

---

# 한국사회 여성빈곤과 빈곤대책

김안나\*

본 연구는 여성빈곤을 경제·제도·가족구조적 영역에서 발생하는 여성 차별적인 구조에 기인한다고 파악하고, 이를 성차별적인 노동시장구조, 남성 주도적인 사회보장정책, 가부장적 가치에 기반을 둔 가족생활구조를 중심으로 분석하고 있다.

외환위기 이후 심화된 여성의 빈곤화 현상은 구조 조정시 우선적으로 해고되었던 여성실직자의 증가와 최근 경기악화로 인해 여성의 구직이 더욱 어렵게 됨으로써 악화되고 있는 실정이다. 1999년 이후 경제성장률과 실업률은 회복되어 왔으나 여성 빈곤계층의 비중은 감소하지 않고 있으며 이는 최근 증가하고 있는 이혼 및 가족해체 등으로 인해 생계의 위협을 느끼는 여성의 증가로 더욱 심화되고 있다. 그러나 현실은 여성의 빈곤화에 대한 정확한 실태파악도 되어있지 않고, 원인 역시 파악되고 있지 않아 여성의 빈곤화가 가지는 다양한 원인에 기초한 성 인지적 빈곤정책 제안이 어려운 실정이다.

따라서 본 연구는 여성빈곤 극복을 위해 우선적으로 요구되는 기본정책 및 추후 검토과제를 마련하여 각 영역별 빈곤원인의 발생경로를 체계적으로 살펴보고 이를 차단함으로써 여성빈곤 전반에 대한 탈빈곤정책 뿐만 아니라, 다양한 여성빈곤계층 각각의 욕구를 최소한 충족시킬 수 있는 '맞춤형 빈곤 대책' 수립에 집중하고자 한다.

**주요용어: 여성빈곤, 성차별 구조, 성 인지적 빈곤정책**

---

\* 한국보건사회연구원 부연구위원

## I. 들어가는 말

빈부격차의 문제는 항상 존재하는 것이지만, 여성의 빈곤문제는 노동시장에서의 성차별, 사회보장체계에서의 불평등한 지위, 가부장적인 가족구조 및 보살핌 노동에 대한 가치평가 절하 등 다양한 여성차별적인 사회구조들과 연동되어 더욱 심각한 상황이다. 이와 같은 빈곤의 여성화(feminization of poverty) 현상은 특정 지역만의 문제가 아니라 전 세계적으로 나타나고 있는 현상으로서 국제적으로도 최대의 관심사가 되고 있다. 이는 1995년 개최된 제4차 세계여성회의가 북경행동강령에서 여성 빈곤 문제를 12개 주요 관심분야 중 최우선 관심부문으로 채택하는 등 유엔을 중심으로 여성의 빈곤문제를 핵심 주제로 부각하고 있는 상황에서도 잘 알 수 있다.

우리나라에서 여성빈곤을 포함해 빈곤문제가 전반적인 사회문제로서 심각히 대두된 것은 1997년 말 외환위기 이후이다. 이는 30여년 간 지속된 고도성장으로 인해 과거 정부의 특별한 복지정책에 대한 노력 없이도 경제성장에 따른 빈곤의 감소가 분배의 문제를 저절로 해결하는 부문이 있었기 때문이다<sup>1)</sup>.

외환위기 이후 심화된 여성의 빈곤화 현상은 구조조정시 우선적으로 해고되었던 여성실직자의 증가와 최근 경기악화로 인해 여성의 구직이 더욱 어렵게 됨으로써 점차 악화되고 있는 실정이다. 1999년 이후 경제성장률과 실업률은 회복되어 왔으나 여성 빈곤계층의 비중은 감소하지 않고 있으며 이는 최근 증가하고 있는 이혼 및 가족해체 등으로 인해 생계의 위

협을 느끼는 여성의 증가로 더욱 심화되고 있다.

‘빈곤의 여성화(feminization of poverty)’라는 용어는 1970년대 미국 사회에서 빈곤이 급속도로 여성의 문제로 되어가는 것을 관찰한 Pearce에 의해 처음 사용되었다. Pearce(1978)는 미국 16세 이상 성인빈민의 3명 중 2명이 여성이며, 노인빈민의 70% 이상이 여성이고, 빈곤가구의 절반 이상이 여성가구주 가구임을 밝히면서 빈곤 인구의 대다수를 차지하는 것은 여성이며 여성이 곧 빈곤화되어가고 있다는 것을 실증적으로 보여주었다.

또한 Millar(1996)는 빈곤의 위험이 양성 간에 차별적으로 부과되는 빈곤의 성영역(gender dimension of poverty)을 구성하고 있음을 지적하였다. 성별분업 현상에 의한 여성들의 상대적 소외가 노동시장에 대한 접근, 가족내 여성의 역할, 사회보장체계 등에서 지속적으로 고착·진행되어 궁극적으로 여성들을 경제적으로 의존케 한다는 것이다. 이는 남성과 여성을 생계부양자와 가사와 육아책임으로 성별 분업화하고 남성부양자의 부재가 곧 여성으로 하여금 경제적 자원의 상실을 의미함으로써, 결과적으로 여성가구주 가구의 빈곤을 심화시키는 주 원인이 되는 것이다(석재은 외 2003).

이러한 노동시장에서의 여성의 주변적 지위와 여성의 육아와 가사의 우선적 책임 및 보살핌 노동 등으로 인해 여성의 노동시장 진입자체가 어려운 실정이다. 또한 진입을 하더라도 불안정한 지위나 근로조건 및 육아 등으로 인해 잦은 이탈을 경험하거나 재진입이 어려워 여성의 경제적 독립을 어렵게 하고 빈곤을 심화시키는 구조적 요인이 되고 있는 것이다.

또한 사회보험이 우선적으로 기초가 되는 사회보장제도 역시 노동시장의 활동을 전제로 설계되어 있기 때문에 노동시장 자체의 불평등 구조가 사회보장제도에 그대로 반영됨으로써 여성이 사회보장수혜에서 불평등한 지위에 놓이게 되는 것이다.

최근에는 빈곤에 대한 논의가 물질적 개념을 넘어서 비물질적 개념을 포괄하는 다원적인 관점에서 보다 포괄적인 개념으로 발달하면서 여성빈

1) 이는 1993년 세계은행에서 발간한 보고서에서 한국을 성장과 분배를 조화시킨 성공적 사례로 소개한 예로서도 볼 수 있다.

곤 문제도 경제적 측면 이상의 사회구조적인 불평등 문제로 접근해야 함이 강조되고 있다. '여성빈곤'이란 소득과 소비로 측정되는 경제적 측면뿐만 아니라 사회·심리적 취약성과 기회에 대한 제한된 접근성 등 총체적인 삶의 모습을 포괄하는 개념이며, 아직도 우리사회의 사회제도 속에 남아있는 성차별적 속성들이 그들의 삶을 규제 또는 억압한 결과로 나타난다는 것이다(박영란 외, 2003).

따라서 빈곤의 여성화 현상을 설명하는 이론적 논의들에서도 제시되는 바와 같이 여성의 빈곤문제는 가부장적인 사회구조 및 사회관계, 성차별적인 노동시장 구조, 이원화된 가부장적 복지체계 등의 다양하고 복합적인 원인에 기인하므로 이를 해결하기 위해서는 다차원적이고 통합적인 시각에서 접근할 필요가 있다. 이러한 접근은 빈곤과 성(gender)의 구조적 관계에 대한 개입의 중요성을 강조함으로써 성인지적 관점에서 여성빈곤의 근본적인 문제에 접근하는 것을 가능하게 한다.

그러나 현 한국의 현실은 여성의 빈곤화에 대한 실태뿐만이 아니라, 원인 역시 파악되고 있지 않아 여성의 빈곤화가 가지는 사회불평등 구조와 연관된 다양한 원인에 기초한 성인지적 빈곤정책 제안을 하지 못하고 있는 실정이다. 이는 우리나라의 빈곤연구가 그동안 성(gender)에 대한 고려보다는 계급간 불평등 문제에 초점을 두어왔기 때문이다. 이로 인해 우리나라에서 여성빈곤문제가 가시화된 것은 비교적 최근의 일로서 아직 여성빈곤의 정확한 실태를 파악하기 위한 구체적이고 심층적인 기초자료도 없는 실정이다. 우리나라의 여성빈곤에 대한 연구는 1980년대에 나타나기 시작해 1990년대 초반에 여성빈곤의 원인과 대책을 중심으로 활발해졌으며, 1990년대 후반부터는 여성실업문제가 여성빈곤 연구의 주된 관심사로 등장하였고, 2000년대부터는 빈곤여성의 자활문제에 대한 관심이 높아졌다(박영란 외, 2003).

그러나 대부분의 여성빈곤관련 연구들은 저소득 여성가구주 및 모자가정, 여성노인 등 대상별로 그들의 생활실태를 조명하거나 이들에 대한 자립방안을 제시하는 연구가 주류를 이루고 있으며, 생애 전 주기에 걸쳐 여

성들이 경험하는 빈곤문제나 빈곤원인에 관한 기초자료는 매우 부족한 상황이다(박영란·황정임, 2002). 이러한 맥락에서 현재의 빈곤정책 또한 저소득 여성들을 대상으로 한 부분적인 소득보장정책에 지나지 않고 있으며, 여성빈곤을 예방할 수 있는 다각적이고 통합적인 접근이 미약한 상황이다.

따라서 본 연구는 여성빈곤의 대상을 여성빈곤가구주로 정의하고, 여성빈곤은 경제·제도·가족구조적 영역에서 발생하는 여성차별적인 구조에 기인한다고 파악한다. 이에 각 영역별 빈곤 원인의 발생 경로를 체계적으로 살펴봄으로써, 여성빈곤 극복을 위해 우선적으로 요구되는 기본대책 및 추후 검토과제를 제시한다. 나아가 여성빈곤 전반에 대한 탈빈곤정책 뿐만 아니라 다양한 여성빈곤계층 각각의 욕구를 최소한 충족시킬 수 있는 '맞춤형 빈곤 대책'을 수립하고자 한다<sup>2)</sup>.

## II. 여성빈곤의 실태

### 1. 여성가구주의 빈곤화

최근의 경제위기, 가족해체 등으로 여성가구주는 계속적으로 증가하고 있으나, 여성가구주의 가구소득은 남성에 비해 여전히 낮은 수준을 유지하고 있다. 여성가구주의 비율은 지난 10년간 증가세를 계속하여 2004년에는 19.3%를 차지하고 있다(표 1 참조). 남·여성 가구주 평균소득을 비교한 성간 격차(gender gap)를 보면 여성가구주의 가구소득이 남성가구주 가구소득의 75%에 해당해 여전히 낮은 여성가구주의 소득수준을 보여주고 있다.

2) 이하 여성빈곤의 실태 및 원인에 관한 분석은 필자가 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회 근무 당시 작성한 미발간 정책제안서 "여성빈곤 종합대책"(2005)에 기초하여 작성되었다.

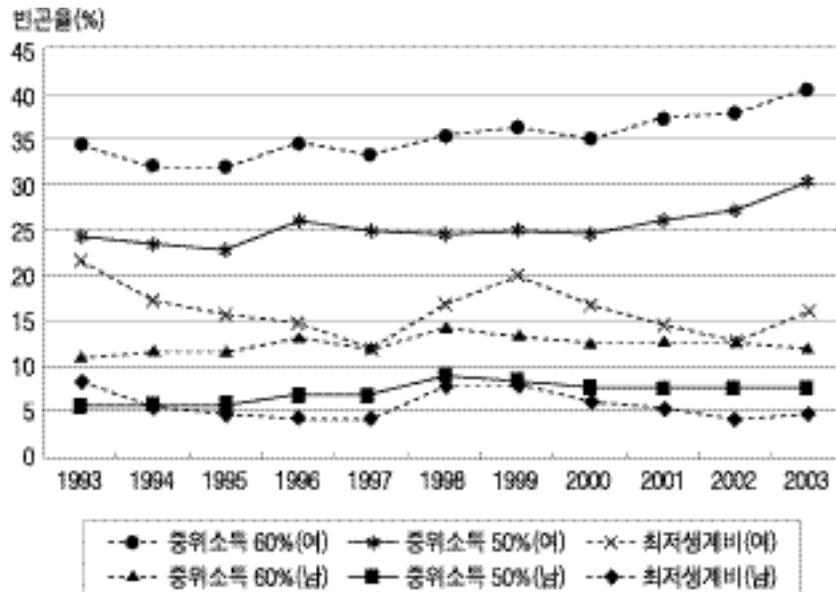
〈표 1〉 여성가구주 비율 추이

년도	1975	1980	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
비율(%)	12.8	14.7	15.7	16.6	18.5	18.7	18.9	19.1	19.3

자료: 경제활동인구조사(2004) 자체분석, 그 외 년도 통계청 발표자료 인용.

남·여 가구주간 소득격차는 노동시장 내 여성의 불안정한 고용조건과 맞물려 여성가구주의 빈곤화 현상을 초래한다. 그 결과 2000년 경제성장과 실업률이 한시적으로 회복된 이후 남성가구주의 빈곤율은 경제위기 이전의 수준으로 거의 회복된 반면, 여성가구주는 여전히 높은 빈곤율을 보여 주고 있다. (그림 1)은 기준이 되는 빈곤선을 최저생계비, 중위소득 50%/60%로 구분하여 남·여성 가구주의 빈곤율을 살펴본 그림이다. 각 해당 기준 별로 남·여성 가구주의 빈곤율을 대비해 보면, 일반적으로 여성

(그림 1) 남·여성 가구주 빈곤율 추이(1993~2003)



자료: 통계청, 『도시가계연보』, 각 연도 자체분석.

가구주는 남성가구주보다 빈곤에 처할 위험이 3배가량 높게 나타나고 있다. 또한 여성가구주 6명 중 1명은 최저생계비 이하의 생활을 하고 있는 실정이다. 모든 기준의 빈곤율에서 여성가구주는 남성보다 높은 빈곤율을 보이고 있으며, 2000년 이후 가구주의 성별 빈곤율 차이는 더욱 커지고 있다.

## 2. 빈곤여성 가구주의 인구·사회·경제적 특징

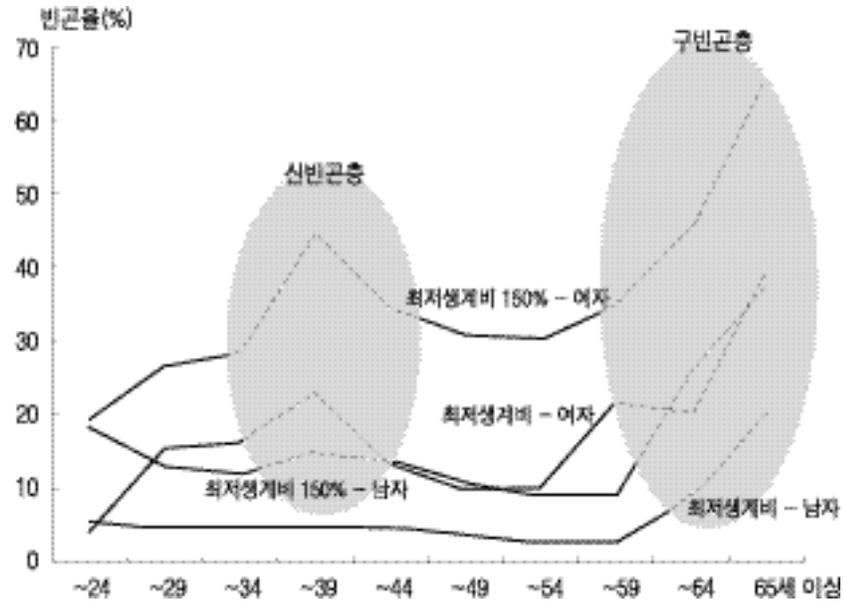
빈곤여성 가구주의 인구·사회·경제적 특징을 살펴보기 위하여, 성 및 연령별 빈곤율과 학력별, 고용상태별 빈곤 현황을 분석하였다.

먼저, 연령에 따른 남·녀 가구주의 빈곤율을 살펴보면 여성가구주의 경우 연령에 따라 양극점 모형을 띄고 있음을 알 수 있다. 연령에 따른 빈곤율은 가구주의 성별에 따라 차별성을 보이는데, 남성가구주의 경우 60세 이후 빈곤율이 증가하는 반면, 여성가구주는 30대 초반부터 말까지 빈곤율이 증가하다가 하락한 뒤 55세 이후 다시 증가하는 양극점 형태의 빈곤율을 보이고 있다. 이러한 30대의 높은 빈곤율은 외환위기 이후 신용불량, 이혼 등 가족해체로 인해 급속히 증가한 여성가구주들이 빈곤의 위험에 처하면서 신빈곤층의 한 축을 형성하고 있음을 추측할 수 있다. 또한 전통적 의미의 저학력·고령의 빈곤층에서는 남·녀 가구주를 불문하고 빈곤의 상황이 더욱 악화되고 있는데, 여성가구주의 경우 빈곤 상황이 남성보다 더욱 심각함을 알 수 있다.

이러한 여성가구주의 빈곤이 가장 심각하게 드러나는 것이 여성노인 단독가구의 증가로 인한 여성고령인구의 빈곤화이다. 한국사회 고령인구의 증가는 빠르게 진행되고 있는 중이며, 이에 따른 여성 고령화 현상 역시 더욱 가속화되고 있어 2004년 여성인구 중 65세 이상이 차지하고 있는 비율은 10.5%에 이르고 있는 실정이다.

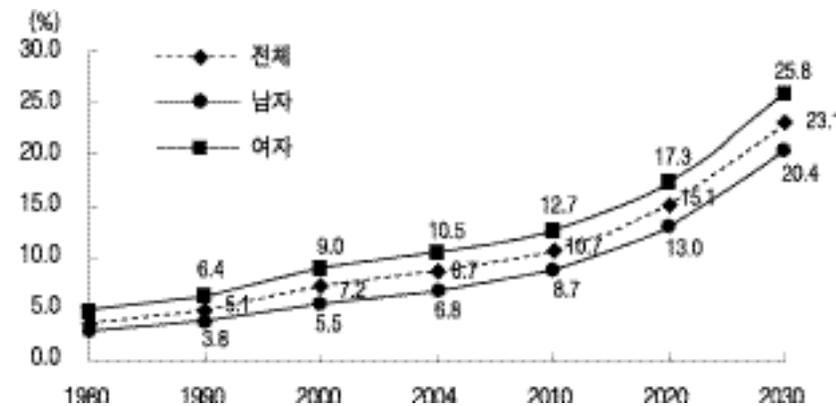
65세 이상 인구의 혼인상태는 남자의 경우 유배우 비율이 88%, 이혼 및 사별이 12%인데 반해, 여자는 유배우 비율이 36%, 이혼 및 사별이 64%로, 높은 여성노인 단독가구를 예상할 수 있으며, 이는 곧 여성노인들

(그림 2) 연령에 따른 남·녀 가구주의 빈곤율(2003)



자료: 도시가계조사(2003) 연간자료 자체분석.

(그림 3) 성별 고령인구 구성비 추이



출처: 통계청(2004) 『고령자 통계』, 4쪽.

이 빈곤의 위협에 노출되어 있음을 보여준다(통계청, 2004). 보건복지통계 연보에 의하면, 2004년 65세 이상 인구 중 기초생활보장 수급자는 352천명(약 8.4%)으로, 이를 성별로 살펴보면 남성이 5.4%(89천명), 여성이 10.5%(263천명)로 나타나 여성이 남성보다 약 두 배 가량 높은 수급률을 보이고 있는 것으로 나타나 여성노인가구의 빈곤이 심각함을 여실히 보여준다.

현대사회에서 빈곤으로부터의 탈출을 위해 가장 강조되는 것 중의 하나가 공적 교육을 통한 개인의 인적자본 증대이다(Shavit and Mueller 1998). 즉, 개인의 교육수준을 나타내는 학력은 개인이 처할 수 있는 각종 사회적 위협으로부터 개인을 방어하는데 긍정적인 역할을 함으로써 빈곤의 위협으로부터 개인을 보호하는 역할을 하고 있는 것이다. 먼저, 남·녀 가구주의 학력별로 빈곤율을 살펴보면 남·녀 공통적으로 저학력계층에 빈곤 가구주의 다수가 포진되어 학력이 낮을수록 빈곤위험에 더 많이 노출되어 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 학력이 가지는 방어의 역할은 성별로 다르게 나타나고 있다. 즉, 초등학교를 졸업한 남성가구주의 경우 대졸 남자보다 최저생계비 이하의 빈곤에 처할 위험은 7배 정도 높은 반면, 여성의 경우에는 3배 정도에 그치고 있다. 그리고 대졸여성이 최저생계비 이하의 빈곤에 처할 확률은 대졸 남성보다 4배나 높게 나타난다. 이는 빈곤의 방어벽이 되는 학력이 여성보다는 남성에게 더 강력하게 작용하고 있고, 여성가구주의 경우에는 전 학력층에 빈곤의 위협이 잠재되어 있음을 보여준다.

고용상태별로 본 남·녀 가구주의 빈곤율을 살펴보면, 여성가구주의 경제활동 상태가 매우 열악함을 볼 수 있다. 성별로 본 2004년 경제활동참가율은 남성가구주의 경우 92.2%, 여성가구주의 경우 73%로, 여성가구주 10명중 3명은 현재 경제활동에 참가하지 않고 있음을 보여준다. 여성가구주 100명 중 36명은 임시 및 일용직 근로자로 근로 중이고 상시근로자는 15명에 불과하다.

〈표 2〉 학력별로 본 남·녀 가구주의 빈곤율

	초등학교졸	중등학교졸	고등학교졸	전문대졸	대졸이상
최저생계비(남-A)	12.1	6.8	5.9	2.9	1.7
최저생계비(여-B)	22.7	20.7	13.0	4.0	6.8
남녀간 대비(B/A)	1.9	3.0	2.2	1.4	4.0
최저생계비 150%(남)	27.5	18.5	16.5	10.4	6.2
최저생계비 150%(여)	44.9	48.1	31.2	13.4	15.2

자료: 도시가계조사(2003) 연간자료 자체분석.

〈표 3〉 고용 상태별로 본 남·녀 가구주의 비율

	비경제활동	상용근로자	임시·일용근로자	고용주	자영자
남 자	7.8	36.7	21.2	10.9	23.4
여 자	27.0	14.6	35.7	3.9	18.7

자료: 경제활동인구조사 2004/8 자체분석.

가구주가 임시 및 일용노무자의 경우 최저생계비 이하의 빈곤에 처한 경우는 남성가구주의 경우 13.2%인 반면, 여성가구주는 28.1%로 여성가구주 3인 중 1명은 최저생계비 이하의 생활을 하고 있다(도시가계조사 2003, 자체분석). 최저생계비 150%이하인 경우를 살펴보면 여성가구주 2명 중 1명이 이에 속하는 결과를 보였다. 또한 경기변동이 심하고 단순 노동집약적인 업무로서 낮은 임금과 사회보호가 거의 전무한 가내노동자의 90%를 여성이 차지하고 있다.

이상에서 살펴본 여성가구주 가구의 열악한 인구·사회·경제적 상황은 이들 가구가 잠재적 빈곤층을 형성할 심각한 위험에 처해있음을 시사해준다.

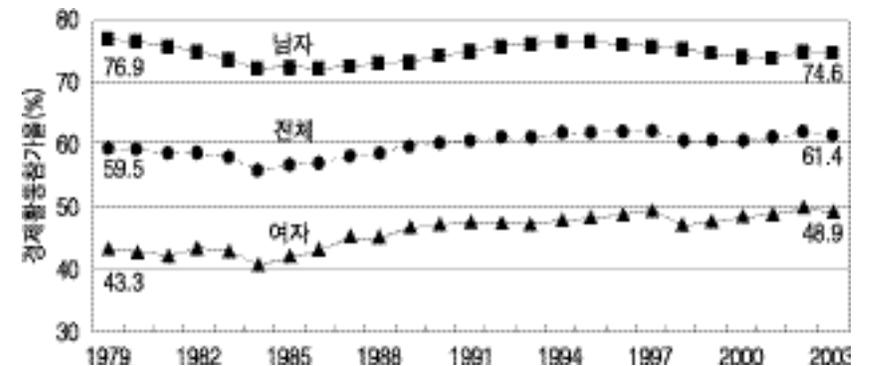
### Ⅲ. 여성 빈곤의 원인: 왜 더 빈곤한가?

앞에서 살펴본 여성빈곤의 실태가 여성가구주의 개인적 차원 및 인적 자원 - 성, 연령, 학력, 고용상태 등 -에서 살펴본 여성빈곤 가구주의 실태라면, 본 절에서는 여성 빈곤을 경제적·제도적·가족구조적 측면에서 재구성하여 빈곤의 원인을 분석해 보고자 한다.

#### 1. 경제적 측면: 여성차별적인 노동시장구조

우리나라 여성의 경제활동 참가율은 꾸준히 증가하고 있으나, OECD 평균인 61.3%와 비교했을 때 한국의 여성인력 활용은 여전히 낮은 수준으로 48.9%에 머물고 있으며 그 증가의 폭 역시 그리 크지 않다.

(그림 4) 여성 경제활동참가율의 변화추이(1979~2003)



자료: 통계청, 『경제활동인구연보』, 각년도 발표자료.

경제위기 이후 심화된 노동시장의 유연화, 분절화 등은 고용시장의 불안

정으로 연결되어 남성과는 달리 여성근로자의 경우 노동시장에서 주변적이고 임시적인 직종에 머물게 하는 요소로 작용하고 있다(김재호 2002). 이러한 성별 직종의 양극화로 인해 여성들은 저임금, 미숙련 노동자에 집중되어 있고 여성근로자의 임금은 남성근로자 임금수준의 65%정도로 머물고 있다(표 4 참조). 또한 여성근로자의 경우 단순노무업이나 서비스 및 사무업 부문에서 취업률이 높은 반면, 기술·기능영역 그리고 관리·전문 직종에서는 낮은 취업률을 보임으로써 저소득, 미숙련 노동에 집중되어 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 직종별 남녀 임금차이

직종	여성근로자 분포(%)	월급여총액(원)		여성근로자 임금수준 (남성임금수준=100)
		남	여	
전직종	30.37%	1,716,024	1,112,457	64.83
고위임직원 및 관리자	7.10%	2,676,361	2,188,835	81.78
전문가	36.63%	2,364,298	1,512,065	63.95
기술공 및 전문가	17.10%	1,871,842	1,255,837	67.09
사무종사자	45.69%	1,680,205	1,130,707	67.29
서비스종사자	63.00%	1,338,856	962,878	71.92
판매종사자	38.30%	1,464,091	1,064,335	72.69
농업, 임업 및 어업 숙련종사자	5.49%	1,343,306	874,918	65.13
기능원 및 관련기능종사자	21.14%	1,526,591	916,342	60.02
장치, 기계조작 및 조립종사자	19.65%	1,454,423	954,647	65.64
단순노무종사자	39.92%	1,005,112	787,521	78.35

자료: 노동부(2003), 『임금구조기본통계조사보고서』 재구성.

불안정한 고용형태로 노동시장 내의 성차별 역시 심화되고 있는데, 여성은 주로 서비스, 단순 노무직 같은 주변적인 경제부문에 집중되어 있고, 임시, 일용 및 무급가족종사자에서 높은 비율을 보이고 있다. 2004년 경제활

동인구조사를 자체분석한 결과, 여성가구주 중 임금근로자는 50.3%이고, 이들 중 상용근로자는 14.3%에 불과하며, 여성가구주 중 27%는 현재 근로활동을 하고 있지 않다. 또한 빈곤층 여성가구주의 경제활동참여율은 90%로 매우 높은 수준이나, 이들 중 2/3는 주변적인 피고용자이며, 1/3은 영세자영업에 종사함으로써 열악한 근로조건을 보여주고 있다.

외환위기 이후 여성노동력의 명예퇴직이 강요되면서 퇴직 후 동일한 직무에 대해 약 70%의 임금수준을 유지하면서 비정규직으로의 전환 등 차별적 조건으로 재계약하는 사례가 급증하면서 여성의 비정규직화가 가속화되었다. 여성 비정규직의 규모는 '04년 8월 통계청 경제활동인구 부가조사를 기준으로 여성 임금근로자 6,096천명 중 266만명(43.7%)이 해당한다. 다양한 분류기준에 따른 비정규직 구분에서 여성근로자는 모든 근로형태에서 남성근로자보다 높은 비율을 나타냄으로써 비정규직 근로에 여성의 집중화 현상이 대두되고 있다.

〈표 5〉 성별에 따른 비정규직 현황(2004)

(단위: 천명, %)

'04.8월 (경향부 가조사)	순계	한시적 근로	시간제 근로	비전형근로					
				소계	일일	파견	용역	특수고용 형태	재택·가내 근로
전체	5,394 (37.0)	3,597 (24.7)	1,072 (7.4)	2,078 (14.2)	666 (4.6)	117 (0.8)	413 (2.8)	711 (4.9)	171 (1.2)
남자	2,732 (32.2)	1,916 (22.6)	278 (3.3)	1,020 (12.0)	396 (4.7)	53 (0.6)	239 (2.8)	309 (3.6)	23 (0.3)
여자	2,662 (43.7)	1,680 (27.6)	794 (13.0)	1,059 (17.4)	272 (4.5)	63 (1.0)	174 (2.9)	402 (6.6)	148 (2.4)

주: 1) 임금근로자는 '04.8월 14,584천명  
2) 비정규직 개념에 대한 국제적인 통일기준의 부재로 다차원적인 분류기준을 활용하여 한시적 근로·시간제 근로(주당 36시간 미만)·비전형 근로방식(파견·용역·일일·가정 내 근로자 및 특수고용형태)에 종사하는 임금근로자로 구분하였다.

자료: 노동부(2005), 내부자료.

또한, 내수침체 및 경기악화로 인해 여성실업이 증가하고 실직여성의 재취업은 더욱 어려워졌다. '04년도 여성실업자는 305천명으로 '03년 이후 여성실업자수가 다시 증가하는 추세를 보였다. 남성이 생계부양자라는 뿌리 깊은 관념으로 인해 여성실업자들의 구직은 부가적인 수입으로 인정되어 남성과 동일한 비중으로 다루어지지 못한다. 따라서 경기가 악화될수록 실직여성의 재취업은 점차 어려워지고 장기화될 가능성이 크다. 이러한 장기화된 빈곤은 빈곤층의 대출상환능력을 약화시키고, 반복적인 연체를 거쳐 신용불량으로 이르게 한다.

〈표 6〉 연도별 여성실업자 추이

년도	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
실업자 (천명)	160	136	207	486	448	300	284	241	290	305

자료: 각 연도별 통계청 발표자료.

신용불량자 중 여성의 비율을 살펴보면, 2003년 6월 기준 전체 신용불량자는 322만 5천명이며, 이중 여성 신용불량자수는 122만 4천명(38%)이고, 이 가운데 40대 이상이 48.77%로 절반을 차지한다<sup>3)</sup>.

이러한 여성차별적인 노동시장구조에서 불안정한 고용형태에 놓여있는 빈곤여성의 자립을 지원하기 위해서는 성인지적 관점에서 접근하는 노동시장정책 및 여성특유의 사회적 일자리 사업 등의 확대가 필요할 것이다.

## 2. 제도적 측면: 남성주도적인 사회보장정책

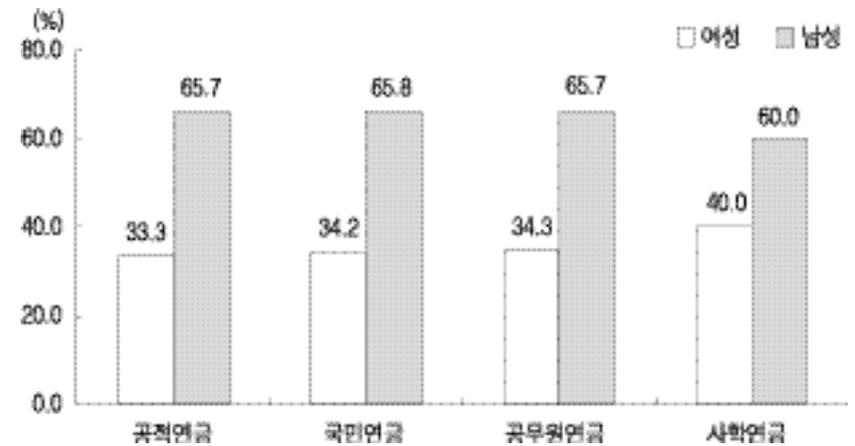
우리나라의 사회보장정책은 외환위기를 거치면서 점진적인 제도적 확충과 지출규모의 확대를 이룩해 왔다. 그러나 이러한 제도적 확충에도 불구하고

3) 다만, 신용불량 여성 중 생계를 책임지다가 신용불량자로 등재된 사람 수를 파악하는 것은 현재로서는 어렵고 이와 관련해서는 별도의 조사가 필요할 것이다.

하고, 여성친화적인(women-friendly) 복지정책에 대한 고민은 미흡한 수준으로 여전히 남성주도적인 사회보장정책들이 실행되고 있는 실정이다. 즉, 노동시장의 중심노동력을 구성하는 남성의 경우 실직시 사회보험의 수혜자가 되지만 노동시장의 주변노동력을 구성하는 여성은 자산평가에 기반한 공공부조의 수혜자가 되어 이러한 현상은 여성의 빈곤화를 더욱 가중시키는 요인으로 작용한다(박영란 2003). 이러한 이원화된 복지체계를 기초로 사회보험의 남성부양자모델(male-breadwinner model)은 여성을 일차적으로 아내와 어머니로, 이차적으로 유급노동시장의 참여자로 규정함으로써 노동의 성분업을 강화했다고 지적받으며 복지국가에 대한 여성주의적 접근을 주장하는 목소리가 높아지고 있다(Walby, 1997). 이를 좀 더 한국적 상황에서 자세히 살펴보면 아래와 같다.

우선, 여성들의 낮은 경제활동 참여는 낮은 사회보험의 수급율을 보이며 위기시 소득보장의 어려움을 예고하고 있다. 2003년 여성의 공적연금 가입비율은 33.3%로 1995년 이후 꾸준히 증가하고 있으나 아직 남성의 절반 수준에도 미치지 못하고 있다. 공적연금 중 여성의 가입비율이 가장 높

(그림 5) 성별 공적연금제도 가입률(2003)

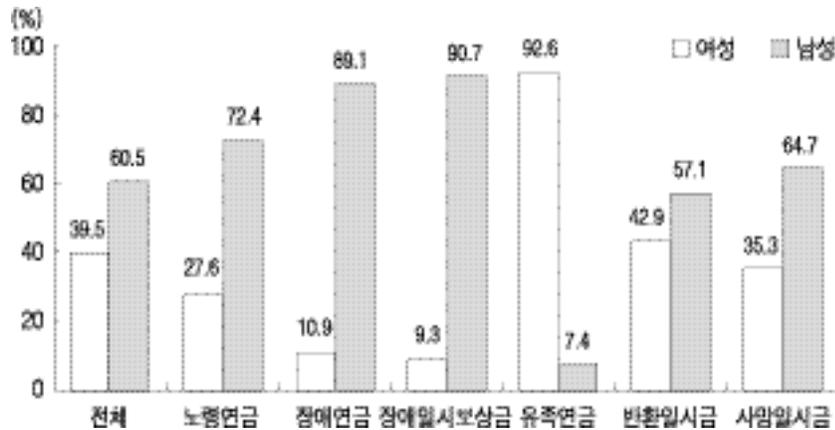


자료: 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 2004.

은 것은 사학연금으로 40.0%이며, 그 다음으로 공무원 연금과 국민연금은 거의 비슷한 수준으로 가입하고 있는 상황이다.

2003년 국민연금 수급자 1,177천명 중에서 여성이 차지하는 비율은 39.5%이고, 연금 수혜자가 가장 많은 노령연금에서 여성의 비율은 27.6%에 불과하다(그림 6 참조). 남성보다 낮은 여성들의 국민연금가입 비율은 전 연령대에 전반적으로 나타나는 현상이다. 이는 노동시장에서 경제활동이 취약한 여성의 지위를 반영하는 결과로서 남성생계부양자 모델에 기반하고 있는 우리나라의 국민연금제도가 여성들의 노후소득 보장기능을 충분히 담보할 수 없음을 시사한다. 즉, 전통적 남성생계부양자 모델(male breadwinner model)에 기초한 복지정책은 남성부양자의 소득과 복지수급권에 의지하기 때문에 이러한 복지정책 하에서 빈곤의 위험은 주로 남성부양자가 부재하는 여성가구주 가구에 집중된다. 따라서 위기시 여성가구주 가구에 대한 구제책이 절실하게 요청된다.

(그림 6) 국민연금 급여종류별·성별 수급자 비율(2003)

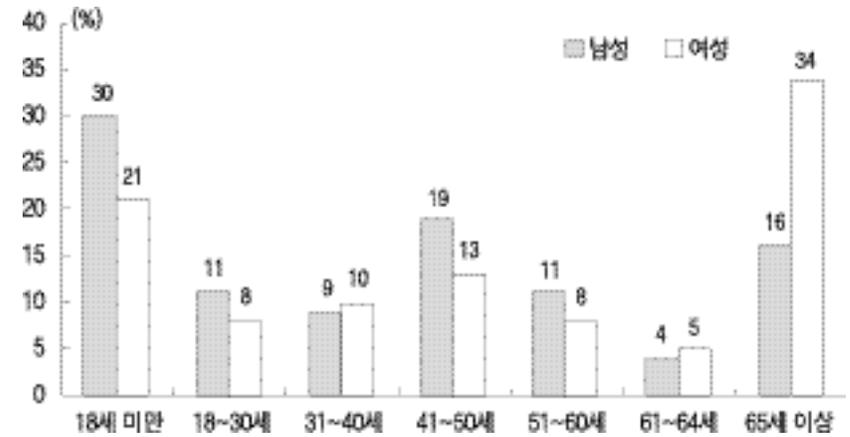


자료: 국민연금관리공단(2004), 『국민연금통계연보』.

다음은 여성들에게 높게 나타나는 공공부조 및 사회서비스의 수급비율이다. 2004년 국민기초생활보장 수급자는 75만 4천 가구, 142만 4천명으

로 전 인구 대비 수급자 비율은 약 3%로, 일반수급자 중 여성 수급자는 전체의 58%이다. 연령별로 살펴본 성별 국민기초생활보장제도 수급비율은 특히 65세 이후의 고령연령층에서 여성수급자의 비율이 월등히 높다. 이는 고령화될수록 높은 여성노인 인구비율에 기인함과 동시에 여성노인층의 빈곤문제의 심각성을 시사한다.

(그림 7) 연령·성별 국민기초생활보장제도 수급비율(2004)



자료: 보건복지부(2005), 『보건복지통계연보』.

현 사회보장정책의 핵심은 근로와 복지를 연계하는 근로연계복지(workfare)로, 일할 수 있는 사람에게는 일할 기회를 우선적으로 제공해주는 것을 원칙으로 삼고 있다. 즉 근로능력이 있는 자는 직업훈련과 일자리 제공에 역점을 두고 공공부조는 꼭 필요한 경우에만 적정수준에서 지급되어야함을 강조한다. 그러나, 여성의 경우 가사 및 보육을 우선적으로 책임지고 있어 남성보다는 상대적으로 열악한 근로조건에도 불구하고 동일한 조건에서 일을 해야 하며, 이를 충족해야만 사회적 보장을 약속받을 수 있는 것이다. 예를 들어, 육아나 집안에 수발이 필요한 사람이 있는 경우 여성은 이를 근로와 함께 해결해야하며, 이를 충족하지 못하면 사회가 약속하는 보장을 받을 수 없는 상황에 놓이게 되어 여성들에게 가족과 근

로 중 양자선택을 강요하게 된다.

따라서 위기상황시 빈곤으로 급락할 가능성이 큰 여성의 긴급한 생계상의 곤란을 우선적으로 해결하고 모성보호 강화를 기초로 한 안정적 자녀양육체제의 기반조성 하에 여성들의 노동시장 참여가 유도되어야 할 것이다.

### 3. 가족구조적 측면: 가부장적 가치에 기반을 둔 가족생활 구조

여성빈곤과 가족에 대한 관계는 우선적으로 가부장적인 가족주의, 가부장제 남성부양 가족체제로 연관되어 설명되어진다(여지영, 2003). 즉 남성을 생계부양자로 여기고 여성은 가사노동과 자녀양육에 우선적 가치를 두는 가족구조 안에서 배우자에 대한 의존적이고 불평등한 관계를 유지해온 것이 여성빈곤을 초래한다는 것이다. 배우자가 생계부양 능력을 상실하거나, 이혼이나 사별 등으로 인해 의존의 고리가 끊어졌을 때 여성들이 노동시장 내에서도 낮은 임금과 불안한 고용조건의 직종에 채용됨으로써 여성빈곤을 야기한다.

또한 이러한 가부장적인 가족주의 아래에서는, 가사나 양육 등의 책임이 우선적으로 여성에게 부여됨으로써 여성의 노동시장 참여를 더욱 어렵게 한다. 즉, 미취학 자녀를 맡아 보호해 줄 대리자나 보호시설 부족, 보육시설 이용 제한은 저소득 여성들의 취업 및 자활의 장애요인으로 작용하게 되는 것이다. 가부장적 가치에 기반을 둔 가족생활구조에서는 여성들의 경제활동을 위한 사회적 가족지원체계에 대한 관심이 미흡하게 된다. 이렇듯 여성들의 근로를 가능하게 하는 가사, 간병, 보육 등 사회적 지원서비스가 부재한 상황에서 고가의 보육비용, 보육과 근로시간의 불일치, 방과후 교실 부족 등은 여성의 근로활동을 제한할 수 밖에 없게 된다. 이러한 지원체계의 부족은 육아, 간병 등 보살핌 노동에 대한 사회적 가치 부재와도 관련이 있어, 여성은 보호노동과 임금노동을 동시에 수행해야 하는 이중고에 시달리게 되는 것이다. 이는 특히 모자가정의 여성가구주에게 과도한

부담으로 다가온다. 모자가정의 여성가구주의 경우, 가계소득원, 자녀양육자, 가사노동담당자 등으로 다양한 역할을 동시에 수행하지 않으면 안되는 처지에 있다. 즉, 근로연계형 복지정책(workfare)의 맥락에서 빈곤여성들은 어머니로서의 역할, 가족의 간병인으로서의 역할, 노동시장 내 근로자로서의 역할을 어떻게 결합할 것인가와 관련한 딜레마에 처해있다.

이상은 여성빈곤의 현 실태와 그 원인들을 살펴봄으로써 여성빈곤이 얼마나 심각하고 이가 어떻게 여성차별적인 사회·경제적 구조와 맞물려 작동하는지를 분석한 것이다. 다음은 현재 수행되고 있는 여성빈곤 정책을 평가하고 이를 기초로 여성빈곤을 극복하기 위해 어떠한 정책적 전략들이 제시될 수 있는가를 살펴보도록 하겠다.

## IV. 여성빈곤 정책의 평가

### 1. 빈곤 여성가구주에 대한 기초생활 보장체계 미흡

최근 이혼, 가출, 사별 등 가정해체가 심화됨에 따라 여성가구주가 증가하는 추세이나, 위기시 이들에 대한 긴급구조정책은 미흡한 실정이다. 여성가구주의 경우 대부분이 육아·보육 및 근로를 병행하고 있어, 근로활동시 아이를 돌봐줄 대체노동력이 시급히 필요한 실정이다. 그러나 국가에서 빈곤가구에게 지급하는 최저생계비는 이러한 가구특성별 욕구가 반영되지 않은 채 획일적으로 지급되고 있는 실정이라, 생계비 추정시 추가비용이 필요한 모자가구에 대한 추가생계비의 고려가 시급히 필요하다. 이와 더불어 빈곤여성 가구주에게 큰 부담인 의료·주거·교육의 사회적 보장 및 이들 서비스의 확충이 요구된다.

부양의무자 혹은 재산기준으로 인한 수급기준 미달로 기초보장수급에서 제외된 소위 차상위 모자가정의 경우에는 이들에 대한 실질적인 지원이

미비해 생계를 유지하는데 현실적으로 매우 어려운 실정이다. 특히 모자가 정 혹은 가정폭력 등으로 시설에 거주하는 여성의 경우 서류상 존재하는 남편으로 인해 수급자에서 탈락되는 경우가 허다하다. 이러한 여성가장이 처한 특별한 상황에 대한 융통성 있는 기초생활보장제도의 수급자 선정 기준이 필요한 시점이다.

## 2. 빈곤여성의 근로를 통한 탈빈곤을 위한 지원제도 체계의 미흡

현 정부의 사회적 일자리 창출사업은 여성실업과 빈곤을 극복하기에 미흡한 실정이다. 사회적 일자리 사업에는 주로 여성들이 참여하고 있으나, 여전히 낮은 임금과 불안한 고용상태에서 근로를 하고 있는 상황이다. 또한 직업훈련 및 자활대상자의 제한된 자격요건 및 낮은 훈련수당으로 인해 직업훈련이 빈곤여성가구의 소득보장 역할을 하지 못하고 있다. 여성실업자 직업훈련의 경우 배우자가 없는 여성가구주로 대상자가 한정되어 있어 실질적으로 생계를 꾸려나가기야 하는 여성가장의 경우 교육기회가 제한되고 현재 지급되고 있는 직업훈련수당은 10~40만원 수준에 불과해 생계를 유지하면서 직업훈련을 받기에는 현실적으로 부족한 실정이다.

근로연계복지의 핵심인 자활사업의 경우 그 참여자의 대부분이 여성임에도 불구하고 여성을 위한 여성특유의 자활지원사업의 전략이 부재한 실정이다. 즉, 빈곤여성의 특성을 고려한 취업알선, 직업훈련, 자활근로 등의 자활 특별프로그램이 부재하다. 여성을 위한 특별프로그램이 있는 자활후견기관은 전체의 23.5% 수준에 지나지 않는다(자활정보센터, 2004). 또한 빈곤여성들이 당면하고 있는 심리·정서적 지원, 자녀양육, 취업·창업 등 각종 문제에 대한 총체적 지원서비스 및 서비스 체계 역시 부재한 실정이다.

요약컨대, 적극적 노동시장정책을 통한 취업촉진 대책 및 여성 특성을 고려한 사회서비스 전달체계가 시급히 요청된다.

## V. 여성빈곤 극복 추진대책

앞에서 살펴본 빈곤여성의 위기상황 방지를 위해서는 무엇보다도 기초생활 보장체계를 점검·확충하고 빈곤여성의 다양한 특성 및 욕구를 반영한 맞춤형 빈곤여성 종합대책 수립이 요구된다. 이를 위해서는 생계비 지원대책 강화, 의료·주거의 우선적 보장과 빈곤여성에 대한 모성보호 지원사업 강화, 자활성공률이 높은 여성의 장점을 최대한 활용하여 보살핌 노동 등 여성특유의 자활프로그램개발 및 지원을 강화함으로써 여성의 탈빈곤을 촉진하는 것, 지역사회 차원에서 여성가구주에 대한 총체적·맞춤형 서비스를 제공하기 위한 one-stop 서비스 제공방안을 마련하는 것이 필요하다. 이를 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 여성가구주의 기초생활 보장정책 추진

여성의 경우 이혼·가계파탄 등으로 갑자기 빈곤가구로 전락하게 되는 경우가 빈번하기 때문에 긴급한 보호가 필요한 여성가구주 및 남편의 실직, 사고로 인해 실질적으로 가정의 생계를 책임지고 있는 실질적 여성가구주에 대한 긴급 생계지원대책을 강화해야 한다. 생계유지가 어려워 긴급생계급여를 신청한 경우 우선적인 생계급여 지급을 원칙으로 한다. 그리고 이후 긴급상황이 아닌 경우로 판명될 경우 수급권 신청에 제한을 두도록 한다. 현재 시행중인 긴급지원제도를 활용하여, 위기사 신속한 지원의 시행으로 여성들이 빈곤의 위험으로부터 선보호받을 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 여성가구주들의 재취업, 소득활동이 가능한 기간을 보장하기 위해서는 여성가구주의 육아와 근로활동의 이중고를 고려하여 지원기간의 연장을 필요에 따라 유동적으로 책정할 수 있어야 할 것이다.

또한 여성가구주 가구의 대부분은 취업 경험 및 기술력 부족, 저학력 등으로 소득수준 향상이나 계층이동의 가능성이 제한되어 있기 때문에 '빈곤의 세습화'가 이루어지는 경향이 강하다. 따라서 여성가구주 가정의 교육지원을 강화하는 것이 필요하다. 교육기회의 확대를 통해 빈곤의 세습화를 미연에 방지하고, 균등한 교육기회를 보장함으로써 탈빈곤의 기초를 마련해야 한다.

이러한 맥락에서 저소득 한부모 가정내 중등학교 이상 자녀에게 e-Learning을 지원해야 할 필요가 있다. 저소득 계층에 대한 교육기회 균등화 및 공교육 확대를 위해 PC 및 인터넷통신비 지원을 확대해야 한다.

빈곤여성의 가장 큰 욕구인 의료욕구에 대한 정책적 대안으로 의료지원 확대 및 모성보호 지원 강화가 필요하다. 이를 위해 저소득층 임산부에 대한 의료지원을 확대해야 한다. 저소득층 임산부에 대한 정기검진 및 초음파 검사의 무료검진을 검토하고, 현행 수급권자에 한해 지급되고 있는 해산급여를 저소득층으로 확대하며, 저소득 계층 임산부가 제왕절개로 출산 시 본인부담금을 면제해줘야 한다. 그리고 제왕절개분만의 의료급여시 시술 의사의 사유설명서 제출을 의무화하여 자연분만 기피를 예방하도록 한다. 또한 몇몇 지역에서 시범사업 중인 '임산부 및 영유아 보충영양관리사업(WIC)'을 조속히 도입해야 한다. 해당사업은 저소득가구의 임산부, 산후모 및 영유아에 대해 식품보조 및 관련서비스(예: 영양교육, 아동수유방법지원 등)를 제공하고, 신청주의에 입각하여 신청한 자에 한해 심사를 거쳐 기본식품을 매달 지급하는 것으로 사업결과 저소득층의 임산부 등 대상자의 혈중 헤모글로빈농도가 증가하고 영양섭취상태가 향상되는 등 효과가 증명되고 있다.

다음은 주거문제 해결을 통한 여성가구주의 탈빈곤 기반조성이 필요하다. 즉 공공주택 우선입주 및 한부모 임대료 조정제도를 도입해야 한다. 공공주택 입주자 선정시 저소득 여성가구주에 대한 우선 입주방안을 검토하고, 저소득 여성가구주들이 현 생활권에서 생활할 수 있도록 도심 내 다가구 주택의 매입 및 임대료 확대한다. 그리고 여성복지시설을 중심으로 저

소득 여성가구주가 직업알선 등의 종합적인 서비스를 받을 수 있도록 임대주택 매입시 주변 복지시설과의 연계성을 고려해야 한다.

## 2. 적극적 노동시장정책을 통한 사회서비스 영역의 확장 및 제도화

현 정부의 사회적 일자리 창출 정책은 참여자 중 81%가 여성으로 여성인력 중심의 일자리 창출 정책임을 알 수 있다. 그러나 취약계층을 대상으로 설계되어 있는 저임금(58~65만원)의 일자리 창출은 실업과 고용불안정의 대안이 되기에는 부족하고, 사회복지서비스 부문에서 창출되는 일자리가 여성의 일자리로 될 경우 여성(특히 실직 여성가구주)의 빈곤해소를 위한 정부 정책의 효과에도 의문이 제기된다. 다시 말해, 저임금과 고용불안정한 일자리가 개선되지 않고 확대·재생산될 경우 성차별적인 노동시장의 문제를 확대·재생산하여 여성의 빈곤화는 더욱 구조화될 수밖에 없다. 따라서 현 사회적 일자리 정책에 대한 성 인지적(gender perspective) 접근이 우선적으로 필요하다.

다음으로, 사회서비스 영역의 확장 및 제도화가 이루어져야 한다. 사회적 일자리로 개발될 수 있는 대표적 분야인 교육, 의료, 보건, 복지 분야의 노동을 빈곤여성들을 위한 사회적 일자리로 제도화할 필요가 있다. 또한, 빈곤여성에게는 일자리를 제공하고 소득을 창출하게 하는 동시에 보육과 간병에 대한 서비스 제공을 통해 잠재된 여성인력이 근로활동을 할 수 있도록 유인해야 한다.

특히 노인요양보장제도의 시행 등으로 수요가 급증할 것으로 예상되는 간병사업을 여성의 대표적 사회적 일자리로 육성해야 할 것이다. 초기에는 공익형 일자리(공공부문 고용형) 또는 NGO·기업·정부가 함께하는 수익형 사회적일자리로 시작하고, 중장기적으로 적정임금 및 안정적인 고용을 창출하는 괜찮은 일자리(decent job)로 발전시키도록 한다. 예컨대, 교보생명 간병봉사단 사업의 경우 교보생명이 실업극복국민재단과 함께 '04

년 4월부터 수급자 및 차상위계층 환자에게 간병서비스를 제공하는 서비스로서, 간병봉사단은 저소득층 여성가장으로 구성(70여명)되었다.

이밖에도 간병봉사단, 방과후 교실, 지역아동센터 등 여성특유의 사회적 일자리 분야를 추가 발굴하여 '08년까지 1만 여개의 여성사회적 일자리를 신규 확대하도록 한다. 현재 벨기에에서 실시되고 있는 근린서비스를 간병봉사단에 적용하여 신규 사회적 일자리 창출의 가능성을 타진해봐야 할 것이다.

직업훈련 및 취업연계를 통해 빈곤여성가구의 소득을 보장해야 한다. 이를 위해서는 여성가장실업자 직업훈련 대상자를 확대해야 한다. 즉, 현재 '이혼·사별 등의 사유로 배우자가 없는' 여성가구에 한정된 직업훈련 대상자를 '남편의 장기실직(혹은 장기실직으로 인한 근로의욕상실로 경제활동을 하지 않는 경우)' 등으로 실질적인 여성가장 역할을 하는 여성들에게도 직업훈련을 받을 수 있도록 훈련대상자를 확대해야 한다. 이와 더불어 직업훈련 기간 중의 훈련수당 지급수준을 현실화해야 한다. 현재 여성가장실업자 훈련수당으로 지원되는 10~40만원 수준으로는 생계유지가 어려워 훈련참여를 꺼리는 경우가 많기 때문이다.

또한, 직업훈련과 원활한 취업연계를 위해 협의체를 구성·운영해야 할 것이다. 직업훈련과 취업연계가 원활히 이루어질 수 있도록 직업훈련기관, 고용안정센터, 여성유관기관 간의 협의체 구성 등 유기적 협조체제를 강화해야 한다.

마지막으로, 노동시장 진입 여성에 대한 사례관리 서비스를 강화해야 한다. 여성가장 창업지원사업 수혜자에 대해 경영컨설팅, 사후관리 등이 포함된 사례관리 사업을 강화함으로써 성공적인 창업을 유도해야 한다.

### 3. 여성의 특성을 고려한 자활사업 강화

여성특성을 고려한 자활사업의 강화를 위해서는 무엇보다도 빈곤여성이 참여할 수 있는 자활사업의 표준모델을 개발해야 할 필요가 있다. 이때 시

장수요 증가가 예상되고 향후 시장진입이 용이한 사업을 선정해야 하는데, 보육지원도우미사업, 급식지원도우미사업, 산모도우미사업, 호스피스사업 등이 이에 해당된다. 그리고 선정된 사업별로 사회적 일자리형과 시장진입형 사업을 각각 표준화함으로써 단계적인 자활을 유도하도록 한다(예: 무료 보육시설 취사도우미 또는 보육지원도우미 사업형태와 유료베이비시터 사업형 운영 모델 표준화). 한편 민간업체와 연계한 인턴형 자활사업 활성화를 통한 취업 촉진방안도 마련해야 할 것이다.

이를 위해서는 자활사업의 내실화가 요구되는데, 예를 들어 자격증 취득이 가능한 직업훈련을 병행 실시하여 사업의 효율성을 제고한다. 즉, 자활근로사업 참여자가 괜찮은 일자리(decent job)를 통해 생활여건 향상을 이룰 수 있도록 시장경쟁력을 높이는데 주력해야 할 것이다. 예를 들어, 보육교사 2급, 케어복지사, 호스피스자격증 등 자격증 이수를 위한 직업훈련을 병행 지원해야 한다. 그리고 일정기간 직업훈련을 마친 뒤 실제 작업장에서 실습할 수 있는 파견교육이 가능하도록 자활훈련대상자 인턴제를 도입하도록 한다. 이와 같이 자활훈련대상자를 인턴사원으로 받는 사업주에 대해서는 세금우대 등 인센티브를 제공할 필요가 있다.

이와 함께 빈곤여성에 대한 창업지원을 강화해야 한다. 무보증소액대출사업(Microcredit)을 통해 자활공동체 창업 지원을 혁신하고, 기존의 보증·담보 요구로 소외된 저소득층에게 무보증소액대출을 통해 자립기회를 확대·추진하며, 창업에 필요한 사전·사후 컨설팅(적합업종 선택, 사업계획 수립, 교육훈련, 자금지원, 안정적 수익구조 창출 등) 지원체계를 마련을 통해 창업성공률을 제고한다.

자활사업에 참여할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 일자리 창출로 확대되는 사회복지서비스 대상자 우선선정으로 저소득층 보육·간병 등에 대한 지원서비스를 확대해야 한다. 무료 가사·간병서비스를 확대제공하고, 지역아동센터의 단계적 확충을 통해 보육서비스를 확대한다.

또한 수급자 외 차상위 등의 저소득 여성 참여사업을 확대한다. 즉, 차상위계층에 대한 일자리 확대시 빈곤여성을 최우선적으로 참여시키도록 한

다. 이를 위해 이혼 등 가정해체로 인해 빈곤층으로 전락할 위험성이 상존하고 있는 잠재적 빈곤여성까지도 자활사업에 참여할 수 있도록 대상을 확대해야 할 것이다. 현재 차상위계층까지 참여할 수 있는 자활사업의 대상 확대를 통해 실질적인 가장역할을 수행하고 있는 저소득층 여성들의 참여기회를 확대한다.

이와 더불어 자활사업 참여자에 대한 직업훈련 실시 및 사례관리 강화를 통해 자활의 효율성을 제고해야 한다. 자활사업단 참여자에 대해 사전에 전문적이고 체계적인 직업훈련을 실시하도록 하여 사업의 효율성을 제고하고, 일정시간 직업훈련기관에 파견하거나 자활후견기관 내부교육이 사전에 반드시 이루어지도록 의무화하며(교육 파견 기간에도 사업 참여와 동일한 임금 지급), 자활사업 참여자의 근로의욕 고취를 위해 근로활동 지원을 위한 개인별 사례관리 체계를 강화하고, 자활훈련기관내 사례관리 담당자를 1인 이상 배정하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

#### 4. 빈곤여성을 위한 지역사회 지원체계 구축

시·군·구별 SOS 상담전화 또는 보건복지콜센터 이용을 활성화하여 이혼 등 가정해체, 가계파탄 등으로 위기에 처한 빈곤여성가정의 발견·지원체계를 강화해야 한다. 상담 후 생계급여, 의료급여, 교육급여 등 필요한 복지조치로 연결하고, 사회복지전담공무원 중 빈곤여성가구를 집중적으로 발굴·지원·관리하는 인력을 확보하여 사례관리 지원을 강화하도록 한다.

빈곤여성 가족을 위한 사회·심리적 지원프로그램을 활성화한다. 이혼·사별 후 겪게 되는 환경변화로 인한 여성 및 자녀들의 심리적 충격을 완화하고, 가족 내 갈등을 해소하기 위한 지원프로그램을 개발해야 한다. 즉, 여성 및 자녀의 심리적 안정을 위한 상담 프로그램 및 자녀의 자조모임, 집단프로그램을 개발·보급하고, 부모역할 교육 등 부모-자녀 관계형성 프로그램, 자녀교육 프로그램의 개발 및 교육을 활성화하며, 우수한 프로그램 사례 발굴 및 재정 지원을 통해 프로그램을 확산한다.

저소득 여성가구주를 위한 총체적·맞춤형 서비스를 제공해야 한다. 이를 위해 빈곤여성을 위한 서비스를 제공을 목적으로 하는 one-stop 서비스 체계인 '여성 공공복지 전담팀'을 구성해야 한다.

또한 통합서비스를 위한 지역사회 네트워크 구축을 추진해야 한다. 즉, 기본생활보장 제공 등 핵심 서비스 전달기관인 시·군·구와 복지관, 자활후견기관, 기타 지역사회 내 복지관련 공공 또는 민간 서비스 기관간의 네트워크 구축을 추진해야 할 것이다. 지역사회복지협의체를 중심으로 지역내 복지공급 기관간 연계망 구축을 유도하고 지역복지서비스 기관간의 연계체계를 강화하고, 지자체 및 빈곤여성가정의 탈빈곤 및 자활을 주요 임무로 하고 있는 자활후견기관, 지방노동사무소(혹은 고용안정센터), 민간기관간에 지역협의체를 구성하는 등 정기적 간담회를 통해 네트워크 강화를 촉진해야 한다. 이를 위해서는 여성 상담 및 직업교육 등을 수행하고 있는 각 지역의 사회복지관, 여성회관(여성발전센터), 여성인력개발센터, 자활후견기관, 여성가장희망센터, 건강가정지원센터, 지방노동사무소, 고용안정센터 등간에 지역네트워크 구성을 통해 업무중복을 방지하고 효율적인 지원체계를 구축해야 한다.

## VI. 글을 맺으며

본 연구는 현 한국사회의 여성빈곤의 실태를 살펴보기 위해 이를 인구·사회·경제적 측면에서 세분하여 분석하고, 이의 원인을 사회구조 내에 배태된 성 불평등 구조에서 해석하였다. 나아가 여성빈곤의 현황과 원인에 대한 분석을 바탕으로 여성빈곤 퇴치를 위한 정책적 방향 및 대안들을 제시하였다.

이러한 여성빈곤대책은 장기적으로 크게 세가지 틀로 요약될 수 있는데, 우선 빈곤여성의 근로여건 조성을 위한 지원체계 구축이다. 먼저 가사노동

의 가치평가 및 법적·제도적 지원방안을 마련함으로써 이에 대한 사회적 합의를 통해 가사노동의 가치와 비용을 인정해야 한다는 것이다. 또한 가사노동 가치반영과 관련된 법, 제도개선을 통해 가치평가액의 실효성을 제고해야 한다. 예를 들어, 국민연금분할수급권 개선 등 여성의 역할에 대한 가치가 반영될 수 있도록 제도적 개혁을 병행하고, 취업여성 근로소득 중 자녀양육비 공제기준을 상향조정하는 동시에 파출비용 등의 대체서비스 활용에 대한 각종 공제대상을 포함해야 한다. 또한 여성이 안정적으로 노동시장에 편입할 수 있도록 적극적 고용정책의 기능을 강화해야 한다. 즉, 정규직에서의 남녀고용 차별을 근절하고 고용형태별 동일임금원칙을 적용하여 사회적으로 안정된 생활을 할 수 있는 소득보장책을 마련해야 한다. 현재 70%에 달하는 여성 비정규직의 처우를 개선하기 위해서는 여성 비정규직 노동자에 대한 법·제도적인 보호장치가 시급한 실정이다. 이에 더해 여성고용창출을 위한 다양한 근로형태의 개발이 요구된다. 즉, 여성고용창출을 위한 일자리 나누기(job-sharing) 및 단시간 근로(parttime job)의 확대 등 다양한 근로형태를 개발해야 할 필요가 있다.

두 번째로 국민연금제도의 개선을 통한 여성개별수급권의 확보가 필요하다. 선진국의 사례를 보았을 때 (여성)노인의 빈곤완화에 가장 효과적인 정책은 바로 공적연금정책이다(권문일, 2003). 이러한 맥락에서 비정규직, 불안정고용 및 영세자영자에 포진되어 있는 여성근로자의 연금수급권 확보를 높이기 위해 사업장가입자의 적용범위를 확대해야 할 필요가 있다. 또한 연금크레딧 제도의 도입을 고려해볼 필요가 있다. 임신·출산·육아 등으로 인한 여성의 비경제활동기간 동안 연금크레딧을 적용하여 보험료를 납부한 것으로 간주하는 것이다. 임신·출산·육아와 같은 미래세대의 사회적 재생산은 연금재정에도 긍정적인 영향을 미치는 것이므로 이를 위한 비경제활동기간에 대해서도 보험료 납부기간으로 인정해야 한다. 이에 더해 기초연금제도의 도입을 검토해볼 필요가 있다. 공적연금이 보편적인 사회안전망의 역할을 수행하기 위해서는 현행 1소득자 1연금이 아니라 1인 1연금 체제로의 장기적 변경을 검토해보아야 한다. 즉, 남성부양자 모

형이 전제된 가구단위의 연금보장이 아니라 개별단위 보장으로 변경하여 경제활동을 하지 않은 사람도 공적연금을 통해 1차적 보장을 받을 수 있도록 조치하는 것이다. 그리고 연금급여 수준은 사회의 부담을 고려하여 기초보장 수준만 보장하는 것이 바람직하다. 1인 1연금 체제로의 전환과 공적연금의 기초보장적 성격의 강화는 공적연금의 보편적 노령소득보장을 위한 사회안전망으로서의 역할과 공적연금의 사각지대 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방안이 될 것이다. 또한 소득비례연금은 본인의 기여에 정확히 비례하여 급여가 결정되도록 함으로써, 제도운영의 투명성과 신뢰성을 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 성 주류화(Gender Mainstreaming)를 통한 양성평등정책 수립이다. 이를 위해 여성빈곤실태와 관련한 통계 및 지표를 개발해야 한다. 여성빈곤의 다면적인 특성을 이해하고 측정하기 위해서는 정기적인 빈곤실태조사를 실시할 필요가 있다. 또한 여성빈곤정책 수립에 성인지적 통계의 활용을 강화해야 한다. 과거 여성의 권리주장을 위해 사용되었던 여성통계를 지양하고 사회 전 국면에 대해 여성과 남성의 통계를 제공하는 성인지적 통계 생산의 강화를 통해 양성평등정책의 일환으로 여성빈곤정책을 추진해야 할 것이다. 이에 더하여 국가의 주요정책에 대해 성별영향 분석평가를 조기 실시해야 할 필요가 있다. 국가의 주요 정책이 남성과 여성 모두에게 미칠 영향을 미리 분석·평가하고 한 성에게 불리한 점에 대한 시정 조치함으로써, 여성빈곤정책을 여성정책이 아닌 양성평등정책의 일환으로 추진하고, 성별영향분석평가가 실시 가능하도록 공무원들의 성인지 교육 참여를 의무화하는 것을 검토해볼 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- 권문일(2003), 「연금수급권 확대를 통한 여성빈곤 완화」, 박영란 외(2003), 『여성빈곤 퇴치를 위한 정책개발 연구』, 한국여성개발원.
- 금재호(2002), 『여성노동시장의 현상과 과제』, 한국노동연구원.
- 김경애(1999), 「흔들리는 모성, 지속되는 모성역할: 저소득층 모자가정의 여성가장」, 『한국여성학』 제5권 2호.
- 김수완(2006), 「국민연금의 출산 크레딧 제도 도입 방안 연구」, 『사회보장 연구』 22권 1호.
- 박영란 외(2003), 『여성빈곤 퇴치를 위한 정책개발 연구』, 한국여성개발원.
- 박영란·황정임(2002), 『여성의 빈곤실태와 국민기초생활보장제도의 효과성에 관한 연구: 간병도우미 자활사업 사례를 중심으로』, 한국여성개발원.
- 보건복지부(2005), 『보건복지통계연보』, 보건복지부.
- 석재은 외(2003), 『여성의 빈곤실태 분석과 탈빈곤 정책과제 개발』, 한국보건사회연구원.
- 성정현·송다영(2005), 「근로빈곤층 여성가장 삶과 노동실태 분석을 통해 본 탈빈곤방안 연구」, 토론회 자료집.
- 송다영(2003), 「사회적 배제집단으로서의 저소득 모자가족과 통합적 복지 대책 수립을 위한 연구」, 『한국사회복지학』 54.
- 여지영(2003), 『여성가구주와 남성가구주의 빈곤 차이에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위 논문.
- 자활정보센터(2004), 『빈곤여성과 자활정책』, 빈부격차 차별시정위원회.
- 정미숙(2001), 「여성가구주, 성별화된 빈곤 그리고 일: 어머니나 노동자냐」, 『경제와 사회』 제51호.
- 통계청(2004), 『2004 고령자 통계』, 통계청.
- 한국여성연구소(2000), 「성 주류화 관점에서의 생산적 여성복지정책 연구:

국민기초생활보장법 자활지원사업과 모성보호정책을 중심으로」.

- Cagatay, N.(1998), Gender and Poverty, UNDP Working Paper Series, Working Paper No. 5, May 1998.
- Millar, J.(1996), Women, poverty and social security, in C. Hallett Women and Social Policy, London: Prentice Hall.
- Orloff, A.(1993), Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states, American Sociological Review, 58(3).
- Pascall, G.(1997), Social Policy: A New Feminist Analysis, London and N.Y.: Routledge.
- Rake, K.(2001), Gender and new labour's social policies, Journal of Social Policy, 30(2).
- Sainsbury, D(1993), Dual welfare and sex segregation to access to social benefit: Income maintenance policies in the UK, the US, the Netherlands and Sweden, Journal of Social Policy, 22(1).
- Shavit, Y. and Mueller, W.(1998), From School to Work, OUP, Oxford.
- Walby, Sylvia(1997), Gender Transformation, London, NY:Routled.

*Summary*

---

## Women's Poverty and Poverty Policy in Korea

*Anna Kim*

---

In exploring why women are more likely to be poor, this article analyzes the unequal labor market structure, male-oriented social security policies, and patriarchic family structure, which are deeply embedded in gender inequalities and discrimination against women.

Large dismissal of women during the financial crisis in 1997~1998 and women's difficulty in finding jobs under the recent economic recession have made women's poverty as a serious policy issue in Korea. Even though economic growth rate and unemployment rate have been recovered since 1999, the number of poor women has not decreased. Furthermore, the increase of the number of women in financial difficulties after divorce or family break-up makes the problem worse. Despite this acute policy need, seriousness of the situation as well as causes for women's poverty have not been appropriately investigated yet.

This article aims to provide a brief overview of "feminization of poverty" in Korea and to set up policy priorities for women's de-povertization. To cope with the issue of women's poverty, this article suggests that social safety net needs to be strengthened and educational opportunities and social employment are to be widened in more "demand-tailored" way. Such tailored poverty policies may contribute to the substantial decrease in women's poverty by providing them with minimum support to meet their daily needs.