

- 서울대학교 행정대학원(1982) 『영세민 실태조사와 정책방향에 관한 연구』.
- 안병근(1991) 「한국의 도시부문 최저생계비 추정과 그 정책적 함의」, 경북대 경제학 박사학위논문.
- 윤진호(1984) “도시비공식부문”, 이대근, 정운영(편), 『한국자본주의』, 까치.
- _____(1987) “빈곤의 악순환: 도시빈민의 실상”, 『신동아』 9월호.
- _____(1987) “도시노동시장의 성장과 비공식부문의 역할”, 『산업경제학회지』(인하대학교) 제1권, 1월.
- 윤석범(1994) 『한국의 빈곤』, 세경사.
- 이은우(1993) “농촌·도시간 인구이동의 실태와 영향” 『노동경제논집』16권.
- _____(1996) “빈곤가구의 경제적 특성의 지역간 비교” 서울사회경제연구소 자료집 61.
- 이재열(1987) “도시비공식부문의 현황과 연구를 위한 제언”, 『한국사회연구』제5권, 한길사.
- 이정우(1995) “국제비교 관점에서 본 한국의 빈곤정책”, 『국제경제연구』1권 2호.
- _____(1997) “미국의 하위계급 논쟁”, 미발표논문.
- _____, 박덕재(1996) 『소득분배론』(개정판), 한국방송통신대학교.
- 임창호 외(1989) 『도시빈곤층 대책에 관한 연구』, 국토개발연구원.
- 정건화(1987) “한국도시빈민의 형성과 존재형태” 『한국사회연구』제5권, 한길사.
- 한국개발연구원(1989) 『도시저소득층의 생활실태와 생활안정대책』.
- 한국사회복지연구소(1979) 『저소득시민의 생활실태에 관한 기초조사와 정책방향에 관한 연구』.
- 홍기용(편)(1986) 『도시빈곤의 실태와 정책연구』, 단국대출판부.

〈영문〉

- Bai, Moo-Ki(1982) “The Turning Point in the Korean Economy” *Developing Economies*, Vol.20, No.2, June.
- Chenery, Hollis et al(1979) “Growth and Poverty in Developing Countries” *Journal of Development Economics*, Sep. 1979.
- Freeman III, A. Myrick(1971), “Distribution of Environmental Quality” in A. V. Kneese and B. T. Bower (eds), *Environmental Quality Analysis*.
- Harris, J.R., and Michael P. Todaro(1970) “Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis” *American Economic Review*, Mar.
- Kim, Jong-Kie et al(1993) “Critical Issues and Policy Measures to Address Urban Poverty: Korean Case” KDI Working Paper No. 9305, June.
- Kim, Jong-Gie(1994) “Urban Poverty in Korea: Critical Issues and Policy Measures” *Asian Development Review*, Vol.12, No.1.
- Kwon, Soon-Won(1993) *Improvements in Anti-Poverty Programs: A Study of Poverty Alleviation and Government Initiatives in Korea*, KDI.
- Mazumdar, Deepak(1976) “Urban Informal Sector” *World Development*, Vol.4, No.8.
- _____(1994) “Urban Poverty and Labor Markets” in Ernesto Pernia(ed), *Urban Poverty in Asia: A Survey of Critical Issues*, Oxford.
- Mills, Edwin S., and Byung-Nak Song(1979) *Urbanization and Urban Problems*, Harvard University Press.
- Pernia, Ernesto M.(ed)(1994) *Urban Poverty in Asia: A Survey of Critical Issues*, Oxford.
- Sen, A.K.(1981) “Public Action and the Quality of Life in Developing Countries”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Nov.

Suh, Sang-Mok and Ha-Cheong Yeon(1986) Social Welfare during the Structural Adjustment Period in Korea" Working Paper 8604, KDI, Dec.

Todaro, Michael P.(1969) "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries" *American Economic Review*, Mar.

_____(1985) *Economic Development in The Third World*, 3rd ed., Longman.

World Bank(1990) *World Development Report*.

_____(1992) *World Development Report*.

_____(1996) *World Development Report*.

4장

빈곤의 여성화: 한국 여성 빈곤의 원인과 결과

이혜경

연세대학교 사회복지학과 교수

1. 연구 목적

이 장에서는 한국 여성 빈곤의 현실을 검토해 본다. 유교적인 가부장제의 전통이 강하게 남아있는 채로, 전례 없는 급격한 자본주의 경제 성장을 이룬 한국 사회에서, 여성의 경제적 의존과 빈곤 문제는 어떤 변화를 보여왔는가를 살펴 보려는 것이다. 여성이 남성에 비해 상대적으로 빈곤한 것은 세계 어느 곳에서나 마찬가지이다. 인류 역사를 통하여, 여성은 늘 남성보다 자원(資源)이나 기회에 접근하기 어려웠고, 따라서 남성보다 더 큰 빈곤 위험에 노출돼 있었다.

여성이 남성보다 가난하다는 것은 결코 새로운 사실이 아니다. 그러나 이같은 빈곤과 성(gender)간의 구조적이고 체계적인 관계를 인식하게 된 것은 오래된 일이 아니다. 최근까지도 빈곤 문제는 주로 계층의 맥락에서 검토되었고 빈곤 연구의 대부분은 남성을 분석 대상으로 함으로써, 여성의 빈곤 문제를 논의에서 배제하였다. 여성의 빈곤 현상에 새로이 주

목하게 된 것은 최근에 활발히 이루어진 여성학자들의 노력에 의해서였다.

한국은 개입주의적인 경제 성장이 성공한 나라들 중의 하나로 알려져 있다. 60년대 초반까지만 해도 한국은 저발전의 악순환을 겪고 있는 전형적인 개발도상국이었으나, 이제 세계 15위의 경제 규모와 세계 11위의 교역량을 가진 국가가 되었다. 1인당 GNP는 1995년에 만불에 이르렀고, 1997년에는 OECD회원국이 되었다. 이러한 경제 기적은 강력한 개입주의적 정부에 의해 주도된 것으로 평가되고 있다. 그 철학적인 뿌리는 유교적 전통이며, 유교는 가부장적 질서의 결정체라고 할 수 있다. 여기서 가부장제란 남성 지배의 체계로서, 법, 문화, 사회규범 등에 의해 남성적 우월이 유지되는 성 위계적 관계체계를 의미한다. 유교는 통치자와 피치자 간의 위계적 권위 관계, 남성과 여성간의 위계적인 불평등 관계를 가르침으로 삼고 있다. 유교에서는 이른바 삼종지도를 여성에게 강요하였고, 여성을 개별 인격체가 아니라 가족성원들과의 관계에 필요한 기능 수행자로 여겼다. 자연히 여성의 활동은 가정에 국한되었다. 성에 따른 노동 분업과 사회적 분화라는 유교적 원리는 가족주의와 자본주의화한 가족윤리에 의해 정당화·강화되어 왔다. 여성의 합당한 역할은 결혼하여 자녀를 낳고, 남성 가장에게 생계를 맡기며 그에게 종속하는 것으로 간주되며 따라서 노동 시장에 들어가는 여성은 바람직하지 않게 여긴다. 가족 윤리는 보다 상위의 규범으로서 가정과 노동 시장에서 성별 노동 분업을 존속시키는 셈이다.

그러나 자본주의적 경제 발전 과정에서, 이러한 남성 지배의 체계는 사회 조직 원리로서 계속해서 도전받고 있다. 많은 부분은 권위주의적인 가부장적 국가 자체가 배양한 요인들에 의해 촉진되고 있다. 한국 정부는 자본주의적 경제 발전이라는 국가적인 목표에 최우선순위를 두어왔다. 수출 지향적 산업화를 통한 경쟁 속에서 값싼 젊은 여성 인력이 선호되었고, 생산성을 높이기 위해 남녀 모두에게 교육이 중요해졌으며, 실질 경

제 성장을 이루기 위해 출생률도 낮게 유지되어야 했다. 따라서 점점 더 많은 한국의 여성들은 가족이라는 사적 영역으로부터 빠져 나와 노동 시장이라는 공적 영역으로 진출하고 있다. 그러나 가부장적인 성격을 지닌 권위주의적 국가는 전통적인 가부장적 가치를 강조하는 정책을 택하거나, 방관하는 자세를 통해 이와 같은 도전을 억제하여 왔다.

변화와 지속을 둘러싼 이러한 상호 작용 가운데, 또 괄목할 경제 성장과 그에 따른 사회적 변동의 와중에서 한국 여성들은 경제적으로 어떠한 상태에 있었고, 그 결과는 무엇인가 하는 것이 이 연구의 주된 질문이다. 권위주의적 국가 구조, 자본주의적 경제 요소, 전통적인 가족 윤리와 유교적인 가부장적 이데올로기, 이 모든 것이 여성의 삶을 바꾸고 현재의 여성 지위와 빈곤을 만들어 온 것이다.

이 글의 궁극적인 목표는 다음과 같다. 첫째는 한국에서도 빈곤의 여성화(feminization of poverty) 경향이 관찰되고 검증될 수 있는가에 답하는 것이고, 둘째는 이러한 경향을 촉진시킨 기제를 설명하는 것이다. 이 장에서는 한국 사회의 유교적 가부장주의와 자본주의 경제 성장이라는 두 변수간의 상호 작용에 주목하면서, 빈곤의 여성화 현상을 검토한다. 이어지는 절에서는 이 글의 이론적인 기반을 논하고 3절에서는 교육, 건강, 평균 수명, 경제·사회적 참여 등의 측면에서 지난 30년간의 여성 지위의 변화를 개괄적으로 고찰하였다. 4절에서는 한국 여성의 빈곤 경향과 특징을 살펴보았다. 포괄적이고 체계적인 정보가 부족한 현재의 상황에서, 가용한 자료의 재분석, 통합적 해석을 시도하였다. 경험적인 자료가 부족하지만, 이러한 자료들을 통해 빈곤 인구에 여성이 집중되어 있으며, 노동 시장에 성간 노동 분화 현상이 존재함을 부인할 수 없다는 것을 확인하였다. 마지막 절에서 연구와 관련한 결론 및 정책적 시사점을 제시하였다.

2. 이론적 배경

여성의 빈곤을 검토하는 데에는 빈곤 문제를 보는 새로운 렌즈가 필요하며 사회 조직의 기본적인 원칙을 인식하는 새로운 시각이 필요하다. 먼저, 여성의 빈곤은 어떤 사회에나 공통된 현상이며, 여성은 남성보다 빈곤의 위험에 노출되는 정도가 훨씬 높다. 또한 자원과 기회에 대한 여성의 접근은 남성과는 근본적으로 다르다. 이러한 상이성들이 여성의 열등한 사회적 지위와 불평등을 낳고, 가부장제 특히 여성의 경제적 의존이라는 이데올로기에 의해 다시 정당화되고 재생산되는 것이다.

Abel-Smith와 Townsend(1965)는 영국의 독거 여성중 소득이 국가 부조율의 140%에도 못미치는 인구가 98%나 된다는 사실을 발견하였다. 그 결과 사회 보장 체계에 기술(技術)적인 결함이 있다고 지적되었다. Brannen과 Wilson은 이들의 연구가 여성의 빈곤을 경험적으로 밝혀낸 것이라고 해석하였다(1987:13). 그 이후에 Townsend가 지적했듯이, 여성의 욕구는 단순히 간과되었던 것이 아니라 그 의미 자체가 무시되었던 것이다(1987:127). 빈곤은 여성의 빈곤이 아니라 가족의 빈곤, 노인의 빈곤, 장애인의 빈곤으로 간주되었다. 여성은 빈곤 가구의 항목 속에 은폐되어 있었다.

Diana Pearce는 빈곤을 처음으로 여성의 문제로 조명했다. 그녀는 “빈곤의 여성화”라는 용어를 사용하여 사회정책적으로 쟁점화하였다. 그녀는(1978) 미국 성인 빈민의 3명중 2명은 여성이며, 노인 빈민의 70% 이상이 여성이고, 모든 빈곤 가구의 절반 이상이 여성 가구주 가구임을 지적했다. 이러한 수치들은 계속해서 증가하고 있는데, 이는 경제적으로 소외된 인구의 대다수가 여성이라는 것을 설명해준다(1978:29-30). 여성 빈곤이 증가하고 있다는 경험적 보고들이 계속 이어졌고, Leghol과 Parker(1981)는 세계 공식 노동력의 1/3이 여성이고 비공식 노동의 4/5를 여성이 수행하지만, 여성이 받는 소득은 세계 소득의 단지 10%에 불과하며, 세계 자산의 단 1%만을 여성이 소유하고 있다는 것을 발표한 바 있다.

중요한 것은 이러한 현상이 왜, 어떻게 나타났느냐는 점이다. 빈곤의 여성화를 논의할 때, Pearce는 노동 시장의 성 분절 때문인 것으로 설명하였고, 직업적 계도화와 차별 때문에 남성에 대한 여성의 상대적인 소득 향상이 이루어지지 못한다고 주장하였다(1978). Joan Smith는 그것이 빈곤에 대해 여성이 점점 더 취약해지면서 생긴 결과이며, 직업적인 성 분절에 의해 제차 강화된다고 덧붙였다(1986). Mimi Abramovitz(1988)나 Leonore Weitzman(1985)은 빈곤의 여성화가 가족 구조, 결혼과 이혼 등에 관련되어 있음을 지적했다. Emily Northrop은 빈곤의 여성화 과정 뿐만 아니라 그 역전 현상도 노동 시장의 성 분절의 유형과 주요 경제 부문의 성장 패턴을 반영하고 있다고 했다(1990:145-159).

급진적 여성학자들은 노동의 성별 분업을 포함한 여성의 억압은 거시적으로 볼 때 가부장제 때문이며, 그 억압은 남성과 여성간의 생물학적인 차이에 기반을 두고 있다고 믿는다. 한편 초기 맑시스트 여성학자들은 가부장제와 여성 억압의 근원을 자본주의에서 찾는다. 후기 맑시스트 여성학자들은 그 원인이 자본주의 뿐만 아니라 가부장적 자본주의와 긴밀히 연결되어 있다고 본다. 그들은 지위와 임금이 낮은 직종, 자본이 적고 직무 이동 기회가 없으며 직업 안정도가 낮고 의사결정력이 적은 여성 직종에 여성들이 채용되고 있다고 주장한다. 결국, 여성을 가정으로 보내고 남성을 시장으로 보내어, 노동 시장에서 남성과 여성을 분리시키는 것은 가부장제라기보다는 자본주의라는 것이다(Sokoloff,1980). 가정과 노동 시장에서의 성별 노동 분업은 자본주의와 가부장제를 지탱하는 핵심 요인이다. 여성은 가정과 자녀에게 우선적으로 전념하도록 사회화되었다. 따라서 직장에는 부차적으로 관여할 것으로 기대되며, 남을 돌보는 ‘자연스런’ 능력으로 저임금의 미천한 자리에서 일하는 것이 정당화된다. 이와같이 여성이 노동 시장에서 고임금을 받지 못함에 따라 무급 노동을 수행하는 가정에서 여성들의 부차적인 지위가 강화되는 것이다. 따라서 한 영역의 종속은 또 다른 영역의 종속을 강화한다.

가부장제가 어떻게 자본주의와 결합하여 작동하는가는 여전히 의문으로 남는다. 예를 들면 Heidi Hartman은 자본주의가 가부장제의 물질 기초라고 하였다. 그녀의 고전적 논문인 “맑시즘과 페미니즘의 불행한 결혼(1981)”에서 가부장제 내에서 남성들은 상이한 계급, 인종, 민족적 지위를 갖지만, 그들은 여성을 지배하는 공통적 관계 속에서 결합되어 있다고 지적했다. 위계 구조는 적어도 부분적으로는 현상에 대한 기득권을 창출하기 때문에 존재한다. 높은 층위에 속하는 사람들은 낮은 층위에 속하는 사람들에게 그들보다 더 낮은 층위에 속하는 사람들을 지배하도록 권력을 부여함으로써 그들을 자신의 편으로 끌어들이고 있다. 남성들은 여성을 계속해서 지배하기 위해 다른 남성에게 의존하고 있는 것이다. 남성들간의 위계 질서와 상호 의존, 그리고 여성의 종속은 사회의 기능에 필수적인 부분이 된다. 이러한 관계는 계통적이다. 가부장제의 물질 토대는 기본적으로 여성 노동력에 대한 남성의 통제에 있다. 남성들은 여성들이 핵심적인 생산 자원(자본주의 사회에서는 생활 임금을 지불하는 직종)에 접근하지 못하도록 배제시킴으로써 이와 같은 통제력을 유지한다. Hartman의 시각을 통해 많은 이론가들은 남성들이 가부장적인 통제로부터 물질적으로 혜택을 보고 있다고 인식하게 되었다.

일각에서는 가부장적 요소들이 자본주의에 의존하고 있다고 주장하는 반면, 다른 한편에서는 서로 맞물려 있는 지배 체계라고 주장한다. 그러나 Dorothy Miller(1990)는 가부장제와 자본주의의 결합은 모순을 숨길 수 없으며, 지속적으로 그 모순을 조정해야만 한다고 지적한다. 임금을 받는 여성들은 가정에서 권한을 요구할 것이고, 노동 시장의 기회 확대는 실제로 늘어나는 혼인 와해현상과 관련되어 있다. 여성들은 비록 부차적인 임금 소득자로 간주되었지만, 지속적으로 보다 나은 임금과 노동 조건을 요구해 왔다. 사실상, 노동 시장에서의 여성과의 경쟁, 여성 노동력이 남성 노동력을 값싸게 만든다는 사실, 계속 여성을 가사 노동에 묶어두려는 의도 등은 남성들이 여성들의 경제적 향상을 막는 동기로 작용

했다. 가부장제와 자본주의는 동시에 서로를 강화하고 서로 모순을 일으키는데, 이러한 관계는 늘 균형 상태에 있거나 충분히 납득되는 것이 아니며, 시대와 장소에 따라 계속 변화하는 것이다.

이 글은 여성의 빈곤이라는 경험을, 가부장제와 자본주의가 역동적이고 복합적으로 상호 작용하는 급격한 자본주의적 산업화의 맥락에서 파악하려고 한다. 그러나 두 가지 요인간의 상호 작용을 완전히 파악하고 설명하는 것은 방대한 작업이다. 특히 그 요인이 여성 빈곤의 형성과 정도에 미친 영향을 평가하는 경우는 더더욱 그렇다. 따라서 현재로서는 제한적인 작업을 할 수밖에 없다. 정보의 부족 역시 제약요인이다. 빈곤에 관한 국가 규모의 포괄적인 자료도 없으며, 가용한 자료가 성별로 분류되어 있지 않은 실정이다.

아울러, 여성 빈곤에 주목한다는 것은 곧 기존 연구가 빈곤과 여성을 다른 방식을 비판적으로 고찰한다는 것을 의미함을 지적해야겠다. 예를 들어, 빈곤에 관한 통상적인 연구는 소득이 일반적으로 가정내에서 균등하게 배분된다고 가정한다. 따라서 가족/가구를 단위로 하여 집계적인 임금이 측정되어왔다. 이러한 사실은 소득이 가족들 간에 불평등하게 공유될 가능성, 여성들이 가족 소득을 통제하지 못할 가능성 등을 간과하고 있다. 따라서, 가구나 가족 소득을 기준으로 한 빈곤 자료에서 여성은 과소평가되기 쉽다. 그러한 연구들은 임금이 빈곤선을 넘는 가구/가족내에는 빈곤 인구가 없을 것이며, 모든 가족 성원들이 똑같이 빈곤하거나 똑같이 부유할 것이라고 생각한다. 그러한 가정은 증명된 바가 없으므로 정당화할 수 없다. 더욱 명백한 것은, 현재 공적 부조 프로그램에 적용되고 있는 빈곤선이 결합이 많고 합리적이지 않다는 것이다. 그러나 이 글은 그러한 문제점들은 논외로 한다. 가구 소득이나 가구주의 소득에 관한 자료는 소득이 가족원 간에 균등히 분배되고 있다고 보고 분석했으며, 현재 수혜 기준이 되는 소득을 비법정 빈민 가구에 적용해 보았다.

3. 한국 여성의 일반적 지위

이 절에서는 배경 정보로서, 건강, 교육, 가족 생활, 경제 및 공적 분야 참여 등 지난 몇 십년간 남성과 여성의 변화를 개괄한다.

1) 건강과 교육

1991년 출생시 한국인 평균 수명은 여성 75.7세, 남성 67.7세였다. 1961년의 수치에 비하면 남녀 모두 각각 15세, 13세 증가한 것이다. 1991년 모성 사망률은 인구 만명당 3.0명이었는데, 이는 1980년에 비하면 줄어든 것이다. 영아 사망률 역시 1980년 천명당 32.0명에서 1991년 12.8명으로 떨어졌다.

분만 시설(병원이나 의원)에서 아동을 출산하는 비율은 1980년 53.7%에서 1991년 91.0%로 높아졌다. 출산을 자체는 1960년대에 국가가 실행한 가족계획사업의 성공으로 급격히 낮아져, 1960년에 여성 1인당 6.0명에서 1992년에는 1.6명이 되었다. 가족계획사업의 이러한 성공은 여러가지 요인 때문이지만, 가장 자주 언급되는 것은 한국인의 높은 문자 해독률이다.

초등학교 수준의 의무교육 체계는 1948년 정부 수립 후 공식적으로 채택되었다. 1954년부터 1963년까지 문자 해독률은 30%에서 80%까지 상승했다. 대학생의 숫자는 동일 기간 동안 18배가 늘어났다. 1960년대와 그 이후 가용자원이 늘어나면서 동시에 교육 기회도 계속 확대되어 왔다. 각급 학교의 등록률이 높아져, 1966년 초등학교의 등록률은 97%에 이르렀고, 1970년 이후에는 100% 이상이 되었다. 이는 중등학교도 마찬가지로 1966년 72%에서 1980년 92%로 늘어났다. 고등학교, 대학교의 등록률 또한 모두 크게 상승하였다.

교육 기회의 이와 같은 상승에도 불구하고 전체 인구중 평균 수학

년수는 상대적으로 낮은 상태이다. 1990년 현재 여성은 8.6년, 남성은 10.6년, 전체 인구는 9.5년이였다. 1980년과 1990년 사이에 남녀간의 격차는 줄어들지 않았다(표 4.1). <표 4.2>에서 보듯이 한국인의 자녀에 대한 교육 기대는 여전히 아들보다 딸에게 더 낮다.

표 4.1 성별 교육 수준 분포, 1980-1990

교육 수준	1980			1985			1990		
	여성	남성	전체	여성	남성	전체	여성	남성	전체
초등학교	67.0	42.8	55.3	54.1	31.9	43.4	43.0	23.3	33.4
중학교	16.5	19.8	18.1	20.5	20.5	20.5	20.3	17.6	18.9
고등학교	12.9	25.4	18.9	20.2	32.1	25.9	28.4	38.9	33.5
전문대/대학	3.6	12.0	7.7	5.2	15.5	10.2	8.3	20.1	14.1
교육 연수	6.63	8.67	7.61	7.58	9.66	8.58	8.58	10.55	9.54

자료: 한국여성개발원, 『여성통계 및 사회지표』, 1995.

표 4.2 자녀에 대한 교육 기대 수준, 1977-1993

자녀	교육수준	(단위: %)			
		1977	1982	1987	1993
아들	중학교	7.5	0.2	1.6	1.4
	고등학교	36.3	11.5	12.1	12.1
	전문대/대학	55.3	70.7	61.9	64.6
	대학원이상	0.8	17.6	24.4	21.9
딸	중학교	23.7	2.9	3.9	3.0
	고등학교	42.7	33.8	20.4	17.6
	전문대/대학	33.3	55.1	61.3	64.8
	대학원이상	0.3	8.2	14.4	14.6

자료: 통계청, 『한국의 사회지표』, 1995.

2) 가족 생활

빠른 속도로 전개되는 산업화와 도시화 속에서 출산률의 저하, 수명 연장, 교육 확대 등은 가족 생활 특히 여성의 삶에 커다란 변화를 가져왔다. 평균 가족원은 농촌과 도시 지역 모두 줄어들었고 가구 형태를 볼 때 3세대나 4세대 가구는 농촌 지역에서 더 빠르게 감소하였다. 물론 여전히 농촌 지역에서 3세대나 4세대 가구가 높은 비율을 나타내고 있다(표 4.3).

표 4.3 도시·농촌별 가구 형태 구성, 1980-1990

(단위: %, 1,000가구, 명)

가구 형태	도시		농촌		전국	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990
1세대	9.0	9.6	7.2	14.1	8.3	10.7
2세대	71.4	69.4	64.3	57.2	68.5	66.3
3세대	12.7	10.6	21.8	16.8	16.5	12.2
4세대	0.3	0.2	0.9	0.7	0.5	0.3
1인	4.7	8.6	4.9	10.3	4.8	9.0
기타	1.9	1.6	0.9	1.1	1.5	1.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
가구수	4,670	8,462	3,299	2,892	7,969	11,355
가구원 수	4.4	3.7	4.7	3.7	4.5	3.7

자료: 통계청, 『인구 및 주택센서스』, 1982, 1992.

특히 자녀수의 감소는 여성의 생활 주기에 커다란 변화를 가져왔는데, 자녀양육이 여성들의 중요한 기능 중 하나이기 때문이다. <표 4.4>는 한국보건사회연구원에서 1986년에 세 개의 코호트(Cohort)로 나누어 기혼 여성의 생활 주기 변화를 조사한 결과이다.

1935-1944년에 결혼한 여성은 1985년 현재 평균 61세였는데 16살에

결혼하고 남편은 5살 연상이며 아이들은 6명이었다. 그들이 자녀를 모두 양육하고 결혼시키는 데는 40년이 걸렸다. 그들은 55세에 미망인이 되었는데 이는 마지막 자녀가 결혼한 5년 후를 의미한다. 연령이 낮은 여성들의 삶의 주기는 매우 다르다. 1975-1985년에 결혼한 여성은 1985년 현재 28세인데 늦게 결혼하였고 자녀를 적게 낳으며 자녀 양육에 더 적은 시간을 쓰고, 더 오래 산다. 평균 36세에 그들의 마지막 자녀가 태어난다. 두번째 자녀가 대학에 입학할 즈음 그들은 40세 가량이 다. 윗세대와 비교해 볼 때 그들은 교육을 더 받고 가사를 도와줄 기구와 기계들이 더 많으며, 가정 밖에서 자아실현을 위한 기회를 훨씬 더 많이 찾을 수 있다.

표 4.4 결혼 코호트별 가족 생활 주기의 변화, 1935-1985

가족 생활 주기 이벤트	결 혼 코 호 트		
	1935-1944	1955-1964	1975-1985
초혼(1)	16.1	20.4	22.6
결혼당시 남편의 연령	20.8	24.3	26.4
첫 자녀 탄생(2)	20.2	22.3	23.8
마지막 자녀 탄생	35.7	31.4	36.0
첫 자녀 결혼	45.0	48.5	50.0
마지막 자녀 결혼(3)	50.5	57.6	52.2
남편의 사망	54.7	58.0	67.2
자신의 사망(4)	60.6	66.0	74.4
자녀의 수	6	4	2
(2)에서 (3)까지의 소요연수	40	36	28
빈둥지 기간	1	8	23
(1)에서 (4)까지의 소요연수	45	46	52
1985년 당시 평균연령	61	46	28

자료: 한국보건사회연구원, 1986.

1980년에 결혼 건수는 40만 건이었는데, 1992년에는 약 18.5%에 해당하는 7만 4천 건이 감소하여 32만 6천 건으로 줄어들었다. 이는 평균 초혼 연령이 점점 높아짐에 따라 일년당 결혼 건수가 적어지고 있음을 의미한다. 1992년 이혼 건수는 1980년에 비해 만 8천 건 이상 늘어났으며 이는 12년 동안 이혼율이 거의 두 배가 되었음을 나타낸다.

그러나 한국 가구는 여전히 남성 가구주가 우세하다. 1980년과 90년 사이에 남성 가구주는 1%포인트 줄어 84%로 여성 가구주(16%)에 비해 현저히 높다. 1990년 현재 도시 지역 여성 가구주 가구의 비율은 15.3%이며, 농촌 지역은 16.9%이다. 1980년대 현재 전체 여성 가구주의 58%는 사별로 혼자가 되었다. 여성 가구주 중 이혼한 여성의 비율은 매우 낮았는데, 1980년 3.9%에서 1990년 5.6%로 늘어났다(표 4.5).

표 4.5 혼인 상태 및 지역별 여성 가구주 가구의 분포, 1980-1990

(단위: %, 1,000가구)

지역	연도	유배우	사별	이혼	미혼	여성가구 총계	전 가구중
							비율
전국	1980	22.3	58.1	3.9	15.6	1,168.53	14.7
	1985	22.7	52.2	4.3	20.8	1,501.38	15.7
	1990	17.7	56.3	5.6	20.4	1,786.76	15.7
도시	1980	24.5	48.8	5.1	21.6	724.69	15.5
	1985	24.7	43.5	5.3	26.5	1,037.39	16.4
	1990	20.3	47.1	6.9	25.7	1,296.72	15.3
농촌	1980	18.6	73.4	2.0	6.0	443.85	13.5
	1985	18.2	71.8	2.2	7.8	463.99	14.3
	1990	10.8	80.7	2.2	6.3	490.03	16.9

3) 경제 활동

한국의 경제 성장은 노동 집약적, 수출 지향적 산업에 기반을 두고 있었고, 이는 값싼 양질의 여성 노동력을 필요로 했다. 따라서 절대적,

상대적 근로 여성의 증가 뿐만 아니라 직종의 다양성을 통해 여성의 경제적 생활은 엄청나게 달라졌다. 산업화는 여성에게 기회 구조로 작용하였고, 이제 직종 금기는 거의 존재하지 않는다.

〈표 4.6〉은 농업 분야와 비농업 분야에서 여성 노동 참가의 변화를 보여주고 있는데, 산업 구조의 변화를 반영하고 있다. 1994년 경제 활동 인구는 8백 20만 명이었는데 1980년보다 50% 증가한 것이다. 그러나 이러한 증가의 대부분은 도시 지역 직종의 증가에 기인하는 것이다. 비농업가구의 여성 노동력은 1980년(320만)에서 1994년(680만) 사이 거의 두 배가 되었는데, 반면 농업 가구의 여성 노동력은 220만에서 140만으로 크게 줄어들었다. 이 시기 동안 남성 노동력은 숫자상으

표 4.6 가구 구분 및 성별 노동 시장 참여율, 1980-1994

(단위: 천명, %)

연도/가구구분	15세이상 인구		경제활동 인구		경제활동 참가율		실업률	
	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성
	1980 전체	12,659	11,804	5,412	9,019	42.8	76.4	3.5
비농업	8,625	7,947	3,182	6,086	36.9	76.6	5.5	8.5
농업	4,034	3,857	2,230	2,933	53.0	72.4	0.7	1.4
1985 전체	14,258	13,295	5,975	9,617	41.9	72.3	2.4	5.0
비농업	11,122	10,275	4,316	7,429	38.8	72.3	3.0	6.1
농업	3,136	3,020	1,659	2,188	52.9	72.5	0.8	1.3
1990 전체	15,897	14,903	7,474	11,013	47.0	73.9	1.8	2.9
비농업	13,296	12,308	5,871	9,079	44.2	73.9	2.2	3.3
농업	2,601	2,596	1,603	1,934	61.6	74.5	0.4	0.8
1994 전체	17,023	15,916	8,159	12,167	47.9	76.4	1.9	2.7
비농업	14,938	13,946	6,780	10,615	45.4	76.1	2.2	3.0
농업	2,084	1,971	1,379	1,552	66.2	78.7	0.4	0.9

자료: 통계청, 1981-1995

한국여성개발원, 1995

로는 증가했으나 노동 시장 참여율은 상대적으로 일정하였다.

15세 이상 전체 여성 인구 중 경제 활동 인구는 1980년 42.8%에서 1994년 47.9%로 증가하였다. 이 시기 동안 도시화가 이루어지고 15세 이상 농촌 인구가 절반으로 줄어들었다(790만에서 410만). 그리고 농업 가구의 인구는 절대 수치는 감소하였으나, 경제활동 참가율은 남녀 모두 증가하였다. 여성의 경우 1980년 53.0%에서 1994년 66.2%로 증가한 반면, 남성의 경우 72.4%에서 78.7%로 증가하였다.

1980년 1440만명의 경제 활동 인구 중 여성은 540만으로 37.5%를 차지하였다. 1994년에 이 비율은 2.6%만큼 늘어나, 경제 활동 인구의 40.1%가 여성이었다. 1994년, 농업, 운수, 음식 및 숙박업 그리고 사회 및 개인 서비스 분야는 여성 노동력이 절반 이상을 차지하는 주요 산업들이며, 절대 수치상으로 제조업은 여전히 두번째로 큰 산업이었다.

여성의 혼인 상태는 여성이 참여하는 산업과도 관련이 있었다. 1980년에 농업은 기혼 여성이 가장 많이 종사하는 산업이었는데(307만 6천명의 기혼 경제 활동 인구 중에서 51.4%가 종사), 1994년에는 무역,

표 4.7 산업 및 혼인 상태별 전체 여성중 여성 취업자수의 비중, 1980-1994

(단위: %)

산업	1980				1990				1994			
	미혼	유	무	전체	미혼	유	무	전체	미혼	유	무	전체
농업	9.8	51.4	45.7	39.0	7.5	26.0	29.5	20.1	0.3	19.9	27.6	15.9
제조업	46.4	12.7	12.2	22.1	34.1	27.4	20.2	28.1	22.4	23.1	9.1	22.1
무역, 음식	16.4	27.0	30.0	24.1	24.7	28.7	32.8	28.3	29.0	34.2	35.3	33.0
사회서비스	18.4	6.1	7.8	9.8	25.4	12.2	11.8	15.4	28.8	13.8	12.7	17.5
소계	91.0	97.2	95.7	95.3	91.7	94.3	94.3	91.9	80.5	91.0	84.7	88.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

소계: 표에 포함된 4개 산업의 합계

계: 광업, 건설업, 기타 서비스를 모두 합친 전 산업

유: 유배우, 무: 이혼, 사별, 음식: 음식업 및 숙박업.

음식 및 숙박업에 종사하는 인구가 더 많아졌다(표 4.7).

노동 시장 참여율의 증가가 직장에서 여성의 지위 향상을 보장하는 것은 아니다. <표 4.8>은 취업 상태별 노동력 분포를 남녀로 구분하여 보여주고 있다. 유급 고용 노동력의 비율은 1980년 39.3%에서 1994년 58.7%로 급격히 증가하였다. 그리고 여성 노동자중 정규 피용인의 비율은 동일 기간중 30.9%에서 48.6%로 상승하였다. 1980년에 여성은 정규 피용인의 31.2%를 차지했으나, 1994년에는 37.0%가 되었다. 그럼에

표 4.8 가구주 성 및 취업 상태별 노동력 분포, 1980-1994

(단위: 천명, %)

취업상태	1980		1985		1990		1994	
	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성
무급고용	3,169 (60.8)	3,956 (46.7)	3,016 (51.8)	3,828 (42.1)	3,183 (43.4)	3,988 (37.3)	3,310 (41.4)	4,230 (35.8)
사업주	93 (0.2)	549 (6.5)	132 (2.3)	710 (7.8)	199 (2.7)	964 (9.0)	250 (3.1)	1,207 (10.2)
자영업	1,123 (21.5)	2,884 (34.1)	1,105 (19.0)	2,216 (24.4)	1,181 (16.1)	2,756 (25.8)	1,253 (15.7)	2,810 (23.7)
가족노동자	1,953 (37.4)	614 (7.3)	1,780 (30.6)	351 (3.9)	1,803 (24.6)	268 (2.5)	1,806 (22.6)	214 (1.8)
유급고용	2,048 (39.3)	4,417 (52.2)	2,803 (48.2)	5,274 (58.0)	4,159 (56.7)	6,706 (62.7)	4,695 (58.7)	7,602 (64.2)
정규	1,614 (30.9)	3,555 (42.0)	2,166 (37.2)	4,625 (50.8)	3,213 (43.8)	5,821 (54.4)	3,892 (48.6)	6,638 (56.1)
일일	443 (8.3)	863 (5.1)	637 (11.0)	749 (8.2)	946 (12.9)	885 (8.3)	803 (10.0)	964 (8.1)
계	5,217 (100.0)	8,464 (100.0)	5,820 (100.0)	9,101 (100.0)	7,341 (100.0)	10,695 (100.0)	8,005 (100.0)	11,832 (100.0)

자료: 한국여성개발원, 1995

도 불구하고 전체적 상황은 여성에게 유리하다고 말할 수 없다. 정규 피용인의 비율이 늘어났지만, 그 반면 여성 노동력 중 일고(日雇)의 비율도 8.3%에서 10%로 늘어났기 때문이다. 1980년 일고 피용인중 33.9%가 여성이었는데, 1994년에는 이 수치가 45.5%로 늘어났다. 전체 노동력 중 무급 가족 노동자의 비율은 37.4%에서 22.6%로 줄어든 반면, 이들 중 여성의 비율은 1980년 76%에서 1994년 89.4%로 늘어났다.

전체적으로 1990년대 여성 피용인의 월평균 임금은 남성의 절반에 불과하다. 이러한 임금 격차는 사무직, 판매직, 생산직, 운수직 등 비숙련 노동자에게서 더 크게 나타났고, 전문직, 교직, 서비스직에서는 조금 작았으며, 행정 관리직의 경우 가장 작았다. 이러한 임금 구조는 임금과 교육 수준간에 밀접한 정비례 관계가 있음을 의미한다. 예를 들면 1992년 남성 대비 여성의 평균 임금은 중학교 졸업자들 사이에서는 56.9%, 고등학교 졸업자들 사이에서는 59.9%, 초급대학 졸업자들 사이에서는 69.0%, 4년제 대학 졸업 이상의 경우에는 72.9%로 점점 높아지고 있다(표 4.9). 이러한 수치는 성 분절과 성별 노동 분업이 분명히 존재함을 보여주는 것이다.

표 4.9 교육 수준 및 성별 평균 월급여, 1986-1992

(단위: 천원, %)

교육수준	1986			1989			1992		
	여성	남성	여/남	여성	남성	여/남	여성	남성	여/남
중졸이하	152	282	53.9	246	381	64.5	399	701	56.9
고졸이하	180	321	56.0	279	467	59.8	439	733	59.9
초대졸이하	277	371	74.7	368	511	72.0	537	778	69.0
대졸이상	420	592	70.9	518	758	68.4	754	1,035	72.9
전체	176	355	49.6	278	513	54.1	447	802	55.7

자료: 노동부, 『직종별 임금 조사 보고』, 1986, 1989
 노동부, 『임금 구조 조사 보고』, 1992

그러나 여성 노동력을 교육 수준별로 보면(표 4.10), 고학력 여성의 노동 시장 참여율은 저학력 여성에 비해 크게 떨어지고 있는 것으로 나타난다.

표 4.10 교육 수준별 여성 노동력의 분포, 1980-1994

(단위: 천명, %)

교육수준	1980			1985			1990			1994		
	수	(1)	(2)	수	(1)	(2)	수	(1)	(2)	수	(1)	(2)
초등학교	3,440	66.0	67.0	3,011	54.1	51.7	2,984	43.0	40.7	-	-	-
중학교	894	17.2	16.5	1,155	20.5	19.8	1,470	20.3	20.0	4,006	50.1	-
고등학교	753	14.5	12.9	1,376	20.2	23.6	2,282	28.4	31.1	3,049	38.1	-
전문대/대학	130	2.5	3.6	286	5.2	4.9	607	8.3	8.3	949	11.9	-
계	5,212	100.	100.	5,828	100.	100.	7,340	100.	100.	8,005	100.	-

(1) 전체 여성 노동력 중 각 교육 수준에 해당하는 여성 노동력의 비율

(2) 15세 이상 전체 여성 인구 중 각 교육 수준에 해당하는 여성 노동력의 비율

자료: 한국여성개발원, 1995

4. 한국 여성의 빈곤

자본주의적 산업화 과정에서 소득 격차, 소득 계층, 빈곤 등은 불가피하게 생기는 것이며 빈곤을 상대적으로 규정할 때는 특히 그러하다. 그리고 그것은 분명 계급 구조의 산물이다. 그러나 여기서 분명히 지적할 것은 계급이 생활 기회를 규정하는 유일한 결정 요소가 아니라는 점이다. 남성들은 일반적으로 동일 계층의 여성보다 더 잘 지낸다. 따라서 성이나 가부장제라는 개념 역시 중요하다.

한국 사회에서 여성의 빈곤을 서술하는 데 있어서 가장 큰 어려움은 정보의 부족이다. 무엇보다도 8-9%의 실질 경제 성장을 유지하는데 주력하고, 경제가 성장하면 빈곤이 퇴치될 것이라고 믿었던 우리나라에서 빈곤은 주요한 정책 쟁점이나 연구 주제가 아니었다. 빈곤을

성의 차원에서 분석한다는 것은 한국 여성학 내에서도 아직 일천한 작업이다. 한국에서 여성이 빈곤을 어떻게 경험하고 있는지 특별히 관찰한 내용이 전혀 없으며, 경제학자들이 빈곤보다 성장에 더 관심을 두듯이 여성학자들은 여성의 빈곤이나 곤경보다는 여성의 '발전'에 더 주목해 왔다. 주로 남성에게 초점을 둔 빈곤 연구에서 여성은 부록 정도로 남아있으며, 자료는 성별로 분석되지 않는다. 도시와 농촌 지역에서 저소득 여성들이 어떻게 살고 있는지에 대한 문헌은 말할 것도 없고 얼마나 많은 여성이 가난한지 추정치조차 전혀 없는 상태이다.

빈곤에 대한 기본적인 자료가 부족하기 때문에 또 특별히 여성 빈곤에 초점을 맞춘 글이 없기 때문에, 이 논문은 이 주제에 관련한 새로운 정보를 제공하고자 한다. 그리고 이 절에서 여성 빈곤을 드러내는 자료들을 모으고 빈곤 인구 내에 여성이 어느 정도 집중되어 있는지를 예측하고자 한다.

이 절에서 재분석한 원자료(raw data)의 내용은 187페이지의 표와 같다.

1) 법정 빈곤가구

우선 생활 보호 프로그램의 수혜자에 대한 정보를 통해 여성의 빈곤 인구 집중도를 검토하였다. 한국에서 유일한 사회적 안전망인 생활 보호법은 1961년에 제정되었다. 정부는 새로운 통치 이념으로 빈곤 타파와 복지 국가 건설을 내놓았다. 그러나 법의 제정이 국민의 최저 생활 수준의 보장이나 빈곤 제거를 의미하는 것은 아니었다. 그것은 향후 정책 방향을 표현한 것이며, 정통성의 위기를 극복하고 광범위한 지지를 필요로 했던 신정부의 정치적인 제스처에 불과했다. 정치 지도자들은 상호 부조와 이웃간의 원조라는 전통적인 방식이 여전히 유효하고 도덕적으로 우월하다고 믿었다.

< 재분석 자료의 특성 >

자료명	조사년	사례수 및 여성 가구주 비율	조사 지역 구분
가구 소득 및 생활 실태 조사	1995	총 1175가구(여성가구주 13.5%)	6대도시/중소도시 및 군
	1982	총 5598가구(여성가구주 15.1%)	
	1983	총 6016가구(여성가구주 16.7%)	
	1984	총 5769가구(여성가구주 17.4%)	
	1985	총 6308가구(여성가구주 15.8%)	
	1986	총 6433가구(여성가구주 15.3%)	
	1987	총 6288가구(여성가구주 15.1%)	
도시 가계 연보 ¹⁾	1988	총 7357가구(여성가구주 13.9%)	서울시/광역시/기타도시
	1989	총 6722가구(여성가구주 15.2%)	
	1990	총 6558가구(여성가구주 14.3%)	
	1991	총 6159가구(여성가구주 14.6%)	
	1992	총 6038가구(여성가구주 13.9%)	
	1993	총 6336가구(여성가구주 12.8%)	
	1994	총 6835가구(여성가구주 12.8%)	
	1995	총 6975가구(여성가구주 17.6%)	

1) 가구수를 일정 수준으로 유지하기 위하여 다음의 5개년도는 'select if'를 통해 사례를 추출함(1984~1988: 3달이상 조사에 응한 가구, 1993: 4달이상 조사에 응한 가구).

따라서 1961년의 생활 보호법은 단지 일제 강점기 동안 수행되었던 전통적인 구호 작업을 공고한 것에 불과했다. 1966년까지 이 프로그램을 위한 예산은 책정되지 않았고, 외국의 구호 물자가 제공되었을 뿐이다. 급여 수준과 수혜 기준은 꾸준히 향상되어 왔지만, 오늘날까지도 최소주의, 잔여적 구도는 변하지 않고 남아있다.

1961년 생활 보호법은 세 가지 수혜 기준을 명시하고 있다. 첫째, 정부당국이 정한 빈민. 둘째, 65세 이상이나 18세 미만, 임신, 영구 폐

질, 기타 부조가 필요하다고 정부가 판단하는 자의 다섯 가지 범주에 속하는 자. 셋째, 법률적 책임 관계의 친척이 없는 자. 마지막 요구 조건은 가족책임의 원리를 충족시키려는 것이며, 이들을 돌보는 책임이 국가에 앞서 가족에게 있다는 것을 명시한 것이다.

세 가지 기준을 동시에 충족시키는 자만이 생활 보호, 교육 보호, 출산 보호, 장제 보호, 의료 보호 등을 받을 수 있다. 생활 보호는 노동 능력이 없는 자에게만 제공되었는데, 노인, 아동, 장애인이 그들이다. 그 밖의 범주의 보호는 필요가 인정될 때에만 제공된다. 달리 말하면 기본 생계비를 보조받을 자격이 있는 경제적으로 무능한 자만이 수혜를 받는 것이다. 그 밖의 범주에 속하는 자는 아동 교육, 의료 비용, 출산, 장제 비용, 자활 노력 등의 부가적 생활 비용만을 지원받는데, 이들은 자활 보호 수혜자라 불린다.

1991년부터는 생활 보호와 자활 보호의 기준이 달라졌다. 그리고 생활 보호 프로그램은 가정에 있는 자와 시설에 있는 자로 양분되었다. <표 4.11>은 1982년부터 1991년 사이에 공적 부조의 소득 기준 변화를 보여주고 있다. 도시 지역 가구주의 평균 소득을 기준으로 할 때,¹⁾ 공적 부조의 소득 기준은 1983년 55.2%에서 1991년 28.6%로 지속적으로 그 비중이 감소했으며, 그 이후 1995년의 58.4%까지 지속적으로 증가해왔다. 그러나 중요한 것은 이러한 소득 기준의 변화가 수혜자의 숫자 변화를 의미하지 않는다는 점이다. 1980년대 동안 소득 기준이 감소했음에도 불구하고 거택과 시설의 생활 보호 수혜자의 숫자는 상대적으로 변하지 않고 있었다. <표 4.12>의 첫번째 열에서 볼 수 있듯이 생활 보호 수혜자의 숫자는 1980년 이후 6년동안 계속해서 28만 2천명이었다. 또한 거택이나 시설에서 생활 보호를 받는 자의 합계는 1980년 이후 총인구의 1%에 미치지 못함을 알 수 있다. 반면 자활 보

1) 이는 가구 총소득이 아니라 가구주 소득을 가구원 수로 나눈 것이다.

호와 의료 보호를 받는 자의 숫자는 변동 폭이 컸다. 이들은 소득 기준과 무관한 사람들이었다. 공적 부조 수혜자의 전체 숫자는 1986년에서 1989년 사이 총인구의 거의 10%에 육박하였다. 이는 1986년 9.95%에서 1990년 7.73%로 떨어져 1995년 3.9%까지 지속적으로 감소하고 있다.

이와 같은 불일치는 여러가지 이유 때문이다. 물론 소득 분포 구조가 달라져서 소득 기준 이하의 빈민의 숫자가 실제로 적어졌을 가능성은 거의 없다. 우리나라의 빈민을 대표하는 지표로 공적 부조 수혜

표 4.11 각 연도 공적 부조 소득 기준선, 1982-1995

(단위: 원, %)

연도	공적부조 소득기준선(1)		도시가구 1인당 평균소득(2)	(1)/(2)	
	중소도시(a)	대도시(b)		a/(2)	b/(2)
1982	23,000	26,000	47,657	48.3	54.6
1983	31,000	35,000	56,159	55.2	62.3
1984	32,000	36,000	61,980	51.6	58.1
1985	34,000	38,000	70,451	48.3	53.9
1986	38,000	42,000	78,774	48.2	53.3
1987	43,000		95,572		45.0
1988	44,000		114,115		38.6
1989	46,000		131,249		35.1
1990	48,000		158,269		30.3
	거택(a)	시설(b)			
1991	55,000	65,000	192,262	28.6	33.8
1992	80,000	100,000	228,642	35.0	43.7
1993	130,000	140,000	242,162	55.7	57.8
1994	160,000	170,000	278,696	57.4	61.0
1995	180,000	200,000	308,042	58.4	64.9

자료: 보건복지부, 각 연도
통계청, 각 연도(원자료)

자를 인용하는 데에는 적어도 두 가지의 문제가 있음을 알 수 있다. 첫째, 물질적 필요를 확인하는 것 외에도 다른 두 가지의 요구 조건이 있기 때문에 현재 공적 부조 프로그램의 수혜자 숫자는 정부가 정한 소득 한계 이하의 빈곤 인구 전체를 대표할 수가 없다. 그 두 가지 요구 조건 때문에 소득기준으로는 빈곤하지만 공적 부조의 대상자에 포함되지 못한 빈민이 얼마나 많은지 알 수 없는 것이다.

두번째 문제는 공적 부조 소득 기준이 결정되는 방식과 관련되어 있다. 공식적인 빈곤선을 어떻게 정할지는 모든 나라에서 어려운 문제이다. 그리고 예산 책정과 관련되어 있기 때문에, 때로는 정치적인 문제

표 4.12 부조 형태 및 연도별 공적 부조 수혜자 수, 1980-1995

(단위: 천명, %)

연도	생활보호				지활 보호	의료 보호	총수	총비율
	거택	시설	전체	비율				
1980	282	92	374	0.98	1,499	500	2,373	6.22
1981	282	103	385	0.99	1,761	1,325	3,471	8.96
1982	282	52	334	0.85	1,557	1,529	3,420	8.70
1983	282	55	337	0.84	2,116	420	2,923	7.32
1984	282	60	342	0.84	2,214	402	2,958	7.30
1985	282	63	345	0.85	1,928	688	2,961	7.26
1986	284	71	355	0.86	1,819	1,924	4,098	9.95
1987	295	75	370	0.89	1,984	1,752	4,106	9.88
1988	318	75	393	0.94	1,917	1,725	4,035	9.70
1989	341	79	420	0.99	1,933	1,725	4,078	9.62
1990	340	81	421	0.98	1,835	1,059	3,315	7.73
1991	338	82	420	0.97	1,826	360	2,606	6.02
1992	338	83	421	0.96	1,755	240	2,416	5.53
1993	338	83	421	0.96	1,580	120	2,121	4.81
1994	320	81	401	0.90	1,501	0	1,902	4.30
1995	307	78	385	0.86	1,370	0	1,755	3.90

자료: 보건복지부, 각 연도

비율: 총인구 중 생활보호 대상자 비율

총비율: 총인구 중 전체 프로그램 대상자 비율

가 되기도 한다. 그러나 여전히 공적 부조 소득 기준 체계를 합리화하는 방법에 대해 논의할 점이 남아 있다. 보건복지부는 체계적으로 산정된 최저생계비에 따라 공식적인 빈곤선을 채택한 적이 없으며, 현재의 소득 기준은 지역이나 인플레이의 영향, 균등화지수 등을 적용하지 않고 있다.

따라서 빈곤선의 규정과 그 적용 방법상에서의 문제를 생각해 볼 때 공적 부조 수혜자 중의 여성은 빈곤한 여성의 일부만을 나타낸다고 말하는 것이 안전할 것이다. 이러한 이해를 바탕으로 다음 단락에서는 거택 보호와 자활 보호로 나누어 법정 빈민 중의 여성 집중 현상을 다룰 것이다. <표 4.13>에서 나타나듯이 1995년에 거택 보호 수혜 가구의 65.2%, 가구 구성원의 63.3%가 여성이었다. 이러한 수치는 1990년에 비해 각각 3%포인트, 15%포인트씩 증가한 것이다. 훨씬 놀라운 사실은 노인빈민 중에 여성들이 많다는 사실이다. 1995년에 생활 보호 수혜자 노인 다섯명 중에 네명이 여성이었다. 이같은 현상은, 한국 여성의 평균 수명이 남성보다 8년 가량 길다는 사실에 기인한다. 실제로

표 4.13 거택 보호 대상자 중 여성 가구주 가구 및 가구원 수 비율, 1989-1995

(단위: %)

연도	가구주		가구원 수	
	여성/전체	65·여/65·전체	여성/전체	65·여/65·전체
1989	62.2	73.0	-	-
1990	62.2	72.9	48.0	70.5
1991	63.3	75.2	61.2	73.5
1992	63.8	75.9	61.4	74.3
1993	64.8	78.7	62.5	77.1
1994	65.0	79.5	62.8	78.9
1995	65.2	80.4	63.3	80.6

자료: 보건복지부, 각 연도

1990년 센서스에서 65세~70세의 성비는 139.6이고 70세 이상의 연령에서는 190.2라는 것이 나타났다. 그렇다 하더라도 빈민 노인 중의 4/5가 여성이라는 것은 지나치게 높다고 할 수 있다.

자활 보호 수혜자 중 여성 집중 현상은 덜 심각하지만 마찬가지로 두드러진다. <표 4.14>에서 알 수 있듯이 여성 가구주 가구의 비율은 1991년 38.3%에서 1995년 46.0%로 증가하였다. 1990년 센서스 자료(15.7%)와 비교해 볼 때 이러한 수치는 지나치게 크다. 가구가 아닌 개인 단위로 산출했을 때 여성의 비율은 더 높아진다.

표 4.14 자활 보호 대상자 중 여성 가구주 가구 및 가구원 수 비율, 1991-1995 (단위: %)

연도	가구주			가구원 수		
	여성/전체	65+여/65+전체	외여/외	여성/전체	65+여/65+전체	외여/외
1991	38.3	43.7	37.7	51.9	54.8	52.9
1992	39.8	45.1	39.8	52.4	55.6	54.1
1993	41.9	47.0	42.7	53.5	57.6	55.8
1994	43.9	50.1	45.2	53.9	60.1	56.9
1995	46.0	53.6	48.2	54.7	66.1	58.7

외여/외: 65세미만 여성/65세미만 전체
 자료: 보건복지부, 각 연도

법정 빈민 수의 성별 분포에 있어 여성 집중 현상은 위에 확인된 바와 같고, 또한 여기에 그들의 삶의 질에 관한 구체적 연구가 더해져야 할 것이다. 이미 언급했듯이 공적 부조 수혜 소득 기준선은 최근에 상당히 높아졌다(표 4.11 참조). 그러나 보호 수준의 향상은 거의 이루어지지 않았다. 생활 보호 급여는 정액으로 지급되며 거택과 시설 간에만 구분된다. 개별적인 자산 조사를 통해 요구호자의 자원과 빈곤 선 간의 격차를 측정하는 것이 아니다. 예를 들어 1994년에 거택 보호 소득 기준이 1인당 16만원(표 4.11 참조)이었던 것에 비해 그 해의

급여는 6만 5천원이었다. 이러한 격차는 거택 빈민이 공적 부조 외에 다른 자원을 동원할 수 있고 그래야만 한다는 주장에 의해 정당화되어왔다.

그러나 실제로 대부분의 생활 보호 대상자들에게는 공적 부조가 유일하고 주된 소득원이다. 이러한 사실은 여성 노인 빈민의 경우 더욱 분명하다. 현재 65세 이상인 노인은 일제 강점기 하에서 태어났으며 교육을 거의 받지 못하고, 청년기에 국가의 분단과 한국 전쟁을 치른 세대이다. 그들은 빠른 경제 성장을 목격하였으며 엄청난 사회변화를 겪었다. 현재 생활 보호를 받고 있는 여성 노인은 대부분 친척이 없으며 거의가 혼자 살고 있다. 법정 노인 빈민에게 확대가족과 공경의 가치는 더이상 의미가 없다. 그리고 평생 동안 빈곤에 대한 취약성 속에 살았던 여성들은 노년기 역시 빈곤한 상태로 끝낼 가능성이 높을 수 밖에 없다. 정부는 그들에게 단지 공적 부조 프로그램만을 지원하고 있다. 공적 부조의 소득 기준과 실제 급여간의 격차는 더 많은 여성들을 생존선 이하에 남아있게 하며 생활 보호하에서조차도 여성들은 남성보다 더 가난할 수 밖에 없는 것이다.

2) 편모 가구

한국에서 의존적 자녀를 둔 편모는 공적 부조 대상에서 제외되어 있다. 따라서 모자복지법이 제정되던 1989년까지 공공 구호에 포함되지 않았다. 이미 보았듯이 한국의 공적 부조는 양친이 없는 아동이나 출산기간에 한해 어머니들을 보호할 뿐이다. 1989년 모자복지법은 모자가정을 사망이나 이혼의 사유로 부친이 없거나, 부친이 있어도 노동 불능이거나, 조모가 모친을 대신하고 있는 가정으로 규정하였다.

모자복지법이 제정되던 때, 보건복지부는 한국에서는 최초로 전국적인 조사를 하였다. 이 조사에 따르면, 18세 이하의 자녀를 한 명이상

돈 일정 소득 이하의 여성 가구주 가구는 7만6천 가구였다. 이러한 수치는 전체 여성 가구주 가구의 4.3%에 해당하는 것이다. 보건복지부의 조사결과, 편모 가구중 82%가 월 소득이 10만원 미만이었다(표 4.15). 공적 부조의 소득 기준이 1989년 당시 4만6천원이었고, 평균 가구원이 2명 미만이었다는 점을 고려하면, 이 가구들의 대부분은 공적 부조의 수혜 기준을 충족하는 셈이다.

표 4.15 평균 월소득 범위별 편모 가구의 분포(1989)

소득범위	가구수(%)	누적 빈도
~10,000	3,421 (4.5)	4.5
10,000~20,000	2,415 (3.2)	7.7
20,000~30,000	4,092 (5.4)	13.1
30,000~40,000	8,315 (11.0)	24.0
40,000~50,000	8,861 (11.7)	35.7
50,000~60,000	12,951 (17.1)	52.8
60,000~70,000	10,899 (14.4)	67.1
70,000~80,000	5,944 (7.8)	75.0
80,000~90,000	3,900 (5.1)	80.1
90,000~100,000	1,661 (2.2)	82.3
100,000~	13,430 (17.7)	100.0
공적부조 소득기준선	1인당 월 46,000	

자료: 보건복지부, 1989

편모중 58%는 초등학교 미만의 교육을 받았다(표 4.16). 이러한 수치는 전국 평균보다 훨씬 낮은 것이다. <표 4.17>은 편모의 12%가 무직이고 52%가 불안정한 직종에 종사하고 있다는 것을 보여준다. 일반적으로 취업상의 지위는 교육적 성취와 밀접히 관련되어 있는데, 편모가 저소득과 낮은 고용 지위에 머무는 원인의 상당부분은 아동 보육 때문인 것으로 보인다. 편모 자녀의 연령 분포나 남편 부재의 이유, 아동 보육의 형태 등에 대한 추가 정보는 없지만, 가정내 어머니로서의

책임이 노동 시장에 충분히 참여하는 것을 막는다고 생각할 수 있다.

표 4.16 편모의 교육 수준 분포(1989)

교육수준	명 (%)
무학	9,477 (12.5)
초등학교	34,366 (45.3)
중학교	20,620 (27.1)
고등학교	10,382 (13.7)
전문대/대학	1,044 (1.4)
계	75,889(100.0)

자료: 보건복지부, 1989

표 4.17 편모의 직업 분포(1989)

직업	명 (%)
무직	9,107 (12.0)
불안정 직종, 서비스, 판매직	39,310 (51.8)
제조업 피용자	12,825 (16.9)
농업	3,645 (4.8)
자영업	5,692 (7.5)
사무직	608 (0.8)
전문직, 관리직	455 (0.6)
기타	4,250 (5.6)
계	75,889 (100.0)

자료: 보건복지부, 1989

모자복지법은 공공 급여, 주거 시설, 직업 훈련 등을 확대하고 체계화하기 위하여 제정되었다. 이 법은 7세 미만의 아동에게 아동 보호수당을 지급하고, 학령기 자녀에게 수업료를 지급하며, 3년에서 5년까지 모자 보호 시설에서 보호를 받도록 규정하고 있다. 이 기간 동안 이들은 생계를 지원받으면서 자활을 준비한다. 또 저소득 편모 가족은 영구 임대주택에 우선 입주 자격을 받는다.

그러나 법 제정 이후에도 획기적인 변화는 없었다. 이것은 할당된 예산이 미미하기 때문이다. 제한된 숫자의 빈곤 편모만이 공공부조 체계 하에서 자활 급여를 받을 뿐이다. 그리고 더 적은 가구만이 모자 복지법 하에서 시설 보호를 받는다. 1993년에 보건복지부의 보고에 따르면 19,551 가구의 편모가 자활 보호를 받았고, 1,583 가구가 의료 보호를 받았으며, 11,714 가구가 모자 보호 시설의 보호를 받았다.

사회에서 편모에게 제공하는 급여는 그 사회가 바람직하게 여기는 가족 형태, 여성의 역할과 사회 전반의 빈곤에 대한 의식을 반영한다. 가족에 대한 유교적 규범에 따르면 여성은 가족을 위해 자녀를 돌봐야 하고, 남편 가족들의 보호하에 있어야 한다. 자녀는 부친 가족에 소속되며 이러한 부계 혈통적 견해 때문에, 자녀를 기르는 독립된 여성 가구주는 사회적으로 쉽게 낙인 찍힌다. 심지어 사별로 남편을 잃게 된 것은 팔자가 세기 때문이라고 비난받는다. 미망인의 자녀는 주로 사망한 남편쪽의 가족이나 친척의 책임이 된다. 미망인은 재혼을 쉽게 선택할 수 없으며, 사회는 미망인에게 남편 가족의 보호하에서 남겨진 자녀들을 기르는데 헌신할 것을 기대한다. 유교는 일반적으로 여성에게 순종하고 의존하며 복종할 것을 가르치지만, 미망인에게는 가부장적이고 부계 혈통적인 가족 이데올로기의 틀 내에서 여성으로의 지위를 확고하고 강하게 지켜줄 것을 요구한다.

그러나 한국 사회에서 도시화와 더불어 빠르게 진행된 핵가족화는 이러한 전통적 가족 규범을 지탱하기 힘들게 하고 있다. 더 많은 여성들이 남편없이, 아이들과 더불어 여성가구주 가구를 형성하고 있다. 증가하는 이혼율, 40대 남성의 높은 사망률, 10대 임신의 증가 등은 여성 가구주 가구를 증가시키는 잠재적 요인들이다.

그러나 이미 보았듯이 여성 가구주 가구의 대부분은 미망인이다. 한국 사회에서 많은 경우 이혼 후에는 부친이 자녀를 부양하게 된다. 그리고 미혼모는 생각할 수 없을 만큼 비난받는다. 한국 전쟁과 더불어

해외입양 전통은 10대 미혼모와 그 자녀의 증가 문제를 해결하려는 손쉬운 방법으로 전개되어 왔다. 미혼모가 한국 사회에서 자녀를 기르기로 결정하는 것은 매우 어려운 선택이다. 그것은 그녀 자신 뿐만 아니라 가족과 친구들에게도 참을 수 없는 수치가 된다. 아버지 없는 자녀를 가진 어머니는 그녀를 아는 사람이 없는 장소로 이주하곤 한다. 더구나 그녀가 경제적으로 충분히 여유있지 않을 경우에 어린 자녀를 기르는데 필요한 도움을 받는 것도 불가능한 것이 현실이다. 따라서 모자 가구 발생 자체는 부계 혈통적이고 유교적인 환경에 의해 드러나지 않고 있다.

3) '일반' 빈곤 가구

공적 부조 프로그램은 예산 상한선이 정치적으로 매우 엄격히 결정되는 상황에서 운영되고 있다. 따라서 수혜 기준을 충족시키는 사람들이 모두 프로그램의 적용을 받는 것은 아니다. 다시 말하면 현재 공적 부조를 받고 있는 사람들의 숫자는 정부가 정한 빈곤선 이하에 속하는 사람들의 일부일 뿐이다. 빈곤선 결정 방식을 개선해야 한다는 논의가 끊이지 않고 있고, 빈곤의 실체를 더 잘 밝혀야 한다고 주장되지만, 이를 위한 학문적 시도는 매우 적다. 여기서는 서울대학교 사회복지연구소가 1995년에 수행한 도시 빈민 가구 조사 자료를 이용하여 누가 '일반' 빈곤 가구이고, 얼마나 많은 사람들이 빈곤하면서도 공적 부조를 받지 못하고 있는지 그리고 특히 도시 '일반' 빈민 내에 여성들이 얼마나 많은지를 재분석하였다.

이 자료는 서울과 부산을 포함하여 전국의 12개 도시에 분포된 17개 저소득 지역에서 1,175 빈곤 가구를 조사한 것이다. 이 표본 중 공적 부조를 받는 가구는 35가구에 불과하며 이들은 전체 가구의 3%일 뿐이다. 그리고 여성 가구주 가구는 전체 중 13.4%인데 1990년 센서

스 결과 도시 지역 여성 가구주 가구 비율(15.3%)에 비해 약간 낮은 수치이다. 이들 가구의 평균 소득은 같은 해 전체 도시 지역 임금 소득가구 소득 평균의 61%이다. 이 표본이 공적 부조 수혜자와 여성 가구주 가구를 제대로 대표하지 못하고 있을 가능성도 있다. 그러나 이 자료는 남성 가구주 가구와 여성 가구주 가구간에 존재하는 여러가지 차이점을 밝혀 주고 있다.

〈표 4.18〉은 소득 계층과 가구주 성에 따라 가구의 분포를 나타내고 있다. 유효 표본 1,153가구 중 13.6%가 여성 가구주 가구였으며 나머지 86.4%는 남성 가구주 가구였다. 가구원 1인당 소득을 기준으로 볼 때 전체 가구의 39%는 20만원 미만의 소득을 갖고 있었는데 이는 같은 해 자활 보호의 소득 기준선에 해당한다. 여성 가구주 가구중 59.2%는 이 기준선 밑의 소득을 가지고 있었던 반면 남성 가구주 가구의 경우는 35.9%만이 이 범주에 해당되었다. 이들 가구 중 공적 부조를 받는 가구는 3%에 불과했다. 이 자료는 공적 부조 수혜자의 숫자와 빈곤선 이하에 속하는 소득을 가진 실제 빈곤자들의 숫자 간에 불일치가 있을 가능성을 매우 크게 시사하고 있다.

표 4.18 가구주 성 및 일인당 가구 소득별 가구 분포(1995)

(단위: 명(누적빈도))

소득 범주(원)	여성가구주 가구	남성가구주 가구	전체
~ 100,000	65 (41.4)	145 (14.6)	210 (18.2)
~ 150,000	15 (51.6)	83 (22.9)	98 (26.7)
~ 200,000	13 (59.2)	129 (35.9)	142 (39.0)
~ 300,000	21 (72.6)	247 (60.7)	268 (62.3)
~ 400,000	16 (82.8)	178 (78.5)	194 (79.1)
~ 500,000	21 (96.2)	91 (87.9)	103 (88.0)
500,000 ~	6(100.0)	123(100.0)	138(100.0)
계	157 (13.6)	996 (86.4)	1,153(100.0)

자료: 서울대 사회복지연구소, 1995(원자료)

이렇게 빈곤 가구주 중에 여성이 집중되어 있는 현상은 놀라운 것이 아니다. 이 조사 자료는 교육 수준이 낮고 고연령이며 남편이 없는 가구가 '일반' 빈곤 가구 중에서도 소득이 낮음을 분명히 보여준다. 〈표 4.19〉는 여성 가구주 뿐만 아니라, 남성 가구주의 여성배우자의 교육 정도를 보여준다. 여성 가구주중 48.4%는 공식 교육을 전혀 받지 않았으며 31.8%는 초등학교 교육만을 받았다. 이들 여성 가구주 중의 80% 이상이 6년 미만의 교육을 받은 것으로 나타났다. 남성 가구주 중에는 중학교 이상의 교육을 받은 자의 비율이 73.1%였다. 남성 가구주의 배우자의 교육 정도는 남성보다 낮았으나 여성 가구주보다는 높았고, 34.3%는 고등학교 이상의 교육을 받은 반면 여성 가구주 중에서는 고등학교 이상의 교육을 받은 자의 비율이 8.3%에 불과했다. 이와 같

표 4.19 성 및 가구내 지위별 도시 빈민의 교육 수준(1995)

(단위: 명(%))

교육수준	가구주		여성 배우자
	여성	남성	
무학	76 (48.4)	66 (6.5)	98 (10.2)
초등학교	50 (31.8)	207 (20.5)	283 (28.5)
중학교	18 (11.5)	224 (22.2)	257 (26.9)
고등학교	1 (6.4)	380 (37.6)	278 (29.0)
전문대/대학	3 (1.9)	134 (13.3)	51 (5.3)
계	157(100.0)	1,101(100.0)	957(100.0)

자료: 서울대 사회복지 연구소, 1995(원자료)

은 수치는 가구주의 교육 성취와 평균 소득이 매우 강한 정적 관계에 있음을 암시한다(표 4.20). 남녀 모두 대학 교육을 받은 경우에 소득이 가장 높았으며, 교육을 전혀 받지 못한 사람의 소득이 가장 낮았다. 성별로 볼 때 이러한 차이는 고등학교 교육을 받은 사람들 사이에서 가장 컸다. 고등학교 교육을 받은 여성은 남성 수입의 42.3%만을 벌었다.

연령 분포를 보면 여성 가구주 가구의 빈곤이 연령과 관련되어 있음을 확인할 수 있다. 여성 가구주 가구의 평균 연령이 58.7세이고 남성 가구주의 경우는 47.5세였다(표 4.21). 60세 이상 가구주의 비율은 남성의 경우 16.8%였는데, 이는 여성 가구주 가구의 거의 절반이었다.

표 4.20 성 및 교육 수준별 가구주의 평균 소득(1995)

(단위: 만원, %)

교육수준	여성 가구주(1)	남성 가구주(2)	전체	(1)/(2)
무학	29.6	49.1	38.9	60.3
초등학교	37.9	65.2	59.9	42.8
중학교	41.9	91.7	88.0	45.7
고등학교	50.0	118.3	116.6	42.3
전문대/대학	112.0	145.7	145.0	76.9
계	36.8	100.5	91.8	36.6

자료: 서울대 사회복지 연구소, 1995(원자료)

표 4.21 가구주 성별 연령 분포(1995)

(단위: 명(%))

연령 범주	여성	남성	전체
~ 39세	19 (11.9)	361 (35.6)	380 (32.3)
40 ~ 49세	23 (14.5)	246 (24.2)	269 (22.9)
50 ~ 59세	39 (24.5)	238 (23.4)	277 (23.6)
60세 ~	78 (49.1)	171 (16.8)	249 (21.2)
계	159(100.0)	1,016(100.0)	1,175(100.0)
평균연령	58.7 세	47.5 세	49.0 세

자료: 서울대 사회복지 연구소, 1995(원자료)

혼인 상태별로 보면 여성 가구주 가구는 대개가 사별, 이혼이었다. 여성 가구주 가구 중 이 두 범주는 87.2%나 되었다(표 4.22). 미망인 여성 가구주의 평균 소득은 30만원이었는데, 이는 유배우 여성 가구주 가구의

35%에 해당하였다(표 4.23). 평균적으로 여성 가구주의 소득은 남성 가구주의 36.8%에 불과했다.

표 4.22 가구주 성 및 혼인 상태별 가구 분포(1995)

(단위: 명(%))

혼인상태	여성 가구주	남성 가구주	전체	1990센서스비율
미혼	9 (5.8)	39 (3.9)	48 (4.1)	8.3
유배우	6 (3.9)	945 (93.9)	951 (81.8)	79.7
이혼	13 (8.3)	4 (0.4)	17 (1.5)	15.0
사별	123 (78.9)	16 (0.4)	139 (12.0)	10.5
별거	5 (3.2)	3 (0.3)	8 (0.7)	0.0
계	156(100.0)	1,007(100.0)	1,163(100.1)	100.0

자료: 서울대 사회복지 연구소, 1995(원자료)

표 4.23 성 및 혼인 상태별 가구주의 평균 소득(1995)

(단위: 만원, %)

혼인상태	여성 가구주(1)	남성 가구주(2)	전체	(1)/(2)
미혼	54.6	86.8	80.7	62.9
유배우	85.0	102.5	102.4	82.9
이혼	58.7	100.0	68.4	58.7
사별	30.0	28.5	29.8	30.0
별거	54.2	35.0	47.8	54.2
계	36.8	100.5	91.8	36.8

자료: 서울대 사회복지 연구소, 1995(원자료)

교육을 못 받고 고령이며 남편이 없는 사람은 노동 시장에서도 기회가 제한된다. <표 4.24>는 가구주의 고용 상태 분포를 보여주고 있다. 이 표에는 '무직'이라는 범주는 없지만 유효한 응답이 상당히 줄어든 것을 볼 때 무직자의 비율을 짐작할 수 있다. 여성 가구주 가구의 경우 80명만이 응답했다. 80명의 여성 가구주 중 22명(27.5%)만이 정규직에 종사하고 있

표 4.24 가구주 성 및 고용 상태별 가구 분포(1995)

(단위: 명(%))

고용상태	여성가구주	남성가구주	전체
고용주	1 (1.3)	20 (2.5)	21 (2.4)
자영업	26 (32.5)	249 (30.7)	275 (30.8)
무급 가족노동	-	3 (0.4)	3 (0.3)
정규노동	22 (27.5)	389 (47.7)	411 (46.1)
일일노동	31 (38.8)	151 (18.6)	182 (20.4)
계	80(100.0)	812(100.0)	892(100.0)

자료: 서울대 사회복지 연구소, 1995(원자료)

있고, 31명(38.8%)은 일고(日雇)였다. 남성과 비교했을 때 여성 중 정규 노동자의 비율은 매우 낮으며, 일고의 비율은 매우 높다. 그들의 수입은 고용 지위를 반영하고 있어서, 임금 격차는 자영업의 경우에 가장 적었다(표 4.25).

표 4.25 가구주 성 및 고용 상태별 가구 소득 분포(1995)

(단위: 만원, %)

고용상태	여성 가구주(1)	남성 가구주(2)	전체	(1)/(2)
고용주	30.0	265.5	354.2	11.3
자영업	103.4	154.4	149.7	67.0
무급 가족노동	-	106.7	106.7	-
정규노동	58.6	109.6	106.8	54.9
일일노동	37.2	70.8	65.1	52.6

자료: 서울대 사회복지연구소, 1995(원자료)

전국 도시 빈곤 지역의 표본에서 여성은 남성보다 분명 더 가난했다. 여성 가구주의 평균 소득은 남성 가구주의 36.8%에 불과했다(표 4.23 참조). 그들 중 60% 가량이 공적 부조 소득 기준보다 수입이 적었다. 그들의 낮은 임금은 교육, 연령, 혼인 상태, 고용 지위 등과 같은 변수와 밀접히 관련되어 있었다. 그들 중 절반은 60세가 넘었고, 80%는 소득이 매

우 낮은(남성 가구주 평균 소득의 30%정도) 미망인이었다. 40% 가량은 불완전 임시 고용 상태였다. 이러한 모든 수치는 남성 가구주와 현저하게 대조되는 것이다.

4) 도시 지역 근로자

마지막으로 분석한 자료는 통계청의 『도시가계연보』인데, 이는 도시 임금 근로자 가구의 소득과 지출에 대한 정보를 담고 있다. 표본 가구는 월별로 조사표를 작성하였다. 1982년부터 1995년까지 가구의 자료를 가구주 성별로 나누어 재분석하였다. 여기서 가구주는 가정 내의 주 소득자를 의미한다.

이 자료는 도시 지역 임금 근로자의 경제적 상황을 알려 줄 뿐이며 가구주의 혼인 상태는 포함되어 있지 않다. 또 표본에는 독신 가구와 실업 가구가 빠져있다. 그러나 이 자료는 가구주의 성별로 가구를 분석할 수 있으며 노동 시장에서 여성 지위의 변화를 장기간에 걸쳐 보여준다는 데에서 중요하다.

〈표 4.26〉은 1982년에서 1995년까지 도시 임금 근로자 가구의 평균 임금의 변화를 보여주고 있다. 이 기간 동안 여성의 임금은 631% 증가하였고, 남성의 경우는 541% 증가하였다. 남성 가구주 평균 소득에 대한 여성 가구주 평균 소득의 비율은 1982년 50.1%에서 1995년 58.5%로 증가하였다. 느리지만 격차는 줄어들고 있다.

그러나 격차가 좁혀지고 있다고는 하나 그 차이는 여전히 크다. 〈표 4.27〉은 도시 가구주의 평균 소득(mean income)과 중위 소득(median income)의 변화를 보여주고 있다. 이 수치는 가구원 수로 나눈 값이다. 남성 가구주에 대한 여성 가구주의 평균 소득은 1982년 57.1%에서 1995년 71.1%로 증가하였다. 이 비율은 가구 평균 소득의 비율보다 높은 것인데 여성 가구주 가구가 남성 가구주 가구보다 가구원이 적기 때문이다

표 4.26 도시 임금 근로 가구주의 성 및 연도별 평균 소득, 1982-1995

(단위: 원, %)

연도	여성가구주(지수)	남성가구주(지수)	비율(여성/남성)
1982	112,112(100)	223,719(100)	50.1
1983	132,724(118)	259,953(116)	51.1
1984	141,663(126)	238,919(130)	48.9
1985	173,707(155)	317,148(142)	54.8
1986	188,036(168)	352,129(157)	53.4
1987	228,891(204)	416,071(186)	55.0
1988	260,713(233)	495,267(221)	52.6
1989	324,384(289)	546,890(244)	59.3
1990	397,105(354)	651,588(291)	60.9
1991	479,319(428)	787,311(352)	60.9
1992	549,045(490)	928,571(415)	59.1
1993	565,658(505)	986,118(441)	57.4
1994	683,517(610)	1,095,268(490)	62.4
1995	707,472(631)	1,209,531(541)	58.5

자료: 통계청, 각 연도(원자료)

(표 4.30 참조). 평균 소득의 비율은 다소간의 격차를 보이고 있으나 전체적으로 상승하고 있다.

그러나 남성 가구주 중위 소득에 대한 여성 가구주 중위 소득의 비율은 38.0%에서 52.4%로 더 낮았다. 이러한 차이는 남녀간의 소득 분포 형태가 다르기 때문이다. 다시 말하면 여성 근로자의 소득 분포는 하위 소득 계층에 편중되어 있다. 예외적으로 높은 소득을 가진 자들이 늘어나서 평균은 올라갔지만 많은 여성들이 여전히 저임금 직종에 종사하기 때문에 중위 소득은 계속 낮은 것이다. 한편 남성 가구주의 경우는 평균 소득과 중위 소득간에 차이가 훨씬 적다. 여성이 노동 시장에 빠르게 진출하고 있음에도 불구하고 이와같은 차이는 거의 변하지 않고 있다.

〈표 4.27〉의 마지막 열은 도시 임금 근로자 중 여성 가구주 가구의 비율 변화를 보여주고 있는데 1984년(17.4%)에서 1993년(12.8%)까지 지속적으로 줄어들고 있다. 통계청의 경제활동인구 보고에 따르면 여성의 시

장 참여는 계속해서 늘어나고 있다. 그리고 90년 센서스 자료 역시 전체 가구중 여성 가구주 가구가 증가했음을 보여주었다. 만일 여성 가구주 비율의 저하 경향이 표본구조의 오류가 아니라면, 여성의 노동 시장 참여와 여성의 가구주화 간에 선택적 상호관계가 있음을 나타내는 것임에 틀림없다. 이는 앞으로 더 면밀하게 고찰할 부분이다.

표 4.27 임금 근로 가구주 성 및 연도별 가구원당 평균 소득 및 중위 소득, 1982-1995

(단위: 원, %)

연도	가구원당 평균 가구소득			가구원당 중위 가구소득			여성가구주 비율
	여가구주(1)	남가구주(2)	(1)/(2)	여가구주(1)	남가구주(2)	(1)/(2)	
1982	29,120	50,961	57.1	-	44,095	-	15.1
1983	35,393	60,314	58.7	-	52,782	-	16.7
1984	38,391	66,954	57.3	-	62,014	-	17.4
1985	48,251	74,623	64.7	29,129	68,844	42.3	15.8
1986	52,986	83,443	63.5	35,558	77,675	45.8	15.3
1987	65,211	100,983	64.6	50,448	97,642	51.7	15.1
1988	74,703	120,503	62.0	43,970	115,770	38.0	13.9
1989	96,831	137,412	70.5	66,064	130,040	50.8	15.2
1990	118,186	164,959	71.6	83,810	160,073	52.4	14.3
1991	148,396	199,825	74.3	99,877	200,000	50.0	14.6
1992	169,983	238,095	71.4	99,504	223,955	44.4	13.9
1993	176,768	252,204	70.1	98,175	253,085	38.8	12.8
1994	219,076	290,522	75.4	137,000	276,986	49.5	16.2
1995	230,447	324,271	71.1	150,000	306,686	48.9	17.6

자료: 통계청, 각 연도(원자료)

〈표 4.28〉은 가구주 임금을 가구원 수로 나누어 가구 분포를 비교한 것이다. 이 표는 최저소득 계층과 저소득층에 여성 가구주 가구가 엄청나게 집중되어 있음을 보여 준다. 예를 들어 1982년에 여성 가구주 가구의 73.9%는 평균 소득²⁾보다 소득³⁾이 낮았다. 1995년에는 8.7%포인트가 감소

2) 남녀 가구주의 평균 소득을 가구원 수로 나눈 값이다.

3) 여성 가구주의 소득을 가구원 수로 나눈 값이다.

표 4.28 가구주 성, 일인당 소득, 연도별 도시 임금 근로자 가구의 누적 분포, 1982-1995

(단위: 누적 빈도)

연도	가구주성	평균소득에 대한 (일인당)가구주소득의 구간 분포					
		~30%	~60%	~100%	~120%	~200%	200%~
1982	여성	53.4	60.0	73.9	80.0	94.3	100.0
	남성	36.5	40.0	52.6	60.3	82.9	100.0
	전체	39.1	43.1	55.9	63.3	84.6	100.0
1983	여성	52.2	59.9	72.9	78.7	92.6	100.0
	남성	35.2	38.7	52.3	60.7	82.8	100.0
	전체	38.0	42.2	55.7	63.7	84.4	100.0
1984	여성	52.8	58.3	74.3	80.8	93.3	100.0
	남성	33.5	36.2	50.0	58.4	84.2	100.0
	전체	36.8	40.0	54.2	62.3	85.8	100.0
1985	여성	48.0	56.1	72.6	77.9	91.3	100.0
	남성	33.2	26.9	51.2	60.3	85.0	100.0
	전체	35.6	40.0	54.6	63.1	86.0	100.0
1986	여성	47.8	55.5	72.0	77.4	93.3	100.0
	남성	34.0	37.1	50.7	59.9	84.5	100.0
	전체	36.1	39.8	53.7	62.5	85.7	100.0
1987	여성	44.0	52.9	69.9	78.1	93.9	100.0
	남성	32.1	33.4	49.0	59.0	85.8	100.0
	전체	33.9	38.0	52.1	61.8	86.9	100.0
1988	여성	48.7	56.1	72.0	78.7	93.1	100.0
	남성	32.1	34.8	49.2	58.8	85.5	100.0
	전체	34.4	37.8	52.4	61.6	86.6	100.0
1989	여성	45.8	53.2	67.8	75.3	90.7	100.0
	남성	33.8	36.2	50.5	59.1	85.4	100.0
	전체	35.6	38.8	53.2	61.6	86.4	100.0
1990	여성	45.3	51.8	66.3	73.2	92.1	100.0
	남성	33.2	35.2	49.4	58.3	85.5	100.0
	전체	35.0	37.7	51.9	60.5	86.5	100.0
1991	여성	47.0	55.0	65.1	70.8	90.3	100.0
	남성	34.1	36.3	48.1	57.8	85.3	100.0
	전체	36.0	38.6	50.6	59.7	86.0	100.0
1992	여성	48.5	54.9	68.9	75.9	90.6	100.0
	남성	37.1	39.5	50.9	60.3	87.0	100.0
	전체	38.8	41.8	53.6	62.6	87.5	100.0
1993	여성	49.2	52.8	66.2	71.7	90.9	100.0
	남성	38.0	39.4	48.1	57.0	85.0	100.0
	전체	39.5	41.2	50.5	58.9	85.7	100.0
1994	여성	47.4	53.3	65.4	71.4	90.1	100.0
	남성	38.2	39.9	49.8	58.1	84.1	100.0
	전체	39.7	42.1	52.4	60.3	85.0	100.0
1995	여성	47.7	53.1	65.2	71.9	89.6	100.0
	남성	39.4	41.0	50.2	57.7	83.0	100.0
	전체	40.9	43.2	52.9	60.3	84.2	100.0

자료: 통계청, 각 연도(원자료)

하였지만, 여전히 65.2%의 여성 가구주 가구의 소득이 평균 소득보다 낮았다. 1982년에는 평균 소득의 200%가 넘는 여성 가구주 가구가 5.7%였으나, 1995년에는 10.4%로 증가하였다. 좀더 많은 여성 가구주 가구의 소득이 늘어난 것은 분명하지만 여성 가구주 가구의 절반은 1인당 소득이 1인당 평균 소득의 30%가 안된다.

〈표 4.29〉도 비슷한 경향을 보여주고 있다. 1982년 전체 도시 지역 임금 근로자 가구의 15.1%가 여성 가구주였다. 그리고 그들은 최하위 소득 계층의 20.7%를 차지하고 있었으며, 평균 소득의 30%에 못미치는 소득을 갖고 있다. 반면 상위 소득 계층 중에는 여성 가구주 가구가 5.6%에 불과했다.

표 4.29 소득 구간 및 연도별 전체 도시 임금 근로자 가구중 여성 가구주 가구의 분포, 1982-1995

(단위: %)

연도	평균소득에 대한 (일인당)가구주 소득의 구간분포						전체
	~30%	~60%	~100%	~120%	~200%	200%~	
1982	20.7	25.2	16.5	12.5	10.1	5.6	15.1
1983	22.9	30.3	16.0	12.1	11.1	8.0	16.7
1984	25.0	29.9	19.7	14.0	9.3	8.1	17.4
1985	21.3	29.1	17.9	9.9	9.2	9.7	15.8
1986	20.3	31.5	17.1	11.2	10.5	7.2	15.3
1987	19.7	32.7	17.9	12.7	9.5	7.5	15.1
1988	19.8	30.4	15.2	10.2	8.0	7.0	13.9
1989	19.6	35.5	15.4	13.6	9.4	10.3	15.2
1990	18.5	34.7	14.6	11.5	10.4	8.3	14.3
1991	19.1	27.8	16.0	9.1	10.9	10.2	14.6
1992	18.3	31.9	17.4	10.9	8.6	11.2	13.9
1993	16.6	28.6	19.2	8.6	9.5	8.4	12.8
1994	19.8	40.4	19.5	12.5	12.3	11.0	16.2
1995	21.1	42.2	22.5	16.3	13.3	12.2	17.6

자료: 통계청, 각 연도(원자료)

동일한 자료에 각 연도별로 공적 부조 소득 기준을 적용해 보았다. 〈표 4.30〉은 그 결과를 보여주고 있다. 현재의 공적 부조 프로그램이 빈곤선

에 균등화지수를 적용하지 않고 있기 때문에 가구를 측정 단위로 하여 1인당 가구 소득을 계산하였다. 이 경우 1인당 가구주 소득은 제시된 소득 기준보다 낮다. 여성 가구주 가구의 절반 이상이 공적 부조 소득 기준선보다 낮은 소득을 가지고 있었다. 이는 몇년만 예외로 하고 전체적으로 나타나는 경향이다.

표 4.30 각 연도별 공적 부조 소득 기준 이하의 가구 비율 및 평균 가구원수 분포, 1982-1995

(단위: %, 명)

연도	공적부조 소득기준이하의 가구비율		가구의 평균 가구원수	
	여성가구주	남성가구주	여성가구주	남성가구주
1982	58.0	38.9	3.85	4.39
1983	58.2	36.0	3.75	4.31
1984	58.2	36.0	3.69	4.33
1985	54.5	36.5	3.60	4.25
1986	53.0	36.0	3.55	4.22
1987	47.4	33.2	3.51	4.12
1988	51.2	33.3	3.49	4.11
1989	46.4	34.0	3.35	3.98
1990	45.3	33.2	3.36	3.95
1991	47.5	34.2	3.23	3.94
1992	50.3	37.6	3.23	3.90
1993	52.9	39.2	3.20	3.91
1994	53.6	40.0	3.12	3.77
1995	53.5	41.2	3.07	3.73

자료: 통계청, 각 연도(원자료)

점점 더 많은 가구에서 제2소득자의 임금이 커지고 있다. 그러나 여성 가구주 가구는 가구 규모가 작기 때문에 이 점에서 불리하다. 앞에서 살펴보았듯이 여성 배우자의 교육 정도는 여성 가구주보다 훨씬 높았다. 따라서 제2소득자의 소득은 남성 가구주 가구에서 더 높을 것이다. 제2소득자의 임금까지 고려하여 공적 부조 소득 기준과 비교하였다면, 남성 가구주 가구와 여성 가구주 가구의 소득 격차는 훨씬 커졌을 것이다.

도시지역 임금 근로자 가구의 경제적 상태를 성별로 고찰한 결과, 남

성 대비 지위는 상당히 향상되었지만 격차는 여전히 상당하며 저소득층에 여성이 눈에 띄게 밀집해 있음이 확인되었다. 이 분석은 가구를 책임지는 도시 피용인에만 국한되었다. 자영업 종사가구나 제2소득자, 독신가구, 실업 가구 등은 자료에 포함되어 있지 않다. 그러나 반수 이상의 여성 가구주와 남성 가구주 40% 정도의 소득이 공적 부조 소득 기준선은 넘었으나 생계 유지에 충분치 않다는 사실은 중요한 발견이다.

5) 농촌 지역

농촌 지역 여성 빈곤에 대한 정보는 더욱 더 제한적이다. 농촌 인구가 줄어들고 있기는 하나 한국 여성의 빈곤을 완전히 파악하기 위해서는 농촌 지역의 여성을 누락시켜서는 안된다. 그런데도 공적 부조 자료는 농촌과 도시로 분리되어 있지 않고, 편모에 대한 보건복지부의 조사 자료 역시 이를 구분하지 않고 있다. 농촌 가구의 빈곤에 대해 농촌경제연구원에서 몇가지 조사를 하였으나, 많은 경우 여성은 거의 포함되어 있지 않다. 어떤 경우는 표본에 포함되어 있더라도 여성 가구주 가구가 분석되지 않은 상태로 있다. 연구자들은 남성 가구주 가구에 우선순위를 두고 있다. 그들은 농촌 지역의 성불균형이 심각한 문제라고 계속 말하고 있지만, 농촌 지역 빈곤을 밝힐 때 여성이 아닌 남성의 문제로 표현하고 있다. 여기서는 단지 분리되어 있는 몇가지 자료를 인용하여 농촌 지역 여성 빈곤을 이해하는 것이 얼마나 중요한지를 지적하고자 한다.

군 지역과 시 지역의 행정적 구분은 관할 지역의 인구 규모에 따른 것이다. 1990년 현재 농촌 지역에는 전국 인구의 25%가 거주한다. 그러나 같은 해 농림어업에 종사하고 있는 노동력의 비율은 전체 경제활동인구의 15% 가량이었다. 그리고 농림어업의 GNP 공헌도는 같은 해에 7.5%였다. 1992년 현재 농촌 노동력의 38.2%가 비농업 분야에 종사하고 있으며, 농촌 여성 노동력의 31.4%가 비농업 분야에 종사하고 있다(한국여성

개발원, 1995).

1990년에 전국인구의 25%를 구성하고 있는 농촌 인구에서 10명 중 1명은 65세 이상이었다. 같은 해 농촌 지역 노인 중 2/3는 여성이었다. 전국적으로는 65세 이상 노령 인구가 전체 인구의 5%이며, 이들 중 46%가 농촌 지역에 거주하고 45%가 여성이다. 1992년에 도시 지역의 노인 부양률은 0.05인데 반해 농촌 지역의 노인 부양률은 0.13이었다. 노인 부양률의 이러한 현격한 차이는 두 지역의 연령 구조 차이를 반영하는 것이다. 농촌 지역은 도시 지역과 비교했을 때 노인층이 훨씬 많고 젊은층이 훨씬 적다.

성비(남성 100명당 여성의 수)를 보면 1990년 농촌 지역 65세 이상 인구의 경우 167이나 되었다. 같은 해 40세 이상의 연령에서 성비는 농촌 지역에서 더 높았고, 15세에서 40세 사이의 연령에서는 그 반대로 나타났다. 농촌 여성 인구의 구성을 보면 노인이 많고 젊은 여성은 적다. 특히 1990년 20-24세의 연령층에서 성비는 농촌의 경우 61.3, 도시의 경우 103.6이었는데, 이것이 농촌 총각의 결혼 문제를 심각하게 만드는 주요한 요인이 되고 있다(한국여성개발원, 1995).

3절에서 논의한 바 있듯이 농업은 여성 노동 참여율이 가장 높은 산업이다. 그리고 농촌 지역의 근로 여성 대부분은 기혼자이다. 그들 중 64%는 50세가 넘었으며, 거의 90% 가량이 30세 이상이었다. 9년미만의 교육을 받은 여성 근로자가 농업 분야에서는 94%나 되는데, 이에 해당하는 동년도 전 산업 여성 근로자는 50%여서 크게 대조된다(한국여성개발원, 1995).

농업 가구의 노동 참가율은 비농업 가구의 참가율보다 높았다. 특히 이러한 차이는 여성들 사이에서 두드러졌다. 1994년 농업 가구의 여성중 66.2%가 경제 활동에 참여하고 있었던 반면 같은 해 비농업 가구의 45.4%의 여성만이 노동 시장에 참여하고 있었다(표 4.6 참조). 농업 분야에서 여성 노동력은 도시로 떠난 젊은이와 남성 인력을 대체하면서 점점 그

비율이 커지고 있다고 하겠다.

정부 통계에 따르면 농촌 가구와 도시가구의 소득 격차는 적어지고 있는 것으로 나타난다(한국의 사회지표, 1993). 농업 분야의 노동 강도와 타 산업의 노동 강도를 비교한다는 것은 어렵지만 동일하다고 간주했을 때, 또 도시와 농촌 지역간에 생활 수준의 차이가 없다고 가정하더라도 이와 같이 비슷한 수준의 소득 수준은 농촌 지역의 남성과 여성이 훨씬 더 많이 일해야만 얻어질 수 있는 것이다. 다시 말하면 금전적으로 볼 때 농업 노동의 단위생산성은 다른 산업의 생산성보다 낮기 때문이다.

도농간의 소득 격차에 대해서는 논란이 있을 수 있지만, 한국의 도농간에 현대적 문화 시설과 양질의 시설에 대한 접근성과 이용도가 다르다는 것이 여러 지표를 통해서 공통적으로 나타나고 있다. 특히 의료 시설의 불균등 분포는 오래 전부터 논의되어온 문제이다. 비록 의료보험이 전 인구를 포괄하고 있지만 질 좋은 의료 서비스에 접근하기 위한 실제 비용은 농촌 지역에서 더 높다. 지리적인 거리 때문이다. 1992년 현재 가구 전체의 77%가 상수도 시설을 갖추고 있는데 도농간의 격차는 현격하다. 도시의 경우 93.1%, 농촌의 경우 28.1%만이 그와 같은 상수도 시설에 접근할 수 있다. 1990년에 수세식 변기를 갖춘 가구의 비율은 도시의 경우 64%, 농촌의 경우 14%에 불과했다. 이미 지적했듯이 분만 시설 이용의 도농간 격차는 줄어들고 있지만 차이는 여전히 남아있다.

1990년 농촌 지역의 여성 가구주 가구의 비율은 16.9%였는데, 이는 도시 지역의 비율보다 약간 높은 것이다. 그러나 1980년과 1985년에 농촌 지역의 여성 가구주 가구 비율은 도시 지역보다 낮았었다(표 4.5 참조). 유배우 여성 가구주의 비율은 도시 지역보다 농촌 지역에서 더 낮았다. 가구 유형별로 보면, <표 4.3>에서 처럼 농촌 지역은 여전히 3세대나 4세대 가구를 많이 형성하고 있었다. 1990년에 평균 가구원 수가 농촌과 도시 모두 3.7명이지만 기억해야 할 것은, 이것이 농촌 지역에 1세대 가구와 단독 가구가 많기 때문이라는 것이다.

농업은 도시의 임금 노동과는 다르다. 농업에 종사하는 기혼 여성은 보통 무급 가족 노동자로 참여한다. 여성이 결혼을 하고 나면 가구 소득에 대해 얼마나 공헌했는지 정확히 측정할 수가 없게 된다. 농촌 지역에서는 실제 가구주와 보고된 가구주가 다를 가능성이 높다. 다시 말하면, 대부분의 농업 노동이 근로 여성에 의해 수행되는 경우, 가구의 가구주는 의식적이든 그렇지 않은 그녀의 남편으로 보고될 가능성이 높다.

여성 가구주 농업 가구의 소득과 남성 가구주 농업 가구의 소득 격차 및 혼인 상태에 대한 경험적인 자료는 없다. 이 연구에서 농촌 여성의 빈곤에 대해 정보 공백을 메우지 못한 것은 매우 유감스러운 일이다. 한국 농촌의 여성은 가족과 이웃들이 도시로 떠나가버린 농촌에 남아 현대 기술과 양질의 서비스, 기타 사회적 서비스에 쉽게 접근하지 못하고 있으며, 교육을 적게 받고 고령에 강도 높은 노동을 장시간 수행하고 있다.

6) 요약

지금까지 다섯 가지 범주를 검토하면서, 그 범주내에 얼마나 많은 여성이 속하는지 어떠한 특성을 나타내는지 살펴보았다. 주요한 결론을 요약하자면 우선, 노인 여성들이 최빈층에 현저히 집중되어 있었다. 1995년에 공식적인 빈곤율은 4% 이하였다. 그러나 이러한 비율은 허상으로 보인다. 자활 보호상의 행정적인 자의성 때문이다. 법정 빈민에 대해 분명히 밝힐 수 있는 점은 이들이 자신의 집이나 시설에서 생활 보호를 받는 사람들(전 인구의 1% 미만이며 최빈층)이라는 점 뿐이다. 1995년 현재 세 가지의 수혜 조건을 모두 충족하여 생활 보호를 받는 사람들 중에서 63%는 여성이다. 이는 1990년보다 15%포인트 증가한 것이다. 프로그램의 특성상 생활 보호 대상자의 대다수는 노인이다. 1995년에 노인 수혜자의 80% 이상이 여성이었다. 그들이 받는 수혜의 수준은 소득 기준선의 절반에 못미치며, 최소한의 적정한 생활 수준은 물론이고 생계 유지

에도 충분하지 않다. 국가는 OECD 가입국으로 성장한 반면, 노인 여성들은 오랜 가족의 유대와 새로운 국가의 부(富)로부터 모두 소외되어 온 것이다.

두번째 범주의 취약 여성은 남편이 없이 의존적인 자녀를 기르고 있는 여성들이다. 1989년 보건복지부가 확인한 이들 편모의 숫자는 총 가구중 0.7%로 소수였다. 그들 중 12%는 무직이었으며, 51%는 불안정 저임금 직업을 갖고 있었고, 68%는 초등학교 이하의 교육을 받았다. 또 이들의 82%는 공적 부조 소득 기준 이하의 소득을 갖고 있었다. 그들의 빈곤 집중도는 설명을 요한다. 이들이 편모가 된 사유는 남편의 사망, 이혼이나 별거 등인데, 그러한 요인이 반드시 빈곤의 원인으로 작용한다고 할 수는 없는 것이다. 한 가지 가능성은 남편의 부재가 가구를 빈곤에 빠뜨리는 경우이다. 또 다른 가능성은 경제적으로 여유있는 편모는 이러한 통계에 포함되지 않았을 가능성이다. 부모나 친족이 경제적으로 여유있는 편모는 단독 가구를 형성하지 않고 그들과 함께 기거할 수도 있다. 남아있는 다른 가능성은 중산층 가족인데, 이들의 부계적 가치는 아이들이 아버지 없이 어머니와 함께 살도록 하지 않을 것이다. 가족주의, 가부장제, 부계 혈통주의 등의 요인들과 도시화, 핵가족화, 개인주의, 합리주의 등의 요인들이 주고 받는 영향을 밝힐 경험적인 조사가 이루어져야 설명이 가능할 것이다.

세번째 범주는 도시 저소득층의 여성들이다. 빈곤율을 더욱 현실적으로 추정하기 위해서는 이 집단의 소득 자료가 매우 중요한 의미를 지닌다. 국가 유일의 안전망인 공적 부조의 소득 기준을 이러한 빈민에게 적용해 봄으로써 알 수 있다. 전국적으로 17개소의 저소득 지역을 조사한 1,175 가구에 대한 자료를 검토해 본 결과 가구의 39%가 공적 부조 소득 기준 이하의 가구원당 소득을 갖고 있었고, 어떤 형태로든 공적 부조

를 받는 계층은 3%에 못미치고 있었다. 여성 가구주 가구중에서는 50%가 공적 부조 소득 기준 이하인 반면, 남성 가구주 가구중에는 36%만이 이에 해당되었다. 이 지역의 빈곤 가구 중 여성 가구주는 교육 수준이 낮고 고령이며 불안정 직종에 종사하고 남성 배우자보다 소득이 적은 전형적인 특징을 가지고 있다. 미망인 여성 가구주의 소득은 남성 가구주 소득 평균의 30% 가량이었다.

네번째로는 도시 지역 임금 소득자 가구를 조사하였다. 이러한 정보는 여성 근로자와 남성 근로자 개인의 평균 소득을 계산하여 얻었는데, 여성 가구주의 평균 소득 절대액과 남성 가구주의 소득에 대한 비율은 모두 증가하였다. 가구주의 소득을 가구원 수로 나누었을 때, 그 비율은 더 높아졌다(여성 가구주 가구가 일반적으로 남성 가구주 가구보다 가구원 수가 적기 때문이다). 그러나 근로자 평균 소득을 기준으로 할 때 여성 가구주중 단지 30%만이 1인당 평균 소득을 넘어섰으며, 여성 가구주 가구의 53%는 그 소득이 1인당 공적 부조 소득 기준보다 낮았는데, 남성의 경우는 이에 해당하는 가구가 41%였다. 이와 같은 수치는 대부분의 도시 지역 임금 소득자의 소득이 공적 부조 소득 기준상에서 볼 때 가구를 부양하기에 충분하지 않으며, 여성 가구주의 경우 더더욱 그렇다는 것을 의미하는 것이다.

마지막 범주는 농촌 빈곤 인구였다. 농촌 여성 빈곤의 정도와 성격은 한국 사회 여성의 빈곤을 이해하는데 매우 중요한 것이다. 그러나 불행하게도, 관련 자료가 없어서, 이후의 과제로 남겨두었다.

자료의 부족으로 여성 빈곤의 윤곽은 모두 밝혀지지 않았다. 그러나 빈곤 인구의 거의 2/3가 여성이라는 점, 빈곤한 노령 인구중에 4/5가 여성이라는 점이 분명히 밝혀졌다. 대부분이 미망인인 여성 가구주들은 교육

받지 못하고 무직이나 불안정한 저임직종을 가진 고령자들이며, 또한 그들의 가족은 여전히 매우 주변화한 상태로 남아있다는 것을 알 수 있었다. 도시 지역 근로 여성 가구주 가구의 절반은 1인당 소득이 소득 평균의 30%에도 미치지 못하였다. 빈곤 인구와 극빈층에 남성보다 훨씬 많은 여성이 집중되어 있다는 것 역시 명확해졌다.

5. 결론 및 제언

한국 여성의 빈곤 실태는 거의 알려져 있지 않고 드러나지도 않고 있다는 점을 지적해야 할 것이다. 얼마나 많은 여성이 빈곤한지에 대해 조사된 수치도 없고 빈곤선도 믿을 수 없는 상태이다.⁴⁾ 이 장에서는 빈곤을 금전적 부족⁵⁾이라는 시각에서 접근하였고, 개별 빈곤 여성의 경험이 아니라 빈곤 집단으로서 여성의 특성을 확인하고자 하였다.

여성의 빈곤 경험을 더 완벽하고 심층적으로 파악하기 위해서는 특정한 여성 빈곤 집단에 대한 자료를 확보하고 빈곤의 경험에 대한 질적인 측면들을 밝혀야 할 것인데, 이는 차후의 과제로 남긴다. 그러나 빈곤층에 여성이 집중되어 있다는 사실은 확실해졌다. 이 장은 빈곤 노인 여성으로서, 편모로서, 농업 노동자로서, 저임의 불안정 직종에 종사하고 있

4) 4절에서 이미 설명되었다. 공적 부조의 수혜 기준인 소득 기준선이 한국의 급여수준과 아무런 관련이 없다는 점에서 우선 신뢰도가 떨어진다. 또한 빈곤선이 결정되는 방식에도 많은 문제가 있다. 셋째, 이러한 빈곤선을 공적 부조 프로그램에 적용하는 방식 역시 문제를 지닌다. 마지막으로, 그것은 가구의 소득이 빈곤선이하인 빈곤여성을 전혀 고려하고 있지 않다.

5) 빈곤은 많은 차원으로 구성된다. Mary Daly에 따르면, 개인적으로 다른 사람에 비해 열등하다고 느끼는 것은 어느 정도 부당함을 느낀다는 것인데, 사회적으로 그것은 소외를 의미하게 되며, 문화적으로는 자신을 창조적으로 표현할 수 있는 방식에서 인간을 멀어지게 만드는 것이라고 한다. 또한 정치적으로 빈곤은 의사결정으로부터 제거되는 것을 의미하는데, 의사결정을 내리는 사람이나 권력에 접근할 수 없게 되는 것을 말한다(1989).

는 가구주로서, 최하위 계층에 속해 있고 소득 수준도 최하위인 자가 대부분 여성이라는 점을 밝혀냈다. 그간 여성의 빈곤을 밝힌 글들이 거의 없었던 상황에서 이 글의 발견은 새로운 정보가 될 수 있을 것이다.

그렇다면 상황을 바꾸기 위해 무엇을 해야 하는가? 필요한 조치는, 빈곤의 원인과 결과를 어떻게 인식하느냐에 달려 있다. 이 글에서, 빈곤은 계층과 성, 자본주의와 가부장제에 기반을 두고 있음을 강조했었다. 자본주의는 특정한 인구를 다른 인구에 비해 더 가난하게 유지함으로써 계층 분화를 만든다. 그리고 자본주의적 산업화는 여성 노동력이 가정 밖으로 나올 것을 요구한다. 자본주의 그 자체는 성 중립적일 수 있지만 그것이 남성 지배적인 가부장적 상위 구조와 상호 작용할 때는 여성의 사회 경제적 참여는 왜곡되고 좌절되며 반드시 사회내에서 남성에게 대한 여성의 상대적 지위를 향상시켜 주는 것이 아니다. 가부장제는 여성을 남성보다 더 가난한 집단으로 유지시킨다. 가부장제와 자본주의의 결합은 더 많은 여성을 빈곤 인구에 남아있게 한다.

이것이 선진국과 개도국에서 빈곤의 여성화에 숨어있는 논리의 일부이다. 이미 지적한 바 있듯이 자본주의적 산업화는 가부장제와 모순되는 특징들을 감추고 있다. 여성들이 교육을 더 받고 집밖에서 더 많이 일하는 것은 인간으로서의 여성 의식을 제고시키고, 보다 나은 임금과 균등 처우를 요구하도록 여성을 조직시킨다. 이제 여성의 빈곤은 당연하게 간주되어서는 안되고 여성의 쟁점으로서 재발견되어야 한다.

앞에서 보았듯이 한국 여성의 삶은 괄목할만큼 향상되었지만, 여전히 남성에 비해 열악하다. 교육 수준, 노동 시장 참여 패턴, 의사 결정에의 참여 등에서 모두 그러하다. 또한 가족이 해체되었을 때 비난받고 희생되는 것은 주로 여성이다. 낙인찍힌 여성이 독자적인 가구를 형성하고 안전한 생활을 한다는 것은 쉽지 않다. 더구나 어머니, 가사 담당자로서의 전통적인 역할을 무시하는 근거가 되지 않도록 여성의 노동은 부차적인 것으로 간주된다. 여성성과 모성성에서 나오는 자연스러운 의무이기 때

문에 여성이 있어야 할 장소는 가정이라고 생각된다.

자본주의적 경제 성장이 한국 여성들에게 많은 기회를 열어주었지만, 가부장제는 약화된 것이 아니라 새로운 환경에 스며들어 동화되어 왔다. 특히 한국은 산업화 과정이 권위주의적 국가에 의해 주도된 나라로서, 여성의 노동 시장 참여, 가족 규모의 축소, 여성의 교육 기회의 확장, 여성의 의식 성장 등을 촉진한 것은 바로 가부장적 국가였다. 여성의 발전을 위한 것은 아니었으나, 국가 발전을 위해 의무 교육, 가족 계획, 직종 창출 등의 정책이 이루어졌다. 명시적으로 여성과 관련된 문제에 있어서 국가는 전통적인 가부장적 가치를 강조하는 정책이나 여성의 노동을 종속적으로 만드는 정책, 혹은 Bachrach와 Baratz(1970)가 “비결정”⁶⁾이라고 명명한 정책을 추구했다. 남성의 집합체로서의 권위주의적 국가는 계속해서 남성과 여성간의 분리와 근본적 차이를 유지해 왔다. Dorothy Miller (1990)는 이를 “가부장적 필요”라고 부른다.

따라서, 한국 사회에서 빈곤 계층과 극빈층에 여성이 집중되어 있는 것은 가부장적 요인과 자본주의적 산업화가 상호 작용한 당연한 논리적 귀결이다. 그러나 그 정도와 구조는 시대와 장소에 따라 다를 수 있다. 그것은 계급 차별과 성별 노동 분화의 정도에 따른 함수 관계 때문일 것이다. 따라서 여성의 빈곤을 퇴치하기 위해서는, 자본주의가 낳은 계급과 가부장제가 지탱하고 있는 성 분절(sexual segregation)을 분쇄할 만한 직접적인 개입이 요청된다. 여성들의 빈곤 역시 일반적인 빈곤 치유책 없이는 해소되지 않겠지만, 여성 빈곤의 일부분은 그들이 여성이라는 사실에 기인하고 있기 때문에 그렇다. 따라서 여성의 빈곤퇴치에는 모든 여성의 지위를 향상시키는 조치도 필수적이다. 그러나 Mary Daly(1989)가 지적했듯이, 여성 빈곤은 일반적으로 성평등 조치의 마지막 수혜자이다.

6) 이는 기존의 편견을 유지하고, 의사 결정자의 가치와 이익에 대한 암시적/명시적 도전을 막는 수단이 된다. 더우기 현재의 분배 체계를 바꾸려는 요구를 묵살하고 그렇게 못했을 경우는 그 요구들을 없애는 수단이다.

따라서 저소득 계층 여성은 그들의 상황이 나아질 수 있도록 우선적인 배려를 받아야 한다.

세 가지의 조치가 요구된다. 첫째는 빈곤을 퇴치할 일반적인 조치, 두 번째는 모든 여성의 지위를 향상시킬 조치, 셋째는 가난한 여성들을 위한 특별 조치이다. 이 조치들은 동시에 필요하다. 처음의 두 조치가 없으면 세번째의 조치는 잔여적이고 임시적일 뿐이며 세번째 조치가 없이는 빈곤의 효과적인 퇴치나 여성 지위의 향상은 동시에 달성될 수 없을 것이다.

일반적인 빈곤 퇴치를 위해서는, 자원과 기회를 재분배하는 조치가 필요하다⁷⁾. 이는 노동자의 최저 임금 뿐만 아니라 Titmuss가 언급한 복지의 사회적 분화 형태인 재정 복지(세금), 직업 복지(민간의 부가 급여), 사회 복지(사회 보장과 비영리 대인 서비스)를 모두 포함한다.

모든 여성들의 지위를 향상시키기 위해서는 가치와 이데올로기의 변화가 필요하다. 무엇보다도 교육이 중요한데, 남성과 여성간의 교육적 성취에서 나타나는 격차를 줄여야 하고, 관습적인 가부장적 가치를 재생산하지 않도록 교육 내용을 바꾸어야 하기 때문이다. 교육적 성취는 한국 사회에서 개인의 사회경제적 지위와 임금 수준을 결정하는 가장 중요한 요인이므로, 교육 기회를 얻고, 일정 수준의 교육을 받는다는 것은 여성이 남성과 평등해지기 위해 무엇보다도 중요하다. 교과서의 내용과 교사의 성에 대한 태도는 주의깊게 검토되어야 하며, 관습적인 가부장적 가치가 향후 세대에 주입되지 않도록 해야 한다. 여성이 직면하는 구직시의 장벽과 노동 시장에서의 불평등한 대우도 제거되어야 한다. 동일 노동, 동

7) 1995년 북경에서 열린 제4차 세계 여성회의에서도 “빈곤 근절은 빈곤 퇴치 프로그램만을 통해서 달성될 수는 없으며, 모든 여성의 자원, 기회, 공공서비스에 대한 접근을 도모하기 위해서 경제 구조내에서 민주적 참여와 변화를 요구한다”고 천명하였다.

일 임금이 확보되어야 하며, 기혼 취업 여성을 위해 아동 보육 시설 역시 중요하다. 어린 자녀를 둔 기혼 여성은 금전적인 필요가 아닌 한 가정 밖에서 일해서는 안된다는 믿음 역시 바뀌어야 한다. 아울러 가정내에서 남편과 일을 동등하게 분담하는 것 역시 그에 못지않게 중요하다. 많은 여성들은 두 가지 일을 수행하고 있다. 집 밖에서 전일제나 시간제로 일을 하고 가정의 일을 돌본다. 남성들이 가사를 똑같이 부담하지 않는 한, 여성들은 노동 시장이나 그 밖의 사회·정치적 활동에 동등하게 참여할 수가 없는 것이다. 사회 보장 역시 면밀히 고찰되어야 할 분야이다. 특히 연금 보험과 고용보험 프로그램이 그러하다. 아직 제도 초기에 있기는 하지만, 이 프로그램들은 노동의 성별 분업과 남녀간의 현존 경제적 지위 차이 등에 관해 전통적인 인식을 답습하고 있다. 성평등을 향해 변화를 꾀하려면, 국가의 성격과 여성의 조직력 및 힘이라는 두 가지 관련된 요인들이 특히 중요하다. 민주적 정부는 정책을 선택할 때 유연성이 더 클 것이고 따라서 여성에게 보다 우호적인 정책을 선택할 것이다. 그러나 이러한 생각은 민주적인 서구 국가에서도 제대로 실현되지 않고 있으며, 한국 여성에 비해 보다 나은 지위를 갖고 있다고는 하나 그 나라의 여성 역시 여전히 성 차별을 겪고 있다. 이러한 점으로 미루어 여성의 조직과 그들의 정치적 힘의 적극적 역할이 더욱 중요함을 알 수 있다. 여성이 정치, 기업, 노동조합 등의 분야에서 그 힘을 조직화하고 키울 수 있도록 장려되어야 한다. 여성이 의사결정 지위에 많이 진출하지 않는 한 그들은 변화를 만들 수 없다. 한편 이렇게 하기 위해서는 더 많은 교육과 훈련이 필요하며 아동 보육 시설이 요청된다.

중요한 것은 성차별이 시정될 때에도 계급 차별때문에 경제적으로 더 운택한 여성이 더 많은 혜택을 보게 된다는 사실이다. 저소득 여성에게 자원과 기회를 제공하는 특별 조치가 취해지지 않는 한 다른 여성들에 비해 여전히 불평등하게 남아있는 여성들이 있게 된다. 자본주의적 경제 성장이 일정한 인구를 빈곤하게 만들듯이 여성 발전도 어떤 여성을 가난

하고 의존적으로 남겨둔다. 일정한 수준에서 여성 빈곤을 제거하려면 일반적인 두 가지 조치가 충분히 시도된 후에 '표적화'가 이루어져야 한다. 일반적으로 여성을 발전시키려는 대부분의 조치들은 빈곤한 상태에 있는 여성을 위해 별도로 조직되거나 일반적 프로그램에 통합되어야 한다. 그러나 모든 비용이 공공 영역에서 조성되지 않는다면 빈곤 여성을 위해 사용할 비용을 마련하기란 힘들다. 따라서 프로그램들은 각 표적 집단을 위해 전문적으로 조직되고 특화되어야만 한다.

수혜 기준이 되는 소득은 반드시 최저 생활을 보장해야 하며 공적 부조의 수혜 기준도, 쉽지는 않겠지만, 현실에 맞는 기준 체계를 갖추어야 한다. 노동 시장에 참여할 수 있는 사람들을 위해서는 그들이 보다 나은 직업을 준비하고 시민으로서 역량을 키울 수 있도록 교육, 훈련 및 아동 보육을 제공하는 것이 필요하다. 그리고 일단 고용이 되었을 때는 적절한 보수가 보장되어야 한다. 교육과 훈련을 받은 이후에도 생활 임금이 지급되지 않는다면 장기적으로 볼 때 일하려 하지 않을 것이며 의존과 빈곤 상태로 돌아가게 될 것이다. 따라서 빈곤 여성을 위한 교육과 훈련 계획은 단순히 새로운 기술과 사회적 출구를 제공하는 것 이상이어야 한다. 그 계획은 빈곤 상태에 있는 여성에게 힘을 길러 줄 수 있어야 한다. 프로그램을 통해 여성들은 다른 지역에 거주하는 비슷한 상황에 있는 다른 사람들과 접촉할 수 있어야 한다. 힘의 증진(empowerment)이란 여성이 자신만 빈곤한 것이 아니고, 가난을 만들어낸 것이 경제적 요인이며, 빈곤상황은 개별적으로 통제할 수 없고 집합적인 행동에 의해서 개선할 수 있음을 알게 하는 것이며, 자신들을 조직화하고 주도적으로 활동하도록 돕는 것을 의미한다.

한국에는 현재 빈민 지역의 여성 조직이 거의 없다. 도시재개발지역의 경우는 특히 그러하다. 토착적인 강력한 여성 지도력이 생기고 있으나 그 조직들은 중산층 여성 운동과 연결된 것이 아니라 일반 도시 빈민 집단과 연계되어 있다. 빈민 여성들 사이의 조직화한 자구(自救) 노력이 여성

빈곤의 가장 어려운 부분 즉 의존과 무기력을 해결하는 관건이라는 점에서, 이들 조직의 활동에 주목해야 할 것이다.

참고문헌

<국문>

- 공세권 외(1986) 『한국가족구조의 변화』, 한국보건사회연구원.
 노동부(1986, 1989, 1992) 『직종별 임금조사보고』.
 보건복지부(1989~1995, 각 연도) 『생활보호대상자 분석』(미발간).
 _____ (1990) 『보건사회백서』.
 보건사회연구원(1991) 『저소득층의 사회복지 수요분석』.
 _____ (1993) 『우리나라의 빈곤화 요인분석과 대책방향』.
 서상목(1981) 『빈곤의 실태와 영세민대책』, 한국개발연구원.
 서울대 사회복지연구소(1995) 『가구소득 및 생활실태 조사』(원자료).
 통계청(1982~1995, 각 연도) 『도시가계연보』(원자료).
 _____ (1991, 1993, 1995) 『한국의 사회지표』.
 한국농촌경제연구원(1989) 『영세농의 생활과 복지실태』.
 한국여성개발원(1993, 1994, 1995) 『여성통계 및 사회지표』.

<영문>

- Abel-Smith and Townsend, Peter(1965) *The Poor and The Poorest*, Occasional papers on social administration, No.17, London: Bell and Sons.
 Amsden, Alice(1989) *Asia's New Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
 Abramovitz, Mimi(1988) *Regulating the Lives of Women: Social Welfare Policy from Colonial Times to the Present*, Boston: South End Press.

- Bachrach, Peter and Baratz, Morton(1970) *Power and Poverty: Theory and Practice*, New York: Oxford University Press.
- Bane, Mary Jo(1986) "Household Composition and Poverty", in *Fighting Poverty What Works and What Doesn't*, eds., Sheldon Danziger and Daniel H. Weinberg, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Brannen and Wilson(1987)(eds.) *Give and Take in Families*, London: Allen and Unwin
- Cho, Hyung and Chang, Pilwha(1994) *Gender Division of Labor in Korea*, Seoul: Ewha Womans University Press.
- Daly, Mary(1989) *Women and Poverty*, Dublin: Attic Press.
- Hartman, Heidi(1981) "Unhappy Marriage of Marxism and Feminism", in *Women and Revolution*, ed., Lydia Sargent, Boston: South End Press.
- Korea Institute for Social Information and Research(1995) *Women in Korea: A Statistical Profile*, Seoul.
- Lee, Hye Kyung(1994) "Gender Division of Labor and the Authoritarian Developmental State: Korean Experience", *Gender Division of Labor in Korea*, eds., Hyung Cho and Pilwha Chang, Seoul: Ewha Womans University Press.
- Leghol, L. and Parker, K.(1981) *Women's Worth: Sexual Economics and the World of Women*, Boston: Rutledge and Kegan Paul.
- Lewis, Jane(1989) "Lone Parent Families: Politics and Economics", *Journal of Social Policy*, Vol. 18, No.4, 595-600.
- Miller, Dorothy C.(1990) *Women and Social Welfare: A Feminist Perspective*, New York: Praeger Publishers.
- Miller, Jane and Glendinning, Caroline(1989) "Gender and Poverty", *Journal of Social Policy*, Vol. 18, No.3, 363-381.
- Nothrop, Emily(1990) "The Feminization of Poverty: the Demographic

- Factor and the Composition of Economic Growth", *Journal of Economic Issues*, Vol. XXIV, No.1, March 1990.
- Pearce, Diana(1978) "The Feminization of Poverty: Women, Work and Welfare", *Urban and Social Change Review*, 11, February, 1978, 28-36.
- Room, Graham(1990) *New Poverty in the European Community*, New York: Macmillan.
- Smith, Joan(1986) The Paradox of Women's Poverty: Wage-earning Women and Economic Transformation, *Women and Poverty*, eds., Clare C. Novak and Myra H. Strober, Chicago: The University of Chicago Press.
- Sokoloff, Natalie J.(1980) *Between Money and Love: The Dialectic of Women's Home and Market Work*, New York: Praeger Publishers.
- Townsend, Peter, et al.(1987) *Poverty and Labor in London*, London, Low Pay Unit/Poverty Research(London) Trust, Appendix 2, 95-101.
- Weitzman, Leonore(1985) *The Divorce Revolution: The Unexpected Social and Economic Consequences for Women and Children in America*, New York: The Free Press.
- Woo, Jung-eun(1991) *Rate to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, New York: Columbia University Press.

빈곤층의 주택문제와 정책

하성규

중앙대학교 지역개발학과 교수

1. 서론

지 난 30여년 동안 한국의 경제성장은 각국의 경제전문가들로부터 매우 훌륭한 평가를 받았다. 1960년의 일인당 국민소득은 겨우 미화 79불에 불과했으나 1995년 현재 10,079불에 달한 것으로 잘 알 수 있다. 한국은 1960년대 이후 연평균 경제성장률 7%선을 유지하여 세계에서 두 번째 높은 성장을 기록하기도 했다. 이러한 높은 성장에도 불구하고 국민의 약 5%는 절대적 빈곤에 시달리고 있다.

전반적으로 국민의 생활이 윤택해지고 있지만 주택문제는 여전히 심각한 사회문제로 남아있다. 가구수에 비해 주택재고는 부족하고 열악한 주거수준에 살아가는 주거빈곤층도 많다. 자가소유자와 임차자, 가진자와 지지 못한 자, 도시와 농촌의 주거수준 격차는 점차 확대되어 가고 있다.

본 연구는 세 가지 목적을 가지고 있다. 첫째, 한국의 주거상황과 주택문제의 특징을 규명하고, 둘째, 가난한자들의 주택이슈를 분석하고, 셋째, 주거빈곤층을 위한 정부의 역할을 평가해 보고자 한다. 본고에서 빈곤층의 주택이슈는 주로 주택의 양적인 문제, 구매력과 주택점유형태, 주택의

질적 문제, 그리고 주거안정과 불평등에 관련된 문제를 중심으로 논의하고자 한다.

2. 주택현황과 주택문제

1) 주택의 양적 문제

한국의 주택문제는 가구수에 비해 주택재고가 부족하다는 점이다. 아래 <표 5.1>에 나타난 바와 같이, 가구수의 증가에 비해 주택재고의 증가가 월등히 낮아 주택공급률이 1960년대에 84%였으나, 1990년에는

표 5.1 주택재고 및 가구수의 변화 추이, 1960-1995

	(단위: '000)			
	1960	1970	1980	1995
전국				
가구수 ¹⁾	4,263	5,576	7,469	11,133
주택재고(호) ²⁾	3,589	4,360	5,319	9,570
주택공급율(%) ³⁾	84.2	78.2	72.7	86.0
도시				
가구수 ¹⁾	1,223	2,377	4,362	8,699
주택재고(호) ²⁾	825	1,398	2,468	6,768
주택공급율(%) ³⁾	67.5	58.8	56.6	77.8
농촌				
가구수 ¹⁾	3,040	3,199	3,107	2,433
주택재고(호) ²⁾	2,764	2,962	2,851	2,803
주택공급율(%) ³⁾	90.0	92.6	91.7	115.2

주: 1) 보통가구: 기숙사 등에 거주하는 집단가구와 혼자거주하는 일인가구는 제외됨

2) 공가가 포함됨.

3) 주택공급률 = 주택재고 / 보통가구수 × 100

자료: 경제기획원, 『인구 및 주택총조사보고서』, 각년도; 대한주택공사, 『주택핸드북』, 1997, pp.12-16.

72.4%였다. 다행히 1990년 이후 주택공급이 증대하여, 1995년 현재 주택공급률은 86%를 기록하고 있다.

주택재고의 부족은 주로 도시지역이 심화되어 있으며 이는 그 동안의 급속한 도시화와 연관된다. 도시지역의 주택재고의 증가는 가구수의 증가를 따라 잡지 못했다. 농촌지역에는 주택의 양적 문제가 거의 해소된 상태라 할 수 있다. 그러나 농촌지역의 주택문제는 질적문제로 규정된다.

정부는 심각한 도시지역의 주택부족 문제를 해결하기 위해 1988-1992년 사이 200만호의 주택을 공급한다는 계획의 수립과 실천으로 1990년 이후 주택부족 문제는 상당히 완화된 상태이다.

2) 주택의 질적인 문제

경제성장과 더불어 주택수준은 향상되고 있다. 주택의 평균 규모는 크게 증대하는 추세이며, 현대식 부엌, 수세식 화장실 등의 보급도 점차 증

표 5.2 한국의 주택 및 주거수준 관련 지표 변화 추이, 1975-1995

특 성	1975	1980	1985	1990	1995 ¹⁾
주택의 평균면적(m ²)	58.1	68.3	72.6	80.9	82.8
일인당 면적(m ²)	7.9	10.2	11.2	13.9	-
방당 거주인수	2.3	2.1	1.8	1.5	1.1
주택당 가구수	-	1.5	1.6	1.6	1.4
현대식부엌(%)	-	18.2	35.1	52.5	84.5
수세식화장실(%)	-	18.4	33.6	51.3	75.0
전기공급(%)	-	98.0	-	100.0	100.0
도시화율(%)	50.9	60.0	66.7	78.9	-

주: 1) 통계청, 『1995 인구주택 총조사 속보』, (2% 표본추출 집계결과), 1996

자료: 경제기획원, 『인구 및 주택총조사보고서』, 1970-1990; E, Mills and B-N, Song, *Urbanization and Urban Problems*, Cambridge, Harvard University Press, 1970, p.9.

가하고 있다. 주거수준을 나타내는 지표중 하나인 방당 거주인수를 보면 1975년에는 2.3인이었으나 1995년에는 1.1인으로 줄어들었다. 한편 일인당 주거면적도 증가하는 추세다(표 5.2).

전반적으로 주거수준이 향상되고 있음에도 불구하고 아직 기본적인 주거서비스를 확보하지 못한 열악한 주택에서 거주하고 있는 사람들이 적지 않다. 특히 서울의 불량주거지(squatter settlements)에는 주택당 방수와 주택의 평균면적 등이 서울시 평균에 미치지 못할 뿐 아니라 주택당 거주 가구수가 많다. 불량촌에는 대부분 자기 소유의 화장실이 없으며 재래식 공동화장실을 이용하고 있어 주거수준이 열악함을 말해주고 있다.

1990년 현재 전국 가구수의 약 29%에 해당하는 2백4십여만 가구가 단칸방에 거주하고 있으며, 이 비중은 서울이 더욱 높게 나타난다(표 5.3). 단칸방 거주 가구수의 비중은 점차 줄어들고 있는 추세이긴 하지만 대도시의 임차가구는 임대료의 상승 등으로 보다 넓은 면적의 주택으로의 이동이 매우 제한적이다.

표 5.3 단칸방 거주 가구수 추이, 1960-1990

(단위: 1,000 가구, %)

연도	1960	1980	1990
가구수	600	1,963	2,436
	(46.1)	(42.0)	(28.8)

자료: 경제기획원, 통계청, 『인구 및 주택총조사보고서』, 각 연도.

한편 도시지역과 농촌지역간의 주거수준 격차는 심화되어 있다. 다음 표에서 나타난 바와 같이 농촌지역에는 아직 재래식 부엌, 재래식 화장실의 비중이 절대다수를 차지하고 있다. 온수불 공급받을 수 있는 시설을 갖춘 주택은 14%에 불과하고 상수도를 갖추지 못한 주택이 대부분을 차지하여, 농촌지역 주거설비수준은 매우 낮은 수준이다(표 5.4).

표 5.4 주택설비 수준(1990)

(단위: 1,000 가구, %)

		전국	도시	농촌(군지역)
부엌	재래식	5,323(46.9)	3,249(38.4)	2,074(71.7)
	현대식	5,952(52.5)	5,139(60.7)	813(28.1)
	없음	80(0.7)	75(0.9)	5(0.2)
화장실	재래식	5,482(48.3)	3,005(35.5)	2,477(85.6)
	수세식	5,822(51.3)	5,417(64.0)	405(14.0)
	없음	51(0.4)	41(0.5)	10(0.3)
욕실	온수	3,870(34.1)	3,460(40.9)	410(14.2)
	비온수	1,132(10.0)	932(11.0)	200(6.9)
	없음	5,363(55.9)	4,071(48.1)	2,282(78.9)
상수도	설치	8,694(76.6)	7,880(93.1)	814(28.1)
	없음	2,661(23.4)	583(6.9)	2,078(71.9)

자료: 통계청, 『1990 인구 및 주택총조사보고서』, 1992.

3) 주택 구매력과 점유형태의 변화

우리 나라의 전통적인 주택점유형태는 자가소유이다. 국민 대부분이 내 집을 소유하고자 하고 주택소유는 곧 주거안정을 담보하는 것으로 인식되고 있다. 그러나 주택가격의 급등을 경험하고 소득대비 주택가격이 너무나 높아 ‘내집 마련의 꿈’ 실현은 쉽지 않다. 국제적으로 널리 통용되는 지표로서 소득대비 주택가격(PIR: housing price to income ratio)을 보면 1991년 서울의 경우 9.38배로서 전세계 평균인 5배를 상회하고 있다. 한편 소득대비 임대료(RIR: rent to income ratio)도 세계 평균은 약 18% 정도이나 서울은 35%이다.

1970년대와 1980년대 주택가격의 상승폭은 소비자 물가지수, 도매물가지수, 근로자임금 상승폭보다 높아 근로자들이 정상적인 월급으로 주택을 마련하기는 여간 어려운 일이 아니다. 아울러 주택임대료도 주택매매

가격의 상승폭보다 더 높아 저소득 임차가구의 주거압박은 더욱 심화되는 현상을 발견할 수 있다(표 5.5).

표 5.5 주택매매가격 및 임대료(전세)지수 변화추이, 1986-1996
(단위: 지수, '95년말 = 100.0)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
매매가격	65.0	69.6	78.8	90.3	109.3	108.3	103.3	100.3	100.2	100.0	101.5
전세가격	44.3	52.9	59.9	70.4	82.2	83.8	90.1	92.3	96.5	100.0	106.5

주: 매년도 12월 지수임

자료: 한국주택은행, 『도시주택가격동향조사』; 한국주택은행, 『주택금융』, 1997. 5.

주택점유형태의 변화는 주택문제의 속성을 부분적으로 설명해 주고 있다. 1960년에 우리나라 전체 가구의 79%가 자기집에 거주하였으나 그 비중이 1995년에는 53.4%으로 하락하였다. 동시 임차 가구의 비중은 점차 증대하고 있는 것이다. 도시 지역의 자가소유비중은 겨우 46% 수준에 머물러 있어 국민의 자가소유 소망은 실현되기 힘든 것임을 보여주고 있다. 자가소유가 어려운 것은 급속한 도시화로 인한 가구수의 증가에 비해 주택공급이 부족하다는 것과, 주택금융의 미발달, 부동산 투기 등이 복합적으로 작용한 것으로 판단된다. 다행히 1988년 이후 2백만호 주택공급의

표 5.6 지역별 자가소유 추이, 1960-1995
(단위: %)

지역	1960	1970	1980	1990	1995 ¹⁾
전국	79.1	69.0	58.6	49.9	53.4
도시지역	62.0	48.4	42.9	40.5	46.4
(서울)	(56.5)	(48.1)	(44.5)	(38.0)	-
농촌지역	86.0	84.3	80.7	77.3	77.3

주: 1) 통계청, 『1995 인구주택 총조사 보고』, (2% 표본추출 집계결과), 1996.

자료: 통계청, 『인구 및 주택총조사보고서』, 각 연도.

실현으로 주택가격은 다소 안정되는 추세에 있긴 하지만 저소득층의 주거불안정은 여전히 지속되고 있다(표 5.6).

4) 주거불안정과 불평등

도시 저소득층 주거불안정과 불평등 문제는 매우 다양한 원인과 배경 설명이 필요하지만 문제의 심각성은 주로 철거재개발이 성행되고 있는 불량촌에서 잘 나타나고 있다. 불량주거지는 주로 농촌에서 이주해온 저소득층과 도시의 빈민층이 집단으로 거주하는 불법·비정상적인 주택이 밀집한 주거지이다.

1980년대 이후 소위 합동재개발이라는 방식을 통해 불량주거지에 철거재개발이 성행하기 시작하였다. 이 합동재개발은 공공의 개입과 역할을 최소화하고 주민 2/3의 동의를 얻어 주민이 주도적으로 시행하는 재개발 방식이다. 이론적으로 보면 재개발의 시행주체는 주민주도적인 재개발조합형태를 취하지만, 이때 주민이란 가옥주와 지주를 말하며 불량촌에 거주하는 세입자들을 의미하는 것은 아니다. 재개발대상 불량촌의 가구를 보면 절반 이상이 세입자(임가구)들로서 이들은 재개발로 인해 이 지역에서 쫓겨나가는 결과를 가져온다. 물론 세입자 대책이 전무한 것은 아니나 많은 지역에서 철거재개발이 시행됨으로써 도시 빈민들의 소득수준에 맞는 저렴한 주택은 줄어들게 되며, 재개발지구 및 주변지역은 재개발로 인해 임대료가 상승하게 된다. 그래서 이들 가난한 세입자들은 재개발로 주거불안정이 가속화되고, 일자리와 가까운 저렴한 주거지가 사라짐으로써 일자리와 주거지의 거리가 멀어져 교통비와 교통시간 등 경제적으로 더욱 부담을 떠맡게 된다.

합동재개발은 결국 가난한 사람들의 공동체를 와해시키고 가난한 원주민과 세입자를 축출하는 결과를 낳으며, 재개발을 통해 발생한 개발이익은 외지중산층이 차지한다. 실제 재개발이 완료된 이후 입주한 주민의 소

득을 조사해 보면 도시근로자 평균소득보다 높은 중산층이 입주하게 되어 재개발을 통한 사회적 불평등, 재개발로 인해 발생된 개발이익의 독점 등의 사회경제적 문제가 심각하게 나타나고 있다(하성규, 1995).

3. 빈곤층의 주택 이슈

1) 도시화와 인구이동

근대 한국사회의 발전과 성장의 배경은 도시화와 산업화를 통하여 찾을 수 있다. 도시화와 산업화는 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 지니고 있으나 한국의 산업화는 국민 경제 성장에 큰 기여를 하였다.

표 5.7 도시인구 성장추세, 1915-2001

연도	전체인구('000)	도시인구(%)	밀도(인/km ²)
1915	16,278	3.1	-
1920	17,289	3.3	-
1930	20,438	4.5	-
1940	23,547	11.6	-
1950	20,167	18.4	-
1960	24,954	28.3	253.1
1970	31,435	47.1	320.4
1980	38,124	60.0	378.2
1990	43,411	78.9	435.8
2001	47,150	86.2	-

주: 1) 1940년까지는 남북한 전체인구이며 이후는 남한인구임.

2) 2001년의 도시인구추계는 건설부의 제3차국토종합개발계획(1992)에서 인용하였음.

자료: E. Mills and B-N, Song, *Urbanization and Urban Problems*, Cambridge, Harvard University Press, 1979, p.9.; 경제기획원, 『인구 및 주택총조사보고』, 각 연도; 내무부, 『한국도시연감』, 각 연도.

한국은 '좁은 국토에 많은 사람'이 모여 사는 국가이다. 한편 세계 어떤 국가보다 빠른 도시화를 경험하였다. 1915년 한국은 도시인구의 비중이 겨우 3.1%였으나 1990년 현재 79%에 도달하였고, 2001년에는 86%가 될 것으로 추정되고 있다(표 5.1).

도시인구의 성장은 대도시의 성장속도가 중소도시 보다 빨랐으며, 1990년 이후 도시지역을 제외한 거의 모든 농촌지역의 인구가 감소하는 경향을 보였다. 그러나 도시 근교의 농촌지역(교외지역) 인구는 지속적으로 성장하는 추세를 보이고 있다. 특히 경제성장이 가속화했던 1960-70년대는 농촌에서 도시로의 인구이동이 가장 많았던 시기였으며, 특히 10-29세 인구의 이동이 주도적이었다. 남자의 경우는 군입대 등의 사유와 교육목적 등으로 도시로의 인구이동이 많았던 것으로 해석된다.

한국의 급격한 도시화는 다양한 도시문제, 특히 주택문제를 야기시켰다. 흔히 가도시화(pseudo-urbanization)라 불리워지는 현상으로서 도시로 밀려오는 인구(노동자)를 위한 일자리가 충분하지 못하여 이들은 소위 비공식 부문(informal sector)에 종사하게 된다. 비공식 부문에 종사하는 저임금 노동자와 빈민들은 무허가 불량주택을 건립하게 되고, 이들이 집단적으로 거주하는 불량촌을 형성하게 되었다.

2) 불량촌

한국의 급속한 경제성장은 어두운 면이 적지 않았다. 저임금 노동자, 농민 그리고 도시의 빈민들은 경제성장의 열매를 충분히 향유하지 못하였다. 경제성장이 곧바로 빈곤층의 주거수준 향상과 사회복지로 이어지지 않는다는 것이다.

경제성장이 급속화하던 시기의 불량 무허가주택은 도시 전체 주택의 1/3 이상을 차지하게 되었다. 개발도상국의 대도시에서 볼 수 있는 슬럼, 무허가 불량주택의 양상이 한국의 대도시에도 거의 동일하게 나타났다.

아래 <표 5.8>에서 알 수 있는 바와 같이 1966년 서울의 불법 무허가주택은 전체 주택의 38%를 차지하였다. 1980년초 이 숫자는 많이 감소하였으나 여전히 존재하고 있다.

서울의 무허가 불량주택은 역사적으로 보면 일제시대부터다. 일제의 수탈정책이 심화되었던 시기, 가난한 사람들은 주거로서 움막을 짓고 살았다. 주로 언덕에 굴을 파거나 아니면 임시 텐트(거적으로 된 움막)에 거주하였다. 특히 일제 식민지하에서 독립하던 1945년, 무허가주택이 대량으로 지어졌다. 이유는 해외에 거주했던 많은 동포들이 귀환하였으며 이들을 위한 주택이 충분하게 제공되지 못한 점을 들 수 있다.

표 5.8 도시지역 불법주택 추이, 1966-1983

연도		도시전체	서울
1966	총주택수(A)	1,160,000	361,945
	불법주택수(B)	자료부재	136,650
	B/A(%)	자료부재	37.75
1976	총주택수(A)	1,963,900	813,000
	불법주택수(B)	203,500	134,900
	B/A(%)	10.4	16.6
1980	총주택수(A)	2,555,724	993,661
	불법주택수(B)	289,095	154,047
	B/A(%)	11.3	15.5
1983	총주택수 (A)] 자료부재	1,141,800
	불법주택수(B)		149,515
	B/A(%)		13.1

자료: 서울특별시, 『통계연감』, 1966; 내무부, 『한국도시연감』, 1972, 1977, 1984.

한편 6.25 동란 이후 불량촌은 또 다시 성행하기 시작하였다. 동란 이후 많은 주택이 파괴되었고, 동란이 끝나고 다시 서울로 돌아온 피난민들의 임시거처로서 불량촌은 필연적으로 확산될 수 밖에 없었다. 이들은

주로 공원부지, 철도부지, 군사지역 등에서 무단으로 점령하여 불량촌을 형성하였다. 당시의 불량주택은 판자집, 혹은 판자촌으로 불리워 졌다. 판자집은 폐기된 널빤지 조각을 이용하여 집을 지었다는 의미이며, 이들 판자집이 집단으로 형성된 곳을 판자촌이라 불리워진 것이다. 이후 1960-1990년대는 주로 농촌에서 도시로 이주한 가난한 사람들이 불량촌을 형성하는 주체였으며, 1980년대 이후는 재개발, 도시개발사업 등으로 철거된 세입자들이 새로운 형태의 불량촌을 형성하는 악순환이 거듭되었다.

일반적으로 불량주택에 대해 부정적인 시각이 지배적이었다. 우리 나라 뿐 아니라 대부분의 개도국에서 나타난 불량촌은 불량한 주거상황, 과밀, 불안정한 거주상태 등으로 이 지역 주민은 항상 불안과 초조 속에서 살 수밖에 없었다. 많은 개도국에서 나타난 불량촌에 대한 평가는 다양하다. 그러나 종래의 부정적인 시각에서 벗어나 불량촌은 개도국 도시 경제에 도움이 될 뿐 아니라 긍정적인 면도 찾을 수 있다는 주장이 있다(D. Hauser 1961; Abrams 1966; Mangin 1967).

이들의 주장에 따르면 개도국 불량촌은 빈민들의 한계적 주거지로서 고용기회의 확대, 특히 비공식 가내수공업 등을 통한 고용증대효과를 가져온다고 한다. 그리고 불량촌은 이웃관계가 좋을 뿐만 아니라 공동체 의식이 강하여 상부상조가 보편화되어 있다. 불량촌 주민들은 가난하고 게으르며 외타적이고 도덕적으로 지탄을 받을 수 있는 집단으로 인식되기도 한다. 그러나 실제 많은 불량촌 주민들은 보다 윤택한 삶을 위해 열심히 일하고 빈곤의 대물림을 끊고자 최선을 다하는 선량한 사람들이며 상향이동을 추구하고 있다는 평가도 있다(Brandt, 1982; Mangin 1967; Rosser, 1971).

오스카 루이스의 연구에 따르면 '빈곤의 악순환'과 빈곤문화가 불량촌에서 발견된다는 것이다. 불량촌 사람들은 빈곤을 탈피하기 매우 힘든 상태이며 또한 이들이 향유하는 독특한 빈곤문화가 존재함을 확인하기도

하였다(Lewis, 1967). 이러한 연구에는 불량촌에 대한 부정적인 면이 부각되었다. 그러나 한국의 불량촌의 경우 자식에 대한 교육열이 매우 높게 나타났다. 1989년 한 조사에 의하면 빈민들 자녀의 8.3%가 대학에 진학하고 53.9%가 고등학교 교육을 이수하는 것으로 나타났다. 이는 선진국 특히 미국 슬럼지역에 비해 월등히 높은 교육수준으로 우리 나라 가난한 사람들의 자녀에 대한 교육열을 단적으로 반영하는 것이며 미래에 대한 희망과 의지를 반영하는 것이라 평가된다.

3) 주택재개발: 철거와 주거권

주거보장이란 “자신의 거처가 부당하게 강제철거당하는 것을 막는다”라는 의미를 내포하고 있다(Bratt, Hartman, and Meyerson, 1986). 그리고 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)는 1993년 3월 10일 강제철거를 인권의 침해행위로 규정하고, “모든 정부는 강제철거로부터 인권이 침해당하는 일이 없도록 모든 조치를 강구해야 하며, 해당 주민들의 참여와 대화를 통해 강제철거가 자행되지 않도록 사전에 예방 노력이 필요하다”고 강조하였다.

그러나 아직 많은 개도국에서는 불량주거지의 재개발, 도시미화, 공공사업 등의 미명으로 강제철거가 자행되고 있다. 아시아 여러 국가의 경우 지난 10여년 동안 약 7백만명의 주민이 강제철거당했다는 보고가 있다(Murphy, 1990). 1987년 베를린에서 개최된 Habitat International Coalition 회의에서 한국은 남아공과 더불어 가장 비인간적으로 강제철거를 자행하는 악명높은 2개국 중의 하나로 지목받기도 했다.

특히 합동재개발을 통해 세입자의 강제철거 사례가 많았다. 1980년대 초반부터 실시된 합동재개발은 주민이 조합을 결성하고 참여조합원으로 건설회사를 지정, 기존의 불량주택을 철거하고 주로 아파트를 건설하는 방식을 취하고 있다. 재개발과정에서 세입자들은 정부와 조합을 향해 세

입자대책을 요구하면서 기존 가옥의 철거를 반대하게 되고 이로 인해 재개발사업이 지연되는 경우가 허다하다. 재개발사업 지연으로 인해 발생하는 손실을 최소화하기 위해 조합측은 철거용역반을 동원, 남아 있는 가옥과 세입자를 강제철거하는 과정에서 폭력 등 불상사가 빈번히 발생하게 된다.

1989년 이후 철거재개발을 시행하는 합동재개발지구의 세입자에 대한 대책이 마련되었다. 주로 이주비와 3개월 생활비를 지급하는 방식을 취했다. 1990년 초반부터는 재개발지구에 공공임대주택을 건립하여 세입자들을 수용하는 정책적인 진전을 보게되었다. 그러나 세입자들에게 주어지는 대책이란 임시방편적인 것에 불과하였고, 공공임대주택의 공급은 상당히 발전된 세입자 대책이지만 정부재정의 한계로 인해 적절한 시기에 충분한 물량이 공급되지 못하고 있는 상황이다.

전형적인 철거재개발의 예로서, 서울 행당2동 합동재개발지구에 1993년 강제철거가 있었고 이 과정에서 세입자들이 철거용역반원들에게 무참히 구타당하는 불상사가 있었다(한국일보 1994년 4월 25일자). 끝까지 철거를 반대한 일부 세입자들은 임시거처 마련을 요구하였고, 현재는 재개발지구 인근 공원부지에서 임시거처를 마련하여 거주하고 있다.

아직도 서울의 재개발지구에는 강제철거가 지속되고 있으며 이로 인한 주거권의 침해사례는 빈번하게 발생한다. 문제는 정부가 철거재개발로 인해 발생하는 주거권의 침해를 심각하게 받아들이지 않고 있으며, 재개발과정에서 발생하는 조합측과 세입자간의 불상사는 개인간의 재산권 관련 문제로 인식하고 있다는 데 있다. 기존의 불량 노후한 주택을 완전히 철거해야 할 경우가 있다. 그리고 공공목적의 도시개발사업을 통해 기존의 가옥을 철거해야 할 경우도 발생한다. 철거 자체가 곧 인권과 주거권의 침해라 말할 수는 없다. 문제는 철거당하는 사람들이 재개발로 인해 현재의 주거수준보다 더욱 열악하고 주거불안정이 가속화 되는 결과를 겪지 않도록 적절한 보상 내지 거처마련이 선행되어야 한다는 것이다. 아

올려 철거과정에서 나타나는 폭력행사 방식은 반드시 지양되어야 하며, 대화와 민주적 절차 및 주민 참여를 통한 방식을 고수해야 할 것이다.

4) 공공부문 주택

가난한 임차가구와 주거빈곤층을 위한 정부의 주거복지정책 중의 하나가 공공주택의 공급이다. 정부는 1980년대 후반 주택200만호 계획을 수립하여 실시하였으며, 200만호 중 25만호 공공영구임대주택을 공급하여 저소득층 주거안정을 도모하겠다는 계획을 발표한 바 있다. 이러한 계획은 우리 나라 주택정책 역사상 획기적인 것으로 평가되며, 이전의 공공주택정책과 차별성을 지니는 순수한 사회주택의 공급이라는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 그러나 정부는 200만호 주택공급계획중 초기에 계획한 25만호 공공영구임대주택 물량을 19만호로 축소하여 공급하였다.

공공영구임대주택의 수혜대상은 내집을 가지지 못한 법정영세민이며 이들 수혜대상자 선정은 <표 5.9>와 같은 점수제를 도입하여 선발하는 방

표 5.9 공공영구임대주택 입주대상선정 점수제

기 준	점수 배점
과밀정도(방당 거주인수)	20
가구주 연령	10
거주기간	15
가구원수	20
가구구성 ¹⁾	10
기타 ²⁾	15
계	100

주: 1) 대가족, 모자가정, 장애자, 소년·소녀가장.

2) 현거주지와 주택단지와의 거리 등

자료: 건설부, 1990.

식을 취했다.

서민주거안정에 크게 기여한다는 장점에도 불구하고 공공영구임대주택 프로그램은 여러 가지 문제가 있었다. 주택문제는 지방마다 그 성격을 달리하고 있음에도 불구하고 이를 적절히 반영하지 못했다. 서울의 경우 공공영구임대주택이 여러 곳에 산재해 공급되는 것이 아니라 일정 지역에 집중적으로 공급됨으로서 입주자의 직주(職住)가 분리되어 교통시간과 비용이 증가 되었고 빈민들의 주거문화를 반영하지 못한 획일적인 고층아파트라는 주거형태를 취했다. 이 공공임대주택프로그램은 도시지역에만 집중적으로 실시됨으로써 농촌지역의 주거빈곤문제를 해결하기에는 한계가 있었다. 그리고 이 프로그램은 중앙정부 주도로 실시 됨으로써 지방의 주거상황을 반영하고 주거빈곤을 해결하기에는 문제가 많았다. 공공영구임대주택은 결국 그 공급규모가 25만호에서 19만호로 축소되어 종결되었다.

5) 분양목적의 공공주택

전통적으로 공공주택이란 정부, 공공단체, 비영리단체가 공급·관리하는 서민을 위한 임대목적의 비영리 주택을 말한다. 그러나 우리 나라의 경우 공공부문에서 공급된 주택이 대부분 분양목적으로 공급되었다. 예를 들어 1962년부터 1992년 사이 주택공사가 공급한 주택의 약 20%만이 순수한 임대목적의 주택이었고 나머지는 분양목적으로 공급된 것이었다.

내집소유의 꿈을 실현하고자 하는 임차가구의 소망에 부응하여 공공부문 주택을 분양목적으로 공급한다는 정당성을 주장할 수 있으나, 도시 주민의 60% 이상이 임차가구라는 점을 감안하고 가난한 사람들의 지불능력을 생각하면 공공부문의 주택은 임대목적 우선의 주택이라야 정책적인 합리성을 지닐 수 있을 것이다.

주택금융적인 측면에서도 많은 문제점을 발견할 수 있다. 공공분양주

택을 공급받기 위해서는 주택은행에 주택부금, 청약저축 등의 구좌를 개설하고 일정기간 대기해야 한다. 이러한 것은 계약저축 내지 강요된 저축으로서 수요자를 조정 유도하는 역할을 하며 우리 나라의 취약한 주택 금융의 보완적 방안으로 운용되고 있다. 문제는 공공주택을 분양받기 위하여 일정액을 주택은행에 저축할 능력이 없는 가구의 경우이다. 이들 빈곤층 가구는 지불능력이 없는 주택소요(housing needs)층으로서 이들의 필요는 시장메커니즘으로 해결하기 힘들다. 즉 공공부문에서 공급하는 분양목적의 주택은 정부가 정책대상으로 하는 빈곤층이 아닌 어느정도 구매력을 가진 소득계층에게 해당한다. 이들 가구는 민간부문에서 공급되는 주택, 특히 주택시장의 원리에 따라 해결하도록 해야 하며, 공공부문은 시장에서 소비자의 역할을 못하는 저소득층의 주거안정에 정책목표를 두어야 할 것이다. 공공부문의 분양주택은 민간의 주택공급을 위축시키는 결과를 가져오며 주택정책의 우선순위를 어느 계층에 두어야 하느냐를 정확히 설정하지 못한 정책이라 할 수 있다.

6) 가격규제와 지불능력

정부가 시장에 개입하는 이유로는 주택자원의 공정한 배분, 주택부문의 안정과 가난한 사람들의 주거안정을 들 수 있다(Stafford 1978; Bourne 1981). 특히 정부의 주택시장개입은 주택가격의 인플레이션을 막기 위한 목적이 크다. 주택시장은 여타의 시장과 다른 특성을 지니며 주택공급은 비(非)탄력적일뿐만 아니라 지역적으로 세분되어 있다. 이러한 관점에서 한국 정부는 지난 20여년 동안 주택시장에 개입하여 다양한 규제와 조정역할을 수행해 오고 있다.

우리 나라 정부의 주택시장개입은 1973년 주택건설촉진법의 제정과 함께 주택가격규제를 통해 본격적으로 실시 되었다. 당시 국민주택기금의 지원으로 공급된 분양주택은 그 가격결정에 있어 정부의 허락을 받도록

했다. 이후 1982년 부터는 민간이 공급하는 신규주택에도 분양가격을 규제하였으며,¹⁾ 1989년 10월에는 민간주택공급의 활성화를 위해 적정이윤을 보장하는 “원가연동제”를 실시하였다. 원가연동제는 20호이상의 주택건설사업계획 승인을 받아 일반분양되는 주택에 적용된다. 분양가격은 택지비+건축비+부대비+적정이윤으로서 기업이 자율적으로 가격을 정하는 것이 아닌 원가연동해서 가격을 결정하는 방식이다. 이는 종전의 획일적인 분양가격규제보다는 일보 발전된 모습이지만 여전히 주택가격의 결정이 시장메커니즘에 따른 것이 아닌 정부의 규제에 의해 결정되는 가격인 것이다.

신규주택분양가 규제정책은 분양가격을 시장가격이하로 규제하는 것이다. 이러한 분양가 규제정책은 주택가격의 안정, 임차가구의 내집마련의 기회 제공, 부동산 투기의 방지 및 거래질서 확립등의 정책목적을 지니고 있다. 그러나 분양가 규제정책은 빈익빈 부익부를 부추기고 부작용이 많은 정책으로 지적되고 있다. 먼저 분양가 규제책은 민간주택공급을 위축시키며 공급감소를 초래할 수 있다는 지적이다. 규제가격은 기업의 이윤확대가 봉쇄당하는 결과를 가져온다. 그리고 분양가 규제는 시장가격과 분양가격간의 차이가 발생하여 아파트투기를 유인하는 결과를 가져온다. 규제가격은 대부분 시장가격의 70% 수준이어서 분양을 받기만 하면 일정액의 프리미엄과 차액을 기대할 수 있게 한다. 또한 분양가 규제책은 주택의 과소비와 저소득층 주택난 심화를 초래한다. 큰 평수의 아파트일수록 소위 프리미엄이 상대적으로 높아, 가능하면 큰 평수의 아파트를 분양받기 원한다. 따라서 가구원수와 지불능력을 초과하여 큰 집을 소유하려는 주택 과소비를 가져온다. 분양가 규제책은 주택을 분양받을 능력이 있는 중산층에게 주택프리미엄을 제공하여 불로소득을 얻게하고 가난한 사람들은 상대적으로 더욱더 주거빈곤을 가속화시키는 결과를 가져

1) 1982년 7월부터 국민주택규모(25.7평) 이하의 경우는 평당가격을 105만원, 그리고 국민주택규모를 초과한 경우는 134만원으로 제한하였다.

온다. 임차가구를 위한 임대주택의 공급확대보다 분양주택에 치중하여 정부가 분양가 규제를 실시함으로써 주택가격을 안정시키고 임차가구에 자가소유의 꿈을 실현시키고자 했던 정책이 과연 어느 계층에게 혜택이 주어졌는가를 평가해보아야 한다.

7) 주택순환전략(Filtering Strategy)과 주거빈곤층

한국의 주택정책은 기본적으로 필터링전략에 근거하고 있다고 해도 과언은 아니다. 주택순환과정이란, “소득이 높은 계층의 가구가 신 주택으로 이동함으로써 생긴 공가(vacancies)를 소득이 낮은 계층의 가구가 저렴한 비용으로 구매할 수 있을 때” 발생하는 것이다. 이는 이러한 과정을 이용하여 정부가 신규주택을 많이 공급하게 함으로써 해당 지역(국가)의 주택문제가 점진적으로 해결될 수 있다는 이론에 근거하고 있다.

물론 주택순환과정은 주택시장메커니즘을 설명하는 이론이며 실제 주택시장에서 작동되는 현상으로서 인식된다. 문제는 주택순환과정을 정책의 기본으로 삼을 때 저소득층가구에 대한 보조금 등의 문제이다. 주택순환에 따라 정부가 주택정책을 시도할 경우 정부의 주택보조금이나 금융혜택은 신규주택건설, 특히 중·고소득층을 위한 주택건설에 주어져야 한다. 이와 관련하여 사회적 형평성 문제가 제기 된다. 소득불균형 상태와 주거수준 불균형 상태에서 고소득층과 주거수준이 상대적으로 좋은 계층이 먼저 그리고 많이 혜택을 받는 결과가 된다. 그리고 주택순환이 일어난다고 해도 그 속도가 매우 느리게 나타난다. 실증분석의 결과 우리나라와 같이 주택보급율이 낮은 경우 주택순환과정의 배분적 정당성의 확보는 어렵고, 필터링에 의한 주거이동을 통한 주거수준의 향상은 매우 제한적이라는 사실이 발견되고 있다(국토개발연구원 1988; 하성규 1995).

우리 나라는 지난 30여년 동안 주택의 공급확대에만 급급하였다. 주택

의 절대량이 모자라는 상황하에서는 주택공급최우선의 정책이 정당성을 가졌다. 그러나 공급된 주택이 누구를 위한 것이냐에 대한 평가는 소홀했다. 주택순환적 논리에 근거하여 주택정책을 펴고 있다는 것은 주거수준이 열악한 저소득층의 주거문제가 우선이 아니고 어느정도 주거안정을 누리고 있는 계층의 사람들에게 더욱 수준높은 주거환경과 주거수준향상의 기회를 제공하는 역할을 정부가 지속해오고 있는 것이 아닌가라는 의구심을 갖게 한다.

8) 농촌주거빈곤

급속한 도시화과정을 통해 도시지역의 주택난은 농촌지역보다 심각하다. 도시지역은 주택의 절대적인 재고가 부족하다는 문제점을 지적할 수 있는 반면, 농촌지역의 문제로는 주택의 질적인 열악성을 들 수 있다.

우리나라 전반에 걸쳐 주택설비와 주거수준은 많이 향상되고 있다. 그러나 농촌지역의 경우는 아직 주거수준과 서비스가 매우 열악한 상황이다. 농촌지역 사례조사에 따르면 농촌지역내에서도 주거수준의 격차가 매우 심하게 나타나고 있다. 특히 산간지역에 위치한 농촌마을의 경우는 여타 농촌지역에 비해 주거수준이 월등히 열악하다. 수세식화장실, 현대식 부엌, 상수도 시설등이 산간지역 농촌마을에서 열악하며 상대적으로 도시주변의 농촌지역은 좋은 편이다(표 5.10).

주택점유형태와 관련하여 보면 도시저소득층의 약 22%가 자기집을 소유한 반면 농촌지역에는 70%이상이 주택을 소유하고 있다. 이는 농촌지역의 주택 가격이 월등히 저렴하다는 것을 반영하는 것이다. 빈곤층은 도시지역에 갈수록 임대주택에 거주하는 비중이 높게 나타난다. 흥미있는 사실은 우리 나라 전체의 보증부월세 비중이 겨우 9%정도인데 반해 대도시 지역은 30%를 넘고 있다는 점이다(표 5.11). 가난한 사람들의 가장 보편적인 주택점유형태가 보증부월세임을 보여주는 것이다. 그리고 방당

표 5.10 농촌지역 주택의 설비수준

설비	농촌지역 ¹⁾				
	교외지역	평야지역	산간지역	계 ²⁾	
부엌	개량	40(39.2)	29(29.0)	22(21.4)	91(29.8)
	채래식	62(60.8)	70(70.0)	81(78.6)	213(69.8)
	기타	-	1(1.0)	-	1(0.3)
화장실	수세식	13(12.7)	8(8.0)	1(1.0)	22(7.2)
	채래식	82(80.4)	88(88.0)	97(94.2)	267(87.5)
	기타	7(6.9)	4(4.0)	5(4.9)	16(5.2)
상수도	설치	83(81.4)	77(77.0)	32(31.1)	192(62.9)
	없음	17(16.6)	21(21.0)	67(65.0)	105(34.4)
	기타	2(2.0)	2(2.0)	4(3.9)	8(2.6)

주: 1) 본 연구에서는 농촌지역을 지리적 여건과 환경적 특성을 고려하여 3가지 유형으로 구분하였음.

2) 6개 사례지역을 선정하였으며 표본수는 305가구임.

자료: K-S, Lim, *A Study on the policy of Public Housing for the Rural Poor*, Sungkyul University, Anyang, 1994.

거주인수 등의 지표를 통해 보면 이들 저소득층은 중·고소득층에 비해 과밀 상태에서 거주하는 등 주거상황이 매우 열악함을 알 수 있다.

표 5.11 저소득층의 주택점유형태 및 주거상황

	농촌	중소도시	대도시	전국
주택점유형태 (%)				
자가	70.2	37.1	21.6	54.4
전세	3.7	15.8	24.9	10.1
보증부월세	1.5	12.6	30.8	9.0
월세	9.5	28.7	16.2	15.1
기타	15.1	5.9	6.4	11.5
방수				
가구당 방수	1.8	1.6	1.5	1.7
방당 거주인수	2.0	2.4	2.6	2.2

자료: 박순일 외(1991).

9) 비정부기구(NGOs)와 주민조직체(CBOs)의 역할

한국의 주거운동은 주민들의 운동과 사회지도층 지식인들의 운동으로 대별된다(Manjae Kim, 1992). 우리 나라 주거운동은 서울 상계동, 목동 등 재개발을 통해 형성된 재개발지구 세입자대책위원회, 종교단체 등이 주축을 이루고 있으며, 1980년대말 이후 경제정의실천시민연합(경실련)의 시민단체활동이 두드러지게 나타났다. 이들 주요 주거운동단체들을 열거해 보면;

서울철거협의회, 전국노점상연합회, 한국주거권실현을 위한 국민연합, 천주교 빈민사목위원회, 전국 빈민연합 등이다.

1987년 서울철거민협의회(서철협)는 서울의 재개발지구에서 철거된 세입자들이 조직한 단체로서 상호부조와 정부의 부당한 철거에 반대하는 주민단체이다. 그리고 1989년 다양한 계층의 사람들이 모여 결성된 경실련은 우리 나라에서 가장 영향력을 지닌 시민단체이다. 경실련은 주로 경제문제에 관심을 가지고 경제적 불평등, 정부의 경제정책상의 문제들을 중점적으로 다루어 왔으며 부동산 투기 특히 주택 및 토지문제에 깊은 관심을 보였고, 빈곤층의 주거문제해결에 기여한 바가 크다. 철거재개발로 인해 거리에 내몰린 사람들을 위한 정부의 대응책 촉구와 비닐하우스에 거주하고 있는 가난한 사람들을 위한 대책 등 사회적 약자의 목소리를 대변함과 동시에 정책적 대안을 마련하고자 노력해왔다.

그리고 한국도시연구소는 연구기관으로서 빈민지역의 실태조사와 가난한 사람들의 주거문제를 보다 심층적으로 분석하고 이를 토대로 시민운동가 및 주민조직체에게 정보를 제공하는 역할을 담당하고 있다.

1995년 우리 나라의 주거문제와 관련된 시민단체와 주민조직체는 유엔 인간정주회의(UN HABITAT II)에 참석하기 위한 민간위원회를 구성하고 유엔과 국제사회에 우리의 주거문제 실상과 주거권침해 사례를 알려 상호 협조하고 공동으로 대처해 나가는 일들을 해왔다. 또한 1996년에 터

키 이스탄불에서 개최된 유엔 HABITAT II회의에 참석하여 각국의 주거 문제를 다루는 비정부기구와의 정보교환 및 유대강화를 위한 네트워크를 형성하였다.

주거문제를 해결하기 위해서는 가구 스스로의 노력이 일차적이며, 그 노력으로 부족한 부분은 정부의 지원이 따라야 한다. 최근 각국의 주거 문제 해결 노력을 보면 주민 스스로의 힘과 정부의 지원 그리고 비정부 기관, 즉 시민단체와 주민단체의 노력이 매우 중요하게 평가 받고 있다. 주민 개개인은 그 힘이 적지만 주민이 조직화 되었을 때는 매우 강력한 힘을 발휘할 수 있어 주민조직체를 통한 주택금융의 마련, 공동 주거대책의 구상 그리고 협동조합주택의 건립 등 주민주도적인 주거문제해결방안들을 제시할 수 있고 상당한 효과를 거두고 있다.

한국의 주거문제에 관심을 가진 시민단체와 주민단체는 아직 그 역사가 일천할뿐만 아니라 역할과 기능면에서 초보적 단계이다. 향후 보다 발전적인 시민 참여, 민주적 주택정책, 그리고 주거발전을 위해서는 시민단체의 기능과 역할강화가 매우 중요한 과제이다.

4. 빈곤층을 위한 정부의 역할

1) 정부개입의 정당성과 공공주택

정부는 주택의 생산, 분배, 소비 등 거의 모든 분야에 개입하고 있다. 어느 사회나 가난한 자들의 주거문제는 정부의 개입없이 해결하기 어렵다. 정부가 주택부문에 왜 개입해야 하며 어떻게 개입해야 하며 누구를 위해 개입해야 하는지는 오랜 세월동안 논란의 대상이고 연구의 대상이었다.

정부는 개입의 원칙과 방식을 정립해야 한다. 정부는 주택시장개입에 있어 분양주택 보다는 임대주택에 중점을 두어야 한다. 분양주택은 시장

메커니즘에 따라 공급·소비되는 것이 바람직하며 임대주택은 정부의 지원과 조정이 필요한 영역이다. 빈곤층을 위해 정부가 직접 임대주택을 공급하는 방식이외에도 민간임대주택공급을 촉진하기 위한 지원방안이 강구되어야 한다. 현재의 임대주택공급정책을 보면 공공부문은 단기임대주택에 치중하고 있으며 그나마 공급물량도 줄어들고 있다. 민간임대주택의 경우 5년을 분양조건으로 하는 임대주택이 주류를 이루고 있고 영구임대주택재고는 너무나 미약하다. 빈곤층을 위한 공공 및 민간의 영구임대주택재고의 확보가 매우 시급하다고 판단된다.

정부가 지원하는 공공부문 주택은 분양목적이 아닌 임대목적의 주택으로 한정해야 한다. 공공부문이 일정 이윤을 남기고 분양하는 주택을 공급할 이유가 없다. 이러한 주택은 민간에 맡겨야 한다. 공공부문은 주택시장에서 소비자 역할을 못하는 구매력이 없는 빈곤층을 위한 임대주택의 공급과 관리에 치중해야 할 것이다.

2) 주거안정과 강제철거

빈곤층의 주거안정을 위해서는 우선 그들이 거주하고 있는 주거지가 철거되지 않아야 된다. 그러나 사정에 의해 불량주택이 철거되어야 한다면 그들이 거주할 수 있는 대안적 주거가 확보된 이후에 철거되어야 한다. 한편 철거는 상호 협의하에 평화적으로 이루어져야 하며, 지난날처럼 재개발지구에서 발생한 폭력적인 방법이나 극한적 대립상황에서 이루어져서는 안된다. 정부는 단순히 도시미관의 확보나 개인재산권의 행사라는 기준에만 집착하여 재개발사업을 접근할 것이 아니라, 사회·경제적약자들의 주거권 확보라는 차원에서 접근하여야 한다.

향후 재개발이 보다 합리적으로 추진되기 위해서는 불량주택의 판정기준 그리고 해당 지구내에 거주하는 가난한 사람들의 사회경제적 상황 등을 기초로 한 소위 사회재개발(social renewal)적 접근이 요망되고 있다.

그리고 재개발에 있어 보다 공공부문의 역할이 증대되어야 하며 재개발 지구 세입자들을 위한 임대주택의 공급 약속도 지켜져야 한다.

3) 주거권의 확보

주택이란 단순히 4면이 벽으로 둘러싸여 있고 지붕이 있다하여 주택의 역할을 다하는 것은 아니다. 주택은 단순히 은신처의 역할만을 제공하는 것이 아니라 사회조직의 기초단위인 가정을 담는 그릇이다. 한 가정의 주거안정없이 사회안정을 기대하는 것은 무리다.

경제성장과 민주적제도의 도입에도 불구하고 우리 나라는 주거권이 침해되고 인간다운 주거생활을 영위하지 못하는 사람들이 너무도 많다. 유엔은 1948년 만인을 위한 인권선언을 선포했다. 또한 이 인권선언에 기초하여 1994년 아래와 같이 주거권을 선언하였다.

적정한 주거의 확보는 인간의 자유, 존엄성, 평등 그리고 안전을 위해 필수적이다. 주거권은 인간의 기본적인 권리이며 모든 국가는 자국민의 주거권 보장을 위해 최선을 다해야 한다(UN Special Rapporteur on Housing Rights, August 1994).

세계 여러 국가는 주거권(housing rights)을 법적으로 명시하고 모든 국민이 인간다운 주거생활을 영위할 수 있도록 보장하고 있다. 우리 나라도 헌법에 모든 사람이 인간다운 생활을 할 권리를 명시하고 있지만 주거권을 구체적으로 명시한 곳은 없다. 향후 주거권 보장을 위해 정부는 사회보장제도를 강화하고 사회취약계층에 대한 주거안정프로그램을 보다 적극적으로 실시해야 한다.

4) 주택정책의 방향

빈곤층의 주택문제는 개인적, 일시적인 것이 아니라 구조적이며 항구적인 특징이 있다. 지금까지 정부는 주택공급량을 늘리는 것에만 급급하였고, 주택공급량의 증대는 곧 빈곤층의 주거문제를 해결할 수 있다고 인식하였다. 그러나 빈곤층의 주택문제 접근은 수요와 공급의 시장논리로 힘들고 인간의 주거권이라는 기본욕구 파악에서 출발해야 한다.

주택은 공간적으로 고정되어 있으며 지역간 이동이 불가능하다. 주거정책을 위한 의사결정 과정은 지역상황과 지역주거여건에 부응할 수 있도록 분권화 되어야 한다. 그리고 빈곤층의 대부분이 세입자(임차가구)임을 감안하여 현행 임대차보호법을 보완해야 한다. 특히 전세 등 임대료가 급격히 상승하는 경우 이로 인한 임차가구의 주거불안정을 해결할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 현재 임대차보호법은 지켜지지 않는 사문화된 상태이다. 특히 임대료 급등지역의 경우 임대료를 적정하게 조정할 수 있는 임대료조정위원회, 자동갱신권, 임대료 보조금 제도 등을 마련하여야 한다.

지난 30여년간의 우리 나라 주택정책을 주택물량확보에만 최우선 순위를 둔 주택공급확대책으로 규정한다면 향후의 주택정책은 주택자원이 보다 형평성 있게 배분되고 사회적 약자와 빈곤층이 인간다운 주거생활을 보장받을 수 있도록하는 주거정책으로 전환되어야 한다.

5. 결론 및 정책건의

주택은 인간의 기본욕구이자 삶의 질을 결정하는 가장 중요한 요소로 국민주거안정 없이 사회안정을 기대할 수 없다. 우리 사회에 소외되고 취약한 계층에 대하여 아래와 같은 몇가지 사항에 대한 국가의 배려가 절실히 요망된다.

- 국민의 주거수준을 파악하고 주거빈곤계층을 정책 목표대상으로 파악하기 위하여 정부는 최저주거기준(housing minimum standard) 혹은 주거빈곤선(housing poverty line)을 설정하여야 한다.
- 재개발 등을 통한 빈곤층 주택 및 주거지의 철거는 가능한 지양하여야 하며, 공공의 필요에 의해 철거가 요구될때는 대안적 주거를 마련하고 철거로 인한 주거압박이 증폭되지 않도록 해야 한다.
- 공공주택공급에 있어서 해당 지역의 주거사정, 입주자들의 사회·경제적 조건 등을 고려하고 공공주택정책이 중앙정부를 중심으로 하는 하향적인 방식보다 주민의 의견을 수렴하는 상향식 접근이 요망된다.
- 중산층의 주택은 민간부문 주택시장에 맡겨져야 하며, 공공부문의 주택공급방식은 사회적 형평성과 사회복지적 관점에서 수혜자들의 주거상황을 감안하여 임대주택중심으로 전환되어야 한다.
- 공공주택의 공급 등 생산자보조방식 혹은 직접적인 주택공급방식이 문제가 있다면 임대료 보조 방식 등 다양한 주거안정책을 강구해야 한다.
- 주택문제해결은 정부의 노력만으로는 부족하다. 그래서 주민 스스로의 노력과 협동적인 방식으로 주택협동조합 등이 활성화 될 수 있도록 하는 제도 마련이 필요하다.

참고문헌

<국문>

- 국토개발연구원(1988) 『주택시장 수급체계 분석연구 - 필터링을 중심으로』.
- 내무부(1972,1977,1981) 『한국도시연감』.
- 매일경제신문, 1987년 12월 12일자.
- 박순일 외(1991) 『저소득층의 사회복지수요 분석』, 한국보건사회연구원.
- 하성규(1995) 『주택정책론』, 박영사.
- _____(1996) “서울의 주거빈곤 실태와 복지증진 방안”, 『도시연구』, 제 2호, 한국도시연구소.
- _____(1997) “OECD 가입과 한국의 주거복지”, 『지역사회개발연구』, 제 22집 1호, 한국지역사회개발학회.
- 한국일보, 1994년 4월 25일자.
- 한국주택은행(1987) 『주택금융』.

<영문>

- Abrams, C.(1966) *Squatter Settlements: the Problem and Opportunity*, Washington D.C.; Department of Housing and Urban Development.
- Asian Coalition for Housing Rights(1989) *Battle for Housing Rights in Korea*, Bangkok: ACHR.
- Asian Coalition for Housing Rights(1991) *Urban Poor Housing Rights in South Korea and Hong Kong*, Bangkok: ACHR.
- Bourne, L.S.(1981) *The Geography of Housing*, London: Edward Arnold.
- Brandt, V.S.R.(1982) “Upward Bound: A Look at Korea’s Migrant Squatters”, Korea Culture Service, *Korea Culture*, Vol., No.4.
- Bratt Rachel G, Chester Hartman, and Ann Meyerson(eds.)(1986) *Critical*

- Perspectives on Housing*, Philadelphia: Temple University Press.
- Economic Planning Board(1960-1990) *Population and Housing Census*.
- Eduardo Jorge Anzorena, S.J.(1993) *Housing the Poor: the Asian Experience*, Bangkok: ACHR.
- Gibson, M.S. and Langstaff, M.J.(1982) *An Introduction to Urban Renewal*, London: Hutchinson.
- Ha, Seong-Kyu(1984) *State-Developed Housing in Korea*, Unpublished Ph.D thesis, University of London, England.
- Ha, Seong-Kyu(ed.) (1987) *Housing Policy and Practice in Asia*, London: Croom Helm.
- Ha, Seong-Kyu(1989) "Spontaneous Settlements and Urban Redevelopment in Seoul", Paper presented at the Conference on *Dynamic Transformation: Lessons in Planning and Development from Korea and Other Developing Countries*, University of Maryland at College Park.
- Ha, Seong-Kyu(1992) "Housing Needs and Co-operative Solutions in Korea", *Housing Studies Review*, Vol.1, No.2.
- Ha, Seong-Kyu(1994) "Low-income Housing Policies in The Republic of Korea", *Cities(international journal of urban policy and planning)*, Vol.11, No.2, pp.107-114.
- Ha, Seong-Kyu(1995a) "Housing Crisis and Perspectives of Housing Policy in Korea", *Housing Studies Review*, Vol.3, No.2.
- Ha, Seong-Kyu(1995b) "Policy Alternatives for the Urban Redevelopment Programme", *Community Development Review*, Vol. 22, No. 1.
- Hauser, D.(ed.) (1961) *Urbanization in Latin America*, New York: Columbia University Press.
- Kim, J H.(1990) "Korea Housing Policies: Review and Future Directions",

- Paper presented at the international conference on Korean housing policies, November, Seoul.
- Kim, J H.(1994) "Changing Perspectives for the Korean Housing Industry", Paper presented at the international conference on Urban and Regional Development Strategies in an Era of Global Competition, Seoul: KRIHS.
- Kim, Manjae(1992) *The State, Housing Producers, and Housing Consumers in Tokyo and Seoul*, Ph.D thesis, Brown University.
- Korea Center for City and Environment Research(1995) *Korea's Welfare as Viewed by the Urban Poor and a Search for Grassroots-Government Collaborations*, Seoul.
- Kwon, Soonwon(1993) *Improvements in Anti-Poverty Programs*, Seoul: Korea Development Institute.
- Lewis, O.(1966) "Culture of Poverty", *Scientific American*, Vol. 215, No. 4, pp. 19-25.
- Lewis, O.(1967) *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty-San Juan and New York*, Panther.
- Mangin, W.(1967) "Latin American Squatter Settlement: a Problem and Solution," *Latin American Research Review*, Vol.2. No.3.
- McAustan, P.(1985) *Urban Land and Shelter for the Poor*, International Institute for Environment and Development, London.
- Mills, E. and Song, B.N.(1979) *Urbanization and Urban Problems*, Cambridge: Harvard University Press.
- Murphy Denis(1990) *A Decent Place to Live*, Bangkok: ACHR.
- Murphy, D. and Pimple, M.(1959) *Eviction Watch Asia*, Asian Coalition for Housing Rights, Bangkok.
- Park, Moon-Su(ed.) (1995) *Reflections, Perspectives and Challenges to*

People's Movements, Report on a Workshop organized by the ACHR Korea Committee and UNV, February.

Rosser, C.(1971) "Housing for the Lowest Income Groups: the Calcutta Experience," *Ekistics*, Vol.183.

Sasano, Adj (1989) "The Role of the NGOs and Social Movements in Developing Democracy: The South East Asian Experience", in C. H. Cho and A. Weckbecker(eds.), *Political Party, Local Autonomy and Democracy*, Center for Local Autonomy, Hanyang University.

Skinner, R.J. and Rodell, M.J.(1983) *People Poverty and Shelter*, London: Methuen.

Stafford, D.C.(1988) *The Economics of Housing Policy*, London: Croom Helm.

Stockes, C.J.(1962) "A Theory of Slums", *Land Economics*, Vol.38, No. 3, pp.187-197.

UNCHS(1996) *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*, Oxford: Oxford University Press.

World Bank(1992) *The Housing Indicators Program: Extensive Survey/Preliminary Results*, Washington D.C.: the World Bank.

Yoon, IL-Seong(1994) *Housing in a Newly Industrialized Economy, the Case of South Korea*. Aldershot: Avebury.

6장

국가정책의 빈곤감소 효과

김상균

서울대학교 사회복지학과 교수

1. 서론

한

국은 비교적 단기간 내에 절대적 빈곤 수준을 감소시키는 데 현저한 성과를 거둠으로써 제3세계 국가들에게 하나의 발전모형으로 주목받은 바 있다. 1962년 82달러에 불과하던 한국의 일인당 GNP는 1996년 10,000 달러까지 성장했다. 또한, 절대빈곤의 수준은 1966년 49.7%에서 1981년 9.8%로 축소되었다. 그러한 극적인 변화가 우연히 일어났다고는 생각할 수 없을 것이다.

‘정책’은 계획된 변화를 일컫는 것이다. 물론 모든 변화가 정책으로부터 기인하는 것은 아니며, 정책이라는 개념은 특히 행위나 비행위(inaction)의 의도된 선택을 의미한다. 한국은 미국의 존슨행정부에 의해 시작된 “빈곤과의 전쟁(War on Poverty)”과 같은 의도된 빈곤퇴치정책을 시도한 적은 없었다. 한국에서의 빈곤제거는 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 변화 등의 다면적인 변화를 목표로 하는 국가개발, 근대화 그리고 산업화라는 정책목표의 일부분으로 이루어졌을 뿐이다. 이와같이, 한국의 급속한 성장은 많은 원인들이 복잡하게 얽혀 있으므로 서구와 같은 협의의 빈곤정책만으로는 한국에서의 빈곤감소를 설명할 수 없다.

정책분석은 일반적으로 문제확인, 정의, 그것을 해결하기 위한 정책 대안의 형성, 그리고 이들 중 가장 유리한 대안을 실행하기 위한 선택이라는 체계적인 방법의 적용이라고 규정할 수 있다. 그러나, 빈곤에 영향을 미치는 요인들은 복잡하게 상호작용하기 때문에 빈곤 감소에 영향을 미치는 특정 정책을 분석하는 것은 매우 어려운 작업이다. 따라서, 빈곤경감을 위한 모든 정책대안을 사정하는 것은 거의 불가능하다. 그럼에도 불구하고, 빈곤 경감의 중요한 요인으로서 몇 가지 정책들이 제시 가능하다. 그것은 다음과 같은 여덟 가지 범주로 구분될 수 있다.

- 경제개발정책
- 지역개발정책과 새마을운동
- 교육정책
- 인구정책
- 국방정책과 군대
- 사회복지정책
- 주택정책
- 환경정책

2. 정책과 그 효과

여기에서는 이러한 정책들을 빈곤과의 관계, 그 정책의 전개과정, 그리고 그 정책의 빈곤완화효과와 같이 세 부분으로 나누어서 살펴보고자 한다.

1) 경제개발정책

(1) 경제개발정책과 빈곤

무엇보다도, 한국과 같은 관료적 권위주의 산업화체제는 장단기 계획에 의해 특징지워진다(Cumings 1984: p.8; Zeigler 1988). 경제성장은 빈

곤감소의 필요조건이지만 충분조건은 아닌 것으로 간주된다. 그럼에도 불구하고 빈곤문제 해결에 대한 정책관료의 전통적 인식은 경제성장이 소득재분배를 초래할 것이라는 생각이었다. 경제성장은 일반적으로 두 가지 경로, 즉 직업창출과 소득수준의 향상을 통해 빈곤감소에 기여한다(이두호 외, 1991).

(2) 정책발달 과정

전국가적인 차원의 경제개발계획은 1차경제개발 5개년계획이 시작된 1962년 박정희정권하에서 시작되었다. 그 이후, 이러한 경제개발계획은 최근인 1992년의 6차 5개년계획까지 이어졌다. 7차 5개년계획은 1992년부터 시행될 예정으로 1991년 노태우정부에 의해 기획되었으나, 김영삼 정부는 1993년에 이를 '신경제 5개년 계획'으로 대체했다.

1,2차 경제개발계획은 노동집약적 소비재를 생산하는 섬유, 신발산업과 건설산업의 기초를 마련하기 위한 합판생산에 주요한 개발 목표를 두었다. 이러한 1,2차 경제개발계획의 성과를 기초로 3차 경제개발계획부터, 정부는 경공업 중심에서 중화학공업 중심으로 목표를 전환하였다. 1962년 이래 급속한 경제성장은 실질적인 산업기초를 마련하였고 국가의 부를 증진시켰으나, 또한 만성적 인플레이션과 불평등 증가와 같은 문제를 발생시키기도 했다.

'경제사회개발계획'으로 명칭을 바꾼 5차 계획은 격변하는 정치적 환경하에서 진행되었다. 정책적 강조점은 양적 경제성장에서 질적 경제성장으로 바뀌었다. 1993년 문민정부의 출범으로 7차 계획은 산업경쟁력의 향상, 경제개발과 사회개발의 조화, 국내시장 개방과 사적부문에서의 자율성 제고라는 새로운 추진목표를 가지고 시작되었다.

(3) 빈곤감소 효과

〈표 6.1〉은 1961년부터 1995년까지 35년 동안의 경제적 변화를 나타

표 6.1 주요 경제지표의 변화추이, 1961-1995

구 분	1961	1976	1986	1995
1인당 GNP(\$)	82	650	2,023	10,076
교역규모(억\$)	4.99	162.3	662.9	2,601
· 수출	0.55	78.2	347.1	1,250
· 수입	4.44	84.1	315.8	1,351
실업률(%)	8.2 ¹⁾	3.9	3.8	1.8

주: 1) 1962

자료: 통계청(c).

내고 있다.

같은 기간동안의 절대빈곤의 감소는 <표 6.2>에 제시된 바와 같다. 절

표 6.2 우리나라 도시가구 빈곤율의 추이, 1966-1992

(단위: %)

연도	1991년 빈곤선 ¹⁾	1980년 중위소득의 50% ²⁾	평균지출의 50% ³⁾	중위소득의 50% ⁴⁾
1966	..	49.7	..	9.5
1967	78.1	26.7	26.9	9.9
1968	83.7	27.5	29.6	11.1
1969	75.9	21.8	25.9	10.0
1970	77.7	18.8	21.1	7.9
1971	77.7	13.0	19.3	12.0
1972	77.9	8.6	12.0	7.2
1973	78.5	21.7	16.2	8.7
1974	81.1	24.6	14.9	6.0
1975	79.1	15.8	20.1	6.2
1976	76.7	19.9	20.0	9.4
1977	73.1	21.4	21.3	11.9
1978	66.6	14.4	20.3	10.6
1979	54.0	9.4	17.1	10.8
1980	53.1	14.6	17.5	11.3

표 6.2 계속

연도	1991년 빈곤선 ¹⁾	1980년 중위소득의 50% ²⁾	평균지출의 50% ³⁾	중위소득의 50% ⁴⁾
1981	51.2	9.8	16.2	11.5
1982	58.3	8.0	21.3	10.9
1983	54.1	6.1	21.7	9.6
1984	49.1	5.3	22.0	10.5
1985	46.3	5.0	22.8	10.2
1986	39.5	3.9	22.0	10.2
1987	30.0	2.8	21.4	11.0
1988	26.0	2.2	23.1	9.1
1989	18.0	1.6	26.6	10.1
1990	14.6	1.4	25.6	9.5
1991	11.5	1.0	24.3	9.2
1992	..	0.9	..	8.7

주: 1) 빈곤선 85,000원에 기초해서 각년도의 GNP 상승을 고려한 기준

2) 1980년 중위소득의 50%를 빈곤선으로 할 때의 각년도 GNP 상승을 고려한 기준

3) 빈곤선 = 평균가구지출의 50%

4) 빈곤선 = 평균가구소득의 50%

자료: 박순일; 김태성.

대빈곤 수준의 이러한 극적인 감소는 국가 부의 증대없이 불가능했을 것이다.

빈곤감소와 관련하여 핵심적인 정책문제는 국부의 창출과 경제개발계획간의 관계에 관한 것이다. 이 점에 대해 몇몇 학자들은 한국의 경제개발계획이 국부증대에 그다지 큰 영향을 미치지 못한 것으로 평가절하하지만, 반대로 경제개발계획이 국부의 증대에 큰 역할을 하였다는 평가가 보다 일반화되고 있다. 아델만과 로빈슨(1978: p. 47)은 한국의 경제발전 과정은 상위 및 중위소득집단에 혜택을 주었을 뿐 아니라, 사회의 최하층집단의 복지 또한 실질적으로 향상시켰다고 주장한다. 전반적으로, 정부주도의 경제개발계획은 절대빈곤 해소에 지대한 영향을 미쳤다.