위협에 민감한 영향을 받을 수 있다. 코로나19에 대응하는 과정에서 정부가 취약계층의 감염 예방 등을 위한 입법을 추진하고는 있지만, 여전히 취약계층은 소득

2) 「헌법」 제35조 1항 전반.

3) 「헌법」 제36조 3항.

4) 헌재 2003. 5. 15. 2002헌마90, 판례집 15-1, 581, 600-601.

5) 배유진·최승원, “취약계층 권리보호에 관한 고려요소와 지향점: 통합 지식관리시스템 구축을 중심으로”, 법학논집(제21권 4호), 2017.

6) 변화순, 『경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안: 젠더적 관점의 Human New Deal 정책(총괄보고서)』, 한국여성정책연구원, 2010, 3면.

상실이 높고, 건강에 대한 위협 또는 보건의료를 받는 것이 더 취약한 상태에서 정부의 지원이 필요함을 크게 느끼고 있다. 생활능력이 없는 사람이거나 경제적 이유로 보건의료를 이용할 수 없는 질환자, 또는 건강이 좋지 않아 인간다운 생활을 하기 어려운 상황에 있는 사람 등 소위 건강취약계층에게는 헌법상의 인권 또는 기본권이 실현될 수 있는 국가의 지원이 있어야 한다.

(사회)취약계층이라는 용어는 “사회와 문화의 주류 집단에서 벗어나 있는 집단”<sup>7)</sup>을 의미하며, 사회(고용·복지)정책의 직접적인 수혜 대상이다. 하지만, 아직까지도 법적, 제도적으로 그 개념에 대해 일관된 정의가 없다는 한계가 있다. 일례로, 건강 및 보건의료 등과 관련된 법률을 보면 취약계층에 대한 접근을 건강취약계층이나 보건의료 취약계층으로 각각 구분하면서도 포괄하는 대상과 범위가 그 법률에 따라 다르게 규정되어 있거나 명시되어 있지 않아 불분명하다. 즉, 동일한 건강 및 보건의료 정책 영역 내에서도 각각 다르다는 것이다. 이처럼 건강취약계층에 대한 다분화된 개념 및 정의로 인해 정책의 대상이 모호하고 정책적 목표가 불분명한 실정이다. 이로 인해 정책 및 제도의 효과성은 낮거나, 재정투입의 효율성은 떨어질 가능성이 크다고 하겠다.<sup>8)</sup> 따라서 건강취약계층에 대한 의미를 종합체계적으로 접근해야 실효성 있는 정책성과를 기대할 수 있다.<sup>9)</sup> 아직까지는 학술적 접근에서 논의된 연구도 없는 실정이다.

본 연구는 우리 사회의 건강취약계층의 건강보장을 위한 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이하에서는 최근 코로나19 등으로 인해 건강 위협 또는 보건의료(서비스)에 대한 이용 취약 등이 이슈화되는 상황에서 기존의 (사회)취약계층 의미를 살펴본 뒤, 건강이라는 사회적 위험이 연계됨으로서 확장된 개념으로서 건강취약계층을 비판적으로 고찰하고, 법률상 어떠한 문제점이 있으며, 건강취약계층에 대한 건강보장을 위한 방안을 제시한다.

7) 류지영·김미진, “소의계층 영재, 일반영재, 일반학생들의 자아존중감과 삶의 만족도 비교”, 교육문화연구(제25권 5호), 2019.

8) 방하남·강신옥, 『취약계층의 객관적 정의 및 고용과 복지를 위한 정책 방안 연구』, 경제사회발전 노사정위원회, 2012.

9) 배유진·최승원, 앞의 논문, 2017.

## II. 취약계층의 의미

모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지고 있다.<sup>10)</sup> 그리고 이러한 권리를 보장하기 위해서 국가는 사회보장 및 사회복지의 증진에 노력할 의무를 지고 있다.<sup>11)</sup> 여기에서 사회보장 및 사회복지의 대상은 「헌법」 제34조에 따르면 ‘모든 국민’이다. 다만, 「헌법」 제34조 제3항부터 제5항까지에서는 ‘여자’, ‘노인’, ‘청소년’, ‘신체장애자’, ‘질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민’에 대해 특히 복지와 권익 향상, 복지향상을 위한 정책을 실시하거나, 국가의 보호를 받도록 하고 있다. 즉, 국민 중에서도 소위 사회경제적 등의 사유로 인해 그 권리가 보장되기 어려운 계층 또는 집단을 정하고, 그들을 대상으로 정책을 주로 실시하고자 하는 것이다.

우리 사회에서 사회경제적으로 약자의 위치에 있거나 약세에 있는 집단 또는 계층을 지칭하는 용어들은 다양하다.<sup>12)</sup> 실생활에서뿐만 아니라, 학술적으로도, 법적 또는 정책적으로도 다양한 용어들이 사용되고 있다. 취약계층, 사회적 취약계층이라는 용어를 비롯하여 소외계층, 사회적 약자, 저소득층, 차상위계층, 수급(권)자, 사회배려자, 그리고 사회통합 대상자 등이 있다. 이러한 용어들은 인생주기에서 또는 생활이나 경제활동 과정에서 예기치 않은 사고가 발생할 수 있거나 사회적 위험이 발생할 경우 현재의 경제적, 사회적 상태<sup>13)</sup>를 유지하기 어려운 개인 또는 집단을 지칭하는 것이다.

「헌법」 제34조와 관련된 법령 중 「노인·장애인 등 사회복지시설의 급식안전 지원에 관한 법률」 제2조 제1호, 「사회적기업 육성법」 제2조 제2호, 그리고

10) 「헌법」 제34조 제1항.

11) 「헌법」 제34조 제2항.

12) 류지영·김미진, 앞의 논문, 2019.

13) 외국에서는 사회적 취약계층과 경제적 취약계층을 구분한다. 우선, 사회적 취약계층 (socially disadvantaged individuals/groups)은 인종, 종교, 국적 등에 따른 사회적 편견과 차등대우, 배제의 대상이 되고 있는 개인과 단체를 지칭한다. 다음으로, 경제적 취약계층 (economically disadvantaged individuals/groups)은 사회적 지원체계가 법제도적 보호가 없을 경우 자유시장경제 체제에서 스스로 공정한 경쟁을 통해 기본적인 삶을 영위하기 어려운 개인들이나 단체를 지칭한다(방하남·강신욱, 앞의 연구보고서, 2012.).

행정규칙인 「노인 등 취약계층 급식관리 지원에 관한 규정」 제2조 제1호에서는 ‘취약계층’이라는 용어를 사용하면서, 그 개념에 대해 정의하고 있다. 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률 시행령」 제28조에서도 “저소득층, 노약자, 장애인 등 대통령령으로 정하는 취약계층”으로 규정하고 있다. 한편, 취약계층과 유사한 용어로서 ‘사회취약계층’, ‘사회적 취약계층’이라는 용어가 법령 또는 행정규칙들에서 사용되고 있다. 「근로자 신용보증지원사업 관리·운영규정」 제2조 제9호<sup>14)</sup>, 「이러닝(전자학습)산업 발전 및 이러닝 활용 촉진에 관한 법률 시행령」 제13조의 2<sup>15)</sup> 등이 있다.

결국, 취약계층 또는 사회(적) 취약계층의 용어들은 사회적 소수자 또는 사회적 소외계층과 밀접하게 관련<sup>16)</sup>되어 “사회와 문화의 주류 집단에서 벗어나 있는 계층 또는 집단”<sup>17)</sup>을 의미한다는 공통적인 특징이 있다. 즉, 일반적으로 “경제적, 신체적 및 기타 조건으로 인하여 다른 계층에 비해 상대적으로 사회 참여의 기회가 제한되고, 나아가 국가의 개입을 통하지 않고서는 한 사회의 구성원으로서 동등한 혜택을 제공받을 기회로부터 배제되기 쉬운 계층”<sup>18)</sup>을 취약계층이라고 할 수 있다.

앞의 법령들에서는 국가의 사회정책적 개입을 필요로 하는 사회복지의 ‘대상’인 노인, 장애인 등의 계층을 주로 정의하면서, 추가적으로 스스로 소득 활

14) “사회취약계층이란 월소득이 「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따라 매년 보건복지부장관이 고시하는 3인가구 기준 중위소득의 3분의 2 이하인 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 가. 채무조정신청 당시 만 60세 이상인 사람, 나. 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인, 다. 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항에 따른 급여수급자(생계급여·주거급여·의료급여·교육급여 수급자에 한한다).”

15) “대통령령으로 정하는 사회적 취약계층에 대해 1. 가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 사람, 2. 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 고령자, 3. 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제1호에 따른 장애인, 4. 「청년고용촉진 특별법」 제2조제1호에 따른 청년 또는 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 제2조제1호에 따른 경력단절여성등 중 「고용보험법 시행령」 제26조제1항에 따른 고용촉진 지원금의 지급대상이 되는 사람, 5. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민, 6. 그 밖에 교육부장관이 정하여 고시하는 사람”.

16) 이준섭·이진국, 앞의 연구보고서, 2012.

17) 류지영·김미진, 앞의 논문, 2019.

18) 이준섭·이진국, 앞의 연구보고서, 2012.

동을 할 수 없거나 제약이 있는 저소득층 등의 사회복지급여에 대한 수혜의 '조건'에 해당하는 사람으로 정의하고 있는 것이다. 이러한 측면에서 취약계층이라는 용어에 대한 전통적인 관점은 노인, 장애인, 여성 등의 계층과 낮은 소득 등으로 인한 생활능력이 없는 조건, 특히 이를 사회정책적으로는 저소득층 가구라는 기준을 모두 충족하는 개념으로서 사용되었던 경향이 있는 것이다. 이를 테면, 노인 중에서도 저소득층의 노인 가구, 장애인 중에서도 저소득층의 장애인 가구, 여성 중에서도 저소득층의 여성 가구 등이 이에 해당한다고 할 수 있다.

더불어, 취약계층의 개념에는 사회와 문화의 주류 집단에서 벗어나 있음을 의미하고 있다. 그런데 단순히 벗어나 있는 것만을 뜻하는 것이 아니라, 취약계층이라는 범주에 해당하는 경우 그 개인뿐 아니라, 그가 속한 가족들은 현재의 삶의 수준이 사회적으로 낮은 경제적 생활수준, 즉 빈곤한 삶에서 사는 것뿐만 아니라, 그 가족 구성원 모두가 미래에 대한 전망이나 발전 가능성이 없다<sup>19)</sup>는 것을 사회가 '규범화'하고 있다는 특징을 보인다. 기존의 저소득층, 노인, 장애인 등의 전통적인 취약계층은 물론, 여성, 다문화, 청년, 새터민 등의 새로운 취약계층들까지 나타나게 된다.

취약계층에 속해 있다는 것은 그 사회에서 '행복한 삶'이라고 여겨지는 기회들과 단절되고 삶이 제공해야 하는 것을 받지 못함을 의미하는 것이다.<sup>20)</sup> 물론, 그들 스스로 빈곤하거나 사회경제적으로 낮은 삶을 살아가는 조건을 갖춘 것에 대한 책임은 일정하게 있다고도 할 수 있지만, 우리 사회의 구조적인 문제로 인해 취약계층으로 살 수밖에 없는 상황이 만들어진 것으로 그 개인은 물론, 그 가족들까지 제한을 받게 되고, 미래까지 포기되는 상황이 되는, 이른바 '악순환'이 이어지고 있다는 것이다. 결국, 이러한 사회에서 취약계층은 인간으로

19) Schenk, M. & Moser, M.(2010). 문병호·원당희 옮김, 『친의 얼굴을 가진 빈곤: 빈곤을 넘어서 상생과 복지로 가는 방안들』, 서울: 도서출판 세상의 거울.

20) Bauman, Z.(1998). "Work, consumerism and the new poor". Philadelphia: Open University Press.

서 존엄성이나 존중은 받을 수 없게 되며<sup>21)</sup>, 그들의 미래는 희망이나 더 나은 삶에 대한 기회 실현을 기대할 수 없게 됨으로써 일반계층으로부터 취약계층에 대한 인간으로서의 존엄성을 존중받기는커녕, 사회적 차별까지 당할 소지가 더욱 크다고 하겠다.

### III. 확장된 취약계층의 개념과 건강의 관계

최근의 경우 재난(안전)<sup>22)</sup>, 기후변화<sup>23)</sup>, 주거<sup>24)</sup>, 정보 등의 사회적 위험과 혼합된 용어로서 사용되고 있는 추세를 보이고 있다. 법령 중에서는 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조<sup>25)</sup> 및 제31조의2에서 ‘안전취약계층’을, 「농림축산식품분야 재정사업관리 기본규정」 제2조에서는 ‘정보취약계층’을 사용하고 있었다. 이러한 개념들은 기존의 사회와 문화의 주류 집단에서 벗어나 있는 집단은 물론이고, 그러한 집단에 대한 부정적 영향을 미칠 수 있는 사회적 위험 요인을 의미하는 개념으로서 확장되는 측면이 있다.

이는 취약계층의 개념에 대해 그동안 학술적인 측면에서 정의함에 있어 세 가지의 차원이 고려되고 있다. 첫 번째는 개인적 속성 또는 사회적 위치이며, 두 번째는 생애 과정이다. 그리고 세 번째는 사건(사고)인데, 이러한 세 가지 차원이 병행적으로 적용되면서<sup>26)</sup> 개념에 대한 확장성이 나타난다. 첫 번째의 차원이 전통적으로 사회적으로 소외되거나 약세에 있는 계층을 중심으로 접근

21) Schenk, M. & Moser, M.(2010). 앞의 책, p.28.

22) 양기근·서민경, “재난안전취약계층의 재난취약성과 재난복원력 연구: 재난안전취약계층의 복원력 지원체계 비교분석”, 한국융합과학회지(제8권 2호), 2019; 송영지·최송식, “재난취약계층 노인의 재난 후 사회적응 영향 요인”, 인문사회 21(제11권 6호), 2020.

23) 최경호, “기후변화취약계층 지원을 위한 법·정책적 과제”, 법학논집(제22권 3호), 2018.

24) 박금령·최병호, “주거취약계층의 주관적 건강 수준과 삶의 만족도: 최저주거기준 미달 가구와 비주택 거주 가구를 중심으로”, 보건사회연구(제39권 2호), 2019.

25) “어린이, 노인, 장애인, 저소득층 등 신체적·사회적·경제적 요인으로 인하여 재난에 취약한 사람을 말한다.”

26) 방하남·강신옥, 앞의 연구보고서, 2012.

되었다면, 두 번째와 세 번째의 차원이 더욱 중요시되는 현대 사회에서 생애과정 상 어쩔 수 없이 발생하게 되는 사회적 문제와 질병, 산업재해, 실업(실직) 등의 예기치 않은 사고 등의 사회적 위험에 밀접하게 관련 있는 계층으로 확장되는 측면이 있다.

취약하거나 취약한 그룹은 건강과 관련된 대부분의 연구에서 언급되고 있다.<sup>27)</sup> 취약계층은 건강이 좋지 않다는 것이다. 즉, 거의 모든 취약계층은 병에도 잘 걸리며 중증환자가 많다. 질병 등에 처하게 될 확률 역시 일반계층보다 높고, 기대수명도 현격히 떨어진다. 실제로, 정신분열이나 우울증, 두통, 불안, 신경과민, 피로와 무기력 증세와 같은 질병들에서는 뚜렷한 격차가 나타난다.<sup>28)</sup> 소음과 건강 및 빈곤과 관련된 취약계층에 대한 연구에서는 어린이, 노인, 만성 질환자 및 청각 장애가 있는 사람들이 첫 번째 그룹으로서 발표되었으며, 민감한 사람, 교대 근무자, 정신분열증 또는 자폐증 등의 정신질환자, 이명을 앓고 있는 사람, 태아와 신생아 등이 두 번째 그룹이라고 하였다.<sup>29)</sup> 또한, 빈곤과 건강의 관계에 관한 연구에서도 소득이 줄고 생계가 더욱 힘들어지는 상황은 건강관리 및 예방 측면에서 문제점이 생길 수 있다고 하였다. 즉, 경제 위기는 경제적 안전성이 낮아질 뿐만 아니라 사회적 인간관계 및 가족관계가 악화 되어 우울증 및 다른 질병이환율을 높일 수 있다는 것이다.<sup>30)</sup> 이러한 확장된 취약계층의 개념이 건강과 관련된 개념으로서 나타나고 있는 것은 또한 유럽 인권 재판소 판례법에서도 확인할 수 있다.<sup>31)</sup>

경제적 자원의 소유 및 분배는 어떠한 사회 안에서 그 사회의 구성원들을 위치시킴에 있어 중요한 역할을 담당하게 된다. 이때, 사회의 구성원 중 개인 또

27) Kamp, I V. & Davies. H.(2013). "Noise and health in vulnerable groups: A review". Noise and health(vol.15, No.64).

28) Schenk, M. & Moser, M.(2010). 앞의 책.

29) Kamp, I V. & Davies. H.(2013). 앞의 논문.

30) 변화순, 앞의 연구보고서, 2010, 40면.

31) Peroni, L. & Timmer, A.(2013). "Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law". International Journal of Constitutional Law, (Vol.11, No.4).



는 가족(가구)이 소유하고 있는 자원의 수준과 종류 등에 따라 서열화된 일정한 집단을 계층이라 한다.<sup>32)</sup> 즉, “동일하거나 비슷한 정도의 최소가치를 향유하는 사람들의 집단, 또는 그에 따라 비슷한 사회적 평가를 받는 사람들의 범주를 가리키는 것”<sup>33)</sup>이 계층이라고 할 수 있다. 취약계층의 개념 역시 우리 사회에서 사회복지정책 및 사회보장제도 측면에서 일정 수준의 삶의 생활을 향유하거나 다른 일반계층들로부터 비슷한 사회적 평가를 받고 있다. 따라서 건강취약계층의 개념도 사회보장제도, 건강보장제도, 보건의료정책 측면에서 비슷한 정책적 수혜를 받는 대상으로서 평가받을 수 있다.

이러한 사회적 평가들은 사람들이 함께 사는 사회라면 어느 곳이든, 또한 어느 시기가든 간에 불평등으로 야기될 수밖에 없다. 취약계층의 개념에는 사회구조적으로 결과에 대한 불평등이 있을 수도 있고, 기회에 대한 불평등이 나타날 수 있다는 의미도 있다.<sup>34)</sup> 결국, 우리 사회는 다양한 계층들이 공존하고 있음에도 불구하고, 일정한 계층은 취약계층으로 위치하게 될 수 있는 사회구조적 불평등을 갖고 있음에 따라 불평등하게 분배된 자원은 결국 보건의료 혜택 등의 다른 생활로 이어질 수 있는 문제가 있다.<sup>35)</sup> 즉, 취약계층이 우리 사회에서 구성원들 중 그 비율이 많아진다는 것은 경제적 자원에 따른 보건의료를 더 더욱 가지기 어렵게, 또는 이용하기 어렵게 되거나 보건의료서비스를 적정히 받지 못하게 되는 이른바 ‘심화된 불평등한 사회’로 나아갈 수 있는 것이다. 나아가, 경제적 차원을 넘어 사회적으로, 정치적으로도 심각한 사회문제가 되고, 사회적 갈등으로 확대될 수 있다.

32) 홍두승·구해근, 『사회계층·계급론(제2판)』, 서울: 다산출판사, 2001.

33) 김선희·김현준·진윤아, “계층과 공공서비스 인식의 구조적 관계”, 정부학연구(제23권 3호), 2017.

34) Zhuang, J.(2011), “Poverty, Inequality, and Inclusive Growth in Asia: Measurement, Policy Issues, and Country Studies”, London: Anthem Press, & Mandaluyong City: Asian Development Bank.

35) 김선희·김현준·진윤아, 앞의 논문, 2017.

## IV. 건강취약계층 개념에 대한 법적 문제점

### 1. 법률 용어로서 건강취약계층과 보건의료 취약계층

사회보장의 실현 측면에서 건강 및 보건의료 등과 관련된 법률에서는 건강 상태의 유지 및 보건의료서비스를 제공받는 것 등에서 국가의 지원이 필요한 계층 또는 집단에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

첫째, 「국민건강증진법」에서 건강취약계층이라는 개념을 사용하고 있다. 「국민건강증진법」 제4조 제2항 제4의2호에서는 “아동·여성·노인·장애인 등 건강취약 집단이나 계층”으로 규정되어, 비록 건강취약계층에 대한 정의는 없지만, 아동, 여성, 노인, 장애인 등을 건강취약계층의 범주로 정하고 있는 것이다.

둘째, 「보건의료기본법」, 「공공보건의료에 관한 법률」 등의 법률에서는 보건의료 취약계층이라는 개념을 사용하는 있다. 「보건의료기본법」 제15조 제2항 제7호 및 제45조 제1항에서는 각각 “노인·장애인 등 보건의료 취약계층”으로 규정하고 있는데, 앞의 건강취약계층이라는 용어와 마찬가지로 비록 그에 대한 정의는 없지만,<sup>36)</sup> 노인, 장애인 등을 그 범주로 정하고 있는 것이다. 그리고 동법 제13조의2 제1항 제4호<sup>37)</sup>에서는 ‘보건의료 취약계층’에 노인, 장애인뿐만 아니라, 임산부, 어린이 등을 추가로 포함하고 있다. 또한, 「공공보건의료에 관한 법률」 제2조 제2항 제2호 나목<sup>38)</sup>에서도 “보건의료 보장이 취약한 계층”으로 규정하고 있으며, 제7조 제1항 제1호에서도 “의료급여환자 등 취약

36) 다만, 동법 제45조 제2항에서는 “농·어업인 등의 건강을 보호·증진하기 위하여”라고 규정되어 있어, 노인, 장애인 등과 달리 농·어업인 등에게는 건강취약계층이라는 측면에서 접근하고 있다.

37) “기후변화가 노인·장애인·임산부·어린이 등 보건의료 취약계층의 건강 및 생활 등에 미치는 영향”.

38) 2. “공공보건의료사업”이란 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 보건의료 공급이 원활하지 못한 지역 및 분야에 대한 의료 공급에 관한 사업

나. 에 대한 의료 공급에 관한 사업

다. 발생 규모, 심각성 등의 사유로 국가와 지방자치단체의 대응이 필요한 감염병과 비감염병의 예방 및 관리, 재난으로 인한 환자의 진료 등 관리, 건강 증진, 보건교육에 관한 사업

라. 그 밖에 국가가 관리할 필요가 있는 보건의료로서 보건복지부령으로 정하는 사업.

계층”으로 규정하고 있어, 결국 보건의료 공급이 원활하지 못한 지역에 살고 있거나, 소득이 없어 보건의료를 공급받지 못하는 저소득층을 보건의료 취약계층의 범주로 포함하고 있는 것이다.

셋째, 이러한 두 가지의 용어와 달리, 「국민건강보험법」 제3조의2 제2항 제7호<sup>39)</sup>에서는 ‘취약계층’이라는 용어로 사용함으로써 이 용어가 의미하는 목적이나 수단, 또는 그 대상이 불명확하게 규정되어 있다고 볼 수 있다.

## 2. 법률 용어의 문제점

이렇게 구분된 법률적 용어들은 기존의 (사회)취약계층이 되는 노인, 장애인, 아동, 여성 등과 비슷한 측면이 있지만, 각각에서 의미하는 ‘취약’의 조건과 그것에 대한 사회보장의 목적은 첫 번째로 다르며, 두 번째는 사회보장의 목적에 따라 정책의 실질적 수혜 대상이 다르다는 차이점이 발생한다.

우선, 건강취약계층에서 사용하는 건강은 질병 예방, 치료 및 재활, 영양개선, 재활운동, 보건교육 및 건강생활의 실천 등을 통해 통하여 최선의 건강상태를 유지할 권리와 함께 보건의료서비스를 받지 못할 수 있거나 못하는 상태인 것을 포함한다고 보아야 할 것이다. 이는 건강권에 대해 법률적으로 정의하고 있는 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」<sup>40)</sup>과 「보건의료기본법」<sup>41)</sup>과도 같은 맥락이다. 이러한 건강권은 결국 정책적으로, 학술적으로 논의되어 왔던 건강보장의 목적을 위한 것이라고 할 수 있다. 이때 건강은 육체

39) “취약계층 지원에 관한 사항”.

40) “질병 예방, 치료 및 재활, 영양개선, 재활운동, 보건교육 및 건강생활의 실천 등에 관한 제반 여건의 조성을 통하여 최선의 건강상태를 유지할 권리를 말하며, 보건과 의료서비스를 제공받을 권리를 포함한다.”(제3조 제2호).

41) 제10조 제1항에서는 “모든 국민은 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 바에 따라 자신과 가족의 건강에 관하여 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.”고, 제2항에서는 “모든 국민은 성별, 나이, 종교, 사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 자신과 가족의 건강에 관한 권리를 침해받지 아니한다.”고 규정되어 있다. 또한, 동 법 제32조부터 34조까지는 이러한 건강권의 대상으로서 여성과 어린이, 노인, 장애인으로 규정하고 이들의 건강을 증진하기 위해 국가와 지방자치단체가 정책을 추진해야 한다고 하였다.

적, 정신적, 그리고 사회적 차원으로 구성되는데, 이러한 세 가지 차원이 각각 기능을 최대화하는 상태를 이상적 상태의 건강<sup>42)</sup>이라고 하며, 건강보장제도를 통해서 가능한 것이다. 이렇듯, 건강취약계층에서는 건강 상태를 유지하는 권리뿐만 아니라, 그 권리를 위해 필요한 보건과 의료서비스를 제공받을 권리까지 포함하고 있는 것이다. 결과적으로 건강에 대해 취약한 계층은 전통적인 사회취약계층인 노인, 장애인, 아동, 여성 등과 거의 같게 규정될 수 있다.

반면, 보건의료 취약계층에서 사용하는 보건의료는 ‘현재’의 건강상태에서 보건의료 또는 보건의료서비스를 받기 어렵거나 제약이 있는 가능성이 있는 것을 포함한다고 보아야 할 것이다. 보건의료에서 의료란 자연과학적 접근에 의해 질병이 있는 개체를 대상으로 치료하는 행위로 보는 협의적 개념이고, 이보다 더 큰 개념이 보건의료로서 정의되고 있다.<sup>43)</sup> 즉, 보건의료는 사회과학적 접근이 가미되어 인간집단을 대상으로 질병을 예방하고 치료하는 행위로 정의되고 있다. 또한, “한 국가 내에서 의료지식과 기술을 이용하여 건강의 증진 및 질병 예방, 질병의 치료, 만성질환자 및 장애인에 대한 간호, 임종서비스, 공중보건의 제공 그리고 관련 행정 등을 목적으로 하는 개인과 기관의 활동”<sup>44)</sup>으로서 보건의료가 정의되기도 한다. 결과적으로 보건의료에 대해 취약한 대상은 앞의 건강취약계층 외에도 임산부 등으로 포함하는 것으로 그 대상을 넓힐 수 있다. 즉 이러한 보건의료인 등이 행하는 모든 활동으로부터 보건의료의 재화형태를 받는 것에서 어렵거나 힘든, 받지 못하는 대상뿐만 아니라 지역 등으로 까지 넓어지게 되어 건강취약계층과는 다를 수 있다.

요약하면, 건강취약계층을 위한 건강보장제도는 건강한 수준에 이르도록 하는 사회적 기회를 보장하는 반면, 보건의료 취약계층을 위한 의료보장제도는 건강수준과의 연관성이 아닌 보건의료에 대한 접근을 보장하는 것을 목표

42) 김병환·윤병준·윤치근·이준협, 『건강보험의 이론과 실제(제3판)』, 서울: 계축문화사, 2006, 49-50면.

43) 김병환·윤병준·윤치근·이준협, 위의 책, 2006, 49-50면.

44) 이준영, “의료보장정책”, 강욱모 외, 『21세기 사회복지정책』, 서울: 청목출판사, 2010.

로 하는 차이가 있다. 때문에<sup>45)</sup> 보건의료를 보장한다고 해서 건강이 보장되는 것은 아니라고 주장<sup>46)</sup>하는 것과 같이 두 용어를 각각 사용하는 법률과 정책들로 인해서 건강 및 보건의료에 관한 사회보장제도 안에서 사각지대가 발생할 수 있다.

## V. 건강취약계층에 대한 건강보장 개선 방안

### 1. 건강취약계층에 대한 개념 확대와 법률적 용어의 포괄성

변화하는 사회현상에 따라 앞으로 우리 사회는 다양한 관점에서 취약계층에 대한 보호와 지원 등을 하는 방안이 논의되고 있다. 이미 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 교육적, 주거적으로 생활영역에서 취약한 계층에 대해 보호가 요구되고 있음을 감안하여 이들 취약계층이 법률적 개념에 포함되어야 하고, 그 외연도 확대해야 한다고 하는 주장이 있다.<sup>47)</sup> 마찬가지로, 건강취약계층은 법률로써 구체화될 때 비로소 정부에 의한 법률적 권리를 지원받을 수 있다.

현재 건강 또는 보건의료에 관련된 법률에서 건강취약계층의 대상을 선정한 이유는 불분명하다. 더구나 기준이나 범위는 명확히 없기 때문에 법률 간 서로 다르게 규정되어 있다. 심지어 장애인의 경우에는 건강취약계층과 관련된 법률을 독자적으로 갖추고 있는데, 왜 유독 장애인의 취약계층만에 한정되어 있어야 하는지도 불명확하다. 장애인뿐만 아니라, 노인, 저소득층 등의 취약계층도 건강보장 또는 의료보장의 문제는 민감한 사회적 과제이다. 노인 등도의료비의 증가에 따른 의료이용에 대한 부담감, 신사회적 위험과 복합된 보건의료의 미이용 또는 사각지대, 그리고 건강의 문제가 그들의 삶에서 절박한 위기

45) 김창엽, 앞의 책, 2009, 85-87면.

46) 김제선, 「노인 의료보장 사각지대 진입·탈출 요인 분석」, 박사학위논문, 서울시립대학교 대학원, 2011.

47) 배유진·최승원, 앞의 논문, 2017, 3-4면.

이며, 두려움을 함께 느끼고 있다는 것이다.

따라서 현재의 건강 상태를 유지하는 것뿐만 아니라, 앞으로의 건강의 증진을 위해서, 그리고 보건의료서비스를 받는데 제한이 있는 계층에 대한 보호 및 지원을 위해서 건강취약계층에 대한 법률적 정의를 확장된 개념이면서도, 포괄성 있게 해야 한다. 법률과 정책적으로 확장된 취약계층의 개념과 건강 및 보건의료가 결합된 개념이 필요하며, 유사 영역과 연계된 포괄적인 정의가 되어야 할 것이다.

또한, 그 법률의 목적에 따라서 취약계층을 선별하거나 보건의료(서비스) 등을 통해 지원하고자 하는 방법 등에 관한 법률적 내용이 설정되어야 할 것이다. 특히 보건의료서비스를 받기 어려운 취약 지역, 사회적 배제집단, 사회적 결핍집단 등 복합적으로 고려되는 다차원 분류방법의 개발이 필요하며, 보건소 단위 건강취약계층 분류, 관리대상 선정방법의 개발이 필요하다.<sup>48)</sup>

## 2. 통합적인 보건의료서비스를 위한 법률 간 체계성

사회보장체계는 단순히 의료 또는 보건의료, 국민건강보험 또는 의료급여 등의 단일 법 또는 제도(정책)로 구성된 것이 아닌 상호보완적으로, 그리고 단계적으로 체계화되어 있다. 이와는 대조적으로 건강취약계층 또는 보건의료 취약계층에 관련된 법률들은 국가 내지 공급자 중심의 법조문 및 내용으로 개별화, 단편화되어 있다고 하겠다. 이렇다 보니 수직적 칸막이 현상이 나타나, 보건의료서비스의 중복누수나 의료사각지대 등 비효율의 문제가 발생한다.

또한, 복지국가를 지향하는 속에서 제도 및 정책, 서비스 등을 뒷받침하는 다양한 법률들이 제정되고 있는데, 그 조문의 내용들은 목적·정의·기본원칙·국가책무·타 법률과의 관계 등의 총칙 규정을 두고, 계획 및 실태조사, 관련 기관과 위원회 및 그 구성 등의 행정조직과 작용 관련 규정을 주로 담고 있다. 물론, 개인의 권리실현 등과 관련된 규정을 두고 있으나 상세하거나 완성도 높

48) 최경호, 앞의 논문, 2018, 235면.

은 내용을 담고 있지는 못하다는 한계가 있다.<sup>49)</sup> 취약계층에 관한 내용을 담고 있는 법률이 여기저기로 흩어져 있는 상태라고 평가할 수 있다.

확장된 취약계층의 범주에 따라 현대 복지국가는 사회적 위험을 규정하고 있고, 그에 대응하는 사회보장제도를 시행하고 있는 것이다. 질병은 사회적 위험들 중에서도 매우 불확실한 위험이다. 또한, 질병에 따른 사회적 손실은 그 개인이나 가족뿐 아니라 사회적으로도 막대한 피해를 준다. 철저한 예방을 하더라도 만약 질병에 걸리게 된다면 소득 중단 또는 의료서비스를 이용할 수 없게 되거나, 치료비용에 대한 부담이 클 수 있다. 개인적으로도, 사회적으로도 어떠한 대비를 하지만, 그 방법에 있어서는 차이가 있기 마련이다.

때문에 이상적인 건강 상태를 유지하거나, 질병을 적절하고 적당히 치료받기 위해서는 통합적인 보건의료서비스가 필요하다. 즉, 건강취약계층과 관련된 법률들은 수요자 관점에서 권리실현을 위한 법률 조문들이 체계적으로 규정되어야 하고, 그에 따른 권리강화를 위한 통합적인 보건의료서비스와 관련된 내용을 담는 방향으로 개정되어야 한다. 이러한 통합성과 포괄성이 담긴 관련 법률들을 통해 건강에 취약한 계층이든, 보건의료 이용에 취약한 계층이든 간에 건강보장을 지원하거나 보호할 수 있게 된다. 이것이 곧 개인화 서비스를 위한 통합 건강보장제도와 이를 위한 제 공급주체의 기능분담을 뒷받침하는 소위 통합 건강취약계층의 권리를 보호하는 것이다.

### 3. 건강취약계층을 보호하기 위한 맞춤형 정책 및 인적 역량 강화

현행 법률들에서는 건강취약계층 대상의 범위가 광범위하여 선택 및 집중의 효율적인 건강보장제도 또는 보건의료정책을 추진하는 데에는 한계가 있다. 관련 법률 간의 차이로 인해 건강취약계층을 보호하거나 지원하기 위한 맞춤형 정책을 시행하기 어려운 것이 사실이다. 이제는 코로나19 등으로 인해 우리 사회는 궁극적으로 건강 또는 보건의료에서 취약한 계층을 대상으로 선제

49) 배유진·최승원, 앞의 논문, 2017, 10면.

적이고 예방적인 차원에서의 집중적인 정책적 지원을 할 시점에 있다.

따라서 실질적 대응 사업 발굴로 취약계층 특성을 고려한 맞춤형 대책을 추진할 필요가 있다. 또한, 분절적으로 제공되는 보건의료를 통합하여 융합적인 건강 및 보건의료 서비스를 지향해야 하는데, 이를 위해서는 현재 다양한 보건의료인들 간에 융합할 수 있는 서비스 역량을 강화하는 정책이 시급하다.

## VI. 결론

기존의 건강 또는 보건의료와 관련된 정책은 각 사업단위가 공급자 중심으로 제공되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 이러한 이유로 우리 사회의 취약계층에 해당하는 노인, 장애인 등의 보건의료 또는 보건의료서비스가 필요한 사람들이 건강을 유지하거나 실제로 그러한 보건의료의 재화를 제공받거나 이용하는 데 있어 실효성이 미흡하고 그 서비스로부터 중복 및 누락되는 사례가 발생하고 있다는 지적이 있어 왔다.

이에 정부는 관련 법률에서 이들에 대한 규정을 기존의 (사회)취약계층이라는 개념에다가, 건강 또는 보건의료를 추가해 확장된 취약계층의 개념으로서 건강취약계층 또는 보건의료취약계층으로 사용하고 있다. 하지만 여전히 그 용어가 혼용되고 있고, 개념에 대해 포괄성이 부족할 뿐만 아니라, 그 대상을 어떻게 선정하였고 통합적으로 지원해야 하는지 등에 불분명한 측면이 여전히 한계로 지적될 수 있다.

최근 코로나19 등으로 인해 건강 위협에 대한 민감성이 높은 시기에 국민 중에서도 건강 또는 보건의료에 취약한 계층에 대한 사회보장은 중요하다. 본 연구에서는 이를 개선하기 위한 방안으로서 건강취약계층에 대한 개념 확대와 법률적 용어의 포괄성, 통합적인 보건의료서비스를 위한 법률 간 체계성, 건강취약계층을 보호하기 위한 맞춤형 정책 및 인적 역량 강화 등을 제안하였다.



[ 참 고 문 헌 ]

「공공보건의료에 관한 법률」

「국민건강보험법」

「국민건강증진법」

「보건의료기본법」

「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」

「헌법」

김병환·윤병준·윤치근·이준협, 『건강보험의 이론과 실제(제3판)』, 서울: 계축문화사, 2006.

김선희·김현준·진윤아, “계층과 공공서비스 인식의 구조적 관계”, 『정부학연구』 제23권 3호, 2017.

김제선, 「노인 의료보장 사각지대 진입·탈출 요인 분석」, 박사학위논문, 서울시립대학교 대학원, 2011.

김창엽, 『건강보장의 이론』, 서울: 한울아카데미, 2009.

류지영·김미진, “소의계층 영재, 일반영재, 일반학생들의 자아존중감과 삶의 만족도 비교”, 『교육문화연구』 제25권 5호, 2019.

박금령·최병호, “주거취약계층의 주관적 건강 수준과 삶의 만족도: 최저주거기준 미달 가구와 비주택 거주 가구를 중심으로”, 『보건사회연구』 제39권 2호, 2019.

방하남·강신욱, 『취약계층의 객관적 정의 및 고용과 복지를 위한 정책 방안 연구』, 경제사회발전 노사정위원회, 2012.

배유진·최승원, “취약계층 권리보호에 관한 고려요소와 지향점: 통합 지식관리 시스템 구축을 중심으로”, 『법학논집』 제21권 4호, 2017.

변화순, 『경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안: 젠더적 관점의 Human New Deal 정책(총괄보고서)』, 한국여성정책연구원, 2010.

송영지·최송식, “재난취약계층 노인의 재난 후 사회적응 영향 요인”, 『인문사회 21』 제11권 6호, 2020.

양기근·서민경, “재난안전취약계층의 재난취약성과 재난복원력 연구: 재난안전

- 취약계층의 복원력 지원체계 비교분석”, 『한국융합과학회지』 제8권 2호, 2019.
- 이준섭·이진국, 『사회적 취약계층에 대한 권리보호 및 지원체계 구축을 위한 법 제 정비 연구』, 법제처, 2012.
- 이준영, “의료보장정책”, 강옥모 외, 『21세기 사회복지정책』, 서울: 청목출판사, 2010.
- 최경호, “기후변화취약계층 지원을 위한 법·정책적 과제”, 『법학논집』 제22권 3호, 2018.
- 헌재 2003. 5. 15. 2002헌마90, 판례집 15-1, 581, 600-601.
- 홍두승·구해근, 『사회계층·계급론(제2판)』, 서울: 다산출판사. 2001.
- Bauman, Z.(1998). “Work, consumerism and the new poor”. Philadelphia: Open University Press.
- Kamp, I V. & Davies. H.(2013). “Noise and health in vulnerable groups: A review”. Noise and health (vol.15, No.64).
- Peroni, L. & Timmer, A.(2013). “Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law”. International Journal of Constitutional Law (Vol.11, No.4).
- Schenk, M. & Moser, M.(2010). 문병호·원당희 옮김, 『친의 얼굴을 가진 빈곤: 빈곤을 넘어서 상생과 복지로 가는 방안들』, 서울: 도서출판 세상의 거울.
- Zhuang, J.(2011). “Poverty, Inequality, and Inclusive Growth in Asia: Measurement, Policy Issues, and Country Studies”, London: Anthem Press, & Mandaluyong City: Asian Development Bank.

[국문초록]

## 건강취약계층의 개념과 법적 문제점, 그리고 건강보장을 위한 방안

김제선(백석예술대학교 보건복지학부, 교수)

본 연구는 ‘코로나19’로 인한 팬데믹 상황에서 우리 사회의 건강취약계층의 건강보장을 위한 법적 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 첫째, 기존의 (사회)취약계층 의미를 살펴본 뒤, 건강이라는 사회적 위험을 연계하여 확장된 개념으로서 건강취약계층을 비판적으로 고찰하였다. 취약계층이라는 용어는 전통적인 관점에서 노인, 장애인, 여성 등의 계층과 낮은 소득 등으로 인한 생활능력이 없는 조건, 이를테면 저소득층의 기준을 모두 충족하는 개념으로서 사용되었던 경향이 있다. 건강취약계층의 개념은 이러한 취약계층의 개념이 건강 위협 등 사회적 위험 등과 연계되어 확장된 개념으로 나타나고 있는 최근의 동향을 반영하고 있다는 점에서 의의가 있다. 둘째, 법률상 건강취약계층과 함께 보건의료 취약계층이라는 용어가 사용되면서 나타나는 문제점을 살펴보았다. 두 용어를 각각 사용하는 법률과 정책들로 인해서 건강 및 보건의료에 관한 사회보장제도 안에서 사각지대가 발생할 수 있는 문제점이 있었다. 셋째, 건강취약계층에 대한 건강보장을 위한 법률적 개선 방안들을 제시하였다. 건강취약계층에 대한 개념 확대와 법률적 용어의 포괄성, 통합적인 보건의료서비스를 위한 법률 간 체계성, 건강취약계층을 보호하기 위한 맞춤형 정책 및 인적 역량 강화 등을 제안하였다.

주제어 : 건강, 보건의료, (사회)취약계층, 건강보장, 의료보장

## Concepts and Legal Problems Related to the Health-vulnerable Class, and Measures to Ensure Health

Kim, JESUN

*Assistant professor, Division of Health & Welfare, Baekseok Arts University*

### =ABSTRACT=

The purpose of this study is to present a legal improvement plan for health protection of the health-vulnerable class in our society in the 'COVID-19'. The contents of the first study examined the meaning of the existing (social) vulnerable class, and then critically considered the health-vulnerable class as an expanded concept in connection with the social risk of health. The term “vulnerable class” tends to have both meaning as the traditionally marginalized class such as the elderly, the disabled, and women, as well as the condition of having no ability to live due to low income, such as the low-income class. The concept of the health-vulnerable class is meaningful in that it appears as a recently expanded concept as it is linked to the concept of the vulnerable class and social risks such as health threats. The content of the second study looked at the problems that appeared when the health-vulnerable class was used together with the health care-vulnerable class in laws. Due to the laws used in both terms, there was a problem that the social security system related to health and health care could create blind spots. The contents of the third study suggested legal improvement directions for social security measures for health for the underprivileged.

Keyword : Health, Health Care, (Social) Vulnerable Groups, Health Insurance, Medical Insurance