

⑧여성직업훈련 정책수립과 이의 실행을 책임지고 추진해나갈 전담구조가 필요하며, 이는 기존의 직업훈련 유관조직(노동부, 공단, 지방자치단체 담당부서, 민간훈련기관 등)을 연계한 구조로 만들 수 있을 것이다.

(2) 고학력여성인력의 양성과 활용

지난 70년 이후 여성의 대학진학율이 지속적으로 늘어나서 전반적으로 고학력 여성인력의 수가 급격히 늘어났다. 95년 현재 전문대학 이상 졸업자 중 여성의 비율은 45.8%로서 전체 졸업자의 절반 가량에 이르고 있다(교육부, 교육통계연보). 하지만 실업률에 있어서 이들 고학력 여성의 실업률은 남성에 비해서 높다. 전체적으로 여성의 실업률이 남성에 비해 낮지만, 교육정도별로 본다면 전문대졸과 대졸이상의 경우 여성의 실업률이 남성보다 높다.¹⁵⁾ 이와 같은 사실은 아직 활용되지 않고 있는 고학력 여성인력이 상당수에 이른다는 의미이다. 특히 전문대졸이상의 여성취업률이 지난 80년 55.2%에서 94년 50.0%로 오히려 하락하는 등 고학력 여성의 취업난이 심각한 실정이다(한국여성개발원, 고학력 여성인력의 양성과 활용방안).

또한 고학력 여성인력의 경우 남성과는 구분되는 취업율이 낮은 분야에 집중되어 있는 특성을 보인다. 남자의 경우에는 전체 졸업생의 62.5%가 공학계와 사회계 졸업생인 반면에, 여학생은 어문계와 사회계가 각각 18%, 어학, 사범, 예술계가 각각 12% 내외였다. 계열별 여성비율을 보면 예술학계, 사범계, 어문계, 인문학계에서는 여학생이 더 많이 배출되고 있으나 동학계, 수해양학계, 사회계에서는 여학생 비율이 극히 낮은 것으로 나타났다. 남학생은 공학계와 사회계 그리고 여학생은 인문계, 예체계, 사범계에 집중되어 있는 고학력 인력양성에서의 심한 계열별 성별분리현상을 보이고 있다(한국여성개발원, 1995:43).

주1) 95년 전체 전문대졸여성의 경우에는 4.7%, 대졸이상의 여성은 2.5%로서, 남성의 3.5%, 2.2%에 비해 높다. 뿐만아니라 여성은 고졸이하보다 전문대졸이상의 경우에 실업률이 높은 것으로 나타났다(한국여성개발원, 여성통계연보).

1) 교육기관과 노동시장의 연계 강화와 채용정보

고학력 여성의 취업과 관련한 정부의 계획은 대통령 공약 사항으로 고용정책장려책의 도입과 근로여성복지기본계획의 취업알선기관의 확충, 전문인력취업정보센터 증설 등이 있지만 고학력 여성인력의 취업을 위한 계획이 별도로 마련된 것은 아니다. 부분적으로는 96년 남녀고용평등의 달 행사로 중소기업 여성채용박람회등을 통해 대졸 여성 구직자에게 채용의 기회를 공개적으로 마련한 적은 있지만 일회적인 행사로 실질적인 도움을 준 것으로 보기는 어렵다. 80년대 말 이후 일부 대기업에서 대졸 여성전문인력의 공채를 실시했고 최근들어 대기업의 대졸여성 취업율이 다소간 늘어났다. 하지만 95년 현재 전문대졸 이상의 전체 대졸 취업자중에서 여성의 비율은 28.0%에 불과한 것으로 나타났다(경제활동인구연보, 1995) 대졸 여성의 취업 요구는 계속 확대된다는 점에서 적극적인 정책이 실시되어야 할 것이다. 고학력 여성의 취업을 확대할 수 있는 국가의 장기적이고 구체적인 정책이 마련되고 실시되어야 할 것이다. 또한 고학력 인력양성에서의 계열별 성별분리현상이 심각하고 기업에서도 공학계나 사회계 등의 특정 전공의 여성이 부족하다는 주장이 있으므로, 졸업후 취업과 연결될 수 있는 진로 선택을 위한 정책을 제시해야 할 것이다.

2) 고등교육기관의 여성취학을 증진

고등교육기관의 여성취학을 증진시키기 위한 국가의 계획으로는 김영삼대통령의 선거공약으로 제시된 3군 사관학교, ROTC 등 군사전문인력 양성기관, 특수기관의 문호개방과 여성의 사회참여 확대 10대 과제의 공무원 양성교육기관의 여성입학제한 폐지, 여자대학내 공과대학 설치 유도·지원, 일반대학의 여성관련 분야 학과 정원 확대 지원, 기능대학 여성입학 비율 30% 확보 등이 제시되었다.

정부는 이러한 계획에 따라 몇가지 정책을 실시한 것으로 나타났다. 사관학교 설치법을 개정하여 97년부터 여학생도 입학할 허용하기로 하고 공사와 육사에서 여성을 모집했다. 세무공무원을 양성하는 세무대학의 여성입학비율을 현행 11%에서 점차 확대할 방침이며 경찰대학의 경우도 현행 4%에서 97년에는 10%로 확대할 계획이라고 한다. 또한 1996년 이화여자대학교에 전자계산학과, 전자, 건축 등을 신설했으며, 97년 국제관계 전문인력을 양성하기 위해 관련학과를 증원했

다. 97년 동덕여자대학교, 부산여자대학교, 서울여자대학교, 숙명여자대학교 등 4개교에 170명의 정원이 증원되었다(정무장관제2실,1996).

이처럼 몇가지 정책이 있기는 했지만 그 결과는 제한된 범위에 그치고 있다. 원래의 계획과는 달리 아직도 군사전문인력 양성기관의 문호개방도 전면적으로 실시되지 못했고 공무원 양성교육기관의 여성입학제한의 폐지는 계획만이 제시되어 있는 상황이다. 따라서 앞으로 군사전문인력 양성기관은 여성에게 문호를 전면적으로 열고 공무원 양성교육기관의 여성입학제한은 완전히 없어야 할 것이다.

3) 채용목표제 실시 및 유도

여성 고용할당제가 처음 도입된 것은 세계화추진위원회의 여성사회참여 10대 과제에 여성의 공직참여비율 제고 목표 설정과 공기업 신규채용시 여성고용 인센티브제도가 포함되면서부터이다. 여성의 공직참여비율 제고 목표는 공무원 공개경쟁채용시 여성임용비율을 높여 나가는 것이며, 공기업 신규채용시 여성고용 인센티브제도는 공기업 및 공공기관의 여성응시자에게 5점의 가산점을 부여하고 면접차별을 금지하도록 하는 조치이다. 공무원채용목표제는 총무처 시행령으로 5급 행정직과 외무직, 7급 행정직의 공채에서 여성합격자의 비율을 96년 10%, 97년 13%, 98년 15%, 99년 18%, 2000년 20%의 점진적인 목표율을 정하고 여성합격자의 비율이 이 목표에 미달하는 경우에만 합격점에서 3-5점의 범위내에 있는 여성응시자를 초과정원으로 합격시킴으로써 목표를 달성하도록 하는 조치가 나왔다. 또한 재정경제원은 96년부터 정부투자기관을 비롯한 공기업에서 전문대졸 이상인 자를 공개채용할 때 가산점을 부여하는 것으로 3년간 적용하고 여성고용 성과를 보아가며 개선하기로 했다.

공무원채용목표제의 적용실적은 96년도에 외무고시에 1명, 행정고시에 2명, 7급 행정·공안·외무행정직 공채시험에서 15명이 추가 합격된 것에 불과한 것으로 나타났다. 그리고 공기업 여성고용 인센티브제도의 도입실적은 96년 8월 현재 정부투자기관 등 적용대상기관 106개중 15개에서 실시하여 실시비율이 14.2%에 불과한 것으로 나타났다(정무장관제2실,1996). 이처럼 실시하고 있는 비율이 낮은 뿐만 아니라 그 대상이 국가 공공기관을 중심으로 하기때문에 96년 7월 현재 247개에 이르는 지방 공공기관은 대상기관에 포함되지 않는 실정이다. 또한 여성

에게만 5점을 부여하는 것이 아니라, 남성병역의무필자에게 부여되는 5점의 가산점을 여성에게도 부여하는 것에 불과하다.

이처럼 일반적인 알려진 여성고용할당제의 의미나 여성고용확대에 대한 기대와는 달리 실제 효과는 미흡한 것으로 밝혀져서 도입 대상이나 적용비율을 확대하는 방안이 새로이 제시되어야 할 것이다. 우선 공무원 채용목표제는 현재 여성합격자의 비율이 목표비율과 큰 차이가 없다는 점에서 목표비율을 여성의 실력에 맞게 상향조정하여야 할 것이다. 또한 이러한 여성고용할당제의 적용 대상기관을 좀더 늘려서 실질적인 의미에서 여성고용과 참여를 확대할 수 있는 정책을 마련하여야 한다. 뿐만 아니라 여성할당제가 여성고용을 위한 적극적 조치로서의 의미를 가지려면 취업 이전의 학교교육에서부터 채용, 배치, 승진, 교육 및 훈련 등의 전 과정에서 동등한 자격과 능력을 갖추었을 경우 여성에게 우선적으로 기회를 제공하는 제도가 실시되어야 할 것이다. 이 점에서 최근에 다시 논의가 되고 있는 각급 학교 교원의 여성 비율을 상향조정하는 방안이나 의사결정직에 여성의 참여율을 높일 수 있는 정책들이 제시되어야 한다.

4) 직종격리 해소

한국의 여성노동시장의 고질적인 문제의 하나는 남녀간의 직종격리의 문제이다. 남녀간의 차별임금이나 각종 노동조건상의 차이도 성별직종분리현상과 불가분의 관계를 갖고 있다. 이점은 고학력여성의 경우도 마찬가지여서 95년 현재 전문대졸 이상 대졸 취업자중 여성 비율은 28.0%이지만, 직업별로 여성의 비율이 극히 소수인 경우도 있고 상당한 비율을 차지하는 경우도 있어서 차이가 큰 것으로 나타났다. 대졸 입법공무원, 고위임직원 및 관리자의 경우에는 여성의 비율이 3.6%이고 장치, 기계조작원 및 조립원의 경우는 3.2%에 불과한 반면, 단순노동자 근로자의 여성 비율은 43.6%에 달한다(경제활동인구연보,1995). 또한 고학력 남녀취업자의 업종별, 직종별 분포를 조사한 결과에 의하면 93년 현재 여자는 대부분 사회 및 개인서비스업종에서 교육 전문가 및 준전문가, 생명 및 보건전문가, 고객봉사 및 일반 사무직원으로 종사하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 업종이나 직종들은 과거부터 여성직종으로 인식된 직종이다(한국여성개발원, 고학력 여성인력의 양성과 활용방안:79). 따라서 대졸여성의 취업이 과거에 비해 늘어났다고는 하지만 여전히 남녀간의 직종별 성별분업은 확고하게 자리잡고 있다.

하지만 이에 대해 정부는 지금까지 문제의 심각성을 지적하거나 구체적인 방안을 제시한 바가 없다. 성별직종분리현상이 고학력 여성의 경우에도 분명하게 들어난다면 여성의 교육기회를 확대한다는 것이 여성의 취업기회를 확대하는 결과를 가져올 수 없으며 인력의 낭비만을 가져올 것이다. 국가는 이러한 고학력 여성의 직종분리현상을 근본적으로 해결할 수 있는 새로운 정책 대안을 제시해야 한다.

(3) 직업안전망의 구축- 정보체계

현재 정부의 직업안전망 구축의 정도의 실적을 종합적으로 볼 수 있는 정보수집의 한계로 인해, 그 현황과 평가를 총체적으로 판단할 수 있는 근거가 빈약하다. 이러한 한계점을 전제로 직업안전망 구축에 있어서 필요로 하는 사항들을 중심으로 발표하겠다.

현재 노동부, 한국산업인력관리공단, 시 군 구가 공동으로 구인, 구직 및 취업알선 업무를 수행하는 고용정보전산망을 구축하고 있으며, 고용전산망을 통해 구직자와 구인업체를 연결하여 취업이 될 수 있도록 지원하고 있다. 또한 구인자동응답 및 PC 통신 서비스가 가동중에 있고, 고령자인재은행을 산업인력관리공단 분부 및 5개지소에서 운영하고 있다. ([고용촉진사업안내], 한국산업인력관리공단)

[취업촉진을 위한 직업정보 활용방안](한국기술교육대학 산업기술인력연구소, 94. 2)에 따르면 우리나라는 직업정보의 가치창출에 대한 시각이 전혀 발달되지 않았고, 직업정보의 공유를 위한 시스템이 미비하며, 직업정보 서비스에 대한 홍보활동이 미흡함을 제시하고 있다. 우리나라 입직자의 상당부분이 공공직업알선망보다는 사적인 인간관계를 통해서 입직함은 그동안 많은 자료에서 드러난 사실이다. 특히 여성의 경우 취업욕구에 비해 취업정보 및 직업알선에 대한 정보가 대단히 부족함 또한 현실이다.

따라서 무엇보다도 직업안전망에 대하여 정부는 국민적인 홍보를 대대적으로 실행하여야 한다. 그리고 직업상담원의 직무능력 향상을 위한 적극적인 지원정책이 병행되어야 할 것이다. 또한 직업정보 및 취업알선에 대한 공공망을 민간직업훈련기관에도 개방하여, 여성의 취업이 확대되도록 해야 할 것이다.

(4) 비정규, 한계노동력 보호 및 규제

1) 정부정책

가. 김영삼대통령 선거공약

- 시간제, 가내근로자 보호

나. 제7차 경제사회발전 5개년계획 여성개발부분 계획(92년-96년)

- 여성고용촉진 및 취업안정기반 구축: 여성인력의 고용안정, 시간제 취업의 확대, 제조업부문의 여성인력 확보 등
- 저혜택 취업여성의 보호: 영세업체 취업여성의 보호, 가내노동자보호 등
- 다. 근로여성복지기본계획
- 시간제근로 종합대책 마련: 적합직종개발(94년 연구, 95년 시행), 시간제근로자은행설치(95년 시범운영, 97년 설치), 근로조건 법제화(94년 시행)
- 탄력적 근로시간제 운용(97년 법제화, 적정업종개발)
- 재택근로제도 도입(97년 법제화, 적정업종 개발)
- 취약여성근로자 보호와 복지증진: 가내노동자 보호(96년 법제화, 97년 시행), 파견근로자 보호 등

2) 여성노동자의 고용불안정 현실 및 정책 비판

가. 여성노동자의 고용불안정 현실

7. 시간제

- 상용근로자중 여성의 비중은 감소되고 있고 90년 32%에서 94년 29%로 감소했고, 전체 시간제노동자중 여성이 차지하는 비율은 80년 45.9%에서 93년 64.9%로 시간제노동의 여성화를 뚜렷하게 보여주고 있다.¹⁶⁾ 시간제고용이 늘고 있는

16) 93년 경단협 조사자료에 의하면 여성비율은 85%, 96년 노동부의 파트타임실태조사는 시간제중 여성이 78.3%에 이르고 있다.

이유에 대해서는 노동시장의 수급요인, 정부의 노동정책, 기업의 인력활용 방향 등에 대한 다각적 분석이 필요하다. 91년 정부에서는 기준근로시간이 7할미만(30.8시간이하)인 노동자에게 유급휴일, 연월차휴가 등을 적용하지 않도록 한다는 노동법 개정안을 제출하여 여성계의 강력한 반대로 무산된 바 있고, 91년에 '시간제근로자의 근로조건 보장에 관한 지침'을 제정한 바 있다. 정부와 자본측에서는 소위 유휴인력인 여성인력을 적극적으로 활용하여 산업현장의 인력난을 해소하기 위해 법적 근거를 만들어야 한다는 필요성을 누누히 피력해왔고, 근로기준법상의 제반 보호조항을 동일하게 적용할 수 없기 때문에 별도의 법을 제정하겠다는 입장이었다. 지난해 노동법개정시기에 경총에서는 시간제근로에 대하여 평균임금, 휴일 휴가, 해고, 재해보상 등 근로기준법의 일부 규정들을 적용하지 않도록 하는 안을 제출한 바 있다.

시간제노동자의 증가추이가 뚜렷한 유통업, 금융업, 병원업을 중심으로 보면 기업의 경영합리화, 노조 결성과 쉼을 같이하며 특히 금융업에서 시간제 채용이 92-93년에 급증하고 있는 것은 여행원제 폐지와 밀접한 관련이 있다. 시간제노동자는 정규직 노동자의 60%이내의 임금을 받으며 동일 또는 유사한 노동을 하고 있으며, 승진, 업무능력개발, 후생복지 및 사회복지 등에서 배제되고 있으며 부당한 해고에 대해 노동권이 보장되지 않고 있다. 실제로 정규직과 동일한 직종에 동일한 자격으로 입사하여 거의 동일한 시간을 일하고 있는 이름뿐인 명목 시간제노동자가 증가하고 있어, 사실상 기업의 인건비 절감과 고용상의 탄력적 조절 수단으로만 기능하고 있을 뿐이다.

나. 파견노동

통계청의 '총사업체 통계조사보고서'에 의하면 파견업체는 91년 1,363개소(파견노동자 27,072명)로 증가하였으며 최근에는 45만-55만명으로 추산되고 있다.(노사관계개혁위, [여성 및 비정규근로] 1996) 경비, 청소, 하역업종만 파견업이 합법적으로 가능하고, 그 외에는 파견업이 법으로 금지되어 있음에도 불구하고, 생산직, 사무직 등 전체 직종으로 확산되어 계속 증가하고 있는 현실이다. 전체 파견노동자의 약 40%가 몰려있는 사무직에서 여성파견노동자의 비율은 무려 75%나 되며, 정규직 노동자가 담당했던 업무를 맡기 시작해 최근에는 정규직과 동일한 업무

영역으로 옮겨가고 있다. 파견여성노동자들의 임금은 정규직 여성노동자의 50-60%로 각종 수당, 복리후생적 임금에서 심한 차별을 받고 있으며, 최대의 문제는 심각한 고용불안이다.

정부는 93년 95년 두차례에 걸쳐 '근로자파견사업의 적정한 운영 및 파견근로자 보호에 관한 법률'안을 만들어 입법예고를 하였으나 노동계와 여성계의 반대 에 부딪쳐 국회에서 통과되지 못했다. 96년 노동법개정시기에도 파견법 제정과 관련한 노사정간의 치열한 공방이 있었고, 일단 2차 과제로 넘겨졌다.

다. 가내노동자

가내노동에 대한 공식적인 통계조차 없어 가내노동자의 규모와 추이는 확인조차 불가능하지만, 중소기업중 하청관계를 갖는 업체가 급증하고 있는 현실과 가내노동자의 대부분을 여성이 차지하고 있다는 점에서 여성노동력의 주변화가 갈수록 심화되고 있음을 보여주고 있다. 중소기업중 하청관계를 갖는 업체가 80년 30.0%에서 87년 48.5%, 91년에는 73.6%로 급증하고 있고, 제조업의 모든 분야에서 가내노동자가 증가하고 있음을 추정할 수 있다. 최근에는 출판업에서 가장 단순한 전산입력업무에서부터 교정, 교열, 편집, 그리고 기획에 이르기까지 가내노동으로 위탁하는 사례가 부쩍 늘고 있다.¹⁷⁾ 1989년 한국여성개발원 조사에 의하면, 서울시 거주 65세이하 기혼여성노동자 8,050명중 438명이 가내노동자로서, 그 당시 경제활동 인구중 9.4%를 차지했다. 또한 가내노동자의 60.4%가 35세이하이며, 6세미만 자녀를 둔 가내노동자는 가내노동자 전체의 53.1%로써, 자녀양육 등으로 가사부담이 높은 연령층의 여성이 가내노동에 종사한다는 특성이 뚜렷하다.¹⁸⁾ 가내노동자들에게 가장 심각한 문제는 불충분하고 불규칙한 일감으로 인한 직업안정성이 대단히 낮다는 점이며, 이 외에도 열악한 작업환경과 납기독촉, 높은 작업강도, 낮은 임금과 체불, 사회보장혜택으로부터의 소외로 인해 노동자로서의 최소한의 기본권조차 보장받고 있지 못한 현실이다.

17)노미혜, 양승주, '가내노동의 현황과 전망', 1995.

18)[가내노동실태에 관한 연구], 한국여성개발원, 1989.

나. 정책비판

ㄱ. 정부의 여성노동정책은 국가경쟁력 강화를 위한 기업규제완화 정책과 노동력 유연화전략을 배경으로, 여전히 여성노동력을 저임금의 단순노동력, 비정규직 노동력으로 활용하려는 방향이 핵심기조이다. 이러한 전략을 배경으로 하고 있기 때문에 여성인력의 고용안정, 영세사업장 여성노동자와 가내노동자 등에 대한 보호조치를 천명하였음에도 불구하고, 이러한 조치들이 구체적으로 실행된 바가 전혀 없다는 점에 주목해야 한다. 또한 천명한 정책과 달리, 여성노동자의 고용을 극심하게 불안정하게 하는 정책과 실행조치들로 일관해오고 있다.

파견제 도입은 노동시장, 고용안정, 기업의 경쟁력, 경제발전, 노사관계, 임금 및 노동조건에 미치는 영향이 매우 부정적이다. 파견제도는 노동력 수급에 긍정적 기능을 하지 못하고 있고, 노동자들을 보다 쉽게 쓰고 버릴 수 있게 함으로써 고용불안을 가속시킬 뿐이며, 노동자를 핵심그룹과 주변그룹으로 양분시키는 부정적 역할을 할 뿐이다. 일본의 경우 파견법제정 이후 10년동안 불법적 관행에 대한 법적 제재가 실질적으로 어려웠고 중간숙료의 제한, 노동자임금 확보, 파견계약의 해제제한 등의 문제가 방치되는 등 많은 문제를 야기하고 있다고 평가되고 있다.(이광택 1993)

ㄴ. 그간 여성노동계에서는 시간제노동이 가정과 직장생활을 양립하기 위한 하나의 사회적 근로형태이기 때문에, ILO 175호 [시간제근로에 관한 협약]에 근거하여 단결권 및 단체교섭권, 산업안전 보건, 고용, 임금, 사회보장, 모성보호, 휴일 휴가 등에 관한 균등한 대우를 보장할 것을 지속적으로 요구해왔다. 지난 3월 근로기준법에 '단시간근로자'에 대한 조항이 제정되어, 주 15시간이상에서 44시간미만을 일하는 단시간근로자는 퇴직금, 주휴, 연월차휴가, 생리휴가, 산전후휴가 등이 적용되도록 하였으며, 다만 주 15시간 미만을 일하는 단시간근로자는 퇴직금, 휴일, 연월차휴가를 적용받을 수 없도록 시행령이 제정되었다.

ㄷ. 정부에서는 가내노동자보호를 정책으로 수차례 천명해온 바 있고, [근로여성복지기본계획]에 따르면 가내노동자들을 보호하기 위해 94년까지 조사연구를 하고 95년까지 법제정을 위한 기구를 구성하며 96년까지 법제화를 추진하는 입장을 밝힌 바 있으나, 현재까지 실태조사조차 진행하지 않고 있고, 가내노동자

보호를 위한 어떠한 정책안도 제출하지 못하고 있다. 또한 정부에서 가내노동자법 제정시 검토될 사항으로 제시하고 있는 내용¹⁹⁾ 또한 실질적으로 가내노동자들의 기본권을 완전 보장하는 법이 되기에는 미흡하다고 평가한다.

다. 정책대안

여성노동고용에 있어서 안정적인 고용은 여성의 경제세력화에 주요한 의미를 차지한다. 정부가 여성인력을 비용절감의 차원에서 보는 한, 한국에서의 여성의 지위는 계속 하락할 수밖에 없다. 무엇보다도 여성노동자의 고용안정은 정부의 여성노동정책에서 가장 주력해야 할 사안이라고 평가한다.

ㄱ. 파견노동자의 실질적 보호는 파견법의 제정이 아니라, 공공직업소개소의 확대를 통한 노동력 수급의 활성화와 파견노동자들에 대한 노동조건을 정규직 노동자와 동등하게 보장하는 것만이 실질적인 보호방안이다.

ㄴ. 그간 시간제노동자들이 비정규직으로 고용되어 각종 차별을 받아온 현실에서 개정조항들을 근거로 시간제노동자들이 정규직으로 전환되고 기본권이 보장될 수 있도록 기업에 대한 감독을 강화해야 할 것이며, ILO 시간제노동에 대한 협약을 조속한 시일내에 비준해야 한다.

ㄷ. 정부는 1차적으로 가내노동자들의 실태를 조사²⁰⁾하여 이를 기초로 하여 가내노동에 대한 정책을 수립해야 한다. 그리고 96년 6월 ILO 83차 총회에서 채택된 가내노동협약과 권고²¹⁾에 따라 가내노동정책 수립 및 감독과 보호법제정을

19) 최저공임제 도입, 무리한 납기일 성정규제, 가내근로수첩을 작성 교환토록 하여 당사자간 거래내용을 명시, 기업도산시 공임 우선지급 근거 마련, 일정기간 이상 거래해오던 위탁물량을 중단할 경우 사전에 예고, 안전보건의무 부과를 예시하고 있다.

20) 이 조사에는 가내노동자의 규모, 임금 등 제반 노동조건과 작업환경, 건강과 모성, 육아실태 등이 포함되어야 하며, 조사분석 결과는 반드시 남녀를 성별로 구분하여 나와야 한다.

21) 가내노동협약과 권고는 한국여성노동자회의 [가내노동자가 노동자로서 보호받을 권리] (1996.) 참조. 가내노동자보호법 제정시 노동자로서 평등하게 대우

조속한 시일내에 추진해야 한다 또한 가내노동자들이 공식부문으로 취업할 수 있도록 지원하는 정책을 병행하여 실행해야 할 것이다.

3. 직장과 가정의 양립지원조치

우리나라 여성노동자의 연령별 경제활동참가율을 보면 25-34세에는 참가율이 현격히 떨어지는 M자형을 나타내고 있다. 25-34세 사이에 노동시장에서 퇴장하는 가장 큰 이유는 이 시기가 여성에게 있어서는 결혼 출산 육아기이기 때문이다. 따라서 결혼 임신 출산으로 여성노동자들이 경제활동 참가에 제한받지 않고 계속적으로 노동시장에 남게 하기 위해서는 가정과 직장을 양립할 수 있는 지원조치가 필요하다.

직장과 가정의 양립 지원조치는 남녀 모두에게 건전한 육아와 노약자 보호를 할 수 있는 법적 조치를 취함으로써 가정과 직장생활의 조화를 이룰 수 있도록 하는 사회적 조치이다. 육아휴직 및 보육시설의 확대, 가족간호휴가제 등을 내용으로 하는 직장가정 양립 지원조치는 남녀 평등 실현 및 여성의 경제세력화에 기여하도록 하는데 필요불가결하며 갈수록 그 중요성이 커지고 있다.

(1) 육아휴직제도의 현실화

우리나라에서 육아휴직제도가 도입된 것은 1987년 남녀고용평등법이 제정되면서부터인데, 현행 남녀고용평등법 11조에는 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로여성 또는 그를 대신한 배우자인 근로자는 육아휴직을 사용할 수 있도록 되어 있고, 1995년부터 시행된 고용보험법에서는 기업에 대하여 육아휴직장려금을 지

받을 권리, 안전한 작업환경속에서 자신의 건강을 보호받을 권리, 인간다운 삶을 유지할 수 있는 최저임금의 적용과 각종 사회보장제도의 GpXR을 받을 권리, 직업훈련을 받을 권리, 모성을 보호받을 권리, 자녀양육에 대한 사회적 지원을 받을 권리 등이 보장되어야 하며, 가내노동자들의 조직화와 가내노동자조직이 교섭력을 가질 수 있도록 법적 근거를 마련해야 한다.

원하도록 되어 있다.

1995년 남녀고용고용평등법이 2차 개정되기 전까지 육아휴직은 여성노동자만이 사용할 수 있었다. 제1차 근로여성복지기본계획에서 육아는 남녀 모두의 책임일 수 있다는 점을 감안하여 육아휴직제 이용대상을 남자에게까지 확대하여 부부가 선택적으로 사용할 수 있도록 하겠다는 계획을 밝힌 바 있다. 정부가 이러한 계획을 세우게 된 것은 그동안 여성노동계가 지속적인 요구를 해온 결과인데, 남녀고용평등법 개정에 따라 여성노동자뿐만 아니라 그를 대신한 배우자인 남성노동자도 육아휴직을 사용할 수 있게 되었다.

이러한 법개정은 육아의 문제가 여성만이 아니라 남녀가 함께해야 하는 문제라는 것을 법제화했다는 점에서 매우 긍정적이고 할 수 있으나 여전히 '근로여성 또는 그를 대신한 배우자인 근로자'라고 육아휴직 사용 대상을 제한하고 있는 문제점이 있다.

영아를 수용할 수 있는 보육시설이 절대 부족한 우리의 현실에서 육아휴직에 대한 요구는 대단히 높을 수밖에 없다. 하지만 실제 육아휴직제도를 설치하고 또 사용하도록 하는 기업의 비율은 대단히 낮게 나타나고 있다.²²⁾ 기업의 육아휴직 설치율이 낮은 상황에서 노동자의 육아휴직 사용율은 낮을 수밖에 없다. 이처럼 육아휴직을 사용하기 어려운 이유로는 육아휴직 사용으로 인한 인사상의 불이익, 복직 이후 양육문제, 사용한 전례가 없기 때문, 업무단절, 복직이 보장안되는 문제, 육아휴직 기간 임금이 보장되지 않는 문제 등을 꼽고 있다.

현행법으로는 육아휴직 기간 중의 임금보장에 대해서는 법적으로 보장되어 있지 않기 때문에 대다수의 사업장에서는 무급으로 육아휴직을 사용할 수밖에 없다.

1995년 고용보험법이 실시되면서 육아휴직을 30일 이상 부여하고 육아휴직 종료 후 30일 이상 피보험자인 근로자를 계속 고용한 사업주에 대하여 97년 현재 대기업에는 12만원, 중소기업에는 13만5천원의 육아휴직 장려금을 지급하고 있다. 육아휴직장려금을 기업에 지원한 것은 사회적으로 그 비용을 일정정도 분담함으로써 기혼여성의 고용안정에 기여한다는 점에서 어느 정도 의의가 있지만

22) 한국경제인총협회의 1995년 <여성근로자 고용관리 실태> 조사에 따르면 육아휴직제도를 정비하고 있지 않은 기업은 58.2%에 이르고 있었고, 그나마 이 제도를 정비하고 있는 사업체 가운데서도 실제로 제도를 활용하고 있는 경우는 17.1%에 불과했다.

육아휴직기간의 임금보전을 할 수 있는 구체적인 방안이 없다는 점에서 커다란 한계를 가지고 있다.

앞으로 여성들의 평생직장 의식이 확산됨으로 인해 육아휴직의 필요성은 더욱 증가할 것이다. 따라서 육아에 대한 사회적 지원을 확대하기 위한 적극적인 사회적 지원조치의 하나인 육아휴직 사용대상을 남녀 모든 노동자에게 확대해야 하고, 육아휴직 기간중의 고용보장과 소득보장에 대한 적극적인 정책수립이 이루어져야 한다.

현행법으로는 육아휴직 사용으로 인한 불리한 처우를 하여서는 안된다는 규정이 있으나 실제로 육아휴직을 사용한 여성노동자들은 근속년수, 승진급, 퇴직금 등에서 불이익을 받고 있고 고용이 보장되지 않는 문제가 있으므로 육아휴직기간의 대체인력을 포함한 고용보장을 위한 제반 대책을 수립해야 한다. 또한 육아휴직기간의 소득을 사회적으로 분담하여 육아휴직을 사용한 노동자의 소득을 보장할 수 있도록 고용안정을 위해 도입된 고용보험법의 개정을 통해 노동자에게 직접 지원 체계를 갖춰야 한다.

(2) 직장보육시설

보육시설의 확충 및 내실화의 문제는 여성의 사회적 역할과 지위를 향상시키는데 있어서 매우 중요한 사회적 문제로 제기되어 왔다. 김영삼정부의 여성노동정책 중 가장 가장 많은 관심을 가졌던 분야가 보육정책인데 1991년 영유아보육법 제정 이후 보육시설의 확충을 위한 정책이 계속적으로 수립되어왔다.

제1차 근로여성복지기본계획에서는 97년까지 보육대상 아동 전체를 수용할 수 있는 시설을 확충하되 저소득층 아동 전체를 보육할 수 있는 시설을 정부 지원으로 확충하고, 일반 아동 전체를 보육할 수 있는 시설은 수익자 부담에 의거, 독지가 등이 적극 참여토록 유도하여 민간이 설치 운영하고, 개인 단체 기업이 제한없이 참여토록 개방하고 행정부를 포함한 공공기관 등에 보육시설을 설치하도록 적극 유도하는 한편 민간 및 기업의 보육사업 투자에 대하여 가족 세제지원을 한다고 밝혔다.

또한 정부는 <보육사업 확충 3개년 계획>을 통해 95년에서 97년까지 1조3천 억원을 투·융자하여 보육시설을 7,590개소로 증설하여 보육률을 60%까지 확대할 계획을 수립하기도 하였다. 이 가운데 직장보육시설 부분을 보면 공공직장보

육시설 240개소(국가기관 3개소, 지방자치단체 157개소, 정부출연기관 80개소)를 설치하는데 시설은 기존 건물을 개조해서 사용하되 이 경비는 해당기관의 예산으로 충당하고 이용비는 이용자부담의 원칙에 따라 보육료 수입으로 충당하겠다는 방안이다. 이와 함께 대기업에 500개소, 중소기업에 700개소로 모두 1,200개소의 직장보육시설을 설치한다는 계획도 세웠는데, 재원조달방법은 시설비 등에 대해 고용보험기금에서 장기저리로 융자, 인건비를 일부 지원하며 나머지 경비는 이용자가 부담하는 것으로 되어 있다. 96년에는 <직장보육시설 확충대책>을 발표하여 97년 중 총 239억원을 투입하여 전국 주요공단 등지에 직장보육시설을 70개소를 설치하고 대기업 위주로 보육시설 설치를 적극 유도하기 위해 3%대의 저리로 설치비를 융자하겠다는 계획을 밝히기도 했다.

보육사업 확충 3개년 계획이 마무리되는 97년이 다가왔음에도 불구하고 애초의 계획보다는 보육시설 설치율은 극히 저조하게 나타나고 있다.

<표> 보육시설 현황

96년말

구분	국공립보육시설	민간보육시설	직장보육시설	계
시설수	1,079	6,037	117	12,098
아동수	85,121	255,844	3,596	403,001

96년말 현재 보육시설 증가율을 보면, 94년과 비교하여 시설수는 83.8%, 보육아동수는 73.4% 증가하였다. 비율로 보면 괄목할 만한 증가이나 정부가 추계하고 있는 보육대상 아동수 65만명중 96년말 현재 보육시설을 이용하고 있는 아동의 비율은 62%에 불과한 실정이다.

보육시설 설치율 및 보육아동수가 이처럼 미흡한 가장 큰 이유는 우리나라의 보육정책이 정부의 지원은 부족한 상태에서 민간 참여를 통한 보육시설의 확대에 초점을 맞추고 있기 때문이다.²³⁾ 국가가 아동의 보육문제에 적극 지원하지 않

23) 세계화추진위원회에서 발표한 여성의 사회참여 확대를 위한 10대과제에서도 공동육아 협동조합 활성화와 종교시설 활용을 통해 민간참여를 통한 보육시설을 확대한다는 계획을 발표한 바 있다. 이 또한 공공보육시설의 확대보다는 민간의 참여를 통해서 보육시설을 확대하겠다는 기존의 입장을 그대로 반영한 결과이다.

고 현재와 같이 개인 또는 가정에 넘겨 시장경제에 맡길 경우 부모의 소득에 따라 보육시설의 유형이 달라지고 서비스의 질도 달라지게 되는 등 계층간의 격차가 더욱 심화되고 보육의 질이 저하되는 결과를 가져온다.

또한 우리나라의 보육사업은 단기적인 양적 확충에 그 핵심이 있음으로 인해 확충 이후의 장기적인 계획 속에서 질적인 부분을 어떻게 담보할 것인지에 대한 계획이 매우 전무한 실정이다. 보육의 질을 유지하기 위해서는 재정난에 시달리다 문을 닫는 사례가 빈발하는 민간보육시설에 대한 정부 차원에서의 지원이 이루어져야 한다. 또한 보육사업에 있어서 중요한 주체인 열악한 근로조건에서 처해 있는 교사들의 훈련과 지위, 노동조건과 임금 등에 대한 적절한 대책이 마련되어야 한다.

우리의 보육정책이 육아에 대한 사회적 부담과 적극적인 사회보장정책의 하나로 수립, 실행되고 있지 못한 현실에서 기업 또한 육아에 대한 책임을 전혀 자각하고 있지 못하고 있다.

현행 영유아보육법 시행령 14조에는 '상시 여성근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업장'에는 직장보육시설을 설치하도록 하고, 시행령 25조에는 '직장보육시설을 설치, 운영하는 사업주가 보육시설의 운영 및 수탁보육중인 영유아의 보육에 필요한 비용의 50% 이상을 보조'하도록 하고 있다. 또한 고용보험법에 의해서는 직장보육시설의 보육교사 1인당 월 50만원의 인건비를 지원하고 있다.

이미 3개년 확충계획을 통해 97년까지 1,440개소로 확대하겠다고 발표했으나, 96년말 현재 직장보육시설이 설치된 사업장은 1백17개에 불과하다. 이를 세분화해보면 여성노동자 300인 이상 설치 대상 334개 사업장 가운데 27개 사업장로 의무사업장 가운데 8%만이 설치하고 있고 나머지 직장보육시설이 설치된 90개 사업장은 300인 미만 사업장이다. 또한 직장보육시설이 설치된 많은 경우는 학교나 국·공립기관으로 민간사업장의 경우는 50여개에 불과하다. 이처럼 직장보육시설의 설치가 미흡한 것은 사업주의 관심부족과 정부의 행정지도 미흡 등으로 주요 요인으로 꼽을 수 있다. 현행 영유아보육법상 상시여성노동자 300인 이상은 설치의무사업장으로 되어 있으나 설치하지 않았을 경우 이를 규제할 수 있는 조항이 없고 설사 직장내에 보육시설을 설치하였다 하더라도 기업주의 책임 회피로 인해 50%의 운영비 보조를 받지 못하거나 직장보육시설이 아닌 민간보육시설로 운영되는 경우도 있다.

따라서 일하는 여성의 평생노동권을 보장하기 위해서는 정부의 지원하에 보육시설의 확대가 시급하며, 직장보육시설의 확대를 위해 영유아보육법상 직장보육시설 의무사업체를 현행 상시여성노동자 300인 이상에서 상시 남녀노동자 150인 이상 사업장으로 확대해야 하고, 150인 미만 사업장의 경우 보육시설 설치가 비용문제 등으로 여의치 않을 시는 공동보육시설을 설치할 수 있도록 광범위한 지원²⁴⁾을 해야 한다. 또한 기업주들이 직장보육시설을 설치할 수 있도록 행정지원체계를 강화해야 한다.

(3) 가족간호휴가제도의 도입

가족간호휴가제도는 부상, 질병, 장애, 노령 등으로 일상생활을 영위하기 곤란한 자녀, 배우자, 부모 등이 있는 경우 일정기간 직무에 종사하지 않고 간호에 전념하도록 하는 제도이다. 산업구조와 가족구조가 변화함에 따라 가족간호휴가제 도입의 필요성은 더욱 증가하고 있다. 특히 가족을 간호해야 할 필요성이 있을 경우 가사담당자로서의 여성의 역할에 대한 요구 때문에 여성들은 직장을 그만두어야 하는 경우는 많기 때문에 여성노동자의 입장에서는 가족간호간호휴가제 도입의 필요성은 더욱 절박하다.

가족간호휴가제도는 ILO가 1981년에 <가족 책임 있는 남녀근로자의 기회와 평등의 대우의 평등에 관한 협약>(제156호)와 권고(제165호)를 채택하고 가족책임을

24) 1996년 발표된 <직장보육시설 확충대책>에서는 97년 중 총 239억원을 투입하여 전국 주요 공단 등지에 보육시설 70개소를 설치하겠다는 계획을 발표했다. 추진계획을 보면, 공동직장보육시설 11개소를 건립하는데 설치비를 전액 무상지원하고, 중소기업 밀집지역 또는 여성 다수 거주지역 등에 80평 규모의 19개소를 설치하고, 설치의사가 있음에도 부지 및 자금여력이 없는 70인 미만 영세 모범사업장 3개소에 임대보증금 전액지원, 대기업 37개소에 고용보험기금에서 3.5%의 저리로 설치비 융자하겠다는 것이다. 또한 고용보험이 적용되지 않은 70인 미만 사업장에 대해서는 현 고용보험기금에서 나오는 보육교사 인건비를 지원하고 직장보육시설을 설치할 경우 세제상의 혜택을 주겠다는 것이다. 그러나 직장보육시설 확충 대책은 그 이전에 비해 진일보했다고 평가할 수 있으나 그 대상이 극히 제한적이라는 점에서 향후 수혜대상을 더욱 확대해야 한다.

가지는 남녀노동자의 평등과 복지를 도모하기 위하여 각국에 권고하면서 국제사회에 확산되기 시작했다.

정부에서는 제1차 근로여성복지기본계획에서 1995년에 연구하고 1996년에 의견수렴을 하여 1997년에 법제화하겠다는 추진계획을 발표한 바 있다.

현재 우리나라에서 간호가족휴직제도는 공무원법과 교육공무원법 개정에 의해 공무원과 교육공무원에게는 1995년 1월부터 시행되고 있다. 그 내요은 사고 또는 질병 등으로 장기간의 요양을 요하는 부모, 배우자, 자녀 또는 배우자의 부모의 간호를 위하여 필요한 때 공무원이 휴직을 원하는 경우에는 임용권자는 무급휴직을 명할 수 있고, 그 기간은 재직 중 3년을 초과하지 않는 범위 내에서 1회에 1년 이내로 하고 있다.

1995년 11월 총무처에 따르면 가족간호휴가제도를 사용한 국가공무원은 21명(남자 7명, 여자 14명)에 불과했다(김엘림, 장영아, 가족간호휴직제도의 법제화방안 연구, 1995년 12월).

그러나 이미 근로여성복지기본계획에서도 추진일정을 밝힌 바 있긴 하지만 가족간호휴가제도가 아직까지 노동관계법으로는 법제화되어 있지 않다. 한국경영자총협회가 322개 기업을 대상으로 조사한 결과(여성근로자 고용관리실태, 1995.1.25)에 따르면 이 제도를 실시는 업체는 전체의 5.6%에 불과하였다. 그러나 앞으로 간호휴직제도가 필요한가에 대한 설문에서는 필요하다는 의견이 45.8%에 이르렀다. 따라서 현행 공무원법과 교육공무원법에 규정되어 있는 가족간호휴가제를 노동관련법에 명시하여 일반 노동자들에게도 동일하게 적용하여야 한다. 휴직기간의 소득보장이 안됨

4. 양성평등 정책의 수립 및 이행

(1) 4대 사회보험제도에 대한 평가

1) 국민연금

1988년에 도입된 국민연금은 1992년부터 5인 이상 사업장으로 적용되기 시작했으며 1995년부터는 농어민 및 농어촌지역 장영자에 대하여 적용되고 있다. 국

민연금 적용대상에는 주부와 5인미만 사업장에 종사하고 있는 여성노동자, 15세 이상 18세 미만의 여성노동자, 임시직이나 시간제 파견제 등 불안정고용 상태에 있는 여성노동자이다. 그 결과 1995년 현재 여성의 연금가입률은 총 여성취업자의 23.0%에 불과하다(국민복지기획단, 1996)

우리의 연금제도는 기초연금 없이 소득비례로만 구성되어 있고, 20년 이상의 가입기간이 요구되는 연금체계에서 여성은 불리할 수밖에 없다. 그리고 지역간, 사업장 규모간, 상시근무 여부에 따라 선별적으로 적용되고 있는 국민연금은 노동시장에서 불리한 위치에 있는 여성을 주변부 수혜집단이나 아예 수혜에서 배제되게 만들고 있다.

2) 의료보험

1989년 전국민에게 의료보험이 적용되기 시작하면서 1995년 현재 의료보험제도의 적용률은 96%로 발표되고 있으며 나머지 4%의 국민은 의료보호의 대상이 되기 때문에 적용률에 있어서는 타보험에 비해 월등하다. 여성은 피용인의 자격으로 피보험자가 되거나, 피부양자로서 보험의 적용을 받고 있다.

의료보험에서 문제가 되는 것은 적용율이 아니라 급여의 내용이다. 의료보험의 급여는 현물급여와 현금급여로 구분할 수 있다. 그런데 우리나라 의료보험은 대부분 현물급여로 되어 있고, 현금급여는 대단히 취약하다. 상병수당이 없고, 분만 수당 등이 지급되지 않고 있는 것에서 중대한 한계를 찾을 수 있다²⁵⁾. 특히 대부분의 나라에서 필수적인 급여로 인정하고 있는 임신부의 산전·산후 진찰 역시 보험적용에서 제외되어 있다. 즉, 현재의 급여체계는 여성의 의료욕구를 제대

25) 공·교 의료보험에는 지급규정이 없으며, 규정에는 있으나 직장보험은 1986년 이후 실시하지 않고 있고 지역보험은 실시한 바가 없다.

1991년 현재 선진 16개국의 출산급여, 육아휴직 급여재원을 보면,
①의료보험을 통해 조달하는 나라가 11개국 - 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드, 벨기에, 스위스, 핀란드, 독일, 프랑스, 일본, 이탈리아, 미국
②조세방식을 통해 조달하는 나라가 2개국 - 덴마크, 뉴질랜드
③기타의 보험에서 조달하는 나라가 3개국 - 영국, 아일랜드, 캐나다이다.

U.S. DHHS, 1992 'Social Security Programs Throughout the World-1991'

로 보장하지 못하고 있으며, 의료를 이용하는 여성에게 비급여로 인한 높은 비용 부담을 지우고 있는 것이다.

현재 의료보험은 보험료의 각출은 피보험자 단위로 하고, 보험급여의 수급혜택은 피부양자를 포함하고 있다. 따라서 맞벌이 가구의 경우는 1인 취업 가구에 비해서 2배의 보험료를 납부하게 된다. 소득이 있는 곳에 의료보험료를 부과하는 것은 사회보험원리상 타당하나, 조세면세점 이하의 소득자에게까지 일률적으로 부과하는 것은 사회보장제도의 기본취지에 맞지 않는다. 따라서 부부 피보험자의 소득이 일정소득 이하인 경우에는 보험료를 감면해야 한다.

3) 고용보험

우리나라 고용보험은 산업구조조정과정에서 나타나는 인력수급 문제를 해결하고 안정적 경제성장을 지속하기 위한 노동정책의 성격을 강하게 띠고 도입되었다.(서명선,1995) 사업별로 적용대상을 보면, 실업급여는 30인 이상 사업장을, 직업능력개발사업과 고용안정사업은 70인 이상 사업장을 대상으로 하고 있다. 따라서 1992년 현재 소규모 사업장에 종사하고 있는 대부분의 여성취업자²⁶⁾가 고용보험의 적용에서 제외되고 있다.

노동시장 유연화 정책의 여파로 불안정 고용이 꾸준히 상승중이며 그 대상이 주로 여성인 것이 현실이다. 그러나 고용보험은 상시고만을 인정하고 있다. 1994년도의 경우, 여성 임금근로자 중에서 시간제(파트타임) 근로자는 9.8%²⁷⁾이며, 여성 임금근로자중 일용근로자는 17.1%나 된다²⁸⁾.

특히 시간제 근로자중 여성의 비율은 80년 45.9%, 85년 54.0%, 90년 65.9%로 계속 증가하고 있다²⁹⁾.

이렇게 제외되는 여성이 대다수이고, 결국 고용보험의 3가지 사업의 적용을 받을 수 있는 대상은 여성 취업자의 10%에 불과하다는 사실은, 실업과 그로 인한 소득상실의 위험에서 대다수의 여성이 보호받지 못하는 결과를 낳고 있다.

26) 5인미만 62.7%, 50인미만 84.2%

통계청 1993, 「고용구조조사 보고서」

27) 주당 35시간 미만기준. 통계청, 1995 「경제활동인구연보」

28) 한국여성개발원, 1995 「여성통계연보」 p.25에서 산출.

29) 한국여성개발원, 1994 「시간제 및 임시직 고용현황과 정책과제」

앞으로 주변부 노동력을 영속화하기 보다, 보험적용범위속에 포괄하도록 해야 한다. 예를 들어 시간제 고용자중 기준시간을 현재의 30.8시간에서 15.4시간으로 낮추어 확대적용하는 노력이 필요하다.

실업급여 역시 임금연계 정률방식이어서 여성의 저임금이 그대로 연장되고 있다. '정률+정액' 등의 방식을 통해 사회보장 급여 以前の 계층적 효과가 어느 정도 희석될 수 있도록 해야 할 것이다.

4) 산업재해보상보험

근로자의 업무상 재해 및 질병에 대해 치료 및 보상급여를 제공하는 산재보험은 사회보험 중 가장 오랜 역사를 지니고 있으며, 우리나라에서도 1964년부터 실시되었다.

현재 산업재해보상보험의 적용은 5인미만 사업장을 제외하고 있으며, 금융·보험업, 사회 및 개인서비스업에 대해서도 적용되지 않고 있다. 여성의 상당수가 5인 미만 사업장에 종사하고 있고, 위에서 언급한 직종에 종사하는 여성의 비중이 점점 많아지고 있는 점을 감안하면³⁰⁾ 많은 여성의 업무상 상병에 대해 안전장치가 마련되지 않고 있다는 뜻이 된다.

5인미만 사업장의 경우는 제정의 취약성으로 예방투자가 소홀할 수 밖에 없어서 산재발생률이 높은 집단이다³¹⁾. 금융·보험업, 사회 및 개인서비스업의 경우는 산재율이 상대적으로 낮고 현재의 급여범위에서 별로 혜택을 보지 못하기 때문에 가입을 기피하고 있다(한국개발연구원,1994). 작업장 외부에서 발생하는 재해도 차츰 급여대상에 포함시키는 것이 세계적인 추세인 바(ILO,1992), 통근재해를 급여범위에 포함시키는 등의 노력을 통해 적용확대의 인센티브를 제공해야 할 것이다.

30) 적용제외 산업에 종사하는 여성의 비율을 보면, 80년 11.8%, 85년 16.8%, 90년 20.2%, 94년 25.8%로 계속 상승하고 있다.

한국여성개발원, 1995 여성통계연보 pp.152-155에서 산출.

31)재해율을 사업장 규모별로 보면, 규모가 적을 수록 재해율이 급격히 높아진다. 전체평균 재해율이 1.30인데 비해 10인미만 사업장은 3.32에 이른다.

노동부, 1993 「산업재해 분석」

(2) 조직의 의사결정직에의 여성참여 확대

- 기업, 언론기관, 노동조합, 교육행정기관 -

여성채용목표제가 실질적인 남녀 평등을 목표로 지난 96년부터 실행에 들어갔지만 설정한 목표 비율이 낮고 적용범위가 좁아 이 제도의 긍정적인 목적을 달성하는 데 크게 부족한 상황이다. 정부는 행정직 5급과 7급, 외무직 5급의 공채에서 여성합격자의 비율을 1996년 10%에서 2000년 20%로 점진적인 목표율을 설정하고, 여성합격자의 비율이 그 해의 목표율에 미달할 경우 에 그 인원만큼 추가로 합격시키기로 했다. 그러나 행정직의 경우 여성 합격자의 비율이 이미 10%를 넘어서서 목표 비율이 출발부터 지나치게 낮게 정했었다는 사실을 보여주었다. 더우기 공기업체의 여성고용을 확대하기 위한 인센티브제는 발표만 되었을 뿐 거의 실행되고 있지 않아 남녀고용평등을 적극 실천해 보이겠다는 김영삼 정부의 정책 의지를 의심케 하고 한다.

여성의 평등한 노동참여를 활성화하기 위해서는 여성채용목표제가 채용과 승진, 교육훈련 등을 포함한 여성 고용목표제의 형태로 확대되어야 하며, 목표 비율 또한 국제기구가 제시한 30% 이상으로 높여야 한다. 공공성이 강한 공무원과 교육기관, 공기업 등이 우선적으로 여성고용목표제를 도입하고 실행함으로써 모범을 보이고 실질적인 남녀 고용평등을 선도하는 역할을 해야 한다.

첫째, 현행의 여성공무원 채용목표제를 4급 이상으로 확대 적용하는 한편, 여성의 상위 직급으로의 진출을 지원하기 위해 승진과 교육훈련 등에서 여성고용목표제가 도입되어야 한다. 2005년까지 여성 비율을 높여간다는 목표를 세우고 채용, 승진, 교육훈련 등에서 여성 비율을 30% 로 정해야 한다.

여성은 정책의 심의와 실행과정에서 여성의 이해를 대변할 수 있는 통로가 매우 좁다. 실제로 정책 결정에 관여하는 5급 이상 공무원 중 여성의 비율은 매우 낮으며 상급으로 올라갈 수록 그 비율이 크게 떨어진다. 전체 공무직 중 여성비율이 19%인데 비해 3급 이상의 여성공무원 비율은 1.1%, 5급 이상은 2.3%에 불과하다. 유권자의 절반인 여성이 단지 정책의 수혜 대상으로 소외되지 않도록 하기 위해서는 고위 공무원직에서의 여성비율을 높여야 하며 여성채용 목표제는 여성2성 고용목표제의 형태로 7급 이상의 전 직급에 도입되어야 한다.

<표 > 직급별 여성공무원 수와 비율 (1995)

	전체수	여성수	여성비율(%)
계	268,561	50,835	18.9
1-3급	1,181	13	1.1
4-5급	25023	586	2.3
6-7급	137,556	15,342	11.2
8-9급	104,701	34,894	33.3

자료: 총무처(1996), [총무처연보], 한국여성개발원 [96 여성통계연보] 320-321쪽에서 구성

둘째, 학교교육은 성차별적인 의식과 태도를 바꾸어 나가는 데 매우 중요한 역할을 한다. 여성교사의 수가 크게 늘어나고 있음에도 불구하고 여전히 여성은 교육 정책을 입안하고 결정하는 과정에서 철저히 배제되어 있다. 교과과정과 교육내용 전반을 계획하고 실행하는 위치에 여성들이 참여할 수 있도록 교육부문에 여성 고용목표제가 도입되어야 하며 목표 비율은 2005년까지 30%로 정해야 한다. 학교급별, 직위별 여교원의 비율을 보면, 평교사직에서의 여성비율은 학교급별로 19%에서 71%까지로 매우 높다. 그러나 학교 행정에 관여하는 여성의 비율은 매우 낮아 이를테면 초등학교는 여교사 비율이 71%인 데도 불구하고 여교장의 비율은 단지 4.2% 밖에 되지 않아 교육기관에서의 극심한 성차별을 그대로 보여주고 있다. 한편, 교육부 내의 여성위원 비율은 1996년 현재 13.3%로 (한국여성개발원, [96 여성통계연보], 316쪽) 극히 저조하다.

<표 > 학교급별, 직위별 여교원 비율(1996)

	초등학교	중학교	고등학교	대학전체
전체	57.2	50.9	24.6	23.1
총,학,교감	4.2	6.7	4.1	7.6
교감	7.0	6.2	1.7	-
주임교사,교수	30.5	24.8	8.2	12.9
평교사,전임강사	70.5	58.6	28.7	18.9

자료 : 교육부(1996), [교육통계연보], 한국여성개발원 [96 여성통계연보], 110쪽에서 작성

셋째, 대학 교수직에서의 여성 비율을 높이기 위해 국 공립대학에서 우선적으

로 여성고용 목표제를 도입하며, 이 제도를 대학 전반에 확대하기 위해 대학 평가제에서 평가항목의 하나로 채택해야 한다. 대학교육은 사회의 여론을 주도하는 집단을 양성해 내며 여성의 능력개발과 사회진출에 결정적인 영향을 미친다. 여대생의 비율이 전체의 32.8%(교육부, [교육통계연보], 1996)에 이르고 있으며 1980년 22.5%에서 계속해서 증가하고 있음에도 불구하고 여전히 여 교수의 비율은 13%에 미치지 못할 뿐만 아니라 전문대에 치중되어 있다.

네째, 공기업의 여성 채용 인센티브제는 여성고용 목표제로 바꾸고, 정부와 계약을 체결하고 있는 업체에 대해서는 여성고용 목표제의 도입을 적극적으로 권장한다. 정부는 일차적으로 공기업과 정부 계약 기업이 채용, 승진, 배치·전환, 교육훈련 등에서의 여성비율을 매년 공개하도록 한다. 또한 여성이 성편견에 의해 저임 직종과 직급에 편중되지 않고 자신의 능력을 각 분야에서 발휘할 수 있도록 여성고용 목표제 모델의 개발을 위한 위원회를 구성해야 한다. 위원회가 노사정 3자의 대표로 구성될 경우 여성의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 하기 위해 노동자 대표기구는 최소한 여성 대표자 비율이 30% 이상 되도록 여성 할당제를 실시해야 한다.

III. 맺음말

□ 남녀고용평등

남녀고용평등법 시행 이후 모집·채용 차별과 여행원제도의 폐지 등에서는 일정한 성과가 있었으나 내부노동시장의 고용평등을 이루기 위한 남녀 평등한 배치·전환 및 승진제도, 모성보호 및 육아지원, 간접차별과 직장내 성희롱의 규제 등에 대한 정책 제시와 행정지도는 미흡하다.

□ 모성보호

정부는 모성보호 확대를 위한 각종 휴가제도의 도입을 위한 관계법을 개정하겠다는 계획을 이행하지 못하였다. 또한 모성보호 비용의 사회적 분담체계에 대

해서도 아직 구체안을 마련하지 못하고 있다.

□ 4인 이하 사업장에 대한 노동관계법 적용

여성취업자의 62.7%가 근로기준법, 산업재해보상보험법, 남녀고용평등법의 적용을 받지 못하는 상시고용 4인 이하의 영세사업장에서 일하고 있다. 1989년의 근로기준법 개정시 법적용을 하기로 하였고 1996년의 노사관계개혁위원회에서도 시행령 개정안이 공익위원의 안으로 마련되었으나 1997년 날치기 통과된 노동법과 시행령 개정과정에서 4인 이하 사업장 적용은 배제되었다.

근로기준법상의 최저기준조차 적용받지 못하며 사회보험(국민연금법, 의료보험법, 고용보험법, 산재법)의 혜택을 받지 못하는 상태에서 여성의 경제적 지위 향상을 논하기는 어렵다.

□ 직업훈련체계의 강화

직업훈련기관에 여성입학 문호개방, 여성전용훈련기관 설치, 여성적합직종 및 학과 설치 등 직업훈련 기회 확대 노력은 일단 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 기능대학 여성입학을 30% 확보 목표는 달성하지 못하고 있어 남성 기능사 양성 위주로 직업훈련이 실시되고 있다. 공공직업훈련기관 교원의 95%, 인정직업훈련기관 교사의 80%가 남성으로 나타나 여성직업훈련교사의 육성정책이 시급함을 보여주고 있다.

최근 민간단체나 개인에게 기술·기능자격 취득을 위한 시설을 신설, 운영하게 한 것은 직업훈련의 확대 측면에서는 긍정적이나 지속적인 정부의 지원과 지도가 필요하다 하겠다. 여성직업훈련의 강화를 위해서는 정책수립과 이행을 추진할 전담기구가 필요하며 공공·민간훈련기관의 연계구조를 만들어야 한다.

□ 고학력 여성인력의 양성과 활용

고학력 여성의 취업을 위한 고요장려책, 전문인력취업정보센터 증설 등의 정부계획은 50대그룹에 취업하는 신규대졸자 중 여성비율이 12.1%, 전체대졸여성의 5.2%라는 통계 앞에 실효성을 의심받고 있다.

고등교육기관에서 여성취학을 증진 계획은 부분적으로 이행되고 있다. 또 공무원 채용목표제는 적용실적이 미흡하고(96년 외무고시 1명, 행정고시 2명, 7급 행정·공안·외무행정직 15명) 실시비율도 14.2%에 불과해 여성고용확대에 대한 기대에 크게 미치지 못하고 있다.

여성고용 확대를 위한 적극적 조치로서의 의미를 가지려면 채용은 물론 배치, 승진, 교육훈련 등의 전과정에서 동일자력 여성에게 우선적 기회를 제공하는 제도가 실시되어야 한다.

□ 직업안정망 구축

여성취업정보센터 운영, 취업전산망 확대 등의 정책과제는 현재 진행 중인 것으로 알려졌으나 대국민 홍보, 직업상담원의 직무능력 향상을 위한 적극적 지원 정책을 수립하고 직업정보 및 취업알선을 위한 공공망을 민간에게 개방하여 여성취업확대를 유도해야 한다.

□ 비정규·한계노동력 보호 및 규제

정부의 여성노동정책은 국가 경쟁력 강화를 위한 기업규제 완화정책과 노동력 유연화 전략을 배경으로 여성노동력을 저임의 단순·비정규노동력(시간제, 파견노동)으로 활동하려하고 있다.

여성노동고용에 있어서 안정적인 고용은 여성의 경제세력화에 주요한 의미를 차지한다. 정부가 여성인력을 비용절감의 차원에서 보는 한, 우리나라에서의 여성의 지위는 계속 하락할 수밖에 없다. 무엇보다도 여성노동자의 고용안정은 정부의 여성노동정책에서 가장 주력해야 할 사안이라고 평가한다.

파견노동자의 실질적 보호는 근로자파견법의 제정이 아니라 공공직업소개소의 확대를 통한 노동력 수급의 활성화와 파견노동자들에 대한 노동조건을 정규직노동자와 동등하게 보장하는 것만이 실질적인 보호방안이다.

명목시간제노동자들은 정규직으로 전환시키고, 시간제노동자의 기본권이 보장될 수 있도록 기업에 대한 감독을 강화해야 할 것이며, ILO 시간제노동에 대한 협약을 조속한 시일내에 비준해야 한다.

정부는 1차적으로 가내노동자들의 실태를 조사하여 이를 기초로 하여 가내노동에 대한 정책을 수립해야 한다.

□ 직장과 가정의 양립 지원조치

김영삼 정부의 여성노동정책 중 가장 많은 비중을 두었던 보육시설의 확대 정책, 일부 남성노동자에게도 육아휴직제를 확대하게 한 법개정은 직장과 가정의 양립을 위한 지원조치로 긍정적 평가를 할 수 있다. 직장과 가정을 양립할 수 있는 실질적인 지원조치가 되기 위해서는 소득보장과 고용보장을 전제로 한 육아휴직제 실시, 공공지원을 전제로 한 보육시설의 확대와 직장보육시설 관련 법의 정비, 가족간호휴가제의 도입 등이 필요하다.

□ 양성평등한 사회복지제도 수립

현행 사회복지제도는 가부장적인 성별역할분업구조를 크게 벗어나지 못하고 있다. 우리나라 복지수준이나 적용범위는 매우 낮아 복지국가로 진입하기에는 아직 먼 상태이다. 더 나아가 복지정책의 수립에 있어서 여성의 차별적 현실이 전혀 반영되지 않고 오히려 성별역할분업을 강화하는 방향으로 가고 있다. 사회보험에서의 연쇄적인 차별, 여성들의 고용불안 강화와 저임금 비정규직의 확대는 여성노동자들의 복지현실이 오히려 후퇴하고 있는 것이다.

차별적 저임금으로 소득에 일정 비례하는 국민연금이나 고용보험상의 실업급여 수준은 여성들에게 사회보장의 의미를 전혀 갖지 못하고 있다. 또한 여성의 짧은 근속년수는 수혜기간과 수급액의 격차로 이어지고 있을 뿐 아니라 특히 여성의 임시직화 확대는 사회보장적 혜택으로 더욱 멀어지고 있다. 노동시장에서의 여성의 열악한 지위와 누적된 차별은 정부의 적극적인 정책의지와 이를 뒷받침하는 예산책정으로 개선될 수 있다.

□ 조직의 의사결정직에의 여성참여 확대

여성의 경제적 지위향상, 취업확대와 고용평등을 위해서는 공무원 상위직, 기업체의 관리직, 노동조합 임원직의 여성참여를 확대해야 한다. 이는 정부의 정책결정과정과 이행과정에서 여성의 요구와 권리가 실현될 수 있도록 하여 정치·경제·사회구조를 양성평등구조로 바꾸어내고 여성의 지위를 향상시켜 남녀

평등사회를 이루어낼 수 있는 필수 요건이다.

주제발표 5

여성 폭력없는 사회, 여성인권이 존중되는 사회를 향하여

- 여성폭력 · 여성인권 분야 -

여성폭력없는 사회, 여성인권이 존중되는 사회를 향하여

- 여성폭력 · 여성인권 분야 -

신혜수 (한국여성의전화 회장)

I. 서론

여성에 대한 폭력과 여성인권의 문제는 국내적으로나 국제적으로 가장 심각하게 사회적 대책이 논의되고 있는 문제중의 하나이다. 이는 그만큼 우리 사회에서 또 세계각지에서 여성에 대한 폭력이 자주 발생하고 있고, 여성인권이 침해받고 있다는 현실을 반영하고 있다. 한국에서는 1980년대 중반부터 여성에 대한 폭력의 문제가 주요 사회문제의 하나로 대두되어 여성운동에서 이에 대한 대책을 모색하여 왔다. 한국여성의전화는 1983년에 설립된 이후 성폭력, 가정폭력, 매매춘 등의 문제를 우리 사회에 제기하였고, 1990년대 초부터 한국여성단체연합을 통하여 관련 단체들과 연대하면서 법제정 등 제도적 대책과 일반 대중의 의식을 바꾸기 위한 다양한 활동을 전개해오고 있다.

국제적으로도 여성에 대한 폭력과 여성인권에 대한 문제제기는 1980년대말부터 조직적으로 전개되어 왔다. 여성폭력의 문제를 다루는 활동가들과 국제인권단체의 여성인권부서가 같이 연결되어 여성인권운동의 네트워크가 지역적, 국제적으로 형성되었고 유엔 등 국제기구에 여성폭력과 여성인권의 문제를 제기하였다. 그 결과 1993년의 비엔나 세계인권회의에서 여성폭력 · 여성인권의 문제가 비엔나선언 및 행동프로그램에 포함되었다. 또한 1995년 중국 베이징에서 개최된 제4차 세계여성회의에서도 여성폭력의 문제와 인권의 문제는 중요하게 취급되어 12개 주요관심분야에 각각 포함되었고, 이에 대한 대책이 행동강령에 제시되었다.

한국사회에서 어디까지를 여성폭력의 문제, 또는 여성인권의 문제로 보아야 할 것인가? 여성에 대한 폭력은 유엔 인권위원회의 여성폭력특별보고관의 분류에 의하면 가정폭력, (지역)사회에서의 폭력, 국가에 의한 폭력으로 나뉘어진다. 이중 (지역)사회에서의 폭력은 강간, 성희롱, 인신매매 및 강제매춘, 포르노, 무력분쟁하에서의 인권침해, 강제불임, 태아의 성선택 및 여아살해 등을 포함한다. 여성인권의 문제는 정의하기에 따라 아주 광범위하게는 여성에 대한 모든 차별, 즉 정치·경제·사회·문화등 모든 분야에서의 불평등을 다 포함하기도 하고, 좁게는 여성폭력문제 및 특히 불이익을 당하는 집단의 인권침해를 지칭한다. 후자의 경우 여성에 대한 폭력, 성적 학대 및 착취, 인신매매, 범 집행에 있어서의 성에 입각한 편견, 성차별적인 전통적 관습, 문화적 편견, 종교적 극단주의로부터 발생하는 여성의 권리침해, 전쟁지역에서의 인권침해, 여성이주노동자, 난민여성 등의 문제가 이에 속한다.

이 글에서는 위에 열거한 여러 범주의 폭력, 인권의 문제중 한국사회의 현실에서 사회문제화되고 있는 문제들에 한정하여 논의하고자 한다. 보다 구체적으로는 한국여성단체연합이 주요문제로 제기하였거나 문제의식을 느끼고 있는 폭력, 인권의 문제에 한정하였다. 따라서 그동안 중요하게 제기되어 온 성폭력, 가정폭력, 인신매매 및 매매춘, 여아낙태, 일본군'위안부' 문제 등에 대해 김영삼정부가 어떤 정책을 실시하여 왔는지를 평가하고, 앞으로의 정책방향을 제시하도록 하겠다. 특히 폭력·인권 분야에 있어서 정부의 여성정책의 대상으로 포함되어야 할 집단의 문제도 제기하도록 하겠다. 그러나 여성폭력·인권문제에 포함되어야 하지만 아직 여성운동의 주요 이슈로 제기되고 있지 않은 문제들, 예를 들면 여성동성애자의 인권문제, 포르노문제 등은 이 글에서는 제외하였다.

김영삼정부의 여성정책을 평가하는데 참고한 자료는 1992년 대통령선거시 김영삼후보의 공약사항, 1995년 10월에 세계화추진위원회에서 발표한 '여성의 사회참여 확대를 위한 10대 과제', '제7차 경제사회발전 5개년계획 여성개발부문계획(1992-1996)', 정무장관(제2)실의 '1996 주요업무추진현황', '여성백서 1996'등이다. 앞으로의 여성정책에 대한 제안을 위해서는 비엔나세계인권회의의 행동계획, 제4차 세계여성회의의 행동강령, 북경여성회의의 참가를 위한 한국여성NGO위원회의 보고서, 북경여성회의의 행동강령이행을 위한 정책과제연구 등의 자료를 참고하였다.

II. 김영삼정부의 여성폭력·여성인권분야 정책, 추진실적 및 평가

1. 폭력으로부터의 여성보호

(1) 성폭력

지난 4년간 성폭력으로부터 여성을 보호하고 이를 예방하기 위해 김영삼정부가 약속, 추진한 정책과 그에 대한 평가는 다음과 같다.

1) 제시정책 (92년 대선공약, 정무장관제2실 업무보고, 제7차 경제사회발전 5개년 계획중 여성개발부문)

가. 성폭력 예방 및 규제를 위한 법률을 제정한다

나. 성폭력 피해자와 학대받는 여성을 위한 보호시설을 전국 15개 시·도에 설치 운영한다.

- * 성폭력 피해여성에 대한 종합적인 보호체계 구축
- * 성폭력 피해여성을 위한 '여성의 안식처' 확대 설치
 - 기 설치된 시범실시 기관에 대한 운영내용 평가 및 개선방안 마련
 - 6개 대도시로의 확대방안 검토
- * 지역 및 직장 성폭력 상담소 설치 확대 권장
 - 직장내 성폭력 상담소의 확대 설치 및 상담원의 교육과 배치를 강화
 - 성폭력 문제에 대한 관리자들의 인식제고
 - 지역 부녀상담시설에서 성폭력 상담업무 병행추진
- * 직장 성폭력 상담소, 여성의 안식처 및 각 경찰관서내 여성상담실 간

유기적인 협조체제 마련

다. 대중매체등 성폭력을 유발하는 사회환경을 정화하고 모든 형태의 폭력을 근절하여 여성과 자녀들이 안심하고 사회생활을 영위할 수 있는 여건을 조성한다.

- * 대중매체 관련 심의위원회의 사전심의기준을 강화
- * 학교 주변의 불법 음란매체등 추방

2) 추진실적 및 평가:

가. 성폭력 예방 및 규제를 위한 법률 제정

성폭력특별법의 제정에 대한 약속은 지켜져서, '성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률'이 의원입법으로 1993년 12월 17일 제정되어 1994년 4월 1일부터 시행되고 있다. 그러나 동 법률은 제정시부터 여성계의 요구를 수렴하지 못하고 여러 미비점들을 내포하고 있어서 개정의 필요성이 꾸준히 제기되었다. 가장 큰 문제점으로 지적된 것은 성폭력범죄가 형법에 있는 그대로 '정조에 관한 죄'로 규정된 점, 4촌 이내의 친족강간과 장애인에 대한 추행외에는 친고죄로 되어 있는 점, 직장내 성희롱이 성폭력범죄로 규정되지 못하고 제외된 점, 배우자 강간문제가 포함되지 못해 상습적이고 심각한 구타후 자행되는 남편에 의한 성적학대로 시달리는 여성들이 보호받지 못하는 점등이다. '정조에 관한 죄'는 1995년 형법개정시 '강간과 추행에 관한 죄'로 바뀌어져 일부 진전된 결과를 낳았다.

이 법률에 대한 계속된 여성계의 개정요구로 각 당은 개정안을 1996년 제15대 국회에 제출하였고, 1996년 말 국회 내 여성특별위원회의 논의를 거쳐 현재 법제사법위원회에 계류되어 있다. 여성특별위원회에서 개정하기로 각 당이 합의한 주요 사항은 다음과 같다.

- ㄱ. 성폭력의 개념을 성적 자기결정권 침해의 죄로 규정
- ㄴ. 친족관계에 의한 강간 등의 조항에서 친족의 범위를 4촌 이내의 혈족과 2

촌 이내의 인척으로 확대

- ㄷ. 13세 미만의 미성년자에 대한 강간, 강제추행 등의 죄를 비친고죄로 규정
- ㄹ. 직장내 성희롱에 대한 처벌규정 신설

이 개정안의 내용은 원래의 법률안에 비해 상당히 진전되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 문제점들이 남아있다. 성폭력의 개념을 성적 자기결정권 침해의 죄로 규정하였으나 이는 선언적인 의미가 강하고, 구체적인 강간사건의 경우 여전히 폭행 및 협박의 유무에 따라 강간여부가 결정되게 된다. 또한 친족의 범위에 계부자, 계모자 관계도 포함되도록 해야 한다. 친고죄도 일부 성폭력범죄에 한정하여 폐지할 것이 아니라 전면적으로 폐지해야 할 것이다. 아울러 배우자에 대한 성적 학대도 성폭력범죄에 포함되어야 한다. 이 개정안은 성폭력범죄의 주 피해자가 되는 여성, 어린이, 장애인을 충분히 보호하는 내용으로 보완되어 가능한 한 빨리 이번 국회에서 통과되어야 할 것이다.

나. 성폭력 피해자를 위한 상담소 및 보호시설의 설치

성폭력상담소나 피해자 보호시설은 정부가 직접 설치, 운영하기보다 민간의 활동을 재정적으로 지원하는 형태를 취하고 있다. 1996년말까지 전국에 22개소의 민간 성폭력피해상담기관이 개설되어 운영중에 있으며, 성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률에 근거하여 정부로부터 운영비를 지원받고 있다. 또한 시·군·구에 설치되어 있는 여성복지상담소, 여성회관 상담실 등에서 성폭력 피해 상담업무를 수행중에 있다. 성폭력피해자 보호시설은 전국적으로 서울에 1개소만 설치되어 있다.

성폭력상담원 교육기관으로는 한국여성개발원, 국립사회복지연수원 외에 민간단체중 한국여성의전화, 한국성폭력상담소, 한국여성민우회, 성폭력예방치료센터가 지정되어 민간부문의 활동을 인정하였다. 성폭력상담원은 연간 240명(공무원 120명, 민간인 120명)을 대상으로 전문상담원 교육을 실시하여, 96년 1월말 현재 530여명의 성폭력상담원을 배출하였다. 성폭력상담소에 접수된 상담건수는 1995년에 2,902건, 피해자 보호실적은 20명이었다.

이는 정부가 처음에 계획한 성폭력 피해여성을 위한 종합적인 체계구축이나 '여성의 안식처' 마련, 직장 성폭력상담소 설치 유도, 그리고 이들 상담소나 보

호시설과 각 경찰관서내 여성상담실과 유기적인 협조체제를 마련하겠다는 발표와는 상당히 거리가 있다. 또한 성폭력범죄를 경찰에 신고할 경우 여성상담실에서 이에 대한 처리가 공정하고도 신속하게 이루어지고 있는지 점검이 되어야 할 것이다.

다. 성폭력을 유발하는 사회환경의 정화 및 건전한 성문화 정착

대선 공약사항으로써 대중매체등 성폭력을 유발하는 사회환경을 정화하고 모든 형태의 폭력을 근절하여 여성과 자녀들이 안심하고 사회생활을 영위할 수 있는 여건을 조성한다고 약속하였다. 이에 대한 구체적인 방안으로서는 대중매체 관련 심의위원회의 사전심의기준을 강화하고, 학교 주변의 불법 음란매체 등을 추방할 것을 제시하였다. 그동안 정부는 성폭력 유발 유해환경 정화 및 건전한 성문화 정착을 위한 조치로써 성폭력 예방을 위한 대국민 계도 계몽자료를 보급하고 (30,000부), 성윤리 교육 강화를 위해 한국여성개발원에 정규교육과정을 신설하였다. 또한 각급 학교 교사에 대해 특별교육을 실시하여 교원연수(하계·동계)프로그램에 성윤리 과목을 편성하고 초·중·고 교감, 교사 등에 교육을 실시하였다 (3회 1,050명). 또한 각급 공무원, 경찰, 검찰 연수 프로그램에 성폭력 교육을 일부 포함하여 실시하였다.

성폭력범죄의 가해자나 피해자 모두 청소년이 상당한 비중을 차지하고 있는 현실에서 성폭력을 유발하는 사회환경의 정화와 건전한 성문화 확립, 성폭력 예방교육은 중요하게 추진되어야 할 내용이다. 1970-1992년의 강간범죄자수의 21.0%가 소년범죄이며, 성폭력상담의 30%가 13세 이하, 19세 이하까지로 하면 50%에 이르고 있다. 초, 중, 고교에서의 성교육 강화, 부모대상 청소년 성교육, 비디오·영화·출판물에서의 성폭력 유발요인에 대한 규제강화, 향락산업 및 성의 상품화가 만연되어 있는 사회환경을 정화할 수 있는 적극적인 대책이 필요하다.

(2) 가정폭력

1) 제시정책 (92년 대선공약, 정무장관제2실 업무보고, 제7차 경제사회발전 5개년 계획 중 여성개발부문)

가. 성폭력 피해자와 학대받는 여성을 위한 보호시설을 전국 15개 시·도에 설치, 운영한다.

나. 배우자로부터 학대받는 여성에 대한 상담서비스를 강화하고 이들을 수용 보호하기 위한 일시보호시설의 설립 및 운영을 사회복지법인에서 주도할 수 있는 방안을 강구하도록 한다.

다. 배우자로부터 학대받는 여성의 발생을 예방하고 이들에게 보다 다양한 서비스를 제공할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위하여 외국의 관련법제에 관한 연구를 수행한다.

라. 가정폭력방지를 위한 종합대책을 수립한다.

- * 폭력을 유발하는 사회적 요인개선 및 가정폭력 피해자에 대한 사회복지서비스를 강화
- * 가정폭력방지를 위한 대책위원회 구성
- 여성정책심의실무위원회내 '가정폭력방지 소위원회' 설치

2) 추진실적 및 평가

가. 가정폭력 피해자를 위한 보호시설 설치 및 상담서비스 강화

현재 정부의 재정지원으로 운영되고 있는 일시보호시설은 전국의 대도시에 6개소가 있다 (서울 자매복지회관, 부산 성현원, 인천 가화원, 대전 여성의집, 광주 계명여성복지기관, 대구, 전주). 가정폭력 피해자 일시보호시설은 모자복지법에 근거하여 "배우자로부터 물리적, 정신적 학대로 인하여 자녀의 양육과 자신의 건강에 지장을 초래할 우려가 있는 경우의 여성, 혹은 그 여성과 자녀"를 대상으로 일정기간(30일 이내) 보호하도록 되어 있다.

학대받는 여성을 위한 일시보호시설이 전국 6개소에 불과하여 피해여성들이 충분히 이용하기에는 제한적일 수밖에 없으며, 있는 시설도 효율적인 이용이 이루어지지 못하고 있다. 96년 현재 6개 일시보호시설의 수용정원은 275명인데 비하여 수용현원은 61명으로 나타나고 있어 보호시설이나 프로그램의 효과성 등

에 대한 전반적인 평가가 요청된다. 피해자의 욕구에 맞는 다양한 운영, 즉 24시간 긴급피난처를 설치하고, 보호기간 및 보호대상자의 연령 등에 대해서도 단기, 장기간 보호, 학령전과 초등학생 뿐만 아니라 10대 자녀들도 동반할 수 있도록 신축성이 있어야 한다.

현재 운영되고 있는 일시보호시설의 일부에서는 시설종사자들이 가정폭력 피해자들에 대한 인식부족 등으로 피해여성들이 신뢰할 수 있는 전문적인 상담서비스가 미흡한 형편이다. 따라서 일시보호시설의 상담 및 치료프로그램 보강과 시설종사자의 전문성을 높일 수 있도록 예산투자가 있어야 한다.

나. 가정폭력에 대한 전반적 대책강구

1995년 12월 30일에 제정되어 1996년 7월 1일부터 발효된 '여성발전기본법'에는 가정폭력에 대한 국가의 대책이 의무로 규정되었다. 즉 제25조 2항에 "국가 및 지방자치단체는 가정에서 일어나는 폭력문제에 대한 대책을 강구하여야 한다"고 명시되어 있다. 이에 따라 정부는 1996년에 가정폭력문제에 대처하기 위하여 범정부차원에서 '가정폭력방지종합대책'을 마련하였다. 대책의 주요 내용은 폭력을 유발하는 사회적 요인개선 및 가정폭력 피해자에 대한 사회복지서비스를 강화하고, 가정폭력방지를 위한 대책위원회를 구성하는 것으로 되어있다. 그리하여 여성정책심의실무위원회내에 '가정폭력방지 소위원회'를 설치하고 가정폭력방지법이 제정될 때까지 한시적으로 운영하고 있다.

현재 가정폭력방지 관련법안이 발의되어 4개안이 국회에 계류중이다. 가정폭력방지법안에는 경찰의 출동의무, 가해자에 대한 다양한 처분(접근금지, 배상, 교육수강, 사회봉사등등), 피해자 보호 및 상담서비스 제공, 민간단체의 활동에 대한 지원등이 포함되어 있다. 가정폭력방지법이 빨리 제정될 수 있도록 노력하여야 함과 동시에, 가정폭력사건을 다루게 될 경찰에 대한 교육, 대 국민 교육, 가정폭력 관련 전문인력 양성 및 실무자에 대한 교육, 서비스 프로그램 개발이 이루어져야 할 것이다.

(3) 일본군'위안부'문제

1) 추진실적

정부는 일본군'위안부'문제에 관한 대책을 협의하기 위해 92년 1월 외무부주관으로 17개 관계부처 과장을 중심으로 실무대책반을 구성하였으며, 1992년 7월 '위안부'문제에 관한 중간보고서를 발간하였다. 정부는 92년 2월 25일부터 시도 및 적십자사등 관계단체를 통하여 피해자 신고를 받았다. 현재 157명이 정부에 등록되어 있다.

한국정부는 일본정부에 대하여 철저한 진상규명 및 후속조치를 촉구하되 금전적 배상은 요구하지 않겠다는 방침을 1993년 초에 발표한 바 있다. 일본정부는 일본군'위안부'문제에 대해 92년 8월에 제1차 조사보고서를, 93년 8월에 제2차 조사보고서를 발간하였다. 제2차 조사보고서에서는 미흡하나마 군대'위안부'모집의 강제성을 일부 인정하고, 피해자에 대한 사과와 반성의 태도를 공식적으로 표명하였다. 이 보고서에 대해 한국정부는 대체적으로 긍정적으로 평가하였으며, 앞으로 지속적인 진상규명을 기대한다는 공식적 입장을 표명하였다.

한국정부는 일본정부에 배상을 요구하지 않는 대신 국내적으로 생활이 어려운 피해자에 대하여 국가가 직접 구호하기로 결정하고, 1993년 5월 임시국회에서 '일제하 일본군위안부에 대한 생활안정지원법'을 제정하였다. 이 법의 적용대상자로 결정,등록된 자에게는 생활보호법에 의한 생계비지급, 의료보호법에 의한 의료보호(제1종), 생활안정지원금의 지급으로 일시금 500만원(1인, 1회)과 월 지원금 50만원(1인, 매월)을 지원하고 있다(94년 15만원, 95년 20만원, 96년 25만원). 또한 무주택자를 위하여 영구임대주택에 우선 입주할 수 있도록 하고 있다. 현재 정부의 보호,지원을 받고 있는 피해자는 157명이다.

유엔등 다자간회의에서 한국정부의 공식입장은 일본정부에 대해 지속적인 진상규명을 촉구하고, 배상문제에 대해서는 피해자와 피해자를 대변하는 민간단체의 요구를 수렴하는 방법을 택하라고 하고 있다.

2) 평가

'일본군위안부에 대한 생활안정지원법'을 제정하여 피해자를 보호하는 조치를

취한 것은 긍정적으로 평가된다. 더욱이 월 지원금을 올해 50만원으로 인상한 것은 다른 생활보호대상자에 대한 지원금액을 감안할 때 파격적으로 높은 액수이다. 그럼에도 불구하고 대 일본 외교정책에 있어서는 근본적인 문제점을 갖고 있다. 일본정부에 계속적인 진상규명을 촉구한다는 공식입장에도 불구하고 정부는 이를 위한 구체적인 노력은 하지 않고 있다. 또한 일본정부가 '아시아여성기금'을 통한 위로금 지급으로 문제를 마무리지으려는 입장을 가지고 기금 관계자들이 수시로 국내에 들어와 피해자들을 접촉하며 설득하는 작업에 대해 한국정부는 수수방관만 하고 있다. 그 결과 97년 1월에 7명의 피해자가 일본의 아시아여성기금을 수령하였다(1인당 428만엔). 한국정부는 피해자들과 정대협등 민간단체들이 요구하고 있는대로 일본정부에 의한 배상이 이루어질 수 있도록 적극적인 대책을 강구해야 할 것이다.

1996년 제52차 유엔 인권위원회에 제출한 보고서에서 Radhika Coomaraswamy 여성폭력특별보고관은 일본군'위안부'제도를 국제법 위반으로 규정짓고, 이에 대한 공식적 사과와 국가배상을 일본정부에 권고하였다. 또한 한국정부에도 이 문제를 국제사법재판소에 상정할 것을 고려하도록 권고하였다. 북경 행동강령에도 전쟁중 여성에 대한 강간은 전쟁범죄이고 국제인권법 위반이며, 이를 처벌, 배상할 것을 규정하고 있다. 한국정부는 특별보고관의 권고대로 국제사법재판소에 이 문제를 제기하는 적극적 태도를 취해야 한다.

2. 여성인권의 보장

(1) 매춘여성

1) 정책 및 추진실적

매매춘문제에 대한 정부의 시책은 매춘여성에 대한 선도보호를 주조로 하고 있다. 1995년 1월에 개정되어 1996년 1월부터 시행중인 '윤락행위등 방지법'은 개정 이전에 비해 매춘여성의 인권보호가 부분적으로 개선되었다. 개정법에서는 매춘여성과 그 상대자인 매춘남성에 모두에게 대한 처벌을 강화하고, 인권침해의 소지를 없애기 위해 매춘여성 시설보호의 법적 근거를 명시하였으며, 입,퇴소를 자유롭게 하는등 시설을 개방하였고, 시설에서의 교육내용은 종전의 기술

교육 중심에서 인성변화 중심으로 전환하였다. 보호시설을 퇴소하는 자가 희망할 경우에는 6개월의 범위내에서 자립자활시설에 머물수 있도록 하였다. 또한 기존의 직업보도시설을 선도보호시설로 명칭을 바꾸었다. 현재 전국에 12개소의 선도보호시설에서 상담 및 치료, 정서안정과 인격향상을 위한 교육, 기술교육 및 취업안내, 건강관리 및 의료보호, 생활지도 등의 사업을 실시할 예정이다.

또한 가출여성의 매춘으로의 유입을 방지하고 매춘여성의 선도보호를 위하여 전국 시도 또는 시.군.구에 31개소의 여성복지상담소와 주요역, 터미널, 매춘여성집결지, 기지촌 등의 취약지역에 64개소의 간이상담소에 전문상담원 408명을 배치하여 상담을 실시하고 있다. 1995년도 여성상담실적은 총 275,069건으로 상담후 조치는 교육조언 65.1%, 직업알선 11.7%, 생계보조 5.8%, 선도귀가 2.9%, 치료의뢰 1.4%, 시설입소 1.1%, 기타 12.0%이다. 이밖에 특정지역의 매춘여성에게 정기 건강검진, 교양교육등이 실시되고 있다.

2) 평가

매매춘문제에 대한 대책은 매춘여성 중심으로 되기 보다 매춘으로 인해 이익을 보는 중간 착취구조를 없애는데 주안점이 주어져야 한다. 즉 매춘여성을 범법자로 보기보다는(decriminalization), 오히려 성의 착취를 통해 이익을 취하는 포주, 펌프, 유흥업소, 인신매매단, 이들과 연결되어 있는 단속경찰의 비리 등을 어떻게 근절할 것인가에 초점이 맞추어져야 한다. 현재의 정책은 사창가나 기지촌등 특정지역의 매춘여성들을 여성복지상담원을 통해 정기적으로 관리하고 미성년자가 유입되지 않았는지를 점검하는 정도이며, 가출여성 등에 대한 여성복지상담소에서의 상담을 통해 매매춘으로 유입되지 않도록 하는 방법을 취하고 있다. 특히 여성복지상담원들의 자질과 인력부족의 문제, 지휘체계의 불합리성 문제등은 개선되어야 한다.

매춘여성들의 인권은 궁극적으로 이들이 건강한 직업을 가지는 것이다. 매춘여성에 대한 성적 착취로 이득을 보는 중간집단들에 대한 근절로 정책이 전환되어야 한다. 또한 기지촌 매춘여성에 대한 미군의 폭력에 대해 한.미간에 대등한 관계에서 기지촌매춘여성의 인권을 보호할 수 있어야 한다.

(2) 여성장애인 및 외국인여성노동자

인권이 침해받기 쉬운 여성집단으로서는 장애인과 외국인여성노동자를 들 수 있다. 정부는 지금까지 여성장애인이나 외국인여성노동자에 대한 아무런 정책을 마련하지 않고 있다. 장애인의 인권보호에 대한 사회적 요구가 높아가는 반면 이종으로 불평등을 당하는 여성장애인에 대한 관심은 정부 어느 부서에서도 보이지 않고 있다. 여성장애인에 대한 기본권확보와 아울러 가사, 육아 등에 대한 재가서비스 등이 이루어져야 한다. 또한 점점 늘어나는 외국인여성노동자에 대한 성폭력등 인권유린에 대해서도 전혀 대책이 없다. 앞으로 계속 증가할 것이 예상되는 외국인 여성노동자의 인권에 대해 정부가 정책을 수립해야 할 것이다.

(3) 일반여성의 인권보호

정부의 일반 여성정책에 여성인권이라는 시각은 전혀 없다고 해도 과언이 아니다. 여성은 우리사회의 국제경쟁력 강화, 사회발전을 위해 필요한 존재이고 이를 위해 여성의 취업등 사회참여가 확대되어야 한다는 기본 방향아래에서 여성일반에 대한 정책이 수립, 실시되고 있다. 최근 성비불균형문제가 대두되고 있는 성감별 후 여아낙태의 문제도 인구문제로서만 접근될 뿐 여성인권적 시각은 미비하다. 여성에 대한 모든 차별과 불평등은 여성인권의 침해라고 하는 시각에서 보아야 한다. 비엔나 세계인권회의에서는 여성과 여자아동의 권리는 양도불가능한, 불가분하고 필수불가결한 인간의 권리로 규정하고 성에 입각한 모든 차별을 철폐해야 한다고 하였다. 또한 북경 세계여성회의에서도 여성·여아의 인권 및 기본적 자유의 향유는 여성발전에 필수적인 것으로 규정하고 있다.

여성인권의 실제적 보장을 위해 북경행동강령이 규정하고 있는 것은 여성차별철폐협약의 준수, 여성폭력의 추방, 법률적권리에 대한 인식제고를 위한 법률문해 프로그램, 미디어전략 및 인권교육, 모든 정책과 프로그램에 있어서 성관점(gender perspective)의 도입 등을 제시하고 있다. 우리나라의 경우 현재 여성차별철폐협약중 국적법과 성선택권의 제한 등에 대한 유보조치가 철회되고 국내법이 개정되어야 할 것이다. 그리고 여성차별철폐협약이 모든 분야에서 잘 준수될 수 있도록 성차별적인 의식과 관행을 없애야 한다. 무엇보다도 성의 상품화 현상에 대한 대책이 필요하다. 여성들의 권리에 대한 인식을 높일 수 있는 법률

문해 프로그램과 인권교육 프로그램을 여성에게 뿐만 아니라 남성에게도 주지시켜야 한다. 또한 모든 정책과 프로그램에 있어서 성관점을 도입하고, 모든 정부통계에 성별 현황이 집계되어야 한다.

III. 종합적 평가

김영삼정부의 여성폭력문제에 대한 대책은 소극적이었다고 평가해야 할 것이다. 정부가 앞장서서 정책을 입안하고 추진하기 보다는 폭발적으로 발생되어 온 각종 성폭력, 가정폭력의 사건으로 인해 집중되어 온 여성단체, 사회단체의 요구에 밀려 대책을 수립하고 이를 시행해 온 것으로 보아야 할 것이다. 특히 성폭력문제는 정부가 학원폭력, 조직폭력과 함께 역점을 두어 퇴치해야 할 범죄로 규정하였음에도 불구하고, 사회 각 분야에 만연되어 있는 현실에 대한 실태조사도 제대로 되어있지 않은 상황이다. 보다 적극적인 자세는 학교에서의 성폭력, 직장 성폭력, 사회보호시설에서의 성폭력등 실태를 정확히 파악하고, 특히 성폭력특별법이 실시된 이후의 평가, 경찰에 고소된 사건의 처리 등에 대해 정부가 주도적으로 평가하고 이의 개선을 도모하는 것이 요구된다. 또한 가정폭력문제나 일본군'위안부'문제도 정부가 먼저 법을 제정하고 필요한 조치를 강구하는 것이 아니라 여성계의 요구에 떠밀려서 임기응변적으로 대응하고 있으며, 이를 적극적으로 실시하려는 의지를 볼 수 없다.

또한 여성차별을 여성인권의 차원에서 파악하는 시각은 전무하다. Women's rights are human rights 라고 하는 국제적 인식을 공유하고 여성의 권리가 보장될 수 있도록 사회 각 부문에서의 차별철폐를 위해 노력해야 한다. 그럴 때만이 진정한 사회발전이 이루어질 수 있을 것이다.

IV. 정책제안

지금까지의 평가와 대책에 대한 제안 등을 요약하여 다음의 정책들을 제안한다.

- * 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률은 여성계의 요구를 수렴하여 개정한다.
- * 어린이와 청소년에 대한 성교육을 전면적으로 실시한다.
- * 가정폭력방지법은 여성계의 요구를 수렴하여 조속히 제정한다.
- * 폭력의 피해여성들을 위한 상담 및 보호의 질적 향상을 기한다.
- * 일본군'위안부'문제에 대해 일본정부에 철저한 진상규명, 피해자들의 일본정부배상요구를 받아들일 것을 요구함과 동시에, 국제사법재판소에 이 문제를 제기한다.
- * 매매춘의 근절을 위해 중간 착취구조에 대한 단속을 철저히 한다.
- * 여성장애인의 인권보호를 위해 기본 실태조사, 욕구조사를 시행하여 대책을 강구한다.
- * 외국인여성노동자에 대한 실태조사를 실시하여 인권보호대책을 강구한다.
- * 여성차별철폐협약의 유보조항을 폐지하고 국내법을 이에 맞게 개정한다.
- * 여성의 권리에 대한 각종 법률문제 프로그램을 실시한다.
- * 정부의 모든 정책과 프로그램에 성관점을 도입하고, 모든 통계를 성별로 집계한다.

참고문헌

정무장관(제2)실, 여성백서, 1996.

____//____, 유엔과 여성, 1996.

____//____, 올바른 성윤리, 건강한 사회, 1996.

한국여성개발원, 1996 여성통계연보.

____//____, 북경여성회의 행동강령이행을 위한 정책과제 연구, 1996.

____//____, 제4차 세계여성회의 '95 NGO 포럼, 1995.

UN Commission on Human Rights, Preliminary report submitted by Ms. Radhika Coomaraswamy, Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, E/CN.4/1995/?, E/CN.4/1996/53, E/CN.4/1997/?

World Conference on Human Rights, A/CONF.157/23

주제발표 6

김영삼정권 가족정책 평가

김영삼정권 가족 정책 평가

김경애 (한국여성민우회 이사, 동덕여대교수)

1. 서론

우리사회는 전통적인 농업사회로부터 산업사회, 정보화 사회로 급격하게 변화하고 있다. 이와 함께 우리사회의 이차적인 집단으로 간주되었던 가족도 그 기능 및 역할이 함께 변화하고 있다. 산업화에 따라 가족구조는 핵가족화될 뿐 아니라 그 구성의 측면에서도 다양화되고 있다. 즉 부부와 자녀로 이루어진 형태의 2대 가족 외에도 모자가정, 부자가정, 독신, 노인단독가구, 복합가정, 소년소녀가장 가정 등 다양한 형태를 한 가정이 늘어나고 있다. 또한 사회 환경의 변화와 더불어 여성들의 활발한 사회참여가 늘어나면서 가족구성원간의 관계와 역할 또한 변화하고 있다. 이와 같은 변화에 따라 가족은 그동안 전통적으로 가졌던 기능을 점검하고 새로운 사회에 걸맞는 역할들을 모색해야 할 시점에 있다.

그러나 급격한 변화를 겪고 있는 가족기능 및 역할에 대한 우리사회의 지원 체계는 미흡한 수준이다. 특히 사회구성원과 관련되는 사회문제들에 대해 사회구성원의 삶의 질과 공익을 향상시키고자하는 특정한 목표를 가진 국가 또는 정부의 실질적이고 의도적인 조정, 통제, 촉진활동이라고 할 수 있는 정책차원에서 볼 때, 가족을 위한 정책이란 뚜렷이 존재하지 않는다. 하지만 국가의 기능과 역할이 확대되면서 국가의 제반 정책이 여성의 삶과 사회적 지위에 많은 영향을 미치고 있으므로 여성과 관련된 정책을 살펴보는 작업은 매우 중요하다고 할 수 있다. 특히 여성의 대다수가 가정에 있고 가정주부로서의 지위를 일차적으로 규정하는 우리 사회에서 가족 정책은 여성들의 삶에 많은 영향을 갖기에 여성정책의 주요한 부문으로 이에 대한 관심을 높여야 할 것이다.

가족 정책이란 '가족을 강화하고 가족을 단위로 하여 대부분의 가족 구성원이 제대로 생활할 수 있는 여건을 만들어 주기 위한 정책'으로(한국여성개발원,

1990), 가족 정책은 가족제도의 유지 여부, 자녀양육, 가정 내의 남녀평등 증진, 아동보육시설의 확충등 건강한 가족을 이루기 위한 정책과 대책(변화순, 1993 : 408)을 내용으로 하고 있다. 가족정책은 정책의 대상 및 파급효과를 기준으로 일반가족을 위한 정책과 특별히 어려운 환경에 처한 가족을 위한 정책으로 범주화할 수 있는데, 전자의 경우 우리사회의 모든 가족이 정책대상이 되며 세계 정책, 가족법, 인구정책, 노동시장에서의 정책, 여성의 사회참여를 지원하고 자녀양육의 책임을 사회가 분담하는 정책 - 예를 들어 보육정책, 급식, 방과 후 아동 프로그램, 노인정책, 가족문화 창출정책 - 등이 포함된다. 후자의 경우 가족해체에 따른 어려움 등 특별히 어려운 상황에 직면한 가족을 대상으로 생활보호제도, 편부모가족, 소년소녀가장가족, 가족폭력 등의 정책을 통해 살펴볼 수 있다.

그러면 김영삼정부의 가족정책은 가족 구성원들이 자신의 능력을 발휘하면서 행복을 추구할 수 있도록 국가가 뒷받침하는데 있어 얼마만큼 충실히 정책을 제시하고 실천하였을까?

본 논문은 김영삼 정부의 가족정책을 평가하고 이를 기반으로 앞으로의 정책과제를 살펴보는 데 목적이 있다. 이를 위해 김영삼 정부의 가족정책을 일반대상의 가족정책과 특별히 어려움에 처한 가족을 대상으로 한 정책으로 나누어 살펴보았다. 그 중 다른 주제와 중복되는 내용으로 인구정책, 노동시장 정책, 가정폭력 정책은 제외하였다. 대통령선거 여성관련 공약과 관련된 15대 총선 공약 중 해당 부문을 검토하고 제7차 경제사회발전 5개년 계획 여성개발부문 계획, 1996년 10월 정부가 발표한 <여성사회참여 확대를 위한 10대 과제>를 참조하였다.

II. 김영삼 정부 가족 정책에 대한 평가

1. 일반가족을 위한 정책

(1) 법과 제도적 장애 개선

각종 법과 제도적 장애의 개선을 위해 가족법 개정과 시간제, 가내근로자 보호를 위한 특별 조치, 주부의 가사노동 가치를 합리적으로 산출하여 공적 기

준으로 반영한다는 것을 대선공약으로 제시하였다.

1) 가족법 개정과 관련하여 김영삼 정부는 1993년에 민법개정 특별분과위원회를 구성하고, 호주제 및 동성동본불혼제도 등에 관해서 검토를 했을 뿐 실질적인 성과는 거두지 못했다. 또한 유엔협약에 명시되어 있는 가족 성 선택의 자유나 남성중심적인 국적법에 대해서는 논의가 공적으로 전개되거나 법률 개정으로 이어지지 못했다.

2) 가사노동 가치의 합리적 산출을 통해 공적 기준에 반영한다는 약속은 가사노동의 가치를 사회경제적으로 인정하는 것과 밀접한 관련이 있다. 이를 위해 전업주부의 연금수급권 보장 등 각종 보험 및 연금, 세제상의 성차별 요소를 배제하고 배우자의 상속지분을 확대하는 방향으로 추진될 것이라는 것이 15대 총선 공약에서 명시된 바 있다.

이에 따라 상속세법을 개정하였고 (94년, 96년 개정) 97년 1월1일 부터 재산형성에 있어서 배우자의 기여도를 인정, 상속·증여세에 있어 배우자 공제를 30억으로 확대하였다. 하지만 배우자 공제의 확대에도 불구하고 배우자간에 증여세를 부과하는 문제는 그대로 남아 있다. 또한 일용임금의 현실화로 96년 8월 여성근로연한을 55세에서 60세로 확장하여 보험 수혜에 있어 과표 기준을 상승 조정하는 결과를 낳았다.

3) 노인 봉양가족에 대한 세제와 주택 혜택 부여

가족 정책의 중요 부문인 노인 정책의 일환으로 노인 봉양가족에 대한 세제 혜택이 부여되었다. 구체적으로 주택상속 공제, 노인 인적 공제, 소득세 공제, 경로우대 공제, 세대를 합치기위해 주택을 팔 경우 양도소득세 면제, 공무원에 대한 노부모 봉양 수당 지급, 주택자금 할증지원, 무주택노부모 부양자에 대한 주택분양 우선권 등의 세금과 주택에서 혜택을 부여하고 있다. 이와 같은 정책은 한편으로 노인을 부양하고 있는 가족을 정부가 지원하는 것이지만 다른 한편으로는 가족의 유지를 통해 노인 부양 기능을 강화하므로써 국가, 사회적 책임을 회피하고 있다는 지적을 받고 있다.

(2) 여성을 위한 복지의 내실화

이제까지 가족정책은 소위 말하는 요보호여성문제나 모자가정, 매매춘여성 등 특정소외계층을 대상으로 실행되어왔다. 하지만 오늘날의 가족정책은 모든 가족구성원이 인간으로서 행복을 추구할 수 있도록 하기 위하여 권리를 확대하고 불평등한 사회적 조건을 개선하려는 노력으로 변화하고 있다. 특히 노령화의 가속, 가정의 해체, 계층간 소득격차의 심화와 같은 사회적 위험이 증가함에 따라 가족정책의 중요성이 더해가고 있는 추세이다.

김영삼 대통령의 여성 복지의 내실화 공약 중 가족정책과 관련한 내용은 다음과 같다. 즉 농어촌 여성의 과중한 가사노동 경감을 위해 농어촌지역의 초, 중등학교 급식 전면 실시, 노인여성의 사회참여 촉진과 노인보건시설의 정비와 재가의료서비스의 보급, 모성보호를 위해 모성보호비용의 사회적 분담과 안전한 출산과 육아 제도의 지원 등이었다. 실제로 김영삼정부 아래 시작된 제7차 경제발전 5개년 계획에서도 '여성을 위한 복지수준향상 및 사회참여확대에 대응하기 위한 복지정책(1992:67)을 시행하며 이를 통해 전체여성의 삶의 질을 높일 수 있는 적극적인 복지 정책으로의 전환을 추진해 나갈 것'(1992:67)을 제시한 바 있다.

이 장에서는 가정과 사회에서 여성복지의 내실화를 위한 김영삼 정부의 노력을 평가하기 위해 첫째, 정책 수행을 뒷받침하는 구체적인 표현으로서 예산을 살펴보고, 둘째, 여성의 사회참여를 지원하는데 중요한 의미를 갖는 보육시설의 문제를 다루며 셋째, 노인여성의 사회참여 촉진과 복지를, 마지막으로 이와 같은 복지서비스의 전달체제와 관련된 문제를 살펴보고자 한다.

1) 예산

사실 예산이 따르지 않는 정책이란 구호에 불과하다. 이러한 점에서 예산을 살펴보면 김영삼정부의 여성 복지의 내실화의 정도를 단적으로 평가할 수 있을 것이다. 가족 정책과 관련하여 실지로 예산이 집행되는 분야는 복지 부문이 그 대부분을 차지하고 있다. 그러나 사회복지예산은 국가 총예산 규모에 비해 계속적인 하락세를 나타내고 있으며 복지정책 시행의 주무 부처인 보건복지부(보건사회부에서 개칭)의 예산에서 여성 복지예산도 극히 미미한 수준에 불과하다.

표 1. 사회복지예산과 여성복지예산

	국가총예산 규모/A	사회복지예산 /B	보건사회부(보건복지부)예산	
			부처총예산 C (C/A)	부녀복지예산 E (E/A)
1992	333,620	21,490 (6.4%)	15,460 (4.6%)	49 (0.01%)
1993	380,500	24,130 (6.3%)	16,550 (4.3%)	65 (0.02%)
1994	432,500	26,140 (6.0%)	17,740 (4.1%)	88 (0.02%)
1995	498,790	29,250 (5.9%)	19,830 (4.0%)	103 (0.02%)

강부자(1995), 여성정책을 위한 국회의 역할, p 13에서 인용 *부녀복지예산 : 모자보호시설, 부녀직업보도, 저소득모자가정, 종군위안부지원, 여성단체등 관련 일반회계 세출예산

여성복지예산은 모자보호시설, 부녀직업보도, 저소득모자가정, 일본군'위안부' 지원, 여성단체 등 관련 일반회계 세출예산으로 한정지를 경우와 여기에 영유아보육사업비까지 포함되어 계산하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 실제로 영유아보육사업을 포함한 보건복지부의 여성복지예산은 증대된 것으로 나타나고 있다.

표 2. 여성복지 예산 추이 (단위: 억원, %)

연도	93	94	95	96	97
예산액	839	763	990	1,270	1,563
증가율(%)	2.6	19.4	30.8	27.2	23.2

하지만 영유아보육사업을 제외한 전자의 경우로 여성복지 예산을 한정할 경우 보건 복지부 예산에서 96년에 0.74%, 97년 0.79%로 약간 증가하고 있지만 전체적으로 미비한 수준이다.

표 3. 복지부 예산 중 여성복지 예산 (단위:억원,%)

구분1	복지부 예산		여성복지예산		주요내용	96	97
	96	97	96	97			
계	22,499	28,511	1,270 (5.6%)	1,563 (5.5%)			
사회복지	7,473	9,546	1,217 (16.3%)	1,500 (15.7%)	여성복지시설운영	55	75
					모자가정지원	51	70
					영유아보육사업	1,10	1,337
					상담사업	3	5
					할머니 특별지원등	1	13
보건의료	2,097	3,483	52 (2.5%)	63 (1.8%)	가족계획	24	20
					모자보건	28	43
의료보장	12,929	15,482					

보건 복지부예산 중 여성복지 예산은 96년에 비해 97년에 절대 액수는 늘어났으나 그 비중이 오히려 하락하였다. 여성복지예산 중 영유아보육사업이 그 절대 비중을 차지하고 있으며 지난 2년간 꾸준한 증가추세를 보이고 있다. 이는 저소득층 아동의 보육료 지원이 새롭게 신설되면서 증가하였다. 하지만 영유아보육사업외에 여성들이 직접적으로 혜택을 받는 복지예산은 극히 미흡한 수준이어서 여성복지를 실현하는데 많은 한계를 안고 있다고 할 수 있다.

2) 보육시설의 확충

김영삼 정부가 가족 관련 정책 중에서 가장 많은 관심을 가졌던 분야로 예산에 있어서도 가장 많이 투여하였던 분야이다 <표3참조>. 김영삼대통령 선거 공약은 가) 보육시설을 96년까지 3만4천 개소로 증설하여 일하는 여성들이 안심하고 자녀를 맡길 수 있도록 하고 공공교육을 필요로 하는 모든 아동을 보다 안전하고 좋은 환경에서 보육될 수 있도록 지원하며 나) 정부 청사에 보육시설을 설치하여 시범운영하고 교원 탁아소를 설치하며 다) 보육시설 운영비를 증액 지원하여 시설 종사자의 처우를 개선하며 라) 보육시설에 대한 기업체의 기부금을 손비 처리할 수 있도록 관계 법령을 개정하고 보육 사업을 사회복지 사업으로 인정할 수 있도록 <사회복지 사업법>을 제정한다는 것이다. 김영삼정부의 출범

과 때를 맞춰 보육 정책은 제7차 경제사회발전 5개년계획을 통해 보육 서비스의 양적확대 (지역, 직장, 가정 보육), 중앙 및 지방 보육위원회의 설치 및 시군구 단위의 보육정보센터의 설치 운영 등을 보육정책의 골격으로 제시하였다.

또한 15대 총선에서 신한국당은 보육수요의 완전 충족을 위한 확충, 방과후의 아동보육서비스의 확충, 보육교사의 처우개선과 보육프로그램의 개발 등을 공약으로 제시하였다. 특히 보육시설의 확충에 관해서는, 15대 총선 공약에서 97년까지 1만 3천 7백여개소로 확충한다고 했는데, 이는 대통령 선거 공약을 내건 1년이 지나서도 실지로 대통령의 공약이 실행되고 있지 않음을 단적으로 보여준다고 할 수 있다.

97년 국회에 제출된 보건복지부 보고 자료에 의하면 정부는 직접 나서거나 또는 민간자본의 투자를 유도하여 '96년 말 현재 12,098개소의 보육시설을 확충, 40만명의 아동을 보육하고 있어 전체 보육대상아동 102만명의 39%만을 충족시키고 있다. 한편 영유아보육법의 시행규칙을 개정하여 기존의 영세 민간 보육시설을 국가에서 지원할 수 있는 근거를 마련하였다. 그 밖에 민간 보육의 경우에도 미미하나마 간식비 혹은 교재교구비를 책정하고, 보육교사의 처우 개선을 위한 지원, 보육프로그램의 개발 등에서도 전진적인 노력을 기울였다고 평가된다. 특히 한해 1천억 이상의 국가예산을 ('96년 1,103억원, 97년 1,337억원) 영유아보육사업에 투자하여 맞벌이 부부의 미취학아동을 맡길 수 있는 기반 시설 자체를 대폭 확장시켰다는 점에서 높이 평가된다. 보육정책은 노동력의 부족을 겪고 있는 노동시장에 기혼여성들의 노동력을 끌어들이기 위해서 정부가 적극적으로 나서서 민간업자에게 보육시설에 투자하도록 권장하였고, 지방자치단체도 직접 보육시설의 운영에 나서기도 하였다. 결과적으로 미취학 자녀를 둔 맞벌이 부부들이 과거보다는 훨씬 손쉽게 아이 맡길 곳을 구할 수 있게 된 것이 사실이다.

그러나 이러한 시설 대부분이 3세 이상의 유아들의 보육에 치중하고 있어서 취업여성들이 직업 생활을 계속하는데 제한적인 도움을 주고 있다 (한겨레신문, 96년 5월 8일자). 또한 보육시설의 50퍼센트가 수도권에 몰려 있는 등 지역적 편차가 커서 중소도시나 농촌 등은 보육정책의 수혜에서도 소외지역으로 남는 문제점이 있다 (동아일보 95년5월25일자). 또한 현재 국가 지원이 국·공립 시설에 준해서 이루어지며 민간시설에 대해서는 교재비 정도에 머무르고 있다. 시설 위주로 국가 지원이 이루어져 수혜 받는 아동의 입장에서 형평성이 문제되고 있다. 이와 같은 상황에서 민간탁아시설은 아동을 위한 질 높은 교육에 대한 관

심보다는 영리를 추구할 수 밖에 없는 실정이다. 현재와 같이 취업모의 취학 전 아동의 탁아 기능의 확충이라는 관점에서 접근하는 보육정책은 다음세대의 국가 경쟁력 향상이나 여성의 평등고용을 위해서 여전히 제한적인 효과밖에 거둘 수 없다.

3) 노인여성의 사회참여 촉진과 복지

1996년 현재 65세 이상 우리나라 노인인구의 비율은 5.8%를 차지하고 있으며 2013년에는 13.1%가 될 것으로 전망하고 있다. 이중 여성노인인구가 차지하는 비중이 계속적으로 늘어나고 있는데 1996년 현재 여성노인인구의 비율은 63%이다. 이처럼 급속한 인구노령화에 따른 노인인구의 증가는 자연스럽게 노인복지수요의 증가로 이어지고 있다. 김영삼 정부 역시 대선공약에서 '노인여성의 사회참여를 촉진하고 노인보건시설을 정비하며 재가의료서비스를 보급한다'고 약속하였다. 그러나 총선 공약에서는 노인여성에 대한 공약은 언급되지 않고 있어 노인여성에 대한 관심은 사라져버렸으며, 실지 공약시행에 있어서도 '노인 여성과 삶의 질'이라는 세미나를 개최한 것 외에는 특정한 사업을 벌이지 않았다. 노인의 사회 참여 촉진에 관한 사업은 경로당, 노인교실의 설치, 운영으로 규정하고, 운영비와 난방비의 국고 보조를 한 것을 그 업적으로 들고 있다(보건복지부, 1996:283). 그나마 여성노인의 사회 참여 촉진을 위한 특별한 정책 수행은 없었던 것으로 보인다.

다만 노인 복지의 확충에 따라 노인여성들이 혜택을 본 것이 있다면, 가정봉사원 파견센터의 확충 (33개소), 주간 보호시설 및 단기보호시설을 각각 10개 설치했고, 사회복지관 (전국 96년 현재 312개소)과 재가복지봉사센터 (186개소)를 통한 재가서비스가 확대되어 혜택을 받은 것으로 보인다. 제15대 총선 공약에서는 중풍 및 노인치매센터 설립을 약속하였으나, 96년도에 10여개에 불과하며, 98년에는 20개소에 4000병상을 신설할 계획에 있으나 96년 현재 전국의 5만명으로 추산되는 치매노인을 수용하기에는 턱없이 모자라는 숫자이다. 치매노인의 3/4이 여성노인으로 치매 노인에 대한 정부 대책은 여성노인에게 매우 중요한 분야이다.

이와같은 노인에 대한 정책으로는 다양화되어가는 복지수요의 변화에 적절히 대처할 수 없다. 실제로 노인에게 제공되는 서비스나 급여의 수준이 충분하지

않으며, 재가의료서비스의 내용도 미흡할 뿐 아니라 현재 이루어지는 의료서비스로는 장기요양을 필요로 하는 노인들의 보건의료요구를 충족시키지 못하고 있기 때문이다.

4) 여성복지서비스 전달 체계의 확립

보건복지부는 복지지원 체계를 확립하기 위해 사회복지 인력, 자원관리, 사회복지사업기금 운영개선, 시범보건복지사무소 설치·운영, 사회복지관 설치·운영, 재가복지봉사센터 설치·운영, 민간 복지 자원 개발·육성 (보건복지부, 1996: 260-277) 등을 통해 체계를 정비하였으나 특별히 여성복지서비스 전달체계의 확립을 위해서 시행된 정책은 거의 없는 상황이다.

(3) 가족 문화

김영삼대통령은 '우리에 적합한 새로운 가족 문화를 정착'시키기 위해 가) 미래사회에 적합한 부모역할을 위한 교육자료를 개발하고 사회교육을 강화하며 나) 가족 상담 등 서비스프로그램 도입을 확대하며 다) 세대간의 대화와 이해 증진을 도모하기 위한 프로그램을 개발할 것을 약속했다. 또한 7차 사회발전 5개년 계획 (92-96)에서는 새로운 가족 문화 정착을 위해 부모 역할 및 여성개발을 위한 교육자료의 발간, 부모교육, 가족 중심의 여가, 놀이문화 시설의 설립, 확대를 제시하였다. 가족 문화에 관하여 15대 총선 공약에서는 '민주적이고 평등한 가정 문화의 진작과 이를 위한 사회교육, 홍보활동 등을 적극 지원한다'고 밝혔다.

구체적으로 시행된 내용을 살펴보면, 가정의 복지기능을 유지, 발전시킬 수 있는 사회적 분위기를 조성하는 것을 목적으로 하는 [건전한 가정만들기 운동]을 전개하고 평등부부상을 제정하고 후원하는 정도에 머물고 있다. 그렇지만 또 다른 한편에서는 정부는 부모를 극진히 봉양하고 웃어른을 공경하여 다른 사람의 모범이 되는 전국의 효행자를 대대적으로 발굴하여 82년에서 96년까지 4,669명을 포상하여(보건복지부, 1996:284) 전통적으로 여성들의 희생 위에 유지되어온 효를 강조함으로써 가족을 위한 여성들의 희생을 강화하려고 하고 있다. 가족상담 등 서비스 프로그램 도입 확대는 아직 예방적 차원보다 모자 가정, 소

년소녀가장 등 문제 발생 후 사후 상담에 그치고 있으며 실질적인 도움을 주기에는 활동이 미미하다.

2. 특별히 어려움에 처한 가족을 위한 정책

(1) 소년소녀가장 가족 지원

95년말 현재 8,107세대 15,118명이 소년소녀가장이 있다. 정부에서는 이들을 '생활보호대상자로 우선 책정하여 생계보호, 의료보호 및 교육보호를 실시하여 가정생활을 영위하면서 학업 등을 계속할 수 있도록 지원'하며 이외에도 피복비, 영양급식비 및 학용품비, 교통비 등을 추가 지원하고 있다. 또한 지역사회 인사와의 결연을 통해 정서적인 측면에서 생활 상의 어려움을 극복하고 자립의욕을 고취할 수 있도록 지원하여 건전한 사회인으로 육성되도록 하고 있다(보건복지부, 1996:289-290)

그러나 실지로 이들에 대한 정부의 지원은 미미하기 짝이 없다. 가구당 10만원의 정부 보조와 그 밖의 민간단체의 후원금이 있을 뿐이다. 또한 1995년 미취학 아동이 124명, 초등학생이 2,914명으로 어린나이의 어린이가 정부와 사회의 이러한 지원만으로 건전한 사회인으로 육성될 수 있을지 의문스럽다. 또한 결연한 후원자가 소년소녀가장을 성폭행하는 사건도 발생하는 등 지역사회의 보호가 한계를 드러내고 있으나 이를 방치하고 있다.

(2) 저소득 모자가정 지원

1995년 현재 우리나라의 모자가정비율은 전체 가구 중 10.4%를 차지하며 이 비율은 계속 늘어날 전망이다. 대통령선거공약에서 제시되었던 '저소득 모자가정에 영구 임대아파트의 우선적 공급과 영세민 자녀대상 학자금 지원을 고등학교까지 확대 실시'를 공약하였고 15대 총선에서는 모자가정의 인문계 고교생 자녀에게도 97년부터 학비를 지원할 것을 약속하였다.

96년 말 현재 43,800가구가 18세 미만의 아동을 양육하는 모자세대로서 월소득 81만9천원 (3인가족기준) 미만의 소득을 올리는 가구가 보호대상 모자가정이다. 이 중 837세대가 37개 모자보호시설에 수용되었으며 생계비, 교육비 (입학금

및 수업료), 보육료 및 자립정착금 등을 지원받았다. 재가 모자가정에 대해서는 중학생 및 실업계고등학생 16,377명과 6세 이하 아동 5,127명의 학비와 양육비를 각각 지원하였다. 그외 91년부터 96년 사이에 21,252세대가 영구임대주택에 입주하였다. 생업자금융자의 혜택은 95년, 96년 각각 300세대가 5년 거치 5년 분할 상환, 연리 7%의 조건으로 1천만원씩의 혜택을 받았다.

표 4. 저소득 모자가정 보호 현황

	대상가구	월기준수입	시설보호세대	중,실업계 학생지원	6세이하 아동지원
1995	46,800	4인가족 972천원	804세대	14,500명	4,156명
1996	43,800	3인가족 819천원	837세대	16,377명	5,127명

180회, 183회 임시국회 업무현황보고, 보건복지부 1996, 1997 참조 표 구성

그러나 해가 갈수록 모자가정의 비율은 늘어나고 있지만 이들 모자 가정에 대한 정부의 지원은 오히려 줄어들고 있다. 이는 어려운 모자가정이 감소했다기 보다는 모자가정의 지원기준이 현실을 제대로 반영하고 있지 못한 데에서 비롯된다. 실제로 보호 가정 선정 기준으로 삼는 모자가정의 월수입이 95년에는 1인당 24만3천원이었으나 96년에는 27만1천원으로 약 2만8천원이 올라 정부가 지원대상을 축소한 결과로 보여진다. 또한 월수입 기준이 최저생계비에도 훨씬 미치지 못해 실질적인 도움을 받아야 할 가정이 제외되었으며, 중고등학생의 학비 지원도 참고서나 그 밖에 필요한 비용은 적은 월수입으로 충당해야 함으로써 정부의 지원은 극히 부분적인 도움밖에 되지 못한다. 또한 모자가정의 학비 지원 대상을 인문계 고등학생 자녀까지 확대하겠다는 계획도 시행되고 있지 않다.

저소득모자가정 중 무주택세대에 실시하는 모자보호시설 보호 실적을 보면 95년의 경우 입소자 수가 783명인데 반해 퇴소자수는 1,047명으로 들어오는 가정보다 나가는 가정이 많은 실정이다. 이처럼 저소득모자가정의 기본 생계를 보장하고 자립기반을 조성하기 위해 운영되는 모자보호시설의 이용이 저조한 것은 실질적으로 시설에서 혜택을 받는 것이 별로 없기 때문이다.

영구 주택 입주도 96년에 1,758세대가 영구임대주택에 입주하였는데 이는 91년에서 95년 사이에 19,494세대가 영구임대주택에 입주하여 평균 3,898세대가 입주하였던데 비하여 현저하게 줄었다. 이는 아직 보호대상 모자가구의 반수에

도 못 미치는 숫자가 영구임대 주택의 혜택을 받고 있는 현실에서 정부는 영구 임대주택 건설을 축소하였기 때문이다.

1995년 현재 편부모가구 중 편부가구의 비율은 17.3%를 차지하고 있는데 이 비율은 계속적으로 늘어난 전망이다. 정부 또한 편부가정의 어려움을 해소하기 위한 정책을 1995년부터 시작하였다. 늘어나는 편부가정에 대한 사회적 지원체계를 확보한다는 차원에서 부자가정에 대한 정부의 지원은 매우 바람직하다고 보여진다. 그런데 부자가정을 지원하는 것과 관련하여 정부는 모자가정과 다른 기준을 제시하고 있으며 서비스 급여에 있어서도 차별을 두고 있다. 구체적으로 1995년의 경우 부자가정은 모자가정 보다 월 수입이 20만원 정도 많아도 지원 대상으로 선정될 수 있으며 부자 가정의 생활지원금은 모자가정 보다 8만원 정도가 높은데 이는 가사 수행비자로 지급되고 있다. 또한 생업자금융자 혜택에서도 모자가정은 부자가정에 비해 그 숫자가 10배 이상 많아도 혜택은 2배 밖에 되지 않아 부자가정이 더 많은 혜택을 받고 있는 상태이다. 그리고 저소득 부자 가정의 경우, 아동양육비, 중학교 입학금 및 수업료, 인문과 실업계 고등학생입학금 및 수업료를 지급하고 저소득 모자가정에게는 중학교, 실업고교생 학비와 아동 양육비를 지급하여 차별하였다 (박경숙, 1996, '지방화 시대와 경기도 여성복지정책 방향' 지방자치체와 경기 여성정책의 방향, 경기도, 67). 이와 같이 모자가정과 부자가정에 대한 정부의 지원기준이 다른 것은 정책을 시행하는데 남성과 여성에 대한 차별적 관점을 전제로 하기 때문이다.

요컨대 편부모가정은 계속적으로 늘어나는 추세이지만 이들에 대한 정부의 지원은 감소하는 상황이다. 즉 모자가정에 대한 지원은 실질적인 도시가계 최저생계비를 기준으로 하지 않기 때문에 대상가구가 축소하고 있고, 이들에 대한 보호조치나 정책들도 줄어들고 있다. 특히 모자가정은 정부의 성차별적 정책시행으로 인해 서비스나 급여에서 이중의 피해를 받고 있다.

(3) 미혼모 지원

대선과 총선 공약 모두 미혼모에 대한 지원은 언급하고 있지 않으나 미혼모에 대한 지원사업은 가족 정책 중에서 가장 오래된 분야이기도 하다. 미혼모에 대한 지원은 '미혼여성이 임신 또는 출산하였을 경우 수용·보호하여 안전하게 분만토록 도와주고' '건전한 사회인으로 복귀토록 하기 위해'(보건복지부, 1997)

신상 상담, 정서 교육을 실시한다는 것이다. 이러한 정책은 김영삼 정부에서도 별로 크게 달라지지 않았다.

이제까지 미혼모의 문제는 미혼모가 아이를 낳으면 아이를 입양 기관에 넘기는 것으로 해결해왔다. 전통적인 한국사회의 혈연주의로 인해 국내 입양이 저조한 가운데 미혼모가 낳은 많은 아동들이 외국으로 입양되고 있다는 사실은 어제 오늘의 일이 아니다. 겉으로 선진국 진입을 외치고 있어도 이른바 고아수출 1위라는 오명을 떨어내려는 정부의 노력은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 이제 외국의 입양을 줄이기 위해서라도 또 아이가 친어머니 아래에서 자랄 수 있는 환경을 조성하기 위해 미혼모에 대한 사회적 인식을 바꾸고 실질적으로 어머니 혼자 아이를 기를 수 있는 뒷받침이 필요하다.

III. 종합적 논의

기본적으로 가족정책이란 여성과 아동을 포함한 가족구성원 개개인의 행복을 위해 평등하고 민주적인 공동체가 되도록 지향하는데 초점을 맞추어야 한다는 점에서 김영삼 정부의 가족정책의 성과를 보면 다음과 같다.

먼저 김영삼정부는 가사노동에 대한 부분적인 가치 평가와 재산 상속과 증여에 있어 세제를 개선하였다. 또한 평등부부상을 후원하는 것도 우리 가족 내의 부부 관계가 새롭게 정립되어야 함을 제시한다는 점에서 평가할 만하다. 둘째로, 보육사업의 확대를 위한 정책과 이를 시행하기 위해 많은 투자를 함으로써, 자녀양육에 대한 책임을 사회가 공동으로 책임져야 한다는 전제를 마련하였다. 물론 보육사업의 확대라는 것이 기혼여성들의 노동력을 노동시장으로 끌어들이기 위한 측면도 있지만 많은 여성과 아동이 이전보다는 혜택을 받을 수 있는 가능성이 높아진 것 또한 사실이라고 할 수 있다.

그러나 가족을 위한 법과 제도의 개선과 관련하여 많은 부분이 이전과 크게 달라지지 않았다. 가족법 개정은 집권 초기에 논의만 있었을 뿐 개선내용이 없으며, 가사노동에 대한 평가를 공적기준으로 반영하는 문제도 충분히 이루어지지 못했다. 또한 예산상에서도 영유아 보육에 대한 정부의 투자를 제외하고는 다른 부문에 대한 예산은 극히 미비해 실질적인 정책으로 거의 수행되지 못하고 있는 현실이다. 보육에서는 지역적, 시설 규모별, 운영 주체별로 차등 지원

하여 수혜아동을 차별하는 결과를 낳고 있다. 새로운 가족문화를 형성하는 문제에서도 전통적 가족문화와 혼재된 정책시행이 계속되는 한계를 보이고 있다.

한편 도움을 필요로 하는 가족을 위한 복지 부문에서도 보호대상의 가족들은 실질적인 보호를 받지 못하고 있다. 즉 현실적으로 모자가정의 비중은 늘어나고 있지만 이들에 대한 지원은 오히려 줄어들고 있다. 또한 발생된 가족문제에 대해서는 부분적으로 사후처리식의 서비스에 중점을 두고 있으며, 서비스의 수준 역시 실질적인 최저생활을 보장해 주지 못할 정도로 낮다.

이제까지 가족정책은 가족의 유지를 통해 가족의 복지기능을 강화함으로써 국가의 비용과 부담을 최대한 줄이고 동시에 복지서비스는 가능한 최소화하는 방향으로 시행되어왔다. 가족의 복지기능 강화와 관련해서는 가족원들이 가족구성원들의 복지를 책임지도록 하는데, 이 때 주로 여성이 그 역할을 담당해왔다. 전통적으로 우리사회는 가정 내의 성별분업을 바탕으로 여성의 희생을 미덕으로 삼아왔다. 노인부양과 관련한 국가의 세금 공제, 가족을 위해 자신의 삶을 희생한 여성에게 수여하는 효행상, 효 박물관 건립 등 효에 대한 강조는 노인에게 대한 보호와 지원이 가족 성원에게 있다는 것을 강조하고 있다. 그런데 타인을 위한 희생, 특히 부모를 위한 효도는 미덕이지만, 여성의 희생을 일방적으로 강요할 뿐 아니라 국가의 책임을 회피하려는 위험성을 내재하고 있다. 현실적으로 약화된 가족의 기능을 보완하여 주는 적절한 사회적 조치도 없이 가족의 윤리적 책임만을 강요하여 무리한 요구(조홍식 외, 1997:175)를 하고 있는 것이다.

또한 복지서비스 최소화와 관련하여 정부는 기본적으로 국가복지의 확대로 인해 경제성장이 저해될 뿐 아니라 이혼 등 가족구조의 변화를 필요 이상으로 초래해 오히려 부작용만 나타날 것으로 판단하고 있다(김태성, 1996:23; 19; 35; 권영자, 1985:24). 이에 따라 정부는 새롭게 나타나고 있는 가족문제에도 적극적으로 대처하지 않는 양상을 보이고 있다. 예를 들어 구타당하는 아내와 자녀, 버려지는 이혼가정의 자녀, 가출 청소년들, 근친강간으로 인한 아동학대 등의 문제에 대해서는 극히 미온적이거나 정책적으로 거의 관심을 기울이지 않고 있다. 가출한 청소년들에 대한 대책도 가정으로 다시 돌려 보내는 것이 거의 유일한 방책일 뿐 정책적 관심사로 부각되지 못하고 있다.

급격한 사회의 변화로 가족에 의한 복지가 더 이상 지탱할 수 없는 상황에서 복지혜택을 받아야 할 가족과 그 구성원들이 희생되고 있다. 우리나라 가족정책은 가족 개개인의 행복을 중요시하는 평등한 가정을 이루려는 정책과 성별 분

업에 기반하여 남성 중심의 가정을 유지하는 정책이 혼재되고 있다. 서론에서 언급한 것과 같이 선언적으로는 전자를 지향하면서 평등부부상 시상과 가사노동의 평가들은 이러한 방향으로 나가는 정책으로 볼 수 있으나, 한편에서는 전통적인 성역할 분업에 기반한 가부장적인 부부와 자녀로 구성된 가정을 이상으로 하고 가정 유지에 초점을 두고 있다.

가족정책이 제대로 효과를 발휘하려면 평등하고 민주적인 가족 관계를 이룰 수 있는 정책, 가족 구성원의 희생을 기반으로 하지 않는 새로운 효 문화의 창조, 개인이 가족을 위해 희생하는 제도가 아니라 가족이 개인의 행복을 보장하는 정책이 필요하다. 가족이라는 틀을 유지하며 속으로는 중요하고 갈등하며 살아가기보다는, 평등하고 민주적이며 사랑과 이해로서 부부관계와 부모 자식간의 관계를 형성하고 서로 힘이 되는 가족이 진정한 의미의 가족이라고 할 수 있다. 또한 전통적인 성별분업에 기반한 '부부와 자녀로 구성된 가족'에 대한 고정관념을 극복하고, 다양한 가족형태가 인정되는 열린 사회를 만들어 나가야 할 것이다.

IV. 정책 제언

정부안이나 여성계 요구 또는 유엔 권고사항 가운데 실천되지 않은 부분과 미비하여 다시 강조해야 할 부분, 그리고 우리 사회에 새롭게 등장한 문제로 위의 안에서 간과된 사항을 제안하면 다음과 같다.

1. 호주제와 동성동본불혼제를 폐지해야 하며, 국적법은 개정되어야 한다.

가부장적 가족 제도를 상징하는 호주제와 남성중심적인 가계만을 중요시하는 동성동본불혼제를 폐지하는 등 가족법을 개정해야 한다. 또한 부계중심적인 국적법은 한국여성이 외국남자와 결혼했을 때 한국남성이 외국여자와 결혼했을 경우와 같이 자동적으로 외국인 배우자와 그 자녀가 한국 국적을 취득할 수 있도록 개정되어야 한다. 그 밖에 성 선택의 자유에 대한 진지한 논의가 있어야 한다.

2. 가사노동의 평가 기준을 합리적으로 산정하여야 한다.

보험 수혜의 기준을 가정주부의 경우 1) 전취업 여성의 평균임금, 2) 연령, 학력별 평균임금, 3) 남편 소득의 1/2 중 하나를 적용하며, 근로 연한에 있어서도 법정 근로 연한인 65세로 확장되어야 한다.

3. 여성의 독자적인 연금수급권이 확보되어야 한다.

모든 여성의 노후생활을 기본적으로 보장하려면 1인 1연금체계인 기초연금제를 도입하여야 한다. 또한 전국민 연금 확대시 전업주부에 대하여 임의가입이 용이하도록 현행 보험료를 6%에서 3%로 하향 조정해야 하며, 가입자의 연금소득을 부부 공유재산으로 인식하여 이혼시 피부양 배우자에게 연금분할 수급권을 인정해야 한다.

4. 예방적 차원의 가족복지 정책을 확대·실시해야 한다.

효과적인 가족복지를 이루기 위해서는 문제해결을 근원적으로 할 수 있는 예방적인 대책활동을 실시하여야 한다. 이를 위해 문제가정에 대한 적극적인 실태 파악과 상담, 치료 등의 적극적인 지원을 하는 가족복지사와 같은 전문인력을 양성하고 가정문제를 예방하기 위해 다양한 프로그램을 개발·시행하여야 한다.

5. 보육아동의 복지를 위해 적극적인 투자가 이루어져야 한다.

보육아동의 대상을 만3세 이전 영유아까지 확대하도록 하며 만6세 아동의 경우 무상교육을 실시해야 한다. 또한 대도시에 편중된 보육서비스를 중·소도시나 농어촌 등에서도 편리하게 이용할 수 있도록 하고, 시설 규모 위주의 지원에서 보육대상 아동의 경제적 수준을 등급화하여 현실성있게 지원이 이루어져야 한다.

6. 가출청소년소녀에 대한 정책을 적극적으로 시행해야 한다.

날로 늘어나는 가출청소년을 예방하기 위해서는 근본적으로 입시 위주의 학교 교육을 개혁하고 즐거운 학교생활과 학교가 배우는 터전이 되어야 한다. 또한 이들을 위한 전문상담과 프로그램 그리고 일시적 보호를 위한 쉼터를 설치하여야 한다.

7. 편부모가정을 위한 복지서비스를 확대해야 한다.

실질적인 최저생계비를 기준으로 편부모가정 보호대상을 선정하여야 한다. 특히 현재 성차별적 관점에서 달리 적용되고 있는 모자가정과 부자가정의 보호대상 기준과 지원내용을 동일하도록 개정하여야 한다. 또한 자녀와 관련된 지원뿐 아니라 경제적 자립과 정서적 지지를 위한 프로그램을 실시하며, 모자보호시설의 입소 자격을 완화하고 부자가정을 위한 보호시설을 설치하여야 한다.

8. 소년소녀가정에 대해 적극적인 보호와 대책을 마련해야 한다.

소년소녀가정의 효과적인 보호를 위해 그룹홈과 같은 시설을 지역사회에 설립하여야 한다. 또한 이들에 대한 생계보조를 확대하며, 학습 지진아를 위한 보충학습의 기회, 상담 사업, 정서적인 지원 등 다양한 대책활동을 하여야 한다.

9. 이혼 등 가족변동에 대해 가족구성원의 적응을 강화하여야 한다.

이혼에 따른 가족구성원의 심리적 안정과 경제적 자립을 위해 전문상담과 직업교육 등을 실시해야 한다. 이혼 후 여성의 자립적인 생활 기반을 확보하기 위해 재산분할 받은 주택을 처분할 경우 3년 이내에 팔더라도 양도소득세를 감면해야 한다. 또한 가정폭력 등의 자녀의 정서를 해치는 문제로 이혼할 경우 문제당사자의 자녀양육권이나 면접권을 제한하도록 해야한다. 또한 복합가정에 대한 복지지원과 새로운 계부모자 관계의 정립을 위해 새로운 가족문화를 형성하도록 해야한다.

10. 여성노인에 대한 복지가 확대되어야 한다.

저소득층 노인의 생계보장을 위해 생계보호비를 늘리는 한편 무각출 기초연금을 실시해야 한다. 또한 노인들을 위한 장기요양의 의료서비스 시설을 확대 설치하여야 한다. 노인들의 사회참여를 위한 다양한 지원활동이 뒷받침되어야 한다.

♣ 참고 문헌

1. **공세권, 조애자, 허미영 (1995), 가족 결손의 유형별 특징과 가족정책의 접근방안, 서울:한국보건사회연구원.
2. **공세권, 조애자 (1996?), 가족의 변화와 가족 정책, 한국보건사회연구원 _____ (1996?), 편부모가구의 생활실태와 복지정책, 한국보건사회연구원
3. 권영자(1995), '한국의 여성정책에 관한 연구 -평등, 참여, 복지를 중심으로 -', 성신여자대학교 박사학위 논문.
4. _____ (1985), '한국가정과 여성복지', 한국여성개발원.
5. 김동배 (1996), 여성노인문제 어떻게 볼 것인가, 여성노인의 삶과 질, 정무장관 (제2)실.
6. 김영신 (1996), '이혼부부 10% 서로 "아이 안 맡겠다"', 뉴스플러스 제45호, 동아일보사, 24-25.
7. **김응석외 (1994), '소년소녀 가장 가족의 생활실태와 정책과제', 한국보건사회연구원.
8. 김정옥 (1995), '지방자치 시대와 여성복지 프로그램', 지방시대, 바람직한 여성복지 프로그램을 위한 제안, 대구여성회, 48-52.
9. 김정자 (1988), 저소득층 모자가족에 관한 연구, 한국여성개발원.
10. 김태성 (1996), '한국의 사회복지는 왜 낙후되었는가?', 사회복지연구 제8호 1-39.
11. 박병호 외 (1997), 한국가족정책의 이해, 학지사.
12. 박종삼 (1992), '가출 청소년을 어떻게 도울 것인가', 청소년가출의 예방과 대처방안, 한국청소년연구원, pp. 1-25.
13. 변화순 (1995), '가족 정책의 과제', 여성한국사회연구회 편, 한국가족 문화의 오늘과 내일, 사회문화연구소 411-420.
14. _____ (1993) '여성정책', 여성과 한국사회, 사회문화연구소, 405-434.
15. _____ (1989), '한국가족 정책에 관한 종합적 연구', 여성연구7(1), 한국여성개발원
16. _____ (1996), 이혼가족을 위한 대책 연구, 한국여성개발원.
17. 박민자 (1994), '가족정책과 가족', 가족과 한국사회, 여성한국사회연구회,

경문사.

18. 손승영 (1995), '한국사회의 변화와 가족,' 여성한국사회연구회, 한국가족 문화의 오늘과 내일, 사회문화연구소
19. 조홍식 외 (1997), 가족복지학, 학지사
20. 조남훈 (1997), '성비불균형의 최근 동향과 대응방안,' 남녀성비불균형의 문제점과 해결방안, 대한여한의사회, 한국여성단체연합, pp. 5-19.
21. **최성재 (1994), '복지국가와 가족,' 가족학논집, 제6집 한국가족학회 239-266, 교육과학사.
22. 박경숙 (1993), '복지사회와 여성,' 21세기와 여성, 한국여성개발원
23. 박경숙 (1996), '지방화 시대와 경기도 여성복지정책 방향,' 지방자치제와 경기 여성정책의 방향, 경기도.
24. 조중신 (1997), '1996년도 상담현황 분석,' 나눔터 21호, 한국성폭력상담소, 6-7.
25. 정무성 (1997), '한국의 사회복지 정책, 무엇이 문제인가,' 한국사회복지정책의 실태 -이념과 철학을 중심으로-, 크리스찬아카데미 부설 한국사회교육원, pp. 1-12.
26. 지은희 (1994) '정부의 가족, 여성복지정책 평가,' 정부의 1년 여성정책 평가 토론회, 서울:한국 여성단체연합.
27. 여성한국사회연구회 (1995), 가족과 한국사회, 경문사.
28. 오성표 (1996), '청소년 가출예방과 사회의 책임,' 매춘여성의 현실과 사회복귀를 위한 토론회, 한국교회여성연합회, pp. 37-58.
29. 한국여성개발원 (1995), 1995여성통계연보. 한국여성개발원.
30. 한혜순 (1997), '열린터 내담자 실태와 대책,' 나눔터 제20호, 5-7.
31. 보건복지부 (1996), 보건 복지 백서
32. _____ (1997), 여성복지사업지침
33. _____ (1996), 제180회 국회 (임시회) 업무현황보고, 보건 복지부
34. _____ (1997), 제183회 국회 (임시회) '97년도 주요업무 계획 -여성 복지분야, 보건복지부.
35. 신한국창조를 위한 김영삼의 실천약속, 14대 대통령 선거 공약, 민주자유당

36. 15대 총선 공약, 신한국당
37. 7차 5개년 사회개발계획 중 여성부문
38. 여성백서 (정무장관제2실)
39. 21세기를 여는 신한국여성, 신한국당.
40. 여성의 사회참여 확대를 위한 10대 과제
41. 동아일보 1996년 5월 25일자
42. 한계레신문 1996년 5월 8일자

주제발표 7

김영삼정부의 여성정책 평가

- 평화 · 통일을 중심으로 -