

노무현 정부 여성복지정책

- 사회복지학회 자유발표 논문 초안 -

정 재 훈

(상지대 사회복지학과)

homepage: jung.welfare.wo.to

e-mail: jung4202@hanmail.net

[요 약]

본 연구에서는 여성복지정책 개념이 갖는 지향성에 따라 노무현 정부 여성복지정책과 김대중 정부 여성복지정책을 비교함으로써 노무현 정부 여성복지정책의 성격 규명을 시도하였다. 부녀복지정책에서 여성복지정책으로 개념이 진일보한 1990년대 이후 여성복지정책은 일반 여성을 대상으로 한 정책이라는 막연한 이미지 전달을 시도하였다. 그러나 이같은 여성복지정책 개념은 여성복지정책이 추구하는 사회적 기능의 회복, 인간다운 삶 등이 무엇을 의미하는지 추상적인 나열을 하는 데 그침으로써 성차별 문제를 희석시키는 한계를 보인다. 따라서 김대중 정부 이후 대중적 차원에서 자리매김을 확고히 해 가고 있는 여성복지정책의 성격이 좁은 의미에서 복지 문제와 넓은 의미에서 성차별 문제 중 어느 쪽에 비중을 두면서 변화해 가고 있는지 혹은 변화해 가야 하는지 등에 대한 분석과 전망을 제대로 제시할 수 없는 제한점을 갖는다. 따라서 본 연구에서는 사회복지정책의 한 영역으로서 '여성복지'를 보는 여성복지정책과 '여성정책'의 한 영역으로서 '여성복지'를 보는 여성복지정책의 차원에서 김대중 정부와 노무현 정부 여성복지정책에 대한 논의를 전개하였다.

김대중 정부 출범 이후 여성복지정책의 변화 양상은 어떠한가? 여성복지정책과 여성복지정책 중 어떤 차원에서의 변화가 두드러진다고 볼 수 있나? 김대중 정부 여성복지정책 기초가 노무현 정부에서 계승되는 양상은 어떠한가? 노무현 정부 여성복지정책 기초는 여성복지정책과 여성복지정책 중 어느 것이 될 것인가? 김대중 정부 출범 이후 사회보험을 중심으로 일어난 변화는 여성복지정책이 전통적인 부녀복지정책 개념에서 탈피하는 양상을 잘 보여주었고 있다고 할 수 있다. 또한 여성의 소득 수준 향상 등 여성복지정책적 측면에서 변화를 관찰할 수 있다. 그러나 여성복지정책적 성격을 드러낼 만큼 여성복지정책이 성차별 문제 해소에 중점을 두었다고 보기는 어렵다. 게다가 공공부조에서는 성차별 문제나 복지 문제 중 어느 것에 초점을 둔 정책 방향의 일관성을 발견하기 힘들다.

대통령 공약 사항을 중심으로 살펴본 노무현 정부 여성복지정책은 사회보험 대상자 확대라는 측면에서 여성복지정책적 차원의 단초를 보이고 있으나, 정책 기초는 김대중 정부의 여성복지정책 흐름을 계승하고 있다. 그러나 노무현 정부 출범 이후 관찰할 수 있는 정책 환경의 변화로서 여성부 기능 강화와 급격한 인구학적 변동을 고려할 때 정책 추진 주체 변화를 전제로 한 여성복지정책 강화를 예측해 볼 수 있다.

1. 연구 목적

본 연구는 여성복지정책 개념이 갖는 지향성에 따라 노무현 정부 여성복지정책과 김대중 정부 여성복지정책을 비교함으로써 노무현 정부 여성복지정책의 성격을 규명함을 목적으로 한다. 이같은 성격 규명을 토대로 하여 노무현 정부 여성복지정책의 변화 가능성에 대한 예측을 하는 것이 본 연구의 부수적 목적(begleitendes Ziel)이다.

2. 기존 연구 검토

여성복지정책 관련 기존 연구는, 국가 여성복지정책이 '부녀복지정책' 개념에서 진일보한 1990년 대 이후 상황 변화에 주목하는 경향을 보인다는 점에서 공통점을 보인다. 즉 저소득 모자가정, 미혼모, 가출여성, 매매춘 여성, 학대받는 여성, 저임금 근로여성 등 소위 '요보호 여성'을 대상으로 하던 부녀복지정책에서 정책 대상이 소위 '일반 여성'으로 확대된다는 의미에서 여성복지정책이라는 용어를 선호하게 되었다고 볼 수 있다(김인숙 외, 2000:36). '일반 여성'이라는 개념이 갖는 애매모호성, 지나친 포괄성에도 불구하고 여성복지정책 개념이 도입된 이유는, 부녀복지정책 대상은 '요보호 여성' 개념을 통해 여성의 이미지를 '나약한 의존자' '문제를 일으키는 집단' 정도로 이해하게 되는 반면, 여성복지정책은 문제를 일으키는 주체로서 뿐만 아니라 보호자나 배우자, 취업노동자로서 여성의 삶을 정책 대상으로 하기 때문이다.

이같은 정책 영역으로서 여성복지 연구는(김미혜, 1997; 양옥경, 2002; 이상덕, 1996; 조홍식, 2000; 한국여성개발원, 1990) 여성복지정책이 추구하는 사회적 기능의 회복, 인간다운 삶 등이 무엇을 의미하는지 추상적인 나열을 하는 데 그침으로써 성차별 문제를 희석시키는 한계를 보인다. 게다가 현재 여성복지정책 실천 과정에서 부녀복지정책적 차원과 여성복지정책적 차원이 혼재되어 있는 양상을 구분하여 설명하고 있지 않기 때문에 김대중 정부 이후 대중적 차원에서 자리매김을 확고히 해 가고 있는 여성복지정책의 성격이 좁은 의미에서 복지 문제와 넓은 의미에서 성차별 문제 중 어느 쪽에 비중을 두면서 변화해 가고 있는지 혹은 변화해 가야 하는지 등에 대한 분석과 전망을 제대로 제시할 수 없는 제한점을 갖는다.

본 연구에서는, 따라서, 여성복지정책이 추구하는 좁은 의미에서의 복지 실현과 넓은 의미에서 성차별 해소를 중심으로 여성복지정책의 성격을 규명하고자 한다.

3. 연구 개념 설정: 여성복지정책

개념으로서 '여성복지정책'은 '사회복지정책'과 '여성정책'의 교집합이라고 할 수 있다. 이렇게 볼 때 한국 정책 연구와 정책 실천 환경에서 여성복지정책 개념이 갖는 두 가지 차원을 유추할 수 있다. '사회복지정책'의 한 영역으로서 '여성복지'를 보는 차원이 첫째이고, '여성정책'의 한 영역으로서 '여성복지'를 보는 것이 두 번째 차원이다.

먼저, 사회복지정책의 틀 속에서 '여성복지'를 추구하는 관점이 있다. 이 경우에는 사회복지정책을 강조하면서 사회복지정책의 한 영역으로서 여성복지를 강조한다. 사회복지정책을 실천적 차원에서 분석하고 있는 연구 성과를 보면, 전달 주체를 구체적으로 명시하고 있지 않은 경우도 있지만(송근원/김태성, 1995; 현외성, 2000), 대체로 전달 주체를 명시적으로 국가(이정우, 2002; 한형수, 2000)나 정부(박병현, 2003; 박정호, 2002; 원석조, 2001)로 제시한다. 사회복지정책을 실천하는 수단으로서 '제반 정책'(이정우, 2002)이라는 매우 폭넓은 개념을 사용하기도 하지만, 대체로 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 등을 제시하고 있으며(박병현, 2003; 원석조, 2001; 한형수, 2002; 현외성, 2000), 사회복지정책의 수단을 소득보장·건강·교육·주택·개별사회서비스 등 영역 별로(송근원/김태성, 1995) 제시하기도 한다. 사회복지정책의 대상은 인간이 갖는 욕구(박병현, 2003; 송근원/김태성, 1995; 한형수, 2002)나 사회 현상(이정우, 2002) 등으로 매우 광범위하게 정의하는 반면, 제반 서비스와 급여(원석조, 2001; 현외성, 2000)로 좁게 규정하는 경우도 있다. 마지막으로 사회복지정책이 추구하는 목적은 인간다운 생활 유지(박병현, 2003; 송근원/김태성, 1995; 현외성, 2000) 혹은 복지 증진(박정호, 2002; 이정우, 2002) 등 이상적 차원과, 생존권 보장, 사회통합과 안정(한형수, 2002) 등 현실적 차원으로 나누어 볼 수 있다.

이같은 개념 정의가 갖는 공통점은 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스로 표현되는 제도로서 사회복지정책의 주체를 국가로 보면서, 사회복지정책을 통해 '인간다운 생활'을 보장받을 수 있다는 단선적 발전을 가정한다는 것이다. 즉, 국가를 통한 사회복지정책이 발전하면 모든 사회 구성원이 인간다운 생활을 보장받는 사회에 이르게 된다는 논리로 볼 수 있다. 따라서 사회복지정책의 발전 맥락에서 여성복지도 언젠가 도달할 수 있는 지점에 놓여 있는 상태로 이해된다. 따라서 성차별이나 성인지적 관점에 대한 관심보다는 사회복지정책 대상 집단으로서 여성이 갖는 현실 문제 해결이 중요한 관심사가 된다. '여성'보다는 '복지'가 정책 아젠다 논의에서 중심에 있다. 연구자는 사회복지정책의 영역으로서 '여성복지'를 추구하는 여성복지정책을 '여성복지정책'으로 표현하고자 한다.

두 번째는 여성정책의 범주 안에서 '여성복지'를 추구하는 정책이라고 보는 관점이다. 여성정책의 전달 주체는 '정책'이란 현실에 기반하기 때문에(장하진, 1998:71) 국가로 보는 견해가 지배적이라고 볼 수 있다(권영자, 1995; 김경희, 2002; 손봉숙, 1996; 장하진, 1998; 장필화, 1990). 여성발전기본법에서도 여성정책을 "남녀평등의 촉진, 여성의 사회 참여 확대 및 복지 증진에 관한 대통령령이 정하는 정책"으로 규정함으로써(3조 1항) 여성정책의 주체를 국가로 보는 한국 현실을 잘 반영하고 있다.

여성정책을 실천하는 수단은, 사회복지정책 개념에서의 논의와 달리, 기존연구에서 뚜렷하게 제시되지 않는다. 여성정책의 대상을 사회 전반에 걸친 성차별로 보고 모든 가능한 제도, 대안적 가치 체계를 제시하여야 한다고 보기 때문일 것이다. 이같은 여성정책이 추구하는 공통된 목적은 남녀평등한 사회의 실현이다.¹⁾

이상에서 살펴본 바와 같은 여성정책의 한 영역으로서 ‘여성복지’를 다룰 경우, 성차별 문제 해결을 위한 전망 제시, 성인지적 관점 도입이 주요 관심사가 된다. 당장 현실의 ‘복지’ 문제보다는 ‘여성’이 겪는 차별이 주요 정책 아젠다이다. 따라서 여성정책의 영역으로서 ‘여성복지’를 추구하는 여성복지정책을 ‘여성복지정책’으로 표현한다. 여성복지정책은, 따라서, 단순히 기존의 사회복지 방법론을 여성이라는 대상에게 적용하는 것으로 한정해서는 안 된다는 주장(김인숙 외, 2000:44)을 전제로 하면서 여성 중심적 관점에서 문제를 바라보고, 모든 사회제도와 정책에 반영되어 있는 가부장적 가치 극복을 목표로 한다.

4. 연구문제 제기

연구 문제는 김대중 정부 여성복지정책과의 연속선상에서 제기하게 되며, 다음과 같다:

첫째, 김대중 정부 출범 이후 여성복지정책의 변화 양상은 어떠한가? 여성복지정책과 여성복지정책 중 어떤 차원으로의 변화가 두드러진다고 볼 수 있는가?

둘째, 김대중 정부 여성복지정책 기조가 노무현 정부에서 계승되는 양상은 어떠한가? 노무현 정부에서 제시한 여성복지정책 공약이 김대중 정부 여성복지정책 기조를 받아들이고 있는지, 노무현 정부 출범 이후 여성복지정책 관련 변화가 있다면, 그 변화는 여성복지정책과 여성복지정책 중 어느 흐름으로의 것으로 해석할 수 있는가?

1) “여성정책이란 가부장제와 남녀평등사이의 현실에 국가가 정책적으로 개입하는 것을 의미한다. 즉 성차별의 해소와 남녀평등 실현이란 이상적 목표를 실현하기 위해 여성 ‘정책’이란 현실에 기반하는 것이다... 여성문제 해결의 모든 귀결점이 정책은 아니라고 하는 점이다... 공적, 사적, 경제적, 정치적, 이데올로기적 각 영역의 상대적 자율성의 정도를 인정한다면 여성정책이란 주로 사회 구조적 차원의 문제 영역에 집중되는 부분이라고 볼 수 있다(장하진, 1998:71-72).”

“여성정책이란 여성의 기본적인 인권과 남녀동권에 대한 신념을 바탕으로 현제도를 비판적으로 분석, 조명하면서 성차이가 차별로 연결되지 않을 수 있다는 기준과 대안적 가치체계를 법, 제도, 정치 과정에서 실현하려는 목적 의식을 가진 정책이다(장필화, 1990:14).”

“여성정책이란, 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 여성의 지위와 권익을 향상시켜 남녀평등사회를 이룩하려는 포괄적인 국가정책... (손봉숙, 1996)(김재인/조연숙, 2002:21에서 재인용).”

“정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 여성의 지위와 권익을 향상시켜 남녀평등사회를 이룩하려는 포괄적인 국가정책으로, 국가가 평등을 저해하는 사회제도적 요소들을 제거하고 개선하려는 노력을 제도적으로 마련하고 불평등한 상황 하에서 여성들이 감수하고 있는 불이익에 대해 국가가 일차적 책임을 짐으로써 여성문제를 해결하고자 하는 행동계획으로 설명된다(권영자, 1995)(김재인/조연숙, 2002:21에서 재인용).”

셋째, 노무현 정부 여성복지정책 기조는 여성복지정책과 여성복지정책 중 어느 것이 될 것인가?

5. 김대중 정부 출범 이후 여성복지정책 변화 양상

김대중 정부 출범은 1995년 제정된 '여성발전기본법'을 토대로 하여 1997년에 마련된 '제1차 여성정책기본계획'이 본격적으로 시행되는 시기와 맞물린다. 제1차 여성정책기본계획에서는 소위 성주류화의 중요성이 강조되고 젠더 중심 접근을 기본 방향으로 하였지만, 여전히 여성 중심 여성정책이 여성정책의 주류를 이루고 있다(김재인/조연숙, 2002:36).

김대중 정부 여성복지정책은 이같은 여성정책 맥락에서 이해할 수 있다. 김대중 정부 출범 이후 여성복지정책 변화의 특징은 정책 목표로서 "보건복지사업 전반의 성주류화(Gender Mainstreaming)(보건복지부, 2000)" 추구에서 찾아볼 수 있다. 정책결과로서 성주류화를 논하는 것은 시기상조임에도 불구하고, 이같은 정책목표 설정은 이전 여성복지정책 경향과는 분명히 차별적이라 하겠다.

김대중 정부에서는 성주류화 촉진을 위한 정책 아젠다(agenda)를 성차별적 법·제도 개선, 정책결정자 성인지력 제고, 성인지적 정책분석, 성인지적 통계자료 개발, 보건복지 여성정책 연구 개발, 성평등 홍보 강화 등으로 보고, 각 아젠다 별 정책 의제를 다음과 같이 제시하고 있다(보건복지부, 2000):

- ▶ 성차별적 법·제도 개선
 - 보건복지 관련 법령 및 지침 등 분석, 개정·개선 추진
- ▶ 정책결정자 성인지력 제고
 - 담당공무원의 남녀평등의식 조사 지속
 - 성인지력 향상 위한 공무원 워킹 실시 지속
 - 정책안내서 발간 및 배포 지속
 - 성인지적 정책분석
 - 주요 정책의 영향평가(2000 ~)
 - 예산분석(2001)
- ▶ 성인지적 통계자료 개발
 - 각종 보건복지 통계자료의 성 분리 실시(2000)
 - 여성보건복지 통계자료 발간(2001)
- ▶ 보건복지 여성정책 연구개발
 - 성주류화를 위한 다양한 정책 연구개발(2000)
 - 성평등 홍보 강화
 - 홍보의 성평등성 제고 위한 지침 개발(2000)

이같은 성주류화 시도가 여성복지정책 영역에서 낳은 정책결과를 여성복지정책 영역 - 사회보험, 공공부조 - 별로 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

5-1. 사회보험

사회보험 영역에서 여성복지정책 주요 대상은 소위 일반여성이라고 보겠다. 일반여성을 대상으로 하는 사회보험 부문 정책 목표는 먼저 “소득 보전을 통한 여성 경제력 보장”(보건복지부, 2000: 여성 특별위원회, 2000,4)을 들 수 있다. 소득 보전은 특히 국민연금이나 산재보험, 고용보험 등을 통하여 실현할 수 있다. 질병수당 개념이 2003년 현재 도입되지 않고 있는 한국 현실에서 건강보험은 소득 보전 기능보다는 질병 치료와 예방을 위한 현물 서비스를 제공하는 기능을 제공한다.

국민연금 영역에서 여성의 소득 보전을 위해 정책문제화한 주요 사안을 보면 다음과 같다: 이혼배우자의 가사노동 종사 가치 인정 여부, 육아휴직 여성 보험가입 기간 인정 여부, 여성의 국민연금 가입 확대를 위한 여건 조성, 전업주부의 국민연금 가입 기회 확대, 배우자 연금 수혜 수준 향상.

이같은 정책문제에 대응하여 나타난 국민연금 부문 정책 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다: 혼인 기간이 5년 이상일 경우 이혼배우자의 연금분할수급권 인정, 육아휴직 여성의 보험료 추후 납부 제도 도입, 근속연수가 상대적으로 짧은 여성의 국민연금 최소가입기간을 15년에서 10년으로 하향 조정, 불완전 고용지역가입자를 직장가입자로 편입시킴으로써 일용직·임시직 근로자의 상당수를 차지하는 여성의 보험료 부담이 경감, 전업주부 임의가입을 활성화하기 위해 임의가입자 보험요율 조정, 배우자 가급급여액의 연차적 인상, 자녀 또는 손자녀인 유족연금 수급권자 출가(出嫁)시 수급권 소멸 규정 삭제.

김대중 정부 출범 이후, 특히, 이혼배우자 연금분할수급권 인정은 혼인 기간을 토대로 한 연금소득을 부부공유재산으로 본다는 점에서 진일보한 결과라고 보겠다. 그러나 이혼이 아닌 별거시, 여성 배우자가 분할연금 수급을 할 수 없는 점이 여전히 개선되고 있지 않다. 또한 재혼시 재혼 기간 동안 분할연금 지급을 정지함으로써 여성은 남성에게 경제적으로 의존적이라는 전제를 여전히 고수하고 있다. 보험가입 기간 중 육아휴직 기간 인정도 무급육아휴직이 보편적인 현실을 감안할 때 실질적인 연금소득 향상 효과를 기대하기 어렵다. 배우자 가급급여액 인상도 월 12,500원의 급여 수준을 감안하면 여성노인 소득보장과는 거리가 멀다(신혜수, 1999:77). 그밖에, 정책문제화하지 않음으로써 정책결과로 도출되지 않은 김대중 정부 공약 사항 중 “기초연금제를 실시하여 저소득층과 주부에게도 기초연금을 제공한다”는 내용이 있다. 여성의 실질적 소득 향상을 위한 ‘1인 1연금제도’가 노동시장에서의 성차별이 존재하는 상황에서 의미를 가지려면, 가사노동·보호노동에 대한 가치를 인정해 주는 방향에서 기초연금제 실시가 필요하다.

김대중 정부 출범 후 국민연금제도에서의 변화를 종합해 보면, 소득 수준 향상을 위한 조치가 도입되었다는 점에서 여성복지적 의미를 찾을 수 있다. 그러나 여성은 남성에게 경제적으로 의존적이라는 전제가 제도 속에 확고히 존재하고 여성이기 때문에 여성이 현재 행하는 노동 - 가사노동, 보호노동 - 에 기초한 소득보장이 정책 결과로서 도출되지 않았고 정책 대안으로서 고려되지 않았다는 점에서 여성복지적 의미를 찾기는 어렵다.

김대중 정부 출범 이후 여성복지정책 분야에서 주목할 만한 변화는 2001년 11월 모성보호 관련 노동법이 개정되면서 본격적으로 도입된 유급육아휴직제도이다. 이같은 변화는 최근 몇 년 사이에 출산

율이 급격히 낮아지면서 인구정책적 차원에서의 위기감이 확산된 결과이다. 연 평균 출산율이 대부분의 선진 복지국가보다 낮은 가임여성 1인당 1.3명 수준으로 감소하면서 인구 감소와 그에 따른 사회 구성원의 재생산 문제가 심각하게 대두되었기 때문이다.

유급육아휴직이 사회보험과 관련하여 의미를 갖는 것은, 산전후 휴가 기간 90일 중 60일 분은 사용자가 '통상 임금'을 지급하고, 30일 분은 고용보험에서 지급하게 되기 때문이다. 그러나 육아휴직급여가 최저임금에도 못미치는 수준이며, 휴직 후 복직을 강제한 법조항에도 불구하고 '법은 법이고 현실은 현실'이 보편화된 한국 사회 실정에서 유급육아휴직제도 시행의 효과에 의문이 제기될 수 있다. 결국 육아휴직제도가 현실에서 제대로 활용되지 않고 육아휴직자에게 고용상 불이익을 주는 사용자를 철저히 단속·처벌하는 정책 환경이 조성되지 않는 한 고용보험제도에서 떠맡은 육아휴직제도는 여성복지정책으로서도 여성복지정책으로서도 제 기능을 하지 못한다고 보겠다.

따라서 우선 육아휴직제도의 실효성을 높이기 위하여 육아휴직 급여 수준을 현실에 맞게 높이고, 육아 휴직자의 고용 안정을 보장하지 않는 사용자를 철저히 단속하고 처벌해야 할 것이다. 또한 육아 문제가 여성만의 문제가 아니라 아이를 양육하는 부모 공동의 문제라는 인식을 심어 주기 위한 국가 차원에서의 캠페인이 전개되어야 한다.

사회보험으로서 건강보험 영역에서는 소득 보장 기능이 없으며, 질병 예방 및 치료 등 현물 서비스를 제공한다. 김대중 정부 출범 이후 여성 건강 증진을 위한 정책 문제는 소위 "생애 주기별 보건의료 서비스 제공"으로 표현할 수 있다. 이같은 서비스를 건강보험 맥락에서 이해하는 것은 건강보험에서 서비스 관련 비용을 부담하기 때문이다. 여성의 생애 주기에 따른 건강 증진을 위한 건강보험 영역에서의 정책문제는 다음과 같다(보건복지부, 2000): 임신·출산기 여성 건강 보호, 중년·폐경기 여성 건강 관리, 여성 노인의 질병 관리 및 건강 수명 연장.

이같은 정책 문제에 대한 정책 결과로서 임신 기간 중 보건소 체조 교육 비용을 건강보험조합에서 일부 지원, 산전산후진찰 보험 급여 적용, 40-46세 여성의 2년 1회 유방암 검진비와 30-64세 여성 연1회의 자궁암 검진비 보험급여에 포함을 지속 추진하되, 검진시기 연1회 단축 및 본인부담 비용 경감 등은 보험재정을 고려하여 단계적으로 확대하는 방안이 추진되었다.

출산을 전후로 한 비용 - 임신부 체조 교육비, 산전산후 진찰비 - 을 건강보험에서 일부 부담하기 시작한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나, 여성 생애주기를 '임신·출산기, 중년·폐경기, 노년기' 등으로 분류함으로써 정책결과는 "여성은 아이를 당연히 낳는 존재"로 전제하고 있다. 임신·출산기 여성은 可姙期 기혼여성만을 의미하게 된다. 물론 한국사회에서 여전히 대부분 여성이 결혼하여 아이를 낳고 살아가지만, 보건·의료정책 관련 건강보험 영역에서 결혼하지 않은 여성, 10대 청소년 여성, 아이를 낳지 않은 여성은 정책대상이 되지 않는 경향을 볼 수 있다. 또한 산전산후 진찰 항목 중 건강보험 적용이 안 되는 항목 - 초음파 검사, 기형아 검사 - 이 여전히 존재한다. 모성보호 및 소득보장과 관련하여 분만수당 제도가 미비하고, 분만 비용 중 본인 부담분이 있으며, 산전후 휴가수당 지급이 실현되지 않고 있음도 여성 건강 증진 및 모성보호 관련 건강보험 영역의 정책과제로 볼 수 있다.

이렇게 볼 때, 건강보험에서 여성복지정책은 전통적인 여성의 역할을 수행하는 여성에 대하여 제한

적으로 서비스를 제공하는 여성복지정책으로 이해할 수 있다.

5-2. 공공부조

여성복지관련 공공부조 부문 정책 대상은 주로 저소득계층 모자가정 여성이다. 공공부조/자활 부문 여성복지정책이 추구하는 목표는 여성의 자활 지원을 통한 여성 자립 향상이다(보건복지부, 2000). 국민의 정부 출범 이후 공공부조 정책 영역의 이념적 토대는 '생산적 복지'로 요약할 수 있다. 생산적 복지의 주된 요점은 근로능력이 있는 사람에 대하여 취업 능력을 강화해 주고, 적절한 일자리를 제공함으로써 자활·자립할 수 있도록 지원하는 것이다. 따라서 생산적 복지 이념에 입각한 정책문제는 근로유인과 체계적 자활 지원을 위한 적극적 노동시장정책으로 요약할 수 있다.

저소득계층 모자 가정을 위한 여성복지정책 차원의 서비스는 시설 및 재가 보호 서비스로 나누어져 이루어진다. 재가 보호 서비스는 중·고교생 자녀 학비 지원, 아동 양육비 지급, 자립 지원을 위한 장기 저리 생업자금 대출 등을 중심으로 이루어지면, 급여 수준은 연차적으로 향상되는 추세이다. 시설 보호는 모자보호 시설, 모자자립 시설을 중심으로 이루어지고 있으며, 3년 이내 보호기간 중 생계비, 자녀교육비, 직업훈련비, 난방연료비, 공공요금, 도서 구입비, 학용품비, 교통비, 아동급식비, 생업자금 융자, 영구임대주택 입주 지원, 보육지원, 퇴소시 자립 정착금 지원 등이 있다.

저소득층 보육료 지원 대상 아동 수가 증가한 반면, 그러나, 예산이 실사업량을 반영하지 못하여 2000년 보육예산이 설소요액에 비해 약 199억원 모자란 결과가 생겨났다(보건복지부, 2000. 11. 3). 또한 국민기초생활보장법이 토대로 하는 생산적 복지는 '보호노동, 가사노동 담당자로서 여성'에게 적합하지 않은 개념이다. 적극적 노동시장정책을 통한 생산적 복지에서 전제로 하는 인간상은 '취업노동을 하는 자'이다. 아이를 키우는 여성이 일하면서 경제적 자립을 달성하기 어려운 구조적 모순에 적절하게 대처할 수 있는 개념이 아닌 것이다. 변화를 추구하는 사회복지정책적 전략의 차원에서 정책 목표를 취업 보장을 통한 '소유적 개인' 완성으로 볼 때, 즉 '취업 → 독립 → 완전한 시민권 확보'로 할 때, 무보수 가사노동, 현실적으로 '여성의 무보수 가사노동'을 전제로 하게 된다. 따라서 성차별 해소라는 관점에서 볼 때, 이는 변화에의 전략 추구라고 보기 어렵다.

결국, 김대중 정부 여성복지정책 영역에서 저소득층 대상 공공부조제도는 성인지적 관점 도입 이전에 여성복지를 실현하는 수준에 이르지 못했다고 볼 수 있다. 급여 수준 향상에 관한 전망과 별도로, 생산적 복지 개념이라는 것이, 앞서 밝힌대로, 여성복지보다는 취업 노동자 중심 개념이기 때문이다. 생산적 복지 개념 그대로는 여성복지에 대한 논의는 별도로 하더라도 저소득층 여성복지를 지향하는 정책 발전 전망을 하기 어렵다고 본다.

이상 논의를 종합해 볼 때, 김대중 정부 출범 이후 사회보험을 중심으로 일어난 변화는 여성복지정책이 전통적인 부녀복지정책 개념에서 탈피하는 양상을 잘 보여주고 있다고 할 수 있다. 또한 여성의 소득 수준 향상 등 여성복지정책적 측면에서 변화를 관찰할 수 있다. 그러나 여성복지정책적 성격을 드러낼 만큼 여성복지정책이 성차별 문제 해소에 중점을 두었다고 보기는 어렵다. 이런 점을 고려해 볼 때 소위 성주류화나 성인지적 관점을 내세우며 양성평등을 추구한다는 정책 목표를 내세우는 것

은, 최소한, 여성복지정책 영역에서는 시기 상조라고 판단한다.

6. 노무현 정부와 김대중 정부 여성복지정책 비교

김대중 정부 출범 이후 여성복지정책에 대하여 살펴보았다. 이같은 관찰을 토대로 하여 노무현 정부 여성복지정책과 김대중 정부 여성복지정책의 차이점과 공통점을 살펴보도록 한다. 노무현 정부가 출범 이후 가시적으로 내세운 여성복지정책은 정권 출범 후 약 한달 여밖에 경과하지 않았다는 시간적 제약으로 성격 규명을 하기 어렵다. 따라서 대통령 선거 과정에서 나타난 공약을 중심으로 하여 노무현 정부 여성복지정책을 김대중 정부 여성복지정책과 비교·대조하도록 한다.

대통령 선거 기간 중 사회보험과 저소득층 관련 여성복지정책 영역에서 노무현 당시 대통령 후보는 다음과 같은 선거 공약을 제시하였다.²⁾

▶ 비정규직 관련

- 4대 사회보험 확대 적용 등 사회적 안전망 구축
- 사회적 차별 금지 및 적극 시정에 관한 특별법 제정

▶ 여성 일자리 50만개 창출 세부 계획: 새로운 일자리 창출을 위해 사회적 필요가 절실한 지역사회복지, 공공서비스 분야 전문 직종 개발 및 대폭적 예산 지원을 통한 고용 시스템 안정화

- 재가복지서비스 도우미 확대
- 장애, 노인, 여성, 아동을 통한 지역복지시설 확충을 통해 복지 분야 고용 확대
- 지역보육시설 확충을 통한 보육 분야 고용 확대
- ▶ 지식 기반 사회에 적합한 IT 분야 여성 유망 직종 개발, 체계적인 교육·훈련 프로그램 및 시스템 마련

▶ 출산과 육아 지원

- 여성노동자 산전후 휴가급여에 대한 사회 부담 확대와 기업 부담 축소
- 임신부에 대한 산전·산후 관리 및 임신부와 영유아에게 무료건강진단 실시
- 태아 검진휴가, 유·사산 휴가제, 가족간호휴가제, 출산간호휴가제 등 도입
- 산전·산후 기본 진료에 대한 임신부 부담을 점차 줄여 나감
- 육아휴직급여 수준을 임금의 40% 수준으로 확대하며, 근로 감독을 강화하고 대체 근로 활성화 방안을 마련하여 육아휴직의 실질적 활용 촉진
- 공무원의 육아휴직 기간을 근속 연수에 포함

▶ 여성 건강 관련

- 생애 주기 별 여성건강증진을 위한 정책 개발
- 여아 낙태 방지를 위한 인식 개선과 낙태 방지 대책 마련

2) "한국여성단체연합(2003년 1월 17일), 노무현 정부 대통령직 인수위원회에 드리는 여성분야 정책 제안서." 내용 참조.

- 자연 분만을 유도하여 제왕절개율을 20%까지 정상화
- 생리대의 부가세를 면제하여 실질적인 가격 인하 유도
- ▶ 공공부조 관련
- 농어촌, 도시 저소득층의 출산 시 소득 보전 대책 마련
- 한부모 가족 주거안정을 위한 모자보호시설 확충, 한부모 대상 훈련과 소자본 창업 지원
- 장애, 질환, 알코올 등 특수 한부모 가족에 대한 치료, 상담, 보호 등 전문적 지원 강화

여성 노동자 중 연평균 70% 이상이 비정규직에 종사하고 있음을 감안하면, 여성 일자리를 창출하는 세부 계획을 세우면서 비정규직을 중심으로 사회보험 대상을 확대하는 공약은 각종 사회보험 및 부가급여에서 여성이 받는 차별을 개선할 수 있는 디딤돌이 될 수 있다. 이는 여성만의 복지를 대상으로 하지 않으면서 성차별 문제를 보편적으로 개선할 수 있다는 점에서 여성복지정책의 확대로 해석할 수 있다. 그러나 김대중 정부 출범 이후 국민연금제도가 갖는 여성복지정책적 차원이 여성복지정책적 차원으로 변화할 수 있는 징후를 관찰하기는 힘들다. 여성의 독립적 노후생활 보장을 위한 연금제도 개선과 관련한 공약 사항을 찾아볼 수 없기 때문이다. 1인 1연금을 위한 기초연금제 도입, 재혼 시 연금 분할권 인정, 유족연금과 노령연금 지급 관련 병급제도 개선, 출산·육아휴직·가족간호 등으로 인하여 취업 활동을 중단하는 경우 일정 기간 연금 보험료를 국가가 대신 납부해 주는 연금 크레딧 제도 도입 등에 대한 언급이 전혀 없는 것이다. 따라서 공약 사항 실천에 따라 사회보험 대상이 확대된다면 사회보험 관련 여성복지정책은 여성복지정책으로 기초가 전환될 수 있는 가능성은 있지만, 현재 모습으로는 여성복지정책의 차원을 그대로 유지하고 있다고 볼 수 있다.

출산·육아 관련 지원 공약은 확대된 내용을 고려하면 김대중 정부의 여성복지정책 기초를 이어간다고 볼 수 있다. 다만, 가족간호휴가제나 출산간호휴가제를 여성만이 아니라 남성을 대상으로 적극적으로 확대해 나가는 자세를 보일 경우 평등에 초점을 맞춘 여성복지정책 개념으로의 변화도 전망할 수 있다.

여성 건강 관련 공약의 경우에는 생애 주기별 여성 건강 증진을 위한 정책 개발이라는 김대중 정부 여성 건강정책 기초를 받아들이고 있다. 생애 주기 개념이 '임신·출산기, 중년·폐경기, 노년기' 등으로 분류되는 기존 개념에서 벗어날 가능성이 보이지 않기 때문이다. 따라서 '여성은 아이를 낳는 존재'에 초점을 맞춘 여성복지정책 기초가 이어질 것으로 예상된다. 다만, 생리대 부가세 면제 등 기존 성차별적인 인식을 변화시키는 공약이 실천된다면, 여성복지정책 개념이 건강 관련으로 도입될 수 있는 단초가 생긴다고 여겨진다.

공공부조의 경우에는 여성복지도 여성복지도 추구한다고 보기 어려운 생산적 복지 개념과의 차별성을, 정권 출범 초기라는 시기적 요인을 감안해야 할지 모르겠으나, 발견하기 어렵다. 노무현 정부가 내세운 '참여복지'가 복지다원주의로 해석되거나, 참여민주주의에 입각한 국민의 자기 결정권을 강조하는 개념으로 이해되는 등 추측성 해석만이 지배적인 가운데(이영환, 2003), 양육비와 교육비를 현실화하는 등 한부모 가족에 대한 지원 근거를 국민기초생활보장법과 모자복지법의 보완을 통해 확실히 하고, 한부모 가족 대상 대통령 공약 사항을 구체화하는 노력이 뒤따른다면 참여복지 개념이 여성복

지정책을 지향하는 차원이 부각될 것이라고 본다. 그러나 저소득 여성의 경제적 자립을 위한 지원 확대 관련 대통령 공약이 따로 없었고, 따라서 가내노동자 보호제도, 최저임금 수준 인상, 여성 친화적 자활 프로그램 개발 및 확대, 국민기초생활보장법 수급 대상 범위 확대 등 가사·양육·보호노동과 취업노동을 이중으로 부담해야 하는 저소득 여성 경제적 자립을 위한 새로운 정책 전망이 제시되지 않는 상황을 고려해 볼 때, 노무현 정부 여성복지정책은 김대중 정부 때와 마찬가지로 여성복지정책도 여성복지정책도 아닌 형태를 보인다고 하겠다.

대통령 공약 사항 중 '성매매 피해 여성을 위한 보호 시설 확충과 성매매 피해 외국 여성을 위한 상담소와 쉼터 설치'가 있다.³⁾ 시설 설치나 확충이 애매모호한 방향으로 흐르지 않고 우선 여성복지적 차원에서 효과를 거두기 위하여 국민기초생활보장법 시행령에 성매매 피해자 특례 조항을 신설하고 여성단체나 종교단체에서 운영하는 미인가 시설을 정부 지원 시설로 인정하여 피해자 수급권을 인정하는 조치가 필요하다.

이상의 논의를 종합해 보면, 결국, 노무현 정부 여성복지정책은 사회보험 대상자 확대라는 측면에서 여성복지정책적 차원의 단초를 보이고 있으나, 정책 기조는 김대중 정부의 여성복지정책 흐름을 계승하고 있다고 보겠다.

7. 노무현 정부 여성복지정책 기조에 대한 전망

노무현 정부 여성복지정책은 김대중 정부 여성복지정책의 흐름을 계속 이어나갈 것인가? 아니면, 정책 기조에 있어서 변화, 즉 여성복지정책에서 여성복지정책으로의 방향 전환을 보여줄 것인가?

앞서 제시한 정책 아젠다를 둘러싼 논의 과정을 관찰해 볼 때 여성복지정책의 방향 전환을 예측하기는 어렵다. 그러나 노무현 정부 출범 이후 관찰할 수 있는 정책 환경의 변화로서 여성부 기능 강화에 대한 강조를 고려할 때 정책 추진 주체 변화를 전제로 한 여성복지정책 강화를 예측해 볼 수 있다.

노무현 정부 출범 이전 아동 보육 관련 공약 사항을 보면 다음과 같다.⁴⁾

- 보육료 절반 국가 지원, 차등 보육료제 도입
- 만 5세아 무상 보육·교육
- 국가의 보육 재정 분담률을 50% 이상 증액
- 장애아 보육과 영아 보육 등 국공립 시설 확대
- 방과후 보육 지원에 관한 근거법 마련, 방과 후 보육시설 확충 및 보육교사 양성
- 수요자 요구에 맞는 보육서비스 다양화: 24시간 보육, 야간 보육, 휴일 보육, 시간제 보육
- 공공기관과 기업 직장보육시설 설치 지원, 공동육아제도 활성화

3) "한국여성단체연합(2003년 1월 17일), 노무현 정부 대통령직 인수위원회에 드리는 여성분야 정책 제안" 참조.

4) "한국여성단체연합(2003년 1월 17일), 노무현 정부 대통령직 인수위원회에 드리는 여성분야 정책 제안" 참조.

- 평가인증제를 통한 우수보육시설 지원
- 보육교사 처우 개선과 양성제도 개편으로 보육의 질 확충
- 보육정보네트워크 구축, 지역사회의 협력 체계 구축

이같은 보육 업무를 보건복지부에서 여성부로 이관하려는 논의의 시작은 보육서비스를 복지보다는 여성의 문제에 초점을 맞추어 실시하려는 의도에서 시작되었다고 본다. 이같은 정책 아젠다가 형성되는 과정에서 절차상 많은 문제가 노출되었고, 따라서 논의의 본질을 벗어난 많은 논쟁이 전개되고 있는 현실에서 실제 보육 서비스가 여성부로 이관될 수 있을지는 단언하기 어렵다. 그러나 김대중 정부 여성복지정책 과정에서 찾기 힘들었던 여성복지정책의 성격 규명에 대한 논쟁의 단초가 제공되었음은 분명하다.

정책 환경의 또다른 변화 양상은 한국 사회에서 최근 몇 년간 관찰할 수 있는 매우 급속한 인구학적 변동이다. 인구학적 변동을 생물학적 변동과 사회적 변동의 차원으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 생물학적 변동의 대표적 양상으로 인구 고령화 현상을 들 수 있으며, 사회적 변동의 대표적 양상으로 소위 '정상가족'의 해체 현상을 들 수 있다. 생물학적 변동의 전제는 저출산율이며, 사회적 변동의 전제는 높아진 이혼율이다. 저출산과 고이혼율은 복지문제보다는 여성문제, 즉 성차별 문제의 해결을 전제로 할 때 변화를 보일 수 있는 현상이다. 따라서 저출산과 고이혼율 문제를 해결하기 위하여 여성복지적 차원의 접근보다는 여성복지적 차원의 접근이 정책 아젠다에서 우선 순위에 자리매김할 수 있다고 본다.

노무현 정부 여성복지정책은, 이같이, 정부 차원에서 여성부 기능 강화를 지향하는 움직임에 기초하는 가운데, 외부적으로 인구학적 변동이 야기하는 문제 해결을 위하여 여성복지정책으로 중심축의 이동이 시작되는 경향을 보일 것으로 전망한다.