

여성복지의 발전 방향에 관한

一考

최 선 화*

I. 들어가며
II. 본론
1. 여성복지의 필요성
2. 우리나라 여성복지정책의 발달 과정
3. 여성문제가 대한 여성학의 관점들
4. 우리나라 여성복지정책의 특성
5. 국제적 흐름과 쟁점들에 비추어본 한국여성복지의 발전방향
6. 여성복지 발전을 위한 전략
7. 외국의 여성복지정책 사례
III. 맺는말

I . 들어가며

최근들어 여성에 관한 복지는 요보호대상자를 위한 부녀복지라는 개념 대신에 여성복지라는 개념이 사용되어지고 있다. 그러나 부녀복지가 그 대상에 있어서나 사업내용면에 있어서 제한적이기 때문에 여성 모두를 위한 여성복지가 요구된다는 당위성만이 제기될 뿐 여성복지에 대한 개념 정의와 내용 및 발전방향에 대한 논의는 부족한 것 같다. 그래서 본 글에서는 현대사회의 변화와 요구에 맞는 여성복지의 발전방향을 성평등과 여성의 삶의 질적 향상이라는 관점에서 모색해 보고자 한다.

* 부산여대 사회사업학과 교수

본 글에서는 이제까지 여러 사람에 의해서 발표되어온 여성복지에 관한 산발적이고 단편적인 주장들을 종합·정리해봄으로써 여성복지의 발전방향에 대한 이론화 작업의 필요성에 대한 관심을 환기시키고 그 기초를 마련하고자 한다. 그러나 이 분야에 대한 연구의 축적이 아직까지는 매우 미흡한 실정이며 기초자료의 부족으로 깊이있는 분석을 하지 못하고 개괄적인 서술에 치우쳤으며 앞으로의 발전 방향에 대한 모색도 외국의 정책을 그 예로 제시했을 뿐 구체적인 분석이나 대안이 마련되지 않았다는 한계점을 지닌다.

II. 본론

1. 여성복지의 필요성

우리나라에 있어서 여성에 관한 복지는 여성복지라는 개념보다는 부녀복지라는 개념에 기초하여 행하여져왔다. 부녀복지사업은 요보호여성을 대상으로 하며 윤락행위 등 방지법에 의한 부녀보호사업이 그 중심이다. 부녀복지사업의 전통적 개념은 주로 윤락여성을 위한 상담사업, 부녀보호사업, 모자보호사업, 직업보도사업, 부녀계몽사업이 있다¹⁾.

그러나 이러한 부녀복지사업은 그 대상에 있어서나 사업내용면에서도 지극히 제한적이고 잔여적이라고 할 수 있다. 또한 부녀복지라는 단어 자체가 낙인의 의미를 내포하고 있으므로 이제는 이러한 부녀복지적 접근에서 여성 모두를 대상으로 하는 여성복지로 전환 되어야 한다고 생각한다.

한국사회는 산업화, 도시화 및 가치관의 변화 등을 통해서 사회문화적 환경이 급속히 달라지고 있으며 여성의 지위와 역할 등에 관련된 많은 변화를 겪고 있다. 그러므로 여성복지에 대한 개념과 내용도 변화될 때가 되었다고 생각된다. 그러면 여성 모두를 대상으로한 사회복지적 접근이 요구

1) 김영모, 「사회복지학」, 한국사회정책연구소, 1991, pp.186-7

되는 근거부터 살펴보도록 한다.

현대산업사회에서 연소자나 노인과 마찬가지로 여성도 의존집단에 포함시켜야 하는 이유는 산업사회의 시장경제 체제하에서 여성의 생존을 위해 필요한 자원을 스스로 충족시키는데 따르는 장애들이 존재하기 때문이다. 이와함께 도시 산업사회에로의 전환 과정에서 남녀의 역할분업이 여성의 사적영역, 즉, 가정 그리고 남성의 공적 영역, 즉, 가정밖의 사회생활로써 구성되어져서 굳어지게 되었다고 본다.

그런데 이러한 성별 역할분업이 현대사회에서 여성문제로써 인식되는 이유는 여성의 가정으로의 안주가 공적인 영역을 통해 창출되는 생존에 필요한 자원들에 대한 여성집단의 직접적 접근을 가로막아 왔기 때문이라고 할 수 있다. 여성집단이 갖는 의존성은 남성위주의 사회구조에서부터 야기되고 사회화과정을 통해 사회구성원들의 심리에 내재되어 남성과 여성이라는 분리된 문화적 영역을 창출하고 지속 시킨다. 그 결과 사회적으로 여성의 의존성은 더욱 심화되어 왔고 생존을 위한 기본적인 자원에 대한 여성의 직접적 접근을 저해하고 있다.

사회복지의 목적은 개인이나 특정집단이 자원에 대한 접근이 봉쇄되고 있을 때 이의 해결방안을 모색하는 것이다. 특히 시장경제 체제하에서는 대부분의 생존을 위한 자원의 조달이 시장을 통해 이루어지므로 사회복지의 기능은 어떤 개인이나 집단이 시장에의 접근을 필요로할 때 이를 저해하는 요인을 제거하거나 혹은 그들이 정상적으로 시장경제와의 상호작용이 불가능하다고 판단될 때는 자원의 공급을 시장 이외의 체계를 통해 조달시켜주는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 여기에 여성집단을 복지의 대상으로 해야할 필요성이 있다는 것이다²⁾. 이러한 사회복지 대상으로서의 여성은 크게는 모든 한국사회의 여성을 포함하는 일반여성의 문제와 사회적으로 인식된 구체적 문제를 가지는 요보호 여성의 문제로 구분할 수 있다.

요보호여성의 문제는 가부장적제도와 시장경제체제하에서 필요한 자원

2) 김영중, "한국사회의 여성문제와 사회복지", 「여성연구」, 효성여대 한국여성문제 연구소, 1990, pp.34-5

을 간접적으로 공급받을 수 있는 체계 즉,가정이나 남성이 부재한 상태로 써 필요한 자원을 공급받지 못하고 스스로도 시장기구에서 낙오된 여성으로, 대리적 자원공급체계가 요구되고 있다.일반여성의 경우에는 시장경제체제하에서 직접적으로 필요한 자원을 공급받는 경우에는 시장기구의 성차별적 불평등 대우를 받고 있으며,가정에 머물러 있는 경우는 여성에 대한 성차별과 자아실현의 기회를 갖지 못하고 있다. 이렇게 여성 모두에 대한 복지적 접근이 사회구조적으로 요구되고 있다.

이와같은 관점에서 본다면 부녀복지는 요보호여성만을 대상으로 한다는 점에서 선별주의적 관점을 취하며 여성복지는 여성 모두를 대상으로 하는 보편주의적 관점을 취한다고 할 수 있다. 한국여성개발원은 우리나라에서의 여성복지의 전개방식은 제도주의 또는 보편주의에 입각함으로써 모든 여성을 대상으로 하여 사회복지를 실현하는 것을 원칙으로 하되,국가의 재정 지원이 필수적인 전제가 되는 사회복지 프로그램 시행에 있어서는 빈곤과 성차별 등의 다층적 문제를 안고 있는 저소득계층부터 우선적으로 실시하여 점차 모든 계층의 여성으로 확대해 가는 소위 적극적 선별주의 또는 단계적 보편주의를 채택하고 그밖의 여성들에 대해서는 성차별적 환경을 개선하여 자아실현과 사회참여를 증진시킬 수 있는 사회복지 프로그램을 적극 시행하도록 하는 것이 필요하다고 보았다³⁾.

이와같이 여성복지는 단순히 전체여성을 대상으로 할 뿐만 아니라 그 내용면에 있어서도 요보호여성들에게 우선순위를 두지만 이들의 문제에 국한되지 않고 더 많은 여성들이 겪고 있는 성차별폐지와 여성의 사회참여를 돕기위한 폭넓은 관점 및 삶의 질에 초점이 맞추어져 있다. 이러한 성평등주의적 입장에서 본 한국여성개발원의 여성복지에 대한 정의는 다음과 같다. 여성복지란 여성이 국가나 사회로부터 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 동등하게 보장받음으로써 여성의 건강,재산,행복의 조건들이 만족스러워지는 상태를 의미하면서 동시에 기존의 가부장적 가치관과 이에 기초를 둔 법 및 기타 사회제도를 개선하는 등으로 이러한 상태를 실현하

3) 한국여성개발원, 「여성복지법제에 관한연구」, 1990, pp.41-2

기 위한 모든 실천적 노력(과정)을 포함하는 개념이라고 정의했다⁴⁾.

남성과는 달리 여성만을 위한 여성복지가 대두되는 또 다른 이유는 앞에서 말한 현대산업사회에서의 역할분업 뿐만 아니라 이러한 역할분업을 가져오게한 여성만이 가지는 임신,출산 및 양육의 기능을 중심으로 여성은 특수한 상황에 처하게 되며 아동과도 불가분의 관계를 가지기 때문이다. 생물학적으로 여자라는 이유만으로 사회적으로도 불평등과 억압을 당하고 있으며,헌법상에 평등이 규정되어 있지만 하위법에까지 철저히 반영되어 있지 못하고 현실적으로 사회적 불평등이 대단히 심각하기 때문이다.아직도 여성은 취학기회,취업기회 등에서 차별을 받고 있으며 동일 노동에 대해서 동일 임금이 보장되지 않고 승진의 기회에서도 차별 대우를 받고 있다.김상균은 산업사회에서의 기회균등의 문제는 남성과 여성간의 능력의 차이의 문제가 아니라 사실은 부권중심의 문화적 전통 때문이라고 하였다⁵⁾.

그리고 윤락여성,미혼모 등 불행하고 고통받는 여성이 발생함으로써 사회정의가 침해되고 인간의 존엄성마저 떨어뜨리는 여성의 문제가 사회문제화 되고 있기 때문이다⁶⁾.

이와같은 여성복지의 필요성은 현대사회의 특성과 그 변화에서 더욱 잘 나타나고 있다.현대사회에서의 인구의 노령화와 여성노인인구의 증가는 이들에 대한 복지적 대책을 요구하고 있으며 현대사회의 가족해체로 인한 편모가족과 독신세대의 증가는 남자를 중심으로한 가족형태와는 다른 가족 유형에 대한 복지적 대책을 요구하고 있다.그리고 취업여성의 증가 미혼여성뿐만 아니라 기혼여성의 증가는 가사노동과 취업이라는 이중고의 부담을 덜기 위한 사회적 지원체계를 요구하고 있으며 지금까지의 여성취업의 특징인 저임금,미숙련,하위직 및 불완전 고용상태에 대한 개선을 요구하고 있다.

그러므로 여성복지적 개입이 요구되는 여성의 문제는 다음과 같다.첫째, 최저생활보장 내지 최소한의 인간적 생활보장의 문제를 우선적으로 들 수

4) 윗글,p.7

5) 김상균,"여성을 위한 사회정책",「여성과발전」,한국여성개발원,1984,p.193

6) 김상규.전재일의 공저,「사회복지론」,형설출판사,1989,p.249

있다.산업화 이후 열악한 환경에서 최저임금으로 일하는 여성노동자가 대부분을 차지하고 있다.그리고 빈곤한 모자가정과 미혼모 문제,윤락여성문제 즉,빈곤의 여성화 현상이 일어나고 있으며 불행하고 고통받는 여성이 증가하고 있다.들째,남성과의 불평등 및 차별문제다.세째,여성의 삶의 질의 문제다.

2. 우리나라 여성복지정책의 발달 과정

역사적으로 볼 때 여성을 위한 특별한 제도가 존재하지는 않았다.그러나 삼국시대의 구휼제도로써 사궁의 구휼과 환과고독제도가 있었다.사궁이란 무의무탁한 빈민으로 과부와 홀아비,고아와 아들없는 노인 등을 대상으로 왕가에서 의식을 제공하였다.조선시대에는 영조 때 사궁에 해당하는 자활 능력이 없는 자를 위한 고조제도가 있었다. 고조제도란 혼인과 장례비를 보조해주는 제도로 특히 여자가 빈곤하여 혼인시기가 지났거나 장례비가 없는 경우 이를 일부 보조해 주었다.일제시대에는 미국선교사들이 한국에서 선교사업을 하면서 특히 감리교 여선교부의 활동으로 민간수준의 부녀 복지사업으로 의료와 교육사업을,2차대전이후 선교사들이 일본인에 의해 추방될 때까지 계속하였다.선교사들이 행했던 부녀복지사업은 임신부의 건강관리와 아기들에게 우유보급,탁아소,계몽사업,여성교육사업 등이었다7).

한국에 현대적인 부녀복지정책이 형성 되었던 시기는 1945년 해방과 더불어 시작 되었다.해방이후 미군정은 부녀국설치령을 공포하여 당시 후생부내에 부녀국이 만들어졌다.1948년 대한민국정부 조직내에 사회부가 신설 되었고 사회부내에 부녀국이 만들어졌으나 오래가지 못하여 부녀과로 축소 되었다.

해방이후 부녀복지정책에서 가장 팔목할만한 일은 부녀국의 설치와 1947년에 폐지된 공창제도다8).공창제도의 폐지는 그들을 흡수할 대안적인

7) 정진영,“한국의 부녀복지정책의 발전과정과 과제”,「사회복지봄호」,한국사회복지협의회,1993,p.51

일자리가 없어 사창화 되는 결과를 낳았다. 5.16군사정권은 1961년 윤락행위 등 방지법을 제정하여 윤락행위를 단속하였다. 1950년대의 부녀복지 정책이 부녀 및 아동구호와 전쟁미망인 구호사업이었다면 1960년대는 윤락여성선도사업의 일환으로 부녀직업보도소와 부녀상담소와 전쟁미망인을 위한 모자세대의 보호사업에 중점을 두었다. 1970년대는 가출여성과 윤락여성을 대상으로 하는 선도사업과 새마을운동의 일환으로 새마을부녀회가 조직되어 농촌여성들에게 소득증대사업과 생활개선에 치중했다. 1980년대부터는 경제개발과 더불어 무작정상경하는 가출여성들을 대상으로 하는 직업보도 프로그램이 활발해졌다. 미혼모의 증가와 국가의 모자시설에 대한 지원 등이 이루어졌다. 또한 여성의 능력개발과 능동적인 사회참여를 유도하고 윤리와 과학이 조화되는 건전가정육성이 부녀복지 행정의 목표가 되기 시작했다. 이러한 정책의 일환으로 1983년에 한국여성개발원이 설립되었고, 여성문제에 관한 정부시책을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위하여 국무총리 산하에 여성정책심의위원회를 설치하여 여성문제의 정책화가 이루어지기 시작했다. 1987년에는 여성복지와 지위증진에 관한 규정들을 신설하였고 이를 근거로 남녀고용평등법을 제정하였으며 1988년에는 정무제2장관을 여성장관으로 기용하고 지방자치단체의 여성담당기구를 가정복지국으로 승격개편하였다. 1989년에는 근로기준법과 남녀고용평등법을 개정하여 남녀평등과 모성보호를 더욱 강화하였고 모자복지법을 제정하였으며 가족법을 남녀평등하게 대폭 개정하였다⁸⁾. 1991년에는 영유아보육법이 제정되었다.

이러한 발전과정을 살펴보면 우리나라의 여성에 관한 복지제도가 요보호여성을 중심으로 이루어져왔으며 사회복지의 잔여적 개념에 기초해왔다는 것을 나타내며 일관성 없고 임기응변적이며 편의위주로 발전되어 왔다는 것을 드러낸다. 1970년대까지 우리나라의 여성정책은 극히 제한된 소위 불우여성들을 대상으로 했던 것이 사실이다. 그렇게 될 수 밖에 없었던 근거에는 국가 재정의 부족과 같은 이유도 있었겠지만 보다 근본적으로는 성

8) 정진영, 앞글, p.54

9) 한국여성개발원, 앞글, pp.51-3

적불평등에 대한 인식의 부족을 지적하지 않을 수 없다¹⁰⁾.

그러나 최근에 들어서는 성평등을 위한 제도적 개선을 시도하고 있음에도 불구하고 아직도 미흡한 실정이며 여성 모두를 위한 여성복지적 측면에서 볼 때는 아직도 기초적 수준에도 미치지 못한다고 할 수 있다.더욱이 사회구조적인 불평등은 변하지 않은 상황에서 한 두 가지의 법의 신설이나 개정으로 성평등이 이루어질 수는 없는 것이다¹¹⁾.

그러면 여성복지의 나아가야할 방향을 여성학적 관점을 통해서 검토해보도록 한다.

3. 여성문제에 대한 여성학적 관점들

1) 여성학적 관점들

자유주의적 여성해방론

자유주의적 관점에서 보면 여성문제의 해결책은 남성과 동등하게 사회적 기회를 부여하는 것으로 보통선거권의 획득,교육과 취업기회에서의 평등 등에 기여했다.그러나 이러한 관점은 여성문제를 자본주의의 기본 질서 내에서 법적,제도적 개혁에 의해 여성문제가 해결될 수 있다고 보지만 취업기회,교육기회가 평등하게 주어진 서구에서도 여전히 성차별과 불평등한 분업이 존재한다는 사실이 이러한 관점의 한계를 드러내고 있다.그러므로 기회의 평등이 여성문제해결의 본질적인 대책이 될 수 없으며 자본주의 체제내의 부분적인 개혁 그 이상이 요구된다.

맑스주의적 여성해방론

자본주의 사회의 기본적 모순인 계급모순을 여성문제의 원인으로 보며 그 해결책도 자본주의 사회의 구조적 모순의 해결과 근본적인 변혁속에서

10) 김상균,앞글,p.200

11) 김성천,“한국여성복지정책의 유형분석에 관한 연구”,「여성연구」, 한국여성개발원,1991,p.178

모색하고 있다. 그래서 생산수단의 사회화를 통한 자본주의 사회의 지배적인 사회관계의 철폐를 통해 여성문제가 해결된다고 본다. 그러나 현존하는 사회주의 사회에서도 자본주의 사회에 비해 성차별이 상대적으로 감소하고 가부장제가 완화 되었다고 해도 여전히 성별분업이 잔존하고 있다.

급진적 여성해방론

여성문제는 궁극적으로 여성의 생리적, 생물학적 조건에서 발생한 것이므로 생물학적 조건을 뒤바꿀 수 있는 성의 혁명이 일어나야만 해결될 수 있다고 본다. 그러나 여성의 출산능력 자체를 인류의 재생산을 위해 사회적으로 보호 되어야 할 모성으로 보지 않고 남성에 의해 지배당할 수 밖에 없는 약점으로 보는 것에 한계가 있다.

사회주의적 여성해방론

자본주의의 계급지배와 가부장제가 여성의 억압과 성차별을 가져온 근본 원인으로 지적한다. 이러한 불평등을 영속화시키는 요인으로 자본가는 실업상태에 있는 유희노동력과 노동력의 착취와 노동력의 배분에 의해 이익을 보고 있다. 남성은 가정내에 무보수노동에서 그리고 심리적인 지배와 통제에서 이익을 얻는다. 이러한 관점은 여성문제 해결을 전체 남성 대 전체 여성의 투쟁으로 본다는데 한계가 있다.

복지주의적 여성해방론

여성문제의 해결은 국가의 개입을 통해서 이루어질 수 있다고 본다. 그래서 여성의 특수한 상황인 출산, 아동양육 등의 가치를 인정하면서 여성의 사회참여를 구조적으로 보장해 주어야 한다고 본다. 그러나 여성문제에 대한 근본적 개선은 시도하지 않는다는 한계를 지닌다.

2) 한국여성복지에의 적용 가능성

자유주의적 관점은 우리나라 현행 여성복지정책의 일부분으로 도입되고 있다.그러나 이러한 관점은 선언적인 성격이 강하며 법적인 평등이 이루어진다고 해도 실질적인 불평등이 존재하며 법적보장만으로는 여성문제가 근본적으로 해결되지 못한다는 한계점이 있다.그럼에도 불구하고 법적 평등의 보장은 중요한 의미를 지니며 법적 구속력을 행사할 수 있는 근거를 마련해 준다고 볼 수 있다.

맑스주의와 급진적 해방론은 우리사회에서는 채택되기 힘든 관점이다.

사회주의적 관점은 우리사회에서의 여성문제를 잘 분석하고 있으며 앞으로의 발전방향에 대한 대안을 제시하고 있다.즉,우리사회에서의 여성의 문제는 자본주의의 구조적 모순과 가부장제적 사회제도에서 파생된 현상들이기 때문이다.가부장제적 사회제도는 여성과 남성의 역할 분리와 함께 여성을 남성의 지배하에 묶어두게 했으며 남성의 소유물 내지는 남성적 사회 질서에 여성이 종속될 수 밖에 없는 형태로 고착 시켰다.자본주의적 모순은 이러한 가부장제적 전통과 함께 여성을 무보수의 가사노동과 자녀 생산에 종사케 하고 필요시에는 저임금 노동력으로 활용하게끔 구조화 시켰다.이러한 여성에 대한 자본주의와 가부장제적 질서의 구조적 억압은 자본주의 사회에서는 보편적 현상이지만 우리사회와 같이 유교적 전통이 강하고 개발도상국으로 경제발전에 모든 국가적 힘이 모아져 있는 사회에서는 더욱 심각하게 드러나고 있다.그러므로 우리나라에서의 여성복지는 이러한 구조적 모순을 극복하는 방향으로 발전되어져야할 것이다.그래서 가부장제와 자본주의적 역할분업에서 나온 여성노동에 대한 태도 변화와 가족부양 및 자녀 생산에 대한 태도가 변화됨으로써 성차별적 상황이 구조적으로 시정되어 여성의 자아실현이 이루어질 수 있는 근거가 마련될 수 있을 것이다.

복지주의적 관점도 수용가능성이 큰 관점이다.이 관점은 선진국에서는 이미 많은 부분이 수용되었고 특히 빈곤여성 및 요보호여성들을 위한 복지정책 발전에 기여한 바가 크다.그러므로 여성복지가 초보적 단계에 머물러 있는 우리 상황에서는 우선적으로 수용되어질 수 있는 관점이다.김상균은

복지페미니즘이 자유주의페미니즘이 주장하는 법적 평등이 실제로 구현되기 위해 필수적으로 요청되는 제반 조건의 제공에 주력하지만 복지페미니즘이 주장하는 여성을 위한 사회정책은 법적 평등의 보장은 물론 여기에서 한 걸음 더 나아가 전통적 역할분담의 관습이 무너질 수 있도록 사회복지서비스를 마련해야 한다고 했다¹²⁾. 이러한 관점은 궁극적으로는 남녀평등에 대한 근본적인 개선보다는 제한적인 개선을 요구하며 국가의 시혜적인 관점을 지니는 보수적 개념이다.

그러면 우리나라의 현행 여성복지 정책이 어떤 특성을 지니는지를 살펴 보도록 한다.

4. 우리나라 여성복지정책의 특성

먼저 한국의 복지제도의 전반적인 발달을 연구한 이해경은 한국의 사회복지제도가 여성사회 변동을 배경으로 전개 되었으나 최근 몇개의 입법을 제외하고는 거의 양성평등의 문제의식 없이 도입 되었다고 했다. 여성취업자의 반이 기혼여성이고 맞벌이 가구가 증가해가고 있음에도 불구하고 여성의 영역은 가정이고 여성의 역할은 가사와 육아, 시부모 봉양이어야 한다는 성역할 고정관념에 기초하여 제도를 수립하고 운영하였다. 기혼여성은 남편의 피부양자이며 미혼여성은 가족의 피부양자라는 사고가 여성의 임금을 낮게할 수 있었으며 여성의 수입이 실제로 가계에 중요했음에도 불구하고 보조적인 소득으로 간주하게 했다¹³⁾고 하여 한국복지제도에서의 여성의 위치를 요약적으로 대변해 주고 있다.

우리나라의 여성복지정책을 가장 잘 분석하여 준 여권주의의 이념은 가부장적 자본주의의 개념을 사용한 사회주의적 여성해방론이라고 볼 수 있다¹⁴⁾. 사회주의 여권론적 관점에서 본 한국여성복지정책의 성격에 관한 연

12) 김상균, 앞글, pp.197-8

13) 이해경, 앞글, p.80

14) 김성천, 앞글, p.177

구를 한 이혜경¹⁵⁾은 우리나라 여성복지정책은 기존의 가부장제적 사회 가치를 그대로 반영하고 있다고 한다. 다시 말하자면 여성의 어머니로서의 역할을 강조하고 여성을 저임금 노동에 동원하려는 특성을 나타내고 있으며 전통적인 확대적 모성개념과 성역할 구분적 전제를 그대로 정책에 내포하고 있어 양성평등이란 문제의식이 결여되어 있다고 했다. 즉, 사회주의 여권론적 관점에서 볼 때 우리나라 여성복지정책은 성차별 문제를 적극적으로 해결하려는 양성평등적인 시각이 결여된 채 여성을 어머니와 임금노동자로서의 이중고를 제도화 하며 여성의 억압을 영속화하려는 성격을 드러내고 있다.

특히, 우리나라 여성복지정책은 전통적 가족을 유지하기 위한 가족정책적 성격을 강하게 보이고 있는데, 이렇게 가족유지적 정책은 노동력 재생산에 유리하고 전체 사회의 안정적 유지를 위한 보수적 장치로서 기능하게 된다. 이렇게 전통적 개념의 가족정책이 존재하는 한은 우리나라 여성복지정책은 성불평등 문제를 근본적으로 해결하는데는 한계가 있다고 할 수 있다.

그래서 현행복지정책의 개선점으로는 첫째, 좀더 양성평등적 방향으로 현행법의 개정이 필요하다. 무엇보다 전형적인 성차별모델의 성격을 보여주고 있는 윤락행위등방지법의 개정이 요구된다. 그리고 가족법과 관련하여 사회보장법의 내용이 개정되어야 할 것이다. 특히, 국민연금법의 경우 이혼시 여성의 독립연금권을 보장하지 않는 등 현행 가족법보다도 성차별적인 성격을 보여주고 있는데, 점차 이혼이 증가하고 있는 현실에도 비추어 여성의 독립연금권을 보장하는 내용으로 개정되어야 할 것이다. 둘째, 성차별적 문제를 해결하기 위하여는 사회복지제도의 보완 및 확대실시가 요청된다. 사회복지제도가 확충되면 제도내의 성차별이 해결되어나갈 수 있으며 생활보호법의 경우 생활보호 대상자 중 상대적으로 여성의 비율이 높는데 급여수준의 향상을 통한 최저생계의 보장이 여성빈곤 문제를 해결하기 위한 한 방

15) 이혜경, "사회주의 여권론적 관점에서 본 한국여성복지정책의 성격에 관한 연구", 서울대 박사학위논문, 1994, pp.164-6

법이라고 할 수 있다.

5. 국제적 흐름과 쟁점들에 비추어본 한국여성복지의 발전방향

여성복지적 입장에서의 국제적 동향과 쟁점들을 ILO와 U.N의 여성차별철폐협약을 통해서 살펴보는 것은 우리나라 여성복지의 발전을 위해서 시사하는 바가 많다. 그래서 앞으로의 개선방향을 국제적 동향과 같은 맥락에서 모색해 보고자 한다. 이러한 측면에서 여성복지에서의 중요 쟁점들은 다음과 같다.

첫째는 성에 의한 분업으로부터의 탈피로써 남성의 사회적 영역과 여성의 가정을 들보는 역할분담에서 벗어나서 가정에 대한 책임이 남녀의 공동 책임임을 명백히 했다. 현대사회의 구조적 변화로 인하여 여성의 생활양식이 변화하고 있으며 여성이 남성에게 종속된다는 관점에서 벗어나서 여성의 사회참여와 독립적 생활형태가 늘어나고 있기 때문이다.

둘째는 가정내에서 자녀양육, 장애자, 병약자를 들보는 역할이 여성의 고유한 역할로써 당연시 되어 왔으나 이제는 이러한 가정내에서의 사회적 약자를 들보는 여성의 역할에 대한 사회적 인정 및 수당지급을 요구하고 있다.

셋째는 여성의 신체적, 생리적 특성과 고유한 기능을 고려한 보호 즉, 모성보호에 대한 사회적 인정을 요구하고 있다.

넷째는 사회복지 수급권의 동등한 인정으로, 사회복지 수급권에 있어서 여성이 남성에게 종속되거나 불리하게 다루어져 오던 것에서 벗어나서 남녀 각자의 자활능력을 손상하지 않도록 따로따로 부여 되어야 한다고 주장하고 있다.

이러한 국제적 흐름에서의 주장들은 우리나라에서도 이미 여러사람에 의해서 제기되어왔던 것들이다. 이해경은 사회복지관련법과 여성이라는 논문에서 남편을 통한 권리가 아니라 여성 자신의 권리와 무급의 가사노동에 대한 보상으로서의 독립된 연금수급권을 주장하고 있다. 아동이나 노인, 장애

자와같은 의존적인 피부양자는 가족이 특히 여성이 보호해야 한다는 전통 가족관과 복지관이 사회복지서비스체계의 발달과 상호배타적인 긴장관계에 있다고 했다.김상균도 여성을 위한 사회복지정책에서 가사노동에 대한 사회보상과 사회보장제도상의 여성권리보장을 주장하고 있다.

모성보호와 자녀 생산의 문제도 가정내의 약자를 돌보는 자로서의 여성의 역할에 대한 사회적인 인정에 포함될 수 있으며 성에 의한 분업으로부터의 탈피와 가정에 대한 공동책임은 여성의 노동력에 대한 사회적 억압구조에서 벗어남으로써 남녀평등이 실현될 수 있는 사회적 기반을 구성하는 것이라고 볼 수 있다.그러므로 이러한 쟁점에서의 핵심은 여성이 사회적 약자를 돌보는 것에 대한 사회적 인정과 여성의 독립적인 사회복지수급권에 대한 것으로 요약된다.이러한 주장들은 결국 여성노동력에 대한 태도 변화와 사회적 인정 내지 보상에 대한 요구라고 한마디로 표현할 수 있다.

이와같은 국제적 동향에서의 쟁점들은 현행 우리나라 사회제도 전반에 대한 대폭적인 수정을 요구한다.즉,가부장제와 자본주의적 구조 그리고 이러한 사회구조적 불평등에서 파생된 여성노동에 대한 사회적 태도 변화를 요구하고 있다.성에 의한 분업은 가부장제에서 기인한 것이며 약자를 돌보는 자로서의 여성의 역할과 노동시장에서의 여성의 저임금,불안정고용 등은 자본주의 체제에서의 구조적 불평등에서 야기된 것이다.즉,자본주의체제 하에서는 여성은 사회적 생산에서 배제되어 있고 재생산과 가사노동의 전담자로 규정되며 필요시에는 싼값으로 동원할 수 있는 산업예비군으로 존재하며,생산노동에 참여시에는 미숙련 하위직에 고용되어 노동의 댓가를 제대로 지불받지 못하고 있다.그러므로 모성보호와 가사노동에 대한 사회적 인정과 그리고 여성의 독립된 사회복지수급권 인정은 여성노동력에 대한 가부장제와 자본주의적 착취를 거부하고 노동시장에서의 동등한 참여를 위한 사회구조적 모순의 시정을 요구하는 것이다.

6. 여성복지발전을 위한 전략

박정숙은 여성복지체계의 결정요인을 경제적요인,사회구조적요인,가치나 이념·문화적요인으로 분류하여 고찰 하였다¹⁶⁾.본 글에서는 여성 전체를 위한 복지가 필요하다는 당위성을 경제적요인,사회구조적요인이라는 측면에서 주장하였다.그러나 이러한 여성복지가 발전되어야할 방향을 결정하는데는 가치나 이념·문화적요인이 첨가됨으로써 그 방향이 잡혀질 것으로 여겨진다.특히 우리사회의 특성과 경험에 비추어볼 때 여성에대한 태도,존재가치,여성의 지위와 역할 등에 대한 일반적 합의가 어떻게 이루어지느냐에 따라 여성복지의 내용이 달라질 것이다.또 하나는 타 사회와의 접촉과 세계와의 문화적 교류가 여성복지 체계를 움직인다는 사실은 이미 경험하였다¹⁷⁾.

그러나 여기에서의 문제는 우리나라가 국제적 동향에 인준했을지라도 그러한 규정을 우리 현실에 적용하는데는 여러가지 한계점을 가질 수 있으며 적어도 시간적으로 많은 시차를 가질 수 있다는 점과,그렇게 되기 위해서는 국민적 합의,여성계의 지속적 요구와 투쟁,정치가들의 안목 및 현실적 요구 등 등의 많은 변수가 관련된다는 점이다.또한 우리 사회가 남녀평등에 관해서 얼마나 인정하며 사회 구성원들이 이러한 사실을 수용할 것인가라는 근본적 문제에 부딪히게 된다.이러한 흐름에 대해서 낙관적으로 볼 수 있는 여지가 없는 것은 아니며 벌써 사회적 흐름이 그러한 방향으로 흘러가고 있는 징후도 나타나고 있다.

얼마전 발표된 남자근로자도 배우자인 여자근로자를 대신해서 1년간 육아휴직을 할 수 있도록한 남녀고용평등법개정안이 올해 정기국회에 상정될 예정이라고 한다.이러한 법은 실제로 얼마나 적용될 수 있을지는 의문이지만 적어도 육아에 대해서 남녀의 공동책임을 수용한다는 의미에서는 큰 의미를 지닌다고 생각된다.

또한 최근의 제2정무장관 간담회에서 권영자 정무장관은 80년대 이후

16) 박정숙, "체계론적접근에 의한여성복지의 개념정립을 위한 시론", 한국여성개발원, 「여성연구」, 겨울호, 1986, p.104

17) 박정숙, 윗글, p.114

여성권의 향상에 기여한 두줄기 맥을 남녀고용평등법과 가족법으로 규정하고 영유아보육법, 영세아동지원법 등이 추가로 제정됨으로써 가정과 사회가 더 이상 여성을 억압할 수 없는 구조적인 틀을 마련한 셈이라고 분석했다(18).

지금 이자리에서 남녀 고용평등법이 현실적으로 얼마나 많은 문제를 지니며 영유아보육법과 영세아동지원법이 여성의 사회참여와 자아실현에 실제적으로 얼마나 기여하는가에 대한 논의는 접어두고 여성의 사회참여와 성평등을 위한 제도적 기반의 일부가 마련된 것만으로도 다행으로 생각한다. 왜냐하면 우리의 현실을 감안한다면 가장 기초적인 제도적인 틀에서부터 시작할 수 밖에 없다고 생각되기 때문이다. 그러나 이러한 제도적인 틀이 지향하는 방향에 대해서는 훨씬 더 이상적인 관점을 지니고 나아갈 수 밖에 없으며 지속적인 여론화 내지는 합의에 의해서 요구와 압력을 가할 수 밖에 없다고 생각된다. 그렇다면 이러한 힘을 결집하고 공론화하는 주체는 누가 될 것인가하는 문제가 생기게 된다.

권영자 정부장관은 우리나라 여성정책의 입안과 실행에 있어서 여성단체의 견제와 압력이 중요한 역할을 했다고 평가하며 80년대 후반기 이후의 여성정책이 적극성을 떨 수 있게 된 것은 여성단체들의 지속적인 견제와 압력 때문이라고 평가했다(19). 우리나라 여성복지와 관련된 연구보고서 및 논문의 추이를 살펴보면 총 48편이 나왔다. 이 중 91.7%(44편)가 1980년대 이후에 발표된 것이고 특이할 사항은 이들 중 77.3%(34편)가 한국여성개발원의 연구보고서이다. 이러한 현상들로 미루어보아 우리나라의 여성복지 향상을 위한 학문적 노력이나 움직임들은 주로 여성관련기관이나 여성단체에 편중되어 있음을 알 수 있다(20).

그러므로 여성단체들이 중심이 되어 남녀평등 및 여성의 삶의 질적 향상이라는 지향점을 향해서 나아가는데 건너야 할 장벽에 대한 우선순위와

18) 여성신문, 1994.9.23일자

19) 윗글

20) 임미순, "여성복지", 중대 사회복지학과편, 「한국사회복지학의 평가」, 한국복지정책연구소출판부, 1992, pp.110-111

전략에 대한 여성계의 합의를 가지고서 지속적인 압력과 요구를 해나가야 할 것이다.

7. 외국의 여성복지 정책 사례

앞에서 여성복지에서의 중요 쟁점들은 성에 의한 분업의 탈피, 가정내 사회적 약자에 대한 여성의 책임, 모성보호, 독립된 연금수급권으로 요약되었다. 또한 여성복지를 위한 가장 근본적인 문제점은 가부장제와 자본주의의 구조적 모순과 여기에서 파생된 여성노동에 대한 사회적 태도변화로 요약되었다. 그렇다면 이러한 문제들이 구체적인 여성정책 내지 가족복지정책으로 어떻게 구현될 수 있는가를 고려해야 한다.

성평등적 관점에 입각한 여성내지 가족정책을 가장 선구적으로 실현하는 예는 스웨덴의 정책에서 찾을 수 있다. 스웨덴은 남녀평등이 큰 정치적 목표로써 1969년 사회당의 슬로건은 “평등, 참가, 협조”였다. 그러므로 정책의 기본원칙은 남성의 직장, 여성의 가사라는 성별역할분업을 부정하고 여성, 남성 모두 일, 가정, 사회에 대해서 평등한 권리와 의무를 가진다는 것이다. 그래서 1971년 새제개혁에서는 과세단위를 가족단위가 아닌 개인별 납세방식으로 전환했다.

여성의 경제활동참여율을 보면 1987년 7세미만의 아동이 있는 여성의 85%, 7-16세 아동이 있는 여성의 92.3%가 취업했으며 동일노동의 남녀임금의 차는 남성 100%에 대해서 여성이 82-95%를 차지하며 24세까지는 남녀의 차이가 거의 없다.

아동양육에 대한 지원책으로는 1985년에 “전아동 전보육제도방침”에 의해서 공공보육이 부모의 사회활동 때문이 아니라 아동의 성장을 위해서도 필요하다는 방침이 정해졌으며 임신, 출산과 직업생활의 양립을 보장하는 태도를 취하고 있다. 1974년에 제정된 “양친보험제도(Parent Insurance Scheme)”는 남녀 평등주의의 상징으로 나타난다. 이 제도에 의하면 아동의 출산에 따른 휴가는 12개월까지이고(1989년 기준) 최초의 9개월은 총소득

의 90%가 지급되고 그 이후 3개월간은 일당이 지급되며 양친 모두 수급자격이 있으므로 동 기간동안 휴가를 나누어 가질 수 있다. 부모는 동시에 휴가를 얻을 수는 없지만, 동 기간동안 몇 차례로 나누어서 휴가를 이용할 수 있고 반드시 3개월은 이용해야 한다.

여성에게는 50일간의 임신휴가와 더불어 동일한 임금수준으로 직장내의 덜 힘든 일을 요구할 권리가 주어지며, 자녀출산시에 부친에게는 10일간의 휴가가 제공되고, 12세 이전의 아동이 있는 가정에서 아동의 질병이나 보호가 필요할 때에 주보호자에게 아동1인당 연간 최고 90일간의 간병휴가가 소득의 90%수준으로 제공되며(1985년의 경우 실시된 휴가는 아동 1인당 평균 7일) 보육소나 학교방문을 위하여 연간 2일의 휴가가 있다. 이 모든 제도의 제정은 보험기금에서 충당된다. 그리고 이러한 휴가제도는 국민들에 의해 남용되지 않고 운영되는 것으로 평가되고 있다.

한편, 8세이하의 아동을 가진 부모에게는 부모 중 어느 한 쪽이 동일 임금으로 8시간 노동을 6시간 노동으로 할 수 있는 권리가 부여되어 있다는 것이다.

노인양로의 경우에도 노인홈과 서비스 하우스가 있고 최근에는 재가보호에 중점이 주어지게 되어 홈헬퍼가 보내지게 됨으로써 여성의 사회진출에 장애가 되지 않는다.

가정내의 장애자와 노인보호에 대한 또 다른 예는 일본의 쇼트스태이(Short stay)제도를 들 수 있다. 쇼트스태이 사업은 자신의 집에서 기동불능 노인을 보호하고 있는 자가 질병, 출산, 보호에서 오는 피로누적 등의 경우에 보호자를 대신해서 해당노인 등을 특별양호노인홈 등에 보호하여 가족의 보호부담을 경감시켜 주고 가정의 복지향상을 도모하기 위하여 1978년부터 시작된 사업이며, 지금은 소위 골드 플랜이라고 불리는 노인복지사업의 주요사업으로 되어 있다²¹⁾.

21) A.Cochrane & J.Clark, Comparing Welfare States, SAGE,1993, 박광준, "가족 이데올로기와 가족정책", 부산여자대학교 여성문제연구소, 「부산지역 가족의 실태와 진단」, 1994,pp.82-83.재인용

그러나 스웨덴의 이와같은 남녀평등정책에도 불구하고 1984년 조사에 의하면 가사는 여전히 여성이 많이 부담하여 남성가사 시간은 주당 7-8시간인데 비해 여성은 5배인 35시간으로 나타나고 있다. 이러한 여성의 이중고와 과중한 부담을 어떻게 해결할 것인가에 대한 대안이 요구되고 있다.

이러한 사례가 우리에게 시사하는 가장 두드러진 점은 우리사회의 성불평등에 대한 인식부족과 성평등의식의 결여라고 할 수 있다.우리사회에서는 성평등주의적 정책을 실현하기 위한 사회적 인식 내지는 합의가 형성되지 못하고 있다.스웨덴의 경우에는 성평등이 정치적 목표로써 정책의 기본 원칙으로 수용되었기 때문에 성불평등을 만들어내는 사회구조적 모순을 극복하기 위한 제반 제도들이 만들어질 수 있었던 것이다.그러므로 우리나라에서 여성복지의 발전을 위한 우선과제는 성평등의식을 인식시키고 여기에 대한 사회적 합의를 이끌어 내는 것이라고 할 수 있다.그렇게 되면 구조적 모순과 제반 문제점들을 보완하기 위한 사회서비스 등은 쉽게 해결되어나갈 수 있을 것이다.

Ⅲ. 맺는말

지금까지의 논의를 요약해 보면 다음과 같다.우리나라에서 전통적으로 행해져오던 선별주의적이고 잔여적 개념에서 나온 부녀복지의 개념에서 이제는 보편적이고 제도적인 여성복지로 나아가야 한다는 당위성이 사회변화로 인한 현실적 필요성에 의하여 제기 되었다. 이러한 현실적 요구에도 불구하고 여성복지정책의 특성을 살펴볼 때 우리나라에서는 아직도 성차별적이고 전통적인 가족개념에 근거를 두고있다.그래서 그 개선방향으로써의 사회주의적 여권론적 관점과 이러한 관점을 수용한 국제적 흐름과 동향을 살펴 보았다.

여성복지 발전을 위한 가장 큰 쟁점은 자본주의와 가부장제에서 파생된 여성노동에 대한 사회적 태도변화를 위한 구조적 개선으로 요약될 수 있

다. 그리고 여성노동에 대한 태도변화를 가져올 수 있는 전략을 수립하고 추진하기 위해서는 여성단체와 여성계의 합의가 요구되며 이러한 여성정책의 예로써 스웨덴과 일본의 제도를 언급했다. 이들 사례가 우리에게 시사하는 두드러진 점은 우리사회의 성불평등에 대한 인식 부족과 사회적 합의의 결여이다. 여기에서 또 다시 우리나라의 현실을 인정하고 성평등이라는 지향점을 향해서 나아가기 위한 전략에 대한 합의와 우선순위의 결정, 대안제공 등의 현실적이고 구체적인 논의가 요구된다. 그러나 이러한 논의는 다음 연구과제로 남겨둔다.