

정책자료 2008-07

2008년 빈곤포럼

한 국 보 건 사 회 연 구 원
기초보장·자활정책평가센터

2008년 빈곤포럼

정책자료 2008-07

발행일 2008년 12월
저자 이태진 외
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
등록 제8-142호(94.7.1)
주소 (122-705)서울특별시 은평구 진흥로 268
전화 02-380-8000(대표)
팩스 02-352-9129
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
가격 8,000원
인쇄처 대명기획(02-2263-1292)

© 한국보건사회연구원 2008

ISBN 978-89-8187-519-0 93330

편저

이태진

한국보건사회연구원 기초보장평가센터장

김태원

한국보건사회연구원 부연구위원

우선희

한국보건사회연구원 연구원

목 차

I. 『빈곤포럼』 소개	1
II. 2008년 『빈곤포럼』 주제 및 토론자	3
III 2008년 『빈곤포럼』 원고 및 토론 내용	6
제1회	7
1주제: 2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가	7
2주제: 자활사업 참여자의 중도이탈 영향 요인에 관한 연구	44
[제1회 빈곤포럼 토론 내용]	74
제2회	80
1주제: 사회권의 개념 및 성격	80
2주제: 사회권 지표의 구성	116
[제2회 빈곤포럼 토론 내용]	162
제3회	169
아동인지능력향상서비스의 효과성에 관한 탐색적 연구	169
[제3회 빈곤포럼 토론 내용]	205
제4회	213
성별 연금자원의 할당 분석	213
[제4회 빈곤포럼 토론 내용]	264

1. 기초보장평가센터 소개

□ 설립목적

- 기초보장·자활정책에 대한 평가를 통해 전 국민에 대한 기초보장과 자활정책의 역동성을 도모하고, 기초보장 예산의 효율적인 집행에 기여하기 위해 2001년 12월 설립

□ 사업내용

- 기초보장 및 자활사업의 효율적 제도운영과 예산운용을 위한 모니터링
- 국민기초생활보장제도의 평가 및 개선방안 마련
- 빈곤과 공공부조 제도·정책에 관한 심층 연구 및 빈곤통계 연보 발간
- 빈곤관련 주요 현안에 대한 토론 및 대안 모색을 위한 포럼 운영
- 빈곤과 공공부조 제도 및 관련정책에 대한 심층 연구 진행

2. 「빈곤포럼」의 소개

□ 「빈곤포럼」의 운영 배경

- 최근 근로빈곤, 신빈곤, 사회적 배제와 같이 빈곤의 원인, 경로에 대한 다양한 접근이 시도되고 있음. 그러나 빈곤에 대한 다각적인 접근의 필요성이 사회적으로 공론화됨에도 불구하고, '빈곤'에 대해 지속적으로 다양한 학문분야 전공자들이 논의하고 토론할 수 있는 장이 마련되지 못했음.

2 2008년 빈곤포럼

- 어느 시대나 사회를 막론하고 빈곤을 해결하고자 하는 노력은 지속되어 왔으며, 한국 사회도 1960년대 이후 고도 성장과정에서 절대 빈곤을 상당 부분 해소하였음.
- 그러나 1997년 말에 시작된 IMF 위기는 빈곤을 심화시키는 동시에 각종 사회병리적 현상과 양극화를 초래하는 계기가 됨. 특히 IMF 위기 이후 경기가 회복되었음에도 불구하고, 빈곤의 규모는 감소하지 않고 있으며, 새로운 양상의 빈곤이 출현하고 있음.

□ 「빈곤포럼」의 목적

- 정기적인 「빈곤포럼」의 개최를 통해 빈곤에 대한 정책적·학문적 토론의 장을 지속적으로 마련함으로써 빈곤에 대한 지속적인 논의 및 토론 활성화, 관련 전문가들의 정책적 공감대를 형성하고자 함.
- 빈곤에 대한 이론적 연구부터 실증적 분석연구에 이르기까지 빈곤에 대한 다양한 논의를 통해 빈곤의 원인 및 경로를 파악하고 환경변화에 대응한 미래발전적인 정책방향 및 과제를 도출하고자 함.

3. 「빈곤포럼」의 구성 및 운영

□ 「빈곤포럼」은 빈곤에 대한 학문적, 정책적 접근을 위해 연구자와 정책전문가를 두루 망라해 구성함.

- 학계에서는 경제학, 사회학, 사회복지학 등 관련 분야의 빈곤 및 기초보장 관련 전문 연구자들이 참여
- 정책전문가로는 기획재정부, 보건복지가족부 등 관련 정책부서 담당자와 경제, 노동, 복지, 교육, 주거 등의 전문가, 그리고 정부의 각종 위원회 소속 정책전문가들이 참여

- 원내에서는 기초보장연구실 및 사회보험연구실 소속 위원급 이상의 연구자들이 참여

□ 『빈곤포럼』은 2006년 7월부터 2007년까지 매월 개최되었으며, 2008년에는 총 4회 개최되었음.

II 2008년 『빈곤포럼』 주제 및 참가자

□ 2008년에는 총 4회의 포럼을 개최하였으며, 총 6가지 주제로 진행됨.

- 제1회 빈곤포럼(2008년 5월 29일 16:00~18:00)

주제 및 발표자	2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 - 김태완 (한국보건사회연구원 부연구위원) 자활사업 참여자의 중도이탈 영향요인에 관한 연구 - 유태균 (송실대학교 사회복지학과 부교수)
사회자	김미곤 (한국보건사회연구원 복지패널연구팀장)
토론자	박능후 (경기대학교 사회복지학과 교수) 박찬용 (안동대학교 경제학과 교수) 허 선 (순천향대학교 사회복지학과 교수) 박찬영 (경제·인문사회연구원 연구전문위원) 이승현 (보건복지가족부 자립지원투자과 사무관) 조충현 (보건복지가족부 자립지원투자과 사무관) 강신욱 (사회보장연구본부 공공부조팀 연구위원) 김태완 (사회보장연구본부 기초보장평가센터 부연구위원) 노대명 (사회보장연구본부 공공부조팀장) 이현주 (사회보장연구본부 공공부조팀 부연구위원) 이태진 (사회보장연구본부 기초보장평가센터장)

4 2008년 빈곤포럼

– 제2회 빈곤포럼(2008년 6월 27일 16:00~18:00)

주제 및 발표자	<p>사회권의 개념 및 성격 - 문진영 (서강대학교 신학대학원 사회복지학과 교수)</p> <p>사회권 지표의 구성 - 김진욱 (서강대학교 신학대학원 사회복지학과 조교수)</p>
사회자	<p>박능후 (경기대학교 사회복지학과 교수)</p>
토론자	<p>박찬용 (안동대학교 경제학과 교수) 안도걸 (기획재정부 복지예산과장) 최규중 (보건복지가족부 사회차별시정과장) 권소현 (보건복지가족부 사회차별시정과 사무관) 김성철 (보건복지가족부 사회차별시정과 연구원) 강신욱 (사회보장 연구본부 공공부조팀 연구위원) 김안나 (사회보장연구본부 공공부조팀 연구위원) 김태완 (사회보장연구본부 기초보장평가센터 부연구위원) 노대명 (사회보장연구본부 공공부조팀장) 이현주 (사회보장연구본부 공공부조팀 부연구위원) 이태진 (사회보장연구본부 기초보장평가센터장) 최병호 (사회보장연구본부 건강보험팀장) 허순임 (사회보장연구본부 건강보험팀 부연구위원)</p>

－ 제3회 빈곤포럼(2008년 8월 29일 16:00~18:00)

주제 및 발표자	아동인지능력향상서비스의 효과성에 관한 탐색적 연구 : 소득계층에 따른 효과성 차이를 중심으로 - 이봉주 (서울대학교 사회복지학과 교수)
사회자	김수현 (세종대학교 도시부동산대학원 부동산학과 교수)
토론자	구인회 (서울대학교 사회복지학과 교수) 문진영 (서강대학교 신학대학원 사회복지학과 교수) 유태균 (숭실대학교 사회복지학과 교수) 조준용 (한림대학교 사회복지학과 교수) 강신욱 (한국보건사회연구원 공공부조팀 연구위원) 김안나 (한국보건사회연구원 공공부조팀 연구위원) 김태완 (한국보건사회연구원 기초보장평가센터 부연구위원) 이현주 (한국보건사회연구원 공공부조팀 부연구위원) 이태진 (한국보건사회연구원 기초보장평가센터장)

－ 제4회 빈곤포럼(2008년 12월 19일 16:00~18:00)

주제 및 발표자	성별 연금자원의 할당 분석 - 석재은 (한림대학교 사회복지학과 교수)
사회자	이태진 (한국보건사회연구원 기초보장연구실 부연구위원)
토론자	김용성 (KDI 재정성과평가실 연구위원) 김진욱 (건국대학교 경제학과 교수) 이봉주 (서울대학교 사회복지학과 교수) 홍경준 (성균관대학교 사회복지학과 교수) 강신욱 (한국보건사회연구원 기초보장연구실 연구위원) 김태완 (한국보건사회연구원 기초보장연구실 부연구위원) 남상호 (한국보건사회연구원 기초보장연구실 연구위원) 이현주 (한국보건사회연구원 기초보장연구실 부연구위원)

Ⅲ 2008년 『빈곤포럼』 원고 및 토론내용

□ 2008년 「빈곤포럼」을 통해 발표된 원고는 다음과 같으며, 이에 대한 토론 내용을 각 회 원고에 첨부하였음.

- 제1회 빈곤포럼
 - 2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가
 - 자활사업 참여자의 중도이탈 영향요인에 관한 연구
- 제2회 빈곤포럼
 - 사회권의 개념 및 성격
 - 사회권 지표의 구성
- 제3회 빈곤포럼
 - 아동인지능력향상서비스의 효과성에 관한 탐색적 연구
: 소득계층에 따른 효과성 차이를 중심으로
- 제4회 빈곤포럼
 - 성별 연금자원의 할당 분석

2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가¹⁾

김태완*

I. 서론

2000년부터 실시된 국민기초생활보장제도는 기존의 생활보호제도와는 달리 빈곤이라는 문제를 개인의 책임보다는 사회적·국가적 책임으로 규정하고, 이들을 원조하여 인간다운 생활을 보장한다는 긍정적 의의에도 불구하고 다양한 문제점을 내포하고 있는 실정이다. 기존에 제도를 모니터링²⁾한 연구 결과를 살펴보면, 빈곤대책수준의 미흡성, 제도의 혜택을 받지 못하는 사각지대 존재, 보충급여방식으로 인한 비형평성, 탈빈곤 정책으로써의 효과성이 미흡, 그리고 근로빈곤층(working poor)등 상대빈곤층에 대한 대책의 미흡성이 지적된다.

1) 본 원고는 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가(한국보건사회연구원, 2007)의 보고서와 2008년 춘계 한국사회복지학회에서 발표된 원고를 정리한 것이다. 따라서 본 연구의 집필진을 살펴보면, 연구방법(이태진·홍경준), 수급가구생활실태(김선미), 근로빈곤층의 일과자활(최옥금), 자산조사실태(최현수), 전담공무원의 시각으로 본 수급자(김사현), 전달체계개편(김문길·김태완)을 담당하였다. * 한국보건사회연구원 부연구위원, Email: taewan@kihasa.re.kr

2) 기초보장제도 평가 및 모니터링 체계 구축에 관한 연구로는 이현주 외(2002), 김미곤 외(2003)가 있으며, 대상별 모니터링 사업관련 연구는 김이태진 외(2003), 여유진 외(2004), 이태진 외(2006), 이태진 외(2007)가 있다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 국민기초생활보장제도 서비스를 제공하는 담당공무원과 수급자를 구분하여 국민기초생활보장제도가 시행되는 과정에서의 쟁점을 파악하고자 하였다. 곧, 기초보장 담당자인 사회복지전담공무원에게는 국민기초생활보장제도의 지침과 실제 수행할 때 일치하지 않는 문제를, 그리고 수급가구에게는 국민기초생활보장제도와 함께 살아가는 이들의 삶에 초점을 맞추어 현행 제도의 문제점을 파악하고자 한 것이다.

본 연구에서는 질적 연구방법을 활용함으로써 깊이 있는 내용을 이끌어 내고자 하였다. 이러한 작업을 통해 궁극적으로는 제도의 개선을 통해 국민기초생활보장제도의 최종 사회안전망이라는 위상을 정착시키는 데 기여할 수 있으리라 기대한다.

II. 연구방법

1. 조사 대상 가구 선정

사회복지전담공무원의 경우 조사 지역에 속한 읍면동 사무소의 사회복지전담공무원 가운데 국민기초생활보장제도 업무를 맡고 있는 공무원을 선정하여 조사 대상에 포함시켰다. 1차 면접을 실시한 이후 나타난 여러 쟁점들에 대해 추가로 응답하기 위해, 주민생활지원서비스 전달 체계 전환을 고려하여 시군구 주민생활지원 담당과 통합조사 담당자들을 대상으로 2회에 걸쳐 실시한 간담회 및 워크숍 등을 통해 포커스 그룹 인터뷰를 진행하여 의견을 추가로 조사하였다.

다음으로 수급자 부문의 조사 대상 가구 선정은 질적 연구방법의 특징을 염두에 두면서, 국민기초생활보장제도 수급자들의 특성을 폭넓게 반영하기 위하여 연구 대상을 선정할 때 지역, 수급자 가구특성을 고려한 35가구를 조사하였다.

〈표 1-1-1〉 지역별, 가구 특성별 조사 가구 배분

구분	지역	사회복지 전담 공무원	수급자					가구원 특성		
			가구 구조					장애	노인	근로
			일반	단독	부부	한부모	기타			
수도권	서울 노원	1	-	1	1	2	-	1	1	3
	인천 부평	1	2	1	-	3	-	2	1	4
광역시	부산 북구	1	-	-	1	2	1	2	1	3
	대전 동구	1	2	1	1	-	-	1	1	2
중소 도시	전북 전주	1	4	1	-	2	1	1	2	6
	경북 안동	1	2	-	-	-	-	-	-	1
농어촌	강원 횡성	1	3	1	-	-	-	-	-	4
	전남 영광	1	-	1	2	-	-	1	2	1
계		8	13	6	5	9	2	35		

주: 한 가구 안에서 가구원 특성은 복합적으로 나타날 수 있으므로, 가구원 특성의 총합은 전체 조사 대상자 수보다 크다.

2. 조사내용

본 연구에서는 국민기초생활보장제도에 대한 모니터링 영역 구분을 신청 결정 및 신청 과정, 선정, 사후 관리, 급여, 제도 효과로 구분하여 각 영역별 쟁점을 확인하였고, 이를 바탕으로 연구 질문들을 도출하였다. 이를 사회복지전담공무원과 수급자로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1-1-2〉 사회복지전담공무원용 쟁점 및 질문내용

구분	쟁점	질문내용
일반 현황		- 담당 업무는 무엇인지 - 기초생활보장제도 관련 업무 비중? - 업무 분장 및 담당 수급자 수
	사각지대	- 제도 홍보는 어떻게 하는지 - 사례 발굴은 주로 어떻게 이루어지는지
신청결정 - 신청과정	권리 vs 낙인	- 상담 환경은 어떠한지 - 신청하러 오는 경우 어떤 내용에 대해 설명하는지 - 신청하러 오는 수급권자들에 대해 어떤 생각이나 감정이 드는지? 어떤 행동을 보이는지? - 기초생활보장제도를 어떻게 생각하는지?
	제도 접근성	- 신청할 때 구비 서류는 어떤 것인지? 어떻게 작성하는지?
선정과정	기준의 적절성 및 실행 부합성	- 선정 기준이 적절하다고 보는지? - 보완하거나 개선할 점은? 왜 그런가? - 융통성을 발휘하게 되는 부분은?
	갈등	- 추정 소득 부과, 소득인정액 등 탈락 처리 이후 갈등이 발생할 때 대처 방식은?
사후관리	사례 관리	- 사례 관리(사후 관리)의 방식과 내용은? - 신청 탈락된 가구에 대한 사후 지원?
	부정 수급	- 어떤 유형(가구 상황, 가계 수준)인지? - 발견하면 그 대응은?
	제도 개편	- 개편된 제도를 어떻게 생각하는지?

<표 1-1-3> 수급자용 질문 및 질문 내용

구분	쟁점	질문내용
	빈곤 원인	- 신청하게 된 사유는?
신청결정 - 신청과정	권리 vs 낙인	- 본인이 정부에서 지원받는 것을 어떻게 생각하는지? - 다른 수급자들을 어떻게 생각하고 있는지?
	제도 접근성	- 신청할 때 느낌은? - 제도를 어떻게 알고 신청했는지? - 신청을 결정할 때 어려웠던 점? - 전담 공무원의 태도는?
선정과정	기준의 적절성 및 실행 부합성	- 기준에 대한 이해 및 수급 정도는? - 담당 공무원이 정확하게 파악하고 있다고 보는지? - 기준에 부합하기 위해 조치를 취한 적이 있는지? - (신청 탈락) 사유에 대한 수급 여부는?
사후관리	갈등	- 추정 소득 부과 등 갈등 상황이 발생했는지 및 발생했다면 대처 방식은?
	사례 관리	- 필요한 서비스와 연계되었는지? 만족하는지? - 전담 공무원과 얼마나, 어떤 내용으로 만나는지?
급여	수준 적절성 및 내용 적절성	- 급여가 어느 정도이며, 어떻게 쓰는지? - 부족분이 발생할 때 대처하는 방법? - 급여별 사용처를 아는지? 실제로 그렇게 쓰는지?
	빈곤 완화	- 수급 이후 경제생활의 변화는?
제도효과	자립 기반 구성	- 수급 이후 가족을 포함한 이웃과 관계, 지역에서 복지 자원 활용 도 등의 변화는?
	의존성	- 수급에서 벗어나고 싶은지? 아닌지? 그 이유는? - 일에 대한 생각은?
	전망	- 미래에 대한 생각 및 계획은?

Ⅲ. 연구결과

연구결과는 크게 두 부문으로 나누어 살펴보고자 한다. 먼저 수급자와의 분석결과는 1. 생활실태, 2. 근로빈곤층의 일과 자활이라는 두가지 측면에서 살펴보고자 하며, 전담공무원을 통한 공급자에 대한 분석은 1. 자산조사체계 실태, 2. 전담공무원이 바라보는 수급자, 3. 전달체계 개편에 대한 의견으로 세 가지 측면에서 살펴보고자 한다.

1. 수급가구의 생활실태

가. 급여 = 가계수입

1) 아쉽지만 고마운 급여, 그리고 보충급여방식과의 줄다리기 한판

암만 많이 줘도 내가 만족한다는 소리는 못하죠. 안 그래요? 그렇지만 단 돈 만 원을 주든 10원을 주든 감사한 거죠.<광역시. 일반가구, 조건제시유예(질병)>

수급자들은 실제 급여를 받아본 후에는 급여액수가 생각보다 매우 적은데 대해 적잖게 실망하게 된다. 불만을 유발하는 이유 중 하나는 소득인정액에 포함된 재산의 소득환산액 때문이다. 이로 인해 제도가 판정한 수급자들의 소득능력과 실제로 보유하고 인식하고 있는 수급자 본인의 소득능력 사이에는 적잖은 차이가 존재하는 게 현실이다. 이러한 차이가 급여원칙에 대한 몰이해든 전담공무원의 부정확한 정보 제공이든 간에 수급자들로 하여금 급여가 매우 적다고 생각하게 하며 신청당시의 기대가 실망으로 바뀌는 것이 다반사기도 하다.

이후 시간이 흘러 제도의 작동원리(보충급여방식)를 파악할 때쯤 되면 현금급여를 일정수준 이상 유지하기 위해 수급자들은 애원과 거짓말, 협박과 회피 등의 다양한

대응책을 동원하게 된다. 그리고 이런 행태는 전담공무원들로 하여금 수급자를 불신하게 한다.

2) 동아줄 잡기

나는 바라는 것은 뭐냐면. 병원 다녀 싸니까. 이거 팔려버리는 금액 뭐 조금씩 거 얼마씩 나오는 거 이걸 떠나서. (의료급여)라도 안 팔렸으면. 인자 이런 바람이여. 고거 팔려버리면 우리 죽어.<농어촌, 일반가구, 조건부과제외>

급여자격을 획득하면 생계급여를 포함한 7가지 급여를 받게 된다. 가구상황에 따라 다르겠지만 면담에 참여한 대부분의 수급자들은 무엇을 택하겠냐는 질문에 '의료급여'라고 대답했다. 의료급여에 대한 높은 만족감은 자연스럽게 급여를 포기할 수 없다는 생각으로 이어진다. 뿐만 아니라 영구임대주택에 거주하는 수급가구의 경우에는 수급탈피가 자칫 주거상실로 이어질지도 모르기 때문에³⁾ 역시 급여를 계속 받아야겠다는 생각을 하게 된다. 이들에게 급여자격 유지는 너무나 중요한 문제가 된다.

(친정이) 잘 살면 그것도 좀 제가 찾아가고 하는데..기반이 비슷비슷하니까..뭐 솔직히 도움 청하고 그럴 입장은 못돼요.(중략)시댁은...원래 가진 게 없으셨고.. 누나분들은 이제 뭐 사는건 잘사는데..솔직히 자식들이 있으니까 그렇죠. 도움 청하려는 자체가 좀..<수도권, 일반가구, 조건부과제외>

한편 대부분의 수급가구는 경제적 결핍에 이르는 과정에서, 혹은 사는 게 다 고만고만하다보니 가족과 오랜 기간 단절되어 있다고 말했다. 뿐만 아니라 본인 생계를

3) 영구임대주택은 수급여부에 따라 할증임대보증금과 할증임대료를 부과하는 체계로 운영된다. 수급탈락 혹은 탈피하게 되면 해당 가구는 세 번에 걸친 할증을 통해 청약저축가입자격으로 입주한 가구와 동일한 임대보증금과 임대료를 납부하게 된다. 수급가구의 경우 평균 200만원의 임대보증금과 4만원의 임대료를 지불하고 청약저축가입가구의 경우 평균 500만원 이상의 임대보증금과 7만원이 넘는 임대료를 납부한다. 임대료와 관리비는 별도이다.

꾸리느라 왕래조차 없어 친구나 친지와 의 교류는 가물에 콩난다고 했다. 자식들이나 친인척도 돕지 못하는 현실에서는 그야말로 최후의 안전망으로 작용하는 급여는 그래서 아쉽지만 고맙다.

도움을 받을 만한 연결망이 취약하고 의료서비스에 대한 욕구가 강하다. 안정적인 소득원이 필요하다. 상황이 이렇다 보니 수급가구는 어찌해서든 규칙적이고 안정적인 수입이 되는 수급의 끈은 놓치면 안되는 것으로 느끼게 된다. 이 동아줄은 계속 잡고 있어야 하는 것이다.

3) 가족시네마 : 어색한 가족 만들기

애가 대학만 졸업하면 탈락되거든요. 앞으로 3년 뒤에는 탈락이죠.(중략) 제가 몸 상태를 자신이 잘 아니까(장애5급) 제가 일을 할 수 있는 것은 할 수 있지만, 우리 애가 결혼하기 전까지는...(중략) 주위에서 그런 말을 하더라고요. 애를 가구에서 분리시키면...뭘 수급비 나온다.(중략)아들을 행방불명으로 해 가지고 하라는데, 그런데 난 그렇게까지 하고 싶지 않아요.<광역시, 일반가구, 조건부과>

장신욱 외(2006)의 연구를 살펴보면 '자녀의 성장'으로 수급을 탈피했다는 것이 46.9%로 가장 많았다. 응답자들 역시 자녀가 고등학교를 졸업하고 근로활동에 종사할 수 있게 되면 정부로부터 지원을 받지 못한다는 것을 알고 있었고, 상당수의 수급자들은 자녀의 성장을 탈수급한다는 것을 축복으로 여기지 않고 있었다. 왜냐하면 자녀의 성장과 취업은 모든 급여가 동시에 끊어짐을 의미하기 때문이다. 앞의 연구 결과는 반복수급가구의 수급탈피사유도 조사했는데, 마지막 수급 탈피의 가장 큰 이유는 수입의 증가였고(약 22.5%), 다음이 자녀의 성장이었다(약 19.7%). 결국 후자인 약 20%는 자녀의 성장으로 수급탈피했다가 다시 수급으로 진입하게 되었다는 것인데, 이 과정에서 우리는 안정적이고 규칙적인 소득원인 급여의 확보를 위한 (가구분리와 같은) 노력을 읽어낼 수게 된다. 응답자들은 급여의 끈을 놓치지 않기 위해 형식적이기는 하나 인위적으로 가족을 해체하려는 생각을 하게 된다. 이러한 자녀의

성장기 및 독립기를 앞둔 가구와 달리 노인가구에서 급여자격부여에 대한 기준은 부모자식지간을 경직되게 하기도 한다.

동사무소직원이 딸하고 사위하고 쫓 번다 그래서 20만원 짤랐는데, 딸도 안 보태주고... 그 놈 갖고 해나갈라니..(내가 죽을 지경이요) 20만원정도 나왔는데...도저히 해 나갈 수 없어요. 관리비 하고 휴대폰값, 전화세, 뭐...(중략)딸하고도 의절해버렸어 이제.. 나 죽어도 오지 말라고 했어. 나 죽어도. 나 보증금 찾아놓으면 그거 찾아가 지고 화장할 거야.<수도권, 노인단독가구, 일반수급>

여기서의 문제는 부양의무자가 실제로 도움을 주지 않는다는 현실에서 발생하게 된다. 가족부양우선의 원칙이라 해도 실제 그 역할을 하지 않고 있다면, 그야말로 없느니만 못한 것이 되어버리고 만다. 지나친 강조는 자칫 부양의무자와 피부양자와의 '가족관계'를 더 경직되게 만들 수도 있다.

나. 지출과 싸우기

빠듯하죠, 그런다고 애들 학원은 안 보낼 수도 없고, 지금 3학년인데. 저축은 못해요, 꿈도 못 꾸지. 애들이 좀 커서 같이 벌면 모르겠는데 아직까지는. 있는 보험조차도 다 그냥 해약해가지고.<중소도시, 모자가구, 조건부과제외>

집세가 제일 크고, 교육비 빼고, 다음에 먹고 사는 거.<중소도시. 모자가구, 조건부과제외>

1) 필수불가결한 지출

최저생계비의 소비지출 항목에서 가장 큰 비중을 점하는 것은 식료품비였다. 그리고 가구원의 특성에 따라 긴급히 소요되어야 하는 소비지출항목은 다르게 나타나고 있다. 가족원 중 질환자가 있을 경우엔 의료비의 지출이 상당한 규모에 달하고 했고, 이는 수급자들의 가계를 적자로 만드는 주요 원인이 되기도 했다. 또한 학령기의 자

녀를 가진 수급가구의 경우는 교육비 부담이 상당히 컸지만 필수적이라고 인식하고 있었다.

*나는 겨울이 없으면 싫더라고 어떤 때는. 겨울 되면 난방비랑 도시가스비가 많이 들어가니까. 지금 여름에는 도시가스비가 2-3천원 아래로 나오는데 겨울 되면 뭐 5-6만 원 돈 나와 버리니까. 어떤 때는 아유, 우리나라도 겨울 없애버렸으면 좋겠어.
<수도권, 남성단독가구, 조건부과제외(일용직)>*

면접대상자들의 경우 공공임대주택에 거주하는 수급자는 대략 15만 원에서 20만 원 정도의 월임대료와 관리비를 지출하는 것으로 나타났다⁴⁾, 일반주택거주 수급가구는 전세, 보증부월세, 무보증월세 등 다양한 점유형태를 보였는데 전세 거주자의 경우는 월임대료에 대한 부담은 없지만 노후한 주거 설비 및 시설 등으로 인해 전기료 등 공과금에 대한 부담이 크다고 응답했고, 보증부월세나 무보증월세의 경우 광열수도비 등에 대한 지출이 추가되기 때문에 공공임대주택 거주자보다 더 높은 수준의 주거비를 지출하고 있었다. 뿐만 아니라 일반주택에 거주하는 수급자들은 주거상향에 대한 욕구가 상당히 크지만, 목돈을 필요로 하는 임대보증금, 다달이 감당해야 하는 월임대료 때문에 공공임대주택에 대한 입주는 어려운 듯 보인다. 주거비와 관련해서 특히 수급자들은 동절기에 가계수지를 적절히 유지하기 어렵다고 말했다.

2) 필수품은 아니다. 그렇지만 필요하다.

학원을 안다니면 안 되냐고 했더니 안 된대요. 친구들이 다 다니깐 자기도 다니고 싶대요. 학원 지금 2년째 다니고 있는데...<농어촌, 일반가구, 조건부과제외>

규범적인 차원에서는 필수품이라고 볼 수 없는 재화나 서비스에 대한 소비가 수급자들에게는 나름대로 절실했다. 이러한 품목에 대한 지출은 수급자들이 심리적인 욕

4) 월임대료는 급지와 평수, 층수에 따라 약간의 차등이 나타난다. 2006년 말 현재 약 9만6천여의 수급가구가 영구임대주택에 거주하고 있다.

구를 채우거나, 보통사람들처럼 살아가거나, 아이들을 비행에 빠지지 않게 하거나, 빈곤 탈출이라는 희망을 가지는 데에는 필수적이라고 말하고 있다.

3) 수지균형 맞추기

수급자들은 가계의 수지균형을 맞추기 위해 다양한 전략들을 활용하고 있었다. 가족이나 이웃과 같은 비공식 관계망의 활용, 복지관, 종교단체, 그리고 학교와 같은 공식적 지원망으로부터의 도움받기, 비공식적 근로활동, 온정주의에 호소, 지출 줄이기 등이 그것이었다.

그냥 일을 해줘요. 우리 권사님이 미장원을 하시는데, 거기 가서 미장원도 도와주고, 또 다른 데서 부르면 또 그것도 좀 도와주고.<중소도시, 편모가구, 조건부과제외>

아내가 병원 퇴원할 때 고지서가 28만원이 나왔더라고요. 그래서 내가 동사무소 가서, 동장실 문이 열렸더라고요. 그래가지고 들어가서 사정 했더니 동장님이 인자 사무장을 불렀더라고요. 뭐라고 막 얘기하더라고요. 그래, 사무장이 집에 가 있으라고. 한 달에 오만 원 씩인가 붙여서 내보낼 테니까 병원 주라고 해서 갔다 왔어요.<광역시, 노인부부가구, 일반수급>

우리 먹는 거를 줄일 수 있으면 줄이지. 정부에서 쌀은 두 자루 주니까 뭐 반찬이야 있든지 없든지, 먹는 거를 줄이는 수밖에 없는 거거든. 먹고 쓰는걸.<광역시, 일반가구, 조건부과제외(일용직)>

궁핍하고 심리적으로 위축된 상황에서 가족 및 친인척을 비롯한 이웃 등의 관계망은 약간의 도구적·물질적인 도움과 심리적·정서적 도움의 제공처가 되고 있었다. 이러한 도움은 규칙적으로, 안정적으로 제공되는 것은 아니지만 지출이 소득을 초과하는 상황에선 상당히 유용하게 사용되는 듯하다. 수급자들은 가족이나 친인척, 친구나 이웃 외에도 공식적 지원망, 복지자원제공처로서 학교, 종교기관, 복지관과 어린이 집 등으로부터 상품권, 음식, 연탄, 아이들의 교육을 위한 교재 등의 현물을 지원받고 있었다. 이러한 기관들은 수급자들에게 다양한 정보를 제공하기도 하며, 수

급자를 대신해서 물품을 신청해주기도 했다. 다급한 상황이 되면 이들은 사회복지전담공무원을 만나 사정하기도 하고, 그게 안 되면 더 높은 사람을 찾아 읍소하기도 했다. 그들은 가계수지균형을 맞추기 위해 때때로 비공식적인 근로활동에 종사하면서 부족분을 메우기도 했고 이런 전략들을 동원하는 것이 어려울 때에는 결국 지출을 줄였다. 이에 해당하는 항목은 주로 식료품비와 피복비였다.

4) 팍팍한 삶이 남기는 상처들

명절 때 한 동안 못가고 있거든요. 한 번 거기 가려면 교통비 하고, 뭐 이것저것 선물 같은 거 사려면 3~40만원 들어가는데. 아무래도 명절 때 가고 싶어도 못 가는게 <광역시, 일반가구, 조건부과>

북한에 도와주는 거 말도 안 돼. 나도 어렵지만 지금 나보다도 못한 사람들이 허다한데...<농어촌, 일반가구, 조건부과제외(농업)>

아 뭐라고 말을 할까. 상당히 공격적이예요. 사람들이, 없는 사람끼리 더 여유가 있게 좀 친하게 이웃과 더 친하게 지내는 게 아니고, 여유가 없어요. 첫째로는 삶이 고달프다보니까 여유가 없고...(중략)저 같은 경우는 젊으니까.., 이게 돌아볼 여유가 조금 있는데,..그런 것이 없고, 누가 더 날 안도와주나 이런 것들이...<중소도시, 모자가구, 조건부과제외>

우리는 면담이 이루어지는 곳곳에서 생계유지를 위한 투쟁이 남긴 상처들을 엿볼 수 있었다. 매일매일 되풀이되는 가계유지에 대한 긴장은 수급자들로 하여금 인심을 베풀지 못하게 할뿐더러 오히려 다른 수급자들을 질시하고 시기하게 만든다. 특히 수급가구가 밀집한 지역인 영구임대주택단지에는 제한된 자원과 넘쳐나는 욕구들로 경쟁의 공간이 되기 십상이다. 부족하고 한정된 자원을 둘러싼 경쟁과 반목, 그리고 외부로부터의 낙인은 주민들 간의 관계를 더욱 소원할 뿐만 아니라 지역자체의 활력을 잃게 한다.

2. 근로빈곤층의 일과 자활

가. 수급자들의 노동 현실

1) 수급자의 복지의존성 및 노동

수급자들의 면담과정을 통해 드러난 결과를 통해 볼 때, 대부분의 수급자들은 일에 대한 의지가 있는 것으로 나타났으나, 일부 근로의욕 및 의지가 낮은 수급자들에게는 복지의존성의 문제가 나타나고 있는 것으로 파악된다. 그러나 이들은 처음부터 근로의욕이 낮았던 사람이기보다는, 노동시장에서 지속적으로 좌절을 겪으면서 조금씩 근로의지가 낮아지는 경향을 보인 것으로 파악된다.

조사대상 근로빈곤층 22명 가운데 7명이 자활사업에 참여하고 있었으며, 15명은 일반 노동시장에 참여하고 있어 자활사업의 조건부과제외가 된 상태로, 이 사람들은 진단서를 제출하고 비공식적으로 일하고 있는 경우도 있었다.

가) 자활사업의 양면성: 자립을 위한 디딤돌이자 무기력의 원천

본 연구 대상 가운데 자활사업에 참여하고 있는 7명 중 5명은 비교적 노동 강도가 낮은 자활근로에 참여하고 있었다. 자활근로에 참여하고 있는 사람들 대부분은 현재 하고 있는 일에 만족하는 편이었다. 곧 근로관련 활동이라는 노동의무의 부과를 대부분의 자활사업 참여자들에게 부정적으로 받아들여지기 보다는, 긍정적으로 받아들여지고 있는 것으로 보인다. 즉, 가구의 상황 등으로 현재 일반 노동시장에 참여하기 어려운 사람들에게는 미래를 위한 '디딤돌'로 작용하고 있기 때문에, 장애 등의 문제로 취업이 어려운 사람들에게는 무조건으로 급여를 받는 것이 아니라 그에 대한 대가로 급여를 받는다는 '떳떳함'을 가져다주고 있기 때문이다. 마지막으로 일부 근로의지가 약한 사람들도 노동시장의 일보다 자활사업 프로그램이 노동 강도가 약하기 때문에, 이에 만족감을 느끼고 있었다.

나) 취업의 불안정성

일반 노동시장에서 일하고 있는 사람들은 대부분 아르바이트나 일용직 등 불안정한 고용 상태를 유지하고 있었다. 특별한 고용계약도 없으며, 일이 있을 때만 일하는 등 안정적으로 소득을 충당하기 힘든 일자리였다. 또한 현재 일에 대해 '현실적으로 할 수 있는 일이 이것밖에 없기 때문에 한다'는 생각을 갖고 있었다. 곧, 일에 대해 만족하는 경우는 거의 없었다. 일반 노동시장에 종사하는 사람들의 경우 대부분 추정소득을 부과 받고 있었다. 그러나 지침 상 3개월 간 일정하게 부과되는 추정소득과 달리, 이들의 실제 소득은 일정하지 않고 불안정하기 때문에 추정 소득 부과에 대한 불만이 매우 높은 것으로 나타났다.

다) 자활사업과 취업 사이의 선택: 합리적 행위자

본 조사대상자들에게 자활사업에 참여하지 않고 일반 노동시장에 참여하는 이유를 물었다. 여기에는 건강상의 문제로 자활사업 프로그램이 자신에게 적합하지 않다는 것을 지적한 사례도 있었으며, 사회복지전담공무원이 자활사업을 설명해 주지 않아 자활사업을 아예 모르고 있는 사례도 있었다. 또한 자활사업에 참여하는 것보다는 일을 하는 것이 더 떳떳하다는 입장도 있었다.

한편 대부분의 수급자들이 자활사업에 참여하지 않는 이유로 지적한 것은 '추가 소득을 얻기 위한 것'이라고 지적하였다. 곧 근로 능력이 있는 수급자들이 자활사업에 참여하지 않는 이유 가운데 중요한 요인은 바로 보충급여의 문제와 관련이 있다는 것이다. 현재 국민기초생활보장제도에서는 근로소득이 증가하면 증가하는 만큼 생계 급여가 감소하는 급여 체계를 갖고 있다. 따라서 노동시장에서 일하더라도 이를 공식적으로 보고할 경우 수급자에게 주어지는 총소득은 동일하다. 특히 우리나라는 비정규직이나 자영업의 소득 파악이 현실적으로 어렵기 때문에 소득이 완전히 노출되는 자활사업에 참여하여 급여가 감소되는 것 보다는, 아예 자활사업에 참여하지 않고 일반 노동시장에서 일하면서 소득을 축소 또는 은폐할 유인이 되는 것이다.

자활사업 참여자들의 경우 자녀양육 및 장애 등의 이유로 일반 노동시장에 비해 경쟁력이 떨어지는 일자리를 선택하였다. 또한 일반 노동시장 참여자들의 경우 추가 소득을 얻기 위해 소득이 투명하게 드러나지 않는 일자리를 선택한 것이다.

2) 노동시장에서의 경험

본 조사대상자들의 직업력을 살펴본 결과, 이들은 대부분 고용 불안정성이 높고, 지속권을 요하는 일자리들을 거쳐 왔음을 알 수 있다. 이를 조사대상자에 국한시켜 유형화하면 다음과 같다.

첫 번째 유형은 가구주(남성)가 낮은 인적 자본을 갖고 있어, 노동시장에 진입할 때부터 지속적으로 저임금과 불안정한 일자리에 종사하여 빈곤을 경험하는 경우이다. 두 번째 유형은 이혼 및 가구주의 질병 등으로 여성이 일하고 있는 경우이다. 배우자의 상실은 여성으로 하여금 혼자 힘으로 생계를 꾸려 나가야 하는 책임을 떠안게 함은 물론, 아동 양육 등 복합적인 어려움에 직면하게 한다. 세 번째 유형은 안정적인 직장에서 일하다가 사업의 부도로 빈곤에 빠진 경우이다.

3) 일하기 어려운 이유

가) 건강상태

여러 선행 연구에 따르면, 근로빈곤층은 일반 근로자와 비교할 때 건강상태가 좋지 않은 것으로 나타난다. 본 연구의 대상자들 대부분도 건강 문제를 안고 있었으며, 이로 인해 일하기 어렵다는 점을 지적하였다. 장애 등급이 있는 사람도 일부 있었으나, 대부분 특별한 병명이 없는 만성질환자였으며, 따라서 노동시장에서 지속적으로 일하기 어려운 상황이었다.

나) 내가 없으면..

대부분의 근로빈곤층 가구들은 노동시장에 진입할 때 여러 복합적인 문제에 직면

한다. 예를 들면 아동 양육과 건강 문제를 가진 가족원이 있는 경우에는 노동시장에서 일하기가 어렵다(Blank, 1996). 이러한 사례들은 근로빈곤층의 양육 및 수발을 돕는 사회복지서비스가 확대되어야 한다는 필요성을 제기한다. 이들은 가구원의 양육 및 수발만 제공된다면 노동시장에서 일할 수 있는 사람들이기 때문이다.

다) 일이 없음

중소도시와 농어촌의 경우 근로 능력이 있는 수급자가 일할 수 있는 일자리가 부족하다는 것을 지적하였으며, 특히 남성들의 경우 여성에 비해 일할 곳이 없다는 것을 지적한다. 또한 근로 빈곤층의 대부분이 기술, 학력, 연령 같은 인적 자본이 낮은 사람들이므로, 이들이 취업할 수 있는 일자리가 없다는 것을 지적한다. 특히 지역별로 일자리가 부족하다는 점과, 이들이 인적 자본이 부족한 사람들이라는 것을 생각할 때, 이들이 일할 수 있는 적절한 일자리를 창출하는 것은 이들이 노동시장에서 자립할 수 있는 중요한 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

3. 자산조사체계 실태

사회복지전담공무원의 직무시간 중 상당한 비중을 차지하는 것은 국민기초생활보장제도를 포함한 각종 제도의 수급대상을 선정하고 급여수준을 결정하는데 필요한 자산조사 관련 업무이다. 자산조사 업무비중에 대한 기존 연구에 따르면, 사회복지전담공무원들은 법정 근무시간을 훨씬 초과하여 근무하고 있으며 업무영역을 소득지원과 사회복지서비스 부분으로 분류할 경우 대부분의 업무가 대상선정 및 급여지급, 관리 등과 같은 소득지원에 집중되어 있다. 국민기초생활보장 수급자의 자산조사에 전체 업무시간 중 95% 이상을 할애하고 있다는 결과까지 제시된 바 있다(윤진호, 2004).

반면, 이러한 현실과 사회복지전담공무원들의 이상 사이에는 괴리가 존재한다. 사회복지전담공무원들이 선호하고 가장 전문성이 필요하다고 생각하는 업무나 바람직한 역할상은 사례관리 및 다양한 복지서비스 연계업무이다. 물론, 수급대상과 급여

결정에 필수적인 기초자료를 구축하는 자산조사 업무의 중요성을 부인할 수 없지만, 다양한 복지서비스 제공 및 사례관리가 아닌 자산조사가 사회복지전담공무원의 주요 업무가 되어버려 주객이 전도된 상황이라 할 수 있다. 게다가 사회복지전담공무원의 소득파악 능력과 범위에 분명히 한계가 존재하는 상황에서, 많은 시간을 할애하는 자산조사 업무의 결과는 그다지 만족스럽지 못하고, 항상 외부로부터의 비판이나 감사의 대상이 된다.

현행 지침에 의하면, 자산조사의 기본원칙은 각 행정기관으로부터 제공되는 행정자료(공부상의 자료)에 대한 전산조회를 활용하는 것이다. 그럼에도 불구하고, 복지행정시스템 내 소득자료 미비와 정보연계 수준 미흡, 소득파악 범위 및 평가기준의 모호성, 수급자의 성실한 소득신고 회피, 지속적인 모니터링 시스템의 부재, 부정수급에 대한 미온적인 제재 규정 등으로 인해 사회복지전담공무원들이 물리적으로 많은 시간을 투입하지 않고서는 도저히 지침에서 요구하는 수준으로 자산조사를 수행하는 것이 불가능한 상황이다. 또 한편으로는, 부정수급이 발생하거나 민원 등에 의해 수급자 선정의 오류가 밝혀질 경우 담당 사회복지전담공무원이 감당해야 하는 비난과 책임은 지나치게 무겁다.

가. 소득 조사 실태

1) 근로소득 및 사업소득

보충급여 방식으로 운영되는 기초생활보장제도의 소득조사에 있어 가장 핵심적인 항목은 근로 및 사업소득이지만 현실적으로 정확한 파악은 어렵다. 특히, 일용근로자와 자영업자의 소득파악은 더욱 심각하다. 또한, 근로 및 사업소득을 파악하는데 있어 현행 정보시스템은 다양한 문제점을 지니고 있다.

.....고용임금확인서는 사업주에게 받게 되어 있잖아요. 그걸 보내도 (수급자인 근로자와 사업주가) 이미 친분관계가 형성이 되어 있고, 젊은 분 경우에는 소득기준을 다 아세요. '내가 어느 정도 신고를 해야지 혜택을 받을 수 있다.' 몇 인 가구 일

마..... 그 기준에 맞춰 오세요. 그런데 현실적으로 좀 안 맞거든요. 하지만, 당사자 하고 사업주가 실제 몇 시간 밖에 일을 안 해서 그렇다고 말씀하시거든요. 그런 경우에는 어쩔 수가 없어요. 그러니까 저희가 뭐 어떻게 할 수 있는 방법이 없어요.

자산조회를 하면서 전산조회를 할 때 나오는 국세청 자료 중 사업소득은 신뢰할 수 없다. 아마 다른 담당자들도 거의 사용안 할 것이다. 보고된 소득도 믿을 수 없어서 단순히 사람들이 사업을 하고 있다 없다 정도만 파악한다. 무조건 개선되어야 한다.

농촌지역은 명절 때 자녀들이 많이 내려오는데 이 시기에 노인들의 민원이 가장 많다. 옆집 할머니 아들은 서울에서 사업하며 잘 사는데 수급자로 보호 받고, 우리 애는 월급쟁이로 그것보다 적게 버는데 왜 나는 수급자로 보호를 못 받는지에 대한 민원이 많이 들어온다. 결국 드러나는 소득이 많은 사람만 엄격히 적용이 되기 때문에 이러한 문제가 발생하는 것이다.

상시근로자와 일용근로자, 자영사업자간 형평성 문제와 시차로 인한 적용가능성 문제를 지니고 있음에도 불구하고, 향후 자산조사체계를 효율화하기 위해서 국세청에 의해 제공되는 근로 및 사업소득을 기준으로 활용할 수 있도록 조사범위와 평가 기준을 조정해야 한다.

일을 안 하다가 하게 되어 소득변동이 생길 수 있는데, 이에 대한 소득자료가 행정시스템으로부터 실시간 조회되는 게 아니고, 수급자의 신고에 의해 이루어져야 하기 때문에 확인하기 어렵다.

실시간 조회가 가능하면 업무부담을 많이 줄이고 효율적으로 일할 수 있을 것이다. 현재 실시간이 아니므로 선정과정 중 반복되는 일이 많고, 본인이 직접 말하지 않으면 모르고 넘어가는 부분도 많다.

2) 재산소득

재산소득은 임대소득과 이자소득으로 구성되는데, 전자의 경우 수급자에게 거의 나타나지 않지만, 후자의 경우에는 어떤 원칙과 방법에 의해 파악하는가에 따라 달

라질 수 있으므로 자산조사 업무의 재설계를 위해서 꼭 검토되어야 하는 항목이다.

전산자료를 통해서 국세청에 의해 파악된 임대소득 여부는 확인할 수 있다. 만일 임대소득이 파악되면 관련 서류(계약서) 등을 가져오게 하여 소득을 산정하지만, 처리하는데 시간이 많이 걸린다.

이자소득의 경우..... 금융상품 종류도 많고 파악하기도 쉽지 않아 적용하기 어렵다. 쉽게 분류되도록 조정되고 이자율 정보가 주어져야 한다. 궁극적으로 이자소득 자체가 실효성 없다고 생각한다.

수급자가 예금을 신고하지 않는 경우 이자소득을 숨기는 문제도 있지만, 정반대로 수급자가 신고된 예금을 해지하고도 이러한 변동을 신고하지 않으면 이에 대한 이자소득이 계속해서 잡혀있기 때문에 수급자에게 급여수준에서 그만큼의 손해가 발생하는 사례도 있다.

3) 공적이전소득

기대와 달리 공적이전소득도 사회복지전담공무원에게 자산조사의 부담을 주는 것으로 나타났다. 첫 번째는 행정시스템 상 전산자료의 내용이 부실하고 실시간 연계되지 않는다는 점이다. 두 번째는 소득평가액 산정 시 공적이전소득에 포함하거나 제외하는 급여가 너무 다양하기 때문에 나타나는 업무부담이다.

공적이전소득에 대한 전국분 자산조회의 경우 7일이 걸리기도 한다. 내용 중에 빠진 것도 많다. 급여의 경우 전산조회에서 조회가 안 되는 경우 수급자들에게 서류를 요구해야 하는데 시간이 걸린다. 그래서, 다시 조회를 신청하면 더 오래 걸린다. 게다가 현행 제도상 수급자들에게 요구할 수 없는 서류는 제출하도록 할 수 없기 때문에 일일이 신청하여야 한다.

공적이전소득의 경우 실질적으로 조회가 안 되는 경우도 있고, 종류가 많아 공제가 되는 건지 아닌지 기준이 불명확하다. 수급자가 실질적으로 급여를 받았던 통장을 가져와 확인시켜주지 않으면 정확한 확인이 어렵다.

4) 사적이전소득 및 부양비

자산조사 과정에서 실효성이 가장 떨어지고 순진한 노인수급자들이 선의의 피해를 당하는 항목이다. 주로 우연치 않은 경로로 사회복지전담공무원에 의해 파악되는데, 소득파악에 순순히 응한 순진한 노인과 그렇지 않은 노인들 사이에 형평성 문제가 제기될 수 있다.

사적이전소득은 솔직히 순진한 수급자만 파악되는 문제가 있다. 수급자분들과 이야기를 하면서 사적이전소득 이야기를 유도하면, 어르신들의 경우 이야기를 해주기도 하고 경우에 따라서 더 순진한 분은 직접 통장을 보여주기도 한다.

만약, 사적이전소득에 대한 조사를 강화하는 방향이라면 본인 계좌를 정기적, 의무적으로 제출을 하게 하여 돈의 흐름을 파악해야 한다... 하지만 이 방법을 사용하게 되면 통장거래를 하지 않고 현금거래만 하든지, 통장을 여러 개 만들어 사용하는 부작용이 또 발생할 것이다.

이러한 상황은 부양비의 경우도 비슷하게 나타날 수 있는데, 특히 부양비 산정에 있어서는 실질적인 부양 및 관계단절 여부를 확인하여 판단한 후 이를 소득파악에 반영해야 하는 어려움이 있다.

어떤 할머니는 정말 가난한데, 자식은 공무원이고... 그런데 실제 부양을 안 하고 있어 할머니는 너무 어렵다고 매일 면사무소 찾아오는데... 그렇다고 완전한 가족관계 단절로 결론을 내려 부양능력 없음으로 판단하기에는 가끔 가족들 간에 연락관계가 있는 것 같고... 주변 증언이나 이장님의 얘기, 자식들 전화면접 했을 때 '부모도 아닙니다. 세 살에 날 버리고 나가서 부모 모르고 살았다' 이렇게 말하는 것을 보면 가족 관계 단절로 처리가 가능할 것 같지만 참 애매해요.

5) 추정소득

추정소득은 수급자와의 갈등요인으로, 자산조사 업무수행에 따른 선정 및 급여결

정에 있어 큰 부담으로 작용한다. 향후, 객관적이고 과학적인 부과기준 마련을 통해 지역별, 담당자별 편차와 민원이 최소화되도록 하여 사회복지전담공무원의 부담과 수급자의 억울함을 최소화해야 한다.

추정소득을 부과했는데, '분명 보충급여라고 얘기하지 않았냐, 난 60만원으로 신고했는데 급여는 왜 이거밖에 안 나오느냐'라고 물으시면, 저는 몇 가지 이유로 추정소득을 잡을 수밖에 없다고 말하죠. 그럼 그 분은 추정소득을 잡는 근거가 뭐냐 묻고 저는 그에 대해 또 답변을 하죠. 그렇게 이야기를 하는데도 불구하고 실제 일을 안 한다고만 계속 주장하니까 더 이상 설명하기가 참 어렵더라고요.

나. 재산 조사 실태

1) 금융재산

금융재산 조회결과의 처리와 관련하여 사회복지전담공무원이 직면하게 되는 갈등 상황으로 차명계좌의 문제, 조회결과와 통장잔액 사이의 불일치 문제 등을 들 수 있다. 이것은 신규 수급신청 시점에서 금융재산에 대한 자산조사를 실시간으로 수행할 수 없기 때문에 나타나는 것으로, 기초보장제도 자산조사체계가 태생적으로 안고 있는 구조적 모순이다.

최초 수급자 선정 시 금융자산 조사가 이루어지지 않고 있어, 수급을 신청하는 수급권자들에게 추후 금융자산 조회가 이루어지며 이에 따른 후속조치가 있다는 안내를 해도 쉽게 각인되지 않고 있다. 점점 신청 당시만 넘어가면 되는 것으로 많이 인식하고 있는 실정이다.

2) 부동산

재산의 소득환산액을 결정하는데 있어 중요한 부동산은, 자산조사체계에 있어서 행정시스템 상의 전국분 자산조회를 통해 상대적으로 수월하게 파악할 수 있는 것

으로 평가된다. 이는 소득이나 금융재산에 비해 상대적으로 변동이 작고, 부동산 관련 세제의 강화에 따라 국세청, 건설교통부, 지방자치단체 등에 의해 행정자료가 잘 구축된 편이기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 부동산 관련 행정자료를 통해 손쉽게 활용할 수 있는 '시가표준액'이 아니라, 사회복지전담공무원의 확인조사를 통해서도 실질적으로 파악하기 어려운 '시가'를 원칙적인 기준으로 활용하도록 규정함으로써 사회복지전담공무원의 업무부담을 가중시키고 있다.

전국분 자산조회를 토대로 조사하고 있으나, 전산결과에서 2~3년 전 처분한 자산이 나오는 경우도 있고 부동산의 정확한 현 시가를 일일이 확인하기 어렵습니다.

다. 부양의무자에 대한 자산조사 실태

부양의무자 기준은 소득인정액과 함께 기초생활보장제도를 구성하는 축으로 수급자 선정 및 급여수준 결정에 있어서 중요한 역할을 담당한다. 따라서, 자산조사체계에서는 수급대상자만큼 중요한 조사대상이며, 부양의무자 규모에 따라 자산조사 범위와 이에 투입되는 노력은 몇 배 확대될 수도 있다. 특히, 복잡한 부양의무자 기준과 자산조사의 어려움은 사회복지전담공무원의 업무수행에 있어 부담요인으로 작용한다. 현행 행정시스템 상의 소득 및 재산자료의 구축실태나 실시간으로 조회가 불가능한 전국분 자산조회 절차별 소요기간을 감안한다면, 해당 지역에 거주하는 수급신청 가구(지역구)와 전국 각지에 거주하고 있는 부양의무자 가구(전국구)를 모두 병행하여 정해진 기간 내에 조사를 완료하기에는 무리가 따른다.

부양의무자 기준, 사회복지담당자들 입장에서 없었으면 하죠.

부양의무자를 조사하는 것은 어렵다. 부양의무자 조사를 하겠다고 가족들에게 부양능력 여부에 대한 편지를 보내더라도 회송률은 20% 정도 밖에 안 된다. 만일 나중에 답변자료가 와서 이미 수급이 결정된 이후에 부양의무가 발견되더라도, 경우에 따라서는 나중에 문제가 확대될 소지가 있음에도 불구하고 그냥 물어놓고 가는 경우도 상당히 많다. 때로는 이후에 문제가 되기도 한다.

4. 전담공무원의 시각으로 본 수급자

솔직히 말하면 전 학교 다닐 때 권리라고 배웠어요. 못살면 받는 게 권리지 뭐.. 인간답게 살아야지 했는데.. 지금은 가난한 사람도 개인적인 문제가 큰 거 같아요. 물론 사회적인 문제도 있죠. 그 사람이 못 배우고.. 하지만 의지만 있으면.. 그건 개인적인 문제가 큰 거 같아요. <광역시, 기초생활수급담당>

일하지 않는 자는 먹지도 마라. <중소도시, 기초생활수급담당>

가. 일할 능력이 없는 사람과 있는 사람

전담공무원들도 일할 능력이 없는 사람과 있는 사람에 대해서 상당히 다른 태도를 보인다. 조사에 따르면, 그들은 근로능력이 없는 수급자에 대한 정부지원은 당연하게 여기는 반면, 근로능력이 있는 수급자에 대한 지원은 매우 비판적으로 바라보고 있었다. 그 이유는 근로능력이 있는 수급자에 대한 정부지원이 소위 '복지병'을 만들어 가고 있다고 보기 때문이었다. 이에 따라 근로능력이 있는 수급자들에 대한 정부지원을 중단하거나 혹은 지원이 제한적이어야 한다고 생각한다. 다만, 제한의 정도는 급여내용 및 수준, 급여기간에 따라 전담공무원별로 약간의 차이를 보이고 있었다. 사실 이러한 현상은 거의 대부분의 공공부조제도에서 동일하게 관찰되는 것이다. 오히려 문제는 전담공무원들이 어떤 과정을 통해 그러한 결론에 이르게 되었는지, 왜 급여중지나 제한과 같은 통제적 기제만을 고려하는지이다.

결론적으로, 전담공무원들이 근로능력이 있는 수급자를 구별하는 이유는 그들의 수급태도에서 비롯되고 있었다. 많은 전담공무원들은 근로능력이 있는 수급자들이 급여는 받으려 하면서도 일은 하지 않으려 한다고 말한다. 그러나 국민기초생활보장법상 근로능력자들이 일하지 않고 수급권을 획득할 수는 없다. 여기에는 그것을 가능하게 만드는 수단이 있는데, 바로 진단서가 그러한 역할을 하고 있었다. 현재 진단서는 두 가지 방식으로 악용되고 있었다. 하나는 근로의욕이 있는 수급자들이 추가적인 소득활동을 하기 위해서이며, 다른 하나는 근로의욕이 없는 수급자들이 일을

회피하기 위해서였다. 이러한 현상이 전담공무원들에게는 진단내용에 만성질환이 포함된 것과 발급기관의 문제에서 기인하는 것으로 보고 있다.

근로능력이 있는 수급자들이 행동이 반복적으로 전담공무원에게 각인될 경우, 그들에 대한 전담공무원들의 시각이 부정적으로 변할 수밖에 없었을 것임은 자명하다. 따라서 수급자들의 이러한 태도가 전담공무원들의 빈곤의식을 변화시켰을 가능성은 충분해 보인다. 그러나 근로능력이 있는 수급자들이 왜 그러한 근로태도를 보이는지에 대해서는 더 심도 있는 논의가 필요하다.

나. 생떼쓰기와 클라이언트 폭력

전담공무원들과 수급자간의 갈등은 수급신청부터 시작된다. 국민기초생활보장법(시행규칙 제35조)에는 조사를 위해 전담공무원들이 수급신청자들에게 몇 가지 관련 자료를 요구할 수 있도록 되어 있다. 그러나 일부 수급자들은 이러한 요청에 협조하지 않으면서 수급을 받기 위해 생떼를 쓰거나, 혹은 건성으로 신청함으로써 전담공무원의 업무를 가중시키고 있는 실정이었다. 하지만 더 큰 문제는 전담공무원들에 대한 수급자 혹은 수급신청자들의 언어적 폭력과 신체적 위협이었다. 수급자들 중에는 수급권을 획득하기 위해 동사무소에서 소동을 일으키는 경우가 종종 있었으며, 이럴 경우 전담공무원들은 신변의 위협을 느낀다고까지 한다. 물론 이러한 행태들이 모든 수급신청자들에게서 나타나는 것은 아니었다. 그러나 그것이 일회적이라 할지라도 업무를 담당하는 전담공무원에게는 강한 인상으로 남을 수밖에 없었다.

또 다른 클라이언트의 폭력 사례는 상담실 운영과도 관련되어 있다. 행정자치부는 수급자들의 인권을 보호하기 위해 각 동사무실마다 상담실을 설치·운영하도록 하고 있다. 그러나 이러한 조치는 수급자들의 인권을 보호하는 반면, 상담업무를 수행하는 전담공무원이 안전하게 근로할 수 있는 권리는 보호하지 못하고 있는 실정이었다.

이러한 문제가 비단 수급신청 시에만 나타나는 것은 아니다. 문제가 가장 심각한 상황은 수급중지 혹은 급여조정이 있을 시 발생할 수 있는 폭력이다. 조사에 따르면

수급중지나 급여조정 시 수급자들의 폭력적 행동이 가장 심각한 형태로 나타나고 있었다. 그럼에도 불구하고 현 제도는 이러한 상황에 대한 대처법을 마련하지 않고 있는데, 이에 대한 일차적인 대책마련이 시급해 보였다.

수급자들의 생떼쓰기와 폭력은 수급자들의 급여의존성이 강하다는 점과 입법원칙을 지켜야 한다는 입장 사이의 갈등에서 비롯된다. 수급자들이 수급을 받게 된 것은 그들이 어떠한 다른 방법을 통해서도 소득을 확보할 수 없었기 때문이다. 더욱이 국민기초생활보장제도는 그들이 그나마 가지고 있던 재산을 거의 다 소진하고 난 뒤에야 수급권을 제공한다. 이러한 상황에서 생존권을 위협하는 급여조정과 수급중지가 수급자들에게 달가울 리 없으며, 결국 입법원칙을 지키려는 입장과 충돌하는 것은 어찌 보면 당연해 보인다.

다. 얄미운 수급자 : 권리만 있고 의무가 없는 수급권

전담공무원들에게도 얄미운 수급자들의 행동들이 있다. 대표적인 것이 자신의 실제생활을 숨기거나, 혹은 무분별하게 수급을 신청하는 행동, 그리고 주변 수급자를 고자질 하는 행동들이다. 이러한 행동들은 전담공무원들을 난처하게 만들거나, 혹은 업무를 과중하게 만들며, 궁극적으로 수급자에 대한 전담공무원들의 신뢰를 무너뜨려 인식을 변하게 만들고 있었다.

수급자들은 다양한 방식으로 자신들의 실제 생활이나 생활의 변화들을 숨기고 있는데, 이 중 가장 빈번하게 일어나는 것은 근로소득의 규모를 숨기거나, 혹은 추가적인 소득활동을 숨기는 것이었다. 이 경우는 크게 두 가지 방식으로 나타나고 있었는데, 하나는 근로활동 혹은 시간의 규모 자체를 줄임으로써 근로소득을 낮추는 것이며, 다른 하나는 근로시간 단가를 낮게 보고함으로써 근로소득 자체를 낮게 보고하는 것이었다. 이 둘 모두는 생계급여를 높이거나, 혹은 수급권을 획득 및 유지하려는 것에 그 목적이 있었다.

이와 달리 근로활동을 하지 않도록 되어 있는 경우에도 근로활동을 통해 추가소득을 벌고 있다는 사실을 숨기는 경우가 있었다. 이는 진단서 문제와 관련된다. 즉,

진단서를 제출하게 될 경우, 조건부 유예자가 되어서 치료를 받거나 혹은 집에서 요양하도록 되어 있지만, 이 경우에도 추가적인 소득활동을 하는 것이다.

문제는 이러한 수급자의 행태들이 전담공무원의 수급자들에 대한 인식을 변화시키고 있다는 것이다. 실제로 소득 및 재산 숨기기는 그들에 대한 전담공무원의 신뢰를 무너뜨리는 계기가 되고 있으며, 또한 전담공무원과의 갈등을 커지게 만드는 결과를 낳고 있었다. 조사결과 근로소득의 규모를 숨기는 일이 매우 빈번하게 나타나고 있었는데, 이는 수급자 개인의 문제이기 이전에 제도자체가 만들어내는 기대치 못한 결과임을 암시한다. 그리고 이 또한 보충급여의 문제와 관련이 있다는 것은 쉽게 알 수 있다.

수급자들이 전담공무원에게 숨기는 또 다른 하나는 가구원에 관련한 것이었다. 수급자들은 가구구성원을 줄이거나 늘리는 행위를 통해 수급권 획득 및 유지를 의도하는 경우가 있었다. 대표적인 것이 사실혼 관계이며, 부양의무자를 숨기는 것도 대표적으로 나타나는 행동들이었다.

두 번째 내용은 수급자들의 습관적인 수급신청과 관련된다. 대표적인 예가 담당구역의 전담공무원이 바뀔 때마다 수급신청을 하는 것이다. 이러한 행동은 특히 영구임대 주택에서 자주 발생하고 있었다.

마지막으로 전담공무원들이 수급자들을 대하면서 겪는 어려운 점 중의 하나는 수급자들 간의 형평성 문제이다. 일반적으로 수급자들은 제도에 대해 모르는 점이 많으며, 이에 따라 수급자들 내에서 형평성에 대한 논란이 많이 발생한다. 이러한 현상은 특히 영구임대아파트 지역에서 상당히 빈번하게 발생하고 있었는데, 이는 그곳에 수급자들이 모여 있어서 그들 간에 정보를 서로 공유하고 있기 때문이었다.

단순해 보이는 이러한 일들조차도 전담공무원에게 있어 수급자들과의 관계가 힘들어 질 수밖에 없는 요인으로 작용하고 있었다. 실제로 전담공무원들은 생활보호법 때를 지금보다 더 좋았던 것으로 평가하기도 한다. 그들의 말에 의하면, 생활보호법 때에 비해 국민기초생활보장법 하에서는 수급자들의 수급권에 대한 인식이 너무 확대되었다는 것이다.

왜 수급자들의 권리의식은 증가하면서, 의무의식은 생겨나지 않고 있는 것일까?

사실 이러한 현상은 쉽게 이해할 수 있다. 왜냐하면, 수급자가 아닌 비수급자들도 의무를 꺼리기 때문이다. 더욱이 수급자체가 생존과 맞닿아 있는 수급자들의 입장에서 급여수준을 낮추게 만드는 신고의 의무가 달가울 리 없다. 따라서 의무를 회피하는 것이 수급자 개인 혹은 집단이 가지는 특수한 성격은 아니며, 그 책임 역시 수급자 개인 혹은 집단에만 있는 것은 아니라 할 것이다.

라. 시간 때우기, 그 원인은?

많은 전담공무원들은 수급자들이 근로의지가 매우 미약하다고 말한다. 이러한 시각에서 보면, 수급자들의 빈곤은 그들이 근로의지가 없었기 때문인 것으로 여겨진다. 물론 다른 시각으로 보는 전담공무원들도 있었다. 이들은 수급자들이 근로의지가 미약하다는 것 이전에 개인적으로 매우 취약한 사람들이라고 본다.

전담공무원들의 말에 따르면, 수급자들이 일을 회피하는 가장 핵심적인 이유는 제도가 수급자들이 근로의지를 발휘하지 않도록 하는 환경을 만들어 주고 있다는 것이다. 조사결과에 따르면, 이는 몇 가지 요인이 결합되어서 나타나는 현상이었다.

첫째는 보충급여의 문제였다. 보충급여는 근본적으로 수급자들이 자활사업에 참여하지 않게 하는 동기를 만들고 있을 뿐만 아니라, 자활사업에 참여하고 있는 수급자들의 근로의지도 떨어뜨리는 요소로 작용하고 있었다. 둘째는 자활사업에 참여하고 있는 조건부수급자들에게 적절한 일자리가 제공되지 못하고 있다는 것이다. 셋째는 대안 없이 일만을 강조하고 있다는 것이다.

이러한 상황 속에서 조건부 수급자들이 개별적인 차원에서 근로의지를 갖기는 어려워 보인다. 왜냐하면 수급을 받지 않는 사람들도 일하지 않고 생계가 유지된다면 일하지 않으려 할 것이 당연하기 때문이다. 더욱이 그러한 무방비 상태로 몇 년을 보내면서, 조건부 수급자들 사이에서 이러한 모습은 하나의 습관 혹은 문화로 만들어지는 것이다.

그러나 성공적인 자활사업으로 인해 그들이 근로의지를 가졌다고 할지라도 그들이 노동시장으로 나가지 않으려 한다는 것이다. 전담공무원들의 말에 따르면, 첫째

는 수급권 손실의 두려움이고, 둘째는 재진입의 어려움이다. 이 두 가지 요인은 현행 국민기초생활보장 제도가 수급권자와 비수급권자에 대해 명확한 구별을 하고 있다는 점에서 공통적인 속성을 가진다.

그러나 위의 두 가지 이유는 세 번째 이유에 기인한다고 보아야 할 것이다. 즉, 수급자들이 노동시장에서 적응하기가 그리 쉽지 않다는 것이다. 이로 인해 수급자들은 수급권을 손실하는 것이 두려운 것이며, 재진입이 어려운 상황에서는 더욱 그러할 것이다.

마. 수급탈출?

전담공무원의 말에 따르면, 수급자들이 수급을 탈피하지 않으려 하는 이유는 크게 두 가지로 나타난다. 하나는 노동시장의 노동 강도가 그들이 감당하기에는 너무 높다는 것이고, 다른 하나는 수급탈피에 대한 두려움이 크다는 것이다.

전담공무원들이 말하는 내용 속에서 그 원인들을 밝혀보면, 가장 두드러지는 것은 그들의 인적 자원이 매우 취약하다는 것이다. 그로 인해 이들이 수급에서 탈출한다 하더라도, 주로 일용직이나 임시직처럼 고용이 불안정한 직장에 종사할 가능성이 커진다. 이러한 일자리는 일반적으로 수급자들이 급여를 받을 때 보다 상황을 더 열악하게 만들 뿐만 아니라, 이러한 상황에서 일시적인 경기불황이나 혹은 직장의 상황이 나빠지게 되면 이들은 다시 수급자로 전락해 버리게 된다.

두 번째로 수급탈피 이후의 지원이 거의 전무하다는 것이다. 이러한 현상은 수급자들이 노동시장에서 적응하지 못할 경우 다시 수급의 유혹을 느끼게 하는 하나의 요인으로 작용하고 있었다. 실제로 한 전담공무원은 이와 관련해 수급탈출 이후에도 수급권을 한동안 지속시켜줘야 할 필요가 있다고 말하고 있었다.

마지막으로 '가난을 벗어날 수 있다'라는 희망을 가질 수 없다는 점이다. 수급자들은 수급과 탈피를 반복하면서 '노력해도 안 되네'란 맘을 갖게 되는데, 이는 궁극적으로 가난을 극복할 수 없다는 좌절로 빠져들고 마는 요인이 되어 버리는 것이다.

5. 주민생활지원서비스 전달체계 개편 및 사례관리

2006년 7월부터 53개 시군구를 시작으로 복지서비스 전달체계가 주민생활지원서비스 제공방식으로 단계적인 개편을 시작하여 2007년 7월 1일자로 완료되었다. 이 같은 주민생활지원서비스 전달체계(이하 전달체계)는 '원스톱 맞춤형 통합서비스'를 지향점으로 하여, 지방행정조직 개편, 통합정보시스템 구축, 민·관 협력네트워크 구축, 중앙부처 서비스 조정의 4대 과제를 구체적인 목표로 하여 개편되었다(이현주 외, 2007).

국민기초생활보장 관련 전달체계 개편의 핵심내용은 첫째, 읍면동에 주민생활지원담당을 설치하여 심층상담, 현장방문, 사후관리 기능 등 일선창구의 역할을 강화하고, 이를 위해 일반행정, 민원업무, 그리고 사회복지 업무의 일부를 시군구로 이관하도록 하였다. 둘째, 사회복지직과 행정직의 배치를 조정함으로써 합리적인 업무분담을 통해 협업적 업무체계를 구축하도록 하였다. 셋째, 지역사회 복지자원의 범위 등을 감안하여 서비스 제공의 우선순위를 두되, 읍면동 사회복지전담공무원 공무원은 8대 서비스의 신청접수, 서비스 실시계획 수립, 필요한 서비스 제공기관과 서비스 연계, 사후관리 등의 업무를 담당하도록 하였다.

그러나 이 같은 전달체계 개편의 각각의 내용들은 본래의 좋은 취지에도 불구하고 조직 및 인력배치, 업무분담, 업무수행 및 연계 등과 관련한 문제점들이 지적된 바 있다(이현주 외 2007).

가. 전달체계 개편과 사례관리

1) 사람만 줄고 업무는 줄지 않았다.

일반적으로 사회복지전담공무원의 정원은 1인당 기초보장수급가구 100가구를 기준으로 정해지는 것으로 알려지고 있으나, 일선에서 기초보장수급가구를 대

면하고 사례관리를 담당하는 읍면동 공무원을 기준으로 보면 이 같은 기준은 지켜지기 어렵다.⁵⁾ 그러나 전달체계 개편에 따라 시군구 통합조사팀으로 인력이 이동배치 됨에 따라 담당가구수 부담은 더욱 커졌을 것으로 짐작할 수 있다. 또한 전달체계 개편 이후 읍면동에서 주민생활지원 8대 서비스를 담당하게 되면서 새로운 업무가 추가된 것도 중요한 요인으로 작용하고 있다.

조사업무가 완전하게 이관되지 않은 이유는 첫째, 읍면동에서 초기상담을 하는 과정에서 기본적인 조사(부양의무자, 소득, 재산 등)가 이루어질 수밖에 없고, 둘째, 시군구 통합조사팀의 조사과정에서도 현장 실태 파악을 위한 읍면동의 협조가 필요하며, 셋째, 통합조사팀 인력만으로 모든 조사업무를 담당하기에는 부담스러운 구조에 있기 때문이다.

2) 여전히 많은 담당가구 수

조사결과 농어촌 지역은 담당가구 수가 많지 않아 전담공무원들이 큰 부담을 느끼고 있지 않았지만, 도시지역은 담당 가구 수가 평균을 상회하여 실질적인 사례관리가 불가능 한 것으로 파악되었다. 즉, 지역간 담당가구에 편차가 존재한다는 것인데, 농어촌 지역은 대체로 1인당 100~132가구 정도를 담당하고 있는 반면, 도시지역은 1인당 210가구에서 많게는 400가구까지 담당하고 있는 것으로 나타났다. 도시지역 중에서도 특히, 영구임대아파트 밀집지역의 경우는 상황이 더욱 심각해서 생계급여를 지급하고 나면 한동안 다른 업무를 하지 못할 정도에까지 이르는 것으로 파악되고 있다. 이렇게 적정수준 이상의 가구를 담당하게 될 때 발생하는 문제는 가능한 가구 수 만큼만 사례관리를 할 수 있는 것이 아니라 한 가구도 제대로 사례관리를 할 수 없게 된다는 데에 있다.

3) 추가된 업무

5) 2005년 2월 기준으로 7,102명의 사회복지전담공무원 중 약 82%인 5,814명이 읍면동에 배치(강혜규 외, 2005)

전달체계 개편 이후 읍면동사무소 사회복지전담공무원들이 업무부담이 늘어났다고 고충을 토로하는 데에는 전달체계 개편에 따라 이루어진 사무조정에서 그 이유를 찾을 수 있다. 주민생활지원서비스 관련 업무는 8대 서비스에 대한 정보를 종합적으로 제공하여 지역주민이 관련 서비스를 쉽게 활용할 수 있도록 하고, 초기상담을 거쳐 주민생활지원서비스 관련 민원을 접수하고, 시군구 주민생활지원 부서를 통해 통합적으로 처리될 수 있도록 함으로써 여러 관련 기관에 대한 방문을 최소화하며, 필요한 서비스를 통합적으로 제공받을 수 있도록 해주는 것 등의 업무로 이루어져 있다. 여기에 지역주민 가구방문을 충실하게 함으로써 제공되는 서비스에 대한 만족도, 필요한 서비스 여부 등을 점검하여 주민의 복지만족도를 높일 수 있는 방안을 지속적으로 고려하는 것도 업무로 부여되어 있다. 이 같은 주민생활지원 업무 외에도 주민생활지원 관련 행사 기획·추진, 각종 일제조사 일부 분담, 문화체육 등의 업무도 담당하도록 되어 있다.

이 같은 주민생활지원담당의 고유업무는 수급자 사례관리 업무만으로도 부담을 가지고 있는 담당 공무원들에게 더 큰 부담을 안겨주고 있는 것으로 파악되고 있다. 총액인건비제에 따라 필요한 인적 지원을 받지 못하고 있는 상황에서 이들의 업무부담은 한층 가중되고 있는 것으로 나타났다. 국민기초생활보장제도 이외에 주로 담당하고 있는 업무로는 노인, 이웃돕기, 긴급지원, 수급자 전출입, 영구임대아파트 단지, 자활사업, 그리고 지방자체단체별로 별도로 시행하는 특별지원서비스 등이므로 조사되었다.

4) 대체인력으로 해결되지 않은 인력문제

지금까지 전달체계 개편에 따라 일선 전담공무원의 업무범위가 확대되면서 업무량이 늘어 인력부족의 문제에 봉착하고 있다는 것을 확인하였다. 그러나 이 같은 구조적인 차원에서의 인력부족 문제뿐만 아니라 출산 등의 이유로 일시적인 결원이 발생했을 경우에도 적절한 대체가 이루어지지 않는 것도 문제

가 된다. 결원이 발생할 경우 총액인건비제를 이유로 즉각적인 충원을 하는 것이 아니라 대체인력을 투입하는, 그야말로 임시방편으로 문제를 해결하려고 하는 것은 문제다. 또한 공익요원, 자원봉사자, 사회복지도우미 등의 대체인력 활용에 있어서 이들의 사회복지 업무에 대한 전문성 부족도 문제가 된다. 따라서 인력부족 문제에 대해 근본적인 대책을 계획하고 시행하는 것이 아니라 임기응변식의 대처가 주를 이루고 있어 인력문제에 대한 근본적인 해결책이 제시되지 못하고 있음을 알 수 있다.

5) 지켜지지 않는 업무분장

전달체계 개편 지침에 따르면 주민생활지원담당 행정직과 사회복지직간의 합리적인 업무분담을 통한 협업적 업무시스템 구축을 위한 업무분장을 하도록 하고 있다. 그러나 이 같은 업무분장에 관한 지침은 일선에서 제대로 지켜지지 않고 있는 것으로 파악되고 있다. 이는 행정직이 사회복지 업무를 제대로 수행하지 못하고 있는 문제로 축약될 수 있는데, 행정직 공무원의 사회복지업무에 대한 전문성 부족, 사회복지업무에 대한 인식 결여, 사회복지직보다 빈번하게 발생하는 행정직의 인사이동, 일을 많이 하지 않는 행정직 주민생활지원 팀장 등에 기인한다.

나. 전달체계 개편 이후 사례관리 실태

1) 사례관리 실태

첫째, 사례관리에 집중할 수 있는 여건이 조성되지 못해 사례관리를 거의 하지 못하고 있거나, 한다고 하더라도 매우 제한적인 범위에 머물고 있는 경우가 많다.

둘째, 민간자원을 효과적으로 활용하여 사례관리의 내실화를 도모한다는 취

지는 잘 살려지기 어려운 것으로 나타났다. 사례관리에 민간기관을 활용할 수도 있지만 민간기관의 사례관리와 초점이 달라서 이들을 활용하기가 사실상 어려운 형편이다.

셋째, 자리를 비울 수 없는 여타 업무의 특성상 일과시간에 사례관리를 하기 어려워 퇴근 후에 사례관리가 이루어지는 경우가 일반적이다. 면담 대상 공무원들의 사례를 보면, 대체로 일과시간에 사례관리를 위한 방문 등으로 자리를 비우게 되면 금방 일이 밀려버리기 때문에, 일과시간에는 가급적 외근을 삼가고 있는 것을 알 수 있었다.⁶⁾

2) 사례관리 강화를 위한 현장의 제언

전달체계 개편의 취지와 다르게 사례관리가 제대로 이루어지지 못하고 있는 상황에서 담당 공무원들은 현 상황에 대한 개선이 필요한 것으로 인식하고 있었다. 개선에 대한 공통적인 대안은 인력확충을 통한 담당가구수를 조정하는 것이다. 다른 업무를 하지 않는다는 전제로 1인당 대략 50가구 정도로 조정이 되면 진정한 의미에서의 사례관리가 가능할 것이라는 일선의 의견이 있었다.

둘째, 의료사례관리사와 같이 사례관리만 전문으로 담당하는 사례관리사를 둘 필요가 있다는 의견도 제시되고 있다. 집중적인 사례관리가 필요한 대상에 대해서는 전문사례관리사가 담당하는 것이 필요하다는 것이다.

셋째, 민관통합사례관리에 있어서 주체간 초점 조정을 통해 실효성을 높이는 방법도 제시되고 있다. 이 방법은 앞서 지적했듯이 읍면동사무소와 민간기관의 사례관리에 있어서의 초점이 상이함에 따라 실효성이 떨어진다는 문제를 보완하는 방법이라 할 수 있다.

6) 일과시간에 필요한 사례관리를 하지 못하고, 퇴근 후에야 하는 것은 두 가지 측면에서 문제가 될 수 있다. 첫 번째는 수급자 혹은 복지수급자 입장에서 필요한 때에 제때 방문서비스를 받기 어려울 수 있다는 것이고, 두 번째는 일몰 후 일부 소위 위험지역을 방문해야 하는 위험을 감수해야 한다는 것이다.

IV. 결론 및 시사점

본 연구에서는 기존 양적인 연구분석과는 달리 수급자와 전담공무원을 대상으로 연구진이 직접 대면하여 문제점을 파악하고자 하는 질적 연구방법을 통해 연구를 진행하였다. 연구를 진행하는 과정에서 여러 시행착오들이 있었으나, 기초보장제도를 새롭게 바라보고, 현장의 목소리를 진솔하게 담아낼 수 있었다는 점에서 다른 어느 연구에 비해 가치 있는 연구라 할 수 있었다.

구체적 개선안은 아니지만 연구를 통해 기초보장제도에 대한 수급자와 전담공무원으로부터 느낀 소회를 간단히 정리해 보고자 한다.

먼저 수급가구의 가계운영에서 살펴보면 수급자들에게 기초생활보장 급여는 가장 큰 수입의 원천이 되었다. 현금급여가 전체 수입의 일부에 불과하다 할지라도 그것은 거의 유일하게 규칙적으로 흘러드는 안정적인 수입이기 때문에 없으면 안 되는 중요한 끈이라 할 수 있다. 또한 가계수지 적자 문제에 대응하여 수급자들은 가족이나 이웃, 동료와 같은 사적 관계망을 활용하거나 복지관, 종교단체, 학교 등의 공식적 지원망을 활용하거나 온정주의에 호소한다. 그러면서 수급자들은 일부 상처를 입고 입히기도 한다. 특히 빈곤층에 대한 외부로부터의 편견과 낙인은 거주민 스스로의 모멸감, 거주지역에 대한 혐오를 불러와 사람들간 상호작용에 장벽을 높이고 결국 지역의 활력을 저해를 초래하기도 한다. 이는 수급가구에 대한 경제적 측면의 지원뿐만 아니라 관계망의 저해 요소를 제거하는 지원의 조성이 필요함을 생각해 한다. 수급자들은 현재 노동시장에 진입한다 하더라도 이들에게 수급자의 신분을 유지하는 것 이상의 안정적인 일자리가 보장되지 않을 것이라 판단된다면, 수급 상태를 유지하는 것이 최선이라 생각할 것이다. 따라서 근로빈곤층에게 제도적으로 일을 조건화하고 이를 이행하지 않으면 이들에게 사회적 비난 및 처벌을 가하는 현재의 소극적인 정책구조를 벗어나, 일을 통해 빈곤을 탈출할 수 있게 돕는 디딤돌을 하나 하나 마련함으로써 일을 통해 빈곤을 탈출할 수 있다는 희망을 부여하는 것이 필요

하다.

전담공무원들의 입장에서, 초기 가지고 있던 생각이 변화하는 원인은 수급자들의 수급태도와 근로태도에 기인한 것으로 나타났다. 즉, 수급자들의 태도를 통해 부정적인 인식이 반복적으로 전담공무원들에게 각인됨으로써, 혹은 여러 요인들이 결합적으로 작용함으로써 전담공무원들의 인식을 바꾸게 된 것이다. 그러나 수급자들의 수급태도가 수급자 개인 혹은 수급자란 집단의 고유한 특성에서 기인한다고 보기는 어려워 보인다. 전담공무원들이 인식하지 못하고 있지만, 그들의 표현에는 문제의 원인이 대부분 국민기초생활보장제도의 제도적 문제를 비롯해 제도와 환경적 특성의 결합, 그리고 체계화된 복지시스템의 결여에 있는 것으로 나타났다. 따라서 제도적 개선을 통해 수급자들의 수급태도와 근로태도를 변화시킬 필요가 있으며, 이것이 다시 한 번 복지수혜자에 대한 인식을 바꾸는 계기로 작용할 수 있을 것이다.

수급자들에 대한 좋은 목적을 가지고 시작된 전달체계 개편이 현장중심의 사례관리 강화로 이어졌다고 평가하기는 어려운 것으로 보인다. 즉, 전달체계 개편에 따라 수급자 발굴에서 사례관리까지의 업무 전반에 있어 효과적인 업무분담이 이루어지지 못하고, 이에 따른 수급자의 혼란 및 부담 가중 위험이 존재하며, 결과적으로 효율적이고 효과적인 사례관리가 이루어지지 못하고 있다는 것이다. 그렇다면 사례관리 강화라는 본래의 취지를 살리지 못하고 있는 전달체계 개편의 문제를 어떻게 해결하기 위해서는 모니터링에 있어서 정책환류체계의 구축이 필요하다. 그리고 복지업무에 대한 행정직 공무원들의 인식변화가 필요하고, 직무교육도 강화될 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 사회복지직 공무원의 인사체계(승진, 이동)도 행정직 공무원의 그것에 맞추어 두 직군간 업무분담 효과성을 제고할 필요가 있으며, 사회복지직 공무원 간에도 읍면동과 시군구간 원활한 인사상의 소통장치(예컨대, 순환보직 장치)를 마련함으로써 업무에 대한 상호이해를 도모함으로써 업무연계의 실효성을 높일 필요가 있을 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- 강신욱·이현주·신영전·구인회·임완섭, 『기초생활보장제도 수급자동태 및 관련요인 분석』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 강혜규, 「국민기초생활보장제도 전달체계의 현안과 과제」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2005년 10월
- 국민기초생활보장제도 모니터링 자료집, 2003.
- 김미곤·이현주·여유진 외, 『국민기초생활보장제도 모니터링 및 정책방안 -자산조사 모니터링을 중심으로-』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 김태성·손병돈, 『빈곤과 사회복지정책』, 청목출판사, 2002.
- 노대명 외, 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 노대명 외, 『자활정책·지원제도 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2004.
- 노대명 외, 『빈곤의 동태적 특성 연구』, 한국보건사회연구원 용역보고서, 2007.
- 박능후, 「최저생계비 개념과 계측에 관한 고찰」, 『사회복지정책』, 제 28집, 2007.
- 배지연·김은이, 「사회적 지지에 관한 사회복지 논문분석 - 주효과, 완충효과 모델의 효과분석을 중심으로 -」 한국사회복지학회 학술대회 자료집. pp.245~265, 2003.
- 보건복지부, 『2006년 국민기초생활보장 수급자현황분석』, 2007.
『2007년 국민기초생활보장사업 안내』, 2007.
- 여유진·김미곤·김계연 외, 『국민기초생활보장제도 선정 및 급여평가』, 한국보건사회연구원, 2004.
- 윤진호 외, 『국민기초생활보장제도의 평가 및 개선방안』, 한국보건사회연구원, 2004.
- 유태균 외, 『사회복지조사방법론』, 나남출판사, 2001.
- 이태진 외, 『2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제』, 한국보건사회연구

원, 2003.

이태진·김은희·우선희·현명이, 『국민기초생활보장제도 대상자 선정 및 관리평가』, 한국보건사회연구원, 2006.

이태진·홍경준·김태완·최현수 외, 『2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가』, 한국보건사회연구원, 2007.

이현주·박능후·김미곤·노대명·이태진 외, 『국민기초생활보장제도 평가체계 구축방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2002.

이현주 외, 『주민생활지원서비스 업무수행체계 분석 및 개선방안』, 정책07-11, 한국보건사회연구원, 2007.

행정자치부, 『주민생활지원서비스 업무운영매뉴얼』, 2007

홍인옥·남원석·김선미. 「영구임대주택주거실태조사」. 한국도시연구소, 2005.

자활사업 참여자의 중도이탈 영향 요인에 관한 연구⁷⁾

A Study on the Factors Affecting the Likelihood of the Self-Sufficiency Program Participants' Drop-out

유태균* · 김경휘**

Tae-Kyun Yoo · Kyoung-Huy kim

<요 약>

본 연구의 목적은 자활사업 참여자들의 자활사업 중도이탈에 영향을 미치는 요인을 파악하는 것이다. 이를 위해서 본 연구에서는 서울·경기지역 소재 자활사업기관의 자활사업 참여자를 대상으로 수집된 패널자료를 바탕으로 생존분석을 실시하였다. 본 연구를 통해 얻은 주된 연구결과 및 그러한 결과에 근거한 정책적 제안은 다음과 같다. 첫째, 자활사업 참여자의 건강상태가 자활사업 참여자의 중도이탈에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 자활사업 참여자의 건강유지 증진이 지속적인 참여 가능성을 높이는데 있어서 매우 중요하며, 따라서 자활사업 참여자들의 의료서비스에 대한 접근도를 높이기 위한 노력이 시급하다는 것을 시사한다. 둘째, 자활사업 참여자 가구 내 요보호가구원의 비율이 높을수록 자활사업 참여자의 중도이탈 가능성이 높은 것으로 나타났다. 미취학자녀의 존재는 자활사업 참여자 가구에 보육 및 돌봄과 같은 비경제적인 부담으로 작용하며 이러한 부담은 자활사업 참여자의 적극적인 참여를 저해하는 요인으로 작용하는 바, 미취학자녀가 있는 참여자가구에 대해서는 적절한 보육 서비스의

7) 본 논문은 사회보장연구 제24권 1호, pp. 283-306에 게재된 논문을 요약한 것임.

* 숭실대학교 사회복지학과 부교수, 숭실대학교 사회보장연구센터장, Email : ytk3471@ssu.ac.kr

** 숭실대학교 사회보장연구센터 연구원, Email : ohomimi@ssu.ac.kr

지원이 검토되어야 할 것으로 판단된다. 셋째, 차상위 참여자에 비해 조건부 수급자의 중도이탈 가능성이 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 조건부수급자 참여자들을 위한 효과적인 근로 또는 참여인센티브를 마련하는 것이 필요함을 의미한다. 마지막으로, 본 연구를 통해 얻은 결과로부터 본 연구자는 자활사업 참여자와 중도이탈자 모두를 대상으로 하는 적절한 모니터링 시스템이 구축되어야 한다는 결론을 얻게 되었다. 이러한 모니터링 체계는 자활사업 참여자들로부터 보다 적극적인 참여를 이끌어내는데 도움이 될 뿐만 아니라 제도권 밖으로 이탈한 참여자들에 대한 지속적인 관리를 위해서도 반드시 필요하다고 하겠다.

핵심용어: 공공부조, 자활지원사업, 자활지원사업 중도이탈 요인

I. 머리말

자활지원사업은 근로능력이 있는 기초생활보장 수급자들에게 근로를 통해 자활할 수 있는 기회를 제공하기 위해 국민기초생활보장법(이하, 기초법)의 제정과 함께 도입되었다. 지난 2001년부터 오늘날까지 자활지원사업(이하, 자활사업)은 자활후견기관 및 자활사업 참여자의 양적 확대에 의해 괄목할 만한 성장을 이루어 온 것으로 평가되고 있으며, 특히 자활후견기관의 확대는 근로의지 및 근로능력이 있음에도 불구하고 여러 가지 이유에서 근로하지 못했던 기초법 수급자에게 근로할 수 있는 기회를 제공했다는 측면에서 매우 긍정적 평가를 받고 있다(노대명 외, 2006).

이러한 자활후견기관 및 참여자의 확대에도 불구하고 지난 7년 간의 제도시행 과정에서 나타난 저조한 참여율과 낮은 자활 성공률은 현장에서 자활사업을 운영하는 실무자와 연구자 모두로 하여금 자활사업의 효과성 및 지속성에 대해서 여러 가지 의문을 갖게 만들었다. 그러한 의문 가운데 하나는 자활사업 참여자(이하, 참여자)의 낮은 자활 성공률을 고려한다면 기존의 참여자에 매년 자활사업으로 처음 진입하는 신규 참여자를 더 할 때 참여자 전체 규모는 점진적으로 증가해야 함에도

불구하고 현실적으로 나타나는 참여자의 전체 규모는 증가하기 보다는 오히려 해를 거듭할수록 낮아지고 있다는 사실이다(노대명, 2004).

이러한 현실과 달리 이제까지 이루어진 자활사업 및 참여자에 관한 연구들은 자활사업의 효과성 검증, 자활성공률, 소득증대 방안, 사례관리에 초점을 맞춘 연구들이 대부분이며(자활정보센터, 2006; 정원오·김진구, 2005; 이상록, 2003; 이상록·진재문, 2003; 이형하·조원탁, 2004; 유태균, 2004; 유태균, 2003; 유태균·김경휘, 2003; 강남식·신은주·성정현, 2000; 황정임 외, 2006, 이선희, 2004; 백선희, 2000; 홍선미, 2004), 어떤 요인에 의해 참여자들이 자활사업에서 이탈하는지를 이해하고자 시도한 연구는 한 두 편에 불과하다는 문헌고찰 결과 발견할 수 있었다. 이와 같은 연구의 절대적 부족 상황에서 최근 들어 참여자의 규모 감소라는 현상을 이해하는데 도움이 될 만한 연구가 이루어지기 시작했다는 것은 매우 다행스러운 일이라고 하겠다. 이러한 연구 가운데 대표적인 연구로는 유태균·김경휘(2006)의 연구를 꼽을 수 있는데, 이들은 서로 다른 두 시점에서 조사된 참여자에 관한 자료를 비교하여 참여자의 중도이탈⁸⁾ 여부를 확인 한 후 중도이탈에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 파악하였다. 이들의 연구는 참여자들이 자활사업에서 중도이탈 하지 않고 지속적으로 참여 하는데 도움이 되는 요인들을 실증적으로 파악하고자 했다는 점에서 큰 의의가 있다. 그러나 이들의 연구는 두 조사 시점 간의 차이가 6개월이라는 비교적 짧은 기간 사이에 조사된 자료를 분석함으로써 연구결과를 장기간에 걸쳐 자활사업에 참여한 참여자들에게 적용하는데 한계가 있다고 판단되는데, 왜냐하면 참여자들이 제도 진입 초기부터 중도이탈 하는 순간까지 경험하는 개인, 가족 및 심리사회적인 차원에서의 다양한 변화를 충분히 고려했다고 보기 어렵기 때문이다.⁹⁾ 본 연구에서는 선행연구가 가진 이러한 제한점을 출발점으로 삼아, 보다 장기간에 걸쳐 수집된 자활사업 참여자에 관한 자료를 바탕으로 참여자들이 자활사업으로부터 중도이탈하게 될 가능성에 영향을 미치는 요인을 알아보려고 시도하였다.

8) 본 연구에서는 중도이탈자이란 자활사업에 더 이상 참여하지 않으면서 부정적인 원인 및 형태로 이탈한 참여자를 의미한다. 보다 자세한 설명은 [그림 1-2-1]을 참조하기 바란다.

9) 자활사업 참여자들이 이러한 변화를 경험할 가능성이 높다는 것은 Bane·Ellwood(1986)의 연구에서 언급된 시간의존효과(duration dependence)와 이질성(heterogeneity)에서 근거를 찾아 볼 수 있다.

II. 선행연구 고찰

본 연구와 유사한 목적을 가지고 국내에서 이루어진 연구를 거의 찾아 볼 수 없는 상황에서 유태균·김경휘(2006)의 연구는 자활사업 참여자들의 중도이탈에 영향을 미치는 요인을 이해하는데 매우 중요한 지식을 제공하고 있다. 이들의 연구결과 가운데 주목할 만한 결과는 참여자 및 참여자 가족의 건강이 자활사업 참여에 중요한 영향을 미친다는 결과라고 할 수 있다. 이들의 연구에 따르면 참여자의 주관적 건강상태가 나쁠수록 그리고 가구원 만성질환자 비율이 높을수록 참여자의 지속적인 자활사업 참여 가능성이 낮아지는 것으로 나타나고 있으며 따라서 참여자의 중도이탈 가능성을 예측하는데 있어서 건강이 빼 놓을 수 없는 중요한 하나의 차원임을 엿볼 수 있다. 이러한 결과는 TANF 이후 미국의 공공부조 및 공공부조 수급자에 관한 연구들 가운데 하나인 Verma·Hendra(2003)의 연구에서 공공부조 중도이탈자¹⁰⁾ 중 수급기간이 만료되었거나 취업 때문이 아닌 부정적인 이유에서 복지이탈하게 되는 이유 가운데 하나로서 수급자의 건강악화를 꼽고 있는 것과 맥을 같이 하는 결과라고 하겠다.

중도이탈에 영향을 미칠 것으로 예상되는 또 다른 변수로는 자녀의 연령과 수를 꼽을 수 있다. 이와 관련해서 유태균·김경휘(2006)는 참여자 가구이 가구원 중 중 고등학생이 차지하는 비율이 높을수록 자활사업으로부터 중도이탈할 가능성이 낮아진다는 결과를 보고하고 있다. Mancuso et al.(2001), Verma·Hendra(2003) 그리고 Meyers et al.,(2006)의 경우도 수급자들이 부정적인 이유에서 복지이탈하게 되는 이유 가운데 하나를 미취학 자녀에 대한 보육과 양육으로 보고 있으며 Verma·Hendra(2003)와 Meyers et al.,(2006)의 경우, 복지급여 수준이 최저생계가 어려움으

10) 여기서 말하는 중도이탈자란 부정적인 이유에서 공공부조제도로부터 이탈한 공공부조 수급자(Welfare Drop-out Leaver)에 관한 연구들로서 TANF 제도 하에서 부정적인 이유로 인해 중도이탈한 공공부조 수급자란 근로연계복지(Welfare to Work) 프로그램 참여 도중 자활에 성공하지 못하고 중도에 이탈한 참여자를 말한다.

로 인해 복지수급을 포기한 부정적 중도이탈자들 가운데 16% 이상이 13세 이하 자녀의 양육보호를 필요로 한다고 보고하고 있다. 이러한 연구들은 그러나 중고등학생과 같은 학령기 청소년 자녀의 수 보다는 양육과 보육을 필요로 하는 미취학 자녀의 수가 중도이탈에 영향을 미친다는 것을 시사하고 있는 바, 유태균·김경휘(2006)의 연구결과와는 차이를 보인다고 할 수 있다. 자녀의 연령을 고려하지 않을 경우 자녀의 수가 많을수록 중도이탈 가능성은 높아진다고 볼 수 있는데 Gritz et al.(2001)에 따르면 자활사업에서 부정적 형태로 복지이탈한 수급자의 주요 특성 가운데 하나로서 자녀의 수가 2인 이상이라는 것을 꼽고 있다.

이상에 논의한 요인들 이외에 참여자의 중도이탈과 관련이 있을 것으로 생각되는 요인들로는 여러 가지 것을 생각해볼 수 있는데, 예를 들자면 미국 위스콘신 주(州) Department of Workforce Development(1999)에 따르면 근로연계 프로그램 참여자가 조건불이행자가¹¹⁾ 되는 주된 이유에는 질병이나 장애와 같은 건강관련 문제와 자녀양육 이외에도 복지급여의 불충분성, 가족문제, 교통수단 확보의 어려움 등이 있다는 것을 알 수 있다. 이와 유사한 연구로서 Meyers et al.(2006)은 미국의 공공부조 제도 하에서 근로조건을 이행하지 않는 조건불이행자가 발생하는 이유를 개인차원의 요인과 가족차원의 요인으로 나누고 있는데 개인차원에 해당하는 요인들 가운데에서는 구직활동의 어려움과 고용상태의 불안정에서 비롯된 미래에 대한 불투명성을, 그리고 가족차원의 요인 가운데서는 가사 및 자녀 양육 문제의 심각성을 주된 요인으로 제시하고 있다.

이 밖에도 Gritz et al.(2001)은 복지이탈자의 경우 지속참여자보다 교육을 받지 못한 사람의 비율은 34% 정도 높은 반면 자격증을 소지한 사람의 비율은 22% 정도

11) 여기서 말하는 조건불이행자(Sanctioned Welfare Recipients)란 미국의 근로연계복지 프로그램에서 근로조건을 이행하지 않음으로 주정부로부터 복지급여 수급에 대해 완전 또는 부분적인 제재(Partial Sanction)를 받은 수급자를 말한다. 물론 미국 공공부조 제도 하에서의 조건불이행자와 우리나라의 기초법 하에서 자활사업으로부터 이탈한 중도이탈자는 대상의 속성에 있어서 적지 않은 차이가 존재한다. 그럼에도 불구하고 본 연구자는 자활사업 중도이탈자자의 특성을 직접적으로 이해할 수 있게 해줄 수 있는 선행연구가 절대적으로 부족하기 때문에 미국 공공부조 제도의 조건불이행자의 특성을 고찰함으로써 간접적으로나마 자활사업 참여자의 중도이탈에 영향을 미칠 수 있는 요인들에 대한 사전지식을 얻고자 시도했다.

낮다는 것을 보고함으로써 참여자의 인적자본의 수준 또한 중도이탈에 적지 않은 영향을 미칠 수 있음을 시사해주고 있으며, Lansdale et al.(2002)은 조건불이행으로 인해 제재를 받은 수급자들의 자녀들이 제재를 받지 않은 수급자의 자녀들에 비해 문제행동의 심각성이 더 높다는 점을 보고한 바 있으며, 자녀문제 이외에도 조건불이행자들은 성별, 연령, 교육수준, 자격증 유무 여부, 운전면허증 유무여부, 교통수단 확보의 용이성, 신체적 건강 및 정신건강 수준, 약물중독 등과 같은 특성에 있어서 조건이행자들과 차이를 보이는 것으로 알려져 있다(Hasenfeld et al., 2004; Reichman et al., 2005; Kalil et al., 2002; Wu et al., 2006, Meyers et al., 2006; Mancuso · Lindler, 2002; Brown, 1999; Colville et al., 1997) 따라서 이러한 특성들이 자활사업 참여자의 중도이탈에 영향을 미치는 요인으로 작용할 가능성을 고려해 볼 필요가 있다고 하겠다.

국내에서 이루어진 연구들 가운데 참여자의 중도이탈—또는 지속적 참여—에 어떤 요인들이 영향을 미칠 수 있을지를 간접적으로 엿볼 수 있게 해주는 연구들은 연구 내용을 기준으로 크게 네 가지 종류로 분류해 볼 있다. 먼저, 정원호·김진구(2005)는 그들의 연구에서 자활사업 참여가 참여자의 인간관계에 대한 만족수준, 자립태도 및 생활태도에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 밝힌 바 있고, 이형하·조원탁(2004) 또한 이와 유사하게 자활사업의 근로조건, 근로동기, 건강상태, 사회적 지지 등이 자활사업 참여 효과에 영향을 미친다는 것을 보고한 바 있다. 이러한 연구 결과들로 미루어볼 때, 만일 참여자들이 자활사업에 참여함으로써 인간관계에 대한 만족, 생활태도 또는 근로동기 등에 있어서 긍정적인 심리적 변화를 경험한다면 그러한 변화를 경험한 참여자일수록 자활사업으로부터 중도이탈 할 가능성이 낮아질 수 있을 것이라 예상되는 바, 이러한 심리적 변화와 관련된 요인들이 중도이탈에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 고려해 볼 필요가 있다고 판단된다.

두 번째 부류에 해당하는 연구들은 주로 참여자의 경제적 특성에 초점을 맞춘 연구들로서 유태균(2004, 2003)과 유태균·김경휘(2003)의 연구를 꼽을 수 있다. 이들은 참여자의 결혼상태, 취업한 자녀의 수, 주관적 건강상태, 만성질환가구원 및 장애 가구원 비율 등이 가구생계비와 가구주의 근로여부, 경제적 어려움 정도에 유의한

영향을 미친다고 보고하고 있다. 이러한 연구결과를, 미국의 경우 복지급여의 불충분성이 중도이탈의 원인 가운데 하나라는 사실 및 우리나라의 경우 자활사업에 참여하고 있는 조건부수급자들 가운데 적지 않은 수가 생계급여만으로는 생계가 어렵기 때문에 자활사업 이외의 경제활동에 참여하고 있다는 사실과 결부시켜 볼 때, 참여자 또는 참여자 가구가 경험하고 있는 경제적 어려움의 정도 클수록 참여자의 중도이탈 가능성이 높아질 것이라 생각해볼 수 있으며 더 나아가서는 선행연구에서 경제적 어려움에 영향을 미치는 것으로 보고된 요인들 또한 중도이탈에 영향을 미칠 수 있을 것이라 예상해볼 수 있다.

또 다른 부류에 해당하는 연구들은 조건부수급자들을 포함한 기초생활보장 수급자들의 정신건강 및 사회적 지지에 관한 연구들이다. 이선희(2004)의 경우, 절주집단 프로그램에 참여한 조건부수급자는 음주행동이 비록 지속적이지는 못하지만 균형과 절제 방향으로 변화된다는 결과를 제시하고 있다. 백선희(2000)는 자녀가 있는 여성 참여자가 자활사업에 원만히 참여하는데 있어 무엇보다 중요한 것은 자활사업에 참여하는 동안 자녀를 안전하게 보육할 수 있는 사회적 지지망임을 강조하고 있는데, 이와 유사한 맥락에서 강남식·신은주·성정현(2002)은 여성 조건부 수급자의 자활의욕 고취를 위해서는 자활프로그램과 사업단을 개발하고 실제 시행하는 과정에서 가시적인 결과보다는 실질적인 인간관계, 심리·정서적인 부분을 충분히 고려한 프로그램이 필요함을 강조하고 있다.

마지막으로 자활사업 참여자는 아니지만 공공부조수급자의 수급탈피 요인에 관한 연구들을 또 한 가지 부류로 구분할 수 있는데, 권승(2005)과 이성희·원종욱(2004)은 수급자의 성별, 건강상태, 가구주여부, 경제활동 가구원 수, 가구원 수 등의 요인들이 수급탈피에 적지 않은 영향을 미친다고 보고하고 있다. 이러한 연구결과는 앞서 소개한 다른 연구들의 발견점과 대동소이한 결과라고 하겠다.

III. 연구방법

1. 분석모형

본 연구에서는 자활사업 참여자의 중도이탈에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 파악하기 위해 자활패널조사자료¹²⁾ 분석자료로 사용하여 시간의존 독립변수-콕스 회귀분석(Cox Regression with Time- Dependent Covariates; 이하, 시간의존 콕스 회귀분석)을 실시하였다. 시간의존 콕스회귀분석모형은 일반적인 콕스 비례위험 회귀 분석모형(Cox Proportional Hazards Regression Model)의 전제가 되는 비례위험 가정(proportional hazard assumption), 즉 독립변수가 시간의 변화에 영향을 받지 않고 일정해야 한다는 가정이 만족되지 않을 때 사용한다. 본 연구의 경우, 분석자료로 사용한 자료가 패널자료이므로 독립변수 가운데 일부 변수들이 시간에 따라 변화할 수 있는 시간의존적 변수(time dependent variables)가 포함되어 있을 수 있음에 따라 비례위험 가정이 만족되지 않을 가능성이 높다고 판단되는 바, 시간의존 콕스회귀분석모형을 사용하였다.¹³⁾ 시간의존 콕스회귀분석의 기본모형은 다음과 같다.

$$h_{i(t)} = h_o(t)e^{(BX^* T)}$$

단, $h_{i(t)}$ = 독립변수를 투입한 상태에서 관찰대상의
 관찰시점 t 에서의 위험함수 (*hazard function*),
 $h_o(t)$ = 독립변수를 투입하지 않은 상태에서의 기초선위험함수,
 X = 독립변수 행렬,
 B = 회귀계수 행렬,
 T = 시간공변수 (*time covariates*)

위의 모형에서 시간의존 콕스회귀분석을 통해 참여자의 자활사업 참여기간을 바탕으로 추정하게 되는 위험함수 $h_i(t)$ 는 i 번째 참여자가 특정 시점까지 자활사업에

12) 본 연구에서 사용한 패널자료에 대해서는 바로 다음 부분인 분석자료 및 분석대상 부분에서 보다 자세하게 설명하기로 하겠다.

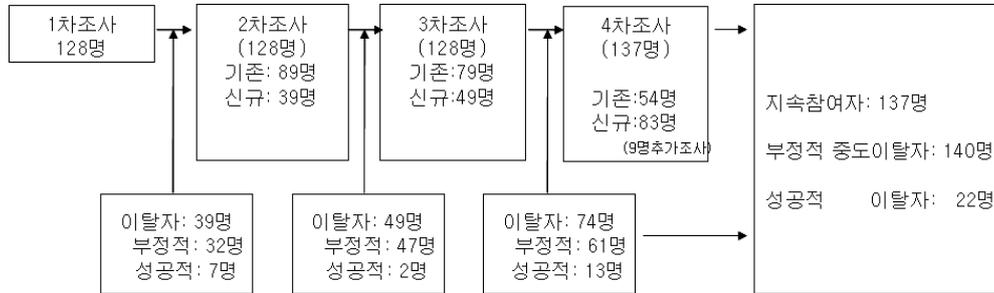
13) 비례위험가정에 관한 보다 자세한 사항은 송혜향 외(2005), 송경일·안재익 (1997), 허명희·박미라 (1994) 및 Allison(1995)을 참조하기 바란다.

참여하고 있을 경우 그 시점에서 참여자가 단위시간당 중도이탈할 가능성을 나타낸다. 시간의존 콕스회귀분석에서는 이러한 위험함수와 함께 독립변수 행렬 X 에 해당하는 회귀계수 행렬 B 를 추정함으로써 어떤 독립변수가 단위시간당 참여자가 중도이탈할 가능성에 영향을 미치는지를 파악할 수 있게 해준다.

2. 분석자료 및 분석대상

본 연구에서 사용한 분석자료는 송실사회보장연구센터에 의해 수집된 자활패널조사 자료이다(이하, 자활패널자료라고 칭함). 자활패널자료는 2002년부터 2004년까지 총 4회(1차조사: 2002, 1월-3월; 2차조사: 2002, 7월-9월; 3차조사: 2004, 1월-3월; 4차조사 2004, 7월-9월)에 걸쳐 서울·경기 소재 12개 자활후견기관, 128명의 자활사업 참여자를 대상으로 패널조사 형식으로 수집되었다. 조사기관 선정은 2001년 12월 시점에서 서울·경기지역에 소재한 모든 자활후견기관에 대해서 조사의 목적, 일정, 조사방식 등의 구체적인 사항을 설명한 후 향후 2년 간 조사에 참여해줄 의사를 밝힌 12개 기관을 최종 조사대상기관으로 선정한 다음 선정된 각 기관의 참여자 모두를 조사하는 방식으로 이루어졌다.

시간의존 콕스회귀분석을 위해서 각 자활사업 참여자의 생존기간—즉, 자활사업 참여기간—을 측정함에 있어서 본 연구에서는 자활사업 참여자의 생존기간을, 각 자활사업 참여자가 처음 조사에 응한 시점에서 보고한 자활사업 참여 시작 일을 시작점으로 정한 다음, 중도이탈자의 경우는 중도이탈한 시점을 종결시점으로 정하고 연구 종결 시점까지 자활사업에 참여한 참여자의 경우는 마지막 조사시점을 종결시점으로 간주하여 생존기간을 측정하였다. 중도이탈자 가운데 소재파악이 되지 않은 이탈자의 경우는 각 후견기관 실무자를 통해 가능한 한 정확한 중도이탈 시점을 알아내는 방식으로 생존기간을 측정하였다. [그림 1-2-1]에 제시된 바와 같이 자활패널 1차 조사에서부터 4차 조사가 종료될 때까지 자활사업에 지속적으로 참여한 자활사업 참여자와 중도이탈자의 수는 각각 137명과 140명이며 따라서 중도이탈에 영향을 미치는 요인을 분석하는데 사용된 표본의 크기는 277명이다.



[그림 1-2-1] 분석대상

3. 주요변수

본 연구에서는 문헌고찰을 통해 파악한 예측 변수 가운데 자활사업 참여자의 중도이탈에 영향을 미칠 것이라 예상되는 변수들을 (p. 32의 <표 1-2-1> 참조) 독립변수로 선정하여 분석에 포함시켰다.¹⁴⁾

IV. 분석결과

본 연구에서는 자활사업 참여자의 중도이탈에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위해서 시간의존-콕스회귀분석(Time-Dependent Cox Regression Analysis)을 실시하였으며, 이에 앞서 자활사업 지속참여집단과 중도이탈집단의 특성을 비교하기 위해서 단일변량분석(Univariate Analysis)을 실시하였다. 단일변량분석의 결과는 다음과 같다.

14) 본 연구에서 사용한 자활패널자료는 2차자료로서 자활사업 및 자활후견기관 관련 변수를 포함하고 있지 못하는 제한점을 가지고 있다. 이로 인해 본 연구에서는 자활사업 및 자활후견기관 관련 변수들을 고려하지 못하고 있으며 이는 본 연구가 가진 한계 가운데 하나임을 미리 밝혀두는 바이다.

<표 1-2-1> 주요변수

구분	변수명	변수설명	
종속변수	자활사업 중도이탈 가능성	참여기간을 바탕으로 추정된 중도이탈 가능성	
독립변수	인구학적 특성	성별	남성=0, 여성=1
		연령	연령
		교육수준	교육수준
		결혼상태	기혼=1(기준), 미혼=2, 이혼/사별/별거=3
		총수급기간	자활사업 참여 이전 수급기간
		차상위여부	차상위=1, 비차상위=0
	가구 특성	미취학자녀비율	가구 내 미취학자녀 비율
		초등학생자녀비율	가구 내 초등학생자녀 비율
		중고등학생자녀비율	가구 내 중고등학생자녀 비율
		경제활동가구원비율	가구 내 경제활동가구원 비율
		만성질환자 비율	가구 내 만성질환자 비율
	심리사회적 특성	주관적 건강상태	매우 좋다=1, 매우 나쁘다=5
		음주수준	매우 좋다=1, 매우 나쁘다=5
		삶의목적	없음=1, 있음=7점
		자활사업 만족도	매우나쁨=1, 매우 좋음=5
	경제적 특성	주소득원 여부	예=1, 아니오=0
		경제적 어려움 정도	총지출-총소득
		총부채	총부채
		자활급여	자활급여수준

1. 자활사업 지속참여자와 중도이탈자의 특성

가. 개인적 특성

지속참여집단과 중도이탈집단의 개인적 특성을 비교한 결과는 <표 1-2-2>와 <표 1-2-3>과 같다. 먼저, 성별의 경우는 두 집단 모두 여성이 남성에 비해 약 2개 가까

이 많은 것으로 나타났으나 두 집단 간의 차이는 없는 것으로 나타났다. 교육수준에 있어서는 두 집단 모두 고졸 이상의 고학력자가 고졸 미만의 저학력자에 비해 많다는 특징이 있을 뿐 두 집단 간에는 뚜렷한 차이가 없는 것으로 나타났다. 결혼상태의 경우는 배우자와 함께 살고 있는 기혼 참여자의 비중은 중도이탈집단이 지속참여집단에 비해 높은 반면 이혼, 별거 및 사별의 경우는 지속참여집단이 중도이탈집단에 비해 더 높은 것으로 나타나 결혼한 참여자의 경우는 배우자와 함께 살고 있는지의 여부가 중도이탈에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 엿볼 수 있다.

두 집단은 또한 참여자가 주소득원인지의 여부와 자활사업 참여기간에 있어서도 흥미로운 차이를 보였는데, 먼저 주소득원 여부에 있어서는 지속참여집단에서 주소득원이 아닌 참여자가 차지하는 비율은 8% 정도인데 비해 중도이탈집단에 비해 주소득원이 아닌 참여자가 차지하는 비율은 약 42%에 달하는 것으로 나타났다. 자활사업 참여기간의 경우는 <표 1-2-3>에 제시된 바와 같이 지속참여집단이 중도이탈집단에 비해 자활사업 참여 기간이 길다는 것을 알 수 있는데, 특히 지속참여집단의 경우 3년 이상의 장기수급자가 차지하는 비율이 높은 반면, 중도이탈집단은 2년 이하의 수급자가 차지하는 비율이 상대적으로 더 높은 것으로 나타났다.

〈표 1-2-2〉 지속참여집단과 중도이탈집단의 개인적 특성-1

구분		지속참여집단(censored)	중도이탈집단(event)	전체	χ^2 (t)
성별	남성	35(25.5a/12.6b)	49(35.0/17.7)	84(30.3)	2.928**
	여성	102(74.5/36.8)	91(65.0/32.9)	193(69.7)	
	전체	137(100.0/49.5)	140(100.0/59.5)	277(100.0)	
연령	20대	1(.7/4)	2(1.4/7)	3(1.1)	(.651)
	30대	18(13.1/6.5)	24(17.1/8.7)	42(15.2)	
	40대	75(54.7/27.1)	66(47.1/23.8)	141(50.9)	
	50대	36(26.3/13.0)	42(30.0/15.2)	78(28.2)	
	60대 이상	7(5.1/2.5)	6(4.3/2.2)	13(4.7)	
	전체	137(100.0/49.5)	140(100.0/59.5)	277(100.0)	
교육수준	무학	12(8.8/4.3)	8(5.7/2.9)	20(7.2)	6.474***
	초졸	20(14.6/7.2)	31(22.1/11.2)	51(18.4)	
	중졸	32(23.4/11.6)	32(22.9/11.6)	64(23.1)	
	고졸	66(48.2/23.8)	55(39.3/19.9)	121(43.7)	
	대졸이상	7(5.1/2.5)	14(10.0/5.1)	21(7.6)	
	전체	137(100.0/49.5)	140(100.0/50.5)	277(100.0)	
결혼상태	미혼	7(5.1/2.5)	10(7.1/3.6)	17(6.1)	7.316***
	기혼	48(35.0/17.3)	66(47.1/23.8)	114(41.2)	
	이혼	37(27.0/13.4)	36(25.7/13.0)	73(26.4)	
	별거	27(19.7/9.7)	17(12.1/6.1)	44(15.9)	
	사별	18(13.1/6.5)	11(7.9/4.0)	29(10.5)	
	전체	137(100.0/49.5)	140(100.0/50.5)	277(100.0)	
주소득원 여부	예	126(92.0/45.5)	81(57.9/29.2)	207(74.7)	42.666***
	아니오	11(8.0/4.0)	59(42.1/21.3)	70(25.3)	
	전체	137(100.0/49.5)	140(100.0/50.5)	277(100.0)	
만성질환 유무	유	93(67.9/33.6)	96(68.6/34.7)	189(68.2)	.015
	무	44(32.1/15.9)	44(31.4/15.9)	88(31.8)	
	전체	137(100.0/49.5)	140(100.0/50.5)	277(100.0)	

p<.01*p<.001 a=열의 합에서 차지하는 백분율, b=전체에서 차지하는 백분율

〈표 1-2-3〉 지속참여집단과 중도이탈집단의 개인적 특성-2

구분		빈도(백분율)	빈도(백분율)	전체	χ^2 / t
수급원인	회사의 해고, 실직	49(39.8/19.5)	61(47.7/24.3)	110(43.8)	.457
	배우자와의 이혼	21(17.1/8.4)	16(12.5/6.4)	37(14.7)	
	배우자의 장애/ 사고	19(15.4/7.6)	19(14.8/7.6)	38(15.1)	
	배우자의 사망	13(10.6/5.2)	3(2.3/1.2)	16(6.4)	
	배우자의 알코올 중독	2(1.6/.8)	2(1.6/.8)	4(1.6)	
	본인의 건강악화	10(8.1/4.0)	9(7.0/3.6)	19(7.6)	
	자녀의 건강악화	3(2.4/1.2)	2(1.6/.8)	5(2.0)	
	주식, 보증	1(.8/.4)	1(.8/.4)	2(.8)	
	기타	5(4.1/2.0)	15(11.7/6.0)	20(8.0)	
	전체	123(100.0/49.0)	128(100.0/51.0)	251(100.0)	
수급형태 ($\chi^2=$)	일반수급자	3(2.2/1.1)	3(2.1/1.1)	6(2.2)	.375
	조건부수급자	113(82.5/40.8)	116(82.9/41.9)	229(82.7)	
	자활특례자	5(3.6/1.8)	5(3.6/1.8)	10(3.6)	
	차상위계층	16(11.7/5.8)	16(11.4/5.8)	32(11.6)	
	전체	137(100.0/49.5)	140(100.0/50.5)	277(100.0)	
자활사업 참여기간	1년 이하	26(19.0/9.4)	23(16.4/8.3)	49(17.7)	3.432***
	2년 이하	10(7.3/3.6)	58(41.4/20.9)	68(24.5)	
	3년 이하	39(28.5/14.1)	26(18.6/9.4)	65(23.5)	
	4년 이하	31(22.6/11.2)	13(9.3/4.7)	44(15.9)	
	5년 이상	31(22.6/11.2)	20(14.3/7.2)	51(18.4)	
	전체	137(100.0/49.5)	140(100.0/50.5)	277(100.0)	
	평균	14.30(12.54)	10.12(6.83)	21.64(25.9)	

***p<.001

나. 가구특성

지속참여집단과 중도이탈집단의 가구특성을 비교한 결과, <표 1-2-4>에 제시된 바와 같이 가구원수, 미취학자녀수, 중고등학생수, 만성질환자 가족수 및 경제활동 가구원수 모두에 있어서 두 집단 간에는 뚜렷한 차이가 없는 것으로 나타났다.

다. 심리·건강 특성

자활사업 지속참여집단과 중도이탈집단을 주관적 건강상태, 삶의 목적, 음주수준 및 자활사업에 대한 만족도에 대해서 비교한 결과, 주관적 건강상태에 있어서 중도이탈집단이 지속참여집단에 비해서 낮은 수준의 건강상태를 보이는 것으로 나타났다. 아울러 자활사업에 대한 만족도에 있어서는, 비록 통계적으로 유의한 수준의 차이는 아니지만($p < .1$), 중도이탈집단이 지속참여집단에 비해 '불만족' 또는 '매우 불만족'한다는 입장을 밝힌 참여자의 비율이 더 높음으로써 중도이탈집단이 지속참여집단에 비해 자활사업에 대한 만족도가 더 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 1-2-4〉 지속참여집단과 중도이탈집단의 가구 특성

구분		지속참여집단	중도이탈집단	전체	t
가구원수	1	4(2.9/1.4)	15(10.7/5.4)	19(6.9)	.492
	2	28(20.4/10.1)	18(12.9/6.5)	46(16.6)	
	3	46(33.6/16.6)	40(28.6/14.4)	86(31.0)	
	4	43(31.4/15.5)	55(39.3/19.9)	98(35.4)	
	5	16(11.7/5.8)	12(8.6/4.3)	28(10.1)	
	전체	137(100.0/49.5)	140(100.0/50.5)	277(100.0)	
	평균	3.28(1.01)	3.22(1.11)	3.25(1.06)	
중고등학생 자녀수	0	103(75.2/37.2)	108(77.1/39.0)	211(76.2)	.446
	1	29(21.2/10.5)	28(20.0/10.1)	57(20.6)	
	2	5(3.6/1.8)	4(2.9/1.4)	9(3.2)	
	전체	137(100.0/49.5)	140(100.0/50.5)	277(100.0)	
	평균	.28(.52)	.25(.49)	27(.51321)	
미취학 자녀수	0	131(95.6/47.3)	129(92.1/46.6)	260(93.9)	.875
	1	5(3.6/1.8)	11(7.9/4.0)	16(5.8)	
	2	1(.7/.4)	-	1(.4)	
	전체	137(100.0/49.5)	140(100.0/50.5)	277(100.0)	
	평균	.05(.25)	.78(.27)	.06(.26)	
만성질환 가족수	0	78(56.9/28.2)	71(50.7/25.6)	149(53.8)	1.303
	1	44(32.1/15.9)	47(33.6/17.0)	91(32.9)	
	2	14(10.2/5.1)	21(15.0/7.6)	35(12.6)	
	3	1(.7/.4)	-	1(.4)	
	4	-	1(.7/.4)	1(.4)	
	전체	137(100.0/49.5)	140(100.0/50.5)	277(100.0)	
	평균	.57(.07)	.66(.78)	.60(.74)	
경제활동 가구원수	0	1(.7/.4)	1(.7/.4)	2(.7)	1.047
	1	92(67.2/33.2)	86(61.4/31.0)	178(64.3)	
	2	39(28.5/14.1)	46(32.9/16.6)	85(30.7)	
	3	4(2.9/1.4)	5(3.6/1.8)	9(3.2)	
	4	1(.7/.4)	2(1.4/.7)	3(1.1)	
	전체	137(100.0/49.5)	140(100.0/50.5)	277(100.0)	
	평균	1.30(.59)	1.43(.67)	1.39(.62)	

라. 경제적 특성

<표 1-2-6>에 제시된 결과는 두 집단을 경제적 특성을 기준을 비교한 결과이다. <표 1-2-6>에 따르면 두 집단 간에는 부채를 제외한 나머지 경제적 특성에 있어서는 이렇다할만한 차이는 존재하지 않는 것을 알 수 있다. 다만, 총부채의 경우 지속참여집단이 중도이탈집단에 비해 약 3배 정도 더 많은 부채를 가지고 있는 것으로 분석결과 나타났다.

이러한 결과는 중도이탈집단이 처해 있는 경제적 상황이 오히려 지속참여집단보다 더 나쁠 수 있음을 시사하는 것으로서 경제적인 어려움이 중도이탈 가능성을 높이는 요인으로 작용할 수 있을지 모른다는 본 연구자의 예상과는 반대되는 결과인 바, 이에 대해서는 다변량분석결과를 바탕으로 심도 있는 분석이 이루어져야 할 것이라 판단된다.

<표 1-2-5> 지속참여집단과 중도이탈집단의 심리·건강 특성

구분	지속참여집단		중도이탈집단		t
	평균	S.D.	평균	S.D.	
주관적 건강상태	1.6058	1.09382	2.5857	.99629	7.790***
삶의 목적	80.5036	10.43546	81.0643	11.76950	.419
삶에 대한 만족도	32.1679	5.62501	31.6786	6.09666	.694
삶에 대한 태도	26.3650	5.11324	27.1571	5.45389	1.247*
삶에 대한 회의	11.9343	4.54909	11.7000	2.90051	.521
삶의 기회에 대한 기대	10.0365	3.92842	10.5286	3.95377	1.039
죽음에 대한 태도	8.0949	2.33856	8.7429	2.69391	2.139**
음주수준	7.6277	7.96500	8.3071	7.68152	.723
	빈도(백분율)		빈도(백분율)		전체
자활사업 만족도 ($\chi^2=7.995$ †)	매우만족	33(24.1/11.9)	22(15.7/7.9)	55(19.9)	
	만족	47(34.3/17.0)	53(37.9/19.1)	100(36.1)	
	보통이다	44(32.1/15.9)	38(27.1/13.7)	82(29.6)	
	불만족	11(8.0/4.0)	24(17.1/8.7)	35(12.6)	
	매우 불만족	2(1.5/7)	3(2.1/1.1)	5(1.8)	
	전체	137(100.0/49.5)	140(100.0/50.5)	277(100.0)	

†p<.1 *p<.05 **p<.01***p<.001

<표 1-2-6> 지속참여집단과 중도이탈집단의 경제적 특성

구분	지속참여집단		중도이탈집단		t
	평균	S.D.	평균	S.D.	
총소득	80.35	95.64	72.07	44.26	.922
공적이전	65.58	31.70	64.20	17.44	.447
생계급여액	14.82	18.17	16.44	16.71	.775
자활급여액	48.74	23.04	47.17	9.67	.739
사적이전	14.77	88.69	7.86	37.89	.846
총생활비	86.99	29.88	85.40	38.23	.384
경제적 어려움 정도	6.63	96.60	13.33	55.33	.710
총자산	682.08	1092.69	601.16	1532.18	.505
총부채	2010.44	4633.98	601.12	1308.70	3.428**

**p<.01

2. 자활사업 중도이탈 영향 요인에 대한 콕스회귀분석결과

앞서 분석모형 부분에서 언급한 바와 같이 본 연구에서는 콕스회귀분석을 통해 참여자의 중도이탈에 영향을 미치는 요인을 분석함에 있어서 분석모형에 포함시킨 독립변수가 비례위험조건을 만족하는지의 여부를 확인해야 함에 따라 독립변수 가운데 시간의존적일 가능성이 있는 건강상태, 삶의 목적, 음주수준, 자활사업 만족도, 경제적 어려움 정도, 총부채, 자활급여에 대해서 비례위험조건을 만족하는지의 여부를 먼저 검증하였다. 그 결과, 이 가운데 건강상태, 삶의 목적, 음주수준, 자활급여는 비례위험조건을 만족하지 못함에 따라 시간의존 콕스회귀분석을 실시하였다.

또한 시간의존 콕스회귀분석을 실시함에 있어서 자활사업 참여자의 각 특성군이 지속참여에 어떤 영향을 미치는지를 알아보기 위해 위계적 회귀분석 모형을 설정하였다.¹⁵⁾ 먼저, 분석모형1에서는 개인적 특성과 가구특성만을 투입하였고, 두 번째 모

15) <표 1-2-7>의 분석결과에 대한 논의에 앞서 세 가지 것을 말해두고자 한다. 첫째, 시간의존-콕스회귀분석을 실시하기에 앞서 분석에 투입되는 독립변수들 간의 다중공선성을 측정해본 결과 다중공선성을 의심할 만한 수준의 공유변량한계(tolerance)나 분산상승요인(Variance Inflation Factor) 값은

형인분석모형2에서는 심리사회적 특성을 추가로 투입하여 분석하였으며, 마지막으로 분석모형3에서는 모든 변수를 투입하여 분석하였다. 이들 세 가지 모형 모두의 모형 적합성은 <표 1-2-7>에 제시된 바와 같이 매우 높은 것으로 나타났다.¹⁶⁾

발견되지 않았다. 둘째, [그림 1-2-1](p. 30)에 제시된 바와 같이, 본 연구의 분석자료인 227명의 표본은 연구의 전 기간 동안 연구에 참여한 표본과 소멸된 표본을 보충하기 위해 연구 기간 중에 새로 표본으로 뽑은 신규 표본으로 이루어져 있다. 따라서 227명의 표본의 관찰시점이 동일하지 않다는 사실을 분석모형에 포함시키기 위해 각 관찰대사의 관찰시기를 더미변수화하여 분석모형에 포함시켰으나 종속변수에 통계적으로 유의한 수준의 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며 따라서 독립변수의 수와 표본크기 간의 비율을 가능한 한 낮추기 위해 분석모형에서 제외시켰다. 마지막으로, <표 1-2-7>에 제시된 모든 독립변수의 관찰값은 각 표본구성원소가 처음 표본으로 포함된 시점에서 관찰된 값이다.

- 16) <표 1-2-7>에 제시된 바와 같이, 분석모형1을 바탕으로 중도이탈에 영향을 미치는 요인을 분석했을 때 투입된 독립변수들 가운데 주로 가구원특성에 해당하는 변수들이 자활사업 중도이탈 가능성을 낮추는 요인으로 나타났다. 이어서 분석모형2을 바탕으로 영향 요인을 분석하기 위해서 심리사회적 특성을 추가로 투입한 경우, 분석모형1에서 추정된 각 변수의 부호와 회귀계수의 상대적 크기에는 그다지 큰 변화가 없는 것으로 나타났으며, 분석모형1에서 주된 영향 요인이었던 변수들은 대부분이 분석모형2에서도 중요한 영향을 미치는 요인인 것을 확인할 수 있다. 분석모형2에서 새로 투입된 변수들 중에서는 참여자가 차상위 계층이 아닐때, 주관적 건강상태가 나쁠수록 그리고 음주수준이 높을수록 중도이탈 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 마지막으로 모든 변수를 투입한 분석모형3의 경우 역시 분석모형1과 분석모형2를 바탕으로 추정된 회귀계수의 부호 및 상대적 크기에 있어서 —통계적으로 유의한 수준의 중요성을 가진 변수들의 경우— 납득하기 어려울 정도의 변화는 발생하지 않았다는 것을 알 수 있다.

<표 1-2-7> 자활사업 중도이탈에 영향을 미치는 요인 (n=227)

구분	모형1		모형2		모형3		
	B(S.E.)	Exp(B)	B(S.E.)	Exp(B)	B(S.E.)	Exp(B)	
개인특성	성별(여=1)	-.404(.208)	.668	.235(.252)	1.265	.077(.259)	1.080
	연령	-.026(.015)	.974	-.015(.015)	.985	-.031(.016)*	.969
	교육수준	.001(.023)	1.001	-.012(.023)	.988	-.022(.023)	.978
	결혼상태(기혼)						
	미혼	.277(.416)	1.319	-.342(.445)	.710	-.336(.450)	.714
	이혼/별거/사별	-.092(.416)	.912	-.610(.433)	.544	-.479(.438)	.619
	수급기간	.004(.004)	1.004	.006(.004)	1.006	.007(.004)	1.007
	차상위여부(예=1)	-.410(.278)	.664	-.568(.286)*	.567	-.717(.312)*	.488
가구특성	고등학생비율	.003(.006)	1.003	.008(.007)	1.009	.014(.007)	1.014
	초등학생비율	.012(.005)*	1.013	.011(.006)*	1.011	.006(.005)	1.006
	미취학자녀비율	.028(.013)*	1.029	.022(.013)*	1.023	.025(.014)*	1.025
	경활가구원비율	.011(.005)*	1.011	.012(.005)	1.012	.011(.005)	1.011
	만성질환자비율	.001(.003)	1.001	.005(.003)	1.005	.004(.003)*	1.306
	심리건강특성	건강상태			.459(.145)***	1.582	.431(.145)***
건강상태*T_COV				.001(.011)	1.001	.005(.011)	1.005
삶의목적				-.037(.042)	.964	-.047(.042)	.954
삶의목적*T_COV				.003(.004)	1.003	.003(.003)	1.003
음주수준				.047(.021)*	1.048	.011(.023)	1.011
음주수준*T_COV				-.001(.002)	.999	.009(.002)	1.000
자활사업만족도				.096(.093)	1.100	.062(.094)	1.064
경제특성	주소득원여부(예=1)					-.980(.218)***	.234
	경제적여려움정도					.003(.002)	1.003
	총부채					.056(.034)	1.000
	자활급여					-.021(.011)	.980
	자활급여*T_COV					.001(.001)	1.001
-2 Log Likelihood	1340.333		1300.287		1261.861		
Df	12		19		24		
Chi-Square	30.911***		69.731***		109.613***		
Chi-Square 변화량	29.232***		40.045***		38.426***		

*p<.05 **p<.01 ***p<.001 #중속변수=참여기간을 바탕으로 추정한 자활사업 중도이탈 가능성,

모든 독립변수를 바탕으로 한 분석모형3의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 모형에 투입된 개인적 특성 중에서는 중도이탈 가능성에 통계적으로 유의한 수

준의 영향을 미치는 특성은 연령이며, 참여자의 연령이 높을수록 중도이탈 가능성은 낮아지는 것으로 분석 결과 나타났다. 이러한 결과가 의미하는 바에 대해서는 여러 가지 해석이 가능할 수 있다. 먼저, 이러한 결과는 고연령 참여자가 저연령 참여자에 비해 상대적으로 자활사업에 적응을 잘한다는 것을 의미하는 것이라고 볼 수 있다. 이와 달리, 이러한 결과는 고연령 참여자일수록 현재 상태에서 일반 노동시장에 진입하는 것이 상대적으로 어렵고 진입한다고 하더라도 노동강도나 임금수준에 만족하기 어렵기 때문에 가능하다면 노동강도가 상대적으로 약한 자활사업에 남아 있으려는 경향이 있기 때문에 나타난 결과로도 이해할 수 있다. 다시 말하자면 저연령 참여자일수록 자활사업 이외에 다른 일자리를 구할 가능성이 높기 때문에 고연령 참여자에 비해 중도이탈이 높을 가능성이 있다는 것이다. 이러한 두 가지 해석 가운데, 본 연구에서의 중도이탈자는 [그림 1-2-1](p. 30)에 제시된 바와 같이 창업이나 취업과 같은 긍정적인 이유에서의 이탈자가 아니므로 후자의 해석 보다는 전자의 해석이 더 타당한 해석이라고 판단된다. 그럼에도 불구하고 이러한 결과의 의미는 중도이탈자에 대한 심층적인 후속 연구가 이루어질 때에만 보다 명확하게 이해될 수 있을 것이라고 하겠다.

연령과 더불어서 참여자의 차상위 계층 여부 또한 중도이탈에 유의한 수준의 영향을 미치는 것으로 나타났는데 <표 1-2-7>의 회귀분석결과에 의하면 조건부수급자에 비해 차상위 계층의 중도이탈 가능성이 낮은 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과와 관련해서 차상위 계층의 경우 조건부수급자들과 달리 자활사업 참여 여부가 전적으로 당사자의 자발적 의지에 의해서 결정되는 점을 고려해볼 때, 차상위 계층의 중도이탈 가능성이 상대적으로 낮은 이유는 자발적 의지에 의해서 참여하는 차상위 계층이 조건이행이 때문이 참여하는 조건부수급자에 비해서 지속참여 의지가 —다른 모든 요인들의 영향을 통제된 상태에서 보자면— 더 높을 수 있기 때문이라고 볼 수 있다. 이러한 결과는, 실제로 자활사업 내에 이러한 자발적 의지를 가진 차상위 참여자의 수가 많을수록 참여자의 자활사업 참여가 활성화되는 경향이 있다는 자활사업 현장 실무자들의 말과 맥을 같이 하는 결과라고 하겠다. 만일 이러한 긍정적인 효과의 정도가 충분히 크다면 자활사업의 기본 목적 —절대빈곤층을 위한 근로의식

함양 및 근로기회 제공—이 변질되지 않는 한도 내에서 가능한 한 차상위 계층의 자활사업 참여를 적극 유도하는 것이 조건부수급자의 중도이탈을 낮출 수 있는 방법 가운데 하나가 될 수 있을 있음을 생각해볼 수 있다.

참여자의 중도이탈 가능성은 이러한 참여 의지나 동기와 같은 개인의 특성뿐만 아니라 참여자가 속한 가구의 특성이나 참여자가 처한 경제적 특성에 의해서도 영향을 받는 것으로 나타났다. <표 1-2-7>에 제시된 가구 특성 관련 결과에 따르면 가구 내 미취학자녀 비율과 만성질환자의 비율이 높을수록 그리고 참여자의 주관적 건강상태가 나쁠수록 참여자의 중도이탈 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 선행연구들의 연구결과와 매우 유사한 결과로서 Hasenfeld et al.(2002), Myers et al.(2006), Mancuso · Lindler(2001)이 지적하듯이 자활사업 참여자의 가정에 돌봄을 필요로 하는 미취학자녀나 만성질환자와 같은 요보호가구원이 있을 때 그리고 참여자의 건강이 좋지 않을 때, 지속적 또는 적극적인 자활사업 참여를 기대하기란 현실적으로 매우 어렵다는 것을 보여주는 결과라고 하겠다. 결국, 이러한 분석결과는 중도이탈이 참여자의 참여 동기나 의지와 같은 개인의 특성뿐만 아니라 참여자가 처한 환경에 의해서도 적지 않은 영향을 받는다는 것을 시사하는 바, 보다 지속적인 자활사업 참여를 이끌어내기 위해서는 참여자를 지원하기 위한 사회서비스의 제공 내지는 그러한 서비스를 제공하는 기관들과 자활후견기관 간의 연계의 중요성을 다시 한 번 강조해주는 결과라고 하겠다.

참여자의 경제적 특성 요인의 경우, 앞서 일변량분석에서 두 집단 간에 큰 차이를 보였던 총부채는 다른 요인들의 영향을 함께 고려한 상태에서는 설명력이 없는 것으로 나타난 반면 참여자의 주소득원 여부가 중도이탈에 유의한 수준의 영향을 미치는 것으로 나타났다. <표 1-2-7>에 따르면 참여자가 주소득원일 때 그렇지 않은 경우에 비해 중도이탈 가능성이 낮아지는 것으로 나타났으며 이러한 결과는, 바꿔 말하면 참여자가 주소득원이 아닐 때 중도이탈 가능성이 높아진다는 것을 뜻한다. 참여자 본인이 주소득원이 아니라는 것은 참여자 가구의 가구원 가운데 참여자 이외에 주소득원으로서 경제활동에 참여하는 사람이 존재한다는 것을 의미한다. 이렇게 볼 때, 주소득원이 아닌 참여자는 주소득원인 참여자에 비해 생계를 위해 자활사

업에 참여해야 하는 부담감을 상대적으로 덜 느낄 수 있을 것이며 그로 인해 중도이탈 가능성이 높아질 수 있을 것이라 추측해 볼 수 있다. 참여자가 주소득원이 아니라라는 사실이 중도이탈 가능성을 높이는 요인으로 작용하는 이유는 Kalil et al.(2002)의 연구에서와 마찬가지로 이러한 맥락에서 어느 정도 설명될 수 있다고 하겠다.

V. 결론 및 연구의 한계

본 연구의 목적은 자활사업 참여자의 자활사업 중도이탈에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 파악하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 자활사업 참여자에 관한 패널자료를 분석자료로 사용하여 콕스회귀분석 하였으며 그 결과로서 참여자의 연령, 차상위 계층 여부, 가구내 요보호가구원의 비율, 참여자의 건강상태, 주소득원 여부 등이 자활사업 중도이탈에 영향을 미치는 주된 요인임을 발견하였다. 이러한 연구결과를 바탕으로 도출해볼 수 있는 정책적 제안은 다음과 같다. 첫째, 자활사업은 높은 노동강도를 요구하는 근로사업이며 따라서 자활사업 참여자의 지속적인 사업 참여를 이끌어 내기 위해서는 참여자의 건강을 유지 및 증진시키는 것이 매우 중요하다. 그러나 자활사업의 특성 상 자활사업에 참여하는 낮 시간 동안 자활사업 참여자들이 의료기관을 방문하여 필요한 의료서비스를 얻는다는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 따라서 참여자의 건강을 유지 및 증진시키기 위해서는 지역사회 의 의료기관과 자활후견기관들 간의 협력체계 수립을 통해 자활사업 참여자의 의료서비스에 대한 접근성을 높이기 위한 노력이 반드시 이루어져야 한다.

둘째, 미취학자녀나 만성질환자의 비율이 높은 자활사업 참여자 가구는 그렇지 않은 가구에 비해 요보호가구원의 돌봄과 관련된 경제적 및 비경제적 부담이 클 가능성이 높다. 이러한 가능성을, 대다수의 자활사업 참여자가 여성이고 해체가족이라는 사실과 연결시켜볼 때, 많은 여성 자활사업 참여자들이 자활근로, 가사 및 요보호가구원에 대한 돌봄이라는 부담을 안고 자활사업에 임하게 된다. 물론, 자활사업

이 여성만을 위한 제도는 아니지만 그럼에도 불구하고 현행 자활사업에서 여성 참여자가 차지하는 비중이 70%를 상회하는 현실을 고려해 본다면 여성 참여자의 중도 이탈을 막기 위해서는 적절한 보육 및 요양서비스와 같은 지원적 성격의 서비스의 제공 및 연계가 이루어져야 할 것이라 판단된다. 이와 관련해서, 현재 보건복지부가 공공부조 수급자들을 대상으로 지원하고 있는 보육비는 수급 자격조건을 비현실적으로 엄격하게 설정하여 혜택을 받을 수 있는 수급자의 범위를 제한하고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 보육비 수급과 관련된 자격조건을 현실화함과 동시에 여성 자활사업 참여자의 욕구와 특성을 보다 정확하게 파악함으로써 여성 자활사업 참여자들에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 정책을 마련하기 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

셋째, 조건부 수급자에 비해 차상위 참여자의 중도이탈 가능성이 낮다는 것은 결국 조건부 수급자들이 자활사업에 지속적으로 참여하는 것이 어렵다는 것을 의미한다. 만일 차상위 참여자의 중도이탈 가능성이 낮은 이유가, 분석결과 부분에서 언급한 것과 같이 자발적 참여의지 때문이라면 조건부 수급자들의 근로동기와 참여의지를 높일 수 있는 적절한 인센티브를 마련하는 것이 조건부 수급자들의 중도이탈을 막을 수 있는 효과적인 방법 가운데 하나가 될 수 있을 것이라고 하겠다.¹⁷⁾

본 연구를 진행하는 과정에서 본 연구자들은 자활사업 참여자는 물론이거니와 중도이탈자까지도 관리할 수 있는 모니터링 체계에 대한 필요성을 절실히 느낄 수 있었다. 현재 일부 자활관련 기관에 모니터링 센터가 설치되어 있기는 하지만 실제로 활용되는 경우는 기초생활보장제도에 의해서 보호를 받고 있는 수급자 중 부정 수급자를 찾는 정도에 머물고 있다. 한 마디로 말해서 현재와 같은 모니터링 체계를 가지고는 자활사업 참여자들의 역동적인 삶의 변화를 파악할 수 없으며 따라서 자활사업 참여자들의 지속참여를 이끌어낼 수 있는 효과적인 정책 마련을 위한 기초적인 수준의 자료를 수집하는 것 자체가 불가능하다. 따라서 자활사업 참여자와 이탈자 모두를 관리할 수 있는 하는 효과적인 모니터링 체계를 마련하는 것이 매우

17) 이러한 맥락에서 보자면 정부가 도입을 앞두고 있는 EITC와 같은 소득보전제도의 경우, 적용대상의 범위를 어느 계층까지로 할 것인지에 대해서 다시 한 번 생각해볼 필요가 있을지도 모른다.

시급하다고 하겠다.

마지막으로 본 연구의 결과와 함의를 이해함에 있어서 독자들은 본 연구가 다음과 같은 한계점을 가지고 있다는 사실을 반드시 염두에 두어야 한다. 먼저, 이미 앞에서 언급한 바와 같이, 본 연구의 분석자료인 자활패널자료는 서울·경기지역 소재 자활후견기관들 가운데 연구에 연구참여 의사를 밝힌 자활후견기관의 참여자들만을 조사하여 얻은 자료이므로 본 연구의 결과를 서울·경기지역의 모든 자활사업 참여자에 대해서 일반화하는 데는 상당한 무리가 따른다. 둘째, 자활패널자료에는 자활사업 및 자활후견기관 관련 변수들이 포함되어 있지 않으며 그 결과 본 연구는 자활사업 및 자활후견기관에 관한 변수들이 참여자의 중도이탈에 미치는 영향—만일 영향을 미친다면—을 고려하지 못하는 한계를 가지고 있다. 아울러 본 연구에서 독립변수로 사용된 모든 변수의 변수값은 개별 참여자가 처음 표본으로 포함된 시점에서 관찰된 자료라는 사실 또한 본 연구의 결과를 해석할 때 반드시 염두에 두어야 할 사항임을 지적하고자 한다. 모든 패널자료가 그러하듯이 본 연구에서 사용한 자활패널자료 역시 표본소멸이라는 문제점을 가지고 있기 때문에 본 연구에서는 가능한 한 많은 표본자료를 확보하기 위해서 참여자가 표본으로 처음 포함된 시점에서 조사된 자료를 분석자료로 사용하였다. 따라서 본 연구에서는 중도이탈가능성에 영향을 미칠 수 있는 요인들의 수준 및 정도를 참여자가 처음 표본으로 포함된 시점에서 관찰된 값으로 한정하고 있는 바, 이러한 문제점을 감안하여 본 연구에서 시간의존 콕스회귀분석 모형을 사용하고 있다는 점을 고려하더라도 본 연구에서 파악한 중도이탈에 영향을 미치는 요인들은 엄밀히 말하자면 자활사업 참여 초기 시점에서 관찰된 요인의 정도 및 수준과 중도이탈 간의 관계를 바탕으로 파악된 요인들이라는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강남식·신은주·성정현. “여성 조건부 수급자들의 실태와 자활의욕에 관한 연구”, 《사회복지연구》, 제 19호, 2002. pp. 23-50.
- 권승. “비취업대상자 조건부 수급자의 수급권 탈피에 관한 연구: 수급권 탈피의 결정요인과 자활사업의 '단계적 발전전략'. 논리의 검증을 중심으로”, 《사회복지정책》, 22권, 2005. pp. 179-205.
- 노대명·김안나·류만희·이인재·이찬진·최승아. 《근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안》, 한국보건사회연구원·보건복지부, 2006. pp. 16-24.
. 《자활정책·지원제도 개선방안 연구》, 한국보건사회연구원, 2004.
- 백선희. “성주류화 관점에서 본 저소득 실업자에 대한 분석과 자활사업 정책을 위한 정책 제안”, 《한국사회복지학회》, 제 43호. 2000. pp. 76-105.
- 송경일·안재익. 《Spss for window를 이용한 생존분석》, SPSS 아카데미, 1999. p. 45.
- 송혜향 외. 《생존분석》. 청문각. 2005.
- 유태균. “자활사업 참여가구의 가구특성이 가구생계비에 미치는 영향에 관한 연구: 서울·경기 지역 자활사업 참여가구를 대상으로 한 실증적 고찰”, 《사회보장연구》, 제 20권, 2호, 2004. pp. 151-178.
. “자활사업 참여가구 중 근로가구와 비근로가구의 특성에 관한 탐색적 고찰”. 《사회복지연구》, 22권, 2003. pp. 161-199.
- 유태균·김경휘. “자활사업 중도이탈집단과 지속참여집단의 특성 및 중도이탈 영향요인에 관한 연구”, 《사회복지연구》, 30권, 2006. pp. 39-70.
- 이상록. “자활사업에 대한 자활사업 참여자의 인식과 태도가 자활사업 성과에 미치는 영향”, 《사회복지연구》, 21권, 2003. pp. 105-136.
- 이상록·진재문. “지역사회 탈빈곤정책 효과분석-경남 전북지역 자활후견기관 운영

- 의 성과 및 한계 분석과 개선방안 모색”, 《한국사회복지학》, 52권, 2003. pp. 241-272.
- 이선혜. “자활사업 재활프로그램을 위한 절주집단프로그램 개발과 평가”, 《사회복지연구》, 25호, 2004. pp. 143-176.
- 이성희·원종욱. “조건부수급자의 자활사업 참여와 불참간 의사결정 요인분석”, 《사회복지정책》, 20권, 2004. pp. 351-373.
- 이형하·조원탁. ‘한국 자활사업의 자활효과 영향요인에 관한 연구-경제적, 사회적, 정서적 자활효과를 중심으로’, 《사회복지정책》, 20권, 2004. pp. 217-244.
- 자활정보센터. 《자활사업 5년간의 평가와 전망 토론회-자활사업 백서 발간 중간보고》, 2006. p. 7.
- 자활정책연구회. 《자활정책 연구회 발표원고 모음집》, 자활정책연구회, 2001.
- 정원오·김진구. “자활사업에 대한 참여자들의 주관적 평가와 자립전망”, 《사회복지연구》, 28권, 2005. pp. 35-67.
- 허명희·박미라. 《SAS와 NCSS를 이용한 생존분석》, 서울, 자유아카데미. 1994. pp. 5/1-6/14.
- 홍선미. “자활사업에서의 사례관리 적용에 관한 탐색적 연구”, 《한국사회복지학》, 56권 2호, 2004. pp. 311-326.
- 황정임·송치관·전지현. 《자활공동체 유형별 빈곤여성의 자활 경험에 관한 연구: 자활공동체가 갖는 대안적 일자리로서의 가능성 탐색》, 한국여성개발원, 2006.
- Allison, D. 「Survival Analysis Using The SAS System-A Practical Guide」. SAS Institute, 1995. pp. 211-213.
- Bane, J., & Ellwood, T. "Slipping into and out of Poverty: The Dynamics of Spells", The Journal of Human Resource, vol 21, issue 1, 1986.
- Brown, G. "Temporary Assistance for Needy Families-Education Clients about Sanctions", Department of Health and Human Services, Office of Inspector General, 1999. pp. 1-21.

- Colville, L., Moore, G., & Smit, L. "A Study of AFDC Case Closures Due to JOBS Sanctions April 1996 AFDC Case Closures", Michigan Family Independence Agency Administration for Legislation, Budget & Analysis, 1997.
- Department of Workforce Development Issue Data. "Survey of Those Leaving AFDC or W-2 January to March 1998-Preliminary Report", January, 1999. pp. 1-20.
- Gritz, M., Mancuso, C., Lieberman, J., & Lindler, L. "Assessing the Family Circumstances of TANF Applicants and Leavers in Contra Costa and Alameda Counties(Final Report)", SPHERE Institute, Oct 26, 2001.
- Hasenfeld, Y., Ghose, T., & Larson, K. "The Logic of Sanctioning Welfare Recipients: An Empirical Assessment". *Social Service Review*, 78(2), 2004. pp. 304-319.
- Kalil, A., Seefeldt, S., & Chen, H. "Sanctions and Material Hardship under TANF", *Social Service Review*, December, 2002. pp. 642-662.
- Lansdale, C., Coley, L., Lohman, J. & Pittman, D. "Poor Outcomes for Children in Welfare Sanctioned Families", IRP Policy Briefs, 2002. pp. 1-2.
- Mancuso, C., Lieberman, C., Lindler, L., & Moses, A. "TANF Leaver: Examining the Relationship Between the Receipt of Housing Assistance and Post-TANF Well-Being", *A Journal of Policy Development and research*, vol. 6(2) 2003. pp. 123-138.
- Meyers, M., Harper, S., Klawitter, M., & Lindhorst, T. "Review of Research on TANF Sanctions-Report to Washington State WorkFirst SubCabinet", West Coast Poverty Center, University of Washington, 2006. pp. 1-10.
- Reichman, E., Teitler, O., & Curtis, A. "TANF Sanctioning and Hardship". *Social Service Review*, 79(2), 2002. pp. 215-236.
- Verma, H. "Monitoring Outcomes for Los Angeles County's Pre-and

Post-CalWorks Leavers: How Are They Faring?", Manpower
Demonstration Research Corporation. January, 2003. p. 14.

Wu, F., Cancian, M., Meyers, R., & Wallace, L. "How Do Welfare Sanctions
Work?", Social Work Research, 30(1), 2006. pp. 33-50.

Abstract

A Study on the Factors Affecting the Likelihood of the Self-Sufficiency Program Participants' Drop-out

Tae-Kyun Yoo

Associate Professor, Department of Social Welfare, Soongsil University

Kyoung-Huy Kim

Researcher, Center for Social Security Research, Soongsil University

The goal of this study is to empirically investigate the factors affecting the likelihood of the Self-Sufficiency Program(SSP) participants' drop-out. To achieve this goal, the researchers of this study analyzed the Panel Data on the SSP participants using the Time-Dependent Cox Proportional Hazards regression technique. Data analysis results show that the age of participant, subjective health condition, non-poor participant status, primary income-earner status, the number of family members with chronic disease and the number of under school-age-children are the major factors predicting the possibility of drop-out from the SSP. Based on these findings, some policy suggestions are made to increase the SSP retainment rate and for further improvement of the SSP. Some limitations of the study are also discussed.

Key Word: Public Assistant, Self-Sufficiency Program, Self-Sufficiency Program Drop-Outs

[제1회 빈곤포럼 토론 내용]

1. 주제1: 2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가

▶ 연구 목적

- 모니터링 연구는 기존 학계에서는 대충의 결과들을 예상할 수 있었음. 중요한 것은 이러한 예상문제점들이 해결되지 않은 이유는 무엇인가 하는 것임. 이 문제점에 대해 지속적으로 연구할 필요가 있음.
- 제도의 문제를 해결하고자 하는 것이 연구의 목적이 아니지만, 해결책을 마련한다면 더 큰 의미가 있을 것이라 사료됨. 하지만 이를 해결하기는 정말 현실적으로 쉽지 않은 문제라고 생각함.
- 본 모니터링 연구의 목적을 고려해 보았을 때 수급자가 중심이 되어야 하지만, 발제된 내용은 전담공무원쪽에 중심을 두었다는 느낌이 듦.

◀◀ 발표자 답변

- 수급자의 경우 작년 조사된 표본과 동일표본과의 연속선상에서 연구할 생각임. 또한 원 보고서에서는 수급자와 전담공무원에 대한 내용이 균등히 들어갔으나 원고를 줄이다 보니 공무원에 초점이 두어지게 됨.

▶ 연구 방법 및 대상

□ 연구 방법

- 현재수준은 1차적으로 사실을 모아 놓은 느낌임. 질적 조사의 연구방법론으로 의미를 추출하여 보다 심화 발전시킬 필요가 있을 것임.
- 수급자에 대한 정보를 얻는 것이 어려웠을 것이라 생각됨. 수급자들과의 소

통이 중요하다고 생각함. 잠재적 수급자와의 소통의 장이 필요하다고 봄.

□ 연구 대상

- 조사가구 분포를 살펴보면, 추출한 가구의 대상과 지역이 들쭉날쭉하고, 왜 이 가구를 선택했는지에 대한 설명이 부족했는데, 다른 지역을 조사했다면 결과가 좀 다르게 나오지 않았을까 하는 의문이 듦.
- 비수급 빈곤층은 조사대상에 포함되는지, 왜 비수급빈곤층이 수급자 조건에 못 들어가는지 궁금함.

◀◀ 발표자 답변

- 비수급 빈곤층에 대해서도 작년에는 빠졌으나 올해 사업에서는 포함시키는 것을 고려하고 있음.

▶ 연구 내용

□ 전담 공무원과 수급자와의 견해차이

- 전담 공무원과 수급자간의 첨예한 대립이 있는 것으로 보임. 예를 들어 전담 공무원의 시각에 비해 왜 특정 수급가구는 불만이 있고, 왜 다른 견해를 갖는가를 대립시켜서 심층적으로 보았으면 좋겠음.

□ 부양의무자의 자산조사실태

- 부양의무자의 자산조사를 개선해야 하는 데는 동의함. 하지만 부양의무자 기준을 없애기는 쉽지 않기 때문에 문제를 끌고 가야 하지 않을까 생각함.

□ 소득 은닉 및 부정 수급

- 소득 숨기기는 비단 수급자의 문제뿐만 아니라 인간의 본능일 것임. 존재하는 것은 어쩔 수 없기 때문에 효율성을 강조하기에는 무리가 아닐까 생각함.

- 부정수급의 경우 정말 법적 처벌을 받아야 할 정도의 것인지 궁금함. (사회 불공평성의 문제)

□ 인력 및 전달체계

- 전담공무원들이 바뀌는 제도에 대해 모르는 부분이 있음. 업무 파악능력에 대해 시험을 보는 것은 어떻게 글을 읽으면서 생각해봄.
- 전담공무원들의 이데올로기와 업무를 대하는 태도와의 상관관계를 한 번 연구해 볼 필요가 있다고 봄. 예를 들어, 극우파들은 수급자들을 잘라버리는 등의 태도.
- 전담공무원의 수가 부족하다는 현실은 공무원의 현실을 감안하면 해결하기 어려운 문제임. 전담공무원의 인력 조정문제에서 공무원의 능력에만 의존하는 것은 무리이므로 일부 비전문적 지식을 요하는 업무의 경우 사회복지 전공 대학생을 이용한다든지 유연성 있게 하면 어떻게 생각함.
- 전달체계 문제는 행정학 측면에서 풀어야 할 문제임. 따라서 복지학계에서도 행정학 측면에서의 연구를 할 필요가 있다고 판단됨.

□ 제도의 개선 방안

- 관심이 가는 부분은 그렇다면 어떻게 할 것인가? 무엇이 대안일까란 부분임. 제도가 이루어질 수 없게 구조를 만들어 놓고 제도를 운영하기 때문에 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정임.
- 수급자의 경우 근로무능력자는 보충급여를 주면 되고, 근로능력자는 급여 방식(급여 체계)을 바꿀 필요가 있음. 지금처럼 열심히 일하고, 소득 신고 잘하면 금액이 깎이는 제도가 아니라 반대로 소득신고를 잘 하면 급여가 오르는 인센티브를 주는 방향으로 가야 할 것임.

2. 주제2: 자활사업 참여자의 중도이탈 영향요인에 관한 연구

▶ 연구 방법

□ 분석 방법

- 패널 데이터라고 했는데. 샘플을 보완하는 과정에서 통계기법상으로 어떻게 처리할 것인가에 대한 의문이 들었음. 시기가 다르고, 진입 시점이 다른 대상들을 어떻게 처리했는지 궁금함.

◀◀ 발표자 답변

- 생존분석 특성상 들어오는(entry) 시점은 다르지만 나가는(exit) 시점을 4차 조사로 맞추어 사건(event)이 발생하였는지를 살펴보면 분석이 가능하기 때문에 생존분석이 가능할 것이라 생각했음. 그러나 들어오는 시점이 다르기 때문에 가중치를 주어야 했음. 예컨대 3차 조사에 사람들의 자료가 분석에 쓰여지는 정도는 1차 조사에 들어온 사람들의 자료보다 보다 작게 켜야 하는데 샘플이 너무 작았고, 시점(year)을 더미로 줘서 차이가 있을 거라 생각했음. 1,3차는 통계적으로 유의한 수준은 아니지만 유의한 수준에 가까운 차이를 보였음. 저도 이 부분에 대해서 의아했음.

▶ 연구 내용

□ 자활사업의 목적과 효과성

- 왜 자활 성공률이 낮을까? 라고 일반적으로 생각함. 중도이탈에 대해 생소하게 생각했는데 이렇게 문제가 큰 줄은 몰랐음. 정책적으로 해결해야 할 문제라고 봄. (예: 의료서비스, 보육지원 문제 등은 알면서도 해결하기 쉽지 않음)
- 자활사업의 목적이 무엇일까? 자활사업의 효과성은 목적이 무엇인가에 따라 효과성이 달라질 것임.

- 자활사업은 자유경쟁시장에서 부적응한 사람들을 대상으로 하는 사업인데, 자활사업의 목적이 자립이라면, 가게의 인테리어부터 영업방법까지 모두 전수를 해주는 '신동업의 신장개업'이라는 프로그램의 방식으로 하지 않는다면 어려울 것임. 사업의 목적이 정립되어야 보다 의미 있는 연구가 될 것임.
 - 자활사업의 성격이 단순한 노동제공 사업이 아닌가라는 생각이 듦. 원고에서 차상위 계층을 위한 제도의 역할 가능성을 언급했는데, 자활사업의 구성이 노동측면에만 있는지, 아니면 교육측면도 포함하고 있는지 궁금함.
 - 자활사업의 이탈자를 부정적/긍정적으로 나누는 것도 모호함. 교육적 성격이라면 중도이탈자라는 명칭보다는 조기 수료자라는 표현이 맞지 않을까?
- 정부의 각 부처는 근로능력자의 탈수급 방안에 대해 바라보는 시각이 다름. 즉, 예산처와 복지부와의 생각이 달라 탈수급 문제를 해결하는 것은 쉽지 않은 문제임.
 - 정부는 자활사업을 기존의 창업에서 취업으로 방향을 전환하기 위한 시범사업을 고려 중에 있음. 새 정부의 능동적 복지는 탈수급률을 높여서 예산을 줄이는데 목적이 있음. 재정성과를 고려하였을 때, 기존의 창업중심의 자활사업은 문제가 있어 취업중심으로 방향을 전환할 필요가 있음.
- 그러나 대상자들의 특성상 일반 노동시장에의 취업은 어려울 것이라는 우려가 있음. 따라서 현재 계획 중인 자활 시범사업의 성과를 높이기 위해서 대상자 선정을 어떻게 해야 할지 의문임. 작년에 총리실에서 조건부수급자의 낮은 탈수급률과 부정수급과 관련한 모니터링이 주요 관심사였음. 조건부 수급자 탈수급률이 낮은 이유는 참여자의 인적 자본이 낮기 때문이라는 의견이 대부분이었음.

◀◀ 발표자 답변

- 자활사업 유형을 나누어 보면 근로유지형, 사회적 일자리형, 시장진입형, 인

턴형, 자활공동체형이 있는데, 현재 자활사업 참여 구성을 보았을 때 현상유지(근로유지) 집단에 적합한 참여자가 있고, 근로능력은 있지만 취업 가능성이 낮아 참여하는 사람들도 있음. 그들에게 바라는 현실적 목표는 근로하는 삶을 유지시켜주는 것이라 할 수 있음. 하지만 예산 성과를 목표로 한다면 차상위 중심 또는 수급자 중 인적자본이 좋은 분들로 선정하면 될 것임. 경제위기 이후 수급자가 된 사람들의 대부분은 연령이 높지 않은 자녀가 있는 여성임. 학력은 고등학교 졸업 수준이지만 노동시장에 진입해본 적이 없는 사람들이므로 무엇을 해야 할지 모르는 경우가 많음. 따라서 이들을 상대로 시장진입을 시도하는 것은 긍정적인 측면이 있을 것이라 봄.

- 최근에는 절대빈곤층들이 지역사회 내에서 자생적으로 집단을 형성하여 지역사회에서 필요로 하는 일을 하면서 주민들로부터 인정받을 때 훨씬 많은 일자리나 기회를 얻는 것으로 나타나 지역사회 내에서 호응을 받고 있음. 따라서 지역사회가 원하는 것을 할 필요가 있음(예: 노원구가 지역의 지지가 잘 되어 있음). 즉, 노동시장에서는 인적자원의 높고 낮음보다는 커뮤니티로부터의 사회적 지지가 중요한 것으로 보임.
- 일부 차상위 계층을 위한 정책을 만들자는 의견이 있는데, 이렇게 되면 자활사업의 정체성을 고민해야 할 것임. 공공부조 정책이나, 근로빈곤정책이나는 문제에 직면하게 될 것임.

사회권의 개념 및 성격¹⁸⁾

문 진영 (서강대학교)*

I. 사회권의 개념

1. 사회권의 개념과 영역

인권이란 개념은 역사적, 시대적 그리고 문화적 맥락 속에서 규정되는 것이기 때문에, 인권을 연구하는 학자들이나 이를 현실세계에서 실천하는 실천가들 사이에서 다양하게 정의되고 있다. 즉 인간이 처해있는 사회경제적 여건이 변화함에 따라서 인간의 사고가 변화하게 되고, 이에 따라서 가치 인식도 달라지기 때문에, 인권에 대한 개념이 다양하고 또한 시대적으로 변화하는 것은 자연스러운 것이라고 할 수 있다.

하지만 시대와 공간을 넘어서서 인류에게 보편적으로 적용되는 절대적인 수준에서의 인간 가치에 대한 공감대가 존재하고 있는데, 이는 유엔 인권선언(Universal Declaration of Human Rights, 1948)에 정확하게 표현되어 있다. 이 선언 제1조에서는 “모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하다. 사람

18) 본 원고의 내용은 2007년도 국가인권위원회의 연구용역보고서 <사회권 지표개발을 위한 기초연구>(문진영·김진욱·신영전·홍인옥·은수미)의 일부를 발췌, 편집, 수정한 것임

* 서강대학교 신학대학원 사회복지학과 교수, E-mail: jymoon@sogang.ac.kr

은 이성과 양심을 부여받았으며, 서로에게 형제의 정신으로 대해야 한다”고 명시하고 있다. 어찌 보면 단순하게 표현된 이 선언은 사실 앞으로의 인권발전을 위한 많은 내용들이 함축되어 있다.

첫째, 모든 인간은 존엄을 유지하면서 살 수 있는 권리를 천부적으로 부여받았다.

둘째, 인권은 이성적이고 양심적인 사회 환경 속에서 발전할 수 있다. 야만적이고 비양심적인 행위가 용납되는 사회에서는 인권의 가치가 정착되기 어렵다.

셋째, 인간이 존엄성을 유지하고 살아가기 위해서는, 삶의 모든 영역이 바로 인권의 대상이 된다.

넷째, 인권은 개인이 고립적으로 누리는 것이 아니라, 형제애의 정신(in a spirits of brotherhood)으로 동시대인과 더불어 누릴 때 진정한 인권이 완성된다.

다섯째, 따라서 인권은 인종이나 성별, 언어, 종교적 신념, 교육 정도, 출생지, 신분, 외모, 사상 등과 상관없이 인간에게 천부적으로 주어진 권리이다.

인권의 역사는 바로 인간 이성(human reason)의 역사이기 때문에 인간의 이성이 발전하는 범위와 속도에 조응하면서 인권이 발전하였다. 근대 이후 인간 이성은 ‘자유’와 ‘평등’이라는 가치에 대한 신념체계를 구축하였으며, 이러한 가치는 인간이 만들어낸 사회제도 속에서 구현되고 있다. 따라서 오늘날 우리가 인권을 연구하고 실천할 때 가장 중요하게 관심을 기울여야 하는 부분은, 자유와 평등이라는 가치가 어떻게 통일적으로 인권의 규범에 적용되고 있으며, 사회제도적으로 반영되어 있는 가 하는 점이다. 즉 자유와 평등은 인권을 구성하는 가장 중요한 가치일 뿐만 아니라, 마치 동전의 앞 뒤 면과 같이 상대방의 존재가 자신의 존재에 전제가 되는 상호침투적인 관계라고 할 수 있다.

예를 들어서 어떤 정부가 그 사회에서 빈곤을 타파하고 불평등을 해소하겠다는 목표 하에 일사불란한 정책적 지향을 제시하면서, 이를 반대하거나 다른 방식을 제안하는 국민들의 의사표현의 자유를 억누른다면 그 사회는 인권이 보장되는 문명사회라고 할 수 없다. 마찬가지로 시장에서 빈곤과 불평등이 만연되어 사회구성원의 존엄한 삶이 전혀 보장되어 있지 않은 상태임에도 불구하고, 국가는 ‘자유’라는 이름

으로 시장에 전혀 개입하지 않는다면 이 역시 인권의 보장과는 동떨어진 것이다. 따라서 인권의 발전은 바로 자유와 평등이라는 일견 상반되는 가치가 어떻게 인권 규범에서 통일되고, 어떻게 사회제도 속에 통일적으로 실천되는가에 결정된다고 할 수 있다.

1789년 프랑스 대혁명 이후 인권 발전의 역사를 보면, 자유라는 가치가 먼저 발전하고 정착하면서, 이에 기초하여 사회적 연대까지 발전하는 역사적 궤적을 보인다. 즉 전통적인 관점에서의 인권의 개념은 시민·정치 권리(civil and political rights)에 기초한 자유권 중심으로 발전하였다. 하지만 인권의 역사는 이에 기초하여 인간 존엄성 유지를 위한 권리로서 경제·사회·문화적 권리(economic, social and cultural rights)를 중시하는 방향으로 발전하여 왔다. 즉 정당하고 합당한 조건과 대우를 받으면서 일하고 공정한 대가를 받을 수 있는 경제적 권리, 사회적 위험에 대하여 포괄적인 사회적 보호를 받을 수 있는 사회적 권리, 그리고 고유한 풍습과 문화를 포함한 자신의 문화적 정체성을 누릴 수 있는 문화적 권리 등 다양한 내용이 인간의 기본 권리로 인식되고 있다. 이러한 인권이 개념을 바탕으로 이제는 인권의 개념이 국가 공동체를 넘어서는 지구 공동체의 연대성(solidarity)를 강조하는 지향을 가지고 발전하고 있다. 이러한 인권의 차원에 대해서 랜드만(T. Landman, 2006)은 다음의 표로 정리하고 있다.

〈표 2-1-1〉 인권의 차원 및 영역

		차원	
		positive	negative
인권의 분류	시민·정치적 권리	A: 사법제도, 감옥, 경찰력 그리고 선거에 대한 투자	B: 고문, 탈사법적 살인, 실종, 자의적 구금, 부당한 재판, 선거부정을 위한 협박, 선거권 박탈
	경제적·사회적·문화적 권리	C: 진보적 실현 건강, 교육, 복지에 대한 투자	D: 건강, 교육, 복지에 있어서의 다양한 차별
	연대적 권리 (Solidarity)	E: 과거사에 대한 보상 부채탕감 해외 개발원조 및 기술 지원	F: 환경과 이산화탄소 배출 불공정 무역

Source: Landman(2006), Table 1.1

2. 사회권의 측정

본 연구가 관심을 갖는 인권의 영역은 위의 <표 2-1-1>에서 C cell에 해당되는 것으로, 건강과 교육, 노동 그리고 복지 영역에 대한 투자를 통해서 인권의 진보적 실현(progressive realization)을 이루는 것이라고 할 수 있다. 그런데 이러한 인권적 가치가 현실세계에서 진보적으로 실현되기 위해서는 무엇보다도 과학적인 측정이 필수적이다. 즉 인권이라는 가치가 과학적으로 측정될 수 있어야 구체적인 실천방법을 모색할 수 있게 된다. 만약 이러한 과학적인 측정이 결여된 상태에서, 인권의 가치만을 주장하는 것은 강한 규범주의적 가치 지향으로 인해서 선언적인 의미만을 갖는 구두선(口頭禪)에 그칠 위험성이 있다.

따라서 인권문제에 대한 과학적인 접근은 우리가 얼마나 타당성 있고, 신뢰성이 있으며 그리고 무엇보다도 실질적인 의미를 지닌 측정방식을 가지고 있는냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 인권의 측정에 대해서 Landman은 다음의 <표 2-1-2>로 정리하고 있다.

〈표 2-1-2〉 측정의 수준

제 1 수준 주어진 개념과 연관된 의미와 이해 규범적 경험적 이론
제 2 수준 체계화된 개념 학자, IGO, NGO에 의해서 사용되는 개념의 구체적인 형태 개념의 차원과 내용
제 3 수준 지표 측정도구, 조작화, 유형화 사건중심(event-based), 표준화 중심, 서베이 중심
제 4 수준 각 단위별 점수부여 특정 지표에 의해 산출된 결과물에 대한 점수부여 양적 질적 데이터

Source: Landman(2006), Table 5.1

위의 표에서 알 수 있듯이, 인권을 측정하기 위한 첫 단계는 개념에 대한 의미 파악과 이해이다. 이 단계는 규범적이고 경험주의적인 이론을 바탕으로 개념에 대한 이해와 의미를 가지고 개념을 폭 넓게 파악한다. 두 번째 단계는 이러한 개념을 체계화시키는 것이다. 인권을 연구하는 학자나 인권현장에서 인권을 실천하는 실천가들 사이에서 사용되는 인권의 개념을 구체적으로 형성하는 것이다. 세 번째 단계는 인권의 개념을 측정하기 위해서 개념의 조작화(operationalization)와 유형화(classification)을 하는 단계이다. 이 단계에서 체계화된 개념이 타당성 있고, 유의미하며 그리고 신뢰성 있는 지표로 발전하게 된다. 마지막 단계인 네 번째 단계에서는 세 번째 단계에서 이루어진 개념의 지표에 점수를 부여함으로써 인권의 개념이 사회적으로 기능하도록 만든다.

이러한 인권의 측정은 특히 사회권과 관련하여 필수불가결한 측면이 있다. 왜냐하면 사회권은 그 자체로서 실현되는 것이 아니라, 사회권의 '법제화'를 통한 '제도화'를 거쳐야만 실현되는 속성을 가지고 있다. 따라서 이러한 과정에서 가장 중요한 것은 사회권과 관련된 이슈에 대한 객관적인 자료의 축적이라고 할 수 있다. 다시 말해서 사회권 지표에 대한 과학적인 측정은 사회적 권리의 제도적 보장을 위한 첫 걸음이라고 할 수 있는데, 이의 유용성은 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 사회권의 과학적 측정을 통해서만이, 국제비교가 가능하다. 즉 현재 우리의 사회권의 수준을 파악하고 목표를 세워서 발전하기 위해서는 반드시 국제비교가 필요한데, 이를 가능하게 한다. 둘째, 사회권 지표는 일종의 사회적 기준선을 제시하는 것이 때문에, 이에 대한 과학적이고 객관적인 근거가 있어야 한다. 셋째, 사회권 지표는 정부정책을 수행할 때 일종의 가이드라인으로 기능한다. 즉 사회권이 객관적이고 과학적으로 측정되는 과정에서 정책영역과 대상 집단의 환경을 나타내는 구체적인 지표가 개발되고, 이는 바로 정부가 수행하는 사회정책의 가이드라인이 된다. 넷째, 사회권 지표를 과학적으로 측정하는 과정은 그 자체로 우리사회의 삶의 질을 측정할 수 있는 기초데이터를 구축하도록 견인하는 기능을 수행하게 된다.

3. 사회권, 사회적 배제, 그리고 탈상품화

일반적으로 하나의 개념에 대한 이해는 그 개념과 연관된 이웃 개념에 대한 비교 연구를 통해서 더욱 과학적으로 이루어질 수 있으며, 사회권 역시 예외가 아니다. 지금까지 우리는 이 장에서 사회권의 개념과 측정에 대해서 살펴보았기 때문에, 이제는 우리의 관심을 사회권의 이웃 개념인 사회적 배제와 탈상품화에 초점을 맞추어 설명하고자 한다. 이러한 사회적 배제와 탈상품화에 대한 이해는 사회권이라는 개념이 가지고 있는 강한 규범적 성격과 선언적인 추상성을 극복하고, 현실 세계에서 사회적 권리가 제도화되는데 실질적인 도움이 되리라고 생각한다.

가. 사회적 배제

1) 사회적 배제의 등장 배경

복지국가가 유럽문명이 창조한 가장 위대한 업적이라고 평가받고 있는 근거는 바로 복지국가의 건설을 통해서 빈곤에 대한 사회적 책임을 명시하고 이에 대한 사회적 대책을 마련하였다는 점에 있다. 하지만 전후 복지국가의 건설기인 1950년대부터 약 50여년이 지난 현재에 이르기까지 빈곤을 극복하기 위해서 상당한 수준의 투자가 이루어졌음에도 불구하고, 유럽을 포함한 세계 어느 지역에서도 빈곤의 문제를 해결하지 못했을 뿐만 아니라, 오히려 빈곤의 문제가 만성화, 세습화되면서, 빈부격차가 확대되는 경향을 보이고 있다(Abrahamson, 2003: 281).

이렇듯 “풍요로운 경제하에서의 빈곤의 만성화와 세습화”의 문제가 대두되자, 유럽에서는 기존의 빈곤 패러다임을 대체하는 ‘사회적 배제(social exclusion)’라는 새로운 개념을 사용하여 빈곤과 불평등에 관한 새로운 접근법을 제시하고 있다. 일반적으로 전통적인 의미의 빈곤이 주로 ‘물질적으로 결핍된 상황’이라는 정태적인 현상에 초점을 맞추고 있다면, 사회적 배제는 단순히 물질적 결핍이라는 현상을 넘어서서 이러한 현상이 나타나게 된 원인과 과정에 더욱 큰 관심을 기울이고 있다. 즉 사회적 배제는 기존의 빈곤에 대한 개념에 비하여 ① 빈곤의 역동성(dynamic)에 초점을 맞추며, ② 빈곤을 금전적인 문제에서 다차원적인 불리함(multidimensional disadvantage)으로 확대하여 해석하고, ③ 개인보다는 가족과 지역사회까지 범위를 넓히고 있으며, ④ 참여, 권한, 그리고 사회통합 등과 같은 관계적인(relational) 이슈에 관심을 기울이고 있다고 할 수 있는데(Room, 1995: 233-242), 이를 하나의 표로 정리하면 다음의 <표 2-1-3>과 같다.

〈표 2-1-3〉 사회적 배제의 구조

	정태적 결과 (Static outcome)	동태적 과정 (Dynamic process)
소득(Income)	빈곤(Poverty)	궁핍화(Impoverishment)
다차원적 (Multidimensional)	박탈(Deprivation)	사회적 배제(Social exclusion)

자료: Berghman(1995), Table 2.1.

이러한 빈곤의 인식 변화 및 기존 복지국가 체제에 대한 반성은 현실세계에서의 정책적 변화를 수반하여 나타나고 있다. 예를 들어서, 1980년대 중반 프랑스의 사회당 정부가 사회적 배제를 '장기적이고 반복적인 실직(long-term and recurrent unemployment)' 뿐만 아니라 가족의 위기, 1인 단독가구의 증가, 사회적 고립화, 그리고 계급연대의 퇴조에 따른 전반적인 사회적 유대(social bond)의 불안정성을 통칭하는 용어로 사용한 이후에, 프랑스 정부의 사회적 배제에 대한 대응양식이 '사회적 위험에 대한 보장'을 넘어서서 '사회적 결속(social cohesion)의 증진'이라는 새로운 사회정의에 입각한 정책을 구상하고 실행하고 있다(Silver, 1994: 533). 한편 전형적인 자유주의 국가인 영국의 경우에도 1990년대부터 사회적 배제에 관한 일반의 관심이 집중되기 시작하여 1997년 노동당 정부가 집권하자마자, '사회적 배제 극복 기획단(Social Exclusion Unit: 이하 SEU)'을 부총리실(The Office of the Deputy Prime Minister)의 직속기구로 조직하여, 사회적 배제라는 현상을 연구하고 이를 기초로 다양한 사회적 배제극복 정책을 제시하고 있다.

또한 경제·정치·사회적 차원에서 완전 유럽통합을 달성하는 과정에서 가장 큰 걸림돌 중의 하나가 회원국의 빈곤과 불평등 문제라고 인식하고 있는 유럽연합(European Union)에서는 유럽 사회 헌장(The European Social Charter, 1989)의 서문에 '사회적 배제'라는 개념을 처음으로 사용한 이후에, 유럽 지역 내에 거주하는 시민들의 사회적 배제를 극복하기 위해서 많은 노력을 기울이고 있다. 특히 암스테

르담 조약(The Amsterdam Treaty, 1997)에서는 유럽연합이 추구해야 할 목표중의 하나로서 사회적 배제 극복을 명시하였으며(제136조),¹⁹⁾ 구체적인 실천방법을 제시하고 있다(제137조). 이어 2000년 3월에 개최된 리스본 유럽 정상회담(The Lisbon European Summit)에서는 사회적 배제의 극복을 유럽 사회 모델(European Social Model)의 중심요소로 규정하고, 2010년까지 유럽에서 빈곤을 박멸하겠다고 선언하였으며, 동년 12월에 개최된 니스 유럽 이사회(The Nice European Council)에서는 각 회원국을 대상으로 '빈곤 및 사회적 배제 극복을 위한 국가행동계획(National Action Plan: 이하 NAP/inclusion)'을 마련하고 실시할 것을 결정하였다(Begg and Berghman, 2002: 179-180).

따라서 사회적 배제 개념은 빈곤을 포함한 전반적인 사회문제를 나타내는 새로운 개념으로서 유럽뿐만 아니라 세계적으로 많은 주목을 받고 있으며, 사회문제에 대한 새로운 포괄적인 접근법으로 자리매김을 하고 있다는 것을 알 수 있다.

2) 사회적 배제의 개념

사회적 배제를 처음 학문적으로 연구한 학자는 막스 베버(Max Weber)라고 할 수 있는데, 그는 사회적 배제를 사회적 폐쇄(social closure)의 한 형태로 파악하여, 한 집단이 자신의 우월한 지위와 특권을 유지할 목적으로 다른 집단을 희생시키려는 시도로 이해하였다(Burchardt, Le Grand, Piachaud, 이하 BLP, 2002: 1-2). 하지만, 이러한 사회적 배제 현상에 대한 그의 언급은 분석적 차원으로 발전하지 못하고 사장되었다가, 1960년대에 들어서면서 당시 프랑스의 경제기획성의 책임자였던 피에르 마세(Pierre Massé)에 의해서 처음으로 공식적으로 언급되기 시작하였고²⁰⁾, 이후 르노와르(René Lenoir, 1974)가 사회적 배제에 관한 인식의 지평확장을 한 이후 현실 세계에서 사회적 배제를 극복하기 위한 정책을 모색하기 시작하였다(심창학, 2001:

19) 앳킨슨(T. Atkinson, 1998: 9)에 따르면, 유럽연합에서 사회적 배제를 공식 의제로 채택하게 된 배경에는, 빈곤이라는 의제가 유럽이사회에서 다루어지는데 거부감을 표명하였던 당시 영국 보수당 정부를 무마하기 위한 유럽연합 행정기구(the Brussel Government)의 교육지책이었다고 한다.

20) 1960년대 당시 그는 사회적 배제를 사회보험제도의 사각지대에 머무르고 있는 사람, 즉 국가의 행정대상에서 제외되어 있는 사람들을 지칭하기 위한 개념으로 '사회적 배제'라는 용어를 사용하였다.

189-191). 즉 르노와르가 사회적 배제의 핵심에 사회적 부적응(social misfit)이 있다고 정리한 이후에, 유럽에서는 “빈곤을 넘어서서 사회적으로 배제되는 현상”에 대한 학문적 연구뿐만 아니라 정책적 대안을 적극적으로 모색하기 시작하였다. 이러한 의미에서 ‘사회적 배제’라는 단어의 저작권(authorship)은 르노와르가 가지고 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 그가 미친 영향은 막대하다고 할 수 있다(Sen, 2000: 1).

한편, 사회적 배제라는 현상 자체가 가지고 있는 다의성과 다기성(多岐性) 때문에 이를 연구하는 학자들도 무엇이 사회적 배제인가에 대한 명확한 정의를 유보하고 있는 실정이다. 사실 사회적 배제라는 개념은 경제적, 사회적, 정치적 그리고 문화적으로 다차원적인 의미를 지닌 모호한 개념인데다가, ‘배제’를 발생시키는 요인들은 무수히 많을 뿐만 아니라 각 요인들은 상호작용을 통해서 배제를 강화시키고 있다(Silver, 1994: 536). 더욱이 사회적 배제를 일으키는 요인은 개인, 가족, 지역사회, 국민국가 그리고 세계(global) 등 각각의 층위에서 서로 상호작용을 하고 있기 때문에, 개념규정의 어려움이 가중되고 있다. 따라서 사회적 배제를 연구하는 학자들 사이에서 이루어진 거의 유일한 합의점은 바로 사회적 배제를 단일한 기준에 입각하여 개념규정을 한다는 것이 불가능하다는 사실이다(Weinberg and Ruano-Borbalan, 1993, translation by Silver, 1995: 59).

하지만 사회적 배제라는 개념을 규정하는 것은 이론적 차원뿐만 아니라 정책적 차원에서도 매우 중요하다. 즉 우리가 사회적 배제를 극복하려는 정책을 구상하고 실행하기 위해서는 먼저 정책 대상인 사회적으로 배제되어 있는 사람(the socially excluded)들이 누구인가를 정확하게 알아야 하는데, 이를 위해서는 먼저 우리가 사용하고 있는 사회적 배제라는 개념이 규정되어야 한다. 만약 사회적 배제라는 개념이 연구자에 따라서 다양하게 사용되는 부정형의 개념이라면 이를 극복하기 위한 정책을 구상하고 실행하기는 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 사회적 배제를 구성하고 있는 기본적인 공통적인 요소를 추출하고, 이에 대한 해석을 통하여 사회적 배제라는 개념을 재구성하는 방식을 사용하고자 한다. 즉 ‘해체와 재구성’이라는 전통적인 방식을 통해서 새로운 개념에 대한 접근을 시도하고자 한다. 본 논문에서는 어느 시기와 지역을 막론하고 사회적 배제를 구성하는 구성요소로서

다차원성(multi-dimensional), 상대성(relativity), 기관(agency), 그리고 역동성(dynamics)을 설정하고자 한다.

먼저 사회적 배제는 단순히 개인이나 가구의 '가처분 소득의 결여' 혹은 '실업 상태'를 의미하지는 않고, 이를 포함한 사회적 상호작용의 과정에서 나타나기 때문에, 다차원적인 인식이 필요하다. 하지만 여기에서 다차원적인 형태로 나타나는 박탈(deprivation)과 사회적 배제를 어느 정도 구분할 필요가 있다. 박탈의 개념에서 중심적인 요소는, 어떠한 행위를 하거나 어떠한 물건을 소유하고자 할 때, 이를 실현시킬 기회가 없는 것이다. 따라서 박탈이란 특정한 지역사회(community)에서 일반적으로 중요하다고 인식되는 행위에 참여하지 못하는 상태뿐만 아니라, 특정한 상품이나 시설(facilities)을 구매하거나 이용할 수 있는 능력의 결여라고 정의할 수 있다(European Commission, 2002: 22). 그런데 위의 <표 2-1-3>에서 알 수 있듯이, 일반적으로 박탈이란, 그것이 소비행위이건 혹은 참여행위이건, 어떠한 행위에 대한 능력의 결여라는 정태적인 결과를 의미한다면, 사회적 배제란 한 사회의 주류 질서 혹은 도덕적 토대로부터 점차 유리되는 일련의 동태적인 과정으로 이해할 수 있다(Castles, 1990; Room, 1995: 6에서 재인용).

둘째, 사회적 배제가 상대적인 이유는 특정한 시점에 특정한 장소라는 특정한 상황적 맥락에서 나타나기 때문이다. 따라서 사회적 배제는 빈곤과는 달리 절대적인 개념을 적용할 수 없다(Richardson and Le Grand, 2002: 498).²¹⁾ 즉 한 사람이 사회적으로 배제된다는 것은, 그 사람의 개인적이고 고립적인 조건 때문이 아니라, 그 사람 주위에 있는 다른 사람들의 행위가 영향을 미쳐서 사회적 배제가 구체적으로 실행되기 때문이다. 즉 다른 사람과의 상호작용 속에서 사회적 배제가 발생한다는 것이다.

21) 사실 빈곤도 사회적 배제와 마찬가지로 개념정의나 특히 그 측정방식에 있어서는 아직까지도 논란의 여지가 많은 것은 사실이다(Abrahamson, 2003: 281). 따라서 우리가 일반적으로 일컫는 절대적인 개념의 빈곤도 상대성(혹은 사회적 합의)에서 자유로울 수는 없다. 예를 들어서, 전물량방식(market basket)으로 빈곤선을 추정한다고 하더라도, 이를 구성하는 물품 하나 하나에 대해, 최저생계 유지를 위한 필수품 여부, 초기 구입가, 그리고 내구연한 등에 대해서는 절대적인 기준이 존재하지 않는다. 따라서 여기에서는 사회적 배제가 빈곤에 비해서 더 상대성을 가질 수밖에 없다는 의미로 해석하여야 한다.

셋째, 사회적 배제를 사회의 주류적 질서나 도덕적 토대로부터 유리되는 행위라고 정의한다면, 이 과정에는 반드시 이러한 행위를 담당하는 기관(agent)의 존재를 전제하고 있다. 일반적으로 우리가 사회적으로 배제된다는 것은 어떠한 개인들(individuals)로부터 배제되는 것이 아니라 이러한 개인들로 이루어진 집단(group)이나 지역사회(community)로부터 체계적으로 배제된다는 것을 의미한다. 따라서 사회적 배제는 개인적으로 해결할 수가 없는 사회적 성격을 가지고 있으며, 이는 곧 사회적 배제를 창출하는 행위를 담당하는 기관으로부터 배제 당한다는 것을 의미한다.

넷째, 빈곤과 사회적 배제를 구분하는 가장 큰 차이는 바로 역동성(dynamic)이라고 할 수 있다. 일반적으로 한 사회에서 어떤 사람이 사회적으로 배제되었다는 것은 단지 그가 현재 실업상태이거나 혹은 소득이 일정 수준 이하이기 때문이 아니라, 그 사람에게서 현재의 실업상태나 빈곤상태를 벗어날 수 있는 전망이 부재하기 때문이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 전망의 부재는 바로 사회적 배제의 세대간 전승을 의미하기도 하는데, 이는 결국 빈곤의 장기화에 그 원인이 있다. 빈곤을 장기적이고 지속적으로 경험하는 개인이나 가구는 빈곤으로부터 벗어날 수 있는 기회를 점차 잃어가고, 그가 속해있는 지역사회와 단절됨으로써 지역사회에 대한 결속감을 상실하고, 따라서 이들로부터 정치적인 지지를 받기 힘들어진다. 이러한 일련의 과정을 거치게 되면, 빈곤의 경험은 사회적 배제로 이행하게 된다(Walker, 1995: 103).

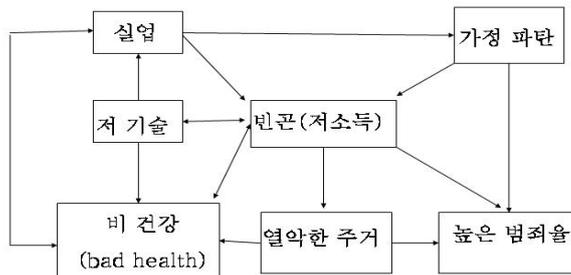
지금까지 살펴본 사회적 배제를 구성하는 공통요소에 대한 설명을 기초로 사회적 배제의 개념을 재구성해보자면, 사회적 배제란 “한 개인이 지리적으로 거주하고 있는 한 사회에서 시민으로서(상대성) 누려야 할 경제적, 문화적, 정서적인 활동(다차원성)에 지속적(역동성)으로 참여하지 못한 상태”라고 규정할 수 있다.

3) 사회적 배제의 지표화

1990년대 들어서면서 사회적 배제에 관한 학문적 관심이 일정한 변화를 보이게 된다. 즉 1980년대 말까지는 학자들의 관심사가 주로 사회적 배제를 어떻게 이해할 것인가에 관한 이론적 논의가 중심이었다면, 1990년대를 넘어서면서 사회적 배제를

어떻게 측정할 것인가와 같은 실증적인 분석으로 이행하고 있다. 그런데 사회적 배제라는 개념(이론)을 실제적으로 측정하기 위해서는 두 가지 방법이 있는데, 첫 번째는 구체적 이슈 집중형으로 영국의 SEU가 시도하고 있는 방식이다. 이 방식은 사회적 배제에 대한 포괄적인 개념보다는 구체적인 사회적 배제 현상(예를 들자면, 소수인종, 10대 임신, 노숙자 등)을 대상으로 실증적인 분석과 이에 대한 실용적인 대안을 제시하고 있다. 이에 반하여 두 번째 방식은 보다 포괄적인 접근으로, 사회적 배제를 사회의 주요한 행위에 참여하지 못하는 현상으로 폭넓게 해석하고 이를 측정하려는 방식이다(BLP, 2002: 4-5). 예를 들어서, 로빈슨과 오펜하임(Robinson and Oppenheim, 1998), BLP(1999), 그리고 브로드쇼 외(Bradshaw and others, 2000)의 연구가 대표적이라고 할 수 있으며, 국제기구의 차원에서는 최근 유럽연합 사회보호위원회(Social Protection Committee, 2001)가 개발한 '빈곤 및 사회적 배제에 관한 공동 지표(Common Indicators of Poverty and Social Exclusion)'가 보편적으로 사용되는 지표라고 할 수 있다. 한편 로빈슨과 오펜하임(1998: 4-5)은 SEU(1997)에서 천명한 7개의 사회적 배제를 일으키는 문제영역을 이용하여 각각의 영역이 어떻게 연결되고 있는가를 논리적으로 설명하고 있으며(아래의 [그림 2-1-1] 참조), 이를 기초로 사회적 배제 지표를 개발하였다(아래의 <표 2-1-4> 참조).

[그림 2-1-1] 사회적 배제의 개념 틀



자료: Robinson and Oppenheim(1998), Fig. 1

〈표 2-1-4〉 로빈슨과 오펜하임의 사회적 배제 지표

영역	지표
소득	1. 빈곤(평균 소득의 50% 이하의 가구) 추이 2. 10분위(dicile group) 소득점유 추이 3. 인종집단별 5분위 소득점유 추이 4. 소득지원(공공부조) 수혜 기간
실업	1. 장기실직율(2년 이상) 추이 2. 실업, 비고용(non-employment), 비근로(workless) 가구 추이 3. 비근로 가구(workless households)의 인적구성 및 비율
교육	1. GCSE 평점 추이 2. 성별, 인종별, GCSE 평점별 취득 비율 3. 16세의 주요 소속별, GCSE 평점별 취득 비율 4. 근로연령에 있는 사람의 최고 교육자격 취득률 추이
건강	1. 사망률 2. 신생아 평균체중과 저체중 신생아 비율

자료: Robnson and Oppenheim(1998).

이와 유사한 맥락에서 BLP(1999)는 사회적 배제를 소비행위(consumption activity), 저축행위(savings activity), 생산행위(production activity), 정치적 행위(political activity), 그리고 사회적 행위(social activity)의 5가지 차원으로 나누어 1991년에서 1995년까지의 영국 사회의 사회적 배제의 수준을 측정하였다.

〈표 2-1-5〉 BLP의 사회적 배제 지표

차원	배제	지표
소비행위	저소득	전체 가구 평균소득의 50% 이하
저축행위	저재산 (low wealth)	비자가(非自家) 소유-거주자, 직업연금이나 노령연금 제도에 해당되지 않은 사람, £2,000 이하의 저축을 가진 사람
생산행위	생산행위의 결여	취업, 자영업, 가사종사자, 연금수령자, 전업학생이 아닌 사람
정치적 행위	정치적인 비참여	1992년 선거에 선거권 행사를 하지 않은 사람으로서 정치조직(정당 포함)에 회원이 아닌 사람
사회적 행위	사회적 고립	지원받을 수 있는 주위 사람이 없는 사람.

자료: BLP(1999), Table 1.

한편, 2000년 12월 니스 유럽 이사회(The Nice European Council)²²⁾에 모인 유럽연합 회원국의 정상들은, 2000년 3월 리스본 유럽 정상회의(The Lisbon European Summit)에서 이루어진 유럽 지역내 빈곤과 사회적 배제에 관한 극복방식에 관한 공감대를 확인하고 이를 실행할 것을 결정하였다. 이러한 2000년도 두 번에 걸친 유럽 정상회담의 결정에 따라서, 유럽 집행위원회(European Commission)²³⁾는 각 회원국에 공통적으로 적용될 수 있는 사회적 배제 지표를 개발할 의무를 지게 되었다. 이에 따라서, 2001년 2월 유럽 사회적 보호위원회(Social Protection Committee)의 주관 하에 사회적 지표 개발을 위한 전문가 집단(technical group)이 구성되어 지표개발을 본격적으로 추진하게 되었고, 그 결과 각 회원국에 공통적으로 적용되는 빈곤 및 사회적 배제의 지표(common indicators of social exclusion and poverty) 18개를 구성하게 되었다(아래의 <표 2-1-6> 참조).

22) 유럽 이사회(European Council)는 로마조약(The Rome Treaty 1951)에 의한 유럽연합의 법률적 공식 기구가 아니라, 국가간 상호주의에 기초하여 상호이익의 조정과 타협을 위하여 1975년 더블린에서 발족된 기구이다. 이후 1986년 단일유럽의정서(The Single European Act)를 통해 법적 기구로 인정되고 1992년 마스트리히트 조약(The Maastricht Treaty)을 통해 공동체 내에서 공식적 지위를 인정받게 되었다. 특히 유럽연합 기본 조약의 개정과 공동체의 확대 등과 같은 가장 중요한 정치적 의제들이 모두 유럽 이사회를 통해서 이루어졌다.

23) 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 유럽의회(European Parliament), 유럽사법재판소(European Court of Justice)와 더불어 유럽연합의 3권을 형성하는 유럽연합의 최고 집행기구로서, 개별국가로서는 행정부에 해당된다.

〈표 2-1-6〉 유럽연합의 사회적 배제 지표

구분	영역	지표 (Indicators)	측정 (Measurement)
1차적 지표 (Primary Indicators)	소득	1. 빈곤율	중위소득 60% 이하의 비율
		2. 소득분포	1분위소득과 5분위소득의 배율: 소득배율
		3. 빈곤지속성	지난 3년간 최소한 2년 이상 빈곤위험집단에 속해 있었던 가구의 비율
		4. 상대적 빈곤 격차	전체 소득분포상 중위소득 60%의 소득(빈곤선) 대비 빈곤층 중위소득의 비율
	지역적 결속	5. NUTS 2* 수준의 고용율	고용율 변동계수(coefficient of variation)
	실직	6. 장기실직	경제활동 인구 중 12개월 이상 장기실직자의 비율
		7. 무직 가구원 수	전체 인구 중 일자리 없는 가구의 가구원 비율
	교육	8. 조기 교육기회 상실	18세-24세 중 ISCED** level 2 혹은 그 이하의 교육수준에 있는 사람들의 비율
	수명	9. 평균 기대 수명	평균 기대 수명
	건강	10. 소득수준별 자각 건강 상태	WHO 기준으로 자신의 건강이 나쁘거나(bad) 매우 나쁘다고(very bad)라고 응답한 16세 이상의 사람으로서 제1소득 분위(bottom quintile group)에 해당하는 사람 대비 제5소득 분위(top quintile group)에 해당하는 사람의 비율
2차적 지표 (Secondary Indicators)	빈곤	1. 빈곤 산포(dispersion)	중위소득 60% 이하의 산포(dispersion)
		2. 특정 시점 빈곤율 변화	3년 전(t-3) 빈곤선을 기준으로 그 이하의 가처분 소득을 가진 t 년도 소득자의 비율
		3. 소득이전 이전(before social cash transfer)의 빈곤율	현금급여 제외한 소득을 기준으로 중위소득 60% 이하 소득자의 비율
		5. 지속빈곤률	지난 3년간 최소한 2년 이상 중위소득의 50% 이하의 소득을 가진 소득자의 비율

소득 분배	4. 지니 계수	로렌츠 곡선을 이용한 소득불평등도 산출
실직	6. 장기 실직자 비율	전체 실직자 중 12개월 이상 실직상태에 있는 실직자의 비율
	7. 극 장기(very long) 실직자 비율	전체 경제활동인구 중 24개월 이상 실직상태에 있는 실직자의 비율
교육	8. 저학력 비율	연령집단별(25-34, 35-44, 45-54, 55-64)로 ISCED level 2 혹은 그 이하의 교육수준에 있는 사람들의 비율

주: 1) NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics): 1970년대 말 유럽통계사무소(Eurostat)는 유럽연합의 지역통계를 생산하기 위하여 전 유럽을 땅 크기와 인구를 기준으로 3 수준의 지리적 단위(uniform territorial units)로 세분하였다. 2003년 현재 유럽연합은 72 NUTS 1 level, 213 NUTS 2 level 그리고, 1091 NUTS 3 level을 가지고 있다. 이에 관한 자세한 소개는 http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/statistical_regions_en.html 참조.

2) ISCED (International Standard Classification Education): 1970년대 초반 UNESCO는 국제적인 수준에서 일관성 있는 교육통계를 수집하고 생산하기 위한 측정도구를 개발하였는데, 이것이 바로 ISCED이다. ISCED는 level 0에서 level 6까지 모두 7단계가 있는데, level 2는 교육기간이 약 9년 정도 되는 낮은 기초 교육의 수준(lower secondary or second stage of basic education)을 말한다. http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/isced/ISCED_A.pdf 참조.

자료: Bardone and Stanton (2003) Annex.

나. 탈상품화

1) 탈상품화 개념

우리가 사회권에 대한 지표를 개발하고 점수를 부여하는 것은 사회권을 과학적으로 분석함으로써 현재의 수준을 정확하게 평가하고 앞으로의 발전방향을 정하는 목적을 가지고 있다. 이러한 점에서 복지국가의 지표로서 가장 대표적인 것이 바로 탈상품화 지수(de-commodification index)인데, 우리는 탈상품화 지수의 분석을 통하여, 한 나라의 복지 수준을 평가하고, 다른 나라의 수준과 비교분석함으로써 앞으로의 발전방향을 모색할 수 있다.

탈상품화의 개념을 이해하기 위해서는 먼저 맑스(K. Marx)의 자본주의 분석에 핵심인 상품화(commodification)에 대한 이해가 선행되어야 한다. 자본주의 시장경제에서 노동자는 시장에서 자신의 노동력을 자본가에게 파는 댓가로 재생산비용인 임금을 받는데, 이 임금을 가지고 자신과 가족의 기본적인 수요(의·식·주와 교육비, 의료비, 주거비 등)를 충당한다. 이러한 과정이 바로 노동력의 상품화 과정인데, 시장 자본주의 체제에서 한 노동자가 사회적 위험(예를 들면 산업재해)에 빠져서 더 이상 노동력을 판매하지 못하게 되면 그는 시장에서 퇴출되어 더 이상 필수적인 수요를 감당하지 못하고 빈민으로 전락하게 된다. 만약 그가 속해있는 사회에서 사회권이 제도적으로 확립되어 있다면 그는 사회급부를 통해서 기존의 표준적인 삶의 수준을 그대로 유지할 수 있게 된다. 이것이 바로 상품화에 대응하는 탈상품화의 개념으로서 임금노동자가 시장임금(market wage)에 의존하지 않고 사회적 임금(social wage)을 가지고 인간으로서 기본적인 생활을 유지할 수 있는 수준을 의미한다.

이러한 탈상품화의 개념을 가장 먼저 사회정책학에 적용한 학자는 에스핑 안데르센(G. Esping-Andersen, 1990)이다. 그는 복지국가의 수준을 탈상품화라는 개념으로 평가하였는데, 국가가 국민에게 부여한 사회권이 자본주의 시장경제에 대한 의존성을 얼마나 줄이느냐, 즉 시장 면역성(market immunity)이 얼마나 높은가에 달려있다고 주장하고 있다. 여기에서 탈상품화란 노동자가 시장의 상품화(commodification)로부터 자유로운 정도를 측정하는 지표로서, 에스핑 안데르센은 이 지표를 개발하고 점수화하는 실증적인 방법을 사용하였다. 이 개념은 칼 폴라니(Karl Polanyi)의 노동력의 시장 상품화라는 개념에 영향을 받은 것으로, 사회적 권리(social rights)의 수준을 측정하는 지표로 사용된다. 즉 시장으로부터 독립적으로 생활을 꾸려나갈 수 있는 수준을 측정하는 지표로 탈상품화를 사용하였다(Esping-Andersen, 1990: 3).

2) 탈상품화와 계층화 전략

사회권에 관한 T. H. Marshall의 선구적인 업적에도 불구하고, 시민권과 사회계

급(계층화)의 문제는 이론적으로나 경험적으로 별 주목을 받지 못하고 있다. 이러한 이유는 다양할 수 있는데, 우선은 사회정책이 계급의 격차를 완화하리라는 막연한 기대를 들 수 있다. 또 한 가지 이유는 사회정책을 소득분배에만 너무 좁혀서 생각하기 때문일 것이다. 하지만 보다 본질적인 질문은 사회정책이 어떠한 종류의 계층화 체계를 유지하거나 발전시키느냐 하는 것이다. 복지국가란 단순히 시장에 개입하여 불평등 구조를 개선하는 기제가 아니라, 오히려 복지국가는 그 자체로서 계급의 체계라고 할 수 있다. 한 사회는 복지국가 체계를 통해서 직접적으로 사회적 관계를 맺게 된다 (Esping-Andersen, 1989: 22).

에스핑 안데르센은 '탈상품화(de-commodification)'와 '계층화(stratification)'라는 두 가지 차원에서 분석을 하고 있다. 여기에서 계층화 분석은 복지국가의 여러 기관과 제도(arrangements)가 그 사회의 계급적 위치(신분이나 지위 포함)를 지속(자유주의 국가), 또는 강화(보수주의 국가)시키는지 아니면 계층화로 초래되는 사회적 불리함을 보상(사회민주주의 국가)시키는지 분석하는 방법이라고 할 수 있다.

에스핑 안데르센은 이 두 가지 차원의 분석틀을 가지고 복지국가를 자유주의, 보수주의, 그리고 사회민주주의라는 세 가지 복지국가 레짐으로 유형화하였다. 여기에서 레짐이란 "한 사회에서 생산된 복지가 국가, 시장 그리고 가구에게 할당(공급)되는 양식"(Esping-Andersen, 1999: 73)으로, 근대국가의 세 체제인 국가 시장 그리고 가족의 역학관계에 따라서 한 사회의 탈상품화 수준이 결정되고 계층화 전략이 수립되는데, 이를 실증적으로 분석해보면 몇 개의 국가군(國家群)으로 나뉘는데 그는 이를 복지국가 레짐(welfare-state regimes)이라고 규정하였다. 이러한 점에서 그의 실증적이고 분석적인 복지국가 레짐의 유형화 작업은 사회학적 방법론을 통해서 복지국가 연구를 사회학화(sociologize)하려는 그의 의도를 반영하고 있다고 할 수 있다(Esping-Andersen, 1990: 3).

〈표 2-1-7〉 에스핑 안데르센의 레짐 유형화

	자유주의 레짐	보수주의 레짐	사민주의 레짐
탈상 품화	낮음 ←		→ 높음
계층 화	계급 이중구조 (class dualism)유지	신분/지위 차별구조 (status differentials)강화	계급사회에 대한 보상, 평등추구

에스핑 안데르센의 복지국가 레짐론(1990)이 우리에게 주는 시사점은 다음의 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 복지국가는 여러 가지 차원(예를 들면 탈상품화, 계층화, 권력관계 등)에서 다양한 모습을 보이고 있다. 둘째, 이러한 복지국가의 다양성은 이념적 유형(자유주의, 보수주의, 사회민주주의)에 따라서 복지국가를 세 개의 군집(cluster)으로 나눌 수 있다는 것이다. 다시 말해서, 현재의 복지국가를 자유주의 유형, 보수주의 유형, 그리고 사회민주주의 유형으로 나눌 수 있는데, 각 유형의 복지국가 레짐은 “같은 집단끼리는 동질성을 그리고 다른 집단과는 이질성을 보이는” 정책의 우선순위와 핵심적인 가치정향을 가지고 있다는 것이다.

3) 탈상품화 지수

에스핑 안데르센은 탈상품화와 계층화 전략이라는 두 개의 축으로 선진 복지국가 18개 국가를 자유주의 복지체제, 보수주의 복지체제, 그리고 사민주의 복지체제로 나누었다. 여기에서 탈상품화 지수는 연금급여, 실업급여, 그리고 상병급여 등 세 가지 주요한 소득유지 프로그램의 현금급여를 가지고 탈상품화를 측정할 수 있는 변수를 구성하여 점수를 부여하였다. 그리고 여기에 투입된 변수는 모두 다섯 개인데, 각각 ① 근로자 평균임금 대비 최저급여액의 비중, ② 근로자 평균임금 대비 평균 급여액의 비중, ③보험료 기여기간, ④전체 프로그램의 재원에서 수급자가 지불한 비율, ⑤ 수급자 비율(연금연령 인구 대비 연금 실수급자 비중)이다. 이러한 변수를 가지고 탈상품화 지수를 구한 결과는 다음의 표와 같다.

〈표 2-1-8〉 국가별 탈상품화 지수

탈상품화 지수(De-commodification score)	
호주	13.0
미국	13.8
뉴질랜드	17.1
캐나다	22.0
아일랜드	23.3
영국	23.4
이태리	24.1
일본	27.1
프랑스	27.5
독일	27.7
핀란드	29.2
스위스	29.8
오스트리아	31.1
벨기에	32.4
네덜란드	32.4
덴마크	38.1
노르웨이	38.3
스웨덴	39.1
평균	27.2
표준편차	7.7

Source: SSIB data files; Esping-Andersen(1990).

위의 표에서 알 수 있듯이, 사회구성에 있어서 사회민주주의 이념이 뿌리 깊은 오스트리아, 벨기에, 네덜란드, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴에서 탈상품화 점수가 가장 높게 나타났고, 일반적으로 보수주의적 조합주의 국가로 분류되는 이탈리아, 일본, 프랑스, 독일, 핀란드, 스위스가 탈상품화 점수에서 중간 그룹을 형성하고 있는 한편으로, 앵글로 색슨류의 자유주의에 강한 영향을 받은 호주, 미국, 뉴질랜드, 캐나다, 아일랜드, 영국이 탈상품화 지수에서 가장 낮은 그룹을 형성하고 있다. 이러한 국가 별로 군집화를 이루고 있는 현상에 대해서 다음과 같은 해석이 가능하다. 첫째, 경제발전의 수준과 탈상품화 점수는 거의 상관이 없고 오히려 역의 상관관계를 보인

다. 따라서 경제발전과 같은 산업화 변수가 복지국가의 발전을 설명하는데 가장 유용한 변수라고 주장하는 윌렌스키 캠프(Wilensky camp)의 논지는 성립되지 않음을 알 수 있다. 둘째, 결국 복지국가의 핵심적인 지표인 탈상품화의 수준을 결정하는 것은 그 사회의 이념적 지향과 밀접하게 연관성이 있다. 특히 좌파의 집권여부가 탈상품화에 강한 정적인(positive) 영향력을 행사하는 것으로 나타났다 (Esping-Andersen, 1990: 52-3).

결론적으로 탈상품화 지수의 수준은 그 사회에서 사회권이 제도적으로 얼마나 확보되어 있느냐에 따라서 결정된다고 할 수 있다. 이러한 점에서 탈상품화 지수는 사회권의 다른 표현이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 사회권의 역사와 법적 성격

1. 사회권의 역사적 발전

역사적으로 인권은 개인주의 사상이 확립되고서야 비로소 구체적인 실현방식을 확보하게 된다. 즉 중세 이후 확립된 신의 권리가 아닌 근대 이후 새로이 짝을 띄운 인간의 권리가 발전하기 위해서는 무엇보다도 자신이 속한 집단으로부터 해방되어, 자유롭게 사고하고 행위하는 자유인을 전제로 하기 때문이다. 이러한 점에서, 인권은 중세 봉건제적 질서를 붕괴시킨 1789년 프랑스 대혁명을 기점으로 발전하게 된 공민권(civic rights)을 중심으로 받아하기 시작하였다. 봉건제적 신분질서의 질곡에서 벗어나 공화국의 시민으로서 권리와 의무를 지게 된 사람들은 자유로운 경제행위를 통해서 개인과 사회의 부를 생산하고 축적하게 된다. 이렇듯 한 사회에서 부가 축적되면서 자연스럽게 이를 분배하는 규칙을 정하게 되는 정치적인 질서에 관심을 가지게 된다. 따라서 공민적 권리는 19세기에 접어들면서 자연스럽게 선거권을 핵심으로 하는 정치적 권리(political rights)로 발전하게 된다. 물론 이 과정이 순탄하였던 것은 아니었다. 자신의 계급 이익을 정치적으로 표현하는 수단을 얻고자 하는 노동계급의 강렬한 열망에 대해서 지배계급은 항상 비타협적인 탄압을 일삼았다. 하지만 역사의 발전은 노동자 계급을 포함한 기층민들에게도 선거권을 주어서 시민으로서의 정체성을 세우고 또한 의무를 다하게 하는 대중민주주의로 발전하게 된다.

이렇듯 공민으로서의 권리와 정치적인 권리를 모두 갖게 된 시민들은 20세기 들어서면서 이러한 근대사회의 원칙적 권리를 뛰어넘는 사회적 권리를 요구하기에 이른다. 즉 그 사회에서 존재하는 인간에게는 인간의 존엄을 유지하면서 살 수 있는 권리가 천부적으로 주어졌다는 천부인권사상을 바탕으로, 건강하게 살 수 있는 건강권, 기본적인 교육을 받을 수 있는 교육권, 인간의 존엄이 유지되는 주거환경을 가질 수 있는 주거권, 노동력을 제공하는 노동자로서 정당한 노동의 대가를 보장하는 노동권, 그리고 무엇보다도 그 사회에서 기초적인 생활을 할 수 있는 생존적 권리를

요구하게 된다. 이러한 인권의 발전을 영국의 사회사학자인 마샬(T. H. Marshall)은 시민권(citizenship)으로 정리하여 설명하고 있다.

그는 근대 이후 영국의 역사를 시민권의 신장이라는 측면에서 살펴보았는데, 18세기의 공민권과 19세기의 정치권의 확립을 기초로 20세기에는 사회권이 확립되게 되었다고 한다. 따라서 전후 영국에서 복지국가의 건설은 20세기에 들어서면서 확립된 사회적 권리의 구체적 표현이라고 주장하였다(Marshall, 1964). 이러한 사회권의 확립은 영국의 복지국가가 성취한 선구적이고 진보적인 업적으로 이후 유럽대륙으로 확산되었는데, 이를 피어슨(C. Pierson, 1991: 23)은 다음과 같은 표로 정리하였다.

〈표 2-1-9〉 시민권의 시대적 발전양상

	공민권(Civil rights)	정치권(Political rights)	사회권(Social rights)
시기	18세기	19세기	20세기
원칙	개인적 자유	정치적 자유	사회복지
수단	출정 영장제(Habeas Corpus), 의사표현과 사상, 신념의 자유, 법률적 계약을 맺을 자유	선거권, 의회개혁, 직업 정치인의 등장	무상교육, 연금, 국민보건서비스(복지국가)

자료: Pierson(1991: 23).

20세기 인권의 발전은 바로 사회권의 발전을 가장 큰 축으로 해서 이루어지는데, 그 시발점은 1919년 독일 헌법(이하 바이마르 헌법)이다. 바이마르 헌법은 전통적이고 고전적인 의미에서의 자유권과 더불어 사회권을 규정하고 있는데, 가장 대표적인 예가 경제생활을 규정하고 있는 장(章)이다. 바이마르 헌법 제151조에서는 “경제생활의 질서는 모든 국민이 인간다운 생활을 보장하는 것을 목적으로 하는 정의의 원칙에 적합하여야 한다. 개인의 경제적 자유는 이 한계 내에서 확보된다”고 명시하고 있으며, 또한 제153에서는 “소유권의 행사는 공공의 복지에 도움이 되어야 한다”는 점을 명확하게 밝히고 있다. 이외에도 단결권의 보장(제159조)과 근로자의 필요생계

에 대한 배려(제163조), 그리고 경제협의회 제도(165조) 등은 현재까지도 사회권의 기본 골격을 제공해주고 있다.

이러한 사회권의 발전에서 주목해야할 점은 국민국가 내의 헌법뿐만 아니라 국제 규약에 의해서도 보장되는 보편성을 가지고 있다는 것이다. 즉 자본주의의 고도화에 따라서 필연적으로 나타나는 모순인 실업과 빈곤과 같은 사회문제를 해결하기 위한 국가권력의 적극적인 시책을 강구하는 한편으로 국민에게는 사회적 권리를 누리기 위한 급부를 청구할 수 있는 권리를 부여하는 사회권은 그 태생으로부터 보편성을 가지고 있기 때문에, 국제규약에서 이를 규정하는 것은 지극히 온당하다고 할 수 있다. 바이마르 헌법이 공포된 1919년 같은 해에 국제노동사무소(International Labor Office: 이하 ILO)가 발족하게 되는데, 이후 가입국들에게 ILO 협약을 체결하게 함으로써 경제적, 사회적, 그리고 문화적 권리에 대한 기본적인 수준을 유지하는데 큰 기여를 하여왔다.

이후 2차 세계대전이 종식되면서 창설된 유엔은 기존의 국내의 문제에 국한되었던 인권의 문제를 보편적인 수준에서 국제사회의 문제로 확산시켰다. 1948년 인권선언을 통해서 '존엄성을 가진 인간의 권리에 대한 기본적이고 보편적인 존중'은 개별 국민국가의 고유영역이 아니라 국제사회가 공동으로 대처해야 하는 국제사회의 문 제임을 명확하게 선언하였다. 하지만 인권선언은 그야말로 선언이기 때문에, 법적 구속력과 제도적 실천방안을 모색하기 위한 새로운 틀이 필요하게 되었고 그 결과로 정치적 시민적 권리에 관한 국제규약(B 규약)과 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(A 규약)이 성립되게 되었다.

그러나 이 과정이 그리 순탄하지는 않았다. 2차 세계대전 이후 세계질서는 구 소비에트를 중심으로 하는 사회주의 진영과 미국을 중심으로 하는 자본주의 진영이 무한 경쟁을 하던 냉전의 시대로 접어들게 된다. 이 시기는 비단 군사적인 경쟁뿐만 아니라, 경제, 사회, 그리고 문화의 전 영역을 포괄하는 체제경쟁의 시기이기 때문에 유엔을 무대로 매우 격렬한 총성 없는 전쟁을 치렀는데, 인권의 발전도 예외는 아니었다. 이 과정에서 첫 번째로 문제가 제기된 것은 '자유권'과 '사회권'을 통합하는 규약을 제정할 것인가 아니면 각각 분리하여 따로 규약을 제정할 것인가 하는 점이다.

물론 당시 이 논쟁에 참여하였던 대다수의 국가와 전문가들이 자유권과 사회권은 결국 인권으로 통합된다는 통합주의적 사고를 가지고 있었으나, 구체적인 실천의 방법에 있어서는 의견이 엇갈리고 있었다.

구 소비에트권을 중심으로 하였던 사회주의 국가들과 제3세계 국가들은 자유권과 사회권은 범주화하여 나누거나 가치의 중요도를 따질 수 없는 그야말로 동전의 앞 뒤 면과 같기 때문에 이 두 개의 권리는 하나의 규약에서 동시에 보호되어야 한다고 주장하였다. 하지만 이들과 체제경쟁을 하던 서구, 특히 미국을 중심으로 한 자본주의 진영에서는 자유권과 사회권의 실현방식의 차이를 강조하면서 두 개의 분리된 기구에서 관장하여야 한다고 주장하였다. 이들의 논지는 자유권은 법률적으로 강제할 수 있지만 사회권은 국가경제의 여건을 고려하여 점진적으로 보장되는 것이기 때문에 국가의 의무의 실현방식이 서로 판이하게 다르다는 것이다. 따라서 이 두 개의 권리는 서로 다른 차원에서 보장하여야 한다는 것이다. 이러한 양대 진영의 논쟁은 팽팽하게 진행되었으나, 워낙 막강했던 미국의 의도대로 인권은 위에서 언급한 두 개의 조약으로 분리하여 운영하게 되었다.

더욱이 1966년에 결의되고 1976년에 발효된 '경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)'은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)에 비하여 이행 감시기구가 마련되지 못하였고, 권리를 침해당했을 경우 청원할 수 없었다는 점에서 구체적인 권리규범으로 인정받지 못하였다. 즉 A 규약에서 보장된 인권들은 구체적이고 보편적인 법원리로서 인정되기 보다는 추상적이고 도덕적이며 프로그램적인 권리로 해석되었다. 더욱이 A 규약에 담겨있는 '점진적인 달성', '가용자원의 최대한도까지'의 표현을 이유로 각국 정부들은 A규약의 의무사항을 이행하지 않는 구실로 악용되어 왔다. 하지만 사회권이 '국가 경제의 여건'을 고려하여 '점진적'으로 실현된다면, 시장자본주의 사회에서 사회권은 현실적으로 보장되기 어렵다. 따라서 이러한 논리는 사회권에 대한 천박한 인식수준을 드러내는 것으로 다음과 같은 문제점이 있다.

먼저 사회권의 실현에 있어서 '국가경제의 여건' 고려라는 측면을 살펴보자면, 사회권이 기본권이라면 국가는 이러한 기본권을 보장하기 위해서 정부재정을 조정하

여야 한다. 특히 어느 나라나 국가재정에 상당부분을 차지하는 국방비를 줄여서 사회권 보장을 위한 정책에 예산을 할당한다면 사회권의 보장이 가능할 것이다. 두 번째로 '점진적인 보장'이라는 측면은 상당한 오해를 보이고 있는데, 사회권의 점진적 실현 조항이 있다고 해서, 국가의 법적 의무가 면제되는 것은 아니다. 즉 국가가 가지고 있는 사회권의 점진적인 보장의 의무는 바로 권리보장 상태를 지속적으로 유지·발전시켜야 할 의무를 말하기 때문에, 사회권의 보장상태를 악화시키는 것은 국가의 직무유기에 해당한다.

이러한 사회권에 대한 각국 정부의 무관심을 극복하고자, 1986년 유엔 경제·사회·문화적 권리위원회가 만들어지고 1990년대부터 사회권규약선택의정서초안에 대한 준비작업이 진행되면서 사회권규약이 명실상부 국제인권법으로서 자리(당사국 2002년 2월 현재 145개국 비준)를 잡아나가고 있다.

2. 사회권의 법적 성격

가. 사회권의 개념

사회권은 사회적 기본권, 생존권적 기본권, 사회권적 기본권, 생활권적 기본권, 사회국가적 기본권 등 다양하게 불리고 있는데, 한국 헌법 재판소에서도 '생존권적 기본권'(88헌마3), '생존권 내지 사회권적 기본권'(89헌가106), 그리고 '사회적 기본권'(96헌가6)이라는 용어를 별다른 차이 없이 사용하고 있다. 이러한 용어의 다양성에도 불구하고 관철되는 원리는 "사회정의의 실현을 목적으로 하는 사회국가(복지국가)에서 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위해 국민에게 부여된 국가적 급부·배려에 관한 권리"라는 것이다. 즉 사회권은 헌법에서 보장한 인간다운 생활의 보장(제34조)을 기본이념으로 하고, 국가적 급부와 배려를 내용으로 하며, 헌법상의 보장과 법률에 의한 구체적 형성을 통해 실현되는 특징이 있다.

전광석(2002)은 사회권의 기본권적 원칙을 다음의 세 가지 차원에서 설명하고 있다. 즉 사회권은 첫째, 자본주의 체제 안에서 기능하는 한, 체제순응적 성격을 가질

수밖에 없으며, 둘째, 사회권은 자유권의 조건을 강화하는 상호보완적 기능을 수행한다는 것이다. 먼저 사회권의 체제순응적 성격을 살펴보자. 사회적 기본권은 기본적으로 정치체제로서 민주주의와 경제질서로서 자본주의시장경제를 기반으로 한다. 사회적 기본권은 이러한 체제를 부정하고 새로운 질서를 창설하는 수단이 아니라, 오히려 기존의 정치 및 경제체제를 새로운 현실상황에 적합하게 조정하여 기존의 헌법체제를 유지시키는 체제순응적 기본권으로 기능을 한다. 두 번째, 사회권은 자유의 조건을 보장하여 개인의 자유를 실질적으로 실현하는 과제를 갖는다. 국가는 개인에게 절대적인 차원에서 자유를 향유하기 위하여 필요한 최소한 혹은 적절한 수준의 조건을 보장하여야 한다. 여기에서 자유의 조건은 개인생활의 모든 영역을 포괄하며, 국가는 자유의 조건들을 포괄적으로 포섭하여 보호하여야 한다. 또한, 자유의 조건을 보장하는 정도, 즉 기회에 있어서도 평등이 실현되어야 한다는 것이다.

나. 자유권과 사회권의 관계

일반적으로 자유권과 사회권은 동전의 앞 뒤 면과 같이 상호의존적이어서, 두 개의 기본적인 권리 중에 하나의 권리가 박탈되었을 때 다른 하나의 권리도 온전하게 유지하지 못하여 결국은 기본적 권리를 향유하지 못하게 된다. 이렇듯 자유권과 사회권은 불가분의 관계임에도 불구하고, 각 국 정부에서는 사회권의 보장에 있어서 자유권과의 차이를 두고 있는 것이 현실이다. 이러한 두 개의 권리에 대하여 차별적으로 인식하고 있는 이유는 바로 국가의 보장의무에 대한 그릇된 성격구분에 있다고 할 수 있다. 이러한 논리를 주장하는 사람들에 따르면, 자유권의 발생이 국가권력으로부터의 부당한 간섭과 폭압적 제재로부터의 자유에서 연유하였기 때문에, 국가가 시민의 자유권을 보장하기 위해서는 국가는 시민의 생활에 “간섭하지 않으면 된다”는 소극적인 의무만을 부과한다는 것이다. 반면에 사회권을 보장하기 위해서는 기본적으로 국가는 법적 근거를 마련하고, 행정적인 시스템을 구축하여야 하고, 또한 무엇보다도 이에 상응하는 재정을 마련하여야 하는 등 자유권의 보장과는 차원이 다르게 매우 적극적인 조치를 요구한다는 것이다. 따라서 국가가 가지고 있는 사

회권 보장의 원칙은 국가의 법적 의무의 측면도 있지만, 이보다는 이러한 국가의 의무수행을 가능하게 하는 재정적이고 정치적인 조건이 선행되어야 하는 한계를 가지고 있다는 것이다. 따라서 이들은 사회권의 보장은 청구권이 수반되는 구체적인 권리라기보다는 추상적이고 선언적인 프로그램의 권리로 해석되어야 한다고 주장하고 있다.

하지만 이러한 자유권과 사회권의 이분법적 접근은 사회권의 발전에 결정적인 걸림돌이 될 뿐만 아니라, 장기적으로 자유권마저도 위협받는 결과를 초래하게 된다. 예를 들어서 기초적인 생계가 보장되지 않아서 인간의 존엄성을 자신의 삶에서 구현하지 못하는 사람에게 시민으로서의 자유권을 보장한다는 것은 어불성설이다. 다른 한 가지 예를 든다면, 교육권의 문제이다. 시민으로서 자유권을 향유하기 위해서는 자신의 행위에 대한 반성적 성찰이 가능한 지적 능력을 가지고 있어야 한다. 하지만 국가가 기본적인 교육의 권리를 보장하지 않는다면, 경제적인 문제로 교육을 받지 못하는 사람들이 생기게 되고 이들은 자유권에 따른 시민으로서의 의무를 제대로 이해하지 못하여 결과적으로 자유권을 제대로 향유하지 못하게 되는 문제가 있다.

따라서 자유권과 사회권은 구분하는 것 자체가 부적절하며, 더 나아가 편의상 내용을 나누어 놓고 있는 두 권리는 실제로 서로 긴밀하게 연결되어 있다고 인식하는 것이 온당할 것이다. 특히 인권은 사회적 문화적 조건이나 개인적 차이에도 불구하고 어느 곳에서든지 보편적으로 실천되는 것이 필요하기 때문이다.

다. 사회권의 해석

위에서 살펴 본 바와 같이, 사회권에 대한 해석은 지극히 소극적인 프로그램 규정설이 지배적이었으나, 최근에 들어서서야 법적 권리설이 대두되고 있다. 하지만 법적 권리설은 다시 추상적 권리설과 구체적 권리설로 나누어진다. 한국의 학계에서 더 이상 사회권을 프로그램 규정으로 인식하는 학자들은 없지만, 추상적 권리설을 대체적으로 인정하고 있는 상황이다. 하지만, 다수설은 사회권을 기본적으로 추상적

권리이지만 구체적 권리로서의 성격도 아울러 가지고 있다는 학설, 즉 “사회적 기본권은 입법권을 구속하지만 구체적 입법이 없는 행정권·사법권을 구속할 수 없고, 다만 침해배제청구권은 인정된다”는 입장을 가지고 있다.

1) 프로그램 규정설

프로그램 규정설은 사회권에 관한 헌법규정을 매우 소극적으로 해석하여, 사회권이란 국가의 사회정책적 목표 내지 입법방침을 선언한 것에 불과하므로, 국가가 구체적인 입법 또는 시설을 하지 않는 한 헌법규정만으로 국가에 대해 그 권리를 재판상 주장할 수는 없다는 입장이다. 또한 입법부가 그에 관한 입법을 하지 않는다 하여 입법부작위 위헌확인을 구하는 등의 사법적 구제조치를 취할 수 없다는 견해이다. 이 견해는 국가재정이 충분하지 않으면 국가가 국민의 사회적 기본권을 현실적으로 실현시킬 수 없기 때문에, 사회권에 관한 규정은 미래에 실현될 국가정책적 방침의 선언에 불과하다는 입장이다. 따라서 헌법은 사회적 기본권을 추상적으로만 규정하고 있을 뿐 국가의 법적 의무를 명시하지 않고 있으므로 사회권은 현실적으로 법적 권리로 해석하기는 무리라는 입장을 가지고 있다.

2) 추상적 권리설

이 해석은 기본적으로 헌법이 사회적 기본권을 국민의 권리로 명시한 이상 사회적 기본권도 참정권·청구권과 같이 법적 권리라는 입장에 기초하고 있다. 따라서 국민은 헌법의 사회적 기본권 규정을 실현시킬 수 있는 조치를 국가에 요구할 수 있는 법적 권리를 갖지만, 사회적 기본권은 그 실현방법이 일률적이지 않고 애매하기 때문에 불완전한 권리이고 따라서 사법적 절차에 의해 강제될 수 없는 추상적 권리라고 해석한다.

이러한 추상적 권리설은 구체적 입법이 없는 한 사회적 기본권에 대한 사법적 구제를 받을 수 없다는 점에서 프로그램 규정설과 상당 부분 일치한다. 하지만 사회권을 구체화한 법률이 국가의 현금급여를 포함한 사회적 급부를 구체적으로 규정한

경우에도 프로그램 규정설은 행정부의 정책적인 자유재량사항이기 때문에, 국민이 사법절차를 통해 행정부의 조치에 대해서 위법여부를 다툴 수 없다고 해석하는 반면에, 추상적 권리설은 그 급부청구권이 법률상의 권리이고 행정청의 급부대상자 인정 및 급부처분이 헌법 및 법률에 기속되는 기속재량사항이므로 국민은 행정부의 조치에 대해서 청의 급부대상자 불인정이나 불완전한 급부를 위법하다고 다툴 수 있다 해석한다.

3) 구체적 권리설

사회권에 관한 가장 적극적인 해석을 담고 있는 학설이 구체적 권리설이다. 이 해석은 헌법상의 사회적 기본권 규정은 설사 이를 구체적으로 실현할 수 있는 법률 체계가 미비하다 하더라도 법률적 효력을 가지기 때문에, 국민은 이러한 헌법규정에 근거하여 사법적 절차를 통해 국가를 상대로 법적 권리로서 주장할 수 있다는 견해이다. 즉 사회적 기본권은 헌법적 권리이기 때문에 국가는 국민의 사회권을 실현시켜야 할 헌법적 의무가 있다는 것이다. 따라서 국민은 국가를 상대로 자신의 사회적 생존에 관한 조치를 취해줄 것을 요구할 수 있는 권리가 있고, 이러한 국민의 요구에 대하여 국가는 적극적으로 응할 의무가 있다는 것이다. 또한 국가가 사회적 기본권을 보장할 수 있는 조치를 취하지 않는 것, 즉 국가의 부작위는 사회권의 침해가 되기 때문에 사법적 구제의 대상이 된다는 견해이다.

4) 불완전한 구체적 권리설

이 해석에 따르면, 사회적 기본권은 자유권적 기본권처럼 직접효력을 갖는 완전한 의미의 구체적 권리일 수는 없다 할지라도 일부 청구권적 기본권이나 정치적 기본권과 동일한 수준의 불완전하나마 구체적인 권리로서의 성격은 가지고 있다는 것이다. 즉 사회권은 헌법 규정 그 자체만으로 완결적인 권리가 생기는 것은 아니고, 보다 구체적으로 헌법 규정을 현실세계에서 적용하여 실천할 수 있는 입법의 과정이 있을 때, 비로소 완전한 구체적인 권리가 된다는 점에서, 불완전 구체적 권리설

이라고 불린다. 이 견해에 따르면, 행정부의 부작위로 인하여 사회권이 실현되지 않을 때에는 헌법소원이 가능하다고 한다.

라. 사회법의 원리

자유권을 기초로 하는 법률체계를 시민법이라고 한다면, 사회권을 기초로 하는 법률체계는 사회법이라고 할 수 있다. 각각의 법률체계는 발생의 역사적 배경이 다르고, 또한 근거하고 있는 철학적 기초가 다르기 때문에 별개의 법률체계로 잘 못 이해되기도 한다. 하지만 사회법은 자유권을 기초로 하는 시민법 원칙에 대한 수정 원리로서 시민법의 대립물로서 혹은 보완물로서 기능하고 있다. 이러한 사회법의 성격에 대해서 윤찬영(2007)은 계약의 공정성, 소유권의 사회적성, 그리고 집합적 책임이라는 세 가지 관점에서 설명하고 있다.

먼저 계약의 공정성을 살펴보자. 시민법상의 계약자유 원칙은 봉건적 신분질서의 예속을 뚫고 산업자본주의로 발전하는 가장 핵심적인 원리였으나, 계약 주체간의 사회적 불평등성을 간과한 측면이 있다. 즉 절대적, 상대적으로 열세에 있는 노동자가 자본가와 대등한 계약을 체결하기 위해서는 자연인 간의 일대일 계약이 아니라 노동자가 집단적으로 계약의 주체가 될 수 있는 합법성을 부여할 필요가 있다(윤찬영, 62-63). 통상적으로 노동력의 공급이 노동력의 수요를 초과하는 산업사회에서 국가의 개입이 없는 사용자와 노동자 일대일의 자연적 법률관계에서 노동자가 항상 불리하게 되어 있다. 왜냐하면 사용자는 그 노동자와 계약관계를 맺지 않고 다른 노동자와의 계약관계로 들어갈 수 있으나, 자신이 제공하는 노동력의 대가로 자신과 가족의 생활의 방도를 찾아야 하는 노동자의 입장에서 계약의 무산 혹은 파기는 당장 생활상의 어려움으로 나타나기 때문이다. 이러한 상황에서라면 노동자는 불리한 근로조건을 수용할 수밖에 없으며, 결과적으로 인간다운 생활을 하지 못하게 되는 결과를 초래하기도 한다. 이러한 현실에서 국가는 노동자가 사용자와 대등한 협상력을 갖고 근로조건에 합의할 수 있는 환경을 조성하여야 하는데, 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 노동 3권이 이러한 목적에 기여하는 기본권으로 이해할 수 있다.

두 번째는 소유권의 사회적 성격이다. 시민혁명 이후 산업자본주의의 발전에 결정적으로 기여했던 원칙이 바로 소유권의 절대주의라고 할 수 있다. 하지만 현대 국가는 개인의 절대적이고 무제한적인 소유에 대해서 일정한 제한을 가하고 있다. 물론 국가가 자본주의 체제 안에서 기능하는 한, 소유하는 자체에 대한 제한은 불가능하고, 다만 소유권의 내용을 조세제도를 포함한 국가 정책을 통해서 사회정의에 맞게 적절하게 통제한다는 의미를 가지고 있다 (윤찬영, 2007: 64).

세 번째로는 집합적 책임의 원칙을 들 수 있다. 자본주의 사회에서 시민법상 과실의 자기책임 원칙은 사용자가 자신의 고의 또는 과실에 대해서만 이에 상응하는 책임을 지면 모든 책임으로부터 자유롭게 되는 문제점을 가지고 있다. 즉 고의 또는 과실은 개인의 구체적인 행동 속에서 밝혀질 수 있는 것이지만 실제 구조적인 문제에 대한 기준으로는 적합하지 못하다 (윤찬영, 2007: 65). 이러한 과실의 자기책임 원칙에 대한 가장 적합한 예가 산업재해의 문제일 것이다. 산재보험은 기본적으로 업무상 자유로 재해를 입은 재해근로자에 대하여 무과실책임주의에 입각하여 사업주의 보상책임을 담보하여 주는 사업주책임보험으로서의 특성을 지닌다. 하지만 이러한 무과실 책임주의의 원칙이 합리적으로 적용된다고 하더라도, 현실적으로 사용자의 경제적 여건이 피재근로자와 그의 가족의 안정적인 생계를 책임질 수 없을 때 문제가 발생한다. 따라서 산업재해란 자본주의 사회에서 필연적으로 발생하는 사회적 위험이라는 점을 고려하여, 개별 사용주에게 책임을 물을 것이 아니라, 공동으로 연대하여 집합적인 책임을 지도록 하는 산업재해보상보험제도를 도입하게 되었다. 산업재해보상보험제도는 근로자, 사업주 및 국가의 입장에서 각각 다음과 같은 장점이 있다. 먼저 근로자의 측면에서는 산업재해를 당한 근로자에게 신속하게 보상함으로써 근로자와 그 가족의 생활안정과 복지를 증진시키고, 둘째, 사업주의 측면에서는 산업재해로 인한 보상을 사회보험방식으로 해결함으로써 사업주가 감당해야 하는 위험을 분산하게 하고 안정적으로 기업경영에 전념할 수 있도록 돕도록 하며, 국가 사회적 측면에서는 건전한 노동력을 확보, 보전함으로써 경제발전과 국민복지증진에 기여할 수 있다.

마. 판례연구를 통해 본 사회적 권리에 대한 헌법재판소의 입장

1) 배경

1994년 2월 당시 생활보호법상의 대상자이었던 심모 부부는 생활보호기준에 대하여 헌법소원심판을 청구하였다. 이들은 생활보호사업 지침에 따라서 제공되는 생계급여의 수준이 헌법에서 보장한 인간다운 생활을 할 권리를 침해하는 것으로 위헌임을 확인해 달라는 헌법소원을 헌법재판소에 제기하였다. 이는 한국의 사회복지 분야에서 최초로 이루어진 소송으로 한국판 아사이(朝日) 소송으로도 불린다(윤찬영, 2007: 298-299).

2) 청구이유

청구인들은 보건복지부장관이 고시한 생활 보호사업지침상의 생계보호기준에 의하여 1인당 매월 65,000원 상당의 주식과 부식비, 연료비를 지급받고 있는데 이 보호급여 수준이 최저생계비에도 미치지 못하여 헌법상 보장된 인간다운 생활을 할 권리와 행복추구권을 침해하고 있다는 이유이다 물론 생활보호법상의 생계보호 외에도 노인복지법에 의한 노령수당으로 월 15,000원씩을 지급받고 있고 그 외에 매월 일정액의 버스승차권, 상하수도의 사용료 감면, 텔레비전 수신료 면제 등의 혜택을 받고 있으나 이를 다 합쳐도 갑, 을이 거주하는 지역의 최저생계비인 2인 1가구 기준 190,000원에는 현저하게 미달하기 때문에, 이와 같은 보호급여만으로는 청구인들의 헌법상 보장된 행복추구권을 보장하기는커녕 인간다운 생활을 할 권리마저 침해하는 것이므로 청구인은 피청구인(당시 보건사회부 장관)의 보호급여처분이 헌법에 위배된다는 확인을 하여달라는 소송을 제기하였다.

3) 피청구인(당시 보건사회부 장관)의 답변서

청구인의 헌법소원에 대하여 피청구인었던 당시 보건사회부 장관은 다음과 같은

논리로 헌법소원이 각하되어야 한다고 주장하였다. 즉 피청구인이 고시한 생계보호 기준은 행정조직의 업무처리에 대한 내부적인 지침에 불과하여 국민에 대해 직접적인 효력을 가지는 것이 아니라고 할 것이고, 또한 생활보호사업지침의 고시행위가 헌법소원의 대상이 되는 공권력 행사에 해당한다고 볼 수 없다. 따라서 청구인의 심판청구는 헌법소원의 대상으로 할 수 없는 행정규칙 자체를 대상으로 헌법소원을 청구한 것이니 각하되어야 한다는 것이다.

4) 헌법재판소의 결정

헌법재판소는 1997년 5월 29일 청구인들의 심판청구를 기각하였는데, 이러한 기각결정이 이루어진 근거를 살펴보자. 헌법재판소²⁴⁾는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 생활능력 없는 국민을 보호할 의무가 있다는 헌법의 규정은 모든 국가기관을 기속하지만, 그 기속의 의미는 적극적·형성적 활동을 하는 입법부 또는 행정부의 경우와 헌법재판에 의한 사법적 통제기능을 하는 헌법재판소에 있어서 동일하지 않다”는 입장을 가지고 있다. 즉 인간다운 생활을 할 권리를 천명한 헌법의 규정이 “입법부·행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침 즉 행위규범”으로서 작용하는 것은 사실이지만, “인간다운 생활이란 그 자체가 추상적이고 상대적인 개념으로서 그 나라의 문화의 발달, 역사적·사회적·경제적 여건에 따라 어느 정도는 달라질 수 있는 것일 뿐만 아니라, 국가가 이를 보장하기 위한 생계보호 수준을 구체적으로 결정함에 있어서는 국민 전체의 소득수준과 생활수준, 국가의 재정규모와 정책, 국민 각 계층의 상충하는 갖가지 이해관계 등 복잡하고도 다양한 요소들을 함께 고려하여야 한다”고 주장하여 사실상 사회권의 구체적 권리를 인정하지 않고 있음을 드러냈다. 또한 헌법재판소는 “생계보호의 구체적 수준을 결정하는 것은 입법부 또는 입법에 의하여 다시 위임을 받은 행정부

24) 이하 따옴표의 내용은 1997.5.29 결정 94헌마33에서 인용하였음.

등 해당기관의 광범위한 재량에 맡겨져 있다고 보아야 한다”고 하여 생활보호제도와 같이 사회권적 사회보장제도는 행정부의 재량행위라는 인식을 드러내고 있다. 그러므로 “국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적 의무를 다하였는지의 여부가 사법적 심사의 대상이 된 경우에는, 국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였다든가 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다고 할 수 있다”고 하여 사회권에 대하여 소극적인 해석을 하고 있음을 알 수 있다.

마. 평가

위에서 살펴본 헌법재판소의 결정을 보면, 사회권에 대하여 여전히 추상적 권리설의 입장을 고수하고 있는 것으로 생각된다. 하지만 어떤 권리가 기본권으로서 존재하는 한, 즉 헌법에 “...할 권리를 가진다”라고 표현되어 있는 이상, 이것을 법적 구속력이 없는 정치적이고 도의적인 선언이나 지침으로 볼 수는 없기 때문에 사회권을 프로그램 규정으로 볼 수는 없다. 또한 사회적 기본권의 규범내용이 불명확하기 때문에 이를 구체화하는 법률의 제정을 기다려 그것이 비로소 구체적으로 국민이 향유할 수 있는 권리로 된다는 추상적 권리설도 헌법재판제도가 확립되어 공권력의 행사 혹은 불행사(不行使)에 의하여 기본권이 침해된 경우 헌법소원을 청구할 수 있게 된 현실을 감안할 때, 헌법 해석론적으로 문제가 있다고 할 수 있다(홍성방, 2008).

사회권 지표의 구성²⁵⁾

김진욱 (서강대학교)*

I. 사회권의 지표: 총괄 요약

본 연구는 사회권을 소득보장, 건강, 주거, 노동, 교육의 5개영역으로 구분하고, 각 영역별로 사회적 기본권을 보여줄 수 있는 지표들을 실험적으로 구성·개발하였다. 이 지표들은 앞으로 지속적인 비판과 논의의 대상이 될 것이고, 상당기간 동안 끊임없는 수정과 보완을 요구하게 될 것이다. 그럼에도 불구하고, 총 5개 영역, 3개 수준에 걸친 총 85개의 사회권 지표들은 한국 사회권 보장수준의 현주소를 가늠할 수 있는 출발점이 될 수 있을 것이다. 본 연구를 통해 개발된 사회권 지표들은 아래의 <표 2-2-1>에 총괄적으로 요약되어 있다.

첫째, 소득보장영역은 빈곤, 소득불평등, 공적연금·공공부조, 기타소득보장, 재분배효과등 5개 하위 차원에 걸친 총 20개의 지표로 구성되었다. 빈곤 차원에서는 상대적 빈곤기준 빈곤율, 최저생계비기준 빈곤율, 장기빈곤율, 근로빈곤율 등 5개의 지표가, 소득불평등에서는 소득5분위분배율과 지니계수 등 2개 지표가, 공적연금·공공부조 차원에서는 공적연금가입율, 공적연금수혜율, 빈곤층의 공공부조수혜율 등 3개의 지표가, 기타소득보장에서는 고용보험가입율, 산재보험가입율, 산전후휴가이용율, 상병급여수혜율, 육아휴직급여이용율, 폐질·장해급여수혜율 등 6개의 지표가,

25) 본 원고의 내용은 2007년도 국가인권위원회의 연구용역보고서 <사회권 지표개발을 위한 기초연구>(문진영·김진욱·신영전·홍인옥·은수미)의 일부를 발췌, 편집, 수정한 것임

* 서강대학교 신학대학원 사회복지학과 조교수, E-mail: sspjwk@sogang.ac.kr

재분배효과 차원에서는 빈곤감소율, 빈곤갭감소율, 지니계수개선율, 5분위배율분배율 등 4개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 7개, 제 2수준이 7개, 제 3수준이 6개이다.

둘째, 건강권 영역은 최선의 의료서비스, 안전작업·생활환경, 건강수준 등 3개 하위 차원에 걸쳐 총 19개의 지표로 구성되었다. 최선의 의료서비스에서는 건강보장 사각지대인구비율, 건보본인부담율(또는 건강보험 보장율), 과부담의료비지출가구비율, 소아예방접종율, 의료급여대상자 본인부담율, 활동의사수, 노인인플루엔자예방접종률, 자궁경부암검진율, 국민의료비 중 공공의료비 비중, 이주민·이주노동자를 위한 의료시설확보율 등 10개의 지표가, 안전작업·생활환경 차원에서는 식품 미보장율, 상수도보급율 등 2개 지표가, 건강수준 차원에서는 출생시 기대수명, 총사망율, 영아사망율, 주요질환에 의한 사망률, 저체중아출생, 자가보고 건강수준, 조기사망 등 7개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 9개, 제 2수준이 8개, 제 3수준이 2개이다.

셋째, 주거권 영역은 주택의 적정성, 점유의 안정성, 주거권 실현과정 등 3개 하위차원에 걸친 총 12개의 지표로 구성되었다. 주택의 적정성 차원에서는 최저주거기준 미달가구수, 주거비 부담정도, 공공임대주택 거주가구비율, 노인 및 장애인 편의 시설 설치가구비율 등 4개 지표가, 점유의 안정성 차원에서는 홈리스 수, 강제퇴거 가구수, 비닐하우스 거주가구수, 쪽방거주 인구수, 비자발적 이주가구수 등 5개 지표가, 주거권 실현과정에서는 개발사업으로 인해 영향받는 주민에 대한 주거보장, 주거권 침해에 대한 정보 및 자문을 제공하는 제도 여부, 지자체 주택분쟁조정위원회 설치비율 등 3개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 5개, 제 2수준이 4개, 제 3수준이 3개이다.

넷째, 노동권 영역은 전체고용, 경제활동인구, 비정규노동인구, 노사관계 등 4개 하위차원에 걸쳐 총 20개의 지표로 구성되었다. 전체고용 차원에서는 고용율, 비경제활동인구비율, 여성고용율, 25-34세 여성고용율, 여성비경제활동인구비율, 25-34세 여성비경제활동비율, 혼인·임신·출산을 전후로한 여성고용탈락율 등 7개 지표가, 경제활동인구 차원에서는 실업율, 취업률, 비임금근로자비중, 성별청년실업율, 자영업·무

급가족종사비율 등 5개 지표가, 비정규인구 차원에서는 한시적근로자비율, 전체비정규직비율, 저임금근로자비율, 임시·일용·호출근로·시간제·파견·용역·사내하청노동자 등 4개 지표가, 노사관계 차원에서는 전체노조조직율, 고용형태별 조직율, 단협적용율, 고용형태별 단협적용율 등 4개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 5개, 제 2수준이 6개, 제 3수준이 9개이다.

끝으로, 교육권 영역은中等교육, 평생교육, 소득격차 등 3개 하위차원에 걸친 총 14개의 지표로 구성되었다. 中等교육 차원에서는 中等교육탈락율, 연령별탈락율, 계층간사교육비 비중, 지역간사교육비 비중 등 4개 지표가, 평생교육 차원에서는 평생학습참여비율, 저소득층참여율, 고용형태별 비율, 성별 비율 등 4개 지표가, 소득격차 차원에서는 연령집단별 소득격차, 학력별 소득격차, 수도권과 지방대 졸업생간 소득격차, 성별 소득격차, 고용형태별 소득격차, 학력별 소득격차 등 6개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제 1수준이 4개, 제 2수준이 3개, 제 3수준이 7개이다.

본 연구에서 개발된 총 85개의 지표를 수준별로 정리해 보면, 최우선적인 중요성을 가진 제 1수준 지표가 30개로 가장 많았고, 2차적인 중요성을 갖는 제 2수준이 28개의 지표로 구성되었으며, 그리고 보충적·실험적 특성을 갖는 제 3수준으로 개발된 지표는 27개였다.

〈표 2-2-1〉 사회권 지표구성(안)의 요약

영역	차원	지표구성		
		제1수준	제2수준	제3수준
(20) 소득보장	빈곤	-빈곤율 (상대빈곤) -빈곤율 (최저생계비) -빈곤갭	-장기빈곤율 -근로빈곤율	
	소득 불평등	-5분위분배율	-지니계수	
	공적연금·공공부조	-공적연금수혜율 -공적연금가입율 -공공부조수혜율		
	기타 소득보장		-고용보험가입율 -산재보험가입율 -산전후휴가이용율 -상병급여수혜율	-육아휴직급여이용율 -폐질·장해급여수혜율
	재분배 효과			-빈곤감소율 -빈곤갭감소율 -지니계수개선율 -5분위배율개선율
(19) 건강	최선의 의료 서비스	-건강보장사각지대인구비율 -건보본인부담율(보장율) -과부담의료비지출가구비율 -소아예방접종율	-의료급여대상자본인부담율 -활동의사수 -노인인플루엔자예방접종률 -자궁경부암검진율 -국민의료비 중 공공의료비 비중	-이주민, 이주노동자를 위한 의료시설확보율
	안전작업·생활환경	-식품미보장율 -상수도보급율		
	건강수준	-출생시 기대수명 -총사망율 -영아사망율	-주요질환에 의한 사망률 -저체중아출생 -자가보고 건강수준	-조기사망
(12) 주거	주택의 적정성	-최저주거기준 미달가구수 -주거비 부담정도	-공공임대주택 거주가구비율	-노인및 장애인 편의 시설 설치가구비율
	점유의 안정성	-홀리스 수 -강제퇴거가구수	-비닐하우스 거주가구수 -쪽방거주 인구수	-비자발적 이주가구수
	주거권 실현과정	-개발사업으로 인해 영향 받는 주민에 대한 주거보장	-주거권 침해에 대한 정보 및 자문제공하는 제도 여부	-지자체 주택분쟁조정위원회 설치비율

노동 시장 (20)	전체 고용	-고용율	-비경제활동인구비율	-여성고용율 -25~34세 여성고용율 -여성비경제활동인구비율 -25~34세여성비경제활 비율 -혼인,임신,출산전후탈 락율
	경제 활동 인구	-실업율 -취업율	-비임금근로자비중 -성별청년층실업율	-자영업과무급가족중 사비율
	비정규 인구	-한시적근로자비율	-전체비정규직비율 -저임금근로자비율	-임시,일용,호출근로, 시간제,파견,용역,사 내하청
	노사관계	-전체노조조직율	-고용형태별 조직율	-단협적용율 -고용형태별단협적용 율
교육 (14)	중등교육	-중등교육탈락율	-연령별탈락율	-계층간사교육비 비중 -지역간사교육비 비중
	평생교육	-평생학습참여비율	-저소득층참여율	-고용형태별 비율 -성별 비율
	소득격차	-연령집단별 소득격차 -학력별 소득격차	-수도권과 지방대 졸업생간 소득격차	-성별 소득격차 -고용형태별 소득격차 -학력별 소득격차

II. 소득보장 지표

1. 소득보장 지표 개발의 원칙

소득보장 영역의 사회권 지표를 구성하는데 필요한 원칙을 정리하고, 구체적인 지표를 개발하는데 고려되어야 할 쟁점들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소득보장 영역의 지표들은 복지결과를 나타내 줄 수 있는 것을 기본적 지표로 하되, 소득보장제도에 광범위한 사각지대가 존재하고 있는 한국의 상황을 감안하여 제도의 외형이나 특징을 나타내줄 수 있는 부가적 지표들을 포함하여야 한다.

둘째, 복지결과를 보여주는 지표의 기준은 소비가 아닌 소득이어야 한다. 개인의 효용은 재화를 소비할 때 발생되므로 후생수준은 소비로 판단하는 것이 개념적으로는 더 타당하다. 그러나, 소비의 패턴은 개인이나 가구의 선호도에 따라 극단적인 차이를 가져올 수 있으며, 소비의 경우 소득에 비하여 변이가 상대적으로 작다는 문제를 갖는다. 이러한 특성 때문에 소비대신 소득을 사용하는 것은 빈곤과 소득분배 연구에서 어느 정도 합의되어 왔으며, 본 연구에서도 소비가 아닌 소득을 사용하게 될 것이다.

셋째, 소득은 가구원의 수를 고려하여 조정된 가구소득을 사용한다. 소득분석의 단위는 개인, 가구, 가족으로 구별될 수 있으나, 본 연구에서 사용된 소득분석 단위는 가구이다. 또, 여기에서 반드시 논의되어야 하는 것이 가구소득의 균등화와 관련된 쟁점이다. 가구는 가구원의 수, 연령, 장애유무 등 인구학적 특성에 따라 매우 다양한 형태를 나타내게 되는데, 이러한 가구의 특성에 따라 동일한 가구소득을 갖는 경우라도 가구에 속해있는 개인들의 경제적 후생상태는 달라지게 된다. 사회권 지표, 특히 소득보장 영역의 복지결과를 나타내는 지표들은 다른 국가에도 적용가능한 형태가 되는 것이 바람직하므로, 가구소득의 균등화지수 역시 국제적 표준에 부합하는 것이 바람직하다.

넷째, 빈곤선의 경우 절대적 기준과 상대적 기준을 모두 고려해야 한다. 절대적 빈곤선의 경우 최소한의 인간다운 생활을 할 수 없는 수준으로 한 사회의 합의가 필요한 개념이다. 이것은 개별 국가, 특히 한국의 상황을 고려하는 데에는 문제가 없으나, 이를 국제비교에 적용할 때에는 심각한 문제가 발생된다. 각 국가의 문화적 차이와 사회적 합의의 수준에 따라 절대적 빈곤선에 큰 차이가 발생하기 때문이다. 따라서, 빈곤에 관한 국제비교 연구는 중위소득이나 평균소득의 일정비율을 빈곤선으로 설정하는 상대적 빈곤선을 채택하고 있다.

다섯째, 주관적 빈곤이나 박탈지수 등 주관적 지표는 배제하는 것이 바람직하다. 서베이 방식에 의해 빈곤선을 산출하거나 박탈지표를 구성하여 지표에 활용하는 것은 한 사회 구성원들의 인식을 잘 반영할 수 있다는 장점이 있으나, 빈곤선을 산출하고 박탈지표를 개발하는 기준과 과정에 대한 합의를 이루기 힘들고, 국가간·지역

사회간·문화간 편차가 매우 심하므로, 지표의 효율성을 위하여 주관적 지표는 배제한다.

여섯째, 소득보장제도의 내용적 측면을 지표에 포함시키는 것이 바람직하다. 빈곤과 소득분배는 시장에 의한 1차적 분배상황과 이를 교정하기 위한 소득분배제도의 재분배가 결합된 것이다. 그러나, 이것은 국민들의 복지수준 또는 복지결과를 의미하는 것이며, 국민들이 사회적 권리로서 얼마나 소득보장제도의 혜택을 받고 있는지를 직접적으로 보여주는 지표는 아니다. 소득의 중단이라는 사회적 위험에 처했을 때 국민들이 얼마나 소득보장제도의 혜택을 받고 있는지 혹은 받을 가능성이 있는지를 평가하는 것은 매우 중요. 국가가 소득의 지원을 통해 얼마나 국민들에게 실질적으로 소득보장에 대한 사회적 권리를 보장해주는가를 볼 수 있어야 한다.

일곱째, 재분배 기능을 수행하는 사회보장제도의 전반적인 효과성을 볼 수 있는 지표를 포함하는 것이 필요하다. 비록 사회보장(소득보장)의 적용범위, 수급자 비율, 급여 수준 등 제도의 내용과 형태에 대한 고려는 제외되지만, 사회보장제도가 1차적 시장분배의 폐해를 얼마나 시정하고 있는지를 보여주는, 즉 제도의 효과성을 나타내는 지표를 보완적 차원에서 활용할 필요가 있다. 이것은 재분배 전과 후의 빈곤 및 소득불평등 지표를 비교함으로써 가능하다.

여덟째, 각 지표의 중요성을 차등 부여함으로써, 다양한 수준에서의 활용이 가능하도록 한다. 이것은 여러 지표를 합산하여 지수화(indexing)할 때 지표의 선정 및 가중치 부여의 근거가 된다. 구체적으로, 가장 핵심적인 지표는 제 1 수준으로(primary indicator), 2차적 중요성을 갖는 지표는 제 2 수준으로(secondary indicators), 전통적인 사회지표에 포함되지 않았던 실험적 성격을 갖는 지표는 제 3 수준으로(experimental indicators) 구분한다.

2. 소득보장 지표의 개발

지금까지 논의한 소득보장 영역 지표구성의 고려사항 및 기본 원칙을 바탕으로, 소득보장 영역의 사회적 지표를 빈곤, 소득불평등, 재분배제도의 효과성 등 총 4영

역에 걸친 20개의 지표로 구성하였다. 구체적인 소득보장 지표의 내용은 다음과 같다.

가. 빈곤

- 1) 빈곤율 1 (상대적 빈곤) : 전체 인구에서 차지하는 빈곤인구의 비중으로서, 빈곤의 규모(광범위함)를 보여주는 지표이다. 상대적 빈곤선에 의한 빈곤율은 국제적 비교를 가능하게 하는 지표이다. 상대빈곤선의 기준은 중위소득의 50%를 우선기준으로 하되, 40%와 60%를 병행하여 사용하는 것도 적극 검토될 필요가 있다. 빈곤율은 빈곤의 가장 대표적이고 핵심적인 지표이므로, 제 1수준으로 설정한다.
- 2) 빈곤율 2 (절대적 빈곤) : 빈곤율은 국제비교를 위한 중위소득 기준의 상대적 빈곤율과 함께, 한국 국민기초생활보장제도에서 사용되고 있는 최저생계비 기준의 절대빈곤율을 함께 사용한다. 빈곤율 1과 마찬가지로 제 1수준으로 설정한다.
- 3) 빈곤갭 : 빈곤의 정도(심도)를 나타내는 지표로서, 빈곤가구의 소득과 설정된 빈곤선간의 차액의 평균으로 정의된다. 본 연구에서는 이 빈곤갭을 중위소득대비 비율로 전환하여 사용한다. 빈곤의 심도를 나타내는 대표적 지표이므로 빈곤율과 마찬가지로 제 1수준으로 설정한다.
- 4) 장기빈곤율 : 빈곤의 정도를 나타내는 다른 형태의 지표로서, 많은 실증연구들은 빈곤의 기간에 주목해 왔다. 즉 장기간 빈곤에 처해있는 경우 빈곤의 진입과 탈퇴를 반복하는 경우 보다 더욱 심각한 빈곤상황, 즉 만성적인 빈곤으로 간주될 수 있기 때문이다. 대개 3년 이상 빈곤이 지속되는 경우 장기빈곤으로 볼 수 있으며, 전체 빈곤인구 대비 장기빈곤인구의 비율로 조작화한다. 이것은

빈곤의 규모와 심도를 보충하는 제 2수준으로 보는 것이 타당하다.

- 5) 근로빈곤율 : 노동시장에 참여하여 근로소득의 원천을 갖고 있음에도 불구하고, 고용의 불안정성과 저임금으로 빈곤선 이하에 머무르는 경우가 있으며, 이러한 근로빈곤의 문제가 새로운 형태의 사회적 위험(new social risks)이 초래하는 빈곤의 새로운 현상으로 지적되고 있다. 전체 성인취업가구 중 빈곤가구의 비율로 조작화하는 것이 바람직하며, 앞의 장기빈곤율과 동일한 이유로 제 2수준으로 간주하는 것이 타당하다.

나. 소득불평등

- 1) 5분위분배율 : 통상적으로 상위 20% 평균소득을 하위 20% 평균소득으로 나눈 값으로 정의된다. 소득불평등 수준을 보여주는 가장 대표적인 지표이므로 제 1수준으로 설정한다. 지수화를 목적으로 빈곤율 등 다른 지표와 같이 0에서 1의 값 또는 비율로 전환하는 것이 필요하다면, 5분위분배율의 역수로 표현할 수 있으나, 이 경우 값이 클수록 소득불평등도가 커지므로 각별히 주의할 필요가 있다.
- 2) 지니계수 : 소득분배집중도를 나타내며, 로렌츠 곡선을 활용한 소득불평등 측정방식이다. 5분위분배율과 함께 가장 많이 쓰이는 지표이며, 0에서 1사이의 값을 가지는데, 1에 가까울수록 소득분배가 불평등함을 의미한다. 소득불평등 측정에서 광범위하게 사용되지만, 불평등을 나타내는 다른 지수들과 마찬가지로 약간의 방법론적 쟁점이 존재하므로 제 2수준으로 설정한다.

다. 공적연금 및 공공부조

- 1) 공적연금 수혜율: 65세 이상 전체 노인의 수 대비 65세 이상 공적연금 수혜자 수로 정의된다. 공적연금제도가 현 세대 노령인구를 얼마나 포괄하고 있는지를 보여주는 것으로, 소득보장제도의 대표적인 제도인 공적연금에 관한 지표이므로 제 1수준으로 설정한다.
- 2) 공적연금 가입율: 19세 이상 전체 공적연금 가입대상 인구 대비 공적연금 가입자수로 정의된다. 현재의 공적연금제도가 얼마나 보편적으로 실제 적용되고 있는지를 보여주는 지표로서, 제 1수준으로 설정한다.
- 3) 빈곤층의 공공부조 수혜율: 최저생계비이하 저소득 인구 중 실제 공공부조의 혜택을 받고 있는 인구의 비율로 정의된다. 전 국민에게 기초생활을 보장해주는 것이 사회적 권리의 핵심이라면, 실제 공공부조제도가 규정한 빈곤선 기준을 충족시킨 저소득층에게 이 권리가 실질적으로 보장되고 있는지를 파악하는 것은 매우 중요하다. 제 1수준으로 설정한다.

라. 기타소득보장

- 1) 고용보험가입율: 전체 임금근로자 대비 고용보험에 가입한 피보험자의 비율로 정의된다. 실업으로 인한 소득중단의 위험이 임금근로자에게 얼마나 보장되고 있는지를 보여준다. 제 2수준으로 설정한다.
- 2) 산재보험가입율: 전체 취업자 대비 산재보험가입자의 비율로 정의된다. 산업재해로 인한 소득중단의 위험이 취업자에게 얼마나 보장되고 있는지를 보여준다. 제 2수준으로 설정한다.

- 3) 출산유급휴가이용율: 전체 출산여성 근로자자 중 유급산전후휴가 이용자의 비율로 정의된다. 출산으로 인한 소득중단의 위험을 여성근로자들에게 얼마나 잘 보장하고 있는 지를 보여준다. 제 2수준으로 설정한다.
- 4) 상병급여수혜율: 근로자의 전체 결근일 대비 상병급여 지급일 비율로 정의된다. 이 지표는 상병으로 인한 소득중단의 위험을 소득보장제도가 얼마나 포괄하고 있는지를 보여준다. 제 2수준으로 설정한다.
- 5) 육아휴직급여이용율 : 출산후 12개월 내의 영아를 둔 전체 육아휴직 대상 근로자 가구 중 부부 중 1명이 육아휴직을 사용한 비율로 정의된다. 제 3수준으로 설정한다.
- 6) 폐질·장애급여수혜율 : 폐질이나 영구적 장애로 인하여 소득활동을 할 수 없을 경우 소득보장이 제공되는지를 보기위한 지표이다. 전체 20~60세 사이의 폐질·중증장애인(노동력상실을 80% 이상) 수 대비 폐질 또는 장애급여를 수급받는 자의 비율로 정의된다. 제 3수준으로 설정한다.

마. 재분배제도의 효과성

- 1) 빈곤율 감소 (빈곤감소율) : 재분배 전후의 빈곤율 변화를 비교하여 공적이전제도의 효과성을 측정하는 것으로 빈곤율감소효과성(Poverty Rate Reduction Effect)을 의미한다. 전통적인 사회지표에는 포함되지 않은 실험적 지표이므로 제 3수준으로 설정한다. 그 조작적 정의는,

$$\text{빈곤감소율} = \frac{(\text{재분배 전 빈곤율} - \text{재분배 후 빈곤율})}{(\text{재분배 전 빈곤율})}$$

- 2) 빈곤갭 감소 : 재분배 전후의 빈곤갭 변화를 비교하여 공적이전제도의 효과성

을 측정하는 지표로서 빈곤갭감소효과성(Poverty Gap Reduction Effect)이다. 재분배전 빈곤갭과 재분배후 빈곤갭의 차이를 재분배전 빈곤갭의 비율로 나타낸 것이다. 빈곤을 감소 효과성 지표와 마찬가지로, 제 3수준으로 설정한다. 그 조작적 정의는,

$$\text{빈곤갭 감소율} = \frac{(\text{재분배 전 빈곤갭} - \text{재분배 후 빈곤갭})}{(\text{재분배 전 빈곤갭})}$$

- 3) 지니계수 개선 : 재분배 전후의 지니계수 변화를 비교하여 공적이전제도의 효과성을 측정하는 지표이다 (지니계수 개선율). 재분배전 지니계수와 재분배후 지니계수의 차를 재분배전 지니계수에 대한 비율로 나타낸 것이다. 역시 제 3수준이며, 그 조작적 정의는 다음과 같다.

$$\text{지니계수 개선율} = \frac{(\text{재분배 전 지니계수} - \text{재분배 후 지니계수})}{(\text{재분배 전 지니계수})}$$

- 4) 소득5분위 배율 개선 : 재분배 전후의 소득5분위배율 변화를 비교하여 공적이전제도의 효과성을 측정하는 지표로서, 재분배 전과 후의 소득5분위배율의 차를 재분배전 소득5분위배율로 나타낸다. 역시 제 3수준이며, 그 조작적 정의를 공식으로 나타내면,

$$\text{5분위배율 개선율} = \frac{(\text{재분배 전 5분위배율} - \text{재분배 후 5분위배율})}{(\text{재분배 전 5분위배율})}$$

지금까지 논의한 소득보장 영역 지표의 조작적 정의와 수준을 정리하면 다음의 <표 2-2-2>와 같다.

〈표 2-2-2〉 사회권 지표의 구성(안): 소득보장영역

차 원	지 표	수 준	조 작 적 정 의
빈곤	빈곤율 1	level 1	중위소득 50% 미달하는 빈곤인구비율 (상대적 빈곤)
	빈곤율 2	level 1	최저생계비에 미달하는 빈곤인구비율 (절대적 빈곤)
	빈곤갭	level 1	중위소득 대비 평균 빈곤갭 비율
	장기빈곤율	level 2	당해 연도 빈곤인구 중 3년 이상 장기빈곤자 비율
	근로빈곤율	level 2	전체 성인취업가구 중 빈곤가구의 비율
소득불평등	5분위분배율	level 1	상위 20% 평균소득/하위 20% 평균소득의 비율
	지니계수	level 2	가처분소득 기준 지니계수
공적연금 · 공공부조	공적연금 수혜율	level 1	65세 이상 노인 중 공적연금 수급자 비율
	공적연금 가입율	level 1	전체 가입대상 인구 중 공적연금 가입자 비율
	공공부조 수혜율	level 1	빈곤인구(절대/상대) 중 공공부조급여 수혜자 비율
기타 소득보장	고용보험 가입율	level 2	전체 근로자 중 고용보험 적용 비율
	산재보험 가입율	level 2	전체 취업자 중 산재보험 적용 비율
	산전후휴가 이용율	level 2	전체 출산여성근로자 중 유급산전후휴가 이용자 비율
	상병급여 수혜율	level 2	근로자의 전체 결근일 대비 상병급여 지급일 비율
	육아휴직급여 이용율	level 3	육아휴직 대상 근로자 중 실제 이용자 비율
	폐질 · 장애급여 수혜율	level 3	전체 폐질 · 장애인구 대비 폐질 · 장애급여 수혜자 비율
재분배효과	빈곤감소율	level 3	재분배전 빈곤율 대비 재분배후 빈곤감소율 비율
	빈곤갭감소율	level 3	재분배전 빈곤갭 대비 재분배후 빈곤갭감소 비율
	지니계수개선율	level 3	재분배전 지니계수 대비 재분배후 지니계수감소 비율
	5분위배율개선율	level 3	재분배전 5분위배율 대비 재분배후 5분위배율 감소 비율

주. 해당제도가 없는 경우는 0

III. 건강권 지표

1. 건강권 지표 선정의 원칙

사회권적 건강지표는 다음과 같은 원칙하에 선정하였다.

첫째, 건강권 중 사회권적 성격이 강한 두 부문 즉, 최선의 의료서비스를 제공받을 권리와 안전한 작업, 생활환경의 확보권리에 관한 내용을 중심으로 지표를 선정하였고 여기에 사회권적 건강권의 궁극적인 지표라고 할 수 있는 건강수준과 관련한 지표들을 포함하였다.

둘째, 지표는 주관성을 최대한 배제하기 위하여 객관적으로 개량이 가능한 지표들로 구성하였다.

셋째, 연도별 생산이 가능하고 가급적 국제적 비교가 가능한 지표로 선정하였다. 국제적 비교가 가능한 지표를 선정할 경우, 지표의 내용이 지나치게 기초적(crude)인 변수와 수준이 되어 전 세계적으로 볼 때 우리나라 지표는 더 이상 별로 개선할 것이 없는 것으로 나와 지표로서의 국내적 효율성이 떨어질 가능성이 크다. 따라서 국제적 기준을 고려하여 지표를 선정할 때에는 OECD국가내 비교가 의미 있는 지표들을 중심으로 선정하였다.

넷째, 다른 부문, 예를 들어 교육, 문화, 환경, 노동권과 중복을 최소화하도록 하였다. 그러나 건강에 필수적인 생활환경의 확보와 관련한 지표들은 환경관련 변수와의 중복을 허용하여 제시하되 건강과 매우 밀접한 지표들로 제한하였다.

다섯째, 지표의 중요성에 따라 차등적으로 수준을 설정하여 제시하였다. 즉, 가장 핵심적인 지표를 제1수준으로, 제1수준에 비해 중요성이 떨어지는 지표를 제2수준으로, 전통적인 사회지표에 포함되지 않았던 실험적 성격을 갖는 지표를 제3수준으로 설정하였다.

여섯째, 각 지표들은 일차적으로 전체 국민을 대상으로 한 지표들을 중심으로 제시하였으며, 국민전체를 대상으로 하는 지표 또는 소득집단에 따른 건강권의 차이를

제시하는 것으로 해결할 수 없으면서 사회권적 건강권의 확보가 절대적으로 필요한 특수집단들의 지표들을 일부 추가하였다. 그러나 원칙적으로 각각의 지표들은 성별·연령·종교·사회적 신분 또는 경제적 사정 등에 따라 유의한 차별이나 불평등이 없는지 확인되어야 한다. 그리고 특별히 취약하다고 알려진 집단들에 대해 이러한 지표들인 사회권적 건강권을 침해하는지 별도의 모니터링이 이루어져야 한다.

2. 건강권 지표의 개발

앞서 설정한 원칙 하에 사회권적 건강지표들을 선정하고 그 정의와 현재 우리나라의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

가. 최선의 의료서비스를 제공받을 권리와 관련한 지표

- 1) 건강보장 사각지대 인구비율(the uninsured): 전체 인구 중 보험료 체납 등의 사유로 자격이 정지되어 있거나 불법체류 등을 이유로 애초부터 건강보험에 가입되어 있지 않은 인구수와 비율
- 2) 건강보험 본인부담률 또는 건강보험 보장률: 건강보험 본인부담률과 건강보험 보장률은 동전의 양면과 같은 지표이다. 이중 건강보험 본인부담률은 건강보험 수혜자임에도 불구하고 본인이 직접 지출해야 하는 의료비의 비율을 말하고, 건강보험보장률은 전체진료비 중 건강보험이 보장해 주는 비율(%)을 말한다.
- 3) 의료급여대상자 본인부담률: 공적부조로 의료급여를 제공받고 있는 사람들이 부담하는 본인부담금 비율
- 4) 과부담의료비 지출 가구비율(catastrophic health expenditure): 가계소득 중 일정기준치(20%)이상의 의료비를 부담하는 가구
- 5) 활동의사수(practising physicians): 활동의사란 공공과 민간기관에서 의료를

활발하게 시행하고 있는 의사의 수를 말한다. 일반적으로 인구 1000명당 활동 의사로 표시한다.

- 6) 소아예방접종률(%): 소아 예방접종률은 권고한 기간 동안 해당 예방접종을 받는 소아 인구의 백분율을 의미한다.
- 7) 노인 인플루엔자 예방접종률(%): 해당 연도 전체 65세 이상 인구 중 인플루엔자 예방접종을 받은 65세 이상 인구수를 말한다.
- 8) 자궁경부암 검진율: 특정연령대(보통농 20-69세)의 여성 중 특정기간(여기서는 2년)동안 자궁경부암 검사를 받은 여성의 비율

<표 2-2-3> 건강권 지표

부문	수준	지표	정의
최선의 의료 서비스를 제공받을 권리	1	건강보장 사각지대 인구비율(%)	전체 인구 중 보험료체납으로 인한 자격정지자, 이주노동자 등 비율
	1	건강보험 본인부담률(%) 또는 건강보험 보장률(%)	건강보험 수혜자임에도 불구하고 본인이 직접 부담해야 하는 의료비 비율 전체진료비 중 건강보험이 보장해 주는 비율(%)
	2	의료급여대상자 본인부담률(%)	공적부조로 의료급여를 제공받고 있는 사람들이 부담하는 본인부담금 비율
	1	과부담의료비 지출 가구비율(%) (catastrophic health expenditure)	가계소득 중 일정기준치(20%)이상의 의료비를 부담하는 가구
	2	활동의사수 (인구 1000명당)	공공과 민간기관에서 의료를 활발하게 시행하고 있는 의사의 수
	1	소아예방 접종률(%)*	권고한 기간 동안 해당 예방접종을 받는 소아 인구의 백분율
	2	노인 인플루엔자 예방접종률(%)*	해당 연도 전체 65세 이상 인구 중 인플루엔자 예방접종을 받은 65세 이상 인구수

	2	자궁경부암 검진율(%)	특정연령대(보통 20-69세)의 여성 중 특정기간(여기서는 2년)동안 자궁경부암 검사를 받은 여성의 비율
	2	국민의료비 중 공공의료비 비중(%)	국민의료비 중 공공의료비 비중
	3	이주민, 이주노동자를 위한 의료시설 확보율	이주민 또는 이주 노동자 대비 이주민 대상 의료시설수
안전한 작업, 생활 환경의 확보권리	1	식품미보장율(food insecurity)*	끼니걱정을 하거나 배고픔을 느끼는 가구비율
	1	상수도보급률(%)* (access to safe drinking water)	전체 인구 중 상수도에 의해 물을 제공 받는 인구의 비율
건강수준	1	출생시 기대수명* (life expectancy at birth)	출생시 기대되는 수명
	1	총사망률* (all-cause age-specific mortality rate)	특정연도 특정 집단의 전체 인구 10명 당 사망자수를 연령보정한 지표
	2	주요 질환에 의한 사망률* (age-specific mortality rate by major diseases)	주요질환(암, 순환기계질환, 자살, 손상 등)에 의한 사망률
	3	조기사망* (potential years of life lost, PYLL)	인구 10만명당 조기사망으로 인한 잠재 수명손실년수의 합
	1	영아 사망률* (%) (infant mortality)	출생 1000명당 1세 미만에서 사망하는 영아의 수
	2	저체중아출생* (%)	총출생아 중 출생시 체중이 2,500g 미만인 신생아의 수
	2	자가보고 건강수준*	자기 스스로 자신이 “양호”, “매우 좋음”, “우수”라고 응답한 사람의 비율

* 위에 제시한 개별지표들을 성, 연령, 소득, 교육수준, 종교, 인종, 지역 등에 따라 불평등이나 차별이 없는지를 확인해야 한다. 특별히 취약계층의 지표들과 전체 지표와의 차이를 모니터링해야 한다.

9) 국민의료비 중 공공의료비 비중(%): 국민의료비 중 공공의료비 비중

10) 이주민, 이주노동자를 위한 보건의료서비스 접근도: 이주민 또는 이주 노동자 대비 이주민대상 의료시설수

나. 안전한 작업, 생활환경의 확보권리와 관련한 지표

- 1) 식품미보장율(food insecurity): 끼니걱정을 하거나 배고픔을 느끼는 가구비율
- 2) 상수도보급률(access to safe drinking water): 전체 인구 중 상수도에 의해 물을 제공받는 인구의 비율

다. 건강수준과 관련한 지표

- 1) 출생시 기대수명: 출생시 기대되는 수명
- 2) 총사망률: 특정연도 특정 집단의 전체 인구 10명당 사망자수를 연령보정한 지표
- 3) 주요 질환에 의한 사망률: 주요 질환에 의한 사망률으로 세계보건기구는 인구 10만명당 원인별 사망률(cause-specific mortality rate)와 연령표준화사망률(age-standardized mortality rate)를 나누어 제시하고 있는데, 전자의 경우, 후천성면역결핍증으로 인한 사망률, HIV음성자 중 결핵으로 인한 사망률, HIV 양성자 중 결핵으로 인한 사망률을 구분하여 제시하고 있다. 후자는 비전염성 질환, 심혈관계질환, 암, 손상으로 인한 사망률을 제시하고 있다.
- 4) 조기사망: 조기사망은 잠재수명손실년수(potential years of life lost, PYLL)로 측정되며 인구의 젊은 연령층의 사망을 기준으로 한다. 잠재수명손실년수는 조기사망을 측정하는 약식방법으로 젊은 연령을 같음할 수 있는 명확한 방법이다. 구체적으로 잠재수명손실년수는 연령별 사망률을 합하여 70세의 정해진 한계 연령까지 살아야 하는 잉여 년수와 비교하여 계산한다. 즉, 5세에 사망한 아동의 경우, 잠재수명손실년수는 65년이다. 지표는 남녀 10만명을 기준으로 한다.

- 5) 영아 사망률: 출생 1000명당 1세 미만에서 사망하는 영아의 수
- 6) 저체중아 출생: 세계보건기구는 저체중아를 영아의 임신기간과 상관없이 출생 시 2,500g 미만의 체중을 가진 신생아로 정의하고 있다. 저체중아수는 총출생아의 백분율로 나타낸다.
- 7) 자가보고 건강수준: 자기 스스로 자신이 “양호”, “매우 좋음”, “우수”라고 응답한 사람의 비율

IV. 주거권 지표

1. 주거권 지표 구성의 원칙

주거권 지표의 선정에는 다음과 같은 원칙들이 고려되었다.

첫째, 전체 국민의 주거권 실현 정도를 파악할 수 있는 지표. 주거권 개념은 적용 범위에 따라 광의와 협의로 구분하기도 하는데, 광의의 주거권은 모든 소득계층과 주택점유형태에 관계없이 고르게 적용되는 넓은 의미의 개념이다. 이에 비해 협의의 주거권은 주로 빈민, 주거빈곤층, 최저주거기준 미달가구, 임차가구 등에 초점을 맞추고 있다. 협의의 주거권 대상이 되는 계층이나 집단의 경우 상대적으로 주거권 침해 정도가 심각하고 시급한 제도적 지원을 필요로 하기 때문에 이들의 주거권 실현을 최우선 과제로 설정하고, 이들만을 대상으로한 주거권 연구가 이루어지기도 하였다. 그러나 사회권으로서 주거권은 인간의 기본적 권리로 모든 계층에게 공히 적용되어야 할 권리라 하겠다. 이런 점에서 주거권 지표는 모든 계층에 보편적으로 적용되는 지표를 기본으로 하되, 주거권 침해가 심각한 집단들 예컨대 홈리스나 비닐하우스, 쪽방 거주민 등을 대상으로한 지표도 포함되어야 한다.

둘째, 국제적으로 비교 가능한 지표와 한국 사회의 특성을 반영한 지표. 주거권

지표는 국제사회에서 통용되고 있는 '적절한 주거'에 대한 유엔사회권위원회의 일반논평 4의 기준을 기초로 구성함으로써 국제 비교가 가능하도록 한다. 주거여건은 각 나라마다 서로 다른 특성을 갖고 있기 때문에 보편적 지표 이외 각국의 특별한 상황을 보여줄 수 있는 지표 또한 제시할 필요가 있다. 더구나 우리나라는 세계적으로 유래가 없는 급속한 도시화과정에서 심각한 주택문제를 경험하였고, 한국만의 독특한 방식으로 주택문제에 대처해 왔기에 국제적으로 비교하기 힘든 특이한 주거문제를 안고 있기도 하다. 예를 들면 도시화과정에서 형성된 무허가불량주택지역을 정비하기 위해 도입된 합동재개발사업과 재개발사업 추진과정에서 빈번하게 발생한 폭력적 강제철거의 경험과 절대적으로 부족한 주거공간을 확보하기 위한 지하 및 반지하층 거주의 보편화를 비롯하여 비닐하우스촌, 쪽방촌 등은 외국과 비교하기 힘든 우리나라의 주거문제라고 하겠다. 이런 측면에서 우리나라의 주거현실을 진단할 수 있는 지표가 필요하다. 따라서 주거권 지표는 기본적으로는 UN-HABITAT에서 개발하여 국제적으로 적용되고 있는 지표를 중심으로 구성하되, 구체적인 대상에서는 한국의 현실여건을 반영할 수 있는 지표들로 구성한다.

셋째, 과정과 효과를 평가하는 지표. 사회권 지표는 그 목적에 따라 현재 상태에 중심으로 둔 일종의 결과지표와 실현 과정 특히 정책의 효과에 중점을 둔 지표로 구분할 수 있다. 주거권 지표개발은 현재 우리나라의 주거권 달성 정도가 어느 수준에 이르렀는지를 객관적으로 확인하기 위한 것일 뿐만 아니라 주거권 실현을 위한 각종 제도와 정책들이 제대로 추진되고 있고, 또한 그 효과는 어느 정도인지를 평가하기 위한 것이기도 하다. 즉 정부의 주거권 실현의지를 확인하고 또 독려하기 위한 목적도 갖고 있다. 그러므로 주거권 지표는 주거실태를 보여줄 수 있는 현황지표와 함께 주거권 실현을 위한 정부의 노력을 평가하는 지표를 포함하여 구성하고자 한다.

넷째, 중요도를 고려한 지표의 차등화. 지표는 먼저 영역을 나누고 각 영역별 관련 지표들로 구성한다. 그런데 영역별로 구성된 개별 지표는 해당 영역의 성격을 반영하는 정도에 따라 1, 2, 3 수준으로 차등화한다. 제 1수준의 지표는 영역 대표 지표라 할 수 있으며, 제 2수준 지표는 2차적 중요성을, 그리고 제 3수준 지표는 부가

적 성격을 지니고 있다. 이처럼 차등화된 지표는 여러 지표를 합산하여 지수화(indexing)할 때 지표의 선정 및 가중치 부여의 근거로 이용하는 등 다양한 수준에서 활용할 수 있다.

2. 주거권 지표의 개발

주거권 지표는 UN-HABITAT가 주거권 모니터링을 위해 개발한 지표의 구성체계를 토대로 한국의 주거특성을 보여줄 수 있는 대표적인 지표를 중심으로 구성하였다. 이에 따라 주거권 지표는 크게 주택의 적정성, 점유의 안정성²⁶⁾, 그리고 주거권 실현과정의 3개 영역으로 구분하였으며, 주택의 적정성 영역에서는 최저주거기준 미달가구, 주거비 부담정도, 공공임대주택 거주가구 비율, 노인 및 장애인 편의시설 설치가구 비율 등 4개 지표를 설정하였다. 그리고 점유의 안정성 영역에서는 주거위기 계층인 홈리스 수, 비닐하우스 거주가구수, 쪽방거주 인구수, 강제퇴거 가구수, 비자발적 이주 가구수 등 5개 지표를 설정하였다. 마지막으로 주거권 실현과정 영역에서는 개발사업으로 인해 영향을 받는 주민에 대한 주거권 보장여부, 지자체 주택분쟁 조정위원회 설치비율, 그리고 개인이 주거권 침해에 당한 경우 정보 및 자문을 받을 수 있는 제도여부 등의 3개 지표로 구성하였다.

가. 주택의 적정성

- 1) 최저주거기준 미달가구: 최저주거기준은 정부가 국민의 주거생활을 위해 설정한 최소한의 주거수준으로, 주택의 물리적 적정성을 파악할 수 있는 핵심지표이자 대표적인 주거권 지표라 하겠다. 현재 최저주거기준은 면적 및 방수기준, 시설기준, 구조·성능·환경 기준으로 구성되어있는데, 이 중 구조·성능·환경 기준은 기준 자체가 구체화되어 있지 않고 모호하여 아직 제대로 활용되지 못하고 있어 구조·성능·환경 기준 미달 가구수는 파악하지 못하고 있는 실정이다²⁷⁾. 따

26) 해비타트 지표에서는 주거권 부정 및 침해영역으로 구분하였는데, 다른 영역들 역시 일정수준 이상 이르지 못한 경우 주거권 침해에 해당되기 때문에 여기서는 점유의 안정성 영역으로 분류하였다.

라서 여기서는 면적 및 방수기준과 시설기준 미달가구를 중심으로 최저주거기준 미달가구수를 산출한다.

- 2) 주거비 부담정도: 소득에 비해 과도하게 많은 주거비는 일상생활을 위협하는 요인이 된다. 주거비 부담정도는 경제적 측면에서 주거적정성을 나타내는 지표로, 여기서는 중위소득 가구의 월 소득대비 주거비 지출 비율로 산출한다. 주거비는 임대료와 광열비, 수도료, 가스비 등에 해당하는 비용을 모두 합한 금액으로 계산하는데, 임대료 산출시 전세금과 보증금에 대해서는 월세이율을 적용하여 월세로 전환한 금액으로 계산한다. 일반적으로 월 소득 대비 주거비 비중이 25-30%를 초과할 경우, 가구는 경제적 부담으로 인한 주거빈곤가구로 규정하고 있다.

그런데 자가가구의 경우 주택구입을 위한 대출 상환, 주택의 개보수 등에 소요되는 비용 등을 포함한 주거비가 고려될 수 있다. 하지만 자가가구는 상대적으로 주거위기가 심각하지 않으며, 모기지를 통해서 주택구입자금을 조달하는 것이 아직 일반화되지 않았다. 모기지 금융이 발달한 나라의 경우 이를 활용한 자가주택시장이 지배적이며, 이런 경우 실직이나 이자율 상승 등으로 인해 모기지를 상환하지 못할 때 곧바로 심각한 주거위기에 처하는 경우가 흔하다. 하지만 우리나라의 상황은 이와 다르며, 자가를 가지고 있는 가구가 곧바로 심각한 주거위기에 처하는 경우는 예외적이고, 전반적인 시장 상황의 변화가 주거위기에 주는 영향을 판단하기 위해서는 고려되지 않아도 될 것이다. 따라서 주거안정과 관련해서 자가가구의 주거비 부담은 고려하지 않기로 한다.

- 3) 공공임대주택 거주가구 비율: 전체 가구 대비 공공임대주택 거주가구 비율로, 여기서 공공임대주택은 공공이 소유하고 임대기간 10년 이상인 임대주택으로 한다. 공공임대주택은 주택시장에서 적절한 거처를 마련하지 못하는 저소득가

27) 구조·성능·환경기준 미달가구를 파악하기 위해서는 구조, 성능, 환경 각각의 항목별 기준을 설정함. 이와 함께 주택에 대한 전수조사를 실시하여 주택 데이터베이스를 구축해야 한다.

구의 주거안정을 위한 정부의 직접적 주거대책이다. 그런데 공공임대주택 비율은 전체 주택재고 대비 공공임대 주택수를 이용하여 산출하는 것이 일반적이거나, 지난 2004년부터 공공이 한 주택에 여러 가구가 거주할 수 있는 다가구주택을 매입 내지는 임대하여 공공임대주택으로 활용하고 있기 때문에 주택 수보다는 가구 수를 기준으로 공공임대주택 거주가구비율을 산출하는 것이 더 적절하다고 하겠다.

- 4) 노인 및 장애인 편의시설 설치가구 비율: 시간이 지나면 사람은 누구나 노인이 된다. 더구나 우리 사회는 고령화가 급속하게 진행되고 있어 조만간 주택 내 노인 및 장애인을 위한 편의시설 설치하는 모든 가구에 해당될 것이다. 이런 측면에서 일반가구 중 노인 내지는 장애인을 위한 편의시설 설치가구 비율은 주택의 적정성을 보여주는 중요 지표가 된다.

나. 주거권 부정 및 침해

- 1) 홈리스 수: 사실 당장 거주할 곳을 상실한 홈리스에게 거처를 마련하는 것은 무엇보다 시급한 문제이며 노숙의 문제를 해결하기 위해서는 안정적 거처의 확보가 우선 이루어져야 한다. 일반적으로 홈리스(homeless)는 거리노숙에서부터 강제퇴거의 위협에 몰려 주거불안상태에 놓인 계층을 아우르는 포괄적 개념이다. 그런데 여기서는 대상을 구체화하기 위해 홈리스를 거리노숙과 그에 준하는 정도의 생활을 영위하는 사람으로 한정하는데, 이 기준에 따르면 우리나라에서 홈리스는 거주할 곳을 상실하여 거리에서 생활하는 거리 노숙인과 응급구호차원에서 임시거처로 제공된 노숙인 쉼터에서 생활하는 노숙인들이 해당된다.

- 2) 비닐하우스 거주가구수: 비닐하우스는 농업용 비닐하우스를 개조하여 그 내부를 얇은 판자로 쪼개서 여러 가구가 거주할 수 있도록 만들거나 처음부터 판자

나 천막, 비닐 등을 이용하여 주거용으로 만든 무허가 주택으로 정확하게 말하면 무허가 건축물대장에 등재되지 않은 '신발생 무허가 주택'을 말한다. 우리나라의 독특한 무허가 불량주택인 비닐하우스 거주가구는 불법 점유에 의한 점유의 불안정 문제와 열악한 주거환경의 문제를 함께 안고 있는 대표적 주거빈곤계층이다.

- 3) 쪽방 거주인구: 빈곤가구의 마지막 잠자리로 알려진 쪽방은, 노숙의 위기에 처한 최빈곤층의 불안정한 거처로, 쪽방 거주인구는 점유의 안정성을 파악할 수 있는 지표에 해당한다. 여기서는 쪽방 거주인구수를 기준으로 하는데, 그런데 문제는 쪽방을 어떻게 정의하고 그 규모를 파악하느냐이다. 현재 쪽방은 물리적 특성이나 거주민의 특성, 그리고 주체²⁸⁾에 따라 다양하게 정의되고 있는데, 이를 종합해보면 대체로 쪽방은 '주거용으로 사용되는 주택 이외의 거처로서 임대차계약에 의하지 아니한 무보증월세 또는 일세로 운영되는 시설'로 정의할 수 있다.
- 4) 강제퇴거 가구수: 강제퇴거 가구수는 1000가구당 강제퇴거를 당한 가구수로 산출한다. 그런데 강제퇴거는 자신이 거주하던 거처에서 본인의 의사에 반해 강제로 쫓겨나는 경우 가장 심각한 주거권 침해형태에 해당된다. 강제퇴거는 개발사업에서 흔히 발생하고 있는데, 대부분 개발 자체를 반대하며 이주하지 않는 가구나 보상문제로 인해 자진 퇴거하지 않은 가구 등을 대상으로 행정대집행이나 명도소송 형태로 이루어지고 있다. 뿐만 아니라 공공임대주택 등에서도 일정기간 혹은 일정금액 이상 임대료나 관리비를 체납한 가구를 대상으로 명도소송에 의한 강제퇴거가 이루어지고 있다. 특히 우리나라의 경우 전국 곳곳에서 시행되고 있는 각종 개발사업에서 강제퇴거에 따른 물리적 충돌이 종종 발

28) 쪽방관련 업무를 담당하고 있는 보건복지부에서는 쪽방을 '도심 인근이나 역 근처에 위치하여 1명이 잘 수 있는 공간을 제공하는 단신생활자용 유료숙박시설'로 정의하고 있다(보건복지부 복지지원과, 2000)

생하고 있는데, 이는 강제퇴거가 발생하지 않도록 이를 예방해야 하는 것이 국가의 임무로 인식되지 않고 충분한 제도화가 되지 않은 것과 관련이 있다. 강제퇴거는 가능한 집행해서는 안 되는 조치이나 불가피한 경우에는 철저한 지원 대책들이 제공되어야 하며, 그와 관련한 책임은 국가에 있음이 명확해져야 한다.

- 5) 비자발적 이주(displaced) 가구수: 여기서 비자발적 이주(displaced)가구는 자신의 의지와 상관없이 불가피하게 거처를 옮긴 가구수로 주로 개발사업 대상지역과 각종 재해발생 지역들에서 발생한다. 우리나라의 경우 각종 개발사업으로 인해 비자발적 이주가 자주 발생하고 있는데, 이 지표는 개발사업이 해당지역 및 지역주민의 생활에 미치는 영향을 일정정도 보여줄 수 있다. 이 지표는 지난 1년간 인가된 각종 개발사업 대상지역 거주 가구와 각종 재해로 인해 거처를 상실한 가구 수를 합하여 산출한다.

다. 주거권 실현과정

- 1) 개발사업으로 인해 영향을 받는 주민에 대한 주거권 보장여부: 개발사업에서의 주거권 보장은 주거권 실현의지를 파악할 수 있는 중요한 지표이다. 사실 우리나라에서 주거권 침해가 가장 심각하게 발생하는 곳이 바로 각종 개발사업 지역들이다. 모든 개발사업은 어떤 형태로든 해당지역 주민의 주거권을 위협하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 개발사업으로 인한 주민 피해를 최소화하고 주거권 침해를 방지하기 위해서는 주거권을 보장하는 각종 제도적 장치들이 마련되어야 한다. 그런데 주거권을 보장하는 제도는 가옥주와 세입자 모두를 대상으로 하되, 주거취약계층인 세입자에 대한 주거대책 여부가 특히 중요한 의미를 지닌다.
- 2) 지자체별 주택분쟁조정위원회 설치비율: 현재 법에서는 주택을 둘러싼 주체들 간의 각종 분쟁을 조정하기 위해 분쟁조정위원회를 구성·운영할 수 있도록 규

정하고 있다. 공동주택의 경우 주택법에서 공동주택의 입주자, 사용자, 관리주체 등 간의 각종 분쟁을 조정하기 위해 공동주택분쟁조정위원회 설치를 명시하고 있고, 임대주택의 경우도 임대주택법에서 임대사업자와 임차인 간의 분쟁조정을 위해 임대주택분쟁조정위원회 설치를 명시하고 있다. 그런데 현재 분쟁조정위원회가 설치된 지자체는 일부에 불과하며, 설치되었다 하더라도 제대로 운영되고 않은 채 유명무실한 상태이다. 개별 지자체에서 각종 주거분쟁을 논의하고 조정하는 역할을 담당하는 기구의 존재는 그 자체가 주거권 실현의지를 반영하고 있다고 하겠다. 따라서 개별 지자체의 공동주택 및 임대주택 분쟁조정위원회 설치율은 주거권 실현에 대한 제도구조를 파악하는 지표로 의미를 갖는다.

- 3) 개인이 주거권 침해를 당한 경우 정보 및 자문을 받을 수 있는 제도여부: 주거권 침해의 위기에 처했거나 주거권 침해를 당한 개인이 자신의 사정을 설명하고 그 대책을 강구할 수 있게 돕는 제도적 장치나 공공기관의 존재여부는 주거권 침해 예방과 주거권 실현을 위한 전제조건이라고 할 수 있다. 주거권 침해는 흔히 국가를 비롯한 큰 규모의 조직과 개인 혹은 가옥주와 임차인 사이에서 나타나고 주거권 침해를 당하는 이는 상대적으로 약자의 지위에 있다. 따라서 주거권 침해를 받고 있다고 생각하는 이들이 자신의 권리를 실현하기 위해 관련 정보 및 자문을 받을 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있어야 한다. 주거권 침해에 대한 제도적 지원수단의 존재여부는 주거권 실현을 위해 중요하게 고려되어야 할 사항이며, 주거권 실현의지를 파악할 수 있는 지표이다.

〈표 2-2-4〉 주거권 지표 구성안

영역	지표	세부항목	수준
주택의 적정성	최저주거기준 미달가구수	-면적 및 방수기준 미달가구수 -시설미달 가구수 -구조·성능·환경미달 가구수	제1수준
	주거비 부담정도	-중위소득가구의 월 소득 대비 주거비 비중	제1수준
	공공임대주택 거주가구 비율	-일반가구수 대비 공공임대주택 거주가구 비율	제2수준
	노인 및 장애인 편의시설 설치가구 비율	-일반가구수 대비 노인·장애인 편의시설 설치가구 비율	제3수준
주거권 침해 및 부정	홈리스 수	-거리노숙인과 쉼터 노숙인의 수	제1수준
	비닐하우스 거주가구수	-비닐하우스 거주가구 수	제2수준
	쪽방거주 인구수	-쪽방 거주인구 수	제2수준
	강제퇴거 가구수	-강제퇴거 가구수	제1수준
	비자발적 이주가구수	-개발사업 대상지역주민, 재해지역 주민수 등을 합한 수	제3수준
주거권 실현 과정	개발사업으로 인해 영향을 받는 주민에 대한 주거권 보장여부	-주거권을 보장한 법, 규정 여부	제1수준
	지자체 주택분쟁조정위원회 설치비율	-공동주택분쟁조정위원회 설치비율 -임대주택분쟁조정위원회 설치비율	제3수준
	개인이 주거권 침해를 당한 경우 정보 및 자문을 받을 수 있는 제도 여부	-주거권 침해에 대한 정보 및 자문을 제공하는 제도 여부	제2수준

V. 노동권 지표

1. 노동권 지표구성의 원칙

노동권 지표 구성의 원칙은 다음과 같다.

첫째, 영역(차원)의 구성. 노동시장 및 노사관계 영역에서의 노동관행이 가진 문제, 특히 한국의 독특한 사회적 위험과 사회적 배제 문제를 정확하게 특정하는 것에 주목한다. 따라서 유럽의 사회적 배제지표에서 '고용'으로 제한된 영역을 노사관계로까지 확장하되 국제수준의 비교가 가능하도록 가급적 공통항목을 개발하는 것에 유의한다.

둘째, 서술적 방식과 정량적 방식. 현재는 표준적인 해석이 가능하며 통계적으로 신뢰성이 확보된 전국적 수준의 지표를 개발하는 정량적 방식을 채택한다. 하지만 이 경우 제도나 규범, 운영방식 유무, 작동방식 등을 확인하기 어렵다는 문제가 있기 때문에 향후 두 개의 수준 즉 서술적 접근과 정량적 접근, 제도 및 규범의 수준과 그 결과의 수준으로 나누어 지표를 만드는 것을 고민할 필요가 있다. 특히 ISO26000은 국제적인 노동관행에 대한 기준을 포괄하며 정량적일 뿐만 아니라 서술적인 방식이고 기업뿐만 아니라 정부, 노조, 시민사회단체 등의 사회적 책임을 제기하고 있다는 점에서 주목해야 할 것이다.

셋째, 정책적 효과성의 반영. 정량적 방식이라 하더라도 노동시장이나 노사관계에서의 노동관행 전반을 포괄하며 국가의 정책개입에 민감하게 반응할 뿐만 아니라 그것의 효과성을 살펴볼 수 있는 지표여야 한다. 즉 비록 제도나 규범, 운영방식 그 자체에 대한 지표가 아니라 하더라도 그것의 결과를 확인할 수 있는 지표를 개발하는 것이 중요하다.

넷째, 보편성과 특수성. UN이나 OECD, ILO, 기타 기업의 사회적 책임에서의 노동관행 등에서 사용되는 표준에 근거할 뿐만 아니라 국제적으로 비교가능한 지표여야 한다. 노동시장과 노사관계 영역에서 사용되는 지표는 국가별로 집계방법, 집계대상 등에서 상당한 차이가 있다. 따라서 국제 기관에서 국제 비교로 이미 사용하고 있는 지표일 경우에만 비교가 가능하다. 하지만 국가별 비교에만 주목할 경우 한국의 특수성을 파악하기 어려운 한계가 있다. 특히 노동권 지표가 국제적 비교 뿐만 아니라 국내의 사회적 배제 현황을 일목요연하게 살펴보고 그것을 개선하는 근거기준으로 제시되는 것이 중요하다는 점에서 보편성과 특수성을 함께 고려하기 위한 노력이 경주되어야 한다. 따라서 최근 가장 심각한 문제로 부각되고 있는 비정규고

용 및 사회적 취약계층의 현황을 드러낼 수 있는 지표의 개발에 초점을 맞추되 그것을 국제적으로 비교할 수 있는 근거를 마련해야 할 것이다.

다섯째, 절대성과 상대성. 절대적 기준 보다는 상대적 기준을 중심으로 놓되 최소한 년단위의 변화를 파악할 수 있는 지표여야 한다. 그런 점에서 절대적 수치가 아닌 비중을 중심으로 시기별 변화를 볼 수 있는 지표일 필요가 있다. 또한 가급적 년 단위 조사를 원칙으로 하되 년 단위 조사가 안되는 경우는 격년으로 살펴보는 방식을 택한다.

여섯째, 주관성과 객관성. 유럽의 사회적 배제지표는 객관성에 초점을 두고 있는 반면 ISO26000 등은 주관적인 서술방식을 채택하고 있다는 점에서 상당한 차이가 있다. 또한 서베이 방식 등에 의한 주관적 지표는 이미 세계적으로 활용되고 있다는 점에서 현재는 객관적 지표를 중심으로 하되 주관적 지표를 향후 적극적으로 포괄하려는 노력을 해야 한다.

일곱째, 수월성과 구체성. 노동권 지표는 간략하고 수월하게 노동권 현황을 살펴보는 지표여야 한다는 점에서 지표의 수를 줄이고 그 근거를 분명히 하되 구체성을 담보해야 한다는 사실을 고려하여 차원을 구분한다. 이와 같은 구성원칙에 입각하여 노동시장과 노사관계 영역에서의 노동관행과 관련된 다양한 지표를 개발하되 개별 지표의 중요성 수준을 구분하여 차등 적용하며 다양한 수준에서의 활용이 가능하도록 한다. 이를 위해 ① 여러 지표를 합산하여 지수화(indexing)할 때 지표의 선정 및 가중치 부여의 근거를 분명히 하고, ② 가장 핵심적인 지표는 제 1 수준으로 (primary indicator), 2차적 중요성을 갖는 지표는 제 2수준으로 (secondary indicators), 전통적인 사회지표에 포함되지 않거나 위의 두 수준을 보다 보완하는 성격을 갖는 지표는 제 3수준으로 (experimental indicators) 구분한다.

여덟째, 최소선과 표준선. 마지막으로 지표가 사회적 배제가 이루어지지 않도록 하는 최소선을 의미하는 것인지 아니면 표준적인 기준의 확립에 목표를 두는지에 따라 지표의 성격이 달라진다. 일단 여기서는 사회적 배제를 완화하거나 없앨 수 있는 최소한의 기준에 보다 중점이 있으며 표준적인 기준이나 규범의 확립은 향후 목표로 할 것이다.

2. 노동권 지표의 개발

가. 노동시장

노동시장 관련 지표에 있어 연령범위와 조사대상 범위가 각 나라별로 상이하다. 조사대상 연령층은 15세이상 64세 이하(한국·호주·일본·독일), 16세 이상(중국·미국·영국), 16세 이상 64세 이하(스웨덴) 등으로 나뉜다.

다음으로 고용기준은 군인의 포함여부에 따라 전체(Total) 및 민간인(Civilian) 기준으로 양분된다. 이러한 차이는 징병제 채택여부에 따라 다른데 일반적으로 징병제를 채택하고 있는 국가는 민간인 기준, 그렇지 않은 국가는 전체 기준을 고용기준으로 삼고 있다. 총노동력 기준인 경우는 스웨덴·영국·일본·프랑스 등이며 민간노동력 기준은 한국·독일·미국·호주·대만·중국 등이다.

1) 고용율, 비경제활동인구 비율, 여성고용율

- 제1 지표: 고용율은 '취업자/생산가능인구²⁹⁾ × 100'이며 제 1지표로 활용한다.
- 제2 지표: 비경제활동 인구비율은 '(전체생산가능인구-전체경제활동인구)/전체 생산가능인구 × 100'이다. 한국의 경우는 취업자가 실업으로 전락하기 보다는 비경제활동인구로 노동시장에서 퇴장할 가능성이 높기 때문에 비경제활동인구 비율을 제2 지표로 활용한다.
- 제3 지표: 여성의 고용율, 여성 25세~54세 고용율, 여성의 비경제활동인구비율, 여성 25세~54세 비경제활동인구비율, 결혼과 임신 그리고 출산을 전후한 탈락율은 제3 지표로 활용한다. 여성의 경우 최근 10년간 경제활동

29) 전체 생산가능인구=15세에서 64세 인구에서 '전체경제활동인구 + 비경제활동인구'

참가 및 고용율이 남성에 비해 빠른 속도로 증가하고 있으나 여성의 경력단절 현상이 여전히 나타나 이것이 여성의 고용율 및 특정연령대의 고용율을 낮추고 여성의 비경제활동인구비율을 높인다.

2) 실업률, 취업률, 비임금근로자 비중 등

- 제 1지표: 실업률은 '전체 경제활동인구³⁰⁾-취업자³¹⁾/전체경제활동인구 × 100'이며 제 1지표로 활용하고 취업률 역시 제1지표로 이용한다.

국제비교에서 가장 현격한 차이를 보이는 것이 실업률인데 이는 실업 집계방식의 차이 그리고 실업률 정의에서의 차이 등에 기인한다. 실업자 조사방법은 경제활동인구 조사방식(labor force survey)과 직업안정기관 통계방식(employment office statistics)으로 구분되는데 전자는 국제노동기구(ILO) 권고방식으로 가계조사(한국·미국·호주·일본·스웨덴)를 의미하며, 후자는 직업안정기관에서 실업자로 등록된 자료에 의하여 실업자를 집계(영국·독일·프랑스 등)하는 방식을 의미한다. 또한 구직활동 기간의 경우 OECD 국가 중 상당수가 4주로 하고 있기 때문에 한국도 2000년부터 1주, 4주를 함께 공표한다. 또한 장기실직자 비중은 한국에서 거의 의미가 없기 때문에 노동권 지표에서는 생략하는 것으로 한다.

- 제 2지표: 취업률의 하위 지표인 비임금 근로자 비중은 '(자영업주+가족종사자)/취업자 × 100'이며 제2 지표로 활용한다. 대체적으로 비임금 근로자 비중은 ILO 기준에 입각하여 보고되고 있기 때문에 지표로의 활용이 가능하다. 또한 한국에서 자영업주 및 무급 가족종사자의 비율이 매우 높고 이들이 저임금 노동시장을 형성하는 정도가 상대적으로 높아 비 임

30) 전체 경제활동인구=취업자 + 실업자

31) 취업자=임금근로자 +비임금근로자(자영업주와 무급가족 종사자)

금 근로자 비중을 낮추고 고용율을 높이는 정책적인 설계가 필요하다는 점에서 지표로 산입한다.

또한 실업률의 하위 지표로서 15~24세의 청년층 실업률과 20~29세 청년층 실업률을 지표화한다. 전자는 국제비교를 위한 것이며 후자는 한국의 특수성을 반영하기 위한 지표이다. 여기에는 전체 실업률 뿐만 아니라 성별 실업률을 함께 제시한다.

- 제3 지표: 자영업자와 무급가족 종사자 비중을 제3지표로 한다. 자영업주는 고용주와 자영업자로 구분되며 자영업자의 저임금근로 시장으로의 편입 비중이 매우 높기 때문에 고용주와 구분하여 별도로 지표화하며 무급가족 종사자는 100% 저임금 근로자인 것으로 확인된다는 점에서 역시 지표화한다.

3) 한시근로자(temporary work) 비율, 전체 비정규직 비율, 저임금근로자 비율, 임시직 비율, 일용직 비율 등 불안정 고용 관련 지표

- 제1 지표: 비정규직 비율 중 국제비교가 가능하며 한국에서도 유의미한 수치는 OECD에서 매년 발표하는 한시근로자 비율이고 이것을 제1지표로 한다. '한시근로자'는 나라마다 기준이 다르기 때문에 OECD에 보고되는 한시근로자 비율로 하고 한국의 경우는 매년 8월 경제활동인구부가조사에 의해 발표되는 수치로 한다.

반면 유럽에서 많이 사용되는 시간제 임금근로자 지표는 한국에서 중요한 기준이 아니기 때문에 제3지표로 포함시킨다.

또한 비정규직 개념 및 정의에 대한 논란이 존재하나 국제비교를 위해 2002년 노사정위원회 합의 결과에 따른 비정규정의(협의의 정의)를 사용하는 것으로 한다.

- 제2 지표: 전체 비정규직 비율은 국제비교가 불가능하기는 하지만 한국의 사회적 배제 현상을 단적으로 드러낸다는 점에서 제2지표로 활용하며 그 구체적인 측정치는 통계청에서 매년 8월 발표하는 경제활동인구 부가조사에서의 비정규직 비율을 사용한다.
또한 중위임금 2/3에 못미치는 저임금 근로자의 비율 역시 국제비교가 가능하며 비정규직 비율과 유사하게 사회적 배제의 현상을 드러내기 때문에 제2 지표로 산입한다.

- 제3 지표: 비정규직 비율의 하위 지표들을 활용하되 경제활동인구조사와 경제활동인구 부가조사 자료를 동시에 사용한다. 하위지표들은 임시직, 일용직, 호출근로, 시간제 근로, 파견, 용역 및 사내하청 등이며 여기에는 반드시 성별을 나누어 살펴보는 것으로 한다. 또한 사내하청 근로 비율은 현재 통계가 존재하지 않는다는 점에서 향후 통계적인 보완을 요구한다.

〈표 2-2-5〉 노동권 지표

차원	지표	수준	조작적 정의
노동 시장	전체 고용	1수준	고용율: '취업자/생산가능인구 ³²⁾ × 100'
		2수준	비경제활동 인구비율: '(전체생산가능인구-전체경제활동인구)/전체 생산가능인구 × 100'
		3수준	여성의 고용율, 여성 25세~54세 고용율, 여성의 비경제활동인구비율, 여성 25세~54세 비경제활동인구비율, 결혼과 임신 그리고 출산을 전후한 여성 탈락율
	경제 활동 인구	1수준	실업률: '전체 경제활동인구-취업자/전체경제활동인구 × 100' 취업률: '전체 경제활동인구-실업자/전체경제활동인구 × 100'
		2수준	비임금 근로자 비중: '(자영업주+가족종사자)/취업자 × 100' 성별 명기된 청년층 실업률(15~24세, 20~29세)
		3수준	자영업자와 무급가족종사자 비중
	비정규 인구	1수준	한시적 근로자 비율(경제활동인구부가조사 자료)
		2수준	전체 비정규직 비율, 저임금 근로자 비율
		3수준	임시직, 일용직, 호출근로, 시간제 근로, 파견, 용역, 사내하청(성별 명기 및 통계조사보완)
노사 관계	조직과 단협	1수준	전체 조직률: '조합원수/(임금근로자-공무원(철도, 체신 등 기능직 공무원원과 체신 등 현업직공무원과 초·중등교원 제외) × 100'
		2수준	고용형태별(정규, 비정규)조직률(경제활동인구부가조사 자료)
		3수준	단협적용율, 고용형태별 단협적용율(통계조사 보완)

나. 노사관계

노사관계 지표 중 가장 중요한 것은 노동조합 조합원 수 및 노조조직률이다. 노사관계 지표 중 특히 노조조직률이 중요한 이유는 노동조합에의 가입이 사회적으로 배제되는 개인 혹은 집단을 보호하고 통합시키는 효과가 있기 때문이다.

또한 각 국의 노동조합원수에 대한 집계방법은 ① 가구조사 ② 노동조합 자체 조사를 노동부의 행정집계화 하는 두 가지 방식이 있다. 1980년대부터 기존의 노동조

32) 전체 생산가능인구= 전체경제활동인구 + 비경제활동인구

합 자체 조사에 따른 통계적 자의성을 제거하기 위하여 가구조사를 병행하거나 가구조사로만 추정하는 국가들이 점차 증가하고 있으며 한국 역시 2002년부터 경제활동 부가조사를 통해 개별 근로자의 노동조합 가입여부를 조사하고 있다. 또한 노동조합 자체 자료는 예를 들어 임금근로자가 아닌 실업자, 자영업자 그리고 비경제활동인구인 퇴직자들을 포함하거나 제외하는 경우가 있어 각 국별로 편차가 크다는 점에서 가구조사와 병행하는 것이 지속적으로 필요하다.

한국에서는 노동조합 자체 조사를 노동부가 행정집계화한 것을 사용하고 부가적으로 경제활동인구 부가조사의 측정치를 보완하여 이용한다.

- 제1 지표: 노조조직률은 기본적으로 노동부 집계방식을 따른다. 이에 따르면 1987년 이전은 '조합원수/(상시고-공무원-사립학교 교원) × 100'이며 1988년~1998년은 '조합원수/(임금근로자-공무원-사립학교교원) × 100'이다. 1999년 이후 2006년까지는 '조합원수/(임금근로자-공무원(철도, 체신 등 기능직 공무원과 체신 등 현업직공무원과 초·중등교원 제외) × 100'이다.
- 제2 지표: 경제활동인구 부가조사에 따른 정규근로와 비정규 근로 별 조직률을 제 2지표로 산입한다.
- 제3 지표: 임단협에 의해 포괄되는 조합원 비율, 즉 단체협약 적용률을 제 3 지표로 산입한다. 문제는 단체협약 적용률에 대한 정확한 통계가 존재하지 않는다는 사실인데 이에 대한 통계 보완을 요구하는 것으로 한다.

Ⅵ. 교육권 지표

1. 교육권 지표구성의 원칙

교육권 지표 구성의 원칙은 다음과 같다.

첫째, 영역(차원)의 구성. 교육과 관련된 법제도 및 관행이 가진 문제, 특히 교육 영역에서 한국의 독특한 사회적 위험과 사회적 배제 문제를 정확하게 특징하는 것에 주목한다. 이를 위해 유럽의 사회적 배제지표에서 '교육'으로 규정된 영역과 ISO2006 등 국제기준에서 인권, 소비자로서의 권리 공동체와 사회에의 참여 등으로 제안된 영역을 포괄하여 국제수준의 비교가 가능하도록 가급적 공통항목을 개발하는 것에 유의한다.

둘째, 서술적 방식과 정량적 방식. 이번 지표에서는 표준적인 해석이 가능하며 통계적으로 신뢰성이 확보된 전국적 수준의 지표를 개발하는 정량적 방식을 채택한다. 하지만 이미 노동권 지표에서도 밝혔듯이 정량적 방식은 제도나 규범, 운영방식 유무, 작동방식 등을 확인하기 어려운 한계가 존재한다. 때문에 향후 두 개의 수준 즉 서술적 접근과 정량적 접근, 제도 및 규범의 수준과 그 결과의 수준으로 나누어 지표를 만드는 것을 고민할 필요가 있다.

셋째, 정책적 효과성의 반영. 정량적 방식이라 하더라도 교육영역 전반을 포괄하며 특히 사회권으로서의 교육권의 확립을 위해서는 개인 혹은 집단 뿐만 아니라 국가(정부)의 지원 역할이 매우 중요하다. 따라서 국가의 교육 정책개입에 민감하게 반응할 뿐만 아니라 그것의 효과성을 살펴볼 수 있는 지표여야 한다. 즉 비록 제도나 규범, 운영방식 그 자체에 대한 지표가 아니라 하더라도 그것의 결과를 확인할 수 있는 지표를 개발하는 것이 중요하다.

넷째, 보편성과 특수성. UN이나 OECD, UNESCO 등의 교육권과 관련하여 이미 사용되는 표준에 근거할 뿐만 아니라 국제적으로 비교가능한 지표여야 한다. 교육에

영역에서 사용하는 지표는 국가별로 집계방법, 집계대상 등에서 약간의 차이가 있기는 하나 노동권 등과 비교해보면 그 차이가 상대적으로 작은 편이다. 따라서 보편적인 지표를 통해 한국의 특수성을 어느 정도 파악할 수 있다. 하지만 보편적 지표로만 한국의 특수성을 파악하는 것은 분명 한계가 있다. 예를 들어 한국은 유럽의 다른 나라들에 비해 진학률이 상대적으로 높다. 따라서 이 지표를 중심으로 볼 경우 교육영역에서의 사회적 배제나 위험을 특정하기 어려운 면이 있다. 그보다는 오히려 공교육보다 사교육의 활성화, 지역 계층간 동일 진학 결과에 따른 노동시장 효과의 차이, 평생교육의 측면에서 사회적 취약계층이 접근하는 정도가 매우 낮다는 특성을 가지고 있다는 사실에 주목하여 이와 관련된 특수한 지표를 개발하는 것에 주목할 필요가 있다.

다섯째, 절대성과 상대성. 절대적 기준 보다는 상대적 기준을 중심으로 놓되 최소한 년단위의 변화를 파악할 수 있는 지표여야 한다. 그런 점에서 절대적 수치가 아닌 비중을 중심으로 시기별 변화를 볼 수 있는 지표일 필요가 있다. 또한 가급적 년단위 조사를 원칙으로 하되 년 단위 조사가 안되는 경우는 격년으로 살펴보는 방식을 택한다. 또한 교육제도의 특징 등 절대적 비교가 가능한 지표들을 향후 개발하는 것을 과제로 삼는다.

여섯째, 주관성과 객관성. 유럽의 사회적 배제지표는 객관성에 초점을 두고 있는 반면 ISO26000 등은 주관적인 서술방식을 채택하고 있다는 점에서 상당한 차이가 있다. 또한 서베이 방식 등에 의한 주관적 지표는 이미 세계적으로 활용되고 있다는 점에서 현재는 객관적 지표를 중심으로 하되 주관적 지표를 향후 적극적으로 포괄하려는 노력을 해야 한다.

일곱째, 수월성과 구체성. 교육권 지표는 간략하고 수월하게 교육권 현황을 살펴보는 지표여야 한다는 점에서 지표의 수를 줄이고 그 근거를 분명히 하되 구체성을 담보해야 한다는 사실을 고려하여 차원을 구분한다. 이와 같은 구성원칙에 입각하여 교육영역에서의 현황과 관련된 다양한 지표를 개발하되 개별 지표의 중요성 수준을 구분하여 차등 적용하며 다양한 수준에서의 활용이 가능하도록 한다. 이를 위해 ① 여러 지표를 합산하여 지수화(indexing)할 때 지표의 선정 및 가중치 부여의 근거를

분명히 하고, ② 가장 핵심적인 지표는 제 1 수준으로 (primary indicator), 2차적 중요성을 갖는 지표는 제 2수준으로 (secondary indicators), 전통적인 사회지표에 포함되지 않거나 위의 두 수준을 보다 보완하는 성격을 갖는 지표는 제 3수준으로 (experimental indicators) 구분한다.

여덟째, 최소선과 표준선. 마지막으로 지표가 사회적 배제가 이루어지지 않도록 하는 최소선을 의미하는 것인지 아니면 표준적인 기준의 확립에 목표를 두는지에 따라 지표의 성격이 달라진다. 일단 여기서는 사회적 배제를 완화하거나 없앨 수 있는 최소한의 기준을 1차 지표로 둘 것이지만 동시에 표준적인 기준이나 규범의 확립을 위한 지표들을 실험적으로 3차 지표로 포함할 것이다. 특히 아동의 경우 교육 수준 및 정도가 평생의 기회나 생활수준, 시민으로서의 권리를 좌우한다는 점에서 최소선 뿐만 아니라 표준적 기준의 확립은 사회통합을 위해 무조건적으로 필요하다.

2. 교육권 지표의 개발

가. 교육권 지표

교육권 지표는 일반적인 교육수준과 평생교육 참여수준, 그리고 교육을 위해 동원하는 자원의 정도 등을 중심으로 측정한다. 특히 대학진학율이 83%인 한국은 중등교육 여부보다는 얼마나 좋은 학교에 지원할 수 있는지 그것을 위한 자원동원 정도가 공평성이 유용하다 하겠다. 또한 평생 교육이 상당히 중요한 지표라는 점에서 직업훈련의 기회를 지표로 산입한다.

1) 중등교육 수준 및 자원동원 정도

- 제1 지표: 교육·훈련을 받지 않은 탈락자 비율

* 18~24세에 속한 사람 중 중학교 교육 또는 그 이하의 교육을 받거나 그와 유사한 자격증을 확보하고 있지 못한 사람이 차지하는 비율

- * 18~24세에 속한 사람 중 고등학교 교육 또는 그 이하의 교육을 받거나 그와 유사한 자격증을 확보하고 있지 못한 사람이 차지하는 비율
- ※ 국제비교를 위하여 중학교 혹은 그 이하의 학력수준을 가진 인구 비율을 우선적으로 측정한다.

- 제2 지표: 연령구간별 중등교육 이하 교육성취자 비율

- * 연령집단(25~34, 35~44, 45~54, 55~64)별 중등교육 이하 수준의 교육성취자 비율
- * 연령집단(25~34, 35~44, 45~54, 55~64)별 고등교육 이하 수준의 교육성취자 비율
- ※ 중학교 교육과 더불어 고등학교 교육까지도 구분하여 연령구간별 인구비율을 측정한다. 한국은 대학진학율이 매우 높고 중학이하 학력 수준을 가진 사람들의 비율이 급속하게 줄어들고 있기 때문에 고등학교 수준까지 함께 측정할 필요가 있다.

- 제3 지표: 계층별 사교육비 비중(소득수준별 연간 사교육비), 지방과 수도권 간 사교육비 비중

2) 직업훈련 등 평생교육 수준

- 제1 지표: 20~64세 연령 집단 중 직업훈련 등 평생학습 참여자의 비율(고용보험 DB, 교육훈련경비 지급율 등을 활용)
- 제2 지표: 20~64세 연령 집단 중 직업훈련 등 평생학습에의 저소득층의 참여율 (여기서 저소득층은 중위임금 2/3 미만의 소득계층을 의미)

- 제3 지표: 20~64세 연령 집단 중 직업훈련 등 평생학습 참여자의 고용형태별 비율, 20~64세 연령 구간별 평생학습 참여자의 성별 비율

※ 이 지표는 성별 격차 및 고용형태별 격차에 대한 측정을 목적으로 한다.

3) 교육과 소득격차

교육과 소득격차는 제도 운용의 결과를 확인하기 위한 지표로서 별도로 넣으며 성별, 고용형태별, 지역별로 학력에 따른 격차를 측정하는 것을 목적으로 한다.

- 제1 지표: 15~64세 경제활동 인구 중 연령집단별 학력별 소득격차
- 제2 지표: 15~64세 경제활동 인구 중 수도권 대학과 지방대학 졸업자간 소득격차
- 제3 지표: 15~64세 경제활동 인구 중 성별 고용형태별 학력별 소득격차

〈표 2-2-6〉 교육권 지표

지표	수준	조작적 정의
중등교육 교육자원	1수준	교육·훈련을 받지 않은 탈락자 비율 * 18~24세 중 중학교 교육 또는 그 이하의 교육을 받거나 그와 유사한 자격증을 확보하고 있지 못한 사람이 차지하는 비율 * 18~24세 중 고등학교 교육 또는 그 이하의 교육을 받거나 그와 유사한 자격증을 확보하고 있지 못한 사람이 차지하는 비율
	2수준	연령구간별 중등교육 이하 교육성취자 비율, 연령구간별 고등교육 이하 교육성취자 비율
	3수준	계층별 사교육비 비중(소득수준별 연간 사교육비), 지방과 수도권 간 사교육비 비중
평생교육	1수준	20~64세 연령 집단중 직업훈련 등 평생학습 참여자의 비율
	2수준	20~64세 연령 집단중 직업훈련 등 평생학습에의 저소득층의 참여율
	3수준	20~64세 연령 집단 중 직업훈련 등 평생학습 참여자의 고용형태별 비율, 20~64세 연령 구간별 평생학습 참여자의 성별 비율
소득격차	1수준	15~64세 경제활동 인구 중 연령집단별 학력별 소득격차
	2수준	15~64세 경제활동 인구 중 수도권 대학과 지방대학 졸업자간 소득격차
	3수준	15~64세 경제활동 인구 중 성별 고용형태별 학력별 소득격차

VII. 사회권 지표개발의 의의, 한계 및 추후 과제

한 사회의 사회적 권리 보장수준을 측정할 수 있는 지표를 개발하겠다는 것은 학문적으로 보았을 때 지나치게 야심찬 작업이라고 할 수 있다. 정부나 공공기관의 연구발주가 아니라면 순수한 학술적 의도로 이 주제에 접근하겠다고 선언할 수 있는 연구자는 많지 않으리라 생각된다. 자유권적 기본권과는 달리, 사회권 자체는 모호한 개념이다. 사회권적 기본권이 무엇인지에 관한 명확한 합의나 기준이 없다면, 무엇이 사회권적 기본권을 구성하는가에 관한 지표개발의 과정은 끊임없는 난관에 봉

착한다. 유럽의 사회지표나 사회적 배제지표의 개발과정을 살펴보면 이러한 한계가 고스란히 반복되어 왔음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고, 사회권적 기본권이 인간의 권리를 구성하는 중요한 요소임을 부정할 수 없다면, 그 사회권을 보장하기 위한 국가의 노력을 평가하기 위한 지표를 개발하여야 한다는 실천적 중요성은 여전히 효력을 발휘하게 될 것이다. 사회권의 개념이나 범위가 그러하듯 사회권 지표의 구성은 항상 가변적이며, 완벽한 지표의 구성은 불가능할 것이라는 것을 받아들일 필요가 있다. 끊임없는 수정과 보완을 통해 사회권 지표의 현실적합도를 높이는 것이 중요하다. 이렇게 본다면 본 연구는 사회권 지표에 관한 논의의 화두를 던지고 있다는 점에서 의의를 가진다. 본 연구가 개발한 지표의 구성은 불완전하고 많은 단점을 가지고 있다. 많은 비판이 예견되에도 불구하고, 사회권 지표를 개발하기 위한 지속적인 논의의 출발점이 되었으면 하는 희망을 가지고 있다. 그러나, 본 연구가 가진 한계를 밝히고, 이를 보완할 수 있는 추후과제를 설정하는 것 역시 건설적인 토론과 더욱 타당한 사회권 지표의 개발을 위한 필수적인 과정이다.

첫째, 사회권적 기본권에 대한 근본적인 개념화의 작업에 천착할 필요가 있다. 시간의 제약으로 인해 본 연구는 사회권에 대한 이론적 논의를 사회권의 개념화로 발전시키지 못하였다. 사회권 쟁점에 대한 이론적 논의 그 자체도 중요하지만, 사회권 지표로 표현될 수 있는 사회권이란 무엇이며, 특히 한국에서의 사회권은 어떻게 개념화될 수 있는지에 대한 좀 더 근본적인 고민이 구체적인 지표의 개발에 앞서 깊이 있게 다루어지는 것이 바람직하다.

둘째, 영역별 작업으로 인한 영역 간 연계와 소통의 부족이다. 본 연구의 사회권 지표개발은 각 영역별로 따로 진행되었기 때문에, 전반적인 사회권의 맥락에서 구체적인 지표가 어떠한 의미를 갖는지, 또 각 영역의 상대적 비중(지표의 개수 등)이 어떻게 배분되어야 할지에 대한 논의가 부족하였다. 각 영역별 작업과 영역 간을 조정하는 작업이 종합적으로 수행되는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 충분한 시간과 지원이 필요함은 물론이다.

셋째, 각 영역별 각 영역별 충분한 자문과 토론을 통한 지표의 산출이 필요하다. 사회권을 구성하는 지표는 각 영역별로도 수없이 많은 지표를 생산할 수 있으나, 지

표의 효율성을 위하여 지표의 수는 제한되기 마련이다. 어떠한 지표가 포함되고 어떠한 지표는 포함되지 않을 것인가 하는 논점에는 다양한 이해관계가 개입될 수 있다. 특히, 사회권 보장을 위한 정책수단을 촉구한다는 점에서, 개별적인 사회권 지표 하나하나는 대단히 중요한 의미를 갖는다.

넷째, 한국 상황과 국제비교 간의 절충에 관한 문제이다. 자유권적 기본권은 시공 간을 초월한 비교적 절대적 기준으로 인정받고 있지만, 사회권적 기본권은 그것을 보장할 수 있는 제도와 이를 뒷받침할 재정이 수반되어야 하므로, 사회권의 논의와 실제적 보장수준 간에는 상당한 괴리가 발생될 수 있다. 무엇보다 사회권을 구성하는 구체적 지표가 국가별로 또 시기별로 상이할 수 있다. 한국의 상황을 우선적으로 고려할 것인지, 아니면 국제적인 비교가 가능한 효율성에 좀 더 초점을 두어야 할지는 고민이 아닐 수 없다.

다섯째, 대상집단별로 세분화된 사회권 지표개발의 필요성이다. 아동, 장애인, 노인 등 전통적인 사회복지 대상자는 물론, 성적소수자, 결혼이주민, 이주노동자 등의 집단에 대한 세분화된 사회권 지표개발의 필요성 및 그 가능성에 대한 추가적 검토 역시 요구된다.

참고문헌

심창학 (2001). “사회적 배제 개념의 의미와 정책적 함의” , 『한국사회복지학』 , 44: 178-208.

윤찬영 (2007). 『사회복지법제론』 . 서울, 나남출판.

홍성방 (2008), 「사회적 기본권」 , 사회권 지표개발을 위한 기초연구 워크샵 자료.

Abrahamson, P. (2003). "Researching Poverty and Social Exclusion in Europe." *Journal of European Social Policy*. 13(3): 281-285.

Atkinson, T. (1998). "Social Exclusion, Poverty and Unemployment." in *Exclusion, Employment and Opportunity*. edited by T. Atkinson and J. Hills. CASE paper no. 4. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

Atkinson, T., B. Cantillon, E. Marlier and B. Nolan (2002), *Social Indicators - The EU and Social Inclusion*, Oxford: Oxford University Press.

Begg, I. and J. Berghman. (2002). "Introduction: EU social (exclusion) policy revisited?." *Journal of European Social Policy* 12(3): 179-194.

Berghman, J., (1995). "Social Exclusion in Europe : Policy Context and Analytical Framework." pp. 10-28. in *Beyond the Threshold : the Measurement and Analysis of Social Exclusion*, edited by G. Room. Bristol: Policy Press.

Bradshaw et al. (2000), "The Relationship between Poverty and Social Exclusion in Britain", Paper Presented for the 26th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth. Poland.

Burchardt et al. (1999), "Social Exclusion in Britain 1991-1995", *Social Policy and Administration* 33(3).

Castles, R. 1990. Extreme Cases of Marginalisation: from Vulnerability to Deaffiliation. Paper presented to a conference "Poverty, Marginalisation and Social Exclusion in the Europe of the 1990s'." organised under the auspices of the European Commission, Alghero, Sardinia.

EC Commission. (2003). Joint Report on Social Inclusion. SEC(2003)1425. Brussel.

ECHP (1999). Health Impact Assessment: Main Concepts and Suggested Approach. Brussels, ECHP(European Center for Health Policy).

Esping-Andersen, G. (1989). "The Three Political Economies of the Welfare State", *Canadian Review of Sociology and Anthropology*. 26(1); 10-36.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.

Evans, Tony (ed.). (1998). *Human Rights Fifty Years on: A Reappraisal*, Manchester, Manchester University Press.

Freeman, M. (1994). "The Philosophical Foundations of Human Rights," *Human Rights Quarterly*, 16: 491-514.

Ishay, M. (2004). *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era*. Berkley: University of California Press.

Landman, T. (2006). *Studying Human Rights*, London: Routledge.

Marshall, T. H (1964). *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City, NY: Doubleday.

Marshall, T. H. and T. Bottomore (1992). *Citizenship and Social Class*. London, Pluto.

Pierson, C. (1991), *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity.

Richardson, L. and J. Le Grand. (2002), "Outsider and Insider Expertise: The Response of Residents of Deprived Neighbourhoods to an Academic Definition of Social Exclusion." *Social Policy and Administration* 36(5): 496-515.

Robertson, A. H. and J. G. Merrills, (1996). *Human Rights in the World* (4th ed.), Manchester: Manchester University Press.

Robinson, P and C. Oppenheim (1998), *Social Exclusion Indicators: A Submission to the Social Exclusion Unit*. London: Institute for Public Policy Research.

Room, G. (1995). "Poverty and Social Exclusion: the New European Agenda for Policy and Research." pp. 10-28. in *Beyond the Threshold : the Measurement and Analysis of Social Exclusion*. edited by G. Room. Bristol: Policy Press.

Sen, A. (2002). "Why health equity?" *Health Economics* 11(8): 659-66.

Silver, H. (1994), "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms". *International Labor Review* 133(5-6): 531-578.

UN (2000). *General Comments-the right to the highest attainable standard of health*.

Walker, R. (1995) "The dynamics of poverty and social exclusion." pp. 102-128. in *Beyond the Threshold : the Measurement and Analysis of Social Exclusion*. edited by G. Room (ed.), Bristol: Policy Press.

[제2회 빈곤포럼 토론 내용]

▶ 연구 목적: 지표개발의 의의

- 사회권지표 개발을 보면 국제 비교를 하기 위해 일반적으로 국제기구가 많이 하고 있음. 지표라는 것은 통계 데이터의 모음인데, 지표를 보고 사회모습을 알 수 있게 하는 것임. 지표자체가 얼마나 완벽하고 타당한지가 중요한 것이 아니고, 중요한 것은 국제 비교가 가능한 지표이냐 아니냐임. 그런 점에서 26 페이지를 보면 최저생계로 빈곤율을 못 구하는 나라가 많고 빈곤갭은 국제비교로 구하기 쉽지 않음. 공적연금 수혜율은 한국에서 구하기 쉽지 않을 것임. 건강보험 사각지대 인구비율도 공식적인 자료가 없으므로 비교가 불가능함. 이러한 지표를 구성하는 데이터는 있으나 마나한 것이 아닐까? 이상적으로는 좋겠지만 현실적으로는 지표를 만들 때는 의미가 없음. 지표를 만들 때 여러 가지 넣어서 정교하고 자세하게 하는 것도 중요하지만, 직접 이용할 수 있는 지표를 만드는 게 좋지 않을까 생각함.

◀◀ 발표자 답변

- 국제비교를 가능하게 하여 우리나라의 수준을 높이자는 목표를 보여주는 것이 초기에 목적이었음. 사회권 지표 개발 목적은 사회권 수준을 높이자는 것인데 발주처인 정부 쪽에서는 현실에서 이용할 수 있는 것을 원함. 국제비교가 가능하도록 하기 보다는 국제비교보다 한국 상황에 초점이 맞추어진 것도 의의가 있을 것이라 연구에서 공유함. 하지만 사회권 지표를 구성할 때 모든 것이 국제 비교가 가능하도록 할 필요는 없다고 생각함. 최저생계비는 국제비교가 불가능하더라도 우리 사회에서 매우 중요한 개념이지만 전체적 맥락에 의해서는 의미가 없는 것이 됨. 국제비교가 가능한 것으로 지표를 구성하는 것은 현실적 정책과 한국의 상황을 고려하다면 한계가 있음.
- 결국 중요한 것은 누구나 공감하고 사용할 수 있는 지표를 개발하는 것임.

본 연구도 사전적, 실험적 차원의 것으로 이해해주었으면 좋겠음. 장기적으로 국제비교 가능하고 측정할 수 있도록 하기를 기대함.

▶ **사회권 지표의 정의**

- 탈상품화 지표에 대한 이해가 잘 되지 않음. 에스핑 안데르센의 탈상품화와 계층화에서는 계층 이중구조, 계급 격차를 용인한다는 것으로 보여지는데, 전통적인 계층(유럽의 귀족주의 등)과 별개의 것인가? 지표결과만 봐서는 복지 정책 측면에서 국가가 지향하는 바가 다르다는 것을 의미하는가? 전통적 사회신분제도에 대해서는 반영하지 않았는가?
- 사회권과 인권과의 관계가 왔다 갔다 하는데 사회권이 의미하는 바는 정확히 무엇인가? 인권과 사회권 중, 인권 쪽으로 연구가 치우친 경향이 있음. 또한 사회권의 과학적 측정이 필요하다고 했는데 과학적 측정이 의미하는 것은 무엇인지? 객관적 측정을 의미하는 것인가? 지표가 측정 가능한 것인가? 지표 보다는 측정을 위해서는 지수가 있어야 하는 게 아닌가 생각됨.
- 또한 동양권의 평등과 서구권의 평등에 대한 생각이 다름. 동양은 평등하나 차등적(선생님과 제자, 노인과 아이)평등을 추구함. 지표들이 이런 것을 보완할 수 있어야 하지 않은가?

◀◀ **발표자 답변**

- 에스핑 안데르센의 탈상품화 개념은 정치경제학적 배경에서 나온 개념임. 노동력을 팔아서 생활을 영위해야 하는 노동자들이 시장에 의존하지 않고, 국가가 제공하는 급여로 어떻게 버틸 수 있느냐 하는 것을 측정한 것임. 단순히 탈상품화의 높고 낮음으로 사민주의, 자유주의를 나누기는 한계가 있음. 따라서 두 가지 잣대를 두고 있는데, 그 나머지 하나가 복지국가의 사회계층임. 복지국가가 사회계층을 어떻게 분류하는가로 안데르센은 접근하고 있음.
- 사회권 개념은 원고 첫 페이지에서 본 것처럼 48년의 유엔인권선언을 인용하

였음. 인권과 사회권은 나뉘지는 것이 아닌 통합적인 개념임. 외국에서는 권리뿐만 아니라 의무를 어떻게 할 것인가를 중요시 함. 대체로 여러 국가에서 경제는 global standard로 가는 방향임. 복지는 안데르센의 개념에 의하면 시장에서 저소득층이나 취약계층의 불리함을 복지를 통해 보상한다는 것임. 대표적으로 노동시장의 유연화로 비정규직이 늘어나서 그것을 보상해주는 복지 제도가 많이 늘어나야 하고, 이것이 추세인 듯 함. 유럽 연합에서도 지표 인디케이터를 측정하고 있음. 지수는 몇 개의 인디케이터를 모아서 측정하는 것임. 과학적 측정이란 자료를 이용하여 객관적으로 보편타당하게 측정한다는 것을 의미함.

▶ 사회권 지표 구성 및 범위

- 사회권이 인간의 기본적인 권리를 보장해주는 축이라고 정의를 한다면, 사회권 지표에서 중요한 것은 관계성이라 생각함. 개인과 개인, 개인과 사회와의 관계도 있지만, 개인과 제도와의 관계성이 중요하다고 봄. 개인의 사회적 참여에서 정치적 참여, 개인-민간사업간의 참여도 될 수 있음. 이런 관점에서 개인의 정치적 참여, 사회정치적 참여에 대한 지표가 빠진 것은 아닌지?
- 공-사적 서비스 부분에서 인간의 기본적인 권리를 사회권이라 한다면, 개인이 사회로부터 받을 수 있는 것이 서비스임. 기본적인 물, 전기, 인터넷과 같은 개인이 사회로부터 기본적으로 받을 수 있는 서비스의 접근 가능성도 사회권에 포함되어야 하지 않을까? 그런 부분이 빠져서 궁금함. 이 지표가 제도 중심으로 짜여진 것 같아서 개인과 사회와의 관계가 추가 되었으면 좋겠음.
- 건강권을 다른 분이 하셨다고 해서 잘 모르실 것 같기는 하지만, 본 지표는 주관적 지표보다는 객관적 지표라고 생각됨. 차원(수준)을 나누는데 있어서 건강보험과 개인의 본인 부담률을 수준 1,2로 나눈 점 등을 보았을 때 수준을 달리 한 이유를 검토 할 필요 있음. 그 나라의 의료보장 수준은 다르지만, 같은 수준으로 보는 것이 맞을 듯함. 수준 3의 이주민, 이주노동자를 넣었는

데 이것이 중요한지 아니면 장애인에 대한 접근이 중요한지도 검토 필요함. 자궁경부암 지표 등을 보았을 때 이것도 중요하지만 왜 다른 것은 안 넣었는지에 대한 검토도 필요한 것 같음.

- 51,2 수준을 나누는데 있어서 재검토가 필요한 듯함. 1,2,3으로 같은 흐름으로 가면서 보다 구체화 되어야 하는데 그렇지 않은 것 같아 재검토 되었으면 함.

◀◀ 발표자 답변

- 개인과 개인, 개인과 사회와의 관계도 중요하다는 측면에 동의함. 사회적 배제에서는 관련 지표들이 많이 나옴. 하지만 과연 그것을 측정할 데이터가 있느냐에 대한 의문이 있음.
- 사회적 배제 지표와 사회적 권리 지표의 뉘앙스가 다름. 사회적 배제지표에는 빈곤이라는 기존의 지표로는 측정할 수 없는 4차원적인 박탈을 측정하려고 하는 것이므로 사회적 정치적 참여가 들어가야 함. 반면, 사회적 권리가 한 사회에서 인간다운 생활을 얼마나 잘 보장하고 있느냐를 나타내주는 것이라 했을 때, 국가와 개인과의 관계는 1차적인 것임. 하지만 배제라는 것은 사회적 네트워크에 포함될 수 있지만, 권리라는 것은 시민과 국가와의 공적인 관계이므로 어떤 사회적 관계에 참여한다 안한다, 정치에 참여한다 안한다는 것에 대해서 이면적인 구조를 빼더라도 그것을 국가가 권리로 보장해야 하는가에 대해서는 더 고민해야 할 것 같음.
- 사회적 배제 지표와 사회권 지표가 다 나왔는데, 사회적 배제 지표 범위가 더 넓다고 생각함. 사회권 지표를 보면 과연 이것이 사회권 지표라 볼 수 있을지 궁금함. 예를 들어, 비임금 근로자의 임금이 낮은 것이 사회권에 가까운지, 큰 것이 사회권에 가까운지 등이 헷갈림. 사회권 중에서 핵심지표를 설정하고, 이를 다시 세부지표로 분류하는 것이 좋을 것 같음.
- 그와 같은 이유로 논란이 될 수 있는 부분들은 그것을 감안하여 2수준 3수준

을 설정하였음. 즉, 1수준(가장 합의된 지표), 2수준, 3수준(가장 논란이 있을 것으로 예상한 지표임.)으로 분리하였음.

- 사회권에 대한 개념이 무엇인지를 찾는 것이 쉽지는 않았으나 사회권과 복지와의 관계를 밝히려는 의도에 대해서는 동의함. 사회권을 강화시킨다 할 때 사회권과 연관된 개념인 사회적 배제, 탈상품화에 대해 간접적으로 비교해 보았더니 좌파정권이 집권할 때 사회권이 개선되는 결과가 나옴. 여기에 대해 동의하나, 진보적 잣대로 들이대면 그것 나름대로 문제가 되고, 보수정당이 집권할 때는 보수적 관점에서만 보려고 해서 문제가 되고 있음. 궁극한 것은 경제는 신자유주의적(보수주의적)으로 운영하고, 복지는 시민주의적(진보주의적)으로 운영할 경우(제3의길) 이것이 우리나라에 적용 가능한 정책이 될지 의문임.
- 본 과제를 위탁한 기관(국가인권위원회)의 특성상 그런 process보다는 한국의 national action plan을 넣기 위해 가급적 많은 지표를 넣었어야 했음. 본인 부담률은 전국민, 의료부담은 공공부조이기 때문에 수준이 나뉘진 것으로 보임. 장애인 등이 빠진 것도 일면 이해 될 수 있으나 이를 포괄할 경우 지표가 총망라되어 너무 많아짐. 본 연구는 기초 연구임. 심층연구에서는 계층별로 세분화하여 지표 개발 연구하고자 함. 예를 들어 노동자들을 위한 지표, 장애인들을 위한 지표의 방식으로.

▶ 복지정책의 표적화

- 현실적으로 복지투자 측면에서 정책적 표적화(targeting)를 해야 할 빈곤층을 어디까지 봐야 하는지에 대한 고민이 많음. 예를 들어, 기초수급자, 차상위, 최저생계비의 120% 수준으로 복지정책의 표적화가 이루어지고 있는데, 중위소득의 50% 등의 빈곤계층도 정책 대상으로 삼을 필요가 있다는 의견이 나오고 있음. 이 세 계층에 대해 그 부분에 있어서 어떠한 차별을 두어야 하는지? 현재는 복지의 주 대상이 기초보장수급자에 몰려있어 기초수급자가 되면 상당한 혜택이 있지만, 차상위 계층에게는 이 같은 복지혜택이 돌아가지 못

함. 수급자로 전락하지 않으려는 사람과 탈수급자에게 어떤 인센티브를 어떻게 주어져야 하는가에 대해 알고 싶음.

◀◀ 발표자 답변

— 상대적 빈곤을 넣는 이유는 국제적 비교가 가능케 하기 위함임. 절대적 빈곤은 나라마다 달라서 비교하기가 쉽지 않음. 가장 많이 쓰이는 것이 중위소득 50% 이므로 국제비교를 위해서 상대빈곤을 이용하였음. 정책적 주력 대상으로 최저생계비 이하가 중요하나, 차상위가 중요하냐는 답변하기가 쉽지는 않음.

▶ 우리나라의 사회권, 복지 수준

— 국가별 탈상품화 지표에서 한국의 경우, 지표상에 있어서 어디쯤 위치하는가? 어느 쪽을 지향하고 있는가? 우리나라의 여건을 봤을 때 어느 쪽을 지향해야 할지에 대해 의견을 듣고 싶음. 새로운 복지 패러다임이 나오는데 우리 사회의 복지가 어느 방향에 무게를 실어야 할지에 대해 국민들의 합의를 이루어야함.

◀◀ 발표자 답변

— 탈상품화 지표를 통해 복지, 사회권 수준을 가늠하기 위해서는 연금, 실업, 상병수당을 가지고 평가할 수 있음. 우리나라는 상병 수당이 없기 때문에 (탈상품화를 측정하기 위한 주요 지표인) 탈상품화 지수를 통해 분류하지는 못함.

▶ 우리나라가 지향해야 할 복지레짐

— 에스핑 안테르센의 복지레짐을 보았을 때 우리나라는 어느 위치에 있고 어떤 레짐을 지향해야 할 것인가?

◀◀ 발표자 답변

- 탈상품화 지수의 자료가 80년대 자료이고, 논란의 여지가 많음. 그 당시에는 상병수당, 실업급여, 연금도 없는 상태에서 우리나라가 어디를 지향해야하는가는 적합하지 않음. 복지국가가 탈상품화 지수가 낮다고 해서 자유주의 국가가 아님. 복지국가가 계급구조를 어떻게 수정하느냐가 중요한 이슈임. 수직적 재분배가 자유주의 레짐에서 어렵기 때문에 수평적 재분배로 가야 한다는 것이 안데르센의 관점임. 시민주의는 수직적 재분배를 강조함.

아동인지능력향상서비스의 효과성에 관한 탐색적 연구 : 소득계층에 따른 효과성 차이를 중심으로³³⁾

이봉주, 김남희, 김현민(서울대학교 사회복지학과)

I. 연구목적 및 필요성

최근 정부는 국민의 삶의 질 향상과 새로운 일자리 창출이라는 목적 아래 그동안 우리나라에서 간과되었던 사회서비스를 대폭 확대하고자 노력하였다. 2007년에는 여성가족부, 보건복지부, 농림부, 행정자치부, 교육인적자원부, 문화관광부, 환경부, 노동부, 청소년위원회, 문화재청, 산림청 등이 관할하는 총 39개의 사회서비스 사업을 진행하였으며, 이들 사업에 약 1,294,519백만원의 예산을 투입하여 총 201,059명에게 새로운 일자리를 제공한 것으로 파악되고 있다(기획예산처, 2007).

현재 정부에서 실시하고 있는 사회서비스 사업은 공급측면과 수요측면의 두 가지 정책목표를 가지고 있는 것으로 판단된다. 공급측면의 정책목표는 사회서비스를 통한 고용의 창출이다. 사회서비스 확대를 통해 새로운 일자리가 확대되면 신규 일자

33) 본 논문은 ‘한국 사회복지의 선진화를 위한 사회서비스 정책의 성과과 과제 토론회’(2008.6.12)에서 발표된 논문 ‘수요 측면에서 본 사회서비스: 아동인지능력향상서비스와 아동발달’을 수정, 보완한 것임을 밝혀둔다.

리 창출이라는 공급측면에서의 정책목표가 달성된 것으로 평가할 수 있다. 수요측면의 정책목표는 국민의 삶의 질 향상이다. 상당한 규모의 예산이 투입되는 정책의 정당성은 궁극적으로 사회서비스가 서비스를 받는 사람들의 삶의 질을 향상시키는데 어떠한 기여를 하였거나 또는 어떠한 기여를 할 수 있는가에 의해 결정될 것이다.

여기서 한 가지 주목할 점은 지금까지의 사회서비스에 대한 정책적 논의는 주로 일자리 창출의 공급자적 관점에서 이루어지고 있다는 점이다(이봉주 외, 2006). 사회서비스부문의 높은 고용잠재력을 고려하면 사회서비스 영역의 확대를 통한 일자리 창출은 성장과 분배의 선순환을 통한 동반성장의 추진전략으로 상당히 매력적인 방안임에 틀림이 없다. 하지만, 이러한 일자리 창출 접근법 위주의 논의는 일자리의 공급에만 초점을 맞추게 되어 사회서비스의 수요 측면, 즉 누구에게, 어떤 서비스를, 어떤 방식으로 제공하여 궁극적으로 국민의 삶의 질을 향상시킬 것인가에 대한 논의를 간과하게 만들 위험이 있다. 사회서비스의 궁극적 목적인 사회구성원 개인의 삶의 질 향상과 일상적인 사회참여의 기회 증대에 대한 제공되는 서비스의 성과에 관한 논의가 생략된 채 단순히 공급을 늘리는 '일자리 창출' 식의 접근방법을 통해 확대된 사회서비스는 그 효과성과 효율성이 태생적으로 낮을 수밖에 없다. 효과성과 효율성이 낮은 사회서비스의 확장은 일시적으로는 일자리 몇 만개 창출식의 외형적인 성과를 거둘 수 있을지 모르나 그를 통하여 제공되는 서비스의 질은 낮게 되고 그렇게 생긴 일자리조차 저숙련, 저임금의 공공취로사업형으로 지속적인 공적 재원의 투입 없이는 생존할 수 없게 될 공산이 크다. 즉, 이러한 공급일변도의 사회서비스 일자리 창출은 오히려 국가재정의 악화와 일자리 양극화를 불러오게 되어 경제적 부담으로 작용하게 된다.

본 연구에서는 지금까지의 공급자 위주의 사회서비스 논의에 대한 한계점을 보완하고자 현재 보건복지가족부에서 시행하고 있는 아동인지능력향상서비스가 과연 서비스 이용자의 삶의 질 향상에 어떤 성과를 거두고 있는지를 탐색하고자 한다. 그렇다면, 아동인지능력향상서비스가 목적으로 하는 삶의 질 향상은 구체적으로 무엇인가? 아동인지능력향상서비스는 다양한 아동발달 영역 중 아동의 인지적 발달을 도모하는 프로그램이다. 어린시기의 책읽기는 아동의 언어발달에 긍정적인 영향을 미

치며, 궁극적으로는 아동의 인지능력 발달에 효과적임이 국내외에서 이미 밝혀진바 있다. 2007년 사회서비스 바우처 제도가 처음 도입된 시점부터 시행된 아동인지능력 향상서비스는 주로 저소득층 취약전 아동과 부모에게 체계적인 독서지도 및 관련정보를 제공함으로써 사교육에 의한 아동기 지적 능력격차가 전생애에 걸쳐 언어·인지·창의성의 격차로 고착화되는 것을 방지하고 아동의 생산적 발달 촉진을 통한 출발기회의 형평성 제고를 도모하고자 추진되었다.

아동에 대한 사회적 투자의 필요성은 빈곤세습화에 대한 연구결과를 기반으로 한다. 아동기의 빈곤은 아동의 신체적 건강과 인지·사회·정서적 발달에 부정적인 영향을 끼치며, 이러한 부정적인 영향은 낮은 학업성취도와 비행 등의 행동적인 문제로 연결되고, 궁극적으로는 그러한 부정적인 영향은 성인기의 열악한 사회경제적 지위로 연결된다(McLoyd, 1998; Cocoran, 2000). 국내 연구도 빈곤은 아동의 신체적 건강, 심리·정서적 발달, 학업성취도, 비행 등에 부정적인 영향을 미치고 있는 것을 보여준다(김재엽 외, 1998; 박현선, 1999; 구인회, 2003; 서울대학교 사회복지연구소, 2005). 즉, 저소득층일수록 아동 교육에 대한 투자가 낮고 그러한 낮은 투자는 아동이 성인이 되었을 때 낮은 수준의 생산력으로 귀결되어 아동 자신이 성인기에 빈곤에 빠질 확률이 높아진다는 것이다. 그러한 빈곤의 악순환의 고리를 차단하기 위한 개입 중 가장 효과적인 개입유형은 아동발달에 대한 조기개입프로그램이다(Heckman & Lochner, 2000). 또한 그러한 조기개입프로그램의 효과는 저소득층 아동에게서 더욱 큰 것으로 밝혀졌다(Waldfoegel, 2006). 이러한 실증연구에 기반하여 아동인지능력향상서비스는 빈곤 세습화를 예방하기 위한 대책의 일환으로 주로 저소득층에 초점을 맞춘 아동기 인적자본 투자 프로그램의 한 유형으로 도입되었다.

아동인지능력향상서비스는 독서지도사가 주 근로의지 6세 이하 아동가구를 직접 방문하여 매회 20-30분가량 그림책 읽기 등의 아동독서지도 및 부모교육을 실시하는 서비스이다. 그러한 서비스를 통하여 기대하는 아동발달에 미치는 효과는 영유아시기의 아동발달에 중요한 환경요인인 아동과 주양육자간의 상호작용의 증진이며, 궁극적으로는 아동 인지능력의 주요한 구성요소인 언어능력의 향상이다. 따라서 본 연구에서는 아동인지능력향상서비스가 아동의 발달에 미치는 영향을 실증적으로 분석

하고자 한다. 본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 아동인지능력향상서비스는 가정에서의 아동발달을 위한 자극과 언어적 환경 증진에 어떠한 영향을 미치는가?

둘째, 아동인지능력향상서비스는 아동의 언어능력발달에 어떠한 영향을 미치는가?

셋째, 아동인지능력향상서비스의 아동발달에 미치는 효과는 소득계층별로 다른가? 즉, 아동인지능력향상서비스의 효과는 저소득층에서 더욱 큰가?

본 발표문의 구성은 다음과 같다. 먼저 아동인지능력향상서비스 현황을 개괄적으로 살펴보고, 이어 아동인지능력향상서비스의 이론적 근거를 살펴보고자 한다. 그 다음에는 아동인지능력향상서비스 사업수행에 대한 단기적 효과성을 검증함으로써 사업지속에 대한 정책적·실증적 근거를 마련하고, 향후 서비스 개선에 대한 방향성을 제시하고자 한다.

II. 아동인지능력향상서비스 현황³⁴⁾

2007년 7월부터 시작된 아동인지능력향상서비스는 보건복지부에서 시행하는 사회서비스 바우처 4대사업의 하나인 지역사회서비스혁신 사업 중 보편형아동투자바우처 사업에 해당한다³⁵⁾. 보편형아동투자바우처 사업은 ‘서비스 수요가 비교적 고르게 분포되어 있거나 미래에 대한 선제적 투자 등 전국단위 공급 필요성이 높은 분야로, 보건복지부가 직접 사업을 발굴·제시하고 지자체가 선택’하는 사업 유형이다. 주로 저소득층의 취약한 아동 및 부모에게 체계적인 독서지도 및 관련정보 등을 제공함

34) 보건복지가족부 사회서비스 바우처제도 홈페이지(<http://www.socialservice.or.kr>); 보건복지부 아동인지능력향상서비스 안내자료(2007).

35) 보건복지가족부는 기존의 지역사회서비스혁신 사업 중 표준형사업이었던 아동인지능력향상서비스와 아동비만관리서비스를 2008년부터 ‘보편형아동투자바우처 사업’으로 분리하여 인적자본 투자 강화 계획을 밝혔다(보건복지부 보도자료(2007/11/22), ‘복지부 아동인지능력향상서비스 등 2개 서비스 사업자 공모’).

으로써 사교육에 의한 아동기 지적 능력격차가 전 생애에 걸친 언어·인지·창의성의 격차로 고착화되는 것을 방지하는 한편, 아동의 생산적 발달 촉진을 통한 출발기회의 형평성 제고를 도모하고자 추진되었다.

<표 3-1>에 제시된 2008년 사업의 주요 변경 사항을 살펴보면, 2007년에 비하여 서비스 대상자에 대한 기준이 보다 명확해졌음을 파악할 수 있다. 또한 서비스 대상자 개인에 대한 지원은 다소 축소된 반면, 더 많은 인員에게 서비스를 제공하는 방향으로 변경되어 '보편형' 서비스의 취지를 나타내고 있다. 2007년에는 가구당 1명에게 월 30,000원의 바우처를 지원하고 서비스 유효기간이 지난 후에는 서비스 재신청이 가능하도록 하였으나, 2008년에는 가구당 서비스 지원인원에 제한을 두지 않되 서비스 기간을 최대 1년으로 제한하고, 월 바우처 지원금액도 25,000원으로 감축하였다.

<표 3-37> 2008년 아동인지능력향상서비스 주요 변경 사항

구분	2007년	2008년
대상자선정 기준	기초생활수급자, 맞벌이 가구, 기타 저소득 가구 등	기초생활수급자, 맞벌이가구등 동순위 대상자의 경우, 연령이 높은 순, 신청 접수순으로 선발
연령기준	취학전아동	만6세이하 (08년 취학아동의 경우 08.2월까지 지원)
가구당 지원인원	가구당 1명	제한없음
지원기간	07.12.31 (유효기간후 재신청 가능)	서비스 개시월로부터 최대 1년
지원금액	월 30,000원	월 25,000원

아래에서는 2008년 사업을 기준으로 아동인지능력향상서비스의 서비스 대상, 사업주체, 서비스내용, 인력기준, 재원 및 서비스 가격 등 보다 자세한 현황을 살펴보고자 한다.

1. 서비스 대상

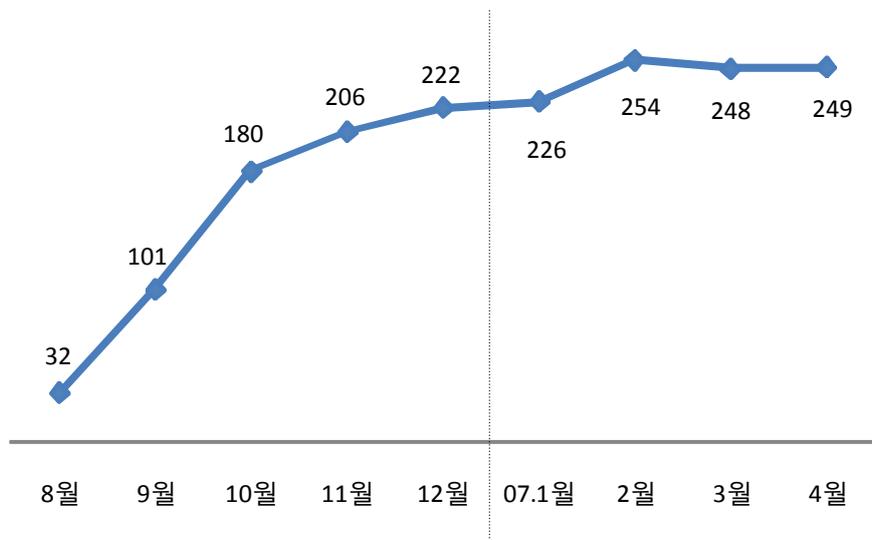
서비스 대상은 전국가구 평균소득 이하 아동가구의 만6세 이하(2002년 1월 1일 이후 출생) 아동이다. 2007년까지는 가구당 1인 지원을 원칙으로 하였으나, 2008년부터는 가구당 지원인원에 제한이 없다. 국민기초생활보장 수급자 가족을 최우선으로 선발한 후에 잔여인원이 있을 경우 맞벌이 여부, 소득수준 등을 고려하여 대상자를 선발한다. 대상자 선정의 유효기간은 서비스 개시월로부터 최대 1년이다.

<아동인지능력향상서비스 대상자 선정기준>						
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대상자 선정 기준 : 전국 가구 평균소득 이하 만6세이하 아동 						
가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
전국가구 월평균소득(천원)*	1,292	2,277	3,229	3,705	3,931	4,055
*통계청 「가계조사」, '06년 4/4분기~'07년 3/4분기 평균값						
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 우선순위 - 기초생활수급자 - 부모 모두(한부모 가정 포함) 근로활동에 종사하고 있는 경우 - 기타 연령이 높은순, 신청접수순으로 선정 - 부모장애여부, 조손가구, 결혼이민자 가구 등 추가 우선순위 부여가능 						

아동인지능력향상서비스가 처음 시행된 2007년 8월부터 2008년 4월까지 서비스 생성자³⁶⁾ 현황을 살펴보면 [그림 3-1]과 같다. 서비스 시행초 2~3개월 사이에 7~8만 명씩 급속하게 증가하였으며, 2007년 연말로 접어들면서 서비스 생성자 현황이 안정

36) 보건복지가족부 내부자료. 보건복지가족부는 서비스신청자는 ‘생성자’라는 개념으로, 그리고 생성자 중 실제 서비스를 이용하여 바우처를 지급한 대상에 대해 ‘이용자’ 개념을 사용하고 있다. 본 고에서는 ‘생성자’ 데이터를 활용하였다.

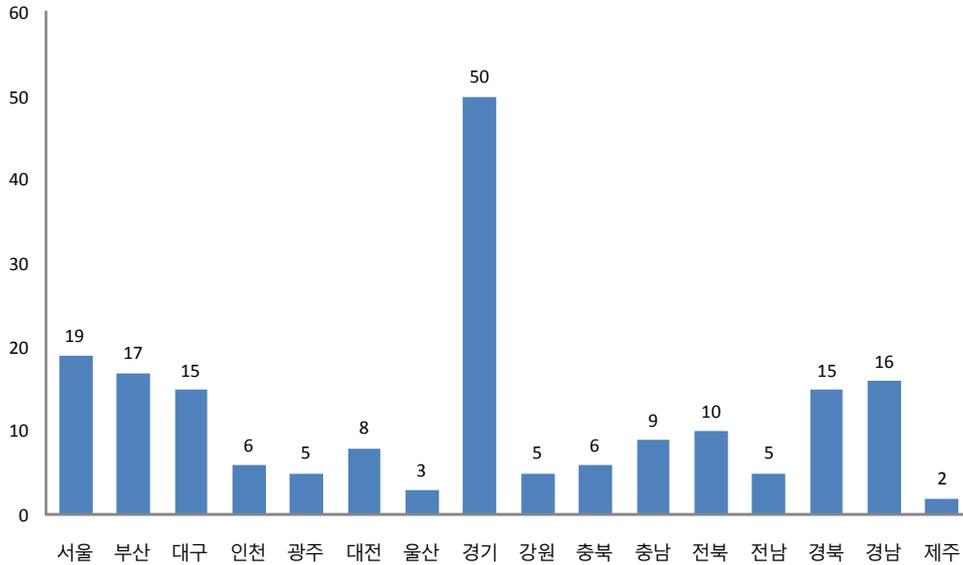
세로 들어섰다. 2002년~07년 출산된 아동수가 약 2,851만 명임을 고려하면³⁷⁾, 2008년 4월 현재 아동인지능력서비스를 이용하기 위해 서비스를 신청한 아동수(26만 명)는 우리나라 전체 아동의 약 9% 수준에 이르고 있다.



[그림 3-5] 아동인지능력향상서비스 월별 생성자 현황(단위: 천명)

[그림 2]에 아동인지능력향상서비스의 지역별 월평균 생성자수가 제시되어 있다. 아동인지능력향상서비스는 경기도에 가장 많은 수요층이 형성되어 있으며, 그 다음으로 서울, 부산, 경남 순으로 나타났다. 서비스 개시 후 2008년 4월까지 전국 월평균 생성자수는 약 19만 2천명으로 집계되었는데 이것을 감안하면, 경기도가 전국 서비스아동 수요층의 약 1/4을 차지하고 있다.

37) 보건복지부 보도자료(2008/2/26). '2007년 출생아수 437만명, 합계출산율 1.26명'.



[그림 3-6] 아동인지능력향상서비스 지역별 월평균 생성자수(단위: 천명)

2. 사업주체

사업은 보건복지가족부가 총괄하며 사업을 개발하고, 지자체가 해당 서비스 시행을 선택하면 보건복지가족부에서 선정한 서비스 제공기관이 해당 자치구에 서비스를 제공한다. 보건복지가족부와 지방자치단체 중간의 '사회서비스관리센터'에서 인지능력향상서비스 비용결제에 사용되는 바우처 지급 및 정산 등의 업무를 담당하며, 서비스 제공기관은 서비스 공급인력을 모집·교육하는 역할을 한다.

2007년에는 웅진씽크빅과 아이북랜드 2개 업체가 서비스 제공기관으로 선정되었으며, 총 219개 지자체가 아동인지능력향상서비스를 선택·시행하였다³⁸⁾. 2008년, 정부는 사회서비스 영역의 '시장확대' 및 '품질관리'에 주력하겠다는 추진방향을 설정

38) 보건복지부 보도자료(2007/11/22). '복지부, 아동인지능력향상서비스 등 2개 서비스 사업자 공모'. 자료에 의하면 219개 지자체 중 아동인지능력향상서비스만 선택한 지자체는 141개, 아동비만관리서비스까지 모두 선택한 지자체는 78개. 총 219개 지자체가 서비스를 시행하였다.

하고, 서비스 제공업체간 경쟁을 유도하여 서비스의 질적 수준을 향상시키고자 서비스 제공기관을 기존 2개 업체에서 8개 업체로 대폭 확대하였다. 2008년 3월 현재 226개 지자체가 아동인지능력향상서비스 사업시행을 선택하였다.

보건복지부	사업총괄, 계획수립, 홍보, 평가 및 지도감독, 전자바우처 시스템 구축 등
사회서비스관리센터	바우처 지급 정산, 시군구 사업지원 및 모니터링 등
사·도	시군구 예산배정, 서비스 제공기관 지정 총괄, 사업시행, 시도사업 지침 마련, 시군구 사업관리 감독 등
사·군·구	사업시행·관리, 예산확보, 서비스 제공기관 지정 관리, 사업홍보, 서비스 대상자 선정, 서비스 제공 지도 감독 등
서비스 제공기관	서비스 공급인력 모집·교육, 서비스 제공 및 모니터링 등

[그림 3-7] 바우처 사업 추진주체

〈표 3-38〉 시도별 아동인지능력향상서비스 신청 현황(2008.3.4현재)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
시군구수 (총232개)	25	16	8	10	5	5	5	31	18	12	16	14	22	23	20	2
아동인지사업 선택지자체 (226개)	21	16	8	10	5	5	5	31	17	12	16	14	21	23	20	2

*보건복지가족부 아동인지능력향상서비스 외부안내자료.

3. 서비스 내용 및 인력기준

보건복지가족부 바우처 사업에서 제시하고 있는 아동인지능력향상서비스의 내용은 주로 독서지도사가 주 근로의지 아동가구를 직접 방문하여 매회 20~30분가량 아동독서지도 및 부모교육을 실시하며, 독서관련 정보를 제공하는 것이다.

〈표 3-3〉 아동인지능력향상서비스 서비스 내용

- 독서 도우미 주 근로의지 이상 파견
- 아동의 연령 및 특성에 적합한 책을 가지고 1:1 독서지도
- 부모에게 효과적인 독서지도를 할 수 있게 양서나 독서지도 각종 정보제공
- 책을 통한 아이와의 상호관계 방법 지도 등

위와 같은 아동인지능력향상서비스 주내용을 축으로 각 서비스 제공기관은 다양한 프로그램을 도입하여 서비스를 제공하고 있다. 주로 아동을 연령대별로 분류하여 단계별 프로그램을 실시하고 있으며, 매주 2~4권의 도서를 대여 및 제공하고 있다. 대부분 월 근로의지 부모가이드 및 독서정보지를 제공하며, 독서지도를 위한 부모교

육을 병행하고 있다. 기관에 따라 한글·국어 교재, 온라인 서비스, 독서이력카드 관리, 독서능력진단 등의 다양한 추가서비스를 제공하고 있다. 서비스인력의 자격기준은 대부분 독서지도사, 동화구연 자격증 등을 소지한 자로 명시하고 있으나 일부 사업자는 자체 교육을 통한 교사양성과정을 통해 서비스 제공인력 자격을 부여하고 있다.

〈표 3-4〉 아동인지능력향상서비스 사업자별 프로그램 세부내용

서비스 제공기관	프로그램 내용	인력 기준
아이북랜드	<ul style="list-style-type: none"> - 주 근로의회 20분 지도, 2~4권의 도서대여 - 책대여-북토크-놀이활동/독후활동-부모상담 - 월 근로의회 부모가이드, 소식지 제공, 부모상담 - 온라인 독서이력관리 <ul style="list-style-type: none"> · 리딩케어 연병별로 A/B/C단계구성(0~2세 아동(A)-놀이활동, 독서이력관리; 3~7세 아동(B/C): 표현, 독후활동), 매주 4권 도서대여; 39,000원 · 리딩케어 프리스쿨 6-7세 아동 대상, 매주 2권 도서대여; 38,000원 	독서지도사, 동화구연 자격증 소지자
웅진썸크빅	<ul style="list-style-type: none"> - 주 근로의회 20분 지도, 격주 또는 매주 도서지급 <ul style="list-style-type: none"> · 책생각열기 ; 30,000원 · 책생각키우기 희망시 부가서비스 제공; 38,000원 	독서지도사(동화구연) 자격증 소지 또는 전문교육(자체 교육)을 수료한 자
구몬학습	<ul style="list-style-type: none"> - 주 근로의회 20~30분 지도, 매주 도서 1권 지급 - 책읽어주기, 독서지도, 독후감지도(‘구몬책통장’) - 월 근로의회 독서정보지 지급, 독서지도상담 <ul style="list-style-type: none"> · 책꾸러기 I ; 30,000원 · 책꾸러기II 한글·국어 교재 주근로의회 지급; 41,000원 	자체 교육
교원빨간펜 (교원전집)	<ul style="list-style-type: none"> - 근로의회 20분 지도, 매주 1권의 교재 제공 SP 저요, 저요! ; 38,000원 	자체 교육

서비스 제공기관	프로그램 내용	인력 기준
대교 (에듀피아)	- 주 근로의회 20분 지도, 총 95~102종 도서제공 - 한글·국어교재 추가제공 · 창의독서Ⅰ 60주, 총 95종, 한글교재 추가제공; 41,000원 · 창의독서Ⅱ 90주, 총 102종, 국어교재 추가제공; 35,000원	독서지도사 자격 증 소지자
영교	- 주근로의회 지도, 월 2~3권 도서제공 - 책놀이 활동 프로그램(창의표현 워크지 월 2종, 독서 놀이 월 2종 제공) -독서정보지 월 근로의회, 부모상담 주근로의회 -독서능력진단(RSQ)평가 - '1 plus one 서비스' 학습교재 중 택일 매주 무료제공 - '온라인학습' 무료제공 · 두배로 독서대장 연령별 구성: 독서용알(0-3세), 독서소곤(4-5세), 독서재잘(6-7세); 35,000원	독서지도사 자격 증 소지자
한솔교육	- 주근로의회 20분 지도, 월 그림책 3권, 읽힘책 2권, 활 동자료 1종 제공 - 연령별 단계: 베이스-플러스-점프 · 신기한 읽기나라 V 4주프로그램으로 구성(2주 창 의력독서-그림책읽기, 독서체험, 2주 읽기능력강화- 그림책읽기, 독후활동); 38,000원	유아교육전문교 사
한우리열린 교육	-주근로의회 30분 지도, 매월 필독서 2권, 워크북 제공 -인사하기-독서이력철점검-전주도서다시보기-독서활동학 습-학습정리-독서이력철작성 -학부모가이드 등 제공 -온오프라인 독서교육 정보제공 -부모간담회 및 특강 · 리딩스타트 연령별단계: 듣고말하기(만3-4세)-읽고 말하기(만5세)-읽고쓰기(만6세); 48,000원	독서지도사 수료 및 자격증 소지 자

* 는 서비스 및 프로그램명. 위 내용은 프로그램에 대한 개괄적인 내용으로 기관의 세부 내용과 차이가 있을수 있음.

4. 재원 및 서비스 비용

서울 50%, 시도 70%, 신활력지역은 80%를 국가가 보조하고 차액은 지방비로 충당한다. 보건복지가족부 자료에 의하면 2007년 8월~12월에 222억원의 재정이 지출되었으며, 2008년에는 현재까지 약 256억원이 지출되었다(2008.4월). 2008년 아동인지능력향상서비스 총예산이 517억원(국비 354억원)이므로, 총 재정의 약 49.5%의 재정이 지출된 것이다.

<표 3-5> 아동인지능력향상서비스 재정지출 현황(단위: 억원)*

년도별	2007년(8~12월) 재정지출					2008년(1~4월) 재정지출			
		222억원					256억원		
월별	8월	9월	10월	11월	12월	1월	2월	3월	4월
	10	30	54	62	66	68	64	62	62

* 보건복지부 내부자료. '월별 생성액수'.

서비스 가격은 정부의 시장활성화 추진 방침에 따라 서비스 공급기관에서 자율적으로 결정하도록 하였으며, 정부의 바우처 지원액은 월 2~3만원 수준이다. 2007년에는 바우처 지원액이 30,000원이었으나 2008년에는 25,000원으로 감액되었다. 서비스 이용자는 서비스 가격과 바우처 지원액의 차액, 즉 본인부담금을 반드시 지불하도록 되어 있는데, 본인부담금은 지정된 제공기관에서 제시한 최저 가격 기준 20%이상 부과를 원칙으로 하고 있다³⁹⁾. <표 3-6>을 보면 각 서비스 제공업체의 서비스 가격이 제시되어 있다. 8개 업체의 평균 서비스 가격은 약 3만 7천원이며, 본인부담액은 평균 1만 2천원으로 아동인지능력향상서비스 이용자들은 평균적으로 서비스가격의

39) 보건복지부 사회서비스개발팀(2008). '2008년도 지역사회서비스혁신사업 지침'.

30% 이상을 지불하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-6〉 아동인지능력향상서비스 가격구성(단위: 원)

구분	서비스가격 (A)	바우처 지원액 (B)	본인부담금 (A-B)	본인부담금 최저액 기준 (A×20%)
아이북랜드	38,000~39,000	25,000	13,000~14,000	7,600~7,800
웅진씽크빅	30,000~38,000		5,000~13,000	6,000~7,600
구몬학습	30,000~41,000		5,000~16,000	6,000~8,200
교원빨간펜	38,000		13,000	7,600
대교	35,000~41,000		10,000~16,000	7,000~8,200
영교	35,000		10,000	7,000
한솔교육	38,000		13,000	7,600
한우리열린교육	48,000		23,000	9,600
평균금액	37,583		-	12,583

Ⅲ. 문헌검토

1. 아동인지와 언어능력

언어와 인지력은 상호불가분적 관계이다. 언어심리학의 개척자라 할 수 있는 Wundt(1900)가 일찍이 언어행위를 '먼저 일정한 사고가 있고 그것을 말로 바꾸는 행위'라고 간주하였다. 그런데 20세기에 이르러 일부 언어학자나 심리학자들 사이에 언어와 인지관계에 대한 이러한 상식적인 생각을 완전히 뒤엎을 수 있는 의견들을 개진하기 시작했는데, 이 중 가장 대표적인 사람들이 바로 Whorf(1956)나 Vygotsky(1962), Piaget(1974, 1980), Chomsky(1962)와 같은 사람들이다. 우선 Whorf

는 '언어적 결정론의 가설'을 언급하면서 사고가 언제나 언어를 지배하는 것이 아니라 언어가 언제나 사고를 지배하게 되어있다고 주장한다. 한편 Vygotsky는 오랜 기간 동안 어린이들의 언어습득절차가 그들의 지력의 발달과정과 어떤 관계를 맺는가에 대해서 연구를 한 결과 일종의 '언어와 사고의 불가분성 가설'을 주장하고 '언어우위론'을 내세운다. 그의 주장에 따르면 어린이들의 언어와 사고의 발달은 탄생과 함께 거의 동시에 따로따로 시작이 되는데, 만 2세경이 되면 이들 두 가지가 하나로 융합이 되어서 어느 것이 어느 것을 주도하고 있는 지를 정확히 가릴 수 없는 상태에 이르게 된다. 이는 Piaget(1980)의 '사고우위론'으로 대변되는 당시 사고방식을 뒤바꿔놓았다. 부연설명하면, Piaget(1974)는 인지발달이 학습을 주도하고 이러한 학습능력의 향상이 언어의 발달을 가져온다고 보았던 것에 비해, Vygotsky는 인지와 학습은 복잡한 역동관계를 지니고 있는데 학습이 발달을 주도하기 때문에 언어 발달이 인지발달을 가져온다고 생각했다.

조명한(2003)은 지금까지 축적된 논의를 통합하여 인지기능이 언어형식에 앞서기도 하고, 언어형식이 인지기능의 발달을 돕는다는 점에서 말이 생각을 규정하고 생각이 말을 규정한다고 결론짓는다.

구체적으로 국내 연구에서 책읽어주기를 지속한 18개월 이후에 지능에 어떤 영향을 주는가에 대해 연구한 결과를 보면, 책을 읽어주는 시간이나 횟수가 증가할수록 동작성지능이나 언어성지능 등 지능도 향상되는 것으로 나타남으로써 책읽어주기(언어능력)가 인지(지능)에 영향을 주는 것을 밝혀졌다(장유경, 2008).

2. 읽기능력에 영향을 주는 요인: 책읽어주기와 부모요인을 중심으로

앞서 살펴본 바와 같이 아동의 인지능력은 언어의 발달과 밀접하게 연관되어 상호작용 속에서 이루어진다. 따라서 여기서는 언어의 발달과 동일 선상에 놓여있는 읽기 능력에 영향을 주는 요인을 살펴보도록 하겠다.

가. 책읽어주기와 읽기능력

Anderson(1984)은 책을 읽어서 들려주는 것이 읽기 능력 발달의 가장 중요 변수라고 주장한 바 있고, Sanacore(1991)는 유치원에서 이야기 책 읽어주는 것은 자유놀이 시간에 유아의 혼자 읽기를 위한 책 선택에 강한 동기를 부여한다고 하였다. Teale(1988) 역시 매일 책을 읽어준 유아들이 나중에 독립적으로 책을 많이 선택하여 읽는다고 지적하였다. 그리고 국내에서 초등학교 2학년 한 학급의 아동 11명을 대상으로 연구를 실시한 결과 책 읽어주는 활동이 읽기성취도(독해력과 읽기 태도)에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과가 도출되었다(송서영, 2004). 또한 경기도에 소재하고 있는 초등학교 병설유치원 3 곳에서 유치원의 원아 40명을 대상으로 8주 동안 책읽어주기 효과를 연구한 결과 교사가 개별적으로 책을 읽어줄 때 유아의 읽기 태도와 발달 능력이 향상되는 것으로 드러났다(장석례, 2001).

나. 가정의 부모(환경)와 유아의 읽기능력

Durkin(1974)은 가정에서 일찍부터 유아에게 책을 읽어주고 다양한 인쇄물을 접하게 하는 것이 유아의 읽기 발달에 핵심적인 역할을 한다고 밝혔고, Harris(1986)는 글을 읽지 못하는 유아들의 비율 비교연구에서, 미국의 유아들 보다 일본 유아들이 적은 이유에 대해서 일본의 부모들은 유아들이 아직 책을 읽지 못하는 어릴 때부터 책을 읽어주고, 많은 책과 교육적인 장난감을 접하게 하는 등 읽기 지도에 부모가 적극적으로 참여하기 때문이라고 보고하였다. 국내에서는 조정숙(1990)이 유아의 읽기 지도에서 가장 영향을 많이 주는 사람이 어머니라는 것을 지적하면서 부모가 유아의 읽기능력에 결정적인 역할을 한다는 것을 강조한 바 있다(김미애, 1999 재인용).

3. 책읽기 서비스와 아동발달

북스타트 운동 이후 영국의 버밍엄 대학교 교육대학이 발표한 초기 연구 결과에 따르면, 책과 함께 책 보기에 대한 인식 또한 상당히 증대되었다. 그리고 아기의 도서관 등록, 북클럽 이용, 일반적인 책 사용에 대한 인식도 높아 졌다(Meade, 2003). 콜롬비아의 읽기운동도 서비스를 통해 단어(vocabulary), 개념(concept), 사고 과정(process)등에 자극을 줌으로써 인지에 긍정적인 영향을 주었다(Booktrust, 2006). 한국에서 진행된 북 스타트 운동에 대한 효과검증을 보면, 북 스타트 참여집단의 발달 수준이 일반영아의 발달 수준보다 두드러지게 높게 나타나 서비스가 인지발달에 유의미한 영향을 주고 있음을 알 수 있다(곽금주, 2004).

4. 국내외 아동인지능력발달 서비스 현황

가. 국내

북 스타트(Book Start) 운동은 국민독서 진흥운동이며 사회적 육아지원운동이며 또한 저출산에 따른 출산장려 운동으로 1992년 영국에서 시작하여 전 세계적으로 확산되고 있는 추세에 있다. 아이들이 어려서부터 부모와 함께 쉽게 책과 친해질 수 있도록 전문 강사의 지도를 통해 독서능력을 향상시키기는 것을 그 목표로 하고 있다.

한국에서는 전주시 효자1동에서 최초로 북스타트운동을 전개하였고(충청매일경제, 2006.10.25), 그 밖에 대전에서 '한발 book start 운동'이(대전일보, 2005.12.02) 전해에서 다섯 번째 북스타트 운동이 2005년도에 진행되었다(이중화, 2007).

나. 국외

1) 외국의 국가 주도 독서 운동 사례 및 효과

영국과 스코틀랜드에서는 어린이들에게 책에 대한 관심을 갖게 하고, 자신의 의견을 구성하고 표현하며 전달할 수 있는 자신감을 기르고자 '채터북스(chatterbooks)'라는 독서운동이 네 살부터 열두 살까지의 어린이를 대상으로 진행되었다. 채터북스가 어린이에게 미친 영향은 보다 나은 읽기 능력, 더 많은 독서에 대한 선택권, 책의 선택에 대한 자신감을 증진, 독서를 더욱 즐기고 이야기를 나눔, 지역사회에 대한 소속감과 더불어 계획과 활동에 대한 리더쉽과 책임감 향상, 그리고 도서관의 빈번한 이용 등이다.

독일의 경우는 2002년부터 슈투트가르트 도서관을 중심으로 '귀로 읽기-슈투트가르트 독서 프로젝트'를 진행하였다. 이 '귀로 읽기' 프로젝트는 어린이들에게 책을 읽어줌으로써 그들로 하여금 언어에 대한 능력을 기르고 책 읽기의 즐거움을 발견하도록 하는 프로그램이다. 실제로 이 프로젝트의 시작 이래 어린이 도서관의 대출이 1.5배나 증가했고, 책 읽기 프로그램에 참여하는 어린이들의 수가 지속적으로 늘어나는 변화가 나타났다.

미국은 캘리포니아주 로스엔젤레스 공공도서관이 진행하고 있는 'GAB(Grandparents and Book)라는 독서진흥프로그램이 있다. GAB는 할아버지만이 아니라 누구든 자원봉사자인 어린이 도서관에서 어린이에게 소리 내어 책을 읽어주거나, 어린이가 자기에게 읽는 것을 들어주는 프로그램이다.

동양권에서는 싱가포르에서 2001년 어린이들을 위하여 'Born to Read, Read to Bond'라는 프로그램을 추진한 바 있다. 이 프로그램은 싱가포르 문화발전, 청소년, 스포츠부와 NLB가 공동으로 추진하는 프로그램으로 어린이에게 독서습관을 함양하고, 가족활동으로서의 독서를 장려하려는 목적을 갖고 진행되었다(문화관광부, 2007).

2) 외국의 독서진흥운동

세계 최초로 북스타트 시작된 곳은 영국으로, 영국의 독서진흥운동인 'Book Start Project'는 어린이들의 읽고 쓰는 능력의 저하, 상상력의 결여 등의 문제에 대한 해결책의 하나로 시작되었다(Booktrust, 2006). 앞서 언급했듯이 버밍엄 대학교 교육대학에서 북스타트의 효과성을 연구한 결과 함께 책 보기에 대한 인식 또한 상당히 증대되었고, 아기의 도서관 등록, 북클럽 이용, 일반적인 책 사용에 대한 인식도 높아졌다고 한다(Meade, 2003).

미국에서는 교육당국과 Washington Reading Corps(WRC)가 협조하여 1990년부터 'Book For Kids'운동을 시작했다. 이는 9세 미만의 아동을 주 대상으로 하는 독서진흥운동으로 독서보급 아동 중 50%가 흑인, 히스패닉 등 소수민족이며 2000년까지 총 60만권을 20만 명의 아동에게 보급했다. 사업성과를 보면 아동의 89%가 독서에 대한 관심이 증가되었고, 아동의 46%가 더 자주 도서관을 이용하게 되었으며, 아동의 44%가 독서기법이 향상되었다. 또한 부모의 78%가 자녀의 독서에 대해 관심이 강화되었다(문화관광부, 2007).

그 밖에도 2000년에는 일본에서 그들의 상황을 감안하여 북스타트 운동을 도입하였고, 콜롬비아에서는 NGO 단체인 fundalectura가 읽기운동을 촉진시켰으며, 2003년에는 태국에서 영국과 일본을 방문하고 전문가를 초대하여 세미나를 가진 이후 7월에 'bookstart Thailand'운동을 전개하는데 착수하였다(Booktrust, 2006).

IV. 연구방법

본 연구에서는 아동인지능력향상서비스가 가정 내 아동발달 자극 환경과 아동의 언어능력에 미치는 영향을 검증하기 위하여 2008년 5월 현재 아동인지능력향상서비스를 이용하고 있는 아동과 가정을 대상으로 서비스 이용기간이 아동발달에 유의미한 영향을 미치는지를 분석하였다. 앞에 제시된 주요 연구문제에 대한 연구의 가설

은 다음과 같다.

첫째, 아동인지능력향상서비스 이용기간은 가정에서의 아동발달을 위한 자극과 언어적 환경 증진에 유의미한 정적인 영향을 미칠 것이다.

둘째, 아동인지능력향상서비스 이용기간은 아동의 언어능력발달에 유의미한 정적인 영향을 미칠 것이다.

셋째, 아동인지능력향상서비스의 아동발달에 미치는 효과는 저소득층에서 클 것이다.

이상의 연구가설을 검증하기 위하여 아래의 연구방법을 적용하였다.

1. 조사대상

연구 모집단은 2008년 5월 현재 보건복지가족부 아동인지능력향상서비스를 이용하고 있는 전국 아동이다. 본 연구는 아동발달과 서비스이용(기간) 간의 관계 분석을 통해 서비스의 효과성을 살펴보고자 하므로, 이용기간이 최대 9개월인 아동까지를 포함하기 위하여 2007년 8월 서비스 시행초기부터 사업에 참여한 2개 업체의 서비스를 이용하는 아동만을 조사대상으로 하였다.

2. 조사절차

본 연구는 면접 및 서베이 방법을 활용한 횡단연구로 실시되었다. 면접은 해당아동을 지도하는 독서지도사가 실시하였으며, 아동 보호자가 자기기입식 설문내용을 작성하도록 하였다. 조사 기간은 5월 13일~5월 20일이었으며, 조사기간 동안 A업체에서 759부, B업체에서 1,535부, 총 2,239부의 설문지가 취합되었다. 취합된 설문지 중 0~1세 아동⁴⁰⁾ 및 응답 신뢰도가 낮아 분석이 어려울 것으로 판단되는 1,375부(59.9%)의 설문지를 제외하고 총 922부(40.1%)를 분석에 활용하였다.

40) 0~1세 아동 설문지 중 분석 가능한 설문지는 각각 3부, 32부에 불과하여 연령대별 분석시 통계적인 해석의 의미가 낮으므로 분석에서 제외하였다.

연구의 타당도를 위해서는 과학적 표본설계 과정을 거쳐 표본의 대표성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 그러나 본 연구는 설문조사기간의 시간적 제약으로 표본의 대표성을 확보하는데 한계가 있었음을 밝혀 둔다. 따라서, 본 연구는 사업 시행 1년이 된 아동인지능력향상서비스의 이용실태를 파악하는 탐색적 연구라는 점에 의의를 두고, 본 연구의 한계는 향후 연구과제가 될 것이다⁴¹⁾.

<표 3-7> 설문지 배포 및 취합

	취합설문지	분석제외	분석대상
A업체	759	360	399
B업체	1,535	1,013	522
결측	3	2	1
총사례수	2,297 (100.0%)	1,375 (59.9%)	922 (40.1%)

3. 설문조사 내용(측정도구)

조사대상의 인구사회학적 특성요인으로 지역특성, 가구특성, 아동특성, 아동의 부모특성을 구분하여 조사하였으며, 아동인지능력(언어발달) 측정은 바인랜드 행동적응 척도Ⅱ(VineLand Adaptive Behavior Scales 2Ed.) 중 ‘의사소통영역(communication Domain)’ 범주의 언어이해(receptive), 언어표현(expressive), 읽고쓰기(written) 3개 하위항목을 번안하여 활용하였다⁴²⁾. 아동의 가정 내 자극환경을 측정하기 위해서는 HOME(Home Observation for Measurement of the Environment) 척도 중 ‘발달을 위한 자극’과 ‘언어적 환경’ 하위변인을 사용하였다⁴³⁾. 아동인지능

41) 본 연구팀은 2008년 5월 현재까지 설문지 취합 중에 있다(1차 조사), 2008년 11월에 2차 조사를 실시할 계획이며, 향후 서비스 이용자들에 대한 집단비교 및 중단분석을 실시할 계획에 있다.

42) 바인랜드 행동적응 척도Ⅱ는 총 4개 범주, 11개 하위항목으로 구성되어 있다: ① communication(receptive, expressive, written), ②daily living skills(personal, domestic community), ③ socialization(interpersonal relationships), ④motor skills(gross, fine); Option- maladaptive behavior(maladaptive behavior index, maladaptive behavior critical items).

력향상서비스 이용과 관련된 특성은 '서비스 이용기간(개월)'을 조사하였다.

<표 3-8> 측정변수 및 측정도구

구분		항목	범주
인구 사회 학적 특성	지역 특성	지역범위	대도시(7개 특광역시), 중소도시 외(9개 도)
	가구특성	가구구성 소득활동여부 가구소득 소득수준	양부모, 모자, 부자, 조손가구 맞벌이, 홀벌이, 소득활동안함 만원 차상위미만, 차상위이상
	아동특성	성별 연령	여아, 남아 만나이(2~6세)
	부모특성	모학력	초졸, 중졸, 고졸, 전문대졸, 대졸
아동 인지능력 측정	아동인지능력 (언어능력)	바인랜드 적응행동 척도	언어이해 영역 언어표현 영역 읽고쓰기 영역: 36개월이상만 응답
가정환경 자극검사	HOME	발달을 위한 자극	8문항
		언어적 환경	7문항
서비스이용	서비스 이용기간	서비스 이용 기간(0-9개월)	

V. 분석 결과

1. 일반적 특성

연구 조사 분석대상(N=922)의 지역 및 가구 특성을 살펴보면, 서울과 6대 광역시의 서비스 이용아동이 62.0%(N=572), 그 외 읍면지역을 포함한 중소도시가

43) HOME은 미국의 Syracuse 대학 연구팀이 개발한 것으로, 우리나라에서는 장영애(1981)가 최초로 번안하여 사용하였고, 이은혜와 장영애(1982)가 타당도 검사를 실시하여 총 88개 문항의 척도를 수정·개발하였다; ①환경의 조직 및 안정성(6문항) ②발달을 위한 자극(8문항) ③언어적 환경(7문항) ④육구를 만족시켜 주는 정도 및 허용성(8문항) ⑤독립성의 육성(8문항) ⑥정서적 분위기(12문항) ⑦경험의 다양성(10문항) ⑧환경의 물리적 측면(15문항) ⑨놀이치료(14문항).

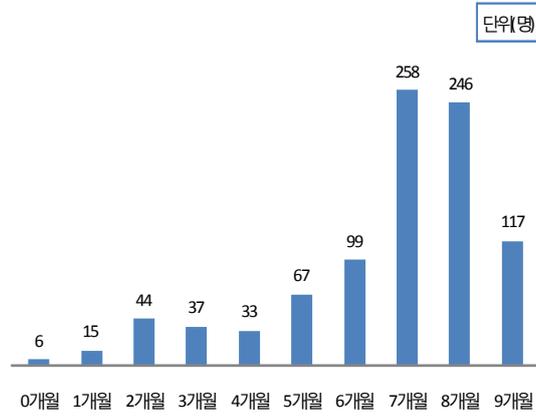
37.7%(348명)로 집계되었으며, 맞벌이 부부 가구는 18.1%(N=167)로 나타났다. 또한 가구구성을 보면 91.2%(N=841)에 이르는 대부분의 가구가 양부모가구로 조사되었으며 그 외 모자가구·부자가구·조손가구 등은 5.1%(N=47)로 집계되었다. 아동의 언어 및 인지발달과 상관관계가 높은 모(母)학력은 고졸이하가 29.1%(N=269), 대학 재학(전문대 포함) 이상이 66.9%(N=617)로 나타났다. 마지막으로 서비스 이용 아동가구의 소득수준을 살펴보면, 평균 가구소득은 299만원이었으며 가구소득 수준 차상위미만 가구가 13.9%(N=128), 그리고 차상위이상 가구가 68.3%(N=630)로 집계되었다.

〈표 3-9〉 설문대상 가구 특성(N=922)

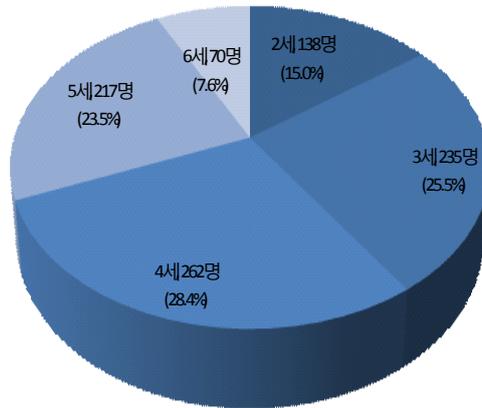
구분		빈도(%)	구분		빈도(%)
지역	특광역시	572(62.0)	모학력	고졸이하 대재이상	269(29.1) 617(66.9)
	중소도시 외	348(37.7)			
소득활동	맞벌이	167(18.1)	소득계층 (평균소득 299만원)	차상위미만 차상위이상	128(13.9) 630(68.3)
	홀벌이 외	720(76.7)			
가구구성	양부모가구	841(91.2)			
	모부자, 조손 등	47(5.1)			

* 결측사례 제외

다음으로 아동의 특성을 살펴보면, 전체 분석대상 아동 중 남자아동이 457명(49.6%), 여자아동이 432명(46.9%)로 남녀 성별 분포는 거의 같은 것으로 나타났다. 서비스 이용기간별 현황을 살펴보면 전체 아동이 평균 6.6개월 동안 서비스를 이용한 것으로 분석되었으며, 서비스 이용기간은 7~8개월인 아동이 가장 많은 것으로 나타났다(54.7%). 서비스 이용아동의 연령은 평균 3.8세로 3~5세 아동이 서비스 대상의 77.4%(N=714)를 차지하였다.



[그림 3-8] 서비스 이용아동: 기간별



[그림 3-9] 서비스 이용아동: 연령별

2. 언어발달과 가정내 자극환경

서비스를 이용하는 아동의 언어능력 정도와 그것에 영향을 미치는 가정 내 자극 환경(모아(母兒) 상호작용)을 지역·소득·연령별로 살펴보면 <표 3-10>과 같다.

<표 3-10> 서비스 이용아동의 언어발달과 가정내 자극환경: 지역·소득·연령별

구분		언어발달* (Vineland 척도 평균점수)			가정내 자극환경 (HOME 척도 평균점수)	
		언어이해	언어표현	읽고쓰기 **	발달을위한자극	언어적환경
지역별	특·광역시	32.47	67.67	9.47	5.57	6.02
	중소도시외	32.53	68.69	10.77	5.47	5.95
소득별	차상위미만	32.80	68.52	10.12	5.49	5.75
	차상위이상	32.69	68.05	10.02	5.58	6.05
연령	2세	24.39	45.20	-	5.51	6.19
	3세	32.62	65.35	4.62	5.56	5.94
	4세	34.04	72.07	10.89	5.50	5.89
	5세	34.69	73.65	16.67	5.56	5.99
	6세	35.30	89.50	23.07	5.56	6.23

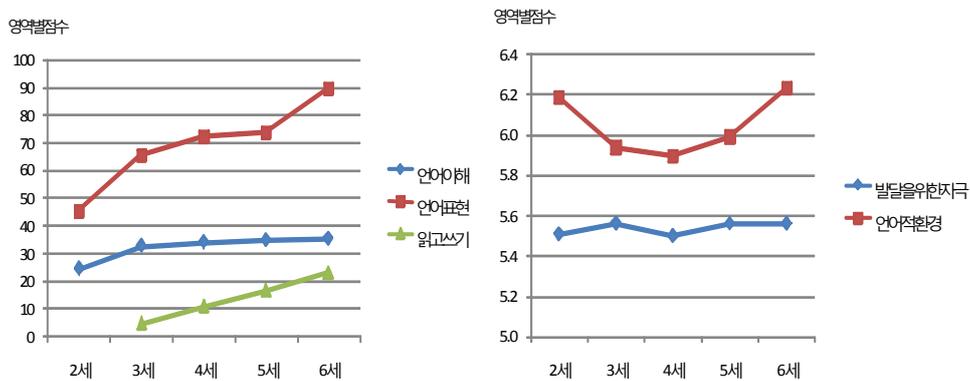
* ‘언어발달’ 하위 영역의 총점은 영역마다 차이가 있으므로 점수가 높다고 하여 해당 영역의 발달정도가 높은 것을 아님.

** ‘읽고쓰기’는 만3세이상 아동만 조사하였음

집단별 측정결과에서 전반적으로 큰 차이가 나타나지는 않으나, 중소도시 아동의 경우 특·광역시 아동과 비교하여 가정내 자극환경 정도는 낮았지만, 바인랜드 척도로 검사한 언어발달 영역은 오히려 발달정도가 높은 것으로 나타났다. 한편, 소득수준별로 살펴본 언어발달 정도와 가정 내 자극환경 역시 차상위미만 가정이 가정 내 자극환경 정도는 낮았지만 언어발달 정도는 높은 것으로 나타났다. 하지만 이러한 차이는 다른 변수들을 통제하지 않은 상태에서의 차이이기 때문에 그 의미를 알아

내기는 쉽지 않다. 보다 세밀한 분석은 다른 변수들을 통제한 상태에서 회귀분석 방식으로 살펴 볼 필요가 있다.

<표 3-10>에 나타난 서비스 이용아동의 언어발달정도와 가정내 자극환경이 연령대별로 어떠한 변화추이를 나타나는지 그래프로 나타내면 [그림 3-7]과 같다. 그래프에 의하면 언어발달 영역에서 언어이해는 2~3세 사이에 상대적으로 크게 발달한 후 그 후에는 발달상태가 거의 수평적으로 나타나는 것을 알 수 있다. 즉, 아동의 언어발달에서 만 2-3세 사이에 말을 알아듣게 되면서 거의 모두 발달하는 것을 보여준다. 언어표현은 경우는 2~3세 사이에 크게 발달하다가 5~6세 사이에 또 한번 크게 발달하는 결과를 보이고 있다. 한편 읽고쓰기는 3세 이후 꾸준히 상승세를 보이는 것으로 나타났다. 가정내 자극환경을 살펴보면, 아동의 언어적 환경은 크게 변화가 없는 것으로 나타났으나, 아동 발달을 위한 자극은 3~5세에 줄어들었다가 6세에 다시 증가하는 것으로 나타났다. 위와 같은 결과는 아동인지능력향상서비스 내용 개선에 대한 실증적 근거를 제공해 준다. 즉, 아동 연령대별로 서비스 내용의 초점을 맞추는 영역이 상이하며, 더불어 3~5세 아동 양육자(어머니)에게 가정내 활동에 대한 지도가 더욱 적극적으로 시행되어야 함을 보여주고 있다.



[그림 3-10] 서비스 이용아동 연령대별 아동발달 및 가정내 자극환경 변화추이

3. 서비스 이용기간이 아동발달에 미치는 영향 분석

이곳에서는 서비스이용기간이 아동발달에 미치는 영향을 회귀분석 방법을 사용하여 분석한 결과를 제시한다. <표 3-11>은 아동인지능력향상서비스 이용기간(월)이 가정의 발달자극과 언어적 환경에 미치는 영향에 대한 회귀분석 결과를 보여주고 있다. <표 3-11>에서 볼 수 있듯이 종속변수는 HOME으로 측정된 발달자극 환경과 언어적 환경이고 총환경은 두 변수를 합하여 구한 총환경 값이다. 분석에서는 아동의 연령, 저소득층 여부, 특광역시 거주 여부, 모학력, 소득활동을 통제된 상태에서 서비스 이용기간이 설정된 가정환경 종속변수에 미치는 영향을 분석하였다.

<표 3-11>에 제시된 분석결과를 살펴보면 아동인지능력향상서비스 이용기간은 발달자극 환경과 언어적 환경 모두에 유의미한 정적인 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 즉, 다른 변수들을 통제된 가운데서도 아동인지능력향상서비스를 오래 이용한 가정일수록 아동발달을 자극하는 환경과 언어적 자극 환경이 높은 것으로 나타났다. 특히 발달자극 환경에 대한 영향이 높은 것으로 나타났다. 여기서 한 가지 특기할 사항은 대학재학 이상의 모학력은 그렇지 않은 경우보다 가정 내의 발달자극 환경과 언어적 환경이 모두 높게 나타난다는 사실이다.

〈표 3-11〉 아동인지능력향상서비스 이용기간이 가정의 발달자극과 언어적 환경에 미치는 영향에 대한 다원분석 결과

변수	발달자극 환경	언어적 환경	총환경
연령	0.00	-0.01	-0.01
저소득층 (차상위 이하=1)	-0.06	-0.27**	-0.34
대도시 (광역시=1)	0.12	0.16*	0.30*
여자 (남자=0)	-0.11	-0.03	-0.15
모학력(비교집단: 고졸)			
고졸미만	0.47	0.47	0.96
대재이상	0.25**	0.24**	0.50***
소득활동(비교집단: 1인 소득)			
맞벌이	-0.21*	0.06	-0.15
무직	0.09	0.27	0.37
서비스 기간	0.06**	0.04*	0.10**
상수	5.03***	5.57***	10.52***

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

아래 <표 3-12>는 아동인지능력향상서비스 이용기간과 아동의 언어능력 간의 관계를 같은 회귀분석 방법으로 살펴본 결과를 보여준다. 바인랜드 환경적응 척도를 통해 측정된 언어이해, 언어표현, 읽기쓰기 능력은 연령에 따라 평균적으로 증가하기 때문에 회귀분석에서는 연령을 통제하였고 모든 연령변수는 유의미하게 정적인 영향을 미치는 것을 알 수 있다. <표 3-12>에서 서비스 기간의 영향을 살펴보면, 아동인지능력향상서비스 이용기간은 언어이해와 언어표현 능력에 각각 유의미한 정적인 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 읽기쓰기에서는 유의미한 상관관계가 나타나지 않았다. 세 언어능력을 모두 포함하는 총언어능력에서도 서비스 기간은 유의미한 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 다른 변수들을 통제한 상태에서도 아동인지능력향상서비스를 오래 이용한 아동일수록 언어이해능력과 언어표현능력이 높은 것으로 나타났고, 총언어능력도 높은 것으로 나타났다. 읽기쓰기에서 유의미한 영향이 나타나지 않은 것은 독서지도를 기반으로 하는 아동인지능력향상서비스에서는

주로 그림책 위주로 서비스 내용이 진행되어 구체적으로 읽기쓰기에는 영향이 없기 때문인 것으로 보인다.

〈표 3-12〉 아동인지능력향상서비스 이용기간이 아동의 언어능력에 미치는 영향에 대한 다원분석 결과

	언어이해	언어표현	읽기쓰기	총언어능력
연령	2.38***	8.77***	6.07***	16.96***
저소득층 (차상위 이하=1)	-0.16	-0.75	-0.82	-1.63
대도시 (광역시=1)	0.17	-0.25	-1.27***	-1.16
여자 (남자=0)	0.57*	0.89	0.99**	2.32**
모학력(비교집단: 고졸)				
고졸미만	-1.88	-6.22	4.02	-5.33
대재이상	0.36	0.57	0.57	1.43
소득활동(비교집단: 1인소득)				
맞벌이	-1.41***	0.60	0.18	-0.62
무직	-0.06	-3.33	-4.14**	-7.64*
서비스 기간	0.22***	0.31*	0.11	0.62**
상수	21.56***	31.77***	-14.24	40.51***

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

다음에는 아동인지능력향상서비스가 아동발달에 미치는 효과의 크기가 저소득층에서 상대적으로 큰가를 검증하기 위하여 회귀분석에 서비스 이용기간과 저소득층 변수간의 상호작용항을 투입하였다. 이때 저소득 변수는 더미변수(차상위 이하=1)로 코딩되었기 때문에 만약 서비스 이용의 효과가 저소득층에서 더욱 크다면 서비스 이용기간과 저소득 변수의 상호작용항은 유의미한 정적인 영향을 보일 것이다.

〈표 3-13〉은 가정의 발달자극과 언어적 환경에 미치는 가구소득과 서비스 이용기간 간의 상호작용 효과분석 결과를 보여준다. 〈표 3-13〉에서 볼 수 있듯이 저소득 변수와 서비스 기간 변수간의 상호작용항은 아동발달 환경에 모두 유의미한 정적인 영향을 보이고 있다. 즉, 서비스 이용기간이 늘면서 증가하는 가정 내의 발달자극과 언어적 환경의 증가폭은 저소득층에서 더욱 크다는 것을 보여준다. 특히, 상호작용

항을 투입한 후에는 서비스 기간 변수가 더 이상 유의미한 영향을 미치지 않는다는 사실은 위에서 살펴보았던 서비스 기간이 아동발달 환경의 증진에 미치는 영향은 거의 대부분 저소득층에 집중되어 나타난다는 것을 보여준다.

<표 3-13> 아동인지능력향상서비스 이용기간이 가정의 발달자극과 언어적 환경에 미치는 영향: 가구소득과 서비스 기간 간의 상호작용

변수	발달자극 환경	언어적 환경	총환경
연령	0.01	-0.01	0.01
저소득층 (차상위 이하=1)	-0.79*	-1.14**	-1.98**
대도시 (광역시=1)	0.12	0.16*	0.30*
여자 (남자=0)	-0.10	-0.02	-0.13
모학력(비교집단: 고졸)			
고졸미만	0.47	0.47	0.97
대재이상	0.25**	0.25**	0.51***
소득활동(비교집단: 1인 소득)			
맞벌이	-0.21*	0.05	-0.16
무직	0.04	0.21	0.27
서비스 기간	0.04	0.02	0.06
저소득*서비스 기간	0.11*	0.13**	0.24**
상수	5.11***	5.68***	10.72

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

<표 3-14>는 아동의 언어능력발달에 미치는 가구소득과 서비스 이용기간 간의 상호작용 효과분석 결과를 보여준다. <표 3-14>에서 볼 수 있듯이 저소득 변수와 서비스 기간 변수간의 상호작용항은 언어표현과 총언어능력에서 유의미한 정적인 영향을 보이고 있다. 즉, 서비스 이용기간이 늘면서 증가하는 아동의 언어표현능력과 총언어능력의 증가폭은 저소득층에서 더욱 크다는 것을 보여준다. 특히, 두 종속변수 모두에서 상호작용항을 투입한 후에는 서비스 기간 변수가 더 이상 유의미한 영향을 미치지 않는다는 사실은 위에서 살펴보았던 서비스 기간이 언어표현과 총언어능력의 증진에 미치는 영향은 거의 대부분 저소득층에 집중되어 나타난다는 것을 보

여준다. 언어이해능력의 경우는 다른 양상을 보여 상호작용항이 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 즉, 언어이해의 경우는 모든 소득계층에서 동일한 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 3-14〉 아동인지능력향상서비스 이용기간이 아동의 언어능력에 미치는 영향: 가구소득과 서비스 기간 간의 상호작용

변수	언어이해	언어표현	읽기쓰기	총언어능력
연령	2.40***	8.81***	6.09***	17.03***
저소득층 (차상위 이하=1)	-2.31	-6.08*	-2.87	-10.57**
대도시 (광역시=1)	0.17	-0.26	-1.27***	-1.17
여자 (남자=0)	0.60*	0.95	1.01**	2.42**
모학력(비교집단: 고졸)				
고졸미만	-1.88	-6.22	3.81	-5.35
대재이상	0.37	0.61	0.60	1.48
소득활동(비교집단: 1인 소득)				
맞벌이	-1.43***	0.54	0.15	-0.71
무직	-0.15	-3.54	-4.19***	-8.00*
서비스 기간	0.17*	0.19	0.07	0.41
저소득*서비스 기간	0.32	0.80*	0.30	1.33**
상수	21.81	32.40	-14.04	41.56

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

VI. 결론 및 제언

본 연구에서는 현재 사회서비스 사업으로 실시되고 있는 아동인지능력향상서비스의 효과성을 수요자적 측면에서 아동발달에 중요한 가정환경과 아동의 언어능력에 미치는 영향으로 살펴보았다. 실증자료의 분석을 통하여, 아동인지능력향상서비스가 가정의 발달자극과 언어적 환경을 증진시키고 궁극적으로는 아동의 언어능력 향상을 증진시킨다는 것을 밝힌 본 연구의 결과는 앞으로 아동인지능력향상서비스를 비롯한 사회서비스의 정책방향을 설정하는데 의미를 갖는다. 또한 본 연구를 통하여

밝혀낸 서비스의 효과가 저소득층에서 상대적으로 크다는 연구결과는 우리사회의 빈곤 세습화를 방지하기 위하여 주로 저소득층에 초점을 맞춘 아동기 인적자본 투자 프로그램의 한 유형으로 시도되고 있는 아동인지능력향상서비스를 통한 개입의 논리적 정당성을 보여주고 있다.

본 연구의 결과는 또한 앞으로 아동인지능력향상서비스를 개선하는데 몇 가지 정책적인 방향을 제시한다.

첫째, 본 연구결과에서 나타난 아동인지능력향상서비스의 아동발달에 대한 단기적인 효과성은 지속적으로 유지될 필요가 있다. 아동발달의 증진은 단기간에 이루어지지 않는다. 그런 면에서 보면, 2008년에 변경되어 현재는 최대 서비스 이용기간을 1년으로 제한하고 있는 것은 개선될 필요가 있어 보인다. 단기간에 나타나는 아동발달에 미치는 유의미한 서비스의 효과를 지속하기 위해서는 서비스 이용 가능 기간을 대폭 연장할 필요가 있다.

둘째, 본 연구의 결과는 아동인지능력향상서비스 효과의 대부분은 저소득층에 집중되어 나타나고 있는 것을 보여주고 있다. 그렇다면 보다 적극적으로 저소득층 가구의 서비스 이용을 확대할 필요가 있다. 본 연구에서 사용한 자료에 따르면 서비스 이용 가구 중 차상위 미만 가구는 약 14%대에 그치고 있다. 보다 적극적으로 저소득층의 서비스 이용을 확대할 필요가 있다. 그런 점에서 현재 가구의 소득수준에 관계없이 일률적으로 설정된 바우처 지원액 제도는 개선될 필요가 있다. 평균 본인부담액 월 1만 2천원은 저소득층 가구에게는 서비스에 대한 접근성을 떨어뜨리는 장애요인이 될 수 있다. 가구 소득수준에 따라 지원액을 차등화하는 방법을 통하여 구매력이 있는 소득계층은 자부담을 늘리고, 저소득층은 자부담을 낮추는 방향으로의 전환이 바람직스러운 것으로 보인다. 이러한 개선방향은 사회서비스 이용부담의 형평성을 높이는 차원에서도 고려될 필요가 있다.

셋째, 본 연구에서 나타난 아동인지능력향상서비스의 효과성을 지속적으로 담보하기 위해서는 제공되는 서비스에 대한 질 관리 체계가 강화될 필요가 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 현재는 서비스 제공인력과 서비스 내용의 질 관리에 대한 사항은 거의 전적으로 서비스를 제공하는 사업자들에게 맡겨져 있다. 국가 사회서비스 사업

으로 시행되는 아동인지능력향상서비스가 그 효과성을 담보하기 위해서는 적어도 최소한의 질적 기준의 확립이 필요하다. 또한, 그러한 질적 기준을 담보하기 위한 교육과 관리의 일정 부분을 보건복지가족부와 사회서비스관리센터가 맡아 행할 필요가 있다.

본 연구는 실증자료를 이용하여 아동인지능력향상서비스가 아동발달에 미치는 구체적인 효과를 탐색하였다는 점에서 의의를 갖는다. 하지만, 본 연구는 또한 몇 가지 중요한 한계를 가지고 있다. 첫째는, 자료의 대표성 문제이다. 시간상의 제약으로 말미암아 본 연구에서는 전체 서비스 이용자를 대표하는 샘플을 이용하기 못하였다. 따라서 본 연구의 연구결과는 어디까지나 탐색적인 수준에서 해석될 필요가 있다. 향후 보다 대표성있는 자료의 확보를 통한 후속연구가 필요하다. 두 번째 한계점은 본 연구에서는 서비스의 효과성을 검증하기 위하여 비슷한 환경의 서비스를 이용하지 않는 집단과의 비교를 통하지 않고 서비스 이용집단 내의 서비스 기간 차이에 따른 비교를 하였다는 점이다. 그런 점에서 서비스 기간 차이에 따른 효과의 차이를 얼마나 서비스의 순효과로 해석할 수 있느냐는 문제가 있을 수 있다. 하지만, 현재 서비스가 전체 잠재이용집단을 모두 대상으로 하고 있어(full coverage program) 현실적으로 비교집단을 설정할 수 없다는 점을 고려하면 본 연구가 택한 방법이 유일한 대안일 수도 있다. 세 번째 한계점은 비록 본 연구에서는 아동발달에 영향을 미치는 다른 주요변수들을 통제함으로써 서비스 기간의 순효과를 검증하고자 노력을 하였지만 다른 선택편향(selection bias)의 문제가 있을 수 있다는 점이다. 가령, 서비스를 받고 초기에 아동발달에 효과를 본 가구는 계속 서비스를 받고 그렇지 않은 가구는 초기에 서비스를 종료하였다면 오래 서비스를 받은 아동은 서비스 효과가 크게 나타날 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하기 위하여서는 보다 엄밀한 실험적 연구설계(experimental research design)의 적용이 필요하나, 현재 국내 현실에서는 그러한 연구방법의 적용이 현실적으로 어려운 것이 사실이다.

참고문헌

- 기획예산처(2007). 2007년도 사회서비스 예산 총괄표. 기획예산처 내부자료.
- 구인회(2003). "경제적 상실과 소득수준이 청소년의 교육성취에 미치는 영향". 한국 사회복지학, 53, 7-30.
- 곽금주(2004). 한국의 북스타트 시범 운동 효과에 대한 연구. 북스타트 공개토론회.
- 김미애(1999). 어머니에 대한 그림책 읽어주기 훈련이 유아의 읽기 능력에 미치는 영향. 한국교원대학교 석사학위논문.
- 김재엽·이익섭·박수경(1998). "저소득층 밀집지역의 가정환경이 청소년 비행에 미치는 영향". 한국사회복지정책학회지, 6, 54-82.
- 문화관광부(2007). 독서진흥에 관한 연차보고서.
- 박현선(1999). "고위험 빈곤청소년의 심리사회적 적응". 한국사회복지학, 37, 195-216.
- 서울대학교 사회복지연구소(2005). 한국복지패널조사 1차년도 기초분석 보고서. 서울대학교 사회복지연구원.
- 송서영(2004). 책 읽어주기 활동이 읽기성취도에 미치는 영향. 한국교원대학교 석사학위논문.
- 이봉주·김용득·여유진·강혜규·남찬섭(2006). 한국 사회복지서비스 제도화의 과제: 경험과 전망. 일자리창출을 위한 국가고용전략과 비전 국제심포지엄자료집.
- 이은혜·장영애(1982). "가정환경자극검사(HOME)의 타당화 연구". 교육학연구(2), p.49-63.
- 장영애(1981). 가정환경 변인과 4-6세 아동의 언어능력과의 관계. 연세대학교 대학원 석사학위 청구논문.
- 이종화(2007). 진해북스타트운동. 제 44회 전국도서관대회발표.
- 장유경(2008). 책읽기 활동과 언어 및 인지발달. 한솔교육문화연구원.
- 조명환(3003). 언어심리학. 학지사.

- Anderson, G.(1984). *A Whole Language Approach To Reading*. NewYork: University press ofAmerica.
- Chomsky, N.(1962). *Syntactic Structures*. The Hague: Mouton& Co. Printers.
- Meade, C.(2003). 북스타트-책, 아기, 가정 가깝게 맺어주기. 제 근로의지 북스타트 서울 심포지움.
- Corcoran, M.(2000). Mobility, persistence, and the intergenerational determinants of children's success. *Focus*, 21(2), 16-20.
- Durkin, D.(1974). A six-year study of children who learned to read in school at the age of four. *Reading Research Quarterly*, 10.
- Goodman, Y. M.(1983). The roots of literacy. In M. P. Douglas(ed.), *Reading conference forty-claremont fourth yearbook*, Claremont, CA: Clarmont Reading Conference.
- Harris, S.(1986). Evaluation of a curriculum to support literacy growth in young children. *Early Childhood Research Quarterly*, 1, 333-348.
- Heckman, J.J. and L. Lochner.(2000). Rethinking myths about education and training: understanding the sources of skill formation in a mordern economy. In *Securing the future: investing in children from birth to college*, Sheldon Danziger and Jane Waldfogel, eds. New York: Russell Sage.
- McLoyd, V. C(1998). Socioeconomic Disadvantage and Child Development. *American Psychologist*, 53(2), 185-204.
- Piaget, J.(1974). Language and thought from the genetic point of view. In D. Elkind(Ed.), *Six Psychological Studies by Jean Piaget*, New York: Random House.
- Piaget, J.(1980). Introductory Remarks. In M. Piattelli-Palmarini(ed.), *Language and Learning: The debate between J. Piaget and N. Chomsky*, Mass: Harvard

Univ. Press.

- Sanacore, J.(1991). Expository and Narrative Text. *Childhood Education*, 67(4), 213.
- Teale, W. H.(1988). Developmental appropriate. assessment of reading and writing in the early childhood. *Classroom Elementary School Journal*, 89, 173-183.
- Vygotsky, L.(1962). *Thoughtand Language*. (ed & Trans by E. Hanfmann and G. Vaker), Cambridge, MA: MIT Press.
- Waldfoegel, J.(2006). *What Children Need*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Whorf, B. L.(1956). *Language, Thought, and Reality*. (Edited by J, B, Carrol) Cambridge, Mass: M.I.T press.
- Wundt, W.(1900). *Volkerpsychologie I. Die Sprache*. Leipzig: Engelmann.
- Booktrust(2006). *Conference Report, Bookstart international conference in Macau*, <www.bookstart.co.uk>

대전일보. 고전적읽기 여전히 중요(2005/12/02).

충청매일경제. 전주시 도내 최초 효자 1동 북스타트운동전개(2006/10/25).

교원	http://www.freesam.com/
구몬학습	http://www.kumon.co.kr/
대교	http://www.edupia.com/
아이북랜드	http://www.ibookland.com/
영교	http://www.youngkyo.co.kr/
웅진씽크빅	http://www.wjthinkbig.com/
한솔교육	http://www.eduhansol.co.kr/
한우리열린교육	http://www.hanuribook.com/

[제3회 빈곤포럼 토론 내용]

▶ 아동인지능력향상서비스 내용 및 의의

- 정부가 시범사업 없이 사업을 추진할 수 있었던 것은 'Bookstart' 등의 외국의 경험을 통해 효과가 검증되었다고 판단했기 때문임. 그러나 이 서비스로 각 가정에 돌아가는 돈은 25,000원 이지만 국가에서 사용하는 돈은 수백억이기 때문에 그 정책이 효과가 있는지 없는지 미리 연구하고 도입을 했어야 함. 시범 사업이 없이 추진되는 사업의 경우 사업 효과를 측정할 수 있는 데이터가 없다는 것이 문제임.
- 아동이 처음 이 서비스를 시작할 때 인지능력 테스트를 하나? 테스트를 하지 않을 경우 언어습득 능력 등 개인적 언어능력 차가 클 것으로 봄. 서비스 사업의 효과성 모형설계에 있어 보완적으로 서비스 제공자들을 통한 추가 자료를 확보하는 것도 좋을 것 같음.

◀◀ 발표자 답변

- 실험적 연구 설계에 의한 시범사업의 효과를 보고 그것을 통해 정책을 발전 시행해 나가는 방식은 시간이 많이 걸리기 때문에 기회가 왔을 때 저질러 놓고 봐야 한다는 인식이 있어 시범사업 없이 시행하게 되었다고 생각됨.
 - 한국에 효과가 있을 것인가는 미지수였겠지만, 서비스 효과에 대한 분석은 미국이나 영국의 경우는 이런 종류의 연구에서 실험적 설계를 하지 않은 연구는 상당히 신뢰성이 떨어진다고 학계 및 정부 모두 그렇게 동의하는 경향 있음. 영국학자들도 주로 영국의 평가가 과정·질적 평가였는데, 요즘은 실험적 평가만을 받아들이고 있다고 함.
 - 수요자에 대한 관점이 거의 없고, 제도를 시행하는 측의 고려만 있었음. “서비스 대상자에게 어떠한 효과가 있을까”에 대한 효과성은 서비스 대상자에 대한 관심과 고려에서 출발함. 그 동안 공급자 위주의 개발이 있었음

- 인지능력 테스트를 하지 않음. 처음에 인지 능력(수준차이)이 어느 정도인지 모르는 상태에서 시작함. 그러나 인지 능력 차이가 크더라도 서비스를 받은 것과 받지 않은 것 사이에서는 차이를 보여 서비스의 효과가 나타난다고 보고 있음.
- 언어 능력에 영향을 미치는 요인을 통제하기 위해 개개인을 비교하는 것이 아니라 그룹별 비교를 수행함. 개인별 능력은 다를 수 있지만 빈곤층 대도시 등의 조건이 같은 상태에서 서비스를 받은 그룹과 받지 않은 그룹의 평균치는 다르게 나타남.
- 더 세밀한 연구가 되려면 시작할 때 초기능력 컨트롤이 필요할 수 있었으면 좋았으나, 기초조사가 없었음. 이 연구에 고무된 후의 연구는 기초조사도 이루어지고 있음.

▶ 서비스 효과성 평가

- 나이 통제는 만나이로 하기 때문에 연간단위 통제가 되는데, 서비스의 단위는 월간단위로 투입됨. 이렇게 될 때는 서비스의 기간 효과를 통제할 수 없게 됨. 아이는 이 시기의 발달이 1개월마다 발달하여 언어가 달라져 시간을 통제하려면 월 단위 연령으로 통제되어야 한다고 봄. 그것이 통제되면 서비스 기간효과의 값이 어떻게 될지 모르겠음.
 - 예를 들어 4세의 서비스에서 4세의 1,2,3개월 4세라는 나이 투입이 기간 통제를 못함.
 - 일주일에 20분 보는 게 아이의 나머지 시간, 환경을 압도하게 나와 집단별로 차이가 난다고 했는데, 비교집단은 누구인가?
 - 또한 효과성 평가 모형 설계와 관련하여, 조사방법에서 업체가 조사를 취합한 것은 당연히 성과가 좋을 수밖에 없다고 봄.
- 서비스 기간이 투입변수이긴 하지만 투입된 통제변수의 수가 많지 않아서 누

가 더 길게 서비스를 받았을까하는 질문이 생기게 됨. 엄마의 특성 등과 같은 서비스의 접근성 자체가 언어발달을 좋게 하는 환경으로 조건화 되어 있었다고 봄. 통제변수가 좀 더 보강되어야 하지 않을까 싶음

— 민간에게 서비스를 제공하도록 한 것이 “민간의 경합을 가져온 게 아닌가... 8개 업체가 모든 지역에서 다 자유롭게 선택이 가능한가... 또, 실제 이 지역에서 이 분야에 취업된 종사자수가 증가했는가..“ 등은 부작용으로 중요한 문제였음.

- 아동학습지를 가져다주고만 그냥 가는 등 시니컬한 서비스 형태가 많이 발견된다고 얘기되면서 이것이 초기의 정부가 생각했던 서비스가 맞느냐는 이야기가 나오고 있음. 개인부담이 상승하고, 업체 기여율을 기존대로 받으면, 시장에서 소비자만 힘들게 될 수 있음.

- 업체에서 가지고 있던 인력들에게 더 많은 케이스를 담당하게 하여 고용 창출 효과는 별로 없었다고 함. 인지능력 향상뿐만 아니라 이런 것에 대한 분석도 필요함.

— 서비스 제공기간별로 프로그램 내용이 다 달라 평가에 문제가 된다고 봄. 회사 더미만 넣어도 되지 않는가?

— 언어의 이해가 광역시가 중소도시보다 낮고, 차상위 미만이 차상위 이상보다 높음. 이것은 일반적인 기대와 다른 결과라고 할 수 있음. 소득별 영향차이는 지역단위의 특성을 반영한 결과라고 볼 수 있겠다는 생각이 듦.

- 광역시에는 대상이 많으니까 극빈층위주로 선정을 하고, 농어촌은 애들 없어서 부자 애들까지 포함된 결과가 아닌가하는 생각이 듦. 확인해 볼 필요가 있음.

— 언어이해 평균점수가 30점대이고, 언어표현 60점정도 되는데, 30점에서 표준편차를 보면 실질적 효과가 작은 것이 아닌가? 현실적으로 일년 정도로 시뮬레이션을 해서 효과가 어느 정도인지 검토할 필요가 있고, 그래야 효과성에 대한 평가가 제대로 날 수 있을 것임. 일년으로 하면 2점 3점씩 올라가는 것

으로 의미가 있는 것으로 볼 수 있을 것임.

- 3세부터 6세이고 소득이 299만원이 나오면 하나만 안 시키고 아이들에게 독서프로그램 뿐 아니라, 다른 교육 프로그램들을 두 세개를 시키는데 엄마들이 자기개입을 할 때 이것만 가지고 아이가 발달했다고 평가하지 않을 것임. selection bias로 다른 걸 겹치기로 했으면 효과가 많이 나타날 것임. selection bias는 대리변수를 통해 통제할 수 있을 것이라 봄. 아동과 보내는 시간이 얼마나 되는 지 등의 대리 변수를 넣으면 통제가 될 것임.
- 아동의 인지능력 향상 서비스에 대한 이론적 근거를 설명하고, 인지능력 발달이 빈곤의 대물림 탈피한다고 설명됨. 서비스가 어떻게 인지능력을 향상시키는지에 대해 설명되어야 한다고 봄. 또한 몇 시간만 서비스를 받으면 아이들은 금방 실력이 오르는데, 사회투자가 되려면 환경이 바뀌고 지속적으로 유지되어 빈곤에서 탈피하기까지 연결되어야 사회투자모델이 되는데, 이 안에 있는 기제가 어떤 것인지 그것을 밝힐 수 있으면 좋을 것으로 보임.

◀ 발표자 답변

- 나이에 대한 지적에 대해 검토하겠음.
- 서비스 기간과 관련하여, 관심이 있는 부모가 서비스를 지속적으로 이용하게 되는 편의가 발생할 수 있지만 이것은 쉽게 통제하기 어려움. 어머니의 동기 등을 통제하는 방법은 실험적 설계방법인데, 지금까지 국내에서 실험적 설계는 이루어지지 못하고 있음. 실험을 하는 것 같은 어감의 문제도 있어 쉽지 않음.
- 민간 시장, 소위 업체들이 서비스를 하는 것이기 때문에 그 평가가 인위적으로 높게 나타날 수 있음. “전체 수준이 어떠한가”를 보자는 것이었으면 모두 효과가 좋다고 적어 넣을 수 있기 때문에 이 방법이 타당하지 않을 수도 있음. 그러나 이 연구의 초점은 조산나간 독서 지도사들은 기간에 의한 분석인지 모르고 있음. 일률적으로 아이들에게 좋은 언어점수를 줬다면 기간에 따

라 차이가 나면 안 되는 것임. 따라서 기간에 따른 효과이므로 독서 지도사들에 의한 편익은 크지 않을 것으로 봄.

- 비교집단은 같은 상황에 있는 아동으로 서비스 기간이 짧은 아동임.

— 독서 지도자가 직접 체크를 하는 것이 아니라 어머니에게 물어보면서 항목에 대해 체크하는 방식으로 민간의 제공자인 독서 지도자들에 의한 편익은 크지 않을 것임.

— 이 연구에서는 두개 업체만 있었음. 8개 업체로 넣으면 더미 될 것임.

- 서비스 정형성 문제는 정부에서 관심을 가져야 한다고 봄

— 아동발달을 공부한 사람으로서 이 서비스의 효과는 크다고 예측됨. 어린 시기에 일주일에 한번씩 이십분 정도 일정수준의 서비스를 받으면 엄청난 효과를 가져올 것으로 봄. 즉, 아동에 대한 사회투자의 중요성이 여기 있다고 봄. 아동에 대한 집중적인 투자, 특히 저소득층 아동에 대한 투자가 강조되어야 함.

- 그러나 사회서비스나 바우처 서비스를 보면, 이 사업들을 사회투자 관점에서 시작되었지만 서비스 수행과정에서는 일자리 창출 효과에 초점을 맞추고 있음. 저소득층 대상이라는 낙인을 피하려는 노력이 제도설계의 곳곳에 나타나고 있음. 원래의 제도 목적과 달리 역진적인 제도 설계를 하고 있어서 그런 결과가 나오게 되었다고 봄.

- 학습지 뿌리는 것은 본 연구의 사업이 아니고 그렇게 되면 효과가 없을 것이라 봄. 이것은 지역 특화로 지자체에서 실시하는 사업임. 그럼에도 불구하고 서비스 공급자가 민간이기 때문에 서비스에 대해 불신하는 것은 문제임.

— 엄마에게 질문을 할 때 아이가 얼마나 발달했냐고 물어보는 것이 아니라, 아이가 이런 것 할 줄 아는가로 질문함. 소득 계층에 따라 다른 프로그램을 하는 것에 많이 차이가 나면 소득계층은 통제했기 때문에 그런 부분은 해결됐

다고 봄. 통제되지 않은 변수에 따라 다른 것을 하는 것이 차이가 나면 편향됐으면 문제가 있음.

- 서비스 제공자 혼자서 아동을 데리고 직접 가리키는 것이 아니라 엄마가 함께 참여하고, 교사가 일주일에 한번 방문하여 책을 읽어주고, 체크를 하는 방식임. 구체적으로 어떻게 가정환경을 변화(엄마의 인식이 어떻게 바뀌는 지) 시키는지는 추후 질적연구가 되어야 할 것으로 봄.

▶ **인지능력향상 중심의 아동복지 서비스**

- 인지능력보다 정서적인 문제가 아동에 더 중요한데... 교육복지 투자사업에서 복지를 빼다고 함. 정서적인 면이나 생활여건으로 접근하다가 모든 것이 학업에 초점을 맞춰 평가하게 됨

◀◀ **발표자 답변**

- 원래 서비스의 내용은 독서서비스를 통해 가정환경 부모와의 정서적 측면도 포함됨. 인지에 초점을 맞추는 것은 위험할 수 있음. 그러나 아동의 발달에서 정서가 발달하려면 언어나 인지능력이 발달해야한다고 보고 이에 초점을 맞추게 되었음. 인지 능력에 초점을 맞춘 것은 정부의 의견이 반영된 것이라 할 수 있음.

▶ **서비스 운영주체: 민간 비영리 기관 운영**

- 민간 비영리 기관에 돈을 주어 독서지도를 하라고 해서는 안된다고 봄. 현실적으로 보면 민간 영리기관 활용하는 것인데, 방법은 회사에 돈을 주느냐, 소비자에게 돈을 주느냐의 현실적 선택이 있을 수 있을 것임.
- 민간에게 가면 안 된다는 것이 비판의 요지가 아니고, 그렇게 했을 때 원래의 취지를 살려 운영되는가가 문제임. 민간이 시장에서 경쟁을 해서 수요자가 혜택을 보게 설계되었느냐가 문제임.

◀◀ 발표자 답변

- 바우처 자체가 문제가 아니라 그것을 어떻게 관리 감독하는지에 대한 것이 문제일거라 봄.

▶ 프로그램의 의의

- 서비스기간과 저소득층의 상호작용이 더 커져 있다는 것은 의미 있는 결과로 볼 수 있으며, 서비스로 인해 가정환경(e.g. 부모의 태도 변화)이 변했다는 것은 큰 의미가 있는 효과라고 봄.
- 연구의 결과나 효과가 뚜렷하지 않아도 이 사업은 가치를 가지고 장기적 입장에서 저소득층에 대한 투자이고, 효과성의 한계효과가 큰 연령대의 서비스는 필요함. 특히 저소득층에 대한 효과가 있다는 것은 의미 있다고 봄. 효과가 최소로 나타나더라도 부정적인 효과가 나타나지만 않는다면 이 사업은 할 가치가 있다고 봄.

▶ 후속 연구 및 정책 수행을 위한 제언

- 탐색적 연구에 대한 전제로 편하게 말씀드렸는데, 이 조사 자체가 좀 간이 조사되었으니, 본 조사 때는 제대로 하면 좋을 것임.
 - 이 자체가 효과가 있다 없다가 아니라 더 중요한 것은 효과가 있긴 있는데, 어떤 환경에서 더 효과가 있는지에 관한 것임. 실험적 조사를 할 수 있도록 20분씩 일주일에 두번을 하면 더 효과가 있다는 식으로 서비스 확대 등의 정책제언도 필요하다고 봄
- 이러한 노력이 궁극적으로는 사회투자의 효과로 몇 십년 뒤에 어떤 결과를 낳을 것이라는 것은 알고 있음.
 - 단계적으로 이야기를 하자면, 보건복지가족부가 사회복지 차원에서 접근하

는 장기적인 계획이라면, 궁극적인 목적이 무엇이고, 무엇이 이것을 지속적으로 연결시켜 줄 것인가에 대해서는 논의되어야 함.

- 현재의 문제는 아동심리 교육에 대한 문제이지만, 보건복지부가 주무부서가 되어 하는 사업이라면 더 큰 복지적 비전이 제시되어야 한다고 봄.

성별 연금자원의 할당 분석⁴⁴⁾

석재은(한림대학교 사회복지학과)

1. 서론

연금은 소득이 상실되는 노령세대의 생활을 보장하기 위한 자원분배제도이다. 고령사회에 적합한 연금제도 분배원칙은 바로 국가영역에서만 책임지고 수행이 가능한 세대간 및 세대내 분배를 형평성(equity)과 정의(justice)의 관점에서 평가하고, 분배전략을 재설정하는 것이다. 이는 연금제도를 '노령계층의 안정적 노후소득보장'을 고려하는 동시에 이를 '부담하는 근로세대의 생활안정 및 수용가능성'도 고려하는 것을 의미한다. 특히, '국가의 역할과 책임'이 요구되는 사회연대(social solidarity)에 입각한 '세대간 및 세대내 분배'에서의 형평성과 정의를 모색해야 함을 의미한다(석재은, 2008).

연금은 분배메카니즘으로 4가지 차원에서 분배가 이루어진다. 첫째, 생산시기에 적립하여 비생산시기에 사용하는 생애 이시점간 분배; 둘째, 불확실 장수위험에 대한 사회구성원 간 위험분산; 셋째, 생산집단인 자녀세대로부터 비생산집단인 노령세

44) 본 연구는 2008년 여성정책연구원에서 수행한 '국민연금의 성인지적 분석: 국민연금의 수급분석 및 기대자산 추정을 중심으로'의 일환으로 수행되고 있는 연구로, 보고서 발간까지 인용을 금합니다.

대로의 세대간 분배; 넷째, 고소득 노령계층으로부터 저소득 노령계층으로의 소득계층간 분배이다. 이 중에서 국가가 개입하지 않으면 할 수 없는 분배가 세대간 재분배와 세대내 재분배이다.

연금제도에서 세대간 분배는 자녀부양을 사회적 부양으로 전환한 역사적이고 본질적인 특성이다. 이는 본인이 각출하고 본인이 받아가는 수급-부담이 긴밀하게 연결되어 있는 개인 책임적 차원에서 생애 이시점간 분배에 따른 각출 기반 급여원칙과는 구분되는 것이다. 세대간 재분배는 국가개입에 의하여 사회적 부양을 제도화하면서 젊은 근로세대로부터 노령세대로의 자원 이전이 이루어지는 것이므로, 보험료 각출여부에 따라 수급권이 발생하는 것과는 다른 문제이다.

그럼에도 불구하고, 우리 국민연금은 국민연금제도에 가입하여 각출한 집단에게만 세대간 재분배의 혜택을 주고, 가입할 기회를 갖지 못하였거나 각출하지 못하여 수급권을 갖지 못한 집단에게는 세대간 재분배 기회도 배제되는 것으로 작동하고 있다. 그러나 세대간 재분배는 본질적으로 각출에 기반하여 수급권리가 발생하는 것이 아니라, 이 사회에 살고 있는 젊은 세대와 노령세대간의 세대간 부양계약에 의한 자원 이전에 의해 이루어지는 것이므로, 노령계층 중 누구도 세대간 분배에서 배제되어서는 안 된다(적용의 포괄성, 비배제의 원칙).

그런데, 그 자원이전의 통로로 각출기반으로만 수급권이 배타적으로 발생하는 국민연금제도가 활용되는 과정에서, 세대간 자원 이전 역시 국민연금의 수급권 발생근거인 각출을 기반으로 각출자에게만 배타적으로 이루어지게 된 것이다. 보다 포괄적이고 보편적으로 이루어져야 정당하고 형평적인 세대간 재분배가 각출자에 배타적으로 수급권이 주어지는 국민연금의 제도 틀에 묶여서 세대간 자원이전이 왜곡되고 있는 것이다. 즉, 국민연금 비수급자에 대해서는 세대간 재분배도 차단되는 비형평적이고 정당하지 않은 세대간 자원 이전으로부터의 배제가 발생하고 있다. 따라서 연금수급의 사각지대 문제는 단순히 노후빈곤의 현상적 문제 때문에 문제가 되는 것이라기보다는, 사회구성원으로서 세대간 자원 이전을 통해 사회적 부양을 받을 권리를 부당하게 배제당한 부정의하고 비형평적인 자원 배분이다 라는 것에 대한 문제의식이다.

또한 인구고령화로 부양부담이 과중되는 상황에서의 '지속가능성'의 문제는 노령계층의 안정적 생활 보장과 근로(생산)계층의 수용가능한 부담을 동시에 충족할 수 있는 균형점을 찾아내고, 노령세대와 근로세대간에 적절한 세대간 분배 계약에 합의(세대간 균형의 원칙)하여야 한다는 것을 의미한다. 따라서 '노령계층의 안정적 생활 보장과 근로계층의 수용가능한 부담의 균형 모색'은 재정안정이나, 사각지대 해소나 라는 현상적이고 이분법인 문제제기가 아니라 '세대간 상생(世代間 相生)'이라는 뿌리 깊은 철학적 문제의식에 기반하는 것이다(석재은, 2008).

본 논문에서는 성인지적 관점에서 성별로 연금을 통한 자원의 재분배가 형평적이고 정의롭게 이루어지고 있는가를 분석해보고자 한다. 일반적으로 연금의 재분배 효과는 개인을 대상으로 하는 수익비를 중심으로 그 효과가 측정되어 왔다. 예컨대, 한 개인이 총연금가입기간 동안 연금각출료로 부담한 것과 총연금수급기간 동안 연금급여로 수급하는 것 간의 크기와 비중을 비교하는 개인별 수익비 분석에 중심이 두어져 왔다. 개인별로 적게 부담하고 많이 받을 수 있다면 연금수익비가 높은 것이며, 연금을 통해 자원재분배 혜택을 많이 받은 것으로 이해되어 왔다.

이러한 연금의 개인별 수익비는 연금급여산식에 소득재분배 요소가 혼합되어 있는 경우 소득이 낮을수록 수익비가 높아진다. 세대내 소득계층간 재분배를 통하여 본인이 부담한 것보다 받는 것이 클 것이기 때문이다. 국민연금제도의 급여산식은 강력한 소득재분배 요소를 포함하고 있다. 균등부분과 소득비례부분으로 급여산식이 구성되는데, 급여 중 50%는 본인의 기여수준과 관계없이 전체가입자의 평균소득에 의해 동일하게 급여수준이 결정되고, 나머지 50%는 본인의 전가입기간 평균소득에 비례하여 결정된다. 그리고 모든 급여는 각출기간이 완전 비례한다.

이와 같은 급여산식의 특성상 남성보다 대체로 소득이 낮은 여성의 경우, 연금수익비가 더 높게 나타나게 된다. 그러나 이러한 개인별 수익비 분석은 소득재분배적 특성을 내재하고 있는 연금급여 특성상 남성보다 소득수준이 낮은 여성이 평균적으로 연금수익비가 더 높다는 결과를 보여줌으로써, 연금제도가 여성친화적이고 성불평등 완화에 기여하는 것으로 오해를 불러일으킬 수 있다. 즉 이같은 개인수익비 분석의 접근은 연금제도의 수급권이 발생하는 제도 틀에서의 비여성친화적이고 성불

평등적인 요소는 관찰되지 않는다. 앞에서 살펴보았듯이, 상당수의 여성이 경제활동 특성의 취약성으로 인하여 연금제도에서 배제되고 있다. 따라서 개인수익비 접근은 상당수 여성들이 연금제도를 통한 소득재분배 및 세대간재분배 자체에서 완전 배제되고 있다는 사실은 전혀 고려되지 않은 채, 연금제도에 참여하여 혜택을 받을 수 있었던 제한된 집단의 여성들이 상대적으로 누리는 소득재분배 효과를 과장되게 보여줄 수 있는 것이다.

즉, 개인별수익비는 모든 사람들이 빠짐없이 연금제도내에서 자원재분배를 받게 되었을 때는 그 자체로 의미가 있는 지표라고 할 수 있다. 그러나 상당수의 사람들이 연금제도 밖에 배제되어 있는 상황에서, 다시 말해 연금제도를 통해 자원재분배를 받을 수 있는 기회를 가지지 못한 사람들이 상당수 있는 상황에서는 그 자체로만 해석하기는 한계가 많은 지표라고 할 수 있다.

정리해서 말하자면, 개인별 수익비 분석은 연금제도에 참가하여 연금자원을 할당받는 집단내에서의 부담 대비 수익을 통하여, 성별, 계층별로 누가 더 이득을 보는가를 보여줄 수는 있지만, 연금제도 참가자가 제한적인 상황에서 연금을 통한 사회적자원의 배분이 성별로 어떻게 할당되고, 그것이 누구에게 이득을 더 주고 있는지를 분석하기에는 한계가 있다. 연금이 사회적 자원의 재배분 정책기제라는 점을 감안하면, 연금이라는 사회적 자원이 각 세대에서 성별로 어떻게 할당되고 있는지, 혹은 어떻게 할당될 것으로 전망되는지를 분석하는 세대별 성별 연금자원 할당 분석이 개인별 성별 수익비 분석보다 본 연구목적에 보다 부합하고 의미있는 작업이 될 것으로 생각된다.

따라서 본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 첫째, 현 노령계층을 대상으로 국민연금의 성별 수급 실태를 분석하여, 국민연금의 성별 수급 격차를 분석한다. 둘째, 현 근로연령계층을 대상으로 국민연금 가입 실태를 분석하여, 미래 잠재적인 국민연금 성별 수급 격차를 분석한다. 셋째, 국민연금이라는 노후소득보장을 위한 사회적 자원이 결과적으로 어떻게 성별로 할당, 배분되고 있는가를 분석한다. 넷째, 성인지적 관점에서 국민연금의 수급권 확보(수급 및 가입)에 미치는 영향 요인을 분석한다. 다섯째, 여성의 개별 연금수급권 확보를 위한 정책과제를 제시한다.

2. 국민연금 성별 수급자 현황

가. 성별 연금수급자 현황

국민연금은 안정적 노후소득보장을 위한 주요 자원임에도 불구하고, 국민연금 수혜의 성불평등은 매우 심각한 수준이어서 여성노인의 빈곤으로 이어지는 주요원인이 되고 있다.

현 노령계층의 노인빈곤율은 30-40%에 이르는 것으로 나타나고 있는데, 특히 여성노인의 빈곤율은 40%를 상회하는 것으로 나타나고 있다. 2004년 한국보건사회연구원 전국노인실태조사에 따르면, 우리나라 노인빈곤율은 37.3%에 달하고 있으며, 이 중 여성노인 빈곤율은 남성노인 빈곤율보다 10% 포인트 높은 41.2%에 달하고 있다.

〈표 4-1〉 성별 노인의 빈곤율

소득계층	여성노인	남성노인	전체노인
빈곤선 100% 이하	41.2%	31.2%	37.3 %

원자료: 한국보건사회연구원(2004), 전국노인생활실태 및 복지욕구조사.

2008년 5월 현재 국민연금 수급자는 219만 5,296명이고, 이중 남성은 132만 3,957명이고, 여성은 87만 1,339명이다. 노령연금 수급자는 181만명으로 남성이 124.8만명이고, 여성은 56.3만명이며, 장애연금 수급자는 63,706명으로 남성이 55,494명이고, 여성은 8,212명이고, 유족연금 수급자는 321,160명으로, 남성은 20,602명이고, 여성은 300,558명이다.

국민연금 성별 수급자 분포는 남성 60%, 여성 40%로 나타나, 남성이 수급자 중 다수를 차지하며, 연금급여별로는 매우 상이한 양상을 보인다. 노령연금 수급자 중 성별 분포는 남성 68.9%, 여성 31.1%로 나타나고 있으며, 장애연금 역시 성별분포는 남성 85.9%, 여성 12.5%로 남성이 수급자의 압도적인 비중을 차지하고 있다. 반면 배우자의 연금권으로부터 파생하는 유족연금은 수급자중 남성은 6.5%에 불과하고,

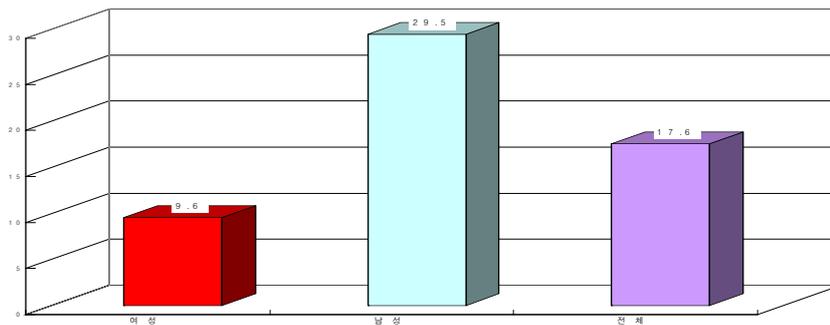
여성은 93.8%에 이른다.

〈표 4-2〉 성별 국민연금 수급자 현황(2008. 5)

	전체		남성		여성	
	천명	%	천명	%	천명	%
전체	2,195	100	1,324	60.3	871	39.7
노령연금	1,810	100	1,248	68.9	563	31.1
장애연금	64	100	55	85.9	8	12.5
유족연금	321	100	21	6.5	301	93.8

자료: 국민연금공단 홈페이지

즉, 연금수급자격이 본인의 각출에 근거하여 발생하는 노령연금 및 장애연금 수급자는 남성이 압도적으로 높은 반면, 연금수급자격이 배우자의 연금권으로부터 파생되는 유족연금 수급자는 여성이 압도적으로 많은 특성을 보이고 있다. 현 노령계층 중 국민연금 등 공적연금의 노령연금수급자는 65세 이상 노인인구의 17.6%에 불과하며, 성별로는 남성노인 수급자는 전체남성노인의 29.5%인 반면, 여성노인 수급자는 전체여성노인의 9.6% 수준으로, 연금수혜의 성별 격차가 3배의 큰 격차를 보이고 있다.



자료: 석재은(2007)

[그림 4-1] 현 노령계층의 성별 노령연금 수급율

연령별로는 전기노령인구가 후기노령인구보다 연금수급율이 높다. 노령연금수급율을 기준으로 보면, 60-64세 노령연금수급율은 42.4%인데 비해, 65-69세 33.7%, 70세 이상 8.2%로 현저한 격차를 보인다. 남성 노인의 경우 60-64세 노령연금수급율은 62.6%인데 비해, 65-69세 50.6%, 70세 이상 14.3%로 그 격차가 더욱 현격하며, 여성 노인의 경우에도 60-64세 노령연금수급율은 23.7%인데 비해, 65-69세 19.6%, 70세 이상 4.5%로 연령에 따른 비슷한 연금수급 패턴을 보인다.

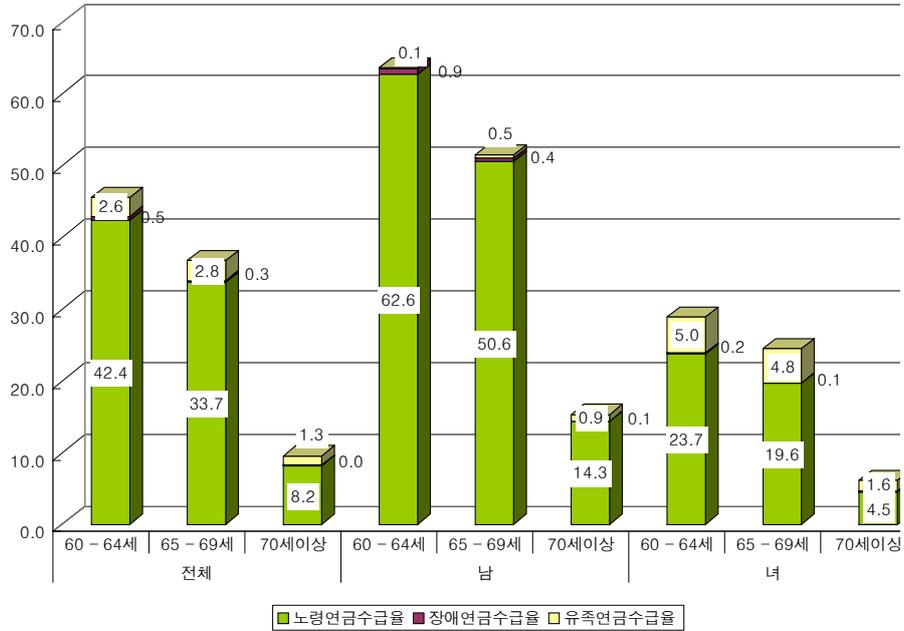
여성 노인은 65세 이상 여성노인 중 유족연금 수급율이 2.7%로, 남성노인의 동 비율 0.7%보다 4배 가량 높다.

노령, 유족, 장애 등 어떤 종류의 연금이든 65세 이상 노인인구의 연금수급율은 65세 이상 노인을 기준으로 남성노인은 30.5%, 여성노인은 12.3%, 전체 평균적으로는 19.5% 수준이다.

〈표 4-3〉 노령인구 대비 성별·연령별 급여종류별 연금수급율

(단위: 명, %)

		인구	연금 수급율	노령연금 수급율	장애연금 수급율	유족연금 수급율
전체	60 - 64세	1,950,162	45.5	42.4	0.5	2.6
	65 - 69세	1,784,083	36.8	33.7	0.3	2.8
	70세이상	3,026,280	9.5	8.2	0.0	1.3
	소계: 60세이상	6,760,525	27.1	24.8	0.2	2.1
	소계: 65세이상	4,810,363	19.6	17.6	0.1	1.9
남	60 - 64세	936,578	63.6	62.6	0.9	0.1
	65 - 69세	812,552	51.5	50.6	0.4	0.5
	70세이상	1,126,086	15.3	14.3	0.1	0.9
	소계: 60세이상	2,875,216	41.3	40.3	0.4	0.5
	소계: 65세이상	1,938,638	30.5	29.5	0.2	0.7
여	60 - 64세	1,013,584	28.8	23.7	0.2	5.0
	65 - 69세	971,531	24.5	19.6	0.1	4.8
	70세이상	1,900,194	6.1	4.5	0.0	1.6
	소계: 60세이상	3,885,309	16.6	13.3	0.1	3.3
	소계: 65세이상	2,871,725	12.3	9.6	0.0	2.7



[그림 4-2] 노령인구 대비 성별·연령별 급여종류별 연금수급률

나. 성별 급여지급 현황

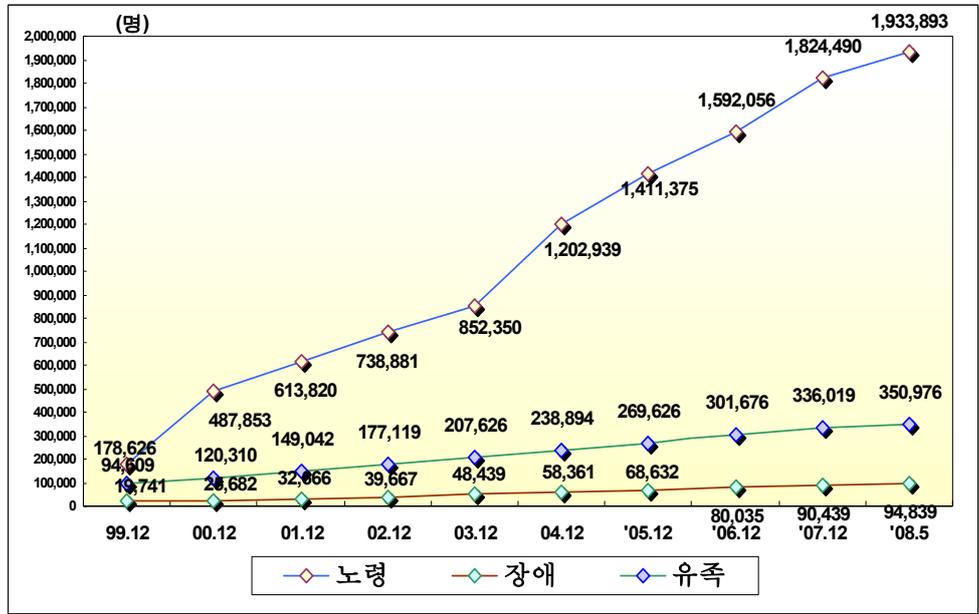
누계기준으로 국민연금 연금급여지급은 21조에 이르고 있다. 이 중 노령연금 급여지출이 198만 명에 대해 18조 5천억원에 이르고 있다. 또한 노령연금수급자는 급속히 증가하고 있다.

〈표 4-4〉 연도별·급여종별 급여지급현황

‘88.1.1~2008.5월말 누계기준
(단위 : 건, 백만원)

급여종별			‘93.12	2003.12	2004.12	2005.12	2006.12	2007.12	당월말		
									누계	당월	
계	수급자		1,745,829	8,848,623	9,349,378	9,704,810	10,055,677	10,466,816	10,651,882	2,206,616	
	금액		709,190	18,318,593	21,232,607	24,817,508	29,177,747	34,360,358	36,794,877	507,725	
연	소계	수급자	35,620	1,108,415	1,500,194	1,749,633	1,973,767	2,250,948	2,379,708	2,195,296	
	금액		60,070	7,222,136	9,791,103	13,001,147	16,900,516	21,649,503	23,927,619	475,357	
금	노	소계	수급자	10,971	852,350	1,202,939	1,411,375	1,592,056	1,824,490	1,933,893	1,810,430
		금액		6,447	5,123,910	7,111,359	9,642,896	12,746,056	16,603,765	18,479,444	392,294
	특례	수급자	10,971	759,065	1,068,000	1,231,930	1,359,646	1,517,216	1,588,538	1,479,664	
		금액		6,447	4,514,574	6,170,638	8,199,948	10,501,214	13,145,721	14,361,635	251,687
	완전	수급자	0	0	0	0	0	0	4,704	4,649	
		금액		0	0	0	0	0	8,475	3,022	
	영	감액	수급자	0	25,884	55,753	87,219	123,540	173,807	193,504	188,386
			금액		0	34,303	154,877	395,201	850,372	1,601,661	2,011,523
	급	조기	수급자	0	67,219	78,717	91,271	107,656	131,766	145,175	136,055
			금액		0	574,819	785,212	1,046,032	1,391,558	1,851,560	2,091,898
	분	할	수급자	0	182	469	955	1,214	1,701	1,972	1,676
			금액		0	214	632	1,715	2,912	4,823	5,913
	장애	수급자	4,012	48,439	58,361	68,632	80,035	90,439	94,839	63,706	
		금액		9,787	536,787	700,416	894,347	1,119,955	1,365,832	1,475,269	22,604
유족	수급자	20,637	207,626	238,894	269,626	301,676	336,019	350,976	321,160		
	금액		43,836	1,561,439	1,979,328	2,463,904	3,034,505	3,679,906	3,972,906	60,459	
일시	소계	수급자	1,710,209	7,740,208	7,849,184	7,955,177	8,081,910	8,215,868	8,272,174	11,320	
		금액		649,120	11,096,457	11,441,504	11,816,361	12,277,231	12,710,855	12,867,258	32,368
	장애	수급자	4,238	23,197	26,806	30,953	35,851	41,018	43,214	429	
		금액		7,463	114,645	143,942	179,655	223,895	272,221	293,516	4,148
	반환	수급자	1,705,971	7,690,395	7,790,145	7,886,223	8,001,617	8,122,817	8,173,729	10,054	
		금액		641,657	10,940,140	11,243,333	11,568,218	11,968,891	12,337,265	12,464,408	26,280
	사망	수급자	0	26,616	32,233	38,001	44,442	52,033	55,231	837	
		금액		0	41,672	54,229	68,488	84,445	101,369	109,334	1,940

주: 당월: 수급자이었던 자를 제외한 2008.5월 당월 순수급자 수 및 급여 지급액
 완전노령연금: 가입기간 20년이상이고, 기본연금액이 100% 지급되는 수급자
 장애연금(1~3급)+장애일시금(4급)의 누계 지급실적은 138,053건, 1,768,785백만원임
 자료: 국민연금공단(2008)



자료: 국민연금공단(2008)

[그림 4-3] 연도별 급여수급자 현황

〈표 4-5〉 성별·연령별 급여수급자 현황

(단위 : 건)

수급자		연령별									
		계	20세미만	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~64세	65-69세	70세이상	
계	계	2,195,296	9,240	1,410	18,746	69,564	186,392	905,925	695,867	308,152	
	남자	1,323,957	4,897	702	6,389	16,015	62,942	606,439	444,236	182,337	
	여자	871,339	4,343	708	12,357	53,549	123,450	299,486	251,631	125,815	
노령연금	소 계	계	1,810,430	0	0	0	0	62,464	843,742	639,346	264,878
		남자	1,247,861	0	0	0	0	41,586	597,918	436,903	171,454
		여자	562,569	0	0	0	0	20,878	245,824	202,443	93,424
	특 레	소계	1,479,664	0	0	0	0	0	612,805	602,114	264,745
		남자	990,136	0	0	0	0	0	411,199	407,554	171,383
		여자	489,528	0	0	0	0	0	201,606	194,560	93,362
	완 전	소계	4,649	0	0	0	0	29	4,620	0	0
		남자	4,340	0	0	0	0	29	4,311	0	0
		여자	309	0	0	0	0	0	309	0	0
	감 액	소계	188,386	0	0	0	0	1,579	174,495	12,304	8
		남자	158,110	0	0	0	0	1,579	146,271	10,252	8
		여자	30,276	0	0	0	0	0	28,224	2,052	0
	조 기	소계	136,055	0	0	0	0	60,856	50,705	24,494	0
		남자	95,058	0	0	0	0	39,978	36,076	19,004	0
		여자	40,997	0	0	0	0	20,878	14,629	5,490	0
	분 할	계	1,676	0	0	0	0	0	1,117	434	125
		남자	217	0	0	0	0	0	61	93	63
		여자	1,459	0	0	0	0	0	1,056	341	62
	장 애 연금	소계	63,706	0	801	7,081	16,998	23,976	8,936	4,585	1,329
		남자	55,494	0	598	6,147	15,663	20,956	7,406	3,727	997
		여자	8,212	0	203	934	1,335	3,020	1,530	858	332
	유 족 연금	소계	321,160	9,240	609	11,665	52,566	99,952	53,247	51,936	41,945
		남자	20,602	4,897	104	242	352	400	1,115	3,606	9,886
		여자	300,558	4,343	505	11,423	52,214	99,552	52,132	48,330	32,059

자료: 국민연금공단(2008)

급여종류별 평균연금액은 21만 6천원 정도이고, 유족연금은 20만 3천원 정도이다. 전체노인의 9.4%가 10만원 미만의 노령연금을 받고 있으며, 성별로는 여성의 22.3%가 노령연금액이 10만원 미만인 반면, 남성은 3.6%만이 10만원 미만의 노령연금을 수급하는 것으로 나타나고 있다. 또한 여성의 95.9%가 노령연금액 20만원 미만에 분포하고 있는 반면, 남성 중 20만원 미만 노령연금을 받는 경우는 55.3% 정도이다.

〈표 4-6〉 평균 연금월액

(단위 : 원)

계	노령연금						장애연금			유족	
	소계	특례	완전	감액	조기	분할	소계	1급	2급		3급
218,310	216,078	169,513	725,794	460,829	374,465	123,948	360,569	489,740	390,529	304,409	203,027

자료: 국민연금공단(2008)

〈표 4-7〉 성별·연금급여수준별 급여수급자 현황

(단위 : 건, 만원)

금액 수급자	계	연금수급액										
		10미만	10~20	20~30	30~40	40~50	50~60	60~80	80~100	100이상		
계	계	2,195,296	171,278	1,174,757	411,878	198,346	113,937	63,844	50,910	9,980	366	
	남	1,323,957	45,356	661,373	250,465	147,027	98,719	60,677	50,076	9,901	363	
	여	871,339	125,922	513,384	161,413	51,319	15,218	3,167	834	79	3	
노 년 인 민	소 계	계	1,810,430	170,975	971,804	305,987	150,350	94,594	58,283	48,485	9,621	331
		남	1,247,861	45,349	644,700	229,434	126,339	87,907	56,528	47,718	9,557	329
		여	562,569	125,626	327,104	76,553	24,011	6,687	1,755	767	64	2
	특 례	계	1,479,664	170,170	958,216	235,190	68,952	25,801	12,713	8,606	16	0
		남	990,136	45,189	641,900	192,907	64,010	25,082	12,508	8,524	16	0
		여	489,528	124,981	316,316	42,283	4,942	719	205	82	0	0
	완 전	계	4,649	0	0	30	351	1,016	796	1,282	1,016	158
		남	4,340	0	0	28	331	868	719	1,235	1,001	158
		여	309	0	0	2	20	148	77	47	15	0
	감 액	계	188,386	1	1,204	31,202	47,386	42,902	30,439	27,703	7,378	171
		남	158,110	1	575	18,376	36,032	38,905	29,419	27,295	7,338	169
		여	30,276	0	629	12,826	11,354	3,997	1,020	408	40	2
	조 기	계	136,055	0	11,775	39,346	33,622	24,870	14,335	10,894	1,211	2
		남	95,058	0	2,171	18,120	25,965	23,052	13,882	10,664	1,202	2
		여	40,997	0	9,604	21,226	7,657	1,818	453	230	9	0
	분 할	계	1,676	804	609	219	39	5	0	0	0	0
		남	217	159	54	3	1	0	0	0	0	--
		여	1,459	645	555	216	38	5	0	0	0	0
장 애 연 금	계	63,706	0	1,114	21,169	22,776	11,536	4,302	2,415	359	35	
	남	55,494	0	726	16,948	20,189	10,746	4,149	2,358	344	34	
	여	8,212	0	388	4,221	2,587	790	153	57	15	1	
유 족 연 금	계	321,160	303	201,839	84,722	25,220	7,807	1,259	10	0	0	
	남	20,602	7	15,947	4,083	499	66	0	0	0	0	
	여	300,558	296	185,892	80,639	24,721	7,741	1,259	10	0	0	

주: 2008.5월 급여지급자 기준 자료: 국민연금공단(2008)

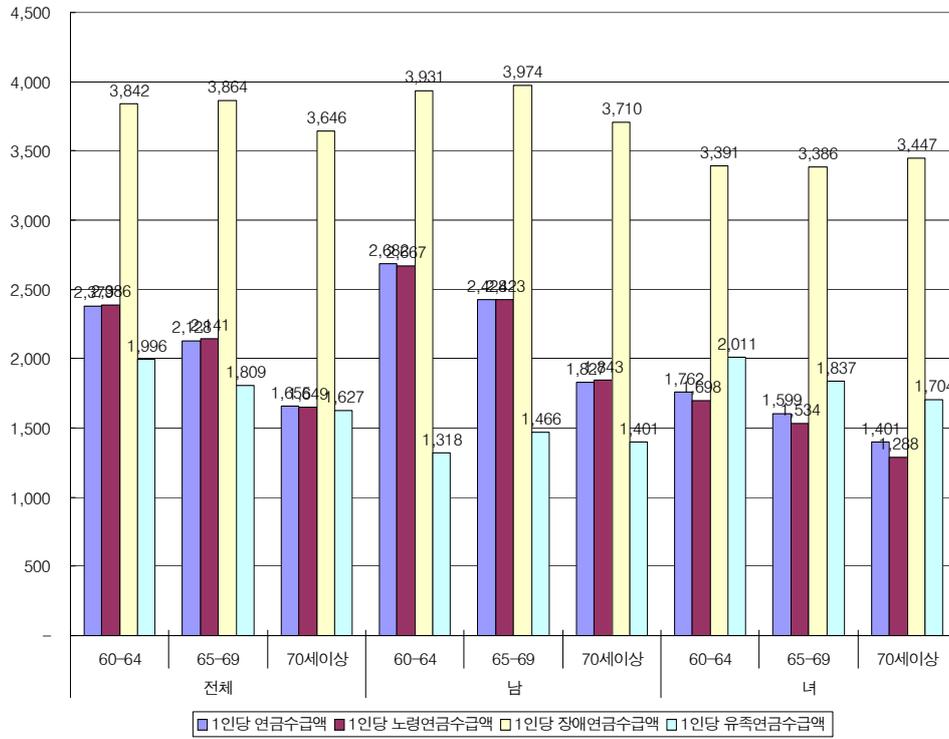
노령인구의 성별 연령별 1인당 연금급여수준을 살펴보면, 65-69세 노령연금급여수준은 평균 연 214만원 수준으로, 월단위로 환산하면 17만 8천원정도이다. 65-69세 남성노인은 월 노령연금급여수준이 20만 2천원 수준이며, 65-69세 여성노인은 월 노령연금급여수준이 12만 8천원 수준이다. 여성노인의 경우 노령연금급여수준보다 유족연금 급여수준이 더 높아, 65-69세의 유족연금 월평균급여수준은 15만 3천원 수준이다.

〈표 4-8〉 노령인구의 성별·연령별 1인당 연금급여수준

(단위: 천원/연)

	연령	1인당 연금수급액	1인당 노령연금 수급액	1인당 장애연금 수급액	1인당 유족연금 수급액
전체	60-64	2,379	2,386	3,842	1,996
	65-69	2,128	2,141	3,864	1,809
	70세이상	1,655	1,649	3,646	1,627
남	60-64	2,682	2,667	3,931	1,318
	65-69	2,428	2,423	3,974	1,466
	70세이상	1,827	1,843	3,710	1,401
여	60-64	1,762	1,698	3,391	2,011
	65-69	1,599	1,534	3,386	1,837
	70세이상	1,401	1,288	3,447	1,704

자료: 2007 국민연금통계연보 원자료 분석



[그림 4-4] 성별 연령별 1인당 연금급여수준

3. 국민연금 성별 가입자 현황

미래 연금수급세대인 현 근로연령계층은 국민연금제도가 성숙한 이후에 노령세대가 되는 세대이다. 따라서 고령으로 인하여 국민연금제도에 가입할 기회를 갖지 못한 현 노령세대와는 구분된다. 때문에 현 근로연령세대는 본인이 제도에 가입하여 성실히 보험료를 납부하여 연금수급자격을 갖추었는가의 여부에 따라 연금수급권 확보가 결정된다. 국민연금 가입자는 총 1,833만명이며, 이 중 남성은 62.4%, 여성은 37.6%이다.

〈표 4-9〉 가입종별·성별 가입자 현황

(단위: 명, %)

구분 성별	계		사업장 가입자	지역 가입자	임의 가입자	임의계속 가입자
	인원	비율				
계	18,328,595	(100.0)	9,384,300	8,887,610	27,260	29,425
남자	11,430,018	(62.4)	6,108,016	5,306,475	6,975	8,552
여자	6,898,577	(37.6)	3,276,284	3,581,135	20,285	20,873

자료: 국민연금공단 홈페이지(2008)

그러나 국민연금제도가 성숙하여 본격적인 연금수급이 이루어진다 하더라도 각출에 입각한 사회보험방식의 연금급여에서 배제되는 사람들은 상당수 발생할 것으로 예상된다. 그러한 경우는 크게 세 가지로 구분할 수 있다(석재은, 2004).

그 첫째로, 구조적 배제를 들 수 있다. 국민연금제도는 경제활동참여자를 중심으로 소득 있는 사람들을 가입대상으로 삼고 있으므로 소득이 없는 사람들은 가입대상에서 원천적으로 배제되고 있다. 즉 현행 국민연금이 1인 1연금이 아니라 1소득자 1연금의 형태를 가지고 있기 때문에 소득자가 아닌 경우에는 원천적으로 국민연금제도의 당연가입자격을 갖지 못한다. 예컨대, 전업주부는 국민연금의 당연가입에서 제외되는 대표적 사례이다. 물론 전업주부의 경우에도 국민연금 임의가입 기회를 제도적으로 개방하여 놓고 있으나, 이를 적극적으로 이용하는 경우는 극소수에 불과하

다. 또한 현행 연금가입체계는 지역가입자의 경우 세대주 가입을 원칙으로 하고 있어 무급가족종사자, 부부자영자 중 비세대주는(주로 여성) 당연적용에서 제외되어 있다.

두번째와 세번째 경우는 관리운영상 배제와 자발적배제가 혼재되어 나타나는 배제유형이다. 국민연금 가입대상으로 제도권 내에 포괄되어 있으나, 실제 국민연금 수급에 필요한 각출기록을 쌓아가지 못하는 부류이다. 그 중 두 번째 경우는 실업, 사업 중단 등의 이유로 소득활동을 실질적으로 중단하고 있어 납부예외자로 신청하였거나 가입자 변동과정에서 소득신고를 하지 않은 경우이다. 마지막으로 세 번째 경우는 국민연금의 가입대상이면서 소득신고는 하였으나 실제로 보험료를 납부하지 않는 경우이다.

먼저 국민연금 가입대상으로 제도적으로는 포괄되어 있으나 연금수급자격을 갖추어 나가지 못하는 두 번째 경우부터 살펴보면, 국민연금의 총가입대상자는 1,707만 명인데, 이 중 무려 27.1%에 달하는 463만명이 납부예외자로, 사실상 국민연금 적용에서 제외되어 있다. 지역가입자 대비 납부예외자의 비중은 절반을 상회하는 50.8%에 달하는 수준이다. 이러한 납부예외자 수준은 도시지역 적용확대가 이루어진 1999년 이후 거의 비슷한 수준을 유지하고 있다.

세 번째 경우인 보험료를 납부하지 않음으로써 결과적으로 연금수급자격을 갖추어 나가지 못하는 경우도 상당수이다. 국민연금의 지역가입자 보험료 납부율은 84.8% 수준임. 미납자가 145만명이며, 일부 미납자가 199만명에 달하고 있다. 13개월 이상 장기체납자가 195만 명이며, 24개월 이상 장기체납자도 127만 명에 달하고 있다.

이번에 첫 번째 경우인 제도적용에서부터 제외된 구조적 배제에 의한 사각지대 규모를 살펴보면, 우리나라의 20-59세 인구는 28,876천명인데, 공적연금 가입자는 13,863천명으로 총인구의 48.0% 수준에 그치고 있으며, 총인구기준으로 52%에 달하는 15,013천명이 당연적용에서 배제되어 있다. 취업자라 하더라도 공적연금에 당연 적용되지 않는 경우도 많이 발생하는데, 취업자 기준 대비 공적연금 가입비율은 68.4% 수준으로, 취업자 중에서도 공적연금 사각지대는 31.6%에 달하고 있다. 성별

로는 인구 기준으로는 여성의 68.1%가 잠재적 사각지대이며, 남성은 35.6%가 잠재적 사각지대로 나타나고 있다. 취업자 기준으로는 여성의 44.8%, 남성의 22.2%가 각각 잠재적 사각지대로 나타나고 있다.

〈표 4-10〉 공적연금⁴⁵⁾의 사각지대 현황

(단위: 천명, %)

	20-59세 공적연금 가입자					20-59세 총취업자(b)기준 잠재적 사각지대		20-59세 총인구(c) 기준 잠재적 사각지대	
	소계(a)	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금	비율(1-a/b)	규모(b-a)	비율(1-a/c)	규모(c-a)
남	9,221 (66.5)	8,311 (66.5)	624.7 (63.3)	137.2 (57.9)	148.5 (99.0)	22.2	2,621 (41.1)	35.6	5,097 (33.9)
여	4,642 (33.5)	4,179 (33.5)	361.6 (36.7)	99.6 (42.1)	1.5 (1.0)	44.8	3,767 (58.9)	68.1	9,915 (66.0)
전체	13,863 (100.0)	12,490 (100.0)	986.3 (100.0)	236.7 (100.0)	150.5 (100.0)	31.6	6,398 (100.0)	52.0	15,013 (100.0)

자료: 석재은(2007)

미래연금수급자의 공적연금 사각지대를 다시 정리하면, 20~59세 연령계층 인구가 28,876천명이 있는데, 이중 공적연금 수급자격을 갖추어 나가는 사람은 42.9%인 12,395천명에 불과하며, 나머지 57.1%인 16,481천명은 어떤 이유에서든(당연가입 제외, 납부예외자 및 소득미신고자, 보험료 미납자) 연금수급을 위한 자격을 갖추어 나가지 못하고 있는 계층이다.

20-59세 총인구 중 공적연금의 잠재적 사각지대 구성을 살펴보면, 공적연금 적용 제외대상인 경우가 36.0%인 10,397천명이며, 국민연금 납부예외자인 경우가 16.1%인 4,635천명이고, 보험료 미납자가 5.0%인 1,449천명이다. 이렇게 볼 때, 국민연금과 공적직역연금 등 공적연금이 성숙하여 본격적으로 연금수급이 이루어지게 되더라도

45) 국민연금은 납부예외자를 제외한 가입자임. 따라서 보험료 체납자는 포함. 총 공적연금 가입자 중 20-59세 가입자의 수치임. 군인연금의 여성가입자는 총가입자 15만 명의 1%로 가정한 것임. 20-59세 총취업자는 20,261천명이며, 남성취업자가 11,833천명, 여성취업자가 8,074천명임. 20-59세 총인구는 28,876천명이며, 남성이 12,336천명, 여성이 8,689천명임.

미래 노령계층의 상당수가 공적연금의 사각지대에 놓여질 것으로 예상된다.

20-59세 총인구 28,876천명 (100.0%)						
비경제활동인구 7,853천명 (27.2%)		경제활동인구 21,023천명 (72.8%)				
비경제활동인구 7,853천명 (27.2%)	실업자 762천명 →	(2.6%)	(6.2%)	(불완전취업자) ←(1,782천명)	취업자 20,261천명(70.2%)	공적직역연금가입 1,354천명↓
	공적연금 적용제외대상 10,397천명(36.0%)			국민연금 적용대상 17,125천명 (59.3%)		4.7%
			국민연금 납부예외자 4,635천명 (16.1%)	국민연금 소득신고자 12,490천명(43.3%)		4.7%
			국민연금보험료 미납자 1,449천명→	5.0%	국민연금 보험료납부자 11,041천명 (38.2%)	4.7%
공적연금의 잠재적 비수급자 16,481천명 (57.1%)			공적연금의 잠재적 수급권자 12,395천명 (42.9%)			

자료: 석재은(2007)

[그림 4-5] 20-59세 총인구 대비 공적연금의 사각지대 현황(2006)

성별로 공적연금 사각지대를 구분하여 살펴보면, 성별 격차를 명확히 확인할 수 있다. 남성의 경우 공적연금 수급자격을 갖추어 나가는 사람은 59.3%(8,497천명)인 반면, 여성은 26.8%(3,902천명)에 불과하였다. 따라서 남성의 잠재적 사각지대는 40.7%, 여성의 잠재적 사각지대는 73.2%에 달하였다.

Ⅲ. 2008년 빈곤포럼 원고 토론내용 231

20-59세 총인구 14,318천명 (100.0%)			
비경제활동인구 1,982천명 (13.8%)	경제활동인구 12,336천명 (86.2%)		
비경제 활동 인구 1,982천명 (13.8%)	실업자 483천명 → (3.4%)	공적직역연금가입 902천명↓	취업자 11,852천명(82.8%)
공적연금 적용제외대상 2,354천명(16.4%)	국민연금 적용대상 11,062천명 (77.3%)		6.3%
	국민연금 납부예외자 2,751천명(19.2%)	국민연금 소득신고자 8,311천명(58.0%)	
	국민연금보험료미납자 716천명→	5.0%	국민연금 보험료납부자 7,595천명 (53.0%)
공적연금의 잠재적 비수급자 5,821천명 (40.7%)		공적연금의 잠재적 수급권자 8,497천명 (59.3%)	

자료: 석재은(2007)

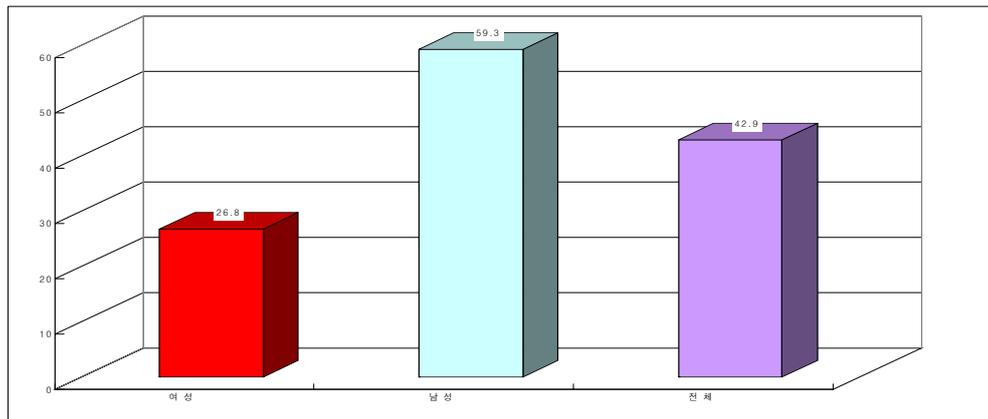
[그림 4-6] 20-59세 총 남성인구 대비 공적연금의 사각지대 현황(2006)

20-59세 총인구 14,557천명 (100.0%)			
비경제활동인구 5,870천명 (40.3%)	경제활동인구 8,689천명 (59.7%)		
비경제활동인구 5,870천명 (40.3%)	실업자 279천명 → (1.9%)	(13.0%)	(불완전취업자) 취업자 ←(1,894천명) 8,409천명(57.8%) 공적직역 연금가입 451천명 ↓
공적연금 적용제외대상 8,043천명(55.3%)		국민연금 적용대상 6,063천명 (41.7%)	
	국민연금 납부예외자 1,883천명 (12.9%)	국민연금 소득신고자 4,179천명(28.7%)	
	국민연금보험료미납자 728천명→	5.0%	국민연금 보험료납부자 3,451천명 (23.7%)
공적연금의 잠재적 비수급자 10,655천명 (73.2%)		공적연금의 잠재적 수급권자 3,902천명 (26.8%)	

자료: 석재은(2007)

[그림 4-7] 20-59세 총 여성인구 대비 공적연금의 사각지대 현황(2006)

즉, 현 근로연령세대 중 공적연금에 각출하며 연금수급자격을 갖추어 나가는 잠재적 연금수급권자는 남성의 경우 전체남성 대비 59.3%인 반면, 여성은 전체여성 대비 26.8% 수준으로, 성적 격차가 대단히 크게 나타났다(그림 4-8).



자료: 석재은(2007)

[그림 4-8] 현 근로계층의 성별 잠재적 연금 수급율

연금가입의 성별 격차를 분석하기 위하여, 성별 연령별 연금가입율을 구분하여 분석해보면 <표 4-11>과 같다. 전체적으로는 남녀 각각의 인구대비 연금가입율은 각각 53.7%, 여성은 30.5%로 23.7% 포인트 격차를 보인다.⁴⁶⁾ 연령별로는 가입율에 있어서 20대에는 남녀 격차가 별로 없다가, 30대 이후에는 격차가 크게 벌어지는 것으로 나타나고 있다. 취업자와 대비하여 볼 때에도 남성은 취업자의 70.1%, 여성은 취업자 대비 52.8%의 연금가입율을 보이는 것으로 나타나, 취업자라도 연금가입율의 성별 격차는 17.3% 포인트에 달하는 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 취업자의 성별격차는 여성의 높은 비경제활동인구비율, 불완전취업, 무급가족종사, 비세대주 등으로 인한 공적연금제도 설계상의 구조적 배제에 의한 원인이 크다고 할 수 있다.⁴⁷⁾

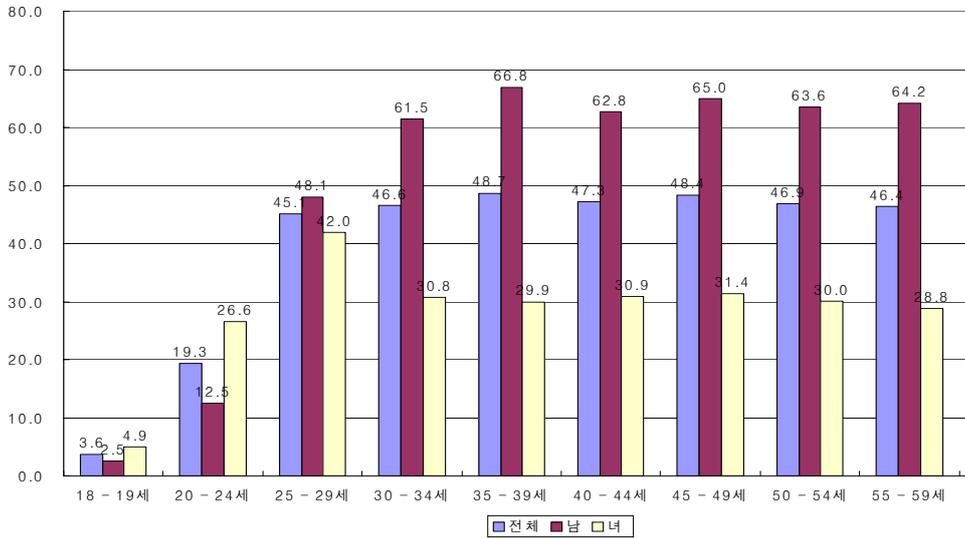
46) 연도차로 인하여, 앞의 수치와 약간의 차이를 보인다.

47) 정규직의 경우 국민연금, 건강보험은 90%이상, 고용보험은 80%에 가까운 적용비율을 보이는 반면, 비정규직의 적용비율은 모두 20%를 약간 상회하는 수준에 머물고 있다.

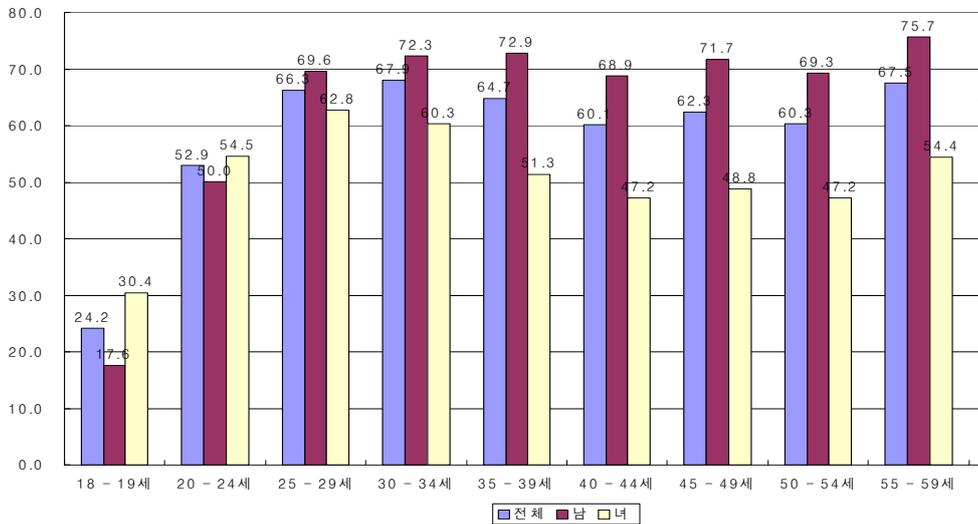
〈표 4-11〉 성별·연령별 인구 대비 및 취업자 대비 연금가입율

	전체	남	여
18 - 19세	44,681	16,060	28,621
20 - 24세	653,279	220,076	433,203
25 - 29세	1,779,212	977,249	801,963
30 - 34세	1,873,710	1,272,666	601,044
35 - 39세	2,123,966	1,486,736	637,230
40 - 44세	1,953,067	1,331,264	621,803
45 - 49세	2,033,019	1,380,224	652,795
50 - 54세	1,550,484	1,058,538	491,946
55 - 59세	1,121,181	771,279	349,902
18-59세 전체	13,132,599	8,514,092	4,618,507
	인구대비		
	전체	남	여
18 - 19세	3.6	2.5	4.9
20 - 24세	19.3	12.5	26.6
25 - 29세	45.1	48.1	42.0
30 - 34세	46.6	61.5	30.8
35 - 39세	48.7	66.8	29.9
40 - 44세	47.3	62.8	30.9
45 - 49세	48.4	65.0	31.4
50 - 54세	46.9	63.6	30.0
55 - 59세	46.4	64.2	28.8
평균	42.4	53.7	30.5
	취업자 대비		
	전체	남	여
18 - 19세	24.2	17.6	30.4
20 - 24세	52.9	50.0	54.5
25 - 29세	66.3	69.6	62.8
30 - 34세	67.9	72.3	60.3
35 - 39세	64.7	72.9	51.3
40 - 44세	60.1	68.9	47.2
45 - 49세	62.3	71.7	48.8
50 - 54세	60.3	69.3	47.2
55 - 59세	67.5	75.7	54.4
평균	62.9	70.1	52.8

자료: 국민연금공단. 2007 국민연금통계연보 원자료 분석.

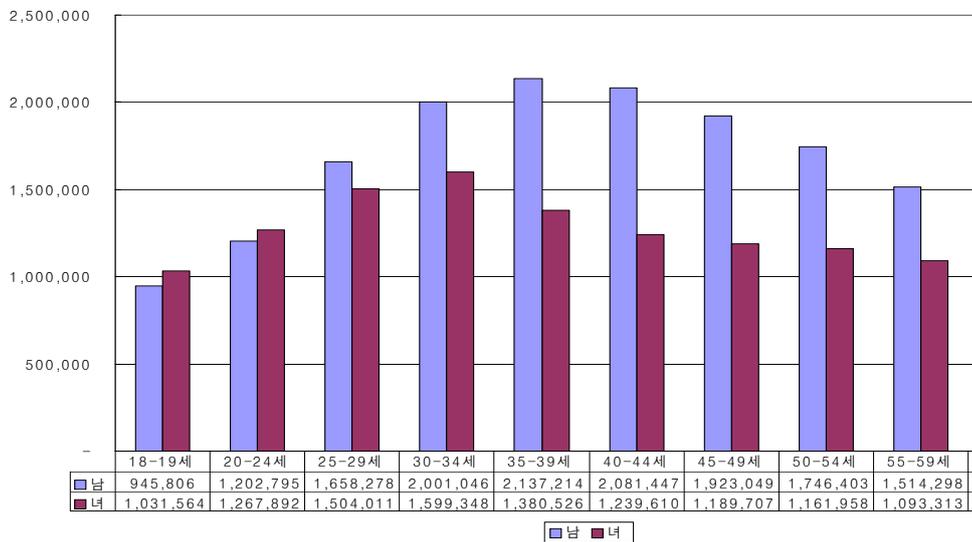


[그림 4-9] 인구 대비 연령별, 성별 가입자 비율



[그림 4-10] 취업자 대비 연령별, 성별 가입자 비율

성별 표준소득월액 수준을 보면, 여성은 평균 132만 6천원인 반면, 남성은 평균 188만 6천원 수준으로, 여성의 표준소득월액은 남성의 70% 수준이다. 연금급여수준은 소득수준에 비례하여 결정되므로 표준소득의 수준은 연금급여수준에 직접적으로 영향을 미친다. 따라서 여성의 연금급여수준은 남성보다 낮을 것으로 전망된다. 그러나, 국민연금급여산식에서 소득계층에 관계없는 균등부분의 역할로 소득수준의 격차보다는 연금수준 격차는 보다 완화될 것이다.



자료: 2007 국민연금통계연보 원자료 분석

[그림 4-11] 표준보수월액 등급별 가입자 현황

4. 국민연금 성별 연금자원 할당 분석

여기에서는 해당 연령계층 인구의 현재 가입율과 표준소득을 기준으로 얼마나 기여를 하고, 얼마를 받게 되는가를 분석하고, 그 수익차를 분석하였다. 기여는 임금상승율 및 이자율로 변동하고, 급여는 물가상승율에 연동하여 증가하게 되는데, 지금까지는 물가상승율이 임금상승율보다 다소 낮았지만, 여기서는 동일한 것으로 간주하였다. 또한 국민연금공단의 추계결과 평균가입기간이 23년 수준으로 추계되고 있는데, 평균수명의 증가가 이루어지는 만큼 연금수급기간도 수급기간과 동일하다고 가정하였다. 따라서 여기에서 나타난 급여액의 수치와 부담의 수치는 계산의 간편함을 위하여 1년 단위의 총부담과 총급여로 나타냈다. 여기서 중요한 것은 절대값이 아니라 상대적 수준이다.

〈표 4-12〉 성별 연령별 표준소득 및 급여율 상수

연령	성별, 연령별 평균소득			급여율상수
	전체	남	여	
18 - 19세	1,001	946	1,032	1.35
20 - 24세	1,246	1,203	1,268	1.35
25 - 29세	1,589	1,658	1,504	1.35
30 - 34세	1,872	2,001	1,599	1.44
35 - 39세	1,910	2,137	1,381	1.50
40 - 44세	1,813	2,081	1,240	1.50
45 - 49세	1,688	1,923	1,190	1.53
50 - 54세	1,561	1,746	1,162	1.59
55 - 59세	1,383	1,514	1,093	1.65
전체	1,689	1,886	1,326	1.47

주: 급여율 상수 18-29세: $(1.5 \times 0.5) + (1.2 \times 0.5)$
 30-34세: $(1.8 \times 0.2) + (1.5 \times 0.4) + (1.2 \times 0.2)$
 35-44세: $(1.8 \times 0.3) + (1.5 \times 0.4) + (1.2 \times 0.3)$
 45-49세: $(1.8 \times 0.4) + (1.5 \times 0.3) + (1.2 \times 0.3)$
 50-54세: $(1.8 \times 0.5) + (1.5 \times 0.3) + (1.2 \times 0.2)$
 55-59세: $(1.8 \times 0.6) + (1.5 \times 0.3) + (1.2 \times 0.1)$
 급여산식= 급여상수*(전체평균소득+성별평균소득)

우선, 연금가입자를 대상으로 연령대별로 남성과 여성의 연금급여와 연금연금보험료 부담을 계산하고, 연령별로 남성집단과 여성집단의 수익차를 비교하였다. 여기서 절대적 값은 1년단위의 급여와 부담이기 때문에, 절대값보다는 동일한 조건에서 성별로 상대적인 수익의 차를 보는 것이 의미가 있다.

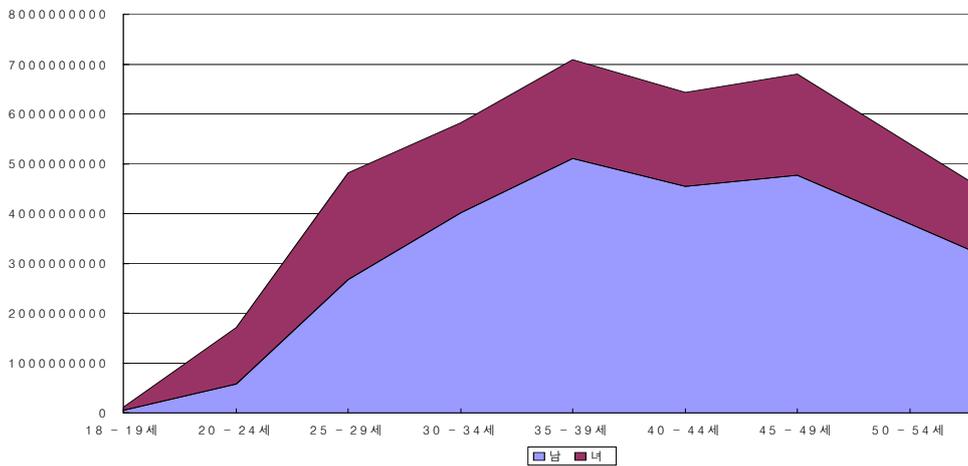
수급과 부담을 균형화하는 연금개혁이 이루어져 왔지만, 아직도 강력한 세대간 재분배의 바탕위에 운영되는 국민연금제도하에서는 해당세대가 내는 기여액보다 급여액이 소득계층에 따라 2-3배 큰 것으로 나타나고 있다. 따라서 우리 국민연금제도가 아무리 높은 소득재분배 효과를 가지고 있다고 하더라도, 연금제도내의 소득계층간 재분배보다 강력한 것은 세대간 재분배이다. 세대간 재분배로부터의 혜택은 연금제

도 가입을 통해서만 이루어질 수 있기 때문에, 해당 코호트의 성별 연금가입율 수준이 연금 급여-기여 격차(수익 격차)에 결정적으로 영향을 미치게 된다. 예컨대, 해당 코호트의 연금가입자가 많으면 연금으로부터 자원재배분을 받는 액수가 커질 것이고, 해당 코호트의 연금가입자가 적으면 연금으로부터의 자원재배분 액수는 작아진다.

〈표 4-13〉 연금가입자 성별 연령별 수익차

급여					
	전체	남	여	남/전체	여/전체
18 - 19세	162,229,566	57,120,283	105,109,283	35.21	64.79
20 - 24세	2,588,220,345	859,092,225	1,729,128,120	33.19	66.81
25 - 29세	7,872,383,502	4,415,716,622	3,456,666,880	56.09	43.91
30 - 34세	9,607,985,090	6,762,105,656	2,845,879,434	70.38	29.62
35 - 39세	11,466,121,415	8,532,348,122	2,933,773,292	74.41	25.59
40 - 44세	10,260,049,575	7,528,734,595	2,731,314,980	73.38	26.62
45 - 49세	10,502,193,551	7,627,236,387	2,874,957,164	72.63	27.37
50 - 54세	8,011,484,074	5,781,659,333	2,229,824,741	72.17	27.83
55 - 59세	5,682,465,353	4,075,880,996	1,606,204,488	71.73	28.27
전체	65,351,077,682	44,846,255,266	20,512,442,362	68.62	31.39
기여					
	전체	남	여	남/전체	여/전체
18 - 19세	48291141.6	16404811.2	31886330.4	33.97	66.03
20 - 24세	879077739.6	285882901.2	593194838.4	32.52	67.48
25 - 29세	3052848420	1750194324	1302654096	57.33	42.67
30 - 34세	3788577997	2750396904	1038181093	72.60	27.40
35 - 39세	4381761204	3431671618	950089586.4	78.32	21.68
40 - 44세	3825087710	2992631206	832456504.8	78.24	21.76
45 - 49세	3705342743	2866576997	838765746	77.36	22.64
50 - 54세	2613875422	1996524968	617350453.2	76.38	23.62
55 - 59세	1674539071	1261133718	413156710.8	75.31	24.67
전체	23952204942	17345095148	6612695456	72.42	27.61
수익차					
	전체	남	여	남/전체	여/전체
18 - 19세	113,938,424	40,715,472	73,222,952	35.73	64.27
20 - 24세	1,709,142,606	573,209,324	1,135,933,282	33.54	66.46
25 - 29세	4,819,535,082	2,665,522,298	2,154,012,784	55.31	44.69
30 - 34세	5,819,407,093	4,011,708,752	1,807,698,340	68.94	31.06
35 - 39세	7,084,360,211	5,100,676,505	1,983,683,706	72.00	28.00
40 - 44세	6,434,961,865	4,536,103,389	1,898,858,475	70.49	29.51
45 - 49세	6,796,850,808	4,760,659,390	2,036,191,418	70.04	29.96
50 - 54세	5,397,608,652	3,785,134,365	1,612,474,288	70.13	29.87
55 - 59세	4,007,926,282	2,814,747,277	1,193,047,777	70.23	29.77
전체	41,398,872,740	27,501,160,118	13,899,746,906	66.43	33.58

수익차 분석결과를 보면, 전체 평균적으로 연금을 통해 분배되는 수익의 66.4%를 남성이 할당받고 있는 것으로 나타났고, 여성은 33.6%만을 할당받는 것으로 나타났다. 연령계층별로는 18-24세에는 여성의 가입율이 남성보다 높아, 여성의 연금을 통한 자원할당 가능성이 높지만, 30세부터는 역전되어 그 이후로는 남성의 연금가입율이 높아, 낮은 소득계층으로 인한 소득재분배 효과에서 여성들이 유리함에도 불구하고, 여성이 점유하는 연금자원할당보다는 남성의 연금자원할당 비중이 2배 이상 높은 것으로 나타나고 있다.



[그림 4-12] 성별 수익차 비교

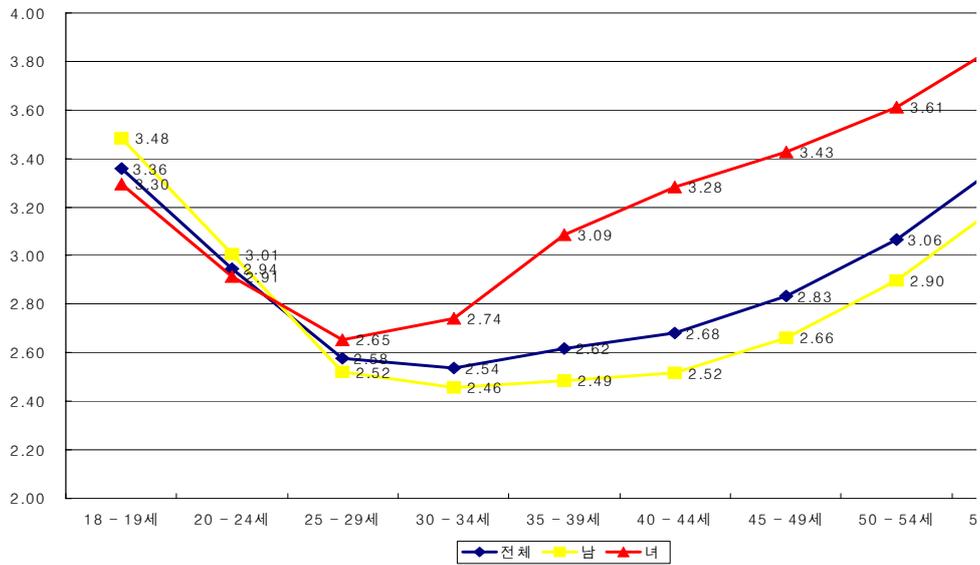
연금가입자내에서 연령코호트별(세대별)로 지원할당을 보는 앞의 수익 격차 분석에서, 남성이 여성에 비해 연금자원할당으로부터의 이득을 많이 보는 것으로 나타났다.

그러나, 앞서 예상했던 것과 같이, 기여 대비 비중 측면을 분석하는 수익비 분석에서는 연금제도에 가입한 개인별 수익비를 분석하면, 여성이 남성보다 수익비가 높다. 평균적으로 여성 대비 남성의 수익비는 여성의 83% 수준이다. 연령이 높아질수록 수익비가 높아진다. 이는 연령이 높아질수록 표준소득수준에서 성별 격차가 확대

되기 때문이고, 급여율도 높기 때문인 것으로 보여진다.

〈표 4-14〉 성별 수익비

	전체	남	여	남/여
18 - 19세	3.36	3.48	3.30	1.06
20 - 24세	2.94	3.01	2.91	1.03
25 - 29세	2.58	2.52	2.65	0.95
30 - 34세	2.54	2.46	2.74	0.90
35 - 39세	2.62	2.49	3.09	0.81
40 - 44세	2.68	2.52	3.28	0.77
45 - 49세	2.83	2.66	3.43	0.78
50 - 54세	3.06	2.90	3.61	0.80
55 - 59세	3.39	3.23	3.89	0.83
전체	2.73	2.59	3.10	0.83

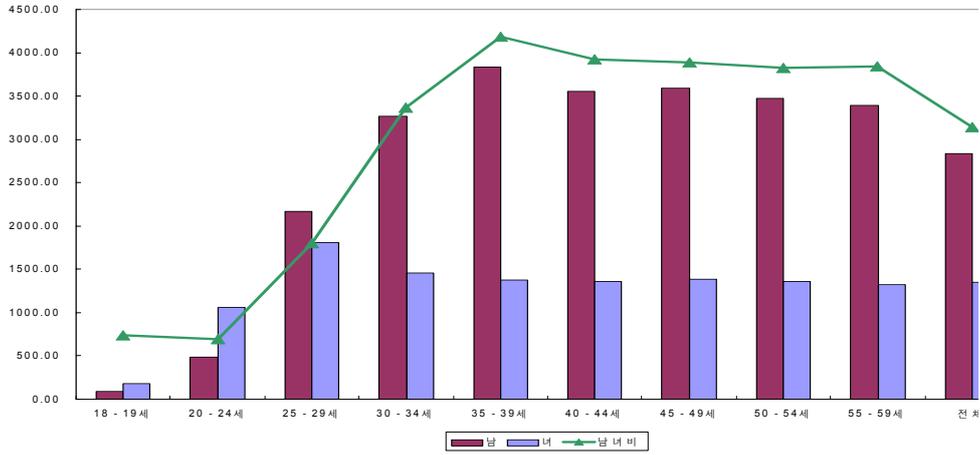


[그림 4-13] 수익비: 급여/기여

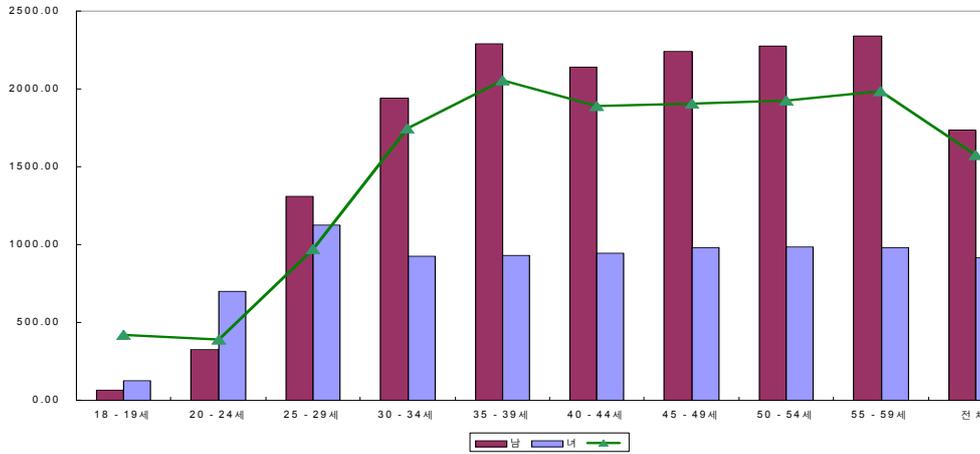
한편, 본 논문에서 보다 중점을 두었던 것은 전체 성별 코호트별로 얼마만큼의 연금자원을 할당받고 있느냐 하는 점이다. 즉 연금가입자 뿐만 아니라 전체 인구 중에서 연금자원의 할당을 평가하는 것이다. 따라서 연금급여액을 성별 연령별 인구 1인당 할당액을 산출하였다. 또한 연금급여에서 연금부담을 제하고, 순연금수익의 성별 연령별 인구 1인당 할당액을 산출하였다. 연금급여의 1인당 할당액은 18-24세까지는 여성의 1인당 할당액이 남성보다 높지만, 25세 이후에는 여성 대비 남성 할당액이 평균 2.1배이다. 연령별로는 1.2배에서 2.8배에 달한다. 순연금수익의 1인당 할당액 역시 18-24세에는 여성이 남성보다 할당액이 높지만, 25세 이후에는 남성이 훨씬 높다. 순연금수익 차원에서 평균 여성 대비 남성의 1인당 할당액은 1.89배로 급여액의 남녀 차보다는 약간 낮다. 이와 같이 연금급여에 비해 연금순수익간의 성별 격차가 약간 완화된 것은 연금의 소득재분배적 기여효과라고 볼 수 있다. 그러나 보다 중요한 것은 연금급여에서 남성의 순수익이 2배가량 높다는 사실이다. 기여부담을 제외하고라도 남성은 여성보다 1.9배를 더 많이 할당받고 있다. 이는 세대 간 자원재분배가 성별로 매우 불평등하다는 것을 보여주는 매우 중요하고 의미 있는 지표라 할 수 있다.

〈표 4-15〉 연금급여 및 순연금수익의 성별 연령별 1인당 할당액

연금급여의 성별연령별 인구 1인당 할당액					
	전체	남	여	남녀차	남녀비
18 - 19세	132.3	88.9	180.0	-91.1	0.49
20 - 24세	764.4	488.4	1062.8	-574.4	0.46
25 - 29세	1996.3	2172.1	1809.3	362.8	1.20
30 - 34세	2388.9	3268.2	1457.3	1810.9	2.24
35 - 39세	2629.9	3834.5	1374.3	2460.2	2.79
40 - 44세	2482.5	3550.7	1357.1	2193.6	2.62
45 - 49세	2499.7	3590.0	1384.3	2205.7	2.59
50 - 54세	2425.6	3472.3	1361.5	2110.8	2.55
55 - 59세	2351.7	3391.8	1322.4	2069.5	2.56
전체	2108.7	2831.2	1353.9	1477.3	2.09
순연금수익(연금급여-연금부담)의 성별연령별 1인당 할당액					
	전체	남	여	남녀차	남녀비
18 - 19세	92.9	63.4	125.4	-62.0	0.51
20 - 24세	504.8	325.9	698.2	-372.3	0.47
25 - 29세	1222.2	1311.2	1127.4	183.7	1.16
30 - 34세	1446.9	1938.9	925.7	1013.2	2.09
35 - 39세	1624.9	2292.3	929.2	1363.0	2.47
40 - 44세	1557.0	2139.3	943.5	1195.8	2.27
45 - 49세	1617.7	2240.8	980.4	1260.4	2.29
50 - 54세	1634.2	2273.3	984.5	1288.7	2.31
55 - 59세	1658.7	2342.4	982.2	1360.1	2.38
전체	1335.8	1736.2	917.4	818.7	1.89



[그림 4-14] 연금급여의 성별 연령별 1인당 자원할당



[그림 4-15] 순연금수익(연금급여-연금부담)의 성별 연령별 1인당 자원할당

5. 공적연금 성별 수급율 및 가입율의 영향요인 분석

본 절에서는 국민연금의 성별 수급율 및 가입율의 영향요인을 분석하고자 하였다. 분석자료는 국민연금연구원에서 수행한 제1차 국민노후보장패널 자료를 사용하였다. 국민노후보장패널(Korean Retirement and Income Study: 이하 ReIS)조사는 국민연금연구원에서 가구 내에 50세 이상의 가구원이 있는 가구에 대하여 표본 집단 5,110 가구를 대상으로 하고 있으며 조사대상자는 50세 이상의 가구원 8,644명이다.⁴⁸⁾ 국민노후보장패널은 국민연금 가입 및 수급에 대한 가장 자세한 정보를 담고 있는 조사이다. 예컨대, 연금보험료 납부 여부를 가입 여부와 구분하여 질문하고 있고, 연금급여 종류도 구분하여 질문하고 있어 보다 구체적인 연금제도 관련 사항을 반영한 분석이 가능한 조사 자료라 할 수 있다.

가. 공적연금 수급 영향 요인

조사대상 중 60세 이상 중에서 현재 연금에 가입하고 있는 자를 제외한 노령계층 5,322명을 대상으로 공적연금 수급 분석이 이루어졌다. 조사 자료에 의한 성별 공적연금 수급 현황을 보면, 60세 이상 남성노인의 38.3%가 공적연금을 수급하고 있으며, 여성노인의 11.3%가 공적연금을 수급하고 있는 것으로 나타났다.

48) 설문조사에서 조사시점과 조사대상기간의 구분은 중요한데, 국민노후보장패널설문조사상의 현재는 2005년8월31일 그리고 작년 한해는 2004년 1월 1일부터 2004년 12월 31일까지이다.

〈표 4-16〉 성별 공적연금 수급 현황

구분		수급	비수급	전체
남	사례수	861	1,386	2,247
	구성비	38.3%	61.7%	100.0%
여	사례수	346	2,729	3,075
	구성비	11.3%	88.7%	100.0%
전체	사례수	1,207	4,115	5,322
	구성비	22.7%	77.3%	100.0%

조사대상 중 60세 이상 중에서 현재 연금에 가입하고 있는 자를 제외한 공적연금 종류별 수급 현황을 살펴보면, 전체 연금수급자 중 국민연금 수급자는 81.8%이고 특수직역연금 수급자는 18.2% 이다. 남성 노인 연금수급자의 80.5%가 국민연금 수급자이며, 여성노인 연금수급자의 85.1%가 국민연금 수급자이다.

〈표 4-17〉 성별 공적연금종류별 수급 현황

		국민연금	특수직역연금					전체
			공무원 연금	사학 연금	군인 연금	별정 우체국 연금	소계	
남	사례수	698	110	15	42	2	169	867
	구성비	80.5%	12.7%	1.7%	4.8%	0.2%	19.5%	100.0%
여	사례수	297	21	6	25	0	52	349
	구성비	85.1%	6.0%	1.7%	7.2%	0.0%	14.9%	100.0%
전체	사례비	995	131	21	67	2	221	1,216
	구성비	81.8%	10.8%	1.7%	5.5%	0.2%	18.2%	100.0%

국민연금 급여종류별로 성별 수급현황을 살펴보면, 남성 연금수급자의 97.6%가 노령연금 수급자이고, 여성 연금수급자는 83.5%가 노령연금수급자이고, 유족연금 수급자가 14.8%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 4-18〉 성별 국민연금 급여종류별 수급 현황

		국민연금 급여종류별 수급				
		노령연금	장애연금	유족연금	분할연금	전체
남	사례수	681	9	4	4	698
	구성비	97.6%	1.3%	0.6%	0.6%	100.0%
여	사례수	249	0	44	4	297
	구성비	83.8%	0.0%	14.8%	1.3%	100.0%
전체	사례수	930	9	48	8	995
	구성비	93.5%	0.9%	4.8%	0.8%	100.0%

특수직역연금 급여종류별 성별 수급현황을 살펴보면, 남성 연금수급자의 95.3%가 퇴직연금 수급자이고, 여성 연금수급자는 23.1%만이 퇴직연금수급자이고, 유족연금 수급자가 76.9%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 4-19〉 성별 특수직역연금 급여종류별 수급 현황

		특수직역연금 급여종류별 수급			
		퇴직연금	장애연금	유족연금	전체
남	사례수	161	6	2	169
	구성비	95.3%	3.6%	1.2%	100.0%
여	사례수	12	0	40	52
	구성비	23.1%	0.0%	76.9%	100.0%
전체	사례수	173	6	42	221
	구성비	78.3%	2.7%	19.0%	100.0%

공적연금 수급여부별로 연령별 현황을 보면, 연령계층이 낮을수록 연금수급율이 높게 나타나고 있다.

〈표 4-20〉 연령별 공적연금 수급 현황

		수급	비수급	전체
60-64세	사례수	595	882	1,477
	구성비	40.3%	59.7%	100.0%
65-69세	사례수	383	1,170	1,553
	구성비	24.7%	75.3%	100.0%
70-74세	사례수	173	917	1,090
	구성비	15.9%	84.1%	100.0%
75-79세	사례수	48	629	677
	구성비	7.1%	92.9%	100.0%
80세 이상	사례수	8	517	525
	구성비	1.5%	98.5%	100.0%
전체	사례수	1,207	4,115	5,322
	구성비	22.7%	77.3%	100.0%

〈표 4-21〉 연령별 공적연금종류별 수급 현황

		국민 연금	특수직역연금				소계	전체
			공무원 연금	사학연금	군인연금	별정우체 국연금		
60-64세	사례수	527	42	6	24	2	74	601
	구성비	87.7%	7.0%	1.0%	4.0%	0.3%	12.3%	100.0%
65-69세	사례수	331	38	6	9	0	53	384
	구성비	86.2%	9.9%	1.6%	2.3%	0.0%	13.8%	100.0%
70-74세	사례수	122	33	7	12	0	52	174
	구성비	70.1%	19.0%	4.0%	6.9%	0.0%	29.9%	100.0%
75-79세	사례수	13	15	1	20	0	36	49
	구성비	26.5%	30.6%	2.0%	40.8%	0.0%	73.5%	100.0%
80세 이상	사례수	2	3	1	2	0	6	8
	구성비	25.0%	37.5%	12.5%	25.0%	0.0%	75.0%	100.0%
전체	사례수	995	131	21	67	2	221	1,216
	구성비	81.8%	10.8%	1.7%	5.5%	0.2%	18.2%	100.0%

공적연금수급 여부별로 소득계층별 분포를 살펴보면, 수급자는 비수급자에 비해 높은 소득계층에 더 많이 분포하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 4-22〉 소득계층별 공적연금 수급 현황

소득계층		수급	비수급	전체
평균소득	사례수	238	1,504	1,742
40%이하	구성비	13.7%	86.3%	100.0%
평균소득	사례수	324	1,175	1,499
40-80%미만	구성비	21.6%	78.4%	100.0%
평균소득	사례수	205	484	689
80-120%미만	구성비	29.8%	70.2%	100.0%
평균소득	사례수	131	226	357
120-160%미만	구성비	36.7%	63.3%	100.0%
평균소득	사례수	68	126	194
160-200%미만	구성비	35.1%	64.9%	100.0%
평균소득	사례수	94	143	237
200%이상	구성비	39.7%	60.3%	100.0%
전체	사례수	1,060	3,658	4,718
	구성비	22.5%	77.5%	100.0%

〈표 4-23〉 소득계층별 공적연금종류별 수급 현황

소득계층		국민연금	특수직역연금					전체
			공무원 연금	사학 연금	군인 연금	별정우체 국연금	소계	
평균소득	사례수	231	1	1	6	0	8	239
40%이하	구성비	96.7%	0.4%	0.4%	2.5%	0.0%	3.3%	100.0%
평균소득	사례수	282	21	1	22	0	44	326
40-80%미만	구성비	86.5%	6.4%	0.3%	6.7%	0.0%	13.5%	100.0%
평균소득	사례수	155	29	11	10	1	51	206
80-120%미만	구성비	75.2%	14.1%	5.3%	4.9%	0.5%	24.8%	100.0%
평균소득	사례수	87	37	3	6	0	46	133
120-160%미만	구성비	65.4%	27.8%	2.3%	4.5%	0.0%	34.6%	100.0%
평균소득	사례수	43	18	1	8	0	27	70
160-200%미만	구성비	61.4%	25.7%	1.4%	11.4%	0.0%	38.6%	100.0%
평균소득	사례수	68	16	3	7	1	27	95
200%이상	구성비	71.6%	16.8%	3.2%	7.4%	1.1%	28.4%	100.0%
전체	사례수	866	122	20	59	2	203	1,069
	구성비	81.0%	11.4%	1.9%	5.5%	0.2%	19.0%	100.0%

공적연금 수급 여부별 가구주 여부를 보면, 수급자가 비수급자에 비해 가구주인 비율이 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 연금이 소득활동자 중심이면서, 동시에 자영자의 경우 세대주를 중심으로 당연 가입시키고 있는 것을 반영한 것이라 보여진다.

〈표 4-24〉 가구주 여부별 공적연금 수급 현황

		수급	비수급	전체
가구주	사례수	904	1,824	2,728
	구성비	33.1%	66.9%	100.0%
비가구주	사례수	303	2,291	2,594
	구성비	11.7%	88.3%	100.0%
전체	사례수	1,207	4,115	5,322
	구성비	22.7%	77.3%	100.0%

〈표 4-25〉 가구주 여부별 공적연금종류별 수급 현황

		국민연금	특수직역연금					전체
			공무원 연금	사학연금	군인연금	별정우체 국연금	소계	
가구주	사례수	735	107	16	52	2	177	912
	구성비	80.6%	11.7%	1.8%	5.7%	0.2%	19.4%	100.0%
비가구주	사례수	260	24	5	15	0	44	304
	구성비	85.5%	7.9%	1.6%	4.9%	0.0%	14.5%	100.0%
전체	사례수	995	131	21	67	2	221	1,216
	구성비	81.8%	10.8%	1.7%	5.5%	0.2%	18.2%	100.0%

공적연금의 수급여부에 영향을 미치는 영향요인을 분석하기 위하여, 공적연금 수급여부를 종속변수로 하여 이항 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 분석모형의 구성은 종속변수는 공적연금 수급을 기준으로 비수급 영향요인을 분석하였으며, 독립변수로는 성별(여성기준 남성), 연령(연속변수), 가구주 여부(비가구주기준 가구주), 인당가구평균소득(연속변수)를 투입하여 영향의 통계적 유의미성과, 방향, 그리고 영향

력의 크기를 분석하였다.

남성의 경우 공적연금 비수급 확률이 여성에 비해 71% 낮아지며, 연령이 1세씩 높아질수록 비수급 확률이 17.4%씩 높아지며, 가구주인 경우 비수급확률이 비가구주에 비해 63% 감소한다.

남성노인집단과 여성노인집단으로 나누어 동분석을 수행한 결과, 영향력의 방향과 통계적 유의미성은 유사하나, 영향력 크기에서 여성노인의 경우 비수급확률은 가구주 여부가 영향력이 큰 변수로 나타났다.

〈표 4-26〉 공적연금 비수급 영향 요인의 이항 로지스틱 회귀분석

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
남성 (여성기준)	-1.242	0.092	180.868	1	0.000	0.289
연령	0.160	0.009	355.294	1	0.000	1.174
가구주 (비가구주기준)	-0.992	0.098	103.182	1	0.000	0.371
인당가구평균 소득	0.000	0.000	47.519	1	0.000	1.000
Constant	-8.087	0.569	202.053	1	0.000	0.000

주: -2 Log likelihood: 3833.252, Chi-square: 1,193.845, Sig: 0.000

〈표 4-27〉 성별 공적연금 비수급 영향 요인의 이항 로지스틱 회귀분석

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
남	연령	0.174	0.011	241.608	1	0.000	1.190
	가구주 (비가구주 기준)	-0.720	0.139	26.960	1	0.000	0.487
	인당가구평균소득	0.000	0.000	45.050	1	0.000	1.000
	Constant	-10.288	0.775	176.113	1	0.000	0.000
여	연령	0.141	0.013	112.055	1	0.000	1.151
	가구주 (비가구주기준)	-1.177	0.134	76.823	1	0.000	0.308
	인당가구평균소득	0.000	0.000	8.552	1	0.003	1.000
	Constant	-6.824	0.879	60.302	1	0.000	0.001

주: 남성 모델: -2 Log likelihood: 2133.617, Chi-square: 512.080, Sig: 0.000

여성 모델: -2 Log likelihood: 1672.486, Chi-square: 214.046, Sig: 0.000

개별수급권으로 받게 되는 노령연금과 장애연금수급자만을 연금수급자로 하여 분석을 실시한 경우에도 유사한 결과가 도출되었다.

〈표 4-28〉 공적노령장애연금 비수급 영향 요인의 이항 로지스틱 회귀분석

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
남성 (여성기준)	-1.628	0.100	266.820	1	0.000	0.196
연령	0.173	0.009	353.325	1	0.000	1.189
가구주 (비가가구주기준)	-0.852	0.103	69.060	1	0.000	0.427
인당가구평균 소득	0.000	0.000	39.317	1	0.000	1.000
Constant	-8.645	0.611	200.229	1	0.000	0.000

주: -2 Log likelihood: 3529.933, Chi-square: 1,288.369, Sig: 0.000

〈표 4-29〉 성별 공적노령장애연금 비수급 영향 요인의 이항 로지스틱 회귀분석

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
남	연령	0.175	0.011	241.403	1	0.000	1.192
	가구주 (비가가구주기준)	-0.715	0.139	26.333	1	0.000	0.489
	인당가구평균소득	0.000	0.000	48.074	1	0.000	1.000
	Constant	-10.346	0.781	175.332	1	0.000	0.000
여	연령	0.164	0.016	103.777	1	0.000	1.178
	가구주 (비가가구주기준)	-0.986	0.150	43.359	1	0.000	0.373
	인당가구평균소득	0.000	0.000	2.823	1	0.093	1.000
	Constant	-8.173	1.053	60.187	1	0.000	0.000

주: 남성 모델: -2 Log likelihood: 2118.727, Chi-square: 518.199, Sig: 0.000

여성 모델: -2 Log likelihood: 1386.102, Chi-square: 177.623, Sig: 0.000

나. 공적연금 가입 영향 요인

공적연금 가입 영향 요인을 분석하기 위하여, 조사대상 중 36-59세 인구⁴⁹⁾ 중 연금수급자를 배제한 근로연령계층 인구 3,015명을 대상으로 분석하였다. 공적연금 가입 상태는 세 가지로 구분된다. 하나는 공적연금 비가입자, 두 번째는 공적연금에 가입하였으나 보험료를 납부하지 않고 있는 경우, 세 번째는 공적연금에 가입하여 보험료를 납부하고 있는 경우이다. 세 번째만이 사실상 공적연금 수급권자가 될 수 있는 자격을 갖추어 나가는 집단이라 볼 수 있다.

성별 공적연금 가입상태를 보면, 남성의 67.2%가 가입/납부자이고, 가입/미납자가 11.2%, 비가입자는 21.5%로 나타났다. 반면, 여성은 17.3%만이 가입/납부자이고, 가입/미납자는 3.1%, 비가입자가 79.6%에 달하였다.

〈표 4-30〉 성별 공적연금 가입 현황

		비가입자	가입/미납자	가입/납부자	전체
남	사례수	243	128	761	1,132
	구성비	21.5%	11.3%	67.2%	100.0%
여	사례수	1,499	59	325	1,883
	구성비	79.6%	3.1%	17.3%	100.0%
전체	사례수	1,742	187	1,086	3,015
	구성비	57.8%	6.2%	36.0%	100.0%

연령별 공적연금 가입상태를 보면, 연령이 높아질수록 비가입자 비율이 줄고, 가입/납부자 비율이 높아진다. 반면, 50-54세 집단에서 가입/미납부자 비중은 가장 높은 것으로 나타났다.

49) 본 조사대상에 포함된 연령이 36세부터이기 때문에, 36-59세가 부넛대상이 되었다.

〈표 4-31〉 연령별 공적연금 가입 현황

		비가입자	가입/미납자	가입/납부자	전체
36-39세	사례수	7	1	0	8
	구성비	87.5%	12.5%	0.0%	100.0%
40-44세	사례수	41	0	5	46
	구성비	89.1%	0.0%	10.9%	100.0%
45-49세	사례수	283	10	75	368
	구성비	76.9%	2.7%	20.4%	100.0%
50-54세	사례수	673	92	489	1,254
	구성비	53.7%	7.3%	39.0%	100.0%
55-59세	사례수	738	84	517	1,339
	구성비	55.1%	6.3%	38.6%	100.0%
전체	사례수	1,742	187	1,086	3,015
	구성비	57.8%	6.2%	36.0%	100.0%

소득계층별 공적연금 가입상태를 보면, 소득계층이 높아질수록 비가입자 비율이 줄고, 가입/납부자 비율이 높아진다.

〈표 4-32〉 소득계층별 공적연금 가입 현황

		비가입자	가입/미납자	가입/납부자	전체
평균소득 40% 미만	사례수	175	23	58	256
	구성비	68.4%	9.0%	22.7%	100.0%
평균소득 40-80%미만	사례수	414	61	170	645
	구성비	64.2%	9.5%	26.4%	100.0%
평균소득 80-120% 미만	사례수	343	31	193	567
	구성비	60.5%	5.5%	34.0%	100.0%
평균소득 120-160% 미만	사례수	223	17	186	426
	구성비	52.3%	4.0%	43.7%	100.0%
평균소득 160-200% 미만	사례수	135	10	107	252
	구성비	53.6%	4.0%	42.5%	100.0%
평균소득 200% 이상	사례수	214	18	225	457
	구성비	46.8%	3.9%	49.2%	100.0%

가구주 여부별 공적연금 가입상태를 보면, 가입/납부자와 가입/미납자 비중이 모두 가구주 집단에서 높은 것으로 나타났다. 이는 제도규칙상 가구주가 비가구주에 비해 가입대상이 될 확률이 높은 주요 집단이기 때문인 것으로 보인다.

〈표 4-33〉 가구주 여부별 공적연금 가입 현황

		비가입자	가입/미납자	가입/납부자	전체
가구주	사례수	370	117	844	1,331
	구성비	27.8%	8.8%	63.4%	100.0%
비가구주	사례수	1,372	70	242	1,684
	구성비	81.5%	4.2%	14.4%	100.0%
전체	사례수	1,742	187	1,086	3,015
	구성비	57.8%	6.2%	36.0%	100.0%

소득활동을 연금제도 가입의 조건을 삼고 있는 제도규칙상 공적연금 가입상태에 가장 결정적이고 영향을 미칠 것으로 보여지는 경제활동상태별 공적연금 가입상태를 살펴보았다. 경제활동상태는 모두 9개로 분류하였다. 취업자와 비취업자로 구분되고, 취업자는 임금근로자와 비임금근로자로 구분된다. 그리고 임금근로자는 상용직, 임시직, 일용직에 따라, 근무형태가 전일제인지 시간제인지에 따라 6개 종류의 경제활동형태로 구분된다. 비임금근로자는 고용주와 자영자 2개로 구분된다. 따라서 임금근로자 6개 종류, 비임금근로자 2개 종류, 비취업자로 총 9개의 경제활동상태로 구분하여, 분석하였다.

경제활동상태별로 공적연금 가입상태를 보면, 상용직전일제가 가입/납부자 비율이 가장 높고, 그다음 고용주가 높으며, 임시직전일제, 상용직 시간제, 자영자, 일용직전일제, 일용직 시간제 순으로 나타났다. 가입/미납자 확률이 가장 높은 집단은 일용직 시간제였고, 그다음이 일용직전일제, 임시직 전일제였다. 비가입자 비율이 가장 높은 집단은 비취업자, 임시직 시간제 순이었다.

〈표 4-34〉 경제활동상태별 공적연금 가입 현황

			비가입자	가입/미납자	가입/납부자	전체
임금근로자	상용직 전일제	사례수	118	18	472	608
		구성비	19.4%	3.0%	77.6%	100.0%
	상용직 시간제	사례수	7	0	6	13
		구성비	53.8%	0.0%	46.2%	100.0%
	임시직 전일제	사례수	39	9	43	91
		구성비	42.9%	9.9%	47.3%	100.0%
	임시직 시간제	사례수	30	3	11	44
		구성비	68.2%	6.8%	25.0%	100.0%
	일용직 전일제	사례수	81	16	47	144
		구성비	56.3%	11.1%	32.6%	100.0%
	일용직 시간제	사례수	25	9	13	47
		구성비	53.2%	19.1%	27.7%	100.0%
비임금근로자	고용주	사례수	26	9	68	103
		구성비	25.2%	8.7%	66.0%	100.0%
	자영자	사례수	441	43	321	805
		구성비	54.8%	5.3%	39.9%	100.0%
비취업		사례수	972	80	105	1,157
		구성비	84.0%	6.9%	9.1%	100.0%

공적연금 가입상태를 종속변수로 하여, 영향요인을 분석하였다. 공적연금 가입상태를 비가입, 가입/미납자, 가입/납부자의 세 가지 상태로 구분하여, 공적연금 수급권을 갖춰나갈 수 있는 가입/납부를 기준으로 하여 비가입 및 가입/미납자가 될 확률이 높아지게 만드는 영향 요인을 다항로지스틱 회귀분석을 통하여 분석하였다. 독립변수로는 성별(여성기준 남성), 연령(연속변수), 인당가구소득(연속변수), 가구주 여부(비가구주 기준 가구주), 9가지 경제활동상태(비취업자 기준)이 투입되어 분석되었다.

비가입자의 경우, 가입/납부자 집단에 대비하여, 여성인 경우, 연령이 낮을수록, 비가구주인 경우에 비가입자가 될 확률이 높다. 또한 경제활동상태별로는 상용직전일제> 임시직전일제> 상용직시간제> 고용주> 임시직시간제> 자영자> 일용직시간제> 일용직전일제>비취업자 순으로 비가입자가 될 확률이 낮다.

가입/미납자의 경우, 가입/납부자 집단에 대비하여, 성, 연령, 가구주는 통계적으로 유의미한 영향요인이 아닌 것으로 나타났다. 경제활동상태별로는 상용직시간제>상용직전일제>자영자>고용주>임시직전일제>일용직전일제>비취업자 순으로 가입/납부자에 비해 가입/미납자가 될 확률이 낮다.

<표 4-35> 공적연금 가입/납부상태 영향 요인의 다항로지스틱 회귀분석

구분	독립변수	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)
비가입자 (가입/납부자 기준)	Intercept	5.470	0.883	38.355	1	0.000	
	연령	-0.046	0.016	8.053	1	0.005	0.955
	인당가구소득	0.000	0.000	17.000	1	0.000	1.000
	남성 (여성기준)	-1.834	0.153	143.580	1	0.000	0.160
	가구주 (비가구주기준)	-0.721	0.159	20.620	1	0.000	0.486
	상용직전일제 (비취업자 기준)	-2.884	0.183	248.498	1	0.000	0.056
	상용직시간제 (비취업자 기준)	-1.965	0.654	9.031	1	0.003	0.140
	임시직전일제 (비취업자 기준)	-1.999	0.298	44.883	1	0.000	0.135
	임시직시간제 (비취업자 기준)	-1.482	0.425	12.131	1	0.000	0.227
	일용직전일제 (비취업자 기준)	-0.526	0.256	4.205	1	0.040	0.591
	일용직시간제 (비취업자 기준)	-1.094	0.429	6.516	1	0.011	0.335
	고용주 (비취업자 기준)	-1.876	0.318	34.788	1	0.000	0.153
	자영자 (비취업자 기준)	-1.227	0.160	58.482	1	0.000	0.293
가입/미납자 (가입/납부자 기준)	Intercept	2.745	1.489	3.399	1	0.065	
	연령	-0.051	0.027	3.422	1	0.064	0.950
	인당가구소득	0.000	0.000	12.253	1	0.000	1.000
	남성 (여성기준)	0.613	0.252	5.897	1	0.015	1.846
	가구주 (비가구주기준)	-0.242	0.282	0.735	1	0.391	0.785
	상용직전일제 (비취업자 기준)	-2.880	0.339	72.104	1	0.000	0.056

상용직시간제 (비취업자 기준)	-20.498	0.000	.	1	.	0.000
임시직전일제 (비취업자 기준)	-1.174	0.423	7.690	1	0.006	0.309
임시직시간제 (비취업자 기준)	-1.021	0.688	2.202	1	0.138	0.360
일용직전일제 (비취업자 기준)	-0.949	0.368	6.669	1	0.010	0.387
일용직시간제 (비취업자 기준)	-0.242	0.505	0.229	1	0.633	0.785
고용주 (비취업자 기준)	-1.641	0.471	12.160	1	0.000	0.194
자영자 (비취업자 기준)	-1.852	0.276	44.967	1	0.000	0.157

주: -2 Log likelihood: 2993.752, Chi-square: 1,446.465, Sig: 0.000

남성과 여성 근로연령계층을 구분하여 동분석을 실시한 결과, 남성은 비가입자가 될 확률은 상용직시간제인 경우에 가입/납부자에 비해 가장 낮은 것으로 나타났다. 반면, 여성은 비가입자가 될 확률은 상용직전일제인 경우에 가입/납부자에 비해 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-36〉 남성의 공적연금 가입/납부상태 영향 요인의 다항로지스틱 회귀분석

구분	독립변수	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)
남 비가입자 (가입/납부자 기준)	Intercept	4.345	1.770	6.030	1	0.014	
	연령	-0.068	0.032	4.596	1	0.032	0.935
	인당가구소득	0.000	0.000	10.628	1	0.001	1.000
	가구주 (비가구주기준)	-0.122	0.365	0.112	1	0.738	0.885
	상용직전일제 (비취업자 기준)	-2.190	0.348	39.694	1	0.000	0.112
	상용직시간제 (비취업자 기준)	-19.515	0.000	.	1	.	0.000
	임시직전일제 (비취업자 기준)	-1.100	0.551	3.978	1	0.046	0.333
	임시직시간제 (비취업자 기준)	0.114	0.963	0.014	1	0.906	1.121
	일용직전일제 (비취업자 기준)	-0.026	0.376	0.005	1	0.945	0.974

가입/미납자 (가입/납부자 기준)	일용직시간제 (비취업자 기준)	-1.209	0.733	2.717	1	0.099	0.299
	고용주 (비취업자 기준)	-0.903	0.427	4.479	1	0.034	0.405
	자영자 (비취업자 기준)	-1.470	0.323	20.730	1	0.000	0.230
	Intercept	5.672	2.237	6.429	1	0.011	
	연령	-0.096	0.040	5.702	1	0.017	0.908
	인당가구소득	0.000	0.000	7.808	1	0.005	1.000
	가구주 (비가구주기준)	-0.041	0.399	0.010	1	0.919	0.960
	상용직전일제 (비취업자 기준)	-3.117	0.456	46.627	1	0.000	0.044
	상용직시간제 (비취업자 기준)	-19.841	0.000	.	1	.	0.000
	임시직전일제 (비취업자 기준)	-0.694	0.542	1.642	1	0.200	0.499
	임시직시간제 (비취업자 기준)	-0.804	1.271	0.400	1	0.527	0.448
	일용직전일제 (비취업자 기준)	-0.714	0.441	2.614	1	0.106	0.490
	일용직시간제 (비취업자 기준)	-0.305	0.621	0.241	1	0.623	0.737
	고용주 (비취업자 기준)	-1.575	0.551	8.172	1	0.004	0.207
	자영자 (비취업자 기준)	-2.110	0.378	31.159	1	0.000	0.121

<표 4-37> 여성의 공적연금 가입/납부상태 영향 요인의 다항로지스틱 회귀분석

구분	독립변수	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)	
여	비가입자 (가입/납부자 기준)	Intercept	5.102	1.087	22.023	1	0.000	
	연령	-0.036	0.020	3.206	1	0.073	0.965	
	인당가구소득	0.000	0.000	10.546	1	0.001	1.000	
	가구주 (비가구주기준)	-0.806	0.191	17.829	1	0.000	0.447	
	상용직전일제 (비취업자 기준)	-3.295	0.228	208.222	1	0.000	0.037	
	상용직시간제 (비취업자 기준)	-1.920	0.730	6.917	1	0.009	0.147	

가입/미납자 (가입/납부자 기준)	임시직전일제 (비취업자 기준)	-2.453	0.341	51.838	1	0.000	0.086
	임시직시간제 (비취업자 기준)	-1.951	0.446	19.090	1	0.000	0.142
	일용직전일제 (비취업자 기준)	-1.647	0.373	19.448	1	0.000	0.193
	일용직시간제 (비취업자 기준)	-1.131	0.589	3.688	1	0.055	0.323
	고용주 (비취업자 기준)	-3.266	0.479	46.553	1	0.000	0.038
	자영자 (비취업자 기준)	-1.008	0.225	20.090	1	0.000	0.365
	Intercept	0.802	2.191	0.134	1	0.714	
	연령	-0.016	0.040	0.166	1	0.684	0.984
	인당가구소득	0.000	0.000	3.313	1	0.069	1.000
	가구주 (비가구주기준)	0.133	0.398	0.111	1	0.739	1.142
	상용직전일제 (비취업자 기준)	-2.578	0.521	24.456	1	0.000	0.076
	상용직시간제 (비취업자 기준)	-19.983	0.000	.	1	.	0.000
	임시직전일제 (비취업자 기준)	-2.047	0.800	6.546	1	0.011	0.129
	임시직시간제 (비취업자 기준)	-1.029	0.837	1.512	1	0.219	0.357
	일용직전일제 (비취업자 기준)	-2.343	1.089	4.631	1	0.031	0.096
	일용직시간제 (비취업자 기준)	-0.413	0.924	0.199	1	0.655	0.662
	고용주 (비취업자 기준)	-2.054	1.095	3.516	1	0.061	0.128
	자영자 (비취업자 기준)	-1.165	0.435	7.163	1	0.007	0.312

6. 결론

본 논문에서는 국민연금 수급권의 성별 차이와 그 원인을 분석하였다. 또한 연금

의 수익차와 1인당 연금배분액 등을 성별로 분석하여 연금을 통한 자원의 재분배가 성평등하게 이루어지고 있는지를 살펴보았다.

국민연금 성별 수급자 분포를 보면, 남성이 60%로 수급자 중 다수를 차지하며, 65-69세 여성노인의 월 노령연금급여수준은 남성의 63%수준이고, 여성노인의 경우 노령연금급여수준보다 유족연금수준이 더 높은 것으로 나타났다. 성별 가입자 현황을 살펴보면, 현 근로연령세대 중 공적연금에 각출하며 연금수급자격을 갖추어 나가는 잠재적 연금수급권자는 남성의 경우 전체남성 대비 59.3%인 반면, 여성은 전체 여성 대비 26.8% 수준으로, 성별 차이가 대단히 크게 나타났다. 특히 취업자 중에서도 남성은 취업자의 70.1%, 여성은 취업자 대비 52.8%로 차이가 크게 존재했는데 이는 여성의 높은 비경제활동인구비율, 불안전취업, 무급가족종사, 비세대주 등으로 인한 공적연금제도 설계상의 구조적 배제에 의한 원인이 크다고 할 수 있다.

다음으로 연금을 통한 자원배분이 성별로 어떻게 이루어지고 있는지를 분석하였다. 일반적으로 연금의 재분배 효과는 개인의 수익비를 중심으로 측정하는데, 급여산식의 특성상 남성보다 대체로 소득이 낮은 여성의 경우, 연금의 수익비가 더 높게 나타나고, 본 연구의 분석에서도 동일한 결과가 나왔다. 그러나 개인별 수익비 분석은 연금제도에 참가하여 연금자원을 배분받는 집단 내에서 부담 대비 수익을 통해, 성별, 계층별로 누가 더 이득을 보는가를 볼 수는 있지만 상당수의 여성이 경제활동 특성의 취약함으로 연금제도에서 배제되는 현실에서는 한계가 있는 분석방법이다. 따라서 본 연구에서는 해당 연령계층 인구의 현재 가입율과 표준소득을 기준으로 수익차를 분석하고, 전체 인구를 대상으로 성별, 연령별 인구 1인당 연금배분액을 산출하였다. 수익차 분석결과를 보면, 전체 평균적으로 수익의 66.4%가 남성에게 배분되고, 33.6%만이 여성에게 배분되는 것으로 나타나 여성이 점유하는 연금자원배분보다는 남성의 연금자원배분 비중이 2배 이상 높은 것을 알 수 있다. 연금급여의 1인당 배분액을 보면 18-24세까지는 여성이 높지만 25세 이후에는 여성 대비 남성 배분액이 평균 2.1배로 나타나 세대간 자원재분배가 성별로 매우 불평등하게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

마지막으로, 국민노후보장패널 자료를 사용해 공적연금의 성별 수급 및 가입에 미

치는 영향을 분석하였다. 먼저 공적연금 수급여부에 영향을 미치는 영향을 분석한 결과 남성일수록, 가구주일수록 비수급확률이 낮아지는 것으로 나타났고, 남성에 비해 여성의 경우 가구주 여부가 영향력이 더 큰 변수인 것으로 분석되었다. 다음으로 공적연금의 가입상태를 종속변수로 하여 가입여부에 영향을 미치는 요인을 분석하였는데, 소득활동을 연금제도 가입의 조건으로 삼고 있는 제도규칙상 공적연금 가입 상태에 가장 결정적인 영향을 미칠 것으로 보이는 경제활동상태를 주된 설명변수로 포함시켰다. 분석결과 비가입자의 경우, 가입/납부자 집단에 대비하여, 여성인 경우, 연령이 낮을수록, 비가구주인 경우에 비가입자가 될 확률이 높았다. 또한 경제활동 상태별로는 상용직전일제> 임시직전일제> 상용직시간제> 고용주> 임시직시간제> 자영자> 일용직시간제> 일용직전일제>비취업자 순으로 비가입자가 될 확률이 낮았다. 가입/미납자의 경우 상용직시간제>상용직전일제>자영자>고용주>임시직전일제>일용직전일제>비취업자 순으로 가입/납부자에 비해 가입/미납자가 될 확률이 낮았다. 남성과 여성 근로연령계층을 구분하여 같은 분석을 실시한 결과, 남성이 비가입자가 될 확률은 상용직시간제인 경우에 가입/납부자에 비해 가장 낮은 것으로 나타난 반면, 여성이 비가입자가 될 확률은 상용직전일제인 경우에 가입/납부자에 비해 가장 낮은 것으로 나타났다.

이상의 결과를 바탕으로 살펴볼 때, 우리나라 국민연금은 근로연령기의 소득활동 및 보험료 각출에 연계하여 수급권이 부여되는 것으로 설계되어 경제활동참가율이 낮고 사회보험적용률이 낮으며 취약한 경제활동종사의 비율이 높은 여성들에게 국민연금 수급권에 대한 접근성은 물론 급여수준도 낮은 것을 확인할 수 있었다.

또한 연금제도 설계의 물성적 관점으로 여성에게 가정에서의 아동 및 노인의 돌봄노동에 대한 사회적 기여를 인정하여 연금권을 지원하는 접근은 부재하다. 결혼율의 감소, 이혼율의 증가는 남편의 피부양자로서 남편의 연금권을 공유하거나, 남편의 연금권으로부터 파생되는 유족연금 등을 통한 여성의 연금권 확보의 전망도 더욱 불투명해지고 있어, 여성의 연금수급권의 확보를 위해서는 개별수급권을 강화하는 전략이 필요할 것으로 보인다.

이를 위해서는 첫째, 여성의 근로연령기간 동안 지속적으로 경제활동참여율을 높

이고 경제활동참여의 질을 높여야 한다. 우선, 여성의 출산, 양육으로 인한 경제활동 참여의 단절과 복귀가 어려운 점들이 사회시스템적으로 지원되어 여성이 근로연령 기간 동안 지속적인 경제활동참여가 가능토록 하는 것이 필요하다. 다음으로는 여성의 경제활동참여의 질이 사회보험의 가입과 각출로 연계될 수 있는 정도의 수준이 되는 것이 필요하다. 또한 경제활동참여를 통한 소득수준이 노후생활 수준에 영향을 미치는 연금소득수준에 밀접히 연계되기 때문에 경제활동참여를 통한 근로소득의 적정한 수준 유지도 중요하다. 그러나 여성의 경제활동참여는 그 사회의 노동시장 상황에 의해 구조적으로 결정되는 것이기 때문에, 여성의 경제활동참여율과 참여의 질의 수준은 여성의 안정적 노후생활을 보장할 수 있는 중요한 맥락적 요인을 구성한다. 따라서 어떤 사회의 노동시장 맥락이 여성의 경제활동참여율과 질을 보장하지 못하는 경우, 제도적으로 보완되지 않으면 안 된다.

둘째, 제도에 의해 노후생활을 보장하는 방안이 필요하다. 이는 경제활동참여 및 그 질과 관계없이 제도적으로 노후생활을 안정적으로 보장할 수 있음을 의미한다. 보편적으로 거주기반 시민권에 입각하여 연금소득 및 자산조사 없이 일정한 수준을 연금으로 보장하는 것이다. 이 경우 여성의 개별연금수급권은 자동적으로 보장된다. 또한 소득 및 자산조사를 통하여 연금수급권이 선별적으로 결정되는 것이 필요한데, 이 경우 남성보다 취약한 경제활동을 특징으로 하는 여성이 그 제도로부터 더 많은 혜택을 받게 되기 때문이다.

[제4회 빈곤포럼 토론 내용]

▶ 자료 및 분석방법

- 국민노후보장패널 분석 결과를 보니 자료 구축 과정에서 좀 더 성의 있게 만들었어야 된다는 생각을 하게 됨. 일단 23페이지 <표 4-17> 성별 공적연금 종류별 수급현황에서 국민연금 대상자와 공무원 연금, 사학연금 비율이 전국민을 대상으로 하여 실제로 받는 사람하고 샘플의 결과하고 대충이라도 맞는 건지 확인해야 함. 또한 소득의 그룹별 개량분석을 보면 가난한 계층에 소득 계층이 많고, 부유층으로 올라갈수록 계층이 적음. 로그 값을 취해보면 더 좋을 듯함.
- 가구유형에 따라 분석을 따로 해보면 좋을 듯함. 그러면 더 드러나게 차이가 있을 것 같음. 분석 결과를 보면, 비가입자 기준으로 봤을 때 남성은 가구주인지 아닌지에 따른 차이가 별로 없는데 여성은 가구주일수록 가입할 확률이 높은 것으로 나왔음.
- 연금 상한 값 부과한 값 아닌가? 표준보수월액, 중간 값을 가지고 계산한 것 아닌가?
- 표 4-35를 보면, 기타 변수를 다 통제해도 여성이 남성보다 비가입하게 될 확률이 높게 나타남. 이것은 어떻게 설명할 것인가. 소득도 비슷하고, 취업상태 등을 모두 통제한 상태에서 여성이기 때문에 차별이 들어가는 경우 없을 것으로 보임.
- 똑같은 상용직 전체 내에서도 다양한 직종과 취업상태가 있는데, 여성이 남성보다 불리한 위치에 있을 수 있고, 실제로도 사회보험 가입율의 경우 그러한 위치에 있을수록 가입율이 나빠다. 동종의 종사상 상태라 하더라도 그 안에서 나쁜 경우가 있을 것임.

◀◀ 발표자 답변

- 본 원고 이후 소득에 로그 값을 취해 봤으나 마찬가지로였음.
- 가구 중에 부부 중 누구 하나가 일을 하느냐 안하느냐, 유배우자가 있으면서 배우자가 일을 하느냐 안하느냐, 같이 연금에 가입하고 있는지 아닌지. 그런 것을 분석해 보면 좋을 것 같음.
- 표준소득, 360만원 상한을 두고 있는 값임. 임근근로자는 고소득이 많기 때문에 평균값이 더 많을 수 있는데 일정정도 차단이 된 상태임.
- 18세에서 19세 인구구성의 실제 임금의 평균값을 계산한 것임.

▶ 연구 결과에 대한 질문 및 논의

- 연령이 1살씩 높아질수록 비수급 확률이 17.4%씩 높아지며, 6살 높아지면 비수급 확률이 100%를 넘어가게 되어서 연금을 못 받게 되는 것으로 해석됨. 그렇기 때문에 이 부분을 좀 조심스럽게 해석해야 하지 않나 생각함. 그리고 가구주인 경우 비수급확률이 비가구주에 비해 63%나 감소한다는 것은 굉장히 큰 감소라는 생각이 들었음. 그 부분도 해석 할 때 조심스럽게 해야 한다고 생각함.
- <표 4-35>를 보면 다른 부분은 거의 -면 -, +면 +로 나오는데, 성별로 봤을 때는 비 가입자의 경우에 있어서 남성이 -로 나오고, 가입자의 경우는 남성이 +로 나옴. 이것이 다른 부분은 일관성 있게 나오는데, 이 부분은 정반대로 나오기 때문에 이것을 어떻게 해석해야 할지, 혹은 이게 -, +로 나와도 상관없이 없는 건인지 궁금함.
- 로지스틱 회귀분석 할 때, 물론 미납이나 비가입을 강조하려고 한 것 같은데, 읽는 사람의 입장에서는 미납자, 비가입자니까, 부호를 해석할 때 -면 -, 본 원고에서 -가 긍정으로 해석되기 때문에 해석하기 불편함. 긍정으로 하면 +, -로 분명하게 보이는데, 부정으로 놓으면, 부정의 부정이기 때문에 해석하기

다소 어려운 점이 있기 때문에 긍정적인 변수로 변경할 필요가 있음.

- 가구주 여부도 보았지만, 남성 연금수급을 개인의 소득으로 보느냐, 가구단위로 봐야하느냐 하는 점에서 가구구성을 고려해야 되는 것 아닌지 생각됨. 국민연금은 가구연금에 훨씬 가깝게 설계되었음.
- 연령이 24세에서 25세 갈 때 남녀 사이에 눈에 띄는 역전이가 나타나는데 그것은 왜 그런지 궁금함.

◀▶ 발표자 답변

- 가입 납부자 기준인데, 가입하면서 미납자인 경우, 납부유예자가 남성이 많음. 여성은 아예 가입에서 배제되는 경우가 많고, 남성은 지금 납부유예자의 상당부분이 남성이기 때문에 결과에서 나온 부호가 맞음.
- 연금이 개인연금인지 가구연금인지에 대한 문제를 말씀하시는 것 같은데, 개인연금으로 고려하였음. 본 연구에서는 전체 자체를 개인연금, 개별연금으로 두었음. 현재 제도도 급여수준이 많이 깎여서 지금은 개인연금 밖에 안 되지만, 여성이 경제활동을 안 하면 가구연금일 수 있음.
- 근로활동을 하는 여성, 특히 공적연금 가입한 여성들이 많고, 남자들은 아마 이렇게 어린나이에 경제활동에 참여하지 않아 그런 결과가 나타난 것으로 보임. 18-24세까지는 여성들의 임금도 높고, 근로 참여도 높음.

▶ 성별 균등 분배에 대한 정의

- 성별로 연금 자원을 균등하게 배분하는 것이 중요하려면, 어느 시점에 무엇을 균등하게 맞추는 것이 바람직한가? 결론에 보면, '무엇'을이란 부분에 대해 대표적인 지표로 잡은 것이 '연금의 수익차'와 '1인당 연금배분'인데, 성별이 아니라 계층별로 잡아본다면, 연금의 수익차와 1인당 연금배분액을 균등하게 하는 것은 별로 정의롭지 못한 결과로 해석할 수 있음. 그게 성별로 나뉘었을 때는 계층적인 부분이 다 섞여 있는데, 그럼 뭐가 같아지는 것이 바람직

한 것인가.

◀ 발표자 답변

- 재분배의 기능이 어떠한지, 재분배가 어떤 원칙에 의해서 되고 있는지, 세대 간 재분배와 세대 내 재분배가 있는데, 세대 내 재분배는 세대 내 재분배로서의 어떤 원칙이 있는 것으로 일정정도의 소득을 위해서는 롤즈의 정의, 즉 저소득층을 더 쥐야 사회적 정의가 구현되는 것이라는 논리가 있을 수 있음.
 - 이러한 논의를 적용하면, 자원 할당에서 세대 간 재분배 자체가 빠져있는 상황에서 이 제도만으로 재분배가 구현된다고 하는 것 자체에 대한 부당함을 지적하고자 하였음.
 - 무엇을, 어느 정도로 재분배해야 한다는 논의는 정해진 규모 내에서 세대 내 재분배를 수행할 때 좀 더 저소득층에 유리하게 하는 재분배가 바람직하다고 봄.

▶ 세대 간 재분배의 정당화 논리

- 문제제기와 연구의 결론 및 방안 사이에 불일치가 있음. 앞에서는 연금은 세대 간 재분배 장치라고 언급함. 자녀부양의 논리를 사회적 부양으로 정화시킨 것이라고 말하는데, 사실 보편적인 논리는 세대 간 재분배로서 정당화되기 보다는 시민권에 기초한 세대 내 재분배로 정당화 되는 것이 더 크다고 봄. 최근 연금개혁의 이론적 정당화 중 하나는 연금은 세대 내 재분배가 더 있으니 노인들 사이에 소득을 계층별로 재분배 할 수 있지 않는가.
 - 앞의 문제제기는 세대 간 재분배를 강조하면서 출발했으나, 결론의 두 번째 보편적으로 하자는 것은 세대 간 재분배로 정당화되기에는 약한 논리라는 생각임. 경제활동을 높이자는 것은 연금에 대한 기여를 높이자는 것인데, 그것 역시 전반적인 문제제기 방향에 비하여 결론으로 제시하기엔 역부족인 것 같음.

- 또 한 가지는 논란이 될 수 있는 문제인데, 전통적인 자녀부양의 논리가 일방적인 이전인가와 관련하여 논란거리가 될 수 있음. 호혜는 어떤 방식의 자원배분 방식인지가 논란거리가 될 수 있음. 선물교환은 등가교환과 다름. 등가교환은 동등한 가치를 교환하는 것이지만, 선물교환은 상징적인 가치만 교환하는 것임. 하지만 give & take 라는 것은 없음. 일반화된 교환도 give & take인데, (호혜의 방법인) 선물교환은 주는 사람과 받는 사람이 양방관계지만, 일반화된 교환은 한쪽 방향으로 돈다는 것임. 자녀부양, 노인부양의 논리가 그 예시가 될 수 있음. 여기서도 의무와 권리가 존재함. 이렇게 해석한다면 자녀부양을 사회화한 형태도 권리와 의무가 따른다는 것임. 내가 기여를 하고 내 기여분을 앞 세대에서 가져가고, 나는 후배로부터 기여를 받음. 이러한 일반화된 교환 논리로 세대 간 분배를 이해한다면 각출기반 급여원칙이 세대 간 분배에 위배된다고 보기는 어려운 측면이 있음. 왜냐하면 자녀부양이 어떤 논리로 이루어지나에 대한 여러 연구에서 일방적이지만은 않다고 이해할 수 있음. 시민권에 기초한 연금을 이야기한다면 자녀부양의 논리보다는 다른 차원의 것으로 더 정당화 될 수 있을 것임.

◀◀ 발표자 답변

- 문제제기와 결론의 불일치를 말씀하셨는데, 일단 제가 생각했던 논리는 세대 간 부양에 대한 자원배분, 세대 간 재분배가 이루어지는 과정은 어떻게 보면 심플함. 그러나 세대 간 재분배가 하나의 세대 간 계약인데, 기본적으로 모든 사람이 들어올 수 있는 개방된 체계가 되어야 정당화 될 수 있다고 보는 것임. 지금의 국민연금은 폐쇄적인 체계여서 모든 사람을 포괄하지 못함. 이것 자체가 세대 간 계약에서는 성립하지 않는다고 생각하기 때문에 문제제기 했음.
- 각출과 관계없는 조세에 기반의 기초연금이든, 1인 1연금이든, 개별 수급권을 가지는 것이 더 중요함. 경제활동 100%다 참여해서 연금수급권을 가질 수

있다면 그게 더 중요한 가치라고 봄. 그런데 지금 현실은 그러지 못하고 그렇게 하려면 결국 수급권의 기반을 시민권에 뒤야지만 가능하다는 것임. 보편적 시민권에 입각해서 수급권을 뒤야지 세대 간 재분배가 된다는 사실에서 논리를 펴게 된 것임.

- 스웨덴 같이 경제활동 통해 1인1연금 될 수 있으면 좋겠지만, 우리나라 상황에서는 경제활동을 통해 1인1연금을 갖기가 모호함. 그게 안 된다면 조세기반의 기초연금이 세대 간 재분배의 정당성들을 더 정당화 시키는 도구가 될 것이라는 생각에서 이러한 주장을 하게 되었음.

▶ **성별 연금 할당의 문제**

- 형평성 측면에서 연금은 개인의 기여대비일 수 있음. 이를 고려할 때 성별 차이가 있다고 볼 수 있는가. 분석 결과는 남성이 여성에 비해 연금자원할당으로부터의 이득을 많이 보는 것으로 나타나고, 기여대비로 보면 여성이 남성보다 수익비가 높은 것으로 나타나고 있음. 할당의 이득을 많이 본다는 것은 어떤 의미인가.

◀◀ **발표자 답변**

- 국민연금이 100을 내면 200, 300을 받는데, 자기가 낸 만큼의 100을 제외하고 나머지 100내지 200의 수익이 어디로부터 발생하느냐에 관한 것임. 일부분은 세대내의 재분배이지만, 결국은 세대 간 재분배로 볼 수 있음. 그런데 세대 간 재분배가 연금제도에 참여하고 있는 사람에게만 집중적으로 혜택이 돌아가게 됨. 따라서 제도권 밖의 인구에 대한 재분배가 필요하다는 것임. 제도권 밖의 인구는 대부분 여자임. 제도권 내 여성의 수익률은 높지만, 제도권 밖의 여성들의 배제가 문제가 된다고 생각함.

▶ 연구를 위한 제언: 고용상태 등에 따른 분석

- 이 연구는 각출을 기반으로 하는 연금은 경제활동을 낮은 사람은 제도에서 배제되고, 여성의 경제활동 참여가 낮으니까 가입도 낮기 때문에 이들을 보호하기 위해서는 시민권 차원에서 개별연금주의로 가는 것이 바람직하다는 논리라고 생각함. 이 연구에서는 여성정책연구원의 성인지 자료를 사용하여 성별분석을 했지만, 취업자·미취업자에 대한 분석을 해도 제도권에서 배제되는 자들에 대한 문제를 지적할 수 있을 것이라 봄.

◀◀ 발표자 답변

- 동의함. 가장 배제되고 문제가 되는 집단이 여성이기 때문에 여성에 포커스를 문제제기를 하게 되었던 것임.

▶ 연구의 의의

- 배제나 사각지대가 중요한 이슈고, 시민권, 보편주의적 연구가 주요한 부분인데 그것을 다양한 방법을 통해 정당화할 수 있다는 측면에서 이러한 문제를 부각시킨 것은 매우 좋다고 생각함.
- 기초보장평가센터에서 여성부 과제로 국민기초생활보장제도에 대한 성별평가를 수행하고 있음. 여성과 남성은 분명한 차이가 있는 것이 사실임. 제도에 대한 성별 논의는 의미가 크다고 생각함.