2005년 수시과제
참여정부정책 성과분석: 여성부문

참여정부 여성정책 성과분석

2005. 12.

한국여성개발원

참여정부 여성정책 성과분석

2005. 12.

연구책임자: 김태홍

공동연구자: 장혜경, 윤덕경, 홍승아, 황정임, 김은경, 강민정

한국여성개발원

목 차

1. 남녀차별개선 및 적극적 조치 ·····1

2. 여성인적자원의 활용 ·····5

3. 여성 행정서비스의 조정 및 통합 ·····9

4. 통합적 가족정책 추진기반 확충 ·····15

5. 보육의 공공화 기반 조성 ·····22

6. 여성의 공직 및 정치 대표성 현황 ·····28
[공직 및 정치부분 대표성]

7. 남녀평등실현을 위한 사회·정책 인프라 구축 ·····39
[성별영향평가 및 호주제 폐지]

8. 여성인권 ·····46

1. 남녀차별개선 및 적극적 조치

□ 정부출범시의 초기여건

○ 경제위기 이후 기업의 고용조정이 본격화됨에 따라 명예퇴직이나 정리해고시 성차별의 가능성 증대하여 남녀평등한 고용환경 조성이 중요한 정책과제로 대두됨.

○ 우리나라 대졸여성 노동시장참여율과 상대임금비는 OECD국가 중 최저 수준으로, 여성의 안정적 직업생활을 위해서는 모성보호수준의 강화 및 그 비용의 사회분담화, 여성보호제도의 합리적 조정 등 여성이 능력을 발휘할 수 있는 고용환경을 조성하는 것이 중요한 정책과제로 제기됨.

○ 「남녀차별금지 및 구제에 관한 법률」 시행 3주년을 맞이하여, 성희롱 등 남녀차별문제에 대한 예방과 구제를 강화하고 사회적 인식을 제고.

□ 정책대응

○ 공공기관의 성희롱 예방교육 강화 및 대중매체의 성차별적 요소에 대한 심의기준 및 시정조치 강화

○ 남녀차별 개선업무 제도보완으로 간접차별까지 피해구제 범위에 포함

※ 간접차별: 적용조건이 양성 중립적이라고 하더라도 이를 충족할 수 있는 성이 다른 성에 비해 현저히 적고, 특정 성에게 불리한 결과를 초래하는 경우

○ 남녀차별 피해 구제업무가 국가인권위원회로 통합
- 복합차별 문제에 대해 보다 효과적으로 대응하고자 2005

년 6월 23일부터 성차별·성희롱 피해구제 업무를 국가인권위원회가 전담해 처리하게 되었음.

○ 고용정책기본법 개정

- 취업기회의 균등한 보장을 위하여 차별금지 사유에 혼인·임신 또는 병력을 추가함으로써 다양한 형태의 차별금지를 강화함.

○ 남녀고용평등법 개정 및 이행 강화 및 기업의 여성고용 확대 위한 고용평등프로그램 도입.

□ 정책성과에 대한 평가

○ 남녀차별 개선 및 성희롱 예방

- 성희롱 강사은행 인력보강(총283명) 및 강사 전문성 제고로 공공기관 성희롱 방지교육 내실화 지원.

- 공공기관의 성희롱 방지조치가 내실 있게 이루어지도록 점검을 강화하고 성희롱 예방교육 교재·프로그램 지원.

※공공기관 총 309개 중 96.1%가 성희롱 예방교육 실시, 대상인원 중 86.4%가 교육에 참여한 것으로 조사됨(2003년).

○ 남녀차별 피해에 대한 구제기능 강화했음.

※남녀차별사건 시정신청 접수건수 중 남녀차별 사건은 47.4%, 성희롱 사건은 52.6%로 성희롱 사건이 더 높은 비중을 차지하고 있음. 한편 남녀차별 사건 중 가장 높은 비율을 차지한 유형은 고용에서의 차별로, 전체 남녀차별건수의 67.1%에 해당됨.

<표 1-1> 남녀차별사건 처리대상 및 처리건수 현황

(단위 : 건)

구 분	처리 대상 건수			처리 건수		
	소 계	전년도 이월	시정신청 접수	소 계	처리 완료	처리중
2002.1-9월	144	45	99	144	116	28
2003년	188	36	152	188	168	20
2004년	207	20	187	207	185	22

○ 남녀차별 피해 구제업무가 국가인권위원회로 통합됨으로써 각 기관의 차별시정업무의 중복성 문제를 해결하고 효율적인 차별시정업무 추진할 수 있게 됨.

※ 통합된 뒤 1개월간 실태조사 결과 성희롱, 성차별에 대해 39건의 진정과 67건의 상담이 접수됨.

○ 남녀고용평등법 이행강화로 사업주의 직장내 성희롱 예방의무를 강화하고, 예방교육을 위탁하여 실시할 수 있도록 하였으며, 고충과 분쟁의 사전예방 및 신속한 해결을 위한 제도적 장치를 마련한 것에 의의가 있음.

○ 근로기준법상 모성보호제도 준수 실태 점검하고 모성보호제도 내용 및 운영방법 홍보를 통한 인식제고 도모하여 육아휴직제도 보완 이후 활용실적 지속적으로 증가.

※ 육아휴직급여 지급실적: 3,763명('02년)→6,816명('03년)→9,303명('04년)

○ 여성인력의 사회진출이 크게 증가하면서 여성의 취업비율은 남성에 비해 빠른 속도로 증가하였으나 여성들의 경제활동

참여확대가 바로 여성들의 사회·경제적 지위상승과 연결되지 못함. 취업여성들은 남성들에 비해 상대임금비가 OECD국가 중 가장 낮으며, 직종선택, 승진, 고용조건 등에서 다양한 차별을 경험하고 있음.

※ 2004년, 대졸이상 여성 노동시장참여율은 OECD국가평균 82.1%, 우리나라 여성은 60.1%에 불과함. 상대임금비 역시 OECD국가평균은 84인데 반해 우리나라는 65.2로 OECD국가 중 최하위 수준임.

□ 향후 과제

○ 우리사회는 오랜 유교적 전통으로 여성을 차별하는 의식과 관행이 법·제도 및 대중매체를 포함한 제반 사회영역에 잔재하고 있어 여성들의 역량이 제대로 발휘될 수 있는 여건을 제공하지 못하고 있음.

○ 1차 여성정책기본계획의 추진으로 남녀차별적 법규가 많이 발굴·정비되어 소기의 성과를 거두었으나, 남녀차별 여부를 판단할 수 있는 구체적 기준이나 지침이 없고 사례가 부족하여 남녀차별법규 발굴시 용어에 치중한 경우가 많아 양적인 정비에 그침.

○ 여성의 안정적 직업생활을 위해서는 모성보호수준의 강화 및 그 비용의 사회분담화, 여성보호제도의 합리적 조정 등 여성이 능력을 발휘할 수 있는 고용환경을 조성하는 것이 중요한 정책과제로 제기됨.

○ 양성평등한 교육환경 조성 및 미디어 문화가 정착될 수 있는 정책 요구됨.

2. 여성인적자원의 활용

□ 정부출범시의 초기여건

○ 경제위기로 인해서 급격히 하락했던 여성인력활용율이 1998년 이후 지속적으로 개선을 보임.

- 참여정부 출범시기에는 여성 경제활동참가율이 49.0%(2003년)이었음. 이와 같은 수준은 경제위기 직전인 1997년 47.8%보다 여전히 낮고, OECD 회원국의 여성인력 활용율과 비교하면 상당히 낮은 수준임.

- 여성인력활용 구조를 보면 경제위기 직전에는 임시·일용고와 같은 비정규직의 비율이 68.9%로 급격히 증가했음. 2002년에는 여성 비정규직의 비율이 66.4%로서 경제위기 직전보다는 개선되었으나, 1990년의 62.4%보다는 여전히 높음.

○ 이와 같이 경제위기 이후 여성인력활용율과 활용구조가 점진적으로 개선을 보였음. 그러나 여성인력활용의 규모나 구조측면에서 여전히 경제위기 직전인 1997년 수준에 미치지 못하는 상황이었음.

□ 정책대응

○ 2003년 이후 경제성장의 고용창출효과가 지속적으로 둔화되고 있는 경제구조로 전환됨에 따라, 여성인력활용과 같은 노동투입 확대를 통한 성장률 제고와 고용창출을 위해서 다양한 여성인적자원 활용을 정책을 실시함.

- 먼저 여성인적자원 활용을 위해서 다양한 여성 일자리 창출정책 실시와 함께 여성 창업지원, 지역사회 맞춤형 여성

취업지원 정책을 실시하였음.

- 여성인력이 출산·육아로 인해서 일자리를 그만두지 않고 계속 일할 수 있도록 하기 위해서, 산전후휴가에 따른 모성보호비용의 사회화를 지속적으로 실시하고 육아휴직기간에 대체인력 채용지원금 제도를 도입함.

- 또한 노동시장의 남녀차별을 근절하고 기업들의 평등한 인적자원관리제도의 도입을 지원하기 위한 적극적 조치제도의 도입을 위한 법령 개정 작업을 하고 있음.

□ 정책성과

○ 여성인력활용을 위해서 실시하고 있고 일자리 창출 실적을 보면, 2005년(상반기)에 월평균 34천개의 여성 일자리 창출이 이루어지고 있으며, 전체 일자리의 53.7%를 여성이 참여함.

- 또한 전국 51개 여성인력개발센터에서 능력개발을 통한 서민·중산층 여성의 재취업지원 사업, 여성 창업지원 사업을 실시하여, 여성의 취업 및 창업을 촉진시킴.

※여성창업보육센터 졸업업체 수: 2000년 9개, 2002년 37개, 2004년 45개.
※전업주부, 지역특화, IT 교육이수 여성: 2004년 52,900명

- 그리고 대졸여성의 취업률 제고를 위해서 전국 35개 대학을 대상으로 맞춤형 지역사회 취업지원사업(2004년 취업율; 47.5%), 5개 대학을 대상으로 한 여성커리어개발사업 지원(5개 센터)을 실시함.

○ 이와 같이 여성인적자원 활용과 관련된 다양한 정책을 실시하였으나, 경제구조가 경제성장에 따른 일자리 창출규모

의 감소하는 방향으로 전환됨에 따라 여성인적자원의 활용율 서서히 개선되고 있음.

- 여성 경제활동참가율이 2001년 49.3%에서 2004년 49.9%로 경제위기 직전으로 회복됨. 그리고 여성 비정규직 구성비도 2001년 66.8%에서 2004년 63.3%로 점진적으로 하락을 보임. 그러나 OECD 주요 회원국에 비해서는 여전히 여성인적자원 활용율이 낮음.

- 고학력 대졸여성 활용율도 경제위기 이후 63.9%(1999년)에서 2004년 67.0%로 상당한 개선을 보였으나, 여전히 고학력 여성인력활용율이 OECD 회원국 중에서 가장 낮은 국가에 속함.

□ 향후 과제

○ 향후 여성인적자원의 활용을 촉진시키기 위해서는 여성친화적인 일자리 창출을 확대함과 동시에, 여성창업지원과 함께 여성인력개발센터를 이용한 지역인력수요에 상응하는 여성인적자원개발을 통해서 기혼여성 재취업을 확대하는 것이 필요함.

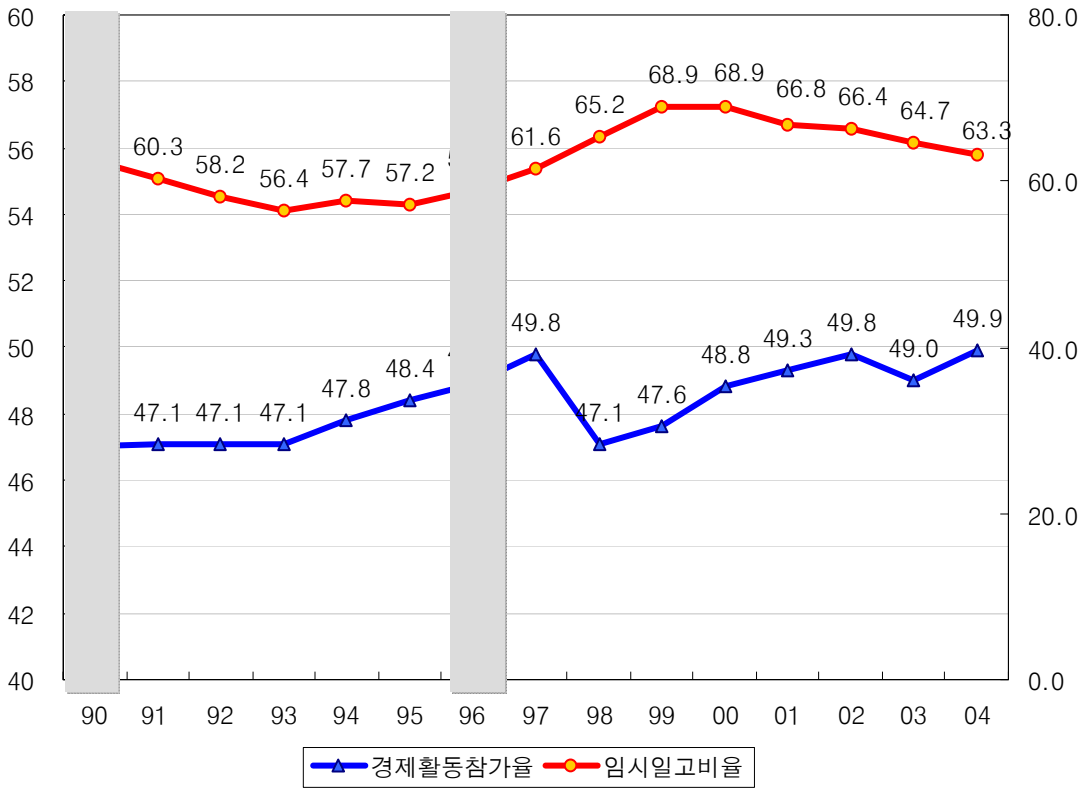
- 청년층 여성인적자원에 대한 수급불균형 해소를 위해서 여대생을 대상으로한 지역특화 여성취업지원 사업, 여성커리어개발 사업 등을 확대함과 동시에, 기업이 여성인적자원을 적극적으로 활용할 수 있도록 적극적조치(Affirmative action) 정책의 실효성 강화와 정착을 앞 당겨야 할 것임.

○ 여성인적자원 활용의 구조적인 걸림돌이 되고 있는 출산·육아지원기반을 구축하는 것임.

- 현재 저출산 종합대책으로 수립, 시행되고 있는 출산·육아와 관련된 정책들이 고용친화적인 형태로 구축되도록 해

야 함. 즉, 여성인적자원과 관련된 종합적인 계획 아래에서 보육 및 모성보호정책들이 조율되도록 하여, 해당 정책이 여성고용을 촉진할 수 있는 방향으로 설계되는 것이 필요함.

<그림 2-1 연도별 여성경제활동참가율 및 임시 및 일용고 구성비>



3. 여성 행정서비스의 조정 및 통합

□ 정부출범시의 초기여건

○ 여성정책관련 행정서비스를 조정하고 통합하기 위한 정부의 노력은 2001년 1월 29일에 공포된 정부조직법개정안을 통해 이루어짐.

- 1998년 국민의 정부가 출범하면서 정부조직법개정을 통해 기존의 정무장관실을 폐지하고 대통령소속 여성특별위원회를 설치하여 여성정책서비스를 기획·종합하도록 함.

- 정부가 보다 의욕적으로 여성문제를 해결하기 위해서는 입법권한과 집행권한이 모두 부여된 행정부처 형태 조직에 대한 요구가 증대되고 2000년 7월 여성부의 설치를 명시한 정부조직법개정안이 국회에 상정되면서 구체화됨.

○ 여성부 설치관련 정부조직법개정안이 국회를 통과하여 2000년 12월 여성부 설치가 확정됨에 따라 여성정책의 주류화를 위한 정부조직상의 정비가 필요하게 됨. 2005년 여성가족부로 개편됨에도 불구하고 부처간 그리고 부서간의 여성관련 정책을 조정하고 통합할 수 있는 기능은 여전히 중요함.

○ 이를 위해 여성정책조정회의, 여성정책책임관제도를 여성발전기본법 조항에 명시함으로써 여성정책서비스를 조정하고 통합할 수 있는 기구와 기능을 확보함.

□ 정책대응

○ 여성정책조정회의(여성발전기본법 제10조)

- 기능
  · 정부를 하나의 단위로 보았을 때 정부가 추진하는 여성정책이 하나의 기관에서 추진되듯이 중복적이지 않고 일관된 흐름을 가지고 있어야 함.

  · 각 부처에 걸친 중복적인 여성정책을 부처의 상위자가 이를 조정해 주어야 할 필요성이 있으며 여성정책조정회의가 이러한 기능을 수행함.

  · 조정회의의 심의 조정사항은 남녀평등을 실현하기 위한 적극적 조치의 시행에 관한 사항, 다른 법령에 의하여 조정회의의 심의 조정이 필요한 사항임.
- 구성
  · 여성정책조정회의는 국무총리를 의장으로 하고 여성부장관을 부의장으로 하여 여성정책에 관련이 있는 부처의 장관으로 구성됨.

  · 조정회의의 위원은 재정경제부장관·교육인적자원부장관·법무부장관·행정자치부장관·과학기술부장관·농림부장관·산업자원부장관·보건복지부장관·노동부장관·기획예산처장관·국무조정실장·국정홍보처장 및 부의안건과 관련되어 의장이 지정하는 중앙행정기관의 장으로 함.

○ 여성정책책임관제도(여성발전기본법 제12조)

- 기능
  · 여성정책책임과제는 정무장관(제2)실 때부터 그 필요성이 제기되었음.

  · 각 부처의 여성정책을 효율적으로 수립하고 시행하며 여러 과에 관련된 사업도 조정할 수 있는 권한을 부여함.

· 저마다 다른 근거법 속에서 정책을 추진하는 국·과들의 업무에 적극적으로 개입하여 여성관련 정책을 추진하도록 함.

· 여성정책책임관은 당해기관의 연도별 시행계획의 종합·조정 및 추진실적의 점검, 정책의 분석·평가에 관한 사항, 당해 기관의 여성공무원 지위향상 등에 관한 사항을 관장함.

- 구성

· 중앙행정기관의 장은 당해 기관의 기획관리실장 또는 이에 준하는 직위의 공무원을 여성정책책임관으로 지정함.

○ 여성정책담당관제도

- 기능

· 여성정책담당관은 직접 고유사무를 집행하지 않고 기획업무의 성격을 가지고 다양한 업무를 개발하여 해당 부처에 여성관련 문제가 활발히 제기되고 정책이 추진될 수 있도록 가교역할을 수행함.

· 그러나 저마다 근거 법을 가지고 정책을 집행하는 국·과들의 업무에 적극적으로 개입하여 정책의 방향을 돌려놓는다든지 필요한 정책을 입안토록 하는 데는 한계를 보임.

□ 정책성과

○ 여성정책조정회의

- 2003년 제1차 여성정책조정회의를 개최하여 여성정책기본계

획, 정책의 성별영향 분석·평가, 호주제 폐지 등 논의함.
  · 여성정책기본계획은 현재 제2차 여성정책기본계획(2003- 2007)이 시행 중에 있고,
  · 국가의 중요정책에 대해서는 성별영향분석평가를 사전에 실시하도록 하여 2004년에 10개 시범사업과 2005년 현재 77개 사업에 대해 성별영향분석평가를 실시하고 있음.
  · 호주제는 2005년 3월 호주제폐지를 골자로 한 민법개정안이 국회를 통과함으로써 폐지되었으나 관련법안 및 제도 정비를 위해 2008년 1월부터 실질적인 새로운 민법이 적용되고 그 전까지는 한시적으로 기존의 호주제가 적용됨.

- 이렇듯 여성정책조정회의는 국가의 주요 정책에 대한 실질적 성평등을 지향할 수 있는 정책으로 다가서는데 주요한 역할을 함.

○ 여성정책책임관제도

- 여성정책책임관제는 실질적인 성인지적 정책·사업·법령 생산을 점검하는 역할을 수행함으로써 중앙행정기관의 여성정책 관련 인프라 구축이 어느 정도 실현될 수 있었음.
- 2003년부터 시행된 개정 여성발전기본법에 의하여 각 기관은 여성정책책임관을 지정하여 성별영향평가를 포함한 성인지적 정책을 총괄하도록 함.

○ 여성정책담당관제도

- 각 부처에서 담당하는 정책 속에 여성의 관점을 반영할 수 있도록 여성관련 문제를 기획하고 정책화하여 각 부서에 확산하는 역할을 수행함.

- 여성정책 관련 업무가 많은 4개 기관을 추가로 여성정책담당관회의에 참석토록 하는 등 실질적인 정책협의체 기능을 활성화해야 한다는 긍정적인 의견들이 표출되었음.

· 6개 기관(교육·법무·행자·농림·복지·노동부) → 10개 기관 (국무조정실, 과기·문광·국방부 추가)

- 여성정책담당관실이 설치되어 있는 부처와 비설치 부처간의 여성정책관련 성과뿐만 아니라 공무원들의 양성평등인식에도 격차가 있음이 보고되고 있음.

□ 향후 과제

○ 여성정책조정회의

- 여성정책조정회의 위원에 여성정책 관련 민간 전문가 참여 확대

- 여성관련 부처간 적극적인 공통의제 발굴을 통해 여성정책조정회의를 활성화 필요.
  · 정부지원사업에 대한 적극적 조치(AA) 적용 등
  · 민간위원에게 의제 개발 역할 부여

○ 여성정책책임관제도

- 여성정책책임관(45개 기관)회의를 분야별·주제별로 개최하여 여성관련 정책협의가 실질적으로 가능토록 함.

- 새로 도입된 성별영향평가제도에 여성정책책임관을 적극 활용함으로써 여성정책책임관의 정책연계를 강화할 필요성이 있음.

○ 여성정책담당관제

- 여성정책담당관제가 타부처로 확대되고 기능이 강화되어야 함에도 현재 팀제 실시로 인하여 여성정책담당관실이 없어지고 있음.

- 팀제를 실시하더라도 여성정책 연관성이 높은 부처에 여성정책담당관 기능 포함하여야 함.

- 여성정책담당관실 확대문제는 팀제 도입 등 급변하는 행정환경 변화를 고려하여 여성정책조정회의 등의 활성화 등 실제 각 부처를 아우르며 정책 조정 기능을 강화할 수 있는 다양한 방안과 연계하여 고려토록 해야 함.

4. 통합적 가족정책 추진기반 확충

□ 출범 초기여건

○ 가족을 이루는 것에 대한 개인의 선택권 증가로 가족형성 시기의 지체와 기피, 또한 이혼과 재혼으로 인한 가족재구성의 증가 등은 다양한 가족형태를 지속적으로 증가시켜왔음.

- 초혼연령 상승, 결혼가치관 변화에 따라 부부와 그들의 출생자녀로 구성된 혈연공동체로서의 가족의미에 변화를 가져옴. 즉 비혼 및 만혼현상, 개인의 선택으로서의 결혼가치관 증대는 저출산·인구고령화 현상을 심화시키는 중요 요인이 되고 있음.

- 이러한 현상은 부부가족비율의 증가와 1인가구비율을 증가시킴으로써 다양한 가족형태 모습의 일환이 되고 있음. 부부가족비율은 1980년 8.3%에서 2000년 14.2%로 증가하였으며 1인가족은 동기간에 4.8%에서 15.5%로 증가함. 또한 노령화의 심화로 노인가족이 증가하고 있음

○ 이혼으로 인한 한부모가족이 증가하고 있음. 한부모가족이 되는 일반적 원인은 배우자와의 이혼, 별거, 사망, 사생아 출산 등이지만 최근 이혼으로 인한 한부모가족 발생 비율이 높아지고 있음.

- 조이혼율은 1990년 1.1, 1998년 2.6, 2003년 3.5로 증가함. 여성의 이혼구성비가 1990년 15.0%에서 2003년 38.2%로 높아지면서 전체가구주 가운데 여성가구주 수가 증가하고 있음(1980년 14.7%→2000년 18.5%). 30대 이상의 각 연령층에서 전반적으로 이혼이 증가하고 있음.

○ 재혼가족이 지속적으로 증가하는 추세이며, 특히 여성재혼이 남성재혼보다 활발하게 이루어지고 있음.

- 여성 재혼율은 10년 전(1993년 8.6%)에 비해 2003년 현재 18.4%로 상대적으로 남성에 비해 활발한 것으로 나타남 (남성의 경우는 8.9%→16.5%).

○ 여성의 취업증가와 노령사회로의 빠른 진입은 가족 내 돌봄 노동의 공백을 가져옴으로써 이에 대한 사회적 지원의 필요성을 확대시키고 있음.

- 기혼여성의 경제활동참여율이 1980년 40.0%에서 2000년 48.7%로 증가함. 여성의 고학력화와 취업가치관 변화 등의 공급측 요인과 여성노동을 필요로 하는 직종의 확장 등 수요측의 요인이 결합하면서 결혼, 출산과 연결되는 시점에서 많은 여성들의 노동시간이 길어지고 있음.

- 또한 65세이상 인구가 1980년 3.8%에서 2000년 7.2%로 증가하여 이미 우리나라는 고령화사회가 되었음. 평균수명의 증가로 인한 노인돌봄기간이 확대되고 있음.

- 이는 기존의 가족 내에서 여성들이 전담해 온 돌봄노동이 더 이상 여성 혼자의 몫으로 규정하기 어려운 환경에 놓이게 됨으로 가족 내에서 수행해왔던 자녀양육, 노인부양 및 간병 등의 돌봄노동의 한계를 가져옴

○ 가족 내 불평등으로 가족갈등이 증가하고 있음. 이는 성별 불평등성에 대한 감수성을 제고하고 성별 공유의식에 대한 욕구를 증대시키고 있음.

- 여성의 사회참여 확대에도 불구하고 가족 내 성별분업에 따라 돌봄의 전담자로서 여성에 대한 기대가 여전함.

- 출산・양육・가사는 여성책임이고, 여성취업은 일시적이

고 부차적이라는 차별적 인식과 관행은 여성으로 하여금 가정과 직장양립을 어렵게 하고 있음. 여성취업 장애요인으로 육아부담 31.4%, 사회적 여성편견 27.6%, 가사부담 10.8%의 순으로 나타남 (2002년 사회통계조사보고).

- 직장일 중심의 사회분위기는 가족과의 애정이나 역할공유를 원하는 남성도 가정과 직장의 양립 간 갈등을 경험하게 하고 있음.

○ 따라서 가족의 변화를 둘러싼 인구, 노동의 복합적 문제가 사회정책변화의 중요한 동인으로 작용하였음.

□ 정책대응

○ 이러한 변화를 수용하는 적극적 대응책으로서 명시적이고 합리적인 가족정책을 수립하고자 2004년 건강가정기본법의 제정 및 시행 (2005년 1월 1일)과 여성가족부가 가족정책 전담부처로 출범함.

1) 여성가족부의 출범

○ 그동안 한국가족정책에서 암묵적으로 상정했던 가족의 정의는 결혼과 자녀출산에 의해 이루어진 부부와 그들의 출생자녀로 구성된 혈연공동체임. 따라서 가족업무의 성격은 이러한 가족정의를 이탈하여 기능적으로 취약하거나 구조적으로 결손된 가정의 개개인 (아동, 여성, 노인 등)을 대상으로 한 복지중심의 정책 (보건의료 포함)이 강하였음.

○ 이에 따라 가족업무의 소관부처는 보건사회부 가정복지국 가정복지과 (1981-1998)에서 공백기(1999-2001)를 거쳐 2002년부터 2005년 6월 22일까지 보건복지부 인구·가정정책과에서 담당해왔음. 그러나 2004년 12월 17일 여

성부의 여성·가족부로의 개편 발표와 함께 가족업무는 관련법 (건강가정기본법, 모·부자복지법 등) 이양 및 조직정비작업을 통해 여성·가족부에서 담당하게 되었음.

○ 이러한 가족업무소관부처 이관의 배경에는 지금까지 가족업무 소관부처의 업무성격 제한성 극복의 필요, 합리적이고 민주적 가족관계에 대한 요구, 그리고 가족업무 관련 부처의 조정 및 통합기능 강화의 필요에서 비롯되었다는 점을 들 수 있음.

- 즉 가족문제의 현안이라고 할 수 있는 저출산, 이혼, 별거, 가출 등 가족구조 및 형태의 급변화가 심화되고 있음에도, 가족의 범위조정과 이에 따른 정책의 접근방법 전환의 필요성에 대한 인식이 부재하였고 그로 인해 우선적인 정책적 접근이 모색되지 못하였음.
- 또한 현실적으로 다양해지는 가족가치관 및 가족형태의 등장이 부 중심의 가족관계가 더 이상 유지될 수 없는 합리적이고 민주적인 관계로의 변화를 요구하고 있음을 정책적으로 담아내지 못하였음.
- 따라서 가족의 변화 및 그로 인한 가족문제는 현안 해결을 위한 사회적 책임성 강화와 문제에 대한 포괄적 접근을 통한 정책수립 및 추진체계를 요구하게 됨. 이는 가족정책 특성상 가족관련 추진 부처간 상호 유기적이고 종합적으로 추진되어야 정책의 효과를 거둘 수 있기 때문임. 그러나 개별부처의 다양한 업무 속에서 가족관련 정책은 부차적으로 주변화 되고 있어 급격히 변화하는 가족환경에 효과적으로 대응하지 못하였음.

- 이상의 가족업무 및 소관부처 이관의 배경은 한국가족정책의 개편과 가족정책의 원칙을 재조명하게 하였음. 지금까지의 정책방향이 단편적·개별적 정책, 요보호가족 중심의 사후지원, 권위적인 가족관계의 지속, 그리고 가족에 대해 개별가족의 부담이었다면 가족정책의 통합적

기획과 조정기능의 강화, 다양한 형태의 가족 및 가족구성원에 대한 포괄적 접근, 평등한 가족관계 정립 및 가족문화의 확산, 가족에 대한 사회적 책임성 강화를 요구하면서 가족관련 업무의 독립적 권한과 전담부처 설치를 산출해 낸 것임.

○ 여성부의 조직개편을 통한 가족 전담기구로서 여성·가족부로의 출범은 가족정책이 여성의 역할변화, 가족가치관 및 형태의 변화, 그리고 사회경제적 구조의 변화를 반영할 수밖에 없으며, 가족정책의 이념에 있어서 보편적이고 적극적인 여성정책적 방향성을 요구하고 있다는 점을 반영한 것임. 여성과 가족구성원 모두의 복지증진을 위한 통합적 가족정책 패러다임으로의 전환을 위해 여성정책의 영역과 대상의 적극적 확대를 통한 가족정책내용 및 추진체계 확립을 모색한 것임.

○ 여성가족부의 가족정책 기구는 1국 3개과로 가족정책국을 중심으로 가족정책과, 가족지원과, 가족문화과로 구성됨.

2) 인프라구축 추진

□ 호주제폐지에 따른 새로운 신분등록제 정착이 추진되고 있음. 다양한 가족형태의 등장과 빠른 증가 및 확산, 평등하고 민주적인 가족관계에 대한 욕구증대, 결혼 및 가족관련 가치관의 변화 등에 직면하여 가부장적인 가족제도와 문화의 근간이 되었던 호주제(민법상 가족 관련조항)의 폐지(변경)가 결정되었고, 2008년 그 시행을 앞에 놓고 있음.

○ [건강가정기본법] 제13조 중앙건강가정정책위원회 규정에 근거, 건강가정에 관한 주요시책을 심의하기 위하여 국무총리소속하에 중앙건강가정정책위원회가 운영될 것임.

동 위원회는 건강가정정책 관련 주요 사항들인 인력, 예산, 정책, 시책, 제도, 정책평가 등을 심의하며 가족관련 업무를 수행하는 중앙부서들간 원활한 정책협의 및 조정 역할을 수행하게 됨.

○ 직접적인 가족서비스전달체계로서 건강가정지원센터가 설립됨. 2005년 5월 현재 전국에 7개소(중앙 1, 시군구단위 6)가 설치되어 있으며 향후 가족지원업무의 현장전달체례로서 중앙, 시·도 및 시·군·구에 설치될 것임.

□ 성과평가

○ 한국의 급격한 가족의 변화와 이로 인한 가족문제의 심각성에 대한 사회적 책임 인식이 강화되었음을 강조됨. 이는 2005년 호주제의 폐지와 함께 지금까지 가족업무 소관부처의 업무성격의 제한성 극복과 합리적· 민주적 가족관계의 확립, 그리고 가족업무 관련부처의 조정 및 통합기능 강화에 대한 욕구를 반영한 것임.

○ 그 결과 2004년 [건강가정기본법]이 제정되어 2005년 1월 1일부터 시행되고 있으며, 2005년 6월 23일에는 가족정책 전담부처로서 [여성가족부]가 출범함. 여성가족부의 출범은 가족 모두를 대상으로 하는 포괄적 가족정책을 추진할 수 있는 통합적 가족정책추진체계 구축의 의미를 가짐. 향후 [제1차 가족정책5개년계획](2006-2010)의 수립과 [중앙건강가정정책위원회]의 구성 및 운영을 통해 가족정책추진기능이 강화될 것이며 [건강가정지원센터]는 주요 전달체계가 될 것임.

□ 향후 과제

○ 가족정책추진체계로서 여성가족부가 실질적으로 가족정책을 추진하기 위해서는 부처간 협력 및 조정역할이 강화되어야할 것임. 여성가족부가 건강가정기본법과 모부자복지법을 관장하지만 가족관련법령으로 여전히 보건복지부가 관장하는 국민기초생활보장법, 사회복지사업법, 그리고 건강가정의례의 정착 및 지원에 관한 법률들이 있으며 관련 전달체계들이 있기 때문임. 이들 법령들과 전달체계들의 가족에 미치는 영향을 고려하여 가족정책수립과 추진에 있어 관련부처와의 협력과 조정역할이 중요할 것임

○ 호주제 폐지에 따라 새로운 신분등록제가 정착되며, 그 과정이 신속히 진행될 수 있도록 대국민 홍보와 이와 관련법들의 부분별 개별조항이 개정되어야할 것임.

○ 중장기 가족정책기본계획을 수립하고 정기적인 전국가족실태조사를 통해 가족정책방향에 대한 국민이해도 증진과 함께 한국가족정책이 실효성 있게 추진될 수 있도록 해야 할 것임. 우리나라와 같이 가족이념과 가치가 급변하는 환경에서는 가족변화의 실체와 그 변화의 방향을 파악하고 가족의 객관적 사항에 근거할 때 실효성 있는 정책의 수립과 추진이 가능함. [건강가정기본법]에 의거하여 여성가족부는 현재 [제1차 가족정책 5개년계획](2006-2010)과 2005년 [제1차 전국가족실태조사]를 진행하고 있음.

5. 보육의 공공화 기반 조성

□ 정부 출범 당시 초기 여건

○ 여성경제활동 증가와 핵가족화, 가족 돌봄기능의 변화 속에서 보육에 대한 수요 크게 증가하였음

- 보육의 사회적 책임, 공공성이 강조되고, 국가의 보육서비스에 대한 적극적인 개입요구가 증대되었음

- 보육의 사회화 요구와 보육서비스의 질적 향상에 대한 욕구 증대함

□ 정책 대응

○ 보육재정, 행정, 보육제공 등에 있어서 보육정책 활성화 노력이 추진되었음

○ 보육재정의 확대

- 보육사업 활성화와 더불어 정부의 보육재정이 크게 확대되었음.

- 중앙정부와 지방정부를 합했을 때 2004년도에는 2003년도 대비 33.6%, 2005년도에는 2004년도 대비 52.6%가 증가하였음.

- 중앙정부의 예산은 2004년에는 2003년에 비해 29.8% 증가하였으며, 2005년에는 2004년에 비해 48.2%가 증가하여 거의 2배가 증가함.

○ 보육아동수의 증가

- 보육서비스는 그간 꾸준히 확대되어 2005년 6월 현재 28,040개소의 보육시설에 972,391명의 영유아가 이용하고 있음.
  (보육시설 이용율 2002년 21.5% → 2005년 30.8%)

- 보육시설 취원아동수는 2002년 66,799명, 2003년 57,354명 , 2004년 71,907명, 2005년 42,039명이 증가하여 매년 보육서비스를 이용하는 아동수가 지속적으로 증가하고 있음.

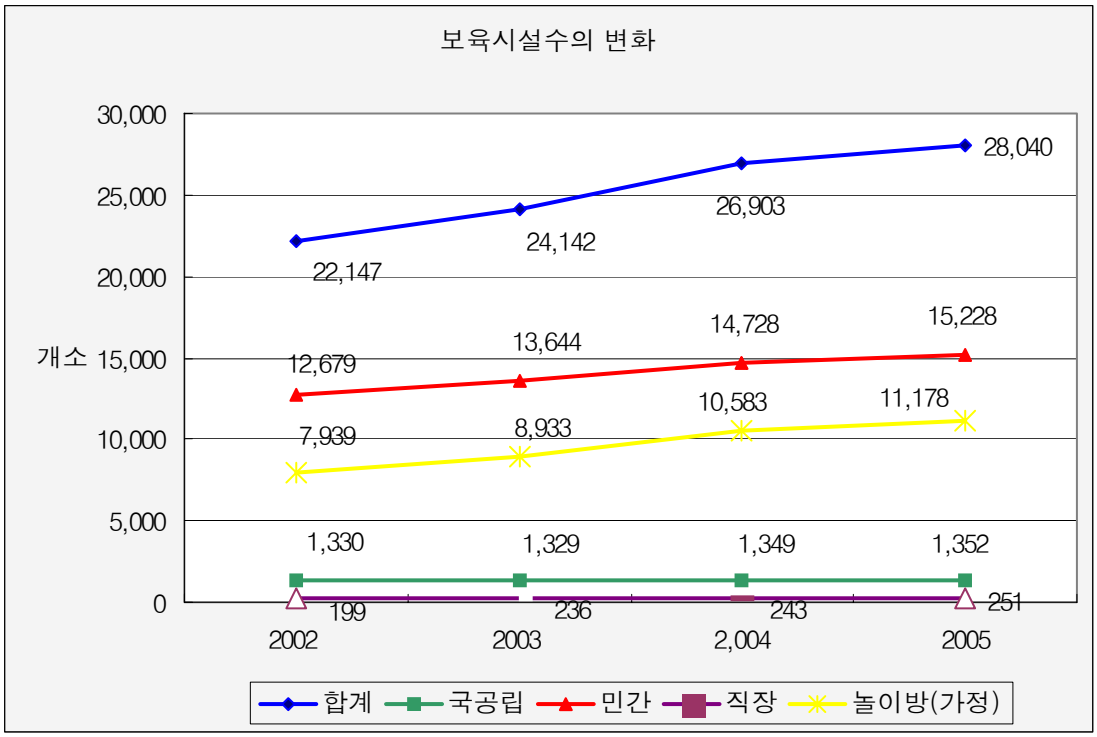
- 보육아동은 2005년 현재 총972,391명으로 국공립시설 106,443명(10.9%), 민간법인 및 법인외 180,012명(19.1%), 민간개인 540,588명(55.6%), 직장보육 12,517(1.3%), 가정보육 126,740명(13.0%)임.

○ 보육시설 제공확대

- 2005년 현재 전체 보육시설은 28,040개소로 꾸준히 증가하고 있음.

- 그러나 설치주체별 구성을 보면 국공립시설은 1,352개소(4.8%), 법인 및 법인외 시설 2,527개소(54.7%), 민간개인 시설 12,701개소(45.3%), 직장보육시설 251개소(0.9%), (가정) 놀이방 11,178개소(39.9%), 정부비지원시설이 전체 보육시설의 95.2%를 차지함. 이는 우리나라 보육시설이 민간에 크게 의존하고 있는 운영형태를 보이는 것임.

<그림 5-1> 보육시설수의 변화



○ 보육행정의 정비

- "영유아보육법"의 개정과(2004년 1월), 여성부로의 보육업무 이관으로(2004년 6월) 담당부서와 인력이 확장되었음(보건복지부의 보육과에서 여성부의 보육정책국으로 전환되었음)

- 보육서비스의 전문화, 질적 향상을 위해 보육시설 평가인증사무국과 보육교사 자격관리사무국을 설치하여 시범운영 실시

○ 보육료 지원확대; 보육료지원비와 지원 아동수의 증가

- 차등보육료제도를 계속적으로 확대하는 동시에 보육료 감면계층에 1개층을 추가하면서 보육료 지원대상, 지원비율

을 확대함으로써 저소득층 보육료 수혜율을 증가시켰음.

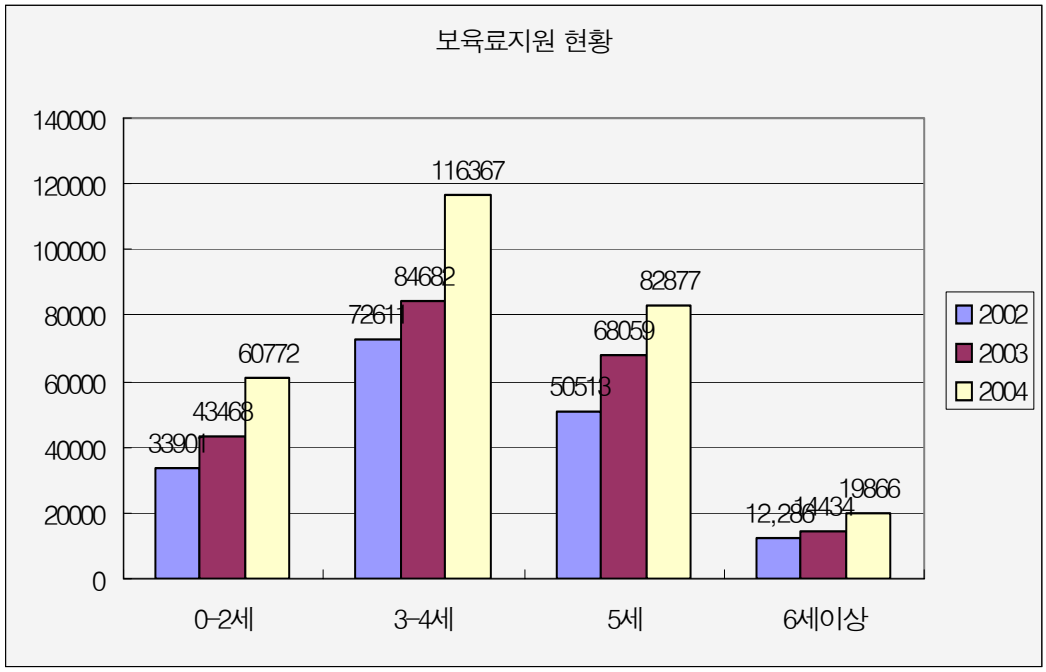
- 보육료 지원대상 아동수가 2002년 169,311명, 2003년 210,613명, 2004년 279,882명, 2005년 406,436명으로 증가하였음.

- 2004년도 총보육대상 영유아의 30.1%(279,882명)가 보육료를 지원받았으며, 연령별 지원율은 영아 23.1%(60,772명), 3세이상 26.2%(116,36 7명), 만5세무상 45.1%(82,877명)임.

- 연도별 보육료 지원현황을 비교해 보면, 0~2세, 3~4세이상, 5세 무상보육 등 모든 연령에서 지원율이 높아졌음.

- 2005년 현재, 0~4세 영유아 272,436명, 만5세아 95,000명, 장애아 9,000명, 다자녀 30,000명, 총 406,436명을 지원함.

<그림 5-2> 보육료지원 현황



□ 정책 평가

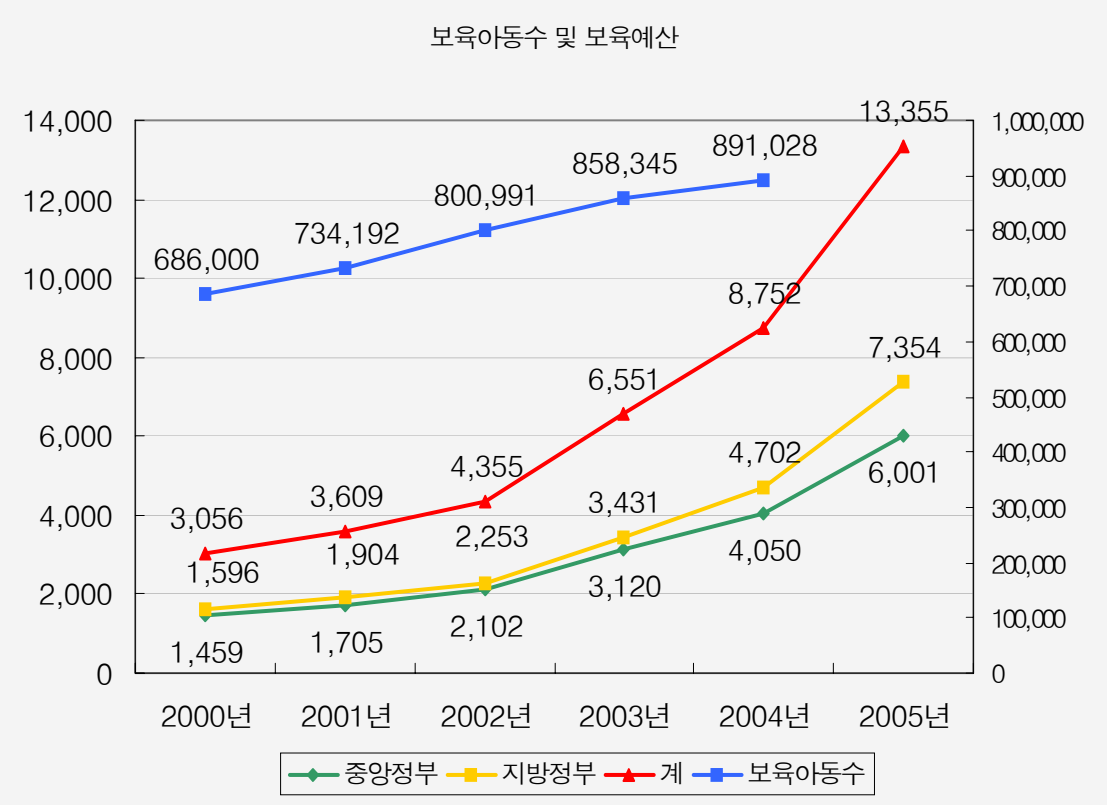
○ 참여정부 이후 보육정책 패러다임의 전환이 있었음

- 보육정책의 공공성과 서비스의 질적 향상이 보육정책의 주요 아젠다로 구축되었음

- 보육서비스의 전문화 노력이 진행되고 있음(보육시설 평가제, 보육교사 인증제),

○ 보육재정, 보육시설제공, 보육아동수 모든 지표에서 꾸준한 증가추세를 보이고 있음.

<그림 5-3> 보육아동수 및 보육예산



□ 향후 과제

○ 보육의 공공성을 확충할 필요가 있음

- 보육서비스의 제공과 재정의 측면에서 보육의 공공성을 평가한다면 시설제공면에서는 국공립시설 4.8%, 국공립시설내 아동수용율 10.9%, 전체 아동보육율 30.8%, 총 보육비용 중 정부의 비용분담율 31.9%로(정부가 제시한 보육비용 50%), 시설과 재정을 추가확대할 필요가 있음.

○ 보육서비스의 체계화, 전문화를 보강하여야 함

- 보육서비스의 체계화, 전문화를 위하여 보육행정, 보육서비스의 질적 관리 및 향상, 보육교사의 근무조건 개선 등에 노력하여야 함.

6. 여성의 공직 및 정치 대표성 현황

6-1. 여성의 공직 대표성 현황

□ 정부출범시 초기 여건

○ 국무위원의 여성대표성

- 출범당시인 2003년 2월 4명의 여성장관(법무부, 보건복지부, 환경부, 여성부)을 임용한바 있으나 집권 2년을 맞이한 현 시점에서 장관의 수는 줄어들었음.

○ 5급 이상 여성공무원의 대표성

- 2002년 국가의 중요의사 결정과정에 참여할 수 있는 관리직 여성의 비율을 10%까지 확대하는 「여성관리자 임용계획 5개년 계획」을 수립

- 기관별로 1인 이상의 여성국장 또는 과장을 임용하도록 권고.

- 2001년 말 현재, 중앙행정기관과 지방자치단체 전체에 5급 이상 여성공무원 비율은 4.8%임.

○ 국공립대 여교수채용 현황

- 교육인적자원부는 2002년 기준 4년제 일반대학 여학생 비율이 36.7%인데 반해 여교수 비율은 국공립대 9.1%, 사립대 16% 수준.

- 이에 대한 시정조치로 국공립대 여교수채용목표제를 도입함.

□ 정책대응

○ 여성공무원 확대 방안

- 정부는 여성채용목표제가 2002년 말로 그 적용시한이 만료됨에 따라 공직내 성비의 균형유지와 양성평등을 제고하기 위해 여성채용목표제를 발전적으로 개선·보완하여, 모든 직급의 행정고시 적용대상자에 대해 '양성평등채용목표제'를 도입하고 2003년부터 2007년까지 30% 목표율을 정하였음.

○ 국공립대 여교수 채용확대 방안

- 국·공립대학(26개교)의 여성교수 채용확대 계획과 이행여부를 평가하여 행·재정적 지원과 연계한다는 계획하에 국립대 발전계획 평가 및 대학재정 지원평가에 여성교수 채용확대 실적 지표 반영 및 비율을 상향조정 2%에서 4%로 상향조정(2003년)함.

□ 정책 평가

○ 국무위원의 여성대표성

- 2005년 8월 현재 여성장관은 총 2명(9.1%)(여성부, 법제처)임.

- 차관급 여성인사의 경우, 김대중 정부에서는 통틀어 1명뿐이었으나, 현 정부는 환경부차관과 식품의약품안전청장 등 현재까지 총 5명의 차관급을 배출하여 고위직 어느 정부보다 여성을 국정파트너로 기용하고 있음.

○ 행정직 공채를 통한 여성공무원의 대표성

- 관리직 여성공무원 비율이 2004년말 현재 중앙행정기관 7.4%, 지방자치단체 5.9%로 증가함. 그러나 여전히 2007년 10% 목표치에는 미달하는 실정임.

- 2003년도 시행시험에서 국가직 39명, 지방직 72명 등 총 111명을 양성평등채용목표제를 적용하여 추가 선발함. 성별로는 남성 51명(국가직 9명, 지방직 42명), 여성 60명(국가직 30명, 지방직 30명)이며, 남성은 주로 사회복지, 보건, 일반행정 등 여성선호직렬에서, 여성은 행정(장애) 및 토목, 임업, 건축 등 기술직렬에서 추가 합격되었음.

<표 6-1> 2003 공무원 채용시험 양성채용목표제 적용현황

구분	합격현황			양성평등채용목표제 적용		
	전체	여성	여성비율(%)	계	남성	여성
합계	9,372	4,392	46.9	111	51	60
국가직	2,830	1,136	40.1	39	9	30
지방직	6,542	3,256	49.8	72	42	30

- 정부는 고위직 여성임용을 확대추진하여 기관별로 1인 이상의 여성국장 또는 과장을 임용하도록 권고하여 2003년말 현재 중앙행정기관은 전체 49개 기관 중 13개(24.5%) 기관이 여성 국장급 공무원을, 27개(55.1%) 기관이 과장급 여성공무원을 확보하고 있음.

- 지방자치단체의 경우는 13개(81.3%) 시·도가 여성국장급을, 16개 시·도(100%) 전체가 여성과장급을 확보하고 있으며, 기초자치단체는 전체 234개 기관 중 11개(4.7%) 시·군·구가 여성국장급을, 185개(79.1%) 시·군·구가 여성과장급 공무원을 확보하고 있음.

- 양성채용목표제 등 적극적인 정부정책과 여성들의 공직진출에 힘입어 여성관리직은 총 887명에서 1174명으로 늘어

났으며, 이중 국장급은19명에서 27명, 과장급은 133명에서 143명으로 증가함.

<표 6-2> 여성관리직 임용확대 연도별 추진실적

구분	2001년(A)		2002년		2003년		2004년(B)		증감(B-A)	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
합계	1,605	5.1%	1,749	5.4%	1,975	5.9%	-	-	증370 (2003대비)	증0.8% (2003대비)
중앙	741	4.8%	872	5.5%	1,046	6.1%	-	7.4%	증305 (2003대비)	증1.3% (2003대비)
지방	864	5.3%	877	5.3%	929	5.4%	1,019	5.9%	증155	증0.6%

자료: 행정자치부·중앙인사위원회 내부자료(2004)

<표 6-3> 5급 이상(일반직+별정직+계약직) 여성공무원 현황(′03)

(′03.12.31 현재, 단위: 명, %)

구분	계	1급(상당)~5급(상당)					
		계	1급	2급	3급	4급	5급
계	전체(A)	33,496	279	583	1,389	7,129	24,116
	여성(B)	1,975	5	10	47	290	1,623
	B/A	5.9	1.8	1.7	3.4	4.0	6.7
중앙	전체(A)	16,440	242	509	1.056	4,657	9,976
	여성(B)	1,046	4	10	29	198	805
	03)B/A	6.4	1.7	2.0	2.7	4.3	8.1
지방	전체(A)	17,056	37	74	333	2,472	14,140
	여성(B)	929	1	0	18	92	818
	B/A	5.4	2.7	0.0	5.4	3.7	5.8

(주) 고용직, 특정직 제외 (단, 특정직 중 외교통상직은 포함)
* 자료: 행정자치부, 중앙인사위원회 내부자료(2004)

□ 향후과제

○ 공직부문 여성공무원의 확대

- 양성평등채용목표제의 시행으로 종래 모집 및 응시인원이 적어 여성진출이 저조했던 기술직 분야에 여성진입이 지속적으로 확대되는 한편, 상대적으로 여성합격비율이 높았던 일부 직종에서는 남성합격률을 높이는 결과를 가져와 공직 내 직종간 성비 불균형을 해소하는데 일정부분 도움이 될 것으로 기대됨.

- 행정직 공채를 통한 여성공무원의 진입 확대는 개방형임용제의 확대실시로 전문직 여성의 공직진입을 활성화 시킬수 있는 방안을 제고하여야 할 것임.

- 여성공무원의 경력개발을 위해 주요업무 부서에 적극적인 보직배치가 요구됨.

○ 국공립대 여교수채용목표제

- 2003년 6월에는 국·공립대 여성교수 채용목표제 도입을 위한 교육공무원법이 개정되었고 10월부터 시행함. 이에 따라 여성교수 채용확대를 위한 국립대 교수정원을 200명 증원하기로 하였고, 다만 2006년까지 배정된 인원을 채용하지 못할 경우, 해당 정원은 회수될 예정임.

- 여교수 임용성과에 대해 시기적으로 판단하기 어려우며, 각 대학별 및 단과대별 조건과 상황이 다른 가운데, 장기적으로는 대학별 자체적인 목표치 설정이 요구됨.

- 향후 사립대학에도 확대 적용할 필요성 있음.

6-2. 여성의 정치 대표성 현황

□ 정부출범시의 초기 여건

○ 정당법 개정을 통해 국회와 광역의회 비례대표에 여성 후보 공천할당이 이루어지면서 여성의 정치적 대표성이 증가하는 개선을 보임.

- 참여정부 출범 직전에 실시된 제16대 총선(2000년)에서는 비례대표 여성후보 공천이 30%의 비율로 이루어진 결과, 여성은 지역구 5명, 비례대표 11명이 당선되어 총 16명(6%)의 참여비율을 나타내면서 제15대 총선당시(2.9%)에 비해 두배에 해당하는 여성이 국회에 진출하였음.

- 제3차 동시지방선거(2002. 6)에서는 광역의회 비례대표에 여성후보 50% 공천할당이 실시되면서 광역의회(시·도의회) 의원 중 여성은 지역구 1.8%(11명), 비례대표 75.3%(55명)로 총 9.6%(66명/682명)를 나타냈음.

- 기초의회(기초 자치구·시·군·구의회)의 경우 정당 비공천제로 비례대표제가 없이 소선거구제로만 구성되었는데, 2002년 선거에서 기초의회 여성당선자는 2.2%(79명)로 매우 낮은 비율을 보였음.

- 자치단체장 선거에서 광역단체장(시·도) 선거에 출마한 여성후보는 한명도 없었고, 기초자치단체장(시·군·구) 선거에서 여성은 8명이 출마하여 2명(0.9%)이 당선되는 수준이었음.

○ 정부 내 각종 위원회에 여성 참여확대는 국정과제로 선정되어 진행되어왔으며, 목표율 30%의 달성시기도 당초 2005년에서 2002년으로 앞당기는 등 위원회 여성참여 확대를 적극적으로 추진하는 상황이었음.

- 정부위원회 여성참여 현황은 2002년 12월 현재, 중앙에

26.2%, 지방에 31.5%로 전체 30.1%의 비율을 나타냈음.

○ 여성의 정치적 대표성의 현황은 2000년 총선 직전의 정당법개정을 통해 가시적인 개선이 있었으나, 2002년에 각 정당에서 도입한 당내 경선제도는 여성후보에게 출마를 어렵게 만드는 장애요인으로 작용하였음.

□ 정책대응

○ 여성의 정치 대표성을 확보하기 위해 2004년 제17대 총선을 기하여 정당법개정을 대대적으로 실시하여, 여성의 국회참여 비율을 대폭 증진함.

- 제17대 총선 직전 시행된 정당법 개정을 통해 지역구 여성후보 30% 공천을 권장하고, 비례대표에서는 여성후보 50% 공천할당을 의무화함.

- 제17대 총선에서도 2002년 지방선거에서와 마찬가지로 당내 경선제를 실시하여 지역구에서 출마하는 후보는 당내 경선과 본선이라는 두 번의 선거를 치러야 하는 실정이었음.

- 이에 각 정당에서는 당내 경선제를 실시하는 여성후보에게 여성후보가 획득한 표의 10% - 20%의 인센티브를 부여하는 방식, 외부 영입인사의 경우 경선제를 치르지 않고 여성후보에게 공천을 주는 방식, 당내 경선제 대신 여론조사를 통해 후보를 공천하는 방식 등으로 지역구 여성후보 공천에 노력을 경주하였음.

○ 정부위원회 여성참여 확대는 2002년까지 성공적으로 목표율을 달성하였으므로 제2차 여성정책기본계획 기간동안(2003～2007)에 목표율을 40%로 상향조정하여 추진할 계획에 있음.

□ 정책 성과에 대한 평가

○ 총선결과 지역구에서 10명, 비례대표에서 30명(총선당시 29명, 한명 승계)이 당선되어 총 40명(13.3%)으로 제16대 총선 당시보다 두배이상 높은 비율을 기록하였음.

- 지방의회 광역 비례대표에 적용했던 것과 마찬가지로, 국회의원 선거시 비례대표 후보에 여성 50% 공천할당제를 도입하고, 각 정당에서 남녀후보를 교차배치시키면서 총 46석의 비례대표 의원 중 여성의원은 30명으로 비례대표 의원 중 65.2%를 차지함.

<표 6-4> 국회의원 수

(단위 : 명, %)

국회의원 선거	국회 의원수	여성의원		지역구 당선자		비례대표 당선자	
		수	비율	수	비율	수	비율
제15대(1996-2000)	299	9	3.0	2	0.8	7	15.2
제16대(2000-2004)	273	16	5.9	5	2.2	11	23.9
제17대(2004-2008)	299	40	13.3	10	3.9	30	65.2

- UNDP가 매년 발표하는 여성권한척도(GEM)에서 2005년 현재 80개 국가 중 59위로 처음으로 중위권에 진입함.

- 여성의 국회참여 비율 세계평균은 16%이며, 대륙별 평균을 보면, 북유럽이 39.9%, 북미 18.8%, 유럽 17%, 아시아 15.2%, 아랍이 8%인 가운데 한국 은 13.3%로 아시아 국가 수준임.

- 정당법 개정(2004년)으로 국회의원 선거와 지방의회 선거시 비례대표 후보에 여성 50% 공천할당제 도입하고, 지

역구 공천에 여성 30% 공천할당을 권고한 것이 크게 기여함.

○ 정부위원회의 여성참여 현황은 각종 위원회 연도별 여성참여 목표율에 근접하고 있음.

- 2004년 말 현재 정부 전체 위원회는 1,346개이며, 전체 위촉위원 17,470명(당연직 위원 제외) 중 여성은 32.2%(5,617명) 수준임.

- 이 비율은 제2차 여성정책기본계획 2003년도 시행계획에서 정한 목표비율 32%를 달성한 수치로 정부내 각종 위원회 여성참여 확대 정책이 일정부분 가시적 효과를 나타내고 있음.

<표 6-5> 정부내 각종 위원회 여성참여 목표율(2003-2007)

(단위 : %)

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
목표율	32%	34%	36%	38%	40%

- 현재 중앙과 지방의 정부위원회 여성참여 현황에서, 여성이 참여하고 있는 위원회 수는 90%이상으로 크게 증가하였으나, 각 위원회 별로 여성의 참여비율은 중앙은 27.1%, 지방은 34.8%로 지방정부는 연도별 목표율을 달성한 반면, 중앙은 목표율에 이르지 못하고 있음.

<표 6-6> 정부위원회 여성참여 현황(2004. 12월말)

(단위 : 개, %)

구 분	위원회수	여성참여 위원수	비 율	위촉직 위원수	여 성 위원수	여 성 참여율
전 체	1,346	1,291	95.9	17,470	5,617	32.2
중 앙	343	313	91.3	5,966	1,619	27.1
지 방	1,003	978	97.5	11,504	3,998	34.8

□ 향후과제

○ 향후 여성의 정치적 대표성을 확대하기 위해서는 소선거구 비례대표제의 현 선거제도를 개선해야함.

- 비례대표의석의 비율이 국회는 15%, 광역의회는 10%에 불과한 상황에서 비례대표 후보 50% 여성공천할당제를 통해 증가할 수 있는 여성참여는 한계가 있음.

※ 우리나라와 같이 소선거구 비례대표제를 병행하고 있는 외국의 경우, 독일은 총 656석 중 지역구와 비례대표 비율이 각각 328석으로 같으며, 일본의 경우 전체 500석 중 지역구 300석, 비례대표 200석임.

- 우리나라의 경우 국회 비례대표제는 형식적인 차원에 머물고 있으므로, 중선거구제 도입과 더불어 비례대표 의석에 대한 대폭 조정이 필요함.

<표 6-7> 우리나라 국회 및 지방의회 지역구-비례대표 의석수

(단위 : 개, %)

	전체의석수	지역구	비례대표	비례의석수 비율
국회	299	253	46	15.4%
광역의회	682	609	73	10.7%
기초의회(안)	2,780	2,510	270	10.0%

○ 최근 국회에서 통과되고 내년 제4차 동시지방선거(2006. 5.)부터 기초의회에 적용될 선거제도는 지방의원 유급제, 기초의원 후보자까지 정당공천제 확대적용, 기초의회 선거구의 중선거구제로의 변화 등임. 이같은 선거제도의 변화로 인해 기초의회 여성후보자의 출마비율은 더 감소될 것으로 예상됨.

- 향후 여성비율의 증가는 지역구를 통한 당선이 관건이므로 소선거구제보다 중선거구제 도입은 여성후보에게 유리하지만, 정당공천제가 함께 도입된 기초의원의 경우 정당의 개입으로 인해 오히려 과열경쟁 양상이 되어 풀뿌리 민주주의와 생활정치 실현이라는 기초의회의 명분이 사라질 수 있음.

- 한편, 유망한 후보자를 유치하고자 하는 취지에서 유급제가 도입되었으나, 이와 함께 정당공천제가 도입되면서 중앙보다 비교적 경쟁력이 약한 지역의 여성후보에게 불리하게 작용될 수 있음.

○ 중앙과 지방 정부위원회 여성 대표성을 지속적으로 증가해야 하는 가운데, 중앙정부의 정부위원회 여성참여 비율을 좀더 적극적으로 증가시켜야 할 필요 있음.

- 중앙과 지방의 정부위원회에 여성참여를 높이기 위해서는 각 분야 여성인력에 대한 인력풀 마련과 중복 참여 비율을 파악해야 할 것이며, 특히 중앙의 정부위원회는 지역단위의 여성인력을 일정 비율 배치하는 방안을 마련하는 것이 필요함.

- 향후 지방분권화에 따라 중앙과 지방, 정부와 시민사회와의 원활한 교류와 의사소통을 위해 정부위원회를 실질적 의사결정 기구로 실효성을 강화하는 방안을 마련하여야 함.

7. 남녀평등실현을 위한 사회·정책 인프라 구축 〔성별영향평가 및 호주제 폐지〕

7-1. 정책의 성별영향평가 추진

□ 정부출범시의 초기여건

○ 여성발전기본법 제정, 남녀차별금지및구제에관한법률 제정 등으로 양성평등을 이념으로 하는 여성정책의 근거는 마련되었으나 여성정책의 필요성에 대한 정책담당자들의 낮은 인식과 성인지적인 정책형성을 위한 전략부재로 일반정책의 수립·시행과정에서 성별을 고려하지 않은 몰성적인 행태가 출현하였음.

○ 이에 따라 공공정책과 업무수행·집행과정에서 여성과 남성의 요구가 다르다는 것을 인식하지 못하고 획일화된 방법과 잣대를 적용하여 정책이 한 성에 더 유리하게 작용, 다른 성이 소외되는 결과를 초래하였음. 따라서 실질적인 양성평등을 이루기 위한 정책도구 마련이 시급한 상태였음.

○ 2001년 1월 여성부의 출범과 함께 여성정책 평가와 정책의 성분 석의 필요성이 논의되었고, 2002년 12월에 수립된「제2차 여성정책기본계획(2003-2007)」에서 정책에 양성평등관점 통합을 위한 '정책의 성별분석을 위한 기반조성'을 정책과제로 채택하였음.

□ 정책대응

○ 「제2차 여성정책기본계획」에서 제시한 '정책의 성별분석을 위한 기반조성'은 정책수요자로서의 여성을 적극적으로 고려한 정책개발을 요구하는 것이며, 이를 위해 각종 정책의 기획부터 집행까지 양성평등효과를 판별하는

성별분석을 위한 체계적 방안을 마련하는 것이 요청되었음.

○ 정책의 성별분석을 위한 구체적인 도구인 성별영향평가 제도 도입

- 성별영향평가는 남녀별 정책적 요구의 차이를 정책과정에 통합시킴으로써 양성평등한 정책이 개발·집행되도록 하는 정책분석도구임.

- 성별영향평가 추진을 위한 근거규정 마련(2002.12 여성발전기본법 개정)

- 여성부장관의 공무원대상 성별영향평가에 필요한 교육 실시, 평가수행을 위한 지침마련·보급, 중앙 및 지방자치단체장의 정책평가계획 및 결과 여성가족부 장관에게 제출 등 세부추진근거 마련(2003.3 여성발전기본법 시행령 개정)

- 성별영향평가 추진결과의 연 1회 여성정책조정회의 보고, 중앙행정기관 기획관리실장 등 여성정책책임관 지정 등 추진체계구축. 이에 따라 45개 중앙행정기관의 여성정책책임관 지정(2003)

○ 성별영향평가 시범실시(2004)

- 제도의 본격적인 시행에 앞서 모범적 성별영향평가 사례를 축적하기 위해 실시

- 평가대상과제는 중앙행정기관 6개, 광역지방자치단체 3개이며, 정책분야별로 인적자원개발관련 4개, 보건·복지정책관련 4개, 기타 문화 및 형사정책 관련 과제 1개씩 선정

- 시범사업 실시로 남녀요구의 차이를 반영한 정책이 수립되어야 한다는 것을 실증적으로 보여주는 사례 도출

○ 여성부의 여성가족부 전환과 함께 성별영향평가 전면 실시(2005)
- 여성가족부에 성별영향평가과 신설(2005.6)

- 57개 기관(중앙행정기관 41개, 광역지방자치단체 16개) 평가수행 지원

○ 2004년 성별영향평가 결과에 따른 정책개선 추진(여성가족부)

- 2004-2005년 성별영향평가 추진과정에서의 문제점 개선 및 중장기적 발전방안 마련 위해 2005년 중 「성별영향평가 로드맵」마련

- 2004년 성별영향평가 결과에 따른 담당부서의 정책개선유도
・남성수형자에게만 실시되던 정예직업훈련을 여성수형자에게 확대 적용, 제과제빵, 화훼장식 직종에 대한 기술숙련과정 신설, 시범운영(법무부)
・농업경영정보화리더반 교육생 모집시 30%이내 여성우선선발 등 농업인력육성사업에서의 여성농업인참여 확대 제도화(농림부)
・기타 여성과 유아를 고려한 문화시설, 생활체육시설 개선, 재직자 직업훈련에서의 여성접근성 제고 등이 2005년에 이루어 졌음.

□ 정책성과에 대한 평가

○ 여성가족부가 성별영향평가 실시의 핵심부서로서, 중앙・지방자치단체와의 유기적인 연계를 통해 성별영향평가

추진체계를 구축한 것은 양성평등한 정책의 개발·집행을 위한 정책인프라 구축으로서의 의미가 큼.

○ 그러나 제도시행의 초기단계에서 개선되어야 할 문제점이 나오고 있음. 성별영향평가 실시에 관한 부처의 수행수준에 편차가 있어, 우수기관도 있으나 반면에 계획서조차 제출안한 부처도 있음. 또한 제도도입 이래 전직원을 대상으로 교육을 실시한 기관은 환경부 한 곳으로 나타나 공무원 성인지교육이 부실한 것으로 나타남.

○ 또한 성별분리통계에 기초한 성별특성 및 요구를 파악한 것이 부한 것으로 나타남.

□ 향후 과제

○ 성별영향평가 결과 도출된 정책과제 개선을 위해 소관부처에 대한 지속적인 이행상황 점검·관리

○ 모범평가사례의 지속적 발굴, 양성평등적 관점에서의 주요 정책의 개선유도를 위한 부처협의 계속

○ 평가 활성화를 위한 기관자체 평가결과에 따른 인센티브 제공

○ 성별영향평가 직무교육 확대 및 정책분야별 전문가 양성

○ 남녀별 통계생산지침 마련과 시스템 개선

7-2. 호주제 폐지

□ 정부출범시의 초기여건

○ 호주를 중심으로 관념적인 가족집단인 '가(家)'를 구성하는 호주제는 부계혈통의 종속적 가족제도로서, 양성평등이라는 헌법이념과 시대변화에 부합하지 않아 폐지가 요청되었음.

○ 호주제는 남아선호와 성비불균형 등을 초래하여 혼인생활의 성평등성을 저해하고 법 · 인구구조 · 경제생활 · 가족복지 · 가치관에 큰 영향을 미치고 있으며, 재혼시 자녀들간의 성이 다르게 되는 등 많은 문제와 민원을 야기하였음.

○ 이에 호주제 폐지를 위한 민간차원의 움직임으로, 여성단체연합 호주제 폐지 운동본부 발족(1999.5), 113개 여성단체가 참여한 '호주제 폐지를 위한 시민연대'발족 및 호주제 폐지 국회 청원(2000.9), 호주제 위헌소송 제기(2000.11), 서울지법 북부지원 및 서부지원의 호주제 위헌 법률심판제청(2001.4)이 이루어졌음.

□ 정책대응

○ 여성계의 오랜 숙원사업인 호주제 폐지는 2002년 제16대 대통령 선거공약으로 채택되었고, 대통령직 인수위가 호주제 폐지를 '12대 국정과제'로 선정하였음(2003.1).

○ 호주제 폐지에 관한 정부, 국회의 대응

- 2003.5 민관합동의 '호주제폐지 특별기획단' 구성, 범정부적으로 국민공감대 확산에 기여
- 2003.11 법무부, 호주제 폐지 민법 개정안 제16대 국회제출
- 2004.12 여야, 호주제 폐지에 합의
- 2005.1 대법원 · 법무부, 새 신분등록부안 국회제출
- 2005.2 헌법재판소, 호주제 규정에 대한 헌법불합치 결정

- 2005.3 호주제 폐지 민법개정안 국회 통과
- 2008.1 민법개정안 시행, 호주제 완전폐지

○ 호주제 폐지에 따른 호적제를 대체할 새로운 신분등록제를 마련하기 위해, 법무부는 1인 1적을 기본으로 하는 '본인기준의 가족기록부'형태의 안을 마련, 국회에 제출하였고(2005.1.26), 대법원은 '혼합형 1인 1적제도'를 마련하였음(2005.1.10)

□ 정책성과에 대한 평가

○ 호주제 폐지를 위한 민법개정안의 국회통과는 최소한 40년 걸린 호주제 폐지의 논의를 마무리하고, 양성평등적인 가족제도를 새로이 마련하는 기회가 되었다는 점에서 큰 의미가 있음.

○ 이러한 성과는 참여정부의 호주제 폐지 및 그 후속작업의 추진과 사회공감대 형성을 위한 여론화 작업의 결과라고 하겠음. 이에 따라 호주제 폐지를 위한 적극적인 정책추진은 국무조정실 정책평가에서 우수정책으로 평가되었음.

○ 향후 2008년 민법개정안이 시행되기 까지 2년여의 기간은 새로운 신분등록제를 위한 준비작업의 시간이라고 하겠음. 새로운 신분등록제도는 개인의 존엄과 양성평등을 기초로 한 헌법이념의 실현, 개인정보 보호, 필요한 신분정보의 적절한 공시·유지·관리, 다양한 가족형태의 보호가 이루어지는 제도가 되어야 하며, 새로운 제도의 시행을 위한 철저한 준비가 필요함.

□ 향후 과제

○ 호주제 폐지의 대안으로 추진되는 새로운 신분등록제도

가 국민생활에 미치는 영향 및 관련법 개정 등 후속대책 강구

○ 새로운 신분등록제도의 조기정착을 위하여 지방자치단체, 관련 기관 및 단체와 연계한 홍보강화

○ 호주제 폐지 이후 가족관계를 새롭게 정립해 나갈 수 있도록 평등가족문화 조성에 주력

8. 여성인권

□ 정부출범시의 초기여건

○ 1995년 북경행동강령에서 여성에 대한 폭력문제에 대한 국가적 대응 강조되면서, 성폭력특별법, 가정폭력방지법 등이 제정되었고 폭력피해여성에 대한 보호지원 체계가 구축되기 시작함.

○ 성매매의 경우 사회문화적으로 기업 접대문화 만연, '성매매=필요악' 이라는 사회적 인식 등 성매매 문제에 대한 인식이 낮았고, 성폭력이나 가정폭력 문제에 비해 상대적으로 정책적 대응이 미흡했었음. 그러나 국내외적으로 성매매 문제의 심각성이 보고되고 정부 개입에 대한 요구가 증가하게 됨.

- 한국형사정책연구원 조사결과에 따르면 우리나라의 성산업 규모(2002)는 GDP 대비 4.1% 규모로, 농림어업의 GDP 규모 4.4%에 맞먹는 수준으로 밝혀짐.

- 군산 개복동, 대명동 집결지역에서 화재사건 발생하면서 사문화되어 있던 윤락행위등방지법 개정 움직임이 일어남.

- 미 국무성이 작성하는 인신매매 보고서에서 최하 등급인 3등급 국가로 분류됨.

○ 1994년 성폭력특별법 제정, 1997년 가정폭력방지법 제정 이후 상담소, 보호시설 등 성폭력 및 가정폭력 피해여성을 위한 보호지원 체계의 제도화가 진행되고 있었음.

□ 정책 대응

○ 성매매 방지를 위한 법 제정 및 종합대책 실시

- 성매매방지법 제정 및 성매매방지 종합대책 수립
  · 부처간 및 민관 협력을 통해 성매매방지법 제정 (04. 3. 2)
  · 성매매방지종합대책 수립 (04. 3. 31)

- 성매매 피해여성 자활지원체계 구축
  · 보호시설, 상담소 확대 등 탈성매매를 위한 보호지원체계 구축
  · 탈성매매를 위한 집결지 시범사업, 탈성매매여성을 위한 자활지원시범사업, 창업지원 등 자활지원 시스템 구축
  · 외국인 성매매피해여성 위한 쉼터 시범사업 운영, 여성긴급전화 1366에 동시통역시스템 설치

- 성매매 단속 강화를 위한 조치 실시
  · 무료 긴급 신고 전화인 117 성매매피해여성 긴급지원센터 운영
  · 성매매 단속 확대 및 재범 방지를 위한 존스쿨 도입

- 성매매 예방 및 인식 제고를 위한 예방 교육 및 홍보 확대

○ 가정폭력 및 성폭력 근절을 위한 대책 강화

- 가정폭력 및 성폭력 피해자 보호 시스템의 실효성 제고
  · 보호시설 입소기간 연장 등 피해자 보호기능 강화, 성폭력피해아동 보호체계 구축
  · 여성긴급전화 1366의 네트워크 기능 강화 및 지역협의체 운영 활성화

- 가정폭력 및 성폭력 예방 및 보호 강화
  · 가정폭력 실태조사 실시
  · 가정폭력행위자 교정 및 치료프로그램 개발 및 확산

□ 정책 평가

○ 부처간 및 민관 협력을 통해 성매매방지법을 제정하고 각종 다양한 탈성매매 여성을 위한 자활지원 대책이 강구되어 성매매방지를 위한 일대 전환점 마련

○ 성매매방지법 제정과 탈성매매를 위한 지원 확대로 탈성매매 여성의 자활, 자립을 위한 제반 여건 마련

- 보호시설, 상담소 등 탈성매매 여성을 위한 보호지원 체계 확충
  · 보호시설 : 2002년 25개소 → 2005년 35개소
  · 현장상담소 : 2002년 7개속 → 2005년 28개소

- 복권기금을 활용한 탈성매매 피해여성 위한 자활 지원 예산 확대
  · 2004년 복권기금을 통해 법률지원 (1,050,000천원), 의료지원 (225,000천원), 직업훈련(670,000천원), 창업자금 지원(1,500,000천원) 등 예산 확보

- 탈성매매 여성을 위한 집결지 시범사업 실시
  · 2004년부터 인천과 부산 2개지역으로 시작해서, 2005년 5개 지역 확대 실시

○ 성매매방지법 제정과 함께 '성매매=범죄'라는 사회적 인식 제고

- 성매매는 사회적 범죄 행위라는 공감대 형성 (2004)
  · 매우 공감 58.7%, 다소 공감 36.2%, 별로 공감 안함 4.0%, 전혀 공감 안함 0.7%

- 국민 10명 중 6명이 성매매방지법이 우리 사회에 긍정적인 효과를 줄 것으로 예상하는 것으로 나타남(2005년 국

민의식조사 결과).
· 불법 성매매를 억제하고 왜곡된 성문화를 바로잡는 긍정적인 효과 크다(2004년 58.2% → 2005년 61.8%)
· 성매매 관련 종사자의 생계 곤란과 산업위축 등 부정적인 효과가 크다(2004년 35.0% → 2005년 38.2%)

○ 국제적인 인신매매 방지의 모범국가(Best Practice)로 선정

- 미 국무성에서 작성하는 국제인신매매 보고서에서 1등급 국가로 분류

○ 법 시행 초기에 법 시행과 관련한 분위기 조성과 관련 인프라에 대한 충분한 대비가 부족하여 사회적 저항이 나타나기도 했으나, 사회적 여론 형성을 위한 다양한 조치들을 추진하고, 이후 성매매방지 시스템이 급속히 확대함. 향후 양적 확대에 따른 내실화, 실효성 확보 위한 조치가 요구됨.

○ 1994년 성폭력특별법 제정, 1997년 가정폭력방지법 제정 이후 상담소, 보호시설 등 성폭력 및 가정폭력 피해여성을 위한 보호지원 체계가 급속히 확대되었고 그에 따른 질적 제고를 위해 노력해 왔음. 그러나 양적 확대가 질적 향상으로 연결될 수 있는 노력이 확대되어야 하고, 사이버성폭력 등 여성폭력 양상의 변화에 대한 법적, 제도적 대응이 필요하며 예방적 차원에서의 사회적 인식 제고를 위한 노력이 필요함.

○ 성폭력, 가정폭력 피해여성에 대한 보호지원 체계 강화

- 보호지원 체계의 양적 확대 지속
· 성폭력상담소 2002년 25개소 → 2005년 35개소
· 가정폭력상담소 2002년 25개소 → 2005년 35개소
· 성폭력피해자보호시설 2002년 25개소 → 2005년 35개소

· 가정폭력피해자보호시설 2002년 25개소 → 2005년 35개소

- 성폭력 피해자를 위한 의료시스템 개선
  · 성폭력 전담병원 정비 : 265개소 → 276개소
  · 성폭력 응급키트 개선 및 제작, 처치료 지급
  · 아동성폭력 피해자에 대한 의료지원 체계 구축

- 가정폭력 피해 여성의 자립, 자활을 위한 장기 쉼터 및 가족단위 보호시설 설치

○ 성폭력 및 가정폭력행위자에 대한 교정치료 프로그램 개발 및 보급

- 가정폭력 행위자 교정 치료 프로그램 개발 보급
- 성폭력 가해자 유형별 교정 치료프로그램 개발

□ 향후 과제

○ 성매매방지를 위한 다각도의 대응 강화

- 음성화된 성매매 확산에 대한 적극 대처
- 탈성매매를 위한 자활지원 인프라 확충 및 실효성 제고
- 외국인 성매매 및 인신매매에 대한 국제적인 대응 필요
- 사회문화적 인식 제고를 위한 예방 및 홍보 강화

○ 가정폭력, 성폭력 문제에 대한 제도적 보완 및 예방 강화

- 성폭력, 가정폭력 문제에 대한 사회적 인식 제고 및 예방적 조치 강화
- 성폭력, 가정폭력 피해자 지원을 위한 법적.제도적 보완 노력 지속