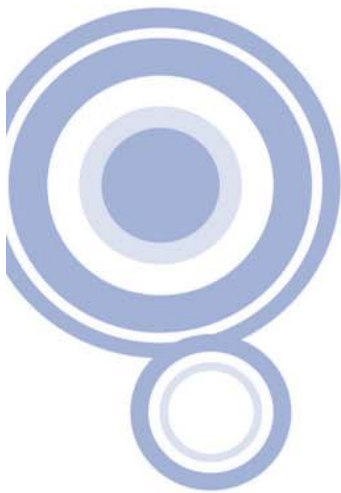


경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안: 젠더적 관점의 Human New Deal 정책 (복지부문)

여유진 외



한국여성정책연구원
한국보건사회연구원

경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안: -젠더적 관점의 Human New Deal 정책 (복지부문)

연구책임자 : 여 유 진 (한국보건사회연구원 부연구위원)
공동연구자 : 김 태 완 (한국보건사회연구원 부연구위원)
 김 수 정 (동아대학교 사회복지학과 교수)
 송 치 호 (한국보건사회연구원 연구원)

한국여성정책연구원
한국보건사회연구원

본 보고서는 한국여성정책연구원이 주관하는 『**경제·인문사회연구회 2010년도 협동연구사업**』의 일환으로 연구회 소속 연구기관과 외부 단체가 협동으로 수행한 연구과제 결과입니다. 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안
-젠더적 관점의 Human New Deal 정책”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
10-28-01	경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안: -젠더적 관점의 Human New Deal 정책 (총괄보고서)	한국여성정책연구원
10-28-02	경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안: -젠더적 관점의 Human New Deal 정책 (가족·문화부문)	한국여성정책연구원
10-28-03	경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안: -젠더적 관점의 Human New Deal 정책 (미국 가족·청소년부문)	미국 하와이대학교 EWC (East-West Center)
10-28-04	경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안: -젠더적 관점의 Human New Deal 정책 (건강부문)	한국여성정책연구원
10-28-05	경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안: -젠더적 관점의 Human New Deal 정책 (노동부문)	한국노동연구원
10-28-06	경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안: -젠더적 관점의 Human New Deal 정책 (복지부문)	한국보건사회연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	한국여성정책연구원	변화순 한국여성정책연구원 선임연구위원	김영택 한국여성정책연구원 연구위원 김동식 한국여성정책연구원 연구위원
협력 기관	한국여성정책연구원	변화순 한국여성정책연구원 선임연구위원	김인순 한국여성정책연구원 전문연구원 정수연 한국여성정책연구원 연구원 백혜정 청소년정책연구원 객원연구원 김소현 한국여성정책연구원 위촉연구원
	미국 하와이 대학교 EWC (East-West Center)	최민자 미국하와이대학교 EWC(East-West Center) 교수	박상현 연구조교
	한국여성정책연구원	김영택 한국여성정책연구원 연구위원	김동식 한국여성정책연구원 연구위원 김수현 서울대학교 보건환경연구소 선임연구원
	한국노동연구원	장지연 한국노동연구원 선임연구원	은수미 한국노동연구원 연구위원
	한국보건사회연구원	여유진 한국보건사회연구원 부연구위원	김태완 한국보건사회연구원 부연구위원 송치호 한국보건사회연구원 연구원 김수정 동아대학교 사회복지학과 교수

연구요약

I. 서론

1. 연구 목적

본 연구는 경제위기를 전후한 여성가구주가구, 여성 한부모가구의 빈곤과 경제활동참여 상태, 기타 생활상을 분석함으로써 상대적인 사회적 배제 추이와 현황을 구체적으로 살펴보고, 현재 실시되고 있는 주요 소득보장제도와 보육정책을 성인지적 측면에서 평가하는데 그 목적이 있음.

2. 연구 내용 및 방법

가. 연구 내용

- 제1장에서는 본 연구의 목적과 필요성, 주요 내용, 그리고 기대효과를 기술함. 제2장에서는 여성의 빈곤화 현상 및 관련 정책에 관한 이론적 논의와 기존연구를 살펴보고, 본 연구의 연구방법을 개관함.
- 실태와 관련해서 제3장에서는 가구유형별 빈곤과 소득, 소비지출 수준 등의 추이를 살펴봄. 제4장에서는 가구유형별, 빈곤, 불평등, 소득, 소비, 주거, 상대적 박탈 등의 생활실태를 좀 더 심층적으로 분석함.
- 복지정책과 관련해서 제5장에서는 국민기초생활보장제도의 선정과 급여와 관련해서, 성별 구성, 수급률, 수급조건 등을 분석함. 제6장에서는 보육정책에서 여성 가구주가구의 상대적 수급률, 맞벌이와 홀벌이가구의 공보육 수급혜택 등을 분석함으로써 우리나라 보육제도를 평가함. 제7장에서는 노후소득보장 제도로서 국민연금과 기초노령연금의 성별 가입률과 수급률 등의 실태를 파악함으로써 노후소득보장의 성인지적 분석을 시도함.
- 마지막으로, 제8장에서는 지금까지의 논의를 개괄하고, 이를 바탕으로 향후 여성 빈곤에 대응하기 위한 소득보장제도의 개선 방안을 제시함.

나. 연구 방법

- 여성가구의 빈곤 추이를 분석하기 위하여 통계청의 가구소비실태조사(1996년, 2000년)과 가계조사(2006년, 2009년), 한국복지패널 4차 원자료 등을 활용함.
- 빈곤실태 분석을 위해 시장소득, 경상소득, 가처분소득 등에 대한 빈곤율과 빈곤갭비율 등을 산출함.

3. 연구의 기대 효과

- 첫째, 경제위기에 대응하여 전체 국민을 대상으로 한 정책 뿐만 아니라, 좀 더 여성친화적 정책 수립을 위한 자료로 활용될 수 있음.
- 둘째, 가구유형별 빈곤실태, 소득과 소비실태, 주거상황, 박탈 등을 분석함으로써 좀 더 현실성 있는 정책 수립의 기초자료로 활용가능함.
- 마지막으로, 국민기초생활보장제도, 국민연금과 기초노령연금, 보육프로그램을 성인지적 관점에서 평가함으로써 제도 개선에 직접적으로 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대함.

II. 이론적 배경

1. 젠더적 관점에서 본 여성의 빈곤

가. 빈곤의 여성화 추이

- 우리나라에서 여성가구는 경제적으로 취약한 집단의 대명사이지만, 서구사회에서의 여성빈곤에 대한 실증적 연구는 가족구조의 변화로 인한 여성가구의 증가가 반드시 빈곤의 여성화를 초래하지는 않는다는 점을 보여줌. 여성이 노동시장에서 독자적인 소득을 확보하고, 국가의 정책적 지원이 적절하다면 여성의 빈곤상황은 개선될 수 있음.

나. 복지레짐과 여성빈곤

- 복지레짐별로 소득보장의 수준이 다르고, 사회적 서비스를 통해 여성의 경제 활동 참여를 지원하는 정도도 다르기 때문에 여성의 빈곤위험이 다름. 여성 빈곤은 사민주의 국가에서 가장 낮고 보수주의 국가, 자유주의 국가 순으로 높아짐. 남녀 빈곤격차(Gender Poverty Gap) 역시 동일한 복지레짐 순위이고, 자녀가 있는 여성가구의 경제적 안정에 있어서도 유사한 순위가 나타남.
- 북구국가는 남녀차이 뿐 아니라 자녀유무와 관련된 임금격차를 줄이는 데에도 성공했음. 스웨덴의 경우 모자가구의 빈곤율은 싱글 남성과 비교했을 때 절반 수준에 불과하다(0.46). 스웨덴에서 가장 취약한 집단은 싱글 남성이며, 여성이 한부모로 자녀를 키운다고 하더라도 이와 관련된 페널티가 거의 없음.
- 보수주의 국가에서는 젠더역할 차이를 강조하고 모성역할을 보상하는 정책이 발전한 반면, 노동과 양육을 병행할 수 있는 가족정책(일가족양립정책)이 발전하지 못했기 때문에 자녀양육으로 인한 불리함, 즉 모성 페널티, 혹은 가족 격차(family gap)가 매우 크게 나타남.
- 자유주의 국가, 특히 여성의 노동시장 참가율이 높은 미국의 경우 성별 임금 격차는 축소되고 있지만 양육부담이 있는 여성의 경우 그렇지 않은 여성과의 임금격차는 오히려 증가하고 있어 여성에게만 자녀양육이 벌칙(child penalty, motherhood penalty)으로 작동하고 있음.

2. 한국 여성가구주의 빈곤

가. 여성가구주의 빈곤원인

- 우리나라 여성가구주의 빈곤은 경제위기 직후 급격히 증가하였음. 이후 절대 빈곤선 이하의 여성빈곤은 개선되는 추이를 보이지만, 상대빈곤에서는 여성가구주의 빈곤율이 지속적으로 증가하는 추세를 보임.
- 최저생계비를 기준으로 도시근로자 가구의 빈곤율을 분석했을 때, 여성가구주의 빈곤율은 위기직전 1997년 11.4% 수준이었다가 1998년 17.4%, 1999년 20.0%로 크게 증가하였음. 이 같은 증가추이는 2000년 이후 감소세로 돌아서

2008년에는 13.2%로 IMF 직전 수준으로 회귀함. 상대빈곤선(중위소득 50%)을 적용했을 때, 위기직전 1997년에 비해 위기직후 1998년과 1999년 여성가구의 빈곤율이 2-3%증가하여 22-23% 수준을 기록했고, 2003년 다시 26.6% 수준으로 올라서 2008년 현재 27.8%에 이름.

- 경제위기 이후 본격화된 노동시장 유연성의 증가, 남성생계부양자 모델의 약화, 1인 가구를 비롯한 다양한 가구형태의 증가는 경제적 자원이 부족하고 노동시장에서 차별을 경험하는 여성에게 특히 불리한 것으로 작동하고 있음. 위기를 전후한 경제적 불안과 가족 해체의 파국적 결과를 고스란히 떠안은 집단이 여성가구주였고, 여성가구주의 양적 증가와 같은 인구학적 변화는 이들 여성의 경제적 취약성을 더욱 가시화시켰기 때문임.

나. 여성빈곤의 다양성: 여성노인가구와 모자가구

- 이혼여성가구주를 살펴보면, 혼인 내 성별분업이 강한 한국사회에서 이혼(결혼해체)을 경험한 여성들은 공히 가구소득의 감소를 경험하고 빈곤율도 증가하는 것으로 나타남. 특히, 해체직후 1-2년 시점에 가구소득이 가장 크게 감소하여 결혼해체는 장기적 영향보다는 단기적 파국성이 큰 것으로 나타나고 있음. ‘이혼의 경제적 결과’는 시간이 흐름에 따라 완화되지만 회복의 속도는 빠르지 않음. 이에 비해 남성가구주는 해체전후 빈곤율에 큰 변화가 없다는 점에서 대조적임.
- 노인여성가구주를 살펴보면, 한국 여성노인들의 빈곤율은 매우 높고(67.2%) 여성 노인가구주의 2/3가 빈곤한데, 이와 같은 빈곤위험은 LIS 국가들에 비해 매우 높은 수준임. 영미 자유주의 국가들과 지중해 연안의 남유럽 국가들에서 여성노인가구주의 빈곤율이 높게 나타나지만, 한국만큼 높지 않음. 여성가구주의 경우 남성가구주에 비해 사적이전에 더 많이 의존하지만, 연령이 증가할수록 공적 이전(대체로 공공부조)에 의존하는 비율이 증가하는 것으로 나타남. 노인빈곤을 방어하는 주요한 제도적 수단인 공적 연금의 경우 남성의 가입율이 높고 수급에 있어서도 남성의 비율이 월등히 높고 급여액도 여성보다 높기 때문임. 60세 이상 남녀 인구 중 국민연금수급자는 각각 58.7%, 27.6%로 두배 이상 차이가 나며, 수급액도 월 23만원, 16만원으로 격차가 큼. 여성은 노후생활에서 남성보다 훨씬 더 높은 빈곤을 겪을 가능성이 예견되고 있음.

- 그동안 여성가구주의 빈곤에 관한 연구들은 빈곤문제에 있어 여성가구주의 특수성이나 성별차이에 따른 빈곤격차를 실증적으로 분석하는데 초점을 맞추어왔음. 이 연구들을 통해 여성빈곤의 규모와 심각성이 드러났음에도 불구하고 여성가구주 내부의 다양성을 본격적인 분석의 대상으로 하지는 못함. 여성노인가구주와 18세 미만의 자녀를 양육하는 여성한부모가구는 상이한 빈곤위험을 경험하고 있기 때문에, 이들의 빈곤을 효과적으로 감소시킬 수 있는 정책 대안 역시 다를 수밖에 없음. 본 연구는 취약계층의 젠더차이 뿐만 아니라 가구구성 내적 다양성을 고려하여 취약계층의 실태를 복합적으로 진단하고자 함.

Ⅲ. 경제위기 전후 여성빈곤의 추이 분석

1. 여성가구주 가구의 일반적 특성

- 여성가구주가구의 분포를 살펴보면, 1996년 20.5%에서 2000년에는 21.9%로 2006년에는 26.6%, 2009년에는 27.6%로 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타남.
- 반면에 모자가구는 1996년 9.3%에서 2000년 15.7%로 증가하다, 2006년 11.7%, 2009년 10.2%로 감소함.
- 여성가구주 가구들의 가구특성을 간단히 살펴보면, 1996년 평균가구원수가 여성가구주가구는 2.1명으로 나타났으며, 이후 2009년에는 1.9명으로 2인이 채 안 되고 있는 것으로 분석됨.
 - 여성가구주가구 가구주의 1996년 평균연령은 45.5세에서 2009년에는 54.0세로 크게 증가함.
 - 이러한 경향은 여성노인가구주 가구의 증가와 여성청장년가구의 가구주 평균연령이 1996년 40.7세에서 2009년 46.7세로 증가로 인한 두가지 영향이 복합적으로 함께 발생한 것으로 보임.

2. 여성가구주 가구의 빈곤추이 분석

- 여성가구주의 소득은 1996년 87.2만원으로 남성가구주 소득의 73.8%수준인 것으로 나타남.
- 2006년에는 여성가구주 소득이 113.5만원으로 남성가구주 소득 167.5만원에 비해 낮고 2009년에는 여성가구주가구 소득이 125.4만원으로 남성가구주 가구 소득 186만원의 67.4%에 불과해 남녀가구간 소득격차가 더 벌어지고 있는 것을 볼 수 있음.
- 빈곤율은 여성가구주의 경우 최저생계비 기준으로 1996년 9.4%에서 2009년에는 16.9%로 약 1.8배 정도 증가한 것으로 나타남.
 - 규모면에서 여성가구주가구의 빈곤율이 남성가구주에 비해 1996년에는 4.5배, 2009년에는 2.6배 정도로 높음. 2006년 2.6배, 2009년에도 2.7배로 남녀가구주가구 간 빈곤격차는 시간이 지나도 줄어들지 않고 있음.
 - 중위소득을 기준으로 한 경우에도 빈곤선에 따라 차이를 보이고 있지만 여성가구주가구나 남성가구주가구에 비해 3배에서 5배까지 높은 것으로 분석됨.
- 여성가구주가구를 가구주 연령기준으로 분석시 여성의 연령이 65세 이상인 경우 높은 빈곤율을 나타내고 있으며, 다음은 모자만으로 구성된 모자가구, 여성청장년가구주의 순서로 나타남. 특히 여성노인가구주 가구들의 빈곤수준이 상당히 심각함.
- 남여가구주 가구간의 소득분배를 보면, 여성가구주가구들간의 소득격차가 남성가구주 가구들간의 소득격차에 비해 크게 나타나고 있음. 또한 상하위 소득분위간의 소득격차는 시간이 지날수록 해소되기보다는 오히려 점차 더 벌어지고 있는 것으로 나타남.
 - 여성가구주가구들의 1996년 소득 1분위와 소득 5분위의 소득격차는 5.4배에서 2009년에는 7.4배로 약 37% 더 벌어짐.

IV. 여성가구 생활실태 심층 분석

1. 여성가구의 인구사회학적 특성 및 경제 활동 상태

- 평균 가구원수는 2.85명, 남성가구주가구의 평균가구원 수는 3.14명, 여성가구주가구의 평균가구원수는 2.06명으로 여성가구주가구의 가구원수가 남성가구주가구의 가구원수에 비해 1.4명 정도 적음.
 - 여성 노인가구주의 경우 평균 가구원수가 1.32명으로 단독가구가 다수를 차지함.
 - 여성 한부모가구의 경우 평균 가구원수가 2.68명으로 2명 내외의 18세 미만의 자녀를 양육하고 있음.
- 여성가구주의 비경제활동인구 비율은 전체 여성가구의 약 절반에 가까운 48.5%에 달하며, 남성가구주의 비경제활동 비율(17.7%)의 2.7배에 달함.
 - 청장년 여성가구주의 경우도 26.4%가 비경제활동인구로, 청장년 남성가구주의 9.8%에 비해 16.6%p 높게 나타남.
 - 양부모가구 가구주의 비경제활동률은 3.2%로 매우 낮는데 비해, 한부모가구 가구주의 비경제활동률은 22%에 달해 양부모 가구주에 비해 6.9배나 높음.
- 청장년 남성가구주의 47.4%, 양부모가구 가구주의 60.4%가 상대적으로 안정적인 상용직 임금근로자인데 비해, 청장년 여성가구주의 23.5%, 한부모가구 가구주의 19.7%만이 상용직 임금근로자임. 특히, 여성 한부모의 경우 13%만이 상용직이었음.

2. 여성가구주의 빈곤 및 불평등 실태

가. 빈곤

- 여성가구주 가구의 절대빈곤율은 17.9%로 남성가구주 가구(7%)에 비해 2.6배 정도 높게 나타남.
 - 청장년 여성가구주 가구의 빈곤율은 8.54%로 청장년 남성가구주 가구 빈곤율 4.4%에 비해 1.9배 정도 높고, 노인 여성가구주의 빈곤율은 30.8%로 노

인 남성가구주 빈곤율(19.82%)에 비해 1.6배 정도 높게 나타남.

- 양부모가구의 절대빈곤율은 3.1%에 불과한 반면, 한부모가구의 빈곤율은 14.9%로 양부모가구에 비해 4.8배나 높게 나타남.

나. 소득계층 분포 및 5분위비율

- 다음으로 전체 가구를 빈곤층(중위소득 50%), 중산층(중위소득 50~150%), 상류층(중위소득 150% 이상)으로 구분한 결과, 여성가구주가구의 경우 빈곤층이 40.3%로 전체에 비해 약 2배, 남성가구주가구에 비해 약 3배 정도 높게 나타났으며, 상류층의 비중은 8.8%로 전체에 비해 약 1/3에 불과함.
- 이를 좀더 세분화하여 5분위별 분포를 분석한 결과 또한 소득계층 분포 분석 결과와 유사한 경향을 보임. 여성가구주가구의 경우 소득하위1분위에 속한 비율이 41.6%로 전체에 비해 약 2배, 남성가구주가구에 비해 약 3배 정도 높게 나타났음.

3. 여성가구의 소비지출 및 생활여건

- 주거 점유형태에 있어 가장 두드러진 점은 여성가구주가구, 특히 여성 한부모가구의 보증부 월세 거주 비율이 매우 높게 나타난다는 것임.
 - 여성 한부모가구의 57%가 보증부월세 거주 가구로, 이는 전체의 3.7배이며, 양부모가구의 4.5배에 이르며, 남성 한부모가구에 비해서도 2.2배 높은 수치임.
- 여성 한부모가구의 경우 월평균 15만 3천원, 총가계지출의 8.59%를 주거비로 지출하고 있는 것으로 나타나, 절대액의 측면에서나 상대적 비중의 측면에서나 타 가구유형에 비해 높게 나타남.
 - 반면, 양부모가구와 한부모가구의 평균 자녀수가 각각 1.83명과 1.70명으로 유사한데 비해, 교육비의 평균 지출액은 양부모가구 46만원, 한부모가구 22.8만원으로 약 2배 정도 차이를 보이는 것으로 나타남.
- 생활상의 박탈의 경험률을 전체적으로 볼 때, 가구원 중 신용불량자가 있는 경우가 6.5%로 가장 높은 경험률을 보이며, 다음으로 경제적 이유로 인한 공

과금 미납(5.1%), 병원에 갈 수 없었던 경험(2.1%), 난방을 하지 못했던 경험(2.1%)의 순임.

- 한부모의 경우 빈곤율이 더 높은 노인 여성가구주가구에 비해서도 박탈의 경험이 훨씬 더 높게 나타남. 전체 평균에 비해 적게는 3배, 많게는 5배 이상 높은 경험률을 보여줌.

V. 국민기초생활보장제도의 성인지적 평가

1. 국민기초생활보장제도 개요

- 우리나라의 대표적인 공공부조제도라 할 수 있는 국민기초생활보장제도는 1997년 외환위기를 계기로 구 생활보호제도를 대체한 제도임.

가. 선정기준

- 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되기 위해서는 소득인정액 기준, 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 함.
 - 먼저, 소득인정액 기준(2008년도)은 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구임. 이 때 소득인정액이란 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구성되는 가구 자산의 계층액임.
 - 부양의무자 기준은 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 경우를 대상으로 함. 부양의무자의 범위는 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자: 수급권자의 직계혈족(부모, 아들·딸 등) 및 그 배우자(며느리, 사위 등)임.

나. 급여의 종류

- 국민기초생활보장 수급권자는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여를 받을 수 있음. 이 중 핵심적인 현금급여는 생계급여와 주거급여이며, 의료급여는 별도의 법률에 의해 현물로 주어짐.

2. 국민기초생활보장제도 평가

가. 수급 대상 측면

- 부양의무자 기준 중, 부양의무자의 부양능력 판정 기준에서, 그리고 부양비 부과에서 남성 부양의무자와 여성 부양의무자 간의 차이를 두고 있음.
 - 2008년 기준으로 부양의무자가 아들과 미혼 자녀의 경우 소득과 재산을 모두 고려하여 부양능력을 판정하는 반면, 출가한 딸(배우자와 이혼·사별한 딸, 미혼모인 딸 포함) 혹은 출가한 딸에 대한 친정부모인 경우 소득만을 고려하여 부양능력을 판정함.
 - 아들과 미혼 자녀의 경우 부양의무자가구 최저생계비의 130%를 차감한 금액의 40%를 부양비로 부과하는 반면, 출가한 딸 등에 대해서는 15%만을 부양비로 부과하고 있음.
 - 아들과 딸 간에 부양능력 판정 기준에 차이를 두는 것은 법적, 사회경제적으로 남녀 평등 인식과 기반이 많이 확산되었음에도 불구하고, 여전히 가구 내의 경제권 행사 등에서 남녀 간 차이가 존재하는 현실을 반영한 것임.
- 다음으로 성별·연령별 수급자의 현황을 살펴보면, 2008년을 기준 전체 수급자 수는 약 1,444천명이며, 이중 여성 수급자는 약 827천명으로 57.3%를 차지함.
 - 30대와 60세 이상에서 여성 수급자의 비율이 월등히 높게 나타남. 즉, 30대 수급자 중 61.5%, 60대 중 63.5%, 70대 중 73.3%, 80대 이상자 중 82.2%가 여성 수급자임.
 - 노년기에는 여성의 인구 대비 수급률이 9.3%로 남성의 4.9%에 비해 훨씬 더 높음. 이는 여성 노인의 경우 근로소득은 물론이고 연금 수급권과 자산 등이 남성에 비해 취약한 상태임을 간접적으로 보여주는 결과라 할 수 있음.
- 기초보장 전 소득이 최저생계비 미만인 가구의 빈곤율은 전체 평균 11.26%임.
 - 가구유형별로는 여성 노인가구주 가구의 빈곤율이 39.64%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 여성 한부모가구(30.64%), 남성 노인가구주 가구(22.82%), 남성 한부모가구(21.34%)의 순임.
 - 빈곤 가구 중 기초보장 수급을 받는 가구의 비율은 여성 한부모가구가 77%로 가장 높았고, 남성 한부모가구도 70.76%로 그 뒤를 이어, 전체적으로 한부모가구의 수급률이 매우 높게 나타남.

- 반면, 여성 노인가구주가가구의 수급률은 45.9%, 남성노인 가구주가가구의 수급률은 27.67%로 상대적으로 낮게 나타남. 이러한 결과는 국민기초생활보장제도의 엄격한 부양의무자 기준과 높은 재산의 소득환산율에 기인하는 것으로 판단됨.

나. 급여 측면

- 기초보장급여로 인해 전체적으로 빈곤율은 3.02%p 감소하였으며, 빈곤갭비율은 2.1%p 떨어짐.
 - 가구유형별로 볼 때, 빈곤율 감소폭은 여성한부모가구>여성노인가구주가가구>남성한부모가구의 순임.
 - 기초보장급여가 빈곤율과 빈곤갭을 상당 정도 줄여주었음에도 불구하고, 여성 노인가구주가가구의 기초보장급여 후(경상소득) 빈곤율은 29.84%로 여전히 매우 높은 수준을 유지함.
- 기초보장 전 소득이 최저생계비 미만인 가구 중 수급가구와 비수급가구의 소득 구성을 비교해 보면, 전체적으로 수급가구에 비해 비수급가구의 최종 소득이 훨씬 낮은 것으로 나타남.
 - 특히, 여성 청장년가구주가가구의 경우 수급가구의 경상소득(88만원)에 비해 비수급가구의 경상소득(47만원)이 30만원 이상 낮았으며, 여성 한부모가구의 경우도 수급가구와 비수급가구 간에 약 30만원의 소득격차가 발생하고 있음.

3. 소결

- 국민기초생활보장제도는 남녀를 막론하고 빈곤 감소에 상당한 효과를 발휘하지만, 여전히 사각지대가 널리 분포하고 있다는 점을 가장 큰 문제로 지적할 수 있음.
 - 노인의 경우 부양의무자 기준과 재산의 소득환산율을 좀 더 완화하여 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있음. 혹은 노인의 경우 의료급여 등 현물급여에 대해서는 부양의무자기준과 재산의 소득환산율을 적용치 않는 방안도 검토

될 수 있을 것임.

- 상대적으로 높은 수급률을 보이고 있는 한부모가구의 경우, 직접적인 현금 보장과 더불어 질 높은 보육서비스와 적극적 노동시장프로그램(고용알선, 직업훈련, 창업지원 등)을 유기적으로 연계함으로써 자활을 통해 탈빈곤할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하여야 할 것임.

VI. 공적연금제도의 성인지적 평가

1. 국민연금제도

- 국민연금제도는 1988년에 도입된 우리나라 대표적 사회보장제도 중 하나임. 2008년 도입 20년이 되며, 처음으로 완전노령연금 수급자가 발생함으로써 향후 노인 소득보장을 위한 대표적인 제도로 그 위치를 차지하게 됨.

가. 국민연금제도 개요

- 국민연금제도는 제도 도입 이후 가입대상자가 급속히 확대되어, 1999년 실질적인 제도적 완성이 이루어짐. 국민연금 가입자는 크게 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자로 구성되어 있음. 또한 비소득활동자에 대한 조치로 적용제외 및 납부예외 규정을 둠으로써 궁극적으로 연금제도 대상자에서의 사각지대 문제, 장기적 노후소득보장의 문제를 야기함.

나. 국민연금제도의 성인지적 분석

- 국민연금은 대상자 측면에서 적용제외자와 농어촌 배우자의 연금가입 문제인 협업배우자에 대한 문제를 제기하고, 이에 대해 살펴봄.
- 2009년 4월 기준으로 무소득배우자 553만명중 여성배우자가 약 487만명, 남성배우자가 67만명으로 남성에 비해 여성배우자가 더 많이 적용제외자의 상태에 놓여있음.
 - 국민연금의 수급자가 증가하면서 연금을 수급하고 있는 사람과 수급받지 못

한 사람들간의 노후생활에서의 안정감 차이는 매우 크며, 연금비수급자의 증가는 노인세대간의 빈곤 및 불평등 격차를 높일 수 있는 계기가 된다는 점에서 적용제외 상태에 놓여져 있는 대상 특히 전업주부들에 대한 연금가입을 활성화할 수 있는 방안들이 모색될 필요가 있음.

- 농어업인의 배우자나 무급가족종사자의 경우 농어업인 등록이 가구주 중심으로 이루어져 농어업인으로 등록하지 못함에 따라 실제로 농어업에 종사함에도 지원을 받지 못하는 문제가 발생
 - 농어업종사자의 경우 소득이 낮아 연금 가입금액도 낮은 수준임. 적은 연금액을 통해 부부가 함께 노후생활을 유지해야 하므로 도시지역 가입자에 비해 노후소득보장의 수준이 낮게 됨. 따라서 농어촌에서 농어업에 종사하고 있는 협업배우자에 대한 연금보험료 지원방안이 마련될 필요가 있음.
- 급여측면으로 여성들의 국민연금 가입수준이 매우 낮기 때문에 이들의 향후 연금수령액은 낮아지고, 이는 노후소득보장에서 있어 충분성을 확보할 수 없다는 문제를 야기함.
 - 남녀간의 가입등급별 차이를 보면, 남성에 비해 여성의 가입등급 분포가 낮으며 전국민 확대 초기인 2000년에 비해 2005년과 2009년 다소 격차를 줄이는 것을 볼 수 있지만 여전히 여성들의 가입등급이 남성들에 비해 낮게 분포하고 있음.
 - 유족연금은 유족에게 급여를 지급하는 제도로, 남겨진 가족에 대한 최소한의 생활안정을 지원할 수 있는 방안임. 2006년 유족연금의 월평균 수급액이 192천원에서 2009년에는 212천원으로 증가, 여성의 경우에는 2006년 약 194천원에서 2009년에는 약 218천원으로 12.4% 증가함.
 - 2009년 전국민 월 평균소득 기준으로 볼 때, 2009년 유족연금은 약 7.4% 수준으로 높은 수준은 아님. 여성만을 기준으로 하는 유족연금의 수준은 약 12.6% 수준인 것으로 분석됨.
 - 또한 공무원연금 등 특수지역연금과의 형평성 문제도 야기할 수 있어, 현재의 유족연금으로는 여성들이 충분한 생활을 영위하는 것은 쉽지 않음.

2. 기초노령연금제도

가. 기초노령연금제도 개요

- 기초노령연금제도는 2007년 4월 도입되어, 70세 이상 노인으로 전체 노인 중 소득인정액 하위60%를 대상으로 2008년 1월부터 급여가 지급됨. 2008년 7월에는 65세 이상 전체 노인의 70%로 확대됨. 2010년 기준 65세 이상 노인 약 375만명이 기초노령연금을 지급받고 있음.
- 기초노령연금 연금액은 국민연금가입자 평균소득월액의 5%를 기준으로 책정되며, 2028년까지 10%로 단계적 인상이 예정되어 있음. 현행 기초노령연금 대상자와 급여에 있어 남녀간 차이를 보이는 내용은 거의 없음. 따라서 제도 내용 자체가 아닌 제도를 통한 결과측면에서의 차이에 주목하여 성인지적 분석을 진행함.

나. 기초노령연금제도의 성인지적 분석

- 한국복지패널을 통해 노인가구 유형별 기초노령연금의 수급실태를 보면, 2008년을 노인단독가구의 72.0%, 노인부부의 49.4%, 노인구성가구의 70.3%가 기초노령연금을 수급하고 있음.
- 최저생계비기준으로 노인단독가구들 중 여성가구주가구와 남성가구주가구의 경우 기초노령연금의 빈곤율감소효과와 기타정부급여의 빈곤율 감소효과가 같은 것으로 나타남.
 - 노인부부의 경우 여성가구주가구의 빈곤율 감소효과는 거의 없지만 남성가구주가구에서는 기초노령연금이 1.2%p의 감소효과가 있는 것으로 나타나 규모면에서 여성가구주가구에 비해 남성가구주가구에 기초노령연금이 영향을 미치고 있음.
- 중위소득 50%기준에서는 노인부부가구중 여성가구주가 가구의 빈곤율 감소효과가 가장 크게 나타나 기초노령연금 수급전 시장소득의 빈곤율이 90.2%에서 기초노령연금 수급후 빈곤율이 84.7%로 5.5%p 감소함.
- 기초노령연금의 빈곤갭비율 감소효과는 여성가구주가구에서 남성가구주가구보다 감소효과가 큰 것으로 나타남.

- 최저생계비기준으로 노인단독가구기준 여성가구주자구의 빈곤갭비율 감소 효과가 2.2%p, 남성가구주자구는 1.8%p로 여성가구주자구가 높게 나타나고 있으며, 중위소득 50%를 기준으로 한 경우에도 여성가구주자구가 6.8%p, 남성가구주자구가 5.8%p로 역시 여성가구주자구의 빈곤갭비율의 감소효과가 높은 것으로 분석됨.
- 노인부부가구와 노인구성가구의 경우에도 남성가구주자구에 비해 여성가구주자구의 빈곤갭비율 감소효과가 높은 것으로 나타남.
- 기초노령연금이 빈곤율과 빈곤갭비율은 성인지적인 측면에서 차이를 보이고 있음. 즉 노인가구 유형별로 남성가구주자구는 기초노령연금을 통해 빈곤율 감소효과가 높은 반면에 여성가구주자구는 빈곤갭비율의 감소효과가 높은 것으로 나타남.
- 노인 남성가구주자구는 주로 빈곤선 근처에 분포하고 있어 기초노령연금 급여를 통해서도 빈곤선 이상으로 올라올 수 있는 반면에 여성가구주자구는 빈곤선과는 상당한 거리를 두고 있어 기초노령연금만을 통해서 빈곤선 이상으로 올라올 수 있는 개연성이 낮다는 점임.
- 장기적으로 노인이면서 여성가구주자구인 경우 기초노령연금의 급여수준 향상을 통해 빈곤갭비율의 감소뿐만 아니라 빈곤율 역시 낮출 수 있도록 하는 방향으로 제도개선을 위한 노력들이 필요함.

3. 소결

- 국민연금의 경우 많은 여성들이 적용제외에 놓여져 있거나, 낮은 소득등급으로 분류되어 있으므로 적용제외 여성들에 대한 연금가입 유도와 근로조건 또는 기타 여건으로 인해 낮은 등급에 놓여져 있는 여성들의 등급상향을 유도하기 위한 방안마련이 필요하며, 농어촌 협업배우자들에 대한 보험료를 지원할 수 있도록 하는 제도개선이 이루어져야 함.
- 기초노령연금은 급여수준이 낮게 설계되어 있으며, 장기적으로 급여수준이 올라간다고 해도 많은 시간이 소요됨에 따라 여성노인들의 생활안정을 위한 기능은 충분히 수행할 수 없다는 문제를 지님. 따라서 급여수준 조정을 빠르게 진행하거나, 일부 취약한 여성독거노인들을 위해 추가적인 비용으로서 급여를 상향조정하는 등의 방안이 필요함.

VII. 보육정책의 성인지적 평가

1. 보육서비스의 개관

가. 보육서비스의 양적 성장

- 1990년대 이래 보육정책은 정부 정책중 예산규모나 대상자 규모에 있어서 가장 빠르게 성장한 영역 중 하나임. 보육시설 수가 크게 증가했으며, 아동 아동 역시 빠른 규모로 증가하였음.
- 2000년대 이후 가정보육을 포함한 민간부문 보육시설이 크게 증가한 반면, 국공립 서비스의 확대는 정체되어 있는 상황임. 민간보육의 활성화를 통해 단시간 내 보육서비스 수요 충족률을 높이고자 했기 때문에 보육시설의 양적 성장은 시설별로 차등화된 성장과 병행되었음. 우리나라 보육은 국공립시설에 비해 민간 보육시설이 과잉성장했다는 특징을 갖고 있음.

나. 보육프로그램의 구성

- 우리나라 보육정책의 핵심은 비용지원을 통해 저소득층 가구의 보육비용을 경감하는 것임. 보육시설 이용아동에 대해서는 ‘영유아보육료지원’(차등보육비, 만5세아, 장애아 무상보육비, 두자녀이상, 맞벌이가구 보육비 지원)을 통해 소득수준별로 보육비용을 지원하고 있음. 보육시설을 이용하지 않는 아동에 대해, 보건복지부는 2009년부터 시설미이용아동에 대한 현금지원 프로그램으로 양육수당을 실시, 여성가족부는 육아지원서비스의 일환으로 아이돌보미 사업을 실시하고 있음.
- 보육료지원은 비용‘부담’이 많은 가구에 혜택을 집중시킨다는 점에서 분배 정의와 사회적 연대의 목적을 실현하고 있지만 보육료 지원이 비연속적인 소득구간별로 이루어지고 있어 이차소득자의 경제활동에 부정적인 영향을 미칠 수 있음. 여성 취업으로 인해 가구소득이 증가하는 경우는 보육료 지원 혜택이 삭감되거나 혜택에서 배제될 수 있는 구조적 특징을 안고 있음. 이런 점에서 현행 보육료 지원중심의 보육정책은 저소득층의 비용부담은 덜어주고 있지만 기혼여성의 노동참여와 노동공급시간을 증가시키는데 있어서는 효과

적이지 못하다는 평가도 있음.

- 양육수당은 보육서비스를 이용하지 않는다는 조건 하에서 제공되므로 보육서비스와 대체관계에 있는 현금급여임. 전문적 시설이 아닌 부모나 친인척에 의한 비공식적 양육에 대해 보상하는 것은 보육과 양육의 차이를 희석하고 아동발달과 관련된 정책목표와도 불일치하는 점이 있음. 또 양육수당은 고소득층보다는 저소득층 여성의 노동공급에 영향을 미침. 저소득층 여성이 노동시장에서 퇴장해서 가정에서 아동을 돌보도록 하는 ‘유인’(incentive)이 된다는 점에서 양육부담은 저소득층 여성의 노동경력 뿐 아니라 저소득층 가구의 소득보장에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음.

2. 보육서비스 이용 실태 분석

가. 가구의 보육비용

- 보육정책의 효과를 비용부담과 여성노동공급으로 나누어 살펴보았음. 정부의 보육비용 지원은 지속적으로 확대되어왔음에도 불구하고 부모들이 느끼는 보육, 교육비 부담은 여전히 높은 수준임. 복지패널 4차(2009)자료를 중심으로 보육시설을 이용하여 비용부담이 발생하는 가구로 한정하여 보육비용부담(정부지원액과 본인부담금)을 분석했을 때, 정부지원에도 불구하고 본인부담금 액수가 적지 않음을 알 수 있음.
- 0-6세 자녀가 1명인 경우를 가구유형별로 비교했을 때, 정부지원액은 취업여성가구주 가구 187,000원, 미취업여성가구주 178,000원, 남성홀벌이가구 125,000원, 남성맞벌이가구 127,000원의 정부 지원금을 받는 것으로 나타나, 경제적으로 취약한 여성가구주들이 지원을 더 많이 받고 있음을 알 수 있음. 본인부담금은 취업여성가구주의 144,000원, 미취업여성가구주 67,000원, 남성홀벌이가구의 경우 198,000원, 남성맞벌이가구의 경우 263,000원으로 여성이 경제활동을 하고 있는 가구(취업여성가구주, 맞벌이가구)에서 더 높음. 취업여성이 있는 가구일수록 보육 욕구가 크고 보육과 관련된 서비스를 사용하는 비율이 높기 때문임.

나. 보육시설 미이용 사유

- 저소득층 대상의 정부 보육료 지원 정책의 확대에도 불구하고, 저소득층이 여전히 부모교육에 의존하는 이유를 살펴봄.
- 2009년 전국 결혼 및 출산동향조사에 따르면, 기혼여성(20-44세)이 영유아 보육, 교육기관 이용을 꺼리는 이유는 경제적인 이유보다 기혼여성들이 ‘보육서비스 필요성’에 대해 공감하지 못하는 것이 더 큰 이유임.
- 따라서 보육서비스에 대한 기혼여성의 공감수준을 제고하기 위해서는, 비용 부담 노력과 더불어 양질을 담보한 보편서비스로서의 ‘전문가에 의한 보육서비스’가 제공되어야 할 것임.

다. 유자녀 여성의 경제활동

- 지난 10년간 우리나라 보육정책이 여성의 경제활동참가에 미친 영향은 미미함. 여성경제활동참가율은 49% 수준에서 정체된 상황임. 경제위기 직후인 1998년에 47.1%로 급감한 이후에, 1999년 이후 점진적인 경기회복으로 2005년 50.1%, 2009년에는 경기침체로 또다시 하락하여 49.2%를 기록함.
- 여성의 노동력 공급에는 보육정책 뿐 아니라 조세, 가족급여 등이 영향을 미치고, 또 전반적인 경기상황이나 노동시장조건이 영향을 미치기 때문에 보육정책의 효과를 곧바로 기혼여성의 노동시장 참가율의 증가, 특히 저소득층 여성의 노동공급 증가에서 찾기는 어려움. 그럼에도 보육정책의 확대가 여성의 경제활동참여로 이어지지 않는 상황은 정부에 의한 보육보조(child care subsidy)의 목적과 그 형태에 대해 점검이 필요함을 의미함.
- 2009년 가계동향자료를 이용하여 가구유형별(소득수준 및 자녀유형)로 여성(25-54세)의 경제활동 참가율 차이를 살펴봄. 가구균등화 소득을 적용하여 소득분위를 5분위로 구분한 후 분위별 여성(배우자)의 고용율을 살펴보았을 때, 가구의 소득수준(소득분위)이 낮을수록 여성 취업자비율이 낮고 소득분위가 높아질수록 높아짐. 자녀 취학여부를 중심으로 살펴보면, 취학자녀만 있을 때 보다 미취학자녀가 있을 경우 경제활동참가율이 현격히 낮아짐. 다만 가장 높은 소득분위인 5분위의 경우 자녀의 돌봄필요에 거의 영향을 받지 않고 66% 수준의 취업상태를 보여줌. 이 집단의 경우 자녀의 취학여부가 여성 배

우자의 경제활동에 영향을 미치지 않을 정도로 경제적, 사회적 자원이 뒷받침되기 때문임.

- 아내의 소득에 의해 가구소득분위의 변동상태를 살펴보면 아내의 노동시장 참여에 의해서 1분위의 경우 60% 정도 가구 소득분위가 높아졌으며, 남편소득분위가 2분위, 3분위에서는 80-90%가 소득분위가 높아짐.
- 따라서 저소득층의 소득안정성 및 삶의 질 향상을 위해서는 아내의 소득기여가 필수적임을 알 수 있음. 여성배우자의 노동시장 참여를 용이하게 하고 지속성을 보장할 수 있는 정책으로서 보육에 대한 정책노력이 배가할 필요가 있음을 시사함.

3. 보육프로그램에 대한 성인지적 평가

가. 소득구간별 차등보육료 지원과 맞벌이 가구 보육지원 프로그램

- 정부의 차등보육료 지원은 저소득층 우선지원 원칙 하에 소득수준별 3개 구간에 따라 보육비가 차등지원되고 있음. 이와 같은 구간별 차등지원은 보육비용부담이 많은 가구에 혜택을 집중시켜 분배정의 및 사회적 연대의 목적을 달성하고 있음.
- 그러나 보육료 지원이 비연속적 소득구간별로 이루어지고 있어 이차소득자의 경제활동에 부정적 영향을 미칠 수 있음. 따라서 기혼여성의 노동참여와 노동공급시간을 증가시키기 위해서는 특히 ‘맞벌이가구’의 저임금 2차소득자의 소득활동을 감소시키지 않도록 보육지원정책이 개선되어야 함.

나. 보육료 지원과 양육수당

- 우리나라 양육수당의 법적 근거는 영유아보육법임. 그러나 현 법제상으로는 양육수당의 성격이 보육지원의 형평성을 강조한 나머지 여성의 노동시장 참여를 지원하는 정책적 고려가 부족함.
- 양육수당과 같은 현금지원 프로그램은 고소득층보다 저소득층의 노동공급에 영향을 미치고, 가정에서 아동을 돌볼 유인(incentive)이 된다는 점에서 저소

특층 여성의 노동경력 및 저소득가구의 소득보장에도 부적 영향을 미칠 수 있음을 정책적으로 고려해야 함. 또한 보육정책 목표달성을 위해서는 양육수당 등에 대해 일관된 정책 신호를 보낼 필요가 있음.

4. 소결

- 보육정책은 영유아 가구의 비용부담 축소에만 집중할 것이 아니라 저소득가구의 비용부담과 여성의 경제활동 참여에 대한 효과를 동시에 고려할 필요가 있음. 보육정책을 여성의 경제활동참여와 분리시켜 사고하는 것은 현대 보육정책의 중요성을 과소평가하는 것임.
- 따라서 자녀 있는 가구의 경제적 취약계층화를 방지하기 위해 맞벌이 가구에 대한 보육지원의 폭을 확대할 필요가 있음. 이와 더불어 저소득가구 여성들의 경제활동 참가 및 지속적 참여를 보장할 수 있는 정책이 병행되어야 할 것임.

VIII. 결론 및 정책적 함의

1. 결론

- 1996년 9.4%이던 여성 가구주가구의 빈곤율은 외환위기를 거치면서 2000년 16.9%로 급등했고, 이어 2008년 경제위기를 거치면서 2009년에는 24.1%로 증가함.
 - 두 차례의 경제 위기는 모든 유형의 가구소득에 영향을 미쳤음에도 불구하고, 여성 가구주가구에 좀 더 심각한 타격을 준 것으로 보임.
 - 이는 여성 차별(상대적인 저임금, 높은 비정규직 비율)과 같은 노동시장적 요인과 공적 이전의 부실과 사적 이전에의 과도한 이전과 같은 사회복지적 요인의 복합적 결과라고 할 수 있음.
- 여성 청장년가구주가구의 비경제활동인구 비율은 26.4%로 남성에 비해 16%p 이상 높았으며, 경제활동인구 중에서도 상용직 임금근로자는 23.5%에 불과해 남성보다 15%p 정도 낮았음.

- 이러한 결과를 통해 볼 때, 여성은 육아 등으로 인한 경력 단절과 노동시장 재진입의 어려움, 노동시장 내에서의 차별, 기타 이유로 남성에 비해 경제 활동으로의 진입 자체가 어려울 뿐만 아니라, 진입하더라도 상대적으로 낮은 소득을 획득할 가능성이 높은 것으로 보임.
- 여성 노인가구주가구의 경우 시장소득을 기준으로 절반이 넘는 가구가 빈곤한 것으로 나타났으며, 공적 이전 후에도 여전히 빈곤한 가구의 비율 역시 30.8%에 이룸.
- 노인 빈곤율이 높게 나타나는 것은 무엇보다도 공적 연금이 미성숙한 상태에서 사적 이전에 크게 의존하는 노인 소득 원천에서 그 원인을 찾을 수 있다. 특히, 두 차례의 경제위기는 노동시장의 상황을 크게 악화시켰으며 그 결과 노인의 사적 부양의무자의 부양능력 또한 위축되었을 가능성이 큼.
- 국민기초생활보장제도, 국민연금과 기초노령연금, 보육 프로그램 등 사회복지제도의 분석 및 평가 결과,
 - 국민기초생활보장제도는 엄격한 부양의무자 기준과 높은 재산의 소득환산율로 인한 (여성)노인의 빈곤 사각지대가 가장 큰 문제로 지적됨.
 - 국민연금은 여성의 상대적으로 취약한 노동력(勞働歷)이나 가입기간으로 인한 비수급과 낮은 수급액, 그리고 기초노령연금은 낮은 급여액이 문제점으로 제기됨.
 - 정부의 차등보육료 지원과 양육수당은 여성의 경제활동에 ‘비친화적인’ 효과를 유발할 수 있다는 점에서 신중한 접근이 필요함.

2. 정책적 함의

- 먼저 여성의 빈곤문제에 대해 총체적인 접근과 함께 가구유형별 - 청장년, 노인, 한부모 등 - 접근이 병행되어야 전체 그림을 그리기 용이함.
- 제3장과 제4장에서 빈곤 추이와 성별·가구유형별 생활실태를 심층적으로 분석한 결과, 여성노인가구의 빈곤율이 매우 높은 수준임.
 - 그러나, 주거유형과 소비지출 실태, 박탈의 정도는 오히려 한부모가구가 더 열악한 상태임. 한부모가구에 대한 교육급여, 주거급여 등 욕구별 급여의 확충이 필요함.
 - 여성 한부모가구의 경우 경제활동인구의 비율이 낮을 뿐만 아니라, 불안

정·저소득 일자리에서 일하는 비율이 상대적으로 매우 높음. 이는 한부모 가구의 활성화(activation)를 위해 보육, 세제혜택, 훈련 등 좀더 지지적(supportive)이고 유인적인(incentive) 조치가 필요함을 시사함.

- 제5장의 국민기초생활보장제도 평가 결과의 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같음.
 - 국민기초생활보장제도의 일차적인 개선 방향은 ‘성인지적’이기보다는 ‘연령인지적’이어야 함. 노인가구의 부양의무자 기준과 재산의 소득환산율을 좀더 완화하여 적용하는 방안, 혹은 노인의 경우 의료급여 등 현물급여에 대해서는 부양의무자기준과 재산의 소득환산율을 적용치 않는 방안이 검토될 필요가 있음.
 - 주거급여, 교육급여, 의료급여 등을 욕구가 있는 비수급빈곤층과 차상위계층에게 확대하는 방안을 적극 모색할 필요가 있음.
- 제6장의 국민연금제도 분석 결과 정책적 시사점은 다음과 같이 정리될 수 있음.
 - 기초노령연금은 국민연금 A값(소득분배적 요소)의 급여수준으로 이행하는 단계를 빠르게 진행하거나, 일부 취약한 여성독거노인들을 위해 추가적인 비용으로서 급여를 상향조정하는 등의 방안이 필요함.
 - 장기적으로 부부의 연금소득을 통해 안정적 노후생활을 영유하거나 독거여성들의 안정적 생활유지를 위해 적용제외에 놓여져 있는 여성들에 대한 연금가입 유도과 근로조건 또는 기타 여건으로 인해 낮은 등급에 놓여있는 여성들의 등급상향 유도. 또한 놓여준 협업배우자들에게도 보험료 지원 방안이 모색되어야 함.
- 제7장의 보육서비스 평가 결과 정책적 함의는 다음과 같음.
 - ‘양적 접근’은 보육서비스 필요성에 대한 인식 및 신뢰의 수준을 높이는 ‘질적 접근’에 의해 보완될 필요가 있음. 보육시설 이용을 증가시키기 위해서 서비스 이용의 비용문턱을 낮추는 동시에 보육의 질과 보육에 대한 부모들의 인식을 제고(提高)해나가는 노력도 필요함.
 - 보육서비스의 콘텐츠를 아동의 조기 인지, 사회적 발달을 위한 전문적 개입에 걸맞게 내실화하고 그 필요성에 대한 홍보를 늘려가는 노력이 필요함.

목 차

I. 서론	1
1. 연구 목적	3
2. 연구 내용 및 연구 방법	4
가. 연구 내용	4
나. 연구 방법	5
3. 연구의 기대 효과	8
II. 이론적 배경	11
1. 젠더적 관점에서 본 여성의 빈곤	13
가. 빈곤의 여성화 추이	14
나. 복지레짐과 여성빈곤	18
2. 한국 여성가구주의 빈곤	21
가. 여성가구주의 빈곤원인	21
나. 여성빈곤의 다양성: 여성노인가구와 모자가구	23
III. 경제위기 전후 여성빈곤의 추이 분석	31
1. 여성가구주 가구의 일반적 특성	33
2. 여성가구주 가구의 빈곤추이 분석	42
IV. 여성가구 생활실태 심층분석	51
1. 여성 가구의 인구사회학적 특성 및 경제활동 상태	53
2. 여성가구의 빈곤 및 불평등 실태	62
가. 빈곤	62
나. 소득계층 분포 및 5분위비율	65

3. 여성가구의 소비지출 및 생활여건	70
V. 국민기초생활보장제도의 성인지적 평가	79
1. 국민기초생활보장제도 개요	82
가. 선정 기준	82
나. 급여의 종류	84
2. 국민기초생활보장제도의 성인지적 분석	87
가. 수급 대상 측면	87
나. 급여 측면	94
3. 소결	98
VI. 공적연금제도의 성인지적 평가	101
1. 국민연금제도	104
가. 국민연금제도 개요	104
나. 국민연금제도의 성인지적 분석	107
2. 기초노령연금제도	120
가. 기초노령연금제도 개요	120
나. 기초노령연금제도의 성인지적 분석	122
3. 소결	130
VII. 보육정책의 성인지적 평가	133
1. 보육서비스 개관	138
가. 보육서비스의 양적 성장	138
나. 보육프로그램의 구성	142
2. 보육서비스 이용 실태 분석	147
가. 가구의 보육비용	147
나. 보육시설 미이용 사유	151
다. 유아녀 여성의 경제활동	154

3. 보육프로그램에 대한 성인지적 평가	159
가. 소득구간별 차등보육료 지원과 맞벌이 가구 보육지원 프로그램	159
나. 보육료 지원과 양육수당	161
4. 소결	162
VIII. 결론 및 정책적 함의	165
1. 요약 및 결론	167
2. 정책적 함의	171
■ 참고문헌	177
■ Abstract	183

표 목 차

<표 I-1> 가구의 구분과 조작적 정의	7
<표 II-1> 성별 빈곤격차(개인수준, 1998-2005 노동패널)	17
<표 II-2> 여성가구주 혼인상태별 분포	24
<표 II-3> 혼인상태별 한부모가구의 비율	25
<표 II-4> 성별 혼인상태별 한부모가구	26
<표 III-1> 가구특성별 규모	33
<표 III-2> 여성가구주 유형 및 연령별 규모	34
<표 III-3> 여성가구주 가구특성	35
<표 III-4> 남성 및 여성가구주 가구 소득원천별 분석	37
<표 III-5> 여성가구주 가구 유형별 소득원천별 분석	38
<표 III-6> 연도별 소비지출별 분석(1996, 2000)	40
<표 III-7> 연도별 소비지출별 분석(2006, 2009)	41
<표 III-8> 남여가구주가구 빈곤율	43
<표 III-9> 여성가구주 가구 유형별 빈곤율	44
<표 III-10> 남여가구주 가구 빈곤갭비율	45
<표 III-11> 여성가구주 가구 유형별 빈곤갭비율	46
<표 III-12> 남여가구주가구 5분위배율	47
<표 III-13> 여성가구주가구 유형별 5분위배율	48
<표 III-14> 남여가구주가구 5분위내 분포	49
<표 III-15> 여성가구주 가구 유형별 5분위 내 분포	50
<표 IV-1> 가구주 성별,연령별,가구유형별 빈도수 및 비율	53
<표 IV-2> 가구주 성별,연령별,가구유형별 평균가구원수	54
<표 IV-3> 가구주의 인구·사회학적 특성	55
<표 IV-4> 가구주의 근로능력 정도 및 근로 무능력 사유	58
<표 IV-5> 가구주의 주된 경제활동 참여상태	60

<표 IV-6>	가구주 성별·연령별·가구유형별 빈곤가구율	63
<표 IV-7>	가구주 성별·연령별·가구유형별 빈곤인구율	64
<표 IV-8>	가구주 성별·연령별·가구유형별 소득계층비율(가구 기준)	66
<표 IV-9>	가구주 성별·연령별·가구유형별 소득계층비율(인구 기준)	67
<표 IV-10>	가구주 성별·연령별·가구유형별 소득5분위 계층비율(가구 기준) ..	68
<표 IV-11>	가구주 성별·연령별·가구유형별 소득5분위 계층비율(인구 기준) ..	69
<표 IV-12>	가구주 성별·연령별·가구유형별 주거점유형태	71
<표 IV-13>	가구주 성별·연령별·가구유형별 월간 지출구성(월평균 지출액) ..	72
<표 IV-14>	가구주 성별·연령별·가구유형별 월간 지출구성(총가계지출=100) ..	73
<표 IV-15>	가구주 성별·연령별·가구유형별 생활여건(해당항목에 경험이 있는 비율)	76
<표 IV-16>	가구주 성별·연령별·가구유형별 박탈점수	76
<표 V-1>	가구규모별 최저생계비(2008년 기준)	82
<표 V-2>	수급자의 가구원수별 소득급간별 백분율	83
<표 V-3>	2008년도 최저생계비 및 현금급여기준	85
<표 V-4>	2008년도 최저생계비 및 현금급여기준	85
<표 V-5>	국민기초생활보장제도 성별·연령별 수급자 현황(2008년)	89
<표 V-6>	소득이 최저생계비 미만인 가구 중 수급가구의 비율(2008년) ..	91
<표 V-7>	소득이 최저생계비 미만인 가구의 자가 보유율 및 자산 실태 (2008년)	93
<표 V-8>	가구유형별 기초보장 수급 후 빈곤 감소 효과	94
<표 V-9>	가구유형별 기초보장 수급 후 빈곤 감소 효과	96
<표 VI-1>	국민연금제도의 급여종류별 수급요건과 급여수준	106
<표 VI-2>	국민연금 적용제외자 전체 및 유형별 현황(2009년 4월 기준) ..	110
<표 VI-3>	적용제외자 전체 및 무소득배우자 성별 및 연령분포(2009년 4월 기준)	111
<표 VI-4>	적용제외자 전체 및 무소득배우자 국민연금 가입 경험 유무 (2009년 4월 기준)	112

<표 VI-5> 적용제외자 전체 및 무소득배우자 국민연금 보험료 납부경험 유무 (2009년 4월 기준)	112
<표 VI-6> 국민연금 지역가입자 중 농어촌지역 가입자 비율	114
<표 VI-7> 가입종별 평균소득 및 예상 연금 수급액	115
<표 VI-8> 유족연금 성별 연도별 수급자 및 비율	118
<표 VI-9> 유족연금 연령별 연도별 수급자 및 비율	118
<표 VI-10> 유족연금 성별 연도별 월평균 수급액	120
<표 VI-11> 기초노령연금 급여액	121
<표 VI-12> 노인가구 유형별 기초노령연금수급실태(2008년 기준)	122
<표 VI-13> 기초노령연금 빈곤율 감소효과(2008년기준)	124
<표 VI-14> 노인가구 유형별 성별 기초노령연금 빈곤율 감소효과 (2008년기준)	126
<표 VI-15> 기초노령연금 빈곤갭비율 감소효과(2008년기준)	127
<표 VI-16> 노인가구 유형별 성별 기초노령연금 빈곤갭비율 감소효과 (2008년 기준)	129
<표 VII-1> GDP 대비 보육예산 증가규모	138
<표 VII-2> 보육시설 형태별 분포현황의 변화(1990년~)	140
<표 VII-3> 연령별 아동구분별 영유아 보육시설 이용률 및 이용희망률	141
<표 VII-4> 2010년 차등보육료 지원대상 및 지원율	143
<표 VII-5> 두자녀 이상 보육료 지원대상 및 지원율	143
<표 VII-6> 만5세아 무상보육 지원비율 및 지원대상 소득기준	144
<표 VII-7> 양육수당 수급자격 소득인정액	145
<표 VII-8> 맞벌이가구 보육료 지원 대상 및 비율	145
<표 VII-9> 장애아 무상보육 지원대상 및 지원율	146
<표 VII-10> 0세아 정기돌봄 서비스 지원 내용	147
<표 VII-11> 영유아 자녀가 있는 가구의 보육비용(정부지원금과 본인부담금)	149
<표 VII-12> 기초보장수급가구의 보육료 및 교육비(본인부담)(0~6세 아동 있는 가구)	149

<표 VII-13> 가구유형별·소득5분위별 보교육료 부담(17세이하 자녀가 1인 이상 있는 가구)	150
<표 VII-14> 기혼여성(20-44세)의 영유아 보육, 교육을 위한 기관 미이용 이유	152
<표 VII-15> 기혼여성 경제활동 참가율(1997-2009)	154
<표 VII-16> 소득분위별 자녀유형별 여성가구주 (25세-55세) 고용률	156
<표 VII-17> 소득분위별 자녀유형별 여성배우자(25-54세)의 고용률	157
<표 VII-18> 아내(25-54세) 소득기여 포함시 소득분위 이동(5분위별)	158
<표 VII-19> 영유아자녀가 있는 가구에서 아내(25-54세) 소득기여 포함시 소득분위 이동(5분위별)	159

그 림 목 차

[그림 IV-1] 가구주의 근로능력 정도	59
[그림 IV-2] 가구주의 주된 경제활동 참여상태	61
[그림 IV-3] 가구주 성별·연령별·가구유형별 빈곤인구율	64
[그림 IV-4] 가구주 성별·연령별·가구유형별 빈곤인구율	65
[그림 IV-5] 가구주 성별·연령별·가구유형별 소득계층비율(인구 기준)	67
[그림 IV-6] 가구주 성별·연령별·가구유형별 소득5분위 계층비율 (인구 기준)	70
[그림 IV-7] 가구주 성별·연령별·가구유형별 주거점유형태	71
[그림 IV-8] 가구주 성별·연령별·가구유형별 월간 지출구성 (월평균 지출액)	74
[그림 IV-9] 가구주 성별·연령별·가구유형별 월간 지출구성 (총가계지출=100)	75
[그림 IV-10] 가구주 성별·연령별·가구유형별 박탈점수	77
[그림 V-1] 부양능력 판정기준	83
[그림 V-2] 부양의무자 및 부양능력 판정비율	84
[그림 V-3] 남녀의 총인구대비 수급자 비율 분포	90
[그림 V-4] 가구유형별 기초보장 수급 후 빈곤 감소 효과	97
[그림 VI-1] 연도별 국민연금 남녀 가입자 변화	108
[그림 VI-2] 연도별 등급별 남녀 가입분포	116
[그림 VII-1] 현정부 아이사랑 플랜에 나타난 보육정책의 목표와 추진과제	136
[그림 VII-2] 1990년대 이후 보육시설 및 보육시설 이용 아동수의 증가	138
[그림 VII-3] OECD 국가 GDP 대비 보육교육지출(2005년 기준)	139



서론

1. 연구 목적	3
2. 연구 내용 및 연구 방법	4
3. 연구의 기대 효과	8

1. 연구 목적

빈곤의 여성화(feminization of poverty)는 1970년대 이후 서구 사회의 중심적인 정책 화두 중 하나로 자리매김하였다. 서구 사회의 경우 혼외 출산의 비율이 높고, 여성의 사회진출이 확대되면서 여성의 사회경제적 차별과 빈곤 문제가 일찍부터 사회정책의 주요 쟁점이 되어왔다고 볼 수 있다. 이에 비해, 우리나라의 경우 1997년 경제 위기 이전까지 빈곤의 문제는 일차적으로 노인, 장애인, 폐질자 등을 중심으로 다루어져 왔으며, ‘여성’의 빈곤 문제는 한부모가구 등에 한정된 극히 주변적인 문제로 간주되어 왔다. 이는 돈 버는 남성 가장과 여성 주부, 그리고 피부양 아동으로 구성된 전통적인 가족모형에서, 여성의 빈곤 문제는 주로 가장의 사망이나 이혼 등의 ‘극적인’ 상황에만 발생하는 예외적인 결과라는 가정에 기초하고 있다. 이러한 가족모형은 유교적 가족주의에 기반하고, 전후 서구사회에서 건너온 핵가족형 남성생계부양자 모형에 의해 강화된 것이었다. 그러나, 두 차례의 경제위기(1997년, 2008년)를 거치면서 사회 양극화가 심화되고 있으며, 다른 한편으로 여성가구주 가구의 비율이 증가하는 등 새로운 가족유형이 증가하면서¹⁾ 여성의 빈곤화 문제는 더 이상 한쪽으로 비켜놓을 수 있는 소수자의 문제가 아닌 상황이 도래하였다. 여기에 양성평등을 요구하는 사회적 분위기와 저출산 문제까지 가세하면서 여성의 사회경제적 지위와 빈곤의 문제는 최근 정책의 우선순위를 점하고 있다.

이와 같이, 여성의 빈곤문제가 사회정책의 주요 이슈를 선점하는 데는 비교적 성공하였다고 볼 수 있지만, 실제로 성인지적 사회정책이 얼마나 효과적으로 실현되어 왔는지는 의문이다. 여전히 여성가구주가 자립적으로 아이를 양육하고 경제활동을 통해 가계를 꾸려 나가는데 필요한 사회적 인프라는 매우 미흡한 것이 현실이다. 정부가 2006년부터 성인지예산을 편성하였고, 적극적 고용조치 등 여성에 대한 긍정적 차별(Affirmative Action)을 통해 성주류화, 성평등을 추구하겠다는 의지를 천명하였음에도 불구하고,

1) 예컨대, 한국보건사회연구원 김승권 선임연구위원의 분석 결과에 의하면, 우리나라의 한부모 가구는 1990년 88만 9000여가구로 전체 가구의 7.8%였으나, 2010년에는 147만 9110가구로 8.6%에 이를 것으로 추정되었다.

여성의 빈곤율은 전체 빈곤율의 두 배를 상회하고, 절반에 가까운 여성 한부모가구가 보편적 사회보험 프로그램에서조차 소외되어 있다²⁾는 것이 이러한 현실을 대변해 주고 있다.

이와 관련하여 여성의 빈곤과 생활실태에 관한 연구가 최근 들어 다양하게 이루어지고 있지만(고은주·김진옥, 2009; 김수완, 2010; 김수완·조유미, 2006; 김수정, 2007, 2008; 김안나, 2006, 2007; 김영미·신광영, 2007; 박영란 외, 2003; 변화순 외, 2006; 석재은, 2004; 여지영, 2003; 윤홍식, 2004; 노혜진, 김교성, 2008; 김은하, 2009), 동태적 추이와 정태적 심층 비교분석을 일관되게 다루고 있는 연구는 매우 드물다. 정책의 필요성과 구체적인 우선순위를 매기기 위해 실태에 대한 구체적인 분석은 필수적인 선행조건이다.

이에 본 연구는 경제위기를 전후한 여성가구주가구, 여성 한부모가구의 빈곤과 경제활동참여 상태, 기타 생활상을 분석함으로써 상대적인 사회적 배제 추이와 현황을 구체적으로 살펴보고, 현재 실시되고 있는 주요 소득보장제도와 보육정책을 성인지적 측면에서 평가하는데 그 목적을 두고자 한다.

2. 연구 내용 및 연구 방법

가. 연구 내용

본 연구는 크게 실태 분석(3장~4장)과 정책 평가(5장~7장)의 두 가지 주제를 다루고 있으며, 총 8장으로 구성되어 있다. 먼저, 보고서의 제1장에서는 본 연구의 목적과 필요성, 주요 내용, 그리고 기대효과를 기술하고 있다. 이어서 제2장에서는 여성의 빈곤화 현상 및 관련 정책에 관한 이론적 논의와 기존연구를 살펴보고, 본 연구의 연구방법을 개관한다.

2) 최근 전국 한부모 290명의 생활실태를 추적 조사한 결과에 의하면, 전체 조사대상의 78%가 월평균 수입이 150만원 이하라고 응답하였다. 또한 이들 가구 중 건강보험에 가입하지 못한 가구가 22%, 건강보험에 가입하였지만 보험료를 내지 못하는 가구가 26%, 고용보험과 국민연금에 가입하지 못한 사람이 각각 52%와 49%로 절반에 이르렀다(조선일보, 2010. 5. 24).

여성의 빈곤과 생활실태 관련해서, 제3장에서는 1996년과 2000년 가구소비실태조사와 2006년과 2009년 가계조사 자료를 활용하여, 가구유형별 빈곤과 소득, 소비지출 수준 등의 추이를 살펴보고자 한다. 제4장에서는 한국복지패널 원자료를 사용하여 가구유형별, 빈곤, 불평등, 소득, 소비, 주거, 상대적 박탈 등의 생활실태를 좀더 심층적으로 분석한다.

제5장에서는 빈곤가구에 대한 소득보장제도로서 국민기초생활보장제도의 선정과 급여와 관련해서, 성별 구성, 수급률, 수급조건과 수급액 등을 분석하고 있다. 제6장에서는 보육정책에서 여성 가구주·가구의 상대적 수급률, 맞벌이와 홀벌이가구의 공보육 수급혜택 등을 분석함으로써 우리나라 보육제도를 평가하였다. 제7장에서는 노후소득보장제도로서 국민연금과 기초노령연금의 성별 가입률과 수급률 등의 실태를 파악함으로써 노후소득보장의 성인지적 분석을 시도하고 있다. 마지막으로, 제8장에서는 지금까지의 논의를 개괄하고, 이를 바탕으로 향후 여성 빈곤에 대응하기 위한 소득보장제도의 개선 방안을 제시하였다.

나. 연구 방법

1) 자료

본 연구는 제3장과 제4장에서 여성가구 빈곤과 경제 상태의 추이와 실태를 분석한다. 먼저, 여성가구의 빈곤 추이를 분석하기 위하여 통계청의 가구소비실태조사(1996년, 2000년)과 가계조사(2006년, 2009년) 원자료를 활용하였다. 동일한 자료를 사용하는 것이 일관성 측면에서 유리함에도 불구하고, 본 연구에서 통계청의 두 가지 자료를 사용한 것은 2006년 이전 가계조사 원자료가 가진 한계 때문이다. 2003년 이전까지 (도시)가계조사 자료는 2인 이상 도시 근로자가구에 대해서만 소득변수 활용이 가능하였다. 2003년부터 자영자 소득과 농어촌 가구 소득-단, 농어가는 제외-을 추가로 제공하였으나, 1인가구는 2006년에 이르러서야 표본에 포함되었다³⁾. 본 연구의 주 관심사인 여성빈곤은 크게 보면 여성 청장년·가주·가구의 빈곤과

3) 농어가는 2006년 이후에도 여전히 표본에 포함되지 않는다.

여성 노인가구주 가구의 빈곤으로 구분될 수 있으며, 이 중 여성노인가구의 경우 1인가구와 농어촌가구에 집중 분포할 가능성이 높다는 점에서 이들 가구가 포함되지 않은 자료로 분석한 결과는 대표성 측면에서 많은 한계를 가질 수밖에 없다. 반면, 이러한 이유로 2006년 이후 가계조사 자료만을 분석한다면 본 연구에서 관심을 가지는 ‘경제위기 전후’의 여성가구 빈곤 추이 분석이라는 취지에 부합하지 못하게 된다. 이와 같이, 대표성의 문제와 적시성의 문제를 동시에 고려하기 위하여, 1996년과 2000년에 통계청에서 실시된 가구소비실태조사와 2006년과 2009년에 가계조사 원자료를 사용하여 분석하고자 한다.

통계청에서 실시한 가구소비실태조사는 전국 대표 표본의 소득 분포 및 소비수준, 저축, 부채 등에 관한 종합적인 가계실태에 대한 자료를 제공해 주고 있다(통계청, <http://www.nso.go.kr>). 단, 소득파악의 어려움 등을 감안하여 1996년에는 농가가 조사에서 제외되었으며, 2000년에는 농어가 조사에 포함은 되어 있으나 배포시에 이들 가구를 제외하였다. 그 결과 분석에 사용되는 실제 표본가구 수는 1996년 24,290가구, 2000년 27,001가구였다. 가계조사는 가구의 소득과 소비실태 파악을 목적으로 통계청에서 전국 999개 조사구에서 농어를 제외한 약 9,000가구를 대상으로 매년 실시되는 조사이다. 가계부 기장을 포함하여 월단위로 조사되며, 이를 분기단위와 연단위로 결합하여 공개되고 있다.

다음으로 제4장에서 여성가구의 생활실태를 좀 더 심층적으로 분석하기 위하여 한국복지패널 4차 원자료를 사용하였다. 한국복지패널은 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소의 컨소시엄을 통해 운영되고 있는 패널조사자료로서 2010년 현재까지 4차 조사가 완료되었다. 1차 조사는 전국 7,072가구를 대상으로 실시되었으며, 복지패널의 특징을 살리기 위하여 저소득가구(중위소득 60%)를 과대표집하였으며 가중치를 통해 전체 대표성을 확보하였다. 4차 조사의 원표본 유지율은 83.9%로 원가구수는 5,935가구이며, 신규가구를 합한 총가구수는 6,207가구이다.

2) 분석 방법

본 연구에서는 젠더적 관점에서 빈곤과 가구의 경제 상황을 분석하기 위하여 가구를 최대한 세분화하고자 하였다. 전체 가구를 가구주의 성별에 따라 남성가구주가구와 여성가구주가구로 구분하였다. 남성가구주가구와 여성가구주가구는 다시 65세 미만의 청장년가구와 65세 이상의 노인가구로 구분하여 분석하고 있다. 또한, 18세 미만의 자녀가 있는 가구만을 대상으로 이들 가구를 양부모가구와 한부모가구로 구분하였으며, 한부모가구는 한부모의 성별에 따라 남성한부모가구와 여성한부모가구로 분류하였다. 각 가구의 조작적 정의는 아래 <표 I-1>에 제시되어 있는 바와 같다.

<표 I-1> 가구의 구분과 조작적 정의

가구 구분	조작적 정의
남성가구주 가구	가구주의 성별이 남성인 가구
여성가구주가구	가구주의 성별이 여성인 가구
청장년가구주 가구	가구주의 연령이 18세~65세 미만인 가구
노인가구주 가구	가구주의 연령이 65세 이상인 가구
한부모가구	부 또는 모와 1인 이상의 17세 이하 자녀로만 구성된 가구
양부모가구	부모와 1인 이상의 17세 이하 자녀로만 구성된 가구
기타가구	한부모가구와 양부모가구가 아닌 나머지 가구

다음으로 본 연구에서는 가구의 빈곤과 분배상태를 분석하기 위하여 빈곤율, 빈곤갭비율, 5분위 배율 등의 분배지표를 산출하고 있으며, 산출식은 다음과 같다.

$$\text{빈곤율: } HR(y, z) = \frac{q}{n}$$

$$\text{빈곤갭비율: } PGR = \frac{\sum_{i=1}^q (z - y_i)}{z n}$$

q: 소득(또는 지출)이 빈곤선 이하인 인구(혹은 가구)수

n: 전체 인구(혹은 가구)수

z: 빈곤선

y_i : 빈곤선 이하에 속한 개인의 소득

이들 분배지표 산출을 위한 기준소득은 시장소득, 경상소득, 가처분소득이며, 각각의 조작적 정의는 다음과 같다.

시장소득 = 근로소득 + 재산소득 + 사적이전소득

경상소득 = 근로소득 + 재산소득 + 사적이전소득 + 공적이전소득

가처분소득 = 근로소득 + 재산소득 + 사적이전소득 + 공적이전소득
- (직접세 + 사회보험분담금)

빈곤율과 빈곤갭을 산출하기 위한 기준 빈곤선은 우리나라의 정책적 빈곤선이라 할 수 있는 최저생계비 기준과 국가간 비교연구에서 주로 활용되는 상대빈곤선 기준인 중위소득 40%, 50%, 60%를 사용하였다. 이 때 1인 균등화된 소득을 산출하기 위하여 OECD 등에서 전통적으로 가장 많이 사용되고 있는 가구원수의 제곱근을 균등화지수로 사용하였다.

3. 연구의 기대 효과

본 연구는 주지한 바와 같이, 여성의 빈곤과 생활실태의 동태적 흐름과 현 상황을 심층적으로 분석하고, 현 제도의 여성 빈곤에 대한 대응력을 구체적으로 평가함으로써 향후 이와 관련된 정책 수립을 위한 풍부한 기초

자료를 제공하고자 하는데 주요 목적이 있다. 이와 관련한 주요 기대 효과는 다음과 같은 몇 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 1997년과 2008년 두 차례의 경제위기 전후 여성가구의 빈곤 실태와 소득 및 소비지출을 분석함으로써 경제위기가 여성 빈곤에 미친 영향을 간접적으로 추정할 수 있다. 따라서, 경제위기에 대응하여 전체 국민을 대상으로 한 정책뿐만 아니라, 좀 더 여성친화적 정책 수립을 위한 자료로 활용될 수 있을 것이다.

둘째, 여성가구를 여성청장년가구와 여성노인가구, 그리고 한부모가구로 분류하여 전체가구 및 남성가구와 비교의 관점에서 각각의 가구유형에 대한 빈곤실태, 소득과 소비실태, 주거상황, 박탈 등을 분석함으로써 좀 더 현실성 있는 정책 수립의 기초자료로 활용가능할 것으로 기대된다. 기존 연구가 여성가구 전체 혹은 여성 전체를 대상으로 하거나, 여성노인, 여성 한부모 등 특정 집단에 초점을 맞춘 것에 비해, 본 연구는 여성 전체를 조망하면서도 이를 좀 더 세부적으로 분해하여 살펴봄으로써 개별 정책의 상대적 우선 순위와 예산 배분에 도움을 줄 수 있을 것으로 본다.

마지막으로, 본 연구는 여성의 빈곤에 대응하기 위한 핵심 소득보장정책으로서 국민기초생활보장제도, 국민연금과 기초노령연금을 성인지적 관점에서 평가하고, 이와 더불어 여성의 경제활동을 진작시킴으로써 빈곤 예방에 도움을 줄 수 있는 보육정책을 아울러 분석함으로써 제도 개선에 직접적으로 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대한다.

II

이론적 배경

- 1. 젠더적 관점에서 본 여성의 빈곤 13
- 2. 한국 여성가구주의 빈곤 21

1. 젠더적 관점에서 본 여성의 빈곤

1990년대 말 한국 사회의 경제위기는 경제적 불안과 사회적 배제에 대한 집합적 관심을 촉발시켰다. 위기의 충격으로 인해 양산된 실업자 및 빈곤층의 규모가 유례없는 것이었을 뿐 아니라 새로운 취약계층이 등장함으로써 한국의 빈곤의 지형도가 변화했다. 경제위기는, 남성근로자의 가족임금이 더 이상 당연한 것이 아니고 일을 한다고 하더라도 빈곤위험이 상존할 것이라는 교훈을 남겼다. 뿐만 아니라 위기는 한국의 근대화과정을 뒷받침하고 있었던 ‘평생직장’과 ‘평생혼’의 신화 역시 붕괴시킴으로써 한국사회가 새로운 위험의 시대로 진입했음을 알렸다.

전통적인 사회적 위험은 산업사회에서 노동능력 상실과 관련되어 있었지만, 후기산업사회에서 사회적 위험은 노동능력보다는 불안정한 노동시장에서의 고용가능성(employability)과 연관된다(김영란, 2006). 또, 전통적인 위험은 남성생계부양자 가족의 안정성과 표준적인 가족생활주기에서 ‘일탈적’인 것이었지만, 새로운 위험은 가족구조의 변화와 생애과정의 복잡성의 증가로 인해 ‘예외적’이 아니라 ‘정상적인 것’이 되었다(Beck and Beck, 1999).

경제위기 이후 본격화된 노동시장 유연성의 증가, 남성생계부양자 모델의 약화, 1인 가구를 비롯한 다양한 가구형태의 증가는 경제적 자원이 부족하고 노동시장에서 차별을 경험하는 여성에게 특히 불리한 것으로 작동하였다. 위기를 전후한 경제적 불안과 가족 해체의 파국적 결과를 고스란히 떠안은 집단이 여성가구주였고, 여성가구주의 양적 증가와 같은 인구학적 변화는 이들 여성의 경제적 취약성을 더욱 가시화시켰다.

남성생계부양자에 의한 생계부양이 아닌, 다른 삶의 방식을 ‘선택’하거나 또 선택할 수밖에 없는 여성들의 수는 증가하고 있지만 이들이 독자적인 삶을 영위할 수 있는 기반은 매우 취약하기 때문에 여성빈곤은 오래된 특성에 덧붙여 새로운 사회적 위험의 특성을 보이고 있다. 특히 부양자녀가 있는 여성가구주의 경우 노동과 양육의 이중부담으로 인해 노동지위의 취약성을 낳고 이는 아동 빈곤으로 이어져 빈곤의 파국적 효과는 더욱 증가

하는 것으로 나타나고 있다.

경제위기 이후 한국사회의 소득 양극화 경향 역시 여성가구주에게 불리한 것으로 작동한다⁴⁾. 최근 한국사회 소득 양극화(polarization)는 고소득 맞벌이 부부와 일자리가 없는(workless) 여성가구주간의 격차가 심화되는 과정에 의해 추동되고 있다(김영미, 신광영, 1999). 서구사회에서도 고학력 여성의 노동시장 증가가 동류혼 경향과 결합되면서 일이 많은 (work-rich) 이중생계부양자가구와 일이 없는 (work-poor) 독신 가구간의 소득격차가 커지는 ‘새로운 불평등’의 양상이 나타나고 있다. 한국사회 여성가구주의 빈곤 역시 이 ‘새로운 불평등’의 경향과 합류하고 있다는 점에서는 예외가 아니며, 따라서 증가하고 있는 여성가구주 집단의 경제적 안정성에 대해 낙관적인 전망을 하기 어렵게 한다.

이 장에서는 빈곤의 여성화(feminization of poverty), 빈곤젠더격차(gender poverty gap)를 중심으로 기존연구를 정리함으로써 젠더화된 빈곤의 특징을 살펴보고자 한다. 여성의 빈곤은 여성이 생계부양자 역할을 하는 여성가구주의 빈곤에서 가장 극적으로 드러나지만, 개인수준에서도 남성보다 빈곤의 위험이 높고(gender poverty gap) 또 여성의 빈곤은 남성의 빈곤과 유사한 원인을 공유하지만 다른 이유로 빈곤해지는 특징을 갖고 있다. 한편, 여성가구주는 동질적인 집단이라기보다 상이한 생애주기와 가족환경, 노동조건을 가진 다양한 집단들로 구성되어 있다. 따라서 여성가구주 집단이 공유하고 있는 빈곤위험 요인 뿐 아니라 각 집단이 갖는 특수성에 주목할 필요가 있으며, 여성빈곤에 대응하는 정책은 이와 같은 복합성과 특수성을 고려한 종합적인 진단에 기초할 필요가 있다.

가. 빈곤의 여성화 추이

"빈곤의 여성화" 논의는 1970년대 말 미국에서 시작되었다. 빈곤의 여성화를 최초로 정식화한 퍼스(Pearce, 1978)에 따르면, 1976년 16세 이상 미국 빈곤층의 2/3, 노인빈곤층의 70% 이상이 여성이고 빈곤가구의 절반이상이

4) 최근 한국사회의 소득 불평등은 남성보다 여성내부의 불평등 증가로 인한 바 크다 (이병희, 강신욱, 2007).

여성가구주로 구성되어 있어 여성이 빈곤층의 다수를 차지하는 젠더화된 빈곤현상이 나타났다. 이와 같은 현상은 50년대 이후 가속화되고 있어, 퍼스는 2000년에는 빈곤층의 대다수가 여성가구주로 구성될 것이라는 암울한 전망을 제출하기도 했다(Pearce, 1988:514).

미국사회에서 빈곤의 여성화는 1950년대 이후 여성의 경제활동 증가라는 일견 모순적인 경향과 동시에 진행되었다는 점에서 아이러니한 것이었다. 미국 여성들의 경제활동이 양적으로 증가했음에도 불구하고 왜 여성이 빈곤층의 다수를 차지하고 있는가? 그 해답은 여성의 경제활동은 양적으로 증가했지만 노동시장 성별분절화 구조로 인해 여성의 저임금 직종에 ‘게토화’ 되어 있고 복지정책의 가부장성으로 인해 공적 이전을 통해 빈곤에서 벗어날 가능성이 낮다는 데 있었다(Pierce, 1978).

최근 들어 서구사회에서는 퍼스가 예측했던 시계열적 경향으로서 빈곤의 여성화는 정체되거나 중단된 것으로 나타나고 있다. 빈곤의 여성화가 처음 정식화된 미국사회의 경우 1970년대 가족구조의 변화와 노동시장 성분절화가 결합됨으로써 여성의 상대적 빈곤위험이 증가했으나 1980년대부터 근로연령 여성의 빈곤은 감소추세로 돌아섰다(Pressman, 1989; Northrop, 1990; Bianchi, 1999). 이러한 변화는 남성과 여성의 노동시장에서의 상대적 지위가 변화한 것과 연관된다. 여성고용의 증가와 젠더임금격차의 감소로 인해 근로연령 여성의 빈곤위험이 낮아지는 경향이 나타난 반면, 제조업 고용의 몰락과 가족임금체제의 붕괴로 인해 남성의 빈곤 위험이 증가했기 때문에 적어도 근로연령층에 있어서는 빈곤의 여성화가 중단되었다. 반면, 또한 비혼(nonmarriage) 여성가구주의 증가로 인해 모자가구의 빈곤상황은 악화된 것으로 드러나 빈곤의 여성화는 여성집단 내부에서 차등적으로 진행되고 있는 것으로 나타났다(Bianchi, 1999).

1968년부터 1990년까지 영국의 소득분포상황을 분석한 연구에 따르면, 영국에서도 빈곤의 여성화 현상은 나타나지 않았다. 소득최하위층(5분위)의 구성에서 여성이 다수가 아니었고 여성빈곤의 증가가 발견되지 않았다. 1968년 여성가구주의 빈곤은 남성가구주의 3배에 달했으나 1990년 2배정도로 감소한 것으로 나타났다(Joshi and Davis, 1998). 영국에서는 오히려 실직

독신남성의 빈곤이 증가하는 경향이 나타났다. 영국과 미국에서의 결과는 성인여성의 경제활동 참여 및 소득 증가가 여성빈곤에 대한 일차적 안전망으로 작동하고 있음을 보여준다.

한편, 자녀가 있는 가족에 대한 지원정책이 발달한 나라들의 경우 여성의 빈곤위험이 효과적으로 축소되었는데 이들 국가에서 여성빈곤은 단지 낮은 수준에 있다는 의미를 넘어선다. 남녀의 빈곤격차(gender gap)뿐 아니라 유자녀여성과 무자녀 여성간의 격차(family gap) 역시 나타나지 않게 되었다. 1990년대 중반 LIS 데이터를 분석한 Christopher (2002)의 연구에 따르면, 북구국가들의 경우 여성의 “탈가족화”를 지원하는 정책을 통해 남녀의 빈곤격차를 효과적으로 축소했고 자녀유무가 더 이상 여성에게 불리한 조건이 아니게 만들었다. 스웨덴의 경우 기혼여성의 고용연속성을 지원하는 각종 정책들을 통해 기혼여성의 빈곤이 독신여성보다 더 낮게 나타난다.

서구사회의 여성빈곤의 동향은 가족구조의 변화로 인한 여성가구주 가구의 증가가 반드시 빈곤의 여성화를 초래하지 않는다는 점을 보여준다. 여성이 노동시장에서 독자적인 소득을 확보하고, 국가의 가족정책적 지원이 적절하다면 여성의 빈곤상황은 개선될 수 있음을 알 수 있다.

1990년대 말 이후 한국 사회에서도 남성생계부양자 가족의 위기와 더불어 여성의 빈곤실태와 빈곤원인에 대한 학문적, 정책적 관심이 크게 증가하였고 여성빈곤이 ‘발견’되었다(김영란, 1998; 박경숙, 2001; 변화순, 송다영, 김영란, 2002; 박영란외, 2003). 이 연구들은 전통적 남성생계부양자 가족을 벗어난 다양한 여성가구주 가구의 경제적 사회적 취약성을 분석하면서 차별적 노동시장, 복지정책의 부재가 여성빈곤을 가속화시키고 있다고 지적하였다.

남성가구주에 비해 여성가구주가 겪는 경제적 불리함의 원인을 규명하기 위해 가구소비실태, 도시가계조사, 노동패널, 복지패널 등 전국규모의 데이터를 이용해 여성가구주의 빈곤프로파일을 규명하는 연구들이 후속적으로 등장했다. 이 연구들에 따르면, 여성가구주의 빈곤위험(노인가구포함)은 남성가구주에 비해 3배 정도 높은 것으로 나타났다(석재은, 2004; 윤홍식, 2004, 여지영, 2003; 김안나, 2007; 김수정, 2007). 가구주를 분석단위로 한

이 연구들은 한국 사회에서 빈곤의 여성화가 “진행 중”이며, 특히 IMF 경제 위기를 전후해서 여성가구주의 빈곤이 크게 증가하였다고 보고하고 있다.⁵⁾

빈곤통계를 통해 추이를 살펴보면, 여성가구주의 빈곤은 경제위기 직후에 급격히 증가했다. 최저생계비를 기준으로 도시근로자 가구의 빈곤율을 분석했을 때, 여성가구주의 빈곤율은 위기직전 1997년 11.4% 수준이었다가 1998년 17.4%, 1999년 20.0%로 크게 증가하였다. 이 같은 증가추이는 2000년 이후 감소세로 돌아서 2008년에는 13.2%로 IMF 직전 수준으로 회귀하는 모습을 보인다. 한편 가처분 소득을 대상으로 중위소득 50% 빈곤선을 적용했을 때, 위기직전 1997년에 비해 위기직후 1998년과 1999년 여성가구주의 빈곤율이 2-3%증가하여 22-23% 수준을 기록했고, 2003년 다시 26.6% 수준으로 올라서 2008년 현재 27.8%에 이르고 있다(김태완 외, 2009). 절대 빈곤선 이하의 여성빈곤은 개선되는 추이를 보이지만, 상대빈곤에서는 여성가구주의 빈곤율이 지속적으로 증가하는 추세를 나타낸다.

한편, 1998년부터 2005년 8개년 동안 노동패널자료를 분석한 홍백의와 김혜연에 따르면, 개인수준에서도 여성은 남성에 비해 빈곤율이 높고 남녀의 빈곤격차(gender poverty gap)는 외환위기 직후인 1998년 1.07에서 2005년 1.26으로 증가한 것으로 나타난다(홍백의, 김혜연, 2007).

〈표 II-1〉 성별 빈곤격차(개인수준, 1998-2005 노동패널)

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2008	2004	2005
개인	1.07	1.13	1.13	1.19	1.23	1.27	1.23	1.26

출처: 홍백의 · 김혜연, (2007: 135)

서구국가들에서 빈곤의 여성화가 개인 및 가구 수준에서 중단되고 있는 것과 대조적으로, 경제위기 이후 한국사회는 개인, 가구 수준 모두에서 빈

5) 1인가구를 포함한 전국규모의 빈곤율 집계는 2006년 가계조사 데이터를 통해 그 추이를 살펴볼 수 있다. 1990년대의 추이에 대해서는 가구소비실태 자료를 보완적으로 이용할 수 있다. 연속적인 추이를 살필 수 있는 집단은 도시근로자가구(1인 및 농어촌가구 제외)에 국한된다.

곤의 여성화 경향이 진행되고 있다. 서구사회에서 중단된 빈곤의 여성화가 왜 한국에서는 진행되고 있는 것인지, 경제위기 이후 일시적인 현상인지 혹은 앞으로도 지속적인 경향성을 갖는 것인지, 또 여성의 노동시장 성취를 통해 미국과 같은 역전 현상이 가능할지 등은 여전히 열린 질문이다. 다음 절에서는 남성과 여성의 빈곤격차(gender poverty gap)과 관련하여 기존의 복지레짐의 성패의 지점을 살펴보고 이 같은 격차를 효과적으로 줄일 수 있는 제도적 결합은 무엇인지에 대해 생각해보고자 한다.

나. 복지레짐과 여성빈곤

복지레짐별로 소득보장의 수준, 즉 탈상품화의 수준이 다르고, 사회적 서비스를 통해 여성의 경제활동 참여를 지원하는 정도도 다르기 때문에 여성의 빈곤위험이 다르다는 점은 이미 잘 알려진 사실이다(Esping-Andersen, 1999; Lewis, 1992; Sainsbury, 1996, 1999). 여성 빈곤은 사민주의 국가에서 가장 낮고 보수주의 국가, 자유주의 국가 순으로 높아진다. 남녀 빈곤격차(Gender Poverty Gap)에서도 동일한 순위가 나타난다(Brady and Kall, 2007). 이와 같은 여성빈곤의 레짐별 차이는 소득보장정책의 효과성을 반영하는 것이기도 하지만, 궁극적으로는 여성이 독자적인 소득을 지속적으로 가질 수 있도록 지원하는 고용관련정책의 차이를 반영한다.

캐스퍼 등(Casper, McLanahan and Garfinkel, 1994)은 서구 국가들에서 발견되는 빈곤의 성별 격차의 양상을 복지레짐 특성과 관련하여 분석하는 흥미로운 연구를 제출한 바 있다. 서구 8개 국가를 대상으로 1980년대 중반 시점을 분석했을 때 이탈리아, 스웨덴, 네덜란드 등에서는 빈곤의 젠더격차가 나타나지 않았다. 그 원인은 가족, 고용, 국가(복지)를 통해 설명될 수 있다. 첫째, ‘강한 가족’에 의해 여성가구주의 증가 및 확산이 저지되거나(이탈리아 방식) 둘째, 여성의 취업 및 임금상황이 상대적으로 유리해 여성이 자신의 소득원을 통해 빈곤에서 벗어나거나(스웨덴 방식) 셋째, 국가의 공적 급여가 후할 경우에 빈곤의 여성화가 저지되고 남성과 유사한 수준의 빈곤율을 보인다(네덜란드 방식). 이와 같은 세가지 방식이 작동하지 않는 보수주의나 자유주의 국가들의 경우 빈곤의 젠더격차가 큰 것으로 나타났다.

먼저, 이탈리아와 같이 남성생계부양자 가족이 여전히 강력하고 이혼율이 낮아 여성가구주 형성이 억제될 경우 남녀 빈곤격차가 나타나지 않는다. ‘강한 가족’에게 복지책임을 맡긴다는 점에서는 과거 우리사회와 유사하고, 현재 이혼율이 증가하고 있지만 지금도 다른 국가들에 비해서는 여성가구주의 비율이 적다는 점에서 우리 사회와 유사한 모델이다. 그러나, ‘강한 가족’에 의한 보호와 같은 전통적인 보호방식은 가족생활의 변화와 같은 비가역적인 변화에 의해 더 이상 적절한 대안으로 평가받지 못하고 있다. 나아가 ‘강한 가족’ 모델은 가족으로부터의 지원을 강조하는데, 가족으로부터 ‘사적 이전’(private transfer)은 계급적으로 불균등하기 때문에 빈곤을 완화하는데 한계가 있으며, 성인의 경제적 안정을 출생가족이 ‘책임’지도록 하는 것은 사회적 시민권이 미발달했음을 의미한다.

둘째, 네덜란드 형의 소득이전은 자녀가 있는 가구의 빈곤에 효과적인 것으로 나타나는데, 사실 이와 같은 소득이전의 규모에는 한계가 있다. 최근 네덜란드의 경우 독신모의 노동시장 참여를 의무화하는 방향으로 변화가 나타나고 있는데, 소득이전에만 의존해 남녀빈곤격차를 줄이는 방식은 1990년대 중반까지 존재했던 네덜란드의 독특한 모델인 것으로 보인다(Knijjn, 1994). 마지막으로, 스웨덴 형의 취업을 통한 방식이 있다. 스웨덴은 여성의 노동시장 참여를 지원하고 경력연속성을 보장하는 각종 가족정책 수단을 통해 남녀의 빈곤격차를 줄였다. 유급노동은 여성의 독자적 가구형성 및 경제적 독립을 보장하고 빈곤을 방어할 수 있는 가장 효과적인 수단이다. 경제활동에 참여함으로써 생애소득을 안정적으로 확보함은 물론 사회보험을 통한 사회적 보호를 받을 수 있다는 점에서 빈곤으로부터 이중으로 보호될 수 있다. 유급노동은 세 가지 방식 중에 가장 효과적이고 가장 평등한 방식이지만 이 역시 단서를 필요로 한다. 왜냐하면 노동시장 참여 자체가 여성의 빈곤탈출을 위한 충분조건은 아니기 때문이다. 취업을 하더라도 취업의 질, 노동시장 지위가 경제적 안정성을 보장할 정도로 충분치 못하다면, 노동시장참여 자체는 빈곤탈출의 가능성일 뿐 보장책이 될 수 없기 때문이다. 스웨덴의 성공은 여성의 경제활동을 지원하는 가족정책에 의한 것이었을 뿐 아니라 여성에게 우호적인 임금구조가 결합되었기 때문에

가능한 것이었다(Mandel & Semyonov, 2005).

복지국가의 가족정책은 자녀가 있는 여성가구주의 부족한 소득을 공적 이전을 통해 보충함으로써 직접적으로 빈곤위험을 줄이는가 하면(소득보장), 경제활동참여를 지원함으로써(노동시장참여지원) 간접적으로 여성의 빈곤위험을 낮추는 효과가 있다. 서구 국가들에서는 두 가지 정책 중, 후자의 정책, 즉 일가족 양립정책이 확대되고 있는데, 출산 및 양육으로 인한 경력단절 효과를 축소하고 지속성을 높여주는 서비스가 발달한 나라일수록 자녀가 있는 여성의 상대적 임금 수준이 높게 나타난다(Harkness and Waldfogel, 1999).

젠더임금격차를 싱글인 경우와 자녀유무로 나누어 살펴보았을 때 복지국가의 가족정책의 효과로 인해 상이한 조합이 나타난다. Christopher et al.(2002)에 따르면, 북구국가의 발달된 가족정책은 남녀차이 뿐 아니라 자녀유무와 관련된 임금격차를 줄이는 데에도 성공했다.⁶⁾ 스웨덴의 경우 싱글 남녀의 빈곤격차는 0.50배(싱글여성/싱글남성)로 오히려 여성의 빈곤위험이 남성의 절반에 불과하다. 또 독신모(모자가구)가 되었을 때에도 부자가구에 비해 빈곤율이 높지 않고(0.98), 모자가구의 빈곤율은 싱글 남성과 비교했을 때 절반 수준에 불과하다(0.46). 스웨덴에서 가장 취약한 집단은 싱글 남성이며, 여성이 한부모로 자녀를 키운다고 하더라도 이와 관련된 페널티가 거의 없다고 할 수 있다. 네덜란드의 경우에도 남녀빈곤격차는 비교적 낮게 나타나는데(1.10), 조세 및 이전 급여를 통해 자녀가 있는 가구의 빈곤위험을 크게 줄이고 있기 때문이다. 그러나 싱글 남녀의 노동시장 임금격차만 고려했을 때 네덜란드는 매우 높은 젠더격차를 보이는데(1.59배), 가족을 형성하지 않았을 경우 불평등의 정도가 매우 큰 국가임을 알 수 있다.

보수주의 국가에서는 젠더역할 차이를 강조하고 모성역할을 보상하는 정책이 발전한 반면, 노동과 양육을 병행할 수 있는 가족정책(일가족양립정책)이 발전하지 못했기 때문에 자녀양육으로 인한 불리함, 즉 모성 페널티, 혹은 가족격차(family gap)가 매우 크게 나타난다(Single-Rushton and

6) 이들의 분석은 1990년대 중반 LIS 데이터 8개국가를 사용했고 연령범위는 25-54세이다.

Waldfogel, 2006). 보수주의 레짐에서 남성과 독신여성의 임금차이는 크지 않지만, 자녀가 있는 여성과의 임금격차는 매우 크다. 여성의 노동시장 참가율이 높은 미국의 경우 성별 임금격차는 축소되고 있지만 양육부담이 있는 여성의 경우 그렇지 않은 여성과의 임금격차는 오히려 증가하고 있어 여성에게만 자녀양육이 벌칙(child penalty, motherhood penalty)으로 작동하고 있다(Budig and England, 2001; Waldfogel, 1998).

자녀가 있는 여성의 경우, 적절한 사회적 지원이 없다면 출산 및 양육기에 노동시장으로부터 이탈, 재진입을 반복할 수밖에 없다. 그 가운데 경력의 손실과 숙련의 마모를 경험하며 일자리 선택의 폭이 줄어들고 노동시장에서 불안정 저임금 직종에 종사할 가능성이 높다. 또, 자녀가 있는 여성의 경우, 노동과 자녀양육의 이중부담(double shift)로 인해 노동시장에 참여한다고 하더라도 노동시간이 짧거나 불규칙하며 낮은 직업지위로 편입되는 경향이 있다(Budig and England, 2001). 여성가구주의 경제적 취약성의 근원에는 이와 같은 모성의 불리함(motherhood penalty, child penalty, family gap)이 존재한다. 여성의 돌봄부담은 여성가구주가 형성되기 전 이미 여성의 경제적 지위를 취약하게 만들었으므로 혼인지위의 변동이 여성의 빈곤위험을 높이도록 하는 선행요인이다. 따라서 여성의 자녀양육 부담을 덜어주고 여성의 노동시장 경력이 단절되지 않도록 하는 일가족 양립정책은 남녀 평등이라는 사회정의 수준에서 요구되는 것일 뿐 아니라 장기적으로 빈곤의 사회적 비용을 줄이는 효과적인 방법이 될 수 있다.

2. 한국 여성가구주의 빈곤

가. 여성가구주의 빈곤원인

여성빈곤에 구조적 원인에 주목하는 연구들은 가족정책, 성분절적 노동시장구조가 전통적 성별 분업에 기초하고 이를 재생산하고 있을 때 여성빈곤이 증가한다고 분석하였다. 보다 미시적 수준에서 남성과 비교해 한국 여성가구주의 빈곤원인은 어떻게 다른지 살펴보자.

한국 여성가구주의 빈곤원인을 분석한 기존 연구에 따르면, 여성가구주의 빈곤은 연령과 밀접한 관계를 맺고 있으며(여성노인의 빈곤), 또 교육수준과 같은 인적자본이 많을수록, 취업지위가 안정적일수록(상용직) 빈곤위험이 낮은 것으로 나타났다. 인적자본 및 노동시장 지위와 빈곤의 관계에서 있어서는 남성과 여성 모두 동일한 빈곤원인을 공유한다. 그렇다면 여성가구주의 빈곤위험이 더 높은 이유는 무엇인가?

외환위기 직후인 2000년 가구소비실태를 분석한 김수정(2007)의 연구에 따르면, 남녀가구주의 빈곤격차는 여성가구주가 남성가구주보다 빈곤에 취약한 인구학적 분포를 띠기 때문에 발생한다. 즉 남성에 비해 여성이 무직, 유자녀, 고령집단에 집중적으로 분포하고 있어 빈곤의 위험이 높고(분포효과) 또 빈곤으로부터 탈출가능성도 낮다는 것이다. 한편, IMF 이후 빈곤의 동향을 분석한 김안나(2006)에 따르면, 외환위기 이전과 이후를 비교분석했을 때 빈곤가구주의 특성이 부분적으로 변화하는 양상도 나타난다(김안나, 2007). 가계소비실태 1996년 자료와 가계조사 2006년 자료를 비교 분석했을 때 여성 가구주의 경우 30-40대 연령층의 빈곤율이 확대된 반면 남성은 60대 이상의 빈곤층이 증가하였다. 외환위기 이후 생애주기상 프라임 타임에 있는 여성가구주의 빈곤이 증가하는 양상은 전통적인 빈곤위험과 다른 새로운 빈곤현상이 출현하고 있음을 알 수 있다.

송다영, 김유나(2008)는 일반가구의 경우 연령이 높을수록 빈곤율이 증가하는데 비해 빈곤여성가장가구는 30-40대에 집중되어 있고 빈곤 일반가구는 50대 이후 연령집단에 높게 분포하고 있다. 자녀를 양육하고 교육시키는 시기인 30-40대에 여성가구주가 경제적으로 어려움에 처한다는 것은 자녀의 빈곤 그리고 본인의 노후 빈곤을 초래한다는 점에서 우려할 만한 것이다.

한편, 한국 여성 한부모가구의 경제적 취약성은 여러 질적 연구를 통해 강조된 바 있지만, 전국규모의 데이터를 분석했을 때 ‘전형적’인 빈곤원인이 발견되지 않는 경우도 있었다. 2000년 가구소비실태를 분석한 석재은(2004)의 연구에 따르면, 무직 여성가구주의 경우 빈곤율이 오히려 낮아지는 결과가 나타났는데, 남성과는 달리 여성가구주의 경우 경제적 여유가 있

는 “선택적 무직자”가 있을 가능성이 있고, 따라서 노동시장지위와 빈곤의 관계에서 비전형성이 발견된다는 것이다. 이와 같은 ‘선택적 무직’ 효과는 분석대상 여성가구주 가구에서 실질적인 남성생계형 가구가 포함되었기 때문인 것으로 추정된다. 즉 기존의 통계청 분류를 그대로 사용할 경우 남성의 이전소득에 의존하고 있는 유배우 가구가 그대로 분석에 포함됨으로써 무직의 효과가 보다 직접적으로 드러나지 않은 것으로 생각된다. 둘째, 2000년 노동패널을 분석한 여지영(2003)의 연구에 따르면, 비노인여성가구주에서 6세이하 양육자녀수가 증가할수록 빈곤확률이 감소하는 것으로 나타났다. 이에 대해서는 표본이 경제적 상황이 좋은 젊은 여성가구주에 편포해있을 가능성과, 자녀의 존재가 역으로 여성가구주 가구의 경제적 조건을 보여줄 수도 있다는 해석이 제시되었다. 즉 경제적 여건이 좋지 않은 이혼모나 미혼모의 경우 자녀양육을 포기하고 그렇지 않은 여성들만이 자녀양육을 선택할 수 있기 때문에 이와 관련된 효과가 반영되었을 수 있다고 해석했다. 이처럼 여성가구주의 빈곤 원인에서 발견되는 비전형성(anomaly)은 한국의 여성가구주 가구가 특성이 다양한 내부집단으로 구성되어 있고 빈곤위험도 상이하다는 점을 시사한다.

나. 여성빈곤의 다양성: 여성노인가구와 모자가구

여성가구주의 대부분은 혼인지위의 변동을 통해 여성가구주, 즉 여성 ‘생계부양자’가 된다. 여성빈곤을 이해하기 위해서는 여성가구주의 인구학적 특징에 주목하고 이것이 1990년대 경제위기를 전후해 어떻게 변화했는지 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 1990년대 이래 여성가구주의 비율은 점차 증가하고 있다. 여성가구주 가구가 전체가구에서 차지하는 비중은 1990년 15.7%에서 2005년 19.5%수준으로 증가했고 2008년에는 20%를 넘어섰다. 그럼에도 불구하고 다른 국가와 비교했을 때 이와 같은 수치는 높은 것은 아니다. 미국의 경우 2000년 센서스 기준 유배우 여성가구주를 포함했을 때 여성가구주의 비율은 무려 40%가 넘는다. 스웨덴의 경우 2000년 39%수준으로 높고, 동년도 대만, 한국, 멕시코 등의 국가들만이 20%수준에 미치지 못하는 것으로 나타난다. 따라서 여성가구주가 다른 가구에 비해 경제적으로 취약

할 가능성이 높은 것은 사실이지만 여성가구주의 비율이 높다는 것이 자동적으로 여성가구주의 높은 빈곤을 의미하는 것은 아니다(김수정, 2008). 오히려 독립의 여건이 좋을수록 독자적인 가구를 형성한 여성의 수가 많을 수도 있다.

혼인상태별로 보았을 때 사별이 가장 큰 비중을 차지하고 있지만, 최근으로 올수록 사별가구의 비중이 감소하고 있으며(1990년 56.3%에서 2005년 44.4%), 이혼가구의 비율이 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다(1990년 5.6%에서 2005년 14.4%).

〈표 II-2〉 여성가구주 혼인상태별 분포

(단위: 천 가구)

연도	총가구수	유배우	사별	이혼	미혼	여성가구주비율 (/전가구)
1990	1,787(100%)	316(17.7)	1,006(56.3)	100(5.6)	365(20.4)	15.7
1995	2,147(100%)	337(15.7)	1,204(56.1)	152(7.1)	453(21.1)	16.6
2000	2,653(100%)	440(16.6)	1,337(50.4)	308(11.6)	568(21.4)	18.5
2005	3,485(100%)	625(17.9)	1,548(44.4)	502(14.4)	810(23.2)	19.5

자료: 통계청, 『인구주택 총조사』 각 연도.

여성가구주 뿐 아니라 한부모가구의 비율 역시 큰 규모는 아니지만 증가하고 있는 추세이다(<표 II-3>) 한부모가구를 혼인상태에 따라 분류하면(2005년), 여전히 사별로 인한 가구형성 비율이 가장 높고(36.6%), 이혼가구(29.1%), 유배우(23.9%), 미혼가구(10.4%) 순이다. 특히, 이혼이 증가하면서 한부모 가구를 형성하는데 있어서도 이혼의 효과가 커지고 있다. 이혼한부모의 비중은 1990년 8.9%, 1995년 12.9%, 2005년 29.1%로 지속적으로 증가하고 있다. 경제위기 이전 1995년과 비교했을 때 배우자의 유기 가출로 인한 한부모가구보다 이혼으로 인한 한부모가구의 비율이 더 높아졌다.

〈표 II-3〉 혼인상태별 한부모가구의 비율

(단위: 가구)

연도	총가구수	유배우 ¹⁾	사별	이혼	미혼	계	한부모 가구비율 ²⁾
1990	11,354,540	226,731 (25.5)	497,867 (56.0)	78,861 (8.9)	85,394 (9.6)	888,853 (100.0)	7.8
1995	12,958,181	216,067 (22.5)	526,320 (54.8)	123,969 (12.9)	93,616 (9.8)	959,972 (100.0)	7.4
2000	14,311,807	252,917 (22.5)	502,284 (44.7)	245,987 (21.9)	122,666 (10.9)	1,123,854 (100.0)	7.9
2005	15,887,128	327,864 (23.9)	501,095 (36.6)	398,532 (29.1)	142,452 (10.4)	1,369,943 (100.0)	8.6

주: 1) 한부모가구의 혼인상태가 유배우인 경우는 배우자가 가출, 유기, 장기복역 등의 상태를 의미함.

2) 총가구수 대비 한부모가구수의 비율임.

자료: 통계청, 『인구주택 총조사』 각 연도.

한부모 가족을 모자가족과 부자가족으로 구분했을 때 분포는 아래의 <표 II-4>와 같다. 한부모 가족 중 모자가구가 차지하는 비중은 2005년 현재 79.4%이며, 부자가구는 20.6%이다. 1995년 대비 2005년 모자가구의 규모는 1.3배 증가했으며 부자가구는 1.6배 증가했다. 부자가구의 증가율이 높기는 하지만 여전히 부자가구는 소수에 불과하다. 혼인상태별로 보면, 여성의 경우 사별로 인해 모자가구가 되는 비율이 높지만(2005년 43.9%), 남성의 경우 이혼으로 인한 비율이 높다(2005년 52.4%), 1995년과 비교했을 때 여성 사별의 비율이 감소하고(1995년 62.0%, 2005년 43.9%), 이혼으로 인한 비율이 두배 이상 증가하고 있으며(1994년 10.6%, 2005년 24.2%) 부자가구에서도 이혼이 차지하는 비중이 증가하고 있다(1995년 35.5%, 2005년 52.4%).

〈표 II-4〉 성별 혼인상태별 한부모가구

(단위: 가구)

연도	가구유형	가구수	성별(비중)	혼인상태			
				유배우	사별	이혼	미혼
1995	모자가구	81852	82.9	18.4	62.0	10.6	9.0
	부자가구	16869	17.1	23.0	40.4	35.5	1.1
2000	모자가구	90499	81.0	19.3	52.1	17.2	11.4
	부자가구	21256	19.0	20.7	30.7	46.5	2.1
2005	모자가구	192868	79.4	21.2	43.9	24.2	10.8
	부자가구	26752	20.6	16.8	28.0	52.4	2.8

자료: 통계청 『인구주택 총조사』 각 연도.

이혼을 경험한 여성들은 일반적으로 경제적 손실을 경험하고 경제적으로 취약한 위치가 된다(Holden and Smock, 1991; Avellar and Smock, 2005).⁷⁾ 여성이 독자적인 소득을 갖고 있고 자녀 양육과 관련된 사회적 지지망을 잘 활용하여 일과 양육을 병행할 수 있을 때 이혼의 경제적 충격은 가장 적고, 반면 전통적인 성별분업으로 인해 독자적인 소득원천이 없고 이혼후 위자료나 양육비마저 제대로 받지 못한다면 이혼의 경제적 위험은 결정적인 것이 된다. 안드레아스에 의하면, 이혼의 경제적 결과는 개인적인 차이 뿐 아니라 사회적 제도(복지레짐)의 영향을 받는데, 이혼의 경제적 충격이 적은 국가는 여성의 노동시장 참여를 지원하는 스웨덴이고, 가장 큰 국가는 가족주의적인 특징을 가진 이탈리아이며, 영국, 벨기에, 독일은 그 사이에 위치한다(Andreaß et.al, 2006).

여전히 혼인내 성별분업이 강한 한국사회에서 이혼(결혼해체)을 경험한 여성들은 공히 가구소득의 감소를 경험하고 빈곤율도 증가하는 것으로 나타난다. 특히, 해체직후 1-2년 시점에 가구소득이 가장 크게 감소하여 결혼해체는 장기적 영향보다는 단기적 파국성이 큰 것으로 나타나고 있다(김미

7) 이혼에 대한 여성학적 연구들은 결혼생활에서 경험하는 갈등에 대한 태도와 인식에서 남녀가 다르고 또 이혼으로 인해 겪게 되는 문제 역시 남녀가 다르다는 점에서 이혼은 “성별화”(gendered)되어 있다고 주장한다(이재경, 2000; Heaton and Blake, 1999).

숙 외, 2005; 변화순 외, 2006). 노동패널 2차-9차 자료를 중단분석한 노혜진, 김교성(2008)의 분석에 따르면, 이혼 여성가구주의 빈곤율과 빈곤갭은 해체를 경험한 당해연도와 그 다음 연도에 두 배 정도 증가하는 것으로 나타난다. 이와 같은 ‘이혼의 경제적 결과’는 시간이 흐름에 따라 완화되지만 회복의 속도는 빠르지 않다. 이에 비해 남성가구주는 해체전후 빈곤율에 큰 변화가 없다. 남성은 혼인, 이혼 등과 같은 가족지위상 변화가 경제적 상황에 중요한 영향을 미치지 않는데 반해, 여성의 경우 경제적 불안정성이 크고 빈곤위험이 결혼해체직후에 집중되는 경향이 있다. 따라서 결혼해체를 경험한 여성가구주의 경우 복지급여의 규모도 중요하지만 개입의 시점 역시 중요함을 알 수 있다.

또, 김수완(2010)에 따르면, 결혼해체 이후 취업이 경제적 자립에 중요한 요인으로 나타나지만, 이들이 취업하는 일자리는 저임금의 불안정한 일자리일 가능성이 높기 때문에 취업 자체가 경제적 안정을 보장하는 것은 아니다. 한편, 결혼해체 상태에서 한부모가족지원과 같은 공적이전은 남성에게는 도움이 되지만 여성가구주에게는 효과적인 빈곤억제 수단이 되지 못하는 것으로 나타났다. 오히려 결혼해체시 여성에게 안전망으로 작동하는 것은 공적이전이 아니라 사적이전이고, 사적이전에 의존하기 어려운 여성가구주의 경우 빈곤을 경험할 수밖에 없다.

한편, 여성노인의 빈곤은 생애주기 동안 여성의 경제적 취약성이 누적된 빈곤이자 젊은 시절의 빈곤의 연장선에 있는 경로 의존적 빈곤이다. 또 여성노인의 경우 젊어서는 남성가구주의 부양 때문에 숨겨진 빈곤상태로 있다가, 나이가 들어서에는 배우자 또는 부양자 상실로 빈곤상태가 적나라하게 드러나는 특징이 있다. LIS 국가들과 한국복지패널을 비교한 연구에 따르면 한국 여성노인들의 빈곤율은 매우 높고(67.2%) 여성 노인가구주의 2/3가 빈곤한데, 이와 같은 빈곤위험은 다른 나라와 비교할 수 없을 정도로 높은 수준이다. 영미 자유주의 국가들과 지중해 연안의 남유럽 국가들에서 여성노인가구주의 빈곤율이 높게 나타나지만, 한국만큼 높지는 않다(김수정, 2008). 노인에 대한 사회보장 수준이 낮은 국가들에서 노인층 내에서 더 취약한 집단인 여성노인의 빈곤이 더 높게 나타나기 마련이다. 한국, 아일랜드

드, 대만이 50%가 넘는 높은 빈곤율을 보이고 있다(김수정, 2008). 일반적으로 노인여성가구주는 남성가구주에 비해 소득이 낮고 국가에의 의존이 높은 것으로 알려져 있다. 우리나라의 경우에도 여성노인가구주의 근로소득이 남성보다 낮다. 공사이전과 관련해서는 여성가구주의 경우 남성가구주에 비해 사적이전에 더 많이 의존하지만, 연령이 증가할수록 공적 이전(대체로 공공부조)에 의존하는 비율이 증가하는 것으로 나타난다(김수완, 조유미, 2006) 노인빈곤을 방어하는 주요한 제도적 수단인 공적 연금의 경우 남성의 가입률이 높고, 수급에 있어서도 남성의 비율이 월등히 높고 급여액도 여성보다 높다. 2008년 현재 남성은 경제활동인구의 64.4%가 국민연금 및 공무원 연금에 가입한 반면, 여성의 경우 그 비율이 51.1%에 그친다. 취업을 하더라도 여성은 사회보험 사각지대인 비정규직으로 집중 취업하는 현실이 반영된 것이다. 연금을 받는 비율은 가입률보다 상황이 더 좋지 않다. 60세이상 남녀인구 중 국민연금수급자는 각각 58.7%, 27.6%로 두배 이상 차이가 나며, 수급액도 월 23만원, 16만원으로 격차가 크다(김수현, 손병돈, 이현주, 2009: 215). 이로 인해 여성은 노후생활에서 남성보다 훨씬 더 높은 빈곤을 겪을 가능성이 예견되고 있다(박영란 외, 2003).

남성과 여성은 빈곤에 진입하는 방식이 다를 뿐 아니라, 빈곤에서 벗어나는 방식(poverty exit)도 다르다. 근로빈곤층의 빈곤탈출 결정요인을 분석한 김은하(2009)의 연구에 따르면, 우선 교육수준과 같은 인적자본 변수는 남녀 모두 빈곤탈출 가능성을 높이지 못하는 것으로 나타난다. 빈곤층에 속해 있는 노동시장은 교육에 대한 수익이 뚜렷하게 나타나지 않는 이차노동시장이기 때문이고 이들이 교육 및 훈련을 받는다고 하더라도 ‘좋은 직업’에 진입하기 어렵다. 한편, 남성의 경우 경력연수가 증가할수록 탈빈곤 가능성이 증가하지만, 여성의 경우 경력연수는 빈곤탈출에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타난다. 빈곤층 노동시장에서 남성에 비해 여성의 경력이 과소평가되고 있으며, 이는 다시 성별 노동시장분절과 임금에서의 차별이 있음을 의미한다. 근로빈곤층 여성가구의 경우 아동유무나 혼인지위와 같은 가구특성 변수는 다른 변수를 통제했을 때 영향을 미치지 못하는 것으로 나타난다.⁸⁾ 이는 연구대상이 이미 노동시장에 참여한 여성

이기 때문에 자녀양육을 시설이나 돌보는 사람이 있을 때 근로를 할 수 있다는 점에서 이미 선택이 발생한 집단일 가능성이 높고, 노동시장 참여 자체가 어려운 집단의 경우 아동유무나 혼인지위의 변수가 중요한 영향력을 미칠 수 있다.

그동안 여성가구주의 빈곤에 관한 연구들은 빈곤문제에 있어 여성가구주의 특수성이나 성별차이에 따른 빈곤격차를 실증적으로 분석하는데 초점을 맞추어왔다. 이와 같은 연구들이 여성빈곤의 규모와 심각성을 드러냈음에도 불구하고 여성가구주 내부의 다양성을 본격적인 분석의 대상으로 하지는 못했다. 예를 들어, 여성노인가구주와 18세 미만의 자녀를 양육하는 여성한부모가구는 상이한 빈곤위험을 경험하고 있기 때문에, 이들의 빈곤을 효과적으로 감소시킬 수 있는 정책 대안역시 다를 수밖에 없다. 노인 여성가구주는 연령, 건강, 인적 자본의 특성상 공적 소득보장을 성인지적으로 보완함으로써 빈곤을 감소시킬 수 있지만, 18세 미만의 자녀를 양육하는 여성가구주는 장기적인 생애소득과 빈곤의 대물림을 고려했을 때 일가족 양립정책과 소득보장정책을 결합한 별도의 정책이 필요하다(송다영, 김유나, 2008).

8) 오히려 아동이 없는 남성, 배우자가 없는 남성이 탈빈곤 가능성이 낮게 나타나는 것으로 보고되고 있다.

III

경제위기 전후 여성빈곤의 주요 분석

- 1. 여성가구주 가구의 일반적 특성 33
- 2. 여성가구주 가구의 빈곤추이 분석 42

1. 여성가구주 가구의 일반적 특성

통계청의 가구소비실태조사와 가계동향조사에 나타난 여성가구주가구의 분포를 살펴보면, 1996년 20.5%에서 2000년 21.9%, 2006년 26.6%, 2009년에는 27.6%로 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 모자가구는 1996년 9.3%에서 2000년 15.7%로 증가하다, 2006년 11.7%, 2009년 10.2%로 감소한 것으로 나타나고 있다.

맞벌이가구의 경우에도 1996년 30.4%, 2000년 32.1%로 증가하였으나 2006년 28.5%, 2009년 28.3%로 다소 낮아졌지만 과거와 달리 가구주 혼자만의 근로활동(임금, 사업운영 등)만으로는 늘어나는 생활비를 유지하기 어렵고, 일정수준 이상의 생활을 위해서는 둘이 함께 일을 해야 한다는 세태를 실태조사를 통해 살펴볼 수 있다. 가구주 성별로 구분하여 살펴보면 남성가구주 가구에서 맞벌이 비중이 높다는 것을 알 수 있으며 지난 시간 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 즉 남성가구주 가구 중 맞벌이가구 비중은 1996년 36.6%, 2000년 38.9%, 2006년 37.1%, 2009년 37.4%로 비슷한 변화를 보이는 반면에 여성가구주 가구 중 맞벌이가구 비중은 남성가구주 가구에 비해 2009년 많이 감소한 것으로 분석되었다.

〈표 Ⅲ-1〉 가구특성별 규모

(단위: %)

구분	1996	2000	2006	2009
전체	100.0	100.0	100.0	100.0
남성가구주	79.5	78.1	73.4	72.4
여성가구주	20.5	21.9	26.6	27.6
모자가구 ¹	9.3	15.7	11.7	10.2
맞벌이가구 ²	30.4	32.1	28.5	28.3
남성가구주 ³	36.6	38.9	37.1	37.4
여성가구주 ³	6.1	8.0	4.8	4.3

주: 1) 여성가구주 가구중에서 모자가구 비율임

2) 전체가구중 맞벌이가구의 비율임

3) 남성가구주 가구 및 여성가구주 가구중 맞벌이가구의 비율임

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996, 2000. 『가계동향조사』 2006, 2009.

여성가구주(가구를 연령별로 살펴보면⁹⁾, 1996년에는 30세 미만의 여성청장년가구주가 23.8%로 가장 많은 반면에 2000년에는 40~49세가 24.4%, 2006년에도 25.0%로 가장 많이 분포하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 2009년에는 50~59세가 22.5%로 점차 연령대가 상승하고 있는 것으로 나타나, 시간이 흐름에 따라 과거 30~40대의 여성가구주가 가구가 지속적으로 유지되고 있다는 점을 볼 수 있다. 이외에 50~59세가 1996년에는 19.0%, 2000년에는 18.3%로 역시 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 2006년과 2009년에는 40~49세가 각각 25.0%, 20.8%로 많은 비중을 점유하고 있다. 여성들의 경우 40대 이후에 남성의 사망률이 높아지고, 또한 남성들의 경제적 여건의 변동과 오랜 결혼생활에서 발생한 문제들로 인해 이혼이 증가하면서 여성가구주의 비중이 높아지고 있다는 것을 추측할 수 있다.

여성가구주 중 65세 이상의 경우도 1996년 16.5%에서 2000년 21.1%, 2006년 23.6%, 2009년 27.8%로 점차 높아지고 있는 것으로 분석되었다. 보건의료기술의 발달로 평균수명이 증가하고 이로 인해 노인인구가 증가하는 과정 중에 역시 가구주에서 여성노인이 차지하는 비중도 점진적으로 높아지고 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 여성가구주 유형 및 연령별 규모

(단위: %)

구분		1996	2000	2006	2009
여성가구주 (청장년)	30세 미만	23.8	14.0	8.4	7.0
	30~39세	15.5	13.9	13.3	11.8
	40~49세	19.1	24.4	25.0	20.8
	50~59세	19.0	18.3	21.5	22.5
	60~64세	7.0	8.4	8.3	10.2
	소 계	84.5	78.9	76.5	72.2
여성가구주 (노인)	65~74세	11.5	14.1	15.2	17.5
	75세 이상	4.0	7.0	8.4	10.4
	소 계	16.5	21.1	23.6	27.8

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996, 2000. 『가계동향조사』 2006, 2009.

9) 가구주연령이 65세 미만인 경우를 청장년가구주, 65세 이상인 경우를 노인가구주로 구분한다.

여성가구주 가구들의 가구특성을 간단히 살펴보면, 1996년 평균가구원수가 여성가구주가구는 2.1명으로 나타났으며, 이후 2009년에는 1.9명으로 2인이 채 되지 않는 것으로 분석되었다. 여성가구주중 연령을 기준으로 청장년과 노인으로 구분시 여성청장년가구주의 경우 평균가구원수가 1996년 2.3명에서 2009년에는 2.2명으로 나타나고 있다. 반면에 모자가구는 오히려 가구원수가 늘어 1996년에는 2.6명, 2009년에는 2.7명으로 나타나 어머니와 자녀 2명으로 가구가 구성되어 있다는 것을 알 수 있다.

여성가구주 가구의 취업자수를 보면 여성가구주 전체적으로 1인만이 취업하고 있는 것으로 나타났으며, 노인가구 같은 경우에는 일을 하는 경우가 많지 않다는 것을 알 수 있다. 모자가구의 경우에도 취업자수가 2000년을 제외하고 있는 채 1인이 되지 않아 이들 가구의 근로상태 및 소득활동이 매우 어렵다는 것을 간접적으로 확인할 수 있다.

여성가구주가구 및 여성가구주가구 유형별로 여성가구주의 평균연령을 살펴보면 시간이 지남에 따라 연령이 상승하고 있다는 것을 알 수 있다. 여성가구주가구 가구주의 1996년 평균연령은 45.5세에서 2009년에는 54.0세로 크게 증가한 것을 볼 수 있다. 특히 이러한 경향은 여성노인가구주 가구의 증가와 여성청장년가구의 가구주 평균연령이 1996년 40.7세에서 2009년 46.7세로 증가로 인한 두가지 영향이 복합적으로 함께 발생한 것으로 보인다. 단 모자가구의 경우 1996년 39.1세에서 2000년 38.5세로 낮아졌지만 다시 2006년 39.4세, 2009년 40.2세로 상승한 것을 볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 여성가구주 가구특성

(단위: 명)

구분		1996	2000	2006	2009
여성가구주 (청장년)	평균가구원수	2.3	2.3	2.3	2.2
	취업자수	1.1	1.1	1.1	1.0
	가구주 평균연령	40.7	43.3	45.5	46.7
여성가구주 (노인)	평균가구원수	1.3	1.4	1.4	1.3
	취업자수	0.2	0.2	0.3	0.3
	가구주 평균연령	71.8	72.2	72.8	72.8

구분		1996	2000	2006	2009
모자가구	평균가구원수	2.6	3.1	2.8	2.7
	취업자수	0.7	1.0	0.7	0.7
	가구주 평균연령	39.1	38.5	39.4	40.2
여성가구주	평균가구원수	2.1	2.1	2.1	1.9
	취업자수	1.0	1.0	0.9	0.8
	가구주 평균연령	45.5	49.4	51.9	54.0

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996, 2000. 『가계동향조사』 2006, 2009.

소득원천별로 남성 및 여성가구주의 소득상황을 살펴보면, 여성가구주의 소득은 1996년 87.2만원으로 남성가구주 소득 118.2만원의 73.8%수준인 것으로 나타났다. 2000년에는 여성가구주 가구의 소득이 88.1만원으로 1%상승에 그친 반면에 남성가구주 가구의 소득상승은 118.2만원에서 134.2만원으로 13.5%가 증가하여 남녀가구주 가구간 소득격차가 벌어지고 있는 것으로 나타났다. 2006년에는 여성가구주 소득이 113.5만원으로 남성가구주 소득 167.5만원에 비해 낮고 2009년에는 여성가구주 가구 소득이 125.4만원으로 남성가구주 가구 소득 186만원의 67.4%에 불과해 남녀가구간 소득격차가 더 벌어지고 있는 것을 볼 수 있다. 반면에 맞벌이가구의 소득은 남성가구주 가구 소득에 비해서도 높아 혼자서 소득활동을 하고 있는 것과 비교하여 소득수준이 높다는 것을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 1997년 경제위기 이후 우리나라 노동시장이 기존의 정규직 중심에서 노동시장 유연화로 다양한 직업군(프리랜서, 1인 창업 등)과 비정규직이 증가하는 것과 맥을 같이 하는 것으로 볼 수 있다. 즉 남성에 비해 여성들은 직장경력, 기술습득 등 측면에서 열악함에 따라 정규직보다는 비정규직, 임시일용직 등에 종사하면서 경제위기 이후 경기가 회복되더라도 경기회복의 영향을 많이 받지 못했다는 것을 알 수 있다.

소득구성에 있어서는 여성가구주 가구는 근로소득과 더불어 이전소득에 대한 의존이 높게 나타나는 반면에 남성가구주 가구의 경우에는 근로소득과 사업소득의 비중이 높게 나타나고 있다. 여성가구주 가구의 이전소득에서는

정부를 통한 지원보다는 사적이전에 대한 의존현상이 높아 여성가구주 가구들의 생활이 남성가구주가구에 비해 열악하다는 것을 고려시 정부의 많은 지원이 필요하다는 것을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-4〉 남성 및 여성가구주 가구 소득원천별 분석

(단위: 만원/월기준)

구분	항목	1996	2000	2006	2009
여성가구주	근로소득	45.2	43.8	55.6	59.0
	사업소득	15.3	16.5	20.2	22.1
	재산소득	7.1	5.6	0.9	1.11
	이전소득	19.6	22.1	36.8	43.11
	공적이전	1.1	3.0	7.7	11.2
	사적이전	18.4	19.1	29.1	31.9
	경상소득	87.2	88.1	113.5	125.4
남성가구주	근로소득	72.7	78.3	114.5	129.7
	사업소득	36.7	41.8	41.5	42.8
	재산소득	5.6	7.7	0.9	0.91
	이전소득	3.2	6.4	10.6	12.61
	공적이전	0.9	2.4	5.4	8.9
	사적이전	2.3	4.1	5.1	3.7
	경상소득	118.2	134.2	167.5	186.0
맞벌이가구	근로소득	89.9	95.1	131.0	157.8
	사업소득	29.7	34.1	59.1	58.7
	재산소득	3.7	4.9	0.5	0.6
	이전소득	1.6	3.1	4.4	4.9
	공적이전	0.4	1.1	2.0	3.5
	사적이전	1.2	1.9	2.4	1.3
	경상소득	124.8	137.2	195.0	222.0

주: 2009년 통계개편에 따라 소득범주가 변경됨(재산소득중 임대소득을 사업소득으로 변경, 이전소득에 기초노령연금, 세금환급금, 사회적 현물이전이 추가되었으며, 기존 무상주택, 연말정산환급금을 이전소득으로 전환)

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996, 2000. 『가계동향조사』 2006, 2009.

여성가구주가구를 노인, 청장년, 모자가구로 구분하여 소득원천별로 분석해 보면, 전체적인 수준에서는 여성청장년가구의 소득이 여성노인, 모자가구에 비해 1996년과 2000년에는 높게 나타나고 있지만, 2006년, 2009년에는 오히려 여성청장년가구에 비해 모자가구의 소득이 더 높은 것으로 분석되었다. 이와 같이 모자가구의 소득이 갑자기 증가한 요인을 살펴보면, 1996년에는 모자가구의 이전소득이 41.6천원에 불과하였지만, 2006년 68.9만원, 2009년에는 94.3만원으로 크게 증가하고 있는 것으로 나타났다. 특히 다른 소득에 비해 사적이전에 의한 지원액이 큰 폭으로 증가한 것으로 나타나고 있어 모자가구에 대한 정부지원이 절실하다는 것을 알 수 있다. 즉, 사적이전의 경우 지원을 해주는 사람 혹은 단체의 경제상황 변화에 민감하게 반응할 수 있다는 점에서 지속성으로 사적이전이 유지된다는 것을 한계를 지니고 있다. 따라서 장기적으로 사적이전이 공적이전으로 전환될 수 있도록 하는 정책적 배려가 필요할 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-5〉 여성가구주 가구 유형별 소득원천별 분석

(단위: 만원/월기준)

구분	항목	1996	2000	2006	2009
여성가구주 (청장년)	근로소득	52.7	53.5	69.9	77.7
	사업소득	17.6	19.9	23.9	27.1
	재산소득	5.9	5.3	0.9	1.2
	이전소득	19.1	21.4	34.2	43.5
	공적이전	0.9	2.0	5.6	7.9
	사적이전	18.2	19.5	28.6	35.6
	경상소득	95.3	100.1	128.8	149.5
여성가구주 (노인)	근로소득	4.4	7.5	9.5	10.7
	사업소득	3.0	4.0	8.3	9.2
	재산소득	13.4	6.8	0.8	0.9
	이전소득	22.0	24.7	45.3	42.1
	공적이전	2.3	6.7	14.5	19.9
	사적이전	19.7	18.0	30.8	22.2
	경상소득	42.8	43.1	63.9	62.9

구분	항목	1996	2000	2006	2009
모자가구	근로소득	25.7	35.9	41.3	46.2
	사업소득	17.5	20.0	21.8	21.9
	재산소득	3.1	2.7	1.0	0.8
	이전소득	41.6	34.2	68.9	94.3
	공적이전	0.9	2.4	4.1	6.0
	사적이전	40.7	31.9	64.8	88.3
	경상소득	87.9	92.9	133.0	163.2

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996, 2000. 『가계동향조사』 2006, 2009.

통계청 자료를 통한 여성가구주 가구들의 소비지출 변화를 살펴보면, 1996년 대비 2009년 여성가구주 가구의 소비지출 증가율은 45.6%로 동기간 남성 가구주 가구의 62.8%의 증가율에 비해 낮게 나타나고 있다. 이와 같은 소비지출 증가율은 동기간 여성가구주 가구의 소득증가율 43.8%에 비해 높은 것으로 나타나 소득증가율에 비해 소비증가가 큰 것으로 분석되고 있다.

1996년과 2000년 남여가구주 가구 모두 가장 많은 비중을 차지하고 있는 비목은 식료품비, 교통통신, 기타소비지출과 교육비의 순으로 나타나고 있다. 여성가구주 가구를 청장년과 노인으로 구분시 여성청장년 가구주 가구는 비슷한 양상을 보이는 반면에 여성노인가구주 가구의 경우에는 교육비보다는 보건의료비에 대한 비중이 높게 나타나 이는 연령증가에 따른 효과로 볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-6〉 연도별 소비지출별 분석(1996, 2000)

(단위: 만원/월기준)

구분	여성가구주		남성가구주		맞벌이가구	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
식료품비	15.5	21.3	20.2	26.1	19.6	26.3
주거비	4.2	11.5	3.1	11.1	2.9	10.2
광열수도	3.6	-	3.5	-	3.4	-
가구집기	2.8	4.1	3.3	5.5	3.1	5.7
피복신발	6.7	5.3	6.2	5.9	6.4	5.9
보건의료	3.1	4.5	3.5	4.7	3.3	4.2
교육비	2.9	8.0	6.0	12.0	6.8	13.2
교양오락	3.0	3.9	3.6	5.4	3.5	5.2
교통통신	6.4	12.2	9.0	18.5	9.6	18.4
기타소비지출	12.7	11.7	14.9	15.6	14.4	15.2
소비지출	60.9	82.6	73.3	104.8	73.1	104.2
구분	여성가구주(청장년)		여성가구주(노인)		모자가구	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
식료품비	16.3	26.4	10.8	22.7	14.4	23.3
주거비	4.4	11.1	3.0	11.4	4.4	10.8
광열수도	3.6	-	4.1	-	3.5	-
가구집기	2.6	5.6	3.4	4.0	2.8	4.8
피복신발	7.6	6.0	2.0	4.4	5.6	5.2
보건의료	2.9	4.4	3.7	8.2	2.3	3.4
교육비	3.2	12.8	1.0	2.1	9.9	15.5
교양오락	3.3	5.6	1.8	3.3	2.4	4.6
교통통신	7.1	19.2	2.6	10.3	12.1	12.6
기타소비지출	13.4	15.6	8.6	14.8	9.6	10.5
소비지출	64.5	106.6	41.0	81.1	67.0	90.9

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996, 2000.

2006년과 2009년의 소비지출은 통계청의 소비지출 항목분류체계 개편에 따라 1996년과 2000년의 소비지출과 직접적 비교가 어려워 별도로 살펴보고자 한다. 아래 <표 Ⅲ-7>을 중심으로 살펴보면 남여가구주가구의 소비지출 항목중 주요하게 지출되고 있는 비목으로는 식생활과 관련된 식료품 및 비주류음료와 음식숙박 비용이 가장 크게 나타나고 있으며, 다음으로는 주거 및 수도광열비에 대한 비중이 높은 것을 알 수 있다. 교육비에 대한 투자는 2009년을 기준으로 여성가구주(7.6%)에 비해 남성가구주(9.3%)가 1.7%p 높게 지출하고 있는 것으로 나타났다. 여성가구주(청장년과 노인)로 구분시 상대적으로 여성청장년가구는 교육비에 대한 지출이 높고, 여성노인가구주(노인)는 보건비용에 대한 지출이 높은 것으로 분석되고 있다.

<표 Ⅲ-7> 연도별 소비지출별 분석(2006, 2009)

(단위: 만원/월기준)

구분	여성가구주		남성가구주		맞벌이가구	
	2006	2009	2006	2009	2006	2009
식료품 및 비주류음료	13.2	14.5	15.2	16.2	15.0	16.3
주류 및 담배	0.9	0.8	1.9	1.8	1.8	1.6
의료 및 신발	5.4	6.2	6.7	7.1	7.4	8.2
주거 및 수도광열	12.3	14.3	11.0	12.3	10.6	11.3
가정 및 가사서비스	2.8	3.3	3.8	4.2	3.7	4.8
보건	6.8	7.3	6.7	7.8	6.2	7.3
교통	7.5	7.7	14.5	15.9	15.7	17.8
통신	5.8	5.5	7.3	7.2	8.1	8.2
오락문화	3.9	4.3	5.8	6.4	6.0	6.6
교육	6.4	6.7	11.1	14.1	14.0	18.5
음식숙박	9.0	9.6	15.5	16.2	17.1	18.2
기타상품 및 서비스	7.5	8.4	9.5	10.0	11.1	11.6
소비지출	81.3	88.7	109.0	119.3	116.8	130.4

구분	여성가구주(청장년)		여성가구주(노인)		모자가구	
	2006	2009	2006	2009	2006	2009
식료품 및 비주류음료	13.5	15.1	12.2	12.9	14.2	15.4
주류 및 담배	1.0	1.0	0.5	0.5	0.4	0.4
의료 및 신발	6.5	7.8	1.9	2.0	7.2	8.3
주거 및 수도광열	12.3	14.8	12.3	13.1	12.3	13.6
가정 및 가사서비스	3.0	3.7	2.0	2.4	3.5	3.9
보건	6.4	7.0	7.9	8.0	4.8	5.9
교통	9.0	9.6	2.5	2.7	7.4	8.3
통신	6.8	6.9	2.5	2.1	6.8	7.2
오락문화	4.5	5.3	1.7	1.8	6.1	7.0
교육	8.0	9.1	1.2	0.7	16.5	23.6
음식숙박	10.8	12.2	3.2	2.9	9.6	11.8
기타상품 및 서비스	8.7	10.1	3.3	3.9	8.5	10.6
소비지출	90.6	102.5	51.3	52.7	97.2	116.1

자료: 통계청, 『가계동향조사』 2006, 2009.

2. 여성가구주 가구의 빈곤추이 분석

여성가구주가구들에 대한 빈곤지수분석을 통해 경제위기 전후 경제 환경 변화에 여성가구주가구들이 어떠한 영향을 받게 되었는지 살펴보고자 한다.

먼저 빈곤율은 여성가구주의 경우 최저생계비 기준으로 1996년 9.4%에서 2000년에는 16.9%로 약 1.8배 정도 증가한 것으로 나타났다. 남성가구주의 경우에도 1996년 2.1%에서 2000년 8.5%로 경제위기의 영향이 남여가구 모두에게 미쳤다는 것을 알 수 있으며, 규모면에서는 여성가구주가구의 빈곤율이 남성가구주에 비해 1996년에는 4.5배, 2000년에는 2.6배정도로 높게 나타나고 있다. 2006년 2.6배, 2009년에도 2.7배로 남녀가구주가구 간 빈곤 격차는 시간이 지나도 줄어들지 않고 있음을 볼 수 있다. 중위소득을 기준으로 한 상대빈곤의 경우에도 빈곤선에 따라 차이를 보이고 있지만 여성가

구주가구나 남성가구주가구에 비해 3배에서 5배까지 높은 것으로 분석되었다. 위기이후의 변화를 살펴보면 남여가구주 가구 모두 빈곤율이 상승한 것으로 나타났다.

빈곤율의 증가정도를 보면, 여성가구주가구 빈곤율은 1996년에 비해 2009년 13.2%p 증가한 반면에 남성가구주가구는 1996년 2.1%에서 2009년 8.5%로 6.4%p 증가에 그쳐 여성가구주가구가 2배 정도 빈곤율 증가가 높은 것으로 나타나고 있다.

맞벌이가구의 빈곤율은 여성은 물론 남성가구주 가구의 빈곤수준에 비해서도 매우 낮다는 것을 알 수 있으며, 시간변화에 따른 빈곤율 증가정도도 남여가구주 가구에 비해 낮다는 것을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-8〉 남여가구주가구 빈곤율

(단위: %)

구분		1996	2000	2006	2009
여성 가구주	최저생계비 기준	9.4	16.9	22.0	24.1
	중위소득40%미만	15.9	20.0	25.3	26.5
	중위소득50%미만	25.8	28.8	34.1	35.1
	중위소득60%미만	35.4	37.4	41.7	43.3
남성 가구주	최저생계비 기준	2.1	6.4	8.4	9.0
	중위소득40%미만	2.9	6.0	8.8	8.9
	중위소득50%미만	6.3	10.6	12.5	12.8
	중위소득60%미만	11.4	16.3	17.7	17.8
맞벌이가구	최저생계비 기준	1.3	4.8	2.9	3.4
	중위소득40%미만	1.7	4.2	2.8	3.0
	중위소득50%미만	4.2	8.0	5.3	5.2
	중위소득60%미만	8.4	13.0	9.3	8.9

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996, 2000. 『가계동향조사』 2006, 2009.

여성가구주가구를 가구주 연령기준으로 청장년, 노인으로 구분하고, 모자

만으로 구성된 가구를 함께 분석시 여성가구주의 연령이 65세 이상인 경우 높은 빈곤율을 나타내고 있다. 다음은 모자만으로 구성된 모자가구, 여성청장년가구주의 순서로 나타나고 있다. 특히 여성노인가구주 가구들의 빈곤 수준이 상당히 심각하다는 것을 알 수 있다. 현세대 노인들의 경우 우리나라의 사회보장제도가 노인들을 위한 충분한 소득보장제도가 발전되지 않은 상태에서 생활하고 있다는 점에서 현 노령계층이 느끼게 되는 생활의 질은 매우 열악하다는 것을 볼 수 있다. 반면에 모자가구의 경우에는 소득원천별 분석에서 나타났듯이 사적이전소득의 증가로 소득이 증가함에 따라 빈곤수준도 과거에 비해 낮아지고 있는 것으로 분석되었다. 하지만 이미 지적하였듯이 사적이전소득의 경우 경제변화에 민감하게 반응할 수 있다는 점에서 모자가구들이 안정적으로 소득을 얻을 수 있도록 하는 방안마련이 필요한 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-9〉 여성가구주 가구 유형별 빈곤율

(단위: %)

구분		1996	2000	2006	2009
여성가구주 (청장년)	최저생계비 기준	6.5	11.6	17.1	17.7
	중위소득40%미만	11.0	13.8	18.9	18.7
	중위소득60%미만	20.6	22.6	27.5	27.2
	중위소득60%미만	30.0	31.4	35.3	35.5
여성가구주 (노인)	최저생계비 기준	36.3	50.3	49.2	52.0
	중위소득40%미만	61.2	58.9	60.8	60.7
	중위소득50%미만	73.5	67.7	72.0	70.0
	중위소득60%미만	85.6	74.9	77.6	77.3
모자가구	최저생계비 기준	8.8	16.2	18.7	16.7
	중위소득40%미만	14.1	15.6	20.4	17.2
	중위소득50%미만	27.7	28.4	30.7	26.7
	중위소득60%미만	37.3	38.0	37.7	35.1

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996, 2000. 『가계동향조사』 2006, 2009.

빈곤율이 빈곤에 대한 규모를 살펴보는 것이라면, 빈곤갭비율은 빈곤의 정도, 심도를 볼 수 있다는 점에서 두 빈곤지수를 함께 비교해 볼 수 있다. 먼저 남여가구주 가구 모두 1996년에 비해 2000년에 빈곤갭비율이 최저생계 비기준으로 2배 이상 증가하여 경제위기의 영향을 직접적으로 경험했다는 것을 알 수 있다. 상대적 빈곤갭비율 역시 1996년에 비해 2000년에 크게 증가한 것으로 나타났다. 이후 2006년과 2009년에도 남여가구주 가구 모두 2000년에 비해 빈곤갭비율이 더 크게 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 1998년의 경제위기 여파가 여전히 많은 빈곤가구들에 영향을 미치고 있으며 개선의 여지가 매우 낮다는 것을 볼 수 있다. 맞벌이가구의 빈곤갭비율은 남여가구주 가구에 비해 낮게 분석되고 있다.

빈곤율과 빈곤갭비율을 함께 살펴볼 경우, 1997년 경제위기이후 빈곤에 대한 규모와 심도측면에서는 아직 경제위기 이전의 수준을 회복하고 있지는 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 2000년대 들어 다양한 사회보장제도가 도입되었지만 여전히 빈곤층의 생활안정을 지원하는 것은 한계를 지니고 있다는 점을 알 수 있다. 특히 2009년에도 빈곤갭비율이 증가한 것으로 나타나 2008년의 경제위기의 여파가 빈곤층에게 영향을 미치고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-10〉 남여가구주 가구 빈곤갭비율

(단위: %)

구분		1996	2000	2006	2009
여성 가구주	최저생계비 기준	2.1	4.4	8.0	8.7
	중위소득40%미만	4.8	6.8	10.7	11.9
	중위소득50%미만	8.0	10.3	14.4	15.7
	중위소득60%미만	11.7	14.1	18.4	19.6
남성 가구주	최저생계비 기준	0.5	1.8	3.5	3.9
	중위소득40%미만	0.9	1.9	4.2	4.5
	중위소득50%미만	1.6	3.2	5.5	5.7
	중위소득60%미만	2.7	4.9	7.1	7.3

구분		1996	2000	2006	2009
맞벌이가구	최저생계비 기준	0.4	1.3	0.9	1.3
	중위소득40%미만	0.5	1.3	0.9	1.2
	중위소득50%미만	0.9	2.2	1.5	1.8
	중위소득60%미만	1.8	3.6	2.5	2.6

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996, 2000. 『가계동향조사』 2006, 2009.

여성가구주가구를 연령별과 모자가구로 구분해 빈곤갭비율을 살펴보면 여성노인가구주가구의 빈곤갭비율이 빈곤율과 같이 다른 가구유형에 비해 높다는 것을 알 수 있다. 여성노인가구주 가구는 빈곤규모는 물론 심도에서도 매우 생활이 열악하여 정부의 관심과 지원이 필요한 계층임을 알 수 있다. 모자가구의 경우에도 여성청장년가구와 비슷한 수준의 빈곤갭비율을 보이고 있다.

〈표 Ⅲ-11〉 여성가구주 가구 유형별 빈곤갭비율

(단위: %)

구분		1996	2000	2006	2009
여성가구주 (청장년)	최저생계비 기준	1.6	3.2	6.6	6.8
	중위소득40%미만	2.7	4.0	7.8	8.1
	중위소득50%미만	5.3	6.8	10.8	11.1
	중위소득60%미만	8.6	10.1	14.3	14.4
여성가구주 (노인)	최저생계비 기준	10.3	14.8	19.5	21.4
	중위소득40%미만	24.2	24.8	26.7	28.6
	중위소득50%미만	32.9	32.6	34.5	35.9
모자가구	중위소득60%미만	40.5	39.0	41.2	42.3
	최저생계비 기준	1.9	4.9	7.4	8.2
	중위소득40%미만	3.4	4.7	7.7	8.0
	중위소득50%미만	6.7	8.2	11.3	10.7
	중위소득60%미만	10.9	12.4	15.1	14.1

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996, 2000. 『가계동향조사』 2006, 2009.

남여가구주 가구간의 소득분배 상황을 분석해보면, 여성가구주가구들간의 소득격차가 남성가구주 가구들간의 소득격차에 비해 다소 크게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 또한 상하위 소득분위간의 소득격차는 시간이 지날수록 해소되기 보다는 오히려 점차 더 벌어지고 있는 것으로 나타났다. 즉 지난 시기 많이 논의되어온 사회양극화라는 영향이 일정부분 발생하고 있다는 것과 이것이 해소되기보다는 시간이 지남에 따라 오히려 더 벌어지고 일부에서는 고착화될 수 있다는 것을 볼 수 있다. 여성가구주가구들의 1996년 소득 1분위와 소득 5분위의 소득격차는 5.4배에서 2009년에는 7.4배로 약 37% 더 벌어진 것을 알 수 있다. 역시 남성가구주가구의 소득격차는 1996년 4.5배에서 2009년에는 7.0배로 약 55.5% 격차가 벌어진 것으로 나타나 남녀가구주 가구 모두 소득분배가 악화된 것으로 분석되었다.

맞벌이가구의 경우에도 1996년 소득배율이 4.2배에서 2009년 6.0배로 상하위 분위간 소득격차가 벌어진 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-12〉 남여가구주가구 5분위배율

(단위: %, 배)

구분		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	5분위배율
여성 가구주가구	1996	7.1	13.4	17.6	23.0	38.8	5.4
	2000	5.9	12.5	17.7	23.9	40.1	6.8
	2006	5.7	12.7	18.0	24.2	39.4	6.9
	2009	5.5	12.5	17.6	23.9	40.5	7.4
남성 가구주가구	1996	8.4	13.6	17.7	22.9	37.5	4.5
	2000	6.4	11.9	16.6	22.3	42.6	6.6
	2006	5.9	12.8	17.8	24.0	39.5	6.7
	2009	5.7	12.7	17.9	23.9	39.8	7.0
맞벌이가구	1996	8.8	13.6	17.8	23.0	36.8	4.2
	2000	7.5	12.7	17.1	22.5	40.2	5.4
	2006	7.2	12.6	17.6	23.6	39.0	5.4
	2009	7.4	14.1	19.8	26.3	44.1	6.0

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996, 2000. 『가계동향조사』 2006, 2009.

여성가구주를 청장년가구주와 노인가구주 그리고 모자가구로 구분하여 분석시, 여성청장년가구주와 모자가구의 소득격차는 비슷한 양태를 보이는 것으로 나타났다. 많은 모자가구의 경우 연령대가 여성청장년가구주와 비슷함에 따라 소득분위도 동일하게 나타나고 있는 것으로 추정된다. 반면에 여성노인가구의 경우에는 다른 여성가구주 형태에 비해 소득격차가 다소 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅲ-13〉 여성가구주가구 유형별 5분위배율

(단위: %, 배)

구분		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	5분위배율
여성가구주 (청장년)	1996	8.0	13.4	17.5	23.0	38.1	4.8
	2000	6.7	12.4	17.5	23.6	39.8	6.0
	2006	6.0	12.7	17.9	24.2	39.1	6.5
	2009	5.9	12.4	17.5	23.7	40.4	6.9
여성가구주 (노인)	1996	4.6	11.2	15.2	19.0	50.0	10.8
	2000	5.3	13.2	19.3	25.3	37.0	7.0
	2006	4.8	12.3	17.5	22.7	42.7	8.8
	2009	5.0	13.3	19.1	25.1	37.5	7.6
모자가구	1996	8.2	13.9	17.8	23.2	36.9	4.5
	2000	7.2	12.5	18.2	24.1	38.0	5.3
	2006	6.0	12.4	17.4	23.8	40.4	6.8
	2009	5.9	12.3	17.1	23.5	41.1	7.0

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996, 2000. 『가계동향조사』 2006, 2009.

앞의 분석이 남성가구주 가구의 소득배율, 여성가구주가구 가구의 소득 배율을 본 것이라면 여기서는 전체 각 분위 내에서 여성가구주와 남성가구주들의 분포가 어떻게 나타나고 있는지 살펴보고자 한다. 남녀가구주가구들간의 소득분위 내 분포를 자세히 분석함으로써 남녀간의 소득격차가 어느 정도인지 간접적으로 분석할 수 있을 것이다. 여성가구주 가구들의 분위 내 분포를 보면 많은 여성가구주가구들이 소득 2분위 이하에 있다는 것을

볼 수 있다. 이러한 분포 내 점유율은 1996년에서 2009년까지 변화가 거의 없다는 것도 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-14〉 남여가구주가구 5분위내 분포

(단위: %)

구분		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	합계
여성 가구주가구	1996	41.8	20.0	14.0	12.5	11.8	100.0
	2000	38.9	21.7	16.3	12.5	10.5	100.0
	2006	38.7	21.8	14.5	13.6	11.4	100.0
	2009	39.9	20.8	15.0	12.6	11.6	100.0
남성 가구주가구	1996	14.4	19.9	21.7	21.9	22.2	100.0
	2000	14.6	19.6	21.0	22.1	22.7	100.0
	2006	15.6	19.6	21.3	21.5	22.0	100.0
	2009	15.4	19.8	21.1	21.7	21.9	100.0
맞벌이가구	1996	13.6	18.7	21.9	22.8	23.9	100.0
	2000	13.7	20.0	22.4	21.5	22.5	100.0
	2006	7.8	16.6	22.6	24.9	28.1	100.0
	2009	6.9	16.6	21.7	25.5	29.2	100.0

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996, 2000. 『가계동향조사』 2006, 2009.

1996년 여성가구주가구들 중 1분위에 포함된 경우는 여성가구주 가구들 중 41.8%, 2분위는 20.0%로 소득 2분위 이하에 61.8%가 분포되어 있었으며, 2009년에도 1분위 39.9%, 2분위 20.8%로 2분위 이하에 60.7%로 1996년과 큰 차이를 보이고 있지 않음을 알 수 있다. 남성가구주가구들의 경우에는 하위 분위보다는 3분위 이상의 상위분위에 좀 더 많이 분포하고 있어 여성가구주 가구들에 비해 분위내 분포는 다소 균등한 상태임을 알 수 있다.

여성가구주 가구 유형별 소득 5분위내 분포를 살펴보면 여성청장년가구주의 경우 1996년 소득 1분위의 분포가 33.4%에서 2000년에는 28.2%로 감소한 것으로 나타나고 있다. 이러한 경향은 여성노인가구주와 모자가구에서도 비슷하게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 전체적인 분위상의

분포에서는 2분위 이하에 분포하는 경우가 여성청장년가구주 가구는 50% 대 이상, 여성노인가구주 가구는 90% 이상, 모자가구 역시 50% 이상으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅲ-15〉 여성가구주 가구 유형별 5분위 내 분포

(단위: %, 배)

구분		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	합계
여성가구주 (청장년)	1996	33.4	22.7	16.0	14.4	13.5	100.0
	2000	28.2	24.5	19.5	14.9	12.9	100.0
	2006	32.2	23.4	16.1	15.3	13.0	100.0
	2009	32.0	22.0	17.1	14.8	14.0	100.0
여성가구주 (노인)	1996	87.1	5.3	3.5	1.9	2.2	100.0
	2000	79.1	11.3	4.6	3.4	1.6	100.0
	2006	75.4	12.5	5.7	3.9	2.5	100.0
	2009	74.5	15.6	5.9	3.0	1.1	100.0
모자가구	1996	41.4	19.1	12.3	15.5	11.7	100.0
	2000	32.2	21.5	21.7	14.8	9.8	100.0
	2006	34.7	25.5	14.0	11.9	13.9	100.0
	2009	31.7	22.4	17.5	12.4	16.1	100.0

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996, 2000. 『가계동향조사』 2006, 2009.

IV

여성가구 생활실태 심층분석

1. 여성 가구의 인구사회학적 특성 및
경제활동 상태 53
2. 여성가구의 빈곤 및 불평등 실태 62
3. 여성가구의 소비지출 및 생활 여건 70

1. 여성 가구의 인구사회학적 특성 및 경제활동 상태

전체 가구(N=6,207) 중 여성가구주가가 차지하는 비율은 20.7%였으며, 이 중 청장년 여성가구주가가 58.2%(전체가구 대비 12.1%), 노인 여성가구주가가 41.8%(전체가구 대비 8.7%)를 차지하는 것으로 나타났다. 17세 미만의 자녀가 있는 가구 중 양부모 모두가 있는 가구가 28.8%, 한부모만 있는 가구가 1.61%였다¹⁰⁾(아래 <표 IV-1> 참조).

<표 IV-1> 가구주 성별·연령별·가구유형별 빈도수 및 비율

(단위: 가구, %)

	전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
빈도	6,207	4,921	4,101	819	1,286	748	538	1,542	100	35	65	4,565
비율	100.00	79.27	66.07	13.20	20.73	12.06	8.67	24.84	1.61	0.57	1.05	73.55

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

평균 가구원수는 2.85명이었으며, 남성가구주가의 평균가구원 수는 3.14명, 여성가구주가의 평균가구원수는 2.06명으로 여성가구주가의 가구원수가 남성가구주가의 가구원수에 비해 1.4명 정도 적었다. 남성 배우자가 있거나 연장자가 있는 경우 이들이 가구주가 될 확률이 높아 이들 가구의 유배우율이 높는데 비해, 가구주가 여성인 경우 배우자가 없을 확률이 높아 상대적으로 가구규모가 작은 것으로 추정할 수 있다. 이는 청장년가구와 노인가구에 공히 적용되는 현상이며, 양부모가구와 한부모가구에서도 마찬가지이다. 즉, 한부모가구의 경우 평균 가구규모가 2.70명으로 양부모가구의 3.83명에 비해 1.13명 정도 적게 나타난다. 또한 가구형태로 유추해

10) 서론에서 언급한 한국보건사회연구원 김승권 선임연구위원의 분석 결과에 의하면, 한부모가구는 전체가구의 8.6%에 이를 것으로 추정되었으나, 본 조사의 분석결과는 이에 크게 미달하는 것으로 나타났다. 이는 일회성 표본조사의 성격상 한부모가구가 조사에 응할 확률이 낮다는 점과, 한부모가구의 정의를 협소하게 한 결과(한부모의 부모 등 기타 가구원이 있는 가구와 자녀 중 한 명이라도 18세 이상인 가구는 제외) 등에 기인하는 것으로 보인다.

볼 때, 양부모가구는 평균 1.83명의 자녀가, 한부모가구의 경우 평균 1.7명 정도의 자녀가 있는 것으로 추정된다.

〈표 IV-2〉 가구주 성별·연령별·가구유형별 평균가구원수

(단위: 명)

	전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
가구원 수	2.85	3.14	3.30	2.33	1.75	2.06	1.32	3.83	2.70	2.73	2.68	2.52

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

아래 <표 IV-3>은 가구유형별 가구주의 인구·사회학적 특성을 분석한 결과이다. 먼저, 성별로 구분할 때 전체 가구주 중 20.7%가 여성인 것으로 나타났다. 특히, 양부모가구 중 99.2%가 남성 가구주인데 비해, 한부모가구 중 약 65%가 여성 가구주로 대조를 이루고 있다. 이러한 결과는 실질적인 소득의 우위 등 경제력과 무관하게 대부분의 양부모가구가 남성을 가장으로 내세우는 전통적 유교문화가 작용한 결과로 볼 수 있다. 이에 비해, 남성의 경우 사별 등의 이유로 한부모가 되더라도 여성에 비해 재혼이 용이하다는 점과, 이혼으로 인해 가구 분리가 발생할 경우 자녀의 양육권을 여성이 가지는 경우가 상대적으로 높은 결과로, 한부모가구에서는 여성 가장의 비율이 상대적으로 높게 나타나는 것으로 추정된다.

이는 가구주의 혼인상태에서 비교적 분명히 드러난다. 남성가구주의 경우 84.5%가 유배우인데 비해, 여성가구주의 경우 유배우 비율은 8.8%에 불과했다. 특히, 노인 남성가구주의 85.4%의 경우 배우자가 있는데 반해, 노인 여성가구주는 3.13%만이 배우자가 존재했다. 청장년 여성가구주의 경우 56%가 사별로, 17.4%가 이혼으로 인해 배우자가 존재하지 않는 것으로 나타났으며, 노인 여성가구주의 대부분(91.7%)은 사별로 인해 배우자를 상실한 것으로 나타났다. 한부모 가구주의 경우 배우자 부재의 주요 원인이 이혼(70%)이었으며, 여성 한부모 가구주의 경우 사별도 14.5%로 비교적 높게 나타났다.

다음으로 가구주의 연령별 분포를 살펴보면, 전체 가구의 경우 가구주가

40대인 경우가 24.5%로 가장 높게 나타나고, 다음으로 20대(20.65%)와 50대(20.1%)가 비슷한 비율을 보여주고 있다. 청장년 남성가구주 가구도 전체적인 순위에는 변함이 없는 것으로 나타난 반면, 청장년 여성가구주 가구의 경우 50대가 31%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 이는 전술한 바와 같이, 사별, 이혼 등이 청년기보다는 장년기와 노년기에 집중적으로 발생하는 결과라 볼 수 있다. 여성 한부모가구의 경우 40대와 50대가 93.2%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 IV-3〉 가구주의 인구·사회학적 특성

(단위: %)

특성	구분	전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
			전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
성별	남성	79.27	100.00	100.00	100.00	-	-	-	99.22	35.05	100.00	-	73.51
	여성	20.73	-	-	-	100.00	100.00	100.00	0.78	64.95	-	100.00	26.49
연령	20세 미만	0.05	0.05	0.06	-	0.07	0.13	-	-	-	-	-	0.07
	20~30세 미만	5.47	4.51	5.41	-	9.13	15.69	-	2.84	1.00	2.86	-	6.45
	30~40세 미만	20.65	24.08	28.90	-	7.51	12.91	-	46.21	41.36	38.13	43.11	11.56
	40~50세 미만	24.53	26.76	32.10	-	16.03	27.56	-	46.02	51.78	55.00	50.05	16.68
	50~60세 미만	20.10	20.64	24.77	-	18.01	30.96	-	4.85	5.85	4.01	6.85	25.56
	60~65세 미만	7.33	7.31	8.77	-	7.42	12.76	-	0.01	-	-	-	9.96
	65세 이상	21.87	16.65	-	100.00	41.83	-	100.00	0.07	-	-	-	29.71
혼인 상태	비해당	0.01	0.02	0.02	-	-	-	-	-	-	-	-	0.02
	유배우	68.81	84.47	84.28	85.44	8.77	12.82	3.13	99.60	0.71	-	1.10	59.90
	사별	13.59	2.53	1.10	9.69	56.01	31.33	90.33	0.12	12.63	9.25	14.46	18.17
	이혼	7.27	4.64	5.02	2.76	17.37	26.07	5.27	0.20	70.04	67.94	71.18	8.29
	별거	1.34	0.82	0.68	1.52	3.36	5.14	0.87	-	15.13	21.87	11.48	1.49
	미혼	8.82	7.39	8.80	0.30	14.33	24.42	0.30	-	1.48	0.94	1.78	11.97
	기타(사망 등)	0.14	0.13	0.10	0.29	0.17	0.22	0.10	0.07	-	-	-	0.17
학력	초졸 이하	21.30	13.84	8.17	42.23	49.82	25.30	83.92	1.71	4.67	5.12	4.42	28.28
	중졸 이하	11.91	11.45	9.96	18.94	13.68	16.47	9.79	3.48	11.37	9.92	12.15	14.78
	고졸 이하	33.25	36.32	39.35	21.14	21.50	33.56	4.74	38.50	66.96	68.40	66.18	30.73
	전문대졸 이하	7.88	8.67	10.16	1.18	4.88	8.03	0.51	12.78	9.74	10.91	9.11	6.19
	대학교졸 이하	21.50	24.77	27.03	13.43	9.00	15.00	0.66	37.79	7.27	5.65	8.14	16.31
	대학원졸 이상	4.16	4.96	5.33	3.08	1.12	1.64	0.38	5.74	-	-	-	3.72

구분 특성	전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구	
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성		
		장애	비장애인	90.04	89.83	91.57	81.10		90.87	91.77	89.62		95.14
	장애인	9.96	10.17	8.43	18.90	9.13	8.23	10.38	4.86	4.64	6.45	3.66	11.79
	중증(1,2급)	1.90	1.95	1.83	2.55	1.69	2.12	1.10	0.54	2.49	2.16	2.67	2.35
	경증(3급이상)	7.03	7.05	5.80	13.33	6.93	5.55	8.86	3.91	1.17	1.50	0.99	8.21
	비등록장애인	1.03	1.17	0.80	3.02	0.50	0.57	0.42	0.42	0.98	2.79	-	1.24
만성 질환	비해당	51.20	55.71	63.19	18.23	33.95	52.39	8.30	71.35	69.75	76.75	65.97	43.98
	있음	48.80	44.29	36.81	81.77	66.05	47.61	91.70	28.65	30.25	23.25	34.03	56.02
	3개월 미만	6.30	6.64	7.18	3.94	4.97	6.43	2.94	7.43	5.00	4.35	5.36	5.94
	3~6개월 미만	1.88	1.88	1.91	1.72	1.86	2.07	1.57	2.02	-	-	-	1.87
	6개월 이상	40.63	35.77	27.71	76.11	59.22	39.10	87.19	19.21	25.24	18.90	28.67	48.20

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

학력분포에 있어 두드러진 특징은 남성가구주가구에 비해 여성가구주가 상대적 저학력에 놓여 있다는 점이다(상대적으로 낮은 학력수준을 보인다는 점이다). 남성가구주가의 경우 36.3%가 고졸(중퇴 포함)이며, 38.4%가 전문대 이상의 학력을 가진데 비해, 여성가구주가의 경우는 절반 가까운 49.8%가 초등학교 이하의 학력을 가졌으며, 전문대 이상의 학력을 가진 가구주의 비율은 15%에 불과했다. 이는 성별 가구주의 평균 연령과도 밀접한 관계가 있는 것으로 보인다. 즉, 여성가구주가의 경우 앞서 살펴본 바와 같이, 남성가구주에 비해 상대적으로 높은 연령대에 집중적으로 분포하고 있다는 점이 여성의 상대적 저학력의 주요 원인 중 하나라는 것이다. 그러나, 연령분포가 유사한 한부모가구와 양부모가구 가구주의 경우에도 학력 격차는 분명하게 드러난다. 즉, 양부모 가구주의 경우 57%가 대학 이상을 학력을 가진데 비해, 여성 한부모 가구주의 경우 17%만이 대학 이상의 학력을 보유하고 있는 것으로 나타났다.

이에 비해, 주로 청장년층으로 구성되어 있는 양부모가구와 한부모가구의 경우 장애와 만성질환에 상대적으로 덜 노출되어 있는 것으로 보인다. 다만, 장애인 중 중증장애인의 비율에 있어서는 전체 가구주 평균(1.9%)보

다 한부모가구(2.5%)가 높게 나타나며, 특히 양부모가구의 중증장애 비율(0.54%)보다 약 4.6배나 더 높았다.

남성가구주가 장애에 상대적으로 더 많이 노출되어 있는데 비해, 여성가구주는 만성질환의 확률이 상대적으로 더 높은 것으로 나타났다. 즉, 남성가구주가구 중 장애인의 비율은 10.2%로 여성가구주의 9.1%보다 약간 더 높게 나타나며, 특히 노인 남성가구주의 장애 비율은 18.9%로, 노인 여성가구주의 10.4%에 비해 훨씬 높게 나타난다. 이에 비해, 여성가구주의 만성질환 비율은 66.1%로 3명 중 두 명이 만성질환이 있는 것으로 나타났으며, 남성의 44.3%에 비해서도 매우 높았다. 특히, 대부분의 노인가구주(남성 81.8%, 여성 91.7%)가 만성질환을 가지고 있었다.

지금까지의 단순 기술분석 결과는 여성가구주 가구를 세분화하여 인구사회학적 특성을 살펴보는 것이 정책 대안 도출에 유의미함을 보여준다. 즉, 여성가구주가구의 가구주를 청장년과 노인으로, 혹은 한부모와 노인으로 분리할 때 두 집단 간에는 매우 다른 특징이 나타난다는 것이다. 여성 노인가구주의 경우 평균 가구원수가 1.32명으로 단독가구가 다수를 차지하는 것으로 보이며, 이들은 배우자와의 사별을 통해 가구주가 된 경우가 대다수이다. 또한, 이들 가구가 빈곤에 노출되어 있다면 그 주요 원인은 저학력과 고령(만성질환)으로 인한 노동력 상실에 기인할 가능성이 높다. 이에 비해 여성 한부모가구의 경우 평균 가구원수가 2.68명으로 2명 내외의 18세 미만의 자녀를 양육하고 있는 것으로 나타났다. 여성 한부모 가구주의 경우에도 학력 수준이 양부모 가구주에 비해 크게 뒤처지며, 중증장애와 만성질환 비율이 양부모 가구주에 비해 약간 더 높았다. 이러한 결과로 볼 때, 여성 한부모가구가 빈곤하다면 이는 상대적 저학력, 양육으로 인한 노동시장 진입의 장애나, 노동시장에서의 차별에 기인하는 것일 가능성이 높다는 추론을 가능케 한다.

이러한 추론을 좀 더 구체적으로 확인하기 위하여 아래 <표 IV-4>와 <그림 IV-1>에서는 가구 유형별 가구주의 근로능력 및 근로 무능력 사유, 그리고 실질적인 경제활동 참여상태를 살펴보았다. 남성 가구주와 여성 가구주로 단순하게 구분할 경우, 전자의 근로가능 비율이 89.9%로 후자의 64.9%에

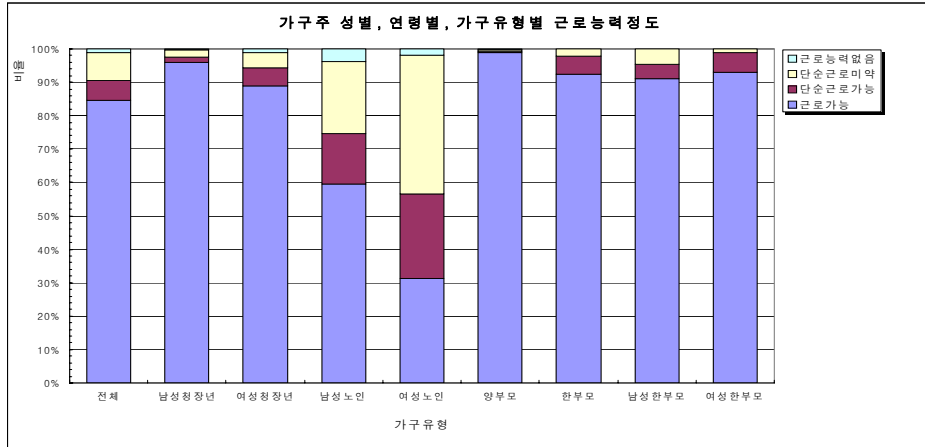
비해 25%p 정도 더 높게 나타났다. 그러나, 이러한 차이의 상당 부분으로 노인가구주의 비율과 근로능력 정도에 의해 발생하는 것으로 보인다. 즉, 청장년 남성가구주와 여성가구주의 근로가능 비율은 각각 95.9%와 89.0%로 그 차이는 약 7%p에 불과하지만, 노인 남성가구주와 여성가구주의 근로가능 비율은 각각 59.6%와 31.2%로 그 차이가 약 28%p에 달한다. 이는 양부모가구와 한부모가구 간의 비교에서 더욱 분명해진다. 즉, 여성 한부모가구 가구주의 근로가능 비율은 93.1%로 양부모가구 가구주의 근로가능 비율(98.9%)보다 약간 낮지만 그 차이는 그렇게 크지 않았다.

〈표 IV-4〉 가구주의 근로능력 정도 및 근로 무능력 사유

(단위: %)

특성	구분	전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
			전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
근로 능력 정도	근로가능	84.68	89.87	95.91	59.64	64.85	89.03	31.23	98.87	92.41	91.21	93.05	79.72
	단순근로가능	5.95	3.90	1.70	14.94	13.78	5.44	25.38	0.34	5.37	4.29	5.96	7.86
	단순근로미약	8.32	5.26	1.99	21.64	20.02	4.58	41.49	0.57	2.22	4.50	0.99	11.07
	근로능력없음	1.05	0.97	0.40	3.79	1.35	0.96	1.90	0.22	-	-	-	1.35
	계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
근로 무능력 사유	중증장애	53.59	51.03	80.81	35.17	60.57	100.00	33.04	100.00	-	-	-	51.05
	질병 또는 부상	39.35	43.45	19.19	56.37	28.15	-	47.81	-	-	-	-	41.50
	심신무능력(노령)	7.06	5.52	-	8.46	11.28	-	19.16	-	-	-	-	7.45
	기타	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	-	-	-	100.00

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).



[그림 IV-1] 가구주의 근로능력 정도

<그림 IV-1>에서 보는 바와 같이, 근로능력에 있어서의 극명한 차이는 주로 노인 여성가구주와 노인 남성가구주 간의 차이에 기인한다. 한편 청장년 여성가구주와 한부모 가구주의 경우 청장년 남성 가구주와 양부모 가구주에 비해 근로가능 비율이 약간 떨어지는 대신 단순 근로가능과 단순 근로미약의 비율이 다소 높게 나타난다. 하지만, 근로능력이 없는 가구주는 거의 존재하지 않았다.

가구주의 주된 경제활동 참여 상태를 가구 유형별로 살펴본 아래 <표 IV-5>에서 보는 바와 같이, 여성가구주의 비경제활동인구 비율은 전체 여성가구의 약 절반에 가까운 48.5%에 달하며, 이는 남성가구주의 비경활 비율(17.7%)의 2.7배에 달한다. 노인 여성가구주의 79.3%가 비경제활동인구로, 이는 노인 남성가구주의 56.6%에 비해 22.7%p 더 높은 수치이다. 청장년 여성가구주의 경우도 26.4%가 비경제활동인구로, 청장년 남성가구주의 9.8%에 비해 16.6%p 높게 나타났다. 이는 앞서 근로능력에 있어서 청장년의 남녀 가구주 간의 격차가 크지 않은 것과는 대조적인 결과이다. 양부모 가구 가구주와 한부모가구 가구주와의 비교에서는 유사한 결과가 나타났다. 즉, 양부모가구 가구주의 비경활률은 3.2%로 매우 낮은데 비해, 한부모가구 가구주의 비경활률은 22%에 달해 양부모 가구주에 비해 6.9배나 높은 것으로 나타났다. 또한 여성가구주와 한부모가구 가구주의 경우, 경제활동을 하고

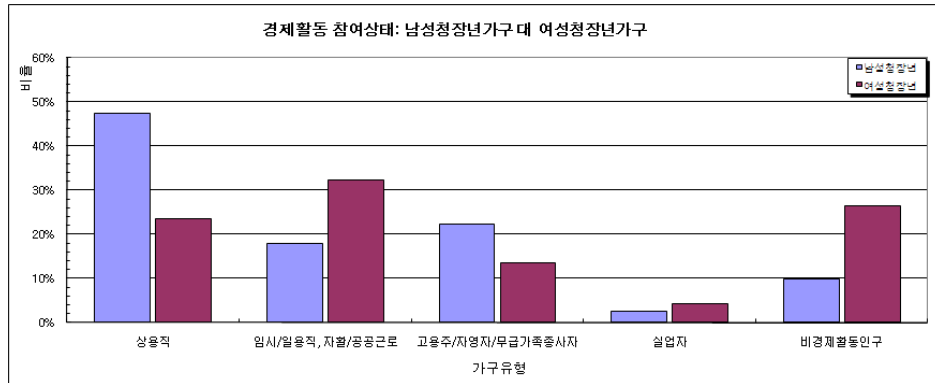
있더라도 남성가구주와 양부모가구 가구주에 비해 경제적 안정성이 매우 낮은 일자리에 종사하는 것으로 나타났다. 즉, 청장년 남성가구주의 47.4%, 양부모가구 가구주의 60.4%가 상대적으로 안정적인 상용직 임금근로자인데 비해, 청장년 여성가구주의 23.5%, 한부모가구 가구주의 19.7%만이 상용직 임금근로자였다. 특히, 여성 한부모의 경우 13%만이 상용직이었다. 앞서 살펴본 바와 같이, 여성 한부모의 경우 피상적으로 교육수준이나 근로능력이 양부모가구 가구주나 남성 한부모에 크게 뒤처지지 않음에도 불구하고, 비경제활동인구 비율이 상대적으로 매우 높고, 일자리의 질이 크게 떨어지는 것은 앞서 언급한 바와 같은 이유, 즉 육아 등으로 인한 경력 단절로 인한 노동시장 진입의 어려움, 노동시장 내에서의 차별 등에 기인할 가능성이 높다. 이에 대해서는 보다 구체적인 자료를 통해 검증되어야 할 부분으로 보인다.

〈표 IV-5〉 가구주의 주된 경제활동 참여상태

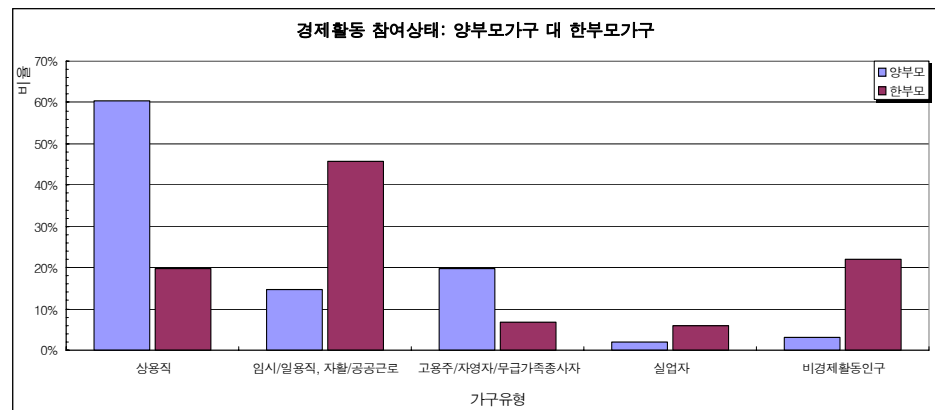
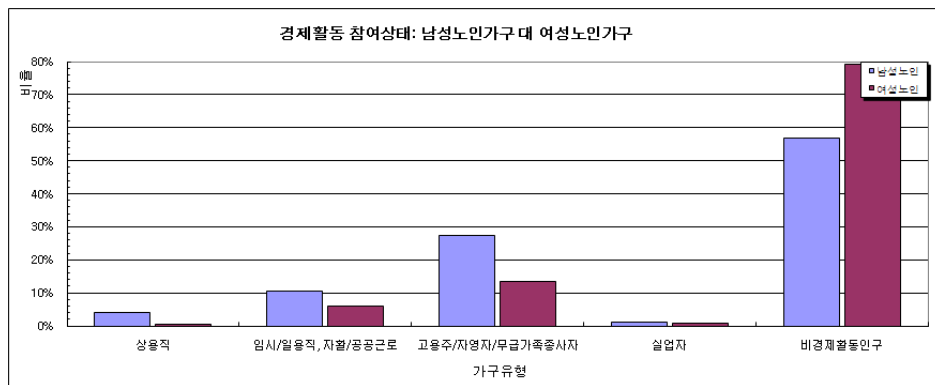
(단위: %)

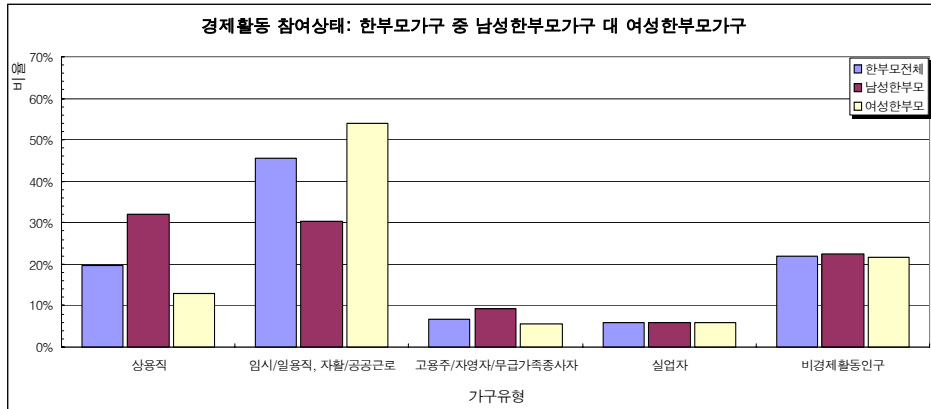
특성	구분 전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
상용직 임금근로자	34.74	40.19	47.43	3.96	13.88	23.48	0.53	60.39	19.67	32.07	12.99	26.40
임시직 임금근로자	9.91	9.57	10.44	5.18	11.23	18.13	1.64	9.21	25.09	14.11	31.02	9.82
일용직 임금근로자	7.22	6.90	7.21	5.35	8.43	11.83	3.72	5.38	15.08	15.43	14.90	7.67
자활근로/공공근로	0.47	0.17	0.18	0.12	1.62	2.34	0.61	0.06	5.44	0.82	7.93	0.50
고용주	4.23	5.11	5.95	0.89	0.90	1.25	0.41	7.10	0.88	2.52	-	3.34
자영업자	16.63	17.68	16.06	25.76	12.64	12.38	13.00	12.46	6.00	6.70	5.62	18.28
무급가족종사자	0.34	0.42	0.35	0.80	-	-	-	0.18	-	-	-	0.40
실업자	2.40	2.30	2.54	1.10	2.78	4.20	0.81	2.05	5.83	5.82	5.83	2.45
비경제활동인구	24.06	17.67	9.84	56.85	48.51	26.38	79.30	3.17	22.00	22.53	21.72	31.16
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).



[그림 IV-2] 가구주의 주된 경제활동 참여상태





[그림 IV-2] 계속

2. 여성가구의 빈곤 및 불평등 실태

가. 빈곤

아래 <표 IV-3>과 <그림 IV-3>은 가구유형별로 최저생계비 기준 절대빈곤과 중위소득 50% 기준 상대빈곤의 빈곤가구율을 보여주고 있다¹¹⁾. 2008년 가처분소득 기준 전체가구의 절대빈곤율은 9.23%, 상대빈곤율은 19.64%로, 상대빈곤율이 절대빈곤율에 비해 약 2배 정도 높게 나타났다. 여성가구의 절대빈곤율은 17.9%로 남성가구의 가구(7%)에 비해 2.6배 정도 높게 나타났다.

11) 빈곤율은 그 목적에 따라 빈곤가구율과 빈곤인구율로 나눌 수 있다. 본 연구에서는 두 가지 빈곤율을 모두 제시하되, 여성가구와 한부모가구에 초점을 두고 있으므로 일반적으로 더 많이 활용되는 빈곤인구율 대신 빈곤가구율을 중심으로 해석하고자 한다.

〈표 IV-6〉 가구주 성별·연령별·가구유형별 빈곤가구율

(단위: %)

구분 기준	전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
절대빈곤율												
시장소득	16.88	12.72	7.26	40.02	32.81	17.10	54.66	4.08	34.95	23.10	41.34	20.81
경상소득	8.24	5.96	3.44	18.54	16.97	7.71	29.84	2.25	14.91	14.38	15.20	10.12
가처분소득	9.23	6.97	4.41	19.82	17.86	8.54	30.83	3.09	14.91	14.38	15.20	11.18
상대빈곤율												
시장소득	24.55	18.06	10.44	56.21	49.35	28.33	78.58	5.47	46.60	25.22	58.14	30.50
경상소득	20.12	13.96	8.44	41.58	43.69	23.58	71.65	4.95	37.63	22.29	45.91	24.86
가처분소득	19.64	13.83	8.54	40.29	41.87	22.37	68.99	5.27	36.69	21.77	44.74	24.12

주: 1) 절대빈곤가구율: 가구의 해당소득이 가구규모별 최저생계비 미만인 가구비율
 2) 상대빈곤가구율: 가구의 해당소득이 중위소득의 50% 미만인 가구비율

이를 다시 청장년과 노인으로 구분해 보면, 청장년 여성가구주가구의 빈곤율은 8.54%로 청장년 남성가구주 가구 빈곤율 4.4%에 비해 1.9배 정도 높으며, 노인 여성가구주의 빈곤율은 30.8%로 노인 남성가구주 빈곤율(19.82%)에 비해 1.6배 정도 높게 나타났다. 노인 빈곤율은 전반적으로 청장년 빈곤율보다 4배 이상 높게 나타나 그 심각성을 드러낸다. 부부와 18세 미만 자녀로 구성된 양부모가구의 절대빈곤 확률은 매우 낮아 3.1%에 불과한 반면, 한부모가구의 빈곤율은 14.9%로 양부모가구에 비해 4.8배나 높게 나타났다. 절대적 측면에서 빈곤은 노인 여성가구주 > 노인 남성가구주 > 여성 한부모가구 > 남성 한부모가구 >... > 양부모가구의 순이었으며, 상대적 측면에서는 노인 여성가구주 > 여성 한부모가구 > 노인 남성가구주 > 남성 한부모가구의 순이었다. 절대적 빈곤과 상대적 빈곤에 있어 여성 한부모가구와 노인 남성가구주 간의 순위가 뒤바뀌는 것은, 여성 한부모가구의 경우 소득이 절대빈곤선 위에 있다 하더라도 그 선을 크게 넘지 않는 범위, 즉 차상위계층에 집중적으로 분포되어 있음을 의미하는 것이라 하겠다. 이에 비해, 남성 한부모가구의 경우 절대빈곤율과 상대빈곤율의 격차가 크지 않아 소득의 내부적 양분화-매우 가난한

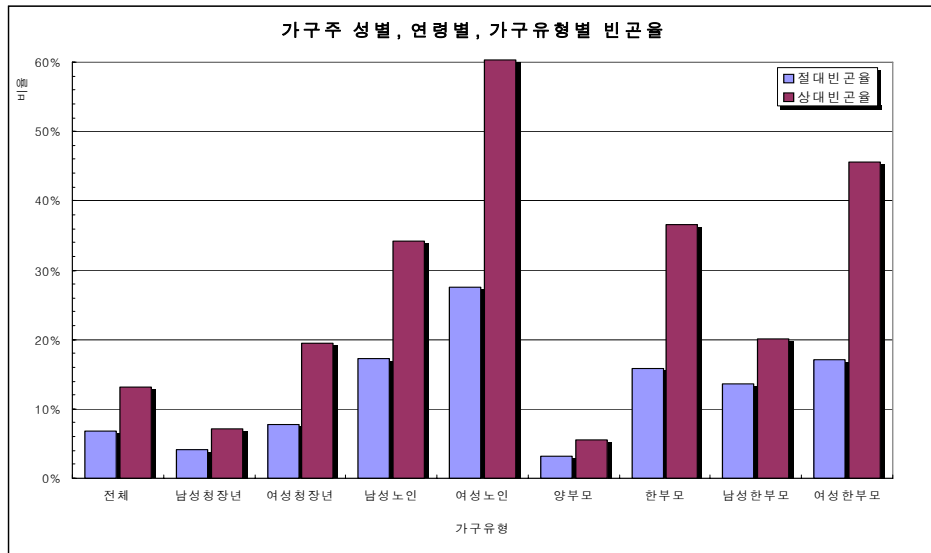
한부모가구와 상대적으로 부유한 한부모가구-가 이루어지고 있는 것으로 보인다.

〈표 IV-7〉 가구주 성별·연령별·가구유형별 빈곤인구율

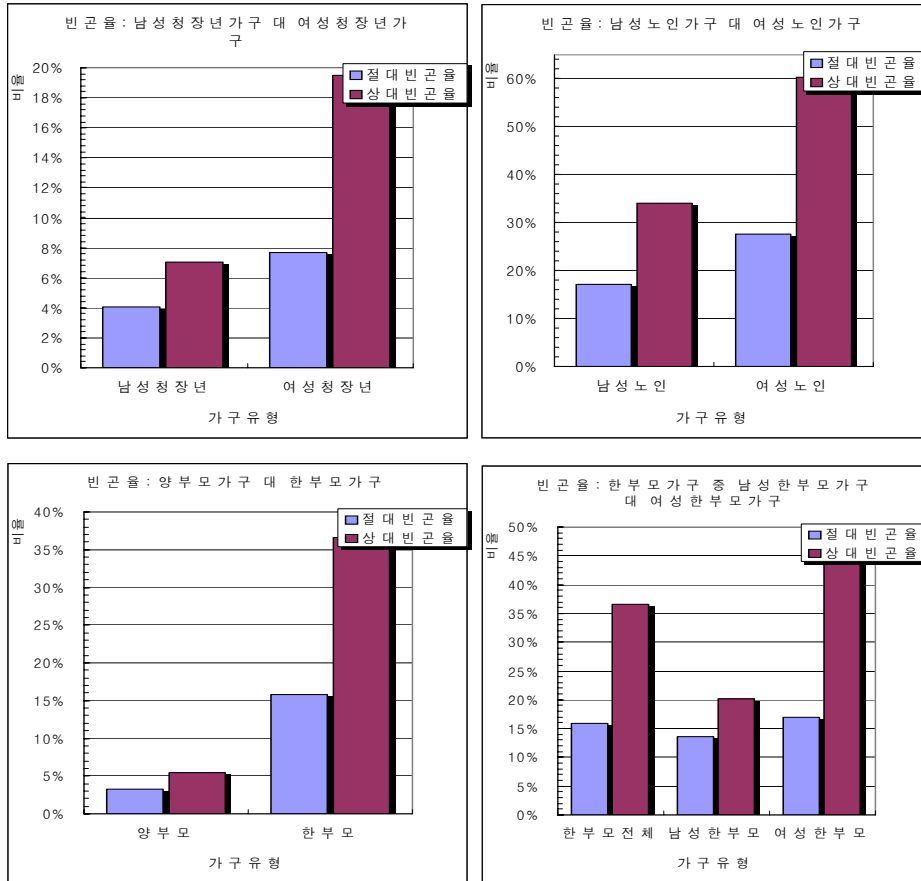
(단위: %)

구분 기준	전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
절대빈곤율												
시장소득	11.94	9.61	5.98	35.39	27.86	17.69	49.94	4.36	35.65	21.26	43.54	15.26
경상소득	5.73	4.63	3.01	16.13	13.22	7.06	26.62	2.38	15.84	13.65	17.04	7.20
가처분소득	6.73	5.68	4.05	17.23	13.95	7.68	27.57	3.24	15.84	13.65	17.04	8.31
상대빈곤율												
시장소득	16.96	13.48	8.46	49.09	40.79	27.51	69.64	5.76	46.91	23.59	59.68	22.00
경상소득	13.31	10.30	6.80	35.12	33.87	20.59	62.72	5.16	37.92	20.66	47.38	16.90
가처분소득	13.20	10.41	7.06	34.12	32.33	19.48	60.26	5.49	36.59	20.10	45.63	16.60

주: 1) 절대빈곤율: 가구의 해당소득이 가구규모별 최저생계비 미만인 가구의 인구비율
 2) 상대빈곤율: 가구의 해당소득이 중위소득의 50% 미만인 가구의 인구비율



[그림 IV-3] 가구주 성별·연령별·가구유형별 빈곤인구율



[그림 IV-4] 가구주 성별·연령별·가구유형별 빈곤인구율

나. 소득계층 분포 및 5분위비율

다음으로 전체 가구를 빈곤층(중위소득 50%), 중산층(중위소득 50~150%), 상류층(중위소득 150% 이상)으로 구분하고, 각 가구유형이 이들 소득계층 중 어디에 집중적으로 분포하는지를 살펴보고자 한다. 가처분소득을 기준으로 볼 때, 전체 가구의 19.6%는 빈곤층, 56.2%는 중산층, 24.5%는 상류층으로 분류되었다. 남성가구주가구의 경우 전체에 비해 빈곤층의 비율은 약 5.8%p 정도 낮은 반면, 이에 비례적으로 중산층과 상류층의 비율이 높았다. 이에 비해, 여성가구주가구의 경우 빈곤층이 40.3%로 전체에 비해 약 2배,

남성가구주거구에 비해 약 3배 정도 높게 나타났으며, 상류층의 비중은 8.8%로 전체에 비해 약 1/3에 불과하였다.

〈표 IV-8〉 가구주 성별·연령별·가구유형별 소득계층비율(가구 기준)

(단위: %)

구분 기준	전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
시장소득												
빈곤층	24.55	18.06	10.44	56.21	49.35	28.33	78.58	5.47	46.60	25.22	58.14	30.50
중산층	47.79	49.74	52.29	37.00	40.34	54.92	20.26	58.36	47.18	69.88	34.93	44.24
상류층	27.66	32.20	37.27	6.79	10.31	16.75	1.36	36.17	6.22	4.90	6.93	25.26
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
경상소득												
빈곤층	20.12	13.96	8.44	41.58	43.69	23.58	71.65	4.95	37.63	22.29	45.91	24.86
중산층	54.43	56.55	57.86	49.99	46.33	61.01	25.92	62.89	56.81	72.82	48.17	51.52
상류층	25.45	29.50	33.70	8.43	9.98	15.41	2.43	32.16	5.56	4.90	5.91	23.62
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
가처분소득												
빈곤층	19.64	13.83	8.54	40.29	41.87	22.37	68.99	5.27	36.69	21.77	44.74	24.12
중산층	56.22	58.11	59.54	50.94	48.98	63.36	29.00	65.85	57.75	73.33	49.35	52.93
상류층	24.14	28.06	31.92	8.76	9.14	14.27	2.01	28.88	5.56	4.90	5.91	22.95
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

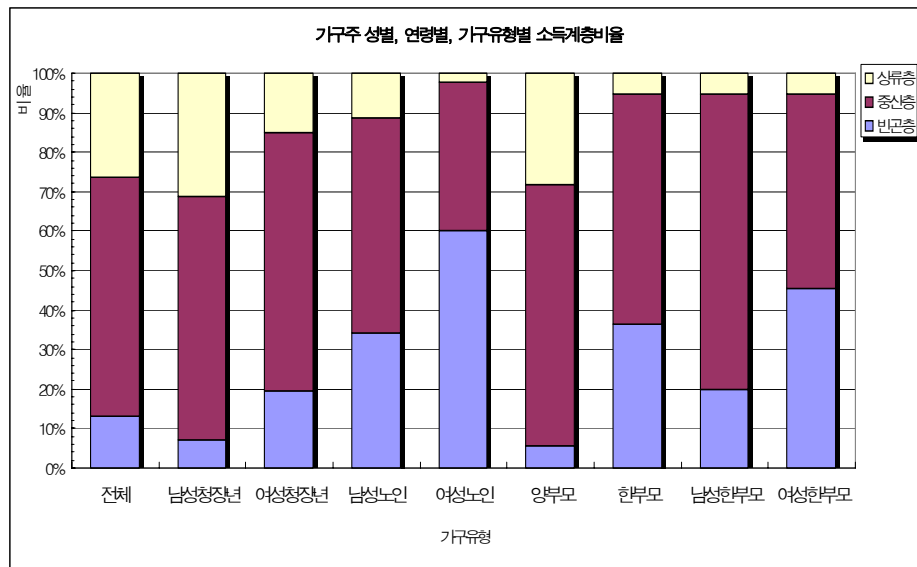
자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

〈표 IV-9〉 가구주 성별·연령별·가구유형별 소득계층비율(인구 기준)

(단위: %)

구분 기준	전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
시장소득												
빈곤층	16.96	13.48	8.46	49.09	40.79	27.51	69.64	5.76	46.91	23.59	59.68	22.00
중산층	52.20	52.96	54.53	41.79	47.04	55.50	28.66	58.72	47.10	71.02	33.99	48.99
상류층	30.83	33.56	37.01	9.12	12.18	17.00	1.70	35.52	5.99	5.39	6.32	29.02
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
경상소득												
빈곤층	13.31	10.30	6.80	35.12	33.87	20.59	62.72	5.16	37.92	20.66	47.38	16.90
중산층	58.45	59.01	59.71	54.06	54.57	63.72	34.68	63.38	56.82	73.95	47.44	55.96
상류층	28.25	30.68	33.49	10.81	11.57	15.70	2.60	31.46	5.26	5.39	5.18	27.14
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
가처분소득												
빈곤층	13.20	10.41	7.06	34.12	32.33	19.48	60.26	5.49	36.59	20.10	45.63	16.60
중산층	60.31	60.86	61.72	54.72	56.58	65.38	37.46	66.40	58.16	74.51	49.19	57.25
상류층	26.48	28.74	31.21	11.16	11.08	15.14	2.28	28.11	5.26	5.39	5.18	26.15
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).



[그림 IV-5] 가구주 성별·연령별·가구유형별 소득계층비율(인구 기준)

좀 더 세부적으로 살펴보면, 상류층의 비중은 청년 남성가구주(31.2%)와 양부모가구(28.1%)로 매우 높게 나타난 반면, 노인 여성가구주(2.3%), 여성 한부모가구(5.2%), 남성 한부모가구(5.4%) 등에서 매우 낮았다. 한부모가구 내에서도 남성 한부모가구와 여성 한부모가구의 특성이 매우 다른 것을 알 수 있다. 즉, 남성 한부모가구의 경우 상류층의 비중은 여성 한부모가구와 비슷한 정도로 낮는데 비해, 중산층의 비중이 74.5%로 어떤 다른 가구 유형보다도 높게 나타나는 반면, 여성 한부모가구는 빈곤층의 비중이 45.6%로 매우 높고 중산층의 비중은 49.2%로 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 이를 좀 더 세분화하여 5분위별 분포를 분석한 결과는 아래 표와 그림에 제시되어 있으며, 그 결과는 위의 결과와 매우 유사하였다.

〈표 IV-10〉 가구주 성별·연령별·가구유형별 소득5분위 계층비율(가구 기준)
(단위: %)

구분 기준	전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
시장소득												
1분위	19.97	14.31	7.90	46.42	41.60	21.54	69.48	4.22	37.77	23.10	45.69	24.89
2분위	20.03	18.44	16.32	29.04	26.14	28.82	22.42	15.88	35.99	46.44	30.35	21.08
3분위	20.00	21.22	23.06	12.02	15.30	22.87	4.79	26.00	17.25	21.76	14.82	18.03
4분위	19.98	22.65	25.65	7.68	9.77	15.30	2.09	27.62	4.78	3.80	5.31	17.74
5분위	20.02	23.38	27.08	4.83	7.18	11.47	1.23	26.27	4.21	4.90	3.84	18.26
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
경상소득												
1분위	19.99	13.80	8.30	41.34	43.63	23.55	71.55	4.82	37.63	22.29	45.91	24.72
2분위	20.00	18.90	17.43	26.30	24.21	28.50	18.26	19.01	40.14	48.61	35.57	19.90
3분위	19.99	21.45	22.86	14.36	14.41	21.14	5.06	26.01	14.67	20.41	11.58	18.07
4분위	19.99	22.65	24.87	11.56	9.80	14.43	3.36	24.94	3.34	3.80	3.10	18.69
5분위	20.03	23.19	26.53	6.44	7.94	12.38	1.77	25.23	4.21	4.90	3.84	18.62
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
가처분소득												
1분위	19.98	14.10	8.73	40.92	42.47	22.74	69.92	5.44	36.69	21.77	44.74	24.52
2분위	19.99	18.88	17.34	26.60	24.25	28.42	18.46	19.48	41.10	49.12	36.77	18.71

IV. 여성가구 생활실태 심층 분석 ●●● 69

구분 기준	전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
3분위	20.01	21.29	22.91	13.19	15.12	21.60	6.12	26.04	13.19	16.21	11.56	18.13
4분위	19.97	22.53	24.60	12.17	10.16	14.68	3.88	25.13	5.65	10.37	3.10	18.54
5분위	20.05	23.20	26.42	7.11	7.99	12.57	1.62	23.91	3.37	2.52	3.84	19.11
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

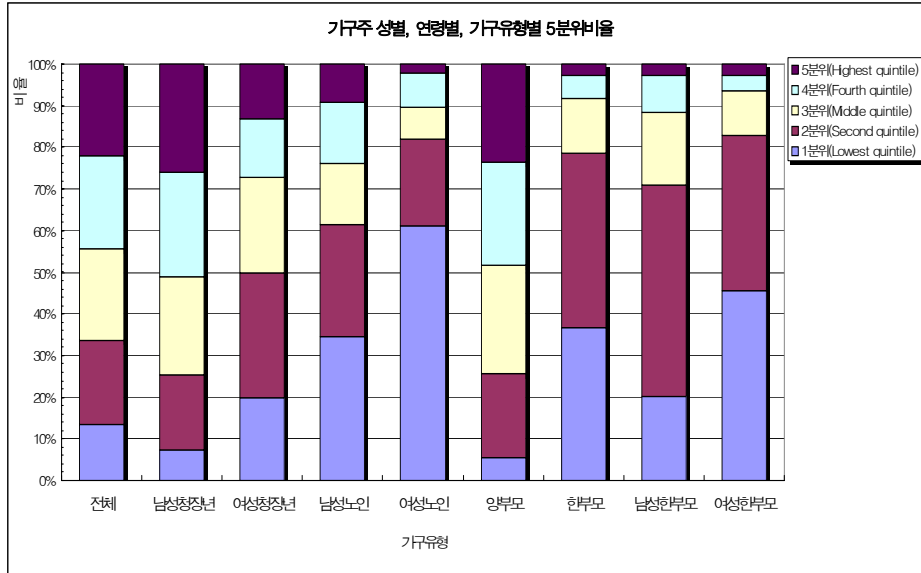
자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

〈표 IV-11〉 가구주 성별·연령별·가구유형별 소득5분위 계층비율(인구 기준)

(단위: %)

구분 기준	전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
시장소득												
1분위	13.29	10.35	6.15	40.08	33.44	20.46	61.64	4.46	38.09	21.26	47.31	17.23
2분위	19.67	18.44	16.99	28.74	28.04	30.11	23.54	16.12	37.09	48.17	31.02	21.07
3분위	21.87	22.46	23.64	14.14	17.80	22.67	7.22	26.39	16.78	22.40	13.71	19.68
4분위	22.99	24.61	26.61	10.39	11.93	14.62	6.10	27.46	4.29	2.79	5.11	21.14
5분위	22.18	24.14	26.61	6.65	8.79	12.14	1.50	25.57	3.76	5.39	2.86	20.88
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
경상소득												
1분위	13.20	10.18	6.69	34.92	33.83	20.58	62.64	5.06	37.92	20.66	47.38	16.79
2분위	20.28	19.27	18.22	26.70	27.20	30.24	20.61	19.23	41.06	50.26	36.02	20.33
3분위	21.98	22.63	23.63	15.50	17.55	22.18	7.49	26.40	14.04	20.91	10.28	19.90
4분위	22.47	23.98	25.34	14.34	12.14	14.35	7.35	24.67	3.22	2.79	3.46	21.79
5분위	22.07	23.94	26.12	8.54	9.27	12.66	1.91	24.63	3.76	5.39	2.86	21.19
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
가처분소득												
1분위	13.48	10.63	7.26	34.54	32.97	20.03	61.09	5.65	36.59	20.10	45.63	16.95
2분위	20.22	19.21	18.14	26.83	27.07	29.92	20.88	19.92	42.03	50.82	37.21	19.86
3분위	21.90	22.46	23.56	14.66	18.08	22.89	7.61	26.20	13.14	17.34	10.84	19.90
4분위	22.41	23.89	25.19	14.65	12.33	14.12	8.43	24.83	5.41	8.98	3.46	21.57
5분위	21.99	23.81	25.85	9.31	9.56	13.04	1.98	23.40	2.83	2.77	2.86	21.72
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).



[그림 IV-6] 가구주 성별·연령별·가구유형별 소득5분위 계층비율(인구 기준)

3. 여성가구의 소비지출 및 생활여건

다음으로 가구유형별 소비지출, 주거점유형태, 박탈의 정도 등을 비교 분석함으로써 여성가구의 상대적 지위를 살펴보고자 한다¹²⁾. 먼저, 주거 점유형태의 경우 전체적으로 절반이 넘는 53.8%가 자가 거주가구이며, 19.7%가 전세, 15.4%가 보증부 월세 주택에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 주거 점유형태에 있어 가장 두드러진 점은 여성가구주가구, 특히 여성 한부모가구의 보증부 월세 거주 비율이 매우 높게 나타난다는 것이다. 여성 한부모가구의 57%가 보증부월세 거주 가구로, 이는 전체의 3.7배이며, 양부모가구의 4.5배에 이르며, 남성 한부모가구에 비해서도 2.2배 높은 수치이다. 이와 같이, 여성 한부모가구는 무엇보다도 주거 취약계층으로 분류될 수 있으며, 따라서 다른 가구유형에 비해 주거급여 욕구가 높을 것으로 추정된다. 높은

12) 가구유형별로 평균 가구원수가 다르므로 해석에 주의해야 한다. 평균 가구원수가 비슷한 가구유형끼리 비교할 경우 절대액을, 상이한 가구유형끼리는 지출비중을 비교하는 것이 유리하다.

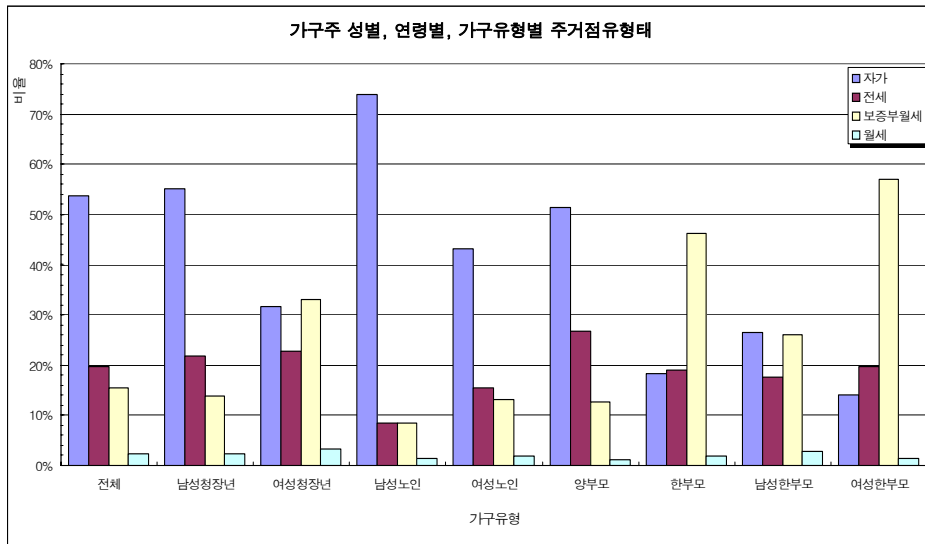
빈곤율과 높은 주거비 지출이 결합되면, 가계 수지 균형을 맞추기 어려울 뿐만 아니라 절대적 박탈에 빠지기 쉽다는 점에서 이는 정책적으로 일차적 우선순위를 가지고 대응해야 할 문제로 보인다. 이에 비해, 노인가구는 보증부 월세 비율이 낮는데, 이는 자산 축적 기간이 상대적으로 더 길다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

〈표 IV-12〉 가구주 성별·연령별·가구유형별 주거점유형태

(단위: %)

특성	구분	전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
			전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
계		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
자가		53.78	58.31	55.18	73.97	36.46	31.70	43.08	51.43	18.35	26.42	13.99	55.35
전세		19.71	19.68	21.92	8.49	19.80	22.84	15.57	26.74	18.96	17.67	19.66	17.35
보증부 월세		15.42	12.98	13.89	8.46	24.72	33.14	13.03	12.70	46.15	25.97	57.04	15.66
월세		2.28	2.16	2.29	1.52	2.73	3.26	1.99	1.09	1.96	2.79	1.51	2.69
기타		8.81	6.86	6.72	7.56	16.28	9.06	26.33	8.04	14.58	27.16	7.80	8.95

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).



[그림 IV-7] 가구주 성별·연령별·가구유형별 주거점유형태

여성 한부모가구와 청장년 여성가구주가구의 상대적으로 높은 주거비 부담은 월평균 지출 규모와 비중에서도 잘 나타난다. 특히, 여성 한부모가구의 경우 월평균 15만 3천원, 총가계지출의 8.59%를 주거비로 지출하고 있는 것으로 나타나, 절대액의 측면에서나 상대적 비중의 측면에서나 타 가구 유형에 비해 높게 나타났다. 반면, 양부모가구와 한부모가구의 평균 자녀수가 각각 1.83명과 1.70명으로 유사한데 비해, 교육비의 평균 지출액은 양부모가구 46만원, 한부모가구 22.8만원으로 약 2배 정도 차이를 보이는 것으로 나타났다. 이는 한부모가구의 상대적으로 낮은 소득에 기인하는 것으로 보인다. 이는 지출의 절대액에 있어서는 2배 정도의 차이를 보임에도 불구하고, 교육비 지출의 상대적 비중이 양부모가구 11.9%, 한부모가구 12.38%로 오히려 한부모가구가 약간 더 높게 나타나는 것에서도 알 수 있다. 사회복지정책적 차원에서 볼 때, (여성) 한부모가구의 빈곤을 사전적으로 예방하고, 미래 빈곤의 대물림을 방지하기 위해서는 적어도 두 가지 비목-주거비와 교육비-에 대한 적극적 개입이 필수적으로 요구된다 하겠다.

〈표 IV-13〉 가구주 성별·연령별·가구유형별 월간 지출구성(월평균 지출액)
(단위: 만원/월)

지출항목	구분 전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
총가계지출	296.2	331.5	361.4	181.9	161.3	211.6	91.6	387.9	184.2	195.3	178.2	267.6
식료품비	60.9	66.9	71.2	45.3	37.8	46.5	25.8	77.5	50.3	53.9	48.3	55.5
주거비	9.9	10.0	10.7	6.7	9.6	13.0	4.9	10.3	12.8	8.1	15.3	9.8
광열수도비	11.8	12.6	12.8	11.6	9.0	9.7	8.1	13.1	10.5	9.9	10.7	11.4
가구가사용품비	8.2	9.4	10.5	3.9	3.6	4.4	2.4	16.1	5.6	6.6	5.1	5.6
피복신발비	8.6	9.4	10.3	4.7	5.8	8.2	2.4	10.7	5.9	4.8	6.5	8.0
보건의료비	13.3	14.1	13.2	18.6	10.2	10.0	10.6	11.3	5.3	6.0	4.9	14.2
교육비	24.0	28.0	32.8	3.7	8.8	13.3	2.5	46.0	22.8	18.5	25.2	16.6
교양오락비	9.6	10.7	11.8	5.5	5.4	7.7	2.1	12.6	3.4	3.7	3.3	8.7
교통통신비	40.6	46.2	50.9	22.5	19.0	27.1	7.8	53.2	21.4	27.5	18.1	36.7
기타소비지출	53.3	59.4	64.2	35.2	30.2	41.8	14.0	61.8	30.7	32.5	29.8	50.9
송금보조 ¹⁾	14.5	16.2	17.8	8.3	7.8	9.8	5.1	15.3	5.0	9.1	2.7	14.4
세금 및 사회보장부담금	28.3	33.3	37.8	10.8	9.2	13.2	3.7	43.2	6.7	10.5	4.7	23.7

지출항목	구분 전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
이자지출	13.2	15.3	17.4	5.1	4.9	6.9	2.2	16.8	3.8	4.2	3.6	12.1

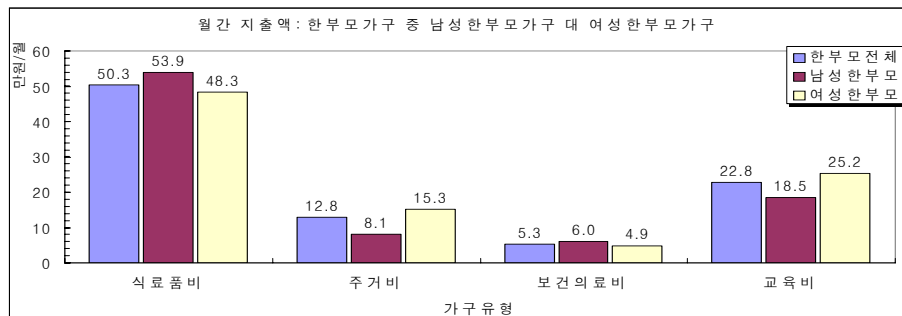
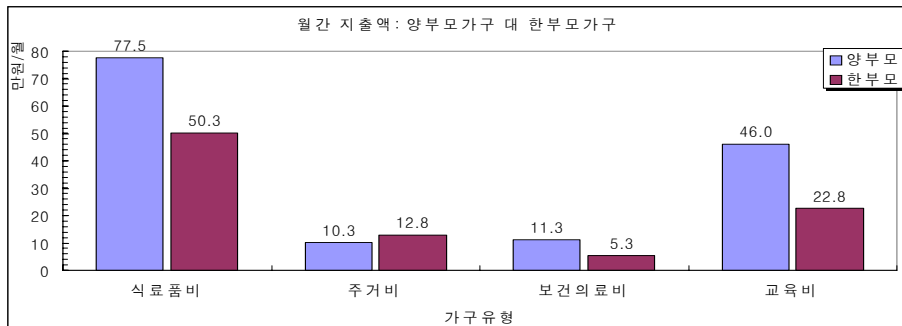
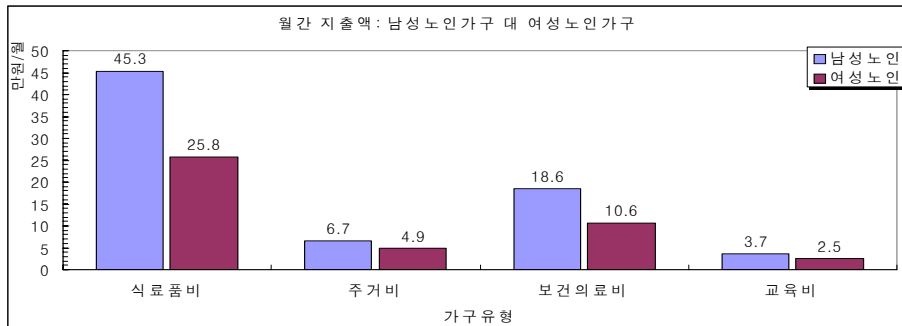
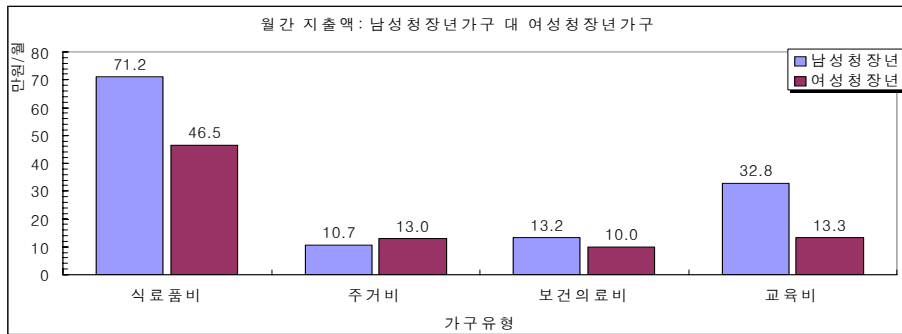
주: 1) 송금보조에는 자가소비액(농축산, 어업)이 포함됨.
 자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

〈표 IV-14〉 가구주 성별·연령별·가구유형별 월간 지출구성(총가계지출=100)

(단위: %)

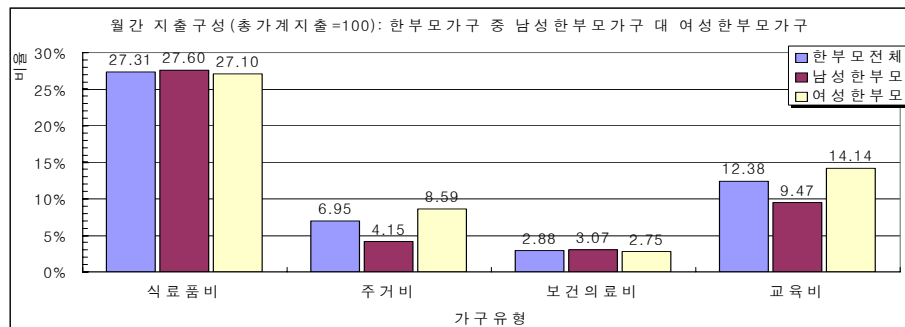
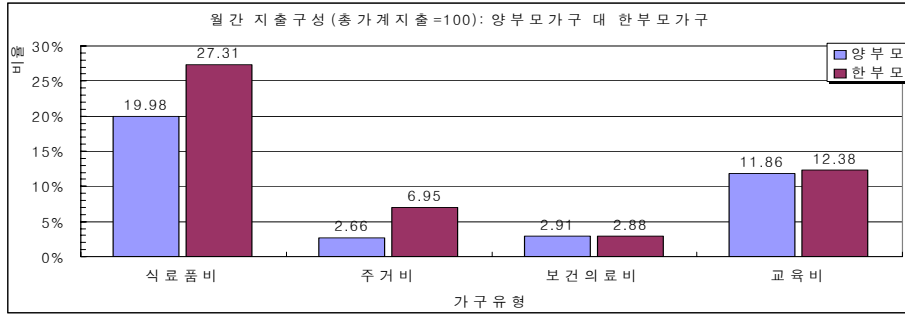
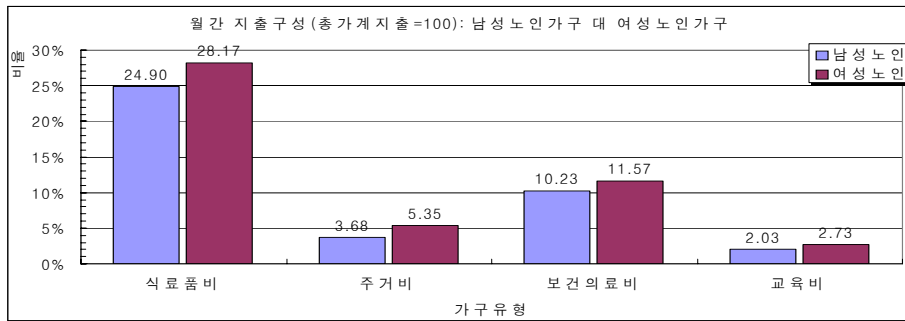
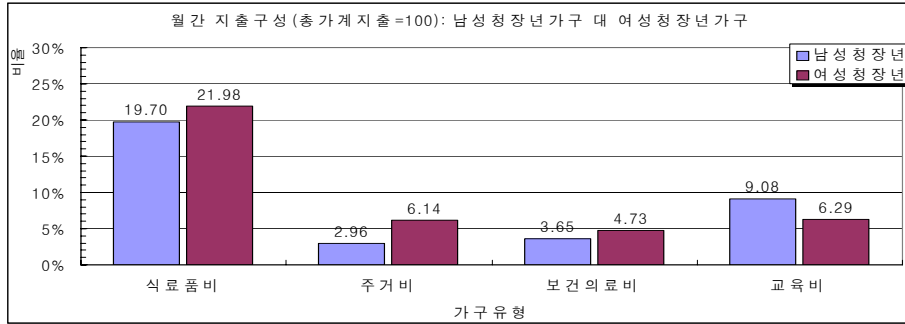
지출항목	구분 전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
총가계지출	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
식료품비	20.56	20.18	19.70	24.90	23.43	21.98	28.17	19.98	27.31	27.60	27.10	20.74
주거비	3.34	3.02	2.96	3.68	5.95	6.14	5.35	2.66	6.95	4.15	8.59	3.66
광열수도비	3.98	3.80	3.54	6.38	5.58	4.58	8.84	3.38	5.70	5.07	6.00	4.26
가구가사용품비	2.77	2.84	2.91	2.14	2.23	2.08	2.62	4.15	3.04	3.38	2.86	2.09
피복신발비	2.90	2.84	2.85	2.58	3.60	3.88	2.62	2.76	3.20	2.46	3.65	2.99
보건의료비	4.49	4.25	3.65	10.23	6.32	4.73	11.57	2.91	2.88	3.07	2.75	5.31
교육비	8.10	8.45	9.08	2.03	5.46	6.29	2.73	11.86	12.38	9.47	14.14	6.20
교양오락비	3.24	3.23	3.27	3.02	3.35	3.64	2.29	3.25	1.85	1.89	1.85	3.25
교통통신비	13.71	13.94	14.08	12.37	11.78	12.81	8.52	13.71	11.62	14.08	10.16	13.71
기타소비지출	17.99	17.92	17.76	19.35	18.72	19.75	15.28	15.93	16.67	16.64	16.72	19.02
송금보조 ¹⁾	4.90	4.89	4.93	4.56	4.84	4.63	5.57	3.94	2.71	4.66	1.52	5.38
세금 및 사회보장부담금	9.55	10.05	10.46	5.94	5.70	6.24	4.04	11.14	3.64	5.38	2.64	8.86
이자지출	4.46	4.62	4.81	2.80	3.04	3.26	2.40	4.33	2.06	2.15	2.02	4.52

주: 1) 송금보조에는 자가소비액(농축산, 어업)이 포함됨.
 자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).



[그림 IV-8] 가구주 성별·연령별·가구유형별 월간 지출구성(월평균 지출액)

IV. 여성가구 생활실태 심층 분석 ●● 75



[그림 IV-9] 가구주 성별·연령별·가구유형별 월간 지출구성(총가계지출=100)

〈표 IV-15〉 가구주 성별·연령별·가구유형별 생활여건(해당항목에 경험이 있는 비율)
(단위: %)

특성	구분 전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
2달 이상 집세가 밀리거나, 낼 수 없어 집을 옮긴 경험	1.84	1.65	1.72	1.26	2.59	3.16	1.80	0.69	7.12	7.66	6.83	2.12
공과금을 기한 내 납부하지 못한 경험	5.06	4.79	5.29	2.31	6.09	7.66	3.91	5.41	19.50	24.01	17.07	4.63
세금을 내지 못해 전기·전화·수도가 끊긴 경험	0.70	0.72	0.78	0.41	0.62	0.84	0.32	0.84	4.23	6.50	3.01	0.57
자녀의 공교육비를 1달 이상 못 준 경험	0.32	0.34	0.37	0.21	0.25	0.27	0.22	0.47	1.14	-	1.75	0.25
돈이 없어 겨울에 난방을 못한 경험	2.05	1.35	1.35	1.36	4.75	4.09	5.67	0.93	6.19	7.60	5.43	2.35
돈이 없어 본인이나 가족이 병원에 못간 경험	2.08	1.74	1.47	3.04	3.39	3.22	3.64	1.00	6.24	11.66	3.32	2.35
가구원 중 신용불량자인 사람이 있었던 경험	6.46	5.74	6.10	3.92	9.23	12.87	4.18	4.31	21.22	18.33	22.78	6.87
건강보험미납으로 보험 급여자격을 정지당한 경험	1.72	1.81	2.11	0.34	1.37	1.56	1.11	1.76	4.77	8.65	2.67	1.64

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

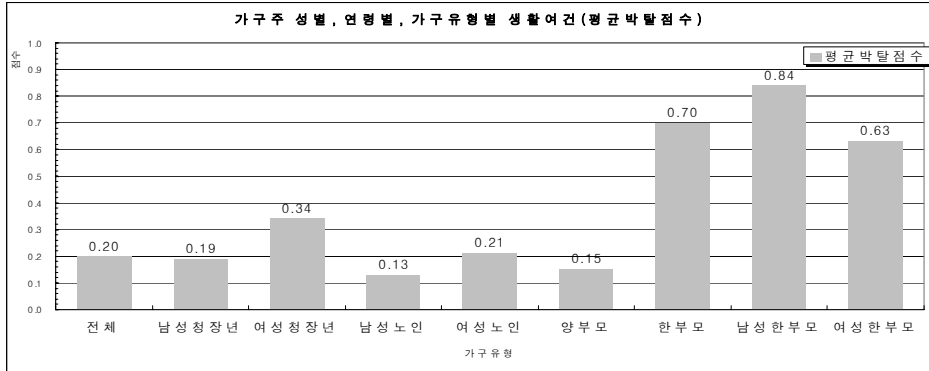
〈표 IV-16〉 가구주 성별·연령별·가구유형별 박탈점수

(단위: %)

특성	구분 전체	남성가구주			여성가구주			양부모 가구	한부모가구			기타 가구
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		전체	남성	여성	
평균박탈점수	0.20	0.18	0.19	0.13	0.28	0.34	0.21	0.15	0.70	0.84	0.63	0.21

주: 평균박탈점수 = 박탈항목 8개 중 박탈경험이 있는 항목을 합산하여 0~8점으로 계산하고, 이를 평균한 값임.

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).



[그림 IV-10] 가구주 성별·연령별·가구유형별 박탈점수

마지막으로, <표 IV-14> <표 IV-15>와 <그림 IV-10>은 생활상의 박탈의 경험률을 보여주고 있다. 전체적으로 볼 때, 가구원 중 신용불량자가 있는 경우가 6.5%로 가장 높은 경험률을 보이며, 다음으로 경제적 이유로 인한 공과금 미납(5.1%), 병원에 갈 수 없었던 경험(2.1%), 난방을 하지 못했던 경험(2.1%)의 순이었다. 전기·전화·수도가 끊긴 경험(0.7%)이나 공교육비 미납의 경험(0.3%)은 극히 적었다. 이에 비해 한부모의 경우 빈곤율이 더 높은 노인 여성가구주가구에 비해서도 박탈의 경험이 훨씬 더 높게 나타나고 있다. 즉, 신용불량자 경험(21.2%), 공과금 미납(19.5%), 집세 미납(7.1%) 등의 순이었으며, 전체 평균에 비해 적게는 3배, 많게는 5배 이상 높은 경험률을 보여주고 있다. 이와 같이, 한부모가구의 박탈 경험률이 높은 것은 높은 빈곤율과 밀접한 관계가 있지만 정확하게 일치한다고 볼 수는 없다는 데 주목할 필요가 있다. 즉, 빈곤율로 치자면 노인 여성가구주가구가 더 높게 나타나는데 비해, 박탈 경험률은 남성 한부모가구에서 가장 높게 나타나고 있는 것이다. 이는 빈곤율이 실질적인 가구유형별 욕구의 차이를 제대로 반영하지 않고 단일하게 측정되는 데 비해, 박탈의 경험은 욕구의 차이에서 발생하는 소득과 지출의 격차, 즉 적자 상태를 반영하고 있다는 것이다. 이는 빈곤율만으로 특정 가구가 얼마나 어려운 상태에 놓여있는가를 판단하는 것은 한계가 있음을 의미한다. 예컨대, 앞서 살펴본 바와 같이, 노인 여성가구주가구의 경우 상대적으로 주거가 안정적이며, 교육비, 교통비 등의

지출이 적은데 비해, 한부모가구의 경우 주거가 불안정한 경우가 많고, 교육비, 외식비, 교통비 지출 비중이 높다는 점을 감안할 필요가 있다. 따라서, 사회복지정책 수립에 있어서도 이러한 각 가구유형별 욕구의 차이를 반영할 필요가 있음은 자명하다.

V

국민기초생활보장제도의 성인지적 평가

- | | |
|------------------------|----|
| 1. 국민기초생활보장제도 개요 | 82 |
| 2. 국민기초생활보장제도의 성인지적 분석 | 87 |
| 3. 소결 | 98 |

우리나라의 대표적인 공공부조제도라 할 수 있는 국민기초생활보장제도는 1997년 외환위기를 계기로 구 생활보호제도를 대체한 제도이다. 국민기초생활보장법은 1999년 9월 7일 제정되고, 2000년 10월 1일부터 시행되었다(보건복지부, 2008). 기존 생활보호제도가 고령자, 장애인, 폐질자 등 주로 근로무능력 가구를 대상으로 시혜차원의 범주적 공공부조제도였던 반면, 국민기초생활보장제도는 부양능력있는 부양의무자가 없으면서 자산(소득 인정액)이 최저생계비 미만인 가구를 대상으로 하고, 근로능력 유무를 대상 선정의 직접적 기준에서 제외함으로써 권리성이 강화된 일반적(*general*) 공공부조제도로 자리매김하였다. 급여 수준 또한 생활보호제도에서는 다소 자의적으로 설정한 반면, 기초보장제도에서는 전물량방식으로 계측된 최저생계비를 기준으로 설정함으로써 ‘National Minimum’의 이념을 구현하고 있다고 할 수 있다. 10여년의 제도 시행과정에서 많은 시행착오와 한계가 노출되기도 하였지만, 국민기초생활보장제도는 자력으로 최저생활을 유지할 수 없는 빈곤층의 실질적인 사회안전망으로서 중요한 역할을 담당하는 제도로 정착되었다.

앞서 살펴본 바와 같이, 상대적인 측면에서 볼 때 여성가구의 빈곤은 남성가구에 비해 훨씬 더 심각하다. 따라서 최후의 안전망으로 기능하고 있는 국민기초생활보장제도가 여성가구에 가지는 의미는 그만큼 더 크다고 볼 수 있다. 그러나 지금까지 젠더적 관점, 혹은 성인지적 차원에서 국민기초생활보장제도의 내용과 효과를 평가한 연구는 많지 않은 것이 현실이다. 관련된 대표적인 연구로 이해경(2002), 최현수(2008) 등을 꼽을 수 있을 정도이다. 이해경(2002)의 연구는 빈곤의 여성화라는 문제 인식 속에서 공공부조제도와 공적 연금의 여성 수급 비율 등을 논의하고 있지만 정책의 현황에 치중하여 구체적인 효과나 정책 평가까지 나아가지 못하고 있는 것으로 보인다. 이에 비해, 최현수(2008)의 연구는 국민기초보장제도의 선정, 급여, 예산 등을 성인지적 차원에서 분석하고 평가하고 있지만, 사실상 제도의 내용적 측면을 집중적으로 다루고 있다. 본 연구에서는 기초보장제도의 선정과 급여에서 남녀 차이를 거시 통계자료와 미시 데이터(한국복지패널)를 통해 분석하고, 그 효과를 좀 더 구체적으로 평가하고자 한다.

1. 국민기초생활보장제도 개요

가. 선정 기준¹³⁾

국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되기 위해서는 소득인정액 기준, 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다. 먼저, 소득인정액 기준(2008년도)은 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구로, 가구규모별 최저생계비는 아래 <표 V-1.>과 같다. 이 때 소득인정액이란 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구성되는 가구 자산의 계층액이다.

<표 V-1> 가구규모별 최저생계비(2008년 기준)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(월)	46만원	78만원	103만원	126만원	149만원	171만원

주: 7인 이상 가구는 1인 증가시마다 22만원씩 증가(7인 193만원, 8인 215만원 등)
 자료: 보건복지부(2008)

$$\text{소득인정액} = \text{소득평가액} + \text{재산의 소득환산액}$$

$$\begin{aligned} & \text{↳} = (\text{재산} - \text{기본재산액} - \text{부채}) \times \text{소득환산율} \\ & = \text{실제소득} - \text{가구특성별 지출비용} - \text{근로소득공제} \end{aligned}$$

아래 <표 V-2>는 2008년 기준으로 기초보장 수급자로 선정된 가구의 소득(기초보장 수급전 소득)을 보여주고 있다. 1인 가구의 경우 수급자의 약 80%가 0~30만원 이하의 소득을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이에 비해 가구원수가 증가할수록 평균적인 소득도 높아지는 것으로 나타나, 4인 가구의 경우 약 77%가 소득이 30만원 이상을 초과하는 가구였다.

13) 본 연구에서 사용된 자료의 시점이 2008년인 점을 감안하여 국민기초생활보장제도 개요는 2008년을 기준으로 기술되었음. 본문의 내용은 주로 보건복지부, 2009.7. 국민기초생활보장 수급자 현황. 보건복지부, 2008. 국민기초생활보장 사업 안내. 등 참고

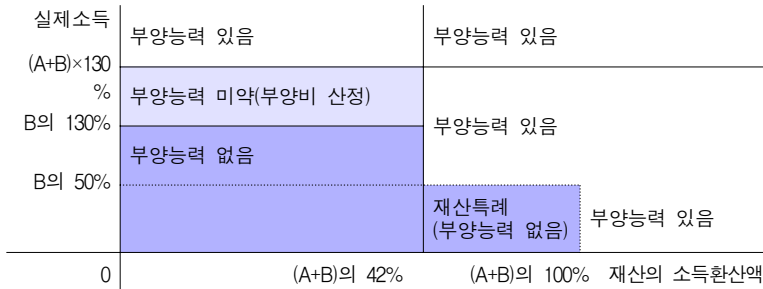
〈표 V-2〉 수급자의 가구원수별 소득급간별 백분율

(단위: %)

	계	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인 이상 가구
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
소득없음	12.6	14.7	10.2	9.4	7.6	5.4	3.7	2.8
0원 초과~10만원 이하	29.5	40.9	17.3	6.6	4.0	2.8	2.3	1.3
10만원초과~30만원 이하	32.0	37.0	33.4	18.0	11.6	8.0	5.4	4.6
30만원 초과~60만원 이하	16.5	6.4	31.3	37.3	31.5	24.0	17.7	13.4
60만원 초과	9.4	0.9	7.7	28.7	45.3	59.9	70.9	77.9

자료: 보건복지부(2009.7)

다음으로, 부양의무자 기준은 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 경우를 대상으로 한다. 부양의무자의 범위는 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자: 수급권자의 직계혈족(부모, 아들딸 등) 및 그 배우자(며느리, 사위 등)이며, 부양능력 판정 기준은 아래 도식과 같다.



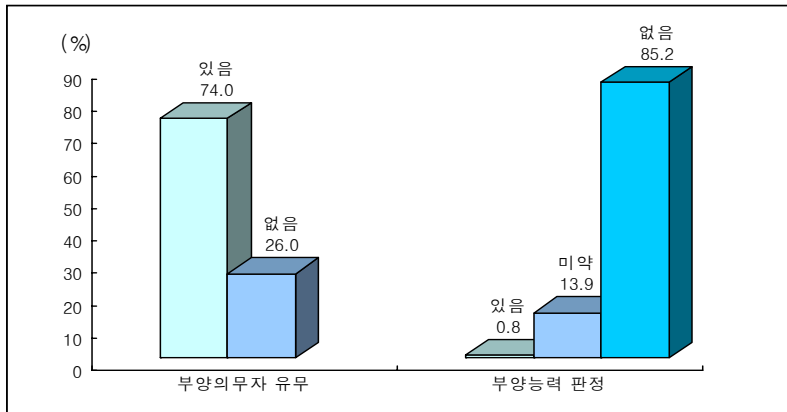
※ A: 수급권자가구의 최저생계비 B: 부양의무자가구의 최저생계비

자료: 보건복지부(2008)

[그림 V-1] 부양능력 판정기준

[그림 V-2]에서 보는 바와 같이, 2008년 기준으로 기초보장 수급을 받고 있는 가구 중 74%는 부양의무자가 1명이라도 존재하며, 나머지 26%는 부

양의무자가 없는 가구였다. 또한, 부양의무자가 있는 가구 중 약 85%는 부양의무자의 부양능력이 없는 것으로 조사되었으며, 나머지 14%는 부양능력이 있으나 미약한 가구로 분류되었다.



자료: 보건복지부(2009.7)

[그림 V-2] 부양의무자 및 부양능력 판정비율

나. 급여의 종류

국민기초생활보장법 제7조에 의하면, 수급권자는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여를 받을 수 있다. 이 중 핵심적인 현금급여는 생계급여와 주거급여이며, 의료급여는 별도의 법률에 의해 현물로 주어진다.

수급가구의 생계급여는 보충급여를 원칙으로 하며, 개별 가구는 아래 표에 제시된 현금급여기준액에서 가구의 소득인정액과 주거급여액(별도로 산정)을 뺀 금액을 생계급여로 받을 수 있다.

$\text{가구별 생계급여액} = \text{현금급여기준액} - \text{가구의 소득인정액} - \text{주거급여액}$

〈표 V-3〉 2008년도 최저생계비 및 현금급여기준

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(A)	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
타 지원액(B)	75,436	127,775	167,246	206,222	242,394	278,936
현금급여기준(C=A-B)	387,611	656,544	859,357	1,059,626	1,245,484	1,433,250
주거급여액(D)	79,859	135,268	177,053	218,314	256,607	295,292
생계급여액(E=C-D)	307,752	521,276	682,304	841,312	988,877	1,137,958

주: 7인 이상 가구의 최저생계비 : 1인 증가시마다 224,308원씩 증가(7인 가구 : 1,936,494원)
 7인 이상 가구의 현금급여기준 : 1인 증가시마다 187,766원씩 증가(7인 가구 : 1,621,016원)

자료: 보건복지부(2008)

또한 주거급여제외 대상자¹⁴⁾를 제외한 모든 수급자는 다음의 기준에 의하여 주거급여가 현금으로 제공된다. 이 밖에도 수급가구원 중 중·고등학생이 있을 경우 입학금·수업료·교과서대(부교재비)·학용품비가 교육급여로 지원된다. 또한, 분만전과 분만후의 필요한 조치와 보호를 위해 수급자가 출산한 경우 출산여성 1인당 50만원을 현금으로 지급한다. 수급자가 사망한 경우 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구는 구당 50만원, 근로능력이 있는 가구원이 있는 경우는 구당 40만원을 현금으로 지급한다.

〈표 V-4〉 2008년도 최저생계비 및 현금급여기준

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비	463,037	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
주거급여 한도액	79,859	135,268	177,053	218,314	256,607	295,292

주: 주거급여 한도액은 가구별 최저주거비(최저생계비의 17.2465%)

14) 의료·교육·자활급여 특례수급자, 보장시설에 거주하는 수급자, 국가 및 지방자치단체가 운영비를 지원하는 ‘노숙인 쉼터’ 및 ‘법무부 산하 한국갱생보호공단시설’에 거주하는 수급자, 의료기관에 3개월 이상 입원한 1인 가구로서 무료임차자 또는 주거가 없는 자, 기타 에이즈쉼터 거주 수급자

마지막으로, 국민기초생활보장제도는 근로능력가구를 포함하고 있는 만큼 이들의 소득보장 뿐만 아니라 적극적인 자활을 도모하기 위하여 자활사업을 실시하고 있다. 자활급여에는 자활에 필요한 금품의 지급 및 대여, 자활에 필요한 기능습득이 지원, 취업알선 등 정보의 제공, 공공근로 등 자활을 위한 근로기회의 제공, 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여, 기타 자활조성을 위한 각종 지원 등이 포함된다.

국민기초생활보장제도는 자력으로 최저생활을 유지할 수 없는 사람(가구)에게 국가의 지원을 통해 최저생활을 보장해주는 최후의 안전망이라는 점을 밝힌 바 있다. 따라서 수급자의 소득은 최저생계비 이하여야 하며¹⁵⁾, 위에서 언급한 각종 급여의 수급 후에 최저생활 이상을 누릴 수 있어야 한다¹⁶⁾. 그러나, 현금소득과 현금급여의 합산액은 최저생계비 미만일 수 있는데, 그것은 다음과 같은 몇 가지 이유에서이다. 첫째, 기초보장급여는 현금과 현물로 구성되어 있는데, 이 때 현물급여는 현금화하기 어렵기 때문에 조사대상에서 제외되는 경우가 대부분이다. 따라서, 현금급여와 수급자의 소득 합산액만으로는 최저생계비를 넘지 않을 수 있다. 둘째, 앞서 언급한 바와 같이 소득인정액은 가구의 실제소득과 재산의 소득환산액의 합계액으로 산정된다. 따라서, 환산된 재산이 소득화되지 못한 경우 최종 소득은 최저생계비 미만일 수 있다. 마지막으로, 기초생활보장 수급자 선정시에 소득산정이 어려운 가구(특히 자영자)의 경우 추정소득을 부과하게 되는데, 추정소득이 실제소득보다 낮은 경우 가구의 최종 소득은 최저생계비 미만일 수 있다. 또한, 부양비를 부과받지만 실제 부양의무자로부터 부양비를 지급받지 못하는 경우도 최종 소득은 최저생계비 미만일 수 있다.

다른 한편 가난하지만 국민기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 사람과의 형평성과 근로유인 등을 고려하여 급여가 최저생계비를 훨씬 상회해서도 안된다. 이를 감안하여 대부분의 나라에서 공공부조제도는 ‘보충성의 원칙’에 의거하여 급여를 실시하고 있다¹⁷⁾. 그럼에도 불구하고, 수급자의

15) 단, 특별한 경우 예외로서 다양한 특례규정이 적용되고 있다. 의료특례, 자활특례, 교육특례 등이 그러한 예이다.

16) 국민기초생활보장법 제7조에 의하면 “급여의 수준은 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록” 규정하고 있다.

최종 소득이 최저생계비를 초과할 수 있는 요인도 있는데, 가장 큰 요인은 기타 정부보조금을 받는 경우이다. 특히, 보육료¹⁸⁾, 기초노령연금 등을 추가로 지급받는 경우 가구의 최종 소득은 최저생계비를 초과할 수 있다. 또한, 근로유인을 높이기 위한 근로소득공제제도로 인해서도 최종 소득이 최저생계비를 초과할 수 있다.

2. 국민기초생활보장제도의 성인지적 분석

가. 수급 대상 측면

먼저, 수급자의 선정과 관련하여, 국민기초생활보장제도는 부양의무자의 부양을 포함한 자력(自力) 또는 타 제도의 수급을 통해서도 최저 생활을 영위할 수 없는 빈곤계층을 수급 대상으로 하는 최후의 안전망(last resort)이다. 이는 생존권과 직결된 문제로 성별 차이를 둘 수 없는 문제이다. 따라서 선정에 있어 직접적인 여성 친화적 접근을 표방할 수는 없다. 그러나 선정 과정상 남자와 여자의 차이를 두는 내용이 전혀 없는 것은 아닌데, 그 대표적인 예가 부양의무자 기준이다. 기초보장의 두 가지 선정 기준, 즉 소득인정액 기준과 부양의무자 기준 중 부양의무자 기준은 앞서 살펴본 바와 같이 수급권자에게 부양능력 있는 부양의무자가 없어야 한다는 것이다. 즉, 부양능력 있는 부양의무자가 있다면 이들의 부양비 부과를 전제로 수급자로 선정하거나, 선정에서 탈락하게 된다.

이러한 부양의무자 기준 중, 부양의무자의 부양능력 판정 기준에서, 그리고 부양비 부과에서 남성 부양의무자와 여성 부양의무자 간의 차이를 두고 있다. 2008년 기준으로 부양의무자가 아들과 미혼 자녀의 경우 소득

17) 다른 한편 보충급여방식은 수급자 중 근로가능자의 근로유인을 훼손할 수 있다는 비판으로부터 자유로울 수 없다. 왜냐하면, 보충방식은 최저생계비와 근로소득 간의 차액을 보전해 줌으로써 가구원수가 동일하다면 모든 수급자들의 급여액이 같아지기 때문이다. 이를 보완하고 근로유인을 제고하기 위하여 일부 근로소득에 대한 소득공제가 보완적으로 활용되고 있다.

18) 한국복지패널조사에서는 정부 보육료 지원을 현금으로 환산하여 조사하고 있다.

과 재산을 모두 고려하여 부양능력을 판정하는 반면, 출가한 딸(배우자와 이혼·사별한 딸, 미혼모인 딸 포함) 혹은 출가한 딸에 대한 친정부모인 경우 소득만을 고려하여 부양능력을 판정하도록 하고 있다¹⁹⁾. 또한, 아들과 미혼 자녀의 경우 부양의무자가구 최저생계비의 130%를 차감한 금액의 40%를 부양비로 부과하는 반면, 출가한 딸 등에 대해서는 15%만을 부양비로 부과하고 있다. 이와 같이, 아들과 딸 간에 부양능력 판정 기준에 차이를 두는 것은 법적, 사회경제적으로 남녀 평등 인식과 기반이 많이 확산되었음에도 불구하고, 여전히 가구 내의 경제권 행사 등에서 남녀 간 차이가 존재하는 현실을 반영한 것이라 할 수 있다. 그러나 이러한 부양의무자의 성별 차등 기준은 수급자의 성비에는 실질적인 영향을 미치지 않을 것으로 추정된다.

다음으로 성별·연령별 수급자의 현황을 살펴보면 아래 <표 V-5> 및 <그림 V-3>과 같다. 2008년을 기준으로 할 때, 전체 수급자 수는 약 1,444천명이며, 이중 여성 수급자는 약 827천명으로 57.3%를 차지한다. 각 연령별 남녀 수급자의 분포를 살펴보면, 특히 30대와 60세 이상에서 여성 수급자의 비율이 월등히 높게 나타남을 알 수 있다. 즉, 30대 수급자 중 61.5%, 60대 중 63.5%, 70대 중 73.3%, 80대 이상자 중 82.2%가 여성 수급자였다. 30대 수급자 중 여성 수급자 비중이 높은 것은 이 연령대에 어린 자녀를 둔 여성 한부모가구의 출현율이 높기 때문인 것으로 추정해 볼 수 있다²⁰⁾. 또한, 60세 이상 노인의 경우 여성 빈곤율이 남성 빈곤율에 비해 높을 뿐만 아니라²¹⁾, 여성의 평균 수명이 남성에 비해 길기 때문에 여성 수급자가 연령이

19) 2009년 10월부터는 이러한 기준이 아들과 딸 간의 형평성을 지나치게 위배한다는 인식하에, 소득과 금융재산(2억원 미만)을 기준으로 부양능력을 판정하는 것으로 개정되었다(시행령 제4조제2항).

20) 앞서 4장의 분석 결과에 의하면, 여성 한부모가구 가구주의 43.1%가 30대, 50.1%가 40대 이상으로 나타났다. 그러나 30대 한부모가구주의 경우 이혼 또는 사별로 인해 한부모가 된 기간이 짧아 경제적 기반이 취약하고, 자녀의 연령이 낮을 가능성이 높아 빈곤에 더 많이 노출되어 있을 것으로 추정된다. 한국복지패널 데이터에서는 한부모가구의 출현율이 낮아 이를 경험적으로 증명하기는 어렵다.

21) 4장 분석 결과에 의하면, 65세 이상 노인 중 여성의 절대빈곤율(인구기준)은 27.6%로 남성 17.2%에 비해 10%p 이상 높게 나타난다.

높아질수록 높게 나타난다²²⁾. 이에 비해, 50대와 19세 이하 인구에서는 남성의 수급률이 여성보다 좀 더 높게 나타난다.

이러한 남녀의 분포상 차이에도 불구하고, 남성 인구 내에서의 수급 분포와 여성 인구 내에서의 수급 분포는 매우 유사하다. 즉, 남녀 모두 19세 이하 수급자가 전체 수급자의 24% 내외로 가장 높은 반면, 대부분 경제활동을 시작하는 20대에서 4.6~4.9%의 가장 낮은 수급률을 보여주고 있다.

〈표 V-5〉 국민기초생활보장제도 성별·연령별 수급자 현황(2008년)

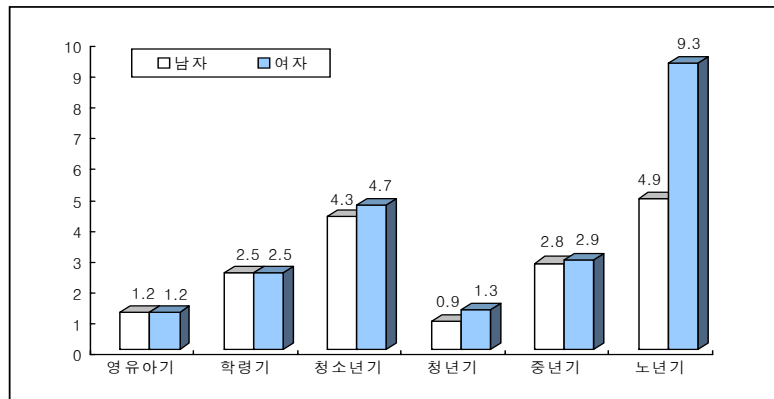
	남			여			전체 수급자수(C)
	수급자수(A)	A/C	D/A	수급자수(B)	B/C	E/B	
전체	617,015(D)	42.73	100.00	826,995(E)	57.27	100.00	1,444,010
19세이하	206,181	50.87	24.54	199,152	49.13	24.08	405,333
20-29세	33,845	45.62	4.61	40,347	54.38	4.88	74,192
30-39세	39,398	38.52	8.23	62,872	61.48	7.60	102,270
40-49세	113,801	47.51	14.74	125,722	52.49	15.20	239,523
50-59세	95,314	54.96	9.06	78,107	45.04	9.44	173,421
60-69세	61,858	36.54	13.44	107,430	63.46	12.99	169,288
70-79세	50,505	26.68	16.84	138,778	73.32	16.78	189,283
80세이상	16,113	17.77	8.53	74,587	82.23	9.02	90,700

자료: 보건복지부(2009.7)

생애주기별 분포를 총 인구수 대비로 살펴보면, 아래 그림에서 보는 바와 같이 중년기까지는 남녀 수급자의 분포가 매우 유사하게 나타난다. 이에 비해 노년기에는 여성의 인구 대비 수급률이 9.3%로 남성의 4.9%에 비해 훨씬 더 높았다. 이와 같이, 인구를 통제하더라도 여성 노인의 수급률이 매우 높게 나타나는 것은 앞서 언급한 바와 같이 여성 노인의 빈곤율이 노인 남

22) 통계청 인구추계에 의하면 2008년 기준으로 여성은 60대 인구(383만명) 중 52.9%, 70대(237만명) 인구 중 59.7%, 80세 이상 인구(827만명) 중 70.2%를 차지하는 것으로 나타났다(<http://kostat.go.kr>).

성에 비해 높기 때문인 것으로 추정된다. 이는 여성 노인의 경우 근로소득은 물론이고 뒤에서 살펴볼 연금 수급권과 자산 등이 남성에 비해 취약한 상태임을 간접적으로 보여주는 결과라 할 수 있다.



주: 1) 생애주기는 영유아기(0~4세), 학령기(5~9세), 청소년기(10~19세), 청년기(20~39세), 중년기(40~64세), 노년기(65세 이상)로 분류함.

2) 통계청, 연령별(시도) 주민등록인구

자료: 보건복지부(2009.7)

[그림 V-3] 남녀의 총인구대비 수급자 비율 분포

이를 좀 더 구체적으로 살펴보기 위하여 『한국복지패널』 원자료에서 기초보장급여를 받기 전 소득이 최저생계비 미만인 가구의 빈곤율과 자산 실태를 분석하였다. 먼저, 기초보장 전 소득이 최저생계비 미만인 가구의 빈곤율은 전체 평균 11.26%로 나타났다. 가구유형별로는 여성 노인가구주 가구의 빈곤율이 39.64%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 여성 한부모가구(30.64%), 남성 노인가구주 가구(22.82%), 남성 한부모가구(21.34%)의 순이었다. 반면, 양부모가구의 빈곤율은 3.01%로 비교대상 가구유형 중 빈곤율이 가장 낮았다²³⁾.

이들 빈곤 가구 중 기초보장 수급을 받는 가구의 비율은 여성 한부모가구가 77%로 가장 높았고, 남성 한부모가구도 70.76%로 그 뒤를 이어, 전체

23) 분석의 편의상 표와 같이 가구유형을 나누었지만, 청장년가구와 양부모가구, 한부모가구는 중첩된다.

적으로 한부모가구의 수급률이 매우 높게 나타났다. 의외의 결과로 보이는 것은, 청장년가구의 상대적인 수급률²⁴⁾이 노인가구의 수급률보다 높게 나타난다는 점이다. 즉, 여성 청장년가구주가구의 수급률은 66.3%인데 비해, 여성 노인가구주가구의 수급률은 45.9%로 전자의 수급률이 약 12%p 더 높게 나타난다. 남성청장년 가구주가구의 수급률 또한 50.73%로 남성노인 가구주가구의 수급률(27.67%)에 비해 약 23%p나 더 높다.

〈표 V-6〉 소득이 최저생계비 미만인 가구 중 수급가구의 비율(2008년)

(단위: %)

구분	전체	남성가구주가구			여성가구주가구			양부모	한부모		기타
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		남성	여성	
기초보장전 빈곤율	11.26	7.91	5.13	22.82	24.06	12.84	39.64	3.01	21.34	30.64	13.69
수급률	45.49	40.14	50.73	27.67	52.23	66.30	45.90	37.70	70.76	77.00	44.77

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

이와 같은 의외의 결과는 국민기초생활보장제도의 두 가지 핵심적인 수급 요건, 즉 부양의무자기준과 소득인정액기준(최저생계비기준)에 의해 설명가능하다. 먼저, 앞서 설명한 바와 같이, 부양의무자의 범위는 ‘1촌 직계 혈족과 그 배우자’로 규정되어 있다. 이는 노인의 입장에서 보면 성년의 자녀와 그 배우자, 즉 며느리와 사위를 포함하며, 기혼 성년 자녀의 입장에서는 양가 부모, 미혼의 성년 자녀의 입장에서는 본인의 부모를 포함한다. 따라서, 노인의 부양의무자(성년 자녀)는 성년 자녀의 부양의무자(고령 부모)에 비해 부양능력을 가질 가능성이 훨씬 더 높다. 노인의 상당수는 이러한 이유, 즉 부양능력을 가진 성년 자녀를 부양의무자로 두었다는 이유로 실질적인 부양 여부와 관계없이 국민기초생활보장제도의 수급권자에서 제외되는 것으로 추정된다.

24) 여기에서 수급률이란 기초보장급여를 받기 전 빈곤한 가구 중 수급을 받는 가구의 비율을 말한다. 따라서, 청장년가구의 빈곤율이 노인가구 빈곤율보다 훨씬 낮기 때문에, 수급률이 높다고 해서 수급을 받는 가구수가 더 많다는 의미는 아니다.

다음으로 자산기준, 즉 소득인정액(실제 소득과 재산의 소득환산액의 합계액)이 최저생계비보다 적어야 기초보장 수급권자가 될 수 있다는 기준 역시 노인가구에 상대적으로 불리하게 작용할 수 있다. 즉, 거주하고 있는 주택을 포함한 순재산에서 기본공제액을 제외한 나머지 재산은 소득환산율을 적용하여 소득인정액에 포함된다. 따라서 거주 주택을 비롯한 자산을 어느 정도 보유한 사람은 비록 소득이 최저생계비 미만이라 하더라도 기초보장 수급을 받기 어려운 구조로 되어 있다. 노인가구는 이미 경제활동연령을 지나온 세대인 만큼 소득에 비해 자가 주택을 비롯한 축적된 재산이 청장년 가구에 비해 많을 가능성이 높다.

이는 구체적으로 아래 <표 V-7>에서 드러난다. 기초보장 전 소득이 최저생계비 미만인 가구의 평균적인 자가주택 보유율은 35.21%이다. 가구 유형 중 자가 보유율이 가장 높은 유형은 남성 노인가구주 가구로 전체의 절반이 넘는 52.56%가 자기 소유의 집을 보유하고 있다. 이러한 자가 보유 비율은 남성 청장년가구주 가구(32.97%)에 비해 약 20%p 더 높은 수치이다. 여성 노인가구주 가구의 자가 보유율(32.49%) 또한 여성 청장년가구주 가구(13.84%)에 비해 약 19%p 더 높게 나타난다. 비교 집단별로 볼 때 남성가구주 가구가 여성가구주 가구보다, 노인가구가 청장년가구보다 자가 보유율이 더 높다. 그러나 청장년가구주 가구 내부에서 한부모가구는 자가 주택을 거의 가지지 못한 것으로 나타났다. 즉, 양부모가구의 경우 37.4%가 자기 주택에 거주하는 데 비해, 한부모가구의 경우 자기 주택에 거주하는 비율은 남성한부모가구의 경우 0%, 여성한부모가구의 경우 1.35%에 지나지 않는다. 자가보유율을 비수급가구와 수급가구로 나누어 살펴볼 때, 비수급가구의 자가보유율은 52.64%에 이르는데 비해, 수급가구의 자가보유율은 14.32%에 불과하다. 이러한 점을 종합해 볼 때, 자기 집을 보유할 경우 이는 일정액의 기본 공제액을 제외하고 재산의 소득환산을 통해 소득인정액으로 계산되어 비록 소득이 최저생계비 미만일지라도 수급자격을 얻지 못할 가능성이 높다. 따라서, 가구유형별로 볼 때, 평균 자가보유율이 높게 나타나는 집단, 즉 노인과 양부모가구의 상대적인 수급률이 상대적으로 낮게 나타나는 것이다.

〈표 V-7〉 소득이 최저생계비 미만인 가구의 자가 보유율 및 자산 실태(2008년)

구분	전체	남성가구주가구			여성가구주가구			양부모	한부모		기타	
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		남성	여성		
자가 보유율	전체	35.21	41.97	32.97	52.56	26.70	13.84	32.49	37.40	0.00	1.35	36.55
	비수	52.64	59.79	55.86	62.94	41.37	30.10	44.53	56.64	0.00	0.00	53.33
	수급	14.32	15.40	10.76	25.42	13.28	5.57	18.30	5.61	0.00	1.75	16.78
총자산	전체	7,090	10,345	12,147	8,227	2,995	3,135	2,932	17,731	1,195	3,293	6,491
	비수급	11,749	16,266	23,436	10,519	4,630	7,522	3,818	27,138	2,727	10,196	10,537
	수급	1,508	1,516	1,184	2,234	1,500	905	1,888	2,186	561	1,232	1,499
순자산	전체	5,861	8,522	9,998	6,785	2,515	2,112	2,696	13,809	-2,727	970	5,530
	비수급	10,244	13,986	20,552	8,724	4,345	6,688	3,688	21,391	-1,085	7,829	9,414
	수급	610	371	-251	1,715	841	-214	1,528	1,282	-3,406	-1,079	737

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

비수급집단과 수급집단 간의 평균 자산을 살펴보면 이는 더욱 극명하게 드러난다. 이 경우, 소득이 최저생계비 미만인 가구의 평균 자산 수준은 자가 보유율과 달리 청장년가구가 노인가구보다 더 높게 나타난다. 그러나, 수급자의 평균 자산의 경우 청장년가구가 노인가구보다 더 낮다. 즉, 남성 청장년가구주가구 중 수급가구의 총자산은 1,184만원, 순자산은 -251만원으로 노인가구주가구 중 수급가구의 총자산 2,234만원과 순자산 1,715만원보다 적었다. 마찬가지로, 여성청장년가구주가구 중 수급가구의 총자산은 905만원, 순자산은 -214만원으로 여성노인가구주가구보다 적은 것으로 나타났다. 그러나, 자가보유율과 마찬가지로 청장년가구 내부에서 남성한부모가구 중 수급자의 순자산은 -3,404만원, 여성한부모가구 중 수급자의 순자산은 -1,079만원으로 비교대상 집단 중 가장 낮았다.

이러한 결과를 종합할 때, 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 소득을 기준으로 빈곤한 가구 중 기초보장 수급을 받는 가구의 비율은 여성한부모가구>남성한부모가구>여성청장년가구>남성청장년가구>여성노인가구>남성노인가구의 순이었다. 둘째, 한부모가구의 수급비율이 상대적으로 매우 높게 나타나는 것은 이들 가구의 부양의무자가 직계존속으로 부양능력이 없거나

미약한 경우가 많을 뿐만 아니라, 이들의 자가보유율과 자산상태가 비교대상집단 중 가장 낮기 때문인 것으로 보인다. 셋째, 노인가구, 특히 남성노인가구주가구의 수급률이 청장년가구주가구의 수급률에 비해 낮은 것은 무엇보다도 이들의 부양의무자가 직계비속인 경우가 대부분이며, 따라서 부양의무자의 부양능력이 있다고 판정될 확률이 높기 때문이다. 뿐만 아니라, 노인가구의 자가보유율이 청장년가구에 비해 높게 나타나 이들의 주택 보유가 소득인정액기준에 불리하게 작용하는 것으로 보인다. 마지막으로, 청장년가구주가구의 경우, 소득이 최저생계비 미만이라 할지라도 수급가구와 비수급가구 간의 자산(총자산과 순자산 모두)의 격차가 매우 컸다. 즉, 비수급가구의 경우 대부분 부양의무자 기준보다는 소득인정액 기준에 의해 탈락하는 것으로 추정된다.

나. 급여 측면

아래 <표 V-8>은 공공부조전 소득이 최저생계비 미만인 가구의 공공부조 수급 후 빈곤 감소효과를 보여주고 있다.

<표 V-8> 가구유형별 기초보장 수급 후 빈곤 감소 효과

(단위: %, %p)

	전체	남성가구주가구			여성가구주가구			양부모	한부모		기타
		전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		남성	여성	
기초보장후 빈곤율	8.24	5.96	3.44	18.54	16.97	7.71	29.84	2.25	14.38	15.20	10.12
감소(%P)	-3.02	-1.95	-1.69	-4.28	-7.08	-5.13	-9.80	-0.76	-6.97	-15.44	-3.57
기초보장전 빈곤갭	4.40	3.02	2.28	6.76	9.67	5.85	14.98	1.05	10.16	11.68	5.39
기초보장후 빈곤갭	2.30	1.79	1.23	4.57	4.25	2.43	6.77	0.74	3.29	3.19	2.80
감소(%P)	-2.10	-1.23	-1.04	-2.19	-5.42	-3.42	-8.21	-0.30	-6.87	-8.49	-2.58

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

기초보장급여로 인해 전체적으로 빈곤율은 3.02%p 감소하였으며, 빈곤갭 비율은 2.1%p 떨어졌다. 가구유형별로 볼 때, 빈곤율 감소폭은 여성한부모 가구>여성노인가구주가구>남성한부모가구의 순이었으며, 상대적으로 빈곤율 감소폭이 낮은 집단은 양부모가구, 남성 청장년가구주가구 등 애초부터 빈곤율이 낮은 집단이었다. 빈곤갭비율 역시 이와 유사한 결과를 보여주고 있다. 기초보장급여가 빈곤율과 빈곤갭을 상당 정도 줄여주었음에도 불구하고, 여성 노인가구주가구의 기초보장급여 후(경상소득) 빈곤율은 29.84%로 여전히 매우 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 한부모가구 역시 경상소득 기준으로도 15%내외의 높은 빈곤율을 유지하고 있으나, 기초보장 수급으로 인해 남성 한부모가구보다는 여성 한부모가구의 빈곤 탈피율이 훨씬 높아 결과적인 빈곤율은 두 집단이 유사해졌다. 요컨대, 절대적인 측면에서 보면 기초보장급여는 빈곤율이 높은 여성노인과 한부모가구의 빈곤을 줄이는데 큰 효과를 발휘하는 것으로 나타나지만, 상대적·결과적 측면에서 보면 수급 이후에도 여전히 이들 집단의 빈곤율은 다른 집단에 비해 훨씬 높음을 알 수 있다.

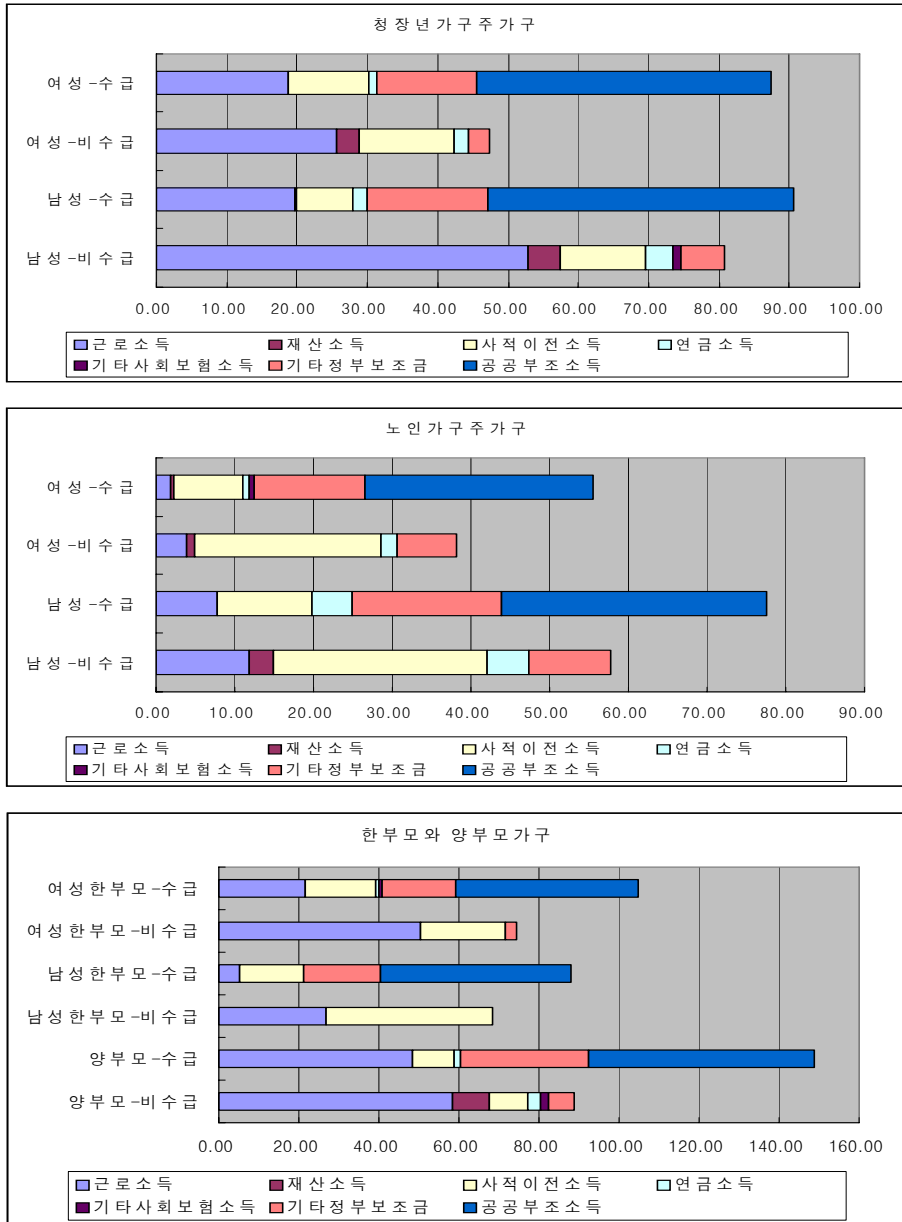
마지막으로, 기초보장급여를 포함한 가구의 소득을 원천별로 분해해서 살펴본 결과는 아래 <표 V-9>와 <그림 V-4>에 제시되어 있다. 먼저, 기초보장전 소득이 최저생계비 미만인 가구 중 비수급가구와 수급가구의 가구원수를 비교해 보면, 비수급가구의 평균 가구원 수는 2.04명으로 수급가구의 1.90명보다 0.14명 더 많은 것으로 나타났다. 가구유형별로는 양부모가구의 평균가구원 수는 비수급가구 4.12명, 수급가구 4.16명으로 가장 많으면서 두 집단의 가구원 수는 거의 유사하였다. 이들 가구는 전형적으로 부부와 두 자녀로 구성되어 있는 것으로 보인다. 여성한부모가구의 경우 비수급가구 3.15명, 수급가구 2.77명, 남성청장년가구주가구의 경우 비수급가구 3.11명, 수급가구 2.25명이었으며, 두 집단 모두 비수급가구의 규모가 수급가구의 규모에 비해 좀 더 크게 나타났다. 평균 가구원수가 가장 적은 집단은 여성노인가구주가구로 비수급가구의 경우 1.14명, 수급가구의 경우 1.27명이었다. 이들 가구유형의 경우 독거노인가구가 대부분을 차지하는 것으로 판단된다.

기초보장 전 소득이 최저생계비 미만인 가구 중 수급가구와 비수급가구의 소득 구성을 비교해 보면 전체적으로 수급가구에 비해 비수급가구의 최종 소득이 훨씬 낮은 것으로 나타났다. 특히, 여성 청장년가구주가구의 경우 수급가구의 경상소득(88만원)에 비해 비수급가구의 경상소득(47만원)이 30만원 이상 낮았으며, 여성 한부모가구의 경우도 수급가구와 비수급가구 간에 약 30만원의 소득격차가 발생하고 있다(아래 <표 V-9> 및 <그림 V-4> 참조). 여기에 수급가구가 받고 있는 각종 현물급여까지 감안한다면, 수급가구와 비수급가구 간의 실질적인 삶의 질 차이는 더 클 것으로 판단된다.

<표 V-9> 가구유형별 기초보장 수급 후 빈곤 감소 효과 (단위: 명, 만원)

구분	수급 여부	전체	남성가구주가구			여성가구주가구			양부모	한부모		기타
			전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		남성	여성	
	수급	1.90	2.19	2.25	2.05	1.62	2.15	1.27	4.16	2.61	2.77	1.69
근로소득	비수급	21.69	29.99	52.75	11.75	8.60	25.60	3.83	58.45	26.86	50.37	18.19
	수급	12.20	15.95	19.77	7.70	8.57	18.87	1.87	48.53	5.10	21.41	9.55
재산소득	비수급	2.97	3.86	4.78	3.13	1.55	3.31	1.06	9.05	0.00	0.00	2.52
	수급	0.13	0.09	0.07	0.14	0.17	0.00	0.29	0.00	0.00	0.00	0.15
사적이전소득	비수급	20.88	20.49	12.04	27.26	21.50	13.45	23.76	9.69	41.41	21.12	21.69
	수급	9.62	9.37	8.15	12.01	9.86	11.36	8.88	10.28	16.23	17.94	9.00
연금소득	비수급	3.54	4.55	3.83	5.12	1.95	2.08	1.91	3.37	0.00	0.00	3.62
	수급	1.93	3.00	2.09	4.95	0.91	1.03	0.82	1.53	0.00	0.72	2.06
기타사회보험소득	비수급	0.33	0.52	1.17	0.00	0.03	0.00	0.00	1.91	0.00	0.00	0.20
	수급	0.04	0.00	0.00	0.00	0.08	0.00	0.65	0.00	0.00	0.88	0.00
기타정부보조금	비수급	7.78	8.60	6.20	10.52	6.50	2.90	7.51	6.42	0.00	2.74	8.02
	수급	15.88	17.73	17.07	19.13	14.09	14.23	14.00	32.17	19.11	18.36	14.66
공공부조소득	비수급	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	수급	37.16	40.36	43.48	33.61	34.08	41.99	28.93	56.14	47.75	45.42	35.32
경상소득	비수급	57.19	68.01	80.77	57.78	40.13	47.46	38.07	88.87	65.17	74.23	54.24
	수급	76.97	86.49	90.64	77.55	67.76	87.69	54.79	148.64	74.08	104.72	70.75

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).



[그림 V-4] 가구유형별 기초보장 수급 후 빈곤 감소 효과

3. 소결

지금까지 가구주 성별·연령별로 국민기초생활보장제도의 선정과 급여를 분석해 보았다. 분석 결과는 다음과 같이 몇 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 국민기초생활보장제도의 설계상 유일하게 성인지적인 요소는 부양의무자 기준이라 할 수 있다. 부양의무자 기준에서 남성 부양의무자에 비해 상대적으로 여성 부양의무자의 부양 능력 판정이나 부양비 부담을 낮게 설정한 것은 전업 주부의 경우 여전히 가정 내 경제권에 있어 남성 가장에 비해 불리한 위치에 놓여 있는 현실을 적절히 반영한 것이라 할 수 있다. 그러나 최근 여성의 경제적·사회적 권한이 높아지는 추세에 따라 최근 부양의무자 기준에서 여성의 재산기준을 추가로 지정(금융재산 2억원 이상)하는 등 남성 부양의무자와의 형평성을 맞추려는 움직임이 나타나고 있다.

둘째, 국민기초생활보장제도 수급자 현황을 분석한 결과에 의하면, 전체 수급자 중 여성의 비율이 57.27%로 남성에 비해 높게 나타났다. 그러나 이러한 결과는 성인지적 제도 설계의 결과라기보다는 여성의 빈곤율이 남성에 비해 높고 여성 노인의 평균 수명이 남성 노인에 비해 더 길기 때문에 나타난 결과라 할 수 있다.

셋째, 소득이 최저생계비 미만인 가구 중 수급률이 가장 높게 나타나는 가구유형은 한부모가구이며, 반면 가장 낮은 수급률을 보이는 가구유형은 노인가구였다. 이는 전통적으로 공공부조가 노인 등 근로무능력자에게 관대한 제도라는 기존의 인식과는 상반된 것이다. 빈곤한 여성 노인가구의 절반 이상, 남성 노인가구의 3/4 정도가 기초보장 수급을 받지 못하는 이른바 ‘사각지대’에 방치되어 있는 것으로 나타났다.

넷째, 급여 측면에서 기초보장 수급 후 빈곤율은 3% 정도 감소하는 것으로 나타나, 국민기초생활보장제도의 탈빈곤효과는 상당히 높은 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고, 경상소득 기준으로 여성 노인가구의 약 30%, 한부모가구의 약 15%가 여전히 빈곤한 상태에 머물러 있는 것으로 나타났다.

요컨대, 국민기초생활보장제도는 남녀를 막론하고 빈곤 감소에 상당한

효과를 발휘하지만, 여전히 사각지대가 널리 분포하고 있다는 점을 가장 큰 문제로 지적할 수 있다. 여성 한부모가구의 경우 국민기초생활보장제도의 가장 큰 수혜집단으로 나타났지만, 여성 노인가구의 경우 부양의무자 기준과 자산기준에 가로 막혀 실질적인 수급혜택을 받지 못하는 경우가 절반을 넘는다. 그 결과 수급가구와 비수급가구의 소득 격차가 많게는 30만원, 적게는 10만원 이상 나고 있어 비수급가구의 상대적 박탈이 심각한 상태임을 알 수 있다.

따라서, 국민기초생활보장제도의 개선 방향은 ‘성인지적’이기보다는 ‘연령인지적’일 필요가 있을 것으로 보인다. 노인의 경우 부양의무자 기준과 재산의 소득환산율을 좀 더 완화하여 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 혹은 노인의 경우 의료급여 등 현물급여에 대해서는 부양의무자기준과 재산의 소득환산율을 적용치 않는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 이에 비해, 상대적으로 높은 수급률을 보이고 있는 한부모가구의 경우, 직접적인 현금보장과 더불어 질높은 보육서비스와 적극적 노동시장프로그램(고용알선, 직업훈련, 창업지원 등)을 유기적으로 연계함으로써 자활을 통해 탈빈곤할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하여야 할 것이다.

VI

공적연금제도의 성인지적 평가

1. 국민연금제도	104
2. 기초노령연금제도	120
3. 소결	130

국민연금제도는 1988년에 도입된 우리나라의 대표적인 사회보장제도 중의 하나이다. 이미 2008년 도입 20년이 되면서 처음으로 완전노령연금 수급자가 생김으로써 향후 노인들의 소득보장을 위한 대표적인 제도로써 그 위치를 차지하고 있다 할 수 있다.

국민연금제도는 도입 당시 10인 이상 사업장의 근로자만을 대상으로 제도가 도입되었으며, 제도 도입 당시에는 일을 하고 있는 근로자만을 대상으로 함에 따라 제도의 적용범위와 급여측면에서 성인지적 차원의 논란을 야기하지 않았다고 볼 수 있다²⁵⁾. 이후 1995년 농어촌, 1999년 도시지역으로 까지 제도가 확대됨에 따라 제도의 순응을 높이기 위해 가입자 범위에서 적용제외자, 납부예외 규정 등이 만들어지면서 국민연금의 노후소득보장에서의 문제, 성인지적 차원에서의 문제들이 제기되기 시작하였다(김태홍 외, 2000; 임미영·한인숙, 2002; 정재훈, 2005; 우해봉, 2010). 즉 제도가 확대됨에 따라 연금가입자, 급여수준의 측면에서 국민연금제도가 여성에 대한 인지와 남성과의 차이를 충분히 고려하지 못한 상태에서 제도설계가 이루어졌다는 점을 지적할 수 있다(류연규·황정임, 2008). 국민연금제도가 모든 국민을 가입대상으로 하고, 급여에서도 본인이 납부하는 부문과 전체가입자가 납부하는 부문을 함께 고려함으로써 제도적인 걸모습에서는 젠더 중립적인 성격을 가지고 있다고 해석될 수 있지만 실제 제도운영 측면에서 살펴보면 여성들의 특성을 고려하고 있다고 단언할 수 없다는 점이다. 즉 성인지적 측면에서 국민연금제도는 (정규)근로자와 지속적인 경제활동이 가능한 사람들을 중심으로 제도가 이루어졌다는 점이다. 대표적으로 가입대상과 관련하여 적용제외 규정을 통해 많은 전업전부들이 연금가입대상에서 제외하고 있으며, 1998년 경제위기 이후 나타나 노동시장의 유연화로 인한 비정규직, 임시일용직 증가는 연금보험료 납부를 할 수 없는 근로계층과 여성들의 임신·출산 등으로 인한 근로경력 단절의 문제를 현 연금제도에서는 충분히 고려하고 있지 못하다는 점이다²⁶⁾.

25) 물론 제도 도입 당시 국민연금제도가 성인지적 차원에서 남성중심의 제도라고 판단할 수도 있다. 즉 제도도입 당시 여성들의 경제활동참여가 높지 않았으며, 임신·출산으로 여성들의 근로경력이 단절되는 점을 고려할 경우 처음부터 국민연금제도는 여성들에 대한 고려가 충분히 이루어지지 않은 제도라고 주장할 수도 있다.

한편, 기초노령연금제도는 국민연금의 미성숙으로 인한 노령층의 소득보장 사각지대를 해소하고 노인빈곤 문제를 해결하기 위하여 도입된 제도이다. 또한 기존의 경로연금제도를 확대 개편하는 의미를 지니고 있으며,²⁷⁾ 노인층에 제공되던 교통수당, 기타 지방자치단체의 자체 노인수당을 통합하는 효과도 가지고 있다. 기초노령연금은 준사회수당적 성격을 가진 제도로써 보험료 납입을 기본 조건으로 하는 국민연금과는 달리 수급에 있어 좀 더 젠더 중립적 제도라 할 수 있다.

본 장에서는 현행 국민연금제도와 기초노령연금제도의 제도적 개괄과 선정과 급여 측면에서 성인지적 차원에서의 국민연금제도를 분석해 보고자 한다.

1. 국민연금제도

가. 국민연금제도 개요

우리나라의 국민연금제도가 처음 논의된 시기는 1973년으로 「국민복지연금법」이란 명칭으로 법이 제정되었으나 그 시행이 연기되어오다 1986년에 「국민연금법」으로 명칭이 변경되어 입법화 되었다. 이후 1988년에 10인 이상 사업장을 대상으로 제도가 시행되기에 이르렀다. 제도 도입 이후 가입대상자가 확대되어 1992년에는 5인 이상 사업장, 1995년에는 농어촌 지역 자영자, 1999년 4월 도시지역 자영자에게 적용확대가 이루어짐으로써 비로써 전국민연금화가 완성되었다²⁸⁾. 따라서 실질적인 제도의 완성이 이루어진

26) 그러나 2007년 국민연금법 개정을 통해 출산크레딧제도를 도입하였으며(2007년), 비정규직(시간제근로자, 임시·일용직 등)의 가입범위를 확대 하는 조치들이 이루어짐으로서 국민연금제도가 지니고 있는 문제를 일부 해결하기도 하였다.

27) 경로연금제도는 1998년 7월 공적소득보장 혜택의 사각지대에 놓여 있는 저소득층 노령계층의 소득보장을 위하여 도입된 제도이다. 수급자격은 65세 이상의 국민기초생활보장제도 수급자이거나 차상위저소득 노령계층으로 1998년 7월 기준 65세 이상(1933년 7월 1일이전 출생자)의 노인을 대상으로 운영된 제도이다.

28) 2003년 7월에는 사업장가입자를 확대하는 조치가 이루어져, 5인 미만 사업장 및 1월이상 임시·일용직, 월 80시간 이상 시간제근로자를 지역가입자에서 사업장가입

시기는 1999년부터라 할 수 있다.

국민연금 가입자는 크게 사업장가입자, 지역가입자로 구분되며, 이외에 임의가입자로 구성되어 있다. 사업장 가입자는 1인 이상의 사업장에 근무하고 있는 근로자를 대상으로 하며, 지역가입자는 사업장 가입자가 아닌 18세 이상 60세 미만이 대상이 된다. 임의가입자는 18세 이상 60세 미만으로 사업장 및 지역가입자에 해당되지 않는 사람들이 국민연금공단에 신고를 통해 가입할 수 있으며, 본인 의사에 따라 탈퇴도 할 수 있다. 그러나 1995년과 1999년 연금가입범위가 확대되고 “지역”을 기준으로 하면서 소득활동을 하고 있지 못한 사람들에 대한 국민연금 적용여부에 대한 논의가 발생하였으며, 소득활동을 하지 못하는 사람들을 위한 조치로 적용제외와 납부예외규정을 두게 되었으며, 궁극적으로 이는 국민연금제도의 대상자에서의 사각지대와 장기적인 노후소득보장에서의 문제를 야기하게 되었다(우해봉, 2010).

‘적용제외자’란 국민연금법 6조 법 시행령 18조에 규정된 것으로 국민연금 가입대상연령인 18세 이상 60세 미만인자로 국민연금에 가입하고 있지 않은 개인들을 의미한다. 구체적으로 ①법 6조(시행령 18조)에서는 특수직역연금가입자(공무원, 군인 및 사립학교교직원)와 60세 미만으로 노령연금수급권을 취득한 특수직종근로자, 조기노령연금 수급권을 취득한 자(단 조기노령연금 지급이 중지된 자는 제외)가 포함된다. ②법9조(지역가입자)에 의해 18세 이상 60세 미만 중 무소득 배우자, 특수직역연금 수급자, 18세 이상 27세 미만으로 소득이 없는 자, 기초보장수급자, 1년 이상 행방불명된 사람들을 의무적용에서 제외하고 있다.

‘납부예외자’란 법 91조에 의해 국민연금에 의무적으로 가입해야 하는 대상(사업장가입자 혹은 지역가입자) 중에서 사업의 중단, 실직, 재해, 사고 등의 소득감소로 인해 보험료를 낼 수 없거나 어렵다고 인정되는 경우에 연금보험료의 납부를 유예함으로써 그 부담을 경감시켜 주는 제도이다.

국민연금상의 급여에는 노령연금, 장애연금, 유족연금이 있으며 이외에 최소가입기간을 충족시키지 못하였거나 해외이주 등의 경우에 지급되는 반환일시금이 있다. 노령연금의 급여는 1988년 제도도입 당시에는 평균소득

자로 3단계로 나누어 전환하였다.

자의 경우 40년 가입기준 70% 급여율을 보장하였으나, 1998년 법개정으로 1999년 이후 가입기간은 40년 가입기준 60%로 하향조정 되었다.

〈표 Ⅵ-1〉 국민연금제도의 급여종류별 수급요건과 급여수준

급여유형	수급요건	가입기간 및 수급연령	급여수준	
노령연금	완 전 노령연금	· 가입기간 20년 이상이고 60세에 달한 때(단 광부, 선원은 55세)	20년 이상 60세 이상	기본연금액의 100% + 부양가족연금
	재 직 자 노령연금	· 가입기간 10년 이상이고 60세 이상 65세 미만자 소득 있는 업무에 종사자(단, 특수직종 근로자는 55세 이상 65세 미만)	수급연령 60~64세	기본연금액의 50~90%(가입기간 1년 증가시 마다 기본연금액의 5%를 증액, 부양가족연금 해당없음)
	감 액 노령연금	· 가입기간 10년 이상 20년 미만자로 60세에 달한 때	가입기간 10~19년	가입기간 10년의 경우: 기본연금액의 50% + 부양가족연금 (가입기간 1년 증가시 5% 증액)
	조 기 노령연금	· 가입기간 10년 이상이고 55세 이상인 자가 소득 있는 업무에 종사하지 않을 때	수급연령 55~59세	가입기간 10년, 55세인 경우 · 기본연금액50%×70%+부양가족연금 · 가입기간 1년증가시 마다 기본연금액의 5%를 증액 · 수급개시 연령 1세 증가시 마다 기본연금액의 6%를 증액
	분할연금	· 가입기간 중 혼인기간이 5년 이상인 노령연금 수급권자의 배우자가 60세 이상이 된 경우	-	배우자이었던 자의 노령연금액 (부양가족연금액 제외) 중 혼인기간에 해당하는 연금액의 1/2
장애연금	· 가입 중에 발생한 질병 또는 부상으로 완치 후에도 신체 또는 정신상의 장애가 남은 때	장애등급 1~4급	1~3급: 기본연금액의 100, 80, 60% + 부양가족연금 4급: 기본연금액의 2.25배를 일시보상금으로 지급	
유족연금	· 가입기간 1년 이상자, 가입기간이 10년 이상 이었던 자, 노령연금수급권자, 장애2급 이상의 장애연금수급권자 등이 사망시 그에 의해 생계를 유지하고 있었던 유족	가입기간 1년 이상	가입기간에 따라 기본연금액 40% (10년 미만), 50%(1년 이상 20년 미만), 60%(20년 이상)와 부양가족연금 지급	
반환일시금	· 가입기간 10년 미만자가 60세 도달 · 가입자 또는 가입자이었던 자가 사망하였으나 유족연금에 해당되지 않는 경우 · 해외이주, 국적상실한 경우	-	연금보험료에 이자를 가산하여 지급	
사망일시금	· 가입자 또는 가입자이었던 자가 사망한 때 유족연금에서 규정한 유족에 해당된 유족이 없는 경우 생계유지를 함께 하던 사람에게 지급	-	반환일시금 상당액, 단, 가입자의 기준소득월액 혹은 평균액의 4배 한도내 지급	

주: 부양가족연금이란 수급권 취득 당시 가입자 또는 수급권자에 의하여 생계를 유지하던 배우자, 자녀 또는 부모가 있는 경우에 지급하는 일종의 가족수당 성격의 부가급여임. 노령연금, 장애연금의 경우에는 연금수급권을 취득한 후에 새로이 수급권자에 의하여 생계를 유지하는 지급대상자가 있는 경우에도 부양가족연금액이 지급됨.

자료: 국민연금공단, 홈페이지(<http://www.nps.or.kr/>)

이후 2007년 다시 법개정을 통해 2008년 40년 가입 50%, 2009년부터 0.5% 포인트 축소되어 2028년에는 40%로 축소는 것으로 변경되었다. 노령연금 중 완전노령연금은 가입기간 20년, 60세에 달하는 경우이지만, 노령연금의 최소 수급요건은 가입기간 10년, 55세에 달하는 경우 조기노령연금을 받을 수 있도록 하고 있다. 한편 제도도입 초기에는 수급범위 확대를 위하여 가입기간 5년 이상인 경우 특례노령연금을 지급하고 있고 있으며 이외에 장애연금과 유족연금은 별도의 지급기준에 의해 지급되고 있다.

나. 국민연금제도의 성인지적 분석

국민연금제도의 성인지적 분석을 위한 평가지표는 대상자와 급여측면에서 분석하고자 한다. 대상자의 경우 국민연금제도의 제도적 포괄성을 살펴보는 것으로 현재 국민연금제도의 혜택을 받고 있지 못한 여성들의 연금 사각지대에 초점을 두고 살펴보고자 한다. 급여에서는 연금제도가 주로 노동시장에 참여하고 정규적으로 일을 참여하고 있는 사람들 위주로 구성되어 있어 여성들은 출산, 자녀 양육 등으로 인해 남성들에 비해 노동시장 참여가 일정하지 못하다는 점에서 급여측면에서 불리한 여건을 지니고 있다. 이는 장기적으로 연금의 주요 목적인 노후소득보장에서 남성에게 비해 여성에게 불리하게 작용하고 있는 측면이기도 하다. 지난 2007년 제도적 개선을 통해 여성들에게 불리하던 많은 요소들을 개선하는 성과를 거두었지만 제도 내 남녀 간 차이가 존재하고 있다는 점은 엄연한 제도적 현실이기도 하다²⁹⁾.

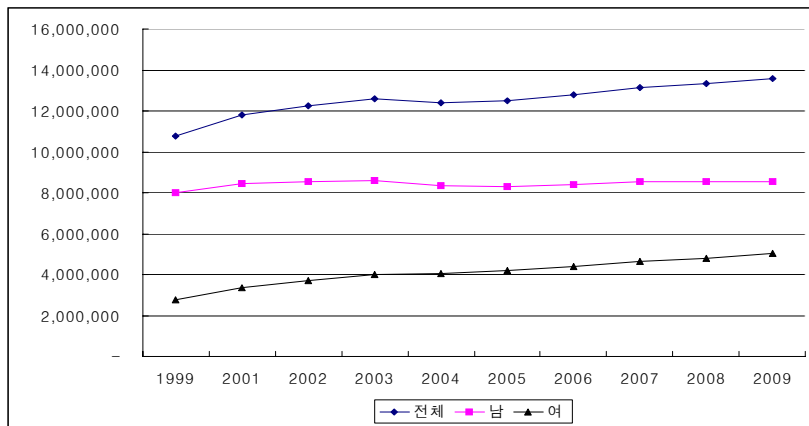
먼저 대상자와 급여측면을 동시에 고려해 볼 수 있는 국민연금가입자 추이를 살펴보고자 한다. 2000년대 들어 전체적인 국민연금 가입자 추이를 살펴보면 1999년 전국민연금제도가 시행된 이후 점진적으로 국민연금의 가입자가 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 성별로 살펴보면 남성의 경우 2001년 약 842만명에서 2009년에는 약 856만명으로 14만명 증가한 것에 불과한 반면에

29) 정부는 2007년 국민연금법을 개정하였다. 이중 성인지적 차원에서의 개정사항으로는 첫째, 출산크레딧제도 도입(2자녀 12개월, 3자녀 30개월, 4자녀 48개월, 5자녀 이상 50개월), 둘째, 분할연금제도의 개정(재혼시 계속 수급 및 노령연금과의 병급가능)을 들 수 있다.

여성의 경우에는 2001년 338만명에서 2009년은 501만명으로 163만명이 증가하여 연평균 5.1%의 높은 증가율을 보이고 있다. 이는 여성들의 경제활동 참여 및 사회참여가 증가하면서 나타난 현상으로 보인다. 그러나 2009년 여성 가입자 501만명은 2009년기준 여성인구 146십만명(20~59세기준)의 34.2%에 불과해 남성의 56.0%(20~59세기준)에 비해 낮은 수준임을 알 수 있다.

국민연금이 지니는 노후소득보장의 중요성을 고려할 때, 여전히 많은 여성들이 적용제외, 노동시장 참여형태(비정규직, 임시·일용직) 등에 따라 국민연금에 가입하고 있지 않으며, 이는 장기적으로 여성들의 노후소득을 불안정하게 만들수 있다는 점에서 여성들의 연금가입을 제고할 수 있는 노력들이 지속적으로 이루어질 필요가 있다³⁰⁾.

(단위: 명)



자료: 국민연금공단, 『국민연금통계연보』, 각년도.

[그림 VI-1] 연도별 국민연금 남녀 가입자 변화

30) 여성들의 연금가입을 제고할 수 있는 방안중의 하나로 임의가입의 방법을 고려할 수 있다. 실제 2001년 임의가입자는 약 3만명에서 2009년 36천명으로 6천여명이 증가한 것으로 나타났다. 동기간 남성의 경우 4천명에서 2009년 9천명으로 5천여명이 증가한 반면에 여성은 2001년 26천여명에서 2009년 27천명으로 천여명 증가에 불과한 것으로 나타났다. 남성들의 경우 사회적 경험을 통해 연금의 중요성을 인식하면서 임의가입의 형태로 연금을 가입하고 있는 경우가 증가하고 있다고 추측할 수 있지만, 여성들은 정보에 있어 남성에 비해 취약함에 따라 연금의 임의가입 형태를 알 수 없는 경우가 많을 것으로 보인다. 위와 같은 측면에서 여성들의 임의가입을 좀 더 확대할 수 있는 방안들이 마련될 필요가 있을 것으로 보인다.

대상자 측면에서 여기서는 적용제외자와 농어촌 배우자의 연금가입 문제인 협업배우자에 대한 문제를 살펴보고자 한다. 먼저 적용제외자측면을 보면, 앞에서 살펴보았듯이 적용제외자는 타연금에 가입하고 있거나 소득활동을 하고 있지 못한 전업주부(=무소득배우자), 학생들이 대부분이라 할 수 있다. 여기서 타연금 가입자는 이미 연금의 혜택을 받을 수 있다는 점에서 연금의 사각지대에 놓일 가능성이 없다고 할 수 있으며, 학생의 경우에도 학교 졸업이후 노동시장에 진입시 연금에 가입할 수 있다는 점에서 장기적인 연금의 사각지대 대상으로 보는 것은 한계가 있다. 반면에 전업주부의 경우에는 본인의 의지에 따라 임의가입의 형태로 가입할 수 있지만 다양한 형편(무관심, 남편에의 의존 등)으로 인해 여전히 연금가입을 미루고 있으며, 이는 향후 65세 이후에 노후소득보장의 사각지대에 놓일 수 있는 가능성이 매우 높다 할 수 있다. 특히 국민연금의 소득대체율이 지속적으로 낮아지고 있는 시점에서 남편의 소득대체율만으로는 노후소득보장이 어렵다는 점에서 무소득배우자들의 연금가입과 노후소득보장 확보는 매우 중요한 측면이라 할 수 있다. 그러나 여전히 많은 무소득배우자들이 연금가입의 사각지대에 놓여져 있다는 점에서 장기적으로 이를 높일 수 있는 방안들의 마련이 필요할 것이다.

우해봉 외(2009)의 연구에 의하면 2009년 4월 기준으로 국민연금 가입대상자중 적용제외 상태에 놓여져 있는 사람은 약 13백만명에 이르고 있으며, 이중 무소득배우자가 553만명으로 41.55%에 이르고 있는 것으로 나타났다. 이중 특수직역 가입자 및 수급자의 무소득배우자인 약 46만명의 경우에는 특수직역연금의 연금급여수준이 국민연금의 급여수준에 비해 높다는 점에서 노후소득보장에서 어려움에 놓일 가능성이 낮은 반면에 이를 제외한 국민연금 수급자 및 가입자의 무소득배우자인 약 507만명은 노후소득보장의 사각지대에 놓일 가능성이 높다는 점에서 향후 사회보험 사각지대의 문제를 유발할 개연성을 지니고 있다 할 수 있다. 이외에 국민연금 적용제외자로는 18세 이상 27세 미만자 약 334만명, 기타(국외이주자, 행방불명 등) 약 205만명의 순서로 나타나고 있다.

〈표 VI-2〉 국민연금 적용제외자 전체 및 유형별 현황(2009년 4월 기준)

국민연금 적용제외자 유형	인원(명)	백분율
18세 이상 27세 미만자	3,343,861	25.10
특수직역연금 가입자	1,449,651	10.88
특수직역연금 수급자	109,536	0.82
국민기초생활보장수급자	755,165	5.67
국민연금 수급자	79,308	0.60
무소득 배우자	5,534,216	41.55
(국민연금 사업장 가입자의 무소득 배우자)	(2,454,797)	(44.36)
(국민연금 지역 가입자의 무소득 배우자)	(2,263,779)	(40.91)
(국민연금 수급자의 무소득 배우자)	(354,500)	(6.41)
(특수직역연금 가입자의 무소득 배우자)	(363,226)	(6.56)
(특수직역연금 수급자의 무소득 배우자)	(97,914)	(1.77)
기타(국제이주자, 행방불명된 자)	2,047,998	15.38
총 계	13,319,735	100.0

자료: 우해봉·최은아(2009), 『국민연금 적용제외자 현황과 노후소득보장 대책』, 정책 09-10, 국민연금연구원, 재인용

적용제외자 약 133십만명을 성별과 연령대별로 구분하여 살펴보면, 여성이 815만명(61.2%), 남성이 약 517만명(38.8%)으로 여성이 약 300만명이 많은 것으로 분석되고 있다. 특히 무소득배우자를 기준으로 보면 무소득배우자 553만명중 여성배우자가 약 487만명, 남성배우자가 67만명으로 여성배우자가 월등히 적용제외자의 상태에 놓여져 있다는 것을 볼 수 있다. 연령별로는 남녀 모두 18~39세 사이가 적용제외자의 54.3%로 가장 높게 나타나고 있으며, 무소득배우자의 경우에는 여성이 18~39세가 38.6%, 40~49세가 35.6%로 전체적으로 74.3%의 여성들이 적용제외상태에 놓여져 있는 것으로 분석되고 있다.

무소득배우자가 지속적으로 적용제외 상태에 처해져 있다는 점과 연령대가 낮다는 것은 장기적으로 여성들이 남성배우자가 사망하거나, 가족해체(이혼, 별거 등) 등으로 소득을 얻는 것에 어려움을 처하게 될 때 바로 빈곤

화되고 또한 노후소득보장에서도 어려움에 처할 수 있다는 점에서 문제를 야기할 수 있다.

〈표 Ⅵ-3〉 적용제외자 전체 및 무소득배우자 성별 및 연령분포(2009년 4월 기준)

구분	남성		여성		전체	
	인원(명)	백분율	인원(명)	백분율	인원(명)	백분율
적용제외자 전체						
18~39세	3,062,007	59.28	4,166,430	51.06	7,228,437	54.27
40~49세	1,055,692	20.44	2,298,775	28.19	3,354,467	25.18
50~59세	1,047,694	20.28	1,689,137	20.71	2,736,831	20.55
합 계	5,165,393	100.0	8,154,342	100.0	13,319,735	100.0
무소득배우자						
18~39세	186,335	27.91	1,880,894	38.65	2,067,229	37.35
40~49세	277,730	41.60	1,733,545	35.62	2,011,275	36.34
50~59세	203,508	30.48	1,252,204	25.73	1,455,712	26.30
합 계	667,573	100.0	4,866,643	100.0	5,534,216	100.0

자료: 우해봉·최은아(2009), 『국민연금 적용제외자 현황과 노후소득보장 대책』, 정책 09-10, 국민연금연구원, 재인용

무소득배우자의 국민연금의 납입경험을 살펴보면 우리나라 여성들의 전형적인 노동시장 참여형태를 추론할 수 있다. 아래 <표 Ⅵ-4>에서 보듯이 무소득배우자로 여성인 경우 국민연금의 납부경험을 가진 경우가 59.7%로 높게 나타나고 있다는 점이다(남성은 약 92.6%). 즉 여성들은 학교를 졸업 후 결혼하기 전까지 노동시장에 참여함으로써 국민연금의 가입이력을 지니고 있지만 결혼으로 인해 지속적으로 국민연금에 가입할 수 없다는 점이다. 노동시장 단절과 전업주부로의 전환이 국민연금에 남아있을 가능성을 낮추고 있다는 점이다.

〈표 VI-4〉 적용제외자 전체 및 무소득배우자 국민연금 가입 경험 유무(2009년 4월 기준)

구분	국민연금가입경험(전체)		국민연금가입경험(남성)		국민연금가입경험(여성)	
	인원(명)	백분율	인원(천명)	백분율	인원(천명)	백분율
적용제외자 전체						
있음	5,772,004	43.33	2,015	39.01	3,757	46.07
없음	7,547,731	56.67	3,150	60.99	4,398	53.93
합 계	13,319,735	100.0	5,165	100.0	8,154	100.0
무소득배우자						
있음	3,523,647	63.67	618	92.62	2,905	59.70
없음	2,010,569	36.33	49	7.38	1,961	40.30
합 계	5,534,216	100.0	667	100.0	4,866	100.0

주: 남녀 구분은 우해봉 외(2009)의 연구를 통해 재계산
 자료: 우해봉·최은아(2009), 『국민연금 적용제외자 현황과 노후소득보장 대책』, 정책09-10, 국민연금연구원, 재인용

국민연금 보험료 납부경험을 살펴보면 적용제외자 전체적으로는 57.98%의 사람들이 보험료를 납부한 경험이 있는 것으로 나타났으며, 무소득배우자의 경우에는 좀 더 높은 63.49%인 것을 볼 수 있다. 이를 성별로 구분하여 보면 적용제외자 중 여성의 경우 보험료 납입경험이 있는 비중은 56.91%, 무소득배우자로 여성인 경우는 60.18%로 분석되고 있다. 이를 통해 볼 때 많은 여성들이 국민연금의 가입경험과 보험료 납입사실이 있음에도 환경변화로 인해 적용제외자의 지위에 남겨져 있다는 것을 볼 수 있다.

〈표 VI-5〉 적용제외자 전체 및 무소득배우자 국민연금 보험료 납부경험 유무(2009년 4월 기준)

구분	보험료 납입경험(전체)		보험료 납입경험(남성)		보험료 납입경험(여성)	
	인원(명)	백분율	인원(천명)	백분율	인원(천명)	백분율
적용제외자 전체						
있음	3,346,697	57.98	3,085	59.72	4,641	56.91
없음	2,425,307	42.02	2,080	40.28	3,513	43.09
합 계	5,772,004	100.0	5,165	100.0	8,154	100.0

구분	보험료 납입경험(전체)		보험료 납입경험(남성)		보험료 납입경험(여성)	
	인원(명)	백분율	인원(천명)	백분율	인원(천명)	백분율
무소득배우자						
있음	2,237,005	63.49	523	78.37	2,928	60.18
없음	1,286,642	36.51	144	21.63	1,938	39.82
합 계	3,523,647	100.0	667	100.0	4,866	100.0

주: 남녀 구분은 우해봉 외(2009)의 연구를 통해 재계산
 자료: 우해봉·최은아(2009), 『국민연금 적용제외자 현황과 노후소득보장 대책』, 정책 09-10, 국민연금연구원, 재인용

적용제외제도는 국민연금의 보험료를 납부할 수 없는 사람들에게 연금가입의 부담을 완화시킴으로써 제도의 순응성을 높일 수 있다는 점에서 일견 의미 있는 제도라 할 수 있다. 하지만 향후 국민연금의 수급자가 증가하면서 연금을 수급하고 있는 사람과 수급받지 못한 사람들간의 노후생활에서의 안정감 차이는 매우 크다 할 수 있다. 이는 노인세대간의 빈곤 및 불평등 격차를 높일 수 있는 계기가 된다는 점에서 적용제외 상태에 놓여져 있는 대상 특히 전업주부들에 대한 연금가입을 활성화 할 수 있는 방안들이 모색될 필요가 있을 것이다.

대상자측면에서 두 번째로 살펴볼 수 있는 측면은 농어업인 연금보험료 지원에 있어 협업배우자에 대한 문제라 할 수 있다. 정부는 1995년 국민연금을 농어민으로 확대하면서 대외시장개방, 소득감소로 인해 농어업인의 생활이 어려워지고 있는 것을 농어민의 생활안정을 지원하기 위해 농어업 종사자에게 국민연금보험료의 일정부분을 지원하고 있다. 초기에는 최저등급인 22만원에 보험료율 3%를 적용한 보험료 6,600원의 1/3인 2,200원을 농어촌특별세에 의해 조성된 국고로부터 지원받았다. 이후 2004년 시작된 농어촌보건복지 기본계획에 따라 지원내용이 확대되어 2010년에는 연금 신고소득 79만원 이하인 농어업인에 대해서는 연금보험료의 50%를, 79만원 초과 대상자에 대해서는 정책 35,550원을 월 정액으로 지원하고 있다³¹⁾.

31) 농어업인 연금보험료 지원의 또 다른 문제는 농어업인이면 모두 연금보험료를 지급받게 됨으로 높은 농어업소득을 지닌 사람까지 지원을 받게 됨으로서 도시지역 가

전체적으로 지역가입자의 수가 줄어들고 있는 과정중에 농어촌지역의 지역가입자 규모 역시 지속적으로 감소하고 있지만, 전체 지역가입자 중 농어촌 지역가입자의 비중은 1999년 19.2%에서 2008년에는 22.1%까지 증가하고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴볼 필요가 있지만 농어업인에 대한 지원이 일정부분 영향을 미치고 있음을 간접적으로 확인할 수 있다.

〈표 VI-6〉 국민연금 지역가입자 중 농어촌지역 가입자 비율

(단위: 천명, %)

구분	전체	농어촌	(비율)	도시	(비율)
1999	10,822	2,083	(19.2)	8,739	(80.8)
2000	10,419	2,038	(19.6)	8,381	(80.4)
2001	10,180	2,048	(20.1)	8,132	(79.9)
2002	10,005	2,007	(20.1)	7,998	(79.9)
2003	9,964	2,062	(20.7)	7,902	(79.3)
2004	9,413	2,009	(21.3)	7,403	(78.7)
2005	9,124	1,969	(21.6)	7,155	(78.4)
2006	9,086	1,973	(21.7)	7,114	(78.3)
2007	9,063	1,977	(21.8)	7,087	(78.2)
2008	8,781	1,941	(22.1)	6,841	(77.9)

자료: 국민연금공단(2009), 『2008 국민연금통계연보』.

그러나 현재의 농어업인에 대한 연금보험료 지원은 농어업인을 대상으로 하고 있지만 실제적으로는 세대당 1명만이 동 지원의 혜택을 받고 있다 할 수 있다. 즉, 농어업인의 배우자나 무급가족종사자의 경우 가구주를 중심으로 농어업인으로 등록되고 배우자와 무급가족종사자의 경우 농어업인으로 등록하지 못함에 따라 실제로 농어업에 종사함에도 지원을 받지 못하는 문제가 발생한다는 점이다. 주로 배우자로서 농어업인 남편을 돕고 있는 협업 배우자들이 주로 해당 된다 볼 수 있다. 많은 협업배우자들이 적용제외자로 적용되어 연금가입의 혜택과 보험료 지원을 받을 수 없는 상황이다. 농어업 종사자의 협업배우자가 임의가입의 형태로 국민연금에 가입할 수 있으나,

입자로 소득이 낮아, 낮은 등급을 적용받고 있는 가입자와의 형평성문제를 제기할 수 있다.

이 경우 전체 보험료를 부담해야 하는데 소득이 낮은 농어촌의 현실을 고려시 이는 힘든 상황이라 할 수 있다.

농어업종사자의 경우 도시지역 가입자 또는 도시지역 지역가입자에 비해 소득이 낮은 상태에서 연금의 가입금액도 낮을 수 밖에 없다. 장기적으로 노후에 받게 되는 연금소득은 사업장 및 지역가입자의 연금액에 비해 적게 된다. 이 경우 적은 연금액을 통해 부부가 함께 노후생활을 유지해야 됨으로 도시지역 가입자에 비해 노후소득보장의 수준이 낮을 수 밖에 없다. 따라서 농어촌에서 농어업에 종사하고 있는 협업배우자에 대한 연금보험료 지원방안이 마련될 필요가 있다³²⁾.

〈표 Ⅶ-7〉 가입종별 평균소득 및 예상 연금 수급액

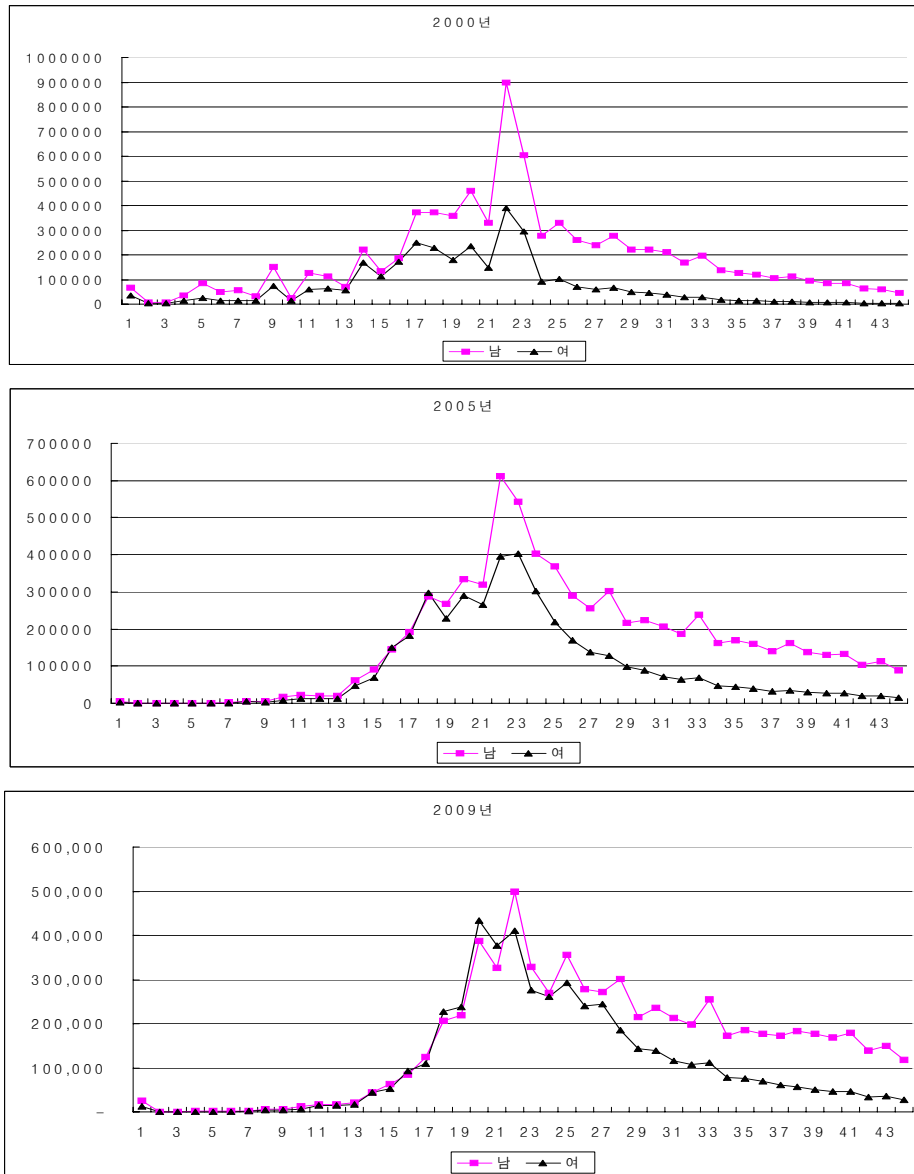
구분	평균소득(월)	10년간입 연금액	20년 가입 연금액
사업장 가입자	200만원	약 22만원	약 42만원
지역 가입자	108만원	약 16만원	약 31만원
농어민 가입자	89만원	약 15만원	약 28만원

자료: 농어업선진화위원회(2009), 『영세고령농의 생활안정 및 복지지원대책』.

급여에서의 성인지적 측면을 살펴보면 우선적으로 여성들의 국민연금 가입수준이 매우 낮다는 점에서 향후 연금수령액이 낮아지고 이는 노후소득 보장에서 있어 충분성을 확보할 수 없다는 문제를 야기할 수 있다. 국민연금은 1999년 4월에 도시지역 자영업주로까지 가입범위가 확대되며, 전국민을 대상으로 연금제도를 실시하게 되었다. 제도 확대 당시 남녀간의 가입등급별 차이를 보면, 아래그림에서 보듯이, 남성에 비해 여성의 가입등급 분포가 낮다는 것을 볼 수 있다. 이러한 현상은 전국민 확대 초기인 2000년에 비해 2005년과 2009년 다소 격차를 줄이는 것을 볼 수 있지만 여전히 여성들의 가입등급이 남성들에 비해 낮게 분포하고 있는 것을 볼 수 있다.

32) 2008년 농림수산식품부에서 협업배우자에 대한 보험료지원방안을 강구중이라고 발표한 바가 있으며, 정부의 주요 농어업인 지원방안에도 포함되어 있으나 아직까지 구체적으로 실현되고 있지 못한 실정이다.

(단위: 명)



주: 1) 최고등급인 45등급은 남녀간의 가입차이를 보여주기 위해 그래프에서 제외함.
 자료: 국민연금공단, 『국민연금통계연보』, 각년도.

[그림 VI-2] 연도별 등급별 남녀 가입분포

최고 등급(45등급)에서는 남녀간의 가입자 차이가 더욱 벌어지고 있어, 위와 같은 남녀간의 차이가 지속적으로 유지되는 경우 연금수령 연령에 도달하면 남성이 가입자에 비해 여성가입자의 연금수령액이 낮아짐으로써 여성들은 추가적인 소득보장 방안이 마련되어야 하는 문제를 야기할 가능성도 있다.

위와 같은 남녀간 등급분포의 차이는 궁극적으로 노동시장에서의 남녀간의 차이를 대변한다 할 수 있다. 여성들의 경우 남성에 비해 가사, 출산, 육아 등으로 인해 지속적으로 노동시장에의 참여가 어렵고, 출산이후 노동시장에 참여해도 급여가 낮거나 비정기적인 노동시장에 참여함으로써 연금가입 기회가 줄어들거나 가입 등급이 낮아지는 문제들을 발생시키게 된다는 점이다. 장기적으로 노령계층에서의 남녀간 연금수급액 차이를 줄이고자 하는 노력들이 노동시장에서의 차별을 줄이는 방향에서 이루어질 필요가 있을 것으로 보인다.

유족연금은 국민연금에 가입했던 사람 또는 연금을 받던 사람이 사망한 경우, 가입자를 통해 생계를 유지하던 유족에게 급여를 지급하는 제도이다. 우리나라 노동시장 특성상 여성에 비해 남성들이 더 많이 참여하고 있으며, 국민연금에의 가입기회도 남성들이 여성에 비해 더 많이 발생하고 있는 실정이다. 기혼 여성의 경우 남성배우자에 대한 소득의존이 높은 상황에서 남편과의 사별은 생활에 어려움을 발생시키게 되며, 이와 같은 이유에서 국민연금의 유족연금은 남겨진 가족에 대한 최소한의 생활안정을 지원할 수 있는 방안이라 할 수 있다.

실제 유족연금의 수급자에서도 남성에 비해 여성이 거의 대부분을 차지하고 있는 것을 통해 이를 확인할 수 있다. 유족연금수급자의 92.7%(2009년)가 여성수급자이며, 남성은 7.3%에 불과한 것으로 나타났다. 이와 같은 비율은 2009년 이전에도 큰 차이 없이 유지되고 있어 유족연금이 기혼 여성으로 배우자가 사망한 여성들에게 중요한 소득원의 하나임을 볼 수 있다.

〈표 VI-8〉 유족연금 성별 연도별 수급자 및 비율

구분	2006		2007		2008		2009	
	명	%	명	%	명	%	명	%
여성	266,532	93.0	296,904	92.7	326,875	92.4	358,309	92.2
남성	20,124	7.0	23,473	7.3	26,719	7.6	30,149	7.8
전체	286,656	100.0	320,377	100.0	353,594	100.0	388,458	100.0

자료: 국민연금공단, 『국민연금통계연보』, 각년도.

유족연금의 수급실태를 연령별로 살펴보면 2009년 기준으로 50대가 31.8%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 65세 이상이 24.2%, 40대와 60~64세가 18.3%와 16.1%인 것을 알 수 있다. 2007년 이전의 경우에는 50대에 비해 65세 이상의 유족연금 수급비율이 높게 나타났으나 이후 변한 것을 볼 수 있다.

성별 및 연령별로 보면 여성의 경우 50대와 65세 이상이 50% 이상인 것으로 조사되어 고령의 여성배우자들에게 있어 유족연금이 일정부문 소득원으로서 중요한 역할을 수행하고 있다는 것을 살펴볼 수 있다.

〈표 VI-9〉 유족연금 연령별 연도별 수급자 및 비율

구분	2006		2007		2008		2009	
	명	%	명	%	명	%	명	%
39세 이하	27,213	7.0	27,223	7.7	27,460	8.6	27,569	9.6
남	8,877	2.3	8,417	2.4	7,954	2.5	7,353	2.6
여	18,336	4.7	18,806	5.3	19,506	6.1	20,216	7.1
40~49세	53,286	13.7	53,670	15.2	52,970	16.5	52,424	18.3
남	973	0.3	584	0.2	197	0.1	84	0.0
여	52,313	13.5	53,086	15.0	52,773	16.5	52,340	18.3
50~59세	112,033	28.8	104,834	29.6	97,844	30.5	91,184	31.8
남	1,319	0.3	734	0.2	218	0.1	64	0.0
여	110,714	28.5	104,100	29.4	97,626	30.5	91,120	31.8
60~64세	64,767	16.7	58,205	16.5	51,582	16.1	46,022	16.1
남	1,552	0.4	1,348	0.4	1,143	0.4	1,027	0.4
여	63,215	16.3	56,857	16.1	50,439	15.7	44,995	15.7

구분	2006		2007		2008		2009	
	명	%	명	%	명	%	명	%
65세 이상	131,159	33.8	109,662	31.0	90,521	28.3	69,457	24.2
남	17,428	4.5	15,636	4.4	13,961	4.4	11,596	4.0
여	113,731	29.3	94,026	26.6	76,560	23.9	57,860	20.2
전체	388,458		353,594		320,377		286,656	

자료: 국민연금공단, 『국민연금통계연보』, 각년도.

유족연금의 급여수준은 사망당시 국민연금 가입자의 가입기간에 따라 차이를 보이고 있다. 국민연금 가입기간이 10년 미만인 경우 기본연금액의 40%와 부양가족 연금액을 지급하고 있으며, 10년 이상 20년 미만은 기본연금액 50%와 부양가족연금액, 20년 이상은 기본연금액 60%와 부양가족연금액을 지급하고 있다. 우리나라의 국민연금이 2008년에 처음으로 20년에 도달하였다는 점에서 그리고 실제적으로 전국민 연금은 1999년에 4월에 시작되었다는 점에서 전국민 대상의 20년 도달시점은 2019년 4월에야 가능하다. 따라서 현재의 유족연금은 20년 이상 가입자였던 자의 기준으로 연금을 받는 경우는 많지 않을 것으로 보이며, 이에 따라 유족연금 급여액도 높지 않을 것으로 보인다. 위와 같은 점은 2006년 전체 유족연금의 월평균 지급액이 192천원에서 2009년에는 212천원으로 증가하고 있는 점을 통해 확인할 수 있다. 여성의 경우에는 2006년 약 194천원에서 2009년에는 약 218천원으로 12.4% 증가한 것으로 나타났다³³⁾. 2009년의 전국민 월 평균소득이 2,876천원(통계청)을 기준으로 볼 때, 2009년 유족연금은 약 7.4% 수준으로 결코 높은 수준은 아니라는 것을 알 수 있다. 여성만을 기준으로 볼 경우에는 여성가구의 2009년 월평균가구소득이 약 1,729천원인 것을 감안시 유족연금의 수준은 약 12.6% 수준인 것으로 분석되었다. 또한 공무원연금 등

33) 공무원연금의 유족연금은 20년 이상 공무원이 재직 중 사망시 지급(혹은 퇴직연금 또는 장애연금수급자가 사망시)하는 것으로 유족연금에 유족연금부가금이 추가됨으로써 국민연금의 유족연금에 비해 수령액이 높게 나타나고 있다(2009년 기준 1인당 평균 100여만원이 넘는 것으로 분석됨(저자계산)). 물론 20년 미만의 근무자에 대해서는 유족일시금을 지급함으로써 같은 제도내에서도 급여수준의 차이에 따른 문제가 발생할 수 있다(김성숙, 2004).

특수직역연금과의 형평성문제도 야기할 수 있어, 현재의 유족연금으로는 여성들이 충분한 생활을 영유하는 것은 쉽지 않다는 것을 볼 수 있다³⁴⁾.

〈표 VI-10〉 유족연금 성별 연도별 월평균 수급액

구분	2006	2007	2008	2009
여성	193,517	199,073	205,722	217,526
남성	170,314	177,555	181,698	191,670
전체	191,888	197,496	203,907	212,366

자료: 국민연금공단, 『국민연금통계연보』, 각년도.

2. 기초노령연금제도

가. 기초노령연금제도 개요

기초노령연금제도에 대해 살펴보면, 생활이 어려운 노인들을 돕기 위해 기초노령연금제도는 2007년 4월에 도입된 제도로 도입 당시에는 70세 이상 노인으로 전체 노인 중 소득인정액 하위 60%를 대상으로 하여 2008년 1월부터 급여를 지급하였다. 이후 2008년 7월에는 65세 이상 전체 노인의 70%까지 확대되었다. 2010년 기준으로 65세 이상 노인 약 375만명이 기초노령 연금을 지급받고 있다.

기초노령제도의 연금액은 국민연금가입자 평균소득월액(A값)의 5%기준으로 책정되며, 2028년까지 10%로 단계적인 인상이 예정되어 있다(매년 0.05%인상). 2010년의 경우 노인단독 수급자이면 매월 90천원, 노인부부가 수급자면 144천원이며(노인단독연금액에서 20% 감하여 지급), 단, 수급자중에서도 일부 소득이 높거나 재산이 많은 경우 기초노령연금 수급으로 인한

34) 2007년 국민연금법 개정 이전에는 남녀간에 유족연금 급여수급에 대한 차별이 존재 하였으나(여성에 비해 남성이 불리), 이를 개정함으로써 남녀간 유족연금 대상자측 면에서의 차별은 줄어들었다. 하지만 여전히 유족연금의 급여수준은 미미함으로 장기적으로 유족연금의 급여수준을 상향조정함으로써 사별한 여성들의 생활안정에 유족연금이 기여할 수 있도록 지원할 필요가 있을 것이다.

소득의 역진 등 부작용을 최소화하기 위하여 연금액의 일부를 단계별로 감액하여 지급하는 기준을 정하고 있다³⁵⁾. 특히 연금액은 국민연금가입자의 평균소득월액에 따라 달라지므로 국민연금가입자의 소득이(국민연금 소득) 오르면 그만큼 연금액도 올라가도록 되어 있다.

〈표 Ⅶ-11〉 기초노령연금 급여액

(단위: 원)

구분	노인단독	노인부부	
		1인수급	2인수급
2010.4~2011.3	90,000	90,000	144,000
2009.4~2010.3	88,000	88,000	140,800
2008~2009.3	84,000	84,000	134,400

자료: 보건복지부, 『기초노령연금사업안내』.

현행 기초노령연금의 대상자와 급여에 있어 남녀간에 차별을 보이고 있는 내용은 거의 없다는 점을 볼 수 있다. 즉 앞에서 설명한 평가지표(대상자 및 급여수준)를 통한 분석이 쉽지 않다는 점이다. 그러나 기초노령연금의 제도자체를 통해서는 성인지적인 차이를 보이고 있지는 않지만 그 제도를 통한 결과측면에서는 차이를 보일 수 있을 것이다. 즉 남녀 노인들간에는 과거 노동시장에의 참여이력, 노후소득수준에서의 차이로 기초노령연금이 미치는 효과는 다르게 표출될 수 있을 것으로 보인다. 여기서는 이 점에 주목하여 빈곤지수를 통해 평가지표(규모 및 급여수준)의 측면에서 기초노령연금의 성인지적인 차이를 분석해 보고자 한다.

35) 2008년 기준 노인단독가구의 소득수준은 월평균 약 60만원, 노인부부의 경우에는 월평균 약 124만원수준으로 분석되고 있다. 1인기준 기초노령연금 급여액은 월평균 노인단독가구 소득의 14.0%수준이며, 노인부부 기초노령연금액은 노인부부 월평균 소득의 10.8%수준인 것으로 나타나고 있다. 위와 같은 점에서 기초노령연금 급여는 노인들에게 미치는 영향이 매우 높다 할 수 있다. 실제로 2010년에 지방자치단체 2차 지역복지계획수립을 위한 지역 노인들의 실태조사결과에서 65세 이상 노인들중 예천군의 경우 40.3%가 영주시는 59.1%의 노인들이 기초노령연금을 주요수입원의 하나로 보고 있는 것으로 조사되었다(예천군 및 영주시 지역사회복지계획자료중).

나. 기초노령연금제도의 성인지적 분석

한국복지패널을 통해 노인가구 유형별 기초노령연금의 수급실태를 살펴 보았다³⁶⁾. 2008년을 기준으로 노인단독가구의 72.0%, 노인부부의 49.4%, 노인구성가구(65세 이상 노인으로만 구성된 가구)의 70.3%가 기초노령연금을 수급하고 있는 것으로 나타났다. 또한 자녀와 동거하고 있는 노인들중 57.5%가 기초노령연금을 수급하는 것으로 분석되었다. 노인단독 및 노인으로만 구성된 가구들의 경우 소득이 높지 않다는 점에서 기초노령연금이 중요한 역할을 수행할 수 있는 것으로 추정될 수 있다. 가구주 성별을 기준으로 보면 전체적으로 남성가구주에 비해 여성가구주가 기초노령연금을 수급받는 비율이 높다는 것을 알 수 있다. 즉 남성가구주에 비해 여성가구주가 기초노령연금에 대한 의존현상이 높은 것으로 분석되었다. 구체적으로 노인단독가구에서는 남성가구주가 68.3%, 여성가구주가 72.9%로 여성가구주가 좀 더 기초노령연금을 수급하고 있는 것으로 나타났으며, 노인부부가구중에서는 여성가구주가 50.6%로 남성가구주가 49.3%에 비해 높은 것으로 분석되었다. 노인구성가구의 경우에는 남성가구주에 비해 여성가구주의 수급비율이 10.6%p 높게 나타났다.

〈표 Ⅶ-12〉 노인가구 유형별 기초노령연금수급실태(2008년 기준)

(단위: %)

구분	노인단독		노인부부		노인구성가구		자녀동거 가구			
	남성1	여성1	남성1	여성1	남성1	여성1				
수 급	72.0	68.3	72.9	49.4	49.3	50.6	70.3	67.7	78.3	57.5
비수급	28.0	31.7	27.1	50.6	50.7	49.4	29.7	32.3	21.7	42.5
전 체	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	

주: 1) 가구주의 성별을 기준으로 분석
 자료: 한국보건사회연구원(2008), 『한국복지패널조사』.

36) 기초노령연금제도의 경우 65세 이상 노인의 70%에게 지급되고 있으나, 본 분석은 가구단위를 기준으로 분석함에 따라 개별적으로 기초노령연금을 수급받는 비율과 차이를 보이고 있다.

여기서는 기초노령연금제도의 빈곤감소효과를 통해 기초노령연금이 노인가구들에게 미치는 소득보장효과를 살펴보고자 한다. 특히 남성 노인에 비해 여성 노인들의 경우 노동시장 이력이 짧고 이로 인해 국민연금에 대한 지원효과가 높지 않다는 점에서 남성에 비해 여성들에게 기초노령연금이 주는 소득보장효과는 크다고 간접적으로 해석될 수 있다. 기초노령연금의 빈곤감소효과는 빈곤율과 빈곤갭비율의 두가지 빈곤지수를 통해 분석하고자 한다. 빈곤율은 빈곤선 미만의 규모를 빈곤갭비율은 빈곤선 미만의 빈곤에 대한 심도 및 정도를 파악할 수 있어 기초노령연금의 효과를 파악하는데 가장 적당한 지표로 판단된다.

전체적으로 소득유형별(Income source)로 빈곤율 감소효과를 분석해보면 정부발표 최저생계비를 기초로 한 시장소득기준으로 전체가구의 빈곤율이 17.1%에서 공적이전소득이 증가함에 따라 빈곤율이 감소하여 경상소득기준으로는 5.4%까지 줄어드는 것을 볼 수 있다. 전체 인구를 기준으로 분석함에 따라 기초노령연금의 빈곤감소효과는 0.2%p(17.1%에서 16.9%)로 높지 않다는 것을 알 수 있다. 노인가구 유형별로 살펴보면 시장소득기준으로 노인단독가구와 노인부부가구의 빈곤율이 매우 높다는 것을 볼 수 있다. 즉 최저생계비를 기준으로 노인단독가구의 시장소득 빈곤율은 88.8%, 노인부부는 77.3%로 자녀와 함께 살고 있는 노인가구들의 25.3%보다 상당히 높은 빈곤율을 보이고 있음을 볼 수 있다. 중위소득 50%를 기준으로 하면 노인단독가구(94.2%)와 노인부부(86.5%)가구의 빈곤율은 더욱 높아지는 것으로 나타났다. 기초노령연금의 빈곤율 감소효과를 살펴보면 노인단독가구에서는 기초노령연금이 기초보장급여와 기타정부급여에 비해 빈곤율 감소효과가 높은 반면에 노인부부와 노인구성가구에서는 기타정부급여에 비해서는 빈곤율 감소효과가 낮지만 기초보장급여에 비해서는 높은 것으로 나타났다. 빈곤율 감소효과가 가장 높은 것은 사회보험급여로 정부에서 제공되고 있는 다른 보조금지원 제도보다 효과가 높은 것으로 분석되었다. 중위소득 50%를 기준으로 한 경우에도 기초노령연금의 빈곤율 감소효과가 노인단독가구에서 높은 것으로 나타나고 있다. 공적이전과 사적이전에 의한 효과를 보면 노인단독가구와 노인부부가구에서는 공적이전에 비해 사적이전의 효

과가 큰 반면 노인만으로 구성된 가구와 자녀동거가구에서는 사적이전보다는 공적이전의 효과가 큰 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 가구형태에 따른 공사적이전의 차이는 향후 연구에서 구체적으로 살펴볼 필요가 있을 것으로 보인다. 즉 노인가구 형태에 따른 공사적이전의 규모와 자녀 및 친인척 혹은 기타 단체로부터의 지원규모 등을 구체적으로 구분하여 살펴볼 필요가 있을 것으로 보인다.

〈표 VI-13〉 기초노령연금 빈곤을 감소효과(2008년기준)

(단위: %)

구분		노인단독	노인부부	노인구성가구	자녀동거가구	전체
최저생계비 기준	시장소득(A)	88.8	77.3	51.3	25.3	17.1
	A+사회보험급여	83.1	63.3	40.2	20.0	14.7
	A+기초보장급여	88.3	77.3	51.3	24.5	16.3
	A+기초노령연금	87.9	76.2	49.5	24.5	16.9
	A+기타정부급여	88.0	75.4	41.5	22.9	15.8
	A+공적이전	75.0	58.1	24.8	14.5	11.1
	A+사적이전	57.5	49.7	44.5	17.6	11.6
	경상소득	31.6	23.4	11.5	7.8	5.4
중위소득 50%기준	시장소득(A)	94.2	86.5	52.2	33.4	22.1
	A+사회보험급여	90.1	73.5	42.6	27.7	19.2
	A+기초보장급여	94.2	86.5	52.2	32.7	21.8
	A+기초노령연금	94.0	86.1	52.2	32.1	21.9
	A+기타정부급여	94.2	86.0	52.2	31.2	20.8
	A+공적이전	89.2	71.6	42.6	23.3	17.0
	A+사적이전	85.7	71.5	49.2	25.0	17.7
	경상소득	76.4	52.3	34.0	15.7	12.4

주: 1) 시장소득은 근로소득, 사업소득, 농어업소득, 부업소득 및 자산소득의 합임(시장소득에서 사적이전소득은 제외, OECD(2008))

2) 경상소득은 시장소득과 공사적이전소득의 합임

자료: 한국보건사회연구원(2008), 『한국복지패널조사』.

기초노령연금의 성인지적인 차이를 살펴보기 위해 노인가구 유형별 성별로 기초노령연금의 빈곤율 감소효과를 살펴보았다. 앞에서 살펴본 기초노령연금의 수급자 비율에서는 여성가구주가가구의 기초노령연금 수급율이 높은 것으로 나타났지만, 빈곤율 감소에서는 전체적으로 최저생계비 및 중위소득 50%기준에서 남성가구주가가구에 비해 여성가구주가가구의 빈곤율 감소효과가 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 먼저 남여 가구주 모두 사회보험급여의 빈곤율 감소효과가 최저생계비 및 중위소득 50%기준에서 가장 높은 것으로 나타나고 있어 장기적으로 노인소득보장을 위한 사회보험제도의 중요성을 살펴볼 수 있다. 다음으로는 기초노령연금과 기타정부급여들의 빈곤율 감소효과가 비슷하게 나타나고 있다. 최저생계비기준으로 노인단독가구들중 여성가구주가가구와 남성가구주가가구의 경우 기초노령연금의 빈곤율감소효과와 기타정부급여의 빈곤율 감소효과가 같은 것으로 나타나고 있다. 노인부부의 경우 여성가구주가가구의 빈곤율 감소효과는 거의 없는 것으로 나타나고 있지만 남성가구주가가구에서는 기초노령연금이 1.2%p의 감소효과가 있는 것으로 나타나 규모면에서 여성가구주가가구에 비해 남성가구주가가구에게 기초노령연금이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 중위소득 50%기준에서는 노인부부가구중 여성가구주가가구의 빈곤율 감소효과가 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 즉 기초노령연금 수급전 시장소득의 빈곤율이 90.2%에서 기초노령연금 수급후 빈곤율이 84.7%로 5.5%p로 높게 나타나고 있다. 반면 노인단독과 노인구성가구에서는 여성가구주가가구에 비해 남성가구주가가구의 빈곤율 감소효과가 큰 것으로 분석되고 있다. 공적이전과 사적이전의 성별분석에서도 남성가구주가가구에 비해 여성가구주가가구의 경우 노인구성가구를 제외하고는 공적이전보다는 사적이전에 의한 빈곤율 감소효과가 큰 것으로 나타나고 있다.

〈표 VI-14〉 노인가구 유형별 성별 기초노령연금 빈곤율 감소효과(2008년기준)

구분		노인단독		노인부부		노인구성가구	
		남성1	여성1	남성1	여성1	남성1	여성1
최저생계비 기준	시장소득(A)	79.7	90.9	77.1	84.7	54.5	38.6
	A+사회보험급여	76.3	84.7	63.1	69.5	42.1	32.4
	A+기초보장급여	79.0	90.4	77.1	84.7	54.5	38.6
	A+기초노령연금	78.5	90.1	75.9	84.7	52.3	38.6
	A+기타정부급여	78.5	90.1	75.1	84.7	42.3	38.6
	A+공적이전	68.8	76.5	58.0	60.2	22.8	32.4
	A+사적이전	56.2	57.8	50.0	41.0	46.3	37.3
	경상소득	27.8	32.5	23.7	12.8	9.8	18.1
구분		노인단독		노인부부		노인구성가구	
		남성1	여성1	남성1	여성1	남성1	여성1
중 위 소 득 50%기준	시장소득(A)	89.4	95.3	86.3	90.2	55.7	38.6
	A+사회보험급여	85.7	91.1	73.3	79.2	45.1	32.4
	A+기초보장급여	89.4	95.3	86.3	90.2	55.7	38.6
	A+기초노령연금	88.2	95.3	86.1	84.7	55.7	38.6
	A+기타정부급여	89.4	95.3	85.8	90.2	55.7	38.6
	A+공적이전	82.3	90.8	71.6	73.7	45.1	32.4
	A+사적이전	81.0	86.8	71.8	60.1	51.9	38.6
	경상소득	71.3	77.5	52.5	44.9	34.8	31.1

주: 1) 가구주의 성별을 기준으로 분석
 자료: 한국보건사회연구원(2008), 『한국복지패널조사』.

기초노령연금의 빈곤갭비율 감소효과를 살펴보면 아래와 같다. 빈곤율이 기초노령연금 지원이후 빈곤선 미만의 사람들의 규모에 대한 변화를 분석하였다면 빈곤갭비율은 기초노령연금을 통해 빈곤선 미만의 사람들의 소득 증가 효과가 어떻게 나타났는지를 살펴보게 된다.

최저생계비를 기준으로 빈곤갭비율의 수준을 보면 시장소득의 빈곤갭비율이 3.8%에서 각종 공사적이전이후의 경상소득 빈곤갭비율이 0.6%로 크

게 감소하고 있는 것으로 나타났다. 전체 가구를 기준으로 한 경우 사적이전에 비해 공적이전의 빈곤갭비율 감소효과가 0.2%p 높게 나타나고 있다. 노인가구유형별로 살펴보면 빈곤율과 같이 역시 노인단독가구와 노인부부가구의 빈곤갭비율이 매우 높다는 것을 볼 수 있다. 특히 중위소득 50%기준으로 한 노인단독가구와 노인부부가구의 빈곤갭비율은 빈곤율수준으로 높게 나타나 노인가구의 빈곤수준이 매우 심각하다는 것을 볼 수 있다. 최저생계비기준으로 기초노령연금의 빈곤갭비율 감소효과를 보면 노인단독가구와 노인부부가구의 경우에는 빈곤갭비율 감소효과가 높게 나타나고 있으며, 특히 노인단독가구의 경우에는 사회보험급여에 비해서도 더 많은 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다. 물론 다른 정부급여인 기초보장급여와 기타정부급여에 비해서도 빈곤갭비율의 감소효과가 높게 나타나고 있다. 이는 중위소득 50%를 기준으로 한 분석에서도 동일하게 나타나고 있어 빈곤의 위험도가 높게 생활수준이 매우 낮은 노인단독가구들에게 기초노령연금이 많은 영향을 미치고 있다는 것을 알 수 있다.

공적이전과 사적이전을 전체적으로 비교할 경우 빈곤율과 같이 노인단독 및 노인부부가구에서는 사적이전에 의한 빈곤갭비율 감소효과가 높은 반면에 노인구성가구와 자녀동거가구의 경우에는 공적이전에 의한 빈곤갭비율 감소효과가 큰 것으로 분석되고 있다. 역시 향후 연구에서 구체적으로 노인 가구 형태별 공사적이전의 영향을 살펴볼 필요가 있을 것으로 보인다.

〈표 Ⅶ-15〉 기초노령연금 빈곤갭비율 감소효과(2008년기준)

(단위: %)

구분		노인단독	노인부부	노인구성가구	자녀동거가구	전체
최저생계비 기준	시장소득(A)	14.9	18.7	11.1	6.0	3.8
	A+사회보험급여	13.6	13.9	6.7	4.6	3.1
	A+기초보장급여	12.9	17.9	10.1	5.0	3.1
	A+기초노령연금	12.8	16.7	9.5	5.5	3.6
	A+기타정부급여	14.1	17.3	9.6	5.1	3.2
	A+공적이전	8.8	9.9	3.5	2.5	1.8
	A+사적이전	5.7	7.2	4.9	3.3	2.0
	경상소득	1.5	1.5	0.6	0.9	0.6

구분		노인단독	노인부부	노인구성가구	자녀동거가구	전체
중위소득 50%기준	시장소득(A)	83.6	64.9	32.3	17.6	13.3
	A+사회보험급여	77.4	50.3	22.1	13.5	11.0
	A+기초보장급여	77.3	63.1	30.6	15.8	11.8
	A+기초노령연금	77.0	60.4	29.3	16.5	12.7
	A+기타정부급여	81.0	61.5	29.8	15.7	12.0
	A+공적이전	62.1	41.0	15.5	9.2	7.9
	A+사적이전	48.4	34.7	20.4	10.9	8.1
	경상소득	29.3	15.4	6.6	4.5	3.8

자료: 한국보건사회연구원(2008), 『한국복지패널조사』.

노인가구들의 가구주 성별 기초노령연금의 빈곤갭비율 감소효과를 살펴 보면, 빈곤율과 같이 빈곤갭비율에서도 여성가구주가구의 빈곤갭비율이 남성가구주가구에 비해 높게 나타나고 있다. 단 최저생계비 기준 노인구성가구의 경우에는 남성가구주가구에 비해 여성가구주가구의 빈곤갭비율이 낮게 나타났다. 각종 공적이전 급여중 노인부부와 노인구성가구의 경우에는 사회보험급여의 빈곤갭비율 감소효과가 높은 반면에 노인단독가구의 경우에는 사회보험급여에 비해 기초노령연금의 빈곤갭비율 감소효과가 더 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 노인단독가구들이 청장년기에 노동시장에서의 참여조건이 열악하여 사회보험급여를 받을 수 있는 기반을 만족하지 못한 것에 기인하는 것으로 보인다. 기초노령연금의 빈곤갭비율 감소효과는 여성가구주가구들이 남성가구주가구들에 비해 감소효과가 큰 것으로 나타나고 있다. 최저생계비기준으로 노인단독가구의 경우에는 여성가구주가구의 빈곤갭비율 감소효과가 2.2%p, 남성가구주가구는 1.8%p로 여성가구주가구가 높게 나타나고 있으며, 중위소득 50%를 기준으로 한 경우에도 여성가구주가구가 6.8%p, 남성가구주가구가 5.8%p로 역시 여성가구주가구의 빈곤갭비율의 감소효과가 높은 것으로 분석되고 있다. 위와 같은 추세는 노인부부가구와 노인구성가구의 경우에도 남성가구주가구에 비해 여성가구주가구의 빈곤갭비율 감소효과가 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅵ-16〉 노인가구 유형별 성별 기초노령연금 빈곤갭비율 감소효과(2008년 기준)

구분		노인단독		노인부부		노인구성가구	
		남성1	여성1	남성1	여성1	남성1	여성1
최저생계비 기준	시장소득(A)	12.1	15.6	18.6	21.5	11.3	10.1
	A+사회보험급여	11.1	14.2	13.8	16.6	6.2	8.6
	A+기초보장급여	10.4	13.4	17.8	20.7	10.7	8.1
	A+기초노령연금	10.3	13.4	16.6	19.4	9.8	8.0
	A+기타정부급여	11.1	14.8	17.3	19.8	9.6	9.4
	A+공적이전	6.9	9.3	9.8	12.5	3.2	4.3
	A+사적이전	5.4	5.8	7.2	7.0	5.1	4.1
	경상소득	1.8	1.4	1.6	0.8	0.6	0.5
구분		노인단독		노인부부		노인구성가구	
		남성1	여성1	남성1	여성1	남성1	여성1
중위소득 50%기준	시장소득(A)	72.6	86.1	64.7	71.7	32.3	32.4
	A+사회보험급여	67.2	79.7	50.1	57.1	20.6	28.1
	A+기초보장급여	67.6	79.5	62.9	69.9	31.2	28.2
	A+기초노령연금	66.8	79.3	60.1	67.0	29.5	28.2
	A+기타정부급여	69.4	83.7	61.3	67.9	29.5	31.0
	A+공적이전	53.5	64.1	40.8	47.9	14.6	19.2
	A+사적이전	45.8	49.0	34.8	31.7	20.6	19.9
	경상소득	28.3	29.5	15.5	10.6	6.0	8.7

주: 1) 가구주의 성별을 기준으로 분석
 자료: 한국보건사회연구원(2008), 『한국복지패널조사』.

지금까지 빈곤율과 빈곤갭비율을 이용하여 기초노령연금의 빈곤감소효과를 살펴보았다. 분석결과 기초노령연금이 빈곤율과 빈곤갭비율은 성인지적인 측면에서 차이를 보이고 있다. 즉 노인가구 유형별로 남성가구주가는 기초노령연금을 통해 빈곤율 감소효과가 높은 반면에 여성가구주가는 빈곤갭비율의 감소효과가 높은 것으로 나타났다. 즉 노인 남성가구주가는 주로 빈곤선 근처에 많이 분포하고 있어 낮은 수준으로 기초노령연금

급여를 통해서도 빈곤선 이상으로 올라올 수 있는 반면에 여성가구주가가구는 빈곤선과는 상당한 거리를 두고 있어 기초노령연금만을 통해서도 빈곤선 이상으로 올라올 수 있는 개연성이 낮다는 점이다. 위와 같은 측면에서 빈곤선에서 많이 떨어져 있는 여성가구주가가구들의 경우 기초노령연금의 적은 급여에도 일정부분 생활에 영향을 미치고, 소득안정에 기여하고 있다는 점을 알 수 있다.

장기적으로 노인이면서 여성가구주가가구인 경우 기초노령연금의 급여수준 향상을 통해 빈곤감비율의 감소뿐만 아니라 빈곤율 역시 낮출 수 있도록 하는 방향으로 제도개선을 위한 노력들이 필요할 것으로 보인다. 또한 분석에서 나타났듯이 여성들의 경우 청장년기 사회보험제도의 가입혜택을 받지 못함으로 인해 노후에서 사회보험을 통해 생활안정을 기할 수 있는 개연성이 낮다는 점에서 국민연금과 같은 사회보험제도의 여성가입률을 높일 수 있는 방안들이 함께 마련될 필요가 있을 것이다.

3. 소결

공적연금제도인 국민연금과 기초노령연금제도는 국민들의 노후소득보장을 위해 중요한 제도들이다. 이미 기초노령연금제도는 노인들의 주요소득원의 하나로 자리잡을 정도로 중요도와 관심이 높은게 사실이다. 국민연금 역시 지금은 연금수급자의 규모가 작지만 장기적으로 연금수급자들이 증가함에 따라 국민들의 관심과 급여수준에 대한 논의는 지속적으로 이루어질 것으로 보인다.

위와 같은 현실에서 국민연금제도는 전국민을 포함하고 있지만 실제적으로는 근로자중심, 소득이 있는 자영자들을 대상으로 제도가 구성되어 있어 남성에 비해 근로경력이 낮거나 거의 없는 여성들은 국민연금의 지원을 받을 수 있는 개연성이 떨어지고 있다. 따라서 근로경력이 없거나, 이혼 및 사별 등으로 혼자된 여성들의 경우 노후에 있어 주요 소득원은 기초노령연금이 수행할 수 밖에 없는 것이 현실이다. 그러나 기초노령연금의 경우 현실

적으로 급여수준이 낮게 설계되어 있으며, 장기적으로 급여수준이 올라간다고 해도 많은 시간이 소요됨에 따라 여성노인들의 생활안정을 위한 기능은 충분히 수행할 수 없다는 문제를 지니고 있다.

국민연금의 혜택을 누리지 못하고 자녀들로부터 지원을 받지 못하는 남성노인, 남성독거노인의 경우에도 기초노령연금은 중요 소득원이라 할 수 있다. 이를 통해 볼 때 기초노령연금은 여성노인뿐 아니라 남성노인들에게도 의미 있는 소득보장제도이므로 현재의 급여수준을 현실화할 수 있는 방안들이 제기되어야 한다. 즉 국민연금 A값의 급여수준으로 이행하는 단계를 빠르게 진행하거나, 일부 취약한 여성독거노인들을 위해 추가적인 비용으로서 급여를 상향조정하는 등의 방안이 필요하다.

국민연금제도는 노후소득에 있어 핵심적인 제도이지만 앞의 분석에서 살펴본 것과 같이 많은 여성들이 적용제외에 놓여져 있거나, 국민연금에 가입해도 낮은 소득등급으로 분류되어 있어 노후에 안정적인 소득으로서의 역할을 수행하는 것은 어렵다. 장기적으로 부부의 연금소득을 통해 안정적 노후생활을 영유하거나 독거여성들의 안정적 생활유지를 위해 적용제외에 놓여져 있는 여성들에 대한 연금가입 유도과 근로조건 또는 기타 여건으로 인해 낮은 등급에 놓여져 있는 여성들의 등급상향을 유도하기 위한 논의들이 필요하다. 또한 농어촌 협업배우자들의 경우 농업에 종사하는 남성배우자와 비해 차별적인 지원을 받고 있다는 점에서 협업배우자들에게도 보험료를 지원할 수 있도록 하는 개선이 현실화될 필요가 있다.

공적연금제도는 국민모두의 안정적 노후생활을 보장하기 위한 수단으로서 제도적 형태로는 남녀간에 차별이 없는 것으로 판단 될 수 있다. 그러나 제도내적으로는 살펴본것과 같이 제도 운영과 적용의 과정에 있어 여성에게 불리하거나 불합리하게 이루어진 부문에 대해서는 적절한 지원과 제도적 보완들이 이루어져야 할 것이다.

VII

보육정책의 성인지적 평가

1. 보육서비스 개관	138
2. 보육서비스 이용 실태 분석	147
3. 보육프로그램에 대한 성인지적 평가	159
4. 소결	162

우리나라 보육정책은 1991년 「영유아보육법」을 계기로 과거 요보호아동에 대한 탁아 및 보호 패러다임을 지양하고 아동에 대한 보호와 교육을 목표로 하는 ‘보육’ 패러다임으로 전환되었다. 그러나 1990년대에는 여전히 저소득층 아동 및 장애아동에 대해 일부 재정적 지원이 이루어지는 수준에 머물러 있었고 ‘모든’ 영유아의 건전한 육성과 보호자의 경제활동을 지원하는 것과는 거리가 멀었다.³⁷⁾

보육시설의 공공성과 보편주의를 표방한 정책이 명시적으로 실시되기 시작한 것은 2005년 이후이다. 참여정부는 공보육 기반조성, 부모 육아부담 경감, 다양한 보육서비스 제공, 아동중심의 보육환경 조성, 보육서비스 관리체계 정비 등의 내용으로 보편주의적 보육정책의 모습을 갖추어가기 시작했다. 그럼에도 불구하고 이미 비대해진 민간보육시설에 대한 관리 감독의 문제를 해결할 수 없었고 공보육을 표방함에도 불구하고 비용문제 외에는 민간시설의 공공성을 확보하는 데 더딘 행보를 거듭할 수밖에 없었다. 2008년 이후 이명박 정부의 보육정책은 기존의 보육정책에서 대상자를 점진적으로 확대하는 기조를 유지하고 있지만 과거의 정부가 주로 보육시설 이용확대를 위한 비용 지원에 주력했다면 현 정부는 보육시설 미이용 아동을 포함해 다양한 보육수요에 반응하는 수요자 중심의 보육정책을 표방하고 있다. 현정부의 보육정책 방향을 잘 보여주는 2009년 「아이사랑플랜 2009-2012」은 보육정책의 목표를 ‘국가책임제 보육’으로 규정하고 6대 추진 과제로 자녀양육 비용부담 경감, 맞춤형보육서비스 제공, 보육의 질 제고, 보육인력 전문성 제고, 보육서비스 전달체계의 효율적 구축과 지원체계 수립을 제시하고 있다.

37) 1995년부터 1997년의 3년 동안 정부는 OECD 가입조건을 충족하기 위해 민간보육 시설의 양적 팽창을 유도하였는데 민간시설의 급속한 팽창과정에서 민간시설 이용 아동에 대한 지원의 형평성 문제가 발생했고 보육의 질적인 수준이 담보되지 못함으로써 보육시설에 대한 불신이 상존하는 구조적 난제를 떠안게 되었다(이육, 2004).



[그림 VII-1] 현정부 아이사랑 플랜에 나타난 보육정책의 목표와 추진과제

보육정책의 핵심목표는 인생초기 양질의 보편적 발달경험을 통해 미래의 인적자원을 육성하고 여성의 경제활동 수준을 높이며 부모에게는 자녀양육과 노동을 병행할 수 있도록 하는데 있다. 현재까지 우리나라 보육정책의 발달과정을 살펴보았을 때 정부 개입의 일차적 목적은 영유아 가구의 경제적 부담을 완화하는데 있다. 물론 영유아의 발달을 보장하고 여성의 일가족 양립을 지원하는 것 역시 목적의 일부를 구성하고 있지만, ‘가구의 비용부담’을 줄이는데 일차적인 방점이 주어져있다. 이는 저출산 국면에서 영유아 가구의 비용부담을 줄여줌으로써 출산율을 높이고자 하는 정책 의도가 반영된 결과이다.

무엇보다도 보육정책은 영유아의 발달을 보편적으로 보장하기 위한 것이다. OECD 육아보고서인 Start Strong에 따르면, 보육은 평생교육의 첫걸음이자 초석이며 지식정보경제에 효과적으로 참여할 수 있도록 하는 필수적인 준비과정이다. 이런 맥락에서 보육서비스는 저소득층이나 취약집단 아동에 국한된 것이 아니라 “모든 미래의 시민들이 충분한 잠재력을 계발할 수 있도록” 하는, 공통의 관심사에 기초한 보편적 서비스이다. 우리나라 ‘보육의 원칙과 방향’ 역시 “보육은 일부 아동에게만 적용되던 선별적 보육에서 벗어나 모든 아동을 대상으로 하는 보편적 보육, 자녀의 양육의 책임이 개별가정으로부터 국가사회의 책임으로 이전된 공공적 보육”을 지향하는 것으로 천명되어 있지만(보건복지부, 2010년 보육정책 안내), 실제로는 ‘보편적’ 보육을 지향하기보다 ‘부모의 선택’에 따라 서비스 이용여부가 결정

되는 것으로, 또 공공적 보육에서 공공성은 아동이 있는 가구의 ‘비용부담’을 줄여주는 것으로 그 내용이 ‘축소’ 되어 있다.

한편, 보육정책은 기혼여성의 노동시장 참여 및 노동공급시간 확대를 직접적 목표로 하지는 않지만, 기혼여성의 노동시장 참여와 노동공급시간에 영향을 미침으로써 여성 노동력 활용에 기여하고 나아가 가구의 소득보장에 기여한다(Blau and Robins, 1988; Connelly, 1992). 저소득 여성가구주와 관련하여 본다면, 보육서비스는 돌봄부담을 덜어주고 노동시장 참여를 통해 소득증대효과가 있으며, 나아가 경력단절을 줄여 노동시장 근착성을 높이는 효과를 낳는다. 즉, 보육정책은 저소득 기혼여성의 노동시장 참여를 용이하게 함으로써 탈빈곤효과를 가지며, 노동시장 경력 지속성을 향상시킴으로써 생애주기동안 경제적 안정성을 높이는데 기여한다.

본 연구에서는 2009년 4차 복지패널 자료와 2009년 가계동향자료를 이용하여 가구유형별로 가구의 비용부담 수준을 파악하고 또 자녀가 있는 여성의 경제활동참가 상태를 살펴보고자 한다. 그간 점진적으로 확대되어온 정부의 보육비 지원정책에도 불구하고 여전히 보육비용은 부모들에게 ‘부담’으로 느껴지고 있는 것이 사실이다. 2010년 현재 정부 보육비용 지원가구 범위는 소득(인정액) 기준 하위70%까지 포괄하는데 그럼에도 불구하고 부모 ‘부담’의 수준이 높다는 것은 정책의 효율성이 낮거나 정부가 지원하는 보육비용 이외의 ‘추가 비용부담’을 통제하는데 실패하고 있음을 의미한다. 한편, 지난 10년간 우리나라 보육정책이 여성의 경제활동참가에 미친 영향은 미미한 상황이다. 여성경제활동참가율은 49% 수준에서 정체된 상황인데, 경제위기 직후인 1998년에 47.1%로 급감한 이후에, 1999년 이후 점진적인 경기회복으로 2005년 50.1%, 2008년 50.0% 수준을 보이다가 2009년에는 경기침체로 또다시 하락하여 49.2%를 기록하고 있다(통계청, e나라지료). 여성의 노동력 공급에는 보육정책 뿐 아니라 조세, 가족급여 등이 영향을 미치고, 또 전반적인 경기상황이나 노동시장조건이 영향을 미치기 때문에 보육정책의 효과를 곧바로 기혼여성의 노동시장 참가율의 증가, 특히 저소득층 여성의 노동공급 증가에서 찾아보기는 어렵다. 그렇다고 하더라도, 우리나라의 경우 보육정책의 확대가 여성의 경제활동참여로 이어지지 않는

상황은 정부에 의한 보육보조(child care subsidy)의 목적과 그 형태에 대해 점검이 필요함을 의미한다.

1. 보육서비스 개관

가. 보육서비스의 양적 성장

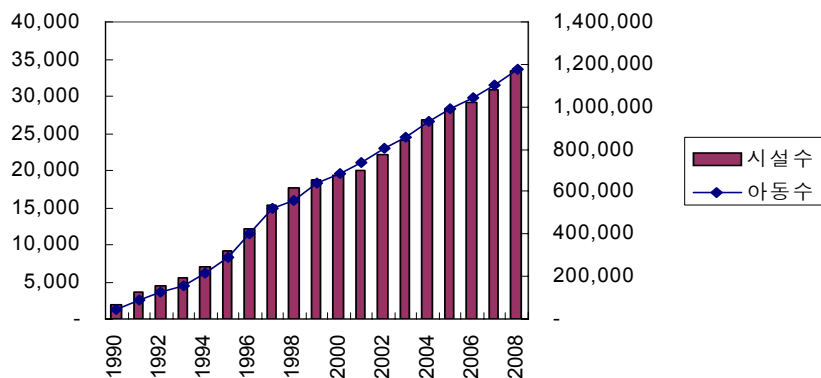
1990년대 이래 보육정책은 정부 정책 중 예산규모나 대상자 규모에 있어서 가장 빠르게 성장한 영역이다. 보육서비스를 제공하는 시설의 수가 크게 증가했으며, 대상 아동 역시 빠른 규모로 증가하였다.

〈표 VII-1〉 GDP 대비 보육예산 증가규모

(단위: 억원, %)

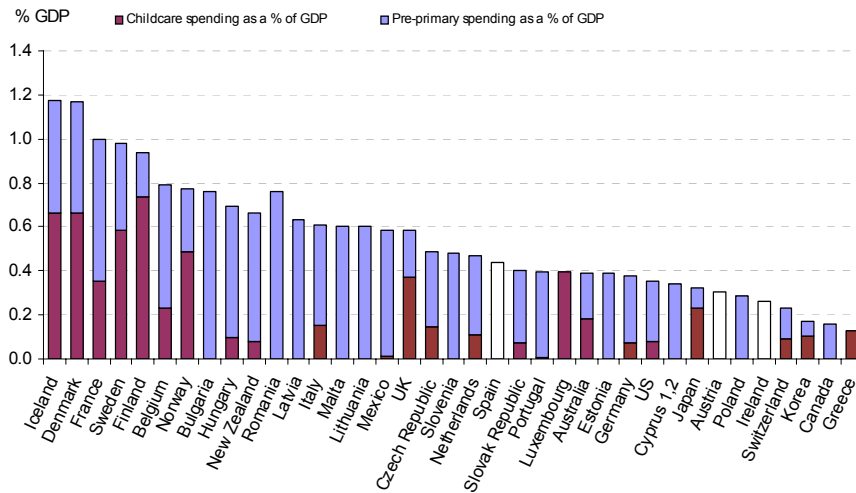
년도	1991	1995	2000	2005	2009
GDP	2,260,076	3,988,377	6,032,360	8,652,409	10,240,675
보육예산	284	830	1,460	6,001	17,104
보육예산/GDP	0.01	0.02	0.02	0.07	0.17

자료: 한국보건사회연구원(2008), 보건복지예산 현황과 전망, 최성은(2009:47)에서 재인용



[그림 VII-2] 1990년대 이후 보육시설 및 보육시설 이용 아동수의 증가

<표 VII-1>과 <그림 VII-2>에서 나타나듯이, 1990년대 이후 보육예산이 크게 증가해왔고 아울러 보육시설 및 보육아동의 증가 추세도 뚜렷하게 나타나고 있다. 그러나 이와 같은 수치는 아직 국제적인 수준에 못미치는 것이다. 2005년 현재 OECD 보교육지출 평균은 GDP 대비 0.6%이다. 한국의 경우 GDP의 0.2%에도 못 미치는 상황이다. 2005년 이후 보육지출이 증가해왔지만 아직도 국제적인 수준에는 턱없이 부족한 상황인 것이다.



출처: OECD family policy database

[그림 VII-3] OECD 국가 GDP 대비 보교육지출(2005년 기준)

1990년대 이후 정부 정책이 민간보육의 활성화를 통해 단시간 내 보육서비스 수요 충족율을 높이는 것이었기 때문에 보육시설의 전반적 양적 성장은 시설별로 차등화된 성장과 병행되었다. 2000년대 이후 가정보육을 포함한 민간부문 보육시설이 크게 증가한 반면, 국공립 서비스의 확대는 정체되어 있는 상황이다(<표 VII-2>). 즉, 우리나라 보육은 국공립시설에 비해 민간보육시설이 과잉성장했다는 특징을 갖고 있다.

〈표 VII-2〉 보육시설 형태별 분포현황의 변화(1990년~)

(단위: %)

	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008
전체	1,919 (100.0)	9,085 (100.0)	19,276 (100.0)	24,142 (100.0)	26,930 (100.0)	28,367 (100.0)	29,233 (100.0)	30,856 (100.0)	33,499 (100.0)
국공립 보육시설	360 (18.8)	1,029 (11.3)	1,295 (6.7)	1,329 (5.5)	1,349 (5.0)	1,473 (5.2)	1,643 (5.6)	1,748 (5.7)	1,826 (5.5)
민간 보육시설*	-	4,125 (45.4)	11,304 (58.6)	13,644 (56.5)	14,728 (54.7)	15,285 (53.9)	15,464 (52.9)	15,604 (50.6)	15,798 (47.2)
직장 보육시설	20 (1.0)	87 (0.9)	204 (1.1)	236 (1.0)	243 (0.9)	263 (0.9)	263 (0.9)	320 (1.0)	350 (1.0)
가정 보육시설	1,500 (78.2)	3,844 (42.3)	6,473 (33.6)	8,933 (37.0)	10,583 (39.3)	11,346 (40.0)	11,828 (40.5)	13,184 (42.7)	15,525 (46.3)

* 민간보육시설은 법인보육시설, 법인외보육시설, 민간개인, 부모협동보육시설을 합친 숫자임.

자료: 보건복지부 2010 「2009년 보육통계」

한편, 보육서비스의 양적 성장에도 불구하고 아직도 보육시설을 이용하지 않는 아동의 수가 더 많다. 보육실태조사 연령별 영유아 보육시설 이용률 및 보육수요율을 살펴보면(<표 VII-3>), 2004년에 비해 2009년 이용율이 증가하고 있는 추세이지만(2004년 이용율 28.5% → 2009년 이용률 39.9%) 추가희망을 포함한 보육수요는 여전히 낮은 수준에 머물고 있다(2004년 보육수요율: 35.6 → 2009년 보육수요율 44.1%).

〈표 Ⅶ-3〉 연령별 아동구분별 영유아 보육시설 이용률 및 이용희망률

(단위: 명, %)

구분	인구수 (A)	이용률 (B)	추가희망 이용률(C)	보육수요율 (D=B+C)	보육 충족률 (B/D×100)	추가수요 (A×C/100)
영아						
0세아	444,421	15.4	7.7	23.1	66.6	34,220
1세아	491,498	34.1	9.0	43.1	79.1	44,235
2세아	446,884	59.7	6.3	66.0	90.5	28,154
소계	1,382,803	36.4	7.7	44.1	82.5	106,476
유아						
3세아	434,320	55.2	1.8	57.0	96.8	7,818
4세아	472,935	43.2	0.8	44.0	98.2	3,783
5세아	492,914	33.2	-	33.2	100.0	-
소계	1,400,169	43.4	0.8	44.2	98.2	11,201
전체	2,782,972	39.9	4.2	44.1	90.5	116,885

출처: 2009년 보육실태조사결과발표 보도자료, 2010년 4월 23일

이는 유치원에 다니고 있는 아동수를 제외한 것이기 때문에 유치원 이용 아동을 포함할 경우 충족율이 높아지겠지만 유치원 이용을 포함하더라도 시설 이용 아동의 수는 낮은 편이다. 38) 특히 3세아 이상에서는 추가희망 이용률이 매우 낮아 현재로서는 지원액이 증가하더라도 시설이용아동이 크게 증가할 것을 기대하기 어렵다. 추가희망률을 포함하더라도 보육아동수는 절반에도 못미치는 전체아동의 44.1%에 불과하다. 따라서 보육을 아동 발달에 필수적인 보편적 서비스로 발전시키기 위해서는 보육비용을 덜어주는 것 뿐 아니라 개별 프로그램 수준에서 ‘보편적’ 보육서비스로 발전시키는 데 있어 장애요인을 면밀히 진단하고 재조정해가는 노력이 필요하다.

38) 2010년 보건복지부 주요업무참고자료에 따르면, 보육시설의 공급이 증가하면서 시설 이용 아동의 수도 증가하고 있으나, 2008년 12월 현재 유치원 시설이용아동을 포함하더라도 시설 미이용아동의 비율이 아직도 40.6% 수준이다.

나. 보육프로그램의 구성

우리나라 보육정책의 핵심은 보육비지원을 통해 저소득층 가구의 보육비용을 경감해주는 데 있다. 보육시설 이용아동에 대한 각종 지원(차등보육비, 만5세아, 장애아 무상보육비, 두자녀이상, 맞벌이가구 보육비 지원)은 2010년부터 영유아보육료 지원으로 통합되었는데 이는 시설이용에 대한 비용을 보조하는 프로그램이다. 한편 보건복지부와 여성가족부에서는 보육시설을 이용하지 않는 아동에 대한 지원 프로그램 역시 실시하고 있는데, 보건복지부는 2009년부터 시설미이용아동에 대한 현금지원 프로그램으로 양육수당을 실시하고 있으며, 여성가족부는 육아지원서비스의 일환으로 아이돌보미 사업을 실시하고 있다.³⁹⁾ 각 프로그램별 지원내역을 살펴보면 다음과 같다.

1) 저소득층 중심의 차등보육료 지원

차등보육료 지원은 만 0-4세 아동을 대상으로 가구소득수준에 따라 보육료를 차등적으로 구간화하고 구간별 정액 지원의 형태를 띠고 있다. 2010년 현재 소득 하위 70% 이하 가구 아동이 혜택을 받고 있으며, 각 가구의 소득 인정액 수준에 따라 또 아동의 연령(보육비용의 차이를 반영)에 따라 보육료 지원에 차등이 있다.

39) 이외에도 농림수산식품부에서는 농어촌 저소득층을 대상으로(농어촌에 거주하는 농지소유규모 5ha 미만 농어가 농어업인의 취학전 자녀(농어가의 농어업외 소득이 3700만원 이상은 지원 제외) 보 교육료 지원프로그램을 실시하고 있다. 여기서는 보건복지부와 여성부 프로그램을 중심으로 살펴본다.

〈표 Ⅶ-4〉 2010년 차등보육료 지원대상 및 지원율⁴⁰⁾

구분	영유아100	영유아60	영유아30	일반아동
지원비율	기준단가100%+ 기본보육료	기준단가60%+ 기본보육료	기준단가30%+ 기본보육료	기본보육료
지원대상 소득기준	소득하위 50%이하	소득하위 60%	소득하위70%	소득70%초과

*기준단가: 0세 383천원, 1세 337천원, 2세 278천원, 3세 191천원, 4세 172천원

**기본보육료: 민간보육시설이용 영아에 대한 추가지원(0세 350천원, 1세 169천원, 2세 112천원)

출처: 제1차 저출산 고령사회 기본계획, 2010년 중앙부처 시행계획

2) 두자녀 이상 보육료 지원

도시근로자가구 소득하위 70% 이하 가구중 두자녀 이상이 동시에 보육시설을 이용하는 경우 둘째아 이상 아동에게 보육료를 추가지원함으로써 다자녀가구의 보육비 부담을 줄여주기 위한 것이다.

〈표 Ⅶ-5〉 두자녀 이상 보육료 지원대상 및 지원율

구분	두자녀60	두자녀30
지원비율	기준단가 40% (아동은 기준단가 100%를 지원받음. 차등보육료+두자녀보육료 40%)	기준단가50% (아동은 기준단가 80%를 지원받음: 차등보육료30%+두자녀보육료 50%)
지원대상 소득기준	소득하위 50-60%	소득하위 60-70%

출처: 제1차 저출산 고령사회 기본계획, 2010년 중앙부처 시행계획

40) 지원대상 소득기준은 소득인정액 기준이다. 소득인정액은 소득평가액+재산의 월소득환산액이다. 소득평가액은 실제소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적이전소득 등)이며, 재산의 소득환산액 = {(일반·금융재산의 종류별가액 - 기본재산액 - 부채) + 승용차 재산가액} × 재산의 종류별 소득환산율이다. 재산의 종류: 일반재산, 금융재산, 자동차이며, 기본재산액은 대도시(5,400만원), 중소도시(3,400만원), 농어촌(2,900만원)이다. 재산별 소득환산율: 일반재산(월4.17%/3), 금융재산(월6.26%/3), 자동차(월100%/3)이다. 7인 이상 가구는 6인가구 기준으로 1인 증가시 마다 30만원씩 증가한다.

3) 만5세아 무상보육

영유아보육법에 따르면 보육에 필요한 비용은 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 법정저소득층을 포함한 저소득층에 대해서는 국가 또는 지방자치단체가 비용의 전부 혹은 일부를 부담하도록 규정되어 있다. 그러나 만 5세아 무상보육은 유아보육 교육의 공공성을 높이려는 취지에서 이와 같은 비용부담 원칙에서 예외적인 경우로 실시되기 시작하였다. 2004년 유아교육법 제정, 영유아보육법 개정을 통해 만5세아 무상보육은 ‘특례’(무상보육특례)로서 초등학교 취학직전 1년 유아에 대한 교육, 보육을 무상으로 실시하게 되었다. 다만 예산상의 제약에 의해 2004년 도입당시 대통령령이 정하는 바에 의하여 저소득층부터 ‘순차적’으로 실시하여, 2007년 완전무상보육 실시를 목표로 하였다.

만5세아 무상보육 대상은 점진적으로 확대되어 왔음에도 불구하고 2010년 현재 해당연령 모든 아동에게 적용되고 있지 못하다. 2009년 가구소득인정액이 도시 근로자 월평균 소득 100%이하까지, 2010년 가구소득인정액이 소득하위 70%이하가구의 아동까지 적용되고 있으며, 2010년 급여액은 월 17만2천원이다.

〈표 VII-6〉 만5세아 무상보육 지원비율 및 지원대상 소득기준

구분	만5세아
지원비율	만5세아 지원단가 100%(172천원)
지원대상 소득기준	소득하위 70%

출처: 제1차 저출산 고령사회 기본계획, 2010년 중앙부처 시행계획

4) 양육수당

만5세아 무상보육이 넓은 소득적용범위를 갖고 있는데 반해, 양육수당은 저소득층에 국한된 프로그램이다. 2009년 7월 1일부터 전격 실시된 양육수당은 보육시설 미이용시 부모의 양육비용 부담을 줄여주기 위해 도입되었지만 보육시설 미이용이라는 기준외에도 영유아 연령기준과 소득(인정액)

기준을 동시 충족시켜야만 수급가능하다. 지원연령은 0-1세까지(신청일당시 24개월미만 아동)이며 지원대상 기준소득은 소득인정액 기준 차상위가구까지이며 아동 1인당 10만원이 지급된다.

〈표 Ⅶ-7〉 양육수당 수급자격 소득인정액

(단위: 만원)

가구원수	연도	3인까지	4인	5인	6인
소득인정액 (차상위이하 가구)	2009년	129	159	188	218
	2010년	133	163	193	224

출처: 보건복지가족부(2010), '10년도 보육료·양육수당 지원대상 선정안내

5) 맞벌이가구 보육료

2010년 3월부터 실시된 맞벌이가구 보육료 지원은 기존의 차등보육료 지원이 맞벌이 가구의 보육수요를 반영하고 있지 못하다는 비판에 대해 저소득 맞벌이가구에 대한 보육료 지원을 확대하기 위한 목적으로 시행되었다. 보육수요는 홑벌이가구보다 맞벌이 가구에서 높게 나타나며 보육정책이 여성인력을 활용하고 여성의 경제활동참여를 장려하는 목적과 병행 발전될 필요가 있다는 여성계의 목소리가 소극적이거나 반영된 결과라고 할 수 있다. 그러나 이 사업은 아직 적용범위가 매우 제한적이고 기존의 저소득층 지원 중심의 보육비용 경감사업의 틀 속에서 '추가' 지원의 형태를 띠고 있다. 지원대상 '맞벌이'가구는 부모 각각 '근로소득'이 발생하는 가구로 한정되고, 사회복지통합관리망(행복e음)을 통해 부모 각각의 근로소득 조회를 거쳐 맞벌이가 '확인'될 경우에만 수급이 가능하다.

〈표 Ⅶ-8〉 맞벌이가구 보육료 지원 대상 및 비율

구분	맞벌이
지원비율	소득차감전 지원단가와 소득차감후 지원단가 차액지원
지원대상 소득기준	낮은 소득의 25%차감시 소득분위 하위 이동가구

출처: 제1차 저출산 고령사회 기본계획, 2010년 중앙부처 시행계획

7) 장애아 무상보육료

장애아 무상보육료는 우리나라 보육프로그램에서 명실공히 보편주의적 성격을 띠고 있는 프로그램이다. 현재 12세이하 아동으로써 장애를 갖고 있는 아동이 대상이며, 가구의 소득수준과 관계없이 보육료 지원을 하고 있다. 2010년 현재 보육료 지원액은 장애아반에 편성된 아동의 경우 383천원, 일반아동반에 편성된 아동의 경우 반별 보육료 상한액을 지원받는다.

〈표 VII-9〉 장애아 무상보육 지원대상 및 지원을

구분	장애아
지원비율	장애아 지원단가 100%(383천원)
지원대상 소득기준	만12세 이하 장애아(소득수준무관)

출처: 제1차 저출산 고령사회 기본계획, 2010년 중앙부처 시행계획

8) 아동돌보미 사업과 0세아 정기돌봄서비스

보육시설이 아닌 시간제 아동보육을 지원하는 프로그램으로는 여성가족부 주관의 아동돌보미사업이 있다. 아이돌보미 사업은 건강가정센터 가족돌봄지원사업의 하나로, ‘시설보육의 사각지대를 해소’하기 위해 이용가정이 원하는 곳으로 찾아가 서비스를 제공하는 것이다. 대상은 0세(3개월 이상)에서 만 12세 아동이 있는 서비스 이용 희망 가정이고 소득수준에 따라 시간당 1000원에서 5000원까지 비용을 부담한다. 서비스 내용은 보육시설, 학교 학원 등·하원, 식사 및 간식 챙겨주기, 부모가 올 때 까지 임시보육, 병원 송영서비스, 놀이 활동, 안전 신변보호 처리 등의 서비스 제공(가사 서비스 제외) 등이다.

한편, 여성가족부는 2010년 6월부터 0세아 정기돌봄서비스를 제공하고 있는데, 사업취지는 출산 후 연령 특성 상 보육시설의 이용이 어려운 0세아(3개월~12개월) 맞벌이 가구 및 취업활동을 하는 한부모 가구에 0세 전문교육과정 및 실습과정을 이수한 돌보미가 0세아 생활환경으로 찾아가는 서비스이다. 이 사업은 가정의 양육지원을 확충하여 여성의 출산 전 후 경력단

절을 예방하는데 목적을 두고 있다. 사업대상자는 0세아(3개월~12개월) 맞벌이 가구 및 취업활동을 하는 한부모 가구이며, 맞벌이 가구의 경우 부모 모두, 한부모 가구의 경우 부 또는 모가 1일 8시간 이상, 월 20일 이상의 근로를 한다는 사실을 확인하여야 하여야 하고 비용지원은 4인가족 월소득 180만원 이하 가정에게 102만원의 약 70% 해당하는 73만원을 지원한다. 이 사업은 보건복지부의 보육사업과 연동하고 있는데, 보육시설을 이용하거나 양육수당을 받는 등 정부로부터 지원을 받고 있는 영아의 경우 중복지원을 받을 수 없도록 되어 있다.⁴¹⁾

〈표 Ⅶ-10〉 0세아 정기돌봄 서비스 지원 내용

(단위: 원)

구분	가형		나형		기타
소득기준	보육료 지원 하위 40%이하 (4인 180만원)		보육료지원 하위 50% 이하 (4인 258만원)		하위 50% 초과
요금체계 (월 102만원±10%)	정부지원	본인부담	정부지원	본인부담	본인부담
	73만원(72%)	29만원	66만원(65%)	36만	102만원
지원시간	1일 11시간, 주5일 (평균 20일)기준				

자료: 건강가정지원센터 홈페이지(www.familynet.or.kr)

2. 보육서비스 이용 실태 분석

가. 가구의 보육비용

정부의 보육비용 지원은 지속적으로 확대되어왔음에도 불구하고 부모들이 느끼는 보육, 교육비 부담은 여전히 높은 수준이다.⁴²⁾ 2009년 전국 보육

41) 이 프로그램은 60시간의 교육과 실습(40시간의 양성교육과 20시간의 현장실습)을 거친 '아이돌보미'가 1일 11시간씩 주5일 3~12개월 사이 영아를 돌봐주는 정기 돌봄 서비스이다. 일반가정이 전액을 부담해 서비스를 받을 경우 '아이돌보미'의 월 비용은 102만원이지만 저소득층의 경우 비용의 27%에 해당하는 29만원만 부담하면 되며 나머지는 여가부와 각 지자체에서 비용부담을 하도록 정해져있다. 가구가 부담하는 29만원은 민간 보육시설에 영아를 맡길 경우 정부에서 73만원을 지원해온 데 따라 정부지원금액의 형평성을 고려해 결정된 것이라고 한다.

실태조사 자료에 따르면 보육과 교육에 소요되는 총비용은 영유아 가구에 서 평균 33만 5천원, 가구소득 대비 14.1%에 달하고 것으로 나타나고 초등 학생이하 가구에서는 평균 33만 2천원, 가구소득의 12.9%를 차지하고 있다. 이와 같은 보교육비 부담에 대해 부모들은 ‘매우 부담이 된다’가 17.7%, ‘부담이 된다’는 46.5%로 응답해 아직도 60%가 넘는 가구가 부담을 느끼고 있는 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 수치는 정부의 보육비용 경감책에도 불구하고 아직도 다수 집단에서 보육비는 ‘부담스러운’ 수준을 벗어나지 못했음을 의미한다.

복지패널 4차자료를 중심으로 가구유형별 보육비의 정부지원액과 본인부담금을 계산하면 다음과 같다. 분석대상은 보육시설을 이용하지 않고 여타 유료화된 서비스를 받지 않는 가구(보육료=0)를 제외하고 보육비용이 발생하는 가구로 한정하였다(<표 VII-11>).

보육시설을 이용하는 경우만을 살펴보았을 때 정부지원액이 있음에도 불구하고 본인부담금 액수가 적지 않음을 알 수 있다. 먼저 0-6세 자녀가 1명인 경우를 가구유형별로 비교했을 때⁴³⁾, 정부지원액은 취업여성가구주의 경우 187,000원, 미취업여성가구주의 경우 178,000원, 남성홀벌이가구의 경우 125,000원, 남성맞벌이 가구의 경우 127,000원의 정부 지원금을 받는 것으로 나타났다. 정부의 보육료 지원이 가구소득을 중심으로 차등화되어 있기 때문에 여성 미취업가구와 취업가구간의 지원액 격차가 크지 않다.

영유아 자녀 1명 기준 본인부담금은 취업여성가구주의 경우 평균 144,000원, 비취업여성가구주의 경우 67,000원, 남성홀벌이가구의 경우 198,000원, 남성맞벌이가구의 경우 263,000원으로, 여성이 경제활동을 하고 있는 가구(취업여성가구주, 맞벌이가구)에서 본인부담금액이 더 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 취업여성이 있는 가구일수록 보육 욕구가 크고 보육과 관련된 서비스를 사용하는 비율이 높기 때문이다.

42) 2009년 현재 어린이집 이용 아동 중 보육료를 면제받는 아동 35%이고 일부 감면받는 아동 36%, 지원받지 않는 아동 29%에 달하며, 평균 감면비용 18만8천원이다.

43) 2009년 복지패널은 2008년 12월 31일을 기준으로 연령계산을 하고 있는데, 미취학 아동을 7세미만으로 설정하고 있다. 예비분석결과 6세아동 역시 보육시설 또는 유치원을 이용하고 있는 것으로 나타나 6세 연령을 포함하는 것으로 계산하였음.

〈표 Ⅶ-11〉 영유아 자녀가 있는 가구의 보육비용(정부지원금과 본인부담금)

(단위: %, 원/월)

가구유형	자녀수(0~6세)	비율	보육료 (정부지원)	비율	보육료 (본인부담)
여성가구주(취업) (411)	있음	2.53	204,894	1.64	237,146
	1명	2.33	187,507	1.23	144,417
	2명	0.08	270,000	0.29	720,753
	3명	0.12	500,833	0.12	30,000
여성가구주(비취업) (117)	있음	5.50	174,748	3.44	67,137
	1명	5.27	177,762	3.44	67,137
	2명	0.23	105,833	-	-
남성가구주(홀벌이) (여성배우자 비취업) (1,228)	있음	16.59	177,589	26.50	221,742
	1명	7.26	124,793	13.36	198,379
	2명	8.93	217,102	12.41	232,035
	3명	0.40	253,364	0.73	474,633
남성가구주(맞벌이) (여성배우자 취업) (1,319)	있음	8.55	185,205	18.20	299,011
	1명	5.82	126,535	12.79	263,375
	2명	2.46	280,986	5.14	391,689
	3명	0.27	571,613	0.27	224,554

주: 보육료=0인 경우 제외

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

기초보장수급가구의 경우 보육비용 전액을 정부가 부담하는 것으로 되어 있지만 월평균 42,000원 정도의 본인부담금이 발생하는 것으로 나타난다. 교육비의 경우 월평균 70,000원 정도 추가비용이 발생하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅶ-12〉 기초보장수급가구의 보육료 및 교육비(본인부담)(0~6세 아동 있는 가구)

(단위: 원/월)

자녀수(0~6세)	보육료(빈도)	교육비(빈도)
자녀있음	42,454(9)	69,864(5)

주: 보육, 교육료=0인 경우 제외

자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

가구의 보, 교육과 관련된 경제적 부담을 종합적으로 살펴보기 위해서 0-17세 자녀가 한명이라도 있는 가구에서 소득분위별로 보육료와 보교육비 부담을 살펴보면 아래의 <표 VII-13>과 같다. 여성가구주의 경우 샘플수가 적기 때문에 소득분위로 나누어 보았을 때 비용이 과소평가되거나 과대평가될 가능성이 있다. 여성가구주를 제외하고 남성가구주 가구만을 분석했을 때, 저소득층을 중심으로 보(교)육비 지원을 하는 정책적 노력에도 불구하고 저소득층의 보(교)육 비용 지출부담이 적지 않음을 알 수 있다. 소득1위분의 경우에도 월 30만원(맞벌이)에서 40만원(홀벌이) 정도의 본인부담금이 발생하고 있어 가계에 상당정도 부담이 될 것임을 짐작할 수 있다.

<표 VII-13> 가구유형별·소득5분위별 보교육료 부담(17세이하 자녀가 1인 이상 있는 가구)
(단위: %, 원/월)

가구유형	소득분위	비율	보교육료(본인부담)
남성가구주(홀벌이) (615)	1분위	3.94	395,614
	2분위	19.77	275,085
	3분위	29.50	406,755
	4분위	26.96	510,811
	5분위	19.83	716,696
남성가구주(맞벌이) (635)	1분위	2.40	303,799
	2분위	13.56	349,746
	3분위	21.44	379,675
	4분위	27.75	522,519
	5분위	34.85	761,015

주: 보육료=0, 보교육료=0인 경우 제외
자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

보육과 관련하여 ‘추가부담’의 원인으로 일차적으로 주목할 수 있는 것은 시설에서 부과하는 ‘추가비용’이다. 정부는 보육료 지원단가를 기준으로 지원하지만, 부모들이 부담하는 비용은 보육료는 물론, 입학금, 각종 잡부금, 특별활동비를 포함한다. 또 이 비용은 시설, 연령, 특별활동의 종류마다 천

차만별의 양태로 부과되고 있다. 즉 정부 지원이 확대되고 있음에도 불구하고 비용을 부담스럽게 느끼는 것은 보육시설에서 부과하는 특별활동비, 잡부금 등의 비용부담이 보육가구에 추가적인 비용을 안겨주기 때문으로 볼 수 있다. ‘영유아보육법’에서는 보육료를 제외한 여타 잡부금 수납은 원칙적으로 금지되어 있지만, 각 시설마다 받는 특별활동비는 보육비용을 인상시키는 요인으로 작동하고 있다. 2004년 과 2009년의 보육실태조사를 비교하면, 순 보육, 교육비는 2004년 조사 당시 13만 6천원에서 2009년 11만 4천원으로 감소했으나 추가비용은 평균 2만 8천원에서 5만 4천원으로 증가한 것으로 나타나고 있어, 추가비용분이 보육료 인상요인으로 작동하고 보육비 부담의 원인이 되고 있다(백선희, 2010).⁴⁴⁾ 따라서 보육료에 대한 정부지원은 부모의 ‘현실적인’ 보육부담에 주목하여 보육비용을 인상시키고 있는 요인을 파악하고 이에 대한 정부 규제와 지원의 폭을 확정하는 것이 필수적이다.

나. 보육시설 미이용 사유

소득계층별로 보육율을 보면 정작 정부가 전격적으로 보육비용을 지원하고 있는 저소득층의 경우 부모보육 비중이 높고 보육시설을 이용률이 낮게 나타나고 있다(이삼식 외, 2009: 419) 2009년 전국 결혼및 출산동향조사에 따르면, 저소득층(전국가구 월평균소득(3,298,903원 60%미만)일수록 부모가 직접 돌보는 비율이 높게 나타나고(47.4%) 고소득층일수록(전국가구 월평균소득 160%이상) 보육시설, 유치원, 학원 등의 기관과 베이비시터 등 비혈연 가사서비스를 사용하는 비율이 높고(62.5%) 부모가 돌보는 비율이 낮게(26.1%) 나타났다. 따라서 저소득층의 경우 비용요인 외에도 보육시설을 이용하지 않는 원인이 작동하고 있으며 이에 대한 정책적 대응이 필요함을 알 수 있다.⁴⁵⁾

44) 백선희는 정부의 보육료 지원정책은 더 늘어날 전망이지만 그 전에 부모들의 실제 부담과 공공성격의 보육시설에서 확산되고 있는 특별활동에 대해 검토해야한다고 주장한다. 백선희의 조사에 따르면 0-2세 영아반 아동의 경우 특별활동을 실시하고 있는 곳이 68.4%, 3-5세 유아반의 경우 83.9%에 이른다고 한다(백선희, 2010: 46).

저소득층을 대상으로 한 정부의 보육료 지원정책이 지속적으로 확대되고 있음에도 불구하고 저소득층이 여전히 부모보육에 의존하는 이유는 무엇인가? 이 질문에 답하기 위해서는 우선 보육시설을 이용하지 않는 가구가 어떤 이유에서 이용하고 있지 않는지 살펴볼 필요가 있다.

<표 VII-14>에서 기혼여성(20-44세)의 영유아 보육, 교육을 위한 기관 미이용 이유에 대한 응답을 살펴보면 경제적인 이유(‘경제적 여유가 없어서’) 보다 기혼여성들이 ‘보육서비스의 필요성’에 공감하지 못하는 측면도 크다는 점을 알 수 있다. 2세아 이후에도 ‘굳이 맡길 이유가 없어서’라는 응답이 10%를 상회하고 있으며, ‘경제적 여유가 없어서’라고 대답한 비율 못지 않은 응답률을 보인다. 뿐만 아니라 ‘아이가 너무 어려서’와 같이 시설이나 기관 서비스를 받는 것에 소극적인 태도를 보이는 응답이 압도적으로 높은 비중을 보이고 있다. 모가 취업한 경우에도 ‘아이가 너무 어려서’와 ‘굳이 맡길 이유가 없어서’라는 대답이 각각 66.7%와 12.5%로 높은 수준의 응답률을 보이고 있다.

<표 VII-14> 기혼여성(20-44세)의 영유아 보육, 교육을 위한 기관 미이용 이유
(단위: %,명)

	경제적 여유가 없어서	가까운 보육시설이 없어서	원하는 보육서비스가 없어서	질적 수준이 마음에 들지 않아	굳이 맡길 이유가 없어서	아이가 너무 어려서	기타	전체(수)
전체	10.9	3.5	3.2	3.2	11.8	66.8	0.5	100(738)
연령								
0세아	6.6	1.5	2.0	2.0	8.6	79.3		100(198)
1세아	6.9	1.6	2.6	2.6	9.5	76.7		100(189)
2세아	14.3	6.5	1.9	4.5	13.0	57.8	1.9	100(154)
3세아	15.3	4.7	5.9	5.9	17.6	49.4	1.2	100(85)
4세아	16.7	8.3	8.3		20.8	45.8		100(48)
5세아	32.0	4.0	4.0	4.0	12.0	44.0		100(25)
6세아	8.8	5.9	2.9	5.9	14.7	61.8		100(34)

45) 이와 같은 계층별 차이는 우선, 정부 정책을 통해 지원대상과 수준을 확대하여왔음에도 불구하고 아직도 경제적 부담 때문에 시설을 이용하지 못한 아동이 적지 않음을 보여주는 결과로 해석되기도 한다(이삼식 외, 2009:419-420).

	경제적 여유가 없어서	가까운 보육시설이 없어서	원하는 보육서비스가 없어서	질적 수준이 마음에 들지 않아	굳이 맡길 이유가 없어서	아이가 너무 어려서	기타	전체(수)
모취업								
취업	5.0	5.0	4.2	6.7	12.5	66.7		100(120)
비취업	12.1	3.2	2.9	2.6	11.7	66.8	0.6	100(618)

출처: 2009년도 전국 결혼 및 출산동향조사 431쪽 표11-13에서 인용

<표 VII-14>는 2003년 이후 확대되어온 보육정책에서 비용보조 중심의 보육정책기조와 보육서비스의 바람직성과 필요성에 대한 부모 인식을 제고하는 것 사이의 괴리가 있음을 짐작할 수 있다. 특히, 보육의 질에서 신뢰와 안전이 확보되지 않으면 저소득층은 전통적 보육형태를 고수할 가능성이 높다는 점에도 유의할 필요가 있다(Philips, 1995:7-8) 미국 저소득층의 보육형태를 연구한 Philips의 연구에 따르면, 저소득층에서 보육의 “질”이란 보육제공자의 속성으로 정의되는 경향이 있는데, 보육제공자가 사랑으로 아이들을 돌보는가, 아이를 키워본 경험이 있는가, 믿을만한 사람인가 등이 질을 평가하는 기준이다. 저소득층에게 이러한 기준을 충족하는 것은 1차 집단이고, 따라서 가족 및 친족에 의한 돌봄을 선호하고 시설보육을 상대적으로 꺼려한다.

보육서비스가 발달한 국가들에서 2-3세 이상 보육이 보편 교육의 일환으로 자리를 잡아가고 있는데 반해 우리나라의 경우 보육에 대한 필요성 인식이 상대적으로 낮은 것으로 보인다. 현재 보육시설을 이용하지 않는 이유는 비용뿐만 아니라 보육시설에 대한 ‘선호’가 낮기 때문이라고 할 수 있다. 이는 보육의 질에 대한 믿음과 직접적인 연관이 있겠지만 보육서비스의 필요성에 대해 인식수준 역시 제고할 필요가 있다. 자녀가 어리기 때문에 보내지 않는다는 답변(66.7%)이 압도적으로 높게 나타나고 적지 않은 수의 사람들이 보육시설에 굳이 보낼 필요를 못 느낀다(12.5%)고 대답한데서 나타나듯이(2009년 보육실태조사) 보육서비스가 자녀의 전인격적 발달과 사회성발달, 인지능력 발달과 같은 긍정적 효과를 수행한다는 것에 대한 공감의 수준이 낮고 여전히 탁아적인 견지에서 이해되고 있음을 알 수 있다. 따라

서 현재 부모들의 비용부담을 감소시키는 노력과 병행하여 명실공히 양질을 담보한 보편서비스로서의 ‘전문가에 의한 보육서비스’가 제공되도록 하고 보육서비스의 필요성에 대한 국민적 공감대를 높여가는 노력이 필요하다.

다. 유자녀 여성의 경제활동

경제활동인구조사에 따르면 우리나라 기혼여성의 경제활동참가율은 경제위기 직후인 1998년 49.7%에서 2009년 51.6%로 증가했으나 증가의 폭이 미미하고 아직 담보 상태에 있다고 할 수 있다.

〈표 VII-15〉 기혼여성 경제활동 참가율(1997-2009)

(단위: 년, %)

연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
참가율	51.7	49.7	50.0	51.0	51.5	52.0	50.7	51.2	51.4	52.0	52.2	52.2	51.6

자료: 통계청 경제활동인구조사(각년도)

기혼여성 일반이 아니라 자녀가 있는 여성으로 국한해 이들 집단의 경제활동참가율을 살펴보기 위해 가계동향조사 자료를 분석하였다. 경제활동인구조사 자료는 여성경황이 혼인여부에 따라 차이가 나는 것을 분석할 수 있지만 자녀와 관련된 정보가 없기 때문에 자녀가 있는 여성의 경황을 분석하는데는 적합하지 않다. 따라서 여기서는 자녀정보가 포함된 통계청 가계동향조사 자료를 사용하여 분석하였다.

1) 유자녀 여성가구주의 경제활동⁴⁶⁾

2009년 가계동향조사 자료에서 25세에서 54세의 여성가구주중 1명 이상의

46) 여기서 경제활동은 취업자(해당집단) 생산가능인구*100인 고용률(employment to population ratio)을 기초로 측정하였다. 가계동향조사는 취업여부를 취업/비취업으로 구분하고 있다. 즉 경제활동은 취업여부에 취업자로 응답한 사람이 해당집단 표본수에서 차지하는 비율로 측정하였다. 기혼여성의 경우 실업인구가 적기 때문에 이를 경제활동참여율의 대리변수로 사용한다.

자녀(17세 이하)가 있는 가구의 취업비율을 살펴보면, 먼저 가구주 연령이 25-54세인 가구중 여성가구주의 비율은 20.4%이고, 자녀가 1명이상(가구주 연령 25-54세) 이 있는 가구 중 여성가구주 가구는 13.4%를 차지한다. 이들 여성 가구주는 ‘가구의 생계를 실질적으로 책임을 지고’ 있기 때문에 다른 여성 집단보다 고용률이 높은 편으로 자녀가 1명이상 있는 여성가구주의 고용률은 73.8%에 달한다.

가구균등화 소득을 적용하여 소득분위를 5분위로 구분한 후 분위별로 여성가구주의 고용률을 살펴보았을 때, 소득분위가 낮은 1분위의 경우 다른 집단보다 참가율이 낮다. 또 자녀유형별로 저소득층인 1, 2분위 여성가구주의 고용률 변화를 살펴보면, 미취학자녀가 있을 경우 대비 취학자녀만 있을 경우 고용률이 약 13%p 증가하는 것을 알 수 있다. 1분위의 경우 6세이하 미취학자녀가 있을 경우 고용률이 55%에 불과한데, 자녀의 나이가 상대적으로 높은 취학자녀만 있을 경우 고용률이 68%로 증가한다. 소득2분위는 독특한 특징을 보이는데, 미취학자녀가 있을 경우 고용률은 70%이지만 취학자녀만 있을 경우 여성가구주중에서 가장 높은 고용률을 보인다(83%). 소득 1분위에 있는 여성가구주의 경우 경제활동이 자녀변수 이외 인적자본이나 건강수준 등으로 인해 제약될 가능성이 높지만 2분위 가구의 경우 가구의 경제적 필요성에 의해 여성가구주의 고용률이 높아지는 것으로 해석된다.

미취학자녀가 있는 가구에서 여성의 고용률은 (소득4분위가 이례적으로 낮은 참가율을 보이지만) 전반적으로 소득분위가 높아질수록 고용률이 높아지는 경향을 띤다. 이와 같은 경향은 여성이 가구주가 아니고 배우자일 때의 고용률 경향성과 유사한 패턴이다. 미취학자녀가 있을 때 소득분위가 높을수록 여성의 고용률이 높아지는 경향성을 읽어볼 수 있다.⁴⁷⁾

47) 기존연구를 통해 남성소득이 높아질수록 여성의 경제활동 참가율이 감소하는 것으로 나타난다. 김대일(2008)은 우리나라 고소득 기혼여성의 노동시장 공급이 낮은 이유에 대해, 보육정책 및 방과후 학교 정책등을 통해 영유아, 초등학교 학생들의 돌봄부담을 줄여준다고 하더라도 중고등학교 자녀의 교육문제로 인해 이들 여성의 경제활동 참가율이 낮다고 분석하고 있다. 남편 소득을 기준으로 한다면 고소득군에서 여성의 경제활동참가율이 낮은 편이지만 여성의 고학력화와 더불어 중간계급 고학력 여성의 경우 경제활동참여가 증가하는 추세이다. 이와 같은 추이는 가구소

〈표 Ⅷ-16〉 소득분위별 자녀유형별 여성가구주 (25세-55세) 고용률

(단위: %)

소득분위	자녀(17세 이하) 있음	미취학자녀 있음	취학자녀만 있음
1분위	65.5	55.3	67.8
2분위	80.9	69.8	83.4
3분위	75.4	73.8	76.0
4분위	69.2	63.6	71.3
5분위	74.7	76.1	74.1
전체	73.8	68.7	75.3

주: 소득분위가 높을수록 고소득층임.

“미성년자녀 있음”: 17세 이하 자녀가 1명이상인 여성가구주가

“미취학자녀 있음”: 6세 이하 자녀가 1명이상인 여성가구주가(취학자녀가 있는 가구 포함)

“취학자녀만 있음”: 17세 이하 자녀가 있는 가구중 취학자녀만 있는 여성가구주가

자료: 2009년 가계동향조사.

2) 유자녀 여성배우자의 경제활동

여성가구주와는 달리 가구원지위가 배우자인 성인여성의 경우 경제활동의 차이가 소득분위별로 뚜렷하게 달라진다. 가구의 소득수준이 낮을수록 여성 취업자의 수가 적고 소득분위가 높아질수록 취업비율이 높아진다. 2009년 현재 자녀(미성년)가 있는 여성배우자의 경우 고용률은 50%인데, 자녀중 미취학자녀가 포함되어 있을 경우는 고용률이 36.9%이고, 취학자녀만 있어 보육부담이 경감된 경우 고용률은 60.3%이다.

취학여부를 중심으로 살펴보면, 취학자녀만 있을 때보다 미취학자녀가 있을 경우 경제활동참가율이 현격히 낮아진다. 다만 가장 높은 소득분위인

득분위로 보았을 때 소득분위가 높을수록 여성의 경제활동참가율이 높게 나타나는 결과로 입증되고 있다. 그럼에도 불구하고 가구소득분위를 결정하는데 있어 여성의 소득기여가 가구소득의 구성변수라는 점에 유의할 필요가 있다. 유자녀 기혼여성의 경우 여성의 경제활동이 가능할 정도로 돌봄에 동원될 수 있는 자원이 있거나, 또 시장소득이 의존입금을 상회하는 경우 노동시장에 참여할 것이다. 이 경우 가구의 소득력이 높아져 소득분위가 높게 배정되고 고소득군 가구일수록 여성의 경제활동참가율이 높을 것이다. 이와 관련된 부분은 여성의 의존입금 및 돌봄자원의 차이를 고려한 추후 연구를 통해 보완 분석될 필요가 있다.

5분위의 경우 자녀의 돌봄필요에 거의 영향을 받지 않고 66% 수준의 취업 상태를 보여주고 있다. 이 집단의 경우 자녀의 취학여부가 여성 배우자의 경제활동에 영향을 미치지 않을 정도로 경제적, 사회적 자원이 뒷받침되고 있음을 짐작케 한다.

한편, 저소득층인 1, 2분위의 경우 미취학자녀가 있을 경우 미취학자녀가 있을 경우 경제활동에 참여하는 비율이 약 20%에 불과하다. 따라서 고소득층보다 저소득층에서 자녀양육이 기혼여성의 경제활동에 미치는 영향이 클 수 있는데, 저소득층 여성배우자의 경우 노동시장에서 획득할 수 있는 임금수준이 낮기 때문에 미취학자녀가 있을 경우 자녀양육을 ‘선택’하는 경향이 있음을 알 수 있고, 자녀의 연령이 높은 경우(취학자녀만 있음)에서 볼 수 있듯이 보육에 대한 필요가 감소했을 때 상당수가 경제활동에 참여함을 알 수 있다.

〈표 Ⅶ-17〉 소득분위별 자녀유형별 여성배우자(25-54세)의 고용률

(단위: %)

소득분위	자녀(17세 이하) 있음	미취학자녀 있음	취학자녀만 있음
1분위	36.5	19.9	50.4
2분위	36.8	20.0	54.7
3분위	44.8	27.8	59.5
4분위	54.9	44.7	62.0
5분위	65.9	66.4	65.6
전체	50.0	36.9	60.3

자료: 2009년 가계동향조사.

저소득층의 경우 남편의 소득이 낮기 때문에 아내의 소득활동이 가구소득에 기여하는 바는 크다. 아래의 표(<표 Ⅶ-18>)는 아내의 소득기여도를 파악하기 위해 여성가구주를 제외하고 여성이 배우자(25세-54세)인 가구에서 남편소득5분위와 가구소득 5분위를 교차시킨 것이다. 저소득층인 1분위와 중하층이라고 할 수 있는 2분위의 경우 아내소득 기여에 의해 가구소득 분위가 증가하는 것이 각각 57.4%, 78.7%이다. 즉, 1분위와 2분위 가구중 아

내의 소득기여가 없었다면 42.6%와 21.3%가 동일하거나 낮은 소득지위에 머물렀겠지만, 아내소득 기여로 인해 소득분위가 증가하였다. 남편 소득 1분위의 경우 아내소득기여에 의해 4분위나 5분위 고소득층이 될 가능성은 낮지만 50%이상이 높은 소득분위로 올라설 수 있었다. 남편소득 2분위의 경우 소득분위가 하락하는 경우는 5.4%에 불과하고 78%가 3분위와 4분위 소득집단으로 올라설 수 있었다. 아내소득에 의해 소득분위가 증가하는 것은 정도의 차이는 있지만 3분위와 4분위에서도 동일하게 나타나고 있다.

<표 VII-18> 아내(25-54세) 소득기여 포함시 소득분위 이동(5분위별)

가구소득분위	남편소득분위				
	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
1분위	42.6	5.4	2.3	1.2	0.7
2분위	41.8	15.9	5.6	3.6	1.2
3분위	14.3	49.8	22.8	15.0	7.3
4분위	0.8	28.6	55.7	32.1	18.7
5분위	0.5	0.3	13.5	48.2	72.1
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
소득분위증가	57.4	78.7	69.2	48.2	
소득분위하락		5.4	7.9	19.8	37.9

* 가구소득분위는 가구균등화소득 기준 전체가구 5분위수, 남편소득분위는 남편의 시장소득을 기준으로 5분위수 계산.

* 회색표시셀은 남편의 소득분위와 가구소득분위가 일치하는 가구

자료: 2009년 가계동향조사.

이와 같은 결과는 영유아 자녀가 1명이상 있는 가구에서는 더욱 극적으로 나타나고 있다(<표 VII-19>) 아내의 노동시장 참여에 의해서 1분위의 경우 60% 정도 가구 소득분위가 높아졌으며, 남편소득분위가 2분위, 3분위에서는 대부분의 가구(8-90%)가 소득분위가 높아졌음을 알 수 있다. 따라서 저소득층의 소득안정성및 삶의 질 향상을 위해서는 아내의 소득기여가 필수적이고, 특히 영유아가구의 경우 여성배우자의 노동시장 참여를 용이하

게 하고 지속성을 보장할 수 있는 정책으로서 보육에 대한 정책노력이 배가할 필요가 있음을 시사한다.

〈표 Ⅶ-19〉 영유아자녀가 있는 가구에서 아내(25-54세) 소득기여 포함시 소득분위 이동(5분위별)

가구소득분위	남편소득분위				
	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
1분위	40.3	1.6	0.9	0.5	0.1
2분위	34.1	6.5	2.4	1.7	0.4
3분위	24.0	50.6	12.4	10.0	4.3
4분위	1.3	41.0	68.0	28.3	17.6
5분위	0.3	0.3	16.4	59.6	77.6
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
소득분위증가	59.7	91.9	84.4	59.6	
소득분위하락		1.6	3.3	2.2	22.4

자료: 2009년 가계동향조사.

3. 보육프로그램에 대한 성인지적 평가

가. 소득구간별 차등보육료 지원과 맞벌이 가구 보육지원 프로그램

정부의 차등보육료 지원은 비용부담으로 인해 보육시설을 이용할 수 없는 가구의 시설이용의 권리를 보장하기 위해 도입된 것이다. 기본보육료를 지원받고 있는 ‘일반아동’을 제외하면 저소득층 우선지원이라는 원칙하에 소득수준별 3개 구간에 따라 보육비가 차등지원 되고 있다. 이와 같은 구간별 차등지원은 보육비용부담이 많은 가구에 혜택을 집중시킨다는 점에서 분배 정의와 사회적 연대의 목적을 실현하고 있지만 보육료 지원이 비연속적인 소득구간별로 이루어지고 있어 이차소득자의 경제활동에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 다시 말해, 여성의 취업으로 인해 가구소득이 증가하는 경우

는 보육료 지원 혜택이 삭감되거나 혜택에서 배제될 수 있는 구조적 특징을 갖고 있다(최성은, 우석진, 2009; 김경희, 안현미, 2009) 이런 점에서 현행 보육료 지원중심의 보육정책은 저소득층의 비용부담은 덜어주고 있지만 기혼 여성의 노동참여와 노동공급시간을 증가시키는데 있어서는 효과적이지 못함을 알 수 있다. 조운영(2006)은 가계조사 2004년과 2007년 자료를 비교분석하여, 보육보조금은 여성의 노동공급에 거의 영향을 미치지 않는다고 밝히고 있다. 보육에 대한 보조가 여성의 노동공급을 증가시킬 것이라는 예상과 결과가 다른 이유는 먼저, 노동시장이 경직되어 있어 진입과 탈퇴가 용이하지 않기 때문이다. 노동시장에 성별, 연령, 경력 등에 의한 진입장벽이 존재하고 이는 여성의 노동력 공급확대를 제한하는 요인으로 작동한다.⁴⁸⁾

또한 신규사업인 맞벌이가구 보육료 지원사업에서 소득산정방식은 부부 소득중 낮은 소득은 25%를 차감후 부부의 소득을 합산하여 소득인정하는 방식을 취하고 있는데, 기존 정책대상 소득구간에 포함되지 않았던 맞벌이가구나 혜택이 적었던 구간에서 높은 구간으로 이동하는 맞벌이가구의 경우 보육혜택이 확대된다고 볼 수도 있으나, 소득구간이 이동을 해야만 혜택을 받을 수 있기 때문에 부부 두 명의 근로자로 구성된 ‘맞벌이가구’에서 저임금을 받는 이차소득자(secondary earner)가 소득활동을 감소시킬 가능성이 있다. 즉, 보육료 지원이 맞벌이 가구 여부가 아니라 가구 단위의 소득 수준에 연동되어 있기 때문에, 부가(2차) 노동자로서의 여성 노동 공급으로 인한 소득 향상은 보육료 지원 수급 자격을 상실로 이어질 수 있어 노동 공급을 회피하게 될 가능성도 있다(김경희, 안현미, 2009). 또, 맞벌이 가구를 지원한다는 명분에 비해서 소득 차감율이 낮기 때문에 이를 통해 수급자격을 취득하는 가구의 수는 제한될 것으로 예상된다. 또 부부소득 중 낮은 소득의 25% 차감시 소득분위가 하위로 이동하는 가구를 대상으로 하는 지원 사업이기 때문에, 추가지원대상 아동 9천명, 신규지원 아동은 9천명으로 추정된 총 대상아동은 1만8천명에 불과하다. 맞벌이 가구를 지원하기 위한 목적으로 별도 배정된 이 사업의 총 소요예산은 97억원, 전체 보육예산(16,322억원)의

48) 조운영(2006) 보육보조금의 효과분석: 영유아 기본보조금을 중심으로. [한국개발연구] 29권 3호: 29-73.

0.59%에 불과하여 보육수요가 높은 맞벌이가구(dual earner household)에 대한 정책적용이 확대될 필요가 있겠다.

나. 보육료 지원과 양육수당

현재 보육시설 이용의 권리는 시설을 미이용할 권리와 동등하게 ‘수요자’ 혹은 ‘소비자’의 선택권으로 간주되면서 보육의 권리가 갖는 의미가 퇴색되고 있다. 우리나라 보육정책에서 보육료지원과 양육수당은 호환성 사업이다. 양육수당은 보육서비스를 이용하지 않는다는 조건하에서 제공되고 따라서 보육서비스와 대체관계에 있는 현금급여인 것이다. 보육료를 받던 가정이 시설 미이용을 ‘선택’ 한다면 양육수당을 받을 수 있고, 역의 선택도 가능하다.

양육수당은 서구에서는 논란이 많은 프로그램으로 기존 연구를 통해 여성의 경제활동에 부정적인 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다(Hilamo and Kangas, 2003, Hilamo, 2004). OECD 보육정책 보고서(Babies and Bosses) 역시 양육수당의 규모가 큰 핀란드에 대해서 HCA(home care allowance)가 여성의 경제활동 참여에 부정적 영향을 미치는 것을 우려한 바 있다. 서구에서 양육수당은 보육서비스 확충이 유보되거나 지연되는 상황에서 도입되는 경향이 있다. 정부가 적극적으로 ‘선택’을 유도하기 보다는 보육시설 확충이 고비용을 요구하고 상대적으로 오랜 시간이 필요하기 때문에 이 문제를 해결하기 위해 도입된 차선택인 것이다.

우리나라 양육수당은 그 법적 근거를 영유아보육법에 두고 있다. 법령에 따르면, 국가와 지방자치단체는 보육시설이나 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 영유아의 연령과 보호자의 경제적 수준을 고려하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있다(34조 2항). 전문적 교육을 받은 보육사가 가정내 보육을 실시하는 것이 아니라 부모나 친인척에 의한 비공식적 양육에 대해 보상하는 것은 보육과 양육의 차이를 희석하고 보육정책의 정책목표와도 불일치하는 점이 있다. 양육수당은 우리나라 보육정책의 우선성(policy priority)이 지원의 ‘형평성’에 있고 여성의 노동시장 참여를 지원하는 정책적 고려가 약함을 보여주는 프로그램이다. 현재로

서는 양육수당의 규모가 적고 대상 연령도 제한되어 있지만, 정부는 추후 이 프로그램을 확대할 예정이어서 이와 관련된 논란이 확대될 것으로 전망된다.⁴⁹⁾ 특히 양육수당과 같은 현금지원 프로그램은 고소득층보다는 저소득층의 노동공급에 영향을 미치는데, 양육수당은 저소득층 여성이 노동시장에서 퇴장해서 가정에서 아동을 돌보도록 하는 ‘유인’(incentive)가 된다는 점에서 저소득층 여성의 노동경력 뿐 아니라 저소득층 가구의 소득보장에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 아울러 보육정책의 목표를 달성하기 위해서는 일관된 정책신호(policy signal)를 보낼 필요가 있다는 지적에도 귀기울일 필요가 있다(최은영, 2010). 양육수당은 부모들의 시설보육에 대한 불신을 적극적인 품질향상으로 해결하지 않고 시설보육 미이용자를 보상하는 방식으로 해결하고자 하는 방법이다. 이는 정책목표에 혼선을 가져오고 보육정책의 효과를 감소시키는 효과를 낼 수 있다는 점에서 신중하게 재검토할 필요가 있다.

4. 소결

지난 10년간 보육정책의 확대에도 불구하고 보육의 품질에 대한 논란은 그치지 않고 여전히 상당수 부모가 믿고 맡기기 어렵고 비용부담이 크다고 생각하고 있으며, 여성의 경제활동에 미친 영향 역시 제한적이다. 보육정책에 대한 예산을 크게 증가시켜온 정부의 노력에 비하면 실망스러운 결과가 아닐 수 없다. 그렇다면 보육의 품질을 제고하기 위해 국가의 관리, 감독 기능을 대폭 강화하고 보육서비스의 필요성에 대한 부모들의 인식을 높이며, 보육이 여성의 경제활동지원과 유기적인 연관을 갖도록 프로그램 수준의 조정에 정책노력을 배가하는 것이 필요할 것이다.⁵⁰⁾

49) 2011년 정부 예산안에 따르면 양육수당은 3세아까지 최대 20만원까지 지원하는 것으로 확대될 예정이다.

50) 그럼에도 불구하고 현정부는 ‘수요자 중심정책’의 초점을 ‘체감’에 맞추고 있다. 물론 수요자의 체감도를 높임으로써 공감과 지지를 이끌어내는 것도 중요하지만 ‘체감’ 자체가 정책의 목표가 될 수는 없다. 복지를 증진하는데 있어 효율성은 고려대상이지 그 자체가 추구해야할 우선 목표가 될 수 없는 것과 같은 이치이다(김태성·송근원, 1995).

오늘날 탈산업, 지식-서비스 경제로의 이행과정에서 남성생계부양자를 중심으로 한 가족부양체제, 성인 남성의 평생고용을 중심으로 한 노동력 정책은 한계를 드러내고 있다. 우수하고 건강한 미래의 노동력을 양성하기 위해 조기 개입하고 또 양질의 인적자본을 갖춘 여성노동력이 사회적, 경제적으로 기여할 수 있도록 인프라를 조성하는 국가적 노력이 어느 때보다도 중요해졌다. 선진국들이 보육에 대한 정책노력을 배가시키고 있는 것은 복지가 발달한 나라에서 제공되는 높은 급여 수준 이상을 의미한다.

현재 우리나라 보육에서는 ‘부모의 선택’ ‘수요자 중심’이 강조되고 있는데 부모가 보육형태를 선택할 수 있도록 해야한다고 할 때, ‘선택’의 의미에 대해 숙고할 필요가 있다(Esping-Andersen, 2002). 시설 이용과 미이용을 ‘선택’과 ‘선택’의 문제로 간주하는 것은 보육정책의 기반을 허무는 것이다. 무엇보다도 보육정책의 원칙을 영유아 전체를 포괄하는 보편서비스에 기초하도록 하고, 전문가 보육이 아닌 가정 내 보육의 경우 자녀의 사회적 배제를 낳을 수 있다는 점에도 유념할 필요가 있다. 미래 지식정보사회의 직업과 경력전망은 생애초기 인지능력에 상당부분 의존하고 성인을 재교육 훈련시키는 정책은 이미 배울 수 있는 충분한 능력을 갖고 있어야만 효과적이고 현실적이다. 이 점에서 보편적이고 질 높은 교육은 사회통합의 초석인 것이다.

또 현재 보육정책은 영유아 가구의 비용부담을 축소시키는데 집중되고 있는데, 저소득층 가구의 비용부담과 여성의 경제활동 참여라는 측면에서 현재의 보육의 정책효과를 면밀히 재검토할 필요가 있겠다. 보육정책의 근거가 되는 법률인 영유아 보육법에서도 “영유아(嬰幼兒)의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 가정복지 증진에 이바지함을 목적”으로 한다고 규정하고 있는데, 현재 보육정책은 보육정책의 두가지 목적 중 보호자(혹은 모)의 경제활동에 대해서는 적극적인 노력을 하지 않고 있는 것으로 보인다.

보육정책을 여성의 경제활동참여와 분리시켜 사고하는 것은 현대 보육정책의 중요성을 과소평가하는 것이다. OECD 아동보육보고서(「Start Strong」)는 최근 OECD 국가가 보육에 대대적으로 투자하게 된 직접적인 원인을 여

성의 경제활동 참여를 증가시키고 일과 가족 생활 양립을 지원하기 위한 필요 때문이라고 진단하고 있다. 다시 말해, 보육정책은 OECD 모든 국가들이 당면하고 있는 저출산과 고령화라는 인구학적 도전에 대응하기 위한 적극적인 정책적 처방이며, 또한 저소득층 아동의 교육적 불리함을 해소할 수 있을 뿐 아니라 저소득층 여성의 소득능력을 높임으로써 아동빈곤을 해결하는 두마리 토끼를 잡을 수 있는 정책인 것이다. 따라서 자녀가 있는 가구의 경제적 취약계층화를 방지하기 위해 맞벌이 가구에 대한 보육지원의 폭을 확대할 필요가 있으며 저소득 가구의 여성들의 경제활동 참여 및 지속적 참여를 보장할 수 있도록 하는 정책들이 병행될 필요가 있다.

VIII

결론 및 정책적 함의

- | | |
|------------|-----|
| 1. 요약 및 결론 | 167 |
| 2. 정책적 함의 | 171 |

1. 요약 및 결론

두 번의 경제 위기를 거치는 과정에서 우리나라는 산업구조, 노동시장구조 뿐만 아니라 가족구조의 급격한 변화를 경험하고 있다. 가족구조의 변화는 1인 가구(특히 노인 단독가구), 여성가구주가구, 그리고 다문화가구의 증가로 대변될 수 있을 것이다. 이 모든 가구 유형은 ‘빈곤의 여성화’ 현상과 무관하지 않다. 본 연구는 최근 10여년 동안 경제 위기를 거치면서 여성의 빈곤실태와 생활상이 어떻게 변화해 왔으며, 이러한 여성 빈곤에 대응하기 위한 사회복지정책이 얼마나 실효성 있게 운용되어 왔는지를 분석하는데 그 목적이 있었다.

연구 결과에 의하면, 1996년 이래 여성가구주가구의 비율은 1996년 20.5%에서 2009년 27.6%로 지속적으로 증가해 왔으며, 여성가구의 연령은 고령화되고 있는 것으로 나타났다(1996년 45.5세→2009년 54세). 이는 한편으로 인구고령화, 특히 여성의 상대적으로 높은 평균수명으로 인한 것이며, 다른 한편으로는 모자가구의 증가로 인한 것이었다⁵¹⁾. 이러한 여성가구주가구의 비율 증가를 산술급수적인 것에 비유한다면, 여성가구주가구의 빈곤율 증가는 가히 기하급수적이라고 표현할 만하다. 1996년 9.4%이던 여성가구주가구의 빈곤율은 외환위기를 거치면서 2000년 16.9%로 급등했고, 이어 2008년 경제위기를 거치면서 2009년에는 24.1%로 증가하였다. 불과 13년만에 여성가구주가구의 빈곤율은 약 15%p 폭증한 것이다. 남성 가구주가구의 빈곤율 역시 동 기간 동안 크게 증가하였으나, 절대적 상승폭(2.1%에서 9.0%로 6.9%p 증가)에 있어서는 여성 가구주가구에 비해 훨씬 낮은 수준이다. 이 기간 동안의 여성 가구주가구의 빈곤율 상승은 여성 청장년가구주가와 여성 노인가구주가 모두에서 발생하였다. 즉, 여성 청장년가구주가의 경우 동 기간 동안 빈곤율이 12.2%p(6.5%→17.7%) 증가하였으며, 여성 노인가구주가의 경우 15.7%p(36.3%→52%) 상승하였다. 이와 같이, 두 차례의 경제 위기는 모든 유형의 가구소득에 영향을 미쳤음에도 불구하고

51) 분석 결과로는 모자가구의 비중이 1996년 9.3%에서 2000년 15.7%로 크게 증가하였다가 2009년 10.2%로 다시 감소한 것으로 나타났지만, 1996년에 비해서는 절대적·상대적 비율과 수치가 증가하였다.

고, 여성 가구주가구에 좀 더 심각한 타격을 준 것으로 보인다. 이는 여성 차별(상대적인 저임금, 높은 비정규직 비율)과 같은 노동시장적 요인과 공적 이전의 부실과 사적 이전에의 과도한 의존 같은 사회복지적 요인의 복합적 결과라고 할 수 있을 것이다.

한국복지패널을 활용한 분석을 통해 여성 가구주가의 생활실태를 좀 더 세부적으로 살펴본 결과, 피상적인 근로능력의 측면에서 여성 청장년가구가구의 근로가능비율은 89%로 남성 청장년가구가구의 근로가능비율 95.9%와 큰 차이를 보이지 않았다. 반면, 여성 청장년가구가구의 비경제활동인구 비율은 26.4%로 남성에 비해 16%p 이상 높았으며, 경제활동인구 중에서도 상용직 임금근로자는 23.5%에 불과해 남성보다 15%p 정도 낮았다. 이러한 결과를 통해 볼 때, 여성은 육아 등으로 인한 경력 단절과 노동시장 재진입의 어려움, 노동시장 내에서의 차별, 기타 이유로 남성에 비해 경제활동으로의 진입 자체가 어려울 뿐만 아니라, 진입하더라도 상대적으로 낮은 소득을 획득할 가능성이 높은 것으로 보인다. 이러한 요인들이 여성 청년가구가구와 특히 한부모가구의 높은 빈곤율을 설명하는 주요한 요인이라 생각된다. 다른 한편, 여성 노인가구가구의 경우 시장소득을 기준으로 절반이 넘는 가구가 빈곤한 것으로 나타났으며, 공적 이전 후에도 여전히 빈곤한 가구의 비율 역시 30.8%에 이르렀다. 이는 남성 노인가구가구의 빈곤율 19.8%에 비해 10%p 이상 높은 수치이다. 이와 같이, 노인 빈곤율이 높게 나타나는 것은 무엇보다도 공적 연금이 미성숙한 상태에서 사적 이전에 크게 의존하는 노인 소득 원천에서 그 원인을 찾을 수 있다. 특히, 두 차례의 경제위기는 노동시장의 상황을 크게 악화시켰으며 그 결과 노인의 사적 부양의무자의 부양능력 또한 위축되었을 가능성이 크다. 비록 이 시기 동안 공적 이전체계, 즉 소득보장체계가 상당히 개선되기는 하였지만 - 예컨대, 생활보호제도의 국민기초생활보장제도로의 전환, 기초노령연금의 도입 등 - 여전히 현세대 노인을 빈곤으로부터 벗어나게 하는 데는 한계가 있어 보인다.

이는 국민기초생활보장제도, 국민연금과 기초노령연금, 보육 프로그램 등 사회복지제도의 분석 및 평가 결과에서 더욱 구체적으로 드러난다. 국민기

초생활보장제도의 탈빈곤효과는 3% 이상으로 최후의 안전망으로써 상당한 기여를 하는 것이 사실이다. 예컨대, 빈곤한 한부모가구의 4가구 중 3가구가 기초보장 수급의 혜택을 받고 있는 것으로 나타나, 기초보장제도는 특히 한부모가구의 실질적인 소득보장의 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 이에 비해, 대부분 근로무능력자로 구성되어 있는 노인가구의 수급률은 남성이 28%, 여성이 46% 정도로 매우 낮게 나타났다. 이러한 결과는 주로 엄격한 부양의무자의 부양능력 판정 기준과 높은 재산의 소득환산율에 기인하는 것으로 보인다. 그 결과, 경상소득 빈곤율은 여성 노인가구가 29.8%, 남성 노인가구가 18.5%로 비교 대상 가구유형 중 가장 높게 나타났다. 이러한 노인 빈곤가구의 상대적으로 낮은 수급률과 결과적인 높은 빈곤율은 공공부조 제도 설계의 원래 의도에서 벗어난 것으로 평가된다.

다음으로 국민연금도 노후의 소득안정을 위한 공적 소득보장제도로서 대부분의 복지국가에서 노인 빈곤을 예방하는 가장 큰 기제로 작동한다. 그러나, 국민연금은 주로 노동력(勞働歷)이나 가입기간에 연동하여 급여가 제공되는 사회보험방식이므로 노동력이 짧거나 거의 없는 전업주부 등 여성의 수급권은 남성에 비해 매우 열악한 상태에 있다. 예컨대, 2009년 4월 기준으로 무소득배우자 553만명 중 여성배우자가 약 487만명, 남성배우자가 67만명으로 남성에 비해 여성배우자가 훨씬 더 많이 적용제외자 상태에 놓여져 있다. 또한, 급여 측면에서도 여성의 국민연금 가입수준이 매우 낮다는 점에서 향후 연금수령액이 낮아지고 이는 노후소득보장에서 있어 충분성을 확보할 수 없다는 문제를 야기할 수 있다. 남녀간의 가입등급별 차이를 보면, 남성에 비해 여성의 가입등급 분포가 낮으며 전국민 확대 초기인 2000년에 비해 2005년과 2009년 다소 격차를 줄이는 것을 볼 수 있지만 여전히 여성들의 가입등급이 남성들에 비해 낮게 분포하고 있다. 또한, 국민연금의 짧은 역사로 인해 현 세대 노인의 수급률이 매우 낮다는 점도 큰 문제로 지적되고 있다. 이와 같은, 현 세대 노인의 낮은 국민연금 수급률로 인한 빈곤 문제를 보완하기 위하여 2008년부터 기초노령연금이 개시되었다. 기초노령연금은 현 세대 노인의 60% 정도를 포괄하는 준보편적 제도로서, 특히 빈

곤에 더 많이 노출되어 있는 여성노인 단독가구의 수급률(72.9%)이 가장 높게 나타났다. 그러나, 기초노령연금의 급여액은 2008년 기준으로 노인단독가구의 경우 최대 84,000원, 노인부부가구의 경우 최대 134,400원으로 그 액수가 크지 않아 실질적인 빈곤 완화효과는 매우 미미하다(노인단독가구의 경우 빈곤율 0.9%p 감소)는 점이 가장 큰 문제로 지적될 수 있다.

마지막으로, 정부의 보육서비스는 직접적인 소득보장은 아니지만, 여성의 양육 부담을 덜어줌으로써 여성 노동력의 경력 퇴화와 노동시장으로부터의 퇴거를 막는 중요한 유인이 될 수 있다는 점에서 그 중요성이 부각되고 있다. 특히, 앞서 살펴본 바와 같이 여성 한부모가구주 등 여성 청장년가구주의 경우 근로가능 여부나 학력 등을 감안할 때는 남성에 비해 크게 떨어지지 않는데 비해, 실질적이 경제활동참여 여부나 참여의 질에 있어서는 크게 뒤진다는 점은 노동시장에서의 차별과 더불어 보육부담으로 인한 경력 단절이 중요한 요인으로 지적될 수 있다. 따라서 저렴한 양질의 보육서비스 제공은 특히 저소득 여성가구주를 포함한 여성의 노동시장 참여 유인을 높이는 데 있어 중요한 전제 조건이 될 수 있다. 우리나라의 정부의 보육서비스 예산은 경제위기를 전후로 양적으로 크게 성장한 부문이지만, 2005년 기준으로 OECD 평균 0.6%에 크게 못미치는 0.2% 수준에 머물고 있다. 한국복지패널 원자료 분석 결과에 의하면, 영유아 자녀 1인 기준으로 본인부담금은 여성이 경제활동을 하고 있는 가구(취업여성가구주, 맞벌이가구)에서 더 크게 나타났다. 이와 같이, 정부의 차등보육료 지원은 여성의 경제활동에 ‘비친화적인’ 효과를 유발할 수 있다. 즉, 가구소득이 증가함에 따라 보육료 지원 혜택이 삭감되거나 혜택에서 배제될 수 있어, 여성의 노동참여와 노동공급시간을 증가시키는 데 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 여기에 더하여 최근 실시된 양육수당 역시 저소득층 여성이 노동시장에서 퇴장하여 가정에서 아동을 돌보도록 하는 유인이 될 수 있다는 점에서 신중한 접근이 필요한 것으로 보인다.

2. 정책적 함의

경제위기는 모든 개인과 가족의 삶에 영향을 미칠 수 있지만, 특정 집단의 삶에 더 큰 위험 요소로 작용할 가능성이 높다. 노동시장에서 취약한 지위를 점한 개인과 그들의 가족, 그리고 소득의 상당 부분을 권리성이 약한 공적·사적 이전에 의존해야 하는 개인과 가족이 이 ‘특정’ 집단을 구성하는 대표적인 집단들이다. 이렇게 볼 때, 여성 가구주·가구는 어떤 식으로든 이들 집단에 속할 확률이 높다. 여성 청장년의 경우 남성 청장년에 비해 평균적으로 노동시장에서 낮은 지위를 점할 가능성이 높고, 여성 노인의 경우 남성 노인에 비해 권리성이 낮은 이전소득에 의존할 확률이 높기 때문이다. 이는 본 연구의 가구유형별 빈곤과 생활실태 분석을 통해서도 잘 드러난다.

문제는 향후 이러한 여성가구주·가구가 줄어들기는 커녕 증가할 것이 자명하다는 점이다. 무엇보다도 평균적으로 여성의 수명이 남성에 비해 6세 이상 높기 때문에 여성 노인 단독가구의 증가가 예상되고 있다. 또한, 경제위기로 인한 가족 해체와 기타 이유로 인한 한부모가구 등 여성 가구주·가구의 증가 또한 상당 정도 예측 가능한 상황이다. 이들 가구 유형의 증가 자체가 문제 상황이라기보다는 이들 가구의 빈곤율 증가가 ‘문제’이다. 두 차례의 경제 위기 동안의 경험과 경향성으로 볼 때 이러한 우려는 현실화되기 쉽다.

본 연구의 결과를 종합해 볼 때, 먼저 여성의 빈곤문제에 대해 총체적인 접근과 함께 가구유형별 - 청장년, 노인, 한부모 등 - 접근이 병행되어야 전체 그림을 그리기 용이하다는 점은 주지의 사실이다. 왜냐하면, 동일한 소득 빈곤이라는 상황에 대해서도 그 원인과 이에 따른 욕구, 처방이 달라질 수 있기 때문이다.

제3장과 제4장에서 빈곤 추이와 성별·가구유형별 생활실태를 심층적으로 분석한 결과에 의하면, 외환위기 전후로 여성가구주·가구의 빈곤율이 두드러지게 증가하고 있음을 확인하였다. 또한, 전체적으로 여성가구주·가구의 빈곤이 남성가구주·가구에 비해 20%p 내외로 높게 나타났다. 특히, 여성노인가구의 빈곤율이 매우 높은 수준이었다. 그러나 주거유형과 소비지출 실

태, 박탈의 정도 등을 종합적으로 분석한 결과에 의하면, 오히려 한부모가구가 노인가구에 비해 더 열악한 상태에 놓여 있음을 알 수 있었다. 아동이 있는 한부모가구가 일상생활에서 더 많은 욕구의 결핍을 경험하고 있을 뿐만 아니라, 축적된 자산이 거의 없어 월세에 거주하고 있는 비율도 높았다. 이는 교육급여, 주거급여 등 욕구별 급여의 확충이 필요함을 시사하는 결과라 할 수 있다.

또한 여성 한부모가구의 경우, 경제활동인구의 비율이 양부모가구나 남성 한부모가구에 비해 낮을 뿐만 아니라, 경제활동을 하고 있더라도 불안정·저소득 일자리에 일하는 비율이 상대적으로 매우 높았다. 이는 한부모가구의 활성화(activation)를 위해 좀 더 지지적(supportive)이고 유인적인(incentive) 조치가 필요함을 시사한다. 예컨대, 한부모가 좀 더 안심하고 일할 수 있도록 유연하고 질높은 보육서비스를 지원하고, 노동시장에 참여할수록 좀 더 높은 소득을 보장할 수 있도록 각종 세제혜택(근로장려세제 등)을 부여하는 것 등이 이에 속한다.

제5장의 국민기초생활보장제도 평가 결과의 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다. 국민기초생활보장제도에서 가장 큰 문제로 지적될 수 있는 부분은 폭넓게 분포하고 있는 사각지대의 문제, 그 중에서도 노인가구의 낮은 수혜율이다. 이는 주로 부양의무자기준과 재산 기준의 엄격성에 그 원인이 있다. 그 결과 수급가구와 비수급가구의 소득 격차가 많게는 30만원, 적게는 10만원 이상 나고 있어 비수급가구의 상대적 박탈이 심각한 상태임을 알 수 있다.

따라서, 첫째, 국민기초생활보장제도의 일차적인 개선 방향은 ‘성인지적’이기보다는 ‘연령인지적’이어야 할 것이다. 이러한 문제를 완화하기 위해서, 노인가구의 부양의무자 기준과 재산의 소득환산율을 좀 더 완화하여 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 혹은 노인의 경우 의료급여 등 현물급여에 대해서는 부양의무자기준과 재산의 소득환산율을 적용치 않는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

둘째, 일시에 비수급빈곤층을 모두 기초생활제도에 포괄하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않을 수 있다. 따라서, 주거급여, 교육급여, 의료급여

등을 욕구가 있는 비수급빈곤층과 차상위계층에게 확대하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

제6장의 국민연금제도 분석 결과에 의하면, 국민연금제도는 전국민을 포함하고 있지만 실제적으로는 근로자중심, 소득이 있는 자영자들을 대상으로 제도가 구성되어 있어 남성에 비해 근로경력이 낮거나 거의 없는 여성들은 국민연금의 지원을 받을 수 있는 개연성이 떨어지고 있다. 따라서 근로경력이 없거나, 이혼 및 사별 등으로 혼자된 여성들의 경우 노후에 있어 주요 소득원은 기초노령연금이 수행할 수 밖에 없는 것이 현실이다. 기초노령연금의 경우 현실적으로 급여수준이 낮게 설계되어 있으며, 장기적으로 급여수준이 올라간다고 해도 많은 시간이 소요됨에 따라 여성노인들의 생활안정을 위한 기능은 충분히 수행할 수 없다는 문제를 지니고 있다.

이를 통해 볼 때, 첫째, 기초노령연금은 여성노인뿐 아니라 남성노인들에게도 의미 있는 소득보장제도이므로 현재의 급여수준을 현실화할 수 있는 방안들이 제기되어야 한다⁵²⁾. 즉 국민연금 A값(소득분배적 요소)의 급여수준으로 이행하는 단계를 빠르게 진행하거나, 일부 취약한 여성독거노인들을 위해 추가적인 비용으로서 급여를 상향조정하는 등의 방안이 필요하다.

둘째, 장기적으로 부부의 연금소득을 통해 안정적 노후생활을 영유하거나 독거여성들의 안정적 생활유지를 위해 적용제외에 놓여져 있는 여성들에 대한 연금가입 유도과 근로조건 또는 기타 여건으로 인해 낮은 등급에 놓여져 있는 여성들의 등급상향을 유도하기 위한 논의들이 필요하다. 또한 농어촌 협업배우자들의 경우 농업에 종사하는 남성배우자와 비해 차별적인 지원을 받고 있다는 점에서 협업배우자들에게도 보험료를 지원할 수 있도록 하는 개선이 현실화될 필요가 있다.

마지막으로, 제7장의 보육서비스 평가 결과에 의하면, 현재 우리나라 보육정책의 기초는 보육비용을 낮추어줌으로써 보육에 대한 접근(access)을 높이는 ‘양적 접근’을 취하고 있다. 먼저, ‘양적 접근’은 보육서비스 필요성

52) 현 세대의 노인은 전쟁과 산업화라는 시대적 역경을 극복하고 우리나라를 산업화의 반석에 올려놓은 세대이면서, 동시에 산업화의 결과로 인한 가장 큰 희생양이기도 하다. 핵가족화로 인해 사적 이전으로부터도 점점 배제되고 있으면서도, 공적 이전의 혜택을 제대로 누릴 수 없는 세대라는 점에서 그러하다.

에 대한 인식 및 신뢰의 수준을 높이는 ‘질적 접근’에 의해 보완될 필요가 있다. 다시 말해, 보육시설 이용을 증가시키기 위해서 서비스 이용의 비용 문턱을 낮추는 동시에 보육의 질과 보육에 대한 부모들의 인식을 재고해나가는 노력도 필요하다. 보육의 질을 높이기 위해서는 정부에 의한 보육품질 평가를 통해 질 낮은 보육을 제공하는 시설이 도태되도록 하고 이로써 안전하고 신뢰할만한 보육서비스가 규범으로 자리잡아가도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 보육서비스의 질이 개선되면 부모들의 인식 역시 변화되겠지만, 우리사회는 오랫동안 정책적으로 ‘대리 보육’ 즉 부모나 친척이 돌볼 수 없을 때 보육을 제공하는 원칙에 따라 보육서비스를 제공해왔기 때문에(2004년에 보편보육으로 변화됨) 아직도 영유아의 경우 가장 바람직한 육아형태를 부모에 의한 직접보육으로 생각하는 인식이 적지 않다. 보육서비스의 콘텐츠를 아동의 조기 인지, 사회적 발달을 위한 전문적 개입에 걸맞게 내실화하고 그 필요성에 대한 홍보를 늘려가는 노력이 필요하다.

지금까지 언급한 정책과 제도 간 연계도 중요하다. 여성 청장년의 경우 현 상태의 빈곤에 대한 소득보장과 더불어 궁극적으로 자립 기반을 확보할 수 있는 여러 가지 서비스들이 패키지로 구성될 필요가 있다. 대표적으로 한부모가구에 대한 기초보장급여와 더불어, 직업훈련, 고용알선, 창업지원 등의 적극적 노동시장정책과, 안전하게 아이를 맡길 수 있는 양질의 유연한 보육서비스가 병행되어야 할 것이다. 특히, 노동시장에 진입 유인을 떨어뜨리는 방식(disincentive)의 보육서비스는 지양될 필요가 있으며, 반대로 진입 유인을 높이는 방식-소득에 따른 차등보육료 지원제도를 근로유무에 따라 좀 더 차등화하는 방안 등-의 보육서비스의 구축이 필요하다.

노인의 경우에도 국민연금-기초노령연금-국민기초생활보장제도 간 연계성과 형평성을 고려해야 한다. 국민연금의 혜택을 제대로 받지 못하는 현세대 노인에 대해서는 한시적으로 기초노령연금의 급여 수준을 실질적으로 높이는 소득보장 개편이 필요하다⁵³⁾. 이를 통해서도 해소되지 않는 빈곤 노

53) 국민연금이 대부분의 노인을 포괄하는 시점이 오면, 국민연금-기초노령연금-국민기초생활보장제도를 어떻게 연계해야 할 것인가를 지금부터 고민해야 한다.

인에 대해서는 국민기초생활보장제도에 대한 접근성을 확대함으로써 보완해 나가야 할 것이다.

마지막으로, 미래 세대의 노인 빈곤은 주로 국민연금과 기초노령연금을 통해 해결될 수 있도록 해야 할 것이다. 이에 대해서도 지금부터 대응 방안이 모색되어야 한다. 특히, 노동력(勞動歷)이 상대적으로 적은 여성의 경우 국민연금의 수급권을 확보하지 못하거나, 확보하더라도 매우 낮은 수준의 연금을 받게 됨으로써 여전히 빈곤의 위험에서 벗어나지 못하고 공공부조에 의존할 가능성이 높다. 따라서 공적 연금의 바깥에 놓여 있는 적용제외자나 짧은 노동력을 가진 사람들에 대한 보험료 보조제도 등의 방안이 모색될 필요가 있다. 사회보험은 모두 개인과 기업의 보험료에 의해 운영되어야 한다는 생각은 잘못이다. 대부분의 복지국가에서 사회보험에 국가의 지원 비율은 상당히 높은 편이며, 스웨덴, 영국 등은 실질적인 소득보장장치로서 기초노령연금제도를 가지고 있다. 고령사회로 급속히 진입하고 있는 우리나라도 노인의 소득보장체계의 재구성 문제를 진지하게 모색할 필요가 있음은 주지의 사실이다.

참고문헌

- Beck-Gernsheim, E. & Beck, U., 강수영, 권기돈, 배은경 역. 1999. 『사랑은 지독한, 그러나 너무나 정상적인 혼란』. 새물결.
- 강지원. 2009. “국제비교를 통해서본 한국의 한부모가족정책”. 『보건사회연구』 29(2).
- 고은주·김진욱. 2009. “한부모가구의 빈곤결정요인에 대한 연구”. 『한국사회복지정책』 36(2): 219-236.
- 김경미·안현미. 2009. 『보육예산에 대한 성인지분석: 2005~2009년』. 한국여성정책연구원.
- 김대일. 2008. “기혼여성의 노동공급과 자녀교육”. 『노동경제논집』 31(2).
- 김수완. 2010. “결혼해체이후 삶의 변화: 경제적 상태와 생활만족도의 변화에 대한 연구”. 『한국여성학』 26(1): 35-67.
- 김수완·조유미. 2006. “우리나라 노인가구의 소득구성 및 빈곤율 분석”. 『사회복지연구』 29: 5-37.
- 김수정. 2007. “여성가구주 가구의 빈곤원인과 빈곤위험의 젠더격차”. 『페미니즘연구』 7(1).
- 김수정. 2008. “비교국가적 관점에서 본 한국 여성가구주의 빈곤”. 『보건사회연구』 28(2): 33-52.
- 김승권·김태완·임성은·고은주. 2009. 『한부모가족 생활안정화 및 자녀양육지원강화 방안연구』. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김안나. 2006. “한국사회 여성빈곤과 빈곤대책”. 『보건사회연구』 26(1).
- 김안나. 2007. “외환위기 이후 여성빈곤의 실태와 대책방안”. 『한국 비판사회학회 경제인문사회 심포지움』(2007년 11월 24일).
- 김영란. 1997. “빈곤의 여성화와 사회복지정책”. 『한국사회복지학』 31: 1-28.
- 김영란. 2006. “새로운 사회적 위험과 여성빈곤, 그리고 탈빈곤정책”. 『한국사회학』 40(2): 189-226.
- 김영미·신광영. 2007. “여성 노동시장의 양극화와 가족소득 불평등”. 『경제와 사회』.
- 김영옥·민현주·김복순. 2006. 『여성노동시장의 양극화 추이와 과제』. 한국여성개발원.
- 김은하. 2009. “근로빈곤층 여성의 빈곤탈출 결정요인”. 『사회복지정책』 36(3):

239- 268.

김태성 · 송근원. 1995. 『복지국가론』. 나남.

김태완 · 양시현 · 최현수 · 김문길 · 우선희 · 박은영. 2009. 『2009년 빈곤통계연보』. 한국보건사회연구원.

김태홍 · 이정우 · 김용하. 2000. 『성인지적 관점에서 본 보건복지정책 영향평가 연구: 국민연금제도를 중심으로』. 보건복지부.

노혜진 · 김교성. 2008. “결혼해체를 경험한 여성가구주의 빈곤과 사회적 배제에 관한 종단연구”. 『사회보장연구』 24(4): 167-196.

류연규 · 황정임. 2008. “국민연금제도에서 나타나는 젠더 차이에 대한 연구: 급여 적절성을 중심으로”. 『한국여성학』 24(2): 73~104.

박경숙. 2001. “저소득 모자가정 빈곤실태와 자활대책 개선방안 - 국민기초생활보장 자활사업을 중심으로”. 『한국사회보장학회 2001년 추계국제학술회의』.

박영란 · 정진주 · 황정임 · 권문일 · 김창엽 · 석재은 · 엄규숙 · 유태균 · 정인숙 · 황수경. 2003. 『여성빈곤 퇴치를 위한 정책개발연구』. 한국여성개발원

백선희. 2010. “돌봄책임의 사회화: 일하는 여성의 육아를 생각한다”. 『복지동향』 2010.3. 제137호 참여연대 사회복지위원회.

변화순 · 김혜영 · 윤홍식 · 한지숙. 2006. 『이혼 후 여성의 사회경제적 지위변화』. 한국여성개발원.

변화순 · 송다영 · 김영란. 2002. 『가족유형에 따른 생활실태와 복지욕구에 관한 연구』. 한국여성개발원.

보건복지부. 2008. 『2008년 국민기초생활보장사업 안내』.

보건복지가족부. 2009. 7. 『2008년 국민기초생활보장 수급자 현황』.

서문희 · 김은설 · 최진 · 안재진 · 최혜선 · 김유경 · 조애저. 2010. 『2009년 보육실태조사 : 가구조사보고서』. 보건복지부 · 육아정책개발센터.

석재은. 2004. “연금의 성별격차와 여성의 연금보장 방안”. 『보건사회연구』 24(1): 93-129.

석재은. 2004. 한국의 빈곤의 여성화에 대한 실증분석. 『한국사회복지학』 56(2): 167- 194.

신윤정 · 이지혜. 2009. 『저출산에 대응한 육아지원 인프라의 양적 · 질적 적정화 방안』. 한국보건사회연구원.

- 여성가족부. 2006. 『새싹플랜: 제1차 중장기 보육계획(2006-2010)』. 여성가족부.
- 여유진·김미곤·김태완·양시현·최현수. 2005. 『빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해』. 한국보건사회연구원.
- 여유진·강신욱·이봉주·정익중·최은영·박세경·오지현·박경희. 2009. 『복지분야 휴먼뉴딜 정책방향 및 추진전략연구』. 보건복지부·보건사회연구원.
- 여지영. 2003. 『여성가구주와 남성가구주의 빈곤차이에 관한 연구』. 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문.
- 우해봉·최은아. 2009. 『국민연금 적용제외자 현황과 노후소득보장 대책』. 국민연금연구원.
- 우해봉. 2010. “여성무소득 배우자의 노후 준비현황과 정책적 함의”. 『사회복지정책』 37(1): 311-338.
- 윤홍식. 2004. “결혼체제를 경험한 여성의 소득수준 및 빈곤실태와 공·사적소득 이전의 역할”. 『한국사회복지학』 56(2): 5-27.
- 이병희·강신욱. 2007. 『최근 소득분배 및 공적이전·조세의 재분배 효과 추이 분석』. 한국노동연구원·한국보건사회연구원 양극화 민생대책위원회.
- 이옥. 2004. “영유아보육법 개정과 아동학의 역할”. 『한국아동학회 2004년 춘계 학술대회 자료집』. 한국아동학회.
- 이옥. 2010. “한국 보육정책의 성과와 정책변환에 대한 비판적 고찰”. 『아동학회지』 31(1).
- 이혜경. 1998. “빈곤의 여성화: 한국 여성빈곤의 원인과 결과”. UNDP 한국대표부 편. 『빈곤퇴치: 한국의 경험과 교훈』. UNDP.
- 이혜경·최은영. 1997. “한국 여성빈곤의 원인과 결과”. 『연세사회복지연구』 14: 142- 185.
- 임미영·한인숙. 2002. “한국 국민연금의 성 불평등구조: 가입과 급여의 적격성을 중심으로”. 『한국행정학보』 36(4): 167-185.
- 정재훈. 2005. “국민연금제도 발전 방안에 관한 연구: 양성 평등적 관점에서의 비판적 분석”. 『한국사회복지학』 57(3): 31-50.
- 조영태. 2010. “저출산과 장래인구, 이것이 궁극하다!”. 한국보건사회연구원 발표 원고.
- 조운영. 2006. “보육보조금의 효과분석: 영유아 기본보조금을 중심으로”. 『한국개발연구』 29(3): 29-73.

최성은·우석진. 2009. 『보육지원정책의 적정성 및 효과서 분석』. 한국보건사회연구원.

최은영. 2010. “한국아동양육의 난맥상: 양육수당의 문제점”. 『복지동향』 2010, 9, 143호. 참여연대 사회복지위원회.

한유미. 2010. “양육수당 도입에 대한 어머니와 보육시설장의 인식”. 『아동학회지』 31(2).

홍백의·김혜연. 2007. “빈곤의 여성화”. 『한국사회복지학』 59(3): 125-146.

Bianchi, S. 1999. “Feminization and Juvenilization of Poverty: Trends, Relative Risks, Causes and Consequences” *American Review of Sociology* 25: 307-33.

Blau, D.M & Robins, P.K. 1988. “Child-care costs and family labor supply.” *Review of Economics and Statistics* 70: 374-381.

Brady, D. and Kall, D. 2008. “Nearly Universal but Somewhat Distinct: The Feminization of Poverty in Affluent Western Democracies, 1969-2000.” *Social Science Research* 37.

Brenner, J. 1987. “Feminist Political Discourses: Radical Versus Liberal Approaches to the Feminization of Poverty and Comparable Worth.” *Gender and Society* vol.1 no.4.

Budig, M. J. and P. England. 2001. “The Wage Penalty for Motherhood”, *American Sociological Review* 66: 204-225.

Cagatay, N. 2001. *Trade, Gender and Poverty*. London: UNDP.

Casper, L.M., Mclanahan, S.M. and Garfinkel, I. 1994. “The Gender-Poverty Gap: What we can learn from other countries.” vol.59 no.4.

Christopher, K., England, P., Smeeding, T. and Phillips, K. 2002. “The Gender Gap in Poverty in Modern Nations: Single Motherhood, The Market, and the State.” *Sociological Perspectives* 45(3).

Christopher, K. 2002. “Welfare State Regime and Mother’s Poverty.” *Social Politics spring*.

Connelly, R. 1992. “The effects of childcare costs on married women's labour force participation.” *Review of Economics and Statistic* 74: 83-90.

ESCAP. 2000. “Empowerment of Women in Poverty.” *ESCAP Women in Development Discussion Paper Series* No.8.

- Golberg, G.S. and Kremen, E. 1990. *The Feminization of Poverty Only in America*. Praeger.
- Gonyea, J. 1994. "The Paradox of the Advantaged Elder and the Feminization of Poverty." *Social Work* 39(1).
- Harkness, S. and Waldfogel, J. 1999. *The family gap in pay: evidence from seven industrialised countries*. CASEpaper 30. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science.
- Hiilamo, H. 2004. "Changing family policy in Sweden and Finland during the 1990s." *Social Policy and Administration* 38(1): 21-40.
- Hilamo, H. and Kangas, O. 2003. "Trap for women or freedom to choose?: Political frames in the making of child home care allowance in Finland and Sweden." *Paper for ESPANET Conference: Changing European Societies- The Role for Social Policy*. 13-15 November, Copenhagen.
- Lewis, J. 1992. "Gender and the Development of Welfare Regimes." *Journal of European Social Policy* 2(3): 159-73.
- Marcoux, A. 1998. "The Feminization of Poverty: claims, facts and data needs." *Population and Development Review* vol.24 no.1.
- McLanahan, S. and Kelly, E.L. 1999. "The Feminization of Poverty: Past and Future." in Chafetz, J.S. (ed.) *Handbook of the Sociology of Gender*. Kluwer Academic.
- McLanahan, S., Sorensen, A. and Watson, D. 1989. "Sex Differences in Poverty 1950-1980." *Journal of Women in Culture and Society* 15(1).
- Medeiros, M. and Costa, J.S. 2006. "Poverty among Women in Latin America: Feminization or Over-Representation." UNDP International Policy Center.
- OECD 2008. *Growing Unequal-Income distribution and Poverty in OECD Countries*.
- Pearce, D. 1979. "Women, Work and Welfare: The feminization of poverty." in Feinstein K.W,(ed) *Working Women and Families*. Sage Publications.
- Pearce D. 1988. "Farewell to alms: women's fare under welfare" in Freeman J, (ed). *Women: A Feminist Perspective*. Mountain View.
- Philips, D.A. (ed.). 1995. *Child Care for Low-Income Families: Summary of Two Workshops*, National Academy Press.
- Pressman, S. 2003. "Feminist Explanation for the Feminization of Poverty." *Journal of Economic Issues*. vol.37 no.2.

Sainsbury. 1996. *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge University Press.

Sainsbury. 1999. "Taxation, Family Responsibility and Employment." in *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford University Press.

Sigle-Rushton, W. and J. Waldfogel. 2006. "Motherhood and women's earnings in Anglo-American, Continental European, and Nordic Countries." *LIS Working Paper* No.454.

Waldfogel, J. 1998. "The family gap for young women in the united states and Britain: Can maternity leave make a difference?" *Journal of Labor Economics* 16(3): 505-545.

Wiepking. P. 2004. "Gender Differences in Poverty: A Cross-National Research." *Luxembourg Income Study working paper*.

Abstract

A study on countermeasures, evaluation of social safety net, and change of the poor after economic crisis: A gender perspective on Human New Deal Policy (Agenda on Social Welfare)

Eu-Gene Yeo
Tae-Wan Kim
Su-Jeong Kim
Chi-Ho Song

This study investigates female poverty-headed and female single-parent households, their participation status of the economic activities, and other living conditions affecting them on the aftermath of recession. Through this research, we aim to examine the trends and the current status in relative social exclusion and evaluate the current main income support systems and the childcare policies from a gender perspective.

To this end, we analyze poverty incidence, poverty gap, the socio-demographic characteristics, and the relative deprivation status by using raw data from the National Survey of Family Income and Expenditure (as of 1996 and 2000), the Household Income and Expenditure Survey (as of 2006 and 2009) performed by the Statistics Korea, and the 4th wave of the Korea Welfare Panel Study (as of 2008) implemented by Korea Institute for Health and Social Affairs. This study also examines the take-up rates in the National Basic Livelihood Security Institution (NBLSI), public pension systems including the National Pension and the Basic Old-Age Pension, and childcare services. Additionally, this study evaluates the effect of these systems on poverty reduction and presents the improvement measures for that.

The results of this study show that poverty incidence for the female-headed households in Korea has increased more rapidly and continuously than that for male-headed households after experiencing the two economic shocks since 1996. Moreover, although the poverty status is the most severe in the old-age female-headed households, the level of deprivation is the highest in single-parent households.

This study also finds that the poverty reduction effect of the social assistance is fairly high. However, it indicates that significant numbers of the elderly households has remained poor with no public support (the existence of the extensive no-care zone and its severity). Especially, women's inferior pension right in the National Pension system and low benefit level in the Basic Old-Age Pension system are shown to be major factors explaining relatively higher poverty incidence of the old-age female-headed households. Therefore, in

order to alleviate poverty of the underprivileged, this study suggests that policy measures such as mitigating the problem of the no-care zone of the social assistance(NBLSI), enhancing the national pension right to women, and raising the benefit rates of the Basic Old-Age Pension are required.

경제·인문사회연구회 협동연구총서 10-28-06
2010 연구보고서-11-5

**경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와
사회안전망 평가 및 향후 대책방안:**
-젠더적 관점의 Human New Deal 정책
(복지부문)

2010년 12월 28일 인쇄
2010년 12월 30일 발행

발행인 : 김 태 현
발행처 : 한국여성정책연구원
서울시 은평구 진흥로 276(불광동 1-363)
전화 / 02-3156-7000 (대)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화
전화 / 02-313-7593 (대)

ISBN 978-89-8491-377-6 94330 <정가 11,500원>
978-89-8491-373-8 94330 (세트)