

빈곤의 여성화 : 제주지역 여성의 빈곤

feminization of poverty : Jeju area woman poverty

정 영 태(Jung Yung Tae) *

목 차

- I. 머리말
- II. 빈곤의 여성화
- III. 제주지역 여성의 빈곤 실태
- IV. 빈곤의 여성화 해결을 위한 제언

I. 머리말

우리사회의 양극화(social polarization)는 매우 빠르게 진행되고 있다. 80대 20의 불평등의 양극화의 한 가운데 여성의 ‘빈곤’은 소리 없이 빠르게 진행되고 있다. 이에 대한 논의로 2006년 여성계는 여성의 빈곤 문제 해결이 성 평등을 가져온다고 생각되어 ‘빈곤의 여성화’를 주제로 다양한 논의들을 전개하였다.

우리사회에서 빈곤에 대한 연구는 1990년대 중반 외환위기 이후 소득불평등에 대한 사회적 관심이 높아지면서 더욱 활발히 진행되고 있다. 빈곤에 대한 정의에서부터 범위와 현황, 원인 및 추세까지 다각도에서 심층적으로 연구가 진행

* 제주발전연구원 초빙연구원

되고 있다.

그러나 빈곤에 대한 연구들이 급증하고 있음에도 불구하고 여성에 대한 빈곤은 물론 지역수준에 있어서 빈곤 여성에 대한 논의는 여전히 부족한 실정이다. 여성 빈곤 역시 주요의제가 된 것이 경제위기 이후부터이다. 실제 우리나라 빈곤가구 중 여성가장의 비율이 45.8%에 이르고, 전체 여성노동자 중 비정규직 비율이 약 70%에 달하고 여성의 저임금노동자 비중이 42%로 남성의 약 2.7배에 이르고 있다. 이러한 현실에서 여성의 탈빈곤을 위한 경제세력화, 사회보장제도에 대한 성인지적 관점 제시, ‘빈곤의 여성화’ 극복을 위한 지역운동 지원 등 다양한 담론들의 생산은 매우 절실하다.

따라서 본 논의는 지금까지 빈곤에 대한 다양한 선행 연구들을 통해 빈곤과 여성의 관계를 살펴보고자 한다. 또한 그를 바탕으로 제주지역 여성의 빈곤 실태와 함께 해결을 위한 제언을 모색해 보고자 한다.

II. 빈곤의 여성화

1. 빈곤의 정의

빈곤에 대한 사전적 정의는 ‘가난한 상태, 즉 돈이 부족하거나 생계가 어려운 상태’이지만, 빈곤을 다시 절대적 빈곤과 상대적 빈곤, 주관적 빈곤으로 설명할 수 있다.

절대적 빈곤이란 한 개인이나 가구의 소득 또는 지출이 최저생활을 하는데 필요한 생계비에 미달될 때에 이들을 빈민 혹은 빈민가구로 보는 것이다. 여기서 최저생활을 어떻게 정의 내리느냐에 따라 절대적 빈곤의 기준이 달라지고 있으므로 학자들에 따라 절대적 빈곤 역시 상대적 의미를 내포하고 있다.

절대적 빈곤이란 개념을 적용한 대표적인 학자는 1899년부터 1936년까지 세 차례에 걸쳐서 영국 York시의 빈민을 조사한 라운트리(Rowntree, B. S.)이다. 그는 신체적 건강과 노동능력을 유지하는데 필요한 기본적인 필수품으로 음식, 주택, 의복, 잡비(주로 연료비) 등을 들고 이것이 해결되지 않은 수준을 1차적

빈곤으로, 신체적 욕구에 사회·문화적 욕구를 고려한 빈곤을 2차적 빈곤이라고 하였다. 그는 1899년 조사에서 1차적 빈곤에 해당되는 시민이 9.9%이고, 2차적 빈곤에 해당되는 사람이 17.9%로 전체 빈곤인구를 27.8%라고 하였다. 1936년 조사에서는 1차적 빈곤이 3.9%이고 2차적 빈곤이 17.8%로 최저 수준이하 생활자가 21.7%라고 하였다(김영모, 1990: 9~10).

한편, 타운센드(Townsend, P)는 소득보다는 일반적으로 인정되는 기본적인 생활양식을 규정하고, 그러한 생활에 미치지 못한 경우를 상대적 빈곤으로 파악한 학자이다. 그는 빈곤보다는 '박탈'이라는 용어를 사용하고 있는데, 일반적인 생활양식을 구성하는 60개의 지표를 설정하여 박탈지표를 수집하였다. 그리고 정상적인 생활에서 범주에서 벗어난 사람을 상대적으로 박탈되었다고 간주하였다. 이와 같이 생활양식을 구성하는 지표를 통해서 빈곤을 측정하는 시도는 인간의 욕구가 생존에만 국한되지 않고 삶 전체에 있다는 사실을 반영한 것이다. 그의 지표가 너무 수가 많아 12가지 지표로 간추려서 사용하였다.

● 타운센트의 12지표

- 지난 1년 동안에 집을 떠나서 1주일간의 휴가를 보낸 적이 없다.
- (어른에게만) 지난 4주 동안에 친척이나 친구를 집으로 식사초대를 한 적이 없다.
- (어른에게만) 지난 4주 동안에 친척이나 친구의 집으로 식사초대를 받은 적이 없다.
- (15세 이하 어린이에게만) 지난 4주 동안에 같이 놀거나 음료를 나눈 친구가 없다.
- (15세 이하 어린이에게만) 지난 생일에 생일파티를 하지 못했다.
- 지난 2주 동안에 오후나 저녁을 오락시간으로 보낸 적이 없다.
- 지난 1주 동안에 네 번 정도의 신선한 고기(외식을 포함하여)를 먹은 적이 없다.
- 지난 2주 동안에 하루나 이틀을 요리한 식사를 하지 않고 지나갔다.
- 일주일 중에서 거의 매일 요리한 아침식사를 하지 못했다.
- 냉장고가 없다.
- 가족이 일요정찬을 갖지 못했다(한 달에 네 번에서 세 번).
- 네 가지 실내 부대시설(수세식 화장실, 개수대와 수도, 목욕탕과 샤워실, 가스나 전기 쿠커)을 단독으로 사용하지 못한다.

타운센트의 지표는 앞으로 빈곤 정책에 있어 욕구에 맞는 서비스를 개발하는데도 유용한 개념으로 사용 될 수 있다.

절대적 빈곤개념에 따른 빈곤선 책정상의 자의성을 보완하기 위해 상대적 빈곤의 개념이 대두되었다. 상대적 빈곤은 하위의 일정비율을 빈곤층으로 정의하기도 하고, 전체 가구의 평균소득의 일정 비율(50% 또는 40%)에 미달하는 소득을 얻는 층을 빈곤층으로 정의하기도 한다. 상대적 빈곤층은 소득분배가 비교적 공평한 사회에서는 그 비율이 상대적으로 낮으나, 불평등이 심한 사회는 그 비율이 증가되고 있다. 마지막으로 주관적 빈곤이 있다. 주관적 빈곤은 자신이 충분히 갖고 있지 않다고 느끼는 것으로 제3자의 판단에 의해 객관적인 수준이 정해지는 것이 아니라 개인의 주관적인 판단에 의해 결정되는 것이다.

둘째 빈곤을 어떻게 측정하는가의 측정선을 정하는 것은 매우 어려운 작업이다. 우리나라의 빈곤선은 최저생계비를 매년 고시함으로 국가와 지방자치단체가 공식적으로 빈곤인구를 파악하고 이들에게 꼭 필요한 복지서비스를 예산을 확보하여 제공하고 있다.

최저생계비 계측방식은 크게 전물량방식, 반물량방식, 상대빈곤선방식으로 나뉜다. 우선 전물량 방식(시장바구니 모델 Market Basket 방식, Rowntree 방식)은 인간생활에 필수적인 모든 품목에 대하여 최저한의 수준을 정하고, 이를 화폐가치로 환산(가격×최저소비량)한 총합으로 최저생계비를 구하는 방식이다. 보충급여체계에서 의료비, 교육비 등 급여종류별 기준액을 산정하고 장애인, 노인 등의 가구유형별 부가급여 기준 결정에 유용한 반면, 필수품 선정에 있어서 연구자의 자의성이 개입될 가능성이 있다. 그리고 주거비, 교육비, 의료비, 교양오락비 등의 다양한 항목을 측정해야 하는 단점이 있다. 다음 반물량 방식(Engel, Orshansky 방식)은 최저식료품비를 구하여, 여기에 엔겔계수(식료품비/총소득)의 역수를 곱한 금액을 최저생계비로 보는 방식이다. 앞서 전물량방식보다보다 식료품비만 계측하므로 계측이 간편하고 연구자의 자의성을 줄일 수 있으나, 엔겔 지수를 도출하기 위한 최저생활수준을 설정하는데도 자의성의 배제가 어렵고 가구유형별 최저생계비 계측, 생활양식의 다양성이 계측되기에 곤란하다는 단점이 있다. 마지막으로 상대빈곤선 방식이 있다. 평균(또는 중위) 소득(또는 지출)의 '일정비율' 이하에서는 그 사회의 대다수가 일반적으로 누리고 있는 생활수준을 향유하지 못한다고 보고, 그 수준을 최저생계비로 보는 계측으로 가장 간단명료한 방식이다. 이는 절대빈곤의 문제가 어느 정도 해결된 선진국에서 유용

하게 사용되나, 무엇을 기준으로 그 기준의 어떤 수준을 최저생계비로 설정할 것인가의 여부가 문제될 수 있다.

계측연도의 추정방식과 달리 비계측연도의 추정방식은 소비자물가상승률 적용 방식, 수준균형방식, 상대빈곤선방식이 있다. 소비자물가상승률 적용 방식은 기준연도의 최저생계비에 소비자물가상승률을 적용하여 당해연도 최저생계비를 추정하는 방식으로 물가는 소비지출에 비해 안정적이고, 이해·설득이 용이하며, 쉽게 연도별 최저생계비를 추정할 수 있어 보편적으로 쓰이고 있다. 다음으로 수준균형방식은 소비지출에 대한 최저생계비 비율을 유지하는 방식으로 최저생계비 계측연도의 평균소비지출과 최저생계비와의 비율을 구하고, 추정하려는 연도의 소비지출에 이 비율을 적용하여 당해연도 최저생계비를 추정하는 방식이다. 상대빈곤선방식은 앞의 산출방식과 동일하다.

우리나라의 최저생계비의 계측은 전물량방식이 주로 사용되어왔다. 최저생계비는 “국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위한 최소한의 비용”을 의미하고, 공공부조의 대상자 선정기준과 급여수준 결정의 근거가 되며, 각종 사회복지정책의 기초자료로 활용된다. 국민기초생활보장법(구 생활보호법)에 따라서 최저생계비는 소득·지출 수준과 수급권자의 가구 유형 등을 고려하여 매 3년마다 계측되고 있다.

<표 1> 2006년도 최저생계비 고시

구분 \ 가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
최저생계비	418,309	700,849	939,849	1,170,422	1,353,242	1,542,382
최고생계급여	357,909	599,653	804,143	1,001,424	1,157,846	1,319,677
긴급급여	168,160	281,750	377,820	470,650	544,010	620,040

자료 : 보건복지부 고시 제2005-54호. 재구성

우리나라에서는 1973년 보건사회부 사회보장심의위원회가 최초로 최저생계비를 산출하였으며, 최저생계비의 산출액은 학자들과 연구기관마다 조금씩 달랐지만, 빈곤의 측정뿐만 아니라 최저임금의 산출, 노동자의 임금교섭 등에서 중요한 자료로 활용되고 있으며, 보건복지부에서 매년 9월 최저생계비를 고시하고 있다.

2. 빈곤의 선행 연구

우리나라의 빈곤에 대한 연구는 해방 후부터 시작되었다. 피난민과 이재민에 대한 행정조사와 빈곤에 대한 관심 있는 소수 학자를 중심으로 빈곤계층에 대한 생활실태조사가 빈곤 연구의 시초이다. 대부분 연구의 목적이 빈곤의 원인을 규명하고 정책적 대안의 마련이었으나 영세민, 빈민의 사회적 특성과 생활실태를 조사하는데 그쳤을 뿐이다.

1970년부터 빈곤에 대한 논의들이 본격적으로 연구되기 시작하였다. 경제성장에 따라 절대빈곤층의 빈곤인구 비율이 급감하였다. 그러나 이는 새로운 신근로 빈곤층을 탄생시키는 계기가 되었다. 즉, 경제개발의 전개로 산업화가 본격적인 궤도에 오르면서 영세농의 도시로의 이주가 본격적으로 이루어졌다. 그들은 노동력을 지녔으나 산업노동자로 기술이 부족과 그들을 위한 직장의 부족으로 결국 기술이 없는 그들은 무직의 신빈곤층으로 전락하였다. 70년대부터 80년대까지는 이들을 대상으로 도시 빈곤층에 대한 연구들이 전개되었다.

80년 중반부터는 빈곤유형에 있어 절대빈곤층에서 상대적빈곤층으로 영역의 변화가 일어나기 시작하였다. 즉, 경제성장은 절대빈곤인구의 비율을 감소시켰으나 상대적 빈곤율을 증가시켰다.

90년대부터 사회통계의 보편화에 따라 빈곤원인과 현상에 대한 연구들이 실증적 연구와 함께 본격화 되었다. 특히 2000년 시행된 국민기초생활보장법에 의한 수급자의 ‘차상위계층’ 규정에 의하여 빈곤으로 유입된 취약계층의 연구도 함께 진행되었다.

그러나 여전히 빈곤에 대한 정의와 측정에 대한 합의가 정책적으로 이루지지 않고 최저생계비에 의존하여 논의들이 전개되고 있는 실정이다. 여전히 빈곤 자체에 대한 연구는 “최저생계비를 어느 수준으로 책정할 것인가?”, “빈곤선을 어떤 선에서 정립할 것인가?”, “빈곤율이 얼마나 증가 또는 감소하였는가?” 등을 중심으로 논의되고 있고, 빈곤의 근본 원인이나 동태적 이동에 대한 연구가 함께 일어나고 있는 추세이다.

“빈곤인구의 추계와 속성분석(서상목, 1979)”, “빈곤의 실태와 영세민대책(서상목, 1981)”, “빈곤의 정의와 빈곤인구의 시계열별변동분석(서상목, 1981)”, “빈곤의

개념과 이론(이윤구, 1987)”, “빈곤가구의 사회경제적 특성(정기원, 1988)”, “도시 저소득층의 실태와 생활안정대책(주학중외, 1989)”, “분배불균등의 실태와 주요정책과제(권순원외, 1992)”, “저소득층의 생활안정과 자립대책(권순원외, 1994)”, “한국경제와 빈곤(윤석범, 1995)”, “여성 빈곤의 실태와 극복방안-도시 저소득층 여성을 중심으로(이배용외, 1996)”, “한국의 분배문제 : 현황, 문제점과 정책방향(황성현, 1998)”, “실업·빈곤 대책에 대한 검토(문형표외, 1998)”, “IMF 이후 분배구조 및 빈곤의 변화와 외국의 정책방향(유경준, 2000)”, “소득분배 국제비교와 빈곤 연구(유경준외, 2003)”, “취약계층 보호정책의 방향과 과제(유경준외, 2004)”, “한국의 빈곤의 여성화에 대한 실증분석(석재은, 2004)”, “빈곤실태분석을 위한 거시통합모형 개발: 인구 및 가구구조와 교육수준의 변화가 소득불평등도에 미치는 효과 분석(김용성, 2005.12.31)”, “양극화 극복과 사회통합을 위한 사회경제정책 제안(한국개발연구원편, 2006.8.14)” 등의 연구가 진행되고 있다. 이러한 연구 추세와 연구 영역을 배경으로 빈곤층이 선정되고 있는 것이다.

앞서 언급하였듯이 아직 빈곤에 대한 정의와 측정이 정책적인 합의과정을 이끌어내지 못하였으나, 절대빈곤은 소득, 소비 혹은 지출, 가구규모, 나아가 세분화된 비목별 지출액 등의 자료를 바탕으로 빈곤을 추계하고 있다. 이를 위하여 사용하는 통계자료는 도시가계조사와 전국가구소비실태조사가 있으며, 한국노동패널조사의 빈곤에 관한 분석 등이 있다.

최근 논의들은 기존의 빈곤층을 30~60세의 중졸이하의 저학력의 남성에서 벗어나 여성, 장애인, 여성 농업인, 여성 노인 등 신빈곤층을 주요 논제가 되기 시작하였다.

3. 빈곤의 여성화

‘빈곤의 여성화(feminization of poverty)’는 빈곤층의 절대 다수가 여성이 되어가는 현상을 표현하는 것이다. 이 개념이 처음 등장한 것은 1976년으로 피어스(Pearce, D.)의 조사결과에서 미국 16세 이상의 빈민 중 약 3분의 2, 성인 빈민의 70% 이상이 여성이며, 빈곤가구의 반 이상이 여성가구주 가계라는 것이 밝혀졌다. 이러한 발견은 1980년대 미국이 진행한 ‘빈곤과의 전쟁’을 위한 정책

에서 성인지적인 프로그램을 도입시켰고, 여성가장의 빈곤극복을 위한 정책이 중요한 빈곤정책으로 채택되도록 이끌었다.

게다가 2001년 UN/IAMWGE-OECD/DCA의 빈곤감소와 성 평등에 관한 워크숍¹⁾은 관리의 향상, 빈곤퇴치와 성 평등 간의 관계 정립, 빈곤퇴치 실현을 위한 성 평등 정책의 개발, 여성의 세력화를 위한 전략개발, 성 인지적예산과 성 분석, NGO의 참여증진 방안 등 10개의 주제가 다양하게 논의되었다.

토론 내용을 통해 빈곤퇴치와 성 평등은 win-win으로 이를 위하여 다양한 자료의 수집은 물론 성 분석을 실시하는 것이 매우 중요하며 여성의 세력화를 통해 성 평등을 확보할 수 있다고 보았다. 또한 성 평등에 대한 정부의 의지와 이해가 무엇보다 중요하며 성 인지적 관점의 확장은 물론 정부와 NGO와의 상호작용이 필요함이 제기되었다.

우리나라 '여성의 빈곤' 실태는 가구소비실태조사자료를 이용하여 분석한 석재은(2004)의 논의를 통해 살펴보고자 한다. 우선 전체 가구에 있어 빈곤 여성가구의 증가를 꼽을 수 있다. 전체 가구 중 여성가구주 비율이 1996년 16.6%에서 2000년 18.5%로 증가했으며, 여성가구주 가구의 빈곤율은 1996년에서 2000년 사이에 8.3%에서 16.9%로 증가함으로 여성가구주의 증가에 있어 빈곤 여성가구주의 비중이 점차 커지고 있다는 점이다.

둘째, 평균 수명 연장에 따라 노령 여성가구주의 증가로 빈곤의 여성화가 가속되고 있다는 점이다. 2005년 65세 이상 노령계층에 있어 여성노인가구주 가구 100가구 중 56가구가 빈곤한 것으로 조사되었다.

셋째, 외환 위기로 절대빈곤율 및 상대빈곤율이 모두 보편적인 증가를 보이고 있으나 경제위기 과정에 있어서 빈곤선의 경계선에 집중되어 있던 저소득층이 빈곤층으로 전락함에 따라 여성가구주의 상당수는 더욱 주변화 되었다.

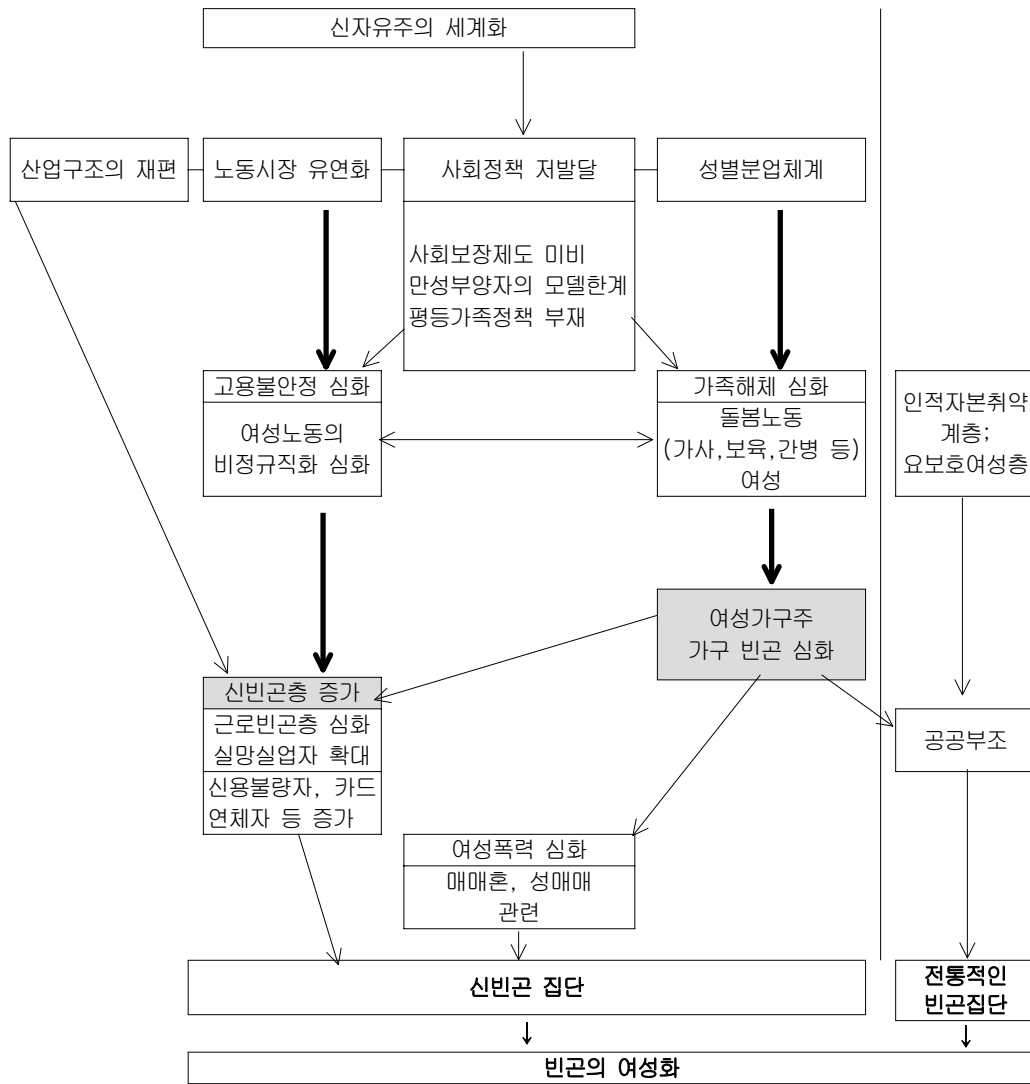
석재은의 연구 이외 급증하는 빈곤의 여성화 원인으로 이혼·사별·별거로 인한 여성가구주가 급증하고 있다는 것이다. 여성가구주 비율은 1980년 9.1%에서 2005년 21.9%로 대폭 증가하였다. 2000년 조사된 여성가구주 중 빈곤가구 비율

1) UN Inter-agency Committee on women and Gender Equality(UN 여성과 성평등 기구간 위원회)와 OECD DAC(Development Assistance Committee) Working Party on Gender Equality)의 주최로 2001년 4월 23일에서 25일까지 UN 오스트리아 비엔나에서 개최된 워크숍이다.

은 21%로 남성가구주 빈곤 비율 7%에 비해 3배 높은 것으로 나타났다.

이러한 빈곤의 배경을 바탕으로 여성은 신빈곤 집단과 전통적 빈곤집단의 2가지 측면에서 빈곤으로 진입을 설명해 볼 수 있다.

<그림1> 빈곤의 여성화



자료 : 강남식, “여성의 빈곤현실과 탈빈곤을 위한 정책모색” 한국여성단체연합제18차 정기총회자료집 재구성

Ⅲ. 제주지역 여성의 빈곤실태

1. 여성 노인의 증가

제주도는 2006년 65세 이상 인구 4,597천명 가운데 여성이 차지하는 비율은 64.1%로 남성 35.9%에 비하여 높은 실정이다. 여성 100명당 남성인구가 56.1명으로 1996년 38.0명에 비해 18.1명이나 증가하였다. 이는 여성노인 가구주의 증가로 여성 고령자의 빈곤과 밀접한 관계를 지니고 있다.

<표 2> 65세 이상 인구 추이

(단위 : 명, %)

	65세 이상 추계인구	여 성		남 성		성 비 (여성=100.0)
		비 율	비 율	비 율	비 율	
1996	35,842	25,968	72.5	9,874	27.5	38.0
1997	37,413	26,856	71.8	10,557	28.2	39.3
1998	39,130	27,741	70.9	11,389	29.1	41.1
1999	41,089	28,729	69.9	12,360	30.1	43.0
2000	43,197	29,776	68.9	13,421	31.1	45.1
2001	45,390	30,845	68.0	14,545	32.0	47.2
2002	47,847	32,033	66.9	15,814	33.1	49.4
2003	50,221	33,191	66.1	17,030	33.9	51.3
2004	52,779	34,477	65.3	18,302	34.7	53.1
2005	55,443	35,868	64.7	19,575	35.3	54.6
2006	58,074	37,199	64.1	20,875	35.9	56.1

자료 : 통계청, 「2005년 장래인구 특별추계」

2005년 조사에 의하면 60세 이상 여성의 생활비 마련방법은 ‘본인 및 배우자 부담’ 67.0%, ‘자녀 또는 친척 지원’ 28.3%, ‘정부 및 사회단체’ 4.6%로 조사되었다. 특히, 남성의 경우에 ‘본인 및 배우자 부담’에 의한 생활비 마련이 87.0%로 여성보다 20.0% 높게 나타나고 있다. 제주지역의 가족 제도의 특성으로 인하여 전국평균에 비하여 60세 이상 여성과 남성 모두 ‘본인 및 배우자 부담’에 의한 생활비 마련비율이 높은 실정이다.

2005년 60세 이상 여성에 있어 생활비를 본인이나 배우자가 부담하는 방법은 ‘근로소득, 사업소득(75.0%)’, ‘연금, 퇴직금(11.0%)’, ‘예금, 적금(7.2%)’, ‘재산소득(6.8%)’ 순으로 조사되었다.

<표 3> 60세 이상 인구의 생활비 마련방법

(단위 : %)

	60세 이상 인구	본인 및 배우자 부담	소득					자녀 또는 친척 지원	자녀			정부 및 사회단체	기타
			소계	근로소득, 사업소득	재산소득	연금, 퇴직금	예금, 적금		소계	함께 있음	함께 있지 않음		
제주	100.0	74.9	100.0	71.5	7.7	13.8	7.0	21.6	100.0	35.5	64.5	3.3	0.2
여성	100.0	67.0	100.0	75.0	6.8	11.0	7.2	28.3	100.0	39.1	60.9	4.6	0.0
남성	100.0	87.0	100.0	67.4	8.8	17.0	6.8	11.3	100.0	21.6	78.4	1.3	0.5
전국	100.0	59.1	100.0	66.1	11.5	14.6	7.8	36.2	100.0	54.6	45.4	4.5	0.2
여성	100.0	47.6	100.0	64.7	12.9	14.1	8.3	46.2	100.0	57.3	42.7	6.0	0.3
남성	100.0	74.7	100.0	67.3	10.3	15.1	7.3	22.6	100.0	47.4	52.6	2.4	0.2

자료 : 통계청, 「2005년 사회통계조사보고서」

노후를 위한 준비하는 여성은 전체의 43.4%로, 이들의 주된 노후준비방법은 ‘예금·적금(34.5%)’, ‘국민연금(30.%)’, ‘사적연금(25.3%)’ 순으로 조사되었다. 그러나 노후준비를 하고 있지 않은 여성가구주(56.6%)의 경우 ‘준비할 능력이 없음(40.7%)’, ‘아직 생각하고 있지 않음(18.6%)’, ‘자녀에게 의탁(18.2%)’ 등으로 여성노인의 빈곤이 자연적으로 심화되고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 노후준비방법(가구주 주된 응답)

(단위 : %)

	계	준비 있음	준비 있음								준비 없음	준비 없음				
			소계	국민연금	기타공적연금	사적연금	퇴직금	예금적금	부동산운용	주식, 채권 ¹⁾		소계	아직 생각 안함	앞으로 준비할 계획	준비능력 부족	자녀에게 의탁
제주	100.0	63.1	100.0	36.8	9.9	19.3	4.1	23.4	5.6	0.8	36.9	100.0	21.5	42.8	26.1	9.6
여성	100.0	43.4	100.0	30.0	4.4	25.3	1.9	34.5	2.5	1.3	56.6	100.0	18.6	22.5	40.7	18.2
남성	100.0	66.9	100.0	37.7	10.6	18.5	4.4	22.0	6.0	0.7	33.1	100.0	22.4	49.6	21.2	6.7
전국	100.0	63.5	100.0	35.9	9.4	20.2	4.3	22.8	6.6	0.8	36.5	100.0	17.5	38.4	33.8	10.2
여성	100.0	44.4	100.0	31.5	7.4	22.8	2.3	28.7	6.2	1.1	55.6	100.0	14.5	26.5	42.7	16.4
남성	100.0	68.6	100.0	36.6	9.7	19.8	4.6	21.8	6.6	0.8	31.4	100.0	19.0	44.1	29.6	7.3

자료 : 통계청, 「2005년 사회통계조사보고서」

* ‘계(契)’, ‘기타’ 포함

2. 여성가구주의 증가

여성가구주는 1975년 18,315명에서 2005년 45,502명으로 약 2.5배 증가함으로써 남성가구주의 1.8배 증가에 비하여 빠르게 증가하였다. 이는 전라남도 25.7%에 이어 25.4%로 전국에서 두 번째로 높게 나타나고 있다.

<표 5> 성별 가구주 추이

(단위 : 가구, 명, %)

	가 구 ¹⁾	여성가구주	남성가구주	여성가구주	전국순위
				비율	
1975	90,636	18,315	72,321	20.2	1
1980	105,166	26,707	78,459	25.4	1
1985	118,144	30,263	87,881	25.6	1
1990	131,367	31,675	99,692	24.1	1
1995	146,426	34,387	112,039	23.5	1
2000	157,563	36,866	120,697	23.4	1
2005	179,199	45,502	133,697	25.4	2

자료 : 통계청, 「인구주택총조사보고서」 각년도

주 : 1) 1975년은 보통가구, 1980년 이후는 일반가구임

여성가구주의 증가 원인으로 크게 혼인의 감소와 이혼 증가에서 그 원인을 찾아 볼 수 있다.

<표 6> 혼인 및 이혼현황

(단위 : 건수, 인구천명당 건)

연 도	혼인건수	조혼인율 ¹⁾	이혼건수	조이혼율 ²⁾
1995	4,471	8.7	791	1.5
1996	4,939	9.5	939	1.8
1997	4,345	8.3	1,116	2.1
1998	4,259	8.0	1,401	2.6
1999	4,426	8.3	1,473	2.7
2000	4,022	7.4	1,763	3.3
2001	3,708	6.8	1,721	3.2
2002	3,574	6.5	1,962	3.6
2003	3,379	6.1	2,177	3.9
2004	3,325	6.0	1,777	3.2
2005	3,382	6.1	1,663	3.0

자료 : 통계청, 「인구동태통계연보(혼인, 이혼편)」 각년도

주 : 1) 조혼인율 = 해당연도 혼인건수÷해당연도 주민등록연앙인구(7월 1일 기준)×1,000

2) 조이혼율 = 해당연도 이혼건수÷해당연도 주민등록연앙인구(7월 1일 기준)×1,000

2005년 1,663건의 이혼으로 1995년 791건보다 872건 증가하였다. 이는 2005년 조혼인율(인구천명당 혼인건수)이 6.1건으로 1995년 8.7건보다 2.6건 감소에 비하여, 조이혼율(인구천명당 이혼건수)은 1995년 1.5건에서 두 배 증가한 3.0건으로 인천광역시(3.3건)에 이어 전국에서 두 번째로 높게 나타났다.

3. 여성의 경제활동

전반적으로 여성의 경제활동 참가율이 62.4%로 1.2% 증가한 것으로 조사되고 있다. 특히, 2005년 여성의 실업률이 1.8%로 2004년 대비 0.5%감소하였다. 특히 여성의 취업자 연령별 구성에 있어 연령이 높을수록 경제활동이 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

<표 7> 여성 취업자의 연령별 구성비

(단위 : %)

	여성 취업자	15~19세	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상
2000	100.0	1.6	22.8	24.4	20.3	15.4	15.4
2001	100.0	1.6	21.6	25.6	20.8	14.4	16.0
2002	100.0	2.3	20.8	26.2	21.5	13.8	16.2
2003	100.0	2.0	18.9	24.4	24.6	13.6	16.6
2004	100.0	1.6	17.5	23.2	26.3	13.9	17.5
2005	100.0	1.9	18.1	22.1	25.9	14.6	17.5

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사연보」 각년도

여성의 취업이 증가하고 있음에도 무급가족종사자 비율에 있어 여성이 남성보다 높게 나타나고 있다. 이는 일하는 여성에게 있어 신근로빈곤층의 여성화를 설명하는 요인이 될 수 있다.

<표 8> 취업자의 종사상지위별 구성비

(단위 : %)

	취업자	비임금 근로자			임금 근로자	상용	임시	일용	
		비임금 근로자	자영업주	무급가족종사자					
여성	2000	100.0	45.5	22.0	23.6	55.3	13.8	26.8	14.6
	2001	100.0	43.2	21.6	21.6	57.6	14.4	30.4	12.8
	2002	100.0	40.0	20.0	20.0	60.8	14.6	31.5	14.6
	2003	100.0	42.6	22.5	20.2	57.4	15.5	27.1	14.7
	2004	100.0	43.1	25.4	17.7	56.2	16.9	24.6	14.6
	2005	100.0	43.0	25.9	17.0	56.3	19.3	21.5	15.6
남성	2000	100.0	42.3	38.7	3.6	58.4	32.1	13.1	12.4
	2001	100.0	43.5	39.9	3.6	57.2	29.7	16.7	11.6
	2002	100.0	45.4	42.6	2.8	54.6	27.7	14.9	12.1
	2003	100.0	43.0	40.4	2.6	57.6	29.1	15.9	11.9
	2004	100.0	42.6	40.5	2.0	58.1	29.1	14.9	14.2
	2005	100.0	45.0	43.6	1.3	55.0	30.2	13.4	12.1

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사연보」 각년도

4. 여성 수급자 증가

2005년 12월 기준으로 국민기초생활보장수급자는 약142만4천명(75만3천 가구)로 전 인구 대비 국민기초생활수급자의 수급자비율은 2.9%에 해당하고 있으며, 이 가운데 일반수급자가 93.9%를 차지하고 시설수급자가 6.1%를 차지하고 있다. 특히 16개 지방자치단체별 수급률에 있어 제주는 3.8%로 전남(6.9%), 전북(6.2%), 경북(4.6%), 강원(4.1%), 충남(4.0%), 광주 (3.9%)에 이어 7번째로 조사되었다.

연령별 전국 수급자의 남자·여자의 특징을 살펴보면 남자의 경우 중년기가 가장 높지만, 여자의 경우 노년기가 가장 높은 것으로 조사되었다.

<표 9> 제주지역 생애주기별* 수급자 백분율 및 총인구대비 수급자 구성비(여자/남자)

(단위 : %)

		계	영유아기	학령기	청소년기	청년기	중년기	노년기
여 자	생애주기별 수급자 백분율	100	2.7	7.4	24.5	13.8	35.9	15.6
	총 인구 대비 수급자 구성비	3.4	13.	2.8	4.7	1.4	3.1	10.4
남 자	생애주기별 수급자 백분율	100	1.9	5.2	17.7	13.4	28.5	33.3
	총 인구 대비 수급자 구성비	2.5	1.2	2.6	4.3	1	2.8	5.3

자료 : 통계청 장래인구 추계 재구성

* 생애주기는 영유아기(0~4세), 학령기(5~9세), 청소년기(10~19세), 청년기(20~39세), 중년기(40~64세), 노년기(65세 이상)으로 분류

여성은 <표 9>에서 드러나듯이 전 연령층에서 수급자가 남성에 비하여 높게 나타나고 있으며, 특히 노년기에서 현저한 차이를 보이고 있다. 이는 제주 지역 여성의 빈곤 정책을 수립하는데 있어 예비 여성 노인 및 여성노인에 대한 정책적 고려가 필요함을 시사하고 있다.

제주 지역의 일반 수급자는 20,314명으로 이 가운데 여성이 11,823명(58%), 남성 8,491명(42%)로 조사되었다. 이를 다시 수급자 특례현황을 바탕으로 구분

하면 의료특례 250가구, 수급권자 재산기준 특례,7가구, 자활특례 53가구, 교육 특례92가구, 타 법률 수급자 21가구, 부양의무자 재산기준 특례 6가구, 의료·교육·자활 중복 특례 59가구, 기타 8가구 등으로 조사되었다. 이들을 다시 연령별로 구분하면 <표 10>과 같다.

<표 10> 제주지역 2005년 연령별 일반수급자

(단위 : 명)

구분	계	0~17세	18~60세	61세 이상
제주	20,314	6,151	8,242	5,921
여자	8,491	3,131	3,960	1,400
남자	11,826	3,020	4,282	4,521

자료 : 2005 국민기초생활보장 수급자 현황(보건복지부 2006.7)

IV. 빈곤의 여성화 해결을 위한 제언

‘빈곤의 여성화’ 현상은 지역에서도 서서히 드러나고 있다. 그러나 자치단체가 마련하고 있는 탈빈곤 정책에 성인지적인 프로그램이 제대로 도입되어 있지 않은 실정으로 지역 수준의 빈곤에 대한 실태조사의 마련 등이 조속히 이루어져야 한다.

논의에서도 나타나 있듯이 여성은 노동자로서 빈곤, 사회적 일자리에 있어 약자, 기초생활보장 대상자, 차상위 계층 대상자, 주거 빈곤대상, 채무자 가구, 환자가구 등 다양한 빈곤의 원인을 가지고 있다.

이를 위하여 빈곤의 여성화를 방지하기 위한 몇 가지 정책을 제언하고자 한다.

우선, 빈곤 여성의 실태조사가 실시되어야 한다. ‘빈곤의 여성화’가 빠르게 진행되고 있음에도 불구하고 제주 지역 여성의 빈곤화가 어떻게 진행되고 있는가에 대한 실태조사가 거의 없는 실정이다. 빈곤문제를 해결하기 위해서는 기본적인 실태조사를 통한 욕구 조사가 이루어져야 한다.

둘째, 다양한 빈곤 여성에 대한 지원 체계의 마련이 필요하다. 빈곤의 여성화에 있어 다양한 여성에 대한 접근이 매우 절실하다. 여성은 남성과 처한 삶의 경험이 다르지만, 특히, 빈곤 여성으로써 다양한 여성의 차이를 고려하는 것은 빈곤 정책의 형평성을 가져올 수 있다.

셋째, 빈곤 여성 가정의 자녀 지원 현실화 부분이다. 빈곤의 세습을 끊어내기 위한 가장 기본적인 것으로 학령 전 아동을 둔 여성은 시간 연장형 보육시설 확대, 학령기 아동을 둔 여성은 학원비 지원, 대학생인 자녀를 둔 여성은 학비 지원 등이 자녀 연령에 따른 지원의 현실화가 절실하다. 이는 사교육비나 학비를 감당할 수 없는 여성들의 자녀가 방치되거나 교육기회가 단절되어 '학력·빈곤의 대물림'으로 진행될 수밖에 없기 때문이다.

넷째, 빈곤 여성을 위한 사회·심리·정서적 지원 프로그램의 마련이 시급하다. 빈곤여성(가장)들 대부분이 자녀양육이나 경제활동에 대한 부담으로 육체적·정서적으로도 매우 힘든 생활을 하고 있다. 또한 이웃이나 주위 시선 역시 부정적으로 빈곤여성 대부분이 고립과 소외를 느끼고 있는 실정이다. 여성들이 고립감을 극복하고 자신감을 회복할 있으며, 외로움을 달랠 수 있는 다양한 심리·정서적 지원(자조모임, 교육지원, 각종 여가 지원 등)이 필요하다.

다섯째, 빈곤을 말할 수 있는 여성조직화가 이루어져야 한다. 우선 비정규직 여성노동자 조직의 빈곤 관련 위원회 활동에 위원으로 참여 할 수 있는 기반의 마련이 필요하다. 이를 위해 빈곤여성 대표자를 발굴하는 활동 또한 꾸준히 노력되어야 한다. 이는 당사사주의에 입각하여 전문성과 운동성을 겸비할 수 있기 때문에 빈곤 여성의 조직화에 대한 방안 모색이 될 수 있다.

여섯째, 여성창업 및 생계비에 대한 금융서비스 지원 방안 마련이다. 빈곤층은 금융시장이 지니고 있는 내부적 특성과 금융제도의 변화로 제도권의 금융시장에 접근하기 어려운 실정이다. 빈곤층은 담보 능력 부족, 소액신용대출의 어려움, 금융기법과 신용카드 일반화에 따른 소외 등 금융에 대한 접근이 쉽지 않은 실정이다. 마이크로크레디트라는 제도를 통해 금융제도에서 소외되는 가난한 사람들에게 금융서비스를 제공함으로써 경제적 지위 향상을 통한 자활·창업으로 빈곤탈출을 지원하는 방안의 마련이 필요하다.

지금까지 제주 지역 여성 빈곤 실태를 살펴보았다. 빈곤의 여성화는 현재도 진

행되고 있으며, 지역의 특성상 여성의 경제참여가 비정규직, 서비스직 등에 집중됨에 따라 더욱 가속화될 전망이다.

본 논의는 현재 지역수준에 대한 간략한 측정만이 이루어졌다고 볼 수 있다. 전반적인 수준에 있어 빈곤에 대한 논의가 부재한 상황에 여성의 빈곤의 현실을 고령화, 가족해체, 고용시장 등 전국적인 동일한 추세만을 서술하는데 그쳤다. 그러나 본 논의를 시작으로 지역의 전반적인 빈곤 실태의 조사와 함께 빈곤의 성인지적 정책 발굴과 자활대책 등 당사자주의에 입각한 탈빈곤 정책을 마련할 수 있는 계기가 되기를 기대해 본다.

■ 참고문헌 ■

- 김영모(1990), 「한국빈곤연구」, 한국복지정책연구소 출판부.
- 류정순(2004), “빈곤의 여성화 실태, 원인 및 정책 대안”, 2004년 12월 16일
창원 경남여성단체연합 토론회 발제문
- 보건복지부(2006), 2005 국민기초생활보장 수급자 현황
_____(2005), 2006 보건복지부 최저생계비 고시
- 석재은(2005), “한국의 빈곤의 여성화에 대한 실증 분석” 한국사회복지학 통
권 56-2호
- 이용교(1986), “도시빈민가족의 욕구지표의 측정과 평가에 관한 연구”, 중앙대
학교 대학원 석사학위논문.
- 정영태(2006), “빈곤의 여성화”, 2006년 11월 30일 제주여민회 “사례를 통해
본 제주지역 여성빈곤 실태와 정책 제언을 위한 토론회” 발표문.
- 제주여민회(2006), “사례를 통해 본 제주지역 여성빈곤 실태와 정책 제언을
위한 토론회” 2006년 11월 30일 토론집.
- 통계청 제주사무소(2006), 「2006 통계로 본 제주 여성의 삶」