한국의 독신모 : 빈곤, 낙인, 배제

백 미 연 (고려대학교 연구위원)

Ⅰ. 서론

최근 들어 한국사회에서 독신모(single mother)[1]는 계속해서 증가하여 2005년 현재 전체 한부모 가족은 137만 명에 이르며, 이 중 독신모(여성 한부모가족)는 110만 명에 이르렀다(통계청, 2010). 이러한 독신모의 증가와 더불어 그들이 처한 경제적, 문화적 취약성이 사회적 문제로 제기되기 시작했다. 일반적으로 독신모는 '남성 배우자의 부재로 인해 생계와 자녀양육을 혼자서 담당하는 여성' 이라는 의미가 담겨 있다. 이는 독신모가 외부의 적극적 지원이 없다면 노동자와 양육자로서의 이중적 역할로 인해 곤란에 빠질 수밖에 없다는 것을 의미한다. 그러나 한국사회에서 대부분의 독신모는 적극적인 공적지원이나 친척이나

1) 독신모(single mom)라는 개념은 18세 미만의 자녀를 배우자 없이 혼자키우는 여성을 의미하며, 과거에는 주로 '모자가정' 이라는 용어로 사용되었으나, 현재에는 '한부모 여성가족(가구) 혹은 여성 한부모가족(가구)' 등으로 명명된다. 본 논문에서 '독신모' 라는 용어를 선택한 이유는, 가족정책으로서가 아닌 여성정책의 한 부분으로 독신모여성의 문제를 다뤄야 함을 지적하기 위해서다. 또한 독거노인여성이나 실질적인 생계책임자로서의 여성이 포함된 여성가장 혹은 여성가구주 등의 용어와의 혼동을 피하기 위해서 '독신모' 라는 용어를 채택했다.

지역사회, 기업 등으로부터 사적 지원도 기대할 수 없는 상황이기 때문에 독신모의 빈곤화는 더욱 심화되어 나타나고 있다.[2] 또한 한국사회에서 배우자 없이 여성 혼자서 자녀를 키운다는 상황 자체가 사회적 편견과 지탄의 대상이 되어 있다. 게다가 한국에서는 독신모의 일반적인 상황이 사회적 이슈로 부각되지 못한 채, 독신모 중에서 최저소득층에 속하는 집단만이 정부정책의 대상으로 주목받고 있다. 따라서 대부분의 독신모들은 국가의 정책관심 대상에서 제외되고 있다. 게다가 독신모 이슈는 여성정책 차원이 아닌 가족정책의 일부분으로 간주되어 '독신모 여성' 보다는 '자녀' 에 대한 관심으로 집중되며, '독신모' 라는 젠더 특수성으로 인한 요구가 간과되는 측면이 있다. 또한 최근 유행하고 있는 '다문화주의' 로 인해, 가족정책마저도 '다문화가족' 에 집중하게 되었고, 여성학계와 정책전문가들도 '결혼이민여성' 에 집중하는 경향을 보이고 있다. 하지만 '결혼이민여성' 의 문제도 '독신모' 의 문제도 일관된 이론적 패러다임에 기반 한 여성정책의 틀 안에서 다뤄져야 보다 실효성있는 결과를 가져올 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 국가의 복지대상인 저소득 독신모뿐만 아니라 독신모 전체를 분석대상으로 삼아, 독신모가 처한 빈곤, 문화적 편견, 사회적, 정치적 배제와 주변화가 다차원적인 제도적 불평등에 기인하고 있음을 설명할 것이다. 이에 따라 독신모 정책은 두 가지 측면에서 근본적 재구성 과정이 요구된다고 할 수 있다. 우선 독신모 정책을 포함하는 전반적인 복지정책의 패러다임의 변화가 요구된다고 할 수 있다. 개인의 책임을 강조하는 복지에서 국가의 책임과 적극적 역할을 강조하는 패러다임으로의 전환이 필요한 것이다. 둘째, 독신모 정책은 보다 다차원적이고 통합적인 방향으로 재구성되어야 할 것이다. '독신모' 에 대한 통합적 국가정책-성별노동시장의 재구성, 적극적 복지 추진, 낙인을 발생시키는 않는 복지과정으로의 수정, 정책대상자의 정치적 목소리 통로 마련 등-이 수립되어야 함을 지적할 것이다.

Ⅱ. 근로빈곤층(working poor) 독신모: 시장노동과 자녀양육의 갈등

한국사회에서 독신모들은 생계부양자이자 자녀양육자라는 이중적 부담에 의해 경제적 어려움을 겪고 있다. 김승권 외(2009)는 통계청 『전국가계조사(2008)』자료를 활용한 소득실태 조사에서 18세 미만 자녀를 가진 전체가구의 월평균 경상소득은 평균소득이 약 350만원, 양부모 가족은 370만원, 한부모 가족은 약 224만원으로 분석했고, 한국보건사회연구원 『한국복지패널(2008)』조사자료(기준년도 2007년)에 의한 소득실태 연구에서 양부모 가족의 경우 월평균소득은 약 421만원, 한부모가족은 이보다 낮은 약187만원으로 양부모 가족의 44.4% 수준에 머무는 것으로 분석했다(김승권 외 2009). 김안나(2009)의 연구에 의하면, 2006년 현재 남성가구주의 빈곤율은 12.67%이고, 여성가구주의 빈곤율은 32.40%로, 여성가구주가 남성가구주보다 빈곤에 처할 위험이 3배 가량 높은 것으로 나타나고 있다(김안나 2009, 82-23). 김수정(2008)의 연구에서는, 남성가구주의 빈곤율이 12.3%, 여성가구주의 빈곤율이 40.4%로 나타났으며, 외국의 가구별 빈곤율 간의 비교에서도 여성가구주의 빈곤율이 최고 수준임을 보여주고 있다(김수정 2008, 41). 또한 〈한부모가족지원법〉과 〈국민기초생활보장법〉의 지원대상인 저소득 한부모가족 중 80%가 여성 한부모 가족이 차지한 것으로 나타났다(김승권 외 2009). 한국사회에서 독신모들이 빈곤한 것은 너무나 당연한 결과이다. 독신모는 성별분화된 노동시장구조, 돌봄노동의 평가절하 혹은 무급화, 양육으로 인한 고용불안정성, 복지체계의 미발전 등의 원인에 의해 경제적 어려움을 겪고 있다.

독신모에 대한 국가적 지원은 〈국민기초생활보장법〉과 〈한부모가족지원법〉 등에 근거하여, 저소득 독신모에 한정되고 있다. 국민기초생활보장제도는 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구를 대상으로 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여 등을 제공하는 제도로서, 독신모에 대한 국가지원은 주로 이 제도에 기반하고 있다. 국민기초생활보장의 지원을 받을 수 있는 가구의 선정기준은 2011년 2인 가구 경우, 906,830원이며, 가구원인 1명 증가할 때마다 월별 소득인정액이 374,247원씩 증가된다.

〈표-1〉 2010년 가구원수별 국민기초생활수급자 및 한부모가족지원가구 선정기준

(단위 : 원/월)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인
국민기초 생활보장 (최저생계비)	532,583	906,830	1,173,121	1,439,413	1,705,704	1,971,995
한부모가족지원 (최저생계비 130%이하)		1,178,879	1,525,057	1,871,237	2,217,415	2,563,594

〈자료 : 여성가족부, 『2011년도 한부모가족지원사업안내』: 보건복지부 『2011년도 국민기초생활보장사업안내』〉

이와 같이 복지수급의 대상은 최저빈곤층으로 한정되어 있고, 그러한 수혜를 받을 수 있는 자격기준 또한 극히 제한되어 있기 때문이다. 통계청 2000년 〈가구소비실태조사〉에 따르면, 빈곤하지만 기초보장을 받지 못하는 비수급 빈곤층이 약 4.8%로 추정되었다. 이러한 원인은 현실을 반영하지 못하는 부양자의무기준, 높은 재산의 소득환산율, 세분화 되지 못한 최저생계비 등으로 지적되었다(김미곤 2005, 9). 또한 2006년 〈차상위실태조사〉에 따르

2) 현재 한국에서는 전체 한부모가족 혹은 독신모(가구)의 빈곤율을 정확하게 측정할 수 있는 데이터가 존재하지 않는다. 다만 여성가구주와 남성가구주의 빈곤율의 변화 자료와 복지수혜를 받고 있는 저소득 한부모가족에 대한 빈곤현황에 관한 자료들로 '독신모' 의 빈곤화 경향을 유추할 수 있다.

면 소득인정액이 최저생계비 이하이지만 기초보장을 받지 못하는 사각지대의 위험에 처해 있는 사람들이 103만 명에 이른다고 한다(보건복지부 2006). 기초생활보장 수급을 받는 대상자는 2009년에도 전국민 대비 3.2%에 해당하는 156만 명에 불과하며, 이 중 독신모(가구)의 수급율은 수급가구 중 9.9%로 8만6천명 일 뿐이다.

〈표-2〉 가구유형별 수급가구수

(단위 : 가구)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
전체 수급가구	698,075	691,018	717,861	753,681	809,745	831,692	852,420	854,205	882,925
독신모 (모자세대)	70,152	65,132	66,636	70,951	77,985	81,189	82,920	82,880	86,961

〈자료 : 보건복지부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』(각년도)〉

게다가 복지수혜를 받는 독신모들도 국가로부터 생계를 유지할 만큼의 경제적 지원을 받지 못하고 있다. 국민기초생활보장 급여수준은 최저생계비의 약80%의 수준으로 책정되어 있다. 급여수준 자체가 최저생활 이하의 삶을 살도록 디자인 되어 있는 것이다.

따라서 한국의 독신모들은 복지에 의존하기 보다는 시장노동을 선택할 수밖에 없는 경우가 대부분이다. 또한 복지를 선택한 저소득층 독신모들 조차도 국가의 열악한 복지지원으로는 도저히 생계를 유지할 수 없기 때문에, 저소득층 독신모의 90%가 시장노동에 참여하고 있는 것으로 보고되었다(한국여성정책연구회 2003). 복지수혜를 받는 독신모들은 국가의 복지지원을 일종의 보너스로 여기고 있는 것이다.

그렇다면, 독신모가 시장노동을 선택했을 경우와 복지수혜를 선택했을 경우, 독신모의 경제적 위치는 어떻게 달라지는가. 결론부터 말하자면, 어느 경우를 선택하든지 간에 한국사회에서 독신모는 경제적 빈곤을 피할 수 없다는 것이다. 그들은 매순간 생존의 위협을 느끼는 수준의 경제적 고통을 겪고 살아가고 있으며, 이러한 상황은 성차별적인 한국노동시장구조와 한국복지체계의 결함에 기인한다.

우선 시장노동만을 생계수단으로 하는 독신모의 경제적 상황을 살펴보면, 2005년 기준 그러한 독신모 가정의 월 평균 소득은 4인 가구 평균소득의 50% 수준에 해당하는 114-169만 원 이하와 170만 원 이상은 각각 22.6%, 9.0%로 약 31.6%정도에 그치는 것으로 나타났다. 그 외에 약 68.4%는 4인가구의 절대빈곤선인 113만 원 이하로 나타났다(성정현, 송다영 2005, 61). 결국, 시장노동만으로 생계를 유지하는 독신모들의 실제 삶은 절대빈곤선에 머물러 있는 것으로 나타났다. 게다가 이들은 국가의 복지지원(국민기초생활수급)을 받고 있지 않기 때문에, 그들이 겪는 빈곤은 심각한 수준이라고 볼 수 있다.

또한 이들은 소득과 유사한 수준의 생활비를 지출하는 것으로 나타났다. 따라서 이들은 거의 저축을 하지 못하고 있으며, 만일의 경우 닥칠 수 있는 실업, 질병, 물가급등, 주거비 인상과 같은 위험에 대해 거의 대비를 하지 못하며, 그러한 상황에 처할 경우, 극빈곤층으로 추락할 가능성이 높은 것이다. 이들의 경우, 실제 생계비가 부족할 때 충당하는 방법 중 가족이나 친지 등의 사적관계망이 43.5%, 대출이나 신용카드와 카드사용과 같은 부채활용이 34.1%으로 나타났다(성정현, 송다영 2005, 62). 이는 독신모들이 생계보조 수단으로 공적이전을 거의 제공받지 못하며, 사적이전에 의존하거나 스스로 헤어날 수 없는 극빈곤층으로 떨어지는 길을 택할 수밖에 없다는 것을 보여주고 있다. 이들이 경제적 빈곤이 심화될 수밖에 없는 이유는, 성별분화 된 한국의 노동시장구조와 공적 육아서비스 지원의 미비에 기인한다.

한국사회에서 일하는 여성의 70%이상이 비정규직 노동자로 살아가고 있으며, 이들 대부분이 저임금. 단순노무직, 서비스 직종에 종사하고 있는 한국의 노동시장 구조에서, 전문적인 기술이 없이 혼자서 생계를 담당하는 독신모들이 경제적으로 열악한 위치에 놓이는 것은 너무나도 당연한 결과이다. 독신모들 중 다수는 임시직, 일용직과 같은 불안정 고용 상태에 놓여 있다. 또한 이들은 취업과 실업을 반복하고 있기 때문에, 일거리가 있는지의 여부에 따라 취업에 가까운 상태와 실업에 가까운 상태를 넘나들고 있다. 또한 독신모들은 하나의 직업에 오래 종사하지 못하며, 다양한 직업들을 경험하는 경우가 대부분 이다.[3] 독신모들은 단순 노무직, 하위 서비스직, 제조업 기능직, 영세 자영업 등 저임금의 주변적인 업종에 종사하고 있다.[4] 성정현, 송다영이 2005년 7-9월 동안, 서울, 인천, 광주, 부산, 대구 등 5개 지역에서 1006명의 시장노동으로 생계를 유지하는 독신모들에 대한 조사에 따르면, 조사대상자 독신모들은 주로 가사 및 간병(33.4%), 서비스직 (11.4%), 청소용역부(10.4%) 등 취약한 직종에 종사하고 있는 것으로 나타났다. 학력별로는 중졸이하(35.7%), 고졸(49.8%)의 많은 수가 가사 및 간병서비스에 몰려 있고(중졸이하는 40.9%, 고졸은 34.5%), 초대졸 이상(14.6%)은 사무직(22.6%)이나 전문직(18.3%)에 상대적으로 몰려 있다. 이와 같이 독신모들은 간병인, 가사도우미, 서비스직과 같은 특정한 기술을 요하지 않는 미숙련 단순직에 종사하는 것으로 나타났다. 이들의 고용형태는 임시직(40.8%), 일용직(22.0%), 용역직(9.8%), 자영업(8.8%), 징규직(8.3%), 현재 일자리 없음(9.3%) 등대다수가 비징규직에 몰려있으며, 취업과 실업을 반복하는 불안정한 형태를 보이고 있다.

이들이 종사하는 사업장 규모도 본인 혼자(13.6%), 2-5인 미만(19.7%), 5-9인 미만(13.1%),

3) 한 독신모의 이직 경험에 대한 제보는 이러한 사실을 잘 보여주고 있다. "그 전에는 저거까지 했어요. 뭐지? 요새는 파출부라고 하지. 그 전에는 식모살이 했었어요. 할머니 하나 모시고 서대문구에 있었는데. 그 할머니가 혈압이 높으니까 진찰을 해주고 청진기 꼽고 혈압 재주고 죽도 쒀 주고, 그 집은 부자라서... 그 다음에는 챙 공장... 그 다음엔 식당 다니고. 식당 다니다가 식당에 인제 손님이 안 와서... 그래 갖구 보험회사 다니다가. 보험회사 몇 개월 다녔지... 그러나가 지금은 공장에 시다로..." (옥선화 2002, 233).

4) 노동부에서 실시한 〈고용형태별근로실태조사〉에 따르면 2009년 남성 노동자의 임금대비 여성노동자의 임금수준은 2009년 62.3%로, 남성임금 2,284천원에 대비해 여성임금은 1,422천원에 해당하는 것으로 나타났다(노동부 2010).

10-29인 미만(28.0%) 등으로 대다수의 독신모가 열악한 소규모 사업장에서 일하고 있는 것으로 나타났다(성정현, 송다영 2005, 66-68). 이와 같은 독신모들의 고용형태는 고용보험의 보호에서도 이들이 배제되는 현상을 설명해주고 있다. 독신모들은 주당 18시간미만의 불안정 취업을 하고 있으며, 고용보험 가입률이 낮은 영세사업장에서 일하고 있기 때문에, 고용보험의 보호에서도 제외되고 있다(정미숙 2001). 그러나 독신모들이 시간제 근무형태를 띠고 적은 시간 일을 하기 때문에, 빈곤한 것은 아니다. 독신모들의 주당평균노동시간은 40-45시간 정도이고, 45시간 이상을 일하는 독신모들의 비율도 높은 것으로 나타났다. 이것은 일반노동자들의 평균노동시간을 웃도는 노동시간인 것이다. 그럼에도 불구하고 독신모들이 받는 월평균 근로소득은 50만원 미만(6.9%), 50-64만원 미만(31.4%), 64-82만원 미만(33.2%), 82-100만원 미만(8.8%), 100-120만원 미만(10.6%), 120-160만원 미만(6.0%), 160만원 이상(0.7%)(성정현, 송다영 2005, 69-70)으로 전반적으로, 시장노동을 하는 독신모들의 소득수준이 상당히 낮음을 알 수 있다.

독신모들은 양극화되어 가는 노동시장 구조 속에서 불안정하고 주변화된 노동자로 살아가고 있다. 독신모들은 특정한 기술을 가지고 있지 않기 때문에 미숙련의 단순직종에 종사하는 경향이 높고, 대체로 이와 같은 직종은 보호노동의 형태를 띤다. 그러나 보호노동은 무급노동으로 간주해왔던 사회적 지배규범 때문에, 보호노동은 노동시장에서 평가절하되어 낮은 임금이 책정된다. 또한 이러한 직종들의 특성상 대부분 이러한 직종들은 일용직이나 용역직과 같은 비정규직에 속한다. 따라서 성적 분화되고 이원화된 한국의 노동시장 구조에서 독신모들이 시장노동을 통해 혼자서 생계를 유지하며 살아가기란 매우 어려운 것이다.

한국에서 독신모들이 경제적 빈곤에 허덕일 수밖에 없는 이유는 노동시장에서의 불안정한 고용형태와 저임금 직종에의 집중과 더불어, 자녀양육을 혼자서 책임지고 있다는 점에 있다. 〈2010년 보육통계〉에 따르면, 2009년 12월 현재 국공립보육시설 수는 1,917개소로 전체보육시설의 5.4%에 불과하며 그곳에서 보육하고 있는 아동 수는 129,656명으로 전체 아동 중 11%에 해당하는 것으로 나타났다(보건복지부 2010). 한국사회에서의 보육시설의 미비, 보육시간대의 제한, 보육비용의 부담 등은 한국사회의 모든 여성들이 겪고 있는 고통으로서, 독신모들에게는 그들의 취업생활의 가장 큰 장애요인이 되고 있다. 독신모들은 정규직보다는 어머니의 역할과 노동자의 역할을 동시에 할 수 있는 직종으로 취업을 제한하며, 파생되는 경제적 어려움을 해결하기 위해 여러 개의 직업을 갖는 경향을 보인다(장혜경 2001). 독신모들은 일과 자녀양육의 두 가지 일을 최대한 소화할 수 있는 직업을 선택하는 경향을 보인다. 또한 자녀양육비와 교육비를 충당하기 위해 늦은 밤이나 새벽시간을 이용해 이중삼중의 노동을 하는 경우도 많다.

한국과 같이 자녀양육과 관련된 서비스가 적극적으로 제공되지 않는 사회에서 그리고 자녀양육에 대한 책임을 일차적으로 어머니에게 부과하는 사회에서, 독신모들은 끊임없이 일과 모성 간의 갈등을 경험할 수밖에 없다. 특히 한국사회는 독신모 가정을 '결손가정'으로 바라보기 때문에, 독신모들은 자녀양육, 교육과 관련된 모성역할에 대한 도덕적 책임감을 더욱 깊이 받아들이고 있다. 따라서 자녀양육에 대한 사회적 지원이 미흡한 상황에서 일과 모성 역할간의 갈등은 독신모들의 취업을 방해하는 가장 중요한 장애가 되기도 한다. 노동시장에서 주변화 된 고용으로 독신모들은 생계를 유지하기 위해 장시간의 노동에 시달려야 하지만, 이러한 상황은 양육에 대한 책임과 상충하기 때문에 어쩔 수 없이 독신모들은 시간제 노동을 선택하게 되고, 이는 경제적 빈곤을 더욱 심화시키는 결과를 가져오게 한다(정미숙 2001). 실제 독신모들은 일자리를 구할 때, 일터와 집과의 거리, 보육시설의 운영시간 등을 중요하게 고려하기 때문에, 제한된 직종의 일자리와 노동시간을 택하게 된다고 한다. 자녀가 어릴 경우, 일자리를 구할 엄두도 못 내거나, 보육과 일을 병행할 수 있는 시간제 일자리를 구하는 것이다. 실직 상태에 있던 독신모들이 일을 가진 기간 동안 7세 미만의 어린 자녀들을 누가 돌보았는가에 대한 연구 결과에 따르면, 본인이 돌보았다는 응답이 전체의 18.9%로 가장 많았고, 그 다음이 혼자 둔다로 13.8%, 탁아소나 유치원에 맡긴다가 12.6%, 시부모나 친정부모가 10.3%, 큰 자녀가 돌본다가 8.9% 의 순서로 나타났다(김경희 1998). 이러한 조사결과는 자녀양육의 문제가 독신모들의 취업을 제한하거나 취업을 하더라도 직종과 취업시간을 제한하는 중요한 요인이 되고 있음을 보여주고 있다. 또한 어린 자녀를 방치하고서라도 생계를 위해 일을 해야만 하는 독신모들의 상황을 지적해주고 있다. 독신모들은 일과 자녀양육을 병행하면서, 항상 그러한 이중적 제약에서 선택을 강요받고 있는 것이다.

결국, 시장노동을 통해 살아가는 독신모들은 저임금의 주변화된 일을 하면서 엄마로서의 역할을 동시에 담당해야 하고 있다. 따라서 그들이 경제적 어려움을 겪고 있으며, 그러한 빈곤은 더욱 심화되고 있다.

Ⅲ. '복지수급 독신모'의 빈곤, 낙인 그리고 배제

1. 탈빈곤 정책의 부재

국가의 복지지원을 받고 있는 저소득층 독신모들의 경제적 상황도 시장노동을 통해 생계를 꾸리는 독신모들의 상황과 별반 다르지 않다. 저소득 독신모들을 위한 공공부조 정책으로는 국민기초생활보장정책과 한부모가족지원정책이 있다. 그러나 이러한 정책들은 독신모의 탈빈곤을 위한 근본적인 대책이라기보다는 극소수의 절대빈곤층 독신모에 대한 '최후의 최소한의 보호' 만을 제공하고 있다고 하겠다.

독신모에 대한 복지지원의 근거가 되는 국민기초생활보장법은 김대중 정부의 '생산적 복지' (generative welfare)라는 개념을 기반으로 성립되었다. '생산적 복지' 는 미국의 '노동연계복지' (workfare), 스웨덴의 '적극적 노동시장정책' (Active Labor Market Policy), 영국의 '노동을 위한 복지' (Welfare to Work) 등과 유사한 이론적 패러다임에 기반하고 있다.(정경배 1999, 20) '생산적 복지' 는 '취약계층에 대한 기초생활보장, 노동능력이 있는 복지수급자에 대한 인력개발과 노동연계복지' 를 핵심내용으로 하고 있다(박능후 2000, 38). 그러나 생산적 복지는 논의 초기 단계부터 각각의 정치적, 이념적 진영으로부터 비판에 직면했었다. 한편에서는 생산적 복지프로그램이 우리사회가 직면한 복지문제를 해결하는데 그다지 기여하지 못할 것이라는 부정적 시각을 보였고, 다른 한편, 생산적 복지를 이야기하는 것은 사실상 복지를 가능한 한 하겠다는 것을 의미한다고 보는 시각도 있었다. 그러나 법제정 논쟁 당시 이 법안에 반대하는 입장의 주요 논조는 '복지' 가 도덕적 해이를 불러 일으켜 국민들을 '복지병' 에 걸리게 하고 근로의욕을 감퇴시킨다는 것이었다(기획예산처 1999). 따라서 정부는 이러한 비판에 반응하여 복지와 노동을 연계한 '조건부적 복지' 를 생산해내었다. 이러한 조건부적 복지는 노동능력이 있는 빈곤자에 대하여 단순 생계보장 기능을 제공하는데서 벗어나 자활능력을 제고를 목표로 한 '자활사업' 프로그램을 만들어냈다(정미숙 2001, 57).

이렇게 해서 1999년 8월 국민의 최저생활보장과 자활이라는 목표하에 국민기초생활보장법이 탄생하게 되었다. 그러나 국민기초생활보장제도는 실행 초기부터 최저생활보장과 자활이라는 두 가지 측면에서 많은 문제점이 제기되기 시작했다. 우선 최저생활보장이라는 측면에서 보면, 국민기초생활보장 급여수준은 근로의욕감소를 방지한다는 목적으로 최저생계비 이하로 책정되어 있기 때문에, 급여를 받는 독신모 가구의 경제적 빈곤 상황은 당연한 결과이다.

〈표-3〉 2011년도 국민기초생활보장 현금급여기준

(단위 : 원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2011년	436,044	742,453	960,475	1,178,496	1,395,518	1,614,540

〈자료 : 보건복지부, 『2011년 국민기초생활보장사업안내』(2011).〉

국민기초생활보장법의 다른 목표인 자활의 측면에서 살펴보면, 시행 초기 자활사업의 참여대상규모가 약 25-30만명 정도 될 것으로 추정되었지만, 자활사업 참여에 대한 유인부족, 자활예산 부족 등으로 참여자가 5만 명 내외에 머물고 있다.(김미곤 2005). 또한 참여자의 대부분은 단순 취로사업에 국한되어있다. 수급자들은 생계급여를 받기 위해 자활사업에 참여해야 하지만, 지원되는 생계급여가 실질 생계비에 미치지 못하기 때문에, 여타의 다른 시장노동을 해야 한다. 따라서 시장노동을 통해 생계비를 보충하기 위해 자활 참여를 하기 어려운 상황인 것이다. 게다가 자활사업이 주로 단순취로사업에 머물고 있기 때문에, 이후 그들의 자립에 도움이 되고 있지 못하다.

이와 같은 국민기초생활제도의 한계는 저소득 독신모의 탈빈곤과 자립의 문제해결을 어렵게 만들고 있다. 최저생계비 측면에서, 최저생계비의 지원액이 실질 생계비를 감당할 수 없고, 부족한 생계비를 시장노동을 통해 보충하려한다면, 소득액이 기초보장법의 소득액 기준을 초과하게 되어 생계급여가 중단되게 된다. 또한 미취학 자녀나 가족 중에 노인이나 장애인이 있을 경우, 이들을 돌보기 위해 자활사업에 참여할 수 없는 경우가 발생하게 된다. 또한 국민기초생활보장제도는 독신모라는 사회적 위치의 특성을 간과한 젠더를 고려하지 않은(gender-blind)제도라고 볼 수 있다. 독신모라는 특수한 위치 즉 생계와 가사 및 양육을 혼자서 동시에 책임져야 하는 특수성을 감안하지 않은 제도인 것이다. 독신모의 경제적 자립을 위해서는, 적극적인 취업훈련과 일자리 마련이 이루어져야 하고 그러한 기간동안 자녀양육을 도와줄 수 있는 양질의 보육서비스가 동시에 진행되어야 한다. 그러나 기존의 국민기초생활보장제도는 독신모의 탈빈곤과 자립에 실질적인 도움이 되지 못한 채, 그저 국가가 정한 최저생계비를 가지고 극단적으로 빈곤한 생활을 유지하도록 방치하고 있다. 그들의 빈곤은 더욱 심화되는 경향을 보이며, 빈곤이 자식세대에 까지 대물림되는 악순환을 겪고 있다.

〈표-4〉 한부모가족에 대한 지원내용

구분	기초수급 한부모가족	최저생계비 130%이하 한부모가족
소득지원	· 생계급여 · 긴급생계급여 · 보장시설생계급여 · 자립정책금(시설퇴소시)	· 없음
주거지원	· 주거급여 · 시설거주자: 영구임대주택 입주지원	· 영구임대주택 우선공급
고용지원	· 자활급여(조건부 생계급여)	· 복지자금대여:1인당 최대 2,000만원 (총40억 원) · 직업능력개발계좌제 : 취업 훈련비1인당 최대 200만원(자부담 20%) · 직업훈련기간 중 보조수당(월 11만원 수준)
의료지원	· 의료급여(1/2종)	· 건강보험료 월10-30%경감
양육지원	· 교육급여: 고교생 입학금 및 수업료 · 해산급여: 1인당 50만원 · 장제급여: 1가구 당 40-50만원	· 자녀학비지원: 고교생 입학금 및 수업료 · 아동양육비: 12세미만 아동 1인당 5만원 · 자녀 양육비 이행확보 무료 법률 구조 사업
정서지원		· 미혼모(부)지원 거점기관 운영 · 한부모가족 및 미혼모부 상담사업 · 취약가족 역량강화사업 · 미혼모부 위기지원서비스: 1인당 1회 최고 30만원이내, 1인당 60만원이하

〈자료: 김승권 외(2009), 『한부모가족 생활안정화 및 자녀양육 지원강화 방안 연구』, 여성가족부(2011), 『2011년 한부모가족지원사업안내』.〉

국민기초생활보장법에 따른 지원 자격에 해당하지 않는 최저생계비 130%이하의 저소득 독신모 가구에 대한 국가의 지원은 한부모가족지원법에 의해 실행되고 있다. 한부모가족지원법은 1989년 모자복지법에서 출발하여 2002년 모부자복지법으로 개정되었다가, 2008년부터 한부모가족지원법으로 시행되고 있다.

한부모가족지원법에 따른 지원형태는 재가보호와 시설보호로 구분된다. 재가보호 대상자에 대한 직접적인 경제 지원은 12세 미만 아동에 대한 월5만원의 양육비와 고등학생 자녀에 대한 입학금 및 수업료 지원이 전부이며, 근로능력과 자활의지가 뚜렷한 독신모를 대상으로 창업자금으로 최고 2,000만원 한도 내에서 대출(연리 3%, 5년 거치 5년 분할 상환, 추가 대여 없음)을 제공하고 있다. 한편 시설보호 대상자를 위한 시설은, 전국에 총 117개소가 마련되어 6개월에서 최대 5년 동안 보호 및 생계지원, 양육지원, 직업교육, 법률 및 심리상담 등을 지원하고 있다(여성가족부 2011). 보건복지부 통계자료에 따르면, 2008년 12월 모자보호시설에 1,062세대, 부자보호시설에 20세대, 모자자립시설에 41세대, 일시보호시설에 491명, 미혼모자시설에 703명, 미혼모자공동생활가정에 236명, 미혼모공동생활가정에 26명이 입소해 있는 것으로 나타났다(보건복지부 2009).

그러나 이러한 시설의 수와 지원 기간 및 규모는 지원이 절실한 가정에 비해 턱없이 부족한 상태이다. 재가보호 대상자들의 경우, 국민기초생활보장법의 적용에 따라 최저생계비로 책정된 생계급여를 지원받고 있으며, 한부모가족지원법의 적용을 받을 경우 자녀의 교육비와 양육비 그리고 임대아파트의 우선배정 등의 제한된 지원을 받고 있다. 또한 시설보호 대상자의 경우, 제한된 기간 동안 시설보호 지원을 받고 있다. 결국, 국민기초생활보장법과 한부모가족지원법에 의거한 저소득 독신모에 대한 국가의 지원은 그 규모와 내용면에서 매우 한정되어 있다고 하겠다. 따라서 이와 같은 지원은 저소득 독신모들의 탈빈곤과 적극적인 자립을 목표로 하기 보다는 극빈곤층에 대한 국가의 온정주의적 개입의 한 예라고 볼 수 있다. 저소득 독신모들에 대한 복지지원은 그들의 권리차원이 아닌 사회경제적 약자에 대한 동정적 시혜의 입장에서 진행되고 있는 것이다. 예를 들어, 한부모가족지원법에 따라 수급자들에게 제공되는 12세 미만 자녀에 대한 월 5만원의 양육비는 현실적인 상황을 고려한 양육비 지원이라기보다는 생색내기에 불과하다고 볼 수 있다.

한국사회에서 독신모들은 성분절화된 노동시장 구조에서의 주변화, 공적육아서비스의 미비, 젠더를 비롯하여 경제적 빈곤과 관련된 차이들을 고려하지 않은 사회복지체계 등으로 인해, 경제적 빈곤을 피할 수 없으며, 빈곤이 세대를 넘어 대물림되는 악순환을 겪고 있다. 경제적 빈곤의 상태에 놓인 독신모들은 선정기준이 까다로운 국가의 복지지원에서 대부분 배제되어 있고, 주로 시장노동에 의존하여 생계를 유지하고 있다. 그러나 성분절화되고 성차별적인 노동시장에서 독신모의 노동은 주변화되기 때문에, 경제적 빈곤을 벗어날 수 없다. 한편, 운 좋게 복지수급대상에 선정되더라도 현실과 매우 낮은 수준의 복지지원으로 인해, 그들의 빈곤은 심화되고 영속화되고 있다. 한국사회에서 독신모들은 경제적 주변화와 박탈의 위협에 항시적으로 노출되어 있는 것이다.

2. 사회적 낙인(Stigma)의 발생

한국사회에서 독신모들이 경험하는 가장 큰 고통은 경제적 빈곤일 것이다. 그러나 경제적 고통 못지않게, 그들을 괴롭히는 것은 사회의 부정적 시선과 편견이다. 사회의 지배담론은 독신모들의 상황과 위치를 열등하고 일탈적, 비정상적인 것으로 구성한다. 독신모들은 도덕적, 성적으로 문제가 있으며, 게으르고 의존적인 부류의 사람들로서, 그러한 특성 때문에 비정상적인 가족형태를 취하고 있다는 것이다. 따라서 독신모에 대한 사회적 시선이 부정적으로 고정된 것은 당연하다는 것이다. 독신모에 대한 이와 같이 부정적인 평가는 그 자체만으로도 독신모들의 자존감을 낮추는데 충분한 이유가 되지만, 이보다 더욱 심각한 문제는 독신모 자신이 '이중의식' (double consciousness)을 갖는다는데 있다. 즉 지배담론의 사회적 편견과 고정관념을 독신모 스스로 내재화하여, 자신들을 사회의 부정적 시선으로 바라보고, 수치스러워하며 부끄러워한다는 것이다.

한국사회의 지배담론은 독신모들을 '성적, 도덕적으로 문제가 있고, 미성숙하며, 게으르고, 의존적이며, 일탈적인 여성' 으로 고정관념화 하며, 그들의 가정을 '결손가정' , '비정상가정' 으로 범주화하며, 그들의 자녀들을 종종 범죄, 폭력, 일탈과 연결시킨다. 지배담론 형성에 주된 행위자인 미디어의 보도행태를 살펴보면, 사회적 범죄자의 가정적 배경을 보도하면서, 독신모 가정의 자녀들이 엄격한 아버지의 지도를 받지 못함으로 인해 정서적 불안정과 사회적 일탈행동을 하게 된다는 식이다. 결국 독신모 가정 자체가 다양한 사회적 병리현상의 온상으로 지적되고 있는 것이다. 이와 같은 독신모에 대한 사회적 편견은 사회의 다양한 제도 담론에 의해 이미 고정된 시각에 기반 하여 설계되고, 그러한 지원을 받는 독신모들은 그러한 편견을 고스란히 경험하게 되고 내면화하게 된다. 독신모들은 국가의 복지를 받는 것을 남들에게 드러내는 것을 꺼리고 스스로도 수치스러워하거나 부끄러워하는 이유도 여기에 있다. 복지수급을 받는다는 것 자체가 비정상적 집단에 속하는 것이 되고, 문제집단으로 낙인되는 것을 의미하기 때문이다. 복지 수급을 받는 독신모들은 수급지위에 대한 부정적인 평가와 낙인을 알고 있기 때문에, 사소한 말에도 상처받고 위축되는 경향을 보인다.

한국사회에서 독신모들에게 제공되는 복지는 국민기초생활보장제도와 한부모가족지원

법에 의거한 생계급여, 의료보호, 자녀교육 및 양육비 정도이다. 앞에서 지적하였듯이, 이러한 복지지원은 독신모들 중 극소수에 대한 최소한의 지원형태를 띠고 있기 때문에, 그들이 처한 고통을 해결하는 데는 한계가 많다. 그럼에도 불구하고, 질병이나 양육 등으로 인해, 시장노동을 통해 생계를 유지할 수 없는 독신모들에게 복지지원은 생존 위협의 벼랑 끝에서 선택할 수 있는 유일한 선택이다. 따라서 독신모들은 복지수급을 받는다는 사실이 사회적 낙인을 수반함에도 불구하고, 복지수급을 최후의 보루로 여기고 있다. 그렇지만, 복지수급자로서의 지위는 독신모들에게는 너무나도 잔인한 심리적, 사회적 경험이 되고 있다.

생존의 위협에 처한 독신모들은 지푸라기라도 잡는 심정으로 복지(공공부조)수급을 신청하기 위해 행정 기관을 찾는다. 그들은 사회복지담당공무원과 상담과정을 거쳐 복잡하고 까다로운 심사과정을 거쳐 잠정적인 수급대상자로 선정되게 되면, 사회복지전담 공무원의 '가정방문' 을 받게 된다. 담당공무원은 가정방문을 통해 수급 신청자의 말의 사실여부를 확인하고 이웃 주민으로부터 실제로 남성 생계부양자가 있는지의 여부를 조사한다. 독신모들은 이와 같이 복지수급을 신청하는 과정에서 첫 단계에서부터 수치심과 모욕을 느끼게 된다. 독신모들은 수급의 판단기준이 되는 남성부양자가 부재함을 강조하거나 과장해서 설명해야 한다. 남성부양자가 부재하게 된 원인과 과정을 낱낱이 밝혀야 되며, 기억하고 싶지 않은 불행한 가정사 또한 낯선 복지담당자에게 털어놓아야 한다(유연정 2005). 독신모들은 자신들에게 남성부양자가 부재하기 때문에 무언가 크게 결핍되어 있고, 이러저러한 이유로 자신이 무능력하기 때문에 국가의 도움이 절실히 필요하다고 간청해야 한다. 복지수급을 신청하는 과정에서 복지담당자의 자유재량권이 크게 허용되는 현실에서, 독신모들은 복지수급 요청을 권리로서 당당하게 요구하기 보다는 최대한 비굴한 태도로 복지를 요구해야 한다. 이러한 과정은 독신모로 하여금 자신 스스로를 결핍되고 열등한 존재이자 동정을 받아야 하는 존재로 확인하게 만든다. 또한 이러한 과정에서 독신모는 스스로를 비하하고 폄하하게 되며 부정적인 '자기이미지' 를 형성하게 되고, 이는 독신모의 자존감의 상실을 가져오게 된다.

복지수급자인 독신모는 일 년에 두 번씩 '자산조사' (means test)를 받게 된다. 부정수급을 방지해야 한다는 사회적 여론은 독신모를 비롯한 복지수급자들에 대한 자산조사의 정당성을 부여하고 있다. 이는 부정수급의 문제를 복지체계와 과정상의 부주의성과 불철저함에서 찾지 않고, 복지수급자의 부도덕성 즉 복지수급자가 거짓말을 할 가능성이 높다고 단정하고 복지수급자에게서 문제의 원인을 찾는 것이다. 특히 독신모 수급자들은 집중 감시대상이 된다. 왜냐하면 국민기초생활보장법은 복지수급자가 신고한 소득액과 최저생계비의 차액을 보충해주는 방식을 취하고 있고, 소득액이 적은 사람들에게 더 많은 급여를 제공해야 하기 때문이다. 따라서 노동시장에서 주변화되고 낮은 임금을 받고 있는 독신모의 경우는 국가로부터 더 많은 급여를 보충 받아야 하며, 이는 집중 감시대상이 되는 주요 이유가 된다. 또한 대부분의 독신모들은 소득액을 입증할 객관적인 자료를 제시하기 힘든 직종–가사도우미, 베이비시터, 식당일, 노점행상–에 종사하고 있기 때문에, 부정 수급의 혐의를 더욱 많이 받는다(유연정 2005). 그러나 복지수급 독신모는 이러한 혐의에 굴욕감과 수치심을 느낌에도 불구하고, 수급이 중단될 것을 우려하여 이러한 조사에 응할 수밖에 없는 것이다. 복지담당공무원들의 강압적인 추궁과 취조를 방불케하는 조사는 독신모들에게는 심지어 죄의식까지 느끼게 하는 것이다.

독신모들은 복지수급과정을 통해서 뿐만 아니라 자녀들이 겪게 되는 학교 및 또래집단에서의 편견으로 인해 더욱 좌절한다. 독신모들은 자녀들이 유치원, 어린이집, 초등학교 등 공식적인 교육기관에 들어가면서 사회적 차별과 낙인을 직접적으로 경험하거나 그러한 것들을 우려하게 된다. 독신모의 자녀들은 수업료 면제, 급식비 지원, 여타의 자질구레한 지원들을 제공받는다. 이러한 지원들은 주로 학교에서 일어나게 되고, 독신모의 자녀들은 자신들이 독신모 가정의 자녀이며 국가의 복지를 받는다는 것이 교사와 친구들에게 알려지는 경험을 한다. 이러한 경험은 자녀들에게 대한 지나친 동정이나 배려 혹은 편견과 고정관념을 낳는다. 교사는 독신모의 자녀를 학업부진, 주위산만, 정서적 장애, 일탈행동, 문제아가 될 가능성이 높은 요주의 대상으로 간주하거나 그들에게 지나친 동정과 배려를 보인다. 또한 또래집단의 아이들과 그들의 부모들은 독신모의 자녀들을 문제아 집단으로 간주하고 이들과의 접촉을 거부하기도 한다. 독신모의 자녀들은 복지수급을 받는다는 이유만으로 또래집단 상에서 따돌림을 당하기도 하고 그로 인해 깊은 상처를 받기도 한다. 이와 같이 복지수급 사실 자체와 수급과정이 독신모들의 자존감을 떨어뜨리고 있는 것이다.

그러나 복지수급 독신모들에 대한 사회문화적 부정적 평가와 편견은 '독신모정책' 의 기반이 되는 복지 패러다임 속에 이미 내장되어 있었다. 국민기초생활보장제도의 자활사업은 '강제 노동의무 조항' 을 규정하고 있다.[5] 기초생활수급자로 선정된 대상자들 가운데 노동능력의 유무에 따라 근로능력자와 근로무능력자가 선정되는데, 여기서 근로능력자로 선정된 대상자들 중 조건 면제자와 조건제시 유예자를 제외하고 최종적인 조건부 수급자로 선정된다(강남식, 백선희 2001, 63). 조건부 수급자로 선정된 자들에게는 '강제 노동의무 조항' 이 적용된다. 이러한 강제노동조항은 미국의 '노동연계복지' 패러다임을 기반 해 마련된 TANF 프로그램[6]의 복지수급자에 대한 '강제의무노동 조항' 과 유사하다고

5) 자활사업은 생계급여를 받기 위한 하나의 '조건' 의 의미를 갖는다. 즉 노동능력이 있는 자가 자활조건을 받아들이지 않거나 제대로 이행하지 않을 경우에는 생계급여를 받지 못할 수 있다. 이와 같이 자활급여의 이중성은 제도를 어떻게 시행하느냐에 따라 빈곤층의 자립을 촉진하는 노동권의 보장의 의미를 가질 수도 있고, 생계급여를 받기 위한 조건으로서의 강제노동으로 나타날 수 있음을 의미한다.

6) 미국의 복지제도 특히 피부양아동이 있는 가족을 위한 원조프로그램(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)을 둘러싼 논쟁은 수년간 계속되었고, 1996년 개인책임과 노동기회조정법(개인책임법, Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, PRWORA, PRA)을 제정하면서 일단락되었다. 이 법으로 인해, 이전까지 자녀가 있는 가구 중에서 자격이 있는 가구에 복지혜택을 보장하던 피부양아동이 있는 가족을 위한 원조프로그램(AFDC)과 교육, 직업훈련 프로그램인 직업기회 및 기본적 기술 프로그램(Job Opportunities and

하겠다. 또한 기초보장법의 조건부 수급자들에게 부과되는 자활사업 또한 TANF 프로그램에서 복지수급자들에게 자활사업으로 제시하는 공공근로의 형태와 유사한 형태의 조리, 간병, 청소 와 같은 일들이다. 자활사업을 통해 이후 복지수급자들의 경제적 자립을 도모한다는 취지와는 맞지 않게 '어느 일이어도 좋다' (any job will do)라는 식의 자활사업이 진행되고 있다.

복지 수급을 받는 독신모들은 자활사업을 통해, 경제적 자립을 위한 준비를 할 수 없을 뿐만 아니라 자활의지의 좌절감을 맛보게 된다. 복지정책결정자들이 자활사업을 설계하는 데 있어 복지수급 독신모들에 대한 편견이 반영되는 것이다. 복지정책결정자들은 복지수급 독신모들은 노동을 통해 생계를 유지하려는 의지가 낮고 게으르며 복지의존적이라는 고정관념을 갖고 있다. 따라서 복지수급 독신모들에게 어떠한 종류의 자활노동이라도 부과하여 그들에게 '노동의 윤리' 를 깨닫게 하겠다는 것이다. 실제로 복지수급 독신모들은 생계비를 벌 수 있는 일이라면 가리지 않고 해왔다. 그들이 빈곤한 이유는 그들이 일을 하지 않기 때문이 아니라 그들이 한 일에 대한 적절한 평가를 받지 못했기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 복지정책자들은 지배담론에 따라 복지 수급 독신모들이 일하기를 기피하는 의존적이고 게으른 특성을 가졌다고 자의적으로 판단하는 것이다. 노동능력이 있는 복지수급자들은 의존적인 성향으로 인해 복지를 수급하고 사회전반의 노동의욕을 저하시킨다는 것이다. 따라서 그들의 '도덕적 해이' 에 대한 처벌조항으로서 '노동능력자' 에 대한 강제 노동의무조항을 부과해야 한다는 논리를 내포하고 있는 것이다. 이와 같은 노동능력을 가진 복지수급자에 대한 부정적 혐의로 인해 독신모들을 복지수급을 받는 것 자체를 수치스럽고 부끄러운 경험으로 느끼게 된다. 결과적으로 복지정책에는 독신모들은 노동기피자 혹은 복지의존자라는 사회적 편견이 내장되어 있다. 이러한 복지정책은 독신모가 겪고 있는 경제적 빈곤을 개인의 책임으로만 이해한 결과이다. 이들이 겪는 경제적 빈곤은 사회구조적 책임과는 무관한 개인의 특성 즉 게으르고 의존적인 특성에 기인한다는 것이다.

한국사회에서 독신모들은 극단적인 경제적 빈곤과 사회문화적 편견과 고정관념으로 불이익을 받는 대표적인 집단이다.

한국사회에서 독신모들은 노동의 윤리가 결핍되어 있고, 의존적이며 도덕적 결함을 가진 문제집단으로 고정관념지어져 있다. 이러한 고정관념은 독신모에 대한 지배담론을 구성하며, 독신모들은 역으로 지배담론의 시각을 통해 자신을 바라보게 된다. 이는 독신모들의 자존감의 상실을 초래하며 이는 가장 극단적인 형태의 비인정이며 부정의인 것이다.

Basic Skills, JOBS)은 없어지고 이를 대신해, 빈곤가족에 대한 한시적 부조 프로그램(Temporary Assistance to Needy Families, TANF)이 만들어졌다. TANF는 AFDC와는 달리 자격(entitlement)이 있으면 받게 되는 프로그램이 아니기 때문에, 어떤 개인도 보조를 받게 된다는 보장이 없다. 개인책임법은 AFDC와 JOBS 프로그램을 TANF로 전환하는 한편, 식품교환권(Food Stamp)프로그램, 노인 및 빈곤 장애인을 위한 보충보장소득(Supplemental Security Income, SSI) 프로그램, 합법 이민자에 대한 부조 등에서 대대적인 예산 삭감을 계획하였다. TANF는 복지수혜기간을 평생동안 60개월로 제한하고, 복지수혜자의 노동의무시간을 30-35시간으로 정하고 있다(Mink 2002/2004).

3. 독신모의 정체적 배제(political exclusion)

한국사회에서 독신모들은 극단적인 경제적 빈곤과 사회문화적 편견과 고정관념으로 불이익을 받는 대표적인 집단이다. 이와 같이 독신모가 경제적, 문화적으로 불이익을 받는 집단이기 때문에, 정치적인 목소리를 낼 수 없기도 하지만, 역으로 그들이 정치적으로 자신들의 견해를 표출할 통로를 갖추고 있지 못하기 때문에, 경제적 문화적 불이익을 받는 상황에서 벗어날 수 없다고도 할 수 있다. 경제적, 문화적 불평등→정치적 배제→경제적, 문화적 불평등이라는 악순환으로 인한 결과는 정책결정과정에서 일반적으로 나타나고 있다. 독신모들은 자신들에게 직접적인 영향을 미치는 정책의 결정과정에서 거의 목소리를 내지 못하고 있다. 1999년 '국민기초생활보장법' 제정과정은 독신모들이 자신과 직접적으로 관련된 정책을 결정하는 과정에서 배제되었음을 보여준다. 이러한 정책결정과정에서의 배제(voicelessness)로 인해, 국민기초생활보장정책의 한계는 이미 예상되어 있었다. 불합리한 선정기준으로 인해 복지의 사각지대가 발생할 수 있다는 점, 조건부 수급조항으로 인해 과거 시혜적 차원의 복지정책의 답습이라는 비판 등에 직면했다. 또한 이 법은 빈곤이라는 경제적 요인만을 고려함으로써, 여성, 장애, 연령, 민족이라는 다양한 특수성(차이)을 고려하지 못한 천편일률적인 정책을 생산해내는 결과를 가져왔다는 비판을 받고 있다.

국민기초생활보장법의 제정과정은 과거 군부독재시절의 정부의 일방적인 정책결정과는 달리, 법의 의제화 단계와 제정단계에서 시민단체의 역할이 두드러진 경우에 속한다(참여연대 사회복지위원회 2000). 참여연대는 1999년 3월 4일 '국민기초생활보장법 제정추진연대회의' (이하 연대회의)를 구성[7]하여 국민기초생활보장법에 대한 공공의 관심을 이끌어 내어 이를 이슈화하고 정치의제화하기 위한 노력을 경주했다. 연대회의는 공청회와 성명서 발표, 서명운동, 대국민 홍보, 정부관계자 및 국회의원 면담 등 다각도의 활동을 펼쳐 나갔다(박윤영 2002, 278). 연대회의가 이와 같이 적극적인 활동을 펼쳐 나가던 중, 1999년 6월 21일 울산지역에서의 김대중 대통령의 국민기초생활보장법 제정에 대한 발언은 법안의 제정을 기실화하게 되었고, 국민기초생활보장법 제정은 급물살을 타게 되었다. 6월 24일 사회복지학회 주최로 연대회의는 국민기초생활보장법 공청회를 개최하는 등 법의 제정

7) 발족 당시 주요 참여단체는 경제정의실천시민연합, 일용직저소득노동자실업대책협의회, 장애우권익문제연구소, 전국민주노동조합총연맹, 전국실직자대책종교시민단체협의회, 참여연대, 한국노동조합총연맹, 한국종교단체사회복지대표자협의회, 한국여성단체연합 등이었다. 이후 법제정 추진과정과 제정 이후에도 각 지역의 지역단체들과 여타의 단체들이 결합하여 총 64개 단체가 연대회의에 참여하였다.

과정에서 주도적인 역할을 놓치지 않기 위해 부심하였다. 드디어 1999년 8월 12일 국민기초생활보장법은 법제사법위원회와 상임위를 거쳐 임시국회 전체회의를 통과하게 되었다. 이후 연대회의는 '국민기초생활보장법 추진 연대회의'로 명칭을 바꾸고, 정책의 구체화 단계에서 법의 내실화를 기하기 위해 적극적으로 개입하였다(문진영 2001; 남준우 2000; 이민아 2000).

이상과 같이 시민단체 네트워크인 연대회의는 국민기초생활보장법 제정에 있어 주도적인 역할을 하였고 이를 정책의제화 하는데 크게 기여하였다. 다시 말해 시민단체의 목소리가 정책결정과정에서 중요한 참여자로 포함되었다는 것이다. 그러나 연대회의의 적극적 법제정 활동만을 근거로, 일반 국민 특히 이 법에 직접적인 영향을 받는 사람들의 목소리가 정책결정과정에 포함되었다고 결론내릴 수는 없다. 그 이유는 연대회의의 법제정을 위한 활동 방식과 연대회의의 조직구성 측면을 검토해봄으로써 분명해질 것이다. 연대회의는 총 64개 시민단체가 국민기초생활보장법 제정이라는 목표를 위해 연대한 느슨한 연합체였다. 단체들 간의 관계는 대체로 협조적이며 큰 갈등을 보이지는 않았지만, 수십 개의 단체가 모인 연합체였기 때문에 강한 결속력을 보이지는 않았다(안병영 2000, 26). 또한 각 단체들은 정책결정과정의 각 단계에서 참여연대의 법 제정 주장에 대해서 총체적인 차원에서 동의를 표하는 수준에 머물렀고, 자신들의 이해, 경험, 견해를 구체적으로 표현하는 수준은 아니었다(송형만 2004, 79). 다양한 단체들의 포함은 연대회의에서 그들 단체들의 견해와 경험의 포함을 의미하지는 않았다. 이러한 단체들의 포함은 법제정을 위해 정치권과 정부에 대한 압박하기 위한 정치적 방편의 하나였다.

연대회의에서 복지수급을 받게 될 당사자인 빈곤계층의 목소리를 수렴하고자 하는 과정은 구체적인 정책을 선택하는 과정에서의 전문가들 간의 논란의 형태로 나타났다. 빈민연구소 류정순 대표는 주거급여에 관한 논란을 그 예로 들고 있다. 주거급여를 국민기초생활보장법에 포함시킬 것인지 아니면 다른 개별적 법이나 수단으로 실질적 해결책을 모색할 것인가를 두고 논란이 있었다. 결과적으로 국민기초생활보장법에 주거급여를 포함시키는 방향으로 가닥을 잡았다. 그러나 이러한 과정 속에 실제로 주거권 활동가들은 참여하지 못한 채, 전문가들의 논의만을 통해 정책이 결정되었다(송형만 2004, 93). 이와 같이 복지수급 당사자인 빈민과 빈민 활동의 대표자들이 논의에서 배제되었다. 논의 과정에서 빈민을 대표하는 현장 활동가들이 목소리가 배제된 것은 법 제정과정과 추진세력과의 단절에서 기인한다. 그러나 그보다 더 근본적인 원인은 복지수급 당사자인 빈민들은 정책논의의 주체가 아닌 대상이라는 지배담론이 논의자들의 사고와 논의과정 속에 내장되어 있기 때문이다.

주거급여 정책논의 과정에서 빈민들의 목소리의 진입은 전혀 허용되지 않은 반면, 여성 특히 독신모들의 이해는 한국여성단체연합을 통해 간접적으로 전달되었다. 한국여성단체연합은 크리스챤아카데미 사회교육원과 민주노총과 함께 연대회의에서 활발한 활동을 전개한 시민단체이다. 따라서 한국여성단체연합은 정책논의 과정에서 여성의 이해를 대변하였다. 그들이 제안한 조항 중[8]에서 논란이 된 조항은, 유산에 대한 급여 지급 조항이었다. 연대회의의 논의과정에서 여성단체의 문제제기는 거의 받아들여지지 않았다. 특히 유산에 대한 급여 조항이 누락된 이유는 연대회의에서 중추적 역할자 중 한 사람이 송경영 신부였다는 사실만으로도 미루어 짐작할 수 있을 것이다. 그러나 여성단체는 자신들의 견해가 받아들여지지 않은 것을 더 이상 문제 삼지 않았다. 그들은 자신들이 주장하는 목표가 다른 경로를 통해 실현될 수 있을 것이라고 판단한 것으로 보인다. 이러한 논의가 있던 시점은, 여성발전기본법을 근거로 한 남녀차별금지 및 구제에 관한 법률의 시행이 거론되는 시점이었고, 여성계가 가장 큰 비중은 두고 추진하던 사업은 여성부 신설이었기 때문이다. 이러한 여성단체의 판단은 국민기초생활보장법과 관련된 정책논의에서 독신모의 이해를 너무나도 쉽게 포기해버리게 만들었다. 이러한 여성단체의 판단은 현실에서 독신모들의 가장 중요한 복지수급의 근거인 국민기초생활보장법이 독신모의 경험과 이해를 적극적으로 반영하지 못하게 하는 결과를 초래하였다. 또한 차상위계층 독신모들의 복지수급을 불가능하게 만드는 결과를 가져왔다.

이와 같은 연대회의는 조직구성 상의 문제점, 정책논의과정에서의 다양한 단체들의 이해와 경험의 배제, 그리고 참여한 단체들의 자의적인 판단으로 인해 수급당사자의 목소리를 포함하지 못했다. 그러나 이러한 이유들 못지않게, 연대회의가 엘리트 전문가 중심으로 활동이 전개되었다는 점이 연대회의가 수급당사자들의 목소리를 포함하지 못한 원인으로 지적될 수 있다. 참여연대가 국민기초생활보장법 제정을 위해 개최한 공청회에는 주로 학자, 정당인, 정부관료, 노동계 인사, 대표적인 시민단체의 대표들이 참석하였다. 이러한 공청회에서 복지수급자들이 초대된 경우는 단 한 건도 발견할 수 없었다. 1998년 참여연대는 국민기초생활보장법 제정을 사회 쟁점화하기 위해 방안의 일환으로, '긴급제안, IMF시대-고실업사태의 사회적 대안-저소득계층 실업자를 위한 실업부조제도의 도입'을 주제로 한 정책공청회를 개최하였다. 이 공청회에는 문진영 교수, 국민회의의 김성곤의원, 한나라당의 김문수의원, 한국노총, 민주노동, 노동부 관계자들이 토론에 참석하였다. 1998년 6월 29일 참여연대를 주축으로 한 '사회보장 정책협의모임'은 '국민기초생활보장법 제정과 저소득실업자 생활보장법안'을 주제로 한 공청회를 개최했는데, 이 공청회에도 문진영 교수, 이찬진 변호사, 국민회의 이성재의원, 한나라당 김홍신의원, 보건복지부 임인철 사회복지심의

8) 한국여성단체연합의 문제제기한 대표적인 조항은, 첫째, '부양의무자'를 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족에서, '호적상 동일가구인 혈족'으로 확대해야 한다. 이혼과 독신가구 증가로 부양의무자가 없는 여성과 형제자매와 사는 독신 여성이 수급권자에서 제외되는 것을 막기 위해서이다. 둘째, 결혼급여를 신설하여 결혼 없이 동거하는 가정의 결혼비용을 지원해야 한다. 셋째, '해산급여'를 '해산 급여 등'으로 확대하여 사산과 유산에도 급여를 지급해야 한다. 넷째, 중앙생활보장위원회에 여성이 30%이상 참여해야 한다로 요약된다.

관, 김미곤 보건사회연구원 등의 학자, 정부관료, 정치인들만이 참석하였다. 1999년 3월 17일 '국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망' 이라는 제목의 공청회가 연대회의 주최로 개최되었다. 이 공청회에서는 문진영 교수가 주제발표를 하고 국민회의의 이성재의원, 한국여성단체연합의 조영숙 정책실장, 일용직저소득노동자실업대책협의회의 김홍일신부, 민주노총의 이병우 고용안정센터 위원 등이 토론에 참가하였다(안병영 2000). 김대중 대통령의 '울산발언' 이 있은 직후에도, 1999년 6월 24일 국민기초생활보장법에 대한 공청회는 문진영 교수의 주제발표를 중심으로 진행되었으며, 사회복지학회가 주최하였다. 이와 같은 국민기초생활보장법에 대한 참여연대와 연대회의가 주최한 모든 공청회는 학자, 정부관료, 정치인 등만을 포함하였다. 모든 공청회 과정에서 복지수급자들의 목소리는 부재하였다. 모든 공청회는 몇몇 학자들과 정부관료, 정치인들에 의해서만 진행되었다. 공청회 과정에 수급당사자의 목소리는 완전히 배제된 것이다. 결국, 시민단체들의 네트워크인 연대회의가 국민기초생활보장법의 정책과정에서 중추적인 역할을 하였지만, 연대회의 자체가 수급당사자들의 이해와 경험을 배제함으로써, 국민기초생활보장법의 실행과정에서의 한계는 이미 노정된 것이었다.

이와 더불어, 사회적 담론과 여론을 형성하는데 중요한 역할을 담당하는 언론과 미디어의 보도행태는 복지수급자들의 정책결정과정상의 배제를 보여주고 있다. 국민기초생활보장법과 관련된 보도들은 정부의 공식적인 발표를 그대로 보도한 단순보도가 압도적으로 많은 비중을 차지했다.[9]의견기사와 기획연재기사의 경우에는 복지전문가와 경제계의 의견을 실는 경향이 높은 것으로 나타났다. 따라서 국민기초생활보장법에 대한 여론은 복지병과 도덕적 해이로 인한 근로의욕의 감퇴(동아일보 2000, 12/21), 복지예산확충이 경제성장에 미치는 부정적인 영향(조선일보 2001, 1/28), 가짜빈곤층의 부정수급에 대한 우려(중앙일보 2000, 9/26) 등으로 나타났다. 이러한 의견기사의 정보원은 한국조세연구원 연구위원, 모대학 상경대 교수, 모경제연구소 연구원들이다. 이러한 식으로 복지수급자들을 비도덕적이고 게으른 집단으로 몰고 가는 언론의 보도행태는 복지수급자들에 대한 사회적 낙인을 부추기었다. 이러한 결과는 언론을 통해서도 복지수급 당사자들의 목소리가 표출되지 못했기 때문이다. 언론기관들이 선택하는 정보원의 비율을 통해 이러한 사실이 입증된다. 언론사들의 기사들의 정보원은 정부가 101건(48.1%), 복지전문가 23건(11. 0%), 시민단체 18건(8.6%), 정당 16건(7.6%), 복지수급당사자 5건(5.7%)으로 나타나고 있다(송미선 2002, 47). 다시 말해, 국민기초생활보장법에 대한 언론의 보도행태는 경제계와 복지전문가들의 견해에 편향된 시각을 중점적으로 보여주었고, 복지수급당사자의 목소리를 적극적으로 반영하지 않은 것이다.

9) 국민기초생활보장법 관련보도의 기사유형은 단순사실보도가 66건(32.2%), 취재보도 31건(15.1%), 의견기사 54건(26. 3%), 기획 연재기사 54건(26.3%), 인터뷰기사 5건으로 나타났다. 송미선(2002).

독신모를 포함한 복지수급 당사자들은 자신들에게 직접적으로 영향을 미치는 정책결정과정에서 철저히 배제되었다. 복지수급 당사자들은 시민단체를 통해서도, 언론을 통해서도 자신들의 이해와 경험을 표출할 통로를 찾지 못한 것이다. 그들은 사회경제적으로 그리고 문화적으로 불이익을 받는 집단이기 때문에 정책결정과정에서 논의의 주체로서 인정받지 못했고, 그 결과 자신들이 처한 경제적, 문화적 불이익에서 벗어나지 못하게 되는 악순환의 사슬을 끊지 못하였다.

Ⅳ. 결론

지금까지 한국사회에서 독신모 상황을 두 가지의 서로 다른 경로를 통해 살펴봤다. 우선 국가의 적극적 복지지원을 받을 수 없는 상황에서 대부분의 독신모들은 시장노동에만 의지해서 살아갈 수밖에 없다. 그들 중 상당수는 성분화 되고 이원화된 노동시장구조와 적절한 양육서비스의 부족으로 인해, 주로 저임금, 비정규직, 시간제 일자리 밖에 구할 수 없는 상황이다. 주변화 된 노동자로 동시에 유일한 양육자로서의 역할을 담당하는 독신모들은 경제적 빈곤을 벗어나기 힘들며 그러한 빈곤이 대물림될 가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 다음으로 일부 저소득 독신모들은 복지수급자로서의 삶을 살고 있다. 그러나 그들에게 제공되는 복지수준은 '적정수준의 삶' (decent life)을 살도록 설계된 것이 아니라 '생존' 을 목표로 디자인 되어있는 것처럼 보인다. 다시 말해 복지수급자들은 정당한 권리의 담지자가 아닌 가치 없는 빈곤자(undeserving poor)로서 동정과 시혜 혹은 경멸의 대상이 되고 있다. 국가의 독신모 정책은 안정된 생활보장과 자립이 아닌 극단적인 빈곤의 제거를 목표로 삼고 있기 때문에 복지수급 독신모들이 빈곤의 덫에서 벗어나기는 불가능하다. 그리고 독신모 복지수급자는 일도 하지 않으며 국민의 세금을 갉아 먹는 기생적이고 의존적 인간이라는 편견과 일탈적이고 비정상적이며 부도덕한 여성이라는 사회적 낙인을 감수하며 살아가고 있다. 이와 같이 한국사회에서 살아가는 독신모 대부분은 제도화된 불평등한 경제구조와 제도화된 문화적 가치패턴으로 고통 받고 있다. 게다가 독신모들은 자신과 직접적으로 관련된 정책의 결정과정에서 전혀 목소리를 낼 수 없기 때문에 자신들이 처한 어려움을 정책에 반영할 수 없다. 이러한 악순환의 고리를 끊을 수 있는 길은 독신모 정책을 수립하는 과정에 독신모들의 생생한 목소리가 직접 전달될 수 있는 통로가 마련되어야 하고 정책자는 그들의 목소리를 적극적으로 반영할 준비가 되어 있어야 할 것이다. 이러한 변화를 통해서만, 보다 정당성 있고 실효성이 높은 독신모 정책이 생산될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강남식, 백선희, "여성복지적 관점에서의 자활지원사업 분석과 활성화 방안," 『사회보장연구』 제17권 제2호(2001), pp. 49-78.
- 강지원, "국제비교를 통해서 본 한국의 한부모가족정책", 『보건사회연구』 제29권 제2호(2009), 한국보건사회연구원. pp. 30-54.
- 김경희, "저소득 실질가장의 생활, 의식, 욕구, 실태보고," 『저소득 실질여성가장의 여성복지 강화방안 전문가 토론회 자료집』 한국여성단체연합, (1998), pp. 7-55.
- 김미곤, "국민기초생활보장제도 시행 5주년에 대한 재음미," 『보건복지포럼』 10월호(2005).
- 김수정, "비교 국가적 관점에서 본 한국 여성가구주의 빈곤", 『보건사회연구』 제28권 제2호(2008), pp. 33-52.
- 김승권 외, 「한부모가족 생활안정화 및 자녀양육 지원강화 방안 연구」, 정책보고서 2009-80, 보건복지가족부, 한국보건사회연구원.
- 김안나, "외환위기 이후 여성빈곤의 실태와 빈곤 요인에 관한 실증 분석", 『한국여성학』 제25권 3호(2009), pp. 71-107.
- 김혜영 외, "여성빈곤의 구조적 요인과 빈곤의 여성화: 가족, 노동시장, 복지정책에 관한 여성주의적 재고", 『아시아여성연구』 제44집 1호(2005), pp. 5-51.
- 김혜영 외, 「미혼부모의 사회통합방안 연구」, 2009 연구보고서-10, 한국여성정책연구원.
- 남구헌, "낡은 패러다임의 새로운 수사학," 『월간 복지동향』 2000년 2월호(2000).
- 남준우, "사회복지정책의 결정과정에 관한 연구: 국민기초생활보장법을 중심으로," 연세대 행정대학원 석사논문(2000).
- 문진영, "사회복지와 NGO," 조희연 외 『NGO가이드』(한겨레신문사, 2001), pp. 220-241.
- 박능후, " '생산적 복지' -복지이념으로서의 의의와 과제, " 2000년 사회복지학회 춘계학술대회 자료집(2000), pp. 33-46.
- 박선영 외, 「여성인권보장 및 차별해소를 위한 관련법제 정비연구(II):가족의 다양화에 따른 관련 법제 정비연구」 2008 연구보고서-14, 한국여성정책연구원.
- 박윤영, "국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구," 『한국사회복지학』, vol. 49(2002), pp. 264-295,
- 성정현, 송다영, "근로빈곤층 여성가장의 삶과 노동실태 분석을 통한 탈빈곤 방안 연구," 근로빈곤층 여성가장 사회적 배제 극복을 위한 토론회 자료, 한국여성노동자협의회, 한국여성단체연합, 실업극복국민재단 함께 일하는 사회(2005), pp. 36-121.
- 송미선, "사회복지제도에 대한 주요 언론들의 보도태도 경향 연구: 국민기초생활보장법을 중심으로," 한신대학교 사회복지실천대학원 석사논문(2002).
- 송형만, "국민기초생활보장법 제정 과정 분석: 하버마스의 이론을 중심으로," 가톨릭대학교 사회복지대학원 석사논문(2004).
- 안병영, "국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구," 『행정논총』 제38권 제1호(2000), pp. 1-50.
- 옥선화, "빈곤 여성가장의 대처 전략에 관한 질적 연구," 『대한가정학회지』, 제40권 6호(2002), pp. 223-243.
- 유연정, "복지 낙인(stigma)이 여성가구주의 탈빈곤에 미치는 영향에 관한 연구," 이화여대 대학원 석사학위논문(2005).
- 이민아, "국민기초생활보장법 제정과정에 있어서 시민운동이 미친 영향에 관한 연구," 중앙대 석사학위논문(2000).
- 장혜경 외, 『여성한부모 가족을 위한 사회적 지원방안』, 서울: 여성부(2001).
- 정경배, "생산적 복지와 적극적 복지정책," 『보건사회연구』(한국보건사회연구원, 1999).
- 정미숙, "여성가구주, 성별화된 빈곤 그리고 일," 『경제와 사회』, 가을호, 통권 제51호(2001), pp. 38-67.
- 주성수, 『NGO와 시민사회』(서울: 한양대출판부, 2004).
- 참여연대 사회복지위원회, "국민기초생활보장법 제정추진 결과"(2000)(http://www.peoplepower21.org).
- 한국여성정책연구회, 『한국의 여성정책』(서울: 미래인력연구원, 2003).
- 기획예산처, 국민기초생활보장에 관한 토론회 자료집(1999).
- 보건복지부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』(각년도).
- 보건복지부, 『보육통계』(2010).
- 보건복지부, 『2011년 국민기초생활보장사업안내』(2011).
- 보건복지부, 『2009년 한부모가족지원사업안내』(2009).
- 여성가족부, 『2011년 한부모가족지원사업안내』(2011).
- 통계청, 『인구주택총조사』 각년도.
- 동아일보, 2000, 12, 21.
- 조선일보, 2001. 1. 28.
- 중앙일보, 2000, 9, 26.

- Du Bois, W. E. B., The Souls of Black Folk, New York: New American Library, 1969.
- Fraser, Nancy, "After the Family Wage: A Postindustrial Thought Experiment", *Justice Interruptus*, 41-66.
- Fraser, Nancy and Gordon, Linda, "A Genealogy of 'Dependency' : Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State" ,*Justice Interruptus*, New York: Routledge, 1997, pp.121-149.
- Mink, Gwendolyn, *Welfare's End*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2002. 김은정 역『복지의 종말』서울: 신정, 2004.
- Young, Iris Marion, "Mothers, Citizenship, and Independence: A Critique of Pure Family Values", *Intersecting Voices*, Princeton: Princeton University Press, 1997, pp. 114-133.