

추진방향 지방정부의 여성복지정책



김 원 홍
(金元洪)

한국여성개발원
책임연구원

I. 서론

우리는 지금 21세기를 맞이하여 세계 중심국가로 나아가고 민주주의의 꽃뿌리라 할 수 있는 지방자치제가 보다 바람직한 방향으로 정착되어야 하는 과제를 안고 있다. 이를 위하여 중앙정부는 국민의 입장에서 보다 효율적인 서비스를 제공하고, 경쟁력 있는 정부를 만들겠다는 차원에서 정부의 조직을 개편하였고, 금년 들어서 지방정부들 또한 보다 효율적으로 주민에게 복지서비스를 제공하고 자치단체의 경쟁력 강화를 위해 지방정부의 조직개편을 이루어 나가고 있다.

이와 관련하여 여성정책기능의 강화를 위해 현재 지방정부의 여성정책담당기구 또한 조직을 개편하였거나 진행중에 있다. 실제로 서울시의 경우 1급의 여성정책보좌관을 신설하고 시정개발담당관실 산하에 여성정책계를 신설하였고, 또한 종전의 부녀복지과의 명칭을 여성복지과로 개칭하여 보다 포괄적

인 여성정책을 실시할 의지를 보이고 있으며, 대구직할시는 종전의 가정복지국을 사회복지여성국으로 개편하고 그 밑에 복지정책과, 여성정책과, 아동청소년과를 두고 있다. 경기도는 여성정책실(실장 4급 상당)을 설치하였고, 또한 종전의 가정복지국을 보건복지국으로 개편한 상태이며, 충남은 정책실내 여성정책심의관(4급)을 설치하고 종전의 가정복지국을 생활복지국으로 개편하고 그 밑에 사회복지과, 여성복지과, 청소년과를 두고 있는 상태이다. 그밖의 인천직할시는 가정복지국내 부녀복지과를 여성정책과로 개편하여 여성복지계와 생활복지계를 두고 있으며, 광주 is 가정복지국을 사회복지정책국으로 개편하였고, 대전도 가정복지국내 부녀복지과를 여성복지과로 개편하는 등 대부분의 지방정부들의 여성정책 담당기구 내 종전의 부녀복지과를 여성복지과 내지 여성정책과로 개편하고, 지방자치가 생활정치로서 여성복지와 삶의 질

향상을 위해 변화를 시도하려는 모습을 엿볼 수 있었다.

이제 우리는 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 기본이념이 주민의 복지증진과 삶의 질을 높여 나가는 데 있기에, 지역주민의 반을 차지하고 있는 여성을 대상으로 한 복지정책의 중요성은 더해가고 있다. 따라서 본고에서는 지방자치가 생활정치로서 제대로 기능하고, 21세기의 바람직한 지방자치를 정착시켜 나가야 한다는 기본 전제하에 먼저 현재 지방정부가 실시하고 있는 여성복지정책의 현황을 살펴보고 앞으로의 과제로서 지방정부가 추진해야 할 여성정책의 추진방향을 제시한 후 결론을 내리기로 한다.

II. 지방정부의 여성복지정책 현황과 과제

우리나라의 지방자치단체는 1996년 8월 현재 시·도별 15개의 광역자치단체와

시·군·구별 230개의 기초자치단체로 나누어져 있고, 지역주민의 공적서비스를 제공하는 복지행정=생활행정을 기본목표로 하고 있다. 지방정부의 여성복지정책 현황을 살펴보기에 앞서 먼저 지방자치와 여성복지와의 관계를 알아보기 위해 지방자치단체의 종류별 사무¹⁾를 살펴보면

첫째, 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무로는 시·도의 경우 (1) 행정처리결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, (2) 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, (3) 국가, 시·군 및 자치구간의 연락·조정 등의 사무가 있다. 시·군 및 자치구의 사무로는 (1) 시·도가 처리하는 것으로 되어있는 사무를 제외한 사무(지방자치단체의 종류별 사무는 대통령령으로 정함), (2) 시·도와 시·군

및 자치구는 그 사무를 처리하는데 있어 서로 경합하지 말아야 하며, 그 사무가 경합되는 경우 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리 등의 사무가 있다.

둘째, 주민의 복지증진에 관한 사무로 (1) 주민복지에 관한 사업, (2) 사회복지시설의 설치, 운영 및 관리, (3) 생활곤궁자의 보호 및 지원, (4) 노인, 아동, 장애인, 청소년 및 부녀의 보호와 복지증진, (5) 청소, 오물의 수거 및 처리 등이 있으며,

셋째, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무,

넷째, 지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무,

다섯째, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 등을 들 수 있는데

이처럼 지방자치단체의 사무는 “주민의 복지향상과 삶의 질” 향상을 위한 것이 대부분으로 특히 여성의 삶과 밀접한 관계를 가지고 있는

1) 지방자치의 종류별 사무는 시·도 사무와 시·군·구 사무로 나누어져 있는데 보다 상세한 내용은 지방자치법 제 9-10조 참조할 것.



여성복지사업 현황

것들이 대부분이라 할 수 있다. 따라서 지방자치단체내 여성의 참여는 주체적인 차원에서 지방정부나 지방의회, 시민으로서 장려되어야 할 뿐 아니라 21세기의 정보화·고도산업화·복지사회를 맞이하여 여성의 사회참여 확대와 함께 처우의 열악성을 극복하고, 가족형태가 핵가족화 되어가고, 여성의 의식과 복지욕구가 증대되어가는 현 시점에서 여성을 대상으로한 여성복지정책도 보다 적극적으로 실시되어야 할 것이다.

이러한 기본적 이해와 함께 현재 지방정부가 실시하고 있는 여성복지정책의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, “요보호여성발생 및 예방대책사업”을 들 수 있다. 이 사업은 국가차원에서 관계법에 근거하여 현재 보건복지부의 부녀복지과가 중심이 되어 예산을 수립하고 지방정부에 예산을 지원하면서 시행하고 있는 사업으로 요보호여성 발생의 예방 및 복지대책사업으로는 (1) 부녀

상담사업, (2)모자가정보호사업, (3) 미혼모예방 및 보호사업, (4) 윤락행위자 선도사업, (5) 부녀보호시설 운영개선사업 등을 들 수 있다. 그런데 이들 사업의 경우에 있어 문제점으로 지적될 수 있는 것은 대체적으로 한정된 예산범위내에서 사전예방적인 측면보다 사후관리적 측면이 강하다는 것이다.

먼저 (1) 부녀상담사업의 경우 주요 서비스 내용을 보면 ① 요보호 여성의 신상, 취업, 가족생활 상담 ② 가출 여성의 연고자 인계, 취업알선 ③ 시설수용대상자 일시보호 및 시설입소 조치 등인데, 문제점으로는 ① 부녀상담시 상담원이 부족하여 상담결과의 조치 및 확인, 사후관리, 전문적인 상담 등이 어렵고 ② 상담서비스의 내용과 질적 문제로서 현재 대부분 상담전문가가 아닌 부녀상담원에 의존하고 있다는 것을 지적할 수 있다. (2) 모자가정보호사업의 경우 89년 4월에 제정된 모자복지법에 근거하여 시행중인 재가보호

사업과 시설보호사업이 있는데 문제점으로는 재정지원이나 수용된 시설 등이 낙후되어 있다는 것이다. (3) 미혼모예방 및 보호사업의 경우 ① 미혼모 발생예방 성교육 프로그램이 미비하고, ② 성상담기관 및 상담전문 인력의 절대부족, ③ 미혼모 수용보호 시설의 부족 및 시설이 열악한 수준이며, 직업훈련교육이 짧고, 직업보도 또한 전문적이고 현실적인 직업교육훈련이 아니라는 것을 지적할 수 있다. (4) 윤락행위자 선도사업의 경우에 있어서도 ① 윤락행위의 예방적 차원보다는 선도보호를 통한 사후구제적 차원이 강하며, 선도서비스의 관련행정부서가 보사부, 내무부, 건설교통부, 정무장관(제2)실 등으로 다양하게 업무가 분산되어 있어 일관성 있고 체계적인 서비스를 제공하지 못하고 있으며, ② 부녀상담원에 의한 상담이 권고나 조언에 그치는 경우가 많아 전문적인 상담서비스가 이루어지지 못하여 윤락의 예방과 선도에 크

게 기여하지 못하고 있고, ③ 부녀직업보도시설의 교육내용이 정신교육이나 정서안정 교육보다 기술교육에 치중하여 윤락행위의 예방효과가 적으며, 윤락여성을 6개월~1년 동안 강제수용함으로써 인권의 침해 소지가 많다는 점을 들 수 있다.

둘째, “일반여성을 대상으로한 사업”을 들 수 있다. 일반여성을 대상으로 한 사업의 경우 대부분이 지방재정으로 충당되는데 아직까지 지방정부의 기관대비 여성복지예산의 경우 대부분이 0.5% 미만인 상황에서 여러 가지 어려움이 따르고 있는 형편이다. 6·27 4대 지방선거에서 민선자치단체장이 선출된 이후 지방정부의 일반여성을 대상으로한 사업은 지역특색에 따라 다소 달리고 있으나, 아직까지 상당수의 지방정부들은 보건복지부 부녀복지사업 지침에 근거하여 다음과 같은 사업을 실시하고 있는데 그 예를 살펴보면 (1) 건전가정 조성을 위한 사업, (2) 여성단체 지

원사업, (3) 시·도여성단체협의회 운영지원, (4) 부녀지도협의회 운영 및 평가, (5) 민간자원 봉사활동, (6) 여성회관 운영 등을 들 수 있는데, 이들 사업은 상당부분 상담, 교육, 홍보 등을 통해 이루어지고 있는데 교육기회와 이에 대한 홍보가 부족한 형편으로 많은 여성들이 참여할 수 있도록 하는 방법과 함께 여성회관의 확대 및 프로그램의 활성화를 기해야 하는 과제를 안고 있다.

그리고 최근 지방정부내 여성정책 담당기구의 개편과 함께 이루어지고 있는 사업을 소개하면, 서울시의 경우는 주요 여성정책사업으로 97년까지 1,141개의 보육시설을 확충해 나갈 예정에 있으며, 주부환경봉사단운영 사업, 여성조직·지도자 육성사업, 시민알뜰장 등을 운영중에 있으며, 신규 여성복지정책으로 노인여성 보호사업, 서울 여성위원회 운영, 98년까지 약 60억 규모의 여성발전기금 조성, 서부부녀관 건립 등의 사업계획을 세운 상

태에 있다.

대전광역시의 주요 여성정책사업을 살펴보면, 여성의 권익보호와 신장을 위해 96년 3월중 한밭여성의 소리창구 설치 운영, 96년 8월중 TV방송사와 협의하여 평등사회 구현을 위한 토론마당 개최, 여성의 성차별 사례조사, 모범주부상 및 주부알뜰글 시상 등의 사업을, 여성의 사회참여 확대를 위해 구별 4개소의 15명 이상의 인원을 대상으로 한 여성관련 소그룹의 육성 및 사회참여 유도(자원활동사업의 일종임), 교양대학 운영, 자원봉사활동 적극 추진, 여성단체활동 지원, 여성대회 개최, 여성회관 운영을 통한 교육 및 생활상담 사업, 구인·구직센터 운영 등과 각계 대표 10명 내외의 여성발전연구위원회 설치 운영, 여성발전 사료실 설치, 그밖에 10억 규모의 여성발전기금 조성 사업 등을 들 수 있다.

충청남도의 경우도 서울시나 대전광역시와 같은 새로운 사업을 운영중에 있으며,

한 예를 소개하면, “충남 여성정책심의위원회 운영”, “여성발전기금 조성” 사업 등을 들 수 있으며, 향후 여력이 된다면 농촌지역의 여성들을 특별히 지원해 줄 계획을 수립하고 있다.

이처럼 대부분의 지방정부들은 지방자치의 실시에 따른 새로운 사업을 운영중에 있거나 계획하고 있으며, 그 밖에도 지방정부의 여성복지정책으로 지방 노동사무소를 중심으로한 근로여성 보호서비스 사업을 들 수 있는데 여기서는 다루지 않기로 한다.

결론적으로 현재 지방정부들은 지방자치의 실시와 함께 일반 여성을 대상으로한 여성복지정책을 확대해 나가고 있으나 여전히 우리나라의 상황이 GNP US\$ 10,000에 불과하고 지방자치단체의 재정자립도가 미약한 상태에서 이제 지방자치를 실시한 지 1년밖에 안되는 상황에서 새로 시작하는 여성복지정책에 대해 평가한다는 것이 다소 이른 면이 있으나 앞으로

지방정부가 보다 내실있고 질 높은 여성복지정책을 전개하기 위해서는 “여성복지부문의 예산의 확대와 담당인력의 전문성 향상”과 함께 “중앙정부와 광역자치단체간, 광역자치단체와 다른 광역자치단체간, 광역자치단체와 기초자치단체간의 효율적인 협력 방안을 모색해야 하는 과제” 등이 있다. 이와 관련하여 다음에서는 지방정부가 질 높은 여성복지정책을 추진하기 위하여 나아갈 방향에 대하여 중점으로 살펴보도록 하겠다.

III. 지방정부의 여성복지정책 추진방향

최근 우리나라에서는 21세기 고도의 산업화·정보화시대와 지방자치시대를 대비하여 중점적으로 논의하고 있는 특별 관심분야는 무엇보다 “주민의 삶의 질 향상” 문제라 할 수 있다. 미국이나 일본을 위시한 선진국의 경우에 있어서는 이미 1960년대 후반 부터 1970년대 초까

지 “주민의 삶의 질 향상” 문제에 대해 커다란 관심을 가지고 연구되어 왔으나, 우리의 경우에 있어서는 1980년대 후반부터 “주민의 삶의 질 향상”이란 문제가 제기되어 이제야 겨우 관심을 가질 수 있는 여건이 다소 마련된 것이다. “삶의 질”이란 보편적으로 “사람(집단 및 개인)들의 안녕(well-being) 및 사람들이 생활하고 있는 환경 그 자체의 안녕”이라고 정의되어질 수 있는데 물론 개인이나 기업에 의해서도 이루어 지지만 특히 “교육, 건강, 교통문제, 문화시설, 생활환경 편의시설” 등과 관련된 복지영역은 주로 지방자치단체나 공적인 기관이 주로 책임지고 공급해야 하는 삶의 질이다. 1995년 미국의 국제경영전략연구원(IMB)의 연구에 의하면 전세계 국가중 우리나라 국민의 삶의 질 수준은 32위로 21세기를 맞이해야하고, 또한 지방화시대를 준비해 나가야 하는 우리의 입장에서 무엇보다 지방정부들의 여성복지정책의 추진방

향도 여성의 삶의 질 향상을 위한 방향으로 나아가야 할 것이다.

이를 위하여는 이미 앞에서 살펴본 지방자치의 기능과 관련하여 기본적으로 지역경제의 활성화와 함께 소비자 보호 및 안전시설의 확충사업, 지역개발, 생활도로 및 교통문제의 해결, 전기, 가스, 공원과 녹지 등의 생활환경 편의시설의 확장, 생활곤궁자, 장애인, 어린이, 노인의 보호 및 지원 등의 확대, 환경과 관련하여서는 지역사회에 맞는 환경기준의 설정 및 감시체제의 지원, 건강과 관련하여 평생건강계획과 함께 모자보건, 응급의료 서비스망 확충, 문화 및 교육과 관련하여 지역의 특색있는 지방문화를 꽃피움과 동시에 교육의 인간화, 사회교육 종합정보체계의 구축방향으로 나아가는 것이 필요하며 여성들도 공무원으로서 뿐 아니라 지방의회 의원의 감시자로서의 지방자치단체 참여가 장려되어야 할 것이다.

아울러 여성복지정책의 추

진방향과 관련해서 먼저 지방정부들은 역시 과거에 해왔던 업무로서 모자복지법이 나 윤락행위 등 방지법에 근거하여 중앙정부 차원의 “요보호여성의 발생예방 및 대책사업” 등을 지속적으로 해나가야 할 것이다. 이를 위하여 중앙정부는 자치단체의 재정자립도에 비례하여 50~70% 정도 지원하였던 예산비율을 보다 확대 지원해 줌과 동시에 업무의 자율권을 보장해 주어야 할 것이다. 아울러 일반여성을 대상으로한 사업의 경우 현재 보건복지부 지침으로 수행중에 있는 (1) 건전가정조성을 위한 사업, (2) 여성단체 지원사업, (3) 민간자원 봉사활동, (4) 여성회관 운영 등의 사업에 대해 지역특성에 맞는 지 여부의 타당도 조사와 함께 여성의 권익보호와 신장을 위한 사업을 전개해 나가야 할 것이다.

서울시의 경우 다른 자치단체에 비해 여성노령인구의 증가와 함께 이들을 보다 적극적으로 지원할 정책수립을

제안하였는데 아직 사업이 시작된지 얼마되지 않아 업무평가를 하기에는 다소 시기상조적인 면도 없지 않으나 한 예로 지역특성이 고려된 여성복지사업이라 할 수 있겠다. 이를 위하여 지방정부들은 여성복지의 중장기계획의 수립과 함께 예산, 인력 등이 필요하며 이를 연구하고 지원할 수 있는 여성개발원 같은 조직의 설치도 고려되어야 할 것이다.

그리고 북경여성행동계획을 과제로 추진해야 하고, 금년 7월 1일부터 시행하고 있는 여성발전기본법에 근거하여 지방정부들은 앞으로 5년마다 여성발전계획을 수립하여야 하고 정보교류가 필수적인 우리의 상황에서 중앙과 중앙, 중앙과 광역자치단체, 광역자치단체와 광역자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체의 여성정책기구들간의 협력방안이 마련되어야 할 것이다.

이와 관련하여 중앙과 중앙의 여성관련부처들과는 먼저 정무장관(제2)실의 기능

강화와 함께 간사부서로서 38개 여성정책관련 부처와 협력하여 여성정책 관련사업 등에 대하여 유기적인 협조를 이루어 나가야 할 것이다. 실제 정무장관실(2실)을 간사부서로 하여 중앙내 여성정책 관련부처간 정기적인 모임을 가지도록 협의체를 구성할 필요가 있는데 여기서 논의 내지 진행되는 여성관련 정책을 종합한 연례보고서를 여성정책심의위원회에 보고하고 여성발전 방향을 모색하여야 할 것이다.

둘째, 중앙과 광역자치단체 간의 협조체제로서는 지방의 경우도 여성정책기구 또는 여성정책담당관의 기능강화와 함께 중앙의 간사부서인 정무장관실(2실)과 지방의 여성정책기구 내지 여성정책담당관과 유기적 협조체제를 이루면서 정기적인 모임을 가지고 여성발전기본법에 근거하여, 수행하는 사업에 대해서 서로가 협력체제를 가지며, 이를 위한 예산으로 여성발전기금을 마련하는 것이 필요하다 하겠다.

세제, 광역자치단체간의 여성정책기구의 경우 서울시가 간사부서가 되어 정기적인 지역간 회의내지 위원회를 구성하여 지역간 여성발전과 협력방안을 마련할 수 있다.

네째, 광역자치단체와 기초
자치단체의 경우도 정기적인
모임을 통하여 여성발전기본
법에 근거한 여성복지정책을
협력하는 것이 필요하다.

IV. 결론

6. 27 4대 지방선거를 실시한지 어언 1년이 지나갔다. 그간 1년의 지방자치의 경향을 평가해 볼때 때로는 권한 문제로 “중앙 정부와 지방 정부간”, “자치단체장과 지방 의회의원간”, “민선 자치단체장과 공무원간 및 주민간”의 갈등이 야기되는 현상이 보이기도 했고, 때로는 쓰레기 문제, 지역사회 개발 등 지역간 이해관계가 얽힌 문제에 있어서 “자치단체와 자치단체간”의 갈등이 야기되는 현상을 보이기도 하였으나, 상당수의 지방자치단체들은 지

역특성에 맞는 지역특화정책을 개발하고 주민에게 보다 나은 행정서비스를 제공하려는 노력을 기울여 왔다는 긍정적인 평가가 주어지고 있다.

그러나 이러한 ① 국가와 지방자치단체와의 관계, ② 지방자치단체 상호간의 관계, ③ 지방자치단체내의 집행기관과 의결기관과의 관계, ④ 지방자치단체와 주민과의 갈등 관계 등은 21세기 지방화 시대를 이끌어 나가기 위하여 바람직한 관계로 정립되어야 할 것이다.

특히 21세기 고도의 산업
화·정보화 사회를 맞이하여
여성의 사회참여 욕구증대와
함께 경제참여율이 현재의
47.9%보다 늘어나게 될 전
망이고 또한 여성의 복지욕
구가 증가될 전망임에 따라
여성뿐만 아니라 주민 모두
의 삶의 질을 향상시키는데
있어 지방정부들은 가급적
중장기 지원계획의 수립과
함께 실천해 나가야 하며 또
한 각 분야의 여성들의 적극
적 참여를 장려하여 남녀가



균형있게 참여하는 바람직한
지방자치시대를 만들어 나가
야 할 것이다. 그러한 가운데
우리는 삶의 질을 우선시하
는 성숙된 지방화 시대를 이
끌어 나갈 수 있으며, 그 결
과 21세기의 우리 사회는 통
일된 선진복지국가를 이루게
될 것이다.

참 고 문 헌

- 대전광역시, 1996년 업무보
고
- 신태희, “서울특별시 여성정
책 현황,” 서울의 세
계화: 대도시 여성정
책토론회 자료집,
1995. 12.
- 성심여대사회과학연구소, 주
민생활과 지방자치,
형성사, 1991.
- 이시재, “지방자치와 주민의
삶의 질,” 세계화시
대의 지방화, 재단법
인 여의도연구소,
1996.
- 조영달 · 이기우 · 이승중, 지
방자치시대 한국사
회의 과제와 지향,
세계화추진위원회,
1995.
- 중앙대학교 사회복지학과
(편), 한국사회보장
제도의 재조명, 한국
복지정책연구소 출
판사, 1992.
- 한국사법행정학회, 신소법전,
1996.