

연구노트

- 여성정책포럼: 탈북여성의 한국사회 정착을 위한 10대 전략과제(2010. 11)
장 미 혜 (한국여성정책연구원 연구위원)
- 사회서비스 여성 일자리 창출을 위한 정책과제(Ⅰ-Ⅳ)
오 은 진 (한국여성정책연구원 연구위원)
- 경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안
: 젠더적 관점의 Human New Deal 정책
변 화 순 (한국여성정책연구원 선임연구위원)

여성정책포럼: 탈북여성의 한국사회 정착을 위한 10대 전략과제(2010. 11)

장 미 혜

한국여성정책연구원 연구위원

- 일시 : 2010. 11. 25(토) 14:00 ~ 16:00
- 장소 : 대한상공회의소 중회의실 A
- 주최 : 사회통합위원회, 한국여성정책연구원
- 후원 : 경제·인문사회연구회

1. 행사개요

한국여성정책연구원은 2010년 11월 25일 대한상공회의소 중회의실에서 <탈북여성의 한국사회 정착을 위한 10대 전략과제>란 주제로 여성정책포럼을 개최하였다. 제1발표는 한국여성정책연구원의 장미혜 연구위원이 '탈북여성의 한국사회 정착을 위한 10대 과제', 제2발표는 이화여자대학교 통일학연구원 김화순 객원연구위원이 '탈북여성의 일자리를 통한 사회통합 방안' 이란 주제로 발표했다. 이번 여성정책포럼은 탈북여성들을 바라보는 한국사회의 수용성을 증진시키는 동시에 남북 사회문화에 대한 이해의 폭을 넓히고 미래의 긍정적인 관계를 모색하기 위해서 기획된 것이다.

2. 발표논문 요약

제 1발표 : 탈북여성의 한국사회 정착을 위한 10대 과제

장미혜(한국여성정책연구원 연구위원)

북한이탈주민들은 최근 들어 한국사회에 정착 및 체류가 증가하고 있는 다른 외국인들과 달리 같은 민족임에도 불구하고 60여 년 동안 서로 다른 체제에서 살아온 결과, 이념·사회·문화면에서 전혀 다른 이질적인 집단이기 때문에 이들이 겪는 남한 사회의 정착과정에서 사회문화적 충격과 심리적 이질감을 경험하고 있다. 이러한 점에서 볼 때 지금이야말로 북한이탈주민에게 일방적으로 한국문화와 자본주의체제로의 통합만을



강조하는 것보다는 차이와 다양성을 포용하는 새로운 사회 질서를 추구하면서 ‘열린 사회’ 내지 ‘문화적 융해의 장’을 향한 새로운 사회통합의 비전을 열어가야 할 시점이라고 할 수 있다. 무엇보다도 탈북여성은 북한 이탈주민으로서 뿐만 아니라 여성으로서 이중적인 어려움을 겪고 있으므로 젠더적 관점에서 이들만의 고유한 어려움을 파악하고 사회적응력을 향상시킬 수 있는 정책의 발굴이 요청된다.

일반적인 이주외국인과 달리, 북한이탈주민의 초기정착과정에서 제공되는 다양한 지원정책은 특정 소수자에게만 주어지는 특혜는 아닌가, 아울러 4년제 대학 무시험입학제와 학비무상제와 같은 혜택은 입시경쟁이 치열한 한국의 상황에서 보편적 교육기회의 제공이라는 원칙에 어긋나는 것이 아닌가라는 문제제기도 있어 왔다. 형평성에 어긋나는 복지 수혜에 대한 사회적 합의를 도출하는 데 어려움이 있음에도 불구하고 북한 이탈주민에 대한 정책적 지원은 향후 다가올 통일시대를 위한 사회통합의 사전작업이라는 성격을 지니고 있기 때문에 다문화시대에 한국으로 이주하는 외국인에 대한 지원정책과는 다른 성격을 지닌다는 인식은 공유되고 있다. 그러나 다른 한편으로는 탈북이주민들과 남한주민들 간의 격차나 차이성을 고려하지 않은, 형평성의 논리만으로 북한이탈주민에 대한 정책을 시행할 경우 이들은 한국사회의 소수자로 남아 사회적 차별과 배제를 감수해야 한다. 그리고 지속적인 중요한 사회적 갈등과 불안의 요소로 작용할 가능성이 크다.

이번 연구의 목적은 탈북여성들의 한국정착에 필요한 일반화된 정책을 제시하기 보다는 입국단계와 생애주기, 학력수준, 탈북이후의 남한에서의 체류기간을 고려해서 집단별로 겪고 있는 문제와 어려움의 유형화시킨 뒤 각각의 해결방법의 모색을 통한 전략과제와 추진방법을 모색하는 데 있다. 이를 위해서 탈북여성 집단을 세분화하고 이 세분화된 집단별로 겪고 있는 핵심적인 문제와 어려움을 정의하여 각 유형별 전략과제를 개발하고자 하였다.

탈북여성의 한국사회 정착과정에 대한 젠더적 관점에서의 연구는 이제 시작된 초기단계라고 할 수 있다. 탈북여성이 한국사회에 들어오기까지 해외에서 겪는 문제는 탈북과 제3국 체류과정에서 겪는 난민지위 인정 등 국적과 신분안전의 문제, 인신매매·매매혼 등 성을 통한 신변안전 확보의 문제, 신분문제·인권문제·난민지위 문제 등 국제관계, 불법체류 중 가족의 구성, 법 외의 혼인관계 성립 및 다인종·다문화적 가족구성원으로 인해 생기는 문제와 생존을 위한 혼인관계의 성립 등과 같은 다양하고 복잡한 측면을 내포하고 있다. 뿐만 아니라 북-중관계, 한-중관계, 조선족과 북한사람 등 국가간 국제외교관계가 반영되어야 하기 때문에 문제의 해결점도 외교적인 영역에서 찾아야 될 부분이 많다. 이번 연구에서는 탈북여성의 한국사회 정착과정 이후의 사회통합문제를 중점적으로 다루고 있기 때문에 선행연구 소개도 국내정착연구에 주된 초점을 맞추고자 한다. 아울러 선행연구들에서는 영역별로 탈북여성 지원을 위한 정책방향을 제시하고 있으나, 정착초기 뿐만 아니라 이들이 한국사회에서 살아가는 생애주기 전체를 통해서 한국사회의 일원으로 정착해갈 수 있도록 체계적인 지원이 이루어지고 있지는 않은 실정이다. 따라서 탈북여성의 한국사회에서의 정착을 돕기 위해서 일회적인 지원을 넘어서 지속적인 집단별로 분화된, 보다 체계화된 지원정책을 모색하였다.

탈북여성 연구에서 중요한 것은 이들이 동질적인 집단이 아니라, 장기기초수급대상으로 경제적인 미자립

집단부터 북한체제 내에서 전문적인 경력을 쌓아왔던 교사와 의사 등의 지식인집단까지, 다양한 계층으로 구성되어 있다는 점을 감안해서 대상별로 분화된 정책을 개발하는 데 있다. 초기의 북한이탈주민은 노동자계층이 대부분을 차지하였지만, 1990년대 이후 유학생, 외교관, 무역종사자, 고위인사 등 출신성분이 다양화되고 있다. 이제는 양적인 규모뿐만이 아니라 북한에서의 직업구성도 다양해지고 있는 북한이탈주민을, 단순한 복지서비스의 수혜대상자로서가 아니라 통일시대에 대비할 수 있는 잠재력을 가진 인적자본으로 활용하고자 하는 시각의 전환이 필요하다. 이를 위해서 여성 직종에 국한되어 있는 현재의 탈북여성 직업교육정책에 대한 개선 방안을 모색하고 선호하는 직종 파악 및 직업 정보의 제공, 노동수요와의 연계방안을 모색해야 한다. 이에 앞서 탈북여성을 동질적인 하나의 집단이 아니라 다양한 학력과 경력을 가진 이질적인 집단이라는 점을 인정하고 이들이 가진 북한에서의 학력과 경력을 인정하고 생산적인 역량을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

이 연구를 통해 우리는 탈북여성집단을 사회적 취약계층의 한 집단으로만 인식하지 않고 향후 다가올 통일시대에 우리사회가 직면해야 할 사회통합에 대한 해답을 제시해주는 동시에 늘어나는 탈북민의 문제를 해결해 줄 수 있는 매개자로 바라보는 인식의 전환이 필요하다. 우리가 추구하는 미래의 한국사회는 어떠한 구성원도 출신국가나 자신의 인종에 따른 배제와 차별, 수모와 굴욕을 당하지 않는 사회여야 한다. 탈북여성은 우리와 동시대의 같은 공간에 존재하며 함께 살아가는 사람으로 인식되고, 우리는 그들의 삶의 경험과 자원을 새롭게 '해석' 할 수 있는 눈을 가지게 될 것이다.

제 2 발표: 탈북여성의 일자리를 통한 사회통합 방안

김화순(이화여자대학교 통일학연구원 객원연구위원)

2010년 통일부 일자리 대책에서는 하나원에서부터 직업훈련 종목을 단일화하고 취업박람회를 개최하는 등 취업우선전략으로의 선회가 일어나고 있다. 이와 같은 변화의 조짐은 특례입학과 직업훈련의 강조 등 인적자원개발을 중심으로 하던 정책에서 취업우선정책으로의 전략적 전환을 의미하는 것이다. 현재 탈북대학생의 비율은 1000명으로 이 중 여성 비율은 600~700명 가량 될 것으로 추산된다.

최근 4년제 대학에서는 탈북자 대학생의 입학 시 수능등급을 고려하는 등 진입장벽을 높이고 있는 추세이다. 직업훈련의 경우에도 직업능력개발계좌제를 중심으로 하는 등 탈북자들이 달라진 정책여건에 적응하는 데에는 어려움이 따를 것으로 전망된다. 이와 관련해서 대학원과정 지망생에 대한 지원이 보다 공개적이고 실질적으로 이루어질 필요가 있다. 별도의 대학원과정 장학기금을 마련하고 대학시절에 우수한 성적이나 리더십을 발휘한 학생들을 장학생으로 공개선발하여 북한학 뿐만 아니라 다양한 전공의 석·박사학위자가 배출되도록 지원하는 것이 필요하며, 이들을 향후 탈북자 집단의 리더로 육성하는 방안을 강구해 볼 수 있다.

탈북여성의 집단별 정책을 제안하면, 우선 성매매사업으로 유입되고 있는 여성들에 대한 정책적 대안으로 하나원에서부터 성매매 방지교육을 강화시킬 것을 제안한다. 현재 하나원의 여성부에서 주관하는 양성평등



교육은 5시간에 지나지 않는다. 양성평등교육에 대한 시간 증가가 절실한 실정이다. 한국사회에서 성매매가 불법이며 법을 지키지 않을 경우 불이익이 돌아간다는 것이 인식되어 있지 않고 있다. 성매매 관련 영상이나 법적 제재에 따른 결과에 대해 확실한 인식을 심어주는 것이 매우 중요하다. 정착지원금이 줄어든 2005년경부터 20-30대 젊은 여성 중에서 성매매 및 유흥업 종사자가 늘고 있으나 이 문제에 대해 정부는 '탈북여성=성매매 여성'이라는 낙인효과를 우려하여 미온적으로 대처해왔다. 이제는 덮고 지나갈 것이 아니라 이 문제에 대한 구체적인 해결책을 강구하여야 할 시점이다. 이를 위해서는 여성가족부의 적극적인 개입이 필요하며 탈북여성의 성매매 결과에 대한 현실적인 인식을 개선해야 한다. 탈북자 상호간에 권유하여 이루어지고 있는 일이므로 정착선배인 탈북여성을 고용하여 정착성공의 건전한 모델 제시를 위한 '찾아가는 멘터링 프로그램'도 검토할만하다.

그 다음 40대 후반이상의 근로취약계층을 대상으로 하는 정책으로는, 사회적 기업을 통해 이들을 흡수할 수 있도록 배려하고 근로능력이 떨어진다 할지라도 이들이 일할 수 있는 여건을 마련해주어야 한다. 20-30대의 경우는 일단 원하면 외국인 대체인력으로 제조업이나 서비스업 분야에서 낮은 임금의 일자리 일지라도 구할 수 있으나 40대 후반 이후는 식당일 외에는 이조차 어려운 형편이다. 노동능력이 취약하고 새로 배우는 능력이 떨어지는 40대 후반 이후의 탈북여성은 사회적 기업에서의 일 경험을 통해 남한사회에서 어떻게 일해야 하는지 훈련하는 과정이 필요하다. 준고령자층 탈북여성을 흡수할 수 있는 영역은 탈북여성들이 낳은 아이들을 돌보는 보육 분야와 간호요양 분야, 중국 체류시 낳은 아이들을 돌보는 비법아동 지원서비스 분야 등이 있다.

전체적으로 보면, 유흥업 종사자 등 특수취약계층에게는 법적 제재강화와 취약계층에게는 사회적 기업으로의 유도와 창업지원이라는 이원화된 접근이 필요하다고 하겠다.

사회서비스 여성 일자리 창출을 위한 정책과제(I - IV)

오 은 진

한국여성정책연구원 연구위원

1. 서론

정부의 사회서비스에 대한 관심은 참여정부 시절부터 MB정부에 이르기 까지 지속되어 왔다. 정부가 정책적으로 사회서비스에 대해 관심을 갖는 이유는 첫째, 우리나라가 OECD에 가입하고 우리 사회가 선진화되면서 정부는 성장일로의 경제정책에서 벗어나 성장과 분배를 고르게 할 수 있는 사회복지정책의 실질적 내용이 필요했기 때문이다. 선진국과 가장 큰 차이를 보이는 사회서비스 부분의 서비스 양과 수준에 대한 범위설정 및 질적 향상과 관련한 정책은 전 국민을 대상으로 사회서비스 공급량을 확대하고자 하는 서구 유럽의 복지국가가 지향하는 주요 정책과 동일한 관점을 지니고 있기 때문에 복지국가로 향하고자 하는 정부에서 관심을 가질 수 있는 주요 분야로 볼 수 있다. 둘째, 사회서비스 부문은 ‘고용없는 성장’을 계속하고 있는 우리경제에 고용창출이 기대되는 노동집약적 분야이기 때문이다. 정부는 2000년 이후 계속되어온 ‘고용없는 성장’ 때문에 실업률에 상당히 민감해 있다. 경제성장은 고용창출로 이어져야 하지만 현실적으로 ‘고부가가치 산업’ 중심으로 재편성된 한국경제에서 경제성장이 대규모 고용으로 이어지기 어려운 것이 현실이다. 이러한 가운데, 선진국에 비해 현저히 저조한 국내 사회서비스 규모 확대는 정부의 대규모 재정투자사업들은 일자리 창출로 이어질 수 있는 주요한 정책고리가 될 수 있다. 이러한 두 가지 관점에서 정부는 지속적으로 사회서비스 부문에 대한 관심과 정책투자를 시도해 왔다. 현실적으로 사회서비스 부문은 이미 사회보험화되어 있는 노인장기요양보험제도, 정부의 5대 바우처 사업, 아이돌보미 사업, 지방자치단체가 추진하는 사회복지 지역 투자사업 등 상당히 많은 정부사업이 제도화되어 가고 있다. 이러한 정부의 재정투자와 사회적 제도화는 요양보호사, 바우처 제공자 등의 새로운 일자리로 재창출되어 일정 부분 고용효과를 얻고 있다. 정부의 재정투자 또는 사회적 제도화에 의한 일자리 창출의 대부분이 돌봄노동과 관련한 일자리이며 이 일자리에 종사하는 노동자들의 다수가 여성이다. 여성 일자리와 관련한 저임금, 고용불안정에 따른 일자리 질 논란은 여성노동의 양극화 논란과 함께 끊임없이 제기되고 있다. 이러한 대내외적 환경을 반영하여 본 논고는 사회서비스 부문에 종사하는 여성 노동자들을 위한 고용창출 효과와 일자리 질 개선을 위해 2007년부터 2009년까지 4차년도에 걸쳐 진행한 “사회서비스 여성 일자리 창출을 위한 정책과제”연구의 주요 이슈와 쟁점에 관해 소개하고자 한다. 다음은 2007년부터 진행한 연구과제의 세부내용과 도출된 결과이다.



2. 사회서비스 여성 일자리 창출을 위한 정책과제 Ⅰ-Ⅳ의 주요 내용

2007년에 시작한 사회서비스 여성 일자리 창출을 위한 정책과제의 주요 내용은 다음과 같다. 1차년도 연구에서는 사회서비스 여성일자리 창출을 위한 수요추계를 중심으로 연구내용이 구성되어있다. 현재 사회서비스의 가격지불구조와 사회서비스 이용을 위한 가격체계에 대해서 논의하면서 현재 사회서비스 이용의 문제점에 대해 언급하고 있다. 이 연구의 결과는 현재 사회서비스의 질이 수요자의 욕구를 충분히 만족시키지 못하고 있고, 이를 보완하기 위해서는 인력공급체계를 정비하는 것이 필요하며, 그 이후 적절한 가격책정을 통해 서비스 이용계층의 폭을 확대해야 한다고 제안하고 있다. 그러나 1차년 도에는 개별 사회서비스 이용자의 수요규모를 추정하는 것에는 한계를 보이고 있다. 2차년도 연구에서는 인력공급체계정비를 중심으로 사회서비스 일자리인 가사·간병, 재가보육을 하고 있는 서비스 제공자의 근로실태 및 일자리 안정성과 관련한 구체적인 정책과제를 제시하고 있다. 특히 가사서비스 종사자의 일자리 제도에 초점을 맞춰서 이들의 근로자성을 인정하는 법적체계정비에 관한 구체적 정책과제를 제안하고 있다. 재가보육, 가사 노동자, 간병인들에 대한 근로실태 분석에 초점을 맞춘 이 연구 결과를 통해 여전히 사회서비스 종사 여성들의 근로조건이 열악하며 이들이 근로자로서 법적인 테두리에 존재하지 못함을 확인하였다. 연구는 이들의 근로자성 인정을 위한 법적체계의 조건과 내용을 주요 정책제언으로 삼고 있으며 이를 통해 일자리의 질 개선 및 근로자로서의 권리를 부여받을 수 있는 방안을 제시하고 있다. 3차년도의 연구에서는 노인장기요양보험 서비스 제공자인 요양보호사 일자리와 여성가족부의 아이돌보미 사업 관련 일자리의 제도에 초점을 맞춰서 연구결과를 도출했다. 이 두 일자리에 초점을 맞춘 이유는 요양보호사는 사회보험을 통해 제도가 진행중인 일자리이며 아이돌보미는 정부제공지원의 형태로 운영되지만 일부 시장화를 지향하는 일자리이기 때문이다. 이 두 일자리는 비공식 돌봄노동이 공식 노동으로 이동되는 과정에 있는 자리로 볼 수 있다. 연구의 핵심 이슈는 이들 노동자들의 고용연계 및 근로실태, 직업훈련 등을 분석하여 비공식 부분의 일자리가 공식적 자리로 변모할 수 있는지에 초점을 맞춰서 연구를 수행하였다. 3차년도의 연구결과에 따르면 사회서비스의 제도는 여성 일자리 창출에 긍정적인 역할을 담당하였으며, 상당수의 경력단절여성들을 노동시장으로 유인하는 효과를 보이는 것으로 나타났다. 특히 정부재정사업 및 사회보험 등과의 공식적 관계를 갖지 못하고 여전히 비공식 자리인 병원 간병인과 비교했을 경우, 이들의 근로환경 및 사회안전망으로의 편입 등은 유의미하게 나온 자리임을 증명하고 있다. 특히 “요양보호사”와 “아이돌보미”의 경우, 학력 수준과 이전 직업경험 등으로 미루어 저소득층에서 이 일에 참여하기보다는 중산층에서 오랜 경력단절을 경험했던 여성들의 참여비율이 상당히 높다는 것을 알 수 있었다. 4차년도 연구는 사회서비스 일자리의 제도의 전제조건과 일자리 창출에 대한 향후 가능성에 대해 사회서비스 공급과 관련한 이윤동기의 통제문제에서 영리·비영리간 경쟁을 통해 어떠한 효과를 도출할 것인가에 대한 고민과 서비스 공급기관의 영세성의 문제를 해결할 대안이 필요하다고 지적하고 있다. 이러한 공급체계의 변화를 통해 비공식 부문으로 남아있는 일자리의 공식성 부여 및 직업인으로써의 경력개발, 근로자로서의 인정 등의 문제를 일정부분 해결할 수 있는 방안을 제시하고 있다. 따라서 사회서비스 일자리 창출을 위한 정책과제 개발을 위해서는 수요-공급체계의 균형적 만남을 위한 서비스 전

달체계의 확립과 개선에 대한 논의가 보다 활발히 진행되어야 할 시점임을 강조하고 있다.

3. 남은 과제들

‘사회서비스 여성 일자리 창출을 위한 정책과제’ 연구는 내년도 5차년도 마지막 연구를 남겨놓고 있다. 5차년도 연구의 주제는 사회서비스 부문의 여성 일자리가 비교적 안정적으로 이루어질 수 있는 시장화 전략인 ‘여성 사회적 기업’에 대한 논의이다. 앞에서 진행한 지난 4년간의 연구 결과를 통해 일자리 측면을 강조할 경우, 사회서비스와 관련한 서비스재의 시장화 전략이 안정적인 일자리 창출의 가장 주요한 요소임을 확인했다고 할 수 있다. 그리고 사회서비스의 시장화를 위해서는 정부의 선제적 투자와 공급시장의 활성화가 주요 요인이라는 점을 강조하고 있다. 정부의 선제적 투자가 공급시장의 활성화로 이어지며 이것이 수요 진작으로 선순환되기 위해서는 안정적인 서비스 공급처가 필요하다. 4차년도 연구인 ‘고용활성화를 위한 지원체계 개선’에서 확인된 바에 따르면 우리나라 사회서비스 공급기관들은 교육훈련기관, 소개업체 그리고 비영리 사회복지기관 등으로 분류될 수 있다. 이 기관들은 대부분 영세하며 인력관리 및 일자리 연계, 그리고 노무관리 등에서 취약하다. 교육훈련기관들을 통해 배출된 인력들은 비영리 사회복지기관으로 채용되거나 비공식 돌봄노동인 간병, 가사 등으로 연계되며, 소개업체를 통해 일자리 연계를 받는 경우, 비공식 노동 현장으로 진입하게 되는 경우가 많다. 비영리 사회복지기관들은 대부분 정부재정투자 사업인 바우처 사업, 아이돌보미 사업 등의 수행기관으로 위탁받아 운영되고 있으며 이 기관들은 돌봄노동자들을 채용하여 관리하고 있다. 정부 사업을 위탁받아 운영하는 경우, 이들의 근로조건인 시간 당 임금 및 4대보험 가입 등에서는 다른 영역의 노동자들보다 나은 처우를 받고 있다고 할 수 있다. 그러나 정부재원이 한정되어 있고 현실적으로 이외에 시장의 추가 수요가 미비하기 때문에 이들의 임금을 생계형으로 유지하는데 한계를 보인다. 따라서 일자리의 질을 안정적으로 유지하면서 임금수준을 생계가 가능한 수준으로 유지시키기 위해서는 정부가 재정을 투자한 일자리에 대해 일부 수혜 계층 이외에도 중산층에서 추가적 구매가 늘어나도록 정책이 설계되어야 한다. 이를 위해서는 현재 영세한 비영리기관 중심으로 공급되는 사회서비스의 공급체계가 보다 체계적으로 정비되어야 할 필요가 있다. 사회서비스가 가지고 있는 공공성을 고려한다면, 이윤추구를 목적으로 기업을 운영하는 민간영역의 사업방식은 사회서비스가 가지고 있는 공공재의 특성에 적합하지 않다. 따라서 시장적 요소와 공공재의 성격에 적합한 ‘사회적 기업’을 통해 사회서비스의 공급체계를 다양화하고 질을 개선하는 방안이 사회서비스 시장의 수요를 진작하고 서비스 체계와 질 개선을 위해 적절한 대안이라 판단한다. 그러나 현실적으로 노무비가 전체 매출의 70-80% 이상을 차지하는 돌봄노동의 경우, 시장에서 사회적 기업으로 자생하기 어렵다. 이런 부분을 개선하기 위해서는 공급과 관련한 임금체계 및 다른 요인들에 대한 정부의 지속적 지원이 필요하다. 5차년도 연구를 통해서 여성노동자들의 삶의 질 개선으로 이어질 사회서비스 여성 일자리 창출을 위한 정책과제로 ‘여성사회적 기업 활성화’와 관련한 실질적 정책과제 도출을 기대해 본다.



경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책방안: 젠더적 관점의 Human New Deal 정책¹⁾

변 화 순

한국여성정책연구원 선임연구위원

본 연구는 본원의 협동과제로서 경제위기에 따른 취약계층의 변화를 가족·문화, 노동, 복지, 건강의 측면에서 다각도로 보고, 이에 따른 사회안전망 분석과 대책방안을 모색하였다.

경제위기, 빈곤, 휴먼뉴딜, 사회안전망, & 젠더

우리나라는 1998년과 2008년경에 경제위기를 두 차례 경험했다. 1차와 2차 경제위기의 배경과 원인은 다르나 취약계층의 전반적인 삶의 질에 부정적인 역할을 한 것은 부인하기 어렵다. 경제적 위기로 인한 사회변화는 기업의 구조조정과 경기가 악화되어 실직과 미취업 상태가 증가되고 정규직에서 비정규직으로 이전하게 된다. 이는 특히 취약계층의 소득이 줄고 부채가 증가하는 현상으로 나타나 삶의 질 전반에 걸쳐 부정적인 영향을 줄 수 있다. 예로 가족의 해체, 가난의 대물림, 사회적 관계의 단절 등을 경험하고 이로 인하여 스트레스가 누적되고 건강관리 소홀로 인한 질병 이환율을 높일 수 있다.

정부는 최근 빈곤 예방차원에서 생애주기별 위험요인을 극복할 수 있는 인력의 역량개발을 위하여 사회적 투자와 제도개선을 의미하는 휴먼뉴딜(Human New Deal) 정책을 제시했다. 휴먼뉴딜 정책은 이전의 사후적 빈곤층 보호에 치중되었던 수동적 사회복지정책을 보다 적극적이고 능동적인 복지정책으로 전환하겠다는 의지의 표명이다. 그러나 기존의 사회안전망 구축에도 불구하고 소득불평등 정도가 계속해서 악화되고 있다. 소득계층에 따른 교육격차가 확대되어 빈곤대물림 현상이 일어나 상향적 사회이동이 힘들다.

정부는 사회안정과 균형발전의 기반인 중산층이 많은 사회, 기회의 평등이 보장되고 상향적 사회이동이 가

¹⁾ 이 연구는 본원의 김영택, 김동식 연구위원과의 공동연구이다.

능한 사회, 지속가능하고 폭넓은 성장이 가능한 사회를 휴먼뉴딜의 구체적인 사회 목표로 제시하고 있다. 그러나 여기에는 여성과 남성이 다른 사회적 경험과 빈곤의 관계를 조명하는 젠더적 관점이 부재하다. 즉 경제 위기 이후 남성보다는 여성의 사회경제적 환경이 열악하여 여성의 삶의 질 전반에 걸쳐 더욱 심각한 문제를 보이고 있다. 그러므로 여성과 빈곤의 문제를 경제적 뿐만 아니라 여성들의 사회적 자원 형성을 통제하는 사회적 규범 및 문화, 가족 구성원간의 관계 건강, 노동 등에서 여성 내 계층적 상이성 등의 측면에서 고찰해야 한다. 이와 같이 성별로 다른 사회적 환경과 빈곤과의 상관성을 이해한다면 여성을 대상화, 피해자화, 병리화 하는 것이 아니라 성별로 구조화된 사회구조적 제약과 빈곤과의 관계에 관심을 가지게 된다.

이러한 맥락에서 본 과제는 젠더적 관점에서 경제위기 후 가족문화(변화순 외, 한국여성정책연구원, 노동(장지연 외, 한국노동연구원 수행), 복지(여유진 외, 한국보건사회연구원 수행), 건강(김동식 외, 한국여성정책연구원 수행), 미국의 사례(Minja Kim Choe, 미국 East-West Center)에서 취약계층의 실태 및 분석을 통하여 통합적인 사회안전망 방안을 제시한다.

부부의 일자리 창출과 남편의 가사노동 분담이 부부관계에 긍정적, 부모와의 애착관계가 긍정적이면 청소년의 진로성숙도가 증가

2007년도와 2008년도의 여성·가족패널을 분석한 결과 소득계층별 부부관계성의 분석을 통해 본 취약계층의 부부관계성은 다음과 같다.

첫째, 부부의 일자리 유무 변인은 가정의 경제적 상황에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 2008년도는 2007년에 비해 저소득층에서의 남편만 일자리가 있는 경우가 감소하고, 여성만 일자리가 있는 경우가 증가한 변화를 보여주고 있었다. 둘째, 2007년에 비해 2008년도의 부부관계성 정도가 다소 낮은 것으로 나타났다. 부부의 취업형태별로는 부부가 모두 무직인 경우에 비해 남편만 일자리가 있거나 맞벌이를 하는 경우의 부부관계성이 긍정적인 반면, 여성만 일자리가 있는 경우에는 부부관계성이 부정적인 것으로 나타났다. 그리고 남편의 가사노동 분담에 대한 만족도가 높거나 부부의 동반활동이 잦을수록 부부관계성은 긍정적인 것으로 해석된다. 마지막으로 가정폭력 경험이 전무한 집단에 비해 가정폭력의 경험을 조금이라도 경험한 집단의 여성들의 부부관계성은 부정적인 것으로 나타났다. 부부관계성 향상을 위한 대책방안으로 첫째, 가족에 대한 보편적 수준의 서비스 제공과 이를 위한 접근성 확대가 필요하고, 둘째, 가족관계 증진에 있어 위험과 실질적인 욕구에 기초한 프로그램 개발이 필요하며, 셋째, 가족관련 기관간의 유기적 연계를 위한 협의체를 구성하는 것이 필요하다.

한편, 가정 내 빈곤이 청소년들의 자립에 어려움일 미치는 것은 어느 정도 사실이다. 그러나 가정 내 폭력이 감소되고 부모와의 애착관계가 긍정적으로 형성될수록 빈곤계층 청소년들의 자존감과 자기신뢰도, 그리고 자아통제력 뿐 아니라 진로성숙도 역시 증가한다. 즉 경제적 어려움이 있더라도 가족 구성원 간의 긍정적인



관계가 형성된다면, 이것이 빈곤계층의 청소년들의 자립준비도를 높이는 보호요인으로 작용할 수 있음을 시사한다. 따라서 빈곤 청소년들이 처한 가정 및 거주지역 환경에 대한 개입을 통해 이들의 자립준비도를 높일 필요가 있다. 이를 위한 대책방안으로서 첫째, 우선 신빈곤층의 대두로 빈곤탈피를 위한 취약계층 아동청소년 지원사업의 서비스대상을 차상위계층으로 확대해야 한다. 둘째, 빈곤탈피를 위한 취약계층 아동청소년 지원사업의 종합적 접근을 위해 지역공동체 네트워크 시스템 구축을 지원해야 한다는 결론에 도달했다.

고용보험의 가입은 재취업 일자리 안정성을 높임, 그러나 실직으로 빈곤예방에는 역할을 다하지 못함.

여성과 고용의 측면에서 보면, 고용보험이 다음 일자리로의 원활한 이행을 도모 하며, 실직으로 인하여 빈곤상태로 떨어지는 것을 막는 기능을 한다는 전제 하에서, 이러한 기능이 남성 뿐 아니라 여성근로자에게도 동일하게 작동하고 있는지를 살펴보았다.

고용보험 가입은 재취업 일자리의 안정성을 높이는 경향도 있는 것으로 확인되었다. 특히 자발적 이직을 줄이는 효과가 뚜렷한데, 이러한 현상은 여성에게서 더욱 분명하게 나타난다. 고용보험가입이 실업급여를 수급하면서 구직활동을 할 수 있게 해 줌으로써 일자리의 매칭의 질이 높이는 효과가 있다. 일단 고용보험에 가입한 경우, 미취업기간을 단축시키는 효과나 재취업일자리의 안정성을 높이는 고용보험의 효과를 누린다는 측면에서 여성이 남성에 비하여 불리한 위치에 있지는 않은 것으로 판단할 수 있다.

그러나 실직으로 인한 빈곤을 예방하는 고용보험의 기능은 충분히 제 역할을 다하고 있지 못한 것으로 나타났다. 빈곤으로의 진입을 막는 기능은 인적자본수준과 가족의 특성에 더 많이 달려있으며, 고용보험이라는 안전망의 역할은 미미한 것으로 보인다. 이에 대한 대책방안으로 첫째, 기존 고용보험 제도의 적용범위를 확대하는 방안을 마련하고, 둘째, 고용지원서비스의 개선방안을 모색하며, 셋째, 한국형 실업부조 도입이 필요하며, 넷째, 제2 사회안전망 도입을 고려해야 할 것이다.

빈곤의 여성화에 대응하기 위한 연금대상 적용방안 및 지원범위의 확대 필요

여성과 복지에서 볼 때, 두 번의 경제 위기를 거치는 과정에서 우리나라는 산업구조, 노동시장구조 뿐만 아니라 가족구조의 급격한 변화를 경험하고 있다. 가족구조의 변화는 1인 가구(특히 노인 단독가구), 여성가구 주가구, 그리고 다문화가구의 증가로 대변될 수 있을 것이다. 이 모든 가구 유형은 '빈곤의 여성화' 현상과 무관하지 않다.

여성 가구주가구의 생활실태를 좀 더 세부적으로 살펴본 결과, 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 요인들

이 여성 청년가구주가구와 특히 한부모가구의 높은 빈곤율을 설명하는 주요한 요인이다. 또한 여성 노인가구 주가구의 빈곤율이 높게 나타나는 것은 무엇보다도 공적 연금이 미성숙한 상태에서 사적 이전에 크게 의존하는 노인 소득 원천에서 그 원인을 찾을 수 있다. 두 차례의 경제위기는 노동시장의 상황을 크게 악화시켰으며 그 결과 노인의 사적 부양의무자의 부양능력 또한 위축되었을 가능성이 크다. 특히, 여성의 연금 수급권이 남성에 비해 매우 낮아 주로 공공부조성 급여에 의존하고 있는 부분은 장기적으로 고민해야 한다.

부양의무자 기준과 재산의 소득환산제로 인해 노인의 기초보장 수급률이 오히려 청장년가구에 비해 낮고 사각지대가 널리 분포하고 있는 점도 개선되어야 한다. 또한 노인빈곤 감소에 있어 여전히 사적이전이 큰 기여를 하고 있는 것으로 나타나, 이러한 부분이 감소할 경우에 대비한 대응책도 모색되어야 할 것이다. 이에 대한 대책방안으로 첫째, 비소득활동자 여성의 노후소득 보장을 위한 국민연금제도 대상 적용 방안 및 지원범위 확대, 둘째, 여성가구주 노인의 기초노령연금 급여 향상 및 제도 개선, 셋째, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 및 부양비 부과방식 완화 방안, 넷째, 맞벌이 및 저소득가구 여성의 경제활동 지속 및 소득 안정성을 위한 보육서비스 개선 방안이 마련되어야 할 것이다.

저임금, 단순노동으로 인한 빈곤 여성은 근골격계 질환, 생식질환, 고혈압, 비만, 우울감으로 나타남.

빈곤층으로 전락한 여성들의 경우 이혼·사별 등과 같이 배우자가 부재인 경우가 많았고, 상당수 경제활동에 대한 준비가 없어 경제활동참여 및 재진입에 있어 부담감이 있다. 뿐만 아니라 경제활동을 하더라도 낮은 교육수준으로 인해 임시직·일용직 업무를 주로 맡기 때문에 가정을 지원할 수 있는 재원이 충분하지 못함으로 인해 빈곤에 머물 경향이 높으며, 신체적 건강은 더욱 더 악화될 수 있다. 또 다른 측면에서 보면, 그 동안 중상류층의 삶을 누리다가 가장 낮은 빈곤층으로 계층이 전환되면서 삶의 질이 극히 떨어져 이로 인한 상대적 박탈감은 이들 여성의 신체적, 정신적 건강에 악영향을 미칠 수 있다.

경제위기가 가져다 준 건강의 영향 또한 심각하였다. 퇴직과 재구직에 대한 스트레스는 남성 가장들의 질병이환과 사망의 위험을 높였으며, 여성의 경우 저임금의 단순노동으로 인해 근골격계 질환, 생식 질환이 생겼으며, 스트레스로 인한 고혈압, 비만과 정신적 우울감, 자살 충동 등이 나타났다. 생활보호대상자로 등록되어 의료 이용의 혜택을 받기를 희망하고 있었으며, 값싼 치료비와 약값에는 만족하였다. 하지만, 보험 혜택이 없는 의료서비스에 대한 부담과 증증 치료에 있어서는 접근성이 낮고, 의료보호라서 입원이나 치료를 거절받기도 하는 어려움이 있었다.

경제위기로 촉발된 불건강으로 인한 의료비 부담은 빈곤을 더욱 가속화 시키는 역할을 하였으며, 여성들의 생식 건강 관리 미흡으로 인한 신체화 증상, 강한 노동강도로 인한 근골격계 질환 발생이 많았다. 또한 스트레스로 인한 정신적 건강 문제는 심각한 상태였으며, 이에 대한 개입이 절실하다. 대상자의 비만 문제와 식비 감소로 인한 영양가 낮은 식단은 저소득층의 비만 문제가 심각해지고 있음을 예고하고 있으며, 이에 대한 대책



방안으로 위기집단에 대한 기존 긴급지원제도의 의료지원 기간 및 범위 확대, 건강보험 진료비 확대방안, 공공보건의료자원 활용 및 확대방안, 건강보험 일반건강검진 확대방안, 저소득층 영양플러스 사업 확대, 저소득층 비만 프로그램 도입방안이 모색되어야 할 것이다.

미국은 여성가구주 비율이 높은 국가들 중 빈곤의 성별 격차가 가장 큼. 그러나 경기부양대책에서 여성의 육구가 고려됨

미국에서 여성은 남성보다 훨씬 더 빈곤하며, 성별 차이는 다른 산업 국가들과 비교해서 매우 크다. 이러한 상황은 주로 세 가지 요인과 관련이 있다. 첫째, 여성은 자녀를 둔 한부모 가정의 가구주가 될 가능성이 더 크다. 둘째, 여성의 취업은 저임금 직종과 산업에 집중되어 있다. 셋째, 취업 여성의 소득은 직종, 교육, 연령 및 거주지 변수를 통제 한 이후에도 남성의 소득보다 적다. 추가적으로, 미국에서는 조세와 복지 프로그램을 통한 소득 재분배 메커니즘은 빈곤상태에 있는 여성을 효과적으로 돕지 못한다.

미국의 여성과 아동 관련 정책은 한국에서 관찰되는 가족, 고용, 소득, 교육시스템에 대한 네 가지 동향과 관련하여 의미가 있다. 첫째는 가족 형태의 변화와 관련되어 있다. 결혼, 출산, 이혼에 대한 태도 변화로 여성이 가구주인 한부모 가정이 늘어나고 있는 점이다. 두 번째 동향은 성, 혼인상태, 자녀유무(parenthood status)에 따른 고용 형태와 관련된다. 여성의 경제활동참가는 그들의 혼인상태와 자녀유무에 의해 크게 영향을 받는다. 일과 가정의 조화의 어려움으로 그들은 한창의 가임연령기에 노동시장으로부터 퇴출된다. 유연시간제로 운영되는 양질의 보육과 유연시간제 노동 및 직장으로부터 복귀할 수 있는 권리를 주는 충분한 육아휴직은 대단히 권고되고 있지만 그 이행은 더디다. 그러는 동안 여성들은 계속해서 취업기회의 불평등을 경험한다. 또한 이러한 정책들을 어떻게 적절한 재정 지원으로 이행해 나갈 것인가에 대한 논의는 매우 느린 속도로 진행되고 있다. 세 번째는 취업된 사람들에게 있어서 젠더와 학력에 따른 소득차이이다. 한국에서, 소득의 성별 격차는 계속되고 있고, 학력에 따른 소득 격차는 산업국가들 중에서 가장 높은 편에 속한다. 비록 그 격차는 점차 줄어들고 있지만, 임금 격차는 교육의 다른 수준을 통해서도 계속해서 나타난다. 네 번째는 교육시스템과 관련된다. 비록 한국의 교육 수준이 세계 최고 수준에 이른다고는 하지만, 교육시스템이 불리한 조건을 가진 사람들이 그들의 조건으로부터 벗어나서 상위 계층으로 이동할 수 있도록 도와준다고 결론 내리기는 어렵다. 불리한 조건을 가진 사람들은 여성이 가구주일 가능성이 큰 빈곤 가정에 있는 아동을 포함한다.

한국의 현 교육 시스템은 빈곤 가정에서 자라는 아동들이 빈곤의 재생산 사이클로부터 벗어나게 해 줄 가능성이 적다. 한국의 가정이 자녀의 교육을 위해 더 많은 비용을 들인다는 것은 잘 알려져 있지만, 교육에 대한 정부 비용은 OECD 국가들 중에서 가장 낮다. 동시에, 교육 정도에 따른 소득 차이는 가장 크다. 이러한 점에서 미국의 교육시스템은 개방적이다. 그것은 어린 연령에 교육을 중단한 사람들이 나중에 학교로 복귀하는 일은 드문 일이 아니라는 의미에서 그렇다.

한국은 미국에서 어린 자녀를 둔 여성가구주 가구의 비율이 증가하던 때와 동일한 상황에 빠져서는 안 된다. 그것을 막기 위해서는 빈곤 상태에 더 빠지기 쉬운 여성들을 보호하기 위한 정책들이 시기 적절하게 수립되어야 한다. 정책이 수립되면, 그것의 이행과 운영은 면밀히 평가되고 관리되어야 한다. 미국 복지시스템의 실패 중의 하나는 시기적절한 평가와 수정의 이루어지지 않았기 때문이다.

우리는 앞서 경제 위기에 대한 주요정부의 대응, 즉 경기부양종합대책 (stimulus package (ARRA))이 젠더에 대해 긍정적인 의미를 갖는 정책들을 포함하고 있다는 점을 보았다. Heidi Hartman은 경기부양 법안이 여성들에게 유리한 조항을 많이 가지고 있다고 언급하며 “경기부양종합대책을 수립할 때 여성의 욕구가 분명하게 고려되었으며, 그것은 미국을 위한 거대한 첫 발걸음이었다”는 것이 보도되었다. 그리고 “미국 정부기관이 공공 정책에 대한 성별영향평가를 제공한 것은 처음이었다”. 이것이 한국 사회에 함축하는 바는 각각의 주요 입법 조치들이 성별영향을 진지하게 고려할 것을 분명히 해야 한다는 점이다.