
제4차 여성정책기본계획 수립을 위한 정책포럼

일 시 : 2012. 7. 3(화) 15:30~18:00

장 소 : 국립중앙박물관 교육관 제2강의실

주최 :  **여성가족부**
Ministry of Gender Equality & Family

주관 :  **한국여성정책연구원**
Korean Women's Development Institute



모시는 글

올해로 『제3차 여성정책기본계획(2008~2012년)』이 완료되어 여성발전기본법(제7조)에 따라 2013년부터 적용될 새 기본계획을 수립해야 할 때가 되었습니다.

여성정책기본계획은 지난 15년간 우리나라 여성의 지위를 향상시키고 성평등 가치를 확산하는데 기여해왔습니다만 다가올 미래에서는 보다 적극적인 역할이 요구되고 있습니다. 단기적으로는 세계경제의 불확실성과 ‘고용 적은 성장’ 추세, 중장기적으로는 출산율 저하와 인구고령화 등에 따른 잠재성장률의 둔화가 전망되고 있으며, 청년실업, 노인빈곤 등 새로운 사회적 위험이 대두되고 있습니다. 이러한 상황에서 성평등과 사회통합을 위한 국가계획으로서 여성정책기본계획의 역할과 중요성이 더욱 커지고 있습니다.

여성가족부와 한국여성정책연구원에서는 여성주관을 맞이하여, “여성정책기본계획 어떻게 수립되어야 하나?”를 주제로 포럼을 개최하여 토론의 장을 마련하고자 합니다. 바쁘시더라도 참석하시어 지식과 통찰을 나누어 주시기를 부탁드립니다.

2012년 6월

여성가족부 장관 **김 금 래**

한국여성정책연구원 원장 **최 금 숙**

프로그램

진행 : 이택면 (한국여성정책연구원 연구기획팀장)

15:30~	개회	
15:30~15:50	인사말 환영사	<ul style="list-style-type: none"> • 최금숙 (한국여성정책연구원 원장) • 김금래 (여성가족부 장관)
15:50~16:00	휴식	
사회 : 이재경 (이화여대 여성학과 교수)		
16:00~16:20	발표 1	<ul style="list-style-type: none"> • 제3차 여성정책기본계획의 평가와 시사점 민무숙 (한국여성정책연구원 선임연구위원)
16:20~16:40	발표 2	<ul style="list-style-type: none"> • 제4차 여성정책기본계획, 어떻게 수립되어야 하나? 김영옥 (한국여성정책연구원 선임연구위원)
16:40~17:40	토론	<ul style="list-style-type: none"> • 이미경 (한국성폭력상담소 이사) • 차인순 (국회 여성가족위원회 입법심의관) • 김경희 (한국여성단체연합 공동대표) • 안상훈 (서울대학교 사회복지학과 교수) • 김혜원 (한국교원대 교수) • 김정숙 (한국여성단체협의회 회장)
17:40~18:00	종합토론 및 폐회	

목 차

발 표 1

- 제3차 여성정책기본계획의 평가와 시사점 1
민무숙 (한국여성정책연구원 선임연구위원)

발 표 2

- 제4차 여성정책기본계획, 어떻게 수립되어야 하나? 51
김영옥 (한국여성정책연구원 선임연구위원)

토 론

- 제4차 여성정책기본계획 수립을 위한 정책포럼 토론문 83
이미경 (한국성폭력상담소 이사) / 85
차인순 (국회 여성가족위원회 입법심의관) / 93
김경희 (한국여성단체연합 공동대표) / 99
안상훈 (서울대학교 사회복지학과 교수) / 103
김혜원 (한국교원대 교수) / 107
김정숙 (한국여성단체협의회 회장) / 109



제3차 여성정책기본계획의 평가와 시사점*

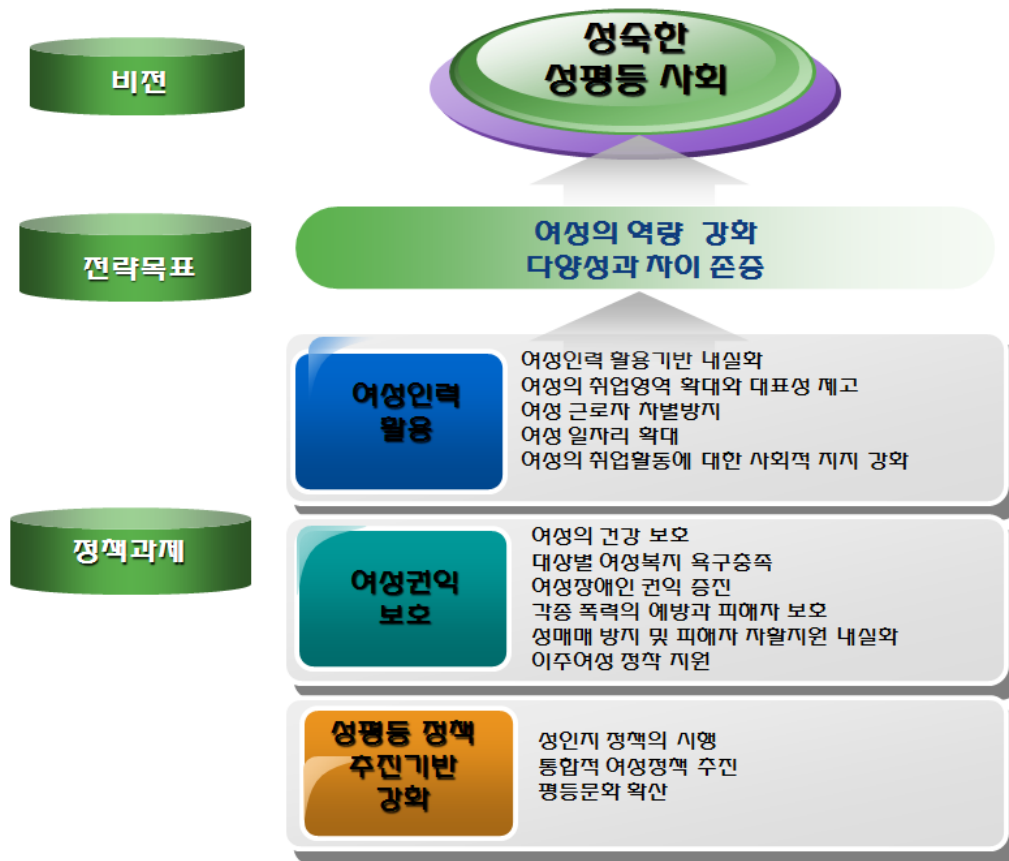


* 본 발제문은 2011년도 여성가족부 용역보고서 ‘제 3차 여성정책기본계획 이행점검 및 제 4차 여성정책기본계획 수립을 위한 기초연구’ 내용을 요약 및 보완한 것임(연구진: 민무숙, 양인숙, 윤덕경, 마경희, 황정임, 김양희, 최윤정). 세부 과제별 자세한 성과 및 통계치 등은 보고서내용을 참고.

I. 서론

- 그간 정부는 1995년 제정된 여성발전기본법 제7조(여성정책기본계획의 수립), 제8조(연도별 시행계획의 수립 등), 제9조(계획 수립 및 시행의 협조)에 근거하여 1997년부터 세 차례에 걸쳐 여성정책기본계획을 수립·추진해 왔다. 이러한 여성정책기본계획은 국가의 여성정책에 대한 기조와 책무성을 천명하는 상징적인 기제이면서도 여러 중앙부처 및 지방자치단체가 실제 여성정책을 집행할 수 있는 법적인 토대가 됨으로써 여성의 삶을 둘러싼 많은 사회제도를 변화시키는 매우 중요한 역할을 해왔다.
- 여성정책기본계획의 진전에 따라 정책 내용의 확대 측면에서도 상당한 진전과 변화를 가져왔다. 성평등 일반 뿐 아니라 정치, 교육, 행정 등 각 부분에서의 여성대표성, 여성의 경제적 지위 제고, 여성복지 및 인권 강화, 나아가 문화 및 국제 협력 등 여성정책의 범위가 상당히 광범위하게 확대되었으며, 2000년 이후에는 일반 정책에 대한 성인지적 관점을 투영하고 성 주류화 전략의 도입과 제도화 등 다양한 성과를 이루었다고 하겠다.
- 제3차 여성정책 중장기 기본계획(2008-2012)은 ‘성숙한 성평등 사회’란 비전 아래 ‘여성의 역량 강화’와 ‘다양성과 차이 존중’의 두 가지 목표를 설정하고 있다. [그림 1].
- 이러한 목표를 달성하기 위한 주요 정책 영역으로 ‘여성인력 활용’, ‘여성권익 보호’, ‘성평등 정책 추진 기반 강화’ 등 세 분야를 채택하고 이 안에 총 14개의 중과제와 45개의 소과제를 두었다.
 - 2011년도 현재 총 20개 부처가 관여하여 추진함(2010년도까지 21개 부처가 관여하였으나 문화재청이 삭제됨).
- 2007년에 마련되었던 제3차 여성정책기본계획은 2008년 새로운 정부 출범과 함께 여성가족부의 여성부로의 업무 축소 등 환경변화로 인하여 2008년 초 한 차례의 조정을 거쳐 3개의 대과제, 14개의 중과제, 48개의 소과제로 조정된 바 있다. 특히 당시 수정된 계획은 여성부의 조직체제와 동일하게 구성되어 (여성정책, 인력개발, 권익증진) 영역이 크게 축소된 것이 특징이다. 동 계획은 2010년도 이행점검 결과 및 새로운 정책환경의 변화를 반영하여 다시 2010년 12월에 3개의 대과제, 14개의 중과제, 45개의 소과제로 재조정되었는데, 대영역과 중과제의 변동은 없으나 소과제의 일부 조정이 이루어진 것이 특징이다.¹⁾

1) 본 원고는 2010년 시행계획을 중심으로 작성됨.



[그림 1] 제3차 여성정책기본계획의 구조

- 이제 2013년도 부터는 제 4차 기본계획 시행 시기를 맞이하게 된다. 3차 기본계획이 수립될 당시의 여건 및 주변 환경과 지금은 여러 면에서 다르고 새로운 도전과제들을 안고 있다. 특히 여성 관련 정책 기본계획들이 새로운 주기를 맞이할 뿐 아니라 당시에는 미흡하였던 정책수요의 증가로 새로운 법률 제·개정이 이루어지는 등 정책 환경이 새롭게 변하고 있다.
- 본 발제문은 이러한 정책여건 및 환경변화를 바탕으로 3차 여성정책기본계획의 연차별 이행점점을 토대로 그동안의 성과 및 문제점을 평가하고, 이를 토대로 4차 기본계획 수립 방향에 대한 시사점을 추출하고자 한다.

Ⅱ. 기본계획별 정책과제 변화와 특징 비교

1. 1차와 2차 기본계획 특징 비교²⁾

- 1차 계획은 여성의 지위를 향상시키는 동시에 헌법에 규정된 남녀평등이념을 국민생활의 모든 영역에 확대 적용시키기 위한 법적 장치인 여성발전기본법(1995. 12 제정)에 근거하여 처음 수립되었다.
- 1차 기본계획은 6대 기본전략과 20대 정책과제를 중심으로 사회 전반에 걸친 여성의 제를 처음으로 수립하고 실행하도록 하였다.
- 1차 계획의 6개 기본전략은 ① 법·제도 및 관행의 개혁과 여성의 대표성 제고(공공 부문 개혁) ② 여성고용의 촉진 및 안정을 위한 지원강화(여성취업) ③ 여성의 경쟁력 제고를 위한 교육체제 확립(교육을 통한 여성인재 양성) ④ 다양한 여성·가정 복지서비스의 확충(여성 복지 향상) ⑤ 여성의 문화·사회활동 활성화를 위한 기반구축(사회 참여 확대) ⑥ 국제협력과 통일에의 여성역할 증대 등이며, 각 기본 전략 중 여성취업과 여성 복지 향상 분야의 과제가 각각 4개, 6개로 높은 비중을 차지하였다.
- 당시 기본계획은 사회 전반의 여성발전을 촉진하기 위한 정부의 시책방향과 내용을 담고 있는 [종합적 계획]이며, 정부 전 부처가 참여하여 처음 수립한 [국가계획]이라는 점에 매우 큰 의의를 가졌다.

- 2003년도부터 시행된 2차 기본계획에서는 1차 계획의 6개 기본전략 하의 20대 정책과제가 10대 핵심 정책과제로 재조정되었다.
- 특히 2차 기본계획에는 ‘실질적 남녀평등사회실현’이라는 비전을 설정하여 여성정책이 각종 법·제도의 마련과 달리 현실에서 이행되지 못하거나 실현되지 못하는 간극을 좁힘으로써 여성정책의 실효성을 높이고자 하는 지향성을 보여주고 있다.
- 1차 계획과 2차 계획의 가장 큰 차이는 ‘성 주류화’와 ‘협력체제 구축’을 정책 추진 전략으로 부각시키면서 여성정책을 추진함에 있어 두 가지 수단을 활용하고자 하였다는 특징이 있다.
 - 하나는 성주류화 전략으로서 ‘정책에 양성평등 관점 통합’을 10대 핵심 정책과제 중 하나로 신규로 채택하였다. 성인지적 예산 수립, 성별영향평가 평가지표 개발, 성인지 통계 생산 및 보급, 공무원 교육훈련 등 세부 과제를 설정함으로써 정책의 성별 분석을 위한 기반 조성 등을 포함하여 정책실행의 새로운 수단을 도입한 것이다.

2) 1,2차 계획의 정책의제에 대한 보다 자세한 비교는 ‘제 2차 여성정책기본계획 중간평가’(2003~2007), 한국여성개발원, 2006 여성정책포럼 자료집 참조

- 다른 하나는 두 번째 추진전략인 ‘협력체계 구축’의 일환으로서 시민사회와의 거버넌스를 구축하고자 한 점을 들 수 있다. 예컨대 여성단체에 대한 관점의 변화가 발견된다. 1차 계획에는 ‘여성단체활동 지원’이 2차 계획에서는 ‘여성단체 지원 및 협력강화’로 변화하면서 정책파트너로서의 여성단체의 기능을 설정하고 있는데 이는 정책의 실효성을 높이기 위해서는 시민사회와의 파트너십이 매우 중요함을 인정한 것이라 하겠다.
- 2차 계획의 또 하나의 특징은 사회적으로 소외되고 주변화된 집단(저소득층, 노인, 폭력피해 여성 등)과 여성일반에 대한 관점의 변화이다. 즉 여성을 국가가 지원하고 보호해야 하는 시혜적 관점에서 더 나아가 여성이 당연히 누려야 할 권리개념으로 여성의 복지와 건강의 문제를 의제화하고 있다는 점이다. 이에 따라 2차 계획에서 처음으로 여성의 건강권, 연금수급권, 사회보장권 등의 용어가 등장하였고, 여성에 대한 폭력에 대한 접근 역시 단순한 피해자 보호가 아닌 여성의 인권보호라는 보다 적극적 개념으로 정책의제를 가시화하였다. 특히 이 시기에는 남녀차별과 성희롱 및 성매매 피해에 대한 개입도 여성인권의 차원에서 의제화된 특징을 보인다.

2. 2차와 3차 기본계획 특징 비교

- 제3차 여성정책기본계획(2004-2017)은 2차 계획의 ‘실질적 남녀평등사회 구현’이라는 비전을 이어받아 ‘성숙한 성평등사회’라는 비전을 설정하고 있다. 전략목표로는 ①여성의 역량강화, ② 다양성과 차이존중이라는 두 가지를 설정하였는바, 2차 기본계획에서 설정하였던 4개의 목표가 남녀 간의 관계 설정, 여성의 경쟁력, 대표성, 복지 및 인권 보호라는 정책 지향성을 설정한 것에 비하면 상당히 축소된 것으로 보인다. 대신 2차 계획이 10대 과제를 중심으로 구성하였다면, 3차 계획은 영역을 3개 부분으로 구분하고 그 안에서 14개의 과제를 추진하는 것으로 설정한 차이가 있다.

〈표 1〉 2차와 3차 기본계획 구조 비교

2차 계획		3차 계획	
비전	실질적 남녀평등사회 구현	비전	성숙한 성평등사회
목표	1. 남녀의 조화로운 동반자 관계 형성 2. 지식기반사회 여성의 경쟁력 강화 3. 사회 각 분야 여성대표성 제고 4. 여성의 복지 증진 및 인권보호 강화	전략목표	1. 여성의 역량 강화 2. 다양성과 차이 존중
추진전략	성 주류화, 협력체계 구축	영역	인력, 권익, 성평등정책추진 기반

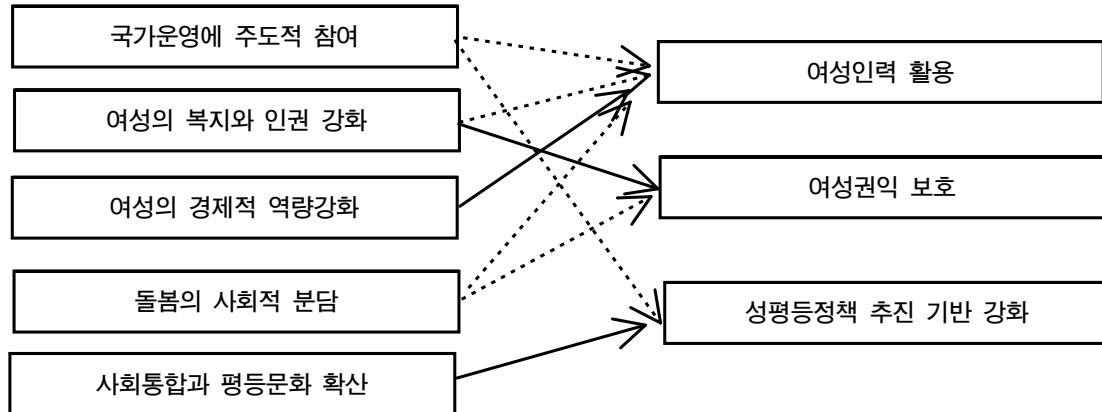
2차 계획		3차 계획	
정책과제	10대 핵심정책과제, 115개 세부 과제	정책과제	14개 핵심 과제, 48개 소과제
과제	1. 정책에 양성평등관점 통합 2. 정책결정과정에 여성대표성 제고 3. 여성인적자원개발과 활용 4. 남녀고용평등과 여성경제활동 참여제고 5. 사회문화 분야 여성참여 확대 6. 평화통일국제협력에서의 여성기여확대 7. 여성의 건강과 복지 향상 8. 여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 강화 9. 양성평등한 가족정책 기반조성 10. 평등문화 및 의식 확산	정책과제	1. 여성인력활용기반내실화 2. 여성 취업영역확대와 대표성제고 3. 여성근로자 차별방지 4. 여성일자리 확대 5. 여성취업활동에 대한 사회적 지지강화 6. 여성의 건강보호 7. 대상별 여성복지욕구 충족 8. 여성장애인 권익증진 9. 각종폭력예방과 피해자 보호 10. 성매매방지 및 피해자 자활지원 11. 이주여성 정착지원 12. 성인지정책의 시행 13. 통합적 여성정책 추진 14. 평등문화 확산

□ 제 3차 여성정책기본계획은 추진 목표와 영역이 제한적으로 설정됨으로써 전체 여성정책의 비전과 목표를 담아내기에 미흡한 면을 노정하였다.

- 기본계획 수립 당시 정책과제가 5대 영역, 15개 중 영역에서 44개 소과제가 설정되었으나 수정판에서 3대 영역으로 축소되고, 14개 영역, 48개 소과제가 재설정되었었다. 이는 주무부처인 여성가족부가 2008년 여성부로 축소되고, 보육 및 가족관련 등의 여러 담당업무가 보건복지가족부로 대폭 이관되는 정책 환경의 변화에 기인한 것이다.
 - 특히 전략목표가 변화되었는데 원안에서는 ‘여성의 역량강화’, ‘일과 생활의 조화’, ‘다양성과 차이 존중’의 3대 목표를 설정하였지만, 수정판에서는 ‘일과 생활의 조화’가 삭제되어 여성정책의 중요한 의제에 대한 비중을 반감시키는 결과를 가져왔다.
 - 또한 5대 영역 중 가장 1순위로 설정하였던 ‘국가운영에 주도적 참여’ 과제는 주요 정책영역에서 사라지고 ‘성평등정책 추진기반 강화’와 ‘여성인력활용’ 영역으로 나누어 소과제 수준으로 축소되었다. 이와 함께, 2차 기본계획 기간 중 등장하였던 저출산 문제 및 신사회 위험의 등장으로 새롭게 의제화되었던 ‘돌봄의 사회적 분담’의 영역도 주 영역에서 사라지고 그 대신 여성인력활용의 일부로 축소되었다.

〈원안〉

〈수정안〉



- 원안에서 제기되었던 세부 소 과제들은 수정안에서도 많은 부분을 그대로 담고 시행한 측면이 있음에도 불구하고, 이러한 목표와 주요 정책영역을 축소시킴으로써 3차 기본계획이 담고자 했던 정책 지향성과 의제의 중요성이 사라진 결과를 초래하였다.
- 특히 이러한 부분은 1,2차 여성정책기본계획의 주요 영역으로 항상 강조되고 그 결과 정책결정과정에 여성참여나 대표성 부분이 확대되는 성과를 가져온 것과는 달리 3차 기본계획 시기에 그 성과가 미미했던 배경으로 작용하였다고도 해석될 수 있다.

□ 이와 더불어 세부적으로는 2차 기본계획 수립 시부터 등장한 여성을 보호와 지원의 대상으로만 보던 관점에서 여성의 권리를 보장하는 관점에서의 변화 역시 상당부분 약화되거나 부분적으로는 그 이전으로 회귀하는 모습을 보이고 있다. 예컨대 2차 계획수립 시 처음으로 쓰기 시작한 여성건강권은 다시 여성의 건강보호로 라는 소극적 용어로 돌아가거나 연금수급권, 사회보장권 등 여성의 권리를 강조하던 용어는 3차 계획 수립 문건에는 상당부분 사라진 아쉬움을 남긴다.

- 좀 더 구체적으로 보면, 2차 기본계획이 ‘성주류화’를 정책 추진전략으로 강조하면서 10대 핵심과제 중 1번으로 설정하였던 ‘정책의 양성평등관점 통합’의 과제를 3차 계획에서는 가장 마지막 부분에 배치하는 차이를 보였다. 반면, 2차 계획에서 2개 과제로 설정하였던 고용평등과 여성인력활용분야의 과제들을 5개로 확대하면서 가장 우선순위로 배치하였다. 또한 2차에서 두 번째 핵심과제였던 대표성 과제는 3차에서 여성인력활용부분 과제의 소과제(여성취업영역확대와 대표성제고)로 배치되어 상당히 약화되었다.

- 반면, 3차 기본계획에서는 2차에서 볼 수 없었던 과제들이 시대적 상황을 반영하여 설정된 것들도 있었다.
- 인력활용 분야에서는 ‘경력단절여성’이라는 용어가 등장하면서 새로운 정책집단 대상을 설정, 의제를 설정한 것이 두드러지는 점이다. 또한 당시의 고용없는 성장과 금융위기라는 시대 상황을 반영하여 ‘성장동력분야 여성일자리 및 기업여성인력 수요 활성화’ 등의 여성일자리 확대 관련 과제들이 대폭 설정되었다.
 - 이와 함께 2차 계획에서는 지속적으로 비정규직 여성근로자 과제만 여러 개 설정되어 있었던 것에 반하여 3차 계획에서는 여성근로자 집단 중에서도 가시화되지 못했던 특수집단(가사근로자, 무급가족종사자)에 대한 정책의제 또한 새로이 설정된 의의가 있다.
 - 특히 3차 기본계획에서는 2차의 ‘직장과 가정생활의 양립지원’(모성보호, 육아휴직, 프로그램개발 등)이라는 의제안의 내용을 보다 다각화하고 제도화하는 노력을 기울였다. 그 결과 ‘돌봄에 대한 사회서비스 확충’, ‘일과 삶의 균형을 위한 환경조성’, 그리고 ‘가족친화 기업지원을 위한 제도적 기반 마련’이라는 세 가지의 과제로 확대된 특징을 보인다.
 - 여성복지 부분에서는 2차보다 과제들이 세분화되어 설정된 특징을 보인다. 2차에서 취약계층을 주로 한부모 가족에 국한하고 대상별로 크게 구분하지 않은 것에 비하여 3차 계획에서는 대상 집단을 미혼모, 한부모, 일본군위안피해자, 여성수용자 및 출소자 등으로 모두 구분하여 맞춤형으로 정책투입을 하고자 하는 특징이 있다. 또한 2차에서는 전혀 등장하지 못했던 이주여성이 새로운 정책 지원 대상 집단으로 크게 부가되었다.
 - 반면 2차에서 강조되었던 남녀차별 및 예방과 성희롱피해구제와 관련된 과제는 관련 법의 폐지로 3차 계획 과제에서 더 이상 추진되지 못하였다.
 - 이와 함께 2차 보다 3차계획에서는 성매매 대책이 보다 세분화되어 설정되었고 예방관련 정책대상으로 여성 이외에 아동을 독립시키고 있는 것이 특징이다.
 - 성평등정책 추진 기반 부분에서는 성주류화 제도 부분이 강화됨에 따라 3차 계획에서 성인지 예산제도 및 공무원에 대한 교육이 강화되어 설정된 진전을 보이고 있다. 반면, 2차 계획에서 강조되었던 여성평생교육 및 평화, 문화, 환경, 통일 부분에서의 여성참여 부분이 3차에서는 상당히 약화되었으며, 미디어 및 여성문화 활동 참여 부분 또한 ‘다양성에 대한 수용성 제고’라는 다소 모호한 과제로 스며들어가 정책의제가 약화되었다고 볼 수 있다. 4차 기본계획 수립시 여성정책 의제의 포함범위가 어디까지 여야 하는가를 고민하게 하는 지점이라 하겠다.

- 마지막으로 2차에서 처음 등장하였던 ‘양성평등한 가족정책 기반 조성’의 두 개 과제(통합적 가정(가족)복지정책 기반조성, 양성평등한 가족법. 제도 구축)는 3차 계획에서는 상당부분 사라졌다. 이는 가족정책 업무가 부처의 주요업무로 설정되면서 수립되기 시작한 ‘건강가정기본계획’안으로 대부분 흡수되었기 때문이다.

Ⅲ. 3차 기본계획 영역별 성과와 평가

- 제 3차 기본계획의 정책영역별 주요 성과는 2008~2011년 실적을 이행 점검한 결과를 바탕으로 이루어졌으나 부분적으로는 2012년 현재까지 파악할 수 있는 성과는 함께 포함하였다. 각 영역의 성과 점검은 연차별 이행보고서 및 확인된 부처 내부 자료 등을 중심으로 법제도 개선 부분과 이행실적, 그에 따른 미진과제들을 살펴보았다.
- 각 분야별 성과평가를 하기 위해서는 기본계획 수립시 정책과제 중범위 수준(1-1)에서는 영역별 성과목표가 설정되어 있어야 하나 그렇지 못하였다. 단지 2010년도부터 담당 부처가 시행계획 제출시 담당과제별 성과목표를 임의로 설정하고 제출하도록 하였다. 그러나 성과목표의 상당부분이 투입(input) 지표위주로 되어 있고 세부 단위과제별로 각기 달리 이루어져있어 이를 통합하는 의제 분야별로 성과평가를 하기는 어렵다. 따라서 본 발제문에서는 여성가족부가 매년 발표하는 ‘국가성평등지표’와 가용자료가 있는 범위에서 최종 산출물(outcome)지표를 활용하는 동시에 정성적인 평가를 병행하였다.

1. ‘여성인력의 활용’ 영역

1-1. 여성인력활용 기반 및 일자리확대

- 동 분야는 청년여성과 중장년 여성이라는 두 정책대상을 상정하여 이들의 경력개발과 취업지원을 도모하고자 설정되었다. 특히 3차 시기에는 여성가족부와 고용노동부의 양대 부처가 협력한 결과로 중장년 여성에 대한 재취업지원에 대한 정책개발과 예산은 눈에 띄게 증가하였고 상당한 정도의 기반이 구축되는 성과를 보였다. 그에 반하여 청소년, 청년여성층에 대한 정책은 이행 사업 및 투여되는 예산이 매우 미흡한 상태에 머물러 4차 계획 수립시 적극적인 정책개발이 이루어져야 할 부분으로 보인다.

1-1-1. 청년여성의 진로지도 지원

1-1-2. 경력단절여성의 취업지원 인프라 구축

□ 법 제도 개선

- [경력단절여성등의 경제활동촉진법](2008. 5) 제정
 - 출산·육아 등으로 경력이 단절되었던 여성들의 재취업지원서비스 지원 기반 마련

□ 이행 실적

- 여성가족부는 청년여성층의 커리어개발 및 취업지원을 위하여 전국 25개 대학에 ‘여대생커리어개발센터’를 지정운영하고 7개 대학에는 관련 프로그램을 지원(10억이하).
 - 2012년도부터 여대생커리어개발 지원사업은 센터 지원대학수 감소(13개), 프로그램 지원대학수 확대(45개)/
- 교육과학기술부는 과학기술분야 여대생 유도 및 경력개발 지원사업(WISE, WIE, WATCH21) 실시, 2008년도부터 약 35~6억 수준 유지
 - 2012년도 부터 여러개로 나뉘어있던 과학분야 여대생 지원사업을 이공계 여성인재 육성 지원 사업(38억수준)으로 통합
 - 2012년부터 경력단절여성 여성과학기술인의 교육, 훈련 및 연구소 배치 등 리터너(returner) 사업 시작
- 고용노동부는 청년여성에 대한 특별한 정책을 투여하지 않았고, 여성 Worknet을 운영하는 것으로 대체하였으나 2012년도부터 이마저도 일반 Worknet으로 통폐합함.
- 여성가족부와 고용노동부 공동으로 중장년여성 경제활동기회 확대를 위해 ‘여성 새로 일하기센터’를 지정, 전국 77개소(‘08)에서 98개소(‘12)까지 확대
 - 경력단절된 여성의 직업상담 및 정보 제공, 직업훈련, 취업연계 및 사후관리, 일·가정 양립서비스까지 원스톱으로 제공하는 전달체계 확립.
 - 동 분야중 예산 투여가 가장 많이 이루어짐: '09년 집행액 15,767백만원에서 '12년(예산) 35,646백만원으로 2배 이상 증가함.

1-2. 여성 취업영역 확대와 대표성 제고

- 동 분야의 대상 정책집단은 대부분 2차 계획 때부터 설정된 과학기술인, 경제인, 농업인 등이다. 이들에 대한 정책개입이 유사한 방식으로 진행되어 큰 발전을 보이고 있지는 못하는 한편, 새로운 전문인력 발굴의 필요성 또한 제기되고 있다. 나아가 대상별 인력육성방안과 여성의 대표성제고라는 상호 이질적인 과제들이 혼재되어 있어 성과평가가 어렵다. 특히 여성의 대표성 영역을 취업영역 확대라는 관점에서 의제화하여 정책 의제의 선명성이 감소되었고 전체적으로도 성과가 낮은 문제점을 노정하였다.

- 1-2-1. 과학기술분야 등 여성전문인력 육성
- 1-2-2. 여성 경제인 육성
- 1-2-3. 여성 농어업인 지원
- 1-2-4. 공직분야 여성대표성 제고
- 1-2-5. 기타 공공서비스 분야 여성대표성 제고

□ 법, 제도 개선 실적

- [여성기업지원에 관한 법률 시행령](2009. 12)개정으로 여성기업제품의 공공구매 제도 시행
- [여성농어업인 육성법] 개정 ('11. 6)
 - 농가 도우미지원 사업의 근거 규정을 신설. 여성농업인 뿐만 아니라 여성 어업인까지 포함하여 추진될 수 있도록 법적인 근거를 마련

□ 이행 실적

- 과학기술분야 등 여성전문인력 육성
 - 제 2차 여성과학기술인 육성·지원 기본계획('09~'13) 수립 및 시행
: 여성과학기술인 육성 및 지원(WIST), 여성과학기술인 채용목표제 등 지속적 시행
(→ 2011년도부터 WISET 사업으로 통합하여 시행)
- 문화관광분야
 - 관광전문인력 육성의 여성인력 적극 참여 추진(관광통역안내사, 문화관광해설사 등: '08년 총 712명 중 여성 249명(35%) → '11년 23개 과정 1,879명 교육, 이중 여성 1,250명 참여(67%))
 - 관광, 체육분야 성별문화인력 통계DB 구축
 - 여성문화인상 시상

- 여성경제인 육성
 - 여성 CEO MBA, 전국 경영연수, 차세대 여성 CEO(여대생 창업지원) 등 지원
- 여성농업인 육성
 - 리더십 아카데미 교육 : 24명, 36백만원('11)
 - 여성농어업인의 정보화 교육 참여 확대: 여성 32.2%
 - 후계인력육성사업의 여성선정 비율 확대: '10년 271명(17%) → '11년 217명(14.5%)
 - 여성농업인센터 운영비 지원 확대 (전국 38개소 43.5억)
- 공직분야 여성대표성 제고
 - 제 2차 (중앙행정기관 4급 이상) 여성관리자 임용확대 계획(2007~2011) 시행
 - 정부업무 특정평가 반영 및 행정기관 소속 위원회 설치·운영 지침에 '정부위원회 여성비율 40% 달성' 명시
 - 교육과학기술부는 41개 국공립대학 양성평등조치 계획 수립 및 실적 평가 실시 → 매해 4~5개 우수대학에 재정인센티브 부여, 2012년에는 36명의 교수 정원 중 3명의 여교수 정원 할당하여 배정
 - 국방부는 '국방개혁 2020'에 따른 여군인력활용 확대계획 중 목표 조기달성 추진 ※ '20년 장교 7.0% / 부사관 5.0% → 각 '15년 / '17년으로 목표 연도 수정
- 기타 공공서비스 분야 대표성 제고
 - 2007년 공공기관 운영에 관한 법률의 개정이 이루어져 동년 4월부터 공공기관 인사 운영지침에 '여성임원 비율을 30% 이상으로 확대하도록 노력해야한다'는 권고

1-3. 여성근로자 차별방지

- 본 단위과제는 여성노동자 고용의 질과 안정성이 확보되고 있지 못하는 현실을 개선하는 데 목적을 두고 설정되었다. 동 기간 중 실질적 고용평등을 위한 적극적 조치는 실효성이 미흡하였고, 무급가족종사자 및 돌봄노동 종사자에 대한 법적 보호 문제 등의 과제는 이행되지 못하여 사각지대 여성의 문제가 해소되지 못하였다.

1-3-1. 고용상 차별 예방과 시정

1-3-2. 다양한 근로형태의 여성근로자 고용 여건 개선

1-3-3. 특수조건 여성근로자의 법제도상 보호 강화

□ 이행 실적

- 적극적 고용개선조치 실효성 확보를 위하여 제도 확산 교육 및 설명회 등 실시, 여성 고용기준 미달 사업장 선정(848개소)
- 고용평등지표개선 및 발표를 통한 고용평등 확산 유도
 - ※ 성별 고용평등지표 : 56.7('07) → 57.0('08) → 56.9('09) → 58.7('10)
- 여성 비정규직 모성보호 강화를 위하여 임신, 출산 후 계속 고용지원금 제도 개선
 - 지급대상의 조건을 완화하고, 지원수준을 변경
 - 12년 600명 목표
- 여성장애인 근로자(1~3급) 출산비용 지원(1,307명, 1인당 1백만원)
- 단시간 일자리 확대를 위하여 컨설팅(50개소) 및 지원금 지급
 - 신규 단시간 근로자 임금의 50%를 1년간 지원, 지원한도 월 40만원

1-4. 여성일자리 확대

- ☐ 3차 기본계획부터 여성일자리 확대 과제가 적극적으로 설정되었으나 성장동력분야, 지식기반 서비스산업 분야의 진입 촉진 정책은 주류 정책에 여성 참여 기회를 모니터링하는 소극적인 방향으로 주로 전개되었다. 그러나 실제 동 분야에서 여성과 관련된 독립된 일자리 창출 정책은 거의 이루어진 바가 없으며 단지 사회서비스 분야 일자리만이 주로 창출되었다.

1-4-1. 성장동력분야 여성일자리 확대 및 제도 개선

1-4-2. 기업 여성인력 수요 활성화

1-4-3. 여성 창업지원을 통한 일자리 확대

1-4-4. 여성기업 경영 인프라 확충

☐ 법 제도 개선

- 여성기업제품의 공공구매 확대를 위한 법개정('09.12)

☐ 이행실적

- 지시경제부: 국가전략분야 R&D 여성참여 비율 20% 유지 (대학원 실험실)
- 문화관광부: 영화 아카데미, 문화컨텐츠 전문인력 강좌 여성참여비율 유지
- 중기청: 전국 14개 여성기업종합지원센터 지원, 여대생 창업스쿨 강좌
- 특허청: 각종 발명대회 개최를 통한 여성발명인 육성
- 고용부: 새로운 시간제 직무개발, 상용직으로 시간제 근로자 채용 시 늘어난 고용인원에 대한 인건비 일부를 지원: 임금의 50%(월 40만원 한도)를 1년간 지원

1-5. 여성의 취업활동에 대한 사회적지지 강화

- 동 분야는 여성들의 일 가정 양립을 지원하기 위하여 보육정책, 모성보호 및 돌봄의 사회화, 기업의 가족 친화성 증진 등 여러 정책 의제들이 포진된 분야로 저출산 환경에 부응하여 기본계획의 여러 분야중 관련 법 제·개정 및 제도적 개선이 가장 빈번히 이루어졌다. 그러나 가치가 상충하는 정책의 각축, 서비스 확대에 미치지 못하는 질 문제, 정규직 중심의 제도 개선 등으로 여성의 노동시장 이탈 방지 및 남녀의 돌봄 공유 확산 등 정책효과를 달성하기에는 여전히 미흡하며, OECD 국가 최장의 기업의 장시간 근로 관행 개선이 병행되어야만 실효성을 거둘 수 있을 것이다.

1-5-1. 보육 및 서비스 강화
1-5-2. 돌봄에 대한 사회서비스 확충
1-5-3. 일과 삶의 균형을 위한 제도와 환경 조성확대
1-5-4. 가족친화 기업 지원을 위한 제도적 기반 마련

□ 법 제도 개선

- [남녀고용평등 및 일·가정 양립지원에 관한 법률](‘07.12)로 [남녀고용평등법]개정.
 - 모성보호 관련 부담의 사회화, 남성의 가족생활 참여를 위한 제도적 개선책 마련
 - 육아휴직 요건 완화(10. 2.) 개정 : ‘생후 3세 미만’의 자녀에서 ‘만 6세 이하의 초등학교 취학 전’ 자녀로 완화
- [남녀고용평등 및 일·가정 양립지원에 관한 법률](‘10. 2/’11. 5/ ’12. 8) 개정
- 육아휴직제도 개선(남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률 개정, 10. 2)
 - 육아휴직 급여 정액제(월 50만원) → 정률제(통상임금의 40%, 상한액 100만원)
 - 배우자 출산휴가 유급화 및 확대(무급 3일 → 유급 3일+무급 2일)
 - 육아휴직 기간제 근로자(파견근로자 포함)의 근로계약기간 연장을 통하여 육아휴직 활용 저해 요인을 제거하고 활용을 촉진
 - 육아기 근로자에게 근로시간 단축을 청구할 수 있는 권리, 급여 부여
 - 가족의 질병 등을 이유로 가족간호휴직을 신청할 경우 사업주는 일정한 경우에만 거부할 수 있도록 가족간호휴직제도 강화
- [고용보험법시행령] 개정(‘10.2/’11.1)
 - 비정규직 여성에 대한 ‘임신·출산후 계속 고용지원금’ 지급대상 조건 완화 및 지원 수준 변경: 출산 후 1년 이내 기존사업장 재취업으로 확대
- 노인 장기 요양보험제도 도입(‘08.8)으로 65세 이상 고령, 노인성 질환에 대한 수발 서

비스 제공

- [가족친화사회환경의 조성촉진에 관한 법률‘ (2007. 12 제정)과 이에 따른 가족친화적 관련 사업들 시행

□ 이행실적

- 보육 및 교육서비스 확대: 시설 및 보육료 지원이 확대되었음.
 - 국공립보육시설 확충(2005년 1,352개소 → 2010년 2,034개소), 종일제 운영 유치원 확대(‘09년 95% → ’11년 99%), 도시지역 야간돌봄전담유치원 운영(150개소)
 - 보육료 지원:
 - 만 5세아 누리과정 도입, 소득수준 무관하게 보육·유아교육비 지원,
 - 0~2세아 전 계층에 보육료 지원(‘12)
 - 맞벌이가구 소득산정 기준 완화: 2010년 낮은 소득 25% 차감 → 2011년 부부합산소득 25% 차감
 - 시설 미용아동 아동양육 수당 지원 및 대상 확대
 - 다문화가족 자녀 소득수준에 관계없이 보육, 교육비 전액지원
 - 농어업인 영유아 보육비 지원
- 아이돌보미 사업으로 일시적, 긴급한 보육서비스 제공
 - : ‘08년 65개 지역→ ’10년 (123만건 → 197만건으로 대폭 확대)
- 유연근무제 확산을 위한 제도개선 추진 및 행정기관(20개)및 공공기관(11개), 민간기업 시범실시
- 직장보육시설의 설치는 그다지 성과를 보이고 있지 못함.
 - ’10년 기준 직장보육시설 설치의무 사업장은 567개소로 이 중 보육시설설치 사업장 수는 173개소(30.5%), 보육수당 지급 사업장 수는 120개소(21.2%), 위탁보육사업장 33개소(5.8%)로 의무이행 사업은 모두 326개소(57.5%)이며, 미이행 사업장은 241개소(42.5%)임(여성가족부, 2010 여성정책연차보고서).
 - 결국 직장보육시설 의무 이행률이 ‘07년도에 55.6%에서 2010년도에 57.5%로 불과 1.9%p 증가하는데 그침
 - 직장보육시설 설치 지원 상한액 확대
- 각종 돌봄 서비스 확대: 노인돌봄 종합서비스, 장애인활동보조, 가사·간병방문, 산모신생아도우미, 지역사회투자, 장애아동 재활치료 등 (보건복지백서, 2010)
 - 수혜자 수 : ‘09년 411,941명 → ’10년 674, 080명
- 가족친화인증제는 ‘11년까지 모두 157개소가 인증을 획득

2. '여성권의 보호' 영역

2-1. 여성건강분야

- 1차 계획에서는 임출산에 대한 교육 및 홍보에 중점을 둔 반면, 2차 계획에서는 '여성건강권 확보를 위한 보건 의료정책 인프라 구축'이라는 의제 하에 주기적 실태조사, 여성 특화질환 연구, 보건의료서비스 종사자의 성인지력 향상 강화, 나아가 여성근로자의 건강보호 등의 세부 과제가 포함되어 있었다. 그러나 3차 계획에서는 상당부분 생략되었고 특히 여성근로자, 여성장애인 건강 과제는 사라지게 되었다. 전체적으로 건강보험 적용범위를 확대하는 방향으로 정책이 이루어진 가운데 여성특화적 질병 임·출산과 모자보건 중심으로만 접근함으로써 생애주기를 감안한 전반적인 여성건강정책 개발이 이루어지지 못하고 있다.

2-1-1. 여성의 건강보호

□ 법 제도 개선

- 국민건강보험 시행령이 개정('11. 6)
 - 건강검진 및 암 검진사업 중 자궁경부암 무료건강 검진대상자를 30대로 확대

□ 이행실적

- 인공수정 시술비 지원 대상을 기존 도시근로자 월소득 130%이하가구에서 150%이하로 확대
- 난임부부 시술비 지원 : 체외수정 시술비 지원금액 및 지원횟수 확대
 - (지원금액) 회당 150 → 180만원(기초 270 → 300만원)
 - (지원횟수) 3 → 4회(4회 지원시 100만원 범위 지원)
- 모성보건 지원을 위한 철분제, 엽산제 보급
- 여군 민간병원 부인과 이용 활성화를 위한 제도 개선 추진

2-2. 대상별 여성복지 욕구 충족

- 2차 계획에 비하여 대상을 세분화하여 계획을 수립하고 이행하고자 한 특징이 있다. 동기간중에는 특히 각각의 정책대상별 복지수요에 맞추어 각종 서비스 및 지원을 위한 인프라이 구축·확충되는 정책에 비중이 확대되었다. 그러나 여전히 요보호여성 복지증진, 대상별 복지욕구 충족에 초점을 두는 ‘지원’ 중심의 정책으로 운영되어 왔다. 대다수의 정책대상들이 사회적 배제, 사회적 자본과 인적 자본의 빈곤이라는 공통분모를 갖고 있어서 시혜성 차원의 ‘지원’ 보다는 주체적 삶을 위한 ‘자립’에 초점을 두는 적극적인 정책이 필요하다.

- 2-2-1. 빈곤 여성의 기초생활 보장
- 2-2-2. 한부모 가족 지원
- 2-2-3. 일본군 위안부 피해자 지원
- 2-2-4. 미혼모 지원
- 2-2-5. 여성노인 지원
- 2-2-6. 여성 수용자 및 출소자를 위한 보호 지원

□ 법제도 개선 실적

- 긴급 복지지원 대상의 생계·주거지원 기준 완화 (최저생계비 150%이하) 및 지원금 및 기간 상향
- [한부모가족지원법] 개정 (2007. 10/‘12 1)으로 한부모가족에 대한 종합적 지원제도 마련 및 복지급여 지급 의무화
- [노인장기요양보험제도] 시행으로 65세 이상 수발이 필요한 노인의 삶의 질을 향상시키는 동시에 가족의 노인요양부담을 완화
- 국민연금내 출산크레딧 도입
 - 2008년 1월 이후 둘째자녀 이상은 12개월, 자녀가 3명이상인 경우 자녀 1인마다 18개월을 추가로 인정하고 최대기간은 50개월까지 가능
- 국민연금 임의가입자 가입요건(기준소득) 완화(2010)
 - 종전 140만원에서 99만원으로 인하(최저보험료 월 126천원에서 89천원으로 인하) 전업주부 등의 연금 가입 문턱을 낮춤

□ 이행실적

- 빈곤 여성의 기초생활 보장
 - 2차때 국민기초생활보장제도와 연금제도 개선에 중점을 둔 것에서 3차에서는 긴급

복지지원에 중점을 둠.

○ 한부모가족 지원

- 모자보호시설은 2003년 73개에서 2010년 121개
- 모자공동생활가정(2개소), 부자공동생활가정(2개소) 등이 새로이 설치
- 저소득 한부모 가족 양육, 교육비 지원('11년 129천명) 및 대상자 연령 확대
- 이혼 한부모가족 무료 법률구조사업 실시
- 자녀양육비 청구소송 지원
- '조손가족 희망 사다리 시범 사업' 실시 ('11년 4개 → '12년 12개 시도): 손자녀 학습 지원, 생활가사돌봄(5세 이하 손자녀 추가양육비 지원 월 5만원), 주거환경 개선사업

○ 미혼모 지원

- 발생 예방에 중점을 둔 것에서 자립지원, 학습권 강화에 초점을 두는 것으로 진전
- 미혼모시설은 10개→32개로 확대 부자보호시설이 설치되었고(1개소), 미혼모자공동 생활가정(24개소), 미혼모공동생활가정(1개소)
- 청소년한부모가구 25세 미만에 이룰때까지 양육 및 자립지원 확대
 - * 아동양육비 월 10만원 → 15만원/ 검정고시 학습비 연 154만원까지 지원

○ 일본군 위안부 피해자 지원은 3차계획에 신규로 설정된 의제임

- 생활안정, 간병비 지원 확대 및 전시관 건립 지원

○ 여성노인 지원

- 노령연금 도입을 통한 소득보장, 장기요양보호제도를 통한 돌봄 지원에 중점

○ 여성수용자 및 출소자에 대하여 이들의 인권보호와 출소 이후 자립지원 중점: 2010년
에 여성지원센터를 설립

- 성폭력 방지 예방 프로그램 및 상담,
- 여성수용자 모성권보호를 위한 각종 운동프로그램, 놀이방 운영 등
- 직업훈련 실시, 사회성 훈련 등으로 사회복귀능력 제고

2-3. 여성 장애인 권익 증진

- 동 분야는 그동안 사회참여, 고용확대, 임출산 및 양육지원 등 다양한 정책과제가 3차에 걸쳐 꾸준히 추진되었고 특히 3차 계획 기간중에는 장애인의 권익증진이라는 목표하에 사회성 향상과 경제적 역량 강화 의제에 초점을 두었다. 그러나 교육수준 및 사회활동 참여 경험 등 여러 면에서 불리한 여성장애인의 구조적 여건을 개선하기에는 여전히 투입된 정책과 물량이 제한적이다.

2-3-1 여성장애인의 사회서비스 접근 강화

2-3-2. 여성장애인 폭력 근절과 편익 향상

□ 법 제도 개선 실적

- 장애인채용장려금 제도, 여성장애인 고용 시 인센티브 추가 제공
 - 2010년 4월 1일 이전까지는 고용률을 기준으로, 이후부터는 고용기간을 기준으로 남성 장애인 고용시보다 여성장애인 고용시 장려금을 증액 지급(중증의 경우 남성 40만원, 여성 50만원).

□ 이행실적

- 보건복지부: 16개 기관에서 여성장애인 교육사업 추진
- 고용노동부: 한국장애인고용촉진공단 산하 직업능력개발센터에서 여성적합직무과정 개발, 보급 - 취업, 훈련에 대한 여성 목표 비율을 31~37% 달성
- 문화체육관광부: 공공체육시설 및 복지관, 체육관 등에서 여성장애인의 생활체육 참여 유도
- 여성가족부는 장애인복지관에서 여성장애인을 위한 프로그램을 운영하던 것에서 여성장애인의 역량 강화를 위한 어울림센터를 별도 설치: 2010년 20개소, 2011년 22개소를 통해 직업능력개발훈련, 취업알선, 생활체육 참여 유도 등 종합지원
- 여성장애인의 폭력피해 지원을 위해서 장애인성폭력상담소(19개) 및 보호시설(4개), 가정폭력상담소(1개소) 및 보호시설(1개소), 통합상담소(2개)도 증가.
- 집으로 찾아가는 상담 및 성폭력 피해 장애인 진술전문 조력인 양성(청각, 언어장애 전문 수화 통역)
- 장애인 대상 성폭력범 위치관리 강화 및 전자발찌 부착 강화 (법률 개정 추진)

2-4. 각종 폭력의 예방과 피해자보호

- 동 시기에 성폭력 범죄에 대한 신고가 증가하였고, 특히 이 기간 중 아동성폭력 문제가 심각한 사회적 문제로 대두되어 이에 대한 정책개입과 제도 개선이 급속히 진행되었다. 반면, 일반여성에 대한 성폭력문제는 다소 주춤한 상태로 보인다. 가정폭력에 대한 인식도 제고 되었으나 여전히 범죄라는 인식이 부족하며, 2차 피해 발생에 대한 예방이 필요한 실정이다. 폭력예방을 위한 여러 인프라 구축을 통하여 기존의 시설 중심의 사후대책에서 지역사회 인적 네트워크 중심의 사전 예방체제로 전환하고 있는 점은 긍정적이나 관련 사업에 대한 부처간 통합 조정이 효율적으로 이루어질 필요가 있다.

2-4-1 여성·아동 대상폭력에 대한 사회적 의식 제고
2-4-2. 성폭력·가정폭력 방지제도 개선
2-4-3. 성폭력·가정폭력 피해자 보호 및 지원의 내실화

- 법제도 개선실적
 - [성폭력방지및 피해자보호법] 제정(2010.)
 - [성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호등에 관한 법률]을 ‘성폭력범죄 처벌법’(법무부)과 분리
 - [가정폭력방지법]개정(2009.5, 2011.5)으로 피해자 지원체계(여성긴급전화) 강화
 - 경찰의 긴급입시조치권 및 피해자 보호명령제 도입
 - [디엔에이 신원확인 정보의 이용및 보호에 관한 법률]제정 및 시행(2011.7)으로 성폭력 사범 신원확인 정보 데이터베이스화
 - 아동청소년대상 성범죄자 신상정보 고지제도 도입(‘10년 151명→ ’11년 1,112명), 화학적 거세제도 도입 등
 - 미성년 대상 성범죄 공소시효, 친고죄 폐지

- 이행실적
 - 사회적 의식 제고 및 제도개선
 - 아동여성보호대책 추진점검단(9개부처 합동) 운영, 아동여성보호지역연대 결성 및 운영, 아동안전지킴이 집 운영(법무부), 청소년관련 기관 신고 의무자 교육 실시, 학교 폭력예방 프로그램 개발 및 학부모 순회교육 사업(교육과학기술부) 등
 - 청소년 유해차단 소프트웨어 보급, 정보통신서비스제공자에게 청소년보호책임자 지정 의무화(방통위)

- 성폭력·가정폭력 방지제도 개선
 - 성범죄자 취업제한 경력조회 실시
 - 아동·청소년 성폭력 피해자 보호 및 범죄자 처벌 및 관리 강화
 - * 서울중앙지검에 ‘여성·아동범죄 조사부’ 출범
 - 성충동 약물치료 제고 시행
- 성폭력·가정폭력 피해자 보호 및 지원
 - 아동성폭력 피해자 전용쉼터 2개소 신규 설치 운영
 - 해바라기아동센터와 원스톱 지원센터 통합 센터 4개소 설치 및 중앙지원단 운영
 - 피해자 의료비 상향조정 및 지원대상 확대 (가족까지)/ 무료법률 지원대상 확대
 - 가정폭력 피해자 보호시설 입소자에 대한 생계비, 아동교육지원비, 양육비 등 보호비용 지원근거 마련
 - 남아(10세 이상) 동반 가정폭력 피해자 가족 보호시설 신규 설치(13개소)
 - 범죄, 피해유형별 특화된 피해자 지원센터 운영
 - : 친족성폭력피해자 전담시설 2개소, 가정폭력 피해자 그룹홈 확대(82호-> 122호) 등

2-5. 성매매 방지 및 피해자 자활지원 내실화

- 동 기간중 성매매가 성범죄라는 인식이 확산되어 신고가 증가하였고 집결지가 감소추세에 있으나 체계적인 예방교육의 미흡과 행정편의적 단속 등의 부작용으로 동 정책에 대한 저항도 발생하고 있다. 집결지 중심의 성매매는 감소하였으나 유사 및 신종 성매매, 사이버를 통한 매매 등 새로운 형태가 증가하고 있어 법적 규제가 마련될 필요가 있다.

2-5-1. 성매매 예방교육 및 방지정책 강화
2-5-2. 성매매 피해여성에 대한 지원 및 인권보호 체계 구축
2-5-3. 성매매 피해 청소년 보호 및 지원 강화
2-5-4. 성매매 지역 및 시설 단속

□ 법제도 개선실적

- 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 개정('08.3)으로 성매매 예방교육 의무대상 기관을 초중고교에서 국가기관, 지자체, 공공기관까지 확대
- [청소년의 정보보호에 관한 법률] 개정('09.6)으로 성범죄자 신상정보 공개 제도 시행

□ 이행실적

- 성매매 방지 및 피해자 자활지원
- 공공기관 성매매예방교육 관리시스템 구축, 운영: 초중고교에서 국가기관, 지자체, 공공단체까지 확대
- 청소년대상 성매매 예방교육프로그램 개발 및 지원, 교원연수 강화
 - 청소년 성매매피해자에 대한 대안교육위탁기관 신규 운영 지원, 치료재활지원
 - ※ 1개소('10년, 범숙학교) → 2개소('11년, 늘푸른학교 추가)
 - 신도시개발계획 단계부터 청소년 유해업소 격리 구역화 추진(화성, 동탄)
- 청소년보호기관 성매매 예방교육 지속적 운영
- 국외여행인솔자, 여행사 임직원 등 관련자 성매매 의무교육 제도 도입 예정('12)
- 집결지 성매매피해여성을 위한 '열린터'신규운영(8개소) 및 자활지원센터 일자리 제공사업 지원강화(지원금 상향)
- 성구매 초범자에 대한 존스쿨교육 개선

2-6. 이주여성 정착지원

- 동 분야는 3차 계획 기간중 사회적 이슈로 부상한 결혼이주여성문제가 새로운 정책집단으로 상정, 신설된 의제로서 향후 여성인권의 중요한 지표가 되는 분야일 가능성이 높다. 지금까지는 인프라구축을 통하여 한국어교육과 사회적응 등 초기 정착, 복지서비스에 치중하던 것에서 이들의 인권보호 및 취업, 실질적인 사회참여 활동 지원까지 확대하여 이들이 한국사회 실질적인 구성원으로 자리매김할 수 있도록 역량을 강화하기 위한 정책으로 전환되어야 할 필요가 있다.

2-6-1. 다문화 여성 사회통합 지원

2-6-2. 다문화 여성 보호체계 구축

□ 법제도 개선실적

- [다문화가족지원법](2008. 3) 제정으로 여성결혼이민자들의 인권보호, 사회적응지원 등의 기반 구축
- 국제결혼 중개업 관리감독 강화, 신상정보 사전 제공 의무화 (법률 개정‘10.11)

□ 이행실적

- 다문화가족지원센터 확대(‘08, 80개→ ’11, 200개소), 방문교육 확대(‘11년 3,200명)
 - 다문화여성 한국사회 적응 및 생활지원 프로그램, 한국어교육 실시
 - 자녀양육 및 교육지원을 위한 언어발달, 이중언어교육 강화
- 여성결혼이민자 영농교육:기초 농업교육 및 전문여성농업인 1:1 맞춤형 교육 실시
- 다문화학교(정규학교 중도 탈락자 대상 교육 및 직업훈련 실시) 개교
- ‘다누리콜센터’ 신규개설 (‘11, 6월 10개 국어)
- 한국인의 인식개선을 위한 공무원교육에 이해교육과정운영, 예비 교원양성기관에 다문화교육강좌 개설 운영 등 (교대 및 사범대학 20개교)
- 입국초기 서비스 안내 체계화 (법무부, 여성부 협조체계강화)
- 폭력피해 이주여성지원을 위한 이주여성 긴급지원센터(6개소) 및 쉼터(총 18개소) 확대: 11개 국어 지원, 야간상담 확대
- 탈북여성 인권보호를 위한 교육 확대 (‘12년 2,200명) 및 북한이탈주민지원재단 등을 통해 탈북여성의 보육 및 경제활동 지원

3. '성평등정책 추진기반 강화' 영역

3-1. 성인지 정책의 시행

- 2차 계획 기간중 성인지 정책과 성주류화에 대한 개념이 확산되었다면, 3차 시기에는 이를 보다 제도화하고 관련 인프라를 구축하는 등 성주류화 기반을 강화하였다고 볼 수 있다. 이를 통하여 모든 정부 정책과 사업에 대한 공무원의 성인지적 감수성을 높이는 동시에 논의 활성화에 기여하였으나 다른 한편으로는 심층적 의제나 원인 분석이 이루어지기 보다는 양적 확대나 단순한 성별 수혜율 분석 등 형식화되는 문제를 노정하는 등 향후 개선과제를 남기고 있다.

3-1-1. 성별영향평가 실효성 확보
 3-1-2. 성인지 예산제도 시행
 3-1-3. 공무원 성인지 교육 체계화

□ 법제도 개선 실적

- [지방재정법] 개정('10.12)으로 지방자치단체에서의 성인지예산제도 시행기반 마련
- 국가재정법개정('11.5)을 통해 대상사업을 기금까지 확대
- [성별영향분석평가법]제정 ('11.9)으로 2012년부터 국가 및 지방자치단체, 공공기관 등의 제반 법, 계획, 사업에 대한 성별영향평가 실시로 적용 범위 확장

□ 이행실적

- 성별영향분석 과제수의 양적 확대
 - 2004년 9개 기관 10개 과제를 대상으로 한 시범사업을 거쳐 2005년 53개 기관 85개 과제를 대상으로 본격 추진
 - 2006년도부터 행정안전부 국정시책합동평가 지표에 성별영향평가 과제가 포함되면서 지방자치단체의 참여가 큰 폭으로 증가하였고, 이후 매해 증가
 - '08~'11년까지 수행된 성별영향평가 과제 수는 총 8,795개

〈표 2〉 성별영향평가 참여 기관 및 과제수(중앙+지방)

2008년		2009년		2010년		2011년		'08~'11
기관수	과제수	기관수	과제수	기관수	과제수	기관수	과제수	총 과제수
295	1,531	298	1,908	292	2,401	293	2,954	8,794

자료: 여성가족부 내부자료

- 2009년도부터 본격적으로 시행된 성인지 예산제도 역시 양적인 측면에서 성과, 제도 시행 초기임에도 50개 예산서 작성 대상 기관 중 절반 이상이 참여
 - 일반회계 예산만을 대상으로 한 『2010년도 성인지 예산서』는 29개 중앙행정기관의 195개 사업에 대해 작성
 - 『2011년도 성인지 예산서』에는 기금을 포괄하면서 전년도보다 기관과 사업이 확대되어 34개 기관 245개 사업에 대해 작성

〈표 3〉 성인지 예산서 작성 기관 및 사업수

(단위: 명)

회계년도	기관	사업수		
		총계	일반회계	기금
2010	29	195	195	-
2011	34	245	202	43

여성가족부. 2010년도 여성정책연차보고서

- 성별영향평가, 성인지예산 컨설팅단 구성 및 운영, 각 부처 담당공무원에 대한 지원
- 통계청의 경우 국가승인통계 점검 및 승인시 성별 구분 반영여부 심사 강화 및 진단 양식에 성별통계작성 여부 마련, 진단 실시

3-2. 통합적 여성정책 추진

- 본 과제는 중앙정부간, 중앙과 지방정부간 협력, 그리고 시민사회와의 파트너십을 통한 여성정책의 시너지 효과를 꾀하고자 설정된 것이다. 동 기간중 국가 및 지역 성평등 지수개발, 여성친화도시 등을 통해 부처 및 지방자치단체와의 협조 수단을 마련한 점이 성과이다. 반면, 시민사회와의 협력과제는 새로운 수단이 발굴되지 못한 채 2차 계획과 큰 변화가 없다.

3-2-1. 여성정책 협의 조정 강화

3-2-2. 시민사회와의 협력

□ 이행실적

- 국가성평등 지수 및 지역 성평등 지표('10) 개발, 부처와 공동 관리
- 지역 여성정책의 종합적 추진을 위한 여성친화도시 조성 및 확산 사업 추진 ('08년 익산시에서 시작하여 '09년 2개→ '10년 10개→ 11년 30개 도시로 확산
- 민간단체와의 공동협력사업 확대 실시 ('09 17억원→ '10 32억원→ 22억)

3-3. 평등문화 조성

- 동 분야는 정책목표와 세부 단위과제간의 부합성이 다소 떨어지는 과제이다. 양성평등 문화 확산을 위하여는 학교 뿐 아니라 일상생활과 사회 전체의 분위기 조성이 중요하나 이에 대한 예산이 미흡한 편이다. 또한 정치환경의 변화로 남북 여성교류는 추진되지 못한 가운데 국제사회에서의 한국의 위상이 제고된 것이 큰 변화이다.

3-3-1. 남녀가 함께 하는 평등문화 조성
3-3-2. 양성평등교육 확대
3-3-3. 다양성에 대한 수용성 제고
3-3-4. 여성국제협력 확대

□ 법 제도 개선

- 2010년 국제개발협력기본법의 제정시 기본원칙에 성평등과 여성 인권의 존중을 명시³⁾

□ 이행실적

- 양성평등교육 확산 및 다양성에 대한 수용성 제고
 - 초중교과서 등의 성차별적 내용 조사 발굴
 - 양성평등교육진흥원을 통한 각종 다양한 교육실시 (사이버, 원격교육 등)
 - 지역 여성문화 활동 지원(8개 사업)
- 여성분야 국제협력, 남북교류협력 추진
 - CSW, CEDAW 등 각종 국제회의 참가 및 이행보고서 제출, 글로벌 네트워크 강화, 남북 여성교류 단체 협의회 운영
- 여성대상 ODA 사업확대 및 ODA 성주류화 실시
 - 개도국 여성대상 여성 직업훈련관련교육프로그램 등 공적개발원조 사업 추진
 - APEC 여성 IT 사업등 ODA 지원 규모 확대('10년 1,436백만원)
 - 베트남에 여성직업교육훈련 기관 설치 및 운영 지원
- 유엔 여성기구 기여금 증대: 1년간 규모 100배 이상('10년 3만불→ '11년 470만불)

3) 국제개발협력기본법 제3조(기본정신 및 목표) 국제개발협력은 개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권향상 및 성평등실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다.

Ⅳ. 4차 계획수립 방향에 주는 시사점

1. 방향적 요소

1-1. 성평등정책 패러다임 강화

- 4차 계획 수립 시에는 ‘여성과 남성간의 관계를 둘러싼 사회구조 변화’의 지향성을 보다 강화하여 여성정책이 실질적인 젠더정책으로 이동하여 명실상부한 성평등의 가치가 우리 사회에 자리매김 할 수 있도록 해야 한다.
- 2차 여성정책기본계획 수립 시부터 배태되기 시작한 ‘여성과 남성간의 관계를 둘러싼 사회구조 변화’의 지향성을 향후에는 보다 더 전면적으로 강조할 필요가 있다. 3차 계획까지의 방향설정이 ‘여성’ 고유의 문제를 주요 의제로 내건 상태에서 양성평등한 사회를 지향하는 패러다임이었다면, 4차 기본계획은 남녀 간의 관계를 둘러싼 사회구조 전반의 변화와 국가 정책 전반에 성 인지적 관점을 투영·실현할 수 있는 명실상부한 성평등 가치 확산 지향의 패러다임을 강조하고 그를 실천할 수 있는 의제를 실행할 필요가 있다.
- 이를 위하여는 3차 시기에 미진과제로 남아있는 ‘여성발전기본법’의 전면 개정이 이루어져야 할 것이다.

1-2. 성주류화를 위한 정책도구의 내실화 강화

- 성주류화를 국가 여성정책의 핵심전략으로 삼고 그를 위한 주요 도구인 성별영향평가와 성인지예산제도의 기능을 실질화해야 한다.
- 4차 기본계획의 많은 의제들은 보다 성인지적 관점을 기반으로 일관되게 설정되어야 할 것이다. 예컨대 성인지 정책 혹은 통합적 여성정책과 여성인력활용은 별개의 것이 아니라 성인지적 관점의 여성인력 활용의제로 재구성될 필요가 있다.
- 성별영향평가 제도의 도입이 ‘일반 정책형성 단계부터는 남·여에 대한 영향을 고려하고, 이를 정책에 반영하겠다’는 정책의지의 표명이므로 이에 걸맞게 주요 국정과제를 수행하고 예산의 규모가 큰 사업들을 관장하는 중앙행정기관의 적극적인 참여가 요구된다. 그러나 현재까지는 중앙부처의 참여가 매우 미흡한 상태이며 4차 시기에는 이에 대한 근본적인 개선책과 추진체계가 마련되어야 할 것이다.
- 현재 성별영향평가의 대상 과제가 원래 취지와는 달리 정책대상이 남성과 여성이기 때문에 선정되는 경우가 많으며, 성별영향을 고려하기 어려워도 무리하게 틀에 맞춰 분석을 시도하는 경우도 있어 정책의 원래 목적과 다른 방향으로 이어지는 경우도 발

생한다. 특히 성인지 예산의 경우에는 예산을 성별로 분리하여 수혜정도를 가늠해야 하므로 더욱 그러하다.

- 과제 선정에서 여성정책 담당기구만이 아닌 전 부처에 걸쳐 정책의 성별영향을 파악한다는 통합주의적 접근은 평가대상 정책이 광범위해진다는 장점이 있지만, 많은 경우 젠더 이슈가 주변부 이슈로 인식될 우려가 크다. 성별영향평가나 성인지 예산제도가 가진 전환적인 성격에 조금이라도 다가설 수 있도록 하기 위하여는 제대로 된 의제를 발굴, 성별영향평가나 성인지 예산의 대상 과제로 만드는 작업이 필요하며, 현재 보다는 더 많은 주요 과제들이 전문가에 의한 분석과 대안 발굴이 이루어지도록 해야 한다.

1-3. 시민사회와의 소통과 파트너십 강화를 위한 의제

- 향후 여성정책의제가 주변화되거나 약화되지 않고 지속적 발전을 이루기 위해서는 시민(여성)사회와의 쌍방향적 소통, 거버넌스 설정과 협력관계가 매우 중요하며 이를 위한 정책의제가 4차 계획시에는 보다 적극적으로 설정될 필요가 있다.
- 그동안 양성평등문화를 확산시키는데 있어 정부 중심의 의사소통 방식은 양성평등·차별이라는 단순한 담론을 기초로 캠페인과 모니터링, 의식교육 등 일방적인 의사소통모델에 의존하고 있어 빠르게 변화하는 젠더문화 지형 속에서 충분한 정책효과를 거두기 힘들 것으로 보인다. 더욱이 성역할 의식과 젠더 가치관, 생활방식이 한층 다양해짐에 따라 젠더의제에 관해 제기되는 다양한 의견을 조율하지 못할 것이라는 우려도 제기되고 있다.
 - 디지털 기술의 발전과 시민들의 정치 및 사회참여에 대한 의식수준의 향상, 나아가 권리의식의 상승으로 향후 정부와 시민사회, 개인 시민들 간의 소통방식의 변화, 나아가 정책형성과 집행을 위한 거버넌스 구성방식의 새롭게 변화될 필요성이 있다. 따라서 정부는 정책행위에 참여하는 주체들의 다원화를 통해 의사결정을 분권화하고 서로 다른 활동기반의 참여자들이 협력을 통해 문제를 효과적으로 해결할 수 있도록 거버넌스의 변화를 꾀해야 할 것이다.
- 그동안 여성정책 의제를 수립하거나 집행하는 과정에서 여러 대내외 관련 주체들과의 파트너십이 상당히 동반되어 이루어졌다. 여성가족부뿐만 아니라 시민단체, 여성단체들과의 협력, 심지어 국제기구(CSW등을 비롯한 UN 기구 등)의 영향력 또한 매우 중요한 역할을 하였고 그러한 상호 파트너십의 구축은 성평등이라고 하는 가치 실현에 대한 공동 생산의 목적에 합치하였기 때문에 가능한 것이다.

- 거버넌스의 구현과정에서 중요한 것은 상호의존성과 상호작용인데, 이 두 가지가 결여될 경우 거버넌스에 참여해야 할 동기가 약화되고 지속력을 담보할 수 없다. 또한 행위의 목적과 가치 공유, 나아가 신뢰에 기반한 상호작용은 네트워크를 유지시켜주는 중요한 동인이 된다. 단순한 절차적 정당성을 확보하는 차원이 아닌 여성정책 실행의 동반자로서의 시민단체와의 지속적인 소통과 파트너십을 구축하는 의제가 4차 시기에 실질적으로 포함될 필요가

1-4. 성평등정책 이행과정에 남성 참여 의제

- 성평등가치와 실현에 대한 남성의 인식수준을 높이고 적극적인 참여를 유도함으로써 지속가능한 여성정책이 이루어지도록 할 필요가 있다.
- 새로운 젠더문화를 형성하려는 기존 정책은 여성들이 의제를 개발하고 주도적으로 참여하는 경향이 짙었으며, 그동안 배제되었던 여성이 주류에 참여하도록 하는데 정책의 주안점을 둔 반면, 남성들은 의식교육의 대상으로 간주되거나 일부 남성들이 보조적 지원자로 참가하는 수준이었다. 그 결과 여성정책은 여성의, 여성을 위한, 여성에 의한 정책으로 받아들여지는 경향이 강했으며, 공동주체인 여성과 남성이 함께 미래 지향적인 젠더문화를 지향하는 방향으로 나아가는 데에는 한계가 있었다.
- 핀란드를 필두로 한 북구 유럽국가들은 성평등 사회 실현에 있어 남성의 의식과 행동의 변화가 필수불가결하다는 인식이 확산되었고, 특히 성주류화정책의 이행에 있어 전문성을 가진 남성들을 육성·참여하도록 하는 것에 대한 필요성, 비전통적 진로나 직종 유도, 나아가 남성성이나 반 폭력성 연구 등을 통하여 여성에 대한 폭력종식 방안도 도출될 수 있다는 인식이 확산되었다. 그 결과, 2000년대 이후 핀란드와 스웨덴의 성평등정책 보고서에는 ‘남성과 성평등정책’(Men and Gender equality)이라는 별도의 영역안에 성평등정책 이행에 있어 남성참여 의제를 설정⁴⁾하고 있는바 우리에게도 시사하는 바가 크다.

1-5. ‘지역’의 여성정책 활력화 의제

- 여성정책은 여성 개인이 자신의 삶을 주체적으로 구성하는 동시에 젠더 관계를 구성하는 사회구조 개선에 참여하는 시민으로서의 역할을 수행하도록 하는데 목적을 둔다. 그리고 그러한 정책 실행은 사실상 여성개인의 삶이 구현되는 지역이라는 생활공간에서

4) The Swedish Government's National Action Plan for Gender Equality. Government Report on Gender Equality, Ministry of Social Affairs and Health, Finland(2011).

구체적으로 이루어지는 것이다.

- 분권화, 개방화, 정보화의 진전으로 지역사회, 지방정부는 정보의 공개를 비롯한 시민과의 정책 네트워크 여건이 확대되면서 중앙정부는 행정서비스의 주체로, 지방정부와 의회는 지역의 환경과 복지정책의 전달자로서 기능이 확대될 전망이다. 분권화된 지방자치제에서 위로부터의 행정서비스 전달과 아래로부터 지역주민의 요구를 반영하는 생활정치의 실현이 가능해 질 것으로 전망된다.
- 이러한 분권화와 개방화 추세는 향후 ‘국가’보다 ‘지역’에 대한 관심을 더욱 증가시킬 것이며, 여성정책에 있어서도 지역이라는 공간적 개념, 지역네트워크 구축의 개념이 더욱 중요해질 전망이다. 따라서 분권화된 지역사회에서 여성이 생활정치를 선도할 수 있는 여건 마련을 위한 의제개발이 더 많이 이루어져야 한다.
 - 이런 점에서 볼 때 최근 여성가족부 주도하에 각 지자체로 확산되고 있는 ‘여성친화도시’ 사업은 지역 여성들이 자신의 생활터전에서 구체적으로 여성정책을 실현함으로써 자신의 삶과 지역사회 모두를 변화시킬 수 있는 좋은 도구가 될 것이다.

1-6. Post-MDGs 시대에 부응하는 정책 개발과 반영

- 4차 기본계획 기간 중인 2015년은 MDGs 이행의 달성 목표 연도이기도 하다. 2015년 이후에는 지속가능한 개발목표(SDGs)나 새천년개발권리(MDGRs) 등의 새로운 패러다임이 논의될 전망이다. 새천년개발목표에서 이행지표로 채택하고 있는 영역의 대부분이 여성의 빈곤과 건강, 교육의 문제와 연결되어 있는 만큼 한국이 MDGs 목표에 있어 어느 정도 달성해왔는지를 평가하고 4차 기본계획 수립기간인 Post-MDGs 시대에 어떤 정책의 제를 설정해야 하는지를 강구할 필요가 있다.
- 향후 여성의 빈곤해소와 삶의 질 향상에 대한 국제적 지원 요구가 더욱 높아질 것이다. UN-Women의 초대 집행이사국으로서의 위상을 적극 활용, 한국 정부의 국정운영에 성 인지적 관점이 포함되는 젠더 거버넌스와 해외개발원조에 대해서도 역시 성인지적 접근이 필수부가결함을 적극 강조할 필요가 있다.

2. 관리적 요소

2-1. 여성정책기본계획의 기능과 위상

- 여성정책기본계획의 기능과 위상을 재정립할 필요가 있다. 즉, 동 계획이 정권의 부침을 떠나 성평등에 대한 국가의 핵심 가치와 각 부처의 정책의제를 성인지적으로 추동되도록 이끄는 일관성 있는 계획으로 여하히 작동할 수 있는가에 대한 심각한 검토가 필요하다.

여성정책기본계획의 의의

1. 국가의 비전을 제시하고 사회전반의 여성발전을 이루기 위한 [종합계획]
 2. 정부 전 부처가 참여하여 수립하고 시행하는 [국가계획]
 - 특히 각 기관에서 수립·추진 중인 여성관련 중장기계획을 통합
 3. 여성정책 추진주체의 정책추진 역량을 강화하기위한 도구
- <출처> 제 2차 기본계획서

- II장에서 살펴보았듯이 3차 기본계획의 구조와 내용의 변경은 2008년 정부조직 개편과 맞물려 비롯되었다. 그 결과 원안이 일련의 공청회 등을 통하여 2007년도 말에 확정된 것이었음에도 불구하고 변경된 기본계획은 변화된 여성부의 기능에 맞추어 ‘인력’, ‘권익’, ‘추진기반’의 세 영역으로 주요 영역이 축소된 것이다. 비록 원안에 있던 세부 과제들이 변경된 계획내 소과제들로 흡수되어 이행되었다고도 볼 수 있으나 정책적 지향성이 약화되고 변화된 것은 매우 아쉬운 경험이라고 하겠다.
- 여성정책기본계획의 내용과 추진의 지속성을 유지, 담보하기 위하여는 여성가족부의 독자적인 노력에 더한 각계 시민·여성단체와의 조율과 지지과정이 충실하게 이루어져야 할 것이다.

- 이와 함께 여성관련 여러 기본계획간의 관계 설정도 역시 필요하다. 그간 여성정책의 발전에 따라 여러 관련 법률의 제정이 이어졌고, 그에 따라 영역별로 독자적인 기본계획이 수립, 이행되고 있다. 이에 따라 4차 시기가 이행되는 기간에는 계획간의 위상 및 중복 문제가 더욱 커질 것으로 보인다. 특히 단순한 의제 중복의 문제보다 더 중요한 것은 타 기본계획의 과제선정에서 의제의 방향성이 전체 여성정책의 방향이나 기조와 맞는가를 점검하고 추출하는데 여성정책기본계획이 반드시 준거틀로서 기능을 수행할 수 있어야 한다는 점이다. 따라서 제 4차 여성정책기본계획의 과제 확정시에는 기존의 다른 기본계획에서 다루는 부분과의 ‘경계지우기’와 ‘위상 정렬하기’를 통하여 여성정책기본계획의 위상을 재확립할 필요가 있다.

2-2. 분야별 목표설정 및 성과관리

- 기본계획 종료시점에 성과관리를 잘하기 위해서는 계획 수립시 적어도 중 범위 수준에서는 달성하고자 하는 성과목표를 설정해야 할 것이다.
- 이제까지 여성정책기본계획의 가장 큰 애로와 문제점은 매년 시행계획을 받고 모니터링을 하고 있으나 실제적으로 중구에 달성하고자 하는 목표 및 성과에 대한 관리가

제대로 실행하지 못하였다. 이는 성과목표가 사전에 설정되지 못하였고, 각 부처별로 설정한 성과목표는 대부분 개별 단위 사업별로 투입변수들로 구성되거나 혹은 정책 투입 결과 일차적으로 나타날 수 있는 결과물(output) 위주로 제시되고 있어서 그러한 정책 시행이후 목표 달성도를 평가하는 것이 불가능하기 때문이다.

- 현재 여성가족부는 국가성평등지표를 개발하고 각 부처들과의 협의를 통하여 해당 지표에 대한 관리 부처를 정하고 관리하도록 하는 방안을 강구해왔다. 따라서 이러한 각 부문별 성평등지표를 활용, 기본계획이행과 연동하여 성과관리를 할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

2-3. 중앙행정기관의 인식과 책무성 제고

- 여성정책기본계획에 대한 각 중앙행정기관들이 인식이나 이해가 부족하여 이행 실적 및 시행계획을 제대로 제출하거나 수립하지 않는 경우가 발생하여 실효성을 저해하는 일이 발생한다.
 - 예컨대 남녀를 포함한 전체 사업을 여성정책 기본계획 사업에 대한 이행실적으로 제출하고 있는 경우가 지속되고 있어 사업의 타당성을 저해하고, 사업 및 예산 배정에 있어 여성 수혜율을 파악하기 어려운 문제를 개선할 필요가 있다.
 - 예: 보건복지가족부의 긴급지원제도, 방송통신위원회의 폭력예방을 위한 사업으로 사이버폭력지수 성과목표로 제출, 국토해양부의 장애인을 위한 편의시설, 행정안전부의 외국인주민 집중 거주지역 생활안정 지원 등
 - 또한 부처에 따라서는 기본계획 의제중 해당 과제의 담당부처임에도 불구하고 과제 실적을 제출하지 않고 있어 정책의 효과를 반감시키고 있다.
 - 예: 기재부의 '기타 공공서비스 분야 여성대표성 제고', 방송통신위원회 '남녀가 함께 하는 평등문화 조성', 보건복지부 '성장동력 분야 여성 일자리 확대 및 제도 개선' 등
- 여성정책 담당부서가 따로 존재하지 않는 여러 부처들과의 정책 파트너십 형성에 있어 여성가족부의 협상력이 요구됨은 물론이고 나아가 전문성과 정책지원은 매우 중요한 동인이다. 즉, 다른 부처의 주요 사업에 있어 성별영향평가사업을 지원하는 일 이외에도 부처의 소관정책분야에서 수행될 수 있는 여성정책을 개발할 수 있도록 여성가족부가 지원하여 다양한 분야의 의제 개발이 이루어지도록 해야 한다. 동시에 여성정책기본계획이 매해 전년도 이행실적과 시행계획에 대한 점검을 반드시 실시하고 그 결과에 대한

피드백을 여성정책담당관회의에 상정⁵⁾하여 각 부처의 여성정책이행에 대한 책무성을 증진시키도록 해야 한다.

2-4. 기본계획 이행에 있어 성인지예산제도와 연계성 강화

- 2010년도부터 실행되고 있는 성인지예산제도를 여성정책기본계획을 실질적으로 관리할 수 있는 수단으로 활용할 수 있어야 한다. 현재 성인지예산제도 대상사업을 선정하는 주요 근거의 하나로 여성정책기본계획을 활용하고 있다. 즉, 여성정책기본계획에 포함된 모든 사업들은 성인지예산서와 결산서를 작성해야 하는 대상 사업들로 규정되고 있다. 따라서 여성정책기본계획의 연차별 시행계획 수립시점과 성인지예산서 작성 시기를 연계하여 실질적으로 성인지예산제도가 작동될 수 있도록 운영해야 한다.

5) 2010년도에는 그러한 점검분석 결과를 처음으로 중앙행정기관 여성정책담당관회의(2010. 9)에 상정하여 각 부처 담당과제에 대한 이행 실적과 부진과제 등에 대한 환류가 이루어지도록 한 바 있다. 이를 통하여 2011년도 이행실적과 시행계획을 제출할 시, 부처별로 과제 및 성과목표 설정이 개선되는 효과가 있었다.

참고문헌

- 김경아(2010). 『여성의 공적 노후소득보장 확대 방안-국민연금을 중심으로』. 국민연금연구원.
- 김안나 외(2010). 『성인지적 예산분석 사례(1) 한부모가족지원사업에 대한 성인지적 분석』. 한국여성정책연구원.
- 김양희 외(2009). 『여성정책기본계획 이행점검 연구』. 여성가족부.
- 김영옥 외(2011). 『여성취업자의 국민연금 가입 및 수급의 실효성 강화 방안』. 한국여성정책연구원.
- 김영옥 · 전기택(2007). 『출산 · 육아로 인한 여성의 노동시장 이탈방지를 위한 정책방안』. 노동부.
- 김태홍 외(2010). 『근무유형별 근로실태에 관한 조사 및 분석 연구』. 고용노동부.
- 김태홍 · 전기택, 주재선 외(2011). 『2011 한국의 성평등 보고서』. 여성가족부.
- 민무숙 · 양인숙 · 윤덕경 · 김양희 · 류연규(2010). 『제3차 여성정책기본계획의 이행점검 및 운영개선 방향 연구』. 여성가족부.
- 민무숙 · 양인숙 · 윤덕경 · 마경희 · 황정임 · 김양희 · 최윤정(2011). 『제3차 여성정책기본계획의 이행 점검 및 제 4차 여성정책기본계획 수립을 위한 기초연구』. 여성가족부.
- 정진성 외(2010). 『2010 성매매 실태조사』. 여성가족부.
- 주재선(2011). 『2011 한국의 성 인지 통계』. 한국여성정책연구원.
- 한국여성개발원(2006). 『제2차 여성정책기본계획(2003-2007) 추진성과와 과제』. 제34차 여성정책포럼 자료집.
- 한국보건사회연구원, 『빈곤통계연보』.
- 한국보건사회연구원 『장애인실태조사』.

대검찰청 (각년도) 『범죄분석』.

법원행정처(각년도). 『사법연감』.

보건복지(가족)부(각년도). 『보건복지(가족)백서』.

여성가족부(2005~2010). 『여성정책 연차보고서』.

여성가족부(2006). 『제3차 여성정책기본계획(안)』.

여성가족부(2007). 『2008-2012 제3차 여성정책기본계획』.

여성가족부(2010). 『공공부문 여성현황 및 제고 방안』.

여성가족부(2010). 『2008-2012 제3차 여성정책기본계획 수정(판)』.

여성가족부(2010). 『제3차 여성정책기본계획 2009년도 추진실적 및 2010년도 시행계획』.

여성가족부(2011). 『제3차 여성정책기본계획 2010년도 추진실적 및 2011년도 시행계획』.

여성가족부(2012). 『제3차 여성정책기본계획 2011년도 추진실적 및 2012년도 시행계획』.

통계청(2004, 2009). 『생활시간조사』.

통계청(각년도). 『경제활동인구조사』.

통계청. 『사회조사』. 등

Memo





Memo

Memo





Memo

Memo





Memo

Memo





Memo

Memo





Memo

Memo





Memo



제4차 여성정책기본계획, 어떻게 수립되어야 하나?

김영옥

(한국여성정책연구원 선임연구위원)



여성정책기본계획은 「여성발전기본법」 제7조에 근거하여¹⁾ 「제1차 여성정책기본계획(1998-2002)」, 「제2차 여성정책기본계획(2003-2007)」, 「제3차 여성정책기본계획(2008-2012)」이 수립·시행되어 왔으며 이제 2013년부터 적용될 새 기본계획을 수립해야 할 때가 되었다. 제1차 여성정책기본계획이 수립된 이래 15년이 흐르면서 호주제 폐지, 고용차별의 금지 및 적극적 고용조치의 시행, 가정폭력 및 성폭력 금지법 등 법·제도의 측면에서 성과가 있었다. 따라서 이제는 여성정책기본계획을 수립할 필요가 없지 않는가 하는 성급한 견해가 등장하기도 한다.

그러나 다가올 미래를 조망하면 여성정책기본계획에게 부여된 역할이 결코 작지 않다는 것을 깨닫는다. 단기적으로는 세계경제의 불확실성과 ‘고용 적은 성장’ 추세, 중장기적으로는 출산율 저하와 인구고령화 등에 따른 잠재성장률의 둔화가 전망되고 있으며, 청년실업, 노인빈곤 등 새로운 사회적 위험이 대두되고 있다. 이러한 상황에서 성평등과 사회통합을 위한 국가계획으로서 여성정책기본계획이 갖는 의미가 더욱 커진다.

본고에서는 여성정책기본계획을 수립해야 할 이유가 무엇인지를 밝히고, 다가올 5년의 도전을 전망하여 「제4차 여성정책기본계획(2013-2017년)」의 수립방향과 구성틀을 제안하고자 한다.

1. 여성정책기본계획의 위상

여성정책기본계획을 수립해야 할 이유가 법적인 의무 때문만은 아니다. 여성정책기본계획이 처음 수립될 때는 ‘취약여성의 보호’에 중점을 두었지만 점차 성평등의 가치 추구로 무게중심이 이동하면서 여성과 무관해 보이는 정책들의 젠더함의를 찾고, 인력개발 및 고용정책, 산업정책, 재정정책 등 다양한 영역으로 여성정책의 외연이 확대되었다. 이 역할은 저출산·고령화, 고용 적은 성장 추이와 글로벌 경제의 불안정, 기후변화와 거대한 자연재해 등 정책환경의 변화 속에서 이전과는 다른 성장해법을 찾아야 하는 이 때 더욱 중요해진다. 왜냐하면 다양한 요인들이 연계되고 증충화되어 나타나는 현상을 개별정책(sector)으로 대응하는 것은 제한적인 효과를 낼 것이 자명하기 때문이다. 우리 사회에서 가시화되고 있는 새로운 위험들에 대한(new social risks) 효율적이며 효과적인 정책대응을 위해 여성정책기본계획이 필요하다.

이처럼 젠더의제가 cross-cutting issue로 작동함에 따라 고유정책과의 관계설정 및 연계를

1) 여성가족부 장관은 여성정책에 관한 기본계획을 매 5년마다 수립하여야 하며(여성발전기본법 제7조), 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 연도별 시행계획을 수립·시행(동법 제8조)하여야 함.

어떻게 할 것인가라는 문제가 부상한다. <표 1>과 같이 여성정책기본계획이 수립되어 온 15년 동안 본 계획 이외에 여성을 주 대상으로 하거나 여성의 이해에 직결되는 기본계획이 10여개에 이른다. 여성정책기본계획은 성평등 달성을 목표로 하므로 단지 여성을 대상으로 하는 정책뿐만이 아니라 모든 정책의 성별 효과를 분석하고 개선 및 실행방향을 모색하게 된다. 따라서 여성정책기본계획은 여성을 대상으로 하거나 여성과 관련될 뿐 아니라 여성과 무관해 보이는 각종 정책과 기본계획들이 젠더 관점(gender perspectives)을 갖춰서 목표로 하는 결과를 산출하도록 가이드 역할을 수행한다. 여성정책기본계획이 특정 영역의 (sector specific) 정책 수립 및 운용의 방향타 역할을 수행하도록 국내의 각종 기본계획들과의 연계하되, 중복을 최소화하는 노력이 필요하다.

〈표 1〉 여성정책기본계획과 관련 기본계획들

제1차 기본계획('98-'02)	제2차 기본계획('03-'07)	제3차 기본계획('08-'12)
<ul style="list-style-type: none"> • 제2차 남녀고용평등 기본계획('98-'02) • 제1차 여성농업인육성 기본계획('01-'05) • 여성기업활동촉진에 관한 기본계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 제3차 남녀고용평등 기본계획('03-'07) <hr/> <hr/> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 제1차 여성과학기술인력육성 기본계획('04-'08) • 제1차 건강가족기본계획('06-'10) • 제1차 저출산고령사회 기본계획('06-'10) • 제1차 중장기 보육계획('06-'10) • 제1차 여성인력개발종합 계획 ('07-'10) 	<ul style="list-style-type: none"> • 제4차 남녀고용평등과 일가정양립기본계획('08-'12) <hr/> <hr/> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 제2차 건강가족기본계획('11-'15) <hr/> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 제2차 여성인력개발종합계획('11-'15) • 경력단절여성등의 경제활동 촉진 기본계획('10-'14) • 다문화가족중장기계획(예정)

2. 다가올 5년의 여건 전망과 대응 방향

가. 정책우선순위에 대한 경합 가열

- 잠재성장률 하락 및 인구고령화로 세입기반이 크게 위축되고 재정지출 소요는 증가하는 등 재정압박이 크게 증가하는 가운데 재정사업의 우선순위를 놓고 치열한 경합이 예상된다. 우리 경제는 유럽의 재정위기 등 대외수요 약화로 수출둔화가 예상되나, 대내여건의 개선에 힘입어 내수부문을 중심으로 완만한 성장세를 유지할 전망이다(2012년 성장률이 3.6%, 2013년 4.1%).²⁾
- 재정운용의 중기적 위험요인은 첫째, 전세계적으로 그 유례가 없을 정도로 급속히 진행되는 저출산·고령화의 영향으로 잠재성장률 하락(2010~2015년, 3.8%, 2016~2026년 2.4%, OECD전망치), 둘째, 교부금, 복지, 농림 등 의무지출 증가로 인한 재정운용의 신축성 저해, 셋째, 무상의료, 무상급식, 고교무상교육, 사병월급 인상 등 복지지출 요구 증가, 넷째, 자치단체의 재정취약에 따른 재정확충 요구 등을 꼽을 수 있다.
- 이에 대해 기획재정부는 균형재정의 조속한 달성을 중기재정운용 방향으로 수립했다(전거서). 재원배분 방향으로는 첫째, 하드웨어적인 재정투입보다는 제도와 정책의 개편을 통해 혁신을 촉진하고 둘째, 경제사업 부문의 비중을 줄여나간다. R&D는 규모확대보다 내실화에 노력하고, 사회복지 역시 규모확대보다 내실화에 보다 많은 노력을 경주할 예정이다. 또한 지방교부세를 축소조정하고 지방세 징수노력을 강화시키기 위해 교부세 배분공식을 바꾼다는 방침을 수립하였다.
- 사회복지와 관련해서는 재정투입액을 늘리기 보다는 빈곤해소와 사회통합을 위해 가장 필요한 사업이 무엇인가에 논의에 집중할 전망이다. 예를 들어 근로빈곤계층의 노동시장 정착도를 높이는 것, 즉 직업상담, 직업훈련, 취업알선 등 활성화정책(activation policy) 강화, 근로장려세제 확대 등 근로유인을 강화하기 위한 제도 개선 추진 등이다. 보육의 경우 예산투입보다는 정책목표를 명확히하는 것을 우선추진할 예정이다. 현재 보육 및 육아부문의 정책목표는 아등들에게 공평한 교육기회를 제공하는 것, 인적자본을 확충하는 것, 출산을 장려하는 것, 여성의 경제활동 참가를 독려하는 것 등 다양하여 우선순위 설정을 어렵게 하고 있다며 향후 저소득층 중심, 일하는 여성 중심으로 설정할 필요를 제기한다.

2) 기획재정부, 「2012~2016년 국가재정운용계획: 총괄·총량분야」, 2012. 6

나. 여성의 노동시장 참여에 대한 요구 증가

- 개인적 및 가정적 이유와 산업발전을 위해 여성의 경제활동 참여가 요구될 것이며 일가정 양립 지원등 여성과 남성의 지속적인 노동시장 참여를 지원할 조치의 마련 및 실효성 강화에 대한 요구가 높아질 전망이다.

▶ 출생률 감소로 인한 총인구 감소

- <표 2>에서 알 수 있듯이, 인구 천 명당 출생률은 2005년의 9.0에서 2020년 7.6로 꾸준히 감소하는 양상을 보인다. 한편 이러한 지속적인 출생률 감소의 영향으로, 총인구는 2018년에 49,340천명으로 정점에 도달한 뒤, 점차 감소세를 보일 것으로 전망된다.

〈표 2〉 출생률 추이 및 전망

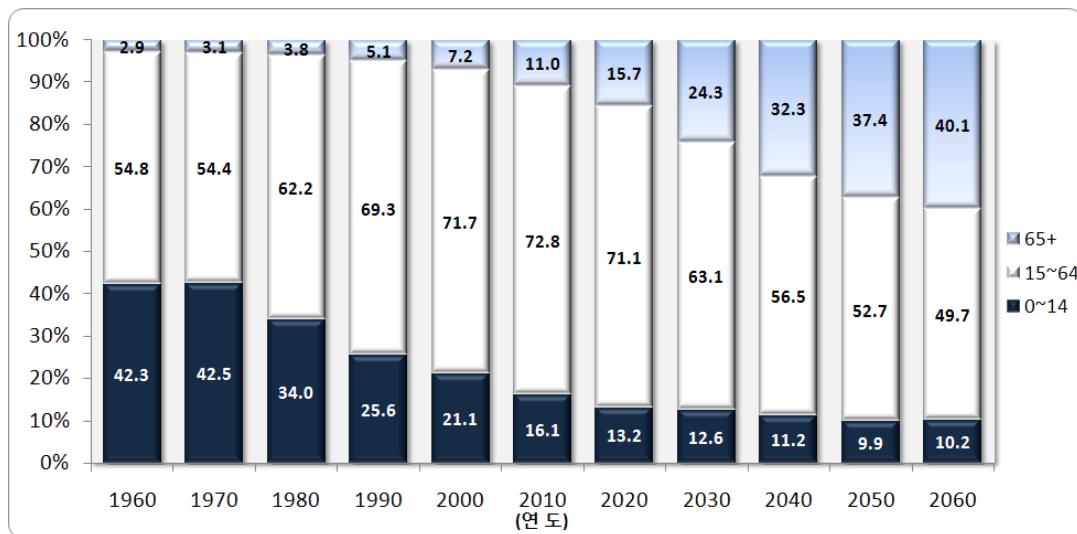
(단위: 천 명, %)

	2005	2010	2012	2014	2016	2018	2020
인구	48,138	48,875	49,083	49,227	49,312	49,340	49,326
인구성장률	0.21	0.26	0.19	0.13	0.07	0.02	-0.02
출생아수	438	434	420	405	391	384	377
출생률 (인구 천명당)	9.0	8.9	8.6	8.2	7.9	7.8	7.6

자료: 통계청 장래인구추계(2006)

▶ 생산가능인구 감소 및 부양부담 증가

- 연령계층별 인구 변화의 추이를 보면 [그림 1]에 제시된 바와 같이 0~14세의 유소년 인구의 비율은 2000년 21.1%에서 2020년 12.4%로, 15년 동안 약 8.7%가 감소하는 것으로 전망된다. 한편 생산가능인구인 15~64세의 인구비율은 2016년의 73.4%를 최고치로, 그 이후에는 점차 감소하는 양상을 보인다. 반면, 고령인구(65세 이상)의 비율은 다른 연령계층과 달리 꾸준히 증가하고 있으며, 그로인해 2018년(14.3%)에는 고령사회에 도달될 것으로 본다.



자료: 통계청, 장래인구추계, 2011

[그림 1] 우리나라 인구구조 전망

▶ 여성의 경제활동참가율 제고가 지속가능 성장의 문제로 대두

- 우리나라의 생산가능 인구는 1970년대와 1980년대에 각각 13.2%, 12.4%로 두 자리 수 증가율을 보였으나, 1990년대에는 4.6%, 2000~2005년에는 0.6%로 급격히 둔화되고 있다. 생산가능 인구는 2016년을 기점으로 절대수가 줄어들 전망이다(통계청, 『장래인구추계』, 2005). 생산가능 인구 증가율의 둔화는 저출산과 고령화의 진전에 기인하며, 이는 여성의 경제활동 참가율이 확대되지 않는 한 고용증가율이 계속 둔화될 것임을 의미한다. 따라서 경제활동 참여율을 증대시킬 수 있는 인력으로 잠재 여성인력의 활용에 초점이 모아지고 있다.
- 때마침 계획 기간 중 여성의 고학력화는 꾸준히 이루어져 우수 인력풀을 형성할 수 있을 것으로 기대된다. 2005년에는 여성 대학재학생이 704,379명에 이르렀으며 이는 전체 대학재학생 1,796,015명의 39.2%에 해당한다. 2013년에는 전체 대학생 1,724,658명 중 여성이 724,201명을 차지하여 약 41.9%에 이를 것으로 전망된다. 그러나 대졸여성의 경제활동 참가율이 57.6%로 OECD국가 평균인 78.1%에 미치지 못할 뿐 아니라, 고학력 여성의 출산 및 자녀양육으로 인한 경력단절이 개선되지 않고 있어, 적절한 조치가 없는 한 우수 여성 인적자본의 마모 및 유실은 계속될 것으로 우려된다.
- 여성의 취업에 대한 긍정적 태도는 빠르게 확산함으로써 여성취업의 개인적, 가정적, 사회적 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있음을 증거한다. 결혼전 또는 출산전

까지 당분간 취업을 바람직하게 바라보았으나, 가정 일에 관계없다는 태도가 2011년에 남성중 47.8% 여성중 53.1%의 지지를 얻고 있다.

〈표 3〉 여성취업에 대한 태도

연도	성별	계	가정에만 전념	결혼전까지 취업	첫 자녀 출산전까지 취업	자녀성장후 취업	출산전과 자녀성장후	가정일에 관계없이	잘모르겠다
1998	남자	100.0	11.6	13.1	8.4	15.0	25.2	23.1	3.7
	여자	100.0	8.5	10.3	6.7	14.0	27.6	30.4	2.6
2002	남자	100.0	10.3	6.1	8.1	14.3	24.6	30.2	6.3
	여자	100.0	6.0	4.4	5.5	13.4	26.2	40.2	4.2
2006	남자	100.0	10.9	5.9	8.8	14.3	27.6	43.3	7.4
	여자	100.0	6.7	4.1	6.0	11.9	27.2	50.8	4.3
2011	남자	100.0	9.7	5.4	8.4	15.3	23.0	47.8	9.4
	여자	100.0	6.3	4.1	6.0	13.0	23.9	53.1	6.2

자료: 통계청, 사회조사 각연도

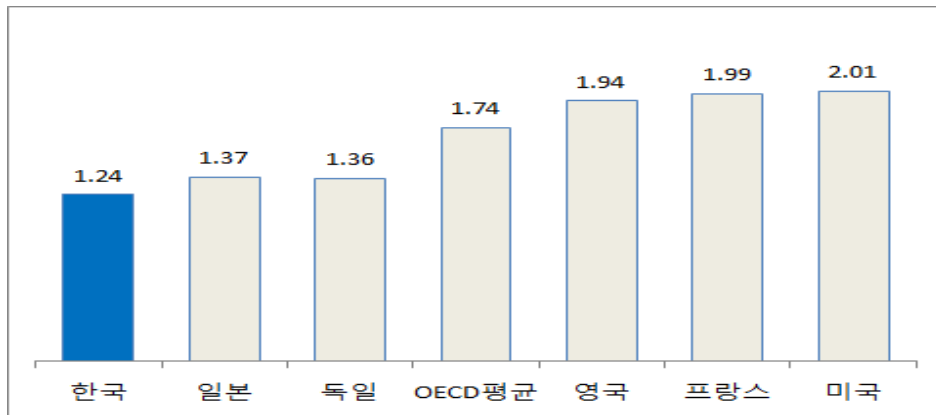
- 여성인력의 중요성에도 불구하고 기업의 인력관리는 산업화 시대의 남성중심적 인력관리 방식의 관성에서 벗어나지 못한다. 또한 단기적 이익에 우선하여 여성인력 활용에 소요되는 비용이 낱을 장기적 이익을 감지하지 못할 가능성이 높다. 여성인력 활용에 따른 기업부담을 덜어줌과 동시에 기업의 여성인력 채용과 승진을 촉진할 인센티브 조치가 요구된다.
- 또한 최근의 기술변화와 개방경제 체제 속에서 첨단산업이나 전통산업을 막론하고 고숙련 근로자의 수요가 증대되고 있기 때문에, 여성인력 활용의 핵심은 기업의 인력수요에 적극 부응할 수 있는 고숙련 여성 기술인력에 있다고 해도 과언이 아니다. 기술변화와 산업구조의 변화가 지속될 것이며 이에 더하여 한미 FTA 체결 등 무역환경이 변화할 것이므로, 산업 부문별 여성인력의 고숙련화 및 특화전략이 필요할 것이다.

다. 초저출산 · 고령화 및 가족의 변화

▶ 초저출산 사회의 대두

- 저출산과 고령화의 진전은 여성정책에도 새로운 패러다임의 전환을 요구하고 있다. 세계적으로 유례없이 급속하게 진행되고 있는 출산을 저하로 우리 사회는 초저출산 사회에 계속 머물러 있다. 합계출산율은 1.60('90) → 1.15('09)로 급감하였으며, 2015

년에는 0.92(하위 추계)~ 1.36(고위추계) 사이로 계속해서 낮은 출산율이 전망되고 있다. [그림 2]와 같이 우리나라 출산율은 2011년 1.24로서 OECD 34개국중 34위를 기록한다. 지난 10년간 세계적으로 가장 낮은 상태로 유지된 초저출산이 계속될 것으로 전망된다.



자료: OECD, Factbook, 2011

[그림 2] 합계출산율 비교

▶ 저출산과 여성의 노동시장 참여

- 저출산 해소를 위한 다자녀 출산 장려는 상징적 의미는 있겠으나 국가가 제공하는 보조금이나 인센티브에 비해 개별 가정의 실질적인 양육비 추가 부담이 훨씬 많이 늘어나므로 실효성에는 일정한 한계가 있다. 여성의 취업 증대와 개인주의적 가치관의 확산, 청년 실업의 지속과 만혼화의 경향 등으로 단기간에 출산율이 급격히 상승하기를 기대하기는 어려운 상황으로 보인다. 남성과 여성 모두 가정을 형성하기 이전에 노동시장에서 입지를 우선 굳히고자 하는 추세이므로 취업지원방안이 출산정책이 될 수 있음을 시사한다.
- 20세기 후반이후 유럽국가에서 초산연령의 지연이 나타나는데 이는 일반적인 현상으로 비가역적인 전환(irreversible shift)으로 받아들여진다(김영철외, 2011).³⁾ 출산시기의 지연에 따라 초산이후 잔여 가임기간이 줄고 산모의 평균연령도 상승한다. 이는 전반적인 출산율 하락과 가구규모의 축소로 이어진다. 또한 혼인시기의 지연과 이혼의 증대 및 고령화에 따라 혼자 생활하는 1인가구의 수가 점차 증대한다. 가구형태에서 탈제도화(de-institutionalization) 경향이 증대하여 전통적인 혼인가정 이외에

3) 김영철외(2011), 가구유형변화에 대한 대응방안, KDI

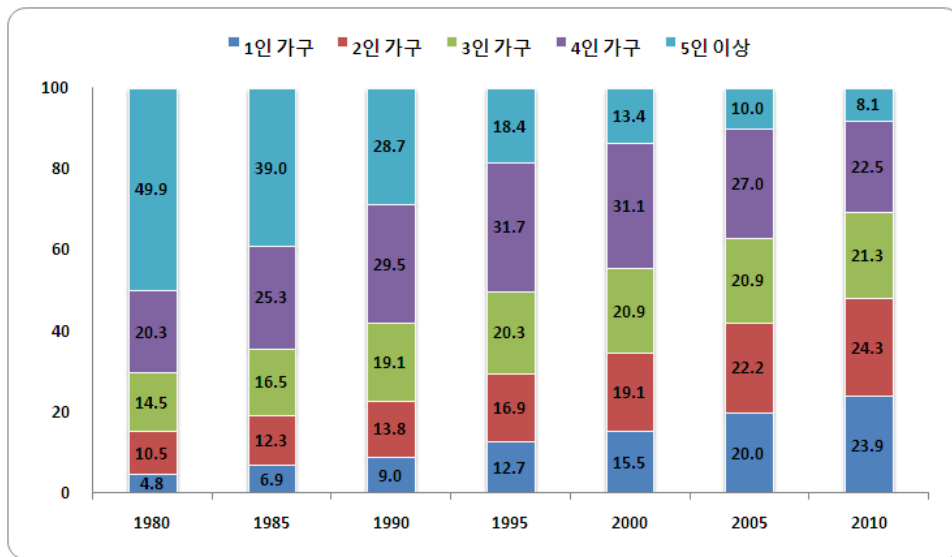
동거형태의 가정이 보편적인 가정형태의 하나로 등장한다. 동거형태의 가정이 출산에서 큰 비중을 차지하며 결혼이 더 이상 자녀출산양육의 전제조건으로 간주되지 아니한다. 또한 혼자 아이를 낳고 키우는 미혼모도 25%를 차지한다.

- 유럽사례의 시사점은 여성 노동시장 참여율이 출산율 저하와 직결되지 아니한다. 과거에는 여성의 노동시장 참여율이 높은 국가일수록 출산율이 낮은 경향이 있었으나, 현재는 여성의 노동시장 참여율이 높은 국가들이 합계출산율도 높은 경향이 두드러진다. 여성의 노동시장 참여율이 높은 국가에서는 대체로 출산직후의 육아휴직을 제도적으로 정착시켰으며 어린 영아시기 이후에는 자녀를 국공립보육시설에 위탁하여 양육하는 것이 일반화되었다.
- 여성의 학력수준이 상승하고 노동시장에의 참여율이 상승하면서 직장에서 안정적인 기반을 형성할 때까지 여성이 결혼을 늦추는 것은 세계적으로 보편화된 현상으로 보인다. 저출산대응정책이 주로 보육과 양육 지원에 중점을 두고 있으나, 최근 나타나는 가파른 만혼화와 미혼율 증가현상을 고려할 때, 출산의 전제조건이라 할 수 있는 혼인을 개선에 보다 적극적으로 대처할 필요가 있다. 첫 번째 사회적 성취욕구가 높은 젊은 여성들의 혼인을 유인하기 위해서는 혼인 및 출산에 따른 경력개발의 불이익을 최소화하고 직장에서의 연속적인 자기계발을 보장할 필요가 있다. 많은 중소기업의 경우 여성이 혼인할 경우 직장을 그만두는 것을 당연시 여기거나 종용하는 사례들이 상존한다. 만25~29세에 70%에 근접하는 우리나라 여성 고용률은 결혼과 출산이 이어지는 만 30-34세에 50% 초반대로 하락하여, 여성의 경력단절현상이 여전히 심각한 수준이다. 출산을 하면서 육아에 친화적이지 않은 직장문화 속에서 어려움을 겪거나 승진이나 경력개발에서 불이익을 받는 경우도 적지 않다. 임신한 여성직장인의 퇴사를 독려하는 육아사직을 제도적으로 방지하기 위해서는 출산전후 1년간의 퇴직에 대한 정부의 관리감독을 강화하는 방안이 마련될 필요할 것이다. 육아에 친화적인 직장문화를 형성하고 남성의 가사 및 양육에 대한 책임성을 강화하기 위해서는 남성 육아휴직사용을 제도적으로 독려하는 방안을 검토할 필요가 있다. 스웨덴의 경우 출산시 각 가정에 할당된 16개월의 육아휴직기간중 남성과 여성이 각각 60일 이상의 육아휴직을 사용하도록 제도화하였을 뿐 아니라 최근 남성의 육아휴직 참여 확대를 위해 임금보전을 위한 별도의 장려금을 지급한다.

▶ 1~2인 가구의 증가 및 가족유형의 변화

- 최근의 「2010 인구주택총조사」 결과에 따르면, 우리나라의 주된 가구유형이 더 이상 4인 가구가 아님이 확연히 드러난다. 1인, 2인, 3인, 4인 가구가 각각 23.9%, 24.3%,

21.3%, 22.5%로 각 유형의 비중이 골고루 분포한다. 향후 1인과 2인의 가구비율은 꾸준히 증가하여 조만간 1~2인가구가 주된 가구유형으로 등장할 전망이다. 반면 3인 이상의 가구비율은 지속적으로 감소할 것으로 전망된다. 따라서 2000년에는 4인가구(31.1%), 3인가구(20.9%), 2인가구(19.1%)의 순으로 높은 비중을 차지했던 반면, 2020년에는 2인가구의 비율(25.5%)이 가장 높고, 그 뒤를 이어 4인가구(25.0%), 1인가구(21.6%)가 높은 비중을 차지할 것으로 예상되었다. 즉, 가구의 구성원 규모는 해마다 꾸준히 축소될 것으로 전망되었다.



자료: 통계청보도자료(2011.7.7.) 2010인구주택총조사 전수집계 결과(가구주택부문)

[그림 3] 1·2인 가구의 증가세(1980~2010년)

- 이처럼 가족규모의 축소, 세대구성의 단순화, 1인 가구의 증가 등 가족구조가 변화하고 있다. 3세대 이상의 확대가족 비율이 감소하고 핵가족화가 지속될 예정이다. 부+양(편)친+자녀로 구성된 3세대가족의 비율은 17.4%(’70) → 5.7%(’05) → 4.5%(’30)로 크게 감소할 것이다. 지난 5년간 2세대 중 「부부+미혼자녀」 가구는 감소하고, 「부+미혼자녀」, 「모+미혼자녀」 가구는 증가하고, 핵가족 비율은 61.6%로 2005년(65.0%)보다 3.4%p 감소하였다.⁴⁾

4) 핵가족은: 부부, 부부+미혼자녀, 부+미혼자녀, 모+미혼자녀로 구성된 가족을 말한다.

〈표 4〉 세대별 가구 구성(2005, 2010)

(단위: 천 가구, %)

구 분	2005년(A)		2010년(B)		증감(B-A)	
		구성비		구성비		증가율
일반가구	15,887	100.0	17,339	100.0	1,452	9.1
1세대	2,575	16.2	3,027	17.5	453	17.6
부 부	2,259	14.2	2,672	15.4	413	18.3
기 타	316	2.0	356	2.1	40	12.7
2세대	8,807	55.4	8,892	51.3	85	1.0
부부+미혼자녀	6,702	42.2	6,416	37.0	-286	-4.3
부+미혼자녀	287	1.8	347	2.0	61	21.1
모+미혼자녀	1,083	6.8	1,247	7.2	164	15.1
조부모+미혼손자녀	58	0.4	51	0.3	-7	-11.9
기타	678	4.3	831	4.8	154	22.7
3세대	1,093	6.9	1,063	6.1	-30	-2.7
부부+미혼자녀+양친	141	0.9	134	0.8	-6	-4.5
부부+미혼자녀+모부친	567	3.6	518	3.0	-49	-8.7
기타	385	2.4	411	2.4	26	6.7
4세대이상	16	0.1	13	0.1	-3	-19.7
1인가구	3,171	20.0	4,142	23.9	971	30.6
비친족가구	226	1.4	202	1.2	-24	-10.5

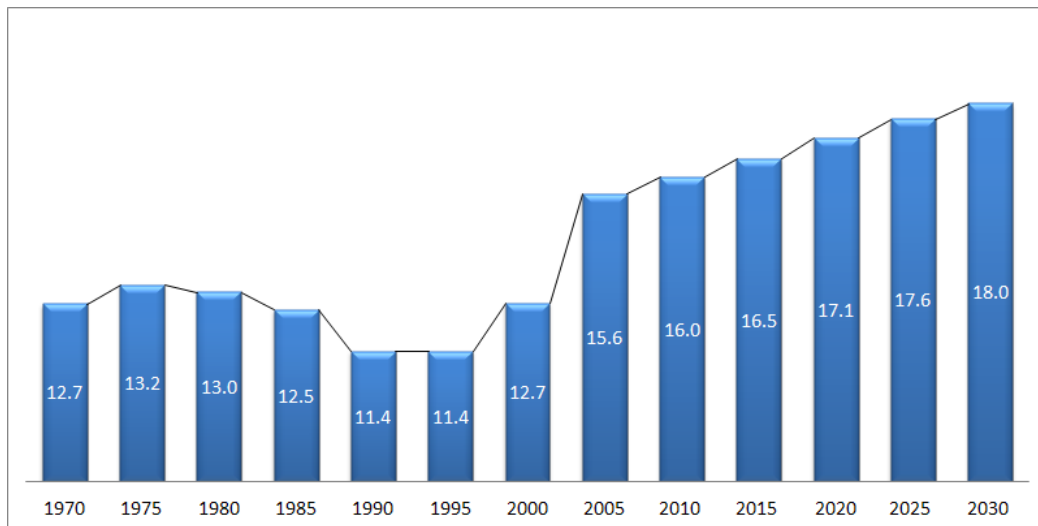
자료: 통계청보도자료(2011.7.7.), 2010인구주택총조사 전수집계 결과(가구주택부문)

- 이와 함께 1인가구의 증가, 무자녀가구의 증가, 유자녀가족의 자녀수 감소 등으로 평균 가구원수가 감소할 것으로 전망된다. 통계청에 따르면 5.2명('70) → 2.9명('05) → 2.4명('30)으로 가족이 소규모화한다. 3~4인 가구중심의 기존정책에서 1~2인가구를 포괄하는 정책으로 전환을 모색하고, 각종 제도의 재조정이 요구된다.

▶ 가족구조의 변화와 돌봄의 공백문제

- 남편과 부인 모두가 가계의 수입을 위해 일을 하는 맞벌이 가구의 비율은 2009년 40.1%, 2011년 43.6%로 증가하고 있다(통계청, 사회조사). 2009년 이전까지는 맞벌이 가구 비율에 대한 정부의 공식 통계가 없는 관계로 이 비율의 정확한 추이는 알아보기 어렵지만, 여성의 경제활동참여가 증가해왔던 기존의 추세로 미루어보아 맞벌이 가구의 비율도 점차 늘어나왔음을 추측해볼 수 있다.

- 맞벌이가족, 한부모가족 등 신 사회위험에 취약한 집단의 증가에 더해 맞벌이가구의 보편화로 인해 돌봄을 전담할 수 있는 가구원이 없는 가족이 다수가 될 예정이다. 유자녀가구 대비 한부모가구 비율도 12.7%('70) → 15.6%('05) → 18.0%('30)로 한부모가족은 더욱 증가할 전망이다. 특히 최근에는 이혼, 사별 뿐 아니라 미혼으로 인한 한부모가구 역시 증가추세에 있다.



자료: 통계청(각년도) 「인구총조사」 및 「장래가구추계」에서 재계산.

[그림 4] 유자녀가구 대비 한부모가구 비율 추이 및 전망

- 일본의 경우 다세대가구 중심에서 단세대가구 중심으로 이동하는 특징을 보인다. 1인가구 및 자녀없이 살거나 자녀가 일찍 분가하고 부부만 함께 생활하는 부부세대의 수가 급증하였다. 이러한 단세대 중심으로의 가구변화는 다세대 가구가 가정 내에서 맡아오던 돌봄의 기능을 상당부분 사회에서 감당해야 한다는 것을 의미하며, 사회보장체제의 구조적 전환으로 인식되고 있다.
- 이러한 가족구조와 맞벌이 부부모델로의 가족형태 변화로 인하여 향후 돌봄서비스를 비롯한 사회서비스에 대한 요구와 정부의 책무성에 대한 기대는 더욱 높아질 것이다. 통계청 사회조사(2011)에 의하면 부모의 노후생계는 ‘가족과 정부·사회’가 함께 돌보아야 한다는 견해가 47.4%로 가장 많고, 다음은 ‘가족(36.0%)’으로 나타났다. 특히 부모의 노후를 ‘가족’이 돌보아야 한다는 생각은 2002년 70.7%에서 2010년 36.0%로 감소하였고, ‘가족과 정부·사회’가 함께 돌보아야 한다는 비중은 계속 상승하고 있어 부모 부양에 대한 의식이 빠르게 변하고 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 부모부양에 대한 견해

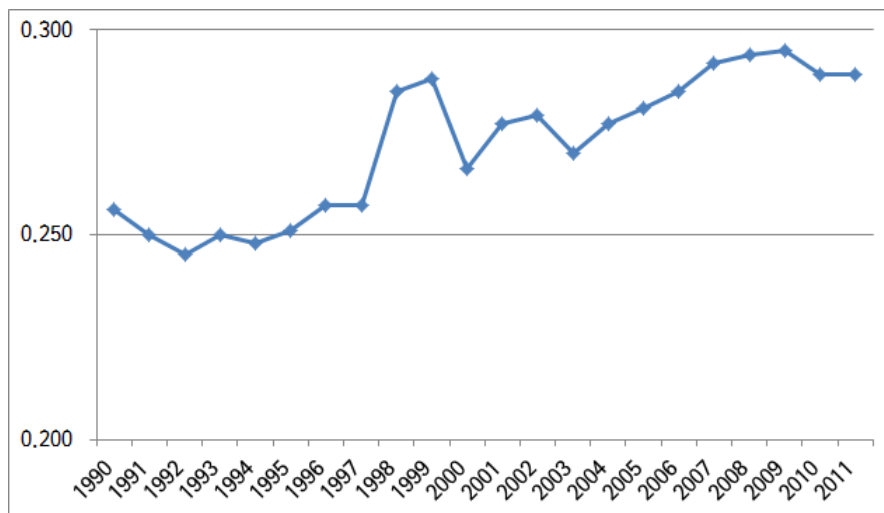
(단위: %)

	부모 스스로 해결	가족	가족, 정부, 사회	정부, 사회	기타
2002	9.6	70.7	18.2	1.3	0.2
2008	11.9	40.7	43.6	3.8	0.0
2010	12.7	36.0	47.4	3.9	0.0

자료: 통계청(2011), 사회조사

라. 사회통합이슈로서 여성취약계층의 보호와 역량 강화

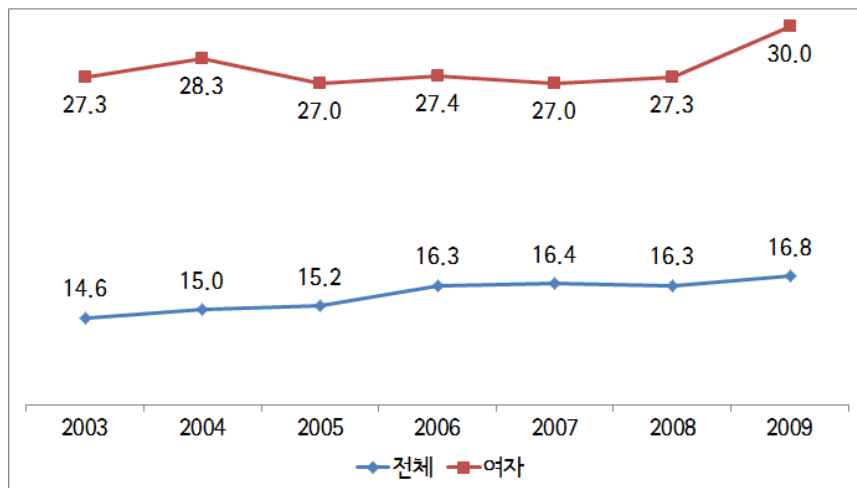
- 지난 20년간 지니계수 추이를 살펴보면, 전반적으로 사회불평등이 증가한 것으로 나타나고 있다. 도시 2인이상 가구의 가처분소득을 대상으로 분석해보면, 1990년 0.256 수준의 지니계수가 2011년에는 0.289수준으로 악화되었다.



출처: 통계청 국가통계포털, 도시가계조사(1990~2002), 가계조사(2003~2007), 가계동향조사(2008~2010)

[그림 5] 지니계수 추이(도시2인이상 가구, 가처분소득 기준)

- 이와 같은 불평등의 심화는 특히 여성가구주 가구 등 여성의 빈곤에 더욱 심각한 영향을 미치고 있다. 중위소득 50%의 상대빈곤선을 기준으로 빈곤추이를 살펴보면, 전체빈곤율은 2003년 14.6%에서 2009년 16.8%로 2.2% 소폭 증가한 것으로 나타나고 있다. 여성가구주 가구의 빈곤율은 2003년에도 이미 전체의 2배 수준인 27.3%에 달했으며, 2009년에는 30.0%에 달하여 3가구 중의 1가구가 빈곤한 것으로 나타난다.



출처: 한국보건사회연구원, 「빈곤통계연보」, 한국의 성인지통계에서 재인용.

[그림 6] 빈곤율 추이(중위소득 50%, 가처분소득 기준)

- 기초생활보장제도에서도 차상위층 이하 빈곤층 401만명(인구대비 8.4%) 중 34%만 보호(보건복지부, 2006)되고 있고, 노후소득보장의 잠재적인 사각지대로 볼 수 있는 국민연금 납부예외자 비율이 27%에 이른다. 국민연금 및 공적직역연금을 포함한 공적연금수급자가 남성노인의 27.3%, 여성노인의 7.1%에 그친다.
- 최근 우리나라 소득분배에서 두드러지는 현상은 저소득층의 상황이 악화되고 있으며, 단기적 현상으로 치부하기 어려운 지속성을 보인다.⁵⁾ 이는 경제의 급격한 서비스화로 저임 일자리가 확산되면서 근로빈곤과 미취업빈곤이 심화되고 장기화되는 추세와 맞물려있다. 그런데 경제가 발전하면서 서비스업의 비중이 커지고 저임금일자리 확대에 의한 근로유인 악화와 근로빈곤의 문제가 나타나는 것은 산업화가 진행된 대부분의 국가에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 다만 우리에게서는 급속한 공업화와 탈공업화가 곧바로 이어졌기 때문에 어느 선진국보다 그 구조적 변화의 과정이 빈곤심화로 직결되고 있다는 특수성이 더해진 것이다(윤희숙, 2012).⁶⁾
- 빈곤이 심화되고 장기화되는 구조적 변화에 대응으로서 극빈층 소득보장에 그쳐왔던 공공부조의 역할을 확대하여 자립지원 중심의 적극적 노동시장정책적 공공부조로 전환해야 한다는 목소리가 높다. 이는 빈곤층 소득보장을 목표로 했던 기존 공공부조제도를 근본적으로 전환시켜야 할 필요성을 제기한다. 취업활동과 직업능력 향상을 지원하면서 현금지원을 병행하는 적극적 노동시장정책 틀로 옮겨 지원해야 한

5) 서비스 경제화 속에서 미취업 장기빈곤과 근로빈곤이 증가하여 지난 15년간 하위 10% 가구의 소득 점유율이 78.0% 감소.

6) 윤희숙, '고용을 통한 복지 실현'을 위한 공공부조 재편 방향, KDI Focus 2012.6.12.

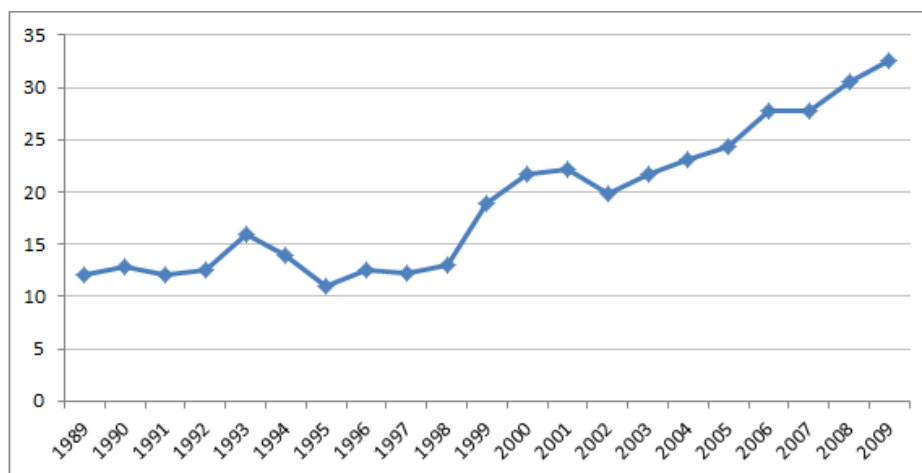
다. 산업구조의 변화와 맞물린 빈곤의 심화라는 구조적 변화에 대응하기 위해서는 복지제도 전반에 대한 검토 속에서 빈곤정책의 방향을 재설정해야 할 것이다. 여성을 위해서는 노동시장 진입을 촉진하고, 인적자원 제고를 통해 생산성 향상을 추구하는 HRD 전략이 유효하며, 이는 직업훈련을 연동시켜 이동성을 강조할 것이라는 시사점을 얻는다(enabling activation).

마. 성폭력 예방 등 안전에 대한 욕구 증대

- 지난 20년 동안 우리나라에서 발생한 전체 범죄율은 지속적으로 증가했는데 형법범죄만 추출하면 그 증가폭이 더 높아진다. 1989년 발생한 인구 10만명당 형법범죄 발생비가 572건이었는데 2009년에는 1,995건으로 3.7배 이상 증가하였다. 형법범죄를 강력범죄·살인, 강도, 성폭력 범죄로 나뉘보면 특히 성폭력 범죄의 증가율이 가장 높다(범죄백서, 범죄분석).
- 20년 동안 강간으로 통칭되는 성폭력범죄를 살펴보면, 1989년 인구 10만명당 성폭력 범죄 발생비는 12건이었고 이후 꾸준히 증가하여 2009년 발생비는 2.5건으로 3배 이상 증가하였다. 1989년부터 1998년까지는 소폭의 증감이 반복되었지만 1994년 성폭력 특별법이 제정되고 감소추세에 있던 성폭력범죄는 1999년에 인구 10만명당 성폭력 발생비가 18.9건으로 급속히 증가하였고, 이후 그 증가 추세는 지속되고 있으며 그 상승폭도 크다.
- 성폭력 범죄의 급속한 증가추세에 대한 원인은 학술적으로 명확하게 밝혀진 내용은 아직 없으나, 성폭력 범죄가 친고죄 적용대상이었으므로 사건이 공소제기되는데에 있어 피해자와 그 밖의 법률에 정한 사람의 고소를 필요로 하는 상황에서는 범죄발생 집계에 피해자의 신고의지가 필수였다. 하지만 성폭력 범죄에 대한 사회적 감정, 피해자와 법률이 정한 사람이 가진 성폭력 범죄에 대한 민감도의 증대가 폭력 범죄 신고 및 공소제기 증가에 큰 영향을 주고 있는 것으로 보인다. 수범죄율이 90%이상 상회하는 성폭력 범죄의 경우 범죄 발생 빈도가 증가하는 것이 아닌 신고율과 공소제기율의 증가가 범죄 발생비를 증가시키는 현상에 큰 역할을 하였을 것이라고 예상된다. 이러한 시각을 뒷받침 할 수 있는 근거로 본 성폭력 범죄 통계에 강제추행 범죄종류가 포함된다는 점을 들 수 있다. 이러한 시각에서 보면 아동청소년 대상 성폭력 친고죄가 사실상 폐지되는 법안이 국회에서 통과된 시점인 2010년 이후 성폭력 범죄는 지속적으로 증가추세로 보고될 것이다(김두열외, 2011).⁷⁾

7) 김두열외(2011), 2011~2015년 국가재정운용계획: 공공질서 및 안전 분야

(단위: 건)



주: 발생비는 인구 10만명당 발생건수를 지칭.

[그림 7] 우리나라의 성폭력 범죄 발생비

- 아울러 친족관계에 의한 성폭력, 지적장애 아동·청소년의 성폭력이 증가하는 추세이며, 혼자 사는 여성에 대한 성폭력사건이 자주 발생하고 있으므로 여성 1인 가구의 증가에 따른 지역사회 안전망 구축의 내실화가 요구된다. 기존 여성폭력관련법의 개정과 더불어 새로이 도입된 성폭력 재범방지수단(신상정보 인터넷 공개제도, 지역주민 우편고지제도, 성범죄자 취업제한제도 등)의 시행결과를 환류하여 정착시키는 노력이 필요하다. 또한 여성·아동의 폭력범죄에 대한 안전강화 요구에 부응하여 지역사회의 안전강화 시스템의 구축이 활발하게 이루어져야 할 것이며, 이를 통한 범죄로부터의 예방활동이 강화되어야 할 것이다.
- 학내 성희롱 및 성폭력도 중요한 부분으로 떠오르고 있으며 현재 사회환경 추세로 볼 때, 향후에도 더욱 증가될 것으로 보인다. 청소년들이 인터넷, SNS 등 사이버 공간에 범람하고 있는 음란물에 무차별적으로 노출되고 있으며, 학생 간 성희롱이나 성폭력이 놀이문화화 하는 등 학교내 성폭력, 성희롱 등이 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히, 학교 성교육이 유명무실한 가운데 학교 성폭력이 빈발하고 중고등학교의 경우 집단 성폭력이 높은 비율을 차지하는 등 청소년의 성문제가 더욱 심각한 양상을 띤다. 특히, 여성 청소년의 위기상황이 심화될 것으로 예상되어 이에 대한 교육적 차원의 대책과 학교 성폭력 예방활동이 함께 수립되어야 할 것이다.

바. 공공부문과 대외협력에서 여성의 지속적 참여 보장

▶ 공공부문의 여성 참여

- 정치 및 공공 분야 여성대표성 제고의 과제는 꾸준한 정책적 개입에도 불구하고 비율 제고가 쉽지 않을 전망이다. 여성의 대표성 등을 나타내는 국제지표에 한국은 순위가 낮아 적극적인 도약이 필요한 국가로 분류되고 있다. 2009년과 2011년 UNDP가 발표한 국회의원 여성비율과 행정관리직 여성비율의 국가 간 비교결과, 한국은 비교국가 중 61위를 차지한 바 있다. 여성국회의원비율, 행정관리직 내 여성비율 등에서 다른 선진 국가들에 비하여 현저히 저조한 여성대표성 지수를 보인다. 따라서 이 분야에 대한 여성의 진출을 높이는 노력이 필요하다.
- 여성공무원의 대표성을 높이기 위해서는 양성평등채용목표제와 여성관리자 임용목표제 외에 공정한 보직 기회와 맞춤형 역량교육의 제공 등 미시적인 인사관리 방안이 필요하고, 여성고용에 대해 소극적인 공기업에 대해서는 지속적으로 관리가 필요하고, 공기업 경영평가에 균형인사지표를 포함하여 여성대표성을 증진하는 방안을 검토할 필요가 있다.

▶ 여성의 정치 참여

- 그동안 정당법 개정 등으로 여성의 정치 참여에서 진전이 있었으나 주로 비례대표 의석에 치중되었고, 지역구 공천확보가 어려운 상황에서 지역구 여성의원의 증가는 향후에도 담보하기 어려울 전망이다. 정치 분야에 팽배한 여성에 대한 고정관념이 해소되어야 하며, 특히 주요 당직자들 중 낮은 여성비율은 정치제도의 선진화 및 성평등을 달성하는데 장애요인이 되고 있다.
- 향후 2012년은 19대 국회의원선거와 18대 대통령선거, 4차 여성정책기본계획 시행기간 중인 2013~2017년 중에도 2014년은 제7차 동시지방선거, 2016년 제20대 국회의원선거, 2017년 제19대 대통령 선거가 실시될 예정이어서 여러 선거와 맞물려 여성의 정치참여를 확대하고 성평등한 정치문화를 제고할 기회가 마련될 수 있을 것이다.

▶ 통일

- 유일한 분단국가로서 통일에 대한 구체적인 준비의 필요성이 가시화될 전망이므로 통일과 남북교류과정에서의 여성역할이 보다 적극적으로 마련되어야 할 것이다. 구체적으로 정부의 각 교류협력기구 및 통일과정에서의 여성참여 보장, 통일 대비 여

성전문인력 양성 및 교육 활성화, 남북여성 공동의제 발굴 활성화를 위한 인프라 구축 등의 정책과제가 부상한다.

- 남북여성교류는 남북왕래행사에만 집착하기보다는 제3국 접촉과 국제기구 등을 통한 상호정보교환과 신뢰 구축이 필요하다. 이를 위해 분단극복과 관련하여 활동 중인 여성단체와 협의 및 지원을 위한 정부의 독자적 담당기구를 설치하여 관련 행사의 지속성을 도모하고 다양한 주제 및 의제 개발을 위한 안정적 토대 마련을 도모해야 할 필요가 있다.
- 한편 북한의 여건이 좋아지지 않는 한, 탈북자의 수는 더욱 증가할 것이며, 지금까지의 추세라면 여성들이 다수를 차지할 것이므로 이들의 특성을 고려한 차별화된 지원정책이 마련되어야 할 것이다.
- 아울러 분단국가로서 지역여성의 역량 강화 및 여성에 대한 폭력 철폐를 위한 유엔 안보리 결의 1325호 이행과 국가행동계획 수립이 요구된다.

▶ 국제협력 분야

- 한국정부는 2010년부터 OECD/DAC의 정식 회원국이 되었고, UN Women 초대집행이사국으로 선정되는 등 활발한 활동이 있었으나, 「제3차 여성정책기본계획(2008~2012)」 내에 정책과제로 설정되지 않아 국내 관련활동과의 시너지 효과 창출이 미흡하였다.
- 2011년 11월 개최된 제4차 세계개발원조총회(HLF-4)에서 한국은 동 회의를 주최하는 의장국으로서의 역할을 하는 등 향후에도 한국은 수혜국에서 공여국으로의 변화 경험을 토대로 한 독자적 역할을 수행할 것으로 기대된다. 구체적으로 성인지적 관점에서의 국제협력 사업을 수행하고 및 젠더 전문가의 양성 과제를 추진해야 할 것이다.
- Beijing+20가 되는 2015년을 앞두고 MDGs 성과와 도전과제를 점검하며, 성평등을 실천하기 위한 구체적인 지표들이 개발되고 이에 대한 각국의 실행이 요청될 전망이다. 관련하여 UN Women, 여성지위위원회(UN CSW) 등 국제기구와의 체계적인 협력이 도모되어야 할 것이다.

사. 새로운 정책 고객의 등장

▶ 2030 여성

- 제4차 기본계획기간은 1980년대 이후 출생한 여성들이 본격적으로 사회에 진출하는 시기임이다 새로운 세대의 여성들은 기성세대에 비해 보다 평등한 환경에서 성장하

여 성평등 의식 수준이 높다. 동시에 취업이나 사회적 성취에의 욕구도 높을 뿐 아니라, 결혼과 성에 관한 가치관도 기성세대와는 다르다.

- 여성의 교육수준 상승으로 경쟁력이 높아졌기 때문에 여성에 대한 지원 정책이 예전보다 덜 필요할 수도 있으나, 다른 한편 기존의 남성중심적 관행이 잔존하여 여전히 여성들을 배제하거나 차별할 경우 그 사회적 파급효과는 이전보다 더욱 심각할 수 있다. 여성의 사회참여나 노동시장 참여도 양적인 증대를 넘어서서 질적인 제고를 요구하는 목소리가 높아질 것이다. 새로운 세대들의 성평등 의식이나 기대 수준이 높아지는 만큼 여성정책도 보다 섬세하고 실효성 있는 정책 서비스를 제공해야 할 필요성이 커진다.
- 젊은 세대가 익숙한 사이버 공간은 성별의 구분을 뛰어넘는 새로운 가능성을 지닌 공간인 동시에 상품화된 성이나 왜곡된 여성관이 난무하는 남성중심적 공간이기도 하다. 정보화의 확대에 따라 사이버 문화가 성평등 의식을 확산시키거나 정책에 대한 선호도도 표현하는데 중요한 영향을 미치기 때문에 이에 보다 적극적으로 대응할 필요성이 커진다.
- 이처럼 연령에 따라, 취업 여부에 따라, 계층적 지위에 따라 여성들의 요구나 기대도 상이할 것이며 다양한 여성들이 목소리가 대변될 필요가 있다. 정책의 방향도 특정 여성 집단에 치우치거나 혹은 특정 여성 집단을 배제할 위험이 있으므로 이에 대한 지속적 점검과 성찰이 필요하다.

▶ 성평등 정책의 파트너로서 남성

- 남성 1인 생계부양자-여성 전업주부라는 근대적 가족형태와 성별분업 이데올로기 한국사회 산업화 본격화되는 1960년부터 도입되어, 80년대 이상적 규범으로 자리잡아 왔다. 두 번의 경제위기는 남성에게는 기존 헤게모니적 남성성의 토대였던 1인 생계부양자(breadwinner) 모델의 붕괴, 특히 경제위기의 피해가 세대, 젠더, 계급에 따라 다르게 경험되고 있다. 남성들이 젠더와 관계맺는 방식에 구체적으로 개입하며 이들의 삶을 개선하기 위한 정책이 필요하다.
- 남성의 아버지 역할 재정립에 대한 정책 수요 증가 : ‘아버지 학교’, 프렌디 클럽 등 육아에 관심 있는 젊은 층 남성의 등장, 행복한 노년을 원하는 베이비붐 세대의 등장으로 아버지, 남편으로서의 역할을 실천하고 있다. 또한, 2010년 9.2%(159만5,000가구)라는 한부모가정의 증가(이혼, 사별, 주말부부, 직업에 따른 분리 포함)는 아버지 역할에 대한 재정립에 대한 정책 수요가 증가하고 있음을 보여준다. 많은 남성들이 아버지로서 자신의 니즈를 적극적으로 풀어나가도록 장려하고, 이들 남성들은 성평등의 새로운 고객으로 적극 포섭하고 협력해나가야 할 것이다.
- 또한 1~2인 가구의 증가 추세를 고려하여 평등문화 구현 주체를 ‘자녀를 둔 맞벌이

부부'에 한정하지 말고, 다양한 가족구성원에 확대 적용해야 한다. 행복한 노년을 원하는 베이비붐 세대의 등장으로 아버지, 남편으로서의 역할 등 학습대상과 범위를 확대해 나가야 할 것이다.

▶ 평등문화 수용자 집단의 다양화

- 에코젠더, 친환경, 상생, 녹색 등 대안적 생활방식에 대해 관심이 증대하고 있고, 경쟁위주 삶의 방식을 지양하고 대안을 모색하는 여성들의 활동이 증가하고 있다.
- 지역의 보수성과 서울 집중 현상으로 인한 지역 여성문화가 위축되고 있으므로 여성들이 주도하는 문화를 지원하고 역량을 키울 필요가 있다.
- 일본군 '위안부' 지원의 정책환경이 변화하고 있으므로(피해자의 고령화, 사망으로 사업 축소와 망각의 위험) 역사적 여성인권 침해·고발에서 애도와 기념, 재발방지 교육 단계로 나아가야 할 것이다.
- 문화예술 분야 여성종사자의 성희롱 등 인권침해 사례
- 특별한 이해가 필요한, 위기의 자녀를 둔 부모와 가족을 위한 문화적 접근
- 농촌지역 성평등 문화 확산과 여성농민 지원
- 다양성을 인정하는 성평등 다문화 인권교육 수요 증대(이주민과 내국인 사이의 성평등 의식 격차 해소 및 이해 증진)
- 북한이탈여성의 사회문화 통합 지원
- 성소수자에 대한 차별개선
- 여성의 건강한 신체 이미지와 활동을 보장하는 사회 환경 조성(다이어트와 성형을 부추기는 사회문화)
- 성평등한 미디어와 문화예술 환경 조성(여성비하를 조장하는 미디어 환경을 개선하고, 미디어, SNS의 성평등한 생태 여건 조성)

아. 개방화, 분권화에 따른 거버넌스 방식의 변화

▶ 시민사회의 발전과 정책주체의 다원화

- 여성정책의 효율성과 대응성을 높이기 위해서는 정부와 의회, 시민사회의 중요한 축이자 많은 여성들의 요구를 결집하고 대변하는 여성단체, 전문가 등 다양한 정책형성 주체들의 수평적 파트너십이 요구됨. 정부와 시민사회의 다양한 정책형성 주체들은 정책의 기획·입안·결정·집행 과정에서의 유기적으로 연계되어 협력과 공존의 파트너십을 형성해야 함.

- 디지털 기술의 발전과 시민들의 정치 및 사회참여에 대한 의식수준의 향상, 나아가 권리의식의 상승으로 향후 정부와 시민사회, 개인 시민들 간의 소통방식의 변화, 나아가 정책형성과 집행을 위한 거버넌스 구성방식의 새로운 변화 역시 감지되고 있다. 정보화와 전지구화의 진전으로 국가의 기능은 점차 유연화되고 시민사회와의 네트워크와 정책결정 행위자간 협력을 촉진하는 거버넌스의 개념이 부각되고 있다.
- 향후 여성정책에서는 일방적 의사소통모델에서 벗어나 사회 변화의 방향에 맞추어 시민들이 주체적인 소통을 통해 평등문화의 비전을 찾고 일상적 실천을 도모할 수 있도록 기반을 갖추는 데 주력해야 할 것이다. 특히, 정부는 정책행위에 참여하는 주체들의 다원화를 통해 의사결정을 분권화하고 서로 다른 활동기반의 참여자들이 협력을 통해 문제를 효과적으로 해결할 수 있도록 거버넌스의 변화를 꾀해야 할 것이다. 정부와 시민사회가 가치 공유와 신뢰를 바탕으로 여성정책이 직면한 과제를 해결하고 공동의 목적을 추구하는 동반자로서의 파트너십을 추구해야 할 것이다.

▶ 성평등 책무성에 대한 높은 요구

- 성주류화의 도구로서 성별영향평가, 성인지 예산이 제도로써 빠르게 확산되고 있으나, 성평등을 달성하는 기제로써 역할을 하고 있는지에 대해서 회의적인 시각이 증가하고 있다. 대상과제수나 통계지표수 등의 양적인 발전에서 벗어나 성평등 책무성을 보장하는 방향으로 성별영향평가, 성인지 예산, 성인지 통계 등의 정책이 검토 및 보완되어야 할 것이다.

▶ 개방화, 분권화에 따른 ‘지역’에 대한 관심 확대

- 분권화, 개방화, 정보화의 진전으로 지역사회, 지방정부는 정보의 공개를 비롯한 시민과의 정책 네트워크 여건이 확대되면서, 중앙정부는 행정서비스의 주체로, 지방정부와 의회는 지역의 환경과 복지정책의 전달자로서 기능이 확대될 전망이다. 분권화된 지방자치제에서 위로부터의 행정서비스 전달과 아래로부터 지역주민의 요구를 반영하는 생활정치의 실현이 가능해 질 것으로 전망된다.
- 지방분권화 시대 다양한 지역 여성의 욕구를 반영할 수 있는 자생적 지역 여성정책의 역량을 강화할 수 있는 중앙정부의 적극적 지원과 조절자로서의 역할이 요구된다. 여성가족부 주도하에 각 지자체로 확산되고 있는 ‘여성친화도시’ 사업은 지역 여성들이 자신의 생활터전에서 구체적으로 여성정책을 실현함으로써 자신의 삶과 지역사회 모두를 변화시킬 수 있는 좋은 도구가 되도록 지속적인 보완과 컨설팅이 요구된다.

3. 「제4차 여성정책기본계획」의 수립방향

- 제4차 기본계획의 주안점은 성평등 가치를 확산하며, 새로운 환경변화에 대응하기 위한 정책의제의 개발 및 지난 15년간 개선되지 않은 고질적인 난제의 해결방안 제시에 두어질 것이다.

▶ 성평등 정책으로 위상 강화

- 여성정책기본계획은 국가계획으로서의 여성정책 마스터 플랜임. 여성정책기본계획의 정체성과 위상을 강화하는 방향으로 가야 함. 여성 일자리의 질적 향상, 노동시장의 성차별 해소, 여성빈곤층에 대한 적극적 개입, 폭력예방 및 인권 향상, 여성건강권 확보, 성평등 교육 등 여성의 일·가족·인권·복지 영역에서의 성인지적 정책을 실행할 수 있는 기본계획이 되기 위해 성평등정책 패러다임을 강화해야.
- 이를 위해, 중앙정부 부처간, 중앙과 지방단체간의 정책 협의·조정·협력 체계가 매우 중요하며, 중앙과 지방자치단체 간의 정책 협의·조정·협력 체계를 내실화하며, 정책실행의 연계성을 높이기 위한 부처별, 지자체별, 정책 집행의 네트워크와 환류가 요구됨. 또한, 타부처의 협조를 이끌어내고 해당 정책에 대한 책무에 대한 이해를 높이고 이를 실행할 수 있도록 이끌어내는 것이 중요한 문제임. 타부처의 세부 사업들이 실제로 여성정책의 목적과 이념, 지향에 얼마나 부합하는가, 여성주의의 가치에 따라 기획·집행·평가되는가를 지속적으로 점검할 수 있는 방안을 도출하여야 함.

▶ 남녀차별구제업무의 부활

- 불평등은 다양한 형식으로 그리고 새로운 위험들로 인해 여성들의 삶 속에 다양하게 포진해 있음. 여성에 대한 사회적 위험이 점차 늘어나는 동시 불평등이 다양하게 상호작용, 젠더만 개입하는 것은 한계가 있음. 혼인율 감소, 이혼 증가, 초혼연령 상승 등 결혼 관련 통계치의 변화는 가족형태 변화를 드러내는 지표임. 이는 신자유주의적 가치가 확산되며 노동시장의 불안 가중되고, 남성1인생계부양자모델의 약화에 입각한 젠더규범의 변화는 생애전망과 삶의 공식(formula)을 주도했던 결혼규범의 변화를 이끌었고 이는 여성들 삶의 차이를 촉진시키고 있음.
- 여성들 내부의 다양한 상황과 환경(연령, 계층, 건강, 장애, 결혼상태 등)에 맞는 정책들을 제공하는 것 뿐 아니라, ‘남녀차별금지 및 구제에 관한 업무’를 다시 이관하여야 함. 국가인권위원회로 이관된 후, ①남녀차별에 관한 사안은 더 이상 여성가족부의 업무가 아니게 되었고, 이는 차별의 해소를 통해 평등한 젠더관계 형성을 목적

으로 하는 여성정책의 핵심을 놓쳐버리게 됨. ② 국가인권위원회에서 종합적인 차별 금지법을 제정하면서 남녀차별은 많은 차별들 중의 하나라고 보이고, 성차별은 주목을 덜 받게 되며 성차별의 심각성이 희석되어 감.

▶ 여성들의 다양한 욕구 반영

- 여성정책의 목적이 여성의 현실 개선과 함께 성평등 실현에 있다는 점은 합의된 점이지만 성평등의 내용이 무엇인가는 여전히 논쟁적임. “성평등의 내용은 자명하기보다 논쟁적이고, 역사적인 과정을 통해 얻어지는 사회적 합의이며, 특정한 시기에 특정한 사회적 맥락에서 제기되는 과제(황정미, 2001)”임.
- 다양한 요소들에 의해 구성되는 여성들의 차이를 의제화하는 과제도 매우 중요함. 보편적 인권에 호소하고 추상적 차원의 평등이 가지는 상징성에 의존하여 사회적 공감을 형성했던 운동 방식에서 이제는 여성의 차이를 의제화하는 운동이 더욱 필요해졌음. 보편적인 여성의 권리라는 슬로건으로 감당할 수 없는 여성들 간의 수많은 차이를 인정하는 수많은 여성운동의 활성화가 요구됨.
- 여성들은 각자의 사회경제적 상황에 따라 각기 다른 정책 요구를 갖고 있음. 시장에서 유급노동을 하는 여성과 가족 내 무급노동을 하는 여성, 기혼여성과 미혼여성, 무자녀 여성과 유자녀 여성, 한자녀 가구의 여성과 다자녀 가구 여성의 정책요구들은 일부 겹치면서도 다름. 여성이라는 사실만으로 단일한 이해와 요구를 가지고 있는 것은 아님. 그렇기 때문에 여성 각 개인의 상황을 종합한 집단적인 요구에 부합하는 정책이 종합적으로 마련되어야 함. 특히 2030 젊은 여성에게 호감을 주고 포용하는 정책 발굴.

▶ 남성을 위한 성평등 이슈 개발

- 경직된 성역할은 남녀 모두의 잠재력과 선택을 제한. 모든 영역에서 평등한 성역할을 부양하는 것은 성평등 달성에 필요. 또한 성평등은 남성의 참여와 지지를 필요로 함. 남성들에게 도전과제인 문맹율, 중퇴, 직업보전, 건강 등에서의 성 불평등을 완화하는 정책 필요. 남성의 참여를 이끌어내기 위해 이쿠멘, 프랜디 등의 용어 개발 등 대중적인 접근 모색.
- 남성 1인 생계부양자-여성 전업주부라는 근대적 가족형태와 성별분업 이데올로기 한국사회 산업화 본격화되는 1960년부터 도입되어, 80년대 이상적 규범으로 자리잡아 왔음. 두 번의 경제위기는 남성에게는 기존 헤게모니적 남성성의 토대였던 1인 생계부양자(breadwinner) 모델의 붕괴, 특히 경제위기의 피해가 세대, 젠더, 계급에 따라 다르게 경험되고 있음. ex) 88만원 세대, 취직 등. 경제위기 등으로 인해 헤게모

니적 남성성의 위협과 여성운동/여성정책의 진전에도 불구하고 여전히 제도와 현실, 관습의 격차를 좁히지 못하고 있으며, 일가족 양립이 법과 현실의 괴리 등은 여성정책에 대한 반감과 역풍을 초래하기도 함.

- 핀란드를 필두로 한 북구 유럽 국가들은 성평등 사회 실현에 있어 남성의 의식과 행동의 변화가 필수불가결하다는 인식의 확산으로, 젠더 전략에 파트너이며 협력자로 남성을 상정함. “이는 여성의, 여성을 위한, 여성에 의한 정책으로 인식되는 경향이 있는 여성정책의 한계를 넘어 남성과 여성, 나아가 다양한 집단이 공히 참여하는 정책의제를 개발하고 실천을 도모하는 방향으로 나가야 함(민무숙 외, 2011: 431).” EU Community Framework Strategy on Gender Equality(2001-2005)의 5가지 영역의 목표 중 3영역 여성과 남성의 사회권접근과 혜택의 평등(social rights)으로 정하고, 하위 operational objective로 1. 사회적 영역(부모 휴가, 모성 보호, 노동 시간, 파트 타임)에서 지식을 개선하고 관련 위원회 법의 모니터, 2. 여성과 남성의 삶에 영향을 미치는 정책과 활동(교통, 의료, 대외관계, 인권 등)에 젠더 관점의 통합(주류화) 포함한다.
- 핀란드에서 남성과 젠더 이슈에 관한 유의미한 조치는 젠더 평등 협의회(Council for Gender Equality)가 남성과 젠더 평등 소위원회를 처음 만단 1988년에 이루어졌고, 국제적으로는 2006년 EU 논의에 남성과 젠더 평등의 주제에 관해 핀란드의 성과를 소개하였음(ibid: 18). 핀란드 정부는 남성과 젠더 평등이라는 주제는 “3가지 관점에서 출발해야 하는데, 첫째, 남성은 젠더 평등 정책의 대상이면서 동시에 주체로 간주되어야 하며, 둘째, 성주류화(gender mainstreaming)은 여성 뿐 아니라 남성 모두의 관점에서 출발한 계획된 실행의 평가(assessment of planned action)가 요구되며, 셋째, 남성들이 직면한 몇몇 문제는 젠더 평등 정책과 관련된다는 관점에서 출발해야 함(Ministry of Social Affairs and Health, 2011: 18)”을 강조함.
- 남성들과 젠더 평등에 연관된 가장 주요한 이슈들은 젠더평등정책에서 핵심 이슈는 아니다. 하지만, 핀란드와 다른 서구국가들에서 논의되는 남성과 젠더 평등의 주제에 연계된 잘 알려진 5가지 주제(five well-known topics)는 첫째, 남성들의 일과 가족생활의 조화, 그리고 남성의 부모임(men reconciling work and family life, and male parenthood), 둘째, 남성에 의한 여성에 대한 폭력 violence against women by men(특히 가정 폭력 domestic violence), 셋째, 남성들과 건강, 넷째, 남성들과 이혼, 다섯째, 소년들과 학교에 관한 젠더 평등 정책이다(Ministry of Social Affairs and Health, Finland, 2007). 오스트리아의 남성과 젠더 평등 정책은 구체적으로 이혼한 남성과 아이들을 위한 ‘visiting cafes’, 예방적 보건(preventive health care)에 초점을 둔 남성 건강에 관한 연구, 아버지됨(fatherhood)에 초점을 둔 청년들 간의 가족 기능(family

competence among youth)과 긍정적 아버지상과 남성 정체성(positive fatherhood and male identity) 등이 실행되고 있다(Johannes Berchtold, 2006)⁸⁾

▶ 정책관리 수단의 확보 및 젠더 거버넌스 강화

- 젠더 책무성 도구로서 성별영향평가, 성인지 예산제도 등 법률적 규정을 가지고 시행되는 제도의 효과성 제고 방안 모색.
- 지역정책의 젠더책무성을 위한 여성친화도시 사업 내실화
- 공무원 중심의 폐쇄적인 제도 운영을 개방하여 시민사회 영역에서의 젠더 전문가 및 여성 단체와 대등한 협력관계가 형성되기 위해, 성별영향평가 과정에서 여성단체 참여 의무화 규정 마련, 민관 젠더 거버넌스 사업 지원 등 민관 젠더 거버넌스의 제도화 방안을 마련.
- 또한 동계획내 정책과제들의 달성 여부와 진전도를 평가 또는 모니터링 할 수 있도록 목표 및 성과지표 설정을 통해 성과관리 수단 확보.

〈표 6〉 “여성의 경제적 자립 보장” 정책과제의 성과지표 예

- 여성 일자리 창출 및 경제적 자립보장을 위한 세제개편을 통해 여성의 고용률 증가 지체 및 경력 중단, 근로빈곤여성의 증가 현상이 개선됨.
- 여성 비정규직·비공식부문 근로자가 노동시장 내로 실질적으로 통합됨.

주요 성과지표	2010	2013	2017
사회서비스부문 여성일자리 수	-	9만개	9만개
여성경제활동참가율	50.1%	53.0%	57.0%
4년제 대졸여성 경제활동참가율	60.3%	62.0%	65.0%
여성임금 근로자 중 비정규직 비율	61.8%	60.0%	55.0%
여성취업자중 무급가족종사자 비율	14.0%	11.8%	9.0%

8) Ministry of Social Affairs and Health(2006). Men and Gender Equality - Conference Report. Ministry of Social Affairs and Health, Finland

4. 「제4차 여성정책기본계획」 구성틀

비전

함께 참여하고 나누는 성평등 사회

목표

여성의 자립과
대표성
강화

돌봄 부담과
여성의 삶의
질 보장

젠더기반 폭력
종식과 여성인권
증진

다양성이
공존하는
평등문화 정착

전략

성평등 정책 패러다임의 확산
여성정책의 역동적 대응성
확보

정책과제

1. 가족과 돌봄	2. 여성의 경제적 역량 강화	3. 공공부문과 대외협력의 여성 대표성	4. 여성의 복지권 및 건강권 보장	5. 여성에 대한 폭력 방지 및 인권보호	6. 평등문화의 확산과 실천
--------------	---------------------------	--------------------------------	------------------------------	---------------------------------	--------------------------

7. 젠더책무성 및 여성정책 추진역량 강화

가. 비전

□ 함께 참여하고 나누는 성평등 사회

- 성평등 사회는 양성의 차이를 제거하는 것이 아니라 차이가 차별이 되지 않고 개성으로 존중받으면서 조화롭게 공존하는 사회를 의미함.
- 성평등 사회는 남성과 여성이 사회의 동등한 구성원으로서 권리와 기회를 제공받고, 사회의 모든 영역에 참여하여 자신의 잠재력을 완전하게 실현할 수 있는 사회이자 시민으로서의 책임과 의무를 공유하는 사회임.
- 남녀가 함께 참여하고 시민으로서 책임과 의무를 나누는 성평등 사회는 궁극적으로 완전한 민주주의의 실현을 가능케 할 것임.

나. 목표

□ 목표 1 : 여성의 자립과 대표성 강화

- 남성에 비해 양적, 질적 측면에서 모두 참여가 지체된 경제활동, 의사결정 과정에 대한 여성의 접근과 참여를 보장하는 사회시스템을 확립하여 여성이 자신의 삶에 대한 자율성과 선택권을 가질 수 있도록 함.

□ 목표 2 : 돌봄의 분담과 여성의 삶의 질 보장

- 일차적으로 여성과 가족의 책임으로 간주되어 왔던 돌봄 노동의 부담을 국가와 사회가 분담하고, 남성과 여성이 일과 가정생활을 양립할 수 있도록 함.

□ 목표 3 : 젠더에 기반한 폭력 종식 및 여성 인권 증진

□ 목표 4 : 다양성이 공존하는 평등문화 정착

- 성차별적 고정관념과 성역할 분업을 극복하고 사회 각 영역에서 남성과 여성이 평등하게 생활하고 활동할 수 있는 문화가 정착되어 감.

다. 전략

□ 성평등 정책 패러다임의 확산

- 제2차 여성정책기본계획에서 명시적으로 도입된 성 주류화 전략이 제3차 여성정책기본계획에서 사라짐. 전통적인 여성정책 영역뿐 아니라 인력개발 및 고용정책, 산업정책, 재정정책 등 다양한 영역으로 성인지적 관점을 통합하는 성주류화 전략은 저출산·고령화, 고용 적은 성장 추이와 글로벌 경제의 불안정, 기후변화와 거대한 자연재해 등 정책환경의 변화를 고려할 때 지속되어야 할 것임. 그 어느 때보다도 새로운 정책대응을 필요로 하는데, 개별정책(sector)으로는 제한적인 효과를 낼 것이기 때문임.
- 성별영향평가, 성인지 예산 수립, 성별분리통계, 공무원 성인지 교육 등 모든 정책의 기획, 입안, 시행, 평가 과정에 성평등 관점을 통합하기 위하여 도입된 제도의 정착과 실효성을 강화함.
- 4차 계획 수립 시에는 ‘여성과 남성간의 관계를 둘러싼 사회구조 변화’의 지향성을 보다 강화하여 여성정책이 실질적인 젠더정책으로 이동하여 명실상부한 성평등의 가치가 우리 사회에 자리 잡을 수 있도록 함이 필요하다.
- 1차 기본계획이 여성정책을 국가수준에서 체계적으로 수립하고 관리하고자 한다는 의지를 표명했다는 점에서, 그리고 사회 전 분야에서 여성에 대한 차별해소와 지위향상을 국가의제로 상정했다는 점에서 의의가 있었다면, 2차 기본계획은 성주류화 정책을 시동하기 위한 전략을 도입했다는 점에서 가장 큰 차이가 있다. 2차 기본계획은 첫 번째 주요 정책 영역인 ‘정책에 양성평등관점 통합’ 안에 ‘여성정책추진기구 확대 및 성인지적 예산 수립’과 ‘정책의 성별분석을 위한 기반조성’을 세부 과제로 설정함으로써 여성정책의 추진체계 강화와 더불어 성주류화 정책의 기반을 구축하는 성과를 가져왔다.
- 향후에는 2차 여성정책기본계획 수립 시부터 배태되기 시작한 ‘여성과 남성간의 관계를 둘러싼 사회구조 변화’의 지향성을 향후에는 보다 더 전면적으로 강조할 필요가 있다. 3차 계획까지의 방향설정이 ‘여성’ 고유의 문제를 주요 의제로 내건 상태에서 양성평등한 사회를 지향하는 패러다임이었다면, 4차 기본계획은 남녀 간의 관계를 둘러싼 사회구조 전반의 변화와 국가 정책 전반에 성 인지적 관점을 투영·실현할 수 있는 명실상부한 성평등 가치 확산 지향의 패러다임을 강조하고 그를 실천할 수 있는 의제를 실행할 필요가 있다.

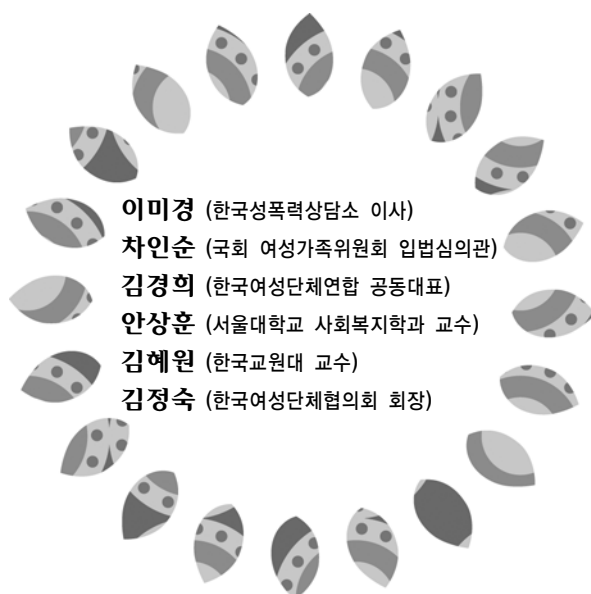
□ 여성정책의 역동적 대응성 확보

- 성주류화 접근은 성평등을 위한 장기적 전략이므로 이와 함께 불평등한 구조 속에서 남성과 다른 조건에 놓인 여성의 현실에 대한 인식에 기초한 접근 역시 요구됨.
- 다양한 사회 영역에서 여전히 존재하고 있는 성차별적 규범, 가치, 제도, 관행을 제거하기 위한 노력, 차별적 조건으로 인해 여성 대표성이 낮은 분야로의 진출을 지원하기 위한 적극적 조치 정책들이 병행되어야 함.
- 그동안 여성정책 의제를 수립하거나 집행하는 과정에서 여러 대내외 관련 주체들과의 파트너십이 상당히 동반되어 이루어졌다. 여성가족부뿐만 아니라 시민단체, 여성단체들과의 협력, 심지어 국제기구(CSW등을 비롯한 UN 기구 등)의 영향력 또한 매우 중요한 역할을 하였고 그러한 상호 파트너십의 구축은 성평등이라고 하는 가치 실현에 대한 공동 생산의 목적에 합의하였기 때문에 가능한 것이다. 예컨대 호주제 폐지 과정 사례에서 볼 수 있었던듯이 여성단체들은 정보의 유통, 연계적 활동, 주도권 행사 등의 역할을 적절히 수행함으로써 당시 여성부, 법무부, 호주제폐지특별기획단 등 정부내외의 갈등을 조정하고 협력관계를 적절히 구사하였으며 궁극적으로 입법부(입법청원), 사법부(위헌소송), 행정부(특별기획단) 등 국가 삼권의 협력과 참여를 이끌어내어 정책변화를 이룬 것으로 평가되고 있다(황인자·김영미, 2008). 이는 정책 커뮤니티 내의 이해관계자들이 자발적으로 참여하여 문제를 해결하고 책임을 지는 과정으로 정의되는 정책 거버넌스의 좋은 사례였다고 할 수 있다. 1998년 이후 6개 부처에 신설되었던 여성정책담당관 제도(교육부, 농림부, 문화부, 노동부, 행안부, 법무부) 역시 여성정책 수립과 집행에 있어 중앙행정기관간의 파트너십이 형성되었던 예이다. 각 부처에 독립적으로 존재하였던 여성문제 전담 과(혹은 팀)의 존재는 개별 부처의 제반 정책에 성인지적 관점의 투영과 여성의제를 발굴하는 기능을 수행할 뿐 아니라 여성부와 각 부처와의 정책을 이어주는 연계자(focal point)로서의 중요한 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. 여성정책의 성공을 위해서는 각 부처와의 파트너십이 결정적인데 담당관의 존재가 그러한 부처 간 상호의존성에 기반을 둔 협력적 정책 파트너십의 사례였다고 평가할 수 있다.
- 향후 여성정책의제가 주변화되거나 약화되지 않고 지속적 발전을 이루기 위해서는 정책 파트너로서의 여성단체와의 거버넌스 설정과 타부처들과의 협력관계가 매우 중요하며 이를 위한 정책의제가 설정될 필요가 있다. 거버넌스의 구현과정에서 중요한 것은 상호의존성과 상호작용인데, 이 두 가지가 결여될 경우 거버넌스에 참여해야 할 동기가 약화되고 지속력을 담보할 수 없다. 또한 행위의 목적과 가치 공유, 나

아가 신뢰에 기반한 상호작용은 네트워크를 유지시켜 주는 중요한 동인이 된다. 단순한 절차적 정당성을 확보하는 차원이 아닌 여성정책 실행의 동반자로서의 시민단체와의 파트너십을 구축하는 노력을 경주해야 한다. 여성정책 담당부서가 따로 존재하지 않는 타 부처들과의 정책 파트너십 형성에 있어 여성가족부의 전문성과 정책 지원은 매우 중요한 동인이 될 것이다. 즉, 부처의 주요 사업에 있어 성별영향평가 사업을 지원하는 일 이외에도 부처의 소관정책분야에서 수행될 수 있는 여성정책을 개발할 수 있도록 여성가족부가 지원함으로써 다양한 분야의 의제 개발이 활성화될 수 있도록 해야 할 것이다.



제4차 여성정책기본계획 수립을 위한 정책포럼 토론문



이미경 (한국성폭력상담소 이사)

차인순 (국회 여성가족위원회 입법심의관)

김경희 (한국여성단체연합 공동대표)

안상훈 (서울대학교 사회복지학과 교수)

김혜원 (한국교원대 교수)

김정숙 (한국여성단체협의회 회장)



여성의 권리를 보장하는 정책을 기대하며

- 제4차 여성정책기본계획 수립방향 中 성폭력관련 정책을 중심으로 -

이미경 (한국성폭력상담소 이사)

1. 시작하며

제4차 여성정책기본계획(이하 ‘기본계획’) 수립방향에서 성폭력 문제는 ‘다가올 5년의 여건 전망과 대응 방향’으로 선정한 8개 중 하나이다. 여성에 대한 폭력문제는 2차 기본계획에서도 10대 과제 중 하나였고, 3차 기본계획에서는 14개 핵심과제 중 하나로 다뤄졌다. 이처럼 기본계획에서 여성폭력이 계속 주요과제로 꼽힌다는 것은 여성들의 삶에서 폭력이 위협요소로 작용하고 있음을 말해준다.

문제는 지난 20년여동안 빠른 속도로 마련된 성폭력 관련 법·정책이, 성폭력을 예방과 피해자의 권리 보장 및 여성들의 안전한 삶에 기여하고 있는지, 나아가 우리 사회 깊숙이 뿌리 내린 가부장적 질서를 바꾸고 있는지에 대한 의문이다. 특히 법이 추구하는 ‘정의로움’과 ‘객관성’의 실체가 성편향적이라는 사실은 많은 성폭력 피해 사례들과 관련 연구들에서 지적되고 있다. 따라서 지금까지의 기본계획에서 다뤄졌던 반성폭력 법정책이 과연 무엇을 얻고 또 잃었는지, 그리고 구체적으로 어떤 문제가 있는지를 다양한 각도에서 돌아보고 내다보는 작업이 필요하다.

민무속 발제자께서 지난 3차 기본계획의 평가에서 지적하고 있듯이 지금까지 관련 법과 제도는 많이 개선되었으나, 아동성폭력에 집중되어 있어 상대적으로 성인 성폭력 문제는 간과되고 있다. 또한 여러 정책이 시행되고 있지만 사업의 중복, 선행 여건의 부족, 부처간 통합 조정기능의 미약 등으로 활성화되지 않고 있다. 그리고 조두순, 김길태 사건 등 특정 사건의 발생으로 사회적 공분이 일어나면, 이를 계기로 전자발찌 제도나 성충동약물치료 등의 처벌과 감시강화를 위한 법제도가 만들어졌다. 이와 같은 문제들을 보완한 정책들이 이후 4차 기본계획에 제대로 담겨져 실효성 있게 이행되어야 할 것이다.

이번 4차 기본계획 수립방향에서 다루지는 여성폭력 분야의 제목은 “성폭력 예방 등 안전에 대한 욕구 증대”이다. 이전의 “여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 강화”(2차), “각종 폭력예방과 피해자 보호”(3차)에서와는 달리 ‘안전’이란 용어가 새롭게 등장하고 있다. 한편, 지금까지 여성에 대한 폭력으로 주요하게 다루어왔던 가정폭력과 성매매가 이번 기본

계획 수립방향에서 제외되었는데 그 이유 등은 설명되지 않고 있다. 가정폭력과 성매매는 여성폭력의 근간을 이루는 중요한 부분이어서 이의 수정과 보완이 필요해보인다.

이 토론문에서는 김영옥 발제자가 발표하신 『제4차 여성정책기본계획, 어떻게 수립되어야 하나?』 중 성폭력 부분에 초점을 맞춰 몇 가지 의견 및 질문을 드리고자 한다.

2. “다가올 5년의 여건 전망과 대응 방향”의 성폭력 관련 보완 의견

(1) 성폭력피해자에 대한 관점의 변화 : 배려의 대상에서 권리의 주체로

성폭력 피해자에 대한 배려와 보호가 아닌 권리보장의 차원에서 법·제도의 실행이 요구된다. 우리사회에서 피해자는 통상 보호의 대상으로 간주된다. 단적으로 「성폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「범죄피해자보호기금법」, 「범죄피해자 보호 지원강화를 위한 종합대책」(강조, 토론자)등 피해자 권리를 다루는 법과 규정의 제목들도 하나같이 ‘피해자 보호’로 표기되어 있다. 피해자 보호는 피해자에게 제공되어야 할 주요한 권리의 한 부분이지만, 피해자의 포괄적이고 주체적인 위치 및 입장을 담기에는 매우 소극적이고 제한적이다.

피해자의 입장에서 ‘보호를 받는다’는 것은 자신의 당연한 권리의 행사라기보다는 시혜적인 배려의 의미가 담긴 말이라는 점에서, 범죄피해자로서 당연히 존중받아야 하는 다양한 권리를 의미하지 못한다. 형사사법절차의 피해자 권리규정에서도 피해자의 권한강화 내지 피해자의 주체화라는 방향성이 명확하게 드러나지 않고, 오히려 ‘형사사법기관의 피해자에 대한 배려의무’라는 관점에 입각하고 있다고 지적된다.¹⁾ 즉, 법적인 피해자 권리규정들이 피해자에게는 신청의 권리만 주어졌을 뿐, 실제적 허가 권한은 수사기관이나 법원의 재량에 달려있다는 것이다. 따라서 피해자가 지니는 신청권이라는 것은 허상에 불과하며, 2차 피해를 방지하기 위한 제도의 실효성은 전적으로 허가의 권한을 지닌 수사기관이나 법원의 판단에 좌우된다는 지적이다. 따라서 권리의 주체로서 피해자 지위확보가 요구된다.

또한 성폭력 피해자는 우리사회에서 일반적으로 이미지화된 무력하고 슬픈 존재, 나아가 평생 고통 속에서 살아가는 존재가 아니다. 일단, 자신의 피해와 고통을 언어화하여 이야기하고 지원을 요청하고, 사법기관의 부당한 처우에 대해 분노하며 문제제기를 하는 적극적이고 주체적인 피해자이다. 그럼에도 성폭력 관련 보도를 보면, ‘평생상처’, ‘치유되기 어려

1) 이호중(2008), “성폭력 2차 피해의 근절을 위한 정책제언”, 「아동·청소년 성폭력 2차 피해 국가 책임을 묻다」 토론회 자료집(2008. 8. 11), 국회의원 최영희·한국성폭력상담소.

운 깊은 상처’, ‘영혼의 살인’ 등 피해자를 수동적이고 무기력한 존재로 고정시키고 있다. 이러한 현상은 피해자가 그 피해로 인하여 완전히 무기력하고 자신의 경험을 인식하는데 어려움이 있어 누군가 그 피해의 경험을 대신 해석할 수밖에 없다고 보는 ‘피해자화의 정치’이다. 많은 피해자들이 피해 이후 자아존중감의 회복과 피해 극복을 위해 분투하고 있는 현실은 무시하고, 부정적으로 획일화된 피해자 상(像)만이 존재하는 것이다.

또한 성폭력 피해 맥락의 이해가 필요하다. 피해자와 가해자와의 관계가 70%는 아는 사람이고, 가족이나 친밀하고 일상적인 관계를 맺고 있는 사람들이라는 점은 실제 성폭력 상담통계에서 확연하게 드러나고 있는 사실이다. 그러나 현재의 법적 판단기준에서 요구하는 최협의의 폭행과 협박이 있었는가, 피해자는 어떻게 얼마나 저항했는가 등의 입증요구는 전혀 모르는 사람에게 우발적으로 입은 피해만을 상정하고 있다는 문제가 있다. 형사사법 절차의 담당자나 피해자의 가족 등 주변인, 그리고 일반 시민들의 태도에 피해자에 대한 존중이 전제되어야 한다. 따라서 이번 4차 기본계획에서는 피해자를 권리의 주체로 보는 관점을 명확히 하고 출발할 필요가 있다. 이를 위해 피해자의 경험이 반영된 권리 개념을 재구성하기 위한 노력이 선행되어야 할 것이다.

(2) 친고죄 폐지

발제자는 성폭력 발생율의 증가를 근거로 이 문제의 심각성을 강조하고 있다. 그리고 이러한 현상은 실제 사건 발생이 많아졌다고보다 피해자의 신고율과 공소제기율의 증가가 범죄 발생비를 증가시키는데 큰 역할을 하였을 것이라고 분석하고 있다. 본 토론자도 이와 같은 발제자의 의견에 전적으로 동의한다. 아쉬운 점은 성폭력 신고율이 2.2%(한국형사정책연구원, 1990)에서 7.6%(여성가족부, 2008)로 상승한 요인의 분석이 좀 더 치밀하게 되어져야 한다는 것이다. 특히 발제자는 아동청소년 대상 성폭력 범죄가 친고죄에서 비친고죄로 전환되어 이후 신고율이 높아질 것이라는 예측하고 있다. 여기에 그칠 것이 아니라 4차 기본계획에서는 같은 맥락에서 성인 피해자의 친고죄 전면 폐지에 대한 문제제기 및 방향제시가 될 수 있어야 할 것이다.

성폭력의 친고죄 규정은 성폭력을 사회구조의 문제에서 개인의 문제로 축소시키는 역할을 하고, 2차 피해의 주요요인이 되고 있다. 대부분의 성폭력이 친고죄 규정에 의해 피해자의 의사에 따라 형사소추권이 철회될 수 있는 범죄로 분류되어 있어, 피의자(피고인)들이 합의를 하기 위해 갖은 수단과 방법을 동원하여 피해자를 괴롭히고 심지어 협박까지 한다. 친고죄는 1993년 성폭력특별법 제정 시부터 여성단체에서 폐지를 주장해왔지만 남성 위주의 법조인이나 정치인들이 주로 피해자가 여성인 성폭력에 대해 ‘피해자의 명예와 사생활

을 보호해야한다’며 친고죄 존치 입장을 고수하고 있다. UN의 여성차별철폐위원회에서도 2007년, 2011년 연속해서 우리나라에 친고죄 폐지를 권고했다.²⁾ 따라서 4차 기본계획에서는 친고죄 폐지를 위한 정책적 노력들이 주요하게 다뤄져야 할 것이다. 왜냐하면 친고죄 폐지는 성폭력을 ‘조금 난폭한 성관계’가 아니라 ‘인권을 침해한 범죄’로의 인식 전환에 기여할 수 있기 때문이다.

(3) 기존 지역사회 안전망 구축 등 각 정책에 대한 충실한 평가

발제자는 친족관계에 의한 성폭력, 지적장애 아동·청소년의 성폭력 증가 추세를 지적하며 특히 여성 1인가구 증가에 따른 지역사회 안전망 구축의 내실화를 강조하고 있다. 그러나 ‘지역사회 안전강화 시스템 구축’이 어떤 방향으로 펼쳐질지에 대한 구체적인 안은 제시되지 않았다. 따라서 이 부분에 의견을 내기는 어려우나 이러한 시도에 대한 기대가 크다. 이를 위해서는 지금까지 시행해온 각종 안전망을 위한 정책들에 대한 평가가 우선되어야 할 것이다. 예를 들어 지난 2008년부터 도입된 ‘아동 안전 지킴이 집’은 범죄 위험에 처한 아이가 도움을 요청하면 임시 보호하는 역할을 맡도록 학교 주변 지역에서 운영하고 있는 제도로 전국 2만 3천여 곳에 지정되어 있지만 사실상 무용지물이고, 그동안 정부가 쏟아낸 아동 성폭력 예방대책만도 70개가 넘지만 실효성은 의문이라는 지적³⁾에 주목할 필요가 있다. 따라서 4차 기본계획에서는 기존의 정책들을 제대로 평가하고 이를 제대로 이행하기 위한 구체적인 고민이 있어야 할 것이다. 더불어 발제자에게 ‘안전’을 어떤 의미로 사용하고 있는지에 대한 명확한 정의가 필요하다는 의견과 함께, 안전의 개념에 대한 질문을 드린다.

2) UN여성차별철폐위원회(CEDAW)의 제39차 회의(2007년)에서 대한민국에 대한 최종권고 중 성폭력 관련 사항: “17. 위원회는 가정폭력방지및피해자보호등에 관한 법률과 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에 관한 법률의 개정을 환영하는 한편, 배우자 강간이 범죄로 규정되지 않고 있음을 유감스럽게 생각한다. 위원회는 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에 관한 법률에 따라서 성폭력 범죄가 피해자의 고소가 있을 때에만 기소되는 것에 대해 특별히 우려한다. 또한 위원회는 여성 폭력에 대한 신고율, 기소율, 유죄 판결율이 낮은데 대해 우려를 표한다. 만연하고 있는 모든 형태의 여성 폭력에 대한 정보와 데이터의 부족에 대해 우려한다.”

제49차 회의(2011년) : “20. 여성 긴급전화 설치, 가정폭력 피해 이주여성을 위한 지원센터를 포함해서 폭력 피해자를 위해 국가가 운영하는 상담소 및 보호시설 설치 등 성폭력 및 가정폭력에 대한 여러 조치들을 인지하지만, 위원회는 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제4조에 의거하여 사회복지사뿐만 아니라 교육 및 의료 전문가들은 가정폭력 사건에 대해 신고할 의무가 있음에도 불구하고 신고 건수가 낮고 당사국 내 발생 가정폭력 건수와 일치하지 않는 것을 우려한다. 또한 성인 성폭력 피해자가 그들의 사건을 기소하기 위해 고소장을 제출해야 하는 형법조항과 그 결과로 인한 피해자의 낮은 고소 수준, 그리고 낮은 기소율 및 유죄 선고율에 대해 우려한다. 또한 위원회는 성폭력과 가정폭력 사건을 다룰 수 있는 여성경찰의 숫자가 적은 것을 우려한다. 위원회는 부부강간이 당사국의 법률상 범죄로 규정되지 않고 판례만 있다는 사실에 우려를 재 표명한다”(한국여성단체연합 외, 2011).

3) SBS TV 8시 뉴스(2012. 5. 5).

(4) 성폭력 방지를 위한 예산분석 및 예산확충

성폭력 관련 법·정책 수행의 기본이 되는 예산에 주목할 필요가 있는데, 이번 발제문에는 예산의 분석이나 전망이 다뤄지지 않아 아쉽다. 발제자에게 지금까지의 성폭력 관련 예산의 흐름을 어떻게 분석하고 있는지 질문드린다. 먼저, 우리나라 전체 예산에서 성폭력에 대한 예산이 어느정도인지를 파악하는 것이 필요하다. 이는 여성가족부 사업에만 국한해서가 아니라 비슷한 업무를 하고 있는 법무부, 보건복지부, 경찰청 등 부처를 초월해 수집·분석하고 대안을 마련해야 할 것이다. 예산의 흐름을 파악하는 것은 사업의 규모 및 전망을 세우는데 필수요소임에도 아직까지 이에 대한 연구들이 미흡하다.

일례로 2011년부터 「범죄피해자보호기금법」에 의해 조성된 범죄피해자보호기금을 중심으로 살펴보면, 2012년 한 해 동안 총 565억원이 집행될 예정이다. 이 중 385억원이 여성가족부의 성폭력과 가정폭력 피해자를 위한 기금이다. 구체적으로 성폭력피해아동(장애인)진술전문가 양성 및 배치(4억), 가정폭력 성폭력무료법률지원(15억 3,500만원), 성폭력 방지 및 피해자지원(228억 7,600만원), 가정폭력방지 및 피해자지원(117억 8,700만원), 성폭력 피해아동·장애인 등에 대한 법률조력인 지원(19억 6백만원) 등이다.⁴⁾ 예산분석은 여성가족부에서 집행한 예산의 적정성, 형평성, 효과성 등이 우선 짚어져야 할 것이다. 그리고 범죄피해자보호기금이 조성되면서 기존에는 일반회계의 예산항목의 대부분이 기금사업으로 전환된 것의 근본 문제를 분석할 필요가 있다. 이로 인해 전체 범죄피해자보호기금에서 여성가족부 사업이 차지하는 비율이 68%를 차지하는 기형적 구성을 초래한다. 동시에 기금사업의 특성상 여성폭력 관련 예산의 안정성이 확보되지 못한다는 문제도 안고 있다. 또한 범죄피해자 보호·지원사업의 질적·양적 성장에도 걸림돌이 된다. 따라서 현재 기금사업의 상당부분을 일반회계로 전환하는 것이 급선무이다.

범죄피해자보호기금만이 아니라, 현재 각 부처에서 집행하는 성폭력 관련 일반예산과 복권기금 등 각종 기금을 꼼꼼하게 짚어봐야 한다. 나아가 전반적으로 여성의 권리를 확장하기 위한 예산의 흐름을 구체적으로 분석하여 문제를 진단하고 대안을 제시하는 것이 4차 기본계획에 앞서 진행되어야 할 것이다.

(5) 차기 정부에 반성폭력 정책의 비전제시

4차 기본계획이 시행되는 2013년은 다음 정부가 들어서는 첫 해이다. 따라서 어느 성향을 가진 정부라고 하더라도 기본적으로 추진해야 할 반성폭력 정책을 제시한다는 점에서 4차

4) 법무부, 범죄피해자보호기금심의위원회 회의자료 참고(2012. 5. 29).

기본계획은 더 큰 의미를 갖는다. 지난 4월 치러진 제19대 총선에서 각 당별로 성폭력과 관련해 어떤 법과 정책들을 공약으로 선정하였는지를 살펴보는 것은 우리나라 성폭력 관련 법·정책의 주요 쟁점의 흐름을 파악하는데 도움이 될 것이다. 왜냐하면 각 당별 총선 공약은 곧 이어질 대통령 선거와 직접적인 연관성을 갖고 있고, 곧 다음 정부의 성폭력 관련 법·정책 방향이기도 하기 때문이다.

그러나 지난 총선 공약에서도 성폭력 관련 공약은 큰 비중으로 다뤄지지 않았다. 심지어 새누리당과 자유선진당에서는 아동안전 부분만 조금 다루고 있을 뿐, 아예 성폭력 주제가 빠져있다. 단지 각 당의 공약 중 두드러진 특징은 성희롱에 관한 관심을 보이고 있다는 것이다. 민주통합당에서는 모집·채용과정 성희롱과 비정규직 성희롱을 명시하고 있고, 진보신당에서는 직장내 성희롱 피해자의 작업장 이탈권을 부여하고 소비자의 성희롱 처벌 강화를 공약으로 내걸고 있다. 통합진보당에서는 직장내 성희롱 규정의 확대 및 성희롱 업무 중지권 인정 등을 명시하고 있다. 친고죄 폐지 및 아내강간죄 도입은 각 민주통합당과 통합진보당의 공약으로 내고 있어 이후 향방이 주목된다. 그러나 어느 당에서도 성폭력특별법의 내용을 재정비 하거나 처벌규정을 형법으로 일원화 하는 등의 문제에는 관심을 보이지 않고 있다.

따라서 이번에 마련될 4차 기본계획을 서둘러 완성하여 차기 정부에게만이 아니라, 여·야 각 당에서와 18대 대통령 후보들이 선거공약으로 이를 선택할 수 있도록 여성가족부의 적극적인 노력이 요구된다.

3. 맺음말

이제 어느 정도 틀을 갖춘 성폭력 관련 법·제도의 외적 성장이 실제 여성들의 안전하고 자유로운 삶을 보장하는 실효성 있는 정책으로 이어질 수 있도록 새로운 시도가 요구되는 시점이다. 4차 기본계획에서 새로운 법개정보다 더 시급하게 요구되는 것은 지난한 논의과정을 통해 어렵게 마련된 법·정책의 이행과정에서의 주목이다. 안타깝게도 기존에 마련되어 있는 법제도가 제대로 작동하고 있는지에 대한 모니터링과 평가는 제대로 이루어지지 않고 있는 상태이다. 무엇보다 해당 법과 제도가 실제 피해자의 권리를 제대로 보장하고 있는지, 이로 인해 일상에서 성폭력 예방이 되고 있는지, 그리고 법제정의 원래 목적을 달성하고 있는지 등을 평가할 수 있는 구체적인 척도들이 개발되어야 한다. 그리고 정책 하나하나의 이행과정을 담당자의 인식점검에서부터 시작해 예산집행에 이르기까지 꼼꼼하게 짚어보아야 할 것이다.

이와 함께 반 성폭력 법과 정책의 지향점을 다시 세워야 한다. 이를 위해서는 결국 반성폭력 법제화에서 ‘성폭력’이 무엇을 의미하는지, 우리가 왜 성폭력을 반대하는지 등의 근본적인 물음들에 다시 직면해야 한다. 성폭력이 개인의 문제가 아니라, 가부장제 사회에서 구조적으로 발생한다는 인식은 우리사회가 피해생존자를 ‘보호할 대상’이거나 ‘의심과 비난’하는 양극단으로 위치 지우는 것에 대응할 근거를 열어주었다. 또한 대부분의 성폭력 피해자가 여성이라는 현실은 젠더관점으로 이 문제를 바라보고 진단할 수 있게 했다. 나아가 성폭력이 성충동에 의한 우발적 행동이 아니라 좀 더 힘(권력)있는 사람이 그 힘을 이용하여 저지르는 인권침해라는 점은 성폭력문제의 심각성과 특징을 좀 더 명확하게 볼 수 있게 하고, 소수이기는 하지만 남자어린이나 남성피해자들의 문제를 이해하게 했다.

이와 같은 인식들이 지금까지 법·정책에서 성폭력 문제해결에 커다란 변화를 가져왔음에도, 아직 대중과 호흡을 통한 일상의 실천을 끌어내지는 못한 이유를 찾아내야 할 것이다. 대중들이 인식하는 성폭력이 과연 인권존중 차원에서 접근하고 있는 것인지, 혹은 무력하고 불쌍한 피해자에 대한 시혜적 차원에서의 접근인지를 살펴보면 오히려 후자에 가깝다고 볼 수 있다. 이는 그동안의 처벌강화 위주의 법·정책이 성폭력에 대한 올바른 인식의 대중적 확산을 위한 노력은 하지 못했음을 반증해준다.

결론적으로 기존의 법·정책이 성폭력 피해생존자의 보호와 지원 중심이었다면, 이제는 성폭력 피해자의 권리보장과 역량강화, 사회문화적 인식의 변화로 그 초점을 이동해야 할 시점이다. 그리고 이러한 가치가 이번 4차 기본계획의 반성폭력정책 수립의 핵심이 되어야 할 것이다.



제4차 여성정책기본계획 수립을 위한 정책포럼 토론문^{*}

차인순 (국회 여성가족위원회 입법심의관)

1. 발제의 틀

1. 여성정책 기본계획의 위상

2. 여건전망과 대응 방향

- 가. 정책우선 순위에 대한 경합 가열
- 나. 여성의 노동시장 참여에 대한 요구 증가
- 다. 초저출산·고령화 및 가족의 변화
- 라. 사회동향 이슈로서 여성취약계층의 보호와 역량강화
- 마. 성폭력 예방 등 안전에 대한 욕구 증대
- 바. 공공부문과 대외협력에서의 여성의 지속적 참여 보장
- 사. 새로운 정책 고객의 등장
(2030, 남성, 북한 이주, 성 소수자 등)
- 아. 개방화, 분권화에 따른 거버넌스 방식의 변화

3. 수립방향

- 가. 3가지 주안점 : 성평등가치의 확산
신 정책의제 개발
고질적 난제 해결

나. 방향

- 성평등정책으로 위상 강화
- 남녀차별구제 업무의 부활
- 여성들의 다양한 욕구 반영
- 남성을 위한 성평등 이슈 개발
- 정책관리 수단의 확보 및 젠더 거버넌스의 강화

* 전적으로 개인적 의견임.

4. 제4차 여성정책기본계획의 구성틀

가. 비전 : 함께 참여하고 나누는 성평등 사회

- 나. 목표 : ① 여성의 자립과 대표성 강화
② 돌봄의 분담과 여성의 삶의 질 보장
③ 젠더에 기반한 폭력 종식 및 여성인권 증진
④ 다양성이 공존하는 평등 문화 정착

다. 전략 : 성평등정책 패러다임의 확산
여성정책의 역동적 대응성 확보

라. 정책과제

1. 가족과 돌봄
2. 여성의 경제적 역량강화
3. 공공부문과 대외협력의 여성대표성
4. 여성의 복지권 및 건강권 보장
5. 여성에 대한 폭력 방지 및 인권 보호
6. 평등문화의 확산과 실천
7. 젠더채무성 및 여성정책 추진역량 강화

2. 덧붙이는 생각들

1) 여성정책 기본계획의 위상 강화

⇒ 국가정책 전반의 젠더 통합(gender integration)의 내용을 제시하는 위상을 갖기 위해서는 하위계획들의 모음집이 아닌, 각 계획들의 선도적 위치를 점하는 방식으로 내용이 구성될 필요가 있음. 그러기 위해서는 각 계획들도 검토되어야 하며, 더불어 이러한 위상의 관철은 여성가족부의 조정능력에 달려 있다고 보여짐.

2) 여건 전망

가. 국가정책 환경(저출산 고령 사회, 저성장, 양극화 등)의 변화가 오래된 기존 여성정책 의제와의 간극을 좁히는 경향

예) 기획재정부 <국가경쟁력보고서>

나. 반면 개인의 선택과 자기결정이 중시되는 ‘개인주의화’의 경향 속에서 성불평등의 피해자로서 집단적 ‘여성’ 정체성의 약화

다. ‘가’와 ‘나’의 상황에서 사회적 돌봄 체계(아동, 노인, 장애, 중증환자 등) 및 남성과의 분담 요구 급증

: 예) 1인 가구, 맞벌이 가구 증가 등.

라. ‘여성’ 간 양극화 및 다양한 복수의 여성 주체들의 등장

예) 장애여성, 국제결혼여성, 비/미혼모 여성, 싱글여성, 북한이주여성 등

마. ‘포스트, 현대 혹은 근대’와 공존하는 ‘전근대’의 확인

: 예) 가정폭력, 일부 국제결혼 여성들이 요구받는 가부장적으로 통제된 삶의 문화, (유사)성매매의 번성, 자기결정권이 없는 여성의 몸(피임약 논쟁), 성별을 이유로 한 차별 등

3) 대응 방향

가. 폭력으로부터의 안전과 여성 건강권 확보

나. 남성 참여의 성 인지적 돌봄 체계 구축

다. 정치, 경제, 사회, 문화에서의 여성 참여가 증대된 성평등 강화

라. 새로운 정책 어젠다의 정책화:

북한 이주 여성, 성 소수자, 지방/지역.....등

마, 국가정책 관점의 전근대성 탈피 : 소위 ‘출산을 제고, ‘혼인 독려’가 정책 목표가 되는 것은 곤란. 그것은 현상일 뿐.

4) 제4차 여성정책기본계획의 구성틀

가. 비전 : 함께 참여하고 나누는 성평등 사회

⇒ “나누는” ?

나. 목표 : ① 여성의 자립과 대표성 강화

- ② 돌봄의 분담과 여성의 삶의 질 보장
- ③ 젠더에 기반한 폭력 종식 및 여성인권 증진
- ④ 다양성이 공존하는 평등 문화 정착

⇒ ‘안전’‘돌봄’‘참여’‘다양성’의 키워드가 포함되어야.

다. 전략 : 성평등정책 패러다임의 확산

여성정책의 역동적 대응성 확보

⇒ 성평등정책과 여성정책 헛갈림.

두 가지 용어가 모두 필요하다면, ‘남성 참여’가 적극적으로 요구되는 새로운 패러다임 하에서 기존 ‘여성정책’은 첨예한 불평등에 대한 명확한 대응으로서 즉 ‘여성대상정책’으로 자기 정체성을 명확히 해야.

여성정책이 아무리 자신이 성평등을 목표로 한다고 주장하여도 일반적 인식은 ‘여성 대상 정책’일 뿐. 성평등 정책 하에서 ‘여성대상정책’을 하위개념으로 명확히 하는 것이 차라리 혼돈을 피하는 길일지도.

라. 정책과제

1) 가족과 돌봄

⇒ 제4차 여성정책의 방향에서 “가족과 돌봄”의 문제는 확실하게 gender remodeling 할 필요가 있음.

2) 여성의 경제적 역량강화

⇒ 경력단절과 노동시장에서 낮은 지위는 여성의 역량강화로 해결될 수 있는 문제가 아님. 이는 일·가족생활의 균형 정책과 가족친화기업 강화, 노동시장 성차별 개선과 고용평등 촉진 등을 통해 이루어질 사안임.

3) 공공부문과 대외협력의 여성대표성

⇒ 더불어 ODA정책의 성 인지적 관점 통합과 여성·평화·안보 정책의 수립 등의 문제가 추가로 보완될 필요가 있음.

4) 여성의 복지권 및 건강권 보장

⇒ 임신, 출산, 피임, 임신중절 등 여성의 재생산권 관점의 건강권 개념의 명확화 필요.

⇒ 성 인지 의학/약학 연구 개발 정착 지원

⇒ 1인 1연금제 도입 추진

5) 여성에 대한 폭력 방지 및 인권 보호

⇒ 가정폭력, 성매매 방지 정책 강화 필요

⇒ 일본군 위안부 피해자 운동이 나비기금으로 진화했듯이 젠더 관점의 평화문제 (유엔 결의 1325 참조)로 발전해야.

6) 평등문화의 확산과 실천

⇒ 다양한 유형의 성평등, 폭력방지, 성 인지 정책교육 확산

7) 젠더책무성 및 여성정책 추진역량 강화

⇒ 성 주류화 정책의 정착, 내실화, 효과성 제고

⇒ 조정기능의 강화

3. 나가며:

페러다임의 전환은 문제인식과 방법론의 전환에서부터

▶ 방법론 : 성평등 정책의 방법론으로서 기존 여성대상정책의 강화와 성주류화를 위한 제도적 장치의 내실화. 양자는 상호 배척이 아닌 시너지 효과를 낼 것임.

▶ 방 법 : 정책/사업 운영 방식의 거버넌스 모델 정착

▶ 또 다른 Vision : 임신, 출산, 양육 혹은 싱글, 성적 지향과 상관없이 여성 개인의 ‘기본적 자유(교육, 안전, 건강, 음식, 주거, 빈곤, 취업 등)’가 남성과 평등한 사회’



제4차 여성정책기본계획 수립을 위한 정책포럼 토론문

김경희 (한국여성단체연합 공동대표)

여성정책기본계획은 중앙부처 및 지방자치단체가 여성정책을 집행할 수 있는 법적인 토대를 제공해왔고, 여성정책의 변화는 한국사회의 구조변화와 함께 여성의 삶을 둘러싼 많은 사회제도를 변화시켜 왔다. 정책여건 및 환경의 변화에 따라 여성정책의 기본전략과 정책과제의 우선순위가 달라졌으나, 여성정책기본계획은 사회전반의 여성발전을 촉진하고 한국여성 현실의 변화 방향을 예측하는 국가 계획으로서 큰 의미를 갖는다.

제1차 여성정책기본계획이 수립된 이래 호주제 폐지, 고용차별의 금지 및 적극적 고용조치의 시행, 가정폭력 및 성폭력 금지법 등 법·제도의 성과는 있었으나, 여성들의 일상에서의 고단한 삶은 아직도 개선의 여지가 많다.

취업, 비정규직, 시간제 근로, 저임금, 차별임금, 장시간 노동, 육아휴직, 영유아 보육정책 등 경제적 생산 또는 노동과 관련된 문제, 월경, 임신, 출산, 수유 등 출산과 관련된 문제, 일·가정 양립 어려움, 경쟁위주의 교육 등 자녀양육의 문제, 불혹과 불안 사이 세대간 차이에서 오는 중년의 위기 등 여성들은 개인이 처한 환경에 따라 해결해야 할 문제들이 산적해 있다.

최근에는 ‘여성정책’이 위기에 봉착했다. 여성의 현실과 삶의 질을 개선하고, 정치적·사회적 지위와 권한에서 성별격차를 해소해야 하는 ‘여성정책’이 흔들리고 있다. ‘여성정책’은 정책의 내용 및 성과가 가시적으로 측정되지 않는데다가, 요즘은 성차별 해소를 위한 여성정책에 대한 국민적 피로감이 나타나고 있기 때문에 설득 가능한 정책논리와 정책 집행의 전략적 판단 등이 한층 중요해지고 있다.

그동안의 힘겨운 정책노력에도 불구하고 여성정책은 여전히 ‘선전문구’처럼 인식되기도 하고, 여성 내부의 다양성(계층, 세대, 가족, 취업, 혼인 등) 때문에 단지 ‘여성’이라는 이유로 여성정책이 단일하게 지지될 수 없는 상황이다. 과거에는 성차별에 대한 공감이었으나, 여학생들조차도 사회 진출 이전에는 성차별에 대해 체감하지 못하는 경우도 많다.

‘여성정책’의 혜택이 명목적이라고 할 정도로 미미하거나 일부에게만 돌아가는 반면, 정책의 의도나 목표에 대한 홍보는 일반 대중에게 과도하게 무차별적으로 이루어져 성평등

가치가 현실에서 이미 실현된 것으로 착각을 하게 만든다. ‘여성정책’의 다양한 성과들이 실제 정책의 수혜집단인 여성들에게 골고루 체감되고 있지 못한 상황이지만, 일부에서는 국가가 ‘여성들’에게 과도한 특혜를 주고 있다는 오해가 퍼져 여성정책에 대한 반감이 나타나고 있다.

그럼에도 불구하고 한국여성의 지위는 정치적, 경제적 수준에서 여전히 낮다. 알파걸의 등장, 각종 고시에서의 여성합격을 상승 등 여러 지표들이 성평등이 달성되었음을 증거하는 근거로 제시되지만, 이는 성평등에 대한 착시 현상을 가져올 뿐 취업활동, 가사분담, 폭력 등 이슈에서 여성은 여전히 차별받는 존재이다.

권위적이고 개발중심적인 정책기조하에서 평등과 자유를 기조로 하는 여성주의 담론은 전혀 유통되어 지지 않았고, 다양성과 차이는 인정되지도 존중되지도 못했다. 생존을 위해 무한의 경쟁에 허덕이는 대다수 여성들의 피폐화된 삶은 그 어디에서도 언급되지 않았다. 여성들의 현실적인 삶이 보다 행복해졌거나 보다 평등해졌다는 실질적 체감도는 그다지 높아지지 않고 있다. 이는 여성의 권한과 지위를 높이는 여성을 대상으로 하는 여성정책이 여전히 유효함을 의미한다. 노동시장에서의 성차별, 여성의 낮은 정치적 대표성, 성폭력·성희롱·가정폭력·성매매 등 여성의 자유권적 권리에 대한 침해로 나타나는 섹슈얼리티에서의 성별권력관계는 여성의 취약한 사회적 지위를 여전히 반영하고 있다.

일자리, 복지, 인권 등의 다층적이고 복합적인 어려움에 직면해 있는 여성의 문제를 실질적으로 해결하기 위해서는 우선적으로 ‘성평등정책’의 실효성을 담보할 통합적인 추진전략이 필요하다.

여성운동은 이제까지 여성에 대한 차별과 배제의 역사를 바꾸고자 노력해 왔다. 여성이 받은 차별과 불평등에 주목하여 여성을 대상으로 한 여성특정적 정책을 통해 여성의 삶이 보다 나아져야 한다고 제안해 왔다. 여성의 자각과 발전을 돕고 여성의 소외와 폭력 등 여성인권 문제를 해결하기 위한 노력을 통해 우리 사회의 성평등이 진전될 것이라 믿고 활동해 왔다. 그러나 우리 사회의 진정한 성평등의 가치는 여성이 고립된 사회적 존재로서가 아니라 남성을 포함한 우리 사회의 제반 관계속에서 불평등한 여성과 남성의 삶에 대한 총체적 변화가 이루어질 때 실현 가능하다.

‘여성정책’은 더 이상 여성특정적인 여성을 대상으로 하는 정책이 아니라, 여성과 남성에게 부여되는 사회적 역할, 행동, 그리고 책임을 규정하는 젠더정책으로서 불평등한 사회의 변화를 모색해 나가야 한다. 사회문화적으로 구성된 성별로서의 젠더는 그 자체로 불평등한 성별관계의 변화를 함축한다. 여성의 역할의 변화는 반드시 남성의 역할 변화와 함께 모색되어야 하며, 이러한 변화는 급변하는 우리사회의 모든 정책환경을 고려하여 상호적인 평등의 가치를 향유할 수 있도록 기획되어야 한다.

선진국들은 ‘성평등정책’을 국가의 중요 정책으로 채택하고 강화해 나가고 있다. ‘성평등’ 실현이 세계의 지속가능한 경제성장과 인류발전을 위한 필수 과제임을 인식하고, 지배·억압·차별로 왜곡되고 상처받은 남성과 여성의 관계를 평등한 관계로 회복하기 위해 각국은 노력을 해왔다. 지역사회의 절반을 차지하는 여성이 처한 차별과 폭력의 현실을 해결하지 않고 지속가능한 사회발전을 도모하는 것은 모순이 되기 때문이다.

‘여성정책’은 정부가 여성문제에 대해 어떤 시각을 가지고 의제화하며, 여성정책추진체계를 어떻게 구성하고 운영해 나가느냐에 따라 정책방향이 급선회 하게 된다. ‘여성정책’에 대한 편협한 시각을 가지고 복지의 틀 안에서 해석해서 ‘여성정책’을 보호를 필요로 하는 여성들을 위한 서비스나, 보육정책을 수행하는 정도의 시혜적 차원으로 인식하는 한 ‘성평등정책’의 지속적인 추진을 기대하기는 어렵다.

부서 명칭에 ‘여성’이 표시된다고 ‘성평등정책’이 유지·강화되는 것은 아니다. ‘성평등정책’은 여성의 권익을 대변하는 것이 아니라, 사회의 지속가능성을 고민하고 대안을 제시하는 정책이다. 법·제도적 측면에서 여성권익이 향상된 측면이 있지만 결혼기피, 출산을 저하 등 현실을 제대로 인식하고, 일상생활의 구체적 부분까지 검토·평가해야 한다. 저출산·고령화·가족해체로 인한 돌봄의 공백과, 확대되는 사회참여에 따른 여성들의 노동의 이중고가 개선되지 않고선 ‘평등’을 얘기할 수는 없다. 남성과 여성의 사회적·역사적 상황을 고려해서 조건이 다름을 전제하지 않고 같음을 주장하는 것은 진정한 ‘평등’이 아니다.

여성의 상태를 변화시켜야 할 ‘여성정책’은 ‘성평등정책’의 전략으로 실행되고, 여성의제를 넘어 모든 정책과정에 성평등적 관점을 통합시키기 위한 ‘성주류화’가 보다 적극적으로 작동되어야 한다. 성별영향평가, 성인지예산 등 성주류화가 제도적으로 국가주도로 진행되면서 성차별해소를 위한 각종 법안 처리에 비교적 우호적이었던 국회나 언론에서도 법·제도적 뒷받침에 기반을 둔 실생활에 와 닿는 실천적이고 실효성 높은 여성정책을 주문하고 있다.

여성정책기본계획은 한국사회의 구조 변화에 기인하여 전망하는 국가의 미래가 성별관계와 어떻게 조응하는지, 평등한 성별관계를 위하여 국가운영전략이 무엇을 전제해야 하는지 제안할 수 있어야 한다. 여성, 가족, 돌봄이라는 키워드를 남성, 시장, 국가, 사회와 연계하고 성인지적 관점에서 성평등 전략을 정책에 통합시켜 나가야 한다.

‘성평등정책’의 핵심은 ‘젠더관점’이다. 성별관계를 권력관계로 인식하여 위계적인 성별 권력관계를 변화시키려는 노력을 기울여야 한다. ‘성평등정책’ 추진은 단순히 여성과 남성의 차이에 주목, 기계적이거나 형식적인 평등만을 추구하는 것이 아니라 성별에 근거하여 불평등하게 구조화 되어 있는 사회를 변화시키는 정책을 추진하는 것이다.

‘성평등정책’의 전략은 여성을 대상으로 한 정책(여성의 지위와 상태를 개선하기 위한 정

책)과 모든 정책에 성평등적 관점을 통합하는 정책의 이중전략이 요구된다. 성주류화를 통한 성평등은 ‘여성정책’의 일정한 성과 없이는 사실상 가능하지 않으며 오히려 젠더의제를 비가시화 시킬 염려가 있다.

출산, 결혼의 사회적 의미의 변화, 남성부양자를 중심으로 하는 가부장적 가족의 균열, 젠더관계의 갈등과 변화에 대한 역동성을 노동시장에서 고려하지 못하면 국가경쟁력 강화를 위한 여성 경제활동 참가를 통한 고용을 증대 목표는 여성들에게 일과 가족의 양립이라는 이중역할만 부여하는 결과를 낳는다. 일·가족 양립의 주체는 여성과 남성임에도 불구하고 그 양립의 책임이 과도하게 여성에게 부여되고 있다. 일·가족 양립을 위한 정책은 여성을 정책대상으로 하는 일자리정책과 휴가정책과 아울러 남성의 성역할 변화와 가족 내 돌봄책임에 대한 공유를 위한 적극적인 정책을 포함해야 한다.

‘성평등정책’의 최종 목표는 여성과 남성이 사회와 개인의 삶을 형성하는 동등한 권력을 가지도록 하는 것이고 이를 위해서는 권력과 영향력의 동등한 분배, 남성과 여성의 경제적 평등, 보살핌과 가사의 동등한 분배, 권력관계에 의한 폭력의 종식 등이 이루어져야 한다. 이러한 성평등을 목표로 한 여성정책기본계획이 국가의 의지를 반영하는 로드맵으로 국가 페미니즘의 청사진으로 제시되어야 한다.

‘성평등’을 국정운영의 분명한 아젠다로 설정하고, 여성의 사회적, 정치적 세력화를 통해 차별의 문제를 개선해 가면서 ‘성평등정책’의 목표를 실현하기 위한 전방위적인 노력이 필요하다.



제4차 여성정책기본계획 수립을 위한 정책포럼 토론문

안상훈 (서울대학교 사회복지학과 교수)

1. 활성화된 복지정치의 적극적 활용

- 현재 복지정치가 폭발하고 있는 상황에서 주로 빈곤문제와 관련해서만 복지가 다루어지고 있는 등 현시점 한국 사회정책 대전환의 큰 물줄기에서 다소 비껴서 있는 느낌
- 2012년을 기점으로 복지에 대한 사회적 수요가 급증하는 시기로서, 여성정책기본계획에 복지관련 적극적 개선방향을 담을 필요
- 복지국가전략과 성평등전략은 기본적으로 동행가능한 대표적인 분야
- 여성정책기본계획이 그동안 법체계나 대표성 등의 영역에서 많은 성취를 이루어 왔으며, 형식적 평등이 상당히 진전되었음.
- 그러나 생활영역에서 여성들은 여전히 큰 불평등을 체감.
- 복지를 주요테마로 한 생활체감형, 생활밀착형 정책발굴은 새로운 여성정책기본계획의 특징으로 부각될 수 있을 것이며 향후 복지정치의 전개 속에서 재정적 우군을 확보하는 지름길이 될 것임

2. 여성발전과 복지국가의 관계에 관한 명시적 고려

- 서구 복지선진국의 경험을 보면, 복지국가는 여성을 위해 여성에 의해 그리고 궁극적으로 여성의 승리로 귀결하였음
- 여성은 전통적인 사회적 약자로서 주요한 복지의 대상자일 뿐 아니라, 사회서비스 영역에서 중요한 복지제공자 역할도 담당하며, 가계소비의 주결정자로서 납세자로서의 역할도 중요함.
- 동시에 복지국가의 경제적 지속가능성이 여성경제활동참가율에 의해 제고된 측면이 크다는 점에 주목할 필요.
- 저출산고령화 담론에서 탈피해서 여성고용증대 담론으로 전환할 시점이라고 판단됨

- 여성, 노인, 이주노동자 등 새로운 생산가능인력에 주목하는 것이 필요하며, 이 중에서도 여성은 가장 중요.
- 실제로 복지국가 재정위기에 봉착한 남유럽의 경우 여성경제활동참가율이 낮은 반면 성공사례인 북유럽 복지국가에서는 여성경제활동참가율 높음

3. 사회보장기본법과의 동조화

- 생애주기 맞춤형 복지전략: 욕구중심에서 출발하는 새로운 사회서비스 강화전략에서는 노인/장애인에서 아동/여성으로 생활보장의 중심을 이동시키고 있음
- 고품질 사회서비스와 돌봄 일자리, 그리고 전반적인 여성취업률 제고의 연결고리에 주목할 필요
- 여성정책기본계획에서 복지수급자로서 여성의 지위 뿐 아니라, 서비스제공자로서 여성의 지위가 강조될 경우 성장·고용·복지의 선순환구조를 극대화시킬 전략을 제공할 수 있을 것임. 이는 영역별로 분리되어 제시되어온 영역별 사업간 긴밀한 연계고리를 제공하는 한 방안이 될 수 있음.
- 복지서비스를 위한 공공부문 인프라 확충이 여성에 대한 복지서비스일 뿐 아니라 여성일자리가 될 수 있음(ex. 국공립보육시설 확충: 아동돌봄서비스 확충+공공부문 여성 일자리 효과)
- 동시에 고학력 여성의 경우 가정에 얽매이지 않고 원활하게 노동시장 진입할 배경이 됨
- 요컨대, 여성을 다양한 집단으로 나누고 그에 맞는 맞춤형 전략을 기획하는 것이 중요함

4. 남성참여의제에서 남녀공통의제로

- 남성참여의제도 현재도 충분히 인지되고 서술에 반영되어 있으나, 계몽이나 포섭의 대상이 아니라 진정한 파트너로 서술하는 것이 중요함
- 역사적으로 보면, 모든 종류의 약자의 권익증진을 위한 진보운동에서 ‘계토화’전략은 필패하였음을 기억해야함
- 북유럽 블루컬러는 화이트컬러와 단일대오를 형성하였고, 북유럽 여성운동은 ‘여성들만의 리그’가 아닌 ‘평등한 모든 인간들의 리그’로의 전환, 즉 전반적 기회 불평등의 개선으로의 전환을 통해 성공하였음

- 진정한 파트너로 본다면 남녀에 대한 분리적 접근 보다는 공통의 어제다에서 출발하는 것을 더 고민해야 함(ex. 일가정양립이 불가능한 상황은 남성의 행복에도 반함)
- 전반적 차별의 철폐를 주장하는 것이 남녀차별금지 및 구제에 관한 업무를 인권위에서 다시 이관하는 것보다 전략상 중요할 수도 있지 않을까 고민이 필요

5. 기본계획 효과적 작성구조

- 백화점식 전략과 목표, 과제를 나열하는 경향이 보이며 머리에 잘 남지 않음
- 5년 동안 달성할 우선순위 높은 한두 가지로 의제의 선택과 집중을 기해서 기본계획의 가시성과 효과성을 높일 필요



제4차 여성정책기본계획 수립을 위한 정책포럼 토론문

김혜원 (한국교원대 교수)

- 여성정책기본계획은 국가계획으로서의 여성정책의 마스터 플랜이며 다른 계획들을 총괄하고 가이드하는 역할을 할 것임. 남녀고용평등 및 일가정양립 기본계획, 중장기 보육계획, 경력단절여성 등의 경제활동촉진 기본계획, 건강가족기본계획, 저출산고령사회 기본계획 등 굵직한 여성 관련 계획들에 영향력을 행사한다는 점에서 매우 중요한 역할을 하고 있음.
- 관련 계획들이 구체적인 사업 내용과 목표를 가지고 있는 것에 비해 여성정책기본계획은 이름 그 자체로는 무색무취하고 지나치게 일반적으로 보임. 하지만 실제 지향에 있어서는 2개의 발표문에서 강조하고 있듯이 ‘양성평등’을 목표로 한다는 강한 가치지향성을 가진 계획임.
- 남녀고용평등 기본계획이 고용 상의 양성평등에 한정되어 있다면 여성정책기본계획은 모든 영역의 양성평등과 관련되어 있음. 즉, 노동시장 이외의 가정, 국가, 지역사회 등 모든 영역, 모든 분야에서의 양성평등을 추구하며 임금을 포함한 근로조건만이 아니라 권위, 권력, 기회, 접근 등 다양한 측면에 대한 양성평등을 추구함.
- 정책과제 영역을 구분함에 있어서 다차원적인 접근이 필요. 가정, 시장, 공공 영역(정부, 정치), 제3섹터 등의 영역을 구분하고 이들 영역에서의 양성 평등의 문제를 살펴볼 수 있음. 금전, 권위, 권력, 기회, 폭력 등의 차원에서 양성 평등의 문제를 접근할 수 있음. 이 두 차원을 교차시키면 좀 더 세분화된 셀을 만들어서 문제를 구체화할 수 있을 것임. 여기에 생애 주기라는 관점을 포함시키면 영유아, 아동, 청소년, 청년, 장년, 중고령, 고령 시기에서의 구분을 할 수 있고 이와 관련하여 초중등교육, 고등교육, 결혼, 건강, 연금 등의 이슈를 살펴볼 수 있음.

- 4차 기본계획 구상에서 제시된 정책과제들은 가정, 시장, 공공, 건강, 폭력, 문화라는 키워드로 구분될 수 있음. 이러한 과제들이 과연 전체 여성정책의 문제를 잘 포괄하고 있는 것인지 재검토해볼 필요가 있으며 앞서 제시한 세분화된 과제 영역을 검토한 가운데 도출된 것인지에 대해서도 재검토해볼 필요가 있음.
- 두 발표문 모두 ‘여성과 남성 간의 관계를 둘러싼 사회구조의 변화’라는 지향성을 보다 강화한 계획 수립이 필요하다고 지적하고 있음. 여성정책이 여성과 관련된 사업을 총괄하는 정책이 아니라 양성평등정책 또는 젠더 정책이 되어야 한다는 것을 강조하는 말로 이해가 됨. 하지만 ‘여성과 남성 간의 관계를 둘러싼 사회구조의 변화’라는 표현은 매우 추상적으로 보이며 말하고 싶은 바를 잘 표현하고 있지 못함. 의미를 구체화하고 쉬운 말로 풀어 쓰는 노력이 추가될 필요가 있음.
- 발표문에서 강조하고 있는 바처럼 타 부처의 세부 사업들이 실제로 여성정책의 목적과 이념, 지향에 얼마나 부합하는가, 여성주의의 가치에 따라 기획, 집행, 평가되는가를 지속적으로 점검할 수 있는 방안을 도출하는 것이 매우 중요함. 그것은 여성정책담당관의 배치일 수도 있고 전문집단의 육성일 수도 있으며 정책포럼의 운영일 수도 있음. 한 번에 모든 이슈를 같은 속도로 다루는 것은 불가능하다고 생각되며 매년 중요한 이슈를 몇 개 발굴하고 이를 연구하고 정책 아젠다화하고 사회 이슈로 만드는 작업이 중요하다고 생각됨. 단순히 정부 내에서 문서로 지적한다고 다른 부처가 움직이지 않으며 학계, 정치권, 시민사회, 정부 부처를 모두 동원하여 하나의 이슈로 집중시키는 노력이 필요함. 이 과정에서 성인지적 예산을 전략적으로 활용해야 함.
- 여성정책기본계획이 양성평등기본계획이라면 여성에 대한 문제만 다룰 것이 아니라 남성에 대한 문제도 다룰 필요가 있음. 성별로 특화될 수 있는 문제를 보자는 것임. 남성이 역차별을 겪는 문제가 있을 수 있고 남성의 문제가 사회적 이슈로 부각되지 못해 소수집단이 고통받는 문제도 있음. 이것을 양성평등적 관점에서 접근한다면 새로운 해결책이 나올 수도 있음. 발표문에서 언급한 바와 같이 핀란드의 사례인 1) 일과 가족생활의 조화, 2) 남성의 부모됨, 3) 여성에 대한 폭력, 4) 남성과 이혼, 5) 남성과 건강, 6) 소년과 학교에 대한 양성평등 등의 이슈는 우리나라에서도 진지하게 검토해야 할 이슈라고 생각됨.



제4차 여성정책기본계획 수립을 위한 정책포럼 토론문

김정숙 (한국여성단체협의회 회장)

