

성 주류화의 집행유형에 관한 연구

조영희(고려대학교 행정학과)

요약문

성 주류화는 1995년 베이징 세계여성대회에서 양성평등의 실현을 위해 공식의 제로 채택된 새로운 여성정책 전략중의 하나이다. 이후 성 주류화는 국제적으로 급속히 확산되어 오늘날 일부 소수 국가를 제외한 대부분의 국가에서 주요 여성 정책전략으로 활용되고 있다. 성 주류화는 법률적 평등조치나 적극적 조치와 같은 기존의 소극적인 전략들과는 달리 모든 정책과정과 구조에 있어서 ‘성인지적 관점’을 반영하는 인지적 요소의 중요성을 강조하는 적극적인 전략이다. 성 주류화는 주어진 상황과 맥락에 따라 다르게 해석될 여지가 많은 개방적 개념이기 때문에 각 국가와 지역에 따라 다양한 형태의 ‘성인지적 관점’을 형성해 나가고 있으며, 정부가 어떠한 ‘성인지적 관점’을 갖느냐에 따라 여성정책의 형성과 집행이 각각 다르게 결정된다고 할 수 있다. 실제로 성 주류화가 등장한 이후 발생하고 있는 흥미로운 정책변화 중의 하나는 그 동안 일정한 형태로 수렴되는 현상을 보이던 각 국의 여성정책이 보다 다양한 형태로 발산되고 있다는 것이다. 이처럼 성 주류화의 등장은 정부로 하여금 성불평등의 문제에 대한 새로운 이해와 해석을 촉발하는 계기가 되었고, 이 과정에서 각 국가와 지방정부의 인지적 프레임의 차이가 현저히 나타나고 있으며 이러한 차이는 궁극적으로 국가의 여성정책의 형성과 집행에 영향을 미치고 있다. 본 연구는 최근 이러한 여성정책의 변화에 주목하여 영국, 호주, 네덜란드의 3개국을 대상으로 성 주류화의 등장에 따른 성불평등에 대한 정부의 인지적 프레임이 어떻게 변화하고 어떠한 차이를 보이고 있으며, 이러한 인지적 프레임의 차이가 성 주류화의 집행에 어떠한 영향을 미치는지 비교분석하였다. 분석결과 영국의 경우 성평등을 보편주의적 인권의 가치인 ‘평등’의 개념으로 확대해석하여 성불평등의 문제를 희석시키는 보편적 인권주의 프레임이 형성되었고, 호주의 경우 신자유주의 거버넌스의 영향으로 성평등을 다양한 인적자원의 활용이라는 차원에서 해석하여 여성과 남성간의 차이를 인정하지 않고 형식적 평등으로 후퇴시키는 신자유주의적 프레임이 형성되었다. 마지막으로 네덜란드에서는 성 주류화의 본래의 취지와 의미가 가장 잘 반영된 사례로서 여성과 남성의 불평등한 권력관계에 기초하여 양성간의 구조적 불평등을 시정하기 위한 젠더중심의 변환적 프레임이 형성되었다.

I. 서론

정책은 정책문제를 해결하는 수단이기도 하지만 때로는 정책문제를 창조하는 이른바 이슈형성(issue shaping)의 기능을 하기도 한다(Bacchi, 2004). 다시 말하면 정부는 정책을 통해 공공문제를 이슈화시킬 수도 있고, 정부가 정책문제를 어떻게 인식하고 있는지 보여주기도 한다. 그러나 대부분의 정책결정자들은 문제 해결을 위한 대안의 탐색에만 관심이 있을 뿐 정책문제 자체에 대한 깊은 고민과 진단을 간과하는 경우가 많다. 하지만 올바른 정책대안을 도출하기 위해서는 정책문제를 정확히 인식하는 것은 매우 중요하다. 특히 여성정책의 경우, 남성과 여성이라는 집단간 평등의 문제와 가부장적 구조 및 젠더규범의 문제들을 다루기 때문에 다른 정책영역에 비하여 정책문제 자체를 이해하는데 있어 논란의 여지가 많은 영역이다. 그러나 그동안 대부분의 여성정책은 성불평등의 문제를 단순히 생물학적 카테고리로서의 ‘성별(sex)’의 차이에만 근거하여 인식하고 그 이면에 내재되어 있는 남성과 여성간의 불평등한 권력관계의 구조적 복잡성은 간과하는 경우가 많았다. 젠더 및 성불평등과 관련한 다양한 규범적 가치와 이론들에 대한 진지한 성찰이 전제되지 않은 여성정책은 성불평등의 문제를 실질적으로 해결하지 못하고 오히려 성불평등의 문제를 왜곡시키거나 문제의 초점과 소재를 불명확하게 만드는 결과를 초래하므로 성공적인 여성정책을 집행하기 위해서는 우선 젠더권력관계, 성별분업, 섹슈얼리티, 평등, 다양성 등과 같은 다양한 규범과 가치에 대한 올바른 이해와 해석을 위한 노력이 선행되어야 한다. 이를테면 ‘남성과 여성의 차이’를 이해하는데 있어 이를 단순히 생물학적 차이로 인식하는지 혹은 사회적 과정의 결과물로 인식하는지에 따라 여성정책의 내용은 크게 달라질 수 있다. 예를 들어 ‘여성의 대표성이 낮다’는 문제를 인식하는데 있어서 이를 단순히 여성대표자의 숫적 열세의 문제로 인식할 것인지 혹은 남성과 여성의 구조적 불평등의 문제로 인식하는지에 따라 문제해결을 위한 접근방식이 달라지게 된다는 것이다. 최근 이와 같이 여성정책을 형성하고 집행하는데 있어서 정책문제에 대한 이해와 해석의 중요성이 강조되는 전략이 등장하였는데 성 주류화(Gender Mainstreaming)가 그것이다. 성 주류화는 1995년 베이징 세계여성대회에서 성불평등을 해소하고 양성평등의 실현을 위한 공식의제로 채택된 이후 국제적으로 급속히 확산되어 여성정책의 불모지인 일부 소수 국가를 제외한 대부분의 국가에서 주요 여성정책전략으로 활용되고 있다. 성 주류화가 기존의 법률적 평등조치나 적극적 조치와 같은 전략들과 비교했을 때 가장 큰 차이점은 모든 정책과정과 구조에 있어서 ‘성인지적 관점’을 반영하는 인지적 요소의 중요성을 강조하고, 이러한 성인지적 관점이 반영된 정책과정과 구조의 변화

를 요구하는 적극적인 전략이라는 것이다. 성 주류화는 주어진 상황과 맥락에 따라 다양하게 해석될 여지가 많은 개방적 개념이기 때문에 국가와 지역에 따라 각각 다른 ‘성인지적 관점’을 형성해 나가고 있으며, 정부가 어떠한 ‘성인지적 관점’을 갖느냐에 따라 여성정책의 형성과 집행이 각각 다르게 결정된다고 할 수 있다. 실제로 성 주류화가 등장한 이후 발생하고 있는 흥미로운 정책현상 중의 하나는 그 동안 일정한 형태로 수렴되는 현상을 보이던 각 국가의 여성정책이 보다 다양한 형태로 발산되고 있다는 것이다. 이와 같이 성 주류화의 등장은 정부로 하여금 성불평등의 문제에 대한 새로운 이해와 해석을 촉발하는 계기가 되었다. 이 과정에서 정부간 인지적 프레임의 차이가 현저히 나타나고 있으며, 이러한 인식의 차이는 궁극적으로 국가의 여성정책의 형성과 집행에 영향을 미치고 있다. 본 연구는 최근 이러한 여성정책의 변화에 주목하여 영국, 호주, 네덜란드의 3개국을 대상으로 성 주류화의 등장에 따른 성불평등에 대한 정부의 인지적 프레임이 어떻게 변화하고 어떠한 차이를 보이고 있으며, 이러한 인지적 프레임의 차이가 성 주류화의 집행에 어떠한 영향을 미치는지 분석하고자 한다. 우선 전반부에서는 성 주류화와 관련한 이론적 논의를 살펴보고, 각 국가의 사례분석에서는 영국의 평등인권위원회, 호주의 성별분리통계, 네덜란드의 성별영향평가를 대상으로 성 주류화와 관련한 구체적인 정책사례를 비교분석할 것이다.

II. 이론적 논의

1. 성 주류화의 등장배경과 여성정책전략의 변화

여성정책의 전략은 크게 세 가지로 구분될 수 있다. 법률적 평등조치(equality legislation), 적극적 조치(affirmative action), 성 주류화(Gender Mainstreaming)가 그것이다. 위의 세 가지 전략들은 모두 성차별의 해소와 양성평등의 실현이라는 공통된 정책목표를 가지고 있지만, 아래의 <표 1>에서 보는 바와 같이 성불평등을 유발하는 원인, 정책대상, 해결방법, 적용범위와 시점, 기존 제도와의 관계, 이론적 근거 등의 접근방법에 있어서 각각 다른 차이점을 보인다. 성 주류화를 보다 쉽게 이해하기 위해서는 위의 세 가지 전략이 등장하게 된 배경을 중심으로 이해하는 것이 편리하므로 이에 대해 간략히 정리해보고자 한다. 우선 법률적 평등조치의 경우 성불평등의 원인을 여성과 남성이 동등한 기회와 권리를 보장받지 못하고 있다는 점에 초점을 두고 여성도 남성과 똑같이 현존하는 법률이나 제도에서 배제되지 않고 동등하게 적용받아야 함을 주장한다. 이는 1960-70년대 자유주의 페미니즘의 인식론을 바탕으로 여성과 남성은 같

다는 논리(sameness)를 전제하고 있다. 그러나 이 전략은 전통적인 성별분업을 전제한 상태에서 여성을 사회적 약자로 규정하여 기존의 제도적 틀 내에서 단순히 법 앞의 형식적 평등, 남녀차별의 금지, 소극적 복지 등을 강조하는데 그치므로 매우 보수적이라는 평가를 받는다. 또한 이 전략은 노동시장에서 여성의 경제활동과 관련한 이슈에만 집중하였기 때문에 다양한 분야와 영역에서 발생하는 성불평등의 문제를 포괄하지 못한다는 한계가 있었다. 이러한 한계를 극복하기 위해 1980년대에 들어 새로운 전략이 등장하는데 적극적 조치가 그것이다. 이 전략은 성불평등의 원인을 보다 구조적인 차원에서 접근하여 사회 전반에 깊숙이 내재되어 있는 가부장적 구조에 있음을 강조하였다. 좀 더 구체적으로 설명하자면 성불평등의 원인은 단순히 현재의 제도를 남녀차별적으로 적용하는데 있는 것이 아니라, 오랜 기간동안 사회 전반에 걸쳐 형성된 불평등한 구조와 시스템으로 인해 여성이 남성에 비해 절대적으로 불리한 상황과 여건에 처하게 되었고 이러한 불균형의 상태를 극복하기 위해서는 일시적이지만 강제적인 조치가 필요하다는 논리를 전개하게 되었다. 이 전략은 강제적인 수단을 동원해서라도 빠른 기간내에 극단적인 불균형의 상황을 어느 정도 조정할 수 있다는 장점은 있지만, 성불평등을 유발하는 근본적인 원인인 가부장적 구조를 완전히 제거하는데 초점을 두지 못하는 일시적이고 잠정적인 조치에 불과하다는 점과 남성들을 비롯한 다른 집단들과의 형평성을 고려했을때 역차별의 문제가 발생할 수 있다는 점에서 한계가 있다는 지적을 받았다. 이에 1990년대에 들어서면서 국제사회와 여성단체를 중심으로 성불평등의 문제해결을 위해 보다 근본적인 시각의 전환과 전략의 수정이 불가피하다는 자성의 목소리가 제기되었다. 그 결과 1995년 베이징 세계여성대회에서 성 주류화라는 새로운 전략이 등장하게 된다.

<표 1> 여성정책의 세 가지 전략의 비교

구분	성불평등의 원인	대상	성불평등의 해결방법	적용범위	적용시점	기존제도의 변화여부
법률적 평등조치	불평등한 법률적 기회와 적용	여성 (같은 논리)	법률 및 제도의 평등적용/ 소극적 복지	노동분야	사후적 조치 (결과지향적)	기존 제도내의 변화
적극적 조치	가부장적 구조	여성 (다름의 논리)	일시적이고 잠정적인 특별조치	노동/정치 분야	사후적 조치 (결과지향적)	기존 제도내의 변화
성 주류화	성불평등을 아기하는 모든 정책과 제도	여성/남성 (다름의 논리)	정책과정의 재구조화	모든 정책분야	사전적 조치 (원인지향적)	기존 제도의 변화와 수정

2. 성 주류화의 개념적 정의

성 주류화에 대한 개념적 정의는 매우 다양하다. 주요국제기구와 학자들이 정의한 성 주류화의 개념을 정리하면 다음과 같다. 우선 국제기구의 정의를 살펴보면 유엔과 유럽연합의 정의가 가장 보편적으로 활용되는데, 유엔의 경제사회위원회는 법률, 정책, 프로그램 등을 포함한 모든 계획된 조치들에 있어서 여성과 남성에게 미치는 영향을 성인지적 관점에서 평가하는 과정이라고 정의하였다(Economic and Social Council, 1997). 유럽위원회는 모든 정책분야, 수준, 단계에 있어서 양성평등의 관점을 반영하기 위하여 정책의 재구조화, 향상, 발전, 평가하는 것이라고 정의하고 있으며, 아울러 모든 정치, 경제, 사회, 문화 영역에서의 정책과정과 법률제정과정에서 남성의 경험뿐만 아니라 여성의 경험도 반영하기 위한 전략으로서 이는 여성과 남성의 이익이 공평하게 혹은 불공평하게 반영되고 있는가를 평가하는 것이라고 정의하고 있다(Council of Europe, 1998). 다음은 학자들이 내린 성 주류화에 대한 정의를 정리한 것이다. 학자들이 내린 정의들은 앞서 국제기구가 내린 정의에 비하여 보다 구체적이고 다양한 시각에서 성 주류화의 개념을 조명한다. 이들 중 특히 기존의 성중립적이고 물성적인 정책과정과 구조의 변화를 강조한 정의들을 중심으로 정리하면 다음과 같다. 우선 Verloo(1994)는 프레임 확장(frame extension)과 프레임 연결(frame bridging)이라는 개념을 사용하여 성 주류화가 기존의 전략들과 연장된다는 측면을 강조하면서도 기존 여성정책의 지배적인 시각의 대전환을 가져온 벨벳혁명(velvet revolution)이라고 표현하면서 성 주류화의 변환적인(trnasformative) 특징을 강조하였다. Jacquot(2007)는 성 주류화를 적극적 조치와 같이 규제적 성격의 정책이 아니라, 인센티브 정책 중의 하나로 인식하면서 개방적이고 조정적인 수단(open coordinated method)으로 이해하였다. True와 Mintrom(2001)은 여성과 남성 사이에 존재하는 지속적으로 불평등한 상황을 수정하기 위하여 모든 분야의 정책과정을 면밀히 검토하고 재창조하는 노력이라고 정의하였다. 성 주류화의 열렬한 옹호자였던 Rees(1998)는 모든 시스템, 구조, 정책, 프로그램, 과정에 있어서 성인지적 관점을 체계적으로 통합하여 진정한 양성평등의 실현을 위한 정책 및 정책과정을 생산하는 접근방법이라고 정의하였으며, 법률적 평등조치나 적극적 조치와 같은 기존의 전략과 상충하는 것이 아니라 상호보완하는 전략으로 장기적인 시간이 요구되는 전략이라고 정의하였다.

이상의 정의들을 간단히 정리하자면 성 주류화란 ‘모든 정책분야와 과정에서 성인지적 관점을 반영하기 위하여 정책과정과 구조를 평가하고 재구조화하는 것’

이라고 할 수 있다. 이 정의를 보면 성 주류화는 매우 단순한 개념인 듯 보이지만 여성주의나 여성정책에 대한 기본지식이 충분하지 않으며 그 본질적 의미와 취지를 제대로 이해하는 것이 매우 어렵고 생소하게 느껴질 수 있는 난해한 개념이다. 이러한 이유로 많은 사람들이 성 주류화를 단순히 ‘여성의 주류화’로 이해하여 여성의 사회참여를 단순히 양적으로 증가시키는 것으로 보거나, 법률적 평등조치나 적극적 조치와 같이 ‘여성만을 위한’ 정책의 연장선상에서 이해하는 오류를 범하게 된다. 따라서 성 주류화의 본질과 취지를 올바르게 이해하기 위해서는 다음의 몇 가지 사항을 유념할 필요가 있다. 첫째, 위의 정의에서 기술되는 ‘모든 정책’이라는 말을 문자 그대로 해석할 필요는 없으며, 이는 사실상 ‘양성평등에 영향을 미칠 가능성이 높은 정책’들을 강조하는 것으로 이해하는 것이 더욱 바람직하다. 현실적으로 정부가 시행하는 모든 정책에 성인지적 시각을 반영하는 것이 불가능할 뿐만 아니라, 사실 정부의 수많은 정책들 중에는 양성평등에 직접적으로 영향을 미치는 정책도 있지만 이와 무관한 정책들도 많기 때문이다. 따라서 성 주류화의 정의에 있어서 ‘모든 정책’이라는 말은 기존의 성 주류화 영역이 노동이나 정치분야에만 국한되던 것에서 벗어나 더 넓은 영역에서의 성불평등의 문제를 고려하자는 것을 의미하는 것으로 생각하면 될 것이다. 둘째, ‘성인지적 관점’을 반영한다는 것은 정책이 여성과 남성에게 미치는 영향을 고려해야 한다는 것과 정책과정과 내용에 여성과 남성의 경험을 공평하게 반영해야 한다는 것을 의미한다. 그런데 문제는 성인지적 관점을 반영한다는 것은 ‘젠더’나 ‘성불평등’에 대해 어떻게 이해하고 해석하느냐에 따라 그 내용이 달라질 수 있다는 것이다. 왜냐하면 평등하다 혹은 불평등하다고 평가하는 것은 그 기준이 무엇이나에 따라 매우 주관적으로 판단될 수 있는 부분이기 때문이다. 바로 이러한 점이 정부가 성불평등의 문제를 어떻게 이해하고 해석하느냐에 따라 성 주류화의 집행상 차이를 가져온다는 본 연구의 주제와 직결되는 부분이라고 할 수 있다. 따라서 성 주류화를 제대로 이해하고 집행하기 위해서는 단순히 정책수단이나 도구로 인식해서는 안 되며, 그 실질적인 의미를 탐색하는 담론으로서의 정책(policy as discourse)으로 인식하는 것이 매우 중요하다(Bacchi, 2005). 셋째, ‘정책과정을 평가하고 재구조화’한다는 것의 의미는 정책학적 시각에서 볼 때 양성평등의 차원에서의 정책효과성을 최대화하기 위해 기존의 정책과정과 구조를 변화시킨다는 것을 의미한다고 해석할 수 있다. 이는 기존의 정책과정을 몰(沒)성적이거나 성중립적인 것으로 간주하고 친-젠더적인 의사결정과정으로의 재구조화를 강조하는 것이므로 성불평등의 문제를 해결하는데 있어서 정책의 기능과 역할을 강조하는 정책지향적인 개념이라고 할 수 있다. 마지막으로 성 주류화는 생물학적 성별의 차이에 근거한 ‘여성(women)’이라는 용어 대신 사회적으로 형성된 성별을 의미하는 ‘젠더(gender)’라는 용어로 대체함으로서 남성과 여성간의

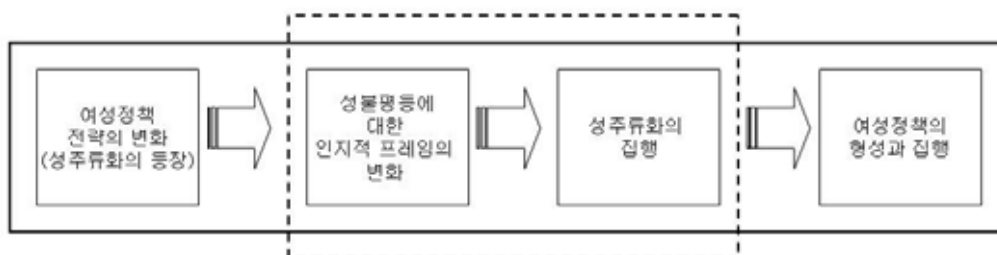
차이와 관계, 특히 성불평등의 문제를 이해하고 접근하는데 있어서 사회적으로 형성된 규범과 의미에 초점을 두고 있다고 할 수 있다. 이상의 논의들을 종합해 볼 때 성 주류화를 제대로 이해하기 위해서는 젠더 및 성불평등에 관한 올바른 이해와 해석을 위한 충분한 담론(discourse)이 반드시 전제되어야 하며, 이를 통해 형성된 성인지적 관점을 바탕으로 기존의 성중립적인 정책과정 및 구조의 근본적인 변환(transformation)을 요구하는 매우 급진적이고 혁신적인 전략이라고 정의내릴 수 있다(Bacchi, 2005; Beveridge and Nott, 2002; Booth and Bennett, 2002; Daly, 2005; Hafner-Burton and Pollack, 2002; Jacquot, 2007; Jahan, 1995; Lombardo, 2005; Rees, 2002; Squires, 2005; Stratigaki, 2005; Verloo, 2005; Walby, 2005).

III. 분석틀과 사례선정

성 주류화와 관련한 선행연구들을 검토해보면 Bacchi(2004)를 비롯한 많은 학자들이 성 주류화 집행의 성공여부는 정부가 성불평등이라는 정책문제를 어떻게 해석하고 이해하는가에 따라 달라진다는 것을 강조하고 있다. 이들은 성 주류화가 기존 전략의 한계와 문제점을 극복하고 성불평등의 문제를 실질적으로 해결할 수 있는 무한한 잠재력을 가진 변환적인 전략(transformative strategy)이라고 평가하면서도 그 전략 자체만으로 개혁이 이루어지는 것은 아니며, 성 주류화의 본래의 취지와 의미를 잘못 이해되거나 왜곡시킬 경우 오히려 기존 여성정책의 공적마저 무너뜨릴 수 있는 위험성이 있음을 지적하고 있다. 아울러 이와 같은 치명적 실수를 방지하고 성 주류화의 성공적인 집행을 위해서는 무엇보다도 성 주류화에 대한 정확한 인식이 중요하다는 것을 강조하고 있다.(Verloo, 2001; Woodward, 2001; Chappell, 2002; Lombardo & Meier, 2006; Stratigaki, 2005) 실제 캐나다와 네덜란드의 일부 지방자치단체의 경우, ‘성 주류화’를 해석하는데 있어서 ‘주류화’라는 것을 단순히 여성과 남성을 똑같이 다루는 것으로 잘못 이해하여 기존의 여성관련 정책이나 조직들마저 폐지하는 결과를 초래하는 사례가 발생하고 있음을 보여주고 있다(Bacchi & Eveline, 2005). 이와 같은 논의에 근거하여 본 연구는 아래의 <그림 1>에서 보는 바와 같이 성 주류화라는 새로운 여성정책의 전략이 등장하면서 정부가 성불평등이라는 정책문제를 접근하고 해석하는 방식에 있어서 인지적 변화가 일어났으며, 이에 따라 성 주류화의 집행유형이 결정되고 궁극적으로 국가의 여성정책의 형성과 집행에 영향을 미치게 된다는 것을 가정하는 분석틀을 도출하였다. 특히 <그림 1>에서 실선으로

표시된 부분인 정부의 성불평등에 대한 인지적 차이에 따라 성 주류화의 집행유형이 달라진다는 가설에 초점을 두고 영국, 호주, 네덜란드 3개국의 성 주류화와 관련한 구체적인 정책사례를 통해 이를 실증분석해 보고자 한다. 아울러 본 연구의 주요한 설명변수인 정부의 인지적 차이를 나타내는 개념으로서 프레임이라는 용어를 사용하기로 한다. 본래 프레임의 의미는 개인이 자신의 한정된 활동공간과 전체세계에서 일어나는 일들을 위치시키고, 인식하고, 확인하고, 이름붙이는 것을 가능하게 해주는 해석의 틀(schemata of interpretation)을 말한다(Goffman, 1974). 이를 바탕으로 본 연구에서 정의하는 인지적 프레임이란 성불평등의 문제에 대한 정부의 이해와 해석의 틀을 말하며, 좀 더 구체적으로 설명하자면 정부가 젠더 및 성불평등과 관련한 전반적인 이슈들, 이를 테면 젠더권력관계, 성불평등의 원인, 성별분업, 평등, 다양성, 인권 등을 포함한 다양한 규범과 가치들에 대해 어떻게 이해하고 해석하느냐를 나타내는 틀을 의미한다고 정의할 수 있다. 다음은 본 연구의 분석대상인 정책사례의 선정과 관련된 문제이다. 정부의 성불평등에 대한 인지적 프레임과 성 주류화의 집행유형에 대한 선행연구들은 주로 단일국가분석이나 국가간 비교연구로 진행되는 경우가 많았다(Bacchi & Eveline, 2005; Beveridge & Stephen, 2000; Booth & Benett, 2002; Chappell, 2002; Donaghy, 2004; Emile & Pollack, 2002, Lombardo & Meier, 2006, True & Mintrom, 2001; Verloo, 2001). 그러나 성 주류화는 동일 국가내에서도 정부의 수준과 정책영역 및 내용에 따라 다양하게 집행되고 전개되는 경험적 사례들이 많아 국가간 차이를 일반화하기 보다는 정책사례별 비교가 더욱 유용하다고 판단하였다. 따라서 본 연구에서는 분석대상을 국가단위로 하지 않고 성불평등에 대한 정부의 인지적 프레임의 차이에 따라 성 주류화의 집행유형에 있어서 차이가 극명하게 드러나는 3개의 정책사례-영국의 평등인권위원회, 호주의 성별분리통계, 네덜란드의 성별영향평가-를 선정하여 분석하였다. 따라서 본 연구는 정책사례별 분석이지 국가간 비교분석은 아니며, 분석의 결과를 국가간 차이로 확대해석하는 오류를 경계하고자 한다.

<그림 1> 분석틀



IV. 사례분석

1. 영국의 평등인권위원회(Commission of Equality and Human Right)

(1) 배경

1997년 노동당이 집권하기 이전 보수당 집권하의 영국정부는 여성정책에 대해 매우 소극적인 태도를 보여왔으나, 노동당이 정권을 획득하면서 영국의 여성정책은 전환의 계기를 맞게 된다. 이러한 정치적 변화속에서 1997년 영국 노동당 정부의 암스테르담 조약의 가입은 정부의 (성)평등에 대한 이해와 해석에 있어서 인지적 변화를 가져오는 결정적인 계기가 되었다. 영국정부는 이미 국내에서 인종에 대한 평등법안(1965, 1968, 1976), 성별에 대한 평등법안(1975), 장애에 관한 평등법안(1995)이 마련된 상태였으나, 암스테르담 조약 제13항에 의거하여 위의 세 가지의 인종, 성별, 장애에 관한 법률이외에도 성적취향, 종교, 신념, 나이에 따른 차별을 금지하는 법률을 신설하게 되었다. 또한 당시 유럽위원회는 유럽연합의 차원에서 ‘평등’과 ‘다양성’의 개념을 통합하고 이를 뒷받침하는 통합된 제도와 정책을 마련해야 한다고 강조하고 있었다(EU 2006). 이러한 국제적 환경의 변화속에서 영국정부는 평등과 관련한 기존 조직들의 통합을 고려하게 되는데 2001년 <Towards Equality and Diversity>라는 권고서에 의해 본격적인 논의가 시작되었다(Cabinet Office et al., 2001). 이후 영국정부는 ‘평등’, ‘인권’, ‘다양성’이라는 거대개념들에 대해 거시적이고 다각적인 차원에서의 심도 깊은 논의를 진행하였는데, 2002년에 발간된 <Equality and Diversity: Making it Happen>, 2003년 의회의 상원과 하원의 인권위원회의 보고서, 영국 정부에 보고된 각종 TF팀의 연구보고서 등 다양한 형태의 정부간행물과 정책실험의 시도 등은 이를 증명하고 있다(DTI, 2002, 2004; WEU, 2004b). 이와 동시에 2003년 유럽연합의 차원에서 회원국들에게 인권과 평등의 이슈를 통합하는 기구가 설치되어야 한다는 공식적인 권고를 이루어졌고, 이에 영국정부는 기존의 평등정책과 관련한 법률과 제도들을 재고하는 등 새로운 대안을 위한 탐색이 본격적으로 시작되었다. 이러한 일련의 과정과 오랜 시간의 논의 끝에 2007년 평등법안(Equality Act)에 근거하여성별, 장애, 인종, 종교 등의 다양한 형태의 차별과 평등문제들을 각각 독립적으로 다루던 기존의 여러 개의 평등위원회들을 통합하여 새로운 평등기구인 평등인권위원회(Commission for Equality and Human Right: CEHR)를 설립하게 되었다.

(2) 주요내용

평등인권위원회는 기존의 평등기회위원회(Equal Opportunities Commission: EOC, 1975), 인종평등위원회(Commission for Racial Equality: CRE, 1976), 장애인권위원회(Disability Rights Commission: DRC, 2000)를 통합한 것이다. 2006년에 제정된 평등법안(Equality Act)은 신설된 평등인권위원회의 주요임무를 다음의 네 가지로 규정하고 있는데 평등, 인권, 다양성, 사회내의 다양한 집단간의 바람직한 관계 유지¹⁾가 그것이다. 영국의 인권부 장관이었던 Ashton은 “신설된 평등인권위원회는 우리 사회의 핵심가치인 평등, 인권, 다양성을 추구할 것이며, 이제 시민들과 기관간의 평등과 인권에 관한 이슈에 대한 하나의 계약지점(point of contact)이 생기게 되었으며, 차별이 발생하는 모든 곳에서 이 기구는 역할을 다할 것이다”라고 말하면서 사회내의 평등과 관련한 모든 업무를 총괄적으로 관리하고 조정하는 기관임을 강조하였다. 영국정부는 평등인권위원회의 기본적인 정책목표인 평등, 인권, 다양성의 개념이 서로 양립할 수 있을 뿐만 아니라, 각각의 부분적 과정은 결국 전체적 과정을 강화시킨다는 것을 전제한 것이다. 이전 평등기회위원회(EOC)의 위원장이었던 Sandra Fredman은 통합된 평등인권위원회는 지금까지 누적된 다양한 형태의 불평등과 차별을 보다 효과적으로 관리할 수 있을 뿐만 아니라, 특히 평등이라는 거대개념하의 다양한 하위개념과 가치간의 경쟁을 잘 해결할 수 있을 것이라고 말하면서 평등인권위원회의 통합조직의 정당성을 강조하였다. 그리고 이 기관이 발행한 연구보고서를 살펴보면 개인은 다양한 정체성을 동시에 갖고 있기 때문에 여러 가지 형태의 차별을 동시에 겪는 경우가 많다고 분석하면서 불평등의 문제는 집단보다는 개인의 차원에서 접근하는 것이 보다 효과적일 것이라는 연구결과를 제시하였다. 이러한 평등관련 조직의 통합과 함께 영국정부는 이를 뒷받침하는 후속조치로서 각종 법률과 규정의 통합도 동시에 시도하고 있다. 그러나 평등과 관련한 기존의 수많은 법률들을 조화롭게 통합하는 작업은 매우 복잡한 과정이기 때문에 영국정부는 심도있는 분석을 위해 많은 노력을 기울였다. 그 결과 2005년 Discrimination Law Review(DLR)와 Equalities Review가 만들어졌다. 전자의 주요목적은 기존의 차별금지와 관련한 법률들의 분석틀을 하나로 통합하는 새로운 법안인 평등법안(Equality Act)의 제정을 완성하는 것이며, 현재 시행중인 117개의 평등조치들, 36개의 법률안, 50개의 법률문서(statutory instrument), 14개의 법률(codes), 17개의 유럽연합조항(directives)들을 종합적으로 검토하는 작업을 진행하고 있다(Hepple, Mary and Choudhury, 2000). 후자는 이전 인종평등위원

1) 사회내의 다양한 집단간의 바람직한 관계 유지와 같은 조정과 협상의 업무는 기존 인종평등위원회의 주요업무였다.

회의 위원장이자 평등인권위원회의 초대위원장인 Trevor Phillips가 주도하고 있는 독립된 감사활동(independent inquiry)으로서 각종 불평등과 차별이 발생하는 원인을 연구하며 매년 중간보고서와 연말보고서를 발간하고 있다(Equalities Review 2006, 2007)

(3) 인지: 보편적 인권주의 프레임

영국의 신설된 평등인권위원회가 주는 정책적 함의는 비록 성불평등에만 직결되는 조직변화는 아니라 하더라도 영국정부가 평등에 대한 이해와 해석을 어떻게 인지하고 있으며, 향후 성 주류화와 여성정책의 흐름과 방향에 큰 영향을 미칠 수 있는 중요한 사례라고 할 수 있다. 위의 사례를 통해 성불평등에 대한 영국정부의 인지적 프레임을 분석해보면 다음과 같다. 앞서 살펴보았듯이 영국정부가 평등과 다양성의 개념에 대해 새롭게 고민하기 시작한 것은 유럽연합이 암스테르담 조약을 통해 인종, 성적취향, 종교, 신념, 장애, 나이에 대한 차별을 금지하는 조항에 대한 중요성과 이를 어떻게 집행한 것인지를 강조하면서부터였다(Cabinet Office, 2001). 초기에는 젠더와 관련된 이슈보다는 인종관련 이슈를 중심으로 다양성의 논쟁이 진행되었다. 2002년 노동당 정부가 발행한 문서를 살펴보면 “시민들은 점점 자신들의 정체성을 규명하는 많은 요소들을 고려한 평등 조치를 기대하고 있다. 따라서 평등을 주류화하기 위해서는 집단을 넘어 고려해야 한다”고 언급하면서(DTI 2002), ‘시민들의 정체성을 규명하는 많은 요소들’을 설명하는 개념으로서 다양성이 강조되었다. 영국 정부가 인식한 다양성이라는 개념은 사실상 집단보다는 개인에 포커스를 두며, 한 개인이 동시에 가지고 있는 불평등의 다양성을 강조하는 것으로 이해하였다. 그러나 이처럼 보편적 인권주의 차원에서 개인의 다양성을 강조하는 접근방법은 집단간 차이와 특수성이 희석하고 불필요한 정책충돌을 야기할 것이라는 비판을 받았고, 특히 여성주의자들은 기존의 각종 평등관련 기구들이 평등인권위원회로 통합됨으로서 젠더와 관련된 정책과 제도는 과거에 비해 크게 희석될 가능성이 높다고 우려하였다. 이에 평등인권위원회는 개인간 차이와 집단간 차이를 강조하는 두 개의 접근방법이 충돌하는 문제를 해결하는 분석틀로서 ‘평등’과 ‘인권’이라는 포괄적인 개념을 제시하면서 개인의 다양성을 강조하면서도 동시에 집단의 특수성을 강화시킬 수 있다고 강조하였다(WEU 2004b, Summary of Discussion). 또한 2004년 영국 정부가 발간한 White Paper 역시 ‘인권’이라는 개념은 우리 모두가 공유할 수 있는 언어를 제공해 주며, 모든 개인의 향유할 수 있는 기본적이고 보편적인 가치와 권리의 기준을 제공함과 동시에 집단간 결합을 강화시켜 줄 것이라고 하면서 하나의 특징만으로는 설명할 수 없는 개인과 집단의 다양성과 복잡성의 문제에 대

해 가장 잘 반응하는 분석틀이라고 하였다(DTI 2004). 다시 말하면 영국 정부는 불평등의 문제를 다루는 데 있어서 개인의 다양성을 전제로 평등과 인권과 같은 거대개념하에 집단간 차이를 아우르는 이른바 보편적 인권주의의 차원에서 평등과 다양성의 개념을 결합하는 접근방법을 취하고 있으며, 이른바 평등주류화(equality mainstreaming)를 추구하는 사례라고 할 수 있다. 이후 전개되는 영국 정부의 평등과 다양성에 관한 논의들을 살펴보면 집단보다는 개인을 중심으로 한 보편적 인권주의를 보다 강조하고 있는 추세임을 알 수 있다. Equalities Review가 2006년 제출한 보고서는 평등인권위원회가 제시한 보편적 인권주의 프레임내에서 평등을 증진시키기 위한 새로운 접근방법을 제시하였다. 이 보고서는 특정 집단에게 지속적으로 노출되는 지속적인 불평등의 문제들을 검토하였고, 이를 바탕으로 새로운 이론적 분석틀로서 'capability approach'을 제시하였다(Equalities Review, 2006). 이는 Amartya Sen과 Martha Nussbaum(1999)이 주창한 개념으로 가장 바람직한 평등사회란 모든 사람들이 자신의 안녕(well-being)을 추구할 수 있는 최소한의 능력을 가지고 있어야 하며, 평등이라는 가치를 실현하기 위해서는 집단불평등의 문제보다는 사회 구성원 개개인의 역량을 강조한다는 점에서 개인의 다양성을 보다 강조한 분석틀이라고 할 수 있다. 이처럼 영국정부는 기본적으로 보편적 인권주의의 프레임을 형성해나가고 있지만 여전히 집단간 평등과 개인간 평등의 양립가능성에 대한 논란은 더욱 지속되고 있으며, 평등, 인권, 다양성이라는 개념들을 아우를 수 있는 거대한 분석틀 내의 각 하위개념들간의 충돌문제로 인해 혼란을 겪고 있다²⁾. 이러한 혼란속에서 영국정부의 기관과 조직들은 평등과 다양성에 대한 각각 다른 이해와 해석을 보여주고 있다. 예를 들어 신설된 평등인권위원회는 집단간 차이를 전제한 개인의 다양성을 강조하고 있으며, Equalities Review는 capability approach를 바탕으로 개인의 다양성을 보다 강조하는 의 입장의 차이를 보이고 있다. 이처럼 동일한 정책문제에 대하여 기관간 해석의 차이를 보이는 것은 아직까지도 영국정부가 양성평등과 관련한 인지적 프레임을 형성하는 과정이 불안정한 상태에 있음을 의미한다. 영국의 사례에서 볼 수 있듯이 하나의 통일된 분석틀내에서 다양한 형태의 불평등의 특수성을 모두 충족시키기란 매우 힘든 일이다. 하여간 영국정부의 성불평등에 대한 이러한 인지적 변화는 여성정책의 형성과 집행에 있

2) 이러한 혼란은 2005년 하원의 standing committee debate에서 여성평등부 장관인 Meg Munn의 연설에서도 잘 나타나 있다. “오늘날 우리는 평등과 다양성이라는 개념에 대해 보다 복잡한 이해가 전제되어야 한다. 평등이란 성별, 종별, 인종이 다른 두 사람에게 평등한 조치와 기회를 주는 것을 말하고, 반면에 인권의 원리에서 유래된 다양성이라는 개념은 개인에 초점을 두고, 각각의 개인에 따라 필요한 교유의 요구에 대해 공정한 기회와 조치를 취하는 것으로서 다른 개인과 상대적으로 비교하는 것이 아니다. 즉 다양성이란 모든 개인은 다르며 평등을 실현하기 위해서는 개인에 따라 다른 조치를 취해야 한다. 반면에 평등이란 어떤 특정한 특징(이유) 때문에 경험을 공유하는 집단들에 대한 인식이 바탕이 되어야 하며, 평등을 실현하기 위해서는 이들 집단에 대해서는 다른 집단과 비교하여 상대적으로 다른 조치를 취해야 하는 것을 말한다”(HC 2005).

어서 많은 영향을 미치고 있는데 특히 눈에 띄는 변화는 여성관련 조직과 법률적 제도들을 단순화시키고 있다는 것이다. 이러한 조직과 법률적 제도의 변화는 여성의 특수성을 희석하는 결과를 가져오고 결국 성 주류화의 본래의 의미를 퇴색시키고 있다. ‘젠더’의 특수성이 희석됨에 따라 성 주류화의 정책수단과 도구의 개발에 있어서도 특별히 눈에 띄는 발전이 보이지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 보편적 인권주의에 입각한 개인의 다양성을 강조하는 정책추진과 외부의 다양한 이해관계자들의 로비가 지속되고 있는 가운데 평등의 문제에 대한 영국 정부의 이러한 실험적 시도가 앞으로 어떻게 발전되어갈지 귀추가 주목된다고 할 수 있다.

2. 호주의 성별분리통계

(1) 배경

호주는 전통적으로 여성정책의 발전수준이 매우 높은 국가 중의 하나이며, 여성정책과 관련한 다양한 정책과 제도가 개발되어 다른 국가의 벤치마킹의 대상이 되어 왔다. 특히 국제사회에서 성 주류화가 형성되는 초기 단계에서 호주의 페모크라트들은 매우 중요한 역할을 하였다(Sawer, 1996; True & Mintrom, 2001). 호주는 성 주류화가 국제사회에서 등장하기 이전에 이미 국내에서 성별 영향평가나 성인지예산과 같은 성 주류화의 정책수단들이 개발되어야 한다는 주장이 있었고 일부 정책들이 자체적으로 개발되어 시행되고 있었다(Sawer & Groves, 1994). 그러나 1997년 이후 신자유주의를 표방하는 하워드 정부가 들어서면서 호주 정부는 표면적으로 성 주류화 전략을 전적으로 지지하는 듯 보였지만, 실질적으로는 작은 정부와 경제적 효율성을 강조하면서 여성정책과 관련한 조직과 자원을 대폭 감축시켰다.³⁾ 이로 인해 여성관련 정책우선순위는 상대적으로 약화되고 있으며, 호주의 여성정책의 발전은 주춤한 상태이다. 특히 최근 성 주류화와 관련한 문헌에서 호주의 부재는 매우 눈에 띄는 정도인데, 이러한 현상이 발생하는 또 다른 이유 중의 하나는 전통적으로 여성부(Office of the Status of Women: OSW)를 중심으로 한 중앙집권적 관료모델에 기반한 호주 여성정책의 고유한 특징에 기인한다고 할 수 있다. 호주의 여성정책은 여성부가 주도적인 역할을 하고 있으며, 이들의 정책역량과 의지는 매우 높은 편이다. 따라서 호주 여성부 자체의 성 주류화에 대한 인지적 수준은 매우 높은 편이고 이와 관련한 다양한 정책들을 지속적으로 개발하고 있다. 이에 반해 여성부를 제외한 다른 행정

3) 1997년 호주정부는 성평등과 관련된 정책우선순위의 후퇴와 여성정책기관의 부진에 대해 국제사회의 비판을 받았음에도 불구하고, 같은 해 호주의 여성관련 정책기구 중 가장 오랜 역사를 가진 department of employment, education, training and youth affairs내의 여성부서를 폐지하였다.

부서들의 여성정책에 대한 관심은 상대적으로 매우 저조한 편이다. 특히 다른 행정부서와의 정책협조가 필수적인 성 주류화의 경우 이러한 정책구조는 성 주류화의 집행에 있어서 부정적인 영향을 미치고 있다. 이러한 호주의 정책환경하에서의 성 주류화의 집행상의 문제를 잘 반영하는 사례가 성별분리통계이다. 성별분리통계는 정책을 성인지적 관점에서 평가하고 해석하는데 매우 중요한 정보를 제공해주는 중요한 데이터로서, 호주의 경우 다른 국가에 비해 일찍 개발되고 그 내용적 수준도 높아 성공사례로 평가받고 있다. 그러나 외부의 평가와는 달리 호주의 성별분리통계는 자료를 수집하고 활용하는데 있어서 심각한 오류를 범하고 있으며, 신자유주의의 거버넌스와의 충돌로 인해 성 주류화에 대한 왜곡된 인지적 프레임의 형성되고 있다.

(2) 주요내용

호주의 하워드정부는 신자유주의적 거버넌스를 추진하는 과정에서 2003년 호주통계청(ABS: Australian Bureau of Statistics)에 대한 대대적인 조직감축을 단행하였다. 이어 하워드 정부의 5개년 계획에 의하여 여성통계부서(Women's Statics Unit)가 폐지되었고, 여성경제활동과 노동시장참여를 분석하는데 높은 수준의 정보를 제공하였던 Australian Workplace Industrial Relations Survey도 더 이상 진행되지 않게 되었다(Summers, 2003). 그 결과 새로운 정책결정과정에서 있어서 젠더에 미치는 영향을 파악하는 성인지적 관점을 반영하는데 필요한 충분한 실증적 근거와 정보가 매우 부족한 실정이다. 예를 들어 유아휴직 이후 복직하는 여성들의 근무환경을 비교분석하는데 있어서 휴직 이전과 이후를 비교할 수 있는 충분한 시계열적인 데이터 조차 제공되지 못하고 있다. 이러한 열악한 상황에서도 호주 여성부(OSW: Office of the Status of Women)는 자체적으로 성별분리통계의 데이터 수집과 관리를 위한 지속적인 노력을 기울이고 있으나,⁴⁾ 이 역시 기초적인 정보를 제공하는 수준에 머물고 있으므로 정보의 양과 질의 수준은 그리 높은 편은 아니어서 심도있는 분석을 위한 자료로 적절치 않으며, 정보분실 및 부재로 인한 데이터의 신뢰도가 떨어진다는 평가를 면치 못하고 있다. 그러나 이보다 더 심각한 문제는 수집된 데이터의 잘못된 활용에 있다. 특히 호주의 성별분리통계는 정책의사결정에 있어서 성인지적 관점을 반영하기 위한 유용한 정보로 활용되는 것이 아니라, 오히려 정부의 신자유주의 정책을 지지하기 위한 정보로서 조작되어지고 있으며, 심지어 기존의 여성정책마저 희석하

4) 예를 들어 온라인의 'Window on Women-women's Data Warehouse'을 통해 다양한 분야에 있어서의 성별분리통계에 접근하는 전문가들에게 다양한 통계정보와 틀을 제공하고 있다.

고 해체하는 방향으로 왜곡되게 사용하고 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 하워드 정부는 여전히 호주 정부의 신자유주의의 정책은 다양한 성불평등과 차별을 시정하는데 주력하고 있다고 주장하고 있으며, 경제적 효율성에 근거한 정책 평가는 성인지적 관점에서의 정책성과를 왜곡시키고 있다(Teghtsoonian, 2003). 예를 들어 호주 정부의 Nelson보고서에 따르면 신자유주의 정책의 일환으로 실시한 대학등록금의 자율화정책에 따라 여성의 고등교육수준이 증가하였다고 평가하고 있지만 이는 신자유주의의 주요가치인 경제적 효율성의 차원에서 그렇게 해석될 수 있는 것이지 그 이면에 숨겨진 빈곤층 여성들이 교육에서 소외되는 등의 형평성의 차원에서 발생하는 결과를 간과한 것이라고 할 수 있다. 또한 Summers는 Pamela Denoon의 강연에서 1999년 호주 여성부가 발간한 'Women in Australia'라는 보고서를 평가하면서 이는 성별분리통계와 같은 객관적 정보에 근거하여 신자유주의 정책이 호주 여성의 상황을 얼마나 더 악화시켰는지 분석하였다고 보다는 오히려 정부의 신자유주의의 정책을 지지하기 위한 것처럼 보인다고 지적하였다(Donaghy, 2003). 그리고 호주의 성별분리통계는 집행과정에 있어서 심각한 자원부족의 문제를 겪고 있는데, 성 주류화에 대한 예산은 호주 여성부의 전체 예산 중 0.04%이며, 총6개로 구분되는 카테고리 중 기타항목에 분류되고 있다. 그나마 기타 항목중에서도 다른 프로그램들과 경쟁해야 하는 실정이라서 성별분리통계에 대한 재정지원은 턱없이 부족한 상태이다. 예전에는 그나마 각 행정부처내의 여성관련 하위부서들의 있어서 성 주류화에 대한 지원이 있었으나, 이것마저도 하워드 정부에서 대부분 폐지되고 말았다. 다른 행정부처들의 협조와 관련하여 호주 여성부는 다른 정부부처나 기관의 성 주류화에 대한 이해를 높이기 위한 다양한 제도적 장치를 만들고 있으나, 이 또한 거의 유명무실한 상태이다.⁵⁾ 또한 성별분리통계에 대한 수사적인 강조만 하고 있을 뿐 실질적인 집행에 이어지도록 하는 강제성이 높은 법률이나 규정도 미비하며, 성별분리통계와 관련한 통일되고 일관된 정책메뉴얼이나 모니터링 시스템도 아직 부재한 상태이다.

(3) 인지: 신자유주의적 프레임

호주의 성별분리통계는 그 자체가 성인지적 관점이 결여되었다기보다는 집행상의 과정에서 성 주류화가 왜곡되고 있는 과정을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 전통적으로 여성정책의 수준이 비교적 높은 호주에서 이러한 현상이 발생

5) 성 주류화의 구체적인 집행과 관련한 가이드라인을 설명해주는 전화상담서비스가 그 예이다. 이외에도 호주 정부는 젠더문제와 관련한 정부내의 전문인력의 활용에 있어서 여성정책 전문관료들을 순환보직시킴으로서 다른 부서나 관료들에게 성 주류화에 대한 이해를 향상시키는 이른바 파급효과(ripple effect)를 기대하고 있으나 아직까지 구체적인 효과는 나타나지 않고 있다.

하는 가장 큰 이유는 작은 정부와 행정의 효율성을 강조하는 신자유주의적 거버넌스과의 이념적 충돌에서 비롯된다고 할 수 있다. 하워드 정부의 경우 ‘주류화’라는 용어를 신자유주의적 가치에 매우 성공적으로 끼어맞춘 사례라고 평가할 수 있다. 그 결과 ‘성 주류화’의 본래의 목적과 취지와는 반대로 ‘주류화’라는 명목으로 위의 수많은 여성관련 조치들을 폐지하는 것을 정당화하는데 쓰여졌다. 위의 성별분리통계의 사례를 통해 호주 정부의 성불평등에 대한 인지적 프레임이 어떻게 형성되었는지 분석해보면 다음과 같다. 우선 호주 정부는 성불평등의 문제를 접근하는데 있어서 앞서 살펴본 영국의 사례와 같이 인권적 차원에서 접근하는 것이 아니라, 노동시장의 경제적 효율성을 달성하기 위해서는 다양한 인적자원의 활용이라는 차원에서 접근한다. 즉 성별에 따른 차이를 두지 않고 능력이 있는 사람에게 공평한 기회를 제공해야 한다는 것이다. 이는 초기 자유주의 페미니즘의 말하는 형식적 평등의 보수적 논리와 유사하기 때문에 일부 여성주의자들은 최근 이러한 성 주류화의 흐름을 보수로의 회귀라고 평가하고 있다. 이러한 신자유주의적 논리는 오랜 시간동안 누적된 남성과 여성의 불균형의 상태를 간과하고, 성별간 불균형을 시정하기 위한 다양한 성평등정책과 제도를 불평등한 것으로 간주하여 기존 여성정책의 해체와 회색을 정당화시킨다. 이처럼 호주 정부의 ‘다양성’의 개념에 대한 해석은 경제적 효율성을 극대화하기 위한 인적자원의 활용이라는 측면에서 이해하기 때문에 앞서 살펴본 영국의 보편적 인권의 프레임과 같이 개인의 정체성의 다양성, 불평등의 다양성을 의미하는 것과는 다르게 해석하여야 한다. 이처럼 호주 정부가 성 주류화의 본래의 취지와 의미를 신자유주의적 논리로 변형시킨 근거에는 ‘가족’의 담론과 관련이 된다. 하워드 정부는 성불평등의 문제를 다루는데 있어서 이른바 ‘정상가족’의 범주내에서 논의를 전개해 나갔다. 정상가족이란 여성은 가정이라는 사적영역에, 남성은 노동시장이라는 공적영역에서의 역할을 전제한 것이었다. 이러한 가정은 사실 호주 정부뿐만 아니라 대부분의 국가의 정부에서 볼 수 있는 보편적인 현상이지만 특히 하워드 정부의 경우는 가족의 가치를 적극적으로 내세우면서 ‘성불평등’과 관련한 다른 어떤 여성의 문제보다도 우선시되어야 한다고 강조하였다. 예를 들어 하워드 정부는 육아지원금을 지원하는데 있어서 이의 수급자격을 5년동안 육아에 전담한 전업주부에게만 부여하였다. 이 정책의 이면에는 육아는 여성이 전담하고 남성은 외부에서 경제활동을 한다는 이른바 부양자모델(breadwinner model)의 정상가족의 형태를 전제한 것이다. 이상의 논의들을 정리해 볼 때 호주 정부의 성불평등에 대한 인지는 신자유주의적 논리를 바탕으로 남성과 여성의 불평등한 차이를 간과하고 다양한 인적자원의 활용이라는 미명아래 형식적 차원의 평등을 강조함으로써 여성이 겪고 있는 문제의 특수성을 희석하였다고 할 수 있으며, 성 주류화를 노동시장이라는 제한된 범위내에서 해석한 것이라고

할 수 있다. 그러나 호주 정부는 여전히 신자유주의적 정책이 진정한 양성평등을 실현하기 위한 정책이라고 강조하고 있으며, 오히려 여성정책 그 자체가 불평등한 것이므로 이를 해체하는 것이 바람직하다고 생각하고 있다.

3. 네덜란드의 성별영향평가

(1) 배경

네덜란드의 성 주류화는 앞선 호주의 사례와 같이 국제사회의 영향에 의해 외부에서 들어온 것이 아니라, 이미 오래전부터 국내에서 논의되고 있었기 때문에 성 주류화에 대한 도입과 형성과정이 비교적 자연스럽고 정치적 기회가 높은 편이라고 할 수 있다. 그리고 네덜란드는 전통적으로 다면정책(facet policy)와 분야별정책(sector policy)로 구분되는 두 개의 접근방법(two-track approach)을 사용하고 있는데,⁶⁾ 특히 정책의 횡단적인 통합을 강조하는 다면정책(facet policy)은 행정부처간 협력과 조정의 협력을 필요로 하는 성 주류화의 특징과 유사했기 때문에 성 주류화에 대한 이질감이 비교적 낮은 편이었다. 그러나 네덜란드 역시 1994년 성별영향평가(Emancipation Effect Report: EER)가 등장하기 전까지만 해도 성 주류화 전략이 성공적으로 구체화되었다고 평가할 만한 뚜렷한 정책은 없었다. 그리고 성별영향평가 초기형성단계에서도 과학적인 검증체계나 여성정책 전문가가 활용되지 않고 집행에만 급급한 나머지 성 주류화의 효과적인 집행이 원활하게 이루어지지 않았다. 그러나 이후 성별영향평가에 대한 확고한 의지를 갖고 있던 소수 정책엘리트들을 중심으로 이의 문제해결을 위한 모니터링이 지속적으로 이루어졌다.⁷⁾ 그러던 중 1998년에는 네덜란드 성평등부의 조정관이었던 Ad Melkert가 국가회의에서 기존 성별영향평가(Emancipation Effect Report: EER)의 여러 가지 집행상의 비효율적인 문제들을 인정하고, 이를 보완한 새로운 성별영향평가인 GIS(gender impact assessment)를 모든 수준의 거버넌스에서 반영해야 한다고 연설하면서 네덜란드 정부가 성 주류화에 대해 본격적인 관심과 논의가 시작되는 계기가 되었다. 이후 1999년 성별영향평가는 전국적인 수준에서 시행이 완료되고, 교육, 사법, 세금정책, 농업 등 다양한

6) 분야별정책(sector policy)란 정책분야에 따라 각각 다른 특별한 조치를 사용하는 정책을 말하며, 다면정책(facet policy)이란 모든 정책영역을 아우를 수 있는 이른바 조정기능을 목적으로 하는 정책을 말한다. 2000년에 마련된 성평등에 대한 단/중기정책계획에도 두 개의 트랙이 명시되었는데, 성주류화는 이 중 후자에 해당하는 것으로 모든 정부가 성주류화에 대한 책임을 강조하였다.

7) 네덜란드의 최초의 성별영향평가인 EER이 처음으로 만들어질 당시 4명의 정책행위자가 핵심적인 역할을 하였는데 평등부의 장관(the secretary of state for emancipation policies)이었던 Elske ter Veld는 매우 적극적인 여성주의자였으며, 과거 규모가 가장 큰 노동조합에서 성평등정책을 담당하던 사람이었다. Joke Swiebel은 성평등정책기관인 DCE에서 정책조정을 담당하였는데 당시 조직의 장의 공식으로 인해 자신의 의지를 맘껏 발휘할 수 있었다. 그리고 이외에도 두 명의 연구원이 포함되었다.

정책분야에서 활발하게 시행되고 있으며, 전반적으로 성공적인 집행이라는 평가를 받고 있다.

(2) 주요내용

네덜란드 성별영향평가의 목적은 새로운 정책, 계획, 프로그램의 시행이 여성과 남성에게 어떠한 영향을 미칠 것인지 성인지적 차원에서 정책의 영향력을 분석하는 것이다. 네덜란드의 성별영향평가는 내용상 유사한 형태인 환경영향평가의 모델을 활용하였다. 네덜란드 정부가 기존의 환경영향평가를 응용한 것은 단지 기술적인 차원의 문제를 해결하기 위한 것이라기보다는 기존의 제도를 활용함으로써 성 주류화라는 새로운 전략과 정책수단의 도입에 대한 거부감을 최소화하고 성공적으로 수용할 수 있다는 전략적인 차원에서의 이유가 보다 컸다고 할 수 있다. 환경영향평가(EIA)의 기본적인 구조를 바탕으로 설계된 네덜란드의 성별영향평가의 내용을 살펴보면 다음의 세 가지 요소로 구성되는데 ①구조: 남성과 여성간의 불평등한 권력관계의 구조는 무엇인가? ②과정: 불평등한 권력구조가 생산되는 메커니즘은 무엇인가? ③평가: 남성과 여성간의 불평등을 평가하고 구별하는 기준은 무엇인가?로 이루어진다. 이 세 가지 요소를 좀 더 자세히 설명하자면 첫째, 남성과 여성간의 불평등한 젠더관계가 형성되는 구조와 관련된 것으로 성불평등을 야기하는 제도적 요소들을 말한다. 네덜란드 정부가 이러한 성불평등을 야기하는 구조를 분석하는데 있어서 이론적 분석틀이 되는 것은 1982년 네덜란드의 페모크라트와 학자들에 의해서 만들어진 ‘여성문제에 대한 분석(Analysis of the Women's Question)’이다. 성불평등의 권력구조를 설명하는 이 분석틀은 불평등을 야기하는 주요한 두 개의 구조로서 성별분업(division of labour)과 친밀성 및 섹슈얼리티의 구조(organization of intimacy and sexuality)를 들고 있다. 둘째, 여성과 남성간의 불평등한 권력관계가 어떻게 형성하고 재생산되는지의 과정과 관련한 메커니즘을 말한다. 이러한 과정을 분석하기 위해 사회내의 권력관계의 구조를 깊이있게 조명한 다양한 이론들을 바탕으로 하였는데, 특히 앤소니 기든스의 구조이론이 주요한 지적근원이 되었다. 셋째, 성불평등에 대한 평가와 관련된 것으로 어떠한 상황을 평등하다 혹은 불평등하다고 평가하는 기준과 관련된 것이다. 성별간의 불평등을 가늠하는 구체적인 기준으로 평등, 자치, 다원성을 제시하고 있으며, 이들은 최근 네덜란드 여성정책의 주요한 원리로 활용되고 있다. 좀 더 구체적으로 설명하자면 평등은 법 앞에서의 평등, 동일한 환경적 조건에서의 동등한 대우로 정의된다. 같음의 논리에 기반한 평등개념의 한계를 극복하기 위하여 다원성의 개념을 사용하였는데 이는 다름(차이)이 계급화되어 있지 않은 사회를 의미하며 집단의 특수성을 강조한

것이라고 할 수 있다. 이 개념은 더욱 발전하여 여성 스스로 삶을 선택하고 결정할 수 있는 자치권의 개념으로 발전하였다. 이처럼 네덜란드의 성별영향평가는 성불평등을 피상적으로 인식하지 않고 성불평등을 야기하는 구조와 과정을 분석하기 위한 체계적인 분석틀에 근거하였다. 그러나 환경영향평가와 같이 집행의 강제성과 내용의 구체화에 있어서 한계를 드러냈는데, 예를 들어 환경영향평가의 경우 평가의 마지막 단계에서 영향평가의 결과를 정책에 다시 반영하는 환류의 과정이 있었으나, 성별영향평가의 경우 이 과정은 생략되었다. 왜냐하면 여성정책기관 이외의 다른 행정부처들이 성별영향평가의 환류과정을 시행하려면 적지 않은 정책비용이 소요될 뿐만 아니라 정책충돌 및 저항이 예상된다는 이유로 이 부분을 삭제할 것을 요청하였고 정치적 협상의 결과 그들의 요구는 받아들여졌다. 따라서 성별영향평가를 통해 도출한 분석결과는 권고하는 수준에 그치고, 성별영향평가 결과의 강제적인 집행까지의 연결은 무산되었다. 이는 성 주류화의 궁극적인 목적인 성불평등을 해소하기 위한 정책과정 및 구조에 대한 변화에 대해서는 구체적인 대안을 제시하지 못하고 젠더관계의 변화에 대한 잠재적 영향력을 평가하는 수준에 머무르고 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

(3) 인지분석: 젠더중심 변환적 프레임

앞서 살펴보았듯이 네덜란드의 성별영향평가는 구조, 과정, 평가의 세 가지 구성요소를 바탕으로 체계적으로 구성되어 있을 뿐만 아니라, 내용면에 있어서도 성불평등을 단순히 여성과 남성의 차별적 상황에 대한 피상적 인식이 아니라, 젠더와 성불평등에 대한 근본적인 문제의 이면에는 끊임없는 정치적 권력관계가 작용한다고 가정하고 ‘성별간의 불평등한 권력관계’를 전제하고 있음을 알 수 있다. Kabeer(1994)가 요약한 사회적 관계 접근방법(social relation approach)에 따르면, 네덜란드의 경우 젠더형성을 정치적 과정(political process)으로 이해하는 사례라고 평가하였다. Verloo(2001)에 따르면 이것이 가능한 이유는 네덜란드의 여성정책은 근본적으로 ‘젠더관계가 불평등한 권력관계’에 기반한 것이라고 전제하기 때문이며, 이는 네덜란드의 여성주의와 국가간의 오랜 묵시적 계약(engagement)이 있어서 가능하다고 말하고 있다. 네덜란드의 정책행위자들은 성불평등에 대한 정밀한 분석을 바탕으로 이를 해결한 대안을 제시뿐만 아니라, 성별영향평가의 본질적인 의미와 취지를 강조함으로서 정치적 지지를 견고히 하였다(Verloo, 2000). 그리고 네덜란드 정부는 쓸데없이 개념을 복잡하게 만든다거나, 정확한 젠더의 개념없이 단순한 생물학적 성별에 의한 평가, 여성을 피해자 혹은 취약계층으로만 규정하는 것, 성중립정책에 대한 맹신 등을 경계해야 한다는 것을 인지하고 있었다. 네덜란드 정부의 인지적 프레임의 특징을 가장 잘 설

명할 수 있는 개념은 바로 다원성(pluriformity)이다. 다원성의 개념은 영국의 사례에서의 다양성의 개념과 다소 차이가 있다. 영국의 경우, 개인적 수준의 불평등을 강조하면서 집단의 특성으로 설명할 수 있는 불평등의 특수성을 희석시키는 결과를 가져왔다. 그러나 네덜란드의 다원성의 개념은 영국의 개인을 중심으로 하는 미시적인 차원에서의 다양성의 개념의 적용과는 달리 남성과 여성의 차이를 설명하는 집단적 차원에서의 다양성을 강조하였다. 다시 말하면 성불평등의 문제를 접근하는데 있어서 인종, 종교, 국적, 나이, 장애, 성적취향 등과 같은 다른 다양한 형태의 불평등의 구조, 과정, 평가의 기준을 적용해서는 안되며, 젠더문제의 특수성을 반영하는 고유의 분석틀을 필요하다는 것을 강조한 것이다. 이러한 점에서 볼 때 네덜란드 정부의 성불평등에 대한 인지적 프레임은 성불평등 문제의 특수성을 희석시키지 않은 젠더중심의 변환적 프레임을 지향하고 있음을 알 수 있다. 따라서 네덜란드의 성별영향평가는 개인이 갖고 있는 인종, 종교, 국적, 나이, 장애, 성적취향 등 다양한 정체성에 근거하여 정책의 영향을 평가하는 이른바 다양성영향평가(Diversity Impact Assessment)와는 구별되며 젠더의 차원에서 구조적 불평등을 야기하는 고유의 분석요소들을 선정하는 것이 중요함을 강조하고 있다. 이처럼 네덜란드의 성별영향평가는 다른 국가와는 달리 성불평등의 구조적인 측면에 관심을 두고 있다는 점에서 다른 국가에 비하여 그 내용상 질적수준이 높다고 평가할 수 있지만 네덜란드 정부의 젠더중심적 프레임 역시 몇 가지 한계를 가지고 있다. 첫째, 불평등 내의 또 다른 불평등의 구조에 대해서는 실질적인 고려를 하지 못하고 있다는 것이다. 이를테면 여성내의 차이-젠더와 인종, 젠더와 섹슈얼리티, 젠더와 계급 등의 관계-의 복잡한 수준의 구조적 불평등에 대한 고려가 부족하다. 둘째, 앞서 설명하였듯이 네덜란드 정부 역시 성 주류화의 궁극적인 목적인 성불평등을 해소하기 위한 정책과정 및 구조에 대한 변화에 대해서는 구체적인 대안을 제시하지 못하고 젠더관계의 변화에 대한 잠재적 영향력을 평가하는 수준에 머무르고 있다. 또한 성별영향평가는 정책이 결정되고 집행되기 이전에 양성평등의 관점에서의 정책의 영향력을 평가하는 능동적이고 사전적인 성격임에도 불구하고 현실적인 적용에 있어서 이미 집행중이거나 집행이 완료된 정책의 영향을 평가하는 것에 그치고 있다. 셋째, 정책결정자가 아닌 외부의 전문가들에게 지나치게 의존한다는 것이다. 이는 정부조직내의 실질적인 변화의 주체적 요소인 관료가 직접 실행하지 못한다는 부작용을 낳게 된다.

V. 분석결과

지금까지 영국, 호주, 네덜란드의 3개국의 성 주류화와 관련한 정책사례를 통해 성 주류화라는 새로운 전략의 등장으로 인해 성불평등에 대한 정부의 인지적 프레임이 어떻게 변화되었으며, 이것이 성 주류화의 집행에 어떠한 영향을 미치는지 비교분석해 보았다. 분석결과를 정리하자면 첫째, 영국의 평등인권위원회의 사례는 보편적 인권주의 프레임이 바탕이 된 사례였다. 이 프레임은 성불평등의 문제를 남성과 여성이라는 집단의 문제가 아닌 보편적 인권의 가치로서의 ‘평등’의 관점에서 접근하였다. 이는 불평등의 문제를 집단의 특성에 따라 접근하는 것이 아니라, 개인마다 다양한 형태의 불평등을 겪고 있기 때문에 개인수준의 차원에서 논의해야 할 문제라고 보는 입장이다. 예를 들어 저개발국가의 국적을 가진 흑인여성이 겪고 있는 불평등의 문제를 분석할 경우, 단순히 여성이라는 집단적 특성의 차원에서 접근한다면 소수인종인 흑인으로서의 불평등, 저개발국가 출신이라는 국적상의 불평등, 남성중심의 가부장적 구조에서 여성으로서 겪는 불평등의 문제 등 개인이 동시에 가지고 있는 다양한 정체성을 통해 겪는 다층적인 문제들을 입체적으로 분석할 수 없다는 것이다. 이러한 보편적 인권주의 프레임을 전제한 접근방법은 불평등이라는 문제를 집단이 아닌 개인에 초점을 두어 개인이 겪고 있는 ‘불평등의 다양성’을 부각했지만, 평등이라는 거대개념아래 집단간 불평등의 차이를 포섭시킴으로서 성별에 따른 불평등의 특수성을 부각시키지 못하였다는 한계가 있다. 이러한 시각은 양성평등의 문제를 보편적 인권과 다양성의 차원에서 재구조화(reframing)하려는 최근 여성주의의 추세를 반영하는 것이라고 할 수 있다(Menon, 2002). 둘째, 호주의 성별분리통계의 사례는 신자유주의적 프레임이 바탕이 된 사례이다. 이는 신자유주의적 거버넌스와의 이념적 충돌로 인해 성 주류화의 본래의 취지와 의미가 왜곡되는 경우이다. 이 경우는 영국이나 네덜란드 사례와 같이 성불평등의 문제를 인권주의적인 차원에서 접근하는 것이 아니라, 노동시장의 효율성을 극대화하기 위해 다양한 인적자원의 활용이라는 차원에서 접근한다. 다시 말하면 남성과 여성이라는 성별의 차이와는 상관없이 보다 유능한 능력을 가진 인력을 활용하다는 취지로 성중립적인 시각에서 성불평등의 문제를 접근하는 것이다. 따라서 신자유주의적 프레임에서는 얼핏 보면 남성과 여성을 차별없이 동등하게 대우하는 것 같지만 그 이면에는 ‘젠더’ 자체가 부재하고 여성집단의 특수성이 희석되는 젠더규범(gender norm)의 부재를 초래한다. 셋째, 네덜란드의 성별영향평가는 젠더중심적 프레임이 바탕이 된 사례이다. 네덜란드의 사례는 성불평등에 대한 문제를 정의하는데 있어서 단순히 여성과 남성의 불평등한 상황에 대한 피상적인 인식이 아니라 여성과 남성간의 차이를 구조적으로 불평등한 권력관계로 인한 것임을 분명하게 인식하고 있다. 성 주류화의 본래의 취지와 의미를 희석시키지 않으면서 동시에 위의 두 가지 접근방법의 가지고 있는 한계를 극복하는 접근방법이라 할 수 있다. 즉 성불평등

의 문제를 보편주의적 가치의 문제로 지나치게 확장하여 여성이라는 집단의 문제의 특수성을 희석시킨 보편적 인권주의 프레임과 남성과 여성간의 불평등한 상황을 제대로 반영하지 못하고 형식적인 수준에서의 평등의 개념을 이해한 신자유주의적 프레임의 한계와 문제점을 적절히 조화한 접근방법이라고 할 수 있다. 그러나 네덜란드 사례 역시 성 주류화의 궁극적인 목적인 정책과정과 구조의 변화까지 연결시키지 못했다는 점에서 그 한계가 지적되고 있다. 그러나 위의 3개국의 사례는 비록 주어진 상황과 맥락에 따라 인지적 프레임을 형성해가는 과정과 내용면에서 각각 많은 차이가 보이기는 하지만, 정부가 (성)불평등이라는 정책문제와 관련한 다양한 가치와 이념들에 대한 고민과 성찰을 전제하고 있다는 공통점을 보이고 있다.

<표 2> 비교분석결과

구분		영국 평등인권위원회	호주 성별분리통계	네덜란드 성별영향평가
비 교 분 석	인지적 프레임	보편적 인권주의 프레임	신자유주의적 프레임	젠더중심 변환적 프레임
	주요가치	평등	경제적 효율성	성평등
	불평등에 대한 해석	개인간 불평등을 전제	성불평등의 차이를 고려하지 않은 동등한 대우를 강조	성별간 불평등을 전제
	평등에 대한 해석	제한된 실질적 평등	형식적 평등	실질적 평등
	다양성에 대한 해석	다양성 (개인의 차이에 초점)	다양성 (인적자원의 효율적인 활용에 초점)	다원성 (집단간 차이에 초점)
	젠더문제의 특수성에 대한 인정여부	젠더문제의 특수성을 인정하나, 여성을 다 양한 집단중의 하나 로 가정: 여성의 특수 성이 다소 희석	여성과 남성은 똑같 이 취급하고 공정한 경쟁을 해야 한다는 전제하에 여성의 특 수성 희석	여성집단의 특수성 강조

VI. 정책적 함의

한국의 여성정책은 다른 국가에 비하여 짧은 기간동안 높은 제도적 성장을 이

루었다고 평가받고 있다. 그러나 1990년대 이후 여성발전기본법의 제정, 호주제 폐지, 군가산점제 폐지, 성매매특별법의 개정 등과 제도적 차원에서의 괄목한만한 성장에도 불구하고 여전히 정부의 주요정책분야로서 뿌리내리지 못하고 주변적인 정책으로 머무르고 있어 정치적 변화에 영향을 많이 받는 등 정책집행에 있어서 많은 문제점을 안고 있다. 얼마 전 이명박 정부의 집권초기 정부조직개편에서 설치되지 불과 10년이 채 안된 여성부가 존폐의 논의대상이 된 것도 아직까지도 정부의 영역내에 뿌리내리지 못한 한국의 여성정책의 현주소를 잘 보여주는 것이라 할 수 있다. 성 주류화의 집행에 있어서도 이러한 한국여성정책의 특징이 그대로 반영되는데, 한국의 경우 성 주류화와 관련한 제도적 수준은 매우 높은 편이라는 평가를 받고 있다. 성 주류화 관련 정책이나 프로그램들은 여성발전기본법(1995)에 법적 근거를 두고 있어 제도적 수준은 매우 높은 편이며, 성별영향평가, 성인지예산, 성별분리통계, 공무원의 성인지적 능력향상과 교육 등 다양한 정책수단과 도구가 마련되어 있다. 또한 여성정책과 관련한 문제에 있어서 정부간 협력을 위한 여성정책조정회의와 여성정책책임관계 등은 성 주류화의 집행을 원활히 하는 조정적 수단으로서의 역할을 하고 있다. 이처럼 성 주류화의 높은 수준의 제도적 장치에도 불구하고 우리나라는 성 주류화와 관련한 깊이있는 규범적 논의가 바탕이 된 인지적 프레임이 완성되지 않은 채 선진국의 사례로부터 성인지예산과 같은 대표적인 정책수단과 도구만을 도입하는데 치중하여 양성평등의 실현을 위한 사회구조의 변화로서의 의미는 소홀히 다루어지고 있다는 평가를 받고 있다. 또한 성 주류화에 대한 전체적인 평가 대신 세부적인 개별 정책도구의 시행과 가시적인 성과에만 집중함으로써 성 주류화의 영향력과 의미를 제한시키고 있다.⁸⁾ 이른바 정책수단과 도구에만 집중하는 집중효과(funneling effect)가 발생하고 있으며, 결국 성 주류화의 기술화(technocratization)라는 결과를 초래할 가능성이 높다(Beveridge and Nott 2002; Yeandle, Booth, and Benett 1998). 따라서 위의 3개국의 사례와 비교해볼 때 한국의 경우, 성불평등이라는 정책문제와 관련한 다양한 가치와 이념들에 대한 철학적 고민이 부족하고 성 주류화를 단순히 새로운 여성정책의 수단 혹은 도구로 인식하고 있다는 점이 가장 큰 차이라고 할 수 있다. 그리고 한국의 성 주류화는 네덜란드의 사례와 같이 성불평등을 야기하는 근본적인 ‘젠더권력관계’를 인식하지 못하고, 여전히 한국사회와 정부에 팽배해 있는 가부장적 의식구조에 근거하여 남성과 여성간의 생물학적 ‘차이’에 초점을 두는 경향이 있어 그 인지적 수준이 낮은 편이라고 할 수 있다. 또한 여성부를 제외한 다른 행정부처의

8) 네덜란드의 경우 1994년부터 2005년까지 10년동안 22개의 정책에 대한 평가가 이루어졌을만큼 충분한 시간을 투자하고 있으나, 우리나라는 2004년 9개 기관 10개 과제에 대하여 연구용역으로 시범실시된 후 2005년 53개 기관 85개 과제로 확대되었으며, 2006년에는 참여기관 및 과제수가 각각 187개 기관 313개 과제로 대폭확대되었다.

성 주류화에 대한 이해와 지지도 매우 부족한 상태이다. 대부분의 경우 성 주류화를 단순히 여성의 양적비율을 높이기 위한 전략이나, 기존의 적극적 조치와 같은 ‘여성만을 대상으로 하는’ 전략의 연장으로 이해하고 있어 성 주류화를 비롯한 여성정책에 대해 전반적으로 정책피로감을 보이고 있는 상태이다(김경희, 2005). 이처럼 한국정부는 성불평등이라는 정책문제에 대한 깊이있는 성찰을 바탕으로 한 인지적 프레임의 부재로 인해 여성정책의 주요전략으로서 성 주류화를 강조하고 있으나, 여전히 이에 대한 개념적 합의가 이루어지지 않고 혼란을 겪고 있다. 이는 결국 성 주류화의 본래의 취지와 의미를 제대로 실현시키지 못하는 집행상의 문제로 이어진다(마경희, 2007). 이러한 한국적 상황에 비춰볼 때 본 연구의 분석결과 도출할 수 있는 정책적 함의란 한국정부가 성 주류화와 관련한 다양한 제도적 장치를 마련하기에 앞서 젠더 및 성불평등과 관련한 다양한 가치적, 이념적 문제에 대한 진지한 성찰이 반드시 선행하여야 하며, 이러한 철학적 바탕이 결여된 성 주류화는 결국 사상누각에 불과할 것이라는 점을 인식하여야 한다는 것이다.

참고문헌

- 김경희. (2005). 여성정책관점의 재구성을 위한 시론적 연구: 여성발전론과 성 주류화 개념의 이해를 중심으로. <한국여성학>, 21(2): 256-286.
- 김양희 외. (2001). 「21세기 성 주류화를 위한 국민여론 및 전문가 의견조사」. 한국여성개발원.
- 마경희. (2007). 성 주류화에 대한 비판적 성찰: 여성정책의 새로운 패러다임인가? 함정인가?. <한국여성학>, 23(1): 40-67.
- 최희경. (2006). 헌법상 양성평등과 성 주류화정책. <공법연구>, 35(1): 502-526.
- 허라금. (2005). 성 주류화 정책패러다임의 모색: '발전'에서 '보살핌'으로. <한국여성학>, 21(1): 199-231.
- Amartya Sen. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Bacchi, C. (2004). Policy and Discourse: Challenging the construction of affirmative action as preferential treatment. *Journal of European Public Policy*, 11(1): 128-146.
- Bacchi, C. & Eveline, J. (2003). Mainstreaming and Neoliberalism: A Contested Relationship. *Policy and Society*, Vol. 20.
- _____. (2005). What are we mainstreaming When we mainstream gender?. *International Feminist Journal of Politics*, 7(4): 496-512.
- Beveridge, F. & Nott, S. (2002). Mainstreaming: A Case for Optimism and Cynicism. *Feminist Legal Studies*, 10: 299-311.
- Beveridge, F. Nott, S. & Stephen, K. (2000). Mainstreaming and the Engendering of Policy-Making: a Means to an End?. *Journal of European Public Policy*, 7(3): 385-405.
- Booth, C. & Bennett, C. (2002). Gender Mainstreaming in the European Union: Towards a New Conception and Practice of Equal Opportunities?. *European Journal of Women's Studies*, 9(4): 430-446.
- Chappell, L. (2002). *Governing Government: Feminist Engagement with the State in Australia and Canada*. Vancouver, BC and Toronto: UBS Press.
- Dalia Ben-Galim & Campbell, M. (2007). Equality and Diversity: a New Approach to Gender Equality Policy in the UK. *International Journal of Law in Context*, 3(1): 19-33.
- Daly, M. (2005). Gender Mainstreaming in Theory and Practice. *International Studies in Gender, State & Society*, 12(3): 433-450.
- Donaghy, T. B. (2003). Gender and Public Policy Making in Australia: The Howard Government's Big Fat Lie. Paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference.
- _____. (2004). Applications of Mainstreaming in Australia and Northern Ireland. *International Political Science Review*, 25(4): 303-410.
- Emile Hafner-Burton & Mark A. Pollack. (2002). Gender Mainstreaming and Global

- Governance. *Feminist Legal Studies*, 10: 285–298.
- Havnor, A. (2000). *Partnership, Political will and Agency—Gender Mainstreaming at the EC Level and in the Central Administration of Norway*. Paper presented at Mainstreaming Gender in European Union Public Policy: A Workshop, University of Wisconsin–Madison, 14–15 October.
- Hepple, A., Mary, C & T. Choudhury. (2000). *Equality: Report of Independent Review of the Enforcement of UK Anti-Discrimination Legislation*. Hart Publishing.
- Jacquot, S. (2007). *Gender Mainstreaming: a 'new' instrument for an 'old fashioned' policy?* Paper presented at Governing the EU: Policy Instruments in a Multi-Level Polity: Workshop.
- Jahan, R. (1995). *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*. Atlantic Highland, NJ: Zed Books Ltd.
- Keck, Margaret E. & Sikkink, K. (1998). *Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lombardo, E. (2005). Integrating or Setting Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution–Making Process. *International Studies in Gender, State & Society*, 12(3): 412–432.
- Lombardo, E & Meier, P. (2006). Gender Mainstreaming the EU: Incorporating Feminist Reading?. *European Journal of Women's Studies*, 13(2): 151–166.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge University Press.
- McKay, F & K. Bilton. (2000). *Learning from Experience: Lessons in Mainstreaming Equal Opportunities*. Paper presented at Governance of Scotland Forum, University of Edinburgh.
- Menon, N. (2002). *Universalism without Foundations?* *Economy and Society*, 31(1): 152–169.
- Mazey, S. (2002). Gender Mainstreaming Strategies in the EU: Delivering on an Agenda?. *Feminist Legal Studies*, 10: 227–240.
- Orloff, Ann Shola. (1993). Gender and the social right of citizenship: the comparative analysis of state policies and gender relations. *American Sociological Review*, 58(3): 308–328.
- Perrons, D. (2005). Gender Mainstreaming and Gender Equality in the New Market Economy: An Analysis of Contradictions. *International Studies in Gender, State & Society*, 12(3): 389–411.
- Rees, T. (2002). *Gender Mainstreaming: Misappropriated and Misunderstood?* Paper presented at the Department of Sociology, University of Sweden.
- _____. (2005). Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics*, 7(4): 555–574.

- Rubery, J. (2003). Gender Mainstreaming and the Open Method of Coordination: is the Open Method too Open for Gender Equality Policy?. ESRC seminar, October.
- Schofield, T. & Goodwin, S. (2006). Gender Politics and Public policy Making: Prospects for Advancing Gender Equality. *Policy and Society*, 24(4).
- Squires, J. (2005). Is Mainstreaming Transformative?: Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation. *International Studies in Gender, State & Society*, 12(3): 366–388.
- Stratigaki, M. (2005). Gender Mainstreaming vs Positive Action: An ongoing conflict in EU Gender Equality Policy. *European Journal of Women's Studies* 12(2): 165–186.
- True, J & Mintrom, M. (2001). Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming. *International Studies Quarterly*, 45: 27–57.
- Verloo, M. (2001). Another Velvet Revolution: Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation. IWM Working Paper, No. 5.
- _____. (2005). Displacement and Empowerment: Reflection on the Concept of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality. <http://www.mageeq.net>.
- Verloo, M. & Roggenband. (1994). Policy Frame and Implementation Problem: The Case of Gender Mainstreaming. <http://www.mageeq.net>.
- Walby, S. (2004). The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime. *Social Politics*, 11(1): 4–29.
- _____. (2005). Introduction: Comparative Gender Mainstreaming in a Global Era. *International Feminist Journal of Politics*, 7(4): 453–470.
- _____. (2005). Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. *Social Politics*. 12(5): 321–343.
- Woodward, A. (2003). European Gender Mainstreaming: Promises and Pitfall of Transformative Policy. *Review of Policy Research*, 20(1): 65–88.
- Young, M. I. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press.

<인터넷 사이트>

영국평등인권위원회 홈페이지 – <http://www.cehrappointments.co.uk/>
 호주 여성부 홈페이지 – <http://www.nla.gov.au/osw/>
 네덜란드정부 홈페이지 – <http://www.government.nl/>
 UNIFEM, <http://www.unifem.org/>