

복지급여와 정책학습: 한부모에게 지급된 준보편적 현금급여와 공공부조 경험 비교*

정 이 윤** · 전 미 양***

요약

복지정책을 평가하는 기준 중 정책 결과로서 담론 차원은 잘 고려되지 않고 있다. 본 연구는 코로나19 기간 범주적이며 준보편적인 민간급여 20만원을 수령한 한부모 11명을 목적표집하여 급여의 사용과 의미해석을 탐구했고, 그 과정에서 상술한 급여 경험이 동일인의 과거 공공부조 급여 경험과 비교해 경험 해석 측면에서 대조되는 것을 발견하였다. 두 가지 다른 형태의 급여 경험은 특히 근로의욕 및 사회 연결감과 관련된 정책학습 측면에서 두드러진 차이점을 드러냈다. 공공부조의 엄격한 자격기준과 보충급여 방식은 참여자들에게 일하지 말라거나 위법을 조장하는 정책 메시지로 해석되었고, 건강한 시민성 함양을 저해하는 모습이 나타났다. 반면 까다롭지 않게 제공된 정액 급여는 경제적 도움의 의미를 넘어 사회적 인정과 격려로 해석되었고 사회참여 확장으로 연결되는 모습이 관찰되었다. 저소득만을 엄격히 선별해 급여를 제공하는 공공부조가 소득과 관계없이 제공하는 보편급여에 비해 저소득 한부모에게 유리할 것이라는 다수 정책전문가들의 주장에 반하여, 본 연구 결과는 공공부조가 의도하지 않게 시민성을 저해하는 정책학습 과정을 통해 한부모에게 부정적 영향을 미칠 가능성을 제시한다. 본 연구는 일회성 민간급여를 통한 정책 실험이라는 한계가 있으나 정책설계와 평가에서 정책학습의 고려 중요성에 대한 경험적 근거를 제시한다는 의의가 있다.

주요어: 준보편적 급여, 공공부조, 한부모가족 지원, 국민기초생활보장제도, 정책학습

* 이 논문의 교신저자는 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 신진연구자지원사업(NRF-2021 S1A5A 8064000)과 2022년도 상지대학교 교내 연구비 지원을 받아 연구를 수행함.

** 제1저자, 건국대학교 행정학과 부교수(chungy@konkuk.ac.kr)

*** 교신저자, 상지대학교 사회복지학과 조교수(miyang.jun@gmail.com)

1. 서론

복지정책을 평가하는 대다수의 연구는 정책 대상자의 근로 행태나 소득 등 경제적 결과에 초점을 맞추었다. 다수 연구가 선별적 복지제도인 공공부조 급여 수급이 근로유인에 미치는 영향을 살펴보았는데, 소수를 제외한 경우(이상은, 2004), 근로 저해 효과를 보고하였다(변금선, 2005; 구인회 외, 2010; 박상현, 김태일, 2011; 안종범, 김재호, 2012; 김을식, 이지혜, 2017; 정성지, 하재영, 2019). 복지가 수급자의 근로를 감소시킬 수 있다는 대중적 혹은 정책결정자의 염려는, 구체적 급여 설계에 대한 논의 이전에 복지 확대 자체에 대한 우려를 낳기도 했고, 급여 자격기준과 급여액을 전반적으로 낮게 유지해 정말 필요한 사람만 받을 수 있게 해야 한다는 주장으로 연결되기도 했다(김태성, 성경룡, 2000, 514-515; Murray, 2008). 정책을 보편적으로 지급한 청년수당의 경우 정규직 및 첫 일자리에 만족할 확률이 높아짐을 보고한 연구도 있지만(윤혜린, 오민홍, 2021; 은석, 이혜림, 2021), 상이한 정책설계에 따른 경제적, 비경제적 영향에 대한 이론적 논의로 이어지지는 못했다.

이러한 전통적 접근법을 넘어서, 포스트모던 정책분석 접근법은 정책 대상에 대한 이미지가 가정, 담론을 분석해 정책설계 결과에 대한 이해를 확대한다(Stone, 1989; Schneider and Ingram, 1993; Soss, 1999; Mettler and Soss, 2004; Campbell, 2011). 특히 정책 수요자는 정책을 경험하는 과정에서 공적 프로그램을 활용하는 지혜와 국가 본질에 대한 이해를 학습한다(Soss, 1999). 이는 수요자의 특정 프로그램에 대한 참여 의지와 태도에 영향을 미칠 뿐 아니라 더 넓은 차원의 사회 참여 및 본인의 목소리를 낼 수 있는 시민적 역량에 영향을 미치게 되므로 참여민주주의 관점에서도 중요한 주제이다. 상이하게 설계된 정책은 이러한 정책학습 경험을 다르게 구조화할 수 있지만(Campbell, 2011; Mettler and Soss, 2004), 정책학습에 대한 실증 연구는 매우 미흡하다. 보편적 또는 선별적 복지제도가 각각의 자격기준, 급여 체계에 따른 노동 유인 요소, 급여 금액의 의미를 통해 수요자에게 어떻게 달리 경험되는지, 어떤 정책 메시지가 전달되며 본인과 국가의 관계에 대한 어떤 학습이 이루어지는지 탐구할 필요가 있다.

복지정책의 설계에 관한 논의에서 실증 증거가 부족한 또 다른 사안은 보편적 복지를 실행할 때 예상되는 적은 급여 금액의 효용성에 관한 것이다(조상진, 2021). 실질적 자유가 실현되려면 물질적으로 충분해야 하는데, 이러한 충분성 원칙이 지켜지지 않는 급여는 ‘푼돈’에 불과하여(이상이, 2021) 누구에게도 도움이 되지 않을 수 있으므로, 막대한 정부 예산을 감당할 가치가 없을 것이라는 염려가 있다. 한편 동일 금액에 대한 한계효용 및 소득 대비 지원금 비율은 고소득층보다 저소득층에게 크기 때문에 보편적 복지가 저소득층에게 불리하지 않음을 강조하는 의견도 있다(김교성 외, 2017; 유종성, 2018). 하지만 복지제도 형태에 대한 다른 의견에도

불구하고 공통적으로 ‘푼돈’의 효용성에 대해 회의적인 경향이 있고, 특히, 구체적 급여 금액을 상징적 차원의 정책결과와 연결한 논의는 드물다. 하지만 물질적 보상 없는 상징적 보상만도 사회참여 활동에 영향을 줄 수 있다는 실험연구 결과를 고려할 때(Gallus, 2017), 만약 급여가 상징적 의미를 전달한다면, 그 급여는 소액일 때에도 중요할 수 있다.

본 연구는 한부모에게 주어지는 준보편적인 급여와 선별적인 급여를 모두 경험한 11명의 한부모를 대상으로 각각 급여에 대한 경험과 그 과정에서 습득한 정책 메시지를 탐색했다.¹⁾ 한국 사회에서 한부모에게 주어지는 보편적 공적 급여는 없으므로, 본 연구는 민간에서 지급한 준보편적인 일회성 정액 지원금을 살펴본다. 이 급여는 한부모 당사자 단체인 한국한부모연합에서 민간 후원금을 활용해 중위소득 100% 이하의 가구 소득을 가진 한부모(주석1에서 제시하듯 약 80% 이상의 한국 한부모에 해당)에게 지급한 일회성 후원금 20만원으로, 공공부조에 비해 소득 자격기준이 완화되고 조건이 까다롭지 않은, 그리고 신청 절차가 비교적 간단했다는 차별점을 가진다.

본 연구는 목적표집한 11명의 여성 한부모에게 본 프로그램 지원금의 용처와 의미, 그리고 과거 공공부조 수급 경험에 관해 심층 인터뷰하였다. 연구 참여자들은 모두 사회보장체계 내 대표적인 선별적 복지제도인 국민기초생활보장제도와 한부모가족지원제도 중 하나 이상의 신청 경험이 있었기 때문에 공적부조와 본 지원금의 신청 및 수급 경험을 모두 진술할 수 있었다. 이러한 맥락에서 본 연구는 참여자들이 공공부조에 비해 본 지원금의 완화된 조건과 절차를 과연 인지하였는지, 신청과 수급 과정에서 급여 조건과 절차가 어떻게 한부모의 경험을 형성하는지를 살펴볼 수 있는 특별한 방법론적 기회를 활용한다. 물론, 본 연구는 급여설계 형태뿐 아니라, 급여 제공의 주체와 전달체계, 지속성에서도 상이한 두 급여의 경험을 비교하는 것이기에 연구 결과가 전적으로 급여 설계 차이 때문이라 단정할 수 없다. 특히 비교하는 공공부조는 정기 급여인데 반해, 본 프로그램 지원금은 일회성이었으므로 비등가적 대상을 비교하는 연구 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 만약 정책학습의 결과가 급여의 정기성이나 횟수에 따라 방향을 바꾸기보다 평균화되는 안정적 경향이 있다면(Nowé et al., 2001), 본 연구 결과는 여전히 정책적으로 중요한 통찰력을 제공하며 향후 더 엄격한 후속 연구를 위한 유용한 기반이 될 것이다. 무엇

1) 보편주의는 해당 사회 구성원 모두에게 경제 수준에 상관없이 급여를 할당하는 원리인 반면, 선별주의는 경제적 필요도가 높은 구성원에게 선별적으로 급여를 할당하는 원리이다(윤홍식 외, 2019). 특히 범주적 보편주의는 한부모, 청년, 노인, 아동 등 특정 욕구를 가진 인구·사회학적 집단에 속하는 사람들에게 경제 수준에 상관 없이 보편적으로 지급하는 급여를 칭한다. 반면 준보편주의는 대상자를 경제적 기준으로 선별하지만 특정 범주의 절대 다수를 대상으로 포함하는 경우를 칭한다. 일반적으로 대상의 70% 이상이 급여를 받을 때 준보편주의라는 용어를 허락하는 경향이 있다(예, 석재은, 2015). 본 프로그램의 자격기준은 중위소득 100% 이하 소득을 가진 한부모로, 약 80% 이상의 한국 한부모를 포함하는 범위이므로(2021년 한부모가족실태조사 미시 데이터를 활용한 저자분석), 그 급여를 준보편적이라 볼 수 있다.

보다, 본 연구는 한부모가족 대상 보편 급여가 없는 현 상황에서, 범주적 보편 급여의 정책학습 결과를 이해하고 경험적 증거 제시를 위한 최선의 방법을 활용했다는 의의가 있다.²⁾

본 연구는 다음 세 측면에서 복지정책에 관한 선행연구사에 기여한다. 첫째, 상술했듯이 선행연구는 복지제도 평가에 있어 경제적 차원의 성과를 중심으로 논의했는데, 본 연구는 정책 메시지 해석 등 정책학습에 주목했다. 정책학습은 경제적 기회뿐 아니라 집단의 사회, 정치 참여 역량에 영향을 미치기 때문에 중요하며(Soss, 1999), 본 연구는 정책학습 경험을 고려해 사회복지정책 발전을 모색하는 데 경험적 근거 자료를 제공할 것이다. 둘째, 복지 경험에 대한 선행연구는 특정 제도의 경험을 단수로 묘사하고 있는데(김윤영, 2019; 김인숙, 2020; 한은희, 2020; 허용창 외, 2020), 본 연구는 상이한 형태의 두 제도에 대한 동일인 경험을 비교했다는 방법론적 강점을 통해 선행연구를 확장한다. 마지막으로 본 연구는 코로나19 상황에서 한부모가족의 삶을 질적으로 기록한 드문 연구 중 하나이다.

2. 선행연구

1) 한부모와 공적지원 체계 발전

한부모가족의 경험과 복지 수준은 복지국가 발전 정도 및 방향성을 가늠하게 하는 좋은 지표이다. 역사적으로 가족의 형태 변화는 사회 변화와 가족의 적응을 반영하며, 한부모가족 복지는 시대 변화에 대응하는 사회 수준을 반영하기 때문이다. 많은 나라에서 한부모가족은 양부모가족에 비해 빈곤을 경험할 확률이 높지만, 한국 한부모가족의 경우 그 정도가 더욱 심각하다. 현재 미성년 자녀를 키우는 13가족 중 한 가족이 한부모가족인데(통계청, 2022), 중위소득 50% 소득 이하의 상대적 빈곤선을 활용한 OECD 발표에 따르면 2017년 한국 한부모가족 아동 빈곤율은 52.9%이고, 이는 OECD 조사대상국가 중 가장 높은 수준이다(OECD, 2020). 또한 이는 한국 양부모 가족 아동 빈곤율인 15%의 4배가 넘으며, 그 배율 역시 다른 OECD 국가 대비 높은 수준이다.

한부모가족의 경제적 취약성을 해결하기 위한 한국 복지제도는 급여액과 대상 측면에서 꾸준히 발전해 온 것이 사실이다. 국민기초생활보장제도와 한부모가족지원제도는 한부모가족을

2) 두 급여는 전달체계와 재정체계(민간 대비 국가), 일회성 급여 대비 정기적 급여라는 차원에서 추가적 차이가 있다. 하지만, 연구 참여자들은 민간급여인 본 지원금 역시 '사회로부터 받은 급여'라는 인식을 하고 있었고, 이들에게서 민간급여와 공적 급여를 혼용해서 사용하는 것 역시 관찰되었으므로, 전달체계와 재정체계의 차이는 결과에 큰 영향을 주지 않았을 것으로 예상된다.

위한 공적 지원으로 가장 많이 활용되는데,³⁾ 소득 뿐 아니라 재산을 소득으로 환산하여 합산한 가구 소득인정액이 국가가 정하는 급여별 선정기준 이하인 경우 수급자로 선정할 수 있다. 예를 들어, 2022년 국민기초생활보장제도의 생계급여와 주거급여의 경우 각각 중위소득의 30%와 46% 이하 소득 기준을, 한부모가족지원제도 일반 한부모인 경우 기준 중위소득의 52% 이하, 청소년한부모의 경우 중위소득 100% 이하 소득 기준을 만족해야 한다. 참고로, 2인 가구 기준 중위소득 52%는 2022년 1,695,244원이다(여성가족부, 2022). 2022년부터 한부모가족지원제도 지원 시, 근로소득이나 사업소득 30%를 공제하기 시작해 일을 하는 한부모 가족의 자격기준이 다소 완화될 것으로 예상하지만, 이러한 제도발전에도 불구하고 한부모를 지원하는 공공부조 자격 기준은 여전히 실질적으로 혹은 국제 비교 관점에서 너무 낮다는 비판이 있다(주경희 외, 2015; 강혜규 외, 2017; 성정현 외, 2018; 한은희, 2020; 남재현, 이래혁, 2021; 이주미, 2021).

급여 수준과 급여 체계에 대한 문제 제기도 있다. 국민기초생활보장제도는 수급자 가족의 소득인정액과 생계급여의 합이 생계급여 선정기준 이상이 되도록 지원하는 보충성 원리를 기반으로 하기 때문에(홍석한, 2019), 낮은 선정기준은 낮은 급여로 이어진다(주경희 외, 2015; 강혜규 외, 2017; 남재현, 이래혁, 2021; 이주미, 2021). 또한 보충성의 원리는 시장소득, 사적이전소득, 노령연금 등이 급여에서 삭감되기 때문에 가장 취약한 계층의 근로활동과 사적이전을 위축시키는 영향이 있다고 지적된다(정이윤, 2016a; 강혜규, 2017; 남찬섭, 허선, 2018; 유종성, 2018). 더구나 한부모 가족의 경우 소득과 돌봄 활동을 한 명의 성인이 수행하기 때문에 일정 수준의 생활을 유지하기 위해서는 양부모 가족에 비해 추가 소득이 필요하지만(정이윤, 2016b), 국민기초생활보장제도에는 이를 반영하는 요소가 없다. 생계급여와 한부모가족지원제도의 중복급여 역시 2021년 이후에야 가능하게 되었다. 일단 자격기준에 해당하면 정액으로 제공되는 한부모가족지원제도의 급여 역시, 2001년 월 16,000원에서 2019년 이후 월 20만원으로 급여액의 상당한 상승이 있었지만, 여전히 그 액수가 자녀를 양육하는 한부모 자립을 돕기에 턱없이 부족하다는 비판도 있다(장수정, 2021; 최영진, 2021).

한부모가족을 지원하는 공적제도의 소득기준 및 자격 심사 과정은 예산에 큰 영향을 주기에 변화가 어렵고, 따라서 원론적 논의를 넘는 경험 연구가 필요하지만, 다양한 정책 결과 차원의 실증 연구가 부족한 상황이다. 후술하듯이 지금까지 선행연구는 공공부조 수급 여부 자체가 미치는 경제적 영향에 초점을 맞추었고, 정책 메시지 해석 등 비경제적 정책 결과 차원에 대한 연구는 미비하며, 한부모 급여를 준보편적으로 운영할 때 어떤 결과를 예측할 수 있을 지에 대한

3) 2018 한부모가족실태조사 결과 한부모가족의 32.8%가 기초생활보장제도의 지원을 받고 있으나, 수급자의 대다수는 교육급여 수급 계층이며 생계급여 수급 비율은 10.4%이다(김은지 외, 2018). 또한 한부모가족 지원제도의 급여를 받는 인구는 추가적인 25.4%이다.

연구는 극히 부족하다. 따라서 본 논문에서는 민간단체가 한부모에게 재산 기준 없이, 소득 자격기준을 대폭 넓혀(중위소득 100%이하) 정액 20만원을 지원했을 때 그 지원금의 사용처와 의미를 동일인이 진술한 공공부조 경험과 비교해 살펴봄으로써, 한부모가족지원제도의 급여 자격기준을 상향했을 때 그 결과에 대한 함의를 제시하고자 한다.

2) 복지정책 평가에 관한 선행연구: 공공부조와 보편적 급여

지금까지 복지정책 영향과 효과에 대한 선행연구는 선별제도와 보편제도가 분리되어 이루어진 경향이다. 따라서 본 연구는 이 두 갈래의 선행연구를 각각 검토한 뒤, 공공부조와 준보편적 복지제도의 동일인 경험을 비교하는 본 연구가 가지는 선행연구사적 의의를 논한다.

(1) 공공부조 수급경험을 평가하는 연구

공공부조 효과를 평가하는 다수의 경험적 선행연구는 경제적 측면, 즉 수급자의 근로와 소득, 빈곤 지위 변화를 조명한다. 선행연구는 국민기초생활보장제도가 소득 증가에 긍정적 영향을 미치지만, 근로확률과 근로소득을 낮추고(변금선, 2005; 구인회 외, 2010; 박상현, 김태일, 2011; 안종범, 김재호, 2012; 김을식, 최석현, 2014; 정성지, 하재영, 2019), 따라서 제한적 빈곤 감소효과가 있음을 보고한다(구인회 외, 2010). 전통적 노동경제학 이론에 따르면(Moffitt, 1992), 공공부조의 근로유인 저해효과는 소득이 증대함에 따라 발생하는 소득효과(income effect), 그리고 소득 발생 시 급여액이 줄어드는 제도 설계로 인해 발생하는, 즉 노동소득 증가율보다 가치분소득의 유효증가율이 낮아 발생하는 대체효과(substitution effect)로 인해 발생한다. 공공부조의 경제적 결과에 대한 관심은 공공급여를 선별적으로 유지하고, 까다로운 자격 기준과 낮은 급여수준, 엄격한 전달체계, 조건부 급여와 같은 장치 마련에 힘을 실어 온 경향이 있다(박능후, 2005; 김을식, 최석현, 2014).

동시에 다수의 선행연구는 공공부조를 신청하거나 수급한 이들의 낮은 정책 만족도와 사각지대를 유발하는 전달체계 상의 문제를 보고한다. 정보의 제한, 복잡한 구비서류와 신청자 입증주의, 이의신청의 어려움 등 제도 접근성의 문제(강혜규 외, 2017; 김윤영, 2019; 전용호 외 2020; 허용창 외, 2020), 제도의 안내자보다는 ‘문지기’로 기능하는 일선 관료와 상호작용에서 느끼는 부정적 감정(김정희, 2009; 신유정, 2021; 전미양, 정이윤, 2021), 방문조사, 금융조사에서 이루어지는 기본권의 침해(김윤영, 2019)이다. 공공부조의 낮은 접근성이 수급자의 낮은 인적자본(지식, 교육수준 등) 때문이라는 지적에 대응하고자 최근 정부는 찾아가는 복지서비스와 같은 제도를 운영하지만, 복지 사각지대 문제는 지속적으로 제기된다(홍성대, 2011; 김윤영,

2019; 김인숙, 2020; 전영호 외, 2020).

앞서 살펴보듯이, 선행연구는 공공부조의 경제적 효과 혹은 전달체계 상의 문제점들에 주의를 기울인 반면, 공공부조의 상이한 설계가 정책수요자에게 어떻게 경험되는가, 혹은 복지정책설계 차원의 결정이 어떤 정책 메시지를 생산하는가에 관한 연구는 상대적으로 미약하다. 정책피드백 이론(policy feedback theory)에서 강조하듯 정책의 설계는 해당 정책을 활용하는 개인 민원인의 경험에 영향을 미치고, 이러한 경험은 해당 정책 뿐 아니라 더 넓은 범위의 국가 정책, 그리고 국가에 대한 믿음과 인식, 시민으로서 본인 자신에 대한 인식과 사회적 행동을 바꿀 수 있다(Stone, 1989; Schneider and Ingram, 1993; Soss, 1999; Mettler and Soss, 2004; Campbell, 2011). 이렇듯 심리·행동 경험이 쌓여 행동 양태가 변화되는 정책학습은 시민 역량 및 정치적 연대를 변화시키고, 이는 다시 정치와 정책 영역에 영향을 미칠 수 있으므로(Campbell, 2011; Mettler and Soss, 2004), 사회정책 영역에서 중요한 연구 주제이다.

그러나 정책 설계가 개인과 사회에 미치는 영향에 대한 연구는 상대적으로 희소하다. 김윤영(2019)은 공공부조 수급자가 자신의 일상이 감시와 통제 대상이 되고 있다고 느끼며, 추가 소득을 위한 근로 기회 탐색을 비합법적인 행위로 인식하기도 한다고 보고한다. 또한 강혜규 외(2017)는 돌봄에 필요한 차량 구입 등 삶의 질을 끌어올리려는 자구 노력을 주저하게 하고, 나아가 공적 지원의 가능성에 대해 체념하거나 제도를 불신하게 할 수 있다고 지적한다. 상술한 두 연구는 공공부조의 전달체계를 수급자 관점에서 이해하는 데 유용하고, 결과를 통해 수급자가 해석한 정책 메시지를 일부 유추할 수 있지만 메시지를 집중 조명하지 않았고, 정책 경험을 통한 심리·행동 변화를 알 수 없으며, 상이한 복지프로그램과 수급자의 경험을 비교해서 파악할 수 없다는 한계가 있다.

(2) 보편적 급여 수급경험을 평가하는 연구

보편적 복지정책 평가 연구 역시, 전술한 공공부조 평가 문헌과 대체로 일관되게(예외 후술), 정책 결과로서 주로 가구 소득, 소비지출 등 경제적 측면에 집중하는 경향이 있다. 우리 사회가 보편적 내지는 준보편적 성격을 띠고 지급한 조세 기반 급여는 전 국민을 대상으로 지급되었던 코로나19 재난지원금과 특정 인구 범주에게 지급된 아동수당,⁴⁾ 기초연금,⁵⁾ 청년수당⁶⁾이 있다.

4) 아동수당은 소득·재산 관계없이 만 8세 미만 아동의 양육자에게 월 10만원을 지급한다(복지로, 2022).

5) 기초연금은 65세 이상 소득인정액 하위 70%에게 30만원을 지급한다(보건복지부, 2022).

6) 청년수당은 2015년 성남시에서 청년배당 정책으로 처음 소개되었고, 정책 목표나 수준을 달리해 2021부터 서울시, 경기도 등에서 추진되고 있다. 성남시는 거주 3년 이상, 만 24세 청년들에게 재산·소득 상태 심사 없이 분기별 25만원, 연 최대 100만원의 지역화폐를 지급하였고, 서울시는 중위소득 150% 이하의 청년 선정자 3,000명에게 매월 50만원을 6개월 동안 호프집, 헬스클럽, PC방 등에서 사용을 제한하는 클릭카드 형태로 지급하였다(서울청년포털, 2022). 경기도는 청년기본소득이라는 명칭으로 분기별 20만원씩, 1년간 4회에 결

재난지원금은 소득 감소 보전, 소비활성화에 긍정적 영향을 주거나 소비 패턴을 변화시켰으며(김을식 외, 2020; 이승호, 2020; 홍민기, 2020; 남재현, 이래혁, 2021; 이승호, 홍민기, 2021; 이영욱, 2021), 아동수당은 빈곤, 소득불평등 완화, 소비지출 변화에 영향을 주었다(정찬미, 2017; 남상호, 2018; 강지영, 2020; 이래혁, 남재현, 2020). 기초연금 역시 빈곤 완화 효과가 있으며 수급가구의 소득과 지출에 변화를 주었다(석상훈, 2010; 장현주, 2013; 박정수, 김준기, 2015; 허수정, 박희란, 2018; 이지민, 임병인, 2020). 청년수당에 관한 선행연구는 다른 보편적 급여에 비해 선행연구가 많지 않지만, 재산 및 소득 심사 없이 지급된 성남시 청년수당의 경우 정규직, 첫 일자리 임금, 첫 일자리에 만족할 확률 등 긍정적 노동시장 성과를 계량적으로 보고한 연구가 있다(윤혜린, 오민홍, 2021). 은석과 이혜림(2021)은 서울시 청년수당 참여자들에게서 대조군에 비해 더 높은 근로소득과 시간당 임금이라는 노동시장 결과를 발견하였다. 공공부조 참여 청년들의 근로유인 저해 효과를 보고한 정성지와 하재영(2019)과 달리, 청년수당 연구에서는 근로 유인 효과를 발견했으며(은석, 이혜림, 2021; 윤혜린, 오민홍, 2021), 이러한 차이의 원인으로 정책 급여에 따른 대체효과의 부재, 청년수당 사용의 조건성, 전달체계에서 근로에 대한 강조, 대상집단의 차이 등을 유추할 수 있으나, 개별효과를 정확히 분리하기는 어렵다.

상술한 연구는 제도의 경제적 효과에 집중한 반면, 몇몇 선행연구는 보다 폭넓은 차원의 정책 경험에 관심을 기울였다. 재난지원금이 복지태도에 미치는 영향과 정책효능감의 조절효과를 계량적으로 살펴본 문진영과 유미선(2021)은 재난지원금 경험이 긍정적 복지태도 형성에 기여한다고 주장하였고, 수도권 5,000가구에 대한 재난기본소득 정책 효과를 분석한 김을식 외(2020) 또한 시민이 중앙 및 지방정부에 가지는 신뢰를 두텁게 한다고 보고하였다.

보편적 성격을 가진 경기도 청년기본소득의 정책효과를 질적으로 접근한 조문영 외(2021)는 청년들에게서 본인이 받은 기본소득을 정책적 시혜 뿐 아니라 청년에 대한 국가의 “투자”나 “위로”로 이해하는 서사를 발견하였다. 조민서와 김홍중(2017) 또한 소득 기준을 부여한 서울시 청년수당의 수령 경험에서 수당은 생활비를 충당하여 확보할 수 있었던 시간, 고민만 하던 창업 계획을 실행에 옮길 마중물, 조급했던 마음에 약간의 안정을 찾을 기회로 묘사한 것을 보고하였다. 청년수당은 생활비 충당을 위한 노동시간을 줄이며 생활의 리듬을 회복하는데 도움을 주기도 하고, 가족 관계에서 “천덕꾸러기” 역할을 하던 청년이 한번이라도 먼저 베풀 수 있는, 즉 관계 역학에 변화를 주는 기회로 기능하기도 했다. 나아가 국가의 제도, 지방자치단체, 정부, 사회를 “감각”하고, 안도감이나 감사함을 느끼게 하기도 했다. 다만, 박송이 외(2021)는 소득기준을 부여했던 서울시 청년수당 수령자의 경험에서 청년들이 본인을 취약계층으로 보는 정책담론에

처 총 100만원의 지역화폐를 지급하였다(성남시 청년배당의 확대 및 흡수). 각 지방자치단체의 명칭은 다르나, 본 연구에서는 가장 최근 시도된 서울시의 명칭을 빌려 청년수당으로 서술한다.

의문을 제기하고, 본인이 의존적인 존재로 묘사되는 것에 대해 당혹해 함을 보고하였다. 즉, ‘청년수당 수령자가 취약계층 자격으로 수당을 받는다’는 담론이 견고하여 신청기준을 낮춘 것과 수령자의 경험에서 자기검열, 자기부정의 태도 사이에 느슨한 연관성을 확인한 것이다.

이처럼 정책 메시지에 관심을 기울이는 연구는, 선별적 제도에 관한 선행연구에서보다 보편적 혹은 준보편적 제도에 관한 선행연구에서 더 자주 관찰되지만, 두 제도의 정책 학습 과정 차이를 동일한 경험의 비교를 통해 살펴보는 시도는 없었다. 더구나 한부모를 대상으로 한 범주적 보편 급여는 한부모에게 어떤 경험이 될 것인지에 대한 연구는 전무하다. 따라서 본 연구는 한부모 대다수를 포함할 정도로 자격기준이 높은 민간단체의 현금급여 프로그램에 참여한 여성 한부모가 급여를 어떻게 사용하고 어떤 의미를 부여하는지, 이러한 경험이 이후 어떤 심리·행동 양태와 연결되는지 탐색하고, 동일한 공공부조 경험의 진술과 비교한다.

3. 연구방법

1) 연구방법의 철학적 토대

본 연구는 현상학적 연구방법을 적용하여 일회성 현금급여를 지원받은 한부모에게 그 경험이 어떤 의미였는지 탐색하였다. 현상학적 연구는 사회 현상이 결코 인간과 독립적으로 존재하지 않고 사회 구성원 간 관계 속에서 형성된다고 주장하는 해석주의 인식론에 근거를 두고 있다(전미양, 문현경, 2017). 사회의 현상과 인간의 행위를 이해하기 위해 현상 이면에 내포된 의미를 탐색하고, 이를 위해서는 먼저 사회적 행위자(social actor)가 스스로의 경험을 이해하고 언어와 담론을 통해 재구성하는 과정이 선행된다고 설명한다(Blaikie, 2007). 본 연구에 참여한 한부모는 사회적 행위자로 본인 삶의 맥락에서 일회성 지원금의 의미를 이해하였고, 이후 연구자의 질문에 따라 해당 경험을 해석하여 스스로의 언어로 재구성한 것이다.

포스트모더니즘 시대의 현상학적 연구는 사회를 구성하는 대서사(meta-narrative)나 전제에 질문하고, 대상의 맥락에 집중한다(Mensch, 2005). 특히, 개인들이 각자 다른 맥락에서 체험한 현상에 대한 의미의 공통적인 부분, 즉 간주관성(intersubjective)에 주목한다(Marshall and Rossman 2010: 148). 간주관성은 인간 개개인이 다양한 현상들을 이해하고 주관적으로 의미를 부여하는 가운데 각 인간의 이해와 의미가 갖는 공통적인 부분이며, 이는 개인 경험의 보편적 본질이라고 볼 수 있다(교육평가용어사전, 2004). 본 연구는 참여자가 선별적 프로그램과 준보편적 프로그램에 각각 스스로의 언어로 부여한 간주관적 의미를 탐색하기 위해 현상학 연구

에서 행위자의 산출물을 획득하는 데 적합한 심층면접(In-depth interviews)을 조사 도구로 활용하였다(Creswell, 2009).

2) 연구 참여자 모집과 선정

본 연구는 경제적 취약성을 적극적으로 증명하지 않아도 지급되는 보편적 현금 급여의 경험을 살펴보고, 이를 선별적 급여(국민기초생활보장제도, 한부모가족지원제도) 경험과 비교하고자 하였다. 본 연구의 참여자 11명은 한국한부모연합이 2020년 12월 사기업의 지원으로 20만 원을 지급한 현금급여 프로그램의 경험자이다. 이 프로그램은 공공부조보다 완화된 자격기준과 간소화된 신청절차로 운영되었다는 점에서 다른 한부모가족 지원 프로그램들과 차별적이다. 한국한부모연합은 본 프로그램의 설계와 진행을, 본 논문의 연구진은 연구를 각각의 책임으로 독립적으로, 이해관계 없이 수행했다. 연구진은 프로그램의 개별 수급자 선정에 관여하지 않았고, 동시에 단체로부터 연구 결과에 영향을 미칠 수 있는 금전적, 비금전적 지원을 받지 않았다. 본 프로그램의 배경, 자격기준, 선정과정은 [부록]에서 자세히 서술한다.

본 연구에 참여한 11인의 여성한부모 표집 과정은 다음과 같다. 먼저, 본 연구팀은 한국한부모연합의 협조를 받아 급여를 받은 244명의 한부모에게 질적연구에 참여할 의사가 있는지 물었다. 이 질문은 한국한부모연합이 급여를 지급하고 3일 후 실시했던 설문에 포함되었는데, 이 설문에는 이 외에도 수급자의 간단한 경제상황과 가족상황, 사회는 나의 목소리에 얼마나 귀를 기울이고 있다고 생각하는가에 대한 견해(5점 척도)를 묻는 질문이 포함되어 있었다.⁷⁾ 지원금에 선정된 244명의 한부모 중 79명이 설문에 응답하였고, 44명이 질적연구 참여의사를 밝혔다. 본 연구는 건국대학교의 기관생명윤리위원회의 사전 승인을 바탕으로, 연구윤리를 준수했으며, 특히 연구 참여의 자발성 확보를 위해 연구 참여 의사를 묻는 설문지에 질적연구 참여의사는 추후 변경할 수 있으며 결정에 따른 어떤 불이익도 없음을 명시하였다. 무엇보다, 이 설문은 프로그램 선정자들의 급여 수령 이후에 실시되었기 때문에 연구 참여 여부가 수급에 영향을 미칠지 모른다는 잠재적 염려의 여지를 더욱 줄일 수 있었다.

연구팀은 연구 참여를 수락한 44명의 한부모 중 한부모의 삶, (비)제도권 현금급여 수급경험에 대한 집약적 지식을 가지고 있는 사례(information-rich case) 수집을 위해 11명의 참여자를 목적표집했다(Patton, 1990). 목적표집의 절차는 주석에서 자세히 다루지만, 요약하자면, 참여자는 a) 경제상황과 b) 사회/정부가 얼마나 나를 위해 작동하고 있다고 생각하는가에 대한 견해

7) 본 연구에서는 편의상 “사회가 나의 목소리에 얼마나 귀를 기울이고 있다고 생각하는지”를 사회참여효능감이라고 부르지만, 척도의 질을 평가하지 않았으며 이 질문은 표집에서 변이의 다양성을 확보하기 위한 수단으로만 활용되었다.

(5점 척도)를 기준으로 최대 변량을 목표로하여 선정하였다.⁸⁾ 연구 참여자의 일반적 특성은 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구 참여자의 일반적 특성

연번	연령	직업	경제상황 ^a	현재 수급하는 공적부조	과거 공적부조 수급 경험 (종류, 내용)	사회참여 효능감 ^b	자녀의 나이 ⁹⁾
A	40대	단시간 근로자	C1	국민기초생활보장제도	한부모가족 지원제도("법정한부모 ¹⁰⁾ ")	4	26세, 25세, 19세, 13세
B	40대	무직	C1	국민기초생활보장제도		3	20세, 17세
C	53대	무직	C3	받지 않음	한부모가족지원제도 (교육급여)	1	25세, 23세, 20세
D	40대	통상근로자	C4	받지 않음		1	17세
E	50대	무직	C2	국민기초생활보장제도 조건부 수급		1	30세, 27세, 17세
F	40대	단시간 공공근로	C2	한부모가족지원제도("법정한부모")		4	23세, 19세, 17세
G	50대	통상근로자	C5	받지 않음		3	18세, 16세, 11세
H	50대	단시간 자활근로	C1	국민기초생활보장제도		2	20세, 19세
I	40대	통상근로자	C4	한부모가족지원제도 (교육급여)		3	18세, 17세, 16세, 10세
J	40대	자영업	C3	한부모가족지원제도 ("법정한부모")		4	17세, 16세
K	40대	무직	C5	받지 않음	한부모가족 지원제도("법정한부모")	4	21세, 18세

참고: a. 경제상황에 대한 정보를 기초로 다음의 5개 집단을 구성하여 표집에 활용했다: C1) 현재 국민기초생활보장제도 급여 수급; C2) 한부모가족 급여, 실업급여 등 기타 공공급여 수급; C3) 공공급여를 받지 않지만 보험료를 바탕으로 추정된 소득을 가구원수의 제곱근으로 나눈 가구균등화소득이 100만원 이하; C4) 나머지 중 가구균등화소득이 100만원 이상 130만원 이하; C5) 나머지 중 가구균등화소득이 130만원 이상. 예외적으로 J의 경우 표집 당시 정보가 부족하여 C3에 포함되었으나, 인터뷰 과정에서 공공부조 수급 정보를 얻게 됨.

b. 사회참여효능감은 다음과 같은 방식으로 측정했다. "귀하의 의견을 묻습니다. 사회는 나의 목소리에 얼마나 귀를 기울인다고 생각하십니까?"라는 질문에 1) 전혀 아니다; 2) 거의 아니다; 3) 중간; 4) 대체로 그렇다; 5) 매우 그렇다 라는 선택지에 자기응답하게 하였다. 5로 응답한 이는 없었으므로, 1,2로 응답한 이들과 3,4로 응답한 이들로 집단을 구성, 표집에 활용했다.

8) <표 1> 주석에서 보듯, 경제상황에 관한 5개 유형과 사회참여 효능감에 관한 2개 유형(1,2에 해당하는 경우와 3,4에 해당하는 경우; 5에 해당 응답 부재)의 집합 유형을 고려하여, 총 10개 유형이 가능했다. 유형화는 개념적 분류와 소득 분포를 참고하여 결정하였다. 하지만, C5에 해당하면서 사회효능감이 낮은 그룹은 존재하지 않았으므로, 결국 9개 유형으로 재분류되었다. 이렇게 각 유형에 해당하는 복수의 사람 중 1명씩 연구 대상으로 무작위 선정하였으며, 빈도가 높은 유형에서 2명(C1이면서 사회참여효능감이 높은 유형과 C5이면서 사회참여효능감이 높은 사람을 각 1명씩)을 추가, 총 11명을 연구 참여자로 선정하였다.

9) 자녀의 나이는 인터뷰 당시인 2021년 기준

10) 기준중위소득 60%이하의 한부모가족지원제도 현금급여 지급대상

3) 자료의 수집과 분석

본 연구는 연구 참여자 11명의 현금 급여 수령 경험에 대해 심층면접을 수행하였다. 심층면접은 반구조화된 형태로, 3개의 면접 주제¹¹⁾와 세부 질문을 담고 있는 토픽가이드를 활용하여 2021년 1월 18일 - 2월 5일 사이 진행하였다. 연구 참여자에게 선행된 설문조사에서 연구 참여자에게 질적연구의 참여 의사를 묻는 단계, 시간과 장소를 논의하는 단계, 면접의 시작 직전, 총 3번의 연구 참여 의사를 확인했으며, 면접 전에 연구의 목적과 예상되는 이익과 불이익, 연구 참여자의 권리에 대해 설명하였다. 연구진은 참여자의 자발적 동의와 자필서명을 받은 후, 1인당 약 2-3시간 가량의 심층면접을 1회 진행했다. 본 연구의 면접자는 2명이었는데, 면접자간 질문과 재질문, 응대 방안을 최대한 일치시키기 위해 서로의 면접 과정을 1회씩 관찰하고 질문과 응대 방안에 대해 합의하였다. 면접은 실시된 직후 전사하였는데 이 과정에서 개인정보를 모두 부호화하였다.

본 연구팀은 질적 자료 분석 프로그램인 Nvivo12를 활용하여 Moustakas(1994)가 제안하는 현상학적 분석방법의 각 단계를 수행하였다. 우선, 의미 있는 진술을 코딩하여 목록을 만들고, 둘째, 이를 엮을 수 있는 주제(의미단위)인 ‘노드(Node)’를 생성하였다. 노드의 생성과 진술의 코딩 역시 2명의 연구자가 수행하였기 때문에 진술이 담긴 의미단위, 즉 노드를 구성하고 확정하는 과정에서 평가자 간 신뢰도(Inter-rator reliability)와 평가자 간 동의 (inter-rator agreement)를 확보하는 것이 중요했다. 이를 위해 본 연구팀은 협상에 의한 합의 접근법(negotiated agreement approach)을 이용했다(Garrison et al., 2006; Camberll et al., 2013). 각각 연구자는 먼저 모든 인터뷰 자료에 친숙해진 후, 2개의 인터뷰 자료를 샘플로 중복적으로 코딩하며 1차 노드를 도출했다. 각 노드에 코딩된 의미 있는 진술에 2명의 연구자가 모두 동의하지 못할 경우, 토론을 거쳐 모두 만족할 때까지 코딩전략과 생성된 노드를 수정했다. 이렇게 도출된 1차 노드를 기준으로, 나머지 인터뷰 자료를 코딩했으며, 그 과정에서 다시 여러 차례 토론과 코딩 전략수정을 거치며 마침내 최종 노드를 확정했다.

셋째, 의미단위인 노드에 연구자들은 다시 참여자가 ‘무엇’을 ‘어떻게’ 경험했는지 기술하여 경험의 본질에 가깝도록 맥락화하였다. 참여자의 현금급여와 공공부조 수령 경험 및 급여 의미를 비교하는 본 연구의 주제는 2번째, 3번째 분석과정, 즉 노드 생성과 맥락화 과정에서 귀납적으로 ‘떠오른(emerged)’ 주제 중 하나이다. 즉, 연구자는 연구 설계 당시 해당 주제를 의도하지 않았고, 따라서 참여자에게 두 형태의 급여를 비교해달라고 요청하지 않았다. 참여자는 현금급여 경험과 공공부조 경험을 간혹 자발적으로 비교하기도 했지만, 대부분 각각 묘사하였고, 연

11) 주제는 1) 한부모로서 삶과 경험, 2) 제도, 비제도권 수급경험, 3) 나의 목소리를 냈던 경험으로 구성했다.

구자는 상이한 급여 형태에 따라 참여자가 달리 경험한 정책메시지와 정책학습을 발견하였다.

본 연구는 2 - 3번째 분석단계를 거치며, 노트 ‘제도권 수급경험’, ‘비제도권 수급경험’을 엮어, ‘용처와 영향(공공부조와 지원금의 효용과 의미)’, ‘가치감정(자존심, 자율성, 수치심 등)’, ‘정책메시지와 정책결과(무력감, 침묵, 정책인센티브)’를 추가 노트로 도출하였다. 이 과정에서 두 연구자는 한부모의 경험을 가능한 정확하게 그려내고 연구의 엄격성을 확보하기 위해 Creswell (2009)가 제안하는 연구자의 반영성을 의식하였다. 즉, 두 저자가 연구 참여자에 대해 가진 편견, 가치, 경험에 대해 자주 소통하고, 자료를 해석하는 과정에서 이와 같은 연구자의 경험이 일관성 없이 적용되지 않도록 경계하였다.

4. 연구 결과

1) 연구에 참여한 한부모의 경제상황과 가족 생활

모든 참여자들은 경제적 상황이 어려웠던 최근 경험을 공유하고 있었다. 다수는 코로나19 발생 이전에도 취약한 가정 경제 구조와 시간 부족을 경험했고, 이에 더해 재난 상황은 지출 증가와 수입 감소, 시간 부족 심화로 이어졌다. 물가가 올라 한판에 만원이 넘어버린 계란을 더 이상 사지 못하는 경험(참여자A), 갑자기 쏟아지는 비에도 우산을 차마 구입하지 못한 경험(참여자D), 자녀에게 학원 등록을 해주지 못하는 경험(참여자A, B, I), 여행이나 미용실 등 ‘사치’라고 생각하는 특정 삶의 영역을 포기하는 경험(참여자A, C, J), 쉬지 않고 일하는 상황(참여자B, F, I)으로 이어졌다. 연구 참여자들은 자신을 위한 것을 포기하면서도, 경제적 상황 때문에 자녀에게 못해주는 것에 대해서 더욱 안타깝게 느끼곤 했다. 예를 들어, 참여자A, B, I는 자녀들에게 사교육을 마음껏 지원해주지 못하는 것을 안타까워했다. 자녀에게 필요하거나 자녀가 하고 싶은 것들을 해주지 못하는 것을 “자유롭지 못한 것”(참여자A)이라 느끼며, 자녀에게 드는 미안한 마음을 설명했다.

“영어를 그렇게 배우고 싶어 해요. 근데 보낼 수가 없는 거예요. 작년에 이제 코로나 터지면서도 방과후 [방과후학교 프로그램] 이제, 교육급여는 방과후가 무료거든요. 근데 방과후를 한 번도 보낼 수가 없잖아요.” (참여자B)

코로나19의 영향으로 가중된 경제적 압박은 시간 활용의 문제, 즉 나만의 시간 부족이나, 나

를 돌볼 여유 부족으로 이어지기도 했다. 많은 연구 참여자는 지출이 수입을 압도하는 상황을 경험하고 있었는데, 이에 대해 친정 부모나 형제자매에게 도움을 구하거나, 각종 바우처 사업에 지원하고, 생활비 대출, 노동시간 늘리기 등 다양한 해결방안을 꾀하고 있었다. 보험설계사 이면서 콜센터 근무를 하는 참여자D는 코로나 이후 소득은 줄었지만 노동시간은 오히려 늘어나, 극심한 시간 제약을 경험하고 있음을 묘사했다.

“오전 9시부터 오후 9시까지 그래서 받는 게 150~170을 받는 거거든요. 그니까 그런 걸로 일을 하는데 그럼 저는 쉬는 시간이 없는 거죠. 낮에는 보험 일을 하고, 저녁에는 이 일을 하고, 저는 워라벨 같은 거 없다고, 365일 중에 360일 일 한다고. 5일은 왜 쉬는지 아세요? 아플 때 쉬는 거예요.” (참여자D)

참여자A는 스스로를 위해 사용하는 돈이나 시간에 대해 물은 연구자에게 그런 여유가 없다고 답했다. 큰 자녀가 직장을 잃어 경제적 운신의 폭이 줄고, 코로나19 동안 사회적 거리두기가 더해져 집이 “감옥”(참여자A)처럼 여겨지는 것도 이러한 상황을 반영한다.

“저를 위한 게 하나도 없잖아요. 할 수 있는 것도 없고. 제가 저를 위해서 하느니 그 돈이면 애들 뭘 치킨 한 마리 더 사준다거나...돈이 있는 거를 쓸 수가 없는 거예요. 꼭 필요할 때 써야 되니까... 이제 코로나 때문에 더 못 나가잖아요. 그니까는 이게 정말 감옥이었다. 감옥이 따로 없다.” (참여자A)

참여자들이 경제적 제약을 극복하기 위해 노동시간을 늘리는 선택은 자녀의 돌봄 공백으로 이어졌다. 참가자들은 혼자 있는 자녀에 대한 걱정(참여자A, F, G), 본인 대신 돌봄을 제공하고 있는 큰 자녀와의 관계 우려(참여자A, G), 자신이 어머니로서 자녀에 대한 돌봄자 또는 감독자로서 역할을 잘하지 못하는 것처럼 느끼는 죄책감(참여자A)을 경험하였다. 특히, 직장과 집 사이에 거리가 있어 새벽에 출근하여 늦게 귀가하는 참여자G는 막내 아이의 돌봄을 큰 자녀에게 맡기게 되면서 큰 자녀와의 관계에 변화가 생겼는데, 어머니로서 역할이 제약되는 상황과 같이 우려했다.

“점심은 큰 오빠가 해줘요. 엄마가 뭐를 해놓고 가도 차려야 되잖아요. 개가 공부 안하고 게임만 해도 뭐라고 말 못해요. 동생들 밥을 챙기기 때문에” (참여자G)

2) 공공부조 신청 및 수급 경험과 정책학습

(1) “극단적인” 선정기준과 낮은 급여 수준

많은 연구 참여자가 공공부조 수급비 수준이 낮다고 생각하고 있었다(참여자A, B, C, F, J), 특히, 생계급여를 받고 있던 참여자A와 B는 급여를 “최소한의 비용”으로 인지했다.

“최소한의 비용인 것 같아요. 저희가 살아가는데, 아이들을 먹이고, 재우고, 입히는데. 사실 입는 것도 많이 못 사줘요. 최소한의 비용을 주는 거죠. 최소한, 이제 굶어 죽지 않을 정도로만”(참여자A)

“국민기초 그 생계급여 받은 거는 내가 딱 계획표대로 써야 되고 아등바등 진짜 모자라게 쓰는 거예요. 진짜 천 원짜리 하나까지도 허투루 쓸 수가 없어요. 그 진짜 저 신발도 그래서 사 신지를 못 해요.”(참여자B)

저소득 한부모가족을 지원하는 한부모가족지원제도의 현금급여(일명 아동양육비) 금액인 아동당 월 20만원에 대해서도 부족하다는 의견이다. 인터뷰를 수행했던 2020년 당시 급여 자격기준인 2인 가구 중위소득 52%는 1,555,830원이었는데, 참여자J는 낮은 자격기준을 감안했을 때 20만원이 여전히 낮은 금액이라는 평가를 내렸다.

“전 이제 [자녀가 2명이기 때문에] 40만 원이잖아요. 근데 그니까 일반적으로 3인 가구가 40만원의 지원을 받아서 어느 정도 살 수 있을까라고 생각을 해보면 제가 이제 100만원 정도로 왔다 갔다 하게 벌고 있으니까 그럼 140만원이 되는데 이거 가지고는 사실 아이 학원도 못 다니거든요.”(참여자J)

공공급여의 낮은 자격기준 또한 빈도 높게 제기된 의견이다. 11명의 연구 참여자 중 4명은 국민기초생활보장제도나 한부모가족지원제도의 급여 자격기준을 동주민센터에 문의하고, 급여를 신청했으나 탈락한 경험이 있었다(참여자C, D, K, G). 탈락 사유는 부양의무자 규정 혹은 본인이나 동거 가족의 근로소득의 합이 급여 자격기준보다 높았기 때문이었다. 이들은 수급 자격기준이 너무 엄격하고 극단적이라고 표현했다.

“법으로 정한 한부모라던가, 아니면 기초수급자던가, 아니면 뭐, 뭐를 해가지고 장애가 있던가. 너무 극단적인 거예요.”(참여자C)

“한부모도 있고, 한부모 아닌 분들한테 [한부모가족지원제도 급여 자격] 기준이 150만원 [이하로] 떨어져 된다 이러면 놀래죠. 하, 그거 떨어져 뭐하냐고...” (참여자D)

(2) 공공부조를 통한 한부모의 정책학습: 수동적 시민되기

연구 참여자들은 공공급여의 낮은 자격기준과 보충 급여 방식의 설계에 대해 일을 하지 말라는 메시지로 해석하였다. 근로만으로 생활 유지가 충분하지 않아 지원이 필요한데 일을 하면 급여가 줄어들거나 받을 수 없기 때문이라고 말한다. 공공급여의 낮은 자격 기준은 꼭 필요한 사람들에게만 급여를 제공하려는 정책 의도가 있지만, 참여자들은 꼭 필요한 사람들에게 급여가 전달되지 못하고 있다고 느꼈다.¹²⁾ 참여자들은 공공급여 산정기준이 낮은 것이 지원을 필요로 하는 이들에게 근로를 못 하게 하는 경제적 압박으로 작용하고 일할 자유를 해친다고 생각하고 있었다. 참여자A는 낮은 공공급여 자격기준이 근로를 저해하는 유인이 있음을 인지하는 것을 넘어 그것이 정책 메시지냐고 묻는다.

“그럼 돈 벌지 말라는 소리냐. 내가 돈을 벌지 말아? 사실 2인 가구는 엄마가 돈 안 벌면 사실은 수급비 갖고는 생활하기 어려워요. (국민기초생활보장제도 생계급여만으로) 60만원 갖고 어떻게 살아요. 한 달을, 그거 관리비 내고 나면 애는 뭐 해요. 어떻게 뭐. 교통비하고 아무것도 못 하라는 소리인데. 사실은 그런 부분에 대해서 진짜로 고소득자가 아닌 이상은 보통 엄마들 한 200, 300밖에 못 벌잖아요. 그것도 많이 받는 건데. 그 정도 받는 거에 대해서는 좀 예외를 뒀서 소득 기준을 좀 완화를 해주던가. 좀 그래서, 막 흥청망청을 아니더라도, 그래도 기본적인 생활은 하고 살아야 되지 않겠나라는 생각이 드는 거죠.” (참여자A)

또한 참여자들은 한부모가족지원제도의 급여 자격기준이 낮아 일을 하면서 급여를 받기 어렵기 때문에 정책이 불법 근로를 조장한다고 해석하기도 했다. 예를 들어, 한부모가족지원제도의 2인 가구 기준 이하인 월 150-160만원 이하를 주는 일자리는 찾기 힘들다는 것이다. 정책 대상자들에게 이러한 정책 해석의 여지가 있다는 점은 정책에 대한 신뢰나 수용성을 약화할 수 있으므로 중요한 정책적 이슈이다. 참여자D는 한부모가족지원제도의 자격기준과 정책설계가 전달할 수 있는 잘못된 메시지를 다음과 같이 염려한다.

12) 급여 자격기준이 낮은 이유 중 하나는 복지가 근로의욕을 해칠 가능성 때문인데(Mead, 1998; Murray, 2008), 본 연구에 참여한 한부모 대부분은 최근까지 일을 하고 있었다. 여러 이유로 근로를 선호하였는데, 그 이유는 자존심, 자녀에게 멋진 엄마가 되는 것, 신용카드 등을 만들 수 있는 자유, 최저생계비보다 높은 급여, 자녀장려금과 근로장려금의 부가적 혜택 등이다. 2018년 수행된 한부모가족실태조사에 따르면 한부모가족의 고용률은 84.2%이며, 모자가구의 고용율은 81.5%(모자+기타 가구는 77%)로, 15-64세 전체 한국인 고용률인 66.6%보다 훨씬 높다(김은지 외, 2018).

“2명이 산다고 해서 [한부모가족지원제도 현금급여를 지원받으려면] 최저가 백 오십 얼마예요. 그런데 그게 세전 금액인가 해서 그래요. 솔직히 그거 할려고 하면, 뭐 해야돼요?... (중략)... 빼돌리는 그런 회사를 가야 하는데, 나라에서 이거를 막아야 되는 거에도 불구하고 이거를 하라고 하는 거잖아요, 암묵적으로. 그게 너무 마음에 안 드는 거예요.” (참여자D)

공공부조 부정수급 방지 노력은 중요하지만, 부정수급을 개인의 일탈로만 간주하는 관점에는 한계가 있다. 2개의 직업을 가지고 열심히 일하지만 여전히 경제적 어려움이 있고, 공공 지원이나 비양육부모로부터 양육비를 받지 못하며 살아가는 참여자D의 아래와 같은 고뇌는 우리나라 공공부조 정책에 부정수급을 유인하는 제도적 문제점이 있을 수 있음을 제시한다. 급여 자격기준이 너무 높거나 부정수급에 대한 감독이 부족하기 때문이 아니라, 소득 자격기준이 너무 낮거나 까다로워서 부정수급이 생길 가능성도 있음을 다음과 같이 제시한다.

“같이 힘든데, 근데 한부모에 양육비도 못 받아, 뭐 어떤 지원되는 것도 없어. 그냥 너는 그냥 그 만큼 먹고 살아 이렇게 하는 건지. 정말 나라를 속여서 뭘 내가 부정수급을 받아서 하는 게 맞는 것인지 항상 저는 딜레마죠. 그게 어떤 게 옳다고는 모르겠어요. 그냥 내 길이 지금 바른길이다 하고 가는 거지만... (중략)... 내가 되게 못한 사람으로 느껴지는 거예요.” (참여자D)

더 나아가, 연구 참여자들은 공공급여 자격기준을 개인 자율성에 대한 제약이나 통제로 해석하기도 하였다. “옥죄는” 정책설계에서 한부모들은 결국 공적 급여 신청이나 수급을 포기하고 “없어지더라”고 표현했다(참여자 D). 참여자I는 “자립심이 있게 아이들을 키울 수 있는” 정책이 중요함을 강조하기도 했다. 한부모들은 빈곤 그 자체가 부여하는 자율성의 제약뿐 아니라 공공부조가 수급자와 그 가족에게 적용하는 자율성의 제약을 느끼고 있었다. 만약 공공부조의 정책 목표가 결핍과 박탈로부터 자유를 확장하는 것이라면, 수급이 빈곤에 의한 물질적 결핍을 낮은 수준으로 완화하는 대신 자기결정 및 사회참여를 제약하는 등 이미 존재하는 빈곤의 제약을 심화시키는 현상은, 주목해야 할 발견일 수 있다. 참여자K는 낮은 급여 자격기준에 따른 제약 상황을 자율성과 연결하여 다음과 같이 구술한다.

“이거 지원받자고 하고 싶은 거 아무것도 못 하고 내가 그럼 이 지원 받자고 맨날 150만원, 160만원만 벌고 살아야겠느냐, 화가 나는 거예요.” (참여자K)

연구 참여자에게 보충급여 산정방식은 근로유인을 감소하게 하는 정책 메시지로 해석되었다. 한부모가족지원제도는 일단 자격이 있다면 금액은 정액이지만, 국민기초생활보장제도 급

여액은 보충급여 방식으로 결정된다. 기초생활보장제도에 대해 참여자들은 근로소득이 생길 때 급여가 감소해서 총소득이 거의 늘어나지 않는 상황에 답답함을 표했다(참여자A, B, D, F, H, J, K). 근로를 통해 소득을 높이고자 하는 것에 대한 자율성의 제약은 가족 간의 갈등을 유발하기도 했다. 참여자B의 경우처럼, 자녀가 본인의 부가활동을 위해 아르바이트를 하게 될 때, 가구의 생계를 책임지는 어머니의 입장에서는 급여가 줄게 되므로 경제적, 관계적 타격으로 이어진다. 상황은 다른 자녀가 있는 경우 더욱 심각하다.

“딸 같은 경우 아르바이트를 하고 싶어 하는데 수급비가 정해져 있어서 [보장 소득금액이 정해져 있어] 아르바이트를 할 수가 없어요...(중략)... 10만원이라도 아르바이트를 하는 순간 수급비에서 차감이 돼요. 그러니까 맨날 친구들은 뭐 어디 놀러가고 하는데 지는 못한다고. 지가 만약에 아르바이트를 하면 그건 우리 생활비로 쓰는 거나 마찬가지예요. 사실은 요즘에 가장 크게 저하고 마찰 있는 부분이 그거죠. 지금 싸우는 거. 아들도 마찬가지고.” (참여자B)

연구 참여자들은 급여 산정방식을 해석, 적용하는 과정에서도 정책학습을 하고 있었다. 보충성의 원리가 시장경제 질서를 우선하고 빈곤한 개인의 자조역할과 자기책임을 위한다는 목적을 갖지만(안봉근, 2009), 아래 연구 참여자의 목소리로부터 자립과 반대되는 “일해봐야 소용없다”(참여자H)는 정책학습을 발견할 수 있었다. 노력해서 추가의 소득을 만들어보려 하는데, 아르바이트 임금이 소득으로 인정되어 공공부조 급여가 삭감되는 경험을 통해 근로의지가 저하되었음을 다음과 같이 설명한다.

“애들 고생은 고생대로 하고 아니 조금 더 주는 걸 주더라도 우리가 좀 더 노력해서 생활에 보탬이 되게끔 살게 해주면 되는데 그렇게 잡아 버리니까 진짜로 주는 걸로만 먹고 살아요. 이것밖에 안 돼요. 진짜로. 뭐 맨날 그런 생활인 거잖아요. 일해봐야 소용이 없다.” (참여자H)

“일해봐야 소용이 없다”고 학습된 정책 메시지는 활용 가능한 나의 노동력이 쓸모없게 되어 버렸다는 의미이기도 했다. 참여자H는 일을 못하는 상태에 적응하여 일 하지 않는 것이 삶의 방식으로 굳어지는 것에 대해 마음이 “덜컹”할만큼 염려했지만, 주어진 정책설계의 맥락에서 그러한 삶에 순응하는 학습 과정 역시 볼 수 있다.

“그냥 이런 거구나 그냥 그러면서 법을 하나 알게 된거지. [급여를 온전히 받기 위해서는 근로를 못한다고 생각하니] 처음엔 너무 덜컹했어요, 진짜로. 어 이제 쓸모가 없는 거죠. 어디 가서 나는 일해야 되는데 일도 못 하게 하잖아요. 지금 많이 익숙해져서 이제” (참여자H)

위와 같이 참여자들은 공공부조 이용과 관련해 근로의지 저하, 부정수급을 유발하는 제도에 대한 실망, 부정수급을 하지 않는 자신이 못한 사람처럼 느껴지는 일, 원하지 않았지만 근로하지 않는 상황에 익숙해지는 것, 상황 개선 노력이 소용없게 느껴지는 것 등의 정책학습을 보고 하였다. 즉 자신과 공동체의 미래에 관심을 가지고 행동하며 협력하기보다, 변화에 무력하고 안주하는 소극적 시민성을 학습한 것이다.

(3) 공공부조를 받으면서 결코 누릴 수 없는 ‘사치’

공공부조의 낮은 자격기준과 급여수준은 수급자가 여유를 가질 수 있는 자율성을 제약한다. 경제적 제약을 경험하는 참여자들에게 스스로를 위한 욕구를 물었을 때, 일관되고 보편적으로 드러나는 욕구는 쉽었다. 여행, 문화생활 등 쉽게 대한 욕구(참여자A, C, F)는 주거, 식비, 의료와 같은 필수품에 대한 욕구보다 더 두드러지게 관찰되었다. 흥미롭게도 동시에 이러한 여행, 문화생활 참여자A에게 “사치”로 인식되기도 했다.

“사치라고 생각을 하니깐요, ‘여행을 가고 싶다’ 그러면은. ‘에유, 무슨 여행을 가. 집에 당장 먹고 살기도 어려운데.’ (참여자A)

참여자A는 여행을 “사치”라고 표현했음에도, 가장 하고 싶은 것을 묻자 “여행 가고 싶어요. 그냥 걱정 없이 그냥 여행 가서 편안하게 좀”이라고 말했다. ‘사치’라서 할 수 없지만, 가장 하고 싶은 것 또한 여행이었다. 참여자G는 나를 위한 시간에 대한 강한 욕구를 밝혔다. 일과 양육을 병행하는 한부모가 나만의 시간을 보내기 어려운 환경을 보여준다.

“교회에서, 거기서 제가 썼어요. ‘저를 위한 시간이 일주일에 1시간만이라도 있으면 좋겠습니다. 제가 하고 싶은 일을 지금 이제는 해도 될까요? 아니면 더 기다릴까요?...’(중략)... 그래도 일주일에 한 번, 토요일이나 일요일 중에 한 번은 1시간 정도 내 시간을 가져야 되겠다 생각을 했는데. 막내가 좀 더 커야 될 거 같아요.” (참여자G)

3) ‘준보편적인’ 한부모 지원금의 의미

본 절에서는 한국한부모연합이 민간 지원으로 운영한 일회성 지원금의 용처와 의미를 살펴본다. 전반적으로 본 프로그램의 지원금 20만원은 충분하지 않지만 삶에 큰 도움이 되었다는 평가이다. 지원금의 지출을 “숨통이 트이는”(참여자A), 경제적 운신의 폭 확대로 해석하고, 이는 금액의 가치를 긍정적으로 평가하는 데 영향을 미치고 있었다.

“도움이 많이 되죠. 어유, 숨통이 트이죠. 왜냐하면 사실 그게 큰돈은, 물론 큰돈이면 큰돈일 수도 있고, 저한테 되게 큰돈인 거예요.”(참여자A)

“사막의 오아시스였어요. 사실 큰 비용이 아닌데, 저한테 또 큰돈이거든요.”(참여자E)

전반적으로 긍정적인 평가에도 불구하고, 금액 자체는 생활의 어려움을 해결해 줄 만큼 큰 것은 아니었다. 20만원이라는 지원금 액수가 사용처 선택지를 상당한 부분 결정했다. 지원금의 용도를 설명하며 “특별하게 쓴 건 아니고”(참여자H) 공과금, 관리비, 식비 등 일상을 위한 지출을 했다고 말하는 참여자들이 있었다. 큰마음을 먹어야 하는 소비나 새 학기를 맞아 아이들에게 해주고 싶었던 ‘특별한 소비’(참여자J, K)까지 하기에는 충분하지 못하다는 아쉬움도 있었다.

“그거를 막 거창하게(쓴 건 아니에요). 사실 조금 더 크면 거창하게 뭐를 할 수 있는데 금액이 조금 애매했어요. 애매해서 뭐 어떻게, 그거를 그렇다고 컴퓨터를 살 수도 없고.”(참여자K)

“생활비로 썼던 거 같아요. 그때는 아이들한테 이제 새 학기 들어가기, 그때 크리스마스 이렇게 막 그래서 아이들 옷이나 하나씩 사줬으면 좋겠다. 저희 아이가 사실 패딩이 없어요. 그래서 그냥 좀 저렴한 거지만 패딩 같은 거 하나 사주면 좋겠다고 생각했었는데 못 했네요.”(참여자J)

하지만 금액의 제한에도 불구하고, 참여자들에게 지원금은“적재적소에”(참여자C)에 잘 쓰였다는 평가이다. 지원금이 없었다면 늘었을 빚이나 곤궁함이 지원금 덕분에 다소나마 해소되기도 했다.

“정말 내가 쓰려고 봤더니 0 하나 더 붙으면 정말 요긴하게 쓰겠는데, 그냥 카드값 정도. 뭐 살 때 부족한 거를 메꾸는 정도 이렇게 밖에 안 돼요, 20만원은. 근데 저는 그렇게 생각했어요. 이거라도 있어서 내가 급한 부분을 썼으니 정말 고맙다. 아무튼 고마웠어요. 나는 정말 적재적소에 잘 썼어.”(참여자C)

지원금의 액수가 제한적임에도 불구하고 참여자와 가족들이 지원금을 “고맙고” “요긴하게”(참여자C) 사용했다고 판단한 것은, 단순히 20만원의 경제적 효과 뿐 아니라, 이를 통해 할 수 있었던 것들의 관계적, 사회적 의미, 그리고 지원금에 담긴 사회적 격려와 공동체적 메시지 해석이 주요하게 작용하였기 때문이었다. 구체적으로, 지원금이 연구 참여자의 삶에 가지는 의미는 크게 네 가지 범주로 나눌 수 있다. 지원금은 일회성 지원이었고, 대부분이 소비로 지출되어

재산 형성에 도움이 되지는 않았지만, 공공부조의 급여로는 누릴 수 없는 작은 ‘사치’를 누리기도 하고(4.3.1.에서 후술), 가게를 책임지는 어머니로서 역할을 도왔으며(4.3.1.에서 후술), “혼자가 아니다”(참여자D) 혹은 “열심히 살라는구나”(참여자F) 등의 긍정적인 사회적 메시지로 해석되고(4.3.2.에서 후술), 사회에 환원하고 싶은 마음과 사회참여의 증대를 이끌었다(4.3.3.에서 후술). 때로 개별 참여자가 경험하는 지원금의 의미는 여러 범주를 망라했다.

(1) 나와 자녀의 ‘사치’, 그리고 엄마 역할을 위해 쓸 수 있었던 돈

지원금은 어머니들에게 혹은 자녀에게 평소에 하고 싶었지만 하지 못했던 ‘사치’와 여유를 허락했다. 상술했듯, 국민기초생활보장제도의 생계급여 등 정기적인 보조금은 계획대로 사용하지 않으면 생계가 어려울 만큼 낮은 수준이었던 반면, 본 지원금은 일회성이라는 특징¹³⁾이 있어 평소에 소비하지 못한 ‘특별하게’ 좋은 것, 일상에서 벗어난 소비이기에 ‘사치’라고 느꼈던 것에 사용할 수 있었기 때문이다. 참여자H는 본인은 좋아하지만 자녀들이 좋아하지 않아 평소에 먹을 수 없었던 회를 먹을 수 있었다. 지원금의 용처에 대해 참여자H는 처음에는 특별하게 쓰지 않았다고 대답했지만, 생활비로 쓰고 남은 지원금을 “제대로” 특별하게 사용했다고 아래와 같이 진술했다.

“어제는 제가 너무 회가, 회를 되게 좋아하는데 사 먹기도 힘들고 그렇잖아요. 가격도 있고 하니 까 한참 참았어요. 또 우리 애들이 회를 좋아하고 이렇지가 않아가지고. 그래도 어제는 제가 회를 제대로 먹고 싶어서, 가서 먹었어요. 그거 있네. 어제께 진짜.” (참여자H)

비슷하게, 참여자I는 자녀들의 옷을 구입하기 위해 브랜드 상품 할인매장에 갔다가 자녀들의 응원에 힘입어 스스로를 위해 가족 결혼식 참석에 사용할 가방을 구입하였고, “값진 선물”이라 “뽕고 뽕도록 쓰겠다”고 생각하였다. 이 외에도 참여자들은 평소에 하고 싶었으나 ‘사치’라고 생각하여 자제했던 것, 특히 매일의 일상을 떠나 자녀와 의미 있는 시간을 보내는 데 지원금을 사용했다. 예를 들어 자녀와 근처 바닷가로 놀러 가는 것, 영화를 보는 것, 평소에는 비싸서 못 가는 뷔페에 가거나, 해물갈비찜, 고기, 치킨을 사먹었다(참여자A, F, I, K). 참여자K는 지원금의 일부를 기부하고(이 의미에 대해 5.3.3에서 후술), 나머지를 사용해 자녀들과 근처 바닷가에 가서 평소라면 먹지 않았을 법한 비싼 밥을 먹고 영화를 보았는데, 이 소비를 “100% 우리를 위해서”, “정말로 의미있게”(참여자K) 사용한 것이라고 묘사했다.

13) 국민기초생활보장제도 생계급여를 받는 이들에게 일회성의 소액(중위소득의 15%)에 해당하는 현금 소득은 보충급여에서 삭감되는 소득인정액에서 제외한다. 근로소득은 일반적으로 70%가 급여 삭감으로 이어질 수 있다. 따라서 생계급여를 받는 이들에게 본 현금급여는 특별한 추가 소득의 의미가 있다.

“애들 고기 진짜 원 없이 많이 사주고, 어, 정말 좋았거든요. 우리 가족을 위해서 써야지 진짜 그렇게 생각했어요. 맛있는 거 먹고 좋은 거 보고 영화 보고 뭐 진짜로 그렇게 썼어요. 그렇지 않고는 따로 문화비를 우리가 책정을 하기 어려우니까.”(참여자 K)

지금까지 ‘사치’라고 명명하는 활동에는 원하기만 하던 것을 한번은 하게 되는 자율성 확보의 의미가 포함된 것을 알 수 있다. 참가자들은 제한된 예산 환경에서 용도가 정해져 있는 돈 이외의 추가적 소득이 주는 여유를 가치를 경험하였다.

지원금의 또 다른 중요한 의미는 한부모가 가계를 책임지는 엄마 역할을 이어가거나 확대할 수 있도록 지원했다는 것이다. 상술했던 자녀와의 외식이나 나들이를 포함해 자녀에게 용돈을 주는 것, 여벌의 교복을 사주는 것, 등록해 줄 수 없었던 학원을 등록해 준 것(참여자A, B, D, F, K)이 여기에 포함된다.

“수급비 외에 따로 돈이 들어온다는 거는 뭐가 좀 이렇게 할 수 있는, 아이들한테 뭘 해줄 수 있는, 뭘 용돈이라도 줄 수 있는, 애들이 필요한 걸 사줄 수 있는, 그러니까 굉장히 소중한 거죠.”(참여자A)

물론 정기적 소득 외 추가 소득으로 작용했던 본 지원금의 의미를 정기적 급여의 의미로 확장해 해석하는 것은 주의가 필요하다. 하지만, 본 지원금은 아래에서 살펴보듯 일회성 추가금의 의미를 넘어 사회적 격려의 의미로 경험되고 있음을 알 수 있다. 특히, 자녀가 평소애 다니고 싶어 했지만 못 해주던 영어 학원을 한 달간 등록해 준 참여자B는 지원금이 일상생활에서 소비되는 범상한 물질적 지원을 넘어서는 의미를 가진다는 것을 “천사가 준 선물”로 표현했다.

“저는 이걸 받자마자 저는 애들 한 달이라도 아들, 저는 애 영어학원 한 달이라도 해줬어요... 하자마자 너무나 좋아했거든요. 이거는 선물이라는 느낌, 크리스마스 선물이라고 했어요... 진짜 천사가 준 선물 같은 느낌이었어요. 뭘 막 쓰고 막 그런 느낌이 아니라 뭔가 하늘에서 뚝 떨어진 기분이었어요.”(참여자B)

지원금은 비록 일회성이었지만, 이로 인해 가능했던 어머니의 역할은 어느 정도 지속성을 갖기도 했다. 예를 들어 참여자B는 자녀의 영어 학원을 한 달밖에 등록해줄 수 없었지만, 등록에 교재 3권이 포함되어 해당 달 후에도 자녀에게 도움이 되었다고 한다.

“[한 달밖에] 못하죠. 그래도 좋아요. 엄청 좋아하죠, 엄청나게요. 왜냐면 그게 교재가 3권이거나 나오는 거라서. 교재가 왔기 때문에. 그게 원래 혼자 공부하는 거...”(참여자B)

또한 지원금은 참여자의 자녀가 또래집단의 기준에 맞추어 행동하는 데 활용되었다. 예를 들어, 지원금은 “동네아이들”(참여자I)이나 “친구들은 이렇게”(참여자B) 하는데 자녀는 경제적 이유로 하지 못했던 것들, 예를 들어 친구들과 마라탕을 먹거나 친구의 생일 선물을 챙겨주는 것을 할 수 있게 했다(참여자E의 자녀). 지원금은 자녀들의 사회적 관계맺기에 기여했을 뿐 아니라, 친구들과 어울리고 싶은 자녀의 욕구를 해결해주는 어머니의 돌봄자 역할 수행을 도왔다.

“요즘 중학교 애들이 마라탕에 그냥 빠져가 그러고 있는데 친구들하고 이렇게 먹고 저기 할 돈 없 어가지고 그냥 올 때도 있고 이랬는데, 제가 그래서 개한테 만원인가 얼마를 2만원인가 주고서는, 친구들 같이 만난다 그러길래 생일 선물을 받기만 하고 해주지도 못했다고 해가지고 그렇게 컸더 니 친구들 하루 만나고 마라탕 먹고 그러고 왔더라고요.”(참여자E)

지원금을 통한 어머니로서 역할 보완의 의미는 경제적 자율성의 중요성을 다시 확인하게 한다. 사치라고 표현되며 한부모가족에게 허락되지 않은 것들은, 사실 사치가 아닐 수 있다. 상대 적 빈곤 개념에서 제시하듯이, 최소한의 생활수준을 결정하는 데 있어 동시대인들의 생활수준 이라는 상대적 기준을 고려하는 것의 중요성 역시 시사한다.

(2) 사회로부터의 메시지: “혼자가 아니구나”, “열심히 살라는구나”

지원금은 충분하지 않지만 단순한 “푼돈”(참여자I), 즉, 노력 없이 생겨 신중하지 않게 써도 되는 돈이 아니라 “진짜 소중한” 돈이었고(참여자E), 때로 세상과의 소통, 자신의 수고를 인정 받거나 자신에 대한 격려의 의미처럼 다층적인 사회적 의미로 해석되고 경험되었다. 참여자들 은 지원금에 대해 ‘세상이 나를 알아주는 것’, ‘열심히 살라는’ 것(참여자D, H, F), ‘혼자 아이를 키우며 고군분투하는 나의 삶’에 대한 인정 또는 ‘힘든 우리 가족의 삶을 사회가 응원하는 것’ 이라는 의미를 부여하였다(참여자B, D). “혼자가 아니”라는 공동체의 경험으로 해석되기도 했 다(참여자D). 특히, 참여자I, D, E는 지원금을 사회로부터 받은 선물이나 혜택으로 해석하였다.

“그동안 힘들게 버텼으니까 저한테 주는 선물? 그렇게 감사하고 좋더라고요. 뭘 어떻게 모으고 막 이려고 그럴 수가 있는 상황이 아니라서.”(참여자I)

“뭘랄까, 어디선가 나에게 관심이 있구나... 나에게 세상이, 너가 혼자가 아니구나... 혼자 애 키우 는데 알아주는 거. [프로그램 주체 측 돈이] 많지는 않았겠지만 그거를 줬다는 거 자체가 한부모 지만 너 참 힘들게 사는구나. 근데 이렇게도 널 도와줄 수 있는데 이렇게 해줄 게 하는 거, 감사하 죠. 야 그냥 그게 나를 알아주는 사람이 하나 있어서 좋다라는 생각. 그랬어요 그냥”(참여자D)

개별 가족에게 제공하는 급여의 의미를 넘어서, 한부모 집단에 대한 관심으로 지원금의 의미를 확장해 해석하는 경우도 있었다. 참여자B는 지원금을 한부모에 대한 사회적 관심으로, 한부모인 것을 부끄러워하지 않아도 되는 세상으로 변화하는 증거로 해석하였다. 또한 한부모의 목소리를 담은 연구 자체를 한부모에 대한 사회적 낙인이 감소하는 사회적 변화로 인식하고 있음을, 본인이 한부모로서 경험을 공유하는 것을 사회참여로 해석하고 그 자체를 긍정적으로 해석하고 있음을, 다음의 진술에서 발견할 수 있다.

“옛날보다 사회가 조금. 그러니까 이것[연구를 한다는 것]도 마찬가지로요. 솔직히 무슨 이런 인터뷰도 하고. 생각지도 못한 거잖아요. 이거는 뭔가 솔직히 사회가 뭔가 변화되는 거 아닌가요? 어떻게 그럴 수가 있죠? 이렇게 한부모라는 걸 내세울 수... 이게 그전까지는 상상도 못 하는 거잖아요. 이게 뭔가가 지금, 사회가 지금 뭔가 관심을 가져 주시는 거잖아요.” (참여자B)

지원금은 사회로부터 온 긍정적 에너지, 삶에 대한 의욕을 고취하는 매개가 되기도 했다. 특히 본 연구는 소득이 다소 높은 사람들 역시 포함하고 있었기 때문에, 이들에게 지원금이 어떤 의미가 있는지 알 수 있는 흔치 않은 기회가 되었다. 20만원은 ‘푼돈’이어서 별로 도움이 되지 않을 수 있다는 주장과 상반되게, 이들에게도 지원금은 매우 유용했다는 평가이다. 현재 한부모가족지원제도 급여를 받는 참여자F는 최근 시작한 일 때문에 곧 급여에서 아슬아슬하게 탈락할 것을 예상하고 있었고, 실은 그것 때문에 일을 계속 해야하는지, 즉 공공급여의 경제적 혜택과 근로의 욕구 사이에서 갈등했지만 결국 일을 선택했다고 토로하였다. 이런 상황의 참여자F에게 지원금은 “열심히 살라는구나”라는 메시지로 해석되고, 그가 “더 열심히 살려고 노력하”는 효과가 있었다고 진술했다. 공공부조의 자격기준을 상당히 완화하여 급여를 보편적으로 만든다면, 차상위 계층의 사람들이 복지급여 자격을 얻기 위해 일부러 노동을 회피할 유인이 사라질 수 있다는 논의와 일맥상통한다(유종성, 2018). 또한 정액 급여는 대체효과가 없기 때문에 보충적 방식을 취하는 국민기초생활보장제도 생계급여에 비해 근로유인을 방해하는 효과가 작다는 경제학 이론과도 일관된다(정원호 외, 2016). 물론 본 프로그램의 한부모 지원금은 일회성이었기 때문에 지속적으로 지급되는 급여의 경우까지 효과를 확대하여 해석하는 데 제약이 있지만, 아래 참여자F의 목소리는 조건이 까다롭지 않은 정액 복지 급여가 근로 의지를 줄이기보다, 오히려 높일 수 있음을 질적으로 제시한다.

“떨어질 줄 알았는데 붙어 가지고 지원을 받고 하면 우선 사람 마음이 되게 긍정적으로 변화잖아요. 되게 긍정적인 에너지가 생기더라고요 되게 이상하게 되게 많이 생겨요. 다른 사람보다 좀 더 설레기도 하고 호호 나 열심히 살라는구나 라는 생각이 들거든요. 그래서 더 열심히 살려고 노력

하는 거 같아요.”(참여자F)

앞서 논의했듯, 본 연구에 참여한 한부모들은 공공부조의 자격기준선에 대해 의견을 개진하고 관련해 정책메시지 해석을 엿볼 수 있었지만, 상대적으로 자격기준선이 높아진 본 프로그램의 자격에 대해 직접적으로 언급한 참여자는 소득이 다소 높은 일부 뿐이었다(참여자D). 제약이나 제한은 본인이 배제되거나 불편을 느낄 때 인지하게 된다는 관점에서 보면(Goodman, 2011), 낮은 소득을 가진 개인이 높아진 소득 자격기준을 특별히 인식하지 못한 것일 수도 있다. 소득이 공공부조 자격기준보다 높아 이를 받지 못하는 참여자D는 다른 지원 프로그램보다 본 프로그램이 소득 자격기준이 높고 조건이 까다롭지 않은 것을 알 수 있었다고 언급했다. 신청했다가 탈락한 공공부조 급여에 대해 참여자D는 “정부에서 하는 거.. 무슨 당, 무슨 당 떠나고 좌파, 우파 떠나서, 안 줄려고 하는 거 아니에요? 안 줄려고 그런 기준을 갖고 있는 게 아닐까요?”라고 말하며, 반대로 본 프로그램 급여는 “자르기 위해” 기준을 만드는 것이 아니라 필요한 사람에게 실제 주기 위해 기준을 만드는 인상을 받았다고 했다. 그리고 “이정도 [자격기준이 확장] 되는 부분이면 너무 감사한” 것이라고 말했다.

다만 본 프로그램의 지원절차 중 지원서류를 꾸리고 송부하는 것이 어려워 자녀의 도움을 받은 참여자E는 자녀에게 부탁해야 하는 미안함과 지원한다는 사실이 알려지는 과정에서 자녀가 느낄 수 있는 수치스러움을 우려했다. 참여자E의 진술은 비록 공공부조의 자격기준을 높인다고 해도, 선별적인 성격의 급여에는 여전히 낙인이 남아있을 수 있음을 제시한다.

“이런 걸 신청한다는 자체가 사실은 아이한테도 알게 모르게 수치감을 만들어 주는 것 같고.”(참여자E)

본 프로그램은 소득 자격기준을 높이고 간단한 지원 절차를 의도하였다. 그러나 자격기준의 완화를 통해 낙인의 문제를 상당히 해소할 것이라는 연구진의 예상과 달리 준보편적인 급여에서도 여전히 낙인감이 남아있을 수 있음을 알 수 있었다. 이는 정책설계에 담긴 의도가 반드시 정책 결과로 이어지지 않을 수 있음을 제시한다. 또한 기존 선행연구에서 공공부조의 정책집행 과정에서 생성되는 낙인효과를 우려하고 서비스 이용자와 일선관료의 상호작용을 문제화했지만(전미양, 정이운, 2021), 이와 같은 전달체계 상의 문제를 해결하고, 공공부조의 자격기준을 상당히 높여 준보편적으로 만든다 하더라도, 사회적 낙인을 피하기 어렵다고 보는 관점 역시 가능하다.

(3) 급여가 전하는 메시지의 결과: 사회 참여와 환원하고 싶은 마음

위에서 살펴보았듯이, 지원금은 사회와 나와의 관계를 더욱 긍정적으로 해석하도록 하는 효과를 보였다. 지원금에 해당 의미를 부여한 참가자들은 '사회로부터 받은 선물'(참여자B)에 대해 보답하고 싶어했다. 참여자K는 본 프로그램을 운영했던 단체에 받은 돈 10%를 기부했고, 참여자F는 본인이 속한 온라인 카페인 한부모 자조그룹에 5만원을 기부하였다. 참여자B의 자녀는 지원금으로 평소 다니고 싶던 영어학원을 등록하고 나서 이틀 후 "받은 것을 갚기 위해" 양로원에서 봉사를 했다. 참여자K와 그 자녀는 나중에 사회복지계에서 활동할 것을 계획하며 이 지원금을 갚겠다고 결심했다. 지원금 수급경험이 자원봉사, 앞으로 사회복지 분야에 종사하고 싶다는 마음, 내가 받은 지원금을 사회에 환원하고 싶다는 마음과 연결되었다고 전한다. 참여자B는 2명의 자녀(딸과 아들)가 지원금 수령을 사회로 돌려줄 계획을 각각 세웠으며, 이를 다음과 같이 진술했다.

"선물 받은 거 우리는 환원해야 된다고 저희는 그래요, 적어 봤어요 집에다가. 20만원도 적어 봤어요. 20만원도 딸이 적어 놓기를 '크리스마스 선물 20만원' 해가지고 나중에 크리스마스 선물 'OO(딸의 이름)돈 기부'라고 적어 봤어요. 저희 이거, 딸이 이거를 갚을 거래요. 사회에 갚을 거예요 저희는. 저도 나중에 사회복지 일을 할 거거든요." (참여자B)

"이 돈 받은 다음에, 감사하다고. [아들이] 기타를 아까 친다고 했잖아요. 애가 어디서 그런 용기가 났는지 모르겠는데 저 보고 비누 20개만 만들어 달라고 그러더라고요. 그래서 20개 만들어 줬더니만 그것 가지고서 지 친구랑 가서 기타 들고 양로원 가가지고 제가 만들어준 비누 들고, 돈 20만원 받은 이틀 뒤였어요, 거기 가서 공연을 하고 왔어요...(중략)... 지 댄에는 그걸 그렇게 갚았다는 거예요. 되게 그게 잘했다. 잘했다. 잘했다." (참여자B)

또한 같은 참여자는 지원금을 더 많은 사람들이 알았으면 좋겠다는 생각, 또 지원금이 너무나 감사해 무엇이든 기여하고 싶다는 생각이 본 연구에 참여한 동기가 되었다고 밝혔다. "위축되고" "나서질 못하고 있는 사람"들에게 연대의 감정을 공유하고 도움이 되고 싶었음을 다음과 같이 진술한다.

"더 많은 사람에게 알리고 싶었어요. 그러니까 내가 저처럼 뭐 모르는 사람들? 그리고 이런 사람들이 있다는 거를 좀 많이 알리고 싶었어요. 설문 통해서, 위축되고 그러니까 뭐 나서질 못하고 있는 사람." (참여자B)

참여자K는 지원금의 10%를 지원금 배분 단체에 기부하고, 나머지는 가족을 위해 “정말로 의미 있게” 사용했다고 말했는데, 다음과 같이 기부 결심과 지원금 용처를 밝혔다.

“일단은 이 단체 통해서 [지원금에 대해] 알게 됐기 때문에 10%는 그냥 단체 기부했어요. 2만원은 기부하고 나머지 18만원 가지고 그냥 우리 애들한테 썼죠. 나머지는 그냥 우리 가족을 위해서 써야지 진짜 그렇게 생각했어요.” (참여자K)

한편, 참여자F는 과거에 공적 지원과 자조그룹 네트워크를 통해 도움을 받은 경험이 자립을 도왔고 다른 사람을 돕고 기부할 수 있는 동력이 되었다고 했다. 참여자F는 지원금에 관한 정보 얻은 카페에 기부하게 된 결정을 다음과 같이 설명했다.

“그 돈 받은 거에서 5만원은 그 카페 후원금으로 냈었거든요. 조금 더 다른 분한테 조금 더 도움이 됐으면, 같이 얼굴은 모르지만 그래도 같은 공간에서 같이 있는 분들이잖아요. 제가 받은 게 너무 많았기 때문에 제가 받은 게 없었을 때는 그런 거 몰랐거든요. 근데 작년에 되게 많이 받았다고 했잖아요. 근데 제가 진짜 자립할 수 있게끔 도와준 가장 큰 힘이었어요. 경제적인 것도 그렇지만 물질적인 부분도 그렇지만, 심리적인 부분 전부 다 저한테 큰 도움이었어요. 제가 받았으니까 그만큼 조금은 그만큼은 아니더라도 조금이라도 좀 다른 사람한테 도움이 됐으면 좋겠다는 생각이 들었거든요.” (참여자F)

참여자F는 지원금 사용처에 대해서 자녀의 교복 구매라는 다른 주요 용도를 먼저 대답했고, 다른 이야기 도중 기부를 밝혔다. 이렇게 자연스럽게 밝힌 기부 사용에 대한 응답은, 응답 시 다소 즉각적으로 작동하는 바람직성 편향(social desirability bias)으로부터 다소 자유로웠던 응답으로 볼 수 있다. 참여자들이 지원금의 사용처를 물었을 때 주요 쓰임새 중심으로 응답함을 미루어 볼 때(기부 여부를 특별히 묻지 않았으므로), 실제 지원금의 일부를 기부한 사람은 확인된 숫자 이상일 가능성 역시 있다.

5. 연구의 결론과 함의

본 연구는 소득 자격기준과 지원과정이 완화되어 한부모에게 지급된 일회성 민간 급여 20만원의 의미와 사용처를 살펴보고, 그 경험을 공공부조 급여의 의미와 비교했다. 보편적 급여와 선별적 급여를 신청 및 수급한 한부모들이 급여 수령을 통해 전달받은 국가와 사회의 메시지

지를 어떻게 해석하는지 살펴보았다. 지원금은 우선 참가자의 경제적 어려움을 완화했다. 코로나19 이후 소득 감소와 지출 증가로 빚이 증가하는 상황에서 생활비를 메꿔주기도 했다.

그러나, 참여자들은 급여에서 20만원이 주는 경제적 효용 이상의, ‘자유’의 의미 또한 발견하였다. 자녀가 다른 아이들처럼 친구 생일에 선물하거나 군것질을 할 수 있고, 가족과 외식하기, 고기를 원 없이 먹는 일, 여행하기 등은, “꽂돈”이니 낭비해도 된다고 생각하고 ‘사치’하는 일이라고 보기보다, 평소에 원했지만 할 수 없었던 것을 하는 자율성 확장의 의미로 경험되고 있는 것을 알 수 있었다(참여자I). 겉으로 ‘사치’로 보일 수 있는, 그리고 실제로 당사자들도 ‘사치’로 표현하지만, 쉼과 여유, 가족과 함께하는 시간의 의미는, 상술한 ‘사치’가 어쩌면 절실한 필수재일 수 있음임을 제시하기도 한다.

또한 지원금은 한부모에게 “혼자 애 키우는 데 알아주는 것”(참여자D), “열심히 살라”(참여자F) 등 사회적 인정과 격려의 의미가 되었다. 까다롭지 않게 지급된 20만원의 지원금은 가족 관계와 사회적 관계의 강화, 사회참여 강화와 연결되는 직접적 활동으로 이어졌을 뿐 아니라, 사회적 존재로서 나의 이미지를 긍정적으로 강화시키고, 사회에 대한 신뢰 향상의 계기로 작용하는 것을 발견했다. 이런 결과는 준보편적으로 제공되었던 경기도와 서울시 청년수당에 대해 질적으로 접근한 선행연구(조민서·김홍중, 2017; 조문영 외, 2021)와 맥을 같이 한다. 그러나 선행연구 결과에서 나아가, 본 연구는 사회로부터 받은 지지가 사회참여와 기부라는 실제 행동으로 연결될 수 있다는 가능성을 제시하였다. 또한, 조민서와 김홍중(2017)에서 보편적 지원금이 경제적 자율성이 되어 개인 간 관계의 긍정적 관계 역학 변화를 유도하는 것을 보고하였다면, 본 연구는 급여가 수급 당사자인 한부모 개인의 사회적 관계 뿐 아니라 그 자녀의 또래 관계에 계도 긍정적으로 기여한다는 확장성 또한 발견하였다.

더 나아가, 참여자B가 한부모 지인들에게 지원금 정보를 전달하는 행위, 참여자K와 F가 지원금 정보를 알게 되었던 한부모 단체에 기부하는 행위는, 공공부조가 수급자에게 타자화 태도를 부추겨 연대감을 저해할 수 있다는 연구보고(전미양, 정이윤, 2021)와 비교해 볼 때, 준보편적 내지 보편적 급여가 우리 사회의 공동체적 연대의식 향상에 기여할 수 있다는 경험적 근거가 된다.

한편 공공부조가 수급자 그룹에게 정책학습의 장으로 기능하는 과정에 대한 보고 역시 주목할 만 하다. “돈 벌지 말라는 소리냐”(참여자A), “일해봐야 소용없다”(참여자H), “나라에서 이거(불법)를 막아야 되는 거에도 불구하고 이거를 하라고 하는 거잖아요, 암묵적으로”(참여자D) 등의 진술에서 참여자들은 나름의 정책 메시지를 해석하고 있었음을 알 수 있었다. “너는 그냥 그만큼 먹고 살아 이렇게 하는 건지”(참여자D)에서 보듯이 소득 자격기준의 설계 역시 특정한 정책 메시지로 해석되고 있었다. 소득 자격기준이 낮은(까다로운) 공공부조는, 물론 의도치 않게,

급여 기준 만큼 낮은 생활수준이 정책 대상자에게 합당하다는 메시지를 전달하고 있었다. 최저 노동소득이 급여 자격기준을 쉽게 넘기거나 추가 근로소득이 급여 감소로 곧장 이어지는 보충 급여 방식은 참여자들에게 일을 하지 말라는 정책 메시지로 해석되기도 했다.

정책 메시지 해석과 정책학습은 정책과 참여자의 상호작용 과정이었다. 참여자들은 “그게 너무 마음에 안 드는 거예요”(참여자D)라고 본인이 해석한 정책메시지를 평가하기도 하고, “이거 지원받자고 하고 싶은 거 아무것도 못 하고...(중략)... 화가 나는 거예요”(참여자K)에서 보듯이 대응 감정을 느꼈다. 불법적으로 수급자격을 유지하지 않고 “바른길이다”라고 판단한 행동을 취한, 즉 해석한 정책메시지 유인에 반하는, 하지만 자율적 선택을 한 “내가 되게 못한 사람으로 느껴지는 거예요”(참여자D)에서 보듯이 정책에 대응하는 나를 인지하고 이를 바탕으로 자신에 대한 사회적 이미지를 형성하기도 했다. 또한 “이런거구나 그냥 그러면서 법을 하나 알게 된 거지...(중략)... 지금 많이 익숙해져서 이제”(참여자H)에서 보듯이 제도에 적응하며 학습하는 모습 역시 볼 수 있었다.

정책학습의 과정에서 특히 주목할 것은 정책 메시지 해석이 수급자의 근로 자율성과 목소리를 내고 참여하는 시민성에 미치는 영향이다. 선별적 제도와 보편적 제도 수급 대상자의 비교를 통해 전자가 후자에 비해 불만을 드러내지 않고 참는 소극적 시민성을 학습한다는 질적 연구 결과를 보고한 Soss(1999)와 상통하게, 본 연구는 한부모가 현 제도 하에서 근로와 수급을 본인 최선의 이익을 위해 당당하게 결정하지 못하고, 자율성을 해치는 방식의 공공부조 경험을 보고한다. 단순히 일을 하지 말라는 메시지와 그 해석만 문제가 아니다. 정책 메시지가 전달되는 과정에서 시민이 위법 행위에 대해 갈등하게 함으로써 외곽의 시민성을 학습하게 하는 것, 즉 당당하지 못하게 하는 것은 더 큰 문제이다. 이러한 현상은 공공부조의 사각지대 발생의 이유 역시 일부 설명한다. 기존 연구에서도 보고되듯(강혜규 외, 2017; 김윤영, 2019; 전용호 외, 2020; 허용창, 2020), 소득 자격기준이 낮은 공공부조는 부정수급 방지를 위해 필연적으로 까다로운 심사와 집행으로 이어질 수 있기 때문에, 정책설계의 문제와 집행의 문제는 완전히 독립적일 수 없을 것이다.

까다로운 자격기준과 보충급여제도 등의 정책설계를 통해 한부모가 부정적인 정책학습을 하고 있으며, 적극적 사회참여를 위한 건강한 시민성에 저해되는 경험을 하고 있다는 사실은 우리 사회에 중요한 함의를 던진다. 많은 사람들은 저소득층에게 선별적 제도가 보편적 제도보다 더 유리하다고 생각한다. 그리고 실제 선별적 제도를 지지하는 상당수는 저소득층에게 더 높은 혜택을 제공하는 제도가 선별적 복지제도라고 믿기 때문에 이를 지지한다. 예를 들어 대학생 대상으로 실시된 한 설문에서 “선별적 복지를 실현해야 하는 이유”에 대해 응답자 1,060명 중 가장 많은 이들(48%, 503명)이 ‘최저빈곤층 소득재분배 효과 증대’를 이유로 대답

했다(전라남도사회복지협의회, 2011). 제한된 예산에서 보편주의를 선택하면 급여수준을 낮출 수밖에 없고, 부자에게까지 동등한 급여를 제공하는 ‘불필요한’ 자원배분 때문에 더 필요한 이들에게 자원이 돌아가지 않을 수 있다는 마땅한 염려가 있는 것이다(권혁주 외, 2012). 저소득층에게 ‘두텁게’ 보장하기 위해서는 선별주의가 보편주의에 비해 더 적합한 복지제도라는 주장은 정치적으로도 인기가 있다(우영탁, 2017; 조준혁, 2021; 하수정, 강진규, 2021; 장지현, 2022).

하지만, 만약 저소득층에게 선별적 복지제도가 더 유리하다는 주장이 앞서 살펴본 정책 메시지와 정책학습에서 나타나는 상징적 차원을 고려하지 않은 것이라면, 정책설계에 대한 담론은 재구성되어야 한다. 연구 참여자들은 공공부조를 경험하며 근로의 자율성, 즉 근로를 통해 더 나은 삶을 추구할 수 있는 권리가 무시된다고 느끼고 있었을 뿐 아니라 정부에 대한 신뢰와 정책 효능감 감소를 경험하고 있었다. 본 연구의 결과는 보편적 복지와 선별적 복지가 정책 대상에게 미치는 상징적 차원의 영향에 주목할 때, 설령 경제적으로 ‘유리해 보이는’ 제도이더라도 실은 건강한 시민으로서의 학습과 사회참여 측면에서 ‘불리하게’ 작용할 수 있는 가능성을 보여준다.

한부모, 아동 등을 특정 인구학적 그룹을 대상으로 범주적 급여를 제공하는 과정에서, 만약 선별제도 하에서 낙인이나 전달체계 문제로 사각지대에 머물렀던 사람들이 보편제도를 통해 필요한 지원을 더 잘 제공받고, 공공급여 신청자 및 수급자가 건강한 정책학습을 할 수 있게 된다면, 아이러니하게도, 보편제도가 선별제도에 비해 특히 저소득층에게 유리할 수 있다. 물론 본 연구가 주목한 프로그램은 소득기준이 다소 남아있는 준보편적 급여였으므로, 낙인이 여전히 작용하는 한계 역시 발견했지만, 본 연구의 결과는 작은 돈이어도 정책 설계에 따라 유용할 수 있음을 제시한다. 또한 시민참여와 자율성 등 정책학습의 결과가 향후 정책설계와 정책평가에 반영되어야 할 필요성을 보여준다. 기본소득에 대한 기존 연구가 재분배, 불안정성 감소, 사회통합의 관점에서 기본소득을 논의해온 반면(강남훈, 2016; 김교성 외, 2017; 백승호, 2017; 유종성, 2018), 본 연구는 보편적 정책급여가 적극적 시민으로서의 정책학습을 지지할 수 있다는 근거를 제시함으로써 기본소득 관련 선행연구를 확장하는 의미 역시 있다.

추가적으로 본 연구는 자격기준을 대폭 완화하였기 때문에 저소득이 아닌 보통의 소득을 가진 한부모에게 20만원 급여의 의미가 어떠한가에 대해서 이해할 수 있는 정보를 제공한다. 소득 자격기준이 높아 다른 공공부조를 받지 못하면서, 이번 지원에서도 탈락할 것으로 기대했던 이들 역시 시간빈곤과 물질빈곤을 경험하고 있었다. 20만원은 이들에게도 매우 유용한 돈이었으며, 사기를 진작시키고 다른 이들을 도와야겠다는 생각을 강화하는 역할을 했다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 일회성 급여에 초점을 맞추기 때문에 정기적 급여의 효

과에 대해 결과를 확장 해석하는 데 한계가 있다. 하지만, 일회성 급여에서 발견된 급여의 사회적 의미는 지속적 급여에서 오히려 확장될 수 있을 것이라는 기대도 가능하다. 또한 일회성 급여는 한부모를 대상으로 설계되었기 때문에, 본 연구 결과 역시 (준)보편적 제도에 대해 직접적 함의를 제시한다기보다, 범주형 (준)보편급여의 의미를 탐색하고 가능성을 제시하는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 본 연구는 한부모의 과거 공공부조 경험과 민간급여 수령 경험을 비교하였는데, 전자의 경험은 국가, 후자는 민간이 급여 지급의 주체였다. 일부 참여자가 이 차이를 인지하였는데, 예를 들면 참여자D가 공공부조를 “나라에서 하는” 것으로 표현하거나, 기부금임을 인지한 참가자K는 지원금을 배분한 단체에 급여 일부를 기부한 경우이다. 그러나 동시에 다수의 참여자가 두 형태의 급여를 특정 주체의 역할보다 우리 ‘사회’와 ‘세상’의 인식변화와 지원으로 인정한 것 또한 발견할 수 있다. 국가에서 지원받은 한부모가족지원제도에 대해 “우리나라”, “세상”, “복지”(참여자E)라는 포괄적 용어로 표현하는가 하면, 민간급여에 대해 “세상”(참여자D), “사회”(참여자B)로부터 온 것으로 표현하였다. 민간급여에 대한 참여자들의 환원 결정 또한 “세상”을 향한 것이었다. 급여 분배 주체에 기부한 참여자K도 있는 반면, 동질감을 느끼는 한부모 집단에 기부한 참여자F, 양로원이나 사회복지계로의 환원을 계획한 참여자B와 K의 경우이다.

그 외에도 본 연구에서 비교하는 두 급여는 참여자의 경험 시기에 차이가 있고, 연구 당시 공공부조를 받고 있었던 참여자들의 경우에 본 지원금이 “추가적” 경제 자원의 의미를 가지기 때문에, 연구에서 발견한 두 급여 경험의 모든 차이가 대상자 선정과 관련된 급여 설계의 영향이라고 보는 것은 무리일 것이다. 예를 들어 동일 금액의 자원이라고 하더라도 현재의 자원이 과거의 것보다 더 긍정적으로 느껴질 수 있고, 기대하지 않은 추가적 재원은 고정적으로 들어오는 공공부조 재원보다 더 높은 효용을 줄 수도 있을 것이다. 이러한 경우 두 급여설계에 차이가 없다 하더라도, 과거에 받는 공공부조에 비해 최근 추가적으로 받은 코로나19 지원금이 더 긍정적으로 인식되는 것이 가능하다. 하지만 이러한 염려에도 불구하고, 본 연구의 결과는 프로그램 설계 차이 때문이라고 생각할 수 있는, 이론적으로 연결된 여러 단서를 구체적으로 제공한다. 즉 본 연구는 기존에 이론적 논의가 주를 이루었던, 보편적 복지와 선별적 복지가 중·저소득 계층에 미치는 영향에 대해 더 잘 이해하기 위해, 소득기준 등 급여 자격과 조건이 상이한 프로그램의 경험을 비교할 수 있는 독특한 방법론적 기회를 활용해 경험적 증거를 제시했다는 의의가 있다. 본 연구가 정책설계 효과를 검증하는 더 엄격한 후속 연구의 밑거름이 되기를 기대한다.

■ 참고문헌 ■

- 강남훈 (2016). 성남시 청년배당 논쟁과 경험. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집. 11-26.
- 강지영 (2020). 아동수당도입이 아동가구의 소득과 빈곤에 미친 영향 연구. 한국사회복지학. 72(1). 63-87.
- 강혜규, 함영진, 김동진, 안수란, 김보영, 김효진, 길현중, 유애정, 최복천, 권영빈, 이정은, 하태정, 이주민 (2017). 『공공서비스 이용의 최적화를 위한 복지전달체계 연구(I): 구조와 기능을 중심으로』. 한국보건사회연구원.
- 구인회, 임세희, 문혜진 (2010). 국민기초보장제도가 근로, 소득, 빈곤에 미친 영향. 한국사회학. 449(1). 123-148.
- 권혁주, 김효정, 송재환 (2012). 보편적 복지에 대한 규범론적 분석. 한국행정학보. 46(2). 161-184.
- 김교성, 백승호, 서정희, 이승윤 (2017). 기본소득의 이상적 모형과 이행경로. 한국사회복지학. 69(3). 289-315.
- 김윤영 (2019). 기초생활수급권자의 관점에서 바라본 기초생활보장제도 신청과 이용. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집. 259~279.
- 김은지, 최인희, 송효진, 배호중, 최진희 (2018). 『2018 한부모가족 실태조사』. 여성가족부 보고서.
- 김을식, 강정한, 조무상, 김숙영, 송준모, 유정균, 이성우, 배영임, 최성환, 유영성, 김재신, 신혜리, 박민지 (2020). 재난기본소득 정책 효과 분석 연구: 코로나19 및 재난지원금의 영향. 정책연구. 1-252.
- 김을식, 이지혜 (2017). 『공공부조제도 재설계 방안연구: 대상자 선정 및 급여방식을 중심으로』. 수원: 경기연구원.
- 김을식, 최석현 (2014). 사중손실을 이용한 공공부조 프로그램의 효율성 평가 연구-국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과 분석. 한국정책학회보. 23(3). 329-353.
- 김인숙 (2020). 국민기초생활수급 신청의 일에 관한 제도적 문화 기술지-저소득 이혼여성을 중심으로. 한국사회복지교육. 52. 1-32.
- 김정희 (2009). 차상위계층 여성의 빈곤에 대한 인식과 공공부조 수급 경험. 사회복지정책. 36(1). 141-171.
- 김태성, 성경룡 (2000). 복지 국가론. 나남.
- 남상호 (2018). 아동수당제도 도입이 빈곤과 불평등에 미치는 효과 분석: 재정패널 자료를 중심으로. 사회보장연구. 34(4). 93-119.
- 남재현, 이래혁 (2021). 코로나 19 긴급재난지원금이 가구 소비에 미치는 영향-소득 계층별 비교를 중심으로. 사회복지정책. 48(1). 63-95.
- 남찬섭, 허선 (2018). 기초보장급여와 여타 각종 공적 현금급여 간의 관계. 월간 복지동향. 233. 35-46.
- 문진영, 유미선 (2021). COVID-19 긴급재난지원금이 복지태도에 미치는 영향 - 성별에 따른 정책효능감 조절효과를 중심으로. 한국사회복지학. 73(4). 29-55.
- 박능후 (2005). 국민기초생활보장제도 수급자의 근로동기 강화요인 연구. 사회보장연구. 21(4). 227-254.
- 박상현, 김태일 (2011). 국민기초생활보장제도가 노동 공급과 성과에 미치는 영향. 한국정책학회보. 20(4). 277-308.
- 박송이, 김수완, 김수영 (2021). 서울시 청년수당의 정책담론과 청년수당 참여자의 정책경험. 지역과 세계. 45(2). 33-77.
- 박정수, 김준기 (2015). 기초노령연금이 소득 및 생활비지출에 미치는 영향. 정책분석평가학회보. 25(1).

345-370.

- 백승호 (2017). 서울시 청년수당, 일상화된 불안정성을 넘어설 수 있을까?. 월간 복지동향. (225). 43-51.
- 변금선 (2005). 국민기초생활보장제도가 노동공급에 미치는 효과. 노동정책연구. 5(2). 31-64.
- 보건복지부 (2022). 연금. https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=064103
- 복지로 (2022). 아동수당 지급. <https://www.bokjiro.go.kr/ssid-teu/twataa/welfareInfo/moveTWAT52011M.do?welfareInfoId=WLF00001171&welfareInfoReIdBztpCd=01>
- 서울청년포털 청년몽땅정보통 (2022). 맞춤형 검색: 서울시청년수당. <https://youth.seoul.go.kr/site/main/customSupp/mainView?bizId=A2022031700300200100000055>
- 석상훈 (2010). [정책분석 및 연금동향] 기초노령연금의 노인빈곤 완화 효과. [NPS] 연금포럼. (50). 335-352.
- 석재은 (2015). 기초연금 도입과 세대 간 이전의 공평성. 보건사회연구. 35(2). 64-99.
- 성정현, 장명선, 김희주, 김지혜, 박영미 (2018). 한부모가족지원정책의 성평등 제고 방안에 대한 연구. 이화젠더법학. 10(2). 77-108
- 신유정 (2021). 돌봄과 모욕에 관한 연구. 비교문화연구. 27(1). 201-238.
- 안봉근 (2009). 국민기초생활보장법상 보충성원리에 관한 연구. 한국사회복지학. 61(3). 5-28.
- 안종범 김재호 (2012). 근로능력수준에 따른 국민기초생활급여의 근로소득에 미치는 효과 분석. 정책분석평가학회보. 22(1). 193-218.
- 여성가족부 (2022). 2022년 한부모가족사업안내 지침. http://www.mogef.go.kr/io/ind/io_ind_s005d.do?mid=old919&bbtSn=15
- 우영탁 (2017). 선별 복지 지향한 홍준표 '누리과정 차등지급해야'. 서울경제. <https://www.sedaily.com/NewsView/1ODK6UM3UM> (2017. 03. 29).
- 유종성 (2018). 기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 고찰. 한국사회정책. 25(3). 3-35.
- 윤혜린, 오민홍 (2021). 성남시 청년배당의 노동시장 성과에 관한 연구. 경제연구. 39(1). 31-65.
- 윤홍식, 남찬섭, 김교성, 주은선 (2019). 사회복지정책론. 사회평론아카데미.
- 은석, 이혜림 (2021). 청년수당은 수급자들의 노동시장성과를 증진하였는가. 비판사회정책. (71). 197-228.
- 이래혁, 남재현 (2020). 한국의 아동수당제도 도입이 아동가구의 소비에 미친 영향. 한국아동복지학. 69(3). 27-56.
- 이상은 (2004). 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과. 한국사회복지학. 56(2). 71-91.
- 이상이 (2021). 기본소득 비판. 밭.
- 이승호 (2020). 코로나19 확산과 가구의 소득, 지출 변화. 노동리뷰. (189). 7-20.
- 이승호, 홍민기 (2021). 코로나19와 1차 긴급재난지원금이 가구 소득과 지출에 미친 영향. 한국사회정책. 28(3). 17-44.
- 이영옥 (2021). 긴급재난지원금 현금수급가구의 소비 효과. 노동경제논집. 44(1). 135-167.
- 이주미 (2021). A Study on the Minimum Cost of Living by Household Type Using Deprivation Indicators: Focused on the Comparison of Basic Livelihood Security by Benefits Baselines. 한국사회복지조사연구. 68. 59-92.
- 이지민, 임병인 (2020). 기초노령연금이 수급가구 엔겔계수에 미치는 효과분석. 재정학연구. 13(2). 59-85.

- 장수정 (2021). 한부모 정책 패러다임 전환에 대한 연구. *한국여성학*, 37(2), 1-34.
- 장지현 (2022). 윤석열, 보편 대신 선별 복지 강조...가상자산 비과세 한도 확대. SBS Biz. <https://biz.sbs.co.kr/article/20000053676>. (2022. 03. 10).
- 장현주 (2013). 기초노령연금의 노인빈곤 감소효과: LIS 소득원천별 노인빈곤 비교. *현대사회와 행정*, 23(2), 121-146.
- 전라남도사회복지협의회 (2011). 보편적 복지 VS 선별적 복지 대학생도 팽팽”. <http://www.jncsw.or.kr/ytboard>. (2011. 03. 29).
- 전미양, 문현경 (2017). 사회과학연구에서 존재론과 인식론의 중요성: 주관적 웰빙 연구 사례를 중심으로. *정부학연구*, 23(2), 31-57.
- 전미양, 정이윤 (2021). 국가의 얼굴과 공공서비스 이용자 감정-한부모가 경험한 동주민센터 일선공무원과의 상호작용. *한국사회복지학*, 73(4), 143-171.
- 전용호, 김용득, 김보영, 맹성준, 김광현, 김요은 (2020). 사회서비스 이용자의 정보접근권 보장과 고충처리시스템 구축방안 연구. 보건복지부 연구용역. 인천대학교.
- 정성지, 하재영 (2019). 국민기초생활보장제도 맞춤형 급여체계 개편의 근로유인효과: 청년층을 중심으로. *사회복지연구*, 50(3), 161-184.
- 정원호, 이상준, 강남훈 (2016). 4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구. 한국직업능력개발원.
- 정이윤 (2016a). 이혼한 여성 한부모가족의 자녀양육비 수급에 영향을 미치는 요인 연구. *가족과 문화*, 28(1), 271-313.
- _____ (2016b). 한부모가족의 경제적 취약성과 사회적 포용: 정책현황과 과제. 국민대통합 정책연구협의회 이슈보고서. 8, 98-143.
- 정찬미 (2017). 아동수당과 아동관련 조세지원 제도의빈곤 및 소득불평등 완화효과. *사회복지정책*, 44(1), 47-78.
- 조문영, 조민서, 김지현 (2021). 안전의 열망과 기여의 의지: 경기도 청년기본소득 수령자들의 서사. *한국문화인류학*, 54(1), 307-358.
- 조민서, 김홍중 (2017). 청년들에게 꿈을 증여하기: 서울시의 청년수당 사업을 중심으로. *한국사회학회 심포지움 논문집*, 177-193.
- 조상진 (2021). 기본소득에 관한 언론 담론분석-중앙일간지에 대한 페어클로의 분석을 중심으로. *사회과학연구*, 37(2), 127-153.
- 조준혁 (2021). 이낙연표 신복지국가 기본소득 이재명과 차별화. *한경정치*. <https://www.hankyung.com/politics/article/2021020282207>. (2021. 02. 02).
- 주경희, 김희주, 김세원, 오혜인 (2015). 국민기초생활보장 수급노인의 일상생활 경험에 대한 질적 사례연구. *한국콘텐츠학회논문지*, 15(5), 200-218.
- 최영진 (2021). 한부모가족지원 정책 및 법적과제. *법학연구*, 29(2), 27-48.
- 통계청 (2022). 세대구성 및 자녀연령별 한부모 가구(미혼모·부, 이혼, 사별). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1SP1601&conn_path=I2.
- 하수정, 강진규 (2021). 취약계층 집중 지원...뺏아온 오세훈의 '안심소득'. *한경 사회*. <https://www.hankyung.com/society/article/2021111132081>. (2021. 11. 11).
- 한국교육평가학회 (2004). *교육평가용어사전*. 서울: 학지사.

- 한은희 (2020). 재산기준으로 인한 생계급여 신청탈락과 수급탈락의 현황과 시사점. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집. 421-438.
- 허수정, 박희란 (2018). 기초연금 제도 변화에 따른 빈곤감소 및 소득불평등 정도 완화에 대한 효과성 분석. 한국사회와 행정연구. 29(3). 179-200.
- 허용창, 한경훈, 김동진, 문혜진 (2020). 국민기초생활보장제도의 비수급 원인에 관한 질적 연구: 동태적 모델에 기반을 둔 틀분석. 사회복지정책. 47(1). 143-167.
- 홍민기 (2020). 코로나19와 긴급재난지원금이 소비지출에 미친 영향. 노동리뷰. 21-38.
- 홍석한 (2019). 보충성의 원리에 대한 헌법적 고찰. 법학논문집. 43(1). 8-9.
- 홍성대 (2011). 복지사각지대 해소 방안으로서의 사례관리 활성화를 위한 법·제도적 과제. 입법과 정책. 3(2). 127-149.
- Blaikie, N. (2007). *Approaches to social enquiry: Advancing knowledge*. Cambridge: Polity Press.
- Campbell, A. L. (2011). *How policies make citizens. In How Policies Make Citizens*. Princeton University Press.
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative and mixed methods approaches*. London and Thousand Oaks: Sage Publications.
- Gallus, J. (2017). Fostering public good contributions with symbolic awards: A large-scale natural field experiment at Wikipedia. *Management Science*. 63(12). 3999-4015.
- Garrison, D. R., Cleveland-Innes, M., Koole, M., & Kappelman, J. (2006). Revisiting methodological issues in transcript analysis: Negotiated coding and reliability, The internet and higher education. 9(1). 1-8.
- Goodman, D. J. (2011). *Promoting diversity and social justice: Educating people from privileged groups*. Routledge.
- Marshall, C., & Rossman, G. B. (2010). *Designing qualitative research*. Thousand Oaks. Sage Publications.
- Mead, L. M. (1998). Telling the poor what to do. *Public Interest*. (132). 97.
- Mensch, J. (2005). Postmodern Phenomenology. https://www.academia.edu/309340/Postmodern_Phenomenology, n.d.
- Mettler, S., & Soss, J. (2004). The consequences of public policy for democratic citizenship: Bridging policy studies and mass politics. *Perspectives on politics*. 2(1). 55-73.
- Moffitt, R. (1992). Incentive effects of the US welfare system: A review. *Journal of Economic Literature*. 30(1). 1-61.
- Moustakas, C. (1994). *Transcendental phenomenology: Conceptual framework*. Phenomenological research methods. 25-42.
- Murray, C. (2008). *Losing ground: American social policy, 1950-1980*. Basic books.
- Nowé, A., Parent, J., & Verbeek, K. (2001). *Social agents playing a periodical policy. In Machine Learning: ECML 2001: 12th European Conference on Machine Learning Freiburg, Germany, September 5-7, 2001 Proceedings* (382-393). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- OECD (2020). CO2.2 Child poverty. OECD Family Database.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Thousand Oaks. CA: SAGE Publications.

- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American political science review*, *87*(2), 334–347.
- Soss, J. (1999). Lessons of welfare: Policy design, political learning, and political action. *American Political Science Review*, *93*(2), 363–380.
- Stone, D. A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political science quarterly*, *104*(2), 281–300.

[부록] 방법론적 배경: 한부모 지원 프로그램의 새로운 시도

본 연구의 참여자 11명은 한국한부모연합이 2021년 12월 사기업의 지원으로 20만원을 지급했던 현금급여 프로그램의 경험자이다. 이 프로그램은 공공부조보다 완화된 자격기준과 간소화된 신청절차로 운영되었다는 점에서 다른 한부모가족 지원 프로그램들과 차별적이다. 여기서는 본 프로그램의 배경, 자격기준, 선정과정을 서술한다. 급여 신청은 2021년 12월 7일-9일 진행되었다.

현금급여 프로그램은 서울과 수도권 지역의 244명¹⁴⁾의 중고생 자녀를 둔 여성 한부모를 대상으로 하였다. 중고생 자녀 존재를 조건으로 한 이유는, 어린 자녀를 둔 한부모들에 비해 이들 집단이 다른 공적, 민간 지원으로부터 소외되는 경향이 있다고 단체에서 판단했기 때문이다. 소득 측면에서, 대상자는 중위소득 100% 이하를 가진 가족으로, 한부모가족지원제도 현금급여 수급 기준인 중위소득 52%에 비해 완화된 자격기준을 갖는다.

신청절차에 있어, 본 프로그램은 자격기준을 인구학적 기준과 최소한의 소득조건 이외에 생략하고, 신청 서류를 간소화하였다. 그간 한부모가족을 대상으로 하는 지원금은 빈곤한 상태를 적극적으로 증명하는 행위와 결부되어 있었기 때문에, 이를 개선한 것이다. 본 프로그램에서 소득기준 100%를 확인하기 위해 가입자 건강·장기요양보험료 납부확인서(의료수급권자의 경우 기초수급자 증명서)를 요구했고, 아동 양육 사실을 파악하기 위해 주민등록등본, 한부모가족인 범주 파악을 위해 혼인관계증명서 제출을 지원 요건에 포함했다. 종합하면, 본 프로그램에서 신청자에게 요청한 증명 서류는 다음과 같다: 신청서, 개인정보수집 제공동의서, 주민등록등본, 혼인관계증명서, 건강보험납부내역서(의료수급권자는 수급자 증명서).

본 프로그램의 신청서는 상황의 곤란함을 자세하게 기술하는 방식으로 지원금 수급의 정당성을 호소해야 하는 과정을 축소하였다. 지금까지 한국 사회에서 한부모가족을 지원하는 다수 프로그램은 신청자에게 근로소득 등 경제적 상황, 건강 상태, 주거 환경, 지원의 필요성까지 서술해야 하는 에세이를 요구하여 선정심사에 반영하였다. 반면 본 프로그램은 지원 과정에서 필요를 설명하거나 증명하는 내용의 에세이 요청을 없었다.

그러나, 본 프로그램이 기존 공공부조와 다른 새로운 정책 실험을 시도했음에도 불구하고, 관점에 따라 이는 매우 제한적인 변화로 볼 수도 있다. 소득기준이 상향되어 대상이 되는 한부

14) 프로그램의 신청기간 동안 329명의 신청자가 있었고, 단체는 244명을 선정해 지원했다. 지원요청 공고에서 “신청자가 많을 시 가구 내, 중,고등학생 자녀 수, 자녀 나이 많은 순으로 선정합니다”라고 명시했고, 이에 따라 단체의 지원금 선정기준은 다음과 같았다: 1) 중,고등학생 자녀를 두었는지 확인; 2) 중,고등학생 자녀수가 많은 경우; 3) 해당 자녀의 연령이 높은 경우 우선선정; 4) 같은 상황의 경우 건강보험료 납입금액이 낮은 가족을 선정하였다.

모가족의 범위가 확대되었지만 여전히 소득 기준으로 자격대상을 한정하였기 때문이다. 한부모가족증명서 대신 혼인관계증명서, 주민등록등본 제출을 요청하는 행정 과정 또한 제한적인 변화이다. 한부모임을 증명하는 절차는 동일하게 적용되었기 때문이다. 다만, 본 프로그램의 설계는 ‘한부모가족’인 인구학적 범주는 증명하되, 나의 욕구와 상황의 어려움을 증명하는 과정에서 자신의 삶을 긍정하지 못하거나 자부심에 부정적 영향을 받을 수 있는 기존 복지급여 수급 경험을 해체하는 시도로서 의미가 있다. 이에, 본 연구는 한부모를 대상으로 기존 공공과 민간에서 현금급여를 지원하는 과정이 신청자에게 어떤 태도를 암묵적으로 장려하거나 요구하는지, 어떤 행동을 유인하는지에 대한 문제의식을 갖고, 실현 가능한 범위 내에서 개선을 시도한 본 프로그램의 효과에 주목하였다.

Abstract

Lessons of Welfare Policy: Qualitative Analysis Comparing the Experiences of Single Mothers Receiving a Semi-Universal Benefit and Public Assistance Benefits

Yiyeon Chung* · Miyang Jun**

The literature evaluating welfare policy has predominantly focused on economic outcomes, while the symbolic dimension of policy outcomes has received relatively less attention. This study aims to explore the alternative policy messages learned by middle- and low-income single mothers while applying for or receiving a semi-universal benefit and means-tested public assistance benefits, respectively. In-depth interviews were conducted with 11 single mothers who recently received a uniquely designed semi-universal benefit of 200,000 won distributed by an NGO during the COVID-19 pandemic in Korea. All of the women also had previous experience of applying for welfare benefits. The collected data underwent thematic analysis. The findings of the study suggest that, due to the low-income eligibility and subsidiarity principle of public assistance benefits (i.e., an additional won earned reduces benefits by a won), the participants received policy messages discouraging them from engaging in paid work and, in some cases, even encouraging illegal work. Despite the original intention to encourage work, the current design of means-tested public assistance benefits seemed to undermine the autonomy of the participants to engage in paid work and develop healthy and active democratic citizenship. In contrast, the semi-universal flat-amount benefit with fewer huddles during the application process was perceived as a social message that recognized and valued the efforts of single mothers raising children on their own. It also encouraged their social participation. Notably, three of the eleven research participants donated to or volunteered for organizations that benefit society as a direct response to receiving the semi-universal benefit. While it is commonly believed in academic and public spheres that means-tested benefits are more beneficial for low-income individuals than (semi)universal benefits, the results of this study suggest that the disempowering policy messages produced by the design of means-tested benefits can be harmful to policy targets in a discursive and symbolic manner. The study has limitations in establishing a causal relationship partly due to the comparison of two distinct types of benefits, which also differ in other aspects such as their funding agency and delivery system. However, it offers valuable empirical evidence that underscores the significance of incorporating policy learning and policy messages in policy design and evaluation, while also paving the way for future research.

Keywords: semi-universal benefits; means-tested public assistance; single parent family support; national basic livelihood security scheme; policy learning

◆ 2023. 4. 22. 접수 / 2023. 6. 5. 1차수정 / 2023. 6. 15. 게재확정

* Associate Professor, Department of Public Administration, Konkuk University (chungy@konkuk.ac.kr)

** Assistant Professor, Department of Social Welfare, Sangji University (miyang.jun@gmail.com)