

여성복지의 현황과 정책방향

1. 서론

우리 나라는 1945년 해방을 맞아 봉건적, 전근대적 구습을 탈피하고 서구의 영향으로 민주적 제도와 평등 의식이 광범위하게 도입되면서 정치, 사회, 경제 모든 면에서 커다란 변혁을 겪게 되었다. 남녀평등 이념이 강조되고 여성의 권리의식에도 눈을 뜨게 되어 여성들은 각종 단체를 조직하여 여권운동을 전개하였으며, 제도적으로는 불우여성에 대한 복지를 증진하기 위해 1946년 정부수립과 함께 부녀국이 설치되어 우리나라 여성들의 평등과 발전을 향한 출발이 시작되었다.

또한新民법 개정으로 처의 무능력제도 폐지, 재산 및 호주상속권 인정 등으로 여성의 법적 지위는 크게 향상되고, 1944년 조선구호령이 효시가 되어 사회복지사업법이 제정되면서 직업보호, 모자복지 등이 포함되어 여성복지행정이 실시되었다.

1947년 10월부터 전국 각 시·도에 부녀행정조직을 확충하여 여성 계장 임명, 자결향상을 위한 지도자 강습, 선거계몽 등을 추진하였다. 그 후도에 부녀아동과 설치, 시·군에 부녀계 설치, 시·군에 과 승격, 도에 부녀아동국의 발족 등 제도적으로 발전을 거듭해 왔으며 한국여성개발원 설

金明淑

보건복지부 가정복지심의관

우리 나라에서도 최근 몇 년 사이 『여성발전기본법』, 『모자복지법』, 『모자보건법』, 『남녀고용평등법』 등 관련법이 제정 또는 개정되는 등 여성 복지문제에 관심이 집중되고 있다.

1995년 현재 모자가정은 총 46,793가구이며, 이중 생활보호대상이 23,046가구로 전체의 49.2%를 차지하며, 44.6%인 20,866가구가 모자복지법에 의한 보호를 받고 있다.

립, 정무제2장관실 설치로 제도적으로 여성행정의 기틀이 갖추어지게 되었다.

2. 취약계층을 위한 여성복지정책

본고에서는 저소득층 모자가정, 보육, 요보호여성의 문제로 국한하여 현황 및 정책방향을 살펴보고자 한다.

가. 저소득층 모자가정의 지원

1995년 12월 현재 모자가정은 총 46,793가구에 총 가구원수는 136,794로 전년도에 비해 약간 줄어든 것으로 파악되고 있다. 이중 생활보호대상이 23,046가구로 전체의 49.2%를 차지하며, 44.6%인 20,866가구가 모자복지법에 의한 보호를 받고 있고, 국가보훈 대상은 220가구이다.

표 1. 모자가정 현황

구 분	1994	1995	증 감
총가구수	47,840	46,793	△ 1,047(2.2%)
총가구원수	141,680	136,794	△ 4,886(3.4%)

자료: 보건복지부, 내부자료, 1996.

표 2. 모자가정에 대한 보호내용

(단위: 가구, %)

계	모자복지법	생활보호법		국가보훈대상	미보호
		거택보호	자활보호		
46,793 (100.0)	20,866 (44.6)	6,096 (13.0)	16,950 (36.2)	220 (0.5)	2,661 (5.7)

자료: 보건복지부, 내부자료, 1996.

정부는 1989년 제정된 모자복지법에 근거하여 생활이 어려운 모자세대에 대한 여러가지 형태의 지원은 실시하고 있다. 먼저 시설보호를 제공하고 있고, 거처는 있으나 생활이 어려운 모자가정에게 거택보호를 실시하고 있다. 이 외에도 기타 공공시설에서의 매점설치, 복지시설 이용의 우선권, 임대아파트 우선 입

주권 등의 지원을 제공하고 있다. 그러나 장애인 가정이나 생활 보호대상자의 지원에는 미치지 못하고 있는 실정이다.

모자가정의 모는 약 10% 가량이 무직이며, 약 50%가 일용노동자이다. 정부는 이들 가정의 자활을 위하여 장기저리 생업자금을 지원, 자립을 돕고 있다. 재정투·융자 특별회계자금에서 세대당 1,200만원씩 335세대에 40억 원을 융자할 계획이며, 이는 연리 6.5%, 5년거치 5년 분할상환하는 조건이다.

표 3. 모자가정 모의 직업분포(1995)

(단위: 가구수, %)

구 분	계	전문 기술직	행정/ 사무직	자영 상업	근로직 (제조업)	농수 산업	일용 노동	무직	기타	
전체 모자가구	46,793 (100.0)	573 (1.2)	790 (1.7)	4,836 (10.4)	8,232 (17.6)	1,690 (3.6)	23,259 (49.7)	4,638 (9.9)	2,775 (5.9)	
피보호 모 자 가 구	복지급여 수혜	43,311	419	501	4,389	7,742	1,479	21,841	4,309	2,631
	시설보호 수혜	821	18	27	86	142	1	433	79	35

자료: 보건복지부, 내부자료, 1996.

또한 모자가정에게 가장 절실한 것은 교육비이다(표 4 참조). 현재 자녀학비는 중학생 및 실업계고등학생에게 지원하고 있으나, 실업계고등학교가 없어 인문계고교를 다니는 학생, 더 나아가 장애인 가정, 생활보호대상자에게 준하는 수준까지 지원해야 할 것으로 본다.

표 4. 모자가정의 아동취학(1995)

(단위: 명, %)

구 분	계	초등학교	중학교	고등학교	전문대학	대학교	
전체 모자가구	75,602 (100.0)	23,940 (31.7)	28,976 (38.3)	21,775 (28.8)	376 (0.5)	535 (0.7)	
피보호 모 자 가 구	복지급여 수혜	29,524	7,859	12,708	8,633	146	178
	시설보호 수혜	1,192	1,463	397	304	13	15

자료: 보건복지부, 내부자료, 1996.

정부는 생활이 어려운 모자세대에 대한 여러가지 형태의 지원은 실시하고 있으나, 장애인 가정이나 생활보호대상자의 지원에는 미치지 못하고 있는 실정이다.

정부는 부족한 보육시설의 확충을 위하여 1997년까지 1조 3천억을 투입, 14,000여 개의 시설에서 63만명의 아동을 보육할 계획을 수립하고 있다.

그 이외에 아동 양육비는 6세 미만의 편모아동 5,272명에게 간식비로 하루 500원씩 월 15,000원정도 지급되고 있다.

나. 보육사업 지원

정부는 보호자가 주로 질병, 기타 사정으로 가정양육이 곤란한 아동의 건전육성과 여성의 경제, 사회활동지원을 위해 부족한 보육문제를 해결하고자, 1994년 10월 관계부처와의 협의로 1995~1997년까지 보육시설 확충 3개년 계획을 수립하였다(표 5 참조). 이에 의하면 1조 3천억을 투입하여 14,000여 개 시설에 1994년 현재 19만 2천명에 불과한 보육아동수를 42만 7천명 증가시켜, 보육대상 아동 65만명의 95%에 이르는 63만명으로 확대 보육하는 계획이 수립되어 있다. 1996년말 현재 4,659개소의 보육시설을 확충하였다.

표 5. 연도별 확충계획 및 아동보육능력 전망

(단위: 개소, 천명, 억원)

구 분		1995	1996	1997	계
보육 시설	국고보조 (공공)	1,000	1,050	1,100	3,150
	직장	446	446	548	1,440
	민간	800	1,200	1,000	3,000
	계	2,246	2,696	2,648	7,590
보육아동		150	122	155	427
소요재원		3,532	4,443	4,916	12,891

그러나 직장보육, 공공보육시설 중 종교, 학교부설보육, 방과 후 보육, 영유아 보육시설이 부진한 상태에 있다. 또한 보육프로그램 및 교재교구의 개발, 보급이 미흡한 상태에 있다. 종사자들의 낮은 보수 수준과 장시간 근무로 우수 보육교사 확보가 곤란한 것도 문제로 대두되고 있다.

정부는 보육사업의 내실화를 위하여 국·공립 유치원 교사의 72% 수준에 불과한 보육교사 처우수준을 2000년까지 동등수준

으로 개선하고 교육 훈련을 지속적으로 강화하여 자질향상과 전문성을 제고할 것이다.

또한 방과후 아동보육시설을 1996~1998년 중 2,000개소를 확대하는 등 다양한 보육 서비스를 제공할 것이다. 1997년부터 운영이 어려운 농어촌 공공보육시설에 대한 보육교사 인건비 추가 지원을 추진하고 있고, 영아 및 장애아 전담보육시설의 지원을 강화해 나갈 것이다.

다. 요보호여성에 대한 보호

1961년 여성계의 강력한 요구와 시대적 요청으로 제정된 『윤락행위등 방지법』은 1995년 32년만에 현실에 보다 근접하게 개정되었으나 시설운영의 기피, 재관절차에 따른 입소율 저조(개정 이후 1명), 윤락여성과 가출여성의 구분수용, 실비 징수, 단속의 미흡 등 제반요인으로 시설은 점차 동공화 현상을 나타내고 있고, 비효율적인 시설운영의 난맥상을 보이고 있다.

또한 윤락여성들은 하나의 직업으로 인정하여 줄 것을 요구하는 등 향락문화와 성개방 풍조에 따라 윤락의식이 희박하여 근접하기가 대단히 어려운 문제라 하겠다.

앞으로 요보호여성 선도를 위하여 여성복지상담소를 운영하고 부처간 유기적인 협조체제를 견지하는 한편 시설운영을 개방운영하여 시설입·퇴소, 외출·외박을 교육에 지장없는 범위에서 자유롭게 하며, 인성변화 교육 강화로 선도의 효율성을 제고하고 선도사업에 각종 사회단체의 참여를 권장해 나가도록 할 계획이다.

또한 우리사회에 최근 성폭력이 증가하여 사회문제로 대두되고 있는 바, 이는 성개방풍조와 향락문화의 유입으로 음란, 퇴폐문화가 만연하고 있음에도 적절한 대책이 어렵고, 입시위주의 교육 및 물질만능주의와 쾌락추구 등에 따른 자유의 남용에 대한 법적 제재가 미흡한 실정이다. 성폭력은 피해자에게 정신적, 육체적 고통을 주고 있음에도 피해자는 수치심 등으로 신고를 기피하고 적절한 상담자를 찾지 못하고 있다. 성폭력피해자 및 학대받는 여성보호를 위하여 19개소의 상담소 중 13개소에

요보호여성의 선도를 위하여

여성복지상담소를 운영하고, 부처간 유기적인 협조체제를 견지하는 한편, 인성변화 교육 강화로 선도의 효율성을 제고하고 선도사업에 각종 사회단체의 참여를 권장해 나가도록 할 계획이다.

여성복지는 여러 형태로 나누어 볼 수 있겠으나 먼저 소득에 따라 상층, 중산층, 저소득층, 요보호계층으로 구분하고, 취업 여부에 따라 전업주부, 취업여성으로 나누어 그 대책을 마련할 수 있다.

국고지원을 하는 한편 성폭력피해자 보호시설 1개소를 운영하되 상담원 교육을 철저히 실시·배치하고, 배우자로부터 학대받는 여성을 위한 모자일시보호시설(현재 6개시설 34세대)을 운영, 가정폭력을 최소화하도록 사업을 효율적으로 추진할 것이다.

한편 일본군 위안부 문제에 대한 우리정부는 정부차원의 금전적 배상을 요구하지 않되 진상규명과 후속조치를 촉구하고 국내적으로는 생활이 어려운 피해자를 국가가 직접 구호하기로 결정하였다. 이에 따라 1993년 6월 11일 『일제하 일본군위안부에 대한 생활안정지원법』을 제정·지원하고 있는 바, 보호지원 내용은 생활보호법에 의한 생활보호를, 의료보호법에 의한 의료보호, 생활안정지원금으로 일시금 500만원, 월 50만원을 지급하는 한편 임대주택 우선임대(입주 48명)를 실시, 현재 총 178명중 20명은 사망하고 158명이 생존, 혜택을 받고 있다.

3. 향후 정책추진방향

여성복지는 여러 형태로 나누어 볼 수 있겠으나 그 소득 및 취업 여부에 따라 모델을 제시해 볼 수 있다. 먼저 소득에 따라 상층, 중산층, 저소득층, 요보호계층으로 구분하고 취업 여부에 따라 전업주부, 취업여성으로 나누어 그 대책을 마련할 수 있다.

(그림 1)에서 보는 바와 같이 유형 1은 시간과 능력과 재력을 갖추었다고 볼 때 이들에게는 자칫 여가를 보람있게 보내지 못할 때 자신이 스스로 느끼는 좌절감은 물론 주부도박단, 불건전한 계운영, 사치, 낭비 등 부정적 분위기를 조장하게 되어 사회 지탄의 대상이 된다. 반대로 여가를 선용하여 저소득계층, 요보호계층과 연계하여 보람있는 사회활동을 할 수 있을 것으로 본다.

유형 2는 중산층에서도 어려운 계층으로 가장 바람직하기는 취업, 또는 자영업을 지원하고 보육기회를 주는 것이겠으나 우리나라 취업구조 하에서는 용이한 일이 아니어서 노동부에서 실시하는 '일하는 여성의 집' 또는 지방자치단체나 법인에서 운영하는 여성회관 등에서 직업교육을 받아 아기는 가정보육을

그림 1. 여성복지 모형



취업여성에게는
보육시설의 확충,
남녀평등고용법의
철저 이행,
육아휴직제도의 이행
등 사회지원체제의
정책이 필요하다.

- 유형 1: 여가선용(시간, 능력, 재력) → 저소득계층, 요보호계층
연계 사회활동
- 유형 2: 취업 또는 자영업 지원, 보육
- 유형 3: 보육, 자활보호, 주택지원 등
- 유형 4: 사회지원체제 정책(보육, 양성평등 육아휴직 등 생활
여성 과학화
- 유형 5: 국가보호, 자활지원

하면서 자영업을 하도록 하는 것이 바람직하다 하겠다.

유형 3은 저소득계층으로서 대체로 자기집도 없고 생활도 어
렵고 보육도 힘들고 교육비 부담도 과중하고 문화욕구 충족도
할 수 없고 건강도 여건이 가장 좋지 않은 계층이라 볼 수 있다.

나 자신과 가족, 이웃을 함께 생각하는 공동체적 의식을 가지고 생각하고 실천한다면 우리 사회는 물론 우리 여성문제도 실마리가 풀려나갈 것으로 확신한다.

가능하다면 이 계층에 대해서는 자활보호대상자로 선정, 지원하는 것이 바람직하다고 생각되며 저소득모자가정으로 지정하여 지원을 하기도 한다. 보육의 경우 생활보호대상자는 전액을, 도시근로자 평균 임금의 1/2일 경우는 보육료의 1/2을 감면한다. 국가 또는 지방자치단체는 영구임대주택을 일정비율이 저소득모자가정에 우선 분양될 수 있도록 모자복지법에 규정하고 있다.

유형 4는 소득의 다소를 불문하고 직장과 가정, 친인척간의 유대등 이중고, 삼중고에 시달리는 점을 생각할 때 직장여성들이 안심하고 경제활동 혹은 사회참여 활동을 할 수 있도록 아이들을 맡아 잘 기르고 보육하는 보육시설을 획기적으로 확대하는 한편 직장에서는 모집, 배치, 승진 등에서 불이익이 없도록 남녀고용평등법의 철저 이행, 성폭행에서의 보호장치, 육아휴직제 등이 제대로 이행되어야 하겠고 가정에서는 생활여건을 과학화하는 한편 가사를 가족이 분담하여 협력하는 것이 중요하다 하겠다.

유형 5에서는 요보호계층 즉, 공공부조의 대상이기 때문에 만족스럽진 않겠지만 생계비, 피복비, 학비, 의료비, 김장, 된장비까지 국가에서 지원하고 있다.

4. 결 론

세계인구의 절반을 차지하면서도 지극히 열악한 소득과 대우 속에 처한 여성문제는 유엔의 관심사이며 우리 나라도 최근 몇 년사이 『여성발전기본법』, 『성폭력 범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률』, 『남녀고용평등법』, 『모자복지법』, 『모자보건법』 등이 제정 또는 개정되어 여성복지문제에 큰 관심이 집중되고 있다. 가정폭력방지법도 끊임없이 거론되어 입법추진을 서두르고 있다.

지금 우리는 지구촌 시대에 살고 있으며, 끊임없이 변화하는 속에서 우리가, 나 자신이 먼저 변화하지 않으면 결코 살아남을 수가 없다. 나 자신과 가족, 이웃을 함께 생각하는 공동체적 의식을 가지고 생각하고 실천한다면 우리 사회는 물론 우리 여성문제도 실마리가 풀려나갈 것으로 확신한다.