

성 주류화의 관점에서 본 저소득 실업자에 대한 분석과 자활사업 정착을 위한 정책 제안

백 선 희*

1980년대 이후의 복지국가를 재구조화하는 두 개의 흐름이 있다. 하나는 복지와 노동을 연계하는 생산적인 복지이고, 다른 하나는 성(gender)을 복지의 질적 재편에 중요 변수로 보면서 성, 특히 여성을 고려하는 성 통합적 복지이다. 우리나라에서 전자의 흐름은 D. J. Welfarism의 '생산적 복지'로 구체화되었지만 후자의 흐름은 아직 정책의 주류로 자리잡지 못하고 있다.

그런데 DJ 정부의 대표적인 생산적 복지정책인 국민기초생활보장제도의 자활지원 사업은 대상자의 60%가 여성이라는 점에서 그 어떤 정책보다 성 주류화적 접근이 요구된다. 자활사업이 본격적으로 시행되지 않은 현 시점에서 자활사업에 성 주류화를 관철시키기 위해 필요한 작업은 자활사업 대상자의 특성과 자활사업에 영향을 미칠 관련 정책에 대한 성 주류화 관점에서의 접근이며, 이 논문은 바로 자활사업 대상자로 편입될 저소득 실업자와 그들에 대한 정부실업대책에 대한 분석을 하고 있는 것이다.

연구결과 성별 저소득층 실업자의 특성과 욕구에는 많은 차이가 있지만, 실업대책과 자활사업은 전통적인 가부장적 가족모델에 근거하고 있어 여성의 평등한 참여와

* 서울신학대학교 사회복지학과 전임강사

평등한 결과를 어렵게 하고 있는 것으로 밝혀졌다. 이에 자활사업의 정착과 발전을 위해 성 주류화적 관점에서 몇 가지 정책 제안을 하였다.

1. 서론

1) 연구의 필요성과 목적

지난 1970년대 복지국가 위기 이후 서구 선진국가는 끊임없이 복지국가 재구조화를 이루어 왔다.

복지국가의 재정위기 이후 등장한 1980년대의 신 자유주의적 노선은 복지의 재상품화를 주요 전략으로 하면서 국가복지를 축소시켜왔다. 그러나 신자유주의적 재편이 새로운 빈곤문제를 일으키는 시장의 실패로 나타나자 1990년대에는 복지의 확대를 주장하는 사회민주주의와 시장의 효율성을 주장하는 신자유주의를 통합한 제3의 길¹⁾로 새로운 재편을 시작하게 된다. 제3의 노선은 복지와 노동을 결합한 생산적 복지의 이념적 배경을 이루면서(김기원, 2000), 미국의 ‘노동을 통한 복지’(Welfare to Work 이하 WtW)와 영국 뉴딜(New Deal) 정책의 산파구실을 하였을 뿐만 아니라 DJ 정부의 복지이념인 ‘생산적 복지’에도 직접적 영향을 미쳤다.

DJ 정부의 ‘생산적 복지’가 복지와 시장을 동시에 강조하고 있지만, 생산적 복지는 ‘노동을 통한 복지’를 중심으로 완성된다고 하는 것에서 볼 수 있듯이(대통령비서실, 1999: 30~32) 복지보다는 노동의 가치를 더욱 강조한다. 특히 제3의 길은 복지수혜층에게 베버리지 시대의 소극적 복지수급자가 아닌 경제적 부를 산출하는 주도적인 주체로서의 적극적 복지시민의 역할을 부여하고 있는데(Williams, 1990: 670~675), 생산적 복지의 3대 축의 하나인 ‘취약계층의 자활을 위한 사회적 투자’가(대통령비서실 삶의 질 향상기획단, 1999: 37) 바로 노동을 통해 소극적 복지수급자를 적극적 복지시민으로 전환시키겠다는 의도이며, 이것은 DJ 정부의 생산적 복지를 상징하는 사업이라고 할 수 있다.

1) Giddens, A. 1998. *The Third Way*, Polity, Cambridge.

최근 20년 동안의 복지국가의 재구조화는 위와 같은 ‘생산성’ 또는 ‘노동’만을 강조 해온 것만은 아니다. 아직까지 우리나라에서는 주목받지 못하였지만, 유럽, 북미, 오스트리아 등 많은 선진국가에서는 시장과 가족의 관계에 새로운 역할을 부여하면서 복지국가를 재구조화시켜 왔는데, 그 핵심은 ‘성’(gender)²⁾이라는 데 있다. 복지에서 ‘성’을 강조하게 된 이유는 여성의 노동시장참여율 증가, 결혼과 가족구조의 다양화, 여성의 평등과 독립에 대한 요구 확대 등의 사회적 변화 때문이며, 성과 관련된 이와 같은 변화는 분명 복지국가를 재구조화시키고 있다. 복지와 성의 결합은 베버리지식 복지의 전제이자 자본주의의 전형적 가족 모델인 가족부양의 책임은 남성에게 있고 여성은 가사와 육아를 책임져야 한다는 모델로는 더 이상 사회적 변화를 수용할 수 없다는 자각에서 비롯된 것이며, 이것은 다시 말해 진정한 국민복지 욕구를 수용하면서 복지를 발전시키기 위해서는 전통적인 ‘남성소득자 모델’(the male breadwinner)을 폐지하고 여성을 고려한 ‘양성소득자 모델’(the dual earner model 또는 the gender model)을 취해야 한다는 것을 의미한다. 이미 스웨덴, 오스트리아 등의 많은 국가에서는 1980년대와 1990년대를 거치면서 이러한 성 통합적 복지국가로 재구조화하고 있다 (Shaver, 1998). 그리고 성 통합적 접근은 1995년 이후 여성정책의 새로운 전략으로 부상한 성 주류화(gender-mainstreaming)와 상당한 유사성을 갖는다.

우리나라는 UN이 세계여성대회를 통해 성 주류화 전략을 채택한(Council of Europe, 1998) 1995년 바로 그 해에 “여성발전기본법”을 제정하면서 모든 국가정책에 성에 대한 관점을 통합하도록 접근하고 있으나 아직까지 큰 성과를 이루지 못하고 있다.

그런데 국민기초생활보장제도의 자활지원사업(이하 자활사업)은 위의 두 개의 복지국가의 재구조화 전략, 즉, 생산적 복지와 성 주류화가 가장 적절히 적용될 수 있는 정책이다. 자활사업의 대상자인 근로능력이 있는 저소득층은 생산적 복지의 노동을 통한 복지를 실현할 집단이며, 동시에 대상자의 60% 정도가 여성이라는 데서(대통령 비서실 삶의 질 향상기획단, 2000) 그 어떤 국가정책보다 성 통합적 시각이 필요하기 때문이다.

올 10월 이후 기초생활보장제도가 시행되고 있지만, 자활사업을 시행할 수 있는 인프라가 구축되어 있지 않고, 한국적 자활모형이 불분명하며, 자활을 위한 사회적

2) 문장의 흐름에 따라 ‘성’, ‘성 통합적’으로 표현한다.

지지 조건이 미숙한 점 등 현재로서는 자활사업에 많은 제약이 따른다(김수현, 2000 (a): 199; 서울시정개발연구원, 2000: 5). 따라서 자활사업의 제도적 정착을 위해서는 장기적으로 이 문제들을 해결해가야 하지만, 이 외 성 주류화적 접근도 자활사업의 정착에 필수적 과제가 될 것이다. 왜냐하면 성 주류화 전략에서 강조하는 바처럼, 성 중립적(*gender-neutral*)이라고 생각되는 국가정책도 여성과 남성의 서로 다른 삶의 현실을 고려하지 않는다면 정책의 효과가 차별적으로 나타날 수 있기 때문이다. 다시 말해 자활사업이 성을 고려하지 않는다면, 남성중심 사회에서 정책의 기획이나 수행 과정에 의도적이든 비의도적이든 남성중심의 가치가 반영됨으로써 그 정책의 수행 결과가 남성의 문제해결에는 이롭고, 여성에게는 불리한 결과를 가져올 수 있어 결과적으로 자활사업정책 전반의 효율성과 효과성을 떨어뜨릴 수 있다는 것이다. 성 주류화는 여성평등을 위한 전략이면서 동시에 국가정책의 win-win 전략이며, 이것은 대상자의 욕구에 적합한 정책과 서비스를 제공해야 하는 사회복지영역에 의미 있는 접근법이 될 것이다.

이 연구는 저소득 실직자를 분석하는 데 성 주류화적 관점을 취하고 있다. 기초생활보장제도에서 기존 생활보호제도의 인구학적 기준이 철폐됨에 따라 저소득 실직자의 상당수가 기초생활보장법의 신규 대상자로 편입될 것이다. 이러한 사실은 정부가 자활사업대상자의 수를 신규 편입되는 경제활동인구층 중 약 23.1만 명³⁾과 자활급여가 필요한 차상위 저소득계층 약 6만 명을 포함하여 총 29.1만 명이 될 것으로 추정하는 데서도(대통령비서실 삶의 질 향상기획단, 2000)⁴⁾ 간접적으로 확인할 수 있다. 제도 시행을 위해서는 이들에 대한 구체적 분석이 필요하지만 제도의 신규 편입자들인 이들에 대해서 아직까지 공식적인 정보분석이 없다.⁵⁾ 따라서 지금처럼 정책의 대상자와 결과에 대해 정확한 정보를 가지지 못한 단계에서는 관련 유사 정책의 효과에 대한 분석을 통해 제도의 정착에 기여할 수 있을 것이다. 현재 자활사업과 관련하여 주

3) 근로능력은 있으나 가구 또는 개인 여건으로 근로가 불가능한 자와 현재 취업중인 자는 제외되었다.

4) 보건복지부 기초수요조사결과(1999. 11)와 9개 지역 사례조사 중간결과에서 추계한 자료이다.

5) 지난 7~8월에 대상자 선정을 위한 기초조사가 있었지만 아직 자활대상자에 대한 구체적 분석이 안되고 있다. 자활사업의 핵심기관인 자활지원센터는 10월이 지나도록 자활대상자에 대한 정보를 확보하지 못해 자활사업을 본격화하지 못하고 있다.

목해야 하는 집단은 근로능력이 있지만 빈곤한 '저소득 실업자층'이며, 관련 유사정책은 자활사업과 내용이 중복되는 정부의 실업대책이 될 것이다.

저소득층 실업자를 성 주류화적 관점에서 분석하려는 이 연구의 목적은 바로 성에 기초하여 자활사업 편입 가능 대상인 저소득 실업자와 자활사업 관련 정책인 정부 실업대책의 결과를 분석함으로써, 자활사업의 성공적 정착을 위한 정책적 제안을 하는데 있다.

2) 선행연구 검토

기존 연구 중 실업대책이 저소득 실업자에게 미친 효과에 대한 성 주류화적 관점의 연구는 찾아보기 힘들다. 이 연구는 실업, 저소득, 그리고 성이라는 변수가 통합되어 있다. IMF 이후에 발간된 실업에 관한 많은 연구물 중에서, 세 변수를 동시에 고려하지는 않았지만 실업에 관한 기초 자료를 생산한 연구들을 검토해보도록 한다.

실업에 관한 대표적 연구로는 한국보건사회연구원과 한국노동연구원의 "실업실태 및 복지욕구조사 결과보고서"(1999), 보건사회연구원의 "실업가정의 생활변화와 대응방안"(1999) 그리고 한국노동연구원의 "실업대책 평가" 연구가 있다. 앞의 두 연구들은 저소득층 실업자와 일반소득계층의 실업자를 구별하지 않아 저소득층 실업자의 특성을 정확히 파악할 수 없다. 뿐만 아니라 연구내용도 주로 가정생활과 복지욕구에 초점이 맞추어져 있고, 성 분석을 하지 않아 성 주류화를 위한 자료로 부적절하다. 그리고 한국노동연구원의 연구는 실업대책에 대한 종합적 평가를 하고 있지만 저소득층이나 여성에 대한 효과를 별도로 분석하지 않았다.

여성과 남성을 구분한 연구는 한국보건사회연구원과 여성특위의 "여성실업자 및 실직자 가정의 생활실태와 복지욕구"(1999)와 한국여성개발원의 "여성실업 현황과 대책방안"(1999)이 있다. 성별 분석은 하고 있지만 연구대상이 저소득층으로 제한된 것이 아니어서 저소득층의 욕구를 파악하기 어렵다.

저소득층에 초점을 둔 연구는 한겨레노동교육연구소의 "서울지역 저소득 실직가정 현황 파악 및 효과적 정책 수립을 위한 조사사업"(1999) 등이 있다. 이 연구는 저소득 실업자를 연구 대상으로 하고 있어 어느 정도는 기초생활보장제도의 자활사업의 기초 자료로 활용할 수 있지만, 성별 구분을 하지 않아 여성의 욕구가 잘 반영되지 않았다.

이 외 한국여성개발원의 “저소득모자가정의 자립방안 연구”(1998)는 자활대상 여성의 50% 정도가 모자가정이라는 점에서 유용한 자료이지만, 여성만을 연구대상으로 한 것이기 때문에 성 주류화적 연구로 보기 어렵다. 또한 OECD의 1990년대의 ‘노동시장정책’(1990)에서는 여성의 경제활동참여율이 증가하였지만 대부분의 국가에서 여성 실업률은 남성보다 높다고 지적하면서, 여성의 노동시장 참여를 제한하는 장애물로 직종과 산업에서의 차별적 대우, 가정에서의 성차별적 역할분담, 자녀양육 부담, 사회적 태도의 미성숙 등을 들고, 이를 위해 여성을 위한 교육서비스, 아동보육서비스, 공공서비스 인프라 구축 등이 필요하다고 지적하는 등 여성과 고용의 관계를 설명해 주고 있다.

3) 연구 내용과 방법

이 연구는 네 영역으로 구성되어 있다. 첫째, 논문의 기본적 관점이 되는 성 주류화와 성 주류화적 분석도구인 성 분석에 대해 검토하고, 둘째, 정부의 실업대책과 기초생활보장제도의 자활사업에 대한 성 분석을 시도할 것이며, 셋째, 저소득 실업자에 대한 성 분석을 통해 성 주류화의 필요성을 확인하며, 기존 실업대책의 효과에 대한 성 분석을 통해 성을 고려하지 않은 정책의 한계를 살펴볼 것이다. 마지막으로 자활사업의 정착을 위한 정책 제안을 하려 한다.

연구방법은 관련문헌의 고찰과 기존 연구자료의 재분석, 그리고 설문조사로 이루어졌다. 연구내용의 세 번째가 설문조사의 결과인데, 분석자료로 필자가 연구자로 참여한 한겨레노동교육연구소의 “서울지역 저소득 실직가정 현황 파악 및 효과적 정책 수립을 위한 조사사업”(1999)의 데이터 원본을 활용하였다. 표본추출은 서울시 저소득지역⁶⁾ 4개 구(도봉, 동대문, 구로, 관악), 89개 동 지역을 임의로 선정하여, 1997년 11월 이후 실업한 자이면서 1998년 2/4분기 현재 관할구청에 구직등록한 자 4,676명 중에서 임의표본추출 하였다. 이 조사는 1999년 7월 15일부터 9월 30일까지 면접조사를 통해 이루어졌으며, 1,478명이 응답하였다. 한겨레노동교육연구소의 조사가 저소득지역 실직자를 대상으로 한 것이지만, 이번 연구에 보다 적합한 데이터

6) 재정자립도가 50 이하인 지역이다. 서울시 자치구의 평균재정자립도 58.7.

를 확보하기 위해 데이터 원본에서 기혼자이면서 중하층 이하의 계층의식을 갖고 있는 저소득 실업자 1,038명(구로구 328, 관악구 338, 동대문구 140, 도봉구 232)을 재추출하여 자료를 분석하였으며⁷⁾, 자료처리는 SPSSWIN 8.0을 사용하였다.

2. 이론적 검토

1) 성 주류화의 의미와 접근방법

성 주류화는 여성 발전을 위한 패러다임 또는 전략의 하나로 1990년대 이후 대두된 개념이다. 여성의 지위향상을 위하여 UN이 채택한 최초의 전략은 여성개발(Woman In Development, 이하 WID) 접근이었다. 이 접근은 발전의 주류에서 배제된 여성의 문제를 여성을 대상으로 하는 정책이나 사업(예, 여성중심의 가족계획이나 요보호여성을 위한 복지서비스)을 통해 해결할 수 있을 것이라는 가정에서 출발한다. 그러나 이 접근법은 여성문제를 특수한 집단의 문제로 봄으로써 여성정책을 발전정책의 핵심으로 보지 못하는, 즉 발전의 주류와 분리시킴으로써 오히려 여성문제를 주변화시킨다는 문제를 갖고 있다.

이러한 한계점을 극복하는 전략이 성과 개발(Gender And Development, 이하 GAD) 접근이다. WID 접근이 여성에게 초점을 맞춘 것이라면, GAD 접근은 여성과 남성 간의 관계에 초점을 두면서 정책 전체에 성 관점을 통합할 것을 강조한다. 그 이유는 남성과 여성의 삶이 상당한 차이를 갖고 있기 때문에 성 중립적(gender-neutral)으로 보이는 정책들이 남녀에게 다른 결과를 초래함으로써 성 불평등을 강화시킬 수 있다는 생각에서이다. 때문에 GAD 접근에서는 남녀의 삶의 차이를 적극적으로 반영하는 성 관점의 통합과 정책이나 프로그램이 성 중립적이지 않다는 것을 밝히는 성 분석

7) 조사지역이 저소득지역이지만 지역 내 중산층이 거주할 수 있기 때문에 저소득층에 보다 가까운 자료를 확보하기 위해 중하층 이하의 계층의식을 갖는 자로 제한하였다. 소득기준으로 저소득층을 구분하는 것도 한 방법이지만 가족수와 상황에 따라 빈곤선이 달라져서 접근하는 데 어려움이 있다. 그리고 가족단위의 빈곤에 초점을 맞추기 위해 기혼자(사별, 이혼, 별거 포함)로 제한하였다.

(gender based analysis) 을 주요 접근방법으로 사용한다.

‘주류화’는 GAD 접근과 밀접한 관련이 있다. 1995년 UN 세계여성회의에서 행동강령으로 “법, 공공정책, 프로그램, 프로젝트에 성에 대한 관점을 통합해야 한다”(Women's Bureau, 1997: 3)⁸⁾고 채택한 이후, 성 통합적 접근방법으로서의 성 주류화 전략이 여성정책을 이끌어오고 있다. 1997년 UN의 ECOSOC의 정의에 따르면 성 주류화는 모든 정치적, 경제적, 사회적 영역의 정책과 프로그램에 대한 설계, 실행, 모니터와 평가에서 여성과 남성의 관심과 경험을 통합함으로써 여성과 남성이 동등하게 혜택받고 불평등이 조장되지 않도록 하기 위한 전략이며, 그 궁극적인 목적은 성 평등을 이루는 것이다(UN, 1998). 또한 구주평의회는 성 주류화를 “정책결정을 담당하는 보통의 행위자들이 성 평등의 관점을 모든 정책의 수준, 모든 단계에 통합할 수 있도록 하기 위해 정책과정을 조직하거나 재조직하고, 발전시키고, 개발하고, 평가하는 것”으로 정의하면서, 성 주류화는 성 평등이라는 여성정책의 궁극적인 목적을 달성하기 위해서도 필요하지만, 이 전략은 제반 정책들이 남녀의 실제 욕구를 더 잘 담아내도록 규정함으로써 남녀 모두의 삶의 질을 향상시킨다는 의미에서 진정한 win-win 전략이라고 말한다(Council of Europe, 1998). 이 연구는 바로 win-win 전략으로서의 성 주류화에 더욱 주목하고 있는 것이다.

성 주류화를 실천하기 위한 주요 전략으로는 ① 정책기구의 정비와 예산의 확충, ② 성 인지적인 통계 구축, ③ 정책 담당자의 성 인지력 향상, ④ 정책의 성 분석 등이 있는데(보건복지부, 1999(b): 21), Corner는 이 중 성 분석과 성 통계⁹⁾의 활용을 강조한다(Corner, 1999). 여기서 성 분석은 기존 정책, 프로그램, 법제 등의 성 중립성에 대한 가정을 반박하면서 이러한 것들이 여성과 남성에게 미치는 차별적 효과를 평가하는 과정을 의미한다(Woman's Bureau Strategic Policy Branch, 1996, 1997(a)). 성 분석을 할 때는 ① 노동의 성별분업, ② 자원에 대한 접근성과 통제와 분배, ③ ①과 ②에 영향을 미치는 사회문화적, 경제적, 환경적 요인, ④ 의사결정에의 참여 등에 관한 문제의식을 가지고(보건복지부, 1999(b): 25), 다음의 8단계 즉, ① 문제정

8) United Nation. 1995. *Platform for Action: Summary*, New York, UN Dept. of Public Information.

9) 성 통계란 성별에 따라 분리 수집되어 여성과 남성이 처해 있는 현 상황과 현재의 관계를 보여주는 자료를 의미한다(Council of Europe, 1998: 24~25).

의 ② 기대되는 결과 정의 ③ 정보 수집 ④ 연구 ⑤ 대안 개발 ⑥ 정책 제안 ⑦ 커뮤니케이션 ⑧ 질에 대한 접근(평가)에 대한 분석과정을 거친다.¹⁰⁾

이번 연구는 기초생활보장법의 자활사업 자체를 평가하는 것이 아니기 때문에 위의 8단계를 모두 적용할 수 없다. 연구의 주요 관심사인 저소득 실업자에 대한 기초 자료 산출은 ③단계에, 실업대책에 대한 평가는 ⑥과 ⑧단계에 관련된 것으로 해당 단계의 문제의식을 상기하면서 접근할 것이다.

2) 정부 실업대책과 자활사업에 대한 성 분석

정부 실업대책과 자활사업이 성과 관련해 어떻게 접근하고 있는가를 살펴면서 성 통합적 접근의 필요성과 문제의식을 확인하고, 실업대책과 자활사업의 관계를 살펴본다.

(1) 정부의 종합실업대책

노동부, 복지부 등 14개 정부부처가 공동으로 작성한 정부의 “2000년도 실업대책”을 중심으로¹¹⁾ 우리나라 실업대책에 대해 분석해 본다.

주류화는 어떤 국가정책에서 비주류화 집단을 주류화시킨다는 것으로, 비주류화 집단에 특별한 관심을 갖고 이들을 정책의 내용과 결과에서 배제시키지 않아야 한다. 그러한 점에서 일단 실업대책의 기본방향으로 ‘실업률 하락’과 ‘사회안전망을 통한 실직자 생계지원’을 설정하면서 특히 실업자의 특성별로 적합한 서비스를 제공하겠다고 강조

10) 단계별 이슈에 대해 살펴보면, ① ‘문제 정의’ 단계에서는 문제가 무엇이고, 표적집단은 누구이며, 영향을 미치는 원인은 무엇인가?, ② ‘기대되는 결과 정의’ 단계에서는 정책을 통해 얻고자 하는 것은 무엇인가? 이를 판단하기 위해 어떤 정보(통계자료, 연구 등)를 활용하였는가? 누가 영향을 받을 것인가? 등, ③ ‘정보수집’ 단계에서는 성별 구분된 자료가 있는가? 성을 기초로 한 자료를 어떻게 수집할 것인가? 등, ④ ‘연구’ 단계에서는 여성전문가 등과 협의할 것인가? 성 연관성에 대한 세부 문서를 협의하였는가? 등, ⑤ ‘대안 개발’은 특정 대안이 여성과 남성에게 서로 다른 영향을 미치는가? 대안이 성 평등을 지지하는가? 등, ⑥ ‘정책 제안’은 성 평등을 주요 요소로 고려하고 있는가? 등, ⑦ ‘의사소통’은 남성과 여성에 대한 의사소통전략이 적절하고, 남성과 여성의 참여와 기여가 적합한가? 마지막으로 ⑧ ‘평가’ 단계에서는 성 평등의 효율성과 효과성을 다룬다(Woman's Bureau Strategic Policy Branch, 1996).

11) 이것은 《1999년 종합실업대책(1999. 1. 19)》과 《실업대책 강화방안(1999. 3. 22)》의 연장선상에 있어 그 기본 내용이 크게 다르지 않다.

한 점은 정책의 효과로부터 소외집단을 최소화하려는 의지의 표현으로 볼 수 있다.

정부는 이를 위한 4가지의 추진 과제를 ① 일자리 창출, ② 실업대책 전달체계 확립, ③ 고용보험제도 확충과 국민기초생활보장 조기 정착, ④ 특성별 실업대책으로 설정하고, 과제를 달성하기 위해 실업 발생을 최소화하고(*Job Keeping*), 공공근로를 포함한 일자리 창출(*Job Creation*)에 노력하고, 실업자의 취업능력을 높이는 직업훈련(*Job Training*)을 실시하며, 적극적으로 취업알선(*Job Placement*)을 하는 한편, 고용보험의 실업급여와 국민기초생활보장제도의 생계급여 등을 통해 생활안정(*Social care*)을 이룬다는 구체적 시책을 마련하였다.

특히 여성, 고령자, 장애인 등을 위한 특성별 실업대책 중 여성실업대책은 크게 3가지 내용으로 구성되어 있다. 첫째, 여성가장실업자 지원 및 내실화, 둘째, 신규대졸여성 지원대책 그리고 셋째로 성 차별적 고용관행 근절이 그것이다. 세 번째는 고용여성노동자를 위한 대책이고, 두 번째는 신규실업자 예방을 위한 대책이므로 결국 첫 번째의 여성가장실업자 지원만이 가장 적극적인 여성실업대책이라고 할 수 있다. 그런데 여성가장실업자지원이란 직업훈련(6천 명, 93억 원)¹²⁾, 창업점포 지원과 경영컨설팅서비스(600가구, 200억 원), 기업을 지원하는 여성가장채용장려금(임금의 1/2~1/3, 6개월간)을 말하는 것으로, 그나마 저소득여성실업자와 관계된 시책은 직업훈련 밖에 없다.

이와 같은 정부 실업대책은 성 주류화의 관점에서 보면 몇 가지 문제점을 갖고 있다. 우선 정부실업대책은 표면적으로는 성 중립적으로 보이지만, 정책의 기획단계에서 실업에 관한 자료수집을 할 때 성인지적 시각을 결여함으로써 실업대책이 남성실업자에게 유리하게 전개될 가능성을 내재하게 되며 실제로도 그러했다.

첫째, 실업의 개념에서 그 사실을 확인할 수 있다. 공식적으로 사용하는 실업의 개념¹³⁾에는 여성이 다수를 차지하는 일용직, 임시직, 무급가족종사자 등이 배제되었을 뿐만 아니라 여성이 대부분인 실망노동자(*discouraged worker*)가 비경제활동인구로 분류됨으로써 상당부분의 여성실업이 은폐된다.¹⁴⁾ 우리나라 실업자 수는 1998년 10

12) 이 비용은 전체 직업훈련 예산 3,509억 원의 2.7%에 불과하다.

13) 실업은 근로 의사와 능력, 그리고 구직 의사를 가지고 적극적인 구직활동을 하였음에도 불구하고 조사기간 1주일 중 소득이 있는 일에 종사하지 못한 상태를 의미한다.

14) 비경제활동인구 - 조사대상 1주간 중 취업자도 실업자도 아닌 자, 즉 집안에서 가사와 육아를 도

월 현재 남성 102만 8,000명, 여성 50만 8,000명인 것으로 집계되지만, 여기에 일용직, 임시직은 물론 실망노동자의 70%¹⁵⁾를 차지하는 약 140만 명¹⁶⁾의 여성을 적극적으로 반영한다면 극단적으로 표현해 실업의 문제는 남성의 문제가 아닌 여성의 문제가 되는 것이다.

둘째, 완전실업률이 기준이 되는 현재의 통계 역시 성인지적 관점을 결여함으로써 실업자군의 특성을 파악하기 어렵게 한다. 2000년 종합실업대책에서는 2000년도 실업자 중 남성이 67.6%, 여성이 32.4%를 차지할 것으로 전망한다(재경부 외, 2000). 이 외 연령별, 학력별, 가구주별 실업자를 추정하고 있으나 이러한 통계들이 성을 고려하지 않거나(예, 성별-연령별, 성별-가구주별 등) 기존의 일부 성별 통계를 적극적으로 활용하지 않기 때문에 전체 실업자의 욕구가 남성실업자의 욕구와 동일시될 수 있다. 그리고 여성실업자를 위한 대책은 특별대책 즉, 비주류의 정책으로 나타나게 된다. 예를 들어 실업가구주 중 여성가구주가 18%를 차지하고(노사정위원회, 1998), 남성가구주가 있지만 실제로는 여성이 생계를 책임지는 가구가 약 20%로¹⁷⁾ (조순경, 1998), 전체 가구의 약 40%가 여성이 주소득원인 가구이지만 실업에 대한 성 인지적 통계가 부족해 그 중요성이 잘 부각되지 않고, 관련 실업대책도 매우 취약하다.

이와 같이 성인지적 통계의 미생산과 일부 생산된 통계의 미활용으로 인해 정부 실업대책에 여성실업자의 특성이 제대로 반영되지 않았다는 것도 문제이지만, 보다 근본적으로는 성 중립적으로 보이는 실업대책이 실은 가부장적 성 역할 분담모델을 근거로 한다는 점을 비판하지 않을 수 없다.

첫째, 여성이 대부분인 실망노동자를 실업률 흡수층으로 삼음으로써 실업률을 하락시키려는 실업대책은 전형적인 남성소득자 모델에서 비롯된 것임을 비판할 수 있다. 실망노동자에 대한 정책에는 두 가지 방향이 있다. 양성소득자 모델에서는 여성의 적

말아하는 가정주부, 학교에 다니는 학생, 일을 할 수 없는 연소자, 연로자 그리고 심신장애인, 자발적으로 자선사업 및 종교단체에 관여하는 자, 구직 단념자 등.

실망노동자-가사 및 양육부담 등으로 조사대상주간 중에 구직활동을 하지 못하였거나 구직의사가 있으나 구직 가능성이 없다고 판단되어 구직활동을 하지 않는 인구(조순경, 1998).

15) 통계청의 자료를 분석한 것으로 1995년도의 경우 남성 실망실업자가 68,000명, 여성실망실업자가 142,000명으로 여성의 비율이 약 70%를 차지한다(김태홍 외, 1999: 36).

16) 전체 실망노동자를 200만 명으로 추계하고 있다(왕인순, 1998).

17) 특히 40대 이상 남성가구주의 경우에는 38.5%에 이른다.

극적인 노동시장 참여를 보장하기 위해 여성이 실망노동자로 존재할 수밖에 없는 이유, 즉 육아, 가사, 간병 등의 가사노동을 사회적으로 해결함으로써 여성을 실망노동자층에서 적극적인 구직활동을 하는 경제활동인구로 전환시키려 할 것이다. 만약 이 때에 여성들에게 일자리가 제공되지 않는다면 결과적으로 실업률이 증가하게 된다.

남성소득자 모델에서는 여성의 노동시장 진출이 쉽지 않도록 제도화하고 여성을 가정의 영역에 묶어놓음으로써 실업률을 하락시킬 것이다. 여성의 취업에 직접적인 영향을 미치는 아동보육정책이나 모성보호정책에 대한 사회적 기반이 약하다면 여성은 양육의 책임이 증가하는 미취학자녀를 둔 시점에는 노동시장(경제활동인구)에서 빠져나와 가정에서 육아를 담당하는 실망노동자(비경제활동인구)로 전환되기 때문에 자연스럽게 실업률 감소를 기대할 수 있다. 실제로 1998년 10월 현재 여성 비경제활동인구는 전년 동월 대비 48만 1,000명으로 5.4% 증가하여, 남성의 증가율 2.1%(88,000명)와 2배 이상의 차이가 난다(노사정위원회, 1998). 정부 실업정책이 실업률 감소에 초점을 두고, 취업여성을 위한 보육정책이나 모성보호정책에 소홀하며, 여성실업자를 위한 정책적 배려가 취약한 점 등은 우리나라 실업정책이 가부장적 가족모델에 입각하고 있다는 증거이다.

둘째, 정책의 내용은 성 중립적으로 보이지만, 정책효과를 보면 남성중심의 실업대책이라는 것이 드러난다. 조순경(1998)은 1997년 2/4분기를 기준으로 실업률은 남성이 20.9% 증가하고 여성이 60.0% 증가하였지만, 정부 실업정책에서 실업자는 '남성'을 의미하며 여성에 대한 실업정책은 거의 부재하다고 지적하면서 고용창출사업이 주로 남성중심 직종으로 이루어지고, 실업급여 수혜자도 주로 남성이며, 공공근로사업도 남성에게 유리하게 규정되어 있다고 비판한다. 왕인순(1998)도 정부 실업대책은 특히 40~50대 실직여성가장들의 생계를 여전히 막막하게 하고, 남편의 실직이나 임금삭감으로 취업할 수밖에 없는 여성들에게 공공근로사업에 참여할 기회를 주지 않는다고 지적한다. 그러나 이들 비판에는 정책에 대한 정확한 효과분석이 없었다는 한계가 있다.

정부 실업대책에 대한 공식적인 평가 연구(정인수 외, 2000)는 주요 실업대책에 대해 비교적 체계적인 효과분석을 하고 있지만, 성별분석을 하지 않아 실업대책이 여성과 남성에게 미치는 효과를 파악하기 어렵다. 단지 여성실업자 특별대책에 대한 평가로 여성취업촉진정책의 핵심 대상을 실직 여성가장으로 삼은 것이 바람직하였으나 성

차별적 고용이나 해고관행을 근절하려는 정책의 실효성은 약하였다는 평가 정도를 내리고 있다. 그리고 여성실업대책을 위한 정책제안으로 여성친화적인 공공근로사업을 발굴하자고 제안할 뿐이다. 이 같은 평가는 여성실업자군을 하나의 특별관리대상으로, 즉 비주류화 집단으로 접근한다는 점에서 반 성 주류화적이라고 할 수 있다.

(2) 국민기초생활보장제도의 자활지원사업

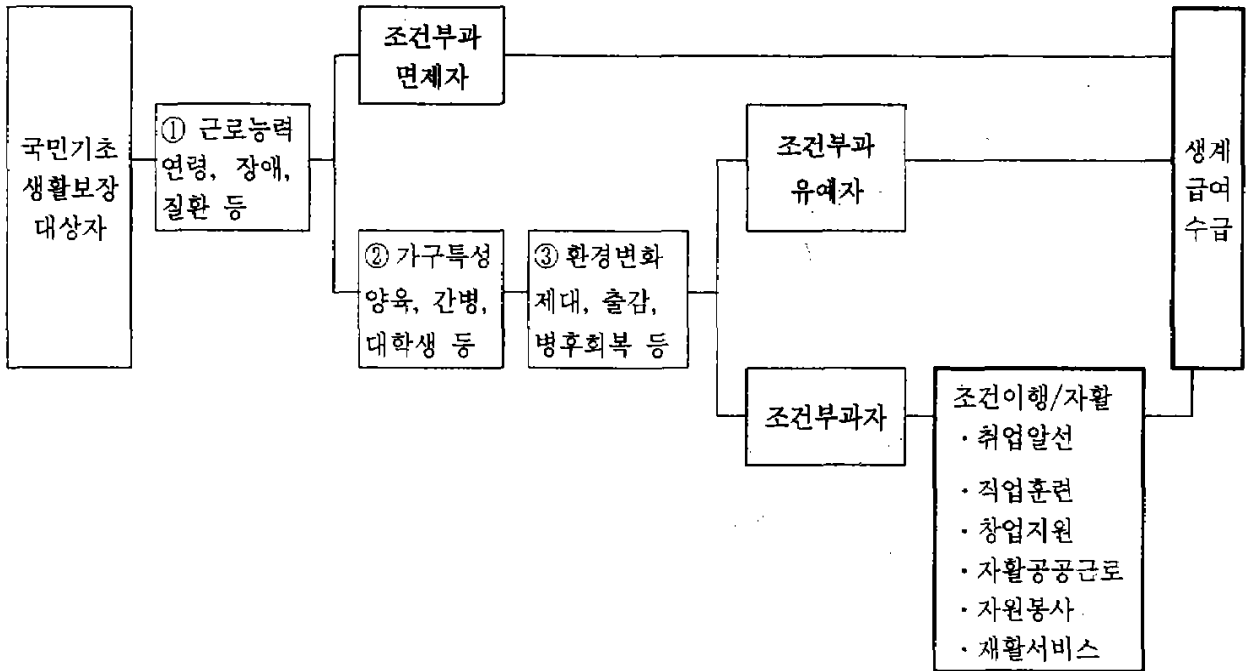
국민기초생활보장제도의 조기 정착이 정부 실업대책의 하나이지만, 공공부조로서의 이 제도는 여타 실업대책과는 다른 성격이므로 별도로 살펴본다.

실업대책 측면에서 기초생활보장제도는 두 가지 기능을 한다. 첫 번째는 저소득 실업자에 대한 생계보장 기능이다. 기초생활보장제도는 노동능력에 상관없이 빈곤선 이하 계층에게 최저생계를 보장하기 때문에, 저소득 실업자에게 유용한 사회적 안전망이 될 수 있다. 두 번째는 근로능력이 있는 대상자의 자활능력을 촉진하는 기능이다. 이들은 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 수급할 자격을 얻기 때문에(조건부수급자), ‘가구특성’(그림 1의 ②)이나, ‘환경상의 변화’(그림 1의 ③)로 인해 자활조건을 수행하기 어려운 경우를 제외한 근로능력이 있는 대상자들에게(조건부수급자) 자활사업은 선택이 아닌 의무사항이고, 정부는 이에 관한 인프라 구축의 책임을 안게 된다.

자활사업의 핵심은 조건부수급자 각각에게 적합한 조건을 부과하여 자활을 촉진함으로써 빈곤으로부터 벗어날 기회를 제공한다는 데 있다. 이 때의 자활조건은 <그림 1>에서 보듯이 취업알선부터 재활서비스까지 6가지 유형인데, 이 중 취업알선, 직업훈련, 창업지원은 현재 시행중인 실업대책과 중복되며, 자활공공근로는 일반공공근로와 성격은 다르지만 일의 내용이 유사하고, 또 자활공공근로가 충분치 않을 경우 일반공공근로를 활용하게 된다. 자활공공근로를 제외한 이 사업들은 노동부에서 담당한다.

성 주류화적 관점에서 자활사업의 가장 중요한 이슈는 정책의 결과가 남성과 여성에게 평등하게 나타날 것인가 하는 점이다. 제도의 내용은 성 중립적으로 보이지만 주목해야 할 것은 자활사업이 양육과 간병의 책임이 있는 자에게는 근로능력이 있더라도 자활조건을 부여하지 않도록 제도화되어 있다는 점이다(③ 가구특성). 양육과 간병의 책임자로 특별히 여성을 지목하지는 않았지만 우리 사회의 성역할분담체계를 따르자면, 그 역할은 여성의 몫이 될 것이다. 여기서, 양육과 간병을 책임지는 여성이

〈그림 1〉 국민기초생활보장대상자와 자활조건이행의 내용



조건을 면제받음으로써 단기적으로는 편하게 생계급여를 받게 되겠지만, 장기적으로는 자활 능력을 유지, 개발하기 어려울 수 있다는 데 문제의식을 가져야 한다. 자활 지원사업의 내용 중에는 보육, 간병에 관한 사회적 서비스를 통해 대상자를 지원하도록 하고 있지만(보건복지부, 2000), 사회적 인프라가 결핍된 상태에서 이를 기대하기란 쉽지 않다. 기타 외형상으로는 여성 차별적인 정책내용은 없어 보이지만, 이러한 성 중립적 정책의 결과가 어떠한지는 실업대책을 통해 예측해보면서 자활사업 발전의 함의를 찾아보도록 한다.

3) 분석틀

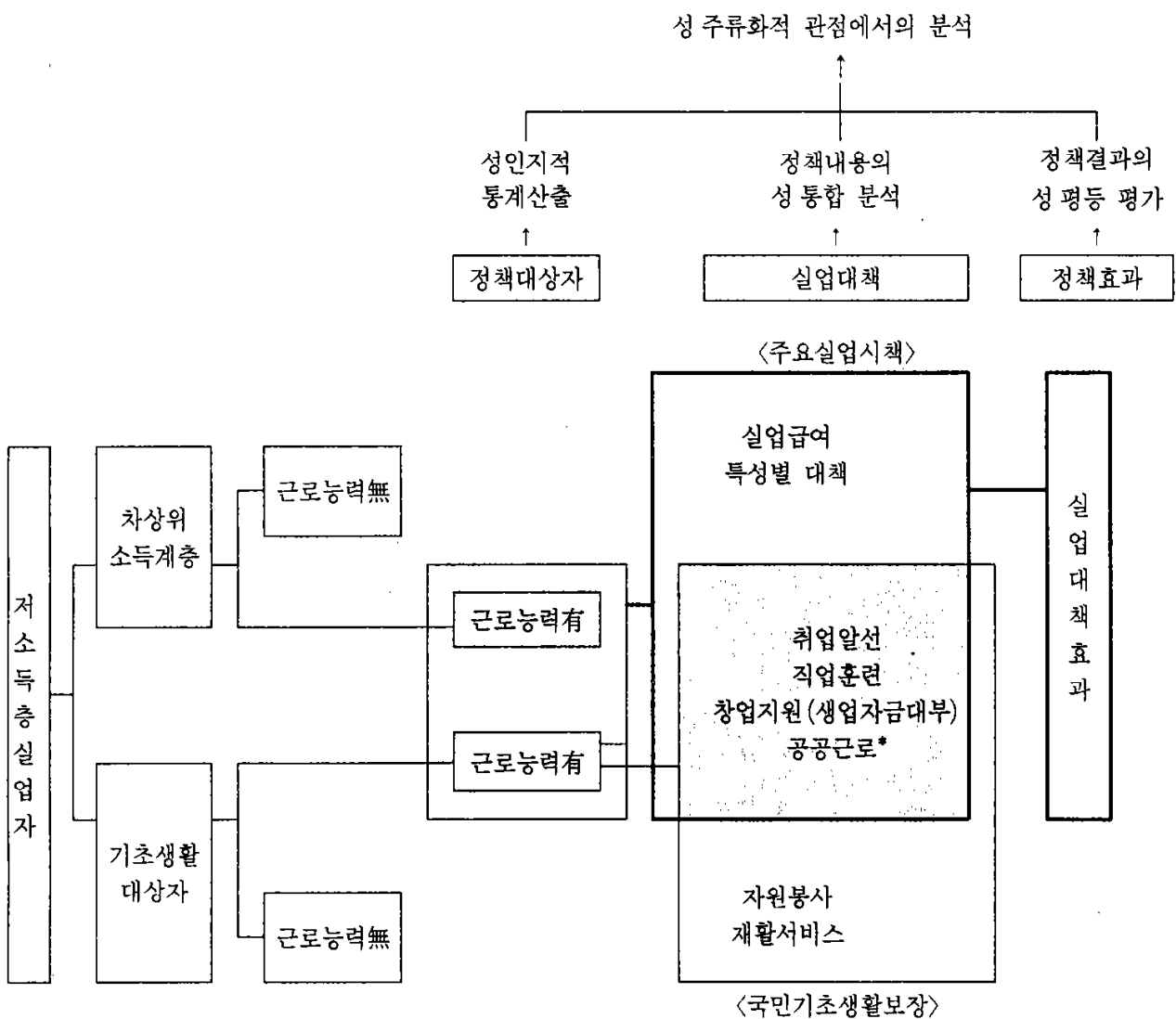
연구의 분석은 국가정책에 대한 성 분석 8 단계 중 3가지 단계에 초점을 두고 진행할 것이다. 3단계의 정보수집 단계에서 중요한 것은 정책대상자에 대한 성인지적 통계 산출이다. 저소득층 실업자군이 전체 자활대상자를 대변하지는 못하지만 조건부 수급자 중 취업알선, 직업훈련 등을 받게 될 취업대상자의 특성을 설명할 수 있다.

6단계의 정책제안 단계에서의 주요 이슈는 정부의 실업대책과 기초생활보장제도의

자활사업의 내용이 성 통합적 관점을 갖고 있느냐이다. 이에 대해서는 두 제도가 성 중립적으로 보이지만 성 통합적 철학과 내용이 부족하다는 것을 확인하였다.

그리고 실업대책에 대한 평가는 성 분석의 8단계에 해당하는 것으로, 정책의 효과가 성 평등을 어느 정도 지지하고 있는가를 분석하여야 한다. 실업대책 중 자활사업과 직접적인 연관이 있는 취업알선, 직업훈련, 공공근로사업을 중심으로 살펴본다.

〈그림 2〉 연구의 분석틀



비고 : * 실업대책에서는 일반공공근로이고, 국민기초생활보장법에서는 자활공공근로임.

3. 저소득실업자의 실업실태 및 실업대책 효과분석

1) 저소득 실업자의 특성

저소득 실업자의 특성이 전체 실업자와 어떤 차이가 있는지 본 연구 결과와 한국보건사회연구원·한국노동연구원의 연구결과¹⁸⁾를 비교하여 살펴보고, 또한 저소득층 실업자에 대한 성별 특성을 분석해 본다.

먼저 저소득 실업자의 성별 분포는 남성 64.8%, 여성 35.2%로 여성실업자가 전체의 약 1/3 정도를 차지하는데, 이러한 분포는 실업자 전체 분포와 별 차이가 없다. 그러나 실업자 전체의 연령별 분포가 20대(32.9%)와 30대(24.0%)에 집중되는 반면 저소득층은 40대(25.1%)와 50대(31.2%)에 집중되어 있으며 특히 여성실업자의 60%

〈표 1〉 성별 저소득실업자(응답자)의 특성 (N=1,038)

(단위 : %, 명)

성 별		남 성	여 성	계	비 고
		64.8(673)	35.2(365)	100.0(1,038)	
연 령	20대	3.0(20)	4.7(17)	3.6(37)	x ² = 32.819 p = .000
	30대	18.7(126)	24.1(88)	20.6(214)	
	40대	22.9(154)	29.3(107)	25.1(261)	
	50대	31.1(209)	31.5(115)	31.2(324)	
	60대 이상	24.4(164)	10.4(38)	19.5(202)	
교육수준	무학	3.4(23)	8.8(32)	5.3(55)	x ² = 25.022 p = .000
	초등학교 졸업	22.3(150)	29.3(107)	24.8(257)	
	중학교 졸업	24.4(164)	21.6(79)	23.4(243)	
	고등학교 졸업	35.5(239)	31.0(113)	33.9(352)	
	대학교 졸업	14.0(94)	8.8(32)	12.1(126)	
	무응답	0.4(3)	0.5(2)	0.5(5)	
주소득원	주소득원	95.8(645)	51.5(188)	80.3(833)	x ² = 293.464 p = .000
	주소득원 아님	4.2(28)	48.5(177)	19.7(205)	
전 체		100.0(673)	100.0(365)	100.0(1,038)	

비고 : 응답자 모두 기혼자임(사별, 이혼, 별거 포함)

18) 김승권 외(1999(a)), 한국보건사회연구원·한국노동연구원(1999).

이상이 40~50대이다. 학력별 분포도 전체 실업자의 절반 정도가 고졸학력이지만 (47.5%), 저소득 실업자 중 고졸학력은 이보다 낮고(33.9%), 중졸(23.4%)과 초등졸 이하(24.8%)의 학력이 절반을 차지하는데, 특히 여성실업자의 1/3이 초등졸 이하이다(29.3%). 한편 전체 실업자 중 가구주가 차지하는 비율은 52.2%로 나타나지만, 본 연구에서 저소득 실업자 중 실제 가계를 책임지는 주소득원 여부를 확인하였을 때 전체의 80.3%가 주소득원이었고, 그 중 남성이 95.8%, 여성이 51.5%였다.

이와 같이 저소득 실업자는 전체 실업자와 비교해 고연령, 저학력이면서 생계책임자인 경우가 많고, 저소득 여성실업자는 남성실업자에 비해 더욱 고연령, 저학력의 성향을 보이기 때문에 자활사업도 이러한 특성을 반영해야 할 것이다. 더군다나 여성실업자의 절반 이상이 주소득원이라는 사실은 실업대책과 자활사업이 남성소득자 모델을 전제로 하는 한 정책의 효과가 떨어지리라는 것을 암시한다. 이처럼 성에 기초한 통계 산출은 정책수립에 필요한 보다 풍부한 정보를 제공해주고, 그 결과 성에 대해 충분히 고려함으로써 보다 성 평등적인 정책을 가능하게 해준다.

2) 저소득 실업자의 실업실태

저소득층 실업실태에 대해서도 역시 성 분석이라는 방법으로 실업이 남성과 여성에게서 어떻게 차별적으로 나타나는지 살펴보도록 한다.

저소득층이 실직하는 주요 이유는 일거리가 줄거나 없어서(35.5%), 직장파산이나 휴폐업(22.3%) 때문인데, 이것은 임시직, 일용직, 영세사업장 근로자의 비율이 높은 저소득층 근로자의 특성 때문이라고 할 수 있다. 실직 이유 중 성별 차이가 가장 큰 것은 가사, 육아 등 가사노동 문제이다. 여성의 역할로 간주되는 가사, 육아로 인해 실직한 경우가 10.2%였는데, 특히 20대 여성의 41.2%와 30대 여성의 25%가 해당되었다.

실직 전 직업의 종류는 남성의 경우에 건설노동자 다수를 포함한 단순노무직(31.1%)과 기능직·기계조작 및 조립직(23.0%)이 54%를 차지하는 반면, 여성실업자의 경우는 단순노무직에 종사하는 비율이 42.9%로 남성보다 높고, 기계조작 및 조립직 대신 서비스·판매직이 22.5%를 차지하는 등 성별 종사하는 직종에 차이가 있다. 또한 실직전 직장의 규모는 남성실업자의 23.2%가 4인 이하 사업장에서 종사

하였고 여성의 경우는 35.8%로, 여성이 남성보다 더욱 영세한 사업장에서 근로하였던 것으로 확인되었다($x^2 = 23.409, p = .005$).

저소득 실업자의 고용형태를 보면(〈표 4〉) 남성의 18.3%가 건설일용직에, 여성의 32.3%가 일시직이나 일용직(건설제외)에 종사하였던 것으로 나타나는 등 고용형태가 전반적으로 불안하고 여성의 경우에 더욱 심각했다. 저소득층의 고용 불안정은 실업기간에서도 그대로 반영되어 평균 실직기간이 15.0개월(남 15.1개월, 여 14.8개월)이고, 1년을 초과하는 장기실업자의 비율은 66.8%였다(남 67.0%, 여 66.3%). 전체 실업자 중 장기실업자가 15%(99년 10월)인 것과 비교한다면(정인수 외, 2000: 53), 저소득 장기실업자 문제는 매우 심각하다는 것을 알 수 있다.

저소득층 실업의 특성은 노동시장 수요가 축소될 때 타격이 심한 임시직, 일용직 등 불안정한 고용형태에 속한 경우가 많다는 것으로, IMF와 같이 노동시장이 장기적으로 위축될 때는 다른 계층보다 장기실업자 비율이 높아지게 된다. 따라서 저소득층 실업의 특성상 이들을 위한 자활대책은 인간자본능력을 개발함으로써¹⁹⁾ 보다 안정적인 고용형태를 갖게 하는 것이 필요하다. 더불어 가사, 육아문제를 사회적으로 해결하여 여성의 자활을 촉진해야 할 것이다.

〈표 2〉 성별 실직 사유

(단위 : %, 명)

	직장파산 휴폐업	해고 정리해고	권고사직 명예퇴직	정년퇴직 계약만료	노동조건 불만	일거리 삭감	가사 육아문제	개인사유 (질병 등)	기타	계
남성	22.6 (150)	11.7 (78)	7.4 (49)	3.8 (25)	4.3 (28)	35.8 (238)	-	11.3 (75)	3.2 (21)	100.0 (664)
여성	21.8 (79)	7.4 (27)	4.5 (8)	12 (4)	4.4 (16)	34.8 (126)	10.2 (37)	12.2 (44)	3.9 (14)	100.0 (363)
전체	22.3 (229)	10.2 (105)	6.4 (65)	2.8 (29)	4.3 (44)	35.5 (364)	3.6 (37)	11.7 (119)	3.4 (35)	100.0 (1,027)

비교 : $x^2 = 97.739, p = .000$

19) 미국 WtW 정책에서 복지 수급자를 노동시장에 진입시켜 자립을 유도하는 실천 방법은 크게 두 가지이다. 한 가지는 현재 노동능력상태에서 조기취업을 권장하는 취업알선이고, 다른 한가지는 교육과 훈련 등을 통해 인간자본능력을 향상시켜 보다 안정적인 고용이 될 수 있도록 하는 것이다. 이 두 가지 방법에 대한 평가가 엇갈리기는 하지만, 얼마나 지속적으로 자립 상태를 유도하고 있는가를 평가할 때 후자가 장기적으로 보아 더욱 긍정적인 효과를 얻었다(김종일, 2000 참고).

〈표 3〉 성별 실직전 직장의 직종

(단위 : %, 명)

	입법공무원, 고위임직원 관리자	(준) 전문가 기술자	사무직	서비스직 판매직	기능직, 기계조작 및 조립직	단순 노무직	기타	계
남성	6.6(44)	10.4(70)	9.3(62)	12.2(82)	23.0(154)	31.3(210)	7.2(48)	100.0(670)
여성	0.5(2)	4.9(18)	10.2(37)	22.5(82)	13.5(49)	42.9(156)	5.5(20)	100.0(364)
전체	4.4(46)	8.5(88)	9.6(99)	15.9(164)	19.6(203)	35.4(366)	6.6(68)	100.0(1034)

비고 : $\chi^2 = 64.267, p = .000$

〈표 4〉 성별 실직전 고용 형태

(단위 : %, 명)

	상용직	임시직	일용직(건설제외)	건설일용직	자영업	기타	계
남성	55.6(374)	9.1(61)	4.0(27)	18.3(123)	12.4(84)	0.5(4)	100.0(673)
여성	54.8(200)	18.6(68)	13.7(50)	3.6(13)	7.9(29)	1.3(5)	100.0(365)
전체	55.3(574)	12.4(129)	7.4(77)	13.1(136)	10.9(113)	0.9(9)	100.0(1038)

비고 : $\chi^2 = 95.585, p = .000$

3) 정부 실업대책의 효과분석

정부 실업대책의 효과에 대한 성 분석은 성을 고려하지 않은 실업대책 설계가 남성과 여성간 어떻게 차별적인 영향을 미치는가에 대한 분석으로, 분석결과는 자활사업을 구체화하는데 몇 가지 시사점을 준다.

현재의 정부 실업대책에 대해 저소득 실업자들은 당장의 생계유지에 도움을 주는 공공근로(33.3%)와 취업알선(22.0%)을 가장 선호한다. 그리고 여성은 남성보다 공공근로와 직업훈련을 선호하고, 남성은 여성보다 취업알선과 생업자금 대부사업을 선호하는 등 성별로 선호하는 프로그램에 차이가 있다.

저소득 실업자 중 64.4%(남 62.0%, 여 67.7%)가 실업대책 프로그램을 이용한 경험이 있었고, 전체 실업자의 51.4%가 공공근로에 참여하였고 11.3%는 취업알선을 제공받았다. 이들의 욕구(〈표 5〉)와 비교하였을 때 공공근로 참여율이 매우 높고, 취업알선, 직업훈련, 생업자금대여는 실제 욕구에 크게 못 미쳤다. 또한 여성은 남성보다 직업훈련 욕구가 높고, 남성은 여성보다 취업알선 욕구가 높으나 이러한 성별

〈표 5〉 성별 선호하는 실업대책

(단위 : %, 명)

	공공근로	취업알선	직업훈련	실업급여	생활안정 자금대부	창업자금 대부	정부프로 그램 불참	기타	계
남성	30.6 (201)	22.8 (150)	5.0 (33)	4.6 (30)	11.3 (47)	7.6 (50)	4.6 (30)	13.5 (89)	100.0 (657)
여성	38.1 (138)	20.4 (74)	9.9 (36)	1.1 (4)	8.3 (30)	4.1 (15)	2.8 (10)	15.2 (55)	100.0 (362)
전체	33.3 (339)	22.0 (224)	6.8 (69)	3.3 (34)	10.2 (104)	6.4 (65)	3.9 (40)	14.1 (144)	100.0 (1,019)

비고 : $\chi^2 = 30.118$, $p = .000$

〈표 6〉 성별 정부 실업대책 이용 현황

(단위 : %, 명)

	공공근로	취업알선	직업훈련	생활안정 자금	실업급여	한시적 생활보호	자녀보육 료 지원	기타	이용 안함	계
남성	49.5 (328)	10.3 (69)	3.7 (25)	1.9 (13)	2.8 (19)	3.7 (25)	1.2 (8)	0.9 (6)	38.0 (256)	64.8 (673)
여성	55.1 (196)	13.2 (48)	3.8 (14)	1.1 (4)	1.1 (4)	3.3 (12)	1.9 (7)	1.4 (5)	32.3 (118)	35.2 (365)
전체	51.4 (524)	11.3 (117)	3.8 (39)	1.6 (17)	2.2 (23)	3.6 (37)	1.4 (15)	1.1 (11)	35.9 (373)	100.0 (1,038)

비고 : 각 사업별 복수응답 누적됨.

욕구가 실업대책에 잘 반영되지 않았다. 계속해서 주요 실업대책별 효과에 대해 분석하여 본다.

(1) 공공근로사업

공공근로사업은 저소득 실업자를 위한 가장 대표적인 실업대책이고, 기초생활보장 제도의 자활사업에서도 중요한 비중을 차지한다.

저소득 실업자들은 공공근로사업에 대해 잘 알고 있으며(93.3%), 51.4%가 참여한 경험이 있었는데 남성보다(49.5%) 여성 참여율이(55.1%) 높았다. 참여자들은 공공근로사업이 재취업에는 그다지 도움을 주지 못하지만²⁰⁾, 생계를 유지하는 데는 많

〈표 7〉 성별 공공근로사업 미신청 이유

(단위 : %, 명)

	자격 안됨	적은 보수	일이 어렵고 힘듦	체면	당분간 일할 생각 없음	가사, 육아문제	기타	계
남성	17.8(33)	19.5(36)	0.5(1)	8.6(16)	4.3(8)	2.2(4)	47.0(87)	100.0(185)
여성	30.6(26)	7.1(6)	3.5(3)	3.5(3)	-	23.5(20)	31.8(27)	100.0(85)
전체	21.9(59)	15.6(42)	1.5(4)	7.0(19)	3.0(8)	8.9(24)	42.2(114)	100.0(270)

비고 : $\chi^2 = 57.950$, $p = .000$

은 도움이 된다고 참여자의 83.8%가 응답하였는데 특히 남성보다는 여성실업자 가족의 생계 유지에 절대적인 것처럼 보여진다(남 79.4%, 여 91.0%, $\chi^2 = 17.665$, $p = .001$). 실업대책모니터링센터의 평가에 의하면 공공근로사업은 일용직, 40대~50대, 저학력 실업자 집단을 구제하는 효과가 높는데(정인수 외, 2000: 20~22), 이러한 특성은 저소득 여성실업자의 특성과 유사하다. 공공근로사업에 대한 욕구나 사업 효과가 남성보다 여성친화적으로 나타남으로써 공공근로사업이 보다 성 통합적 정책이 되어야 할 필요성을 보여주었다.

또 한 가지 주목할 것은 공공근로사업을 신청하지 않은 사람들의 이유이다. 주로 자격미달과 적은 보수가 그 이유였지만 이러한 전체적 경향은 남성실업자의 입장만을 대변하고 있다. 여성실업자의 경우는 자격미달인 경우가 남성의 2배에 가까운 30.6%에 이르며 가사나 육아문제로 인해 공공근로를 신청할 수 없는 경우가 23.5%에 이르는 등 그 이유가 남성과 뚜렷이 구분된다. 이러한 결과는 정책수립시 성의 구별 없이 전체 의견만을 수렴한다면 여성의 실질적 요구가 소외될 수 있음을 시사하는 예가 된다.

(2) 취업알선과 재취업

취업알선의 목적은 재취업이다. 저소득 실업자의 재취업 성공률은 여성이 남성보다 낮으며(남 25.6%, 여 14.2%, $\chi^2 = 19.843$, $p = .000$) 고용형태도 임시직 비율이 2배나 되는 등 불안정하다(남 17.4%, 여 34.6%, $\chi^2 = 7.132$, $p = .028$).

20) 재취업에 도움이 된다는 응답은 전체의 21.2%이었으며 성별로는 남성이 19.4%, 여성이 24.1%이다.

〈표 8〉 성별 재취업한 직장의 구직 방법

(단위 : %, 명)

	공공 직업소개소	사설 직업소개소	광 고	전 직장동료 소개	친구, 친지소개	기 타	계
남성	9.3(16)	7.0(12)	12.2(21)	25.0(43)	39.5(68)	7.0(12)	100.0(172)
여성	2.0(1)	3.9(2)	9.8(5)	7.8(4)	64.7(33)	11.8(6)	100.0(51)
전체	7.6(17)	6.3(14)	11.7(26)	21.1(47)	45.3(101)	8.1(18)	100.0(223)

비교 : $\chi^2 = 1.67$, $p = .008$

이들의 재취업은 다양한 경로를 경유하지만, 66.4%가 친구, 친지, 전 직장동료 등 사적 인간관계를 통해 재취업하였다. 전국적으로 122개소의 고용안정센터(2000년)를 비롯하여 공공직업안정소, 노동부 인터넷 사이트 등 다수의 공공채널을 갖고 있지만 재취업자 중 공적 경로를 경유한 사례는 전체의 7.6%에 불과하고, 특히 여성은 단 1명에 그쳤다. 이와 같은 결과는 취업알선 정책의 효과성과 성별 접근성의 문제를 보여준다.

재취업을 안한 실업자의 84.7%는 계속해서 구직활동을 하고 있었다. 여성보다는 남성의 구직활동이 적극적인 것으로 보이지만, 구직활동을 안 하는 자 중 남성의 24.6%, 여성의 41.9%는 생계를 위해 다른 소득활동을 하고 있어 구직활동만으로 근로의지를 측정할 수 없을 것이다. 이러한 사실은 저소득층에 대한 취업알선이 수요자를 찾아가는 적극적 형태로 이루어져야 하고, 특히 소득활동으로 인해 정보 접근이 어려운 여성실업자를 고려하는 대책이 필요하다는 것을 보여준다. 실제로 재취업하지 못한 남성의 76.5%와 여성의 78.6%가 정보부족으로 재취업에 어려움을 겪고 있다고 응답하였다.

구직활동이나 생계를 위한 소득활동을 하지 않는 집단의 현재 상태도 성 주류화와 관련하여 유의미한 문제제기를 하고 있다. 이들의 43.0%는 질병이나 건강상의 이유로 더 이상 노동을 할 수 없는 상황이며, 21.5%는 하는 일 없이 지내지만, 이러한 전체적 경향은 남성의 상태만을 대변한다. 여성에게 나타나는 가장 큰 이유는 가사나 육아 때문으로, 전체 여성의 44.4%에 해당한다. 이것은 구직활동이나 소득활동의 가장 큰 장애가 가사노동에 있다는 것을 보여줌으로써 여성실업문제의 접근방향을 제시하고 있다.

〈표 9〉 성별 재취업자 안한 자의 구직활동과 소득활동 여부

(단위 : %, 명)

	구 직 활 동				계
	하고 있음	안 함	기 타 소 득 활 동		
			하고 있음	안 함	
남 성	87.6(432)	12.4(61)	24.6(15)	75.4(46)	100.0(493)
여 성	80.1(250)	19.9(62)	43.3(27)	56.7(35)	100.0(312)
전 체	84.7(682)	15.3(123)	33.9(42)	66.1(81)	100.0(805)

비고 : 구직활동 $\chi^2 = 8.300$, $p = .004$, 기타 소득활동 $\chi^2 = 4.743$, $p = .029$

〈표 10〉 재취업 및 기타 소득활동이 없는 실업자의 현재 상태

(단위 : %, 명)

	가사·육아	기술을 배우러 학원, 학교 다님	질병, 건강상 쉬고 있음	특별히 하는 일 없음	기 타	계
남 성	0.0(0)	2.2(1)	48.9(22)	28.9(13)	20.0(9)	100.0(45)
여 성	44.1(15)	2.9(1)	35.3(12)	11.8(4)	5.9(2)	100.0(34)
전 체	19.0(15)	2.5(2)	43.0(34)	21.5(17)	13.9(11)	100.0(79)

비고 : $\chi^2 = 26.135$, $p = .000$

(3) 직업훈련

직업훈련의 목표는 직업훈련을 통해 소득획득 능력을 향상시키고 궁극적으로는 스스로의 힘으로 빈곤으로부터 벗어나게 하는 데 있다. 1998년 10월 현재 전체실업자 중 정부의 직업훈련에 참여한 실업자는 10% (정인수 외, 2000: 37)지만, 저소득 실업자의 참여율은 3.8% (남 3.7%, 여 3.8%)로 상대적으로 소외되어 있음을 알 수 있다.²¹⁾

정부사업이든 민간영역에서의 참여이든 이들이 받은 직업훈련의 종류는 남성의 경우 생산·기술·기능직 훈련(31.6%)과 컴퓨터 관련교육(31.6%)이 상대적으로 많고, 여성의 경우는 창업교육(17.9%), 자영업자 능력향상훈련(14.3%)과 생산·기술·기능직 훈련(14.3%)의 비율이 상대적으로 높다. 직업훈련 참여 경험이 없는 실직자들

21) 개인적으로, 또는 민간기관에서 실시하는 직업훈련을 모두 포함한다 해도 그 비율은 6.8%인 71명(남 6.1% - 41명, 여 8.2% - 30명)에 불과하다.

〈표 11〉 성별 직업훈련 장소

(단위 : %, 명)

	사설학원	공공직업 훈련기관	인정직업 훈련원	사업채부설 훈련기관	대학, 전문대학 부설기관	사회복지관	기타	계
남성	10.8(4)	27.0(10)	37.8(14)	5.4(2)	2.7(1)	8.1(3)	8.1(3)	100.0(37)
여성	16.7(5)	3.3(1)	20.0(6)	6.7(2)	0.0(0)	50.0(15)	3.3(1)	100.0(30)
전체	13.4(9)	16.4(11)	29.9(20)	6.0(4)	1.5(1)	26.9(18)	6.0(4)	100.0(67)

비교 : $\chi^2 = 20.164$, $p = .003$

이 선호하는 직업훈련 내용은 남성의 경우 생산·기술·기능직훈련(30.9%)과 창업교육(29.8%), 그리고 여성의 경우 자영업자 능력향상훈련(27.5%)과 컴퓨터 관련 교육(21.4%)으로 저소득층이 선호하는 내용과 참여한 직업훈련 내용이 일부 일치하지 않는다.

직업훈련을 받는 장소도 성에 따라 차별적이다. 남성은 인정직업훈련원(37.8%)이나 공공직업훈련기관(27.0%) 등 주로 공공부문 전문훈련기관에서 훈련을 받았지만, 여성의 절반은 직업훈련 비전문기관인 사회복지관(50.0%)에서 받았다. 또한 직업훈련을 받은 전체 여성실업자의 훈련기관이 지방자치단체소속 훈련기관이나 기능대학, 직업전문학교, 대학 등 정규교육기관인 것보다도 비교된다(김태홍 외, 1999: 272).

직업훈련의 효과를 가장 잘 대변하는 것은 고용효과이다. 정부 직업훈련의 고용효과는 1999년 10월 현재 28.9%(노동부, 1999)로 집계되었지만, 이번 조사에서 나타난 저소득실업자의 고용효과는 16.9%로 평균이하이고 특히 남성의 고용효과(24.4%, 10명)보다 여성의 고용효과(6.7%, 2명)가 매우 낮았다. 저소득 실업자 중 직업훈련 참여자의 비율이 3.8%로 매우 적고 직접적인 고용효과도 낮지만, 직업훈련 참여자들의 53.1%는 재취업에 도움이 되었다고 응답하고 있다.

한편 직업훈련에 참여할 의사가 없는 이들의 가장 큰 이유는 취업에 도움이 안된다는 생각하기 때문이며(50.2%) 이외 훈련 중 생계유지 문제나(42.2%), 훈련자격 미달이(18.9%) 주요 이유였지만 여성 응답자의 16.5%는 가사, 육아부담으로 인해 직업훈련에 참여할 수 없다고 하여 여성의 가사노동에 대한 책임이 자신의 능력개발의 기회마저 상실케 하고 있었다.

〈표 12〉 성별 직업훈련 미참여의 이유

(단위 : %, 명)

	1 순 위	2 순 위	3 순 위	4 순 위	기 타	계
남 성	취업에 도움 안됨 50.8(185)	훈련중 생계유지 안됨 44.8(167)	훈련자격 안됨 17.9(65)	원하는 훈련 없음 13.2(48)	기 타 47.5(173)	67.4 (364)
여 성	취업에 도움 안됨 48.9(86)	훈련중 생계유지 안됨 37.5(66)	훈련자격 안됨 21.0(37)	가사, 육아부담 16.5(29)	기 타 71.0(125)	32.6 (176)
전 체	취업에 도움 안됨 50.2(271)	훈련중 생계유지 안됨 42.2(229)	훈련자격 안됨 18.9(102)	원하는 훈련 없음 11.7(63)	기 타 52.4(283)	100.0 (540)

비고 : 2개 복수응답, 누적률임.

4. 결론 : 국민기초생활보장법 자활사업을 위한 제언

DJ 정부의 '생산적 복지'이념은 서구의 노동친화적 복지 전략으로부터 영향을 받은 것이지만, 서구의 또 다른 복지국가 재구조화 전략인 성 통합적 복지는 잘 반영되지 않았다. 그러나 여성정책으로서의 성 주류화 전략은 성 평등뿐만 아니라 국가정책의 완성도를 높이는 전략으로 인정받고 있으므로, 사회복지 영역에서도 하나의 복지전략으로써 적극적으로 도입할 필요가 있다. 국민기초생활보장제도의 자활지원사업은 이 두 개의 전략이 가장 적극적으로 수용되어야 하는 제도이다. 특히 성 주류화 전략은, 대상자의 60% 정도가 여성인 자활사업에 여성의 특성과 욕구를 잘 반영시키는 것이 결과적으로 제도 전체의 효과성을 높이는 데 기여한다는 측면에서도 의미 있는 전략이다.

기초생활보장제도의 자활사업이 올 10월로 시작되었지만 아직까지 정책 대상자에 대한 정확한 데이터도, 한국적 자활모형도, 사회적 인프라도 구축되지 않은 불안한 출발을 하고 있다. 현재로서는 정책 대상자에 대한 분석도, 정책 결과에 대한 평가도 불가능하기 때문에, 상당수가 자활사업의 신규대상자로 편입될 저소득층 실업자와 자활사업과 내용이 중복되면서 자활사업에 직접적인 영향을 미칠 실업대책과 그 결과에 대한 성 분석을 하였다.

본문에서 분석한 바와 같이 우리나라 실업대책은 표면적으로는 성 중립적이지만,

성 통합적 시각이 결여됨으로써 실업의 개념, 실업대책의 내용 등에서 여성을 비주류화하고 있었다. 이것은 전통적인 성역할분담체계를 바탕으로 하기 때문이다. 또한 조사연구 결과 남성과 여성 실업자의 특성이나 실업실태가 차별적으로 나타났지만, 이러한 차별적 상황을 정책에 반영하지 않은 정부 실업대책은 예견대로 공공근로, 취업알선, 직업훈련 등 주요 정부실업대책의 결과에서 여성을 비주류화시키고 있음을 확인하였고, 여성 비주류화에 가장 큰 영향을 미치는 환경적 요인은 바로 육아와 가사노동에 대한 여성의 책임을 요구하는 사회적 환경이었다.

앞의 연구결과를 바탕으로 자활사업이 여성과 남성 모두에게 평등한 정책이 되고, 결과적으로 자활사업 자체의 효과를 높일 수 있도록 다음과 같은 몇 가지 제언을 한다.

가장 먼저 강조하고 싶은 것은 기초생활보장제도의 자활사업과 관련 사업으로서의 실업대책에 대해 성역할분담 모델이 아닌 성 통합적 모델로 재접근할 것을 제안한다.

둘째, 자활사업 대상자에 대한 성 통계를 산출해야 한다. 저소득층의 생활실태는 일반 소득계층과도 차이가 있지만, 남성과 여성간의 삶의 형태나 욕구에도 차이가 있다는 것을 확인하였다. 대상자에 대한 보다 풍부한 자료를 바탕으로 제도의 효과성을 높이려면 성을 주요 변수로 하는 자료를 확보하여 정책에 반영해야 한다.

셋째, 여성 참여를 높일 수 있는 자활공공근로사업 프로그램을 개발해야 할 것이다. 공공근로사업에 대한 욕구나 사업 효과는 남성보다 여성에게서 더욱 긍정적으로 나타나고 있다. 따라서 성별 욕구를 보다 면밀하게 분석하여 프로그램을 개발함으로써 프로그램 적용 과정에서 여성이 소외되지 않도록 해야 한다.

넷째, 여성을 위한 적극적인 취업알선방법을 개발하고 충분한 정보를 제공해야 한다. 현재로서는 저소득층, 특히 여성실업자를 위한 취업알선 노력이 부족하고, 저소득 실업자들은 취업정보를 얻는 데 어려움을 겪고 있다. 노동부는 자활대상자의 취업알선에 여성의 여건을 적극적으로 고려해야 한다.

다섯째, 저소득층 여성에게 적합한 훈련직종을 개발하고, 참여기회를 확대해야 한다. 저소득층 특히 여성의 직업훈련 욕구는 높지만, 저소득층의 직업훈련참여율은 매우 낮다. 직업훈련은 인간자본개발과 그를 통한 안정적 소득원 확보에 매우 중요하므로 노동부는 자활대상 여성의 직업훈련참여율을 높일 수 있는 방안을 강구해야 한다.

여섯째, 가사와 육아문제를 사회적으로 해결하여 여성에게 자활기회를 보장해야 한다. 여성의 공공근로 참여, 취업, 직업훈련 참여 등 여성의 자활에 가장 장애가 되

는 것은 가사와 육아 부담이다.²²⁾ 우리나라는 여성의 육아문제를 해결하기 위해 1만 9,000여 개의 보육시설을 확충하였으나 취업여성의 육구에 부응하는 특수보육(야간보육, 영아보육, 방과후보육 등)이 제대로 안되고, 또 여성에게 큰 부담이 되는 가족원 간병 등에 대한 사회적 지원도 거의 없어 여성의 자활을 어렵게 한다. 가사노동의 사회화는 성 통합적 모델을 구축하기 위해 선결해야 하는 과제이다.

마지막으로 자활정책의 평가체계와 평가결과를 반영하는 feed-back 구조를 마련할 때 성 통합적 관점이 적극적으로 반영되도록 해야 한다. 본 연구에서 실업대책의 결과에 대해 성 분석함으로써 성 주류화를 위한 정책적 함의를 찾을 수 있었다. 마찬가지로 자활사업의 결과에 대해 평가할 때 성 통합적 평가체계가 마련된다면 자활사업이 성 통합적 정책으로 거듭나는 데 도움이 될 것이다.

이 연구가 기초생활보장제도 자활사업의 정착에 도움이 되기를 바라며, 자활사업에 대한 본격적인 성 주류화적 접근은 차후의 과제로 남겨둔다.

22) 미국은 WtW 정책을 펼치면서 저소득 복지수혜층의 WtW를 방해하는 10가지 장애물을 규정하고 이에 대한 적극적인 사회적 지원을 하고 있다. 그 중 하나가 자녀양육문제이다(Johnson etc., 1998).

■ 참고문헌 ■

- 김기원. 2000. "Welfare to Work 정책과 생산적 복지에 관한 고찰." 한국사회복지정책학회. 《사회복지정책》 제10집.
- 김수현. 2000(a). "지역사회 중심의 자활지원 : 그 이상과 현실." 한국사회복지학회. 《한국사회복지학회 2000년 춘계학술대회 발표자료집》.
- _____. 2000(b) "자활지원사업의 성격과 지역사회의 과제." 전북대학교 사회복지센터. 《국민기초생활보장의 실행 : 지역사회에서의 쟁점과 대응》. 정책토론회 자료집.
- 김승권 외. 1999(a). 《실업가정의 생활변화와 대응방안》. 한국보건사회연구원.
- _____. 1999(b). 《여성실업자 및 실직자 가정의 생활실태와 복지욕구》. 한국보건사회연구원 · 대통령직속여성특별위원회.
- 김연명 · 강병수 · 류만희 · 백선희. 1999. 《서울지역 저소득 실직가정 현황 파악 및 효과적 정책 수립을 위한 조사사업》. 한겨레노동교육연구소.
- 김종일. 2000. "미국의 노동중심적 복지개혁에서의 '노동시장연결' 모델과 '인간자본개발' 모델 비교." 《한국사회복지학》 제41호. 한국사회복지학회.
- 김태홍 외. 1999. 《여성실업의 현황과 대책방안》. 한국여성개발원.
- 노사정위원회. 1998. 《실업대책공청회 ⑦ : 여성실업대책》.
- 대통령비서실 삶의 질 향상기획단. 1999. 《새천년을 향한 생산적 복지의 길》.
- _____. 2000. 국민기초생활보장법 실시에 따른 자활지원사업 추진계획(안) 내부자료.
- 박영란. 1998. 《저소득모자가정의 자립방안 연구(1998)》. 한국여성개발원.
- 보건복지부 여성정책담당관실. 1999(a). 《보건복지담당 공무원의 성인지력 향상을 위한 교육 프로그램》.
- 보건복지부 여성정책담당관실. 1999(b). 《보건복지담당 공무원의 성인지력 향상을 위한 교육 교재》.
- 보건복지부. 1999(c). 《'99생활보호대상자현황분석》.
- _____. 1999(d). 《보건복지 여성정책의 중장기계획 수립》.
- _____. 2000. 《2000년도(10월~12월) 국민기초생활보장사업 안내》.
- 서울시정개발연구원 · 보건복지부. 2000. "지역특성별 자활지원모형개발에 관한 연구".
- 재정경제부 외. 2000. 《2000년 종합실업대책》.
- 정인수 외. 2000. 《1999년 실업대책 평가》. 한국노동연구원 실업대책모니터링센터.
- 조순경. 1998. "IMF 관리체제 시대의 실업정책 : 문제와 대안." 《여성실업문제 토론회 자료집》. 한국여성단체연합.
- 왕인순. 1998. "IMF 관리체제 시대의 실업정책 : 여성실업 현황과 대책안." 《여성실업문제

- 토론회 자료집》. 한국여성단체연합.
- 한국보건사회연구원 · 한국노동연구원. 1999. 《실업실태 및 복지욕구조사 결과보고서》.
- Corner, Lorraine. 1999. *A Gender Approach to the Advancement of Women: Handout and Notes for Gender Workshops*. Bangkok. UNIFEM East & Southeast Asia.
- Council of Europe. 1998. *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practice*. 《보건복지여성정책 안내 : 여성정책 주류화에 대한 이해와 실천방안》. 보건복지부 여성정책담당관실. 1999.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way*. Polity. Cambridge
- Johnson, Amy & Meckstroth, Alicia. 1998. *Ancillary Services to Support Welfare to Work*. Washington. DHHS.
- Moser, C. O. N. 1993. *Gender Planning and Development - Theory, Practice and Training*. Routledge. 《여성정책의 이론과 실천》. 장마경 외 역. 문원출판. 2000.
- OECD. 1990. *Labour Market Policies for The 1990s*. Paris: OECD.
- Shaver, Shella. 1998. "Expansion Amidst Retrenchment: Gender and Welfare Stated Restructuring in Australia and Sweden." SPRC Discussion Paper No. 92.
- United Nations Division for the Advancement of Woman. 1998. *National Mechanisms for Gender Equality, Report of Expert Group Meeting*. August 31 - September 4. Santiago. Chile.
- Williams, Fiona. 1990. "Good-enough Principle for Welfare." *Journal of Social Policy*. vol. 28.
- Woman's Bureau Strategic Policy Branch. 1996. *Gender-based Analysis: A Guide for Policy-Making*. Canada.
- Woman's Bureau Strategic Policy Branch. 1997(a). *Gender-based Analysis Background*. Canada.
- Woman's Bureau Strategic Policy Branch. 1997(b). *Gender-based Analysis Guide: Steps to Incorporating Gender Considerations into Policy Development and Analysis*. Canada.

An Analysis on the Low-income Unemployed and a Policy Development for the Self-supporting Program on Gender-mainstreaming Perspective

Baek, Sun-Hee

(Seoul Theological University, Department of Social Welfare)

In the last two decades, the welfare states have undergone the changes of restructuring towards two ways. One is a restructuring of workfare and the other is a restructuring of the gender model of welfare state. In Korea, the workfare is reflecting on the DJ Welfarism 'Productive Welfare', but the gender model has a little effect on the public policies.

By the way, It is imported that has the gender perspective in approaching the self-supporting program in the public assistance representing of the DJ Welfarism. Because almost 60% of the beneficiaries of the program are women. The Gender-mainstreaming strategy criticizes for the laws, the public policies, the public programs that considered gender-neutral or gender-blinded, and then complete the equality between women and men through the modification or development of those.

The approach of Gender-mainstreaming is very important strategy for not only women who are self-reliance recipient but also successful settlement of self-supporting program. Now a days that program is not execute yet. Then we hardly have information about recipients and the results that expected from that. At this point of gender-mainstreaming, this report suggest the strategy to development and settlement of the self-supporting program in the basics of analysis for the low-income unemployed and the government policy response to unemployment.

For the gender models of the self-supporting program, the most important thing is throwing the male breadwinner model and adoption the dural-earner model (the gender model) about that program. Then we must produce gender-statistics data, develop programs for public work, job replacement, job training, evaluating system, etc. with gender perspective.