

# 이슈브리프



- 새 정부 여성노동정책 방향 및 입법과제

박선영 | 한국여성정책연구원 선임연구위원

- 새 정부 여성폭력 관련 입법과제

윤덕경 | 한국여성정책연구원 연구위원

황정임 | 한국여성정책연구원 선임연구위원

- 새 정부 가족 관련 입법과제

송효진 | 한국여성정책연구원 연구위원

김소영 | 한국여성정책연구원 연구위원

# 새 정부 여성노동정책 방향 및 입법과제<sup>1)</sup>

박 선 영

한국여성정책연구원 선임연구위원

## 1. 들어가기

2017년 5월 10일 문재인 정부가 탄생했다. 문재인 대통령은 후보자 시절 “페미니스트 대통령”이 되겠다고 선언한 바 있다. 페미니스트 대통령의 모습은 제19대 대선 더불어민주당 정책공약집 “나라를 나라답게”를 통해 볼 수 있다. 이 공약집에서는 성평등한 대한민국을 위해 실질적 성평등사회 구축, 일·가족·생활의 균형, 성별임금격차 축소, 여성의 경제활동 참여 지원, 젠더폭력으로부터 안전한 사회, 여성건강권 보장, 일본군 ‘위안부’문제 해결 등을 정책과제로 제시하고 있다.

이 글에서는 위의 대선공약 중 여성노동 관련 공약에 초점을 맞춰 새 정부의 여성노동정책 방향과 입법과제에 대해 살펴본다.

## 2. 여성 가족을 둘러싼 환경

### 가. 노동시장의 성별 불평등

#### 1) 여성의 낮은 고용률과 성별임금격차

우리나라 여성 고용률은 2000년 47.0%였던 것이 2015년 49.9%로 2.9%p 증가한 반면, 같은 시기 남성 고용률은 70.7%에서 71.1%로 0.4%p 증가한 것에 그쳤다. 이처럼 여성의 고용률은 소폭이지만 지속적으로 증가하고 있음에도, 2015년 기준, 여성 고용률은 남성보다 21%p정도 낮다.<sup>2)</sup>

한국의 여성 고용률은 다른 OECD 국가와 비교할 때에도 낮은 수준이다. 2015년의 주요 OECD 35개국

1) 이 글은 박선영 외(2016). “여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(IV) : 제20대 국회 여성·가족 관련 입법과제”(한국여성정책연구원)과 박선영(2017). “새 정부의 여성노동 및 성평등정책 강화 관련 입법과제”. 『2017년 제1차 젠더와 입법포럼 : 성평등 실현을 위한 새 정부 여성·가족 입법과제 자료집』(2017.6.1, 한국여성정책연구원)의 내용을 발췌한 것이다.

2) 통계청, 「경제활동인구연보」; 통계청(2016), 「2015 한국의 사회지표」, 36쪽에서 재인용.

중 한국의 여성 고용률은 55.7%로 26위이다. OECD 평균 여성 고용률인 58.6%보다 2.9%p 낮다. 여성 고용률이 가장 높은 국가는 아이슬란드로 81.8%, 그리고 스위스, 스웨덴, 노르웨이가 각각 76.0%, 74.0%, 73.0%이다.<sup>3)</sup>

이처럼 여성의 낮은 고용률과 고용률의 성별격차는 우리 사회에서 여성의 경제활동 참여에 여전히 많은 장벽과 제약 요인이 존재함을 보여준다. 그 주요 요인 중 하나로, 여성의 경력단절 현상에 정책적 관심이 오랫동안 집중되어 왔다. 그럼에도 결혼·임신·출산 및 초기 양육을 수행하는 시기인 20대 후반부터 30대 사이 여성 고용률이 급격하게 하락하는 M자형 곡선 형태가 여전히 뚜렷하게 유지되고 있다. 2015년 기준, 여성의 연령별 고용률은 20대 후반에 72.9%로 전 연령대를 통틀어 가장 높지만, 30대에서 급감하는 것을 알 수 있다.<sup>4)</sup>

특히, 고학력 여성들의 경제활동 참여 저조 현상은 매우 심각한 문제이다. 2015년 여학생의 대학진학률은 74.6%로 남학생(67.6%)보다 높았고, 전문대학과 4년제 이상 대학의 경우 모두 여학생 진학률이 높다.<sup>5)</sup> 그러나 고학력 여성의 고용률은 2011년 L자형에서 2015년 M자형으로 변형되었고, 여전히 고졸여성에 비해 경력단절 후 복귀율은 낮고, 복귀 시점에서도 차이를 보인다. 대졸 여성의 복귀 시점은 30대 후반~40대 초반으로 고졸 여성보다 다소 빠르고 40대 이후 고용률의 두 집단 간 차이는 크지 않지만, 그 이전 시기인 20~30대 고용률은 대졸 여성이 고졸 여성

보다 낮은 편이다.<sup>6)</sup>

한편, 성별임금격차는 여성의 낮은 고용률, 고용률의 성별 격차와 함께 노동시장의 성별 불평등을 보여주는 대표적인 지표이다. OECD에 따르면<sup>7)</sup>, 2014년 기준 한국의 성별임금격차(Gender Wage Gap)는 36.65%로, 성별임금격차가 가장 적게 나타나는 벨기에(3.30%), 헝가리(3.77%), 뉴질랜드(6.08%), 노르웨이(6.28%) 등에 비해 큰 폭의 차이가 있다. 한국의 성별 임금격차인 36.65%라는 수치는 OECD 국가 내에서 매우 커서, 우리를 제외하고 OECD 국가 가운데 성별 임금격차가 크다고 할 수 있는 일본(25.87%)과 비교해도 약 10% 정도나 높다.

성별임금격차는 여성이 남성보다 저임금 일자리에 더 많이 편중되어 있는 노동시장의 젠더화된 위계 구조를 반영하는 것이기도 하고, 여성의 경력단절 경험과도 밀접히 관련되어 있다. 또한 연령, 학력 등 개별 노동자의 조건, 고용형태, 기업규모 등 노동시장 내 위치에 따라 격차의 정도와 원인이 다르기 때문에, 각각에 대처하는 다층적인 정책이 필요하다.

## 2) 여성 일자리의 비정규직화와 저임금화

2016년 3월 기준 통계청의 자료에 따르면, 여성 근로자의 경우 정규직은 385만명(45.7%)이며, 비정규직은 458만명(54.3%)이다. 특히, 남성은 청년층(20대 초반 이하)과 고령층(60대 이상)에서 비정규직 고용이 정규직 고용비율보다 높게 나타나는 반면, 여성은 20대 후반과 30대를 제외한 모든 연령

3) OECD Statistics (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64196>)에서 Labour>Labor Force Statistics>LFS by sex and age-indicators: Employment 조회하여 작성

4) 한국여성정책연구원 성인지통계 시스템(<https://gsis.kwdi.re.kr/gsis/kr/main.html>)에서 통계DB>주제별>경제활동>인력현황>연령별 경제활동인구(성별) 조회하여 작성

5) 한국교육개발원(2015), 「교육통계연보」에 따르면, 여성의 고등교육(전문대이상) 학력 비율은 OECD 국가 중 최고 수준이다.

6) 통계청(2011, 2015), 「경제활동인구조사」.

7) OECD, Labour>Earnings>Decile ratios of gross earnings: Gender wage gap (median) (<http://stats.oecd.org/>) 조회하여 작성. OECD의 성별임금격차(Gender Wage Gap)는 남성 중위 임금 대비 남녀 간 중위 임금의 차이로 조정되지 않은 격차이다.

대에서 비정규직의 비율이 높게 나타나고 있다.

또한 OECD의 통계에 따르면, 우리나라의 전체 임금근로자 중 저임금 근로자는 2014년 기준 23.7%이며, 이는 OECD 평균 16.8%보다 높은 수준이다. 여성 저임금 근로자의 비율은 더욱 높아서 2014년 여성 임금근로자 중 저임금을 받는 비중은 37.8%로, OECD에서 비교 가능한 22개 국가 중에 가장 높다.<sup>8)</sup>

여성의 높은 비정규직 비율은 여성의 상대적 고용 불안정성이나 임금수준의 저하뿐 아니라 사회보험과 같은 복지혜택이나 사회적 안전망으로부터의 배제로 이어진다는 점에서 보다 심각한 문제이다. 또한 이는 노후 시기의 경제력에도 부정적인 영향을 주어 불평등의 장기 지속 효과를 초래한다.

### 3) 견고한 유리천장

세계경제포럼(World Economic Forum)이 매년 발표하는 성격차지수(Gender Gap Index)에서 한국은 2015년 기준 건강 및 교육영역에서 각각 0.973점(1에 가까울수록 평등), 0.965점으로, 거의 성평등에 이르는 수준을 나타내고 있다. 하지만 경제영역과 정치영역에서는 각각 0.557점, 0.107점으로 하위권 수준이다.<sup>9)</sup>

#### ① 정치적 의사결정에서 여성의 낮은 대표성

여성의 정치적 의사결정 참여를 높이기 위한 노력

이 계속되어 온 결과, 2004년 선거에서 지역구 후보자의 여성할당 30%, 비례대표 후보자의 여성할당 50%를 의무화하는 등 여성의 의회진출을 높이기 위한 조치가 시행된 바 있다. 실제로, 2000년에는 국회의원 232명 중 여성의원 5명으로 전체 국회의원의 2.2%에 불과하였으나, 후보자의 여성할당을 시행한 2004년 여성의원 비율은 12.9%로 크게 상승하였고, 2008년 13.7%, 2012년 15.7%, 2016년 17.0%로 지속적으로 상승하는 추세이다.<sup>10)</sup>

그럼에도 2015년 OECD의 관련 통계에서 한국의 수치는 16.3%로 OECD 국가 평균 28.6%에 비해 약 12%p 낮아 아직 여성의 정치적 과소대표 문제가 개선되었다고 볼 수 없다. OECD 통계에서 한국보다 여성의 의회진출 비율이 낮은 국가는 일본, 헝가리, 터키, 칠레밖에 없다.<sup>11)</sup> OECD뿐만 아니라, 전 세계 190개국 여성 국회의원 평균 22.8%(2016년 8월 1일 현재)에 비교해도 한국은 약 5%p이상 낮은 수치로<sup>12)</sup>, 정치 분야에서의 여성의 대표성은 지속적인 개선 노력이 필요하다.

또한 인사혁신통계연보에 따르면<sup>13)</sup>, 2015년 우리나라 행정부소속 공무원인 총 1,001,345명이며, 이 가운데 중앙공무원이 637,654명으로 전체 공무원의 63.7%를 차지하고, 지방자치단체 공무원이 36.3%를 차지한다. 중앙공무원 전체 여성비율은 49.4%로 거의 절반을 차지하고 있으나, 정무직의

8) OECD Statistics(<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64193>)에서 Labour>Earnings>Decile ratios of gross earnings: Incidence of low pay>Men, Women 조회하여 작성

9) World Economic Forum(2015), "The Global Gender Gap Report 2015", 220-221쪽.  
(<http://www3.weforum.org/docs/GGGR2015/cover.pdf>)

10) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템  
(<http://info.nec.go.kr/main/showDocument.xhtml?electionId=0000000000&topMenuId=EP&secondMenuId=EPEI03>)에서 각 년도별>항목별 조회하여 계산·작성함.

11) OECD(2016), "Background Report: Conference on improving women's access to leadership", 8쪽  
(<http://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Women-Leadership-2016-Report.pdf>)

12) Inter-Parliamentary Union, "Women in National Parliaments" (<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>) 참조.

13) 인사혁신처(2016), "2016년 인사혁신통계연보", 26-27쪽.



경우 총 126명 중 여성은 9명으로 7.1%에 불과하다. 일반직 여성비율은 33.7%, 별정직 31.7%를 차지하고 있다.

일반직 공무원 가운데서는 관리직인 5급 이상 여성공무원 비율은 중앙정부의 경우 15.2%이며 (2014년 기준), 이는 2005년 6.5%에서 8.7%p 증가한 수치이다. 지방공무원의 관리직 중 여성 비율은 2014년에도 여전히 10%를 못 미치는 9.7% 수준에 머물고 있다.<sup>14)</sup>

## ② 경제적 의사결정에서 여성의 낮은 대표성

우리나라 민간기업체에서의 여성임원 비율은 다른 어떤 분야에서의 여성 대표정보보다도 매우 낮은 수준이다. 한국기업지배구조원이 조사한 국내 KOSPI 200사 상장기업의 여성임원(이사회 구성원인 여성 등기임원)의 비율을 살펴보면 2.34%(2015년 6월 30일 기준)로, 전년대비 소폭 상승하였다 (0.7%p). 하지만 이는 평균 이사회 규모 7.25명 중 평균 여성임원의 수가 0.17명에 불과함을 나타내는 수치이며, 여성 등기임원이 한 명도 없는 기업이 무려 173개사(86.5%)에 달하고 있다.<sup>15)</sup>

상장기업의 여성임원 비율을 다른 국가와 비교

하면, 유럽연합 28개 회원국의 경우, 공개된 주요 상장기업 이사회 여성임원 비율(2015년 4월 기준) 평균은 21.2%로, 국가별로는 프랑스(32.8%), 라트비아(32.3%), 핀란드(29.5%), 스웨덴(29.4%), 영국(25.9%), 덴마크(25.8%), 이탈리아(25.8%), 독일(25.4%) 등이다.<sup>16)</sup> 이는 상기 우리나라의 200개 상장기업에서의 여성임원 비율 2.34%와 큰 차이가 있다.

또한 우리나라의 여성 관리자 현황을 OECD 국가와 비교하면, 그 낮은 수준을 더욱 잘 알 수 있다. OECD 통계에 따르면, 한국의 남녀 관리자 비율은 각각 2.4%, 0.4%로, 전체 노동자 중 관리자 비중 자체가 다른 국가에 비해 상대적으로 낮은 편이다. 이를 감안하더라도 한국의 여성 관리자 비율은 조사 대상국 중 최하위이며, 가장 높은 수준을 보이고 있는 국가는 호주(8.9%), 영국(7.9%), 아이슬란드(7.5%) 등이다.

## 3. 새 정부의 여성노동정책 방향 및 입법과제

### 가. 공약을 통해 본 새 정부의 여성노동정책 방향 및 문제점

〈표 1〉 더불어민주당 제19대 대통령선거 성평등 관련 정책공약<sup>17)</sup>

성별임금격차 축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>성평등 임금공시제                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임금격차현황보고 의무 및 임금격차개선계획 수립의무 부여</li> </ul> </li> <li>OECD 최하위, 성별임금격차 해소를 위한 5개년 계획수립                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성별임금격차 지표관리와 성별고용영향평가 도입</li> </ul> </li> <li>경력단절여성 재출발지원                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 새일센터 등을 통한 좋은 일자리 매칭과 지속적 모니터링, 사후 지원까지 취업알선책임 강화</li> <li>- 경력단절여성 인턴 채용 후 정규직 전환 기업에게 채용지원금 지원 확대</li> </ul> </li> </ul>
-----------	--

14) 한국여성정책연구원 성인지통계, "관리직(5급 이상) 여성 공무원 현황"

([http://gsis.kwdi.re.kr:8083/statHtml/statHtml.do?orgId=338&tblId=DT\\_1HB0709N&conn\\_path=l2#](http://gsis.kwdi.re.kr:8083/statHtml/statHtml.do?orgId=338&tblId=DT_1HB0709N&conn_path=l2#)) 참조.

15) 김선민(2015), "유럽과 국내 상장기업의 여성임원 현황", 『CGS Report』 제5권 13호, 18쪽.

16) European Commission(2015.10.), "Gender Balance on Corporate Boards: Europe is cracking the glass ceiling", 6-7쪽. ([http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/womenonboards/factsheet\\_women\\_on\\_boards\\_web\\_2015-10\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/womenonboards/factsheet_women_on_boards_web_2015-10_en.pdf))

17) 제19대 대통령선거 '더불어민주당 정책공약집'에서 필자가 재구성하였다.

일·가족·균형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 TO 4 더불어돌봄제도 도입                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 8세 또는 초등 2학년까지 최장 2개월 범위안에서 임금 삭감없이 오전 10시부터 오후 4시까지 유연근무 시행</li> </ul> </li> <li>• 배우자출산휴가 유급휴일 10일 확대</li> <li>• 육아휴직 급여인상                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남녀 모두 육아휴직 첫 3개월 급여 두배 인상(소득대체율 40%→80% 상향, 상한 200만원)</li> <li>- 아빠 육아휴직보너스제: 자녀 수와 상관없이 배우자의 산전후휴가나 육아휴직에 연속하여 사용 시 남성은 6개월까지 육아휴직급여를 두 배 인상</li> <li>- 여성은 4개월 이후 소득대체율 50% 지급(하한 70만원, 상한 120만원)</li> </ul> </li> <li>• 유급 가족돌봄휴직제도 도입(30일)                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 연간 90일(최소 30일) 무급으로 가족돌봄제 사용</li> <li>- 가족돌봄휴직 사유 대상에 손자녀를 포함</li> </ul> </li> <li>• 단시간근로자, 특수형태근로종사자 등 고용보험 적용 사각지대 해소를 통해 정규직 중심의 일·가족 양립 정책 개선</li> <li>• 노동시간단축 청구제도 도입으로 일·생활 균형 및 돌봄권 보장</li> </ul>
공공부문 여성대표성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남녀동수 내가 구성을 위한 지속적 노력</li> <li>• 중앙 및 지자체 여성관리직 공무원 임용목표제 적극 시행</li> <li>• 공기업과 준정부기관 여성 관리자 비율 확대 추진</li> </ul>
차별없는 여성일자리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상시 5명 미만 고용 사업체에 대한 적용제외 규정 삭제 등 남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률을 모든 사업장에 적용</li> <li>• 적극적 고용개선조치 제도 개선                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 고용인권(민간기업 500인, 공기업 50인 이상)으로만 되어 있는 적용기준에 매출기준을 추가해 매출액 일정규모 이상인 기업까지 확대</li> <li>- 평가기준에 임금 등 고용여건도 고려</li> </ul> </li> <li>• 양질의 일자리 연계를 위한 '새일센터' 기능강화                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경력단절 여성의 많은 주요 직종 발굴, 유형별 '새일센터' 운영 내실화로 경력·대상 및 지역 특성 등을 고려한 차별화된 대상별 취업지원 활성화</li> <li>- 좋은 일자리 매칭, 상담부터 사후지원까지 통합지원</li> </ul> </li> <li>• 임신, 출산 등에 의한 불이익 등 직장 내 성차별에 대한 근로감독 및 차별시정 강화                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 두리누리 사회보험의 지원대상 확대</li> <li>- 비정규직 여성의 출산·육아휴직 급여 신청시 고용지원센터 등 제3의 기관에서 확인서 발급</li> <li>- 기간제 비정규직 여성의 출산휴가 기간을 계약기간에 산입하지 않고 자동 연장함으로써 출산휴가급여 지급 보장</li> </ul> </li> <li>• 직장 내 성희롱 피해자 보호 및 가해자 처벌 강화                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성희롱 금지 규정의 적용범위를 확장해 사각지대 보완, 체계적이고 구체적인 구체절차 마련</li> </ul> </li> <li>• 여성청년고용의무할당제 도입추진</li> </ul>

이상과 같은 대선 공약을 통해 본 새 정부의 여성 노동정책 주요 방향은 성별임금격차 축소, 일·가족·균형지원, 차별없는 여성일자리 등이다. 노동시장의 성별 불평등의 대표적 지표인 성별임금격차 축소, 일·가정양립지원이 아닌 일·가족·돌봄에 대한 지원으로 정책의 대상과 방향을 변화시키는 점은 긍정적으로 평가된다. 또한 일터에서 발생하는 성차별과 고용형태에 의한 차별 시정을 공약화한 점도 의미 있다. 그러나 이를 위한 정책 수단이 기존의

틀을 보완·강화하는 수준을 넘지 못하고 있고, 여성 일자리 질 향상을 위한 방안 등이 포함되어 있지 않다는 점은 한계로 지적할 수 있다.

## 나. 새 정부의 여성노동 관련 입법과제

### 1) 노동시장의 성별 격차해소

① 성별임금격차 축소를 위한 「최저임금법」 등 관련 법률 개정 및 (가칭)성별임금격차해소법 제정

앞서 살펴본 바와 같이 성별임금격차는 여성노동 시장의 문제, 즉 여성의 낮은 고용률, 경력단절, 여성의 비정규직화, 여성의 저임금화, 유리천장 등이 중첩적으로 나타난 결과이다. 따라서 성별임금격차 해소를 위해서는 동일가치노동 동일임금원칙의 적용이나 임금체계의 변화 등에 주목하기 보다는 위의 노동 시장의 구조 자체를 변화시키기 위한 국가의 적극적인 개입이 필요하다.

정책적으로는 우선, 최저임금을 높이는 것이 필요하고, 비정규직의 사용제한 등을 법정화하는 것을 통해 정규직 고용 확대와 일·가정양립 지원의 보편성을 강화하여 여성의 고용단절을 방지하는 정책적 개입이 강화되어야 한다.

「최저임금법」의 개정 방향은 다음과 같다. 첫째, 최저임금 적용제외 규정을 삭제하는 것이 필요하다. 둘째, 최저임금 결정을 위한 최저 기준의 신설이 필요하다.

이와 함께 국가의 성별임금격차 해소를 위한 책무와 방향 등을 규정한 (가칭)성별임금격차해소법을 일몰적 성격을 갖는 법률로 제정하는 것도 고려할 수 있다. 이 법에는 새 정부의 공약인 성평등 임금공시제<sup>18)</sup>는 물론 성별임금격차 해소를 위한 국가의 기본계획 수립(목표치 설정)과 시행, 이를 위한 추진체계, 성별임금격차 실태조사 및 모니터링 등을 명문화하여 국가의 적극적 개입의 법적 기반을 마련하는 필요하다.

## ② 돌봄노동 일자리 고용보장과 노동권 보장을 위한 관련 법률 제·개정

여성의 경제활동 참여 확대, 세계에서 유례가 없는 속도로 진행되는 고령화, 가족구조의 변화 등은 그동안 여성에 의해 수행되어왔던 가족 돌봄에 공백을 발생시켜 돌봄노동의 사회화에 대한 요구를 강화시키고 있다. 돌봄의 사회화를 위해서는 돌봄 서비스의 공공성 강화와 함께 돌봄 서비스 일자리가 양질의 일자리가 되도록 하는 것이 필요하다.

현재, 공공부문의 돌봄서비스 종사자는 요양보호사(「노인장기요양보호법」), 아이돌보미(「아이돌봄지원법」), 장애인활동보조인(「장애인활동지원법」), 노인돌보미(「노인복지법」), 산모신생아도우미(「저출산·고령화사회기본법」) 등이 있다. 이들은 중요한 업무를 수행함에도 불구하고 고용보험 등이 적용되지 않거나 임금 수준이나 근로조건이 열악하여 일자리의 안정성이 확보되지 못하고 있다. 특히 요양보호사는 그 업무의 중요성에 비해 근로조건이 매우 열악하다고 알려지고 있다.<sup>19)</sup>

한편, 민간부문의 돌봄종사자는 노동관계법상의 가사사용인에 해당되어 노동관계법의 적용을 받지 못해 무권리 상태에 놓여 있고, 그로 인해 임금 등의 근로조건이 더 열악하다.<sup>20)</sup>

공공부문의 사회서비스 종사자의 처우 개선을

18) 성별임금공시제 관련해서는 공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정안(김삼환의원 대표발의, 2016.8.19.), 고용정책기본법 일부개정안(김삼환의원 대표발의, 2016.8.19.) 남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률 일부개정안(신용현의원 대표발의, 2017.3.3.) 등이 발의되어 있다.

19) 2008년 「노인장기요양보호법」이 제정된 이후 장기요양기관과 인정자는 지속적으로 증가하고 있다. 2015년 6월말 누적 인정자는 445,779명으로 노인인구 6,610,989명 중 6.7%에 해당된다. 이에 따라 장기요양서비스를 제공하는 요양보호사도 증가하여 2015년 6월말 현재 요양보호사 자격증 소지자는 약 130만명이다. 서동민(2016), 「요양보호사의 노동현실과 노인장기요양보험법」, 이화여자대학교 창립 130주년 기념 공동학술대회: 돌봄노동의 실태와 종사자에 대한 법적 보호 자료집, 2016.5.20., 19쪽.

20) 황덕순(2015)의 연구에 따르면, 가사서비스종사자의 근로조건이 핵심이라고 할 수 있는 임금수준이나 근로시간을 살펴보면, 50만원 이상~75만원 미만과 100만원 이상~150만원 미만인 경우가 각각 27.7%로 나타나는 등 절반 이상이 50만원에서 150만원 사이의 임금을 받는 것으로 나타났다. 또한 가사근로자, 간병사, 재가보육사를 대상으로 한 윤자영 외(2011)의 연구에 의하면, 가사근로자의 임금수준은 110만원~130만원 수준이 35.2%로 가장 높게 나타나고 있으며, 다음으로 90만원~110만원 사이가 20.4%로 나타났다. 이들은 월급제, 일당제, 시간급의 임금형태를 가지고 있었고, 가사근로자의 경우는 시간급의 비율이 45.4%로 일당제의 43.2%에 비해 조금 높았다. 월급제는 11.4%로 매우 낮은 비율을 기록하고 있다는 점에서 이들의 고용상태가 안정적이기보다는 불안정한 조건 아래 있으며, 이들 노동은 임시적이고 단기적인 노동력으로서 접근되고, 임금수준도 낮은 상태에 머물러 있다고 할 수 있다. 황덕순(2015), 「비공식 가사근로 실태와 공식화를 위한 정책과제」, 『월간노동리뷰』 2015년 11월호, 한국노동연구원.

위해서는 우선, 「사회서비스이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에 사회서비스 종사자의 처우개선과 종사자의 근무환경 및 복리 증진을 국가책무로 명확하게 규정하는 것이 필요하다.<sup>21)</sup>

「사회서비스이용 및 이용권 관리에 관한 법률」은 목적 규정을 통해서도 알 수 있듯이 “사회서비스 이용 및 이용권(利用券) 관리에 필요한 사항을 정함으로써 사회서비스의 이용을 활성화하고 이용자의 선택권을 보장”(제1조)하기 위한 법률이다.

따라서 이 법률에 공공부문 돌봄서비스 종사자의 처우개선을 위한 구체적인 명문 규정을 넣는 것은 입법 목적의 범위를 넘는 것으로 법체계상 어려움이 있다. 단, 이 법률은 “제공자는 이용자의 원활한 사회서비스 이용 및 관련 종사자의 보호를 위하여 노력”(제4조)할 것을 국가 등의 책무로 규정하고 있기 때문에, ‘노력’ 규정을 ‘해야 한다’, 또는 ‘한다’로 개정하여 강행성을 부과할 수 있다.

이와 함께 요양보호사의 처우 개선을 위한 별도의 입법도 고려할 필요가 있다. 서울시의회에서는 지난 2016년 1월 7일 지방자치단체 최초로 「서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례」가 제정되었다.<sup>22)</sup> 서울시 조례를 참조로 요양보호사의 업무 특성을 고려하여 별도의 법률을 통해 요양보호사의 처우 개선과 그 지위를 보장할 필요가 있다.

2015년 정부는 (가칭)‘가사서비스 이용 및 가사 종사자 고용 촉진에 관한 특별법’ 제정을 추진하겠다고 발표한 바 있다.<sup>23)</sup> 이는 가사근로자의 근로조건

등에 관한 법률을 특별법의 형태로 입법화한다는 것으로 가사근로자의 인권보호 및 고용안정 등을 기할 수 있고, 지금까지 법의 사각지대로 민간 부분에서 운용되었던 가사서비스를 양성화하여 서비스의 질을 향상시킬 수 있게 하는 것이다. 그러나 그동안 비공식 영역에 존재하던 가사근로자의 노동을 공식영역의 노동으로 포섭하기 위해서는 해결해야 문제가 적지 않다. 무엇보다 공식화를 어떤 방식으로 하는지가 가사서비스 수요자와 제공자의 이익과 연결되는 중요한 문제이다.

가사근로자와 이용자(개인)를 근로계약의 당사자로 하고, 국가는 사용자에 대한 직접 지원(세제지원, 보험료지원 등)과 가사근로자의 제도적 보호를 위한 제반 조치(실태조사, 가사근로 고용지원센터의 설치 등)를 강구하는 형태의 방안은 사적인 영역인 가구 내에까지 근로감독 및 각종 안전에 대한 규제가 확대되어야 하는 등 해결되어야 할 점 등이 적지 않다는 문제가 있다.<sup>24)</sup>

또한, 현재의 중개기관을 서비스제공기관으로 전환시켜 이들을 사업주로 하여 가사근로자를 직접 고용하도록 하고, 서비스제공기관과 서비스이용자는 가사서비스 이용계약을 체결하도록 하는 것을 통해 공식적 일자리로 전환시키는 방안은 다음과 같은 문제가 있다. 현재와 같은 중개기관방식을 통한 비공식 고용도 유지될 수 있도록 허용할 수밖에 없기 때문에 공식화에 포섭되지 못하는 비공식 영역의 가사근로자의 규모가 상당수 존재할 것으로 예상되고, 가사

21) 박선영 외(2014), 「여성가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(II)」: 2014년 여성 가족 관련 입법과제, 한국여성정책연구원, 21-29쪽.

22) 「서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례」, 서울특별시조례 제6118호, 2016.1.7. 제정. (법제처 국가법령정보센터 참고) 이 조례는 “요양보호사, 간호사 등 서울특별시 장기요양기관 장기요양요원들의 처우 개선 및 지위 향상 등에 필요한 사항을 경합을 목적”(제1조)으로 한다.

23) 또한 제19대 국회에서는 가사근로자 보호 등에 관한 법률안(김춘진의원 대표발의, 2013.5.20.), 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률안(이인영의원 대표발의, 2015.2.4.)이 발의되었으나 임기만으로 폐기되었다.

24) 박선영(2016), “가사근로자의 법제도적 보호를 위한 입법 과제”, 이화여자대학교 창립 130주년 기념 공동학술대회: 돌봄노동의 실태와 종사자에 대한 법적보호 자료집, 2016.5.20., 152쪽.



근로자의 다수는 여전히 법 외 존재로 남아있을 가능성이 높다는 문제가 있다.<sup>25)</sup> 다른 하나는 가사서비스 산업은 그 특성상 생산성 증대나 기술발전을 통해 부가가치를 높이기 어렵고 노동집약적 산업이기 때문에 기업 이익은 결국 이용자가 지불하는 비용을 인건비와 나누어 가지는 것이 될 수밖에 없다.<sup>26)</sup> 따라서 현재의 중개기관을 제공기관으로 전환시키는 것은 가사서비스의 시장가격을 높이는 결과를 가져올 가능성이 높다. 또한 중개기관들이 인센티브가 미비할 경우 사업주로서의 의무를 저야 하는 제공기관으로 전환하는 경우가 많지 않아 제공기관의 공식화를 통한 가사노동의 공식화는 매우 제한적으로 이루어질 가능성이 높다는 것이다. 이런 문제점을 해결하기 위해서는 공익적 제공기관의 육성과 구체적인 유인(지원)책(예컨대 제공기관 인증시 가산점 부여, 사회보험료 추가지원 등)에 대한 입법적 마련이 필요하다.<sup>27)</sup>

### ③ 유리천장 해소를 위한 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정

「남녀고용평등법」 제정 취지는 “고용에 있어서 남녀의 평등한 기회 및 대우를 보장하고, 모성을 보호하며, 직업능력을 개발함으로써 근로여성의 복지 증진에 기여하려는 것”이었다. 즉 노동시장에서 발생하는 직·간접 차별의 금지와 모성보호가 주요 입법 목적이었다. 그러나 법 제정으로부터 30년이 경과한 오늘날 고용에서의 성차별은 직접적인 형태가 아닌 구조적으로 행해지고 있고, 이런 구조적 차별의 모습

중의 하나가 이른바 “유리천장”이다.

유리천장을 완화시키기 위해서는 현행 적극적 고용개선조치를 확대·강화하여 민간기업의 관리직 여성 비율 목표제와 여성임원할당제 또는 목표제 도입을 법정화 하는 것이 필요하다. 또한 현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조(경영공시) 제1항 제3호에서는 임원 및 운영인력을 공시함에 있어서 성별 현황을 공시하도록 하고 있으므로, 이에 추가하여 제25조(공기업 임원의 임면), 제26조(준정부기관 임원의 임면) 규정에 상임이사, 비상임 이사의 임명에 있어서는 성별을 고려한다는 규정을 신설하거나, 보다 적극적으로 한쪽 성이 30% 미만이 되지 않도록 할당제 또는 목표제 규정을 신설하는 것이 필요하다. 목표제 규정의 경우 연도별 목표치를 명문화하고 이를 경영실적 평가와 연동하는 방안도 고려할 수 있다.<sup>28)</sup>

### 2) 일·돌봄 지원법 제정

현행 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」은 2007년 개정에 의해 법명이 「남녀고용평등법」에서 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」로 변경된 것이다. 이후 일·가정양립지원 관련해서는 육아휴직제도의 확대, 육아기 근로시간 단축제도 도입 등 많은 변화와 발전이 있었다.

그러나 그 간의 일·가정 양립지원 정책은 자녀 양육기의 여성들이 일과 가족을 양립할 수 있는 환경을 정비하는 것에 있었다. 현행 제도가 여성만을 대상으로 하고 있는 것은 아니지만, 이 정책의 주된 대상이 여성으로 설정되어 있다는 것은 부정할 수 없다.

25) 박선영(2016), 위 자료집, 153쪽.

26) 박선영 외(2013), 「가사근로자 보호를 위한 법제도 개선방안 연구」, 한국여성정책연구원, 66쪽.

27) 박선영(2016), 위 자료집, 153-154쪽.

28) 박선영 외(2013), 「여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(Ⅰ): 낙태 규제와 여성의 대표성 관련 심층 분석 및 여성·가족 관련 입법과제」, 한국여성정책연구원, 187-191쪽 및 203-204쪽 참조.

## 이슈브리프

따라서 현행 「남녀고용평등법」에서 일·가정 양립 지원 정책을 규정하고 있는 것은 이 문제를 차별과 평등의 문제로 여성노동자의 일·가정의 양립문제로 인식되도록 한다. 또한 현행 일·가족 양립 지원 정책은 노동자의 가족생활과 시민으로서 생활을 위한 시간 확보와 노인 등 가족구성원을 돌보고 있는 노동자에 대한 정책적 지원은 미흡하다.

이에 일·가정양립 정책을 일·돌봄 지원 정책으로 확대·발전시키는 것이 필요하고, 이를 위해서는 현행 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」을 분리하여 일·돌봄 지원법 제정이 필요하다.

이 법의 주요 내용으로는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 중 모성보호 및 일·가정의 양립 지원에 관한 내용과 노동자가 그 가족과 함께 할 수 있는 시간 확보와 남성의 돌봄 참여를 유도하는 것을 통해 가족 내 성별분업을 완화하고, 나아가 젠더관계의 변화를 꾀하기 위한 제도, 육아 휴직의 보편성을 강화하기 위한 제반 제도가 포함 되어야한다. 또한 가족돌봄지원 정책을 개선·강화하고 국가의 일·가족·돌봄 지원을 위한 책무와 이를 위한 기본계획의 수립과 시행 등이 포함되어야 한다.

참·고·문·헌

- 김선민(2015), “유럽과 국내 상장기업의 여성임원 현황”, 『CGS Report』 제5권 13호.
- 박선영 외(2013), 「가사근로자 보호를 위한 법제도 개선방안 연구」, 한국여성정책연구원.
- 박선영 외(2013), 「여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(Ⅰ): 낙태 규제와 여성의 대표성 관련 심층 분석 및 여성·가족 관련 입법과제」, 한국여성정책연구원.
- 박선영 외(2014), 「여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(Ⅱ): 출생등록의무자 및 스토킹 규제 관련 외국의 입법례와 시사점」, 한국여성정책연구원.
- 박선영 외(2014), 「여성가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(Ⅱ): 2014년 여성 가족 관련 입법과제」, 한국여성정책연구원.
- 박선영(2016), “가사근로자의 법제도적 보호를 위한 입법 과제”, 이화여자대학교 창립 130주년 기념 공동학술대회: 돌봄노동의 실태와 종사자에 대한 법적보호 자료집, 2016.5.20.
- 서동민(2016), “요양보호사의 노동현실과 노인장기요양보험법”, 이화여자대학교 창립 130주년 기념 공동학술대회: 돌봄노동의 실태와 종사자에 대한 법적 보호 자료집, 2016.5.20.
- 이수연 외(2014), 「여성의 온라인 인권피해 현황과 개선방안」, 한국여성정책연구원.
- 인사혁신처(2016), 「2016년 인사혁신통계연보」.
- 인사혁신처(2016), 「2016년 인사혁신통계연보」.
- 제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집(2017), 「나라를 나라답게」.
- 최유진 외(2016), 「2016년 양성평등실태조사 분석 연구」.
- 통계청(2011, 2015), 「경제활동인구조사」.
- 통계청(2016), 「2015 한국의 사회지표」.
- 한국교육개발원(2015), 「교육통계연보」.
- 한국교육개발원(2015), 「교육통계연보」.
- 황덕순(2015), “비공식 가사근로 실태와 공식화를 위한 정책과제”, 『월간노동리뷰』 2015년 11월호, 한국노동연구원.

# 새 정부 여성폭력 관련 입법과제<sup>1)</sup>

윤 덕 경

한국여성정책연구원 연구위원

황 정 임

한국여성정책연구원 선임연구위원

## 1. 들어가며

여성폭력 관련 정책은 그동안 여성 대상 폭력 사건, 범죄에 대한 국민적 공분과 여성계의 노력으로 관련 법률체계를 마련하고 관련 제도 정책을 지속적으로 추진하면서 여성정책 혹은 양성평등정책의 주요의제로 자리매김되어 왔다. 1994년 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제정, 1997년 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 ‘가정폭력처벌법’이라 함)과 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(이하 ‘가정폭력방지법’이라 함) 제정, 2004년 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」(이하 ‘성매매처벌법’이라 함)과 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제정, 2011년 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」의 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 ‘성폭력처벌법’이라 함)과 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(이하 ‘성폭력방지법’이라 함) 분리 등 관련 법률을 제정하고 그 이후 여러 차례 개정도 이뤄졌다. 또한 성폭력방지종합대책, 가정폭력방지종합대책, 성매매방지종합대책 등을 통해 제도정책 차원에서의 여성폭력방지를 위한 다양한 정책적 노력들이 있었다.

이처럼 성폭력, 가정폭력, 성매매를 중심으로 각각 처벌법과 보호법의 법률체계를 마련하여 여성 대상 폭력이 국가의 개입이 필요한 사회적 범죄행위임을 공식화하였고 이에 기반하여 예방, 피해자 보호지원 및 가해자 처벌, 재범방지 등을 위한 제도정책이 추진되어 왔다고 볼 수 있다.

그러나 성폭력, 가정폭력, 성매매를 중심으로 개별

1) 이 글은 윤덕경·황정임(2017), “새 정부의 여성폭력 관련 입법과제”, 『2017년 제1차 젠더와 입법포럼 : 성평등 실현을 위한 새 정부 여성·가족 입법과제』(2017.6.1, 한국여성정책연구원)의 내용을 발췌한 것이다. 상세내용은 자료집 27~53면을 참조하기 바란다.



법률에 근거하여 특성화된 접근을 위한 제도적 기반은 구축되었지만, 제도화 20여년이 흐른 지금에도 여성 대상 폭력은 여전히 발생하고 있고, 범죄피해에 대한 두려움도 여전하며, 여성 대상 폭력과 관련된 사회적 인식은 크게 변화하지 않았다. 또한 스토킹이나 데이트 폭력, 사이버성폭력 등 여성을 주요 대상으로 하는 새로운 범죄피해가 출현하고 있으며, 온오프라인에서의 여성혐오 현상도 심각한 상황에 있다.

이는 그간의 여성폭력과 관련된 제도정책 발전을 토대로, 보다 적극적이고 근본적인 접근이 필요함을 시사한다. 그 동안 여성 대상 폭력을 사회적으로 의제화하고 각각을 구분하여 예방-피해자보호-수사 처벌의 프레임으로 해왔다면, 이제는 여성 대상 폭력들을 피해자의 탓으로 돌리거나 가해자 개인의 병리와 일탈 등에 의한 것이 아닌, 성별화된 범죄이고 불평등한 성별권력관계/권력구조에 기인한다는 근본적인 인식과 이에 기반한 제도 운영을 공고히 하며 가해자 처벌 및 재발방지 등을 위한 보다 분명하고 실질적인 집행이 이뤄져야 한다.

이에 새 정부를 맞이하여 여성 대상 폭력과 관련된 법률의 재개정을 통해, 가해자에 대한 분명한 처벌, 피해자 인권보호 및 여성 대상 폭력에 대한 사회적 인식 전환 등을 위한 기반을 마련하여 성차별적이고 불평등한 권력관계에서 발생하는 여성 대상 폭력 피해/범죄를 종식해야 한다. 이에 새 정부에서의 여성폭력(성폭력, 가정폭력, 성매매, 여성혐오 등) 관련 입법 과제를 다음과 같이 제안하고자 한다.

## 2. 새 정부의 여성폭력정책 방향과 입법과제

### 1) 젠더폭력방지 기본법 제정

#### 가) 법률 명칭과 법 체계에 대한 고려 필요

- 법률명칭에 젠더라는 용어를 사용하는 것에 대한 신중한 고려가 필요하다. 젠더라는 용어가 국민에게 잘 알려지지 않은 상황에서 용어사용에 대한 사회적 합의가 필요하고, 외래어를 법률 명칭으로 사용하는 것에 대한 문제, ‘여성폭력’과 동의어로 사용된다면 의미전달이 명확하지 않은 젠더폭력이라는 말을 사용해야 하는가의 문제 등이 검토되어야 한다.
- 여기서 제정되는 젠더폭력방지기본법과 기존의 「양성평등기본법」이 ‘기본법’으로 상충되는 문제가 있다. 법 체계상 기본법이 공존하는 예가 있는가, 「양성평등기본법」에서 폭력관련 정책 부분은 삭제해야 하는가 아니면 젠더폭력방지 기본법이 우선 적용된다는 규정을 두면 되는가 등의 문제가 있다.
- 그리고 각각의 폭력피해방지법이 있고 그 위에 이를 포괄하는 법을 두는 안과 개별법 없이 포괄적인 법만 두는 안을 고려할 수 있다.
- 남성 폭력피해자 문제에 대한 검토가 필요하다. 우월적 지위에 의하지 않은 남성 폭력피해, 동성 간의 폭력피해, 성적 소수자의 폭력피해 문제 등이 검토될 필요가 있다.

#### 나) 성폭력, 가정폭력, 성매매 피해자보호·지원을 포함하여 성별에 기초한 폭력행위를 규율하는 포괄적인 법 제정

- 정책기본법적 성격을 가지며, 젠더기반 모든 폭력에 대한 국가의 젠더폭력방지를 위한 정책적 의지와 방향을 설정하고 기본계획, 추진기구, 평가 등 젠더폭력방지를 위한 추진체제와 다양한 젠더폭력 피해에 대한 피해자 보호, 예방 등을

위한 각종 시책이 포함된다.

- 이 법은 법률과 실제 정책집행 간의 내용 불일치 해소(가정폭력방지법상 긴급전화센터, 성폭력방지법에 의한 통합지원센터)와 함께 개별법간 공통된 관련 규정의 통합(상담지원, 의료지원, 법률지원, 폭력예방교육, 실태조사, 폭력예방 홍보, 폭력 추방주간 등), 추진체계 통합 및 법적 근거 마련(긴급전화센터, 통합지원센터, 상담소, 보호시설, 한국여성인권진흥원, 아동·여성안전지역연대), 젠더폭력 정의와 피해자의 권리와 보호·지원을 위한 새로운 제도의 도입(여성인권증진정책, 여성폭력백서 등)을 포함한다.

#### 다) 젠더폭력 정의 및 폭력피해자 개념 확대

- 기본법안은 젠더폭력의 양상이 가정폭력, 성폭력, 성매매의 소극적 3개법의 통합에 머물지 않고 확장적인 젠더폭력의 범주를 설정할 필요성이 있으므로 ‘젠더폭력’의 정의를 가정폭력방지법상의 가정폭력, 성폭력방지법상의 성폭력, 성매매방지법상의 성매매, 그 밖에 성희롱, 데이트폭력, 사이버 성폭력, 스토킹, 인신매매 등과 같이 사람을 대상화하거나 지배할 목적으로 신체적·성적·심리적 고통을 초래하는 성별에 기초한 폭력행위를 말한다고 규정하여 개별법 나열 방식과 용어의 정의방식을 혼용하였다.
- 기본법에서의 ‘피해자’는 폭력의 직접적인 피해자만이 아니라 가족 등 간접적으로 피해를 입은 자를 포함한다.

#### 라) 여성인권정책의 수립 등

- 여성인권증진기본계획과 연도별 시행계획 수립,

실태조사, 젠더폭력 관련 통계 구축, 백서발간을 내용으로 한다.

#### 마) 피해자의 권리와 주요 시책

- 피해자는 피해로부터 구제, 보호, 회복 및 재화를 위한 지원을 받을 권리가 있다는 등의 국가와 지자체가 가지는 피해자 보호·지원의 책무를 규정하고, 피해자 보호 및 지원, 피해자의 정보보호, 2차 피해방지, 재발방지, 예방교육, 젠더폭력 추방주간 운영, 홍보, 국제협력에 관해 규정한다.
- 내용에서 피해자 정보보호는 피해자의 최소한의 안정과 치료에 필요한 3-6개월 동안은 복지수급대상자가 아닌 피해에 대한 긴급 보호대상으로 보아, 복지전산망에 등록하지 않으면서 보호와 재정지원을 할 수 있도록 하고, 2차 피해방지를 위해 업무관련자 교육 등 필요한 대책을 마련하여야 하며, 여성폭력범죄의 재발방지를 위한 유형별, 대상별 프로그램을 개발, 보급할 것을 규정한다.

#### 바) 추진체계

- 긴급전화센터, 통합지원센터, 상담소, 보호시설 설치운영과 한국여성인권진흥원, 아동·여성안전지역연대에 관한 규정을 둔다.<sup>2)</sup>

## 2) 성폭력관련법 제·개정

#### 가) 형법 및 성폭력 관련 특별법의 처벌 규정 정비

- 「형법」과 성폭력처벌법의 이원화
  - 성폭력범죄 중 기본적·가중적 구성요건은 「형법」에서, 특수한 가중적 구성요건의 표지를

2) 윤덕경·이미정·천재영·차인순·윤정아(2015), 「여성폭력 피해자 보호·지원의 통합적 운영을 위한 법제 정비방안 연구」, 한국여성정책연구원, pp.203-209.

가진 범죄유형은 성폭력처벌법에서 규정한다. 13세 미만자에 대한 강간·강제추행, 친족관계에 의한 강간·강제추행 등은 「형법」에서, 특수강간 특수강도강간 등은 성폭력처벌법에서 규정하며, 범죄 간 법정형 비교를 통해 법정형의 균형을 맞춘다.<sup>3)</sup>

- 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」(이하 ‘아청법’이라 함)과 성폭력처벌법의 통합
  - 아청법은 성폭력처벌법으로 통합하며 신상 공개제도 등 범죄자 사후관리제도도 성폭력처벌법에 통합한다. 아청법상 성매매 강요, 알선, 성구매 등 성매매 관련 규정이나 아동·청소년이용 음란물 관련 규정은 성폭력처벌법에 통합하면서 법의 명칭을 ‘성범죄의 처벌 등에 관한 특례법’으로 하는 것도 한 방법이다.
  - 신설되는 성매매 피해아동·청소년 지원센터의 경우 신설되는 젠더폭력방지기본법에 근거 조항을 둔다.

#### 나) 디지털성범죄 관련 법률 개정

- 성폭력처벌법상 카메라 등 이용촬영죄 세분화 및 형량 강화<sup>4)</sup>
  - 카메라 등 이용촬영죄를 실제 사회에서 일어나는 다양한 위험상황을 상정하여 구성요건의 세분화와 형량을 차등화하고, 자신이 직접 촬영한 경우에도 의사에 반하여 유포하는 경우 처벌강화하는 것으로 개정한다.

- 카메라 등을 이용하여 그 의사에 반하여 촬영한 경우와 촬영물을 제시·반포·판매·임대·제공 또는 공공연하게 전시·상영한 자의 경우를 구분하고 형량을 차등화한다.

- 촬영당시 촬영대상자의 의사에 반하지 않는 경우 이외에 자신의 신체를 직접 촬영한 경우를 추가하고 촬영물을 반포한 경우 등 이외에 제시한 경우도 포함하며, 형량을 상향조정한다.
- 영리를 목적으로 촬영물을 유포한 경우 형량을 상향조정한다.

#### • 온라인성폭력 대응센터 건립<sup>5)</sup>

- 온라인 성폭력 피해자 보호·지원이 필요하며, 현재의 성폭력상담소가 이 기능을 담당할 수 있도록 확대되어야 할 것이다.
- 현재 성폭력 피해자 지원 체계를 구축하고 있는 여성가족부가 중심이 되어 경찰, 방송통신심의위원회, 민간 인터넷 자율기구(KISO)로 구성되는 ‘온라인성폭력 대응센터’ 설치가 필요하며, 젠더폭력방지기본법에 근거를 둘 수 있다.
- 여성가족부 주축으로 국가가 1차적으로 비용을 부담하여 지속적인 필터링을 통해 영상물을 삭제한 후 가해자에게 구상하는 방법을 입법화할 수 있으며, 이 센터에서는 온라인 성폭력 피해자 지원과 형사사법기관과 일반시민에 대한 인식함양교육 등을 시행할 수 있을 것이다.

3) 윤덕경·박복순·황의정·김차연·정성영(2014), 「여성·가족 관련 판례에 대한 성인지적 분석 및 입법과제(Ⅲ) : 여성폭력 관련 판례를 중심으로」, 한국여성정책연구원, pp.278-279.  
 4) 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안(김상화의원 대표발의, 의안번호:2004394, 제안일자:2016.12.15.)을 참고하였다.  
 5) 배수진(2017), “연인 등 친밀한 관계에서의 성폭력범죄 판례동향과 피해자 보호를 위한 개선방안 - 데이트 성폭력 사건을 중심으로”, 『성폭력·아동학대 범죄의 판례동향 및 피해자 보호방안』, 2017.4.10., p.73..  
 6) 박선영·박복순·송효진·김정혜·박수경·김명아(2016), 「여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(Ⅳ) : 제20대 국회 여성·가족 관련 입법과제」, 한국여성정책연구원, pp.177-179.

## 다) 스토킹, 데이트폭력 관련 법률 제정

### • 스토킹 관련 법률 제정<sup>6)</sup>

- 스토킹 관련 법안은 스토킹 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률안, 스토킹 범죄의 처벌 등에 관한 특례법안 형태로 다수 발의되고 있으며, 젠더폭력방지기본법에 스토킹의 방지와 피해자 보호에 관한 내용을 포함시키고, 스토킹 처벌에 관한 법률을 별도로 입법하는 것도 방법이다.
- 스토킹에 관한 정의규정 마련 및 스토킹 행위자 규제와 관련하여 피해자를 위한 응급조치를 의무규정으로 명문화, 피해자와 가해자의 분리를 위해 행위자를 경찰관서의 유치장이나 구치소에 유치할 수 있는 보호명령 명문화, 행위자에 대한 수강명령을 명문화한다.
- 스토킹 피해자 지원을 위한 상담과 지원기관이 필요하며, 현재 운영되고 각종 상담소와 피해자 보호시설이 활용될 수 있다.
- 수사 및 재판과정에서 스토킹 피해자의 개인 정보 보호를 명시하고 피해자의 신변안전 조치의 신청권한을 신고자 외의 가족, 직장동료, 친구에게로 범위를 확장하며, 성폭력피해자에게 적용되는 형사사법기관의 전담부서 마련, 피해자 변호사 선임 등의 제도를 이용할 수 있도록 명문화한다.

### • 데이트 폭력 관련 법률 제·개정

- 한국형 클레어법 도입검토 : 2014년 영국에서 시행된 가정폭력 전과 공개제도(Domestic Violence Disclosure Scheme, 일명 클레어

법이라 함)는 가정폭력 전과자의 전과정보 및 과거 범죄혐의와 관련된 정보를 새로운 애인에게 제공하여 관계를 지속할 지에 대해 선택할 수 있게 하려는데 목적을 두고 있다. 클레어법은 전과정보를 개인에게 제공하는 것을 핵심으로 하고 있는데, 우리나라의 경우 「형의 실효 등에 관한 법률」 제6조 및 「개인정보 보호법」 제18조에 의해 전과정보의 공개가 원칙적으로 금지되고 있으므로 이 제도의 도입에 관해서는 심도있는 논의가 필요하다.<sup>7)</sup>

- 가정폭력의 개념범위에 ‘데이트 관계’ 추가 : 가정폭력처벌법을 개정하여 가정폭력이란 “가정구성원 또는 데이트 관계사이의 신체적, 정신적 또는 재산상 피해를 수반하는 행위를 말한다”고 규정한다. 현행법이 가정구성원을 배우자(사실상 배우자 포함) 또는 배우자였던 사람, 자기 또는 직계존비속관계에 있거나 있었던 사람, 동거하는 친족까지 넓게 인정하는 것으로 볼 때 ‘데이트 관계’를 포함시키는 것은 본 법의 입법취지에도 반하지 않는 것으로 보인다.<sup>8)</sup>

## 3) 가정폭력관련법 개정

### 가) 가정폭력처벌법의 가정보호에서 피해자 권리 보장으로의 목적 조항 개정

- 가정폭력 피해자의 안전을 도모하고 가해자에게 엄중하게 대처하여 가정폭력 재발을 방지하고 가족구성원의 안전과 인권을 보장할 수 있도록

7) 배수진(2017), “연인 등 친밀한 관계에서의 성폭력범죄 판례동향과 피해자 보호를 위한 개선방안 - 데이트 성폭력 사건을 중심으로”, 『성폭력·아동학대 범죄의 판례동향 및 피해자 보호방안』, 2017.4.10., p.71-72.

8) 류병관(2014), “데이트폭력에 있어 피해자 보호방안 - 미국의 데이트폭력 방지대책을 중심으로 - 『법학연구』 제22권 제3호, 2014.7., p.101.

9) 황정임(2017), “가정폭력 피해자 조사결과”, 『가정폭력 피해자 실태와 보호 및 수사사법체계 개선방안 모색』, 제107차 양성평등정책포럼, 2017.4.14., p.20.



가정폭력처벌법 제1조 목적조항을 가정보호에  
서 피해자 권리보장으로 개정한다.<sup>9)</sup>

- 처벌법 목적을 피해자 권리보장으로 개정하는  
것과 관련하여 가정폭력사건 처리 시 피해자  
의사확인문제나 보호처분 개선문제가 같이 검토  
되어야 한다.

#### 나) 상담조건부 기소유예 폐지

- 2008년부터 시행된 동 제도는 상담을 받지 않아도  
제재가 미약하여 가해자들에게 가정폭력이 범죄  
행위가 아니라는 인식을 심어 주게 됨으로써  
상담을 통해 가정폭력 성향을 개선하려는 동  
제도의 취지가 잘 반영되지 못하고 있다.
- 상담위탁을 받은 상담소들은 상담조건부 기소  
유예자들의 불성실한 상담태도나 폭력정도가  
심한 경우에 동 제도를 적용하는 것에 대해 문제를  
제기하기도 한다. 가정폭력이 심각한 범죄임을  
분명히 하기 위해 동 제도를 폐지할 필요가 있다.<sup>10)</sup>

#### 다) 가정폭력 범죄자 체포우선 제도 도입을 위한 개정

- 가정폭력에 대한 경찰 초기대응과정에서의 실효  
성을 높이기 위해 가정폭력 범죄자 체포우선  
제도를 도입한다. 현재 가정폭력 발생 시 가해자에  
대한 긴급임시조치만이 가해자를 즉시 제재할  
수 있는 수단인데 이 수단의 실효성이 의심되는  
상황에서 가해자에 대한 체포우선제도를 도입할  
필요가 있다.<sup>11)</sup>

### 4) 성매매, 인신매매 관련법 제·개정

#### 가) 성매매피해여성 비범죄화를 위한 법률 개정

- 현재 성매매처벌법에는 성매매피해자를 처벌  
하지 않아 비범죄화되어 있다(법 제6조). 성매매  
피해자의 개념이 제한적인 관계로 성매매피해자  
적용이 쉽지 않다는 점에서 성매매피해자의  
개념을 확대하는 방안이 마련될 필요가 있다.
- 성매매피해자 정의개념을 청소년 성매매피해자  
성의 독자적 인정과 불법원인의 채무관계에서  
성매매를 행한 사람 등으로 확대하고, 성매매  
피해자에 대한 처벌특례 범위를 성폭력처벌법의  
피해자 조사시의 지원과 동일한 정도로 규정한다.<sup>12)</sup>

#### 나) 인신매매방지법 제정

- 우리나라는 2000.12.13. 유엔 인신매매방지의정  
서에 서명한 후 비준을 위해 인신매매 관련법  
정비라는 요건을 이행해야 했고, 인신매매처벌  
등에 관한 법률, 인신매매방지 및 피해자 보호  
등에 관한 법률안이 의원입법안으로 발의되었으나  
정부는 2013.4.5. 「형법」을 개정하여 제31장  
약취, 유인의 죄를 약취, 유인 및 인신매매의  
죄로 개정하고 제287-296조의 2를 변경, 신설  
하였다. 그 후 유엔 인신매매방지의정서의 비준  
동의안은 2015.5.29. 의결되었다.
- 인신매매 처벌에 관한 규정은 마련되었으나  
인신매매 피해자 보호에 관한 법률이 없어 피해자  
보호에 어려움이 있다. 인신매매 피해자 보호를  
위한 지원시설, 상담소, 전담의료기관 지정,  
인신매매 실태조사, 예방교육에 관련된 피해자  
보호법의 마련이 필요하다. 인신매매방지 및

10) 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안(남인순의원 대표발의, 의안번호:2006040, 제안일자:2017.3.8.)

11) 이광석(2015), "경찰의 가정폭력 대응현황 및 개선 방향", 「가정폭력사건에 대한 경찰초기대응 강화방안」, 제98차 양성평등정책포럼, p.31.

12) 윤덕경 외(2013), 「성매매방지법상 성매매피해자 개념확대에 관한 연구」, 한국여성인권진흥원, p.84.

피해자보호법을 제정하거나 젠더폭력방지기본법에 인신매매 피해자 지원을 함께 규정할 수도 있을 것이다.

#### 다) 성매매 대상 청소년 삭제제를 위한 아청법 개정

- 현행 아청법상 성매매에 유입되는 아동·청소년을 처벌하지 않도록 하고 있음에도 불구하고 이러한 아동·청소년을 피해아동·청소년이 아닌 대상 아동·청소년으로 정의하여 「소년법」상의 보호처분을 할 수 있도록 하고 있다. 이처럼 보호처분을 받는다는 것을 이유로 성매수자나 알선자들이 해당 아동·청소년을 협박하거나 해당 아동·청소년이 성매수자나 알선자를 적극적으로 신고하기 어렵게 만든다.
- 아청법 개정을 통해 대상 아동·청소년을 삭제하고 피해아동·청소년에 성매매피해아동·청소년을 포함하며 이들에 대한 보호처분을 폐지하는 것이 필요하다. 성매매 피해아동·청소년지원센터를 설치하여 아동·청소년 대상 성매매범죄 신고 접수 및 상담, 성매매 피해아동·청소년의 교육·상담 및 지원, 신체적·정신적 치료·안정회복과 사회복지관을 돕는 업무 등 지원체계를 마련할 필요가 있다.<sup>13)</sup> 아청법을 성폭력처벌법과 통합한다면 동 지원센터는 젠더폭력방지기본법에서 규정한다.

#### 5) 여성혐오 관련 법적 기반 마련 검토

- 여성혐오문제는 혐오적 표현과 혐오범죄로 나누어 볼 수 있으며, 여성혐오의 정의에 대한 사회적인 합의가 필요하다. 여성혐오는 성별을 이유로 한 차별이라는 점에서 성차별금지법이 제정된다면 여성혐오에 대한 내용을 포함시킬 수 있을 것이다.
- 여성혐오범죄는 성별 등의 편견에 의해 피해자의 신체, 생명, 재산에 대하여 행해지는 범죄를 말하는 것으로 혐오범죄 역시 정의가 필요한 부분이다. 혐오범죄는 인종·지역·성별 등을 이유로 편견에 의해 혐오감을 표현하는 것으로 나타나며 「형법」상 명예훼손죄나 모욕죄를 구성하게 된다. 그러나 이것만으로는 문제에 대처하기 어려운 영역이 많고 문제에 대한 근본적인 인식을 전환시키는데 한계가 있어서 혐오죄를 신설하는 것이 필요하다.<sup>14)</sup>

13) 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안(남인순의원 대표발의, 의안번호:2001478 제안일자:2016.8.8.) 제안이유

14) 형법 일부개정법률안(안호대의원 대표발의, 의안번호:1905550 제안일자:2013.6.20.)

참·고·문·헌

- 윤덕경·이미정·천재영·차인순·윤정아(2015), 「여성폭력 피해자 보호·지원의 통합적 운영을 위한 법제 정비방안 연구」, 한국여성정책연구원, pp.203-209.
- 윤덕경·박복순·황의정·김차연·정선영(2014), 「여성·가족 관련 판례에 대한 성인지적 분석 및 입법과제(Ⅲ) : 여성폭력 관련 판례를 중심으로」, 한국여성정책연구원, pp.278-279.
- 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안(김삼화의원 대표발의, 의안번호:2004394, 제안일자:2016.12.15.).
- 배수진(2017), “연인 등 친밀한 관계에서의 성폭력범죄 판례동향과 피해자 보호를 위한 개선방안 - 데이트 성폭력 사건을 중심으로”, 「성폭력·아동학대 범죄의 판례동향 및 피해자 보호방안」, 2017.4.10.
- 박선영·박복순·송호진·김정혜·박수경·김명아(2016), 「여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(Ⅳ) : 제20대 국회 여성·가족 관련 입법과제」, 한국여성정책연구원, pp.177-179.
- 류병관(2014), “데이트폭력에 있어 피해자 보호방안 - 미국의 데이트폭력 방지대책을 중심으로 - 「법학연구」 제22권 제3호, 2014.7., p.101.
- 황정임(2017), “가정폭력 피해자 조사결과”, 「가정폭력 피해자 실태와 보호 및 수사사법체계 개선방안 모색」, 제107차 양성평등정책포럼, 2017.4.14., p.20.
- 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안(남인순의원 대표발의, 의안번호:2006040, 제안일자:2017.3.8.).
- 이광석(2015), “경찰의 가정폭력 대응현황 및 개선 방향”, 「가정폭력사건에 대한 경찰초기대응 강화방안」, 제98차 양성평등정책포럼, p.31.
- 윤덕경 외(2013), 「성매매방지법상 성매매피해자 개념확대에 관한 연구」, 한국여성인권진흥원, p.84.
- 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안(남인순의원 대표발의, 의안번호:2001478 제안일자:2016.8.8.).
- 형법 일부개정법률안(안효대의원 대표발의, 의안번호:1905550 제안일자:2013.6.20.).

# 새 정부 가족 관련 입법 과제<sup>1)</sup>

송효진  
한국여성정책연구원 연구위원

김소영  
한국여성정책연구원 연구위원

## 1. 들어가며

본 고에서는 새 정부 출범을 맞아 여성가족부의 가족정책을 어떻게 자리매김하고 정체성을 부여해서 앞으로 끌고 나갈 것인가에 대한 근본적인 고민과 이러한 고민을 입법 과제에 어떻게 담아낼 것인가에 대한 방향을 함께 모색해보고자 한다.

## 2. 기존 가족정책의 한계

### 가. 전형적 가족을 전제한 가족정책

기존의 가족정책은 가족구성의 다양성을 고려하지 못한 한계를 보인다. 전형적 핵가족은 점차 감소하며, 1인가구, 부부가구 등 비전형적 가구가 지속적으로 증가하는 등 한국 가족의 다양성은 점차 두드러진다. 통계청의 “장래가구추계: 2015년~2045년(보도자료, 2017.4.13.)”에 따르면 2015년에는 ‘부부+자녀’로 구성된 가구가 32.3%로 가장 비중이 높았으나 2045년에는 15.9%로 감소할 전망이다. 반면 1인가구는 2015년 27.2%에서 2045년 36.3%로 가장 주된 가구 유형이 될 것으로 예측되며, 부부가구 역시 15.5%에서 21.2%로 증가 추세를 보일 것으로 전망된다.

이처럼 개인들의 결합과 삶의 방식이 다양해지고 있음에도, 기존의 가족정책은 전형적 가족형태(부모+자녀)를 전제하고 추진되어 왔다.

일례로, 가족정책의 주요 영역인 돌봄/일·가족 양립 지원 정책의 경우 자녀돌봄과 부모의 일가족양립 지원에 초점을 두고 있다. 이러한 접근에는 점차

1) 이 글은 송효진·김소영(2017), “새 정부 가족 관련 입법과제”, 『2017년 제1차 젠더와 입법포럼: 성평등 실현을 위한 새 정부 여성·가족 입법과제』(2017.6.1, 한국여성정책연구원)의 내용을 발췌한 것이다. 상세내용은 자료집 57~70면을 참조하기 바란다.



증가하는 1인가구, (노인)부부가족, 유사공동체 가족, 무자녀가족 등 다양한 가족형태가 배제되며, 성인돌봄, 자기돌봄 등 자녀돌봄 외의 다양한 욕구에 적절히 대응하지 못하는 한계가 존재한다. 또한 사회·문화적 활동, 휴식, 이웃과 지역 등 개인과 가족의 삶의 질과 관련된 다양한 삶의 영역과 관계들을 고려하지 않고 협소한 가족적 책임(가족돌봄) 중심으로 정책 범위를 한정짓게 된다(김소영 외, 2016: 16-17).

관련해 최근 한 토론에서는 “돌봄은 아동을 대상으로 하는 육아이기도 하지만 자기 자신과의 관계, 지역 사회에 대한 돌봄을 포함하는 개념”으로, 자녀양육, 부모의 일과 가족 양립 지원 중심의 가족정책(조주은, 2017:59)은 협소하고 제한적인 접근이라 지적된 바 있다.

따라서 새 정부의 가족정책은 전형적 가족형태를 전제한 접근에서 탈피해 개인과 가족의 생애과정의 이질성과 욕구의 다양성에 대응하는 정책으로 전환 될 필요가 있다.

#### 나. 가족유형별 맞춤형 지원으로 이해된 다양한 가족 지원

그동안 가족정책은 다양한 가족 지원 확대를 위한 개별 법·제도 마련과 정책 강화 등을 추진해왔다. 대표적으로 ‘한부모가족’과 ‘다문화가족’에 대한 지원이 강화돼 왔으며, 제3차 건강가정기본계획에는 맞벌이 가족에 대한 별도 지원, 그 외 취약·위기가족에 대한 지원 등도 포함되었다. 또한 여성가족부는 올해 ‘1인가구’와 ‘북한이탈 가족’에 대한 지원 등 새롭게 부각되는 가족유형에 대한 지원 확대를 꾀하고 있다(여성가족부, 2017).

이처럼 가족정책에서의 다양한 가족 지원은 새롭게 출현하는 가족유형에 대한 맞춤형 지원 정책의 형태로 추진돼 왔다. 새 정부 출범을 기점으로 이러한 접근 방식이 유효한지, 변화하는 가족의 모습과 정합한지에 대해 검토해볼 필요가 있다. 관련해 김혜영(2014: 276)은 가족정책이 새롭게 쟁점화 되는 가족유형이 출현할 때마다 관련법을 제정하고 각기 다른 전달 체계를 구비해야 하는지에 대한 근본적 질문이 제기 된다고 지적한 바 있다.

앞서 본 바와 같이 가족의 전형성 해체는 개인들의 다양한 결합과 삶의 방식 출현을 예고하는 것으로, 가족형태별 정책대응은 무용할 것으로 보인다. 2030년 가족미래를 예측한 장혜경 외(2014)에서도 전형화된 가족모델 해체와 가족 형태 분화가 점차 심화될 것으로 전망하며, 가족형태와 관계없이 안정적 생활(소득 보장과 돌봄 등)이 가능하도록 가족정책 방향의 재설 정을 주장한 바 있다.

따라서 새 정부의 가족정책은 가족을 유형별로 대상화 해 지원하는 방식에서 벗어나 다양한 상황에서 가족을 구성하는 개인을 인정하고 차별없이 지원하는 방향으로 추진될 필요가 있다.

#### 다. 불평등 구조 개선에 소홀했던 가족정책<sup>2)</sup>

가족은 성역할 규범과 젠더의 권력관계가 작동하는 미시적 생활단위로, 기존의 젠더규범과 질서 변화가 요구되는 영역인 동시에 공적영역의 젠더관계 변화를 견인해 낼 핵심영역이다(김소영, 2015:53). 그럼에도, 공적영역에서의 젠더불평등 구조 개선, 여성의 사회 경제적 지위 향상 등을 위한 제도 도입과 정책 확대에 비해 최근 가족정책 영역에서는 성평등 실현을 위한 의제 논의나 구체적 실행전략 개발이 상대적으로

2) 해당 부분의 세부 내용은 김소영 외(2016:3-4)의 내용을 발췌해 수정·보완해 작성한 내용이다.

미흡하였다(김소영, 2015:53).

이는 거시적 관점에서 공적영역의 심각한 젠더 불평등과 성차별 구조 개선을 위한 제도 시행이 정책의 우선순위를 차지해 온 그간의 정책 전개 맥락과도 연관된다(김소영, 2015:53). 반면 가족은 미시적이고 사적인 영역으로 간주되면서 가족 내 불평등문제에 대한 정책적 개입은 구성원 개인들의 인식과 관계 개선의 차원에 머물고 있는 실정이며, 가사 및 자녀 돌봄 등의 책임을 여성에게 전가하는 가족의 현실은 크게 변하지 않고 있다.

그러나 불평등한 가족 현실이 지속됨에도 이를 가족구성원 개인들이 조정해야 할 문제로 남겨둘 경우 가족구성원의 긴장과 갈등이 고조되거나 가족을 구성하지 않는 선택의 증가를 높일 것으로 보인다. 그럼에도, 기존의 가족정책은 평등한 참여와 관계 형성을 저해하는 사회구조적 조건(예: 가족 내 성별 분업을 전제한 노동조건과 관행 등)을 변화시키기보다 지원 서비스를 통해 개별 구성원의 인식 개선과 관계 회복 측면에서 접근한 한계를 보이고 있다.

실제 「건강가정기본법」은 ‘민주적이고 양성평등한 가족관계의 증진’(제26조)을 가족정책의 주요사업으로 명시하고 있으나 “민주적이고 양성평등한 가족관계를 증진시킬 수 있도록 가족지원서비스를 확대하고, 다양한 가족생활교육·부모교육·가족상담·평등가족 홍보 등을 추진”하는 것에 한정해 정의하고 있다. 또한 제1-3차 건강가정기본계획에서 남성의 가족 생활 참여/일가족 양립을 지원하는 정책과제는 남성의 육아휴직/배우자 출산휴가 등 자녀 출산과 양육 시기에 한정된 제도 도입과 개선, 남성 대상 아버지 교육, 남성들의 모임 지원 등에 머물고 있다. 그에 비해 남성화된 노동시간구조와 업무 관행을 실질적으로 변화시키기 위한 정책 과제들은 충분히 반영

되어 있지 않은 실정이다.

향후 가족정책은 가족 내 불평등을 가족구성원 개인의 관계 문제로 인식해 접근하는 방식에서 벗어나 불평등한 젠더구조 해체와 평등한 가족을 지원하는 환경 조성의 측면에서 접근할 필요가 있으며, 관련 법·제도의 정비도 요구된다.

### 3. 새 정부의 가족정책 방향과 입법 과제

가족정책의 목적과 방향은 인간의 존엄과 행복 추구권을 보장한 「헌법」 제10조, 법 앞의 평등과 차별받지 않을 권리를 보장한 「헌법」 제11조, 그리고 혼인과 가족생활에 있어서 개인의 존엄과 양성평등을 보장할 국가의 의무를 규정한 「헌법」 제36조 제1항이 천명하고 있는 헌법가치를 가족정책을 통하여 구현 한다는 것을 분명히 하여야 한다. 가족정책의 목적 및 방향을 위에서 살펴본 헌법 가치의 구현에서 찾는다면, 여성가족부가 추진하고 있는 가족 지원 정책을 포함한 가족 정책의 아이덴티티도 명확해지며 과제도 분명해진다.

#### 가. 가족정책의 기본법으로서 「건강가정기본법」 전면개정

헌법가치를 구현하는 가족정책의 기본법으로서의 고민을 담아 현행 「건강가정기본법」은 재탄생해야 할 것이다. 현행 조문에서 목적과 기본이념 조항 개정 및 이러한 목적과 기본이념을 구체화하는 세부 내용까지 전면적인 개정이 불가피하다.

먼저 법률의 제명은 법의 목적과 기능이 무엇인지, 무엇을 규정하고 있는 법인지 누구나 알기 쉽게 명확히 하여야 할 것이다. 법의 목적과 기능이 가족정책의 근거를 규정하는 기본법이라는 것을 제명에서 알려

주면 될 것이다. 구체적인 제명에 관하여는 물론 논의가 필요할 것으로 보인다.<sup>3)</sup> 다만 타 법의 제명을 참조를 위해 예시한다면, 「고용정책기본법」(법률 제13262호), 「물류정책기본법」(법률 제14116호), 그리고 「환경정책기본법」(법률 제14494호)을 들 수 있다. 정책의 기본법임을 간결하고 명확하게 제명에 표기하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 법의 성격이 기본법이지 특별법이 아니므로, 제명에 그 이상의 가치 개념이나 내용을 담는 것은 당위성이 떨어진다. 선행연구(홍승아 외, 2015:223)에서도 “가족정책의 추진을 위한 가장 기본적인 법으로서의 정체성과 가족정책에 대한 정확한 이해를 위하여 기존의 「건강가정기본법」을 「가족(지원)기본법」(가칭) 등으로 전면 개정하는 것이 필요하다. 가족정책을 ‘건강가정정책’으로 명명함으로써 가족정책의 대상이나 정책범주에 있어서 불필요한 오해와 일반국민의 정책이해도와 접근성을 낮추는 효과가 있다”고 지적된다. 국가인권위원회<sup>4)</sup> 역시 건강가정기본법의 법률명을 수정할 것을 이미 권고한 바 있다.

가족정책의 기본법에서는 가족정책의 목적과 방향을 인간의 존엄과 행복추구권, 차별받지 않을 권리라는 헌법적 가치에서 찾아야 할 것이며, 가족정책에서 이를 구현할 국가의 의무의 근거는 개인의 존엄과 양성평등을 보장할 국가의 책무를 규정한 헌법 제36조 제1항에서 찾아야 한다. 가족정책의 기본법에서는 기본법의 목적과 이념을 이와 같은 헌법의 가치를 구현한다는 점을 명확히 하여야 한다.

현행 건강가정기본법 제3조 제1호는 “가족”이라

함은 혼인·혈연·입양으로 이루어진 사회의 기본단위를 말한다’고 규정하고 있으며, 동조 제2호는 “가정”이라 함은 가족구성원이 생계 또는 주거를 함께 하는 생활공동체로서 구성원의 일상적인 부양·양육·보호·교육 등이 이루어지는 생활단위를 말한다’고 규정하고 있다. 이러한 현행 건강가정기본법 규정은 앞에서 언급한 바와 같이 전형적인 가족을 전제로 하고 있어 가족정책에 있어서도 다양한 가족에 제대로 대응하지 못하는 한계를 보이고 있다.

2005년 국가인권위원회는 “건강가정기본법은 특정한 가족이나 가정에 대한 법적 권리·의무를 규정하려는 취지가 아니라 가족 및 가정 일반에게 필요한 복지 서비스를 제공하려고 하는 것이므로, 그 적용대상에 실재할 뿐만 아니라 점점 증가하고 있는 다양한 가족 및 가정형태를 수용함으로써, 이들에 대한 편견이나 차별을 예방하고 제거할 수 있도록, 현행 법률상의 ‘가족’ 및 ‘가정’의 정의를 수정하고 이에 적합하게 법률을 정비하여야 한다.”고 권고 결정을 한 바 있다.<sup>5)</sup>

이러한 문제의 해결을 위해 크게 두 가지 방안으로서의 입법적 시도와 제언을 찾아 볼 수 있다. 지난 19대 국회에서 발의되었던 「건강가정기본법 일부개정법률안」(남인순 의원 대표발의, 의안번호 1910148)은 가족의 정의의 확장을 시도하였는데, “혼인·사실혼(事實婚)·혈연·입양, 그 밖에 대통령령으로 정하는 관계”로 지원 대상이 되는 가족 유형을 대통령령에 유보할 수 있도록 열어두는 방안이다.

한편으로, “가족이 점차 다양화되고 있음을 고려하고 이를 수용하여 가족정책에서 배제하지 않기 위해서는

3) 참고로 제17대 국회에서는 여성가족위원회에서는 4개의 전부개정안(가족지원기본법안, 평등가족기본법안, 건강가정기본법 일부개정법안 2)에 대한 대안으로 2006년 9월 “가족정책기본법”안을 의결한 바 있으며, 지난 19대 국회에서 발의되었다 임기만료로 폐기된 「건강가정기본법 일부개정법률안」(남인순의원 대표발의, 의안번호 1910148)은 제명을 “가족지원기본법”으로 변경하는 것을 안에 포함하고 있다.

4) 국가인권위원회 2005. 10. 10. 건강가정기본법에 대한 권고 결정

5) 국가인권위원회 2005. 10. 10. 건강가정기본법에 대한 권고 결정

「건강가정기본법」제3조제1호의 가족 정의를 삭제하는 것으로 고려할 수 있다”(박선영 외 2016: 208)는 제언도 있다. 다양한 가족에 대한 지원 정책에 있어 전형적인 가족을 정의하면서 가족 유형별로 개념을 그때그때 포용의 개념이나 확대의 개념으로 확장하려 한다면, 결국 가족으로 정의되는 유형 밖으로 배제되거나 차별되는 관계들, 또는 정상적이거나 전형적이지 않기 때문에 포용의 대상이 되는 유형으로서 자리매김되는 관계들은 계속해서 존재할 수밖에 없다. 다양한 가족 지원이라는 가족 정책적 과제를 뒷받침하기 위해서 새 정부는 보다 근본적인 고민을 입법 방향에 담아야 할 것이다.

헌법가치의 구현이라는 관점에서 가족정책의 목적과 방향을 명확히 하고, 이를 목적과 기본이념 조항에 명시하면 이에 따라 기본법의 목적과 기본이념을 구체화하기 위한 계획 및 사업 역시 검토와 재편이 이루어져야 할 것이며, 그 구체적인 내용이 기본법의 규정에 담길 수 있도록 고민과 중지가 모아져야 할 것이다.

## 나. 가족 구성권의 보장을 위한 법제 정비

### 1) 가족 개념의 재구성을 위한 민법의 가족 규정 개정

2005년 민법에서 호주제의 폐지와 함께 호주를 중심으로 편제되었던 “가(家)”제도가 없어지면서, 민법에는 종전에 없었던 가족의 범위 규정(제779조)이 신설되었다.<sup>6)</sup> 그러나 혼인 및 혈연을 기초로 한 가족의 범위 규정은 규정이 만들어질 때부터 다양한 가족과 새로운 형태의 가족구성원에 대응하지 못한다는 한계를 지적받아 왔다. 또한 “현재의 가족개념과 범위는

가족관계를 여전히 부양자와 피부양자로 보는 수직적 전제가 내포되어 있으며, 가족관계에 있어서 경제력을 중심으로 한 권력의 배치를 가능하게 하고 있다”(박선영 외, 2008: 84)는 비판도 있다. 민법은 “가족의 범위”를 제779조에 규정하고 있으면서도 가족구성원이라는 지위에서 민법상 특별한 법률관계를 발생시키지는 않는다. 그러나 가족의 범위를 규정함으로써, 법에서 규정한 가족의 범위에 속하는 관계와 법에서 인정하는 가족의 범위 밖에 놓여진 관계로 다양한 가족들을 이분화하는 효과를 가져온다. 이러한 이분화는 정상 가족과 그렇지 않은 가족이라는 차별적인 관념을 야기한다. 사회의 변화를 반영하여 가족의 범위를 확대하여 규정한다고 한들 가족의 범위를 법에서 한계지우는 방식으로 규정화를 유지하는 한, 여전히 법상 가족의 범위에서 제외되어 차별받는 가족의 유형은 계속해서 존재할 수밖에 없다.

한국여성정책연구원이 2014년 「가족의 미래와 여성·가족정책전망(Ⅳ)」 연구에서 수행한 전문가 델파이조사 결과에 의하면, 민법 제779조의 개정 필요성에 대한 1차 델파이조사에서 현행법의 태도가 결지되어야 한다는 응답이 17.2%, 제779조가 개정되어야 한다는 응답이 82.8%(장혜경 외, 2014: 208)로 나타났다. 이러한 한계를 가지고 있는 민법 제779조 가족의 범위 조항은 삭제될 필요가 있다(박선영 외, 2008: 84). 그리고 가족 개념은 재구성되어야 한다. 가족 개념의 재구성은 민법에서 가족의 유형을 일괄적으로 명시하는 것이 아닌 가족의 다양화를 인정하는 방식으로, 정책적 지원이 필요한 경우 그 지원 대상을 사업 성격에 맞게 개별법에서 규정한다든지, 일정한

6) 민법 제779조(가족의 범위) ①다음의 자는 가족으로 한다.

1. 배우자, 직계혈족 및 형제자매

2. 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매

②제1항제2호의 경우에는 생계를 같이 하는 경우에 한한다.

보호 내지 보장이 필요한 경우(예컨대 유족 연금이나 주택임대차보호)에 규정하는 방식으로 유연하게 접근하는 것이 바람직할 것이다. 또한 아래에서 살펴 보겠지만, 다양한 가족 구성 및 권리를 보장하는 입법도 함께 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 2) 다양한 가족 구성 및 권리 보장을 위한 입법

사회·경제적 환경의 변화와 가치관의 변화로 법제도 밖에서 생활을 함께 하는 다양한 가족을 구성하는 경우가 증가하고 있다. 우리 주변에도 혼인신고를 하지 않고 생활을 함께 하는 황혼 재혼 부부, 비혼의 동거 커플 등 생활을 함께 하는 다양한 유형의 가족들을 전보다 쉽게 볼 수 있다. 생활을 함께 하며 부양과 돌봄을 하고 있으나, 불의의 경우 재산관계, 복지, 의료결정 등에 있어서 권리를 보장받지 못하거나, 비혼으로 아이를 출산한 경우 어려움은 더욱 크다.

법제도 밖에서 생활공동체의 실질을 가지고 살아가는 사람들의 권리를 보장하기 위한 입법은 이미 19대 국회에서도 발의에는 이르지 않았으나 논의와 시도가 있어 왔다.<sup>7)</sup> 새 정부에서 가족 정책에 있어서 다양한 가족을 인정하고, 이들에 대한 지원을 확대하고자 한다면, 인간 존엄과 행복 추구권, 그리고 차별받지 않을 권리의 보장이라는 헌법적 권리 보장의 차원에서, 다양한 가족을 구성하고 다양한 가족의 구성원으로서 기본적으로 보장받아야 할 권리를 어떻게 법적으로 보장하여야 할지에 대하여 본격적으로 논의하고 입법적 과제로서 모색해야 할 필요가 있다.

7) 국회성평등정책연구포럼(2014), 「생활동반자관계에 관한 법률 토론회-새로운 가족, 제도의 모색」, 주최 국회 성평등정책연구포럼, 주관 진선미 의원실



### 참·고·문·헌

- 국회성평등정책연구포럼(2014). 「생활동반자관계에 관한 법률 토론회-새로운 가족, 제도의 모색」, 주최 국회 성평등정책연구포럼. 주관 진선미 의원실.
- 김소영(2015). “토론문”. 2015년 제95차 양성평등정책포럼: 양성평등 패러다임에서 본 가족 그리고 남성 자료집, 53-54.
- 김소영 · 황정임 · 선보영 · 남지민(2016). 「양성평등기본법 시행에 따른 가족정책의 이슈와 과제」, 한국여성정책연구원.
- 김혜영(2014). “가족의 위기와 가족정책”. 『가족과 친밀성의 사회학』(김혜영 외 공저). 다산출판사.
- 박선영 · 윤덕경 · 박복순 · 김혜경(2008). 「여성인권보장 및 차별해소를 위한 관련법제 정비연구(Ⅲ) - 가족의 다양화에 따른 관련법제 정비연구」, 한국여성정책연구원.
- 박선영 · 박복순 · 송호진 · 김정혜 · 박수경 · 김명아(2016). 「여성 · 가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(Ⅳ): 제20대 국회 여성 · 가족 관련 입법과제」, 한국여성정책연구원.
- 송호진·김소영(2017). “새 정부의 가족 관련 입법과제”. 2017년 제1차 젠더와 입법포럼-성평등 실현을 위한 새 정부 여성·가족 입법과제 자료집, 57-70면. 주관 한국여성정책연구원.
- 여성가족부(2017). “2017년 여성가족부 업무계획”.
- 장혜경 · 김영란 · 김소영 · 이아름 · 안경희 · 류연규 · 이한나(2014). 「가족의 미래와 여성 · 가족정책전망(Ⅳ)」, 한국여성정책연구원.
- 조주은(2017). “가족의 현 주소와 새 정부의 가족정책 과제 토론회”, 「가족의 현 주소와 새 정부의 가족정책 과제」, 더불어민주당 국회의원 권미혁, 한국여성정책연구원.
- 통계청(2017). “장래가구추계 2015-2045”, 보도자료(2017.4.13.).
- 홍승아 · 최진희 · 진미정 · 김수진(2015). 「가족변화 대응 가족정책 발전방향 및 정책과제 연구」, 한국여성정책연구원.