

「여성발전기본법」

입법평가 토론회

일시 : 2009년 2월 12일(목) 15:00~17:00

장소 : 국회 의원회관 제3간담회실(128호)

주최 : 국회여성위원회, 한국여성정책연구원



국회여성위원회



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

프로그램

14:30 ~ 15:00	등 록	
15:00 ~ 15:20	사 회 인 사 말	장 혜 경 (한국여성정책연구원 기획조정본부장) 신 낙 균 (국회여성위원회 위원장) 김 태 현 (한국여성정책연구원 원장)
	내빈소개	
15:20 ~ 16:00	주제발표	「여성발전기본법」에 대한 입법평가 박 선 영 (한국여성정책연구원 인권·안전센터장)
16:00 ~ 16:50	토 론	김 정 란 (국회입법조사처 입법조사관) 배 은 경 (서울대학교 교수) 변 화 순 (한국여성정책연구원 성평등연구실장) 서 영 주 (서울시여성가족재단 정책개발실장) 정 봉 협 (여성부 여성정책국장)
16:50 ~ 17:00	종합토론	
17:00	폐회	

인 사 말

국회여성위원회와 한국여성정책연구원이 공동으로 주최하는 여성발전기본법 입법평가에 많은 관심과 애정을 가져주신 여러분께 깊은 감사를 드립니다. 사회적으로나 경제적으로 지금 매우 어려운 시기입니다. 이럴 때일수록 더 많은 소통과 움직임이 있어야 희망에 한발 더 다가갈 수 있다고 봅니다.



그런 의미에서 <여성발전기본법에 대한 입법평가 토론회>는 우리 사회 모든 부문에서 성적 불평등을 해소하고 진정한 양성평등이 이뤄지는 사회문화를 조성하기 위한 재도약이라고 할 수 있습니다. 먼저 오늘 발표를 맡아 주신 박선영 한국여성정책연구원 인권·안전센터장, 토론을 맡아주신 김정란 국회입법조사처 입법조사관, 배은경 서울대 교수, 변화순 한국여성정책연구원 성평등연구실장, 서영주 서울시 여성가족재단 정책개발실장, 정봉협 여성부 여성정책국장 그리고 본 토론회 사회를 맡아주신 장혜경 기획조정본부장께 감사드립니다.

1995년에 제정된 여성발전기본법은 우리 사회 여성정책의 근간이 된 법률로 지난 15년간 여성의 사회적 지위향상과 성불평등 해소, 여성인권보호 증진에 든든한 버팀목이 되어왔습니다. 그럼에도 급변하고 있는 사회적 환경속에서 여성발전기본법은 새로운 도전과 과제를 부여받고 있습니다. 여성들의 역량과 진취성에 부응하지 못하는 불평등한 사회환경과 심각한 성별격차는 좀 더 빨리 개선되어야 합니다. 이주여성, 비정규직 여성, 장애여성들의 권익이 더 적극적으로 보호되어야 하며, 여성과 남성이 함께하는 성평등한 사회에 대한 비전과 문화적 공감대를 더 넓혀야 합니다.

오늘 여성발전기본법 입법평가를 통해 진일보한 여성정책의 방향과 주요 정책내용 그리고 법의 실효성 강화 등에 대해 전문가들로부터 일차적 의견을 수렴하고자 합니다. 여기서 모아진 의견을 토대로 시대의 흐름에 맞는 여성발전기본법으로 개정하고자 합니다. 많은 고견들이 모아지기를 바라며, 다시한번 참석해 주신 모든 분들께 감사드립니다.

2009년 2월

국회여성위원회 위원장 신 낙 균

인 사 말

입춘이 지나서인지 봄의 기운이 조금씩 다가오는 듯 한 요즈음입니다. 먼저 바쁘신 와중에도 국회여성위원회·한국여성정책연구원이 공동개최하는 “『여성발전기본법』 입법평가 토론회”에 참석해주신 정당, 정부 부처, 여성단체, 언론 및 관계전문가, 그리고 플로어에 자리해 주신 내외빈 여러분께 감사드립니다.



여성발전기본법은 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 남녀평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모하기 위해 제정한 법으로 1995년 제정된 후 2008년 6월까지 11차례에 걸쳐 개정되었습니다. 그동안 여성발전기본법이 여성정책의 초석을 다지는데 일조해 왔음은 부인할 수 없습니다. 하지만 빠르게 변화하는 우리 사회에서 양성평등의 실현을 위해 새로운 도전의 물살을 타고 있는 것도 사실입니다.

이번 토론회에서는 전문적이고 객관적인 입법평가를 통해 향후 여성발전기본법 개정에 도움이 되고자 마련된 자리입니다. 특히, 여성관련법에 대한 입법평가가 최초로 이루어지는 토론회라는 점에서 그 의의가 크다 하겠습니다.

본 토론회가 향후 여성발전기본법의 입법과정에 있어서 초석을 다지기 위한 유익한 토론의 시간이 되기를 기대하면서, 참석해주신 여러분의 다양한 의견을 부탁드립니다.

이번 토론회 공동개최를 위해 힘써주신 신낙균 위원장님과 국회 여성위원회 여러분께 감사드립니다. 그리고 본원 박선영 인권·안전센터장 외 관계자 여러분 수고하셨습니다.

이 중요하고 뜻 깊은 자리의 시작을 알리게 된 데 기쁨을 표하며, 오늘 토론회에 참석해주신 여러분께 감사드립니다. 감사합니다.

2009년 2월

한국여성정책연구원장 김 태 현

「여성발전기본법」에 대한 입법평가

박 선 영

(한국여성정책연구원 인권·안전센터장)

I. 서론

여성발전기본법은 “『대한민국헌법』의 남녀평등 이념을 실현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무(責務) 등에 관한 기본적인 사항을 규정하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 남녀평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모함을 목적”으로 “개인의 존엄을 기초로 한 남녀평등의 촉진, 모성의 보호, 성차별적 의식의 해소 및 여성의 능력 개발을 통하여 건강한 가정을 이루고 국가와 사회의 발전에 남녀가 공동으로 참여하며 책임을 분담할 수 있도록 함”을 기본이념으로 하는 법률이다.

여성발전기본법은 사회의 각 영역에서의 남녀평등의 촉진과 여성발전을 도모하기 위해 1995년 제정되어 2009년 현재, 총 11차례 개정되어 지금에 이르고 있다.

여성발전기본법 제정으로부터 15년이 지난 현재, 여성발전기본법 개정에 대한 논의가 본격화되고 있다. 개정 논의의 직접적인 배경은 2008년 새 정부가 들어서고 여성부가 대통령 업무보고를 하면서 ‘여성정책의 패러다임 전환’을 위해 여성발전기본법을 양성평등기본법으로 개정을 추진하겠다고 보고하면서 부터이다. 그러나 그 이전부터 여성발전기본법 개정의 필요성은 제기되어왔다. 여성발전기본법이 여성정책의 변화하는 환경에 대처하기에는 부적합하다는 것이 그 이유이다. 즉 국내외 여성정책의 중점이 여성중심의 정책접근에서 젠더중심의 정책접근으로 나아가 성주류화로 변화되고 있음에도 불구하고 현행 여성발전기본법은 여전히 여성중심 정책접근에 주로 치중하고 있어 기본법으로서의 기능을 제대로 발휘하고 있지 못하다는 것이다 (김엘립, 2004; 장명선, 2006; 조숙현, 2008). 따라서 성평등을 구현하기 위한 정책을 체계적이고 효과적으로 실시하기 위해서는 국내외 여성정책 패러다임의 변화에 발맞춰 여성발전기본법을 성평등기본법으로 개정해야 한다는 것이다(장명선, 2006).

그러나 이상의 개정 논의는 우리나라의 여성정책이 과연 여성중심에서 성주류화 정책으로 변화했다고 할 수 있는지, 또 여성발전을 위한 정책과 성주류화 정책은 상호 배타적인 것인지, 여성중심의 정책접근이 여성정책의 발전에 장애로 작용하고 있는지, 성평등이란 무엇이고 성평등정책이란 무엇을 의미하는지, 여성정책의 패러다임 변화의 필요성과 내용은 무엇인지 등에 대한 공감대와 규명이 미약한 채 진행되었다는 한계가 있다.

이와 같은 상황에서 이 연구는 지금까지의 여성발전기본법 개정 논의가 가지고 있는 한계를 접하면서 기획되었다. 여성발전기본법은 앞서 살펴본 바와 같이 여성의 사회 참여를 향상시키고 남녀평등을 촉진하기 위한 여성정책을 뒷받침할 수 있는 법적 근거를 마

련하고, 각 부처에서 산발적으로 추진해 온 여성정책을 종합적이고 체계적으로 수립·추진하기 위한 여성정책의 기본법으로 큰 의미를 갖는 법이다. 따라서 이 법이 목적인 바가 구현되었는지, 구현되지 못했다면 그 장애요인은 무엇인지, 이 법의 목적이 현 시점에도 정당한지에 대한 입법평가를 통해 개정방안을 마련하는 것이 의미를 가질 것으로 판단되었다.

입법평가제도는 법적 규율을 받게 되는 영역은 증가하고 있는 상황에서 이들 법이 당초 입법자의 입법 목적이 제대로 구현되었는지, 구현되지 못했다는 장애요인은 무엇인지, 입법자가 예상하지 못했던 부작용은 없는지 등의 규명을 통해 법률의 효과성, 규범성 및 수용성 등을 제고시키기 위해 고안된 연구방법이다.

여성발전기본법에 대한 입법평가는 사후적 입법평가에 해당된다. 사후적 입법평가는 법규정이 의도하는 목표에 충분하게 도달했는지 등을 평가하는 것이다. 이러한 의미에서 사후적 입법평가는 현행 규정의 발생 효과를 입증하는 것으로 현행 규범의 개선을 위한 근거를 제공하여 경우에 따라서는 법 규정의 수정이나 폐지의 근거가 마련하는 것이 된다.

이와 같은 사후적 입법평가의 목적에 따라 이 연구는 다음과 같이 구성된다. 첫째, 이 연구의 이론적 배경으로 입법평가가 우리나라와는 달리 제도화되어 시행되고 있는 국가들을 중심으로 입법평가의 개념과 방법 등을 살펴본 이후에 스위스와 독일을 중심으로 여성관련법제에 대한 입법평가 사례를 분석한다.

둘째, 여성의 지위 변화를 여성발전기본법이 제정된 1995년과 현재를 비교하여, 변화된 현실과 변화되지 않은 현실에 대해 살펴봄으로써 여성발전기본법의 개정논의의 배경을 제공한다.

셋째, 여성발전기본법 전체를 대상으로 체계적합성을 확인하는 작업을 통하여 불필요하거나 부적합한 내용은 없는지를 살펴보는 규범론적 분석을 실시한다. 규범론적 분석은 입법평가의 기본이 되는 방법론으로서 그 입법목적이 과거와 현재에 어떻게 변화하였는지, 제대로 작동하고 있는지, 그 규범의 목적이 유지되고 있는지 등을 분석한다.

넷째, 여성발전기본법에 대한 인지도와 성과, 개정방향 등을 확인하기 위해 전문가의 견조사 방법을 선택하여 실시하였다. 이 조사는 현재의 법률이 그 입법목적을 달성하고 있는지에 대한 판단의 기준으로 작용할 수 있다.

마지막으로 이러한 조사 결과를 바탕으로 여성발전기본법에 대한 대안을 마련한다.

II. 입법평가의 개념, 방법 및 외국의 사례

여성발전기본법에 대한 입법평가에 들어가기에 앞서 최근 논의가 활발해지고는 있으나 아직까지 확고하게 자리 잡지 못하고 있는 입법평가의 개념 및 방법에 대한 개략적인 소개와 우리보다 앞서 일찍부터 입법평가에 대한 논의를 시작하여 이를 제도화하고 입법실무에서 적용하고 있는 대표적인 국가인 스위스와 독일 사례를 특히 입법이 성에 미치는 영향을 고려한 평가에 초점을 맞추어 검토함으로써, 우리나라의 「여성발전기본법」에 대한 입법평가를 수행함에 있어 도움이 되는 시사점을 도출하고자 한다.

1. 입법평가의 개념 및 방법

가. 입법평가의 개념 및 필요성

1) 입법평가의 개념

입법평가의 개념은 연구목적이나 연구관점에 따라 매우 다양하나, 종합적으로 말하면 법령안이나 법령에 대한 직접적인 평가를 중심으로 정부입법과정이나 법령정비와 관련하여 법령이 미치는 종합적이고 포괄적인 영향을 객관적인 분석 방법을 통하여 분석·평가하여, 좋은 법을 만드는 과정인 동시에 실효성이 적고 현실과 맞지 않는 법령을 정비해 나가는 일련의 과정이라고 할 수 있다.

2) 입법평가의 필요성

법령의 홍수, 졸속입법, 선심성 입법이나 정치적 대응입법 등으로 인해 법령의 효과성, 수용성, 규범성이 떨어져 입법의 위기나 실패 현상이 발생하고 있다. 이러한 입법의 실패 또는 위기 현상을 극복하고 입법환경의 변화에 대응하는 입법활동을 위해서는 입법이 미치는 다양한 영향을 분석·평가하여 입법의 필요성을 판단하고, 현행법령이 입법목적을 달성하고 있는지, 부작용은 없는지 등을 분석하여 법령의 개정·폐지 등의 결정에 활용하는 입법평가의 필요성이 커진다.

나. 입법평가의 기준

입법상황에 효과적으로 대처하고, 입법평가에 기대되는 기능을 제대로 발휘하기 위해서는 적절한 평가기준 및 평가요소를 선정하는 일이 중요하다. 왜냐하면 모든 평가기준을 포괄하여 평가하려는 경우에는 그 평가에 따른 인력과 비용·시간 부담이 매우 크고, 제대로 된 평가방법이나 절차를 거치기 어려워 각 평가기준에 관한 평가내용이 형식화되거나 부실해질 우려가 있고, 반대로 평가기준이 너무 적게 선정되는 경우에는 입법관련 각종 영향평가제에 의한 평가와 차별화가 없을 수 있고, 선정된 평가기준 외에 다른 평가기준에 따른 영향이 전혀 고려되지 않음으로써 잘못된 의사결정을 할 가능성이 커질 수 있기 때문이다. 따라서 입법평가의 기준은 모든 법령에 일률적으로 적용할 수 있는 것이 아니라, 입법평가의 종류, 입법평가의 방법, 개별 법령의 특성과 입법목적 등을 고려하여 개별 법령마다 적절하게 선정될 필요가 있다.

입법평가의 기준은 연구자에 따라 같은 의미를 다른 용어를 사용하거나, 같은 용어라도 다른 뜻으로 해석하는 등 혼동을 야기하고 있지만, 입법평가의 일반적인 기준으로 입법의 필요성, 법경제성, 입법의 영향이나 비용, 효과성 또는 효율성, 공정성, 수용성(준수가능성), 집행가능성, 법적합성(법의 일관성, 통일성, 명확성, 이해가능성 등을 들 수 있다.

특정 법률 또는 법안의 전부 또는 일부규정에 대한 입법평가는 적절한 심사기준을 확정하고 그에 적합한 심사도구를 이용하게 실시하게 된다.

다. 입법평가의 유형

입법평가는 평가시기를 중심으로 사전적 평가, 병행적 평가, 사후적 평가로 구분할 수 있다.

1) 사전적 입법평가

사전적 입법평가는 입법대안의 개발과 그 실시 여부를 검토하거나 복수 대안 중에서 비교 평가를 통하여 최적의 규율대안을 선택하는 평가이다. ① 입법의 필요성을 조사할 때, ② 입법대안의 개발 및 개발된 입법대안의 예상결과(효과, 저항, 사회적 발달)를 검토한 후 비교·평가할 때, ③ 입법대안의 합목적성을 확정할 때, ④ 최적의 입법대안을 탐색할 때 유용하게 적용할 수 있다. 그러므로 사전적 입법평가의 기준으로는 입법의 필요성, 재정적 효과, 가격효과 등 입법대안에 대한 규제효과, 소비자에 대한 영향, 양성평등에 대한 영향, 편익과 비용의 비교 등을 들 수 있다.

2) 병행적 입법평가

사전적 평가로부터 도출된 최적의 입법대안을 법형식에 합치되는 내용으로 전환하는 과정에 필요한 평가가 병행적 입법평가이다.

병행적 평가는 법령안을 법령안 심사기준에 따라 분석하고, 법령안 내용이 상위법이나 다른 법령과 모순이나 충돌이 없는지 또는 현실과 부합하는지 등을 검토하는 한편, 법령안 내용이 갖고 있는 문제점이나 부작용 등을 최소화하여 법령안의 내용을 그대로 유지해도 되는지 아니면 보완이나 변경해야 하는지를 확인하고, 해당 법령안을 법형식적으로 최적화하는 기능을 한다. 그러므로 병행적 입법평가에서는 다양한 평가 기준 중에서도 효과성 또는 효율성, 집행가능성, 법적합성, 국민의 수용성 등이 보다 중요한 기준이 되며, 특히 법령 자체에 대한 평가기준인 법령의 일관성과 통일성, 명확성, 체계성, 이해가능성 등에 대한 검토가 병행되어야 한다.

3) 사후적 입법평가

사후적 입법평가는 법령이 시행되고 일정 기간이 지난 후에 법령이 미치는 효과에 대하여 정보, 자료 등을 활용하여 실증적으로 평가하는 것이다.

사후적 평가는 사전평가와 사후평가의 결과를 비교하여 사전평가의 결과가 타당한지를 검증하거나, 입법의 목적달성도를 중심으로 법규범의 실효성이나 수용도 또는 부작용 등을 평가하여 현행 법규정이 개정이 필요한지와 개정이 필요하다면 어느 범위까지 개정하여야 하는지에 대한 정보를 제공하고, 경우에 따라서는 법규정의 개정이나 폐지 등에 관한 기본적인 논거를 제공한다. 사후적 평가의 방법이 무엇이냐에 따라 차이는 있지만, 사후적 평가에서는 목표달성도, 실효성, 비용 또는 비용편익, 수용성, 부수적 효과 등이 주요 평가기준이 된다.

2. 외국의 사례

가. 스위스

1) 입법평가 개관

스위스는 20년이 넘는 입법평가의 경험과 제도화를 통하여 이 분야에서 수위를 차지할 만큼 최소한 연방차원에서는 매우 발전을 한 국가이다. 이러한 발전의 원동력은 질적으로

우수한 입법과 효과지향적인 행정지도 및 통제(신공공관리)에서 찾을 수 있다. 그러나 이것은 모든 법률에 대한 전면적인 평가를 의미하지는 않으면, 법률에 대한 평가는 여전히 몇몇 법률에 대해 선별적으로 진행된다.

다른 나라와 비교하여 볼 때 스위스의 입법평가의 특징은 조직적인 측면에서 다원주의를 취하고 있다는 점이다. 중앙 평가 조직이 없으며 다양한 관점에서 국가의 행위를 심사하는 여러 기관이 존재한다. 그리고 의회로부터 동력을 제공받는 것도 특징이다. 의회는 흔히 입법평가를 위한 주문자가 되며 이 경우 대부분 그 실행은 연방정부와 행정에서 담당한다.

2) 입법평가에 대한 법적 근거

연방헌법 제170조는 “연방의회(Bundesversammlung)는 연방조치들의 유효성이 심사(Überprüfung der Wirksamkeit)되도록 해야 한다.”고 규정함으로써 국가조치를 평가해야 하는 의무를 부여하고 있다. 국가조치를 평가해야 하는 의무는 연방헌법에만 규정되어 있는 것이 아니라 다양한 방법으로 법률, 명령 및 행정 지침의 형태로 전환되거나 구체화되어 있다. 가장 중요한 규정들은 의회법에서 찾을 수 있다. 의회법 제26조제3항에 따르면 유효성은 의회에 의한 감독권 행사의 핵심기준에 속한다. 의회법 제27조에 따르면 의회 위원회들은 정부에게 유효성 검사를 실시하라고 요구할 수 있으며, 정부의 위탁에 의해 수행된 유효성 검사를 검토할 수 있다. 그리고 위원회들은 유효성 검사 자체도 위탁을 줄 수 있다. 게다가 의회위원회들은 의회법 제44조제1항에 따라 유효성검토 결과를 고려해야한다.

여러 법률과 명령에서 객체에 따라 차이를 두어 일반적 입법평가규정, 기구 중심적 입법평가규정, 영역 중심적 입법평가규정, 대학과 같은 준 국가적 기구를 위한 입법평가규정을 두고 있고, 심사 시기에 따라 사전적 입법평가규정과 사후적 입법평가규정을 두고 있다.

3) 남녀동등지위법에 대한 입법평가

가) 남녀동등지위법 개관

스위스의 연방동등지위법은 남성과 여성의 실질적인 동등지위의 촉진을 목적으로 삼고 있으며 특히 직업활동에서의 모든 차별을 금지하고 있다. 이 법의 핵심사항은 차별금지를 규정하고 있는 법 제3조라고 볼 수 있는데 동 규정에서는 성을 근거로 하여 직·간접적인

고용(Einstellung), 업무분담(Verteilung von Aufgaben), 업무조건(Arbeitsbedingungen), 임금(Entlohnung), 교육 및 평생교육(Ausbildung, Weiterbildung), 승진(Beförderung), 해고(Entlassungen) 영역에서의 차별을 금지하고 있다. 그리고 실질적인 동등지위의 실현을 위해 적합한 조치들은 차별이 아니라고 규정하고 있다. 제5조에서는 당사자에게 다양한 법적 청구권을 인정하고 있다. 제6조는 업무분담, 업무조건, 임금, 교육 및 평생교육, 승진에 있어서 “당사자가 차별을 믿을 수 있게 하면, 차별이 있는 것으로 추정한다(vermuten)”고 하는 규정을 둠으로써 경감된 입증책임을 규정하고 있다.

나) 남녀동등지위법에 대한 입법평가

2002년 3월 22일에 연방참사원의 의원인 Vreni Hubman은 소위 “자신을 방어하는 여성들에 대해 보복적 해고 없을 것”이라는 Hubman 발의(Hubman Motion)를 하였는데, 그녀는 사법상 노동관계에서의 보복적 해고는 취소될 수 있는 것이 아니라 무효라고 주장하였다. 연방참사원은 Hubman의 이러한 주장에는 다른 의견을 보이기는 했으나 동등지위법의 유효성에 대한 심사를 하기로 했다.

연방법무부(Bundesamt für Justiz: BJ)는 남녀동등지위를 위한 연방청(Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung und Mann: EBG)과 이 문제를 논의하고 이 평가프로젝트의 책임을 EBG에 맡겼다. 그리고 BJ는 2003년 동 과제의 수행을 위한 공모를 하였고 2003년 12월에 선발된 연구소들과 용역계약을 체결하여 작업반(Arbeitsgemeinschaft)을 구성했으며, 동 작업반은 2005년 4월에 최종보고서를 완성하여, “동등지위법의 유효성에 대한 평가(Evaluation der Wirklichkeit des Gleichstellungsgesetzes)”가 2005년에 출판되었다.

(1) 목적 및 방법

평가는 우선 먼저 연방동등지위법이 일반적으로 어떠한 영향력을 가지고 있는가 하는 문제에서 출발하는데, 이때 연방동등지위법이 사용자, 근로자, 인사담당자와 노동조합에 얼마나 알려져 있는가하는 점과 이 법이 기업체의 인사 및 전체 노동계약협상(Gesamtarbeitsverträge:GAV-Verhandlung)에 얼마나 영향을 미치는가 하는 점이 해명이 되어야만 한다.

그 다음으로는 왜 더 이상의 소의 제기가 없는가 하는 문제와 연방동등처우법에서 예정하고 있는 조정절차의 가능성이 원하는 효과를 달성했는가 하는 점이 조사되어야 한다. 이 외에도 입증절차, 단체소송, 성적 모욕, 해고보호 일반 등의 문제가 심사되어야 하는

중요한 영역이다.

작업반은 연방동등지위법의 유효성에 대한 평가를 하기 위하여 다양한 방법들을 선택하였다. 먼저 스위스에서 동등처우법과 관련되어 있었던 법원의 모든 판결을 파악하여 체계적으로 정리·분석하였다. 그리고 약 60개에 달하는 칸톤(Kanton) 차원의 중재소의 사례들을 모두 수집·분석했으며, 관련 경험보고서들도 수집·분석했다. 근로자들의 시각은 1,500명에 대한 설문을 통해 간접적인 방법으로 수집되었다. 사영업체 및 공공부분에서의 사용자의 시각은 대표할 수 있는 약 5,700곳에 대한 설문을 통하여 파악이 되었다. 그리고 연방동등지위법의 적용실태는 취리히(Zürich), 바트(Waadt), 그라우뷔덴(Graubünden), 쉬비츠(Schwyz) 법원의 판결을 자세히 내용적으로 분석하는 방법을 통해 조사되었다. 구두적인 설문조사에서 사용자측 사람들의 시각은 차별의 실례를 통해 심도 있게 파악되었고, 노조, 직업단체, 여성조직, 특수 상담소, 동등지위처, 전문 변호사에서 선별된 20명의 직장생활에 있어서의 동등처우의 경험도 설문되었다.

(2) 평가결과

연방동등지위법에 대한 입법평가의 결과, 이 법은 사업주와 근로자 모두에게 차별의 철폐를 위한 유용한 도구이며 실질적인 평등의 실현을 위해서도 유효한 것으로 나타났다. 물론 이 법만으로 남녀의 동등처우가 실현되는 것은 아니며 이법 자체가 안고 있는 취약점도 평가에서 드러났다.

연방법무부의 발표에 따르면 노동자들은 특히 그들이 차별에 대해 방어를 할 경우 해고될지도 모른다는 불안감을 강하게 가지고 있는 것으로 조사되었다. 노동조합측은 이를 위해 구체적인 안전책을 마련할 것을 요구하나 연방법무부는 현존하는 해고보호법제만으로도 부당해고를 위한 노동자의 보호가 충분히 된다고 보는 입장이어서 특별한 다른 법제를 마련할 것으로는 보이지 않는다. 설문 내용 중 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(가) 인지도

동법에 대한 인지도 설문조사에서 노동자조직의 구성원들은 법률에 대해 잘 알고 있다(gut)고 답변하였다. 법의 내용의 경우에도 노동자조직 구성원들은 법의 내용이 까다롭지 않다고 했으며 법적 절차 및 법규의 내용에 대해서도 잘 알고 있었다. 사용자측의 사람들은 인지도 설문에 대하여 보통부터 잘 알고 있다(Gut-mittel)까지로 답변하였다. 그리고 사용자측의 사람들은 법의 내용이 대부분 까다롭다고 답변하였고 특히 간접차별에 대해서 모르는 경우가 많았다.

(나) 동등지위의 발전과 상황

동등지위의 발전과 관련하여 근로자조직의 사람들과 인사책임자(Personalverantwortliche)들은 동등지위가 나빠지지 않았으나 특별히 더욱 좋아지지도 않았다는 점에 의견이 일치를 보였다. 동등지위와 관련하여 가장 변화가 큰 영역을 근로자조직의 사람들은 성희롱방지부분이라고 답하였고, 인사책임자들은 이를 파트타임의 가능성부분에서 찾았다.

(다) 차별사례들의 특징

상담소의 상황에서는 복합적으로 나타나고 있다. 활동을 안 하는 상담소들도 있고 상담소에 대한 인지도도 매우 낮은 것으로 나타났다. 근로자조직의 경우에 이들은 중앙에 위치하고 있는 상담소를 잘 알고 있으며 접근도 용이하다고 답하였다.

근로자조직의 입장에서 볼 때 영업소에서 성을 근거로 하여 가장 많이 차별이 발생하는 영역은 임금과 관련된 것이다. 근로자들은 임금차별에 대해서는 아무 조치도 취해지지 않고 아무것도 변화되지 않는다고 답하였다.

문제해결을 위하여 조정처(Schlichtungsstellen)를 찾은 경우는 355건이었으며 이는 1999년까지 매해 49%씩 증가하였고 그 이후 서서히 조금씩 증가하는 추세이다. 조정처에서 해결이 되는 비율은 약 40%이다. 조정이 성사되지 못한 사건 중 약 54%가 법원의 재판을 통한 해결방식을 택하였다.

법원에서의 판결 중 남녀동등지위와 관련된 269건(실제 사건은 176건)이 조사, 분석되었다. 사건의 1/3을 취리히 고등법원에서 담당하였다. 사건의 약 54%가 공법상 고용관계에 관한 것이었고 나머지 46%가 사법상의 고용관계에 관한 것이었다.

나. 독일

1) 성별입법평가 개관

입법평가가 완전히 정착되지 않은 상태에서 입법평가와는 별개의 성별영향평가를 시행하고 있는 우리와는 달리, 독일은 법이 성에 미치는 영향에 대하여 연방차원에서 입법평가의 한 부분으로 수행하고 있다. 따라서 독일 사례 소개에서 입법평가 중 젠더 관점에서 법률을 검토하는 것을 “성별입법평가(geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschaetzung)”라고 칭하고자 한다.

외견상 중립적으로 보이는 많은 규정들은 의도적이건 비의도적이건 젠더 관계에 영향을 미치며 이는 성의 동등한 지위에 긍정적 혹은 부정적인 영향을 미치기 때문에, 남성과

여성의 삶의 상황에 따른 상이한 법적 결과를 조사하여 성으로 인한 직·간접적인 차별이나 불이익을 제거하고 양성평등의 실현을 위해 입법이 특히 성에 미치는 영향을 다양한 측면에서 평가할 필요성은 커지며, 이를 성별입법평가라고 한다.

성별입법평가는 입법계획이 동등 지위에 미치는 영향을 체계적으로 확인하고 의도되지 않았던 여성과 남성에게 미치는 영향에 대해 조치를 취할 수 있도록 해준다. 또한 성별입법평가는 목표집단 차별적(zielgruppendifferenzierte)인 입법평가를 통하여 꼭 알맞고 구체적인 입법계획과 이의 실행을 가능케 하며 비용을 절감시키는 역할을 한다. 이러한 방법은 기본법상의 실질적 동등처우를 촉진할 뿐만 아니라 법률의 질을 전반적으로 제고하는 역할을 한다.

2) 성별입법평가를 위한 근거 법률

입법평가를 위한 근거 법률로는 법의 결과(Gesetzesfolgen)에 대하여 규정하고 있는 연방각부처간공동업무규정(GGO; Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) 제44조가 있다. 이러한 입법평가의 근거규정을 토대로 성별입법평가에 대한 근거로서는 남녀동권과 남녀동권의 실현을 위한 국가의 의무에 관하여 규정하고 있는 기본법 제3조제2항과 남녀동등지위의 촉진을 유럽연합 법질서 속으로 수용하고 있는 유럽공동체 조약(EGV) 제13조와 관련된 암스테르담조약 제2조와 제3조제2항, 양성평등을 모든 영역에서 확보할 것을 예정하고 있는 유럽연합기본권협약 제23조제1항, 남녀동등지위 및 성으로 인해 존속하는 차별의 제거 및 차별예방을 법의 목적으로 선언하고 모든 업무종사자를 남녀동등지위의무자로 규정하고 있는 연방동등지위법(BGleiG) 제1조와 제2조, 남녀동등지위의 촉진을 모든 정치적·입법적·행정적 조치에서의 지도원리로 정하고 있는 연방각부처간공동업무규정 제2조와 입법평가에 대하여 구체적으로 규정하고 있는 제6장과 연방이 임명·파견권을 가진 위원회에서 남녀가 동권으로 참여할 수 있도록 힘써야 하는 의무를 규정한 연방위원회임용법(BGremBG) 제1조를 들 수 있다.

3) 성별입법평가의 심사단계

독일의 연방가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ)가 성별입법평가를 위하여 내린 업무지침에 따르면 먼저 관련성 심사를 출발상황, 조치, 평등관련성의 관점에서 한다. 법률안이 직접 혹은 간접으로 양성평등에 관련이 있다고 평가되면 주심사가 이루어진다. 주심사에는 연방가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ)가 참여한다. 관련성이 없다고 판단되면

평가가 더 이상 진행되지 않는다. 관련성이 인정되면 행해지는 주심사는 출방상황, 조치, 남녀평등에의 영향, 결론, 프로토콜 등으로 이루어진다.

성별법률영향평가절차에서 주의할 것은 연방 각 부처 간 공동업무규정(GGO)에 따라 관할 관청, 지방정부, 단체들이 조기 참여하는 것과 정부안 토의에서 진행된 심사결과를 다양한 각도에서 설명하는 것으로 볼 수 있다.

성별입법평가에서도 재정적인 부분이 중요한 부분을 차지한다. 그러나 법률에 대한 영향평가를 할 때 법률에 대해 다각적인 방향에서 질문이 제기되어야 하고 특히 성의 동등 지위실현에 어떠한 영향을 미치는가를 살피는 것이 중요하다.

4) 일반평등대우법(AGG)에 대한 성별입법평가

가) 일반평등대우법(AGG) 개관

독일은 유럽연합이 2000년대에 제정한 네 개의 반차별지침을 정해진 기한 이내에 전환 적용 할 의무가 있었으나 이행하지 않고 있다가 2006년 일반평등대우법(Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, AGG)을 제정하였고 2006년 8월 연방대통령이 최종 서명 하고 효력이 발생하였다.

일반평등대우법(AGG)은 총 7장 33조문으로 구성되어 있고, 노동법, 민법, 공무원법 및 사회법 전역에 걸쳐 통일적으로 차별금지를 규정하고 있다. 다만 군인에 대한 차별금지만 따로 특별법으로 규정하고 있다.

일반평등대우법(AGG)은 하나의 법안에 유럽연합이 제정한 네 개의 반차별지침의 내용을 모두 포괄하고 있는 것이 특징이다. 내용상으로 볼 때 일반평등대우법(AGG)은 특히 직업과 업무에서의 차별금지에 중점을 두고 있다고 볼 수 있는데, 이에 관한 규정은 반차별지침에서 요구하는 수준을 넘는 것으로 보인다. 일반평등대우법(AGG)은 성, 인종 및 종족상의 출신, 종교 및 세계관, 연령, 장애 그리고 성적 정체성(sexuelle Identitaet)을 이유로 하는 차별을 금지하고 있다. 원칙적으로 모든 상이한 처우를 허용되지 않는 차별로 간주하고 있으나 여성과 장애인에 대한 특별 촉진정책은 계속 허용된다.

나) 일반평등대우법(AGG)에 대한 성별입법평가

(1) 일반평등대우법(AGG)을 둘러싼 논쟁

일반평등대우법(AGG)의 제정 당시 찬성뿐만 아니라 반대의 의견도 강했으며, 일반평등대우법(AGG) 시행 2년이 지난 오늘날에도 일반평등대우법(AGG)을 둘러싼 논쟁은

끊이지 않고 있다. 그 중 현대 행정과 관련하여 제기되는 비판은 일반평등대우법(AGG)으로 인한 경제적 비용증가에 대한 것으로 일반평등대우법(AGG)이 제19조에서 민법상의 임대계약에서도 차별금지를 가지고 사인을 규율함으로써 사적자치 영역인 계약의 자유가 제한되고 국가의 개입이 요구되어 이는 결과적으로 관료비용(Bürokratiekosten)을 높이며 정부가 표방하는 현대 행정의 이념과 상충된다고 하는 주장이다. 이러한 일반평등대우법(AGG)을 둘러싼 논쟁을 뒷받침하기 위하여 서로 다른 내용의 성별입법평가가 시행되었다.

(2) 새 사회주의적 시장경제 발의자(Die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft: 약칭 INSM)의 평가결과

철강 및 전자산업의 사업주단체들이 설립하고 해마다 8.8 Mio.(백만) 유로를 지원하는 새 사회주의적 시장경제 발의자(Die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft: 약칭 INSM)는 2007년에 일반평등대우법(AGG)에 대한 감정서(Gutachten)를 작성하면서 일반평등대우법(AGG)의 도입으로 1.73 Mrd.(십억) 유로의 관료비용이 들 것이라는 견해를 피력했다. INSM의 2007년 일반평등대우법(AGG)에 대한 평가는 두 방식으로 나누어 수행되었는데, 먼저 질적인 전문가인터뷰로 시작하였다. 이 결과를 바탕으로 하여 다수의 설문지를 수단으로 하는 경험적(empirisch) 방법의 주연구(empirische Hauptstudie)가 이루어졌다. 일반평등대우법(AGG)에 대한 동 경험적 연구에 참여한 사업자의 대다수는 일반평등대우법(AGG)은 의도한 동등처우를 달성하지 못할 것이라고 종합 결론을 도출하였다.

(3) 연방차별청 학문위원회(Die wissenschaftliche Kommission der Antidiskriminierungsstelle des Bundes)의 평가결과

연방차별청 학문위원회의 일반평등대우법(AGG)에 대한 입법평가는 INSM의 보고에 대응하여 수행되었으며, 이에 대한 결과가 2008년 8월에 연방차별청에 의해 공포되었다

INSM의 2007년 일반평등대우법(AGG)에 대한 감정서(Gutachten)에서 일반평등대우법(AGG)의 도입으로 1.73 Mrd.(십억) 유로의 관료비용이 들 것이라는 견해를 피력한 반면, 연방차별청(Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes: ADS)은 2008년 8월에 일반평등대우법(AGG)의 도입으로 인하여 최고로 계산하여 단지 26 Mio.(백만) 유로가 더 소요될 것이라는 연방차별청 학문위원회(Die wissenschaftliche Kommission der Antidiskriminierungsstelle des Bundes) 연구결과를 발표하였다. 또한 동 위원회

는 INSM의 2007년 일반평등대우법(AGG)에 대한 감정서(Gutachten)는 특히 부정확한 자료에 근거하여 경제적 비용만을 산출해 냈다고 비판하면서, 가치에 기반하고 지속가능한 사업의 관점에서는 일반평등대우법(AGG)을 평가하였다.

입법평가의 개념 및 방법에 대하여 개략적으로 살펴봄으로써 입법평가에 기대되는 기능을 제대로 발휘하기 위해서는 적절한 평가기준 및 평가요소를 선정하는 일이 중요하며, 입법평가의 기준은 입법평가의 종류, 입법평가의 방법, 개별 법령의 특성과 입법목적 등을 고려하여 적절하게 선정되어야 한다는 것도 알 수 있었다. 본 연구는 여성발전기본법이 제정된 후 십수년이 지난 현재, 이 법의 제정으로 우리 사회에 어떤 변화를 이끌어냈는지 사후적 입법평가를 수행하고자 한 것이다. 입법평가는 다양한 방법론의 결합이라고 할 수 있을 만큼 다양한 방법론이 사용되지만, 여성발전기본법의 기본법으로서의 성격으로 인하여 비용추계방법을 사용하는 것은 한계가 있을 것으로 생각된다. 따라서 이하 수행하는 여성발전기본법에 대한 입법평가에서 선택해서 수행하고자 하는 방법론으로는 법에 대한 규범론적 분석과 전문가의견조사를 활용하여 이 법이 제정 이후 법의 목적을 어느 정도 달성하였는지, 우리 사회에 미친 영향은 어떠한지 사후적 평가를 시행하고자 한다.

「여성발전기본법」에 대한 입법평가에 도움을 얻고자, 일찍부터 입법평가에 대한 논의를 시작하여 이를 제도화하고 입법실무에서 적용하고 있는 대표적인 국가인 스위스와 독일의 사례를 살펴보았는데, 이 두 나라의 사례는 법이 성에 미치는 영향에 대한 분석은 다양한 분야의 다각적인 평가 분석이 전제되어야 하고, 어떤 한 기준에 의한 평가분석은 그릇된 결론의 도출가능성을 높인다는 것을 보여주고 있다. 특히 법이 성에 미치는 영향을 경제적 효과성 측면으로만 고찰하는 것의 한계를 명백히 보여주고 있다 할 것이다.

Ⅲ. 여성발전기본법에 대한 입법평가

이상으로 입법평가의 개념 및 방법에 대하여 개략적으로 살펴보았다. 입법평가가 제대로 기능하기 위해서는 적절한 평가기준 및 평가요소를 선정하는 일이 중요하며, 입법평가의 기준은 입법평가의 종류, 입법평가의 방법, 개별 법령의 특성과 입법목적 등을 고려하여 적절하게 선정되어야 한다.

이 연구는 여성발전기본법의 개정을 전제로 한 사후적 입법평가에 해당된다. 여성발전기본법에 대한 입법평가의 방법론으로서 여성발전기본법이 가지고 있는 기본법으로서의 성격을 감안하여 이 법에 대한 규범론적 분석과 전문가의견조사를 활용하여 이 법이 제정 이후 법의 목적을 어느 정도 달성하였는지, 우리 사회에 미친 영향은 어떠한지 사후적 평가를 시행하고자 한다. 이를 위해 여성발전기본법에 대한 입법평가는 다음과 같이 구성된다.

첫째, 여성의 지위 변화를 여성발전기본법이 제정 된 1995년과 현재를 비교하는 것을 통해 여성발전기본법 개정논의의 배경을 제공한다.

둘째, 여성발전기본법 전체를 대상으로 체계적합성을 확인하는 규범론적 분석을 실시한다.

셋째, 여성발전기본법에 대한 인지도와 성과, 개정방향 등을 확인하기 위해 전문가의 견조사를 실시하여 이를 분석한다.

마지막으로 이러한 조사 결과를 바탕으로 여성발전기본법에 대한 대안을 마련한다.

1. 지표를 통해 본 여성의 현실

여성발전기본법 개정논의의 전제는 여성을 둘러싼 환경이 변화했다는 것이다. 즉 세계화, 정보화, 지방분권화, 시민사회화, 저출산·고령화, 가족형태의 다양화, 산업구조의 재구조화 등이 빠른 속도로 다변화되고 있기 때문에 여성정책의 목표와 방향은 남녀가 사회 각 분야에서 권리와 책임을 함께 나누는 남녀의 공동참여, 공동책임 사회를 실현하기 위한 성평등정책으로서의 성격을 지녀야 한다는 것이다.

문제는 위와 같은 변화는 여성뿐 아니라 우리 사회의 모든 구성원들에 영향을 미치는 환경의 변화이고, 따라서 국가정책의 패러다임이 변화되어야 하는 것이지 여성정책의 패러다임 변화를 주장하는 논거로서는 미약하다는 것이다. 또, 세계화, 정보화, 산업구조의

재구조화 등 우리를 둘러싼 삶의 많은 변화가 있었음에도 불구하고, 성별 불평등 구조에는 변화가 없거나, 아니면 악화된 측면이 있다.

이하에서는 여성발전기본법이 제정된 1995년에서 현재까지의 여성들의 삶에 어떤 변화가 있었는지를 각종 지표 등을 통해 살펴봄으로써 변화된 것과 변화되지 않은 현실에 대해 살펴본다.¹⁾

가. 여성의 교육수준 상승과 여성 경제활동참가율의 소폭 증가

25세 이상 인구 중 대졸자가 차지하는 비율을 살펴보면 1995년에 여성 13.1%, 남성 26.6%였던 것이 2000년에는 여성 18.0%, 남성 31.0%로, 2005년 현재에는 여성 25.4%, 남성 37.8%로 성별격차가 축소되고 있다. 특히 1995년과 비교하면 2005년 현재 여성대졸자는 2배 이상 증가하였다.²⁾ 이처럼 여성의 교육수준은 향상되었으나, 여성의 경제활동참가율은 미비한 수준의 변화가 보이고 있다. 여성 경제활동참가율은 여성의 사회 경제적 활동에의 참여도와 경제적 자립도 등을 알 수 있는 것으로 여성의 현실을 파악하는데 유효한 지표이다.

이런 의미를 가지는 여성경제활동참가율의 변화 추이를 보면, 1995년에 여성경제활동참가율은 48.3%(남성 76.5%)이고, 2000년에는 48.8(남성 74.4%), 2006년 50.3%(남성 74.1%)로 남성의 경제활동참가율이 하락되는 것과 달리 소폭의 상승을 보이고 있다.

여성의 경제활동참가율의 증가와 함께 경제활동참가율의 성별격차도 감소하고 있다. 1995년 약 28%였던 성별격차는 2006년 현재 약 24%로 감소했다.

반면, 교육정도별 경제활동인구 추이를 보면, 1995년에 여성대졸자 중 경제활동참가율은 57.8%(남성대졸자 93.9%)이고, 2000년에 57.8%(남성 87.3%), 2006년 현재 62.3%(남성 88.2%)로 1995년과 비교하면, 여성대졸자의 경제활동참가율은 5%정도 증가한 것으로 나타난다. 이것은 같은 기간에 여성 중 대졸자가 차지하는 비율이 약 2배 정도 증가한 것을 생각하면 증가했다고 하기 어렵다.

이처럼 여성경제활동참가율의 소폭의 증가와 성별 격차 감소는 여성의 고용상황이 개선된 것처럼 보일 수 있으나, 같은 기간 대졸여성이 2배 이상 증가한 것을 보면, 노동시장의 구조가 여전히 여성친화적이지 않다는 것을 보여준다. 이는 여성의 연령별 경제활동참가율이 여전히 M자 곡선을 그리는 이유가 되기도 한다.

1) 이하의 내용은 황정미 외, 『건국60년 여성 삶의 변화 학술 심포지엄』, 여성부, 2008의 내용의 일부를 요약·수정한 것임을 밝힌다.

2) 주재선, 『2007 여성통계연보』, 한국여성정책연구원, 2007.131쪽.

경제활동참가율의 성별 격차의 축소는 남성의 경제활동참가율이 정체 또는 감소함으로써 나타나는 현상으로 이는 우리나라뿐 아니라 주요 선진국에서도 남성의 경제활동참가율이나 고용률은 감소 또는 정체 현상을 보이고 있다. 이러한 상황에서 경제활동참가율의 성별 격차 감소가 여성의 고용환경이 개선된 결과라고 평가하기는 어렵다.

나. 성별에 의한 소득불평등

남성가구주와 여성가구주의 소득수준을 살펴보면, 2006년도에 남성가구주의 가구가 저소득가구로 분류된 경우는 약 19.3%였으며, 2007년 현재 약 19.9%로 거의 변화가 없다. 여성가구주의 경우 2006년에 저소득가구로 분류된 여성가구주 가구의 비율이 약 53.3%, 2007년 현재 약 55.9%로서 약 2.6%의 증가추이를 보이고 있다. 여성가구주 가구의 저소득가구비율이 남성가구주보다 월등히 높다.³⁾

이러한 경향은 개인소득에도 그대로 나타난다. 국세청의 「성별·연령별 종합소득세 주요항목 신고현황」(2004~2007년) 자료를 이용하여 개인수준의 소득변화추이를 성별로 분석한 결과를 살펴보면, 남성의 경우 2004년의 연평균 총 소득이 약 2,665만원 수준에서 2007년에는 총소득이 약 4,150만원으로 증가한 것으로 나타났다. 이에 반해 여성은 분석대상 기간 동안 일관되게 남성 연간 총 소득의 약 1/2수준에 머물고 있다. 2004년 여성의 연간 총 소득은 약 1,297만원 이었고, 2007년 현재에는 연간 총 소득이 약 2,165만원이다. 이러한 성별 소득수준 변화추이를 통해 볼 때, 여성들이 지난 4년간 약 67%의 연간 총소득이 상승했지만, 남성의 연간 총 소득에 비해 1/2수준에 불과한 성별 격차는 꾸준히 유지되고 있음을 알 수 있다.

다. 여성근로자 중 약 36%는 100만원 미만의 저임금 근로자

저임금 고용은 임금근로자 중위임금의 2/3미만의 임금을 받는 근로자로 정의된다. 노동부의 「산업·직업별 고용구조 조사」(2001~2006) 자료를 이용하여 저임금 근로자 비율의 변화추이를 살펴보면, 저임금 고용의 기준은 2001년의 경우 80만원 미만, 2002~2006년의 경우 100만원 미만이 된다.

3) 소득불평등의 변화를 성별로 분석할 수 있는 자료의 한계로 인하여 본 연구는 한국보건사회연구원의 「복지실태조사」(2006~2007) 자료를 이용하였다. 2년간의 자료로 변화 추이를 분석하기에는 상당한 한계가 있겠지만, 최근의 남성가구주와 여성가구주 가구의 소득수준을 파악해보는데 의의가 있다.

남성의 경우 2001년 저임금 고용비율이 전체 남성 임금근로자의 약 14%였으며 이후 약 17% 전후의 수준에 머물러 있다가 2006년 현재 약 14.7%의 저임금 근로자비율을 보이고 있다. 반면, 여성의 경우는 2001년 전체 여성임금근로자 중 약 44.9%가 저임금 근로에 해당하며, 2002년도에는 그 비율이 더 늘어 51%까지 증가하였다. 그러나 이후 지속적으로 하락추이를 보이면서 2007년 현재 약 36.1%수준으로 나타났다. 저임금 근로 비율의 변화추이를 보면 남성보다 여성의 변화가 더 두드러지며, 변화의 내용도 여성이 더 긍정적인 방향으로 진행된 것은 사실이다. 즉 분석기간 5년 동안 남성 저임금 고용비율은 0.5% 감소하는데 그친 반면 여성은 8.8%가 감소하였다. 그러나 앞서 살펴본 소득 수준 변화추이와 마찬가지로, 여성의 저임금고용 비중이 남성에 비해 약 3배 정도 높은 수준이며, 이러한 격차는 여성내부의 변화에도 불구하고 유지되고 있다.

라. 성별임금격차 축소

우리나라 노동시장에서의 성별 임금격차 추이를 살펴보면, 지난 15년간 남성과 여성의 임금차이는 지속적으로 감소하였으나 그 속도는 매우 더디게 진행되고 있음을 알 수 있다. 1995년에 남성과 여성의 임금격차는 약 40.1%였으며, 이후 감소추세가 꾸준히 지속되면서 2007년 현재 성별 임금격차는 약 33.6%로 나타났다. OECD국가들 대부분에서 남성 임금대비 여성임금의 비율이 70%이상을 유지하고 있는 추세와 비교한다면, 우리나라 노동시장에서 여성의 평균임금이 남성의 약 66%정도에 머물러 있는 현실은 아직도 우리나라 노동시장에 성에 의한 임금차별이 존재한다는 점을 시사한다.

마. 여성노동의 비정규직화⁴⁾

2007년 8월 경제활동부가조사에 의하면 2007년 현재, 여성임금노동자 중 비정규직 비율은 2002년 28.6%에서 2007년 42.1%로 증가했고, 비정규직 규모는 1,649천명에서 2,796천명으로 증가했다. 한편 남성의 경우 동기간동안 정규직은 66천명 감소하고 비정규직은 1,043천명 증가하여 2007년 현재 남성임금근로자 중 31.5%가 비정규직이다. 이처럼 임금근로자의 비정규직화는 여성이 남성보다 빠르게 진행되고 있다. 즉 임금근로자의 비정규직비율의 증가를 보면 2007년 현재 5년 전과 비교하여 여성은 13.5%, 남성은 8.9% 증가하였다.

4) 통계청의 경제활동부가조사는 2002년부터 실시되었다. 따라서 여기에서는 2007년 현재의 상화를 살펴보는 것으로 한다.

연령계층별로 비정규직 여성분포를 보면 20대 여성임금근로자 100명 중 31명은 비정규직이다. 학력별 분포를 보면, 고졸 이상 44.9%, 대졸이상 비정규직 비율은 30.6%이다. 기혼여성 임금근로자 100명 중 약 절반인 46명이 비정규직근로자이다.

2007년 현재 비정규직 여성의 임금수준은 비정규직 남성 임금대비 61.5%이고 정규직 여성대비 67.8%수준인 것으로 나타났다. 2007년 현재 임금근로자의 평균임금을 보면 여성은 정규직 142.6만원, 비정규직 96.7만원으로 비정규직이 정규직에 비해 월평균 45.9만원 낮았고, 남성은 정규직 236.3만원, 비정규직 157.3만원으로 비정규직이 정규직에 비해 월평균 79만원 낮았다.

한편 노동시장에서 여성임금근로자는 정규직이든 비정규직이든 남성에 비해 낮은 임금을 받고 있었으며 정규직과 비정규직의 임금격차의 경우 남성은 2002년과 비교해 5.7% 증가한 반면, 여성은 이보다 큰 10.3%로 나타났다.⁵⁾

바. 남성의 2배에 이르는 여성의 비공식부문 고용률⁶⁾

경제활동인구조사에 의하면 1995년 남성의 비공식부문 고용률이 약 22.9%인 반면, 여성은 이보다 2.4배 이상 많은 약 55.2%로 나타났다. 이후 남성과 여성 모두 증가와 감소 추이를 경험하면서, 2007년에 이르면 남성의 비공식 부문 고용률은 약 26.3%인 반면, 여성은 약 52.8%이다. 여성의 비공식부문 고용이 남성의 약 두 배에 이른다.

여성의 비공식부문 고용 비중이 상당히 높다는 것은 앞서의 성별에 의한 소득불평등과 밀접한 관련이 있다. 왜냐하면, 비공식부문에의 취업은 낮은 임금, 낮은 기술수준, 불안정한 고용을 특징으로 하고 있기 때문이다.

사. 여성의 공직진출 증가 - 비율은 높고 수는 적다

여성의 지위향상과 사회적 성과를 가장 상징적으로 보여 주는 영역이라 할 수 있는 것이 국가 공무원 고시 합격률의 변화 추이이다.

행정고시의 경우 1997년 여성합격자 비율이 10.4%에 불과하던 것이 2008년 현재 51.2%로 합격자의 절반을 넘어섰다. 외무고시의 경우에는 90년대 중반부터 여성 합격자

5) 주재선, 「비정규직 여성근로자 현황」, 《젠더리뷰》 2008.여름.

6) 비공식 부문 고용에서의 여성의 비중을 분석하기 위해서 본 연구는 통계청에서 조사한 「경제활동인구조사」(1995~2007) 자료를 분석하였다. 비공식부문 고용률은 전체 취업자 중에서 상용근로자와 고용주 및 자영업자를 제외한 그 외 종사상지위(임시근로자, 일용근로자, 무급가족 종사자)가 차지하는 비율로 정의하였다.

의 비율이 20%를 넘었고 2007년에는 전체 31명 중 21명(67.7%)의 여성합격자를 배출했다. 사법고시의 경우도 여성합격자의 비율이 꾸준히 증가를 거듭해 왔다. 공직은 여성이 자신의 재능과 노력을 통해서 진출이 가능한 몇 안 되는 분야이다. 공개시험과 비교적 투명한 인사선발제도가 있었기에 여성이 공직 진입에 괄목할만한 성장을 이루어낼 수 있었고, 많은 고학력 여성들이 공직시험으로 몰리게 된 이유도 이러한 제도에 기인한 바가 크다. 또 고시 등을 통한 공직에의 여성진출 비율은 높으나 선발인원으로 보면 아주 극소수에 불과하다. 이것을 두고 “역풍”이나 ‘남성할당제가 필요하다’, ‘우리 사회에 성차별은 사라졌다’ 등의 언설은 성차별적 구조에서 대다수 여성들이 겪고 있는 고통을 은폐하고, 일부 영역에서의 여성 진출의 확대를 확대 포장하는 것에 불과하다.

2008년 현재 중앙정부의 5급 이상 공무원 중에서 여성이 차지하는 비율은 11.9%이고 4급 5.3%, 3급은 4.1%이고 고위공무원은 1.2%로⁷⁾ 공직사회가 여전히 남성위주로 조직되어 있고, 공직내부에서의 승진 등에서 여성에 대한 불평등이 존재한다는 사실을 알 수 있다.

<표 III-1> 국가 공무원고시 여성합격자 비율

	행정고시	외무고시	사법고시	7급행정직	9급행정직
1995	10.4	5.7	8.8	1.5	32.2
1996	9.9	9.8	-	6.5	33.0
1997	11.2	20.0	8.1	7.4	37.2
1998	23.1	16.7	13.3	12.0	21.3
1999	17.0	30.0	-	6.6	20.7
2000	25.1	20.0	18.9	16.6	37.4
2001	25.3	36.7	17.5	16.8	39.5
2002	28.4	45.7	23.9	28.4	50.9
2003	31.8	35.7	21.0	23.0	50.8
2004	38.4	35.0	24.3	28.1	47.9
2005	44.0	52.6	32.3	27.7	44.9
2006	44.6	36.0	37.7	25.4	47.5
2007	49.0(251)	67.7(31명)	35.0(1,005명)	32.2(611명)	45.5(2,552명)
2008	51.2(242)	65.7(35명)	38.0(1,005명)	32.7(1,049명)	45.0(3,058명)

주: ()은 해당 연도 고시 채용 인원임. 7급 9급 공무원은 행정직과公安직군임.

자료: 총무처, 『총무처연보』 1992-1996, 행정자치부 『통계연보』 1997-2003, 중앙인사위원회 2004~2006, 행정안전부 2008

7) 행정안전부, 『2008년 공무원 총 조사』, 2008.

이상으로 교육수준, 경제활동참가율, 성별에 의한 소득수준 등을 각종 지표를 통해 1995년과 현재를 살펴보았다. 1995년 당시와 비교하면, 여성의 교육수준은 높아졌고, 성별임금격차도 축소되었다. 여성근로자 중 저임금 근로자가 차지하는 비율도 낮아졌다. 그리고 국가공무원 고시 등의 여성합격률은 괄목할 만한 증가를 보였다. 그러나 여성의 사회참여와 자립정도를 알 수 있는 경제활동참가율은 약 2%의 증가에 머물고 있고, 연령별 경제활동참가율은 M자 곡선을 그리고 있다. 저임금과 고용불안으로 대표되는 비정규직에 여성이 증가하고 있어 여성의 비정규직화 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 그리고 성별에 의한 소득불평등은 여전히 큰 차이로 존재하고, 여성의 비공식부문 고용이 남성의 약 두 배에 이르고 있는 것이 현실이다. 또, 앞서 살펴본 바와 같이 성별임금격차는 축소되었지만, OECD 수준에는 훨씬 못 미치고 있고, 여성 저임금근로자 비율이 낮아졌다고 하나, 여성근로자 중 약 38%가 100만원 미만의 저임금근로자라는 점을 감안하면, 이것을 가지고 여성의 지위가 향상되었다고 하기 어렵다.

세계화, 정보화 등 우리 사회에 많은 변화가 있었음에도 불구하고 극소수 여성의 약진을 제외하고는 여성의 사회경제적 지위에는 커다란 변화가 보여지지 않는다. 이것은 우리 사회의 구조가 여전히 여성친화적 구조로 되어있지 않다는 것을 반증하는 것으로, 여성차별적 구조의 해소와 여성의 지위향상을 위한 정책이 필요함을 보여준다.

2. 여성발전기본법의 규범론적 분석

가. 법령의 연혁

1) 여성발전기본법 제정 이전 여성정책 관련 입법

1980년대에 이르기까지는 평등한 가족법 개정조차 제대로 이루어지지 않을 정도로 ‘여성 정책 입법’이라고 할 만한 것이 없었다가, 1980년 군사혁명을 통해 권력을 잡은 제5공화국 정부가 여성인력을 국가인적 자원으로 활용하려는 정책을 세우면서 1983년 정부출연기관으로 「한국여성개발원」을 설립하여 여성권익을 위한 각종 입법 정책 연구·수립했고, 정무장관 제2실이 설치되어 ‘혼인과 가족 생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 한다’는 규정을 신설한 1980년 헌법 개정을 기초로 양성평등한 「가족법」개정을 추진하기 시작했으며, 1983년 여성전화교환원 사건을 계기로 「남녀고용평등법」이 제정되기에 이른다. 1980년대에는 여성정책으로 약 49건의 여성인권 관련 입법이 이루어졌는데 이는 이전 시기에 비하여 크게 발전한 것이었으나, 이 때 국가는 여성

을 다분히 도구적인 시각으로 바라보는 경향이 강하였다. 1987년 민주화 선언 후 개정된 헌법에서는 양성평등에 기초한 가족생활에 ‘국가는 이를 보장한다’는 문구가 삽입되었으며, ‘국가는 여자의 복지와 권익향상을 위해 노력하여야 한다’는 조항과 ‘국가는 모성의 보호를 위해 노력해야 한다’는 규정을 신설하고 1991년 「영유아보육법」이 제정되었으며 호주상속제도와 모계 차별 폐지 등을 기초로 한 가족법의 개정도 이루어졌다 (이로써 1984년 가입한 UN여성차별철폐협약에서 가족법 관련 규정에 대한 비준유보도 철회되었다). 이후 1993년부터 문민정부가 출범하면서 남녀평등 실현을 위한 입법 운동과 법의 변화는 더욱 활발하게 이루어져 성폭력특별법(1994)과 가정폭력처벌특별법(1997) 등의 제정이 이루어졌다.

2) 여성차별철폐협약과 1995년 북경 세계여성대회

UN은 1995년 북경에서 제4회 세계여성회의(World Conference on Women)를 개최하였는데, 이 중에서 1995년 중국 북경에서 열린 제4회 세계여성회의에서는 협약 이행을 촉구하는 행동강령(Beijing Platform for Action, BPFA)을 채택하였다. 이 행동강령에서는 “정부와 다른 모든 기관들은 모든 정책과 프로그램에서 성주류화를 해야 한다”고 명시하였고, 이로 인해 각 국에서는 ‘성주류화’가 여성정책의 주요 과제가 되었다.

3) 여성발전기본법의 제정 : 성 주류화 입법의 시작

북경 세계여성회의의 행동강령(BPFA) 발표 이후 세계 각국에서는 양성평등을 실현하기 위해 성인지적 관점을 모든 정책에 포함시키려는 노력을 구체화하고 있으며, 우리나라에서도 사회 각 분야에서 성 인지적 관점이나 성 주류화 정책이 본격적으로 가동되기 시작하였으며, 1995년 구성된 세계화추진위원회의 「여성의 사회참여확대를 위한 10대 과제」의 하나로 여성발전기본법 제정이 추진되었다.

4) 개정 연혁 개관

여성발전기본법은 1995. 12. 30. 제정된 이후 모두 11차례 개정되었는데 그 중에서 정부조직 제도의 변경 등으로 인한 형식적인 개정을 제외한 실질적인 내용의 개정은 3차례 정도라고 할 수 있다.

<표 III-2> 여성발전기본법 개정 연혁

	개정일	개정내용
1차 개정	1998. 2. 28.	<ul style="list-style-type: none"> - 정부조직법 개정(제18조 제1항) : 정무장관실 폐지, 여성특별위원회 설치 - 정책조정 기구인 여성정책심의위원회(제10조) 폐지 - 사무처리기관의 지정 (제36조) : 기본계획의 수립, 기금의 관리·운용 등 이 법에서 규정하고 있는 정부의 사무는 정부조직법 제18조 제1항의 규정에 의한 여성특별위원회가 수행한다.
2차 개정	1999. 1. 29.	<ul style="list-style-type: none"> - 정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률 제정 - 한국여성개발원 근거 규정(제12조) 삭제 - 사무 위탁의 대상을 ‘개발원 또는 여성단체’에서 ‘여성단체 또는 정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률에 의한 한국여성개발원’으로 변경(제35조)
3차 개정	1999. 2. 8.	<ul style="list-style-type: none"> - 남녀차별금지및구제에관한법률 제정 - 성차별개선위원회 근거 규정(제11조) 삭제
4차 개정	2001. 1. 29.	<ul style="list-style-type: none"> - 정부조직법 개정 : 여성부 설치 - ‘정부가…」로 되어 있던 조항들(제7조제1항, 제8조제2항, 제9조 제1항, 제13조 제1항·제2항, 제31조 제1항, 제29조 제3항, 제35조)의 ‘정부’를 ‘여성부장관’으로 변경 - 제33조에 “국가 및 지방자치단체는 여성의 권익 및 복지증진을 위한 여성과 관련된 시설에 대하여 예산의 범위안에서 그 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다”는 조항 신설 - 여성특별위원회의 권한 관련 규정(제36조)의 삭제
5차 개정	2002. 12. 11.	<ul style="list-style-type: none"> - 잠정적 우대조치 관련 조항(제6조)의 정비 : ‘적극적 조치’로 명칭을 바꾸고 여성부 장관의 권고·결과점검 의무를 신설(제2항) - 정책의 분석·평가 근거 규정(제10조)의 신설 - 여성정책조정회의·여성정책실무회의 설치 근거(제11조) 신설 - 중앙행정기관의 여성정책책임관 지정의무 규정(제12조) 신설 - 성별통계 근거규정(제13조 제3항) 신설 - 여성인적자원개발 시책 규정(제21조의 2) 신설 - 영유아보육과 방과 후 아동 보호에 관한 규정을 ‘직장 및 가정생활의 병행’에 관한 규정으로 확대(제23조) - 기금관리에 관한 규정 정비(제29~31조) - 여성단체 뿐 아니라 다른 비영리단체가 하는 여성운동 지원 근거 규정 신설(제32조 제2항) - 사업위탁 대상을 한국여성개발원에서 ‘여성정책 관련 전문기관’으로 변경(제35조)
6차 개정	2002. 12. 30.	<ul style="list-style-type: none"> - 국고금관리법 개정으로 ‘기금출납명령관과 기금출납공무원’을 “기금수입징수관·기금재무관·기금지출관 및 기금출납공무원”으로 변경 (제31조 제1항)
7차 개정	2005. 3. 24.	<ul style="list-style-type: none"> - 정부조직법 개정으로 ‘여성부장관’을 ‘여성가족부장관’으로 변경

	개정일	개정내용
8차 개정	2005. 12. 29.	<ul style="list-style-type: none"> - 성희롱 관련 규정들(제3, 4, 17조의 2조) 신설 - 정책의 분석·평가지원기관 지정 규정 신설(제10조의 2) - 한국양성평등교육진흥원 설립의 근거 규정(제21조의 3) 신설 - 보호조치 대상인 취약 여성 범주에 ‘장애인 여성’을 포함 (제22조 제2항) - 직장 및 가정생활 병행을 위한 시책에 ‘직장내 수유시설 확충’을 포함(제23조 제4호) - 국제협력 내용으로 ‘한민족 여성간의 교류 및 연대강화’ 포함 (제27조 제3항) - 기금 용도에 ‘그 밖에 남녀평등 실현, 여성발전 및 가족지원 등을 위하여 대통령령이 정하는 사업의 지원’이라는 포괄적 규정 신설(제30조 제5호) - 여성인력개발센터의 위탁운영 근거 마련 (제33조 제3, 5항) - 국회에 대한 여성정책연차보고서 제출의무 관한 규정(제36조) 신설
9차 개정	2007. 10. 17.	<ul style="list-style-type: none"> - 모부자복지법의 명칭 개정에 따라 제24조의 ‘모자가정’을 ‘한부모 가정’으로 개칭
10차 개정	2008. 2. 29.	<ul style="list-style-type: none"> - 정부조직법 개정으로 ‘여성가족부장관’을 ‘여성부장관’으로 개칭
11차 개정	2008. 6. 13.	<ul style="list-style-type: none"> - 국가기관등의 성희롱 방지조치에 대한 점검과 조치 권한 신설(안 제17조의2제2항 및 제3항 신설). - 민간이 여성인력개발센터를 설치·운영하는 것에 대한 지정 제도와 경비 원조 근거, 지정 취소에 관한 규정(안 제33조제4~6항, 제33조의 2) 신설 - 한문 등 법률용어 순화

이 법의 제정은 국내적으로 여성 정책에 대한 요구와 필요성이 차츰 높아지는 상황 속에서 그 입안·추진체계와 추진기구 등이 확정되지 않는 것에서 초래된 비밀관성을 극복해야 한다는 인식이 커지는 가운데, 국제적으로도 1995년 북경 세계여성회의의 행동강령에 명시되는 등 하나의 흐름으로 자리 잡고 있던 ‘성 주류화 입법’의 가장 기본적인 단계로 행해졌다. 이 법의 제정으로 그 동안 정부 변화에 따라 좌충우돌 하면서 각 부서에서 산발적으로 행해지던 여성 관련 정책이, 비로소 ‘여성 정책’이라는 하나의 흐름으로 정리되고 기본 방향과 추진 체계를 갖추기 시작하였다고 볼 수 있을 것이다.

이후 형식적으로는 11차례, 내용상으로는 3차례 정도 개정을 겪었지만, 정부조직 변경이나 권한 배분 조정이나 정책의 효율적인 추진을 위한 제도 정비·보완이었지 제정 당시의 틀을 크게 벗어난 것으로 보이지는 않는다. 무엇보다 법 제·개정 관련 자료 어디를 보아도, 가장 중요한 고려 요소가 되어야 하는 당대 우리 사회에서의 여성의 지위나 여성 인권의 현황이 얼마나 정확히 분석·검토되고 반영되었는지가 불분명하다는 점이 가장 큰

문제라고 할 수 있다.

그동안 전면 개정은 단 한 번도 없었고, 여성정책의 기본시책을 정한 제3장의 규정들에
는 직장 내 수유시설의 확충이나 한민족 여성간의 교류 등 일부 내용이 첨가되고 일·가정
양립에 관한 조항이 정비된 것과 비교적 새로운 사회문제라고 할 수 있는 성희롱 방지조
치에 관한 조항들이 신설된 것 외에 특별히 추가된 정책 목표라고 할 만한 것이 없었다.
오히려 여성정책심의위원회 등 조정기구에 관한 규정이나 한국여성개발원, 한국여성평등
교육진흥원과 같은 기구들의 설치·운영에 관한 규정이나 여성인력개발센터 지원에 관한
것 등이 많았는데, 근거 법령을 달리하거나 법률에 근거를 명시한 것이라는 점에서는 다
소 기술적인 부분이거나 보다 효율적인 운영을 위해 보완한 것으로 볼 부분이 더 많다.

나. 체계 적합성 분석

1) 우리 법체계 내 위치

이 법의 체계적 위치는 ‘헌법과 여성관련 입법 간의 중간법’이며 ‘종합적인 여성지위
향상법’인 동시에 여성정책을 전반적으로 규정한 ‘기본법’이라고 할 수 있다.

가) 헌법과의 관계

법 제1조는 “「대한민국헌법」의 남녀평등 이념을 실현하기 위한…”이라고 하여 헌법
이념 중 ‘남녀평등 이념’만을 언급하고 있으나, 이는 단순히 성별에 따른 차별을 금지하는
제10조, 제11조 제1항 규정 뿐 아니라 여성노동자에 대한 차별금지와 특별보호(제32조
제4항), 혼인과 가정생활에 있어서 남녀평등(제36조 제1항)과 모성보호 원칙(제46조 제2
항)을 규정함으로써 여성에 대한 차별금지와 보호라는 규범체계를 갖고 있는 우리 헌법
상 여성관련 규정 전반을 가리키는 것으로 보아야 할 것이다.

나) 기본법으로서의 지위

현재 ‘기본법’이라는 이름이 붙어 있는 법률은 49개가 있으며, 여성발전기본법을 포함
하여 이들 대부분이 1990년대와 2000년대에 집중하여 제정된 것이다. 여성발전기본법이
이러한 기본법으로서의 기능을 제대로 수행하여 왔는지와 관련해서는, ① 다른 법과의
관계에 관한 규정의 미비, ② 여성정책 기본개념에 관한 규정의 미비, ③ 여성정책의 기
본목표와 사회비전에 대한 규정의 미비, ④ 여성정책 추진체계에 관한 규정의 미비, ⑤
여성부와 지방자치단체의 여성정책 연계 미약, ⑥ 여성정책 수립·집행시 성인지 관점통

합에 대한 평가규정 미흡 등이 지적되었고, 이러한 인식을 바탕으로 ‘여성정책의 패러다임 전환’을 전제로 하는 전면 개정 또는 「성평등기본법」 제정 논의가 이루어져 왔다.

다) 다른 여성정책 관련 법령과의 관계

법문에서 직접 명시적인 규정을 두고 있지는 않지만, 여성발전기본법 역시 남녀평등과 여성발전에 관한 기존의 다른 법령에 우선적 효력을 가지거나 적어도 관계법령을 제정 또는 개정하는 경우 부합되어야 할 입법 기준이 되는 것으로 보아야 하므로, 이에 모순되는 다른 법을 제정하는 것은 사실상 제한된다고 보아야 할 것이다. 그런데 여성발전기본법 법문 자체에 다른 법령과의 관계를 직접 언급하지 않는 것을 그렇다고 하더라도, 문제는 실질적으로 다른 여성정책 관련 법률을 제·개정함에 있어서 여성발전기본법의 내용이나 정책 입안·추진 체계와의 연계성을 고려하지 않고 있다는 점이다. 우선 법문에서 이 법을 인용하고 있는지를 살펴보면, 법률에서 ‘여성발전기본법’을 인용하고 있는 것은 여성정책조정회의의 심의를 규정한 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 제4조 제3항이 유일하고, 하위법령을 모두 검색해도 여성발전기본법 시행령이나 여성부직제를 제외하면, 여성인력개발센터를 인용하는 위 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 시행령과 한부모가족지원법 시행규칙 제4조 제8호가 전부이다.

그러나 위에서 본 것처럼 이들 관련 법령에 대한 평가 또는 제·개정 과정과 (여성부를 제외한) 각 부서의 정책 추진에 있어서 여성발전기본법의 내용을 고려하는 예는 찾아보기 어렵다. 물론 제3장의 ‘주요시책’ 규정들은 여성정책이 추진해야 할 주요 목표 또는 우선순위를 선언·천명하는 것이 1차적 목표라고 할 수 있기 때문에, 반드시 구체적으로 다른 부서나 법령에 눈에 보이는 영향을 미쳐야 한다는 것은 아니다. 그러나 여성발전기본법의 각 규정들이 실질적인 의미를 가지기 위해서는 적어도 여성정책조정회의에서 보고 또는 심의되거나, 각 법령상의 정책들이 여성발전기본법 내용에 비추어 어떻게 평가되는지가 연차보고서(여성발전기본법 제36조) 항목으로 포함되는 등 최소한의 연계성 확보가 필요하다.

라) 체계정당성의 문제

여성발전기본법의 경우, 기본법으로서의 성격과 그 내용이 추상적·일반적인 원칙을 주로 담고 있는 것이기 때문에, 다른 법령과 상치되거나 모순되는 것은 없으며, 위에서 본 것처럼 기존 법 제도와 특별히 조화를 이루고 있는지는 의문이지만, 반대로 법체계의 조화를 해치고 있는 것도 없다고 평가할 수 있겠다.

2) 여성발전기본법 내부 구조

여성발전기본법 조항들을 크게 분류하면 기본법의 규정 특성이라고 할 수 있는 이념·시책의 확인에 관한 부분(Ⅰ)과 국가·지방자치단체와 국민의 책무를 정한 부분(Ⅱ), 여성정책의 수립과 시행, 점검 체계를 정한 부분(Ⅲ), 여성정책으로 주로 추진해야 할 목표·내용을 열거한 부분(Ⅳ), 여성발전기금의 설치·운용·사용에 관한 부분(Ⅴ), 여성단체 지원에 관한 규정(Ⅵ)과 권한 위임에 관한 규정(Ⅶ)을 두고 있고, 꼭 기본법에 포함되어야 하는 내용은 아니어서 이질적이기는 하지만 관련 기관인 한국여성평등교육진흥원의 설립과 사업내용에 관한 부분(Ⅷ)으로 구성되어 있다.

몇몇 규정(예컨대 여성주간 실시에 관한 제14조와 여성정책 추진 실적에 대한 연차보고 의무에 관한 제36조)은 그 체계상 위치가 조정될 필요가 있고, 몇몇 조항은 너무 당연한 내용을 확인·선언하는 규정과 실무적인 절차에 관한 것이 같은 조문에 규정되어 있거나(예컨대 여성관련시설에 관한 지원 일반에 관한 내용과 여성인력개발센터 설치·운영·위탁·지원을 한꺼번에 정하고 심지어 지정 절차의 청문 절차까지 들어 있는 제33조 내지 제33조의 3), 다른 법령의 개폐로 인하여 세부 정책에 관한 지나치게 구체적인 조항(예컨대 성희롱에 관한 제17조의 2)이 등장하는 등 체계상 혼란이 보인다.

가) 목표와 기본이념

목적을 정한 제1조, 기본이념에 관한 제2조, 여성정책 등을 정의한 제3조 등 총론 부분 조항에 의하면 현재 여성정책이 토대로 삼고 있는 여성발전기본법의 목적은 “『대한민국 헌법』의 남녀평등 이념을 실현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무(責務) 등에 관한 기본적인 사항을 규정하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 남녀평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모”하는 것이고, 기본이념은 “개인의 존엄을 기초로 한 남녀평등의 촉진, 모성(母性)의 보호, 성차별적 의식의 해소 및 여성의 능력 개발을 통하여 건강한 가정을 이루고 국가와 사회의 발전에 남녀가 공동으로 참여하며 책임을 분담할 수 있도록 함”이라는 것이다.

법의 ‘목표’ 규정은 이 법이 ‘양성평등 촉진’과 ‘여성 발전’을 동시에 지향하고 있음을 보여주는데, 이는 결국 ‘평등’을 차별을 금지하는 정책을 통해 여성을 남성과 동등한 권리를 향유하게 하는 동시에 여성의 이익이 소외되지 않고 개발의 이익을 공유하고 더 나아가 여성이 어떻게 그 발전의 실질적인 주체로 참여할 수 있는가에 초점을 맞추고 있는 것이다.

그런데 원래 ‘발전’의 개념은 효율성과 경쟁력, 생산성을 우선적인 가치로 삼는 목적

지향적인 개념이기 때문에, 이와 같은 ‘발전론’ 틀에 대해서는 여성들로 하여금 “사회적 협동”에 참여하여 발전에 기여할 수 있도록 하려는 할 수 있을지 모르지만, 여성들이 그동안 사회를 위해 맡아 수행해 온 비가시화된 일들을 사회적 활동으로 가시화하고 정책적으로 지원하지는 못할 것이고, 따라서 엄밀한 의미에서 성주류화 정책이 아니라는 비판이 있다.

그러나 우리사회가 아직 여성들의 사회적 권한이 양성 평등에 미치지 못한 상태에서 모든 영역에서 1차적 목표가 여성을 남성과 평등한 주체로 세우는 일이었고, 그를 위해서는 모든 영역에서의 ‘발전’이 될 수 있다는 점에서 불가피한 점이 있다고 볼 수 있고, 여성의 ‘발전’을 또 하나의 입법목표로 명시하고 있는 것은 이러한 현실적 필요성에 대한 인식을 바탕으로 적극적 조치(제6조), 정치·공직 참여(제15, 16조), 여성인적자원의 개발(제21조의 2), 여성복지증진(제22조) 등의 방향을 제시한 것으로 볼 수 있으므로, 반드시 부정적으로만 볼 것은 아니다.

나) 책무

총론에 뒤이어 국민과 국가·지방자치단체의 책무를 정한 제4·5조가 나오며, 직접적으로 ‘책무’를 정한 것으로 보기는 어려우나 제6조 제1항은 “국가 및 지방자치단체는 여성의 참여가 현저히 부진한 분야에 대하여 합리적인 범위 안에서 여성의 참여를 촉진함으로써 실질적인 남녀평등이 이루어질 수 있도록 관계법령이 정하는 바에 따라 적극적 조치를 취할 수 있다”고 하여 적극적 조치의 근거 규정을 두면서, 제2항에서는 여성부장관으로 하여금 국가기관 및 지방자치단체의 장에 대하여 적극적 조치를 취하도록 권고하고 그 결과를 점검할 의무를 부과하고 있다. 잠정적 우대 정책을 의미하는 적극적 조치에서 중요한 것은 그것이 차별에 해당하지 않는다는 규범적 확인인데, 비록 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률에는 이러한 규정(제2조 제1호 다. 목) 우리 헌법의 평등권 규정에는 이러한 내용이 포함되어 있지 않으므로, 적극적 조치 점검 의무의 항 앞에 이러한 적극적 조치가 차별에 해당하지 않음을 확인할 필요가 있다.

다) 여성정책의 수립과 시행, 점검 체계

제2장은 여성정책의 수립·조정·집행·점검 등을 정한 부분이다. 기본 정책이 어떠한 절차를 통해 수립되고, 이에 따른 구체적인 추진 계획이 어떻게 마련되고 점검되는지에 관한 내용으로, 여성발전기본법의 기본법으로서의 성격이 가장 잘 드러난 핵심적인 부분이라고 할 수 있다.

먼저 제7조는 여성부장관에게 5년마다 「기본계획」을 수립할 의무를 부과하고 그 대강의 일개를 정하고 있으며, 그 내용으로는 1. 여성정책의 기본방향, 2. 여성정책의 추진 목표 - 가. 남녀평등의 촉진, 나. 여성의 사회참여 확대, 다. 여성의 복지 증진, 라. 그 밖에 여성정책에 관한 주요 시책, 3. 여성정책 추진과 관련한 재원의 조달방법이 포함되어야 한다고 한다(제2항). 이 중 제2호는 ‘여성정책의 추진 목표’만으로 족한데 가. ~ 라. 목적으로 세분화하고, 특히 라. 목에서는 “그 밖에 여성정책에 관한 시책”이라는 포괄적 규정까지 둔 것이 부자연스럽다.

제8조는 각 중앙행정기관과 지방자치단체가 기본계획에 따라 연도별로 수립하여 시행해야 하는 「시행계획」을 정하고 있으며, 여성부장관 - 중앙행정기관 - 지방자치단체가 기본·시행 계획을 수립·시행하는 과정에서 상호 협조를 구할 수 있고, 이에 응해야 한다고 한다. 중앙행정기관뿐만 아니라 지방자치단체에 기본계획의 이행의무를 부여함으로써 중앙과 지방의 여성정책 활성화에 영향을 주고 있는 것이다. 시·군·구청장은 시행계획안을 시·도지사에게 제출하고 시·도지사는 이를 종합하여 여성가족부장관에게 제출한다(시행령 제5조 제2항). 그러나 문제는 여성정책기본계획에 따른 시행계획 이행에 대한 체계화된 보고, 모니터 및 평가체계의 부재, 피드백 체계의 부재 등이 현 정책 추진체계의 문제점으로 지적될 수 있다. 2003년 3월 여성발전기본법 개정으로 시행령에 시행계획의 이행상황을 점검할 수 있는 조항이 신설되어, 이행상황 점검을 위한 점검반을 두거나 전문가 자문 또는 조사·연구를 의뢰할 수 있게 되었으나(동법 시행령 제5조의2) 점검내용 및 점검방법에 대한 구체적인 지침은 마련되어 있지 않은 상황이다.

제10조는 이렇게 수립·시행된 기본계획과 시행계획이 “여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향”을 ‘미리’ 분석·평가해야 한다고 규정하여(제1항) 이른바 「성별영향평가」에 관한 규정을 두고 있는데, 시행령 제9조 제1항에서는 “분석·평가의 방향, 절차, 대상정책 및 세부기준 등에 관한 사항을 포함하는 지침”을 정하도록 하고 있으며, 여성부는 「정책평가운영위원회」를 두고 훈령(현행은 2008. 4.11 여성부훈령 제4호)으로 그 위원회의 운영규정을 두고 있고, 「양성평등 정책 확산을 위한 성별영향평가 지침 및 안내서」라는 형태로 평가지침을 알리고 있다. 현재 성별영향평가에 참여하고 있는 기관은 총 278개 기관의 720개 과제(중앙행정기관 중 기획예산처, 법제처, 중앙인사위원회, 통계청은 평가대체기관이고, 16개 시도 교육청은 시범실시기관)로, 여성부는 여성정책국 산하에 「성별영향평가과」를 두고 지침 개발·교육·보고서 취합 등의 업무를 하고 있다. 또한 법 제10조의 2는 이러한 분석·평가를 하는데 필요한 지원을 위해 ‘정책의 분석·평가지원기관’을 지정하고, 그 지원을 받는 국가나 지방자치단체가 비용을 지급하도록 하고 있는데, 2008년

여성부는 한국여성정책연구원, 경기도 가족여성개발원, 충청남도여성정책개발원 및 이화여대 한국여성연구원 등 4개 기관을 지원기관으로 지정한 바 있다.

제11조는 각 부서에서 수립·시행하는 여성정책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 산하에 「여성정책심의조정회의」를 설치한다고 정하고, 심의해야 할 사항 등을 정하고 있으며, 제12조는 여성부차관이 위원장이 되고 각 기관의 여성정책책임관이 참여하는 여성정책실무회의에 관하여 정하고 있다. 이들 조항에 근거하여 2003. 9. 24. 첫 여성정책실무회의를 시작으로 2008. 12. 18. 까지 모두 8차례에 걸쳐 회의가 개최되었다. 그런데 각 회의에서 심의된 내용을 보면 이를 보면 여성정책의 실질적 조정을 심의한다는 원래의 설치 취지와는 달리, 법으로 정해진 기본계획, 시행계획에 관한 것을 심의하고, 반드시 보고해야 하는 성별영향평가 결과 등의 보고를 받고 있을 뿐이며, 그나마 2차례는 아예 회의가 열리지 않고 서면결의로 시행계획을 통과시킨 일도 있을 뿐 아니라, 심의회 운영규정은 3차 회의에 이르러서야 제정되었을 정도로, 형식적으로 운영되어 왔음을 알 수 있다.

제13조는 여성과 관련된 문제에 대한 기초조사와 여론조사 실시(제1항)와 여성 관련 정보를 제공 노력 의무(제2항 - 제1항의 조사는 단순히 ‘실시하여야 한다’는 의무 규정인 반면 제2항의 정보제공은 굳이 ‘노력’의무로 할 이유가 없으므로, 이 부분도 통일이 필요하다)와 함께 “국가와 지방자치단체가 인적 통계를 작성하는 경우에는 성별을 주요 분석단위에 포함시켜야 한다(제3항)”는 이른바 「성인지 통계」에 관한 규정을 두고 있다. 성인지 통계는 성별영향평가의 전제가 된다고 하는데, 여성발전기본법에는 그 출발로 통계에서 성별을 주요 분석 단위에 포함시켜야 한다는 의무 규정만 두고 있다. 이에 대해서는 “현 규정내용만으로는 성별영향평가의 효과를 보장하기 어렵다. 성별영향평가와 성인지 통계 및 성인지 예산과의 연계성에 대한 규정이 미비하여 정책에 대한 성별영향평가를 효과적으로 하기 힘들다”는 비판이 있다.

다음으로 여성정책에 관한 보고서를 국회에 보고하는 ‘연차보고서’에 관한 규정(제36조)이 ‘보칙’의 장(제6장)에 있는데, 이는 여성정책의 수립·시행·점검 등 일련의 절차의 하나라고 보아야 하므로, 체계상으로 제5장에 위치하는 것이 필요하다. 연차보고서 제출은 정부의 주요 정책이 해마다 어떻게 추진되는지, 향후 어떻게 추진될 것인지에 대한 내용을 국회와 국민에게 보고하고 알리기 위한 것이며, 다른 기본법이나 기본정책들에도 공통된 제도라는 점은 앞서 본 바와 같으며, 2006년 연차보고서가 다음 해 정기국회 전에 국회 여성위원회에 제출되고 있다.

라) 여성정책의 기본시책

여성정책은 위에서 본 목표에 따라 마련된 기본전략과 정책과제를 집행해 왔고, 이들은 i) 성차별적 의식을 개선하는 것, ii) 여성취약 부문에 여성비율을 높이는 일, iii) 여성의 취업률을 높이는 것, iv) 여성에 대한 복지 서비스를 확충하는 것으로 요약할 수 있고, 다시 말하면 “뿌리 깊은 성차별 의식 개선을 통해 공공 영역에서 여성의 진출을 높이고, 고용목표제 및 보육정책 등을 통해 여성의 경제적 자립성을 이루고자 하는 취지를 담고 있다.

이들 조항과 관련해서는 내용상으로는 여성문제의 주요 이슈가 되고 있는 성매매에 대한 규정과 장애인 여성, 이주 여성, 비정규직 여성, 노인 여성, 새터민 여성 등 인권이 침해당하기 쉽고 복지부분에서 취약한 여성들에 대한 규정이 미비하다는 비판이 있고, 체계상으로는 ① 각 조문들이 추상-구체화의 정도가 서로 달라 어떤 조문은 정책의 방향과 목표만을 제시하고 있는가 하면 어떤 조문(특히 성희롱 방지에 관한 제17조의 2, 직장생활과 가정생활 병행에 관한 제23조)은 지나치게 구체적인 정책 수단까지 명시하고 있고, ② 서로 연관성을 갖는 조문들이 흩어져 있어(특히 교육에서의 양성평등을 가정·학교·평생 교육으로 분리하여 정한 제20조~21조), ③ 대중매체 성차별 개선이나 여성 자원봉사 활동 지원과 같이 관련 법령도 없는 상태에서 구체적인 정책 수단도 마련되어 있지 않은 시책들이 서로 연결 고리도 없니 나열되어 있는 등 문제가 있다.

한 국가가 추진해야 하는 여성 정책의 내용과 강조점은 시대와 다른 사회 상황에 따라 계속 달라지는 것이므로, 여성정책의 기본 원칙은 여성정책 기본계획에 포함되어야 할 내용을 정한 조문(제7조 제2항)에 나열하고, 정책의 구체적인 내용은 기본계획과 연도별 시행계획(제7, 8조)에서 정하는 것이 좋을 것이므로, 이 장에서는 각 시책의 추진방향을 정하되 구체적인 시행계획이 도출될 수 있는 정도의 명확성은 있어야 할 것이다.

<표 III-3> 여성발전기본법상의 기본시책의 문제점 및 개선방향

조문	문제점	개선방향
제15조 정책결정과정 및 정치 참여	원칙 부분은 제7조 제2항 제2호 나. 목 과 겹치고, 조문 둘로 나눌 필요 없음	제7조를 보다 구체화하고, 시책 부분 에는 “정치참여, 정책결정과정, 공직 에의 참여를 확대하기 위한 제도 개 선”과 같이 정비
제16조 공직참여		
제17조 고용평등	‘노동시장에서의 여성’과 관련된 조문 들이 지나치게 분산되어 있음	성희롱, 경제적 영역으로의 진출, 직 장생활과 가정생활 병행에 관한 규정 등과 함께 위치 조정

조문	문제점	개선방향
제17조의 2 성희롱 방지	공공기관 성희롱 예방에 관한 다른 법령이 없다는 점을 고려하더라도, 다른 조항들과 지나치게 구체적임	제2, 3항처럼 구체적인 점검 방법 등에 관한 것은 시행령에 위임하거나 별도 법령규정으로 해결
제18조 모성보호의 강화	보호의 방법이나 불이익 금지의 영역에 관한 최소한의 언급이 없음	모성보호의 원칙은 제7조 제2항 제2호에서 선언하고, 제3장에서는 보호 방향이나 불이익 금지 영역을 구체화
제19조 가정교육	교육에서의 원칙 - 여러 영역으로 분리하여 규정할 필요 없음	‘교육에서의 양성평등’ 한 조문으로 정리
제20조 학교교육		
제21조 평생교육		
제21조의 2 여성인적자원의 개발	경제영역의 참여라는 주요과제로서 중요성이 부각되지 못하고, 여성이 담당해온 (돌봄) 노동 재평가에 대한 언급이 없음	공적영역 참여와 병렬적으로 제3장의 앞부분으로 하고, 경제적 영역으로의 진출과 돌봄노동 관련 조항들을 함께 배치
제22조 여성복지 증진	제1항의 원칙은 제7조에 포함되어야 할 내용임	제7조를 구체화하고, 제3장에서는 여성 복지에서 중점을 두어야 할 점들 지적
제23조 직장생활과 가족생활의 병행	위치 문제, 방과 후 보육과 같이 구체적인 정책 명시로다른 조항과 불균형	조문위치 조정,
제24조 평등한 가족관계 확립	제2항 가족구조 변화의 예시가 편협함	문구 수정·보완
제25조 성폭력과 가정폭력의 예방	성매매 피해 여성 등 기타 특별한 인권보호가 필요한 여성들이 추가될 필요 있음	성매매 피해 등 위기 여성 전반에 대한 국가의 배려의무로 확대 필요
제26조 가사노동 가치의 평가	경제 영역으로의 여성 진출과 함께 논의되어야 하는 정책목표라는 점이 제대로 부각되지 않고, 최소한의 정책 예시가 되지 못함	조문위치 조정 ; 매년 국가수준에서 가사노동 가치 평가를 위한 연구작업 의무화, 돌봄노동 일반을 포섭할 수 있는 용어로 변경 ; 7조에 돌봄 노동 평가에 대한 정책목표 추가
제27조 여성 국제협력	혈통주의적 정책을 암시하는 ‘한민족’ 여성 교류 부분의 문제	제3항의 ‘한민족’ 여성 부분대신 결혼 이민등 우리사회의 다문화 가족 문제를 포섭할 수 있는 조항으로 개정
제28조 대중매체의 성차별 개선	중요성을 강조한 것은 알겠으나, 관련 법령이나 최소한의 정책 방향 제시가 없음	기본법에서 삭제하거나, 구체적인 정책방향을 보완
제29조 여성자원봉사활동의 지원		

마) 여성발전기금(제4장)

제4장(제29 내지 제31조)은 여성발전기금의 설치·운용에 관한 규정들이다. 제29조는 설치 근거(제1항)와 재원(제2항 : 1. 국가의 출연금, 2. 국가 외의 자가 출연하는 현금·물품이나 그 밖의 재산, 3. 기금의 운영으로 생기는 수익금, 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금), 관리·운용의 주체(제3항), 금융기관 위탁 근거(제4항)를 정하고 있으며, 제30조는 기금의 용도를 명시하고(1. 여성의 권익 증진을 위한 사업의 지원, 2. 여성단체 사업의 지원, 3. 여성관련시설의 설치와 운영의 지원, 4. 여성의 국제협력 사업의 지원, 5. 그 밖에 남녀평등 실현, 여성발전 및 가족 지원 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사업의 지원) 있다.

한편 제31조는 기금의 회계기관 임명과 위탁기관에서의 담당자 임명에 관한 것을 규정하고 있는데, 여성발전기금은 기본적으로 국가재정법의 기금에 관한 장(제4장)의 규율을 받게 되고 그 장은 기금 운용에 관해 매우 구체적인 규정을 두고 있으므로, 그 외에 직제 규정에서 정하면 족할 회계기관에 관한 조항을 기본법에 삽입한 것은 체계상으로 문제가 있다.

바) 여성단체 지원 등(제5장)

제5장은 “여성단체의 지원 등”이라는 제목으로 여성단체 등을 지원하라는 규정(제32조)과 여성관련시설에 관한 조항(제33조)을 두고 있다.

이 중에서 제33조의 제2항 이하와 제33조의 2, 제33조의 3은 사실 「여성단체 지원」이라는 이 장의 제목과는 거리가 있는 「여성인력개발센터」의 설치·위탁·지정에 관한 규정인데다가 지정과 지정취소 사유, 심지어 그 절차에서 거쳐야 하는 ‘청문’ 등과 같이 매우 구체적이고 실무적인 조항인바, 이들 조항을 기본법에서 이 장에 이렇게 상세히 두는 것이 맞는지의 의문이다.

중장기적으로는 경제적 영역에의 여성 참여 증진·확보라는 과제를 위한 일련의 정책(경력단절 여성, 여성과학기술인 육성, 여성기업인, 여성농업인 정책)들을 포괄할 수 있는, 여성인력개발에 대한 특별법을 별도로 만드는 것을 검토할 필요가 있다. 실제 제17대 국회에서 2007년에 유승희 의원의 대표발의로 「여성인력의 경제활동 진흥법(안)」이 제안되었으나, 국회 여성위원회 심사 과정에서 그 적용대상이 “여성의 비경제활동 인구”에서 “여성의 비경제활동 인구 중 경력단절여성 등”으로 한정되었다는 이유로 제정안의 제명이 “여성인력의 경제활동 진흥 법안”에서 “경력단절여성등의 경제활동 촉진법안”으로 수정되었는데, 이러한 방식이 적절한지 추가적인 고민도 필요하며, 이 법에서 두게 되어

있는 ‘경력단절여성 지원센터’와의 관계 조정이 있게 되면, 여성발전기본법의 여성인력개발센터에 관한 상세한 규정들의 의미도 상당 부분 축소되어 조정이 불가피할 것이다.

3. 여성발전기본법에 대한 전문가 의견 조사

가. 조사개요

여성발전기본법의 성과와 문제점, 동법의 개정 필요성 및 개정 방향 등에 대한 의견을 수집하기 위하여 전문가 의견조사를 실시하였다. 본 조사는 여성정책에 대한 경험과 지식, 견해를 가지고 있는 전국의 여성정책 관련 전문가를 대상으로 하여 이메일 및 팩스를 통한 설문지 회신 방식으로 2008년 12월에 진행되었다. 조사대상 전문가는 중앙 및 지방 정부의 전·현직 여성정책 담당 공무원, 여성정책 관련 분야 연구원, 여성학 관련 분야의 강사 및 교수, 여성 관련 비정부기구 및 공공재단 종사자 등으로 구성하였으며 총 36명의 전문가가 설문에 응답하였다. 응답자의 특성은 다음과 같다.

<표 III-4> 조사응답자의 특성

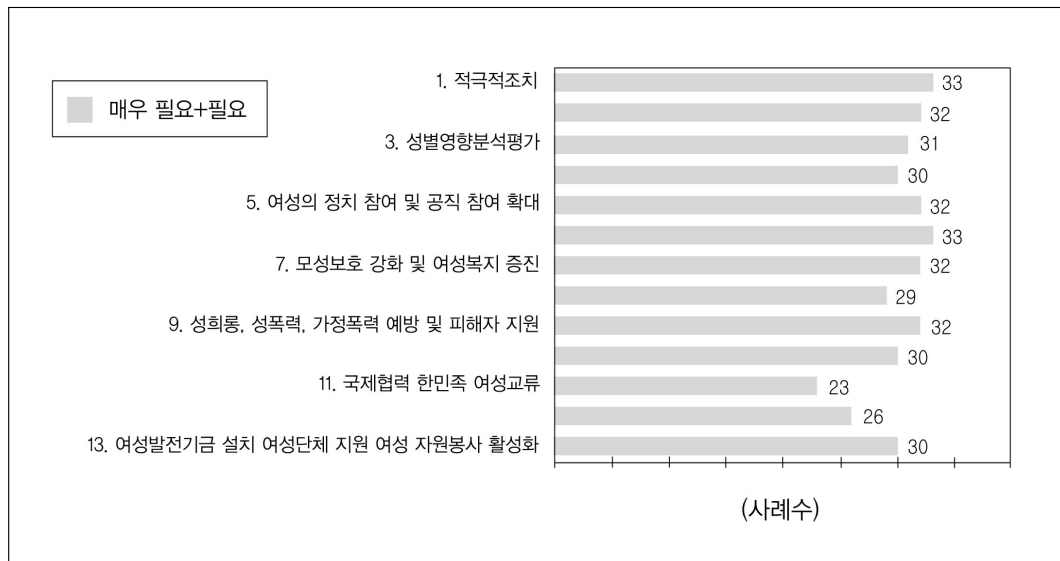
변인	분류	사례수	비율(%)
성별	여	32	88.9
	남	4	11.1
	전체	36	100.0
소속	중앙/지방정부	10	27.8
	연구소	13	36.1
	대학	7	19.4
	공공재단/NGO/기타	6	16.7
	전체	36	100.0
여성관련 업무 종사기간	5년 미만	8	22.2
	5~10년	11	30.6
	10년 이상	12	33.3
	미상	5	13.9
	전체	36	100.0

설문 내용으로는 첫째로 여성발전기본법에 대한 인지도를 질문하고 각 세부 조항의 필요성을 ‘전혀 필요하지 않다’에서 ‘반드시 필요하다’까지 5단계로 응답하도록 하였다. 둘째로 여성발전기본법이 어떠한 성과를 가져왔다고 생각하는지를 5단계로 표기하도록 하였으며, 셋째로 여성발전기본법의 문제점을 주관식으로 질문하였다. 문제점은 여성발전기본법의 핵심이 되는 ‘여성정책’의 정의의 적절성 여부를 묻고 그 이유를 기술하도록 하였다. 다음으로 여성발전기본법의 문제점으로 지적되고 있는 10가지 사항을 제시한 후 가장 큰 문제점 3가지를 골라 그 비중에 따라 순위를 매기도록 하고, 그 3가지 사항을 선택한 이유를 질문하였다. 넷째로 여성발전기본법의 개정 필요성 및 개정 방향을 질의하였다. 개정이 필요하다고 생각하는지 선택하도록 한 후, 개정 방향으로 ‘성평등기본법으로의 전면개정’, ‘여성발전기본법의 일부개정’, ‘기타 다른 형태로의 개정’ 등 3가지를 제시하여 하나를 선택하고 그 이유를 기술하도록 하였다.

나. 조사결과

1) 여성발전기본법에 대한 인지도

먼저 여성발전기본법에 대한 인지도 및 각 조항의 규정 필요성에 대한 질문이다. 우선 인지도를 묻는 질문에서 응답자 전원이 동법의 존재를 알고 있다고 답하였다. 주요 조항 대부분에 대해서도 안다는 답변이 주를 이루었으며, 모른다는 응답이 가장 많은 항목은 ‘평등한 가족관계 확립 및 가사노동 가치평가에 관한 조항’으로 19.4%가 동 조항을 알지 못한다고 답하였다. 다음으로 각 조항의 규정 필요성에 대한 질문은 ‘매우 필요’에서 ‘매우 불필요’까지 5단계 척도로 표기하도록 하였는데, 대부분의 조항에서 반드시 필요하다거나 필요하다는 의견이 많았다. 특히 ‘실질적 남녀평등을 위해 국가와 지방자치단체가 적극적 조치를 취할 수 있음을 명시한 조항’은 무응답을 제외한 전원(33명)이 필요하다 또는 반드시 필요하다고 응답하였다. 불필요하다는 답변은 나머지 12개 항목을 통틀어 5건에 불과하여, 전문가들은 현행 규정들이 대부분 필요한 조항이라고 판단하고 있는 것으로 보인다. 필요하다는 응답과 반드시 필요하다는 응답을 합한 응답 빈도를 항목별로 그래프로 분석한 결과는 다음과 같다.



<그림 1> 여성발전기본법 주요 조항의 규정 필요성

2) 여성발전기본법의 주요 성과

여성발전기본법의 효과를 전문가들이 어떻게 평가하고 있는지 알아보기 위하여 동법의 주요성과 및 긍정적 효과로 지적될 수 있는 8가지 사항을 제시하고 각각에 대한 의견을 구하였다. 주요성과에 대한 질문은 5가지 항목으로, ‘적극적조치 규정’, ‘여성정책기본계획 규정’, ‘성별영향평가 및 성별분리통계 규정’, ‘여성정책에 관한 18가지 기본시책 규정’, ‘여성발전기금 및 여성단체 지원과 여성관련 시설 규정’에 대하여 질문하였는데 성과가 있거나 성과가 매우 컸다는 답변이 대부분을 차지하였다. 5가지 문항을 합하여 볼 때, 성과가 ‘매우 큼’과 ‘있음’이 전체의 83.3%이며, 성과가 전혀 없다는 답변은 없었다. ‘보통’ 또는 ‘없음’ 답변이 가장 많은 항목은 ‘여성정책에 관한 18가지 기본시책 규정’이나, 다른 항목과 큰 차이를 보이는 것은 아니다. 문항별 분석 결과는 다음과 같다.

<표 III-5> 여성발전기본법의 주요성과

문항 \ 응답		매우 큼	있음	보통	없음	전혀 없음	잘 모름
2-1. 적극적조치 규정		15	18	3	0	0	0
2-2. 여성정책기본계획 규정		15	16	4	1	0	0
2-3. 성별영향평가 및 성별분리통계 규정		16	15	4	1	0	0
2-4. 여성정책에 관한 18가지 기본시책 규정		8	19	6	3	0	0
2-5. 여성발전기금 및 여성단체 지원과 여성관련 시설 규정		8	20	3	4	0	1
전체	사례수	62	88	20	9	0	1
	비율(%)	34.4	48.9	11.1	5.0	0.0	0.6

여성발전기본법 시행에 따른 긍정적 효과에 대한 질문은 ‘여성발전기본법 시행으로 인하여 남녀평등과 여성발전을 위한 법의 제·개정이 촉진되었다’, ‘여성발전기본법 시행으로 인하여 여성정책의 수립·추진이 촉진되었다’, ‘여성발전기본법 시행으로 인하여 여성 관련 행정기구 및 조직의 설치가 확대되었다’는 평가에 어느 정도 동의하는지 물었으며, ‘매우 동의한다’는 의견과 ‘어느 정도 동의한다’는 의견이 대부분을 차지하였다. 항목별로는 ‘여성관련 행정기구 및 조직의 설치가 확대되었는지 여부’에 대한 답변이 가장 낮은 점수를 받았으나, 그럼에도 불구하고 ‘매우 동의’와 ‘동의’가 74.1%를 차지하였다.

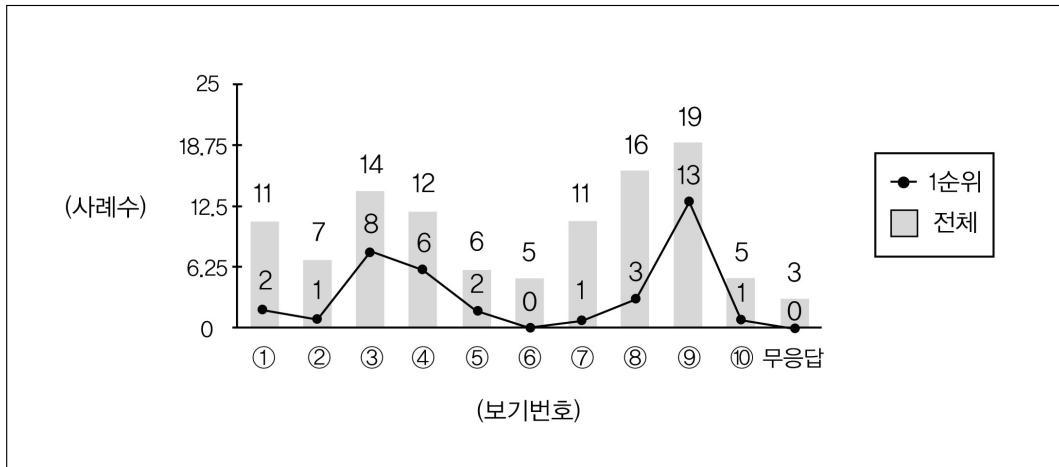
<표 III-6> 여성발전기본법 시행의 긍정적 효과

문항 \ 응답		매우 동의	어느 정도 동의	보통	별로 동의 하지 않음	동의 하지 않음	잘 모름
2-6. 남녀평등과 여성발전을 위한 법의 제·개정 촉진		13	16	2	5	0	0
2-7. 여성정책의 수립·추진 촉진		12	16	5	3	0	0
2-8. 여성관련 행정기구 및 조직의 설치 확대		9	14	9	4	0	0
전체	사례수	34	46	16	12	0	0
	비율(%)	31.5	42.6	14.8	11.1	0.0	0.0

3) 여성발전기본법의 문제점

여성발전기본법의 문제점에 대하여 동법의 ‘여성정책’의 정의가 적절한지와 동법의 주요한 문제점이 무엇인지를 질문하였다. 동법에서 ‘여성정책’은 “남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대 및 복지 증진에 관하여 대통령령으로 정하는 정책”으로 정의되고 있는데, 정의가 부적절하다는 응답이 22건으로 가장 많았고, 적절하다는 의견은 8건에 그쳤다. 정의가 부적절한 이유는 보기를 제시하지 않고 응답자가 직접 기술하도록 하는 방식을 취하였는데, 정의가 너무 협소하고 포괄적이지 못하다는 의견, 정의 규정이 너무 소극적이고 추상적이라는 의견 등이 제시되었다. 대안으로서 여성정책은 시대의 변화에 따라 유동적일 수밖에 없으므로 정의 규정에는 구체적인 정책 목록보다도 ‘가치지향이 담겨져야 한다’는 의견, 여성인권보호를 추가해야 한다는 의견, ‘헌법상 평등한 기회와 대우의 보장, 자유로운 능력 발현을 가능하게 하는 상태의 실현을 위한 정책’으로 규정하여야 한다는 의견, 여성차별 해소 및 여성의 지위 향상, 성평등한 사회구조 및 사회문화의 진작을 목표로 규정하여야 한다는 의견 등이 있었다. ‘여성정책’ 및 ‘남녀평등’이라는 용어에 대하여는, ‘여성정책’보다 ‘성평등정책’이, ‘남녀평등’보다는 ‘성평등’ 또는 ‘양성평등’이 더 적절하다는 의견이 많았는데, 이러한 의견들은 여성의 지위가 향상되었으므로 여성만을 대상으로 하는 정책이 불필요하다는 입장과 용어를 변경한다고 해도 여성에 대한 성차별 해소라는 목표를 명시하여야 한다는 입장으로 양립되었다.

다음으로 여성발전기본법의 문제점으로 지적되고 있는 사항으로 ① 여성정책의 주요개념이 충분히 정의되어 있지 않음, ② 여성발전기본법이 정하고 있는 주요시책이 모든 여성문제를 포괄하고 있지 못함, ③ 여성 중심에서 젠더 중심, 성주류화로 변화하고 있는 패러다임 반영이 부족, ④ 일상적·구조적 차원에서의 차별이나 억압의 원인을 제거하려는 전략 미흡, ⑤ 발전론의 틀을 벗어나지 못함, ⑥ 국민과 시민단체의 의견 반영 절차 미흡, ⑦ 지방분권화에 대한 대응책 미비, ⑧ 여성정책 추진체계조항 미흡, ⑨ 법의 실효성 부족, ⑩ 법조항의 비체계성 등 10가지 보기를 제시하고, 그 중 가장 큰 문제점이라고 생각되는 세 가지를 선택하여 1순위에서 3순위까지 나열하도록 하였다. 1순위 응답이 가장 많았던 항목은 ⑨ 법의 실효성 부족(13건)이었으며, 1~3순위까지 전체 응답을 단순합산하였을 때, 순서대로 ⑨ 법의 실효성 부족(19건), ⑧ 추진체계조항 미흡(16건), ③ 변화하는 패러다임 반영 부족(14건)이 여성발전기본법의 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 다음 그래프는 문항별로 전문가가 1, 2, 3순위에 응답한 사례수를 단순합산한 값과 1순위에 응답한 사례수를 함께 나타낸 결과이다.



<그림 2> 여성발전기본법의 주요 문제점

주요 문제점에 대하여 해당 항목을 선택한 이유를 질문하였다. 다음에서는 가장 많은 응답을 받은 세 가지 항목인 ‘법의 실효성 부족’, ‘추진체계조항 미흡’, ‘변화하는 패러다임 반영 부족’에 대한 의견을 살펴보도록 한다.

우선 ‘법의 실효성’ 문제에서는 첫째로 여성발전기본법의 목적은 광범위하나 강제성이 없어서 선언적 규정으로 존재할 수밖에 없고 유인방책도 없다는 지적과, 여성정책 조정기구와 여성정책 전담부서가 미약하다는 지적도 종종 있었다. 그 실효성을 담보할 장치가 필요하며, ‘대통령이 직접 지휘하는 협의체에서 여성정책 조정기능을 수행하여야 한다’는 제안이 있었다. ‘각 부처 정책에 대한 사전성별영향평가 제도를 강화하여야 하며, 여성부가 성인지예산 편성을 사전에 심의하도록 하여야 한다’거나, ‘여성발전기본법상의 성별통계기능과 통계법상의 통계기반 정책관리제도의 연계기능을 강화시키는 등, 성별영향평가를 각종 평가시스템과 연계하여야 한다’는 대안이 제시되었으며, 한편 재정이 열악한 지방자치단체가 여성정책 관련 사업을 실효성 있게 시행할 수 있도록 하기 위해, 지역적 특성에 따라 시행계획 중에 사업에 대한 지원을 할 필요성도 제기되었다.

다음으로 ‘여성정책의 추진체계조항이 미흡하다’고 응답한 전문가들은 여성정책추진체계를 강화하기 위한 방안으로 부처간 상시적 공조체계의 강화, 중앙과 지방 차원의 여성정책 조정기구의 내실화, 중앙정부와 지방정부간의 협력체계 내실화 등을 주로 지적하였다. 여성정책은 여러 부처가 관여하는 경우가 많으므로 부처간 조정과 협력이 중요한데, 여성부의 위상 및 조정능력의 약화, 여성정책조정회의의 유명무실함, 각 부처의 여성정책담당관 제도의 축소 등이 부정적 요소로 작용하고 있다는 점에서 각 중앙부처 및 기타 공공기관에 여성정책담당과 지정, 지방자치단체 여성정책담당관의 전문성 확보, 여성정책

조정기구의 실질화를 위하여 예산과 연계, 광역단체장 및 기초단체장이 위원장이 되는 여성정책 조정기구 구성, 여성정책기본계획의 이행점검과 관련된 중앙부처간 또는 중앙과 지방간의 조정회의 정례화 등의 대안이 제시되었다.

마지막으로 ‘여성 중심에서 젠더 중심, 성주류화로 변화하고 있는 패러다임 반영이 부족하다’는 점에 대해서는 법 명칭을 ‘여성발전’에서 ‘성평등’으로, ‘여성정책’을 ‘성평등정책’으로 변경하는 등 ‘여성만이 아니라 남녀 모두를 위한 정책에 중점을 두도록 하여야 한다’는 의견, 사회적 변화를 반영하여야 한다는 데에는 동의하지만 성차별의 영향을 가장 깊게 받고 있는 것은 아직 여성임을 명시하여야 한다는 의견 등이 있었다. 또한 성주류화 전략을 위한 근거규정과 구체적 추진체계, 방법 등을 명시하여야 한다거나 성주류화의 효과적 추진을 위해서 여성부의 권한 강화가 필요하다는 의견이 제시되었는데, 이러한 입장은 ‘다양한 부처의 의견을 조정하고 조율할 뿐 아니라 평가와 시정을 요구할 권한이 여성부에 부여되어야 한다’고 보았다.

4) 여성발전기본법의 개정 필요성 및 방향

여성발전기본법의 개선 방향을 도출하기 위하여, 전문가들이 여성발전기본법의 개정이 필요하다고 생각하는지, 개정이 필요하거나 필요하지 않은 이유는 무엇인지를 질문하고, 개정 방법에 대하여 답변하도록 하였다. 개정 방법으로는 ‘성평등기본법으로의 전면개정’, ‘여성발전기본법을 유지하면서 부분개정’, ‘기타 다른 형태로의 개정’ 3가지 보기를 제시하고 선택하도록 하였으며, 각 응답에 대하여 이유를 기술하도록 하고, 개정시 반드시 포함되어야 한다고 생각하는 사항을 적도록 하였다.

여성발전기본법 개정의 필요성에 대한 질문에는 94%가 개정이 필요하다고 응답하였다. 개정이 불필요하다고 응답한 사례는 단 2건인데, 이 또한 현행법이 적절하다는 의견은 아니다.

<표 III-7> 여성발전기본법의 개정 필요성

	필요	불필요	전체
사례수	34	2	36
비율(%)	94	6	100

개정이 필요한 이유로는 현행법이 패러다임의 변화를 반영하지 못하고 있다는 지적이 가장 많았다. ‘패러다임 변화’를 어떻게 수용하는가에 따라 구체적인 의견은 양분되었는데,

여성의 지위 향상으로 여성발전을 위한 국가 시책 입안 의무가 불필요하며 특정한 성만을 지원하는 것이 부적절하다는 의견이 있는가 하면 이와 반대로 성평등의 핵심적 대상은 성차별을 겪는 여성이므로 ‘성차별 해소와 여성지위 향상이 성평등이라는 목적을 위한 주요목표임을 분명히 할 필요’가 있다는 의견도 있었다. 다른 한편 발전론적인 접근에서 벗어날 필요가 있다는 주장도 제기되었으며, 그간 수차례의 개정으로 체계를 정비하여야 할 필요성, 내용을 구체화할 필요성 등이 제기되었다.

개정이 필요하지 않다는 의견은 그 이유로 시점의 문제를 지적하였다. 장기적으로 충분한 논의와 의견수렴을 거쳐 개정하는 데에는 찬성하지만, 아직 성주류화로의 패러다임 변화에 대한 문제의식이 충분히 성숙되지 못한 상황에서의 성평등기본법은 현실을 개혁하기보다는 단지 성평등을 강화시키는 효과를 가져올 우려가 있기 때문에 전면개정에는 찬성하기 어렵다는 비판이었다.

개정 방향에 대해서는 ‘① 성평등기본법으로의 개정’이 가장 많은 67%, ‘② 여성발전기본법을 유지하되, 부분적 개정’이 30%, ‘③ 기타 다른 형태로의 개정’이 3%였다. 각 사례수는 다음과 같다.

<표 III-8> 여성발전기본법 개정 방향

	성평등기본법	부분개정	기타 형태	전체
사례수	24	11	1	36
비율(%)	67	30	3	100

첫째로 여성발전기본법을 성평등기본법으로 전면개정하는 데 찬성하는 전문가들은 ‘여성발전’에서 ‘성평등’으로 변화하여야 할 필요성, 성주류화를 명시할 필요성, 현행법의 체계성에 대한 문제제기, 발전론에서 벗어날 필요성 등을 이유로 들었다. 발전론에 대한 비판은 여성을 개발 대상으로 규정하는 것에 문제를 제기하면서 여성의 발전이 아닌 성평등을 지향하여야 한다는 것이다.

성평등기본법으로 전면개정할 때 새롭게 포함하여야 할 내용으로는 ① 남성의 가사·양육노동 분담이나 성별에 기초한 폭력가해자를 위한 정책 등 정책 대상에 남성을 포함시키는 것, ② 사회 주요 영역에서 성평등정책의 목표 및 영역에 대한 체계적 정의, ③ 중앙부처간, 중앙정부와 지방자치단체간의 협력체계와 여성정책 조정기구의 실효성을 담보하는 명문 규정, ④ 이주여성, 비정규직 여성, 여성 노인, 여성 장애인 등에 관한 정책과 여성의 건강, 안전 보장, 평등한 기회 보장에 관한 정책, 성주류화를 위한 정책, ⑤ 각종

여성정책 실행을 위한 충분한 예산확보의 근거, ⑥ 성평등정책의 협치와 관련하여 NGO 나 국민과의 정책피드백에 관한 사항 등이 제시되었다.

둘째로 여성발전기본법의 부분개정에 찬성하는 전문가들은 여성을 정책의 중심에 두어야 함을 명확히 하는 경향이 있었다. ‘아직 우리나라는 성평등이 실현되었다고 보기는 어렵기 때문에 여성정책이 필요하다’고 하면서, ‘정책의 잠재적 수혜자를 여성으로 설정하지 않으면 오히려 정책의 범위나 추진 부서 등이 모호해질 수 있다’는 실질적 문제점을 제기하기도 한다. 때문에 시기의 문제를 들면서 ‘향후 5년 정도 이후에 성평등기본법으로 개정할 것’을 주장하기도 하고, ‘일단은 시급한 보강만을 하되, 성평등기본법의 전제와 원칙에 관한 심도 있는 논의를 진행하여 향후에 체계적으로 전면개정을 준비하는 것이 더 적절하다’는 의견도 제시하고 있다.

여성발전기본법을 부분개정할 때 포함되어야 할 내용으로는 ‘우선 성차별 해소 및 여성 지위 향상 등 성평등정책의 정의를 새롭게 할 것, 그러한 사회각계의 노력을 적극 지원한다는 전략 및 차세대 성평등 인식 강화를 위한 훈련과 교육이라는 전략을 명시할 것’이 제안되었다. 또한 현재 차별에 대해 규율하고 있는 ‘국가인권위원회법과의 연관성에 대한 규정을 두어야’ 하며, ‘여성발전 시책에 대한 세부항목을 구성하는 주체가 명확해져야 하고, 이행을 강제하기 위한 근거규정이 필요하다’는 의견도 제시되었다. 그 외에 ‘적극적조치를 명확히 하고 실효성을 확보하기 위한 장치 마련, ‘여성정책 조정회의의 지위를 강화하고 기능을 활성화하는 규정, 성별영향평가의 실효성을 확보하고 다른 평가시스템과 철저한 연계장치를 두며 피드백 방안을 구체화하는 조항, 성인지예산 편성시 여성부의 종합적 사전검토를 규정하는 조항이 필요하다’는 의견과 함께, ‘성별통계 관련 규정의 구체화’, ‘취약계층 여성의 삶의 질 개선과 지위향상이라는 정책목표 명시’, ‘여성 인권의 사각지대에 있는 성매매여성, 재소여성, 장애여성 등에 대한 보호와 사회적응에 대한 지원’ 관련 사항, ‘한국여성정책연구원을 여성발전기본법상의 특별법인으로 두고 양성평등교육진흥원과의 연계협력 기능을 확보’하는 내용 등이 제안되었다.

셋째로 기타 다른 형태의 개정을 제안한 의견은 성평등의 이념적 지향을 밝히는 내용은 신설되는 성평등기본법에서 규정하되 실질적인 시책과 관련된 규정은 여성발전기본법에서 다루는 방식을 취하여야 한다는 대안을 제시하였다.

다. 소결

본 조사는 여성정책 관련 전문가를 대상으로 한 만큼, 여성발전기본법에 대한 응답자들의 인지도는 높은 편이었다. 각 조항의 필요성 및 성과 등은 대체로 긍정적인 평가가 많

았으나, 현행 여성발전기본법의 문제점으로는 다양한 사항이 지적되었고, 세부적 방향에는 차이가 있지만 대부분의 응답자가 개정에 찬성하였다.

현행법의 문제점 및 개정방향에 대한 응답을 종합하여 볼 때, 여성발전기본법 개정에서 주요한 고려 사항은 법의 실효성과 ‘성평등’의 의미 규정 문제라 할 수 있다.

첫째, 현행법의 가장 큰 문제점으로 지적된 법의 실효성이다. 실효성 문제는 주로 여성정책추진체계와 관련하여 제기되었다. 여성발전기본법은 기본법으로서의 성격에서 볼 때 실질적 내용이 제한적일 수밖에 없고, 소관 행정기관의 역할과 밀접한 연관성을 갖는다. 때문에 실효성 부족을 해결하기 위해서는 정책의 기본법이 아닌 실질적 내용을 담는 새로운 법을 제정하거나 여성정책을 집행하는 기관의 권한을 강화하는 방안 등을 고려해볼 수 있다. 주된 의견으로는 여성정책추진기구의 위상을 확보할 것, 여성정책에 대한 조정기능을 향상시킬 것, 각 부처 정책에 대한 성별영향평가 제도를 강화할 것 등이 제시되었다.

둘째, 국내외 여성정책의 중심이 ‘여성발전’에서 ‘성평등’과 ‘성주류화’로 변화하고 있다는 점에는 대부분의 전문가가 동의하였고, 이러한 패러다임의 변화는 법이 반영하여야 할 것이다. 그러나 여성을 둘러싼 환경 변화가 의미하는 바가 무엇인지에 대한 의견은 일치하지 않음을 볼 수 있었다. 적극적조치를 특정 집단 내의 성비를 맞추는 것으로 이해하여 여성에 대한 적극적조치를 남성에게까지 확대하여야 한다고 보는 주장이나 여성의 지위가 많이 향상되어 여성의 발전만을 지원하는 시책은 삭제하여도 무방하다는 의견 등은 ‘패러다임 변화’를 ‘여성의 지위 향상’으로 잘못 이해하고 있는 것으로 보인다. 여성발전기본법 제정 이후 우리사회에서 여성의 지위는 ‘향상’되었지만, 이는 부분적인 현상에 불과하기도 하다. 최근 들어 공직에 진출하는 여성이 급속도로 증가하고 있다는 사실이 ‘여성 지위 향상’의 주요한 근거로 제시되고 있다. 그러나 이는 오히려 객관적으로 검증 가능한 기준으로 인력을 선발하는 공직을 제외한 영역이 여성에게 차단되어 있으며 여성인력의 고급화를 충분히 반영하지 못하고 있다는 현실의 반증이기도 하다. 여전히 높은 남녀 임금격차나 여성 취업의 M자 곡선, 빈곤의 여성화 현상, 가부장적 가족구조, 근절되지 않는 여성에 대한 폭력 등 무수히 많은 여성 차별적 현상들은 ‘여성의 지위가 이미 향상되었으므로 여성을 위한 정책이 불필요하다’고 볼 수 없는 근거들이다. 이러한 측면에서 볼 때 ‘성평등’이란 단순히 여성과 남성의 비율을 같게 만드는 데서 그치는 것이 아니고, 성별에 근거한 부당한 차별의 해소를 지향하는 것이어야 한다. 그렇다면 여성발전기본법의 개정에서도 ‘성평등’이 이러한 의미를 담고 있음을 명확히 하여야 할 것이다. ‘여성정책’에서 ‘성평등정책’으로 용어를 변경하거나 여성발전기본법을 성평등기본법 등으로 전면개정하는 경우라도 여성에 대한 차별을 해소한다는 의미가 약화되거나 산술적인 남녀간의 평등

을 지향하는 것으로 잘못 해석할 소지가 없도록 하여야 한다는 것이다.

4. 여성발전기본법에 대한 대안제시

앞서의 전문가 의견조사에서도 볼 수 있는 바와 같이 여성발전기본법의 성과에 대해서는 응답자의 대다수가 긍정적으로 평가했다. 그러나 현행 여성발전기본법은 실효성이 부족하고, 추진체계조항이 미흡하고, 패러다임 변화를 반영하고 있지 않는 문제가 있다고 지적하였다. 이는 여성정책의 추진과 내용에서 문제가 있다는 것으로 여성정책을 집행하는 기관의 권한이 미약하고, 여성정책의 내용이 현실의 여성의 삶을 변화시킬 수 있는 내용으로 이루어지고 있지 않다는 인식에 근거한 것으로 보인다. 또, 여성발전기본법 개정의 필요성에 대해서는 응답자의 94%가 동의하고 있었지만, 그 방향과 내용에는 많은 차이가 있었다. 소수이긴 하지만 개정이 필요하지 않다는 의견도 있었다. 개정이 필요하다는 의견의 대다수는 현행법이 패러다임이 변화를 반영하고 있지 못하다는 지적이 가장 많았다. 그러나 응답자의 내용을 분석하면, 패러다임의 변화를 각기 다르게 이해하고 있는 것이 드러난다. 여성정책이 성평등 또는 양성평등정책으로 변화되어야 한다는 것에는 일치된 견해를 보이고 있다. 그러나 성평등 또는 양성평등정책을 바라보는 시각에는 많은 차이가 있었다. 대표적인 견해를 살펴보면, 첫째, 더 이상 여성만을 대상으로 하는 여성정책은 여성의 사회참여가 이루어진 현실에는 적합하지 않다. 따라서 남성도 정책수혜자로 포함하는 성평등정책으로 변화되어야 한다는 것이다. 둘째, 성평등정책은 여성에 대한 성차별 해소와 정책에 성인지적 관점의 반영을 목적으로 해야 한다는 것이다. 따라서 성평등정책은 노동시장에서의 불평등, 가사와 양육의 성별공유, 여성의 폭력예방 및 해소, 정책결정과정에서의 동등한 참여, 성별에 기초한 고정관념의 해소 등을 주요 정책 의제로 해야 한다는 것이다. 이처럼 패러다임 변화를 바라보는 시각에는 큰 차이가 존재하고 있음을 알 수 있다. 소수의견의 지적처럼 성주류화로의 패러다임 변화에 대한 문제의식이 충분히 성숙하지 않는 상황에서 성평등정책으로의 변화는 현실을 개혁하기 보다는 성맹성을 강화시킬 우려가 존재할 수 있다. 장기적으로 충분한 논의와 의견수렴이 필요하다.

이하에서는 앞에서 살펴본 여성발전기본법 제정 당시와 현재의 여성의 사회경제적 지위, 여성발전기본법의 규범평가, 전문가 의견조사 등의 결과를 토대로 여성발전기본법에 대한 대안을 크게 여성발전기본법 개정안과 성평등정책을 추진하기 위한 새로운 법률의 제정안으로 나누어 살펴본다.

가. 대안제시 A : 여성발전기본법 개정안

여성발전기본법이 제정된 후 여성정책 추진체계가 변화되는 등 여성정책을 둘러싼 제반 환경이 변화된 것은 사실이다. 그러나 앞서 살펴본 여성의 지위 변화에는 커다란 변화가 보이지 않고, 성평등, 성주류화 등에 대한 이해와 수준도 높다고 하기 어렵다. 또, 정책의 잠재적 수혜자를 여성으로 설정하지 않으면 오히려 정책의 범위나 추진부서 등이 모호해 질 우려가 있는 것도 사실이다. 이러한 상황에서 여성발전기본법이 남녀평등 촉진과 여성의 발전을 도모함을 입법목적으로 하는 것에는 현실적 필요성이 인정된다. 그러나 현행 여성발전기본법은 1995년 제정된 이후 수차례에 개정이 있었으나, 성주류화 정책으로 변화하기 시작한 여성정책의 변화를 담아내는 데에는 한계가 있고, 여성정책을 추진하기 위한 추진체계가 미약하다는 문제가 있다. 따라서 여성정책의 정의, 범위 등을 새롭게 규정하고, 여성정책이 실효성 있게 추진될 수 있는 인프라를 구축하는 방향으로 개정하는 것이 필요하다.

앞서의 전문가 조사에서 여성발전기본법의 부분적 개정에 찬성한 응답자들은 부분개정에 포함할 내용으로 성차별 해소 및 여성지위 향상 등으로 여성정책의 정의를 새롭게 규정하고, 현재 차별에 대해 규율하고 있는 국가인권위원회법과의 연관성에 대한 규정을 두어야 한다는 지적은 주목할 만하다.

현행 여성발전기본법은 ‘여성정책을 남녀평등의 촉진, 여성의 사회 참여 확대 및 복지증진에 관하여 대통령령으로 정하는 정책’으로 정의하고 있다. 그러나 남녀평등의 촉진과 여성의 사회 참여 확대를 위해서는 남녀평등을 저해하는 성차별 구조와 행위를 해소하기 위한 정책이 무엇보다 필요하기 때문에 성차별 금지를 위한 정책을 여성정책 정의에 포함하는 것이 필요하다. 이처럼 여성정책의 범위를 성차별금지 정책으로 확대할 경우, 국가인권위원회와의 관계가 문제가 될 수 있다. 국가인권위원회는 차별시정기구이고 여성부는 남녀평등을 촉진하기 위한 기획, 조정 등을 하는 부처로서 각각의 역할이 존재하기 때문에 업무 중복 등의 문제는 발생하지 않는다고 생각된다.

이 밖에 ‘적극적조치를 명확히 하고 실효성을 확보하기 위한 장치 마련, ‘여성정책 조정회의의 지위를 강화하고 기능을 활성화하는 규정, 성별영향평가의 실효성을 확보하고 다른 평가시스템과 철저한 연계장치를 두며 피드백 방안을 구체화하는 조항, 성인지예산 편성시 여성부의 종합적 사전검토를 규정하는 조항’, ‘성별통계 관련 규정의 구체화’, ‘취약계층 여성의 삶의 질 개선과 지위향상이라는 정책목표 명시’, ‘여성 인권의 사각지대에 있는 성매매여성, 재소여성, 장애여성 등에 대한 보호와 사회 적응에 대한 지원’ 관련 사항 등이 제안되었다.

이상의 제안 내용과 여성발전기본법의 규범적 분석 결과 등을 토대로 이 법 개정의 주요 내용을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 목적 규정에 성차별 금지를 명문화 한다. 즉, 이 법은 합리적인 이유 없이 성을 이유로 하는 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서의 차별을 금지하고, 남녀평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모함을 목적으로 한다.

둘째, 여성정책의 정의를 남녀평등의 촉진, 여성의 사회적 참여 확대 및 지원, 성차별 금지 등으로 새롭게 정의하고, 성인지 정책에 대한 정의 규정을 신설하고, 국민의 책무 조항을 삭제한다.

셋째, 성인지 정책에 대한 장을 신설하여, 성별영향분석평가의 대상, 기관별 평가책임자 및 그의 역할, 평가결과의 활용 및 환류장치, 연구·지원기관의 역할 등을 규정하고, 국가와 지방자치단체가 인적 통계를 작성할 경우 성별을 주요 분석단위로 포함시키는 성인지통계 관련 조항을 규정한다.

넷째, 앞서의 여성발전기본법에 대한 규범론적 분석 결과를 반영하여 여성정책기본시책의 내용과 조문 위치를 조정한다. 여성정책 기본시책에 대한 규정은 내용상으로는 새롭게 부상하고 있는 이주여성, 비정규직 여성 문제 등의 의제를 포괄하지 못하고, 복지부분에 취약여성에 규정 등이 미비하다는 문제가 있다. 체계상으로는 각 조문들이 추상-구체화의 정도의 차이가 있고, 관련 조문들이 분리되어 있거나 근거 법령도 없고 정책 수단도 마련되어 있지 않은 시책들이 나열되어 있는 등 문제가 있다. 이상에 근거하여 법문의 조정이 필요한 조항으로는 제16조(공직 참여), 제17조의2(성희롱의 방지 등), 제18조(모성보호의 강화), 제19조(가정교육), 제20조(학교교육), 제21조(평생교육), 제21조의3(한국여성평등교육진흥원의 설립 등), 제22조(여성복지 증진), 제26조(가사노동 가치의 평가), 제27조(여성국제협력)제3항 등이 있다. 이 밖에 기본시책으로 새롭게 추가 되어야 할 내용으로는 돌봄노동의 사회화, 돌봄노동의 남성 참여를 유도하는 정책, 여성의 신체적·심리적 건강을 위한 정책, 취약계층 여성에 대한 지원 정책, 빈곤의 여성화방지 시책, 성평등의식과 확산을 위한 정책 등이다.

나. 대안제시 B: 새로운 법률 제정안

1) 성평등기본법 제정안

이 안은 여성발전기본법을 전면 개정 또는 폐지하고, 성평등기본법을 제정하는 것이다.

지금까지의 여성발전기본법 개정 논의와 앞서의 전문가 조사에 의하면 성등기본법으로의 제정이 필요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 여성발전기본법은 여성정책 패러다임의 변

회를 반영하기에는 한계가 있다. 국내외 여성정책의 중심이 여성중심의 정책접근에서 젠더중심의 정책접근으로 나아가 성주류화 전략으로 변화되고 있는 상황에서 여성발전기본법은 여전히 여성중심의 정책접근에 치중되어 있어 여성정책의 변화와 발전을 담보하기 어려운 구조로 되어있기 때문이다.

둘째, 여성발전이라는 발전론적 접근에서 벗어나지 못하고 있어 여성정책이 여성차별 구조에 대한 개선이 아닌, 여성의 지위향상이라는 여성 발전을 지향하는 것으로 보일 수 있고, 여성정책의 목표를 성평등한 환경 조성이 아닌 여성발전으로 오해하게 할 소지가 있다. 따라서 이상의 문제를 극복하기 위해서는 여성발전이 아닌 성평등으로 여성정책의 패러다임 변화를 입법적으로 대응할 필요가 있다. 이를 위해서는 여성정책의 기본법으로서 성격을 가지고 있는 여성발전기본법을 전면 개정하거나 폐지하고 성평등기본법을 제정하는 것이 필요하다는 것이다.

그러나 앞서 지적한 바와 같이 이와 같은 성평등기본법 제정 논의는 여성발전을 위한 정책과 성주류화 정책이 상호 배타적인 것인지, 여성중심의 정책접근이 여성정책의 발전에 장애로 작용하고 있는지, 성평등이란 무엇이고 성평등정책이란 무엇을 의미하는지, 여성정책의 패러다임 변화의 필요성과 내용은 무엇인지 등에 대한 합의된 내용과 규명이 미약한 채 진행되었다는 한계가 있다.

이것을 반증하는 것이 성평등정책에 대한 서로 다른 이해이다. 앞서의 전문가 조사에 의하면 여성정책은 여성의 지위가 향상된 오늘날, 유효하지 않고 남성도 정책 수혜자로 하는 성평등정책으로 변화되어야 한다는 의견이 있는가 하면, 성평등정책이란 여성에 대한 차별을 해소하고 성인지적 관점에 입각한 정책 수행 등을 목적으로 하는 정책으로 보는 견해에 이르기까지 매우 다양한 이해를 보이고 있다. 따라서 성평등정책이란 무엇이고, 여성정책과 성평등정책은 상호 배타적인 정책인지를 규명하는 것이 선결될 필요가 있다.

성평등기본법 제정안 역시 여성발전기본법과 같이 정책의 기본법으로서의 성격을 갖기 때문에 법구조나 체계에 있어서는 여성발전기본법과 크게 다르지 않다. 단지, 법의 목적을 성평등 증진을 통해 성평등한 환경을 조성한다는 점을 명확하게 하고 이런 목적을 달성하기 위한 구체적 시책으로 그 내용을 변화시킬 수 있다는 차이가 있다.

성평등기본법의 주요 내용으로 생각할 수 있는 것은 첫째, 총칙에서 성평등 증진과 여성지위 향상, 양성에게 사회의 모든 영역에서의 동등한 기회의 보장을 법의 목적으로 그리고 국가와 지방자치단체의 책무로 규정한다.

둘째, 이와 같은 목적을 달성하기 위해 이 법은 다음과 같은 장으로 편제된다. 제1장은 국가와 지방자치단체의 의무로서 성평등기본계획의 수립과 시행, 성평등정책의 심의·조

정기구로서 성평등위원회 설치 등을 명문화한다. 제2장은 성인지 정책(성주류화 정책)의 장을 마련하여, 성별영향분석평가의 대상, 기관별 평가책임자 및 그의 역할, 평가결과의 활용 및 환류장치, 연구·지원기관의 역할 등을 규정하고, 국가와 지방자치단체가 인적 통계를 작성할 경우 성별을 주요 분석단위로 포함시키는 성인지통계 관련 조항을 규정한다. 성별영향평가, 성인지통계 등을 명문화하여 성인지 정책을 추진하기 위한 인프라를 마련한다.

제3장은 성평등 증진을 위한 기본시책으로 경제적, 정치적 평등을 위한 조치와 여성에 대한 폭력방지 정책, 직장가정의 양립, 돌봄노동의 사회화, 돌봄노동의 남성 참여를 유도하는 정책, 여성의 신체적·심리적 건강을 위한 정책, 취약계층 여성에 대한 지원 정책, 빈곤의 여성화방지 시책, 성평등의식과 확산을 위한 정책, 성희롱 예방 정책, 여성단체지원, 여성관련 국제기구와의 협력 증진 등을 새롭게 명문화한다.

2) 성평등법 제정안

여성발전기본법이 가지고 있던 기본법으로서의 한계 즉, 추상적·일반적 원칙을 선언하는 것에 그치는 문제는 성평등기본법이 제정되어도 여전히 문제점으로 지적될 수 있다.

이런 한계를 극복하고 법의 실효성을 제고할 수 있는 방안으로는 실체법으로서 성평등법을 제정하는 것이다. 실체법은 권리와 의무를 명확하게 할 수 있고, 수범자의 범위를 확대하고, 법의 실효성을 높일 수 있는 제반 조치를 명문화 할 수 있다는 장점이 있다.

성평등법 제정안이 성평등기본법 제정안과 근본적으로 다른 점은 성차별금지와 구제에 관한 규정을 마련할 수 있다는 것이다. 즉 국가와 지방자치단체의 책무로 성차별 해소를 위해 성차별금지정책을 수립·시행하도록 하고, 성차별금지(성에 근거한 불평등한 대우의 금지)에 관한 장을 별도로 마련하여, 고용, 교육, 법과 정책의 집행에 있어서의 성차별금지, 성희롱 금지, 적극적 차별시정조치 등을 명문화할 수 있다.

성차별 구제와 관련하여 국가인권위원회에 진정과 권고, 여성부장관의 시정명령권을 부여하거나, 여성부가 독자적인 성차별시정기구를 마련할 수 있지만, 차별시정업무가 국가인권위원회로 일원화되어 있는 상황에서 이 방안은 많은 어려움이 예상된다. 그러나 국가인권위원회에서 성차별 시정 업무가 차지하는 비중이 점차적으로 약화되고 있는 점을 감안하면 성차별업무를 여성부가 성평등정책의 큰 틀에게 체계적으로 수행하는 것도 실효성 있는 방안이 될 수 있다. 그 밖의 성평등 촉진을 위한 기본계획의 수립, 성평등 시책 등의 내용은 제2안인 성평등기본법의 내용과 같다.

다. 대안비교

1) 대안의 공통적 전제

이상의 각 대안의 공통된 전제는 여성발전기본법에 대한 규범적 분석, 전문가 의견 조사 등을 통해 볼 때 여성발전기본법은 새롭게 정비될 필요가 있다는 것이다. 즉 여성발전기본법의 실효성 부족, 추진체계의 어려움, 패러다임 반영의 부족 등의 문제 등을 극복하기 위해서는 개정이 필요하다는 것이다.

2) 대안별 SWOT 분석

가) 여성발전기본법 개정안

strength(강점)	weakness(약점)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 법률을 부분적으로 개정하는 것으로 입법이 용이하다. ○ 현행 체계를 변화시키지 않기 때문에 정책집행에 있어서 혼란이 발생하지 않는다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성정책의 추진체계와 관련한 문제를 해결하는 것이 어렵고, 새로운 여성정책의 의제 발견 등이 이루어지기 어려울 수 있다.
opportunity(기회)	threat(위협)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성정책의 앞으로의 방향 제시를 통해 성평등정책으로의 변화를 위한 기반이 조성될 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법의 실효성 부족, 패러다임 변화 반영 부족, 여성을 위한 정책만의 추진이라는 문제가 지속적으로 제기 될 수 있다.

나) 성평등기본법 제정안

strength(강점)	weakness(약점)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성정책의 방향을 성평등정책으로 명확하게 함으로써 정책의 패러다임의 변화를 가져올 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새로운 법률의 제정에 따른 입법의 어려움이 예상된다. ○ 성평등정책에 대한 공감대가 미약한 상황에서 정책의 혼란을 가중시킬 수 있다. 또 성평등 정책이 추진될 가능성을 배제할 수 없다. ○ 기본법으로서의 한계에 대한 지적이 계속될 가능성이 있다.
opportunity(기회)	threat(위협)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성정책의 지지 기반을 확대할 수 있다. ○ 정책 대상에 남성이 포함되어 성평등정책의 실효성을 높일 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부서간의 합의 도출이 어렵다 ○ 실효성 확보를 위해 장시간의 논의가 필요하다.

다) 성평등법제정안

strength(강점)	weakness(약점)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성정책의 방향을 성평등정책으로 명확하게 함으로써 정책의 패러다임의 변화를 가져올 수 있다. ○ 성차별적 구조와 행위를 해소하거나 금지하는 정책이 가능하여 남녀의 균형있는 사회경제적 참여가 가능하다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새로운 법률의 제정에 따른 입법의 어려움이 예상된다. ○ 성평등정책에 대한 공감대가 미약한 상황에서 정책의 혼란을 가중시킬 수 있다. 또 성명적 정책이 추진될 가능성을 배제할 수 없다.
opportunity(기회)	threat(위협)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성정책의 지지 기반을 확대할 수 있다. ○ 정책 대상에 남성이 포함되어 성평등정책의 실효성을 높일 수 있다. ○ 성차별 금지정책의 실효성이 제고 될 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부서간의 합의 도출이 어렵다 ○ 실효성 확보를 위해 장시간의 논의가 필요하다.

토 론 문

김 정 란 (국회입법조사처 입법조사관)

배 은 경 (서울대학교 교수)

변 화 순 (한국여성정책연구원 성평등연구실장)

서 영 주 (서울시여성가족재단 정책개발실장)

정 봉 협 (여성부 여성정책국장)

