

## 빈곤의 여성화와 사회복지정책

김 영 란\*

- I. 서론
- II. 빈곤의 여성화 정의
- III. 빈곤의 여성화 원인
  - 1. 인구학적 변화
  - 2. 노동시장에서의 성차별
  - 3. 사회복지정책의 부재
- IV. 결론 : 새로운 사회복지정책 모색

### I. 서론

여성의 경제적 참여에서 양적 증가는 지위의 질적 향상을 수반하는가? 최근의 한 보고서에 따르면 빈곤선 이하에 사는 전세계 12억 인구 가운데 여성이 70%를 차지하는 등 세계화의 진전과 함께 '빈곤의 여성화'가 갈수록 분명해지고 있음을 보여주고 있다. 이 보고서에서는 개발도상국의 경우 전체여성의 60%인 5억7천만 명이 빈곤선 이하에 살고 있다고 지적하고 있다. 특히 일하는 여성들이 세계 노동력의 절반을 차지하는 등 세계경제에서 핵심적인 역할을 하고 있음에도 여성이 빈곤속에 들어가고 있으며 세계화의 진전과 함께 노동의 유연성이 커지고 경쟁이 격화되면서 점점 더 많은 수의 여성이 빈곤화되고 있다고 보고 있다.<sup>1)</sup>

한국의 경우 경제활동에의 여성참여율은 1980년 42.8%에 비해 1995년은 48.3%로 그 기간동안 계속 상승추이를 보이고 있다. 그러나 노동시장의 성차별은 직업의 성분절화(gender segregation)현상을 가져왔다. 즉 여성취업자들은 저임금을 받

\* 숙대 강사, 숙대 아세아여성문제연구소 연구원

1) ICFTU(International Confederation of Free Trade Unions), *The Social Clause*, 1996, pp.34-38.

## 빈곤의 여성화와 사회복지정책

고 있으며(남성대 여성임금비: 56.8%), 취업여성 대부분이 직업위계상 낮은 지위에 머무르고 있다.<sup>2)</sup>

최근들어 세계화와 개방화 추세속에서 각국가간의 치열한 경쟁은 생산성 향상, 비용절감, 긴축예산, 수출확대정책을 가져오고 있다. 이 과정에서 각 국가는 사회복지를 축소시키며 빈부격차를 시정하는 문제를 뒷전에 두고 있다. 그러나 다른 한편으로 소득불평 등의 심화와 그에 따른 빈곤문제가 점차 가시화되고 있다. 한국의 경우 1970년대 이래 고도의 경제성장에 따른 고용창출과 소득발생이 빈곤문제를 어느 정도 해소할 수 있었으나 성장의 혜택을 받지 못한 국가가 정한 절대빈곤층인 생활보호대상자는 전국민의 3.3%(150만6천명)에 이르며<sup>3)</sup> 최저생계비이하의 소득자는 10%, 상대적 빈곤층은 30%로 추정된다.<sup>4)</sup>

또한 사회적 위험을 수반한 산업화, 도시화 및 이에 따른 가족구조의 변화는 배우자와의 사별 또는 이혼 그리고 장기간 노동능력을 상실한 배우자를 가진 여성 등 여성가구주의 증가를 가져왔다. 현재 여성가구주의 비율은 1975년 12.8%에서 1995년 16.8%로 점차 증가추세에 있는데 빈곤층의 여성가구주 비율은 25.3%로 전국평균여성가구주비율을 크게 앞지르고 있다. 특히 도시빈곤가구의 경우 1979년 15.1%에서 1990년 29.4%로 큰 폭의 증가율을 보인다. 이러한 빈곤층 여성의 증가에 대해 개인적인 요인이나 사회, 경제구조적 요인으로만 보아왔고 성적 요인은 간과되어 왔다.

그러나 현 사회에서는 남성=사회적 역할, 여성=가정역할이라는 성별분업이테올로기와 여성을 '남성 가족부양자'라는 가부장적 이념에 의한 '남성에 경제의존자'로 규정해 놓고 있으며 사회에서 종속적 위치와 노동시장에서의 성불평등은 남성에 비해 빈곤앞에 불리하게 된다. 특히 남성이 생계유지자임을 전제로 하는 가부장적 이념과 노동시장의 성차별성을 그대로 반영하고 있는 현 사회복지정책은 남편이 부재인 여성가구주의 경우 남성보다 빈곤해질 가능성이 크다는 것을 보여주고 있다.

계층화된 자본주의 사회에서 빈곤여성은 계급적 불평등과 성적 불평등이 서로 마주치는 하위층에 위치하고 있다. 따라서 남성중심의 자본주의 사회에서 여성지위향상을 위해 해결해야 할 과제는 빈곤여성의 생존전략으로서 복지정책을 발전시켜야 한다.

지금까지 사회복지에 대한 연구는 사회문제를 구성하는 개인을 독립된 개별인간으로 두고 성별차이를 중요한 개념으로 삼지 않는 경향이 있다. 여성빈곤은 이

2) 통계청, 『한국의 사회지표』, 1996.

3) 조홍식, "한국 빈곤가족문제의 현황과 대책", 『빈곤가족없는 21세기 한국』, 가족관련학술단체협의회주최 정책토론회, 1996. 11. 8, p.5.

4) 한국NGO위원회, 『경제발전보고서』, 1995.

를 초래하는 사회적 장치나 과정은 남성과 다를 수 있으나 사회빈곤문제의 일부로만 파악하고 그동안 누적되어온 성차별의 결과라는 구조적 측면을 간과하고 있다. 여성의 빈곤은 자원확보에 실패한 가난한 남성가구주와 살고 있다는 점에 있기도 하나 대부분의 경우 개인의 문제가 아니라 성차별적 사회 장치와 남성중심적인 자원의 분배 결과로서 파악할 수 있다. 따라서 빈곤문제에 있어서 성적 요인을 고려하면 여성과 남성의 빈곤을 다각도로 접근할 수 있고 그 해결책에 대한 방안도 달라질 수 있다고 본다.

본 연구에서는 빈곤의 여성화가 되는 과정은 남성과 다를 수 있다는 전제아래 가족구조의 변화, 노동시장의 성차별, 사회복지정책에서의 성적 편차(gender-biasd difference)를 중심으로 분석하고 빈곤의 여성화를 저지하는 효과적인 통로로서 복지정책의 새로운 모형을 개발하는 방안을 모색해 보고자 한다.

## II. 빈곤의 여성화 정의

빈곤의 여성화라는 용어는 70년대 서구사회에서 빈곤이 빠른 속도로 여성문제가 되어가는 것을 관찰한 Pearce에 의해 처음 사용되었다. 이 연구에서 16세 이상의 빈민중 약 2/3 그리고 성인빈민의 70%이상이 여성이며 빈곤가구의 반 이상이 여성가구주 가계로 나타났다. 이러한 수치는 시간이 지남에 따라 높아지고 있는데 이는 경제적 빈곤계층 증가의 상당부분을 여성이 차지하고 있다는 사실을 나타내고 있다. 그리고 여성가구주나 무배우자 여성노인이 특히 빈곤에 취약한 집단임을 보여 주고 있다.<sup>5)</sup>

또한 Peterson는 빈곤의 여성화란 빈곤인구의 구성에서 상당한 변화를 말하는 것으로 미국의 경우 1960년대 까지 대부분의 빈곤가족은 남편 또는 다른 남성가구주에 의한 것이었으며 1969-1978년 빈곤가족에서 남성가구주의 수가 격감하고 어린자녀를 가진 여성가구주의 수가 증가하였음을 제시하였다. 이러한 추세는 1980년대 까지 지속된 것으로 빈곤가족의 1/2이 여성가구주였다. 여성가구주의 빈곤율은 남성가구주의 거의 3배였고 일반가구의 거의 5배였다.<sup>6)</sup>

이러한 연구결과 '빈곤의 여성화'는 빈곤에서 여성문제를 새롭게 조명하는 용어로서 많은 학자들이 이 문제에 대해 관심을 갖기 시작하였다. Kniesner 등은 빈

5) Pearce, Diane., "The Feminization of Poverty: Women, Work and Welfare", *Urban and Social Change Review* 11, 1978, pp.28-36.

6) Peterson, Janice., " The Feminization of Poverty", *Journal of Economic Issues* 21, 1987, pp.329-37.

## 빈곤의 여성화와 사회복지정책

빈곤에 살고 있는 여성수의 절대적 증가를 '빈곤의 여성화라고 보고 가족구조의 변화가 빈곤화에 많은 영향을 미치고 있음을 지적하고<sup>7)</sup> 특히 여성가구주 가계에 살고 있는 사람들에게 더욱 더 집중되는 과정이라고 보고 있다. 이러한 과정에서 남성과 여성간의 빈곤의 갭은 커지며 여성은 지속적인 빈곤속에 있게 된다는 것이다.<sup>8)</sup>

이와같이 여러 학자들의 견해를 보면 '빈곤의 여성화'란 빈자에서 여성이 차지하는 비율이 점차 증가하고 있는 현상으로 특히 여성가구주와 무배우자 여성노인이 취약한 집단으로 나타난다고 할 수 있다. 이러한 빈곤의 여성화는 기존의 빈곤문제와는 달리 여성문제와 관련되는 것으로 점차 가시적인 현상으로 나타나고 있다.

이러한 빈곤의 여성화는 특정지역만의 문제가 아닌 것으로 나타나고 있는데 서구유럽의 경우 여성가구주는 1980년 24%에서 1990년 31%로 증가되었다. 동남아시아의 경우 20%가 증가되는 등 각국마다 여성가구주가 늘어나고 있는데 이는 이혼, 질병, 배우자의 죽음, 혼전 출생 등 여러 이유에서 여성은 점점 더 가족을 책임지게 되며 사회적 인구학적 그리고 경제적 환경에 의해 좌우된다고 본다.<sup>9)</sup> 이와같이 빈곤의 여성화는 세계적인 현상으로 여성의 지속적인 빈곤 가능성을 보여 주는 것이라고 하겠다.

### III. 빈곤의 여성화 원인

이러한 빈곤의 여성화에 대한 원인은 학자마다 다양한 견해를 보여주고 있다.

Peacece는 빈곤 여성문제를 '직업의 게토화(ghettoization) 및 차별로 인해 남성 에 비해 여성의 수입이 적은데서 기인한다고 보고 주로 노동시장에서의 성차별 시각에서 설명하고 있다. Smith 및 Burngam 역시 빈곤의 여성화란 빈곤에 대해 여

---

7) Kniesner, Thomas J., B. Marjorie B & Steven P. Wilcox., "Family Structure, race and the Faminization of Poverty", IRP Discussion Papers, DP #810-86, University of Wisconsin-Madison, 1986.

8) Northrop, Emily M., " The Feminization of Poverty : The Demographic Factor And The Composition of Economic Growth", *Journal of Economic Issues*, Vol. 24, No. 1, 1990, pp.145-160 ; Battle, Ken., "Poverty : Myths Misconceptions and Half-truths", in Johnson F. Andrew & Stephen McBride, and Patrick J.Smith, *Continuities and Discontinuities : The Political Economy of Social Welfare and Labour Market Policy in Canada*, University of Toronto Press, 1994, pp.148-173.

9) ICFTU, 앞의 글, 1996.

성들이 보다 많은 취약점을 갖고 있으며 성에 의한 직종차별이 이 취약성을 심화시킨다고 보고 있다.<sup>10)</sup>

이와함께 Peterson은 빈곤가족에서 특히 여성가구주가 높은 비율을 차지하는 이유로 여성은 1차적으로 자녀양육과 관련된 책임이 계속된다는 점과 여성은 노동시장에서 제한된 기회에 직면한다 등을 들고 있다. 그리고 빈곤의 여성화의 원인으로 가족구조의 변화(이혼율, 미혼모의 출생의 증가 그리고 자녀지원 이슈 등), 노동시장(노동시장 참여, 직업분절, 정책변화의 양상), 복지프로그램(효율성, 정책변화의 양상)을 들고 있다.<sup>11)</sup>

몇몇 연구가들은 빈곤의 여성화를 이혼과 연결시키고 있다.<sup>12)</sup> 이 연구는 여성의 경제적 생활 능력을 제약하는 사회 경제적 환경에서 이혼율의 상승은 여성가구주 가계의 빈곤이 증가되는 요인임을 보여주고 있다. 이러한 제약이란 노동시장에서의 성차별, 이혼시 재산분배(property settlements)에 관한 법률, 여성의 육아에 대한 지나친 부담, 편모가족을 위한 사회보장정책의 미비 등을 말한다. 이같은 견해는 여성가구주의 인구통계학적 속성변화가 빈곤의 여성화를 촉진시키는 요인이라는 것을 명백히 가정하고 있다.

그리고 평균수명과 관련된 것으로 남성 사망률의 증가와 노후에 여성보다 남성의 빠른 죽음은 여성으로 하여금 인생주기의 많은 부분을 홀로 살게 된다. 이러한 불균형적인 남성의 사망률은 사별한 여성의 수를 증가시킬 가능성이 크며 여성의 빈곤화로 이어질 가능성이 크다.<sup>13)</sup>

여권론자들은 여성의 빈곤을 노동시장에서 여성들이 차지하는 주변적 지위와 여성이 재정적으로 남성에게 의존한다는 가정에 의해 설명되어야 한다고 주장한다.<sup>14)</sup> 후자의 가정은 소득지원제도나 가족임금이테올로기가 모두 적용된다. 이러

10) Smith, Joan., " The Paradox of Women's Poverty : Wage-earning Women and Economic Transformation", Signs, Vol.10, No.2, 1984:291-310. Burnham, Linda., "Has Poverty Been Feminized in Black America ?", in Roshelle Lefkowitz and Ann Whithorn (eds.), *For Crying Out Loud : Women and Poverty in the United States*, New York : The Pilgrim Press,1986.

11) Peterson, Janice., 앞의 글, 1987, pp.329-37.

12) Holden, Karen and Pamela Smock, "The economic Costs of Marital Dissolution : why do Women Bear a Disproportionate Cost ?", *Annual Review of Sociology* 17, pp. 51-78 ; Weitzman, Lenore, *The Divorce Revolution : The Unexpected Consequences for Women and Children in America*, New York : The Free Press, 1985.

13) Uhn Cho., " Economic Growth and Povwrtly in Korea : A Gender Perspective", *Gender, Economic Growth and Poverty*, in Heyzer, n. & Gita sen(eds), India: Kali for Women, 1994, p.117. 통계청(1993)발표에 의하면 한국인의 연령별 사망률을 보면 20-54세까지의 사망률은 남성의 사망률이 여성보다 거의 2-3배로서 경제활동기의 남성사망이 여성사망을 웃도는 것으로 나타난다.

## 빈곤의 여성화와 사회복지정책

한 가정은 남성이 경제적 제공자이고 여성은 보호자라는 성별노동분업을 강조할 뿐 아니라 독신이거나 이혼했거나 과부이거나 간에 남성과 살지않는 여성의 경제적 지위에 부정적인 영향을 미친다는데 있다.

Room 등은 빈곤에서 여성가구주 수의 증가를 주목하면서 이들과 관련된 요인으로 노동시장, 가족 그리고 국가의 사회정책을 들고 있다. 그리고 이들은 가난한 여성가구주는 새로운 빈자(New Poor)로서 전통적인 빈자(traditional poor)가 쉽게 'Undeserving Poor' 로 간주할 위험성이 있는 것과는 달리 'deserving poor' 로 되어야 한다고 보는 것이다. 그 이유는 여성빈곤은 개인적인 문제에서 기인하였다기 보다는 빈곤과 노동시장에서의 변화간에 연결되어 있음을 의미하는 것으로 1980년대 경제적 불안정, 가족의 변형에서 온 불안정과 연관지어 설명하고 있다. 그는 사회보장체제는 이러한 불안정의 근원을 극복할 능력을 보이지 않고 있다고 보고 있으며 빈곤의 구조에 대한 재분석을 요구하고 있다. 여기에서는 빈자들의 '새로운 빈곤' 뒤에 있는 도덕적, 물질적 그리고 정치적 이해관계를 드러내는 것이 중요하다고 주장한다.<sup>15)</sup>

Muller 역시 여성 빈곤의 원인을 분석하기 위해서는 다면적인 분석이 필요하다고 보고 있는데 즉 고용문제, 지원체계(사적 및 공적 지원체계), 사회적 태도(여성들의 빈곤과 관련된 태도) 등 3가지 관점에서 설명해야 한다고 보고 있다. 특히 생계유지를 위한 시장접근의 불확실성은 여성의 사회적 태도에 영향을 줄 수 있는데 불안정은 박탈에 대한 공포, 위협에 대한 무능력, 다른 사람에게 종속되려는 의지 그리고 가족연대를 강화하려는 갈망, 대가족을 가지려는 욕구 등을 낳는다. 이러한 태도는 빈곤을 초래하는 원인이 되며 특히 여성이 그들의 경제적 위치를 강화하려는 적극적인 행동을 방해함으로써 빈곤에 기여한다고 보고 있다.<sup>16)</sup>

본 연구에서는 빈곤의 여성화의 원인에 대한 기존의 연구를 토대로 가족구조의 변화와관련지어 인구학적 관점, 경제적 관점으로서 노동시장의 성차별, 복지정

14) Abbott, Pamela & Claire Wallace., *A Introduction to Sociology : Feminist Perspectives*, London: Routledge, 1990, p.303.

15) Room, G, R. Lawsan and Frank L., " New Poverty in the European Community" *Policy and Politics*, 17(2), 1989, pp. 165-176. 예를들면 공사관념과 공적 영역으로 부터 여성의 배제 등은 정치적 과정- 정부의 법제도와 국가정책-에 의해 창출되었으며 여성을 아내와 어머니로서 가정영역에 두는 가족주의 이데올로기는 법에 의해 강화되고 있다.

16) Muller, E., *Measurement of Women's Work and Welfare*", *Poverty in the Third World* by Buvinic Mayra(ed), John Hopkins Univeersity Press, 1983, pp.272-75. 여기서 Muller가 보는 적극적인 행동은 여성들이 좀 더 많은 교육을 받는 것이며 가구내의 의사결정에 중요한 역할을 하며 여성들간의 자발적인 연대를 형성하고 정치적 행동을 펼치는 것이다. 그리고 직업훈련에 적극적으로 참여하고 신용대부와 자녀보호시설을 직접 요구하는 등 경제적 위협을 적극적으로 대처하는 것이다.

책의 관점으로서 현재 우리사회에서 실시하고 있는 복지정책을 중심으로 논의하고자 한다.

### 1. 인구학적 요인 : 가족구조의 변화

1960년대 이후 한국사회는 여성의 사회참여 증가와 함께 산업화, 도시화과정에서 파생된 가족결속력의 약화에 의한 가족해체 및 사고 및 질병 등에 의한 남성의 사망률 증가, 대량실업, 노후빈곤 등 사회적 위험의 증가로 가족구조를 급속히 변화시키고 있다. 이러한 변화로 나타난 대표적인 현상으로 여성가구주의 증가를 들 수 있다. 여기에는 남성보다 상대적으로 평균수명이 7-8년 긴데서 오는 노후에 홀로 사는 여성노인의 증가도 관련된다.

<표 1> 여성가구주 가구 비율

	총여성가구주 가구 (1,000)	여성가구주의 혼인상태별 분포				여성가구주 가구 비율
		유배우	사 별	이 혼	미 혼	
1975	850	24.5	59.4	4.3	11.8	12.8
1985	1,501	22.7	52.2	4.3	20.7	15.7
1995	2,181	16.3	16.3	7.4	20.9	16.8

자료 : 통계청, 한국의 사회지표, 1996.

<표 1>의 경우 여성가구주는 점점 증가추세에 있는데 1975년 전체가구의 12.8%에서 1995년 16.8%로 증가하고 있음을 알 수 있다. 이러한 여성가구주의 증가는 도시지역의 경우 15.2%에서 16.1%로 증가하고 있는 반면 읍면지역의 경우 10.4%에서 19.2%로 그 증가율이 도시지역보다 더 높게 나타나고 있다.

<표 2>에서 보듯이 저소득층 여성가구주의 비율을 보면 25.3%로서 일반가구의 여성가구주비율 15.7%보다 크게 나타나고 있다. 이와같이 전 소득계층의 여성가구주 비율에 대한 빈곤층 여성가구주의 비율이 크게 높아 빈곤여성가구주의 비율/ 전계층 여성가구주의 비율은 1.68배(1970/1973)에서 2.16(1990/1991)배로 상대적 비율이 크게 증대되었다.<sup>17)</sup> 그리고 생활보호대상자의 구성에서 1995년 거택보호의 경우 여성가구주는 114, 377명으로 65.2%를 차지하고 있으며 자활보호의 경우 여성가구주가 53.9% 를 차지하고 있다. 이는 1990년 경우 여성가구주 거택보호가 56.3%, 자활보호가 29.4%와 비교할 때 상당한 증가율을 보이고 있다. 그런데

17) 박순일, 앞의 책, 1994, p.109.

## 빈곤의 여성화와 사회복지정책

생활보호사업을 노동무능력자에 대해 최저생활을 보장하고 노동능력이 있는 대상자에 대해 자립할 수 있도록 지원하는데 초점을 두고 있다고 할 때 여성은 자활보다는 상대적으로 거택보호에 편중되어 있는데 이는 여성의 빈곤화현상과 연결된다고 볼 수 있다.<sup>18)</sup>

<표 2> 저소득층의 여성가구주의 비율

	도 시		농 촌		전 국	거택 보호	자활 보호	의료 부조	기타 저소득층	일반가구 여성가구주
	저소득	빈곤층	저소득	빈곤층						
1974	12.6	21.6	9.1	18.4						
1979	-	-	-	-		51.7	29.3			
1981	16.9	31.1	12.3	30.0						
1980										14.7
1990	-	29.4	-	22.5	25.3	56.3	29.4	27.4	16.7	15.7
1995						65.2	53.9	-	-	

자료 : 한국보건사회연구원, 「저소득층의 사회복지수요분석」, 1991, p.45.

한국보건사회연구원, 「저소득층 실태조사와 정책과제」, 1995, p.103.

통계청, 「한국의 사회지표」, 1996, p.344.

<표 3> 도시빈곤가구주의 성 구성

연 도	1962	1964	1970	1982	1989	1990
여 성	12.9	8.7	15.1	33.6	12.7	29.4

자료 : 박순일, 「한국의 빈곤현실과 사회보장」, 일신사, 1994, p. 109.

한편 <표 3> 에서 보듯이 여성이 가구주인 빈곤가구의 비율은 증가경향을 띠고 있다. 1990년 도시빈곤층의 여성가구주의 비율은 29.4%로 1970년 빈곤가구의 여성가구주 비율 15.1%에 비해 크게 증대하였다. <표 1>에서 나타나듯이 여성가구주의 증가율은 도시지역보다 읍면지역에서 보다 높게 나타나고 있는 반면 빈곤여성가구주의 경우 농촌지역보다 도시지역에서 그 증가율이 더 높게 나타나고 있다.

일반가구의 여성가구주 비율의 증가 현상과 생활보호가구의 여성가구주 비율의 증가현상은 사망, 이혼, 질병 등에 의한 가족해체 경향에 따른 공통된 사회경제적 변화의 결과라고 본다. 그러나 저소득층 가구가 일반가구에 비해 여성가구주의 비율이 높게 나타나고 있다.

18) 통계청, 「한국의 사회지표」, 1996, p.344.



여성빈곤에서 가구주의 성은 경제상태의 정도에 영향을 미칠 수 있는 주요 지표중에 하나이다. 지금까지의 경제활동은 주로 남성이 담당해 왔고 여성은 가족내에서 가사 및 자녀양육을 담당해 왔다. 그리고 이러한 성별분업은 여성의 경제활동 참여시 여성에게 주어지는 일의 유형과 취업의 기회를 제한한다. 따라서 여성이 취업활동을 하고 있는 경우에도 저임금의 불안정한 고용상태에 있는 경우가 많아 가구주가 여성인 경우 남성보다 일반적으로 취약한 경제상태에 놓여 있을 가능성이 크다고 할 수 있다.

<표 4> 저소득층 가구주의 성별가구의 특성(1991)

구 분	남성 가구주	여성 가구주
평균소득 (만원)	25.4	15.7
평균지출 (만원)	30.9	18.3
가구원수 (명)	3.5	3.5
만성병이환율(%)	41.4	62.8
평균연령 (세)	50.8	56.6
장애비율 (%)	7.7	5.1
평균학력	국졸	무학

자료 : 한국보건사회연구원, 앞의 글, 1995, p.102.

<표 4>에서 보듯이 저소득층 여성가구주 가구는 평균소득이 남성가구주 가구의 62%에 불과하며 만성병이환율이 남성가구주에 비해 21.7%나 높은 비율을 보이고 있으며, 평균학력도 더 낮은 것으로 나타나는 등 빈곤상태에 빠지기 쉬운 취약한 가구특성을 더 많이 가지고 있다.

특히 빈곤층의 여성가구주의 증대와 관련하여 중요한 점은 저소득층 여성가구주의 노령화 현상을 들 수 있다.

우리나라는 인구의 급속한 고령화 추세에 따라 '96년 현재 65세 이상 노인인구는 전체인구의 5.8%(264만명)으로 여성노인은 전체노인인구의 63%(166만명)을 차지하고 있다.<sup>19)</sup> 이와같은 현상은 평균수명과 관련되는 것으로 남성의 경우 67.7세이며 여성은 75.7세로, 1983년 남자 63.8세, 여성 72.2세에 비해 증가추세를 보이고 있으며 여성노인이 남성노인에 비해 평균 8세가 남성보다 더 길기 때문에 인구의 고령화는 홀로사는 노인여성인구의 증가를 수반하게 된다.<sup>20)</sup>

19) 한국여성개발원, 『여성백서』, 1996, p.20.

20) 통계청, 『통계분석자료모음』, 1996.

## 빈곤의 여성화와 사회복지정책

단독가구주를 살펴보면 60세 이상에서는 단독가구주가 급증하여 60세이상 전체인구의 1/4정도가 단독가구주이다. 그리고 65세 이상의 여성노인가운데 1인가구인 경우는 19.5%로 나타났으며 이에 비해 남성노인의 경우 4.7%에 불과하다.

이러한 여성노인의 단독가구의 비율이 남성에 비해 높은 것은 노인의 유배우자 비율에서 나타나는 남성노인과 여성노인의 유배우자여부와 관계가 있다.

<표 5> 노인인구의 유배우자 율

구 분	1980	1990
60세 이상		
전체	53.0	54.9
남성	80.3	36.3
여성	29.4	34.5
65세 이상		
전체	41.6	47.2
남성	73.5	82.6
여성	21.7	26.0

자료: 경제기획원, 「인구 및 주택센서스 보고」, 1980  
 통계청, 「인구주택 총조사」, 1990.

<표 5>에서 연령이 증가할수록 여성의 유배우율은 남성의 유배우율보다 현격하게 감소한다. 우리 사회에서 여성은 남편과 사별후 재혼하지 않고 여생을 홀로 보내는 경향이 높다. 남성은 나이와 관련없이 재혼에 대한 요구가 계속되지만, 여성의 경우 65세가 넘으면 재혼을 희망하여도 가능성이 희박함을 알고 포기하는 경향이 높다. 여성노인의 재혼에 대한 가족과 사회의 부정적 인식도 많이 작용할 것이다. 70세 이상에서는 여성 5명중 4명 이상이 배우자 없이 혼자산다.<sup>21)</sup> 최근의 한 조사에 의하면 60세 이상 노인의 경우 재혼의 욕구가 남성보다 여성노인이 더 크며 이들은 기본적인 경제적 자립을 전제조건으로 하고 있으나 많은 노인들이 경제적 뒷받침이 안되 재혼을 포기하는 것으로 나타났다.<sup>22)</sup>

이런점에서 여성은 남성보다 긴 평균수명으로 빈곤에 가장 취약한 무배우자 가족을 형성하는 비율이 남성보다 훨씬 높다. 여성노인은 결혼관계의 해체에서 오는 소득의 상실을 겪을 확률이 남성보다 높아 노후 경제적 궁핍이 고령화와 더불어

21) 조기동, "혼자사는 노인과 재혼", 『한국노년학』 13(2), 1993, pp.153-62.

22) 한겨레신문, 1996. 12.13.

어 심화된 가능성이 높다.

특히 산업화에 따른 임금노동 사회로의 전환은 노인계층이 경제활동기에 노후 준비를 적절히 해놓지 못하면 노후에 빈곤상태에 빠질 위험이 매우 높다. 그러나 대부분의 한국노인들은 노후준비가 미비한 상태이며<표 6>, 연금제도는 시작한지 얼마되지 않아 연금혜택을 받는 노인인구는 극소수에 불과하며 노인인구의 가족과 국가에 대한 경제적 의존도는 매우 높은 편이다. 특히 여성노인들은 남성노인과는 달리 배우자의 사망과 함께 독자적인 경제적 재원을 상실하게 될 뿐 만 아니라 가족내에 가사노동과 자녀양육의 대리수행자나 보조자의 역할을 하게 됨에 따라 경제적 취약성이 매우 크다.

<표 6> 노후준비방법

	보험	예/적금	연금	계	부동산	유가증권	기타	준비없음
1988	8.6	9.4	11.5	1.3	3.6	0.6	0.2	64.9
1991	11.2	10.4	13.4	0.7	2.9	0.3	0.1	61.0
1994	16.1	17.8	16.0	0.5	2.5	0.1	0.1	47.0

자료: 통계청, 「한국의 사회지표」, 1996.

한국여성개발원의 한국노인의 성별, 연령별 월평균 수입에 대한 조사결과를 보면 60세-64세 사이의 여성노인중 월평균수입이 10만원 미만인 빈곤층은 월평균소득이 10만원 미만인 빈곤층에 여성노인의 66.3%가 해당되는데 고령화와 더불어 그 비율이 증가되어 75세이상에서는 83.1%가 심한 경제적 궁핍을 겪고 있다. 이에 비해 남성의 경우 고소득자 분포가 훨씬 높아 월소득이 50만원이상인 경우 12%나 된다. 월소득 10만원 미만의 궁핍을 경험하는 남성은 60-64세 사이에 18%, 75세 이상에서 58%로 여성노인보다 훨씬 적은 비율을 보이고 있다. 또한 무배우자 여성노인의 빈곤은 유배우자 여성노인보다 훨씬 높아서 72.2%의 무배우자 여성노인이 월소득 10만원 이하의 수준인데 반해서 유배우자 여성노인은 50.4%가 이에 해당한다. 남성노인과 여성노인 모두에게 배우자의 상실은 빈곤과 연결되지만 여성노인의 경우 가장 치명적인 영향을 받는 것으로 나타났으며 따라서 한국 여성노인의 가장 심각한 문제는 경제적 궁핍이라고 하겠다.<sup>23)</sup>

이상에서 본 것처럼 한국사회는 전반적으로 여성가구주의 증가현상을 보이고

23) 한국여성개발원, 「여성노인의 복지지원을 위한 기초실태조사」, 1989 ; 1994년 한국보건사회연구원의 조사에 의하면 1인 최저생계비가 20만 6천원으로, 전체노인의 약 55%가 월평균소득 20만원 미만으로 나타났다.(한겨레신문, 1996.12.13)

## 빈곤의 여성화와 사회복지정책

있다. 빈곤여성가구주의 비율은 전소득계층의 여성가구주 비율보다 상대적으로 높은 비율을 보이고 있으며 도시빈곤가구에서 여성가구주가 차지하는 비율이 점차 증가하고 있다. 남성에 비해 여성의 평균수명이 늘어남에 따른 여성노인의 증가는 새로운 사회문제로 나타나고 있다. 즉 여성가구주나 여성노인은 남성보다 더 빈곤에 취약할 수 있다는 점으로 개인의 문제가 아닌 성차별적 사회구조와 문화적 요인들에서 찾을 수 있다.

첫째, 남성은 생계부양자로 여성의 경제적 의존을 당연히 여기는 가부장적 가족주의 이데올로기를 들 수 있다. 한국사회에는 가족내의 경제적 자원의 유입은 대체로 가장으로 간주되는 남성을 통해서 이루어지게 된다. 따라서 많은 여성들은 결혼관계를 유지함으로써 남편이 사회에서 획득하거나 남편을 매개로 해서 각 가정으로 분배되어지는 경제적 자원에 접근이 가능해 진다.<sup>24)</sup>

그러나 여성가구주 즉 배우자와의 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기된 여성 그리고 장기간 노동능력을 상실한 배우자를 가진 여성, 미혼모, 불가피하게 가출한 여성들은 남편의 부양을 받을 수 없게 되며 이는 곧 여성의 자원접근통로의 상실을 의미하는 것으로 이들의 빈곤을 심화시킨다.<sup>25)</sup> 특히 빈곤층의 경우 상당수의 빈곤가구주들은 직업이 없거나 저생산성 노동을 하고 있다. 일용노동, 잡부 등 열악한 조건에서 강도높은 노동을 해 온 빈민가구의 남성이장들은 질병으로 일찍 무능한 상태에 빠지거나 사망할 확률이 높다. 이러한 가구들의 경우 친인척의 도움을 받는 경우가 거의 없으며 외부 지원체계가 거의 없는 상태에서 절대빈곤층으로 전락할 소지가 많다.

둘째, 성별분업 이데올로기로 가족은 남성의 사회적 역할, 여성의 가정역할로性に 따라 이분화되고 여기서 여성은 어린이, 노인 그리고 기타 부양자들을 돌 볼 책임이 주어진다. 따라서 남편이 부재인 상태에서 여성가구주의 역할은 부양서비스 제공자인 동시에 경제적 부양제공자로 된다. 즉 여성의 자녀양육에 관련된 책임과

24) 남정림, "여성노인의 빈곤화 원인과 정책에 관한 여권론적 접근", 『여성연구』, 제10권 4호, 한국여성개발원, 1991, p.101

25) Youssef H, Nadia & Carol B. Helter, Establishing the Economic Condition of Women-headed Households in the Third World : A New Approach, in Buvinic, Mayra(ed.), *Women & Poverty in the Third World*, John Hopkins University Press, 1983, pp.231-32; 여기서 Youssef와 Helter는 여성가구주 정의함에 있어 법률상(De Jure)의 가장과 사실상(De Facto)의 가장으로 나누고 있는데 전자의 경우 현재 남성배우자가 없는 미혼모, 이혼 그리고 사별한 여성, 별거여성, 남편으로부터 유기된 여성, 남성파트너가 있으나 경제적 지원을 규칙적으로 제공하지 않는 경우이며 후자는 남편이 기약없이 떠난 경우, 배우자가 현존하나 경제적 기여가 주변적인 경우(실업, 장애, 질병 등으로)를 들고 있다.

함께 노동시장의 참여는 여성가구주들에게 2중 3중의 부담을 줄 수 있다. 그런데 성별분업이테올로기는 여성에게 주어지는 일의 유형과 고용기회를 제한함으로써 노동시장에서 주변적인 존재에 머무르게 된다. 그리고 여성들은 남성들보다 새로운 기술에 대한 훈련기회가 거의 전무하며 지역사회자원과 정보에 접근하는 능력이 부족하고 또한 자금대부를 위한 신용제도가 취약한 집단이 되고 있다. 이러한 상황속에서 여성가구주는 남성에 비해 빈곤해질 가능성이 크다고 할 수 있다.

요약해 보면 과거보다 더 역동적인 가족유형 즉 이혼 및 사별 등의 증가로 인해 점점 더 많은 수의 여성이 생애 어느 기간동안 혼자 살게 된다. 이들 집단이 점점 더 가난하게 되는 빈곤의 여성화는 남성의 부재로 인하여 남성의 임금을 사용하지 못하게 되고, 임노동과 가사노동에 대한 책임부담이 가중되며 성차별적인 취업구조속에서 가장 취약한 집단으로 되는 것이다.

## 2. 노동시장의 성차별

노동은 일반적으로 빈곤으로 부터의 탈피로 간주한다. 그러나 노동시장의 성차별로 인해 특히 빈곤여성들에게 있어서는 빈곤에서 벗어나기 어려운 상황에 있다.

한국의 산업화는 1960년대 부터 수출중심과 제조업에서 시작하면서 여성들의 경제활동 참여가 두드러지게 성장하였다. 1970년 여성의 경제활동 참가율은 39.3%, 1985년 40.6%, 1995년 48.3%에 달하고 있다. 반면에 1970년 남성의 경제활동 참가율은 77.4%, 1985년 72.3%, 1995년 76.5%로 거의 일정한 비율을 보이고 있다.<sup>26)</sup> 이러한 여성의 경제참여율의 증가는 한국사회의 경제부문에 중요한 역할을 하고 있으며 현재 노동시장은 고용 또는 노동력의 여성화(femiization of the workforce)로 불리울 정도로 노동력인구에서 여성이 점하는 비율이 증가하고 있으나 임금격차, 고용형태의 차이, 성별직업분리 등 노동시장에서의 성차별로 인해 경제적 지위향상으로 까지 이끌지는 못하고 있다.

빈곤의 여성화는 성분절화에 의한 여성의 노동시장에서 주변화, 그리고 비정규적인 노동의 확대(일고 및 가내노동)로 나타나는 직업의 계토화(ghettoization)과 낮은 지위의 직종과 낮은 보상간의 일정한 연계가 발전되어가는 과정과 관련된다. 따라서 일정 직종들이 여성들에 의해 수행되는 여성화(feminization)는 어떤 양상에서 일어나는지 판단하는 일은 여성의 임금노동의 특성을 분석하는데 매우 중요하다. 예를들면 직종분절에 의한 일정 직종의 평가절하는 그것이 여성노동으로 정의되면서 이루어지는 것을 들 수 있는데 여성계토를 형성하는 서비스직, 청소직 등은 여성의 역할이 자연스럽게 확대된 것으로 생각되는 여러 직종들 중에서 가장 두드러진다.<sup>27)</sup>

26) 통계청, 『한국의 사회지표』, 1996.

1) 노동시장에서의 성분리 : 임금차별

성별에 따르는 노동분화는 자본주의 체제의 출현과 함께 강화되었고 직장과 가정 및 공적인 일과 사적인 일이 구별되고 임금노동시장에 확장되면서 남자는 사회적 역할, 여성의 역할은 가정에 있다는 가부장제를 바탕으로 한 성별분업은 한 사회의 지배이데올로기로 자리잡게 되었다. 따라서 여성은 적어도 부분적으로 남성의 임금에 의존하고 있다는 바로 그 이유 때문에 그들의 노동력이 좀 더 낮게 평가된다. 즉 기혼여성은 남편의 피부양자이며 미혼여성은 가족의 피부양자라는 사고는 여성의 임금은 생계보조비에 불과하다는 생각과 함께 남성에 대한 여성의 저임금을 당연시하게 되었다.

<표 7>에서 보는 바와같이 여성근로자의 임금은 1994년 현재 총액기준 월평균 679, 000원으로 여성임금비(남성을 100으로 볼 때)는 56.8%이다. 직종별로 고위 임직원 및 관리자 전문가가 1, 636, 000으로 가장 높으며 단순노무직은 530.000으로 가장 낮다. 여성임금비 역시 고위임금직 및 관리직은 82.8%이며 기능직의 여성임금비는 53.2%로 가장 낮게 나타난다.

<표 7> 성별 및 직업별 월평균 여성임금비 (단위 : 천원, %)

직종	고위 임직원 및 관리자		기술공 및 준전문가		사무 직원	서비스 근로자 및 판매근로자	농업/ 어업 근로자	기능원 및 관련 기능 근로자	장치기계 조작원 및 조립원	단순 노무 직근 로자
	전직종	전문가	전문가	전문가	전문가	전문가	전문가	전문가	전문가	전문가
남자	679	1,636	1,154	793	727	669	537	578	590	495
여자	1,196	1,975	1,554	1,309	1,221	674	962	1,086	1,048	530
여성 임금비	56.8	82.8	74.7	60.6	59.5	68.7	55.8	53.3	56.3	68.8

자료 : 통계청, 『한국의 사회지표』, 1996, pp. 210-211.

직종별로 보면 기능직과 농어업 근로자, 장치기계조작원직이 특히 차별의 격차가 심한 것으로 나타나고 있다. 취업여성의 대부분이 평균급여 자체가 1995년 현재 최저생계비(단신여자)로 민주노총이 산출한 610, 967원에도 못미치는 액수를

27) Thompson, Paul., *The Nature of Work : An introduction to debates on the labour process*, London : Macmillan, 1983, p.207.

받고 있다.<sup>28)</sup>

이런 점에서 여성의 부양자는 남성이라는 전제에서 이루어진 여성임금 구조은 남성이 부재인 빈곤여성가구주의 경우 외부지원체계가 거의 없는 상황에서 경제성장의 혜택을 받기보다는 오히려 빈곤이 악화되는 양상을 보이게 된다.

2) 직업에서의 성분절화 : 여성직업의 계도화(I)- 정규직-

노동시장을 개인의 인적자원이 아니라 노동자가 점유하는 구조적 위치가 수입에 미치는 영향을 중심으로 나누어 본다면 일차적 혹은 핵심적 부문에 고용은 고임금, 직업의 안정성, 높은 생산성, 높은 승진의 기회 등으로 특징지어지며, 이차적 혹은 경쟁적 노동시장에 고용은 저소득, 불량한 작업조건, 봉쇄된 승진의 기회, 직업의 불안정성 등으로 이루어진다고 할 때, 그런데 성별에 따라 다른 종류의 노동자군은 기회구조가 상이한 경제적 부문에 흡수되므로 근로소득을 획득하는 정도에 차이가 나게 된다.

한국노동시장구조의 경우 여성노동자들은 서비스, 판매업, 농수산업, 영세상업과 식당산업과 같이 주변적이고 경쟁적인 경제부문에 집중되어 있다. 여성들도 핵심적인 산업부문에 진입함으로써 경제적 이익을 누리지만 차지하는 비율이 미약하며 고용주의 성차별과 여성차별적인 고용관행 때문에 평등한 대우를 받지 못하고 있다.

<표 8> 성, 직업별 취업자 분포 (단위 : 천원, %)

직종 성	성										
	전직종	고위 임직원 및 관리자	전문가	기술공 및 준전문가	사무 직원	서비스 근로자 및 상점시장 판매근로자	농업/ 어업 근로자	기능원 및 관련 기능 근로자	장치기계 조작원 및 조립원	단순노 무직근 로자	
전체(a)	20,679	532	825	1,717	2,433	4,288	2,547	2,721	2,549	2,224	
여자(b)	8,005	25	225	559	1,215	2,485	1,176	575	579	1,134	
100%		0.3	2.8	6.9	15.2	31.0	14.7	7.2	7.2	14.2	
(b/a)%	38.7	4.7	27.3	32.5	49.9	58.0	46.2	21.1	22.7	51.0	

자료 : 통계청, 「한국의 사회지표」, 1996, pp. 210-211.

28) 정양희, “예산분석을 통해 본 노동여성복지정책의 평가 및 요구”, 『진단 한국의 여성복지』, 한국여성단체연합주체 여성복지예산 확대를 위한 정책 토론회, 1996.8.20, p.45.

## 빈곤의 여성화와 사회복지정책

<표 8> 에서 볼 때 여성노동자중 31.0%가 서비스근로자 및 상점과 시장판매 종사자로 있으며, 사무직이 15.2%, 14.7%가 농업 및 어업숙련근로자, 14.2%가 단순노무직 근로자로 구성되고 있으며 반면에 입법공무원 고위 임직원 및 관리자는 0.3%, 전문가는 2.8%에 불과하다. 반면에 남성의 경우 서비스근로자 및 상점과 시장판매 근로자(15.4%), 농업 및 어업숙련근로자(16.8%), 기능원 및 관련기능근로자(16.5%), 단순노무직근로자(7.9%) 등이며 입법공무원 고위임직원 및 관리자는 3.6%, 전문가 5.1%, 기술공 및 준전문가 12.7%, 사무직원 7.1% 등 전반적으로 고루 분포되어 있다.

서비스관련업은 전체 종사자의 58%, 농업 및 어업근로자는 48.7%, 단순노무직은 51%를 점하고 있는 반면 전문직은 4.7%에 불과해 소위 여성직업이라고 일컫는 부문에 여성들의 비중이 높다. 여성의 저숙련은 곧 저임금으로 귀결되고 승진이나 장기근속을 어렵게 하는 요인이 된다.

Katz는 고용의 여성화(feminization of the workforce)된 부문은 기업환경에서 두가지 특징을 지니는데 노동력의 규모는 늘리면서 그들에게 지급하는 임금은 낮추며 특히 서비스부문의 성장은 비시장제도에 관련된 노동자들의 공급에 좌우된다고 보고 있다.<sup>29)</sup>

<표 8>에서 나타나듯이 우리 사회에서도 여성들은 대체로 서비스근로자 및 상점과 시장판매종사직에 차지하는 비중이 높으며 특히 서비스업의 고용은 일반적으로 시간당 임금이 더 낮으며 고용형태에 있어서도 시간제 근무 내지는 일시고용이 상대적으로 더 일반적이다. 빈곤의 여성화는 경제 서비스부문의 성장과의 관계를 보여주는 것으로 여성이 주로 일하는 부문의 특성은 임금이 낮으며 불안정한 고용형태를 띠고 있어 복지수혜에서도 낮은 위치를 차지한다.

<표 9>에서 보듯이 한국에서의 노동시장 성분질은 대규모의 독점적인 대기업과 소규모의 경쟁적인 기업간에도 나타나고 있는데 사업체 규모에 따라 남성노동자와 여성노동자의 분포를 살펴보면 여성노동자들은 10인이하의 사업장에 편중되어 있음을 알 수 있다. 여성노동자의 62.7%가 1-4인의 종업원을 고용하는 영세적 규모의 사업장에 취업하고 있는 반면 남성의 비율은 44.6%로 사업체 규모별 노동자 분포의 남녀 비율도 많은 차이를 보이도 있다.

<표 10>의 종사상의 분포를 보면 여성은 무급가족종사자중 89.4%를 차지하고 있으며 임금근로자중 불안정한 고용상태를 보여주는 일용고의 비중의 경우 여자는 17.1%이고 남자는 12.7%로 여성이 더 불안정한 상태에 있음을 보여주고 있다.

29) Katz B. Michael., The Underserving Poor, New york: Pantheon Book, 1989, p.66.



<표 9> 성별, 사업체 규모별 임금노동자 분포 (단위 : 명)

사업체 규모	여 성	남 성
총	6,702	11,398
1~ 4인	4,205 (62.7)	5,091 (44.6)
5~ 9인	524 ( 0.8)	1,128 ( 9.9)
10~ 19인	382 ( 5.7)	907 ( 7.9)
20~ 49인	532 ( 7.9)	1,181 (10.4)
50~ 99인	354 ( 5.2)	820 ( 7.2)
100~299인	312 ( 4.6)	874 ( 7.7)
300 이상	392 ( 5.8)	1,397 7(12.3)

자료 : 통계청, 고용구조조사보고서, 1993.

<표 10> 성 및 종사상 지위별 취업자 분포(1994)

	고용주	자영자	무급가족 종 사 자	임금근로자 (상시고+일고)	상시고	일 고
총 수	19,837	1,457	4,063	2,020	12,297	10,530
여 자	8,005	250	1,253	1,806	4,695	3,892
남 자	11,832	1,207	2,810	214	7,602	6,638

자료: 통계청, 경제활동인구연감, 1995.

<표 11> 성, 혼인상태 및 직업별 분포(1994) (단위 : 천원, %)

직종 성	전직종	고위 임직원 및 관리자	전문가	기술공 및 준전문가	사무 직원	서비스 근로자 및 상점시장 판매근로자	농업/ 어업 근로자	기능원 및 관련 기능 근로자	장치기계 조직원 및 조립원	단순노 무직근 로자
	총 수	7,914	25	256	559	1,215	2,485	1,176	574	580
미 혼	2,024	1	100	357	914	426	3	53	130	40
유배우	4,895	20	147	138	286	1,665	995	447	407	866
사 별	995	4	9	19	15	364	238	74	43	229
이 혼		04	09	19	15	366	239	74	43	230

자료 : 한국의 사회지표, 1996.

<표 11>에서 보는 바와같이 여성가구주중 배우자가 없는 편모의 경우 대부분 이 2차시장에 참여하고 있다. 이들은 서비스근로자 및 상점 판매직에 36.6%, 농어

## 빈곤의 여성화와 사회복지정책

업에 23.9%, 단순노무직 근로자에 23.9%가 종사하고 있는 반면, 전문·기술·행정관리직에는 3.2%에 불과하다.

이러한 노동시장에서 여성가구주의 위치를 보면 여성의 경제참여율이 높다고 해도 빈곤타파에 미치는 영향은 거의 없다고 하겠다. 즉 이들이 종사하는 직종의 대부분은 시간제가 많고 전형적인 저임금직종이어서 취업만으로 그들의 가계를 빈곤선 위로 끌어 올리기가 쉽지 않다. Smith는 1970년대 이후 대다수의 신직종이 급속히 팽창하였는데 그 중 서비스부문은 주로 여성들에 의해 독점되고 있는데 이 부문은 여성노동자들에게 빈곤에서 벗어날 수 있는 기회를 제공하지 못하고 있다고 보여진다.<sup>30)</sup>

### 3) 여성직업의 계도화(II) : 비정규직 노동 및 가내노동자의 확대

현재 우리 사회의 산업구조에서는 기업의 경영합리화라는 미명아래 노동력의 비용절감을 위해 임시직, 시간제, 용역노동 등 비정규직 노동을 확대시켜 나가고 있다. 일반적으로 여성노동자의 1/3이 비정규직으로 일하고 있는 것으로 추정된다. 용역노동자의 경우 92년 40만명에 달하고 있는데 이 중 51.2%가 여성이며 주로 제조업, 금융, 보험, 서비스업 등 전산업에 걸쳐 확대되고 있다. 여성시간제 및 임시직 근로자수는 1993년 현재 각각 370, 000명, 794, 000명이고 이는 각각 여성임금근로자의 8.4%와 18%에 해당하는 숫자이다.

1992년 현재 한국에는 주당 36시간 미만을 노동하는 단시간노동자<sup>31)</sup>가 57만명으로 전체 임금노동자의 4.9%를 점유하고 있으며 여성에 국한시켜 보면 단시간노동자가 37만명으로 전체 여성임금노동자의 8.4%, 여성 임시직 근로자는 79만 4천명으로 여성임금근로자의 18%에 이른다. 한국정부는 80년대 후반 한국사회가 직면한 단순노동력 부족현상에 대해 추가적인 단순노동력의 제공자로 노령인구와 여성 특히 기혼여성을 시간제 노동으로 활성화시키려는 것이다. 즉 유연노동시장정책으로 요약되는 정부의 신인력정책은 여성노동을 주로 시간제와 파견노동 등의 주변적인 노동력으로 사용하고자 하는 것이다.<sup>32)</sup>

따라서 시간제 노동자는 근대적 산업부문에 고용된 주변적 노동자층으로 저임금, 불안정 고용상태에 있는 것으로 여성이 주로 시간제 노동으로 고용된다는 것은 ‘남성의 영역은 사회, 여성의 영역은 가정’이라는 성별분업이데올로기에 기반한 것으로 여성시간제 노동의 활성화는 여성의 경제적 자립을 불가능하게 만들기

30) Smith, Joan., "The Paradox of Women's Poverty : Wage-earning Women and Economic Transformation", Signs, Vol.10, No.2, pp.292-300.

31) 한국사회에서 평균노동시간은 1994년의 경우 47.4시간이나 여기서 시간제 노동자는 주당 노동시간이 36시간 미만인 층을 말한다.

32) 김병조, 김순영, "한국의 여성 시간제 노동자, 그들은 누구인가?", 『경제와 사회』, 제 31호, 한울, 1996.

에 빈곤의 여성화를 지속시키는 원인이 될 수 있다.

그리고 특정직종의 불안정한 위치와 취약성은 비공식성을 정의하는 기준으로 이들의 불안정한 지위는 노동자들의 공식적인 부문에서 누리는 권리를 박탈하고 그들 노동자들은 취약한 위치에 둔다. 비공식부문은 노조가 조직되지 않은 노동의 저수지(pool)를 창출함으로써 민영화, 탈규제화, 하도급 계약에 대한 경향을 용이하게 하며 다른 한편으로 노조운동을 약화시킨다.

이외에도 여성하청과 가내노동이 공단주변에 광범위하게 존재하고 있어 여성노동력이 주변화되고 근로조건도 점점 열악해지고 있다.

특히 가내노동(Home working)은 여성직업의 게토화에서 가장 주변적인 노동으로 노동집약적인 수출시장안에 있는 기업들에서 일어나며 가내노동의 빠른 팽창의 주요 근원이 된다. 가내노동은 대부분 경기변동이 심하고 단순 노동집약적인 업무이거나 가계화되기 어렵고 전체 제조공장에서 분리될 수 있는 공정들이다. 이들의 하루 평균노동시간은 7.7시간이며 월노동일수는 21.6일이며 임금은 개수제로 89년 평균시간당 627.4원으로 기혼고용여성의 77.7% 정도를 점하고 있다.<sup>33)</sup> 가내노동자 여성들은 전통적으로 그들의 일이라고 여겨지는 가족의 책임을 여전히 지니고 있으며 여성가구주 가족이 증가하면서 이들이 실제로 살아가는 유일한 방법이 될 수 있다.

그러나 가내노동자들은 사회적 보호막의 견지에서 매우 취약하다. 대부분의 고용주들은 중간자들 가지며 가내노동자와 직접적으로 계약을 맺지 않는다. 그들은 자신들의 책임을 피할 수 있도록 하는 것으로 낮은 임금, 거의 전무한 사회적 보호, 최소한의 투자, 운영비용, 노동법령에 대한 무시 등 가내노동에서 만족할 만한 타협점을 찾는 것으로 노동자들은 집합적으로 공식적으로 노동조합의 요구를 조직화할 수 없다. 대부분의 나라에서 가내노동자들은 노조를 조직할 법적 권리를 가지고 있지 않다.<sup>34)</sup>

우리나라도 90년대 들어 가내노동과 하청과 같은 전자본주의적인 경제형태가 늘어나고 있으며 저임금 가내노동력의 90%가 여성으로 '거대한 값싼 노동력의 저수지'를 형성하고 있다. 노동력의 기반은 여성의 저임금노동력이라 할 수 있다.

이와같이 노동시장에서의 여성의 위치를 보면 남성들과는 다른 노동시장의 경

33) 한국여성노동자협의회, 『가내노동자가 노동자로서 보호받을 권리』, 1996.

34) ICFTU, The Social Clause, 1996, pp.26-33 ; 한국의 경우, 1996년 10월 한국여성노동자협의회 주관으로 가내노동자를 노동자로서 권리를 찾기 위한 운동을 전개하기 시작했다. 이는 가내노동을 단순히 부업이 아니라 사회적으로 노동으로 인정하는 분위기를 조성하기 위한 것으로 1995년 국제노동기구(ILO)의 83차 총회에서 가내노동자를 노동자로 인정하는 동시에 가내노동을 위한 협정과 권고안을 상정한 것에 고무되었다고 할 수 있다.

## 빈곤의 여성화와 사회복지정책

힘을 갖는 것으로 여성은 일차시장보다는 주변적 시장을 점하는 직업의 계도화(occupational ghetto of women's work)현상을 보이고 있다. 즉 저임금부문과 단순기능 그리고 남성을 보조하는 단순업무에 취업하고 있으며 그리고 비정규적인 노동의 확대속에 있게 되었다. 특히 기혼여성들의 경우 가사와 직장의 이중역할의 어려움으로 취업을 중단하거나 저임금 시간제 노동이나 비공식부문에 취업하는 비율이 높다. 이러한 상황은 여성노동이 빠르게 확장되는 경제부문에 고용증가에 주요한 기여자이나 여전히 여성임금노동자들은 가장 주변적인 피고용인의 경험을 계속하고 있는 모순적인 상황을 보이고 있다.

이러한 노동시장의 성차별 상황에서 여성가구주의 경제활동은 생존을 가능케 하나 동시에 그들을 불안정한 위치에 놓이게 하고 있어 경제활동 참여만으로 그들 가계를 빈곤선 위로 끌어 올리는 쉽지 않다.

현재 빈곤층 여성가구주의 경제활동 참여율은 90%이상이며 주로 생산직이 37.4%,서비스직이 31.0%, 농림어업직이 16.9%, 판매직 14.0%로 종사상의 지위는 전체의 2/3 가량이 피고용자이며 나머지 1/3은 영세자영업종사자<sup>35)</sup> 이와같이 여성가구주의 소득활동은 임금이 낮고 불안정한 비공식부문에 의존하고 있다.

영국의 경우 대부분의 편모는 공식적인 빈곤선 주변이나 빈곤선 바로 위에 위치해 있으며, 미국의 경우 영세민의 2/3이 여성이고 전체아동의 23%가 빈곤층에 속한 것으로 나타났다. 이들 집단은 지난 20여년간의 경제위기와 대량실업으로 사회경제적 지위가 점차 약화되어 갔는데 공공지출의 삭감과 대량실업은 편모가정에 극심한 타격을 주었다. 이러한 빈곤의 여성화는 점증되고 있는데 이러한 경향은 보수적 또는 신보수적 성향의 정부가 집권하는 국가일수록 심화된다.

따라서 여성학자들 사이에서는 여성이 빈곤계층으로 떨어지게 되는 이유는 남성들이 경우와는 다르며 이는 사회적으로 규정된 모성으로서의 여성의 책임과 성별로 분리된 노동시장에서의 여성의 낮은 지위와 관련이 있다는 인식이 높아져 가고 있다.<sup>36)</sup>

### 3. 사회복지정책의 부재

역사적으로 볼 때 산업화이전의 사회는 개인의 복지에 대한 책임은 기본적으로 개인에게 귀속되는 것으로 인식되어 왔다. 농경사회에서 가족이 생산과 소비의 단위이고 주체로 기본적으로 개인적 생존경제(personal subsistence economy)의 단계를 벗어나지 않고 있었기에 개인의 생존과 복지에 대한 책임이 개인과 가족에

35) 한국여성단체연합, “한국형 경제발전모델이 여성에게 미친 영향”, 앞의 글, 1995.

36) Borchorst, Anette & Birte Siim., “ 여성의 선진복지국- 새로운 가부장적 권력관계”, 『여성과 국가』, 한국여성개발원, 1986, p.141.

게 귀속되어 있었다.

우리나라의 경우 전통적인 사회구조는 가족중심구조였으며 동족집단을 형성하는 상당한 정도의 사회보장 기능을 갖고 있었다. 이러한 복지관행은 국가의 복지정책 형성에 영향을 미쳐 국가는 자조와 친족 및 이웃간 상호에 의한 복지관행을 선호하고 국가책임아래 집합주의적인 사회복지제도보다는 복지의 개인적 책임을 더 강조하면서 국가는 보완적 복지서비스를 제공하는 개인주의적 복지제도에 더 기울어지고 있다.

그러나 산업화, 근대화, 도시화에 수반된 산업재해, 가족해체, 실업등으로 인한 비복지(diswelfare)가 더 이상 개인의 책임이라고 보기어려운 상황이 현실화되고 있으며, 특히 급속한 산업화에 의한 높은 지역이동성은 혈연 지연공동체의식을 약화시켰고 소집단 집합주의(small group collectivism)로서 가족이기주의로 나타나기 시작했다. 그리고 산업재해, 대량실업 등 사회적 위험은 그 요인이 사회에 있는 것으로 친족이나 이웃간의 상부상조로는 해결하기가 어려워 졌다. 1960년대 산업화이래 70년대 에 들어와서 성장의 대가인 사회적 불평등의 심화, 상대적 빈곤감의 심화되고 있음에도 개인주의, 성취, 경쟁, 세속적인 물질적 성공 등의 이념과 가치가 강조되는 시장원리와 연결되어 친족, 이웃간의 복지관행은 점차 왜곡된 이기주의로 변질되어 가고 있다.

이러한 상황은 공동체의 범위가 가족, 마을, 가문에 한정되어 왔기에 다른사람을 돕는 공식적으로 조직화된 사회적 노력인 사회복지에 대한 인식이 쉽게 수용되지 못하고 있으며 핵가족화에 따른 전통적인 가족지원체계의 침식은 경제적으로 취약한 집단의 경제적 복지의 불확실성을 낳고 있다. 이러한 사회적 변화속에서 한국사회의 복지는 더 이상 전통적인 가족주의에 머무르기가 어렵게 되었고 복지에 대한 국가책임주의를 필요로 하게 되었다.

그러나 현재 정부가 추진하고 있는 복지정책은 현재 가족 친족 지원체계의 약화로 인한 공적 지원체계의 조직 및 발전이 필요함에도 불구하고 여전히 전통적인 가족주의를 바탕으로 가능한 복지책임을 국가책임에 두기보다는 국가, 기업, 민간기관 등으로 다양화하고자 하며, 전통적인 가족주의를 바탕으로 가능한 가족의 책임을 두고자 한다. 특히 여성의 역할은 가정이며 남성은 사회적 역할이라는 가부장적 성별분업이데올로기를 기반으로 하여 남성은 생계부양자이며 여성은 가정에서 노인, 자녀양육, 질병인, 장애자들을 보호하는 것을 주된 책임으로 보고 있다.

1) 가족이데올로기와 사회복지: 남성의 경제적 의존자로서의 여성과 사회복지  
 지난 30년의 산업화과정 노동시장에 여성의 참여를 증대시키고 가족구조를 변화시켰지만 그 변화는 남성이 가장 생계유지자라는 이념을 훼손시키지 않은 범위내에서 진행되었다. 이러한 이념은 남성은 경제적 제공자이며 여성은 보호자라는 성별

## 빈곤의 여성화와 사회복지정책

노동분업을 중심으로 하는 것으로 가족내에서 결혼과 관계없이 여성의 경제적 의존을 당연히 여기며, 여성은 자녀, 노인, 장애인, 질병인 등을 돌본다는 가족주의 이데올로기는 남성이 자신과 아내의 노후를 위한 소득유지에 대비할 것이라고 가정으로 나타나고 복지국가의 범률에 반영되고 있다. 실제로 여성의 경제적 의존에 대한 사회적 믿음은 여성의 경제적 지위를 결정짓는 복지정책의 수립에도 심각한 영향을 미쳤는데 복지제도에도 수정없이 그대로 반영되어 빈곤에 가장 취약한 집단은 그 혜택에서 배제되는 경향이 있다. 특히 생계부양자인 남자가 부재로 인해 생계유지자가 된 여성가구주들의 불리하게 되어 이들은 빈곤에서 벗어나기 위한 효과적인 경로에 접근하기가 어렵게 되었으며 여성가구주의 경제상태, 노동시장의 성차별, 성불평등한 복지정책의 상호교차속에서 빈곤의 여성화를 촉발시키며 지속시키는 요인이라고 할 수 있다.

각 복지제도에 나타난 가족주의 이데올로기를 살펴보면

첫째, 국민연금제도의 경우 경제적 안전, 특히 노후생활의 경제적 안전을 위하여 수립된 것으로 노후의 장기적인 소득보장을 위한 수단으로 이용된다. 우리나라의 경우 국민연금은 1988년에 도입되었고 1992년부터 5인 이상 사업장으로 적용되기 시작했으며 1995년부터는 농어민 및 농어촌지역 자영자에 대해 적용하고 있다.

그런데 남편과 아내 및 피부양자녀의 가족부양 원칙만을 수용하는 것으로 여성이 연금제도에 의해 노후생활을 보장받으려면 노동시장에서 직접참여하여 자격요건을 갖추거나 아니면 남편이라는 부양의무자를 가져야 한다. 즉 남성은 생계유지자이고 가장으로 여성들은 남성에 경제적으로 의존할 수 있다는 가정을 기본틀로 형성되어 있다. 비취업 전업주부는 자신의 가사노동에 대한 보상으로 독자적인 연금수급권을 획득할 수 없다. 대신에 남편이 연금수급권을 획득하면 남편에 생계를 유지하고 있던 의존적인 가족성원을 위해 지급되는 가급연금액이 부여된다. 가급연금액은 남성의 생계유지 의무에 대한 경제적 원조의 성격을 띠므로 남성의 노령연금액에 추가되어 지급되며 이혼시 그 혜택은 자동적으로 말소된다. 따라서 이혼은 여성이 가정주부로서 남편을 통해서 간접적으로 받아온 의료보험이나 국민연금혜택 등의 경제적 자원에 대한 접근을 단절시킨다. 유배우자인 전업주부는 남편을 통해 가급연금액을 지급받을 수 있고 남편과 사별한 기혼여성은 유족연금수령권이 지급된다. 그러나 이혼여성은 일생동안의 가사노동으로 가족과 국가경제에 기여했다 할지라도 연금취득권이 전혀 없게 된다.

사별한 여성의 경우 남편에게 직접 지급되는 노령연금액과 그의 미망인에게 지급되는 유족연금간에는 혜택면에서 상당한 차이가 나도록 규정되어 있다. 유족연금은 1년 이상 10년 미만의 가입자가 사망한 경우 기본연금액의 40%, 10-20년은 45%, 20년 이상은 50%를 지급한다. 이러한 급여수준은 노령연금액의 수준에 훨씬 못미치는 것으로 여성의 노후빈곤을 유지시키는 작용을 한다.

따라서 이 제도가 제공하는 혜택을 여성가구주와 관련시켜 보면 노후경제적 안정정책으로서 여성의 빈곤에 미치는 영향력을 매우 커질 것으로 예상된다.

둘째, 생활보호제도는 국가의 마지막 보호라는 의미에서 노동능력이 없고 부양의무자가 없는 빈곤자에게만 보호를 실시하는 것을 원칙으로 하고 있다.

생활보호제도는 생계보호와 교육보호, 자활보호, 장애보호, 의료보호를 급여내용으로 하며 생활무능력자에게만 시설보호와 거택보호 두 형태로 생계보호가 지급된다.

급여조건이 비교적 객관화되어 있는 생계보호에는 여성대상자가 상대적으로 많았지만 급여수준이 무리하게 낮고 조건이 열악한 취로사업에는 여성이, 용자사업에는 남자가 대상이 되는 급여의 성차가 생활보호사업에도 나타난다.

## 2) 여성직업의 주변화와 사회복지

Esping-Andersen은 사회권(social right)이 국가에 의해 부여되는 복지국가의 핵심이념으로 시장에 대한 국민의 의존성을 얼마나 줄이는가를 파악해야 하며 사회권의 개념이 현실감을 갖기 위해서는 시장에서 개인의 지위를 탈상품화(decommodification)해야 한다고 보고 있다. 여기서 사회권이란 시민은 필요하다고 인정될 때 직장, 소득, 기타 복지혜택을 상실한 위협없이 자유롭게 직장을 떠날 수 있어야 한다. 이는 국가에 의해 제공되는 복지가 국민이 스스로 필요하다고 판단될 때 소득중단과 빈곤에 대한 공포없이(노령, 질병, 장애, 실업등으로 인해 시장으로부터의 소득이 중단될 때) 노동시장에서 얼마나 자유롭게 빠져나올 수 있는가에 따라 결정된다.<sup>37)</sup> 그러나 우리나라의 사회복지정책은 노동시장의 성차별 현상을 그대로 반영하고 있어 여성의 지위를 탈상품화하기보다는 더욱더 사회적 위치를 취약하게 하고 있다.

첫째, 국민연금을 노동시장의 여성과 관련시켜 보면 5인미만 사업장에 종사하고 있는 여성근로자, 15세이상 18세미만의 여성근로자, 임시직이나 시간제, 파견제 등 불안정한 고용상태에 있는 사람은 국민연금의 강제적용 대상에서 배제되어 있다.

현재 노동시장에 참여하는 여성중 62.7%가 5인이하의 사업장에서 일하고 있으며, 시간제노동자가 전체 여성임금근로자의 8.4%에 이르며 기혼고용여성의 77.7%가 가내노동을 하고 있다. 따라서 5인미만의 영세하청업에 종사하는 노동자들이나 그 밖에 소위 비공식부분이라 불리는 일용직 및 임시직 노동자, 파출부, 노점상, 영세서비스업 등에 종사하는 노동자들은 외부지원체계가 거의 없는 상태로 더욱

37) Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge : Polity Press, 1990, pp.21-23.

## 빈곤의 여성화와 사회복지정책

열악한 처지에서 살아가고 있다. 그러나 사회보장이 더욱 절실한 이들이 정작 국민연금에 가입하지 못한 것은 사회보장제도로써 국민연금제도가 아직 제 기능을 발휘하고 있지 못하고 있음을 증명하고 있는 것이며 산업사회에서 발생하는 경제적 위험이 연금제도를 통해 제대로 보장되지 못하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 고용보험의 경우, 우리나라 고용보험은 산업구조과정에서 나타나는 인력수급 문제를 해결하고 안정적인 경제성장을 지속하기 위한 노동정책의 성격을 강하게 띠고 도입되었다. 사업별 적용대상을 보면 실업급여는 30인 이상 사업장을, 직업능력개발사업과 고용안정사업은 70인 이상 사업장을 대상으로 하고 있다. 그리고 고용보험은 상시고만 인정하고 있어 시간제, 일용근로자는 제외되고 있어 결국 전체여성근로자의 80% 전후가 실업급여 적용대상이 되지 못한다.

셋째, 산업재해보상보험은 근로자의 업무상 재해에 대한 급여로 사용자에게 무과실 책임을 부과하며 비용은 원칙적으로 사용자 전액부담한다. 보험사고는 업무상 사유에 의한 근로자의 부상, 질병, 신체장애 또는 사망이 된다. 보상기준은 남녀구별없이 임금에 기초함으로써 보상기준 자체가 성차별적이라고 할 수 없다. 그러나 노동시장에서의 성차별을 여과없이 반영함으로써 가부장적 성 편견을 간접적으로 지지하고 있다. 현재 산업재해보험의 적용은 5인미만 사업장을 제외하고 있으며 금융·보험업, 사회 및 개인서비스업에 대해서도 적용되지 않고 있다. 그런데 여성취업자를 산업별로 보았을 때 1994년 현재 전체 금융·보험업종사자중 43.1%, 사회·개인서비스업은 49.0%를 차지하고 있다.

그리고 이 제도의 구상자체가 남성적인 재해정의 즉 여성들의 직종보다는 남성직종에서 주로 발생하는 사고형 재해를 대상으로 하고 있어 여성의 업무상 상병에 대해 안전장치가 마련되지 않고 있다고 볼 수 있다. 5인미만의 사업장의 경우 재정의 취약성으로 예방투자가 소홀할 수 밖에 없고 산재발생률이 높은 집단일 수 있다. 특히 대부분이 기혼여성인 가내노동의 경우 높은 직업강도, 가사와 육아의 병행 그리고 섬유나 의류제품을 가공하는 이들의 작업공간은 매우 열악한 상황에 있는 것으로 여성들의 건강을 해롭게 하고 있음에도 불구하고 국민연금, 고용보험, 산재보험 등의 복지혜택을 전혀 누리지 못하고 있다.

이렇게 제외되는 여성이 대다수이고 결국 고용보험의 3가지 사업의 적용을 받을 수 있는 대상은 여성취업자의 10%에 불과하다는 사실은 소득상실의 위험에서 대다수의 여성이 보호받지 못하는 결과를 낳고 있다.

이러한 성차별주의를 내재하고 있는 사회복지정책은 빈곤여성을 가난에서 벗어나게 하기 보다는 영속화시키는 경향이 있다.

이상에서 본 것처럼 여성의 남성에 대한 경제적 의존을 강화시키는 성차별적인 사회, 문화적 요인은 노동시장에서 여성의 저임금을 정당화시키며 또는 노후의 경제적 대책도 남성주도아래 가족단위로 이루어진다고 가정된다. 이러한 통념을



복지제도에 수정없이 그대로 반영되어 빈곤에 가장 취약한 여성집단을 그 혜택에서 매우 불리한 위치에 있다.

이런 점에서 보면 남성들의 경우와 다르게 나타나는데 노동시장에서 여성들이 차지하는 주변적 지위와 여성은 남성에게 경제적으로 의존한다는 가정 그리고 여성빈곤에 대한 국가복지정책의 무관심 등 제요인들간에 상호교차하는 속에서 여성은 남성보다 더 빈곤해질 가능성이 크며 '빈곤의 여성화'의 토대를 이루고 있다.

결과적으로 현재 시행중인 사회복지정책은 소득보장에 있어서도 공적부조부분의 성장은 억제하고 노동시장 임금관계에 기초한 사회보험부분의 정착에 주력을 해왔으며 사회보험제도의 도입은 가능하면 국가재정중립정책을 유지하려 했으며 계층간 소득재분배보다는 생애재분배, 계급이나 계층의 통합보다는 계층내 집단내의 유대를 강조하고 있다. 이들 제도들은 표면적으로는 성중립적이지만 사실상으로 노동시장의 성분업적, 성차별적 고정관념의 관습을 여과없이 수용함으로써 성의 불평등 이념을 오히려 강화하고 성분업적 사회구조를 유지하는데 기여하고 있다. 따라서 여성의 빈곤은 전생애동안 지속되는 성의 불평등이라는 국면에서 이해되어야 하며, 양성평등론적 인식이 바탕이 된 사회복지정책의 시행은 빈곤을 저지하는 가장 효과적인 통로로 될 수 있다고 하겠다.

#### IV. 결론 : 새로운 사회복지정책 모색

본 논문에서는 여성이 저소득층 인구에 차지하는 비중이 점차 커지는 빈곤의 여성화 현상에 대해 그 원인을 중심으로 살펴보았다. 여성의 빈곤화는 가족해체, 남성가구의 부재, 노동시장의 성차별, 사회복지정책의 성차별과 관련되는 것으로 이러한 3가지 요인의 상호교차는 여성의 빈곤을 오히려 지속시키는 계기가 될 수 있다. 특히 빈곤의 여성화는 '남성 가족부양자'의 가부장적 이념에 그 뿌리를 두고 있다. 이러한 이념은 여성의 남성에 경제적 의존을 의미하는 것으로 사회복지정책은 가부장적 이념을 재생산하는 방식으로 형성되어 왔다.

현재 시행되는 사회복지제도는 그 자체가 가부장적 성역할 분담론의 토대위에서 형성되어 시장노동으로부터 구조적으로 배제되거나 노동시장내에서 차별적인 지위를 감수해야 하는 여성들은 사회복지 영역에서도 차별되고 있다.

그런데 최근 한국정부는 삶의 질의 세계화를 위한 국민복지의 기본구상에서 한국인의 삶의 질을 21세기초에는 15위 이내로 선진화될 것이며 소득수준에 상응하는 실질적인 삶의 질의 향상과 함께 한국적 복지모형을 구축을 강조하고 있다. 한국적 복지모형의 구축은 앞으로 한국사회복지정책의 근간을 이룬다는 점에서 시

## 빈곤의 여성화와 사회복지정책

사하는 바가 크다고 할 수 있다. 그런데 발표된 복지모형의 특징은 한국의 가족제도가 갖고 있는 복지기능을 최대한 활용하고 민간부문의 복지기능을 최대한 이용하여 국가부담을 최소한 줄이겠다는 것이다. 이것은 경제성장이 저해가 되지 않는 범위내에서 사회복지를 확대하겠다는 것이며 복지에 대한 국가의 책임을 가족과 지역사회, 기업으로 떠넘기는 것을 의미한다. 한국적 복지모형은 기본적으로 국가가 책임져야 할 사회복지부문에 획기적인 투자의지가 전제되어 있지 않기 때문에 복지가 확대된다고 해도 경제에 순기능적인 부문만 확대될 것이다. 실제로 현정부 아래서 빈곤층에 대한 공적 부조나 사회복지서비스 부문의 국가예산은 정체된 상태이나 수직자부담형태의 연금, 고용보험 등 사회복지정책은 추진되었다.

가족제도가 갖고 있는 복지기능의 활용은 아동이나 노인의 의존적 피부양자는 가족 특히 여성이 보호해야 한다는 기본전제아래 제기되는 것으로 남성은 공적 영역에 참여하여 가족의 생계를 책임지고 여성은 사적 영역에서 가사와 양육 및 보호서비스를 제공한다는 이분법적 관념을 내재화하고 있음을 보여주고 있다.

따라서 한국형 복지모형속에서 여성은 공공영역의 저임금노동자이며 사적 영역의 부불(unpaid)노동자이고 복지의 부양자로서, 생계유지자인 남성이 부재한 여성가구주는 빈곤속으로 들어갈 가능성이 크고 가족이기주의로 약화되어가는 혈연·지연공동체와 빈약한 외부지원체계속에서 이들의 생존전략은 미해결로 남게 되었다.

앞으로 남성중심적인 시장노동과 노동시장내에서의 성차별철폐와 모성보호, 가부장적 가족제도와 성별분업 체계에 기반한 현재의 사회복지제도를 성평등적 관점으로 바꾸고 빈곤의 여성화를 제거하는 효과적인 방안이 되기 위해서는 몇가지 기본적인 인식을 바탕으로 한 사회복지제도의 개혁이 필요하다.

첫째, 사회복지모형을 구축함에 있어 여성은 남성과는 분리된 사회적 특성을 가지고 있다는 점을 인식해야 한다. 복지정책을 형성함에 있어 남성과 동등한 '평등'과 여성으로서의 차이를 고려해야 한다. 지금까지 복지정책은 표면적으로는 남녀평등한 시민권을 표방하고 있으나 성차별적 성격으로 여성들은 복지정책을 통해 혜택에서 배제되는 경향이 크다. 따라서 최소한의 경제적 복지와 보장을 의미하며 사회적 유산을 충분히 나눌수 있는 권리 및 사회에서 보편적 표준에 따르는 시민적 존재로서의 생활을 의미하는 사회권을 남성과 여성에게 평등하게 적용되어야 한다.

이를 위해서는 직장접근의 평등, 직간접적인 고용상의 철폐에 관련된 남녀동등한 기회부여와 동등가치(equal value)- 동등한 가치의 노동에 동등한 임금을 지불하는 것-에 관련된 중요한 법률제정 및 시행을 들 수 있다. 특히 후자의 경우 직업의 상대적 서열 그리고 그와 관련된 물질적 보상수준을 전통적으로 지탱해 온 원칙들을 -대부분 '여성'의 직업으로 성차별화된 직업이 남성 직업보다 더 하위의

평가를 받는- 재평가하는 것이다. 그리고 가부장적 가족관계를 재생산하는 구조로부터 탈피하기 위한 급여체계의 개혁 뿐만 아니라 임금이 주어지지 않는 여성의 공헌에 대한 물질적 인정이 필요하다.

이는 경제적 의존자로서의 여성이 아닌 기여자로서의 여성으로 보는 것과 관련되는 것으로 소득보장정책의 하나인 국민연금제도에서 여성의 남성에 대한 경제적 의존을 전제로 할 것이 아니라 경제적 기여에 초점을 두어야 한다. 우리사회 과반수의 기혼여성(여성취업자중 기혼여성의 비율은 47.1%)이 전업주부라는 사회적 현실을 고려하여 사회보장에서의 여성의 독립적 권리를 획득하는 방안에 대해 연구 검토하는 것이 필요하다.

국민연금법의 경우 가사노동에 대한 보상으로 독립적인 부인연금수급권을 부여하는 것이 하나의 방법이 될 수 있다. 국민연금제도는 기본적으로 여성이 남성의 피부양자임을 가정하며 기혼여성은 남성의 수급권을 통하여 그 권리를 인정받는다. 이는 현재의 연금제도가 남성들의 가족부양의무에 대한 원조의 성격을 띠고 있어 여성이 독립적인 권리를 인정받는 것은 불가능하다. 재혼 또는 이혼한 여성이 기존의 부양의존관계에 따른 연금수급권을 상실하는 것도 여성의 독립적인 권리가 인정되지 않은 결과로 볼 수 있다.

여성을 경제적 기여자로 보는 인식의 변화는 이혼시 재산분할권, 남편사망시 상속관행의 변화도 촉진시킬 수 있으며 여성이 결혼의 해체와 더불어 겪게 되는 빈곤을 약화시킬 수 있다.

그리고 여성을 산업예비군의 존재가 아니라 사회적 생산자로서 보아야 한다.

취업여성의 대부분은 사회보험을 혜택을 받을 수 없는 부문에 종사하게 되는데 여성의 생산과정 및 노후생활의 불안정의 취약점을 제거하기 위해서는 복지정책의 범위를 확대와 관련된다. 국민연금과 고용보험 및 산재보험의 적용을 소규모 사업장에 확대해야 하며 또한 수급자격에 있어 장기간 전일노동(full time)만 적용하지 말고 다양한 노동유형 즉 시간제노동의 경우 주당 현재 30.8시간미만에서 15시간으로 낮추어 지는 등-이 고려되어야 할 것이다. 이와함께 의료보험의 경우 출산, 육아와 관련한 기초적 급여가 적용되어 모성급여의 사회적 부담이 이루어도록 해야 한다. 또한 빈곤의 여성화를 막기위한 여성가구에 대한 지원과 공적부조의 급부수준과 대상적용을 넓혀야 한다.

둘째, 복지국가를 건설하기 위해서는 복지이념을 설정해야 한다. 복지는 경제와 제로섬관계가 아니라 공생관계라는 전제아래 그 사회의 특정집단의 경제적 복지를 우선순위에 두어야 할 필요가 있다. 즉 시민의 권리로서 복지를 제공하기전에 가장 취약한 집단의 물질적인 복지를 일정선까지 올려놓아 빈부간의 격차를 줄이는 정책이 필요하다.

복지국가는 실업, 산재와 직업병, 질병, 임신과 출산, 불구, 노령 등등 다양한

## 빈곤의 여성화와 사회복지정책

---

사건들에 대해 보상하는 제도를 포함하고 있기 때문에 복지국가를 단순히 빈곤문제로 평가할 수는 없을 것이다. 그러나 역사적으로 보면 빈곤이나 빈민의 문제가 항상 사회적 문제로 등장하고 이것의 해결과정에서 복지국가가 탄생한 것은 부정할 수 없다.

그러나 국가의 빈곤문제를 해결하려는 의지는 세계화라는 이름속에서 약화될 가능성이 크다. 사회주의 붕괴이후 대안의 부재속에서 고삐풀린 시장의 힘은 세계화라는 이름으로 상품과 자본의 이동을 자유롭게 유동시키고 있다. 세계시장은 자본이 지배하는 곳으로 개별국가의 정책 집행력과 민주주의 안정성을 약화시킨다고 할 수 있다.

이 과정에서 국제화와 합리화에 부응하지 못하는 사회적 약자들 특히 경제성장과 함께 가시적으로 드러나고 있는 저소득층들에게 세계화를 내세운 국가간의 경쟁력속에 이들에게 최소한의 생존을 가능케 했던 민주주의와 사회복지의 시장경제의 힘속에서 그 정당성을 상실할 우려가 크다.

특히 각 국가는 세계 시장에서 경쟁적인 위치를 얻기 위해 당분간 가장 취약한 집단 -빈곤여성, 빈곤아동- 의 사회적 비용에 대해 다른 어떤 해결책도 보이지 않을 수 있다.

이러한 급격한 사회적 변동속에서 한국은 현재 복지이념이 되고 있는 빈곤집단에 대한 복지기능을 가족과 지역사회에 전가하는 잔여적 복지이념이 아니라 국가책임을 우선시하는 제도적 복지이념으로 전환하여 이를 제도화시켜 나가야 한다. 이와동시에 사회에서 계급과 성의 교차점에서 가장 취약한 위치에 있는 빈곤여성의 경제적 복지수준에서 일정 소득을 보장하고 법적 실제적으로 생존권 수립을 위한 사회경제적 혁신으로서 '여성복지'부문에 획기적인 확대가 필요하다.

사회복지정책은 민주주의와 사회복지를 가차없이 공격하고 있는 세계화와 함께 강자가 지배하는 자본주의 경제의 '시장의 정글' 속에서 사회적 약자가 자기 몫을 찾을 수 있는 기회를 제공하는 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 사회복지정책은 빈곤의 여성화를 막을 수 있는 가장 효과적인 통로가 되어야 할 것이다.