

# 여성정책 환경변화와 미래 정책 패러다임: 쟁점과 의제

## 제1차 : 여성정책 패러다임 전환을 위한 새로운 접근

일시 : 2012년 11월 2일(금) 14:00~18:00

장소 : 한국여성정책연구원 2층 국제회의장



한국여성정책연구원  
Korean Women's Development Institute

본 자료집은 발표자와 토론자의 개인적인 의견으로 한국여성정책연구원의 공식적 입장이 아님을 밝혀드립니다.

# 여성정책 환경변화와 미래정책 패러다임: 쟁점과 의제

## 제1차 : 여성정책 패러다임 전환을 위한 새로운 접근

- 일시 : 2012년 11월 2일(금) 14:00~18:00
- 장소 : 한국여성정책연구원 2층 국제회의장

13:30~14:00	등 록	
14:00~14:10	개회식	<p>[사 회] 문유경(한국여성정책연구원 여성친화정책전략단장)</p> <p>[인사말] 최금숙(한국여성정책연구원장)</p> <p>[축 사] 김상희(국회 여성가족위원회 위원장)</p> <p>김태석(여성가족부 차관)</p>
14:10~15:40	주제발표	<p>[사 회] 민무숙(한국여성정책연구원 선임연구위원)</p> <p>•주제1 : 여성정책의 흐름과 전망 :</p> <p>부녀복지에서 성주류화, 성주류화 이후?</p> <p>배은경(서울대학교 사회학과 교수)</p> <p>•주제2 : 성평등의 정의와 정책 목표</p> <p>김경희(중앙대학교 사회학과 교수)</p> <p>•주제3 : 여성정책에서 남성의제의 통합</p> <p>나윤경(연세대학교 문화학과 교수)</p>
15:40~15:50	휴식	
16:00~17:15	지정토론	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 김애령(돌봄사회연구소 소장)</li> <li>• 김경희(한국여성정책연구원 연구위원)</li> <li>• 김은경(세종리더십개발원 원장)</li> </ul>
	종합토론	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 권미혁(한국여성단체연합 상임대표)</li> <li>• 이기순(여성가족부 여성정책국장)</li> </ul>
17:15~18:00	질의응답 및 폐회	



## 목 차

### 주제 1

- 여성정책의 흐름과 전망 :  
부녀복지에서 성주류화, 성주류화 이후? ..... 1  
- 배은경(서울대학교 사회학과 교수)

### 주제 2

- 성평등의 정의와 정책 목표 ..... 29  
- 김경희(중앙대학교 사회학과 교수)

### 주제 3

- 여성정책에서 남성의제의 통합 ..... 45  
- 나윤경(연세대학교 문화학과 교수)

### 토론문

- 김애령(돌봄사회연구소 소장)
- 김경희(한국여성정책연구원 연구위원)
- 김은경(세종리더십개발원 원장)



I. 주제 1

## 여성정책의 흐름과 전망 : 부녀복지에서 성주류화, 성주류화 이후?

배 은 경

(서울대학교 사회학과 교수)





## I. 주제 1. 여성정책의 흐름과 전망 : 부녀복지에서 성주류화, 성주류화 이후?

배은경(서울대학교 사회학과 교수)

### 1. 여성정책과 젠더(gender)의 개념

현재 우리나라에서 여성정책을 담당하는 중앙행정기구의 이름은 <여성가족부>이다. 그런데 이 기구의 이름은 영문으로 the Ministry of Gender Equality and Family로 표기된다. 그 의미를 다시 우리말로 옮기면 <성평등·가족부>라고 해야 할 것이나, 우리말로써는 그냥 여성가족부라고 부르고 있는 것이다. ‘여성’이 ‘성평등(gender equality)’의 동의어인가? 어찌하여 이같은 표기가 아무런 문제의식 없이 통용되고 있는가?<sup>1)</sup> 한국 여성정책의 흐름과 전망을 살펴보기 위해서 이 글은 우선, 여성정책과 ‘젠더(gender)’를 둘러싼 혼돈된 용어법에 대한 검토에서 시작하고자 한다.

2012년 4.11총선에서 여성단체연합과 연대단체들은 기존에 선거국면에서 해 왔던 주요 ‘여성정책’ 과제 제안 대신에, ‘100대 젠더 정책’을 내놓았다. 기존의 여성정책 과제들 이외에 반드시 생물학적 여성만을 대상으로 하거나 여성들만의 이슈를 다루지 않는, 이른바 ‘일반과제’들을<sup>2)</sup> 젠더 정책이라는 말로 포괄하면서 여성단체운동의 주장으로 제시하였으며, 이를 통해 여성정책이 더 이상 ‘여성만을 위한 정책’만은 아니라는 점을 분명히 하고자 하는 의도도 있었다고 한다(권미혁, 2012). 여성단체가 ‘여성만의’ 문제가 아닌 우리 사회의 일반적 문제에 대해 목소리를 낼 때는 그것에 주목하지 않다가, 정작 여성들의 문제를 얘기하면 너희들은 왜 여자들만의 당파적 이익만을 주장하느냐 라고 공격하는 우리 사회의 왜곡된 여성운동 인식에 대한 도전의 의미가 있었다고 생각한다. 그러나 다른 한편, ‘일반 과제’와 ‘여성정책과제’가 반드시 구분되는 것인가에 대해서는 의문이 있다. 섹슈얼리티에 관련한 이슈, 여성 특수적인 성차별 혹은 성불평등 이슈만을 여성정책 과제로 보아야 하는가? 여성의 몸을 입고 있는 사람들은 우리 사회의 일반적 문제와 무관하게 살고 있는가? 그렇지 않기 때문에, 우리 사회의 여성운동은 ‘여성

1) 한국어로는 ‘여성’이라고 부르고 영문으로는 Gender라 표기하는 이같은 방식은 한국 대학에서 여성학이 제도화된 이름에서도 마찬가지로 나타난다. 예컨대 필자가 몸담고 있는 서울대학교 여성학협동과정의 영문명은 *Interdisciplinary Program for Gender Studies*이다.

2) 예를 들어 이주여성인권센터에서 ‘결혼이주여성의 체류권 보장’을 주장하는 것이 아니라, ‘결혼이주민의 체류권 보장’ 정책을 제안하는 식이다.

을 이야기할 때에야 그 존재성을 인정받으면서도, 다른 한편 사회의 모든 영역에 개입할 것을 요구받는' 것이다.

섹슈얼리티나 여성 특수적 이해관계만을 다루는 것이 여성운동이고 여성정책이라면, 그 외의 모든 사회운동이나 사회정책은 남성들만의 것이 될 것이다. 그러므로 이러한 인식이야말로 여성을 고립시키고 사회를 남성의 것으로 재현한다는 점에서 성평등의 대척점에 있다고 아니할 수 없다. '젠더정책'이라는 이름을 채택함으로써 여성정책/운동이 여성의 특수이해에 봉사하는 정책이라는 오해에 대응하고자 했던 여성단체의 시도는 그런 의미에서 매우 타당하고, 바람직하다. 그러나 그러면서도 여전히, 망설임의 회색지대가 남아 있다. '젠더정책'으로의 명칭전환이 그동안 여성단체가 모든 정책에 성평등 관점을 도입하자는 측면에서 정책을 개발해 온 결과 이루어진 성과라고 자평하면서도 여전히 '일반과제'라는 것을 기존 '여성정책 과제'와 별개의 것으로 보는 점이나, '젠더정책'이라는 명명이 혹시 일부 남성들에 의해 주장되는 허구적인 역차별 논리에 오용되어 성평등이 아니라 오히려 남성들에 대한 구제책이나 남성특수적 이익의 옹호로 이어질까 우려하고 있는 점이 그것이다. 우리는 여성운동에 의해 시도된 재명명이 동반하는 이러한 망설임들을, 그것 자체가 현재 한국 사회에서 여성정책과 젠더가 이해되는 다양한 왜곡과 오해를 반영하는 것으로 읽어낼 필요가 있다.

그동안 페미니스트 연구자들은 다양한 방식으로 여성정책의 목표가 개별 여성들의 이해관계의 총합을 증진시키는 데 있지 아니하고, 여성의 기본적 인권과 남녀동권에 대한 신념의 실현, 남성(men)과 여성(women)의 위계적 권력관계의 변화, 전략적 젠더 이해(interests)의 실현 등에 있음을 지적해 왔지만, 여전히 한국 사회에서 여성정책을 이해하는 대중적 방식은 평등 달성을 위해 차별과 불평등을 해소하는 정치적 의제의 측면 보다는 정책의 '대상 혹은 수혜자'로서의 (생물학적) '여성'에 방점을 찍고 있다(유정미, 2012). 여성정책은 여성의 특수한 이해관계에 봉사하는 정책이며, 여성만을 수혜자로 삼는 정책이라고 보는 이러한 이해방식은, 여성정책의 대상과 의미를 축소함으로써 실제로 성 평등을 이루기 위한 모든 정책적·사회적 시도에 대한 반격(backlash)을 끌어내는 가장 대표적인 논리로 기능한다. 이러한 이해방식 속에서 '여성'은 그 자체로 생물학적 성별을 가진 모든 개인들의 집합이며, 이들은 어떤 특수한 여성적 이해관계를 공유하는 동질적인 존재로 가정된다. 그런데 과연, 생물학적으로 여성인 사람들이 모두 동질적인 정책대상으로서의 '여성'으로 묶일수 있는가? 바로 이 지점이 여성정책과 '젠더'의 관계를 제대로 이해해야 할 필요성을 낳는다.

최근 여성학계에서 '젠더(gender)'는 "남성들과 여성들 간의 관계를 조직하는 사회적 규칙"으로, 질서를 생산하는 사회적 범주(social categories) 중의 하나로서 작동하는 것으로 받아들여진다(스콧, 2001). 즉 젠더란 사람들에게 몸의 생물

학적 성별에 따라 각기 다른 노동과 가치, 책임과 의무를 배분하는 규칙 그 자체를 말하는 것으로서, 남성들과 여성들은 사회 속에서 이러한 규칙에 따라 집단적으로 특정한 사회관계, 곧 젠더관계를 형성하게 된다. 일단 형성된 젠더관계는 개인들의 삶에 규범적 제약으로 작동할 뿐 아니라, 성별분업과 성별화된 권력 위계, 그리고 정상규범적 이성애(normative heterosexuality)를 기본으로 하여 거시사회적으로도 구조화된다는(Young, 2005). 그러나 개인들은 이렇게 만들어진 젠더관계의 각본에 대하여 상대적으로 자유로운 유희를 할 수 있으며, 주어진 제약 속에서 다양한 종류의 행위적 선택을 할 수 있다(이재경 외, 2007; 배은경, 2009).

그런데 사회적 범주로서의 젠더는 사람들의 삶 속에서 결코 그것 하나만이 독자적으로 작동하지 않는다. 사람들은 젠더에 의해 규정된 남성 혹은 여성으로 살아가지만, 또한 계급, 인종, 국적, 연령, 지역, 정치적 성향 등 다양한 사회적 범주에 의해 만들어진 분절선 속에서 집단화되고 자신의 정체성을 복합적으로 구성해 간다. 개별 남성 혹은 여성은 동시에 한국인이거나 빈곤층이거나 혹은 흑인이거나 부유층의 강남거주자로서 세상을 살아간다. 그러므로 젠더는 사람들을 ‘남성(men)’과 ‘여성(women)’ 집단에 속하는 개인들로 나누지만, 그렇다고 해서 남성들 또는 여성들이 내적으로 동질적이고 상호간에만 이질성이 존재하는 대립적인 집단이라고 볼 수는 없다. 여성(women)이 하나의 단일 범주, 동질적인 정책 대상으로 설정될 수 없는 것은 바로 이러한 사실 때문이다.

한국사회에서 여성을 하나의 단일한 집단으로 보기보다는 여성들 간의 차이에 대해 주목하고 그것을 분석해내야 한다는 문제의식이 이론적으로 자라난 것은 대략 1990년대 이후의 일로 여겨진다(김혜경·박혜경, 1998). 최근 들어서는 여성정책을 둘러싸고, 혹은 사회적 이해관계의 갈등 속에서 여성 내부에 존재하는 차이의 문제가 현실적으로 확연하게 불거지고 있기도 하다. 예컨대 경제의 신자유주의화가 진행되면서 일어나고 있는 여성고용의 양극화 문제, 성매매 이슈를 둘러싼 견해 차이들, 정부의 보육료 지원을 둘러싸고 드러나는 전업모와 취업모의 이익갈등 등이 대표적이다. 여기에, 압축성장과 급격한 사회적 재편으로 특징지어지는 한국사회의 특성상 지속적으로 증대하고 있는 세대간 갈등이 더해진다. 세대간 갈등은, 굳이 여성 집단 안에서의 갈등에 국한되지 않는다. 여성과 남성의 사회적 관계, 즉 젠더관계에 대한 인식의 차이가 세대간에 극명하게 벌어지고 있기 때문에, 남녀를 막론하고 젠더 이슈를 둘러싼 세대갈등은 다양한 방식으로 복합적으로 나타난다. 말하자면, 현재 여성정책을 둘러싸고 벌어지는 갖가지 오해와 갈등, 담론의 착종은 그것이 단순히 남성과 여성이라는 젠더화된 집단 사이의 양자 대결의 구도가 아니라, 여성들과 남성들로 이루어진 집단의 내외부를 가로지르는 다양한 사회적 분절선이 양산해 내는 수많은 갈등들<sup>3)</sup>이 그물망처럼 얽혀서 잠복해 있

3) 이것을 최근 여성학계에서 사용되는 용어로 표현한다면, 교차성(intersectionality)이 만들어내는 차이와 갈등

는 일종의 스타디움(stadium) 안에서 일어나고 있기 때문이다.

이토록 다양한 갈등과 이해관계가 얽힌 영역에서 수행되는 것이 여성정책이지만, 그럼에도 불구하고 여성정책이 갖는 독자적인 목표와 영역은 존재한다. 여성정책은 근대국가가 형성되기 전부터 오랜 기간 지속되어 왔던 가부장적 젠더관계가 남성과 여성의 권력 비대칭과 위계를 전제함으로써 근본적인 불평등과 부정의함(injustice)을 내포하고 있다는 점을 인식하고, 바로 그것에 개입하여 상황을 교정하고자 하는 정책이다. 그러한 불평등과 부정의함의 지속이 국가경쟁력의 발전이나 사회의 활력, 경제성장 등에도 부정적으로 작용하므로 정책의 구체적인 수행과정에서는 다른 용어로 정책의 목표가 기술되기도 하지만, 본질적으로는 젠더(로 인한) 불평등의 교정이 여성정책의 목표이다. 바로 그러한 이유로, 성 평등(gender equality)이라는 단어가 한국 여성가족부의 영문명에 들어가 있는 것이다. 그러므로 여성정책은 말 그대로 ‘성평등(을 위한) 정책’이며, 그 자체 ‘젠더(를 다루는) 정책’이기도 하다.

## 2. 한국 여성정책의 배경과 변천 : 요보호여성 → 일반여성(부녀복지) → 성 주류화(gender mainstreaming)?

### 1) 배경 : 근대적 젠더관계와 UN의 여성정책 모델 변화

여성정책이 본질적으로 성 평등을 지향하는 정책이고, 따라서 그것은 몸의 성별에 관계없이 남녀 모두에게 궁극적으로 혜택이 되는 것이지만, 정책의 초창기에 그 대상은 주로 여성들이었다. 근대 국가가 성립되던 시기 서구사회에서 시민권을 가진 국민은 남성들이었으며, 이러한 근대 국가의 가부장성은 여성의 참정권이 보장된 20세기 초에야 형식적으로나마 해소되기 시작했다. 여성들은 근대 국가에서 남성에 비해 전체적으로 뒤쳐진 집단이었기에, 이들의 능력을 개발하고 지위를 향상시키는 것이 곧 성평등을 가져오는 길이었다. 여성정책이 모든 사회에서 기본적으로 여성을 대상으로 하는 정책으로 출발하는 것은 그러한 이유에서다.

근대 국가는 산업자본주의적 경제구조와 함께 발전했으며, 현대 사회에서 젠더와 가장 많이 교차하는 사회적 범주는 주로 계급이었다. 산업자본주의가 확립된 19세기 이래 현대 사회의 젠더관계를 가장 근본적으로 틀 지운 것은 결혼을 ‘남성 1인 생계부양자-여성 보살핌노동 전담자’의 결합으로 이해하는 근대적 성별분업이었다(백·게른샤임, 1999). 가정과 일터의 분리에 기초하여 가족 내의 보살핌노동이 화폐소득을 벌어들이는 공적노동과 대비되는 사적노동(私的勞動)으로 위치

---

등들이라고 할 수 있다.

지워지면서, 공적노동과 사적노동의 경계가 육체의 성별에 따라 정렬되는 노동분화가 일어났던 것이다. 근대적 성별분업의 핵심은 주로 집 안에서 무급으로 이루어지는 이 사적인 보살핌노동이 여성에 의해 전담된다는 것에 있다.

그런데 산업자본주의에서 근대적 성별분업 모델은 다른 한편, 대단히 강한 계급적 성격을 갖고 있다. 한 사람의 노동자의 임금이 그의 가족 전부를 부양할 수 있는 수준이 되어야 한다는 ‘가족임금(family wage)’은 모든 노동자들의 소망이었으나, 그것을 실현할 수 있는 계층은 소수에 불과했기 때문이다. 가족임금이 현실이 아닌 이데올로기였으므로, 남성 1인생계부양자와 전업주부의 결합이라는 모델 역시 중산층 이상에게만 가능한 이데올로기일 수밖에 없었다. 실제로는 저소득층의 많은 부부들이 ‘남성 생계부양자 - 여성 보살핌전담자 겸 생계보조자’의 결합으로 살았으며, 수많은 미혼여성들과 기혼여성들이 저임금의 나쁜 일자리에서 공적노동에 종사했다.

이런 상황에서 ‘여성들에 대한 정책’은 자신을 부양해 줄 남성이 없는 가난한 계급의 미혼여성과 미망인들에 대한 도움으로부터 출발했다. 다음으로 여성도 자신의 소득을 가질 수 있도록, 공적 노동에 대한 참여를 증가시킨다(이를 위한 교육과 훈련 제공은 필수). 저개발국가의 경우 이 과정은 발전을 이뤄가는 가운데 함께 이루어지며, 여성들은 자신들의 능력개발을 통해 국가의 발전을 이끌어가는 동시에 공적 노동에의 참여로 얻어지는 소득을 통해 발전의 과실을 수혜하게 된다. 이것이 바로 1960년대 UN이 제시했던 저개발국가의 여성정책 모델인 WID, 즉 발전 속의 여성(women in development) 접근이었다.

그런데 대략 1970년대 말 정도가 되면, 이러한 WID 접근이 갖는 한계가 국제적으로 지적되기 시작한다. 국가나 국제기구가 저개발국가 여성의 능력을 향상시키고 그녀들의 노동력을 동원하여 그 국가가 아무리 발전한다 하더라도, 그 국가의 주류 사회가 이미 성별에 따라 구조화된 가부장적 불평등 체계를 갖고 있다면 발전의 과실이 여성들에게 돌아가지 않는다는 점이 지적된 것이다. 문제가 여성들에게 있는 것이 아니라 발전의 과실을 성 불평등하게 분배하는 사회적 관계에 있다는 점이 인식되면서, 바로 이런 사회적 관계, 즉 젠더와 발전의 과정을 함께 고려해야 한다는 GAD, 즉 젠더와 발전(gender & development) 접근이 국제적인 여성정책의 모델로 등장하기 시작했다(마경희, 2007). GAD 접근에서는 단지 뒤쳐진 집단으로서의 여성들을 지원하고 공적 노동에 참여시키는 것을 넘어서서, 분배에 대한 의사결정과 권력자원에 대한 접근권을 여성에게 보장하는 것이 중요하게 생각되기 시작했다. 이것을 개별 국가 단위로 생각해 본다면, 단지 GDI 지수를 높이는 것을 넘어서 GEM 지수를 증대시키는 것이 여성정책의 목표로 되기 시작하는 단계이다.

GAD 접근은 한 국가의 사회적 주류에 여성이 얼마나 참여하는가, 여성의 관점

이나 이해관심이 얼마나 관철되는가 하는 문제를 중요한 과제로 다루게 되므로, 1985년 나이로비에서 열렸던 UN 제 3차 세계여성대회 때 정도가 되면 여성정책의 어젠더에 ‘주류(mainstream)’이라는 말이 등장하기 시작한다. 젠더라는 말과 성 주류화(gender mainstreaming)가 본격적으로 여성정책의 장에 등장하기 시작한 것은 1995년에 베이징에서 열린 UN 제 4차 세계여성대회에서였다. 베이징 여성대회 행동강령에서 ‘젠더’라는 용어는 ‘젠더 관점’, ‘성인지적 프로그램(gender-sensitive program)’, ‘젠더 관점의 주류화’라는 방식으로 233번이나 사용되었다고 하며, “정부와 행위자들은 정책 결정에 앞서 정책이 여성과 남성에게 미치는 효과에 대한 분석을 실시하여 모든 정책과 프로그램에서 젠더 관점을 주류화하는 적극적이고 가시적인 정책을 증진시켜야 한다(202조)”와 같은 명시적인 조항을 포함하고 있었다.

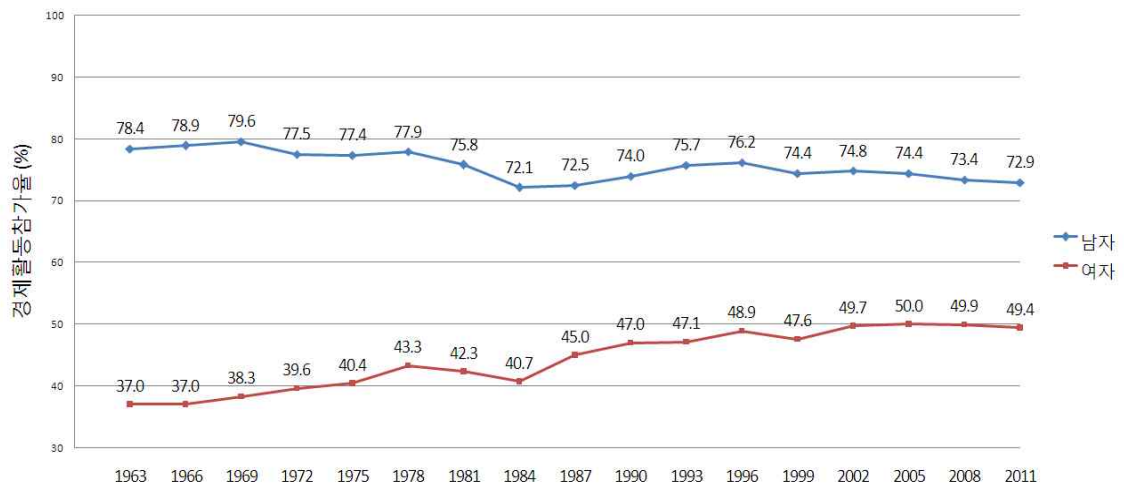
그런데 문제는, 성 주류화라는 것이 의미하는 바가 무엇인가 하는 점이 분명치 않았다는 점이다. 여성정책이라는 것이 특정한 정책 영역에 고립되어서는 안되고, 모든 정책에 젠더에 대한 감수성/성인지/젠더 관점이 포함되도록 함으로써 젠더를 정책의 영역 안에 주류로 만들고 공공정책의 구조, 과정, 환경에 젠더에 대한 감수성을 착근시키겠다는 만든다는 추상적인 의미는 있었으되, 실제로 그것이 무엇을 의미하는지는 분명하게 합의되지 않은, 누구도 소유권을 주장할 수 없는 개념이 바로 성 주류화(gender mainstreaming)였다(마경희, 2007: 46). 다만, 성주류화가 GAD와 완전히 분리되는 독자적인 접근은 아니며, 오히려 GAD 접근의 여성정책을 제대로 추진하기 위해서 필요한 일종의 정책 추진 전략이 ‘주류화’라고 사고되었다는 것은 분명하다. 젠더 관점 혹은 젠더에 대한 감수성을 정책의 모든 영역 속에 비주류가 아닌 주류로 만들자는 것이 곧 성 주류화였고, 1998년 한국에 대통령직속 여성특위가 만들어졌을 때 처음 이 말을 받아들인 번역어는 ‘여성정책 주류화’였다.

여성정책을 주류화하자는 이야기였으니, ‘어떤 여성정책인가’에 대한 내용을 담고 있는 말은 아니었던 것이다. 정책의 내용이 아니라 전략적 목표 혹은 추진 전략 그 자체를 지칭하는 것이 성 주류화이다. 그 전략의 특징은 추진 체계에서 찾아볼 수 있다. WID 접근 하에서 여성정책의 추세가 여성 문제를 다루는 독립적인 기관과 독자적인 여성정책의 시행을 중시하고, GAD로의 이행에서는 (반드시 ‘여성정책’에 특화되지 않은) 의회나 행정부의 중요 의사결정 지위에 여성의 분포를 늘리고 여성의 관점을 반영하는 것이 중요하게 생각되었다면, ‘성 주류화’가 운위되면서는 일종의 Hub & Spoke 구조를 가진 정책 추진 체계가 모색되는 경향이 있었다. 해당 국가의 젠더 불평등을 시정하고 성 평등 및 젠더 정의로 향해 가기 위한 여성정책의 내용을 만들고 끌어가는 Hub가 있어서, 이것이 여타의 정책기구들에서 시행되는 정책들을 기획·조정하고, 여타 정책기구나 시민사회 안에 이런 기획을 받아 수행하는 일종의 Spokes 조직들이 마련됨으로써 협력(partnership, governance) 속에 여성정책을 ‘주류’로 만들어

가는 방식이 모색되었다.

한국사회 여성정책의 변천에도 이같은 국제적이고 일반적인 여성정책의 경로가 작용했다. 그 외에, 3~40년만에 압축적 근대화를 경험한 한국 사회이니만큼 젠더관계의 급격한 변화 역시 여성정책의 배경이 된다.

[그림 1] 성별경제활동참가율 추이 ('63 ~ '11)



자료: 통계청, 경제활동인구조사

[그림 1]의 성별경제활동참가율 추이를 보면서 젠더관계의 변화를 짐작해 보면, 한국 경제 최고의 고도성장기였던 1960~70년대에 남성의 경제활동참가율은 변화가 없거나 오히려 감소하는 경향이 있으나 여성의 그것은 지속적으로 높아지고 있음을 알 수 있다. 1970년대 말의 경제위기를 맞아 여성의 경제활동참가율도 감소하지만, 80년대 중반부터 1997년 IMF 위기 직전까지의 호황기에는 남성의 경제활동 증가에 못지않게 지속적으로 증가한다. 60~70년대의 여성노동참여가 주로 미혼여성들에게서 일어났다면, 80년대에는 기혼여성의 공적 노동참여가 늘어나기 시작하고, 90년대 들어서는 80년대 동안의 여성 대학생 증가를 반영하여 고학력의 좋은 일자리에 여성들의 입직이 증가하게 된다. 그러다가 IMF 위기를 맞게 되고, 이를 통해 ‘평생직장’ 개념이 깨어지면서 일시적으로 남녀 모두의 경제활동참여가 위축되지만, 다시 어느정도 회복된 뒤 남성의 경제활동 참여가 감소 추세인데 비해 여성의 참여는 지속적으로 증가 추세에 있다. 이는 여성의 비정규직화와 연관되어, 전반적으로 일자리의 질이 나빠지는 가운데 여성들이 나쁜 일자리에 더 쉽게 고용되는 경향과 관련된다. 이러한 공적 노동에서의 변화는 가족생활에서 일어나는 변화와 결부되어 있으며, 삶의 장면들에서 일어나는 젠더관계의 변화는 여성정책 변천 및 시행의 배경으로 작용한다.

## 2) 해방~1950년대의 여성정책 : 잔여적 범주로서의 ‘요보호 여성’ 대상 정책

한국 여성들은 1948년 제헌국회 구성을 위한 총선부터 보편선거권을 누렸다. 정부수립 당시부터 형식적 참정권을 갖고 있었던 것이다. 그러나 1950년대까지는 제대로 된 여성정책이 있었다고 보기 어렵다. 미군정기에 최초의 여성정책 담당 중앙행정기구가 만들어지고, 공창제를 폐지하는 등 중요한 정책이 시행되었으나, 좌우대립과 단정 수립, 전쟁을 거치면서 한국 여성들은 어떤 단일한 범주로서의 ‘여성’으로서 집단적 정책대상이 되지 못했다. 대신 전쟁미망인과 빈곤한 근로여성, 그리고 오갈데 없는 아이들을 거두고 보호하는 ‘잔여적 범주’로서의 여성에 대한 보호 정책이 일부 시행되었을 뿐이다. 전근대적인 미개발국가였던 당시의 한국 사회는 가족임금을 받을 정도의 노동자군이 나타날 수 없었고, 젠더 관계는 여전히 농업적인 가부장제 하에 있었다. 식민지 수탈과 전쟁 등으로 남성 가장이 집에서 가장 역할을 하지 못하는 경우가 많았으므로 당시의 한국 가족은 ‘모중심 가족(matrifocal family)’의 특징을 보이고 있었으며, 그만큼 여성들의 삶이 처한 상황은 비참한 경우가 대다수였다.

〈표 1〉 대한민국 여성정책 담당 중앙행정기구의 편제와 여성정책의 변화 1 (1946~60)

시기	직제	정책 대상의 변화 및 업무내용	비고
미군정기 1946~1948	보건후생부 부녀국 : 노동과, 연락과 (최초의 여성정책 담당 행정기구)	지방 하부조직 마련을 위한 사전조사 지방 유지부인들과의 간담회 개최	지방 하부조직 마련 ※ 공창제 폐지
이승만 집권기~ (1948.8.15 정부수립) 1948~1960	(1) 사회부 부녀국 : 지도과, 보호과 (축소 개편 보건후생부 16개국 → 사회부 4개국) (2) 사회부 노동국 신설, 기준과 설치 (여자와 소년 근로 보호가 업무*) '53.11 ※ '55.2 사회부, 보건부 통합 → 보건사회부	정책 대상: 아동추가 부녀계몽, 근로여성 및 요보호아동 보호사업	'48.11월 사회부장관 산하 노동국 설치 '53.5 근로기준법 제정*



## 3) 1960~70년대의 여성정책 : ‘조국 근대화’의 주체로서 여성 동원

1960년대의 벽두는 4.19혁명과 5.16 쿠데타로 시작되었다. 1961년 5월부터 시작된 군정 시기에 박정희는 국가재건최고회의와 재건국민운동을 통해 거대한 ‘조국 근대화’ 프로젝트를 가동시켰다. 모든 국민의 노동력과 일상생활을 국가의 경제발전을 위해 동원해 내는 개발국가 프로젝트였던 ‘조국 근대화’는 여성정책에 있어서도 변화를 가져온다(배은경, 2012) 1963년 민정이양 후, 그해 12월 보건사회부 산하의 부녀국은 설치 이후 17년 만에 부녀아동국으로 명칭이 변경되었다. 이는 기존업무에 아동관련 업무를 추가함으로써 부녀관련 복지정책을 축소하고, 대신 취업여성과 영세극빈가정의 영유아를 돌볼 탁아시설 마련에 초점을 맞추게 되었음을 의미하는데(원시연, 2006), 여성들의 노동력을 좀더 활용함으로써 경제발전과 ‘조국 근대화’를 앞당기고자 하는 정책 방향의 변화가 반영된 것이었다.

또한, 1963년의 기구개편에 따라 보건사회부 보건국 산하에 모자보건과가 신설되었는데, 이는 가족계획사업의 실시를 위한 것으로 여성의 출산조절과 가족내 모성 역할 축소를 통해 인구성장을 억제하고 여성을 지역개발과 생활개선운동 등의 주체로 동원하고자 한 것이었다. 그것 이외에, 특별히 여성정책을 위한 기구를 따로 만든다든지, 일반 여성의 복지를 위해 정책적으로 개입하는 등의 조치는 전혀 없었다.

〈표 2〉 대한민국 여성정책 담당 중앙행정기구의 편제와 여성정책의 변화 2 (1961~79)

시기	직제	정책 대상의 변화 및 업무내용	비고
박정희 집권기 (1961.5.16 쿠데타) 1961~1979	(1) 보건사회부 부녀국이 부녀아동국으로 명칭 변경 (’63.12) + 보건사회부 보건국 산하 모자보건과 신설(’63.12)  (2) 보건사회부 산하 노동국 → 노동청으로 독립 발족(’63.8) 근로기준담당관제 신설, 부녀소녀담당관(’70)	정책대상: 일반여성(축소), 요보호여성(확대), 요보호아동(확대) - 부녀복지정책 축소, 취업여성과 영세극빈가정 영유아 대상 탁아시설 마련에 초점  업무내용에는 별다른 변화없음	※ 유신체제 성립 이후에도 여성정책 담당 행정기구 편제에는 변화 없음 ※ ’75 UN 세계 여성의 해, 멕시코시티 제 1차 세계여성대회, 유엔여성발전10년 (1978~1985) 선포

여성의 노동에 대한 개입을 위한 정책기구의 편제는, 1970년대에 접어들어 보사부 근로기준과가 폐지되고 노동청 근로기준담당관제가 신설되면서 근로기준담당관 밑에 부녀소녀담당을 두는 형식으로 직제가 변경되었으나, 추진된 업무의 내용에 있어서는 이전과 별반 차이점이 없었다. 심지어 유신체제가 실시된 이후에도 제3공화국 체제에서 고착된 여성정책담당 행정기구의 틀은 변화하지 않았고, 수행된 정책도 이전의 것을 그대로 답습하는 경향을 보였다. 그런 와중에 1975년 UN이 <세계 여성의 해>를 선포하고 멕시코시티에서 제 1차 세계여성대회를 여는 등 국제적으로 WID 접근의 여성정책 채택에 대한 압력이 높아졌지만, 국가는 여전히 여성지위향상이나 여성복지를 위한 지원 정책 등에 대한 의지를 보이지 않은 채, 여성 스스로의 노력을 강조하고 여성을 국가발전의 수단으로 바라보는 입장을 취하고 있었다. 이는 UN 세계 여성의 해를 맞이하여 보건사회부 장관이 낭독한 다음 선언문에서도 잘 나타나 있다.

올해는 여성의 해의 주제인 평등, 발전, 평화를 실천에 옮기는 해가 되어야 하겠습니다. 이를 실천하기 위해 우선 여성의 자질을 향상시키고 지위를 개선하도록 여성자신의 능력을 배양하며 남성의 협력과 생활을 통한 기본적인 방법을 동원하여야 하겠으며, 창조적이고도 논리적인 처신으로 남성과 동등함을 스스로 증명하여야 할 것입니다. (중략) 국민의 과반수를 차지하는 여성의 자원개발과 능동적인 사회참여 없이는 국가 발전을 온전히 달성할 수 없을 뿐만 아니라 우리의 역사는 반쪽의 역사를 면치 못할 것입니다. 그러므로 여성 지도자는 물론 일반 여성들 스스로가 인습적이고 폐쇄적인 의사구조를 개혁하고 특히 여성의 본분인 단란한 가정을 영위하여 스스로 부덕을 함양하고 나아가 새마을의 역군으로서 긍지를 갖도록 현실에 대한 의식을 새롭게 하여야 할 것입니다. 급증하는 인구가 국가발전에 가장 큰 저해요인이 되고 있는 이 때 출산을 담당하고 있는 여성이 가족계획사업에 능동적으로 참여함으로써 여성의 힘을 과시할 필요가 있다고 사려됩니다. (한국여성개발원, 1997c)

한편, 1970년대 중반은 한국사회에 ‘남성 1인 생계부양자-여성 전업주부’라는 근대적 성별분업에 근거한 젠더 관계가 실질적으로 나타나기 시작한 시기였다. 국가 경제가 고도성장을 거듭하면서, 상대적으로 고임금의 안정적인 일자리에 취업한 남성 노동자들 가운데 가족임금 수준의 소득을 벌 수 있는 집단이 나타나게 되었고 이로써 중산층적 생활양식을 갖춘 ‘근대적 핵가족’이 등장한 것이었다(김수영, 2000). 초기 산업화 이후 한국 경제에서 여성은 지속적으로 중요한 노동력이었지만, 1970년대까지는 노동 참여 여성의 대다수가 미혼이었다.

1980년대 들어 결혼한 여성의 공적 노동력화가 일어나기 시작했지만, 기혼여성의 취업은 여전히 가장(家長)이 가족임금을 벌지 못하는 저소득계층에서 일어나는 생계보조적 행위로 여겨졌다. 이런 상황에서 1970년대 중반에 형성된 한국적인 근대적 성별분업 모델, 즉 ‘산업역군-가정주부’의 결합은 급속한 경제발전의 바탕이 되었다(조한혜정, 2006). 이러한 상황은 기혼여성의 경제활동참여가 점차 늘어

나던 1980년대에도 지속되었는데, 왜냐하면 저소득의 나쁜 일자리를 제외하고는 89년 <남녀고용평등법>의 제정 이전까지 한국 여성노동시장에 결혼장벽이 온존하고 있었고 사회적으로는 가족의 지위생산에 대한 주부의 전략적 기획을 요구하는 ‘도구적 가족주의’가 지배적이었기 때문이다.

#### 4) 1980~1997년의 여성정책 : WID 접근의 부녀복지 정책

한국에 본격적으로 ‘여성정책’이라고 할 만한 정책이 나타나기 시작한 것은 1980년대의 일이었다. 1975년 선포된 <UN 여성발전 10년>에 따라 세계적 추세에 발맞추기 위하여 국가의 정책적 태도가 변하기 시작한 것이었다. 1980년대 전반기에 여성정책담당행정기구의 변화 중 가장 두드러진 것은 한국여성개발원을 설립하고 여성정책심의위원회를 발족한 것에서 찾을 수 있다. 한국여성개발원은 1980년 코펜하겐에서 개최된 제2차 세계여성회의에서 한국대표단이 국가적 차원의 여성담당 기구의 설치를 공언한 이후, 보건사회부 산하에 있던 국립 부녀직업보도소와 국립 여성복지원을 통합시켜 설립한 여성문제전담 국책 연구기관으로서, 1983년 4월 21일 보건사회부 산하 특수 법인체로 발족되었다. 한국여성개발원은 초기에 연구활동 뿐만 아니라 당시 정부차원에서 수행되지 못했던 여성단체육성 및 여성지도자 교육업무를 담당하였고, 여성관련 국제회의에 참석하여 UN기구에서 논의된 새로운 여성관련 국제경향을 한국에 들여오는 창구의 역할을 담당하였다. 이러한 의의에도 불구하고 여성개발원은 정부정책을 수행하는 행정기구의 위상은 아니었다. 여성정책심의위원회는 1983년 12월 대통령령에 의하여 국무총리의 정책자문기관으로 설치된 여성정책심의위원회는 UN여성차별철폐협약에 가입하기 위한 사전기구로서의 성격이 강했으며, 초기에 국무총리를 위원장으로 했다. 1985년에는 “여성발전기본계획”과 “남녀차별개선지침”이 처음으로 정부에 의해 제출되었는데, 이는 한국의 정부정책에서 여성의 지위향상과 남녀 간의 차별을 개선해야 한다는 관점이 처음으로 도입되기 시작한 계기로 평가된다(원시연, 2006).

보사부 부녀아동국은 가정복지국으로 명칭이 변경되었으며, 부녀과는 부녀복지과, 아동과는 아동복지과로 변경되었다. 또한 가정복지과를 신설하면서 가정과 노인의 복지를 담당하도록 하는 등 명칭에 “복지”라는 단어를 모두 첨가시키는 방식을 취하여 ‘부녀복지’가 여성정책의 패러다임으로 떠올랐다. 그러나 명칭의 변경에도 불구하고 사업 내용은 여전히 윤락여성 선도, 모자가정 보호시설 운영, 부녀직업 보도시설 운영, 영세극빈가정대상 탁아정책 그리고 가족계획사업 지속추진 등이어서, 이전과 별다른 차이를 보이지 않아서, 분명하게 여성정책이 실시되기 시작했다고 평가하기에는 무리가 있었다.

중앙 정부 내에 여성정책을 다루는 독자적인 부처가 설치되고 본격적으로 WID

관점의 여성정책이 추진되기 시작한 것은 1987년 ‘6월항쟁’으로 불리는 대대적인 국민 시위 이후 수립된 제 6공화국 시기였다. 여성운동단체들이 여성문제를 전담할 여성장관의 필요성을 역설하기 시작하였고, 그것이 선거공약에도 명시되어 결국 정무장관(제2)실이 그 역할을 맡게 되었던 것이다.<sup>4)</sup> 정무장관(제2)실은 직제상 계선(line)조직이 아닌 참모(staff)조직으로 자체 집행권이 없었다. 국무총리 지시에 따른 기획·조정 업무로 그 권한이 한정되어 있었기 때문에, 여성정책추진에 있어서 한계에 봉착할 때가 종종 있었지만, 그래서 오히려 여성정책의 범위를 규정하고, 여성정책추진 행정체계의 기틀을 잡았으며, 범정부차원에서 여성정책기본계획을 총괄 조정하는 기구로 변신할 수 있었다. 만약 국무총리 훈령에 의거하여 구체적인 소관업무를 집행하는 부처였다면, 이러한 성과를 내기 힘들었을 것이라는 평가가 있다.

’87년 6월 항쟁 이후 수립된 이른바 ’87년 체제는 한국의 여성운동에도 많은 변화를 가져왔다. 1950년대부터 70년대까지 이어져온 가족법 개정운동과 미혼여성 노동자 중심의 여성노동운동, 그리고 ‘조국 근대화’ 프로젝트에 충실히 복무하면서 그것과 여성지위향상을 맞바꾸려했던 <여성단체협의회>로 대표되는 보수적 여성운동에서 벗어나, 새로운 형태의 진보적 여성운동이 등장하기 시작한 것이다. 이전의 보수적 여성운동이 중앙단위에서 국제 페미니즘의 흐름과 정부정책에 공조하는 활동 사이를 오갔다면, 이들의 하부단위는 여전히 여성실업극복돕기 사업, 저소득 실직가정 출산비 지원활동, 소년소녀 가장 지원사업과 같은 잔여적 사회복지 사업과 여성소비자운동, 건전 혼례·장례문화 만들기와 같은 계몽활동이 주축을 이루었다. 이는 1960-70년대 이래 지속된 국가의 여성정책에 대한 노선과 궤를 달리하지 않는 것이어서 그간 ‘관련여성운동’이라고 불리기도 했지만, 최근에는 이 여성단체들이 국가 페미니즘의 성격과 근대 기획의 과제를 동시에 떠맡고 있었다는 역사적 재평가가 이루어지고 있다(정현백, 2007 : 178).

’87년 이후 분명한 흐름으로 가시화된 여성운동의 새로운 흐름은 스스로 ‘진보적 여성운동’으로 정체화했다. 조직적 계기가 된 것은 1983년 설립된 여성평우회 등 21개 여성단체가 1987년 2월 연합전선을 구성하고, <한국여성단체연합>을 발족한 것이었다. 이들은 국가나 다른 사회운동에 종속되기를 거부하고 가부장제 타파를 통해 성평등적 사회를 실현하려는 변혁적 관점을 표방하였다. 1988년 남녀고용평등법 제정으로부터 2000년 남녀차별금지법, 2004년 성매매방지법 제정과 2005년 호주제 폐지에 이르는 다양한 법제정은 새로운 여성운동의 성과로 평가될 만 하다. 여성운동단체는 현장에서 올라오는 회원단체의 요구를 반영하고, 교수나

4) 원래 정무장관 제2실은 신설 당시 사회문화에 관한 업무를 대상으로 하되 특히 여성, 아동, 청소년, 노인 문제와 문화예술 분야에 중점을 두는 것으로 업무가 지정되었다가, 1990년 6월 국무총리 훈령을 개정하여 여성분야에 특히 중점을 두는 것으로 업무가 변경되었으며 그 결과 최초의 여성정책전담 장관기구가 되었다.

변호사 등 전문인력을 동원하고 청원, 로비, 언론홍보 등을 통해 정치권에 압력을 행사하여 실제로 법의 제·개정을 이루어냈다. 이러한 일련의 법제도적 변화는 여성정책의 영역에서 시민사회와 정부, 정치권 사이의 이른바 ‘가버넌스(협치, governance)’ 체제를 형성해 나가는 토대가 되기도 했다.

〈표 3〉 대한민국 여성정책 담당 중앙행정기구의 편제와 여성정책의 변화 3 (1980~1997)

시기	직제	정책 대상의 변화 및 업무내용	비고
전두환 집권기 (1980.8.27 체육관선거) 1980.12~1988.2	(1) 보건사회부 부녀아동국 → 가정복지국('81.11) : 부녀과 → 부녀복지과, 아동과 → 아동복지과 : 가정복지과 신설 (2) 여성정책심의위원회('83.12) - 국무총리 정책자문 기관 (3) 노동부 신설('81.4) : 근로기준관 폐지, 부녀소년과 및 부녀담당관(→부녀지도관, '81.11) 신설	정책대상: 노인 포함 업무내용: 윤락여성 선도, 모자가정 보호시설 운영, 부녀 직업보호 시설 운영, 영세극빈가정대상 탁아정책, 가족계획사업	※ '80 코펜하겐 제 2차 세계여성대회 '83.4 한국여성개발원 설립(보건사회부 산하 국책연구기관) ※ '85 나이로비 제 3차 세계여성대회 '85 여성발전기본계획 '85 남녀차별개선지침 처음 등장 '87 <남녀고용평등법> 제정
노태우 집권기 (1987.12 당선) 1988.2~1993.2	(1) 정무장관 제2실 신설('88.2) 제1대 조경희 1988. 2. 25 ~ 1988. 12. 4 제2대 김영정 1988. 12. 5 ~ 1990. 3. 18 제3대 이계순 1990. 3. 19 ~ 1991. 12. 19 제4대 김갑현 1991. 12. 20 ~ 1993. 2. 25 (2) 보건사회부 사회국, 가정복지국 통합 → 사회복지정책실 신설('90.11) + 부녀복지과 신설('91.7) (3) 노동부 근로기준국, 근로여성위원회 설치('88.9)	여성, 아동, 청소년, 노인 → 여성에 초점으로 변화('90.6) 여성정책의 종합기획·조정, 여성단체 활동 지원, 여성정책관련 자문 등	'91 <영유아보육법> 제정
김영삼 집권기 (1992.12 당선) 1993.2~1998.2	(1) 정무장관 제2실 제5대 권영자 1993. 2. 26 ~ 1994. 12. 23 제6대 김장숙 1994. 12. 24 ~ 1996. 8. 7 제7대 김윤덕 1996. 8. 8 ~ 1997. 8. 5 제8대 이연숙 1997. 8. 6 ~ 1998. 3. 2 (2) 여성정책심의위원회 확대 개편('94) ※ 대선 공약 사항에는 대통령 직속 여성정책특별위원회 신설이 있었으나, 결과적으로는 무산되었고, 여성정책심의위원회가 정무장관 제2실이 총리의 권한을 빌어 여성정책을 조정하는 기제로 기능하게 되었다.		※ '95 지방자치제 실시 ※ '95 베이징 제4차 UN세계여성회의 '95 여성사회참여 10대 과제 (세계화추진위원회) '95.12 <여성발전기본법> 제정 '96.6 1차 여성정책기본계획 수립 (1998~2002)

### 5) 1998~현재의 여성정책 : GAD적 전환과 ‘성 주류화’의 도입

’87년 체제하에서 여성정책은 WID 성격의 중앙행정기구와 진보적 여성운동의 발전, 그리고 여성의 공적노동 참여의 증대를 통해 전반적으로 발전하고 있었다. 1995년 베이징 제 4차 UN 세계여성대회를 즈음하여 <여성발전기본법>이 제정되고, 이에 근거하여 5년 단위의 여성정책 기본계획이 수립되고 추진되는, 여성정책 수행의 기본 뼈대가 만들어졌다. 1996년에는 1998년부터 5년간 수행될 제 1차 여성정책기본계획이 수립되었고, ①남녀평등의 촉진, ②여성의 사회참여, ③여성의 복지증진 이라는 정책목표를 명시하였다. ‘성평등’을 정책 목표로 삼아 여성정책의 기본 원칙을 확인함과 동시에, 여성의 사회참여와 복지증진이라는 WID 접근적인 정책 방향이 고스란히 드러나는 계획이었다.

1997년 12월 당선된 김대중 정부가 대통령직속 여성특위를 마련하고 본격적인 GAD 접근으로의 전환을 모색할 수 있었던 것은 이러한 성과에 힘입은 것이었다. 그러나 이 시기는 역설적이게도, 1997년 IMF 위기로 인해 ’87년 체제가 전반적으로 붕괴하는 상황과 같은 시기에 도래함으로써 여러 가지 어려움을 낳았다.<sup>5)</sup>

1990년대 초반을 넘어서면서 대졸 여성 증가, 성평등의식 확산, 여성운동 진전, 다양한 차별금지 법제 마련 등의 복합적 영향으로 대졸 이상의 고학력 여성들에게도 공적노동 참여의 길이 열리기 시작했지만, 일상인의 의식과 노동시장 관행 속에서 기준이 되고 있던 것은 여전히 근대적 성별분업체계인 “남성 1인생계부양자 모델”이었다. 1990년대 중반 이후 한국사회에서는 대졸 여성의 노동시장참여가 두드러지고 문화적인 면에서도 소비, 생산 주체로서 여성들이 강하게 부각되는 등 새로운 현상들이 나타났지만, 이것을 젠더관계의 심층적인 재편 징후로 읽어내려는 움직임은 적었으며, 오히려 일시적인 ‘페미니즘 담론의 유행’으로 해석하려는 경향이 더 강했다. 그런 상황에서 1997년 IMF 위기가 닥쳤고, 공적 노동시장에 참여하고 있던 여성들은 우선해고, 비정규직화, 노동조건 악화를 경험했다. 여성은 정규직에서 가장 먼저 해고되고, 고용될 때는 비정규직으로 흡수되었다.

그러나 당시의 담론 지형은 여성들에게 일방적으로 불리했다. 1997년-8년 시기를 풍미하던 ‘고개 숙인 아버지’, ‘남편 기살리기’ 담론들은 고용불안으로 인한 위기를 곧바로 부권상실의 테마로 번역하고 그 책임을 페미니즘과 여성들에게 전가하는 전형적인 반페미니즘 선동이었다. 기혼 여성들은 딜레마에 봉착했다. 담론적으로는 ‘신 현모양처론’이 등장하여 ‘미시족’ 담론을 대체하면서 내조를 잘하여 남

5) 1987년 이후 10년간의 시기를 민주화, 중산층의 성장, 사회통합의 증대로 특징지워지는 87년 체제로 명명한다면, 이어지는 1997년 경제위기 이후 신자유주의적 경제성장과 동시에 사회적 양극화가 심해지는 시기를 97년 체제로 부를 수 있다. 2008년에 미국발 경제위기가 다시한번 왔는데, 이는 이전까지의 사회적 양극화 심화가 누적된 상태에서 맞은 위기였으며, 그 충격은 중소기업 이하의 자영업자와 임시직 노동자, 그리고 여성들에게 집중되고 있다. (김경희, 2012; 배은경, 2009)

편의 기를 살리라고 부추기는 한편, 현실적으로는 남편의 실직에 대비해야 할 경제적 필요성이 증대하고 있었던 것이다. 경제 위기 상황에서 고도 성장기에 가능했던 전업주부의 성역할을 통한 경제적 기여라는 방식은 점점 더 불가능해지는 듯 보였고, 결국 추가적인 소득을 추구할 수밖에 없었다. 더 많은 수의 기혼여성들이 취업을 열망하게 되었으나, 역설적이게도 실제 노동시장에서는 기혼여성을 위한 새 일자리가 열리기는커녕 이미 취업해 있는 여성들조차 노동자성을 부인당하는 상황이었다.

자연스럽게 여성노동자운동과 여성운동의 대응이 활발해졌다. 새로운 여성운동 세력은 부당해고에 대해 소송을 제기하고 승소를 끌어냈으며, 1999년 <남녀고용평등법> 개정과 <남녀차별금지법> 제정 등 제도적 변화를 이루어냈다. 이 같은 성과는 ‘직장내 성희롱’과 같은, 이전에는 가시화되지 못했던 차별과 억압의 경험을 사회적으로 공론화하는 계기가 되었다. ‘성적 자기결정권’의 개념이 도입되었고, 성폭력적 장면에 대한 판정에서 피해자의 자기 경험이 중시되는 계기가 만들어졌다. 여성들은 이러한 과정에서 섹슈얼리티와 관련한 자신의 느낌과 생각, 주장을 기탄없이 말할 수 있는 주체가 될 수 있도록 자기학습을 하게 되었다.

이러한 상황이 1998년 연초의 대통령직속 여성특위 신설과, 2001년 여성부의 신설과 맞물려 있었다. 여야간 수평적 정권교체 이후 1998년 2월 정무장관(제2)실과 여성정책심의위원회가 폐지되었고, 여성특위가 신설되면서 동시에 정부부처간의 여성정책공조와 협의를 위한 네트워크의 필요성에 의해 행정자치부, 교육부, 법무부, 농림부, 보건복지부 산하에 여성정책 담당관실을 신설하였다. 원래 김대중 대통령 당선자의 대선공약에는 여성부 설치도 포함되어 있었으나, 이는 기구개편 과정에서 아예 논의조차 되지 않았다. 여성부를 신설한다는 것은 경제위기로 인해 행정기구를 축소하겠다는 기본방침에 역행하는 것으로 여겨졌기 때문이었다.

신설된 여성특위는 15인의 위원으로 구성된 합의제 행정기관으로 위원장, 상임위원 1인, 그리고 비상임위원 13인(당연직 위원으로 법무부, 행정자치부, 교육부, 농림부, 보건복지부 및 노동부 차관 6인과 위촉직 민간위원 7인)으로 구성되었다. 여성특위 활동지원을 위하여 설치된 사무처 정원은 40명으로 위원장까지 포함하면 총원은 41명이었다. 폐지 직전 정무장관(제2)실의 총원이 52명이었던 것과 비교하면 정원이 상당 수 줄어들었음을 알 수 있다. 그리고 위원장은 임기 2년의 장관급 정무직으로 직위가 격하되었고, 차관급이 없이 1급인 사무처장과 총무과, 그리고 3개의 조정관실(정책, 협력, 차별개선)로 이루어졌다.

조직적 위상은 정무장관(제2실) 때보다 약화되었으나, 실제 여성정책을 추진함에 있어서는 이전보다 훨씬 강력한 모습을 보인 것이 대통령직속 여성특위였다. 대통령의 여성정책에 대한 의지가 확고하였고, 여성운동계의 요구와 시민사회의 합의 정도가 강력했기 때문이었다. 또한 각 부처 여성정책담당관실의 네트워크는

바야흐로 여성특위를 Hub로 하고, 부처의 담당관실을 Spokes로 하는 ‘성 주류화’ 체제가 만들어지는 듯한 기대를 하게 하였다.

〈표 4〉 대한민국 여성정책 담당 중앙행정기구의 편제와 여성정책의 변화 4 (1998~현재)

시기	직제	정책 대상의 변화 및 업무내용	비고
김대중 집권기 (1997.12 당선) 1998.2-2003.2	(1) 정무장관제2실, 여성정책심의위원회 폐지 → <u>대통령직속 여성특별위원회</u> <u>신설('98.2)</u> 제1대 윤후정 1998. 3. 6 ~ 1999. 3. 17 제2대 강기원 1999. 3. 18 ~ 2000. 5. 8 제3대 백경남 2000. 5. 9 ~ 2001. 1. 28 → <u>여성부 신설('01.3)</u> 제1대 한명숙 2001. 1. 29 ~ 2003. 2. 26 (2) 공조체계 : 행정자치부, 교육부, 법무부, 농림부, 보건복지부, 노동부 여성정책담당관실(1998)	<u>여성부 Mission</u> - 여성정책기획, 남녀차별금지 - 여성인력강화, 여성정보화	'99 <남녀차별금지 및 구제에 관한 법률> 제정  '02.2 <여성발전기본법> 개정 - 성별영향평가 추진근거 마련
노무현 집권기 (2002.12 당선) 2003.2-2008.2	(1) 공조체계 : 기존의 여성정책담당관실 체제에 더하여, 여성정책조정회의('03.3) - 국무총리실 산하에 설치, 의장은 국무총리, 부의장은 여성부장관 + 여성정책책임관제 신설('03.3) : 45개 중앙행정기관의 기획관리 실장 등을 지정, 책임관 회의는 여성부장관이 주재 ◎ 여성정책담당관실 체제는, 기존 6개 부처에 국방부(2006.1)가 포함되고, 중앙인사위원회(균형인사과), 과학기술부(인력기획조정과) 등도 유사한 기능을 하게 된다. ◎ 국무조정실에 여성사회문화과를 신설, 과장을 외부전문가로 영입하여 여성정책 총괄업무를 담당하게 함 (2) <u>여성부</u> : 보건복지부로부터 영육아보육업무 이관 ('04.6) 제2대 지은희 2003. 2. 27 ~ 2005. 1. 4 제3대 장하진 2005. 1. 5 ~ 2005. 6. 22	<u>여성가족부 Mission</u> - 여성, 가족 및 영유아 보육업무 - 결혼이민자 가족 지원 ※ 여성정책의 조정·기획 기능 약화와 집행업무 강화, 부처간 정책 네트워크 약화 ※ '성차별' 업무가 이관되면서 차별, 평등 등이 정책언어에서 사라짐	'02.12 2차 여성정책기본계획 수립(2003-2007)  '04.2. 건강가정기본법 제정 '05.3. 호주제 폐지  '05.6 <남녀차별금지 및 구제에 관한 법률> 폐지  '06.10. 국가재정법 개정으로 성인지 예산제도 도입  '08.12. 행안부 정부합동평가 지표에 성별영향평가 참여도 지표 반영  ※ 성인지 통계는 여성발전기본법, 통계법 등에 성별 분리통계에 대한 간단한 언급이 있으나 아직 분명하게 법제화된 단계는 아님.



시기	직제	정책 대상의 변화 및 업무내용	비고
	<p>→ <b>여성가족부 ('05.6)</b> : 남녀차별개선위원회의 기능이 국가인권위원회로 이관 ('05.6) 제1대 장하진 2005. 6. 23 ~ 2008. 2. 29 ◎ 각 부처 여성정책담당관실은 대략 2004년 이후 조직개편에서 집행부서인 과나 팀으로 흡수통합되어 사라짐. (예: 교육인적자원부 기획관리실 여성정책담당관 → 여성교육정책과 )</p>		
이명박 집권기 (2007.12 당선) 2008.2~현재	<p>(1) <b>여성가족부 → 여성부 ('08.2)</b> 제1대 변도윤 2008. 3. 13 ~ 2009. 9. 29 : 보육정책 보건복지부로 이관(08.2) → <b>여성가족부('10.3)</b> : 보건복지부로부터 청소년 및 다문화가족 업무 이관('10.1) : 다문화가족지원과 신설('12.7) 제1대 백희영 2009. 9. 30 ~ 2011. 9. 16 제2대 김금래 2011.9.17 ~ 현재 (2) 공조체계 : 기존의 여성정책 조정회의와 여성정책책임관제는 유지되고 있으나, 5번의 회의 중 세 번이 서면회의로 이루어지고 있음.</p>	<p><b>여성부 Mission</b> - 여성정책기획, 여성인권증진 - 경력단절여성 지원 강화 <b>여성가족부 Mission</b> - 여성, 가족, 청소년 정책 - 건강가정사업을 위한 아동업무</p>	<p>'07.12 3차 여성정책기본계획 수립(2008-2012)  '08.12 3차 여성정책기본계획 수정</p>

그러나 격화된 조직적 위상이 실제 여성정책 수행에 발목을 잡았던 모양이다. 2001년에는 원래의 공약사항이었고 여성계의 지속적인 요구였던 여성부가 신설된다. 여성부는 정부부처의 하나였지만, 여성정책담당관실 네트워크를 통해서 여성정책의 기획, 조정기능을 지속적으로 수행해 나갔다. 2003년 참여정부가 들어서면서 한국 여성정책의 패러다임은 GAD 접근으로, 그리고 그 추진 전략은 '성 주류화'로 분명하게 성립한다. 그 해부터 실시된 제 2차 여성정책기본계획은 '실질적 남녀평등사회의 실현'을 목표로, 그리고 '성 주류화'와 '협력체계 구축(=가버너스, 파트너십)'을 추진 전략으로 분명하게 명시하고 있었다. 조직적으로는 기존의 여성정책 담당관실에 더하여 여성정책조정회의와 여성정책책임관제까지 도입되어, 여성정책의 조정기능을 이끌어나갔다. 물론, 당시의 정부 안에서 여성정책은 전혀 주류가 되지 못했고 여전히 비주류였지만, 주류가 되어가기 위한 정책적 도구는 기구의 조직적 편제와 장관의 역량<sup>6)</sup>을 통해 마련되어 있었던 것이다.

2003년 치러진 17대 총선에서는 여성단체가 여성의 국회의 지자체 의회에 대한 참여 증진을 위한 다양한 운동을 펼쳐, 성공을 거두기도 했다. 제도개선 뿐 아니라 여성후보 발굴, 추천, 지지운동 등을 벌였는데, 이는 중앙 의사결정기구에 대한 여성 참여 증대를 목표로 하는 GAD적 접근이 어느 정도 현실화되는 것을 의미하기도 했다.

그러나 그런 상황에서, 개별 여성들의 삶과 여성운동의 역량은 후퇴하고 있었다. 경제의 지속적인 신자유주의적 재편으로 젊은 세대의 부부들은 서로가 서로의 실직에 대한 안전판이 되어주는 ‘맞벌이’를 정상적인 상태로 여기게 되었으며, 사회적 양극화는 심화되었다. 이후 지속된 추세와 결과, 현재 근대적 젠더관계를 규범으로 생각하는 부모 세대와, ‘2인 소득자’ 모델을 규범으로 생각하는 2030세대의 젠더 인식은 극단적으로 충돌하고 있으며, ‘아무도 남을 돌보지 마라’라는 말이 신자유주의에 대한 비판서의 제목으로 사용될 정도로 돌봄의 공백도 심화된 상태이다. 이런 상황에서 젊은이들은 결혼을 늦추거나, 혹은 출산을 지연 혹은 회피함으로써 ‘돌봄’의 부담과 책임을 덜고자 한다. 개인들은 남녀를 막론하고 파편화되고 고립되어, 극단적인 경쟁 상황으로 내몰리고 있다. 여성들은 ‘개인’으로서 과거의 여성들보다 주체적이고 공적노동에 대한 의지도 강하지만, ‘여성들(women)’로서의 집합적 정체성이나 동질성에 있어서는 대단히 약화된 방식으로 존재하게 되었다.

2004년에는 보수적인 가족정치에 기반한 <건강가정기본법>이 제정된다. ‘건강한 가정’이란 이슈는 제 1차 여성발전기본계획의 목표를 설명하는 단어의 하나였고, 2차 계획에서는 등장하지 않았으나, 신자유주의적 재편과정에서 일어난 가족의 해체와 저출산 고령화 문제의 쟁점화를 통해 성공적으로 정책의 기본 틀 속으로 입장한 것이다. 참여정부 전반기는 성매매방지법 제정과 호주제 폐지라는 기념비적인 여성운동/여성정책의 성과와 함께, 정상가족 이데올로기에 근거한 건강가정기본법 제정이 공존하는 시기였다. 여성주의정치와 (가부장주의를 완전히 탈피하지 못한) 가족 정치가 공존했다고 볼 수 있는 이러한 상황은, 앞서의 두 법제화가 상징적 의미는 크지만 물질적 이해관심의 충족에 이르지 못한 것이었다는 점에서 향후 여성정책에서 여성주의정치와 성평등의 목표가 후퇴하는 것을 예감했다고 볼 수 있다(김경희, 2012).

이런 상황에서 2005년에는 여성부가 보육과 가족업무를 보건복지부로부터 이관받아 여성가족부로 개편된다. 젠더관계의 변화에 있어 가장 큰 정책영역이 자녀양

6) 여성부장관이 직접 여성정책책임관 회의를 주재하여 타부처의 여성정책 추진을 점검하고 요구했다. 여성부장관은 타부처와의 관계 뿐 아니라 국회의원, 지방자치단체장, 공공부문의 기관장, 대학총장, 언론사의 기자 및 데스크, 법조계, 기업 경영인 등 사회 각 부문의 리더들을 만나서 여성정책에 대한 공감대를 형성하고자 하였다. 때로는 설득하고 협상하는 능력이 여성부장관의 성공적인 업무수행의 중요한 요인으로 작용하였다(신현옥, 2012).

육과 가족돌봄의 문제라고 할 때, 이같은 개편은 여성정책의 수단이 강화된 것으로 해석될 여지가 있지만, 다른 한편 이와 동시에 (성)차별개선 업무가 국가인권위원회로 이관되고 각 부처의 여성정책담당관실이 흡수통폐합되면서, 여성가족부의 여성정책 조정, 기획 기능이 약화되고 정책언어에서 불평등/차별금지 등이 사라지는 부정적인 결과를 동반했다. 조직개편 과정에서 여성가족부는 계속적인 집행업무 이관에 따른 타부처와의 갈등 발생, 관련단체(보육단체, 가정학계 등)와의 대립 및 갈등, 조직 증원에 따른 타부처로부터 지속적인 인원보충 등으로 조직의 안정적 운영에 어려움을 겪었다. 또한 집행부서로 개편된 상황에서, ‘여성부’로서의 정체성과 안정성을 확보하는 업무개발은 불필요해졌고, 새로 가져온 집행업무, 특히 보육정책의 정착에 집중하는 모습을 보였다(원시연, 2006; 신현옥, 2012).

각 부처 여성정책담당관실의 집행기구화는 쓰라렸다. 예를 들면, 교육인적자원은 기획관리실 여성정책담당관에서 여성교육정책과로 바뀌게 되었는데, 이후 ‘여성대상’ 교육정책은 집행되지만 명시적으로 성평등을 목표로 성차별을 제거하는 교육정책은 제대로 실시되기 어려웠다(가령, 대학내 성희롱성폭력 상담소들에 대한 지원과 관리 업무 부재). 담당관실에서 집행부서인 과 또는 팀으로 바뀌게 된 것은 여성부의 집행업무 강화흐름과 맞물려 있으며, 동시에 당시 행정부에 불었던 ‘혁신의 소용돌이’와도 연결되어 있다. 부처의 업무를 양적인 성과지표에 따라 평가함으로써 기존의 여성정책 기획 및 총괄·조정업무는 평가하기 힘들거나 제대로 평가되지 못하는 업무로 간주되었기 때문이다(신현옥, 2012).

이명박정부에 들어온 뒤, 여성정책의 조정·기획 기능은 더욱 약화되었다. 각 부처의 여성정책담당관실이 흡수 통폐합되어 없어지거나 부처 내의 집행부서화한 상태에서, 여성정책조정회의와 여성정책책임관제만이 여성정책의 조정을 유지하는 제도로 남아 있다. 그러나 국무총리를 의장, 여성가족부 장관을 부의장으로 하고 각 부처의 장관과 국무총리실장을 정부위원으로 하여 2003년 설치된<sup>7)</sup> 여성정책조정회의는 기본적으로 1년에 한번 정도밖에 열리지 않는다. 그나마 이명박정부 들어서는 5번의 회의 가운데 4번이 서면회의로 열렸을 정도여서 그 기능이 매우 약화되었다. 여성정책책임관제의 운영도 형식적이라는 평가이며, 현재 여성가족부 내의 조직도 장·차관 아래 기획조정실, 여성정책국, 청소년가족정책실, 권익증진국이 나란히 편제되어 있어서 여성정책이 여성정책국의 집행 업무인지, 여성, 가족, 청소년 업무를 아우르는 조정기능으로 존재하는지 불분명하게 되어 있다.

이명박 정부는 2008년 집권당시 처음에 여성가족부를 해체하고 초미니 형태의 여성부 골격만 유지시켰다가, 2010년 (보육업무를 제외한) 가족업무와 청소년업무를 결합시켜 다시 여성가족부로 전환하였는데, 이런 과정에서 ‘성평등’이라는 여성정책의 근본적 목표는 부처의 영문 명칭을 제외하고는 거의 찾아볼 수 없을 만

7) 간사는 국무총리실 교육문화여성정책관, 여성가족부 여성정책국장이 맡는다.

کم 약화되었다. 무엇보다 보육을 제외한 가족업무, 그리고 청소년 ‘보호’에 초점을 맞춘 청소년업무는 보수적인 가족정치와 너무 쉽게 결합한다. 이런 상황에서 금지곡 지정, 게임 셧다운제 등이 모두 ‘여성부’가 추진하는 정책으로 대중의 관심을 끌면서, 여성부와 여성정책에 대한 반격 혹은 역풍(backlash)이 10대와 20대 초반 연령층에 더욱 강하고 광범위하게 퍼지게 되었다. 저출산 문제에 대한 해결책은 보건복지부가 사무국 역할을 맡고 있는 저출산 고령화 대책위원회에서 맡고 있는데, 결혼의 장려와 낙태금지, 여성인력활용 등을 전면에 내걸고 있는 모습이다. 구조화된 사회적 차별의 억제와 평등의 증진보다는, 개인의 능력에 따른 자유와 생산성을 강조하는 신자유주의적인 접근방식은 불평등한 젠더관계를 오히려 유지·재생산하기 십상이다. 이렇게 되면서, 성평등정책이자 젠더정책인 여성정책의 정체성은 더욱 약화되고, (일반 범주로서의) ‘여성을 대상으로 하는 정책’이라는 역사적으로 대단히 후퇴한 (1980년대 초반 한국사회에 머물러 있는) 인식이 오히려 팽배하는 모습이다.

이런 상황에서 성별영향평가와 성인지예산이 법제화되고 강력하게 실시되면서, 여성가족부가 여성정책의 조정기능을 실현할 수 있는 정책 도구로서 기대를 모으기도 한다. 그러나 이 두 도구가 실효성을 발휘할 수 있으려면 무엇보다 정책의 효과와 예산 사용의 효과를 가늠할 수 있는 질 좋은 성별 통계의 구축이 선행되어야 한다. 그러나 그런 인프라는 구축되어 있지 않은 상황에서, 지자체 모두에게 제도적인 의무로 부과하고 ‘평가’의 대상으로 만듦으로써 정책 도구로서의 실효성을 강화하고자 하는 것으로 관찰된다. 이는 참여정부 당시 정부혁신이 강조되던 시기부터 관행화된 ‘성과주의’에 이 두 정책도구가 경로의존적으로 얽매여있는 것은 아닌가 하는 우려를 하게 만든다. 성별영향평가 과제수가 성과지표가 되면서 양적 확대가 불가피하게 되었고, 이러한 문제점을 극복하기 위해 결과의 환류가 중요하다는 시각이 제기되었으나 이러한 환류는 타 부처나 지자체의 저항에 부딪힐 수 밖에 없었다.

이러한 상황에서 현재의 한국 여성정책이 여전에 GAD 접근을 유지하고 있고, 성 주류화를 전략으로 삼고 있는가에 대해서 의문을 갖지 않을 수 없다. 다시 한번, ‘주류화’는 여성정책의 목표나 집행 도구가 아니라 어디까지나 여성정책의 효과적 수행을 위한 전략이다. 그런데는 어쩔 때는 여성정책의 목표처럼 해석 되어 생물학적으로 여성인 사람들이 권력의 주류에 진입함을 뜻한다는 식으로 얕박하게 이해되고, 또 어쩔 때는 단순한 수단이나 도구로 이해되어 성별영향평거나 성인지예산서 작성을 위한 테크닉의 개발과 활용이 잘 되면 된다는 식으로 이해된다. 실은 이러한 정책 도구들도 성인지 통계의 튼실한 기반과, 여성정책과 성평등, 젠더관계에 대한 좀 더 성숙한 이해가 없다면 제대로 주류화의 도구로 활용되기 어려운 것인데도 말이다. 이러한 점이 한국 여성정책의 전망을 어둡게 만든다.

〈표 5〉 여성정책기본계획(1,2,3차) 정리

	1차 여성정책기본계획(1998-2002)	2차 여성정책기본계획(2003-2007)	3차 여성정책기본계획 (2008-2012) - 수정판-
목표	건강한 가정의 구현과 국가 및 사회발전에 남녀가 공동으로 참여하고 책임을 부담하는 사회시스템 구축 1. 남녀평등의 촉진 2. 여성의 사회참여 3. 여성의 복지증진	실질적 남녀평등사회의 실현 1. 남녀의 조화로운 동반자 관계 형성 2. 지식기반 사회 여성의 경쟁력 강화 3. 사회 각 분야 여성의 대표성 제고 4. 여성의 복지증진 및 인권보호 강화	성숙한 성평등 사회 1. 여성의 역량강화 2. 다양성과 차이 존중
기본 전략	1. 법·제도 및 관행의 개혁과 여성의 대표성 제고 2. 여성고용의 촉진 및 안정을 위한 지원강화 3. 여성의 경쟁력 제고를 위한 교육체제 확립 4. 다양한 여성·가정 복지서비스의 확충 5. 여성의 문화·사회활동 활성화를 위한 기반구축 6. 국제협력과 통일에의 여성역할 증대	1. 성 주류화 (Gender Mainstreaming) 2. 협력체계 구축 (Partnership) *성별영향평가를 추진전략의 하나로 포함	
정책 과제	1. 사회 전반의 성차별적 법·제도 및 의식의 개선 2. 정책결정 과정에 여성참여 확대 3. 고용기회 균등기반의 확립 4. 여성고용의 촉진 5. 직장-가정양립 지원체제 확립 6. 여성 근로자의 근로조건 개선 7. 남녀평등교육을 위한 여건 조성 8. 여성 전문 인력의 적극적 양성 9. 여성의 평생교육 지원 10. 여성의 건강 증진 및 성비 불균형 해소 11. 보육사업의 확충 및 내실화 12. 여성 농업인의 부담 완화와 권익신장 13. 요보호 여성의 복지 증진 14. 고령화 시대의 여성복지 증진 15. 여성에 대한 폭력의 근절 16. 여성의 문화 활동 활성화 17. 여성자원봉사활동 등 시민운동 지원 18. 여성단체 활동 지원 19. 여성의 국제협력 강화 20. 통일에의 기여 및 내실화	1. 정책에 양성 평등 관점 통합 2. 정책결정과정에 여성의 대표성 제고 3. 여성인적자원의 개발과 활용 4. 남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여제고 5. 사회 문화분야 여성참여 확대 6. 평화 통일 국제협력에서의 여성의 기여확대 7. 여성의 건강과 복지향상 8. 여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 강화 9. 양성 평등한 가족정책 기반조성 10. 평등문화 및 의식의 확산	<b>여성인력활용</b> 1. 여성인력활용기반 내실화 2. 여성의 취업영역 확대와 대표성 제고 3. 여성근로자 차별방지 4. 여성일자리 확대 5. 여성의 취업활동에 대한 사회적 지지강화  <b>성평등 정책추진 기반 강화</b> 1. 성인지 정책의 시행 2. 통합적 여성정책 추진여성권익보호 1. 여성의 건강보호 2. 대상별 여성복지 욕구 충족 (빈곤여성, 한부모, 일본군위안부 피해자) 3. 여성장애인 권익증진 4. 각종 폭력의 예방과 피해자 보호 5. 성매매 방지 및 피해자 자활지원 내실화 6. 이주여성의 정착 지원

	1차 여성정책기본계획(1998-2002)	2차 여성정책기본계획(2003-2007)	3차 여성정책기본계획 (2008-2012) - 수정판-
성과	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법·제도 및 관행의 개혁과 여성의 대표성 제고 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 〈남녀차별금지및구제에관한법률〉 제정('99.7)</li> <li>- 제대군인 가산점 부여제 폐지로 여성의 공직진출 기회를 확대('99.12)</li> <li>- 국회의원 비례대표제 추천에 있어서의 30% “여성할당제” 도입</li> <li>- 여성발전기본법개정( '02)으로 여성정책조정회의 및 여성정책책임관제 도입</li> </ul> </li> <li>2. 여성고용의 촉진 및 안정을 위한 지원 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가공무원법, 지방공무원법 개정: 출산휴가·육아휴직 의무화, 육아휴직기간의 5할을 근무기간에 산입('99.12월)</li> </ul> </li> <li>3. 여성의 경쟁력 제고를 위한 교육체제 확립</li> <li>4. 다양한 여성·가정복지 서비스의 확충 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농어촌지역 저소득층 만5세아 무상보육 실시('99.8월)</li> <li>- 국민연금법을 개정, 배우자의 연금분할(50%) 수급권 인정('98.12월)</li> <li>- 청소년의성보호에관한법률 제정('00.1월)</li> <li>- 여성긴급전화 「1366」 기능 강화 통한 성폭력피해자 지원서비스 연계 체계 구축('01년)</li> <li>- 성매매방지 종합대책 수립(2002년)</li> </ul> </li> <li>5. 여성의 문화·사회활동 활성화를 위한 기반구축</li> <li>6. 국제협력활동과 통일에의 여성 역할 증대 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유엔여성차별철폐위원 선임 (2000년)</li> <li>- 남북한 여성관련법제 비교연구 등 통일대비 여성정책 연구 ('98-2000년)</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 남녀평등의 제도적 기반조성</li> <li>2. 성주류화 전략의 도입과 제도화 (ex. '01~ 각 기관에 남녀별 통계 생산권고)</li> <li>3. 정책결정과정에 여성참여 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성공무원 채용목표제('98-'02), 양성평등 채용목표제('03-'07) 국공립대 여교수 채용목표제('03)</li> <li>- 정당법 개정('02, '05)과 공직선거및선거부정방지법 개정('05)을 통해 비례대표 후보자 중 50% 이상 여성 추천 규정</li> </ul> </li> <li>4. 남녀고용평등 강화 - 남녀차별금지법을 제정('99)</li> <li>5. 일-가족 양립을 위한 육아휴직 및 보육서비스 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동3법 개정, 「영유아보육법」 전면 개정('04)</li> </ul> </li> <li>6. 여성의 인권보호 기반 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성매매방지법 제정('04) 이후 성매매방지종합대책 추진을 통해 성매매 불법성에 대한 국민적 공감대가 형성되고('07, 92.2%가 불법성 인정), 성매매 집결지를 축소함('04, 1,679개소 → '07, 992개소)</li> </ul> </li> <li>7. 가족정책의 제도적 기반 마련 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 호주제 폐지를 주요 내용으로 하는 민법 개정('05)과 「가족관계등록 등에 관한 법률」 제정('07)</li> <li>- 건강가정기본법 제정('04)으로 가족정책 추진 인프라 구축</li> <li>- 건강가정기본계획 수립('06), 건강가정지원센터 설치('07 64개소)</li> <li>- 한부모가족, 결혼이민자 가족 등 다양한 형태의 가족에 대한 지원체계 수립과 서비스 확대</li> </ul> </li> </ol>	

### 3. 한국 여성정책의 환경 변화와 전망

사회적 양극화와 정치경제 질서의 신자유주의적 재편이 전사회적으로 일어난 2000년대 내내 한국 여성들은, 근대적 젠더관계가 일상에서는 변화되었으나 담론과 의식, 제도적으로는 변화되지 않은 상황에서 오롯이 자기 개인의 선택으로 신자유주의적 경쟁의 파도 속을 헤쳐 나가야 했다. 2008년 ‘경제 위기’의 타격이 2,30대 여성들에게 집중되었다는 사실은 이들의 삶 앞에 등장한 새로운 요구와 기회들 못지않게 낡은 젠더적 억압의 제약이 강고하다는 점을 알려주고 있다.

젊은 여성들은 노동시장에서의 지위와 가족 내에서의 지위 모두를 추구하는 생애전망과 삶의 양식을 개발할 것을 요구받지만, 모든 면에서 경쟁이 격화되기만 하는 신자유주의적 양극화 사회에서 성공의 기회란 제한되어 있다. 계급적 지위, 부모의 지원, 본인의 능력 중 어느 하나라도 갖추지 못한 젊은 여성들은 그야말로 맨몸으로 이 모든 선택지들 앞에서 자신의 생애전망을 발전시켜야 한다. ‘스펙’을 쌓아 취업도 해야 하고 다이어트로 날씬한 몸을 만들어 연애에서도 성공해야 한다. 그러다 서른 즈음이 되면 결혼을 하지만, 그러고 나면 과거의 전통적인 전업주부 어머니와는 완전히 다른 방식으로 어머니노릇에서도 성공해야 한다는 또 다른 요구에 직면한다. 최근 한국의 20대 여성들은 같은 연령대의 남성보다 자살률이 높은 세계에서 드문 집단이며, 불면증 등 수면장애 환자 급증이 집중된 인구집단이기도하다. 계급과 젠더가 교차하는 지점에서 자신의 생애전망을 발전시켜야 하는 과제 앞에서 이들이 얼마나 힘들어하고 있는지 단적으로 드러나는 지점이다.

운 좋게도 중산층 이상 계급의 지원적인 부모를 가진 젊은 여성들은 전문직 등 ‘좋은 일자리’를 향한 지위추구적 행위에 전념할 수 있다. 그러나 이들 역시 연애, 결혼, 출산 등 중요한 생애사건들을 준비하고 경험하기에 시간이 모자란다. 최근에는 특히 상류층을 중심으로 딸이 노동자로서의 경쟁력을 추구하다가 결혼을 못하게 될까봐 대학 2·3학년 때부터 결혼정보회사에 등록해 놓고 배우자를 찾아 주려는 부모들에 대한 이야기가 신문지상에 등장하고 있기도 하다. 아직도 많은 한국 여성들이 늦은 나이에라도 결혼을 하고 어머니가 되어 근대적 젠더보상체계 속에서 삶을 조직화하지만, 보살핌노동을 전담하는 전통적인 역할에 대해서는 대부분이 넋더리를 내고 있는 것으로 보인다. 안정적인 일자리를 가진 여성들은 어머니의 ‘성역할’에 의해 이루어지던 보살핌노동의 대부분을 다른 방식으로 해결하고 있으며, 화폐나 친족의 도움 등을통해 보살핌노동을 해결할 정도의 자원을 가지지 못한 여성들은 아예 결혼이나 출산을 지연하거나 회피하는 방식으로 노동시장에서의 삶의 전망을 발전시키고 있다. 이성애적 결합이나 결혼제도 바깥에서 친밀성과 섹슈얼리티의 영역을 탐구하는 성들도 점점 더 많이 가시화되고 있다.

이런 상황에서 한국 젠더관계의 재편에서 중요하게 가장 지적되어야 할것은

“한국 여성”이라는 단일한 집합성이 해체되고 있으며 이것이 향후 어떤 방향으로 전개될지에 대한 예측이 매우 복잡적이라는 사실이다. 근대적 젠더관계에 체제적 균열이 생기면서, 여성이라면 누구나 겪을 것이라고 생각했던 생물학적 재생산과 보살핌노동에 관련된 ‘여성 공통의’ 문제들이 더 이상 보편적 여성의 문제로 간주되기 어렵게 되었다는 것이 중요하다. 근대적 젠더 분업 체계 안에서 이루어지는 여성 생애주기상의 과제를 자신의 문제로인지하지 않는 여성들의 숫자가 점점 더 많이 늘어나고 있는 것이다.

특히 비혼 기간이 길어지면서, 여성운동과 페미니즘의 가장 주된 인적구성을 차지하는 젊은 여성들 가운데 보살핌노동이나 결혼제도와 관련된 문제들과 무관한 삶을 살아가는 비율이 늘어나고 있다는 점이 중요하다. 다른 한편, 한국의 젊은 여성들에 의해 기피된 결혼제도 안에서의 “여성”의 성역할이 아시아 각국에서 이주해 온 결혼이주 여성에게 기대되고 떠맡겨지는 현상도 관찰되고 있다. 즉 앞으로 한국의 젠더 정치에서 ‘여성들 간의 차이’ 문제는 더욱더 부각될 수밖에 없는 것이다.

또한 이에 못지않게 현실적인 문제로 제기될 수 있는 것은 남녀간 젠더갈등이 새로운 양상으로 진행될 가능성이다. 근대적 젠더 체계를 벗어난 선택을 하고 노동시장에서 노동자로서, 개인으로서 경쟁력을 갖춘 주체로서의 자기 삶을 확고히 하고자 하는 여성들이 점점 더 늘어갈수록, 남성들은 여성들을 잠재적 경쟁자로 인식하게 된다. 과거의 가부장적 젠더 체계 안에서 작동하던 여성들에 대한 온정적인 태도가 약화되고, 실제로 여성들이 짊어지고 있는 젠더적 불리함에 대한 고려 없이 기계적 평등을 요구하는 태도가 사회 전반적으로 강화되고 있다. 젠더갈등이 남녀 간의 사적 관계 안에서 여성의 불만이라는 형태로 가시화되는 상태를 벗어나, 쟁점에 따라 전면적인 사회갈등으로 부각될 수 있는 여지가 더욱더 증대하는 모습이다.

최근 한국사회에서 젊은 남성들은 자신들이 단독으로 벌어서 아내와 가족들을 모두 부양하는 ‘가장’의 역할을 하게 될 것을 그다지 기대하지 않으며, 맞벌이 부부를 선호하는 경향이 있다. 그러나 남성들 스스로가 사적 노동 혹은 보살핌노동을 기꺼이 떠맡고자하는 움직임은 극히 드물게 나타난다. 육아, 자녀교육, 노인수발 등 보살핌노동에서부터 의식주를 해결하는기초적인 가사노동까지 여전히 여성들의 성역할-어머니노릇과 구분되지 않은 상태로 수행되고 있는 가족이 많은 것이다. 이런 상황에서 공적 노동에참여한 여성들은 이중노동에 시달리고 있으며, 이중노동의 부담을 짊어지고 있다는 바로 그 이유로 노동시장에서는 열등한 노동력으로 간주되고 있다. 지금까지는 개별 여성들이 개인적으로 젠더 전략을 다변화하는 방식으로 이 같은 상황을 봉합하고 있는 상태이지만, 조만간 성별분업의 기본적인 젠더구조가 변화하지 않는 한 장기적으로 더 많은 사회문제들이 양산될



가능성이 충분하다.

이런 상황에서 한국 여성정책은 무엇보다 젠더에 대한 이해와, 젠더의 교차성을 매개로 성 불평등과 성차별이 한국의 다양한 사회제도나 질서에 부담을 주고 있는 상황을 분명히 인식할 필요가 있다. 성 주류화는 여성정책의 목표가 아니라 전략이다. 그 전략의 목표는 실제 성평등의 증진에 있으며, 이를 위해 성인지 통계의 생산과 축적 관리, 성주류화가 가능할 수 있는 조직적 편제의 복구(가령, 여성정책담당관실제도의 복원), 여성가족부의 “여성정책 중앙 담당기구”로서의 정체성 회복 방안 등이 충분히 모색되어야 한다. 이제 한국 여성들은, 또한 남성들 역시, ‘조국 근대화’나 국가의 발전을 위해 동원되는 노동력으로 살고자 하지 않는다. 87년 이후 20여년이 훌쩍 넘어가는 민주주의의 경험은, 보수적 가족정치나 도덕적 훈계, 이데올로기적 동원을 통해 불평등한 현실을 봉합하는 것을 어렵게 만든다. 이런 점에서 한국 여성정책의 전망은 좀더 정치화된 방식으로 다시 생각해 볼 필요가 있다고 본다.

## 참고문헌

- 권미혁(2012), “ ‘여성정책’ 에서 ‘젠더정책’ 으로의 전환을 위한 소고 ”, 미래여성정책포럼 총론분과 라운드테이블발표문(미간행).
- 김경희(2012), “한국의 여성정책을 둘러싼 쟁점들”, 미래여성정책포럼 총론분과 워크숍 발표문(미간행).
- 김혜경 · 이박혜경(1998), “한국 여성연구 동향: ‘차이’ 에 대해 고민하기”, 학술단체협의회 편, 『한국 인문사회과학의 현재와 미래』, 서울: 푸른숲.
- 마경희(2007), “성 주류화에 대한 비판적 성찰: 여성정책의 새로운 패러다임인가? 함정인가?”, <한국여성학>, 제 23권 1호, 한국여성학회, pp.39-67.
- 배은경(2009), “경제위기와 한국여성: 여성의 생애전망과 젠더/계급의 교차”, <페미니즘연구> 제 9권 2호, (사)한국여성연구소, pp. 39-82.
- 배은경(2012), 『현대 한국의 인간재생산』, 시간여행.
- 신현옥(2012), “여성정책 추진체계의 변화과정과 대안 만들기”, 미래여성정책포럼 총론분과 라운드테이블 발표문(미간행).
- 원시연(2006), “한국 여성정책담당 중앙행정기구의 역사적 변천과정에 관한 연구: 정무장관 제2실을 중심으로(1988-1998)”, 서울대 정치학과 박사논문(미간행).
- 유정미(2012), “여성정책에서 ‘여성들간의 차이’ 를 고려하기 위한 탐색”, 미래여성정책포럼 총론분과 라운드테이블 발표문(미간행).
- 정현백(2007), 『여성사 다시쓰기: 여성사의 새로운 재구성을 위하여』, 도서출판 당대.

II. 주제 2

## 성평등의 정의와 정책 목표

김 경 희

(중앙대학교 사회학과 교수)



## II. 주제 2. 성평등의 정의와 정책 목표

김경희(중앙대학교 사회학과 교수)

### 1. 시작하는 글

이 글은 그 동안 국내외에서 시행됐던 여성정책의 목표로 설정한 성평등을 둘러싼 다양한 의미와 전략들을 검토해보고, 이후 한국의 성평등 정책의 의미와 목표 설정을 위한 토론에 작은 기여를 하는 것을 목적으로 한다.

이 글은 그 동안 필자가 수행했던 연구결과를 주요 자료로 하여 작성되었으며, 토론용이기 때문에 학술적인 논문이 갖춰야 하는 체계성을 갖추지는 못했으며, 다소 실용적인 목적으로 인해, 철학적이고 이론적 논의와 거론하는 정책의 구체적인 내용을 제시하지는 않았다. 무엇보다도 성평등의 정의와 목표라는 매우 추상적이면서 어마어마한 주제의 중압감 때문에 어디에서 글을 시작해야 할지 막막하기도 했다. 하지만 이 글을 쓴다는 것은 그 동안 시행됐던 한국의 주요 여성정책과 그 정책들을 연구했던 연구자에게 간과했거나 묻지 못했던 질문들을 던지는 기회였다.

이 글에서는 성평등의 의미와 비전들에 대한 논의에서 도출되는 쟁점들을 준거로 하여 한국의 여성정책들에서 나타나는 성평등의 의미와 비전들을 간단하게 평가하고, 과제들을 제시해보고자 한다.

### 2. 성평등의 다양한 의미와 비전들

국내외의 여성정책에서 성평등의 의미는 다양하며, 그에 따라 성평등에 도달하는 전략도 다양했다. 성평등에 대한 서로 다른 의미와 전략은 성불평등의 문제가 무엇이며, 그것은 어떻게 해결될 수 있는가라는 질문에서 구성되어 왔다. 논의의 편의를 위해 분류하자면, 이제까지 시도되었던 성평등의 의미와 전략은 크게 세 가지로 요약해볼 수 있다.<sup>8)</sup>

첫째, 남성과 여성의 같음 원칙에 근거한 평등의 성취로 개념화되었다. 이는 성불평등의 문제는 사회 각 영역에서 여성의 배제라고 보기 때문에 해결책은 기회의 평등 전략을 선택하게 된다. 기회의 평등은 남성 지위와 규범에 도전한다기보다는 그에 근접함으로써 여성이 포함되는 것을 목표로 하며, 그렇기 때문에 한계가 있다고 지적돼왔다. 둘째, 남성

8) 성평등의 다양한 의미와 비전에 대한 논의는 Verloo and Lombarado(2007)과 Borchorst and Siim(2008)의 논의에 기대고 있다.

과 여성의 차이에 대한 인정과 그 차이로 인해 비롯된 비हे게모니적인 성별화된 정체성에 대한 인정을 근거로 개념화되었다. 여기서 성불평등의 문제는 기존에 의문시되지 않았던 남성규범과 성차별적인 결과이며 해결책은 적극적 조치를 통해 결과의 평등에 도달하는 것이다. 세 번째는 모든 기존의 규범과 기준을 전환하는 것으로, 불평등의 문제는 성별화된 세계 그 자체라 할 수 있다. 이것의 해결책으로 성주류화 전략을 채택하였다.

성평등한 사회에 대한 비전도 다양하다. 대표적으로 프레이저는 성평등에 대한 세 가지의 다른 여성주의적 비전을 제시한다(Fraser, 1997). 첫 번째는 생계부양자의 역할을 보편화하는 것을 목적으로 하는 보편적 생계부양자 모델이다. 이것은 양성간의 같음에 기반하고 있으며, 여성을 시민노동자로 전환시키는 것을 목적으로 하기 때문에 돌봄노동을 가족에서 시장과 국가로 이동시킨다. 이러한 입장을 보이는 학자는 헤르네스로, 그녀는 정치와 생계부양에서 여성의 통합을 성평등에 이르는 주요한 경로로 간주했다. 그러나 이러한 입장은 성평등의 다양한 경로를 무시했다는 이유로 스칸디나비아 반도 외부의 여성주의자들의 혹심한 비판에 직면했다. 두 번째 유형은 돌봄제공자 균형 모델이다. 이것은 가족 내의 돌봄노동을 유지하면서 돌봄수당과 같은 공적 지원을 통해 비공식적인 돌봄노동을 재평가한다. 이것은 돌봄과 생계부양이라는 성별 분업을 유지하지만 젠더 차이를 우열이 있는 것으로 보지 않으며 여성을 시민돌봄제공자로 위치 지운다. 세 번째 유형은 보편적 돌봄제공자 모델이다. 이것은 돌봄을 수행해 온 여성의 라이프스타일을 남성과 여성 모두의 규범으로 만듦으로써 성별 분리를 제거하는 것을 목적으로 한다. 이것은 돌봄과 생계부양에 관한 공유된 부모 역할의 원칙에 기반하고 있다. 프레이저는 이 모델은 자본주의의 탈산업화 단계에서 성평등을 촉진할 수 있는 잠재력을 가진 것으로 평가한다. 탈산업화 단계에서 여성은 생계부양에 통합되고 남성 임금의 붕괴는 남성 생계부양자 규범을 없애간다고 보았다. 프레이저는 세 번째 모델을 선호하는데, 그 이유는 탈산업화 딜레마를 적절하게 다룰 수 있고, 그 동안 전개되어 온 페미니즘에서 평등과 차이 논쟁을 넘을 수 있기 때문이라고 보았다. 그러나 프레이저의 모델은 미국의 경험에 근거하고 있으며, 실제로 이상향이 실제 일상에 적용되었을 때 가능할 것인지, 과연 평등과 차이라는 이중성과 젠더를 해체할 수 있을지에 대한 의문이 제기되기도 한다. 최근 한국사회에서 도입된 일-가족 양립정책은 성평등 사회 비전의 가능성을 타진해볼 수 있는 대표적인 정책사례로서, 다음 장에서 살펴볼 것이다.

성평등은 사회정의라는 측면에서도 조명되고 있다. 사회정의의 개념화와 실천은 정치경제적 차원의 분배와 문화적 가치 차원인 인정(recognition)의 원칙을 기준으로 논의돼 왔다. 한편에서는 분배를 사회정의 실현의 가장 중요한 원칙으로 주장하나, 또 한편에서는 인정의 문제를 중시하기도 한다. 그러나 성평등에 분배와 인정의 어느 한 쪽의 원칙을 적용하는 것은 딜레마를 낳는다. 분배의 문제에 주목하게 되면 문화적 다양성에 대한 공식적인 승인과 문화적 차이의 중심성을 과소평가하게 된다. 프레이저는 이 원칙들을 성평등의 다른 비전들에 적용하여 강점과 약점을 평가했는데, 인정에 대한 요구를 규범적 기

준으로 하는 보다 넓은 사회적 프레임으로 하면, 미인정(misrecognition)은 사회적 종속의 제도화된 관계를 의미하는 것으로 해석하게 되어 분배에 대한 요구를 인정과 연결시킬 수 있는 가능성을 시사한다(Fraser, 2003). 사실 성불평등이 분배의 문제와 관련된 것이라 할지라도 그것은 여성문제에 대한 미인정과 강하게 연관되어 있는 경우가 많다. 사례로 여성노동의 불평등은 분배와 인정의 문제가 결부된 것으로, 해결책으로 제시되는 동일가치노동 동일임금을 들 수 있으며, 다음 장에서 한국의 사례를 살펴볼 것이다.

최근에는 성평등의 완결에 중요한 요소로 대표성의 문제가 논의되고 있다. 헤르네스는 평등한 시민권의 두 가지 차원으로 사회적 평등과 정치적 대표성에 대해 논의했다. 그리고 프레이저는 지구화시대의 재분배와 인정은 대표성에 의해 보완되어 사회정의를 구축해야 한다고 강조한 바 있다. 대표성에 대한 강조는 민주적 정의에 대한 관심을 의미하며, 기존의 남성 주도적인 거버넌스와 의사결정 구조에 대한 비판이라고 할 수 있다(Borchorst and Siim, 2008). 대표성의 문제와 관련하여 다음 장에서는 한국에서 시행됐던 적극적 조치를 중심으로 논의할 것이다.

### 3. 한국 여성정책의 성평등 의미와 전략에 대한 짧은 평가

#### 1) 성평등 사회 비전으로서의 가능성: 일-가족 양립 정책<sup>9)</sup>

일-가족 양립정책의 대상은 노동자로서의 여성과 남성, 부모로서의 여성과 남성이며, 돌봄과 생계부양을 둘러싼 젠더관계의 성격을 드러내주는 대표적인 정책이다. 프레이저가 성평등에 도달하는 가장 유력한 대안으로 제시했던 보편적 돌봄제공자 모델의 가능성을 가늠해볼 수 있는 정책이기도 하다.

우리나라의 일-가족 양립 정책이 골격을 갖춘 시기는 대략 2000년에서 2006년까지이다. 입법과정에서 나타난 일-가족 양립 문제의 프레임은 국가경쟁력 강화와 저출산 고령화 위기 극복을 위한 여성인력 활용이다. 여성인력활용은 일-가족 양립 문제의 프레임에서 현시적으로 드러나지만, 그 프레임의 잠재적 성격은 성별화된 일-가족 양립이다. 즉 일-가족 양립의 주체는 여성과 남성임에도 불구하고, 그 양립의 책임은 과도하게 여성에게 부과하고 있다. 보다 구체적으로 일-가족 양립 문제의 프레임을 관통하는 전제는 생계부양자인 남성과 이차 소득자이자 돌봄책임자인 여성을 상정하고 있다. 실제 입법화된 일-가족 양립정책의 내용은 여성을 정책대상으로 하는 일자리정책과 휴가정책 등이 주를 이루며, 남성의 성역할 변화와 가족 내 돌봄책임에 대한 공유를 위한 적극적인 정책을 결여

9) 이 절의 내용은 김경희, 김민희, 2010, 입법과정에 나타난 일-가족 양립 문제의 프레임(frame)에 관한 연구: 2000-2006년 국회회의록 분석을 중심으로, 담론 201 13권 4호의 내용을 발췌하여 재구성했다. 이 글의 참고문헌에 제시되지 않은 본문 중의 참고문헌은 원 논문에서 찾아볼 수 있다.

하고 있다.

결국 이러한 프레임에 의해 형성된 현재의 일-가족 양립 정책은 노동시장의 참여와 노동의 효율성을 높이기 위한 가족지원의 성격을 띠고 있다. 가족 내의 돌봄노동을 둘러싼 불평등한 젠더관계의 시정 없이, 국가경쟁력 강화를 위해 여성들의 경제활동 참가를 통한 고용율의 증대만을 우선적인 목표로 한다면, 결과적으로 여성들에게 일-가족 양립이라는 이중 역할을 부과하는 것이 된다. 또한 국가경쟁력을 저해하는 저출산 극복의 목적에 우선할 경우, 출산장려나 출산 이후 자녀양육에 필요한 나은 조건들은 제시되겠지만, 결국 부모 모두의 책임인 출산과 자녀양육의 책임을 여성의 역할로 한정되게 된다. 이처럼 노동과 인구정책의 관점에만 근거한 일-가족 양립정책은 일과 가족을 둘러싼 남성과 여성들의 구체적인 현실을 반영하지 못한다. 일-가족 양립정책의 수립 과정에서는 출산, 결혼의 사회적 의미의 변화, 남성부양자를 중심으로 하는 가부장적 가족의 균열, 젠더관계의 갈등과 변화에 대한 역동성을 고려하는 것이 요구된다.

그러나 현재 일-가족 양립 정책의 가장 큰 한계는 수사적으로 성평등, 여성의 사회참여, 돌봄의 사회화가 거론되고 있지만, 이 정책이 애초에 성평등의 의미와 목표(그것이 어떤 입장이든)에 따라 기획되지 않았다는 것이다. 그렇다면 앞으로의 과제는 일-가족 양립 정책을 성평등 사회의 비전으로 설정할 것인지, 성평등을 어떻게 개념화할 것인지에 대한 합의를 만들어내고, 성평등 가치가 배제되어 있는 노동과 인구정책의 프레임과 각축하는 것이다. 프레이저가 제시했던 돌봄과 노동에 대한 세 가지의 성평등 비전은 일-가족 양립 정책 안에서 공존할 수도 있고, 하나의 지향점을 향해 갈 수도 있을 것이다. 어쨌든 일-가족 양립정책이 성평등 사회 비전으로 가능하기 위해서는 돌봄과 노동시장 참여에서 남성과 여성 간의 균형적인 분담을 촉진하는지, 여성의 경력단절 혹은 노동시간 단축이 생애 임금과 일의 질을 훼손하지 않는지, 돌봄노동에 남성들을 어느 정도로 참여시키는지의 관건이 될 것이다(Leitner and Wroblewski, 2006: 301).

## 2) 분배와 인정을 통한 사회정의 실현의 가능성: 동일가치노동 동일임금<sup>10)</sup>

현재 노동시장에서 여성의 지위는 입직에서의 차별 뿐 아니라 여성노동에 대한 저평가가 큰 문제가 되고 있다. 이를 시정하기 위해서는 분배와 인정의 원칙에 입각하여 성평등한 노동을 지향해야 하는 과제가 제기된다. 사실 임금정책은 분배의 문제로 보여지나, 여성노동이 개입하게 되면 인정을 경유하지 않고는 분배의 목적을 달성하기 힘들다.

동일가치노동 동일임금은 불평등한 여성노동과 비정규직 문제에 대한 하나의 해법으로 제시될 수 있다. 우리나라에서 동일노동 동일임금은 1990년대 말에 여성노동의 열악한 지

10) 이 절의 내용은 김경희, 2007, 동일가치노동에 대한 동일임금 원칙 적용의 가능성과 한계: 미국과 캐나다 사례를 중심으로, 산업노동연구에서 발췌하여 재구성했다. 이 글의 참고문헌에 제시되지 않은 본문 중의 참고문헌은 원 논문에서 찾아볼 수 있다.



위를 개선하기 위한 것으로 도입되었고, 최근에는 비정규직 문제에 대한 대안 중의 하나로 거론되고 있다. 서구에서는 이미 2차 대전 이후부터 노동시장의 성차별을 시정하기 위하여 동일노동에 대한 동일임금 원칙을 세워왔다.

동일노동 동일임금은 엄밀하게 말하면 똑같은 일을 하는 사람은 동등하게 대해야 한다는 것을 의미한다. 그러나 직업이 성별로 분리되어 있고 여성들이 저임금 직종에 집중되어 있다면, 똑같은 노동인지를 판단하기 쉽지 않다. 따라서 이러한 한계를 인식하고 동일가치노동 동일임금의 원칙이 제시되었다. 동일가치 노동에 대한 동일임금(equal pay for work of equal value)라는 용어는 1951년에 통과된 ILO 조약 100호에서 처음으로 사용되었고, 임금형평의 원칙이라고 불리고 있다. 동일가치노동 동일임금의 원칙은 직업범주에 상관없이 여성들은 자신이 수행하는 노동의 가치에 의해 보상을 받아야 한다는 것을 의미한다. 동일노동 동일임금과 달리 임금형평은 관습적이건 의도적이든 간에 남성의 노동에 비해 여성의 노동이 저평가되어 나타나는 임금차별을 가장 큰 문제로 본다. 일의 가치가 남성 혹은 여성이 하는지에 따라 평가되는 현실 때문에 임금형평은 성중립적인(gender neutral) 직무 비교와 남성의 일을 중심으로 만들어진 기술(숙련) 개념의 재고가 수반되어야 한다.

동일노동 동일임금정책 형성과정에서 전개됐던 평등과 임금에 대한 일련의 논쟁들 속에서 평등개념의 다양성과 한계들을 짚어 볼 수 있다(Mutari, Figart and Power, 2001).

19세기부터 자본주의 경제에서 임금결정에 관한 두 개의 각축하는 관점 중의 하나는 신고전주의 이론에 근거한 것으로 경쟁적인 노동시장은 생산성을 기준으로 임금을 결정한다는 것이다. 노동자의 숙련과 다른 인적자본의 차이가 임금의 차이를 가져오는 것으로 보는 것이다. 대부분의 국가에서 신고전주의 입장에 근거하여 임금결정의 논리를 세워왔으며, 여기에서 정의와 공정성이란 노동자들을 객관적으로 대우하는 것을 의미한다. 이 논리에서는 여성과 남성이 같은 일을 한다면, 같은 임금을 받는 것은 당연하다고 본다. 노동시장의 성평등이 기회의 평등을 통해 달성될 수 있다는 논거를 제공한다. 동일노동 동일임금 원칙은 직접적인 고용주의 차별을 문제 삼는데, 같은 일을 하는 여성과 남성을 대상으로 한다. 결국 동일노동 동일임금 조치는 여성지배적인 직업의 특징인 낮은 임금과 성별 노동시장 분리현상은 여성들의 선택에 기인하는 것으로 보는 관점을 수용한다. 가사부담 때문에 숙련이나 시간에 대한 몰입이 덜 요구되는 직업을 여성들이 택한다는 논리이다. 결국 이 논리 속에는 여성의 낮은 임금은 여성들의 낮은 인적자본의 결과가 되는 것이다. 이 논리에서 평등은 기회의 평등을 의미하는 형식적인 평등개념이 지배하게 된다. 그렇기 때문에 노동시장에서 노동의 가치에 의해 임금이 결정된다는 발상은 어울리지 않으며, 가치는 오로지 시장에서 교환을 통해 얻어지는 것이므로 일의 가치는 성립할 수 없는 것이다.

이 관점에 대한 대립적인 논의는 생활임금 관점이다. 이 관점에서 임금은 노동자들의 욕구, 즉 사회적으로 결정된 생계수준에 기반 한다고 본다. 이러한 욕구는 매우 구체적인

역사적 국면에서 결정되며, 노사 간의 권력차이를 반영하는 것으로 해석된다. 생활 임금론자들은 임금은 자신 뿐 아니라 피부양자들을 부양할 수 있는 수단이며, 정의는 노동자들에게 특정한 생활수준을 보장하는 것을 의미한다. 이 입장은 임금의 결정이 남성 생계부양자라는 규범에 의해 형성되어 왔음을 보여준다. 그러나 남성 생계부양자 모델이 유효성을 상실하는 시대에 설득력을 가지기는 어렵다.

동일노동 동일임금에서 동일가치노동 동일임금으로 전환된 것은 형식적 평등에서 실질적 평등 개념의 수용을 의미한다. 그리고 수요와 공급의 원칙에 의해 배타적으로 임금을 결정하는 기제인 시장에 대한 도전을 의미하기도 한다. 여성주의적 관점에서 보면 노동시장의 결과는 항상 관습적인 정의와 공정성의 개념에 의해 조절되어왔다. 임금은 역사적으로 개인의 선호와 수요공급에 의한 것 보다는 사회적 규범과 제도에 의해 형성되어 온 것이다. 사례로 노동조합의 공정한 임금 요구는 가족을 부양할 수 있는 만큼의 표준 생계비의 의미로 생계부양자인 남성노동자들에 의해 주장되어 온 것을 보아도 알 수 있다. 그리고 여성들이 주로 수행하는 감정과 돌봄노동은 다른 노동에 비해 임금과 노동시장 지위가 현저히 낮다. 즉 일의 가치는 성별화되어 있다. (Mutari, Figart and Power, 2001).

서구사회에서 1980년대에 실시되었던 여성의 유급노동에 대한 임금형평정책은 실질적인 평등정책으로 인식되고 있다. 그 이유는 적극적 조치나 동등대우정책과 같은 차별을 금지하는 고용형평성 조치들이 만들어져 시행되었지만, 이들 대부분은 실질적인 결과의 평등보다는 개인의 권리를 중시하는 경향을 보여 준다. 임금형평은 이것들과는 예외적으로 측정가능한 편견의 집합적인 시정을 목표로 한다는 점이다. 더욱이 시장의 수요와 공급 원칙과 기존의 숙련평가가 성차별적이라는 전제를 넘어 일의 가치에 대한 근본적인 재인식 가능성을 열었다는 점에서 진보적인 잠재력이 있다고 평가할 수 있다(Bacchi, 1999; Mazur, 2002).

하지만 한국에서는 동일가치노동 동일임금 원칙이 입법규정과 제도로 마련되어 있으나, 분쟁사례는 손에 꼽힐 정도이고 아직 실효성을 기대하기에는 많은 시간과 사회적 합의를 요구받고 있다.

### 3) 민주적 정의의 가능성: 적극적 조치를 통한 대표성 향상 정책<sup>11)</sup>

노동시장과 정치 행정 분야의 입직과 승진에서 시행되는 적극적 조치는 여성 배제의 결과(기회의 평등이 주어지지 않은 결과)에 대한 시정 조치라고 볼 수 있다. 여기에서 적극적 조치는 남성과 여성의 차이를 근거로 하여, 그것이 차별과 배제의 원인으로 여겨져 온 집합적 편견에 대한 시정인 것이다. 논쟁적이기는 하지만, 여성 배제는 민주주의의 훼손이

11) 이 절의 내용은 김정희, 2012, 19대 총선을 통해 본 여성 정치할당제의 지속가능성과 여성 정치세력화, 경제와사회 여름호(통권 제94호)에서 발췌하여 재구성했다. 이 글의 참고문헌에 제시되지 않은 본문 중의 참고문헌은 원 논문에서 찾아볼 수 있다.

며 공적영역에서 배제되어 온 여성들의 역사적 경험은 여성 이해를 대변할 대표성이 필요하다는 점에서 여성을 위한 적극적 조치의 당위성이 찾아진다. 또한 여성이 공적영역의 문화와 주제를 확장하고 변화시킬 수 있는 가능성이 크다는 점도 일부에서 강조되고 있다(Dahlerup, 2008). 이것은 여성의 가치와 경험이 남성과 다르다는 견해에 기반하여, 여성 공통의 이해가 있다고 가정하는 듯 하다.

우리나라에서는 전혀 저항이 없었던 것은 아니지만, 여성정치 할당제나 여성공무원 채용목표제를 도입할 때, 서구에서처럼 평등개념에 대한 논쟁이나 적극적 조치 도입에 대한 저항이 격렬하지 않았던 특징이 있다(김현희, 오유석, 2010). 그 이유는 정치 행정 분야의 여성 대표성은 논란이 필요치 않을 정도로 낙후되어 있었기 때문이다.

1996년 도입된 여성공무원채용 목표제, 정당법과 선거법의 개정을 통해 도입된 여성정치할당제는 각종 고시에서 여성의 두드러진 합격률, 여성 당대표, 여성 대변인, 경력을 쌓아 가는 여성정치인의 가시화되는 성과에 기여했다.

그러나 이러한 성과가 가시화되면서 사회적으로 성평등이 달성됐다는 착시를 일으키면서 적극적 조치의 존립 근거를 잠식하고 있다. 여성당대표, 여성대변인, 경력을 쌓은 여성 정치인들, 행정부문의 여성 관료들은 이제 남성정치인들의 이해를 침범할 수 있는 경쟁 상대로 인식되고 있다.

성평등이 달성됐다는 착시는 적극적 조치가 기반하고 있는 결과의 평등이 기회의 평등에 반한다는 역차별 논리를 대두시킨다. 이미 행정분야에서는 1996년에 시작한 여성공무원채용목표제를 2002년에 종료하고 “남성들도 찬성하는 공무원 채용목표제”라는 취지에서 2003년부터 성별에 관계없이 한 성이 30%미만이면 추가 합격시키는 양성평등채용목표제로 바꾸었다. 이것은 성평등을 기계적인 성비 균형으로 정의하는 그릇된 인식을 만들어냈다(김경희, 신현옥, 2004). 성평등 달성에 대한 착시와 함께 역차별 정서가 확산되면서, 일부 여성주의자들조차도 업적 혹은 자격이라는 것은 남성 혹은 수혜를 주는 입장을 차지하고 있는 집단의 자격 요건을 의미하는 것이어서 이 자격에 맞는 여성만이 정책의 수혜자가 될 수 있다고 적극적 조치에서 물러서는 입장을 보이기도 한다(Bacchi, 1999). 심지어 여성들도 자신들의 능력보다 여성할당제에 대한 이미지가 덧씌워져 만들어내는 편견 때문에 적극적 조치를 환영하지 않는 태도를 보인다(Childs, 2002). 19대 총선 과정에서 일어난 할당제 반발 사건에서는 구체적인 여성기득권세력을 적시하여 남성의 물질적 이해를 침해하는 대상으로 설정했다는 점이 특징적이다. 남성정치인들은 특정 여대출신의 여성의원들을 적시하면서, 여성할당제는 기득권 여성들의 권리 지키기라고 일축했다. 이는 이제까지 시행해 온 여성 할당제는 남성의 기득권이나 이해를 침범하지 않는 선에서 인정될 수 있었고, 정치적으로 바람직하다는 선언적 수준에서 갈등 없이 작동할 수 있었던 것을 알게 해준다. 논란의 여지가 없을 정도로 열악한 지위를 가졌을 경우에만 남성정치인들은 여성들을 보호나 배려의 대상으로 여겼지만, 앞으로 소위 자격을 갖춘 여성들이 증가하면서 적극적 조치에 담긴 성평등의 가치를 배제하고 권력의 분배와 획득을 둘러싼 각

축을 벌일 가능성이 커지고 있다. 실험적이었지만 시도되었던 공공성 실현의 노력이 실용, 효율, 경쟁이라는 시장 원리로 대체되면서 평등, 공공성, 분배정의 등이 들어설 자리가 좁아졌다. 호주제 폐지 당시만 하더라도 성평등의 물질적 기반이 취약하더라도, 추상적이고 상징적인 차원에서 탈물질적 가치로서 성평등을 추구하려는 노력이 있었다. 그러나 상대적으로 진보적이라고 평가되는 정당에서 대두된 할당제 반대는 성평등의 물질적 기반을 잠식한다는 점에서 심각하다고 볼 수 있다.

현재 한국의 할당제가 제도정치 내에서 낙후한 여성의 대표성을 끌어 올려야 한다는 최소한 지점에서 동의를 끌어내고 있지만, 그것이 진보의 가치로서 성평등에 대한 사회적 승인을 의미하는 것은 아님을 알 수 있다. 한편, 성평등의 가치를 지향하면서 할당제 실시를 요구하는 입장에서도 과연 여성대표성이 보장되었다는 것은 어떻게 알 수 있는가? 어느 정도가 되어야 대표성이 보장되었다고 말할 수 있는가? 왜 15% 혹은 30%이며, 50%는 아닌가? 현재와 같이 여성 대표의 수를 늘리는 할당제를 통해 정치 영역의 성차별은 불식될 수 있는 것인가?와 같은 여러 가지 질문들을 안고 있다(스콧, 2009; Phillips, 2010).

한국에서 적극적 조치는 강력하고 실질적이라는 수사를 동반하면서 제도실행의 통제적인 측면을 일컫거나 통계적 대표성으로 나타나는 가시적 변화를 추구하는데 초점이 두어졌다는 특징을 보인다. 그러나 이 제도가 성평등의 이념, 젠더관계의 변화에 대한 질문과 탐색은 적극적으로 이루어지지 않았다는 평가는 의미심장하다(유정미, 2012: 187).

여성의 대표성이 원래 공통된 여성이해가 있기 때문에 필요한 것은 아니지만, 여성이 정치 과정에 참여해야 하고, 정치분야의 남성 위계에 도전해야 한다는 점에서는 공통의 이해를 만들어낼 수 있다고 본다. 따라서 여성의 대표성에 대한 요구와 공통의 이해는 구조적 위치보다는 정치과정에서 창조되는 것으로 볼 수 있겠다. 그렇다면 정치 행정분야의 여성대표성 향상을 위한 앞으로의 과제 중 하나는 개인주의적 방식으로 여성관료나 정치인을 충원하는 것에 그치는 것이 아니라, 정치과정에서 성평등을 위한 집합적인 노력을 요구하는 것이다. 또 다른 과제는 그 동안 양적인 측면에서 대표성 향상을 목표로 해왔던 것에서, 여성들의 낮은 대표성에 대한 근본적 원인에 대한 천착과 평등에 대한 사회적 논쟁의 활성화하면서 해결책을 제시하는 것이다. 사례로 여성의 정치진입을 저해하는 불평등한 공천제도의 변화, 남성 중심적인 정치문화와 조직운영 방식의 전환과 같은 것을 들 수 있다. 이를 통해 정치과정에 배태되어 있는 성차별적 집합적 편견을 시정할 때 성평등에 근접할 것이다.

#### 4. 울스톤크라프트의 딜레마는 필연적인가?

남성과 여성의 같음과 다름을 이항 대립적으로 보는 것이 과연 타당한 것인가에 대한 질문을 제기해야 할 것이다. 남성과 여성은 같거나 다르다고 보아야 할 이유가 무엇인가? 매우 논쟁적일 수 있지만, 프랑스의 남녀동수법의 제정 과정은 젠더와 평등에 대한 다른 사유 방식을 제공한다는 점에서 공유하면 좋을 것이다.<sup>12)</sup>

최근 한국의 여성주의 진영 일부에서는 정치영역의 남녀동수 참여에 대한 주장이 나오기 시작했다(김현희, 오유석, 2010). 그러나 15% 여성의무할당제에 대해서도 거침없는 반발이 나오는 상황에서 남녀동수가 가능하기는 할까? 과연 남녀동수를 어떻게 설득할 것인가? 여성의 대표성 비율은 정당정치에서 늘이거나 줄일 수 있는 협상과 시혜의 대상이기 보다는 남성과 여성의 보편성과 평등, 정의에 대한 인식론에서 그 정당성이 찾아질 필요가 있다. 그렇지 않으면, 언젠가 평등권을 침해하는 위헌소지에 휘말릴 것이며, 반격에 직면할 것이기 때문이다.

2000년 프랑스에서 헌법을 수정하여 통과시킨 남녀동수법은 할당제에 대한 인식의 전환을 모색하는데 많은 시사점을 준다.

프랑스에서 1999년 헌법 개정과 2000년 선거법 개정을 통해 마련된 남녀동수법은 남성과 여성이 생활의 모든 영역에서 동등한 위치와 동등한 대우를 받을 권리가 있다는 인식에 근거하여 선거에서 남성과 여성 후보의 동수 추천을 명시했다. 남녀동수 개념은 1989년 유럽의회에서 최초로 사용했고, 1995년 베이징 세계여성대회에서 등장한 이후에 확산되었다. 프랑스가 남녀동수법 제정 운동에 가장 적극적이고 남녀동수법이 통과된 최초의 국가가 되었는데, 그 이유는 프랑스가 유럽연합 국가들 중에서 여성의원 비율이 최하위이며, 할당제의 효과가 없었기 때문이다(스티븐스, 2010: 168). 프랑스에서 1944년에 여성에게 참정권이 주어진 후 50년 동안 여성의원의 비율이 6%를 넘은 적이 없었으며, 제2의 페미니즘의 물결 속에서도 여성주의 운동은 여성 할당제를 주요 의제로 삼지 않았다. 프랑스에서 할당제에 대한 본격적인 논의는 1975년 세계여성의 해에서 제시된 적극적 조치 권고안에서 촉발되었다. 1980년대에 사회당에서 정당 내의 여성리더십 향상을 목적으로 할당제가 처음으로 적용되었으나, 정당의 자발성에 의존하는 선언적 차원에서 시행됨으로써 사실상 그 시도가 좌초되었다. 사회당의 영향을 받아, 1970-80년대 후반에 우익 계열의 여성운동 조직과 여성주의 여성의원 등에 의해 여성할당 20-30%를 요구하는 노력들이 있었지만 번번히 실패했다. 1982년에 중도성향의 여성운동 조직의 활동가인 지젤 할리미(Gisele Halimi)가 국회의원으로 선출되고 나서 지방선거 후보자 리스트에 특정 성이 75%를 넘지 않도록 하는 선거법 개정안을 발의했다. 의회에서 이 법안은 만장일치로 통

12) 이 절의 내용은 김경희, 2012, 19대 총선을 통해 본 여성 정치할당제의 지속가능성과 여성 정치세력화, 경제와사회 여름호(통권 제94호)에서 발췌하여 재구성했다. 이 글의 참고문헌에 제시되지 않은 본문 중의 참고문헌은 원 논문에서 찾아볼 수 있다.

과되었으나, 헌법 위원회에서 위헌 결정을 받았다. 헌법위원회는 헌법이 이미 여성들을 주권을 가진 국민의 일부로 간주하고 있기 때문에 할당제는 용인할 수 없으며, 성을 구분하는 것은 보편적 공화주의에 근거한 프랑스의 통합을 위협한다는 판결을 내렸다. 프랑스는 1789년 대혁명 이후에 채택한, 시민의 대표일 뿐 아니라 국가의 대표이기도 한 추상적 개인이 법 앞에서 평등하다는 보편주의적 공화주의가 여성 할당제의 반대 논리가 된 것이다. 프랑스에서 국가와 개인은 사회집단 혹은 사람들의 반영이 아니라 이 둘 모두 추상적 개념이다. 프랑스의 보편주의는 모든 시민이 출신이나 다른 사회적 특징에 관계없이 완전한 프랑스인이 되기 위한 전제로 단일한 기준에 동화되어야 한다는 강력한 가정에 기반하고 있다. 따라서 실제로는 개인과 시민이라는 추상적 개념이 독점적 권력을 유지해 온 남성성을 특징으로 하는 보편주의였음에도 불구하고, 이주민, 동성애자, 여성들의 권리 인정 요구에 대해 보편주의가 오히려 차별을 종식시킬 수 있다는 수사학이 활용되었다(스콧, 2009; Bereni, 2007).

그러나 할당제의 실패는 오히려 남녀동수운동의 원동력이 되었다. 1980년대 후반에 철학자들의 출판물이나 세미나를 통해 남녀동수 개념을 제기하기 시작하면서 평등과 여성의 대표성을 둘러싼 논쟁이 촉발되었다. 결정적으로 1992년에 유럽위원회의 후원으로 열린 ‘정치권력 속의 여성(Women in Political Power)’ 학술대회에서 유럽지역의 저명한 여성 정치인들이 정치 행정 부분에서 남녀동수의 대표성을 선언하는 서명은 사회적으로 큰 반향을 일으켰다. 이어서 이념과 성향을 넘어 여성운동의 연대체가 결성되고 남녀동수 운동이 1990년대 내내 활발하게 전개되었다(Bereni, 2007: 193-195).

할당제가 보편주의에 반한다는 위헌결정을 경험하고서, 남녀동수 지지자들이 해결하려고 했던 가장 중요한 문제는 “집단정체성을 포함의 근거로 삼지 않으면서도 지금까지 여성이라는 집단적 정체성에 근거한 차별과 배제를 교정할 수 있는가?”였다(스콧, 2009: 113). 이 문제의 해결을 남녀동수 지지자들은 여성이 배제되도록 만드는 그 차이의 개념을 거부하는 것이었는데, 이는 차이를 부정하는 것이 아니라 동일성과 차이 간의 대립을 거부하는 것이다. 즉 성(sex)이라는 물리적 차이는 보편적인 것으로, 여성과 남성은 분리된 사회적 범주가 아니라 개인으로서, 종교, 직업, 인종, 민족성 등과 관계없이 중립적인 추상적 개인을 성적인 특징을 가진 존재로 인식하는 것이다. 남녀동수 운동에서는 성별차이의 재개념화가 이뤄졌는데, 그것은 세 가지 논거에 바탕을 두고 있다. 첫째, 통계적 논의로 여성들은 항상 인간의 절반을 구성하기 때문에 적극적 조치 프로그램이 필요한 소수자와 등치될 수 없다는 것이다. 두 번째는 기술적 논의로, 젠더는 개인의 시민적 정체성의 영구적인 속성 중의 하나이므로, 다른 구분과는 달리 명백하고 쉽게 구별이 가능하다는 것이다. 세 번째는 인류학적 논의로, 성별분리는 모든 사회에서 구조화되어 있고 성별이라는 이분법적 범주는 인류의 영속적이고 보편적인 속성이라는 것이다(Bereni, 2007: 200).

결국 남녀동수운동에서 제시한 젠더 개념은 프랑스의 공화주의가 기초하고 있는 보편주

의에 대한 재해석에서 도출된 것이다. 즉 인간 개인을 양성 중 하나로 이해하게 되면, 성차를 더 이상 보편주의의 안티테제가 아닌 것이 된다(스콧, 2009:107-132; 아가젠스키, 2004: 230-253). 남녀동수 운동의 논리는 “개인이 남성과 여성으로 이루어져 있다는 사실을 드러냄으로써 대의제의 전제가 되었던 남성성이라는 특성을 없애려고 했던 것”으로 해석되고 있다(스콧, 2009: 111 ).

남녀동수 운동의 논리는 젠더와 평등을 정의하는 또 다른 방식을 보여준다는 점에서 주목할 만하다. 남녀동수 운동의 젠더개념의 이해방식은 이제까지 젠더를 사회문화적으로 구성되는 성으로 이해하고, 성별을 둘러싼 생물학조차도 문화적이라고 보았던 관점과 다르다. 또한 남녀동수 50%는 기계적인 할당이 아니라 어떤 특성을 가지고 있는지 간에 개인들은 여성이거나 남성이라는 사실을 반영한다는 점에서 기존의 여성비율을 정하는 방식과 차별성이 있다. 그리고 남녀동수 운동에서 평등은 남성을 기준으로 하여 여성을 평가해 온 여성과 남성 간의 문제가 아니라 남성과 여성의 평등으로 정의되었다는 특징이 있다. 남녀동수 운동을 시작할 때, 여성의 정치적 대표성 향상을 위한 여성운동 내에서는 반차별법의 통과가 우선 과제로 제기되었으나, 남녀동수 운동가들은 이를 수용하지 않았다. 그 이유는 반차별법은 생물학적 이유나 문화에 의해 차별받아 온 소수집단을 전제로 한 것이어서 궁극적으로 전체적인 평등을 증진시킬 수 없다는 이유에서였다(스콧, 2009:149-191). 무엇보다도 남녀동수 운동의 전략은 기존 법률의 제개정이 아니라, 기본적인 평등권에 대한 원칙을 법으로 제정하는 방식, 즉 헌법의 수정을 목적으로 했다는 점에서 전환적이라 할 수 있다.

## 5. 맺는 글

그 동안 여성정책이 상당한 성과를 가져왔다. 하지만 여성에 대한 가시적인 차별이 있었을 때에 비해, 확실히 지금은 젠더정치의 지형이 복잡해졌고, 여성정책의 성과가 성평등에 대한 착시를 가져오는 것도 분명하다. 그래서 여성정책의 방향을 다시 설정해야 하는 이유이기도 하다. 이 글에서 일-가족 양립정책, 동일가치노동 동일임금, 적극적 조치를 비판적으로 검토했던 이유는 성평등 사회를 이루는데 핵심이 되는 원칙을 확인하고 한계를 정확히 인식함으로써, 이 제도들이 가지는 성평등 사회 비전의 가능성과 이후의 여성정책의 목표를 모색해보자는 의도에서였다.

앞으로의 성평등 정책은 이전에도 노력은 해왔지만, 본격적으로 어떻게 사회적으로 구성된 남성과 여성의 차이가 사회 전반에서 여성에게 부정적인 영향을 끼치는가를 고려하는 전반적인 접근을 취할 필요가 있다(Lombardo, 2003: 170-171). 이러한 접근은 여성에게 불이익을 초래하는 불평등한 젠더관계를 파생시키는 상호연관된 원인들, 즉 가족, 노동, 정치, 섹슈얼리티, 문화, 폭력에 초점을 두고, 명시적으로 가부장제를 타겟으로 할 필

요가 있다. 따라서 이러한 정책은 단지 여성만을 대상으로 하는 조치를 도입하는 것이 아니라 남성권력의 공고화된 공간을 타겟으로 해야 한다. 이러한 유형의 정책은 남성의 라이프스타일의 변화와 참여를 요구할 것이다. 물론 이러한 방향은 더욱 거센 정책 저항을 낳을 것이다. 그러나 양적인 면에서 남성과 여성의 균형을 이루는 기계적인 평등이나 대중적인 설득을 위해 성평등의 가치를 굴절시키는 방식으로는 여성정책의 지속가능성을 보장하기 어렵다. 불평등한 젠더관계와 조직의 구조적 전환을 목적으로 하는 성주류화 전략은 그 취지가 보전되는 방식으로 운영될 때 여전히 유효하다고 볼 수 있다.

또한 성평등 정책의 추진에서 오늘의 토론회와 같은 성평등 의제에 대한 공론화의 과정이 매우 필요하다고 생각된다. 지금은 우리사회가 추구하는 성평등의 이념과 목표에 대한 충분한 검토가 더욱 필요한 시점이라 생각된다. 성평등에 대한 사회적 합의와 승인을 위해 많은 시간과 갈등을 겪더라도, 그래서 제도의 도입이 늦어지거나 실패한다고 해도, 그 논쟁이 여성운동을 비롯해 시민사회에 민주주의와 성평등에 관한 문제의식을 만들고 여성들의 집합행동을 가능하게 한다면 그 자체로도 의미가 있을 것이다. 그 논쟁의 궁극적 목적은 새로운 제도를 도입하고 강화하는 것이라기 보다는, 한국사회에서 여성의 위치와 젠더의 사회적 구성, 그리고 성평등 가치에 관한 재협상 과정의 시작일 수 있다.

앞으로의 성평등 정책에서 풀어야 하는 또 다른 과제는 여성내의 차이와 다양성, 즉 다른 불평등과 젠더의 관계로 여성운동과 학계에서 교차성(intersectionality)으로 인지되고 있다(Verloo and Lombardo, 2007: 24-25). 현재 이러한 교차성에 관한 관심과 인지가 증가한 것에 비하며, 실제 정책적 실천의 발전은 크게 진전되지 않았다. 그것은 다양한 집단 여성들의 다양한 경험을 의미하는 것으로 대부분 사용되고 있어서, 불평등의 구조를 이해하는 개념으로 자리잡았다고 보기는 어렵다. 교차성에 대한 개념화와 이론적 정교화와 함께, 정치적인 측면에서 성평등 정책이 간과하고 있는 문제가 무엇인가에 대한 끊임없는 확인이 필요할 것이다. 예를 들면 언제, 어디서, 어떻게 여성정책과 페미니즘이 성적 소수자, 장애여성, 가난한 여성, 비혼여성들을 주변화시키는가? 라는 질문은 새로운 정책의 도입과 성평등 정책 논쟁 과정에서 제기되어야 하는 질문일 것이다.



## 참고문헌

- 김경희, 2012, 19대 총선을 통해 본 여성 정치할당제의 지속가능성과 여성 정치세력화, 경제와사회 여름호(통권 제94호), pp. 118-147.
- 김경희, 2007, 동일가치노동에 대한 동일임금 원칙 적용의 가능성과 한계: 미국과 캐나다 사례를 중심으로, 산업노동연구
- 김경희, 김민희, 2010, 입법과정에 나타난 일-가족 양립 문제의 프레임(frame)에 관한 연구: 2000-2006년 국회회의록 분석을 중심으로, 담론 201
- 김경희 · 신현옥(2004). “정책과정을 통해 본 젠더와 평등개념의 제도화: 양성평등채용 목표제와 국공립대 여성교수채용목표제를 중심으로”, 한국여성학, 제20권 3호, pp. 171-206.
- 유정미, 2012, “고용분야 적극적 조치의 정책논리에 대한 담론분석: 실질적 평등 정책과 평등의 정치의 굴절” 한국여성학 제28권 2호, pp. 185-223.
- Borchorst, Anette and Birte Siim, 2009, “Woman-friendly Policies and State Feminism: Theorizing Scandinavian Gender Equality,” Feminist Theory 9(2), pp. 207-224.
- Fraser, Nancy, 1997, Justice Interrupts: Critical Reflections on the Postsocialist Condition, Routledge: London.
- , 2003, “Institutionalizing Democratic Justice: Redistribution, Recognition and Participation,” in S. Benhabib and N. Fraser eds. Pragmatism, Critique, Judgement: Essays for Richard J. Bernstein, MIT Press: Cambridge, MA.
- Lombardo, Emanuela, 2003, “EU Gender Policy: Trapped in the Wollstonecraft Dilemma?” The European Journal of Women’s Studies, 10(2), pp. 159-180.
- Verloo, Mieke and Emanuela Lombardo, 2007, “Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach” in Mieke Verloo ed, Multiple Meanings of Gender Equality: A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe. Central European University Press: Budapest and New York.



Ⅲ. 주제 3

## 여성정책에서 남성의제의 통합

나 윤 경

(연세대학교 문화학과 교수)



### Ⅲ. 주제 3. 여성정책에서 남성의제의 통합

나운경(연세대학교 문화학과 교수)

최근 시민사회와 학계는 차기 정부 책임자에게 요구할 교육, 복지 등 다양한 의제들을 설정하기에 바쁜 모습들이다. 여성계도 예외는 아니어서 의제설정을 위한 다양한 포맷의 회의가 열렸으며 그 결과 여성정책 연구원을 중심으로 <차기 정부를 위한 여성정책 10대 과제>가 발표되었다.

이제껏 여성정책에 대한 비판은 주로 여성정책 대전제로서의 이성애제도와 그 안에 놓인 ‘순결한’ 여성, 그 여성들에 대한 남성(중심적 사회)의 억압과 차별이라는 인식의 틀에 관한 것이었다. 조주현(2006)은 90년대 중반 이후 ‘순결한 이성애 여성’ 정체성에 근거한 여성주의 운동이나 정책들은 여성들 간의 차이를 변별하지 못함으로써 ‘위기’에 처했다고 말한다. 신광영(2004)과 같은 사회과학자들 역시도 경제위기로 인한 중산층의 몰락과 사회양극화는 여성노동, 가족, 섹슈얼리티 등의 지형에 급격한 변화가 초래되었음을 말한다. 이러한 시각들은 “여성들 간의 차이의 범주화 자체도 상황적임”(조주현, 2006: 5)을 지적하는 것인데, 이는 ‘순결한 이성애여성’이라는 범주으로써 여성이라는 단일한 사회적 범주를 만들 수 없을 정도로 “젠더, 계급, 섹슈얼리티, 국가정책 체계들의 상호교차를 통해서 여성들의 체험이 구성되고 있”(조주현, 2006: 8)음을 말한다. 또한 여성들에게 차별이 경험되는 맥락과 기제에 대한 개입으로서 ‘남성’관련 의제를 설정, 실천하기보다는 ‘요보호’ 여성 혹은 고등교육 수혜 여성들을 ‘대상’으로 그녀들에 대한 직업교육 혹은 사회참여를 확대하는 법과 제도로써 여성 대표성 확장을 이루려한 것(장필화, 1990)도 많은 비판의 대상이 되었다. 이러한 맥락에서 <차기 정부를 위한 여성정책 10대 과제>중 몇 가지를 검토하면서 남성적 경험에 정책이 개입하는 방식을 상상해 볼 수 있을 것이다.

#### 1. ‘여성에게 더 많은, 더 좋은 일자리 마련하기’

현재 여성 노동자 중 비정규직의 비율은 42%에 가까운데 비해, 남성 노동자 중 비정규직 비율은 28%에 불과하다. 육아와 자녀 교육에 대한 부담이 여성에게 편향되어 있는 문화적 각본 속에서 자녀를 가진 ‘어머니 노동자’는 탄력적 시간 사용이 가능한 비정규직이나 파트타임에 머무르기를 바랄 확률이 높다. 이러한 의미에서 지금 문제제기가 되어야 하는 것은 정규직과 비정규직의 성별 비율이 아니라, 동일노동 동일임금에 관한 치열한 논의와 실천 방안 모색이라고 생각한다. 정규직이 ‘더 좋은’ 일자리라는 개념은 출산/육아

와 무관해 왔던 남성 생애 주기에 따른 생각일 수 있기 때문이다. 재생산 생애주기에 놓이지 않은 엘리트 싱글 여성과 남성의 경우를 봐도, 국경을 넘나들며 다양한 문화적 감수성을 습득하고 유창한 외국어 실력으로 타자와의 공존 모색을 욕망하는 경우는 여성들이 훨씬 많다. 그녀들 중 적지 않은 사람들은 30대 초반만 되어도 그 간의 치열했던 정규직 삶을 접고 탄력적인 비정규직으로 일하며 열린 세상에서 열린 사고를 하며 살고 싶어 한다. 9개월 간 프로젝트에 몸을 담고 나머지 3개월은 프로젝트화 된 몸을 풀고 싶어 하는 식이다. 그러므로 여성들의 감수성, 생애주기, 출산 육아와 관련한 문화적 각본, 현재 급증하고 있는 싱글 맘(+싱글 대드)의 존재, 그리고 가장 중요하게는 ‘좋은 삶’에 대한 전망을 고려한다면 정규직이 해법은 아닐 수 있다는 상상력이 중요하다.

당장 정규직이 수반하는 야근, 밤샘 작업 등의 노동 강도를 개선할 수 없는 것이라면 동일노동 동일임금이라는 합리적 논리에 기반한 임금체계 수립 정책을 제안하는 것이 나을지 모른다. 여성을 위한 더 많은 정규직 창출 요구는 자칫 정규직과 비정규직이 갖고 있는 ‘한국적’ 계급화 방식을 자연화 한다는 비난에 놓일 수도 있다. 정규직과 비정규직에 대한 계급화된 방식의 인식이 동일노동 동일임금 제도의 실현으로 무화된다면, 유아기와 아동기 자녀를 둔 부부는 물론, 싱글 엄마·아빠, 재생산을 염두에 두지 않는 여성과 남성들도 지나친 경쟁과 자신을 소모하는 방식의 노동보다 ‘좋은 노동’을 기획하게 될 것이며, ‘좋은 노동’ 경험은 재생산 주기에 이르게 된 여성과 남성에게 일-가정 양립과 관련한 딜레마를 훨씬 줄일 것이다. 이러한 과정과 관련하여 남성들에 대한 정책적 개입은 일직선적 남성생애주기가 재생산과 갖고 있는 문제점을 이론적으로, 경험적으로 알게 하는 성인 교육 혹은 평생 교육적 기획으로 가능하다고 생각한다. 교육과학기술부와 보건복지부는 취업이나 재취업을 위한 도구적인 교육이 아니라 노동, 삶, 철학이 공존하는 성찰적 교육을 기획하여 초중고등 교육에 접목해야 한다. 설거지, 집안 청소, 제사 등에 남성이 참여한다고 해서 마치 그것이 성 평등을 이루는 중요한 실천처럼 가르치는 지금의 초중등교육은 잘못 되었다. 재생산을 염두에 둔다면 남성생애주기가 일직선일 수 없음을 교육하는 부처간 협조를 기반으로 하는 가버넌스 차원의 기획이 있어야 한다.

## 2. 일-가정 양립정책의 정착

여성들은 사회화 과정과 담론의 영향으로 대부분 일과 가정의 양립에 대한 능력과 책임감, 그리고 감수성을 충분 그 이상으로 학습한다. 따라서 지금까지의 빈약한 정책적 지원으로도 적지 않은 여성들이 일-가정 양립을 ‘가까스로’나마 유지해 왔다. 그러나 결과적으로 과부하에 걸려 일과 가정 그 어디에서도 여성들은 만족하지 않고 행복하지 않다. 일-가정 양립이 그 명칭과는 다르게 실제로는 여성의 과부하를 전제로 하는 ‘일-일 양립’이

었던 탓도 있고, 남성들을 이 정책의 수혜자로 포함하고 있지 않기 때문이기도 하다.

최근 하자센터에서 비공식적으로 개최된 30대 여성들의 토론 모임 <난감>은 알파걸인 그녀들이 ‘일-가정(일) 양립’을 위해 몸부림치거나 아예 양립할 가정을 만들지 않기로 결정하지만, 결코 어디에서도 행복하지 않은 난감한 지경에 빠져 있음을 확인시켜 준다. 그녀들의 토론 주제로 ‘남성’이 등장하지 않았다는 점에서 한 세대 전 여성주의자들의 토론 내용과 큰 차이점을 보이지 않는다. 결국 남성이 일-가정 양립과 관련한 토론의 토론자로 서도, 주제로서도 등장하지 않는다는 것, 그것이야말로 난감한 일이다.

결혼 이후 자신의 삶에 어떠한 변화가 일어날지 예상해 보라는 질문에 여대생들은 교우 관계와 가족관계에서의 변화, 커리어 지속 여부에 대한 고민, 시집 내에서의 종속적 지위에 관한 두려움 등 마치 결혼을 해 본 것 같은 답을 한다. 그러나 남학생들은 결혼이 지금까지의 생애주기와 별다른 변화를 일으키지 않을 것이라고 상상한다. 가장 기억에 남는 한 남학생의 대답은 “...글쎄요...제가 지금 고급 미니카 수집을 취미로 하는데요, 결혼하고 나면 와이프가 그런 데 돈 쓰는 건 싫어할 것 같아요...”였다. 남성들에게 결혼은 성인기에 갖추어야 할 하나의 스펙인 것이지, 자신의 삶이 현재적 조건과 얼마나 어떻게 달라질 것인지 고민하게 하는 문제가 아니다. 이러한 의미에서 이제 일-가정 양립 정책이 대상으로 해야 하는 구성원은 남성들이다.

현재 50, 60대를 맞은, 여성주의적 시각을 가진 소수 남성들이 90년대 육아와 가사에 대한 책도 쓰고 매스컴에도 나와 자신들의 삶의 방식이 ‘정상적’이고, 때론 다른 남성들보다 자녀들과의 유대와 배우자의 사랑을 많이 가질 수 있으므로 행복하다 말했다. 그러나 그들의 방식에 대한 정책적 지원이 없었으므로 그러한 남성은 재생산 되지 않았고, 그들은 그저 예외적으로 잘났거나 혹은 예외적으로 찌질한 남성의 위상을 갖게 되었을 뿐이다. 유전적으로도 예외적 존재인 돌연변이는 재생산되지 않는다.

남성들이 일-가정 양립 정책의 수혜자가 되도록 하기 위해서는 우선 노동부(학령기 전 아동을 둔 부모들의 노동 시간 단축, 남녀에게 주어지는 출산/육아 휴직, 대체인력 수급 등), 교육과학기술부(아동들의 피보호권, 남성들에 대한 생애주기에 필요한 출산/육아 관련한 성인교육 등), 보건복지부(아동복지, 부모됨의 과정을 누릴 복지 등) 등이 긴밀한 협조를 해야 한다. 이 모든 것은 여성가족부와 같은 어느 특정 부처가 할 수 있는 일은 아니고, 어떤 의미에서 노동부가 여성가족부의 도움을 받아 탄력적 근무 시간이 가능 하도록 비정규직에 대한 전향적 개념과 제도를 만들어 남녀 공히 출산과 육아를 중심에 둔 생애주기를 선택할 때, 동일노동 동일임금의 원칙하에 정당한 시급을 받으며 일할 수 있는 조건을 법으로 강제하는 것이 가장 중요한 일일 것이다. 언급된 각 내용들(노동시간 단축, 출산/육아 휴직, 아동들의 피보호권, 남성들에 대한 출산/육아 교육 등)을 위한 예산은 성인지 예산 항목으로 카운트 되어, 이러한 정책을 시행한 부처는 성인지 감수성이 높은 우수한 부처가 되는 셈이다.

지금으로서는 많은 논쟁이 될 수 있는 의제가 되겠지만 동성커플에게도 육아와 관련한

생애주기가 가능한 시스템 구축 전망은 갖고 있어야 하지 않을까 생각한다. 직접 출산을 하지 않았거나 출산은 했지만 어머니만 둘이라는 이유로 재생산 관련한 생애주기를 차단당하는 것은 시대적 감수성에 맞지 않는다. 돌봄이 사회적으로 확장되고 돌봄의 공공성에 관한 논의가 시작되는 맥락에서 동성애자 혹은 동성커플에게 돌봄 관련한 생애주기가 주어지지 않는다는 것은 재고해야 할 일이다.

### 3. 다문화 가족의 자립지원 및 사회참여 촉진

다양한 분야의 사회과학자들은 지난 10여 년 간 결혼이주여성에 관한 연구물을 축적해 왔다. 특히 여성학자나 문화인류학자들 중에는 여성주의적 관점으로 결혼이주여성들의 한국 사회로의 적응과 한국 사회의 문화, 제도, 행정에 있어서의 배타성 등에 대해 성찰적 비판을 해 왔다. 이들의 주된 주장 가운데에는 이주 외국인들에 대한 동화주의 전략과 정책이 한국 사회가 다문화 되어 가는 데 걸림돌이 되고 있음에 대한 비판이 있다. 이러한 비판이 지적하고 있는 것은 이주 여성들에 대해 그녀들의 적응을 순조롭게 하기 위한 다양한 시도들만 존재하고, 한국 시민들이 그녀들의 존재로 인해 어떠한 변화를 경험하고 그에 대해 어떠한 준비를 해야 할 것인지에 대한 고민과 실천이 결여 되어 있는 상황이다 (나윤경 외 2008). 이것은 다만 한국 사회가 그녀들을 ‘수용’하는 것과는 다른 차원으로서, 한국 문화와 구성원들의 ‘변태’를 요하는 일이다.

최근 결혼이주여성들의 한국 생활 적응을 돕기 위해 여성가족부가 만든 ‘일상생활을 통해 배우는 한국생활: 한국살이’의 내용을 보면 결혼이주 여성들의 존재로 인해 한국 가족은 그 어떠한 변화도 겪지 않고 다만 그녀를 돕기 위해 언어, 요리, 자녀교육을 포함하는 일상생활에서의 ‘지혜’를 모으는 ‘착한’ 모습으로 그려진다. 그러나 ‘문화’가 고정적인 실체가 아니라 창조적이고 변화하며 혼종적이고 침투성이 강한 것이라는 정의를 이해한다면 한국 가족은 그녀들의 존재로 인해 생일에 그녀가 배워 만든 미역국이 아니라 그녀의 문화가 만든 음식, 혹은 혼종적인 그 무엇을 먹게 될 수 있음에 대한 상상력, 또는 한국의 가족들이 그녀가 속한 문화의 음식을 배워 한국의 ‘전통’ 식탁이 지금까지와는 다른 모습을 할 것에 대한 기대를 갖고 있어야 한다. “We are What We Eat”이라는 문화 인류학자들의 진리는 한국의 다문화 가족 정책에 고스란히 반영되어 이주해 오는 그녀들이 자신의 문화에 대한 식제를 경험하지 않으며 한국 사회에 적응할 수 있도록 도와야 한다. 이러한 노력은 그녀들의 정체성과 자존감, 그리고 자기 문화에 대한 자부심을 그대로 유지할 수 있도록 하는 것이므로 다만 그녀들의 자립을 돕고 사회참여를 촉진하는 것보다 훨씬 더 근본적이며 장기적인 기획일 수 있다. 한국 가족이 그녀들의 모국어를 익혀야 함은 물론이다.

또한 결혼 이주여성들이 한국 사회의 문화경제적 ‘주변부’ 남성과의 혼인에서 남편과 시



집 가족들에 의해 물리적, 언어적 폭력에 노출되고 있다는 언론보도와 현장연구 결과가 적지 않음에도 불구하고, 한국 가족들에 대한 체계적이고 구체적인 교육 프로그램이 진행되지 않고 있다. 특히 한국의 가부장적 가족과 가부장적 남편에 대한 한국 가족의 성찰은 다문화 가정의 구성과 지속을 위해 꼭 필요한 것인데, 남편을 포함한 시집 가족들에 대한 가부장성 해체를 중심으로 하는 성인교육학적 기획은 어쩌면 제도 교육의 수혜 기간이 길지 않은 한국 가족에게 가장 시급한 것일지 모른다. 그녀들의 노력과 그녀들의 존재로 인한 한국 가족의 변화에 대한 준비는 다문화 가정의 정착을 위한 기초적인 노력이다.

그럼에도 불구하고 그녀들을 이주여성이 아닌 ‘결혼’이주여성으로 호명함으로써 결혼 안에서의 여성이 그러하듯, 그녀들을 사회적 존재로서가 아니라 아내, 며느리, 엄마로서 호명하는 것은 그녀들이 가지고 있을 다양한 잠재력, 꿈, 계획 등에 민감하게 반응하지 못하게 함으로써 그녀들을 다만 한국 시집 가족과 ‘한국 자녀’를 위한 보살핌 노동자로 인식하는 것이다. 다문화 가정의 틀 안에서가 아닌 이주한 외국인이 늘어나는 한국 사회의 틀 속에서 그녀들을 만나고 그녀들과 소통하려는 노력이야말로 그녀들의 정착을 돕는 가장 기초적인 노력일 것이다.

#### 4. 생활 속에서 공감하는 성평등 문화 만들기

초중고등 과정에서 성평등 교육을 기획하는 것은 성평등 문화 정착에 가장 핵심적인 내용이 될 것이다. 그러나 이것이 가능하기 위해 성평등성을 교육할 수 있는 여성주의적 감수성과 인식을 가진 교사와 교수가 충분히 존재하도록 하는 제도적 장치가 있는가에 대한 문제제기는 많지 않았던 것 같다. 교사들은 교사가 된 후 이런저런 성인지 감수성 교육을 받지만 교수들은 그마저도 하지 않는다. 교사들의 성인지적 감수성을 위해서는 교사 이후에 받는 교육도 중요하지만 교사 양성과정(교대, 사범대, 교직 이수과정, 교육대학원) 그 안에서 여성주의 교과목을 접함으로써 여성주의적 인식을 형성하는 것이 더 중요하다. 이를 위해 교대에 여성주의 전공 전임교수가 있어야 하며, 여성주의 교과목에 대한 10학점 내외의 의무 이수가 필수적이다. 또한 4년제 대학교 사범대학이나 교직 혹은 교육대학원을 통해 교사로 입문하는 경우를 위하여 전체 학생비율에 맞춘 (예컨대 학생 000명 당 여성주의 전공 전임교수 1명 등) 여성주의 전공 교수가 있는 대학교 졸업자에 대해서만 교사 자격증 혹은 임용고시 응시 자격이 주어지는 등의 정책이 있어야 한다.

대학교는 교수 성희롱성추행 등 성폭력에 대한 강력한 처벌로서 대학 전체에 여성주의적 감수성을 확장하는 방법이 있을 수 있겠고, 교양수업 중 여성주의 교육을 필수교양 과목에 다수 배치함으로써 학생 구성원들이 여성주의적 감수성을 향상할 수 있도록 할 수 있을 것이다. 이러한 노력이 대학평가에 반영되도록 하는 정책적 뒷받침이 있을 때 여성주의 교과목이 다만 (교사가 되기 위한) 소수 여학생들만이 아니라 교사가 되려는 혹은

다른 직종에 종사하려는 여성과 남성 대학 구성원들의 성인지 감수성 향상에 도움이 될 것이다.

## 5. 다양한 가족지원 및 돌봄 양육 인프라 구축

자라나는 세대를 위한 성인지 감수성 교육에 있어서 교사의 역할과 비중은 더 없이 중요하고, 이들이 고등교육을 경험하는 인구이므로 어떤 의미에서 대학 내 성인지 감수성 교육이 가장 급선무일 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 정부가 추진하려는 가족지원 및 돌봄 양육 인프라 구축에 필요한 ‘인력’은 대학생을 비롯한 20-30 남녀로 구성할 것에 대한 상상력이 필요하다고 생각한다. 대학생들 중 남학생들은 언급했듯이 본인들의 생애주기가 재생산과 관련하여 비직선적으로 진행될 것에 대해 예감하지 않거나 그럴 필요가 없다고 생각한다. 그러나 성평등 정책을 실현하는 데에 있어서 남성들의 부족한 상상력은 여성들은 물론 돌봄을 필요로 하는 사회에 커다란 문제로 남을 수밖에 없다.

정부가 시행하는 다양한 돌봄 인프라 구축에 동원되는 인구는 이제까지의 경험으로 비추어 볼 때 거의 (연령, 계층, 경제력에 있어서 소외 된) 여성이 될 것이다. 이러한 식은 가정 안에서의 여성적 노동이 사회적으로 확장되는 것일뿐 성평등의 가치를 실현하는 데에는 어떠한 변화도 만들어 내지 않는다. 돌봄 노동의 사회적 확장에 남성들이 개입되지 않는다면 그것은 여전히 여성적 노동, 값 싼 노동으로 남을 것이며, 결국 사회적 돌봄 노동에 임하는 여성들은 소외 계층 여성이거나 제3세계에서 오는 여성일 수밖에 없을 것이다. 이러한 맥락에서 돌봄 노동의 남성 참여는 중요하다.

‘돌봄 쿠폰제’ 같은 개념을 사용하여 대학 재학생을 포함, 20-30대에 사회적 돌봄 기관에서 일정 기간 돌봄 노동을 수행한 사람은 그 시간만큼 자신의 자녀나 부모에 대해 사회적 돌봄을 받을 수 있는 자격을 부여하는 시스템을 마련할 수 있을 것이다. 20-30대 돌봄 노동 참여자를 위한 아동 성추행 예방에 관한 이론적 실천적 교육은 물론 아동교육에 관한 전반적인 교육은 대학이나 지자체가 마련하며, 이들에 대하여 돌봄 노동에 관한 상시적인 튜터링과 코칭이 가능한 ‘어머니’들이 이들을 supervising하는 식으로 구성가능할 것이다. 돌봄 쿠폰이 20-30대의 결혼 조건으로까지 잡는다면 돌봄 노동의 여성화는 어느 정도 희석될 수 있지 않을까 생각한다. 돌봄 노동으로의 남성 참여를 유도하려 한다면 남성 참여시 여성보다 더 많은 쿠폰을 제공하는 등의 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 돌봄과 양육에 관한 사회적 인프라 구축은 기본적으로 돌봄 노동의 여성화를 탈피할 수 있을 때 성평등의 가치를 실현하는 것이 될 것이다. 그렇지 않은 인프라는 결국 집안 내 여성노동을 사회적으로 확장하는 것 이상의 의미를 가질 수 없다.

## 6. 여성과 아동이 폭력으로부터 안전한 사회 만들기

최근 빈발하고 있는 여성에 대한 남성들의 성폭력은 어느 영화 속 대사처럼 한국이 “성폭력 공화국”임을 환기시킨다. 이런저런 모임에서 일명 ‘화학적 거세’에 대해 어떻게 생각하느냐는 질문을 적잖이 받는 걸 보니 여성적 경험으로 평가할 때 전혀 무의미한 논의들이 꽤 진지하게 이루어지고 있는 것 같다. 성폭력 범죄자들이 화학적 거세를 당하면 여성들은 안전함을 느끼는가? 집단으로서의 남성이, 화학적 거세를 당할 남성과 그렇지 않은 남성으로 구분 가능한가?(여아, 청소년, 성인 여성에게 성폭력을 가한 남성은 고급 호텔에서 이른바 ‘콜 걸’에게 성구매를 한 남성과 크게 다른가?) 등의 질문은 성폭력에 대한 논의가 ‘남성성’에 대한 한국적 이해·수용방식은 건드리지 않으면서 어떤 의미에서는 실직자, 성인 히키코모리 등 소외 계층 남성들에 대한 편견만을 조장하는 것에 대한 비판이다. 한국 남성이면 대부분 거쳐야 하는 군 주변 기지촌의 존재는 남성의 성욕은 반드시 여성의 몸을 통해 해결되어야 하고, 해결될 수 있다고 믿는 ‘남성성에 대한 신화’를 대변해 주고 있다. 여기서 ‘여성의 몸’이 의미하는 바는 생물학적 여성 성기를 가진 몸을 의미하기 보다는 남성이 권력감을 갖는 사회적 몸을 의미한다.

어떤 면에서 여성에 대한 남성들의 권력감을 증폭시키는 제도는 군대일 수 있는데, 군사주의가 관통하는 군대의 핵심 정체성은 ‘gender politics’로써 성립 된다. 이는 여성은 남성에게 의해 보호 받는 2류적 존재, 즉 열등한 존재라는 정치학으로서 한국 남성 대부분은 gender politics를 주입받는 국가적 커리큘럼에 의무적으로 노출되어야 한다. 여성에 대한 남성 성폭력을 막기 위해서는 미시적 대책(마을 지킴이단 구성, 방과 후 아동프로그램 실시 등)도 필요하겠지만, 보다 근본적이며 거시적으로 한국 사회에서 통용되는, 권력감을 갖는 ‘남성성’에 대한 재구성이 있어야 한다. 남성성이나 남성생애주기처럼 자연화되어 근본적인 성찰을 불가능하게 하는 개념들은 한 두 개의 정책으로써 해체되거나 재구성될 수 없다. 그것을 가능하게 할 다양한 층위에서의 접근에 대한 거버넌스가 필요한데, 거버넌스로서의 성 평등(특별)위원회는 국방부, 교육과학기술부, 문화관광부 등에 예컨대 남성성 재구성과 관련한 그 부처의 정체성에 부합하는 정책을 제안하고 관련 부처들이 유기적으로 소통할 수 있도록 조정하는 역할을 한다.

## 7. 나가며

“성 평등이 이루어지면 성 평등나 여성학과는 필요 없지 않을까요?”라는 꽤 상식적인 것 같은 질문형식의 선언문은 총여학생회나 여성가족부에도 적용됨으로써 여성 전담 기구의 임시성을 전제하고 있다. 여성주의라는, 사유방식에 대한 이데올로기를 여성의 지위 향

상을 위한 ‘작전’ 정도로 축소, 왜곡하여 해석함으로써 그 한시성을 예고하기도 한다. 그 예고에 부응이라도 하듯, 여성의 대표성 확장을 중심에 두어 온 여성정책은 안정적인 사회적 지위를 위한 정책을 마련하거나 여성들의 현실 상황과 결정적인 관련이 적어 보이는 청소년 문제에 보수적인 태도를 견지함으로써 스스로 한계점을 만들고 존재의 논쟁지점을 만들어 냈다. 전자의 경우에는 이기적인 집단으로서의 여성과 여성 전담기구에 대한 비난 때문에, 후자의 경우 ‘사소한 일에 목숨 건다’는 조롱 때문에 여성 전담기구의 존재 이유를 묻게 되는 것이다.

그러나 어떤 의미에서 남성중심 사회에서 여성을 위한 문제만을 ‘전담’할 때 그 조직이 이기적이라거나 중요하지 않은 이슈에 몰두한다는 평가는, 그 기구의 여성주의적 실천 정도와는 상관없이 당연할 수밖에 없다. 왜냐하면 남성중심 사회에서의 여성은 캐롤 길리건이 언급했듯 ‘다른 목소리(a different voice)’를 가진 존재로서 그 목소리는 그 사회에서 ‘외국어’이거나 주파수가 다른 것이므로 이해되기 어렵고 왜곡되거나 들리지 않기 때문이다. 결국 청자의 듣는 능력에 대한 업그레이딩 없이 그 다른 목소리는 해석될 수 없으며, 자신의 무능력을 모르는 청자는 그 목소리를 영원히 들을 수 없다. 어떤 경우이던 여성 문제의 전담부서는 여성만이 아니라 여성의 목소리가 소통 가능할 수 있도록 그 맥락을 정비해야 하는데, 그 맥락은 다양한 층위와 구성적 요소를 갖기 때문에 어떤 한 개의 부처가 담당할 수 있는 것은 아니고 거버넌스로서의 강력한 그 무엇이 필요하다. 이러한 시스템 안에서의 남성 의제란 남성을 위한 스펙성 혹은 프로그램성 교육이 아니라, 여성 의제와 가장 많은 충돌을 일으키는 일직선적 남성 생애주기, 여성에 대해 권력감을 갖는 남성성의 해체와 재구성을 가능하게 하는, 전생애에 걸친 성찰이다.

## 참고문헌

- 나윤경(2008) 결혼 이주 여성들의 행위자성과 평생교육의 지향점 모색 : 필리핀 여성의 경험을 중심으로 평생교육학연구 14(4) 185-213.
- 신광영(2004). <한국의 계급과 불평등> 서울:을유문화사
- 장필화(1990) 여성정책을 위한 기초적 검토, 여성학논집 7, 11-22.
- 조주현(2006) 젠더정치의 ‘위기’ 여성학논집 23(2) 3-37.





# 토 론 문

**김애령**

(돌봄사회연구소 소장)

**김경희**

(한국여성정책연구원 연구위원)

**김은경**

(세종리더십개발원 원장)





## 토론 1

## 토론문

김애령(돌봄사회연구소 소장)

## \* 발표문의 구성(2가지)

- 무엇이 여성정책인가? ‘젠더’ (개념)와의 관계는? 다양한 왜곡과 오해
- 정치적·전략적 구성물로서 여성정책의 방향과 과제

## 1. 여성정책의 모순과 한계, 즉 ‘공과’ 를 수용하는 보다 열린 시각이 필요한 시점임

- 오늘, 배은경 선생님은 인간의 본성에 대한 고찰, 생물학과 사회과학에 대한 질문, 사회적 실천과 연계되어 있는 여성주의 담론(특히 ‘젠더’의 담론)이 한국에 토착화되는 과정에서, ‘한국적 여성정책’의 지형과 충돌하거나 교차하면서 나타나는 오해와 모순들을 명쾌하게 설파해 주심
- 오히려 ‘합의성’과 ‘배타성’이라는 모순되고 긴장된 이론과 실천구조를 갖고 있는 여성주의(페미니즘)의 지형이 애초부터 ‘제도화된 여성정책’과 상당한 갈등과 토론을 벌였다면 큰 고민은 없었을 것임
- 그러나 현실의 여성정책의 지형이 보다 응축된 형태로 (젠더 개념이 갖고 있는) 갖가지 오해와 갈등, 담론의 착종을 일으키고 있음. 이에 그간 여성정책의 성과, 즉 호주제 폐지 및 관련 여성입법의 다양한 성과까지 폄하되고 있는 실정임

## 2. 정치적, 전략적 구성물로서 여성정책의 가능성과 미래

## • 여성의 다양성과 젠더 모순의 수용과 천명

- 정책의 수립과 입법과정에서 한국 여성들은 가족 등 사적 부문의 노동과 신용 확보, 정보의 분배 과정 모두에서 남성과 권한의 차이가 확연할 뿐만 아니라, 책임과 의무가 다르다는 것을 명시. 흔히 ‘통합성’의 차원에서 제기되는 ‘여성정책은 더 좋은 남녀관계를 위한 변혁’이라고 하는 입장에 대해서도 심층적으로 논쟁할 것

• **여성정책의 정의 = 정치적 입장**

- 즉 여성정책을 다르게 정의하는 것은 다른 정치적 입장을 갖는 것임. 따라서 제도적인 장을 넘어서서 시민들의 여성정책에 대한 토론을 활성화하고, 정치권의 여성정책에 대한 토론과 주장을 견제하는 장치를 만들어야 함. 여성관련 입법과정 및 성별영향평가 등 성주류화 도구 등 여성정책의 수단과 전략 등을 마련하는데 다수의 다양한 시민들이 참여하여 의견을 개진하도록 할 것.

• **그 외 여성정책의 (사회적) 수용성을 제고하는 정치적 (촉진) 요인**

- 성평등의 목표에 대한 토론하고 중장기 실행계획을 마련하는 정치적 리더십 (선택과 해석)
- 성주류화 제도 기반의 추진력 강화, 관료의 역량과 이해 증진
- 완전한 (여성의) 정책대상화의 극복은 불가능하나, 정책대상의 권익을 보호하고 연대하는 방안에 대한 모색. 지역적 여성정책의 편차의 극복

## 토론 2

## 성평등의 정의와 정책목표

김경희(한국여성정책연구원 연구위원)

여성정책에서 성 평등은 발표자가 언급한 대로, 다양한 의미로 해석되어 왔다. 여성주의자들은 남성중심 사회에서 여성이 구조적이고 체계적으로 배제되면서 차별받아 왔다는 전제로부터 출발해서 성차별을 해소하기 위한 다양한 전략을 제시해 왔다. 여성을 사회적 억압과 지배로부터 해방시키고자 하는 페미니스트 목표는 ‘무엇이 성평등인가?’ 즉 평등의 의미와 평가, 평등실현의 전략에 대한 논쟁을 통해 다양한 방식으로 추구되어 왔다.

이 글은 성평등의 다양한 의미와 비전들을 세 가지 입장에서 정리하고 있다. 즉 성불평등의 문제를 사회 각 영역에서 여성의 배제라고 보는 입장에서는 기회의 평등 전략을 선택하도록 한다는 것이다. 둘째, 성불평등의 문제를 기존에 의문시되지 않았던 남성규범과 성차별적인 결과라고 보는 입장에서는 해결책으로 적극적 조치를 통한 결과의 평등 전략을 선택하도록 하고 있다. 셋째, 성불평등의 문제를 성별화된 세계라고 보는 입장에서는 해결책으로 성 주류화 전략을 채택하도록 한다는 것이다. 이어서 성 평등한 사회에 대한 비전으로 프레이저(Fraser)가 제시한 보편적 생계부양자 모델, 돌봄 제공자 균형모델, 보편적 돌봄 제공자 모델 3가지를 설명하고 있다.

이와 같은 발표자의 성평등 의미에 대한 해석과 유형화는 성불평등 문제의 해결전략과 성평등 비전을 연관시켜 파악할 수 있게 하는 틀을 제공하는데 도움을 준다. 여기에서 기회의 평등전략과 결과의 평등 전략, 성 주류화 전략 각각에 대해서는 성평등 의미와 전략에 관한 세부적인 논의가 있었으면 한다. 이를테면, 성 주류화 전략에 관한 논의를 보면, 기회의 평등전략과 결과의 평등전략을 성 주류화 전략에 포섭시키는 경우도 있다. 성 주류화 전략에 관한 다양한 해석과 논의가 병행되었으면 한다.

우리 사회에서 여성들이 ‘여성’으로서의 정체성을 드러내고 집단으로서의 목소리를 내기 시작한 것은 1980년대 중반부터이다. 여성정책관련 법이 전무하다시피 했던 시기에 여성단체들은 영유아보육법, 성매매 방지법, 남녀고용평등법 등의 제개정을 위한 청원서를 국회에 제출하였고 여성정책의 근간이 되는 법 제개정 운동을 펼쳐왔다. 여성운동을 이끄는 여성단체들은 1980년대 후반 이후에 활성화되었고, 새롭게 결정된 많은 단체들이 국가를 향해 여성이 지위향상과 처우개선을 요구하면서 여성정책과 여성운동은 상호 밀접한 관계를 맺게 되었다. 여성운동은 국가를 협상의 대상으로 보고, 여성의 평등권 실현을 위한

법제도 개선운동에 주력함으로써 젠더 거버넌스를 구축한 것이다. 이러한 한국 여성정책의 특수성은 성 평등관련 법과 제도를 형성하고 운영하는데 중요한 요인이 되고 있어 성 평등 정의와 목표를 설정할 때도 고려해야 할 요인이라고 본다.

발표자는 일-가족 양립정책을 돌봄과 생계부양을 둘러싼 젠더관계의 성격을 드러내는 대표적인 정책이라고 보고 프레이저가 성평등에 도달하는 가장 유력한 대안으로 제시했던 보편적 돌봄제공자 모델의 가능성을 가늠해 볼 수 있는 정책이라고 한다. 그러나 우리사회는 전반적으로 국가 주도형 정책환경에서 사회 각 분야에서 다양한 복합적인 형태로 발생할 수 있는 성차별에 유연하게 대응하기 어려운 구조를 갖고 있다고 볼 수 있다. 더욱이 효율성과 성과를 우선시하는 정책환경에서는 성평등이라는 의제를 발굴해서 실행하기 어렵다. 여성의 지위와 삶의 질 향상이 복잡하게 설계된 성평등 지표에 의해 측정된다고 해도 그것이 일반 여성들로 하여금 체감할 수 있는 정책의 성과로 전달되었는지는 의문이다. 또한 일-가족 양립 정책이 여성노동자의 절대 다수를 차지하는 비정규직 여성들을 포괄하면서 전통적인 성별분업을 해체하는 방향으로 운영되었는지에 대해서는 회의적이다.

미국의 동일가치 노동 동일임금에 관한 논의를 보면, 이 제도가 여성의 노동이 저평가되어 나타나는 임금차별을 해소하는데 한계가 있다는 것이다. 즉 성별화된 노동시장에서 여성이 집중적으로 일하는 직종과 남성이 집중적으로 일하는 직종에서 일하는 여성과 남성의 노동을 동일 가치 노동(work of equal value) 동일임금제도로 문제를 해결하는데 한계가 있다는 것이다. 동일노동(same work) 동일임금제도는 남녀가 똑 같은 일을 하는 경우에 동일한 임금을 지급해야 한다는 원칙으로 노동시장내 성별직종분리를 고려할 때 실효성이 없어 동일가치 노동 동일임금으로 확대된 것으로 알려져 있다. 그런데 동일가치 노동 동일임금제도의 경우에도 광범위하게 확산되어 있는 성별직종분리의 문제를 해결하지 못한 상태에서는 한계가 있다. 그 대안으로 제시된 유사가치 노동(comparable worth) 동일임금제도에서 제기되었던 여성노동의 가치평가에 대한 논의를 포괄하여 여성노동 가치에 대한 확장적 평가가 이루어졌으면 한다.

성평등의 의미가 다각도로 이해되고 해석되고 있다는 사실이 시사한 대로, 성평등의 의미는 구성적 개념이고 여성정책은 젠더정치(gender politics)에 의해 현실사회에서 끊임없이 굴절되거나 변환되는 과정을 거친다. 위계화된 성 역할, 성 정체성, 성별 지위 및 규범 등 불평등한 젠더관계는 모든 사회운영 논리에 체계화되어 있다. 발표자가 지적한대로, 성평등이 불평등한 젠더관계의 변화를 전제로 한다면 여성정책은 그 관계의 전환이라는 장기적 목표에 부합되게 기획되어야 한다. 또한 성 평등 목표는 여성정책의 궤도에(여성만을 대상으로 하는 정책에서 남녀 모두를 대상으로 한 정책으로)놓여져 있는 많은 제도들이 굴절과 왜곡될 수 있음을 인지하는 여성 정책의 실행주체들로부터 검토대상이 되어야 한다고 본다.

토론 3

▣ 김은경(세종리더십개발원 원장)





## 메 모



## 메 모





## 메 모



## 메 모