

★ 성별영향분석평가법 제정에 따른 제도운영 전략과 관리방안 연구(Ⅲ)

2015년 제3차 GIA 포럼 개요


□ 운영목적

- 2012년에 성별영향분석평가법의 제정으로 분석평가의 대상이 법령, 계획, 사업으로 확대되고 성별영향분석평가 결과를 예산에 반영하도록 하는 법적 근거가 강화되는 등 제도운영에 대한 기반이 마련되었음.
- 이에 「성별영향분석평가법 제정에 따른 제도운영 전략과 관리방안 연구」에서는 성별영향분석평가제도의 실효성을 높이고, 공감대를 확산하기 위한 제도운영 전략을 마련하기 위해 GIA포럼을 운영하고 있음.
- 2013년 포럼은 행정학, 여성학, 사회학 등 학제간 연구를 활성화하고 중앙-지자체 협력 및 민관협력의 거버넌스에 기반한 제도 운영 사례 등을 공유함으로써 제도운영에 대한 전반적인 이해를 도모하였음.
- 2014년 포럼은 성별영향분석평가 제도의 내실 있는 정착에 기여하기 위해 중장기 계획에 대한 성별영향분석평가 방법론 개발을 목적으로 추진되었음. 특히 2차년도 연구분야로 선정된 문화체육관광 분야와 농림수산물식품 분야의 계획 수립에 개입한 전문가와 해당 계획에 대한 성별영향분석평가를 수행해야 하는 담당 공무원을 초청하여 성별영향분석평가 관계자의 제도 이해 증진 및 실행 역량을 개발하기 위한 논의의 장이 될 수 있도록 구성하였음.
- 지난 1차, 2차 연구가 성별영향분석평가 제도 운영 전략에 초점을 맞추어 제도 이해 및 분야별 분석평가 방법론 개발에 초점을 맞추었다면, 2015년에 추진하는 3차년도 연구 포럼은 성별영향분석평가 제도의 성과 점검 방향을 정립하는데 단초를 마련하는 것을 목적으로 함.
 - 이를 위해 타 영향평가의 성과분석 또는 영향평가에 대한 평가 사례 및 해외의 성 주류화 추진 성과를 공유, 성별영향분석평가 성과 분석에 시사하는 바를 논의하는 장을 마련하고자 함.



성별영향분석평가법 제정에 따른 제도운영 전략과 관리방안 연구(Ⅲ)

Program



* 사회 : 김돌순 (한국여성정책연구원 성별영향평가·통계센터 연구위원)

시 간	내 용
14:00~14:10 (10분)	환영사 : 유희정 (한국여성정책연구원 성인지정책연구실장)
14:10~15:10 (60분)	발 표 : 정치적 전략으로써 성 주류화의 가능성과 한계 Shirin M. Rai (Professor of politics & International, The University of Warwick, UK)
15:10~15:40 (30분)	토론 1 : 허라금 (이화여자대학교 교수) 토론 2 : 차인순 (국회 입법심의관)
15:40~16:00 (20분)	종합토론

〈※ 순차통역 제공〉

★ 성별영향분석평가법 제정에 따른 제도운영 전략과 관리방안 연구(Ⅲ)

Contents

발표

- 정치적 전략으로써 성주류화: 그 가능성과 한계 1
시린 M. 라이 (Professor of politics & International, The University of Warwick, UK)
- Gender Mainstreaming as a Political Strategy and its Possibilities and Limits 23
Shirin M. Rai (Professor of politics & International, The University of Warwick, UK)

발 표

정치적 전략으로써 성주류화: 그 가능성과 한계

시린 M. 라이

(Professor of politics & International, The University of Warwick, UK)

정치적 전략으로써 성주류화: 그 가능성과 한계*

시린 M. 라이

모든 영역과 모든 수준의 정책 분야에서 여성의 이해를 제도화한다는 것은 유엔과 같은 국제 기구 뿐만 아니라 세계적으로 여성운동의 관심이 되어 왔다. 성주류화는 모든 국가와 공적 기구에 관련하여, 이 의제를 제기하기 위한 전략으로 부상하였다. ‘여성 지위의 향상을 위한 국가 기구(National Machinery for the women's advancement: 이후 NM)’는 성주류화 의제가 실행되고 젠더 평등의 이슈들이 공공 정책의 영역에서 중심이 되도록 하기 위한 적합한 제도적 메카니즘으로 간주된다. 성주류화와 여성 국가 기구(NM)는 북경행동강령(1995)와 유엔 경제사회위원회의 합리된 결론과 같은 이러한 의제들에 대해 유엔이 주도하고 각국 정부들이 승인한 협약들을 통해 국제적인 공공 정책에서 더욱 가시화되었다. [미주 1] (Staudt 2003)

아래의 분석에서 보면 특정한 주제들이 나타난다. 첫째, 국가 제도로서 NM이 여성의 이해를 신장시키기 위해 가장 적합한 도구인가? 국가에 대한 여성의 개입의 실행가능성과 여성 이해(interests)의 본질에 대한 두 갈래의 토론은 이 이슈를 설명해준다. 두 번째 주제는 여성의 이해를 도모하는 기구로서 NM의 실행가능성에 대한 것이다. 이러한 제도들이 여성 이해를 도모할 수 있도록 필요한 자원을 이용할 것인가? 이 맥락에서 나는 이 NM들이 배태되는(embedded) 정치적 환경을 비롯하여 NM을 위해 세워진 목표와 대상 및 경제적·정치적 자원의 문제들을 제기한다. 여기서 거버넌스 제도의 안정성의 문제는, 일례로 시민사회와 여성운동의 상대적인 힘의 크기 및 NM의 책임성의 측면에서 또한 중요하다. 세 번째 주제는 국가가 성주류화를 효과적으로 실행하기 위해서 요구되는 민주화 과정에 초점을 두어, 국가 관료제와 정당의 위계적 성질과 국가 기구(state machineries) 내에서 감시할 수 있는 메카니즘의 존재 여부, 성주류화에 대한 지도자의 헌신 정도, 물론 모든 수준의 국가 기구(state bodies) 내의 여성 참여의 신장 등의 문제들을 다룬다.

1) 이 글은 Rai, Shirin ed. (2003). Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women. Manchester New York: Manchester University Press. 의 1장 Institutional mechanisms for the advancement of women: mainstreaming gender, democratizing the state?을 바탕으로 쓰여졌습니다.

한국여성정책연구원 『정책생산의 성주류화: 2014년 성별영향평가와 성인지예산』 보고서는 성주류화 연구가 제기하는 문제들을 한국의 맥락에서 제대로 보여주고 있다. 이 보고서를 통해 나는 특히 성별영향평가와 성인지예산이 한국의 성주류화 전략에 중요한 요소가 된다는 점을 알게 되었으며, 지식공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)을 통해 “한국의 발전 경험을 공유함으로써 개발도상국의 파트너 나라들을 돕고자 한다”는 야심도 알게 되었다(Kim 2014, 서문). 따라서 나의 발표가 “공자 앞에서 문자 쓰기(‘teach grandma to suck eggs’)”가 아니라, 나의 성주류화 연구에서 논해진 일부 문제의식들을 나누는 기회가 되기를 희망한다.

문제의 개념화

성주류화란 무엇인가? 이는 “모든 영역과 모든 수준의 입법, 정책이나 사업 등의 (정부의) 모든 계획된 행동이 지니는 여성과 남성에게 대한 효과를 평가하는 과정”으로 정의될 수 있다. 이는 남성과 더불어 여성의 관심과 경험을 모든 정치·경제·사회적 분야의 정책과 사업을 기획하고 실행하고 심사하고 평가하는 전 과정에서 통합하는 전략이며, 따라서 여성과 남성이 동등하게 혜택을 누릴 수 있고 불평등이 영속하지 않도록 한다. 이의 궁극적인 목적은 불평등의 구조를 변혁하는 목표와 함께 젠더 평등을 달성하는 것이다(UN, DAW, 1998:4). 성주류화에 대한 분석에서 나는 민간 기구나 군대가 아니라 주로 공공 정책 기관에 초점을 둔다는 점을 밝힌다.

NM이 무엇인가?

NM에 대한 공통의 개념적인 이해를 갖고자 시도했음에도 불구하고, 각 국가가 지니는 정치적 맥락에 따라 NM이 개념화되는 방식에 차이는 존재한다. NM은 1975년 멕시코시티에서 열린 국제 여성의 해를 기념하는 세계 대회 이후 여성의 이해를 장려하는 도구로서 처음 등장했지만, 1995년 북경에서 열린 제4차 세계여성대회에서 채택된 행동강령에 의해 특히 강화되었다. NM은 “정부 안의 핵심적인 정책 조정 단위”로 정의될 수 있다. “이의 주요 과제는 모든 정책 영역에서 젠더 평등 관점을 정부 전반에서 주류화하는 것을 지지하는 것이다” (행동강령, 201항). NM은 따라서 젠더 평등과 정의를 도모하기 위한 “촉매제”가 된다. 그러나 캐시 스타우트가 지적하듯이, “우리는 제도적 문화와 지도자 및 지도력의 스타일, 조정의 정도, 만들어진 시기, 규율적 특성, 대표부 및 직원의 인구통계, 젠더에 따라 NM은

상이하게 나타나며, 그와 마찬가지로 자율성 보호를 위한 모든 종류의 조치들 각각이 상당히 다양하다는 것을 알 수 있다” (p. 46; Goetz 2003 또한 참조하라). 민족국가는 그리하여 특수한 문화·역사·정치적 맥락에 배태된 여성 운동에 지속적으로 집중하게 된다. 정책에 성별화된 관점을 투영하기 위하여 전 지구적 기구들 또한 점점 더 이런 조사의 대상이 되고 있지만, 여전히 스포트라이트는 주로 (성주류화 측면에서) 민족 국가가 이를 어떻게 수행하고 있는지에 대해 향해진다.

국가 기구(state institutions)가 여성의 이해를 도모할 수 있는가?

나는 NM을 분석하는데 있어 가장 중요한 질문 중 한 가지는, NM과 같은 국가에 기반한 또는 국가가 장려한 기구(institution)가 NM이 권력 구조에 배태된 본질을 고려할 때 여성의 이해를 신장하는데 과연 효과적일 수 있는가의 문제이다. NM은 국가 구조 내에서 상대적으로 약한 위상 때문에 업무 측면에서 약화되기도 하고, 업무를 통해 페미니스트 의제를 만들거나 제한하는 권력을 가질 수도 있다.

나는 다른 글에서 주장한 바와 같이 국가와 국가 기구(state institutions)에 대한 개입(engagement)의 질문은 이원화된 대립적 관점에서 다루어질 수 없다고 생각한다. 실제, 우리가 여성의 이해를 동원하고 표출하기 위해서는 시민사회의 공간 안에 젠더 현상에 도전할 수 있는 위치를 점해야 한다. 이와 동시에, 이러한 조직화가 가져다 줄 담론적·정치적 변화를 통해 얻는 성과를 제도화하기 위해서는 국가의 정책 생산 기구에 개입하는 것이 가능하다. 나는 그러한 변증법적인 위상을 국가의 ‘안팎(in and against)’으로 정의한 바 있다 (Rai 1996). 여성을 위한 NM의 관점에서 나는 국가의 ‘안팎’의 위상으로 인해 우리는 국가를 통해 그리고 국가 안의 성주류화를 진지하고 비판적으로 고려할 수 있게 된다고 주장하고 싶다. 즉, 한편으로는 이 책의 다양한 사례 연구가 제시하듯이, 여성운동, 비정부기구(NGO) 및 유엔과 같은 국제 기구들은 젠더 평등의 의제에 복무하는 NM의 형태로 국가 기구가 인정받고 정치적 공간과 자원이 제공받도록 노력해왔다. 이 전략은 여전히 지속되고 있는 공적 영역에서 여성의 주변화 및 좀 더 일반적으로는 지속적인 젠더 불평등의 문제를 제기하는 것으로 비추어질 수 있다. 그러나 다른 한편, 강한 여성 운동이 부재한 곳에서는 특히, NM이 국가 정책 안에서 젠더 의제를 호선(co-optation)하는데 이용될 수 있으며, 그에 따라 급진적인 색깔을 잃을 수 있는 염려 또한 제기된다.

이러한 두 개의 다른 위상을 때로는 각자의 긴장 속에서 동시에 붙잡고 있다는 사실이, 젠더 정의를 실현하기 위한 무대로서 국가의 중요성을 실추시키는 것을 의미하는 건 아니다.



이는 국가는 여성에게 분절되고 모호한 지형이라는 점을 시사하는 것이기도 하다. 이는 또한 국가의 경계 안에서 활동하는 이들과 더불어 그 경계 밖에 있는 이들에 의한 복잡한 협상과 교섭을 필요로 한다. 따라서 NM이 여성의 이해를 도모하는 데 효과적인 것인가의 문제에 대한 답은 긍정적이어야 한다. 하지만 이런 긍정적인 답은, 이러한 기구들이 책무성을 지닐 수 있도록 하는 강력한 민주화 운동의 문제와 더불어 위치와 자원의 문제를 포함하는 특정한 조건하에서만 가능할 것이다. 아래에서 분명하게 살펴볼 것처럼, 이런 입장이 여성 운동이나 페미니스트 학자들 사이에서 항상 수용되어 오지는 않았다. 그럼에도 오늘날 우리가 정치 안에서 여성의 위상을 보면, 이러한 기구들의 성격이 변화되기 위해서는 정치적 기구에서 여성이 배제된 현상이 시급하게 개선되어야 할 문제라는 점을 알 수 있다.

그 예로 한국에서는 2012년 선거 결과 전체 300 의석 중 여성이 49석을 확보하여 파키스탄 68위, 캄보디아 71위, 수단 36위의 국가들보다도 낮은 88위에 머무른다. 이와 유사하게 2010년의 성불평등 지수(Gender Inequality Index)에서 한국은 인간개발척도에서 매우 높은 수치를 나타내는 12위를 기록하였지만, 같은 기간 여성 노동자의 지위에서는 상당한 차이를 볼 수 있다. 남성의 69%(NSO)가 정규직인 반면, 여성은 47%만이 정규직으로 근무하고 있으며, 성별 임금 격차는 63.5%로 여전히 극심한 수준이다 (고용노동부).

정치 기구 내 여성

물론 그러한 간극이 한국에서만 나타나는 기이한 현상은 아니다. 입법·행정·사법 등의 모든 분야에서 세계 대부분의 나라들의 국가 관료들의 머리수를 세어 보면, 일국적·지구적 수준에서 여성의 참여를 신장하고자 쏟은 노력을 기울여 왔음에도 불구하고, 엄청난 남성 편향이 드러난다. 더 나아가, 경제적 지표와 공공 기구 안에서 여성의 비율 사이의 긍정적인 상관관계를 데이터에서 쉽게 발견하기 어렵다. 국회에서 여성의 대표성이 더디게 향상하고 있다는 점이 인지되면서 국가 기구(state bodies) 내에서 여성의 존재를 좀 더 가시화하는 것은 이제 여성 운동과 국제 기구 모두가 추구하는 의제가 되었다. 이것은 국가에 대한 개입이 이제 공공 정책에서 변화를 가져올 적합한 수단으로 고려되고 있다는 점을 시사하는 것이다.

나는 이제 페미니스트 국가 논쟁에 표출된 주요 입장들과 그 안에서 벌어진 변화들을 살펴 보고자 한다. 이러한 익숙한 논쟁들은 여성 집단이 NM에 참여하는데 지니고 있는 어려움을 구체적으로 밝히고, 제도적인 전략을 통해 성주류화하는 과정을 자세히 드러낼 것이다. 그리고 이 논쟁들은 전 세계적으로 경제가 취약해지고, 긴축(austerity) 담론이 지배적이 되며,

국회가 입안하고 정부가 실행하는 건축 정책이 갖는 영향력이 심각하게 성별화되어 있다는 사실이 단지 부분적으로만 인지되고 있는 현재적 맥락에서 특별한 유의미성을 지닌다.

페미니스트 국가 논쟁

전략과 이론에 대한 페미니스트 논쟁에서 두 가지 별개의 변화가 있었다. 하나는 1980년대 여성 운동 내부에서 여성의 정의(causes)를 진작하는데 효과적일 수 있는 전략으로서 국가 페미니즘에 긍정적으로 개입할 것으로 방향을 선회한 주요한 변화가 존재했다. 여성은 참여 및 정치 무대에서의 대표성을 통해 여성의 목소리를 표출할 필요가 있다는 것을 깨달았다. 안나 요나스도티르(Anna Jonasdottir 1988)가 지적했듯이, 존재에 대한 논쟁은 정치의 **형태** 및 정치의 **내용** 모두를 포함한다. 형태에 대한 질문은 (여성이) 정책 결정자들 사이에 존재해야 한다는 요구이자 정치 참여와 사회 문제를 둘러싼 통제권을 공유할 것에 대한 요구를 포함한다. 내용의 측면에서는 다양한 집단의 여성이 욕구와 소망, 요구를 표출할 수 있을 것을 포함한다. 여성운동은 그 이전에는 직접 참여를 주장하다가 1980년대 정치의 중요성과 여성이 그로부터 배제된 결과를 인정하는 것으로 방점이 바뀌었고, 이러한 변화에 의해 시민권의 관심 또한 자극을 받게 되었다 (Lovenduski and Norris 1993; McBride Stetson and Mazur 1995; Rai 2000). 바로 여기서 공적인 것과 사적인 것, 실용적인 것과 전략적인 것의 정치가 국가의 윤곽 안에서 공식화되기 시작한다.

둘째, 1970년대 페미니스트들은 정치를 이론화하는 것과는 다른 방식으로, 국가 이론에 개입하기 시작했다. 이러한 변화에는 여러 이유들이 있는데, 그 중에 다수는 시민권 연구의 변화를 반영하고 있다. 전통적인 정치 이론은 국가를 “공통 이해의 이름 하에 제한된 영토 내에서 지배의 조직에 특수한 관심을 지닌 일련의 정치적 제도”라고 정의한다(Rai 2000: 1569). 베버는 “직업으로서 정치”에서 국가의 근대적 개념을 한 영토 안에서 폭력과 그 폭력을 사용할 수 있는 정당성을 독점하는 조직체라고 제시한 바 있다 (Weber 1972). 마르크스주의자들과 사회주의자들과 함께, 페미니스트들은 기관 조직(organizing agency)으로 묘사되는 이러한 설명을 넘고자 시도하였다. 왜냐하면, 이런 설명에 따르면 국가가 경제와 가부장제의 구조적인 권력 관계에 배태되지 않은 것으로 비추어지기 때문이었다. 일부는 국가를 자연 상태와 가부장적 국가의 지배층을 극복하는 수단으로서 보는 자유주의적 가정을 문제시 하였다. 다른 일부는 계급 분석을 사용하여 가족과 임금 노동 체제에서 여성의 위치가 자본주의적 국가에 의해 규제되는 것을 이해하도록 시도하였고, 또 다른 일부는 국가를 남성 권력을 체계화하는 법의 분석과 유사하게 국가를 분석하였다(MacKinnon 1987; Pateman 1985).



국가의 이론화에 대한 정치적 대응 또한 상이한 형태로 나타났다. 주디스 앨런 같은 사람들은 “페미니즘이 ‘국가’ 이론이 필요한가?”라는 도전적인 질문을 던지는가 하면(1990; Pringle and Watson 1992), 다른 이들은 국가를 잠재적으로 변화를 이끌 합법적인 정치 행위자로 보았다(Eisenstein 1978). 이와 유사하게, 일부는 여성 지위 향상을 위한 NM과 같은 국가 조직이 “최우선적으로 젠더 평등 활동가를 기술 관료로 변화시키는 것인지 아니면 기술 관료적인 페미니스트를 매혹하는 것인지” 질문하기도 하는 한편(Tsikata 1999:17), 호주나 캐나다와 같은 다른 맥락에서는 페미니스트가 외부에 존재하는 여성의 이해를 국가 기구(state bodies) 안에서 정책 생산에 영향을 미치도록 국가 관료제에 개입해야 한다고 주장되기도 하였다. 마리안 소우어가 설명하듯이, “여성 정책 기구의 호주 모델에서 중요한 특징은 그것이 정부에 의해 발명되었다기보다 원래 여성운동 기구에 의해 개발되었다는 것이다”(Marian Sawyer 2003: 244). 많은 남반구 국가에서도 여성이 회의적인 거리두기를 유지하는 시기를 거친 뒤, 국가에 개입하는 것을 선택하였다. 일부 나라에서는 이 변화가 남아프리카 공화국에서처럼 민주화 과정과 함께 발생하기도 했다. 인도와 같은 다른 국가에서는, 점차 커지는 젠더 요구에 민감하게 반응하기 위해 국가 구조 안에서 공고화된 특권을 뒤흔들 필요성을 자각하면서 이런 현상이 발생했다.

따라서 어떻게 한국의 페미니스트 운동이 국가를 분석했고 한국의 NM과 이 분석의 결과가 여성 집단 사이의 관계에 무엇을 의미했는지 보는 것은 흥미로운 일일 것이다.

국가의 답변

대부분의 국가는 성주류화를 유효한 정치적 의제로 수용하는 방향으로 정책이 변화되는 것을 경험했다. 이는 무엇보다도 유엔과 같은 지구적 기구로부터 받은 압력 때문이다(Kardam and Acuner 2003을 보라). 특히 북경행동강령이나 『21세기 젠더 평등과 발전, 평화에 대한 총회』의 23차 특별 세션의 성과 자료와 같이, 세계 여성 대회와 성과를 국가가 수용하면서 특정 형태의 제도적 변화에 대해 국가가 책임지게 되었다. 위에서 논의된 여성운동 내부의 정치적·담론적 변화는 이러한 압력을 젠더 평등 의제에 개입하도록 국가에 압력을 가중하였다. 국제적인 NGO나 여성 운동의 정치적 압박과 더불어 훈련 과정이나 특수한 프로젝트를 통해 전 지구적 기구들에 대한 지원은 성주류화의 이슈에 대한 국가 의제를 제시하는데 유용했다. 마지막으로, 여성차별철폐협약(CEDAW)에 기반해 여성 지위에 대한 국가 보고서를 서류 정리하는 것과 같은 실용적인 문제들로 처리하기 위해 이 과정을 감독할 수 있는 기구의 필요성이 더욱 드러나게 되었다(see Ali, 2001). [미주 2]

이러한 다중적인 요인들로 인해 여성 지위 향상을 위한 NM은 이제 많은 국가에서 자리를 잡았다. 그렇지만 이 기구들이 그에 대한 국가와 여성의 개입의 성격에 대한 문제들을 제기하고자 한다면, 그 기구들이 무엇을 그리고 누구의 이해를 장려하고, 주류화하고 정치적 기구에 내장할 것인지에 대한 질문 또한 제기되어야 한다. 따라서 이해를 확인하고, 통합하고, 대표한다는 것은 NM 작업의 핵심적인 요소가 된다. NM은 한 국가의 정치적 공동체 안에 다양한 집단의 여성의 이해들을 인지하고, 귀담아 듣고, 인정하고 표출할 결절점(nodes)로서 상상되어 왔다. 여성의 이해를 다양한 수준의 거버넌스 회로에서 대표한다는 것은 NM의 중요한 과제 중 하나이기도 하다. 따라서 NM은 시민사회와 국가 사이의 도관으로 간주되기도 한다. NM의 이러한 위임된 기능을 설명하는데 요구되는 여성의 이해에 대한 논쟁은 무엇이었는가?

여성의 이해를 대표하기

이해란 무엇인가? 이해란 한 개인이나 집단에 대한 공유된 이해와 관심의 표명으로 정의될 수 있다. 이 용어는 개인이나 집단의 목표와 그 목표에 대한 관심을 이끌기 위해 그 개인이나 집단이 지니는 권력을 포함한다. 전통적인 자유주의 이론은 개별적인 이해에 주로 초점을 두었으나, 집단적인 행동이나 사회적인 갈등에 대한 분석들은 이러한 초점을 집단으로 이동시켰다(Young 1995; Kymlicka 1995). 이러한 틀은 또한 이해를 추구하기 위한 시위, 로비, 파업, 여타의 집단 행동의 형태에 대한 전략을 성찰하도록 돕는다.

여성의 이해를 이론화한 상당한 문헌이 있다. 그 개념은 두 개의 다른 방식으로 연구되어 왔다. 하나는 여성의 이해를 정체성의 정치 및 특수주의적 요구와 동일시하는 관점에 도전한다. 요나스도티르(Jonasdottir 1988)가 강조했듯이, 이해는 선택을 하는 과정의 틀을 조성하는 특수한 맥락에서 형성된다. 그녀는 또한 여성은 남성에 대한 역사적으로 결정된 갈등적이고 종속적인 관계에 존재하기 때문에, 여성이 그냥 단순한 ‘이익 집단’이 아니라고 주장한다. 물론 페미니스트 학자와 여성 활동가 양자를 도전해 온 여성 내부의 차이의 문제가 존재한다. 여성은 남성과 역사적으로 갈등적인 관계에 존재하지만, 여성은 또한 다양한 계급, 종족, 섹슈얼리티, 비/장애 등등의 여성과의 관계도 맺는다. 따라서 일례로 여성이 갖는 남성에 대한 종속적인 위상 때문에 여성은 같은 편에 위치되기도 하지만, 경제적 이익은 여성을 분리시킨다. 경제적 이익은 특히 전 지구적 구조조정의 맥락에서 여성 사이에 존재하는 차이의 주요한 징표가 된다. 지구화가 기술적이고 전 지구적인 거버넌스 네트워크를 통해 국가의 경계를 가로질러 여성을 서로 가깝게 해준다고 할지라도 말이다(Hoskyns and Rai 1998;



Parpart, Rai and Staudt 2002). 이 맥락에서 누구의 이해인가에 대한 질문은 항상 답하기 쉬운 문제가 아니다. 또한 여성의 이해와 젠더 이해에 대한 페미니스트 학자 사이의 일부 논쟁도 존재한다. 후자가 여성과 남성 사이의 관계에 대한 구조를 제기하는 이해라면, 전자는 여성의 삶에 집중하는 이해이다.

맥신 몰리뇌는 여성의 ‘실용적’ 욕구와 ‘전략적’ 욕구 사이의 분석적 구별을 짓는다. 실용적 이해는 여성의 즉각적이고 자제된(contained) 요구, 즉 좀 더 나은 조건의 일, 평등한 기회, 육아, 주거, 물 등등을 위한 요구들을 반영한다. 이러한 이해는 좀 더 넓은 틀의 권력의 가부장적 구조에 도전하지 않는다. 전략적 이해는 권력의 패러다임을 변화시킬 필요성을 반영한다. 몰리뇌의 단어로, “실용적인 이해의 공식화에는 현존하는 젠더 질서를 따른다는 가정이 존재하는 반면, 전략적 이해의 경우에는 그 질서와 일부 여성이 그 질서에 순응한다는 사실에 대한 노골적인 문제 제기가 함의되어 있다”(Molyneux 1998: 235). 다른 입장에서 샹탈 무페(Chantal Mouffe 1992)와 메어리 디에츠(Mary Dietz 1992)는, 정의로운 사회의 일반적인 이해의 관점에서 실용적이고 전략적인 여성의 이해를 구성하기 위해서는, 좀 더 넓은 정치적 논쟁과 정책에서 훨씬 더 가시화하는 것이 효과적인 방법일 수 있다고 주장한다. 이는 현존하는 권력의 패러다임 위에 성별화된 분석을 추구하는 것과 달리 주류화의 효과적인 방법일 수 있을 것이다.

전 지구적 구조조정의 맥락은 그러한 재공식화의 좋은 출발점일 수 있다. 이는 여성의 이해를 제기하는 새로운 정책들을 제안하고 주장하는 것을 비롯하여, 정치의 언어와 젠더 정치의 다음 국면을 위한 의제 설정의 담론적 변화를 만드는데 참여하고, 그리고 이미 투쟁하고 쟁취된 자유와 혜택에 대한 역행을 도전하는 것이다.

한국의 지도에서 성주류화의 진보가 어떻게 경제 정책의 논쟁에 구체화되는가?

다음으로 나는 여성 지위 향상을 위한 NM의 권한과 자원의 문제를 살펴보겠다.

여성을 위한 NM

NM의 권한은 의제 설정의 역할을 상당히 중요하게 강조하지만, 이의 정통성은 여성 그룹과 긴밀한 유대를 유지할 수 있는가의 여부에서 발생한다. 마지막으로 이는 국제 기구에서 민족 국가를 대표한다. 아래에 살펴볼 내용은 NM의 역할을 수행하는데 발생하는 다양한 문제들에 대한 조사의 결과이다. NM은 나라마다 상당히 다르게 나타난다. 대부분의

나라에서 NM은 정부 구조의 부분이다. 여기서 정부 기구의 위상, 정부 내 최고 부서와의 근접성, 유용 가능한 경제적·정치적 자원, 정부의 다른 부서와 기구들에 대한 접근성 등과 관련된 문제들이 특별히 제기된다. 일부 나라에서 비록 정부가 일국적·국제적 수준에서 NM의 역할을 중요한 포럼으로 인정하고 있다하더라도, NM은 정부 외곽에 남아 있다. 자원은 유연성, 목소리, 정치적인 경계를 넘어 만들어지는 합의의 문제들인 만큼, 여기서 자원의 문제가 경제적·정치적 수준에서 모두 결정적으로 작용한다. 이러한 기구들이 여성의 지위를 향상하는데 효과적으로 작동하는데, 정치적 경계를 협상할 수 있는 정도에 따라 좀 더 자율적이거나 영향력이 덜하다고 간주될 수 있다.

모든 NM은 구체적인 사회경제적·정치적 맥락에 배태되어 있다. 이들 간의 비교는 따라서 항상 유용한 것은 아니다. 그럼에도 우리는 모든 NM에 결정적인 요소 다섯 가지를 확인할 수 있다.

1. 정책 결정의 위계질서[와 권위] 내에서 정부 정책에 영향을 미칠 수 있는 [높은 수준의] 위치.
2. 권한과 기능적 책임의 명료성.
3. 여성의 권리와 여성의 지위를 향상시키는데 협조적인 시민사회 집단과의 연계성.
4. 인적·재정적 자원 (United Nations 1999b).
5. NM 자체의 책무성.

다음 절에서는 이 중 네 가지 점을 차례로 논의한 후 이 책의 결론에서 책무성에 대한 문제로 돌아갈 것이다.

위치 (location)

1996년 여성지위향상국에 의해 수행된 조사에서, 모든 NM 중 2/3가 정부 내에 위치한 반면, 1/3은 비정부기구이거나 혼합된 구조를 지닌다고 밝혀졌다. 정부 내의 NM 중 반 이상이 한 부처의 일부였고, 다시 그 중 1/3은 국가 원수의 직속 부서에 위치해 있고 나머지는 독립된 부서이다. 부서 내부에 있는 NM 중 절반은 사회부에 있었고 1/3은 노동부에 있었다 (ECOSOC March 1999; 이 책의 8장과 10장에 있는 Jezerska and Kwesiga 글 또한 참고하라). 왜 사회부나 노동부 안에 훨씬 더 많은 것인가? 이것은 “여성의 욕구나 관심”에 관한 가정에 대해 무엇을 말하고 있는가? 사회부는 고비용의 분야인 반면, 재정부나 산업부와 같은 ‘돈 버는’ 부서나 내무부, 외교부와 같은 규제하는 부서가 높은 지위를 갖는다면, 이는 정부



구조 자체 내의 ‘낮은 지위’를 시사하는가? (NGO Co-ordinating Committee for Beijing +5 2000: 73을 보라). 이것은 NM의 존재와 활동을 통해 국가를 개방하거나 ‘민주화’하는데 무엇을 의미하는가? 우간다의 사례(이 책의 10장, Kwesiga를 참조하라)가 시사하듯이, 사회 복지부의 비교적 낮은 지위는 구조조정 정책 하의 국가 기구를 재편함으로써 종종 여성을 위한 NM은 축소되거나 재배치되었다. 그러나 전통적으로 “부드럽다”고 여겨졌던 정부 부서, 즉 복지, 보건, 교육 등은 또한 경제적 구조조정의 체제 하에서 자원 배분에 대한 근본적인 주장이 벌어지고 있는 장소이다. 그리고 바로 이때가 NM이 “국가의 우선순위와 규범적인 사회 질서 모두를 재평가”할 것을 가장 효과적으로 요구할 수 있는 시점이기도 하다(Molyneux 1998: 242).

독립적인 위상을 지닌 NM 또한 강점과 약점을 갖고 있다. 자율적인 조직이 갖는 한 가지 위험은 정치적 영향력의 부재이며, 따라서 정치적·경제적 자원을 갖고 있지 않다는 점이다. 어떤 부처나 정치인도 이러한 기구에 대해 책임감을 느낄 필요가 없고, 이 기구의 성과는 기구의 기능에 관심을 가질 부처에 어떠한 혜택도 보장하지 못한다. 마리안 소우어가 이 책의 12장에서 이야기하듯이, “호주 페미니스트는 자립적인 부서나 부처가 단순히 “여성 문제들의 휴지통”이 되어버리거나 그 나머지 정부에서 성맹적(gender-neutral)인 정책에 대한 알리바이가 되어 정치적 영향력을 갖지 못할 것이라는 근거로 (NM이 독립적 기구로서 위상을 갖는 것에) 반대하기로 결정하였다”(Sawer 2003: 245). 둘째, 그런 기구의 자원을 마련하는 것은 상당한 문제점들을 제기한다. 프로젝트 기반의 기금은 NM에 일정한 자원을 제공하지만, 이는 중장기적인 전략을 발전시키는데 필요한 조직의 안정성을 제공하지는 않을 것이다. 그 기구가 국제 단체에 의해 재정이 마련된다면, 이 자원의 정치적 결과는 정치 체계가 “서구 단체의 도구”로서 그 기구를 명명할 일부의 정치적 맥락에서 수용되기 어려운 만큼, 그 리스크가 클 것이다. 그런 정당성의 상실로 인해 그 기구의 업무는 실제로 극단적인 어려움에 처할 수 있다.

최고 수준에 위치한 NM은 기구의 위상을 높이고 가장 경제적·정치적 자원을 개선할 수 있음에 틀림없다. 일부 나라에서 NM의 성공은 이의 정부 부처 간 위치로부터 연유한다 (이 책의 7장 Åseskog을 보라). 이는 정부의 수장이 측면의 방식으로 정부 구조를 개방하는 책임을 질 때만이 가능한 것이다. 그러나 가능한 최고 수준에서도 효과적이기 위해서는 여러 요소들이 위치 및 행정부 수반의 책무와 함께 고려되어야 한다. 정치 체계에서 행정부 수반의 위상은 결정적이다. 즉, 일례로 불안정한 연합의 일부로서 이 위상이 약할수록 NM이 이러한 정치적 자원을 사용할 수 있는 가능성이 적어진다(이 책의 11장, Rai를 보라). 군부 쿠데타와 같이 정치적 불안정이 좀 더 일반적일 경우 최고 수준의 기구들의 업무가 위협받을 수 있다. 이 책의 6장에서 혼쿨라다와 오프레네오가 지적하듯이, “[필리핀의] 계엄령의 찬반 사이의

거대한 분열에서 [필리핀 여성의 역할에 대한 국가위원회]는 제2세대 페미니스트들에 의해 정부의 동맹으로 간주되었다”(Honculada and Ofreneo 2003: 133). 그러나 터키와 같은 다른 나라에서 정부 내 여성의 수는 군부 개입 이후 증가했다. 전환기의 시간은 NM이 자신의 위상을 강화할 수 있는 기회의 계기가 될 수도 있다 (Zulu 2000; 이 책의 8장, Jezerska를 보라). 알제리의 사례 또한 각 나라의 정치적인 맥락이 제도적 메카니즘을 통한 성주류화에 대한 분석에서 가장 중요하다는 것을 시사한다 (Mehdid 1996). 가시성은 자원을 제공하지만, 동시에 부담이 될 수도 있다. 국가의 수장이 여성의 이해가 아닌 즉각적인 정치적 득을 위해 포퓰리스트 의제를 채택할 수도 있다. 우갈데가 5장에서 역설하듯이, “정치 기구의 최상부에 임명직이나 선출직 보다 일반적으로 더 개방적이고 안정적인 중위적 국가 관료와 ‘연합’을 맺는 것이 따라서 효과적이다” (Ugalde 2003: 125). 어떤 맥락에서는 시민들에게 책무를 다하지 않는 정부 구조 내 최고 수준의 위치 때문에 시민사회 집단에서 NM이 소외될 수도 있다. 카담과 아쿠너는 “칠레에서는 일부 시민사회 조직들이 국가 여성 기구를 그들의 이해를 대표하지 않는 국가의 팔로 간주했다”는 점을 지적한다(Kardam and Acuner, 2003: 103). 아프리카 대륙의 8개국에 대한 유엔의 연구 또한 “NM이 정부의 최고 수준에 위치한다는 것이 이의 영향력과 효과성을 담보하지 않는다... 위치 논쟁에서 NM이 지닌 권력에의 근접성 때문에 유리하다고 간주되는 위치가, NM의 권한과 기능이 설명될 때 최선의 위치인가의 문제는 종종 간과된다”(African Agenda, 1999:13 and 15). 기구의 업무에 대한 자율성은 정부의 최고 수준에서도 낮아질 수 있다. 즉, 호선(co-optation)은 NM의 결정적인 문제이다.

위치는 또한 NM이 광역적·지구적 수준에서 수행할 수 있는 역할에 중요하다. 여기서 NM의 기능은 국제 포럼에 참여하여 젠더 평등에 대한 정부 및 비정부의 논쟁을 대변하고 지구적 수준의 정보와 생각, 모범 사례를 수집하고 일국적 수준에 전파하는 것을 포함한다. 정부의 상층부에 위치한다는 것은 이 기구들에게 이러한 포럼에서 국경을 넘는 전략적 접촉과 사업들을 나눌 협상력 및 신뢰성을 높여줄 것이다. 이는 남미 대륙에서 성공적으로 나타났다 (이 책의 5장, Vega Ugalde를 보라). 그러나 남아시아의 경험은 국가 기반의 NM 사이의 국경을 넘는 접촉과 관련해 그다지 보람을 가져다주지는 않았다. 인도와 파키스탄 사이에 정치적 긴장 상황에서 여성 사이의 접촉은 NGO 수준에서만 건설적인 효과를 낳았다. NM은 따라서 역사적·문화적 맥락에서 뿐만 아니라 좀 더 즉각적인 국내 및 국제 정치에 배태된다.

**한국 여성 단체가 어떤 위치를 지니고 이 위치가 그들의 업무에 어떻게 영향을 미치는가?
한국여성정책연구원이 다른 나라와 한국의 경험을 공유한다는 야심에 비추어, 여성 단체의
위치의 관점에서 한국의 경험이 얼마나 성공적인가?**



분명한 권한과 기능

(권한과 기능의) 명료성(clarity)은 정치적 목적을 지닌다. 다시 말해 NM은 자신의 소관을 넘는 영역에 대해 책임을 질 수 없다는 것을 의미한다. 이는 왜 특정한 영역이 여성의 NM의 소관 밖에 있는지에 대한 평가의 근거가 되기도 한다. 그런 평가는 젠더 평등의 의제에 대한 국가 구조의 개방성에 대한 질문을 제기할 수 있다. 다양한 기구의 권한과 기능에 대한 검토가 이 문제를 조명한다.

일부 NM은 배타적으로 정책 자문이나 성주류화를 위한 촉매제(catalyst)로서의 역할에만 집중하여, 정책 및 사업, 프로젝트의 실질적인 실무는 다른 기관에게 맡긴다. 다른 여성 기구는 사업을 기획하는 것뿐만 아니라 실무를 심사한다. NM을 위한 실무적 역할은 장점도 지닌다. 첫째, 성공적인 프로젝트 실행은 관련된 기구의 위상을 높여 신뢰성을 제공한다. 스웨덴 지방 정부 연합의 평등사업국과 국가 기금의 지원으로 실행된 3R 프로젝트가 바로 그런 예시가 될 것이다. 이 프로젝트는 지방 위원회와 이사회에서 성주류화의 효과성을 분석한 바 있다(이 책의 7장, Åseskog 글 참조). 둘째, 실행 과정에 참여함으로써 NM의 영향력을 확산시키고 주류화를 위한 새로운 영역을 개방하는 교차부문적인 협력을 기대할 수 있다. 마지막으로 정책의 실행에 대한 책임을 짊어으로써 실행이 가속화되는 과정에서 정치적·경제적 자원 모두를 신장시킬 수 있다. 그러나 정책의 실행에 참여함으로써 생겨나는 불이익 또한 존재한다. 일례로 연방 또는 다당적 정치 체계 하에서 실행의 역할 때문에, 시민사회 집단 및 이 집단들이 중앙 수준의 정부에서 대표되지 않는 정당에 소속되어 있을 때 NM 내에서 반대와 분열이 초래될 수 있다(Rai, 1997를 보라). 이 책이 담고 있는 대부분의 연구는 여성을 위한 NM이 정책의 실행 역할을 취하지 않(고 취할 것으로 기대되지도 않)는다. 바로 이러한 이유들 때문에 1998년 NM에 대한 유엔 전문가 집단 회의가 NM이 특별한 프로젝트에 참여할 것을 선택할 수도 있으나” 그들은 “정부 수준의 정책 실행 [기구]가 아니라 성주류화의 촉매제”라고 구체적으로 권고했던 것이다(UN, DAW, 1998:10).

NM의 촉매 역할은 국가 내부에서 그리고 시민사회에서 다음과 같은 방식으로 그들의 위상을 강화하는데 유용할 수 있다. 첫째, 주류화는 정부의 부서를 넘나드는 구조에 의한 “소유권(ownership)”을 통해 작동한다. 정책적 이니셔티브를 개발하는 책임은 젠더 평등 의제를 주류화하는 과정에 관련된 기관들의 네트워크를 확대할 수 있는 다른 부서들과의 협상을 포함한다. 둘째, 젠더 평등 의제의 위상을 높이면, 개별 부서에 의해 진행될 정책들을 실행하기 위해 희소한 자원을 사용하려고 하기보다 정치적·경제적 자원들을 좀 더 효과적으로 사용할 수 있다. 셋째, NM의 정부 내 촉매 역할로 인해 이 기구들이 실행되고 있는 정책들에 대한 연구를 진행하고 발전시킬 수 있으며 이를 정책 포럼에 반영하거나, 또는

“효과적인 정치적 영향을 위해 핵심적인 기회와 가능성을 예측하고 판단할 수 있는 정치적 능력” 및 방법론을 개발할 수 있다 (Vega Ugalde, p. 124). 이는 NM을 국가 이니셔티브에 대해 수동적으로 반응하기보다 적극적으로 만들 것이다.

NM의 기능에 대한 접근법이 다양하지만, 상이한 수준의 효과성에도 불구하고 이 모든 기구들이 수행할 주요한 (공통의) 기능들이 존재한다. 시민사회와의 관계 측면에서 보자면, 이 기구들은 젠더를 언론 캠페인이나 다른 수단을 통해 가시화하고 있고, 로비 과정을 강화하기 위해서 젠더 평등을 지지하는 시민사회 단체들과의 연계를 개발하고 있으며, 지역 조직들에게 자원을 전달하기 위해 그 조직들이 성주류화 과정에 참여할 것을 장려한다. 연구와 연구의 결과를 시민사회와 정책생산 기구들 모두에 전달하는 것은 중첩적인 과정일 수 있다. 다른 국가 주도적인 기능은 다음의 내용을 포함한다. ① 모든 적합한 영역에서 제안된 법안을 검토한다. ② 성별 분리 예산을 주장함으로써 정부 정책을 심사한다. ③ 모범 사례를 전파한다. 지구적 수준에서 NM의 국제 포럼에 참여하는 기능은 젠더 평등에 대한 정부 및 비정부의 논쟁을 대변하고 지구적 수준의 정보와 생각, 모범 사례를 수집하고 일국적 수준에 전파하는 것이다.

한국의 NM이 그러한 촉매제가 되어 왔는가? 젠더 평등의 목표를 향해 시민사회를 조직하고 시민사회와 함께 협력하기 위해 어떠한 전략들이 활용되었는가? 그 중 국가적 수준과 지구적 수준에서 어떤 전략이 작동하고 어떤 전략이 작동하지 않았는가?

시민사회와의 연계

NM과 시민사회 사이의 관계는 상호 강제적이다.

시민사회 단체는 종종 NM의 설립에 결정적인 역할을 수행한다. 시민사회의 지지는 또한 정부의 다른 부처와의 관계에서 NM의 위상을 강화한다... NM은 비정부 조직과의 강력한 연계를 필요로 한다... 가능할 때마다, NM은 이 조직들과의 관계를 제도화하여야 한다(United Nations 1999b: 18).

시민사회가 NM의 기능에 결정적인 요소로 작동함에도 불구하고, 시민사회가 어떻게 NM을 지원할 것인가 또는 NM의 업무에 방해가 되는가를 구분하기에는 이에 대한 이론화가 아직 충분하게 진행되지 않았다. 이 맥락에서 시민사회의 일부 특성을 명확하게 설명하는 분석이 중요하다. 첫째, “다른 요소들을 희생시키며 시민사회의 다양한 측면들 중 하나만 강조하기 보다, 욕구(시장)의 체계, 권리(법)의 체계, 비국가 연합체 등을 포함하여 시민사회의 구성적인



요소들을 결합하는 것이 필요하다 (Fine and Rai 1997: 2). 이 지점은 한편에서는 지구화하고 있는 시장이, 다른 한편에서는 국제 기구들의 법적 이니셔티브들이, 여성에게 어떠한 영향을 미치고 있는가를 평가할 필요성이 점차 늘어나고 있는 맥락에서 각별히 중요하다. 그런 분석은 NM이 자문하고 전략화하고, 시민사회 내에서 다양한 집단들과 동맹을 맺기 위해서 유의미하다. 예를 들어 시장이 어떻게 성별화되고 있고 이것이 NM의 기능에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 이해가 없이는, 변화하는 노동시장과 그 노동 시장 내에서 여성과 남성의 변화하는 위치가 제시되기는 어려울 것이다(Evans 1993).

이와 유사하게 국가는 법을 CEDAW의 목표의 정신(spirit)을 따르게 하는 동시에, 지역적 정치 문화에 배태된 법을 입안하도록 압력을 가하는데, CEDAW가 어떻게 NM에 의해 사용될 것인지에 대한 평가가 요구된다. NGO는 NM이 어떤 식으로 전략화를 취하든지 그 과정의 유용한 참여자가 될 것이다. 그러나 여성의 권리를 지지하는 NGO의 다양성에 대한 분석은 NM의 정치적 관심과 마찬가지로 NGO가 갖는 정치적 입장을 반영할 것이다. 스톡스가 이 책의 9장에서 지적하듯이, “그런 다양한 집단들 사이에서 공유한 관점이 얼마나 존재 가능한가에 대한 질문이 부상한다. 카톨릭 어머니회와 스톤월(게이 권리 단체), 여성공학자 연합이 하나의 의견을 공유하는 게 과연 가능한가?” (Stokes 2003: 198-9). 공감하는 집단들과 함께하며 그렇지 않은 집단들에 반대하는 전략을 구상하는 것은 모든 시민사회 단체가 NM의 업무에 유익할 것이라고 범주화하는 것을 넘어서는, 복합적인 분석을 필요로 한다.

둘째, 이와 마찬가지로 중요한 것은 “욕구 시스템이나 결사적 삶에서 자리를 차지 못하는 이들과의 관계에서 시민사회가 지니고 있는 배타적인 측면을 강조하고, 따라서 시민사회가 마치 모두를 위한 ‘비강제적인 실천(uncoerced action)’의 영역으로 묘사되고 있는 바에 대한 문제제기를 할 필요가 있다”는 점이다(Fine and Rai 1997: 2). 파키스탄 NGO의 행동강령에 대한 검토가 명시하듯이, “사회에서 증가하는 폭력과 폭력적인 무력 전술의 사용을 싫어하지 않는... 그리고 다르거나 반대하는 견해를 ... 침묵시키는 전투적 종파 집단과 보수적인 정치·종교적·종족 집단의 증가가 동반한 폭력적인 갈등은, 여성의 권리를 신장시킬 명분을 지지하는 여성 집단에 악영향을 미쳤다(NGO Coordinating Committee 2000:47).

셋째, “시민사회-국가 관계의 관점에서 우리는 단순히 시민사회 그 자체의 한도를 유지시키는 것 (혹은 유지시키지 않는 것)을 넘어 국가의 중요성 및 시민사회의 특수한 이해와 국가의 보편주의적 주장 사이를 중재하는데 정치의 중요성을 강조해야 한다”(Fine and Rai 1997: 2). ‘NM에 대한 전문가 집단 회의의 권고안’에서 제안되듯이, 정부는 NGO가 책무성

메카니즘을 세우는데 정책 기구에 참여하는 것을 독려함으로써 행동 강령의 효과적인 실행에 결정적인 역할을 수행한다. 실제로 “가능할 때마다, 정부는 NGO의 자발적 역량을 활용해야 한다” (UN 1998: 12). 그러나 이 책의 많은 연구에서 제시하듯이, 국가의 규제 권력은 명백하게 드러난다 (6, 8, 10장을 보라). 그러나 이상의 주장을 고려하면 국가 경계 밖에 조직화된 여성 집단이, NM의 지속적인 힘과 책무성에 결정적인 존재임을 주시하는 것이 중요하다.

시민사회 조직과 한국의 NM의 연계가 얼마나 강력한가? 어떤 종류의 조직들과 주로 함께 일하는가? 그들과 일하기 위해 어떤 상담의 메카니즘을 활용하는가? 어떤 조직들이 거리를 유지하고, 왜 그러는가?

자원

혹자는 자원의 문제는 근본적으로 정치에 대한 것이라고 주장할 수 있다. NM과 같은 기구에 자원을 결정하는 것은 바로 국가 리더십의 정치적인 의지의 문제이다. 젠더 평등 및 젠더 평등을 추구하는 과정을 심사하는데 중요한 메카니즘에 대한 리더십의 헌신이 없다면, 이 기구들에 대한 자원은 빈약할 수밖에 없다. 국가 자체의 경제 구조조정은 이런 압력을 배가한다. 자유화의 압박과 그에 따른 국가 예산에 대한 축소는 NM과 같은 기구의 예산 삭감으로 나타난다. 이 현상은 우간다와 같은 지구의 남반구에 있는 나라들에만 제한되는 것이 아니라, 호주처럼 보다 경제적으로 안정적인 나라에서도 일반적으로 나타난다(이 책의 10, 12장, Kwesiga and Sawyer). 자원은 다국간 기구들의 프로젝트 기금을 통해 향상될 수 있으며 그렇게 향상되어야만 하지만, 그러한 지원에는 상당한 정치적인 비용이 수반될 수 있다. 정치적 자원을 신장시키는 한 가지 방법은 정치 체계에서 중요한 목소리를 가진 시민사회 단체들과 협력하는 것이다. 이 전략이 항상 실행 가능한 것은 아니지만, 이 방법을 심각하게 고려하는 것은 중요하다. 자원이 정치적이라는 점을 고려하면, 국가 엘리트의 정치적인 의지(또는 의지의 부재)는 NM이 중요한 정치적 행위자로 고려되는 정도와 국가의 정책 생산과 실행을 담당하는 하부구조에 대한 접근성이 주어지는 정도를 결정한다. 여기서 노르딕 국가의 연구에서 분명하게 나타나는 것처럼, 여성 운동의 힘과 국가의 조합주의적 성격은 중요한 요인들이 될 수 있다(이 책의 7장, Åseskog).

NM과 민주화

개념과 과정으로서 민주화는 국제적인 조직과 개발 단체의 거버넌스 의제를 설명하고 있다. 용자는 종종 국가 기구와 관료제의 민주화 과정과 결부되어 있으며, 정치적 압력은 이를



따르도록 압박한다. 그러나 젠더 평등을 보장하는 것이 항상 그런 ‘민주화’의 개념에 끼워 맞추는 것을 의미하지는 않는다. 문화적 특수성에 대한 고려는 종종 여성의 동등한 권리의 메시지를 희석시킨다. 안 마리 고츠가 이 책의 3장에서 지적하듯이, “관료제의 위계적이고 비민주적인 성질과 익숙한 조직적 패턴에 도전하는 의제에 대한 관료제의 적대심은 ... 다양한 부문의 부서 사이에서 세워진 높은 경계와 부서 간의 경계에 의해 보존되는 후원 정치에 의해 더욱 악화된다(Goetz 2003: 89). 이 맥락에서 젠더 평등이 국가의 민주화 과정에 통합되기 위해서는, NM은 처음부터 그 과정의 일부가 되어야 한다. 행동 강령과 이 문제에 대한 순차적인 권고안이 제시하듯이, 정책 생산에 관련된 NGO와 NM, 국가 기구 사이에 좀 더 많은 논의가 필요하다면, 정부에 대한 접근성의 문제는 결정적이다. 이 맥락에서 국가/정부의 민주화가 요구되는 다섯 개의 영역이 존재한다. 첫째, 분권화 또는 탈중앙화의 문제가 존재한다. 이는 정치적 분권화와 민영화의 두 가지 수준에서 고려될 수 있다.

많은 국가들이 종족 또는 지역 운동에서 발생하는 압력 하에 정부의 분권화와 그들의 정치체 내에서 경제적 가능성을 고려하고 있지만, 우리는 탈중앙화에 대한 젠더 특수적인 함의점과 그런 탈중앙화가 NM의 업무에 유리할 것인지의 문제를 고려해야 한다. 여기서 정치적 체계의 특수성이 고려되어야 할 것이다. 탈중앙화가 강력한 중앙 편향에서 발생한다면, 분권화된 수준에서 여성을 위한 NM은 중앙 NM과의 관계를 고려해야 할 것이다. 여기서 시민사회 조직과 NM 사이의 관계는 또 다른 층위의 복잡성 띠게 된다. 대다수의 나라에서 NM에 유용한 자원이 빈약하다는 점을 고려할 때, 또 다른 층위의 조직은 예산 지원을 최대화하고 젠더 평등의 의제를 제기하는데 영향력을 모으는데 가장 효율적인 방식이 아닐 것이다. 다른 한편, 다양한 종족과 다양한 종교로 구성된 큰 규모의 국가들의 탈중앙화는 중앙의 정부 엘리트뿐만 아니라 지방 정부와 국가 엘리트에 의해 좀 더 명백하게 “소유”될 것이기 때문에, 성주류화에 이득이 될 수 있다.

지구화 과정의 탈중앙화는 복지 체제가 민영화되면서 발생하기도 한다. 예를 들어, 국가는 구조조정의 조건부 하에서 경제를 안정화하기 위하여 보건 서비스 제공의 역할을 철수할 때, 두 가지 문제가 NM에 제기된다. 첫째, 민영화된 보건 서비스에 대한 여성의 접근성의 측면에서 민간 영역 내의 차별 종식을 위한 캠페인을 어떻게 펼칠 것인가? 둘째, 보건 시설의 성인지적 제공 및 충원 정책의 관점에서 보건 기구에 어떻게 영향력을 행사할 것인가?

민주화가 요구되는 두 번째의 영역은 정당이다. 정당의 역할 또한 국가의 민주화를 위해 중요한 이슈이다. 이 책의 몇몇 저자들이 제시하듯이, 국가 체계 내에서 정당의 장소와

이데올로기는 성주류화를 장려하거나 방해할 수 있다. 국가 권력의 독점화는 젠더 평등에 대한 어려운 문제들을 제기한다. 한편으로는, 8장에서 제제르스카가 지적하듯이, “정치적인 관점에서, 공산주의 체제에서 여성은 남성과 공식적으로 평등하였다. 일례로, [폴란드의] 공산주의 체제 하의 단원 의회에서 여성 비율은 1980년과 1985년 사이에 23%에 이르러, 최고치를 나타냈는데, 이는 다수의 서구 민주주의보다 훨씬 높은 수치였다.” (Jezerka 2003: 171). 그러나 여성이 조직할 수 있는 정치적 공간의 부재는 공식적인 평등이 젠더 평등 의제로 실행되지 않는다는 것을 의미했으며, 국가 정책의 경계를 도전하는 여성들은 정치적 박해의 위협에 직면하였다.

인도와 같은 공고화된 민주주의에서 정당은 다른 종류의 질문을 제기한다. 선거 참여의 관점에서 여성과 남성의 격차가 결코 그리 크지 않을 때조차, 선거에서 후보자 공천 과정은 일상적으로 남성을 선호해 왔다 (이 책의 11장, Rai). 남아프리카 공화국에서는 이 문제를 정당이 정당 명부에서 여성에 대한 할당제를 도입하는 것을 장려함으로써, 성공의 정도는 상이하지만, 해결해왔다(Zulu 2000). 많은 나라들이 민주화의 “제3물결”을 경험하고 일당제에서 다당제의 거버넌스로 전환되면서, 성주류화에서 정당의 역할은 중요하게 남아 있고, 따라서 정당은 NM과 NGO의 관심의 중심이 되어야 한다.

셋째, 국가의 민주화는 또한 심사와 감사의 메카니즘의 영역에도 필요하다. 이러한 메카니즘은 다양한 수준에서 관찰되어야 한다. 첫째, 정부의 민주적 선출의 관점에서 지켜봐야 하는데, 이는 정당의 민주적 감사 및 국가 기구의 기능을 포함한다. 둘째, 국가 내부의 회계 및 심사의 메카니즘이다. 이는 성주류화의 관점에서 다른 영역의 정부가 책임질 수 있도록 NM를 포함한다. 호주와 캐나다의 사례들이 나타내듯이, (남아공과 필리핀 또한 채택한) ‘성인지 예산’은 모든 정부 부처와 기관들이 예산의 성별화된 영향의 관점에서 지출을 분리하는 예산 보고서를 준비할 것을 요구한다 (Sawer, 이 책의 12장; UN 1998). 마지막으로, 젠더 의제가 심사되고 실행되고 감사되기 위해서라면, 국가의 시민사회 감시에 대한 개방성은 필수적이다. 시민사회 단체와의 논의 메카니즘을 강화할 것, 그런 논의의 공식적인 채널의 수립을 포함할 것, 가능한 곳에서 대중 매체가 젠더 평등의 메시지를 전달할 것을 - 아니면 최소한 그에 대한 적대적인 내용을 전달하지 않을 것을 - 보장할 것, 그리고 국제 대회에서 여성 NGO의 참여를 보장할 것, 등이 이러한 감시가 실행될 수 있는 방법들 중 일부이다. 그러한 감사에 대한 국가의 개방성은 일반적으로 정치 체계의 개방성 및 더 결정적으로는 정당과 정부의 리더십에 전제될 것이다. 리더십의 정치적 의지의 문제는 엄청나게 중요하지만, 성주류화와 관련하여 이 문제는 어떤 식으로든 예측되기 어렵다. 감사와 심사는



훈련을 필요로 한다. 이런 훈련은 현존하는 인력과 새로운 충원 인력, 모든 수준의 국가의 관료들을 포함해야 한다. 훈련은 그 기구가 조직 안의 기술적 역량을 개발할 필요가 있는 경우에는 NM을 통해 또는 국가/지역 및 국제 수준에서 시민사회 자문가들을 통해 제공될 수 있다. 이 맥락에서 유엔과 같은 다국적인 조직들이 갖는 중요성이 더욱 커진다.

네 번째, 성주류화에 대한 리더십의 노력 정도는 지도자의 개인적인 헌신(혹은 이의 부재)과 정치체제 내의 다양한 요소들에 의해 영향을 받을 수 있다. 포퓰리스트 정치는 양방향으로 작동될 수 있다. 하나는 지도층이 여성의 시민사회 운동을 활용하여 양성평등을 추진할 수 있다. 이런 방식은 이 책에서 다루어진 우간다의 사례처럼 많은 나라에서 찾아볼 수 있다(Kwesiga, 10장을 보라). 다른 하나는 그와 반대로, ‘문화’나 종교의 이름하에 시민사회 운동단체들이 양성평등에 대한 리더십의 노력을 약화시킬 수 있다(Karam 1998). 스스로에 대한 개별적인 지도자들의 인식 또한 젠더 문제에 대한 관여 여부에 영향을 미칠 수 있다. 인도와 영국의 강력한 여성 지도자들 - 인디라 간디와 마가렛 대처-은 젠더 의제를 선택하지 않았다. 그녀들 자신이 실력으로 공적인 삶에 진입했다고 이해하기 때문에 그녀들은 여성의 사회적 배제를 정치적인 문제로 인식하지 못한다(Rai 1997). 리더십의 책무감은 정치적 불안정성에 의해서도 영향을 받는다. 이 책의 4장에서 지적하듯이, “불안정은 직업의 불안... 동기 부족, 비효과적인 수행력을 낳는다”(Kardam and Acuner 2003: 102).

다섯 번째, 국가의 민주화는 정치 기구 안의 여성의 존재의 문제를 제기하는 것이 필요하다. 다양한 국가들은 이 문제는 다양한 방식으로 제기하거나, 전혀 하지 않는다. 지역 및 국가 대의기구, 정당 명부, 행정부 충원 등의 정치 기구 내 여성 할당제는 하나의 전략이 되었고, 점차 여성 단체에 의해 요구받고 있다. 할당제는 일부 국가에서 채택되었다(Åseskog, Rai, 이 책의 7장과 11장을 보라). 여기서 ‘국가 기구 안에 여성이 존재함으로써 여성의 이해가 정치적 논쟁이 오가고 정책이 결정되고 실행될 때 고려될 것이다’라는 주장은 잘 시연된다. 여성의 존재는 국가 기구 내 여성이 정당과 부문별 경계를 넘나들 때 이슈를 착수할 수 있을 만큼 자신감을 갖기 위한 “진입(threshold)” 수준에서 필요하다. 할당제 전략의 효과는 비일관적이지만(Rai 2000을 보라), NM은 이 전략을 통해 두 가지 이득을 취할 수 있다. 하나는 이를 통해 NM이 여성의 권리를 위해 여성에게 더 직접적으로 로비할 수 있다. 다른 하나는 NM은 여성 국회의원이나 여성 관료들에게 접근하고 그들의 전문성을 활용할 수 있다.

따라서 민주화 과정은 거버넌스 체계에 NM을 내장하기 위해 매우 중요하다. 이러한 과정은 국가와 정책 구조 내의 성주류화 뿐만 아니라 국가와 정치 체계의 민주화를 포함한다.

여성 지위 향상을 위한 NM이 국가들의 정치적 풍경의 일부로서 설립되면서, NM의 성공은 국가 내부에서 그리고 국가와 지구적 수준의 시민사회 연합들과의 관계에서 거버넌스와 민주화의 문제들을 제기하는 방식에 달려있다.

성주류화에 대한 이론적 논쟁을 보면, 우리는 이 논쟁들이 정책과 제도적인 이슈들에 직간접적인 영향을 주었는지, 그렇지 않았다면 그 이유는 무엇인지에 대해 성찰할 수 있게 된다. 또한 이를 통해 정책 생산의 체계적이고 우연적인 요소들이 지니는 문제들이 분석되고 투쟁의 공간이 가시화될 수 있다. 이 글을 통해 나는 성주류화 분석에서 중요한 몇 가지 개념적, 경험적, 정치적인 문제들을 제기하고자 하였다. 이러한 문제가 다루어지지 않는다면 성주류화는 국가적, 사회전반적인 양성평등으로 이어지는 것이 아니라 형식적인 포함 (inclusion)의 문제가 되어버릴 것이다.

노트

- 1 1997/2경제사회위원회의 합의된 결론 Agreed Conclusions of the Economic and Social Council 1997/2, New York: United Nations doc. A/57/3/Rev.1, Chapt.IV.A, Report of the Economic and Social Council for the year 1997.
- 2 국가가 CEDAW 준수의 문제에서 CEDAW가 합의점은 실제 잠재적으로 광범위하다. 국가는 차별적인 현존하는 모든 법률과 관행을 제거해야할 뿐만 아니라, 사회에서 남성과 여성의 역할에 대한 정형화된 개념을 제거할 긍정적인 의무 하에 있다. “전통적인 관습과 실천”의 주장은 유효하다고 간주되지 않는다.



발 표

Gender Mainstreaming as a Political Strategy and its Possibilities and Limits

Shirin M. Rai

(Professor of politics & International, The University of Warwick, UK)

Gender Mainstreaming as a Political Strategy and its Possibilities and Limits*

Shirin M. Rai

Institutionalizing women's interests in all areas and sectors of policy at all levels has been a concern of women's movements worldwide, as well as of international institutions such as the United Nations (UN). Gender mainstreaming has emerged as a strategy for addressing this issue, relevant to all states and public institutions. National machineries for the advancement of women are regarded as appropriate institutional mechanisms for ensuring that gender mainstreaming agendas are implemented and issues of gender equality remain in focus in public policy. Gender mainstreaming and national machineries have found added salience in international public policy through UN-led and national governments' endorsed agreements on these issues, such as the Beijing Platform for Action (1995) and Economic and Social Council (ECOSOC) Agreed Conclusions¹ (see also Staudt, 2003).

Certain themes emerge in the analysis that follows. First, are national machineries as state institutions the most appropriate instruments for furthering women's interests? Two sets of debates inform this issue — the viability of women's engagements with the state and the nature of women's interests. The second theme is about the viability of national machineries as bodies promoting women's interests — do these institutions command the necessary resources to be able to promote women's interests? In this context I address issues of resources — economic and political, the setting of goals and targets for national machineries, as well as the political environments in which these machineries are embedded. Here, the stability of governance institutions, for example civil society and

the relative strength of women's movements, and issues of accountability of the machineries are also important. The third theme focuses on the processes of democratization which a state needs to undergo to mainstream gender effectively — the hierarchical nature of state bureaucracies and

* Rai, Shirin ed. (2003). *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*. Manchester New York: Manchester University Press.



political parties, the presence or lack of auditing mechanisms within state machineries, leadership commitment to gender mainstreaming and, of course, increasing the presence of women within state bodies at all levels.

Having read the KWDI's report on *Gender Mainstreaming in Policy Making: Gender Impact Assessment and Gender Budgeting in Korea 2014*, I am aware of the fact that you are more than adequately apprised of the issues that a study of gender mainstreaming raises in the context of your country. I especially note that both Gender Impact Assessment and Gender Budgeting are important elements of South Korean gender mainstreaming strategy. Indeed, your ambition is, through the Knowledge Sharing Program (KSP), 'to assist partner countries in the developing world by sharing Korea's development experience' (Kim, 2014, Preface).

What I wish to do is not to, as the English say rather inelegantly, 'teach grandma to suck eggs', but rather to put before you some issues that I have raised in my study of gender mainstreaming.

Defining issues

What is gender mainstreaming? It can be defined as 'the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy of making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality' with the aim of transforming structures of inequality (UN, DAW, 1998:4). In my analysis of gender mainstreaming I focus largely on public policy institutions; I will not focus on private bodies and the military.

What are national machineries?

Despite attempts at a common definitional understanding of these institutions, differences remain in the ways they are conceptualized which depend on the political contexts obtaining in individual states. National machineries emerged as instruments of advancing women's interests after the World Conference of the International Women's Year in Mexico City (1975), but were particularly strengthened in the Platform for Action adopted at the Fourth World Conference on Women in

Beijing (1995). They can be defined as ‘the central policy coordinating unit inside the government. [Their] main task is to support government-wide mainstreaming of a gender equality perspective in all policy areas’ (Platform for Action, para. 201). National machineries are thus ‘catalysts’ for promoting gender equality and justice. However, as Kathy Staudt points out, ‘we find vastly different institutional cultures, leaders and leadership styles, degrees of coordination, birthing periods, disciplinary specializations, missions and staff demographics, gender and otherwise — all protecting their autonomy to likewise different degrees’ (2003: 46; see also Goetz, 2003). The nation-state thus continues to be the focus of women’s movements that remain embedded in particular cultural, historical and political contexts. In order to embed gendered perspectives into policy, the spotlight most often turns to how national states are performing on this score, though global institutions themselves are also increasingly under scrutiny in this regard.

Can state institutions promote women’s interests?

I would suggest that one of the most important questions for analysing national machineries is whether state-based or promoted institutions such as national machineries can be effective in advancing the interests of women given the embedded nature of these machineries in structures of power – they are both undermined in their work because of their relatively weak position within state structures, and can have the power to shape and constrain feminist agendas through their work.

I have argued elsewhere that the question of engagement with the state and state institutions cannot be seen in terms of binary opposites. Indeed, we need a position which allows for a mobilization of women’s interests and their articulation within the space of civil society which would challenge the gender status quo. In parallel, it would allow for an engagement with the policy-making machinery of the state in order to institutionalize the gains made through discursive and political shifts brought about through these mobilizations. I have termed such a dialectical position ‘in and against’ the state (Rai, 1996). In terms of the national machineries for women, I would argue that an ‘in and against’ the state position allows us to consider mainstreaming gender through and within the state seriously and critically. Thus, on the one hand, women’s movements, non-governmental organizations (NGOs) and international institutions such as the UN have striven for state institutions in the form of national machineries committed to the gender equality agenda to be recognized, and given political space and resources – this strategy has been seen as addressing the continued marginalization of women in the public sphere and to continued



gender inequality more generally. On the other hand, there has also been a concern that national machineries might well be used, especially where a strong women's movement does not exist, to co-opt the gender agenda within state policy, thus divesting it of its radical edge.

Holding these two positions together, at times in tension with each other, does not take away from the importance of the state as an arena for furthering gender justice. It also suggests that the state is a fractured and ambiguous terrain for women, needing complex negotiation and bargaining by those working within its boundaries as well as those on the outside. So the answer to the question of whether national machineries can be effective in advancing women's interests must be yes, but under certain conditions which include issues of location and resources as well as of strong democratic movements holding these bodies accountable. This position has not always been acceptable within women's movements or among feminist scholars, as will be evident below. However, if we examine the position of women in politics today, we can see that the scale of women's exclusion from political bodies needs to be addressed urgently if the nature of these bodies is to be changed.

In Korea, for example, in your 2012 elections 49 women secured parliamentary seats out of 300; 16.3%, giving Korea an IPU ranking of 88, below countries such as Pakistan (68), Cambodia (71) and Sudan (36). Similarly, while Korea's rank in the Gender Inequality Index of 2010 is 12 (denoting very high human development), we find significant differences in the status of women workers for the same period - while 47% of women had regular work, the figure for men is 69% (NSO) and while improving, the gender wage gap continues to be significant at 63.5% (Ministry of Employment and Labor).

Women in political institutions

Such discrepancies are not of course peculiar to Korea. A head count of the officers of the state in all sectors - legislature, executive and the judiciary - in most countries of the world reveals a massive male bias despite many mobilizations furthering women's presence at both national and global levels. Furthermore, as we have seen in the case of Korea, data show that there is no easy positive co-relation between economic indicators and the presence of women in public bodies. In recognition of the slow improvement in women's representation in national Parliaments, enhancing women's presence within state bodies is now being pursued by both women's movements and international institutions, largely through the strategy of campaigning for quotas for women. This

suggests that an engagement with state structures is now considered an appropriate means of bringing about shifts in public policy.

I now sketch out the major positions that have been articulated in feminist state debates, and the shifts that have occurred within them. A familiarity with these debates sheds light on the difficulties that women's groups have had in engaging with national machineries and, therefore, on the process of mainstreaming gender through institutional strategies. These debates are particularly important now, in the context of worldwide fragility of the economy, the discourse of austerity and only partial recognition of the deeply gendered impact of austerity policies legislated by national parliaments and implemented by state governments.

Feminist state debates

There have been two separate shifts in feminist debates on strategy and theory. First, within the women's movements there was a significant shift in the 1980s towards engaging positively with state feminism as a strategy that could be effective in furthering the cause(s) of women. Women recognized that interests need to be articulated through participation and then representation in the arena of politics. The argument about presence, as Anna Jonasdottir (1988) pointed out, concerns both the form of politics and its content. The question of form includes the demand to be among the decision makers, the demand for participation and a share in control over public affairs. In terms of content, it includes being able to articulate the needs, wishes and demands of various groups of women. The interest in citizenship was also prompted by the shift in women's movements, in the 1980s, from the earlier insistence upon direct participation to a recognition of the importance of representative politics and the consequences of women's exclusion from it (Lovenduski and Norris, 1993; McBride Stetson and Mazur, 1995; Rai, 2000). It is here that politics — public and private, practical and strategic — begins to formalize within the contours of the state.

Second, in the 1970s, feminists began to engage with theories of the state, as opposed to theorizing politics. There were several reasons for this shift, many of them mirroring the shift in the study of citizenship. Weberian political theory has defined the state as a 'set of political institutions whose specific concern is with the organization of domination, in the name of the common interest, within a delimited territory' (Rai, 2000:1569; Weber, 1972). Together with Marxists and socialists, feminists have sought to move beyond this description of an organizing agency, which was seemingly not embedded in the structural power relations of the economy and patriarchy. Some have questioned the liberal presumptions of the state as a means of overcoming



the state of nature and the establishment of the patriarchal state. Others have attempted to use class analysis to understand how women's position within the family and wage labour regimes is regulated by the capitalist state, and still others have analysed the state in parallel with their analysis of the law which systematizes male power (MacKinnon, 1987; Pateman, 1985).

Political responses to the theorizing of the state have also been varied. While some, like Judith Allen, posed the challenging question: 'Does Feminism Need a Theory of "the State"?' (1990; Pringle and Watson, 1992), others have seen the state as a potentially legitimate agency of the politics of change (Eisenstein, 1978). Similarly, while some have queried whether state organizations such as national machineries for women 'transform gender equality activists into technocrats/bureaucrats first and foremost, or is it that they have tended to attract technocratic feminists?' (Tsikata, 1999:17), in other contexts, such as Australia and Canada, feminists insisted that they needed to engage with the state bureaucracy to influence policy making within state bodies in the interests of women outside. As Marian Sawyer explains in chapter 12 of this volume, an 'important aspect of the Australian model of women's policy machinery was that it was originally developed by the women's movement rather than invented by government' (p. 244). In many Southern states too women have chosen to engage with the state after a period of maintaining a sceptical distance. In some countries this shift has come about in tandem with the process of democratization, such as in South Africa. In other states, such as India, this has been due to a realization of the need to shake up consolidated privilege within state structures in order to make them sensitive to growing gender demands.

So, it would be interesting to know how the Korean feminist movement has analysed the state and what has been the outcome of this analysis for the relations between the Korean national machinery and the women's groups.

The state response

Most states have also undergone a shift in their policies towards accepting gender mainstreaming as a valid political agenda. This has been primarily due to pressure from global institutions such as the UN (see Kardam and Acuner, chapter 4, this volume). States' acceptance of the outcome of the World Conferences on Women, particularly the Beijing Platform for Action and the outcome document of the twenty-third special session of the General Assembly on Gender Equality, Development and Peace for the Twenty-first Century, has resulted in a commitment to some form of institutional change. The political and discursive shifts within women's movements discussed above have added to this pressure on the state to engage with gender equality agendas. Support

of global institutions through training sessions and particular projects, as well as political pressure from international NGOs and women's movements, have also been helpful in moving forward states' agendas on the issue of mainstreaming. Finally, practical issues such as filing state reports on the status of women under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) has shown the need for a body to oversee the process (see Ali, 2001).²

So, for a multiplicity of factors, national machineries for the advancement of women are now in existence in many states. However, if these bodies raise issues about the nature of the state and women's engagement with it, they also raise questions about what and whose interests are they going to promote, mainstream and embed in political institutions. Identifying, aggregating and representing interests is thus a core element of the work of national machineries. National machineries have been envisaged as nodes for acknowledging, listening to, recognizing and articulating the interests of different groups of women within the national political community. Representing women's interests to governance circuits at different levels is one of the important tasks of national machineries. Thus they are also seen as conduits between civil society and the state. What have been the debates on women's interests that were needed to inform this mandated function of the national machineries?

Representing women's interests

What are interests? Interests can be defined as shared understandings and articulations of concern to an individual or group. The term includes both the objectives of the individual or group and the power of the individual or group to attract attention to those objectives. While traditional liberal theory has largely focused on individual interests, collective action and social conflict frameworks of analysis have shifted this focus to groups (Young, 1995; Kymlicka, 1995). These frameworks also allow us to reflect upon strategies for the pursuit of interests — demonstrating, lobbying, going on strike or other such forms of collective action.

There is a comprehensive literature about theorizing women's interests. The concept has been examined in two different ways. The first is to challenge the view that equates women's interests with identity politics and particularistic demands. As Jonasdottir (1988) has emphasized, interests are formulated within particular contexts which frame the processes of making choices. She has also argued that women are not just another 'interest group' because they exist in a historically determined conflictual and subordinate relationship to men. There is of course the issue of difference among women that has challenged both feminist scholars and women activists. While



women exist in a historically conflictual relationship with men, they also do so with women of a different class, ethnicity, sexuality, dis/ability, and so on. So, for example, economic interests divide women, just as their subordinate position vis-à-vis men places them on the same side. Economic interests, especially in the context of global restructuring, have become important markers of difference among women, even as globalization is bringing women closer together across national boundaries through technological and global governance networks (Hoskyns and Rai, 1998; Parpart, Rai and Staudt, 2002). Whose interests, in this context, is not always an easy question to answer. There has also been some debate among feminist scholars on women's interests and gender interests. The latter are interests addressing the structure of relations between women and men, the former those concentrating on women's lives.

Maxine Molyneux has made an analytical distinction between women's 'practical' and 'strategic' needs. Practical interests reflect women's immediate and contained demands — for better conditions of work, equal opportunities, childcare, housing, water, and so on. These interests do not challenge the wider framework of patriarchal structures of power. Strategic interests reflect the need to shift the paradigms of power. In the words of Molyneux, 'In the formulation of practical interests there is the assumption that there is compliance with the existing gender order, while in the case of strategic interests there is an explicit questioning of that order and of the compliance of some women with it' (1998:235). From a different standpoint, Chantal Mouffe (1992) and Mary Dietz (1992) have made the point that framing women's interests — both practical and strategic — in terms of the general interests of a just society can be an effective way of giving them greater salience in wider political debates and policies. This would be an effective way of mainstreaming — as opposed to adding gendered analysis on to existing paradigms of power.

In the context of the current global restructuring it would be a good starting point of such reformulations. This might include suggesting, and insisting upon, new policies addressing women's interests and, participating in making discursive shifts — the language of politics, agenda setting for the next phase of gender politics, challenging the reversal of already fought for and won freedoms and benefits.

From a different standpoint, Chantal Mouffe (1992) and Mary Dietz (1992) have made the point that framing women's interests — both practical and strategic — in terms of the general interests of a just society can be an effective way of giving them greater salience in wider political debates and policies. This would be an effective way of mainstreaming — as opposed to adding gendered

analysis on to existing paradigms of power. The current climate of global restructuring could be a good starting point of such reformulations. This might include suggesting, and insisting upon, new policies addressing women's interests and, participating in making discursive shifts — the language of politics, agenda setting for the next phase of gender politics, challenging the reversal of already fought for and won freedoms and benefits.

Some have claimed that Molyneux has made too rigid a distinction between the two sets of interests. However, Molyneux argues that the 'pursuit of particularistic interests... is of course not necessarily at variance with strategies that pursue broader goals and interests and may be framed in terms of general principles' (1998:239). The distinction also allows political strategizing to take place. As Molyneux points out, 'The political *links* between practical and strategic interests are ones which can only emerge through dialogue, praxis and discussion' (1998:236). National machineries need to be able to participate not only in making these distinctions clear, but to be able to strategize according to the specific contexts within which they function. If this is to happen, national machineries need clarity of mandate, sufficient resources and a stability within governance networks.

In the following section I examine the second theme of the book — the mandate and resources of the national machineries for the advancement of women.

How does the progress in gender mainstreaming in Korea map on to the debates on economic policy?

Next, I examine the issue of mandate and resources of the national machineries for the advancement of women.

National machineries for women

The mandate of national machineries places a great deal of stress on their agenda-setting role, while their legitimacy derives from the close contact they are able to maintain with women's groups. Finally, they represent national states at international bodies. The following is a survey of different issues that arise for national machineries in performing their roles. National machineries vary considerably from country to country. In most countries the national machinery is part of the government structure. The particular issues here relate to the status of the governmental body, its



closeness to the highest offices within the government, the resources — both economic and political — available to it, and the access or otherwise it has to other sectors and bodies of government. In some countries, national machineries remain outside government, though the government recognizes their role as an important forum at both the national and international levels. Here the resource issue is critical at both the economic and political levels, as are issues of flexibility, voice and consensus building across political boundaries. These bodies might be considered more autonomous, or less influential, depending on how they are able to negotiate political boundaries, to become effective in improving the status of women.

All national machineries are embedded in specific socio-economic and political contexts. Comparisons between them are therefore not always useful. However, we can identify five elements that are critical for all:

- 1 Location [at a high level] within the decision-making hierarchy [and authority] to influence government policy.
- 2 Clarity of mandate and functional responsibility.
- 3 Links with civil society groups supportive of the advancement of women's rights and enhancement of women's status.
- 4 Human and financial resources' (United Nations, 1999b).
- 5 Accountability of the national machinery itself.

I discuss the first four points in turn in the following sections. I will return to the question of accountability in the Conclusion to the book.

Location

In a survey conducted by the Division for the Advancement of Women in 1996 it was noted that two-thirds of all national machineries are located in government, and one-third are either non-governmental or have a mixed structure. Of those within the government, more than half of the national machineries are part of a ministry, one-third are located in the office of the head of state and the rest are free-standing ministries. Of those within ministries, half are situated in Ministries of Social Affairs and one-third in that of Labour [WHAT IS THE SITUATION IN KOREA?] (ECOSOC, March 1999; see also Jezerska and Kwesiga, 2003). Why is there a preponderance of national machineries in Ministries of Social Affairs and Labour? What does it

say about the assumptions regarding ‘women’s needs/concerns’? Does this indicate a ‘low status’ within the governmental structure itself — the high-status ministries being either the ‘earning’ ministries such as the Treasury or Industry, or regulating ministries such as Home and Foreign Affairs, while Social Affairs is a high-spending area? (see NGO Coordinating Committee for Beijing +5, 2000:73)

What does this mean for opening up or ‘democratizing’ the state through the presence and activities of the national machineries? As the Ugandan case (see Kwesiga, 2003) suggests, the comparatively low status of the Social Work Ministry has meant that restructuring of the state machinery under the structural adjustment policies has led to frequent downsizing and relocation of the national machinery for women. However, government portfolios which were traditionally considered ‘soft’ — Welfare, Health and Education — are also, under regimes of economic restructuring, where fundamental arguments about resource allocation are taking place. It is at this time that national machineries can be most effective in insisting upon a ‘reassessment both of priorities of states and of the normative social order’ (Molyneux, 1998:242).

Free-standing machineries too have strengths and weaknesses. One danger of an autonomous entity is the lack of political clout and therefore of political and economic resources. No ministry or politician need feel responsible for this body, and its achievements bring no benefit to ministers who might then develop a stake in the functioning of the machinery. As Marian Sawer comments, ‘Australian feminists decided against a self-standing bureau or ministry on the grounds that it might simply become a “waste-paper basket for women’s problems” and an alibi for gender-blind policy in the rest of government [and] would lack policy clout’ (p. 245). Second, the resourcing of such a body would pose considerable problems. While project-based grants could provide it with some resources, this would not provide the stability of organization needed to develop medium- and long-term strategies. If the machinery was funded by international agencies, the political consequences of this resource might be unacceptably high in some political contexts where the political system might label the machinery as a ‘tool of Western agencies’. Such a loss of legitimacy would make the work of the machinery extremely difficult indeed.

Location at the highest level raises the profile of the machinery, and arguably enhances its economic and political resources. In some countries the success of the national machinery derives from its cross-ministerial location (see Åseshög, 2003). This is possible only when the head of government takes responsibility for opening up the governmental structure in this lateral way.



However, to be effective at the highest possible level, several factors have to be considered, together with the location and the commitment of the head of government. The position of the head of government within the political system is crucial — the weaker this position, for example, as part of an unstable coalition, the less likely is the national machinery able to use this political resource (see Rai, 2003). A more general political instability, military coups for example, can also threaten the work of machineries at the highest level. As Honculada and Ofreneo point out, ‘In the great divide between those for and against martial law [in the Philippines] the [National Commission on the Role of Filipino Women] was perceived by second-wave feminists to be an ally of government’ (2003:133). However, in other countries, such as Turkey, the number of women in the government has increased since the military intervention. Times of transition can also be moments of opportunity for the national machineries to strengthen their position (see Zulu, 2000; Jezerska, 2003). The Algerian case also suggests that the political context in individual countries is of primary importance in any analysis of gender mainstreaming through institutional mechanisms (Mehdid, 1996).

While visibility provides resources it can also be a burden. A head of state might adopt populist agendas that are not in the interests of women for immediate political gain. As Ugalde urges in chapter 5, ‘It is thus effective to create “alliances” with mid-level state personnel who are, in general, more open and more stable than appointed and/or elected officials at the top of the political machinery’ (p. 125). In some contexts, location at the highest level within the governmental structure that is not accountable to the citizenry can lead to the alienation of the national machinery from civil society groups. In Chile, Kardam and Acuner point out, ‘some civil society organizations saw the [National Women’s Machineries] as an arm of a state which does not represent their interests’ (2003: 103). An eight-country study by the UN in Africa also reveals that ‘being located in the highest level of government does not guarantee national machinery influence and effectiveness An often ignored issue in the location debate is whether the location which is viewed as advantageous, because of its proximity to the powers that be, is also the best location when the mandate and functions of the national machinery are taken into account’ (African Agenda, 1999:13 and 15). Autonomy for the work of the machinery can be low at the highest levels of government. Co-optation thus remains a crucial issue for national machineries.

Location is also important for the role that national machineries might play at the regional and global levels. Here the national machineries function to participate in international forums, represent the governmental and non-governmental debates on gender equality, and collect and

disseminate information, ideas and good practice from the global to the national level. Location at the top levels of government would provide the machineries with increased credibility at these forums, as well as the negotiating power to make contacts, strategic cross-border contacts and projects. This has happened successfully in South America (see Vega Ugalde, 2003). However, the South Asian experience has not been so rewarding regarding cross-border contacts between state-based national machineries. The tense political situation between India and Pakistan dominates, and the contact between women remains productive only at the NGO level. National machineries are thus embedded not only in historical and cultural contexts, but also in more immediate intra- and interstate politics.

How has the Korean women's agency been located and how has their location affected their work? Given the ambitions of the KDWI to share their experience with other countries, how successful has it been in this regard?

Clear mandates and functions

Clarity serves a political purpose — it does not allow national machineries to be held responsible for areas that are beyond their remit. It also allows an assessment of why certain areas are outside the remit of the women's national machinery. Such an assessment can prompt questions about the openness of state structures to the agendas of gender equality. A review of the mandates and functions of various machineries illustrates this.

Some national machineries exclusively focus on their role as policy advisers and catalysts for gender mainstreaming, leaving the actual implementation of policies, programmes and projects to other bodies. Other women's machineries not only devise programmes but also monitor their implementation. An implementational role for the national machineries also has its merits. First, a successful project implementation raises the profile of the machinery involved and provides credibility. The 3R project, carried out with the support of state funding and of the Equality Affairs Division by the Swedish Association of Local Authorities, which analysed the effectiveness of gender mainstreaming in local committees and boards, would be one such example (Åseskog, 2003). Second, involvement in implementational processes could lead to cross-sector liaising that could spread the influence of the national machineries and open new areas for mainstreaming. Finally, taking responsibility for implementing policies could increase both political and economic resources as the process of implementation gathers pace. However, there are also disadvantages of



being involved in the implementation of policies. Under federal and/or multi-party political systems, for example, an implementational role can lead to confrontation and divisiveness within the civil society groups and the national machinery where these groups are affiliated with political parties not represented at the central level of government (see Rai, 1997). Most studies show that national machineries for women do not take on (and neither are they expected to) the role of implementing policies. It was for these reasons that the UN Expert Group Meeting on National Machineries in 1998 specifically recommended that national machineries 'at the governmental level [are] a catalyst for gender mainstreaming, not [agencies] for policy implementation. [They] may, however, choose to be involved in particular projects' (UN, DAW, 1998:10).

A catalytic role of national machineries can be useful for strengthening their profile within the state and in civil society in the following ways. First, mainstreaming works through its 'ownership' by cross-ministerial structures of government. The responsibility of developing policy initiatives can involve the machineries in negotiations with other ministries that can expand the network of bodies involved in the process of mainstreaming gender equality agendas. Second, raising the profile of gender equality agendas is a more effective use of political and economic resources than trying to use scarce resources to implement policies which might best be done by individual ministries. Third, the role of national machineries as a catalyst within government allows these bodies to develop and conduct research on the policies being implemented and feed these through into policy forums, and to develop methodologies and 'the political ability to anticipate and judge key opportunities and possibilities for effective political impact' (Vega Ugalde, p. 124). This would make machineries proactive rather than reactive to state initiatives.

While approaches to the functioning of the national machineries vary, there are major functions that all these bodies need to carry out, though with varying degrees of effectiveness. These are, in terms of their relations with civil society, making gender visible through media campaigns or other means; developing links with civil society groups that support gender equality in order to strengthen the lobbying process; and to channel resources to community organizations, enabling them to participate in the processes of mainstreaming gender. While research and feeding through the results of research into both civil society and policy-making bodies overlap, other state-oriented functions include the following: ensuring gender training for governmental officers; developing new initiatives and methodologies to ensure gender equality in government policy-making processes; reviewing proposed legislation in all appropriate areas; monitoring government policy through insisting on gender-disaggregated budgets, for example; and disseminating good practice.

At the global level, the national machineries function to participate in international forums, represent the governmental and non-governmental debates on gender equality, and collect and disseminate information, ideas and good practice from the global to the national level.

Has the Korean national machinery been such a catalyst? What strategies have been tried to mobilise and work with civil society organisations towards gender equality goals? What has worked and what hasn't - at the national and the global levels?

Links with civil society

The relationship between national machineries and civil society is mutually reinforcing. Civil society groups have often played a crucial role in establishing national machineries. Support from civil society also strengthens the position of national machinery vis-à-vis other parts of government . . . National machineries need strong links with non-governmental organizations . . . Whenever possible, they should institutionalize their relationship with these organizations. (United Nations, 1999b:18).

While civil society is a crucial factor in the functioning of the national machineries, it is often not theorized enough to distinguish how it might support or in fact be a hindrance to the work of national machineries. Some clarificatory analysis is thus important in this context. First, 'it is necessary to hold together the constituent elements of civil society — including the system of needs (the market), the system of rights (the law) and non-state associations — rather than highlight one of these aspects of civil society at the expense of the other' (Fine and Rai, 1997:2). This is important especially in the context of the growing need to assess how the globalizing markets on the one hand, and legal initiatives of international institutions on the other, are affecting women. Such an analysis would be important for national machineries in order to advise, strategize and make alliances with different groups within civil society. Without an understanding of how markets are gendered and how this affects their functioning, for example, changing labour markets and the shifting position of women and men within them would be difficult to map out (Evans, 1993). Similarly, an assessment of how CEDAW might be used by national machineries to push the state to enact laws that are in the spirit of the aims of CEDAW, while at the same time embedded in local political culture, is needed. NGOs would be useful participants in any strategizing by national machineries. However, an analysis of the variety of NGOs that are supportive of women's rights would reflect both the political concerns of national machineries and



the political positions of NGOs. As Stokes points out, ‘the question arises as to what extent there can be a shared point of view amongst such divergent groups. Are the Union of Catholic Mothers, Stonewall (a gay rights group) and the Women’s Engineering Society ever likely to share an opinion?’ (2003: 198 – 9). Strategizing to build on groups that are sympathetic and oppose those which are not requires a complex analysis that goes beyond categorizing all civil society groups as beneficial to the work of national machineries.

Second, and equally important, ‘we need to highlight the exclusionary aspects of civil society in relation to those who find no place in its system of needs or in its associational life, and therefore to question the description of civil society as a sphere of “uncoerced action” for all’ (Fine and Rai, 1997:2). As the Pakistan’s NGO Review of the Platform for Action states, ‘increasing violence in society and violent conflict that has accompanied the rise of militant sectarian and conservative politico-religious and ethnic groups not averse to using violent armed tactics . . . to silence . . . those with different or opposing views have militated against women’s groups espousing the cause of enhancing women’s rights (NGO Coordinating Committee, 2000:47).

Third, ‘in terms of the civil society – state relation, we should emphasize the importance of the state beyond simply maintaining (or not maintaining) the parameters of civil society itself, and of politics in mediating between the particular interests of civil society and the universalist claims of the state’ (Fine and Rai, 1997:2). As the ‘Recommendations of the Expert Group Meeting on National Machineries . . .’ suggest, governments are critical to the effective implementation of the Platform for Action by encouraging NGO participation on policy agencies, in setting up accountability mechanisms, and indeed, ‘[w]henver possible, Governments should utilize NGO volunteer capacities’ (UN,1998:12). However, the restrictive power of the state is also evident in many countries. Taking the above into account it is, however, important to note that women’s groups that have organized outside state boundaries are critical to the continued strength and accountability of national machineries.

How strong are the links with civil society organisation and the Korean national machinery? Which kind of organisations tend to work with you? What mechanisms of consultation have been employed to work with them? Which organisations keep their distance and why?

Resources

One could argue that the question of resources is fundamentally about politics. It is the political will of national leaderships that determines the resourcing of bodies such as national machineries. Without a commitment of the leadership to gender equality, and to the mechanisms important for monitoring its pursuit, resourcing of these institutions is bound to be poor. An additional pressure is the economic restructuring of the state itself. The pressures of liberalization and the consequent shrinking of state budgets are resulting in cut-backs to the budgets of bodies such as the national machineries. This phenomenon is not only confined to countries in the global South such as Uganda but is also prevalent in countries that are more economically secure such as Australia (Kwesiga; Sawyer, 2003). While resources can and need to be enhanced through project funding from multilateral bodies, the political costs of such support can also be significant. One way of enhancing political resources is to link up with civil society groups that have an important voice in the political system. While this strategy is not always feasible, it is important that we consider it seriously. Given that resources are political, the state elite's political will (or lack of it) can determine the extent to which national machineries are considered important political actors and given access to the policy making and implementational infrastructure of the state. The strength of the women's movement and the corporatist nature of the state can be important factors here, as is clear in the study of Nordic states (Åseskog, 2003).

National machineries and democratization

Democratization as a concept and process is informing the good governance agendas of both international organizations and development agencies. Loans are often tied to democratization of state institutions and bureaucracies, and political pressure is applied to ensure compliance in this regard. However, it is not always the case that ensuring gender equality is built into the definition of such 'democratization'. Considerations of cultural specificity often dilute the message of women's equal rights. As Anne Marie Goetz points out, 'the hierarchical and undemocratic nature of bureaucracies, and their hostility to agendas which challenge accustomed organizational patterns . . . is compounded by the high boundaries erected between different sectoral Ministries and by the patronage politics preserved by Ministerial boundaries' (2003: 89). In this context, national machineries need to be part of the process of democratization of the state from the outset if gender equality is to be made integral to it. If, as the Platform for Action and subsequent recommendations on the issue suggest, there is a need for greater consultation between NGOs and national machineries and the state bodies involved in policy making, then the question of access



to government becomes critical. There are five areas where a democratization of the state/government is required in this context. First, there is the issue of devolution or decentralization. This might be considered at the two different levels of political devolution and of privatization.

While many states are considering devolved government under pressure from ethnic or regional movements and economic possibilities within their polities, we need to consider the gender-specific implications of decentralization and whether such decentralization is beneficial to the work of national machineries. The particularity of political systems would have to be considered here. If decentralization takes place with a strong central bias then the national machineries for women at the devolved levels would have to consider their relationship with the central national machinery. Here, the relationship between civil society organizations and the national machinery would take on another layer of complexity. Given the paucity of resources available to national machineries in most countries, another layer of organization might not be the most efficient way of maximizing budget support and garnering influence for addressing gender equality agendas. On the other hand, decentralization in large, multiethnic and multi-religious states could benefit gender mainstreaming as it would be more clearly ‘owned’ not only by governmental elites at the centre but also by local governmental and state elites.

Decentralization under globalization is also occurring as privatization of welfare regimes. For example, as the state retreats from its role in the provision of health services in order to stabilize the economy under conditions of structural adjustment, two issues might arise for national machineries. First, how to campaign for ending discrimination within the private sphere in terms of women’s access to privatized health provision. Second, how to influence the health machinery in terms of recruitment policies, as well as gender-sensitive provision of health facilities.

Second, the role of political parties is also an important issue for the democratizing of the state. The place and ideology of political parties within the state system can either promote or hinder gender mainstreaming. A monopoly of state power poses difficult questions for gender equality. In the context of non-democratic states of Eastern Europe, as Jezerska has argued, ‘In a political sense, the women were officially equal with men under the communist system. For example, “the greatest number of women in the unicameral parliament [in Poland] under the communist regime was 23 per cent in 1980 – 1985, far higher than in many Western democracies” ’ (2003: 171). However, the lack of political space for women to organize meant that this formal equality was

not translated into gender equality agendas, and women who did attempt to push the boundaries of state policy faced threats of political persecution.

In consolidated democracies such as India, and of course South Korea, political parties pose different sorts of question. The selection process of candidates for election has routinely favoured men even when the gap between men and women in terms of their electoral participation has never been very wide (Rai, 2003). In South Africa, this issue has been dealt with by encouraging political parties to introduce quotas for women on their party list, with varying degree of success (Zulu, 2000). As many countries experience the 'third wave' of democratization and transitions from single-party to multi-party governance take place, the role of political parties in gender mainstreaming remains critical, and should be the focus of attention of both national machineries and NGOs.

Third, democratization of the state is also needed in the area of monitoring and auditing mechanisms. These mechanisms have to be seen at different levels. First, in terms of democratic elections of the government, which would include a democratic audit of political parties and the functioning of state institutions. Second, intra-state accounting and monitoring mechanisms. This involves the national machineries holding other areas of government accountable in terms of gender mainstreaming. As the Australian and Canadian examples show, 'gender budgets', also adopted by South Africa and the Philippines, require all government departments and agencies to prepare a budget document which disaggregates outlays in terms of their gendered impact (Sawer, chapter 12 of this volume; UN, 1998). Strengthening the mechanisms of consultations with civil society groups, including the establishment of formal channels for such consultation, where possible ensuring that the mass media carry the message of gender equality or at least do not carry materials inimical to it, and including women's NGOs in international conferences would be some of the ways in which this scrutiny could be carried out. The openness of the state to such auditing will be premised upon the openness of the political system in general, and critically upon the leadership of political parties and governments. The question of the political will of the leadership remains extremely important, but also unpredictable in any equation regarding gender mainstreaming. Auditing and monitoring require training. This training must involve existing personnel and new recruits and officers of the state at all levels. The training can be provided through national machineries — in which case the machineries need to develop in-house technical capacity — or through civil society consultants at both national/local and international levels. The role of multilateral organizations such as the UN becomes critical in this context.



Fourth, leadership commitment to gender mainstreaming can be affected by different elements within the political system, as well as the personal commitment (or the lack of it) that leaders bring with them. Populist politics can work both ways — leaders can take advantage of a general civil society mobilization by women to push for gender equality. The reverse can also be the case, whereby civil society mobilizations in the name of ‘culture’ or religion can undermine the leadership’s commitment to gender equality (Karam, 1998). Individual leaders’ perceptions of themselves can also have an impact upon whether or not they take up gender matters. In India and the United Kingdom strong female leaders — Mrs Indira Gandhi and Mrs Margaret Thatcher — did not choose to pursue gender agendas. Their understanding of their own meritocratic entry into public life did not allow them to see the social exclusion of women as a political problem (Rai, 1997). Leadership commitment can also be affected by political instability. As Kardam and Acuner point out in chapter 4 of this volume, ‘Instability leads to job insecurity, . . . lack of motivation and ineffective performance’ (p. 102).

Fifth, democratizing the state also needs to address the issue of the presence of women within political institutions. Different states have addressed this in a variety of ways, or not at all. Quotas for women in political institutions — in local and national representative bodies, political parties’ lists and administrative recruitment — has been one strategy, and is increasingly being demanded by women’s groups. It has been adopted in some states (see Åseskog Rai, chapters 7 and 11 in this volume). The argument here is well rehearsed — the presence of women in state institutions allows women’s interests to be considered at the time of political debates, policy making and implementation. This presence needs to be at a ‘threshold’ level for women in state institutions to feel confident enough to take up issues across party and sectoral lines. While the evidence of the impact of a quota-based strategy is mixed (see Rai, 2000), national machineries can benefit from these in two ways. First, they could lobby women more directly on women’s rights and, second, they could use the expertise and access to state bodies of women parliamentarians or bureaucrats.

Democratization processes are therefore crucial for embedding national machineries in the architecture of governance. These processes include democratization of state and political systems, as well as gender mainstreaming within state and policy structures. As national machineries for the advancement of women become an established part of the political landscape of countries, their success depends upon the way they are able to address issues of governance and democratization both within the state and in their relationship with civil society associations at both the national and global levels.

Interrogating the theoretical debates on gender mainstreaming allows us to reflect upon the whether or not these have been able to shape policy and institutional issues, directly as well as indirectly and if not why not. Issues of systemic and contingent elements of policy making can be analyzed and arenas of struggle can be made visible. What I have tried to do in this paper is to raise some conceptual, some empirical and some political issues that are important to our analysing gender mainstreaming, without which there is real danger that gender mainstreaming becomes a technical issue of inclusion rather than one leading to gender equality, both in the state and in society at large.

Notes

- 1 Agreed Conclusions of the Economic and Social Council 1997/2, New York: United Nations doc. A/57/3/Rev.1, Chapt.IV.A, Report of the Economic and Social Council for the year 1997.
- 2 The implications of CEDAW for states party to it are potentially far reaching indeed. Not only must they abolish all existing legislation and practices that are discriminatory, they are also under a positive obligation to eliminate stereotyped concepts of male and female roles in society. 'Traditional customs and practices' as an argument is not considered valid.







