

연구보고서 2005-10

## 사회적 배제의 지표개발 및 적용방안 연구

강신욱 김안나

박능후 김은희 유진영

한국보건사회연구원



## 머 리 말

우리나라의 사회보장제도에는 지난 10년간 질적으로나 양적으로 많은 변화가 있었다. 국민기초생활보장제도와 같이 새로운 제도가 실시되기도 하였고, 국민연금제도처럼 제도의 시행범위가 급속히 확대된 제도가 있다. 사회지출의 수준도 아직 충분하다고는 할 수 없으나 최근 급속히 증가하는 추세이다. 물론 이러한 변화의 가운데에는 1997년 경제위기나 급격한 고령화와 같은 반갑지 않은 계기가 있었다. 우리가 직면한 사회경제적 여건이 변화함에 따라 기존의 제도를 어떻게 보완하고 고쳐나갈 것인가에 관한 논의가 많을 수밖에 없다. 그러나 아쉽게도 각 제도를 떠받치고 있는 기본적 이념과 철학에 대한 성찰이 미흡했던 것이 사실이다. 제도와 현실에 대한 근본적 고민이 없다면 급격한 사회적 변화에 적극적으로 대처하기 힘들뿐만 아니라 우리 사회와 사회보장제도의 장기적 발전 방향을 모색하는 일도 어려워질 것이다.

이런 점에서 사회적 배제라는 새로운 개념과 문제의식에 대해 분석하고 그 정책적 적용가능성을 검토하려는 이 연구는 대단히 의미가 있다고 생각한다. 주지하다시피, 사회적 배제는 해외, 특히 유럽에서는 오래전부터 논란의 대상이 되어 온 개념이다. 이미 유럽연합에 의해 사회정책의 골간을 형성하는 기본적 정책이념으로 채택되었지만, 우리나라에서는 충분히 논의된 바가 없다. 신빈곤이나 양극화 등 사회문제를 지칭하는 새로운 개념들이 제시되고, 근로빈곤층이나 신용불량자, 이주노동자 등 이전에 주목받지 않던 새로운 취약계층이 발생하는 지금, 이와 유사한 사회현상이 문제가 되던 시기에 사회정책의 선진국에서 어떤 이론적, 정책적 논의가 있었는지를 검토하고 우리나라에 대한 함의를 도출하는 것은 중요한 작업일 것이다.

학계에서는 사회적 배제라는 용어와 그에 입각한 정책사례가 소개된 바 있었으나, 본격적인 정책연구의 형식으로 수행된 것은 본 연구보고서가 처음이 아

닌가 생각한다. 이런 점에서 본 연구는 시론적 성격을 갖고 있다. 그러나 이 연구는 단지 기존의 논의를 소개하고 이론적 쟁점을 정리하는 수준에 머무르지 않고 해외의 정책사례를 분석하며, 우리 현실에 맞는 지표체계 수립 방안에 대해 나름대로의 대안을 제시하고 있다. 빈곤이나 실업문제를 바라보는 시각이 여전히 경제중심적 성격을 띠고 있고, 이 문제들과 관련된 비경제적 지표들도 충분하지 않은 현실을 감안할 때, 첫 단계부터 완벽한 지표체계를 개발하리라고 기대하는 것은 무리일 것이다. 그러나 향후 사회적 배제에 관련된 데이터가 더욱 축적되고 지속적 연구가 뒤따른다면 사회문제를 바라보는 시각이 풍부해지고 따라서 사회경제정책의 외연이 더욱 확장될 수 있을 것으로 기대한다.

이 연구는 우리 연구원의 강신욱 부연구위원과 김안나 부연구위원의 책임하에 박능후 초빙연구위원, 김은희 주임연구원, 유진영 주임연구원의 노력으로 이루어졌다. 외부 파견근무의 어려움 속에서도 이 과제를 완성한 두 책임연구자와 지혜와 노력을 더해 연구의 내용을 풍부하게 해 준 공동연구자들에게 격려의 마음을 전하고자 한다. 또한 연구의 완성도를 높이기 위해 시간과 조언을 아끼지 않은 서울대의 구인회 교수, 연세대의 김진수 교수, 한국도시연구소의 신명호 부소장과 본 연구원의 노대명 박사, 여유진 박사께 필자들을 대신하여 감사의 말씀을 드린다. 아울러 이 연구를 계기로 향후 많은 후속연구가 뒤따르기를 기대한다.

2005년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

## 차 례

Abstract .....	11
요 약 .....	13
제1장 문제제기 .....	38
제1절 빈곤문제의 새로운 양상과 사회적 배제 접근의 필요성 .....	38
제2절 보고서의 구성 .....	42
제2장 사회적 배제의 개념과 의의 .....	44
제1절 사회적 배제의 개념 .....	44
제2절 사회적 배제 개념의 역사적·사회적 배경 .....	48
제3절 사회적 배제에 대한 다양한 해석 .....	52
제3장 사회적 배제의 이론적 쟁점 .....	59
제1절 기존의 빈곤 관련 개념과의 관계 .....	59
제2절 사회적 배제 접근의 방법론적 특징과 그 분석적 의의 .....	62
제3절 사회적 배제의 영역 구분 .....	66
제4장 유럽연합의 국가행동계획(NAP) 분석 .....	69
제1절 유럽연합 국가행동계획 개요 .....	69
제2절 개별 국가의 국가행동계획 사례 - 제2차 계획을 중심으로 .....	79
제5장 사회적 배제 지표 선정의 기준 .....	94
제1절 사회적 배제 지표개발의 필요성 .....	94
제2절 지표생산의 원칙 .....	96
제3절 사회적 배제 지표의 선행 연구들 .....	99
제4절 사회적 배제 지표 개발 .....	107

제6장 사회적 배제 지표를 통한 실태 파악 .....	124
제1절 경제적 배제 .....	124
제2절 근로로부터의 배제 .....	135
제3절 주거로부터의 배제 .....	147
제4절 교육으로부터의 배제 .....	162
제5절 건강으로부터의 배제 .....	169
제6절 가족 및 사회적 관계망으로부터의 배제 .....	173
제7절 사회적 참여로부터의 배제 .....	180
제7장 사회적 배제의 영역 간 관계 분석 .....	187
제1절 사회적 배제의 차원 .....	188
제2절 사회·인구학적 특성에 따른 사회적 배제의 정도 .....	190
제3절 사회적 배제의 차원 간의 연관성 분석 .....	196
제8장 결론 및 정책적 함의 .....	201
참고문헌 .....	206
부록: EU 사회적 배제 지표 및 국제비교 .....	213

## 표 목 차

〈표 3- 1〉 사회적 배제와 관련 개념의 구분 .....	60
〈표 4- 1〉 유럽연합의 빈곤 및 사회적 배제 극복을 국가행동계획에 대한 평가 ..	78
〈표 4- 2〉 영국의 NAP 개요 .....	80
〈표 5- 1〉 로빈슨과 오펜하임(1998)의 사회적 배제 지표 .....	101
〈표 5- 2〉 연도별 배제의 정도: 각 차원의 배제 비율(%) .....	102
〈표 5- 3〉 Bradshaw et al. 의 사회적 배제 구성요소 및 배제비율(%) .....	103
〈표 5- 4〉 유럽연합의 사회적 배제 지표 - 1차적 지표(Primary Indicators) ..	105
유럽연합의 사회적 배제 지표 - 2차적 지표(Secondary Indicators) ..	106
〈표 5- 5〉 본 연구의 평가영역별 유럽연합 사회적 배제 지표 배분 .....	113
〈표 5- 6〉 경제적 차원의 배제 지표 .....	115
〈표 5- 7〉 실업 관련 배제 지표 .....	116
〈표 5- 8〉 근로 차원의 배제 지표 .....	117
〈표 5- 9〉 주거 차원의 배제 지표 .....	117
〈표 5-10〉 교육 차원의 배제 지표 .....	118
〈표 5-11〉 건강 차원의 배제 지표 .....	119
〈표 5-12〉 가족 및 사회적 관계망 차원의 배제 지표 .....	120
〈표 5-13〉 사회적 참여 차원의 배제 지표 .....	121
〈표 5-14〉 사회적 배제 지표의 가용도 및 유럽연합 지표와의 비교 .....	122
〈표 6- 1〉 가구주 성별 빈곤율 .....	129
〈표 6- 2〉 가구유형별 빈곤율 .....	130
〈표 6- 3〉 가구주 종사상 지위별 빈곤율 .....	131
〈표 6- 4〉 가구주 교육수준별 빈곤율 .....	132
〈표 6- 5〉 주택 소유형태별 빈곤율 .....	133
〈표 6- 6〉 소득5분위 배율 추이 .....	134

〈표 6-7〉	지니계수 추이 .....	134
〈표 6-8〉	실업률 추이 .....	136
〈표 6-9〉	경제활동인구 중 장기실업률 .....	137
〈표 6-10〉	실업자 중 장기실업률 .....	137
〈표 6-11〉	장기실업률 국제비교('03) .....	137
〈표 6-12〉	고용률 추이 .....	138
〈표 6-13〉	소득범주별 근로빈곤가구 비율 .....	140
〈표 6-14〉	총빈곤기간의 분포: 반복빈곤주기를 포함한 경우 .....	141
〈표 6-15〉	상대적 빈곤 격차 .....	142
〈표 6-16〉	산재요양환자들의 직장복귀비율 .....	144
〈표 6-17〉	취업가구 중 가구주 성별 근로빈곤율 .....	145
〈표 6-18〉	취업가구 중 가구주 연령별 근로빈곤율 .....	146
〈표 6-19〉	취업가구 중 가구주 학력별 근로빈곤율 .....	147
〈표 6-20〉	최저주거기준 .....	148
〈표 6-21〉	최저주거기준 미달가구 .....	150
〈표 6-22〉	2003 상수도 보급률 .....	151
〈표 6-23〉	상수도 미설치가구수 및 식수조달방법 .....	152
〈표 6-24〉	단칸방 거주가구수 .....	153
〈표 6-25〉	주거면적 .....	154
〈표 6-26〉	임대주택수 ('03년말 현재) .....	155
〈표 6-27〉	영구임대주택 관리비 및 임대료 체납 실태 .....	156
〈표 6-28〉	서울시 공공임대주택 임대료 및 관리비 체납률 .....	157
〈표 6-29〉	국민주택기금의 전세자금대출 지원실적(신규대출 기준) .....	158
〈표 6-30〉	국민주택기금의 전세자금대출 지원실적(잔액기준)(2003) .....	159
〈표 6-31〉	노숙인 수 .....	162
〈표 6-32〉	취학률 .....	164
〈표 6-33〉	연령집단별 중등교육 이하 수준의 교육성취자 비율 .....	165
〈표 6-34〉	월소득수준별 연간 1인당 사교육비 규모 .....	166



〈표 6-35〉	학교급별 사교육비 비중 .....	166
〈표 6-36〉	지역별 사교육비 규모 .....	167
〈표 6-37〉	지역별 연간 1인당 사교육비 규모 .....	168
〈표 6-38〉	평생학습 참여자비율 .....	169
〈표 6-39〉	출생시 기대수명 .....	170
〈표 6-40〉	교육인적자원부 및 보건복지부 학생 급식지원 현황 .....	171
〈표 6-41〉	주관적 건강상태 .....	172
〈표 6-42〉	65세 이상 인구 .....	173
〈표 6-43〉	소년소녀가정 가구수 .....	175
〈표 6-44〉	한부모 가구수 .....	176
〈표 6-45〉	연령별 자살건수 .....	177
〈표 6-46〉	가족생활만족도 .....	178
〈표 6-47〉	사회적 연결망에서의 배제 상황 .....	180
〈표 6-48〉	2004 지역별 개인 인터넷 이용률 .....	181
〈표 6-49〉	성·연령·소득수준별 인터넷 이용률 .....	182
〈표 6-50〉	계층별 인터넷 이용률 격차 추이 .....	183
〈표 6-51〉	사회단체참여도 .....	184
〈표 6-52〉	자원봉사참여율 .....	185
〈표 6-53〉	지역문화행사 참여 및 만족도 .....	186
〈표 7- 1〉	사회적 배제의 차원과 지표 .....	188
〈표 7- 2〉	사회적 배제 차원에 따른 배제의 정도 .....	189
〈표 7- 3〉	배제 차원의 중첩도 .....	196
〈표 7- 4〉	배제의 차원별 연관성 .....	197
〈표 7- 5〉	사회적 배제 차원과 배제 중첩도 간의 상관관계 .....	198
〈표 7- 6〉	사회·경제적 특성별로 본 사회적 배제 중첩도 평균 .....	199
〈표 7- 7〉	사회적 배제차원이 주관적 경제수준에 미치는 영향 .....	200

## 그림목차

[그림 5-1] 사회적 배제의 지표 체계 및 지표군 .....	111
[그림 6-1] 빈곤율 추이 (경상소득 기준) .....	125
[그림 6-2] 남성 가구주의 빈곤율 추이 (경상소득 기준) .....	126
[그림 6-3] 여성 가구주의 빈곤율 추이 (경상소득 기준) .....	126
[그림 6-4] 노인가구의 빈곤율 추이 .....	127
[그림 6-5] 아동가구의 빈곤율 추이 (경상소득 기준) .....	128
[그림 6-6] 공적 이전소득 전후의 빈곤율 변화 .....	135
[그림 6-7] 성별 월평균 임금 및 남녀임금비 .....	143
[그림 6-8] 연도별 산업재해율 추이 .....	144
[그림 6-9] 연도별 쪽방수 변화추이 .....	161
[그림 7-1] 성에 따른 배제차원의 정도 비교 .....	191
[그림 7-2] 연령에 따른 배제차원의 정도 비교 .....	192
[그림 7-3] 학력에 따른 배제차원의 정도 비교 .....	194

## 부표목차

〈부표 1〉 유럽연합의 사회적 배제 지표 - 1차적 지표(Primary Indicators) ..	213
유럽연합의 사회적 배제 지표(계속) - 2차적 지표(Secondary Indicators) ..	214
〈부표 2〉 EU의 사회적 배제 지표 국제비교 .....	215

## Abstract

### A Study on Social Exclusion Indicators and their application in Social Policy in Korea.

The aim of this paper is to examine the possibility of applying the concept of social exclusion in Korean social policy. For this purpose, we briefly review the meaning and history of the concept. Later, After discussing some theoretical issues on social exclusion, we investigated social policies to fight against poverty and improve social inclusion implemented in some european countries(UK, France, and Sweden). Then we suggested indicators to measure social exclusion in Korea. Based on these indicators, we tried to show the actual condition of the socially excluded in Korea. And we analyzed the interrelation of exclusions in each field using 'Near-Poverty Class Survey Data' implemented by KIHASA in 2004.

Social exclusion has originated in France, where it was used to refer to those who are not protected by established social security system. In 1990s, this concept was adopted by EU which suggested that each member state take social exclusion as a basic principle of her social policy. But in EU context, social exclusion problematic is regarded as an multidimensional and dynamic approach to poverty and other related problems.

Social Exclusion could be measured in eight separated (but inter-related) fields, which are economy, unemployment, work, housing, education, health, social network and participation in social activities. Strong correlation was found among the exclusion in each area. Among them, economic exclusion seems to be most serious. Women, the aged, and the less educated seem to experience social exclusion more severely than men, the young and the educated. Exclusion from economic activity

and health care have more significant affect to the recognition that he or she is socially excluded. In order to build more effective policies reducing poverty and enhancing social inclusion, it is necessary to take into consideration these aspects of social exclusion.

## 요 약

### 제1장 문제제기

#### 제1절 빈곤문제의 새로운 양상과 사회적 배제 접근의 필요성

- 1997년 경제위기 이후 경기가 회복되고 경제성장률은 높아졌으나 빈곤의 규모가 감소하지 않음에 따라, 사회경제적 구조 변화에 의해 빈곤이 새로운 모습을 띠고 있다는 점이 공통적으로 지적됨.
  - 노동시장의 유연화로 인한 고용불안과 저임금, 국가간 경쟁의 격화에 따른 향상적인 구조조정과 실업의 위험, 가족구조의 변화에 따른 가족 내 경제적 지원의 약화 등이 빈곤으로 연결됨.
  - 이러한 환경변화에 따라 근로빈곤층의 출현이 주목받고 있으며, 빈곤의 질적 변화를 둘러싼 이른바 신빈곤 논의가 촉발되기도 함.
- 이러한 변화에 따라 빈곤에 대한 접근방법 또한 달라져야 할 필요성이 있음.
  - 빈곤의 원인과 대책, 빈곤화의 경로, 빈곤층이 겪는 다양한 어려움 등에 주목할 필요성이 제기됨.
- 본 연구는 유럽연합을 중심으로 활발히 논의되어 온 사회적 배제(social exclusion) 개념이 우리나라의 빈곤문제를 이해하는 데 어떤 함의가 있는지를 검토하고 정책적 적용 가능성을 모색하기 위한 시론적 연구임.
  - 이 개념에 주목하는 이유는 사회적 배제의 문제의식이 빈곤문제를 바라보는 다차원적이고 동태적인 인식에 동의하기 때문이며, 또한 새롭게 등장하는 취약집단에 대해 주목할 수 있도록 해주기 때문임.

- 개념의 정책적 적용가능성은 그 개념이 지시하는 현상에 대한 측정가능성 및 비교가능성과 밀접한 연관이 있으며, 이는 다시 지표화 가능성과 연관됨.
  - 따라서 본 연구에서는 우리 사회의 사회적 배제를 측정하기 위한 지표 체계를 모색하고, 그것을 통해 사회적 배제의 실태를 파악해보고자 함.

### 제2절 보고서의 구성

- 보고서는 크게 다음과 같은 세 부분으로 구성됨.
  - 사회적 배제에 관한 이론적 검토(2, 3장)
  - 사회적 배제 개념의 정책적 적용 사례 분석(4장)
  - 지표체계의 개발과 이를 통한 실태파악(5, 6, 7장)

## 제2장 사회적 배제의 개념과 의의

### 제1절 사회적 배제의 개념

- 사회적 배제에 대해 학계에서 수용되는 통일된 정의는 존재하지 않으나, 일반적으로 빈곤개념과는 달리 다음과 같은 요소를 포함하는 것으로 이해되고 있음.
  - 경제적 결핍을 의미하는 빈곤과는 달리, 주거, 교육, 건강 등의 영역과, 더 나아가 사회적, 정치적 활동에서의 사회적 참여를 제약당하는 상태 (대상영역의 확대)
  - 정태적 상태뿐만 아니라 (빈곤에 이르는) 동태적 과정까지를 포함하는 개념(동태적 인식)
  - 사회적 참여에 대한 사회 구성원의 권리와 이를 보호해야 할 사회의 임

## 무(규범적 측면)

### 제2절 사회적 배제 개념의 역사적, 사회적 배경

- 사회적 배제는 1970년대 프랑스의 사회부 장관이었던 르네 르노와르(Rene Lenoir)에 의해 처음 제기되었으며, 당시에는 장애인, 학대받는 아동, 약물 중독자, 문제가정의 구성원 등 사회보험제도의 보호를 받지 못하는 집단을 지칭하는 개념으로 사용됨.
  - 1980년대 중반 이후 근로빈곤층과 장기실업층의 존재를 놓고 신빈곤 논쟁이 대두되자 사회당정부는 이를 사회적 배제라는 개념으로 표현함. 따라서 장기실업과 청년실업, 인종문제, 이민문제 등도 사회적 배제의 범주에 포함됨.
  - 1980년대 중반 이후 유럽공동체 내부에서 단일한 시장을 성립시키기 위해서는 사회적 통합이 필요하다는 지적이 제기었고, 사회적 배제가 핵심적 정책개념으로 제시됨.
  - 이후 유럽연합은 회원국들간 빈곤과 불평등 문제가 유럽통합의 가장 큰 장애라고 인식하면서 사회적 협약을 통해 사회적 배제를 철폐하기 위한 공통의 노력을 경주하기로 함.
  - 1997년 암스텔담 조약에서 유럽연합이 추구해야 할 목표의 하나로 사회적 배제 극복이 명시되었고, 2000년 니스 이사회에서는 모든 회원국이 ‘빈곤타파와 사회적 배제 극복을 위한 국가실천계획’을 세우고 집행할 것을 결정함.

### 제3절 사회적 배제에 대한 다양한 해석

- 사회적 배제는 각 사회에 지배적인 정채적 이념이 무엇인가에 따라 여러 가지 내용으로 해석될 수 있음.

- 실버(Silver 1994)는 사회적 배제를 이해하는 패러다임을 연대(solidarity), 분화(specialization), 독점(monopoly) 등 세 가지로 구분하며, 각각의 대표적인 나라로 프랑스, 영국, 스웨덴을 들고 있음.
  - 각 패러다임에서 사회적 배제는 개인과 사회의 연계의 단절에 의해 발생하는 현상(연대 패러다임)으로, 분절화된 사회영역간에 자유로운 이동이 방해받으면서 발생하는 현상으로(분화 패러다임), 사회적 권력의 독점으로 인해 발생하는 현상으로(독점 패러다임) 이해되며, 이러한 이해 방식의 차이에 따라 사회적 해소방법도 다르게 제시됨.
- 레비타스(Levitas 1999)는 사회적 배제의 담론을 재분배적 담론, 사회통합적 담론, 도덕적 하위계층 담론으로 구분함.
- 재분배적 담론은 빈곤을 중심으로, 사회통합적 담론은 실업을 중심으로 사회적 배제를 이해하고 있으며, 도덕적 하위계층 담론은 하위계층의 도덕적 해이를 중심으로 사회적 배제를 이해함.
- 개별 국가의 정책에서는 다양한 시각들이 혼재된 형태로 반영됨.
- 프랑스에서 탄생한 사회적 배제 개념이 유럽연합에 의해 수용되는 과정에서 주된 강조점이 변화하였음.
- 사회보험제도의 외곽에 놓여 있는 사회집단과 그들이 경험하는 문제를 지칭했던 프랑스적 의미의 사회적 배제 개념은 빈곤과 실업에 대한 다차원적 접근을 의미하는 개념으로 이해되기 시작함.
  - 이와 같이 의미가 변화된 이유는, 각 회원국들이 상이한 규범과 체도를 갖고 있던 만큼 이들이 공통적으로 수용할 수 있는 내용을 중심으로 사회적 배제 극복 정책을 구성했기 때문으로 판단됨.
  - 본 연구에서도 유럽연합의 논의와 마찬가지로 사회적 배제를 빈곤문제에 초점을 맞추어 이해하고자 함. 즉, 사회적 배제를 “한 개인이 그가



속한 사회의 정상적인 경제, 사회적 활동에 참여하지 못함으로써 권리를 제약당하고 있는 상태”로 이해함.

### 제3장 사회적 배제의 이론적 쟁점

#### 제1절 기존 빈곤관련 개념과의 관계

- 빈곤의 개념을 확장적으로 해석하면 소득의 부족 이외에 기능의 박탈이란 의미도 있으며, 그렇게 볼 경우 사회적 배제 개념이 빈곤 개념에 비해 추가적으로 지시하는 내용이 없다는 비판이 제기됨.
  - 그러나 빈곤층은 아니면서 배제를 경험하는 집단의 존재, 즉, 성적, 인종적, 종교적, 지역적 차별의 존재를 염두에 둔다면 빈곤과 사회적 배제의 구분은 유의미함.
  - 빈곤과 박탈은 정태적 개념이고 사회적 배제는 동태적 개념이라는 구분은 적절하지 못함. 사회적 배제 개념은 박탈(deprivation) 개념보다 더욱 다차원적 현상으로 이해되어야 할 것임.
- 사회적 배제가 새로운 현상인가 인식틀인가 하는 쟁점에 대해서는 양자가 상호 보완적으로 작용한다고 할 수 있음. 즉, 빈곤문제의 새로운 양상이 새로운 접근방법을 필요로 함.
  - 사회계층간 이동가능성이 제약됨에 따라 사회문제에 대한 동태적 분석이 강조되고, 정보에 대한 접근가능성이 소득과 지위에 큰 영향을 미치면서 사회적 관계망이 중요한 설명변수가 됨.
  - 사회구조의 변화에 따라 기존의 개념으로 포착되지 않는 새로운 사회적 현상이 대두되었고, 이러한 현상을 지칭하기 위한 개념이 필요해짐.

### 제2절 사회적 배제의 방법론적 특징과 그 분석적 의의

- 사회적 배제 접근방법의 방법론적 특징으로 동태적 성격, 다차원성, 관계중심적 접근을 들 수 있음.
  - 동태적 과정이란 빈곤을 결과적 상태로 보지 않고 일련의 과정으로 보는 것을 의미함. 즉, 빈곤을 초래하는 원인과 빈곤의 결과를 모두 분석에 포함시키는 것을 의미함. 동태적 시각으로 인해 사회계층간 이동가능성과 사회적 지위의 세대간 전이가 강조됨.
  - 다차원성이란 사회적 배제를 경제, 정치, 사회, 문화 등 여러 영역에 걸친 현상으로 이해하는 것을 의미. 또한 국가, 지역, 사회집단, 개인, 세계 등 다양한 수준에 배제 개념을 적용할 수 있음. 다차원적 문제인식의 결과 빈곤에 대한 정책간 연계와 범정부적 개입의 틀을 마련할 수 있음.
  - 관계중심적 접근이란 사회적 배제의 주체과 객체를 구분하려는 인식을 의미함. 사회적 배제의 주체를 인식함으로써 배제자의 행위동기를 파악하고 배제유인을 약화시키기 위한 정책적 접근이 가능해짐.

### 제3절 사회적 배제의 영역 구분

- 사회적 배제의 다차원적 영역을 구분하는 방법은 다양함.
  - 경제·정치·사회적 차원으로 구분할 수도 있고, 법적 제도의 실패·노동시장의 실패·복지국가의 실패·가족과 공동체 제도의 실패로 구분할 수도 있음.
  - 본 연구에서는 로빈슨과 오펜하임(Robinson and Oppenheim)의 구분을 인용하여 대상영역을 빈곤과 저소득에 관련된 영역으로 국한시키고 몇 가지 영역을 추가하여 지표화의 틀로 삼고자 함.

## 제4장 유럽연합의 국가행동계획(NAP) 분석

### 제1절 사회통합을 위한 유럽연합 국가행동계획 개요

- 급속한 경제·사회적 변화에 직면한 유럽연합(European Union)은 빈곤해소와 사회적 배제극복을 목표로 하는 사회통합 국가행동계획을 매2년 주기로 작성
- “국가행동계획”이란 특정 이슈에 관한 국가의 여러 정책을 망라하는 종합적 성격의 계획이며 구체적인 목표와 정책수단, 추진주체, 관련 예산, 정책 예상효과, 정책효과에 대한 모니터링 방법 등 매우 상세하고도 구체적인 내용을 포함한 현실적이고 즉각 실행 가능한 정책을 말함.
- 빈곤해소와 배제극복을 위한 유럽연합의 국가행동계획은 4대 목표를 설정
  1. 모든 사람에 대해 고용참여와 자원, 권리, 재화 및 서비스에 대한 접근을 촉진
  2. 배제의 위험을 방지
  3. 가장 취약한 사람들을 지원
  4. 모든 관련 기관을 동원
- 4대 목표달성을 위한 8대 핵심과제, 문제에 접근하는 3대 원칙 등이 천명됨.
- 국가행동계획에는 정책의 진척 정도를 진단할 수 있는 18개 지표를 설정
  - 지표는 모든 회원국에 공동으로 적용되는 1차지표 10개와 2차지표 8개로 구성
  - 각국은 자국 사정에 맞게 3차 지표(tertiary indicator)를 설정할 수 있음.

### 제2절 유럽연합 국가행동계획의 평가

#### 긍정적 측면

- 빈곤 및 배제극복을 위한 전유럽차원의 최초의 조약

- 공동목표를 설정함으로써 각국 정책시행의 비교가 용이
- 단순한 보고서가 아니라 국가차원의 행동계획
- 빈곤 및 배제극복을 위한 종합적 접근을 제공

보완이 필요한 측면

- 계획대로 추진되지 않아도 별다른 제재수단이 없음.
- 공동목표 중 고용에 대한 정책은 강조되고 권리에 대한 관심이 부족
- 기존의 투입재원 외에 목표달성을 위해 추가적으로 새롭게 제공하는 자원이 거의 없음.
- 제시된 공동목표의 의미를 각국마다 상이하게 해석

## 제5장 사회적 배제 지표 선정의 기준

### 제1절 사회적 배제 지표개발의 필요성

사회적 지표의 의의

- 사회적 지표는 지표개발의 목적이나 필요성, 사회지표에 대한 관점과 연관하여 조금씩 다른 정의가 내려지고 있으나, 사회적 지표가 공통적으로 지향하는바 중의 하나는 사회 상태를 측정하고 사회에서 시행되어야 할 정책의 우선순위를 결정하기 위해서 사회의 다양한 측면에 대한 양적인 기술이 필요하다는 인식에서 출발함.

사회적 지표로서 배제지표 생산의 노력

- 사회적 배제 이론의 관심은 경제적 빈곤 및 불평등, 고용에 대한 접근성·

교육·복지의 문제에 두고 있으며, 나아가 사회적 관계망을 비롯한 사회 참여 및 지역적 유대에 집중되어 있음.

- 이러한 사회적 배제의 다차원적인 개념을 실증적으로 연구하기 위해서는 구체적인 문제 중심 혹은 포괄적 접근이 가능함.
  - 구체적 문제 중심의 접근은 구체적 사회적 배제 현상을 대상으로 실증적인 분석을 행하고, 실용적인 대안을 제시하는 것임(예. Clasen et al.의 장기실업자 연구).
  - 포괄적 지표중심의 유형은 사회적 배제를 사회의 주요한 행위에 참여하지 못하는 현상으로 해석하고 이를 측정하려는 방식임(예. Robinson & Oppenheim의 영국의 사회적 배제 연구 등).

## 제2절 지표생산의 원칙

- 사회적 배제 지표의 원칙은 사회적 배제가 나타나는 여러 사회적 상황을 개별적으로 보여줄 수 있는 개별적 차원에서의 원칙과 이러한 개별적 상황이 결합된 총체적인 지표로서의 원칙이 존재함.
  - 여기에 더해 사회적 배제라는 지표가 가진 고유한 특성을 보여줄 수 있어야 함.
  - 개별적 차원에서의 지표의 원칙을 제시하면 ① 문제의 핵심을 제기하고, 분명하고 이해하기 쉬운 것, ② 일관되고 통계적으로 타당할 것, ③ 정책의 변화에 유동적으로 대처할 수 있을 것, ④ 국제적으로 비교 가능하여야 한다는 것임.
  - 전체적 차원에서의 통합지표로서의 원칙을 제시하면 ① 다양한 차원에 대해 균형적일 것, ② 상호 일관적이고 각각의 지표들이 동일한 비중으로 다루어 질 것, ③ 쉽고 이해 가능하여야 한다는 것임.
  - 이러한 원칙에 더해 사회적 배제 지표는 빈곤이나 박탈 개념과 달리 사

회적 배제의 이론적 특징인 동태성, 다차원성, 관계성이라는 측면을 반영해 지표개발이 이루어져야 함.

### 제3절 사회적 배제 지표의 선행연구들

- 1980년대 사회적 배제의 관심이 주로 이를 어떻게 이해할 것인가에 대한 이론적 논의가 주된 중심이었다면, 1990년대를 넘어서면서 사회적 배제의 관심은 이를 어떻게 측정할 것인가와 같은 실증적 분석으로 이행되어 감.
- 사회적 배제라는 개념을 실제로 어떻게 측정할 것인가에 대해서는 구체적 이슈를 중심으로 사회적 배제를 측정하고자 하는 연구와 포괄적 접근으로 사회적 배제를 주요한 행위에 참여하지 못하는 현상으로 폭넓게 해석하고자 하는 방식이 있음.
- 본 연구는 배제논의를 구체적 이슈로 접근하기 보다는 포괄적 관점에서 다차원적으로 해석하는 것을 출발점으로 삼고 있음으로 포괄적 관점에서 사회적 배제를 해석하고 이를 측정하고자 노력한 연구들을 중심으로 선행연구를 고찰함.
  - 로빈슨과 오펜하임의 사회적 배제 지표: Social Exclusion Unit(1997)에서 언급한 7개의 사회적 배제의 영역 - 실업, 저기술(교육), 비건강, 열악한 주거, 높은 범죄율, 가정 파탄, 빈곤(저소득) - 의 연관관계를 분석하면서 기타 영역들이 어떻게 빈곤 혹은 저소득과 관련되는지를 논리적으로 설명
  - Burchardt, Le Grand, Piachaud(BLP)의 5가지 사회적 배제 지표: 사회적 배제를 소비행위(consumption activity), 저축행위(savings activity), 생산행위(production activity), 정치적 행위(political activity), 사회적 행위(social activity)가 결여되는 5가지 차원으로 나누어, 영국 가구패널조사(British Household Panel Survey: BHPS)를 가지고 1991년에서 5년간 영국가구의 사회적 배제현상을 측정함.

- 브로드쇼 등(Bradshaw et al. 2000)의 사회적 배제의 분류 및 측정 지표: 사회적 배제의 분류를 적절한 수입 혹은 자원·노동시장·서비스·사회적 관계로부터의 배제로 구분하고 각각에 대해 세부 분류를 함으로써 다측면적 접근을 시도함.
- 유럽연합의 ‘빈곤 및 사회적 배제에 관한 공동 지표’: 사회적 배제에 관한 관심과 연구들은 2000년 3월 리스본 유럽 정상회담에서 유럽지역 내 빈곤과 사회적 배제를 극복하기 위한 공감대 형성의 기폭제가 되었고, 유럽연합 회원국에 공통적으로 적용되는 빈곤 및 사회적 배제 지표인 18개의 사회적 배제지표(빈곤, 소득불평등, 상대적 빈곤, 실업, 장기실업, 평균 기대수명, 건강 등)가 개발됨.

#### 제4절 사회적 배제 지표 개발

##### □ 사회적 배제 지표 평가 영역

- 본 연구에서는 사회적 배제를 영역별로 구분해서 제시하는데, 이러한 평가 영역은 Atkinson 등이 참여해 2001년에 개최된 유럽연합 의회(the Council of the European Union)에 제출한 보고서에서 사회적 배제를 6개의 영역으로 구분한 것을 참고해 좀 더 세분화시킨 것임.
- 본 연구에서 고용은 실업과 근로로 세분하고, 사회적 참여는 사회적 관계망과 사회적 접근성의 2차원으로 구분하여 관계망은 ‘가족 및 사회적 관계망’으로 명명하고, 사회적 접근성과 관련된 차원은 ‘사회적 참여’라고 명명하였음.
- 이러한 과정을 거쳐 최종적으로 만들어진 평가 영역은 경제, 실업, 근로, 주거, 교육, 건강, 가족 및 사회적 관계망, 사회적 참여의 8개의 하위 영역임.

□ 유럽연합 공통의 사회적 배제 지표와의 비교: 평가영역 기준

- 사회적 배제 지표의 평가영역별 구분의 강점은 유럽연합의 ‘빈곤 및 사회적 배제에 관한 공동 지표’를 영역별로 배분했을 때 드러나는데, 유럽연합 공동 지표의 경우 경제, 실업, 근로, 교육, 건강이라는 5개 평가영역별로는 사회적 배제 지표를 제시하나 주거, 가족 및 사회적 관계망, 사회적 참여라는 영역의 사회적 배제 지표는 부족하다는 것이 드러남.

□ 사회적 배제 지표군 정의

- 본 연구에서는 유럽연합의 사회적 배제 지표에 더해 주거, 가족 및 사회적 관계망, 사회적 참여를 나타내는 사회적 배제 지표를 추가해 평가영역별로 지표를 제시함.
- 즉, 경제, 실업, 근로 교육, 건강 영역에 해당하는 지표들은 주로 유럽연합의 사회적 배제지표들을 참고하여 제시한 것이고, 주거, 가족 및 사회적 관계망, 사회적 참여 영역에 해당하는 지표들은 본 연구에서 추가로 제시한 것임.
- 주거, 가족 및 사회적 관계망, 사회적 참여 영역의 지표들은 유럽연합 회의 (2001)를 거쳐 발간한 *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*에 개별 국가들이 해당 영역의 지표로 제출한 것을 검토한 후 반영한 것임(Atkinson et al. 2002).
- 또한 Atkinson et al.의 연구에 없더라도 우리나라의 해당 영역에 대한 연구에서 실태 조사시 주로 사용하는 통계들은 지표에 포함시킴.
- 그러나 우리나라의 특성을 반영할 수 있다고 판단하는 지표를 추가하는 과정에서 관련 분야 전문가들의 의견을 수렴하는 작업이 정교하게 이루어지지 않았으므로 이는 일정정도 본 연구의 한계로 작용함.



#### □ 사회적 배제 지표의 가용도 및 유럽연합 지표와의 비교

- 사회적 배제 지표가 통계청의 각종 조사 자료나 연구기관의 조사 자료를 활용해 제시가능한 지를 판단할 수 있도록 ‘가용도’를 제시함(본문의 <표 5-14> 참조).
- 또한 해당 영역별 사회적 배제 지표가 유럽연합의 사회적 배제 지표에서 파악가능한 지도 별도로 제시하였음.
- 그러나 본 연구의 사회적 배제지표와 유럽연합의 사회적 배제 지표 통계치를 바로 비교하기는 어려운데, 이는 작게는 지표별 세부 특성 구분의 차이 및 통계 형태의 차이에서 연유하기도 하지만 크게는 유럽연합과 한국의 사회경제적 특성이 다른 데서 연유함.

### 제6장 사회적 배제 지표를 통한 실태 파악

#### 제1절 경제적 배제

#### □ 빈곤율 추이 및 노인·아동가구 빈곤율

- 절대빈곤의 경우 IMF 이전에는 5~6% 선에 머물던 것이 외환위기 이후인 1998, 1999년에는 8%로 급격하게 증가하였다가 이후 감소하는 추세를 보였으나 2003년을 기점으로 다시 상승하고 있는 추세를 보이고 있음.
- 중위 50%, 중위 60%를 기준으로 한 상대빈곤의 경우에도 절대빈곤과 유사한 추이를 보임.
- 가구의 특성별 빈곤율 추이를 보면, 여성이 가구주인 경우와 노인가구인 경우 빈곤 현상이 더 심각하게 나타나고 있음.

□ 사회경제적 특성별 빈곤율

- 2004년 『차상위계층 실태조사』 자료를 통해 성별, 가구유형별, 종사상 지위별, 교육수준별, 주택소유상태별로 빈곤율을 구함.
- 분석 결과 남성 가구주보다 여성가구주의 빈곤율은 절대빈곤의 경우 2배, 상대빈곤의 경우 3배 이상 높게 나타남.
- 가구유형을 노인가구, 모자가구, 부자가구, 소년소녀가정, 일반가구로 구분하여 빈곤율을 구한 결과 소년소녀가정 가구 > 노인가구 > 부자가구 > 모자가구의 순으로 나타나 소년소녀가정 및 노인가구에서 빈곤이 심각하며, 이들 가구의 특성을 고려한 빈곤 및 생계대책이 시급히 요구됨을 알 수 있음.
- 종사상 지위별 빈곤율은 무직(실업, 비경활)이 가장 높고, 임금근로자 중에서는 자활·공공근로, 일용직의 빈곤율이 높게 나타나 근로를 통한 탈빈곤이 현실적으로 어려움을 보여줌.
- 교육수준별로는 학력이 낮을수록 빈곤율이 높아지는데, 특히 초졸 이하의 빈곤율은 심각했으며, 주택소유상태별로는 기타(무상 포함)를 제외하면 월세 거주가구의 빈곤율이 높게 나타남.

□ 공적이전을 통한 빈곤감소 효과

- 정부의 공적이전을 통한 빈곤감소 효과는 절대빈곤율의 경우 0.9%p, 중위 50%를 기준으로 한 상대빈곤율의 경우 0.8%p 감소하는 것으로 나타나 공적이전을 통한 빈곤감소 효과가 있으나 그 효과는 크지 않음을 보여줌.

제2절 근로로부터의 배제

□ 실업

- 우리나라의 실업률은 IMF 외환위기의 여파로 98, 99년 2개년 간 고실업상

태를 유지하다 이후 3~4%를 유지하고 있으며, 이는 OECD 평균에 비해 상당히 낮은 수준임.

- 경제활동인구 중 6개월 이상 장기실업자가 차지하는 비중도 2003년 0.34%에서 2004년 0.41%로 0.07%p 증가하였으나, 한국의 경우 실업률 자체가 전반적으로 낮기 때문에 장기실업자가 차지하는 비중도 미미하다고 할 수 있음.
- 그러나 실업률만으로는 그 사회의 노동시장 구조를 제대로 파악하기 어렵기 때문에 고용률이라는 지표가 보완적으로 사용되는데, 고용률은 ‘생산가능인구 대비 취업자 비율’을 의미함.
- 우리나라의 고용률은 2000년부터 현재까지 대략 59~60% 사이로 OECD 국가들을 고용률에 따라 구분했을 때 4~5번째 그룹에 속한다고 할 수 있어 OECD 중위권에도 못 미치는 고용률을 보임을 알 수 있음.

#### □ 근로빈곤

- 근로빈곤에 대한 가장 보편적인 정의는 근로, 즉, 취업하고 있으나 소득이 빈곤선 이하인 계층을 의미하며, 구체적 형태는 가구원 중 1명 이상의 취업자가 있고, 가구소득이 빈곤선 이하인 가구를 말함.
- 이러한 정의에 준하여 근로빈곤가구 비율을 구하면, 외환위기 전인 1996년 전가구 중 1.6%가 절대빈곤층에 속하는 근로빈곤가구이며, 1.3%가 차상위층에 속하는 근로빈곤가구였으나, 이 비율이 2000년에는 4.2%와 3.0%로 증가한 것으로 나타남.
- 사회경제적 특성별로 근로빈곤율을 살펴보면, 성별로는 남성가구에 비해 여성가구의 빈곤율이 상당히 높아 절대빈곤의 경우는 남성에 비해 3배, 상대빈곤의 경우는 2배 이상 높은 것으로 나타남.
  - 연령별로는 60세 이하의 경우 연령별로 유사한 빈곤의 비율을 보이고 있는 반면, 60세 이상의 경우 노령계층의 빈곤화가 관찰됨.

- 학력별로는 초등학교 이하인 경우 대졸이상보다 최저생계비 이하의 절대빈곤에 처할 경우는 약 6배가량 높게 나타남.

### 제3절 주거로부터의 배제

#### □ 물리적 주거빈곤

- 물리적 주거빈곤과 관련해 가장 많이 사용되는 것이 건설교통부에서 범으로 정한 ‘최저주거기준’에 미달하는 가구의 비율임.
  - 2000년 인구주택총조사 전수자료를 이용해 추계한 최저주거기준 미달가구는 334만가구로 전체 일반가구의 23.4%를 차지하며, 최저주거기준 미달가구의 5.3%인 17만 6천 가구가 시설·면적·침실기준에 모두 미달하는 가구인 것으로 나타남.
  - 특히 소년소녀가장 가구의 51%, 노인가구의 36%가 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하는 것으로 나타나 가구유형 중 소년소녀가장 및 노인가구가 물리적으로 열악한 주거환경에 처해 있음을 알 수 있음.
  - 주거과밀 정도를 파악하기 위한 지표인 ‘3인 이상 단칸방 거주가구수’는 2000년 인구주택총조사 결과 약 15만 가구로 나타나 전체 가구의 1%가 주거과밀상태에 놓여있음을 알 수 있음.

#### □ 경제적 주거빈곤

- 우리나라의 경우 임차시장이 대부분 민간주택 중심으로 이루어져 있기 때문에 차가가구의 주거불안이 심하고, 점유의 안정성이 떨어짐.
- 이러한 주거불안정은 정부의 주택공급정책이 그동안 임대주택보다는 자가 소유 확대정책 위주로 이루어진데서 일정정도 연유한다고 볼 수 있음.

- 건설교통부 자료에 의하면, 2003년 말 현재 임대주택수는 1,046천호로 전체 주택수의 8.3%에 불과하며, 이 중 임대료가 싼 영구임대주택은 19만호에 불과하며, 임대기간이 긴 50년 공공임대주택수도 4만 5천호에 불과함.
  - 특히 점유의 안정성이 큰 영구임대주택은 1989~93년까지 19만호를 건설한 후 더 이상 건설되지 않으며, 이 영구임대주택 입주를 희망하는 입주대기자수가 현재 6만 명에 달함.
- 주거에 대한 과도한 경제적 부담의 가장 극단적 형태는 주거용으로 적합하지 않은 비닐하우스나 쪽방에 거주하는 가구임.
  - 비닐하우스 규모 및 거주가구수에 대한 정확한 통계는 없고, 한국도시연구소에서 2001년, 2002년 직접적으로 조사한 자료에 더해 2004년 9월 현재 수정·보완한 자료에 따르면 서울에 28개 마을 약 3,763가구가 있는 것으로 추정됨.
  - 쪽방수의 변화추이를 보면, 불과 3년 사이에 쪽방수가 3배 이상 증가했음을 알 수 있는데, 이처럼 그 수가 급격하게 증가한 것은 이러한 통계가 주로 쪽방상당소의 보고에 기초하고 있어 신규 파악된 쪽방수가 추가된 것에서 연유하기도 하지만, 다른 한편으로는 기존 건물이 쪽방으로 전환되는 추세를 반영하기도 한 것임.

#### 제4절 교육으로부터의 배제

##### 취학을 및 중등교육 이하 수준의 교육성취자 비율

- 순취학률(취학적령인구 대비 취학적령의 재적학생수)은 2000년 52.5%에서 2004년 61.7%로 지속적으로 상승하고 있으나 약 40%에 달하는 취학적령 인구가 고등교육을 받지 못하고 있음.
- 연령집단별로 중등교육 이하 수준의 교육성취자 비율을 보면, 연령이 낮아질

수록 중등 이하 수준의 교육으로부터 배제는 개선되고 있으나 동일 연령집단일 때, 남성에 비해 여성이 더 낮은 교육성취를 보이는 것으로 미루어 교육에 있어 성별 차이에 의한 교육으로부터의 배제가 나타남을 알 수 있음.

#### □ 계층별 사교육비 비중

- 우리나라는 공교육보다도 사교육에 의한 교육격차가 더 심각하므로 계층별 사교육비 비중을 살펴보면, 소득수준별 연간 1인당 사교육비 규모는 상층 435만원, 중상층 308만원, 중하층 218만원, 저소득층 151만원으로 소득수준별로 사교육비 차이가 심함을 알 수 있음.
  - 이러한 소득수준별로 현저한 차이를 보이는 자녀에 대한 사교육비 투자는 결국 소득수준이 낮을수록 자녀의 교육기회가 단절될 가능성이 있으며, 이는 빈곤의 세습·빈곤의 고착화를 가져옴으로써 교육으로 인한 사회적 배제를 영속화시킬 가능성이 농후하다는 것을 보여줌.

#### 제5절 건강으로부터의 배제

##### □ (WHO 정의) 소득수준별 주관적 건강상태 5분위

- 현재 우리나라에서 소득수준별로 ‘나쁨’, ‘매우 나쁨’으로 정의한 사람의 비중을 알기는 어렵고, 주관적 건강상태를 지역, 성, 연령, 학력, 직업, 혼인상태, 경제활동상태 등으로 살펴보는 것은 가능한데, 연령이 높을수록, 학력이 낮을수록, 육체노동을 하는 직업일수록, 혼인상태가 불안정할수록 건강상태가 나쁜 것으로 응답한 것으로 미루어 소득이 낮을수록 주관적 건강상태가 나쁠 것이라고 짐작할 수는 있음.

#### 제6절 가족 및 사회적 관계망으로부터의 배제

##### □ 노인 단독 가구수 및 소년소녀가정 가구수

- 우리나라의 고령화는 전세계적으로 유래가 없을 정도로 빠르게 나타나고 있으며, 사회적으로 이에 대한 대응이 늦어지면서 고령사회대책 수립이 시급한 시점에 놓여있음.
- 특히 혼자 사는 65세 이상의 1인 노인은 건강상의 이유와 경제적인 이유, 그리고 가족이나 사회적 관계망의 부재로 인한 곤란을 겪을 확률이 높은데, 우리나라의 65세 이상 1인가구는 1995년 35만 명에서 2000년 54만 명으로 증가했으며, 장래가구추계 자료에 의하면 2010년에는 백만 명에 달할 것으로 추정됨.
- 소년소녀가정 가구수를 보면, 연도별로 줄어들고 있음을 알 수 있으며, 2004년 현재 전국에 3,504세대, 5,444명이 소년·소녀가정임.
  - 정부는 이러한 소년소녀 가정을 국민기초생활보장수급자로 우선 책정하여 생계·의료보호 및 교육보호를 실시하도록 함으로써 가정생활을 영위하는 동시에 학업을 계속할 수 있도록 지원하고 있음.

#### □ 자살률

- 자살건수는 2000년 6,460건에서 2004년 11,523건으로 4년 사이에 5천 건 정도가 증가하였고, 인구10만 명당 자살률도 2000년 14.6명에서 2004년 25.2명으로 증가한 것으로 나타나, 지난 1983년부터 시작된 통계청의 사망원인 통계 조사 이래 역대 최고치로 생명 경시풍조 등과 함께 경기 침체에 따른 생활고 등이 주원인인 것으로 해석되고 있음.

#### □ 가족생활만족도 및 사회적 연결망 정도

- 2003년 사회통계조사 결과에 의하면 가족생활전반에 대한 만족도는 불만족하다는 응답이 28.3%, 만족한다는 응답이 20.4%로 만족하지 못하는 비율이 약간 높게 나타남.

- 이를 여러 특성별로 보면 지역별로는 동부보다 읍면부 지역이, 성별로는 남성보다 여성이, 연령별로는 연령이 높을수록, 학력별로는 학력이 낮을수록, 직업별로는 기능노무·서비스판매·농어업종사자가, 혼인상태별로는 이혼·사별이, 경제활동상태별로는 실업자가 가족생활만족도가 낮음을 알 수 있음.
- 사회적 연결망 정도를 살펴보기 위해 2004년 『차상위계층 실태조사』를 사용해 분석한 결과 정서적 지지망(emotional networks)은 강한 반면, 도구적 지지망(instrument networks)은 상대적으로 약하게 나타나고 있음을 알 수 있었음.
- 이는 사회적 연결망 측정의 한 수단인 사회적 지지망(social support networks)이 정서적 지지망으로 집중되어 있음을 보여줌.

#### 제7절 사회적 참여로부터의 배제

##### 인터넷 이용률

- 한국사회의 정보화는 상당히 급격하게 진행되었으며, 인터넷 보급률 및 이용률도 매우 높은 수준으로 2004년 현재 개인의 인터넷 이용률은 68.2%이나, 이를 성, 연령, 소득수준별로 볼 때는 정보격차(digital divide)가 심각함.
- 또한 문제는 이러한 정보격차가 시간이 지날수록 줄어드는 것이 아니라 늘어나고 있다는 점인데, 한국정보문화진흥원의 조사에 의하면 2000년부터 2004년까지 5개년 동안 전체 국민의 인터넷 이용률은 매년 증가하고 있으나 직업별 격차를 제외하고, 성·연령, 학력·소득·지역간 격차는 심화되고 있는 실정임.

##### 사회단체 및 자원봉사참여율

- 사회단체에 대한 전반적 참여도는 2003년 현재 44.8% 정도로 우리나라 국



민의 약 절반 정도는 사회단체활동에 참여하고 있음.

- 지역별 차이는 미미하고, 여성보다는 남성이, 학력이 높을수록 사회단체 참여도가 높아지는데, 주로 참여하는 사회단체 유형은 친목 중심의 사교단체이며, 사회봉사나 이익단체, 정치단체에 참여하는 비율은 매우 낮은 실정임.
- 이에 반해 자원봉사 참여율은 현저하게 낮아 약 15% 정도가 자원봉사에 참여하고 있는 것으로 나타났는데, 이를 통해 우리 사회의 시민참여에 의한 자원봉사가 그다지 활성화되어 있지 않음을 알 수 있음.

## 제7장 사회적 배제의 영역 간 관계 분석

### 제1절 사회적 배제의 차원과 지표

- 본 장은 사회적 배제의 다양한 영역(차원) 및 그러한 영역(차원)의 관계성까지 고려하여 우리 사회의 사회적 배제 정도 및 연관성, 영역 간 중첩정도를 보여줌으로써 중층적으로 나타나는 사회적 배제까지도 포착하고자 하는 것임.
- 본 장의 경험적 분석을 위해 사회적 배제의 여러 차원이 분석가능하고, 전국 표본조사로 이루어진 한국보건사회연구원의 『차상위계층 실태조사』를 사용함.
  - 이에 경제, 근로, 실업, 주거, 교육, 건강, 사회적 관계망, 사회적 참여라는 8가지 사회적 배제의 차원별 지표를 조작적으로 정의하였으나 기존 데이터 정보의 한계에 따른 지표선정의 제약이 존재함.
  - 사회적 배제의 8가지 차원에 따른 배제의 정도를 살펴보면, 경제적 차원의 배제가 약 20%로 가장 높고, 근로, 주거, 건강, 사회적 관계망, 사

회참여로부터의 배제 비율이 약 10~12% 정도인 것으로 나타남.

## 제2절 사회·인구학적 특성에 따른 사회적 배제의 정도

### 성에 따른 사회적 배제의 정도

- 성별로는 여성가구주의 경우 경제적 빈곤뿐만이 아니라, 건강, 근로, 주거, 사회적 관계망, 사회참여 등의 다른 사회적 배제 부문에서도 남성 가구주에 비해 높은 배제의 상황에 처해있음이 여실히 드러남.

### 연령에 따른 사회적 배제의 정도

- 연령별로는 경제적 배제가 가장 크게 나타났는데, 특히 60세 이상 고령 가구주의 경우 경제적 배제의 상황에 처할 경우가 3명 중 1명 정도로 나타나고 있으며, 70세 이상의 고령 가구주의 경우 해당 연령층 3명 중 2명이 경제적 배제 상태에 처해있음을 보여줌.
- 경제적 배제와 마찬가지로 연령에 따라 확연히 드러나는 사회적 관계망의 배제적 차원을 볼 수 있는데, 이는 연령이 높아질수록 관계망에서 소외되는 경향이 강하다는 기존의 이론들을 뒷받침해주는 결과임.

### 학력에 따른 사회적 배제의 정도

- 학력별로는 경제적 차원의 배제가 가장 크게 나타나 초등학교를 졸업한 가구주의 2명 중 1명이 경제적 배제를 겪고 있는 반면, 대졸 이상 학력을 가진 가구주는 이가 5%에도 미치지 않음.
- 학력에 따른 배제 정도의 차이는 근로영역에서도 강하게 나타나며, 또한 건강과 관계망에서의 배제에서도 연령과 마찬가지로 학력에 따른 배제정도의 차이가 크게 나타나고 있음.

- 주거, 교육, 사회참여에서의 배제의 정도는 중졸·고졸 이하까지 정도의 차이는 있지만 전체적인 경향에서 유사한 정도를 보임.

□ 사회적 배제의 중첩 정도

- 각 개인이 경험하고 있는 사회적 배제의 중첩도를 보면, 가구주 중 두 명 중 1명은 배제의 상태에 처해 있지 않으며, 전체 가구주 중 약 20%가량은 1가지 차원, 약 13%가량은 2가지 차원의 배제 중첩도를 가지고 있어 평균적으로 0.85가지의 사회적 배제를 경험하고 있는 것으로 나타남.

제3절 사회적 배제의 차원 간의 연관성 분석

□ 사회적 배제의 차원 간의 연관성

- 사회적 배제의 차원들 간의 연관성을 살펴보기 위하여 각각의 사회적 배제의 차원과 다른 사회적 배제의 차원들이 동시에 나타나는 경우를 살펴본 결과, 여타 다양한 차원의 배제를 경험한 사람들의 대부분은 경제적 배제를 경험하고 있고 경제적 배제가 다른 배제적 차원들과 강한 연관성을 보이는 것으로 나타남.
  - 일례로 경제적 배제에 처한 가구주 중 51.7%는 근로에서도 배제를 나타내고 있고 건강과 관계망에서 배제를 경험하고 있는 가구주가 약 25%에 해당하여 경제적 배제와 근로, 건강, 주거차원의 배제 간의 강한 연관성을 살펴 볼 수 있음.
  - 사회적 배제의 여러 차원과 배제의 중첩도들간의 상관관계를 살펴본 결과, 이미 예측한 대로 0.7이라는 높은 상관관계가 있는 것으로 나타났으며, 그 뒤는 근로 > 건강 > 관계망 > 주거 > 사회참여 > 교육의 순임.
- 사회적 배제의 차원은 나열적·병렬적 구조라기보다는 경제적 배제, 빈곤을

중심으로 하여 다양한 배제의 차원이 중첩되어 나타남을 알 수 있음.

□ 사회·경제적 특성별로 본 사회적 배제의 중첩도

- 가구주의 성별로 살펴본 중첩도는 여성가구주의 경우 남성 가구주의 두 배에 가까운 사회적 배제를 경험하고 있는 것으로 나타남.
- 연령별로는 60세 이상의 가구주의 경우 사회적 배제에 평균적으로 1개 이상의 사회적 배제를 경험하고 있으며, 중졸 이하의 가구주의 경우 역시 1개 이상의 사회적 배제를 경험하고 있는 것으로 나타남.
- 요약하면, 여성가구주, 고령, 저학력의 가구주들이 대부분 사회적 배제를 경험하고 있는 것으로 나타남.

□ 사회적 배제가 주관적 경제생활 수준에 미치는 영향

- 개인의 주관적 경제생활 수준을 설명하는데 어떠한 배제의 차원이 영향을 주는 지를 분석하기 위해 다중회귀분석을 실시.
- 종속변수인 주관적 경제생활 상태는 1점(매우 가난)에서 10점(매우 부유)까지 응답자가 스스로 기입한 점수를 그대로 척도화 함.
- 분석결과 모든 사회적 배제의 차원은 경제적 생활수준에 영향을 주는데, 경제적으로 배제되고, 실업자이며, 주거·교육·건강으로부터 배제되고, 힘들 때 의논할 친구가 없는 경우, 그리고 인터넷 접근이 되지 않는 사람일수록 경제적 생활수준은 낮아지는 것을 실증적으로 알 수 있었음.
  - 그 중 경제적 배제( $\beta=-0.31$ )와 건강으로부터의 배제( $\beta=-0.16$ )가 더욱 중요한 영향 요인으로 작용하고 있으며 주거와 관계망으로부터의 배제( $\beta=-0.12$ ) 역시 중요한 요인으로 나타나고 있음을 알 수 있음.

## 제8장 결론 및 정책제언

### □ 정책적 함의

- 빈곤에 영향을 미치는 다양한 경로들과 빈곤층이 경험하는 배제의 영역이 다차원적인 만큼 탈빈곤정책도 저소득층 대상 소득보장 중심의 일차원성에서 벗어나야 할 것임. 노동, 교육, 주거, 의료 부문에서의 동시적 개입이 필요하며, 부문간 정책의 연관성 확보가 중요함.
- 다양한 영역에서의 배제를 측정하고 비교할 수 있는 지표체계의 개발이 지속되어야 하며, 특히 비경제적 영역에서 더 많은 지표 발굴이 필요함.
- 사회적 배제 지표가 더욱 체계성을 갖고, 지표를 통한 분석의 유의성이 높아지려면 각 지표들이 동일한 조사를 이용하여 산출되어야 함. 즉, 사회적 배제 실태 파악을 위한 독립적 조사가 필요함.
- 본 연구가 사회적 배제 지표 개발과 적용을 위한 시론적 연구로서 일차적 시도의 의미를 지닌 만큼 많은 한계를 지님. 사회적 배제를 구성하는 각 영역들 간의 상호관계, 탈빈곤정책을 위한 정책혼합의 구체적 형태와 정책간 서열, 사회적 배제 극복정책의 파급효과 등은 본 연구에서 다루어지지 않음. 이는 지표체계의 지속적 보완과 더 많은 양의 데이터가 축적된다면 가능할 것으로 기대함.

## 제 1 장 문제제기

### 제 1 절 빈곤문제의 새로운 양상과 사회적 배제 접근의 필요성

#### 1. 경제위기 이후 빈곤문제의 새로운 양상

1997년 말에 발생한 경제위기로 인해 우리나라의 빈곤층과 실업률은 급증하였다. 1996년 2.0%이던 실업률은 1998년 7.0%로 증가<sup>주1)</sup>하였고, 1996년 3.08%에 불과하던 빈곤율 또한 2000년 7.97%로 증가하였다.<sup>주2)</sup> 이후 경기가 회복되고 경제성장률이 높아지면서 실업률은 낮아졌으나 빈곤율과 소득분배는 경제위기 이전에 비해 개선되지 않고 있다.

경기회복에도 불구하고 빈곤이 감소하지 않는 이유와 빈곤의 양상 변화에 대해서는 여러 가지 설명이 존재한다. 이병희·정재호(2002)는 경제위기 이후 빈곤에 노출되는 가구의 수가 광범위하며, 이들 대부분이 반복빈곤을 경험하고 있음을 확인하고 있고, 구인회(2004)는 경제활동을 수행하는 성인의 소득격차 확대와 노인인구 등 빈곤취약가구의 증대라는 인구학적 변화로 인해 빈곤이 감소하지 않음을 보이고 있다.

경제위기를 전후하여 빈곤의 현황과 원인을 분석한 대부분의 연구들에서 공통적으로 지적되고 있는 바는, 사회경제적 구조 변화에 의해 빈곤이 새로운 모습을 띠고 있다는 것이다. 외환위기 직후 실업률이 급증한 것은 위기에 따른 구조조정에 의한 대규모 실직사태 때문이었다. 그러나 구조조정과 동시에 진행된 노동시장의 유연화로 인해 비정규직 노동자의 비중이 급증했으며 이들과 정규직 노동자의 임금격차 또한 매우 크다. 고용불안과 저소득은 많은 경제주체들에게 빈곤층으로 추락할 항상적 위협으로 작용하게 되었다. 아울러 노동력

---

주1) 통계청, 주요경제지표, 각 연도.

주2) 통계청, 가구소비실태조사

공급구조와 산업구조 변화의 불일치로 인한 청년실업 문제는 노동시장의 최초 진입조차 쉽지 않음을 보여준다.

한편 지난 세기 후반 전 지구적으로 확산된 세계화의 물결은 개별 국가 내에서의 소득격차를 확대시키는 데 기여한 것으로 평가되고 있다. 상품과 자본의 이동량이 늘어나고, 기업의 경쟁 범위가 확대되었을 뿐 아니라 노동력의 이동도 국경을 넘어 상대적으로 자유롭게 이루어지면서 거의 모든 경제주체들이 무제한의 경쟁에 노출되게 되었다. 경쟁력 없는 기업의 퇴출과 산업의 쇠퇴에 따른 구조조정으로 실업의 위험성은 항상적으로 존재하게 되었다.

산업화에 따라 가족간 유대의 약화는 지속적으로 진행되어 왔으나, 최근에 이르러 경제적 충격에 의한 가족의 해체 혹은 붕괴가 빈번하게 발생하고 있다. 이에 따라 급격한 소득감소나 갑작스런 지출요인 발생시 가족간의 물질적 지원에 의해 생계를 유지하던 기존의 관습이 점차 약해지고 있다. 사회안전망이 충분히 갖추어지지 않은 상태에서 갑작스런 질병에 의한 지출증가, 이혼, 별거, 사별 등에 의한 가족관계의 변화와 그에 따른 가계소득감소가 곧바로 빈곤으로 연결되는 현상이 자주 발생하였다.

이와 같은 사회경제적 환경변화에 따라 이른바 근로빈곤층(working poor)으로 불리는 집단의 출현이 주목받고 있다(홍경준 2003, 이태진 외 2004). 근로능력을 보유하고 있으면서도 고용불안이나 저소득으로 인해 빈곤층에 속하게 되는 이 계층의 존재는, 빈곤이 더 이상 근로의욕의 부재나 실업 등의 요인에 의해서만 초래되는 것이 아님을 보여준다. 앞서 언급한 반복빈곤의 존재와 더불어 이 근로빈곤의 존재로 인해 외환위기 이후 빈곤의 질적 특성이 변화된 것이 아닌가 하는 이른바 신빈곤 논의를 불러일으켰다(한국보건사회연구원 2004, 김영관 2005). 특히 2001년 이후 가계신용이 팽창한 결과 신용불량자가 양산되면서 빈곤화되는 다양한 경로들이 주목받기 시작하였고, 신빈곤 논의는 더 활성화되기도 하였다.

## 2. 사회적 배제 접근의 필요성

우리 사회의 빈곤이 ‘신빈곤’이라고 하는 새로운 용어로 표현되어야 할 정도

로 본질적인 변화를 겪고 있는가 하는 것은 검증해보아야 할 과제이다. 그러나 빈곤층으로 추락하는 경로가 다양해짐에 따라 빈곤의 원인과 대책 또한 다양해져야 하는 것은 사실이다. 다른 한편으로, 빈곤층이 겪는 다양한 어려움에 주목할 필요성도 제기되고 있다. 2000년부터 국민기초생활보장제도가 시행되고, 사회보험제도의 적용범위가 확대되면서 모든 국민의 기본적 생계 보장과 사회적 위험 예방을 위한 제도적 틀이 갖추어졌으나, 동시에 여전히 사각지대가 광범위하게 존재한다는 점, 그리고 빈곤층이 겪는 어려움이 물질적 자원의 부족에 국한되지 않는다는 점이 새롭게 강조되기 시작하였다. 이러한 사실들은 빈곤문제에 접근하는 시각 혹은 방법에 변화가 필요함을 시사하는 것이다.

이에 본 연구는 유럽연합을 중심으로 활발히 논의되어 온 사회적 배제(social exclusion) 개념, 혹은 이 개념을 중심으로 한 접근방법에 주목하고자 한다. 본 연구는 사회적 배제의 이론적 내용과 우리나라에서의 분석적, 정책적 적용가능성에 대해 검토하는 것을 목적으로 하는 기초연구이다. 뒤에 상세히 설명하겠지만, 이 개념의 등장과 확산에는 현재 우리 사회가 겪고 있는 것과 유사한 경험이 배경이 되고 있다. 각 나라마다 다소 차이는 있지만, 경기침체를 경험했던 나라들에서 경기회복 이후에도 실업률과 빈곤율이 크게 개선되지 않고 장기실업과 청년실업층이 등장하기 시작했다는 점이 빈곤에 대한 새로운 이론적 접근을 요구했었다. 장기실업의 발생은 서구 복지국가들이 보유하고 있던 특정 대상 집단(target group) 위주의 보상수단이 갖는 한계를 드러내었다. 또한 취약계층을 규정하는 새로운 요소들(성, 연령, 교육수준, 사회적 관계망, 정보에 대한 접근가능성 등)에 주목해야 할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 신빈곤이라는 용어 이외에도 사회적 자격박탈(social disqualification), 사회적 분리(social separation), 사회적 절연(social affiliation) 등 다양한 개념이 등장하기도 하였다(Martin 1996). 1970년대에 프랑스에서 최초로 제시된 사회적 배제라는 개념은 이러한 일련의 논의를 통해 유럽연합의 사회정책의 기초를 이루는 개념으로 공식적으로 채택되었다.

그러나 이러한 공식적 권위가 한국사회에 대한 이 개념의 분석적 유용성을 보장하는 것은 아니다. 뒤에 설명되듯이 유럽 국가들 사이에도 이 개념에 대한



이해방식은 서로 다르고, 실제로 이들 국가들에서 시행되고 있는 정책들도 개념이 지닌 장점을 그대로 구현하지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 개념에 주목하는 것은 다음과 같은 이유 때문이다. 첫째, 사회문제를 바라보는 다차원적이고 동태적인 인식에 동의하기 때문이다. 사회의 복잡화를 반영하는 것이지만, 빈곤의 원인이 점차 다양해지고 있으며 빈곤의 효과 또한 다양한 영역에서 개인의 삶에 영향을 미치고 있다. 또한 부모의 빈곤이 자녀에게 그대로 대물림되는 경향도 강화되고 있다. 따라서 빈곤을 바라보는 시각도 다양한 사회영역을 대상으로 해야 하고 더 긴 시계(time horizon)를 염두에 두어야 한다.

둘째, 사회적 배제 개념은 새롭게 등장하는 사회적 취약집단에 대해 주목하는데 유용한 개념이기 때문이다. 사회적 배제 개념이 반드시 빈곤문제만을 이해하기 위한 도구는 아니다. 애초에 ‘사회적으로 배제된 자’로 지칭되었던 집단은 사회보험제도의 혜택을 받지 못하는 주변화된 계층, 즉, 장애인, 노숙자, 약물중독자, 이민자 등이었다. 물질적 결핍 여부와 무관하게 한 사회의 구성원으로 살아가는 데 어려움을 겪고 있는 이 사람들을 사회 내로 ‘편입(insertion)’ 또는 ‘통합(inclusion)’시켜야 한다는 것이 사회적 배제 접근이 지향하는 바였다. 즉, 빈곤이나 실업 등 전통적 사회문제의 틀 속에 들어오지 않는 집단에 대해서도 관심을 기울여야 하며, 그 책임은 사회에 있다는 것이다. 사회문제에 대한 이러한 인식의 개방성과 사회적 책임성이 오늘날 우리 사회에서도 사회정책의 중요한 가치로 고려될 필요가 있다.

### 3. 사회적 배제 지표개발의 필요성과 의의

개념의 정책적 적용을 위해서는 개념이 지시하는 현상과 문제에 대해 공감이가 확산되는 것만으로는 충분하지 않다. 적용가능성은 그 조작적 성격과 밀접한 관련이 있다. 즉, 개념이 지시하는 현상에 대한 측정가능성과 비교가능성이 전제되어야 한다. 따라서 이 가능성들을 확인하기 위한 작업이 지표화이다. 사회적 배제를 표현하고 측정하는 적정 지표들을 개발하는 일이야말로 사회적 배제를 담론의 차원을 넘어 현실적 도구로 전환시키는 데 기여할 것이다. 또한

이 개념의 논리적 정합성과 분석적 유용성을 가늠하는 중요한 작업일 것이다.

이미 유럽연합에서는 사회적 배제를 측정하는 공통의 지표체계를 개발하여, 각 나라들로 하여금 사회 경제정책의 수립과 집행에 참고하도록 요구하고 있다. 이러한 조치는 정책적 성과의 계량화라는 목적 이외에 회원국들의 사회보장 수준을 비교하고 수렴하도록 하겠다는 현실적 의도에서 비롯된 것이다. 이 공통의 지표체계를 우리나라에 적용할 경우 외국과의 객관적인 비교가 가능할 것이다.

그러나 사회적 배제에 대한 인식이 각 나라의 사회적, 역사적 전통에 따라 다를 것이므로, 보다 중요한 것은 우리 사회의 배제를 파악하기 위한 독자적 지표 체계의 개발이다. 이를 통해 사회적 불이익의 정도가 얼마나 심각한지 거시적으로 파악할 수 있을 뿐만 아니라, 어떤 영역의 문제가 가장 심각한지, 각 문제들 간의 상호 연관성이 있는지, 있다면 어느 정도인지, 사회적 배제가 집중되고 있는 집단은 누구인지 등을 이해할 수 있다. 물론 지표의 적용을 통해 확인된 결과는 정책의 대상과 내용 및 우선순위를 결정하는 데 중요한 근거가 될 것이다.

## 제 2 절 보고서의 구성

본 연구는 크게 세 부분으로 구성된다. 첫째 부분인 2장과 3장에서는 사회적 배제와 관련된 이론적 검토를 수행한다. 2장에서는 사회적 배제의 의미와 다양한 이해방식에 대해 살펴보고, 동시에 이 개념이 프랑스에서 등장한 후 유럽연합에 의해 채택되고 확산된 역사적 배경 등을 살펴본다. 3장에서는 이론적 논의 과정에서 쟁점으로 남아 있는 문제들에 대해 분석하는데, 사회적 배제가 기존의 빈곤과 관련된 개념과 어떻게 다른지, 사회적 배제를 새로운 현상으로 이해해야 하는지 아니면 동일한 문제에 대한 새로운 인식방법으로 이해해야 하는지, 그리고 사회적 배제 담론의 방법론적 특징은 무엇이고 그것이 갖는 정책적 함의는 무엇인지 검토하도록 한다.

두 번째 부분인 4장은 정책적 적용사례에 대한 분석이다. 유럽연합 국가들이 2001년부터 시행하고 있는 ‘빈곤과 사회적 배제 철폐를 위한 국가행동계획’의

내용을 분석하는 것이 이 장의 주된 내용이다. 본 보고서에서는 실버(Silver 1994)의 구분에 따라 사회적 배제를 이해하는 세 가지 패러다임을 대표하는 나라들, 즉, 영국과 프랑스, 스웨덴의 정책에 대해 소개하고 비교하도록 한다.

마지막 부분은 지표의 개발과 적용에 해당되는 부분이다. 5장에서는 지표개발의 필요성과 지표생산의 원칙을 제시하고, 사회적 배제에 대한 평가영역을 어떻게 구분하여 평가할지를 제시한다. 6장은 5장에서 제시된 지표체계와 기존의 다양한 조사에서 산출되었던 데이터들을 이용하여 현재 우리 사회의 배제 실태를 분야별로 파악한다. 7장은 사회적 배제의 각 영역별 심각성, 영역간 상호관계, 중첩성 등에 대한 분석이다. 이러한 분석을 위해서는 동일한 조사를 통해 획득된 데이터가 필요했으며, 본 연구는 한국보건사회연구원의 차상위계층 실태조사자료(2004)를 이용하여 사회적 배제 접근의 방법론적 특징이 잘 드러날 수 있도록 분석을 시도하였다. 8장에서는 이러한 논의를 요약하면서 정책적 함의를 지적하였다.

## 제 2 장 사회적 배제의 개념과 의의

### 제 1 절 사회적 배제의 개념

#### 1. 사회적 배제에 대한 다양한 정의

사전적 의미에서 배제란 어떤 대상으로의 진입을 막거나 그 대상과의 교류를 막는 일이다. 사회 경제적 활동에서 그 대상은 소득이나 자산, 주거, 교육, 기술, 고용 등 구체적인 범주가 될 수도 있고 시민권, 법이 보호하는 평등, 인간적 대우 등 추상적 범주일 수도 있으며(박능후 1999) 특정 제도나 사회체계, 국가 그 자체가 될 수도 있다.

터너(Turner 1986)에 따르면 사회적 배제란 사회 내 특정 집단이나 개인이 사회, 경제, 정치활동 및 그 참여과정에서 사회의 희소자원에 접근할 수 없거나 그 분배가 공정하게 이루어지지 않는 경우를 말한다.<sup>주3)</sup> 이와 유사하게 피어슨(Pierson 2002)은 사회적 배제란 개인, 가족, 집단, 이웃으로부터 사회에 대한 사회·경제·정치적 참여에 필요한 자원을 박탈하는 과정을 의미한다고 하면서, 이 과정은 주로 빈곤과 저소득에서 비롯되지만 다른 한편으로는 차별, 낮은 교육 수준, 척박한 생활환경 등에서도 비롯된다고 한다. 사회적으로 배제된 사람은 이러한 과정을 통해 일생의 상당한 기간을 사회의 다수가 향유하는 제도, 서비스, 사회적 네트워크, 개발의 기회를 누리지 못하게 된다고 한다.

사회적 배제라는 용어가 처음 사용된 프랑스에서 초기에는 사회적 배제가 비스마르크적 사회보험체계의 보호를 받지 못하는 집단, 즉, 사회적 보호망 밖에 위치하는 집단(행정적으로 배제된 집단)을 의미하는 개념으로 사용되었다. 그러나 점차 그 범위가 넓어져 장애인, 고용보험 미가입 노동자, 일탈청소년, 소외

---

주3) Turner(1986), 심창학 외(2004)에서 재인용.

된 개인, 실업(특히 장기실업)을 포함하는 개념으로 확대되었고, 후에는 기본적인 권리에 대한 인식의 결여, 또는 그 권리를 실현하는 데 필요한 정치적·법적 제도에 대한 접근의 결여를 의미하는 것으로 이해되었다.(Hills et al. 2002). 사회적 배제를 이렇게 좁은 의미로 이해하는 경향은 여전히 남아있는데, 영국에서는 사회적 배제가 좁은 의미로 빈곤 혹은 유급노동(paid work)을 제공하지 못하는 상태와 동의어로 사용되기도 한다.주4)

한편 유럽연합의 공식적 문헌에서 사회적 배제는 다음과 같이 정의된다.

“사회적 배제란 인간이 현대사회의 정상적인 교환, 관행, 권리로부터 배제되는 결과를 초래하는 복합적이고 변화하는 요인들을 말한다. 빈곤은 가장 명백한 요인의 하나이긴 하지만, 사회적 배제는 또한 주거, 교육, 건강 및 서비스에 대한 접근 등의 권리가 부적절하게 주어지고 있는 상태를 의미하기도 한다. 이는 그대로 내버려 두면 사회적 기본구조의 취약성이 드러나고, 이중구조 사회가 나타날 위험성이 있음을 강조하고 있다”주5)

이러한 정의에서 특징적인 점은 사회적 배제를 빈곤개념과 비교하여 이해하고 있다는 점이다. 사회적 배제는 빈곤을 포함하는 폭넓은 개념이고, 동시에 빈곤은 사회적 배제의 가장 명백한 요인으로 간주된다. 빈곤 개념에 비교하여 그것의 확장된 개념으로 사회적 배제를 이해하는 것이 유럽연합 차원의 논의에서 발견되는 특징이다.

사회적 배제가 갖는 복합적인 의미는 다음과 같은 영국 사회적배제기획단(social exclusion unit)의 정의방식에서도 확인된다. 이에 따르면 사회적 배제란 ‘실업, 저숙련, 저소득, 열악한 주거, 나쁜 건강상태, 범죄율이 높은 환경, 가족의 붕괴 등의 문제가 결합되어 고통받는 개인이나 지역에게 나타나는 문제’이다.주6) 이러한 인식에 따를 경우 사회적 배제를 초래하는 원인은 개인의 특성

주4) 사회적 배제와 유사한 개념으로 미국에서는 하층계급(underclass) 개념이 제시되었다. 이 범주에는 인종적 소수자, 계도화된 지역의 거주민, 수급자, 주류사회에서 탈락한자, 주류사회에 대한 위협이 되는 자 등이 포함된다.

주5) EU(1993). 윤진호(2004)에서 재인용.

주6) Social Exclusion Unit(1997). Saunders(2003)에서 재인용.

이 아니라 여러 가지 환경적 요소의 결합이다. 또한 사회적 배제는 문제의 원인(저숙련)과 결과(저소득, 높은 범죄율) 뿐만 아니라 일련의 과정(가족의 붕괴)까지를 포함하는 개념이다.

그런데 사회적 배제의 본질이 개인과 사회의 단절이라고 할 때 자발적으로 사회로부터 고립된 사람을 어떻게 이해할 것인가라는 문제가 제기될 수 있다. 즉, 자발적 배제도 사회적 문제로 보아야 할 것인가 하는 문제이다. 이러한 문제의식에서 사회적 배제를 다음과 같이 정의되기도 한다.

“한 개인은 a) 지리적으로 한 사회에 거주하지만, b) 자신이 통제할 수 없는 이유로 정상적인 시민으로서의 활동에 참여할 수 없는 상태에서, c) 참여를 원하는 경우 사회적으로 배제되고 있다고 볼 수 있다”<sup>주7)</sup>

사회적 배제는 자신이 통제할 수 없는 이유에 의해 발생하여야 하며(따라서 자신의 의지와 노력에 의해 사회적 관계를 차단한 경우는 제외된다), 동시에 참여를 원하는 경우에 해당되는 개념이다(따라서 자신의 선호에 의해 사회로부터 고립된 경우 사회적 배제로 간주되지 않는다). 그렇기 때문에 이러한 집단을 사회 내로 포섭하는 것은 사회의 책임으로 간주된다. 배제된 개인이 사회로 포섭되는 경로는 참여이다. 그런데, 그 참여의 내용과 범위를 결정하는 객관적 기준이 별도로 존재하는 것은 아니다. ‘정상적인 시민으로서의 활동’은 결국 사회적 인식과 규범에 의해 결정되는 것이다. 다음과 같은 정의에서는 그러한 점이 분명하게 드러난다.

“사회적 배제란 빈곤과는 달리 일정한 기본적 권리를 부인당하는 것으로 특징지을 수 있다. 즉, 한 사회의 시민으로서 당연히 누려야할 권리, 예컨대 사회보장권, 경제적 복지권, 인간으로서의 존엄을 가지고 살아갈 권리 등을 누리지 못하는 상태가 바로 사회적 배제라는 개념으로 총괄될 수 있다”<sup>주8)</sup>

주7) Burchardt et al.(1999)

주8) 윤진호(2004)

## 2. 사회적 배제의 정의에서 나타나는 특징과 문제점

이상의 정의들에서 몇 가지 인식이 공통적으로 발견된다. 첫째, 사회적 배제 개념이 포괄하는 범위가 빈곤 개념의 범위를 넘어선다는 점이다. 사회적 배제는 소득의 부족에서 비롯되는 물질적 빈곤 이외에 다양한 영역에서의 자원과 기회의 박탈을 의미한다. 둘째, 사회적 배제를 규정하는 중요한 요인으로 개인의 통제가능성 여부라는 기준이 제시된다. 어떤 결과를 초래한 원인에 대해, 그것이 개인의 통제 하에 놓여 있었는가 그렇지 않은가를 질문하는 것은 자유주의적인 문제설정이다. 개인의 자율적 판단과 행동을 존중하고 그에 따른 결과를 인정하는 자유주의적 사고체계에서 개인의 통제가능성은 책임성의 영역을 설정하는 매우 중요한 기준이다. 셋째, 배제는 ‘사회적’ 현상이며 배제의 대립 개념인 통합(inclusion)의 궁극적 단위도 사회라는 것이다. 여기에는 통합을 위한 노력의 궁극적 책임도 사회에 있다는 인식이 내포되어 있다. 이 점은 위에서 언급한 두 번째 특징과 다소 상충되는 것으로 해석될 수 있다. 즉, 사회적 배제라는 문제설정은 자유주의적 사고와 공화주의적 사고의 혼합물이라 할 수 있다. 이 두 가지 경향 가운데 어떤 것이 중시되는가에 따라 뒤에서 보듯이 나라마다 상이한 이해방식이 대두된다.

그런데, 이러한 공통점보다 더 두드러지는 문제점은 정의 자체가 다소 추상적인 용어로 구성되어 있어 분명한 이해를 어렵게 한다는 것이다. 즉, 정의가 대단히 모호하다는 점이다. 모호함을 초래하는 첫 번째 원인은 대상영역의 확대이다. 개인의 소비에 필요한 자원뿐만 아니라 사회, 정치적, 경제적 참여에 필요한 자원의 결핍과 이 영역에서의 권리박탈까지 범위가 확대됨으로써 사회적 배제의 범주 안에 포함되는 현상이 다양해지고 그에 따라 해석상의 모호함이 초래될 수도 있다. 예를 들어 영국 사회적 배제 기획단의 정의를 보면 사회적 배제가 어떠한 위치에 처한 사람들이 겪는 문제라는 식으로 설명되고 있을 뿐 그 문제의 내용이 무엇인지는 지적하지 못하고 있다.

두 번째 혼란의 요소는 사회적 배제가 결과적 상태를 지칭하는 것인지 그 상태에 도달하는 일련의 과정을 의미하는 것인지 분명히 구분되지 않고 있다는

것이다.

세 번째는 개념 자체가 규범에 의한 규정성을 내포하고 있기 때문에 해당 규범의 내용에 대한 공통된 인식 없이는 개념을 이해하는 것이 곤란하다는 점이다. 사회적 배제를 ‘참여에 필요한 자원을 박탈하는 과정(Pierson 2002)’이라 할 때, 참여의 내용에 따라 그에 필요한 자원의 내용과 크기도 달라지게 될 것이다. 또한 ‘한 사회의 시민으로서 당연히 누려야할 권리(윤진호 외 2004)’가 사회적 배제를 판단하는 기준이 된다고 할 때, 그 권리의 내용과 범위에 대해서는 사회마다, 혹은 사람마다 생각이 다를 것이다. “사회보장권, 경제적 복지권, 사회적 참여권, 인간으로서의 존엄을 가지고 살아갈 권리” 등의 규정은 그 내용이 여전히 추상적이다. 뿐만 아니라, 이들 각각의 요소가 모든 나라에서 하나의 ‘권리’로 인식되고 동시에 사회가 그것을 보호해야할 ‘의무’가 있는 것으로 인식되는지는 단언할 수 없다. 결국 사회적 배제 개념은 사회가 개인의 어떤 어려움까지를 보호해주어야 하는지에 대한 인식의 차이에 따라 상이하게 해석되는 개념이다.

이런 문제점으로 인해 사회적 배제와 관련된 이론적 논의는 크게 두 가지 경향으로 구분된다. 하나의 경향은 정의를 보다 엄밀화하려는 노력이고(Saunders 2003, 문진영 2004), 다른 하나의 경향은 정의의 모호함과 포괄성은 그대로 두고 사회적 배제 개념이 갖는 실천적 함의에 주목하여 그 적용방법을 모색하려는 노력이다. 사실 후자의 경향이 대다수를 이루는 것이 현실이었고, 특히 사회적 배제 개념이 유럽연합에 의해 공식적으로 채택되는 과정에서 그러한 경향을 분명히 확인할 수 있다. 이에 대해서는 3절에서 좀 더 자세히 논의할 것이다.

## 제 2 절 사회적 배제 개념의 역사적·사회적 배경

### 1. 프랑스에서의 논의

1974년 시라크 정부의 사회부장관이었던 르네 르노와르(Rene Lenoir)의 저작 *Les Exclus, un Français sur Dix*에서 정신적, 육체적 장애인, 자포자기한 사람들,



장애노인, 학대받는 아동, 약물중독자, 문제가정 등을 지칭하여 사회적 배제라는 용어를 사용하였다. 그는 이 책의 제목대로 프랑스 인구의 약 10%가 배제된 사람들(*les exclus*)이라고 주장하였다. 르느와르는 배제의 과정보다는 이들이 처한 상황을 묘사하는 데 무게를 두었으며, 불평등, 빈곤, 주변화 등 개념에 비해 사회적 배제를 중심적 개념으로 자리매김하지 않았다.

70년대에 프랑스 좌파들은 객관적 배제와 주관적 배제를 구분하면서 특히 주관적 배제에 주목하였는데, 주관적 배제란 자본주의 하에서 소외와 개인적 자율성의 상실을 의미하는 것이었다. 주관적 배제를 강조하면서 담론은 계급투쟁에서 도시대중의 운동이나 사회운동으로 이동하기 시작하였다. 오일 쇼크 이후 경제성장으로부터 배제된 사람이 존재한다는 것이 주목받기 시작하였고, 빈곤은 경제성장으로 해결되는 것이 아니라는 인식 대두되었다. 사회적 배제는 경제발전의 과정에 뒤쳐져서 경제성장의 성과를 분배받지 못한 사람들을 지칭하는 의미로 사용되었던 것이다.

2차대전 이후 프랑스는 약 30년간의 번영기를 구가하였다. 이 기간 동안 빈곤보다 불평등이 문제되었었다. 1981년 피에르 모로아(*Pierre Maurois*)를 수반으로 하는 최초의 사회당 정부가 등장하였다. 이 시기 프랑스에서는 경제위기를 거치면서 빈곤과 실업이 새로운 양상을 보이기 시작하였고, 빈곤화의 과정과 메커니즘보다 빈곤의 양적 계층에 주목하였던 기존의 연구경향에 대해 비판이 제기되었다.

경제위기와 국제적 경쟁의 격화로 인해 근로능력이 있는 계층에서도 실업이 발생하였다. 흔히 신빈곤으로 지칭되었던 이러한 현상적 변화에 대해 빈곤에 대한 접근방식이 변화되어야 한다는 지적이 제기되면서 빈곤을 대체하는 다양한 표현 등장(위험, 취약성, 통합, 사회적 배제 등)했던 것도 이 시기였다. 이 기간 동안에 새롭게 제기된 인식은 개인은 다양한 사회적 계층에 속하며 부지불식간에 계층을 이동할 수 있다는 점이었다. 따라서 결과보다는 계층이동 과정에 중시해야 한다는 문제의식이 확산되었다. 또한 장기실업의 발생은 타겟그룹 위주의 ‘보상’(compensation)이 갖는 한계를 드러내는 것이다. 취약계층을 구성하는 새로운 요인들(성, 연령, 교육수준, 관계적 자본, 사회적 능력)에 주목하

기 시작하면서 다차원적 접근의 필요성도 자연히 언급되었다.

80년대 중반까지 우파와 공산주의 반대파는 증가하는 실업과 빈곤 현상을 놓고 사회당 정부의 대처방식에 비판을 가하였다. 이러한 비판을 다시 반박하기 위하여 사회당 정부는 사회적 배제라는 개념을 적극적으로 사용하기 시작하였다. 장기적으로 지속되는 반복적 실업의 이면에는 정부의 정책실패나 무능보다 사회적 유대의 약화(가족의 불안, 1인가구, 사회적 고립, 노조에 근거한 연대의 약화 등)라는 근본적 문제가 놓여 있음을 부각시키고자 했던 것이다.

이후 프랑스에서는 사회적 배제의 의미가 더욱 확대되어, 사회적 배제는 개인이나 집단간 의사소통의 부재, 또는 상호 인정과 소속감을 교환하지 못하게 하는 상호 물이해를 의미하는 것으로 폭넓게 이해되었고, 인종문제, 이민문제 등에서 더 나아가 청소년 문제, 공간적 의미의 경제적 배제까지 사회적 배제의 틀 속에서 이해하게 되었다.

## 2. 유럽연합의 사회적 배제 개념 수용주9)

사회적 배제 개념은 프랑스에서 태어났지만, 그 발전과 확산에는 유럽연합의 국제기구들이 중요한 역할을 하였다. 7~80년대 프랑스가 경험한 상황은 다른 유럽국가들에서도 크게 다르지 않았다. 70년대에는 빈곤이 꾸준히 감소하였으나 8~90년대에 들어 빈곤과 실업이 증가하면서 새로운 형태의 빈곤, 또는 주변화(marginalization) 문제가 이슈로 제기되었고, 사회적 배제 개념에 대한 정책적 목적의 관심이 증대되었다.

80년대 중반 이후 유럽공동체 집행위원회 위원장이었던 들로(Delors)가 적극적인 사회정책의 중요성과 독립성을 강조하였는데, 그는 단일한 시장을 위해서는 사회적 통합이 기초가 되어야한다는 의식 하에 사회적 배제를 핵심적 정책 개념으로 제시하였다. 집행위원회 내부에 프랑스 출신의 관료들이 고용, 노사관계, 사회정책 관련 부서 등에 많이 포진하고 있었다는 사실도 프랑스의 정책담론과 복지제도의 이념이 수용되는 데 영향을 끼쳤다.

주9) 이 소절의 내용은 주로 Atkinson & Davodi(2002)를 참고하였음.

한편, 세계화의 도전에 대항하여 더욱 경쟁력 있고 유연한 유럽경제를 건설하려는 압력으로 인해 사회보장제도 개혁의 필요성이 대두되었다. 당시 유럽공동체에는 경제정책과 사회정책 사이에 비대칭성이 존재하였으며, 사회정책이 경제정책에 종속된 형편이었다. 당시 유럽위원회는 다양한 이해들의 대화와 참여, 공감대를 형성하는 사회정책 전략을 추구하였는데, 사회적 배제에 대항한 투쟁은 사회적 배제가 경제성장과 경쟁력에 위협이 되고, 사회보장제도에 재정적 압박을 가함으로써 유럽사회경제 모델의 근간을 침식한다는 점에서 정당화되었다. 경제성장을 위해서도 사회정책의 개편이 있어야 한다는 논리로 회원국과 사용자의 반발을 누그러뜨리고자 했던 것이다.

유럽연합은 회원국의 빈곤과 불평등 문제가 유럽통합의 가장 큰 걸림돌이라고 인식하고 회원국 간의 정치, 사회적 협약을 통해 사회적 배제 철폐를 위한 노력을 확인하고자 했다. 유럽사회헌장(The European Social Charter, 1989)에서 ‘사회적 배제’ 개념이 처음 사용된 이래 암스텔담 조약(The Amsterdam Treaty 1997)에서는 유럽연합이 추구해야할 목표 중 하나로 사회적 배제 극복이 명시되면서, 구체적인 실천방법이 제시되었다. 리스본 정상회담(The Lisbon European Summit, 2000)에서는 사회적 배제 극복을 유럽 사회모델의 중심요소로 규정하였고 2010년까지 유럽에서 빈곤을 철폐할 것을 선언하였다. 또한 사회정책분야에 대한 회원국의 책임을 존중하면서도 사회적 배제 철폐를 위한 협력 증진을 위해 유럽 집행위원회가 제시하는 프로그램에 공동으로 보조를 맞출 것을 요구하였다. 이를 위한 사전작업으로 사회적 배제에 관한 사회지표(social indicator)를 개발하기로 한다. 니스 이사회(The Nice EU Council, 2000)에서는 회원국에게 ‘빈곤타파와 사회적 배제 극복을 위한 국가실천계획(National Action Plan)’을 마련하고 실시할 것을 결정하였다. 각 회원국가는 이를 위해 2년 단위의 행동계획을 수립하고, 이 계획 수행의 성과에 대한 보고서를 제출할 것을 의무화하고 있다.

이와 같이 90년대 초반부터 사회적 배제는 유럽연합 국가들의 사회정책의 기초가 된다. 이후 다양한 조직들이 사회적 배제를 분석하고, 이와 관련된 보고서를 생산하는데, 대표적인 것들을 예로 들면 다음과 같다.

- EC Commission(1992) *Toward a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion: Fostering Intergration.*
- EC Commission(1992), *Second Annual Report of the EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion*
- EC Commission(1996), *First Report on Economic and Social Cohesion 1996*
- EC Commission(1998), *Non Monetary Indicators of Poverty and Social Exclusion*
- EC Commission(1998), *Social Action Programme 1998-2000*
- EC Commission, Social Protection Committee(2001), *Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion*
- EC Commission, Social Protection Committee(2001), *National Action Plan of European Union 2001~2003*
- EC Commission, Social Protection Committee(2003), *National Action Plan of European Union 2003~2005*

### 제 3 절 사회적 배제에 대한 다양한 해석

#### 1. 정치적 이념에 따른 사회적 배제의 해석

사회적 배제를 정의하려는 다양한 시도에 대해 배제를 판단하는 유일한 기준은 없다는 견해가 지배적이다. 사회적 배제는 각 사회과학 패러다임과 정치이데올로기에 따라 다른 의미를 지니는 것으로 해석된다. 즉, ‘사회’는 어떻게 구성되며, 사회(국가)는 개인에 대해 어떤 역할을 해야 하는가에 대한 관념의 차이, 구체적 사회상으로부터 비롯되는 경험적 차이에 따라 사회적 배제에 대한 다양한 개념이 형성되고 있다.

예를 들어 공화주의적 전통이 강한 프랑스적 맥락에서 배제는 연대의 부재, 파괴를 의미한다. 이는 이미 사회가 연대라는 이념에 가치를 부여하고 있음을 의미한다. 공화주의에서 국가기구(state)는 시민에 대한 국가(nation)의 선의지와

의무의 체화물이며, 국민의 생존과 일할 권리를 보장해주는 것을 그 의무로 하고 있다. 공화주의적 연대의식의 핵심은 사회적 유대(social bond)이다. 그리고 사회적 유대는 개인을 그의 동료들의 집단과 결합시키는 준계약적 상태를 만들어낸다. 공화주의적 가치에 따르면 개인보다 공동체적 생활에 참여한 사람들이 더 많은 권리를 보유한다. 토지에 의존한 구체제의 봉건적 통합과 달리 근대의 사회적 통합의 근거가 되는 것은 국가이다. 국가는 각기 다른 구성원들의 이해를 조화시키고 종합하기 위한 매개기구인 셈이다.

사회적 정의의 개념에 내포된 규범적 성격으로 인해 모든 사회에서 공통으로 수용될 수 있는 엄밀한 정의를 내리는 것은 불가능하거나 큰 의미가 없다고 보고, 대신 각 사회에서 사회적 배제는 어떻게 해석되고 이해되고 있는지를 구분하려는 시도가 존재하였다.

실버(Silver 1994)는 사회적 배제를 이해하는 방식은 사회적 전통에 따라 세 가지 패러다임으로 구분된다고 설명하였다. 이 세 가지는 각각 연대(solidarity), 분화(specialization), 독점(monopoly)의 패러다임으로, 각 패러다임은 각기 다른 정치철학(공화주의, 자유주의, 사회민주주의)에 기초하여 사회적 배제의 원인을 각각 상이하게 규정하고 있다.

연대의 패러다임에서 사회적 배제는 사회적 연대(social solidarity)라고 하는 개인과 사회간의 연계(bond)가 끊어질 때 발생하는 현상으로 이해된다. 이러한 인식에는 사회적 질서가 개인이나 집단의 이해관계에 의해 필요에 따라 발생하는 것이 아니라 외부적, 도덕적, 규범적이라는 사회학적 인식(루소, 뒤르켐)이 바탕이 되고 있다. 일반적으로 국민적 공감대 혹은 집단의식, 사회에 대한 소속감 등의 감성이 개인과 사회를 연계한다고 본다. 국가는 배제된 집단의 통합을 도울 의무를 지닌다. 배제의 역(逆)은 통합(integration)이며 그것을 이루는 과정이 편입(insertion)이다. 국가적 통합은 국민들의 정치적 권리이자 국가의 의무로 간주된다. 따라서 제도적 틀에 의해 사회적으로 보호받지 못하는 구성원들도 일단 사회의 일원인 한 사회의 관심 범위 안에 놓여야 한다. 이것이 프랑스에서 사회적 배제 담론의 근거에 놓여있는 사고이다.

분화의 패러다임에 따르면 사회적 배제는 사회적 차별화, 경제적 분업, 공간

적 분리 등 사회의 분화의 결과로 발생한다. 분절된 사회구조로 인해 사회 내에는 서로 분리되고 경쟁하는 영역, 불가피하게 불균등한 영역이 발생하며 이들이 상호 독립성을 지니고 교환을 발생시킨다. 이 과정에서 영역간의 부적절한 구분, 각 영역에 대한 부적절한 규칙의 적용, 영역 간 자유로운 이동의 장애 등으로 인해 배제가 발생한다는 것이다. 집단의 경계가 사회적 교환에 대한 개인의 자유로운 참여를 방해하면, 그것이 곧 사회적 배제이다. 결국 사회적 배제는 차별의 한 형태로 이해될 수 있다. 이 패러다임의 인식에 따르면, 시장에서 자원의 자유로운 이동과 경쟁을 방해하는 요인들이 제거되고 국가가 개인의 권리를 적절히 보호해준다면 이러한 배제는 방지할 수 있다. 이와 같은 자유주의적 전통에서의 사회적 배제에 대한 이해를 대표하는 나라가 영국이다. 영국에서의 사회적 배제는 빈곤 혹은 유급 노동(paid work)을 제공하지 못하는 상태와 동일시되는 경우가 많으며, 정부의 정책도 노동시장 유연화를 통해 실업자들을 노동시장 내로 편입시키는 데 초점을 맞추고 있다.

독점 패러다임에 따르면 사회적 질서는 위계적 권력관계를 통해 이루어진다. 이 권력관계는 사회 각 영역에서 집단적 독점을 형성시키게 되는 데 그 결과로 발생하는 것이 사회적 배제이다. 즉, 권력을 장악한 집단이 제도적, 문화적 구분을 통해 경계를 만들어 다른 집단을 그들의 의지와 무관하게 배제시키거나 불평등을 지속시킬 경우 사회적 구획(social closure)이 발생하게 된다. 그에 따라 제한된 사람이 희소한 자원을 독점적으로 향유하게 되고, 그로부터 배제된 집단은 배제와 동시에 피지배자가 된다. 이와 같이 사회적 배제는 계급, 지위, 정치권력의 상호작용에 의해 발생한다. 이러한 사회적 폐쇄의 대표적 예가 노동시장의 분리이다. 이러한 문제설정의 핵심은 집단들 사이의 구분이 불평등과 일치하거나 중첩된다는 것이다. 이러한 입장에서는 독점적 권력의 영역을 허물거나 제한하는 사회민주적 시민권에 의해 사회적 불평등을 완화시킴으로써 사회적 배제 문제를 해결할 수 있다고 본다.

한편, 레비타스(Levitas 1999)는 실버와 약간 다른 차원에서 사회적 배제의 이해방식을 구분하고 있다. 그에 따르면 사회적 배제를 이해하는 방식은 세 가지로 구분될 수 있다. 첫 번째는 재분배주의적 담론(redistributionist discourse)으로

서, 빈곤 및 그 원인에 초점을 맞추어 사회적 배제를 이해하려는 사고방식이다. 이 담론에 따르면 사회적 배제는 빈곤의 결과로 발생한다. 따라서 빈곤을 감소시키는 것이 사회적 배제에서 벗어나도록 하는 방법이다. 조세, 각종 급여, 서비스를 이용한 부의 재분배를 통한 탈빈곤을 주장하는 유럽의 전통적 좌파들이 이 범주에 해당한다고 한다.

두 번째는 사회통합론적 담론(social integrationist discourse)으로, 레비타스에 따르면 영국 노동당의 사회정책이념을 구성하는 이념이다. 이 담론에 의하면 사회적으로 배제된 집단은 직업이 없는 사람, 혹은 그렇게 될 위험에 처해 있는 청년층을 의미한다. 이 담론은 사회통합은 소득을 얻을 수 있는 노동을 통해 이루어진다고 보면서, 실업자에 대한 급여보다는 유급노동(paid work)과 노동시장으로의 진입에 초점을 맞추고 있다. 고용과 교육정책이 문제의 해결책이라고 본다. 재분배주의적 담론의 경우 사회적 배제를 표현하는 가장 중요한 지표가 빈곤이나 저소득이라면, 사회통합적 담론의 경우에는 실업 또는 비경제활동인구이다.

세 번째는 도덕적 하위계층 담론(moral underclass discourse)이다. 이 담론은 배제된 집단의 개인의 태도, 도덕성에 초점을 맞추어 사회적 배제를 이해하려는 보수적 사고를 특징으로 한다. 이들은 사회적 배제가 사회질서에 미치는 영향에 주목하며, 특히 잠재적 비행청소년, 미혼모, 실업자, 편부모 등의 계층에 주목한다. 사회참여와 성실한 활동에 대한 개인의 유인과 책임성을 제고시키는 정책을 사회적 배제의 해결책으로 제시한다.

레비타스는 실버와 달리 공화주의적 사고와 사회민주주의적 사고를 구분하지 않고 대신 도덕적 하위계층 담론이라고 하는 다소 극단적 자유주의적 사고방식을 설정하고 있다. 그러나 복지국가로서의 기본적 체계를 갖춘 나라에서 전적으로 도덕적 하위계층 담론에 근거하여 정책을 실시하는 경우는 없다고 보아야 할 것이다. 따라서 이러한 구분은 국가별 정책 기조를 대상으로 한 구분이라기보다 한 사회 내에서 배제된 집단을 바라보는 다양한 시각을 나타낸다고 보아야 할 것이다. 실제로 레비타스는 사회적 배제 철폐를 위한 영국의 정책 속에 이 각각의 담론들이 혼재되어 있다고 보고 있다.

## 2. 유럽연합의 수용과정에서 나타난 사회적 배제 개념의 변화

1997년 집권한 영국의 노동당 정부는 기존의 빈곤 관련 부처들을 개편하여 사회적 배제 기획단(Social Exclusion Unit)이라는 새로운 조직을 탄생시키기에 이른다. 사회적 연대의식과는 거리가 있는 자유주의적 패러다임으로 대표되는 영국에서 이와 같은 변화가 있었다는 것은 다소 상징적인 사건이다. 앞서 실버(Silver 1994)가 지적한 대로 유럽연합의 회원국들은 서로 다른 사회체제를 지니고 있고 각 체제는 개인의 권리와 국가의 임무에 대해 상이한 철학적 인식에 근거해 있다. 그럼에도 불구하고 사회적 배제의 철폐를 위한 노력이 회원국 공통의 의제로 채택될 수 있었던 데에는 몇 가지 이유가 있다.

첫째는 유럽 각 나라들이 직면해 있던 상황의 공통점이다. 이들 나라들은 모두 실업률의 증가, 실업의 장기화, 이민의 증가, 복지국가의 재편 등 동일한 현실적 과제에 직면하고 있었다. 전 지구적 경쟁과 지식정보화라는 새로운 기술 발전 경향으로 인해 고용없는 성장의 조짐이 나타나면서 노동시장에서 배제된 장기적 실업자군이 나타났고, 청년실업 문제가 갈수록 심해지고 있었다. 실업보험 등 기존의 사회보험제도로 해결할 수 있는 여지는 점점 줄어들었다. 또한 재정위기와 신자유주의의 확산에 따른 복지국가의 재편 움직임으로 기존의 보편주의적 복지정책은 변화의 압력에 놓여있었다. 동구 사회주의의 붕괴 이후 점증하던 이민문제는 다문화 사회에서 시민적 권리와 법적 권리, 국적 사이의 관계가 어떻게 설정되어야 하는가에 대한 근본적인 문제를 제기하는 것이었다. 사회적 배제란 용어가 지닌 모호함은 이렇게 다양한 요구를 폭넓게 수용할 수 있는 현실적 장점이 있었다.

이와 같은 객관적 환경 변화는 국내적으로도 각 정치집단의 다양한 요구로 연결되었다. 사회적 배제는 좌파는 물론 우파의 가치와도 일맥상통하는 점이 있었는데, 이것이 사회적 배제가 공통의 정책이념으로 채택될 수 있었던 두 번째 이유였다. 사회적 배제는 박탈이나 권리의 부재에 대한 투쟁과 평등을 추구하는 좌파적 가치와도 조화를 이룰 수 있었고, 국가체계 아래서 통합된 사회를 건설하려는 우파적 가치와도 조화를 이루었다.



세 번째로, 유럽통합의 실질적 내용은 경제적 통합이었고, 사회적 통합은 경제적 통합을 위한 전제조건이라는 인식이 공유되고 있었던 점을 들 수 있다. 사회통합은 경제통합을 촉진한다는 점에서 정당화될 수 있었던 것이다.

그런데, 기존에 사회적 배제를 상이한 방식으로 이해하고 있던 각 나라들에게 공통의 정책목표로서 사회적 배제 개념이 제시, 수용되기 위해서는 한 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 그것은 모든 나라들이 수용할 수 있는, 사회적 배제에 대한 새로운 정의가 필요하다는 것이다. 그리고 이 새로운 정의는 사회적 배제에 대한 각 나라들의 인식 가운데에서 모두 동의할 수 있는 공통된 분모만을 포괄할 수밖에 없다. 그리고 그 공통분모는 빈곤과 실업이다.

이와 같이 유럽연합에 의해 사회적 배제 개념이 채택되는 과정에서, 그 의미에 변화가 생기게 된다. 프랑스에서 애초에 사용된 사회적 배제의 의미와 유럽연합에 수용된 이후의 사회적 배제의 의미가 달라진 것이다. 사회(보험)제도의 외곽에 놓여 있는 주변화된 집단들(약물중독자, 범죄자, 노숙자, 복지의존자)을 지칭하던 사회적 배제가 실제로는 빈곤과 장기실업자들을 주로 지칭하는 개념으로 해석되기 시작하였다. 그것은 빈곤과 실업이 각 나라의 사회문제의 공통분모이자 가장 심각한 문제로 간주되었기 때문이다.

이와 같이 개념의 정책적 적용이 공간적으로 확대되면서 동시에 개념의 외연이 축소되었다는 것은 역설적이다. 기존의 전통적 문제로는 설명하지 못하는 사회적 문제, 기존의 제도적 틀로는 보호하지 못하는 사회적 약자에 대해 사회적 책임을 강조하는 데에서 출발했던 사회적 배제 개념이 빈곤과 실업이라는 전통적 문제로 다시 회귀하게 된 것이다.

우리는 앞의 1절에서 사회적 배제의 다양한 정의에 대해 살펴본 바 있다. 이때 제시된 정의 가운데에는 ‘정상적 시민으로서의 참여’ 또는 ‘시민으로서 당연히 누려야 할 권리’를 강조하는 정의방식과 ‘빈곤, 주거, 교육, 건강’ 등을 열거하면서 빈곤을 중심으로 사회적 배제를 정의하려는 정의방식이 존재했다. 전자의 정의방식이 프랑스적 문제의식을 일반화한 정의방식이라면, 후자의 정의방식이 유럽연합의 수용과정에서 나타나는 경향을 보여주는 정의방식이라고 할 수 있다.

사회적 배제의 지표화와 그 정책적 함의의 도출을 목적으로 하는 본 연구에서는 후자의 정의방식에 따라 사회적 배제를 “한 개인이 그가 속한 사회의 정상적인 경제, 사회적 활동에 참여하지 못함으로써 권리를 제약당하고 있는 상태”로 이해하고자 한다. 본 연구에서 사회적 배제 개념의 의미를 이와 같이 경제적 의미로 한정하고자 하는 이유는 이론적 타당성 때문이라기보다는 현실적 고려에 의한 것이다. 그 이유는 두 가지인데, 첫째는 지표화에 따른 제약으로, 현실적으로 가용한 대부분의 지표들이 경제적 변수에 집중되어 있다는 점이다. 비경제적 영역에서의 배제를 측정할 지표들을 이론적으로는 제시할 수 있으나 그 지표를 산출할 수 있는 현실적 가능성과 정책적 적용 가능성은 제한될 수밖에 없을 것이다. 둘째는 국가간 비교가능성을 어느 정도 염두에 둘 수밖에 없기 때문이다. 두 번째는 지나치게 확장된 개념으로 인해 논의의 초점이 정책적 적용가능성을 둘러싼 현실적 쟁점보다 개념의 이해를 둘러싼 추상적 논의로 옮겨가는 것을 방지하기 위해서이다.

## 제 3 장 사회적 배제의 이론적 쟁점

### 제 1 절 기존의 빈곤 관련 개념과의 관계

#### 1. 타 개념과의 구분

위에서 사회적 배제는 빈곤개념과는 달리 경제적 영역의 물질적 결핍 이외에도 사회적, 정치적 영역에서의 참여기회 박탈을 포함하는 개념임이 설명되었다. 그런데 기존의 빈곤연구에서도 빈곤을 규정하는 ‘자원’의 범위를 확장시키려는 노력이 없었던 것은 아니다. 예를 들어 타운젠트는 빈곤과 구분하여 상대적 박탈을 ‘개인, 집단이 향유하는 자원이 사회적 평균에 현저히 못 미치는 경우’를 의미한다고 하면서 이럴 경우 사람들은 일상적인 삶의 패턴에서 ‘실질적으로 배제’된다고 설명하고 있다. 이와 같이 자원의 범위를 생계에 필요한 소비재에 국한시키지 않고 폭 넓게 정의하면 사회적 배제가 상대적 박탈 개념과 크게 다르지 않다는 지적이 가능하다. 유럽의 전통적 좌파 가운데에는 이런 점에서 사회적 배제가 상대적 박탈 개념에 대한 몰이해의 산물이라고 비판하는 경우도 있다(Kennedy 2005).

센(Sen 2000) 역시 빈곤에서 기능박탈로 초점을 옮기면 빈곤에 대해 더 잘 이해하게 될 것이라고 주장한다. 빈곤 개념에는 소득의 부족이란 의미도 있었지만, 다른 한편으로는 그것을 궁핍한 삶(poor living), 즉, 기능의 박탈(capability deprivation)로 보려는 아리스토텔레스적 전통도 존재해 왔다. 후자의 전통에 따를 경우 박탈의 의미 속에는 ‘대중 앞에 떳떳이 나설 수 (being able to appear in public without shame) 없는 상황’이란 의미도 포함(A. Smith)된다는 것이다. 이렇게 볼 경우 빈곤 개념 속에 이미 사회적 배제의 의미가 포함되어 있었다고 볼 수 있다. 센은 빈곤 개념이 풍부한 내용을 갖고 있다고 보며, 따라서 사회적 배제 개념이 추가적으로 주는 정보가 있는지에 대해 회의적이다. 다만 사회

적 배제가 지닌 관계적 특성이 ‘빈곤=가치 있는 일을 할 자유의 결여’라는 시각의 접근방법을 풍부히 해줄 뿐이라고 생각한다. 즉, 사회적 배제는 새로운 현상을 지칭하는 것은 아니며 단지 새로운 접근방법일 뿐이라는 것이다.

버그만(Berghman 1995)은 빈곤과 관련된 개념들을 한편으로는 그것이 정태적 결과를 지칭하는가 동태적 과정을 지칭하는가에 따라, 다른 한편으로는 소득 부족이라는 단일한 차원을 기준으로 삼는가 아니면 경제적 변수 이외의 다양한 차원을 기준으로 삼는가에 따라 아래 표와 같은 네 가지 범주로 구분한다.

〈표 3-1〉 사회적 배제와 관련 개념의 구분

	정태적 결과	동태적 과정
소득	빈곤(poverty)	빈곤화(impoverishment)
다차원적 요인	박탈(deprivation)	사회적 배제(social exclusion)

그러나 이러한 구분은 사회적 배제 개념의 특징을 정확히 드러내지는 못한다. 이 표에서 빈곤과 빈곤화의 개념적 구분이 사전적 의미에서는 가능할지 모르지만, 실제로 정태적 결과와 동태적 과정을 구분하게 하는 것은 연구의 방법이지 개념 그 자체는 아니다. 이런 점에서 박탈과 사회적 배제를 이와 같이 구분하는 것도 적절하지 않다. 사회적 배제가 동태적 과정에 주목하는 것은 사실이지만, 정태적 결과를 의미하지 않는다고 볼 수도 없기 때문이다. 박탈과 사회적 배제를 굳이 구분하자면 그 기준은 다차원성의 정도라고 볼 수 있다. 사회적 배제 개념에는 정치, 사회, 문화 등의 영역에서 경험하는 다양한 기회의 박탈이 포함된다고 볼 수 있다.

사회적 배제를 빈곤과 구분하는 다른 하나의 방법은 ‘빈곤층은 아니지만 사회적 배제를 경험하는 집단’의 존재를 염두에 두면 된다. 성이나 인종적 편견, 종교적 차별 등에 의해 소득수준과 상관없이 사회의 대다수로부터 이질적 집단으로 취급받고, 비공식적 활동에서 부당하게 대우받는 집단들이 존재하고 있다. 그런데 이러한 구분선은 사회의 역동적 변화과정 속에서 매우 변화무쌍하다.

우리 사회의 예를 들자면 이주노동자나 탈북자들은 불과 십 여 년 전만 하더라도 사회적으로 불이익을 당하거나 사회에 융화되는 데 어려움을 겪는 집단으로 주목받지 못했다. 비정규직 노동자의 경우도 마찬가지이다. 이들은 꼭 빈곤층이 아니더라도 다른 집단이 경험하지 못하는 사회적 문제를 심각하게 경험하고 있으며, 이 문제들을 사회가 적절히 다루지 않는다면 사회 전체의 부담으로 작용할 것은 분명한 사실이다. 사회적 배제는 바로 이러한 집단의 문제를 인식하기에 적절한 개념이다.

## 2. 새로운 현상인가 인식틀인가

사회적 배제 개념의 의의를 강조하는 많은 연구(신명호 외 2004, 남기철 외 2005)들은 기존의 빈곤연구가 경제결정론적이었다고 비판한다. 또한 사회적 배제가 불평등과 차별이 사회구조적으로 재생산되는 일련의 과정(원인과 결과의 상호규정성)임을 강조한다. 이런 해석에 따르면 사회적 배제란 새로운 인식틀이 된다.

한편 ‘사회, 경제, 정치활동 및 그 참여과정에서 사회의 희소한 자원에 접근할 수 없거나 그 분배가 공정하게 이루어지지 않는 경우’가 사회적 배제라고 규정되기도 한다. 이 경우, 사회적배제는 새로운 (다차원적) 현상으로 규정된다. 따라서 빈곤개념 = 경제결정론적 개념 이라는 등식은 설득력을 오히려 잃게 된다. 즉, 새로운 현상으로서의 사회적 배제를 강조하는 것과 새로운 인식틀로서의 사회적 배제를 강조하는 것 사이에는 상충관계가 존재하는 것처럼 보일 수 있다.

사회적 배제를 새로운 현상으로 규정할 경우, 적절한 문제설정은 예컨대 ‘사회적 배제가 왜 (지금) 문제인가’ ‘언제부터 문제가 되기 시작했는가’ 등일 것이고, 이는 다시 말해 빈곤의 유형, 성격 등이 최근에 이르러 변화했는가라는 질문으로 포괄될 수 있다. 사회적 배제를 인식틀로 규정할 경우, 적절한 문제설정은 “사회적 배제라는 틀을 통해 바라볼 경우 기존의 빈곤정책은 무엇이 문제이고 어떻게 바뀔 수 있는가”가 될 수 있을 것이다.

그러나 이 상이한 문제설정 방식은 두 측면에서 서로 보완적이라고 할 수 있다. 먼저, 빈곤의 새로운 양상이 새로운 접근방법을 필요로 한다는 것이다. 경

제규모가 지속적으로 확대되면서 일자리의 수와 종류도 늘어나고 소득획득 기회도 늘어나던 시기에는 계층 이동의 가능성도 열려 있었고 빈곤의 대물림도 심하지 않았다. 이 경우 빈곤에 대한 동태적 이해는 크게 강조되지 않을 수도 있다. 반면 고도성장기가 지나고 계층상승의 가능성이 줄어들며 소득의 양극화가 심해지는 시기에는 빈곤에 대한 동태적 분석이 더욱 강조된다. 또한 정보화가 진전되면서 가치 있는 정보에 대한 접근기회의 제공과 사회적 관계망이 강조됨에 따라 빈곤을 설명하는 새로운 요인들이 대두되게 된다. 빈곤층이 경험하는 배제가 다차원화되면서 빈곤으로부터 벗어나기 위한 조건도 여러 각도에서 이해되어야 한다. 이렇게 새로운 현상의 대두는 새로운 접근방법을 필요로 하는 것이다.

다른 하나는, 사회적 배제가 빈곤 개념으로 포착되지 않는 다른 사회적 현상, 사회적 집단을 이해하기 위한 개념이라는 점이다. 이는 앞서 사회적 배제가 유럽연합에서 수용되는 과정에서 어떤 의미의 변화를 거쳤는지를 설명하면서 언급한 바 있다. 위에서 예로 들었던 이주노동자와 탈북자뿐만 아니라 신용불량자, 귀화 외국인 등의 문제는 최근의 사회변화에 따라 새롭게 생겨난 현상이다. 사회경제적 구조가 복잡해지고 변화 속도가 빨라짐에 따라 새로운 문제들이 생겨나고 그에 대한 사회적 책임이 강조될 때, 사회적 배제는 유용한 개념이 될 것이다.

## 제 2 절 사회적 배제 접근의 방법론적 특징과 그 분석적 의의

### 1. 동태적 성격

사회적 배제는 경제적 박탈이나 사회적 고립을 통해 사회로부터 한계화(marginalization)된 개인이 겪는 상황이나 과정을 의미하며, 다른 한편으로는 사회적 응집의 붕괴, 새로운 양극화의 발생, 사회적 관계의 파편화 등과 같이 사회 안에서 벌어지는 상황이나 과정을 의미한다(Figueiredo and de Haan, 1998).

빈곤이 소득의 부족이나 자원의 결핍으로 초래된 상태를 의미한다면 사회적 배제는 그러한 상태에 이르는 과정이라는 것이다.

유럽연합은 1990년 초반 이래 빈곤 문제를 특정한 ‘상태’가 아닌 ‘과정’으로 보아야 한다는 것을 강조해 왔다. 사회적 배제를 물질적 박탈이나 수입의 부족을 넘어서는 것으로 간주하며, 이러한 물질적 불이익을 야기하는 과정이나 동력에 초점을 맞추고 있다. 즉, 사회적 배제를 결과 자체 보다는 기제 혹은 과정으로 간주하는 것이다. 현재의 할 수 없는 무엇의 결과로 인해 미래 어느 시기에 배제가 발생한다. 이와 같이 사회적 배제의 양상은 여러 시기에 걸쳐 나타난다는 특징을 갖고 있다.

그런데, 위에서 버그만의 구분에 대해 언급한 바와 같이, 빈곤 개념 그 자체가 정태적인 것은 아니다. 단지 빈곤에 관한 기존의 연구경향 가운데 정태적 분석이 다수를 차지했다고 보아야 할 것이다. 빈곤의 규모를 계측하려는 연구가 이에 해당된다. 위의 표에서 빈곤과 빈곤화의 구분은 개념적 차이보다 동일현상에 접근하는 방법론의 차이로 이해되어야 할 것이다.

중요한 것은 동태적 접근으로 인해 실제 정책적 적용에서는 어떠한 차이를 기대할 수 있는가 하는 점이다. 시간적 선후관계를 적용했을 때 사회적 배제는 그것을 초래하는 기회의 박탈 내지 제한과 그 결과로 발생하는 자원 및 권리의 제약으로 구분된다. 그렇다면 동태적 시각에서의 정책적 대안은 기회에 대한 균등한 접근을 보장하기 위한 사전적 기회균등화정책(적극적 노동시장 정책, 적극적 차별시정 정책, 이동빈곤 해소와 이동복지를 위한 투자 증대 등)과 불균등한 자원배분을 보상하기 위한 사후적 정책으로 구분할 수 있을 것이다. 특히 전자의 정책에 주목하여, 기회균등화에 대한 사회적 책임을 강조하고 적극적 사전조치의 범위를 확대하는 정책을 이론적으로 정당화한다는 데 사회적 배제 개념의 의의가 있다.

## 2. 다차원성

흔히 빈곤개념이 경제중심적인데 비해 사회적 배제는 다차원적, 복합적 개념이라고 설명된다. 사회적 배제는 생계유지와 기본적 욕구충족을 위한 재화 및

서비스의 부족뿐만 아니라 사회보장제도로부터, 사회적 정의로부터, 시민권으로부터의 부재를 포함한다는 것이다. 즉, 사회적 배제는 경제, 정치, 사회, 문화 등 여러 영역에 걸친 현상이다. 배제를 야기하는 요인은 복합적이고, 변동이 심하며, 상호작용하며, 중층적이다(Silver 1995).

또한 사회적 배제는 다양한 차원에서 규정된다. 국가, 지역, 사회적 집단, 개인, 세계 등 여러 공동체의 수준에서 사회적 배제가 발생할 수 있는 것이다. 그렇기 때문에 사회적 배제를 극복하기 위한 정부의 노력도 범정부적 개입을 요구한다. 개입의 지점 또한 유럽연합처럼 개별 국민국가를 초월하는 지점부터 지역공동체 및 개인에 이르기까지 다양하게 설정될 수 있다는 것이 이 개념의 실천적 장점이다. 이를 위해 광범위한 인식들이 필요하고, 따라서 배제에 대한 연구를 위해 여러 분과 학문의 협업이 요구되기도 한다.

그러나 다차원성이 단지 대상 영역의 양적 확대와 정책적 개입수준의 다양화를 의미한다면, 이는 현실적으로 큰 의미를 지닐 수 없다. 사회적 배제라는 담론이 제기되기 이전에도 빈곤대책 이외의 각종 사회정책이 전혀 존재하지 않았던 것은 아니기 때문이다. 중요한 것은 기존의 다양한 부문별 정책을 사회적 배제라는 하나의 틀로 묶었을 때 기존의 분산적 정책과 달리 어떤 차이점이 발생하는지를 보여야 할 것이다. 즉, 개념이 정책간의 유기적 연계를 확보하는 데 유용하여야 한다. 사회적 배제라는 관점을 통해 각종 사회현상을 입체적으로 이해할 수 있으려면, 다양한 영역들간의 상호관계와 중층적 구조에 대한 분석이 뒷받침되어야 한다.

### 3. 관계 중심의 접근

사회적 배제는 사람들 사이의 사회관계에 주목하는 개념이다. 관계적 측면에 주목한다는 의미는 두 가지로 이해될 수 있다. 한 가지는 앳킨슨(Atkinson 1998)의 지적대로 배제가 특정장소, 특정시기에서 주변의 타인과 비교하여 판단되는 문제라는 점에서 상대성을 지닌 문제라는 사실이다. 다른 하나는 배제는 누군가의 행동의 결과로 발생한 것이며, 따라서 배제에는 배제시킨 자와 배제당한



자가 있다는 점이다. 사회적 배제의 문제설정에는 이러한 행위주체(agency)에 관한 의식이 내포되어 있다.

룸(Room 1995)에 따르면 사회적 배제는 과거 빈곤 논쟁과 달리 분배적 이슈를 넘어 관계적 이슈로 초점을 이동시킨다. 그는 앵글로 색슨의 빈곤 개념이 ‘분배적’인 반면, 사회적 배제는 불충분한 사회 참여, 사회 통합의 부족, 권력의 부족 등과 같은 ‘관계적 relational’ 이슈에 초점을 두고 있다고 지적한다. 빈곤이 자원과 인간의 관계에서 발생하는 문제라면 사회적 배제는 인간과 인간의 관계에서 발생하는 문제라는 것이다. 사회적 배제의 주체와 대상의 설정 및 그 전개 과정이 궁극적으로는 사회구조적 차원에서 규정되지만, 실제로는 행위자들 간의 관계에서 구체적인 형태를 띠고 나타난다. 누가 누구를 어떻게, 무엇으로부터 배제하는가를 밝히는 것이 관건이 된다. 이런 점에서 행위 주체와 소유 대상간의 관계에 주목해서 자원의 결핍·부족 문제를 다루는 빈곤 개념과 구분된다.

배제에서 주체(대행자)를 확인하는 것은 정책 설계에 있어서 중요한 함의를 지닌다. 빈자들의 경험과 환경 범주에 주목하는 빈곤론의 인식방법을 넘어, 다른 사회기관들과 사회 전체의 개인들이 빈곤에 대해 반응한다는 점에 사회적 배제의 개념적 특성이 존재한다. 그러므로 빈곤, 박탈과 달리 배제는 ‘타인들이 우리에게 무엇을 하는가’에 초점을 맞추도록 하고 있다.

예를 들어, 국가 (the State)는 한 집단에 의해 다른 집단에 가해진 배제를 통제하거나 다른 집단이 그들 공간에서 지내고 함께 일할 수 있도록 보장해 주는 등의 중재자 역할을 수행한다. 그러나 동시에 국가의 행위 또한 서비스나 기회로부터의 배제를 일으키거나 그들 의지에 반하여 강제적으로 통합시키는 일 등을 일으키기도 한다. 이 밖에도 기업, 군대, 지역 당국, 종교 단체, 지역 엘리트 등은 통합의 단위가 될 수도 배제의 주체가 될 수도 있다.

배제의 주체를 확인하는 일은 정책의 대상에 ‘배제된 집단’뿐만 아니라 ‘배제하는 집단’도 포함되어야 한다는 것을 의미한다. 만일 국가가 배제하는 집단에 대해 조치를 취할 수 없고 배제의 결과에 대해서만 시정하려고 한다면 관계중심적 특성이란 큰 의미가 없을 것이다. 그러나 배제의 주체에 대해 지나치게 책임을 강조하게 되면 이는 사회의 책임성을 강조하는 사회적 배제 접근의 기

본적 입장과 상충되게 된다. 따라서 관계중심성을 고려하는 정책은, 배제하는 집단을 염두에 두되 그들에게 직접적 보상의 책임을 부과하지 않는 수단을 필요로 한다. 예컨대 각 행위자의 동기와 특성을 파악하여 배제의 유인을 약화시키는 수단을 발견하는 것이 한 가지 방법일 것이다.

### 제 3 절 사회적 배제의 영역 구분

앞 절에서 언급한 바와 같이 사회적 배제는 다양한 차원에서의 문제로 인해 발생하는 다차원적 현상이다. 그런데 사회적 배제의 각 영역을 구분하는 것은 개념 자체에 대한 이해방식을 드러낼 뿐만 아니라, 뒤에서 살펴볼 지표체계의 개발과 관련하여 중요한 의미가 있다.

발라와 라페이어(Bhalla and Lapeyre 1997)는 사회적 배제가 발생하는 영역을 경제적 차원, 사회적 차원, 정치적 차원으로 구분한다. 경제적 차원의 배제는 소득 및 생산과 관련된 문제로, 다른 사람들은 접근할 수 있는 재화와 서비스에 대해 일부 사람들이 접근할 수 없는 경우를 지칭한다. 센(Sen)의 기능(capability)개념이나 다스굽타(Dasgupta)의 권리박탈(disfranchisement) 개념은 경제적 배제에 해당된다. 사회적 차원의 배제는 사회적 서비스(의료, 교육 등)에 대한 접근의 제한, 노동시장에 대한 접근의 제한, 사회적 참여의 기회 제한을 뜻한다. 정치적 차원의 배제는 특정 집단에 대한 인권, 정치적 권리의 불인정을 뜻하는 것으로, 개인적 안전, 법의 지배, 표현의 자유, 정치적 참여, 기회의 균등, 노조의 결성 등과 관련된 권한이 침해받는 현상이 이에 해당된다.

이러한 구분은 마셜(Marshall 1977)의 시민권 구분과 유사하다. 마셜은 시민권을 시민적(civil) 권리(표현의 자유, 법의 지배, 정의에 대한 권리), 정치적 권리(정치권력 행사에 대한 참여), 사회경제적 권리(개인적 안전, 기회의 균등, 최소 수준의 건강 보장, 실업수당 등)로 구분한다. 국가와의 관계에서 본다면 정치적 차원의 배제는 기본적 권리와 시민적 자유를 보장해주어야 할 국가가 그러한 기능을 수행하지 못하고 지배계급의 이해만을 보호할 때 발생하며 시민적 권리

의 결여는 국가가 권리를 보호하지 못하거나 개인, 집단, 사회조직들이 자신들의 권리를 수호하지 못할 때 발생한다.

블레밍스와 버먼(Vleminckx and Berghman 2001)은 사회적 배제가 사회체제를 구성하는 네 가지 제도 중 하나 또는 몇 가지 제도의 작동 실패로 인해 발생한다고 본다. 첫 번째는 민주주의적, 법적 제도의 실패이다. 이로 인해 시민적 통합(civic integration)이 위협받고, 그로 인해 민주주의적 제도 내에서 모든 시민들이 평등한 존재로 간주되지 않게 된다. 둘째는 노동시장의 실패인데, 이로 인해 경제적 통합이 위협받는다. 경제적 통합은 직업을 보유함으로써 경제적으로 유의미한 기능을 하고 있음을 인정받음을 의미하므로 경제적 통합의 실패는 개인적 차원에서는 사회적 인정의 실패이다. 세 번째는 복지국가 제도의 실패로, 이로 인해 사회적 통합이 위협받는다. 마지막으로 가족과 공동체제도의 실패이다. 이로 인해 개인 간 통합(interpersonal integration)이 위협받는데, 그것은 가족, 친구, 이웃 등 사회적 네트워크로부터 필요한 경우 도움과 도덕적 지지를 얻을 수 없게 됨을 의미한다. 위에서 소개한 발라와 라페이어의 구분이 대상영역별 수평적 구분이라면, 이들의 구분은 사회적 통합이 이루어지는 사회 공동체의 층위에 따른 구분이다. 이 구분은 사회적 배제가 일어나는 차원을 가족공동체, 시장, 시민사회, 국가로 구분하고 있다.

버먼과 필립스(Berman and Phillips 2000)는 사회적 배제 개념이 여전히 사회정책의 기초가 되기에는 협소한 개념이라고 보고 벡(Beck et al. 1997)의 사회의 질(social quality)개념을 이용하여 지표화를 시도한다. 벡에 따르면 사회적 질은 ‘시민들이 자신들의 복지(well-being)와 잠재력을 제고시키기 위해 공동체의 사회경제적 삶에 참여할 수 있는 정도’를 의미한다(Berman and Phillips 2000에서 재인용). 이들에 따르면 사회의 질은 네 가지 요소로 구분된다. 첫 번째는 사회경제적 안정/불안(social-economic security/insecurity)의 구분으로, 이는 각 시민이 일상의 생존을 위해 필요한 욕구를 충족시킬 수 있는가를 의미한다. 즉, 시민들의 생존에 책임이 있는 각 기구나 제도들로부터 복지혜택을 받을 수 있는가를 뜻하는 것이다. 두 번째는 사회적 통합/배제(social inclusion/exclusion)의 구분으로, 이것은 평등의 원리 및 그것을 가능하게 하는 구조적 원인들과 관련된다.

세 번째는 사회적 응집/아노미(social cohesion/anomie)의 차원으로, 사회적 네트워크를 형성, 유지, 붕괴시키는 일련의 과정과 그러한 네트워크를 지탱하는 사회적 하부구조를 의미한다. 마지막으로 권력화/탈권력화(empowerment/disempowerment)의 차원은 사회적, 경제적, 정치적, 문화적 과정에 참여하기 위해 개인의 능력을 실현되고 있는지를 구분하는 것이다.

버먼과 필립스는 이 네 차원을 각각 다음과 같은 영역으로 더욱 세분화한다. 사회경제적 안전은 물질적 안전, 고용안전, 주거의 안전, 건강의 유지 등으로 세분되고, 사회적 통합은 사회안전망으로의 통합, 노동시장으로의 통합, 주택시장으로의 통합, 보건서비스로의 통합, 교육제도와 서비스로의 통합, 정치적 통합, 공동체 서비스로의 통합, 사회적 지위의 통합 등으로 세분된다. 사회적 응집은 경제적 응집, 사회적 지위의 응집, 정치적 응집, 정치적 안전, 이타적 행동 등으로 세분된다. 권력화의 차원은 사회 문화적 권력화, 정치적 권력화, 경제적 권력화, 사회심리적 권력화로 구분된다.

그런데 이와 같은 사회 질의 네 차원은 일반적으로 모두 사회적 배제의 요소로 간주할 수도 있는 것이다. 버먼과 필립스는 사회적 배제를 좁은 의미로 사용하여 어떤 제도의 수혜대상에 포함되지 못하는 경우를 의미하는 것으로 사용하고 있는데, 사회적 배제를 다른 논의들에서와 같이 좀더 확대해서 이해할 경우 사회의 질의 네 가지 요소를 사회적 배제의 각 측면으로 해석하여도 무방할 것이다.

한편 사회적 배제를 좀 더 경제 중심으로 해석한 것이 로빈슨과 오펜하임(Robinson and Oppenheim 1998)의 구분이다. 이들은 대상 영역을 더 좁혀 빈곤이나 저소득과 관련된 영역으로 국한시키고, 그것을 소득, 실업, 교육, 건강 등으로 구분한다. 이러한 범위 설정은 앞서 2장의 2절에서 언급했던 유럽연합에 의해 수용된 사회적 배제 개념에 근접한 것이라고 할 수 있다. 즉, 사회적 배제를 빈곤을 중심으로 이해하되, 전통적 의미의 빈곤에 국한하지 않고 빈곤의 원인 혹은 영향으로 간주되어 온 주변영역까지 분석의 대상을 확대한 것이다. 이 후에 본 연구에서 사회적 배제의 지표화를 시도할 때에는 우선적으로 배제의 영역을 제한적으로 해석하여 구분하는 로빈슨과 오펜하임의 구분방법을 준거로 삼고 이들의 구분에 포함되지 않았던 몇 가지 영역을 추가하여 지표화의 틀로 삼을 것이다.

## 제 4 장 유럽연합의 국가행동계획(NAP) 분석

### 제 1 절 유럽연합 국가행동계획 개요

#### 1. 작성배경 및 작성과정

2000년을 전후하여 유럽연합 각국들이 공통적으로 직면한 사회적 상황은 첫째, 급속한 경제변화와 세계화로 인한 노동시장 구조의 변화, 둘째, 지식기반사회와 정보통신기술의 급속한 발전으로 인한 충격, 셋째, 인구고령화와 그에 따른 서비스 수요의 증가, 넷째, 이민증가로 인한 인종의 다양성 증가, 다섯째, 지속적으로 증가하는 가족해체, 한부모가구, 가족생활의 탈시설화 경향, 여섯째, 여성의 노동시장 참가율 증대에 따른 남녀격차의 감소 등이다.

이러한 구조적 변화와 도전에 직면한 가운데 유럽연합(European Union)의 각국 정상들로 구성되는 유럽이사회(European Council: 유럽 정상회의)는 2000년 3월 리스본회의(the Lisbon European Council of March 2000)에서 2010년까지 빈곤해소를 위한 강력한 조치를 취하기로 의결하였다. 또한 리스본 회의에서 빈곤과 사회적 배제극복을 위해 각국은 자국의 정책들을 공개적 방식에 기초하여 협력하기로 하였다. 여기서 공개적 방식이란 공동의 목표설정, 각국의 국가행동계획, 지역사회 행동계획 등 3자를 결합하여 빈곤과 사회적 배제에 대처하는 것을 의미한다.

리스본 회의를 이어받아 2000년 12월에 개최된 니스회의(the Nice European Council of December 2000)에서 빈곤과 사회적 배제극복을 위한 4대 공동목표를 설정하였다. 이 4대 목표를 염두에 두고 각 회원국들은 2001년 6월까지 각국의 “사회통합을 위한 국가행동계획”(National Action Plans for social inclusion: 약칭 NAPs/inclusion)을 제출하였다. 각국의 국가행동계획을 하나의 보고서로 묶고, 이들에 대한 종합적 분석을 행한 보고서가 2001년 12월 레이켄회의(the Laeken

European Council of December 2001)에서 공동보고서 형태로 승인되었다. 사회통합을 위한 유럽공동체의 국가행동계획은 매 2년마다 작성되며, 제1차 국가행동계획(2001-2003년)에 이어 제2차 국가행동계획(2003~2005년)이 2003년 7월까지 제출되었으며, 이에 대한 공동보고서가 2004년 3월 발간되었다<sup>10)</sup>.

## 2. 국가행동계획의 공동목표와 주요 정책과제

일반적으로 “국가행동계획”이란 특정 이슈에 관한 국가의 여러 정책을 망라하는 종합적 성격의 계획이며 구체적인 목표와 정책수단, 정책 목표 집단 또는 주체, 관련 예산, 행정부처 및 다양한 공공/민간단체의 역할분담, 시행시기, 정책 예상효과, 정책효과에 대한 모니터링 방법 등 매우 상세하고도 구체적인 내용을 포함한 현실적이고 즉각 실행 가능한 정책을 말한다. 이러한 성격에 맞게 유럽공동체의 사회통합을 위한 국가행동계획 역시 공동목표와 주요과제, 전략 등이 명기되어 있다.

제1차 국가행동계획(2001-2003)에 제시된 4대 공동목표(common objectives)는 다음과 같다.

1. 모든 사람에 대해 고용참여와 자원, 권리, 재화 및 서비스에 대한 접근을 촉진
2. 배제의 위험을 방지
3. 가장 취약한 사람들을 지원
4. 모든 관련 기관을 동원

각 목표를 달성하기 위한 세부적인 정책과제는 다음과 같다. 제1목표인 “모든 사람에 대해 고용참여와 자원, 권리, 재화 및 서비스에 대한 접근을 촉진시키는 것”은 “고용참여촉진”과 “자원·권리·재화 및 서비스에의 접근 촉진”으로 세분되어진다. 고용참여촉진 목표는 첫째, 일할 능력이 있는 모든 남녀가 안정

주10) 유럽연합의 사회통합을 위한 국가행동계획이 형성되어진 과정은 Council of the European Union, Joint report by the Commission and the Council on social inclusion, 2004에 간략히 정리되어져 있음

적인 양질의 일자리에 접근할 수 있도록 하는 것이다. 이는 특히 가장 취약한 집단에게 고용에의 경로를 제공하고, 훈련과정을 실시하는 것, 일과 가정생활의 조화를 도모하는 것, 사회적 경제(social economy)에 의해 제공되는 통합 및 고용기회를 활용하는 것 등이 강조된다. 둘째, 고용참여촉진 목표는 또한 인적자원 관리, 작업조직 개선 및 평생교육 등을 통해 취업가능성을 개선함으로써 사람들이 취업으로부터 배제되는 것을 방지하는 것이 주요 정책과제이다.

모든 사람에 대해 자원·권리·재화 및 서비스에의 접근 촉진목표는 첫째, 모든 사람에게 인간존엄을 지키면서 살아가는데 필요한 자원을 보장하고, 일자리를 구하는데 있어 존재하는 장애물을 제거할 수 있도록 사회보호 체계를 조직하는 것이다. 둘째, 모든 사람에게 살기에 적절한 주거를 제공하며, 지역적 상황을 고려하여 정상적으로 생활하는데 필요한 전기, 수도, 난방 등의 기초서비스를 제공하는 것이다. 셋째, 모든 사람들에게 자신들의 상황에 부합하는 보건 의료 서비스에의 접근을 가능케 하는 정책을 시행하는 것이다. 넷째, 배제의 위험에 놓인 사람들을 위해 교육, 사법 및 문화, 스포츠, 레저 같은 여타 서비스에서의 접근이 가능하도록 적절한 수단을 개발하는 것이다.

제2목표인 “배제의 위험을 방지”를 위해 첫째, 지식기반사회의 잠재력과 새로운 정보통신기술의 잠재력을 충분히 이용하며, 그 누구도 여기에서 배제되지 않도록 보장하되, 특히 장애인의 수요에 유의할 것, 둘째, 신용불량, 학교중퇴, 노숙으로 전락 등 사회적 배제상황으로 떨어질 수 있는 위기를 예방하기 위한 정책 수행, 셋째, 모든 형태의 가족유대를 보전할 수 있는 정책을 시행할 것을 주요 내용으로 한다.

제3목표인 “가장 취약한 사람들을 지원”하는 것은 첫째, 지속적인 빈곤의 위험에 직면해 있는 사람들, 예컨대 장애를 가진 사람들의 사회적 통합을 촉진할 것, 둘째, 아동들의 사회적 배제를 해소하고, 그들에게 사회적 통합의 모든 기회를 제공하기 위해 노력할 것, 셋째, 사회적 배제지역으로 분류된 지역을 위한 종합정책 개발 등이 주요 과제이다.

제4목표인 “모든 관련 기관의 동원”은 첫째, 사회적 배제를 겪고 있는 사람들이 자신들의 상황과 자신들에게 영향을 미치는 정책과 수단에 대해 표현하

고, 참여하는 것을 촉진할 것, 둘째, 국가·지방·지역 차원의 공공당국을 각 기관의 업무영역에 따라 동원하고, 적절한 조정수단 및 조정구조를 개발하며, 배제를 겪고 있는 사람들의 요구에 부응하여 행정 및 사회적 서비스의 개선 및 일선 담당자들이 이러한 요구에 잘 반응하도록 조치하는 등의 수단을 통해 배제극복을 위한 정책들이 주요 정책적 위상을 차지하도록 할 것, 셋째, 모든 관련 공공 및 민간기관들간의 대화와 협력체제를 촉진할 것 등이 주요 과제이다. 여기에는 사회적 파트너, NGO 및 사회적 서비스 제공기관, 시민, 기업들이 포함된다.

제1차 계획에서 제시된 4대 공동목표는 제2차 계획에서도 기본내용이 유지되고 있다. 다만 제2차 계획은 기존의 4대 공동목표 외에 각국의 고유한 목표를 추가할 것과 사회적 배제 분석과 정책효과 분석시에 성별 차이를 좀더 강조할 것, 그리고 이민자들이 직면하는 사회통합상의 어려운 점을 좀더 분명히 할 것을 목표로 추가할 것을 요구하고 있다.

4대 공동목표달성을 위해 국가행동계획이 상정하고 있는 8대 핵심과제(core challenges)는 다음과 같다.

1. 모든 사람의 권리 및 기회로서 통합적 노동시장의 개발과 고용촉진
2. 인간으로서의 존엄을 지키며 생활하는 데 적절한 소득 및 자원의 보장
3. 교육상 불이익의 예방과 평생학습기회의 제공
4. 남녀평등을 촉진하고 가족구성원의 개별적 권리와 이익 및 아동의 권리를 보호함으로써 가족간 유대 보존
5. 모든 사람에게 양호한 주거보장
6. 건강, 교통, 인간관계, 요양, 문화, 여가, 법적 서비스 등에 있어 양질의 서비스를 받을 수 있도록 평등한 접근을 보장할 것
7. 서비스 전달의 개선
8. 중첩적 박탈을 경험하고 있는 지역의 부흥

제1차 계획에서 제시되었던 8대 핵심과제는 제2차 국가행동계획(2003-2005)에서 6대 주요 우선과제(Key Priorities)라는 새로운 명칭으로 재정의 되었으며, 그 내용은 다음과 같다.



노동시장에 들어오는 데 가장 큰 어려움을 겪고 있는 사람들의 수요에 부합하도록 투자촉진과 적극적 노동시장정책 수단을 개선함과 동시에 사회적 보호, 평생학습 및 노동시장정책간의 연계 강화

1. 모든 사람들이 존엄성을 가지고 살아가는 데 충분한 소득을 보장하고 일할 수 있는 사람들에 대해서는 효율적인 근로유인을 제공할 수 있도록 최저소득보장을 포함해 각종 사회보장체계의 구비
2. 가장 취약한 사람들, 그리고 사회적 배제의 위험이 가장 큰 사람들에 대해 양호한 주거, 양질의 건강 및 장기요양 서비스, 평생학습 기회, 문화 활동 기회 등에 대한 접근성 증가
3. 학교나 기타 정규교육 및 훈련제도로부터 조기 탈락하지 않도록 종합적인 예방 노력을 기울이는 동시에 저학력의 청소년들이 학교로부터 일로 전환하는 데 있어 겪는 지속적인 문제들의 해결
4. 빈곤 및 사회적 배제의 극복에 있어 어린이들에게 초점을 맞추고, 특히 빈곤 가족 및 아동을 선별하고 지원할 수 있는 조기 개입 및 조기 교육정책에 초점을 맞추으로써 빈곤의 세대간 상속 방지
5. 이민자 및 소수인종의 빈곤과 사회적 배제수준을 현격히 낮추고 노동시장참여율을 주류층 수준으로 끌어올릴 수 있도록 강력히 조치

사회통합을 위한 국가행동계획은 회원국들에게 효과적인 전략으로서 다음과 같은 세 가지 차원의 접근방식을 요구하고 있다. 첫째, 다차원적 접근방법(Multidimensional Approach)이다. 이는 NAP는 포괄적이고 다차원적이어야 함을 의미한다. 즉, NAP는 국민의 생활에 영향을 미치는 여러 가지 정책영역(경제, 고용, 사회, 문화 등)을 반영하여야 하며, 이들 다양한 영역을 포괄하는 정책과 행동이 가능한 한 통합적이고 상호 강화적인 성격의 것이어야 한다. 둘째, 일관성 있고 계획성 있는 접근방법(Coherent and Planned Approach)이다. NAP는 현 상황에 대한 심도 있는 분석에 근거하여 일관성 있고 논리적으로 계획된 정책을 세워야 하며 명확한 목표와 우선순위를 설정하고 이들 목표를 달성하기 위

한 구체적 행동을 제시하여야 한다. 셋째, 목표설정(Setting Targets)이다. NAP는 빈곤 해소라는 전반적인 목표를 달성하는 데 있어 의미 있는 성과를 이루기 위해서는 달성 가능한 명확한 목표를 설정하여야 한다.

### 3. 국가행동계획의 지표구성

2001년 레이켄 유럽이사회(Laeken European Council)는 국가행동계획의 진척 정도를 진단할 수 있는 18개 지표를 설정하였다. 18개 지표는 1차지표(primary indicator) 10개와 2차지표(secondary indicator) 8개로 구성되며, 18개 공통지표는 모든 회원국에 적용된다. 각국은 자국 사정에 맞게 3차 지표(tertiary indicator)를 설정할 수 있다.

#### 가. 1차지표

- ① 이전 후 저소득비율(Low income rate after transfers)
- ② 소득분배(Distribution of income)
- ③ 저소득의 지속성(Persistence of low income)
- ④ 상대중위저소득갭(Relative median low income gap)
- ⑤ 지역적 유대(Regional cohesion)
- ⑥ 장기실업률(Long term unemployment rate)
- ⑦ 무직가구의 인구수(Persons living in jobless households)
- ⑧ 조기퇴학률(Early school leavers not in education or training)
- ⑨ 평균수명(Life expectancy at birth)
- ⑩ 소득수준별 주관적 건강상태(Self defined health status by income level)

#### 나. 2차지표

- ⑪ 저소득경계선부근의 소득분포(dispersion around the low income threshold)
- ⑫ 특정시기의 저소득비율(Low income rate anchored at a moment in time)
- ⑬ 소득이전 전의 저소득비율(Low income rate before transfer)

- ⑭ 지니계수(Gini coefficient)
- ⑮ 저소득의 지속성(Persistence of low income: 중위소득 50% 이하)
- ⑯ 장기실업비율(Long term unemployment share)
- ⑰ 초장기실업률(Very long term unemployment rate)
- ⑱ 저학력인구수(Persons with low educational attainment)

#### 다. 3차 지표

3차 지표는 각국의 사정에 맞게 설정하는 것으로서 각국마다 상이하다. 예컨대 영국의 경우 제1공동목표와 관련하여 상대저소득비율, 저소득의 지속성 등 9개, 제2공동목표와 관련하여 16세 인구의 교육수준, 18세 미만 임신율 등 5개, 제3공동목표와 관련하여 노숙자수, 영아사망률 등 4개의 지표를 설정하여 총 18개의 3차에 걸친 지표를 발표하고 있다. 이에 비해 스웨덴은 3차지표를 설정하지 않고 있으며, 독일은 공동목표를 구분짓지 않고 총 7개군의 3차지표를 설정하여 정책결과를 평가하고 있다.

#### 4. 유럽연합 NAP의 특성과 평가

유럽연합 NAP는 다음과 같은 특성을 가진다. 첫째, 빈곤 및 차별시정의 문제를 단순한 저소득이나 실업 등의 문제로 한정하는 것이 아니라 고용, 소득보장, 자녀양육, 교육, 생애학습, 정보통신기술, 주택, 신용불량, 범죄, 양성평등의 광범한 영역에서 인간으로서 당연히 누려야 할 권리를 누리지 못하고 있는 ‘사회적 배제’의 문제라는 인식 하에 광범위한 분야에 걸쳐 정책적 대응을 하고 있다. 그 결과 정책 대상인 목표집단도 장애인, 노인, 아동, 한부모 가정, 이민, 낙후지역 주민, 청년실업자, 약물중독자, 전과자 등 모든 형태의 취약계층을 대상으로 하고 있다.

둘째, 유럽의 각 국가들은 명확한 네 가지 공통목표 설정 및 그 하부 목표로서 수량화할 수 있는 정책목표를 제시하고 있으며, 이를 달성하기 위한 구체적 정책수단들이 제시되어 있다. 뿐만 아니라 더 나아가 관련 예산액, 각 정부부처

간의 역할분담, 정책효과, 달성시기 등도 명확하게 제시함으로써 정책의 실천가능성과 유효성을 높이고 더불어 관계 당사자들과 국민들이 보다 명확한 정책비전을 공유할 수 있도록 하고 있다.

셋째, 2001년 작성된 NAP는 2년 주기로 재작성하고 정책내용 및 정책효과에 대해 유럽연합, 회원국 상호간, 각종 민간단체, 전문가 등에 의한 다각적인 평가를 실시함으로써 다음 주기에는 이를 반영한 개선이 이루어지도록 하고 있다. 또 그러한 평가와 모니터링을 위해 평가지표가 명확하게 제시하고 있어 이를 토대로 정책의 성공여부, 국제 비교 등을 보다 쉽게 할 수 있게 되어 있어 정책효과의 투명성을 향상시키고자 하고 있다.

넷째, 빈곤 및 사회적 배제문제가 매우 복잡하기 때문에 중앙정부의 힘만으로는 해결이 어렵다는 인식 하에 특히 중앙정부, 지자체, NGO, 사회적 파트너, 전문가, 민간단체, 기업 등 다양한 주체들의 참여와 협력을 강조하고 있다. 특히 중앙정부의 예산이나 인력을 상당부분 지역에 지원함으로써 정책 시행과정에서 지자체가 주도적인 역할을 할 수 있도록 한 경우가 많다.

다섯째, 유럽의 NAP는 빈곤 및 사회적 배제 해소를 위해 한편으로는 취약그룹의 노동시장으로의 통합을 위한 고용, 훈련, 사회적 활동과 다른 한편으로는 노동시장 진입이 불가능한 사람들을 위한 사회적 지원이라는 두 가지 축을 중심으로 하고 있지만 우선순위는 고용 즉, 노동시장으로의 통합에 있다. 빈곤과 사회적 배제의 궁극적 해결책은 고용을 통한 스스로의 자립이라는 점을 강조하고 있는 것이다. 유럽연합 회원국들은 이를 위해 실업수당 및 연금제도를 비롯한 사회복지제도를 대폭 개편하여 근로유인을 높이기 위한 다양한 제도들을 도입하였으며 일자리 알선, 직업훈련, 사회적 활동의 제공 등 복지수혜자의 근로능력 향상에 많은 노력을 기울이고 있다. 특히 고용정책과 사회복지정책간의 긴밀한 협력 내지 통합 서비스 제공 등에 노력하고 있다.

이처럼 공통의 목표와 접근방안을 채택하고 있지만 빈곤과 사회적 배제극복을 위한 유럽연합 15개 회원국의 NAP는 각국마다 내용이 상이하다. 왜냐하면 각국은 빈곤에 관한 특수한 사정과 고유한 사회보장제도, 사회정책을 가지고 있으며, 이러한 특수성을 감안하여 독자적인 사회통합계획을 작성하였기 때문

이다. 사회적 배제문제에 대한 분석과 진단, 정책의 우선순위와 목표수준, 정책의 통합성 정도 등을 기준으로 국가별 NAP를 유형구분하면 다음과 같다. 첫째, 프랑스, 덴마크, 네덜란드의 NAP가 하나의 그룹으로 나누어질 수 있으며, 이들 국가의 NAP는 사회적 배제의 구조적 경향과 원인에 대한 포괄적 분석을 제공하고, 구조적 변화에 대응하여 예방적이고 종합적인 접근방식을 취하는 특성을 보인다. 둘째, 영국, 스웨덴, 포르투갈, 핀란드의 NAP는 직면하고 있는 사회적 배제의 위험과 과제진단을 중심으로 구성되어 있다. 셋째, 독일, 스페인, 이탈리아, 아일랜드의 NAP는 새로운 변화를 반영하거나 보다 일관된 국가전략을 만들기 위한 요소를 중심으로 구성되어 있다. 넷째, 그리스, 룩셈부르크, 오스트리아의 NAP는 현실상황과 정책에 대한 단편적 분석제공에 치중하고 있다.

유럽연합의 NAP에 대해서는 다음과 같은 평가가 내려지고 있다.

〈표 4-1〉 유럽연합의 빈곤 및 사회적 배제 극복을 국가행동계획에 대한 평가

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유럽 차원에서는 최초로 빈곤 및 배제 극복을 위한 법률적 약속(즉, 조약)이 이루어진 점.</li> <li>• 모든 회원국들이 2년 주기로 보고서를 준비하여 제출한 다음 이를 다른 회원국 정부들과 유럽위원회에서 상호 검토하는 방식을 채택함으로써 비교 검증과 피드백이 가능하다는 점</li> <li>• 향후 10년간 5차례의 NAP 작성 과정을 통해 행동계획 자체가 발전되고 개선될 수 있다는 점</li> <li>• 4개의 공동목표에 서명함으로써 각국 정부의 정책시행에 대한 비교, 대조가 용이하게 되었다는 점.</li> <li>• 4개의 목표가 빈곤 및 배제 극복을 위한 종합적 접근을 제공해 줄 수 있었다는 점</li> <li>• 4번째 목표인 모든 주체들의 동원은 정책형성 과정에 대한 참여적 접근방법의 토대를 제공해 준다는 점</li> <li>• 단순한 정부의 보고서가 아니라 국가 전체 차원의 행동계획이라는 점</li> <li>• 양성 평등과 같은 몇몇 전반적인 행동을 촉진할 수 있다는 점</li> <li>• NAP 방식이 중유럽 및 동유럽의 신규 유럽연합 회원국들에게도 연장 적용됨으로써 공동의 접근방법을 촉진할 수 있다는 점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강력한 법률적 토대를 지니지 못하며 유럽연합의 경제적 측면(경제, 고용전략 등)이 훨씬 더 강력하다는 점</li> <li>• 계획대로 실천하지 않을 경우 단순한 명예 추락 외에는 아무런 제재방법이 없다는 점</li> <li>• 향후 10년간 원하는 사회에 대한 비전 제시하나 빈곤 및 배제 극복의 목표 등에 대한 비전을 명확히 제시하지 못한 점</li> <li>• 각국 정부가 공동목표의 범위를 제각기 달리 해석하고 있다는 점</li> <li>• 주로 첫번째 목표 가운데 고용에 대한 접근(복지로부터 일로)부분에만 주된 초점을 맞추고, 두번째 부분(권리 부분)에 대해서는 거의 아무런 관심도 기울이지 않고 있다는 점</li> <li>• 가이드라인에 목적달성을 위한 목표의 내용이나 지표도 포함하고 있지 않으며 NAP 내에 참여를 촉진할 수 있는 방안에 관해 거의 아무런 내용을 포함하고 있지 않다는 점</li> <li>• 대부분이 네 가지 목표 달성을 보장하기 위한 새로운 자원을 제공하지 않은 점(유럽위원회 포함)</li> <li>• NAP 속에 양성평등, 인종평등정책에 대한 내용도 거의 없다는 점.</li> </ul>

자료: 유럽 빈곤퇴치 네트워크(European Anti-Poverty Net: EAPN), 재인용; 김성환, “사회 통합을 위한 국가실천계획”, 빈부격차·차별시정위원회, 2005.

## 제 2 절 개별 국가의 국가행동계획 사례 - 제2차 계획을 중심으로<sup>11)</sup>

### 1. 영국의 국가행동계획<sup>12)</sup>

#### 가. 사회적 상황과 주요 경향

영국 경제는 2002년에 1.9% 성장을 기록하여 견실한 발전을 지속하고 있다. 연 1.9% 성장률은 유럽연합 전체 평균인 연 1% 성장률에 비해 현저히 높은 수준이며, 이러한 경제성장은 2004년과 2005년까지도 지속될 것으로 기대되고 있다. 이처럼 저조한 경제사정으로 인해 취업률이 71.7%(2002년)에 이르고 있으며, 실업률은 낮은 수준이고, 실업자 수는 대략 4백만명(2003년 5월) 정도 수준을 맴돌고 있다. 그럼에도 불구하고 비교적 높은 비취업가구비율, 근로가능연령층의 7.6%에 이르는 장애급여수급율 등은 사회적 염려의 대상이 되고 있다.

사회보장지출규모는 GDP의 26.8%(2000년)로서 유럽연합 평균인 27.3%보다 약간 낮은 수준이다. 그러나 1인당 지출비용을 보면 유럽연합 평균치보다 4.7% 높다. 그렇지만 소득분배의 불평등도는 유럽연합 평균치보다 높다. 2001년 경우 소득10분위 배율을 보면 유럽연합 평균치는 4.4인데 비해 영국은 4.9이다.

사회적 이전지출 이후 빈곤율은 17%(2001년)이다. 이 수치는 1995년의 20%, 2000년의 19%에 비해 줄어든 것이다. 그러나 유럽연합 평균 빈곤율 15%에 비해서는 높다. 만약 사회적 이전지출이 없다면 영국의 빈곤율은 40%가 되며, 유럽연합의 평균빈곤율은 39%에 이르게 된다. 지속빈곤율은 영국의 경우 10%임에 비해 유럽연합의 평균치는 9%이다. 빈곤율과 상대저소득층의 개선이 이뤄지고 있지만 지니계수는 오히려 약간 증가하였다. 따라서 빈곤률과 빈곤율에 대한 좀더 심층적인 분석이 필요하다.

주11) 유럽연합 국가행동계획은 각국이 개별적으로 작성한 국가행동계획과 유럽연합사회에서 공동 작성한 자료집 등에 나와 있다. 공동보고서는 Council of the European Union, Joint report by the Commission and the council on social inclusion, 2004를 의미한다.

주12) The Government of United Kingdom, "United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2003~2005", 2003과 유럽연합 공동보고서를 참고하여 정리하였음.

## 나. 영국 국가행동 계획의 목표별 주요 정책수단

〈표 4-2〉 영국의 NAP 개요

공동목표	세부 과제	제시된 주요 정책수단
고용에의 참여와 자원, 권리, 재화 및 서비스에 대한 모든 사람의 접근성 제고	고용에 대한 접근 근대적 고용서비스에 대한 접근 자원에 대한 접근: 취업 및 소득지 원, 취업불가능자에 대한 사회 보호 기회에 대한 접근: 기업 및 창업지원 아동보육 지원 교육서비스에 대한 접근 생애교육에 대한 접근 정보통신기술 서비스에 대한 접근 장애인을 위한 서비스에 대한 접근 고령층을 위한 서비스에 대한 접근 보건의료 서비스에 대한 접근 적절한 주거에 대한 접근 금융서비스에 대한 접근	The New Deal, New Deal Innovation Fund 등 Job centre Plus, Employment zones 등 각종 Tax Credit, National Minimum Wage 등 장애인소득보장(Disability Income Guarantee) 등 서민창업자금지원(Micro Credit) 등 국가아동보호전략(National Childcare Strategy) 등 저학력 학교와 학생들에 대한 추가적인 집중지원 등 평생숙련훈련(Skill for life), 개인훈련계정 등 저소득지역을 중심으로 한 UK online 등 장애인차별금지법, 장애인권리위원회 등 연금서비스국 설립 추진 등 국가보건서비스국(NHS), 10개년 계획 수립 등 사회주택의 주거기준 달성을 위한 투자 등 보편적(Universal) 은행서비스 제공 추진 등
배제 위험 예방	유년기 위험예방: 자녀 및 가족 지원, 교육개선 청년기의 위험 예방 성인기의 배제 예방 노인기의 배제 방지	Sure Start, Children' Fund 등 무단결석 및 퇴학생을 위한 Standards Fund 등 교과과정 개선, 교육유지수당(EMA) 등 간병인(carers)지원 프로그램 등 연금수급권, 급여수준 등에 대한 개혁 등
취약 계층 지원	취약아동을 위한 지원 취약성인을 위한 지원 취약노인층을 위한 지원: 소득보장, 의료 및 사회복지서비스 제공	시설아동을 위한 Quality Protects 등 마약·노숙자 전담 기구설치, 주거지원기금 조성 등 최저소득보장제도, 연금개혁 등 주거·요양·난방연료 지원, 범죄예방 등
모든 관련 기관의 동원	(다양한 부처간 사업추진방식 개발)	사회적 배제 기획단(Social Exclusion Unit), 소외지역 대책과 관련한 Neighbourhood Renewal Unit 설치 등

자료: UK National Action Plan on Social Inclusion 2001~2003, UK National Action Plan on Social Inclusion 2003~2005, 재인용; 김성환, 『사회통합을 위한 국가실천계획』, 빈부격차·차별시정위원회, 2005.



#### 다. 제1차계획(2001~2003년) 이후의 진전 상황

제2차 계획(2003~2005)은 제1차 계획에 대하여 행해진 많은 비판들을 받아들여, 사회적 배제의 뿌리에 대하여 숙고하고 광범위한 영역에 걸쳐 정책들을 점검하고 있다. 또한 국가행동계획을 작성하고 모니터링함에 있어 공개적인 방법이 채택되어 보다 많은 사람들의 참여가 이뤄지고 있다.

유럽연합의 공통지표 외에 영국의 경우 제3차 지표를 보다 많이 채택함으로써 국가행동계획의 평가 역시 진전을 보이고 있다. 18개 공통지표에 의한 평가는 다소 실망적인 결과를 보이지만 3차지표에 의한 평가는 대다수가 옳은 방향으로 진전하고 있음을 보여준다. 이러한 결과는 경제상황 호전으로 인한 것이라고 주장할 수 있으나, 부분적으로는 사회적 배제극복을 위해 도입된 조세제도 및 급여정책의 개선에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 물론 구체적 통계자료로 이것을 증명하기에는 아직 이르다.

절대빈곤이 줄고 있음은 확실하나, 상대빈곤의 감소는 매우 미약하다. 노동시장은 기존에 예측한 바대로 활발하지만 불평등을 줄이기 위해 좀더 재분배를 강조하는 정책이 강구될 필요는 여전히 남아 있다.

제1차 계획에서 아동빈곤율은 주요 지표 중의 하나였다. 아동빈곤의 해소는 영국정부의 주요 정책목표이며, 2020년까지 아동빈곤의 완전해소가 선언되어 있다. 제2차 계획에 제시된 아동빈곤해소의 목표 달성을 위해 실제적인 진전이 이뤄지고 있으며, 장기적 관점에서 아동빈곤을 정의하는 등 아동빈곤을 보다 정밀하게 측정하기 위한 노력들이 진행되고 있다. 유럽사회기금(the European Social Fund)이 사회통합에 기여하는 바도 크다. 영국에서 유럽사회기금은 빈곤과 사회적 배제 극복을 위한 투쟁에 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 또한 영국 구조기금프로그램(UK Structural Fund Programmes) 역시 공동체경제발전방안(Community Economic Development)에 의거해 가장 빈곤한 지역에 자원배분을 집중하고 있다.

#### 라. 전략적 접근: 제2차 계획의 주요 목표와 주된 대상집단

빈곤과의 투쟁은 영국정부의 사회경제정책의 핵심을 이룬다. 영국정부는 일을 할 수 있는 사람에게는 일을 하게하고, 일할 능력이 없는 자는 보호한다는 원칙을 가지고 있다. 이 원칙에 따라 일자리를 제공하고, 일을 하는 것이 일을 하지 않는 것보다 낫게 만들며, 일하는 기술을 익히게 만들고 있다. 노동시장정책의 주된 목표는 수준 높은 안정적인 일자리를 제공하여 누구나 생활의 질을 향상시키고, 보다 많은 취업자리를 나눠가지게 하는 것이다.

빈곤과 사회적 배제 극복을 위한 전략은 다음의 것들을 결합시켜 다층적으로 진행하는 것이다. 첫째, 중앙행정과 지역기관간의 협동에 의한 국가적 실천, 지방정부와 자원기관 및 지역기관간의 협동에 의거한 지역공동체 수준의 실천. 둘째, 사람들로 하여금 일자리를 구하고, 일자리를 계속 유지하며, 일자리에서 발전을 이뤄내기 위한 노력. 셋째, 일을 하는 것이 하지 않는 것보다 유리하게 만들면서 다른 한편으로는 일을 할 수 없는 사람들의 생활수준을 향상시키기 위한 단기정책의 수립. 넷째, 기회향상을 위해 특히 교육과 보건분야의 공공서비스 영역에 있어 장기투자의 시행.

제2차 계획의 목표 중 아동빈곤축소는 2020년까지 아동빈곤을 완전 해소한다는 국가목표와 관련되어 있다. 2010년까지 이 목표치의 절반을 달성하며, 2005년까지 다시 목표치의 1/4을 달성하도록 예정되어 있다. 이 밖에 4대 목표의 각 영역별로 총100개의 목표치가 설정되어 있으며, 이것은 영국 중앙정부와 지방정부간 공공서비스 협약 내용이기도 하다.

#### 마. 주요 정책: 장점과 단점

영국은 비교적 저소득계층의 비율이 높다. 최저임금제의 도입, 피용자보험기여를 위한 소득하한선의 인상, 아동수당의 인상, 조세감면의 인상 등으로 아동부양가구의 근로소득이 향상되었다. 기초연금수준과 공공부조급여액의 인상으로 연금수급자의 소득 역시 상승되었다. Income Support와 Child Tax Credit의 증액에 의해 아동부양가구의 비근로소득 역시 증가되었다. 단독가구와 아동이

없는 가구의 비근로소득은 늘지 않거나 지속적으로 줄고 있다. 최소소득보장(Minimum Income Guarantee: MIG) 수준은 개선되고 있지만, 기초연금은 최소소득보장보다 현저히 낮으며, 공공부조를 받는 연금수급자들의 소득이 근로소득자의 소득수준에 대한 비율은 1979년 수준을 따라가지 못하고 있다.

영국정부는 최빈곤층인 연금수급자에 대해 소득연계방식의 추가적인 지원을 행하고 있지만 재정의 건전성을 유지하는데 초점을 모으고 있다. 최소소득은 보장되지만, 기업연금 및 사적연금제도를 포함하여 저축이 장려된다. 이러한 정책에 의해 영국은 GDP의 5.1%만 연금지출에 사용하고 있으며, 이것은 유럽연합 평균의 절반 수준이다.

아동빈곤을 축소 혹은 완전 해소하겠다는 목표는 상당한 진전을 보이고 있다. 그러나 저임금여성 노동자에 대한 배려, 아동보육서비스의 개선 등은 여전히 남아 있는 과제이다. 아동보육서비스 영역은 여전히 비싼 편이며, 이용가능성에 대한 논란은 여전히 문제시 되고 있다. 초등학교의 보육교실 운영을 위해 보다 많은 자원배분이 필요하다. 그렇지만 이 방법이 빈곤한 한부모 가구를 취업으로 유도하는데 효과적인 것인지는 논란이 많다. Working Tax Credit 제도에 의해 보육비의 최대 70%까지 보상된다. 접근가능하고 비용을 부담할 수 있는 양질의 보육서비스의 부족이 한부모 가정의 낮은 취업률과 아동빈곤의 가장 중요한 요인이라고 지적되고 있다. 아동보육서비스에 대한 새로운 평가가 지금 진행 중이다.

영국의 경우 빈곤과 사회적 배제현상의 지역적 편차가 심각하다. 이러한 박탈지역의 주민들에게 제공되는 각종 서비스를 묶어 단순화하면서 이 지역 주민들에게 기초수준의 서비스 제공을 보장하려는 정책개선 시도가 이뤄지고 있다.

정부지출의 1/3이 서비스 제공에 사용된다. 양질의 공공서비스 제공은 빈곤과 사회적 배제극복을 위한 영국정부의 시금석이다. 2003~2005년간 지출은 매년 3.3% 실질 증가하도록 계획되어 있으며, GDP에서 차지하는 공공서비스의 비율은 39.9%(2002년)에서 41.9%(2005년)로 증가할 예정이다.

## 바. 성인지적 시각

영국의 제2차 국가행동계획은 전반적으로 성인지적 시각을 잘 반영하고 있다. 특히 여성의 높은 빈곤율을 의식하고 있으며, 남녀간 임금격차 축소, 일과 가족생활의 조화, 보육서비스 개선 등이 강조되고 있다. 그러나 2001년 제1차 계획에는 이러한 성인지적 시각이 부족하였으며, 아동빈곤 및 실업가구 축소만이 강조되었었다.

## 사. 현안 쟁점 및 미래의 과제

리스본 회의에서 2010년까지 달성하기로 한 취업목표는 영국의 경우 이미 달성되었으며, 유럽연합의 평균치를 훨씬 하회하는 낮은 실업률이 지속되고 있다. 그러나 여전히 특정 집단은 취업이 힘들며, 향후 정책 초점은 이들 집단에게 자원을 집중하고, 지원을 강화하는 것이다. 그리고 영국은 저소득비율이 상대적으로 높은 편이다. 부채와 금전적 배제 현상이 문제로 인식되고 있으며, 국가행동계획은 이 문제를 해결하기 위한 방안 모색을 시작하였다. 취업증가는 모든 집단에게 혜택을 주고 있으며, 급여와 조세감면의 개선 역시 아동 특히, 저임금 가구의 아동들의 상황을 호전시키고 있다.

무직가구가 줄고, 취약계층의 노동시장 참가율이 증가하고 있지만 특정 지역에서는 무직가구 집중률이 현저히 높다. 급여혜택의 조건으로 근로참여를 요구받지 않는 집단의 빈곤위험이 가장 높다. 다수의 풀뿌리 시민단체들은 취약계층들이 비영속적이고 존엄성과 공정성이 보장되지 않는 취업자리로 내몰리고 있다고 주장한다.

최근 들어 영국정부는 장기간에 걸쳐 아동빈곤을 측정하고, 총화적으로 아동빈곤문제에 접근할 것임을 결정했다. 이것은 상대소득을 기초로 문제에 접근하며, 저소득가구의 상대소득수준을 개선하는 것이 아동빈곤문제에 도움을 준다는 인식을 깔고 있는 것이다.

## 2. 프랑스 국가행동계획<sup>주13)</sup>

### 가. 사회적 상황과 주요 경향

1997~2000년간 지속적인 성장 이후 프랑스 경제는 2001년 중반부터 낮은 성장률을 보이고 있다. 즉, 2002년의 1.2%, 2003년은 0.2%, 2004년은 1.7%로 예측되고 있는 것이다. 그 결과 새로운 일자리가 현격히 줄고, 실업률(2002년 8.8%, 2003년 9.6%)이 높아지고 있으며, 특히 비숙련 청년층의 실업이 심각하다. 3년 이상 실업이 지속되는 초장기실업률이 1999년 이후 줄고 있지만 50대 이상 중고령층에 심각하게 나타나는 장기실업률은 오히려 늘어나 2002년 2.9% 수준에 달하고 있다. 여성실업률(10%)이 남성보다 높고, 실업률의 지역적 편차도 심각하다. 직업의 불안정성이 증가하고 있으며, 특히 15~24세의 젊은층의 경우 취업기간이란 실업과 실업 사이에 잠깐 머무는 중간지대로 변화되고 있다.

Eurostat 통계치에 의하면 가구소득이 중위소득 60% 이하인 빈곤인구율은 15%(2001년)이었으며, 이는 유럽의 평균치 수준이다. 지속적 빈곤인구비율은 9%이다. 1997~2001년간 경제적 호황기에도 빈곤이 현저히 감소되었다는 징후는 나타나지 않았다. 다만 1996~2000년간 화폐단위로 측정된 빈곤율은 약간 감소하였으며, 최소소득수당(minimum income allowance) 수급자가 현저히 줄었는데 이 역시 2002년 이후 증가하고 있다.

빈곤과 사회적 배제에 가장 취약한 집단은 여전하다. 즉, 실업자, 근로빈곤층, 18세 미만의 아동, 비숙련청년층, 대규모 가족 및 한부모가족, 65세 이상의 여성노인층, 정치적 망명집단, 행려자 등이 취약계층을 구성하고 있다. 제1차 국가행동계획에서 정의된 정책과제는 여전히 유효하다. 즉, 인구 중 상당비중을 차지하는 불안정한 집단의 존재, 한계집단의 존재, 취업으로의 접근, 취업소득의 개선, 권리의 향유, 지역간 불균형 문제 등이 상존하고 있는 것이다.

주13) The Government of France, "2003~2005 French National Action Plan for Social Inclusion(PNAD)", 2003과 유럽연합 공동보고서를 참고하여 정리하였음.

#### 나. 제1차계획(2001~2003년) 이후의 진전 상황

제1차 계획은 경제상황이 다소 불황인 상태에서 시행되었다. 이 기간 중 정치적 리더십이 약화되었고, 2002년 선거에서 다수당이 바뀌는 변화도 있었다. 1차 계획은 1998년 이래 시행되어 오던 정책들, 예컨대 취업난에 있는 젊은층을 원조하는 TRACE 프로그램 같은 것을 구체화하거나 확대하는 계기를 마련해 주었다. 이러한 프로그램 시행은 흥미로운 결과를 초래하기도 하였지만 약화된 경제상황이 이들 프로그램의 취업효과를 반감시켰다. 수요와 결과간의 간극이 벌어진 영역은 주택분야가 대표적이다. 이에 비해 보편적 보건서비스와 지역보건서비스체계는 보건서비스 접근에 영향을 미쳤다. 국가행동계획은 문화, 아동, 사법기관, 좀더 넓게는 권리영역에 있어 실험적인 정책시행을 가능하게 하였다. 심각한 배제에 처한 사람들이 효과적으로 권리와 지원에 접근할 수 있도록 하는 국가계획이 2003년 3월 재인준 되었다.

제1차 계획은 불행히도 선명하게 인식된 적이 없다. 더구나 계층간 통합, 어려움에 처해 있는 사람들의 참여, 훈련 프로그램 등은 언제나 제한적이었다. 모니터링을 위해 지표개발을 위한 각별한 노력이 기울여졌다.

#### 다. 전략적 접근: 제2차 계획의 주요 목표와 주된 대상집단

사회적 배제의 다차원성과 취업을 강조하는 기본취지에 의해 국가행동계획에 채택된 전략은 1998년 이래 시행되어온 기존 정책과 맥을 같이한다. 지방당국의 새로운 역할, 취업영역에서 시장의 역할 강조 등은 전략변화를 단적으로 보여 주는 것이다. 제2차 계획은 다루는 범위가 광범위하다는 점에서는 혁신적이지만, 구체적 시행정책 중 상당수는 기존 정책을 연장한 것이거나 과거 정책의 재반복에 불과한 것이다. 제1차 계획에서 상대적으로 등한시 되었던 장애인, 이민집단, 성별문제 등은 새롭게 부각되었다. 과제와 전략간의 간격을 메우기 위해 때때로 지방정부나 민간기업의 자발적인 참여에 의존하기도 한다.

제2차 계획은 광범위한 영역에 걸쳐 지표를 채택하고 있다. 계량화된 목표설정은 비록 그 수는 제한적이지만, 긍정적인 발전을 의미하는 것이다. 소요예산

의 계량화는 올바른 방향설정이다. 그러나 재정압박을 받고 있는 상황에서 중앙정부와 지방정부의 재정적 기여는 제한적이며, 자세한 모니터링이 필요한 사안이다. 유럽사회기금(European Social Fund)에 의해 공동지원되고 있는 정책들은 보다 세심한 모니터링이 필요한 대상이다.

제2차 계획은 분권화의 맥락에서 통합된 접근을 강조하며, 이것은 관련 정책들에 대한 관계, 관리, 평가를 새롭게 할 것을 의미한다. 통합적 접근은 각 부처와 일반 대중간의 보다 나은 협력에 의존한다.

#### 라. 주요 정책: 장점과 단점

니스 회의에서 결정된 4대 목표 중 첫째인 취업관련하여 저임금근로자의 사회보장기여금 부담을 낮추주고, 비숙련 젊은층을 위한 계약보조제도 실시, 직업훈련의 개혁 등이 시행되었다. 최소사회수당(minimum social allowance)이 도입되었으며, 도시주거개선 5개년 계획을 비롯하여 다수의 주거정책이 시행되었다. 문맹퇴치를 위해 취약계층에 대한 교육서비스의 제공, 학교에서의 보건서비스 제공 등이 강조되었다. 보건, 정신보건 및 사법서비스에의 접근이 지속적으로 개선되었다. 문화, 스포츠, 레저에의 접근도 향상되었다.

사람들이 자신의 주거지를 잃지 않도록 하는 정책수단이 제한적으로 개선되었으며, 세입자 보호대책이 강구되었다. 과도한 부채로 인한 일반 시민의 금융적 파산절차를 도입하였다. 인터넷 영역에서의 배제 극복을 위한 정책적 노력은 아직 제한적이지만, 인터넷 포털서비스를 제공하기 시작한 것은 좋은 진전이라 할 수 있다.

가장 취약한 계층을 돕는 것의 일환으로서 이민자들을 위한 통합프로그램이 시행되고 있으며, 전지구적 접근이 행해지고 있다. 정치적 망명자들을 위해 보다 많은 숙박시설을 제공하고 있지만 이것이 이 영역에서 시장기능이 침투해오는 것을 막지는 못한다. 장애인을 위한 사례관리와 기회균등 대책이 보다 개선되어야 할 것이다. 도시지역의 저소득층을 위한 주거 및 경제발전대책들이 확대되었고, 농촌지역을 부흥하기 위한 서비스 개선이 행해졌다. 이 모든 시책

들의 효과에 대해서 적절한 평가가 행해져야 할 것이다.

모든 이해당사자들을 동원하기 위해 제2차 계획은 어려움에 처해 있는 사람들에게 보다 큰 목소리로 자신들의 처지를 하소연할 것과 모든 단계의 개입을 조정할 것을 계획하고 있다. 제공되는 서비스의 개선과 서비스 사용자와 서비스 제공자간의 의사소통을 위한 정책적 배려가 주어지고 있다.

#### 마. 성인지적 시각

이 영역은 제1차 계획에 비해 우선순위가 떨어졌다. 실업, 가족상황, 인종, 배우자 폭력 등에 있어 남녀간 불평등 문제가 쟁점이다. 이에 대한 반응으로서 제2차 계획은 교차적 접근과 특정한 접근법을 모두 채택하고 있다. 즉, 교육, 직업훈련, 취업, 인간존엄성에 대한 존경 등을 강화하기 위하여 다양한 강도의 수단을 사용하고 있는 것이다. 또한 여성장애인과 여성이민자 문제를 부각하고 있다. 국가평등회의(National Equality Council)의 창설 등을 통해 주류화 접근법(mainstreaming approach)이 지속되고 있다. 프랑스 정부는 성인지적 시각이 모든 목표설정에 반영될 것이며, 각종 지표에서도 성별에 따라 결과를 분리 도출하고, 특히 빈곤문제에 대해서 그러할 것이라고 선언하였다.

#### 바. 현안 쟁점과 미래의 과제

실업과 근로빈곤문제에 대응하는 것은 주요한 정책적 과제이지만 상당 부분 경제상황에 의해 좌우된다. 반면에 주거문제에 대한 제안은 문제의 규모에 비해 부적절하다. 그리고 정치적 망명집단, 행려자, 박탈지역의 거주자 등과 같은 특정 집단에 대한 정책대안이 발표되지 않은 것은 실망스럽다. 노령계층을 위한 사회적 보호의 불안정성과 신뢰성 부족이 초래할 영향에 대해서는 쟁점화가 미약하다.

정부부처간 정책협력 프로젝트는 현재의 예산제도에서는 달성하기 어려운 재정적 투명성 확보와 정제된 모니터링을 가능하게 해 줄 수 있다. 정밀한 모니터링과 평가과정은 다양한 정책들의 효과를 측정하고 개선하는데 필수적인 요소가 될 것이다.



### 3. 스웨덴 국가행동계획<sup>주14)</sup>

#### 가. 사회적 상황과 주요 경향

스웨덴의 사회보장지출은 GDP의 32.2%(2000년)로서 유럽연합(평균 27.3%) 국가 중 가장 높다. 1인당 사회보장지출은 PPS로 환산하면 120이다(유럽연합 평균은 100). 경제성장률은 최근 들어 상당히 낮아져 2001년 1.1%를 기록하였고, 2002년에 1.9%로 조금 상승하였다. 2003년과 2004년의 예상 성장률은 각각 1.4%와 2.7%이다. 실업률은 6.7%(1999년)에서 4.9%(2002년)로 줄어들었다. 취업률은 73.6%(2002년)로서 유럽연합 평균치인 64.3%보다 현저히 높다. 특히 여성 취업률이 72.2%로서 유럽연합의 55.6%에 비해 현격히 높다. 스웨덴의 특성 중 하나는 노령인구의 취업률이 68.0%(2002년)에 이른다는 점이다. 장기실업률은 줄고 있으며, 2002년 1.0% 수준이다. 청년(15~24세)실업률은 6.4%(2002년)로서 유럽연합의 7.2%보다는 낮다.

스웨덴의 빈곤율(중위소득 60% 기준)은 10%(2001년)로서 다른 유럽연합 국가들에 비해 낮다. 10분위 배율로 본 소득분배의 불평등도는 3.1로서 유럽연합 국가 중 가장 낮다. 지니계수는 0.24(2001년)이다. 5년 이상 지속빈곤율은 0.1%에 불과하다. 그러나 장기적으로 소득불평등이 증가하는 것은 유의할만 하다.

최근의 주요 경향 중 하나는 질병휴직이 늘고(1997년 이후 46% 증가) 있다는 점이다. 1년 이상 장기결근자 비율이 전체 노동력의 3%에 이르고 있다. 경제발전은 취업률 증가를 가져 왔지만 또한 거시경제수준 및 개인수준의 많은 문제를 유발하고 있다. 인구의 1/5이 이민 1세대이거나 부모가 이민자에 속하고 있어 이민자의 사회통합문제가 중요하다. 이민자를 위한 노동시장 상황이 개선되고 있으나 그들은 여전히 노동시장에서 불이익을 받고 있고, 빈곤문제나 주거 문제에 있어 열악한 위치에 있다.

주14) The government of Sweden, "Sweden's action plan against poverty and social exclusion 2003~2005", 2003과 유럽연합 공동보고서를 참조하여 정리하였음.

#### 나. 제1차계획(2001~2003년) 이후의 진전 상황

스웨덴 정부는 배제극복을 위한 국가행동계획의 시행과정과 자국 복지정책 시행과정을 구분하고 있다. 그 이유는 자국 정책은 행동계획과는 상이한 정치적 과정을 거쳐 수립되기 때문이다. 그 결과 국가행동계획은 스웨덴 복지정책의 범위와 방향에 대해 간섭을 할 수 없다. 이것은 스웨덴의 경우 국가행동계획은 스웨덴 복지정책을 단순히 그 틀에 맞추어 보고하는 보고서에 불과하며, 국가행동계획이 스웨덴 복지정책의 방향을 선도할 수 없음을 의미한다.

정부 각 부처와 시민단체간 대화를 증진하려는 정부의 노력에도 불구하고 제1차 국가행동계획은 중앙정부 시각에서 본 정부정책을 주로 담고 있다. 제1차 계획과 제2차 계획 모두 현존의 복지국가정책을 담고 있으며, 기본전략은 빈곤과 사회적 배제 극복이란 복지국가가 장기적으로 행할 의무로 보는 것이다. 과거의 발전경험은 경제발전과 사회정책발전간의 긴밀한 관계를 보여준다. 노인, 보건의료, 장애, 알코올, 약물중독, 차별시정 등 다양한 영역에 걸쳐 스웨덴 정부는 실천계획을 마련해 왔다. 이들 실천계획은 새로운 정책제안을 하거나 추가적인 재원조달을 제시하고 있다. 제2차 계획은 사회통합을 지향하고, 주요 대상집단과 목표를 제시하고 있다는 점에서 1차 계획에 비해 보다 의욕적이다.

경제여건이 좋아지고 취업이 증가함에 따라 복지지원비가 감소되었다. 전체 인구 중 공공부조 수급자 비율이 8.1%(1997년)에서 4.9%(2002년)로 줄어들었다. 그러나 10개월 이상 장기 공공부조수급가구 비율은 줄지 않았다. 취업률을 2004년까지 80%로 늘리고, 공공부조수급률을 절반으로 줄이겠다는 제1차 계획의 목표는 달성되기 힘들 것으로 보인다. 그러나 두 목표치는 여전히 유효하다. 공공부조수급률은 2002년까지 약 25%가 줄어들어 상당한 진전이 있었다.

#### 다. 전략적 접근: 제2차 계획의 주요 목표와 주된 대상집단

스웨덴의 복지국가체계는 보편적 사회복지서비스, 의료서비스, 포괄적인 소득보장체계를 기초로 한다. 이 제도는 개인의 개별성을 매우 중시한다. 또한 전체에 대한 보편적 접근을 중시하며, 특정 집단을 구분하는 것을 가능한 피한다.

스웨덴에 있어 이러한 전략은 빈곤해소와 사회적 배제극복에 매우 효과적이다. 가장 취약한 집단들의 접근성을 높이기 위해 반차별화 정책이 특히 강조된다.

2010년까지 경제적 취약계층의 수를 현격히 줄이겠다는 새로운 목표는 다음의 영역에 대해 진행될 것이며, 각 영역별로 성 및 인종에 따른 차이를 유의하게 될 것이다. 첫째, 중위소득 60% 이하인 빈곤가구 비율의 축소, 둘째, 공공부조 수급신청 수준 이하의 소득을 가진 개인이나 아동을 가진 가구의 비율을 축소, 셋째, 초등교육을 수료하지 않고 중도에 퇴학하는 학생들의 비율을 축소, 넷째, 고등교육을 받을 수 있는 인구비율의 증대, 다섯째, 마약, 알콜, 담배를 사용하는 청년층의 축소, 여섯째, 마약, 알콜, 담배 중독자의 처리 건수 증대, 일곱째, 노숙자의 감소 등이다.

2008년까지 질병휴직자를 절반으로 줄이겠다는 목표도 새로운 것이다. 이것은 사용자, 의료기관, 질병보험간의 연계와 협력이 필요한 사안이다. 2004년까지 취업률을 80%까지 늘리고 공공부조 수급자 비율을 절반으로 줄이겠다는 목표는 여전히 유효하다.

#### 라. 주요 정책: 장점과 단점

빈곤과 사회적 배제를 축소하고자 하는 제2차 국가행동계획의 기본접근은 분명하다. 국가행동계획의 장점은 주요 목표는 구체적 정책목표치와 연계되어 있어 특정 목표가 어느 정도 달성되었는지 쉽게 알 수 있는 장점이 있다. 이에 비해 특정 정책은 어떤 목표와 연계되어 있는지 불분명한 경우가 많으며, 각 정책 수단간의 우선순위가 설정되어 있지 않다는 단점도 있다. 그 결과 특정 정책이 특정 목표 달성에 기여하는 것인지 아닌지 불분명한 경우가 종종 있다.

스웨덴은 활성화와 기술배양의 원칙을 채택하였다. 근로중시원칙에 의거하여 스웨덴 정부는 국민들로 하여금 스스로 일자리를 찾고 자립하도록 광범위한 영역에 걸쳐 적절한 자원을 제공하고 있다. 실업보험제도도 수급자가 일자리를 받아들이고 유연성을 가지도록 유인책을 강화하였다. 가족생활과 근로를 병행할 수 있도록 하는 것이 가족정책의 주요 골격을 이룬다.

스웨덴은 보편적인 소득보장체계를 발전시켜 왔다. 질병, 실업, 아동양육을 위한 휴직, 질병시 임시적 아동보육 등의 경우에 보편적 사회보험이 소득을 보장해준다. 개혁된 연금제도는 저소득 혹은 무소득자를 위한 기초연금에 더하여 평생소득에 기초한 연금이 주어진다. 공공부조는 모든 다른 제도가 돌보지 못할 때 최종적인 소득보장 기능을 담당한다. 모든 단계의 공적 교육은 무료이다. 주거정책이 개혁되었으며, 지방정부는 모든 사람에게 대해 온전한 주거를 제공할 의무를 가진다. 노숙자 문제에 대처하기 위해 추가적인 재원이 배분되었다. 전 국민이 국가건강보험제도에 의해 보호되며, 아동은 무료이고 성인의 경우 의료비 부담상한선이 있다.

위험에 처한 아동, 알코올 및 약물남용, 노숙문제와 인구과밀지역, 범죄와 매춘, 장기실업, 장애인, 노인과 이민자 등과 같은 가장 취약한 계층을 위한 다양한 계획과 정책수단이 강구되고 있다. 인종주의, 외국인 혐오증, 동성애, 차별 등의 해소를 위한 국가적 실천계획은 각종 차별에 대항하는 일반적 법제화의 가능성을 높이고 있다.

#### 마. 성인지적 시각

스웨덴의 경우 성주류화는 복지체계내에 구현되어 있다. 개인권리를 강조하는 보편적 체계는 남녀간의 평등성을 제고한다. 정책효과를 측정하는 지표 생산시 가능한 성별로 구분하여 생산하고 있다. 가족정책은 남녀간 평등을 구현하는 중요한 도구이다. 여성건강과 여성들의 질병휴직에 대해 특별한 정책적 관심이 기울어지고 있다.

#### 바. 현안 쟁점과 미래의 과제

경험적으로 경제정책과 사회정책간에 상호보완적 관계가 존재함을 알고 있으므로 향후에도 경제 및 고용정책과 사회정책이 상생적으로 기능하도록 하는 것과 사회통합이 경제발전과 사회발전을 균형되게 만드는데 기여하도록 설계하는 것이 주요 과제이다. 예상되는 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 빈곤과 사회배제에

관련된 각종 지표에서 스웨덴 태생 국민과 이민자간의 격차를 줄이는 것. 둘째, 높은 수준의 사회적 서비스를 모든 사람들에게 보장하되, 특히 가장 취약계층에게 우선적으로 보장하며 동시에 지방, 지역, 국가적 단계의 협동을 증대하는 것. 셋째, 질병휴직을 줄이고 장기질병휴직자를 노동시장으로 끌어들이는 것. 넷째, 정치적 과정에 보다 많은 이해관계자, 특히 NGO의 참여를 유발하는 것 등이다.

## 제 5 장 사회적 배제 지표 선정의 기준

### 제 1 절 사회적 배제 지표개발의 필요성

#### 1. 사회적 지표(social indicators)의 의의

사회적 지표는 지표개발의 목적이나 필요성, 사회지표에 대한 관점과 연관하여 조금씩 다른 정의가 내려지고 있으나<sup>15)</sup>, 사회적 지표가 공통적으로 지향하는 바 중의 하나는 사회상태를 측정하고 사회에서 시행되어야 할 정책의 우선순위를 결정하기 위해서는 사회의 다양한 측면에 대한 양적인 기술이 필요하다는 인식이다(한국보건사회연구원, 1995).

사회적 지표는 한 국가의 사회적 발전을 체계적으로 이해하고 정책 프로그램의 영향을 구체적으로 평가하기 위한 계량화 작업의 하나이며, OECD, WHO, UNICEF, UNDP 등 국제기구들에 의해 국가간 비교에 사용됨으로써 국가·사회간 동질성 및 이질성을 계측하는 수단으로 사용되기도 한다.

또한 한 사회를 총체적이고 집약적으로 보여주는 역할을 수행하는데, 사회구성원의 생활상태를 단면적으로 보여줌으로써 정책 개발과 개선을 위한 기초 자

---

주15) 바우어(Bauer)는 사회정책적 기능을 강조하여 사회지표를 “우리 사회의 가치와 목표를 지향하여 현재 우리가 어디에 서 있으며 어디로 가고 있는가를 평가할 수 있는 통계, 통계 계열 및 다른 형태의 증거”라고 정의하였고, 비더만(Biderman)은 사회지표를 사회적으로 중요한 사회의 여러 조건을 제시하는 계량적 자료로 보았으며, 햄버거(Hamburger)는 사회지표를 삶의 질을 측정하는 척도로 보았음. 또한 무어와 셸돈(Moore and Sheldon)도 “사회지표는 어떤 규범적 기준에 의하여 진보적이든 퇴보적이든 전체 사회적 영역의 한 국면이 현재 상태 또는 과거 및 미래의 경향에 관한 해석을 제공하는 것이므로 사회변동의 감시·관리(Monitoring of Social Change)라는 착상과 직결되는 것이다”라고 정의하고 있음. 또한 국제연합에 의하면, 사회지표는 “우리가 관심을 가지고 있는 사회생활의 특정 측면과 일어나고 있는 변화에 관해서 알려주는 객관적 관찰과 일반적인 수량적 표현에 의거한 구성물”이라고 정의하고 있으며, OECD에서는 사회지표를 “여러 사회적 관심과 관련된 사실들과 그 변화를 측정·보고하는 것”이라고 정의하고 있음(서문희 외, 2003:71)

료로 활용되기도 한다.

## 2. 사회적 지표로서 배제지표 생산의 노력

사회적 배제는 앞서의 개념정의(2장 참조)에서 언급되었듯이 빈곤, 박탈, 빈곤화와는 달리 다차원적인 개념이다.

사회적 배제 이론의 관심은 경제적 빈곤 및 불평등, 고용에 대한 접근성·교육·복지의 문제에 두고 있으며, 나아가 사회적 관계망을 비롯한 사회 참여 및 지역적 유대에 집중되어 있다.

이러한 사회적 배제의 다차원적인 개념을 실증적으로 연구하기 위해서는 구체적인 문제 중심 혹은 포괄적 접근이 가능하다(문진영 2004).

### 가. 구체적 문제 중심의 유형

구체적 문제 중심의 접근은 구체적 사회적 배제 현상을 대상으로 실증적인 분석을 행하고, 실용적인 대안을 제시하는 것이다.

예를 들면, 노숙자, 십대 임신 등 구체적인 문제에 집중(SEU 1998, 1999)하거나 장기실업자에 초점을 두는 연구(Clasen et al. 1997), 그리고 사회적으로 포기된 지역을 연구하거나(Mumford&Power 1999), 사회적 네트워크 차원에서 분석을 시도하는 연구(DEMOS 1997) 등이 여기에 해당한다.

### 나. 포괄적 지표중심의 유형

포괄적 지표중심의 유형은 사회적 배제를 사회의 주요한 행위에 참여하지 못하는 현상으로 해석하고 이를 측정하려는 방식이다(BLP 2002).

영국은 사회적 배제를 4가지 유형으로 분석하고 있는데(Robinson&Oppenheim 1998), 평균가구소득 50% 이하의 인구비중, 국제노동기구(ILO)의 기준에 의한 실업률, 평균교육정도 이하의 16세 인구비중, 전체 사회계급 중 최하층과 차상위층의 표준사망률 등으로 구성하여 영국의 사회적 배제정도를 측정하고자 한다.

이외에 사회적 배제의 영역을 소득, 노동시장의 참여, 사회적 상호작용, 건강 등

으로 규정하여 사회적 배제의 정도를 측정하는 경우도 있다(Howarth et al. 1998).

본 연구에서는 사회적 배제를 소득이나 지출에 관심을 둔 빈곤연구에서 나아가, 다차원적인 불이익에 관심을 두고, 개인이나 가구에서 지역 수준까지 연구의 범위를 확대함으로써 빈곤과 사회적 배제 간의 연관성을 제시하고자 하는 전체적 지표에 집중하고자 한다.

## 제 2 절 지표생산의 원칙

사회적 배제 지표의 원칙은 물질적, 경제적 부족뿐 아니라, 건강, 주거, 교육, 정치적 참여 등 개별적 차원에서 다양하게 이루어지는 결핍현상이 결합되어 전체로 통합된 지표로서 사회의 주류로부터 배제되는 현상을 보여줄 수 있어야 한다는 것이다.

따라서 지표생산의 원칙은 사회적 배제가 나타나는 여러 사회적 상황을 개별적으로 보여줄 수 있는 개별적 차원에서의 원칙과 이러한 개별적 상황이 결합된 총체적인 지표로서의 원칙이 존재한다. 여기에 더해 사회적 배제라는 지표가 가진 고유한 특성을 보여줄 수 있어야 한다.

원칙에 앞서 지표가 갖춰야 할 기본 조건을 제시하면 다음과 같다.

### 1. 지표의 기본 조건

사회적 배제 지표는 다음에 제시하는 지표의 기본 조건을 충족시켜야 한다(서문희 외, 2003:105).

#### ① 타당성(validity)

지표가 측정하고자 하는 요소들의 실재를 잘 표현할 수 있어야 한다.

#### ② 객관성(objectivity)

지표가 측정하고자 하는 요소들의 실재를 잘 표현하고 있음을 증명할 수 있는 객관적·외적 증거가 있어야 한다. 이는 이용가능성(availability)과 일맥상



통하는 조건이다.

- ③ 민감성(sensitivity)  
지표가 관련된 현상의 변화를 즉각 반영할 수 있어야 한다.
- ④ 비교성(comparability)  
지표가 집단간의 비교, 시계열적 비교, 또는 국제적으로 비교가 가능하여야 한다. 단 어디에 중점적으로 기준을 두어야 하는가는 지표의 특성에 따라 다르다.
- ⑤ 정확성(accuracy)  
시간과 장소에 따라 자료가 지표의 내용을 변화시킬 정도로 달라져서는 안 된다는 것을 의미하는데, 이는 지표의 질(quality)과도 직결된다.
- ⑥ 분해성(disaggregation)  
특성별로 집단의 특성 및 차이가 드러나도록 지표가 작성되어야 한다.

## 2. 개별적 차원에서 지표의 원칙

개별적 차원에서의 지표의 원칙을 제시하면 다음과 같다.

- ① 문제의 핵심을 제기하고, 분명하고 이해하기 쉬운 것  
일반 대중들에게 쉽게 이해되고 대중들이 관심을 가지는 지표로서 사용된 방법이 이해가능한 것이어야 한다.(예: 노동 생산성, 출산력 등)
- ② 일관되고 통계적으로 타당할 것  
통계적으로 신뢰할 수 있고 임의적으로 조정되지 않았으며 구조적으로 편향(biased)되지 않은 자료이어야 한다.
- ③ 정책의 변화에 유동적으로 대처할 수 있을 것  
빈곤정책의 시행으로 빈곤인구의 변화가 왔다면, 정책시행의 영향을 보여줄 수 있는지표여야 한다.
- ④ 국제적으로 비교가능할 것  
다양한 사회구조와 제도를 가진 국가들 간 완벽한 비교를 한다는 것은 불가능하므로 수용가능한 차원에서 다른 나라와 비교시 표준적으로 적용가능

한 것이어야 한다.

### 3. 전체적 차원에서 통합 지표로서의 원칙

전체적 차원에서의 통합 지표로서의 원칙은 다음과 같다.

- ① 다양한 차원에 대해 균형적일 것  
사회적 배제의 다양한 차원에 대해 어느 한 쪽으로 편중되지 않고 균형적이어야 한다.
- ② 상호 일관적이고 각각의 지표들이 동일한 비중으로 다루어 질 것
- ③ 쉽고 이해가능할 것  
개별적인 지표뿐만이 아니라 통합 지표에서도 요구되는 원칙

### 4. 사회적 배제의 지표개발의 원칙

사회적 배제가 나타나는 사회적 상황을 보여주는 개별적 차원과 전체적 차원에서의 원칙에 더해 사회적 배제만의 고유한 특성을 나타내기 위해서는 다음의 원칙을 충족시켜야 한다.

사회적 배제는 빈곤이나 박탈 개념과 달리 동태성, 다차원성, 관계성이라는 측면이 차별적인데, 사회적 배제 지표도 이러한 특성을 반영해야 할 것이다.

- ① 동태성: 사회적 배제 지표는 사회적 배제가 일어나는 ‘과정’을 보여줄 수 있어야 한다. 다시 말해 물질적 박탈이나 수입의 부족을 넘어서 이것을 야기하는 과정을 보여줄 수 있어야 한다.
- ② 다차원성: 사회적 배제 지표는 기존의 경제적 차원에 중점을 둔 빈곤 개념에 반해 정치, 경제, 사회적 차원에서 일어나는 다양한 차원의 사회적 배제를 보여줄 수 있어야 한다.
- ③ 관계성: 사회적 배제는 또한 사람들 사이의 관계적 측면에 주목해, 분배적 차원이 아닌 관계적 차원에서 배제에 접근한다는 특성이 있다. 이는 사회적

배제가 사회구조적인 차원뿐 아니라 행위자에 주목함으로써 인간과 인간간의 상호관계에서 발생하는 권력의 문제도 포착해낸다는 것을 의미한다.

위에서 제시한 사회적 배제가 가진 고유한 특성을 반영해 지표의 생산이 이루어져야 하는 것은 당연하지만, 사회적 배제의 이론적·방법론적 차원의 특성을 실제 지표화하는 과정은 매우 어려운 일이다. 이러한 지표생산의 어려움은 유럽연합 공통의 지표체계를 만들면서 사회적 배제 이론의 풍성함과 달리 지표는 빈곤과 실업에 관한 지표 위주로 제시되었던 것에서도 일면 드러난다.

본 연구는 사회적 배제의 지표화 과정에서 이러한 고유한 특성을 반영하려고 노력하여 그러한 노력이 6장과 7장에 반영되어 있지만, 위의 3가지 측면 즉, 동태성, 다차원성, 관계성이 포괄적으로 드러날 수 있는 사회적 배제 생산은 부족하다고 할 수 있다. 이러한 원칙에 입각한 앞으로 사회적 배제 이론 및 방법론을 뒷받침하는 지표를 생산하기 위해서는 적절한 데이터의 생산 등 좀 더 많은 노력이 필요하다 하겠다.

### 제 3 절 사회적 배제 지표의 선행 연구들

1980년대 사회적 배제의 관심이 주로 이를 어떻게 이해할 것인가에 대한 이론적 논의가 주된 중심이었다면, 1990년대를 넘어서면서 사회적 배제의 관심은 이를 어떻게 측정할 것인가와 같은 실증적 분석으로 이행되어 가고 있다. 이러한 사회적 배제의 실증적 분석에 대한 관심은 이를 실제로 어떻게 측정해야 될 것인가에 대한 고민으로 발전하여 사회적 배제의 측정지표에 대한 논의로 나아가고 있다.

#### 1. 사회적 배제 지표개발에 대한 선행 연구

사회적 배제라는 개념을 실제로 어떻게 측정할 것인가에 대해서는 크게 두 가지 방식으로 접근할 수 있다(문진영 2004). 이는 구체적 이슈를 중심으로 사

회적 배제를 측정하고자 하는 연구와 포괄적 접근으로 사회적 배제를 주요한 행위에 참여하지 못하는 현상으로 폭넓게 해석하고자 하는 방식이다. 구체적인 이슈 집중형으로는 영국의 SEU(Social Exclusion Unit)가 시도하는 방식이 대표적인 예이다. 이 방식은 사회적 배제에 대해 구체적인 배제 현상 - 소수인종, 아동청소년, 10대 임신, 재개발, 노숙자 등 - 을 대상으로 실증분석과 이에 대한 대안을 제시하고 있다. 둘째로는 보다 포괄적인 접근으로 사회적 배제를 사회의 주요한 행위에 참여하지 못하는 현상으로 폭넓게 해석하고 측정하는 방식으로, 프랑스의 사회적 배제지수를 시작으로 다양한 배제 관련 공동지표들이 개발되었다. 이 방법은 구체적 이슈중심으로 사회적 배제 현상을 살펴보는 방식보다는 덜 구체적이라는 분석적 한계가 있으나 비교 관점에서 사회적 배제의 현상이 두드러지게 나타나는 부문에 대해 확인할 수 있다는 장점이 있다. 아래에서는 본 연구가 배제논의를 구체적 이슈로 접근하기 보다는 포괄적 관점에서 다차원적으로 해석하는 것을 출발점으로 삼고 있음으로 포괄적 관점에서 사회적 배제를 해석하고 이를 측정하고자 노력한 연구들을 중심으로 사회적 배제 지표의 선행연구들을 살펴보고자 한다.

#### 가. 로빈슨과 오펜하임의 사회적 배제 지표

사회적 배제를 포괄적으로 접근하고 이를 측정하고자 시도한 대표적 연구로는 로빈슨과 오펜하임의 사회적 배제지표 연구가 있다(Robinson & Oppenheim 1998). 이들은 SEU(1997)에서 언급한 7개의 사회적 배제의 영역 - 실업, 저기술(교육), 비건강, 열악한 주거, 높은 범죄율, 가정 파탄, 빈곤(저소득) - 의 연관관계를 분석하면서 기타 영역들이 어떻게 빈곤 혹은 저소득과 관련되는지를 논리적으로 설명하고 있다. 즉, 빈곤의 대표적인 원인으로서는 실업이, 빈곤의 결과로는 열악한 주거와 높은 범죄율을 제시하고 있다. 이를 측정하기 위하여 제시된 사회적 배제 지표는 아래와 같다.

〈표 5-1〉 로빈슨과 오펜하임(1998)의 사회적 배제 지표

영역	지표
소득	1. 빈곤(평균 소득의 50% 이하의 가구) 추이 2. 10분위 소득점유 추이 3. 인종집단별 5분위 소득점유 추이 4. 소득지원(공공부조) 수혜 기간
실업	1. 장기실직률(2년 이상) 추이 2. 실업, 비고용(non-employment), 비근로(workless) 가구 추이 3. 비근로 가구(workless households)의 인적구성 및 비율
교육	1. GCSE 평점 추이 2. 성별, 인종별, GCSE 평점별 취득 비율 3. 16세의 주요 소속별, GCSE 평점별 취득 비율 4. 근로연령에 있는 사람의 최고 교육자격 취득률 추이
건강	1. 사망률 2. 신생아 평균체중과 저체중 신생아 비율

주: Robinson and Oppenheim(1998), 문진영(2004) 재인용

나. Burchardt, Le Grand, Piachaud(BLP)의 5가지 사회적 배제 지표

Burchardt 등은 사회적 배제를 소비행위(consumption activity), 저축행위(savings activity), 생산행위(production activity), 정치적 행위(political activity), 사회적 행위(social activity)가 결여되는 5가지 차원으로 나누어, 영국 가구패널조사(British Household Panel Survey: BHPS)를 가지고 1991년에서 5년간 영국가구의 사회적 배제현상을 측정하였다(BLP, 1999). 소비행위의 차원에서 배제는 저소득(low income)으로, 지표로는 가구평균 소득의 50% 이하에 속하는 가구로 규정하였다. 저축행위의 차원에서는 집을 소유하지 않은 거주자, 직업연금 혹은 노령연금에 가입하지 않은 사람, £ 2000 이상 저축이 없는 사람을 저재산(low wealth)으로 규정하여 배제의 상황을 지표화 하였다. 생산행위 차원에서의 배제는 생산행위의 결여(lacks production activity)로 지표로는 취업자, 자영업, 전업학생, 육아종사자, 연금수령자가 아닌 사람이 해당된다. 정치적 행위의 차원에서의 배

제는 정치적 비참여(politically unengaged)로 해당 지표로는 1992년 선거에 투표하지 않는 사람으로 정치 조직의 구성원이 아닌 사람으로 규정한다. 사회적 행위에서의 배제는 사회적 고립 socially isolated)으로 지표로는 지원(support)받을 수 있는 사람이 주위에 없는 사람으로 규정한다. 이러한 5가지 차원에 대해 1991년부터 1995년까지 영국의 배제현상을 살펴보면 아래의 표와 같다.

〈표 5-2〉 연도별 배제의 정도: 각 차원의 배제 비율(%)

	1991	1992	1993	1994	1995
저소득	22.8	23.4	23.4	23.4	23.0
저재산	18.8	17.9	17.2	17.9	17.1
생산행위의 결여	11.1	12.4	12.3	11.9	11.2
정치적인 비참여	13.2	15.5	14.2	13.4	12.4
사회적 고립	12.3	12.1	10.4	10.2	9.5
응답자수(가중치)	9912	9459	9021	9057	8816

자료: BLP(1999:234), 표 2

사회적 배제 지표 중 저소득(전체 가구 평균소득의 50% 이하)에 해당하는 가구의 비율이 약 1/4에 해당되어 가장 일반적인 배제현상을 보여준 반면, 사회적 고립에 해당하는 응답자의 비율은 약 1/10로 가장 낮게 나타나고 있다.

다. 브로드쇼 등(Bradshaw et al., 2000)의 사회적 배제의 분류 및 측정 지표

유사한 맥락에서 포괄적 개념의 사회적 배제 개념을 사용한 브로드쇼 등은 자신들이 개발한 측정지표를 사용하여 영국에서 사회적으로 배제된 인구의 규모를 측정하였다. 이들은 사회적 배제의 분류를 적절한 수입 혹은 자원·노동시장·서비스·사회적 관계로부터의 배제로 구분하고 각각에 대해 세부분류를 함으로써 다측면적 접근을 시도하고 있다. 이들은 사회적 배제의 가장 기본이 되는 수입 및 자원에서의 배제에서부터 사회적 관계에서의 배제 즉, 일상생활의 친지와의 접촉 및 정치적 활동여부까지 언급함으로써 포괄적인 접근으로 사회적 배제

의 문제를 확장하고 있다. 연구결과는 아래 표에 정리되어 있는데, 영국에서 사회적으로 배제된 사람들의 비율을 살펴보면 수입으로부터의 배제와 사회적 관계로부터의 배제 현상이 이들이 가장 많이 경험하는 배제 현상임을 알 수 있다. 또한 이들은 분석에서 한부모 가족, 공공주택에 사는 가구와 공적부조를 받고 있는 사람들의 경우 가장 많이 빈곤하며 사회적으로 배제되었음을 밝히고 있다. 비록 연구에서 사용된 지표가 연구에 사용된 데이터에서 가능한 지표로서 설정되었다는 한계에도 불구하고, 이들의 연구는 사회적 배제 현상을 포괄적으로 파악하기 위한 여러 세부 구성요소 및 지표를 설정함으로써 많은 시사점을 주고 있다.

〈표 5-3〉 Bradshaw et al.의 사회적 배제 구성요소 및 배제비율 (%)

사회적 배제 분류	구성요소	측정 지표	사회적으로 배제된 비율
수입/자원	저소득	중위 소득의 60% 이하	19
	사회적 필수품의 결여	2~3개의 품목이 부족할 때	26
	주관적 빈곤	주관적으로 선정한 필수 생활비와 실제 수입을 비교	20
노동시장	실직 상태	퇴직과 학생을 제외한 실업상태	11
서비스	기본적인 서비스 접근의 결여 (전기, 수도, 교통수단, 물품구매, 금융 서비스 등)	3개 이상의 기본적인 서비스를 받지 못할 경우	13
사회적 관계	사회적 활동에 비참여	사회적으로 필요한 활동 중 3개 이상을 하지 못할 경우	20
	소외	매일 접하는 가족이나 친구의 부재	12
	지원	조사에 제시된 가사 및 정서적 지원(7개 상당)에서 4가지 지원의 부재	23
	이탈	지난 3년간 모든 조직 활동에 참여하지 않음	10
		선거만 참여하고 모든 활동에 참여하지 않음	28
	사회적 활동의 제한 (confinement)	여러 개인적 여건상 사회활동을 할 수 없음	29
어둠 등 공포로 인한 제한		30	

자료: Bradshaw et al.(2000), 문진영(2004) 참조

#### 라. 유럽연합의 ‘빈곤 및 사회적 배제에 관한 공동 지표’

이러한 개별국가들의 사회적 배제에 관한 관심과 연구들은 2000년 3월 리스본 유럽 정상회담에서 유럽지역 내 빈곤과 사회적 배제를 극복하기 위한 공감대 형성의 기폭제가 되었다. 이에 따라, 유럽 집행위원회(European Commission)는 각 회원국에 공통적으로 적용될 수 있는 사회적 배제 지표를 개발할 의무를 지게 되었는데, 유럽 사회 보호위원회(Social Protection Committee)의 주관 하에 사회적 지표 개발을 본격적으로 추진하게 되었고, 회원국에 공통적으로 적용되는 빈곤 및 사회적 배제의 지표(common indicators of social exclusion and poverty) 18개를 구성하게 되었다. 관련 지표는 빈곤, 소득 불평등, 상대적 빈곤, 실업, 장기실업, 평균기대수명, 주관적 건강상태 등 열악한 건강 등을 포함하고 있는데, 핵심은 빈곤, 실업, 교육, 건강 등이다. 이와 같이 공통적으로 정의되고 논의된 지표체계를 동일하게 사용함으로써 유럽 연합은 사회적 배제의 극복이라는 아젠다 설정에 중요한 합의를 이룩한 것이다<sup>16)</sup>.

---

주16) 유럽연합의 사회지표개발에 대한 자세한 사항은 Atkinson et al. (2002) 참고



〈표 5-4〉 유럽연합의 사회적 배제 지표 - 1차적 지표(Primary Indicators)

	지표(Indicators)	측 정 (Measurement)
1a	빈곤율 -연령/성별	중위소득 60% 이하 가구에 사는 사람의 비율 - 연령대: 0~15세, 16~24세, 25~49세, 50~64세, 65세 이상
1b	빈곤율 -경제활동상태별	중위소득 60% 이하의 16세 이상 인구중 주된 경제활동 상태별로 본 빈곤율(임금근로, 자영업, 실업, 은퇴, 비·경 등)
1c	빈곤율 -가구유형별	중위소득 60% 이하 가구에 사는 사람의 비율 - 30세 이하 1인가구, 30~64세 1인가구, 65세 이상 1인가구, 2인 무자녀 성인가구, 미성년자녀와 성인가구 등
1d	빈곤율 -주거형태별	중위소득 60% 이하 가구에 사는 사람의 비율 - 자가, 임대 (한국: 자가, 전세, 월세, 임대주택 등)
1e	빈곤선	빈곤선 액수(중위소득 60%) - 단독가구, 2명의 성인과 2명의 자녀로 구성된 가구
2	소득분포	소득배율(S80/S20): 상위 20% 대비 하위 20%의 소득점유율
3	빈곤지속성	3년간 지속적으로 중위소득 60% 미만가구에 속하는 사람수
4	상대적 빈곤격차	빈곤선 이하 소득자의 중위소득과 빈곤선 사이의 차이
5	지역적 응집도	지역간 취업률의 편차
6	장기실업률	전체 경활인구 중 ILO기준으로 12개월 이상 장기실업자비율
7	실업가구의 가구원수	실업가구에 사는 0~65세의 가구원 수
8	학업중퇴자율	18~24세 사이의 중등교육(ISCED 2 <sup>1)</sup> ) 또는 그 이하의 교육을 받고 현재 교육 또는 훈련을 받지 않는 사람이 동연령대에서 차지하는 비율
9	평균기대수명	출생당시의 평균 기대 수명
10	소득수준에 따른 주관적 건강상태	소득 상위20%와 하위20% 집단에 속하는 16세 이상 인구 중 자신의 건강상태를 WHO정의에 따라 나쁨 또는 매우 나쁨으로 정의한 사람의 비중

주: 1) ISCED(International Standard Classification Education): 1970년대 초 UNESCO에서 개발한 국제비교를 위한 표준적인 교육단계로서 가장 낮은 단계인 0에서 7단계까지 있는데, ISCED 2는 교육년수로는 9년정도 되는 낮은 중등교육(lower secondary education)수준에 상응한다.

자료: Social Protection Committee(2001)

〈표 5-4〉 유럽연합의 사회적 배제 지표(계속) - 2차적 지표(Secondary Indicators)

	지표(Indicators)	측 정 (Measurement)
11	빈곤 산포 (dispersion)	가구 균등화 소득이 중위소득의 40%, 50%, 70% 이하에 살고 있는 인구
12	특정 시점 빈곤율	1995년을 기준으로 - 1997년 상대적 빈곤율 - 1994/96년 물가인상분을 고려한 1995년 상대적 빈곤율
13	이전소득 이전의 빈곤율	빈곤율 - 모든 공적 이전소득을 제외 - 연금 포함한 소득 - 모든 공적 이전소득 이후
14	지니 계수	로렌츠 곡선을 이용한 소득불평등도 산출
15	지속빈곤율 (중위소득의 50%이하)	지난 3년간 최소한 2년 이상 중위소득의 50%이하의 소득을 가진 소득자의 비율
16	장기 실직자 비율	전체 실직자 중 장기 실직자(12개월 이상 실직상태에 있는 인구)의 비율
17	극 장기(very long) 실직자 비율	전체 경제활동 인구 중 극장기 실직자(24개월 이상 실직상태에 있는 인구)의 비율
18	저학력 비율	연령 집단별 (25~34세, 35~44세, 45~54세, 55~64세)로 ISCED <sup>1)</sup> level 2 혹은 그 이하의 교육수준에 있는 사람들의 비율

자료: Social Protection Committee(2001)

## 2. 사회적 배제 지표의 평가영역 및 영역별 지표 개발의 유용성

다음 절에서는 한국사회의 사회적 배제 정도를 알 수 있는 지표를 제시하기  
에 앞서 사회적 배제의 여러 차원을 나타내는 영역을 제시한 후 각 개별 영역  
에 해당하는 사회적 배제지표를 제시하고자 한다.

이는 앞서 살펴본 선행연구에서 포괄적 접근을 취하는 경우에도 유럽연합의  
공통지표는 18개의 지표를 나열적으로 제시하는 반면, 로빈슨과 오펜하임,  
Burchardt, Le Grand, Piachaud, 브로드쇼 등은 사회적 배제를 다차원적인 영역으로  
구분하여 영역 간의 연관관계를 살펴보고 있다. 본 연구에서는 이러한 다차  
원적인 영역 구분이 가지는 강점을 취하는 동시에 한국적 상황에 적합한 영역

을 제시하려고 노력하였다. 대표적인 영역인 주거 부문은 유럽의 경우 주택을 소유가 아닌 거주의 개념으로 바라보는 사회주택(social housing)의 전통이 강하기 때문에 주거가 우리 사회만큼 사회적 이슈가 되지 않으나 우리사회의 주거 영역은 사회적 이슈일 뿐 아니라 자산의 관점에서 사회적 배제의 주요한 차원이라고 단언할 수 있다. 이는 정부가 경제의 선순환 및 부동산 시장 안정화를 위해 부동산 정책에 심혈을 기울이는 것에서도 알 수 있다.

다음 절에서 사회적 배제를 영역별로 구분하고, 해당 영역에 속하는 사회적 배제지표를 제시하는 과정에서는 유럽연합의 ‘빈곤 및 사회적 배제에 관한 공동 지표’를 기준으로 하였다. 이는 유럽연합의 공동 지표가 각 회원국 및 다수의 연구자가 참여한 합의의 결과를 반영한 지표이기 때문이다.

여러 영역별로 유럽연합의 사회적 배제지표를 배분한 후 한국의 특수한 사회적 상황을 나타내는 새로운 지표를 추가하여 제시하였다.

이는 사회적 배제의 영역이 서로 상호작용하여 연관되어 있다는 것을 전제로 지표들 간의 연관성을 측정하여 단편적인 지표의 나열이 아니라, 입체적이고 총체적인 사회적 배제 지표를 생산하기 위한 것이다. 이러한 접근을 통해 사회적 배제를 병렬적으로 비교하는 한계에서 벗어나 영역 내, 영역 간 비교가 가능해질 것이다.

이러한 사회적 배제를 지표를 통해 파악하려는 노력은 사회적 배제의 정도를 드러낼 뿐만 아니라 사회적 통합(social inclusion) 정도를 알게 해줌으로써 정책적 효과 및 사회변동을 수량적, 계량적으로 파악할 수 있게 해주는 강점이 있다.

#### 제 4 절 사회적 배제 지표 개발

이 절에서는 앞의 2절에서 다룬 사회적 배제 지표 생산의 원칙을 기초로 한국의 사회적 배제를 나타내는 지표를 제시하고자 한다.

사회적 배제 지표는 일반적인 지표로서의 원칙에 더해 사회적 배제 지표의 고유한 특성을 담지해 낼 수 있어야 한다. 여기에 더해 유럽연합 및 유럽연합

에 속한 개별 국가에서 제시한 사회적 배제 지표가 그 사회에서 주요 관심을 두는 사회적 배제를 나타내는 지표인 것처럼 우리나라의 사회적 배제 지표도 한국적 상황을 반영할 수 있는 지표여야 한다.

본 절에서는 사회적 배제 지표의 고유한 특성 및 한국적 상황을 반영하기 위해 먼저 유럽연합의 사회적 배제지표를 영역별로 배분한 후 유럽연합의 사회적 배제 지표가 포착하지 못하는 영역, 그리고 영역별 지표 중에서 한국적 상황을 드러내기 위해 필요하다고 판단되는 지표를 추가하여 사회적 배제 지표를 개발하였다.

#### 1. 사회적 배제 지표 평가 영역

사회적 배제 지표를 어떠한 기준에 따라 분류하는 것이 적절한가는 그 사회의 사회적 상황 및 연구 관심에 따라 달라질 수 있다.

사회적 배제 이론이 주된 관심을 두고 있는 영역은 복지권리에 대한 접근성, 고용에 대한 접근성, 교육의 문제, 차별의 문제 등으로 정의할 수 있으며, 사회적 관계망, 사회참여 등도 중요한 평가영역이다. 이것은 사회적 배제가 빈곤과는 달리 사회의 여러 주요한 행위인 고용, 교육, 복지, 사회적 관계망 등에 참여하지 못하는 것을 배제라고 보기 때문이다.

본 연구에서는 사회적 배제를 영역별로 구분해서 제시할 것이다. 이러한 평가영역은 Atkinson 등이 참여해 2001년에 개최된 유럽연합 의회(the Council of the European Union)에 제출한 보고서에서 사회적 배제를 6개의 영역으로 구분한 것을 참고해 좀 더 세분화시킨 것이다(Atkinson et al., 2002).

유럽연합 소속 개별 국가들이 제시한 사회적 배제지표를 연구하고, 이를 종합해 사회적 배제 지표에 대한 권고안을 작성한 Atkinson et al.은 유럽연합 소속 각 국가들이 제시한 사회적 배제 지표를 1. 경제(Financial), 2. 교육(Education), 3. 고용(Employment), 4. 건강(Health), 5. 주거(Housing), 6. 사회적 참여(Social participation)라는 6가지 영역으로 구분하였다.(Atkinson et al., 2002:45)

본 연구는 Atkinson et al.의 구분을 참조하였으나 고용은 실업과 근로로 세분하고, 사회적 참여는 사회적 관계망과 사회적 접근성의 2차원으로 구분하여 관계망은 ‘가족 및 사회적 관계망’으로 명명하고, 사회적 접근성과 관련된 차원은 ‘사회적 참여’라고 명명하였다.<sup>주17)</sup>

고용을 세분한 이유는 인간 삶의 생산영역에서 일어나는 사회적 배제는 실업과 더불어 ‘근로하지만 배제된’ 상태도 있음을 반영한 것이다. 또한 최근 한국에서 노동시장으로부터의 배제인 실업에 더해 사회양극화, 저임금과 고용불안정에 시달리는 비정규직의 증대로 인한 근로빈곤층 실태를 반영하기 위해 영역을 2차원으로 구분하였다. 이는 한국적 특수성을 반영한 것으로 최근 증가하는 ‘근로하지만 배제된’ 근로빈곤층의 문제에 대한 인식에서 출발한다.

그리고 사회적 참여를 ‘관계망’과 ‘접근성’으로 구분한 이유는 Atkinson et al.의 연구에서 각 국가들이 제시한 지표 중 경제, 교육, 고용, 건강, 주거의 경우는 명확하나 사회참여라는 구분 속에는 위의 5개 영역에 속하지 않으나 사회적 배제나 포섭과 관련성이 있다고 판단되는 지표들이 혼재되어 포함되어 있었기 때문이다. 본 연구는 사회참여라는 영역에 포함되어 있는 지표들을 훑어본 후 이것이 인간과 인간과의 관계를 나타내는 관계적 차원과 공공서비스에 대한 접근성이라는 서로 다른 차원으로 구분될 수 있다고 판단하였다. 또한 한국적 상황을 고려할 때 사회적 관계망으로부터의 배제와 공공서비스 및 사회적 자원에 대한 접근성으로부터의 배제는 서로 뚜렷하게 구분되는 차원이라고 판단하였다. 특히 한국의 사회적 관계망은 한국사회의 고도의 산업화 과정 속에서도 공동체적 관계망이라는 특성을 유지하면서 국가의 사회복지정책 테두리 내에 포섭되지 못하는 집단을 정서적, 사회적으로 지지해주는 역할을 수행해왔다고 일반적으로 평가된다. 그러나 최근 이러한 사적(privite) 차원의 사회적 관계망이 해체됨으로써 발생하는 여러 사회문제들, 예를 들면 독거노인 사망자의 장기 방치, 아동이 사망한 어머니와 장기간 살고 있는 데도 불구하고 이를 주위에서

주17) 사회적 접근성과 관련된 차원을 ‘사회적 접근성’이 아닌 ‘사회적 참여’라고 조금 더 포괄적으로 명명한 것은 이 영역에 공공서비스에 대한 접근성 및 인터넷이나 사회단체 참여와 같은 다양한 사회적 접근성을 포함시키고자 하는 의도이다.

전혀 파악하지 못했던 경우, 부모 이혼과 조부모의 타 지역 일감으로 인해 비닐하우스에서 혼자 살던 아동이 개에게 물려 사망한 것을 뒤늦게 발견하는 경우 등과 같은 일 등이 발생하고 있다. 본 연구에서는 이러한 사회적 관계망으로부터의 배제 정도를 지표화하려고 노력하였다.

이러한 과정을 거쳐 최종적으로 만들어진 평가 영역은 경제, 실업, 근로, 주거, 교육, 건강, 가족 및 사회적 관계망, 사회적 참여의 8개의 하위 영역이다(그림 참조).

사회적 배제의 8개 하위 영역을 정의하면, 경제적 배제는 재정적 빈곤이나 물질적 결핍상태를 말하는 것으로 빈곤율이 주로 지표로 사용된다.

노동영역에서 나타나는 사회적 배제의 두 가지 차원인 실업과 근로빈곤은 별도의 평가영역으로 구분하여 실업이 아닌 고용의 불안정성을 나타내는 지표들은 근로라는 평가영역에 배치하였다. 그러나 6장의 기존 통계에 기반한 실태분석 시에는 기존 통계의 한계로 인하여 근로로부터의 배제 영역에서 실업과 근로빈곤이라는 2차원을 모두 포괄하여 제시하였다.

주거는 인간 삶의 재생산영역에서 일어나는 사회적 배제로 정의하여, 물리적 차원의 주거 빈곤과 경제적 차원의 주거부담을 나타내는 지표로 구성하였다. 또한 한국의 높은 주거비부담으로 인한 경제적 차원의 '주거로부터의 배제'를 나타낼 수 있도록 비닐하우스나 쪽방 거주가구수를 지표로 제시하였다.

교육은 적정 학령기에 정규 학업을 이수하지 못하거나 성인이 된 이후 지속적인 교육훈련을 받지 못하는 상태를 배제라고 정의하고, 학업중단이나 낮은 교육의 질, 평생학습 정도를 나타내는 지표로 구성하였다. 특히 한국적 상황을 반영하기 위해 계층별 사교육비 부담을 지표로 추가하였다.

건강은 개인의 신체적 건강상태가 결과적으로는 건강에 대한 사회적 배제 정도를 나타낸다고 판단하여 낮은 수명이나 열악한 건강상태를 나타내는 지표로 구성하였다.

가족 및 사회적 관계망은 경제적 차원의 배제 못지않게 정서적, 사회적 지지로부터의 배제 또한 중요하다는 점을 반영한 것이다. 이 영역의 지표는 가족해체나 가족유대의 약화를 파악할 수 있는 지표, 사회적 관계의 위축, 단절, 해체,

부재를 파악할 수 있는 지표로 구성하였다.

사회적 참여는 사회적 자원에 대한 접근성과 관련된 것으로 이러한 사회적 자원의 이용에 있어 배제된 집단을 파악하기 위한 것이다. 사회적 참여는 주로 공공 서비스로부터의 배제정도를 파악하는 지표로 구성되는데, 본 연구에서는 인터넷, 대중교통, 공원, 문화생활에 대한 접근성을 파악할 수 있는 지표로 구성하였다.

[그림 5-1] 사회적 배제의 지표 체계 및 지표군



## 2. 유럽연합 공통의 사회적 배제 지표와의 비교: 평가영역 기준

유럽연합 공통의 사회적 배제에 대한 관심은 1980년대 말부터 시작되었고, 사회적 배제 철폐를 위한 협력 증진을 위해 사회적 배제에 대한 사회지표 개발

필요성은 90년대 후반 이후 부각되었다.<sup>주18)</sup>

본 연구가 사회적 배제를 평가영역별로 살펴보는 것의 강점을 설명하기 위해 유럽연합의 빈곤 및 사회적 배제지표와 관련된 보고서 중 Social Protection Committee(2001)의 1차 지표, 2차 지표, European Council(2001)의 빈곤지표, The National Statistics Office(2002)의 지표를 영역별로 배분해보았다. 그 결과 경제, 실업, 근로, 교육, 건강이라는 5개 평가영역별로는 사회적 배제 지표가 제시되어 있으나 주거, 가족 및 사회적 관계망, 사회적 참여라는 3 영역의 사회적 배제 지표는 부족함을 알 수 있다(표 5-5 참조).

그러나 이는 유럽연합에서 사회적 배제 관련 지표를 제시할 때, 이들 영역에 대한 관심이 부족했다라기보다는 유럽연합에 속한 국가들이 동의하는 지표 위주로 사회적 배제지표가 선정된 데서 연유한다. 예를 들어 주거의 경우 유럽연합 소속 국가들이 국가행동계획(National Action Plans)에 제시된 (1) 적절한 주택(decent housing), (2) 주거비 부담(housing costs), (3) 무주거자 및 기타 열악한 주거상태에 처한 사람(homelessness and other precarious housing conditions)과 같은 이슈에 대한 양적인 정보가 필요하다는 데 동의했음에도 불구하고, 모든 국가가 동의하는 주거의 대한 주요 지표를 만들어내지는 못하였다.(Social Protection Committee, 2001:4)

또한 Atkinson et al.의 연구에서 유럽연합 소속 국가들이 사회적 배제지표로 제시한 지표들 중 사회적 참여와 관련 지표들 예를 들어 개인용 컴퓨터 이용률, 인터넷 접속률 등과 같은 정보격차와 관련된 지표들(벨기에, 그리스, 이탈리아, 영국, 포르투갈 등), 공원과 같은 공공시설 접근성과 관련된 지표들(프랑스, 아일랜드 등)이 제시되어 있으나 유럽연합 공통의 사회적 배제 지표로는 선정되지 않았다.

---

주18) 대표적인 보고서로는 EC Commission(1998), *Non Monetary Indicators of Poverty and Social Exclusion*, EC Commission, Social Protection Committee(2001), *Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion* 등이 있음.



〈표 5-5〉 본 연구의 평가영역별 유럽연합 사회적 배제 지표 배분

평가영역	평가내용	지표군
경제	재정적 빈곤 물질적 결핍	- 빈곤율(연령/연령내 성별) - 빈곤율(중사상 지위/중사상 지위내 성별) - 빈곤율(가구유형) - 빈곤율(주택소유상태) - 소득배율 - 빈곤산포 - 이전소득 이전 빈곤율(성별) - 지니계수
실업	고용률 장기실업 일자리없는 상태	- (ILO 기준) 장기실업률(성별 포함): 경활인구 중 - (ILO 기준) 장기실업비율(성별 포함): 실업자 중 - (ILO 기준) 초장기실업비율(성별 포함): 경활인구 중 - 직업상실가구의 개인(비경활제외) - 실업률(성별포함) - 고용률(성별, 고령인구)
근로	근로빈곤	- 저소득의 지속 (성별 추가) - 상대적 저소득 격차 (성별 추가) - 성별 임금격차 - 저임금근로자의 조세부담률 - (4일 이상 치료를 요하는 )산재율
주거	취약한 물리적 조건 과밀주거 주거비부담 철거 노숙	
교육	낮은 교육의 질 학업중단	- (18~24세) 교육·훈련을 받지 않는 조기 탈락자(성별 포함) - (25~64세) 연령구간별 저수준의 교육성취자 비율(성별 포함) - 평생학습
건강	낮은 수명 열악한 건강	- 성별 출생시 기대수명 - (WHO 정의) 소득수준별 주관적 건강상태 (성별 포함)
가족 및 사회적 관계망	가족해체, 가족유대의 약화 사회적 관계의 위축, 단절, 해체, 부재	
사회적 참여	공공서비스로부터의 배제	- 인터넷 접속률

주: 회색으로 처리한 부분은 사회적 배제를 ‘평가영역’별로 구분했을 때, 자료 출처에 명시된 사회적 배제 지표관련 연구들에서 부족한 부분을 가리킴.

자료: Social protectin committee(2001), European council(2001), The National Statistics Office(2002)의 사회적 배제 지표

### 3. 사회적 배제 지표군 정의

본 항에서는 앞의 <표 5-5>에서 살펴본 유럽연합의 사회적 배제 지표에 더해 주거, 가족 및 사회적 관계망, 사회적 참여를 나타내는 사회적 배제 지표를 추가해 평가영역별로 지표를 제시하고자 한다. 즉, 경제, 실업, 근로 교육, 건강 영역에 해당하는 지표들은 주로 유럽연합의 사회적 배제지표들을 참고하여 제시한 것이고, 주거, 가족 및 사회적 관계망, 사회적 참여 영역에 해당하는 지표들은 본 연구에서 추가로 제시한 것이다.

그러나 주거, 가족 및 사회적 관계망, 사회적 참여 영역의 지표들은 26개 국가의 270여명의 학자 및 정책결정자들이 참여한 가운데 개최된 유럽연합 회의(2001)를 거쳐 발간한 *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*에 개별 국가들이 해당 영역의 지표로 제출한 것을 검토한 후 반영한 것이다.

또한 Atkinson et al.의 연구에 없더라도 우리나라의 해당 영역에 대한 연구에서 실태조사시 주로 사용하는 통계들은 지표에 포함시켰다. 주거영역의 최저주거기준 미달가구, 교육 영역의 계층별 사교육비 비중은 우리나라의 현실을 반영할 수 있다고 판단하여 지표에 포함시킨 것이다.<sup>주19)</sup> 그렇지만 우리나라의 특성을 반영할 수 있다고 판단하는 지표를 추가하는 과정에서 관련 분야 전문가들의 의견을 수렴하는 작업이 정교하게 이루어지지 않았으므로 이는 일정정도 본 연구의 한계로 남는다.

#### 가. 경제

경제적 차원에서의 배제는 주로 경제적·재정적 빈곤을 나타내는 것으로 빈곤을 추이, 사회경제적 특성별 빈곤율, 정부의 빈곤에 대한 재정지출 효과를 측정하는 공적 이전 소득 전후의 빈곤율, 소득점유율(소득분배), 지니계수 등이 사용된다.

주19) 유럽연합의 사회적 배제 지표 중 교육과 관련된 지표들은 주로 공교육에 초점을 두고 있으나 우리나라는 공교육보다는 사교육이 사회적 배제 정도를 더 잘 드러낼 수 있다고 판단하여 사교육비 비중을 지표로 추가하였다.

경제적 차원의 배제 지표는 <표 5-5>에 제시된 유럽연합 사회적 배제지표와 동일하며, 추가로 노인빈곤율, 아동빈곤율, 교육수준별 빈곤율이 추가되었다.

<표 5-6> 경제적 차원의 배제 지표

지표	정의
빈곤율 추이	최저생계비 이하에 속하는 가구의 비율(절대 빈곤) 중위소득 50%, 60% 이하에 속하는 가구의 비율(상대 빈곤)
노인빈곤율	노인이 있는 가구 중 절대 및 상대 빈곤에 처한 가구의 비율
아동빈곤율	아동이 있는 가구 중 절대 및 상대 빈곤에 처한 가구의 비율
가구특성별 빈곤율	가구주 성별, 가구유형별(노인·모자·부자·소년소녀가정·일반가구), 절대 및 상대빈곤에 처한 가구의 비율
종사상 지위별 빈곤율	임금근로자(상용·임시·일용·자활/공공근로), 자영업, 무직별로 절대 및 상대빈곤에 처한 가구의 비율
교육수준별 빈곤율	초등학교 이하, 중졸 이하, 고졸 이하, 전문대졸 이하, 대졸 이상별로 절대 및 상대빈곤에 처한 가구의 비율
주택소유상태별 빈곤율	자가, 전세, 월세, 기타(무상 포함)별로 절대 및 상대빈곤에 처한 가구의 비율
소득분배(S80/S20)	소득 하위 20% 대비 상위 20% 소득점유율
공적 이전 소득 전후의 빈곤율	정부의 공적연금 이전 전후의 빈곤율 변화
지니계수	누적 총 소득과 소득 수준에 따른 누적인구의 비율 관계

#### 나. 실업

실업은 생산영역에서 나타나는 사회적 배제의 주요한 차원으로 실업률, 장기 실업률 등이 사용된다.

일과 관련된 영역에서 일어나는 사회적 배제의 한 축인 실업 관련 배제 지표는 앞의 <표 5-5>에 제시된 유럽연합 사회적 배제지표와 동일하다.

〈표 5-7〉 실업 관련 배제 지표

지표	정의
실업률 (성별 추가)	실업자가 경제활동인구(취업자 + 실업자)에서 차지하는 비율
(ILO 기준) 경제활동인구 중 장기실업률(성별 추가)	전체 경제활동인구 중 ILO 기준으로 12개월 이상 실업상태에 있는 사람의 비율
(ILO 기준) 실업자 중 장기실업비율 (성별 추가)	전체 실업자 중 ILO 기준으로 12개월 이상 실업상태에 있는 사람의 비율
(ILO 기준) 경제활동인구 중 초장기실업비율 (성별 추가)	전체 경제활동인구 중 ILO 기준으로 24개월 이상 실업상태에 있는 사람의 비율
직업상실가구의 개인수(persons living in jobless households)	일하는 가구원이 전혀 없는 가구에 사는 0-65세 사람의 수 * 18세 이하, 18~24세 사이의 재학 중이거나 비경활인구, 65(60)세 이상의 비경활인구는 제외함
고용률 (성별, 고령자 추가)	생산가능인구 대비 취업자 비율

#### 다. 근로

근로로부터의 배제는 노동의 생산영역에서 나타나는 사회적 배제지표로써 ‘근로를 하고 있지만 고용이 불안정하거나 빈곤에 처한 경우’로 근로빈곤가구 비율, 빈곤지속기간, 성별 임금격차, 근로빈곤가구의 사회경제적 특성(성, 학력, 거주형태, 가구유형 등)별 빈곤율 등이 사용된다.

근로빈곤은 최근에 정책적으로나 학문적으로 관심을 기울이는 영역으로 유럽 연합의 사회적 배제 지표 중 근로와 관련된 지표는 빈곤지속기간, 상대적 저소득 격차, 성별 임금격차, 저임금근로자의 조세부담률, 산업재해율이 해당된다.

이 외에 본 연구에서는 근로빈곤가구 비율, 근로빈곤가구의 사회경제적 특성별 빈곤율이 지표로 추가되었다.

〈표 5-8〉 근로 차원의 배제 지표

지표	정의
근로빈곤가구 비율	가구원 중 1명 이상의 취업자가 있고, 가구소득이 빈곤선 이하에 속하는 가구의 비율
빈곤지속기간	(패널데이터를 활용한) 빈곤탈출률 및 장기빈곤율
상대적 저소득 격차 (성별 추가)	빈곤선 이하 소득자의 중위소득과 빈곤선 사이의 차이
성별 임금격차	성별 임금의 차이
저임금근로자의 조세부담률	저임금근로자의 조세부담률
산업제해율	4일 이상의 치료를 요하는 산업제해를 입한 근로자의 비율
근로빈곤가구의 사회·경제적 특성별 빈곤율	근로빈곤가구의 성별·연령별·학력별 빈곤율

라. 주거

주거로부터의 배제는 유럽연합의 사회적 배제지표를 평가영역별로 구분했을 때 특히 지표가 제시되지 못한 영역이다. 본 연구에 제시된 주거 차원의 배제 지표는 주거빈곤이나 주거관련 사회적 배제와 관련된 선행 연구를 참고하여 우리나라의 주거로부터의 배제를 나타내기 위해 적절하다고 생각되는 지표들을 제시한 것이다.

〈표 5-9〉 주거 차원의 배제 지표

지표	정의
최저주거기준(침실, 시설, 면적) 미달가구	침실기준: 가구원수를 고려한 최소 방수에 미달하는 가구 시설기준: 전용 입식부엌, 전용 수세식화장실, 목욕시설을 갖추지 못한 가구 면적기준: 가구원수를 고려한 최소 면적에 미달하는 가구
전기/상수도 미공급가구	전기/상수도 보급되지 않은 주택에 거주하는 가구 비율
방1개 거주가구	방 1칸에 거주하는 가구수 및 3인 이상의 가구원이 방 1칸에 거주하는 가구
1인당 주거면적	가구의 주거면적을 1인당으로 환산한 주거면적
공공임대주택 임대료 연체가구수	공공임대주택 임대료를 연체하는 가구수
전세자금 대출금 연체자수 및 연체금액	국민주택기금의 전세대출금 연체자수 및 연체금액
강제철거 주택수	강제철거로 소멸된 주택수
비닐하우스 거주가구수	주거용 건물이 아닌 비닐하우스에 거주하는 가구수
쪽방 거주가구수	쪽방이라는 새로운 주거형태에 거주하는 가구수
노숙자의 수	노숙하는 사람 수

마. 교육

교육으로부터의 배제는 학업을 중단하거나 낮은 교육의 질을 나타내는 지표로 조기탈락자 비율, 사교육비 비중 등이 지표로 사용된다.

앞의 <표 5-5>에 제시된 유럽연합의 사회적 배제 지표 중 교육과 관련된 지표는 조기탈락자 비율, 중등교육 이하 교육 성취자 비율, 평생학습자 비율이다.

여기에 우리나라의 교육 관련 특수성을 반영하기 위하여 ‘계층별 사교육비 비중’을 지표로 추가하였으며, ‘무단결석 학생수’는 Atkinson et al.의 연구에서 지표로 제안된 것 중의 하나로 교육차원의 배제를 판단하는데 중요한 지표라고 생각되어 포함시켰다. 그러나 무단결석 학생수는 현재 자료를 통한 실태 파악이 가능한 수준은 아니다.

<표 5-10> 교육 차원의 배제 지표

지표	정의
교육·훈련을 받지 않는 조기 탈락자 비율	18~24세 속한 사람 중 중등교육(고등학교 이하) 또는 그 이하의 교육을 받고, 현재 교육 또는 직업훈련을 받지 않은 사람이 차지하는 비율
연령구간별 중등교육 이하 교육성취자 비율	연령집단(25~34, 35~44, 45~54, 55~64)별 중등교육 이하 수준의 교육성취자 비율
계층별 사교육비 비중	소득수준별 연간 사교육비
평생학습자 비율	평생학습 참여자의 비율
무단결석 학생수	학교에 무단결석한 학생수

바. 건강

건강으로부터의 배제는 낮은 수명이나 열악한 건강상태를 나타내는 지표로 출생시 기대수명, 급식아동비율, 자신의 건강상태에 대한 주관적 평가 등이 사용된다.

출생시 기대수명과 소득수준별 자신의 건강상태에 대한 주관적 평가는 유럽

연합의 사회적 배제지표에 제시된 것이고, 급식아동비율은 본 연구에서 건강차원의 배제 정도를 파악하기 위해 적절하다고 판단하여 추가한 것이다.

단, 유럽연합의 사회적 배제지표 중 주관적 건강상태평가는 소득수준별로 파악하는 것인데, 우리나라의 경우 통계청의 “사회통계조사”에서 소득은 조사하지 않는 관계로 6장의 사회적 배제 지표를 통한 실태파악에서는 다른 사회적 특성변수를 독립변수로 삼아 주관적 건강상태를 살펴보았다.

〈표 5-11〉 건강 차원의 배제 지표

지 표	정 의
출생시 기대수명 (성별 추가)	출생당시의 기대수명
급식아동 비율(결식아동 비율)	정부의 급식지원을 받는 아동의 비율
소득수준별 주관적 건강상태 5분위 배율 (성별 추가)	소득 상위 20%와 하위 20% 집단에 속하는 16세 이상 인구 중 자신의 건강상태를 WHO 정의에 따라 ‘나쁨’ 또는 ‘매우 나쁨’으로 정의한 사람의 비중

#### 사. 가족 및 사회적 관계망

가족 및 사회적 관계망으로부터의 배제는 가족해체나 사회적 관계의 위축을 나타내는 지표로 노인 단독 가구수, 자살률, 사회적 연결망의 정도 등이 지표로 사용된다.

가족 및 사회적 관계망 차원의 배제 지표는 앞의 〈표 5-5〉에 제시된 평가 영역별 배분시 지표가 매우 부족했던 영역으로 자살률 및 가족생활만족도는 Atkinson et al.에 제시된 사회참여와 관련한 지표를 참고한 것이고, 나머지 4개의 지표는 가족 및 사회적 관계망의 해체 정도를 파악하는 기존 연구를 참고해 제시한 것이다.

〈표 5-12〉 가족 및 사회적 관계망 차원의 배제 지표

지표	정의
노인 단독 가구수 및 증가율	혼자 사는 노인 단독 가구수 및 증가율
소년소녀가정 가구수 및 증가율	소년소녀 가정 가구수 및 증가율
한부모 가구수 및 증가율	한부모 가구수 및 증가율
연령별 자살률	연령별 자살률
가족생활만족도	가족생활에 대한 주관적 만족도
사회적 연결망의 정도	사회적 연결망의 크기

#### 아. 사회적 참여

사회적 참여로부터의 배제는 ‘사회적 참여’의 의미를 포괄적으로 정의한 것으로 대중교통이나 공원 등의 공공서비스 접근성 및 인터넷이나 사회단체참여와 같은 사회적 접근성의 차원까지 포함한 것이다.

사회적 참여 지표로는 인터넷 이용률, 대중교통 접근성, 사회단체참여도 등이 지표로 사용된다. 이 중 인터넷 이용률은 유럽연합의 사회적 배제 지표로 제시된 것이다.

인터넷 이용률을 제외한 나머지 사회적 참여 차원의 배제 지표는 주로 Atkinson et al.의 연구에서 개별 국가들이 사회참여라는 영역에 적절한 지표라고 제시한 것을 참조하였고, 보완적으로 우리나라에서 공공서비스 및 사회적 접근성을 평가할 때 사용하는 지표를 비교·참조하여 제시하였다.



〈표 5-13〉 사회적 참여 차원의 배제 지표

지표	정의
성별, 연령별, 소득수준별 인터넷 이용률	성·연령·소득수준별 인터넷 이용률
대중교통 접근 용이성	10분 이내(운송수단 관계없이) 대중교통서비스 이용가능여부
공원 접근성	도보로 20분 이내 공원 이용가능여부
사회단체 참여도	사회단체 참여비율
자원봉사 참여율	자원봉사 참여비율
지역문화행사 참여 및 만족도	지역문화행사 참여비율 및 만족도
지역별 범죄율	지역별 범죄발생비율

#### 4. 사회적 배제 지표의 가용도 및 유럽연합 지표와의 비교

다음에서 제시하는 사회적 배제 지표의 가용도는 앞항의 사회적 배제 지표를 통계청의 조사자료나 연구기관의 조사자료를 활용해 제시가능한지를 비교하여 제시한 것이다. 연구기관의 조사자료는 패널자료 및 횡단면 자료를 모두 포함한 것이다.

또한 앞의 사회적 배제 지표군 정의에서 소득수준별로 파악해야 하는 지표이나 우리나라에서 현재 이용할 수 있는 통계자료에서는 다른 사회경제적 특성별로만 파악이 가능한 경우에도 가용도에서 ‘가능’이라고 표시하였다. 이는 소득수준별로는 파악이 불가능하지만 여타 유사한 특성을 대리변수(proxy variable)로 삼아 배제 정도를 파악하는 것은 가능하다고 판단했기 때문이다.<sup>주20)</sup>

또한 해당 지표가 유럽연합의 사회적 배제 지표에서 파악가능한 지표인지도 별도로 제시해 놓았다. 이는 유럽연합의 지표와는 달리 본 연구에서는 8개의 평가영역별로 사회적 배제지표를 제시했기 때문에 유럽연합 지표에서 간과되는 평가영역 및 사회적 배제 지표가 있기 때문이다. 단, 본 연구의 사회적 배제지표와 유럽연합의 사회적 배제 지표의 가용도에 ‘가능’이라고 표시되어 있더라도 통계치를 바로 비교하기는 어렵다. 이는 지표가 가구특성별, 종사상 지위별, 주택소유상태별 빈곤율이라고 되어 있더라도 각 나라의 특성에 따라 세부 구분이 다를 수 있기 때문이며, 때로는 통계생산 및 자료제공 형태에 따라 차이가 있을 수 있기 때문이다.

주20) 예를 들면, (WHO 정의)에 따른 소득수준별 주관적 건강상태 평가가 대표적인 경우에 해당한다.

〈표 5-14〉 사회적 배제 지표의 가용도 및 유럽연합 지표와의 비교<sup>1)</sup>

평가 영역	지표	가용도			EU 지표
		가능	부분적 가능	불가 능	
경제	빈곤율 추이(성별 추가) 및 아동·노인빈곤율	○			○
	가구특성별 빈곤율	○			○
	종사상 지위별 빈곤율	○			○
	교육수준별 빈곤율	○			×
	주택소유상태별 빈곤율	○			○
	소득분배(S80/S20)	○			○
	소득 이전 전의 빈곤율 (성별 추가)	○			○
	지니계수	○			○
실업	실업률 (성별 추가)	○			○
	(ILO 기준) 경제활동인구 중 장기실업률(성별 추가)		○		○
	(ILO 기준) 실업자 중 장기실업비율 (성별 추가)		○		○
	(ILO 기준) 경제활동인구 중 초장기실업비율 (성별 추가)			○	○
	직업상실가구의 개인수			○	○
	고용률 (성별, 고령자 추가)		○		○
근로	근로빈곤 가구 비율	○			×
	빈곤지속기간	○			○
	상대적 중위저소득 격차 (성별 추가)	○			○
	성별 임금격차	○			○
	저임금근로자의 조세부담률			○	○
	(4일 이상 치료를 요하는 )산업재해율	○			○
	근로빈곤가구의 사회·경제적 특성별 빈곤율	○			×
	최저주거기준(침실, 시설, 면적) 미달가구	○			×
주거	전기/상하수도 미공급가구		○		×
	방1개 주거가구	○			×
	1인당 주거면적	○			×
	공공임대주택 임대료 연체가구수		○		×
	전세자금 대출금 연체자수 및 연체금액		○		×
	강제철거 주택수			○	×
	비닐하우스 주거가구수		○		×
	쪽방 주거가구수	○			×
	노숙자의 수	○			×

주: 1) 유럽연합의 사회적 배제 지표는 가능한 것은 ○, 불가능한 것은 ×로 표시하였다.

<표 5-14> 계속

평가 영역	지표	가용도			EU 지표
		가능	부분적 가능	불가능	
교육	(18~24세) 교육·훈련을 받지 않는 조기 탈락자 비율 (성별 추가)		○		○
	(25~64세) 연령구간별 저수준의 교육성취자 비율 (성별 추가)	○			○
	계층별 사교육비 비중	○			×
	평생학습자 비율	○			○
	무단결석 학생수			○	×
건강	출생시 기대수명 (성별 추가)	○			○
	급식아동 비율(결식아동 비율)		○		×
	(WHO 정의) 소득수준별 주관적 건강상태 (성별 추가)	○			○
가족 및 사회적 관계망	노인 단독 가구수 및 증가율	○			×
	소년·소녀가장 가구수 및 증가율	○			×
	한부모 가구수 및 증가율	○			×
	연령별 자살률	○			×
	가족생활만족도	○			×
	사회적 관계망의 정도	○			×
사회적 참여	성별, 연령별, 소득수준별 인터넷 이용률	○			○
	10분 이내(운송수단 관계없이) 대중교통서비스 이용가능여부			○	×
	공원 접근성(도보 20분 이내)			○	×
	사회단체참여도	○			×
	자원봉사참여율	○			×
	지역별 문화행사참여도 및 만족도	○			×
	지역별 범죄율			○	×

또한 유럽연합과 한국의 사회경제적 특성이 다른 만큼 지표에 해당하는 통계 수치의 확실적인 비교 보다는 우리나라의 사회적 배제 정도를 지표를 통해 살펴 볼 때 참고자료로 활용하는 것이 바람직하다고 생각된다.주21)

주21) 유럽연합의 사회적 배제 지표 국제비교는 부록에 상세히 제시되어 있다.

## 제 6 장 사회적 배제 지표를 통한 실태 파악

제6장은 제5장에서 제시한 평가영역별 사회적 배제 지표를 현재 취득가능한 여러 연구 및 자료를 활용하여 실태를 파악하고자 한 것이다. 이는 본 연구의 제5장에서 사회적 배제 지표의 고유성 및 한국적 상황을 고려해 제시한 사회적 배제 지표를 통해 우리나라의 사회적 배제 정도는 영역별로 어느 정도, 어떻게 나타나고 있는가를 파악하고자 하는 것이다.

### 제 1 절 경제적 배제

#### 1. 빈곤율 추이 및 노인·아동가구 빈곤율

본 절에서는 외환위기 이전인 1995년부터 2004년까지 빈곤에 대한 전반적인 추이를 살펴보고자 한다. 분석에 사용한 자료는 통계청에서 발표하는 연도별 가계조사를 사용하였다.<sup>주22)</sup>

최저생계비를 기준으로 한 절대빈곤의 경우 IMF 이전에는 5~6% 선에 머물던 것이 외환위기 이후인 98, 99년에는 8%로 급격하게 증가하였다가 이후 감소하는 추세를 보였으나 2003년을 기점으로 다시 상승하고 있는 추세를 보이고 있다. 단순히 2003년 이후의 상승 추세만 가지고 우리나라의 빈곤율이 높아지고 있다고 단정하긴 어려우나 이는 우리사회의 소득양극화 현상을 일정정도 반영하는 것이라고 볼 수 있다.

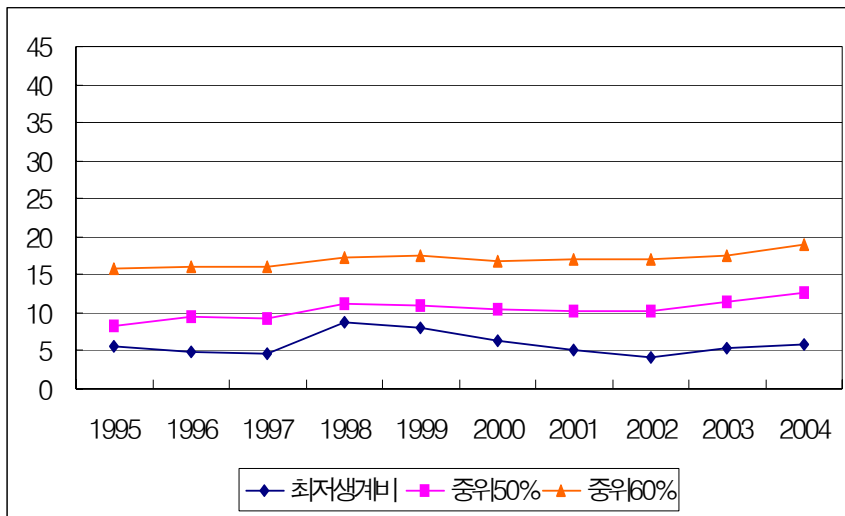
절대빈곤에 더해 상대빈곤의 경우도 마찬가지로 경향성을 보이는데, 중위 50%를 사용한 상대빈곤은 1997년까지는 10% 이내이던 것이 98, 99년에는 11% 선

---

주22) 2인 이상의 도시근로자가구를 중심으로 수집되던 통계청의 도시가계조사가 2004년부터 가계조사로 확대됨에 따라 각 연도별 근로자가구를 중심으로 분석하였다.

까지 올라갔다가 이후 약간 감소하는 추세를 보였으나 2003년부터 다시 상승하고 있으며, 중위 60%를 상대빈곤 기준으로 이용한 경우에도 유사한 경향성이 나타나고 있다.

[그림 6-1] 빈곤율 추이 (경상소득 기준)

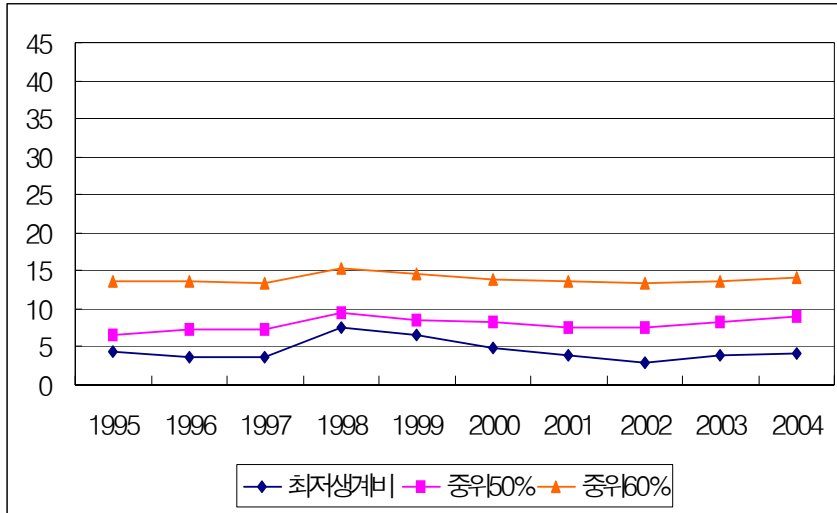


자료: 1995~2003 도시가계, 2004 가계조사 자료

이러한 빈곤율 추이를 남녀별로 구분해 살펴보면, 남성이 가구주인 경우 90년대 중반 5%였던 절대빈곤율은 IMF 경제위기 직후인 98, 99년 약 7~8%선까지 올라간 뒤 점차 5% 이하로 회복되고 있다. 또한 상대빈곤율 추이도 98, 99년 급격히 상승한 후 감소하는 추세를 보이다 2003년부터 증가하는 추세로 전체 빈곤율 추이와 별반 다르지 않음을 알 수 있다.

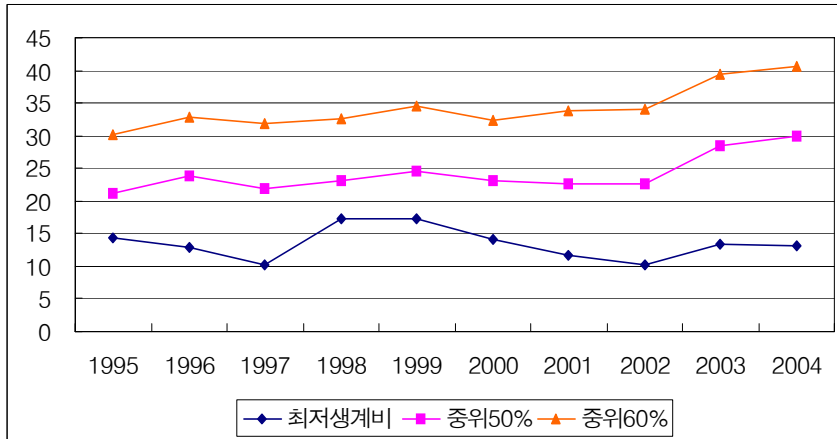
반면 여성이 가구주인 경우 빈곤율 추이는 유사하나 빈곤율 자체가 높아 절대빈곤의 경우 대략 10~17% 사이에 있으며, 2004년 현재 13%에 달하고 있다. 상대빈곤의 경우도 중위소득 50%인 경우 2004년 남성 가구주의 빈곤율이 8.9%인 반면 여성가구주는 30%에 달하며, 중위소득 60%인 경우는 남성이 14.1%인데 비해 여성은 40.7%에 육박하고 있음을 알 수 있다.

[그림 6-2] 남성 가구주의 빈곤율 추이 (경상소득 기준)



자료: 1995~2003 도시가계, 2004 가계조사 자료

[그림 6-3] 여성 가구주의 빈곤율 추이 (경상소득 기준)



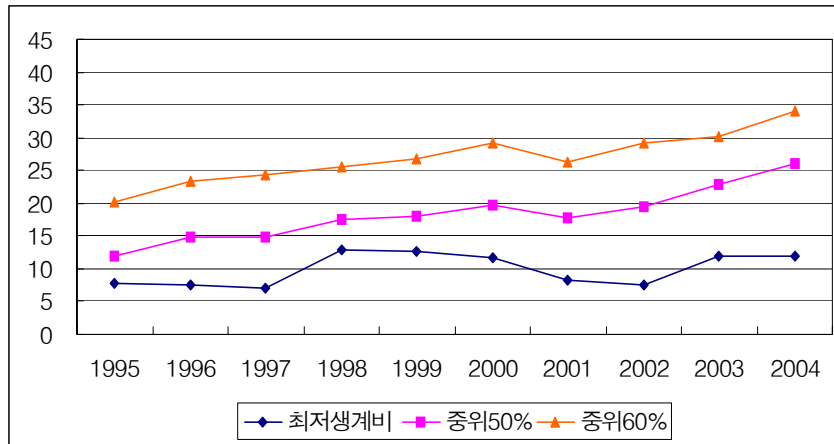
자료: 1995~2003 도시가계, 2004 가계조사 자료

이는 여성 가구주의 빈곤화 현상이 남성에 비해 더욱 심각하게 작용하고 있음을 보여준다.

성별에 따른 빈곤율 추이에 더해 노인과 아동가구라는 가구특성에 따라 빈곤의 양상이 어떻게 달라지는가를 알아보기 위해 별도로 노인가구(65세 이상의 노인이 1명이라도 포함된 가구)와 아동가구(아동이 1명이라도 포함된 가구)의 빈곤율 추이를 살펴보았다.

먼저 노인가구의 빈곤율은 절대빈곤율의 경우 전체 빈곤율 추이와 유사하나 전체에 비해 빈곤율이 높게 나타남을 알 수 있으며, 상대빈곤의 경우 2001년 감소하다가 다시 상승하는 추세에 있음을 알 수 있다. 따라서 우리 사회의 빈곤의 모습을 세대(generation)의 관점에서 파악할 경우 일반가구에 비해 노인가구에서 빈곤율이 더욱 높다고 할 수 있으며, 고령사회에 대비한 노인소득보장 체계에 대한 정책 대안이 시급함을 알 수 있다.

[그림 6-4] 노인가구의 빈곤율 추이

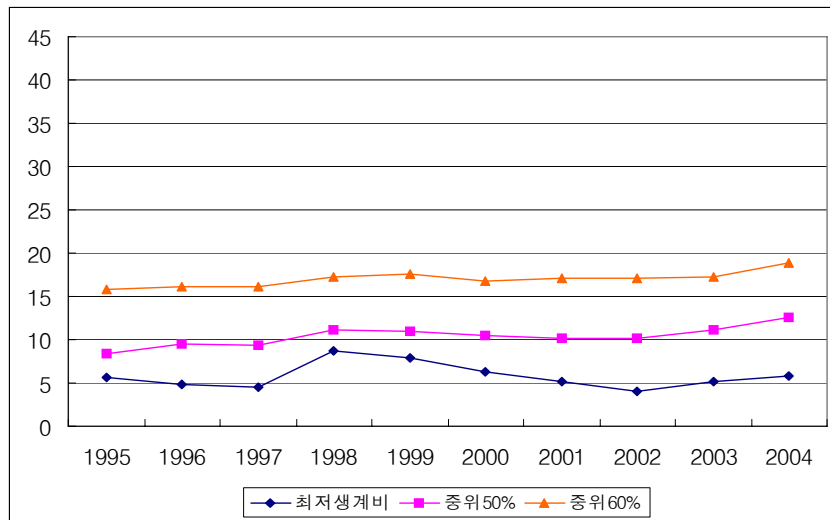


자료: 1995-2003 도시가계, 2004 가계조사 자료

아동이 있는 가구의 빈곤율은 절대빈곤, 상대빈곤 관계없이 전반적으로 전체 빈곤율 추이와 유사해 IMF 외환위기 이후인 98, 99년 큰 폭으로 증가했다 다시

감소하는 추세를 보이다 2003년을 기점으로 다시 상승하는 추세를 보이고 있다.

[그림 6-5] 아동가구의 빈곤율 추이 (경상소득 기준)



자료: 1995~2003 도시가계, 2004 가계조사 자료

빈곤율 추이를 간략하게 요약하면, 전반적으로 빈곤율은 2003년을 기점으로 상승하는 추세에 있으며, 여성이 가구주이거나 노인가구인 경우 경제적 빈곤으로 인한 생계곤란이 더욱 심각함을 알 수 있다.

## 2. 사회경제적 특성별 빈곤율

2004년에 조사된 『차상위계층 실태조사』의 원자료를 가지고 사회경제적 특성별 빈곤율을 비교해 보았다. 소득은 경상소득을 기준으로 계산되었으며, 절대빈곤율은 경상소득이 최저생계비 이하인 가구의 비율이며, 상대빈곤율1은 가구균등화한 경상소득의 중위소득이 50% 이하인 비율을 기준으로 한 것이며, 상대빈곤율2는 중위소득 60% 이하인 가구의 비율을 계산한 것이다.



가. 가구특성별 빈곤율

〈표 6-1〉 가구주 성별 빈곤율

(단위: %)

	절대빈곤율	상대빈곤율1*	상대빈곤율2**
남성	10.5(62.7)	14.7(59.3)	20.0(62.5)
여성	26.1(13.5)	41.7(40.7)	49.9(37.5)
Total	13.5(100)	19.9(100)	25.8(100)

주: 소득은 경상소득을 기준으로 계산하였음(이하동일).

\* 상대빈곤율1: 중위소득 50%기준 빈곤율

\*\* 상대빈곤율2: 중위소득 60%기준 빈곤율

자료: 이현주 외, 『차상위계층 실태분석 및 정책제언』, 한국보건사회연구원, 2005. 원자료,(이하동일)

전체 가구에 대한 절대빈곤율은 13.5%이고, 상대빈곤율1은 19.9%, 상대빈곤율2는 25.8%인 것으로 나타났다. 이를 가구주 성별로 다시 분류하여 살펴보면 절대빈곤 이하인 가구는 62.7%가 남성 가구주이고, 13.5%가 여성 가구주인 것으로 나타났으나 남성 가구주 가구 중 절대빈곤율은 10.5%, 여성 가구주 중 절대빈곤율은 26.1%로 남성에 비해 2배 이상 비율이 높은 것으로 나타났다. 상대빈곤율로 비교하면 그 비율 차이가 더 많이 벌어지는데, 남성 가구주 가구 중 상대빈곤율1 이하인 가구의 빈곤율은 14.7%인데 반해 여성가구주 빈곤율은 41.7%로 3배 이상 차이가 난다.

〈표 6-2〉 가구유형별 빈곤율

(단위: %)

	절대빈곤율	상대빈곤율1*	상대빈곤율2**
노인가구	40.5(25.4)	61.9(26.6)	69.7(23.1)
모자가구	22.4(2.1)	34.9(2.2)	51.7(2.6)
부자가구	25.0(0.8)	30.3(0.7)	53.2(0.9)
소년소녀가정	55.3(0.8)	67.3(0.7)	69.4(0.5)
일반가구	10.7(70.9)	15.6(69.9)	21.0(72.9)
Total	13.5(100)	19.9(100)	25.8(100)

가구유형을 65세 이상 노인이 가구주인 경우를 노인가구, 어머니와 18세 미만 자녀가 생활하는 경우 모자가구, 아버지와 18세 미만 자녀가 생활하는 경우 부자가구, 18세 미만 아동이 가구의 실질적인 가구주인 경우를 소년소녀가구, 나머지를 일반가구로 분류하여 빈곤율을 비교하여 보았다. 전체 절대빈곤율 이하 가구를 절대수로 비교하면 일반가구의 빈곤율이 70.9%로 가장 높고, 다음으로 노인가구가 25.4%, 모자가구 2.1%, 부자가구와 소년소녀가정이 각각 0.8%를 차지했다. 그러나 가구유형별 분류내 빈곤율을 비교하면 소년소녀가정가구 중 절대빈곤율 이하 가구는 55.3%로 가장 그 비율이 높았고, 노인가구는 40.5%로 두 번째로 높은 비율을 차지했으며, 부자가구 25.0%, 모자가구 22.4%로 부자가구의 빈곤율이 약간 더 높은 것으로 나타났다. 상대빈곤율로 비교하면 노인가구내 빈곤율은 61.9%로 월등히 비율이 높아지며, 소년소녀가정은 67.3%의 비율로 증가하는 것을 확인 할 수 있다. 가구유형별로 살펴본 빈곤율에서 볼 수 있듯이 노인가구주 가구, 소년소녀가정가구의 경우 빈곤의 심각성이 가장 첨예하게 드러남을 알 수 있다. 따라서 이들에 대한 빈곤대책·생계대책이 시급히 요구된다.

나. 종사상 지위별 빈곤율

〈표 6-3〉 가구주 종사상 지위별 빈곤율

(단위:%)

		절대빈곤율	상대빈곤율1*	상대빈곤율2**
임 금 근 로 자	상용직	0.8( 2.0)	1.6( 2.7)	3.4( 4.3)
	임시직	8.0( 5.4)	13.6( 6.2)	22.5( 7.9)
	일용직	14.2( 11.4)	25.0( 13.6)	36.5( 15.4)
	자활·공공근로	36.6( 0.8)	60.3( 0.9)	73.6( 0.8)
자영업(무급종사, 고용주포함)		12.2( 24.6)	17.0( 23.1)	22.7( 23.8)
무직(실업, 비경제활동)		39.1( 39.1)	55.0( 53.5)	63.4( 47.7)
Total		13.5(100.0)	19.9(100.0)	25.81(100.0)

가구주의 종사상 지위를 임금근로자는 상용직, 임시직, 일용직 및 자활·공공근로로 구분하였고, 자영업은 무급종사자와 고용주를 포함하여 분류하였으며, 무직은 실업자와 비경제활동인구를 포함하여 분류하여 빈곤율을 비교해 보았다. 임금근로자 중 임시직 특히 일용직의 경우 높은 수준의 빈곤율을 보이고 있어 일용직의 열악한 근로조건을 나타내고 있다. 자활·공공근로 역시 미진한 급여수준으로 인해 높은 빈곤율을 보이고 있어 근로를 통한 탈빈곤이 현실적으로 어려움을 보여주고 있다.

## 다. 교육수준별 빈곤율

〈표 6-4〉 가구주 교육수준별 빈곤율

(단위: %)

	절대빈곤율	상대빈곤율1*	상대빈곤율2**
초등학교 졸업 이하	32.6( 55.5)	49.4( 57.1)	59.0( 52.8)
중졸 이하	14.5( 13.7)	22.0( 14.0)	29.8( 14.7)
고졸 이하	8.7( 22.9)	12.0( 21.3)	17.7( 24.4)
전문대졸 이하	4.9( 2.5)	6.5( 2.2)	9.5( 2.5)
대졸 이상	3.3( 5.4)	4.8( 5.2)	6.7( 5.7)
Total	13.5(100.0)	19.9(100.0)	25.8(100.0)

가구주의 교육수준별로 빈곤율을 비교해 보았다. 절대빈곤이하에 처해있는 가구의 가구주 중 55.5%는 초등학교 졸업 이하의 학력을 가지고 있는 것으로 나타났으며, 중졸 이하는 13.7%, 고졸 이하는 22.9%, 전문대졸 이하는 2.5%, 대졸이상도 5.4%의 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 가구주의 교육수준별로 빈곤율을 비교하면 초등학교 졸업 이하의 학력을 가진 가구주 중 32.6%가 절대빈곤에 놓여있는 것으로 나타났으며, 중졸이하는 14.5, 고졸 이하 8.7, 전문대졸 이하는 4.9%, 대졸 이상은 3.3%로 가구주의 교육수준별로 그 비율이 줄어드는 것을 확인 할 수 있다. 상대빈곤율로 비교해보면 초등학교 졸업 이하 학력의 가구주 중 절반에 해당하는 49.4%가 상대빈곤1에 처해있으며 중졸 이하 22.0%, 고졸 이하 12.0%, 전문대졸 이하가 6.5%, 대졸 이상이 4.8%로 절대빈곤율과 같은 경향을 보이고 있다. 저학력의 가구주일 경우 빈곤에 처할 위험이 잠재적으로 높음을 알 수 있다.

라. 주택소유상태별 빈곤율

〈표 6-5〉 주택 소유형태별 빈곤율

(단위: %)

	절대빈곤율	상대빈곤율1*	상대빈곤율2**
자가	12.4( 54.3)	18.0( 53.2)	23.5( 53.7)
전세	10.8( 15.0)	16.4( 15.4)	21.0( 15.3)
월세(보증부월세 포함)	16.8( 20.9)	25.8( 21.8)	34.1( 22.2)
기타(무상 포함)	24.4( 9.9)	34.9( 9.6)	41.2( 8.7)
Total	13.5(100.0)	19.9(100.0)	25.8(100.0)

주택의 소유형태별로 빈곤율을 비교하여 보았다. 재미있는 것은 자가와 전세의 경우 빈곤율의 차이가 그리 크지 않다는 것이다. 상대적으로 월세와 기타의 경우 높은 빈곤율을 보이는 반면 자가와 전세는 정도의 차이는 있지만 거의 유사한 수치를 나타내고 있다. 이는 주거지원의 경우 월세가구에 우선적 지원이 필요함을 간접적으로 유추할 수 있다.

3. 소득분배

한 사회의 사회불평등 정도를 개략적으로 살펴보거나 국제적인 비교를 위해 자주 사용하는 것이 소득5분위 배율과 지니계수이다.

한국의 소득분배(S80/S20) 추이를 연도별로 살펴보면 90년대 후반의 경우 IMF 경제위기를 거친 후인 98년, 99년의 소득분배의 정도가 악화되었다가 다시 약간 감소하는 추세를 보였으나 2003년부터 다시 상승하고 있다.

이를 앞서의 빈곤율 추이와 대조하면 유사한 경향성을 발견할 수 있는데, 이는 IMF 경제위기를 극복한 이후 새롭게 나타나고 있는 우리사회 근로소득의 양극화 경향을 반영하는 것이라고 생각된다.

〈표 6-6〉 소득5분위 배율 추이

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
소득집유율 배율(S80/S20)	4.42	4.63	4.49	5.41	5.49	5.32	5.36	5.18	5.22	5.41

자료: 통계청, 도시가계조사 각 년도 ; 한국노동연구원, KLI 노동통계(2005)에서 재인용

또한 한 사회의 불평등 정도를 나타내는 지니계수는 IMF 이전 3년간 계속 낮은 수준을 유지하다가 IMF 이후 높아진 다음 계속 그 추이를 유지하고 있다. 2004년 현재 지니계수는 0.31로 이 자체로만 볼 때, 소득불평등의 정도가 그다지 높다고 할 수는 없으나 전체 추이 상으로는 소득불평등의 정도가 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다.

소득 지니계수만 가지고 우리사회의 사회불평등 정도를 단언하긴 어려우나 이러한 추세는 소득분배 추이와 더불어 우리사회 근로소득 양극화 경향을 일정 정도 반영하는 것으로 보인다.

〈표 6-7〉 지니계수 추이

년 도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
지니계수	0.284	0.291	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319	0.312	0.306	0.310

자료: 통계청, 도시가계조사 각 년도 ; 한국노동연구원, KLI 노동통계(2005)에서 재인용

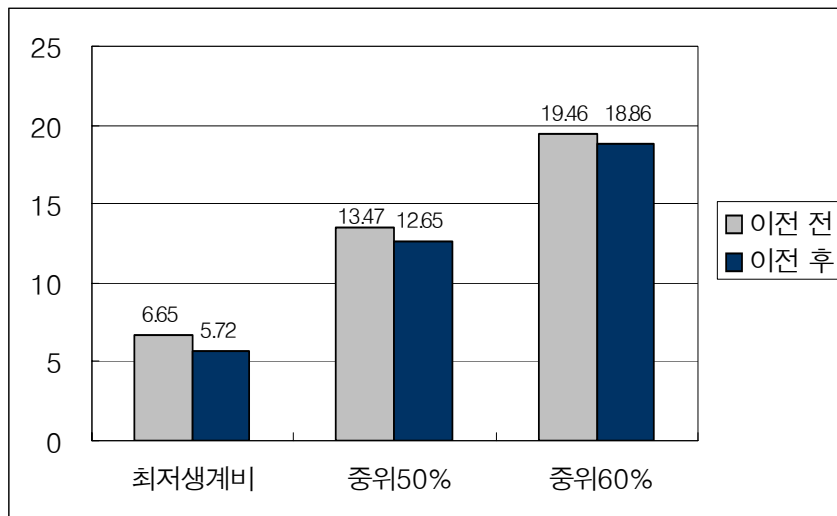
#### 4. 공적이전을 통한 빈곤감소 효과

정부의 공적 이전으로 인해 빈곤이 어느 정도 감소하는가를 살펴보기 위해 공적 이전소득 전후 빈곤율을 비교해 보았다.

최저생계비를 기준으로 한 절대빈곤율의 경우 공적 이전 전의 빈곤율은 6.65%이고 공적 이전 후의 빈곤율은 5.72%로 공적 이전으로 인한 빈곤율 감소 효과가 있음을 알 수 있다. 중위소득의 50%, 60%를 기준으로 한 상대빈곤율의 경우도 절대빈곤율과 마찬가지로 중위 50%의 경우 13.47%에서 12.65%, 중위 60%의 경우 19.46%에서 18.86%로 빈곤율이 줄어들어 공적 이전이 빈곤율의 완화에 기여하고 있음을 알 수 있다.

그러나 문제는 빈곤감소 효과가 그다지 크지 않다는 것인데, 앞으로 공적 이전을 통한 효과적인 빈곤을 감소가 이루어질 수 있도록 정책집행의 효율성을 도모하는 것이 중요하다 하겠다.

[그림 6-6] 공적 이전소득 전후의 빈곤율 변화



주: 2004년 전체 가구 중 근로자가구의 빈곤율임.  
 자료: 통계청, 가계조사자료, 2004.

## 제 2 절 근로로부터의 배제

### 1. 실업

#### 가. 실업률

우리나라의 실업률은 IMF 외환위기의 여파로 98, 99년 2개년 간 고실업상태를 유지하다 이후 3~4%를 유지하고 있으며, 이는 OECD 평균에 비해 상당히

낮은 수준이다. 그러나 이러한 실업률 지표만 가지고 우리사회의 ‘근로로부터의 배제’ 정도를 말하기는 어렵다.

〈표 6-8〉 실업률 추이

(단위: %)

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005.9
한국	계	2.1	2.6	7.0	6.6	4.4	4.0	3.3	3.6	3.7	3.6
	남	-	-	-	-	5.0	4.5	3.7	3.8	3.9	3.9
	여	-	-	-	-	3.6	3.3	2.8	3.3	3.4	3.3
OECD 평균		7.3	7.0	6.8	6.6	6.2	6.3	6.9	7.0	6.9	

주: 1) 2003년 1월에 2000년 인구주택총조사 결과를 토대로 작성된 추계인구의 변경과 연령계층별 승수의 적용으로 2002년 12월 이전의 자료가 변경됨.

2) 성별 실업률은 2000년부터 추계인구의 변경 및 연령계층별 승수를 적용한 실업률이 제공되기 때문에 본 연구에서 96~99년 사이의 성별 실업률은 제시하지 않음.

자료: 통계청, 경제활동인구조사; kosis.nso.go.kr

#### 나. 장기실업률

실업자 중에서 장기실업상태에 있는 사람들의 비중으로 알아보기 위해 ‘경제활동인구 중 장기실업자 비율’ 및 ‘실업자 중 장기실업자 비율’을 구해보았다.

국제노동기구(International Labor Organization; 이하 ILO) 기준 장기실업률은 ‘12개월 이상 장기실업상태에 있는 실업자의 비율’을 의미하나 통계청의 「경제활동인구연보」에서는 ‘6개월 이상 구직 중인 실업자’ 정도만 파악할 수 있기 때문에 본 연구에서는 6개월 이상 구직 중인 사람들을 장기실업자로 정의하고 분석하였다.

경제활동인구 중에서 장기실업자가 차지하는 비율은 2003년 0.34%에서 2004년 0.41%로 0.07%p 증가하였으나 한국의 경우 실업률 자체가 전반적으로 낮기 때문에 장기실업자가 차지하는 비중도 미미하다고 할 수 있다.



〈표 6-9〉 경제활동인구 중 장기실업률

(단위: %)

	전체	남	여
2003	0.34	0.45	0.19
2004	0.41	0.51	0.26

자료: 통계청, 경제활동인구연보 재구성

또한 전체 실업자 중 6개월 이상 장기실업자가 차지하는 비율은 2004년 현재 9만 5천명으로 전체 실업자 중에서 이들이 차지하는 비율은 11.69%이고, 이를 성별로 보면 남성은 13.75%, 여성은 8.22%이다.

〈표 6-10〉 실업자 중 장기실업률

(단위: %)

	전체	남	여
2003	10.17	12.50	6.23
2004	11.69	13.75	8.22

자료: 통계청, 경제활동인구연보 재구성

참고로 실업자 중 장기실업자가 차지하는 비율을 국제비교를 통해 살펴보면, 우리나라의 장기실업률은 다른 국가에 비해 현저하게 낮음을 알 수 있다.

〈표 6-11〉 장기실업률 국제비교('03)

(단위: %)

	한국	캐나다	독일	일본	미국	OECD 평균
장기실업률(6개월 이상, %)	10.2	18.6	68.5	50.9	22.0	45.2

자료: 한국국제노동재단, Labor Today 제287호, 2005. 7.

따라서 실업률 및 장기실업률 만으로 고용 측면의 사회적 배제를 판단하기

어려움을 알 수 있다. 다시 말해 경제활동인구보다 비경제활동인구가 많은 경우 고용이 적더라도 실업률이 낮게 나타날 수 있으며, 비경제활동인구가 많다는 것은 국가 차원에서 인적 자원을 제대로 활용하지 못하고 있음을 의미하기 때문이다(강우란, 2005:1). 우리나라의 경우 2004년 현재 15세 이상 인구(생산가능인구)는 37,717천명이고, 비경제활동인구는 14,347천명으로 전체 생산가능인구의 약 38%를 차지하고 있다.

실업률만으로는 그 사회의 노동시장 구조를 제대로 파악하기 어렵기 때문에 고용률이라는 지표가 보완적으로 사용되고 있다. 고용률은 ‘생산가능인구 대비 취업자 비율’을 의미하는 것으로 실업률과는 달리 비경제활동인구 규모와 밀접하게 관련된 지표이다.

우리나라의 고용률은 2000년부터 현재까지 대략 59~60% 사이로 OECD 국가들을 고용률에 따라 구분했을 때 4~5번째 그룹에 속한다고 할 수 있어 OECD 중위권에도 못 미치는 고용률을 보임을 알 수 있다.

〈표 6-12〉 고용률 추이

(단위: %)

고용률	2000	2001	2002	2003	2004
전체	58.5	59	60	59.3	59.8
남	70.7	71	72.2	71.9	72
여	47	47.7	48.4	47.4	48.3

자료: 통계청, 경제활동인구조사; kosis.nso.go.kr

【참고】 OECD 30개국의 고용률

	75% 이상	70~74%	65~69%	60~64%	59% 이하
국가	아이슬란드, 스위스, 덴마크, 노르웨이	스웨덴, 영국, 뉴질랜드, 네덜란드, 미국, 캐나다	호주, 일본, 포르투갈, 핀란드, 독일, 오스트리아, 아일랜드	체코, 한국, 스페인, 프랑스, 멕시코, 벨기에, 룩셈부르크	그리스, 슬로바키아, 이태리, 헝가리, 폴란드, 터키

자료: OECD, Employment Outlook, 2005; 강우란, 2005, 2쪽에서 재인용

2. 근로빈곤

가. 근로빈곤가구 비율

근로빈곤은 근로와 빈곤이 결합된 개념이다. 따라서 근로와 빈곤을 어떻게 정의하느냐에 따라 근로빈곤의 개념이 달라진다. 근로빈곤에 대한 가장 보편적인 정의는 근로, 즉, 취업하고 있으나 소득이 빈곤선 이하인 계층을 의미하며, 구체적 형태는 가구원 중 1명 이상의 취업자가 있고, 가구소득이 빈곤선 이하인 가구를 말한다.

이러한 근로빈곤개념 정의에 의거하여 통계청의 1996년 및 2000년 가구소비 실태조사자료를 분석한 근로빈곤율은 다음 <표 6-13>과 같다. 여기에서 가구소득은 경상소득에서 공공부조성 공적 이전을 제외한 나머지 금액을 사용하였다. 이 분석에 의하면, 외환위기 전인 1996년 전가구 중 1.6%가 절대빈곤층에 속하는 근로빈곤가구이며, 1.3%가 차상위층에 속하는 근로빈곤가구이다. 동일한 개념의 근로빈곤가구 비율이 2000년에는 4.2%와 3.0%로 증가하였다.

〈표 6-13〉 소득범주별 근로빈곤가구 비율

(단위: %)

	근로·비근로	1996년	2000년
절대 빈곤층	비근로	2.2	6.1
	근로	1.6	4.2
	소계	3.8	10.2
차상위층	비근로	0.9	1.1
	근로	1.3	3.0
	소계	2.2	4.0
일반층	비근로	6.7	7.3
	근로	87.3	78.4
	소계	94.0	85.8
총계		100.0	100.0

자료: 박능후 외, 2003

## 나. 빈곤지속기간

빈곤의 동태적 양상(dynamics of poverty)을 나타내는 지표인 빈곤지속기간은 빈곤이 단기적 현상인지 장기적 현상으로 고착되어 있는지를 파악함으로써 장기빈곤의 고리를 끊는 정책적 처방 및 이것의 정책효과를 측정하기 위해 매우 중요하게 고려된다(구인회, 2005).

빈곤지속기간은 패널조사자료를 통해 분석하는 것이 적절하기 때문에<sup>23)</sup> 한국노동연구원에서 1998년부터 조사된 ‘한국노동패널조사’를 이용하여 빈곤지속기간을 파악한 구인회의 연구(제6회 한국노동패널 학술대회 발표문, 2005)를 통해 우리 사회의 빈곤지속 양상을 살펴보고자 한다.

구인회는 패널자료에서 관찰되는 빈곤주기(poverty spells)에 관한 정보를 이용하여 생명표분석(life table analysis)의 방법으로 빈곤탈출확률(poverty exit probability)을 추정하고, 이로부터 빈곤주기의 지속기간(poverty duration)을 계산하였다.

주23) EU에서도 빈곤지속기간은 ‘Eurostat ECHP’를 이용해서 파악함(Social Protection Committee, 2001).

그 결과 반복빈곤주기를 포함한 경우의 총빈곤기간은 빈곤진입자를 대상으로 추정한 경우 5년 이상의 장기빈곤자 비율은 14%에서 28%로 증가하였으며, 평균 지속기간도 2.6년에서 4년으로 증가하는 것으로 나타났다.

또한 특정 시점의 빈곤자를 대상으로 측정한 경우 5년 이상 장기빈곤자는 50%에서 63%로 증가하였으며, 평균 지속기간도 6.5년에서 8.2년으로 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 6-14〉 총빈곤기간의 분포: 반복빈곤주기를 포함한 경우

(단위: %)

빈곤기간(연)	빈곤진입자 대상		특정시점 빈곤자 대상	
	완성 단일주기	완성 중복주기	완성 단일주기	완성 중복주기
1	58.0	24.8	22.4	6.2
2	15.2	25.1	11.8	12.5
3	8.3	13.2	9.6	9.8
4	4.2	8.4	6.4	8.3
5~30	14.3	28.3	49.8	63.2
10~30	4.7	8.9	25.3	31.7
평균(연)	2.6	4.0	6.5	8.2

자료: 한국노동연구원, 한국노동패널조사 1~6차년도 자료; 구인회, 2005에서 재인용

빈곤탈출률은 완성 단일주기로 볼 경우 빈곤에 진입한 사람들의 3/4정도가 2년 안에 빈곤을 탈피하는 매우 활발한 빈곤탈출양상이 나타나고 있음을 알 수 있다.

그러나 이러한 활발한 빈곤탈출율과 동시에, 한 시점에서 빈곤층을 볼 경우 5년 이상의 장기 빈곤층이 전체 빈곤층의 50%를 차지함을 알 수 있으며, 반복 빈곤의 경우는 장기빈곤층이 더욱 증가함을 알 수 있다.

결론적으로 ‘한국노동패널조사’ 자료를 통해 우리 사회의 빈곤지속기간을 분석한 결과 빠른 빈곤탈출률을 보이는 동시에 장기빈곤층도 높은 2가지 복합적인 양상이 동시에 존재하고 있음을 알 수 있다.

#### 다. 상대적 빈곤 격차

빈곤선 아래에 속한 집단에서도 소득격차가 성별로 어느 정도 나타나는가를 알아보기 위해 ‘상대적 빈곤 격차’를 구해보았다. 상대적 빈곤 격차란 상대 빈곤선과 상대 빈곤선 이하에 속한 가구의 중위소득값간의 차이를 말한다. 이 값이 클수록 빈곤선 아래의 속한 가구의 빈곤의 정도가 더 심각함을 의미한다.

상대적 빈곤격차 분석 결과 근로자가구의 상대적 빈곤선과 빈곤선 아래에 속한 근로자가구의 중위 소득간의 차이는 중위소득 50%의 경우 약 19만원 정도의 차이가 나고, 여성 가구주가 남성가구주보다 좀 더 차이가 크게 나타남을 알 수 있다.

이는 중위소득 60%인 경우에도 마찬가지로 나타나 빈곤선 아래에 속한 가구에서도 성별 격차, 다시 말해 저소득의 경우에도 여성 가구주의 빈곤이 더욱 심각함을 알 수 있다.

〈표 6-15〉 상대적 빈곤 격차

(단위: 원)

중위소득 50%			중위소득 60%		
전체	성별		전체	성별	
	남	여		남	여
189,191	184,250	194,608	225,610	203,621	256,722

주: 근로자가구의 경상소득을 기준으로 함  
자료: 가계조사 2004

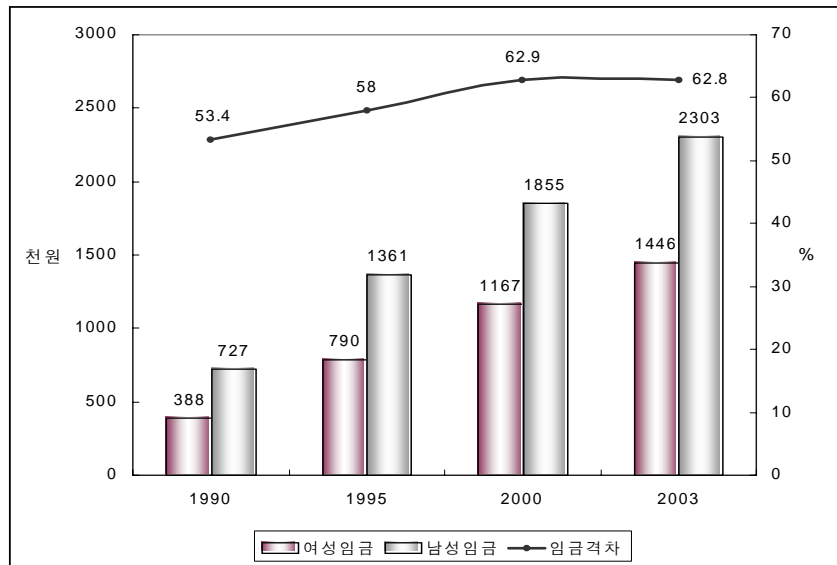
#### 라. 성별 임금격차

근로자의 임금수준 및 남녀별 임금격차의 정도를 살펴본 결과 월평균 임금은 남녀 모두 지속적으로 상승해 2003년 남성은 월평균 230만원 정도를, 여성은 월평균 145만원정도를 버는 것으로 나타났다.

또한 남성임금대비 여성임금비는 1990년 53.4%에 불과하던 것이 조금씩 개선되어 2003년 현재 62.8%를 차지하는 것으로 나타났으나 그 개선정도는 미미

해 여전히 성별 임금격차가 심각하다고 할 수 있다.

[그림 6-7] 성별 월평균 임금 및 남녀임금비



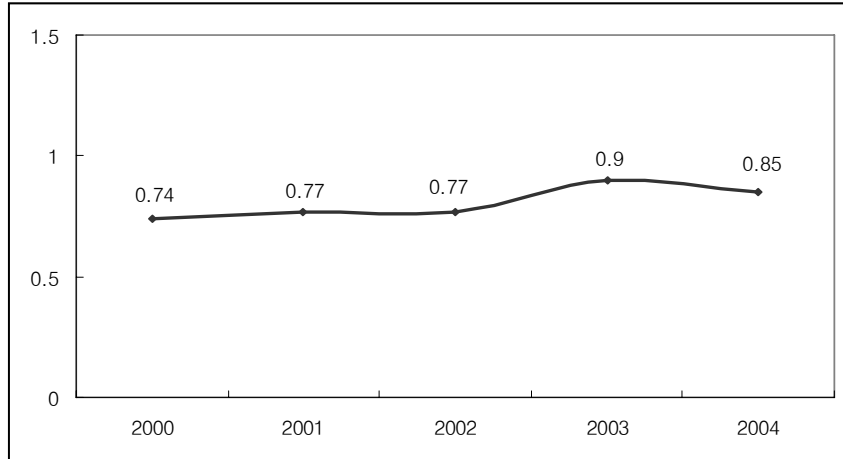
자료: 노동부, 『임금구조기본통계조사보고서』; 한국여성개발원, 『2004 여성통계연보』, 295쪽 재구성

마. 산업재해율 및 직업복귀비율

전체 근로자 중 산업재해를 입은 사람들의 비율인 산업재해율은 2000년 0.74%에서 2003년 0.9%로 증가하였다가 2004년 0.05%p 감소한 것으로 나타났다.

[그림 6-8] 연도별 산업재해율 추이

(단위: %)



자료: 한국산업안전공단(www.kosha.net)

이러한 산업재해를 못지않게 중요한 것이 적절한 재활훈련을 통해 이들의 직업복귀를 돕는 것인데, 2005년 근로복지공단이 제출한 국감자료에 의하면 산재요양환자들의 직업복귀비율은 2002년 65.2%에서 2003년 53.9%, 2004년 55.5%로 그다지 성공적이지 못한 것으로 보인다.

<표 6-16> 산재요양환자들의 직장복귀비율

(단위: %)

연도	직업복귀비율	직업 미복귀 비율		
		소계	직업훈련 및 구직 중	건강 등의 이유로 취업불능
2002	65.2	34.8	10.1	24.7
2003	53.9	46.1	15.9	30.2
2004	55.5	44.5	16.5	28.0

자료: 2005 근로복지공단 국감제출 자료; 한겨레신문(2005. 10. 10) 기사에서 재구성



바. 사회경제적 특성별 근로빈곤

사회경제적 특성별 근로빈곤은 통계청의 가계조사 2004년 자료를 기초로 분석한 결과이다. 여기에서 근로빈곤가구란 가구원 중 한명이라도 근로하고 있는 빈곤한 가구를 말한다.

① 취업가구 중 가구주 성별 근로빈곤율

전체 근로가구 중 여성가구주는 약 16%, 남성 가구주는 약 84% 가량을 차지하고 있다. 취업가구 중 근로빈곤 가구의 가구주 분포를 살펴보면, 여성가구주의 빈곤화 현상을 여실히 보여주고 있다. 즉, 남성가구주의 경우 약 6%가량이 절대빈곤에 처해있고, 중위소득의 50%는 약 10%, 중위소득 60%는 약 15%가량이 각각의 빈곤상황에 처해있는 반면, 여성 가구주의 경우, 절대빈곤에 처해있는 경우는 남성 가구주의 약 3배 가량으로 여성 가구주의 약 15%가량이 절대빈곤에 처해있고, 상대빈곤 50%는 약 24%, 외국의 근로빈곤층 기준인 중위소득의 60% 기준에는 여성가구주의 1/3가량이 빈곤상황에 처해있는 것으로 나타난다. 이는 취업가구를 기반으로 살펴본 비율로써, 만약 전체가구를 중심으로 살펴본다면, 여성가구주의 빈곤비율은 더욱 높게 나타날 것이다<sup>주24)</sup>.

<표 6-17> 취업가구 중 가구주 성별 근로빈곤율

(단위: %)

	구성비율	절대빈곤율	상대빈곤율1	상대빈곤율2
남 자	83.67	5.83	9.58	14.68
여 자	16.33	14.96	23.73	31.68

주: 상대빈곤율1: 중위소득 50%기준 빈곤율  
상대빈곤율2: 중위소득 60% 기준 빈곤율

자료: 통계청, 가계조사 원자료, 2004.

주24) 전체 가구를 기반으로 절대빈곤에 처한 남성가구주는 9.94%, 여성은 20.12%, 상대빈곤 50%는 남성14%, 여성 28%를 보여준다.

## ② 취업가구 중 가구주 연령별 근로빈곤율

빈곤유형에 따른 근로가구주의 연령분포를 살펴보면, 60세 이하의 경우 연령별로 유사한 빈곤의 비율을 보이고 있는 반면, 60세 이상의 경우 노령계층의 빈곤화가 동일하게 관찰된다. 즉, 근로자 가구주의 연령이 60세 이상인 경우는 이들 중 12%가량은 최저생계비에 미치지 못하는 소득을 가지고 있고, 약 20%가량은 중위소득의 50%, 27%가량은 중위소득의 60%에 미치는 소득을 보여주고 있다. 가구주의 연령이 70세가 넘는 경우는 빈곤상태가 더욱 악화되어 중위소득의 60%미만에 속하는 가구의 비율은 2명 중 1명꼴로 빈곤의 양상을 보이고 있다.

〈표 6-18〉 취업가구 중 가구주 연령별 근로빈곤율

(단위: %)

	구성비율	절대빈곤율	상대빈곤율1	상대빈곤율2
29세 이하	5.28	5.92	11.20	16.18
30 ~ 39세	27.61	6.46	10.78	16.51
40 ~ 49세	34.87	6.45	10.64	16.21
50 ~ 59세	18.37	6.51	10.16	14.83
60 ~ 69세	9.82	12.03	20.06	27.25
70세 이상	4.05	37.87	47.25	54.49

주: 상대빈곤율1: 중위소득 50%기준 빈곤율

상대빈곤율2: 중위소득 60% 기준 빈곤율

자료: 통계청, 가계조사 원자료, 2004.

## ③ 취업가구 중 가구주 학력별 근로빈곤율

근로빈곤가구의 가구주 학력별 분포를 보면, 저학력 가구주의 높은 빈곤율을 살펴볼 수 있다. 가구주가 초등학교 이하의 학력을 가진 경우 가구원수별 최저생계비 기준이하 소득에 속하는 경우는 17%, 중위소득 50%이하의 경우 25%에 이르고 있다. 이는 학력과 빈곤과의 부적 상관관계를 명확히 보여주고 있다. 즉,

근로빈곤가구주가 학력이 초등학교 이하인 경우 대졸이상보다 최저생계비 이하의 절대빈곤에 처할 경우는 약 6배가량 높게 나타난다.

〈표 6-19〉 취업가구 중 가구주 학력별 근로빈곤율

(단위: %)

	전 체	절대빈곤율	상대빈곤율1	상대빈곤율2
초등학교 이하	10.4	17.2	25.2	33.0
중졸 이하	13.0	11.4	17.5	25.1
고졸 이하	42.4	7.19	12.0	18.1
초대졸	7.6	3.5	7.1	12.4
대학 이상	26.7	3.0	5.2	8.1

주: 상대빈곤율1: 중위소득 50%기준 빈곤율

상대빈곤율2: 중위소득 60% 기준 빈곤율

자료: 통계청, 가계조사 원자료, 2004.

### 제 3 절 주거로부터의 배제

본 연구에서 주거로부터의 배제는 물리적 주거빈곤과 경제적 주거빈곤으로 구분해서 살펴 볼 것이다.

#### 1. 물리적 주거빈곤

##### 가. 최저주거기준 미달가구

물리적 주거빈곤과 관련해 가장 많이 사용되는 것이 건설교통부에서 법으로 정한 ‘최저주거기준’에 미달하는 가구의 비율이다. 최저주거기준은 2000년 건설교통부 고시 기준에서 2004년 주택법내의 법조항으로 명시화되었으며, 시설기준·침실기준·면적기준·구조/성능/환경기준으로 구분된다.

〈표 6-20〉 최저주거기준

구분	2000년 건설교통부 고시 기준	2004년 법제화	비고
시설 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>전용 부엌·전용 화장실</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전용 입식부엌·전용 수세식 화장실·목욕시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 목욕시설 추가</li> <li>* 부엌, 화장실 기준 강화</li> </ul>
침실 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>가구원수를 고려한 방수</li> <li>침실분리기준: 부부침실 확보, 만 5세 초과 자녀는 부부와 침실 분리, 만8세 이상 이성자녀는 침실분리, 노부모 침실 분리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가구원수를 고려한 방수 사용 &lt;아래의 별표 참조&gt;</li> <li>침실분리기준: 부부침실 확보, 만 6세 이상 자녀는 부모와 침실분리, 만8세 이상 이성자녀는 상호분리, 노부모는 별도 침실 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 방수에 대한 정의 명시: (거실포함) 침실 또는 침실수 사용</li> <li>* 침실분리기준이 만5세 초과란 표현을 만 6세 이상으로 변경</li> </ul>
면적 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>가구원수별 총주거면적 (예: 1인은 3.6평 이하)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가구원수별 총주거면적 (예: 1인은 3.6평 이하)</li> </ul>	변동없음
구조·성능·환경 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>영구건물로서 구조 강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열, 내화, 방열, 방습에 양호한 재질일 것</li> <li>적절한 방음·환기·채광·냉방·난방설비를 갖출 것</li> <li>소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>영구건물로서 내열·내화·방열·방습에 양호한 재질 확보</li> <li>적절한 방음·환기·채광·난방 설비 구비</li> <li>소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합</li> <li>홍수·산사태·해일 등 자연재해의 위험이 현저하지 않을 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 냉방 기준 삭제</li> <li>* 해일, 홍수, 산사태 등의 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치해서는 안된다는 규정 추가</li> </ul>

주: 2004년 법제화 기준 내에서 방의 의미는 침실(거실겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 말함.

자료: 건설교통부, 주택업무편람, 2004에서 재구성

【별표】 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원수(인)	표준 가구구성 <sup>1)</sup>	실(방) 구성	총주거면적(m <sup>2</sup> )
1	1인가구	1K	12 (3.6평)
2	부부	1DK	20 (6.1평)
3	부부+자녀1	2DK	29 (8.8평)
4	부부+자녀2	3DK	37 (11.2평)
5	부부+자녀3	3DK	41 (12.4평)
6	노부모+부부+자녀2	4DK	49 (14.8평)

주: 1) 3인 가구의 자녀 1인은 6세 이상 기준  
 4인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준  
 5인 가구의 자녀 3인은 8세 이상 자녀(남2, 여1 또는 남1, 여2) 기준  
 6인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준

자료: 건설교통부, 『주택업무편람』, 2004.

그러나 주택법 내에 최저주거기준이 마련되어 있으나 구조/성능/환경기준 미달가구는 현 시점에서 파악하기 어렵고, 통계청의 2000년 인구주택총조사의 전수조사결과를 토대로 시설, 침실, 면적미달가구를 파악할 수 있다.

건설교통부에서는 2003년 「주택종합계획(2003~2012) 수립연구」 시 2000년 인구주택총조사의 전수조사 결과를 토대로 최저주거기준 미달가구를 파악하고, 이러한 결과를 토대로 주택소요량을 추정해 장기 주택종합계획(2003~2012)을 수립한 바 있다.

2000년 인구주택총조사 전수자료를 이용해 추계한 최저주거기준 미달가구는 334만가구로 전체 일반가구의 23.4%를 차지하며, 최저주거기준 미달가구의 5.3%인 17만 6천 가구가 시설·면적·침실기준에 모두 미달하는 가구인 것으로 나타났다. 특히 소년소녀가장 가구의 51%, 노인가구의 36%가 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하는 것으로 나타나 가구유형 중 소년소녀가장 및 노인가구가 물리적으로 열악한 주거환경에 처해 있음을 알 수 있다.

〈표 6-21〉 최저주거기준 미달가구

(단위: 천가구, %)

		일반가구	1인가구	소년소녀 가장가구	편부가구	편모가구	노인가구
전체		14311.8	2224.4	18.7	220.0	903.7	523.3
최저주거기준 미달 가구		3344.0	890.2	9.5	69.0	237.4	189.8
기준미달 유형(%)	면적	39.1	12.3	41.7	46.8	42.9	10.8
	시설	74.3	95.8	86.0	76.7	73.8	94.1
	침실	14.8	1.6	19.9	17.2	18.8	2.7
	모두미달	5.3	3.2	11.5	10.4	9.4	1.1

주: 시설기준은 건설교통부 고시(2000-260호)에서는 전용 부엌 및 전용 화장실이었으나 건설교통부의 주택종합계획(2003-2012)에서는 기준을 강화해 전용 입식부엌 및 전용 수세식 화장실로 정의하여 미달가구를 추계함.

자료: 건설교통부, 「주택종합계획(2003-2012) 수립연구」, 2003.

#### 나. 전기/상수도 미공급가구

현재 전기/상수도 미공급가구수 및 그 비율에 대한 통계는 구하기 어렵고, 상수도 미공급률 정도만 파악가능하다.

다음의 지역별 상수도 미공급률을 통해 정확한 통계는 아니지만 상수도를 사용하지 못하는 열악한 주거에 처한 사람들의 비율을 간접적으로 추정해볼 수 있는데, 2003년 현재 상수도 미공급률은 10.6%이며, 지역별로는 충남, 전남, 경북지역의 미공급률이 25%를 상회하는 것으로 나타나 지역적으로 농촌이 포함 된 도 지역단위의 상수도 보급률이 낮음을 알 수 있다.

〈표 6-22〉 2003 상수도 보급률

(단위: %)

지역	보급률	미공급률
전체	89.4	10.6
서울	100.0	0.0
부산	99.0	1.0
대구	99.5	0.5
인천	96.4	3.6
광주	97.6	2.4
대전	97.8	2.2
울산	90.6	9.4
경기	90.3	9.7
강원	82.5	17.5
충북	77.4	22.6
충남	59.6	40.4
전북	79.4	20.6
전남	63.3	36.7
경북	74.6	25.4
경남	79.7	20.3
제주	100.0	0.0

자료: 환경부, 상수도 통계; 통계청, 한국의 사회지표, 2004에서 재인용

환경부의 상수도 통계와는 별도로 2000년 인구주택총조사에서 실시된 상수도 미설치가구수 및 그 경우의 식수조달방법을 살펴보면, 전국적으로 상수도미설치가구의 비율은 12.5%로 환경부통계보다 약간 높게 나타난다.

이를 지역별로 보면 동 지역의 경우는 2.1%, 읍은 23.2%, 면은 66.5%가 상수도미설치가구인 것으로 나타나, 도시보다는 농촌지역 거주자가 식수로 상수도가 아닌 다른 방식(지하수, 약수 등)으로 식수를 해결하는 것으로 나타났다. 이들 가구의 식수조달방법으로는 주로 지하수 이용자가 많은데, 이들이 주로 이용하는 지하수의 오염시 장기적으로 거주자의 건강에 악영향을 미칠 수 있을 것이다.

〈표 6-23〉 상수도 미설치가구수 및 식수조달방법

(단위: 가구수)

	상수도 설치	상수도 미설치				
		약수를 떠서 먹음	생수를 사서 먹음	지하수 이용	기타 식수 사용	
전국	12,526,004	1,782,893	38,005	19,042	1,600,027	125,819
읍부	890,778	268,925	6,797	2,667	246,472	12,989
면부	642,953	1,278,785	16,967	7,186	1,148,235	106,397
동부	10,992,273	235,183	14,241	9,189	205,320	6,433
단독주택	5,534,758	1,574,659	28,893	13,510	1,415,194	117,062
아파트	5,184,241	66,776	1,298	1,082	61,915	2,481
연립주택	788,232	35,753	2,579	1,087	31,648	439
다세대주택	444,852	10,467	595	407	9,278	187
영업용건물내 주택	525,356	66,787	2,856	1,668	58,253	4,010
주택이외의 거처	48,565	28,451	1,784	1,288	23,739	1,640

자료: 통계청, 『인구주택총조사보고서』, 2000; 통계청, 『한국의 사회지표』, 2004.

#### 다. 방 1칸 거주가구

2000년 인구주택총조사 결과 단칸방에 거주하는 가구는 112만 가구로, 이는 전체 가구의 8%에 해당하는 수치이다. 1인 가구나 부부로 구성된 가구의 경우는 방1개가 ‘열악한 주거’라고 말하기는 어려우므로 가구원이 3인 이상의 경우 방1칸을 사용하고 있는 가구를 별도로 계산하면, 약 15만 가구가 이에 해당하는 것으로 나타나 전체 가구의 1%에 해당하는 가구가 ‘3인 이상의 단칸방 거주가구’인 것으로 나타났다.

지역별로는 부산, 대전의 경우 3인 이상 단칸방 거주가구비율이 다른 지역보다 높게 나타났다.



〈표 6-24〉 단칸방 거주가구수

(단위: 가구, %)

지역	단칸방 거주가구수	3인 이상 단칸방 거주 가구수	전체
전체	1,123,519	150,938	14,311,807 (1.1)
서울	288,947	36,366	3,085,936 (1.2)
부산	99,153	16,993	1,120,186 (1.5)
대구	68,996	9,308	759,351 (1.2)
인천	51,864	6,994	747,297 (0.9)
광주	33,743	4,562	408,527 (1.1)
대전	43,295	5,703	413,758 (1.4)
울산	27,310	3,827	306,714 (1.2)
경기	166,748	25,248	2,668,886 (0.9)
강원	43,093	3,969	487,420 (0.8)
충북	40,876	5,001	461,463 (1.1)
충남	38,740	4,037	589,144 (0.7)
전북	39,044	5,962	601,965 (1.0)
전남	32,328	4,189	664,287 (0.6)
경북	73,399	8,263	887,917 (0.9)
경남	67,634	9,330	951,393 (1.0)
제주	8,349	1,186	157,563 (0.8)

주: 괄호안은 전체가구 중 3인 이상 단칸방 거주가구가 차지하는 비율을 의미함  
 자료: 통계청, 『인구주택총조사』, 2000.

라. 1인당 주거면적 및 가구당 주거면적

방수뿐 아니라 가구의 주거의 질(quality)을 파악하고자 1인당 주거면적 및 가구당 주거면적을 살펴보면, 1인당 주거면적은 6평, 그리고 가구당 주거면적은 18.9평으로 나타났다.

1인당 주거면적은 지역별로는 서울과 광역시의 경우는 6평보다 약간 낮고, 지방의 경우는 6평보다 높게 나타나는데, 지역별 가구당 주거면적도 1인당 주거면적과 유사한 경향성을 보인다.

〈표 6-25〉 주거면적

(단위: 평)

지역	1인당 주거면적	가구당 주거면적
전체	6	18.9
서울	5.7	17.8
부산	5.8	18.3
대구	6	19
인천	5.8	18.6
광주	6	19.3
대전	6.2	19.9
울산	5.9	19
경기	5.9	19.3
강원	6.6	19.4
충북	6.5	19.7
충남	7	21
전북	6.6	19.9
전남	6.6	19.1
경북	6.5	19.2
경남	6.2	18.7
제주	6	19.2

자료: 통계청, 『인구주택총조사』, 2000.

## 2. 경제적 주거빈곤

경제적 주거빈곤은 가구의 주거부담능력에 맞는 주택공급이나 지원이 정책적으로 이루어지지 않아 그리고 경제적으로 부담능력이 떨어짐으로써 주거에서 사회적으로 배제되는 경우를 의미한다.

### 가. 임대주택수 및 주택재고 중 공공임대주택비율

우리나라의 경우 임차시장이 대부분 민간주택 중심으로 이루어져 있기 때문에 차가가구의 주거불안이 심하고, 점유의 안정성이 떨어진다고(김혜승, 2004). 이

는 정부의 주택공급정책이 그동안 임대주택보다는 자가소유 확대정책 위주로 이루어진데서 일정정도 연유한다고 볼 수 있다.

건설교통부 자료에 의하면, 2003년 말 현재 임대주택수는 1,046천호로 전체 주택수의 8.3%에 불과하며, 이 중 임대료가 싼 영구임대주택은 19만호에 불과하다. 또한 임대기간이 긴 50년 공공임대주택수도 4만 5천호에 불과한 실정이다.

특히 점유의 안정성이 큰 영구임대주택은 1989~93년까지 19만호를 건설한 후 더 이상 건설되지 않으며, 이 영구임대주택 입주를 희망하는 입주대기자수가 현재 6만 명에 달하고 있다.

〈표 6-26〉 임대주택수 ('03년말 현재)

(단위: 호)

영구임대	공공임대 (50년)	공공임대 (5년)	매입임대	기타 <sup>1)</sup>	계	전체주택
190,077	45,449	533,283	59,994	217,283	1,046,086	12,669,000

주: 1) 기타에는 사원임대, 민간건설임대, 국민임대, 재개발, 주거환경 등이 포함됨.  
 자료: 건설교통부, 『주택업무편람』, 2004

#### 나. 공공임대주택 임대료 연체가구수

공공임대주택 임대료 연체가구수는 경제적 상황으로 인해 저렴한 임대주택의 임대료 조차도 부담하기 어려운 가구수를 보여줌으로써 경제적 곤란으로 인한 사회적 배제의 정도를 보여주는 지표로 매우 의미가 있다.

그러나 공공임대주택 임대료 연체가구수 통계는 현재 생산되지 않고 있으며, 대한주택공사에서 '04년 국정감사 자료로 제출한 자료를 인용한 신문기사나 간헐적으로 보고서에서 인용된 자료를 통해 간접적으로 알 수 있는 실정이다.

'04 대한주택공사가 제출한 국정감사 자료에 의하면, 지난해 전국 임대아파트 세입가구 32만 4,239가구 중 21.4%인 6만 9,356가구가 임대료를 연체했으며, 연체가구 비율은 2002년 18%, 2003년 20.5%에 이어 계속 늘어나고 있다고 한다.

이는 빈곤층의 생활이 점점 어려워지는 것을 간접적으로 나타내는 수치로 이러한 경향성은 ‘임대료 연체’에 대한 다른 연구보고서에도 나타나고 있다.

임대주택 중 주택관리공단이 관리하고 있는 전국 영구임대주택의 임대료·관리비 체납실태를 보면 2003년 6월 현재 임대료나 관리비를 연체하고 있는 가구는 6.83%이며, 3개월 이상 임대료·관리비를 체납하여 자진해약 또는 명도소송으로 퇴거한 세대는 지난 2000년 이후 3,098가구에 달한다(한국도시연구소, 2004:49).

숫자는 미미하지만 임대료나 관리비 체납으로 인해 자의반 타의반으로 퇴거를 하게 될 경우 이들 가구는 더 열악한 주거빈곤 상태로 전락할 수밖에 없으므로 ‘주거복지’차원에서 이들에 대한 대책을 강구할 필요가 있다.

〈표 6-27〉 영구임대주택 관리비 및 임대료 체납 실태

관리세대수 (A)	연도	3개월 이상 체납세대				
		체납세대수		퇴거세대		
		세대수(B)	비율 (B/A, %)	계	자진(해약)	강제 (명도집행)
140,078	2000	7,171	5.12	938	827	111
	2001	6,808	4.86	954	849	105
	2002	6,961	4.97	824	708	116
	2003.6	9,563	6.83	382	352	30

주: 주택관리공단에서 관리하고 있는 전국의 영구임대주택에 대한 통계임.

자료: 주택관리공단 내부자료; 한국도시연구소, 2004, 49에서 재인용

주택관리공단 자료와 별도로 서울시의 공공임대주택 임대료 및 관리비 체납률을 보면, 2002년 10월말 현재 SH공사(옛 도시개발공사)가 직영관리하는 영구임대주택 임대료 체납률은 4.5%, 관리비 체납률은 4.0%로 최소 1,000여 가구 이상이 임대료나 관리비를 제 때 내지 못하는 것으로 나타났다(서울시정개발연구원, 2003; 한국도시연구소, 2004: 48).

영구임대주택을 제외한 서울시 공공임대주택 전체의 체납률을 살펴보면, 임대료가 8.7%, 관리비가 4.9%로 영구임대주택의 체납률에 비해 다소 높게 나타

나고 있는데, 이는 임대료와 관리비가 영구임대주택에 비해 상대적으로 비싸기 때문이다(한국도시연구소, 2004:48).

〈표 6-28〉 서울시 공공임대주택 임대료 및 관리비 체납률

(단위: 만원, %)

구분		연간부과액	징수액	체납액	체납률	
임대료	직영관리	1,169,821	1,076,963	92,858	7.9	8.7
	위탁관리	261,961	230,177	31,784	12.1	
관리비	직영관리	370,601	349,103	21,498	5.8	4.9
	위탁관리	520,571	498,663	21,908	4.2	

주: 영구임대주택은 제외함.

자료: 서울시도시개발공사, 『시범위탁단지 운영평가 및 임대주택의 합리적 관리방안』, 2001, 150~152; 한국도시연구소, 2004, 48쪽에서 재인용

따라서 현재의 주택유형별로 임대료를 차등화하는 것이 아니라 가구의 주거 부담능력을 세분해 임대료를 지불하게 하는 것이 이들 가구의 주거능력향상 및 점유의 안정성을 위해 필요하다.

#### 다. 전세자금 대출금 연체자수 및 연체금액

정부의 수요자 주거지원 정책의 하나인 ‘영세민 전세자금 대출’과 ‘근로자/서민 전세자금 대출’ 수혜호수 및 연체금액을 통해서도 경제적 측면에서 ‘적절한 주거로부터 배제’되는 사람들의 비중을 간접적으로 추정할 수 있다.

공식적으로 전세자금 대출 수혜호수 및 연체금액 등의 자료가 생산되고 있지는 않으므로, 다른 연구보고서에 인용된 것을 통해 간접적으로 추정하면, 우선 신규대출기준으로 보면, 2003년 현재 영세민전세자금을 신규로 대출받은 수혜 가구수는 28,603가구이며, 가구당 평균적인 대출금액은 약 1,700만원으로 나타났다고, 근로자·서민전세자금을 지원받은 가구수는 2003년 현재 50,655가구이고, 평균적으로 가구당 1,900만원 정도를 대출한 것으로 나타났다.

이러한 평균 대출금액은 현재 국민주택기금의 전세자금 대출가능금액(영세민

은 2,100~3,500만원, 근로자/서민은 최고 6,000만원)에 훨씬 못 미치는 액수로 수요자 측면의 주거지원정책인 국민주택기금 전세자금대출 사업이 경직적으로 운영되고 있음을 보여주는 징표로 볼 수 있다.

〈표 6-29〉 국민주택기금의 전세자금대출 지원실적(신규대출 기준)

(단위: 가구, 백만원)

구 분		2000	2001	2002	2003
영세민전세자금	수혜호수	6,344	24,645	32,619	28,603
	대출금액	169,141	244,180	487,980	485,392
	호당평균금액	26.66	9.91	14.96	16.97
	연체금액	2,419	19,564	7,750	1,226
근로자/서민전세자금	수혜호수	63,653	47,001	28,185	50,655
	대출금액	960,727	716,898	480,802	964,707
	호당평균금액	15.09	15.25	17.06	19.04
	연체금액	2,941	7,195	1,914	2,193

주: 당해년도 신규대출기준이며, 연체금액은 연말기준 년도별 연체금액임.  
 자료: 국민은행; 김혜승 외, 『임대료보조제도 확대도입방안 연구』, 2004, p.63.

잔액기준으로 지원실적을 보면, 2003년 현재 영세민전세자금을 대출받고 있는 가구는 81천가구, 근로자·서민전세자금을 대출받은 가구는 119천가구이다. 다시 말해 2003년 현재 국민주택기금으로부터의 전세자금대출지원을 받고 있는 총가구수는 200천가구가 전체 일반가구 14,312천가구(2000)의 1.4%에 불과하다(김혜승 외, 2004:64).

〈표 6-30〉 국민주택기금의 전세자금대출 지원실적(잔액기준)(2003)

구분	영세민전세자금		근로자·서민전세자금	
	수혜호수	대출잔액(백만원)	수혜호수	대출잔액(백만원)
국민은행	72,745	975,463	52,865	761,449
우리은행	7,245	126,188	63,392	1,073,834
농협	1,406	21,835	2,679	50,611
계	81,396	1,123,486	118,936	1,885,894

자료: 국민은행; 김혜승 외, 『임대료보조제도 확대도입방안 연구』, 2004, p.64.

정부는 서민과 영세민의 전세금 부담을 완화시켜주기 위해 국민주택기금을 활용한 전세금 지원제도를 마련하였지만, 실제 실적상으로 보았을 때 이러한 정부의 정책적 지원이 제대로 실수요자들에게 전달되고 있는지는 미지수이다.

#### 라. 비닐하우스 거주가구수

비닐하우스촌은 빈 땅을 무단점유하여 형성된 마을이기 때문에 정확히 어느 곳에 어느 정도의 가구와 주택이 있는지 파악하기 어렵다. 따라서 일선 행정기관을 통한 현황파악이 이루어져야 정확한 입지와 규모를 파악할 수 있으나, 일선 행정기관에서는 거주지로서 비닐하우스촌을 인정하기보다는 채비지와 녹지 등의 토지용도별로 해당 지역을 관리하고 있어 정확한 입지와 규모를 파악하고 있지 못한 실정이다(서울시정개발연구원·한국도시연구소, 2002:28).

전국적으로 주거용으로 사용되고 있는 비닐하우스촌의 규모를 파악한 자료는 없고, 무허가주택 단속차원에서, 그리고 국민기초생활보장법상 수급자 파악 등 복지 차원에서 부분적으로 실태가 파악된 수준이다.

비닐하우스 규모 및 거주가구수에 대한 정확한 통계는 없고, 한국도시연구소에서 2001년, 2002년 직접적으로 조사한 자료에 더해 2004년 9월 현재 수정·보완한 자료에 따르면 서울에 28개 마을 약 3,763가구가 있는 것으로 추정된다. 이 중 경기도에 19개 마을 약 1,251가구가 있는 것으로 확인되었고, 전국적으

로 약 44개 마을 5,000여 가구 이상이 있는 것으로 추정되었다(한국도시연구소, 2005:40).

이러한 비닐하우스 촌의 존재는 ‘적절한 주거’에 거주하지 못하는 사람들이 존재한다는 것을 보여주는 동시에 이들 거주자들이 스스로는 비닐하우스 촌을 벗어나지 못하는 경제적 빈곤상태에 처해있음을 보여주는 것이다.(한국도시연구소, 2005:114).

그동안 정부는 비닐하우스 촌이 타인의 토지를 무단으로 점유한 불법적인 건축물이라는 점을 강조하면서 이에 대한 적절한 정책적 대처를 하지 않았는데, 이는 우리나라 정부가 주거권을 명시적으로 정의한 ‘Habitat II’ 의제를 승인한 것과 배치되는 것이다. 따라서 비닐하우스촌 거주민들의 인간적인 주거생활을 위한 정부의 보다 적극적인 책임과 역할이 필요하다 하겠다(한국도시연구소, 2005:115).

#### 마. 쪽방 거주가구수

IMF 경제위기 이후 쪽방이 빈곤가족의 ‘마지막 잠자리’로서 널리 알려졌지만, 아직까지는 쪽방의 개념에 대해 명확한 개념정의를 이루어진 것은 아니다. 쪽방을 정의하는데 있어 전반적으로 주요하게 고려되는 요소는 주거시설, 면적 등 물리적인 측면과 거주자의 사회·경제적 측면을 강조하는 측면 중 어느 한 측면만을 강조하거나 두 가지 측면을 모두 고려하여 정의하기도 하다(한국도시연구소, 2005).

보건복지부는 쪽방을 ‘도심 인근이나 역 근처에 위치하여 1명이 잘 수 있는 공간을 제공하는 단신생활자용 유료숙박시설’로 정의해 물리적인 측면을 강조하는 편이다.

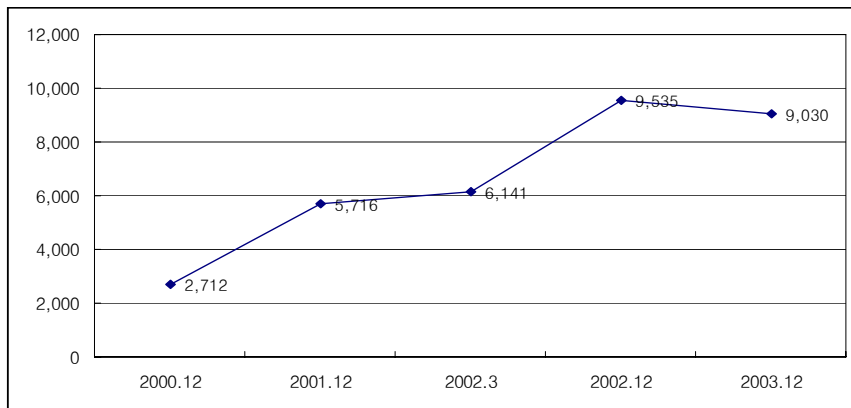
현재 쪽방관련 현황을 정기적으로 파악하는 정부부처는 보건복지부로 주로 쪽방상담소가 활동하고 있는 11개 지역을 중심으로 쪽방수, 주민수, 기초생활수급자수를 파악하고 있다(한국도시연구소, 2005).

쪽방수의 변화추이를 보면, 불과 3년 사이에 쪽방수가 3배 이상 증가했음을



알 수 있는데, 이처럼 그 수가 급격하게 증가한 것은 이러한 통계가 주로 쪽방 상담소의 보고에 기초하고 있어 신규 파악된 쪽방수가 추가된 것에서 연유하기도 하지만, 다른 한편으로는 기존 건물이 쪽방으로 전환되는 추세를 반영하기도 한 것이다.

[그림 6-9] 연도별 쪽방수 변화추이



자료: 보건복지부; 한국도시연구소, 2005, 32에서 재인용

#### 바. 노숙인의 수

우리나라는 홈리스에 대하여 ‘노숙인(露宿人)’이라는 명칭을 사용하고 있으며, 「노숙자 보호사업 업무편람」에는 ‘거리에서 잠을 자는 거리노숙인과 응급구호차원에서 프로그램화된 노숙인 쉼터에서 거주하는 자’로 규정하고 있다 (보건복지부; 한국도시연구소, 2004).

노숙인의 수는 현재 발표되는 수치가 제각각인데, 전국실직노숙자종교시민단체협의회 자료(2004)에 의하면 2004년 3월말 현재 전체 노숙인수는 4,636명, 이중 거리생활자는 1,067명, 쉼터입소 노숙인은 3,569명인 것으로 추정되고 있다. 그러나 부랑인복지시설연합회자료(2004)에 의하면 2004년 3월말 현재 전국적으

로 9,859명인 것으로 추정되었다(한국도시연구소, 2004:115).

이러한 단체와 별도로 집계된 보건복지부의 통계자료에 의하면 2004년 4/4분기 노숙자의 수는 3,213명으로 추정되며, 지역적으로는 서울, 부산, 대구 등에 집중되어 있는 것으로 나타났다.

〈표 6-31〉 노숙인 수

(단위: 명)

	노숙인 수	상담보호센터	쪽방상담소
계	3,213	6	11
서울	1,988	3	5
부산	519	1	2
대구	200	1	1
인천	64	-	2
광주	18	-	-
대전	94	1	1
울산	22	-	-
경기	186	-	-
강원	69	-	-
충북	8	-	-
충남	17	-	-
전북	28	-	-

자료: 보건복지부 홈페이지

## 제 4 절 교육으로부터의 배제

### 1. 취학률

5장의 교육지표에서 제시한 ‘18~24세의 교육·훈련을 받지 않는 조기 탈락자 비율’과 동일한 교육 관련 배제지표는 없으나 취학률을 통해 간접적으로 교육으로부터의 배제되는 집단의 비율을 추측해 보는 것은 가능하다.

취학률은 순 취학률과 총 취학률로 구분되는데, 사회적 배제지표로는 순 취

학률이 적절해 보인다.

**【개념정의】**

국민의 교육기회 수준을 대변하는 지표로, 취학 적령 인구 대비 각급 학교에 재학 중인 학생들의 비율로 정의됨.

고등교육기관 경우 적령 인구에서 벗어나는 재학생이 많기 때문에, 취학률이 과대 추정되고 있어, 취학 적령의 학생수를 해당 연령 계층의 전체 인구수로 나누는 순 취학률을 함께 제시함.

1) 산출식: 순 취학률 = (취학적령의 재적학생수/취학적령인구)×100

총 취학률 = (재적학생수/취학적령인구)×100

2) 취학적령인구: 고등교육기관은 만 18~21세임.

3) 고등교육기관: 전문대학, 교육대학, 대학, 산업대학, 기술대학, 방송통신대학, 각종학교 및 원격대학과 사학이 포함됨.

4) 취학적령의 재적 학생수: 만 18~21세의 재적 학생수로서, 1990~1995년 각 고등교육기관 재적 학생수에는 17세 이하의 학생도 포함되었고, 방송통신대학 재적 학생수에는 20세까지 학생이 포함됨.

한국의 순취학률은 2000년 52.5%에서 2004년 61.7%로 지속적으로 상승하고 있으며, 약 40%에 달하는 취학적령인구가 고등교육을 받지 못하는 상태에 있음을 알 수 있다.

〈표 6-32〉 취학률

(단위: 명, %)

구분	취학적령인구	고등교육기관
2000년	3,274,558	52.5 ( 95.7)
2001년	3,270,212	55.3 ( 99.6)
2002년	3,170,465	56.6 (104.5)
2003년	2,984,232	58.7 (110.1)
2004년	2,787,857	61.7 (117.6)

주: ( )안은 총 취학률임.

자료: 1) 교육인적자원부·한국교육개발원(각 연도), 교육통계연보.

2) 통계청(2001), 장래인구추계.

## 2. (25~64세) 연령구간별 중등교육 이하 수준의 교육성취자 비율

인구주택총조사 결과를 활용해 중등교육 이하 수준의 교육성취자 비율을 살펴보면 전반적으로 고등학교 이하의 교육성취자 비율은 75.7%이고, 남성은 63.1%로 나타나 여성이 남성에 비해 더 낮은 교육성취를 보임을 알 수 있다.

이를 연령집단별로 세분해 보면, 연령이 낮을수록 중등교육 이하 수준의 교육성취자 비율이 낮아져 25~34세 집단의 경우 남성은 48.6%, 여성은 59.2%로 나타났다. 따라서 연령집단별로 교육성취를 보면 연령이 낮아질수록 중등 이하 수준의 교육으로부터 배제는 개선되고 있음을 알 수 있다. 그러나 동일 연령집단일 때, 남성에 비해 여성이 더 낮은 교육성취를 보이는 것으로 미루어 교육에 있어 성별 차이에 의한 교육으로부터의 배제가 나타남을 알 수 있다.

〈표 6-33〉 연령집단별 중등교육 이하 수준의 교육성취자 비율

(단위: %)

	25~34세	35~44세	45~54세	55~64세	계
전체	53.9	69.9	83.1	89.1	75.7
남성	48.6	60.8	76.1	81.9	63.1
여성	59.2	79.2	90.3	95.8	77.7

주: 중등교육(고등학교 이하) 재학, 졸업, 수료 및 안받았음, 미상 포함하여 계산  
 자료: 통계청, 2000 인구주택총조사

### 3. 계층별 사교육비 비중

우리나라는 공교육보다도 사교육에 의한 교육격차가 더 심각하나, 소득계층별로 사교육비 비중이 어느 정도 차이가 나는가를 보여주는 공신력있는 통계는 찾기 어려운 실정이다.

한국교육개발원의 ‘2003 사교육비 실태조사’의 결과를 활용해 계층별 사교육비 실태를 보면, 소득수준별 연간 1인당 사교육비 규모는 상층 435만원, 중상층 308만원, 중하층 218만원, 저소득층 151만원으로 소득수준별로 사교육비 차이가 심함을 알 수 있다. 단순히 상층과 저소득층의 연간 사교육비 규모를 비교하면 연간 284만원의 차이를 보이며, 저소득층 대비 사교육비 비중은 중상층은 2배, 상층은 약 3배에 달하는 것으로 나타났다.

이러한 소득수준별로 현저한 차이를 보이는 자녀에 대한 사교육비 투자는 결국 소득수준이 낮을수록 자녀의 교육기회가 단절될 가능성이 있으며, 이는 빈곤의 세습·빈곤의 고착화를 가져옴으로써 교육으로 인한 사회적 배제를 영속화시킬 가능성이 농후하다는 것을 보여준다.

〈표 6-34〉 월소득수준별 연간 1인당 사교육비 규모

(단위: 만원)

월소득수준	연간 1인당 평균 사교육비	사교육비 비중 (저소득층=100)
저소득층(150만원 미만)	151	1
중 하 층(150만원 이상~300만원 미만)	218	1.4
중 상 층(300만원 이상~450만원 미만)	308	2.0
상 층(450만원 이상)	435	2.9

자료: 한국교육개발원, 2003 사교육비 실태조사

소득수준별 사교육비 차이 외에 학교급별에 따른 사교육비 비중을 살펴보면, 학생들의 사교육참여 정도는 1980년 보다 1990년도 후반기에 갈수록 상당히 급격하게 증가하는 추이를 보인다. 예를 들어 1980년도에는 전국 중학교 학생의 20.3%가 사교육을 받은 반면에 1990년에는 전체 중학교 학생들의 31.0%까지 증가하였고, 최근 2003년도 조사에서는 무려 75.3%가 사교육에 참여하는 것으로 나타났다.

〈표 6-35〉 학교급별 사교육비 비중

(단위: %)

학교급별	1980	1990	2000	2001	2003
초등학교	12.9	-	73.5	70.5	83.1
중학교	20.3	31.0	50.7	63.9	75.3
고등학교	26.2	12.6	39.8	48.3	56.4

자료: 한국교육개발원('03. 11. 27). 사교육비 경감방안 보도자료, 양정호, 2004: 3쪽에서 재인용

또한 한국교육개발원의 2003년 사교육비 실태조사에 나타난 결과에 따르면, 2003년 전체 사교육비는 13조 6천억 원이며, 학생 1인당 월평균 사교육비는 평균 23만 8천원으로 2003년도 불변가를 기준으로 볼 때 2001년 조사 때보다

22.8% 증가한 것으로 나타났다.

이를 거주지역별로 보면, 서울은 29만 4천원, 광역시와 중소도시는 약 23만원, 읍면지역은 약 17만원으로 지역별로도 사교육비 지출의 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 6-36〉 지역별 사교육비 규모

(단위: 천원)

지 역	학생 1인당 월평균 사교육비	연간 총 사교육비
서울	294	3,485,831,546
광역시	230	3,620,057,706
중소도시	235	5,319,802,854
읍면지역	173	1,222,813,363
전 체	238	13,648,505,470

자료: 한국교육개발원, 2003 사교육비 실태조사

이를 좀 더 세분해 지역별 연간 1인당 사교육비 규모를 보면, 서울 강남 478만원, 서울 기타 313만원, 광역시 276만원, 수도권 지역 358만원, 중소도시 249만원, 읍면지역 203만원으로 나타났다. 사회계층을 반영한 공간적 분화가 한국 사회에서 나타나고 있음을 인정한다면, 이러한 지역별 연간 1인당 사교육비 규모를 통해 간접적으로나마 소득계층에 따라 사교육비 지출의 차이가 현저하며, 서울지역 내에서도 거주 지역에 따른 사교육비 지출 차이가 있음을 알 수 있다.

〈표 6-37〉 지역별 연간 1인당 사교육비 규모

(단위: 만원)

거 주 지	연간 1인당 평균 사교육비
서울 강남	478
서울 기타	313
광역시	276
수도권	358
중소도시	249
읍면지역	203

자료: 한국교육개발원, 2003 사교육비 실태조사

#### 4. 평생학습자 비율

평생학습은 통계청에서 실시하는 ‘사회통계조사’를 통해 알 수 있는데, 평생학습 참여자 비율은 2000년 17.2%에서 2004년 21.6%로 증가했음을 알 수 있다.

성별로는 여성에 비해 남성의 참여비율이 높고, 학력별로는 대졸이상 집단과 고졸이하 집단의 참여비율이 현격한 차이를 보임을 알 수 있다.

이를 통해 정규 학교 이외의 평생학습을 통한 경력개발, 자기개발 과정에서 학력에 따른 편차가 심하게 나타나 평생학습의 경우에도 그 격차가 발생하고 있음을 알 수 있다.



〈표 6-38〉 평생학습 참여자비율

(단위: %)

	평생학습 참여자 비율	평생학습 참여 프로그램						
		직장 연수	학원 수강	교양 강좌	직업 훈련	TV, 라디오 강좌	기타	
2004	계	21.6	10.8	4.1	4.6	2.1	4.6	0.3
	남성	23.8	14.8	3.4	2.6	3.2	4.9	0.2
	여성	19.5	7.1	4.8	6.4	1.2	4.3	0.3
	초졸 이하	5.0	0.5	0.2	2.1	2.1	0.4	0.1
	중졸	9.1	2.2	0.9	3.2	2.4	1.3	0.1
	고졸	18.7	8.4	2.8	4.7	1.9	3.6	0.3
	대졸 이상	42.6	25.0	10.1	6.7	2.3	10.3	0.5
2000	계	17.2	7.8	3.6	3.3	2.1	3.7	0.4
	남성	19.4	10.7	3.1	1.9	3.4	3.6	0.5
	여성	15.2	5.1	4.0	4.5	0.9	3.8	0.4
	초졸 이하	4.5	0.4	0.1	1.0	2.7	0.6	0.1
	중졸	7.5	1.7	0.6	1.9	2.1	1.8	0.1
	고졸	16.8	6.7	3.3	3.8	1.8	3.9	0.4
	대졸 이상	39.6	22.6	10.1	5.8	2.1	8.3	1.1

자료: 통계청, 사회통계조사; 통계청, 한국의 사회지표에서 재인용

## 제 5 절 건강으로부터의 배제

### 1. 출생시 기대수명

출생시 기대수명은 1995년 약 74세에서 2002년 77세로 증가하였다. 성별로는 남성은 70세에서 73세로, 여성은 77세에서 80세로 증가한 것으로 나타나 남성 보다는 여성의 기대수명이 더 긴 것으로 나타났다.

〈표 6-39〉 출생시 기대수명

(단위: 세)

	전체	남	여
1995	73.53	69.57	77.41
1997	74.39	70.56	78.12
1999	75.55	71.71	79.22
2001	76.53	72.84	80.01
2002	77	73.38	80.44

자료: 통계청, 「2002년 생명표」

## 2. 급식지원아동비율(결식아동 비율)

결식아동비율과 급식지원아동비율은 아동복지를 나타내는 지표로 지표의 의미가 중복되기 때문에 본 연구에서는 기존 선행연구(김승권 외, 2005)를 참조하여 배제지표로 ‘급식지원아동비율’을 채택하였다.

현재 아동에 대해서 교육인적자원부는 학교를 통하여, 그리고 보건복지부에서는 복지시설을 통하여 아동에게 급식지원을 하고 있으나 이를 공식통계로 제시하고 있지는 않은 실정이다.

교육인적자원부에서는 2002년 현재 전체 초·중·고등학생 784만 명의 약 2.5%인 197,703명에게 학교급식비를 지원하고 있으며, 이 중 108,648명은 방학, 토·공휴일까지 중식을 지원하고 있으며, 2003년에는 전체학생의 약 4%인 305,568명에게 학교급식비를 지원하고 있다(서문희 외, 2003:210).

또한 보건복지부에서는 읍·면·동 사회복지전담공무원을 통한 결식아동실태조사를 실시하여 급식 대상 아동을 파악하고, 각 사회복지관, 민간 및 종교단체 급식소와 연계하여 교육 및 복지프로그램과 병행하여 급식을 제공하고 도시락을 배달하고 있다. 사업의 규모는 2000년, 2001년이 각각 22,000명이며, 2002년, 2003년에는 15,000명으로 감소한 것으로 나타났다.

〈표 6-40〉 교육인적자원부 및 보건복지부 학생 급식지원 현황

(단위: 명, %)

구분	학생수	교육인적자원부 급식 지원		보건복지부 지원 아동수
		아동수	학생수 대비 비율	
2001	7,813,600	164,000	2.1	22,000
2002	7,840,000	197,703	2.5	15,000
2003	7,639,200	305,568	4.0	15,000

자료: 교육인적자원부·보건복지부 내부자료(2003); 서문희 외, 2003, 210에서 재인용

그러나 교육인적자원부의 급식지원은 결식아동 지원보다는 ‘저소득층 학생 교육복지’ 증진을 위하여 지원한다는 것이 교육인적자원부의 입장이다(서문희 외, 2003:210).

### 3. (WHO 정의) 소득수준별 주관적 건강상태 5분위

통계청의 사회통계조사에는 소득수준별 주관적 건강상태에 대한 직접적 파악은 어려운 것으로 나타나, 이를 지역, 연령, 학력, 직업, 경제활동 상태 등 사회·경제적 변수를 활용하여 소득수준별 주관적 건강상태를 파악하고자 한다.

소득수준별로 ‘나쁨’, ‘매우 나쁨’으로 정의한 사람의 비중을 알기는 어렵고, 주관적 건강상태를 지역, 성, 연령, 학력, 직업, 혼인상태, 경제활동상태 등으로 살펴보는 것은 가능하다.

지역별로는 도시에 비해 농촌지역 거주자가 건강상태가 나쁘다고 응답했으며, 성별로는 남성이, 연령별로는 40세 이상의 연령집단이 건강상태가 나쁘다고 응답하였다. 특히 60세 이상과 65세 이상의 경우 건강상태가 나쁘다고 응답한 비율이 절반 가까운 것으로 나타났다.

학력별로는 초졸 이하의 경우 건강상태가 나쁘다고 응답한 비율이 높으며, 직업별로는 농업 종사자의 주관적 건강상태가 나쁜 것으로 나타났고, 서비스·판매직 종사자, 그리고 기능·노무 종사자들이 건강상태가 나쁘다고 응답하였다.

혼인상태별로는 사별과 이혼의 건강상태가 나쁘며, 경제활동별로는 비경제활동인구의 건강상태가 취업·실업자보다 건강상태가 나쁜 것으로 나타났다.

이를 통해 소득수준별로 주관적 건강상태를 나쁘다고 응답한 비율을 정확하

게 알 수는 없지만, 연령이 높을수록, 학력이 낮을수록, 육체노동을 하는 직업 일수록, 혼인상태가 불안정할수록 건강상태가 나쁜 것으로 응답한 것으로 미루어 소득이 낮을수록 주관적 건강상태가 나쁠 것이라고 짐작할 수 있다.

〈표 6-41〉 주관적 건강상태

(단위: %)

구분		나쁜 편이다	매우 나쁘다	계
전체		14.9	2.8	17.7
지역	동부	13.6	2.2	15.8
	읍면부	20.5	5.2	25.7
성	남자	10.9	2.2	13.1
	여자	18.7	3.3	22.0
연령	15~19세	3.7	0.3	4.0
	20~29세	5.3	0.3	5.6
	30~39세	7.1	0.5	7.6
	40~49세	13.4	1.6	15.0
	50~59세	24.0	4.0	28.0
	60세 이상	38.2	10.9	49.1
	65세 이상	41.3	13.0	54.3
학력	초졸 이하	36.4	9.9	46.3
	중졸	16.5	2.4	18.9
	고졸	9.7	1.1	10.8
	대졸 이상	6.0	0.4	6.4
직업	전문관리	5.4	0.2	5.6
	사무	5.3	0.1	5.4
	서비스판매	13.4	1.2	14.6
	농어업	29.9	4.7	34.6
	기능노무	13.6	1.2	14.8
혼인상태	미혼	5.3	0.6	5.9
	유배우	15.6	2.6	18.2
	사별	40.3	11.2	51.5
	이혼	23.0	5.4	28.4
경제활동상태	취업	12.2	1.2	13.4
	실업	10.0	1.5	11.5
	비경제활동	19.3	5.4	24.7

자료: 통계청, 사회통계조사, 2003.

## 제 6 절 가족 및 사회적 관계망으로부터의 배제

### 1. 노인 단독 가구수 및 증가율

우리나라의 고령화는 전세계적으로 유래가 없을 정도로 빠르게 나타나고 있으며, 사회적으로 이에 대한 대응이 늦어지면서 고령사회대책 수립이 시급한 시점에 놓여있다.

특히 혼자 사는 65세 이상의 1인 노인은 건강상의 이유와 경제적인 이유, 그리고 가족이나 사회적 관계망의 부재로 인한 곤란을 겪을 확률이 높는데, 우리나라의 65세 이상 1인가구는 1995년 35만명에서 2000년 54만명으로 증가했으며, 장래가구추계 자료에 의하면 2010년에는 백만명에 달할 것으로 추정되고 있다.

〈표 6-42〉 65세 이상 인구

(단위: 명)

	65세 이상 인구	
	인구수	1인가구
1995	2,623,853	349,020
1990	2,162,037	192,549
2000	3,346,821	542,690
2001	1,863,027	595,894
2002	1,959,126	640,014
2003	2,058,924	686,421
2004	2,162,724	735,252
2005	2,270,986	786,697
2006	2,361,590	833,072
2007	2,455,983	881,793
2008	2,554,601	933,070
2009	2,657,783	987,086
2010	2,765,769	1,043,989

자료: 통계청, 인구주택총조사; 2001년 이후는 통계청, 「장래가구추계」 자료임

## 2. 소년소녀가정 가구수 및 증가율

‘소년소녀가장’이라는 말은 2000년부터 소년소녀가정으로 명칭을 변경하였는데, 이는 당사자들이 ‘가장’이라는 단어를 꺼려하는 것을 수용한 것이기도 하다.

소년소녀가정은 국민기초생활보장법에 의한 수급권자 중에서 18세 미만의 아동이 실질적으로 가정을 이끌어 가고 있는 세대를 의미하는데(보건복지부 홈페이지), 이러한 세대의 형태를 우리가 인정하고 있는 것 자체가 부끄러운 현실이라고 말할 수 있다.

현행 아동복지법에도, 어린이 현장에도 18세 미만은 아동으로서 국가, 사회, 보호자들이 이들이 독립된 인간으로 성장하기까지 미성년자로서 보호하여야 한다고 명시하고 있다. 이는 보호받아야 할 미성년자로 이루어진 가족 형태는 법적으로 인정하지 않고 있다는 의미로 해석할 수 있으나, 그럼에도 불구하고 우리 사회는 소년소녀가정을 선정하여 공식적, 비공식적 지원을 하고 있으며, 요보호아동의 전형으로 여기고 있다.

이러한 법과 현실과의 괴리를 감안하면서 소년소녀가정 가구수를 보면, 연도별로 줄어들고 있음을 알 수 있으며, 2004년 현재 전국에 3,504세대, 5,444명이 소년·소녀가정임을 알 수 있다.

정부는 이러한 소년소녀 가정을 국민기초생활보장수급자로 우선 책정하여 생계·의료보호 및 교육보호를 실시하도록 함으로써 가정생활을 영위하는 동시에 학업을 계속할 수 있도록 지원하고 있다(보건복지백서, 2004:161).

또한 정부도 소년소녀가정은 시설보호나 가정위탁에 비해 외부의 위협에 노출되어 있는 보호형태임을 인식하여 가능한 소년소녀가정 지정을 제한하고 가정위탁보호로 전환 추진을 계속해 나가려고 하는 중이다(보건복지백서, 2004:161).

〈표 6-43〉 소년소녀가정 가구수

(단위: 명)

	가구수	가구원 <sup>1)</sup>	재학상태별				
			미취학	초등	중등	고등	기타
1994	7,540	14,372	124	3,026	4,940	3,892	2,390
1995	8,107	15,118	124	2,914	5,261	4,392	2,427
1996	8,849	16,001	149	2,854	5,447	4,833	2,718
1997	9,544	16,547	174	2,830	5,382	5,516	2,645
1998	8,407	13,627	150	2,428	4,515	5,141	1,393
1999	7,924	12,427	150	2,356	4,046	4,992	883
2000	6,229	9,579	121	1,862	3,217	4,041	338
2001	5,248	8,060	133	1,640	2,611	3,414	262
2002	4,531	6,947	115	1,478	2,232	2,936	186
2003	3,994	6,184	99	1,309	1,966	2,668	142

주: 1) 가구주 포함

자료: 통계청, 한국의 사회지표; 보건복지부, 보건복지통계연보

### 3. 한부모 가구수 및 증가율

한부모 가구수는 통계청의 인구주택총조사 결과를 이용한 자료들에서도 약간씩 편차를 보이는데, 그 수치보다는 경향성이 중요하다고 생각된다.

한부모 가구수는 2000년 현재 87만 가구로 조사되었으며, 2010년에는 약 140만 가구가 될 것으로 추정되고 있다. 그러나 전체 가구에서 한부모 가구가 차지하는 비율은 거의 변화가 없을 것으로 추정된다.

〈표 6-44〉 한부모 가구수

(단위: 천가구, %)

	한부모가구	혼인상태			한부모가구 비율
		사별	이혼	미혼	
1985	594	443	50	101	6.2
1990	662	498	79	85	5.8
1995	744	526	124	94	5.7
2000	871(1,148)	502	246	123	6.1(7.8)
2005	1,247	-	-	-	7.9
2010	1,346	-	-	-	8.0
2015	1,391	-	-	-	7.9
2020	1,409	-	-	-	7.8

주: 2000년 통계는 통계청의 한국의 사회지표와 장래가구추계 자료에 차이가 있음. 괄호 안은 장래가구추계 자료임.

자료: 통계청, 인구주택총조사; 통계청, 한국의 사회지표; 통계청, 장래가구추계

#### 4. 연령별 자살률

자살건수는 2000년 6,460건에서 2004년 11,523건으로 4년 사이에 5천 건 정도가 증가하였고, 인구10만 명당 자살률도 2000년 14.6명에서 2004년 25.2명으로 증가한 것으로 나타났다.

이는 지난 1983년부터 시작된 통계청의 사망원인 통계 조사 이래 역대 최고치로 생명 경시풍조 등과 함께 경기 침체에 따른 생활고 등이 주원인인 것으로 풀이되고 있다.



〈표 6-45〉 연령별 자살건수

(단위: 수, 명)

연도	자살건수					인구10만 명당 자살률
	계	15~24세	25~44세	45~64세	65세 이상	
1995	4,840	802	2,070	1,296	614	11.8
1996	5,856	986	2,531	1,483	777	14.1
1997	6,022	849	2,625	1,628	855	14.1
1998	8,569	1,000	3,737	2,600	1,159	19.9
1999	7,075	802	2,944	2,129	1,139	16.1
2000	6,460	673	2,604	1,989	1,164	14.6
2001	6,933	586	2,626	2,234	1,453	15.5
2002	8,631	628	3,169	2,779	2,023	19.1
2003	10,932	812	3,819	3,508	2,760	24
2004	11,523	696	3,647	3,949	3,189	25.2

주: 1) 사망률은 95년까지는 6세 이상, 96년부터는 5세 이상 인구 100,000명당임

2) 1999년부터 사망원인이 부실하게 신고된 자료에 대해 외부 행정기관 자료를 이용하여 보완하였으므로 시계열 비교시 유의. 자살 등 사고사 관련 자료 2002년부터 보완

자료: 통계청, 사망원인통계

### 5. 가족생활만족도

가족생활만족도는 통계청 사회통계조사의 ‘가족생활전반에 대한 주관적 만족감’을 통해 알 수 있다.

2003년 사회통계조사 결과에 의하면 가족생활전반에 대한 만족도는 불만족하다는 응답이 28.3, 만족한다는 응답이 20.4%로 만족하지 못하는 비율이 약간 높게 나타났다.

이를 여러 특성별로 보면 지역별로는 동부보다 읍면부 지역이, 성별로는 남성보다 여성이, 연령별로는 연령이 높을수록, 학력별로는 학력이 낮을수록, 직업별로는 기능노무·서비스판매·농어업종사자가, 혼인상태별로는 이혼·사별이, 경제활동상태별로는 실업자가 가족생활만족도가 낮음을 알 수 있다.

〈표 6-46〉 가족생활만족도

(단위: %)

구 분		만족	보통	불만족
전 체		20.4	51.3	28.3
지역	동부	20.3	51.7	28
	읍면부	20.9	49.2	29.9
성	남자	21	51.9	27.1
	여자	19.9	50.6	29.4
연령	15~19세	25.5	54.1	20.4
	20~29세	22.9	52.6	24.4
	30~39세	23.1	50	26.8
	40~49세	18.8	51	30.2
	50~59세	16.4	51.7	32
	60세 이상	16.3	49.8	33.9
	65세 이상	15.9	50	34.1
학력	초졸 이하	14.6	46.9	38.5
	중졸	17.1	52.7	30.2
	고졸	19	53	28
	대졸 이상	29.6	50.7	19.7
직업	전문관리	33.1	50.1	16.8
	사무	26.4	53.4	20.2
	서비스판매	16.4	51.2	32.4
	농어업	19.4	49.9	30.6
	기능노무	14.3	52.5	33.2
혼인상태	미혼	21.6	53.3	25.1
	유배우	21.2	51.3	27.5
	사별	12.9	46.8	40.3
	이혼	10.3	38.6	51.1
경제활동상태	취업	20.8	51.6	27.6
	실업	11.6	40.5	47.9
	비경제활동	20.3	51.3	28.4

주: 만족도는 5점 척도(매우 만족, 만족, 보통, 약간 불만, 매우 불만)를 만족, 보통, 불만으로 단순화해서 제시한 것임.

자료: 통계청, 사회통계조사; 통계청, 한국의 사회지표에서 재인용

## 6. 사회적 연결망 정도

사회적 관계망의 이론에 따르면, 사회·경제적 지위가 높을수록 자신이 관여하고 있는 사회적 연결망의 크기는 커진다고 한다(김안나 2003). 개인이 취득한 교육적 기반을 인적 자원(human capital)이라고 한다면 개인이 소유한 관계망은 사회적 자원(social capital)이라 칭할 수 있다(Coleman 1990). 이러한 사회적 자원 역시 사회·경제적 지위와 연계되어 있는데, 사회·경제적 지위가 낮을수록 개인이 보유한 사회적 자원이 낮음을 보여 줌으로써 사회적 관계에서도 이들이 배제된다는 것이다.

개인이 소유한 사회적 자원은 흔히 연결망의 크기로 대변된다. 연결망을 측정하기 위한 많은 노력들이 80년 초기부터 이루어져 왔으며, 가장 일반적으로 사용되고 있는 것이 현재 생존하고 있는 친인척(ISSP 1986, KGSS 2004)이나, 힘들 때 논의할 수 있는 사람들의 수(GSS 1984, KGSS 1996) 등으로 전반적인 연결망의 크기를 개인이 보유한 사회적 자원으로 측정하는 것이다.

앞에서 인용한 차상위조사 2004에서도 사회적 연결망에 대한 정보가 있는데, 여기에서는 연결망의 크기보다는 사회적 지지망의 유무에 관심을 가지고 있다. 해당하는 정보는 “어려울 때 이야기를 나누거나, 위로를 받을 수 있는 친척이나 친구가 있는지”, “일자리 등에 대한 정보를 얻을 수 있는 친척이나 친구가 있는지”, “물질적 도움을 받을 수 있는 친척이나 친구가 있는지”에 관한 것이다. 이하 각각의 문항에 “하고(갖고) 싶지만 현재 여건이 안되어 못하고(갖고) 있다”에 응답한 사람들에 대해 사회적 관계망에서 배제된 상태로 해석하고자 한다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 6-47〉 사회적 연결망에서의 배제 상황

(단위: %)

문항	하고 있다	여건이 안돼 못함	별 필요 없음
어려울 때 정신적 지지를 얻을 친지가 있음	85.04	11.63	3.33
일자리 등에 관한 정보를 얻을 친지가 있음	62.60	19.85	17.55
물질적 도움을 받을 수 있는 친지가 있음	52.17	32.52	15.31

자료: 이현주 외, 『차상위계층 실태분석 및 정책제언』, 한국보건사회연구원, 2005, 원자료 분석

위의 문항 중 어려울 때 정신적 지지를 얻을 친지가 있다는 것을 정서적 지지망(emotional networks)이라고 한다면, 이후의 일자리나 물질적 도움을 받을 수 있는 친지의 여부는 도구적 지지망(instrumental networks)이라고 칭할 수 있다. 흥미로운 것은 한국인의 사회 안전망의 경우 정서적 지지망은 강한 반면, 도구적 지지망은 상대적으로 약하게 나타나고 있다는 것이다. 물질적 도움을 청할 수 있는 친지의 경우 응답자의 1/2만이 그렇다고 응답하여 사회적 지지망이 정서적 지지망으로 집중되어 있음을 보여주고 있다.

## 제 7 절 사회적 참여로부터의 배제

### 1. 성·연령·소득수준별 인터넷 이용률

한국사회의 정보화는 상당히 급격하게 진행되었으며, 인터넷 보급률 및 이용률도 매우 높은 수준으로 2004년 현재 개인의 인터넷 이용률은 68.2%이다(한국정보문화진흥원, 2004).

정보격차(digital divide)가 사회적 배제지표로서 주목받는 이유는 이는 기존의 사회불평등 정도를 강화하는 동시에 또 다른 차원의 사회적 배제를 가져올 수도 있기 때문이다.

또한 한국사회는 정보화속도가 매우 빠르기 때문에 이러한 정보격차가 또다른 사회적 불평등을 가져올 개연성이 크다고 할 수 있다.

한국정보문화진흥원 「정보격차해소백서」의 지역별 인터넷 이용률을 보면, 울산지역이 가장 높고, 충남이 54.8%로 가장 낮음을 알 수 있으며, 지역별로 서울·6대 광역시와 도단위간에 인터넷 이용률 격차가 있음을 알 수 있다.

〈표 6-48〉 2004 지역별 개인 인터넷 이용률

(단위: %)

지역	개인 인터넷 이용률
전체	68.2
서울	72.3
부산	68.0
대구	66.3
인천	72.6
광주	75.6
대전	71.8
울산	78.3
경기	73.4
강원	60.3
충북	64.9
충남	54.8
전북	63.1
전남	54.9
경북	57.5
경남	64.3
제주	62.9

자료: 한국정보문화진흥원, 『정보격차해소백서』, 2004.

우리나라의 개인 인터넷 이용률은 68.2%로 높으나 이를 성, 연령, 소득수준 별로 구분해 살펴보았을 때, 그 격차가 매우 크다는 특징이 있다. 이는 미국, 영국, 일본과의 비교를 통해서도 확연히 드러난다. 남성보다는 여성이, 그리고 고연령 집단이, 소득수준이 낮은 집단의 인터넷 이용률이 낮음을 알 수 있는데, 이러한 정보격차를 통해 경제적 능력뿐만 아니라 세대(generation)의 문제도 정

보격차의 중요한 요소임을 알 수 있다.

<표 6-49> 성·연령·소득수준별 인터넷 이용률

(단위: %)

		개인 인터넷 이용률			
		한국	미국	영국	일본
성	남성	74.4	58.2	61.0	72.4
	여성	62.0	59.2	55.0	63.3
연령 <sup>1)</sup>	저연령	95.5	78.8	89.0	91.6
	고연령	16.2	44.8	44.0	21.6
소득 <sup>2)</sup>	최고소득	83.0	82.9	74.0	71.5
	최저소득	30.3	31.2	22.0	55.1

주: 1) 저연령(한국: 7~19세, 미국: 14~17세, 영국: 16~24세, 일본: 13~19세), 고연령(한국, 미국: 50세 이상, 영국: 55~64세, 일본: 60세 이상)

2) 최고소득(한국: 월 4백만원 이상, 미국: 연 7만5천달러 이상, 영국: 연 3만파운드 이상, 일본: 연 1천만엔 이상), 최저소득(한국: 월 1백만원 이하, 미국: 연 1만5천달러 이하, 영국: 연 1만7천5백 파운드 이하, 일본: 연 2백만엔 이하)

자료: 한국정보문화진흥원, 『정보격차해소백서』, 2004.

또한 문제는 이러한 정보격차가 시간이 지날수록 줄어드는 것이 아니라 늘어나고 있다는데 있다. 다음 <표 6-50>에서 알 수 있듯이 2000년부터 2004년까지 5개년 동안 전체 국민의 인터넷 이용률은 매년 증가하고 있으나 직업별 격차를 제외하고, 성·연령, 학력·소득·지역간 격차는 심화되고 있는 실정이다(한국정보문화진흥원, 2004:31).

〈표 6-50〉 계층별 인터넷 이용률 격차 추이

(단위: %)

구분		2000.12	2001.12	2002.12	2003.12	2004.6
전체 인터넷 이용률		44.7	56.6	59.4	65.5	68.2
계층별 인터넷 이용률 격차(%p)	성별	12.3	12.8	11.6	12.5	12.4
	연령별	68.4	80.3	82.1	81.8	79.3
	학력별	64.7	76.7	74.9	81.6	82.5
	소득별	-	47.6	50.5	48.2	52.7
	직업별	57.7	58.0	49.7	57.4	55.0
	지역별	14.2	16.6	16.5	22.9	25.2

주: 각 계층별 인터넷 이용률이 가장 높은 집단과 가장 낮은 집단간 차이임.

- 성별(남 vs 여), 연령별(10대·20대 vs 50대 이상), 학력별(중졸 이하 vs 대졸 이상), 소득별(월가구소득 400만원 이상 vs 100만원 미만), 직업별(사무직 vs 생산관련직), 지역별(대도시 vs 군단위)

자료: 한국정보문화진흥원, 『정보격차해소백서』, 2004.

## 2. 사회단체참여도

사회단체에 대한 전반적 참여도는 2003년 현재 44.8% 정도로 우리나라 국민의 약 절반 정도는 사회단체활동에 참여하고 있다고 할 수 있다.

지역별 차이는 미미하고, 여성보다는 남성이, 학력이 높을수록 사회단체참여도가 높아지는데, 주로 참여하는 사회단체 유형은 친목 중심의 사교단체이며, 사회봉사나 이익단체, 정치단체에 참여하는 비율은 매우 낮은 실정이다.

〈표 6-51〉 사회단체 참여도

(단위: %)

		참여도	참여하는 사회단체 유형							
			사교	종교	스포츠, 레저	사회 봉사	학술	이익	정치	기타
전체		44.8	68.6	13.4	11.2	4.2	1.3	1.1	0.2	0.2
지 역	동	44.7	67.3	14.0	11.8	4.1	1.4	1.0	0.2	0.1
	읍·면	45.5	73.8	10.7	8.4	4.8	0.7	1.2	0.2	0.3
성	남	48.2	70.8	8.9	13.1	4.0	1.4	1.5	0.3	0.1
	여	41.6	66.1	18.4	9.0	4.5	1.1	0.6	0.1	0.2
학 력	초졸 이하	34.5	79.3	14.0	3.1	3.0	0.1	0.4	0.0	0.1
	중졸	38.5	68.3	14.5	8.5	7.3	0.3	0.7	0.2	0.3
	고졸	45.8	68.7	12.6	12.3	4.2	0.9	0.9	0.2	0.2
	대졸 이상	55.2	63.3	13.8	14.7	3.4	2.8	1.8	0.3	0.1

자료: 통계청, 사회통계조사; 통계청, 한국의 사회지표에서 재인용

### 3. 자원봉사참여율

사회단체참여도에 비해 자원봉사 참여율은 현저하게 낮아 약 15% 정도가 자원봉사에 참여하고 있음을 알 수 있다.

지역적으로는 도시보다는 농촌이, 학력별로는 중졸의 자원봉사참여율이 다른 학력소지자에 비해 높음을 알 수 있다. 성별로는 자원봉사참여율의 차이가 그다지 크게 나타나지는 않았다.

전반적으로 사회적 참여정도를 나타내는 지표 중의 하나인 자원봉사참여율은 미미한 편으로, 우리 사회의 시민참여에 의한 자원봉사가 그다지 활성화되어 있지 않음을 알 수 있다.



〈표 6-52〉 자원봉사참여율

(단위: %)

		자원봉사 참여율	참여하는 자원봉사 유형					기타
			지역의 환경보전	국가, 지역행사	자녀 교육관련	복지시설 관련	재해 지역돕기	
전체		14.6	38.0	10.4	8.7	38.4	10.0	14.9
지역	동 읍·면	13.9	33.6	10.1	9.6	40.7	8.7	15.9
		17.6	53.2	11.5	5.5	30.3	14.4	11.5
성	남	15.1	44.5	12.2	3.4	29.9	14.4	18.3
	여	14.1	31.4	8.6	14.1	46.9	5.4	11.4
학력	초졸 이하	10.0	58.4	6.2	0.5	33.7	5.3	6.8
	중졸	27.7	46.4	10.1	1.5	40.3	5.3	14.8
	고졸	12.2	30.4	10.6	13.3	38.4	13.4	16.3
	대졸 이상	13.6	26.8	13.0	16.0	38.4	13.6	17.4

자료: 통계청, 사회통계조사; 통계청, 한국의 사회지표에서 재인용

#### 4. 지역문화행사 참여 및 만족도

지역주민이 문화적 생활을 어느 정도 향유하고 있는지를 알아보기 위해 통계청의 ‘지역문화행사 참여 및 만족도’를 살펴보면, 대략 20% 정도가 지역문화행사에 참여하고 있으며, 도시보다는 농촌의 참여도가 높음을 알 수 있다. 그러나 우리나라 국민의 전반적인 문화향유정도는 그리 높지 않음을 알 수 있으며, 그 내용에 대한 만족도도 그리 높지 않음을 알 수 있다.

〈표 6-53〉 지역문화행사 참여 및 만족도

(단위: %)

		참여비율	만족	보통	불만
전체		20.0	5.7	8.9	5.4
지역	동	17.9	4.7	8.1	5.1
	읍·면	30.0	10.4	12.7	6.9
성	남	19.8	5.5	9.0	5.4
	여	20.2	5.9	8.9	5.4

주: 지역문화행사 만족도는 5점 척도(매우 만족, 약간 만족, 보통, 약간 불만, 매우 불만)로 측정된 것을 단순화해서 제시한 것임.

자료: 통계청, 사회통계조사; 통계청, 한국의 사회지표, 2004에서 재인용

## 5. 지역별 범죄율

우리나라에서 현재 지역별 범죄율은 제공되지 않고 있으며, 다만 대검찰청 「범죄분석」에서 연도별 범죄발생건수만 제공되고 있다.

지역별 범죄율이라는 지표의 경우 지역의 사회적 통합 정도 다시 말해 지역의 사회적 배제를 나타내는 지표로 사용될 수 있지만, 우리나라처럼 지역 갈등 및 지역 감정이 견고하게 지속되어 오고, 특정 현안을 계기로 폭발할 수 있는 소지가 분명한 경우 지역별 범죄율 공표는 자칫 지역감정과 맞물릴 가능성이 있다.

따라서 우리나라에서 ‘지역별 범죄율’이 사회적 배제 지표로 사용될 수 있는지는 차후 신중하게 검토되어야 한다.

## 제 7 장 사회적 배제의 영역 간 관계 분석

6장이 현재 취득 가능한 여러 연구 및 자료를 활용하여 영역별로 나타나는 사회적 배제의 실태를 보여주는 것이 주된 목적이라면, 7장은 사회적 배제의 다양한 영역(차원) 및 그러한 영역(차원)의 관계성까지 고려하여 우리 사회의 사회적 배제 정도 및 연관성, 영역 간 중첩정도를 보여줌으로써 중층적으로 나타나는 사회적 배제까지도 포착하고자 하는 것이다. 즉, 사회적 배제의 영역이 서로 상호작용하여 연관되어 있다는 것을 전제로 지표들 간의 연관성을 측정하여 단편적인 지표의 나열이 아니라 입체적이고 총체적인 사회적 배제 현상을 보이는 것이 목적이다. 또한 전반적인 사회적 배제에 가장 큰 영향을 미치는 영역을 파악할 수 있다는 점은 앞으로 학문적으로 사회적 배제의 완화정도를 측정할 때 뿐 아니라 정책적 차원에서 어느 차원의 사회적 배제를 해결하기 위해 노력해야 하는지, 어떤 사회적 배제 집단을 표적 집단으로 삼아야 하는지를 판단할 때 중요한 기초 정보를 제공해 줄 수 있을 것이다.

본 장에서는 앞에서 살펴본 사회적 배제의 8가지 영역 - 경제, 실업, 근로, 주거, 교육, 건강, 가족 및 사회적 관계망, 사회적 참여 - 에 대한 경험적 분석을 위해 각각의 영역을 조작적으로 정의한 후 분석하였다. 앞의 6장에서 살펴본 사회적 배제의 차원들이 다차원적인 영역을 다루나 영역 내에서는 각각의 지표별 실태를 제시하는 것에 그친 반면, 본 장에서는 각각의 사회적 배제의 차원들의 관계성까지도 고려하여 사회적 배제를 드러내는 데 그 주안점을 둔다.

본 장의 경험적 분석을 위해 위의 사회적 배제 차원이 분석가능한 실태조사 자료가 필요하여 시기적으로 최근에 조사되었고, 전국 표본조사로 이루어진 한국보건사회연구원의 차상위실태조사를 사용하였다(이현주 외, 2005). 차상위 조사 중 1차 판별조사는 차상위계층을 판별하기 위한 기초조사로 전국의 30,000가구를 대상으로 가구구성, 소득, 재산, 지출 등에 대해 조사한 자료이다. 그 중 실제 실태조사 분석

용으로 사용된 사례수는 25,645가구로 전국 대표조사로서 충분히 큰 사례수와 응답자의 다양한 사회·경제적 상황에 대한 방대한 정보로 인해 사회적 배제를 연구하는데 적합한 자료로 사료되어 이하 분석작업의 기초로 삼기로 한다.

### 제 1 절 사회적 배제의 차원

앞에서 논의되었던 여러 가지 사회적 배제의 차원에 대한 다양한 정의 중에서 본 절에서는 경험적 분석에 사용될 사회적 배제 차원에 대한 조작적 정의를 하고자 한다. 기존의 사회적 배제의 8가지 차원은 그대로 사용하고, 이를 나타내는 지표는 다음과 같다.

〈표 7-1〉 사회적 배제의 차원과 지표

(N=25,645)

사회적 배제의 차원	지표의 조작적 정의
경제	- OECD 가구균등화 지수를 적용한 중위소득 50% 이하인 가구
근로	- 가구원 중 한명이라도 일을 하고 있지만 가구소득이 중위소득 50% 이하인 가구
실업	- 가구주가 실업자인 경우
주거	- 가족 수에 맞는 적절한 방이 없는 경우 - 부부 외에 성별이 다른 가구원의 방이 없는 경우 - 실내에 화장실이 없는 경우
교육	- 여건이 되지 않아 자녀에게 고등학교까지 교육을 못 시켜주는 경우 - 자녀가 원하는데도 학원이나 과외를 못 시켜주는 경우 - 필요한 기본참고서나 도서를 사주지 못하는 경우
건강	- 가족이 장기질환을 앓지만 정기적 진료를 받지 못한 경우 - 몸이 아플 때 병원에 가서 치료를 받지 못한 경우 - 돈이 없어서 병원에 갈 수 없었던 적이 있었던 경우
사회적 관계망	- 어려울 때 이야기를 나누고 위로를 받을 수 있는 친척이나 친구가 없는 경우
사회참여	- 인터넷 연결망을 보유하지 못한 경우

위의 표는 사회적 배제의 다차원성을 8가지 배제의 차원으로 구분하여 이에 해당하는 지표를 조작적으로 정의한 것이다. 물론 위의 배제의 차원과 이에 대한 지표의 설정이 완벽한 것은 아니다. 예를 들면 경제적 배제를 살펴볼 때 소득차원에서만 배제의 정도를 측정하여 소비의 차원에서 발생할 수 있는 배제의 차원을 고려하지 않았다. 또한 교육적 배제의 경우 본인의 배제 보다는 자녀에게 교육의 기회를 제공하고 싶으나, 여건이 허락하지 않아 교육적 지원을 하지 못한 경우 교육적 배제로 정의함에 따라, 자녀가 있는 경우, 혹은 자녀가 현재 학교교육을 받고 있는 경우에 배제적 상황이 적용되어 특히 가구주의 연령 변수에 부분적 제한을 받고 있다.

분석의 기본단위는 가구를 실질적으로 대표하는 가구주로 설정하였고, 이하 분석 역시 가구주의 배제상태로 해석될 수 있다. 즉, 가구주로 응답한 이들 중 위의 배제 차원에 해당하는지의 여부를 기초로 사회적 배제를 분석하고자 한다. 따라서 본 장에서 논의되는 분석결과는 25,645가구의 가구주에 대한 결과이다.

〈표 7-2〉 사회적 배제 차원에 따른 배제의 정도

(N=25,645)

차원	경제	근로	실업	주거	교육	건강	사회적 관계망	사회참 여
정도(%)	19.84	10.25	2.12	9.94	7.25	11.93	11.63	11.84

위의 배제의 정도는 전체 가구주 25,645명을 대상으로 각각의 배제의 차원이 해당되는가에 의해 나타나는 비율이다. 중위소득 50% 이하에 속하는 빈곤층의 경우 전체의 약 20%에 해당하는 높은 빈곤율을 보이고 있다. 기존의 통계자료들이 2인 이상 가구나 혹은 도시가구에 대한 조사임에 반해, 금번 차상위조사는 전국에 걸친 전체 가구를 선정한 결과로 인해 기존의 통계치보다 높은 빈곤율을 보이고 있음을 알 수 있다. 근로부분은 가구원 중 한사람이라도 일하고 있는 가구원이 있는 경우 이들의 가구소득이 중위소득의 50% 이하인 경우를 살펴보았는데, 전체 중 약 10%에 해당하는 가구가 근로빈곤에 처해있다. 현재

실업 중인 가구주는 전체의 약 2%가량으로 각각 배제의 사례수로 살펴보면 가장 적은 절대 수를 나타내고 있다.

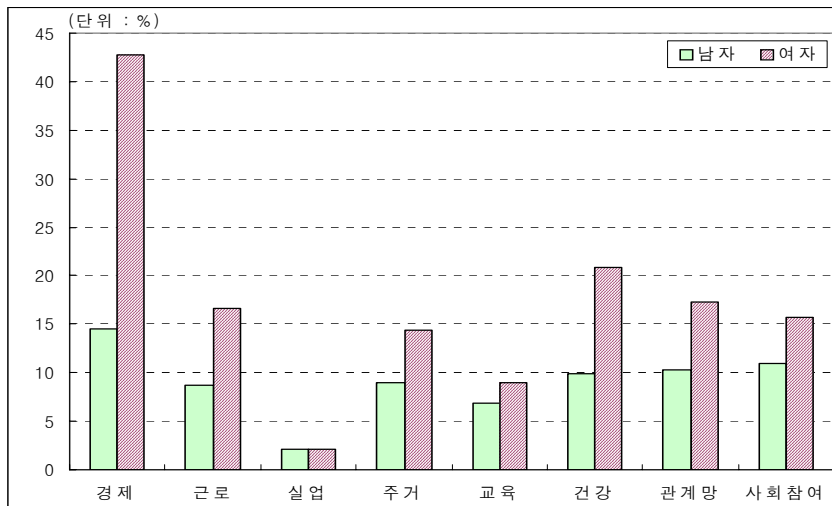
## 제 2 절 사회·인구학적 특성에 따른 사회적 배제의 정도

다음 장에서는 위의 8가지의 배제의 차원이 가구주의 사회·경제적 특성 - 성, 연령, 학력 - 등과 어떠한 연관이 있는가를 살펴보고자 한다. 이는 사회적 배제의 일반적 특성뿐만 아니라 배제의 특수한 상황이 개인의 어떠한 특성과 연관이 되는가를 살펴보는 것으로 개인 집단별로 특수하게 나타나는 배제의 상황에 대해 분석해 볼 수 있다.

### 1. 성에 따른 사회적 배제의 정도

[그림 7-1] 은 가구주의 성에 따른 각각의 배제 정도를 비교해 본 것이다. 그림에서 나타나는 수치는 남녀 가구주 중 각각의 배제 상태에 해당하는 비율을 나타내는 수치이다. 즉, 경제적 배제 - 빈곤 - 에 처한 남자 가구주의 경우, 전체 남자 가구주 중 약 15%에 해당하는 반면, 여자의 경우, 전체 여자가구주 중 약 43%가 경제적 배제상태에 놓여 있다. 이는 여자 가구주의 경우 남자가구주 보다 약 3배 높은 경제적 배제에 처해 있음을 보여주는 수치이다. 각각의 배제차원에 대한 남·녀 가구주의 배제정도를 살펴보면, 여성가구주의 경우 모든 배제차원에서 남성보다 높은 비율을 나타내고 있다. 남·녀 가구주의 배제정도에서 가장 큰 차이를 보이는 것은 앞에서 살펴본 경제적 배제이고, 건강으로부터의 배제 역시 두 배가 넘는 차이를 보이고 있다. 또한 근로·주거로부터의 배제 등 경제적 빈곤 상태와 연결된 배제의 차원에서도 높은 비율을 나타내 여성가구주의 열악한 생활상태를 보여주고 있다. 배제의 사회적 차원인 관계망과 사회참여의 경우 역시 남성가구주 보다 높은 배제 정도를 보여주고 있다. 종합하면, 여성가구주의 경우 경제적 빈곤 뿐 만이 아니라, 여타 다른 사회적 배제 부분에서도 남성 가구주에 비해 높은 배제의 상황에 처해있음을 알 수 있다.

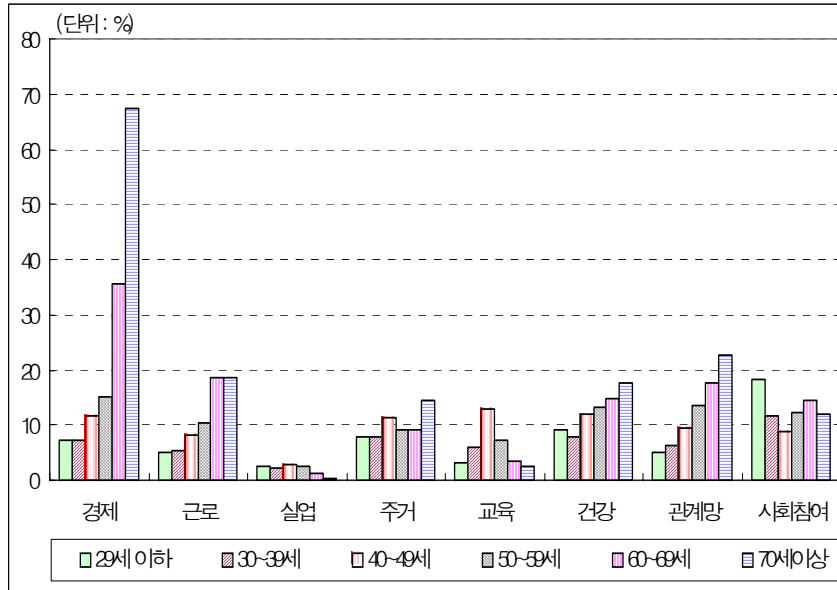
[그림 7-1] 성에 따른 배제차원의 정도 비교



## 2. 연령에 따른 사회적 배제의 정도

다음은 가구주의 연령별로 살펴본 배제의 정도이다. 가구주의 연령은 전체 연령구조를 6개의 집단으로 구분하여 30세 미만, 30~39세, 40~49세, 50~59세, 60~69세, 70세 이상 등으로 구분하여 연령집단별로 사회적 배제의 정도를 살펴보았다.

[그림 7-2] 연령에 따른 배제차원의 정도 비교



그림에서 살펴볼 수 있는 것처럼 경제적 빈곤의 경우 앞의 가구주의 성별분석과 마찬가지로 가장 강한 배제의 정도를 보여주고 있다. 60세 이상 고령 가구주의 경우 경제적 배제의 상황에 처할 경우가 3명 중 1명 정도로 나타나고 있으며, 70세 이상의 고령 가구주의 경우 해당 연령층 3명 중 2명이 경제적 배제 상태에 처해있음을 보여준다. 이러한 고령층의 배제상황은 근로로부터의 배제에서도 드러나고 있다.

연령에 따른 사회적 배제의 정도의 차이를 배제의 동태적 성향과 연관시킨다면, 재미있는 결과를 살펴볼 수 있다. 즉, 현재 분석대상인 차상위 조사가 일회성 횡단연구(cross-sectional study)임을 감안할 때, 연령구조는 동태적 현상을 파악할 수 있는 대리변수(proxy variable)로서 적당하다. 만약 사회적 배제의 한 차원이 전 연령층에 유사한 정도로 나타난다면 이는 연령과 상관없이 개인 전반에 걸친 배제의 상황으로 이해할 수 있는 반면, 배제의 차원이 연령구조의 변



화에 따라 상이한 정도로 나타난다면, 연령구조에 의해 영향을 받는 동태적 성향을 가짐을 추론할 수 있다. [그림 7-2] 를 보면, 경제적 배제의 경우 각 연령층에서 높은 동태적 성향을 보임을 살펴볼 수 있다. 주된 경제활동연령인 40세 미만 가구주들의 경우 약 7%정도가 경제적 배제 상태에 처해 있는 반면, 이는 60세 미만 가구주까지 점점 배제의 정도가 증가하여 60세 이상 가구주의 경우 높은 경제적 배제의 상태를 보여주고 있다. 이러한 현상은 근로적 배제에서도 동일하게 나타나고 있다. 사회적 배제가 기존의 빈곤연구와 질적 차별성을 이루는 중요한 요인 중에 하나는 관계 중심의 접근방법이다(Room 1995). 인간과 인간의 관계뿐만이 아니라, 사회적 참여와의 충분성 등 인간과 사회적 자원관의 관계적 접근(relational approach)에 초점을 두고 있는 것이다. 이러한 사회적 관계망을 연령별로 살펴보면, 경제적 배제와 마찬가지로 연령에 따라 확연히 드러나는 사회적 관계망의 배제적 차원을 살펴볼 수 있다. 이는 연령이 높아질수록 관계망에서 소외되는 경향이 강하다는 기존의 이론들과도 연관이 된다 (Burt 1984, 1991; Marsden 1987).

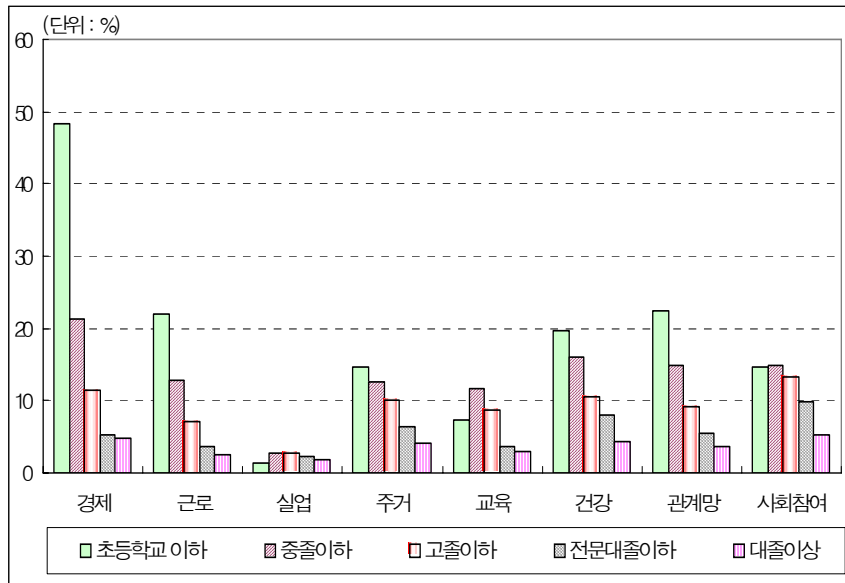
즉, 연령층이 높아질수록 어려울 때 이야기를 나누거나 위로를 받을 수 있는 친지가 없는 경우가 10명 중 2명 정도로 나타나고 있고 이는 연령의 차이에 따라 배제정도의 차이 역시 보여주고 있다. 반면, 주거나 사회적 참여의 경우 연령에 따른 변화에 그리 큰 영향을 받지 않아 연령층에 고루 해당 배제의 상태가 퍼져있는 상황이다. 즉, 이는 배제의 여러 차원들 중 연령에 따른 배제의 동태성이 배제의 차원에 따라 다르게 나타남을 보여주는 것으로 이후 사회적 배제에 대한 정책적 대안 마련시 전략적 정책 대상 그룹설정에 지침이 될 수 있을 것이다.

### 3. 학력에 따른 사회적 배제의 정도

다음은 학력에 따른 사회적 배제의 정도를 살펴보았다. 개인의 인적 자원(human capital)을 측정할 수 있는 대표적 지표 중의 하나인 학력에 따른 여러 배제의 차원을 살펴봄으로써 어떤 학력계층에 배제의 현상이 강하게 나타나고

있는지를 분석해 볼 수 있을 것이다. 각각의 학력의 차이에 따라 배제의 정도가 가장 큰 것은 다른 분석과 마찬가지로 경제적 배제부분이다. 초등학교를 졸업한 가구주의 2명 중 1명이 경제적 배제를 겪고 있는 반면, 대졸 이상 학력을 가진 가구주는 5%에도 미치지 않고 있다. 학력에 따른 배제 정도의 차이는 근로영역에서도 강하게 나타나고 있다. 또한 건강과 관계망에서의 배제에서도 연령과 마찬가지로 학력에 따른 배제 정도의 차이가 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 주거, 교육, 사회참여에서의 배제의 정도는 중졸·고졸이하까지 정도의 차이는 있지만 전체적인 경향에서 유사한 정도를 보이고 있다.

[그림 7-3] 학력에 따른 배제차원의 정도 비교



이상으로 가구주의 성·연령·학력에 따른 사회적 배제의 정도의 차이를 살펴보았다. 각각의 사회·경제적 특성에 따른 배제의 차원들을 분석해보면, 각 개인의 특성에 따라 가장 크게 배제 정도의 차이를 보이는 차원은 경제적 배제, 곧 빈곤의 차원이었다. 이는 곧 배제의 다차원 중 핵심적인 배제의 차원으로 해석될 수 있으며, 특

히 여성, 고령자, 저학력층에 강한 배제의 정도를 보여주고 있다. 경제적 빈곤보다는 정도의 차이가 약하지만, 상대적으로 각각의 특성에 따라 강한 차이를 보이는 배제의 차원은 근로, 건강, 관계망에서의 배제 부분이었다. 특히 여성과 저학력층에 강한 배제 정도의 차이를 보이고 있다. 상대적으로 각각의 특성에 대해 고루 배제의 정도를 보이는 차원이 주거와 사회참여 부분이다. 이는 각 연령층과 학력층에 유사한 배제의 정도를 보여주고 있어 특성 간 차이가 곧 배제 정도의 차이를 가져오는 것이 아니라, 다소 개인의 특성별 차이는 있지만, 일반적으로 나타나는 사회적 배제의 정도라 이해할 수 있다.

#### 4. 사회적 배제의 중첩 정도

이제까지는 각각의 사회적 배제의 정도를 사회·경제적 특성과 연관하여 살펴보았다. 이하에서는 각 개인이 경험하고 있는 사회적 배제의 중첩도에 대해서 살펴보고자 한다. 본 장에서는 배제 차원별로 연관성을 살펴보고 각각의 배제의 차원들 중 연관관계의 정도를 분석해 봄으로써 배제차원들 간의 관계를 살펴보고자 한다. 또한 개인의 사회·경제적 특성 중 어떠한 특성에 사회적 배제의 차원들이 강하게 나타나는가를 살펴봄으로써 상대적으로 강하게 배제되어져 있는 집단을 분석해 내는데 효과적일 수 있다.

먼저 조사에 적용된 가구주들의 배제의 중첩도 전반에 대해 살펴보겠다. 아래의 표에서 볼 수 있는 것처럼, 가구주 중 두 명 중 1명은 배제의 상태에 처해 있지 않다. 전체 가구주 중 약 20%가량은 1가지 차원, 약 13%가량은 2가지 차원의 배제 중첩도를 가지고 있으며 평균적으로는 0.85가지의 사회적 배제를 경험하고 있다. 이는 가구주의 받은 사회적 배제를 현재 경험하지 않고 있으며, 사회적 배제를 경험하더라도 1가지 혹은 2가지 차원의 사회적 배제를 경험하고 있음으로 해서 사회적 배제의 중첩도는 낮은 경우라 사료된다.

〈표 7-3〉 배제 차원의 중첩도

(단위: %)

	0	1	2	3	4	5	6	7개 이상	평균
배제의 중첩도	55.45	21.12	12.75	6.45	2.71	1.16	0.29	0.05	0.85

### 제 3 절 사회적 배제의 차원 간의 연관성 분석

#### 1. 사회적 배제의 차원 간의 연관성

본 절에서는 사회적 배제의 차원들 간의 연관성을 살펴보기 위하여 각각의 사회적 배제의 차원과 다른 사회적 배제의 차원들이 동시에 나타나는 경우를 살펴보고자 한다. 이를 표 상에서 설명하면, 경제적 배제에 처한 가구주 중 51.7%는 근로에서도 배제를 나타내고 있고 건강과 관계망에서 배제를 경험하고 있는 가구주가 약 25%에 해당하여 경제적 배제와 근로, 건강, 주거차원의 배제 간의 강한 연관성을 살펴 볼 수 있다. 이는 근로빈곤을 경험하고 있는 가구주의 경우에서도 동일하게 나타나고 있으며, 실업에서도 경제적 배제와 높은 연관성을 보여주고 있다. <표 7-4>를 종합해 보면 여타 다양한 차원의 배제를 경험한 사람들의 대부분은 경제적 배제를 경험하고 있고 경제적 배제가 다른 배제적 차원들과 강한 연관성을 보여주고 있다는 것이다.

<표 7-4> 배제의 차원별 연관성

구분	경제	근로	실업	주거	교육	건강	관계망	사회참여
경제	-	100	44.75	35.70	29.03	42.63	42.99	29.74
근로	51.67	-	8.10	19.42	20.48	22.59	20.99	17.56
실업	4.78	1.67	-	2.90	4.62	4.35	2.98	3.62
주거	17.89	18.83	13.63	-	21.18	22.56	20.12	16.53
교육	10.61	14.49	15.84	15.46	-	18.18	12.81	12.45
건강	25.63	26.28	24.49	27.07	28.89	-	30.52	22.76
관계망	25.20	23.81	16.39	23.54	20.54	29.75	-	21.15
사회참여	17.75	20.27	20.26	19.69	20.32	22.59	21.53	-

이를 좀 더 자세히 살펴보기 위하여 사회적 배제의 여러 차원과 배제의 중첩도들간의 상관관계를 살펴보았다. 즉, 이는 배제의 차원들 중 강하게 연관되어 있는 차원들 간의 강한 경향치를 알 수 있음과 동시에 배제중첩도와 여타 배제의 차원들과의 상관관계를 살펴봄으로써 어떤 배제의 차원이 가장 강하게 다른 배제의 차원과 연관되어있는가를 살펴볼 수 있다. <표 7-5>에서 살펴볼 수 있는 것처럼, 경제적 배제는 근로빈곤부분과 가장 강한 관계를 보여주고 있으며, 건강·관계망과도 강한 관계를 보여주고 있다. 근로빈곤은 경제적 배제와 마찬가지로 건강·관계망과 강한 관계를 나타내고 있다. 주거로부터의 배제는 건강과 사회적 관계망으로부터의 배제와 연관성을 보여주고 있다. 위의 여러 사회적 배제의 차원들이 얼마나 중첩되었는가와 각각의 배제차원과의 관계를 살펴본 배제 중첩도에 따른 관계정도는 예측한 대로 경제적 빈곤의 경우 0.7이라는 가장 높은 관계를 나타내고 있다. 이에 근로로부터의 배제, 건강·관계망으로부터의 배제가 강한 연관성을 나타내고 있다. 주거, 사회참여, 교육에 대한 배제가 그 뒤를 이어 연관성을 보여주고 있다.

위의 결과는 사회적 배제의 차원이 나열적·병렬적 구조라기보다는 경제적 배제, 빈곤을 중심으로 하여 다양한 배제의 차원이 중첩되어 나타나고 있음을 보여주고 있다. 이와 함께 의료, 건강으로부터의 배제 역시 중요한 배제의 차원

으로 다른 배제적 차원들과 강한 관계에 처해 있다. 사회적 관계망으로부터의 배제는 경제적 배제, 건강으로부터의 배제와 강한 연관성을 나타내는 배제의 차원으로 무엇보다도 경제적, 신체적 배제가 곧 사회적 관계로부터의 배제와 강하게 연관됨을 알 수 있다.

〈표 7-5〉 사회적 배제 차원과 배제 중첩도 간의 상관관계

구분	경제	근로	실업	주거	교육	건강	관계망	사회참여	배제중첩도
경제	-								
근로	0.68	-							
실업	0.09	-0.01	-						
주거	0.12	0.10	0.02	-					
교육	0.06	0.09	0.05	0.11	-				
건강	0.21	0.15	0.06	0.16	0.16	-			
관계망	0.21	0.13	0.02	0.12	0.08	0.21	-		
사회참여	0.09	0.09	0.04	0.08	0.07	0.12	0.11	-	
배제중첩도	0.70	0.62	0.19	0.44	0.38	0.55	0.51	0.42	-

## 2. 사회·경제적 특성별로 본 사회적 배제의 중첩도

이하에서는 살펴본 사회적 배제의 중첩도가 어떠한 사회·경제적 특성들과 연관이 되었는가를 살펴보기 위하여, 앞에서 살펴본 성·연령·교육수준에 따른 중첩도의 평균을 살펴보았다. 먼저 가구주의 성별로 살펴본 중첩도는 여성가구주의 경우 남성 가구주의 두 배에 가까운 사회적 배제를 경험하고 있다. 즉, 여성가구주는 평균적으로 1.4개의 사회적 배제를 경험하고 있는 반면, 남성 가구주는 약 0.7개의 사회적 배제를 경험하고 있다. 이를 연령별로 살펴보면, 60세 이상의 가구주의 경우 사회적 배제에 평균적으로 1개 이상의 사회적 배제를 경험하고 있으며, 중졸 이하의 가구주의 경우 역시 1개 이상의 사회적 배제를 경험하고 있다. 즉, 사회적 배제에 처해 있는 개인들의 특성은 여성가구주, 고령,

저학력의 가구주들이 대부분 사회적 배제를 경험하고 있는 것이다.

〈표 7-6〉 사회·경제적 특성별로 본 사회적 배제 중첩도 평균

		중첩도 평균	표준편차	F 값
성	남성	0.72	1.12	1257.23***
	여성	1.39	1.36	
연령	29세 이하	0.58	0.99	341.72***
	30~39세	0.54	1.04	
	40~49세	0.77	1.22	
	50~59세	0.84	1.17	
	60~69세	1.15	1.28	
	70세 이상	1.56	1.19	
교육	초등학교 이하	1.50	1.32	980.17***
	중졸 이하	1.07	1.29	
	고졸 이하	0.73	1.14	
	전문대졸 이하	0.44	0.86	
	대졸 이상	0.30	0.72	

\*\*\*: p<0.001

### 3. 사회적 배제가 주관적 경제생활 수준에 미치는 영향

위에서 살펴본 사회적 배제의 여러 차원들이 개인의 주관적 경제생활 수준에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 다중회귀분석을 실시하였다. 즉, 개인의 주관적 경제생활 수준을 설명하는데 어떠한 배제의 차원이 영향을 주는 지를 살펴본 것이다. 경제생활 상태는 1점(매우 가난)에서 10점(매우 부유)까지 응답자가 스스로 기입한 점수를 그대로 변수화하였다. 근로빈곤의 경우 경제적 배제에 처한 사람들과 부분적으로 동일한 경우임으로 다중공선성(multicollinearity)의 문제가 있어 다중회귀분석에서 제외하였다.

현재 우리나라에서 아무런 배제의 상태를 경험하지 않고 있는 사람들은 평균

적으로 자신의 경제적 생활상태를 중간수준으로(4.5) 평가하고 있다. 회귀계수에서도 나타나는 것처럼, 경제적 배제, 건강으로부터의 배제 등이 경제적 상황과 강한 연관관계를 나타내고 있다. 분석에 적용된 모든 사회적 배제의 차원은 경제적 생활수준에 영향을 주는데, 경제적으로 배제되고, 실업자이며, 주거·교육·건강으로부터 배제되고, 힘들 때 의논할 친구가 없는 경우, 그리고 인터넷 접근이 되지 않는 사람일수록 경제적 생활수준은 낮아지는 것을 실증적으로 알 수 있다. 그 중 경제적 배제( $\beta=-0.31$ )와 건강으로부터의 배제( $\beta=-0.16$ )가 더욱 중요한 영향 요인으로 작용하고 있으며 주거와 관계망으로부터의 배제( $\beta=-0.12$ ) 역시 중요한 요인으로 나타나고 있다.

〈표 7-7〉 사회적 배제차원이 주관적 경제수준에 미치는 영향

배제의 차원	회귀계수(coef.)	t 값	Beta 값
경제	-1.27***	-53.72	-0.31
실업	-0.25***	-4.01	-0.02
주거	-0.64***	-20.80	-0.12
교육	-0.51***	-14.38	-0.08
건강	-0.80***	-27.18	-0.16
관계망	-0.61***	-20.71	-0.12
사회참여	-0.44***	-15.65	-0.09
상수	4.50***	405.46	
R <sup>2</sup>	0.25		
N	25,619		

\*\*\*: p<0.001



## 제 8 장 결론 및 정책적 함의

본 연구는 사회적 배제 개념의 정책적 적용 가능성을 탐구하는 시론적 연구로서, 사회적 배제를 둘러싼 이론적 논의들과 유럽연합 국가들에서의 정책적 적용 사례, 그리고 지표화의 방법에 대해 살펴보았다. 1997년 경제위기 이후 우리 사회가 경험하고 있는 여러 가지 경제, 사회적 구조변화들은 우리 사회 빈곤의 모습을 점차 변화시키고 있다. 노동시장의 유연화에 따른 고용불안과 저임금, 국제적 경쟁의 격화에 따른 항상적 구조조정의 위험 등은 새로운 빈곤 위험요인이 되고 있다. 또한 직업을 갖고 소득을 얻는 것 자체가 더 이상 빈곤에서 벗어나는 것을 보장하지 못하고 있다. 이러한 현실에 비추어 보아, 빈곤개념을 더욱 다차원적이고 동태적인 현상으로 이해하는 사회적 배제의 문제설정은 우리 사회에 시사하는 바가 충분히 크다고 볼 수 있다.

프랑스에서 사회보장제도의 보호를 받지 못하는 집단들을 지칭하는 개념으로 제기된 사회적 배제는 이후 유럽연합에 의해 수용되면서 모든 회원국 사회정책의 이론적 기초를 이루게 된다. 그러나 이 과정에서 사회적 배제의 의미에 다소 변화가 발생한다. 즉, 주변화된 집단이 경험하는 사회적 문제, 기존의 제도적 틀로 해결할 수 없는 사회적 문제로서의 의미를 지니던 사회적 배제가, 빈곤과 실업이라는 전통적 문제에 대한 새로운 접근방법으로서의 의미를 갖게 된 것이다. 이는 상이한 정책적 이념과 목표를 갖고 있었던 개별국가들이 공통의 정책목표를 이행하도록 하기 위해 불가피한 것으로 판단된다. 즉, 사회적 배제라는 문제의 범위를 개별 국가들이 사회정책의 대상이라고 인식하고 있던 최소 공배수 정도로 한정시킨 결과인 것이다.

그러나, 그렇다고 해서 사회적 배제라는 문제설정에 입각한 접근방법이 기존의 빈곤 및 실업대책과 동일한 것은 아니다. 이론적으로 사회적 배제는 빈곤의 원인과 결과를 아우르는 동태적 과정을 분석의 대상으로 하며, 또한 경제적 궁

평에 영향을 미치는 다양한 영역의 현상들을 분석의 대상으로 한다. 이러한 접근방법의 정책적 적용 사례는 유럽연합의 “사회통합을 위한 국가행동계획”에서 찾아볼 수 있다.

유럽연합은 2000년 니스이사회 이후 빈곤과 사회적 배제의 극복을 위해 이 국가 행동계획을 세우고 그 추진 상황에 대해 보고할 것을 회원국들에게 의무화하고 있다. 2001년 1차 행동계획에서 이미 4가지 행동목표(모든 사람에 대한 고용참여와 재화 및 서비스에 대한 접근 촉진, 배제의 위험 방지, 가장 취약한 계층에 대한 지원, 모든 관련 기관의 동원)를 제시하여 개별 국가의 정책에 반영하도록 하고 있다. 이러한 국가 실행계획은 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 즉, 빈곤과 차별 시정의 문제를 단순한 실업과 저소득의 문제로 한정하지 않고 광범위한 영역에서 나타나는 권리 박탈의 문제로 인식하여 대응하고 있고, 4가지 공통목표 및 하부 목표를 수량화 하여 제시한 후 그 성과를 비교·평가하고 있으며, 정책의 시행과 평가에 있어 중앙정부뿐만 아니라 지자체, NGO, 기업, 전문가 등 다양한 단체의 참여와 협력을 강조하고 있다. 무엇보다도 정책의 우선순위를 취약계층을 노동시장으로의 통합시키는 데 두고 있다. 유럽연합의 국가행동계획이 추가적인 자원조달에 관해 언급하지 않고 있으며, 법적인 토대를 갖지 못하여 계획대로 실천이 이루어지지 못했을 경우 제재할 방법이 없다는 등의 한계가 지적되고 있다. 그러나 빈곤과 사회적 배제에 대해 종합적 접근을 시도하고 있으며, 각국 정부의 정책시행에 대한 비교와 대조가 용이해졌고 사회정책의 형성에 대한 참여적 접근방법의 토대를 마련하였다는 등의 긍정적 평가를 받고 있다. 또한 시행 2단계가 경과하면서 국가별로 여러 가지 정책 성과들이 보고되고 있다.

사회적 배제의 관심은 주로 경제적 빈곤과 불평등, 고용에 대한 접근성, 교육, 복지 등의 문제에 두고 있으며 나아가 사회참여와 유대에 집중되어 있다. 본 연구에서는 사회적 배제를 지표화하기 위해 배제의 영역을 경제, 실업, 근로, 주거, 교육, 건강, 가족 및 사회적 관계망, 사회적 참여의 8가지로 구분하였다. 이러한 구분은 유럽연합이 사용하고 있는 빈곤과 사회적 배제에 관한 공동 지표의 5개 평가영역(경제, 실업, 근로, 교육, 건강)에서 간과되고 있다고 지적

되는 영역들을 추가한 것이다.

본 연구에서는 이들 8개 영역에서의 사회적 배제 실태를 개별적으로 파악함과 동시에 한국보건사회연구원의 차상위계층실태조사(2004) 자료를 이용하여, 사회·인구학적 특성별로 각 사회집단이 경험하는 배제의 정도와 영역별 배제 간의 관계에 대해 분석하였다. 8가지 영역의 배제 가운데에는 경제적 차원의 배제를 경험하는 가구의 비율이 20%로 가장 높고, 근로, 주거, 건강, 사회적 관계망으로부터의 배제 비율이 약 10~20% 정도인 것으로 나타났다. 여성 가구주의 사회적 배제는 남성가구주에 비해 거의 모든 부문에서 높은 것으로 나타났고, 연령이 높아질수록 경제적 배제와 사회적 관계로부터의 배제가 확연히 드러났다. 또한 조사대상 가구 중 44%가 한 가지 이상의 영역에서 배제를 경험하는 것으로 나타났고, 가구 평균 0.85가지의 사회적 배제를 경험하는 것으로 나타났다.

사회적 배제 간의 연관성 면에서는 경제적 배제가 다른 차원의 배제와 강한 연관성을 지니는 것으로 확인되었다. 예를 들어 경제적 배제를 경험하는 가구 가운데 51.7%는 근로의 영역에서, 25% 정도가 건강의 영역에서도 배제를 경험하고 있었다. 경제적 배제를 겪고 있는 가구의 약 0.7%가 중층적 배제를 경험하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 중층적 배제의 경험 가능성은 근로, 건강, 사회적 관계망, 주거, 사회참여, 실업의 순으로 높은 것으로 나타났다. 사회적 배제가 주관적으로 느끼는 생활수준에 미치는 영향을 분석한 결과 경제적 배제와 건강으로부터의 배제가 상대적으로 중요한 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있었으며 그 다음으로는 주거와 사회적 관계망으로부터의 배제가 미치는 영향이 큰 것으로 나타났다.

이상과 같은 분석을 통해 우리는 사회적 배제의 문제설정과 지표개발이 다음과 같은 정책적 함의를 갖는다고 지적할 수 있다.

첫째, 빈곤에 영향을 미치는 다양한 경로들과 빈곤층이 겪는 다양한 영역의 배제들이 확인된 만큼 탈빈곤정책도 소득보장 등 빈곤층에 대한 물질적 지원이라는 일차원성에서 벗어날 필요가 있다. 빈곤층은 건강, 교육, 주거, 사회적 관계망 등 여러 영역에서 자원의 박탈과 기회의 제약을 경험하고 있다. 이러한

문제들은 경제적 지원만으로는 해결될 수 없다. 예를 들어 빈곤층에 대한 소득 보장 수준을 높여준다고 해서 이들의 사회적 관계망이 쉽게 확장될 것이라고 기대할 수 없다. 빈곤에 대한 다양한 차원의 대책이란 정책주체 측면에서의 변화를 의미하기도 한다. 사회적 배제의 극복은 복지정책과 더불어 노동시장정책, 교육 정책 등의 동시적 개입을 필요로 하는 만큼 범부처적 정책개입이 필수적임을 확인할 수 있었다. 다양한 영역에서의 동시적 개입 못지않게 중요한 것이 정책간의 연관성을 확보하는 일이다. 7장에서 보았듯이, 빈곤과 관련된 문제들 사이의 상당한 중첩성이 확인되었다. 따라서 한 영역에서의 정책은 그것이 다른 영역에 미치는 영향을 고려하여 시행되어야 한다.

둘째, 다양한 영역에서의 배제를 측정하고 비교할 수 있는 지표체계의 개발이 계속되어야 할 것이다. 본 연구에서는 일차적으로 배제의 영역을 빈곤과 연관된 영역 중심으로 한정하여 지표체계를 제시하였고, 현재 산출되고 있는 지표를 중심으로 지표체계를 구성하였다. 그러나 비경제적 영역의 배제를 표현하기 위한 지표들은 대단히 제한되어 있었다. 비경제적 영역에서의 배제를 측정하기 위한 계량적 지표들이 더욱 발굴되어야 할 것이다.

셋째, 사회적 배제 지표가 좀 더 체계성을 갖기 위해서는 각 지표들이 동일한 조사를 통해 산출될 수 있어야 한다. 본 연구에서는 5장에서 지표체계를 제시한 후 6장에서 그것을 이용하여 다양한 조사에서 산출된 배제지표를 통해 실태를 파악하였다. 각 영역들 간의 관계를 입체적으로 분석하는 7장에서는 현존하는 제한된 데이터를 이용하여 분석을 시도하였다. 즉, 데이터 활용의 한계로 인해 현존하는 데이터가 제공할 수 있는 사회적 배제의 차원들을 분석하고 지표를 설정하는 방식을 채택한 것이다. 따라서 사회적 배제가 사회정책의 주요 개념으로 자리 잡으려면 사회적 배제의 지표 산출을 위한 독립적인 조사가 반복적으로 이루어질 필요가 있다. 이 경우, 외국과의 비교를 위해 지표측정의 기준을 통일하는 방안도 고려될 필요가 있다.

본 연구의 한계로는 다음과 같은 점들을 지적할 수 있다. 본 연구는 사회적 배제를 초래하는 다양한 계기들을 제시하고 그것들 사이의 중첩성을 확인하였으나, 이 영역들 간의 상호관계, 특히 인과관계에 대해서는 정확한 언급을 할

수 없었다. 이는 지표체계가 더 발전함과 동시에 데이터의 양이 더욱 축적되었을 경우 가능해질 것으로 기대한다. 또한 본 연구는 빈곤에 대처하기 위한 정책혼합의 중요성과 그 구성요소들에 대해서만 확인했을 뿐 정책혼합의 구체적 형태, 개별정책들 간의 서열, 사회적 배제 극복정책의 파급효과 등에 대해 분석하지 못했다. 이 역시 이후의 연구과제로 남겨둔다.

## 참고문헌

- 강우란 외, 『낮은 고용률: 현상과 대책』, 『CEO Information』, 제515호, 2005.
- 건설교통부, 『주택업무편람』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『주택종합계획(2003~2012) 수립연구』, 2003.
- 교육인적자원부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각 연도.
- 구인회, 『빈곤의 동태적 분석: 빈곤지속기간과 그 결정요인』, 제6회 한국노동패널학 술대회, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『한국의 빈곤, 왜 감소하지 않는가? - 1990년대 이후의 빈곤 추이 분석』, 『한국사회복지학』, 56(4), 2004.
- 김성환, 『사회통합을 위한 국가실천계획』, 빈부격차·차별시정위원회, 2005.
- 김승권 외, 『인천광역시 사회복지발전지표 개발 연구』, 한국보건사회연구원 Workshop 자료, 2005.
- 김안나, 『가족과 사회연결망: 독일과 한국의 개인관계에 대한 비교연구』, 『한국사회학』, 37(4), 2003.
- 김영란, 『한국의 신빈곤현상과 탈빈곤정책에 관한 연구』, 『한국사회복지학』, 57(2), 2005.
- \_\_\_\_\_, 『사회권의 재정립에 관한 연구: 배제에서 포용으로』, 『한국사회복지정책학회 논문집 사회복지정책』, 제13집, 2001.
- 김혜승 외, 『임대료보조제도 확대도입방안 연구』, 건설교통부, 2004.
- 남기철 외, 『사회복지적 측면에서 본 빈곤상태와 이에 대한 정책대안』, 『1997년 이후 한국사회의 빈곤문제』, 한국사회경제학회 2005년 여름학술대회 자료집, 2005.

- 문진영, 「사회적 배제의 국가간 비교연구 - 프랑스, 영국, 스웨덴을 중심으로」, 『한국사회복지학』, 제56권 3호, 2004.
- 박능후, 「사회적 배제 극복을 위한 근로연계복지정책의 효과성」, 『한국사회보장학회 추계 학술발표회 자료집』, 1999.
- 박능후, 김안나, 「근로빈곤 실태와 특성연구」, 사회통합을 위한 시민사회 릴레이 토론회 발표문, 2005.
- 박병현, 최선미, 「사회적 배제 및 하층계급의 개념고찰과 이들 개념들의 한국 빈곤정책에의 함의」, 『한국사회복지학』 45, 2001.
- 보건복지부, 『보건복지백서』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『보건복지통계연보』, 각 연도.
- 서문희 외, 『아동권리지표 개발에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 서울시정개발연구원, 『쪽방 사람들』, 2002.
- 서울시정개발연구원·한국도시연구소, 『서울시 비닐하우스촌 주민의 삶과 사회정책』, 2002.
- 신명호 외, 『‘사회적 배제’의 관점에서 본 빈곤층 실태 연구』, 국가인권위원회, 2004.
- 심창학, 「유럽연합(EU)의 사회적 배제 극복정책 - 변천과정을 중심으로」, 『행정논집』, 30집, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「빈곤문제해결을 위한 새로운 패러다임: 사회적 배제 극복정책의 국가별 비교」, 『유럽연구』, 제18호, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「사회적 배제 개념의 의미와 정책적 함의」, 『한국사회복지학』, 44, 2001.
- 양정호, 「한국의 사교육비 지출에 대한 종단적 연구: 한국노동패널의 위계적 선형모형 분석」, 『제6회 한국노동패널학술대회 논문집』, 2005.

- 유명기, 『소수자, 그 무적(無籍)의 논리』, 『한국의 소수자, 실태와 전망』, 한울 아카데미, 2004.
- 윤성호, 『노동빈민의 사회적 배제가 빈곤경험에 미치는 영향』, 『제6회 한국노동패널학술대회 논문집』, 2005.
- 윤진호 외 편역, 『선진국의 빈부격차와 차별시정을 위한 국가행동계획 사례 연구』, 국회환경노동위원회, 2004.
- 이병희·정재호, 『경제위기 이후의 빈곤구조 분석 - 반복빈곤 및 고용과의 관계를 중심으로』, 『동향과 전망』, 52, 2002.
- 이영자, 『프랑스의 좌익 근대화와 배제의 사회』, 『현상과 인식』, 26. 4, 2002.
- 이현주 외, 『차상위계층 실태분석 및 정책제언』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 최무현, 『적극 평등인사정책의 세 가지 접근법과 시사점』, 『현대사회와 행정』, 2002.
- 통계청, 『2004 경제활동인구연보』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『사망원인통계』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『한국의 사회지표』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『2002 생명표』, 2002.
- \_\_\_\_\_, 『인구주택총조사보고서』, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『장래인구추계』, 각 연도.
- 한국국제노동재단, 『Labor Today』, 제287호, 2005.
- 한국도시연구소, 『비닐하우스촌 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구』, 대한주택공사, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『쪽방 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구』, 대한주택공사, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『경제·사회·문화적 권리 국가인권정책기본계획 수립을 위한



- 주거권 기초현황조사』, 국가인권위원회, 2004.
- 한국보건사회연구원, 「신빈곤의 현황과 대책에 대한 좌담회」, 『보건복지포럼』, 2004년 3월호.
- 한국여성개발원, 『여성통계연보』, 2004.
- 한국정보문화진흥원, 『정보격차해소백서』, 2004.
- 황수경, 이상호, 「장애인의 경제활동 참가와 취업확률」, 한국노동패널학술대회 발표문, 2003.
- Apospori. E. & J. Millar et al., *The Dynamics of Social Exclusion in Europe*, Edward Elgar, 2003.
- Atkinson, R & S. Davodi, "The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities" *Journal of Common Market Studies*, Vol.38, No.3, 2000.
- Berman, Y. & D. Phillips, "Indicators of Social Quality and Social Exclusion at National and Community Level," *Social Indicators Research*, No.50, 2000.
- Bhalla, A. S. & F. Lapeyre, *Poverty and Exclusion in a Global World*, Palgrave, 1999.
- \_\_\_\_\_ , "Social Exclusion: Towards an Analytical and Operational Framework," *Development and Change*, Vol.28, 1997.
- Burchardt, T., J. Le Grand, and D. Piachaud(BLP), "Social Exclusion in Britain 1991~1995", *Social Policy and Administration* 33(3): 227~244, 1999.
- Burt, R. S., "Measuring Age as a Structural Concept", *Social Networks* 13:1~34, 1991.

- Burt, R. S., "Network Items and the General Social Survey". *Social Networks* 6: 293~339, 1984.
- Chau, R. & S. Yu, "Coping with Social Exclusion: Experiences of Chinese Women in Three Society," *Asian Women*, 2002.
- Coleman, J., *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, 1990.
- Council of the European Union, *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*, 2004.
- EU, *Joint Report on Social Inclusion*, 2004.
- Figueiredo, J. & A. de Haan, *Social Exclusion: An ILO perspective*, International Institute for Labor Studies, 1998.
- Gore, C., "Introduction: Markets, citizenship and social exclusion", *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, ILO, 1995.
- Hills, J., J. Le Grand & D. Piachaud, *Understanding Social Exclusion*, Oxford Univ. Prss, 2002.
- Kennedy, P., "Social policy, social exclusion and Commodity Fetishism," *Capital & Class*, Vol.85, 2005.
- Levitas, R., "Defining and Measuring Social Exclusion: A Critical Overview of Current Proposals," *Radical Statistics*, No.71, 1999.
- Marsden, P. V., "Core Discussion Networks Americans," *American Sociological Review* 52: 122~131, 1987.
- Marshall, T. H., *Citizenship and Social Class*, Chicago Univ. Press, 1977.
- Martin, C., "Frenc Review Article: The Debate in France over 'Social Exclusion'," *Social Policy and Administration*, Vol.30, No.4, 1996.
- Mayes, D. G., & Berghman, J., & Salais, R., et al., *Social Exclusion*

- and European Policy*, Edward Elgar, 2001.
- Muffels, R. J.A., & P. Tsakloglou & D. Mayes et al. *Social Exclusion in European Welfare State*, Edward Elgar, 2002.
- Murie, A., & Musterd, S., "Social Exclusion and Opportunity Structures in European Cities and Neighbourhoods", *Urban Studies* 41(8)
- Pierson, J., *Tackling social exclusion*, Routledge, 2002.
- Reimer, B., "Social Exclusion in a Comparative Context," *Sociologia Ruralis*, Vol.44, No.1, 2004.
- Robinson, P., & C., *Oppenheim, Social Exclusion Indicators: A Submission to the Social Exclusion Unit. London*, Institute for Public Policy Research, 1998.
- Rodgers, G., "What is Special about a 'Social Exclusion' Approach?", *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Response*, ILO, 1995.
- Rodgers, G., & Gore, C. & Figueiredo, J. et al., *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, ILO, 1995.
- Room, G, *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: Policy Press, 1995.
- Saunders, P. "Can Social Exclusion Provide a New Framework for Measuring Poverty?", *SPRC Working Paper No.127*, 2003.
- Sen, A. "Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny," *Social Development Paper*, No.1, ADB, 2000.
- Silver, H. "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms". *International Labour Review* 133(5-6), 531~578, 1994.
- Silver, H. and S. M. Miller, "Social Exclusion: The European Approach to Social Disadvantage," *Indicators*, Vol.2, No.2, 2003.

Social Exclusion Unit, *Social Exclusion Unit: Purpose, Work Priorities and Working Methods*. London: SEU., 1997.

\_\_\_\_\_, *Tackling Social Exclusion: Taking Stock and Looking to the Future: Emerging Findings*, Office of the Deputy Prime Minister. Wetherby: ODPM, 2004.

Social Protection Committee, *Report on indicators in the field of poverty and social exclusion*, EC Commission, 2001.

Social Security Protect, "Opportunity for all-tackling poverty and social exclusion", *Social Exclusion Commission of Social protection*, 1999.

The Government of France, *2003 ~2005 French National Action Plan for Social Inclusion(PNAI)*, 2003.

The Government of Sweden, *Sweden's action plan against poverty and social exclusion 2003 ~2005*, 2003.

The Government of United Kingdom, *United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2003 ~2005*, 2003.

Townsend P., *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standard of Living*, Penguin Books, 1979.

\_\_\_\_\_, *The International Analysis of Poverty*, London: Harvester Wheatsheaf, 1993.

Vleminckx, K and J. Berghman, "Social Exclusion and the Welfare State: an Overview of Conceptual Issues and Policy Implication", *Social Exclusion and European Policy*, Edward Elgar, 2001.

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/indicator\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/indicator_en.htm)

## 【부록】 EU 사회적 배제 지표 및 국제비교

〈부표 1〉 유럽연합의 사회적 배제 지표 - 1차적 지표(Primary Indicators)

	지표(Indicators)	측 정 (Measurement)
1a	빈곤율 -연령/성별	중위소득 60% 이하 가구에 사는 사람의 비율 - 연령대: 0~15세, 16~24세, 25~49세, 50~64세, 65세 이상
1b	빈곤율 -경제활동상태별	중위소득 60% 이하의 16세 이상 인구 중 주된 경제활동 상태별로 본 빈곤율 (임금근로, 자영업, 실업, 은퇴, 비·경 등)
1c	빈곤율 -가구유형별	중위소득 60% 이하 가구에 사는 사람의 비율 - 30세 이하 1인가구, 30~64세 1인가구, 65세 이상 1인가구, 2인 무 자녀 성인가구, 미성년자녀와 성인가구 등
1d	빈곤율 -주거형태별	중위소득 60% 이하 가구에 사는 사람의 비율 -자가, 임대 (한국: 자가, 전세, 월세, 임대주택 등)
1e	빈곤선	빈곤선 액수(중위소득 60%) -단독가구, 2명의 성인과 2명의 자녀로 구성된 가구
2	소득분포	소득배율(S80/S20): 상위20% 대비 하위 20%의 소득점유율
3	빈곤지속성	3년간 지속적으로 중위소득 60% 미만 가구에 속하는 사람수
4	상대적 빈곤격차	빈곤선 이하 소득자의 중위소득과 빈곤선 사이의 차이
5	지역적 응집도	지역간 취업률의 편차
6	장기실업률	전체 경황인구 중 ILO기준으로 12개월 이상 장기실업자비율
7	실업가구의 가구원수	실업가구에 사는 0~65세의 가구원 수
8	학업중퇴자율	18~24세 사이의 중등교육(ISCED 2 <sup>1)</sup> ) 또는 그 이하의 교육을 받고 현재 교육 또는 훈련을 받지 않는 사람이 동연령대에서 차지하는 비율
9	평균기대수명	출생당시의 평균 기대 수명
10	소득수준에 따른 주관적 건강상태	소득 상위 20%와 하위 20% 집단에 속하는 16세 이상 인구 중 자신의 건강상태를 WHO정의에 따라 나쁨 또는 매우 나쁨으로 정의한 사람의 비중

주: 1) ISCED(International Standard Classification Education): 1970년대 초 UNESCO에서 개발한 국제비교를 위한 표준적인 교육단계로서 가장 낮은 단계인 0에서 7단계까지 있는데, ISCED 2는 교육년수로는 9년정도 되는 낮은 중등교육(lower secondary education)수준에 상응한다.

자료: Social Protection Committee(2001)

## 유럽연합의 사회적 배제 지표(계속) - 2차적 지표(Secondary Indicators)

	지표(Indicators)	측 정 (Measurement)
11	빈곤 산포(dispersion)	가구 균등화 소득이 중위소득의 40%, 50%, 70% 이하에 살고 있는 인구
12	특정 시점 빈곤율	1995년을 기준으로 - 1997년 상대적 빈곤율 - 1994/96년 물가인상분을 고려한 1995년 상대적 빈곤율
13	이전소득 이전의 빈곤율	빈곤율 - 모든 공적 이전소득을 제외 - 연금 포함한 소득 - 모든 공적 이전소득 이후
14	지니 계수	로렌츠 곡선을 이용한 소득불평등도 산출
15	지속빈곤율 (중위소득의 50% 이하)	지난 3년간 최소한 2년 이상 중위소득의 50% 이하의 소득을 가진 소득자의 비율
16	장기 실직자 비율	전체 실직자 중 장기 실직자(12개월 이상 실직상태에 있는 인구)의 비율
17	극장기(very long) 실직자 비율	전체 경제활동 인구 중 극장기 실직자(24개월 이상 실직상태에 있는 인구)의 비율
18	저학력 비율	연령 집단별 (25~34세, 35~44세, 45~54세, 55~64세)로 ISCED <sup>1)</sup> level 2 혹은 그 이하의 교육수준에 있는 사람들의 비율

자료: Social Protection Committee(2001)

<부표 2> EU의 사회적 배제 지표 국제비교

(단위: %)

No.	구분	국가	Belgium	Denmark	Germany	Greece	Spain	France	Ireland	Italy	Luxemburg	Netherlands	Austria	Portugal	Finland	Sweden	UK	EU 15	
		연도	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
1a	빈곤율 :연령/성별	Total	Total	13.0	10.0	11.0	20.0	19.0	15.0	21.0	19.0	12.0	11.0	12.0	20.0	11.0	9.0	17.0	15.0
		0-15	Total	12.0	7.0	14.0	18.0	26.0	18.0	26.0	25.0	18.0	16.0	13.0	27.0	6.0	7.0	24.0	19.0
		16+	Total	14	11	11	21	18	15	20	18	11	10	12	18	13	10	15	15
			Men	12	11	9	19	16	14	18	17	11	10	9	18	10	9	13	13
			Women	15	12	12	22	19	16	22	19	11	10	15	19	15	11	18	16
		(16세 이상) 빈곤율 :연령/성별	Total	Total	14.0	11.0	11.0	21.0	18.0	15.0	20.0	18.0	11.0	10.0	12.0	18.0	13.0	10.0	15.0
	Men			12.0	11.0	9.0	19.0	16.0	14.0	18.0	17.0	11.0	10.0	9.0	18.0	10.0	9.0	13.0	13.0
	Women			15.0	12.0	12.0	22.0	19.0	16.0	22.0	19.0	11.0	10.0	15.0	19.0	15.0	11.0	18.0	16.0
	16-24		Total	12.0	21.0	16.0	19.0	20.0	21.0	12.0	25.0	20.0	22.0	11.0	18.0	23.0	18.0	20.0	19.0
			Men	11.0	18.0	17.0	18.0	19.0	21.0	10.0	25.0	22.0	24.0	7.0	21.0	19.0	16.0	18.0	19.0
			Women	12.0	24.0	15.0	21.0	21.0	21.0	15.0	25.0	17.0	21.0	14.0	15.0	28.0	20.0	21.0	20.0
	25-49		Total	10.0	7.0	9.0	14.0	15.0	12.0	17.0	18.0	11.0	10.0	8.0	15.0	7.0	7.0	12.0	12.0
			Men	8.0	7.0	7.0	14.0	14.0	11.0	17.0	17.0	10.0	10.0	7.0	15.0	8.0	8.0	10.0	11.0
			Women	11.0	7.0	11.0	15.0	16.0	13.0	18.0	19.0	11.0	10.0	9.0	15.0	7.0	7.0	14.0	14.0
	50-64		Total	12.0	5.0	10.0	21.0	17.0	13.0	16.0	16.0	9.0	7.0	9.0	16.0	9.0	5.0	11.0	12.0
			Men	10.0	5.0	10.0	19.0	15.0	12.0	18.0	15.0	9.0	6.0	8.0	15.0	7.0	5.0	10.0	12.0
			Women	13.0	5.0	9.0	22.0	18.0	13.0	14.0	16.0	10.0	7.0	11.0	16.0	10.0	5.0	12.0	13.0
	65+		Total	26.0	24.0	12.0	33.0	22.0	19.0	44.0	17.0	7.0	4.0	24.0	30.0	23.0	16.0	24.0	19.0
			Men	24.0	23.0	9.0	30.0	20.0	17.0	35.0	16.0	7.0	5.0	14.0	28.0	12.0	10.0	19.0	16.0
			Women	26.0	25.0	16.0	35.0	24.0	21.0	51.0	19.0	8.0	3.0	30.0	31.0	31.0	20.0	28.0	21.0

자료: Eurostat, ECHP UDB version November 2003; European Commission, Joint report on social inclusion, 2004 재인용

<부표 2> 계속

(단위: %)

No.	구분	국가	Belgium	Denmark	Germany	Greece	Spain	France	Ireland	Italy	Luxemburg	Netherlands	Austria	Portugal	Finland	Sweden	UK	EU 15	
		연도	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
1b	빈곤율 :주경제활동 상태	임금근로	Total	4.0	3.0	4.0	13.0	10.0	8.0	7.0	10.0	8.0	8.0	6.0	12.0	6.0	5.0	6.0	7.0
			Men	4.0	3.0	4.0	13.0	10.0	9.0	9.0	13.0	8.0	8.0	6.0	13.0	5.0	5.0	6.0	8.0
			Women	4.0	2.0	6.0	12.0	8.0	7.0	4.0	6.0	8.0	7.0	6.0	11.0	6.0	4.0	7.0	7.0
		자영업	Total	10.0	15.0	5.0	25.0	20.0	25.0	16.0	18.0	2.0	:	24.0	28.0	17.0	24.0	14.0	16.0
			Men	11.0	15.0	4.0	25.0	21.0	24.0	17.0	19.0	3.0	:	25.0	24.0	15.0	25.0	14.0	16.0
			Women	8.0	15.0	6.0	26.0	20.0	26.0	12.0	13.0	0*	:	23.0	32.0	20.0	24.0	15.0	16.0
		실업	Total	32.0	23.0	34.0	39.0	37.0	30.0	54.0	51.0	48*	23.0	23.0	38.0	21.0	19.0	49.0	38.0
			Men	40.0	32.0	41.0	46.0	45.0	34.0	61.0	54.0	54*	18.0	22*	49.0	26.0	24.0	59.0	44.0
			Women	27.0	17.0	26.0	32.0	30.0	26.0	34*	46.0	:	24.0	23*	30.0	17.0	13.0	34.0	30.0
		은퇴	Total	21.0	23.0	13.0	32.0	18.0	17.0	39.0	13.0	8.0	3.0	16.0	25.0	20.0	16.0	24.0	17.0
			Men	22.0	23.0	12.0	29.0	22.0	16.0	35.0	14.0	7.0	4.0	13.0	25.0	11.0	10.0	20.0	16.0
			Women	20.0	24.0	14.0	35.0	10.0	18.0	52.0	13.0	8.0	0*	19.0	26.0	26.0	20.0	27.0	17.0
		비경제활동	Total	21.0	22.0	18.0	23.0	24.0	26.0	33.0	28.0	16.0	12.0	22.0	28.0	22.0	22.0	30.0	25.0
			Men	13.0	22.0	18.0	20.0	20.0	25.0	29.0	24.0	23.0	14.0	20.0	29.0	25.0	22.0	27.0	23.0
			Women	24.0	21.0	18.0	24.0	25.0	26.0	34.0	29.0	14.0	11.0	22.0	27.0	20.0	22.0	30.0	25.0

주: \* 표본크기가 작거나 결측치가 많은 값.

자료: Eurostat, ECHP UDB version November 2003; European Commission, Joint report on social inclusion, 2004 재인용



〈부표 2〉 계속

(단위: %)

No.	구분	국가	Belgium	Denmark	Germany	Greece	Spain	France	Ireland	Italy	Luxemburg	Netherlands	Austria	Portugal	Finland	Sweden	UK	EU 15
		연도	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
1c	빈곤율 : 가구 유형별	아동이 없는 가구	16	14	10	24	15	15	24	16	7	7	13	18	17	12	15	14
		아동이 있는 가구	11	6	12	17	22	16	20	23	19	15	10	22	6	7	19	17
		아동이 없는 성인 1인가구	21	24	19	32	31	22	57	24	9	12	23	39	35	21	29	25
		65세 미만 단독가구	15	23	18	19	20	18	35	16	10	17	13	22	31	:	22	19
		65세 이상 단독가구	27	28	19	38	43	27	79	29	7	3	35	46	45	27	35	29
		독신여성	26	26	20	39	38	25	66	27	12	9	30	43	40	24	33	28
		독신남성	12	22	16	16	18	17	47	17	5	15	9	28	28	17	21	18
		아동이 있는 콤포지트가구	25	12	36	37	42	35	42*	23	35*	45	23	39	11	13	50	35
		아동없는 2인 성인가구 (최소 1인 이상 65세 이상)	26.0	20.0	7.0	36.0	24.0	16.0	37.0	14.0	8.0	5.0	18.0	32.0	8.0	6.0	17.0	16.0
		아동없는 2인 성인가구 (둘다 65세 이하 성인)	8.0	4.0	8.0	17.0	14.0	11.0	14.0	12.0	6.0	4.0	10.0	13.0	5.0	4.0	9.0	10.0
		성인 2인, 아동 1명 가구	7.0	3.0	9.0	8.0	18.0	10.0	17.0	13.0	13.0	10.0	7.0	9.0	5.0	5.0	8.0	10.0
		성인 2인, 아동 2명 가구	11.0	3.0	7.0	14.0	23.0	12.0	17.0	21.0	15.0	9.0	7.0	15.0	5.0	4.0	12.0	13.0
		성인 2인, 아동 3명 이상	7.0	13.0	21.0	26.0	34.0	24.0	37.0	37.0	23.0	17.0	23.0	49.0	5.0	8.0	30.0	27.0
성인 3인 이상, 아동있는 가구	15	3	11	23	18	14	10	24	26	18	9	23	7	6	13	16		
1d	빈곤율 : 주거 형태별	자가	10.0	7.0	7.0	21.0	18.0	12.0	17.0	17.0	8.0	7.0	12.0	19.0	8.0	5.0	12.0	12.0
		임대	28.0	17.0	16.0	15.0	23.0	25.0	44.0	30.0	24.0	20.0	12.0	25.0	23.0	13.0	32.0	24.0
1e	빈곤선 (PPS; 구 배력 기준)	단독가구	9,286.0	9,747.0	9,492.0	5,443.0	6,527.0	8,765.0	7,934.0	7,044.0	14,376.0	8,309.0	9,468.0	4,967.0	7,680.0	8,502.0	8,984.0	8,253
		2명의 성인과 2명의 자녀로 구성된 가구	19,501.0	20,469.0	19,933.0	11,431.0	13,706.0	18,407.0	16,662.0	14,793.0	30,190.0	17,449.0	19,883.0	10,431.0	16,128.0	17,854.0	18,866.0	17,332

주: \* 표본크기가 작거나 결측치가 많은 값.

자료: Eurostat, ECHP UDB version November 2003; European Commission, Joint report on social inclusion, 2004 재인용

〈부표 2〉 계속

(단위: %)

No.	구분	국가	Belgium	Denmark	Germany	Greece	Spain	France	Ireland	Italy	Luxemburg	Netherlands	Austria	Portugal	Finland	Sweden	UK	EU 15	
		연도	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
2	소득분포	소득비용 S80/S20	4.0	3.0	3.6	5.7	5.5	4.0	4.5	4.8	3.8	3.8	3.5	6.5	3.5	3.4	4.9	4.4	
3	빈곤지속성	Total	77	6	6	14	10	9	13	13	9	5	7	15	6	:	10	9	
		연령 / 성별	0-15	6	3	7	10	16	10	15	18	13	9	7	22	1	:	16	12
			16-64	Total	5	4	6	11	9	7	10	12	8	5	5	11	5	:	7
			Men	4	4	6	10	9	7	9	11	9	5	4	12	4	:	5	7
			Women	6	3	6	12	10	7	10	13	8	5	5	10	5	:	8	8
		65+	Total	17	18	7	26	11	14	31	10	5	0	18	24	16	:	15	12
			Men	17	17	5	24	11	13	19	8	5	0	10	22	7	:	12	10
			Women	17	19	9	28	10	15	40	12	6	1	24	25	21	:	17	14
4	상대적 빈곤격차 (빈곤선이하 소득자의 중위소득과 빈곤선 차이)	Total	15	13	19	28	24	19	24	28	17	20	19	22	17	17	23	22	
		연령 / 성별	0-15	16	13	13	25	29	18	25	33	16	18	18	22	13	14	24	21
			16-64	Total	15	20	22	27	28	20	28	29	18	21	20	22	22	17 <sup>1)</sup>	26
			Men	15	20	22	27	26	20	29	29	19	24	19	22	23	19	26	24
			Women	15	20	22	29	30	21	28	29	17	19	20	22	20	16	25	24
		65+	Total	15	10	16	30	18	18	19	21	15 <sup>2)</sup>	19	15	22	12		18	18
			Men	15	9	21	28	22	17	17	21	18 <sup>2)</sup>	28 <sup>2)</sup>	25	22	10 <sup>2)</sup>		17	20
			Women	15	10	15	30	15	18	22	21	18 <sup>2)</sup>	19 <sup>2)</sup>	12	22	13		19	18
5	지역적 응집도	지역간 취업률 편차	8.0	:	6.1	4.6	9.9	6.4	:	17.1	:	2.3	2.6	3.6	8.2	4.2	6.8	13.2	
6	장기 실업률	12개월 이상 장기실업자 비율	-	0.9	-	5.4	5.1	-	1.3	5.9	-	0.8	0.9	1.5	2.5	1.2	1.3	3.2	
7	실업가구의 가구원수	실업가구에 사는 0-65세의 가구원수	18.1	-	15.3	12.9	10.0	14.5	-	14.1	10.0	10.6	11.4	6.2	-	-	15.3	13.9	
8	취업 중퇴자율	18-24세 중 고등교육을 받지않는 비율	13.6	16.8	12.5	16.5	28.3	13.5	-	26.4	18.1	15.3	10.2	45.2	10.3	7.7	-	19.3	
9	출생당시 평균 기대 수명	Total	78.1	77.0	78.5	78.1	79.3	79.3	77.2	79.8	78.0	78.3	78.6	77.0	78.1	79.9	79.4	79.0	
		Men	74.9	74.7	75.5	75.4	75.6	75.5	74.7	76.7	75.2	75.8	75.6	73.5	74.6	77.6	78.3	76.1	
		Women	81.1	79.3	81.3	80.7	82.9	82.9	79.7	82.8	80.7	80.7	81.5	80.3	81.5	82.1	80.4	81.7	

주: 1) 65세 이상 포함된 자료.

2) 표본크기가 작거나 결측치가 많은 값.

자료: Eurostat, ECHP UDB version November 2003; Eurostat, EU labour Force Survey, 2001; European Commission, Joint report on social inclusion, 2004 재인용.

〈부표 2〉 계속

(단위: %)

No.	구분	국가	Belgium	Denmark	Germany	Greece	Spain	France	Ireland	Italy	Luxemburg	Netherlands	Austria	Portugal	Finland	Sweden	UK	EU 15	
		연도	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
10	소득수준에 따른 주관적 건강상태	제1오분위	9.0	12.0	27.0	13.0	15.0	13.0	7.0	14.0	:	7.0	13.0	31.0	13.0	11.0	16.0	16.0	
		제5오분위	3.0	1.0	16.0	2.0	3.0	5.0	1.0	8.0	:	3.0	3.0	8.0	3.0	3.0	5.0	7.0	
11	빈곤 산포	중위소득 40% 이하	2	2	3	8	7	4	5	8	3	4	3	6	2	2	5	5	
		중위소득 50% 이하	6	4	6	14	13	9	15	13	6	6	6	13	6	5	11	9	
		중위소득 60% 이하	13	10	11	20	19	15	21	19	12	11	12	20	11	9	17	15	
		중위소득 70% 이하	21	19	19	28	27	23	29	27	21	19	19	28	20	17	26	23	
12	특정 시점 빈곤율(2001)		11.0	9.0	9.0	17.0	12.0	13.0	13.0	15.0	10.0	10.0	10.0	16.0	9.0	6.0	13.0	12.0	
13	이전 소득 이전의 빈곤율	공적 이전소득 제외	38	36	39	39	37	40	36	42	40	36	38	37	30	34	40	39	
		연금 포함, 공적이전소득 제외	23	29	21	23	23	24	30	22	23	21	22	24	19	17	29	24	
		공적 이전소득 포함	13	10	11	20	19	15	21	19	12	11	12	20	11	9	17	15	
14	지니계수		28.0	22.0	25.0	33.0	33.0	27.0	29.0	29.0	27.0	26.0	24.0	37.0	24.0	24.0 (2000)	31.0	28.0	
15	지속 빈곤율 (중위 소득의 50% 이하)	Total		7	6	6	14	10	9	13	13	9	5	7	15	6	:	10	9
		0-15		6	3	7	10	16	10	15	18	13	9	7	22	1	:	16	12
		16-64	Total	5	4	6	11	9	7	10	12	8	5	5	11	5	:	7	8
			Men	4	4	6	10	9	7	9	11	9	5	4	12	4	:	5	7
			Women	6	3	6	12	10	7	10	13	8	5	5	10	5	:	8	8
		65+	Total	17	18	7	26	11	14	31	10	5	0	18	24	16	:	15	12
			Men	17	17	5	24	11	13	19	8	5	0	10	22	7	:	12	10
			Women	17	19	9	28	10	15	40	12	6	1	24	25	21	:	17	14

자료: Eurostat, ECHP UDB version November 2003.; Eurostat, Annual Average estimates based on LFS; Eurostat, LFS, Spring data; European Commission, Joint report on social inclusion, 2004 재인용.

〈부표 2〉 계속

(단위: %)

No.	구분	국가	Belgium	Denmark	Germany	Greece	Spain	France	Ireland	Italy	Luxemburg	Netherlands	Austria	Portugal	Finland	Sweden	UK	EU 15
		연도	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
16	장기 실직자 비율	Total	3.2	0.8	3.8	5.4	3.9	3.0	1.2	5.8	0.6	0.6	0.9	1.5	2.5	1.0	1.3	3.1
		Men	3.0	0.7	3.7	3.1	2.3	2.4	1.6	4.5	0.5	0.5	0.7	1.2	2.7	1.2	1.7	2.7
		Women	3.6	1.0	4.1	8.6	6.3	3.7	0.8	8.0	0.7	0.8	1.1	1.9	2.3	0.8	0.8	3.7
17	극장기 실직자 비율	Total	2.2	0.3	2.5	3.1	2.3	1.7	0.7	4.3	0.2	0.3	0.4	0.8	1.4	0.0	0.7	2.0
		Men	2.0	0.3	2.3	1.7	1.3	1.4	1.0	3.3	0.2	0.2	0.4	0.5	1.6	0.0	1.0	1.7
		Women	2.5	0.3	2.7	5.1	3.9	2.1	0.4	5.9	0.2	0.4	0.5	1.1	1.1	0.0	0.4	2.4
18	저학력 비율	연도	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2003
		Total	12.4	10.0	12.6	15.3	29.8	13.3	12.1	24.6	17.0	15.0	9.5	41.1	9.9	9.0	16.7	18.1
		Men	14.9	10.3	12.6	19.6	36.1	15.0	14.9	27.9	14.4	15.7	8.8	48.3	12.6	9.8	17.0	20.3
	Women	9.9	9.6	12.6	11.0	23.4	11.6	9.2	21.3	19.6	14.3	10.3	33.8	7.3	8.2	16.4	15.9	

자료: European Commission, Joint report on social inclusion 2004, European Communities, 2004; Eurostat, Annual Average estimates based on LFS; Eurostat, LFS, Spring data..

연구보고서 2005-10

---

## 사회적 배제의 지표개발 및 적용방안 연구

A Study on Social Exclusion Indicators and their Application in Social Policy in Korea

---

발행일	2005년 12월 일	값 7,000원
저 자	강신욱 · 김안나 외	
발행인	김 용 문	
발행처	한국보건사회연구원	
	서울특별시 은평구 불광동 산42-14 (우: 122-705)	
	대표전화: 02) 380-8000	
	<a href="http://www.kihasa.re.kr">http://www.kihasa.re.kr</a>	
등 록	1994년 7월 1일 (제8-142호)	
인 쇄	예원기획	

© 한국보건사회연구원 2005

---

ISBN 89-8187-351-8 93330