

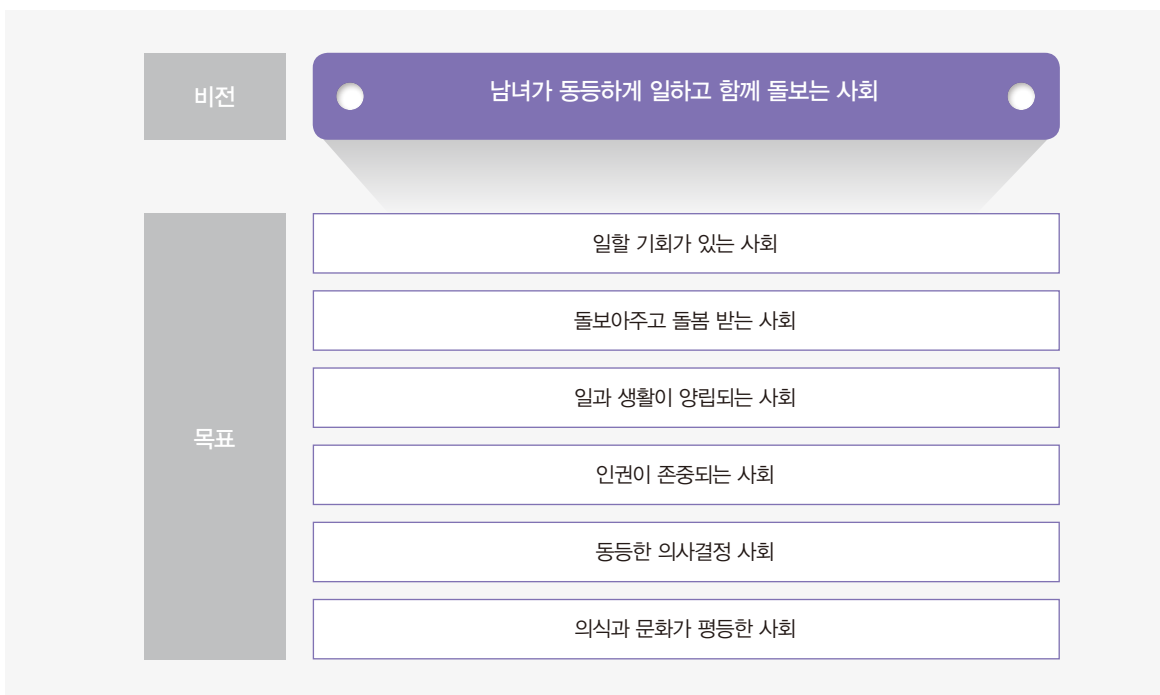
KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 양성평등정책 수용성과 실효성 제고방안에 관한 연구 과제책임자 이수연 선임연구위원 (Tel:02-3156-7153 / e-mail:lsy4026@kwidmail.re.kr)

양성평등정책 수용성 제고를 위한 비전수립과 홍보방안*

“ 여성정책을 대체하는 양성평등정책의 수용성을 높이기 위해서는 남녀 상생적인 비전의 수립과 국민의 동참을 유도할 수 있는 효과적인 홍보가 필요함.
 양성평등정책의 비전은 남녀 차별 해소 보다는 남녀 동등한 복지를 강조하는 것이 필요함.
 홍보 전략은 양성평등을 사회담론화하고 상징적이고 일상적 소통이 가능한 소재를 발굴하는데 있음.”

[그림 3] 양성평등정책의 비전 및 목표



배경 및 문제점

- ④ 우리나라는 비교적 짧은 시간 동안 양성평등정책의 제도화에 성공했으나 정책의 실효성은 부족하다고 할 수 있는데 이는 성평등정책에 대한 수용성이 낮기 때문임. 아직도 가부장적 의식이 높은 한국사회에서 성평등에 대한 국민들의 동의를 높이기 위해서는 양성평등의식 확산이 필요하고 양성평등정책 홍보는 이를 위해 가장 시급한 정책방안임.
- ④ 그동안 양성평등의식 향상을 위한 홍보의 노력이 충분하지 않았음. 여성정책의 홍보는 종합적이고 장기적인 계획이 없이 시안에 따라 분절적으로 시행되었고 무엇보다 양성평등정책에 대한 거시적인 비전이 없는 상태로 진행되었음. 2015년 기존의 여성발전법이 양성평등기본법으로 개정된 후 양성평등정책 기초의 변화에 대한 기대가 엇갈리고 있음. 여성들은 양성평등정책이 기존의 여성정책을 심화하는 방향으로 전개될 것을 기대하고 있는 반면 남성들은 이제 자신들이 여성과 동등한 양성평등정책의 수혜자가 될 것을 기대하고 있음. 양성평등정책이 상생적인 효과를 거두기 위해서는 남녀 국민들이 양성 평등에 대해 이해하고 동참할 수 있도록 비전을 수립하고 체계적인 대국민홍보 전략수립이 필요함.

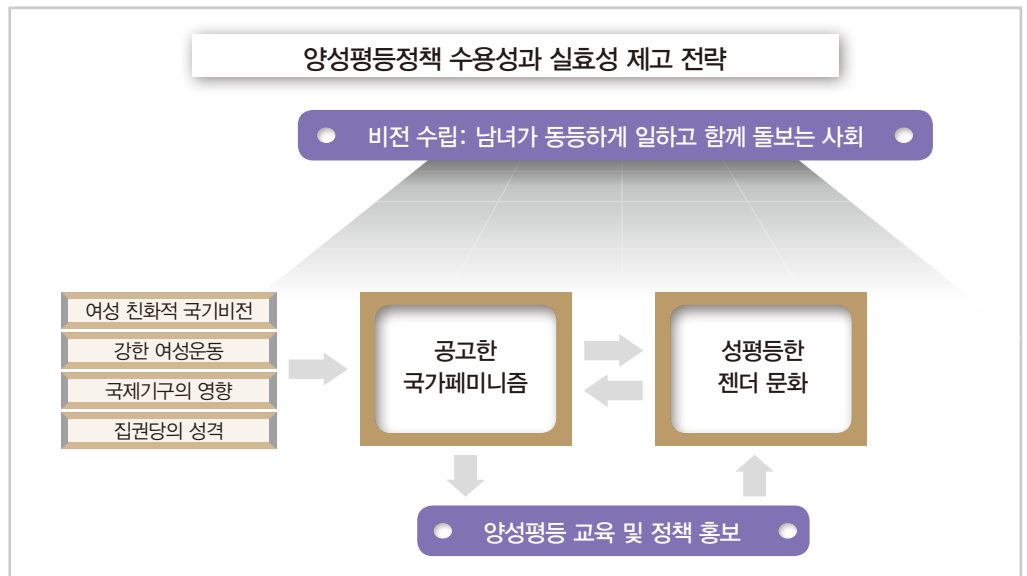
2. 조사 및 분석결과

조사결과

양성평등정책의 수용성과 실효성을 높이기 위해서는 국가페미니즘이라는 양성평등 정책 인프라의 공고화와 함께 성평등한 젠더문화의 형성이 필요함.

- ④ 양성평등이 국가적인 과업이 되기 위해서는 국가페미니즘의 역할이 중요함. 그런데 국가페미니즘이란 그 자체로 완결된 구조가 아니며 성공적이기 위해서는 몇 가지 정치, 사회적 지원이 필요함. 첫째, 사회적으로 공유하는 양성평등에 대한 비전으로 비전을 형성하고 동의를 넓혀가는 과정은 국가페미니즘과 나아가 양성평등을 강화하는데 무엇보다 중요한 조건임. 둘째로 여성운동의 역할로서 여성운동은 국가페미니즘의 원동력임. 여성운동 역시 닫혀있는 현상이 아니고 나머지 사회와 교류하고 사회에 영향을 주는 만큼 사회로부터 영향을 받기 때문에 국가페미니즘의 주체인 정책기구 (우리의 경우 여성가족부)에서는 여성운동가들과 교류하고 여성운동을 지원하는 노력을 지속해야 함. 셋째, 유엔 등 국제기구의 영향으로 한국을 포함해서 대부분의 국가에서 국가페미니즘에 대체적으로 긍정적인 영향을 미쳐옴. 따라서 국제기구와의 교류와 협력도 중요함. 마지막으로 집권당의 진보성 등도 국가페미니즘에 중요한 영향을 미치나 그것은 양성평등정책기구에서 조절할 수 있는 사안은 아님.
- ④ 국가페미니즘 외에 양성평등정책의 수행에 영향을 미치는 것은 양성평등한 젠더문화임. 양젠더문화란 젠더 관련 의식과 사회 관행을 말하는 것으로 양성평등한 젠더문화란 양성평등을 사회의 기준으로 삼는 것을 말함. 양성평등한 젠더문화는 양성평등정책의 실효성을 높이는 데는 분명히 중요한 역할을 한다고 할 수 있음. 사회의 기준이 양성평등이 아닐 때 양성평등정책은 공허한 울림에 불과할 수 있음. 우리나라의 경우 국가 페미니즘은 비교적 공고한 편이나 젠더문화는 오히려 보수화하고 있는 것을 앞 장에서 볼 수 있었음. 따라서 양성평등 젠더문화의 형성은 국가 성평등 기구의 중요한 사명임.

[그림 1] 양성평등정책 수용성과 실효성 제고 전략



해외 사례 노르웨이

성평등 수준

노르웨이는 북유럽 국가 중에서도 성평등이 앞선 국가로 세계경제포럼의 성격차지수에서 2006년부터 2015년까지 1위에서 3위를 기록하고 있음.

양성평등 비전

여성친화적 복지국가: 지난 수십년간 성평등은 노르웨이의 중심가치로 간주됨.

양성평등정책

- ▶ 풀뿌리 여성운동의 성평등에 대한 요구가 정부에 의해 수용되는 국가페미니즘이 본격적으로 나타난 것은 70년대임. 이 때 “새로운 여성운동이 중요한 정치적 세력으로 등장하여 경제적 독립성과 자신의 신체와 재생산에 대한 권리를 주장하고 국가가 성평등을 제도화 함”.
- ▶ 여성 수상인 Brundtland의 정부(1986-1989, 1990-1996)가 들어선 1980년대에서부터 1990년대 사이 노르웨이가 “여성친화주의” 복지국가의 면모를 갖추고 성평등의 선진국이라는 이미지가 만들어지게 되었음.
- ▶ 여성친화적 복지국가를 형성하는데 있어 Brundtland의 정부의 기여는 일·가정 양립을 용이하게 하기 위한 실용적인 정책을 추구한 것임. 정부는 풀뿌리 여성단체들의 목소리를 들었으며 여성 관료들은 일가정양립을 가능하게 하는 복지제도 개혁을 위해 힘을 기울임. 가장 크게 강조된 분야는 보육부문으로 보육시설의 보완에 더 노력하였으며 1987년부터 육아휴직은 18주에서 42주로 연장되었고 1995년에는 무급 육아휴직이 3년으로 연장됨. 상징적으로 중요한 것은 아버지 육아휴직 할당제로 1993년 “아버지가 보육에 더 많은 책임”을 수행하기 위해 2주의 “daddy quota”가 도입됨.
- ▶ 브룬트란드는 장관의 44%가 여성인 “여성의 정부”를 이끌었고 1982년 아동에 관한 새로운 법은 보육에 있어서 부모의 동등한 책임을 명시함. 이 외에도 군대와 관련한 양성평등개혁과 아동이 출현하는 포르노를 금지하는 법안이 채택되었음. 제도적 차원에서 1987년부터 모든 부처는 양성평등을 조장하기 위한 행동 계획을 수립할 의무를 가지며 1988년 성평등법을 확대 개정하여 모든 공적 위원회에 남녀가 각각 40% 이상 포함될 것을 의무화함.

양성평등 젠더문화의 형성: 돌봄자 아버지상의 정립

- ▶ 사회의 성평등 수준을 측정하는데 중요한 변수가 될 수 있는 노르웨이 사회의 성별 역할에 대한 태도는 지난 20년 동안 꾸준히 진보성향으로 발전해 옴.
- ▶ 노르웨이 사회의 성평등의식을 진전을 가장 잘 보여주는 현상은 아버지상의 변화임. 현재 노르웨이 사회에서 아버지상은 “부양자/교육자”에서 “돌봄자”로 변화했고 아버지의 담론은 기존의 “부재한” 아버지로부터 “옆에 있고(present)” “(아이에) 관여하는(involved)” 아버지로 전환됨.

- ▶ 80년대부터의 아버지 육아휴직 쿼터가 돌보는 아버지상 정립에 큰 역할을 함. 아버지 휴직 쿼터를 적극적으로 추진한 브룬트란트 정부에서는 아버지 쿼터가 남성이 아이와 친밀한 관계를 형성하여 아버지와 아이에게 혜택을 주며 동시에 여성의 취업을 촉진하는 것을 목적으로 함.
- ▶ 정부에서는 남성연구 수행과 함께 돌보는 남성이미지 확산을 위한 캠페인을 수행함.

[그림 2] 돌봄을 하는 남성 이미지



🇸🇪 스웨덴

♡ 성평등 수준

스웨덴은 2006년에는 성격차지수 1위를 차지했고 2008년부터 2015년까지 4위를 차지하고 있음.

♡ 양성평등 비전

- ▶ 성평등한 노동복지: 남녀 모두 노동시장 안에서 자조적인 개인들로 간주됨. 즉, 유급 노동을 통해서 경제적 독립성을 가질 수 있는 능력을 가져야 함.
- ▶ 이인 부양자 모델에 근거한 무급 돌봄/가사노동의 균등한 성별 분배.

♡ 양성평등정책

젠더 논리는 70년대 스웨덴의 복지정책에서 중요한 역할을 담당함. 스웨덴은 “남성부양자 모델과 관련되는 정책을 바꾸는데 선구자적임. 부부 별도 징세 그리고 시민권과 돌봄의 원칙에 근거한 사회복지 권리는 어머니의 남성 부양자로부터 독립을 강화함.

- ▶ 복지국가 형성에서 양성평등은 많은 복지개혁의 주요 관심이었고 노동시장을 목적으로 하는 개혁에 있어 중요한 역할을 함.
- ▶ 1960년대 이후 여성의 노동시장 참여가 증가하였기 때문에 보육에 대한 요구가 증가함. 1970년대는 양성평등이 정치화된 시기로 특징지을 수 있으며 남녀평등을 위한 대표단 (delegation for equality between men and women)이 만들어지는 것을 시작으로 양성평등정책에 대한 기본 골격이 만들어지게 됨. 1970년대에서부터 1980년대 초반까지 주요 이슈는 여성의 유급 고용과 관련된 것으로 노동시장에서의 양성평등이 사회 다른 분야의 양성평등으로 이어질 것이라고 봄. 1980년에 발효된 스웨덴의 동등기회법(Equal Opportunities Act)은 근로환경에서 여성의 조건을 개선하고 차별을 방지하기 위한 목적으로 도입됨. 노동시장에서의 성차별과 임금차별을 금지하며 공·사 모든 부문 고용주들이 적극적으로 남성과 여성에게 동등한 근로환경과 기회를 주도하도록 요구함.
- ▶ 1990년대에 스웨덴의 성평등은 새로운 동력을 얻게 됨. 1991년 스웨덴 의회선거에서 여성 비율이 38%에서 33.5%로 감소했고 이에 충격을 받은 여성 언론인과 학자들은 the Support-Stockings라는 네트워크를 형성함. 이 연대에서는 “권력은 반, 급료는 전부”라는 캠페인을 벌여 정치 분야에서는 50%의 대표성을, 그리고 경제 분야에서는 동등 임금을 주장함. 또한 이들은 페미니스트 정당의 결성을 주장하고 사회민주당과 좌파당의 여성들과 연대를 맺음. 결과적으로 페미니스트 정당은 결성되지 않은 대신 모든 주요 정당들은 이 연대의 요구를 수용하게 됨. 이후 1994년 선거에서 “단순히 여성의 숫자 이상의 광범위한 성평등의 이슈가 의제화되었고 의회의 여성 비율은 41%으로 증가함.

- ▶ 스웨덴의 육아휴직제도는 스웨덴 여성이 1970년대에 노동시장에 진입했을 때 사회보장육아 휴직제도에 의해 도입됨. 육아휴직법은 출산휴가 및 남성의 출산휴가를 포함하는 육아휴직권에 관한 주요 규칙들을 포함하고 있음. 육아휴직법은 고용주와 관련하여 휴직할 수 있는 권리를 규정하고 있는 반면 휴직기간동안 급여에 관한 권리는 사회보험코드에서 규정하고 있음. 스웨덴의 육아휴직정책은 애초에 성중립적으로 계획되었는데 즉 부모의 성에 따라 일수가 정해지는 것이 아니라 부모가 같이 총 480일 또는 약 16개월의 육아휴직을 공유할 수 있는 자격을 부여받음. 한 부모가 쓸 수 있는 최대 기간은 14개월로 2개월은 반드시 다른 부모가 써야 하는데 이는 흔히 '아버지의 달'로 불리고 있음.

♡ 양성평등한 젠더문화 형성

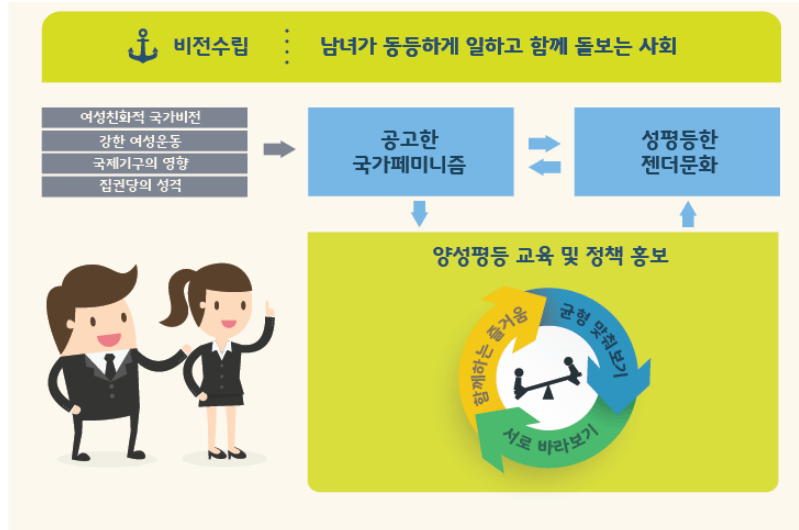
- ▶ 스웨덴은 스스로 페미니스트 정부라고 부름. 스웨덴은 급진적 페미니즘을 수용하고 있다는 점에서 성평등적이라고 일컬어지는 북유럽 국가들 중에서도 가장 진보적이라고 할 수 있음. 스웨덴은 초기부터 여성운동이 급진적이었을 뿐만 아니라 90년대 두 사건을 계기로 더욱 급진화됨. 하나는 한 연구에서 성평등 개념을 복지국가에서의 시민 개념, 즉 남녀 모두 스스로를 부양할 수 있는 경제적 독립의 개념에 근거시킴으로써 남녀 사이의 불평등한 권력관계를 사회문제로 전환시키게 되었고 여성의 낮은 사회, 경제적 위치가 실제적 불평등의 원인으로 지목되었음. 다른 하나는 1991년 국회의원 선거로 이 선거결과 사회민주당 정권이 우파와 중도당 연합에 대체되면서 과격한 우파가 스웨덴 역사상 처음으로 의석을 차지함으로써 일어났는데 여성들은 이에 충격을 받아 급진적 연대를 형성하고 여성의 낮은 대표성과 임금 차별에 대해 문제를 제기 하게 됨.
- ▶ 앞의 사건으로 성평등이 이러한 공적 담론에 포함되었을 뿐 아니라 강력하고 급진적인 방식으로 담론화된 것이 스웨덴 성평등의 증진에 중요한 의미를 가짐.

3. 정책제언

제안 1) 양성평등정책의 비전 수립

- 양성평등의 수용성을 높이기 위해서는 양성평등 사회가 어떤 사회인지, 그리고 우리의 행복과 복지에 어떤 기여를 할 것인지를 보여주는 비전이 필요함.
- 이 비전은 기존의 여성정책의 맥을 이어받으면서 여성정책의 한계를 극복할 수 있어야 함. 여성정책이 그 대상을 주로 여성으로 했다면 양성평등정책은 여성과 남성을 모두 대상으로 하면서 동시에 젠더관계를 재설정하는 것이 필요함. 이를 위해 양성평등을 차별의 문제가 아닌 복지의 문제로 전환하는 것이 필요함. 양성평등이 여성을 차별로부터 구제하는 명분이 아닌 복지를 배분하는데 있어 평등하고 공정하게 하는 것과 연결되어 있다는 것을 알림.
- 낸시 프라이어는 복지국가의 남성중심성에 대해 구체적인 비판을 가해왔는데 복지제도의 구조가 “남성 가장의 수입으로 사는 이성애 기반 핵가족”에서 “남성가장이 받는 ‘가족임금’이 아이들과 무급 가사노동을 하는 아내이며 어머니를 부양하는데 충분”하다는 전제에 근거하여 여성에게도 남성에게도 도움이 되지 않는 이러한 구시대적 복지국가 이상과 관련된 젠더정의를 개선하는 것이 바로 페미니즘의 해방적인 비전이라고 주장함.
- 프라이어가 제시하는 양성평등한 복지국가의 비전은 돌봄노동균형 모델로서 남녀 모두에게 노동권과 돌봄의 권리 그리고 의무를 부여한다는 것을 표현할 수 있을 것인데 예를 들어 “남녀가 동등하게 일하고 함께 돌보는 사회”임.

양성평등정책 수용성과 실효성 제고 전략



제안 2) 양성평등정책 수용성 제고를 위한 홍보 방안

수용성 제고전략

수용성 제고전략은 국민들로 하여금 성불평등이 유발하는 부정적 사회현상의 문제점을 직시하고 양성평등의 비전을 통해 양성평등 실현에 자발적으로 참여하도록 하는 것으로 이는 아래 표에서 보는 것처럼 문제의 '사회적 쟁점화,' 공감대 형성을 위한 '설명과 프레이밍,' '실천과 공유,' '사회적 담론화,' '사회적 합의 도출,' '정부 정책 홍보' 및 '정부 정책 성과 홍보'의 단계로 이루어짐.

〈표 1〉 홍보 수용성 제고 전략

| 전략단계 | | 주요내용 |
|------|----------------------|--|
| 1 | 양성평등 사회적 의미 동의 유도 전략 | <ul style="list-style-type: none"> 국민이 체감할 수 있는 현재 시점에서의 양성평등 부재로 인한 문제는 무엇인가? <ul style="list-style-type: none"> - '양성 간 혐오' 문제를 비롯한 젊은 층 중심의 상호 불신 문제 - '세대 간 가치관'차이로 인해 발생하는 갈등 구조 문제 - (예: 시어머니가 갖는 양성평등 사회적 의미 동의 과정 상 가치관 충돌) 접근전략 : 사회적 쟁점화 및 문제의식 공유 |
| 2 | 양성평등 사회적 의미 이해 제고 전략 | <ul style="list-style-type: none"> 문제 해결에 대한 주체와 해법에 대한 설명 양성평등의 의미를 '미래를 준비하는 새로운 가치' 등으로 프레이밍 다양한 학문 분야, 문화예술을 포괄하는 전문가 그룹과의 콜라보 프로젝트 수행 접근전략 : 양성평등을 실천하는 국민 속 시민그룹과의 협력 수동적 정책 수용자가 아닌 정책의 공동 창조자로서 시민성을 갖춘 국민들과의 새로운 젠더문화 창출을 위한 공감대 형성 유도 |
| 3 | 양성평등 소통의지 촉발 전략 | <ul style="list-style-type: none"> 이해를 공유하는 집단들의 실천 활동 지원 시민 주도의 작은 실천 활동 공유 여성관련 정책 및 사회 제도 등과 연계한 공중 관심 유도 기법 활용 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 가정폭력 문제 해결을 위한 캠페인 - 남성과 여성의 전통적 역할구분은 오히려 가정 내 위계질서를 촉발시키고 여성에 대한 폭력을 유발할 수 있음 - 시민이 중심이 되어 실천한 지하철 임산부 배려석 양보 캠페인 |

〈표계속〉

| | | |
|---|--------------------------------------|---|
| 5 | 양성평등 사회적 의미 합의 도출 전략 | <ul style="list-style-type: none"> · 전문가 그룹이 제시한 객관적 근거 자료, 국민 주도의 다양한 실천 활동 확대를 바탕으로 이를 재평가하는 단계 · 전문가와 국민, 그리고 정부가 양성평등정책의 필요성과 사회적 의미에 합의를 도출 |
| 6 | 양성평등 문제 해결과 비전 성취를 위한 해법으로써 정책 홍보 전략 | <ul style="list-style-type: none"> · 5단계까지의 소통 과정을 통해 여성가족부를 중심으로 한 정부의 양성평등정책을 소재로 한 본격적인 홍보 활동 추진 단계 · 사회적 쟁점화된 양성평등 문제와 전문가 및 국민들 사이에서 논의된 해법 등을 바탕으로 정부가 제시하는 정책의 본질적 의미, 기대효과 등 홍보 · 기대효과 및 동참 유도 등 적극적인 참여형 홍보 전략 추진 |
| 7 | 양성평등정책 성과 홍보 전략 | <ul style="list-style-type: none"> · 직면한 문제에 소기의 성과를 거둔 정책성과를 홍보하는 단계 · 정책성과를 알리기 위한 캠페인 기획 및 다양한 상징화 작업 병행 |

♡ 사례

다음은 양성평등 소통의지 촉발 전략과 관련한 것으로 양성 간 상호 배려, 국민 주도의 소통의지 제고에 효과적인 사례임.

〈표 2〉 시민주도적 성인지 관점의 양성평등의 소통의지 촉발 캠페인 예

| 사례 | 주요내용 |
|---|---|
| <p>국내 사례 LOUD의 지하철 임신부 배려석 캠페인</p>  | <ul style="list-style-type: none"> · 2016년 10월 보건복지부와 서울시, 지하철 9호선이 그해 5월 시민 주도 LOUD의 '지하철 임신부 배려석 비워두기 캠페인'의 후속으로 실시해 긍정적인 반응을 끌어낸 사례 · 이러한 활동을 기반으로 지하철 임신부 배려석에 국민 주도의 '임산부 방식' 놓아두기 캠페인 전개할 수 있음 |
| <p>해외사례 "He for she" campaign</p>  | <ul style="list-style-type: none"> · 해외에서 시작된 "He for She" 캠페인은 폭력예방을 위해 남성들의 적극적 참여를 유도하였음 · 소셜 미디어 환경에 부합되는 단순함과 사회적 트렌드를 반영한 차별화된 간결한 콘텐츠를 통한 캠페인을 전개함으로써 성폭력 가정폭력 예방 등 잠재된 국민인식 제고 및 자발적 소통 의지를 제고함 · 이는 인식과 행동변화의 핵심 목표에 공중의 참여를 유도하는 캠페인임 |
| <p>향후 제안 성폭력 가정폭력 추방 캠페인</p>  | <ul style="list-style-type: none"> · 성폭력과 가정폭력 해소를 위한 국민 참여적이고 동시에 젊은층 동참 유도 캠페인의 예시임 · 양성평등 소통에 있어 관심 및 관여도 증대를 위한 적극적인 상징 개발 및 SNS 활용으로 · [관심토끼] 라는 새로운 상징의 개발을 통해 서로의 관심과 참여를 유도할 수 있음. 이는 #해시태그를 활용할 수 있는 실질적인 상징 연계 캠페인으로 소셜 미디어 등 소통 환경 맥락에 부합되는 국민 참여형 소통 방안임 · (양성평등은 정책 및 연구의 대상으로는 개념화되어 있으나 소통을 위한 구체적 실체를 규정하는데 한계가 있어 상징화 전략이 필요함) · 남성 참여유도 및 긍정적 메시지를 활용한 양성평등의식 함양을 유도할 수 있음 |

♡ 홍보 메시지 도출과 논리적 프레임

홍보활동에 있어 메시지 전략은 통합적인 캠페인에 요구되는 상징적 메시지, 세부 정책홍보 과정에서 활용되어야 하는 논리적 메시지 등을 기본 구성요소로 함. 이를 위해 아래 표와 같이 기존에 활용되던 용어를 재정의하고 양성평등 관점에 맞도록 재조정함.

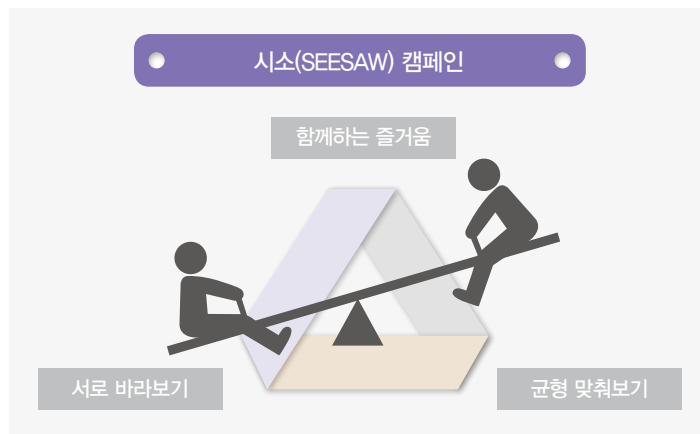
〈표 3〉 양성평등정책 홍보 메시지 개선 방안 요약

| | 기존 메시지 | 개선 메시지 |
|---------|--------------|------------|
| 메시지 구성 | 일가정 양립 | 돌봄 공유 |
| 메시지 형태 | 일상적 실천 행동 요구 | |
| 지향점 | 젠더문화 | 역할공유문화 |
| 일상 용어 | 출산과 육아 | 가사와 양육 |
| 홍보 용어 | 아빠육아 | 새로운 남성상(像) |
| 메시지 지향점 | 양성평등 | 사회적 혜택 |

♡ 캠페인 콘셉트

홍보 캠페인은 첫째 정책이 추진하고자 하는 목표를 포괄할 수 있는 상징적 속성을 갖고 둘째 일반 대중들의 관점에서 친숙한 일상의 소재를 활용하고 셋째 소통을 위한 상징과 소재가 다양한 캠페인 프로그램과 연결될 수 있는 범용적 특성을 갖추고 있어야 하며 넷째 이러한 속성을 갖춘 소재를 캠페인의 핵심 콘셉트로 결정해 홍보에 일관성을 갖고 활용해야 함. 다섯째 해당 콘셉트에 근거해 정책 목표 및 비전, 메시지를 압축적으로 단순화하고 국민의 관심 및 이해도를 제고시킬 수 있는 수사(修辭)를 지향해야 함. 이에 따라 (1)양성이 공존하는 공간과 소재 (2) 즐거움 속 생각하게 하는 자리 (3) 평등, 균형감을 표현할 수 있는 소재로서 시소를 도출함.

[그림 4] 양성평등 통합 홍보 캠페인 핵심 컨셉 및 세부 활동 가치



4. 기대효과

- ♡ 양성평등정책에 대한 비전수립
- ♡ 양성평등정책 홍보의 효과 제고
- ♡ 양성평등정책에 대한 국민수용성 제고

주관부처: 여성가족부 여성정책과, 홍보담당관, 성별영향평가과