

## 차기정부 여성·가족정책 10대 과제

단 장: 김 경 애 (본원 원장)  
연구책임자: 변 화 순 (본원 선임연구위원)  
연 구 자: 문 미 경 (본원 연구위원)  
박 수 미 (본원 연구위원)  
황 정 미 (본원 연구위원)  
민 현 주 (본원 연구위원)  
김 인 순 (본원 전문연구원)  
정 진 주 (객원 연구원)  
전 지 선 (위촉 연구원)

본 보고서의 내용은 집필진의 의견이며 한국여성정책연구원의 공식적인 입장이  
아님을 밝혀드립니다.

## ■ 집 필 진

변 화 순 (한국여성정책연구원)  
박 수 미 (한국여성정책연구원)  
민 현 주 (한국여성정책연구원)  
박 영 란 (강남대)  
황 윤 옥 (공동육아와 공동체교육)  
장 지 연 (한국노동연구원)  
황 정 미 (한국여성정책연구원)  
김 안 나 (보건사회연구원)  
정 진 주 (미래사회와 건강연구소)  
황 정 임 (한국여성정책연구원)  
이 미 경 (한국성폭력상담소)  
윤 선 화 (한국생활안전연합)  
이 혜 경 (배재대)  
김 인 순 (한국여성정책연구원)  
문 미 경 (한국여성정책연구원)  
김 남 희 (한국여성정책연구원)



## 발 간 사

2007년 12월은 제 17대 대통령 선거가 있는 해입니다. 차기정부의 수립시 여성정책전담 전문연구기관으로서 본원의 역할은 시대가 요구하는 여성정책과 가족정책을 준비하는 것입니다. 여성가족부에서는 2003~2007년의 '제2차 여성정책기본계획'을 수행하였고 2008년~2012년까지의 '제3차 여성정책기본계획'을 수립하였습니다. 또한 가족정책기본계획은 계획기간 동안 한국사회의 여건전망 및 가족환경변화를 감안하여 '제3차 여성정책기본계획'과 '보육발전종합계획'과의 유기적 연계성을 고려하여 시행하고 있습니다.

본 연구는 차기정부의 여성가족정책공약을 제안하는 것으로 '제2차 여성정책기본계획'과 '가족정책기본계획'과는 다른 관점에서 접근하고자 했습니다. 이는 새로운 패러다임의 정책개발에 대한 국민적 관심이 증대함에 따라 여성·가족정책의 중요성을 환기시키고 이와 더불어 건강, 안전 등 새로운 아젠다를 개발함과 더불어 구체적 이행가능성을 제시하는데 그 목적이 있기 때문입니다.

정책분야로는 노동시장에서의 여성의 일자리 질적 개선과 양적 확대, 돌봄 여성지원정책의 확대 및 내실화, 사회적 돌봄이 있는 보육, 일과 삶의 조화를 위한 가족친화적 직장환경의 조성, 여성을 포괄하는 사회안전망 구축과 빈곤여성 지원강화, 여성과 남성이 모두 건강한 사회, 여성인권에 대한 사회적 인식 제고와 정책집행력 강화, 생활환경에서 여성과 가족이 안전한 사회, 결혼이민여성과 함께하는 다문화 사회 조성, 한반도 평화형성과정에 여성의 참여 확대, 공공부문에서 여성의 힘 확대로 구상하였습니다.

아무쪼록 이러한 공약개발이 차기정부의 여성·가족정책수립에 기초자료로 활용되기 바라면서 본 연구를 수행함에 있어서 많은 노고를 아끼지 않은 연구진과 자문위원님들께도 감사의 말씀을 드립니다.

2007년 12월

한국여성정책연구원  
원 장 김 경 애



## 연구요약

### I. 연구목적 및 연구방법

- ▶ 연구목적: 17대 대통령선거를 앞두고 여성·가족정책을 개발하여 차기정부를 준비하는 각 당이 여성정책의 아젠다로 활용하도록 정책자료를 생산하는데 있음. 이를 위해, 여성·가족관련 10대 분야를 설정하고, 각 분야 전문가들의 집필 및 수차례의 토론을 통해 과제의 선정배경, 참여정부의 정책 이행정도에 대한 평가와 더불어 차기정부에서 채택해야 할 과제를 제안하였음.
- ▶ 연구방법: 자문회의와 토론회, 여성정책포럼을 통해 전문가 의견을 수렴하였음.
- ▶ 연구진 구성: 실무팀과 집필진, 자문위원단으로 3원화하여 구성하였음.
  - 실무팀은 집필과 더불어 연구의 방향설정에 관한 협의 및 결정을 함.
  - 집필진은 실무팀이 전담하는 분야 이외의 추가분야를 집필함.
  - 자문위원단은 집필은 하지 않지만, 각 집필진의 원고에 대한 자문을 함.

### II. 차기정부 여성·가족정책 선정을 위한 환경진단과 전망

- ▶ 다음과 같은 사회적 환경변화와 주요이슈를 차기정부의 여성·가족정책 선정에 고려해야 할 주요 여건으로 전망했으며, 이러한 전망에 따라 10개 분야를 선정했음
  - 첫째, 성차별적인 노동환경과 양육의 부담으로 야기된 지속적인 저출산 현상 및 가족의 형태와 기능의 변화에 따른 사회적 돌봄 노동의 필요성
  - 둘째, 여성의 낮은 경제활동참가율과 비정규직화로 인한 사회양극화 심화
  - 셋째, 여성인권의 측면에서 여성에 대한 폭력에 대응할 수 있는 실질적 방안의 필요성
  - 넷째, 지구화-분권화-평화통일이라는 변환기에 필요한 성인지적 평등전략, 정책 수립
- ▶ 선정된 10대 분야 ‘노동시장에서 여성의 일자리 질적개선과 양적확대’, ‘돌봄노동의 사회적 지원확대’, ‘일과 삶의 조화를 위한 가족친화적 직장환경조성’, ‘여성을 포괄하는 사회안전망 구축과 빈곤여성 지원강화’, ‘여성과 남성이 모두 건강한 사회’, ‘여성인권에 대한 사회적 인식제고와 정책집행력 강화’, ‘생활환경에서 여성과 가족이 안전한 사회’, ‘결혼이민여성과 함께하는 다문화 사회조성’, ‘한반도 평화형성과정에서 여성의 참여확대’

### Ⅲ. 10대 분야 차기정부 여성·가족정책 과제

본 과제에서는 여성·가족 정책 10대 분야를 선정하고 시급성을 요하는 50개 과제를 선정하였음.

#### 1. 노동시장에서의 여성일자리 질적 개선과 양적 확대

##### □ 과제선정배경

- 여성의 경제활동에 대한 욕구가 크게 증대한데 반해 사회적·정책적 기반이 열악한 실정임. 이에 여성의 경제활동 참여율을 제고하기 위하여 생애주기  
에 따른 노동시장 참여 장애요인을 완화 시킬 정책적 지원이 필요함.
- 참여정부는 산전후 휴가 등의 모성보호제도를 강화하고, 사회적 일자리 사  
업을 중심으로 일자리 확대를 추진하고 있음. 특히 사회서비스 확대와 사회  
서비스 분야에서 여성일자리 창출하도록 정책을 진행해 왔으나 여성노동  
의 질적 측면에서는 여전히 열악함.
- 차기 정부는 일·가정 양립을 위한 돌봄 노동의 사회화 강화 및 사회서비스  
분야 일자리의 지속적 창출이 요구됨. 또한 비전통적 여성 직종에서 여성의  
취업기회 확대, 취업취약계층 여성에 대한 취업지원 정책을 통해 고학력 여  
성 뿐 아니라 중·고령 여성의 취업 문제를 해결해야 함.
- 노동부의 '비정규직 고용개선 종합계획'의 세부과제 계속 추진, 저임금여성  
근로자, 영세자영여성근로자 등에 대한 사회보험료 감면 등 영역별 과제와  
정책 대상별 과제를 통해 전체 여성인력 활용도를 높이하고자 함.

- 성, 연령, 장애, 외모, 결혼 지위 등에 따른 차별적 노동시장 관행 척결을 위한 법·  
제도적 장치 강화 및 사회교육 확대
- 여성비정규직에 대한 차별 금지 및 여성비정규직의 모성권 보장에 주력
- 지속적인 사회서비스 분야 일자리 창출을 통한 여성경제활동 참여 지원
- 일-가정 양립 지원정책 강화: 육아휴직제도의 유연성 제고 및 모성보호정책 재원  
의 사회분담화 확대
- 양질의 일자리 창출을 통한 고학력 여성 경제활동참가율 제고 방안 강화



## 2. 돌봄 노동의 사회적 지원 확대

### □ 과제선정배경

- 저출산·고령사회로의 이행은 돌봄 노동의 수요를 창출하였으며, 사회적 돌봄 체계 마련의 정책 대안이 필요함.
- 현 정부의 새로마지 플랜, 제 1차 건강가정기본계획, 새싹 정책 등 인프라 구축 사업들은 정책적 타당성은 갖추었으나, 현실 적합성은 부족하였음.
- 차기 정부에서는 돌봄 여성을 지원할 인프라를 확충하고, 가정 및 시설에서 돌봄 노동을 수행하는 여성에 대한 지원, 공보육을 위한 단계별 보육정책 구성, 일과 가정의 조화를 위한 남성 대상의 제도 등 구체적 정책으로 질적인 향상을 도모하도록 함.

- 돌봄 서비스 전달체계의 통합 운영
- 가정 및 시설에서 돌봄 노동을 수행하는 여성 지원 정책 수립
- 보육종사자 8시간노동 확립 등 보육종사자 처우개선을 위한 각종 제도와 방안 마련
- 공공보육시설 확충을 위한 특별법 제정 등 특별 대책 마련
- 보육서비스에 대한 수요자의 체감도를 높이고 참여를 통한 보육시설의 사회적 책임 견제

## 3. 일과 삶의 조화를 위한 가족친화적 직장환경의 조성

### □ 과제선정배경

- 일과 생활의 균형을 위하여 정부는 직장환경조성을 위한 정책적 과제를 해결하는 과정임. 현재 산전후휴가제도와 육아휴직제도 등이 추진되고 있으며 다양한 이슈가 논의되고 있는 가운데 정책적 지원은 실질적으로 부족한 상황임.
- 가족친화적 직장환경을 조성하기 위해 근무형태 다양화, 근로자 가족대상 지원프로그램, 근로시간제도 개정 등의 과제가 필요함.
- 신규과제는 가족친화적 직장환경 정책의 대상을 남성으로 확대하여 여성과 남성을 모두 ‘근로자’로 인식하는 분위기 하에서 근로시간제도의 개정으로

실질적인 총근로시간을 단축하고, 출산 및 보육에 대한 실질적 지원으로 기업의 부담은 줄이고 여성이 보편적 근로자로 재정의 될 수 있는 가족친화적 직장환경을 조성하고자 함.

- 근로시간제도의 개정을 통한 실질적인 총근로시간의 단축
- 배우자출산휴가의 연장 및 유급화
- 보육비용 지원제도를 취업부모가족에 유리하도록 개선

#### 4. 여성을 포괄하는 사회안전망 구축과 빈곤여성 지원강화

##### □ 과제선정배경

- 사회양극화의 심화에 따라 사회안전망 구축의 관심이 높아지는 반면, 사각지대 해소 문제는 여전히 주목받지 못해 여성노동자에 있어 사회보험에서 배제되는 현실을 극복할 방안 필요함.
- 사회보험이 확대되는 가운데 수급권의 성별 격차에 대한 체계적 관리가 부족하여 취약계층의 내실화된 제도가 요구됨. 공적부조가 확대되는 가운데 여성빈곤, 저소득 여성가구주 등의 지원이 과제로 남아 있으며 구사회위험뿐 아니라 신사회위험의 이중적 위험이 등장함.
- 국민연금, 고용보험 등의 여성 가입률 제고와 국민연금 출산·육아 크레딧 제도, 국민연금의 배우자 분할수급권 확대 등 여성의 특성을 고려한 자활사업을 강화하여 여성들을 사회보험의 안전망으로 포괄하고 빈곤여성의 기본생활권을 보장하고자 함.

- 국민연금, 고용보험의 여성 가입률 제고를 위한 방안 마련
- 국민연금 출산·육아 크레딧 제도의 확대
- 여성가구주를 위한 긴급생계지원대책 강화
- 직업훈련 및 취업연계를 통한 빈곤여성가구의 소득보장
- 빈곤여성을 위한 지역사회 지원체계 구축

## 5. 여성과 남성이 모두 건강한 사회

### □ 과제선정배경

- 건강한 삶에 대한 수요 증가로 기존의 성중립적 정책에서 벗어나 성인지적 정책의 필요성이 대두됨. 참여정부에서는 국민건강기본계획과 여성정책기본계획으로 인프라를 구축해 옴.
- 차기정부가 실행해야 할 과제로 크게 성(sex/gender)을 포함하는 보건정책 인프라 형성, 성인지적 관점에서 전 생애주기를 통한 건강투자, 여성이 집중하고 있는 직무 및 여성이 다수를 차지하고 있는 비정규직의 안전보건관리를 통한 예방 및 산재보험 적용으로 분류 가능함.
- 성(sex/gender), 연령, 계층의 특성을 고려한 보건정책의 수립과 집행으로 여성건강권을 확보하여 건강한 사회의 초석을 다지고, 여성의 삶의 질 향상과 경제적 역량 강화를 강화하여야 함.

- 여성과 남성의 성별 건강문제 해결을 위한 인프라 구축
- 생애주기별 성과 사회경제적 요인이 반영된 종합적, 예방적 건강투자 강화
- 비정규직 노동자의 건강예방 및 관리 강화
- 비정규직 여성노동자의 산재보상보험의 실질적 적용
- 여성집중 산업 및 직무의 안전보건관리 강화

## 6. 여성인권에 대한 사회적 인식 제고와 정책 집행력 강화

### □ 과제선정배경

- 성매매분야: 참여정부는 성매매방지법을 제정한 이래로 성매매 관련 처벌을 강화하고, 성매매 여성의 인권보호 및 자활지원으로 적극적인 정책을 추진해 왔음. 향후에는 기존 정책의 한계를 보완하고 성산업 축소 및 수요 차단을 위한 집행력을 강화하고, 성매매 방지를 위한 예방 및 홍보 강화로 사회적 공감대를 형성하고 성매매 방지정책의 운영을 내실화하고자 함.
- 성폭력분야: 참여정부에서 성폭력에 관한 법적, 제도적 장치 마련에 성폭력

피해자 보호가 강화되었음. 향후에는 보다 성폭력 피해자의 권리 보장에 초점을 두고 법체계의 개선, 제도적 장치의 마련 등이 이뤄져야 하며, 성폭력 범죄에 대한 인식을 높이기 위한 교육체계가 마련되어야 함.

- 가정폭력분야: 가정폭력 피해자보호지원체계를 통합·조정하여 실효성을 제고하고, 제도와 현실간의 괴리를 줄이기 위해 예방적 조치와 가해자에 대한 처벌을 강화해야 함.

- 성산업 축소 및 수요 차단을 위한 집행력 강화
- 성매매방지를 위한 예방 및 홍보 강화
- 피해자 권리보장을 위한 법제도의 효율적 운용을 위한 모니터링 및 체계 보완
- 성폭력방지를 위한 교육 강화
- 여성인권의 시각을 반영한 가정폭력 예방 시스템 구축
- 가정폭력 가해자 관련 개입 정책의 실효성 제고

## 7. 생활환경에서 여성과 가족이 안전한 사회

### □ 과제선정배경

- 여성 운전자와 여성의 경제활동 참여 증가로 여성의 사고사망률이 증가하고 있으나 여성 안전에 대한 정책이 전무한 상황이었음.
- 안전을 위한 인프라 구축 및 교통사고 예방, 유아 및 고령자의 안전사고 예방으로 여성의 부담을 감소시킬 수 있는 정책이 필요함.
- 여성이 도시계획 및 주거계획 수립단계에서 의사결정에 참여하는 제도를 도입하는 등 여성들이 안심하고 다닐 수 있는 지역사회를 조성하도록 함.

- 여성이 도시계획 및 주거계획 수립단계에서 의사결정에 참여하는 제도 도입
- 각종 안전사고 해결을 위한 인프라 구축
- 주거시설 및 가정에서의 안전권 확보
- 자녀 및 노인 안전을 위한 대책 강구
- 여성들이 안심하고 다닐 수 있는 지역사회 만들기

## 8. 결혼이민여성과 함께하는 다문화 사회 조성

### □ 과제선정배경

- 국제결혼의 증가로 결혼이민여성에 관한 정책의 수요가 증가하였으나 국가 차원의 체계적 지원보다는 각 부처 또는 지자체 차원의 대책이 주를 이룸.
- 1차 대책은 결혼 이민자의 체류불안 해소, 2차 대책은 생활안정대책 수립에 중점을 두었고, 3차로 사회통합 지원에 초점을 둔 정책이 이행중임.
- 결혼이민자 관련 사업에서 여성정책의 관점을 부각시키고 정책에 대한 평가 및 추진체계를 정비하여 대상별로 적절한 정책을 제공해야 함.

- 정책내용, 추진과정 및 추진체계에 대한 평가
- 국적 취득 및 영주권 제도 개선
- 집단별 특성에 맞는 세분화된 서비스 제공
- 다문화 사회로의 전환 과정에서 결혼이민여성의 적극적 역할 부여
- 전 국민을 대상으로 한 다양한 문화권에 대한 정보제공 및 교육

## 9. 한반도 평화 형성과정에서 여성의 참여 확대

### □ 과제선정배경

- 평화 공존 시대를 위해 새로운 평화문화담론이 필요하며, 이 과정에서 여성의 참여확대가 필수적임. 평화·통일 관련 여성전담인력을 강화하고, 여성단체에 대한 지원을 통해 민간여성 교류를 활성화할 필요가 있음.
- 외교, 통일 분야의 여성 대표성을 확보하기 위해 여성위원 목표율을 정하고, 남북기본법과 남북교류협력법 등에 참여주체로 여성을 명시하는 등 법률 검토를 통해 여성참여를 지원해야 함.
- 건강, 교육, 역사, 언어, 직업훈련 등 다양한 의제를 논의할 수 있는 남북 여성교류를 정례화하고, 여성NGO의 교류사업과 국제연대협력사업 활성화로 여성이 평화형성과정에 주요 파트너로서 참여하도록 함.

- 통일·평화부문 의사결정과정에 여성의 대표성 확보 및 확대
- 건강, 교육, 역사, 언어, 직업훈련을 의제로 하는 남북 여성교류 정례화
- 여가부, 통일부, 외교부에 여성의제 마련과 사업추진동력을 위한 전담부서 신설
- 여성NGO 교류사업활성화를 위한 지원 확대 및 국제연대협력사업 강화
- 성인지적 관점에서 여성새터민의 수요에 부응하는 맞춤형 자활지원프로그램 개발

## 10. 한국을 움직일 여성의 힘 키우기(공공부문)

### □ 과제선정배경

- 여성들의 사회참여가 높아지는 가운데 국가 정책 과정에서의 여성의 비율이 낮아 성평등한 참여가 과제로 제시됨.
- 현 정부에서 행정·정치·교육 등 다양한 분야의 여성 참여비율이 증가하고 있으나 관리직, 지자체 부문의 변화는 미약한 수준임.
- 법제를 정비하고 지원을 강화하여 여성대표성을 확대할 정책을 확고히 해야 함.

- 정부 고위공무원단과 개방형 직위에서의 여성목표제 도입
- 선출직 30% 여성공천할당 권고 조항의 강제화
- 정부 위원회 당연직에서의 여성참여 확대를 위한 적극적 조치 도입
- 기초의회 여성의원 확대를 위한 남녀동반 선출제 도입
- 여교수 임용목표제 사립대학으로 확대

# 목 차

<b>I. 연구목적 및 연구방법</b> .....	1
1. 연구목적	3
2. 연구의 의의	3
3. 연구방법	5
<b>II. 차기정부 여성·가족정책 선정을 위한 환경진단과 전망</b> .....	7
1. 여성·가족정책을 둘러싼 환경의 변화	9
2. 정책수립에 성인지적 관점 도입	14
3. 여성·가족정책 패러다임의 전환	14
4. 여성·가족정책 전담부서의 기능	16
<b>III. 10대 분야 차기정부 여성·가족정책 과제</b> .....	91
1. 노동시장에서의 여성일자리 질적 개선과 양적 확대	21
가. 배경	21
나. 참여정부 정책현황 및 한계	23
다. 실행과제	26
라. 기대효과	30
2. 돌봄 노동의 사회적 지원 확대	32
2-1. 돌봄 여성지원정책의 확대 및 내실화	32
가. 배경	32
나. 참여정부 정책현황 및 한계	35
다. 실행과제	37
라. 기대효과	40

2-2. 사회적 돌봄이 있는 보육, 아이와 어른이 행복한 보육	40
가. 배경	40
나. 참여정부 정책현황 및 한계	41
다. 실행과제	46
라. 기대효과	49
3. 일과 삶의 조화를 위한 가족친화적 직장환경의 조성	51
가. 배경	51
나. 참여정부 정책현황 및 한계	52
다. 실행과제	57
라. 기대효과	58
4. 여성을 포괄하는 사회안전망 구축과 빈곤여성 지원강화	59
가. 배경	59
나. 참여정부 정책현황 및 한계	61
다. 실행과제	63
라. 기대효과	70
5. 여성과 남성이 모두 건강한 사회	71
가. 배경	71
나. 참여정부 정책현황 및 한계	72
다. 실행과제	75
라. 기대효과	78
6. 여성인권에 대한 사회적 인식 제고와 정책 집행력 강화	79
가. 배경	79
나. 참여정부 정책현황 및 한계	80
다. 실행과제	87
라. 기대효과	93
7. 생활환경에서 여성과 가족이 안전한 사회	95
가. 배경	95



나. 참여정부 정책현황 및 한계	98
다. 실행과제	101
8. 결혼이민여성과 함께하는 다문화 사회 조성	104
가. 배경	104
나. 참여정부 정책현황 및 한계	106
다. 실행과제	110
라. 기대효과	114
9. 한반도 평화형성과정에 여성의 참여 확대	115
가. 배경	115
나. 참여정부 정책현황 및 한계	117
다. 실행과제	119
라. 기대효과	122
10. 한국을 움직일 여성의 힘 키우기:	
공공부문 Women Power 확대하기	123
가. 배경	123
나. 참여정부 정책현황 및 한계	125
다. 실행과제	130
라. 기대효과	135

## 표 목 차

<표 I-1>	연구절차 .....	6
<표 III-4-1>	공적연금의 성별 수급자와 사각지대 .....	06
<표 III-4-2>	성별 고용보험 가입률-취업자 및 임금근로자수 대비(2007. 8) 2 6	
<표 III-7-1>	연령별 손상발생 장소 .....	9
<표 III-7-2>	서울시 연령별 사고발생 장소 .....	89
<표 III-8-1>	정부 2006년 4월 이후의 다문화 정책의 특성 .....	0
<표 III-8-2>	정부의 다문화 정책 주요내용 .....	8
<표 III-8-3>	2006년 4월 26일 이후 각 부처 결혼이민 여성 지원사업 .....	9
<표 III-10-1>	정부위원회 여성참여율 .....	16
<표 III-10-2>	관리직 여성공무원 비율 확대 .....	18
<표 III-10-3>	여성의 정치참여율 증가 .....	17
<표 III-10-4>	2급 이상 고위직 여성비율 .....	11
<표 III-10-5>	3급 이상 고위직 여성비율 .....	11

## 그림목차

[그림 Ⅲ-7-1]	남여별 사고로 인한 조사망률 추이 .....	69
[그림 Ⅲ-7-2]	연도별 교통사고 발생건수 및 사망자수 추이 .....	79
[그림 Ⅲ-7-3]	어린이 안전사고 사망자수 .....	0
[그림 Ⅲ-10-1]	각급 학교 여교원 구성비 변화 추이 .....	4
[그림 Ⅲ-10-2]	초중등학교 여교원의 직위별 구성비(2005) .....	1
[그림 Ⅲ-10-3]	국공립 일반대 여교수의 보직 및 위원회 참여 비율 .....	0



# I

## 연구목적 및 연구방법



## 1. 연구목적

본 연구의 목적은 제 17대 대통령선거를 앞두고 여성·가족정책을 개발하여 차기 정부를 준비하는 각 당이 여성정책의 아젠다로 활용하도록 정책자료를 생산하는데 있음. 이를 위해, 우리사회에서 주요하게 고려해야 할 주요여건에 대한 진단과 전망을 통해 여성·가족관련 10대 분야를 설정했으며, 세부과제선정을 위해서는 먼저, 10개 분야별로 참여정부의 정책현황과 한계를 짚어본 뒤, 지속·강화해 나가야 할 과제와 신규과제들을 제안하고 있음. 주요 10대 분야 선정과 참여정부의 정책 이행 과정에 대한 평가를 하는 과정에서 각 분야 전문가들의 자문과 토론을 거쳤으며, 이러한 과정을 거쳐 차기정부에서 채택해야 할 10대 분야별 세부과제를 제안하였음.

## 2. 연구의 의의

- 본 연구에서 선정하고자 하는 과제의 내용은 3차 여성정책기본계획(안), 가족정책기본계획안과 일정정도 연관성을 가지고 있으나, 기존의 두 안들이 시간적으로 중장기적이고 포괄하는 범위가 너무 넓고 구체적이지 못하다는 점을 고려하여, 중·단기적이고 구체적인 과제 선정이 되도록 했다는 점에서 연구 의의가 있음. 특히 제반 분야의 정책에 대한 국민적 관심이 증대하는 대선 시기를 맞아 여성·가족정책의 중요성을 환기하고 이와 더불어 건강, 안전 등 새로운 아젠다를 개발함과 더불어 주요 정책의 우선순위와 구체적 이행가능성을 제시하고 있다는 데 의의를 두고 있음. 3차 여성정책기본계획(안), 가족정책기본계획안과 본 연구와의 연관성과 차별성은 다음과 같음.
- 1995년 여성발전기본법 제정 이후 1998~2002년 제1차 여성정책기본계획, 2003~2007년 제2차 여성정책기본계획을 거치면서 국내 여성·가족정책의 제도적 기반이 마련되었음. 2008년부터는 제3차 여성정책기본계획이 추진될 예정임.
  - 제1차 여성정책기본계획에서는 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대, 여성의 복지증진을 통한 건강한 가정의 구현, 국가 및 사회발전에 남녀가 공동으

#### 4 차기정부 여성·가족정책 10대 과제

로 참여하고 책임을 분담하는 사회시스템 구축을 목표로 하였음. 1차 계획은 법·제도의 정비를 통한 포괄적인 여성정책의 틀을 마련하였다는데 의의가 있음. 그러나 정책 목표가 모호하고, 정부 부처 간 또는 중앙과 지방간의 협력체계가 정비되지 않아 실효성 있는 정책 추진이 어려웠음.

- 제2차 여성정책기본계획은 실질적인 남녀평등 달성에 주안점을 두고, 여성의 자율성 증진 및 남녀 평등성 보장, 남녀의 다양성에 대한 인정을 목표로 하였음. 비전으로서 남녀가 함께 누릴 수 있는 실질적인 남녀평등사회 구현을 제시하였음. 2차 여성정책의 성과로는 1) 사회 각 분야에서 여성의 참여비율 확대 2) 육아휴직·보육서비스 확대 3) 여성기업인, 농업인, 과학기술인에 대한 지원의 제도적 기반 마련 4) 여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 기반 강화 5) 가족정책의 제도적 기반 마련 6) 성주류화 전략의 도입과 제도화 등을 들 수 있음.

- 제2차 기본계획이 위와 같은 성과를 거두었음에도 불구하고 다음과 같은 정책의 이행은 미진하였다고 봄. 1) 국제적 지표나 사회 각 분야에서 여성참여의 질적 문제를 체감할 수 있는 실질적 변화의 지체 2) 중앙-지방간 여성정책의 격차 3) 취약집단의 권리보장에 적극적이지 못하는 등 제도와 정책 수혜 간의 괴리 4) 일-가족 양립정책을 가족정책의 패러다임 변화로 이끌지 못하고 여전히 여성을 가사·양육의 일차 책임자로 전제 5) 성주류화 전략을 형식적 절차나 정책적 도구로만 받아들이거나 산술적 성비조정을 성평등으로 해석하는 등의 문제가 드러남.

- 제2차 기본계획의 이행 기간 동안 저출산·고령화 담론의 전사회적 확산, 사회적 양극화의 심화, 가족형태와 기능의 변화, 돌봄노동의 공백, 국제결혼과 다문화 가족의 증가 등 여성·가족을 둘러싼 상황이 급변해 왔으나, 기존의 여성정책은 이러한 변화에 탄력적으로 대응하지 못했음. 현재까지의 사회변동 뿐 아니라 향후 변화에 대한 예측을 반영한 포괄적인 정책이 필요함. 이와 같은 정책은 포괄적인 비전을 제시하는 동시에, 영역별, 주제별, 정책대상별로 구체적인 실행목표를 분명히 해야 함.

- 2008년부터 향후 5년 간 추진될 제3차 여성정책기본계획(안)에서는 ‘지속가능한



성평등 사회'를 비전으로 3대 목표과제와 5개 정책과제를 제시함. 5개 정책과제는 1) 국가 운영에 주도적 참여 2) 여성의 복지와 인권 강화 3) 여성의 경제적 역량 강화 4) 돌봄의 사회적 분담 5) 사회통합과 평등문화 정착임.

- 가족정책기본계획은 계획기간의 한국사회의 여건전망 및 가족환경 변화를 감안하여 정책의 속성상 제2차 여성정책기본계획과 보육발전종합계획과의 유기적 연계성을 고려하였음. 제3차 계획은 향후 5년간 여성·가족정책의 총체적 비전과 이행방식을 제시한다는 의의를 가짐.
- 3차 여성정책기본계획(안), 가족정책기본계획안과 본 연구의 차별성은 제반 분야의 정책에 대한 국민적 관심이 증대하는 대선 시기를 맞아 여성·가족정책의 중요성을 환기하고 이와 더불어 건강, 안전 등 새로운 아젠다를 개발함과 더불어 주요 정책의 우선순위와 구체적 이행가능성을 제시하는데 있음.

### 3. 연구방법

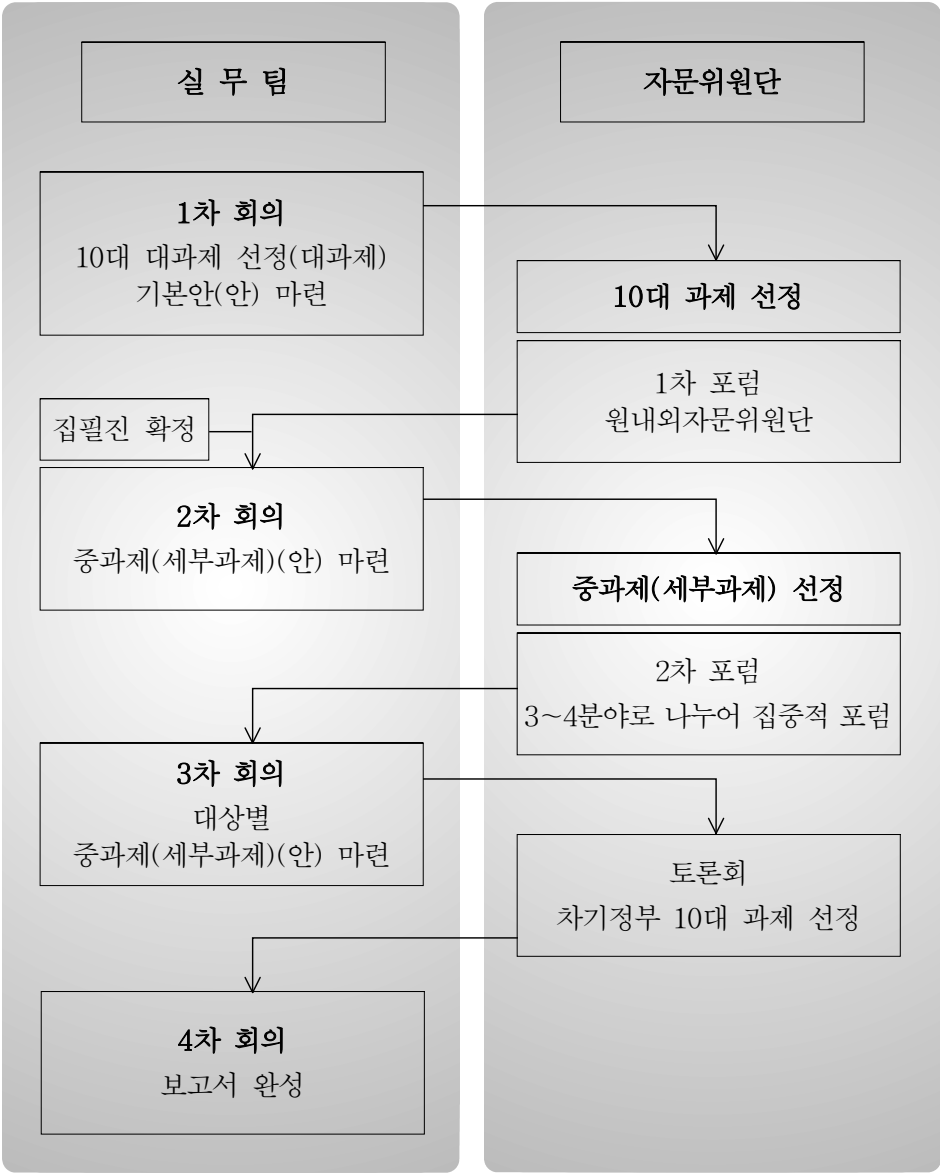
가. 연구방법으로는 자문회의와 토론회, 여성정책포럼을 통해 전문가 의견을 수렴하였음.

나. 연구진의 구성은 실무팀과 집필진, 자문위원단으로 3원화하여 구성하였음.

- 실무팀은 집필과 더불어 연구의 방향설정에 관한 협의 및 결정을 함.
- 집필진은 실무팀이 전담하는 분야 이외의 추가분야를 집필함.
- 자문위원단은 집필은 하지 않지만, 각 집필진의 원고에 대한 자문을 함.

다. 과제 선정과정: 문헌연구, 연구진 회의, 집필진 회의, 자문회의, 그리고 정책포럼의 형식을 거쳤음. 연구절차는 <표 I -1>참조.

<표 I-1> 연구절차



## II

차기정부 여성·가족정책 선정을 위한  
환경진단과 전망



차기정부의 여성·가족정책 과제 선정을 위해, 우리사회에서 중요하게 고려해야 할 주요 사회여건의 변화를 진단하고 전망했음. 주요한 변화를 1) 여성·가족정책을 둘러싼 환경의 변화 2) 정책수립에 성인지적 관점 도입 3) 여성·가족 정책 패러다임의 전환 4) 여성가족정책 전담부서의 기능이라는 4가지 관점에서 조명해 보았으며, 각 영역별로 주요 이슈를 제기하고, 문제점과 정책방향에 대한 전망을 제시하고 있음.

## 1. 여성·가족정책을 둘러싼 환경의 변화

### □ 저출산

- 저출산 및 이로 인한 고령화는 사회부양인구의 증가, 노동력 감소, 생산성 저하, 연금 및 사회보험체계의 부담, 노인 돌봄의 문제, 의료비용증대, 경제성장률 둔화, 소득분배구조의 악화, 세대갈등 등 사회문제의 등장을 예고함.
- 급속한 사회경제적 변화와 60년대 초부터 실시된 정부의 출산억제 정책을 배경으로 우리나라의 출산율은 급격한 하락을 보임(합계출산율 1960년 6.0%에서 2006년 1.13%). 최근 고령화 사회가 가져오는 인구부양 및 경제성장의 문제와 관련하여 저출산에 대한 논의나 정책은 여성의 사회적 역할변화와 저출산 현상의 연관성을 충분히 논의하지 못하고 있음. 출산수당이나 의료비 제공 등 지방자치단체들이 해당지역의 출산율을 높이기 위해 단기적인 정책을 내놓는 데 지나지 않음.
  - 저출산은 단순한 생리적 문제가 아니라 개인을 둘러싼 복합적인 사회경제적 환경과 의식의 문제임. 저출산 문제에 대한 접근은 자녀에 대한 의미변화, 양육비용, 가치관, 혹은 여성의 지위 변화에 대한 총체적인 접근을 요하며, 이러한 변화에 대한 이해 없이 저출산에 접근한다는 것은 비효율적임. 성차별적인 노동환경과 자녀양육을 여성에게 전담시키는 사회 여건 하에서는 여성이 자녀 양육과 관련된 기회비용을 더 많이 부담하게 되어 결혼이나 출산을 미루며, 사회 전체의 출산수준은 낮아짐.

## 10 차기정부 여성·가족정책 10대 과제

- 개발 국가에서는 성평등 수준이 낮을수록 출산율이 높지만, 경제성장을 이룩한 국가에서는 성평등 수준이 높을수록 출산율이 높다는 페미니스트 패러독스를 유념할 필요가 있음. 출산율을 높이기 위해서는 성평등 수준이 향상되어야 함.

### □ 고령화

- 노인 인구의 증가는 신체적·정신적 의존성으로 인해 독립생활이 불가능한 노인의 증가를 가져옴. 반면, 핵가족화, 자녀수 감소 및 여성의 경제활동 참여증대로 인해 가족의 노인부양능력은 감소하고 있음. 즉, 사회의 고령화와 더불어 진행되고 있는 가족형태의 변화, 여성의 역할 변화는 돌봄 노동의 공백을 증가시킴.
- 고령화 관련 정책은 정책의 수혜자와 제공자라는 두 가지 방향에서 접근해야 하며, 성인지적 관점이 필수적임.
  - 돌봄을 필요로 하는 노인의 약 2/3가 여성노인임. 이들은 남성과 다른 생애경험을 가지며, 사회경제적으로 상이한 조건에 놓여 있음.
  - 전통적인 관점에서 돌봄 노동은 여성의 역할로 간주되어 왔음. 가족 내의 비공식적 돌봄 노동뿐 아니라 간호사와 사회복지사의 상당수가 여성이며, 여성의 경제활동참여율의 증가에도 불구하고 여성의 돌봄 노동의 양은 오히려 증가한 것으로 알려짐.

### □ 사회양극화 심화

- 여성의 낮은 경제활동참가율
  - 국내 여성의 경제활동참가율은 혼인, 출산기인 30세 전후 노동시장에서 퇴장하는 M자형 곡선을 특징으로 함. 대졸 이상 고학력 여성은 노동시장 이탈 후 재진입하지 않아 L자 곡선을 보여 여성의 임금은 30대 초반에 정점에 달함. 이에 반해 선진국 여성들은 역 U자형 곡선으로 30대 여성의 경제활동참여가 높고, 여성경제활동참가율이 60%에 달함.

- 2002년 통계청 조사 ‘여성취업 장애요인에 관한 견해’에서 여성 41.1%가 ‘육아부담’을 가장 큰 장애요인으로 꼽음. 따라서 보육정책은 저출산뿐 아니라 여성의 사회참여 활성화를 위해 핵심적임.

○ 여성의 비정규직화

- 남성이상의 실직에 따라 주부의 경제활동 참여가 증가하면서 남성에 대한 여성의 경제적 의존도가 낮아지리라는 예상이 있었음. 그러나 여성고용의 질을 고려하면 노동시장 유연화는 대다수 여성을 고용이 불안정하고 사회보장의 사각지대에 놓인 비정규직으로 분리시킴으로써, 노동시장에서 여성의 지위를 더욱 악화시켰다고 평가할 수 있음.
- 여성 임금근로자 중 60.2%가 임시일용직임. 따라서 각종 노동보호정책의 수혜에서 배제되기 쉬움. 국민연금가입률, 여성임금, 여성의 능력개발기회접근 정도는 남성에 비해 크게 떨어지는 실정임. 특히 지식기반 사회로의 이행기에 주요한 직업능력개발 훈련 참여율과 평생학습참여율이 각각 남성의 50%, 20% 정도 밖에 되지 않아 점차 주변화 될 가능성이 큼.

□ 여성안전(gender security)과 여성인권

○ 여성에 대한 폭력

- 가정폭력: 1998년 7월 「가정폭력범죄의처벌등에 관한 특별법」시행 이후 가정폭력 발생건수는 증가하고 있으나 이에 비해 구속 건수는 많지 않음. 이는 우리사회에 가정폭력 문제가 만연해 있으나 제도의 실효성이 미흡함을 의미함.
- 성폭력: 성폭력특별법이 제정되었음에도 불구하고, 법집행에 있어 친고죄 적용 등으로 인해 피해자 보호에 대한 관점이 부족함. 또한 피해자는 수사과정에서 여러 번 수치심을 당해야 함. 최근 판결에 있어서도 가해자에게 관대한 경향을 보임.
- 성매매: 2004년 성매매방지법의 제정은 범부처 차원에서 성매매방지를 위한 정책의 획기적인 전환을 가져왔음. 성매매를 범죄행위로 인식하는 비율은 높으나, 이중적 사고구조로 인해 성매매 정책에 대한 국민적 합의는 여전히 괴리현상을 보임. 각종 신종변종 성산업 업소 증가와 같은 겸업형 성매매의 활

## 12 차기정부 여성·가족정책 10대 과제

황, 해외 원정 성매매, 여성들의 해외송출, 위장결혼을 가장한 외국인 성매매 급증 등 의도하지 않은 결과를 낳기도 함.

- 이처럼 그간 성폭력, 가정폭력, 성매매 등 여성에 대한 폭력이 주요 의제로 부각되고 이에 대응하기 위한 법체계와 제도가 마련되었으나, 사회적 공감대의 확산, 사회 구조적인 변화 등 체감할 수 있는 변화 면에서는 미흡하였음. 또한 정책에 대한 역풍 확산 등 정책의 정체 현상이 나타나고 있음.
- 유엔은 ‘여성에 대한 폭력’ 근절이 여성의 인권보호의 중요한 정책임을 인식하고, 이를 근절하기 위한 구체적인 척도를 개발하고 향후 각국이 이행하도록 하고 있음. 이에 향후 국내적으로도 여성에 대한 폭력을 실질적으로 감소시키기 위한 보다 구체적인 방안이 마련되어야 할 것임. 나아가 여성에 대한 폭력의 부재를 지향하는 소극적 관점을 넘어 일상에서 여성이 당면하는 위협의 부재와 인권의 보장을 지향하는 적극적인 여성안보 개념으로 정책을 확장시킬 필요가 있음.

### □ 지구화·분권화·평화통일

#### ○ 지구화(Globalization)

- 국제결혼 및 취업을 목적으로 입국하는 세계 각국, 특히 아시아 국가 출신 이주민이 증가하는 추세임. 외국인과의 혼인 중 3/4이 한국 남성과 외국인 여성 간의 결혼이며, 농촌지역에서 국제결혼의 비중이 더욱 높아 다문화 가족 자녀가 크게 늘어날 것임. 이러한 변화는 한국사회의 다문화 사회로의 전환을 예고함. 그러나 여성결혼이민자가 순혈주의적 민족관이나 가부장제적 가족규범이 강한 농촌지역에 집중적으로 유입되고, 이들 대다수가 제3세계 국가 출신이기 때문에 이들을 적극적인 사회구성원으로 포용하는 데 있어 여러 갈등이 발생하고 있음. 이는 결혼이민자 여성의 문제, 다문화 가정의 문제, 다문화 가정의 자녀 문제, 민족적·성적 편견의 문제 등 전 영역을 아우르며 포괄적인 대책의 수립과 집행이 절실함.



○ 분권화

- 지방자치제가 시행된 이후 자체적으로 여성정책기본계획을 수립·시행하는 지방자치단체가 증가함. 그러나 중앙정부의 여성정책 발전수준에 비추어 볼 때, 지방자치단체의 여성정책 발전 속도는 지체되어있음. 지방자치단체의 권한과 업무 영역이 확대되고 있는 상황에서 지방자치단체가 지역 여성의 욕구를 반영할 역량을 강화하도록 중앙정부가 적극적으로 지원할 필요가 있음.
- 환경, 교육, 소비자, 지역발전, 주거 등 생활과 밀접한 관련이 있는 문제에 대해 시민으로서 관심을 갖는 지역사회 내 자생적 여성모임이 늘어날 것으로 예상됨. 지역사회의 자원봉사활동이 활성화되고, 영역이 다양화되며, 자원봉사자의 전문성이 제고될 것임. 지역 간 네트워크 형성으로 지역적 시민연대로 발전할 가능성이 있음.

○ 평화통일

- 여성은 공동체의 절반을 차지하므로 모든 정책 결정에서의 주요 주체임. 뿐만 아니라 여성은 폭력과 평화에 대한 경험이 남성과 다를 수 있다는 점에서 평화체제 형성과정에 적극 개입할 필요가 있음. 전쟁 등 극단적인 폭력 상황에서 여성은 성폭력 등 폭력의 이중 피해자가 되기도 함.
- 평화체제 형성과정에서 여성의 역할의 중요성은 제1, 2차 여성정책기본계획에서 언급되었으나 구체적인 정책실행으로 나아가지는 못하였음.
- 6자회담의 진전으로 한반도와 동북아의 평화체제, 협력구조 형성은 전환 국면을 맞게 되었으나, 평화체제 형성과정에서 여성의 역할은 가시적으로 드러나지 않고 있음. 여성평화단체들이 여성6자회담을 준비하는 등의 움직임이 있으나 정부차원의 대표단에는 여성을 찾아보기 힘든 실정임.
- 이는 평화체제 형성과정에서 여성의 배제를 보여주는 상징적인 문제일 뿐 아니라, 여성 관련 의제형성을 저해한다는 측면에서 실질적인 문제임.

## 2. 정책수립에 성인지적 관점도입

- 1995년 북경 제4차 세계여성대회에서 ‘성주류화’ 전략이 채택된 뒤, ‘성주류화’와 ‘성인지적 관점’은 한국 여성정책의 키워드가 되었음.
- 성인지적 정책의 수립은 제반정책의 성 중립성 가정을 부정하고, 사회 내에서 여성과 남성이 처한 상황에 따라 다른 정책 요구를 갖는다는 점을 인정함. 정책 효과의 성별 차이를 고려하지 않을 경우 어느 한 성에게 불리한 결과를 초래하거나 불균형한 역할 및 권력관계를 재생산하게 됨. 또한 정책대상 집단에 대한 몰이해는 정책의 효율적 목표 달성에도 부정적인 영향을 미치게 됨.
  - 현재까지 추진된 성주류화 정책은 성차별적 법령·조례·규칙의 발굴 및 개정, 성별 분리통계의 구축, 성인지적 관점의 정책분석, 공무원의 성인지적 능력 향상, 성별영향평가체계 구축 등임. 이러한 정책 ‘도구’는 적용 범위와 대상을 확장해 가고 있으나 성불평등과 평등전략에 대한 사고 패러다임의 전환에 대한 깊이 있는 사고가 부족한 실정임.
  - 모든 영역의 정책에 성인지적 관점을 도입하고, 성인지 정책을 형식적 정책 도구로 인식하는 문제를 넘어 성불평등과 평등전략에 대한 사고 패러다임의 전환을 이끌어 낼 필요가 있음.

## 3. 여성·가족정책 패러다임의 전환

□ ‘보편적 부양자 모델’을 지향하는 가족정책 수립 요망

- 한부모가정, 조손가정, 다문화가정 등 남성 생계부양자 모델에 기초를 둔 기존의 이른바 ‘정상’가정에서 벗어난 다양한 형태의 가정이 증가하고 있음. 가족의 다양성은 핵가족의 불안정성을 의미하는 것이며, 가족을 규정하는 각종 원칙, 경계, 가족의 기능에 대해 숙고해 볼 필요가 있음. 기존의 남성 생계부양자 모델에 입각한 정책수립과 추진에는 한계가 분명함. 다양한 가족 형태를 감안하여 수요자 중심의 정책을 수립해야 함.

#### □ 여성정책의 내실화·정착화 단계

- 여성관련 척도의 국제기준이 마련되고 국제사회로부터의 압력이 상승함. 2006년 한국은 여성권한척도(GEM)에서 75개 국 중 53위로 하위권에 속하며, 세계경제포럼(WEF)이 115개국을 대상으로 ‘성(性) 격차지수’를 조사한 바에 따르면 92위로 역시 최하위권. 진학률과 기대수명은 높으나 출생 성비, 임금평등, 의사결정권한, 전문기술직 등에서 특히 낮은 성적을 기록함. 세계적인 지표가 마련되고, 한국 여성의 지위가 상대적으로 낮다는 결과가 나타나면서 성평등에 대한 국내외의 요구가 증대됨.
- 그간의 여성정책은 법제도의 개선을 중심으로 가시적, 형식적인 변화에 치중되어 있었음. 의식의 개선에서 체감할 수 있는 변화가 지체되는데도 불구하고 여성정책의 성과가 과대평가된 측면이 있음. 기존 정책의 성과와 한계를 돌아보고, 시스템의 내실화 및 체감할 수 있는 정책으로의 전환을 고려해야 할 시기임.

#### □ 역풍(backlash)에 대한 체계적 대응

- 최근 여성정책에 대한 반격이 가시화되고 있음. 노동시장 진입 과정에서 불합리한 차별을 시정하기 위해 도입된 양성평등채용목표제나 군가산점제 폐지를 남성에게 대한 역차별로 간주하고, 여성의 취업률 증가가 남성 실업률 증가의 원인이라 파악하는 남성들이 집단적 움직임을 보임. 초등학교사 등 여성의 진출이 두드러지는 부문에서는 역으로 남성할당제를 주장하기도 함. 성매매특별법 시행 이후 성구매자 감소, 여성들의 탈성매매와 자활사례 증가 등의 성과가 나타났음에도 불구하고 동 법을 개인의 성적 자율권에 대한 국가의 과도한 개입으로 보면서 성매매방지정책의 정당성과 실효성에 지속적으로 반발해 왔음.
- 역풍은 남성들이 여성의 사회적 영향력 증가를 기득권의 박탈 즉 위협으로 인식하는데서 비롯됨. 반여성정책의 논리는 1) 사회구조적 변화로부터 야기된 문제의 책임이 여성에게 있다고 보며 정부가 이와 같은 문제를 방관한다고 보는 입장 2) 성인지적 정책과 양성평등 개념을 구조적 불평등의 개선을 위한 계기로

인식하지 않고 50:50의 산술적인 의미로 축소 해석하는 입장, 제로섬게임으로 강조되고 있는 실정 3) 불평등을 시정하기 위해 추진된 제도적 조치가 기회의 평등과 자유로운 경쟁이라는 자유주의의 기본 가치와 상충한다는 입장 등으로 요약됨.

- 역풍에 어떻게 대응하는가에 따라 장기적으로 여성정책의 효과가 달라질 것임. 영역별로 상이했던 여성정책 근간의 논리를 체계적으로 정비하고, 정책에 대한 국민적 이해를 높일 수 있는 계기로 삼아야 할 것임.
- 역차별이라는 문제 제기는 남성들이 기득권을 뺏긴다고 생각하기 때문임. 그러나 여성들에게는 생존의 문제가 달려 있음. 일을 할 때는 남녀 구별 없이 정당하게 인정받아야 함에도 불구하고, 남성들은 개인으로 평가되나 여성들은 집단적으로 일반화되어서 취급됨. 지금도 인식이나 가치 측면에서 여성들은 차별당하고 있으며, 승진, 입사 등에서 여성 개인의 노력은 간과되고 있음.
- 그러나 여성의 사회적 지위가 향상됨에 따라 여성은 더 이상 단일한 정책대상 집단이 아니며 여성 내부에도 다양성이 존재하고 있음. 따라서 이러한 제반 변화가 단순한 남성의 역풍뿐만 아니라 정책대상자로서의 여성의 성격도 변화하고 있음을 주지하면서 정책대상 집단의 다양성에 따른 보다 세부적인 정책수립이 더욱 요청됨.

#### 4. 여성·가족정책 전담부서의 기능

- 성평등, 가족정책 문제에 대한 새로운 지평을 대비하기 위해서는 전담부서의 집행력이 보다 강화되어야 한다는 새로운 패러다임의 논리를 개발할 필요가 있음.
- 그러기 위해서는 성평등·가족관련 부처의 존재가 필수적임. 독일 등 대부처주의를 채택하고 있는 국가에서도 복지·노동정책과 분리하여 여성·가족정책을 별도

의 독립된 기구에서 추진하고 있는 것도 이러한 행정수요에 대응하기 위한 정책적 노력의 일환임.

- 기본적으로 여성의 경제적 활동 참여를 위한 여건의 마련을 위해 가족돌봄을 사회적으로 지원하고, 여성에 대한 인권을 보호하기 위해서는 양성평등에 대한 전담부서의 기능의 강화가 필요함.



# III

10대 분야 차기정부 여성·가족정책 과제





## 1. 노동시장에서의 여성일자리 질적 개선과 양적 확대

- 여성의 경제활동에 대한 욕구가 크게 증대한데 반해 사회적·정책적 기반이 열악한 실정에서 여성의 경제활동참여율을 제고하기 위하여 생애주기에 따른 노동시장 참여 장애요인을 완화시킬 정책적 지원이 필요함.
- 참여정부는 산전후 휴가 등의 모성보호제도를 강화하고, 사회적 일자리 사업을 중심으로 일자리 확대를 추진하는 가운데 사회서비스 확대와 사회서비스 분야에서 여성일자리 창출하도록 정책을 진행해 왔으나 여성노동의 질적 측면에서는 여전히 열악함.
- 차기 정부는 일·가정 양립을 위한 돌봄 노동의 사회화 강화 및 사회서비스 분야 일자리의 지속적 창출, 비전통적 여성직종에서 여성의 취업기회 확대, 취업취약계층 여성에 대한 취업지원 정책을 통해 고학력 여성 뿐 아니라 중·고령 여성의 취업문제를 해결해야 함.
- 노동부의 '비정규직 고용개선 종합계획'의 세부과제 계속 추진, 저임금여성근로자, 영세자영업자 근로자 등에 대한 사회보험료 감면 등 영역별 과제와 정책 대상별 과제를 통해 전체 여성인력 활용도를 높이고자 함.

### 가. 배경

- 저출산 고령사회에서 여성의 경제활동참가율 제고는 여성 개인뿐만 아니라 국가적으로도 중요한 사안이 되었음. 특히 사회 양극화가 우려되는 상황에서 현재와 같은 여성의 낮은 경제적 지위가 지속되면 여성집단내에 근로빈곤층을 대량으로 양산하게 될 것임. 또한 건강한 사회 재생산을 위해서 일하는 여성의 모성권 보호가 시급한데 이를 위해서도 평등하고 질적으로 우수한 노동 여건이 마련되어야 함.
- 2007년 7월 UN 여성차별철폐위원회(CEDAW)의 대한민국에 대한 최종권고안에서도 대한민국 여성들이 노동시장에서 당면하고 있는 심각한 처지, 예를 들어 여성의 저임금, 높은 비정규직 비율, 비전형 근로자 증대, 불안정한 고용상태 등에 우려를 표하며 노동시장에서의 성평등한 기회 보장과 이를 가속화하기 위한 노력을 촉구한 바 있음.
- 한국사회 여성의 경제활동 상태는 양적으로도 낮은 편이지만 질적인 측면은 더욱 열악함. 한국여성의 경제적 지위는 낮은 종사상 지위와 여전히 큰 성별 임금격차

그리고 열악한 직종 분포에서 확인할 수 있음.

- 주요선진국에 비해 무급가족종사자 및 자영업자의 비율이 높고 임금근로자의 비율이 낮음.

※ 2005년, 여성자영업 15.4%	남성자영업 22.8%
여성무급가족종사자 14.0%	남성무급가족종사자 1.3%
여성임금노동자 56.7%	남성임금노동자 66.0%
※ 일본의 취업여성: 자영주 6.6%	무급가족종사자 8.9%
독일의 취업여성: 자영주 7%	무급가족종사자 0%
미국의 취업여성: 자영주 6%	무급가족종사자 0.1%(2004)

- 임금근로자의 증가분은 주로 임시 및 일용근로자와 같은 비정규직 근로자의 증가에서 비롯된 것임.

※ 지난 10년간 여성 임금근로자가 30.2% 증가하였으나, 증가분의 78%가 임시 및 일용근로자로 구성
※ 여성 임금근로자 중 임시 및 일용근로자 61.9%(2005)
임시 및 일용근로자 여성비율: 35.4%(1990) → 54.4%(2005)

- 90년대 말 이후 남녀간 임금격차도 거의 개선되지 않음.

※ 2005년, 남성임금 : 여성임금 = 100 : 63.6
-----------------------------------

- 여성의 직종 분포도 주로 단순서비스·판매직에 집중되어 있고 전문·기술·관리직의 비율은 매우 낮은 편임.

※ 2005년 취업여성중 관리직 0.5%	취업남성중 관리직 4.0%
취업여성중 전문가 9.0%	취업남성중 전문가 7.3%
취업여성중 판매서비스직 36.9%	취업남성중 판매서비스직 15.8%

- 여성의 노동시장 입직, 업무배치, 승진 과정에 성차별적 관행이 지속되고 있음.

- 우리나라 여성노동이 해결해야 하는 문제는 여성일자리의 질적 개선과 더불어 여성경제활동참여율 제고라 할 수 있음.

- 2006년 현재, 우리나라 여성경제활동참여율 50.3%, 대졸여성 경제활동참가율 62.9%로 OECD국가 가운데 최하위임. 특히 결혼, 출산과 함께 노동시장을 떠난 고학력 여성들이 노동시장에 복귀하지 않음으로써 국가수준의 인력낭비 문

- 제가 지적되고 있음. 이러한 경력단절을 경험한 고학력 여성들이 다시 경제활동에 참여할 수 있는 적합한 일자리 마련이 동시에 이루어져야 한다는 논의가 제기되고 있음. 따라서 이들 고학력여성들의 취업률제고와 취업연속성 강화를 위하여 이들 인력의 기술수준에 맞는 “좋은 일자리(decent jobs)”창출이 절실함.
- 다른 한편, 교육훈련과 기술수준의 정도가 비교적 낮은 여성들을 위한 적극적인 일자리 창출에 대한 요구가 높은 상황임. 이들 여성들은 지속적으로 노동시장에 참여할 의지를 가지고 있다는 측면에서 이들 여성들의 고용안정에 초점을 맞춘 일자리 확대의 필요성이 제기되고 있음.
- 전반적으로 여성들의 경제활동참여율을 제고하기 위해서는 생애주기에 따라 다르게 나타나고 있는 여성들의 노동시장참여에의 장애요인들을 완화시키는 정책적 지원이 필요함.
- 우리나라 여성들의 경제활동참가형태는 노동시장에의 진입과 이탈을 반복하는 전통적인 M-자형을 유지하는 가운데, 특히 고학력 여성들은 L-자형 노동시장참여형태를 나타내고 있음. 이 두 유형 모두에서 여성들은 집중적인 자녀양육시기 동안에는 노동시장으로부터 이탈하는 경향을 보이고 있음. 따라서 보육정책 확대·강화를 통해 여성경제활동 장애요인을 완화시킬 필요성이 제기됨.
  - 가족구성의 다양화와 평균수명의 증가는 50대 이상 중·고령 여성에 대한 취업대책의 필요성이 제기됨. 평균적으로 남성보다 경제활동 경험이 적은 고령 여성 인구층의 증가는 고령여성빈곤층이 양산될 위험을 내포하고 있음. 특히 평균수명의 연장으로 이들의 취업욕구가 증대될 전망과 함께 이들의 노동시장진입을 지원할 방안마련이 시급한 실정임.

## 나. 참여정부 정책현황 및 한계

### □ 완료된 과제

- 2005년 5월 [남녀고용평등법] 제5차 법 개정
  - 산전후 휴가에 유·사산 휴가 포함됨.

## 24 차기정부 여성·가족정책 10대 과제

- 우선지원 대상기업에 대하여 사업주가 부담하던 60일분의 급여를 고용 보험에 의한 산전후휴가급여로 대체 됨.

### ○ 2005년 12월 [남녀고용평등법] 제6차 법 개정

- 적극적 고용개선조치제도 도입됨.
- 성희롱 피해주장 근로자 보호 강화됨.
- 육아휴직 신청 요건을 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로자에서 생후 3년 미만의 영아를 가진 근로자로 확대 개편됨.
- 고용평등위원회 폐지, 국가인권위원회로 조직 일원화됨.

### □ 지속해야 할 과제

- 적극적 고용개선조치 제도 계속 강화할 필요성 있음.

### ○ 2007년 9월 [남녀고용평등법] 제7차 법 개정

- 남성근로자에게 배우자 출산휴가 3일 확정 및 위반시 500만원 이하 과태료 부과 확정됨.
- 남성근로자에게 육아휴직을 1회에 한하여 나눠 쓸 수 있게 함.
- 전일제 육아휴직 대신 근로시간을 단축해 근무할 수 있는 유연한 육아휴직제도 인정함.
  - ※ ‘일 중심’에서 ‘가정과외 균형’을 중시하는 근로자들의 의식변화와 정부의 정책의지를 반영하여 법의 이름도 [남녀고용평등법]에서 [남녀고용평등과 일·가정양립지원에관한법률]로 바뀜.

### ○ ‘파견근로자 보호 등에 관한 법률’, ‘기간제및단시간근로자 보호 등에 관한 법률’, ‘노동위원회법’ 등 비정규직 보호 입법

- ※ “사용자는 기간제근로자, 단시간근로자, 파견근로자임을 이유로 당해 사업 또는 사업장의 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 통상근로자에 비하여 차별적 처우를 하여서는 아니 된다”라는 조항 삽입

### ○ 사회적 일자리 사업 중심으로 일자리 확대추진

- 노동시장에서 취업하기 어려운 취약계층을 주 대상으로 이들에게 인건비를 지급하는 방식에서 한 단계 더 발전하여 안정적 고용창출의 방안 마련됨.

- 사회서비스 확대와 사회서비스 분야 여성일자리 창출 추진

- 사회서비스분야 중에서 특히 여성일자리 확대에 초점을 두고 가사, 간병, 그리고 보육서비스를 중심으로 하는 일자리 창출 추진

□ 정책 현황 및 한계

- 참여정부의 여성노동 관련 정책을 평가하면 우선 법·제도적 측면에서 기틀을 마련했다고 할 수 있음. [여성인력개발종합계획], [여성고용확대방안], [남녀고용평등법] 개정 등을 통하여 노동시장에서의 여성들의 상황을 향상시키기 위한 제도적 방안의 기초를 마련하였음.
- 우선지원 대상기업에 대하여 사업주가 부담하던 60일분의 급여를 고용보험에 의한 산전후휴가급여로 대체하는 방안을 통하여 소규모 사업주의 경제적 부담에 대한 사회의 공동분담을 확대함으로써, 여성의 고용 확대 및 기업의 경쟁력 제고를 동시에 꾀할 수 있는 관련 규정 정비함.
- 비정규직 차별을 해소하기 위하여 참여정부 들어 [비정규직 보호입법]을 제정하고 [비정규직 고용개선 종합계획]을 수립한 바 있으나, 여성비정규직 문제의 심각성에 주목하고 있지 못함. 여성비정규직의 중첩적 차별 상황에 대한 개선의지가 부족하며 여성비정규직의 모성권 보호에도 많은 한계점을 남기고 있음.
- 참여정부가 진행 중인 사회서비스 분야 일자리 창출 사업은 이전에 노동시장에서 배제되었던 노동 혹은 시장에서 평가받지 못하고 가족 내 여성의 사적영역의 노동으로 취급되던 부분을 사회적 영역으로 재구성하여 여성의 노동 가치를 재평가 받도록 구성되었다는 측면에서, 여성친화적 일자리 창출 정책이라 평가할 수 있음.
- 특히 여성의 빈곤화를 완화하기 위한 정책으로 추진되면서 빈곤에 대한 사회적 대

책의 일환으로 기초생활보장제도의 자활사업과 사회적 일자리 사업이 함께 추진되고 있고, 이들 사업은 남성에 비하여 가구생활주기에 따라 쉽게 취업이 단절되고 그로 인해 빈곤에 빠지기 쉬운 여성들에게 노동할 기회와 노동능력을 향상시킬 가능성을 제공한다는 점에서, 여성친화적 일자리 확대정책으로 긍정적으로 평가할 수 있음.

- 그러나 사회서비스분야 중심으로 확대되고 있는 일자리들의 질적 측면을 살펴보면 이들 일자리를 “괜찮은 일자리(decent job)”로 분류하는데 상당한 무리가 있음. 임금수준, 고용안정성, 그리고 사회보험 수혜 등의 수준이 아직은 낮은 수준에 머물러 있음.
- 참여정부의 여성고용확대 정책 사업은 고학력 여성들의 고용확대를 위한 가시적인 정책적 노력이 결여되어 있다는 점에서 보다 폭넓고 다차원적인 여성고용확대 정책이 절실히 요구됨. 과학기술 여성인력을 포함한 높은 수준의 훈련과 기술을 보유하고 있는 여성들의 경력단절, 경력좌절 현상이 지속되고 있다는 점이 끊임없이 지적되고 있음. 이들 여성들의 인적자원을 보다 효율적으로 활용하기 위한 생애주기에 따른 경력개발지원에 초점을 둔 정책이 절실함.

## 다. 실행과제

### □ 총론

- 여성의 생애주기에 따른 종합적이고도 체계적인 노동정책 수립으로 여성에게 차별적인 노동시장 관행 해소 및 개인과 가족, 기업이 조화를 이루는 사회 구현을 지향함.
- 노동시장에서 낮은 경제적 지위를 점하고 있는 여성취업자 특성에 주목한 노동정책 수립으로 여성의 근로빈곤층 양산 억제 및 취업여성의 삶의 질 향상으로 사회양극화 현상을 해소할 필요가 있음.

- 비정규직 여성, 비임금근로여성 등 모성보호정책의 사각지대 해소를 위한 철저한 정책적 개입으로 건강한 사회 재생산 도모, 저출산 사회에 대응할 수 있도록 함.

#### □ 신규과제

- 2006년 노동부 [비정규직 고용개선 종합계획]의 세부과제 계속 추진
  - 비정규직 여성근로자에 대한 출산후 계속 고용지원금: 여성비정규근로자의 임신과 출산으로 인한 재계약 거부의 문제 등이 여성 노동계에서 주요한 이슈로 등장하였으나 실질적으로 이를 구제할 수 있는 법이나 제도 등이 마련되어 있지 않은 실정임. 이에 비정규직 고용개선 종합계획에서는 비정규직 여성근로자에 대한 출산 후 계속 고용지원금을 통하여 여성근로자의 고용을 지속적으로 유지하기 위한 보조금을 기업에 지원하는 것을 골자로 한 세부사업계획을 시행하고 있음. 출산후 계속고용지원금을 보다 현실화하여 산전후휴가기간 동안 고용계약이 만료되어 산전후휴가급여를 받지 못하는 비정규직 여성을 최소화할 필요가 있음.
  - 육아기 근로시간단축제도 도입: 육아기 근로시간 단축제를 도입하여 일과 가정을 양립하고 여성근로자가 경력을 단절하지 않도록 하며 동시에 고용안정을 보장하도록 하는 사업임. 현행 육아휴직 제도는 경력단절, 휴직 중 소득감소, 대체인력 부족 및 사업주의 부담증가 등 문제점을 가지고 있어 실효성에 대한 의문이 제기되어 왔기에 이를 보완하고자 하는 사업임. 이 사업을 시행함에 있어서 근로여성의 모성권에 대한 사회적 지원 부분과 근로여성의 실제 노동에 대한 보상 부분 상호간에 형평성이 유지되도록 주의를 기울일 필요가 있음.
  - 사업장내 정규직과 시간제 근로간 원활한 이동지원: 우리나라는 외국과 달리 시간제 근로자의 비중이 여전히 낮은 특성을 가지고 있음. 통상근로와 시간제 근로간 경계를 이완함으로써 근로자의 최적시간과 기업의 요구시간을 일치시키고자 하는 세부사업임. 동 사업은 남녀근로자 모두를 대상으로 하고 있으나 여성이 현재 시간제 근로자로 근로하는 비중이 남성에 비하여 3배 이상 높고 대체로 시간제 근로로 전환하고자 하는 집단 중 여성근로자 비중이 높은 것을 고려하면 남성보다는 여성근로자에게 많은 영향을 미칠 수 있는 제도임. 정규직과 시간제 근로간 원활한 이동을 지원하기 위해 기업이 부담해야 하는 비용

부분(8시간 근로자 1명에 비해 4시간 근로자 2명을 관리할 때 발생할 수 있는 간접비용)에 대한 정책적 지원이 요구됨.

- 사회안전망 가입누락방지 및 미가입 당연적용: 총 여성임금근로자 중 고용보험 가입자 비율은 약 40%에 머물러 사회안전망에서 소외되는 집단의 비중이 크다는 점을 알 수 있음. 이는 사업장 규모, 고용의 형태 등에서 주로 기인하는 현상으로 가입자를 확대하는 노력의 일환으로 이 제도에 주력할 필요가 있음.
- 적극적 고용개선조치(A. A.)의 지속 및 강화를 위해 우수 기업에 실질적인 인센티브 제공 확대
- 성, 연령, 장애, 외모, 결혼 지위 등에 따른 차별적 노동시장 관행 척결을 위한 법·제도적 장치 강화 및 교육·홍보 확대
- 부처별로 산재한 여성노동정책을 보다 체계적으로 추진할 수 있는 국가 차원의 정책 추진체계 구축 및 재원 확대가 긴요
- 여성비정규직에 대한 차별 금지 및 여성비정규직의 모성권 보장에 주력
  - 출산휴가와 육아휴직 비용의 사회 분담화 확대 방안: 현재 고용보험에서 일부 혹은 전적으로 부담하고 있는 출산휴가와 육아휴직 비용을 장기적으로 의료보험, 국민연금, 일반회계 등 재원을 통해서 조달할 수 있도록 하는 재정건전화 방안 필요함.
  - ‘여성 고용 지속’을 지향하는 모성정책 강화: 육아휴직제도, 대체인력 지원금 현실화 등 여성고용 기피를 초래하지 않도록 기업의 부담을 덜어주는 다양한 방식의 제도, 공보육 강화 등에 초점이 맞춰져야 할 것임.
  - 비정규직여성에 대한 모성보호정책 적용 강화: 비정규직여성에 대한 모성보호 관련 차별 행위를 엄단할 수 있는 법·제도적 장치 마련, 감시기구의 강화 및 법 준수 기업에 대한 현실적인 인센티브제도 마련되어야 함.
- 지속적인 사회서비스 분야 일자리 창출을 통한 여성경제활동 참여 지원



- 사회서비스 분야 중에서 수요충족률이 특히 낮은 분야들인, 보육 및 보건의료 분야에서 여성일자리 창출
- 자격증제 도입 등 일자리 양성체계 표준화를 통해 일자리 전문화 추진
- 이들 일자리 종사자들에게 4대 보험 및 EITC적용
- 사회적 기업화를 통한 이들 일자리의 안정성 확보 및 일-사람 연계 개선
- 비전통적 여성 직종에의 여성취업기회 확대
  - 공공취업지원 기관 및 직업훈련시설에 직업훈련과정 개설 및 취업지원
  - 여대생 커리어개발센터, 여성인력개발센터 등을 통한 여성의 직업훈련기회 확대
  - 고용주에게 인센티브 제공
- 전업주부와 중·고령 여성에게 특화된 직업훈련·교육을 통해 취업취약계층 여성의 취업지원
  - 주부인턴사원제 도입
  - 경력단절 여성인력뱅크 운영
  - 재취업지원 교육, 자격과정, 전문능력개발과정 개설
  - 보육, 문화시설 등 중장년 여성 일자리 확대

#### □ 대상별 과제

- 여성 청년층
  - 노동시장진입 단계
    - 입직 시 성차별적 고용관행 모니터링 강화
    - 성평등한 모범적인 인력 채용 시 해당기업에 인센티브 제공 실효화
    - 공무원양성평등채용목표제의 지속 추진
    - 국공립대 여교수 임용목표제 지속
    - 정부산하기관, 공기업의 여성채용확대 정책 수립

### 30 차기정부 여성·가족정책 10대 과제

- 재직 단계
  - 임금, 승진, 업무배치 등에서의 성차별적 관행 모니터링 강화
  - 비정규직 여성 등 모성보호정책 사각지대 해소를 위한 정책 강화
  - 재직여성근로자의 능력개발 기회 확대를 위한 프로그램 운영
  - 공무원 승진할당제 도입 및 보직경로 다양화
  - 여성공무원 “승진위원회(Glass Ceiling Commission)” 설치
  - 교장, 교감 임용목표제 확대 추진
- 이탈기
  - 퇴직여사원의 부분근무 재고용 장려
  - [임신·출산 비정규직 여성 계속고용장려금] 신설
  - [출산여성재취업 장려금] 신설
- 여성 장년층
  - 재진입 단계
    - 기업 신입사원 채용시 연령제한 폐지 유도
    - 전업주부 직장복귀프로그램 운영
    - 경력단절 여성 인턴사업 실시
    - 고학력 경력단절 여성 능력개발 기회 확대 프로그램 운영
- 여성 중·고령층
  - 재진입 단계
    - 중·고령층 여성을 대상으로 하는 전문적인 직업훈련기관 활성화

### 라. 기대효과

- 노동시장의 차별적 관행을 해소함으로써 취업 희망 여성의 최소한의 일할 권리와 생존권을 보장함.

- 여성비정규직 포함 여성근로자에 대한 모성보호정책 강화로 건강하고 지속적인 사회 재생산을 도모함.
- 사회적 기업 활성화를 통하여 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 고용의 기회를 확대함과 동시에 지역주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있을 것으로 기대. 특히 사회적 기업을 통한 사회서비스 일자리 확대는 일자리의 양적 확대 뿐 아니라 일자리의 안정적 수급에 기여할 것임.
- 비전통적인 여성일자리의 장벽을 낮춤으로써 특히 국가전략·지역특성화 분야 등 양질의 일자리에 고학력 여성들의 노동시장 참여 기회를 확대하여 여성고급인적 자원 활용의 기회를 넓히고 국가생산성 향상에 기여 할 것으로 기대됨.
- 점증하는 중·고령인구층이 사회에 보다 잘 적응할 수 있게 하는 정책으로서 중·고령 여성 특화된 직업훈련·교육기회 확대와 일자리 확대 사업은 노년기 여성들의 경제적 자립을 지원함으로써 삶의 질을 높일 수 있을 것으로 기대됨.
- 우수한 여성인력의 경력단절 경향을 감소시키고 전체 여성인력의 활용도를 높임으로써 국가경쟁력 확보 및 GEM, GDI 등 국제비교 지수 상승으로 국가 신인도 상승을 도모함.

## 2. 돌봄 노동의 사회적 지원 확대

- 저출산·고령사회로의 이행은 돌봄 노동의 수요를 창출하였으며, 사회적 돌봄 체계 마련의 정책 대안이 필요함.
- 현 정부의 새로마지 플랜, 제 1차 건강기정기본계획, 새싹 정책 등 인프라 구축 사업들은 정책적 타당성은 갖추었으나, 현실 적합성은 부족하였음.
- 차기 정부에서는 돌봄 여성을 지원할 인프라를 확충하고, 가정 및 시설에서 돌봄 노동을 수행하는 여성에 대한 지원, 공보육을 위한 단계별 보육정책 구성, 일과 가정의 조화를 위한 남성 대상의 제도 등 구체적 정책으로 질적인 향상을 도모하도록 함.

### 2-1. 돌봄 여성지원정책의 확대 및 내실화

#### 가. 배경

- 저출산·고령사회에서 돌봄(care) 노동이 주요 정책 과제로 부각되고 있음. 돌봄(care)은 자기 자신을 스스로 돌볼 수 없는 사람을 보살피는 일을 의미하며 우리 사회에서 돌봄을 필요로 하는 구성원들은 영유아를 비롯하여 장애인, 노인, 환자, 등 다양한 집단으로 구성되어 있음.
- 한국은 지난 2000년 65세 이상 노인인구가 전체인구의 7% 이상인 ‘고령화 사회’에 진입했고, 2019년에는 노인 인구가 14% 이상인 ‘고령 사회’, 2026년 경에는 노인 인구가 20%를 넘는 초고령화 사회로 진입할 것으로 전망되고 있음. 세계에서 유례를 찾기 어려울 정도로 빠르게 진행되고 있는 인구 고령화로 인해 노인 인구가 급증하고 있으며 노인 돌봄에 대한 수요가 확대되고 있음.
  - 2005년 전국의 노년부양비는 12.6%로 10년 전인 1995년 8.3%에 비해 4.3%p 증가하였고, 이는 향후 2020년에 21.8%, 2030년에는 37.3%로 계속 증가할 것으로 전망(통계청, 2005). 요양보호대상 노인은 2003년 59만명, 2010년 79만명, 2020년에는 114만명으로 증가할 것으로 전망.
  - 통계청이 발표한 2005년 기준 서비스업 총조사 결과 자료에 따르면 우리나라의 입원 환자수는 26만명으로 집계됨. 급격한 인구의 고령화로 만성 질환을 앓는 장기 입원 치료 환자들이 증가하고 있으며 기타 장기 입원 환자들의 경우에도

가족들의 간병 부담이 높음.

- 우리나라의 등록 장애인 인구는 2007년 3월 현재 총 2,010,560명으로 이 가운데 여성은 38.1%를 차지함. 장애 유형별로 욕구가 다르며, 장애인의 연령, 기능 상태 등에 따라서 돌봄 수요도 다양하게 나타남.
  - 국민기초생활보장법에 의한 수급자 및 차상위 계층의 18세 이상 등록 장애인은 장애수당을 받으며, 18세 미만 재가 장애아동 보호자는 장애아동부양수당을 받음.
    - 장애종류별로는 지체장애, 시각장애, 청각장애는 연령이 증가할수록 구성비가 높은 반면, 언어장애와 정신지체는 연령이 낮게 분포되어 있어 장애의 특성을 잘 보여줌.
    - 연령이 높을수록 장애인구비율이 높게 나타나, 전체 장애인의 44%가 60세 이상임.
- 지금까지 우리나라는 노인부양이나 장애인 돌봄 문제에 있어 가족책임 중심의 정책 기조를 유지해 오으로써, 돌봄을 필요로 하는 노인들이나 장애인에 대한 부양 역할은 기본적으로 가족이 담당하되, 가족부양 자원을 전혀 갖고 있지 않은 무의탁 노인들과 장애인들에 한해서만 국가가 돌봄의 역할을 담당해 왔음. 그러나 최근 이러한 가족주의 모델에 기반을 둔 돌봄 지원체계가 한계에 부딪히게 되면서 사회적 돌봄 체계를 마련하기 위한 노력을 기울이게 되었음.
  - 「1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사」에 의하면 일상생활의 기능수행에 있어서 어려움이 있는 노인을 돌보는 부양자의 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 사람은 배우자(37.8%)로 밝혀졌으며, 장남·며느리가 32.8%, 그 외의 아들·며느리가 21.2%, 딸·사위 18.7% 순으로 나타남.
  - 장혜경 외(2006)의 「가족내 돌봄 노동 실태조사」에 의하면 돌봄 노동을 담당하는 가족 구성원의 83.9%가 여성이고, 16.1%가 남성임. 한국보건사회연구원에서 조사한 바에 의하면 전체 수발자 중 취업자는 51.7%이었으며 수발을 위한 취업 중단자는 8.2%, 근로시간 단축자는 약 4%로 나타남. 이와 같은 현상은 우리나라 뿐만 아니라 서구의 경우도 마찬가지로 장기요양서비스가 발달한 외

국의 경우에도 대다수의 노인들은 가족들이 직접 돌보고 있으며 이들의 대다수는 40대 이상의 중고령 여성들인데 여성들은 남성들에 비하여 심리적, 신체적 부담을 더 경험하며, 노인 돌봄 역할은 이들의 다양한 사회참여 기회를 제한하고, 결과적으로 불평등을 초래하는 것으로 밝혀짐.

- ‘저출산·고령화사회’ 문제에 대응하기 위하여 최근 돌봄 노동에 대한 관심이 증대되고, ‘돌봄 노동의 사회화’ 또는 ‘가족 돌봄 기능의 사회분담’이 주요 아젠다로 부각되고 있으나 돌봄 노동을 담당하는 여성의 관점을 반영하는 정책 개발은 미흡한 편임.
- 사회적 일자리 정책 추진 과정에서도 노인 돌봄 서비스 분야의 여성 일자리 창출이 추진되고 있는 등 돌봄 노동 여성의 수는 지속적으로 증가할 것으로 보이며, 따라서 돌봄 노동 여성들은 정책의 주요 이해당사자(stakeholder)로 부각되고 있음.
  - 돌봄(간병) 인력은 사회적 일자리 창출전략의 중요한 부분을 차지하며 정부가 2007년 추진하겠다는 10만 사회적 일자리 중 간병, 가사도우미는 5만3천명에 달함.
  - 정부는 노인수발보험 도입과 함께 2005년 11%인 장기요양서비스 수혜율을 2010년에는 35%, 2020년에는 70%, 2030년에는 100% 달성하는 것을 목표로 하고 연차적으로 요양보호 인프라를 확충할 계획이며 이에 따라 요양서비스 인력 수요도 증가하여 2007년에는 15만여 명, 2011년에는 20여만 명의 고용창출 등 경제적 효과를 가져올 것으로 추정하고 있음.
- 기존 연구에 따르면 돌봄 노동을 담당하는 여성들은 육체적 피로를 포함한 스트레스 요인의 해소와 서비스 비용 부담의 경감이 가장 큰 욕구로 나타나고 있으며 돌봄 노동과 취업활동의 병행, 노동권 보장과 근로조건의 개선에 대한 욕구가 가장 큰 것으로 밝혀짐. 따라서 이러한 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 정책 대안이 필요함.

## 나. 참여정부 정책현황 및 한계

- 참여정부는 가족구성원들의 돌봄 문제 해결과 관련하여 저출산고령사회기본계획 및 가족정책기본계획을 수립하고 ‘가족친화적 사회환경’ 구축을 목표로 다양한 정책을 개발함.
  - 2006년 발표한 「새로마지 플랜 2010 (제1차 저출산고령사회기본계획(2006-2010))」에는 노인(장애인) 요양보호 기반 확충이 주요 과제로 포함됨.
- 여성가족부는 「여성정책 비전 2030」을 통해서 ‘가족 돌봄의 사회화를 통한 가족의 돌봄 부담 경감’을 향후 정책 방향으로 제시함. 아울러 여성가족부는 사회서비스 분야 일자리 창출 지원사업을 추진하여 경력단절여성 등의 직업능력을 개발하고 사회서비스 분야에서의 취업 지원 사업을 추진하고 있음(교육, 보건복지, 보육 분야 70개 직업훈련 교육 및 희망일터지원단 등을 통해 취업연계). 사회서비스 분야 중 방과후 아동지도사, 보육도우미, 케어복지사, 실버시터 등 분야에 주력하여 2007년에는 총 1,800명 대상으로 직업훈련 교육을 실시할 계획임.
  - 「제1차 건강가정기본계획(2006-2010)」은 가족간호휴가제도 도입 검토, ‘돌봄 제공자 지원에 관한 법’(가칭) 제정, 노인 요양보호시설 확충, 장애아가족 돌봄 휴식, 가사·간병 도우미 지원 등의 정책과제를 포함함.
- 정부는 장기입원환자와 가족들의 간병인 고용 부담을 완화하기 위한 ‘보호자 없는 병원’ 운영모델을 개발하여 2007년 시범사업을 거쳐 오는 2008년부터 병원 수를 늘려갈 계획임.
- 2007년 4월 「노인장기요양보험법」이 제정되었고, 2008년 7월부터 시행될 예정임. 이 법의 통과로 치매, 중풍 등 노인에 대한 장기간에 걸친 간병, 장기요양 문제를 사회연대 원리에 따라 국가와 사회가 분담하게 됨.
  - 시설급여와 재가급여를 통하여 노인의 삶의 질을 제고하고, 가족의 부양 부담 경감을 목표로 함.
  - 노인장기요양보장제도는 사회서비스 일자리 확대를 통하여 고용창출 효과를 가

저오고, 급성기 병상 이용에서 요양시설 이용으로 전환하여 노인의료 및 요양 서비스 전달체계의 효율화를 가져올 것으로 기대하고 있음.

- 기획예산처는 저출산·고령화 등 인구구조의 변화, 여성의 경제활동 참여증가로 보육·간병 등의 사회서비스 수요가 빠른 속도로 증가하고 있음에도 불구하고, 공급체계가 미비하거나 다양한 수요에 부응하지 못한다는 지적에 대응하기 위하여 2006년 7월 『사회서비스 향상기획단』을 출범시키고, 사회서비스관리센터를 신설함.
  - 기획단에서는 간병도우미, 방과후 프로그램, 공공시설 서비스 등을 핵심 전략서비스로 선정함.
- 보건복지부는 2007년 사회서비스 전자바우처 사업을 추진하면서 노인돌보미, 중증 장애인활동보조서비스, 산모신생아도우미, 지역사회서비스 혁신사업의 총 4개 사업에 걸쳐 약 2,100억원 규모의 바우처 사업 시행. 1급과 2급에 준하는 최중증 저소득 중증장애인 1만3,000명에 대한 활동보조 서비스를 시행함.
  - 장애인활동보조인은 장애인들의 원만한 자립생활 및 사회참여를 지원하기 위한 개별 서비스인 장애인활동보조지원서비스를 제공하는 유급 자원봉사인력을 의미하며 만 18세 이상 65세 미만의 성인 남녀로서 활동보조인으로 등록하여 소정의 교육(40시간) 이수 후 참여 가능함. 이들은 신변처리 지원 (목욕, 대소변, 옷갈아입기, 세면, 식사보조 등), 가사지원 지원(쇼핑, 청소, 식사준비, 일정관리 등), 일상생활 지원(금전관리, 시간관리, 일정관리 등), 커뮤니케이션 보조(낭독 보조, 대필 보조 등), 이동보조(안내도우미, 대리운전지원(시각장애인), 학교 등·하교지원, 직장 출·퇴근지원, 야외, 문화활동 지원 등) 서비스를 제공함.
- 참여정부의 돌봄 지원 정책은 대부분 계획 단계에 있거나 시행 초기 단계에 놓여 있음. 따라서 그 성과를 평가하는 것이 무리임.
  - 저출산고령사회기본계획과 건강가정기본계획 및 여성정책기본계획의 내용이 중복이 많음 (보육, 가족친화적 일터, 노인요양 등). 또한 대부분의 정책들이 기획예산처, 보건복지부, 여성가족부, 노동부, 교육인적자원부 등 여러 부처가 연



계해서 추진해야 할 사업들이 많이 있음. 장기적으로는 업무 조정 효과를 가져올 수 있으나 단기적으로는 행정의 비효율성 발생 우려됨.

- 노인장기요양보험제도의 경우 시설급여 및 재가급여를 위한 시설 및 인력 인프라가 절대 부족한 실정임. 그러나 또 한편으로는 현행 정책이 시설의 확충을 중심으로 추진됨에 따라 돌봄 노동 제공자들의 욕구에 대한 관심은 미흡한 편임.
- 노인요양보장제도 시행 초기에는 중증 노인에 대해서 우선 수발급여<sup>1)</sup>를 제공하고, 2010년 7월에 중등증(中等症)까지 확대할 방침이기 때문에 정부안대로 시행되었을 때 요양서비스에 대한 접근성은 지극히 제한적일 수밖에 없을 것으로 보임. 노인인구의 3%만이 요양서비스 대상으로 선정될 예정임으로 대부분의 장기요양보호 대상자들은 여전히 가족수발자들의 돌봄을 필요로 하게 될 것임.
- 사회적 일자리 창출 차원에서 추진하고 있는 사회서비스 사업은 여성들에게 양질의 일자리를 제공할 수 있는 가능성이 적음.

- 3대 돌봄서비스의 경우 정책 선택의 타당성 측면에서는 긍정적인 평가를 받았으나 현실 적합성 측면에서는 미흡하다는 평가를 받고 있음.

## 다. 실행과제

### □ 총론

- 노인요양보장제도의 도입을 앞두고 노인 대상의 돌봄 노동을 본격적으로 제도화하는 초기 단계에 놓여 있으므로 실효성 있는 인프라(시설, 인력 등) 구축이 요구됨. 또한 장애인 복지 분야에서는 장애인 활동보조 지원 사업을 중심으로 사회서비스가 확대되어갈 전망이다.
- 저출산고령화 사회에서는 전통적으로 돌봄 노동을 수행해온 여성들의 권익을 증진시킬 수 있는 정책 개발이 필요함.

---

1) 재가수발급여(5종)에 가정수발, 목욕수발, 간호수발, 주야간보호수발, 단기보호수발을 포함함.

- 향후 부처별로 중복되는 정책과제들을 통합하여 효과적이고 효율적인 돌봄 지원 체도를 구축해 나아갈 필요가 있음.
- 돌봄지원 정책과 관련하여 서비스, 수당, 휴가, 세제혜택 등 다양한 유형의 정책들이 여성들의 삶에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 평가를 통하여 돌봄 노동을 수행하는 여성들의 권익 증진을 위한 정책을 개발할 필요가 있음.

#### □ 신규과제

- 돌봄 서비스 전달체계의 통합 운영  
: 저출산·고령사회에서 돌봄 노동은 사회서비스 인프라가 지속·확대될 전망이다. 그러나 기획예산처, 보건복지부, 여성가족부 등 관련 부처의 기본계획과 사업들이 중복 가능성이 있으므로 다양한 돌봄 서비스를 총괄하는 통합 서비스 전달체계를 구축할 필요가 있음.
  - 노인 및 장애인 요양 서비스 전달체계 구축
  - 노인요양서비스 수급 기준 완화
  - 돌봄 서비스 관련 정보제공 기능 강화
- 돌봄 노동에 대한 사회적 인식 제고 및 가정에서 돌봄 노동을 수행하는 여성 지원 정책 수립  
: 가족 돌봄 제공자들의 대다수가 40대 이상의 중고령 연령대에 속한 관계로 이들의 노동시장 참여가 제한될 수밖에 없는 우리나라의 현실에서 현금 급여 정책을 도입하는 것은 그동안 무보상으로 이루어져 왔던 가족수발에 대해 공식적으로 보상이 가능해지고, 비공식 보호가 공식화될 수 있는 가능성을 내포하고 있음. 그러나 유럽의 경우 최근 돌봄 노동에 대한 현금 급여 정책이 확대되어 왔음에도 불구하고 급여의 수준이 전반적으로 낮고 상징적인 수준에 머물기 때문에 남성들의 참여는 거의 이루어지지 않은 채, 오히려 돌봄 노동의 여성화가 지속되고 있을 뿐더러 수급자들이 사회보험이나 고용관련 제도의 사각지대에 놓이게 되는 현상이 나타나면서, 현금 급여는 성평등의 관점에서 보았을 때 부정적인 효과를 가져올 뿐이라는 주장이 제기되고 있음. 현금 급여는 돌봄 노동을 하는 사람에게

직접 지급되는 수당뿐만 아니라 서비스 기관에서 돌봄 노동제공자에게 주는 임금, 돌봄 대상자에게 지급되는 지원금 형태의 경로임금(routed wages) 등 다양한 유형이 존재함. 돌봄 노동을 제도화하기 위한 초기 단계에 있는 우리나라는 현재 진행되고 있는 논쟁을 더욱 심화시켜 현금 급여의 장단점에 대한 균형 잡힌 분석을 통해 돌봄 노동의 사회적 가치를 제고하는 방향으로 우리의 실정에 적합한 대안을 모색해 나아갈 필요가 있음. 현금 급여 관련 정책이 여성들의 취업률을 낮추거나 경제활동에 대한 선택의 자율성을 침해하는 방향으로 나아가서는 안될 것임. 현재 가정에서 노인을 수발하는 여성들의 약 1/4은 노인 돌봄 부담으로 인해 경제활동에 변화를 경험했지만 약 1/3은 경제활동을 지속하면서 돌봄 역할을 병행하고 있고 이들의 대부분은 이런 생활 패턴을 유지해 나가겠다는 의사를 밝히고 있음. 따라서 돌봄 노동과 취업 활동의 병행을 지원하기 위한 차별화된 개입 전략이 요구됨.

- 가족 돌봄 노동 제공자에 대한 현금 급여 정책 대안 개발
- 가족 돌봄 담당 여성들의 취업 경력 단절 문제에 대한 예방대책 마련
- 노인 돌봄과 취업활동 병행 여성 지원 정책 도입
- 돌봄 노동 제공자 지원에 관한 법률(가칭) 제정<sup>2)</sup>

○ 시설에서 돌봄 노동을 수행하는 여성 지원 정책 수립

: 향후 노인장기요양제도의 도입에 따라 공적 영역에서 돌봄 노동을 하는 여성들의 수는 지속적으로 증가할 전망이다. 오늘날 대부분의 유급 돌봄 인력들은 저임금의 열악한 조건에서 일하고 있으며, 노인수발보장의 제도화를 통한 일자리 창출 과정에 있어 돌봄 노동인력을 위한 적극적인 정책적 개입이 이루어지지 않는다면, 돌봄 인력 형태의 사회적 일자리 창출은 저임금 불안정 노동의 대량양산을 가져올 가능성이 높음. 따라서 노인 돌봄 인력의 자격기준을 마련하고 일정 수준의 임금 및 사회보장을 제공하는 등 근로조건 측면에서 정책적 개입을 함으로써 돌봄 노동이 양질의 일자리가 될 수 있도록 했을 때, 노인장기요양제도의 보다 원활한 운용이 가능해질 것이며, 새로운 제도가 여성의 노동권을 침해하는 일을

2) 「제1차 건강가정기본계획(2006-2010)」은 「돌봄 제공자 지원에 관한 법」(가칭) 제정을 정책과제에 포함함.

예방 할 수 있을 것임.

- 시설 돌봄 노동 제공자들의 직무 만족도 제고를 위한 프로그램 개발
- 시설 돌봄 노동 제공자들의 노동권 보장
- 시설 돌봄 노동 제공자들의 근로조건 개선

## 라. 기대효과

- 저출산·고령화사회의 돌봄 수요에 대응하는 인프라 구축
- 여성의 권익을 보장하는 돌봄 지원 정책 도입
- 양질의 돌봄 서비스 제공

## 2-2. 사회적 돌봄이 있는 보육, 아이와 어른이 행복한 보육

### 가. 배경

□ 보육의 사회적 책임과 공공성에 대한 요구

- 영유아 보육은 인간의 삶을 구성하는 생애전반에 걸친 가장 역동적인 서비스. 생애 초기 인적자원개발 차원에서도 영유아보육의 중요성과 투자가치가 부각됨.

□ 사회적 육아지원서비스에 대한 요구

- 육아에 대한 부담은 여성취업의 결정적인 장애요인임. 보육, 교육이용및 육구실태 조사에 따르면 취업의 장애요인으로 ‘육아에 대한 부담’이 31.4%로 나타남. 사회적 육아지원서비스의 강화는 여성경제활동참가율의 제고로 이어질 것임.
- 2006년 우리나라 합계출산율은 1.13명임. 사회적 육아지원서비스의 미비는 저출산의 주요한 요인이 되고 있음. 또한 사회적 육아지원서비스가 안정적으로 구축되어 있지 않으면 출산율의 증가는 오히려 여성의 경제활동참가율을 낮추는 요인이 됨.

- 원하는 누구나 각자의 다양한 욕구에 맞는 보육서비스를 일정한 수준의 질을 보장 받으며 적절한 비용으로 이용할 수 있어야함. 장기적으로는 영유아시기의 모든 아동이 일정한 수준 이상의 육아지원서비스를 지원받을 수 있어야 함.

## 나. 참여정부 정책현황 및 한계

### □ 정부의 보육정책 추진방향 및 현황

- 여성가족부(2006, 새싹플랜- 제 1차 중장기 보육계획)

비전	함께 키우는 건강한 아동	
정책목표	보육의 공공성 강화	양질의 보육서비스 제공
정책과제	공보육기반조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중장기 수급계획에 따른 시설확충</li> <li>• 국공립보육시설 확충</li> <li>• 기본보조금제도 도입</li> </ul>
	부모 육아부담 경감	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보육비용 지원 확대</li> <li>• 영아보육 활성화</li> <li>• 부모에 대한 지원강화</li> <li>• 가족친화적 직장문화 조성</li> </ul>
	다양한 보육서비스 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보육시설 이용시간 다양화</li> <li>• 장애아보육 활성화</li> <li>• 농어촌 보육서비스 확대</li> <li>• 방과후 보육프로그램 활성화</li> <li>• 포괄적 보육서비스 등 활성화</li> </ul>
	아동중심의 보육환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보육시설 환경개선</li> <li>• 건강, 영양, 안전관리 강화</li> <li>• 보육인력 전문성 제고 및 처우개선</li> <li>• 표준보육과정 개발 보급</li> </ul>
	보육서비스 관리체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보육시설 평가인증시스템 구축</li> <li>• 보육행정시스템 구축</li> <li>• 지자체 보육정책 활성화</li> <li>• 지역사회 참여 및 시설운영 투명성 제고</li> <li>• 보육사업 추진관련 인프라 확충</li> </ul>

- 참여정부의 보육정책 목표는 보육의 공공성 강화와 양질의 보육서비스 제공이 핵심임. 보육의 공공성은 재정지원을 중심으로, 양질의 보육서비스 제공은 보육환경 조성을 중심으로 정책과제가 설정되어 있음.
- 보육의 공공성은 1) 재정확보와 지원으로 나타나는 국가 책임의 공공성 2) 보육시설이 일정한 안정성과 질을 확보하고 영리성을 배제한 운영을 할 수 있도록 하는 시설의 공공성 3) 미래인적자원의 성장을 지원하는 보육내용을 정립해야 하는 내용의 공공성 등으로 구체화할 수 있는데, 참여정부는 재정 지원과 배분의 형태를 통한 공공성 강화에 집중하였음.
- 양질의 보육서비스는 1) 좁게는 보육종사자 넓게는 돌봄노동제공자(보육시설내 제공자와 보육시설외 제공자를 모두 포함)에 대한 처우개선과 전문성 제고 2) 최소한의 기준을 만족하는 보육환경의 조성 3) 보육내용과 프로그램에 대한 지원(바람직한 모형의 개발과 다양한 철학에 맞는 다양한 모형 발굴) 4) 보육정책 전달체계와 부모참여 등 관리감독과 시민사회의 견제 등이 이루어질 때 보장될 수 있음. 참여정부의 경우 보육환경 조성이 중심과제였음.
- 지난 시기 보육정책은 민간보육시설중심의 양적 확충, 보육재정에서의 보호자 부담우선의 원칙, 국가와 사회책임의 제한 등의 특징을 보였음. 참여정부의 보육정책은 지난 시기의 보육정책으로부터 공보육으로의 방향정립과 최소한의 보육의 질을 안정적으로 확보하는 것으로 한걸음 나아간 것임.

#### □ 구상단계

- 영유아기 아동에 대한 육아지원서비스를 통합 지원할 필요성에 대한 논의가 진행중임.
- 기본보조금제도, 아동수당 혹은 양육지원수당의 도입, 보육시설외에 이루어지는 보육서비스 지원 등 아동의 처지와 상황에 따른 지원방안들이 제안되어 있거나 시범사업중임.

- 다양한 보육내용과 철학을 실현하는 보육시설에 대한 대응 혹은 보육시설외의 보육형태에 대한 대응이나 확대는 아직 제안형태에 머무르고 있음.

#### □ 제도화 단계

- 참여정부의 핵심보육사업들이 대부분 제도화 단계에 있으며, 보육의 공공성 강화와 양질의 서비스 제공이 보육시설을 중심으로 이루어지고 있음을 보여주고 있음. 대표적인 사업으로는 보육시설 평가인증제, 표준행정보육시스템, 표준보육과정 도입 등이 있음.
- 보육시설 평가인증시스템 제도화
  - 보육시설의 질 관리 강화를 목적으로 2005년에 시범 도입하였으며, 2007년 7월 현재 전체 보육시설 29,233개소 중 9,403개소가 참여 신청함(신청율 32.2%).
  - 2010년 75% 인증률 목표로 진행 중임.
- e-보육(표준행정보육시스템)의 구축
  - 2006년 9월 제도화하여, 2007년 현재 전체 보육시설이 등록을 마침.
- 표준보육과정 개발
  - 2006년 표준보육과정령을 제정하였으며, 2010년까지 30종 이상의 보육프로그램을 개발하고 보급할 예정임.

#### □ 실행단계

- 실행단계 사업들은 재정확보나 인력체계 등 보육환경의 인프라를 구축하는 사업들이 해당됨.
- 보육예산의 지속적인 확대가 이루어진 점은 성과라고 할 수 있음. 특히 보육예산은 다른 분야의 증가율에 비해 획기적인 증가율을 보였으며, 이는 재정측면에서의 보육서비스의 공공성을 높였다고 볼 수 있음. 그러나 출발 자체가 바람직한 정부 분

담울이나 소요재정에 비해 너무 낮은 점에서 출발했기 때문에 증가율이 상대적으로 높다하더라도 전체적인 보육재정에 비해 정부의 분담율은 아직 40%내외로 충분하지 않음. 보육재정분담율을 계속 높여나갈 필요가 있음.

- 2003년 312,012백만원(100%), 2004년 404,997백만원(129.8%), 2005년 600,091백만원(192.3%), 2006년 791,275백만원(253.6%), 2007년 1,043,474백만원(334.4%) 등 2003년 대비 300% 이상 증가
- 2005년 보육, 유아교육 재정무담율은 38%임(2006, 새싹플랜)

- 보육예산이 증가함에 따라 보육료 지원대상과 비율도 점차적으로 확대되었음. 2009년까지 도시근로자 가구 소득 130%까지 차등 지원할 예정임. 이 경우 보육시설 이용아동의 80%정도가 지원받게 됨.
- 시설장/ 보육교사의 자격증제 도입으로 보육인력의 전문성을 제고함. 자격증 자체가 전문성을 높였다고보다 전문적인 인력에 한 구인요소가 되고, 현직 교사들의 사회적 안전성을 높임.

#### □ 완료단계

- 완료단계란 정책의 기본 방향을 정하는 사업들이며, 법령과 제도의 정비로 나타남.
- 보육정책의 정책순위가 우선순위로 조정됨.
  - 2004년 여성가족부로 보육업무가 이관됨.
  - 2005년 육아와 보육정책을 총괄적으로 연구하는 육아정책개발센터가 설립됨.
- 공보육으로의 법제화
  - 2004년 영유아보육법 전면개정 됨.
  - 보편주의 보육이념의 채택, 아동의 양육 받을 권리에 대한 국가의 책임을 명시하여 공보육의 기반을 마련함.



□ 정책 평가

- 보육업무의 여성가족부 이관과 영유아보육법 전면개정으로 보육정책의 중요성을 높였으나, 현재 모든 정책방안이 제도화 혹은 실행초기단계임(제 1차 중장기 보육 계획(2006-2010) 참조).
- 아동에 대한 양육지원이 국가의 책임영역으로 전환함에 따라 보육정책의 대상 역시 양육지원을 ‘필요로’ 하는 아동에서 영유아기 ‘모든’ 아동으로 확대함. 그러나 현재의 수준은 ‘대상 연령이면 누구나’라기 보다는 ‘대상연령 중 원하는 누구나’의 수준에 있음. 이 ‘원하는’ 아동들에 대한 정책방안은 보육서비스 중심으로, 그중에서도 보육시설 중심으로 나타나고 있음.
- 현재 보육의 공공성 강화는 재정의 확보와 배분이 핵심임. 재정의 확대는 일정한 성과가 있었으나 재정배분을 둘러싼 지원정책은 시설간 형평성, 계층간의 형평성, 취업모와 비취업모 사이의 형평성 등의 문제를 나타내고 있음. 차등보육료의 확대는 이를 해결하기 위한 중요한 정책기반이 될 수 있음. 또한 개별아동에 대한 보육료 지원이 증가한 것에 비해 국공립 확충과 보육교사에 대한 인건비 지원은 최소의 수준에 머물렀음.
- 보육의 공공성 강화라는 정책목표를 실현하기 위한 기본 바탕인 국공립시설의 확대는 실질적인 사업성과가 나타나고 있지 않음.
  - 국공립 보육시설을 전체시설의 30% 수준(아동수 기준)으로 확충하기로 한 사회협약을 체결(2006.6.20), 공공주택단지내 국공립보육시설 도입 등 정책적 의지는 있었으나 실질적으로 국공립보육시설의 확대는 미흡한 수준임.
  - 국공립보육시설 변화추이 : 2002년 1,330개소(전체 22,147개소), 2003년 1,329개소(전체 24,142개소), 2004년 6월 1,344개소(전체 25,319개소), 2005년 1,349개소(전체 26,903개소), 2006년 1,643개소(전체 29,233개소).
- 보육과 돌봄 노동에 대한 인식의 개선 혹은 보육패러다임의 전환 등 돌봄 노동에 대한 가치정립이나 성인지적 관점은 ‘함께 키우는’ 아동이나 보육의 ‘공공성’ 강화

라는 비전과 정책목표에서 추측할 수 있을 뿐 구체화되어 있지 않음. 특히 보육정책이 아동과 여성에 미치는 실제 정책효과를 검증할 필요가 있음.

## 다. 실행과제

### □ 총론

- 보육의 공공성 강화와 양질의 보육서비스 제공이라는 보육정책의 목표를 실현하기 위해서는 1) 보육재정과 보육환경 조성을 중심으로 이루어지는 인프라 구축 2) 보육종사자(돌봄노동 제공자)에 대한 안정적인 지원체계 정립과 보육내용 3) 보육정책안에서의 통합적인 지원 및 다른 정책과의 연계 4) 다양한 철학을 바탕으로 한 사회적 양육지원 등 네 영역으로 나누어 볼 수 있음. 참여정부는 1)영역과 2)영역 사이에 있음.
- 차기정부는 현재 진행되고 있는 1)영역 사업들의 실질적 성과를 안정화하는 것과 2)영역 사업을 구체화하고 실행방안을 마련하는 것 3)영역 사업의 구상과 틀 짜기 등을 실현해야 할 것임.
- 공보육을 위한 영역별 보육정책 모형

정책단계	I 영역	II 영역	III 영역	IV 영역
정책의 핵심	보육재정과 보육환경	보육종사자와 보육내용	통합과 연계	참여와 협력
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정의 확보</li> <li>· 보육환경 조성을 위한 기준과 시스템 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육시설종사자에 대한 지원</li> <li>· 보육시설종사자 외 돌봄노동제 공자에 대한 지원</li> <li>· 돌봄에 대한 양성과 사회의 책임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육정책 안에서의 통합적 제도 지원</li> <li>· 다른 정책들과의 연계</li> <li>· 보육과 시민사회와의 연결, 시민참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다양한 철학을 바탕으로 한 양육지원</li> <li>· 보육 거버넌스 모형 개발</li> </ul>
주의점	재정의 형평성	돌봄 노동에 대한 철학정립과 사회적 동의	보육의 공공성 실현	민간의 자율성

- 공보육은 양육의 최종 책임은 개별 가정이 아니라 국가에 있고 아이 역시 개별 가정의 자산이 아니라 사회의 잠재적인 공적 성원으로서의 권리가 있음을 분명히 하는 것임. 공보육의 기반을 강화하는 단계에서는 시장화를 촉진할 수 있는 작은 요소라도 배제할 필요가 있음. 보육의 시장화가 진행되면 보육의 공공성과 돌봄노동에 대한 사회적 이해가 무너질 것임. 보육종사자들은 싼 값의 노동자가 되고, 비용 부담능력에 따른 서비스의 질적 차이는 다양성이 아니라 차등과 차별로 나타나 보육수요자의 선택권을 좁힐 것임.
- 영유아연령부터 초등연령/청소년연령까지 자녀양육의 대상을 넓혀서 통합적인 지원제도의 마련을 모색할 필요가 있음. 특히 초등연령의 경우 통합적인 지원방안이 시급함.
- ‘제로섬’이 아닌 ‘윈윈’이 가능한 보육정책이 되어야함. 보육교사, 시설, 보호자의 서로 다른 이해와 욕구를 조율하여야 함. 부모부담의 경감이 보육종사자 인건비의 축소 등으로 나타나거나 보육서비스의 질 강화가 부모부담의 확대 등으로 나타나서는 안됨. 예를 들어 재정지원에서의 시설간 형평성을 해결하기위해 기본보조금 제도를 도입하는 대신 보육료 상한선을 폐지하는 시설을 허용하는 것은 하나의 제도를 도입하기 위해 다른 하나를 희생하는 제로섬 게임이 될 것임. 무엇보다 보육을 담당하는 돌봄노동 제공자에 대한 사회적 위상을 높이고 그에 대한 적합한 처우개선이 필요함. 특히 고용안정과 전문성 강화에 대한 정책이 필요함.

#### □ 신규과제

- 보육종사자 8시간노동 확립 등 보육종사자 처우개선을 위한 각종 제도와 방안 마련. 보육은 여성으로 성역할이 고정되어 있는 활동이 아니며, 돌봄 노동 역시 저임금 여성 노동력 활용을 위한 정책적 도구가 아님. 그러나 돌봄을 포함하는 일은 다른 종류의 일보다 낮게 평가되고 있음. 보육종사자 역시 대표적인 직종임.
  - 8시간 노동제 확립 등 근로기준법 준수하도록 관리감독 강화
  - 보수교육의 다양화 및 현실화
  - 대체교사제도의 안정화

- 공공보육시설 확충을 위한 특별법 제정 등 특별 대책 마련. 현재 국공립보육시설은 보육시설의 56%, 보육아동의 11% 정도이나 보육대상아동이 있는 가구 중 56.2%가 국공립보육시설을 선호하는 것으로 나타남(2004, 2006 보육통계). 2007년 현재 349개소의 국공립 보육시설을 확충할 계획이나 요구에 비해 부족함.
- 민간보육시설의 경우 전체 보육시설의 87.4%(법인 및 법인의 시설 제외), 보육아동의 71.6%를 차지하고 있으나 공공보육시설로서의 정체성은 기대하기 힘든 상황임.
  - 공공보육시설 5개년 확충계획의 수립 : 국공립보육시설 확대계획은 현재의 1,352개소에서 2010년 2,700개소임.
  - 공공보육시설 확충을 위한 특별법 제정
  - 국공립 위탁표준화
  - 민간보육시설의 법인화 등 민간보육시설의 공공화 방안 수립
  - 민간보육시설의 매입 등을 통한 국공립시설화
  - 다양한 형태의 공공보육시설 시범사업
- 학령기 아동의 보호와 교육지원 제도화가 필요함.
- 초등학생 방과후 보호교육대상 아동추계는 약 158만명(2004, 여성부 보육교육실태조사)임. 현재 교육인적자원부, 보건복지부, 여성가족부, 청소년위원회 등 4개부처에서 실시하고 있는 방과후 서비스 대상 아동수는 6만여명에 불과함. 필요아동의 4%정도를 감당하고 있음. 민간과 복지관 보호아동 15만을 합쳐도 9.5%정도임.
- 현재 각 부처가 독자적으로 추진하고 있는 방과후 정책은 방과후 운영에 대한 규정이나 지침이 상이함.
  - 학령기 아동의 보호와 교육지원을 위한 법 제정 : 각 부처에 흩어져있는 학령기 아동대상 방과후 보육, 교육정책을 총괄, 조정, 평가하고 방과후 아동의 보호 및 교육에 필요한 인프라 기준을 법으로 제정할 필요가 있음.

- 보육서비스에 대한 수요자의 체감도를 높이고 참여를 통한 보육시설의 사회적 책임 강화. 특히 수요자중 취업모에 대한 구체적인 지원방안을 마련할 필요가 있음.
  - 보육시설 운영위원회의 활성화
  - 수요자 참여모델 시범사업 실시
  - 지역사회 참여형 보육모델 지원과 활성화
  - 여성가족부 부모 모니터링단, 제도개선협의회 등의 활성화
  - 취업모 지원방안 마련
- 여성과 남성 사이의 양육의 조화, 가정과 사회사이의 양육의 조화 등을 구체화된 사업방안으로 도출해내야 함. 특히 보육서비스의 주요 제공자와 수요자가 모두 여성인 상황에서 보육을 둘러싼 양육자의 정체성과 노동자의 정체성의 충돌을 완화할 필요가 있음.
  - 보육종사자에 대한 성평등의식교육 프로그램, 양성평등 보육프로그램 등 개발
  - 돌봄노동에 대한 사회적 인식의 확대방안 수립
  - 양성 돌봄노동 제공자 모형 발굴
- 무상보육, 교육 지원대상 전면 확대
- 현재 차등보육료의 경우 2009년까지 도시근로자가구 평균소득 130% 이하까지 확대할 계획임. 만 5세 아동의 경우 2006년부터 도시근로자가구 평균소득 90%까지 확대하고 있음.
  - 보편적 보육의 실현을 위해서는 현재 추진되고 있는 만 5세 아동에 대한 무상보육, 교육지원 대상을 전면 확대하고 단계적으로 만 3세 이상 아동에 대한 무상보육, 교육을 실시할 필요가 있음.

## 라. 기대효과

- 보육의 보편성, 형평성, 전문성 향상을 통해 공보육을 확립하는 기반을 마련하고 공보육의 내용을 갖추.

- 보육의 질을 담보하는 보육인프라를 구축할 수 있음. 보육환경 뿐만 아니라 보육을 담당하는 보육종사자들이 곧 보육의 질임을 생각할 때, 이들에 대한 지원정책은 곧 양질의 서비스를 제공하는 가장 분명하고 빠른 길임.
- 돌봄 노동의 사회적 가치를 정립. 양성평등한 양육자, 생계부양자, 돌봄노동제공자 모형을 발굴함. 돌봄 자체가 국가와 사회 속에서 존재하며, ‘필요로 하거나’, 혹은 ‘원하는’ 아동들뿐만 아니라 ‘모든’ 아동들에 대해 국가와 사회가 책임져야한다는 것을 제시함. 장기적으로 무상보육을 지향함.
- 참여형 보육체계를 확립함. 보육정책의 관점을 공급자, 어른 중심에서 수요자, 아동 중심으로 이동시킴. 국가의 관리감독만이 아니라 시민참여, 학부모 참여를 통해 보육시설을 견제할 수 있음.

### 3. 일과 삶의 조화를 위한 가족친화적 직장환경의 조성

- 일과 생활의 균형을 위하여 정부는 직장환경조성을 위한 정책적 과제를 해결하는 과정임. 현재 산전후휴가제도와 육아휴직제도 등이 추진되고 있으며 다양한 이슈가 논의되고 있는 가운데 정책적 지원은 실질적으로 부족한 상황임.
- 가족친화적 직장환경을 조성하기 위해 근무형태 다양화, 근로자 가족대상 지원프로그램, 근로시간제도 개정 등의 과제가 필요.
- 신규과제는 가족친화적 직장환경 정책의 대상을 남성으로 확대하여 여성과 남성을 모두 '근로자'로 인식하는 분위기 하에서 근로시간제도의 개정으로 실질적인 총근로시간을 단축하고 출산 및 보육에 실질적 지원으로 기업의 부담은 줄이고 여성이 보편적 근로자로 재정의 될 수 있는 가족친화적 직장환경을 조성하고자 함.

#### 가. 배경

- 일과 생활의 균형(Work-Life Balance)을 추구하는 방향으로 근로자의 성향은 변화하고 있으나, 우리나라의 직장환경은 이러한 기대에 미치지 못하고 있으며, 이 과정에서 정부정책의 역할도 미진한 형편에 있음.
  - 한국종합사회조사(KGSS, 성균관대학교 2005)에 따르면, '지금보다 가족과 보내는 시간을 더 많이 쓰고 싶다'고 응답한 성인남녀는 전체의 60%에 달함.
  - 이 조사에서는 또한 기업이 '일과 생활의 균형'을 위하여 노력할 책임이 있다고 생각하는 사람이 88%를 넘어서고 있으며, 기업이 이러한 노력을 하지 않고 있다고 생각하는 비율은 66%임.
- 가족친화적 직장환경을 조성하기 위하여 추진되어야할 정책적 과제는 다음과 같이 3가지로 구분됨.
  - 근무형태 다양화: 휴가·휴직제도, 탄력근무제, 재량근무, 원격근무
  - 근로자 가족대상 지원프로그램: 보육지원, 노인부양지원
  - 근로시간제도 개정: 총근로시간의 단축, 근무시간 외 회합의 자제
- 이 중에서 정부가 제도적으로 개입하고 있는 부분은 휴가제도를 비롯한 근무형태 다양화와 보육지원 부분임.

- 근로시간제도 개정과 관련하여서는, 법정 주당 근로시간을 44시간에서 40시간으로 단축하였으나, 실질적인 총근로시간의 단축, 근무시간 외 회합의 자제 등과 관련된 논의는 아직 본격적으로 등장하지 않고 있음.

## 나. 참여정부 정책현황 및 한계

### □ 구상단계

#### ○ 가족친화기업인증제

- 가족친화제도를 기업이 자발적으로 채용하도록 하기 위하여 ‘가족친화적기업인증제’를 도입할 예정임. 인증제가 효과를 발휘하도록 하려면 세제 감면 등 기업에 대한 인센티브가 마련되어야 함.
- 인증의 기준을 마련하기 위하여 가족친화프로그램의 활용도를 측정하는 ‘가족친화지수(FFI, Family Friendliness Index)’를 개발하고, 중앙행정기관과 지방자치단체 등에서 시범적으로 측정하도록 해야 함.
  - ※ 가족친화지수의 6개 범주 및 세부항목: ① 탄력적 근무제도: 탄력적 근로시간제, 선택적 근로시간제, 재택근무, 단시간 근로제, 직무대체제, 장기근속 휴가제 ② 자녀양육 및 교육지원제도: 산전후휴가제도, 육아휴직제도, 미취학아동대상 프로그램, 취학아동대상 프로그램 ③ 부양가족 지원제도: 가족간호 휴직제도 ④ 근로자지원제도: 상담프로그램, ‘일과 가정의 조화’ 교육프로그램 ⑤ 가족친화 문화조성: 정시퇴근제, 기타 조직의 노력 ⑥ 가족친화정책 실행의 효과 및 문제점

#### ○ 배우자출산휴가제

- 배우자가 출산하는 경우 남성근로자에게 3일간의 배우자출산휴가를 법정의무제도로 도입.
  - ‘남녀고용평등 및 일·가정 양립지원에 관한 법률’ 개정안(2007.9)
  - 출산과 양육이 여성의 책임이 아니라 부모 모두의 공동책임이라는 원칙에 따른 제도 개선
  - 현재 많은 기업들이 단체협약이나 취업규칙 등을 통해 배우자 출산휴가를 부여하고 있는 점을 고려
  - ※ 대한상의(’06) 조사결과, 서울소재 500개 기업 중 ‘아버지 출산휴가제’ 운영비율 35.4%, 대기업 51.5%, 중소기업 29.7%



※ 한국여성정책연구원('04) 조사결과, 1000인 이상 기업 345개소 중 72%가 1~5일의 배우자 출산휴가제 운영(평균 1.4일)

- 출산과 양육에 대한 책임을 국가가 공유한다는 취지를 살리자면 유급으로 도입하는 것이 바람직하나, 현재는 유급의무를 부여하지는 않았음. 향후 제도의 완성을 위해서는 기간의 연장과 유급화가 추진되는 것이 바람직함.

※ 배우자출산휴가를 유급으로 도입한 사례는 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 영국, 네덜란드, 포르투갈 등이며 이들 국가에서 소득대체율은 65~100%. 기간은 네덜란드 2일을 제외하면 모두 2~3주.

#### ○ 가족간호휴직제

- 자녀양육과 부모수발로 인한 근로자의 부담이 가중되는 점을 고려하여 가족간호휴직제 시행에 관한 사업주의 노력의무를 '남녀고용평등 및 일·가정 양립지원에 관한 법률' 개정안(2007.9)에 반영. 가족간호휴직제나 근로시간단축, 업무를 시작하고 마치는 시간의 조정, 근로자에 대한 심리상담서비스 등을 제공한 사업주에게 필요한 지원을 할 수 있는 법적 근거 마련.
- 법적으로 여성근로자에게만 사용권리를 부여한 제도는 아니지만, 현실적으로 적용되면, 현행 육아휴직제도처럼 주로 여성근로자들만 이용하는 제도가 될 가능성이 있음. 이렇게 되면, 여성들에게 가족수발의 책임을 집중시키고, 사업주로 하여금 여성근로자 고용을 회피하게 만드는 부정적인 영향도 우려됨. 따라서 현재 일과 가족생활의 조화가 더욱 부족한 남성근로자가 이 제도를 활용할 인센티브를 부여하여 제도를 보완할 필요가 있음.

#### ○ 시간제 육아휴직

- 근로자의 사정에 따라 전일제 육아휴직과 시간제 육아휴직을 선택적으로 활용할 수 있게 함.
  - 단축한 근로시간은 주당 15시간 이상 30시간 이하이어야 함.
- 장기적으로는 만3세 미만 아동을 가진 취업부모에게 근로시간 단축 청구권을 법제화하여, 동 기간 동안 고용지위를 유지하면서 단시간근로를 할 수 있는 권리를 부여하는 것이 바람직함.

- 초기 도입단계에서 재정지원 등을 통한 제도의 정착을 도모할 필요가 있음.

#### □ 제도화 단계

##### ○ 산전후휴가 비용의 사회화

- 산전후휴가는 법이 정한 근로자의 권리임에도 불구하고 그 비용부담의 일부는 아직까지 기업의 몫으로 남아있음.
  - 중소기업은 산전후휴가 3개월 전기간동안 고용보험에서 급여지급. 대기업은 마지막 1개월만 고용보험에서 지급하고 이전 2개월은 개별 기업이 부담
  - 현행 산전후휴가급여의 상한선은 135만원으로, 2005년 5인 이상 사업장 상용근로자 평균임금인 214만원의 약 2/3 수준
- 개별 기업의 비용부담으로 인하여 자유로운 산전후휴가 사용이 제약되는 경우가 발생하며, 특히 비정규직 여성근로자의 휴가권은 크게 제약되는 실정임.
- 기업규모에 상관없이 산전후휴가기간 3개월 전 기간 동안의 급여를 사회보험에서 지급하는 데까지 도달하여야 산전후휴가제도의 급여의 사회화가 완전히 제도화된 것으로 볼 수 있음.
  - ※ 산전후휴가급여를 수급한 근로자 수는 2002년 22.7천명에서 2006년 약 49천명으로 두 배 이상 증가함.
  - ※ 산전후휴가비용은 대부분의 OECD 국가에서 조세나 사회보험으로 지급함. 예외적으로 몇몇 국가에서 고용주의 부담으로 되어 있으나, 실질적으로는 사회보험의 부담임. 예, 영국은 먼저 고용주가 지급하지만 나중에 사회보험에서 환급. 독일은 사회보장에서 상한선까지 지급하고 나머지 실제임금과의 차액은 개별 고용주가 부담. 기업의 부담은 약 40% 수준(김혜원, 2007)

#### □ 실행단계

##### ○ 직장보육시설 설치 및 보육수당제도

- 영유아보육법에 의한 직장보육시설 설치의무사업장은 상시 여성근로자 300인 이상 또는 남녀 근로자 500인 이상 사업장으로 확대(2006. 1.30.부터)되었으나 이행율은 매우 낮은 실정임.
  - ※ 이행율은 2005년말 현재 27.5%, 2006년말 현재 35.2%(여성가족부 보육통계)

- 직장보육시설 설치 및 운영에 관한 인센티브를 실질적으로 강화하고, 장기적으로는 직장보육시설 설치 및 운영의 사업주 의무 규정을 단계적으로 완화하면서 국가의 책임을 강화하는 방향으로 제도를 개선하는 것이 바람직함.

○ 산전후휴가제도

- 2001년 이후 출산여성에게 산전후 90일의 휴가기간 보장함.
- 제도의 실질적인 안착을 위해서는 비정규직 여성을 비롯한 산전후휴가제도의 사각지대 해소가 급선무.
  - 산전후휴가급여의 사회화를 통하여 비정규직 여성의 급여수급권을 확보하고, 출산으로 인한 근로계약의 단절문제를 해소할 과제가 남음.

○ 육아휴직제도

- 현재 당해 사업장에 1년 이상 재직한 경우 생후 1년 미만의 영아 양육을 위하여 최대 1년간 육아휴직 사용 가능.
    - 육아휴직 사용시 근로자에게는 육아휴직급여를 월 50만원씩 고용보험에서 지급. 사업주에게도 육아휴직장려금과 대체인력 채용장려금 지급.
  - 실제 육아휴직 활용율을 제고하는 과제가 남아있음.
    - 산전후휴가를 사용한 이들 중에서 육아휴직을 사용한 이들의 비중은 2006년 현재 27.4%로서 산전후휴가 사용자의 약 1/4만이 육아휴직을 사용하고 있음.
    - 육아휴직의 이용률이 낮은 이유는 무엇보다도 육아휴직급여가 낮은 수준이기 때문인 것으로 보이며, 이와 함께 육아휴직을 이용하지 못하게 만드는 조직문화의 문제도 중요한 요인이 됨.
- ※ 산전후휴가자 대비 육아휴직사용자는 2002년 16.2%에서 2006년 27.4%로 증가하였음. 월급여액은 제도 도입당시(2001년) 20만원에서 출발하여 2007년 현재는 월 50만원까지 증가.

□ 정책 평가

- 탄력근무제나 원격근무 등 근무형태의 다양화 이슈는 논의가 시작된 지는 매우 오래되었으나 크게 진전이 없는 분야임.

- 우리나라 기업은 기간제나 간접고용의 형태로 비정규직을 활용하는데 익숙해져 있기 때문에 정규직 고용상태를 유지한 상태에서 근무의 유연성을 높이는 방안  
에 대한 개발은 저조한 편임.
- 단시간근로는 바람직하게 운영될 경우 가족친화적인 직장환경을 조성하는데 기  
여할 수 있을 것으로 판단되는 중요한 근로형태임.
  - 최근 구상되고 있는 시간제 육아휴직제도는 바람직한 시도라고 판단됨.
  - 그러나 단시간근로의 확대를 전면적으로 추진할 경우, 고용이 불안정한 비정  
규근로자를 양산하는 결과가 초래될 수 있기 때문에 주의를 요함.
- 가족친화적 직장환경을 조성함에 있어서 가장 근본적인 한계는 연 2300여 시간,  
세계 최장의 총근로시간임.
  - 주당 40시간근로가 법제화 되었으나 현실에서 근로시간이 줄어들었다는 보고는  
없음. 이 문제를 해결하지 않고서는 가족친화적 직장환경을 만드는 것이 불가능  
하다는 인식의 전환이 선행되어야함.
- 대부분의 정책들이 아직 구상단계에 머무르고 있으며, 법률적인 뒷받침이 마련되  
어 제도화 단계에 들어섰다고 볼 수 있는 정책은 소수에 불과함.
- 가족친화적 직장환경을 조성하기 위한 정책과제 중에서 본격적으로 제도화가 이루  
어지고 실행과정에 있는 것은 출산·양육과 관련된 휴가·휴직제도부분이 유일함.
  - 비정규직 근로자 등 제도의 실질적 수혜에서 배제되는 사각지대가 존재함. 우리  
사회는 노동시장 자체의 이중구조로 인하여, 휴가·휴직제 사용권리 규정에 차  
별을 두지 않더라도 결과적으로 비정규직 근로자와 영세사업장 종사자가 제도  
의 수혜대상에서 배제되는 현상이 나타나고 있음.
  - 출산·양육과 관련된 휴가·휴직제도가 여성근로자를 위한 제도인 것으로 인식되  
고 남성근로자의 활용도가 매우 낮음. 남성근로자의 낮은 활용율은 제도의 본래  
취지인 가족친화적 직장환경 조성에 어긋날 뿐 아니라, 여성근로자가 상대적으  
로 휴가·휴직을 많이 사용하는 근로자로 평가되면서 여성고용 증가에도 걸림돌  
이 될 수 있음.

- 보육지원이나 노인부양지원 등에 있어서 정부가 정책적으로 근로자를 지원하는 노력은 부족한 편임.
  - 보육지원이나 노인수발지원과 같은 정책은 아동정책이나 노인정책의 차원에서 추진되고 있기 때문에, 근로자의 시각이 반영되지 못하고 있음. 예컨대, 아동보육지원정책인 차등보육료제는 소득수준에 따라 지원수준이 달라지도록 설계되어 있을 뿐 부모의 취업상태에 대한 추가적인 고려는 하고 있지 않음.

## 다. 실행과제

### □ 총론

- 향후 가족친화적인 직장환경을 조성하는 정책을 수립함에 있어서 가장 중요하게 염두에 두어야 할 것은 다음과 같은 시각의 전환이 선행되어야 한다는 것임.
  - 제도의 수혜대상을 여성이 아니라 오히려 남성으로 삼아야 함.
    - 예컨대, 휴가·휴직제도나 탄력적인 근무형태는 남성근로자의 활용도를 제고하는 방안으로 추진되어야 함.
    - 우리의 기업문화 속에서 일과 가족생활을 양립하지 못해서 문제가 되는 것은 주로 남성이며, 이로 인하여 여성의 경제활동 선택에도 제한이 가해지는 실정임.
  - 총근로시간의 단축은 향후 5~10년에 걸쳐 가장 역점을 두어 추진해야 할 정책의 하나임. 대부분의 근로자가 장시간노동에 시달리고 있는 상황에서, 일부에서 단시간근로를 권리로 주장하는 것이 실효성을 거두기 어려움.
  - 노동시장정책 뿐 아니라 사회보장정책을 비롯한 모든 국가정책에서 여성의 보편적 지위는 근로자로서 재정의되어야 함. 나아가 일하는 여성을 우대하여 이들에게 유리한 정책을 펼 필요가 있음.

### □ 신규과제

- 근로시간제도의 개정을 통한 실질적인 총근로시간의 단축
  - 총근로시간을 단축하는 것은 '가족친화적 직장환경 조성'을 위한 정책으로만 접근되어서는 성취할 수 없는 목표임.

- 그러나 총근로시간의 단축과 같은 기업 전반의 운영방식 변화를 촉구하고, 근무 시간 외 회합의 자제와 같이 근본적인 기업문화의 개선을 요구하는 것은 피할 수 없는 과제임.
- 배우자출산휴가의 연장 및 유급화
  - 출산과 양육의 사회적 책임을 강조하면서 동시에 아버지의 역할을 강조하는 상징적인 제도는 배우자출산휴가를 2주로 연장하면서 급여를 유급화하는 것임.
- 보육비용 지원제도를 취업부모가족에 유리하도록 개선
  - 부부가 모두 취업하였거나 한부모 가족인 경우, 보육과 수발이 필요한 가족에 대한 지원은 전폭적으로 확대될 필요가 있음.
  - 전업주부와와의 형평성 논란은 이제 접을 때가 되었음.

#### 라. 기대효과

- 일과 삶의 조화는 남성을 가족으로 돌려보내는 데서 출발한다는 메시지를 우리 사회에 던지는 효과
- 여성고용이 기업에 추가적인 부담으로 인식되는 현실을 개선
- 여성과 남성을 모두 ‘근로자’로 인식하는 사회 분위기 조성

## 4. 여성을 포괄하는 사회안전망 구축과 빈곤여성 지원강화

- 사회양극화의 심화에 따라 사회안전망 구축의 관심이 높아지는 반면, 사각지대 해소 문제는 여전히 주목받지 못해 여성노동자들이 사회보험에서 배제되는 현실을 극복할 방안 필요.
- 사회보험이 확대되는 가운데 수급권의 성별 격차에 대한 체계적 관리가 부족하여 취약계층을 지원하는 내실화된 제도가 요구됨. 공적부조가 확대되는 가운데 여성빈곤, 저소득 여성가구주 등의 지원이 과제로 남아 있으며 구 사회위험 뿐 아니라 신 사회위험의 이중적 위험이 등장함.
- 국민연금, 고용보험의 여성 가입율 제고와 국민연금 출산·육아 크레딧 제도, 그리고 여성의 특성을 고려한 자활사업을 강화하여 여성들을 사회보험의 안전망으로 포괄하고 빈곤여성의 기본생활권을 보장하고자 함.

### 가. 배경

- 외환위기 이후 사회 양극화가 심화되자 이를 완화하기 위한 사회안전망의 구축(소규모 사업장으로 4대 보험 가입대상 확대, 장기요양보험과 기초노령연금 도입 등)이 함께 진행되어 왔음. 이러한 제도적 확장은 여성의 노후보장을 위해 바람직한 것이나 실제 체감할 수 있는 수준의 사회안전망으로 작동하기 위해서는 여전히 많은 과제가 남아있음.
  - 최근 사회보험의 재정안정성에 대한 사회적 관심이 고조되는 반면 사각지대 해소 문제는 상대적으로 주목을 받지 못하고 있음. 여성의 노동시장 지위가 남성에 비해 여전히 취약하고 이는 사회보험 수급권에서의 취약성으로 그대로 반영되기 때문에, 사회안전망에서의 성별 격차에 대한 거시적 관심과 구체적인 제도 개선안이 본격적으로 마련되어야 할 시점임.
  - 여성의 노동시장 참여율이 높아짐에 따라 국민연금을 비롯한 사회보험의 여성 가입률은 증가하는 추세이나, 비정규직의 불안정한 고용 또는 임신·출산·자녀양육기의 고용단절 등으로 인해 다수의 여성들이 사회보험이 제공하는 안전망에서 사실상 배제되는 경향이 나타나고 있음.
    - 2005년 12월말 현재 60세 이상 노인인구 중 국민연금을 받고 있는 사람(수급자 비율)은 남성의 경우 33.6%, 여성은 11.1%로 나타나 연금의 사각지대가 넓을 뿐 아니라 성별 격차도 상당한 것으로 나타남. 특수직 연금(공무원, 사

학, 군인연금)을 수급자를 모두 포함시킨 경우에도 공적 연금의 혜택을 받지 못하는 사각지대는 남성의 경우 32.7%, 여성 67.3%에 이르고 있음.

<표 Ⅲ-4-1> 공적연금의 성별 수급자와 사각지대

(단위: 명, %)

	소계(a)	60세 이상 공적노령(퇴직)연금수급자				성별 60세 이상 인구(b) 기준 사각지대	
		국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금	1-a/b	b-a
남	1,074,990 (72.3)	885,460 (68.8)	126,642 (92.9)	14,878 (91.1)	48,010 (99.0)	59.2	1,558,740 (32.7)
여	412,800 (27.7)	401,191 (31.2)	9,669 (7.1)	1,455 (8.9)	485 (1.0)	88.6	3,207,541 (67.3)
소계	1,487,790 (100)	1,286,651 (100)	136,311 (100)	16,333 (100)	48,495 (100)	76.2	4,766,281 (100)

출처: 류연규·황정임 외, 2007.

주: 2005년 기준 60세 이상 남성 노령인구는 2,633,730명, 여성 노령인구는 3,620,341명임.

군인연금은 2004년 자료로 여성가입자는 수급자의 1%로 가정한 것임.

자료: 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 2005; 공무원연금관리공단, 공무원연금통계연보, 2005; 사학연금관리공단, 사학연금통계연보, 2005; 국방군인연금, 군인연금통계연보, 2004; 통계청 홈페이지, 총인구조사 통계자료

※ EU의 연금개혁 10대 원칙에는 '성차별 철폐 관점에서 연금시스템을 재검토해야 한다'는 원칙이 명시되어 있음.

- 외환위기 이후 경제 양극화 및 빈부격차의 심화로 인해 공적부조의 확대 요구 증가
  - '97년 외환위기 이후 국가의 보호를 필요로 하는 빈곤층의 증대로 인해 국민의 기초생활 보장을 위한 정책 수요 증가
    - 국민연금 전국민 확대('99), 경로연금('98), 국민건강보험('89), 기초생활보장 제도('00) 등 사회안전망의 틀 완성
- 사회안전망의 틀은 선진국 수준으로 마련되었으나, 엄격한 선정 기준으로 인해 국민기초생활보장제도에 사각지대 발생
  - 노인, 아동, 장애인, 빈곤여성가장 등 취약계층에 대한 대상별·욕구별 지원 확대 방안 필요



- 여성들은 이른바 ‘구 사회위험(old social risks : 노동자의 생애주기에서 나타나는 질병, 노령, 은퇴, 실업 등으로 인한 위험)’과 ‘신 사회위험(new social risks : 가족 규모의 축소 및 여성의 고용 증대로 돌봄과 유급노동을 병행하기 어렵고 돌봄의 공백이 확대되는 현상)’이 중첩되는 이중적 위험에 처하게 될 가능성이 높음.
  - 이혼율의 증가, 자녀에 의한 노후부양 악화 등 가족의 경제적 부양기능이 약화되는 추세 속에서 여성 가구주가 늘어나고 있으며 특히 급속한 노령화로 점차 늘어나는 여성노인들의 노후 보장은 차후 심각한 사회문제로 등장할 것으로 보임.
    - 전체 가구 중 여성 가구주 가구 비율은 1990년 15.7%에서 2006년 19.7%로 매년 증가하고 있음.
    - 특히 자녀가 있는 여성 가구주(한부모 여성가장 가구)의 생활안정을 위한 지원제도가 필요함.

#### 나. 참여정부 정책현황 및 한계

- 사회보험의 확대기, 그러나 수급권의 성별격차에 대한 체계적 관심 부재
  - 1988년부터 본격 도입된 국민연금제도가 성숙함에 따라 완전한 수급권자가 등장하는 시점인 2008년이 임박하였으나, 국민연금법의 개정으로 연금수급액이 하향 조정되고 기초연금제가 도입되는 등 제도변화가 진행 중임. 국민연금 제도개혁이 가져오는 성별 효과와 여성수급권자에게 미치는 영향에 대해 아직 본격적인 검토가 이루어지지 않았음.
    - 여성의 국민연금 수급권과 관련된 제도개선은 배우자 연금분할수급권 도입(1998) 이후 별다른 제도개선이 없다가, 2자녀 이상 출산에 대한 출산크레딧 도입(2008)이 결정되었으나 여전히 제도개선이 필요한 상황임.
  - 기초노령연금, 장기요양보험의 도입은 여성의 노후보장과 관련하여 괄목할 만한 제도개선임. 그 실질적 효과를 차후 성인지적 시각에서 지속적으로 심층 모니터링할 필요가 있음.
  - 고용보험 가입자 범위가 소규모 영세사업장으로 확대되었으나, 보험료 부담을

기피하는 경향 때문에 일하는 여성 중 고용보험 미가입자 범위는 상당히 크게 나타남.

- 2007년 8월 현재 여성 취업자중 고용보험 가입자 비율은 32.1%에 불과하며, 여성 임금근로자 중 고용보험 가입자는 절반에도 못 미치는 47.25%로 남성(62.47%)의 가입율과 상당한 격차를 보이고 있음.
- 현재 일하는 여성을 위한 모성보호 및 육아휴직 급여는 대부분 고용보험에서 지급되기 때문에, 여성의 낮은 고용보험 가입율은 모성보호 사각지대가 그만큼 넓다는 것을 반증해 줌.

<표 III-4-2> 성별 고용보험 가입률 - 취업자 및 임금근로자수 대비 (2007. 8)  
(단위: 천명)

	고용보험 가입자 (a)	취업자(b)	a/b	임금 근로자 (c)	a/c
남	5,769	13,675	42.19%	9,235	62.47%
여	3,141	9,783	32.11%	6,647	47.25%
전체	8,910	23,458	37.98%	15,882	56.10%

자료: 고용보험통계월보 (2007. 8), <http://www.keis.or.kr>  
경제활동인구조사 (2007. 8), <http://www.kosis.kr>

#### □ 국민기초생활보장제도의 내실화 및 차상위계층 보호 확대

- 부양의무자 기준 완화 및 긴급지원제도의 실시 등으로 인한 국민기초생활보장제도의 사각지대 완화
  - 부양의무자 소득기준을 최저생계비 120%에서 130%로 완화('06.7월 시행)하고 부양의무자 범위를 “1촌의 직계혈족 및 그 배우자”로 축소('07.1월 시행)
  - 외국인 배우자에 대한 기초생활보장('07.1) 실시
- 취약계층에 대한 선 보호-후 처리 긴급복지지원체계 시행
  - 생계·의료·주거·사회복지시설 이용 지원 등 1개월에서 최대 4개월까지 연장 지원 가능

□ 저소득 여성가구주 소득보장을 위한 지원체계 강화

○ 저소득 모부자 보호 지원 강화

- 저소득 모부자 가정으로 선정된 가구에 대해 고교생 자녀의 학비 지원, 아동양육비 지원, 영구임대주택 우선 입주, 사례관리 등 한부모가족 생활안정 지원 사업 확대

○ 여성가장 창업자금 지원사업

- 2003년부터 매년 30억원의 예산으로 시행하고 있는 사업으로 저소득층 여성가장의 생계보전과 자활의지 제고에 기여

□ 국민기초생활보장제도의 제도적 내실화를 통한 사각지대 해소 노력과 차상위계층의 지원확대 등 사회안전망의 전반적인 강화 노력 긍정적으로 평가

- 그러나 여성가구주 혹은 여성노인 등 사회보장의 사각지대에 처한 여성의 빈곤은 심화되고 있는 실정

### 다. 실행과제

□ 총론

- 사회보험의 제도 변화가 초래한 성별 효과, 또는 여성 수급권에 미치는 영향에 대한 체계적인 모니터링 필요
- 여성의 생애주기를 기준으로 사회 안전망이 실효성 있게 작동하고 있는지에 대한 검토 및 사각지대에 대한 제도개선 필요
- 여성 빈곤완화를 위해 공적부조의 사각지대를 해소하고 여성의 경제적 역량강화와 고용확대를 통한 빈곤탈출 제고

## □ 신규 과제

### ○ 국민연금, 고용보험의 여성 가입율 제고를 위한 방안 마련

- 사회보험의 가입 범위가 확대되었음에도 불구하고 여전히 낮은 여성 가입율을 제고하기 위한 적극적인 관리·감독 방안 및 인센티브 도입 검토
- 특히 비정규직여성, 저임금 여성근로자가 집중되어 있는 업종의 사업장을 대상으로 가입율 제고를 위한 지원방안 마련 (예: 일정 수준 이하의 저임금 근로자 및 소규모 사업주를 대상으로 사회보험료를 일부 감면해 줌으로써 보험가입을 양성화하는 방안 등)

### ○ 국민연금 출산·육아 크레딧 제도의 확대

- 국민연금법 개정으로 2008년부터는 2 자녀 이상 출산한 경우 12개월에서 최장 50개월까지 가입기간을 인정하는 ‘출산 크레딧 제도’가 도입됨.
- 그러나 한국의 초저출산율, 결혼연령의 상승 및 첫 자녀 출산 연령의 상승 등을 고려할 때 2자녀 이상 출산자 만을 우대하는 현행 크레딧은 매우 미흡한 제도라고 볼 수 있음.
- 단지 ‘출산’에 국한되지 않는 보다 폭넓은 ‘양육’의 가치 인정, 여성의 무급 돌봄 노동에 대한 사회적 가치 인정의 차원에서 크레딧 제도를 확대할 필요가 있음. 특히 사회보험의 지속가능성을 위해 여성의 취업과 자녀 출산 및 양육은 모두 매우 중요한 요소이며, 일하는 여성들의 출산을 지원하는 보다 적극적인 사회적 보상이 필요함.
- 현행 출산 크레딧을 ‘육아 크레딧’으로 확대하여 1자녀 출산의 경우 12개월의 가입기간을 인정하고 추가적으로 인정기간을 연장하는 방식으로 제도를 확대하는 것이 바람직함.
- 장애아 양육에 대한 크레딧 제도 : 장애아동을 양육하고 있는 가정에서는 과중한 돌봄 부담으로 경제활동을 중단하는 등의 어려움이 있음. 육아 크레딧의 일환으로 장애아동을 둔 양육자에게 일정한 가입기간을 추가로 인정해 주는 크레딧 제도를 도입.

○ 여성가구주를 위한 긴급생계지원대책 강화

- 여성의 경우 이혼·가계파탄 등으로 갑자기 빈곤가구로 전락하게 되는 경우가 많기 때문에 긴급한 보호가 필요한 여성가구주 및 남편의 실직, 사고로 인해 실질적으로 가정의 생계를 책임지고 있는 실질적 여성가구주에 대한 긴급 생계지원대책 강화
  - 생계유지가 어려워 긴급생계급여를 신청한 경우 우선적인 생계급여 지급을 원칙으로 하고, 이후 긴급상황이 아닌 경우로 판명될 경우 수급권 신청 제한
- 여성가구주들의 재취업, 소득활동이 가능한 기간을 보장하기 위해서는 여성가구의 육아와 근로활동의 이중고를 고려하여 긴급생계급여 지원기간의 연장을 필요에 따라 유동적으로 책정

○ 저소득 여성가구주 가정 자녀의 교육지원 강화

- 여성가구주 가구의 대부분은 취업 경험 및 기술력 부족, 저학력 등으로 소득수준 향상이나 계층이동의 가능성이 제한되어 있기 때문에 ‘빈곤의 세습화’ 경향 강화
  - 교육기회의 확대를 통해 빈곤의 세습화를 미연에 방지하고, 균등한 교육기회를 보장함으로써 탈빈곤의 기초 마련 필요
- 저소득 한부모(최저생계비의 150%이하) 가정내 중등학교 이상 자녀에게 e-Learning 지원
  - 저소득 계층에 대한 교육기회 균등화 및 공교육 확대를 위해 PC 및 인터넷통신비 지원 확대

○ 빈곤여성의 의료지원 확대 및 모성보호 강화

- 저소득층 임산부에 대한 의료지원 확대
  - 저소득층 임산부에 대한 정기검진 및 초음파 검사의 무료검진
  - 현행 수급권자에 한해 지급되고 있는 해산급여를 저소득층으로 확대
- 시범사업 중인 ‘임산부 및 영유아 보충영양관리사업(WIC)’의 조속한 도입 시행 필요
  - 저소득가구의 임산부, 산후모 및 영유아에 대해 식품보조 및 관련 서비스(예: 영양교육, 아동수유방법지원 등) 등 제공

○ 주거문제 해결을 통한 여성가구주의 탈빈곤 기반조성

- 공공주택 우선입주 및 한부모 임대료 조정제도 도입
  - 공공주택 입주자 선정시 저소득 여성가구주에 대한 우선 입주방안 검토
- 저소득 여성가구주들이 현 생활권에서 생활할 수 있도록 도심 내 다가구 주택의 매입 및 임대 확대
  - 여성복지시설을 중심으로 저소득 여성가구주가 직업알선 등의 종합적인 서비스를 받을 수 있도록 임대주택 매입시 주변 복지시설과의 연계성 고려

○ 사회서비스 분야의 여성일자리 확장 및 제도화

- 사회적 일자리로 개발될 수 있는 대표적 분야인 교육, 의료, 보건, 복지 분야의 노동을 빈곤여성들을 위한 사회적 일자리로 제도화
- 빈곤여성에게는 일자리를 제공하고 소득을 창출하게 하는 동시에 보육과 간병에 대한 서비스 제공을 통해 잠재된 여성인력이 근로활동을 할 수 있도록 유인
- 특히 노인요양보장제도의 시행 등으로 수요가 급증할 것으로 예상되는 간병사업을 여성의 대표적 사회적 일자리로 육성
  - ※ 초기에는 공익형 일자리(공공부문 고용형) 또는 NGO·기업·정부가 함께하는 수익형 사회적일자리로 시작하고, 중장기적으로 적정임금 및 안정적인 고용을 창출하는 괜찮은 일자리(decent job)로 발전
  - ※ 교보생명 간병봉사단 사업의 경우 교보생명이 실업극복국민재단과 함께 '04년 4월부터 수급자 및 차상위계층 환자에게 간병서비스를 제공하는 서비스로서, 간병봉사단은 저소득층 여성가장으로 구성(70여명)
- 이밖에도 간병봉사단, 방과후 교실, 지역아동센터 등 여성특유의 사회적 일자리 분야를 추가 발굴하여 '08년까지 1만 여개의 여성사회적 일자리를 신규 확대
  - ※ 현재 벨기에에서 실시되고 있는 근린서비스를 간병봉사단에 적용하여 신규 사회적 일자리 창출의 가능성을 타진

○ 직업훈련 및 취업연계를 통한 빈곤여성가구의 소득보장

- 여성가장실업자 직업훈련 대상자 확대
  - 현재 '이혼·사별 등의 사유로 배우자가 없는' 여성가구주에 한정된 직업훈련

대상자를 ‘남편의 장기실직(혹은 장기실직으로 인한 근로의욕상실로 경제활동을 하지 않는 경우)’ 등으로 실질적인 여성가장 역할을 하는 여성들에게도 직업훈련을 받을 수 있도록 훈련대상자 확대

- 직업훈련 기간 중 훈련수당 지급수준 현실화 : 현재 여성가장실업자 훈련수당으로 지원되는 10~40만원 수준으로는 생계유지가 어려워 훈련참여를 꺼리는 경우가 다수
- 직업훈련과 취업연계가 원활히 이루어질 수 있도록 직업훈련기관, 고용안정센터, 여성유관기관 간의 협의체 구성 등 유기적 협조체제 강화

○ 여성의 특성을 고려한 자활사업 강화

- 빈곤여성이 참여할 수 있는 자활사업의 표준모델 개발 : 시장수요 증가가 예상되고 향후 시장진입이 용이한 사업을 선정
  - ※ 예: 보육지원도우미사업, 급식지원도우미사업, 산모도우미사업, 호스피스사업 등
- 선정된 사업별로 사회적 일자리형과 시장진입형 사업을 각각 표준화함으로써 단계적인 자활을 유도
  - ※ 예: 무료 보육시설 취사도우미 또는 보육지원도우미 사업형태와 유료베이비시터 사업형 운영 모델 표준화
- 민간업체와 연계한 인턴형 자활사업 활성화를 통한 취업 촉진방안 마련
- 자활사업 참여자에 대한 직업훈련 실시 및 사례관리 강화를 통해 자활의 효율성 제고
- 자활사업의 내실화 : 자격증 취득이 가능한 직업훈련을 병행 실시하여 사업의 효율성 제고
  - 자활근로사업 참여자가 괜찮은 일자리(decent job)를 통해 생활여건 향상을 이룰 수 있도록 시장경쟁력을 높이는데 주력
    - ※ 예: 보육교사 2급, 케어복지사, 호스피스자격증 등 자격증 이수를 위한 직업훈련을 병행 지원

- 일정기간 직업훈련을 마친 뒤 실제 작업장에서 실습할 수 있는 파견교육이 가능하도록 자활훈련대상자 인턴제 도입
- 자활훈련대상자를 인턴사원으로 받는 사업주에 대해서는 세금우대 등 인센티브 제공
- 현재 차상위계층까지 참여할 수 있는 자활사업의 대상을 확대하여 통해 실질적인 가장역할을 수행하고 있는 저소득층 여성들의 참여기회를 제공
- 자활사업에 참여하는 여성들을 위해 무료 가사·간병서비스를 확대제공하고, 지역아동센터의 단계적 확충을 통해 보육서비스 확대
- 빈곤여성에 대한 창업지원 강화
  - 무보증소액대출사업(Microcredit)을 통해 자활공동체 창업 지원 혁신
  - 기존의 보증·담보 요구로 소외된 저소득층에게 무보증소액대출을 통해 자립기회를 확대·추진
  - 창업에 필요한 사전·사후 컨설팅(적합업종 선택, 사업계획 수립, 교육훈련, 자금 지원, 안정적 수익구조 창출 등) 지원체계 마련을 통해 창업성공률 제고
- 빈곤여성을 위한 지역사회 지원체계 구축
  - 빈곤여성가정 지원체계 구축 및 사례관리 사업 강화 : 시·군·구별 SOS 상담전화 또는 보건복지콜센터 이용을 활성화하여 이혼 등 가정해체, 가계파탄 등으로 위기에 처한 빈곤여성가정의 발견·지원체계 강화
    - 상담 후 생계급여, 의료급여, 교육급여 등 필요한 복지조치로 연결
    - 사회복지전담공무원 중 빈곤여성가구를 집중적으로 발굴·지원·관리하는 인력을 확보하여 사례관리 지원 강화
  - 통합서비스를 위한 지역사회 네트워크 구축
    - 기본생활보장 제공 등 핵심 서비스 전달기관인 시·군·구와 복지관, 자활후견기관, 기타 지역사회 내 복지관련 공공 또는 민간 서비스 기관간의 네트워크 구축



- 지역사회복지협의체를 중심으로 지역 내 복지공급 기관간 연계망 구축을 유도하고 지역복지서비스 기관간의 연계체계 강화
- 지자체 및 빈곤여성가정의 탈빈곤 및 자활을 주요 임무로 하고 있는 자활후견기관, 지방노동사무소(혹은 고용안정센터), 민간기관간에 지역협의체를 구성하는 등 정기적 간담회를 통해 네트워크 강화
- ※ 여성 상담 및 직업교육 등을 수행하고 있는 각 지역의 사회복지관, 여성회관(여성발전센터), 여성인력개발센터, 자활후견기관, 여성가장희망센터, 건강가정지원센터, 지방노동사무소, 고용안정센터 등간에 지역네트워크 구성을 통해 업무중복을 방지하고 효율적인 지원체계 구축 필요

○ 빈곤여성 가족을 위한 사회·심리적 지원프로그램 활성화

- 이혼·사별 후 겪게 되는 환경변화로 인한 여성 및 자녀들의 심리적 충격을 완화하고, 가족 내 갈등을 해소하기 위한 지원프로그램 개발
- 여성 및 자녀의 심리적 안정을 위한 상담 프로그램 및 자녀의 자조모임, 집단 프로그램 개발·보급
- 부모역할 교육 등 부모-자녀 관계형성 프로그램, 자녀교육 프로그램의 개발 및 교육 활성화
- 우수한 프로그램 사례 발굴 및 재정 지원을 통한 프로그램 확산

□ 대상별 과제

- 여성을 포괄하는 사회안전망 구축은 여성들의 전 생애주기에 걸쳐 영향을 미치는 정책임.
- 또한 출산과 양육을 담당하고 있는 여성에 대한 지원은 직·간접적으로 아동의 삶의 질에도 막대한 영향을 미치며, 가족생활 안정 및 소득보장에도 기여할 것임.

생애주기	노동시장 진입기	출산·양육기	은퇴기
정책 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 비정규직, 소규모 사업장 종사자 여성의 사회보험 가입을 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국민연금에 출산·육아크레딧 제도 확대</li> <li>▪ 장애아동 육아크레딧제도 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국민연금 배우자 분할수급권 확대</li> </ul>

- 빈곤여성 지원 강화 정책은 계층별로 볼 때 저소득 여성, 특히 자녀가 있는 빈곤 여성에 대한 지원이 초점을 맞춘.

## 라. 기대효과

- 점차 제도적으로 성숙되고 있는 사회보험의 안전망 안으로 여성들을 포괄함으로써 여성들의 삶의 질을 실질적으로 향상시킴.
  - 사회양극화, 저출산·고령화로 인해 향후 닥쳐올 복지비용의 급증을 사전에 완화시키는 효과
- 빈곤여성의 기본생활권 보장
  - 저소득층의 기초생활 보장 확대, 차상위계층에 대한 의료급여 및 자활사업의 확대, 여성가구주 지원 제고 등 사회안전망의 강화를 통해 빈곤여성의 기본생활권을 보장을 통한 빈부격차 완화 및 국민통합에 긍정적으로 기여
- 인적자원 개발을 통한 여성의 경제적 역량강화로 근로를 통한 탈빈곤 제고
  - 여성개인별 특성에 맞는 교육, 훈련, 취업 등 다각화된 고용지원서비스를 지원함으로써 취업지원서비스의 질을 제고하고 여성 인적자본 개발

## 5. 여성과 남성이 모두 건강한 사회

- 건강한 삶에 대한 수요 증가로 기존의 성중립적 정책에서 벗어나 성인지적 정책의 필요성이 대두됨. 참여정부에서는 국민건강기본계획과 여성정책기본계획으로 인프라를 구축해 옴.
- 차기정부가 실행해야 할 과제로 크게 성(sex/gender)을 포함하는 보건정책 인프라 형성, 성인지적 관점에서 전 생애주기를 통한 건강투자, 여성이 집중하고 있는 직무 및 여성이 다수를 차지하고 있는 비정규직의 안전보건관리를 통한 예방 및 산재보험 적용으로 분류 가능함.
- 성(sex/gender), 연령, 계층의 특성을 고려한 보건정책의 수립과 집행으로 여성건강권을 확보하여 건강한 사회의 초석을 닦고, 여성의 삶의 질 향상을 꾀함.

### 가. 배경

#### □ 주제별 현황분석

- 저출산, 고령화, 다문화, 사회적 불평등 심화라는 사회 변화와 환경 속에서 건강관련 이슈는 그 어느 때보다도 중요한 문제로 다가오고 있음. 저출산 시대에 건강한 출산을 위해서는 여성과 남성의 건강이 중요하고, 고령화 시대를 맞아 건강에 대한 관심 증대와 삶의 질 향상에 대한 요구증가로 건강은 더욱 중요하게 부각되고 있음. 또한 사회적 불평등의 심화로 인한 사회 집단 간 건강불평등의 심화, 다문화사회에서 결혼이민자 및 이주노동자의 신체적, 정신적 건강이 새로운 사회적 이슈로 떠오르고 있음.
- 미래성장 동력이자 가장 기초적인 자본재로서의 노동력확보, 불건강으로 인한 노동시장 진입 및 유지에 따른 어려움이 낡은 사회적 양극화의 심화, 노동조건의 악화강화로 인한 건강 훼손이 문제가 되고 있음.

#### □ 정책의 필요성

- 국민건강의 향상은 전 생애주기를 통하여 생활환경의 변화와 예방을 통하여 문제 발생 이전에 역량을 집중하는 것이 중요하고 건강 훼손 시에는 적절한 치료를 받게 하는 것이 중요함. 이를 위해 정부는 전 생애주기를 통하여 대상자의 특성에 맞는 적극적인 투자를 통해 국민 건강을 향상시켜야 함. 정책대상자를 명확히 하

는 것은 국민건강권 확보와 미래에 가중될 사회경제적 부담을 궁극적으로 감소시키는 방향이 될 수 있음.

- 그러나 우리나라에서 보건정책은 성중립적으로 시행되었거나 여성과 남성의 차이를 정책에 반영하지 않음으로서 정책대상의 파악이 미흡하고, 정책의 효율성이 떨어져 여성과 남성을 포함한 국민 모두의 건강증진에 소홀히 해 왔음. 차기 정부에서는 이 부분에 더욱 역점을 두어야 함.
- 우리나라의 보건정책은 신체적 조건과 건강에 주요하게 영향을 미치고 있는 사회 환경(일자리, 업무내용, 소득, 교육 등)에 있어 여성과 남성의 차이를 고려하지 않은 채 진행되어 왔음. 이는 정책대상을 명확히 하여 효율적인 보건정책을 수행하는데 커다란 장애로 작용함. 외국의 경우 이미 신체적 특성과 성별, 연령별, 사회계층별 차이에 따른 사회 환경적 요인을 고려하는 정책을 시도하여 보건투자의 효율성을 높이고 있음.
- 여성의 평균수명은 남성보다 길지만 여성은 만성질환으로 인해 삶의 질이 낮은 형편임. 또한 건강상태별 성별 차이가 나타나는데 예를 들어 연간 우울감의 비율은 성인여성은 19.4%, 성인남성은 11.3%, 지난 2년간 건강검진 수진율은 여성 42.0% 남성 52.8%이고, 여성 청소년의 83.3%, 남성 청소년의 52.7%가 ‘균형 있는 외모를 위해’ 체중조절을 하며 월간 음주율의 경우 여성청소년의 17.6%, 남성청소년의 16.3%로 나타남(국민건강영양조사, 2005). 따라서 국민 모두가 건강한 사회를 만들기 위해서는 이제부터라도 성(sex/gender)이 보건정책에 있어 중요한 요인으로 포함되는 특별한 조치가 취해져야 함.

## 나. 참여정부 정책현황 및 한계

- 참여정부의 여성건강정책은 전체적으로 볼 때 건강의 젠더 차이에 대한 인식이 부족해 진행되어 옴. 저출산 시대를 맞아 임신, 출산에 관한 정책에 중점을 두고 있고 최근에는 치료보다는 예방적 차원의 접근을 시도하고 있지만 건강담당부처

간 산발성과 성(sex/gender)과 건강에 대한 이해부족으로 인해 성인지적 관점에서 종합적인 대책이 마련되지 못하고 있음.

- 참여 정부내 보건정책을 평가하는데 있어 여성건강정책을 평가하기 위해 정부의 주요 보건관련계획을 중심으로 성인지적 관점의 포함여부를 중심으로 평가해 보았음.
- 새로마지 플랜: 세계최고의 저출산과 급속한 고령화 사회를 맞이하여 마련된 새로마지 플랜은 임신·출산 및 노년층을 대상으로 한 건강정책을 포함시키고 있음. 먼저 핵가족화 추세로 산모의 출산 및 산후회복여건이 좋지 않아 저소득층 중심으로 산후조리와 신생아 돌보기 사업을 시행하였고 모성 및 영아의 건강관리 체계화, 불임부부 지원정책으로 시험관 아기를 위한 소득, 연령대별 지원비 부담, 산모도우미 지원을 해 왔음. 향후 저출산 시대가 지속되는 한 이러한 정책은 계속될 것으로 보임. 고령화 사회를 맞아 노후건강관리 기반조성, 고령사회대비 노인요양보호 기반확충, 평생건강증진을 위한 생활체육활성화를 포함하고 있으나 여성과 남성 간, 여성내부/남성내부의 차이에 기반을 둔 계획은 반영되어 있지 않음.
- 여성정책기본계획: 본 계획은 여성가족부에서 작성된 것으로 계획의 이행정도에 있어 건강분야는 타 분야에 비해 평가 점수가 상당히 저조한 것으로 나타남. 전통적인 보건 분야이면서 저출산 시대의 문제의식과 맞물려 생식보건 및 임신출산의 영역은 지속적으로 시대적 요구에 부응하여 시행되고 있음.  
이 계획에는 여성건강인프라 구축, 생명 윤리, 몸에 대한 자기결정권 등 시대에 맞는 요구들이 포함되어 그 영역이 확대되고 있지만 2차 계획에서 계획된 여성건강권 확보를 위한 의료보건정책인프라 구축과 여성근로자건강보호강화는 거의 실행되지 못했음. 특히 여성정책기본계획에 포함된 정책이 실현되지 못하는 이유 중 하나가 계획은 여성가족부에서 작성하고 있으나 실행부처는 보건복지부, 노동부, 교육인적자원부, 환경부 등으로 분산되어 향후 실행부처를 주관 또는 통합할 수 있는 여성건강인프라가 필요함.

- 국민건강증진계획: 건강수명 연장과 건강형평성 제고를 지향하고 있는 본 계획은 2010년까지 건강수명을 72세로 연장하는 등 172개의 목표지표를 제시하고 있음. 이 지표를 달성하기 위해 108개의 세부과제를 제시하고 있음. 각 목표 중 많은 부분에서 여성과 남성의 목표치를 제시하고 있음(예: 고혈압 조절율을 2001년 여성 16.6%, 남성 7.6%에서 2010년 여성 22.0%, 남성 13.0%로 변화함). 양성형평적인 목표를 달성하기 위해서는 여성과 남성의 질병의 생리적, 사회 환경적 요인을 파악하고 이에 따른 전략을 세워야 함에도 이러한 노력은 미흡함.
- 건강투자전략: 참여정부가 가장 최근에 수립하여 시행하고 있는 건강투자전략은 사회투자전략의 일환으로 건강분야에 적용된 것임. 건강한 노동력이 자본재로서 현재와 미래사회에 중요한 인적자본으로 중요하게 간주되고 건강보험, 의료급여의 재정 안정이라는 '비전 2030'의 중장기적 실천력이 확보 가능한 기초적인 사항으로 간주되고 있음.
  - 건강투자전략은 건강을 개인의 차원이 아닌 국가의 적극적 역할을 강조하고 치료중심에서 사전 예방적 서비스차원으로 보건정책을 전환하려는 노력이 돋보임. 또한 개인 및 국민의 생애 주기적 차원에서 출산부터 노년까지 국가의 개입을 예방차원에서 행하고자 하는 방향도 과거와는 다른 모습이라고 보임.
  - 이 전략은 생애주기별로 각 연령층에 해당되는 대상에 대한 투자방식을 보여주고 있으나 일부 영역을 제외하고는 성별, 또는 성과 다른 사회경제적 요인을 복합적으로 분석하여 필요한 프로그램은 거의 부재한 상황임. 예를 들어 청소년 흡연율은 남자 13.9%, 여자 8.3%로 상당히 높은 수준이며, 특히 고2 여학생의 흡연율(13.5%)은 성인여성 흡연율(5.8%)을 상회하고 있음. 「국민건강영양조사」 2005년에 따르면 당뇨병, 고혈압은 60세 이전까지는 대체로 남성이 높은 비율을 보이다 60세 이후에는 여성이 남성보다 높게 나타나고 있음. 비만 역시 50세 이전에는 남성이 여성보다 높은 현상을 보이다 50세 이후에는 그 경향이 역전되는 현상을 나타내고 있음. 따라서 연령별 성별 건강상태에 다양한 사회경제적 요인이 고려되는 대안이 마련되어야 할 것으로 보임.
  - 국민건강증진에 있어 국가의 역할강조와 예방의 집중이라는 관점은 이제까지 우리나라 보건정책이 개인의 실천적 의지 및 치료를 강조했던 것에 비해서 한

발 앞선 것으로 볼 수 있으나 성인지적 차원에서 연령, 성, 사회계층 등 주요한 사회적 요인과의 상호작용을 분석하여 보다 구체적이고 효율적인 정책대상을 삼을 필요가 있음. 즉 생애 주기적 차원에서 예방적 노력과 함께 성인지적 관점의 도입이 시급함.

## 다. 실행과제

### □ 총론

- 국민건강증진계획 및 여성정책기본계획에도 불구하고 임신, 출산영역을 제외하고는 아직까지 우리나라는 성(sex/gender)이 보건정책의 주요한 측면으로 포함되지 못하고 있음. 또한 성(sex/gender)이 다른 사회경제적 요인(소득, 교육, 직업, 가족, 노동 등)과 어떻게 상호작용하여 여성과 남성의 건강상태에 영향을 미치는지를 파악하지 못한 채 보건정책이 수립, 시행되고 있는 형편임. 특히 일하는 여성이 증가하고 있음에도 불구하고 이들 여성의 노동환경개선 및 안전보건관리를 통한 근로자건강 향상 및 이들의 산재보험적용이 취약하다고 보여짐.
- 따라서 차기정부가 실행해야 할 과제로 크게 세 분야를 선정하였음.
  - 성(sex/gender)을 포함하는 보건정책 인프라 형성
  - 성인지적 관점에서 전 생애주기를 통한 건강투자
  - 여성이 집중하고 있는 직무 및 여성이 다수를 차지하고 있는 비정규직의 안전보건관리를 통한 예방 및 산재보험 적용

### □ 신규과제

- 여성과 남성의 성별 건강문제 해결을 위한 인프라 구축
  - 보건복지부를 중심으로 분산된 각 부처의 건강정책 조정, 실행, 평가시행
  - 젠더와 건강문제를 연구하는 전담기관 설립
    - 보건복지부의 성인지적 보건정책이 강화되고 대상별로 담당부처가 상이한 건강관련부처를 총괄하고 성인지적 관점에서 보건정책이 수립·현재 국가보건의정책의 계획 및 실행이, 학생의 건강은 교육부가, 직장인은 노동부가 이의

- 유·소아, 장애인, 주부, 노인 등은 보건복지부가 관리하여 분산화되고 단절적임. 각 부처 내에서 여성건강에 대한 인지도가 낮을 뿐만 아니라 조직의 분산화와 함께 총괄적으로 젠더별 건강실태와 전략이 수립될 수 없는 여건임.
- 일반국민을 대상으로 보건정책을 시행하고 있는 보건복지부의 인구여성정책팀의 경우 주요 업무로는 보건복지 관련 여성정책의 평가 및 개발, 보건복지 관련 성 평등의식 제고, 제왕절개 분만 감소 대책, 빈곤여성 가구주 사례관리 지원 및 평가, 성희롱 예방 추진, 결혼 이민자 지원대책 등임. 보건복지관련 여성정책의 평가 및 개발, 보건복지 관련 성평등의식 제고 등이 주요 업무로 포함되어 있지만 이 분야의 활동은 매우 미약함.
  - 캐나다의 경우 보건복지부내에 여성건강국이 존재하여 모든 보건정책의 성 인지적 관점을 관철시키고 여성지위처의 주관 하에 보건정책의 성별영향평가를 시행하고 있음. 기금마련을 통해 지역별 여성건강센터를 운영하여 연구 및 사업을 수행하고 있고 캐나다여성건강네트워크를 통해 전국의 NGO와의 긴밀한 협조관계를 유지하면서 정부 및 연구소와 공동으로 여성건강정책을 수립, 시행하고 있음. 또한 통계청에서 여성건강관련 통계를 작성하고 있고 젠더와 건강에 관한 연구를 담당하는 연구소를 운영하고 있어 한국의 여성건강 인프라부재와 극명한 대비를 이루고 있음.
- 성, 연령, 계층을 고려한 종합적, 주기적 통계 작성
- 우리나라는 종합적인 성별 건강통계 및 성과 여타의 사회경제적 요인이 결합한 불건강 원인 및 상태를 알기 힘들. 통계의 부재는 여성건강의 중요성에 대한 부재로 이어지고 이는 보건예산의 우선순위에서 밀리면서 다시 연구 및 정책이 수립되지 않는 악순환을 낳는 매우 중요한 장애요인이 되고 있음.
  - 외국의 경우 미국은 매년 “Women’s Health U.S.A”를 발간하여 여성건강에 대한 다양한 정보를 제공하고 있음. 캐나다의 경우 여성 통계집은 1985년부터 5년 단위로 발간되고 있으며, 양성평등에 중요한 폭넓은 주제로 시의적절한 자료를 제시함으로써, 캐나다 여성의 현재 지위를 보여주고 있음.
  - 캐나다 통계청 주관 하에 여성지위청 및 타 기관의 재원을 받아 발간되는 보고서는 동시대 캐나다 여성의 다양한 모습을 보여주도록 인구학적 특징, 가족, 건강, 교육, 노동환경, 소득, 범죄자나 피해자 양 측면에서 범죄관련 양상



을 포함하고 있음. 또한 여성 간 차이가 극명하므로 보고서 전체의 1/3에서 취약한 집단인 원주민 여성, 이주민 여성, 유색소수민족 여성, 여성노인, 여성 장애인 등을 포함하고 있음. 이외에도 젠더별 건강상태를 알 수 있는 통계보고서가 시의적절하게 목적에 맞게 발간되고 있으며 여성을 위한 건강지표 작성 프로젝트도 진행되고 있는 실정임.

- 보건 및 보건관련 인력에 대한 성인지적 교육
  - 젠더와 건강에 관한 교과목 마련
  - 젠더와 건강 교과과정에 근거하여 학교(특히 의학전문대학원) 및 보건기관에서 교육시행
  - 보건인력연수과정에 '젠더와 건강' 과목 포함
- 생애주기별 성과 사회경제적 요인이 반영된 종합적, 예방적 건강투자 강화
  - : 생애주기별로 필요한 예방 및 치료에 성(sex/gender)인지적 관점 삽입
  - 젠더별 건강상태 통계생산
  - 통계에 기반한 정책대상 파악 및 전략 마련
  - 평가를 통한 새로운 전략 및 평가체계 구축
- 보건 분야의 성별영향평가 시행
  - 보건 각 분야 성별영향평가 확대
  - 보건분야 공무원 성별영향평가 교육 및 시행 지원
  - 보건분야 고위간부직의 성별영향평가 교육 시행
- 일하는 여성의 건강권확보
  - : 비정규직 노동자의 건강예방 및 관리 강화
  - 다양한 비정규직 상태에 맞는 안전보건관리시스템 마련과 적용
  - 비정규직 여성근로자의 산업안전보건관리의 주체 및 책임자 명시
  - 비정규직 여성근로자의 산업안전관리의 평가 및 개선 강화
- 비정규직 여성노동자의 산재보상보험의 실질적 적용

- 비정규직 여성노동자의 현실적 산재보상보험 적용
  - 산재은폐 및 산재의 공상 또는 건강보험 처리 감독 및 처벌강화
  - 산재보상보험제도의 인지도 고양을 위한 교육
- 여성집중 산업 및 직무의 안전보건관리 강화
    - 전통적 안전보건관리 대상(제조업, 남성, 대기업) 및 관리방식의 전환
    - 여성집중 산업 및 직종의 업무 특성 및 건강 위험요인 파악
    - 산업안전보건관리에서 여성집중 산업 및 직종의 위험요인 포함하여 관리

## 라. 기대효과

- 성(sex/gender)을 고려한 보건정책은 여성과 남성 모두를 포함한 국민의 가장 기본적인 인권으로서의 건강권을 확보할 수 있고 건강한 사회를 만들기 위한 초석이 됨.
- 여성과 남성의 특성에 맞는 보건정책의 실행은 정책대상을 명확히 하고 이에 맞는 효율적인 보건정책을 시행하게 되어 결과에 있어 보다 효과적임.
- 생애주기의 각 특성과 성인지적 보건정책으로 일생의 관리를 통해 출산, 고령화, 건강한 노동력 등의 현재 당면하고 있는 사회적 문제에 대응하기가 보다 쉬워짐.
- 신체적 특성뿐만 아니라 건강에 영향을 주는 성(sex/gender) 및 사회환경을 중시하여 예방효과를 보다 증진시킬 수 있음.

## 6. 여성인권에 대한 사회적 인식 제고와 정책 집행력 강화

- 참여정부는 성매매방지법을 제정한 이래로 성매매 관련 처벌을 강화하고, 성매매 여성의 인권보호 및 자활지원으로 적극적인 정책을 추진해 왔음. 향후에는 기존 정책의 한계를 보완하고 성산업 축소 및 수요 차단을 위한 집행력을 강화하고, 성매매 방지를 위한 예방 및 홍보 강화로 사회적 공감대를 형성하고 성매매 방지정책의 운영을 내실화하고자 함.
- 참여정부에서 성폭력에 관한 법적, 제도적 장치 마련에 성폭력 피해자 보호가 강화되었음. 향후에는 보다 성폭력 피해자의 권리 보장에 초점을 두고 법체계의 개선, 제도적 장치의 마련 등이 이뤄져야 하며, 성폭력범죄에 대한 인식을 높이기 위한 교육체계가 마련되어야 함.
- 가정폭력 피해자보호지원체계를 통합·조정하여 실효성을 제고하고, 제도와 현실간의 괴리를 줄이기 위해 예방적 조치와 가해자에 대한 처벌을 강화해야 함.

### 가. 배경

- 여성에 대한 폭력 문제는 성폭력특별법(1994)을 시작으로 가정폭력방지법(1997), 성희롱관련법(1999), 청소년성보호에관한법(2000), 성매매방지법(2004) 등 관련 법률이 제정되고, 피해자 지원을 위한 각종 제도적 장치가 마련됨.
- 법률적, 정책적 발전은 여성인권, 여성에 대한 폭력 문제를 사회적으로 이슈화시키는 했으나 우리사회의 현실을 바꾸는 데는 한계가 있었음.
  - 여전히 성폭력, 가정폭력, 성매매는 줄어들고 있지 않고 있으며 여성들이 일상 생활에서 폭력의 위협에 노출되어 있음.
  - 또한 정책의 초점이 피해자 지원에 맞춰지면서 피해여성을 지원하는 각종 제도적 장치들이 양적으로 급속히 팽창한 반면 상대적으로 가해남성에 대한 사법적 조치, 여성에 대한 폭력을 묵인하는 사회문화적 구조나 인식을 바꾸는 조치는 미약했음.
  - 도리어 ‘법률 제정, 피해자지원 중심의 정책 추진 = 여성에 대한 폭력 문제에 대한 사회적 대응 완비’라는 인식 하에 여성인권에 대한 사회적 민감성이 약화되고 정책 추진에 대한 공감대도 약화됨.
- 성폭력, 가정폭력, 성매매정책의 정책화 시점은 각기 상이하어 각각 개별적으로

정책이 발전됨. 그러나 세 분야 모두 피해여성에 대한 지원(보호), 가해남성에 대한 개입(집행), 예방이라는 3가지 축을 중심으로 하는 정책 구성은 유사함. 그럼에도 불구하고 여성에 대한 폭력이라는 큰 틀에서 통합되지 못하고 분절적으로 운영되면서, 여성인권보장이라는 공동의 목표를 지향하며 윈윈할 수 있는 전략이 부재했음.

- 이렇듯 여성인권 관련 법률과 정책의 발전은 여성에 대한 폭력이 범죄임을 선언하고 여성에 대한 폭력을 여성정책의 주요 의제로 부각시키는 계기가 되었으나, 여성 인권에 대한 사회적 공감대를 확산시키거나 여성에 대한 폭력을 허용하는 사회구조를 변화시키는데 한계를 노정해 온 채 정책의 정체 현상이 나타나고 있음.

#### 나. 참여정부 정책현황 및 한계

- 참여정부 하에서 추진되었던 제2차 여성정책기본계획에는 8. ‘여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 강화’에서 성매매, 가정폭력, 성폭력, 성희롱 문제를 ‘여성에 대한 폭력’의 개념에서 함께 다루고 있음. 그러나 실제 정책 추진 단계에서는, 여성에 대한 폭력이라는 범주안에서 상호 유기적으로 연계하기 보다는 각기 구분하여 분절적으로 추진되어 옴.
- 성매매방지대책의 실효성 제고에서는 (1) 성매매관련 여성의 인권보호 및 사회복지 지원 강화 (2) 성매매 관련 법제의 정비 및 법적용의 실효성 제고 (3) 성매매 예방 및 인식의 제고 (4) 국제적 성매매 예방 및 외국인 피해자 보호 강화 등이 포함됨.
- 가정폭력 및 성폭력 근절을 위한 대책 추진과제에 (1) 가정폭력·성폭력피해자 보호강화 및 사회복지 지원, (2) 가정폭력·성폭력 관련 법·제도의 정비 및 실효성 강화, (3) 가정폭력·성폭력 예방을 위한 교육 및 홍보강화가 포함됨.
- 남녀차별 및 성희롱 피해의 예방과 구제강화 추진과제에는 (1) 수요자 위주의 남녀

차별 개선업무 수행, (2) 남녀차별 피해구제의 실효성 제고를 위한 법령 등의 개선, (3) 성희롱 예방교육 체계화, (4) 성희롱 방지대책 수립을 위한 실태조사 및 연구 등이 포함됨.

#### □ 참여정부의 정책현황

##### 성매매

###### ○ 성매매방지법 제정

- 2004년 3월 2일 성매매방지법 통과, 9월 23일부터 시행
- 성매매방지법은 성매매를 범죄행위로 규정하고 우리 사회에 만연한 성산업을 축소하고 성매매를 강요하거나 알선하는 등의 성산업구조에 대한 처벌을 강화하며, 성매매 피해여성의 개념 도입해 이들의 탈성매매를 위해 다양하게 지원할 수 있도록 함.

###### ○ 성매매방지정책 수립 및 이행

- 성매매방지법 통과와 함께 성매매방지정책 추진을 위한 종합대책 수립 및 이행 점검을 위한 성매매방지추진점검단을 설치 운영
- 여성가족부외에도 법무부, 보건복지부, 행정자치부, 국방부, 정보통신부 등이 참여하여 범정부 차원의 종합대책을 마련하면서 시설보호 수준에 머물렀던 이전 정책을 한 단계 끌어올리는 계기 마련

###### ○ 성매매피해여성 지원체계 확대 및 질적 제고

- 여성복지상담소, 선도보호시설 중심으로 운영되어 왔던 지원체계를 성매매피해 상담소, 청소년시설, 일반시설, 외국인성매매피해여성 지원시설 등으로 세분화하고, 이외에도 그룹홈, 자활지원센터 등 다양한 지원체계 구축
- 상담원 교육훈련을 운영하여 성매매피해여성에 대해 양질의 서비스를 제공할 수 있는 여건 마련

- 성매매피해여성의 탈성매매, 자립자활을 위한 지원 확대
  - 집결지 자활지원사업, 성매매피해여성에 대한 심리치유 프로그램비용 지원, 법률/의료지원/직업훈련 등 지원, 창업 지원 등 다각도의 탈성매매여성을 위한 자활지원방안 추진
- 성매매 단속 강화를 위한 조치 강화 및 성구매자에 대한 개입 제도화
  - 경찰청에 무료 긴급신고 전화인 117 성매매피해여성 긴급지원센터 운영
  - 성매수 남성에 대한 존스쿨 설치 운영
- 성매매 관련 예방교육 제도화 및 홍보 확대
  - 초중고등학교에서 성매매 예방교육이 실시되도록 성매매방지법에 명문화
  - 화이트타이 캠페인, TV 광고, 전광판을 이용한 홍보 등 다각도의 홍보사업 실시, 대중적으로 다가가려는 노력 시도

#### 성폭력

- 피해자 지원을 위한 상담소, 보호시설의 확충
  - 전국의 성폭력상담소는 성폭력특별법이 마련된 이후, 1995년 15개소에서 2006년 173개소로 확대됨(이중 정부 지원상담소는 75개소). 또한 아동성폭력전담센터 3개소, 16개 권역별 여성긴급전화1366, 전국14개소의 여성·청소년 One-stop 지원센터 등도 마련됨.
- 아동성폭력 대응마련
  - 2003년 성폭력특별법의 개정으로 수사시 아동·장애인의 반복진술을 막기 위한 진술녹화제도 시행(2006년 이후 대상을 16세까지로 확대)
  - 2004년 서울해바라기 아동센터 개소 등 전국 3개소에 아동성폭력을 전담하는 센터 마련함.
  - 2007년도에는 여성가족부 주최로 “아동성폭력 추방의 날”을 제정하고 대국민 홍보를 위한 행사 개최(2.22)

- 2007년 청소년성보호법 개정으로 신상공개강화 및 청소년성범죄자 취업제한제도 등 시행, 청소년 성범죄 반의사불벌죄로 규정.
- 성폭력특별법 개정 및 성폭력 피해자 치료보호제도 개선
  - 2006년 9월 성폭력특별법이 개정되면서, 성폭력 피해자의 전담조사제, 진술녹화제 적용대상 16세로 확대, 13세미만 사람에 대한 유사강간행위 처벌 등이 보완됨.
  - 2004년부터 가정·성폭력 피해자 치료비 지원이 통합운영되면서 치료비 집행 및 치료비 집행절차 간소화됨. 성폭력 응급키트 처치비 신규인정 됨.
- 여성·학교폭력피해자 원스톱(ONE-STOP)지원센터 설치
  - 2005년 수사, 진료를 한 번에 할 수 있는 원스톱지원센터 마련, 현재 14개에 설치.
- 여성가족부 권익증진사업 예산규모 상승
  - 권익증진사업 예산 총액이 2003년도 154억원에서 2007년 617억원으로 상승되었음. 이는 복권기금이 2004년부터 지원된 것이(2004년-98억, 2007년-212억) 커다란 상승요인으로 파악됨. 복권기금은 여성폭력피해자 회복지원과 직업훈련 및 재발방지 사업, 무료법률구조사업 등으로 지원되고 있음.
  - 반면, 성폭력상담소 운영 보조금 지급은 2003년 16억원(62개소 지원)에서 2007년 21억원(75개소 지원)으로 소폭 상승한 것으로 나타나지만, 실제 지원은 상담소 1개소당 5,000만원선에 머물고 있음.

#### 가정폭력

- 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 개정
  - 2006년 4월 가정폭력 방지법 개정안이 통과됨으로써 법의 목적이 ‘건전한 가정의 보호·육성’에서 ‘가정폭력을 예방하고 가정폭력의 피해자를 보호·지원하는 것’으로 변경되었으며, 피해자 보호시설의 경우도 입소자의 자립자활 교육 및

취업 지원 기능이 추가되었음.

- 여성가족부는 2003년부터 가정폭력행위자 교정·치료프로그램을 개발하여 운영에 대한 지원을 해왔으며, 2006년에는 피해아동 거주지외 취학지원, 상담소 설치·운영기준 강화, 교육훈련실시 신고제 도입 및 가정폭력 피해자 치료비 구상권을 임의 규정으로 변경함.
- 가해자 처벌과 관련하여 2007년 7월 상담조건부 기소유예제도가 도입됨.
- 가정폭력 피해자 보호 및 지원 서비스 확대(상담소: 2001년 142개에서 2006년 6월 현재 360개로 증가(가정폭력 상담 건수가 약 9만~10만 건/년)/ 피해자 보호 시설: 2001년 27개소에서 2006년 6월 현재 57개소로 증가 등, ① 숙식의 제공, ② 심리적 안정 및 사회적응을 위한 상담 및 치료, ③ 질병치료 및 건강관리를 위한 의료기관에의 인도 등 의료지원, ④ 수사기관의 조사 및 법원의 증인신문에의 동행, ⑤ 법률구조기관 등에 필요한 협조와 지원 요청, ⑥ 자립자활교육의 실시와 취업정보의 제공, ⑦ 다른 법률에 의하여 보호시설에 위탁된 사항 그 밖에 피해자 등의 보호를 위하여 필요한 일, ⑧ 장애인 보호시설을 설치 운영하는 자는 동 업무를 수행함에 있어 장애인의 특성을 고려하여 지원하도록 함)

#### □ 참여정부의 정책한계

##### 성매매

- 성매매방지법 제정은 성매매 알선구조 및 성구매자들에 대한 처벌 강화, 성매매피해여성에 대한 인권보호 및 자활지원 강화라는 새로운 패러다임으로 전환하는 계기를 마련함. 또한 법 제정 이후 성매매방지종합대책을 발표해 탈성매매여성을 위한 자활지원대책 추진 등 다양한 성매매방지정책을 시행함. 이러한 조치들의 결과로 국제적인 인신매매방지의 모범국가(Best Practice)로 선정됨.
- 성매매방지법 통과 이후 추진했던 정책들로 제도정책의 양적 팽창을 가져왔음에도



불구하고 법 시행초기와 같은 정책추진력이 지속되지 못함. 성매매방지정책들이 해당부처의 주요 정책으로 자리매김하지 못하면서 성매매방지정책추진점검단을 운영하였음에도 불구하고 추진동력이 유지되지 못하고 점차 악화됨.

- 또한 언론매체를 통해 집결지역 여성들의 집단행동, 각종 신종변종 성산업 업소 증가와 같은 산업형 성매매의 활황, 해외 원정 성매매, 여성들의 해외송출, 위장결혼을 가장한 외국인 성매매 급증, 풍선효과 논란 등이 계속적으로 제기됨. 이는 각종 성매매방지정책수단들이 효과적으로 집행되지 못하고 있다는 것으로 비춰지면서 성매매방지정책 전반에 대한 가시적인 성과를 요구하는 압박이 가중됨.
- 이러한 정부의 정책추진 동력의 약화와 추진과정에서 불거진 논란에 대한 대응력 미흡은 법 시행초기에 잠복했던 성매매방지법에 대한 저항감을 되살리고, 정책 추진의 실효성에 대한 의구심을 불러일으키면서 적극적인 정책 추진을 제약하는 결과를 낳음.
- 성매매방지법을 제정하면서 과거 어떤 정부보다도 의욕적으로 성매매 방지정책을 추진했으나, 정교하고 내실 있는 제도 운영과 지속적이고 체계적인 제도 보완을 위한 노력 미흡, 불거지는 새로운 상황에 대한 대응력 미흡, 성과에 기반을 둔 정책 존립을 위한 사회적 공감대 형성 실패 등으로 법 시행 초기의 정책 추진 동력이 약화된 채 정책 축소로 이어질 수도 있는 어려운 상황에 봉착함.

#### 성폭력

- 참여정부 시기에 여성폭력 과제의 제도화가 가속화되었음. 특히 성매매추방을 국가의 책무로 인정하고 정책을 세웠지만, 가정폭력, 성폭력은 지체되었음. 정책목표를 개발하고 방향성 있게 추진되었다기보다는 관련시설의 관리를 우선적으로 제도화한 측면이 있음. 여성가족부로 확대되면서 여성인권정책 생산능력이 현저히 저하되었음. 02년 ‘가정폭력·성폭력 근절 종합대책’을 마련한 이후, 정책은 발전하지 않고 있음.

- 여전히 시설 운영비 지원과 피해자의 시설보호에 그치고 있으며, 피해자의 안전과 인권을 우선하지 못하고 있음. 상담소 및 보호시설 운영지원에 참여정부 이후 제 자리걸음이라 할 수 있음. 사회복지관 관점도 문제가 있지만 사회복지를 위한 정책조차 미비함. 통합 상담소 추진은 국민의 정부 말기에 추진되었던 정책이나 민간과의 혼선을 유발했던 정책임. 참여정부 들어 정책방향을 제대로 세우지 못하고 중단되었으며, 대표적으로 실패한 정책이라 할 수 있음.
- 아동성폭력 관련 지원체계는 마련되어 있으나, 데이트성폭력을 포함한 성인성폭력, 장애인성폭력 피해자 지원체계는 미흡함. 오히려 아동성폭력은 모두가 공분하지만 아직도 피해자가 비난받는 성인성폭력에 대한 해결방안 마련이 시급함.
- 원스톱지원센터의 지원 중 성폭력은 64%(경찰청)로 비교적 높은 비율을 차지함. 단, 강간피해로 인한 인공유산 지원은 강간의 판단기준, 판단의 주체, 고소여부, 담당의사의 종교적 신념 등의 이유로 거의 이뤄지지 않고 있음.
- 성폭력특별법은 2003년도 진술녹화제도, 비디오 등 증거장치에 의한 증인신문제도가 개정되었고, 2006년도에는 13세 미만에 대한 유사강간죄와 성폭력피해자 전담조사제 등을 도입하여 피해자 권리가 확장되었으나, 여전히 친고죄가 존치하며, 아내강간 처벌조항 없고, 공소시효 정지 및 연장도 안 되고 있음.
- 교육인적자원부가 진행하고 있는 예방교육은 형식적으로는 진행되고 있지만, 대규모 강의 실시 등으로 그 실효성은 의문임. 올해 개정 가정폭력보호법이 시행되어 초·중·등 예방교육이 의무화되었으므로 앞으로 성폭력, 가정폭력, 성매매 문제를 총괄하는 인권교육의 실시가 요구됨.
- 2004년 가정폭력 실태조사 이래 2007년 성폭력, 가정폭력 실태조사가 대규모로 이뤄지고 있음. 이러한 실태조사는 정부의 공식조사라는 점에서 의의가 있으며, 앞으로 실태조사가 정기적으로 이루어지면 정책입안과 교육·홍보에 상당한 도움이 될 것임.

#### 가정폭력

- 가정폭력 예방 및 피해자 보호를 위한 제도는 양적으로 확대되었으나 우리사회에는 아직 가정폭력 문제가 만연해 있고 피해자 보호 및 지원시스템의 실효성이 아직 미흡함.
- 가정폭력방지법의 개정을 통해 피해자 보호정책의 패러다임이 피해자의 보호에서 자립지원으로 전환되었음.
- 또한 가정폭력 정책의 효과성을 파악할 수 있는 평가 자료가 미흡하며 특히 행위자 관련 정책을 개선하기 위한 노력이 부족함.

#### 다. 실행과제

- 여성에 대한 폭력 관련 정책은 초기의 피해자보호 및 지원정책 중심으로 추진되면서 상대적으로 가해자에 대한 개입, 성폭력/가정폭력/성매매를 준치시키는 사회구조적/환경적 요인에 대한 조치, 사회적 인식이나 공감대를 높이는 노력 등이 미흡했음.
- 차기 정부에서는 피해자보호 및 지원정책에 대한 양적, 질적 차원에서의 보완과 함께 가해자에 대한 개입, 성폭력/가정폭력/성매매를 준치시키는 사회구조적/환경적 요인에 대한 조치, 사회적 인식이나 공감대를 높이는 데에 보다 많은 정책적 역량을 집중해 정책적 균형을 꾀할 필요가 있음.

#### 성매매: 성매매방지정책의 실효성 제고

##### □ 총론

- 성매매방지법 제정 이후 3년간 운영된 정책성과를 이어가면서 기존 정책이 갖고 있는 문제점과 한계 등을 보완함과 동시에 이전 정책들이 갖고 온 정책 환경의 변화, 새롭게 요구되는 정책 수요 등에 부응하는 정책적 접근이 요구됨.

- 특히 성매매피해여성에 대한 지원정책에만 집중되었던 기존 성매매방지정책의 이미지를 쇄신하고, 보다 성산업, 성구매자에 대한 개입과 사후적 개입보다는 예방적 조치를 통해 성매매를 방지하는 방향으로의 정책적 전환이 강조되어야 함.
- 이를 위해 첫째, 처벌법의 실효성을 제고함으로써 성산업을 축소하고 성매매 수요를 차단함. 둘째, 성매매방지를 위한 예방 및 홍보는 사회 전반의 성매매에 대한 인식 제고에 초점을 두고 일회성 이벤트나 캠페인 보다는 지속적이고 체계적인 교육이 이뤄질 수 있는 기반을 구축함으로써, 장기적인 효과를 기대함. 셋째, 양적으로 확대된 성매매피해여성에 대한 지원체계가 질적으로 도약할 수 있도록 평가 등 다양한 정책수단을 만들고, 관련 정책과의 유기적인 연계를 통해 지원체계의 부족한 점을 보완할 수 있도록 함. 넷째, 지속적이고 체계적인 성매매방지정책 추진을 위한 중장기계획을 수립하고 추진체계를 정비하도록 함. 다섯째, 성매매방지정책이 어떻게 추진되고 있는지 기초통계자료를 정기적으로 생산함으로써 정책적 진전을 위한 기초자료로 활용할 수 있도록 함.

#### □ 신규과제

- 성산업 축소 및 수요 차단을 위한 집행력 강화
  - 범죄수익금에 대한 몰수 추정, 성구매자 처벌 등 처벌법 적용 강화
  - 성매매 알선 및 신종변종 성산업 업소 단속, 행정처분 강화 등을 위한 법적 제도적 정비
  - 집결지 폐쇄를 위한 법적 제도적 기반 마련
  - 성매매 관련 수사 역량 강화
  - 존스쿨 프로그램 운영 실적 평가 및 내실화 방안 마련
  - 해외 원정 성매매의 실태 및 국가위신도 등의 실질적인 파급효과 파악, 제도적 대응방안 마련
  - 성매매피해여성들의 해외 송출 및 외국인 여성의 국내 유입에 대한 대책 마련
- 성매매방지를 위한 예방 및 홍보 강화
  - 성매매방지에 대한 사회적 인식 제고 위한 중장기 계획 수립

- 초·중·고등학생 대상 성매매예방 교육 활성화되도록 일선 교육청과 협력체계 구축
  - 영상물, 애니메이션 등 대상별 맞춤형 성매매방지 홍보 및 교육자료 제작, 배포
- 성매매피해여성 지원체계 질적 제고
- 성매매피해여성 지원체계의 질적 제고를 위한 평가시스템 개선
  - 복권기금사업에 대한 성과 평가 실시 및 실효성 제고 방안 마련
  - 성매매피해여성의 지원체계 전반에 대한 운영 점검 및 수요 파악
  - 비입소자, 이용자 모두를 위한 성매매피해여성 지원체계 재편 방안 마련
  - 외국인여성, 장애여성 등 성매매피해여성을 위한 관련 지원정책간의 연계강화
  - 사회적일자리, 창업, 취업 등 성매매피해여성의 경제적 능력제고를 위한 성공모델 도출 및 제도적 지원책 마련
  - 성매매피해여성 지원정책 성과평가 지표 개발
- 성매매방지정책 추진력 제고
- 제2차 성매매방지종합대책 수립
  - 성매매방지정책 추진점검단 운영 내실화
  - 지방자치단체 성매매방지정책 추진 강화 위한 성매매클린지수 평가 운영 강화
- 성매매방지정책 관련 정보관리시스템 구축
- 성매매방지정책 백서 발간
  - 성매매 실태 파악을 위한 정기적인 실태조사 실시

성폭력: 성폭력 예방, 피해자 권리 보장 강화
---------------------------

□ 총론

- 성폭력 관련 법과 정책을 본격적으로 시행한지도 15년 가까이 된 시점에서 차기정부는 좀 더 체계적이고 구체적인 정책을 마련해야 함. 현행 성폭력특별법에서 처벌규정은 기본법인 형법으로 가져가고, 보호법을 정교화 하는 노력이 요구됨. 또한

UN 여성차별철폐위원회에서 권고한 친고죄폐지, 아내강간 범죄화 등을 위한 법 개정도 시급함.

- 특히 기존의 법·정책기조가 성폭력피해자 보호와 지원 중심이었다면, 이제는 성폭력 피해자의 권리보장에 초점을 맞춰야 할 단계임. 왜냐하면 성폭력 피해자는 사회적으로 보호를 받아야할 나약한 존재가 아니라 범죄피해자로서 침해당한 인권을 회복할 권리가 있으며, 치유를 향한 강한 힘과 용기와 지혜가 있기 때문임. 이를 위해 피해자 권리보장을 위한 제도적 장치마련과 함께 수사, 재판, 의료 담당자들의 인식개선을 위한 교육이 강화되어야 함.
- 가장 중요한 부분은 일반 국민들의 성폭력 범죄에 대한 인식의 제고임. 이를 위해 정부에서는 초, 중, 고, 대학생의 대상별 예방교육 뿐만 아니라, 일반 성인들을 위한 교육과 홍보에 노력을 기울여야 함.

#### □ 신규과제

- 성폭력관련법의 재정비: 처벌법은 형법으로 보호법은 독립해서 보완
  - 기존의 성폭력특별법에서 처벌법은 형법에 정리하고, 나머지 피해자 보호법에 피해자 권리보장 및 상담소 운영에 관한 법으로 재정리.
  - UN 여성차별철폐위원회의 권고사항인 아내강간 처벌, 친고죄 폐지 등 적극추진.
  - 공소시효 정지 및 연장을 위한 법 개정.
- 성폭력상담소 운영 관리에 관한 법(규정)의 마련
  - 전국의 각 상담소들에 대한 ‘지도·감독’을 현재는 사회복지법에 의해 시행하고 있는바, 여성운동단체의 특성을 무시하고 획일적이고 행정 편의적인 정부의 통제에 대한 성찰과, 적절한 운영지원관련 법(규정)의 마련 시급.
- 피해자 권리보장을 위한 법·제도의 효율적 운용을 위한 모니터링 및 체계보완
  - 수사, 재판, 의료, 보도 담당자들과 성폭력피해자 지원자들의 교육 프로그램 마련.

- 현행법에 의해 보장되고 있는 피해자 권리보장을 위한 신뢰관계인의 동석제, 진술녹화제도 등의 효율적 운영을 위한 모니터링 및 보완책 마련.
  - 정부에서 시행하고 있는 5대 폭력 대응을 위한 <성폭력대책단> 운영 내실화.
- 성폭력 피해자 지원체계 질적 제고
- 민사소송만 지원하고 있는 현행 대한법률구조공단의 법률 지원서비스가 실질적인 피해자 지원이 될 수 있도록 정책의 재정비
  - <성폭력전담병원>과 <One-stop 지원센터>의 의료지원 체계의 재정비
  - 성폭력 피해여성의 보호와 지원만으로는 흔히 성폭력 피해여성을 지칭하는 무기력감과 수동성 같은 ‘여성성’을 변화시키지 못함. 따라서 성폭력 피해자들의 역량강화를 위한 프로그램 개발이 시급
- 성폭력 관련 통계·조사·연구 강화 및 정보관리시스템 구축
- 정확한 성폭력 관련 통계를 위한 기초마련(범죄유형별 고소율, 고소취하이유, 각 심급별 실행율, 전국성폭력상담소의 유형별, 특성별 상담통계 등)
  - 성폭력의 발생요인 및 실태 파악 등 정확한 조사·연구 실시
  - 전국성폭력상담소에 피해자의 인적사항, 비밀보장이 가능한 상담통계 시스템 등 전산시스템 개발 및 보급
- 성폭력방지를 위한 교육 강화
- 학교 성교육의 연령별, 대상별 교육자료 개발 및 담당교사 교육을 통한 효율적 교육
  - 성희롱 예방교육의 내실화(실적위주를 벗어나 자기 성찰적 교육을 위한 소규모 교육 실시와 사회변화에 따른 교육내용의 개발 등)
  - 성인교육을 위한 제도적 장치(군대, 예비군훈련장, 노인대학, 평생대학 등의 프로그램과 연계한 교육)를 마련하며 이와 더불어 성폭력이 발생하는 사회문화적 조건을 변화시키기 위한 예방교육과 홍보에 집중하는 것이 필요함.

- 성폭력이 발생하는 사회문화적 조건을 변화시키기 위한 예방 및 홍보 강화
  - 정부의 적극적인 홍보전략 마련 및 대국민 홍보 강화(언론매체 이용)
  - 반성폭력 문화 확산 및 정착을 위한 정부의 지원 확대
- 성폭력 관련 정책의 장·단기 계획수립 및 주무부처 마련
  - 반(反)성폭력 관련 정책은 현재 법무부, 여성가족부, 교육인적자원부, 경찰청, 국가청소년위원회 등 각 부처별 업무의 특성에 따라 이행되고 있음. 따라서 성폭력 범죄에 대한 종합적인 장·단기 계획을 수립하고, 각 부처별 업무의 협조체계 구축과 평가 등의 책임 있는 역할을 할 부처나 기구가 필요함.

가정폭력: 여성인권의 시각을 반영한 가정폭력 예방 시스템 구축

□ 총론

- 「가정폭력범죄의처벌등에관한특례법」 제2조1항에 의하면 가정폭력은 가정구성원 사이의 신체적, 정신적 또는 재산상 피해를 수반하는 행위라고 정의하고 있으며 이것은 배우자 학대, 아동학대 및 노인 학대 문제를 포괄하는 광의의 개념임. 그러나 우리나라에서는 가정폭력 특별법이 ‘아내학대’ 문제에 대한 대응책으로 제정되었고, 가정폭력 피해여성들을 위한 보호서비스가 ‘여성에 대한 폭력’ 서비스 전달체계를 중심으로 발달해 오며 따라 아동학대 문제는 2000년 아동복지법의 개정으로 별도의 서비스 전달체계가 구축되기 시작하였으며 노인 학대는 2004년 개정된 노인복지법의 조항에 포함되어 별도로 다루어지고 있음.
- 차기정부는 법제화 이후 10년간 양적으로 팽창해온 가정폭력 피해자 보호 및 지원 서비스 전달체계의 기능에 대한 통합조정을 통하여 보다 실효성 있는 피해자 지원 시스템을 구축해 나가야 함.
- 아울러 가정폭력 예방을 위한 체계적인 시스템을 도입하고, 가해자에 대한 처벌을 강화하는 등 제도와 현실의 괴리 문제를 해소하는데 중점을 둘 필요가 있음.



## □ 신규과제

- 여성인권의 시각을 반영한 가정폭력 예방 시스템 구축
  - 여성인권의 시각을 반영한 가정폭력 예방 프로그램 개발
  - 가정폭력예방을 위한 정책 조정 기구 설립(기존의 지역협의체 기능 확대)
- 가정폭력 피해자 보호·지원 시스템의 기능 강화
  - 가정폭력 피해자의 자립 지원을 위한 서비스 통합시스템 구축
  - 가정폭력 피해자 의료지원 기능 강화: 원스톱 지원센터의 기능 확대
  - 가정폭력 피해자를 위한 법률지원의 실효성 강화
  - 여성긴급전화 1366의 기능 평가 및 서비스 전달체계의 연계 기능 강화
  - 여성장애인, 외국인 여성 등을 위한 가정폭력 예방 시스템의 기능 강화
  - 가정폭력 피해자 보호 관련 실무자 훈련 강화
- 가정폭력 가해자 관련 개입 정책의 실효성 제고
  - 가정폭력행위자 교정·치료 프로그램 운영 확대
  - 가정폭력 행위자에 대한 처벌 강화 조치 마련
- 가정폭력정책 관리 체계 기능 강화
  - 가정폭력 피해자 보호·지원 정책의 품질 관리 시스템 구축
  - 가정폭력 관련 정책의 성별영향평가 실시
  - 가정폭력국가보고서(가칭) 발간

## 라. 기대효과

- 여성인권 보장에 대한 사회적 공감대 형성
- 여성에 대한 폭력 관련 정책 이행의 내실화
  - 가해자 처벌 강화를 통한 여성에 대한 폭력 예방 효과 증진
  - 피해자 인권보장 체계의 질적 제고

94 차기정부 여성·가족정책 10대 과제

- 여성에 대한 폭력 관련 정책성과 확대

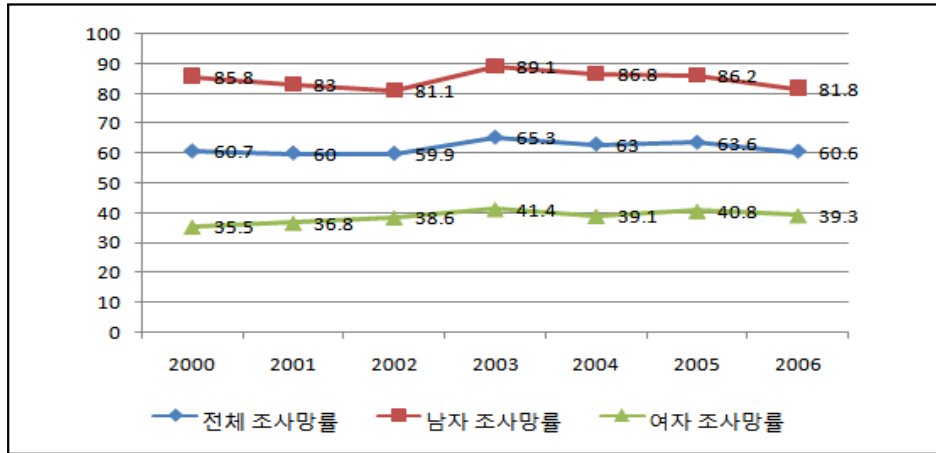
○ 폭력으로부터 안전하고 자유로운 삶 보장

## 7. 생활환경에서 여성과 가족이 안전한 사회

- 여성 운전자와 여성의 경제활동 참여 증가로 여성의 사고사망률이 증가하고 있으나 여성 안전에 대한 정책이 전무한 상황이었음.
- 안전을 위한 인프라 구축 및 교통사고 예방, 유아 및 고령자의 안전사고 예방으로 여성의 부담을 감소시킬 수 있는 정책이 필요함.
- 여성이 도시계획 및 주거계획 수립단계에서 의사결정에 참여하는 제도를 도입하는 등 여성들이 안심하고 다닐 수 있는 지역사회를 조성하도록 함.

### 가. 배경

- 안전은 인간의 기본적인 욕구이며, 질 높은 삶을 구현하기 위한 기본적인 권리임.  
안전한 사회는 개인과 가족의 건강한 삶을 영위하기 위한 최소한의 전제조건임.
- 고령화 및 저출산 현상으로 인해 노동력부족 현상이 가시화되고 있는 상황에서 사고로 인한 인적 자원손실은 경제발전과 국가경쟁력을 저해하는 중대한 요인으로 작용할 것임.
  - 사고사에 의한 총손실소득액은 200년에 약 17조 5,110억원으로 우리나라 2000년 GNP의 약 3.3%에 해당되며(정영호, 2002) 증가추세에 있음. 특히 어린 이사고의 경우 미래성장동력 확보에 중대한 요인으로 작용함.
- 여성들의 사고로 인한 사망률과 사고발생의 문제
  - 남성의 사고로 인한 사망률은 감소한 반면 여성들의 사고로 인한 사망률은 증가하고 있는 추세임. 이는 현재 사회적 구조가 남성위주로 형성되어있기 때문임. 따라서 여성들의 경제활동 증가에 대비하여 남성과 여성이 공존할 수 있는 사회환경이 마련되어야 함.



[그림 Ⅲ-7-1] 남녀별 사고로 인한 조사망률 추이

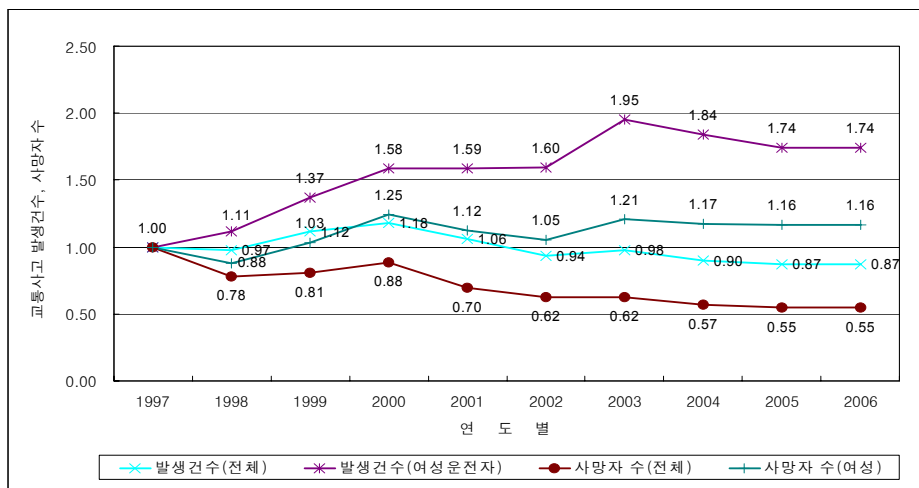
- 사고를 생애주기별로 보면 0-14세의 아동층과 65세 이상의 고령층에서 사고발생률이 높았고, 사고발생 장소별로는 가정, 즉 주거시설과 도로에서의 사고발생율이 가장 높은 것으로 나타남. 아동과 고령자층은 가정에서 사고발생율이 높은 반면, 청소년층과 청장년층은 도로에서 사고발생률이 높은 것으로 나타나, 가정안전과 교통안전대책이 절실히 필요함

<표 Ⅲ-7-1> 연령별 손상발생 장소

구분	거주시설	가정	학교	스포츠·운동장소	도로? 고속도로	상업지역	상업? 건설현장	농장	다른교통지역	야외? 바다? 물	기타? 미상
0-14세	2.5	23.1	10.3	6.1	32.9	1.9	0.4	0.4	1.1	2.8	18.6
15-24세	1.5	8.2	3.7	6.1	44.9	3.9	5.1	0.3	1.2	2.5	22.5
25-34세	1.1	7.6	0.9	4.2	47.2	3.8	10.9	0.2	0.9	2.4	20.7
35-44세	0.8	10.7	0.5	3.1	41.6	3.7	13.6	0.8	1.0	3.2	20.9
45-54세	0.9	11.9	0.6	1.7	40.6	3.1	12.1	1.5	0.9	4.0	22.7
55-64세	2.1	13.7	0.8	0.6	40.2	3.1	9.9	2.9	1.3	4.9	20.6
65세 이상	2.9	28.3	1.5	0.3	26.1	1.5	1.4	4.3	1.0	4.1	28.4

\* 출처: 제1차 퇴원환자조사(질병관리본부, 2005)

- 여성들의 자동차운전면허증 취득률증가와 교통사고발생률 증가의 문제
  - 2006년 현재 우리나라 운전면허 소지자는 24,088천명으로 최근 10년 간 연평균 3.2%씩 증가되고 있고, 남성은 14,992천여 명으로 1.3%, 여성은 9,095천여 명으로 3.9%씩 꾸준한 증가추세를 보여주고 있음.
- 여성운전자의 연도별 교통사고가 증가하고 있는 것으로 나타남. 1997년부터 2006년까지 10년 동안의 교통사고 발생건수와 사망자수를 조사하여 1997년을 기준으로 증감현황을 나타낸 결과, 2006년 전체 교통사고 발생건수는 0.87배, 사망자수는 0.55배 감소한 것으로 나타났는데 비해, 여성운전자 교통사고는 발생건수가 1.74배, 사망자 수는 1.16배로 각각 증가된 것으로 나타남.



[그림 Ⅲ-7-2] 연도별 교통사고 발생건수 및 사망자수 추이

#### □ 주거시설에서의 사고 발생률 증가

서울시에서 손상에 대한 조사결과, 전연령층이 모두 가정 및 주거시설에서의 사고 발생률이 높은 것으로 나타났으며, 특히 14세 이하의 자녀에 대한 가정안전대책, 60세 이상 고령자를 대상으로 하는 가정안전대책, 주부를 대상으로 하는 가정안전대책이 필요함.

&lt;표 III-7-2&gt; 서울시 연령별 사고발생 장소

장소 \ 연령	0-14		15-29		30-44		45-59		60-	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
가정/주택가	809	54.2	1,254	27.2	2,076	32.5	2,180	35.1	3,320	57.6
산업장/사무실	15	1.0	97	2.1	277	4.3	258	4.2	90	1.6
학교	75	5.0	174	3.8	62	1.0	29	0.5	12	0.2
도로	293	19.6	2,030	44.0	2,392	37.4	1,915	30.8	1,113	19.3
공공장소	162	10.9	478	10.4	623	9.8	760	12.2	656	11.4
산/바다, 강	3	0.2	26	0.6	53	0.8	125	2.0	65	1.1
기타	136	9.1	550	11.9	906	14.2	943	15.2	504	8.8
전체	1,493	100.0	4,609	100.0	6,389	100.0	6,210	100.0	5,760	100.0

\* 출처 : 서울시 손상부상 현황자료(2006)

## 나. 참여정부 정책현황 및 한계

- 여성을 위한 안전정책은 전무함. 다만 여성을 둘러싸고 있는 가족 구성원인 아동, 보육, 노인에 대한 안전정책을 실행함으로써 보호자로서의 여성의 책임을 완화시키고 가계의 부담을 감소시켜 여성이 안전한 가정생활을 유지할 수 있는 기반 마련함.
- 아동안전대책
  - 참여정부는 2003년 어린이 안전원년 선포 이후 어린이 안전 5개년 계획을 수립하여, 76개 과제를 선정·추진하였으며 그 결과 2006년 10월 현재 아동안전사고 사망률을 1,210명에서 718명으로 40.6% 감소시킴.
- 고령자 안전대책으로는 2006년 새로마지플랜을 수립, 고령자의 주거 안전 및 교통 안전대책을 수립함.

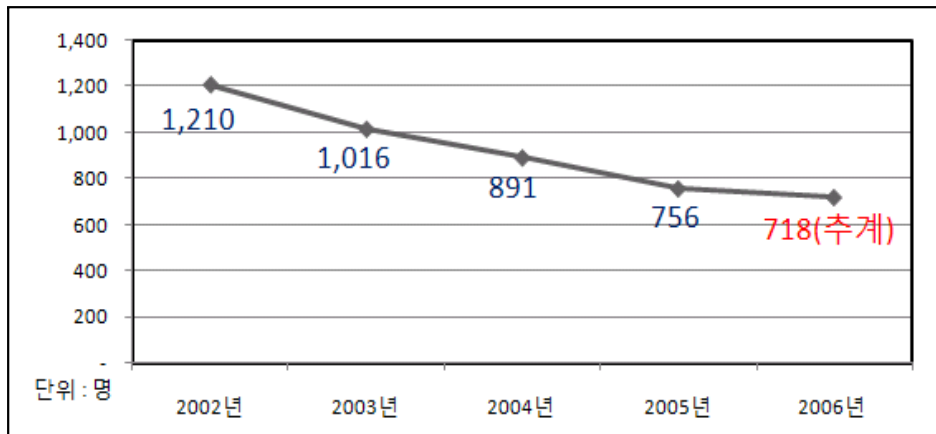
## □ 실행단계

- 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성

- 교통안전, 수상안전, 어린이용품 등 유형별 아동안전대책 추진
  - 아동학대·방임의 조기발견과 예방, 학교폭력의 예방·근절을 위한 지역단위 네트워크 구축 및 국민 홍보 전개
- 안심하고 맡길 수 있는 보육시설 만들기 사업
- 영유아보육법 개정을 통해 보육시설 안전을 위한 법적인 강화, 신고제에서 인가제로 전환
  - 보육시설 안전을 위한 설치기준 강화
- 안전한 노인 주거공간 확보
- 고령자 가구 주거기준 설정, 주택개조비용 지원 및 상담서비스 제공
  - 고령자용 국민임대주택 공급을 단계적으로 확대  
: 보건소, 노인복지관 등 고령자를 배려한 시설 연계 운영
- 고령친화적 교통환경 조성
- 고령자 등 교통약자의 대중교통 이용환경 개선  
: '08년까지 지하철역에 엘리베이터 및 에스컬레이터 설치, 저상버스 보급 확대 및 장애인·고령자 대상 콜택시 등 운영
  - 노인보호구역(실버존) 도입 및 횡단보도 신호시간 연장 추진  
※ 노인보호구역부터 신호시간을 1초당 1m → 0.8m로 연장
  - 고령운전자 보호를 위해 차량에 부착하는 실버마크 제도 도입
- 농어촌 노인복지 기반 확충
- 고령화 정도, 복지수준 및 지역역량 등을 고려하여 차별화된 노인복지모델 개발 추진
  - 거동불편 노인을 위한 가정봉사원 파견, 고령 취약농가 가사도우미 지원 등 재가서비스 지속 확충
  - 노인, 도시 은퇴자 등을 위해 의료·주거·여가·복지 등이 통합된 복합 노인복지단지 조성 추진

□ 완료단계

- 어린이 안전사고 사망자 대폭 감소로 인한 가계부담 및 여성고충 감소
  - 어린이 안전사고 사망자가 '02년 1,210명에서 '06년 718명으로 40.6% 감소(통계청 추계)하여 '07년에 목표 달성 전망



[그림 III-7-3] 어린이 안전사고 사망자수

- 어린이 교통사고 사망자수가 '02년 468명에서 '05년 284명으로 39.3% 감소
  - ※ 교통사고 사망자는 전체 어린이 안전사고 사망자의 38.7% 차지(2002)
- 어린이 추락사고 사망자는 주택난간 기준 강화('03.4)로 '02년 134명에서 '05년 67명으로 50% 감소
- 익사사고 예방을 위하여 『119시민수상구조대』 운영 및 물놀이 안전 매뉴얼 개발 등으로 사망자 감소('02년 198명 → '05년 156명)
- 어린이 안전 관련 법령 및 기준 정비·강화로 인한 안전한 사회환경 기반 마련
  - : 아동을 안심하고 키울 수 있는 사회환경 기반 마련
  - 어린이 안전사고 예방을 위해 법률 제·개정
    - 실종아동등의보호및지원에관한법률('05.5), 학교안전사고예방및보상에관한법률('07.1), 어린이놀이시설안전관리법('07.1) 제정



- 아동복지법('05.3), 도로교통법('05.5), 학교급식법('07.1) 등 12개 법률 개정
- 어린이 용품에 대한 안전기준 정비
  - 어린이 놀이기구 및 바퀴운동화 등 안전관리대상 품목 확대 및 안전기준 정비('01년 14 → '04년 20 → '06년 28품목)
  - 공산품 '신속조치제도' 신설 및 어린이용품 유해화학물질 40종 선정 특별관리

## 다. 실행과제

- 여성과 노인 등 사회적 약자를 위한 도시 구조와 시설 설계 도입
  - “여성만을 위한 것이 아니라”, 어린이, 노인, 장애인 등 여성으로 대변되는 사회적 약자를 배려한 도시로, 아이를 임신하고, 유모차를 끌고 장바구니를 들고, 몸이 불편한 가족을 뒷바라지 하는 등 돌봄 노동에 익숙한 여성들이 편리하고 접근이 용이한 도시구조로 전환이 요청됨. 따라서 주거단지 조성, 건물 건축, 각종 도시계획 시 여성의 경험과 관점을 반영함으로써 단순한 주거공간의 확보에서 안전 중심의 주거공간으로, 여성의 시각을 반영한 사전적·예방적 시스템을 통하여 여성친화적 도시계획시설로 전환해 나가야 함.
- 여성이 도시계획 및 주거계획 수립단계에서 의사결정에 참여하는 제도 도입
  - 여성이 살기좋은 도시만들기를 위한 ‘안전심의제(Safety Audit)’와 ‘젠더 심의제’(Gender Audit) 도입
  - 여성들이 좀 더 쾌적하고 편리하게 건축물을 이용할 수 있도록 함.
    - 서울시의 경우 건축허가 시 조건부여를 통해 건물을 지을 때 지하 주차장 중 지하 1층 등 최상층 지하주차장에 여성우선 주차구획을 설치 하도록 조건을 부여하고, 관련법상 남녀용을 구분하여 화장실을 설치하여야 하는 건축물이 아닌 다른 건축물의 경우에도 남녀용으로 구분된 화장실을 설치토록 조건을 부여하고, 여성 화장실의 규모를 남성 화장실보다 더 크게 설치하도록 권장함.

○ 각종 안전사고 해결을 위한 인프라 구축

- 안전사고 문제에 대한 예방과 통제를 위한 전담조직 신설
  - 사고 및 손상에 대한 주무부처가 없는 상황임. 사고 및 손상에 대한 규모를 파악하고 사고예방 전략을 수립하는 주무부처 필요. 예)보건복지부
  - 각 부처에서 진행되고 있는 안전대책에 대한 성별영향평가 실시
  - 생애주기별 종합적이고 주기적인 안전사고 통계작성과 감시시스템 구축

○ 여성을 위한 교통안전대책 구축

- 운전면허시험 및 교육에 성인지적 관점 삽입
- 도로교통안전관리공단등 각종 교통안전교육에 성인지적 교육 시행
- 교통안전관련 인력에 대한 성인지적 교육 시행
- 여성을 고려한 교통사고 분석 및 연구가 지속적으로 이루어져야 함
- 여성친화적인 도로 구축
- 여성친화적인 자동차 개발(안전벨트 등)

○ 주거시설 및 가정에서의 안전권 확보

- 주거안전성능인증제도 도입
  - 안전한 주거시설에서 생활할 수 있도록 주택의 안전성능을 평가하여 주택의 설계 및 시공품질을 향상시키는 제도임.
  - 주택의 노후도 및 성능을 구조안전성능, 방재안전성능, 설비 노후도, 거주환경성능, 유지관리 적정성으로 세분화하여 객관적인 평가기준에 따라 종합성능을 평가함.

○ 자녀 및 노인 안전을 위한 대책 강구

- 자녀안전
  - 가정안전을 위한 방문프로그램 도입
  - 5세 이하의 아동의 교통안전대책
  - 주거시설 주변 시속 30Km 속도 제한

- 노인안전
  - 주거시설 주변 시속 30Km 속도 제한
  - 노인안전제품 개발·보급
  - 노인전용 제품의 안전성 확보
- 여성들이 안심하고 다닐 수 있는 지역사회 만들기
  - 지역사회 공공안전을 위한 종합대책 수립
    - 심야의 택시를 이용하는 여성을 위한 안전 콜택시 서비스 실시
    - 이면도로까지 가로등 설치 확대 등 거리환경 개선
    - 야간 대중교통 이용 시 아동·청소년·여성을 위한 안전대책 마련
    - 혼자 사는 여성, 노인을 위한 주거보안시설 설치 지원 등
  - 공원 등 공공시설의 조경 안전설계 기준 마련
    - 안전을 위한 조경 및 공원 설계기준과 매뉴얼 제정
    - 은닉장소 제거 : 녹지내 수목 형태 및 크기의 일관성 유지
    - 도로조명의 적정조도 확보

## 8. 결혼이민여성과 함께하는 다문화 사회 조성

- 국제결혼의 증가로 결혼이민여성에 관한 정책의 수요가 증가하였으나 국가차원의 체계적 지원 보다는 각 부처 또는 지자체 차원의 대책이 주를 이룸.
- 1차 대책은 결혼 이민자의 체류불안 해소, 2차 대책은 생활안정대책 수립에 중점을 두었고, 3차로 사회통합 지원에 초점을 둔 정책이 이행중임.
- 결혼이민자 관련 사업에서 여성정책의 관점을 부각시키고 정책에 대한 평가 및 추진체계를 정비 하여 대상별로 적절한 정책을 제공해야 함.

### 가. 배경

#### □ 다문화 가족 및 결혼이민 여성 현황

- 1990년대 이후 국제결혼이 증가하기 시작하고 2000년 이후 더욱 급증하여, 2006년 결혼하는 쌍의 12%가 국제결혼임. 최근 국제결혼의 76%는 한국인 남성이 외국인 여성과 혼인을 하는 것이고, 이러한 현상은 농촌에서 더욱 심각하여 농림어업 종사자의 경우 2006년 결혼한 쌍의 41%가 국제결혼임.
- 통계청과 법무부의 결혼이민자 파악 방식에 따라 차이가 있지만, 현재 국내에 체류하고 있는 결혼이민 여성의 규모는 약 11만명 정도로 추정됨.
  - ※ 한국인 남성과 외국인 여성간의 결혼을 통계청은 19만, 법무부는 7만 4천명으로 추정. 법무부 자료는 귀화를 통해 대한민국 국적을 취득한 경우와 국제결혼 후 이혼으로 등록하지 않은 경우를 제외한 수치임. 통계청 자료는 모든 혼인신고자 수치이므로 결혼 후 한국에 거주하지 않는 경우와 가출, 이혼 등 가족해체에 대한 정확한 통계가 있어야 국내 체류 여성의 규모를 정확히 파악할 수 있음.
- 결혼이민 여성의 국적은 중국(조선족 포함), 베트남, 일본, 필리핀 4개국이 가장 많고, 최근 이들의 국적이 더욱 다양해지고 있음.
  - ※ 2006년 혼인신고 자료에 따르면 중국(48.4), 베트남(33.5%)으로 두 국적의 여성이 82%를 차지(통계청, 2006)
  - 통계청: 중국(72%), 베트남(11%), 일본(11%), 필리핀(4%)
  - 법무부: 중국(62%: 조선족 40%, 한족 21%), 베트남(14%), 일본(9%), 필리핀(5%)

- 결혼이민 현상은 90년대 농촌에서부터 시작되었으나, 최근 도시 하류층의 재혼으로의 국제결혼도 증가하고 있음. 따라서 결혼이민 여성의 25%는 농촌에 그리고 75%는 도시에 거주하고 있음(이혜경, 2004; 설동훈 외, 2005).
- 국제결혼의 증가와 함께 이들 다문화 가정의 2세도 증가하고 있음. 이들 자녀 가운데 학교에 진학한 경우도 증가하여, 초·중·고등학교에 다니는 재학생 수가 2005년 6,121명에서 2007년 13,445명으로 늘어남.

#### □ 정책 수립의 필요성

- 그간 단일민족 및 순혈주의 의식이 강했던 우리 사회는 외국인과 더불어 살아온 경험이 적어서, 외국인과 혼혈인에 대한 편견과 차별이 큰 편임. 다문화 가정과 그 2세의 증가는 이러한 차별과 편견으로 인한 사회적 갈등을 해소하고, 차별의 대물림을 예방할 수 있는 정책 수립을 요구하게 되었음. 2005년 11월 초에 일어난 프랑스 이민자 소요사태 등을 통해 정부는 향후 이러한 갈등을 예방하기 위한 ‘사회적응 지원과 통합정책’의 중요성을 인식하게 되었음.
- 혼인적령기의 여성부족 상황의 지속
  - 결혼이민 여성의 문제는 농촌 노총각의 결혼이라는 일시적 지역적인 문제가 아니라, 그 동안 우리 사회의 저출산 현상과 남아선호 가치관의 합작품임. 즉 1970년대 이래 그리고 특히 1980년대 중순 이후 심각하게 왜곡된 출생시 남녀 성비 차이로 일어난 현상임. 따라서 2015~2025년 사이 결혼시장에서의 여성부족은 더욱 심각할 전망이다.
  - 더욱이 한국 여성의 교육 증가로 결혼연기, 독신 불사, 가정보다 커리어 선택 등 여성들의 가치관이 크게 변화하여, 결혼시장에서의 여성부족을 가속화하고 있음.
- 2005년 보건복지부가 최초로 전국적 규모의 실태조사를 실시하여 결혼이민 여성의 현황과 실태가 알려짐. 이들은 절반 이상이 최저생계비 미만의 경제적 어려움 속에 생활하고 있음.

- 현재 일부의 무질서한 국제결혼과정은 인권후진국이라는 오명 뿐 아니라 국가 간 외교문제를 야기할 가능성이 있음. 주한 필리핀 대사관이 자국여성에게 ‘한국인 경제령’을 내리거나, 신부감을 구하기 위해 필리핀, 캄보디아 등으로 원정을 간 한국인 남성들이 인신매매로 오해되어 체포되는 사건, 베트남에서 결혼중개업체에 의한 맞선 보기가 베트남 여성을 상품 취급해 베트남 언론이 비판 기사를 신는 등의 사건이 발생하였고, 미국 국무부 인권보고서가 한국은 ‘인종차별국’이라고 비판함.

## 나. 참여정부 정책현황 및 한계

### □ 정책수립 추이 및 특성

- 다문화·결혼이민 여성에 대한 정책은 이들이 집중되는 몇몇 지자체를 중심으로 산발적으로 시행되고 있었으나, 중앙정부 차원의 정책은 2004년까지는 거의 없었음. 2004년 이후 보건복지부, 여성가족부, 법무부 등을 중심으로 결혼이민 여성에 대한 지원이 각 부처별로 산발적, 부분적으로 시행되다가, 2005년 8월부터 범 중앙정부 차원에서 관심을 갖게 됨.
- 참여정부의 다문화·결혼이민 여성 지원 대책은 세 단계에 걸쳐 마련되었음. 제1차 대책은 2005년 중순 결혼이민자의 체류자격 등 체류불안을 해소한 것임. 즉 2005년 9월 ‘출입국관리법 시행령’을 개정하여, 거주(F-2) 체류자격 결혼이민자의 영주권 취득요건을 완화하고, 별도의 허가 절차 없이 취업도 자유롭게 할 수 있도록 제도를 개선하였음. 제2차 대책은 생활안정대책임. 이러한 1-2차 대책은 2005년 12월 6일 발표되었음.
- 정부의 제3차 대책은 결혼이민자의 사회통합 지원에 초점을 맞추었음. 이는 2006년 4월 26일 대통령 직속 빈부격차·차별시정위원회와 교육인적자원부, 외교통상부 등 12개 부처가 함께 범정부 차원의 ‘여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책’을 발표하였음. 그 내용은 이들이 입국하기 전부터 입국한 이후까지 시기별로 이들에 대한 체류지원, 정착지원, 생활지원 등을 하고, 이들 가정의 아동에 대한 지원과 이들에 대한 사회적 인식 개선 및 추진체계 구축 등을 포함하고 있음.

- 참여정부의 다문화·결혼이민자 정책의 특성은 1) 인구정책, 2) 소수자 차별철폐 정책, 3) 가족정책임.
  - 2000년대 이후 우리사회의 저출산·고령화는 심각한 사회문제로 대두됨. 경제활동인구의 감소로 향후 지속적인 외국인의 유입이 불가피하다는 인식에 기반하여 위와 같은 정책을 마련한 것임. 2005년 말 국내 체류 외국인 근로자의 수는 34만5천명(불법체류자 18만 명 포함)이나, UNESCO는 우리나라가 2050년까지 약 200만 명의 외국 인력이 필요할 것이라고 전망하였음.
  - 참여정부는 그 시작과 함께 ‘소수자에 대한 차별해소’를 주요 국정과제로 천명하였고, 특히 5개 대상집단(여성, 장애인, 외국인 등)에 대한 차별해소를 위해 노력해 왔음을 감안할 때, 결혼이민자 여성 정책은 ‘소수자 차별철폐’ 정책의 일환임.
  - 결혼이민여성에 대한 정책을 ‘여성정책’보다 ‘가족정책’으로 접근하는 데는 문제가 있음.

#### □ 구상단계

- 참여정부는 2006년 4월 이후 일련의 다문화 정책들을 발표하였음. 특히 2006년 4월 이전과 이후의 정책들은 관점과 지향 등에 큰 변화가 있음.

<표 III-8-1> 정부 2006년 4월 이후의 다문화 정책의 특성

구 분	과거	2006년 4월 이후 정책
정책 기초	국익우선의 원칙	국익과 인권보장의 조화
관점	(일회성) 인력	더불어 사는 이웃
한국사회 지향	단일민족 및 순혈주의	다문화(다양성) 존중
외국인 처우	통제·관리 중심	상호 이해와 존중
추진 체계	개별부처 추진체계	총괄 추진체계

- 이러한 패러다임 변화는 매우 환영할 일이고, 그간 외국인과의 더불어 사는 경험이 적었던 우리 사회에 미치는 상징적인 효과도 큼. 그러나 ‘다문화’ 및 ‘다문화주의’란

용어에 대한 혼란이 있는 등, 정부가 지향하고 있는 우리 사회의 다문화적인 모습과 범위 등 구체적인 내용이 불명료한 상태임.

- [혼혈인및이주자지원방안]이 2006년 4월 26일 발표되었으나, 이후 구체적으로 추진되고 있는 것이 별로 없음. 현재 여성가족부 등을 중심으로 ‘혼혈인에 대한 실태조사’가 시행되고 있으므로, 그 결과를 바탕으로 향후 이들에 대한 정책을 수립해야 할 것임.

#### □ 실행단계

- 현재 지속적으로 이행하고 있는 정책은 2006년 4월 이후 발표된 ‘결혼이민자가족의 사회통합 지원대책’과 ‘외국인 정책 기본방향 및 추진체계’ 임. 그 정책 대상, 비전, 목표 및 과제는 <표 Ⅲ-8-2>와 같음.

<표 Ⅲ-8-2> 정부의 다문화 정책 주요내용

주요정책	정책대상	비전	정책목표	정책과제
결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책	(외국인 여성+한국인 남성) 가족과 그 자녀	여성결혼이민자의 사회통합과 열린 다문화사회 실현	차별과 복지 사각지대 해소	1) 탈법적인 결혼중개 방지 및 당사자 보호 2) 안정적인 체류지원 3) 조기적응 및 정착지원 4) 아동의 학교생활 적응지원 5) 안정적인 생활환경 조성 6) 사회적 인식개선 및 업무책임자 교육 7) 추진체계 구축
외국인정책 기본방향 및 추진체계	1) 외국적동포 2) 결혼이민자, 외국인여성, 외국인의 자녀 3) 난민 4) 외국인근로자 5) 불체외국인 6) 국민	외국인과 더불어 사는 열린사회 구현	1) 외국인 인권존중, 사회통합 2) 우수외국인력 유치지원	1) 외국적 동포 포용 2) 자녀 권익향상 3) 난민 실질적 지원 4) 외국인근로자 처우 개선 5) 불법체류외국인 인권보호 6) 다문화사회로의 통합기반 구축

자료: [결혼이민자가족의 사회통합 지원대책] 2006.4.26

[외국인 정책 기본방향 및 추진체계] 2006.5.26



- 우선 2006년 4월 26일 발표된 ‘결혼이민자가족 사회통합 지원대책’의 추진은 그 대상에 따라 1) 결혼이민 여성, 2) 다문화 2세, 3) 우리 국민으로 나누어 정책들이 추진되고 있음.
- 결혼이민 여성에 대한 사업은 여성가족부, 법무부, 복지부, 교육부 등을 중심으로 매우 활발히 추진되고 있음. 전달체계, 주요 정책, 사업 내용은 <표 III-8-3>과 같음. 이 외에도 농림부는 여성가족부와 업무협조 체계 하에서 ‘농촌 여성 결혼이민자 가족 지원사업’을 추진하고 있으며, 문화관광부가 ‘결혼이주 여성 가정 한국어 교육 지원사업’을 시행중임.

<표 III-8-3> 2006년 4월 26일 이후 각 부처 결혼이민 여성 지원사업

부처	여 가 부	법 무 부	복 지 부	교 육 부
주요 사업 2006 ~2007	-국제결혼 당사자 보호 -언어·문화 교육 -가족의 생활정착 지원 -가정폭력피해자 지원 -사회적 인식개선 -전달체계(결혼이민자 지원센터) 구축	-체류자격불안정 해소: 결혼이민자 영주 자격신청요건 완화('05.9) -결혼이민자이혼·별거시-자녀접견 위해 국내 체류 허가 -인신매매성격의 국제결혼 방지 -국민의 인식개선 -외국인정책 추진체계 마련 -결혼이민여성 네트워크 구축	-국제결혼 중개업체 관리 감독 -국제결혼 건전화를 위한 교육 및 안내자료 제작·배포('06.5~12월) -국민기초생활보장법, 모·부자 복지법 개정으로 미성년 자녀 양육 결혼이민자를 포함('06.12) -무료진료 사업 대상자로 포함 -생계·의료지원 및 생활정보 제공	-자녀의 학교생활 적응 지원 -다문화 교육 -다문화 가정 학부모 연수
관련 법안	‘다문화가족지원법’ -국회 계류 중	‘재한외국인 처우 기본법’ 2007년 4월 국회통과, 5월 법 제정, 7월 시행	‘결혼중개업의 관리에 관한 법률안’ -국회 계류 중	-

주: 김춘진 의원 등이 발의한 ‘결혼중개업의 관리에 관한 법률안(2005년 2월)’, 고경화 의원 등이 발의한 ‘이주민가족의 보호 및 지원 등에 관한 법률안(2006년 11월, 2007년 3월), 그리고 장향숙 의원 등이 발의한 ‘다문화가족 지원 법안(2007년 5월)’ 등이 현재 국회에 계류중임.

- 다문화 가정 자녀에 대한 지원사업은 대부분 교육지원과 문화체험 등임.
- : 다문화가정 자녀 지원사업은 교육부, 여가부, 농림부, 문광부에 의하여 진행되

고 있음. 교육부는 다문화가정의 자녀들이 학습결손을 해소하고 학교 적응이 수월도록 교육지원을 하는 정책을 펼치고 있으며 여가부는 결혼이민자가족센터를 지정하여 운영하면서 한국어교육이나 가족교육 등으로 결혼이민자가족의 통합을 위한 지원을 하고 있음. 농림부는 농촌 여성결혼이민자가족을 방문하여 가족의 안정적 정착 지원을 하고 있으며 문광부는 결혼이주여성 가족의 한국어 교육지원을 하는 사업을 운영함.

○ 결혼중개업체 관리 등 기타

- 국제결혼 중개업 관리는 보건복지부를 중심으로 추진되고 있음. 특히 [결혼중개업의관리에관한법률]을 제정하기 위해 노력 중임. 현재 국내결혼중개업은 신고제, 국제결혼중개업은 등록제를 도입하는 방안으로 가닥이 잡혀가고 있음.
- 위장결혼으로 인한 가정해체 및 내국인의 피해도 최근 사회문제가 되고 있음. 법무부와 경찰청을 중심으로 ‘알선 및 위장결혼 등 불법행위’에 대한 단속을 강화하고 있음(’07. 3. 5.~5. 10. 위장결혼 및 위변조사범 집중 단속하여 6,328명 사법조치).

□ 완료단계

- 결혼이민자 뿐만 아니라 외국인 근로자까지를 포함하는 참여정부의 다문화 정책이 ‘재한외국인차우기본법’의 제정으로 제도적인 준비가 완료되었음. 이 법으로 최근 실무위원회가 구성되어 제1차 실무위원회를 개최하였고(2007년 9월 13일), 이를 바탕으로 제2차 외국인정책회의가 개최될 예정임(2007년 10월 초).

## 다. 실행과제

□ 총론

- 결혼이민자 관련 사업에서 여성정책의 관점을 분명히 할 필요가 있음. 결혼이민자 관련 정책의 대상은 여성 결혼이민자 뿐 아니라 남편과 자녀 등 가족, 다문화 사회로의 전환과 관련하여 모든 국민을 포괄하므로 가족정책으로서의 성격을 유지할 수밖에 없는 부분이 있으나, 이 여성들을 한국 사회의 일원으로 받아들이고 이들이

결혼이민자로서 겪는 여성문제를 조망하고 해소해야 함.

- 참여정부에서 각 부처별로 시행되고 있는 정책을 체계화, 표준화하고, 정책을 평가할 수 있는 기준을 마련해야 함. 정책 수립과 집행체계, 사업의 내용, 담당기관과 서비스 제공자에 대한 평가를 통해 부처별 사업의 중복성을 감소시켜 예산을 효율적으로 사용할 수 있을 뿐 아니라, 정책의 효과를 높일 수 있을 것임.

#### □ 신규과제

- 정책내용과 추진과정에 대한 평가
  - 2006년 4월 이후 각 부처가 적극적으로 정책을 추진하고 있으나, 지역 추진체계가 마련되지 않은 상태에서 부처별로 사업이 이루어져, 현장에서는 서비스 중복과 과소 문제가 동시에 발생함. 중앙과 지방의 각 부처 사업에 대한 중복성 평가, 부처 사업을 위탁받아 시행하는 모든 기관의 사업내용 및 위탁기관과 사업담당자에 대한 평가가 필요함.
  - 지자체 사업의 구체적 실적과 내용 평가: 일부 지자체가 인구확보를 위해 지역 남성들에게 국제결혼 비용을 지원하는 등 물의를 빚은 사례에서 볼 수 있듯, 각 지자체들이 ‘외국인 지원 조례’를 제정하고 적극적으로 사업을 펼치고 있지만 그 내용의 적절성에 대한 평가가 이루어지지 않았음. 지자체의 사업 내용을 점검하고 우수 사례를 개발할 필요가 있음.
  - 담당기관 인증제: 결혼이민자지원센터 및 민간단체들에 대한 일차적 평가를 통해 평가기준을 마련하고, ‘인증제’를 도입하여 자격미달 기관을 퇴출시키는 노력을 병행해야 함.
  - 서비스 제공자 자격증제: 짧은 시기에 관련 사업이 급증하면서 결혼이민자와 그 자녀들에 대한 교육 및 상담을 ‘자원봉사자’가 수행하는 기관이 많음. 양질의 서비스 제공을 위해 서비스 제공자의 자격증제 도입이 필요함.
- 정책 추진체계의 정비
  - 정부 부처 간 협조체제 및 정책 정보 네트워크 구축: 여성부가 결혼이민자가족지원정책의 총괄업무를 맡고 있으나, 여전히 부처 간 중복된 사업이 많아 효율

성이 떨어짐. 관련 정책의 세부과제와 이행상황을 점검할 수 있도록 각 부처 담당부서 간 정보 네트워크를 구축하고 중복되거나 상충하는 정책을 조율할 수 있는 기구를 마련해야 할 것임.

- 중앙과 지방간의 협조 강화: 여성 결혼이민자 지원은 지역의 특수성에 따라 정책적 요구가 다르기 때문에, 지역 결혼이민자 현황 파악과 정책개발에서 지방자치단체의 역할이 중요함. 현재 광역단체들은 실무자 양성이나 정보제공 등 인프라 마련과 사업지원에 중점을 두고, 기초단체와 민간단체가 직접 사업을 이행하고 있음. 여성가족부에서는 지방자치단체에 정책적 자율성을 부여하여 정책 대상의 만족감을 향상시키는 동시에 지속적이고 근시안적인 부실정책을 견제할 수 있도록 표준적인 정책의 틀을 제시해야 함.
- 결혼이민자가족지원센터 지원강화 및 내실화: 여성 결혼이민자에 대한 지원을 담당하는 일선 단체들은 현재 한국어 교육, 가족교육, 상담사업 등 공통사업과 센터별 특화사업을 담당하고 있음. 지원의 내실화를 위해 각 센터 실무자들에 대한 교육과 실무자 양성 프로그램을 활성화 해야 함. 특히 상담에 필요한 외국어 관련 교육이나 전문 인력의 배치, 법률지식 등에 대한 지원이 이루어져야 할 것임.

#### ○ 국적 취득 및 영주권 제도 개선

- 현재 결혼이민자는 국내에 2년 이상 체류 시 (간이) 귀화나 영주권 신청이 가능하여, 영주권 제도가 유명무실한 실정임. 결혼이민자의 국적취득을 둘러싼 부작용을 감안하면, 영주권과 국적취득 요건에 차이를 둘 필요가 있음. 그러나 영주권 취득만으로도 국내생활에 불편함이 없는 수준으로 영주권 제도를 개선하여야 함.
- 프로그램의 단계화 및 표준화를 통해 프로그램과 귀화시험 연계: 1~2개의 초급 한국어, 요리강습 등에 집중된 현재의 프로그램을 초급, 중급, 상급으로 단계화하여 프로그램의 내용과 교재를 달리할 필요가 있음. 부처별로 시행되고 있는 프로그램의 내용을 표준화하여 한국어 및 한국문화 교육 프로그램을 귀화시험과 연계할 수 있음(현재 법무부 추진 중). 일정 단계 이상 이수하고 적절한 평가를 받은 경우 귀화에 필요한 필기시험을 면제하는 방안도 가능.

## □ 대상별 과제

### ○ 여성 결혼이민자

- 다양한 프로그램 개발: 동남아 여성과 결혼하는 남성들이 순종적인 여성상에 대한 기대를 갖고 있는 반면, 여성 결혼이민자들은 한국에서 여성의 지위가 낮거나 성차별이 심하다고 느끼고 있어 향후 국제결혼 가족 내의 젠더문제가 더욱 심각해 질 가능성이 있음. 현재의 정책은 여성 결혼이민자들을 부인,蔑視, 어머니로서의 역할에 적응시키는 가부장제적 가족정책의 경향이 두드러짐. 이는 양성평등을 지향하는 내국인 여성정책과 전통적 성역할을 존속시키려는 결혼이민자 여성정책 간의 불균형을 낳음. 여성 결혼이민자 정책의 우선순위를 ‘가족정책’에서 ‘여성정책’으로 전환할 필요가 있으며 ‘새색시프로그램’ ‘예비엄마 프로그램’ 위주의 사업에서 벗어나, 취미, 건강관리, 취업 등 여성들의 욕구에 적합한 다양한 프로그램을 제공해야 할 것임.
  - 집단별 특성에 맞는 세분화된 서비스 제공: 현재 도시형, 혼합형, 농촌형으로 시행되고 있는 사업유형을 출신국별, 체류기간별, 취업여부별로 차별화하여 여성 결혼이민자의 참여율 제고
  - 다문화 사회로의 전환 과정에서 적극적 역할 부여: 정부의 행정 서비스를 받는 수혜자로서의 수동적인 역할을 넘어 지역의 공적인 문제에 결혼이민자가 참여할 수 있는 경로 마련. 이는 현장의 목소리를 반영하여 현실성 있는 정책을 마련하도록 해 줄 것임.
- ※ 일본의 다문화 공생 사례: 1999년 일본 가와사키시와 가나가와현에서 외국인들은 ‘시민’ 개념보다 ‘주민’ 개념, ‘시민운동’ 보다는 ‘사회봉사활동’이라는 개념에 입각하여 외국인과 일본국적 시민 간의 차이를 ‘합법적인 다양성’으로 변화시켜 행정서비스를 받을 권리뿐 아니라 공적 영역에서 자신들의 의견을 표명할 기회를 얻을 수 있었음.

### ○ 다문화가정 가족구성원

- 남편과 자녀를 대상으로 하는 외국어 프로그램 개발: 현재 대부분의 사업이 결혼이민 여성에게 우리의 언어와 문화를 주입하고 있음. 이는 이들의 한국 사회 적응을 지원한다는 의미이나, 이와 동시에 이들의 남편과 가족들도 부인의 언어와 문화를 배우려는 분위기 확산이 중요함. 이들 가정의 시간적, 경제적 제약이

있으나 농한기를 이용한 프로그램 운영 등 이를 해소할 수 있는 현실적인 방안을 마련하여 다문화 가정 내의 상호이해를 도와야 할 것임.

- 전 국민에 대한 진정한 다문화 교육
  - 다양한 문화권에 대한 정보제공 및 교육: 현재 순혈주의 및 단일민족 전통을 강조하던 교과서 내용은 교육부에서 개정 중이나, 세계사 교육은 여전히 일부 선진국에 편중되어 있음. 따라서 가까운 동남아시아 지역 등 다른 국가에 대한 무지가 편견으로 연결됨.
  - 결혼이민자들은 우리 사회에 여러 다양한 문화를 소개하고, 우리의 문화를 본국에 소개하는 중요한 ‘문화전달자’ 및 ‘민간외교인’이라는 사실을 부각시킬 필요가 있음. 현재 일부 지방에서 이들을 제2·제3 외국어 강사로 활용하고 있으나, 더 나아가 초·중·고등학교에서 본국의 문화를 소개할 수 있는 ‘다문화 강사’로 적극 활용할 수 있는 프로그램을 개발, 확대 시행해야 함.

## 라. 기대효과

- 여성결혼이민자 등에게는 한국사회를 이해·적응을 용이하게 하도록 함.
- 여성으로서의 권익 보호 및 역량 강화를 도모함.
- 다문화 가족의 이해 및 수용을 통해 다양한 가족으로의 통합가능성을 내포.
- 한국사회에 다양한 문화를 소개함으로써 다문화 사회로의 진입을 수월하게 함.

## 9. 한반도 평화형성과정에 여성의 참여 확대

- 평화형성과정에 여성의 참여와 기여를 위해 공식회담과 정책결정과정에 여성대표성 확보가 요청됨
- 남북갈등 해소를 위해 사회문화교류 활성화가 한층 중요해 지는 시점을 맞아 이제까지 합의된 사회문화교류 영역을 중심으로 건강, 교육, 역사, 언어와 직업훈련을 의제로 하는 남북여성포럼 상설화가 필요
- 여성의 교류협력 창구 확보를 위해 남북기본법, 교류협력기본법 등에 여성부문을 포함시키기 위한 관련 법제 정비가 선행되어야 하며, 통일부에 '사회문화교류' 활성화를 위한 전담부서 설치가 시급함
- 여성부문의 남북교류는 여성NGO를 중심으로 이루어지고 있어, 여성단체에 대한 실질적인 지원확대가 필요하며, "한민족여성네트워크"등 여성재외동포를 자산으로 활용하는 연대방안도 필요함
- 여성새터민교육에 있어서도, 성인지적 관점의 진단을 거쳐, 여성새터민의 유입경로 및 수요자요구에 부응하는 맞춤형 직업교육, 문화이해교육프로그램이 될 수 있도록 실효성을 확보해 나가야 할 것임

### 가. 배경

- 1995년 북경대회를 전후로 평화문화는 성주류화와 함께 21세기 여성발전전략의 기본 축으로 부상하고 있음. 군사적 수단에 의한 전쟁의 부재나 억지로 규정하는 기존의 안보담론을 폭력을 야기하는 근원인 가난, 부정의, 불평등, 인권유린, 착취적 억압, 성차별과 같은 인간의 발전을 저해하는 모든 폭력의 제거라는 평화문화담론으로 전환이 요청됨.
- 2007년 제2차 정상회담 개최 직전에 여성계의 강한 요구로 겨우 3인이 포함되는 과정에서 보듯, 한반도 경제협력과 평화체제 형성을 위한 그간의 수많은 중요회담에 여성대표가 부재해 왔음. 2000년에 통과된 유엔 안보리 결의안 1325조항과 1995년 북경 행동강령에서도 평화와 갈등의 관리, 해결, 예방을 위한 모든 노력에서 여성들의 참여를 강조하고 있음.

□ 여성참여 위해 회담에 여성대표성 보장과 남북교류를 위한 여성의제 설정 대두

- 제2차 남북정상회담을 계기로 정상회담, 고위급회담 등의 평화협상테이블과 통일, 국방, 외교정책결정과정에 여성의 능력과 재능을 발휘할 수 있도록 여성대표성이 보장되어야 함. 남측이 공식적인 고위급 회담에 여성대표를 참석시키는 일은 북측의 여성대표 참석을 유도하게 되어 평화형성과정에 남북여성의 참여와 기여를 가늠케 할 것임.

- 제2차 여성정책기본계획(2003-2007)에 국제협력과 통일에 여성역할 증대와 평화·통일·국제협력에서의 여성의 기여확대를 목표로 세부과제를 설정하고 있으나, 이는 제1차 여성정책기본계획이 재설정되고 있는 수준임. 여성부, 통일부에 여성관련 사업을 전담할 창구나 인력 지정이 없고, 여성을 중요한 평화정책파트너로 인식하지 않음으로써 남북합의서나 교류협력관련법에 여성이 포함되지 않고 있으며, 공공분야 여성대표성 확보나 남북여성대중의 관심을 끌어 낼 남북여성교류사업 등 여성의제 개발에서 진척이 잘 되지 않는 상황임.

□ NGO여성 남북교류활성화 사업추진을 위해 여성단체 지원확대방안 필요

- 여성관련 남북교류는 여성NGO에 의해 수행되고 있으나 정치상황에 따라 무산되는 등 정치적 변수가 작용하는 문제, 학술세미나 등은 반복되는 주제의 행사적 성격 탈피문제, 남측은 NGO대표이나 북측은 정부 공식 대표라는 대표성의 성격 문제, 열악한 재정문제 등 민간 NGO가 그나마 민간교류의 역할을 수행해 오고 있으나 극복해야 할 문제가 산재해 있음. 정부 역시 정부대신 중요한 교류역할을 해 온 여성단체를 파트너라기보다 지원 대상으로만 보는 시각 탈피 등의 과제를 안고 있음.

□ 새터민의 유입이전 생활경험과 인식을 고려한 직업교육, 문화이해프로그램 요청

- 2007년의 총 새터민수는 10,705명이며 이중 여성비율은 78%에 달함. 여성비율은 1993년 6%에서 2001년 46%, 2006년 75%, 2007년 현재 78%로 점증하고 있음. 1989년~2007년 5월 현재까지 총 새터민 중 여성비율은 61%로 남성보다 많은 상황임. 새터민의 최근 특성은 여성과 청소년의 비중이 높으며, 가족단위가 많다는 점임.



- 통일부에서도 맞춤형 자활지원 프로그램 구축사업을 설정하고 있으나, 가족단위의 입국이라는 특성을 보이는 상황에서 생계문제와 가족문제의 이중의 짐을 지고 있는 여성새터민의 삶을 고려한, 성별특성을 고려한 지원프로그램의 마련이 필요함. 또 새터민이 남한으로 유입되기 이전의 경험의 장과 유입경로에 따라 다양한 적응상의 문제를 안고 있는 상태이므로, 이전의 생활경험이 고려된 직업프로그램과 문화이해프로그램 마련이 요청됨

## 나. 참여정부 정책현황 및 한계

### □ 실행단계

- 외교, 통일 분야 여성 대표성 확보
  - 2005년 현재 5급 이상 여성공무원 비율은 통일부 10.8%, 외교통상부 10.2%로 정부여성관리자 임용목표치 10%수준에는 도달함. 그러나 국방부는 5.1%로 미달.
- 통일·평화관련 정부위원회 여성위원 비율 목표치 40%에 미달
  - 통일부는 2006년 3개 위원회 57명의위촉위원 중 14명(24.6%), 국방부는 11개 위원회 282명중 여성위원 80명(28.4%), 외교통상부는 대통령령에 포함된 상위법에 의거하여 설치된 위원회가 없음. 국방부는 30%에 근접하는 수준이며, 3개 부처 모두 목표치인 40%에 미달.
- 북한 영유아 지원사업
  - 통일부에서는 “북한 영유아 지원사업”으로 2006-2010년까지 5살이하 어린이 230만명과 산모·수유부 98만명에게 건강과 영양상태를 좋게 하기 위한 사업에 300억원을 책정하여, 2006년 국제기구 WHO에 2년간 106억원을, UNICEF에 22.3억원을 지원했음. 2007.7월 제190차 남북교류추진협의회에서는 ‘회령지역 영유아지원을 위한 남북협력기금 지원’사업을 승인하였음. 영유아·산모대상의 건강지원사업과 건강지원체계 구축사업 등 건강관련사업은 남한의 민간단체에 의한 북한과의 협조체계 형성이 잘 되는 영역임을 보여주고 있음.

- 남북교류협력기금 중 여성사용 비율이 2006년 0.002%로 미미한 수준임
  - 여성교류 협력지원사업으로 남한의 여성단체 활동을 지원하고 있으나, 남북 교류협력기금의 여성사용비율을 보면 2002년 0.01%, 2003년, 2004년 0.0%, 2005년 0.01%, 2006년 0.002%로 매우 미미한 수준임.
- 여성부의 한반도 평화구축을 위한 동북아 여성평화네트워크 사업추진 부진
  - 여성부에서 '동북아 여성지도자 회의'를 연례행사로 기획했으나 2001년도 1회에 그쳤으며, 2001년도에 출범한 '세계 한민족 여성 네트워크'도 2002년도에 연례 회의를 개최했으나 이후 추진동력이 부족한 상태임.
- 여성새터민(61%) 특성 고려한 자활지원프로그램 부재
  - 통일부의 새터민 자활지원사업으로 맞춤형 자활지원프로그램 구축사업을 설정하고 있으나 여성의 특성을 고려한 프로그램 구축은 설정되지 않고 있음. 이제까지의 총 새터민 10,705명중 여성비율이 61%, 2007년 한해의 경우 999명중 778명으로 78%에 달하며, 연령적으로는 20대, 30대가 60%를 점하고 있으나, 연령, 학력, 지역을 고려한 맞춤형 프로그램 구축의 방향은 설정되어 있으나, 생계와 가족갈등문제 등 다방면의 문제에 직면해 있는 여성새터민을 위한 맞춤형 자활지원프로그램은 사업계획에 없음.

#### □ 총평

- 통일, 외교, 국방정책분야 정상회담, 혹은 고위급 회담에 여성대표성 부재
  - 정책결정에 보다 큰 영향력을 행사하는 3급 이상 여성에는 통일부 3.0%, 외교 통상부 0.02%, 국방부 0.0%인 상황이며, 남북고위급 회담 등 남북의 공식적인 대표단이나 공식기구에 여성 대표가 부재하여, 여성이 평화형성과정에서 재능을 사용하고 기여할 기회가 차단되고 제한되어 있는 상황임. 남북 양측의 여성 대표성 실현방안이 필요함.
- 여성, 통일, 국방, 외교분야에 전담인력 부재로 사업추진 및 여성의제설정 부진
  - 통일과정에서 정책결정자로서의 여성의 참여와 여성관련이슈에 대한 지속적인

논의를 열어 갈 법·제도적 기반, 시스템, 그리고 인적자원의 필요성에 대한 인식미비로, 여성부, 통일부내에 전담인력이 지정되어 있지 않음. 따라서 2차 여성정책기본계획에 설정된 사업진행이 잘 되지 않고 있으며 여성의제 설정 등 여성의 참여와 기여를 선도해 내지 못함. 평화형성과정에 중요한 민간교류를 정부차원보다는 여성NGO가 수행하고 있으나 적극적인 지원부족으로 몇 차례 진행되지도 못했으며, 여성NGO를 정부의 정책수행 파트너라기보다는 지원대상만으로 간주하는 경향으로 인해 여성교류사업 활성화나 여성의제 개발이 어려운 실정임.

- 여성의 사회문화교류 물꼬 트기 위한 법적, 정책적 창구 부재
  - 2007 남북정상선언은 화해를 위한 다방면적인 교류협력에 합의함으로써 지금까지의 사회문화 교류협력을 더욱 질적으로 진전시키는 계기가 될 것으로 보임. 1차인 6.15선언에서는 사회, 문화, 체육, 보건, 환경이 언급되었으나 이번 2차에서는 역사, 언어, 과학기술, 교육 영역이 추가되었음. 그러나 남북기본법이나 남북교류협력법에 종교계까지는 포함되어 있으나 ‘여성’이 명시되지 않음으로써 여성참여의 창구가 닫혀 있는 상태임. 남북한의 서로간의 반목이나 불필요한 오해를 줄이고 이해의 폭을 넓혀 나가기 위해 양측의 생활세계이해를 위한 공동사업, 공동학술활동 등의 수행이 요청되나 남북여성의 사회문화교류를 위한 창구가 없는 상태임

## 다. 실행과제

- 통일·평화부문 의사결정과정에 여성의 대표성 확보 및 확대
  - : 평화형성과정에 여성의 역할과 기여를 위해서는 여성대표성 확보가 기본적인 과제임. 정상회담이나 고위급회담에 여성대표 임명과 현재 남북한 여성교류에서 남한에서는 민간단체가 주로 담당하고 있으며 북한에서는 공식적인 인사가 맡고 있어, 남북한 공히 공식적인 차원의 상설기구체 상설로 남북의 중요 여성의제 설정기능을 수행해 나갈 수 있을 것임.
  - 남북정상회담 등 남북 중요 고위급 회담에 여성 대표 20% 확보

- 통일, 국방, 외교부처에 5급 이상 여성공무원 20% 확보
  - 통일, 국방, 외교부처에 정부위원회에 여성위원 비율 40% 확보
  - 특히 국방부의 현 5%수준에 대한 획기적인 증대방안
  - 국방, 외교, 통일분야 여성공무원의 훈련기회 강화 및 전문가 양성
- 여성의 건강, 교육, 역사, 언어, 직업훈련을 의제로 하는 남북 여성교류 정례화  
: 남북한 여성계 간에는 2002년 10월 남북여성통일대회, 2005년 9월 남북여성통일 행사, 2006년 3월 남북여성대표자대회 등 만남이 있었으나, 비정기적인 만남이었음. 이러한 비정기적 모임은 지속적인 대회의제 설정을 방해하고 있음. 2007년 남북정상선언에서 합의한 영역과 6.15선언 때 합의된 사회문화교류 영역 중 여성의 건강, 교육, 역사, 언어, 직업훈련을 중심의제로 남북여성의 정례적인 모임이 필요함.
- 남북 여성교류협력추진위원회(상설기구) 추진
  - (가칭) 남북 여성건강포럼(혹은 역사포럼, 혹은 언어포럼, 혹은 교육포럼) 상설화
  - 북한여성의 직무분야 확장 및 IT분야 직업훈련등 직업훈련포럼 상설화
- 통일부에 ‘사회문화교류’활성화 위한 전담부서 설치와 여성사회문화교류 활성화  
: 성평등을 달성하고 여성의 기여를 확대하고 역량을 키우기 위해서는, 정부가 여성을 평화형성과 교류협력에 중요한 파트너로 인식하고, 인정하는 성 인지적 관점의 도입과 이를 추진하기 위한 전담부서 설치가 요청됨. 민간차원에는 남북여성교류협력 창구가 있으나, 여성부와 통일부에는 전담창구가 없는 실정임.
- 기존 남북기본법, 남북교류협력법과 향후 추진할 교류협력법에 여성부문 설정
  - 통일부에 사회문화교류 추진을 위한 전담부서 마련
  - 사업의 연계성, 지속성, 추진동력 확보를 위해 정부간, 정부-민간 간 협력 체계 구축
  - 여성을 평화, 통일사업 지원대상이 아닌 파트너로 하는 관점 정립
  - 학술교류 주제선정, 문화교류 주제선정 등 사업추진에 필요한 북한 최신정보 제공

- 성인지적 공적개발원조(ODA)사업 개발 및 추진
- 여성NGO 교류사업활성화를 위한 지원 확대
  - : 여성 NGO가 봉착하고 있는 문제점 즉 남한대표는 NGO이나 북한은 정부대표인 점, 행사가 정치상황에 의해 단절되는 점, 남한 관련단체간 연대부족 문제, 재정 열악성, 논의되는 주제의 반복성과 제한성 등 봉착한 문제를 타개해 나갈 수 있도록 지원확대와 더불어 지원내용에 대한 숙고가 요청됨.
  - 여성단체의 남북여성교류협력 사업에 대한 재정적 지원
  - 여성단체의 남북교류협력사업의 의제개발 관련 정보지원과 노력
  - 정부와 민간여성단체의 의제개발 및 사업활성화를 위한 체계구축
  - 평화형성을 위한 여성 NGO네트워크 구축 지원
- 남북정상선언의 국제무대에서 협력강화조항에 따른 ‘한민족여성네트워크’구성 및 협력사업 개발
  - : 2007 남북정상선언 8항에 따라 해외동포의 연대와 화해협력, 그리고 남북한의 외교적 협력에 합의함으로써 향후 국제사회에서의 민족공조를 증진시킬 수 있게 되었음. 여성NGO에서도 ‘여성6자회담’을 추진하는 등 한반도 평화형성에 국제사회의 협력을 구하기 위한 협의체 구성에 노력을 경주하고 있음. 통일과정에 660만명에 이르는 재외동포들의 역할을 높이는 위해 ‘한민족네트워크’형성이 주요하며 동 공동체는 한반도 평화형성과정에 귀중한 자산이 될 수 있을 것임. 여성의 국제적 연대로 이제까지 합의한 사회, 문화, 체육, 보건, 환경, 역사, 언어, 과학 기술, 교육영역의 교류 협력사업을 추진해 나가야 함.
  - 동아시아 여성평화네트워크 모임의 정례화 및 공동사업 개발
  - ‘한민족여성네트워크’ 구성 및 협력사업 개발 및 협력사업 개발
- 여성새터민의 유입경로 및 수요자요구에 부응하는 성인지적 관점의 맞춤형 자활지원프로그램 개발
  - : 입국하고 있는 새터민의 최근 특성은 여성, 청소년 비중이 높다는 점과 가족단위의 입국이 많다는 점에 맞춰 현재 전체의 61%에 달하는 여성새터민이 처한 상

황을 고려한 맞춤형 자활지원프로그램의 중요성이 요청됨. 또 여성새터민이 탈북하여 남한으로 유입되기까지의 생활경험과 인식상태를 고려한 직업교육, 문화이해교육프로그램 마련이 필요함

- 통일부 새터민 사업분야에 성별분리된 통계 제시
- 여성새터민의 수요에 부응하는 맞춤형 자활지원 프로그램 구축 및 운영
- 여성새터민의 유입이전의 생활경험과 인식상태를 고려한 직업교육, 문화이해프로그램 마련 및 제공
- 하나원 등 남한에서 제공되는 새터민 대상 각종 교육프로그램에 대한 성별영향평가와 성인지적 관점의 수용자 친화적 자활지원프로그램 제공

## 라. 기대효과

- 여성들의 참여에 의한 새로운 평화운동은 군비축소, 전쟁억지라는 소극적인 안보 개념에서 모든 형태의 구조적인 폭력을 제거하고 평화의 기반을 다지기 위한 적극적인 평화문화의 기반조성에 기여할 것임.
- 국방, 통일, 외교정책 결정이나 추진과정에서 육성된 여성전문가들은 평화형성과정 및 통일이행과정에서 발생 가능한 여성관련 문제에 대처역량을 보유한 사회적 자산이 될 것임.
- 여성단체들의 교류활성화에 대한 지원은 남한 여성과 북한여성의 일상생활에서의 차이에 대한 이해 및 사회현안이나 관심사를 이해하게 됨으로써 남북 이질화 극복에 기여하게 될 것임.
- 기아, 빈곤, 건강, 아동 문제는 세계은행이나 기금 유치 등 국제사회의 협력을 이끌어낼 수 있을 뿐 아니라 북한의 여성, 아동, 노인이 포함되는 균형발전이 되게 할 것임.

## 10. 한국을 움직일 여성의 힘 키우기:

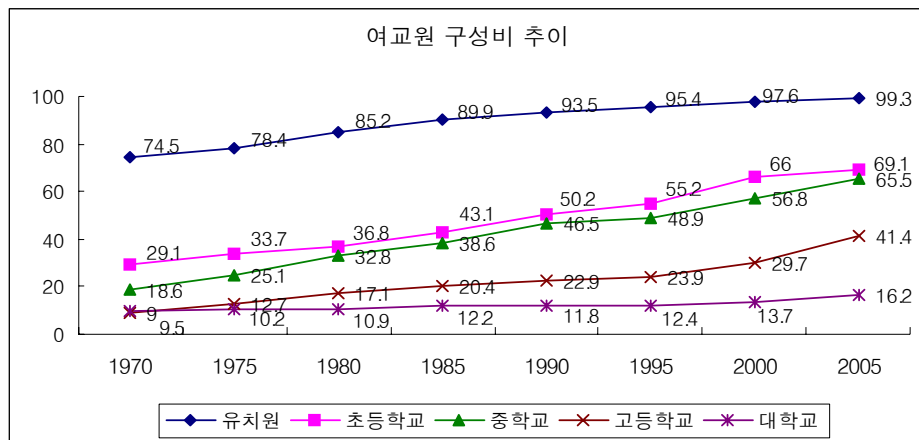
### 공공부문 Women Power 확대하기

- 여성들의 사회참여가 높아지는 가운데 국가 정책 과정에서의 여성의 비율이 낮아 양성 평등한 참여가 과제로 제시됨.
- 현 정부에서 행정·정치·교육 등 다양한 분야의 여성 참여비율이 증가하고 있으나 관리직, 지자체 부문의 변화는 미약한 수준임.
- 법제를 정비하고 지원을 강화하여 여성대표성을 확대할 정책을 확고히 해야 함.

#### 가. 배경

- 여성들의 사회참여가 높아지고 사회 각 분야에서의 여성들의 진출이 눈에 띄게 증가하면서 사회 각 영역을 구성하는 성별 비율은 중요한 의미를 내포하게 됨. 특히 국가의 정책을 입안하고 집행하는 행정 영역의 정책결정 직위에 있는 여성의 비율은 정책결정과정에서 여성의 의견을 대변하고 정책에 반영할 수 있는 중요한 기제임. 현실적으로 이 영역에서 정책 결정 직위에서의 여성의 숫자는 조금씩 증대하고 있으나 여전히 미흡함.
- 매년 유엔개발계획(UNDP)이 발표하는 각국의 여성지위 통계를 바탕으로 우리나라 여성의 사회참여 수준을 국제적으로 비교하여 보면 그리 낮은 수준은 아님. 평균 수명, 문맹률, 취학률, 여성가계소득 비율 등을 종합평가한 뒤 순위를 매긴 일반적인 남녀개발지수(Gender-related Development Index, GDI)에 의하면, 지난 2006년도 한국은 평가대상국 136개국 중 25위로 이전보다 상당히 올라갔지만 노르웨이(1위), 스웨덴(5위), 미국(8위), 일본(13위) 등 선진국에는 못 미치는 수준임. 1997년 이후 꾸준히 신장세를 보여주고 있지만 아직도 역부족인 측면이 남아있음.
- 특히, 유엔이 국회 여성의원과 행정부 여성 관리직 비율 그리고 민간부분의 전문직 여성비율 등을 가지고 측정한 남녀권한척도(Gender Empowerment Measure, GEM)의 통계를 보면 상당히 열세임을 알 수 있음. 2006년 GEM 순위에서는 53위를 차지하여(총 집계된 순위는 75위까지) 여전히 하위권에 머무르고 있음.

- 우리나라 여성의 의회의석 비율은 제16대 국회 5.9%에서 2004년 선거로 출범한 17대 국회에서는 13.0%로 상승함. 그러나 2007년 현재 세계평균 17.5%에 비해 뒤 떨어진 상황일 뿐 아니라 IPU가 여성의석비율을 집계한 131개국 중 79위에 자리하고 있음. 특히 여성고위 행정·관리직 비율을 살펴보면 7%로, 멕시코(25%), 페루(19%)는 물론, 같은 아시아 문화권인 싱가포르(26%), 일본(10%)에도 뒤떨어지는 수준임.
- 또한 우리나라의 교육 분야에서 여성의 대표성을 각급 학교단계별 교원의 비율로 볼 때, 초·중·고등학교와 고등교육에서 매우 다른 양상이 벌어지고 있음. 즉, 학교 급이 올라갈수록 여교원의 비율은 점차 낮아지는 경향이 있음. 현재, 초·중·고등학교에서 여교원의 비율은 상당히 높은 반면, 고등교육에서는 여교원의 비율은 상대적으로 매우 낮음.

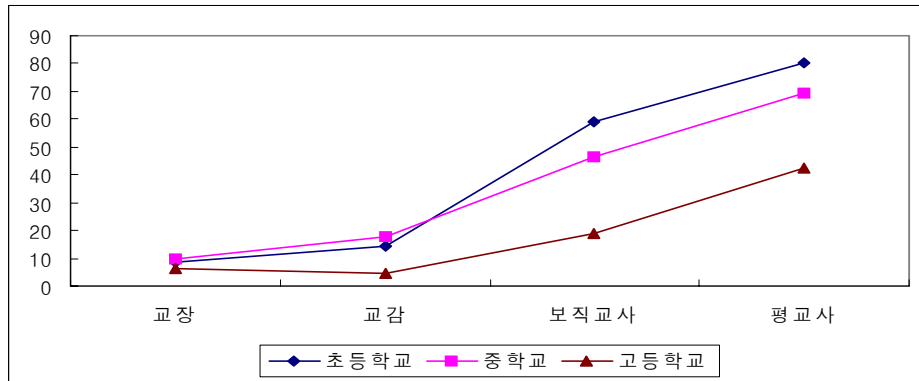


자료: 교육부, 「교육통계연보」, 각년도

[그림 III-10-1] 각급 학교 여교원 구성비 변화 추이

- 초·중·고등학교의 여교원의 비율이 계속 높아지고 있는 것은 사실이나 이들은 대부분 평교사이며, 관리직에 진출한 여교원의 비율은 전체 여교원 비율 대비 여전히 낮은 실정임.





자료: 교육부, 『교육통계연보』, 각년도

[그림 III-10-2] 초·중·고등학교 여교원의 직위별 구성비(2005)

- 특히, 고등교육 단계에서의 여학생의 비율이 지속적으로 증가하여 오고 있는 것에 비해 여교원의 비율은 그 증가폭이 매우 미미한 것으로 나타남.
- 따라서 공공부문 정책 결정직에서의 양성 평등한 권력배분은 여전히 챙겨야 할 중요한 과제임.

## 나. 참여정부 정책현황 및 한계

### 행정 분야

#### 1) 실행 및 완료과제

□ 남녀평등사회 실현을 위한 여성정책중장기계획 추진

- 제2차 여성정책기본계획(03-07) 수립, 시행
  - 여성정책의 기본방향, 양성평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대 등에 관한 목표와 세부과제를 제시

□ 적극적 조치 추진으로 행정분야 정책 결정직 여성의 참여 확대

- 주요정책을 심의·자문하는 민간참여제도인 정부위원회 여성위원 참여목표율을 설정하여 정책결정과정에서 여성참여확대를 도모

<표 III-10-1> 정부위원회 여성참여율

	'97	'02	'05
여성비율	11.1%	30.1%	32.4%

자료: 여성부(2007), 내부자료.

- 공직분야 인력구조의 성별 불균형을 개선하고 여성 관리직을 확대하기 위해 「여성 관리자 임용목표제」 실시('03)

<표 III-10-2> 관리직 여성공무원 비율 확대

구분	'01	'02	'03	'04	'05	'06
중앙부처	4.8%	5.5%	6.5%	7.5%	8.4%	10.0%
지방자치단체	5.3%	5.3%	5.4%	5.9%	5.9%	6.1%

자료: 중앙인사위원회(2006), 균형인사과 내부자료  
행정자치부(2006), 지방자치단체 여성공무원 통계, p30.

- 2002년 여성채용목표제가 종료된 후 2003년부터 양성평등채용목표제(2003년-2007년)로 전환하여 실시

## 2) 정책평가

- 그 동안 행정 분야에서의 여성의 대표성을 확대하기 위한 정부의 노력은 지속적으로 추진되었음. 2001년 중앙과 지방자치단체 관리직 여성비율이 48%에서 2006년 중앙은 10%, 지방은 6.1%로 상승함. 정부위원회 여성비율 또한 1997년 11.1%에서 2005년 32.4%로 상승하여 정부정책에의 여성의 관점이 반영될 가능성이 커짐. 그러나 공직 내 관리직에서의 여성비율의 미흡, 특히 지방자치단체에서 여성 관리직 비율의 저조는 젠더 행정을 국가 전체로 확산시키는데 장애요인으로 작용함.

정치 분야

1) 실행 및 완료과제

- 적극적 조치 추진으로 정치분야 정책 결정직 여성의 참여 확대
  - 여성의 정치 참여를 높이기 위해 국회 및 시도의회 선거에서 비례대표의 50%를 여성에게 할당하는 「공천할당제」 추진('02년 및 '04년 정당법 개정).
  - 여성공천할당제 시행으로 여성의 정치참여율 증가

<표 III-10-3> 여성의 정치참여율 증가

(단위: 명, %)

국회의원 선거	국회의원 수	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	23.0
제17대 (2004-2008)	299	41	13.7	10	4.1	31	55.4

자료: 중앙선거관리위원회, 「제12~15대 국회의원 선거총람」,  
여성가족부(2006), 제6차 유엔여성차별철폐협약이행보고서, p.56

- 지방의회 선거에 참여한 여성후보자 비율을 살펴보면, 2002년 실시한 제3차 4개 동시지방선거에서 평균 여성후보 비율은 광역의회의 경우 3.1%(48명), 기초의회의 경우 1.9%(140명)였음.
  - 자치단체장 선거에서는 광역자치단체장인 시장·도지사 선거에 여성후보는 한 명도 출마하지 않았으며, 자치구 시·군의 기초자치단체장 선거에서 여성은 8명이 출마하여 2명이 당선됨.
  - 2006년 제4회 동시지방선거에서 여성 당선자는 기초자치단체장에 3명(1.3%), 광역의회 88명(12.0%), 기초의회 434명(15.0%)으로 나타남. 2002년 지방선

거에서 광역의회에 9.2%, 기초의회에 2.2%인 것과 비교할 때, 증가한 수치임.

- 특히 이번 지방선거에서 비례대표 의원 비율은 광역의회 73.1%, 기초의회 87.2%로, 대부분의 여성의원이 비례대표를 통해 지방의회에 진출하였음.

- 『정치자금에관한법률』(2004년 3월 12일 개정)은 지역구 30% 이상 여성공천비율을 준수한 정당에 대하여 여성추천보조금을 지급하는 규정을 명시함.
  - 또한 정당으로 하여금 지급받은 국고보조금의 10%를 여성정치발전을 위하여 사용하도록 규정한 결과 「여성 리더십 센터」가 개원, 운영되는 등 여성정치발전을 위한 역할들이 정당에서 이루어짐.

## 2) 정책평가

- 그 동안 정치영역에서의 여성의 대표성을 확대하기 위한 정부의 노력은 지속적으로 추진되었음. 특히, 정치영역에서의 공천할당제와 같은 정당법 개정은 국제적으로 GEM의 순위를 높이는데 상당히 기여하였음. 그럼에도 불구하고 21세기 한국의 새로운 경쟁력은 국민들의 참여와 합의에 기반 한 발전을 이루는 것에 있다는 점을 상기한다면, 참여민주주의의 핵심이라 할 수 있는 지방자치가 여성을 포함한 지역주민들의 의사를 민주적으로 수렴하는 장으로 발전되어야 함. 따라서 여성들의 권익보호 뿐만 아니라, 참여민주주의의 핵심인 지방자치의 균형 있는 발전과 사회통합을 이루기 위해서도 지방자치에 여성의 참여를 확대하기 위한 방안이 필요함.

### 교육 분야

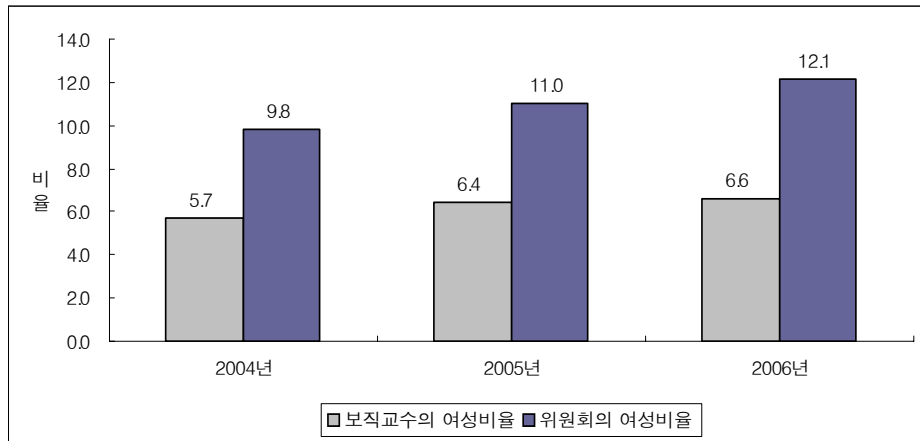
## 1) 실행 및 완료과제

- 여성고급인력의 활용 촉진 및 여학생에 대한 역할모델 설정 및 동기부여 등을 목적으로 2004년부터 국공립대학 여성교수임용목표제 도입
  - 이를 위해 교육공무원법을 개정하고, 교육공무원 임용령 및 교육공무원 인사위원회 규정을 개정하여 법적 기반을 마련

- 대학인사위원회 위원의 일정비율을 여성으로 한다는 조항(제5조의 2) 삽입
  - 국공립 일반대학교의 장은 대학의 교원을 임용함에 있어 특정 성별에 편중되지 않도록 3년마다 임용목표비율이 명시된 임용계획 등 적극적 조치를 수립, 시행해야 한다는 조항(제11조 3의 2항) 신설. 이 경우에 당해 추진실적을 교육인적자원부 장관에게 제출하도록 의무화 함.
  - 제2항의 규정에 의한 계획 및 그 추진실적을 평가하여 행정적 지원을 함.
- 교육인적자원부내에 ‘대학교원임용양성평등위원회’를 설치하여 대학의 추진계획과 실적을 평가하도록 함.
- 2003년 국립대 교수정원 1,000명 증원 시 희망 국공립대학에 한하여 200명을 여성 교수 정원으로 배정함. 그 결과, 2007년 현재 이 중 198명의 신규 여성교수가 임용되었으며, 2명의 정원은 회수되었음.
- 여교원 관리직 임용 확대
- 초중등학교 교장, 교감의 여성 임용 확대제도 도입(2001년), 학교별, 시도별 여건을 고려하여 연차별 목표를 설정하도록 하였으며 여교원 관리직 임용의 성과는 2년마다 실시되는 시도교육청의 평가항목에 반영하도록 함.

## 2) 추진실적 평가

- 2000년 이후 0.2~0.3% 정도씩 증가하던 여교수 비율이 여교수채용목표제를 실시한 2004년 이후 0.7, 0.8%대로 그 증가폭이 늘어남. 2006년 11%를 달성함.
- 또한, 국공립 일반대학의 여성교수의 주요보직 및 위원회 참여비율도 증가추세에 있음.



자료: 국공립대학 양성평등조치계획 및 추진실적 보고서(각년도)

[그림 III-10-3] 국공립 일반대 여교수의 보직 및 위원회 참여 비율

- 대학 내 여학생 대비 여교수의 비율을 여교수 대표성 지수로 볼 때, 국공립 일반대의 여교수 대표성 지수는 2003년 0.27에서 2006년 0.33으로 다소 증가하였음. 반면, 남교수의 대표성 지수는 동일기간 1.38에서 1.33으로 약간 감소하였음.
- 2007년부터 2009년까지 여교수 임용목표제는 제2단계를 맞이하게 됨. 2단계에서는 국공립일반대학 뿐만 아니라, 국공립대학 전체에 확대 적용될 예정임.

## 다. 실행효과

### 행정 분야

#### □ 총괄

- 행정 분야 정책 결정직 여성대표성 강화를 위한 제도정비
  - 현재까지 여성 관리자 임용목표제를 시행하여 왔으나 5급 이상 관리직 여성공무원 비율이 전체 10% 미만이므로 상향 조정하여 지속적으로 추진하여야 함

- 행정 고위직에서의 여성참여 확대
  - 2급 이상의 고위공무원단의 경우 여성비율이 전체 1.5%로 아주 미약함.

<표 Ⅲ-10-4> 2급 이상 고위직 여성비율

구분	2005년		
	전체	여성	비율
1급	280	4	1.4%
2급	620	10	1.6%

자료 : 중앙인사위원회(2006), 균형인사과 내부자료.

- 1-3급 개방형 직위에의 여성비율도 전체 2% 수준으로 상당히 저조함.

<표 Ⅲ-10-5> 3급 이상 고위직 여성비율

구분	2005년		
	전체	여성	비율
3급 이상	1,956	49	2%

자료 : 중앙인사위원회(2006), 균형인사과 내부자료.

- 고위공무원단과 개방형 직위에서의 여성의 여성비율 확대를 위한 조치가 필요함
- 정부위원회 여성참여 확대
  - 현재 위촉직에서의 여성비율은 목표를 달성하고 있으나 당연직에서의 여성비율은 저조함
  - 사회적으로 여성관련 이슈를 다루는 각 정부위원회에 여성위원 참여 확대가 필요함

□ 실행과제

- 정부 정책 결정직 여성대표성 강화를 위한 제도정비
  - 2006년 현재 중앙부처 5.4%인 4급 여성공무원 비율 10%로 상향 조정(2011년까지)
- 정부 고위직위에서의 여성참여 확대
  - 고위공무원단 여성비율 목표제 도입
  - 개방형 직위의 성인지적 채용지표 적용 및 여성비율 할당제 도입
- 정부 위원회 여성위원 참여 확대
  - 당연직에서의 여성참여 비율 상승을 위한 적극적 조치 도입
  - 여성노인, 여성장애인, 여성한부모, 여성비정규직, 여성비공식부문노동자 등 관련 정부위원회에 여성참여 확대
- 지방분권화 리더로서의 여성 육성 및 확대
  - 지방자치단체 부단체장의 여성임명 확대
- 지방자치단체 관리직 여성공무원의 대표성 확대
  - 지방6급 이상 여성공무원 임용목표제 실시, 목표율 16.5% 상향(2011년까지)
  - 기관별 국·과장급 여성공무원 1명 이상 확보
  - 지방자치단체 위원회 당연직 여성비율 확대

정치 분야

□ 총괄

- 여성의 정치참여 확대를 위한 국가 최상위법에서의 보장 명시
  - 여성의 정치참여를 위한 정부 내지 국가의 책무를 확인하고 담보하는 내용을 헌법에 담을 필요가 있음



- 헌법의 전문이나 본문에 삽입하여 여성을 위한 할당제나 잠정적 우대조치에 대한 위헌시비를 차단하는 근거를 마련하여야 함
- 광역의회 여성의원 참여확대를 위한 비례대표직 확대
  - 현재 국회의원의 비례대표 비율은 299명중 56명으로서 19%를 차지하고 있어, 지방의회의 경우도 최소한 국회의원 선거와 형평성이 맞도록 비례대표직을 확대해야 함.
  - 남녀 교호순번제가 법으로 명시되어 있으나, 강제 조항이 없어 여성을 비례대표 후순위에 배정하는 일이 발생하므로 강제조항을 신설하여야 함.
  - 자질 있는 후보가 비례후보에 선정되도록 비례후보 선정과정의 민주성과 투명성을 높이기 위한 조치가 마련되어야 함.
- 광역의회 여성의원 참여확대를 위한 선출직 확대
  - 현재 정당법에는 선출직 의원 후보 중 여성을 30% 이상 공천하도록 권고하고 있으나 이를 지킨 정당은 거의 없음. 정당이 선출직 30% 여성공천 할당을 지킬 수 있도록 적극적인 견인장치가 마련되어야 함
  - 현재 실시하고 있는 상향식 공천제도는 여성에 대한 편견과 함께 대의원 및 선거비용 확보에 취약하여 여성에게 불리하게 작용하므로 이에 대한 보완책이 마련되어야 함.
- 기초의회 여성참여 확대를 위한 법 제도 개선
  - 생활정치의 장인 기초의회는 주민들의 다양한 의사를 수렴할 수 있는 지역대표들로 구성되어야 본래의 취지를 달성할 수 있음. 지방자치가 지역 생활자들의 다양한 의견을 수렴하는 역할을 다하도록 하기 위해서 남성과 여성이 동등하게 기초의회에서 대표성을 얻을 수 있도록 제도를 개혁해야만 함
- 여성후보에 대한 선거자금 지원
  - 현재 상시 보조금에서 10%를 여성정치발전기금으로 규정하고 있으며, 이 상시 보조금은 선거비용으로 사용치 못하도록 하고 있음(정치자금법 19조 1항). 그

러나 선거 시 여성후보들에게 가장 장애가 되는 부분이 선거자금이므로 여성정치발전기금이나 여성추천보조금에서 여성후보에 대한 선거자금으로 지원할 수 있도록 해야 함.

#### □ 실행과제

- 여성의 정치참여를 위한 국가적 책무 명시
  - 여성정치 참여를 보장할 수 있도록 국가의 책무를 확인하고 담보하는 내용을 헌법에 명시
  - 잠정적으로 여성에 대한 적극적 우대정책을 실시하여야 한다는 문구를 헌법의 전문이나 본문에 삽입
- 여성의원 확대를 위한 비례대표직의 확대
  - 정당명부식 비례직과 선출직의 비율을 1:2로 상향조정
  - 남녀 교호순번제를 지키지 않을 경우, 선관위 등록무효 조항 신설
  - 정당이 민주적 공천절차를 마련하도록 정당법에 각 당의 비례후보 등록 시 비례 후보 선정과정에 대한 회의록 등을 첨부하도록 명시
- 선출직에서의 여성의원 확대를 위한 30% 여성공천할당 권고 조항의 강제화
  - 30% 이상 여성공천 의무화, 위반 시 후보자의 등록을 무효화
  - ‘공직후보자 여성추천 보조금’ 상향 조정
- 기초의회 여성의원 확대를 위한 남녀동반선출제 도입
  - 현재의 지역구를 둘로 묶어 남녀 후보를 1:1로 동반 선출토록 함
- 여성정치인 육성을 위한 재정지원
  - 여성후보자 발굴과 차세대여성지도자 육성, 유권자 의식교육을 위한 NGO 활동 지원

- 여성추천보조금 제도의 개편을 통한 여성후보에 대한 선거자금 지원
  - 여성추천보조금을 여성후보에 대한 선거자금 지원비용으로 사용할 수 있도록 허용

#### 교육 분야

- 제2단계 여교수 임용목표제의 지속적 추진
  - 제1단계의 대학사회에서 여성의 대표성을 높이는데 기여한 것은 사실이나, 이를 지속적으로 추진하여 여교수 임용비율을 비약적으로 확대하기 위해서는 여교수별도 TO배정이 요구됨.
  - 2007년부터 2009년까지 여교수별도 TO를 확보하고 이를 여교수 임용확대를 위한 적극적 노력을 보이는 대학에 대한 인센티브 형식으로 배정할 필요가 있음.
- 사립대학의 여교원 비율 확대를 위한 방안
  - 현재 여교수 임용목표제의 적용을 받지 않는 사립대학에서 여교원의 비율을 확대할 수 있도록 자극, 지원할 수 있는 대책이 마련되어야 함.
  - 대학평가에서 여교원 대표성 등을 중요한 평가항목으로 삽입함.
- 대학교원 양성평등 정보 공시
  - 각 대학의 교원 양성평등수준을 평가, 이를 대학정보의 하나로 공시하도록 함.
- 초·중·고등학교에서 여교원의 관리직 진출 촉진을 위한 대책
  - 여교원의 행정력 및 지도력 향상을 위한 특별 프로그램 및 지원 대책 마련

#### 라. 기대효과

- 공공부문에서의 여성대표성 확대를 통한 정책에의 여성의 욕구를 반영할 수 있는 인적 인프라 구축

- 공공부문 정책 결정직에서의 여성참여 확대를 통한 기존의 남성 중심적 의사결정 방식과 조직문화 변화 모색
- 공공부문 여성의 욕구가 반영된 정책을 통한 여성의 사회적 임파워먼트 및 지위 향상 도모
- 정책결정과정에서의 여성인력 확대를 통한 GEM, GDI 등 국제비교 지수 상승으로 국가 신인도 상승
- 정책결정과정에서의 여성인력 활용을 통한 사회적 차별해소 기반조성 등 평등사회 구현

2007 연구보고서 (수시과제)-4

### 차기정부 여성·가족정책 10대 과제

---

2007년 12월 28일 인쇄  
2007년 12월 31일 발행

발행인 : 김 경 애

발행처 : 한국여성정책연구원  
서울시 은평구 진흥로 278  
전화 / 3156-7000 (代)

인쇄처 : 도서출판 늘 품  
전화 / 2275-5326 (代)

---

사전승인없이 보고서 내용의 무단복제를 금함.  
ISBN 978-89-8491-201-4 93330