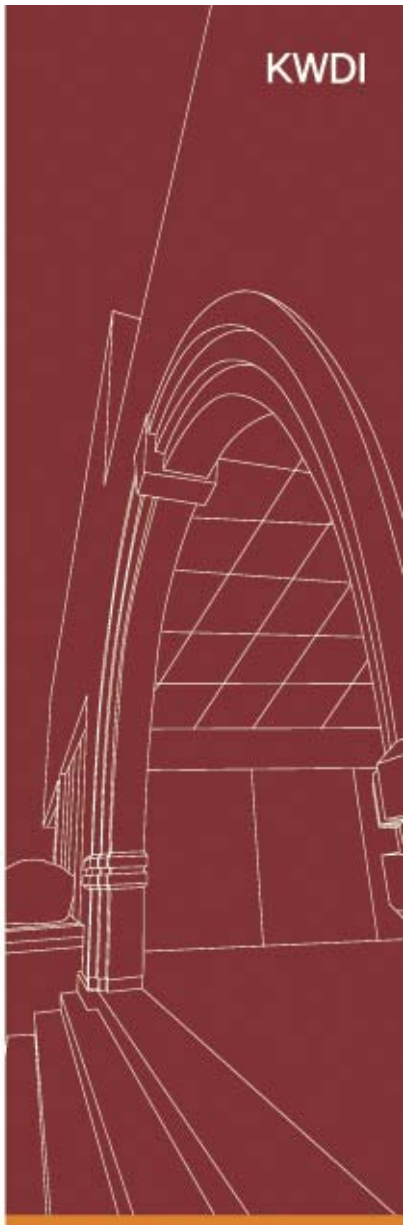
KWDI



성 주류화의 이론과 실천

2009

연구보고서-4-4

한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

2009 연구보고서 4-4
「성 주류화 관련제도의 효과적 정착을 위한 연구(II)」의 세부사업보고서

성 주류화의 이론과 실천

Theory and Practice of Gender Mainstreaming

한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

Theory and Practice of Gender Mainstreaming

| Program

09:30–10:00	**Registration**
10:00–10:20	**Opening Ceremony** [Moderator: Jeong-Im Hwang, Director of Research Planning & Coordination Team, KWDI] **Opening Address :** Tae-Hyun Kim (President, KWDI) **Welcoming Remarks :** Nak-Gyun Shin (President of Gender Equality Committee, National Assembly)
10:20–12:00	**Session 1: The Possibility of the Linkage Between Gender Mainstreaming and Affirmative Action** [Moderator: Young-Ock Kim, Director of Gender Mainstreaming Department, KWDI] 'Gender Mainstreaming, Affirmative Action and Diversity: Politics and Meanig in Gender Equality Politics' Presenter: Carol Bacchi (Professor, University of Adelaide, Australia) 'Approach, Tool and Directions for Implementing Gender Mainstreaming' Presenter: Rounaq Jahan (Professor, Columbia University, USA) Panel Discussion Ra-Keum Huh (Professor, Ewha Woman's University, Korea) Alison E. Woodward (Professor, Vrije University Brussels, Belgium)
12:00–13:30	**Lunch**

Program I

13:30–15:45	**Session 2: The Future Direction of Gender Mainstreaming** [Moderator: Jeong-Won Han, Professor, Catholic University of Pusan] 'Fifty Years of European Union Gender Equality Policy and Future Challenges' Presenter: Alison E. Woodward (Professor, Vrije University Brussels, Belgium) 'Main Actors' Roles in Implementing Gender Mainstreaming: A Case of Germany' Presenter: Marion Böker (Director, Consultancy on Human Rights and Gender Issues Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin, Germany) 'Current Situation and Challenges of Gender Impact Assessment in Korea' Presenter: Kyung-Hee Kim (Director of Gender Impact Assessment Center, Korea) Panel Discussion Carol Bacchi (Professor, University of Adelaide, Australia) Ki-Nam Park (Research Fellow, Social Science Research Center, Korea) Nam-Hun Lee (Director, Gender Impact Assessment Division, Korea)
15:45–16:00	**Coffee Break**
16:00–17:00	**Session 3: Plenary Discussion** [Moderator: Yang-Hee Kim, Director of Gender & Leadership]
17:00	**Closing Ceremony and Reception**

Contents

Contents |

Session Ⅰ : The Possibility of the Linkage Between Gender Mainstreaming and Affirmative Action

Presentation 1

Gender Mainstreaming, Affirmative Action and Diversity: Politics and Meaning in Gender Equality Politics

Carol Bacchi
(Professor, University of Adelaide, Australia)

Presentation 2

Approach, Tools and Directions for Implementing Gender Mainstreaming

Rounaq Jahan
(Professor, Columbia University, USA)

Gender Mainstreaming, Affirmative Action and Diversity: Politics and Meaning in Gender Equality Politics

Carol Bacchi
(Professor, University of Adelaide, Australia)

The paper takes as its target the need for further reflection on the meanings of concepts in reform initiatives. At first, this kind of discussion might appear to be a bit abstract and detached from the world of on-the-ground policy making. However, the case is made that politics necessarily involves competition over meaning. If this is the case, it behoves us to pay more attention to the meanings imparted to key concepts, including 'gender mainstreaming', 'affirmative action', 'diversity' and even 'gender equality'(Magnussen et al, 2008), terms that are often treated as if they have clear and fixed meanings. In other words the paper challenges the common conception that we 'know' what these terms mean.

The perspective developed here is that none of these concepts refers to any fixed state of affairs or even to any anticipated fixed state of affairs. Rather, the meanings of these terms are generated in and through political debate and political action. This becomes clear when we examine developments in specific political sites(i.e. specific times and places), as I proceed to do below. A

particular difficulty or challenge occurs with the realization that at times we ourselves may adopt dominant understandings of key concepts that can undermine declared political objectives. To subvert this occurrence a kind of reflexive scrutiny of key concepts is advocated, achieved through application of a methodology called ‘what’s the problem represented to be?’(Bacchi, 1999a;2009).

The paper proceeds in three parts. First, I outline the theoretical perspective underlying the argument I make about politics and meaning. Second, in three brief sections, I examine some specific developments in the elaboration of affirmative action, gender mainstreaming and diversity agendas, in order to illustrate how contestation over meaning is intrinsic to politics. In these sections I apply the ‘what’s the problem represented to be?’ analytic perspective to reveal the underlying presuppositions in dominant representations of the selected concepts, and the possible deleterious(negative) effects accompanying those perspectives. Finally, in the concluding section, I consider how this proposition − that it is important to reflect on the meanings imparted to key concepts − affects reformers ‘in the field’ and how to facilitate a process of reflexive policy practice. In this last section I also want to consider briefly the proposal that reformers ought to shape their reforms to fit and hence to capitalize on dominant paradigms like neo-liberalism(Walby, 2008 in Kim 2008), a proposal I wish to challenge.

Politics and meaning in gender equality policies

Almost all people involved in the development and implementation of gender equality policies recognize that there are often profound disagreements about the ways in which specific policies are understood. Hence, when I say that the meaning of reforms like gender mainstreaming and affirmative action is contested, I may appear to be stating the obvious. However, describing policies and their

conceptual underpinnings as contested opens up new ways to think about public policy and about concepts(conceptual categories), ways that have important political implications. At a very basic level the kind of analysis I am putting forward asks us to put in question the meanings attached to all conceptual categories, including equality and gender equality. The argument is that this kind of conceptual scrutiny may prevent the endorsement of meanings that undermine declared political objectives.

This idea of 'essentially contested concepts' has a long history – W. B. Gallie (1955-56) first used the phrase. Moreover, different kinds of claims are attached to the phrase(Swanton, 1985). In my work I use the notion to challenge the suggestion that terms such as equality, for example, have any core or essential meaning. Rather, I put the emphasis on the work that key terms do in political processes. Here I take my lead from Tanesini(1994: 207) who argues that concepts are not descriptive of anything; rather, they are 'proposals about how we ought to proceed from here'. The purpose of concepts or categories, therefore, is 'to influence the evolution of on going practices'. To this end, they can be defined to certain purposes and redefined to other purposes. In this form of analysis the focus therefore shifts from seeking 'true' meaning of specific terms to interrogating the emergence of competing meanings of those terms, and to examining how these competing meanings function in shaping political possibilities. Attention is directed to the uneven power relations involved in shaping the meaning of concepts – 'the struggle for control of discourse' (Foucault, 1991: 6) – and to the effects that accompany the ways in which specific meanings become embedded in government practices. In this understanding 'language is not secondary to government; it is constitutive of it'(Rose, 2000: 28).

What we are dealing with here is something other than intentional political manipulation, though such behaviour clearly occurs. More important for our purposes is coming to understand how key concepts acquire taken-for-granted meanings that can subvert espoused political objectives. The point here is not to

suggest that somehow reformers are ‘taken in’ or duped by those with more influence into accepting meanings of concepts that subvert their goals. Instead emphasis is directed to the socially produced forms of knowledge, or discourses, that set limits upon what it is possible to think, write or speak about a ‘given social object or practice’(McHoul and Grace, 1993: 31). For example, the ways in which ‘globalisation’, ‘human capital’, ‘social capital’ and ‘life long learning’ are ‘spoken’ about creates them as forms of social knowledge that make it difficult to speak outside of the terms of reference they establish for thinking about people and social relations. The same I argue is the case with ‘gender mainstreaming’, ‘affirmative action’ and ‘diversity’.

Because this is the case, we require a methodology for opening up key political concepts to critical interrogation. In other work(Bacchi, 2009) I have developed a methodology for analysing policy called ‘what’s the problem represented to be?’ (a WPR approach). The methodology consists of six questions plus a directive to apply the questions to our own policy proposals(see Chart below). The underlying premise in a WPR approach to policy analysis is that, because policies are proposals for change, they necessarily contain an impression of what needs to change – what is seen to be problematic – which I call a ‘problem representation’. For example, the suggestion that training programs for women will help address the ‘problem’ of women’s under-representation in positions of influence represents the ‘problem’ to be women’s lack of training. The WPR methodology is designed to open up questions about particular representations of a ‘problem’, such as this one, asking what common understandings it relies upon, how subjects are constituted with in it(what subject positions it makes available) and what it fails to recognise(silences). Pursuing our example, representing the ‘problem’ to be women’s lack of training presumes that women need training because they are behind or out of touch in certain ways. Women, in other words, are constituted as the ‘problem’, silencing consideration of the social rules that determine the meaning of ‘success’ and of ‘successful’.

What's the problem represented to be?:
An approach to policy analysis

1. What's the 'problem' (e.g. of 'problem gamblers', domestic violence, pay inequity, health inequalities, etc.) represented to be in a specific policy?
2. What presuppositions or assumptions underpin this representation of the 'problem'?
3. How has this representation of the 'problem' come about?
4. What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the 'problem' be thought about differently?
5. What effects are produced by this representation of the 'problem'? Consider three kinds of interconnected effects: discursive effects, subjectification effects, lived effects.
6. How/where has this representation of the 'problem' been produced, disseminated and defended? How could it be questioned, disrupted and replaced?

Apply this list of questions to your own problem representations.
(adapted from Bacchi 2009: 2)

In this paper I am making the case that this methodology provides a useful tool to analyse political concepts. Accepting Tanesini's(1994: 207) position that concepts are proposals 'about how we ought to proceed from here', concepts can be treated roughly as analogous to policy proposals and consequently can be interrogated using the same methodology(i.e. a WPR approach). That is, as proposals, concepts necessarily contain problem representations that rely upon deep-seated presuppositions, which need to be interrogated for their possibly deleterious effects. Hence, we can ask, for example:

What's the problem of 'gender inequality' represented to be in dominant conceptions of affirmative action? What presuppositions underpin this representation of the 'problem'? How has this representation of the 'problem' come about? What is left unproblematic in this representation of the 'problem'? What effects are produced by this representation of the 'problem'? How has this

representation of the 'problem' been produced and disseminated? Where and how has it been contested?

The same questions can be asked of the concepts 'gender mainstreaming' and 'diversity'.

The rest of the paper proceeds to show how asking these question helps us understand some disturbing developments in the world of gender equality politics, specifically:

- how in some settings gender mainstreaming is put forward as a replacement for affirmative action; and
- how an emphasis on 'diversity' among women can lead to a reduction of attention to women as a group.

Politics and meaning in affirmative action

Let us begin with affirmative action, the concept in our trio (affirmative action, gender mainstreaming and diversity) which appeared first chronologically. Here it is important to remember that concepts which are proposals have histories, or more precisely genealogies. Genealogy is a historical method that emphasises the twists and turns, the disjunctures or disconnections, in history, and the power dynamics involved in those developments. The goal in genealogy is two-fold: first, to destabilize accounts of the present as natural and inevitable to show that things could be otherwise; and second, to highlight the practices through which particular meanings come to dominate, the practices that legitimate certain speakers and that determine which statements have institutional force.

In other work(Bacchi, 2004a: 130-131) I trace the emergence of the current dominant understanding of affirmative action to the 1962 deliberations about the content of Article 2 of The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights(ICESCR), and the role played by the representative from India. In

brief, to retain recognition of 'special' measures for the so-called 'backward classes' in India, the United Nations convention retained space for forms of positive action: 'Special measures for the advancement of any socially and educationally backward sections of society shall not be construed as distinction under this article'(Craven 1995: 185).

The debate over the emergence of this clause reveals what was at stake. A key point was that positive action was seen to endorse a form of group representation that sat uneasily with the individualist premises of a commitment to 'equal treatment', fundamental to international human rights instruments. As a result positive action was deemed to be an exception to or exemption under anti-discrimination law, providing the grounds for labelling affirmative/positive action as itself a form of discrimination, albeit positive discrimination.

Applying a WPR methodology, in order for affirmative action to be deemed 'exceptional', a particular understanding of the 'problem' of discrimination is required. Specifically, discrimination is conceptualised as a constraint on individual actualisation, an illegitimate barrier blocking 'normal' equal opportunity processes. A primary objective is to ensure that group stereotypes do not block individual actualisation. The law, it is argued, should be 'sex'-blind and 'race'-blind. On these grounds, targeting groups of people for forms of intervention, as in affirmative action, is deemed to be possible only in exceptional circumstances.

Usefully, Donald Black(1989) offers a very different analysis of the 'problem'. He challenges the idea that law is primarily an affair of rules and that discrimination is an aberration. He shows that many factors such as the social elevation of each party, the social distance between them, whether they are individual or corporate beings influence who will win and what the punishment will be. If discrimination is not an aberration, treating it as such hides (silences) the way in which 'social differentials pervade law'. If follows that attempts, such as affirmative action, to redress these social differentials are not discrimination,

positive or otherwise, but efforts to do justice. In this argument, therefore, it is incorrect to position affirmative action as an exemption in anti-discrimination law. Thalberg(1980) and Wasserstrom(1976) agree that affirmative action is neither 'assistance' nor 'positive discrimination' but, quite simply, acknowledgement that power and bias are at work in appointments and promotions.

Contestation over the meaning of affirmative action also took place in the development of Article 4.1 of CEDAW, the UN Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. The clause contains both a reference to 'equality of opportunity', put forward by the United States, and a reference to 'equality of outcome', put forward by the then Soviet Union. The collision between these principles is reconciled through producing 'positive action' as a reform with a particular meaning as a temporary measure, an exception to anti-discrimination law, and a form of 'special' or 'preferential' treatment to assist the 'disadvantaged' to catch up with the 'mainstream'. The characterisation of affirmative action recipients as 'behind' and as needing special forms of 'help' forms part of this understanding (Question 5 in a WPR approach). As Radin (1991: 134-6) explains, 'the dominant ordinary language view is that affirmative action gives benefits to people who are less qualified or less deserving than white men or indeed are wholly unqualified or undeserving'.

Note what is not problematized in this representation of the 'problem' (Question 4 in a WPR approach). It is assumed that inclusion in the mainstream is necessarily a good thing, making it difficult to question societal norms. It is also assumed that the 'excluded' (or 'disadvantaged') lack some characteristic or fail to display some behaviour that explains their exclusion. They are the ones who must change. Meanwhile, those who are willing to make 'special' provisions to 'assist' the 'disadvantaged' past the hurdle of their designated 'backwardness' appear to be benevolent and indeed beneficent. The conditions under which the 'benefactors' come to exert influence and authority, and to maintain such advantaged positions, remain unproblematized.

Located as an exemption to anti-discrimination law in this way, affirmative action is always under scrutiny and open to challenge. One effect of this discursive location is that proposals for change are constrained in their scope. There is a tendency, for example, to endorse what are called 'soft' forms of positive action, such as training schemes and outreach(recruitment) programs, because they are seen as more legitimate(or perhaps as less illegitimate) than more interventionist programs, such as quotas. The point I am making is that reform agendas are often shaped in terms of dominant conceptual meanings.

A pressing question is how specific conceptual meanings become hegemonic. In other work(Bacchi, 2004a) I describe how, to my surprise, many feminist reformers accept and work with an understanding of affirmative action as 'special' or 'preferential' treatment, some even accepting the term 'positive discrimination' (Rees, 1998: 34). I explain that this occurs largely because of the dominance of an equal opportunity discourse, which suggests that the system is generally fair but that some people face prejudicial attitudes or incidental blockages(barriers) which hold them back. Black(1989), as we saw earlier, identifies the limitations in this understanding of the 'problem'.

As steps to subvert an understanding of affirmative action as 'preferential treatment' or 'positive discrimination', understandings that, in my view, paralyse reform efforts, I suggest three interventions:

- balance references to women as disadvantaged by existing institutional practices, with references to men as advantaged(Eveline, 1994);
- while continuing to demand women-specific measures, delete references to the characterising of these measures as 'special';
- challenge the accuracy of the term 'positive discrimination' and the positioning of affirmative action as an exemption from anti-discrimination law.

Invariably questions will be raised about the political feasibility of these suggestions. My first concern, however, is that there may well be work to do on

our own understanding of the concept of affirmative action. That is, there is little likelihood of prompting a more transformative vision if those who seek such change buy into dominant understandings that invariably support the political and social status quo hence the directive at the bottom of the list of questions in the WPR approach to apply the questions to our own conceptual categories. At the end of the paper I put forward some suggestions for institutionalising this practice.

The urgency of this form of critical self-analysis, I suggest, is illustrated by the way in which gender mainstreaming in many places is described as an alternative to affirmative or positive action(women-specific measures). In the abstract for the paper I put forward as one question: how is it that gender mainstreaming at times comes to replace women-specific policies(affirmative action) and Women's Policy units(focal points) when prominent spokes people associated with its development state explicitly that this should not happen(Hannan, 2008: 37)? Here I am suggesting that the way in which affirmative action has been de-legitimised, rendered 'exceptional', provides the grounds for its displacement; hence, the need to challenge this understanding.

Attacks on positive or affirmative action are facilitated through another conceptual battle, this time over the meaning of 'gender mainstreaming', itself a contested concept. This is our next topic.

Politics and meaning in gender mainstreaming

If one were to perform a genealogy of gender mainstreaming, one would look primarily to the development field and to the concerted efforts of feminist reformers to find ways to get more attention paid to women's issues. Notably those efforts reflect a determination to highlight the limitations of simply incorporating more women into existing organizations and institutions, and the need for deep organisational/institutional change(Bacchi, 2003: 95). To this end

Jahan(1995) drew her well-known distinction between 'integrationist' and 'agenda-setting' mainstreaming.

The idea of 'mainstreaming' as a policy approach has another heritage, however. In welfare regimes there is a longstanding debate about whether it is preferable to target specific groups or to design reforms so that such targeting, which can lead to those groups being singled out in negative ways, is avoided. The debate here is over whether welfare policies should be universal or targeted. Reformers often find themselves on both sides of the divide. Minow(1990) describes the situation as a 'difference dilemma' since the specific needs of some groups can be ignored under a universal standard while, if attention is directed to those needs, the targeted groups are often stigmatised. In this context mainstreaming fits the designation of a universal schema, with the effect, in some cases, of delegitimising targeted women-specific proposals yet again!

Minow, however, makes the case that it is unhelpful to establish a dichotomy between universalism(mainstreaming) and targeted policies(e.g. women-specific measures), and that we need other ways to think about welfare issues(defined broadly). Specifically she suggests that this false dichotomy relies to a considerable extent on a particular understanding of 'difference' that sees specific characteristics as inhering in people or groups, as essential parts of their makeup facilitating stigmatizing. As an alternative, Minow recommends thinking about 'difference' as a relational characteristic, either imposed on 'others' or chosen by them to make particular claims. In either case the content of what is described as 'difference', then, is the result of attributional practices. This means that the content of 'difference' is political not natural(Bacchi, 2001a). If this is the case there are times when targeting is necessary and useful, and times when universal schemes are more appropriate depending on the politics of the specific situation.

The way we think about the concept 'difference' therefore has all sorts of political repercussions. For us here today this issue becomes particularly relevant because gender mainstreaming programs, despite their characterisation as forms of

universalism, in the main tend to adopt a 'differences' model that focuses either on presumably natural 'differences' between women and men, or on what are described as 'real' 'differences' in their lives, or both. For example, the Gender Proofing Handbook in Northern Ireland identifies the first step in the gender analysis of policy, considered essential to mainstreaming, as identifying the 'differences in the lives of women and men, in particular those which contribute to inequalities'(Crawley and O'Meara, 2002: 20; emphasis added). As specific instances of what is meant, the Handbook mentions: 'Women assume primary responsibility for child rearing' and that 'Women may not have the confidence to set up in business'(Crawley and O'Meara, 2002: 24).

Applying the WPR approach, we need to ask how such a 'differences' model represents the 'problem' of 'gender inequality' and what fails to be problematized. Note how the suggestion that women lack confidence represents the 'problem' to be character deficiencies in women, making it difficult to raise questions about organisational cultures that favour competitiveness. In addition, the observation that women assume primary responsibility for child rearing, followed by a suggestion for on-site child care 'to make it accessible to women'(Crawley and O'Meara, 2002: 25), presumes and reinforces a 'two-sex' model that constitutes 'women' as natural child rearers. In this sort of mainstreaming analysis, which is defended as a universal as opposed to a targeted program, women actually remain the targeted group, the ones who are 'done to' and who, hence, remain stigmatised. Dominant social relations, such as women's primary role in child nurture, moreover, are reinforced, making it difficult to draw attention to deep-seated institutional processes that benefit some groups over others. As Baden and Goetz(1997: 3) point out, 'difference' analyses like this one tend to strip away the political content of information on women's interests and reduce it to a set of needs or gaps, amenable to administrative decisions about the allocation of resources. Women are separated out as the central problem and isolated from the context of social and gender relations.

A focus on 'differences', therefore, excludes from the analysis consideration of how 'differences' come to be. We are left with the impression that the 'problem' is inherent differences that need to be accommodated, rather than systemic factors that produce some 'differences' as disadvantages and others as advantages(Eveline, 1994). For example, how does primary responsibility for nurture of the young become a 'difference' about women that serves specific advantages for those who are most like the male norm of non-carer?

There is also a tendency with a 'differences' mainstreaming approach to see policy as a response to gender 'differences', a sort of mathematical process of 'evening up' 'differences', so that, for example, if more women than men receive single parent support, the policy is called unequal(Kim, 2008: 11). By contrast, we need a model that captures the active role of policy in shaping gendered beings('men' and 'women') and gendered lives. To this end, my colleague, Joan Eveline, and I recommend elsewhere(Eveline and Bacchi, 2005) that gender be treated as verb(or gerund; i.e. gendering) rather than as a noun, with policies described as gendering practices. In this understanding gender is 'constructed as a relationship of inequality by the rules and practices of different institutions', including the state(Kabeer, 1994: 85; emphasis added).

An example will illustrate what it means to think about policies as gendering practices rather than as a response to 'gender differences'. The World Bank's (2002: 4 fn 3) 'Case for Mainstreaming Gender' has as a goal 'a less rigid or extreme gender-based division of labour' in order to increase 'female productive capital, which has important pro-growth effects'. Here, the 'problem' is represented to be the limits imposed on productivity by caring responsibilities. Such a position envisages 'freeing' women from such responsibilities(to an extent) to allow them to engage in paid labour. It says nothing, however, about how caring responsibilities will then be carried out. This implicit devaluing of caring activities has gendering effects, leaving in place the assumption that these activities are 'private' and less important than paid work, with the result that

women in the main will do them. 'Women' continue, therefore, to be 'created' as primary carers.

The implications of this rethinking are considerable. Gender mainstreaming tools, such as gender analysis, are often described as potentially transformative because they offer a form of ex ante analysis, examining the possible impact of policies, prior to their implementation, on women and men. If, however, policies shape 'women' and 'men' as particular sorts of social being rather than simply impacting upon them, presuming they somehow exist as essential types of subject prior to the policy process, we need to take ex ante analysis to a whole other level examining the presuppositions in policies that generate gendered beings. This objective is served by applying a WPR analysis to policies and policy proposals(Bacchi 2009).

As with the discussion of affirmative action, questions will be raised about the political feasibility of challenging a 'differences' model of gender mainstreaming and introducing an analysis of gendering processes in its place. As above, it seems to me that a necessary first step is for reformers themselves to recognise the limitations of a 'differences' model. This is no simple task given the predominant focus in popular culture on men and women as 'different'. Still I suggest it is an important prerequisite for rethinking the kind of analysis that is required. No where is this kind of analysis more needed than in the question of how to deal with 'differences among women', a topic to which we now turn.

Politics and meaning in diversity

In the abstract for the paper I identified a second question: how do concerns for cross-cutting processes of social subordination, captured in the shorthand terms 'diversity' or 'intersectionality', come, at times, to mean a reduction in attention to 'women's issues' when that was never the objective? Again, I believe

we need to address this question with some urgency especially given the growing tendency in European national organizations and in important international organizations like the World Bank and the United Nations to embrace the language of diversity to describe equality initiatives. The term 'diversity' has become shorthand for describing the full list of groups commonly identified as excluded from the 'mainstream', including women, Blacks, the disabled and gays/lesbians. As one example a five-year, EU-wide campaign, entitled 'For Diversity Against Discrimination', aims to 'promote the positive benefits of diversity for business and for society as a whole'(EC Green Paper , 2004: 13 in Squires, 2005: 377). In line with this proposal, EU directives 'require member states to promote equality in relation to sexual orientation, age, and religion, in addition to race, gender and disability'(Squires, 2005: 367). The UK meanwhile has introduced a Single Equality Act to capture all the groups commonly identified as 'disadvantaged'(Department of Trade and Industry, 2004).

If we were to conduct a genealogy of 'diversity' we would need to include developments within western feminist theory. From the 1970s Black American women drew attention to the tendency in such theory to treat all women as if they were white women(Spelman, 1988). Since that time many feminist theorists have made a concerted effort to find ways to embrace 'diversity'(Bacchi, 2001b: 128). The most recent incarnation of this impulse is the adoption of 'intersectionality' as a 'buzzword'(Davis, 2008; Riley, 2004). Hankivsky(2005: 996) even suggests that feminist theory has problematized the category 'gender' to a point beyond which it is no longer useful and that, on these grounds, feminist reformers ought to replace the concept of 'gender mainstreaming' with that of 'diversity mainstreaming'.

The idea of diversity has another genesis, however, in American organization and human resource theory, where the message is that managers need to learn how to manage a more diverse workforce in order to be effective, efficient and profitable(Bacchi 1999b: 3). In this case the logic of diversity is market driven,

a meaning hinted at in the European Commission's reference to 'the positive benefits of diversity for business'(see above). There are two quite different versions of 'diversity management': a dominant individualistic version that emphasizes the multitude of characteristics that mark each person as unique, and a second sub-dominant version that recognises the experiences of diverse groups of underrepresented people(Miller 1994). The first of these approaches displays the same understanding of 'differences' as attached to individuals, that was discussed above in relation to the 'differences' model of gender mainstreaming, and shares its limitations. The latter insists that recognition of social groups is necessary to a social justice agenda.

However, it remains unclear how the simple listing of social groups will translate into real and meaningful change. As I mention in the Abstract, over thirty years ago O'Brien(1984) expressed concern about what she described as the discursive practice of 'commatisation', with the policy emphasis going onto the 'disadvantages' of 'women (comma) blacks (comma) gays (comma) …' etc., etc. while leaving the advantages available to the unspoken norm (white, male, straight, etc) hidden from view(Eveline, 1994). More recently Verloo(2006: 211) expresses concern at the tendency in the EU 'to assume an unquestioned similarity of inequalities, to fail to address the structural level and to fuel the political competition between inequalities'.

How are we to work past this challenge, especially given the widespread and legitimate concern to ensure that the needs of specific groups of women are addressed? Echoing the analysis earlier in the paper about the political limitations of a focus on 'differences' as natural and fixed, Duclos(1993: 26) makes the case that the problem is a particular conception of discrimination which 'conceives of difference as an inherent characteristic of the nondominant group rather than a feature arising out of the relationship between groups'. Similar to Minow(1990), she(here as Iyer, 1993: 204-5) suggests that, in order to displace 'the dominant group's hold on the centre', we need 'to generate a self-consciousness about the

location of the dominant group, to make visible the invisible norms against which claimants are measured'. To this end, attention needs to be redirected from categories of people that are presumed to be 'fixed' to the gendering, heteronorming, classing, racializing and disabling effects of policy and other(e.g. legal, medical) practices. In other words, rather than starting with specified social groups and asking what it is about them that makes them 'disadvantaged', let us direct our attention to the practices, including policy practices, which constitute some social groups as lesser and others as privileged.

Looking for possible ways forward Duclos insists that the solution is not to eliminate categories, even if this were possible(which it isn't!): 'We can continue to use the categories we have, in this case the grounds for discrimination, but we should strive to make them flexible, dynamic and relational'. In an article produced on the basis of a large Australian research project on gender analysis, my colleague, Joan Eveline, and I build on this conclusion. Recognising, with Duclos, that concepts and categories will necessarily be used, we ask the questions when should meanings be fixed? When should they be unfixed? And who should be involved in this fixing and unfixing of meanings? Based on our experience we conclude that 'tactical and strategic priorities should be led by those whose needs are judged by the participants of the dialogue to be the most urgent', a position Yuval-Davis(2006: 206) describes as 'transversal politics'.

This conclusion emerges, in part, from the situation in South Australia where senior Aboriginal policy workers expressed concern that the category 'gender' in gender analysis privileged a male-female binary and hence was limited in its usefulness for the social analysis of racializing practices, a priority in the lives of many Aboriginal Australians. Instead of opting for 'diversity mainstreaming', as Hankivsky(2005: 996) recommends, however, they mediated gender analysis with 'race and cultural analysis'. As a result South Australia's draft gender analysis guide, South Australian Gender Analysis(SAGA), explains that: 'Race and cultural analysis broadens the gender-based framework to include and reflect the

multidimensional experiences of Aboriginal and Torres Strait Islander women' (Government of South Australia, 2008: 6).

Note, in this work, Eveline and I are not suggesting that this particular resolution of how to shape gender analysis processes attentive to racial politics is a model to be applied in other circumstances. Rather, we are raising the prospect that the political assessment offered by those women whose needs are judged to be most urgent in specific sites(in this case Aboriginal and Torres Strait Islander women in South Australia) should be the ones who decide the content of gender analysis guidelines and who determine, through dialogue and collaboration, what they are to be called. Indeed, if the Aboriginal spokeswomen had decided that a preferred name for the South Australian guide should be South Australian Diversity Analysis, then this name should have been adopted. The general conclusion here is that what is needed in specific contexts must be worked out on the ground by those involved in collaborative negotiation(Bacchi and Eveline, 2008).

What to do with this theory? How to proceed?

The argument in the paper is that it is impossible to 'script' reform initiatives like gender mainstreaming or to predict how they will be deployed. Because, as we have seen, the concepts of 'gender mainstreaming', 'affirmative action' and 'diversity' are contested and have multiple possible meanings, reform initiatives may well be taken in unintended directions, or indeed in directions opposite to the intentions of those who put them forward. Because this is the case I make two recommendations: first, that we have some work to do on our concepts, ensuring that they do not undermine declared political objectives because of unexamined presuppositions; and second, that we have to pay particular attention to the practices and processes associated with developing reform initiatives, such

as gender mainstreaming.

To work on our concepts means recognizing that concepts have no fixed meaning and that they can reflect dominant discourses. To assess concepts for their political effects, therefore, requires a kind of critical self-scrutiny, captured in the term reflexivity. Reflexivity is a technique through which committed researchers and activists scrutinize the premises that lodge within their own policy proposals, as recommended by the directive at the bottom of the six questions in a WPR approach. To cultivate this self-critical perspective requires active attempts to access the views of others, either through reading counter-narratives that frame 'problems' differently or by engaging in conversation with like-minded others who share common commitments and egalitarian political goals, but who bring to bear different positionings and experience. Parties to this dialogue may have goals that appear at times oppositional, as when the non-Aboriginal researchers on our gender analysis project sought to advance gender equity while the Aboriginal policymakers expressed concern about the privileging of gender over cultural/'racial' analysis. However, the parties involved must nonetheless understand and care for both goals, which means they are able to include in any revised policy what is essential for that context and what cannot be compromised. To encourage this outcome, efforts must be made to promote such encounters on a basis of reciprocity(Bacchi and Eveline, 2008).

This point highlight the importance of the procedures and practices involved in developing reform initiatives such as gender mainstreaming. Our research project highlighted that those who were personally engaged in the work of gender analysis, who tended in the main to be women with lesser institutional authority, were the ones most likely to come to see its relevance. On these grounds we conclude that, if gender analysis is to become a meaningful and useful equality initiative, all policymakers, especially those in positions of institutional authority, need to 'do' gender analysis(Eveline and Bacchi, 2009). The project also drew attention to the need to ensure meaningful community consultation(Osborne,

Bacchi and Mackenzie, 2008). Finally the project indicated the need to build into policy deliberations space for reflection on the concepts and categories produced as part of the gender analysis exercise, e.g. 'gender', 'equality', 'difference'. To this end incorporating the questions in a WPR approach into policy planning exercises could well produce useful, if provocative, perspectives.

The approach to politics and meaning elaborated in this paper stands diametrically opposed to the suggestion that, for strategic reasons, feminists ought to frame interventions to fit dominant discursive regimes such as neo-liberalism. In opposition to this view I accept Connolly's(1993) proposition that 'to adopt without revision the concepts prevailing in a polity is to accept terms of discourse loaded in favour of established practices'. For example, fitting a pay equity claim to an economic rationalist agenda by arguing that providing resources to improve women's 'skills' is the first step to getting higher wages(Walby, 2008 in Kim 2008: 22), accepts that 'skills' are fixed and readily identifiable entitites. Such an argument ignores the large, feminist literature(Steinberg, 1990; Armstrong and Armstrong 1990) on the social construction of the concept 'skill', and the poststructuralist challenge to the whole notion of a 'skilled' or 'unskilled' individua (Bacchi, 2009: 66; Bastalich, 2001). Therefore, buying into established notions of 'skill' may very well act to reinforce, rather than reduce, asymmetrical power relations among diverse groups of women and men.

None of this analysis is meant to suggest that challenging dominant conceptualisations of key concepts is an easy task, nor that it is always possible. There is no suggestion that particular framings of 'problems' can be dispensed with. Rather, the argument is that reflexive interrogation of particular ways of conceptualising 'problems' can provide a basis for interacting with them, a way of holding them up to scrutiny, so that we can adopt understandings that 'influence the evolution of ongoing practices'(Tanesini, 1994: 207) in directions as close as possible to those that we deem to be desirable.

References

Armstrong, P. and Armstrong, H. 1990. Theorizing Women's Work. Network Basics Series. Toronto: Garamond Press.

Bacchi, C. 2009. Analysing Policy: What's the problem represented to be? Sydney: Pearson Education.

Bacchi, C. 2005. 'Policy', in P. Essed, D. Goldberg and A. Koboyashi (eds) A Companion to Gender Studies. London: Blackwell. pp. 181-91

Bacchi, C. 2004a. 'Policy and discourse: challenging the construction of affirmative action as preferential treatment', Journal of European Public Policy 11(1): 128-146.

Bacchi, C. 2004b. 'Gender/ing impact assessment: Can it be made to work?' Journal of Interdisciplinary Gender Studies 9(2): 93-111.

Bacchi, C. 2003. 'The Practice of Affirmative Action Policies: explaining resistances and how these affect results' in I. Boerefijn, F. Coomans, J. Goldschmidt, R. Holtmatt, and R. Wolleswinkel (eds) Temporary Special Measures: Accelerating De Facto Equality of Women Under Article 4(1) UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. Oxford: Intersentia. pp. 75-95.

Bacchi, C. 2001a. 'Dealing with "difference": beyond "multiple subjectivities"' in P. Nursey-Bray and C. Bacchi (eds) Left Directions: is There a Third Way?' Perth: University of Western Australia Press. pp. 110-122.

Bacchi, C. 2001b. 'Managing Equity: Mainstreaming and Diversity in Australian Universities' in A. Brooks and A. Mackinnon (eds) Gender ant the Restructured University. Buckingham: SRHE and Open University Press.

Bacchi, C. 1999a. Women, Policy and Politics: the construction of policy problems. London: Sage.

Bacchi, C. 1999b. 'Managing Diversity: A Contested Concept', International Review of Women and Leadership 5(2): 1-8.

Bacchi, C. and Eveline, J. 2009. 'Gender Mainstreaming or Diversity Mainstreaming? The Politics of Doing', NORANordic Journal of Feminist and Gender Research 17(1): 13-18.

Baden, S. and Goetrz, A.M. 1997. 'Who needs [sex] when you can have [gender]?: conflicting discourse on gender at Beijing', Feminist Review 56: 3-25.

Bastalich, W. 2001. Politicizing the Productive: Subjectivity, Feminist Labour Thought and Foucault, PhD thesis, Departments of Politics and Social Inquiry, University of Adelaide.

Black, D. 1989. Sociological Justice. New York: Oxford University Press.

Crawley, M. and O'Meara, L. 2002. Gender Proofing Handbook. Dublin: NDP Gender Equality Unit.

Connolly, W. 1993. The Terms of Political Discourse, 3rd edition. Oxford: Blackwell. First edition 1974.

Craven, M. C. R. 1995. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development. Oxford: Clarendon Press.

Davis, K. 2008. 'Intersectionality as buzzword: A sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful', Feminist Theory 9(1): 67-85.

Department of Trade and Industry 2004. Fairness for All: A New Commission for Equality and Human Rights. Norwich: HMSA.

Duclos, N. 1993. 'Disappearing Women: Racial Minority Women in Human Rights Cases', Canadian Journal of Women and the Law 6(1): 25-51.

EC (European Commission) 2004. Equality and Non-Discrimination in an Enlarged European Union: Green Paper. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eveline, J. and Bacchi, C. 2009. 'Obeying organizational rules of relevance: gender analysis of policy', Journal of Management and Organization, forthcoming.

Eveline, J. and Bacchi, C. 2005. 'What are we mainstreaming when we mainstream gender?' International Feminist Journal of Politics 7(4): 496-512.

Eveline, J. 1994. 'The politics of advantage', Australian Feminist Studies 19: 129-154.

Foucault, M. 1991 [1968] 'Politics and the Study of Discourse', in G. Burchell, C. Gordon and P. Miller (eds) The Foucault Effect: Studies in Governmentality. Chicago: University of Chicago Press.

Gallie, W. B. 1955-56. 'Essentially Contested Concepts', Proceeding of the Aristotelian Society 56: 167-98.

Government of South Australia 2008. South Australian Gender Analysis. Unpublished.

Hankivsky, O. 2005. 'Gender vs. diversity mainstreaming: A preliminary examination of the role and transformative potential of feminist theory', Canadian Journal of Political Science 38(4): 977-1001.

Hannan, C. 2008. 'United Nations Gender Mainstreaming Strategy: Achievements and Challenges', Gender Studies and Policy Review 1: 36-45.

Iyer, N. 1993. 'Categorical Denials: Equality Rights and the Shaping of Social Identity', Queen's Law Journal 19: 179-207.

Jahan, R. 1995. The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development. London: Zed Books.

Kabeer, N. 1994. 'Gender-aware policy and planning: a social-relations perspective', in Macdonald (ed.) Gender Planning in Development Agencies: Meeting the Challenge. Oxford: Oxfam.

Kim, Kyunghee 2008. 'Gender Impact Assessment in Korea: Current Situation and Challenges', Gender Studies and Policy Review 1: 8-12.

Kim, Youngock. 2008. 'Institutionalizing Gender Budgeting in Korea', Gender Studies and Policy Review 1: 13-24.

Magnussen, E., Rnnblom, M. and Silius, H. (eds) 2008. Critical Studies of Gender Equality: Nordic dislocations, dilemmas and contradictions. Gteborg: Makadam Publishers.

McHoul, A. and Grace, W. 1993. A Foucault Primer: Discourse, Power and the Subject. Melbourne: Melbourne University Press.

Miller, F. 1994. 'Why We Choose to Address Oppression', in E. Cross, J. Katz, F. Miller and E. Seashore (eds) The Promise of Diversity. Irwin, NY: NTL Institute.

Minow, M. 1990. Making All the Difference: Inclusion, Exclusion and American Law. Ithaca, NY: Cornell University Press.

O'Brien, M. 1984. 'The Commatisation of Women: Patriarchal Fetishism in the Sociology of Education', Interchange 15(2): 43-60.

Osborne, K., Bacchi, C. and Mackenzie, C. 2008. 'Gender Analysis and Community Consultation: The Role of Women's Policy Units', The Australian Journal of Public Administration 67(2): 149-160.

Radin, M. 1991. 'Affirmative Action Rhetoric', Social Philosophy and Policy 8(2): 130-49.

Rees, T. 1998. Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training and Labour Market Policies. London: Routledge.

Riley, J. 2004. 'Some reflections on gender mainstreaming and intersectionality', Development Bulletin 64: 82-86.

Rose, N. S. 2000. Powers of Freedom: Reframing Political Thought. 1st edition, 1999. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Spelman, E. 1988. Inessential Woman: Problems of Exclusion in Feminist Thought. Boston: Beacon Press.

Squires, J. 2005. 'Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation', Social Politics: International Studies in Gender, State and Society 12(3): 366-88.

Steinberg, R. J. 1990. 'Social construction of skill: Gender, power and comparable worth', Work and Organizations 17(4): 449-82.

Swanton, C. 1985. 'On the Essential Contestedness of Political Concepts', Ethics 95(4): 811-27.

Tanesini, A. 1994. 'Whose Language?' Lennon, K. & Whitford, M. (eds) Knowing the Difference: Feminist Perspectives in Epistemology. New York: Routledge.

Thalberg, I. 1980. 'Themes in the Reverse-Discrimination Debate', Ethics, vol. 91, no.1, pp. 138-50.

Verloo, M. 2006. Multiple inequalities, intersectionality and the European Union', The European Journal of Women's Studies 13(3): 211-28.

Walby, S. 2008. 'Gender Mainstreaming in Theory and Practice', KWDI 25th Anniversary International Symposium: A New Global Trend on Gender Mainstreaming and its Implications for Women's Policies in Korea.

Wasserstrom, R. 1976. 'The University and the Case for Preferential Treatment', American Philosophical Quarterly, vol 13, no. 2, pp. 165-70.

World Bank. 2002. Integrating Gender into the World Bank's Work: A Strategy for Action. Available at: http://www.worldbank.org/gender

Accessed 4 October 2004.

Approach, Tools and Directions for Implementing Gender Mainstreaming

Rounaq Jahan
(Professor, Columbia University, USA)

1. INTRODUCTION

Since the Fourth World Conference on Women(FWCW) in Beijin in 1995, gender mainstreaming has been accepted as the main approach of work to achieve the goal of gender equality and women's empowerment. Different institutional arrangements and tools have been developed and used to facilitate gender mainstreaming. However, there is still a lot of contestation and confusion about the concept of gender mainstreaming, and the various approaches and tools of its implementation. Fifteen years after the Beijing Conference we are still relatively uninformed about the efficacy of various approaches and tools for gender mainstreaming. Many countries in their reports to the United Nations claim that they are pursuing a gender mainstreaming strategy but very little empirical information is available on the processes and instruments that they have used to promote, support and monitor implementation of gender mainstreaming. Also

missing is any assessment of the effectiveness and impact of these processes and tools.

This paper attempts to clarify some of this confusion and contestation. It also tries to provide some empirical information about the various approaches and tools of gender mainstreaming highlighting recent trends. It underscores both the potentials and the limitations of the different approaches and tools.

In discussing the various approaches, I focus on one particular recent trend in institutional arrangement — the emergence of multiple national as well as sub-national mechanisms to promote gender equality and women's empowerment. Whereas in the 1970s and 1980s, many countries established national "machineries", usually in the executive branch of the government, post-FWCW, the trend is towards the establishment of different mechanisms at different branches and levels of government. These mechanisms include bodies and institutions within legislative, executive and judicial branches of government as well as independent accountability and advisory bodies, such as gender ombuds and gender observatories. This institutional approach of multiplicity of mechanisms presents an interesting opportunity to promote gender mainstreaming across the various branches and levels of government as well as outside the government.

I discuss here only four well recognized tools for gender mainstreaming, such as gender analysis, briefing notes, gender budget/gender audit, and gender impact assessment, I explore their potentials as well as challenges.

I present my arguments in four sections. Following the introduction, I discuss the various approaches of gender mainstreaming in section 2. Section 3 focuses on tools. In the concluding section, I summarize the recent trends in approaches and tools for gender mainstreaming. I argue that many of the debates which pose binary opposite questions are primarily academic in nature in the real world gender mainstreaming strategy is being implemented in an inclusive manner using many approaches and tools, which demonstrates that there are many pathways to

achieve the goal of gender equality and women's empowerment. National contexts are important and there is no "one size fits all" recipe for gender mainstreaming.

2. APPROACHES OF GENDER MAINSTREAMING

Gender mainstreaming has been conceptualized and defined from multiple perspectives. It has also been operationalized in various ways. The variations in conceptualization and operationalization have given rise to some confusion and contestation. However, there are many common elements in the different definitions and implementation practices of gender mainstreaming. I shall briefly present below, first, the various definitions of gender mainstreaming highlighting areas of agreements. This will be followed by a discussion of operationalizaiton of gender mainstreaming focusing on the recent trends in institutional arrangements.

2.1 Definition of Gender Mainstreaming

Debates about the definition of gender mainstreaming started in the late 1980s, when the term began to replace "integration" as the strategy for promoting gender equality and women's empowerment. In the early 1990s, I differentiated between two distinct approaches of conceptualizing mainstreaming.[1] The first approach, which I called the "integrationist" approach was defined as building "gender issues within existing development paradigms. Widening women and gender concerns across a broad spectrum of sectors is the key strategy within this concept: the overall development agenda is not transformed but each issue is adapted to take into account women and gender concerns. A good example is the

1) Rounaq Jahan, "Mainstreaming Women in Development"in Different Settings", paper presented at a OECD/DAC Seminar on Mainstreaming Women in Development, Paris, 18-19 May 1992.

practice of designing WID components in major sectoral programmes and projects.[2)]

In contrast,the second approach which I called "agenda setting" approach was defined as "the transformation of the existing development agenda" through women's participation as decision makers. "Women not only become part of the mainstream, they also reorient the nature of the mainstream". An example of an "agenda setting" approach was the transformation of the goal of population sector policies and programs at ICPD. At ICPD, the earlier goal of fertility control was dropped and women's empowermentwas adopted as the main objective of population sector policies and programs.[3)]

However, over the years, the definition of gender mainstreaming has evolved incorporating both the "integrationist" and "the agenda setting" approaches. The trend is towards a focus on the concept of transformation. All definitions of mainstreaming emphasize this transformational aspect. For example, the Council of Europe defines gender mainstreaming as "the (re) organization, improvement, development and evaluation of policy processes so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages by the actors normally involved in policy making.[4)]

The most widely used definition of gender mainstreaming is the one offered by the United Nations Economic and Social Council(ECOSOC) which in 1997, adopted a resolution(Agreed conclusion 1997/2) that states:

"Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implication for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in any area and at all levels. It is a strategy for making the concerns and experiences of women as well as of men an integral part of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in

---

2) Jahan, Rounaq The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development, London Zed Books, 1995, p 13.
3) Ibid, p 14
4) http://www.gendermainstreaming-cop.ed/home

all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal of mainstreaming is to achieve gender equality.[5)]

The above definition not only emphasises equal participation of women and men across the board in all activities, it implies the transformation of unequal social and institutional structures into equal and just structures for both women and men.

There is an emerging consensus not only about the transformational aspect of gender mainstreaming, but also about a few other features of the concept. For example, there is a general agreement that:

Gender mainstreaming is a strategy and not a goal: the goal is to achieve gender equality.

Gender mainstreaming does not replace specific and positive actions to support women. A dual track approach, that is addressing all issues through a gender perspective plus specific actions to promote women to compensate for existing structural barriers are required.

Gender mainstreaming does not mean abolition of specific institutional structures to promote gender equality and women's empowerment. Such structures are essential to perform promotional and catalytic roles. However, mainstreaming entails ownership of responsibility and accountability for the gender equality mandates by the heads of institutions rather than by the specialized offices to promote equality.

Gender mainstreaming requires gender analysis of all issues to identify gender specific interventions targeting exclusively women, or men, or women and men together, to enable their equal participation as well as benefits.

---

5) http://en.wikipedia.org/wiki/gender_mainstreaming

2.2 Institutional approach of gender mainstreaming

As noted earlier, institutional approach of gender mainstreaming does not envision doing away with the need for specialized offices or focal points dealing with gender equality issues. In fact, post-Beijing the trend has been towards the establishment of multiple mechanisms rather than the earlier model of a single mechanism called the "national machinery"(which has been defined as the body "recognized by the government as the institution dealing with the promotion of the status of women.)[6)]

The United Nations Division for the Advancement of Women(UNDAW) drew global attention to this emerging phenomenon in 2004. In preparation for the ten year review of the Beijing Conference, UNDAW organized an Expert Group meeting on the role of "national mechanisms"in promoting gender equality and the empowerment of women in Rome, Italy November 29,- December 2nd 200 4.[7)] The Expert Group meeting noted that after the Beijing Conference, many countries began to establish multiple mechanisms, some within and some outside the executive branch of the government. The meeting pointed out that "there has been little documented research on the role of the new mechanisms that have been set up in recent years,"[8)] their achievements as well as their constraints and potentials.

To address this gap in knowledge, UNDAW has recently initiated a multi-phase global project in collaboration with the Regional Commissions to collect empirical data on the structure and role of different types of national mechanisms and review their effectiveness in promoting amongst others, gender mainstreaming in

---

6) E/CN.6/1988/3, para. 21. The definition is based on the outcomes of the Seminar on "National Machinery for Monitoring and Improving the Status of Women".

7) United Nations Division for the Advancement of Women (DAW), 2005 The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women, Report of the Expert Group Meeting, Rome, Italy, 29th November – 2nd December 2004, EGM / National Machinery/ 2004/Report 2005/ 30th January 2004, www.un.org/womenwatch/daw, p.5

8) Ibid.

all areas of national policy. The report of the project is to be presented at the commemoration of the 15th anniversary of the Beijing Conference organized by the Commission on the States of Women(CSW) in 2010.[9]

I prepared a background report for the above project where I proposed an analytical framework to classify and compare the diverse institutional mechanisms.[10] Table 1, presents the classification of the structure, mandate and role/function of the various mechanisms. As will be illustrated below structures and mandates influence the capacity of the different mechanisms in facilitating gender mainstreaming.

Diversity of Structures

National mechanisms vary by structural location and organization. (See Table 1) They are generally found at the national level although, increasingly, countries are setting up decentralized mechanisms at the state, municipal and other local levels. At the national level, mechanisms can be located in the executive as well as legislative branches of government. Mechanisms can also be set up as horizontal accountability institutions, and/or as autonomous/consultative bodies.

Mechanisms in the executive branch

Mechanisms within the executive branch can be found in several locations. They can be established as a specific separate ministry or as part of a ministry under a minister, deputy/state minister, or a state secretary with designated responsibility for gender equality. They can also be established as a unit or department in the office of the head of the government, i.e. the prime minister or president. In many countries, they are established as a department/division/

9) Jahan, Rounaq, "National Mechanism for Gender Equality and the Empowerment of Women: An Overview of Critical Issues for Review", Background document prepared for UNDAW, September 2008, p.4

10) Ibid, p.18

commission/service/ working group under a specific ministry or state secretariat. Increasingly countries are also forming inter-ministerial or inter-departmental structures. A related development is the establishment of focal points/working groups in various line ministries, such as education, health, agriculture, and industry. In some cases, these focal points are linked together in a network, usually coordinated by the official national machinery. A brief description of potentials and limitations of mechanisms in the executive branch of the government follows.[11)]

Stand-alone ministry

When national mechanisms are set up as a separate ministry or part of another ministry under a designated minister, deputy minister, state minister/secretary, it gives the mechanism greater visibility and sends a stronger political message about government commitment to women and gender equality. It enables the mechanism to perform a wide range of roles and functions, including formulation of legislation; development of policies, strategies and action plans; field projects; special initiatives; and training. The mechanism generally receives budgetary resources from the government for staff and activities.

These mechanisms, however, also run the risk of having a mission overload, i.e. taking on too many activities that they cannot deliver successfully. They may be constrained in effectively promoting gender mainstreaming and carrying out coordination and monitoring roles. The women's ministry may have very little leverage to influence other line ministries. Other line ministries, particularly the more powerful ones, such as finance, defense, home/ interior, planning and ministries dealing with economic affairs, may not pay attention to the efforts of the women's ministry to promote gender mainstreaming through coordination

11) Source: Council of Europe, 2004, Stocktaking Studyof the Effective Functioning of National Mechanisms for Gender Equality in Council of Europe Member States, Stabsbourg, 30th November 2004, www.coe.int/equality

meetings, mainstreaming guidelines and monitoring questionnaires. In some countries, women's ministries have been used to mobilize support for the regime in power.[12)]

Unit in the office of the head of government:

When national mechanisms are established in the office of the head of the government, i.e. prime minister or president, these mechanisms have the advantage of access to top level decision-making and cabinet submissions from across the government. Their structural location helps them to effectively perform gender mainstreaming, coordination, monitoring, accountability, policy and strategy development work.

These mechanisms, however, also face some disadvantages. As units in larger bodies, they may have limited resources, small staff and no programme delivery budget. With a heavy focus on policy work, bureaucratic/technical skills and expertise may be prioritized at the expense of skills required for political mobilization work with civil society and women's movements.[13)] The bureaucratic/ technical work requires analytical skills, grasp of macro and micro policy issues and good relations with other bureaucrats inside the government. Political mobilization work, in contrast, requires contacts and good relations with powerful groups outside the government, including in civil society and political parties.

---

12) Dzodzi, Tsikata. "National Machineries for the Advancement of Women in Africa: Are they transforming gender relations?", <http://www.socwatch.organization.uy/en/informestematicos/29.html> ; and Khafagy, Fatma Aly, 2007, Synthesis of Nine Studies on Critical Assessment of National Women's Machineries in the Mediterranean Region, EUROMED Project on Role of Women in Economic Life, March 2007.

13) Council of Europe, 2004, Stocktaking Study of the Effective Functioning of National Mechanisms for Gender Equality in Council of Europe Member States, Strasbourg, 30th November 2004, www.coe.int/equality

Departments/divisions/commissions/services within a ministry

In a great majority of countries, institutional mechanisms are located in a department or division or commission under a specific ministry generally dealing with social policies such as family, family and children, social welfare, health and family, employment and social security. In a few countries they are located outside social policies, for example in internal affairs or justice. When mechanisms are located within a specific ministry, particularly in a social welfare type of ministry, they have the advantage of accessing the budget of that particular ministry and delivering services to women. There could also be opportunities for outreach work with women in the grassroots and for generating extra- budgetary resources for field projects.

However such structural location within a specific sectoral ministry can constrain other critical aspects of work, such as overall policy development, gender mainstreaming, coordination, monitoring/ accountability, and policy/ strategy/ tools development across all sectors.

Inter-ministerial/inter-departmental structures

Many countries have set up inter-ministerial/inter-departmental structures in recent years. These mechanisms are useful for coordination as well as gender mainstreaming work. A related development is the establishment of focal points, working groups, units in different line ministries, not only in sectors where work with gender perspectives is well established, for example, education and health, but also in non-traditional areas, such as finance, planning and foreign affairs.

Mechanisms within the legislative branch

Within the legislative branch, both formal and informal mechanisms have been established. In recent years, many countries have formed committees or commissions or sub-commissions, composed of both male and female

parliamentarians, to promote legislation in favor of gender equality and promote and monitor the application of gender equality principles in laws and regulations. In several countries, caucuses, groups and networks of women parliamentarians have been set up in a more informal way.[14]

Horizontal accountability mechanisms

A number of countries have established institutions to work as horizontal accountability mechanisms. These are government institutions which can hold other government bodies accountable for implementation of gender equality policies. Many Nordic countries, and more recently several Central and Eastern European countries, have set up the office of Ombudspersons.[15] The ombudpersons are mandated to deal with discrimination complaints and in some countries, such mechanisms have been established in the specific area of employment.[16]

Autonomous bodies

In many countries national mechanisms have been established which, although under government supervision, seem to enjoy a certain degree of independence. or autonomy. Several countries have set up autonomous institutes that have broad mandates.[17] Some countries have formed councils or national commissions that have a consultative status with the government. The autonomous bodies have broad mandates and considerable flexibility. However, since they are not located in the executive branch of the government, these mechanisms are more constrained in relation to policy/strategy/action plan development and in coordination, monitoring and accountability work. Many countries have also set

14) Ibid, p.13
15) Ibid, p.12
16) Ibid, p.12
17) Ibid, p.12

up "observatories"or monitoring centers to evaluate progress towards gender equality. Others have established research centers, data banks, and information offices, working autonomously but still under government supervision and receiving budget from the government.[18)]

Decentralized mechanisms at the local level:

A recent trend is the establishment of decentralized institutional mechanisms at the local level, in the offices of state government, municipalities and other local level governments. In many countries, for the first time, equality work is being decentralized and new structures are being created in different sectors at the regional and local levels of governments.[19)]

Mandate

Mechanisms are established with different mandates. In some cases, the mandates specify the approach and scope of work of the mechanisms; in other cases there is more flexibility.

Work approach

In most instances, national mechanisms adopt a dual track approach - addressing gender issues in all policies and programs as well as specific initiatives and actions in certain areas, such as violence against women, trafficking, and reconciliation of family responsibilities with professional work. [20)] There seems to be a tendency to enlarge the mandates of national mechanisms, reflecting the more encompassing view of what the building of gender equality

---

18) Ibid, p.13

19) Council of Europe, 2004, Stocktaking Study of the Effective Functioning of National Mechanisms for Gender Equality in Council of Europe Member States, Strasbourg, 30th November 2004, www.coe.int/equality, p.13

20) Ibid, p.16

must entail. The objective of gender equality is increasingly perceived as an integral part of the goal of the protection and promotion of human rights. The mandates of many new mechanisms are clearly located within the framework of human rights.[21)]

Scope of work

The mandates of institutional mechanisms are often formulated in a general way: elimination of discrimination against women, development and implementation of gender equality policies; integration of gender perspective into policies and plans, and coordination. In some countries, however, mandates give specific details of tasks, such as preparation of national action plans; or monitoring of Convention on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW).

Although in a large majority of cases, the institutional mechanisms established are solely devoted to dealing with gender equality issues, in a number of cases mechanisms have been established with a broader anti-discrimination mandate, where gender equality is only one element. These mechanisms deal with a range of forms of inequality and discrimination such as those based on race, ethnicity, sexual orientation, and disability. Concern has been raised that when gender equality is only one element of a broader scope of work of an institutional mechanism, there is a risk that the issue of gender equality maybe marginalized in competition for attention and resources.[22)] Since the establishment of such mechanisms is a recent and increasing trend, the implications need to be carefully reviewed.

---

21) Ibid, p.15

22) United Nations Division for the Advancement of Women, The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women, Report of the Expert Group Meeting, Rome, Italy, 29 November –2 December 2004, p.7

Role: Gender Mainstreaming

The diverse mechanisms established to promote gender equality and empowerment of women perform a wide variety of functions which can all be classified as part of their main role of gender mainstreaming. The various functions include formulation of laws development of policy/strategy/action plan, capacity building including training, and development of tools; monitoring and accountability; coordination and collaboration and research/data collection and statistics;. (See Table 1) Not all mechanisms perform all functions. For example, legislative functions are performed by mechanisms in the executive and legislative branches of government. Work related to the development of policy, strategy and action plans fall under the purview of the mechanisms within the executive branch. Monitoring and accountability functions are performed by mechanisms within the horizontal accountability institutions, and sometimes by the mechanisms within the legislative branches of government. Coordination functions are generally assigned to the mandated national machinery in the executive branch. Research, analysis of data and statistics, training, and tools development are often carried out by autonomous bodies.

There are wide variations amongst countries in terms of their effectiveness in mainstreaming gender concerns across all areas of work. There is, however, little empirical data to either assess effectiveness within a specific country or to carry out cross-country comparisons. Member States generally report to the United Nations about their various activities. These list of activities indicate increased actions in various fronts encompassing a dual track approach of specific women centered actions as well as addressing gender issues across the board.

Legislation

In many countries, national mechanisms have promoted gender equality legislation, including a wide variety of issues such as equal opportunities in the

work place, equal wages for equal work, and combating sexual discrimination, sexual harassment and violence against women.[23] In several countries, changes have been made in nationality laws, pension laws, divorce and alimony laws and the family court laws to guarantee women's rights in compatibility with obligations at global or regional levels.[24] These legal reforms have enabled countries to establish benchmarks to monitor progress towards gender equality and to investigate violations of specific rights. Mechanisms in the executive and legislative branches have generally taken the lead in legislation, while mechanisms established as autonomous bodies have played important roles in research and advocacy for legislation.

Development of Policy/Strategy/action plan

In the majority of countries, gender mainstreaming strategy has been used to develop policies, strategies and action plans. National mechanisms have been involved in developing and updating national policies on women and gender equality. Although these policies are less binding than laws, they nevertheless establish the goals of the state and set standards to monitor progress towards gender equality, and to hold the government and other sectors accountable. In some countries, the gender equality policy is reaffirmed annually by the government, in others, it is reaffirmed periodically to demonstrate continued commitment to gender equality. Policy work involves not only elaboration of general gender equality policies; it also encompasses gender mainstreaming in different sectoral policies.

Policy work is often followed by development of strategies and action plans. In

---

23) United Nations Division for the Advancement of Women, The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women, Report of the Expert Group Meeting, Rome, Italy, 29 November – 2 December 2004.

24) Khafagy, Fatma Aly, 2007, Synthesis of Nine Studies on Critical Assessment of National Women's Machineries in the Mediterranean Region, EUROMED Project on Role of Women in Economic Life, March 2007.

recent years, there has been a decentralization of structures to bring the gender dimension into all sectors, both horizontally, with the creation of inter-ministerial and inter-departmental bodies, and vertically, with the creation of regional and local structures. There can therefore be multiple strategies developed by the various structures. While this can significantly increase the attention to gender equality and empowerment of women, the multiplicity of strategies and structures can also create difficulties of effective representation, co-ordination and communication. Overall coordination is required to harmonize strategies with the national policy objectives.[25)]

Many countries has developed specific national action plans for women. These plans serve as instruments to raise public awareness about the importance of gender equality and women's empowerment. Most plans endorse a dual- track approach. The areas of specific actions vary from country to country, but most include interventions to improve women's situation in education, health, employment, labor markets, politics and decision-making. Many action plans include reporting obligations, such as reporting by various line ministries or agencies to the national machinery, and reporting by the government to parliament. In a significant number of cases, the national action plans have been formulated by the national machinery, in collaboration with different state structures and institutions and NGOs.[26)]

Capacity-building: Tools and training

In many countries, capacity-building efforts include development of methodologies and tools as well as training programs. In collaboration with autonomous institutions, national machineries have developed specific tools for

---

25) Council of Europe, 2004, Stocktaking Study of the Effective Functioning of National Mechanisms for Gender Equality in Council of Europe Member States, Strasbourg, 30thNovember 2004, www.coe.int/equality, p.30.

26) Ibid

different processes, such as gender analysis, gender audit, gender-impact assessment, and gender-responsive budgeting. These tools will be briefly reviewed in section 3 of this paper. Capacity-building in many countries include sensitivity briefings and technical training of senior managers as well as other staff.

Monitoring and accountability

In many countries, mechanisms have been developed to monitor progress of the implementation of the objectives of the Beijing Platform for Action, as well as their national policies, and plans. In some instances, national machineries present annual "white papers" or provide responses on gender equality to parliament outlining progress made in achieving gender equality and empowerment of women. This information is sometimes made accessible to citizens through websites. In other countries, the national machineries undertake assessments of ministries/agencies/cities/provinces to monitor progress and submit reports to the chief executives. Sometimes, management tools such as Performance Management Contracts of senior public officials, are utilized as accountability measures.[27)]

Horizontal accountability institutions, such as the offices of ombudspersons or equality complaints committees, are effective instruments for ensuring accountability in specific cases of discrimination.[28)]

In many countries, civil society plays an important role in monitoring progress and demanding accountability from the government. In some countries, the government has established monitoring bodies with membership from civil society and non-government organizations. This facilitates the incorporation of citizens' voices in government structures.[29)]

---

27) Jahan, Rounaq 2004, op.cit. p.10

28) Council of Europe, 2004, Stocktaking Study of the Effective Functioning of National Mechanisms for Gender Equality in Council of Europe Member States, Strasbourg, 30th November 2004, www.coe.int/equality, p.12.

29) Ibid, p.10

Coordination and collaboration

A key function of national machineries is to coordinate the activities of the diverse mechanisms and foster collaboration amongst them so that effective synergies can be created. This role is becoming increasingly challenging as multiple mechanisms have been established and the number of both vertical and horizontal inter-departmental and inter-ministerial structures is growing. Since the relationships between the various mechanisms are often not well defined, the coordination and collaboration amongst them work very well in some countries and less well in others.

Following the Fourth World Conference on Women, the number of NGOs has increased in many countries and collaboration of national mechanisms with non-governmental organizations and civil society has increased. In several countries, committees or commissions have been established with joint government-civil society membership, tasked with a wide number of functions. In many cases, governments have provided financial assistance to NGOs to undertake projects.[30] Partnerships between government and a wide variety of social partners, including trade unions and professional organizations, have also been established in many countries.

Research/Data/statistics

In many countries, national mechanisms have engaged in efforts to improve data collection, develop indicators and support gender equality research in collaboration with the central statistical offices, and research and science institutions. The databases in some countries are disseminated electronically using

30) Jahan, Rounaq, 2004, Background Paper on The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and The Empowerment of Women: Achievements, Gaps and Challenges for the Future, Prepared on behalf of the Division for the Advancement of Women for the Expert Group Meeting on national machineries, held in Rome, Italy, 2004, p.13

new ICTs. Many countries have developed and improved gender statistics and indicators, which are key elements in the government's monitoring and evaluation system. An annual publication of statistical information on women and men is now available in many countries.[31]

3. TOOLS FOR GENDER MAINSTREAMING

Over the last decade and half various tools have been developed for gender mainstreaming by international agencies, governments and non-government organizations. Some of the tools such as gender analysis and gender briefing notes have been in existence for decades. They are being routinely used for design of projects and programs. Some other tools, such as gender budget/gender audit and gender impact assessment are relatively new. Their use is less frequent. Agency circles list some tools as analytical and some as operational.[32] Some of the tools address methodological issues, others are more concerned with processes. There are some variations amongst organizations in their design of different tools. I shall briefly describe below the salient features of four tools highlighting their potentials as well as limitations for widespread use. The key features of these tools are also presented in Table 2.

3.1 Gender Analysis

Gender analysis is the most frequently used tool for mainstreaming gender issues in project/program design. The tool examines gendered inequities and inequalities. It is concerned with the structural causes of these inequities and aimsto promote gender equality.

---

31) Jahan, Rounaq, 2004, *Op cit*, p.11

32) Source: The World Bank, Tools for mainstreaming gender, http//www.go. worldbank.org.

The gender analysis framework (see table 2) usually has four parts and is carried out in two steps.[33] First, information is collected for the Activity Profile and the Resource Profile. Then this information is used to analyze the factors and trends that influence the activities and access and control over resources. Finally the whole project cycle is analyzed to determine where and what steps are necessary to promote gender equality.

The Activity Profile looks at what women and men do and where and when these activities take place. The activities include productive, reproductive and community work .

The Resource Profile collects information on gender differences in access and control over resources which include productive resources, such as land, capital, labor, education and information, as well as decision making.

The analysis of structural factors and trends include demographic, economic, legal, institutional, cultural and religions factors that influence gendered pattern of activity and access and control over resources.

Finally, the whole project/program cycle is analyzed including planning, design, implementation, monitoring, evaluation and post-evaluation to identify the actions that need to be included to make the project/program gender-sensitive.

As noted earlier different institutions highlight different aspects of gender inequities in their design of the tool of gender analysis. Some agencies focus on gender roles; resources and benefits; gender needs and constraints and opportunities[34] Some others focus on gendered relationships and capabilities[35] Some include participatory approach. Despite minor differences in the methodology of the design,all agencies underscore the need for widespread use of the tool in the whole cycle of planning, design, implementation, monitoring and evaluation of policies, programs and project.

---

33) Source: Asian Development Bank, 2002 Gender Checklist Agriculture, www.idrc.org/gender/framework.

34) Source: ILO, Sub-regional Office for South-East Asiaand the Pacific; www.ilo.org.

35) Source: New Zealand Tools, www.nazaidtools.govt.nz.

As a tool "gender analysis" is easier to use in projects where "beneficiaries" are clearly identified and can be disaggregated by gender. It is more difficult to use in policyarenas where the goal is established as a public good. In these situations of what Diane Elson calls "gender blinded-ness", gender analysis is harder to use.[36]

3.2 Briefing Notes

Many organizations use briefing notes on a wide variety of topics as a tool to stimulate work on gender mainstreaming (see table 2). For example, the office of the Special Advisor on Gender Issues and advancement of Women(OSAGI) at the United Nations, reports that following consultations with senior managers in ESCAP, ESCWA and ECE, OSAGI has prepared briefing notes on areas where managers indicated a lack of knowledge and capacity on gender issues. The areas included trade, macroeconomics, and statistics, as well as sectoral areas such as energy, governance, water resources management, social development, and public administration.[37]

The briefing notes are described as short (four pages) with three sections: the first section describing the linkages between the gender perspective and the issues/sector being discussed; the second providing some ideas on what might be done as a result of understanding these linkages and the third section listing good practices and references to deepen understanding of how to bring gender perspectives to the centre of attention in relation to the issues/sector under discussion.

OSAGI also reports preparation of short notes clarifying the concept of gender

---

36) Elson, Diane, "Gender-neutral, gender-blind or gender-sensitive budget", Commonwealth Secretariat, 1997.

37) Source: Supporting Gender Mainstreaming: The Work of the Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women", www.un.org/womenwatch/ OSAGI/genermainstreaming.

mainstreaming, mandate for gender mainstreaming, and approaches and methods of gender mainstreaming.

Similarly the World Bank's list of tool include briefing notes intended to summarize good practices and key policy findings on unlinkage between gender and different aspects of development.[38] The World Bank's briefing notes cover such themes as conflict, governance, information and communication technology (ICT), infrastructure, transport, private sector development, water and sanitation, and women's enterprise and labor force participation.

Briefing notes have the advantage of being flexible which make them excellent guidelines to make the so called gender neutral programs/projects gender-sensitive. However, sometimes it is difficult for the non-gender experts to use them as these notes do not detail specific methodology. Briefing notes are better used by gender specialists who already have some expertise on gender issues and hence can easily understand gender linkages of the concerned issues.

3.3 Gender budget/gender audit

Gender budget which is sometimes also called gender audit analyzes the income and expenditures of the government from a gender perspective (see table 2). The basic assumption of gender audit is that public policy impacts men and women differently due to differences in gender roles and access and control over resources. The aim of gender audits is to lead to changes in public policy and resource allocation that can contribute to an increase in gender equality.

A gender audit of the budget involves examining both income(taxation) and expenditure(budget) from a gender perspective. Gender audit asks how tax burden is divided between high and low income groups, and between men and women. It also analyzes how various kinds of taxes affect the "care" economy, that is unpaid caring work done within the household.[39]

---

38) http://www.go.worlbank.org.
39) Source: www.adva.org

Gender audit of government expenditure examines who benefits more form the budget, women or men. However, this analysis is difficult because of lack of data. Information is available for budgetary allocation of women specific programs and projects, but the gender differentiated impact of majority of expenditure such as in areas of defence, infrastructure and so forth are hard to calculate.

Indeed it is difficult to calculate women's real contribution to the economy because women are heavily involved as unpaid labor in informal market, volunteer work and the care economy. According to one estimate the value of the unpaid work done by women amounts to almost half of the GDP.[40] But as these costs do not appear in the GDP, they are not taken into account in policy making. To rectify this gap several countries including Norway, Australia, Canada, Denmark, Finland, France, Germany and New Zealand have prepared "satellite accounts" that estimate the value of the product of women in unpaid house and care work.

Gender audits of national budgets have been performed in nearly 40 countries of the world. Australia was the pioneer which in 1984 prepared a women's budget statement together with the national budget proposal. For the women's budget statement, all government ministries were required to formulate goals as well as actions to promote the status of women. Every government agency was asked to distinguish between allocations made specifically for women, and general allocations. The various state governments also carried out gender audit of budgets. However, after 1996 when the conservative party won the elections, the practice of publishing a full fledged gender audit alongside the national budget was abolished. Still the Australian government has continued to publish a short annual report under the old title of women's budget statement but now the statement lists only the government's initiatives on behalf of women.

Following the Australia model, other countries also started preparing women's

40) Ibid

budget. However, only in South Africa and France, the government was involved in the exercise. In South Africa, the first gender budget was done in 1996 as a joint endeavor between a parliamentary committee and several non-government organizations. The gender audits were published as books by the Institute of Democracy in South Africa(Idasa).[41] The gender budgets exercises in South Africa were carried out with two major aims: first to raise the legislator's sensitivity to gender issues, and second, to increase women's awareness of how the state budget impact on their lives.

In France, since 1999, the parliament has obligated the cabinet to present together with the national budget a report on the efforts it had made to promote gender equality. The French gender audit is known as "the Yellow Paper". Each government ministry is required to present its activities to promote gender equality along with indicators to measure progress.

In Canada, gender audit of the national budget constitute an integral part of the Canadian Alternative Federal Budget Exercises since 1995, but this is not a government initiative, it is done by approximately 50 unions and social advocacy organizations.

Similarly, in England the gender audit of national budget is done by the Women's Budget Group, a consortium representing some 73 organizations. Established in 1983, the consortium concentrates on the national level and focuses mostly on taxation. Representatives of Women's Budget Group meets with British Exchequer Officials six times a year.

Several international agencies including UNIFEIM, Commonwealth Secretariat and IDRC have supported preparation of gender audits of national budgets in various countries, large and small, including India, Tanzania, Uganda, Namibia, Barbados, Sri Lanka, Fiji, St. Kitts and Nevis. Most of these exercises are being done by non-government institutions, though in many cases they have succeeded in engaging the government in dialogues.

---

41) Budlender, Debbie (editor), Women's Budget, Idasa, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

As a tool, gender budget has the potential to raise awareness about gender issues in the so called gender neutral hard sectors and draw the attention of policy makers in the ministries of finance and planning who generally do not pay attention to gender issues. However, the tool also has some limitations. It is difficult to compute gender differentiated impact of gender neutral policies and programs. The methodologies used by many gender budget exercises have been contested and they have not yet gained widespread usage and understanding.

3.4 Gender Impact Assessment

Gender Impact Assessment(GIA) estimates the different effects (positive, negative or neutral) of any policy or activity implemented in terms of gender equality. It involves different steps, approaches, and methodologies(see table 2). Again different agencies use different methodologies to design their GIA. European Commission uses the following methodology:[42)]

Its first step is the analysis of the present situation. Gender inequality can be assessed by using four criteria: (1) participation, (2) resources, (3) norms and values, and (4) rights. The initial assessment helps to identify actions that need to be taken in the formulation, development and monitoring of the policy measures. It also provides a benchmark against which to assess policy outcomes.

The second step is to analyze future trends. It involves assessing the trends in male and female positions independently of the effects of any proposed policy in order to understand the future context for policy and to identify which tools are more likely to achieve desired performance.

The third step is to determine priorities on the basis of the current degree of inequality (step 1) and future trends (step 2). The main goal of the third step is determining priority to the range of policies that actively promote gender equality through an assessment of the current degree of inequality and its potential impact

42) Source: http:ec.europa.eu

on women and men.

The fourth step is to assess the general impact of the program in terms of gender equal opportunity and gender mainstreaming.

The fifth step is that of assessing the specific direct impact of the policy on particular groups of women and men. Policy target groups, as well as potential populations, are disaggregated by gender.

The sixth step is one of assessing the indirect impacts of the current state of gender inequalities and the proposed policies.

The seventh step is to identify ways in which a policy might be redesigned to promote gender equality, to determine where the policy is assessed to have a negative impact on gender equality and/or to be broadly gender neutral.

The final step is the design of a set of gender sensitive evaluation indicators to compare between potential and effective impacts of a program.

Similar to gender budget, GIA is a relatively recent tool and only a few agencies use it routinely.

4. CONCLUSION

The evolution of approaches and tools for gender mainstreaming indicate the following trends:

The definition of gender mainstreaming is increasingly focusing on the concept of transformation.

A dual approach of work − addressing gender issues in all policies, programs and projectsas well as actions specifically focused on women to bring a problem to center stage, such as violence against women − is being pursued for gender mainstreaming.

The trend in institutional approach of implementing gender mainstreaming has been the establishment of a diversity of specialized mechanisms and not a single

national machinery.

In many countries, particularly in Europe the trend is towards placing the gender mandate as a part of the overall equality/anti-discrimination mandate.

The gender mainstreaming role is increasingly resulting in expansion of various functions by the different specialized mechanisms.

Various tools are being developed by different international agencies as well as governments and non-government actors for gender mainstreaming. The most well recognized are four tools: gender analysis, briefing notes, gender budget/gender audit and gender impact assessment.

The tools tend to be used more by gender experts rather than by general program managers.

It is difficult to assess the effectiveness of the various approaches and tools of gender mainstreaming. Limited data is available on national experiences which evaluates what works and what does not. Additional empirical evidence and analysis is required before we can come to any conclusion about the impact of the practice of gender mainstreaming.

〈Table 1〉 Institutional mechanisms for Gender Mainstreaming

Structure	Mandate	Role
I. National Level Executive Branch • Stand alone ministry Unit in the office of the head of government • Division/department in a ministry • Interministerial/ interdepartmental structures • Focal points/working groups in line ministries Legislative Branch • Committees/commissions • Caucuses/networks Horizontal Accountability Institutions • Ombudspersons offices • Equality Authority/Equality tribunal/ Equality Boards • Gender Equality Complaints Committee/ Advocacy or Equal Opportunities Autonomous Bodies • Institutes • Councils/commissions • Observatories/monitoring centres II. Decentralized Levels • Regional equality/ gender structures • Municipality/ local equality structures	Approach of work • Dual approach – Gender Mainstreaming – Specific policy/ implementation work • Human Rights approach Scope of Work • Gender as a part of other equality/ discrimination mandate • Gender as sole mandate	Gender Mainstreaming • Law making • Development of policy/ strategy/ Action Plan • Capacity building: tools and training • Monitory/Accountability • Coordination and collaboration • Research/Data/Statistics

〈Table 2〉 Tools for Gender Mainstreaming

1. Gender Analysis • Activelyprofile • Resource profile • Structural/cultural/factors and trends • Total project/program cycle
2. Briefing Notes • Gender perspective of theme/issue • "How to" strategy • Good practice example • Reference
3. Gender Budget/Gender Audit • Gendered tax burden • Gender impact of tax on care economy • Gendered analysis of budgetary allocation - Women specific allocation - Pro-women allocation - Gender neutral allocation
4. Gender Impact Assessment • Analysis of present situation • Analysis of future trends • Determining priority • Assessing general impact of program • Assessing specific direct impact of program • Assessing specific indirect impact of program • Defining further development • Preparation of a set of gender sensitive evaluation indicators

Session Ⅱ : The Future Direction of Gender Mainstreaming

Presentation 1

Fifty Years of European Union Gender Equality Policy and Future Challenges

Alison E. Woodward
(Professor, Vrije University Brussels, Belgium)

Presentation 2

Main Actors' Roles in Implementing Gender Mainstreaming: A Case of Germany

Marion Böker
(Director, Consultancy on Human Rights and Gender Issues Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin, Germany)

Presentation 3

Current Situation and Challenges of Gender Impact Assessment in Korea

Kyung-Hee Kim
(Director, Gender Impact Assessment Center in KWDI, Korea)

Fifty Years of European Union Gender Equality Policy and Future Challenges

Alison E. Woodward
(Professor, Vrije University Brussels, Belgium)

lIntroduction

If you were a Belgian married woman in 1957, you could not have your own bank account or own property without being co-signed by your husband. You would only have been able to vote since 1948. If you happened to be working, you would have to retire at 60 years of age, and probably your salary would have been significantly less than that of the man working next to you. It would be very unlikely that you had been to university. Even in 1970 less than 10% of university students were female. Belgium, one of the founding member countries of the European Union reflected the position of women elsewhere in Europe. To our eyes today, accustomed to equal rights being guaranteed by law, women's situation in post war Europe seems like science fiction, yet then it was the most 'normal' thing in the world. Even though the UN established a commission that would become the Commission on the Status of Women in 1946, and reaffirmed

in the Declaration of Human Rights in 1948 the UN Charter promise of ‘the equal rights of men and women’(Preamble to UN Declaration of Human Rights), it was ‘normal’ for European women to be second class citizens. Belgium and the other founding members of the European Economic Community had ratified an ILO convention guaranteeing ‘equal pay for equal work’ by this time. The founding document of the European Economic Community which becomes the European Union also contained an important element. In the Treaty of Rome (1957) -Article 119 required that each member state ensure the application of the principle that men and women should receive equal pay for equal work. But whatever the good intentions, in the 1950’s, legally, economically and socially, European women were far from equal to men.

Today, the European Union prides itself on some of the most advanced policies to promote gender equality in the world. Progress on gender equality has also led to an expansion of protections developed for gender equality to other groups celebrated in events such as the 2007 Year of Equal Opportunities for all (Howard 2008). Many of the unequal situations above are now against the law, and the economic and social distance between men and women in European society has shortened dramatically. Statistics on the position of women and men in the different member states are now kept with care(Euro stat 2008, European Commission 2009). They indicate the relative progress of each of the member states on fundamental indicators of the social position of women. Policies are targeted to address a continuing battle to reduce remaining wage gaps and continue to improve the gender balance in society. ‘Gender equality’ has become the poster-boy/girl of the European Union, and one of the things which the institutions of the European Union(EU) underline as a success case in the integration process. The institutions provide documentation, and contribute to writing their own history in ways that portray the institutions in a positive light, contributing to the almost mythic status of gender equality as a victory of social policy in the EU.

Naturally, academics and women's movement activists as well as national politicians and bureaucrats critically nuance the official story of the EU institutions. The distance between what can be found in EU policy papers and in European lived reality is often great. The statistical studies about the position of women make clear that 'gender equality' let alone gender paradise is still far away, even for the best students in the European class. In this chapter we aim to examine the progress in making policy for gender equality in the European Union. A story that lasts more than fifty years is a challenge to tell in the brief space of this chapter, and there are as many possible versions of this story as there are tellers. Our goal is to provide you with a set of pathways through a complicated landscape that will help you understand the development of gender policy. Policy develops in context. We hope that you will gain an understanding of how gender equality policy relates to concepts and strategies developed in the ongoing process of European integration with increasing numbers of players, feminist organizing, and the increasing international and national focus on gender equality issues.

First we will briefly discuss how this story relates to European integration in general, and why European Union policy seems to see women primarily as workers. Then we will look at how policy on equality has evolved in three stages. First policy focuses on the civil and economic rights of women, then it moves to considering how to advance the real situation of women and address roadblocks to their progress and finally it attempts to look at the relationship between the sexesthrough a gender perspective and apply those insights to policy using the techniques and strategies of gender mainstreaming. The most recent challenge for the EU is to address the issue of differences within the groups of women and men, thanks to intersecting issues of equality such as race and sexual orientation.

European Integration, Economics and Gender

The accepted picture of early European integration emphasizes the role of economic interests as a driving factor. Peace and prosperity were to be achieved through trade and common markets. In the commemorative picture of the signing of the Rome Treaty, nary a skirt was to be seen among the sea of grey suits. The absence of women among the commemorative portraits of key moments in European integration is a theme frequently underlined in feminist critiques of the integration process. In fact, the term 'women' appears explicitly only once in the founding document, the 1957 Treaty of Rome. 'Women' make their entrance not at the behest of wild eyed feminists, but rather as a result of a compromise. Such compromises are typical of many deals in the journey towards European integration. The clause mentioning women was intended to solve another problem, but later on opens doors to new political opportunities.

Women's rights were far from the negotiation table in the fifties, but it was not the case that the women's advocacy was non-existent. The primary women's demands in the period after the Second World War were for economic and civil rights. As noted above, the International Labor Organization had already passed a convention[43] on equal pay at the beginning of the fifties. The ILO case for equal pay was put forward by women's rights advocates who underlinedthe contributions of women to the economy and justice. Trade unionists joined the battle, being fearful of the competition of cheaply paid female labor. When it came to the inclusion of a similar regulation in the Treaty of Rome, it was the argument of economic dumping of cheap Italian female labor on the French labor market that led to article 119 being introduced in the Treaty of Rome(Hoskyns 1996, Van der Vleuten 2007). This article[44] later becomes extremely important in

43) Convention Number 100 concerning equal remuneration for men and women workers for work of equal value (ILO-100) (coming into force in 1953 http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C100 - C100 Equal Remuneration Convention, 1951)

44) In the present European Community it is now referred to as Article 141 EC.

gender equality policy.[45)]

Telling the story of gender policy in the European Union context is complicated. As can be seen in the case of Article 119, it is clear that it was not straightforwardly linked to gender equality. Actors had different intentions, although ultimately, Article 119 assisted the fight for better gender conditions.

There are at least three things to be kept in mind in trying to understand the development of gender equality policy. The first is the nature of the object of study. European integration and the European Union itself have dramatically changed across a half a century, expanding from an arrangement to manage energy, coal and steel to an unusual sort of regional polity that affects a large majority of legislation and policy in 27 member states. Spin-offs from EU regulations affect trading partners globally. In these circumstances, the question of what 'Policy'is, and where it begins and ends is extremely relevant. Policy-making in the European Union is an exercise in multi-level governance (Conzelman and Smith 2008, Bache 2007, Hooghe and Marks 2001). The impact of a regulation hammered out between national actors in the international setting in Brussels can be very different in national and local settings with different gender regimes. Much gets transformed in translation. Identifying what gender equality policy actually is in Europe is a difficult question. It is not just the policy put on paper in Brussels, but how it is interpreted and carried out in states that have varying histories of connection and compliance to the European integration process. As Van der Vleuten demonstrates, the extent to which laws and decisions are successfully enforced depends on a myriad of national actors, lawyers, judges and particular governments(2007: 27). Whether the policy is actually addressing issues relevant to the fundamental structures of inequality such as education, paid work, the household, citizenship and the state, sexuality and

45) Although Belgium(1952)and France(1953) ratified the ILO treaty early, neither Luxumbourg nor the Netherlands had ratified the ILO convention by 1957, and Germany and Italy came in just under the wire in 1956.

cultural institutions is also important(Walby 1990, 1997). Connected to the issue of the European Union's nature is the observation that European social policy is primarily reserved for the nation state. The EU is focused on trade and markets. Social ambitions have needed to be addressed primarily through issues around the labor market. However as Leibfried and Pierson suggested first in 1995, the demands of the single market could ultimately lead to including more and more social issues on the EU agenda, in a multi tiered structure(Pierson and Leibfried 1995, Leibfried in Wallace, Wallace and Pollack 2005).

The second issue is the problem of writing European Union contemporary history where the sources are still in flux. While some main aspects of European integration are now discussed in histories and biographies and autobiographies, the more policy making is confined to a sector, the less likely that there is a completely believable official story. Although some documents on EU decisions can be retrieved, the discussions and actors behind any given piece of policy are to be found in the primarily closed committee rooms in Brussels and in the participating Member States. It is not that there is a lack of investigation of the roots and impact of gender equality policy in Europe. Rather there are a diversity of stories emanating not only from differing theoretical perspectives but also from the diversity of evidence and angles possible.[46] Policy is created in a setting that includes actors from many different levels, occupying positions both at the center and in the periphery. Thanks to the enlargement process, even the location of the center and periphery changes.

A third concern is how to identify the role of developments in society and feminist thinking in policy making. In what follows we will attempt to link

46) [What follows builds particularly on the actor driven detailed description of policy making by Catherine Hoskyns, the description of the link between policy decisions and national considerations from an international relations perspective by Anna Van der Vleuten,(2007) and the practioner-policy maker perspective of Teresa Rees 1998- an appended set of recommended works treating the making of Gender Equality policy in Europe can be provided].

parallels in thinking about gender equality among women's movement actors with different stages in European policy.[47] However, this is a risky undertaking, as the European thinking about equality and different national women's movements dynamics do not present a coherent picture. Debates in Germany are very different than those in Spain or in France. Just as there is no one 'feminism' so is there no single European women's movement, but many strands and interconnections that cannot be neatly restricted to a single moment in time (Roth 2008, Threlfall 1996, Ferree and Hess 2000). The heuristic division applied here is one possible organization of the story. It is intended to help you identify the main frames behind the varying approaches to be found in European gender policy. History is always a question of organization, and the story of gender policy in Europe is not one that can be neatly divided into streams. As Kronsell notes in the opening chapter, the different ways ofunderstanding European integration will have an impact on the approaches and research questions. This applies to gender equality policy as well.

Approaches to EU gender Equality – the role of theory

In what follows we see gender policy development as occurring in particular political and socio-economic climates, with a focus on the changing network of important actors from the women's movement, including academic feminists, the European institutions, and national political and bureaucratic contexts. We seethe dominant interpretation of developments as a series of three types of approaches, chronologically following each other but continuing simultaneously(Booth and

47) In this we follow others who focus on constellations of actors such as Hoskyns 1996, looking at legal and women's activists, Mazey's focus on networks, Hubert 2001, Hellferich and Kolb 2001, etc…

Bennett 2002 Mazey 1995, 2001, Nelen and Hondeghem 2000; Rees 1998, Squires 2007). The first period(1950's to end of 70's) is dominated by the demands of women's rights activists of the liberal equal rights feminist persuasion (Beasley 1999) for equality in civil and economic rights. This activism results in legislation requiring that men and women be treated equally and without discrimination. By the seventies the struggles has been joined by an international women's movement, the so called and widely diverse Second Wave Feminism (Ferree and Hess 2000). The pragmatic and structural analysis of sexism, influences from civil rights activism and experience in the United States and elsewhere led to the realization that equality before the law(de jura) did not equate with factual equality(de facto)(Phillips 1995). The wrongs and structural inequalities of the past needed to be redressed if women were to be on an equal footing with men. Policies of affirmative action or positive action, characterize this second stage of measures adopted in the eighties. This second approach argues that government should not remain simply neutral, but should actively combat discrimination and pro actively work for equality, recognizing the differences between women.

The first approach underlines the need for Equal Treatment or formal equality, while the second approach argues that women will need special treatment, if substantive equality in terms of outcomes is to be achieved. This is sometimes referred to as the Wollstonecroft dilemma, referring to Mary Wollstonecroft (Lombardo 2003). The two seemingly paradoxical approaches reflect the debate between equality rights feminists and those noting the differences between women and men. For these thinkers, 'difference feminists', being measured by the male measure was a tainted bargain, since women had specific qualities.

A new contribution was the elaboration of the concept of gender as a relational and socially constructed situation, so that equality is not about 'women' alone, but implicates women and men together. 'Gender' as a concept also allows progression from a dichotomy of men versus women, to the recognition of grey

areas and construction of gendered identities(see eg. Judith Butler, 1990). Some see the third policy development of Gender Mainstreaming as a way to resolve the paradoxical dilemma of equal treatment versus special treatment(Squires 2007, Verloo 2006), as well as providing a platform for discursively dealing with other kinds of inequalities. Thinking about gender as a transversal and relational concept led to the idea that the policy process itself needed to be transformed to promote gender equality, through the process called gender mainstreaming.

Stage One: Equal Rights and Equal Treatment Policies(1957-1976)

This period contextually spans an important phase in European integration history, as the membership expands from 6 to 9 in 1973, bringing in the United Kingdom, a country that is hesitant about legislation in social affairs, Denmark, a country with a progressive track record, and Ireland as a conservative Catholic country. It is also an important period in terms of the European women's movement, with the rise of more radical forms of feminism and public activism in the early seventies, involving a young generation. The link between economic autonomy and equality was underlined in continental Europe by figures such as Simone de Beauvoir and Christine Delphy. Socialist feminism, including many British feminist voices stressed the link between the capitalist order and the oppression of women(Barnett, McIntosh, Hartmann, Randall, Rowbotham, Beechey). Focusing on removing inequalities and barriers to economic autonomy as a key to women's liberation was a hallmark of much feminist action during this period. The economic opportunities for women to be able to achieve this autonomy were dramatically hampered by legal frameworks that reflected social preconceptions about women. These preconceptions confined women to roles as wives and mothers, and reduced their ability to act independently on the labor market.

Things like marriage bars, early retirement requirements, prohibitions on night work and pregnancy firings robbed women of the right to work. In the fight for improved position of women, those who believed that equal civil and economic rights would lead to emancipation joined forces with those who also criticized the fundamental structure of society. Both aimed to remove formal legal barriers.

It is in this context that the early period with its struggle for equal rights and equal treatment d before the law must be understood. Formal equality means being treated equally to others in the same situation. Lack of such equal treatment is then evidence of discrimination. Each small incremental step towards that formal equality involved battles in several venues(Hoskyns 1996, 2000). Initially much of the contention happened out of the eye of the public. Litigators attempted to expand the reach of the that small sentence in the Treaty of Rome guaranteeing equal pay, Article 119, presenting cases before the European Court of Justice such as the landmark hearing of an equal pension case(Defrenne, begun in 1968). So important was the Court that Masselot argues it was the main actor in shaping sex equality law(2007: 152). National governments were reluctant to put Article 119 into practice. Deadline after deadline passed as governments found practical objections to implementing Equal Pay(Hubert 2001, Van der Vleuten 2007: 67).

It was first in the seventies that member states implemented Article 119, and ultimately developed binding law for Equal Treatment in employment. Committed actors in Brussels both within the Commission and in civil society put pressure on, as the Commission received more leeway to work on social issues. The fact that women's socio-economic activity was growing in importance was also an important contextual factor(Hantrais 2000: 113). Another pressure for finally implementing Equal Treatment in employment was the international context. The UN pushed ratification of the Declaration on the Elimination of Discrimination against Women, and geared up to organize an International Conference on Women in 1975 in Mexico. This first UN conference on Women was a watershed

bringing together not only comparative data about the status of the world's women, but also ideas and dreams about policy, and strategies for change. It introduced the decade for women which included conferences in Copenhagen 1980 and Nairobi 1985. This kept the international pressure to innovate high, while providing a venue for networking and coalition formation(Hawkesworth 2006, Joachim and Lochner 2009, Moghadam 2005, Tinker 1999, True 2003).

UN member states are required to report on their activities in promoting gender equality. The EU would also have to make a presentation. Such duties force governments to be measured against their rhetoric. These international requirements were instrumental in pushing the major EU achievement of the seventies, binding legislation which implemented the original thin Treaty thread of Article 119. The three Equal Treatment Directives were major victories. While drafting began in 1973(Van der Vleuten 2007: 79)[48], it took the decade to complete the series. The Directives expanded the equal pay principle to other issues affecting employment. These Directives would compel member states to bring their own legislation into compliance. While some of the member states were already advanced beyond the minimum standards guaranteed by the Directives, almost all had to carry out changes. Even the Nordic country of Denmark was not totally in compliance. For countries such as UK and Ireland, who joined in 1973, the three Equality Directives were instrumental as a motor for women's economic advancement. The UK had bitterly fought against such social legislation, and its women workers were among the most disadvantaged in Europe(Gregory 1987, Walby 1997). Rossilli argues that the EU worked as a catalyst to push the development of Equal Opportunities approaches(Rossilli 2000). Cases such as Italy, Ireland, but then later on Greece, Spain and Portugual illustrate this.

48) [On Equal Pay for Work of Equal Value (75/117) On equal treatment in access to employment, vocational training, promotion, and working conditions (76/207) On equal treatment in social security matters (statutory social security schemes) 79/7].

Even as these pieces of legislation helped level the ground, and answered a fundamental demand of all branches of the women's movement, some thinkers were exploring and widening the range of themes. Some felt that the equality regime generated by Europe missed chances to broaden the notion of equality beyond employment. They criticized the idea that all justice should be based on women's comparability to the position of men. By focusing on equal treatment, women sometimes lost ground in Court decisions, as the frame of formal equality did not allow for the positive valuing of difference. For example women were previously often allowed to retire earlier and to join their older husbands in retirement. Night work was prohibited for women meaning they were excluded from profitable overtime, but yet they were protected from the negative consequences of such work. These protections were lost if women and men were treated equally. The criticism was that the norm for equal treatment was male and that the male situation was often not desirable. Being treated equally meant being treated like a man(Rees 1998, Prügl 2007). A further criticism was that the European Union woman was constructed only as a 'worker'. This critique was particularly popular with conservative thinkers such as Hakim(2000) who argued that the EU was taking away women's choice to be care-focused rather than career focused. Despite these criticisms, that lead Rees to describe this first stage of making treatment equal as basically 'tinkering' with gender relations, the lasting achievements in the revision of national sex equality regimes brought about by the Directives must be seen not merely as 'Tinkering' but as fundamental.

Legislative Landmarks in European Union Gender Equality Law[49)]

Title of Legislation	Provisions
Equal Pay Directive - 1975	*Provides that sex discrimination in respect of all aspects of pay should be eliminated.*
Equal Treatment Directive - 1976	*Provides that there should be no sex discrimination, either direct or indirect, nor by reference to marital or family status, in access to employment, training, working conditions, promotion or dismissal.*
Social Security Directive - 1979	*Requires equal treatment between women and men in statutory schemes for protection against sickness, invalidity, old age, accidents at work and occupational diseases and unemployment.*
Occupational Social Security Directive - 1986	*Aimed to implement equal treatment between women and men in occupational social security schemes. Amended in 1996.*
Self-employment Directive - 1986	*Applies principle of equal treatment between women and men to self-employed workers, including in agriculture and provides protection for self-employed women during pregnancy and motherhood.*
Pregnant Workers Directive - 1992	*Requires minimum measures to improve safety and health at work of pregnant women and women who have recently given birth or are breast-feeding, including a statutory right to maternity leave of at least 14 weeks.*
Parental Leave Directive - 1996	*Parental Leave Directive - 1996*
Burden of Proof Directive - 1997	*Required changes in Member States' judicial systems so that the burden of proof is shared more fairly in cases where workers made complaints of sex discrimination against their employers.*

49) The source of this table is "50 years of EU gender equality law", October 25, 2007 http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/426. Full titles of the legislation can be found on the web site of DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities of the European Commission at http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en and in the publication from DG Employment and Social Affairs entitled Gender Equality Law in the European Union (23/01/2008) available in pdf form at http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/index_en.cfm.

Title of Legislation	Provisions
Equal Treatment in Employment Directive – 2002	*Substantially amendsthe 1976 Equal Treatment Directive adding definitions of indirect discrimination, harassment and sexual harassment and requiring Member States to set up equality bodies to promote, analyse, monitor and support equal treatment between women and men.*
Goods and Services Directive – 2004	*Applies the principle of equal treatment between women and men to access to goods and services available to the public. Extends gender equality legislation outside the employment field for the first time.*
Recast Directive Equal Treatment in Employment and Occupation – 2006	*To enhancethe transparency, clarity and coherence of the law, a directive was adopted in 2006 putting the existing provisions on equal pay, occupational schemes and "the burden of proof" into a single text.*

Beyond Equal Treatment – the challenges of difference and the need for pro-active policy(1975-1992)

The strong character of the Directives of the seventies would prove to be the iron rod in the backbone of equality. Some Member States were forced to bring entire bodies of law into compliance to ensure equal treatment on the labor market. However, women's activists noted the limited conceptualization of reasons for inequality and their persistence. Debate about how to reach equal outcomes persisted, carried by activists, but also increasingly helped by policy makers inside the state.

The period can be seen as both a consolidation and application of the Equal Treatment provisions, and as a doorway to new approaches, going beyond Equal Treatment, thanks to the criticism of feministscholars, femocrats and activists. In many ways the context of the EU was quite different. It again expanded, taking

in Spain, Greece, and Portugal. Under the leadership of Jacques Delors it moved towards the Single European Act and the creation of the European Union and European citizenship in the 1992 Maastricht Treaty. The period of French socialist Delors(1985-1995) is associated with sympathy for social policy issues, but little real achievement(Leibfried 2005: 247) except perhaps around gender equality issues. The European Court of Justice is deluged with cases concerning the application of the directives. Many focus around issues of pensions which thanks to the interpretation of the Directives are seen as part of 'equal pay'.

EU Women's Policy Machinery Develops

One ambition of the UN Women's Decade(1975-85) was that countries should establish policy machinery inside the state to deal with women's issues. The EU reacted with speed, setting up an Equal Opportunities Cell in DGV(Directorate General V, Employment, Industrial Relations and Social Affairs) in 1976. From this agency experts devised policy ideas and legislative proposals. The period saw the foundation of a number of bodies with women politicians and bureaucrats both at the European level and in the nation states who aimed to enforce women's rights. The creation of this women's policy machinery at the EU level brings new expertise from diverse corners of Europe. These networks and discussions lead to higher ambitions. In 1981 The European Commission created an Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men, to serve as a catalyst for ambitions. The Commission started funding research and establishing European networks of experts on broader issues of equalityin this period.

Women's Policy Agencies in the European Union

EU Women's Policy Agencies	Year founded	Members & Work Conditions
DG V-Employment and Social Affairs Unit Equal Opportunities for Women and Men	1979	Creation as an independent unit
European Parliament Committee on Women's Rights and Equal Opportunities	1984	Creation decided after first direct EP election thanks to work of ad hoc committee created in 1979, chaired by Y. Roudy.
The Fundamental Rights, Anti-Discrimination and Equal Opportunities Group[50] - formerly High Level Group of Commissioners on Equality between Men and Women (1996)	1996 [new name 2005]	Commissioners concerned with these issues met 3-4 times yearly. An extraordinary meeting with Gender Equality stakeholders (EP, EWL, Council rep) traditionally takes place around March 8th. In 2004 the group's mandate was expanded to include issues under the responsibility of the commissioner responsible for Justice and Security. Gender equality becomes one of the many issues.
High Level Group on Gender Mainstreaming	2003	Meets 2 x year on Beijing platform indicators 1 representative (from equality service) per country plus 4 officials from DG-Employment Participates in preparing Report to Council
Advisory Committee on Equal Opportunities[51]	1981 amended 1995	1 government member/civil servant from each MS 1 advisory board member from each MS 5 social partner members 2 observers from EWL
Inter-service Group on Gender Equality of the European Commission	1996	Monitors Annual Work Plans on Gender Mainstreaming in the Commission. All Commission's DG invited.
Networks: EU Expert Groups on Gender and Employment[52] and on Equality directives	1983	Team member in every member state and a European Coordinator (9 expert group were initiated but most dissolved in 1996).
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities: Unit on Equal Treatment of Women and Men: Legal Questions	2005	
Gender Institute	2009(?)	

(Based on information from Website of DG-Employment, Social Affairs and Equal Opportunities 9 September 2006
(http://europa.eu/scadplus/leg/en/s02310.html) with own amendments)

50) The group met four times a year under Santer and Prodi. After the rejection of Butiglione by the European Parliament in the confirmation interviews of the Barroso

In 1981 the European Parliament institutes the European Parliament Standing Committee on Women's Rights. It serves as an active watchdog of gender issues as well as being important in generating data about the situation in member states. Thus by 1982 in two of the most powerful institutions in Europe there is a machinery for Women's Policy, even if primarily in an advisory function.

The context became more supportive of women in part thanks to an increasing number of women entering the European institutions. In terms of descriptive representation, the period saw a substantial increase in women in political and bureaucratic positions. The Commission itself began to pursue affirmative action for its staff. The European Parliament continually had a higher percentage of female MEP's than in parliaments in most of the member states. Civil society also grew and changed. European women's researchers and academics began cross national organizing(founding CREW Center of Research on European Women, and later WISE, AIOFE, ATHENA and in 2009 At Gender). These efforts received some seed support from the Commission to inventory research being done in women's studies and on women's issues. Gradually a forum also grew for non governmental women's groups beginning with ENOW, which organized grass roots women's groups founded in 1983(Hoskyns 1996, Pillinger 1992 cited in Rees 1998: 57 and Hantrais 2000: 114). The foundation of the

---

Commission, the group got broader competencies in the new frame of rights and anti-discrimination. It is now co-chaired by Frattini, only treating gender issues once a year.

This group is reinforced in 1996 under the 4th Action Program by a financial committee considering how budget should be allocated.

51) This group is reinforced in 1996 under the 4th Action Program by a financial committee considering how budget should be allocated.

52) 9 networks (education (officials of education ministeries), training (coordinated by IRIS), affirmative action, child care (P. Moss and team in each Member State), women in decision making (Sabine de Bethune and member state experts), etc.) were created between 1983-1993 but were all discontinued except for the legal and employment groups at the end of the Third Action Program in1995. In the 4th Program period, a structure/consultancy called ANIMA won the bid to coordinate expert advice to the Commission and the previous expert networks were disbanded.

European Women's Lobby in 1991 finally began to organize major national women's federations in a powerful umbrella.

Thanks to the more intensive European networking and developments within international feminism, the ambitions for gender equality policy grew. The contrast between the reality of policy and the dream was great. Thus, some see this period as one of stagnation at the European level while national actions were proceeding apace. For example; there were clear problems with the application of equal treatment, such as the differential treatment of part-time workers. Most part-time workers are female, but these workers were deprived of many of the rights to insurance, pension schemes and protection that their full-time colleagues received. These inconsistencies and discriminations led to proposals for a new directive on part-time workin the early eighties, but it was not passed until 1997. Another proposal that stagnated was a Directive to regulate parental leave which did not pass until 1996.

Two new directives and Action Plans

Despite frustration on the legislative front, two achievements come out of the period. These take the form of norm changes rather than hard law, providing frames and definitions. The first achievement is a further refinement of the specific issues of women in employment, which can be seen to some extent as acknowledging some of the specificities of women as workers. Two new Directives take up the variety of social security schemes. For example, wives on farms and in small business worked in the business but were invisible, and thus not covered. This is a nice illustration of the consequences of considering the specificity of women in equality policy, as the work of farm wives in their husband's business had been seen as a natural part of the role of wife, rather than as 'work'. Thus the farm woman had no 'worker's' rights. A directive in 1992 pays attention to the health of pregnant workers and young mothers. The Court decisions during this period also seem to begin to acknowledge differences

between men and women as workers, even if they avoid consideration of the impact of unpaid and family work on substantive equality of women and men (Rees 1998: 57).

The second achievement is the intensification of and reconceptualization of activities around gender equality going beyond simple guarantee of equal treatment. In 1984, the Council recommended 'the promotion of positive action' for women'(Council Recommendation 84/635/EEC of December 13 1984 on the promotion of positive action for women OJ L 331/34, 19.12.1984). The reasoning was that structural and material issues hamper women's ability to compete 'equally' on the labor market. To reach substantive equality, targeted measures were needed for the disadvantaged. Thus it would be allowable to invest extra in building up the skills of women. In practice, most projects were aimed at occupational training. Positive or affirmative action is a major shift in policy and norms acknowledging the specificity of women, rather than simply comparing them to men. It involves many actions ranging from training to targeted hiring practices, where the under-represented sex is specifically recruited. As in the United States, positive action approaches are controversial, as they seem at first glance to conflict with the idea of Equal Treatment(Stratigaki 2005).

Beginning in the mid-eighties, the instrument of the 'Medium Term Community Action Programs' ranging from 3 to 5 years in length allowed the Commission to propose actions designed to create 'equal opportunities for women and men'. Each of the action programs expressed extensions and expansions of what should be considered as suitable terrain for governmental action on equality issues. The lobbying around the content and wording of these Programs succeeded in subtly stretching the frame beyond the limitations of paid employment. The Programs demonstrated that outcomes in paid employment are related to many other aspects of the position of women and men, ranging from education to the organization of personal lives and the sex composition of decision makers. Action programs addressed both continued improvement in the legal framework thanks to their

Recommendations and Resolutions, and built capacity in international policy networks. Participation in international consultations acted as a two way street, bringing information into the Commission and serving to build awareness and expertise with the European stamp of prestige in the domestic setting. The second Medium Term Action program (1986-1990) established 3 expert networks explicitlydealing with employment and the equality directives. The following programs went further, creating expert networks looking at business, broadcasting, issues in child care, education, science, decision making in a number of sectors, and families and work. The names in the networks as well as many of the reports produced are a who's who in gender equality thinking in Europe. The Action programs provided seed money for transnational contacts between women researchers and activists. In this pre-internet and pre-gender studies time, the Women of Europe Newsletter crucially shared comparative knowledge about the situations of women in other countries and introduced the names of experts and researchers working on these questions. The contrasts in European experiences stimulated debate and opened eyes to the diversity of women's experiences in Europe and the importance of policy for changing women's positions.

Rees characterizes the work of the Action Programs until 1990 as being primarily focused on the positive or affirmative action approach(Rees 1998: 62). In the drafting of the Third Program 1991-1995, the envelope moves toward making equality policy a broader part of all Community policies, and expanding the net to include participation not only in economic but also in social life. The focus is still very much on 'women', but the structural reasons for gendered inequality begin to come more to the forefront.

The production of equality policy evolves rapidly through the 80's in part thanks to the debate going on among women activists and scholars across national boundaries. Women's studies departments begin to be established in universities (Bird 1996) providing a research base for policy ideas. In the European Union, ideas of French feminists, Scandinavian feminists, German feminists and British

feminists and other traditions cross and compete in international conferences and policy consultations. These debatesabout the logic of equality policy have an impact on the goals and form. The perhaps most important debate is between 'difference' feminists who underline aspects of women's unique nature and as policy goal demand parity representation in decision-making and in society, and the 'equality' feminists who look to structural and economic aspects of women's oppression and focus on redressing barriers and equal opportunities. These two perspectives lead to different policy solutions.

The idea of 'gender' itself also spreads during this period. The most progressive actors underline the constructionof inequality in inter-relational terms. They claim that the issue is not about equal opportunities between men and women, but about gender inter-relations which implicate both men and women. The gender equality activists will try to go beyond 'women', and beyond the labor market toattack policy transversally. The seeds of the gender approach, which contains elements of both difference feminism and equality feminism, can be recognized in The Third Action program, but it is during the nineties that the policy consequences of conceiving the equality problem in terms of gender become evident in the gender mainstreaming approach.

The nineties and transformation through mainstreaming

Until the nineties, almost everything to do with social and women's equality issues in the EU had to be tied to aspects of employment and the creation of the single market. Developments in the context and institutions of the EU itself including enlargement, as well as the societal and intellectual developments around the position and political strength of women as civil society actors contribute to making the nineties a decade of dramatic policy changes for women.

Almost half of the EU legislation regulating gender equality issues was adopted or significantly amended from 1992 to the present. By 2008 this legislation influenced the lives and opportunities of more than 495,395,000 people.

The Treaties of Maastricht(1992) and Amsterdam(1997) transform the EU in terms of gender. They introduce EU citizenship, a Social Protocol, and a legal base for prosecuting discrimination. The Mediterranean new members of Spain, Greece and Portugal who acceded in the eighties move towards full membership in this period, while Austria, Finland and Sweden join in 1995. Although all is couched in the pursuit of a Single European Market, the inclusion of protection and concern for social citizenship is a major achievement for civil society actors. The discourse about equality moves from constituting women solely as workers, and perhaps occasionally as mothers, to seeing women and men as citizens in society. Transnational actors and European platforms for social issues also become more consolidated during this period(Cram 2006). The incorporation of the European Women's Lobby providesan umbrella for established women's groups across Europe in Brussels while groups such as The Social Platform (1995) bring together federations of non-governmental social actors ranging from older persons to youth.

The debate about the appropriate methods to reach gender equality raged. The concept of equality reflected in decisions from the Court of Justice was criticized as being androcentric since it used man as the measure. For discrimination cases, a comparison was needed and this was usually the man. It was posited that women were of equal value but different. Further, Equal Opportunity and Equal Treatment had not delivered 'Equality'. The slogan 'De Jura does not equal De Facto' summed it up. The model of becoming more like a man or being compared to a man came into question. It became clear in practice in the US and in the EU that sometimes formal equality actually produces further inequalities (educational requirements when education is not available or requiring reading for voter registration). The notion of indirect discrimination from United States

crossed the Atlantic(Gregory 1987).

Participation in the international debate also underlined the diversity of women. For Europe, the preparations and discussion about proper policy for the 1995 UN Beijing Conference on women were intertwined with preparations for the landmark Treaty of Amsterdam and activities within the wider membership of the Council of Europe which had been investigating women's and men's equality. European feminists were prominent in the preparation process of the UN Conference which launched a broadly conceived Platform for Action and they were implicated in the conception of the next step in policy making. Given the limited success of Equal Treatment and Positive Action approaches, the UN Platform of Action aimed to go beyond equality questions, to transform doing policy and society to take account of gender differences and promote equality. The term 'gender mainstreaming', stemming from experience in the field of development that demanded that development policy be examined for its impact on gender relations.[53], was launched as a cornerstone technique in the Platform for Action. It aimed to examine the position of women and men in all areas of society to improve human well-being.

The EU had already been looking for a horizontal approach to equality issues in its Third Medium Term Action Plan. With these international developments, actors in the European space, including colleagues at the Council of Europe, and

53) "Gender mainstreaming is the integration of the gender perspective into every stage of the policy process – design, implementation, monitoring and evaluation – with a view to promoting equality between women and men. Gender mainstreaming is not a goal in itself but a means to achieving equality. Similarly, it is not concerned only with women, but with the relationship between women and men for the benefit of both. Specific actions may be required in addition to remove those inequalities between women and men which have been identified." This is the standard working definition being used in manuals for gender mainstreaming at the European institutions today. (European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G1. Manual for Gender Mainstreaming: Employment, Social Inclusion and Social Protection Policies. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008 (c), p. 3)

national actors, united around a mission to go beyond existing equal opportunity programs. Using the idea of gender, all policy areas could be addressed. The European Commission adopted gender mainstreaming in a Communication in 1996 (COM 1996 67 final). From the first it officially attempted to use this tool in addition to other equality policies such as affirmative action, the dual track approach. Thanks to the developments in international obligations as well as centrally stated objectives in the Treaty of Amsterdam, the policy machinery devoted to monitoring gender equality in the European Commission grew. A Fourth(1996) and Fifth(2001-2005-2006) Action plan were approved.

Gender mainstreaming aimed at vetting policies systematically to see that all policies would contribute to achieving gender equality. Policies were to be examined starting with the planning stage to evaluate their effect on women and men using a gender perspective. In implementing gender mainstreaming, actors developed different kinds of policy instruments including indicators of gender equality(stimulated by the European Council), ways to gender test policy proposals in Impact Assessment procedures, and gender budgeting. Research grants stimulated comparative projects on how gender mainstreaming is applied. The gender mainstreaming approach also spread to countries preparing to join the EU from Central and Eastern Europe.

Thinking transversally about the equality problem in gender terms and using the better legal tools provided in the Treaties was important in spreading the equality effort beyond issues of women on the labor market. While efforts and goals to improve women's position as worker continued, programs also developed to address the issue of violence against women, trafficking, the position of women in research and the treatment of gender issues in development policy (Hafner-Burton and Pollack 2009).

Gender Mainstreaming as it has been applied includes 4 elements: 1) measurement and monitoring, 2) implementation, 3) creating awareness, ownership and understanding, and 4) gender proofing and evaluation(European Commission

2008 c: 11). What a gender mainstreaming approach can mean is illustrated in the changes in European policy for funding scientific research. First, in terms of measurement, the Directorate General Research reviewed the position of women researchers taking into account the accession countries(disaggregated statistics). It noted the under representation of women in the ETAN report(Rees 2001, De Wandere 2002). It assigned officers to work on gender equality, and create awareness, implementing its ambitions by committing staff to carry out these efforts. Ultimately, the procedures for requesting funding changed. Research teams were required to account for the impact and relation of their research to gender issues and to demonstrate gender balance in research teams. Government research funds were held accountable to advancing the position of women. This led to more research on gender issues in comparative projects. Finally, research was evaluated which fed back into the role of the support in terms of research on gender. The progress in using research policy to advance gender equality can be seen as an example of a dual − stream gender mainstreaming approach. It combined the old positive action approach using specific actions for women by funding specifically gender focused research, with the new idea that most policy areas, including science, have a relation to gender inequality, and can be addressed transversally.

Mainstreaming Equality: the new century and the challenges of diversity- Back to the Future?

Though the nineties and early millennium years seem rosy, careful observers checking the distance between ambitions and delivery are more cautious about the actual state of gender equality policy and results in the EU. The late nineties formed a kind of a peak, where many constellations came together, and even the diversity of women could be recognized. Transnational social actors began concerted action and social ambitions became an accepted part of the European mission, enshrined in the treaties of the nineties, the work on the Constitution, and the Lisbon goals. However, with the Enlargement of the European Union in 2004 and 2007; and

changing economic realities, some note that the position of gender equality is under threat. Stratigaki(2005, 2007/8) traces the reframing of work-family policy to focus only on women rather than gender, while Jensen notes the LEGO-ization of welfare, with a focus on the child rather than on gender relations(2008).

Besides the reframing of issues to sideline or re-familize women, one of the most frequently observed challenges lies paradoxically in the achievements of the Treaty of Amsterdam. The treaty explicitly recognized the issue of discrimination and obligated the member states to undertake measures to combat it. Article 13[54] prohibits discrimination on the grounds of sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation. To put this into practice the European Commission opted to set up a special unit to deal with anti –discrimination on other grounds than gender. Gender was thus structurally excluded from the main new area of action. Although a separate set of offices to support legal and program work in gender equality was maintained, this was a bit of a pyrrhic victory which left gender frequently marginalized in discussions about conceptualizing and promoting policy to continue equality work. In terms of our discussion above, the anti-discrimination frame is similar to the Equal Treatment approach that characterized the first years of gender equality work. Some argue that gender mainstreaming thinking moves beyond mere Equal Treatment(Squires

54) Article 13-was first adapted in Treaty of Amsterdam and is now Article 13 in the Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version) EUR LEX 12002E013 (consulted 13 Aug 2009) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12002E013:EN:HTML

1. Without prejudice to the other provisions of this Treaty and within the limits of the powers conferred by it upon the Community, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may take appropriate action to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation.

2. By way of derogation from paragraph 1, when the Council adopts Community incentive measures, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the Member States, to support action taken by the Member States in order to contribute to the achievement of the objectives referred to in paragraph 1, it shall act in accordance with the procedure referred to in Article 251.

2007, Woodward 2008). Further, different kinds of identities which could leadto discrimination and might intersect, have had a hard time being included in the new framework.

Some see the demise of the Action Plan approach in favor of the Road Map for Equality between women and men(2006-2010) as a harbinger of lower opportunities for gender equality(Ahrens 2008). Without hard incentives, argue Hafner Burton and Pollack(2009), real progress towards gender sensitive policy will be difficult. The land-gains in terms of the conceptualization of the roots of inequality and the public policies necessary to redress them seem to be lost – as for example in the change of name from 'gender' to 'equality between women and men'. That changes in names often mean changes in substance and are not merely symbolic is pointed up by the scholars in the MAGEEQ project (Lombardo, Meier, Verloo 2008).

The indications for the future are mixed. Can a transnational polity such as the EU really change gender relations through policy? There are many structural roadblocks, including the issue of economics and social class which are not addressed by these policies(Duncan 1996). Yet the EU has enjoyed progress that in comparison to much of the rest of the advanced world looks dramatic (Inglehart and Norris 2003). An important role still needs to be played by gender watchdogs in civil society and academia. On the front of employment, which has always been the heartland of European gender equality efforts, critical observers note the eradication of the gender issue or re-tracking from top priority to a lower issue(Plantenga, Remery and Rubbery 2007). In other areas, the competition with other forms of inequality and the strange structural situation which puts gender in one box and all other forms of inequality in another one also lessens the focus on persistent problems in reaching gender equality. The challenge of the Enlargement and the extent to which new members to the European Club sufficiently support equality initiatives is also advices cautious conclusions about the future.

Conclusion

More than fifty years later, our Belgian married woman is no longer in the same place, thanks to the social and political developments of European integration. She joins sisters in 26 other countries governed by the treaties agreed to by European governments that guarantee that she should receive Equal Treatment to others(men). An unavoidable conclusion in looking at 50 years of gender policy in the European Union and the changing position of women is that much happened. During this period, parental leave was finally mandated(1996) protection of part time workers expanded(1997), and the directives on equally treatment were revised and recast, (2006) to include a broad directive mandating equal treatment not only in terms of employment but for goods and services. Gender equality was claimed as a success of the EU in its 50th anniversary celebrations(2007) and gender equality led the parade as an example for other issues of as criptive equality in the Year of Equal Opportunity for All. To cap it all, a new piece of policy machinery came in place, the soon to open Gender Institute.

The social and economic distance between men and women in European society has shortened dramatically. Yet women in Europe still receive less pay then men(16%) despite the fact that equal pay was the cornerstone of the first European treaty. Women have made substantial inroads in politics. Female representatives are now 31% of the European Parliament, and across Europe women make up 21% of representatives in national first chambers of parliament(Inter-Parliamentary Union http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm consulted 30 March 2009). There are even national governments that have reached parity among governing ministers(Sweden, Spain). However, we also know that women are under-represented in other areas of socio-economic decision making (European Commission 2008a). Women have also made remarkable inroads in higher education, a pathway very difficult to follow in many European countries in 1957.

Concerted efforts to think about the problems of raising children when parents are employed have led to substantial improvements in access to childcare even in traditional countries thanks to European discussions and guidelines. Yet many women 'choose'to remain childless or have fewer children than they wish (Commission of the European Communities 2008).

For many, the situation of the fifties seems light years away. Some even feel that gender equality is a policy priority that can be scrapped from the agenda, given the dramatic achievements in the position of women. Still the oppressive gender contract remains comfortably intact according to some(Stratigaki 2007/8, Prügl 2007), with women providing the care and men enjoying their services.

The contributions of gender studies and women's movement activism, as well as the evolving reality of a mobile European society with intermingling gender understandings and histories as people migrate means that our understandings of what equality would mean in Europe and for whom have been evolving. Thanks to better statistics and more critical analysis, most equality actors are aware that there is still much to be done in Europe to achieve a situation where women want to live. The goals of bodily integrity, being able to contribute and profit from meaningful work, and social and political are not attained for the majority of Europe's women. The variety of European realities is dramatic, ranging from Malta to Finland, Romania to the UK. It provides a living laboratory for how cultures, policy and activism will be changing gender relations in the future. The most optimistic conclusion is that thanks to this learning laboratory, the experience of the European Union can help provide ammunition for other countries that still have a longer way to go in changing gender relations.

Reference

*Ahrens, Petra. "More Actors Butter No Parsnips: Gaining Insights into Gender Equality Programs of the European Union." Paper presented at the ECPR Pan European Conference on EU Politics, Riga, Latvia, 25-27 September 2008.

Bache, I. (2007) Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain: Rowman & Littlefield Publishers.

*Banaszak, Lee Ann., Karen. Beckwith, and Dieter. Rucht. Women's Movements Facing a Reconfigurated State. Cambridge: Cambridge UniversityPress, 2003.

Beasley, C. (1999) What is feminism? an introduction to feminist theory. London: Sage.

*Bird, E. (1996) "Women's Studies in European Higher Education: Sigma and Coimbra", EUROPEAN JOURNAL OF WOMENS STUDIES, 3, 151-66.

*Booth, C. and C. Bennett (2002). "Gender Mainstreaming in the European Union: Towards a New Conception and Practice of Equal Opportunities." European Journal of Women Studies 9(4): 430-447.

*Butler, Judith. Gender Trouble. New York: Routledge, 1990.

*Commission of the European Communities (2009) 165Commission Staff Working Document accompanying document to the Report from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Equality Between Men and Women 2009 COM(2009) 77.

*Commission of the European Communities "Commission Staff Working Document Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Aging Society, Full Report and Annexes (Sec(2008)2911)." edited by Social Affairs and Equal Opportunities DG Employment, 2008.

*Conzelmann, T. and R. Smith (2008) Multi-level governance in the European Union: taking stock and looking ahead: Nomos.

*Cram, Laura (2006) Inventing People: Civil Society Participation and the Enhabitation of the EU. In Stijn Smismans (ed.), Civil Society and Legitimate European Governance. Cheltenham: Edward Elgar, 241-259.

Dewandre, N. (2002) Women in science: European strategies for promoting women in science, Science, 295, 5553, 278-9.

*Duncan, S. (1996). "Obstacles to a Successful Equal Opportunities Policy in the European Union." European Journal of Women's Studies 3(4): 399+.

European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G1. (a)Women and Men in Decision-Making 2007: Analysis of the Situation and Trends. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008 (a).

*European Commission 2009 (p. 1)

European Commission Directorate Generalfor Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G.1. Report on Equality between Men and Women 2008. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Community, 2008 (b).

European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G1. Manual for Gender Mainstreaming: Employment, Social Inclusion and Social Protection Policies. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008 (c).

European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G1. A Roadmap for Equality between Women and Men 2006-2010. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union, 2006.

*Eurostat European Commission. The Life of Women and Men in Europe - a Statistical Portrait. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

*Ferree, Myra Marx, and Beth B. Hess. Controversy and Coalition: The New Feminist Movement across Three Decades of Change. London/New York: Routledge, 2000.

Gardiner, Frances, ed. Sex Equality Policy in Western Europe. London: Routledge, 1997.

*Gregory, Jeanne. Sex, Race and the Law. London: Sage, 1987.

*Hafner-Burton, Emelie M., and Mark A. Pollack. "Mainstreaming Gender in the European Union: Getting the Incentives Right." Comparative European Politics 7, no. 1 (2009): 114-38.

*Hakim, Catherine. Work-Lifestyle Choices in the Twenty-Fist Century: Preference Theory. Oxford: Oxford University Press, 2000.

*Hantrais, Linda., ed. Gendered Policies in Europe. London: MacMillan, 2000.

*Hawkesworth, Mary. Globalization and Feminist Activism. Lanham, MD.: Rowman and Littlefield, 2006.

*Helfferich, B. and F. Kolb (2001). Multilevel Action Coordination in European Contentious Politics- the Case of the European Women's Lobby. Contentious Europeans: protests and politics in an emerging polity. Edited by D. Imig and S. Tarrow. Lanham, Rowman & Littlefields.

*Hooghe, L. and G. Marks (2001). Multi-level governance and European Integration. Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield.

*Hoskyns, C. (1996). Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union. London, Verso.

Hoskyns, C. (2000). A Study of Four Action Programmes on Equal Opportunities. In M. Rossilli. ed. Gender Policies in the European Union. New York: Peter Lang.

*Howard, Erica. "The European Year of Equal Opportunities for All - 2007: Is the EU Moving Away from a Formal Idea of Equality?" European Law Journal 14, no. 2 (2008): 168-85.

*Hubert, Agnes. 2001 'From Equal Pay to Parity Democracy: The Rocky Ride of Women's Policy in the European Union', in J. Klausen and C. S. Maier (eds) Has Liberalism Failed Women? Assuring Equal Representation in Europe and the United States, New York: Palgrave.

Hubert 2000

*Inglehart, Ronald and Pippa Norris (2003) Rising tide: Gender equality and cultural change around the world: Cambridge: Cambridge University Press.

*Jensen, Jane.2008 'Writing women out, folding gender in: The European Union "Modernises" social policy', Social Politics 15(2): 131-153.

*Joachim, Jutta, and Birgit Locher, eds. Transnational Activism in the UN and the EU. London: Routledge, 2009.

*Leibfried, Stephan. "Social Policy." In Policy Making in the European Union, edited by Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollack. Oxford: Oxford University Press, 2005.

*Leibfried, Stephan, and Paul Pierson. "Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe." In European Social Policy: Between Fragmentation and Integration, edited by Stephan Leibfried and Paul Pierson, 43-78. Washington, D.C.: The Brookings Institute, 1995.

*Lombardo, E. (2003). "EU gender policy: Trapped in the Wollstonecroft dilemma." European Journal Of Womens Studies 10(2): 159-180.

*Lombardo, Emanuela, and Petra Meier. "European Union Gender Policy Making since Beijing: Shifting Concepts and Agendas." In Multiple Meanings of Gender Equality: A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe, edited by Mieke Verloo, 51-78. Budapest: Central European University Press, 2007.

*Lombardo, E., P. Meier and M. Verloo (2008) The discursive politics of gender equality, Stretching, bending and policy-making, London.

*Mazey, S. (1995). "The Development of European Union Equality Policies: Bureaucratic Expansion on Behalf of Women?" Public Administration 73(Winter): 531-609.

*Mazey, S. (2001). Gender Mainstreaming in the EU: principles and practices. London, Kogan Page.

*Moghadam, Valentine M. Globalizing Women: Transnational Feminist Networks. Baltimore, Md.: Johns Hopkins UniversityPress, 2005.

*Nelen, Sara, and Annie Hondeghem, eds. Equality Oriented Personnel Policy in the Public Sector. Amsterdam: International Institute of Adminstrative Sciences, IOS Press, 2000.

*Phillips, Anne. Democracy and Difference. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press, 1993.

*Phillips, Anne. The Politics of Presence: The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race. Oxford: Oxford University Press, 1995.

*Pillinger, Jane. Feminising the Market: Women's Pay and Employment in the European Community. Basingstoke: Macmillan, 1992.

*Plantenga, J., C. Remery, and J. Rubery. Gender Mainstreaming of Employment Policies - a Comparative Review of Thirty European Countries. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

*Prügl, E. (2007). Gender and European Union Politics. Handbook of European Union Politics. K. E. Jorgensen, M. Pollack and B. Rosamond. London, Sage: 433-448.

*Rees, T. (1998). Mainstreaming Equality in the European Union. London, Routledge.

*Rees, T. (2001) Mainstreaming gender equality in science in the European Union: The 'ETAN Report', Gender and Education, 13, 3, 243-60.

*Rossilli, Mariagrazia, ed. Gender Policies in the European Union. New York: Peter Lang, 2000.

*Roth, S. (2008) Gender Issues and Women's Movements in the Expanding European Union. In: Oxford/New York: Berghahn Books.

*Squires, Judith. The New Politics of Gender Equality. Houndsmill, Basingstoke, Hampshire: Palgrave-Macmillan, 2007.

*Stratigaki, Maria. "The Cooptation of Gender Concepts in EU Policies: The Case of 'Reconciliation of Work and Families." Social Politics 11, no. 3 (2004): 30-56.

– 005 'Gender Mainstreaming versus Positive Action: An ongoing conflict in EU Gender Equality Policy', European Journal of Women's Studies 12(2): 165-186.

Threlfall, Monica., ed. Mapping the Women's Movement: Feminist Politics and Social Transformation in the North. London: Verso, 1996.

*Tinker, Irene. "Nongovernmental Organizations: An Alternative Power Base for Women?" In Gender Politics in Global Governance, edited by Mary K Meyer and Elisabeth Prügl, 88-106. Oxford: Rowman & Littlefield, 1999.

*True, J. (2003). "Mainstreaming Gender in Global Public Policy." International Feminist Journal of Politics 5(3): 368-396.

*van der Vleuten, A. (2007). The Price of Gender Equality: Member states and governance in the European Union. Aldershot, Hampshire, Ashgate.

Verloo, Mieke. "Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union." European Journal of Women's Studies 13, no. 3 (2006): 211-18.

*Walby, S. (1997). Gender Transformations. London, Routledge.

*Walby, Sylvia. Theorizing Patriarchy. Oxford: Blackwell, 1990.

*Woodward, Alison. '"Too Late for Mainstreaming: The View from Brussels." European Journal of Social Policy 18, no. 3 (2008).

Session II Presentation 2

Main Actors' Roles in Implementing Gender Mainstreaming: A Case of Germany

Marion Böker
(Director, Consultancy on Human Rights and Gender Issues
Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin, Germany)

A step of 5 years foward and five years to delete all efforts: The national level

The first actors of the implementation are due to the federal constitution of Germany and due to their responsibilities to implement basic law, regional and international law and human rights treaty bodies the Governments of the municipalities, the Laender and the national level.

After the legal background has been defined and ratified between 1995(The Platform for Action of the Beijing) and the EU Directive on Gender Mainstreaming(1997) and the Amsterdam Treaty(1999) and the document of the Beijing+5 review process(2000) which mentioned Gender Budgeting very precisely the German Federal Government implemented Gender Mainstreaming while the very specific process and methodology of Gender Budgeting was not separately mention and stakeholders where not very aware about how to

implement the Gender Mainstreaming in the financial policies and budgetary process.

The first steps of the implementation of Gender Mainstreaming in Germany were done when the "political will" was formulated as the Governments objective.

But before it had been in the political agendas of the parties: and this was lobbied by some NGOs to the candidates and was then written in the election programmes of the parties from some mainly female members of the two later ruling parties. After the election and according to the legal obligation of Germany AND the agenda and objectives of the new Government it was formulated as a binding target: first in the coalition contract between the Social Democratic Party and the Green Party and then confirmed by a cabinet decision in 1999.

After this all ministries and entities were obliged to implement it on all levels.

To prevent a misunderstanding or better, to give a hint to the later misunderstanding:

It was excellent that parties made it to an issue on their agenda, that they supported the new instruments of Gender Equality by their political will. But at least, it has not yet understood enough: the implementation of Gender Mainstreaming including Gender Budgeting has been confirmed by the Government before in Beijing during the UN World Conference on Women and has become a legal binding obligation by the EU directive and should not be any further depend on a changing political will, but be taken serious by any Government which truly must implement what is legally binding.

As to Gender Budgeting UNIFEM hosted in 2001 a conference of all Ministries for Finances of the EU member states to Brussels and the outcome was a decision for all EU member states to implement Gender Budgeting no later then 2015.

In 2000 therefore the objective of the implementation of Gender Mainstreaming was enshrined in the Common Rules of Procedure for Federal Ministries in Germany(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO), Chapter

1, § 2)[55] In Germany cooperation between federal ministries is governed exclusively by these rules. This means that any process implemented by the federal government as a whole to eliminate all forms of discrimination against women (and based on sex/gender) must be enshrined in this text.

Following the parties, the single politicians and the members of parliaments or councils, their mandated power to draw decision and their duty to implement ratified consensus especially those who build the majority and governing parties the next important actors are the people working in the different administrative units.

The national machinery of the advancement of women - coordinating, motivating and evaluating role in mainstreaming gender

Actually due to the traditional gender equality work by the predominantly focus on women and temporary special measures(Frauenförderung) done in the last twenty-two years by a federal ministry in Germany it might not be an easy task to implement gender mainstreaming in the future in all of the ministries and their entities and by directly involving all actors on all levels. Even when it was formulated in Beijing and confirmed and rewritten in an EU-Directive as a law for each single member state and as such integrative and important part of the EU "acquis communautaire".

Especially the integrating of a full gender impact analyses in the whole gender budgetary process as the heart piece of the Mainstreaming process, I would say, and to re-define each measure of policy and budget by objective and indicators, install an ongoing mechanism of data collection, of evaluation and reporting

55) http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/GGO,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/GGO.pdf, Date of access: 7.5.2008.

inclusive an regular participatory process for citizens, all this might need a long term planning and a strong hands of coordination manoeuvring through a long lasting reform and chance process.

In this process of change the focus must not only be on the methodology because then the process might not change anybody but end up in another technocratic experiment. In this process of change the different actors and here foremost the ones in charge from the Government and its administration of the national, but then as well the Laender, communities and district levels are the agents of change. And so the planning and coordination of that process needs to deal a lot with them: they need to be trained; they need to re-define their roles in the institutions because all their professional skills and their engagement is needed for the process of change. All this actors need a great attention since most of them might not think that they need re-training when they are in the jobs since longer: They need to get attractive trainings, they need motivation and incentives as well as the coordination must show that at the end there will be sanctions since.

These are the first gender discrimination change agents while it must be there part to cooperate with other actors all agents of change in a huge process for the elimination of all forms of discrimination against women (or based on sex and gender) and the empowerment of the whole society.

Normally all state employees of all ranks should have the self understanding of being a change agent towards every task as the executive staff, politicians and everybody should have internalized this: but reality is often fare away from this. So sometimes the re-training and new job understanding even helps not only to make administration more effective and motivated towards the challenges of Gender Mainstreaming but in the process even renews energies for all the work. Today employees as everybody want to understand themselves of being needed and asked to make creative and innovative contributions. Today, if this is possible and the individual is working for clear defined objectives and sees the gain of the

work at its end as an improvement of the situation of all women and men the result of work done by so many individuals might be more effective. Especially to frame the huge work to be done on gender equality by gender mainstreaming within the setting of human rights might also much more positively describe the importance of everybody's contribution and helps to motivate the agents of change.

The main innovative character of Gender Mainstreaming and one of the principles of this approach is that all measures and the whole responsibility of the realization of de-facto gender equality in all areas of life and vice versa the absent of any gender based discrimination will be done together by women and men. This is no longer to shift off the responsibility for the whole change of a society and the elimination of the discriminatory structures of societies to only the half of the population, so to say to the victims of discrimination alone.

This approach had been more advanced and created after the lesson was learned that societies with gender discrimination (and other discriminations and exclusions of other targeted groups or of other grounds) will not succeed in allocating all human resources, creativity and capacities for the well being of the society, for the holistic wealth a society needs as well the safety and development in all fields of life needed to cope with the recent and future challenges. If a society hinders a group and especially as big as women or better, all people with a female gender to participate, contribute and unfold fully their potentials then the potential of this society might be limited and restricted, insufficient to survive. And if so to establish a full de-facto gender equality and 0-discrimnation has to be a priority objective of a whole society and of all women and men in charge of institutions and actors involved: bottom up and top down; within institutions on national level as well as in the family home in a community district.

This lesson as common it is in economical or demographic research institution s[56] and within the dialogues of the International community and institutions in

56) As to the host country of this symposium this is reflected in the statistics of the

practice is not very often learned from all actors of all levels in the single member states: but leading institutions and actors must insist of enlighten the broader public on this and

One of the most competent partners of the governmental administration should be due to the somewhat of 30 years of best practice in Germany the gender equality unit[57] within the Federal Ministry for Family, Seniors, Women and Youth: in the best case they can take a lead in coordination and the organisation of awareness and gender capacity building for all stakeholders.

This was true after the 1999 cabinet's decision. It installed a specific unit for Gender Mainstreaming and as to the top-down approach an interministerial working group, the working structure that was then coordinating the implementation of Gender Mainstreaming across ministerial boundaries.

In the Federal Ministries for Public Health and Consumer Protection a model project on Gender Budgeting was started.

Until 2004 the first results had so fare been presented. Our NGO and experts were wondering why it was not more holistic and systematically organised. They were no longer very satisfied. The Initiative For gender Justice In The Budget Of Berlin decided to formulate their critiques the first time before the CEDAW Committee in the Shadow Report of 2003[58]. And the issue was the first time

---

KWDI: you can see that as more the women's participation and equality is rising as better the economy and status of South Korea has developed; see in Statistical Handbook 2009. Women in Korea, Research paper -18-2, by Joe Jaesseon and Lee Chaejeong, ed by Korean Women's Development Institute, 2009

57) In fact some are only founded in the 1990th on local or municipality level especially those who had to be newly put in place after the reunion 1989 in the eastern new Leander and their municipalities: the number of years of experiences is very different and dependent from the different level of resources (working hours of the personnel, number of employees, other budgetary extent) and the often different definition of limited or fare reaching competences within the administration there is quite a difference; but, the gender equality units within the administrations of municipalities and Laender have networks who had been supported by budget of the Laender and federal Government for years, but had been shortened since 2003.

58) See in: Shadow Reports on the fifth report by the Federal Republic of Germany, 2003

debated in the CEDAW Committee's session on Germany in January 2004 under the chapeau of the women's human rights framework. The CEDAW committee responded positive and finally praised the German Federal Government in the Concluding Comments of 2004 for the way it had started to implement Gender Mainstreaming. But in the session it was questioned why there was no planning and process for Gender Budgeting. Then the Federal Government promised to make a feasibility study on Gender Budgeting and thereafter to decide upon the design of the best way of implementation. And finally in spring 2005 the Government published the call for tenders for this feasibility study.

The new elected Government from Christian Democrats and Social Democrats after autumn 2005 then discarded Gender Mainstreaming as an equality strategy and has fallen far short of the expectations raised by the 5th Periodic Report to CEDAW. Gender Mainstreaming is no longer proactively pursued by the current federal government (6th Periodic Report, Part A I, "Equality policy as a Strategy for Success" And Concluding Comment No. 5, CC No. 43 as it refers to the Beijing Platform for Action which contains Gender Mainstreaming and the +5 (2000) document which contains Gender Budgeting)[59].

As such the German government does not take the responsibility for the obligation by CEDAW Article 2 to pursue a policy of eliminating all forms of discrimination against women "without delay". Moreover, the 6th Periodic Report offers a thoroughly inadequate picture of the activities that are being undertaken to implement gender mainstreaming and gender budgeting at various levels in the German federal structure[60]. The implementation processes underway in Germany,

---

to the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) ed. by agisra e.V., KOK e.V. and TERRE DES FEMMES, Berlin July 2003, p. 116 – 122; for download at http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/menschenrechtsschutzsysteme/vereinte-nationen/frauenrechtskonvention-cedaw/ (Date of access 4. 8 2009)

59) see all documents for download at http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/menschenrechtsschutzsysteme/vereinte-nationen/frauenrechtskonvention-cedaw/ (Date of access 4.8. 2009)

notably in the State of Berlin since 2002[61], but as well in the municipalities of Magdeburg, Munich, Freiburg and Cologne, have gone without mention.

There are many reasons why the Government since 2005 abandoned their obligations. The main reasons they mention is that the English terminology is irritating the stakeholders within the ministries but even more the general pubic. In fact there had been only a few very negative newsmagazine articles against Gender Mainstreaming but among the whole literature in the academic sphere, studies, real processes and informative articles these had been a minority.

The German Government explained during their European Symposium on this subject held in June 2007 as part of Germany's Council presidency[62] and again in the 43rd Session of CEDAW that they plan to create a new orientation for equality policy but within the whole five years of the governing period there had been no action on this, instead they abolished the working structure which since 2000 had so far been coordinating the implementation of gender mainstreaming across ministerial boundaries.

The announced new adjustment of the gender equality policy is not based on an analysis of previous policy strategies and outcomes. The crucial changes to structural framework conditions are not mentioned as an objective.

Not even the very late in 2007 published feasibility study3, which on all levels welcomes the implementation of Gender Budgeting had been debated in the public or with experts and until now no steps of any gender budgeting implementation within the federal budget or on national level are made.

Our NGOs and not only the gender budgeting focused NGOs- but all NGOs in the Alliance of German NGOs who submitted their Alternative Report on the 6.

---

60) ibidem

61) http://www.berlin.de/sen/gender/gender-budget/index.html ; Date of access: 7.5.2008 (two documents in English)

62) Documents in German, English, French at http://www.bmfsfj.bund.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=101658.html ; Date of access: 26.4.2008

German governmental periodical Report to CEDAW analyses this all as a political shift to another political focus which is under the demographical development minimized to "the family policy" especially of the Federal Ministry for Family, Seniors, Women and Youth. This Government just opposes the Gender Mainstreaming approach and so failed to follow their obligations.

Again in front of the CEDAW Committee the Government knowing that earlier or later they have to comply with the obligation said that they are thinking upon a proper way of the implementation. The CEDAW Committee urged them to return to a holistic Gender Equality approach including Gender Mainstreaming and Budgeting.

Even if at the moment there is clearly no ‘political will’ one obstacle of the implementation might be that the National Machinery of the Advancement of Women, the Ministry even if it is one of the biggest with a meaningful budget and responsibility has not enough acceptance in the power game of the whole concert of all ministries: then the Government by the cabinet would have to evaluate and find a solution and must advice all ministries to cooperate.

In the last five years especially under the circumstances of the ‘great coalition’ of two mainly in so many positions and issues opposing big parties ruling together especially for the implementation of Gender Budgeting as it could be the motor of Gender Mainstreaming in general might not have been possible because the Ministry for Finances would have to take the leas − here is a (‘male’) minister from the Social Democrats- and cooperate with the Women’s Ministry − with a (‘female’) minister from the Christian Democratic Union: this might be a ‘gender issue’ itself, but I think it is more a ideological and a party strategic situation of no fruitful cooperation.

But even if so, recalling the legal obligation of the Government as a whole this should no longer be an obstacle and the National machinery for the Advancement of Women − or the Chancellor herself or any responsible ministry should initiate the process again.

The next parliament and cabinet after the election should remember they are not only obliged to implement this piece of more a difficult reform than just a reform in temporary cutting some budgets but of a total new installation of a systematic machinery of gender equality and human rights controlling throughout the policy, single measures and budget lines but that they as actors could improve the democratic quality of governance and gain a lot of new techniques not only in the field of gender equality through it and finally can produce a master reform. At the beginning it might be a huge work inside ministries, a work in a laboratory.

But when the gender audit is regularly and the budgetary process and the budget planning document is changed and more easy to understand in its effects on gender equality and one can improve and if one can use the gender mainstreaming analyses to detect failures and identify solutions for the objective of more and total equality one can then out reach to gain more sympathy for the approach and create with more and more participating actors a win-win situation.

The psychological tasks to empower all actors to do the important job – Understanding of the theory and translation into a valuable practice

Not all those mainly female officers in charge in the Federal Ministry for Women are "feminist bureaucrats" (or femocrats)[63] and one group of them is opposing Gender Mainstreaming and rejects every step for its realization. I think, they still misunderstand some gender theories as the ‘deconstruction of gender’ as the social determined dual gender attributes and so called ‘opposite’ roles of ‘man’ and ‘women’ or ‘male’ and ‘female’.

63) As it is described from Alison Woodward(2004/2006) or Annemie Motmans and Alexis Dewaele(2003).

The concept of ‘gender’, the real potential of a may be de-constructed hierarchically duality of a lower and subordinated ‘female’ individual and a ‘higher’ and superior ‘male’ principle in philosophy and culture and of human beings with a gender role composed by typical ‘female’ and ‘male’ sex and/or gender has to be part of a gender training. And as much a theoretical vision of a freedom from the two traditional unequal gender roles in a dualistic gender regime might offer; the human rights perspective and legal obligation of the de-facto O-discrimination objective and a de-facto equality before the law on all levels including the access to(economical, monetary, material and immaterial) resources and the steering of the budgetary public expenditures and taxes for this objectives is a very substantial and practical potential. The later is easier to buy fro some of the opponents of the gender approach. Sometimes academic theories cannot be easy translated to the daily life scenery. This does not in general decrease their meaning.

For a training of fresh actors in the mainstreaming job I normally find it easier to re-call the often even not for all of them so known and agreed consensus of gender equality policies and then expand it into the job to do for the implementation of the (women’s and men’s) human rights. My experience in such trainings and implementation processes is that it has gained a high image. And this approach – a legal and philosophical even theoretical approach but which is already turned partly by practice and partly by the desire of people into practice allows to reach out to each individual as an potentially equal human being even being so diverse and being free to define his or her or queer or temporary sexual and/or gender identity atleast as a citizen and a subject of a canon of human rights which as well entitle each individual for equality, access and participation. This vision is not opposing the libertarian theories vision of the de-constructionists nor is it less then their vision.

Sometimes even dedicated "women’s" equality unit administrative actors rejected the extension of empowerment for women by temporary special measures

to a greater variety of "gender" and "diversity" and hesitate for a greater inclusion of the egalitarian and anti-discriminatory approach to Lesbian, Guys, Bisexuals, Transgender or Inter-sexed people. This again might have its root causes in their own adaptation of gender stereotypes and concepts or in a lack of times to reflect the various discriminations as illegal and inhuman, in a lack of information and a lack of the understanding and practice to deal with the intersectionality of the criteria of gender, class/ economical status[64], "race"[65], handicaps, age and more.[66]

Again: the preparation and solid ground of a process of change must start by giving time for reflection, knowledge, empowerment, skills and a sound understanding of the legal background, the terminology, the methodology to the single and to the groups of actors who are the change agents. And, as part or the Empowerment they need to understand how important their contribution is and that their personal creativity is questioned, needed. For to unfold this executive staffers need to lead the process and organise the training and refelction elements as well as the spaces for free thinking and developing ideas and innovative

64) Income and wages as defined by the ILO, Educational degree, other forms of ‘capitals’.

65) Within the European Union we use 'race"with quotation marks since during the WCAR 2001 in South Africa the European Group of states after lobbying and in consensus with EU-NGOs signed a special regulation in which "race"was discovered and rejected as only a construction of the intention of racial discrimination but that there is only next to animals and plants one human beings and no different "races". The category is in consensus with the African and US- and Latin-American States and NGOs still used but with quotation marks as a political term of meaning, even if all agreed on the one "race" reality;

66) See Jozefin Godemont and Joz Motmans: "The velvet triangle in the Flemish field of women’s and LGB movements, networks, strategies and concepts", paper presented during the European Conference "Equality is not Enough", 13.-15. September 2006, Antwerp/ Belgium; the authors show that this shortcoming is mainly in the movement which still consists of the women’s movement and the LGB and recently more LGBT and I am sure in future LGBTI movements. The same shortcoming, the restricted and exclusive history and recent action by the movements is obviously mirrored in the law, (in Germany: first historical separate gained anti-discrimination legislations) and the implementation in the politics and administration, during the implementation and with each different focus;

solutions in the process: Even in institutions and administrations such space for a 'learning organisation' which is nothing else then the amount of all individuals unfolding heir creativity and capacities for the objectives and efficiency of the institution which has to be always aware of the timely targets and task due to the needs of the citizens for whom they or the organisation is only a serving unit.

One has to start in the moment with the developed instruments and methodological sets of gender mainstreaming and budgeting(women' rights evaluation and controlling of all policies and resources).

In the long run all human rights can be controlled by such a methodology in the states or in regional and international institutions.

The last step is recently discussed as a wide reaching approach of human rights mainstreaming (and budgeting) and as gender mainstreaming it could be used to hold Governments more accountable for the whole set of implementing human rights standards and treaties.

But there are rare models of beginning holistic approaches or extension within the realization starting from the experiences with gender mainstreaming ad extending the approach to a more holistic human rights dedicated one.[67)]

The primary actors are those of the governmental levels because they are elected and installed to secure the implementation of the instruments for better gender equality as Gender Mainstreaming and Budgeting since they ratified the PFA from Beijing in 1995(+5 in 2000), and e.g. the CEDAW or other human and women's rights conventions.

---

67) As described as an upcoming change of paradigm in my paper "German and International Gender Budgeting Initiatives" for the European Gender Budgeting Network (EGBN) presented at the conference "Public Budgeting Responsible To Gender Equality/ Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género", June 9-10, 2008, Bilbao, Spain, to download under Presentation at http://www.generoaetaaurrekontuak.net/en_ponentes.html ; first steps into this direction can be seen in the Gender Bduegting and Mainstreaming process of the Land of Berlin/Germany or the municipality of Esch/Alzette, Luxemburg.

More and more actors as ‘change agents’ – not really new to politics – but new when transparent and when women are among them

For the creation and definition of the "political will" and decision and the steady decisions of the continuity of the implementation process the main actors are the political parties, their members and especially candidates, their members of parliaments. For the awareness raising the actors are the political foundations, educational institutions as the main important will be the academies for the administrative personnel and the universities. Especially in the forefront are Gender Studies Departments and Gender Institutes: but even if here are the specialists, ‘gender’ knowledge and mainstreaming has to be mainstreamed in these holy halls of science.

Other partners which in Germany became the main driving forces for especially Gender Budgeting in Germany are the(women’s rights) NGO and experts. The group of experts might be within an academic institution or independent free consultants.

Their lobbying, but as to Gender Budgeting, in Germany mainly the NGOs lobbying has pushed each step of the political decisions for the implementation of Gender Mainstreaming and Gender Budgeting before elections, into coalition contracts and into programmes. NGOs have spread knowledge to politicians, to citizens, administrative levels as well as to academic levels and institutions and to the public.

They have organised trainings. They have offered networks and dialogue forums in which sometimes administrative personnel and politicians have been included. This equally happened in other regions of the world e.g. in Georgia, India, United Kingdom, South Africa, Turkey, Spain, Taiwan and many more. In the last 20 years specific NGOs (Initiatives) for Gender Mainstreaming and Budgeting have been very influential, initiating, and accompanying the

implementation processes.

NGOs in the Land of Berlin and other communities in Germany

In Germany the moment of the NGOs becoming connected with the Gender Mainstreaming and Budgeting methodology was definitely the UN World Conference on Women in Beijing(1995), during its follow up in New York (2000) and since then during each Committee on the Status of Women and then in the regions and sub regional contexts.

In Berlin while having a national workshop in the aftermath of the Beijing + 5 meeting in 2000 some experts on Gender Equality and Gender Budgeting to elaborate on the chances to implement it in Germany on the national level decided to join for a steady independent Gender Budgeting group. It was then still very open which level should be focussed on: the national, the Lander or community one. It could have even be the European unions budgetary policy level.

But very fast in the end of 2000 the NGO actors of the Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin realized a great window of opportunities. A financial scandal was dismantled which was composed of corrupt politicians in the board of the Land of Berlin owned bank which was holding the taxpayers money, a big crash and at the end the fact of a bankrupted bank and a bankrupt Land with billions of depths and a situation in the long run as a developing countries budget and consequences for the citizens. Big budgets cuts were expected but as well the Government lost all support. The tax payer's money had been burned in failed speculations with land and building projects. Today one could say it was a very early warning element, a first but home made financial crises in the Land of Berlin. Very fast new elections were announced.

This was the hour of lobbying for change. This was the hour of a NGO for lobbying for an instrument which will work for more Gender Equality and transparency of the budget's flow and effects. When the NGO calls to sign a public letter of intend for Gender Budgeting implementation after the election many politicians, citizens and other NGOs signed it. During the election campaign the Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin gave trainings for groups of politicians or created events with experts and politicians.

Before the coalitions contracting started in the end of 2001 the Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin distributed to all boards of all parties and all candidates a paper with an explanation 'What is Gender Budgeting' and 'Why to implement it' as a possible text element for a coalition contract and ten recommendations for to start an implementation process. These recommendations included to have a steering group and a seat for relevant NGOs in this steering group to monitor the process and give advice.[68)]

The role of specified NGOs has been broadening since in effective implementation processes e.g. in German cities like Cologne, Munich, and in the Land of Berlin and its districts since 2002 when the Berlinprocess started and the NGO got the seat in the steering group. Others are not integrated in the process so formalized but play an important role in the processes.

The German Gender Budget Initiatives[69)] organized national and regional (Ausrian, German, Swiss) network meetings since 2002. They joined the European Gender Budgeting Initiatives Network(EGBN) and are lobbying and providing expertise to the EU-Commission, the European Parliament, to single politicians and decision making EU-bodies. They try to be present in some UN processes and meetings to exchange or deliver information.

The Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin, BIG, and GMAI are

---

68) The mentioned documents are still in our archives and may be translated into English for a later publication. At the moment it is only possible t summarize the content.

69) *Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin, BIG, and GMAI and the Women's Agenda Group In Cologne.*

today delivering independent expertise, short term informal but as in Berlin holding a seat within the high ranking steering group a formalized consultancy, they are communicating the process to other NGOs, the public, in network meetings to the national, regional and international level. This three NGOs are all member of the European Gender Budgeting Network(EGBN) and are partly cooperating, partly acting on their own, but all for Gender Mainstreaming and especially Gender Budgeting.

Berlinas a good practice example – the best is not yet found

The Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin is part of the steering group of Gender Budgeting in Berlin: it holds a seat in the body which designs the process since the Senate's(Government of the Land of Berlin) decision for the implementation of both, Gender Mainstreaming and Gender budgeting after a public hearing in the parliament in 2002.

This NGO is monitoring the process since 2002, is providing Recommendation Papers on the further steps, the methodology, the results and interpretations. It has submitted critical reports and has two times submitted alternative reports to the UN-CEDAW-committee on the positive implementation in the Land of Berlin but also claimed for and recommended a national implementation process. Both times it was supported by the UN-CEDAW-committee(see Concluding Observations 2004/2009 to Germany).

The national levels commitment would be of great importance. Not only it would enforce more communities and Laender to start the implementation. It should work out coordination and help to systematize and harmonize the processes. But more important from the perspective of the Land of Berlin, still the only Laender level implementation process in Germany: Even in many cases

in the first step to collect data or to analyse the tax policy the Land of Berlin has no competence and no support from the Second Chamber and the Federal Statistic Office. This is in many ways a big obstacle for the Berlin process.

For example: While analyzing the tourism industry of Berlin, which is one of the main new service industries nowadays in Berlin with a huge amount of work places paid and unpaid, a lot of small and medium businesses and many traditional and new jobs for women the Berlin process wanted to have access to data on how much is the tax income by this sector, about the whole structure of who are the business owners, is it changing (by gender), what is the income and more. Since the data collection is done in the Federal Statistic Office Berlin asked for this data and got the answer that many of the questions cannot be answered, that they did not ask for such data especially not by gender. Thenthe Berlin Government filed a motion to change the data collection and to include all this categories by gender in the Second Chamber (Bundesrat). The majority of the second chamber rejected the motion.

As it is one lesson to be learned from the process in the Land of Berlin: It must be installed by the political will and some resources from top-down but as well it is a main factor of success if it supported by a bottom-up process through NGOs.

Together the people from administration and NGOs can learn from each other and the ‘gender’perspective can become mainstreamed and opens up challenges and new very lively and important ways of how administration and politics can act in a more proper and need and rights orientated approach. In the case of Gender Budgeting a positive gain of this is more transparency and legitimacy for governments, administration and politics: A win − win − situation for all actors.

In Berlin from the very beginning the Government and then Administration agreed to give a seat to the steering group to two NGOs. As from NGOs side we had wished that the slot of participation would have been more open.

The Women’s Council of Berlin was working in the working group on

statistics for Gender Mainstreaming in general. The Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin holds since 2002 represented by different persons throughout the years a ficed seat in the steering group gender budgeting. The Ngo representative can speak, and bring in papers and ideas. Their recommendation papers have several times been on the agenda and finally many topics and recommendations have been taken into account and implemented.

The Land has always in its regular reports and public presentations made it clear and transparent that the NGO is taking part in the process and that this is an important element of the process which was initiated bottom up by the NGO, then implemented and managed and expanded top-down by the government and administration and finally supported bottom-up.

From the beginning on Berlin defined Gender Budgeting as a regular and long term part of the modernization of the administration in Berlin. It has been written in the budgetary law and is confirmed each second year with the new budget and in between a lot of regulations and communications processes between all involved Land Ministries (all complete) and all districts of Berlin in a double process.

Berlin started with a working plan for several years and planning phases, training phases, a data criteria definition phases and a data collection phases. Since the last year it has started to re-define objectives of the measures and budget lines.

Berlin started with a low level easier to realize gender analyses: the budgetary beneficiary public expenditure analyses of first a few then more and more selected budget articles.

Every two years[70] there is a report to the parliament: it is compiled by the Gender Mainstreaming Coordination Office and the Ministry for Finances of Berlin which is leading the process. And as more objectives and indicators will

70) The budget circle of Berlin is every two years because since the Berlin financial crises Berlin has a double-budget for two years (and a 5 years strategic plan).

be introduced and topic specific Gender Mainstreaming Budget and Measures Analyses and Gender Impact Analyses will be added then the Women's and Gender Department of The Ministry for Economy, Technology and Women will co-edit and conduct the evaluation and the report.

From the beginning on Berlin even when it was in a deficit budget situation defined a small budget article of 100.000 EURO for independent experts (flying experts) which can be requested by the districts or Land Ministries for some specific consultancy processes. The access is limited to a maximum of around 3500 EUR per year and project and it should only add support to the integrated gender budgeting analyses processes of the regular working processes of the staff. Sometimes a conference has been organised and financed by this budget article.

Another resource is the Gender Budgeting Coordination Office with three (now two employees).

After all some very minimized gender data figures and the résumés of the Gender Budget Analyses and recommendations as to the future changes in distributions, temporary special measures or any kind of action for better steering for gender equalityfrom he administration is added integrated in the budget planning document. In the document for the 2008/2009 budget this was integrated the first time. Then the final decision is back in the banks of the politicians who have now a document of more precise data and hints for lacks and gaps, for trends and success of the development for more and at the very end de-facto equality.

Now, the Gender Budgeting process is the clockwise every two-year to two-year circle motor of Gender Mainstreaming: The budgets gives the rhythm and the Gender Budget Implementation produces not al but many questions, analyses, answers, hopefully.[71)]

71) For the presentation and later publication some graphics of the process and may be examples of results and consequences can be included.

The velvet triangles of main actors

Another partner in the "velvet triangle"who deliver expertise and consultancy are academic but governmental founded and paid institutes within universities like it is the Gender Kompetenz Zentrum for the German Federal Government, independent adult education institutes from within the women's movement like the Frauenakademie München in Munich, the capital of the Land Bavaria or the independent Gender Institute Saxonia–Anhalt(G/I/S/A) which is working in Magdeburg, the capital of the Land Saxonia – Anhalt and for the Saxionia – Anhalt Givernment recently in a new consultancy process for Gender Mainstreaming and Budgeting implementation: this has just started. In the land of Berlin here is additional the Academy for Adminstration of the Land of Berlin which from time to time is organizing work shops and vocational trainings for the employees of the Ministries and districts. All universities might at least be partners in research and evaluation. Recently two interesting papers have been published by the Berlin School of Economics, the Harriet Taylor Mill-Institute for Economics and gender Studies.[72)]

Especially NGOs and consultancy experts, such academics in the best practice in direct connection with networks of the social movement as it is the women's movement, the LGBTI movements and at best other are those who can add consistency, a long-term monitoring and in future the element of participation to the process.

They all together with the politics, administration have their role to play: they have the potential as connected partners in the "velvet triangle".[73)]

---

72) 'Genderbezogene Forschung und Lehre im Fachgebiet Rechungswesen und Controlling", Discussion Paper 02, 05/2008, by Madeleine Janke and Ulrike Marx; and: 'Gender und Mikroökonomie. Zum Stand der genderbezogenen Forschung im Fachgebiet Mikroökonomie im Hinblick auf die Berücksichtigung von Genderaspekten in der Lehre, Discussion Paper 05, 06/2009, by Wolfgang Strengmann-Kuhn; Both under publications at http://www.harriet-taylor-mill.de.

73) In addition to the reflection of this term in the Flemish (Belgium and Netherlands)

Not always the ‘velvet triangles’ are very ‘velvet’ and not always there are the three main actors: I think, the model in reality has more options and more variations which have to be added. One has to differentiate more between the actors since the representatives of the social movements as those of the women’s movements, the ‘feminist’ experts and other none-feminist or human rights active actors as experts, academics are not all of the same opinion and use sometimes very different approaches, have different intentions and mainly are sometimes not as independent from the Government as other players in the game. At least one could win actors from unions (as to labour market issues), professional organizations like the German Sports Federation (they have a very advanced gender mainstreaming concept for their member federations) or those who represent different professions or parts of the society and much more.

All actors in Germany as they are citizens of the European Union and part of the International Community within the UN have to also reach out for the cooperation with the European Parliaments MP, The EU-Commission, the Commissioners and staff, The EU-based NGOs(EWL) and the UN entities and NGOs.[74]

The paper will elaborate more on the different concepts and potential of the various actors in the colourful star (several triangles, more then velvet). Then I can add even on methodology, or better, the effects of each model, specific mixture of actors and their conditions different regions in Germany to the chosen set of tools and result, as to the pre-conditions and effects, positive and negative.

---

and Swedish literature is also reflected in the German literature on Women’s and Social Movements in universities and the theoretical discourse, less in the practice of the movements. E.g. in Ilse Lenz (2008): 'Frauenbewegungen: Zu den Anliegen und Verlaufsformen von Frauenbewegungen als soziale Bewegungen", In: Ruth Becker und Beate Kortendieck (Hg.) Handbuch der Frauen- und Geschlechterforschung: Theorie, Methoden, Empirie, 2. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, p.867.

74) The paper will elaborated a more on this helpful and sometimes pushing or slowing down but always important actors;

So the triangle can become a five or six-pointed star with many colours.

And: if we describe the model as well as a model of conflicts of interest and dependency and levels of independency and of various forms of communications and interactions it might be useful theoretical tool of understanding the risks, obstacles and the high potentials of a high interlinked and active part of the societies which are engaged for change and freedom of gender and other forms of discriminations for the de-facto equality of 'women' and 'men' on all levels each in their role and with their potential. Then we could even use the model to develop the potential of each stakeholder in the colourful star to the best of the intended result: the Gender Equality and for Freedom of any kind of discrimination through Gender Mainstreaming and other tools like e.g. temporary special measures (as in Art. 4.1, CEDAW).

Participation – The missing link

The objective of NGOs since has been the participation of the citizens and especially the Empowerment of women to do so and the empowerment of women and men to do so being gender aware. Therefore and for the better use of the politicians the budget document should be public and easier to understand and enhanced with more data and Gender Analyses results.

While the brasilian process of Porto Allegre is a famous model for a participatory budgeting it is as well a model that shows: only to organize participation does not generate the focus, expertise and data which is needed for a gender equality controlling.

Women and men citizens need knowledge and at least the same amount of training before to become gender aware and able to read a budget as the actors from the Governments.

In Berlin the district Lichtenberg organizes a participatory budgets process and

since tries to integrate gender. Since two years Freiburg(i. Brsg.) has undergone a first circle of citizens budgeting participation including a gender focus.

And by improving the quality of the implementation processes elements of participation for more transparency and even more inputs of all citizens could be added. This as well would help to realize the holistic advantage of a mutual concerted human rights based approach.

But this is except some rare examples by district of Lichtenberg, Esch/Alzette, Luxemburg, a district of Istanbul, Porto Allegre and may be through the honourable hosts of this symposium in the near future in South-Korea: the music of the future is the music of closer gender equality, more justice and this must be part of the symphony of a democracy of equals, freedom from discrimination, peace and stability in our countries, communities and homes.

Session II Presentation 3

Current Situation and Challenges of Gender Impact Assessment in Korea

Kyung-Hee Kim
(Director, Gender Impact Assessment Center in KWDI, Korea)

1. Introduction

Gender Mainstreaming(hereafter GM) is a core strategy for the realization of gender equality, which has spread across countries and been adopted in various ways since the Fourth World Conference on Women, Beijing, 1995. GM is a new strategic paradigm for gender equality and women's development aiming at the equal distribution of benefits and the prevention of discrimination among men and women by incorporating the experiences and demands of both genders into every stage of policy procedure, from planning, implementing and monitoring, to evaluation. The main institutional tools of GM are Gender Impact Assessment (hereafter GIA), Gender Budgeting(hereafter GB), and Gender Statistics (hereafter GS). GIA obtained its legal basis in Korea when the Basic Act on Women's Development was amended in 2002. GIA, carried out together with GB and GS, is a tool to develop and implement gender equality policies by assessing gender

differences such as the socio-economic gap and characteristics of men and women in policy procedures. GB will enter into force in 2010, as planned by the enactment of the National Budget Act in 2006. Accordingly, the officials in central government are working on GB this year. GS, the legal basis of which was provided by amendment of the Basic Act on Women's Development by the Ministry of Gender Equality, has been reinforced to extend its coverage by provisions introduced in the amended Statistics Act of the National Statistics Office in 2007.

GIA aims to realize gender equality in the overall policies of government by assessing general policies and projects with a gender perspective, without focusing on gender specific policies targeting women. To this end, the Ministry of Gender Equality conducted a GIA pilot project on 10 programs in 9 government authorities in 2004. The number of authorities and programs has now significantly increased, showing 1,899 programs in 298 authorities in 2009. This increase has been led especially by local governments. All 16 of the metropolitan city administrations and provincial governments and 99% of the lower level local governments (of which there are 234) are conducting GIA.

The main reason for the rapid spread of GIA nationwide is that the Ministry of Public Administration and Security included the level of GIA implementation as a part of the performance evaluation of local governments. That is, the evaluation form contains a section for the number of programs assessed by GIA and the training hours for the officials in charge of it. Though experts have pointed out the relatively slow improvement of quality compared to the rapid growth in quantity, and the small influence on systematic improvements in gender equality which is the main objective of GIA, the increasing volume of the authorities and projects involved has attracted attention to the outcomes and achievement of GIA. In this paper I will examine GIA in Korea in terms of its legal foundation, its current state and achievements, and in the conclusion suggest several tasks for institutionalizing GIA as a system for changing the gender-discriminatory state.

2. The Legal Foundation of GIA

1) The Central Government Authorities

As mentioned above, GIA was equipped with a legal basis by the amendment of the Basic Act on Women's Development, which is an act responsible for all gender policies. The Act stipulates that "the Central and local governments shall, in the process of formulating and implementing policies under their jurisdictions, analyze and assess the effects of such policies on women's rights and interests and their participation in the society"(the Article 10 paragraph 1). The amended Act in June 2008 has a provision that states "the Minister of Gender Equality may designate national or public research institutions, research institutions contributed by the Government or local governments, or private research institutions as institutions assisting analysis and assessment of policies in order to render support necessary for the analysis and assessment of policies and provide advice and suggestions thereon to the State and local governments"(Article 10 paragraph 2), which provides the legal foundation for the Center for Gender Impact Assessment . And the Ministry of Gender Equality gives regulations on training for those conducting GIA, and on the direction and procedures of policy assessment, in the 'Implementing Ordinance of the Basic Act on Women's Development'. Article 9 of the ordinance says that "the heads of the central administrative authorities and the local governments shall formulate and implement the plans to analyze and assess their policies and submit the plans and the report of analysis and assessment" to the Minister of Gender Equality. The Ministry of Gender Equality has the responsibility of providing an overall report to the Women's Policy Coordination Council composed of ministers.

2) Local Governments

The legal foundation for GIA in the 16 metropolitan city administrations and provincial governments is provided by the Basic Local Ordinance for Women's Development. The Ordinance in local governments had been introduced over 6 years from 2003 to 2008. Busan, the second largest Korean city, on the South coast, was the first among the 16 city administrations and provincial governments to form a legal basis for GIA by introducing the relevant provisions in the Basic Local Ordinance for Women's Development. Seoul introduced the regulations of GIA through the amendment of its Ordinance in 2004. In addition to GIA, some local governments also have legal foundations for GS and GB, which are the core strategic tools for GM. Some of them even expand the coverage to agencies belonging to the governments and government investment agencies, as well as provincial and lower level governments(Kim, Kyunghee, 2008; 117-118). Ulsan includes an article in the Basic Ordinance of Women's Development that "the Mayor shall create gender policies to realize gender equality in budgeting and mid and long term financial planning. The Mayor may designate and operate a coordinating or assisting department in order to conduct GB and GIA smoothly" (Article 6).

〈Table 1〉 Years of introduction of GIA by the 16 Metropolitan City Administrations and Provincial Governments

	Seoul	Busan	Daegu	Incheon	Kwangju	Daejeon	Ulsan	Gyeong gi	Gang won	Chung buk	Chu ngnam	Jeonbuk	Jeon nam	Gyeong buk	Gyeong nam	Jeju
year	2004	2003	2004	2004	2007	2008	2005	2004	2007	2005	2007	2007	2006	2006	2006	2007

source: refer to websites of the Enhanced Local Law and Regulation Information System (www.elis.go.kr), Seoul city administration and Gyeonggi provincial government.

3. The Current State of GIA

1) The growth in number of participating authorities and programs

GIA is currently carried out in two forms; self-assessment and in-depth assessment. The self-assessment is carried out and reported by the government officials in charge of targeted policies. The in-depth assessment is conducted by experts analyzing and assessing core policies or a policy emerging as a social issue upon commission by the Ministry of Gender Equality.

In 2009, GIA is being conducted for 72 programs in the central government, 333 programs in metropolitan city administrations and provincial governments, 1,478 programs in lower level local governments, and 16 programs in the educational authorities of cities and provinces, which shows a doubling in the number of programs compared to 2007, mainly resulting from the growth of the programs in lower level local governments. Actually GIA was used for the first time to assess 10 programs executed by 6 central authorities and 3 local governments as pilot projects in 2004, this was extended to 8 in-depth assessments and 77 self-assessments in 2005, and to 11 in-depth assessments and 303 self-assessments in 2006(Kim, Yanghee et al, 2007: 11). There were 9 in-depth assessments and 711 self-assessments in 2007, and 7 in-dept assessments and 1,517 self-assessments in 2008.

By number of authorities, 9 authorities participated in pilot projects with 10 programs in 2004. In 2005, 53 central governments authorities, metropolitan city administrations and provincial governments carried out GIA on 85 programs. The year of 2006 witnessed the significant increase of participating authorities; 187 authorities and 314 programs. The number of authorities grew much more by 2009; 298 authorities and 1,899 programs in total.

〈Table 2〉 the GIA Growth in numbers of authorities and programs

	2004		2005		2006		2007		2008		2009.8	
	authorities	programs	authorities	programs	authorities	programs	authorities	programs	authorities	programs	authorities	programs
Central Government Authorities	6	7	37	51	38	60	37	78	30	72	34	72
Metropolitan City Administrations and Provincial Governments	3	3	16	34	16	75	16	137	16	268	16	333
Lower Level Local Governments	-	-	-	-	133	179	210	490	232	1,168	232	1,478
Educational authorities of cities and provinces	-	-	-	-	-	-	15	15	16	16	16	16
Total	9	10	53	85	187	314	278	720	294	1,524	298	1,899

Source : the Ministry of Gender Equality

When GIA was first introduced, there was a tendency for peripheral policies to be selected for assessment. Even now, while there are more cases of policies with a bigger budget and better impact being selected for GIA, most policies selected still have small scale of budget. In 2008, according to the budget scale of the policies assessed by GIA, the percentage of programs with a budget of over 820 million dollars is 21.8% in central government, 7.2% in metropolitan city administrations and provincial governments, and 2.2% in lower level local governments. This shows that the most targeted programs have small budgets (the Ministry of Gender Equality, 2009a).

By area of the targeted programs, child-care and welfare are shown as major areas in the central and local governments, while other areas such as health, medical care, safety, and culture, art, and sports have often been subject to GIA. One thing worthy of attention is the active trend to carry out GIA on the area of

construction, transportation, and city planning in metropolitan city administrations and provincial governments. This is because of an active move by local governments to reflect women's demands in their women-friendly city construction projects, which are increasing now among local governments.

After Seoul city announced construction of a 'women-friendly city' 2-3 years ago, Iksan city in the North Jeolla Province, took a decision to actively reflect women's demands in city construction. Following local governments, the central government is also incorporating women's perspectives in constructing cities. The Multifunctional Administrative City Construction Agency expressed a strong interest in 'a city making women happy' in 2008. After Gimpo city conducted a in-depth GIA on a new city construction project in 2006, GIA was carried out by Daegu city on the "Construction Project of Daegu City Innovation(Palgong Innovally)" and by Nonsan city, in the South Chungcheong province, on the "Construction Project for a good place to live(Constructing a Sunny Village in Barang Mt.)" in 2007.

Child-care and welfare programs make up around half of all GIA programs in the lower level local governments, from which it could be inferred that the officials in charge of women's policies who are frequently in welfare divisions chose programs and policies in their divisions rather than making more extensive choices, though it should be noted they conducted GIA on large volumes of programs and policies. This limited program selection is due to too little interest from high officials in GIA, and a lack of inter-division co-operation.

〈Table 3〉 The main areas of policies assessed by GIA by authorities (2008)

	1st priority	2nd priority	3rd priority
Central Government Authorities	Child-care · Welfare (27.8%)	Education · Training (13.9%)	Health · Medical Care · Safety (11.1%) Culture · Art · Sports (11.1%)
Metropolitan City Administrations and Provincial Governments	Child-care · Welfare (20.2%)	Culture · Art · Sports (10.3%)	Construction · Transportation · City Planning (10.3%)
Lower Level Local Governments	Child-care · Welfare (48.8%)	Health · Medical Care · Safety (9.7%)	Education (8.4%)

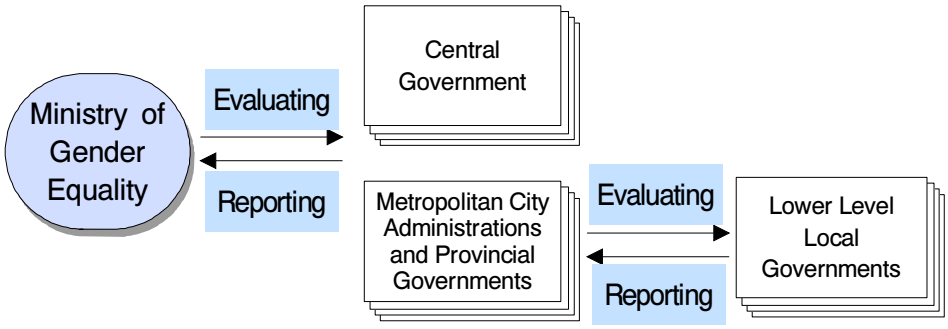
Source : the Ministry of Gender Equality

2) The Procedures and System of GIA

The Ministry of Gender Equality takes responsibility for GIA, and performs overall planning and coordinating. The Ministry designs the procedure of GIA, and commissions and monitors in-depth assessments. It also organizes workshops for experts, and joint meetings with experts and officials in charge of policies in the relevant authorities. In addition, the Ministry gives awards for best practice based upon the results of comprehensive assessments, and searches for systematic improvement. The participating authorities are each level of administrative bodies conducting targeted programs and policies, who make the selection of the targeted programs and the plans of assessments. The divisions in charge are those who deal with women's policies, if any, or those who conduct performance evaluations on government affairs. These divisions distribute evaluation guidelines, encourage officials to participate in training on GIA, set the plans for conducting GIA, and synthesize the results of assessments.

The responsibilities of assessment are taken by the officials in charge of women's policies in the central government, and by the directors of the relevant

departments or divisions in local governments. In the case of self-assessments, in which the officials carry out GIA on their programs, the division in charge of the targeted program also conducts the GIA and produces the GIA report. According to the situation of the authorities, they may also commission GIA to experts. In the case of the in-depth assessments, the experts are given the materials and information on targeted programs by the authorities. Both the head department of the institution carrying out the GIA and the divisions in charge of the targeted programs participate in various workshops and consultation meetings on GIA and examine the measures for applying feedback(Kim, Kyunghee et al., 2007; 343).



〈Chart 1〉 Procedures of GIA

Source : the Ministry of Gender Equality (2009), 「2009 GIA Guideline」, p3

Research institutions conduct in-depth assessment with consultation and information provided by the relevant authorities. The institutions form a consulting team, if necessary, and carry out GIA with the support and consultation of a GIA support institution. The GIA Center under the GM Department of KWDI has played the role of providing comprehensive support for GIA self-assessments and in-depth assessments since 2006. The GIA Center provides regular consultation to research institutions on the tasks required in each research phase, and on networking with experts. Since 2008, when the KWDI was designated as an assisting institution of gender impact analysis and

assessment by the Ministry of Gender Equality, the KWDI has had a closer relationship with the Ministry and provides support and consultation for workshops and joint meetings held by the Ministry.

The officials in charge of GIA think positively about the assessment in general, but demand strengthening support by experts(Kim, Kyunghee et al., 2008). And they complain about difficulties in understanding its indicators while they conduct GIA, because the indicators are qualitative not quantitative, which makes it harder for them to be understood and applied. The officials have some relevant training before making reports of GIA, but it is just a 3-4 hour, or one-day course at the most. Therefore, in many cases, the officials work on the reports without a proper understanding of gender equality, gender relevance and GM. While there are several local governments which put effort into improving the quality of the reports by providing training on GIA and consultation from experts on women's policies, many officials make reports without support or consultation from experts.

3) The Indicators and Analysis of GIA

Korean GIA has 7 indicators shown in <Table 2> and 16 checking points for analysis and assessment. First of all, the basic task is to collect, analyze and utilize the gender-disaggregated data in order to make objective analysis of the gender impact of the targeted policies. The 2007 analysis on the targeted programs of the central government, metropolitan city administrations and provincial governments, shows that 37% of assessments utilized existing gender-disaggregated data and 44% produced separate data. 18% did not use gender-disaggregated data due to lack of data and 1% did not use it even though the data existed(Kim, Yang-hee, 2008: 165). In short, around 20% of those surveyed did not use gender-disaggregated data.

The officials and the experts working on the reports with GIA indicators, use check points for analysis as follows: in 1st Indicator 'Producing and utilizing gender-disaggregated data' the check points are, 1-1. whether gender-disaggregated

data were used in major documents including the program plans, evaluation reports and white papers; and 1-2. whether the personal data collecting form, regulated by relevant regulations and program guidelines, makes it possible to collect gender-disaggregated data. With the 2nd Indicator, 'examining gender relevance of the targeted policies', indicator users check as follows; 2-1. whether the different situations and demands of men and women were investigated in relation to the programs; 2-2. whether the outcomes of the investigation on gender differences were reflected in planning; 2-3. whether the policy objectives and measures corresponded with gender equality policies of the central government(ex. the Basic Plans of Women's Policies). With the 3rd Indicator, 'Equal participation by men and women in decision-making process of the targeted policies', the check points are; 3-1. the roles and gender ratio of any committees working on advice, review, decision-making, or any steering committees involving in selection, review, and evaluation of the programs; 3-2. whether or not any practical efforts were made in order to improve gender equality policies, or increase women's participation in the decision-making process (e.g. appointing female committee members or securing a pool of female experts). The 4th Indicator, 'Gender budgeting to promote gender equality', has two check points; 4-1. whether or not the budget was made with consideration of the gender ratio and the different demands of men and women; and 4-2. whether or not any separate budget was allocated for the group(s) which might have fewer benefits. In 5th Indicator, 'Gender equality in methods delivering the policy services ', the indicator users make an examination on two points: 5-1. whether or not the method of advertising policy services allowed both men and women equally to recognize the services and 5-2. whether or not the method of delivery of policy services guaranteed an equal participation and equal distribution of benefits for both men and women. Indicator 6. 'Gender Equality in distributing the benefits of policies', has two check points: 6-1. whether the gender ratio balance among the policy beneficiaries compared with that of the targeted

population; and 6-2. whether the budget(subsidies) distribution was balanced compared with the targeted population, and whether there is any gender difference in subjective policy satisfaction level. Finally, in Indicator 7. 'Policy improvement suggestions based on the results of assessments', there are two check points: 7-1. the outcome of the program evaluation, including whether efforts were made to promote gender equality in the program, and whether this was reflected in the budget, and 7-2. the outcome of the policy implementation, including whether a contribution was made to promote gender equality and to improve the social and economical status of women.

〈Table 4〉 GIA Evaluation Indicators (2009)

Evaluation Indicators
① Producing and utilizing gender-disaggregated data
② Examining gender relevance of the targeted policies
③ Equal participation by men and women in decision-making process of the targeted policies
④ Gender budgeting to promote gender equality
⑤ Gender equality in methods delivering the policy services
⑥ Gender Equality in distributing the benefits of policies
⑦ Policy improvement suggestions based on the results of assessments

These indicators and check points are used by experts and officials conducting GIA. In some cases of in-depth assessments, the Ministry of Gender Equality may modify some of the indicators according to the character of the program. A typical misunderstanding in some reports, produced without awareness of gender equality or appropriate understanding of GIA indicators, was a literal translation of gender equality. For example, under the assumption that the benefit of the targeted policies to men and women should be split 50/50, without consideration of the gender ratio of targeted population, one report concluded by suggesting a

special program to increase the number of men, because female beneficiaries of the program outnumbered male counterparts. In a GIA report on the Subsidy Program for Elderly Citizens' in which male elderly citizens were outnumbered by female counterparts, the official made a suggestion to increase the number of male beneficiaries by applying the definition of elderly citizens(over 65 years old right now) differently according to gender. This conclusion was only possible due to a lack of consideration of the fact that females outnumber males among the targeted population by two or three times, and that the employment rate of female elderly citizens is lower than that of males and, therefore, the female population is more concentrated in poverty. A similar misunderstanding is found in GIA reports on the Single Parent Support program. They made a conclusion that this program did not promote gender equality because single mother families benefit from it more than single father families. Another case is the suggestion to develop occupations and vocational programs suitable to women, ignoring the gender discrimination caused by the occupational segregation by gender in the labor market. Also there was a case which actually reinforced gender stereotypes: the assessment on the hiring of the security force of one local government said that "the employment of women to this position can expect a warm response from citizens, but it will harm the efficiency of defense of the government building." which showed premodern gender stereotypes in its conclusion. The GIA report on the government internship program also gave a gender-discriminatory conclusion by describing the position "as an administrative service or simple assistance position more suitable for women"(the Ministry of Gender Equality, 2008; 24). With ignorance of the inherent discrimination of gender relations and gender differences, or with patriarchal thoughts based upon traditional gender division of labor, GIA cannot change the gender-discriminatory systems and practices which occur in the implementation of public policies, nor be institutionalized as a system to promote gender equality.

4) The Achievements of GIA and Policy Improvement

There have been many cases where the results of GIA were used and applied to policy improvement, revision of acts, and production of gender-disaggregated statistics since its introduction in 2004.

The major cases of the outcomes of GIA being applied to systematic improvement and feedback are as follows. The Ministry of Science and Technology produced gender-disaggregated data-sets in all its data including program plans, final (evaluation) reports, and advertizing materials in the policy for the Development of Human Resources in the Field of Science and Technology, based upon the outcomes of GIA. The ministry also increased the credits (from 3 points to 5 points) for female chief researchers who apply for research projects commissioned by the ministry. The Ministry of Justice conducted a survey on women's demands according to the results of GIA in job training programs for prisoners which showed a poor reflection of women's demands. The ministry established a plan for the improvement of job training for female prisoners, and opened an advanced course for job training by designating and operating the Cheongju Female Prison as the primary vocational training facility. The Ministry of Government Administration and Home Affairs developed a tailored training program on 'Forming and Operating Information Village' with consideration of gender and age based on the results of GIA. The Ministry also developed a women's participatory model in life-centered information education and a tour of local specialties, etc. in order to increase women's participation. The Ministry of Agriculture and Forestry revised guidance ordering that when husbands and wives make different farm produce they be allowed to apply separately for supportive loans in 2006, based on the results of GIA on agricultural human resources development programs. The revised guidelines of the ministry on the Green Rural Village Experience Program ordered that when the Ministry signs an agreement with a village committee (regarding this program), more than 15 percent of participants should be women.

The Public Procurement Service realized the low participation of female enterprisers based on the result of GIA on the operation of the small-sum private contract system. The authority was ordered to produce gender-disaggregated data and set up a goal for supporting female enterprisers when designing the procurement service plan each new year.

The Seoul metropolitan government revised the program operation report form and the data collecting forms on employment policy for the disabled to include gender-disaggregated data based on the result of GIA. The regulation of the committee for the welfare of the disabled was also revised, ordering that at least one third of committee should be women. The Gyeonggi provincial government gave additional assistance to poor women who are not able to purchase a house in order to expand number of low-income women benefitting from a program on low-income family housing support, based on the result of GIA in 2006. It also set aside a certain proportion of the budget for low-income women. The Gangwon provincial government formed a sub-committee under the Women's Development Committee, whose role is to review and coordinate the GIA planning, evaluation and feedback monitoring, in order to reinforce the implementing system on policies on the elderly.

〈Table 5〉 Applying GIA Feedback

Authorities	Feedback
the Ministry of Government Administration and Home Affairs	- The Ministry developed a tailored training program in consideration of gender and age based on the results of GIA on 'Forming and Operating Information Village' in 2004. - The Ministry developed a women's participatory model in life-centered information education and a tour of local specialties, etc. in order to increase women's participation.
the Ministry of Science and Technology	The ministry started to build gender-disaggregated data-sets based on the outcomes of GIA on the policy for the Development of Human Resources in the Field of Science and Technology in 2004. In 2006, the ministry increased extra points (5 points, 3%) entitling female chief researchers who apply for research projects commissioned by the ministry.

Authorities	Feedback
the Ministry of Justice	Based on the results of GIA in job training programs for prisoners in 2004, the ministry established a plan for the improvement of job training for female prisoners, and opened an advanced course for participants who have already earned a license to practice their skills.
the Ministry of National Defense	The ministry set up standards for facilities that enhance the convenience of women soldiers based on the results of GIA on programs for the improvement of military facilities in 2005. The ministry arranged the budget for improvement accordingly.
the Ministry of Agriculture and Forestry	Based on the results of GIA on agricultural human resources development programs in 2004, the ministry revised the guidance ordering that when husbands and wives are involved in different fields of farming they be allowed to apply separately for supportive loans. - The guidelines of the ministry on the Green Rural Village Experience Program ordered that when the Ministry signs an agreement with a village committee (regarding this program), more than 15 percent of participants should be women.
the Public Procurement Service	The authority was ordered to set up a goal to support female enterprisers when designing a procurement service plan in 2007 based on the result of GIA on the operation of the small-sum private contract system in 2006.
Seoul Metropolitan Government	The government revised the program operation report form and the data collecting forms to include the data disaggregated by gender based on the result of GIA on employment policy for the disabled. And the regulation of the committee for the welfare of the disabled was also revised, ordering that one third of committee should be women at least
Ulsan City Government	Based on the outcome of GIA on public work program, the government started to give extra points (5 points out of 125 points in total) to the female heads of households.
Gyeonggi Provincial Government	The government gave an additional advantage to poor women who are not able to purchase a house in order to expand the chances for low-income women to benefit from this program based on the result of GIA on low-income family housing support programs in 2006. It also set aside a certain proportion of the budget for low-income women.
North Jeolla Provincial Government	The government spent 464 million won in 2006 and demanded 600 million won in 2007 to develop courses targeting job areas favored by women based on the result of GIA on job training programs for the elderly in 2005.
Gangwon Provincial government	- As a result of GIA on the policies on elderly in 2005, the government formed a sub-committee under Women's Development Committee, which is playing roles to review and coordinate the GIA planning, evaluation and feedback monitoring in order to reinforce the implementing system.

Source : the Ministry of Gender Equality, Re-citation from Kim, Yang-hee (2008), "Institutionalization of Gender Mainstreaming in Korea", p167, the Ministry of Gender Equality (2009), 『2007 Tasks and Suggestions Based on Gender Impact Assessment and 2008 GIA Feedback』

In addition, GIA reports analyze general policies with gender perspectives and suggest various measures to improve systems. The suggestions for systematic improvement can be categorized into 7 types: ① production and improvement of gender-disaggregated data, ② revision of program operation guidelines and regulations, ③ expansion of women's participation and introduction of incentive and affirmative action, ④ reinforcement of training and education on gender awareness and GIA for the officials in charge, ⑤ development of educational programs and advertising methods with consideration of gender differences, ⑥ allocation of a separate budget for women and marginalized groups, ⑦ improvement of implementation of GIA evaluation. In order for these policy changes to improve the unequal gender relationship, they have to be implemented through the efforts of policy feedback.

4. The Tasks of GIA for Transformative GM

GIA has been spread rapidly through government authorities over the last 5 years. Similarly to the increasing number of targeted programs of GIA, the training on gender impact also has been growing. Experts have pointed out several important achievements reached by implementing GIA(Walby, 2005; Kim, Yang-hee· Kim, Kyung-hee, 2006). Firstly, gender sensitivity has been increased through the analysis of general policies with a gender perspective. Secondly, it has highlighted the necessity of gender-disaggregated data to understand the different situations by gender in GIA. Thirdly, authorities have introduced new regulations and orders voluntarily in order to improve the system as a result of GIA. Fourthly, GIA showed the possibility of Gender Budgeting by reflecting the efforts to promote gender equality in general policies in the budget. Finally, the feedback of suggested improvements based upon the results of GIA made it possible to promote the gender equality in general policies.

One of the aims of GM is to create a situation in which men and women enjoy equal benefits from policies by assessing the gender impact of general policies with a realization of the unfairness of the practise and system of gender discrimination (Huh, Ra-Keum, 2005). And another aim of GM is to evaluate policy impacts on the lives and status of men and women and to materialize gender equality in real lives. Corner proposes three strategies for the practice of GM, namely mainstreaming women, mainstreaming a gender perspective and transforming the mainstream. Mainstreaming women means ensuring women's equal participation and equal rights to make decisions in every area of society. Mainstreaming a gender perspective is the integration of a gender perspective through the examination of the different impact of policies or programs on men and women. Transforming the mainstream means changing the gender-discriminatory system and culture(Corner, 1999; recitation from Kim, Yang-hee et al., 2006; 5). When GIA is reviewed under these criteria, there have been both expected outcomes and unintentional results. In the dimension of mainstreaming women, Korean GIA has an indicator to evaluate the improvement of women's participation in the decision-making process. The officials are required to assess the gender ratio of relevant committees in the phase of planning and implementation, when they work on the GIA reports. The relevant indicator has the influence to improve the low participation of women and to encourage more participation of them in committees dealing with government policies.

From the dimension of mainstreaming a gender perspective, there were some cases to be concerned. Some GIA reports suggested the equal distribution of benefit to both men and women with disregard to the gender ratio of the targeted programs. Some officials even said that it would be reverse discrimination against men for women to be given bigger portion of the budget than men. The GIA targets both men and women, which makes it possible to extend the coverage of gender equal policies with less resistance from men, but could threaten women's policies. The concept of equality would be depoliticized in real society if GM

were based on mechanical equality(Stratigaki, 2005). Both terminologies of gender and mainstreaming are conceptional and the achievements of GIA for GM could be weakened when GIA is implemented in male dominated society. The potential risk has already emerged in Korea. Verloo expresses her concern that when GM is only focusing on equal opportunity it can dilute the issue of the gender power relationship and offset women's demands in its enforcement (Verloo, 2006). At the same time, feminist theorists emphasize that GM is an complex concept of equality and is achieved through processes and practices. In that sense the 'politics of doing' - which is conceptualized with regard to differences amongst women - is necessary in the understanding of GM theory (Bacchi & Evelin, 2008).

As long as GIA challenges the gender-neutrality which public policies assume, it attempts to re-construct gender relationships in order to make them equal. Continuous changes in GM are sought through GIA, by integrating gender equality into workplace and organizational culture. This is a process to refine the vision of sustainable human development. So, what is the direction of GIA for transforming GM in Korea? I would like to make several suggestions for the improvement of the GIA system.

Firstly, the targeted programs should be analyzed through a socio-structure approach to consider gender relationships in the context of gender discrimination. The situation of gender discrimination would be invisible without the perspectives of feminism and gender equality. Without these perspectives, it would be impossible to recognize hidden and indirect discrimination, and to change the reality of gender discrimination. Therefore, GIA should go side by side with in-depth and systematic analysis of government policies. To this end, feminists and gender experts should work more closely with the GIA. Secondly, in order to reform gender-discriminatory policies or programs, it is necessary to set up goals which are clear and measurable, and to reform the system. For example, the result of the GIA on cultural contents programs showed that the duration of

training courses for professionals is long and that women's participation is low, and it was therefore necessary to establish the clear objective of a target ratio to increase women's participation in training courses for professionals, and to improve gender-discriminatory structures. In order to stabilize the procedures and system of GIA, it is necessary to expand the gender awareness education for officials, and for authorities to form committees for program selection and evaluation. It is important to reinforce effective operation by activating the Women's Policies Coordinating Meeting, whose members are central government ministers, to improve the application of outcomes and feedback from GIA. Thirdly, GM seeks continuous improvement in the integration of gender equality into workplace and organizational cultures. A monitoring system to gauge what influence is made on women's livelihood and status by the policies based on the outcomes of GIA is necessary. It should plan specific activities targeting women's empowerment as well integrating the demands of men and women in the policy developing process(Moser, 2005: 11). As pointed out by GM theorists, the theory of GM per se has an intrinsic contradiction. The application and verification of the theory of GM to policy fields and social reality can be done only through practice. It is necessary to have velvet triangles(Woodward, 2004) - comprehensive coalitions of agents among femocrats, experts and activists in women's groups in order to have experts and activists of women's groups participate in the GIA process, to reflect the outcomes of assessment in systematic change, and to monitor the influence on gender relationships caused by changed policies.

As a conclusion, GM through GIA is a strategy to challenge the concept of equality enshrined in the gender neutral approach to public policies. Hence, in order to realize the potential innovation of GM through GIA, tranformative GM should be exercised through mainstreaming women and mainstreaming a gender perspective. These practices should be done simultaneously with developing methodologies including production and utilization of gender-disaggregated data, and development and analysis of indicators.

References

Kim, Kyung-hee et al. (2007), 『A Study on Measures for Development of Gender Budgeting to be Associated with Gender Impact Assessment』 , the Ministry of Gender Equality.

Kim, Kyung-hee et al. (2008), 『The Present State and the Tasks of Gend Impact Assessment in Local Governments』, Korean Women's Development Institution.

Kim, Yang-hee et al. (2006), 『Development of Gender Mainstreaming Strategies in A Balanced National Development Model - Balanced Development and Local Innovation with Gender Equality』, Korean Women's Development Institution.

Kim, Yang-hee, Kim, Kyung-hee (2006), 'Supportive Measures for Integration of Gender Budgeting and Gender Impact Assessment', [the Government Financial Operation, Gender Budgeting and Gender Impact Assessment], the 32nd Forum on Women's Policy, Co-organized by Korean Women's Development Institution & the Korean Association of Public Finance.

Kim, Yang-hee (2008), "Institutionalization of Gender Mainstreaming in Korea", Korean Women's Development Institution, [A New Global Trend on Gender Mainstreaming and Its Implications for Women's Policies in Korea], Booklet for International Symposium, April 24, 2008.

The Ministry of Gender Equality (2008), 『2008 Report of Comprehensive Evaluation on Gender Impact Assessment』.

(2009a), 『2008 Comprehensive Evaluation on Gender Impact Assessment』.

(2009b), 『2009 Guideline of Gender Impact Assessment』.

(2009c), 『2007 Tasks and Suggestions Based on Gender Impact Assessment and 2008 GIA Feedback』.

Huh, Ra-Keum(2005), "Searching for Gender Mainstreaming Policy Paradigm - from 'Development' to 'Caring'", Korean Association of Women's Studies(ed.), 『Korean Journal of Women's Studies』, Vol. 21(1).

Bacchi, C. & J. Eveline(2009), "Gender Mainstreaming or Diversity Mainstreaming? The Politics of "Doing", Nordic Journal of Feminist and Gender Research, Vol. 17(1).

Moser, Caroline(2005). An Introduction to Gender Audit Methodology: Its design and implementation in DFID Malawi, Overseas Development Institude 2005.

Stratigaki, M. (2005), "Gender Mainstreaming vs Positive Action: An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy", European Journal of Women's Studies Vol. 12(2).

Verloo, Mieke (2006) "Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union", European Journal of Women's Studies, Vol. 13 (3).

Walby, Sylvia (2005), "Gender Mainstreaming: Productive Tension in Theory and Practice", Social Politics : International Studies in Gender, State & Society, Vol. 12(3).

Woodward, Alison(2004), "Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance" in Thomas Chritiansen and Simona Piattoni(eds), Informal Governance in the European Union, Cheltenham: Edward Elgar.

성 주류화의 이론과 실천

| 프로그램

09:30–10:00	**등 록**
10:00–10:20	**개회식** 사회: 황정임 (한국여성정책연구원 연구기획팀장) **개회사** : 김태현 (한국여성정책연구원장) **축 사** : 신낙균 (국회 여성위원회 위원장)
10:20–12:00	**제1세션 : 성 주류화, 적극적 조치와 함께 갈 수 있는가** 사회: 김영옥 (한국여성정책연구원 성 주류화연구실 실장) **주제1 : 성 주류화와 적극적 조치, 그리고 다양성: 성 평등 정책의 정치와 의미** Carol Bacchi (University of Adelaide, 호주) **주제2 : 성 주류화의 이론과 실천** Rounaq Jahan (Columbia University, 미국) **지정토론 :** 허라금 (이화여자대학교, 한국) Alison E. Woodward (Vrije University, 벨기에)
12:00–13:30	**점심식사**
13:30–15:45	**제2세션 : 성 주류화, 어디로 가야하나** 사회: 한정원 (부산 가톨릭대학교 교수) **주제1 : 성 평등 정책 50년의 성과와 과제: 유럽연합(EU)의 사례** Alison E. Woodward (Vrije University, 벨기에) **주제2 : 성 주류화 실행을 위한 주체들의 역할: 독일의 사례** Marion Böker (Consultancy on Human Rights and Gender Issues Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin, 독일)

프로그램 I

	주제2 : 한국 성별영향평가의 현황과 과제 김경희 (한국여성정책연구원 성별영향평가, 한국) **지정토론 :** Carol Bacchi (Adelaide University, 호주) 박기남 (한림대학교 사회조사연구소, 한국) 이남훈 (여성부, 한국)
15:45–16:00	**휴식**
16:00–17:00	**제3세션 : 종합 토론** 사회: 김양희 (젠더 앤 리더십, 한국)
17:00	**폐회사 및 리셉션**

Ⅰ목 차

제1세션 : 성 주류화, 적극적 조치와 함께 갈 수 있는가

제2세션 : 성 주류화, 어디로 가야하나

제 1 세션 : 성 주류화, 적극적 조치와 함께 갈 수 있는가

발 표 1

성 주류화와 적극적 조치, 그리고 다양성: 성 평등 정책의 정치와 의미

Carol Bacci
(Adelaide University, 호주)

발 표 2

성 주류화의 접근, 도구, 방향

Rounaq Jahan
(Columbia University, 미국)

성 주류화와 적극적 조치, 그리고 다양성: 성 평등 정책의 정치와 의미

Carol Bacci
(Adelaide University, 호주)

1. 서론

본 논문은 개혁의 의미를 더 깊게 성찰하려는 목적을 가지고 있다. 우선 이러한 종류의 논의는 정책 수립 현장과 떨어져 있어 약간은 추상적이 될 수 있다. 그러나 사실 정치에는 의미를 둘러싼 경쟁이 필연적으로 개입한다. 만일 이것이 사실이라면, 주요 개념에 부여된 의미에 더 많은 주의를 기울이는 것은 당연하다. 여기에는 '성 주류화', '적극적 조치', '다양성' 그리고 심지어 '성 평등'이 포함되는데(Magnussen et al. 2008), 이들 용어들은 종종 분명하고 고정된 의미가 있는 것으로 여겨진다. 다른 말로 하자면, 본 논문은 우리가 용어의 의미를 '알고 있다'고 생각하는 일반적인 사고에 도전한다.

여기서 전개될 관점은 이들 개념 중 어떤 것도 고정된 상태, 심지어 어떤 예상되는 상황조차도 고정된 상태로 가정하지 않는다는 것이다. 그보다는 이 용어들의 의미가 정치적인 논쟁과 정치적인 행위 속에서 그리고 이를 통해 만들어진다는 것에 집중한다. 필자가 아래에서 논의하는 바와 같이 특정한

정치적 상황 (즉, 특정한 시간과 공간)에서의 전개를 검토해 보면 이것은 명백해진다. 특정한 어려움이나 도전이 생겨나는 것은, 우리가 확정된(declared) 정치적 목적을 저해할 수 있는 주요 개념에 대한 가장 지배적인 해석(dominant understandings)을 실현시킬 때이다. 이것을 막기 위해 주요 개념에 대한 일종의 면밀한 검토가 주장되는데 이것은 '문제가 어떻게 재현(representation)되고 있는가?' 라고 불리는 방법론의 적용을 통해 이루어질 수 있다(Bacchi 1999a; 2009).

본 논문은 세 부분으로 이루어진다. 우선 정치학과 의미에 대한 필자의 주장을 받치고 있는 이론적인 관점들을 개괄한다. 둘째, 세 부분으로 나누어 간략히 필자는 적극적 조치, 성 주류화 그리고 다양성 아젠다가 정교하게 발전되어 온 것을 검토할 것인데, 이는 의미를 둘러싼 논쟁이 어떻게 본질적으로 정치적일 수밖에 없는가를 보여주기 위해서이다. 이들 부분에서 필자는 '문제가 어떻게 표현되고 있는가?' 라는 분석 관점을 적용하여 선정된 개념의 가장 지배적인 재현을 받치고 있는 전제와 이러한 관점에 수반될 가능성이 있는 유해한 (부정적인) 효과를 드러낼 것이다. 마지막으로 결론 부분에서 필자는 어떻게 이 제안 – 즉, 주요 개념에 부여된 의미를 되돌아보는 것이 중요하다는 – 이 '현장의' 개혁가들에게 영향을 미치고, 어떻게 반성적인 정책 실행 과정을 촉진하는지 검토할 것이다. 이 마지막 부분에서 필자는 또한 개혁가들이 신자유주의와 같은 지배적인 패러다임에 맞게 그들의 개혁 내용을 만들고 그에 따라 이용해야 한다는 제안에 대해 간략하게 검토할 것이다 (Walby 2008 in Kim 2008). 필자는 그러한 제안에 도전하고자 한다.

2. 성 평등 정책에서의 정치학과 의미

성 평등 정책의 개발과 시행에 관련된 거의 모든 사람이 인식하고 있는 것은 특정한 정책이 이해되는 방식에서 종종 깊은 의견의 불일치가 일어난다는 것이다. 따라서 성 주류화와 적극적 조치와 같은 개혁의 의미가 논쟁적이라고 말하는 것은 당연한 이야기처럼 보일 수 있다. 그러나 정책과 그들의 개

념적인 기반을 논쟁적이라고 기술하는 것은 공공 정책에 대한 그리고 개념들(개념적 범주들)에 대한 새로운 사고방식을 여는 것이며, 이는 중요한 정치적 함의를 가지고 있다. 가장 기본적인 수준에서 필자가 진행하고자 하는 분석은 모든 개념적 범주들에 부여된 의미들을 의문시하는 것인데, 여기에는 평등과 성 평등도 포함된다. 필자가 주장하는 것은, 이러한 종류의 면밀한 개념적 검토를 통해 확정된 정치적 목표를 저해하는 의미가 지지 받게 되는 것을 막을 수도 있다는 것이다.

'필수적으로 논쟁적인 개념들'이라는 사고는 오랜 역사를 지니고 있다 – W. B. Gallie(1955-56)가 처음으로 이 용어를 사용했다. 또한 다른 종류의 주장들이 이 용어에 덧붙여진다(Swanton 1985). 예를 들어 본 논문에서는 평등과 같은 용어들이 어떠한 핵심적 혹은 본질적인 의미를 가진다는 제안에 도전하기 위해 이 개념을 사용한다. 그보다 필자는 주요한 용어들의 정치적 과정에서의 기능(work)에 강조점을 두고 있다. 여기에서 필자는 개념들은 어떤 것도 기술하지 않는다는 Tanesini(1994: 207)의 주장을 따른다. 그보다 개념들은 '우리가 여기부터 어떻게 진행해야 하는가에 대한 제안들'이다. 그러므로 개념이나 범주의 목적은 '진행되는 실천의 전개에 영향을 미치는 것'이다. 결국 개념들은 특정 목표에 따라 정의되고 다른 목표에 따라 재정의될 수 있다. 이러한 형태의 분석에서 초점은 특정 용어의 '진짜' 의미를 찾는 것에서 이들 용어들의 경합하는 의미들이 어떻게 발생했는지 질문하는 것으로 그리고 이들 경합하는 의미들이 어떻게 정치적 가능성을 만드는데 기능하는 지 검토하는 것으로 이동하게 된다. 관심의 방향은 개념의 의미들을 만들어내는 것과 연관된 불균등한 권력관계 – '담론 통제를 위한 투쟁'(Foucault 1991: 6) – 와 특정 의미가 정부 정책에 기입되는 방식에 수반되는 효과가 된다. 이렇게 이해하면, '언어는 통치의 부차적인 것이 아니다 그것은 통치를 구성한다'(Rose 2000: 28).

우리가 여기서 다루고 있는 것은 의도적인 정치적 조작은 아니다. 비록 그러한 행위가 분명하게 일어나고 있지만 말이다. 우리의 목적에서 더 중요한 것은 어떻게 주요한 개념들이 당연하다고 받아들여지는 의미를 획득하는 지 이해하는 것이다. 이렇게 받아들여진 의미는 채택된 정치적 목표를 망칠 수

도 있다. 여기서 중요한 점은 개혁가들의 정치적인 목표를 망칠 수 있는 의미를 받아들이는데 보다 많은 영향력을 행사하는 사람들에 의해 개혁가들이 '기만 당하거나' 속임을 당하는 것을 말하는 것이 아니다. 그보다 강조점은 사회적으로 생산된 형태의 지식이나 담론이 '주어진 사회적 목표나 실천'에 대해 생각하거나, 쓰고 이야기할 수 있는 내용을 제약한다는 점이다(McHoul and Grace 1993: 31). 예를 들어 '세계화', '인적 자본', '사회적 자본' 그리고 '평생 교육'이 '이야기 되는' 방식은 그것들을 사회적인 지식의 형태로 창조해 내며, 이러한 사회적 지식은 인간과 사회관계에 대한 사고를 위해 형성된 기본 틀 밖에서 논의하는 것을 어렵게 한다. 내가 주장하는 것은 '성 주류화', '적극적 조치' 그리고 '다양성'에 있어서도 상황은 동일하다는 것이다.

상황이 이러하기 때문에 주요한 정치적인 개념을 비판적으로 검토하기 위한 방법론이 필요하다. 다른 글에서(Bacchi 2009) 나는 '문제가 어떻게 재현되고 있는가? what's the problem represented to be?' (WPR 접근)라고 부르는 분석 정책을 위한 방법론을 개발했다. 이 방법은 다섯 가지 질문과 한 가지 지침으로 이루어지는 데 질문들은 우리의 정책 제안에 적용될 수 있다(아래 참조). 정책분석에 있어 WPR 접근이 근거하고 있는 전제는 정책이 변화를 위한 제안이기 때문에 정책들은 필연적으로 어떤 것을 변화시킬 것인가 – 즉, 무엇이 문제로 보이는가 – 에 대한 생각을 담고 있다는 것이다. 나는 이를 '문제의 재현(problem representation)'이라고 부른다. 예를 들어 여성을 위한 교육 프로그램이 영향력 있는 지위에서의 여성의 과소대표라는 '문제'에 대처하는데 도움 될 것이라는 제안은 여성 교육의 부족 이라는 '문제'를 드러낸다. WPR 방법은 '문제'의 특정한 재현에 대해 의문을 제기하도록 설계되었다. 그것이 의존하고 있는 일반적인 이해는 무엇인가, 어떻게 주체가 그 안에서 구성되었는가(그것을 가능하게 하는 주체 입장은 무엇인가) 그리고 그것이 인식하지 못하는 것(침묵하는 것)은 무엇인가. 예를 들어보면 여성 교육의 부족이라는 '문제'의 재현에 전제된 것은 여성들이 특정한 방식으로 뒤쳐져 있기 때문에 교육이 필요하다는 것이다. 다른 말로 하자면 여성은 '문제'로써 구성되며, '성공'과 '성공적인' 언어의 의미를 결정하는 사회적인 규칙에 대한 검토가 드러나지 않는다.

문제가 어떻게 재현되고 있는가?: 정책 분석에 대한 접근

1. 특정 정책에서 '문제' (예를 들어, 도박 중독자, 가정 폭력, 임금 불공정, 건강 불평등 등의 문제)가 어떻게 재현되고 있는가?
2. 어떠한 전제나 가정이 '문제'의 이러한 재현을 뒷받침하고 있는가?
3. '문제'의 이러한 재현이 어떻게 생겨났는가?
4. 이러한 문제의 재현에서 무엇이 문제가 아닌 것으로 남겨졌는가? 어디 부분이 침묵되었는가? 그 '문제'가 다르게 생각될 수 있는가?
5. '문제'의 이러한 표현은 어떠한 효과를 낳는가? 세 가지 종류의 서로 연결된 효과를 생각해 보라: 담론 효과(discursive effects), 주체화 효과(subjectification effects) 그리고 체험 효과(lived effects).
6. 어떻게/어디서 '문제'의 이러한 표현이 생겨나고, 유포되고 옹호되었는가? 어떻게 그것에 대해 의문을 제기하고, 흐트러트리고 대체할 수 있는가?

이 목록의 질문들을 여러분들의 문제의 표현에 적용해 보라.
(Bacchi 2009: 2에서 재구성)

본 논문에서 필자는 이 방법론이 정치적인 개념을 분석하는 유용한 도구를 제공하는 것을 입증하고자 한다. '어떻게 우리가 여기서부터 진행해 가야 하는가에 대한' 제안이라는 Tanesini's(1994: 207)의 개념에 대한 입장을 수용한다. 개념은 대략적으로 정책 제안에 유사한 것으로 다루어 질 수 있으며, 결과적으로 같은 방법론(즉 WPR 접근)을 사용해 검토될 수 있다. 즉, 제안한바 같이 개념은 필연적으로 깊이 내재된 전제에 의존하는 문제의 표현을 담고 있으며, 때문에 개념들이 낳을 수 있는 유해한 효과를 검토하는 것이 필요하다. 따라서 질문할 수 있는 것은, 예를 들어:

'성 불평등'의 문제는 적극적 조치의 지배적인 개념에서 어떻게 표현되는가? 어떠한 전제가 '문제'의 이러한 표현을 뒷받침하고 있는가? 어떻게 '문제'의 이러한 표현이 생겨났는가? '문제'의 이러한 표현에서 문제가 아닌 것으로 남겨진 것은 무엇인가? '문제'의 이러한 표현은 어떠한 효과를 낳는가? '문제'의 이러한 표현이 어떻게 만들어지고 유포되었는가? 어디서 그리고 어떻게 그것은 논쟁거리가 되어 왔는가?

똑 같은 질문을 '성 주류화'와 '다양성' 개념에 대해 할 수 있다.

본 논문의 나머지에서 보여주고 있는 것은, 어떻게 이러한 질문들이 성 평등 정치학의 세계에서 몇몇 문제가 되는 전개를 이해하는데 도움이 되는가이다. 특히

- 어떻게 몇몇 환경에서 성 주류화가 적극적 조치를 대체하는 것으로 제안되는가 그리고
- 어떻게 여성들 간의 '다양성'에 대한 강조가 집단으로서의 여성에 대한 관심의 축소로 이어질 수 있는가.

3. 적극적 조치의 정치학과 의미

세 가지 개념 (적극적 조치, 성 주류화 그리고 다양성) 중에서, 사전에서 가장 뒤에 오는 단어인 적극적 조치부터 시작해 보자. 여기에서 중요하게 기억할 것은 개념, 즉 제안에는 역사, 보다 정확하게는 계보(genealogies)가 있다는 것이다. 계보학은 역사에서 혼란, 반전, 분리 혹은 단절 그리고 이러한 전개에 관련된 권력의 역동을 강조하는 방법이다. 계보학의 목표는 두 가지이다: 첫째, 상황은 다르게 나타날 수도 있었다는 것을 보여주어, 자연적이고 필연적인 것으로 현재를 설명하는 것을 뒤흔든다; 둘째, 특정한 의미가 지배적이 되게 하는 실천, 특정한 화자를 정당화하고 어떠한 선언이 제도적 힘을 가질 것인가를 결정하게 만드는 실천에 집중한다.

적극적 조치에 대한 현재의 지배적인 이해의 출현은 1962년 경제, 사회, 문화적 권리에 관한 국제 규약 The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights(ICESCR) 제2조의 내용에 대한 숙고와 인도 대표자가 했던 역할까지 거슬러 올라간다(Bacchi 2004a: 130-131). 요약하면 인도의 소위 '소외 계급(backward classes)'을 위한 '특별' 대책을 유지하기 위해 유엔 규약은 긍정적인 조치(positive action)의 형태로 공간을 만들었다: '사회적, 교육적으로 소외된 사회 영역을 개선하기 위한 긍정적 조치는 이 조항 하에서 "차별(distinction)"로 간주되지 않을 것이다'(Craven 1995: 185).

이 조항의 출현을 둘러싼 논쟁은 무엇이 문제였는지 드러낸다. 주요 쟁점은 그것이 국제 인권의 도구인 '동등 대우'에 대한 약속인 개인주의적 전제와 쉽게 어울리지 않는 집단적 표현의 형태를 승인하는 것으로 보였다는 것이다. 결과적으로 적극적 조치는 반차별법으로부터 예외 혹은 제외되는 것으로 간주되었고, 적극적/긍정적 조치에 비록 긍정적 차별이기는 하지만 그 자체로 차별의 형태라는 꼬리표가 붙게 하는 근거를 제공하였다.

WPR접근법을 적용하고, 적극적 조치가 '예외적인 것'으로 여겨지기 위해, 차별 '문제'에 대한 특정한 이해가 필요하다. 특히 차별은 개인의 자아 실현에 대한 제약이며, '정상적' 평등기회 과정을 가로막는 불법적인 장애로 개념화 된다. 주요 목표는 집단의 스테레오 타입이 개인의 자아 실현을 가로 막지 않을 것을 확실하게 하는 것이다. 법은 '성'중립적이고 'sex'-blind, 인종중립적 'race'-blind 이어야 한다고 주장되었다. 이러한 근거에서, 적극적 조치와 같은 개입의 형태와 관련된 대상 집단의 사람들은 오직 예외적인 상황에 있을(only in exceptional circumstances) 가능성을 가진 것으로 여겨진다.

Donald Black(1989)은 '문제'에 대한 매우 다른, 유용한 분석을 제공한다. 그는 법이 주로 규칙들의 문제이며 차별은 이상 현상(aberration)이라는 생각에 도전한다. 그가 보여주는 것은 많은 요소들 – 그들이 개인이든 집단이든 각 당사자의 사회적 상승, 그들 사이의 사회적 거리와 같은 것들 – 이 누가 이기고 무엇이 처벌받는가에 영향을 미친다는 것이다. 만일 차별이 이상 현상이 아니라면, 그것은 '사회적인 차이나 법에 만연해 있는' 방식을 감추는(침묵시키는) 방식이다.

만일 그 시도를 따른다면 적극적 조치와 같은 이러한 사회적 차이를 제거하는 것은 적극적이든 아니든 차별이 아니라, 정의를 행하는 노력이다. 그러므로 이 주장에서 적극적 조치를 반차별법의 예외로 두는 것은 부정확하다. Thalberg(1980)와 Wasserstrom(1976)은 적극적 조치는 '보조'도 '긍정적 차별'도 아니며 단순하게 권력과 편견이 임용과 승진에 작동하고 있는 것을 인정하는 것이라는 점에서 동의한다.

적극적 조치의 의미를 둘러싼 논쟁은 또한 UN의 여성차별철폐협약인 CEDAW의 제4조 제1항을 진전시킬 때 발생했다. 그 조항은 유엔이 제안한

‘기회의 평등’ 관련 부분과 소련이 제안한 ‘결과의 평등’ 관련 부분 모두를 담고 있다. 이들 원칙의 충돌은 ‘긍정적 조치’를 만들어 냄으로써 극복되었다. 이조치는 특별한 의미를 가진 개혁으로서 반차별법에 예외인 일시적인 조처이며, ‘불리한 조건에 놓인 사람들’이 ‘주류’를 따라잡기 위해 도와주는 ‘특별한’ 대우 혹은 ‘특혜’의 형태이다. 적극적 조치를 받는 사람들을 ‘뒤쳐져 있고’ 특별한 형태의 ‘도움’이 필요하다고 기술하는 것은 이러한 이해의 일부를 형성한다(WPR 접근에서 질문 5). Radin(1991: 134-6)이 설명한 바와 같이 ‘지배적인 관점은 일반적으로 적극적 조치가 백인 남성들보다 자격이 부족하고 가치가 덜한 혹은 전적으로 자격이 없거나 그럴 가치가 없는 사람들에게 혜택을 준다는 것이다.’

‘문제’의 이러한 표현에서 문제가 되지 않는 것은 무엇인지 주목하라(WPR 접근에서 질문 4). 그것은 주류에 포함되는 것은 필연적으로 좋은 것이라고 가정하며 사회적 규범에 대해 질문하는 것을 어렵게 한다. 그것이 또한 가정하고 있는 것은 ‘배제된 사람들(혹은 불리한 조건에 놓인 사람들)’은 그들의 배제를 설명할 어떤 특징이 없거나 어떤 행동도 보여주지 못한다고 가정한다. 그들은 변화되어야 하는 존재들이다. 이 과정에서 ‘불리한 조건에 놓인 사람들’이 자신들을 낙오시키는 장애물을 뛰어넘게 ‘도와줄’ ‘특별’ 규정을 기꺼이 만들고자 하는 사람들을 자애롭고 실로 선행을 행하는 것처럼 보게 된다. 그러한 자선가들이 영향력과 권위를 행사하게 되고 그러한 특권적 지위를 유지하게 하는 조건들은 문제로 드러나지 않은 채 남아 있다.

적극적 조치는 이러한 방식으로 반차별법의 예외로 자리매김 되어 항상 검토 대상이며 도전의 대상이 된다. 이러한 담론적 위치의 효과는 변화를 위한 제안이 그들 영역에 제한된다는 것이다. 예를 들어 훈련 계획과 지역 활동(모집) 프로그램 같은 ‘연성(soft)’의 긍정적 조치라고 불리는 것을 승인하는 경향이 있는데 이는 그것들이 할당제와 같은 보다 개입적인 프로그램 보다 더 타당하게 (또는 아마도 덜 타당하지 않게) 보이기 때문이다. 필자가 지적하고자 하는 것은 개혁 아젠다는 종종 지배적인 개념적 의미에 의해 형성된다는 것이다.

절박한 질문은 어떻게 특정한 개념의 의미가 주도권을 잡는가이다. 다른

글(Bacchi 2004a)에서 필자는 놀랍게도 어떻게 많은 여성주의 개혁가들이 적극적 조치를 '특별' 대우나 '특혜'라는 것을 받아들이고 그에 기반 해 작업하는가 묘사했었다. 심지어 몇몇은 '긍정적 차별'이라는 용어를 받아들이기까지 했다(Rees 1998: 34). 필자는 이것이 대부분 평등기회라는 담론이 지배적이기 때문에 일어난다고 설명한다. 이 담론은 시스템은 대체로 공정하지만 몇몇 사람들이 편견에 찬 태도나 우발적인 장애를 직면하게 되어 뒤로 밀려나게 된다고 설명한다. 앞서 본 바와 같이 Black(1989)은 '문제'의 이러한 이해의 한계를 인식하고 있다.

필자는 적극적 조치를 '특혜'나 '긍정적 차별'로 이해하는 것은 개혁을 위한 노력을 무력화시킨다고 여긴다. 이러한 이해를 무너뜨리기 위한 단계로서, 필자는 다음의 세 가지 개입을 제안한다:

- 현행 제도적 상황에 의해 불리한 조건에 놓인 사람으로서의 여성에 대한 언급을 혜택을 누리는 사람으로서의 남성에 대한 언급으로 균형을 맞춘다(Eveline 1994);
- 여성에게 필요한 조치(women-specific measures)를 지속적으로 요구하는 한편, 이들 조처의 성격이 '특별한' 것으로 언급되는 것을 없앤다;
- '긍정적 차별'이라는 용어의 정확성에 대해 그리고 적극적 조치를 반차별법의 예외로 위치 짓는 것에 대해 도전한다.

이러한 제안들이 정치적으로 실현 가능한가에 대한 질문은 언제나 제기될 수 있다. 그러나 필자의 우선적인 관심은 적극적 조치의 개념에 대한 우리 스스로의 이해에 기반 해 할 일이 있을 것이라는 점이다. 즉, 만일 그러한 변화를 추구하는 사람들이 언제나 정치적 사회적 현상 유지를 지원하는 지배적인 이해를 받아들인다면 보다 변화된 비전을 촉진시킬 수 없을 것이다. 따라서 WPR 접근에서 질문 목록의 가장 마지막에 있는 지침은 그러한 질문들을 우리 자신의 개념적인 범주에 적용시키라는 것이다. 본 논문의 마지막에서 필자는 이러한 실천을 제도화하기 위한 몇 가지 제안을 할 것이다.

이러한 형태의 비판적인 자기 분석이 긴급히 필요하다는 것은 많은 곳에서 성 주류화가 적극적 또는 긍정적 조치(여성 특수적인 조치)에 대한 대안으로 묘사되는 방식에서 드러난다. 성 주류화의 발전과 관련된 대변자격의 주요

인사들이 이것이 일어나서는 안 된다고 분명히 말하고 있는데도 어떻게 때때로 성 주류화가 여성 특수적인 정책(적극적 조치)과 여성 정책 단위(포컬 포인드 focal point)를 대체하게 되는가(Hannan 2008: 37)? 여기에서 필자가 제안하는 것은 적극적 조치가 타당성이 없어지고 '예외적'이 된 방식은 그것의 대체의 근거가 된다는 것이다. 따라서 이러한 이해에 도전할 필요가 있다.

긍정적 혹은 적극적 조치에 대한 공격은 또 다른 개념적인 투쟁을 통해 촉진되는데, 이번에는 그 자체로 논쟁적인 개념인 '성 주류화'의 의미를 둘러싸고 진행된다. 이것이 우리의 다음 주제이다.

4. 성 주류화의 정치학과 의미

만일 성 주류화의 계보학을 만들어 보면, 발전되어 온 영역과 여성 문제에 보다 많은 관심을 얻는 방법을 발견하기 위한 여성주의 개혁가들의 공동의 노력을 주로 보게 될 것이다. 이러한 노력은 단순히 더 많은 여성을 현재의 조직과 제도에 통합시키는 것의 제약을 강조하고 깊은 조직적/제도적 변화의 필요성을 드러내기 위한 결단의 반영이라는 것은 주목할 만하다(Bacchi 2003: 95). 이것을 위하여 Jahan(1995)은 그녀의 잘 알려진 '통합주의'와 '의제 설정' 주류화의 구분을 만들어 냈다.

그러나 정책 접근으로서의 '주류화'의 아이디어는 또 다른 전통을 갖는다. 복지 정부에서 부정적인 방식으로 이들 집단을 배제하지 않도록 하기 위해 특정 집단을 목표로 삼는 것과 개혁을 설계하여 그러한 특정 집단을 목표로 삼는 것 중 어떤 것이 바람직한가에 관한 오랜 논쟁이 있다. 여기서의 논쟁은 복지 정책이 보편적이어야 하는가 아니면 집단을 특정해야(targeted) 하는가를 둘러싼 것이다. 개혁가들은 종종 분열되어 한 쪽 편을 들게 된다. Minow(1990)는 이러한 상황을 '차이의 딜레마'로 묘사하는데, 왜냐하면 어떤 집단의 특정한 필요가 보편적인 기준 하에서는 무시될 수 있는 반면 만일 이들의 필요에 주목한다면 목표가 된 집단은 종종 낙인이 찍히기 때문이다. 이 맥락에서 주류화는 보편적 계획이라는 명칭에 맞고, 몇몇 경우 목표로 삼은

여성 특수적인 제안을 없애는 효과를 낳았다 – 다시 또 한 번!

그러나 Minow는 보편주의(주류화)와 특정 목표 정책(즉 여성 특수적인 조처) 사이의 이분법은 도움이 되지 않으며 우리는 (넓게 정의된) 복지 이슈를 생각할 다른 방식이 필요하다고 주장한다. 특히 그녀가 제안하는 것은 이러한 그릇된 이분법은 '차이'에 대한 특정한 이해에 상당히 의존하고 있다는 것이다. 이러한 이해는 특성을 사람들이나 집단의 고유한 것으로 그들을 구성하는데 본질적인 부분으로 보며 낙인을 조장한다. Minow가 대안으로서 제안하는 것은 '차이'를 특정한 주장을 만들기 위해 '타인'에게 부과되거나 그들이 선택한, 관계적인 특징으로 생각하라는 것이다. 그렇게 되면 어떤 경우에도 '차이'로 묘사되는 내용은 귀속적인 실천(attributional practices)의 결과인 것이다. 이는 '차이'의 내용은 자연적이 아닌 정치적이라는 것을 의미한다(Bacchi 2001a). 만일 상황이 이러하다면 대상 집단을 설정하는 것이 필요하고 유용한 시기와 보편적인 접근이 보다 타당한 시기가 있다는 것이다. 이는 특정 상황의 정치학에 달려 있다.

그러므로 우리가 '차이'라는 개념에 대해 생각하는 방식은 모든 종류의 정치적 영향을 갖는다. 여기서 오늘날 이 문제는 특히 관련이 있는데 왜냐하면 성 주류화는 보편주의라는 형태로서의 특징에도 불구하고 '차이' 모델을 채택하려는 주요한 의도를 가지고 계획을 세우기 때문이다. 이 모델은 남성과 여성 사이의 자연적인 '차이'나 그들의 삶에서 '현실적인' '차이'로 묘사되는 것 혹은 둘 모두를 강조한다. 예를 들어 북아일랜드의 Gender Proofing Handbook은 성 주류화에 필수적인 것으로 인식되는 정책의 성 분석(gender analysis)의 첫 단계로 '여성과 남성의 삶의 차이, 특히 불평등에 기여하는 차이'를 인식하는 것으로 설정한다(Crawley and O'Meara 2002: 20; 강조는 필자). 그것이 의미하는 바에 대한 특정한 예로 핸드북이 언급하는 것은 다음과 같다: '여성은 아동 양육에 주요한 책임을 떠맡는다' 그리고 '여성은 기업을 설립하는데 자신감이 없을 수 있다'(Crawley and O'Meara 2002: 24).

우리는 WPR 접근법을 적용함으로써 어떻게 이러한 '차이' 모델이 '성 불평등' '문제'를 나타내고 어떤 것을 문제삼지 못하는 지 질문할 필요가 있다. 경쟁을 부추기는 조직 문화에 대한 질문 제기를 어렵게 하는 여성은 자신감

이 부족하다는 제안이 어떻게 '문제'는 여성에게 기질이 부족하다는 것으로 재현되는가에 주목하라. 덧붙여 여성이 자녀 양육의 주된 책임을 맡는다는 보고에는 '여성이 접근하기 좋은' 직장 내 보육시설에 대한 제안이 뒤따르는데, 이는 '여성'을 자연적인 자녀 양육자로 구성하는 '이분법적 성'모델을 가정하고 강화한다. 특정 집단을 목표로 삼는 프로그램에 반대하고, 보편적인 분석을 옹호하는 이러한 종류의 주류화 분석에서 여성은 실제로 목표 집단으로 남아 있게 되며, 피동적인 대상이 되고(the ones who are 'done to'), 낙인이 찍힌 채 남아있게 된다. 게다가 아동 양육의 책임자로서 여성의 역할과 같은 지배적인 사회관계는 강화되며, 이는 일부 사람들만 이득을 얻는 깊이 뿌리 박힌 제도적 과정에 주목하는 것을 어렵게 한다. Baden와 Goetz(1997: 3)가 지적한 바와 같이 이와 같은 '차이' 분석은 여성의 이해에 관한 정보의 정치적 내용을 없애버리고 그것을 일련의 필요나 격차의 문제로 축소시켜 자원 분배에 대한 행정적인 결정에 따르게 한다. 여성이 문제의 핵심으로 지목되며, 사회적 그리고 성별 관계의 맥락으로부터 소외된다.

그러므로 '차이' 자체에 초점을 두는 것은 어떻게 '차이'가 나타나게 되었는가 하는 분석적인 고려를 배제하게 된다. 우리가 받게 되는 인상은 '문제'는 어떠한 '차이'를 불리함으로 만들고 다른 차이를 이점으로 만들어 내는 체계적인 요소라기보다는 적응할 필요가 있는 본질적인 차이라는 것이다(Eveline 1994). 예를 들어 어떻게 아동 양육의 주요한 책임이 여성에 대한 '차이'가 되고 그 차이가 남성과 같은 비양육자 기준에 가장 가까운 사람들의 특정한 이해를 위해 복무하게 되는가?

또한 '차이' 주류화 접근에는 정책을 성별 '차이'에 대한 대응으로 보려는 경향이 있는데 이것은 일종의 '차이'를 '셈하는' 산술적 과정이다. 예를 들어 만일 남성보다 더 많은 여성이 한부모 지원을 받는다면 그 정책은 불평등하다고 불린다(Kim 2008: 11). 이와는 반대로 우리는 성별화된 존재('남성'과 '여성')와 성별화된 생활을 만들어내는데 있어 정책이 적극적인 역할을 하고 있음을 포착할 모델이 필요하다. 이를 위해 동료인 Joan Eveline과 내가 항상 제안하는 것은(Eveline and Bacchi 2005) 젠더는 명사이기 보다는 동사 (또는 동명사 즉 성별화하는 gendering)로 간주되어야 하며, 정책은 성별화의 실행

(gendering practices)으로써 묘사되어야 한다는 것이다. 이러한 방식의 이해에서 젠더는 국가를 포함한 '여러 다른 제도들의 규칙과 실행에 의해(by the rules and practices of different institutions) 불평등의 관계로 구성'된다(Kabeer 1994: 85; 강조는 필자).

정책을 '성별 차이'에 대한 대응이라기 보다는 성별화된 실행으로 생각하는 것이 무엇을 의미하는가를 보여주는 예가 있다. 세계은행의(2002: 4 fn 3) '성 주류화를 위한 사례'는 '중요한 성장 정책 효과를 가지는 여성의 생산적 자본'을 증가시키기 위해 덜 엄격한 또는 덜 극단적인 성별 노동분업을 목표로 설정하고 있다. 여기에서 '문제'는 양육 책임으로 생산성을 제약하는 상황으로 재현된다. 그러한 입장은 여성을 그 책임에서 '자유롭게 하여' (어느 정도까지) 그들이 임금 노동에 참여할 수 있게 하자는 것이다. 그러나 이것은 양육 책임이 그 다음에 어떻게 수행되어야 하는 지에 대해 전혀 언급하지 않는다. 이러한 양육에 대한 암묵적인 평가절하는 성별화 효과를 발생시킨다. 이러한 활동들이 '사적(private)'이고 임금 노동보다 덜 중요하다는 전제를 만들어 대부분의 여성들이 그 일을 하게 하는 결과를 낳는다. 따라서 '여성'은 계속해서 주요한 양육자로 '창조된'다.

이렇게 다시 생각하는 것의 함의는 중요하다. 성 분석과 같은 성 주류화 도구는 종종 잠재적으로 전환적이다라고 기술되는데, 이는 그들이 일종의 사전(ex ante) 분석을 제공해 시행에 앞서 정책이 가져올 여성과 남성에게 미칠 영향에 대해 설명하기 때문이다. 그러나 만일 정책이 '여성'과 '남성'에게 단순히 영향을 미치기 보다 그들을 특정한 종류의 사회적 존재로 만들어내는 것이라면, 정책 과정에 앞서 그들이 주체라는 필연적인 형태로 존재한다는 것을 가정하면서, 우리는 전체의 다른 분야에 대해서도 사전 분석을 할 필요가 있다. 이는 성별화된 존재를 만들어내는 정책의 전제들을 검토하는 것이다. 이러한 목적은 WPR 분석을 정책과 정책 제안에 적용함으로써 달성된다(Bacchi 2009).

적극적 조치에 관한 토론에 있어, 성 주류화의 '차이' 모델에 도전하고 성별화 과정에 대한 분석을 도입할 정치적인 실행 가능성이 있는가에 대한 질문이 제기될 것이다. 위와 같이 필자에게 첫 번째로 필요한 단계는 개혁가들

스스로 '차이' 모델의 한계를 인식하는 것이다. 이것은 대중문화에서 지배적으로 퍼져 있는 남성과 여성의 '차이'에 대한 강조를 고려한다면 단순한 작업이 아니다. 여전히 필자가 제안하는 것은, 그것은 필요한 분석의 종류를 재고려하는데 중요한 전제라는 것이다. 우리가 이제 논의할 주제인 '여성들 간의 차이'를 어떻게 다루는가를 질문할 때 이러한 종류의 분석이 그 어느 곳보다 필요하다.

5. 다양성에서의 정치학과 의미

'다양성' 또는 '교차성(intersectionality)'이라는 약식 용어에 포착된 사회적 종속에 관한 공통적 과정(cross-cutting processes)이 때때로 결코 목표하지 않을 때도 '여성 이슈'에 대한 관심으로의 제한을 의미하게 되었는가? 다시 한 번 필자는 우리가 이 질문을 긴급하게 제기할 필요가 있다고 믿는다. 이는 특히 유럽의 국가적 조직들과 유엔이나 세계은행과 같은 중요한 국제기구에서 다양성이라는 언어를 평등 이니셔티브를 기술하는데 사용하는 경향이 증가하고 있다는 것을 고려할 때 그러하다. '다양성'이라는 용어는 여성, 흑인, 장애인 그리고 동성애자를 포함해서 '주류'에서 배제된 것으로 인식되는 집단 모두를 기술하는 약어가 되어 왔다. 한 예로서 '다양성을 위하여 – 차별에 반대하여(For Diversity – Against Discrimination)'라는 제목이 붙은 EU의 5개년 캠페인은 '기업과 사회 전체를 위해 다양성의 긍정적 혜택을 증가시킬 것'을 목표로 하고 있다(EC Green Paper 2004: 13 in Squires 2005: 377). 이 제안에 맞추어 EU의 지침은 '인종, 성 그리고 장애와 함께 성적 지향, 나이, 종교와 관련해 평등을 증진시킬 것을 회원국가에게 요구한다'(Squires 2005: 367). 한편 영국은 '불리한 위치에 있는' 것으로 공통적으로 인식되는 모든 집단을 포괄하는 단일평등법(Single Equality Act)을 도입했다(Department of Trade and Industry 2004).

만일 우리가 '다양성'의 계보학을 진행해 본다면, 서구 여성학 이론의 발전의 역사를 포함시킬 필요가 있을 것이다. 1970년대부터 미국 흑인 여성들은

여성학 이론에서 모든 여성을 마치 백인 여성인 것처럼 가정하는 경향이 있다는 것에 주목했다(Spelman 1988). 그 때로부터 많은 여성주의 이론가들이 '다양성'을 포괄할 방법을 찾기 위해 공동으로 노력해 왔다(Bacchi 2001b: 128). 이러한 노력의 구체화된 가장 최신판은 '유행어'가 된 '교차성(intersectionality)'의 채택이다(Davis 2008; Riley 2004). Hankivsky(2005: 996)는 심지어 여성주의 이론은 '성별'이라는 범주를 더 이상 유용하지 않을 때까지 문제화해 왔으며 이러한 근거에서 여성주의 개혁가들은 '성 주류화'의 개념을 '다양성 주류화' 개념으로 대체해야 한다고 제안한다.

그러나 다양성이라는 개념은 다른 기원을 가지고 있다. 이는 미국 조직과 인적 자원 이론에서 시작된 것으로, 효과적이고 효율적이고 이윤을 만들어 내기 위해 관리자들이 보다 다양한 노동력을 어떻게 다룰 것인가를 배울 필요가 있다는 메시지를 가지고 있다(Bacchi 1999b: 3). 이 경우 다양성 논리는 시장 지향적이며, 이것은 '기업을 위한 다양성의 긍정적 혜택'(위 참조) 에 대한 EU 집행위원회의 언급에 암시된 의미이다. '다양성 관리'에 대한 서로 다른 버전이 있다: 하나는 지배적인 개인주의적 버전으로 각 개인을 독특한 존재로 특징 지우는 많은 특성들을 강조하는 것이고, 덜 지배적인 두 번째 버전은 과소대표된 사람들의 다양한 집단적 경험을 인정하는 것이다(Miller 1994). 첫 번째 접근은 '차이'를 개인에게 부과된 것으로 이해하는데 이는 앞서 성 주류화의 '차이' 모델과 관련하여 논의한 것과 같으며, 그 한계도 공유하고 있다. 후자는 사회 집단에 대한 인식이 사회 정의 의제에 필수적이라고 주장한다.

그러나 어떻게 사회 집단의 단순한 목록화가 실제 의미 있는 변화로 해석될 것인가는 분명하지 않다. 초록에서 언급한 바와 같이 30년 전에 O'Brien (1984)은 그녀가 '쉼표화(commatisation)'의 담론 관행으로 묘사하는 것에 대한 우려를 표했다. 이는 '여성(쉼표)흑인(쉼표)게이(쉼표)' 기타 등등의 '불리한 상황'에 정책적인 강조가 넘어가고, 언급되지 않은 표준 norm(백인, 남성, 이성애자 등등)이 얻고 있는 이점은 보이지 않는 상태로 남아 있게 된다는 것이다(Eveline, 1994). 보다 최근에 Verloo(2006: 211)는 EU의 '불평등에 대한 의문의 여지 없는 동일함을 가정해 구조적인 수준을 드러내지 못하며 불평등

들 사이의 정치적인 경쟁을 가속화시키는' 경향에 대해 우려를 표한다.

특히 특정 집단 여성의 요구를 확실하게 해야 한다는 널리 퍼진 타당한 관심을 고려할 때, 어떻게 우리가 이러한 도전을 피하면서 작업을 할 수 있을까? '차이'를 자연적이고 고정된 것으로 강조하는 것의 정치적인 한계에 대해 본 논문의 앞 부분에서 분석한 것을 되풀이하여 Duclos(1993: 26)는 '차이를 집단 간의 관계에서 생겨난 특성이라기보다는 피지배 집단의 내재된 특성으로 인식하는' 차별의 특정 개념이 문제라고 주장한다. 비슷하게 Minow (1990) (여기서는 Iyer 1993: 204-5)는 '지배 집단의 중심 장악'을 대체하기 위해 우리는 지배집단의 위치에 대한 자의식을 만들고, 권리를 주장하는 사람들을 부정적으로 평가하게 하는 비가시적인 규범을 드러낼 필요가 있다' 고 제안한다. 이를 위해 정책과 다른 (예를 들어 법적, 의료적) 관행이 성별화(gendering) 되고, 이성애를 규범화하고(heteronorming), 계급화(classing) 되고, 인종차별화(racializing) 하고, 장애인 차별화(disabling) 하는 효과의 고정된 범주로 가정된 사람들로부터 관심의 방향을 재조정할 필요가 있다. 즉, 특정한 사회 집단에서 시작해 그들을 '불리한 위치에 있도록' 만드는 것이 무엇인가에 대해 질문하기 보다는 몇몇 사회 집단을 특권적으로 다른 집단을 덜 특권적으로 만드는 정책 관행을 포함한 관행들로 우리의 관심을 돌려보자.

Duclos는 가능한 방법들을 모색하면서 해결책은 범주를 없애는 것이 아니라고 주장한다. 비록 이것이 가능하다고 할지라도 (사실은 그렇지 않다!): '이 경우 우리는 우리가 가진 범주를 차별의 근거로 계속해서 사용할 수 있으나 우리는 그것들을 유연하고, 역동적이며 관계적인 것으로 만들기 위해 노력해야 한다.' 성 분석에 관한 호주의 대규모 조사 연구에 근거해 작성된 논문에서, 동료인 Joan Eveline과 필자는 이러한 결론을 내렸다. Duclos의 입장처럼 개념과 범주가 사용될 필요가 있다는 것을 인식하며, 우리는 이러한 질문을 했다 – 언제 의미들이 고정되어야 하는가? 언제 그것들은 변화되기 쉬워야 하는가? 그리고 누가 의미의 고정과 변화에 개입해야 하는가? 우리의 경험에 근거하여 우리가 내린 결론은 '전술적이고 전략적인 우선 순위는 담론 참여자들에 의해 그들의 필요가 가장 긴급하다고 결정된 사람들로 주도된다' 이것은 Yuval-Davis(2006: 206)에 의해 '횡단의 정치학(transversal politics)'으로 기술된 입장이다.

이 결론은 부분적으로는 호주 남부의 상황으로부터 도출되었다. 그곳에서는 고위급 원주민 정책 입안자들이 성 분석에서 '성별' 범주가 남성-여성 이원체제에 특권을 부여하는 방식을 취하면서 많은 호주 원주민의 삶에서 우선순위가 되고 있는 인종차별화 되는 관행의 사회적 분석에 사용이 제한되고 있다. Hankivsky(2005: 996)가 제안한 '다양성 주류화'라는 선택 대신에 그들은 성별 분석을 '인종, 문화 분석'으로 중재 했다 그 결과 호주 남부의 성 분석 가이드 초안인 호주 남부 성 분석(South Australian Gender Analysis, SAGA)은 다음과 같이 설명하고 있다: '성과 문화 분석은 "성별에 근거한" 틀을 넓혀 호주 원주민과 토레스 해협 원주민 여성들의 다층적인 경험을 포괄하고 반영한다(Government of South Australia 2008: 6).'

이 작업에서 주목할 것은 인종 정치학에 관심을 기울이는 성 분석 과정을 어떻게 만들 것인가에 관한 이 특정한 해결책이 다른 환경에도 적용되는 모델이라고 Eveline과 필자가 제안하는 것은 아니라는 점이다. 그보다 우리는 특정 상황에서 가장 긴급한 필요를 지녔다고 판단되는 여성들(이 경우에는 호주 남부의 원주민과 토레스 해협 여성들)에 의해 제기된 정치적 평가가 성 분석 가이드라인의 내용을 결정하고 그것들이 어떻게 불리어야 하는지 토론과 협력을 통해 결정 되어야 한다는 가능성을 제기하고 있는 것이다. 실제로 만일 호주 원주민 대변인 여성이 호주 남부 가이드의 이름으로 호주 남부 다양성 분석(South Australian Diversity Analysis)을 선호한다고 결정했다면, 이 이름이 채택되었을 것이다. 여기서 일반적인 결론은 특정 맥락에서 필요한 것은 협력적인 협상에 관여한 사람들에 의해 해결되어야 한다는 것이다(Bacchi and Eveline 2008).

6. 이 이론으로 무엇을 할 것인가? 어떻게 진행할 것인가?

본 논문의 논지는 성 주류화와 같은 개혁 정책을 '입안'하거나 어떻게 그것들이 발전되어야 한다고 예측하는 것은 불가능하다는 것이다. 이미 본 바와 같이 '성 주류화', '적극적 조치' 그리고 '다양성'의 개념들은 논쟁적이고 다중적

인 의미를 가지기 때문에 개혁은 의도하지 않은 방향 또는 실로 그것을 제안했던 사람들의 의도와 반대되는 방향으로 진행될 수도 있다. 이 때문에 필자는 두 가지 제언을 하고자 한다: 첫째, 우리 자신의 개념에 대한 작업을 해야 하는데, 이는 검토되지 않은 전제 때문에 의도하는 정치적 목적을 저해하지 않을 것이라는 점을 확실하게 하기 위해서이다. 둘째, 성 주류화와 같은 개혁의 개발과 연계되어 있는 관행과 과정에 특별한 주의를 기울여야 한다는 것이다.

우리 자신의 개념에 대한 작업을 한다는 것은 개념이 고정된 의미를 가진 것이 아니며 그것들은 지배적인 담론을 반영할 수 있다는 것을 인식함을 의미한다. 따라서 개념을 그들의 정치적인 영향력 측면에서 평가하는 것은 성찰성(reflexivity)이라는 용어가 포착하고 있는, 일종의 비판적인 자기 검토를 요구한다. 성찰성은 관련 연구자와 활동가들이 그들 자신의 정책 제안에 담긴 전제를 면밀히 검토하는 기술로 WPR 접근에서 여섯 개의 질문 마지막에 있는 지침이 제안하고 있는 것과 같다. 이러한 자기 비판적인 관점을 기르는 것은 '문제'를 다르게 보는 반대의 글들을 읽거나 공통의 헌신과 평등적 정치적 목표를 공유하고 있는 동지들 또는 다른 입장과 경험을 가진 사람들과의 대화에 참여함으로써 다른 사람의 관점을 평가하는 적극적인 시도를 요구한다. 이 대화의 당사자들은 때로는 반대되는 것으로 보이는 목표를 가지고 있을 지도 모른다. 마치 우리 성 분석 프로젝트에 참여했던 호주 원주민이 아닌 연구자가 성 평등을 추진하고자 한 반면, 호주 원주민 정책 입안자들은 성별이 문화적/인종적 분석을 압도하는 것에 대한 우려를 표명했던 것과 같다. 그러나 관련 당사자들은 그럼에도 불구하고 양 쪽 목표를 이해하고 고려해야 하며, 이는 그들이 어떤 수정된 정책에서도 그 맥락에서 필수적인 것과 타협할 수 없는 것을 포괄시킬 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 결과를 얻기 위해서 상호주의에 기반 한 교류 증진을 위한 노력이 이루어져야 한다(Bacchi and Eveline 2008).

이 점은 성 주류화와 같은 개혁 정책을 만드는데 연관된 과정과 실행의 중요성을 강조하고 있다. 우리의 연구 프로젝트가 강조한 것은 개인적으로 성 분석 작업에 참여한 사람들, 대부분 제도적 권위를 덜 가진 여성들인 사람들이 이러한 관련성을 가장 잘 보는 사람들이었다는 것이다. 이러한 근거에서 우리가 내린 결론은 만일 성분석이 의미 있고 유용한 평등 정책이 된다면,

모든 정책 입안자들 특히 제도적 권위를 지닌 직위에 있는 사람들은 성 분석을 '할' 필요가 있다는 것이다(Eveline and Bacchi 2009). 그 프로젝트는 또한 의미 있는 공동체의 자문(community consultation)을 확실하게 할 필요성이 있다는 점에 주목하게 한다(Osborne, Bacchi and Mackenzie 2008). 마지막으로 연구 프로젝트가 제시하고 있는 것은 '성별', '평등', '차이'와 같이 성 분석 실행의 일부로 만들어진 개념과 범주에 대한 반성적 사고를 위한 정책 검토 공간의 필요성이다. 이를 위해 WPR 접근의 질문을 정책 계획에 통합시키면서 자극을 일으킨다면 유용한 관점을 낳을 수 있을 것이다.

본 논문에 설명된 정치학과 의미의 접근은, 전략적인 이유로 여성주의자들이 신자유주의와 같은 지배적인 담론에 맞는 개입을 만들어 내야 한다는 제안에 정반대의 입장을 취한다. 이러한 관점과는 반대로 필자는 '정치에 지배적인 개념을 수정 없이 수용하는 것은 기존 관행에 대한 선호가 실린 담론의 용어들을 받아들이는 것이다'라는 Connolly(1993)의 주장에 동의한다. 예를 들어 평등 임금을 경제적 합리주의 의제에 맞추어, 여성의 '기술'을 향상시키기 위한 자원을 제공하는 것이 더 높은 임금을 얻기 위한 첫 번째 단계라고 주장하는 것(Walby 2008 in Kim 2008: 22)은 '기술'이 고정된 것이고, 이미 인식된 실체라고 인정하는 것이다. 그러한 주장은, 사회적 구성물로서의 '기술' 개념에 대한 많은 여성주의 연구물(Steinberg 1990; Armstrong and Armstrong 1990) 과 '숙련' 또는 '비숙련' 개인과 같은 전체적 개념에 대한 후기 구조주의 도전을 무시하는 것이다(Bacchi 2009: 66; Bastalich 2001). 그러므로 '기술'에 대한 기존 개념을 받아들이는 것은 다양한 여성과 남성 집단들 사이의 비대칭적인 권력관계를 줄이기보다 강화하기 위해 작동 될 것이다.

이 분석은 어떤 것도 주요 개념에 대한 지배적인 개념화 도전이 쉬운 일이라거나 그것이 항상 가능하다고 제안하는 것을 의미하지 않는다. 특정한 '문제'의 틀이 배제될 수 있다고 제안하지도 않는다. 본 논문의 핵심은 '문제'를 개념화하는 특정 방식에 대한 성찰적 질문은 그것들을 세밀히 검토하는 방식으로 그것과 상호작용하는 근거를 제공할 수 있으며, 이는 바람직하다고 생각되는 방향과 가능한 한 가까운 방향으로 '지속되는 실천의 발전에 영향을 미치는(Tanesini 1994: 207)' 이해를 우리가 채택할 수 있게 한다는 것이다.

성 주류화의 접근, 도구, 방향

Rounaq Jahan
(Columbia University, 미국)

I. 서론

1995년 북경에서 열린 제4차 세계여성회의(FWCW) 이후 성 주류화는 성 평등 목표와 여성의 세력화를 달성하기 위한 주요 접근방법으로 수용되었다. 다양한 제도적 장치와 도구가 발전되었으며 성 주류화를 시행하기 위해 이들 장치와 도구가 사용되었다. 하지만 성 주류화 개념에 대해서는 많은 논쟁과 혼란이 있으며 성 주류화 실행의 접근방식과 도구 역시 다양하다. 북경회의 이후 15년이 지났지만 성 주류화를 위한 다양한 접근방식과 도구의 효율성에 대해서는 여전히 논의가 별로 진척되어 있지 않다. 많은 국가들은 UN에 제출한 보고서에서 자신들이 성 주류화 전략을 추구하고 있다고 주장한다. 하지만 각 국가가 성 주류화를 실행하면서 지원하고 모니터링하는 과정과 이때 사용되는 도구에 대한 경험적 정보는 거의 없다. 또한 놓치고 있는 것은 이들 과정과 도구의 효과와 영향에 대한 평가이다.

이 논문은 이러한 혼란과 논쟁을 명확하게 하기 위한 시도이다. 최근 두드

러진 흐름이 된 성 주류화의 다양한 접근방식과 도구에 대한 경험적 정보를 제공하기 위한 시도이기도 하다. 이 글은 다양한 접근방식과 도구들의 잠재성과 한계를 동시에 강조한다.

다양한 접근방식을 논의하면서 나는 제도적 장치에서의 최근 경향에 특별히 주목할 것이다. 최근에 성 평등과 여성의 세력화를 도모하기 위해서 지방정부 차원의 메커니즘을 비롯한 복수의(multiple) 국가 메커니즘이 출현하고 있다. 1970년대와 80년대에는 많은 나라들이 국가 "기구"(machineries)를 대부분 정부 행정 조직 안에 설립한 반면 북경회의 이후에는 다양한 정부 조직에 각기 다른 메커니즘을 형성하는 방향으로 변하고 있다. 이러한 메커니즘은 입법부, 행정부, 사법부 내의 기구와 제도뿐만 아니라 젠더 옴부즈와 젠더 감시기구 같은 독립적인 책임 및 자문기구까지 포괄한다. 복수의 메커니즘을 통한 제도적 접근은 다양한 정부 부처와 정부 조직에서 뿐만 아니라 정부 바깥에서도 성 주류화를 추구할 수 있도록 하는 매력적인 기회를 제공한다.

나는 여기서 성 주류화 도구로 잘 알려진 네 가지 도구 성 분석(gender analysis), 브리핑 노트(briefing note), 성인지 예산(gender budget)/성인지 감사(gender audit), 성별영향평가(gender impact assessment)를 다룬다. 이 도구들의 잠재력과 함께 도전적 상황 또한 탐색해 볼 것이다.

논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 성 주류화의 다양한 접근방식을 논의하며, 3장은 도구에 대해서 다룬다. 결론에서는 성 주류화 접근방식과 도구의 최근 경향을 요약한다. 나는 대립되는 질문을 두고 전개되는 많은 논쟁들이 사실상 너무 학구적이라고 주장한다. 반면 현실에서 성 주류화는 다양한 접근과 도구를 사용하면서 포괄적인 방식으로 실행되고 있는데 이것은 성 평등과 여성의 세력화라는 목표를 달성하기 위한 많은 경로가 있다는 것을 보여준다. 성 주류화를 위한 획일화된 방법은 존재하지 않기 때문에 국가적 맥락을 고려하는 것이 중요하다.

2. 성 주류화 접근 방식

성 주류화는 다양한 관점에서 개념화되고 정의되어 왔다. 성 주류화는 또한 다양한 방식으로 작동한다. 개념화와 작동 과정에서 다양한 변형들이 다소 혼란과 논쟁을 발생시켰지만, 성 주류화에 대한 각기 다른 정의와 실행 속에서도 많은 공통 요소를 찾을 수 있다. 먼저 성 주류화의 다양한 정의를 아래에서 간단히 살펴볼 것이다. 그 다음에는 제도 장치에서의 최근 경향에 초점을 두면서 성 주류화 작동에 대한 논의를 이어갈 것이다.

2.1 성 주류화의 정의

성 주류화의 정의에 대한 논쟁은 1980년대 후반에 시작했다. 성 주류화라는 용어는 "통합(integration)" 전략을 대신해서 성 평등과 여성의 세력화를 추구하기 위한 전략이 되기 시작했다. 1990년대 초반에 나는 주류화를 개념화하는 접근 방식을 두 가지로 구별하였다[75]. 내가 "통합주의적(integrationist)" 접근이라고 부른 첫 번째 접근은 "기존의 개발 패러다임 안에서 젠더 이슈를 형성하는 것"으로 정의할 수 있다. 폭넓은 스펙트럼의 영역들을 아울러 여성과 젠더에 대한 관심을 확장하는 것이 이 개념의 주요 전략이다. 이 경우 전반적인 개발 아젠다가 전환되지는(transformed) 않지만 각각의 이슈는 여성과 젠더를 고려하도록 조정된다. 좋은 예는 주요 영역의 프로그램과 프로젝트에서 WID 요소를 기획하는 행위이다.[76]"

반대로 내가 "아젠다 세팅(agenda setting)"이라고 명명한 두 번째 접근은 여성들이 의사결정자로 참여함으로써 "기존의 개발 아젠다를 전환시키는 것"으로 정의된다. "여성들은 주류의 일부가 되고 있을 뿐 아니라 주류의 속성을 재설정한다." "아젠다 세팅"의 예는 ICPD(국제인구개발회의)가 인구 정책 및 프로그램의 목표를 변화시킨 것이다. 출산통제에 대한 ICPD의 초기 목

75) Rounaq Jahan "Mainstreaming Women in Development in Different Settings", paper presented at a OECD/DAC Seminar on Mainstreaming Women in Development, Paris, 18-19 May 1992.

76) Jahan, Rounaq, The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development, London: Zed Books, 1995, p.13.

표는 출산율을 떨어뜨리는 것이었지만, 여성의 세력화가 인구 정책과 프로그램의 주요 목표로 채택되는 것으로 변화하였다.[77]

하지만 지난 세월 동안 성 주류화의 정의는 "통합주의"접근과 "아젠다 세팅" 접근 모두를 혼합하면서 발전해 왔다. 그 흐름은 전환(transformation)이라는 개념에 초점을 두고 나아가고 있다. 주류화의 모든 정의는 전환적 측면을 강조한다. 예를 들어 유럽위원회(Council of Europe)는 성 주류화를 "정책 결정 과정에 관여하는 행위자가 성 평등 관점을 모든 정책의 매 단계, 수준에 통합하기 위해서 정책 과정을 (재)조직, 향상, 발전, 평가하는 것"으로 정의한다.[78]

가장 폭넓게 사용하는 성 주류화 정의는 UN 경제사회이사회(ECOSOC)가 1997년 결의안(Agreed conclusion 1997/2)으로 채택하고 내놓은 것으로 다음과 같다.

"성인지적 관점을 주류화하는 것은 모든 영역 모든 수준에서 법률, 정책, 프로그램 등 모든 계획된 행위에 대해 여성(women)과 남성(men)에 대한 함의를 평가하는 과정이다. 이는 여성과 남성이 동등하게 수혜를 받고 불평등이 영속화되지 않도록 하기 위해 남성의 관심과 경험뿐 아니라 여성의 관심과 경험 또한 모든 정치적, 경제적, 사회적 영역의 일부로 통합하기 위한 전략이다. 주류화의 궁극적 목표는 성 평등에 도달하는 것이다."[79]

위의 정의는 모든 활동 위원회에 여성과 남성이 동등하게 참여해야한다는 것을 강조하는 것뿐만 아니라 불평등한 사회적 제도적 구조를 여성과 남성 모두에게 평등하고 공정한 구조로 전환시키는 것을 함의한다.

성 주류화의 전환적 측면에 대해서 뿐만 아니라 그 개념의 몇 가지 다른 특징에 대해서 형성되고 있는 합의들이 있다. 예를 들어 다음 내용은 일반적 동의를 얻을 수 있는 것들이다.

· 성 주류화는 전략이지 목표가 아니다. 목표는 성 평등을 달성하는 것이다.
· 성 주류화는 여성을 지원하기 위한 특정조치 및 적극적(positive) 조치를

77) Ibid, p.14.
78) http://www.gendermainstreaming-cop.ed/home
79) http://en.wikipedia.org/wiki/gender_mainstreaming

대체하지 않는다. 모든 이슈를 성인지적 관점을 통해 주장하는 것과 동시에 현존하는 구조적 장벽을 보상하기 위해 여성을 위한 특정 조치를 병행하는 이중궤도접근(dual track approach)이 요구된다.

· 성 주류화는 성 평등과 여성의 세력화를 추구하기 위해 설립된 특정한 제도적 구조의 폐지를 의미하는 것이 아니다. 성 주류화를 추진하고 촉매하는 역할을 수행하기 위해서는 이러한 구조가 필수적이다. 하지만 주류화는 평등을 향상시키기 위해 특화된 기관 보다는 일반 기관의 책임자들이 성 평등을 위한 책임과 책무를 갖도록 한다.

· 여성이나 남성 한 쪽만을 대상으로 하는 특정한 정책 개입을 만들기 위해서든, 아니면 여성과 남성 모두가 동등하게 참여하고 동등하게 수혜를 입도록 하게 하기 위해서든 성 주류화는 모든 이슈에 대한 성 분석을 요구한다.

2.2 성 주류화의 제도적 접근

앞에서 언급한 대로 성 주류화의 제도적 접근방식은 성 평등 이슈를 다루는 특화된 기관이나 포컬 포인트(focal point)가 더 이상 필요 없도록 만들려고 기획하는 것이 아니다. 사실 북경회의 이후의 경향은 “국가 기구(national machinery)" - 여성 지위 향상을 다루는 기관으로 정부가 “인정하는” 기구 - 로 불리는 단일 메커니즘의 초기 모델 보다는 복수의 메커니즘 설립을 지향해온 것이다.[80]

2004년 UN여성지위향상국(UNDAW)은 새롭게 등장한 이와 같은 현상에 대해서 세계적인 관심을 이끌어냈다. 북경회의 이후 10년을 평가하기 위한 컨퍼런스를 준비하면서 UNDAW는 성 평등과 여성의 세력화를 추진하는 데 있어서 “국가 메커니즘”의 역할을 논의하기 위한 전문가 그룹 회의를 조직했다. 이 회의는 2004년 11월 29일에서 12월 2일까지 이탈리아 로마에서 있었다.[81] 전문가 그룹 회의는 북경회의 이후 많은 나라들이 정부 행정 기구 안

80) E/CN.6/1988/3, para. 21. 이 정의는 “여성의 지위를 모니터링하고 향상시키기 위한 국가 기구”에 대한 세미나 결과물을 참조한 것이다.

81) United Nations Division for the Advancement of Women(DAW), 2005, The Role of

팎에 복수의 메커니즘을 형성하기 시작했음을 주목했다. 하지만 “최근 몇 년 사이에 만들어진 새로운 메커니즘의 역할에 대한 문서화된 연구가 거의 없다”는 점을 지적하였는데,[82] 이들 메커니즘의 성과에 대해서 뿐만 아니라 한계와 잠재력에 대해서도 연구가 거의 부재했다.

이와 같은 정보의 공백을 메우기 위해 UNDAW는 다양한 유형의 국가 메커니즘의 구조와 역할에 대한 경험적 자료를 수집하고, 국가 정책의 모든 영역에서 성 주류화를 추구하는 것의 효율성을 검토하기 위해 지역 위원회(Regional Commissions)와 함께 다면적(multi-phase) 글로벌 프로젝트를 시작하였다. 프로젝트 보고서는 2010년 여성지위위원회(CSW)가 조직하는 북경회의 15주년 기념회의에서 발표될 예정이다.[83]

나는 위 프로젝트를 위해 배경 보고서를 준비했고, 여기서 다양한 제도적 메커니즘을 분류하고 비교하기 위한 분석 프레임을 제안했다.[84] <표 1>은 다양한 메커니즘의 구조, 권한, 역할/기능에 대한 분류를 나타낸다. 앞으로 서술하게 될 것처럼 구조와 권한은 성 주류화를 촉진시키는데 있어서 메커니즘의 역량에 영향을 미칠 것이다.

다양한 구조들

국가 메커니즘은 구조적 위치와 조직 형태에 따라 다양하다(<표 1> 참조). 일반적으로는 국가 중앙 단위에서 발견되지만, 점차 주(state), 시(municipal), 기타 지역 단위에 탈 중심화 된 메커니즘이 설치되는 경향이다. 국가 차원에서 메커니즘은 행정조직뿐만 아니라 입법조직에도 위치할 수 있다. 메커니즘은 수평적 책무 기관이나 자율적/자문 기구로 형성될 수도 있다.

National Mechanism in Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women, Report of the Expert Group Meeting, Rome, Italy, 29th November - 2nd December 2004, EGM / National Machinery / 2004 / Report 2005 / 30th January 2004, http://www.un.org/womenwatch/daw, p.5.

82) Ibid.

83) Jahan, Rounaq, "National Mechanism for Gender Equality and the Empowerment of Women: An Overview of Critical Issues for Review", Background document prepared for UNDAW, September 2008, p.4

84) Ibid, p.18

행정조직 안에 있는 메커니즘

메커니즘은 행정부의 여러 위치에서 발견될 수 있다. 독립부처로 설립될 수도 있고 성 평등에 대한 책임을 부여 받은 장관, 차관, 주 장관, 주 서기관이 관할하는 부처의 한 부서로 만들어질 수도 있다. 또한 수상이나 대통령 같이 최고 책임자 직속 기관이나 부서로 설립될 수도 있다. 많은 국가에서 메커니즘은 특정 부처나 최고 책임자 비서실 산하 부서/국/위원회/서비스/활동 그룹으로 설치되었다. 점점 많은 국가들이 부처간(inter-ministerial), 부서간(inter-departmental) 구조를 형성하고 있는 중이다. 이와 관련해서 나타난 발전은 교육, 보건, 농업, 산업과 같은 일반 부처에 성 평등 거점 직무(focal point)나 활동 그룹(working group)이 생겨났다는 점이다. 몇몇 사례에서 보면 이들 거점은 네트워크로 상호 연결되어 있으며, 보통 공식적인 국가기구에 의해 조율된다. 행정부 내부 메커니즘의 잠재력과 한계를 간략히 서술하면 다음과 같다.[85]

■ 독립 부처 (stand-alone ministry)

국가 메커니즘이 독립된 부처로 설치되거나 성 평등 임부를 부여받은 장관, 차관, 주 장관/주 서기관 산하의 다른 부처의 부속으로 설립되는 경우 메커니즘을 보다 가시화 시킬 수 있고, 여성과 성 평등을 향한 정부 책임에 대해 보다 강력한 정치적 메시지를 전달할 수 있다. 독립 부처는 메커니즘이 입법 활동, 정책, 전략, 행동계획의 개발, 현장 프로젝트, 특별 사업, 교육훈련 등 폭넓은 역할과 기능을 수행하는 것을 가능하게 한다. 이 경우 직원 고용과 사업 활동을 위한 예산 자원을 정부로부터 지급받는다.

하지만 이들 메커니즘은 임무 과부하에 처할 위험이 있다. 다시 말해 성공적으로 수행할 수 없는 너무 많은 활동을 해야 하는 경우가 있다. 한편 독립 부처 메커니즘은 성 주류화를 효과적으로 추진하고 조정기능을 수행하고 역할을 모니터하는데 한계가 있을 수도 있다. 여성부처는 다른 부처에 영향을

85) 자료: Council of Europe, 2004, Stocktaking Study of the Effective Functioning of National Mechanisms for Gender Equality in Council of Europe Member States, Strasbourg, 30th November 2004, www.coe.int/equality

미칠 수 있는 수단을 거의 갖고 있지 않다. 다른 부처들 특히 재정, 국방, 내무, 도시계획이나 경제 업무를 다루는 부처와 같이 힘이 있는 부처들은 조정회의, 성 주류화 지침, 모니터링 문답지 등을 통해 성 주류화를 추진하고자 하는 여성부처의 노력에 관심을 기울이지 않을 수 있다. 몇몇 국가에서는 여성 부처가 지배 권력 체제에 대한 지지를 동원하기 위해 이용된다.[86]

■ 정부 최고 책임자 직속 단위

국가 메커니즘이 수상이나 대통령 같이 정부 최고 책임자 직속 사무국 안에 설립될 때, 이들 메커니즘은 최고 수준의 의사결정에 접근하고, 내각 전반의 동의를 얻어내기에 유리하다. 이들의 구조적 위치는 성 주류화, 조정기능, 모니터링, 책무 평가, 정책 및 전략 개발 작업을 효과적으로 수행할 수 있도록 한다.

이들 메커니즘에는 불리한 점 또한 몇 가지 있다. 아주 큰 조직에 속해있는 단위 기관이기 때문에 이들 메커니즘은 자원의 한계, 적은 규모의 행정인력, 프로그램 실행 예산의 부재라는 문제를 가지고 있을 수 있다. 시민사회나 여성운동과 협력하여 정치적 동원을 이끌어내는 기술 대신 정책 작업, 관료적/기능적 기술과 전문가 활동에 집중하는 것에 우선순위를 둘 수도 있다.[87] 관료적/기술적 업무를 위해서는 분석적 기술이 요청되며, 거시·미시 정책 이슈를 이해하고 정부 내의 다른 관료들과의 좋은 관계를 맺는 것이 필요하다. 반면에 정치적 동원 작업을 위해서는 시민사회와 정당 등 정부 바깥의 유력한 집단들과 접촉하고 좋은 관계를 맺을 필요가 있다.

---

86) Dzodze, Tsikata, "National Machineries for the Advancement of Women in Africa: Are they transforming gender relation?", <http://www.socwatch. organizaiton.uy/en/informestematicos/29.html); and Khafagy, Fatma Aly, 2007, Synthesis of Nine Studies on Critical Assessment of National Women's Machineries in the Mediterranean Region, EUROMED Project on Role of Women in Economic Life, March 2007.

87) Council of Europe, 2004, Stocktaking Study of the Effective Functioning of National Mechanism for Gender Equality in Council of Europe Member States, Strasbourg, 30th November 2004, www.coe.int/eqaultiy.

■ 부처 내부의 부서/국/위원회/서비스

대다수의 국가에서 제도적 메커니즘은 가족, 가족 및 아동, 사회 복지, 보건과 가족, 고용과 사회 보장과 같이 일반적으로 사회 정책을 다루는 특정 부처 산하의 부서, 국, 위원회에 위치해 있다. 몇몇 국가에서는 내무 행정 부처나 법무부와 같이 사회정책 부처가 아닌 다른 부처에 위치해 있는 경우도 있다. 메커니즘이 특정 부처, 특히 사회복지 유형의 부처에 자리 잡고 있는 경우 이들 메커니즘은 해당 부처의 예산에 접근할 수 있고, 여성에 대한 서비스를 직접 전달할 수 있다는 장점이 있다. 여기서는 여성 대중과 지역사회 활동을 하거나 현장 프로젝트를 위한 여분의 예산 자원을 마련하는 기회가 있을 수도 있다.

하지만 특정 영역을 담당하는 부처 내부에 있다는 구조적 위치는 모든 영역을 아우르며 정책 개발, 성 주류화, 조정 기능, 모니터링/책무 평가, 정책/전략/도구의 개발을 전반적으로 해나가기에는 한계가 있을 수 있다.

■ 부처 간(inter-ministerial)/부서 간(inter-departmental) 구조

최근에 많은 나라들이 부처간/부서간 구조를 형성하였다. 이들 메커니즘은 성 주류화 작업뿐만 아니라 조정 기능을 위해서도 유용하다. 관련된 전개 양상은 다양한 일반 부처에 거점 직무, 활동 그룹, 부서를 설립하는 것으로, 성 인지 관점의 업무 기반이 잘 닦인 부처인 교육이나 보건 쪽뿐만 아니라 재정, 도시계획, 외무 등의 비전통적 영역에서도 나타난다.

입법부 안에 있는 메커니즘

입법부 안에 공식적 비공식적 메커니즘이 형성되어 왔다. 최근에 많은 나라들이 성 평등 입법을 추진하기 위해 그리고 법과 규정에 성 평등 원칙의 적용을 촉구하고 모니터하기 위해서 여성 의원과 남성 의원으로 구성된 협의회나 위원회를 조직하였다. 일부 국가에서는 간부회의나 소규모 모임, 여성 의원 네트워크와 같이 보다 비공식적 형식으로 설립되기도 했다.[88]

88) Ibid, p.13

수평적 책임 메커니즘(horizontal accountability mechanisms)

많은 나라들이 수평적 책임 메커니즘으로 역할 할 수 있는 기관을 설립하였다. 이들 정부 기관은 성 평등 정책 실행의 책임을 맡은 다른 정부 기구를 밑에 둘 수 있다. 많은 노르딕 국가가, 보다 최근에는 중유럽 및 동유럽의 일부 국가가 옴부즈 기구(the office of Ombudsperson)를 세웠다.[89] 옴부즈 기구는 차별에 대한 호소를 처리하도록 권한을 부여받으며 몇몇 국가에서는 특히 고용 분야에 이런 메커니즘을 설치하였다.[90]

자율 기구

많은 국가에서 정부의 관리 감독 하에 있지만 일정 정도 독립성과 자율성을 추구할 수 있는 국가 메커니즘이 설립되었다. 일부 국가에서 광범위한 권한을 가진 자율 기관을 세운 경우도 있다.[91] 몇몇 국가에서는 정부를 자문할 수 있는 지위를 가진 위원회나 전국 협의체를 형성해 왔다. 자율 기구는 폭넓은 권한과 상당한 유연성을 갖는다. 하지만 이들 기구가 정부 행정 조직 내에 위치하고 있지 않기 때문에 정책/전략/행동계획을 발전시키고 조정, 모니터링, 책무 평가를 하는 데 많은 한계가 있다. 많은 나라에서 성 평등 추진을 평가하기 위한 "감시기구(observatories)"나 모니터링 센터도 설립되었다. 한편 활동은 자율적으로 하지만 여전히 정부의 관리 감독 하에 있으면서 정부 예산을 받는 연구 센터, 자료 은행, 정보 사무소를 설립하는 경우도 있다.[92]

지역에 위치한 탈중심형(decentralized) 메커니즘

최근 경향은 주정부, 시정부 등 지역정부에 탈중심형 제도 메커니즘을 설립하는 것이다. 많은 나라에서 처음으로 평등 업무가 탈중심화 되고 새로운 구조가 권역 및 지역 정부의 다양한 영역에서 생성되는 중이다.[93]

---

89) Ibid, p.12
90) Ibid, p.12
91) Ibid, p.12
92) Ibid, p.13

권한(Mandate)

메커니즘은 서로 다른 권한을 가지고 형성된다. 몇몇 경우에는 그 권한이 메커니즘의 업무 접근방식과 업무 영역을 한정하기도 하고, 다른 경우에는 보다 유연하게 만들기도 한다.

업무 접근

대부분의 경우에 국가 메커니즘은 이중궤도접근을 채택하는데 모든 정책과 프로그램에서 젠더 이슈를 주장하는 것과 동시에 여성에 대한 폭력 방지, 인신매매, 일-가족 조화와 같이 특정 영역에 해당하는 특별한(specific) 사업을 한다.[94] 최근에는 성 평등이 무엇을 담아내야하는가에 대해 보다 포괄적 관점을 반영하면서 국가 메커니즘의 권한을 확장시키려는 경향이 있는 것 같다. 성 평등 목표는 점점 인권을 보호하고 증진하고자 하는 목표의 통합적 일부로 인식되고 있다. 많은 새로운 메커니즘의 권한은 확실히 인권 프레임 안에 위치해 있다.[95]

업무 영역

제도적 메커니즘의 권한은 보통 일반적인 방식 - 여성에 대한 차별 철폐, 성 평등 정책의 개발과 실행, 정책과 계획에 성인지 관점의 통합, 조정 기능 - 으로 공식화된다. 하지만 몇몇 국가에서는 국가 차원의 행동계획 준비, 여성차별철폐협약(CEDAW) 모니터링과 같이 특정 업무를 상세하게 기술하는 방식으로 권한이 정해지기도 한다.

대부분의 경우 설립된 제도 메커니즘은 성 평등 이슈에 전념하지만, 일부 경우는 보다 폭넓은 반차별 책무에 기반하고 있어서 성 평등이 많은 구성요소 중 하나로만 간주될 수 있다. 이들 메커니즘은 인종, 민족, 성적 지향, 장

---

93) Council of Europe, 2004, Stocktaking Study of the Effective Functioning of National Mechanism for Gender Equality in Council of Europe Member States, Strasbourg, 30th November 2004, www.coe.int/equality, p.13.
94) Ibid, p.16
95) Ibid, p.15

애와 같이 다양한 형태의 불평등과 차별을 다룬다. 성 평등이 광범위한 업무 영역의 한 요소에 불과할 때 성 평등 이슈가 관심과 자원을 놓고 벌어지는 경쟁에서 주변화 될 수 있다는 우려가 제기된다.[96] 이러한 메커니즘의 설립이 최근에 증가하는 추세이기 때문에 그것의 함의를 주의 깊게 검토할 필요가 있다.

역할 : 성 주류화

성 평등과 여성 세력화를 목적으로 설립된 다양한 메커니즘은 성 주류화의 핵심 역할이라고 여겨지는 많은 기능을 수행한다. 이러한 다양한 기능은 입법 활동, 정책/전략/행동계획의 개발, 교육훈련 등의 역량강화, 도구 개발, 모니터링과 책무평가, 조정과 협력, 연구/자료 수집 및 통계를 포함한다(<표 1> 참조). 모든 메커니즘이 전체 기능을 수행하는 것은 아니다. 예를 들어 입법 기능은 정부의 행정조직과 입법조직에 있는 메커니즘이 수행한다. 정책, 전략, 행동계획 개발과 관련된 업무는 행정 조직 안에 있는 메커니즘의 권한이다. 모니터링과 책무 평가 기능은 수평적 책임 기관이 수행하고 때로는 입법 조직 안의 메커니즘이 담당하기도 한다. 조정기능은 일반적으로 행정조직 안에서 권한을 부여받은 국가 장치에 할당된다. 연구, 자료 및 통계 분석, 훈련 및 도구 개발은 주로 자율 기구에 의해 실행된다.

다양한 영역에서 진행되는 젠더 관심을 주류화하는데 있어서 국가들은 효율성을 제고하기 위해 폭넓은 변형을 시도한다. 하지만 특정 국가 내부의 효율성을 평가하거나 국가 간 비교를 실행하기에는 경험적 자료가 너무 부족하다. 회원국은 일반적으로 UN에 자신들의 다양한 활동에 대해서 보고한다. 이들 활동 목록을 보면 이중궤도접근 - 모든 영역에 젠더 이슈를 주장하면서 동시에 여성 중심의 특정한 조치를 취하는 것 - 을 포함하여 다양한 영역에서 활동이 증가하고 있음이 나타난다.

---

96) United Nations Division for the Advancement of Women, The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women, Report of the Expert Group Meeting, Rome, Italy, 29 November - 2 December 2004, p.7

법령

많은 나라에서 국가 메커니즘은 직장에서의 동등기회, 동일노동 동일임금, 성차별, 성희롱, 여성에 대한 폭력 방지와 같이 다양한 이슈를 포함하는 성 평등 법령을 추진시켰다.[97] 일부 국가에서는 지구, 지역적 수준의 책무에 부합하는 여성의 권리를 보장하기 위해서 국적법, 연금법, 이혼과 위자료에 관한 법, 가정법원법률에 변화를 만들었다.[98] 이러한 법적 개혁은 국가가 성 평등 발전 정도를 모니터하기 위한 기준을 설정하고, 특정한 권리 침해 여부에 대해 조사하는 것을 가능하게 했다. 행정과 입법 조직 안에 있는 메커니즘은 일반적으로 입법 활동을 주도했고, 자율 기구로 설립된 메커니즘은 입법을 위한 연구와 지지에서 중요한 역할을 했다.

정책/전략/행동계획의 개발

대다수 국가에서 성 주류화 전략은 정책, 전략, 행동계획을 개발하기 위해 이용된다. 국가 메커니즘은 여성과 성 평등에 대한 국가 정책을 개발하고 갱신하는데 관여한다. 이들 정책은 법보다는 구속력이 약하지만 국정 목표를 수립하고, 성 평등 발전을 모니터하고, 정부 및 정부 외의 섹터들이 책임감을 갖도록 하기 위한 기준을 세운다. 일부 국가에서는 정부가 매년 성 평등 정책을 재점검하고, 일부 국가는 성 평등에 대한 지속적인 책임을 입증하기 위해서 주기적으로 재확인한다. 정책 작업은 일반적인 성 평등 정책을 정교화하기 위해 개입하는 것뿐만 아니라 다양한 영역별 정책에서의 성 주류화를 담당한다.

정책 업무는 전략과 행동계획의 개발이 뒤따른다. 최근에 젠더 기준을 모든 영역에 가져오기 위해 수평적, 수직적 차원 모두에서 구조의 탈중심화가 있었는데, 수평적으로는 부처간 및 부서간 기구의 형성이 있었고 수직적으로

---

97) United Nations Division for the Advancement of Women, The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women, Report of the Expert Group Meeting, Rome, Italy, 29 November - 2 December 2004.

98) Khafagy, Fatma Aly, 2007, Synthesis of Nine Studies on Critical Assessment of National Women's Machineries in the Mediterranean Region, EUROMED Project on Role of Women in Economic Life, March 2007.

는 권역적, 지역적 구조의 수립이 발생했다. 그러므로 다양한 구조가 만들어내는 각기 다른 전략이 있을 수 있다. 이것이 성 평등과 여성의 세력화에 대한 관심을 상당히 증가시킬 수 있었던 반면에 전략 및 구조의 복수성은 효과적인 재현, 조정, 소통에 어려움을 초래할 수도 있다. 종합적 조정은 성 주류화 전략과 국가 정책 목표가 조화를 이루기 위해서 요청된다.[99]

많은 국가들이 여성을 위한 특정한 국가 행동계획을 개발하였다. 이들 계획은 성 평등의 중요성에 대한 공공인식 및 여성의 세력화를 제고하기 위한 도구로 기능한다. 대부분의 계획은 이중궤도접근을 인정한다. 특정한 행동이 취해지는 영역은 국가에 따라 상이하지만 대부분 교육, 보건, 고용, 노동시장, 정치, 의사결정에 여성의 지위를 향상시키기 위한 개입을 포함하고 있다. 많은 행동계획은 다양한 부처와 사무국이 국가 기구에 보고하고, 정부가 의회에 보고하는 것과 같은 보고 의무를 포함한다. 상당수의 국가 행동계획은 국가기구가 여러 국가 구조 및 기관, NGO들과 협력하여 형성되었다.[100]

역량강화: 도구와 훈련

많은 국가들에서 역량 강화 노력은 방법론과 도구 개발뿐만 아니라 교육훈련 프로그램 또한 포함한다. 국가 기구들은 성 분석(gender analysis), 성인지 감사(gender audit), 성별영향평가(gender-impact assessment), 성인지예산(gender-responsive budgeting)과 같은 다양한 과정에 필요한 특정 도구들을 개발했다. 이들 도구에 대해서는 이 논문의 3장에서 간략하게 검토할 것이다. 많은 국가에서 역량강화는 상급 관리자와 직원을 대상으로 감수성 및 전문성 훈련을 실시하는 것을 포함한다.

모니터링과 책무평가

많은 국가들에서 메커니즘은 국가 정책과 계획뿐만 아니라 북경행동강령

---

99) Council of Europe, 2004, Stocktaking Study of the Effective Functioning of National Mechanisms for Gender Equality in Council of Europe Member States, Strasbourg, 30th November 2004, www.coe.int/equality, p.30.

100) Ibid.

(Beijing Platform for Action)의 목적 실행 정도를 모니터하기 위해서 발전되었다. 일부 나라에서는 국가 기구가 성 평등과 여성의 세력화를 달성하는데 이루어진 발전 정도를 개괄하면서 매년 "백서(white paper)"를 제출하거나, 성 평등에 대한 대응 사례를 의회에 보고한다. 시민들은 종종 웹사이트를 통해서 이런 정보에 접근할 수 있다. 다른 나라들에서 국가 기구는 부처/사무국/시군/읍면 단위에 대한 평가를 수행하고 보고서를 국정 최고 책임자에게 제출한다. 때때로 업무운영계약(Perfomance Management Contract)과 같은 상급 공무원 대상 관리 도구가 책무성을 측정하기 위해 활용된다.[101]

옴부즈 사무소나 평등호소위원회(Equality Complaints Committee) 같은 수평적 책무 기관은 특정한 차별 사례에 대한 책무를 보장하기 위한 효과적인 도구이다.[102]

많은 국가에서 시민사회는 발전 정도를 모니터하고 정부가 책무성을 수행하도록 요구하는데 중요한 역할을 한다. 몇몇 국가에서 정부는 시민사회 및 비정부기구 출신 구성원들과 함께 모니터링 기구를 설립하였다. 이 기구는 정부 구조에 시민의 목소리를 통합하도록 기능한다.[103]

조정 기능과 협력

국가 기구의 중요 기능은 다양한 메커니즘의 활동에서 효과적인 시너지가 창출되도록 이들의 활동을 조정하고 이들 간의 협력을 강화하는 것이다. 다양한 메커니즘이 수립되고 많은 수의 수직적, 수평적 구조(부처간, 부서간 구조)가 증가함에 따라서 이 역할은 점차 도전적인 상황에 직면하고 있다. 다양한 메커니즘 간의 관계가 대부분 제대로 정의되어 있지 않기 때문에 각 활동 간의 조정과 협력이 잘 되는 일부 국가가 있는 반면, 그렇지 못한 국가도 있다. 제4차 세계여성회의 이후 많은 국가에서 NGO의 숫자가 증가하였으며, 국가 메커니즘과 비정부기구 및 시민사회와의 협력이 증대되었다. 일부 국가

---

101) Jahan, Rounaq 2004, op. cit. p.10

102) Council of Europe, 2004, Stocktaking Study of the Effective Functioning of National Mechanisms for Gender Equality in Council of Europe Member States, Strasbourg, 30th November 2004, www.coe.int/equality, p.12

103) Ibid, p.10

에서는 협의회나 위원회가 정부와 시민사회 구성원의 연대 하에 만들어졌으며 많은 기능을 담당하고 있다.[104] 많은 경우 정부는 프로젝트 수행을 위해 NGO에 재정 보조금을 제공한다. 정부가 노조나 전문가 조직과 같은 다양한 사회 동반자와 협력을 구축하는 사례가 많은 국가들에서 형성되었다.

연구/자료/통계

많은 국가들에서 국가 기구는 자료 수집을 향상시키고, 지표를 개발하고, 중앙통계사무소나 연구기관과 협력하여 성 평등 연구를 지원하기 위한 노력을 기울여 왔다. 몇몇 국가에서 데이터베이스는 새로운 정보통신기술(ICT)을 사용해서 온라인상으로 배포된다. 많은 국가들은 성인지 통계와 지표를 개발하고 향상시켰으며, 이러한 통계와 지표는 모니터링 및 평가 시스템의 주요 요소로 작동한다. 현재 많은 국가들이 여성과 남성에 대한 통계 정보를 매년 발행하고 있다.[105]

---

104) Jahan, Rounaq, 2004, Background Paper on The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and The Empowerment of Women: Achievement, Gaps and Challenges for the Future, Prepared on behalf of the Division for the Advancement of Women for the Expert Group Meeting on national machineries, held in Rome, Italy, 2004, p.13

105) Jahan, Rounaq, 2004, *Op cit*, p.11

3. 성 주류화의 도구

지난 15년 동안 국제개발기구, 정부 및 비정부 조직에 의해 다양한 성 주류화 도구가 개발되었다. 성 분석, 젠더 브리핑 노트 같은 몇몇 도구는 10년 동안 계속 명맥을 이어왔다. 이 도구들은 프로젝트와 프로그램을 기획하기 위해 일상적으로 사용되고 있다. 성인지 예산/성인지 감사, 성별영향평가와 같은 도구들은 상대적으로 새로운 것들이며, 이들 도구를 사용하는 것이 그렇게 빈번한 일은 아니다. 개발기구 모임에서는 어떤 도구는 분석을 위한 것으로 어떤 것은 운영을 위한 것으로 목록화 했다.[106] 어떤 도구에는 방법론적 이슈가 들어 있으며 다른 도구는 과정(process)에 보다 관련이 있다. 도구를 설계하는 방식은 조직에 따라서 얼마간의 차이가 있다. 나는 이 도구들이 널리 사용되기 위한 이들의 잠재적 가능성과 한계를 조명하면서 네 가지 도구의 두드러진 특징을 아래에서 간략히 기술할 것이다. 도구의 주요 특징은 <표 2>에 정리되어 있다.

3.1 성 분석

성 분석은 프로젝트/프로그램에 젠더 이슈를 주류화하기 위해 가장 빈번하게 사용하는 도구이다. 이 도구는 성별화된 불공정(inequities)과 불평등(inequalities)을 조사한다. 이것은 불공정한 구조적 요인에 관심이 있으며 성평등을 추구하는 것을 목표로 한다.

성 분석 틀(<표 2> 참조)은 네 부분으로 나뉘어 있으며 두 단계에 걸쳐 실행된다.[107] 첫째, 활동 현황(Activity Profile)과 자원 현황(Resource Profile)을 위해 정보가 수집된다. 그 다음 활동 및 자원에 대한 접근과 통제에 영향을 미치는 요소와 경향을 분석하기 위해 이 정보를 사용한다. 마지막으로 성 평등을 향상시키기 위해 어디에서 어떤 단계가 필요한지 결정하는 프로젝트 주기를 분석한다.

---

106) 자료: The World Bank, Tools for mainstreaming gender, http://go.worldbank.org

107) 자료: Asian Development Bank, 2002 Gender Checklist Agriculture, www.idrc.org/framework

활동 현황은 여성과 남성이 무엇을 하는지, 언제 어디에서 이들 활동이 발생하는지 보는 것이다. 그 활동은 생산, 재생산, 지역사회 노동을 포괄한다.

자원 현황은 자원에 대한 접근과 통제에서 나타나는 성별 차이에 대한 정보를 수집하는 것으로, 여기서 자원은 토지, 자본, 노동, 교육, 정보와 같은 생산적 자원뿐만 아니라 의사결정에 참여하는 것을 포함한다.

구조적 요인 및 경향에 대한 분석은 활동이나 자원에 대한 접근 및 통제에서 나타나는 성별화된 양상에 영향을 미치는 인구학적, 경제적, 법적, 제도적, 문화적, 종교적 요소들을 포함한다.

마지막으로 프로젝트/프로그램을 성인지적(gender-sensitive)으로 만들기 위한 필요조치를 명확히 하기 위해 계획, 기획, 실행, 모니터링, 평가, 사후 평가(post-evaluation) 등 전체 프로젝트/프로그램 주기가 분석된다.

앞에서 언급한 것처럼 다양한 기관들은 자신에게 맞는 성 분석 도구를 기획하는데 있어서 젠더 불평등의 각기 다른 측면에 집중한다. 어떤 기관은 성 역할, 자원과 수혜, 젠더 요구, 한계와 기회에 초점을 둔다.[108] 다른 기관은 성별화된 관계와 능력(capability)에 초점을 둔다.[109] 일부는 참여적 접근을 포함한다. 방법론을 설계하는 과정에서 미세한 차이가 있음에도 불구하고 모든 개발기구는 정책이나 프로그램, 프로젝트를 계획, 기획하고 실행하고 모니터링하며 평가하는 전체 주기에 성 분석 도구를 널리 사용할 필요가 있음을 강조한다.

"성 분석" 도구는 "수혜자(beneficiaries)"가 명확하고 성별로 분리될 수 있는 프로젝트에서 사용하기에 용이하다. 목표가 공공재로 정해진 정책 영역에서 사용하는 것은 보다 어렵다. 다이앤 엘슨이 "성맹성(gender blinded-ness)"이라고 명명한 것과 같은 상황에서 성 분석을 사용하는 것은 보다 힘들다.[110]

---

108) 자료: ILO, Sub-regional Office for South-East Asia and the Pacific; www.ilo.org

109) 자료: *New Zealand Tools*, www.nazaidtools.govt.nz

110) Elson, Diane, "Gender-neutral, gender-blind or gender-sensitive budget", Commonwealth Secretariat, 1997.

3.2 브리핑 노트

많은 조직들이 성 주류화 작업을 촉진시키기 위한 도구로 다양한 주제에 대한 브리핑 노트를 사용한다(<표 2> 참조). 예를 들어 UN의 젠더 이슈 및 여성 지위 특별자문관(OSAGI)은 ESCAP, ESCWA, ECE의 상급 관리자들과 상담을 한 후에, 그들이 젠더 이슈에 대해 지식과 역량이 부족하다고 지적한 영역에 대한 브리핑 노트를 준비했다. 해당 영역은 통상, 거시경제, 통계뿐만 아니라 에너지, 거버넌스, 물자원 관리, 사회 개발, 공공 행정과 같은 부문별 영역 또한 포함한다.[111]

브리핑 노트는 (네 페이지 정도로) 짧게 기술되며 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째 영역은 성인지 관점과 현재 논의중인 이슈/영역과의 연결고리를 서술하며, 두 번째 부분은 이러한 연결을 이해함으로써 어떤 조치가 취해져야 하는가에 대한 아이디어를 제공하는 부분이고, 셋째는 논의중인 이슈/영역과 관련해서 성인지 관점을 관심의 중심으로 소환해내는 방법에 대한 이해를 심화시킬 수 있도록 좋은 사례와 참고자료를 목록화 하는 것이다.

OSAGI는 또한 성 주류화의 개념, 성 주류화를 위한 임무, 성 주류화에 대한 접근방식과 방법에 대한 명확한 짧은 문서를 준비해서 보고한다.

세계은행(World Bank)의 도구 목록에도 브리핑 노트가 포함되어 있는데, 좋은 실천 사례를 요약하거나 젠더와 다른 개발 양상이 연계되지 않는 경우 나타나는 주요 정책 결과를 정리를 목적으로 한다.[112] 세계은행의 브리핑 노트는 갈등, 거버넌스, 정보통신기술(ICT), 기반시설, 교통, 사적 영역 발전, 물과 위생, 여성 기업과 여성의 노동시장 참여와 같은 주제들을 다룬다.

브리핑 노트는 소위 성중립적 프로그램/프로젝트를 성 인지적으로 만들기 위해 훌륭한 지침이 되며 유연성이 있다는 장점이 있다. 하지만 이들 노트는 특별한 방법론을 수반하지 않기 때문에 젠더 전문가가 아닌 사람이 이것을 이용하는 것은 다소 어렵다. 브리핑 노트는 젠더 이슈에 대해서 전문성을 갖

111) 자료: Supporting Gender Mainstreaming: The Work of the Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women, www.un.org/womenwatch/OSAGI/gendermainstreaming

112) http://www.go.worldbank.org

추고 있으며 젠더와 관련 이슈와의 연결 고리를 쉽게 이해할 수 있는 젠더 전문가가 사용하는 것이 보다 좋다.

3.3 성인지 예산/성인지 감사(gender budget/gender audit)

때로는 성인지 예산 감사(gender audit)로도 불리는 성인지 예산(gender budget)은 성인지 관점에서 정부의 수입과 지출을 분석한다(<표 2> 참조). 성인지 감사의 기본 가정은 성역할의 차이 때문에 그리고 자원 접근 및 통제 방식의 차이 때문에 공공 정책이 남성과 여성에게 다르게 영향을 미친다는 것이다. 성인지 감사의 목표는 성 평등 증진에 기여할 수 있도록 공공정책과 자원할당에서 변화를 이끌어내는 것이다.

예산에 대한 성인지 감사는 성인지 관점에서 수입(세금)과 지출(예산)을 조사하는 것에 관여한다. 성인지 감사는 수입이 높은 사람과 낮은 사람 간에, 남성과 여성 간에 세금 부담이 어떻게 분배되어 있는지를 질문한다. 또한 다양한 종류의 세금이 "보살핌(care)" 경제에 어떻게 영향을 미치는지 분석하는데, 여기서 보살핌 경제는 가구 안에서 행해지는 무급의 보살핌 노동을 말한다.[113]

정부 지출에 대한 성인지 예산 감사는 여성과 남성 중 예산에서 보다 많은 수혜를 입은 집단이 어느 쪽인지를 조사한다. 하지만 이 분석은 자료의 부족 때문에 어려움이 있다. 여성을 대상으로 하는 특정 프로그램이나 프로젝트에 투여된 예산 할당 정보를 확보하는 것은 가능하다. 하지만 국방, 기반시설 등의 영역과 같이 대부분의 지출의 경우 성별로 구분된 영향을 계산하는 것은 어렵다.

여성이 비공식 시장, 자원 활동, 보살핌 경제에서 무급노동에 깊이 개입되어 있기 때문에 사실 여성들이 경제에 실제로 얼마나 기여하는지를 계산하는 것은 어렵다. 여성이 수행한 무급 노동의 가치를 평가한 한 연구에 따르면 그 가치가 거의 GDP의 절반에 이른다고 한다.[114] 하지만 이들 비용이 GDP에 반영되지 않기 때문에 여성의 무급노동은 정책 결정에서 고려되지 않는

113) 자료: www.adva.org
114) Ibid

다. 이러한 격차를 교정하기 위해서 노르웨이, 호주, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 뉴질랜드 등 일부 국가들은 무급 가사노동과 보살핌 노동에서 여성의 생산 가치를 평가하기 위해 "위성 계정(satellite accounts)"을 마련했다.

국가 예산에 대한 성인지 감사는 거의 40개국에서 수행되어 왔다. 호주는 1984년에 여성예산보고서(women's budget statement)를 국가 예산서와 함께 작성했던 선구적 국가이다. 여성예산보고서를 위해 모든 정부 부처는 여성의 지위를 향상시키기 위한 목표와 행동 조치를 설정하도록 요구받았으며, 모든 정부 기구는 여성을 위한 특별 할당 예산과 일반 예산을 구별해야했다. 상당수의 주정부들 또한 예산에 대한 성인지 감사를 실행하였다. 하지만 보수당이 선거에서 승리한 1996년 이후 성인지 감사를 국가 예산과 나란히 발표하는 실천은 중단되었다. 호주 정부는 계속해서 여성예산보고서라는 이전의 명명으로 짧은 연차 보고서를 내고 있기는 하지만 지금의 보고서는 단지 여성을 위한 정부의 사업들만을 나열하고 있을 뿐이다.

호주 모델 이후 다른 국가들 또한 여성 예산을 마련하기 시작했다. 하지만 남아프리카 공화국과 프랑스만이 정부가 실행에 관여한 경우이다. 남아프리카 공화국에서는 1996년에 첫 번째 성인지 예산이 의회 위원회와 일부 비정부 조직과의 공동 노력을 통해 이루어졌다. 성인지 감사 결과가 남아프리카 민주주의 연구소에 의해 책으로 출판되었다(Idasa).[115] 남아프리카 공화국에서 성인지 예산 실행은 두 개의 주요 목표를 가지고 수행되었다. 첫째는 입법자가 젠더 이슈에 대한 민감성을 갖도록 고취시키는 것이다. 둘째는 국가 예산이 여성들의 삶에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 인식을 증진시키는 것이다.

프랑스에서 1999년 이후 의회는 내각이 국가 예산과 성 평등을 촉진하기 위한 노력에 대한 보고서를 함께 제출하도록 의무화했다. 프랑스의 성인지 예산 감사는 "황색 보고서"로 알려져 있다. 각각의 정부 부처는 발전 정도를 측정하기 위한 지표에 맞추어 성 평등 증진 활동현황을 보여주어야 한다.

캐나다에서는 국가 예산에 대한 성인지 감사가 1995년 이후 캐나다 대안적 연방 예산 실행(Canadian Alternative Federal Budget Exercise)사업의 일부로 통합되어 구성되었다. 하지만 이것은 정부 사업이 아니라 50여개의 연합체와

115) Budlender, Debbie(editor), Women's Budget, Idasa, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

사회조직들이 추진하는 것이다.

비슷하게 영국에서도 73개 조직이 하나의 컨소시엄을 이룬 여성예산그룹이 국가 예산에 대한 성인지 예산 감사를 하고 있다. 1983년에 설립된 컨소시엄은 중앙정부 수준에 집중하고 있으며 주로 세금에 초점을 둔다. 여성예산그룹은 재무부와 1년에 6번 회의를 갖는다.

UNIFEM, Commonwealth Secretariat, IDRC를 포함한 일부 국제기구들은 인도, 탄자니아, 우간다, 나미비아, 바르바도스, 스리랑카, 피지, 세인트키츠네비스 등 크고 작은 여러 국가에서 국가 예산에 대한 성인지 감사를 실시할 수 있도록 지원해왔다. 사업을 주관하는 기관들이 정부를 대화에 끌어들이는데 많은 경우 성공하기는 하지만 이러한 실행은 대부분 비정부 기구들에 의해서 수행된다.

도구로서 성인지 예산은 소위 성중립적이라고 여겨지는 견고한 영역에서 젠더 이슈에 대한 인식을 높이고, 일반적으로 젠더 이슈에 관심을 기울이지 않는 재정이나 도시계획 부서 정책 결정자의 관심을 유도해낼 수 있는 잠재력이 있다. 하지만 성중립적인 정책과 프로그램에 대해 성별로 구분된 영향을 계산해내는 것은 쉽지 않다. 성인지 예산 실행에서 사용하는 방법론은 계속 논쟁 중이며 아직 광범위한 수용과 이해를 확보하지는 못했다.

3.4 성별영향평가(gender impact assessment)

성별영향평가(GIA)는 성 평등 관점에서 실행되는 정책이나 활동의 여러 효과(긍정적, 부정적, 중립적 효과)를 평가한다. 이것은 다양한 단계, 접근, 방법론을 수반한다(<표 2> 참조). 역시 마찬가지로 기구(agency)에 따라 성별영향평가를 설계하기 위한 방법론이 상이하다. 유럽위원회(European Commission)는 다음의 방법론을 사용한다.[116)]

첫 번째 단계는 현재 상황에 대한 분석이다. 성불평등은 네 가지 기준, (1) 참여 (2) 자원 (3) 규범과 가치 (4) 권리를 사용하여 평가될 수 있다. 초기 단계의 평가는 정책 조치를 형성, 개발, 모니터링 하는데 어떤 행동이 취해져야

116) 자료: http://ec.europa.eu

하는지를 명확히 하도록 돕는다. 또한 정책 결과를 평가하기 위한 기준점을 제공한다.

두 번째 단계는 미래 동향을 분석하는 것이다. 정책의 미래를 이해하기 위해서 그리고 어떤 도구가 바라는 성과를 달성하기에 보다 적합할 지 판단하기 위해서 제안된 정책의 효과를 여성과 남성의 입장에서 평가하는 것이다.

세 번째 단계는 현재 불평등의 정도(단계 1)와 미래 동향(단계 2)에 기초해서 우선순위를 결정하는 것이다. 세 번째 단계의 주요 목표는 현재 불평등에 대한 평가와 이것이 여성과 남성에게 미치는 잠재적 영향력에 대한 평가를 통해 성 평등을 적극 추진하는 정책들에 우선순위를 결정해주는 것이다.

네 번째 단계는 동등 기회와 성 주류화의 견지에서 프로그램의 일반적 영향을 평가한다.

다섯 번째 단계는 특정 집단의 여성과 남성에게 정책이 직접적으로 어떤 영향을 미치는지 평가한다. 잠재 인구뿐만 아니라 정책 표적 집단(target group)이 성별로 구분된다.

여섯 번째 단계는 현 상태의 성 불평등과 제안된 정책에 대한 간접적인 영향을 평가한다.

일곱 번째 단계는 성 평등을 추구하기 위해서 정책이 어떤 방식으로 재기획 될 수 있는지를 분명히 하고, 정책이 어느 지점에서 성 평등에 부정적 영향을 미치는지, 어느 지점에서 성 중립적이 된다고 평가되는 지를 보여준다.

마지막 단계는 프로그램에 대한 잠재적 영향력과 실질적인 영향력을 비교하기 위해 성인지적 평가 지표를 설계하는 것이다.

성인지 예산과 마찬가지로 성별영향평가(GIA)는 상대적으로 최근에 나온 도구이며 소수의 기구들만이 이 도구를 일상적으로 사용한다.

4. 결론

성 주류화 접근방식과 도구의 발전은 다음과 같은 경향을 보여준다.

- 성 주류화 정의는 점차 전환(transformation)이라는 개념에 초점이 맞추어지고 있다.
- 성 주류화를 위해 이중궤도접근 - 모든 정책, 프로그램, 프로젝트에 젠더 이슈를 주장하는 것과 동시에 여성에 대한 폭력방지와 같이 문제를 무대 중앙으로 끌어내기 위해 여성에게 특별히 초점을 맞춘 조치를 취하는 것이 추구되고 있는 중이다.
- 성 주류화를 실행하는 제도적 접근의 최근 경향은 단일 국가 기구가 아닌 다양하게 분화된 메커니즘을 설립하는 것이다.
- 많은 국가, 특히 유럽국가의 경향은 젠더에 관한 책무를 전반적인 평등/반차별 책무의 일부로 위치시키고 있다.
- 성 주류화 활동은 각기 다르게 분화된 메커니즘에 의한 다양한 기능의 확장을 이끌어낸다.
- 성 주류화를 위한 여러 도구가 국제개발기구뿐만 아니라 정부기구나 비정부기구 행위자들에 의해도 개발되고 있다. 가장 잘 알려진 도구는 네 가지로 성 분석, 브리핑 노트, 성인지 예산/성인지 감사, 성별영향평가이다.
- 도구는 일반 프로그램 관리자 보다는 젠더 전문가에 의해서 더 많이 사용되는 경향을 보인다.

성 주류화의 다양한 접근방식과 도구의 효과를 평가하는 것은 쉽지 않다. 어떤 작업이 이루어졌고 어떤 작업이 이루어지지 않았는지 평가할 수 있는 국가 경험에 접근할 수 있는 자료가 제한되어 있다. 우리가 성 주류화 실천이 미치는 영향에 대해 결론을 내리기 전에 추가적인 경험적 근거(evidence)와 분석이 필요하다.

〈표 1〉 성 주류화를 위한 제도적 메커니즘

구조	권한	역할
Ⅰ. 중앙 단위(National Level) **행정 조직** • 독립부처 • 정부 최고 책임자 직속 기관 • 부처 내의 국/부서 • 부처간/부서간 구조 • 일반 부처의 거점 직무/작업 집단 **입법 조직** • 협의회/위원회 • 간부회의/네트워크 **수평적 책임 기관** • 옴부즈 사무소 • 평등기구/평등법정/평등위원회 • 성 평등호소위원회, 성 평등지지위원회, 동등기회위원회 **자율 기구** • 연구소 • 자문회의/위원회 • 감시기구/모니터링 센터 **Ⅱ. 탈중심화된 단위** • 광역 평등/젠더 구조 • 시/읍면 평등 구조	**업무 접근** • 이중 접근 – 성 주류화 – 특정 정책/실행 작업 • 인권 접근 **업무 영역** • 다른 평등/차별 책무의 일부로서 젠더 • 단독 책무로서 젠더	**성 주류화** • 입법 활동 • 정책/전략/행동계획 개발 • 역량강화 : 도구와 훈련 • 모니터링/책무평가 • 조정과 협력 • 연구/자료/통계

〈표 2〉 성 주류화 도구

1. 성 분석(Gender Analysis) • 활동 현황 • 자료 현황 • 구조적/문화적/요소 및 경향 • 전체 프로젝트/프로그램 주기
2. 브리핑 노트(Briefing Notes) • 주제/이슈에 대한 성인지적 관점 • "How to" 전략 • 좋은 실천 사례 • 참고자료
3. 성인지 예산/성인지 감사(Gender Budget/Gender Audit) • 성별 세금 부담 • 세금이 보살핌 경제에 미치는 성별 영향 • 예산 할당에 대한 성별 분석 - 여성 특정 할당 - 친-여성 할당 - 젠더 중립 할당
4. 성별영향평가(Gender Impact Assessment) • 현재 상황 분석 • 미래 동향 분석 • 우선순위 결정 • 프로그램에 대한 일반 영향 평가 • 프로그램에 대한 특정한 직접 영향 평가 • 프로그램에 대한 특정한 간접 영향 평가 • 보다 나은 발전 정의하기 • 성인지적 평가 지표 준비

제 2 세션 : 성 주류화, 어디로 가야하나

발 표 1

성 평등 정책 50년의 성과와 과제: 유럽연합(EU)의 사례

Alison E. Woodward
(Vrije University, 벨기에)

발 표 2

성 주류화 실행을 위한 주체들의 역할: 독일의 역할

Marion Böker
(Consultancy on Human Rights and Gender Issues Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin, 독일)

발 표 3

한국 성별영향평가의 현황과 과제

김경희
(한국여성정책연구원 성별영향평가, 한국)

성 평등 정책 50년의 성과와 과제: 유럽연합(EU)의 사례

Alison E. Woodward
(Vrije University, 벨기에)

서문

당신이 만약 1957년을 살고 있는 벨기에 기혼여성이라면, 남편의 동의 없이 은행계좌를 갖거나 재산을 소유할 수 없었을 것이다. 당신은 1948년이 되어서야 투표권을 행사할 수 있었다. 만약 당신이 일하고자 했다면 60세에는 퇴직해야만 했으며, 당신의 급여는 아마도 옆자리의 남성과 비교했을 때 현저하게 적은 액수였을 것이다. 당신이 대학에 가는 것은 있을 수도 없는 일이었다. 1970년에도 대학생 중 여성의 비율은 10%가 못 되었다. 유럽연합의 창설 회원국 중 하나인 벨기에는 유럽 내 다른 국가의 여성 지위를 반영한다. 법이 보장하는 동등한 권리에 익숙한 오늘날 우리들의 눈에는 전후 유럽의 여성들이 처했던 상황이 마치 SF물과 같이 보일 수도 있다. 그러나 당시에 그러한 모습은 가장 '보편적'인 것이었다. 비록 유엔이 위원회(1946년에 여성지위위원회가 됨)를 설립하고 1948년에 선포된 인권선언 (전문)에서 유엔헌장의 '여성과 남성의 동등한 권리' 약속을 재확인했다 하더라도, 유럽 여성이

2등 시민이라는 점은 '당연한' 것이었다. 벨기에와 유럽경제공동체의 다른 창설국가들은 이 시기에 '동일노동 동일임금'을 보장하는 ILO 협정을 비준한 상태였다. 유럽연합의 전신인 유럽경제공동체의 창설문서에는 또 다른 중요한 특징이 있었다. 로마조약(the Treaty of Rome, 1957) 제119조는 각각의 회원국들로 하여금 여성과 남성은 동일한 노동에 대해 동일한 임금을 받는다는 원칙 적용을 분명히 하도록 되어있던 것이다. 그러나 아무리 의도가 좋았다 하더라도 1950년대에는 법적, 경제적, 사회적으로 유럽 여성들은 결코 남성들과 동등하지 못했다.

오늘날 유럽연합은 전 세계 국가들 가운데 성 평등(gender equality)을 증진하려는 가장 진보적인 정책들을 수행한다는 점에 대해 자부심을 갖고 있다. 성 평등의 진전은 또한 다른 집단들, 예를 들어 '2007 기회균등의 해(the 2007 Year of Equal Opportunities for All)'와 같은 행사에서 축하받는 집단들에게 성 평등이 옹호되는 범위가 확장되도록 해왔다(Howard 2008). 위에서 언급한 불평등한 상황에 처한 많은 사람들은 현재 법에 저항하고 있으며, 유럽 사회에서 남성과 여성 간의 경제적, 사회적 격차는 극적으로 줄어들고 있다. 다양한 회원국들에서 여성과 남성 지위에 관한 통계들은 신중하게 다루어진다(Eurostat 2008, European Commission 2009). 통계는 여성의 사회적 지위에 관한 기본 지표를 통해 각각의 국가들이 위치한 상대적인 발전 정도를 보여준다. 정책들은 사회에 남아있는 임금 격차를 줄이고 성별 균형을 향상시키려는 지속적인 투쟁을 다루려는 목적을 가진다. ‘성 평등’은 유럽연합의 대표적 문구가 되었고, 유럽연합의 통합 발전에 대한 성공 사례가 된 제도 중 하나가 되었다. 이러한 제도들은 문서들을 통해 증명되며, 성 평등을 유럽연합 사회 정책의 승리로서 거의 신화적 상태로 이끄는데 기여하면서 긍정적 측면에서 제도를 묘사하는 방식으로 자신들의 역사를 써 나가는데 기여한다.

당연하게도 각국 정치인들과 행정 관료뿐만 아니라 학자 및 여성운동 활동가들은 유럽연합이 구상하는 공식적 제도들에 대해 비판적 입장을 보였다. 유럽연합 정책 보고서와 유럽 사람들의 실제 현실에서 발견되는 내용은 너무나 달랐다. 여성 지위에 관한 통계 연구들은 성별과 관련된 파라다이스는 커녕 고사하고 ‘성 평등’이 너무나 요원한 일임을 분명히 보여주며, 이는 유럽

에서 계층 지위가 가장 높은 학생들의 경우에도 마찬가지이다. 여기에서 우리는 유럽연합 내 성 평등 정책 형성의 발전에 대해 살펴보고자 한다. 이 글의 짧은 지면을 통해 50년 이상 지속되어 온 도전의 역사를 논의하고자 하며, 화자에 따라 이 이야기는 다양한 버전이 가능하다. 우리의 목표는 성 (평등) 정책의 복잡한 양상을 통해 일련의 경로들을 보여줌으로써, 그 발전과정을 이해하는데 도움을 주려는 것이다. 정책은 맥락에 따라 발전한다. 우리는 관련 행위자들의 증가, 페미니스트 조직화, 성 평등 이슈에 관한 국제적, 국내적 관심 증가 등과 더불어 유럽 통합의 지속적인 과정 속에서 발전된 개념들 및 전략들과 성 평등 정책이 어떻게 관련되는지에 대해 당신이 이해하게 되기를 기대한다.

우선 우리는 어떻게 이 이야기가 일반적인 유럽 통합과 관련되는지, 그리고 왜 유럽연합 정책이 여성을 주로 노동자로 파악하는 것처럼 보이는지에 대해 간략하게 논의할 것이다. 그리고 난 후 우리는 어떻게 평등 정책이 세 단계를 거쳐 전개되었는지에 대해 살펴볼 것이다. 우선적으로 정책은 여성의 시민적, 경제적 권리에 초점을 맞추며, 그 다음에는 어떻게 여성의 실제적 지위를 향상시키고 그들의 진전을 가로막는 장애물을 알려주는지 생각하는 방향으로 나아간다. 마지막으로 정책은 젠더 관점을 통해 성(sexes) 간의 관계를 살펴보고, 성 주류화의 기술과 전략을 사용함으로써 정책에 대한 이러한 전망들을 적용하도록 시도한다. 유럽연합의 가장 최근의 도전은 인종과 성적 지향과 같이 평등 이슈를 가로지르면서 여성과 남성 집단 내부의 차이 이슈에 주목하는 것이다.

유럽 통합, 경제와 젠더

초기 유럽 통합에서 일반적으로 수용된 양상은 경제적 이해추구를 추진 요소로서 강조하는 것이다. 평화와 번영은 교역 및 공동 시장을 통해 추진될 예정이었다. 로마조약을 서명하는 기념비적 사진 속에서, 회색 정장의 바다 가운데 치마 입은 사람은 보이지 않았다. 유럽 통합의 가장 핵심적 순간을

보여주는 기념비적 초상화에서 여성의 모습이 부재하다는 것이야말로 통합 과정에 대한 페미니스트들의 비판을 분명히 보여주는 주제이다. 사실상 '여성들'이라는 용어는 1957년 로마조약 창설문서에서 단 한 번 나타나는 것처럼 보인다. '여성들'은 예리한 눈(wild eyed)을 가진 페미니스트들의 청원에 의해서가 아니라 협상의 결과로 포함된 것이다. 그러한 협상들은 유럽 통합을 향한 여정에서 일어난 수많은 전형적 거래이다. 여성을 언급한 문구는 또 다른 문제를 해결하려는 의도를 가지고 있었지만, 이후에 새로운 정치적 기회를 향한 문을 열게 되었다.

여성들의 권리는 1950년대 협상 테이블과는 거리가 멀었지만, 여성에 대한 옹호가 전혀 존재하지 않았던 것은 아니었다. 제2차 세계대전 이후 시기에 여성들의 1차적 요구는 경제적 권리와 시민적 권리에 대한 것이었다. 앞서 언급했듯이, 국제노동기구(ILO)는 이미 1950년대 초반에 동일임금에 관한 협정[117]을 통과시켰다. 국제노동기구의 동일임금 사례는 경제와 사회에 대한 여성의 기여를 강조하는 여성권리 옹호자들에 의해 추진되었다. 노동조합원들은 여성 노동력의 저임금이 갖는 경쟁력을 두려워하면서 이 투쟁에 개입했다. 로마조약에서 유사 규정을 본다면 제119조와 관련하여 프랑스 노동시장에서 저임금인 이탈리아 여성 노동자들의 경제적 덤핑에 대한 논쟁을 들 수 있다(Hoskyns 1996, Van der Vleuten 2007). 이 조항[118]은 이후에 성 평등 정책에서 너무나 중요하게 된다.[119]

유럽연합의 맥락에서 성 정책에 대해 논하는 것은 복잡하다. 제119조의 사례에서 볼 수 있듯이 성 평등과 직결되지 않는다는 것은 분명하다. 비록 궁극적으로는 제119조가 보다 나은 젠더 조건을 위한 투쟁을 지원한다 하더라도, 행동가들은 제각각 다양한 의도를 가지고 있다. 성 평등 정책 발전을 이해하려는데 있어 최소한 세 가지를 명심해야 한다. 첫째는 연구 대상의 본질

117) 협정 100호는 동일가치 노동에 대한 남성과 여성 노동자의 동등한 보수에 관한 것임(ILO-100)(1953년에 발효되었다. http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C100, C100 Equal Remuneration Convention, 1951)

118) 오늘날 유럽공동체에서는 141 EC 항으로 일컬어진다.

119) 벨기에(1952)와 프랑스(1953)는 일찍 ILO 협정을 비준한 반면, 룩셈부르크와 네덜란드는 1957년까지도 ILO 협정을 비준하지 않았다. 또한 독일과 이탈리아는 1956년에 비준에 서명했다.

이다. 유럽 통합과 유럽연합은 지난 반세기 동안 에너지, 석탄, 철강 관리협정에서부터 27개 회원국의 주요 법령과 정책에 영향을 미치는 특별한(unusual) 지역 조직체에 이르기까지 영향을 미치면서 그 자체로 상당히 극적으로 변화해 왔다. 유럽연합의 스핀오프 규제는 전 세계 교역 대상에게 영향을 미친다. 이러한 환경 속에서 '정책'이 무엇인가, 그리고 정책은 어디에서 시작하고 끝나는가라는 질문은 너무나 적절한 것이다. 유럽연합의 정책결정은 다면적 거버넌스의 시행이다(Conzelman and Smith 2008, Bache 2007, Hooghe and Marks 2001). 브뤼셀 국제회의에서 국내 행동가들에 의해 입안된 규제의 영향력은 다양한 젠더 체제를 가진 국가 및 지역 환경에서 매우 다르게 나타날 수밖에 없다. 많은 내용들이 옮겨지는 과정에서 전환을 거친다. 성평등 정책이 실제로 무엇인가를 입증하는 것은 다른 문제이다. 그것은 단지 브뤼셀에서 문서에 기재된 정책이 아니라, 유럽 통합의 과정에서 다양한 결합과 승인의 역사를 가진 국가들 간에 어떻게 해석되고 수행되는지에 대한 문제이다. 판 데어 플로이텐(Van der Vleuten)이 언급했듯이 법률과 결의문이 얼마나 성공적으로 시행될 수 있는가는 다양한 국내 행동가, 법률가, 재판관, 개별 정부에 따라 다르다(2007: 27). 정책이 교육, 유급노동, 가구, 시민권, 국가 등과 같이 불평등의 근본적 구조와 관련된 이슈를 실제적으로 명백히 드러내는지 아닌지 또한 중요하다(Walby 1990, 1997). 유럽의 사회 정책이 주로 국민국가를 위한 것이라는 관찰은 유럽연합의 본질이라는 이슈와 관련된다. 유럽연합은 교역과 시장에 초점이 맞춰져 있다. 사회적 열망은 주로 노동시장을 둘러싼 이슈를 통해 드러나야 할 필요가 있었다. 그러나 라이프리트(Leibfried)와 피어슨(Pierson)이 1995년에 처음 제안했듯이 단일시장에의 요구는 궁극적으로 다면적 구조 속에서 유럽연합 의제에 관한 사회적 이슈들을 점점 더 포함하게 되었다(Pierson and Leibfried 1995, Leibfried in Wallace, Wallace and Pollack 2005).

두 번째 주제는 자원들이 여전히 유동적인 곳에서 유럽연합의 현재적 역사를 쓰는 문제이다. 유럽 통합의 몇몇 주요한 측면이 현재적 역사 그리고 일대기와 자서전 속에서 논의되고 있는 반면, 정책 결정은 특정 영역에 더욱 더 한정되면서 전적으로 믿을만한 공적 언설은 점점 줄어드는 것 같다. 비록

유럽연합 결의문에 관한 몇몇 문서들이 정정될 수 있다 하더라도 주어진 정책 이면의 논의들과 행동가들은 주로 브뤼셀과 참여 회원국들의 폐쇄된 위원회 회의실 내에서 발견될 것이다. 이것은 유럽 내 성 평등 정책의 근본과 영향력에 대한 조사가 부족해서가 아니다. 오히려, 다양한 이론적 관점뿐만 아니라 가능한 증거와 양상의 다양함에서 비롯되는 여러 언설들이 있다.[120] 정책은 중심과 주변부 모두에서 각각의 위치를 점유한, 다양한 수준의 행위자들을 포함하는 구조 속에서 창조된다. 과정이 확대되는 덕택에 중심과 주변부의 위치성은 변화한다.

세 번째 관심은 정책결정을 결정하는 데 있어서 사회와 페미니스트 사고 안에서 발전의 역할을 어떻게 규정할 것인가이다. 다음에서 우리는 유럽 정책의 다양한 단계를 보면서 여성운동 행동가들 간의 성 평등에 대한 사고에서의 유사점을 찾아볼 것이다.[121] 그러나 이것은 위험한 일인데 평등과 다양한 국가의 여성운동 역동에 대한 유럽인들의 생각은 일관성 있는 그림으로 존재하지 않기 때문이다. 독일에서의 논쟁은 스페인이나 프랑스에서의 논쟁과 매우 다르다. 단일한 '페미니즘'이 없는 것과 마찬가지로 단일한 유럽 여성운동도 없지만, 특정 시기에 한정될 수 없는 많은 요소들과 상호 연계지점들이 있다(Roth 2008, Threlfall 1996, Ferree and Hess 2000). 여기에서 적용가능한 구분은 이야기를 하나로 조직하는 것이다. 이러한 방법은 유럽의 성 정책에서 발견되는 다양한 접근 이면의 주요 틀을 분명히 하는데 도움을 주려는 의도를 가진다. 역사는 항상 조직의 문제이며 유럽의 성 정책 언설은 분명한 방향으로 구분될 수 있는 것이 아니다. 크론셀(Kronsell)이 서문에서 밝혔듯이 유럽 통합을 이해하는 다양한 방법들은 접근과 연구 문제에 영향을 줄 것이다. 이는 또한 성 평등 정책에도 적용이 된다.

---

120) 다음의 내용은 특히 Catherine Hoskyns에 의해 만들어진 정책의 자세한 묘사에서 나온 행동가, Anna Van de Vleuten(1997)의 국제적 관점에서 비롯된 정책 결정과 국내상황 고려 간의 연계 묘사, Teresa Rees의 1998년 실천적 정책 입안 관점-유럽 내 성 평등 정책을 만들려는 추가 작업이 제공-을 만들어냈다.

121) 여기에서 우리는 법적 활동과 여성 활동을 고찰한 호스킨스(Hoskyns 1996), 네트워크에 초점을 맞춘 마제이(Mazey), 그리고 허버트(Hubert 2001), 헬프리히와 콜프(Hellferich and Kolb 2001)와 같은 활동가들의 모임에 초점을 맞춘 다른 사람들을 따를 것이다.

유럽연합 성 평등에의 접근 – 이론의 역할

이제 우리는 페미니스트 학자들, 유럽 제도들, 국가의 정치적, 행정적 맥락을 포함하는 여성운동 내 주요 행동가들의 변화하는 네트워크에 초점을 맞춤으로써 특정한 정치적, 사회경제적 분위기에서 발생하는 성 정책 발전을 살펴보고자 한다. 우리는 일련의 세 가지 접근을 통해 발전에 관한 지배적 해석을 살펴볼 것인데, 각각은 연대기적으로 순차적이지만 동시적으로 지속되고 있다(Booth and Bennett 2002, Mazey 1995, 2001, Nelen and Hondeghem 2000, Rees 1998, Squires 2007). 첫 번째 시기(1950년대-1970년대 말)는 시민적, 경제적 권리에서의 평등을 위한 여성주의의 자유주의적 평등권 신념(Beasley 1999)을 바탕으로 한 여성권리 활동가들의 요구가 지배적인 시기이다. 이러한 행동주의는 여성과 남성이 차별없이 동등하게 대우받아야 한다는 것을 요구하는 법을 탄생시킨 결과를 낳았다. 1970년대에 이 투쟁에는 국제적인 여성운동, 즉 광범위한 수준의 일명 제2의 물결 페미니즘이 참여하게 되었다(Ferre and Hess 2000). 성차별주의에 대한 실용주의적, 구조적 분석은 미국 등지에서의 시민권 운동에서 영향을 받은 것으로 법 앞에서의 평등(de jura)이 실제적 평등(de facto)과 같지 않은 현실에 맞닥뜨리게 했다(Phillips 1995). 만약 여성이 남성과 동등한 위치에 있다면 과거의 잘못된 점과 구조적 불평등은 개정되어야 할 필요가 있었다. 적극적 조치 또는 긍정적 조치 정책은 1980년대에 채택된 두 번째 단계의 수단으로 특징지워진다. 이 두 번째 접근은 정부가 단지 중립적인 상태로 머물러 있어서는 안 되며 여성들 간의 차이를 인식하면서 적극적으로 차별을 제거하기 위해 노력하고 평등을 위한 정책을 추진해야 할 것을 주장한다.

첫 번째 접근이 동등대우 또는 공적 평등의 필요성을 강조했다면, 두 번째 접근에서는 만약 성과 측면에서 실질적 평등이 성취되려면 여성들에게는 특별대우가 필요하다고 주장한다. 이는 때때로 메리 울스턴크래프트에 빗대어져 울스턴크래프트의 딜레마라고 논의된다(Lombardo 2003). 얼핏 모순처럼 보이는 이 두 가지 접근들은 평등권을 주장하는 페미니스트들과 여성과 남성 간의 차이에 주목하는 사람들 간의 논쟁을 반영한다. 이렇게 생각하는 사람

들, 즉 '차이 페미니스트들'에게 있어 남성의 기준에 의해 평가되는 것은 순응된 협상이 되는데 여성에게는 특수성이 있다고 생각하기 때문이다.

이러한 논쟁은 젠더 개념을 관계적이고도 사회적으로 구성된 상황으로서 정교화했다는 점에서 새로운 기여를 했는데, 평등이란 '여성'만을 위한 것이 아니라 여성과 남성 모두를 포함하는 것이 된다. 개념으로서의 '젠더'는 또한 남성 대 여성이라는 이분법에서부터 회색지대의 인식 및 젠더화된 정체성 구성에 이르기까지의 진전을 낳게 되었다(예를 들어 Butler 1990을 볼 것). 어떤 사람들은 성 주류화의 세 번째 정책 발전이 다양한 종류의 불평등을 포괄적으로 다루는 강령을 제공할 뿐만 아니라 동등대우 대 특별대우 간의 모순적 딜레마를 해결하기 위한 방안이라고 본다(Squires 2007, Verloo 2006). 젠더를 횡단적, 관계적 개념으로 사고하는 것은 정책 과정 그 자체가 성 주류화라고 불리는 과정을 통해 성 평등을 증진하려는 변혁을 필요로 한다는 생각으로 이끌어준다.

1단계: 동등권 및 동등대우 정책(1957-1976)

이 시기는 유럽 통합의 역사에서 중요한 국면을 차지하는데 1973년에 회원국이 6개국에서 9개국으로 확대된 시기로서 사회적 법률 제정을 주저하던 영국, 진보적 궤도를 다져 온 덴마크, 보수적 가톨릭 국가인 아일랜드가 포함되었다. 이 시기는 또한 유럽 여성운동의 측면에서도 중요한데, 젊은 세대들의 개입을 통해 1970년대 초반보다 급진적 형태의 페미니즘과 공적 행동주의가 등장했다. 경제적 자율성과 평등 간의 연계는 시몬 드 보봐르(Simone de Beauvoir)와 크리스틴 델피(Christine Delphy)와 같은 인물들에 의해 유럽 대륙에서 강조되었다. 많은 영국 페미니스트들의 입장을 포함하는 사회주의 페미니즘은 자본주의 질서와 여성 억압 간의 연관성을 강조했다(Barnett, McIntosh, Hartmann, Randall, Rowbotham, Beechey). 여성 자유에 대한 핵심 사항으로써의 경제적 자율성 앞에 놓인 불평등과 장벽을 제거하는데 초점을 맞추는 것은 이 시기의 많은 페미니스트 행동의 상징이었다. 여성들로 하여금 이러한 자율성을 성취할 수 있게 하는 경제적 기회는 여성에 대한 사회적 선입견을 반영하는 법적 구조에 의해 방해받았다. 이러한 선입견들은 여성을 아내와

어머니로서의 역할에만 제한했으며 노동시장에서 독립적으로 행위 할 능력을 위축시켰다. 결혼 장벽, 조기퇴직 요구, 야간근무 금지, 임신 시 퇴직과 같은 사건들은 여성의 일할 권리를 빼앗았다. 여성 지위 향상을 위한 투쟁에서, 동등한 시민적, 경제적 권리가 해방을 이끌어낼 것이라 믿는 사람들은 근본적 사회구조를 비판하는 사람들과 연대했다. 양측은 모두 공식적인 법의 장벽을 제거하려는 목표를 가졌다.

바로 이러한 맥락 속에서 법 앞에서의 동등권과 동등대우를 주장했던 초기 시기가 이해되어야 한다. 공식적 평등이란 동일한 상황에서 다른 사람들과 동등하게 대우받는 것을 의미한다. 당시 이러한 동등대우가 부재했던 것이야말로 차별의 증거이다. 공식적 평등을 향한 각각의 작지만 점진적인 단계들은 몇몇 현장에서의 투쟁을 수반했다(Hoskyns 1996, 2000). 초기에 많은 투쟁들은 공적 시야의 밖에서 일어났다. 법률가들은 유럽사법재판소(the European Court of Justice)에서 동등연금 소송에 관한 공청회와 같은 획기적 사례들을 제시하면서, 동일임금을 보장하는 로마조약 제119조의 작은 문구의 적용 범위를 넓히고자 노력했다(Hubert 2001, Van der Vleuten 2007: 67). 성 평등법을 만드는데 있어 주요한 행위자는 바로 법원이라고 했던 마셀로(Masselot)의 주장처럼 법원의 역할은 중요했다(2007: 152). 각국 정부들은 제119조를 실행에 옮기는데 주저했다. 시행시한이 자꾸 늦춰지면서 정부가 동일임금의 효력 이행에 실질적 장애물이 된다는 것이 드러났다(Hubert 2001, Van der Vleuten 2007:67).

1970년대에 처음으로 회원국들은 제119조를 시행했으며 궁극적으로는 고용에서의 구속력 있는 동등대우법을 발전시켰다. 위원회는 사회적 이슈에 대해 활동할 더 많은 여지를 가지고 있었기 때문에 브뤼셀에서 위임받은 행위자들은 위원회와 시민사회 양쪽 모두에게 압력을 행사했다. 여성의 사회경제적 행위가 점점 더 중요해진다는 사실은 또한 중요한 맥락적 요인이었다(Hantrais 2000: 113). 고용에서의 동등대우를 최종적으로 시행하기 위한 또 다른 압력은 국제적 맥락이었다. 유엔은 여성에 대한 차별금지선언 비준을 강조했으며, 멕시코에서 1975년에 국제여성회의를 조직했다. 여성에 대한 유엔의 첫 번째 회의는 전 세계 여성들의 지위에 관한 비교자료뿐만 아니라 정

책에 대한 생각과 꿈 그리고 변화를 위한 전략을 모두 촉발시키는 분수령이 되었다. 이는 1980년 코펜하겐과 1985년 나이로비에서의 회의를 포함하는 여성을 위한 10년의 시발점이 되었다. 이를 통해 강도 높은 혁신을 위한 국제적 압력을 지속하게 되었으며, 네트워킹과 제휴 형성을 위한 장소도 제공되었다(Hawkesworth 2006, Joachim and Lochner 2009, Moghadam 2005, Tinker 1999, True 2003).

유엔 회원국들은 성 평등을 증진하기 위한 구체적 노력들을 보고해야만 했다. 유럽연합 역시 성과를 발표해야 했다. 이러한 의무들은 각국 정부들의 수사학에 반하더라도 평가를 받을 수밖에 없도록 강제되었다. 이러한 국제적 요구사항은 1970년대 유럽연합의 주요 성과들을 밀어붙이고 최초의 조약에 미비하게 존재했던 제119조의 효력을 발휘하도록 하는 법적 구속력을 만드는 도구가 되었다. 동등대우에 대한 세 가지 지침은 주요한 승리였다. 초안은 1973년에 시작되었지만(Van der Vleuten 2007: 79)[122], 이 시리즈를 완성하는 데 10년이 걸렸다. 지침들은 동일임금 원칙에서부터 고용에 영향을 미치는 다른 주제에까지 확대되었다. 이러한 지침들은 회원국들로 하여금 자신들의 법령을 승인하도록 강제하고 있었다. 몇몇 회원국들은 이미 이 지침이 보장하는 최소한의 기준을 넘어 앞서 나아갔던 반면, 거의 모든 국가들은 변화를 실행해야 했다. 노르딕 국가인 덴마크에서조차 전적으로 승인이 이루어져 있지 않았다. 1973년에 가입한 영국과 아일랜드와 같은 국가들에게 세 가지 평등 지침은 여성의 경제적 진전을 위한 원동력으로서 작용했다. 영국은 그러한 법령에 대해 치열하게 투쟁해 왔고, 영국의 여성노동자들은 유럽 내에서 가장 불리한 지위에 속해 있었다(Gregory 1987, Walby 1997). 로실리(Rossilli)는 유럽연합은 동등기회 접근 발전을 추진하기 위한 촉진제로써 노력한다고 주장했다(Rossilli 2000). 이탈리아, 아일랜드 그리고 이후에는 그리스, 스페인, 포르투갈과 같은 사례들이 이를 잘 보여준다.

비록 이러한 법령들이 기반 마련에 도움을 주고 여성운동의 모든 영역에서

122) 동등가치에 대한 동등임금에 관한 내용(75/117), 고용, 직업훈련, 승진, 노동조건에의 동등한 접근에 관한 내용(76/207), 사회보장 문제(법에 규정된 사회보장계획)에서의 동등대응에 관한 내용(79/7).

제기되는 근본적 요구에 해결책을 제시했다 하더라도, 몇몇 학자들은 지속적으로 주제의 범위들을 연구 및 확장하고 있었다. 어떤 학자들은 유럽에서 촉발된 평등 체제가 고용을 넘어서는 평등 개념 확장의 기회를 상실했다고 생각했다. 그들은 모든 정의(justice)가 남성의 지위에 대한 여성의 비교가능성에 근거해야 한다는 생각을 비판했다. 동등대우에 초점을 맞춤으로써 여성들은 때때로 법정 판결에서 근거를 상실했는데, 형식적 평등이라는 틀은 차이의 긍정적 가치를 용인하지 않았기 때문이다. 예를 들어 여성들은 대개 일찍 퇴직하게 되고 이미 퇴직한 나이 많은 남편과 함께 살게 된다. 여성들에게는 야간근무가 금지되었는데, 이는 초과수당이라는 이익에서 배제된다는 것을 의미한다. 하지만 여성들은 그러한 일의 부정적 결과로부터 보호받고 있었다. 이러한 보호는 여성과 남성이 동등하게 대우 받을 경우에 사라졌다. 여기에서 제기되는 비판은 동등대우라는 규범이 남성적이며 남성적 상황은 종종 바람직하지 않다는 점이었다. 동등하게 대우받는다는 것은 남성과 같이 대우받는다는 것을 의미했다(Rees 1998, Prügl 2007). 더 심도 있는 비판은 유럽연합의 여성이 단지 '노동자'로서 구성되었다는 점이었다. 이러한 비판은 특히 하킴(Hakim 2000)과 같은 보수적 학자들에 의해 널리 퍼졌는데, 그는 유럽연합이 직업보다는 돌봄에 초점을 둔 여성들의 선택을 빼앗아버렸다고 주장했다. 이러한 비판에도 불구하고 리즈(Rees)는 동등대우를 이루어낸 첫 번째 단계를 젠더 관계를 통한 기본적인 '수선하기(tinkering)'로 묘사했지만, 지침에 의해 야기된 국가의 성 평등 체제 개정에서의 지속적 성과는 단지 '수선하기'가 아니라 근본적인 것이었다고 보아야 한다.

유럽연합의 성 평등법에 대한 입법 사례 특징[123)]

법률명	조항
동등임금지침-1975	모든 종류의 임금에 대한 성 차별은 제거되어야 한다는 점을 규정
동등대우지침-1976	결혼여부나 가족상태와 관계없이 고용, 훈련, 노동조건, 승진, 해고에 있어서 직접적 또는 간접적으로, 성 차별이 이루어져서는 안 된다는 점을 규정
사회보장지침-1979	질병, 고령, 산업재해 및 질병, 실업에 대한 법적 계획을 수립하는데 있어 여성과 남성 간에 동등하게 대우할 것을 요청
직업관련 사회보장지침-1986	직업관련 사회보장 계획에서 여성과 남성 간에 동등한 대우를 시행할 것을 목표로 함. 1996년에 개정
자영업지침-1986	농업을 포함하여 자영업을 대상으로 여성과 남성 간의 동등대우 원칙을 적용하고, 임신 및 양육기간 동안 자영업 종사 여성에게 사회보장을 제공
임신노동자지침-1992	임신한 여성과 출산직후의 여성 및 수유 여성의 안전과 건강을 향상하기 위한 최소한의 수단을 요청. 최소 14주의 모성휴가를 보장하는 법적 권리 포함
부모휴가지침-1996	부모휴가 지침-1996
입증책임지침-1997	노동자들이 고용주의 성 차별에 문제제기하는 소송에서 입증책임이 보다 공정하게 분담되도록 하기 위해 회원국의 사법체계를 변경할 것을 요청
고용에서의 동등대우지침-2002	1976년의 동등대우 지침에 간접차별, 괴롭힘, 성희롱의 정의를 추가하고 회원국들로 하여금 여성과 남성 간의 동등대우를 증진, 분석, 모니터링, 지원할 평등기구를 설립할 것을 요청하는 내용으로 개정
재화 및 서비스지침-2004	공공영역에서 사용가능한 재화 및 서비스에 대한 여성과 남성 간의 동등대우 원칙을 적용. 최초로 성 평등법령을 고용 이외의 영역으로 확장
고용 및 직업에서의 동등대우지침 변경-2006	법의 투명성, 명료성, 일관성을 강화하기 위해 기존의 동등임금, 직업계획, “입증책임” 조항을 단일 문구로 적용하는 지침을 2006년에 마련

123) 이 표의 자료는 "유럽연합 성 평등법 50년"(October 25, 2007)에 근거한다. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/426. 법령의 전문은 유럽공동체의 '고용, 사회, 동등기회 총국' 웹사이트(http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en)에서 볼 수 있다.
출판형태의 자료는『유럽연합의 성 평등법』Gender Equality Law in the European Union_(23/01/2008) 으로서 http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/index_en.cfm에서 pdf 형태로 이용가능하다.

동등대우를 넘어서-다양성의 도전과 주도적 정책(1975-1992)

1970년대 지침들의 강제적 특성은 평등의 기반을 세우는 강력한 근간이 되었다. 몇몇 회원국들은 법 체계 전체를 노동시장에서의 동등대우를 확고히 할 수 있는 방향으로 바꿔야 했다. 그러나 여성 활동가들은 불평등 근거에 대한 제한된 개념화와 그 지속성을 언급했다. 어떻게 평등한 결과에 다다를 것인지에 대한 논쟁이 활동가들에 의해 지속되었으며, 동시에 국가 내 정책 입안자들의 도움도 증가했다. 이 시기는 동등대우 조항의 강화 및 적용의 시기라 할 수 있으며, 페미니스트 학자, 페모크라트, 활동가들의 비판 덕택에 동등대우를 넘어선 새로운 접근으로 가는 문턱을 넘는 시기였다. 다양한 방식으로 유럽연합의 맥락은 매우 다르게 나타났다. 이에 대한 적용은 또 다시 스페인, 그리스, 포르투갈로 확장되었다. 자크 들로르(Jacques Delors) 지도하에 단일유럽의정서 및 1992년 마스트리히트 조약에서의 유럽연합과 유럽 시민권 창설을 향해 나아갔다. 프랑스 사회주의자 들로르의 시기(1985-1995)는 사회정책 이슈에 대해 공감했었던 시기이지만 성 평등 이슈를 제외하고는 거의 실질적인 성과를 이루지 못했던 시기이다(Leibfried 2005: 247). 유럽사법재판소에는 지침의 적용과 관련한 사건들이 쇄도했다. 지침의 해석 덕분에 연금 관련 이슈에 많은 초점이 모아졌고, 이는 '동일임금'의 한 부분으로 여겨졌다.

유럽연합 여성정책 기구의 발전

유엔 여성 10년(1975-1985)에서의 한 가지 열망은 각국에서 여성의 문제를 다루는 정책기구를 설립하도록 하는 것이었다. 유럽연합은 재빠르게 대응했으며, 1976년에 DGV(Directorate General V, Employment, Industrial Relations and Social Affairs) 내에 평등기회 단위기구를 설립했다. 이 기구에서 전문가들은 정책 의견과 법률 제안을 고안했다. 이 시기는 여성의 권리를 강화하기 위해 여성 정치인들과 행정관료들이 유럽과 국민국가 차원 모두에서 많은 기구들을 창설했던 시기이다. 유럽연합 차원에서의 여성정책 기구 탄생으로 인해 유럽 각 지역에서 새로운 전문가들이 등장하게 되었다. 이러한 네트워크와 논의들을 바탕으로 더 높은 열망이 생겨났다. 1981년에 유럽공동체는 이

러한 열망의 촉매제로서 '여성과 남성의 동등기회 자문위원회'를 설립했다. 이 시기 동안 자문위원회에서는 보다 확장된 평등 이슈에 관한 연구기금 마련 및 유럽 전문가 네트워크 설립을 시작했다.

유럽연합의 여성정책 기관들

유럽연합 여성정책 기관	창립연도	회원국 및 근무상황
DG V-고용 및 사회 총국 여성과 남성에 대한 동등기회 단일기구	1979	독립적 단일기구로 창립
유럽의회 여성 권리 및 동등기회 위원회	1984	Y.Roudy가 의장이었던 1979년에 창설되었던 특별위원회 업무로 인해 실시된 최초의 EP 직접선거 이후 창립
기본권, 반차별 및 동등기회 단체[124] - 이전의 남녀평등에 관한 고위 위원 단체	1996 [새명칭은 2005]	이 주제에 관심있는 위원들 간에 연 3-4회 회동. 성 평등 관계자들(EP, EWL, Council rep) 간의 특별회합이 전통적으로 3월 8일에 개최됨. 2004년 이 단체의 권한이 정의 및 안전 위원회의 책임 하에 주제를 다루는데까지 확장됨. 성 평등은 여러 주제 중 하나가 됨.
성 주류화 고위 집단	2003	베이징 강령 지침에 관한 연 2회 회동 국가당 대표(평등국) 1인과 고용총국 직원 4인 의회 보고서 준비에 참여
동등기회 자문위원회[125]	1981 1995 개정	국가별 정부 구성원/시민단체 1인 국가별 자문위원회 1인 사회참여 구성원 5인 EWL 측의 옵저버 1인
유럽위원회 내 성 평등 관련 단체	1996	위원회 내 성 주류화 연간 실행계획 모니터링. 초청된 모든 위원회의 총국
네트워크: 젠더 및 고용[126] 그리고 평등 지침에 관한 유럽연합 전문가 단체	1983	모든 국가와 유럽 조정회의 회원(전문가 9인으로 시작되었으나 1996년 대부분 해산됨.)
고용, 사회, 평등기회 총국: 여성과 남성의 동등대우 단위: 법적 의제	2005	
젠더 연구소	2009(?)	

참조: '고용, 사회, 평등 총국' 웹사이트(http://europa.eu/scadplus/leg/en/s02310.html) 2009. 9. 9일자 개정된 내용임.

124) 이 단체는 샌터(Santer)와 프로디(Prodi) 하에서 네 번 회합을 가졌다. 바로수

1981년에 유럽의회는 여성권리 상임위원회를 설립했다. 이 위원회는 회원국들의 상황에 관한 자료 생성에 중요할뿐만 아니라 젠더 이슈를 적극적으로 감시하는 역할을 한다. 이에 따라 1982년에 유럽에서 가장 강력한 두 가지 제도 중 하나는 비록 주로 자문 기능에 머무르긴 하지만 여성정책을 관장하는 기구가 되었다.

유럽의 여러 기구들에 진입한 여성들의 숫자가 증가한 덕택에 부분적으로는 여성들에 대한 지원이 힘을 받을 수 있었다. 사실묘사 차원에서 본다면 이 시기에 정치 및 행정 영역에서 여성의 숫자가 실질적으로 증가했다. 위원회는 자체적으로 직원들을 위한 적극적 조치를 추진하기 시작했다. 유럽의회는 대다수 회원국과 비교했을 때 의회의원 중 여성 비율이 월등하게 높았다. 시민사회 역시 성장했고 변화했다. 유럽의 여성 연구자들과 학자들은 국가를 넘어 조직화하기 시작했다(CREW Center of Research on European Women과 이후 WISE, AIOFE, ATHENA를 설립 그리고 2009년에 AtGender를 설립). 이러한 노력들은 위원회에서부터 여성학과 여성 이슈에 관해 이루어져 온 그간의 연구들에 이르는 기존 연구들의 도움을 받은 것이었다. 또한 점진적으로 포럼은 1983년에 창설된 여성 풀뿌리 단체인 ENOW의 시작과 더불어 비정부 여성단체로서 성장하게 되었다(Hoskyns 1996, Pillinger 1992 cited in Rees 1998:57 and Hantrais 2000:114). 1991년에 유럽여성로비재단은 마침내 강력한 지원 하에서 국가의 주요 여성연합들을 조직하기 시작했다.

보다 강력해진 유럽 내 네트워킹과 국제 페미니즘의 발전 덕택에 성 평등

(Barroso) 위원회의 확정 인터뷰에서 유럽의회의 부티글리오네(Butiglione) 거부 이후에, 이 단체는 권리 및 반차별에 대한 새로운 틀 구성의 역량이 확대되었다. 현재 프라티니(Frattini)가 공동 의장을 맡고 있으며, 젠더 이슈는 일 년에 단 한 번 다룬다.

125) 이 단체는 1996년에 재정지원 허용 범위에 관한 재정위원회 제4차 행동 프로그램에서 강화되었다.

126) 9개의 네트워크(교육(교육부 장관), 훈련(IRIS가 통합), 적극적 조치, 보육(모스(P. Moss)와 각국별 팀), 의사결정에서의 여성(사비네 드 베튄(Sabine de Bethume)과 각국 전문가들) 등등)가 1983-1993년에 만들어졌으나, 1995년 제3차 행동 프로그램이 종료될 시점에는 법적 단체 및 고용 단체를 제외하고는 모두 중단되었다. 제4차 프로그램 기간에 ANIMA라는 구조/자문 단체가 위원회의 전문가 자문을 담당했으며 이전의 전문가 네트워크는 해산되었다.

정책을 향한 열망은 성장하게 되었다. 정책 현실과 이상 간의 대비는 극명했다. 따라서 일부에서는 이 시기를 국가 차원의 행동들이 신속하게 진행되었던 반면 유럽 차원에서는 정체되었던 시기로 파악한다. 예를 들어 시간제 노동자에 대한 차별적 대우와 같이 동등대우를 적용하는데 있어 분명하게 드러나는 문제들이 있었다. 대부분의 시간제 노동자들은 여성이었지만, 그들은 보험과 연금설계 그리고 전일제 동료들이 받는 보호에 대한 권리 대부분을 박탈당하고 있었다. 이러한 모순과 차별은 1980년대 초기에 시간제 노동에 대한 새로운 지침을 제안하는 성과를 이끌어냈지만 이는 1997년에 가서야 통과되었다. 부모휴가 규제에 관한 지침 역시 이와 같이 지체되어 1996년에서야 통과되었다.

두 가지 새로운 지침과 실천 계획

법적 진전이 더딤에도 불구하고 이 시기에는 두 가지 성과를 이루어냈다. 이러한 성과는 틀과 정의를 제공하면서 견고한 법보다는 규범 변화의 형식을 취했다. 첫 번째 성과는 고용에서의 특수한 여성 문제를 보다 정교화 한 것인데, 이는 노동자로서의 여성이 가진 특수성을 인식하는데 어느 정도 기여한 것이라 볼 수 있다. 두 가지 새로운 지침은 다양한 사회보장 계획을 담고 있다. 예를 들어 농장이나 영세기업에서 일하는 아내들은 산업 활동을 했음에도 불구하고 가시적으로 드러나지 않았기 때문에 보장을 받지 못했다. 이것은 평등정책에서 여성의 특수성을 고려하는 것이 중요함을 잘 보여주는 적절한 예가 되는데, 남편의 농장에서 일하는 아내의 노동은 '일'이라기보다는 당연한 아내의 역할 중 하나로 여겨져 왔기 때문이다. 따라서 농업종사 여성은 '노동자' 권리를 가지지 못했다. 1992년의 지침은 임신한 노동자와 젊은 어머니의 건강에 관심을 기울였다. 또한 이 시기의 법원 판결들을 보면 비록 여성과 남성의 본질적 평등과 관련하여 무급노동 및 가족노동의 효과를 고려하기 꺼려했지만, 노동자로서의 남성과 여성 간의 차이를 인식하기 시작했다고 보여진다(Rees 1998: 57).

두 번째 성과는 단순히 동등대우를 보장하는 것을 넘어서 성 평등을 둘러싼 행위들을 강화하고 재개념화 했다는 것이다. 1984년에 위원회는 '여성을 위한

적극적 조치 증진'을 권고했다(Council Recommendation 84/635/EEC of December 13 1984 on the promotion of positive action for women OJ L 331/34, 19.12.1984). 그 이유는 구조적이고도 구체적인 문제들이 노동시장에서 자신의 능력을 '동등하게' 수행하려는 여성들을 방해하고 있다는 것이었다. 실질적 평등에 도달하기 위해서는 불리한 조건을 개선할 특수한 수단이 필요했다. 이에 여성들의 기술을 향상시키기 위한 특별 투자가 허용되었다. 실제로 직업훈련을 목표로 한 많은 프로젝트들이 마련되었다. 긍정적/적극적 조치는 여성을 남성과 단순비교하기보다 그들의 특수성을 인식하도록 하는 정책과 규범에서의 주요한 전환점이다. 긍정적/적극적 조치는 저대표되는 성이 특별하게 채용되는 곳에서, 훈련에서부터 특수한 고용실습에 이르는 많은 계획들을 포함한다. 미국에서 그랬듯이 긍정적 조치 접근은 논쟁적인데 일단 겉보기에는 동등대우와 갈등적 상황에 있는 것으로 보이기 때문이다(Stratigaki 2005).

1980년대 중반에 시작된 '중기 지역사회 행동 프로그램(Medium Term Community Action Programs)'은 3-5년 동안 '여성과 남성의 동등기회'를 창출하기 위해 위원회가 제안한 계획이다. 각각의 행동 프로그램은 평등 이슈에 관한 정부 행동에 적합한 영역의 범위 정도를 명시했다. 이러한 프로그램의 내용과 표현을 둘러싼 로비는 유급고용의 한계를 넘어선 틀을 치밀하게 그려나가는데 성공했다. 이 프로그램들은 유급고용이 교육에서부터 개인 삶의 조직과 의사결정자의 성비에 이르기까지 여성과 남성의 지위를 보여주는 많은 측면들과 관련되어 있다는 결과들을 보여주었다. 행동 프로그램들은 권고 및 결의안 덕택에 법적 틀 안에서 지속적인 성과를 이루었고 국제 정책 네트워크에서 능력을 함양했음을 보여주었다. 국제 자문회의 참가는 두 가지 방식으로 이루어졌는데, 위원회에 정보를 제공하는 것과 국내에서의 성과에 대한 유럽의 승인을 받기위해 알리는 것이다. 두 번째 중기 행동 프로그램(1986- 1990)은 고용과 평등 지침을 명시적으로 다루는 세 명의 전문가 네트워크를 구성했다. 두 번째 프로그램은 보다 심화된 내용으로서, 다양한 섹터, 가족, 노동현장에서 산업, 언론, 보육, 교육, 과학, 의사결정 문제를 조사하는 전문가 네트워크를 구성하는 것이었다. 이전에 생산된 많은 보고서들과 마찬가지로 네트워크 구성원은 유럽 내의 성 평등을 고민하는 각계 유명인사들로 이루어졌다.

행동 프로그램은 여성 연구가들과 활동가들 간의 초국적 교류를 위한 기초자금을 제공했다. 인터넷과 젠더 연구가 아직 없던 이 시기에 ≪Women of Europe Newsletter≫는 여러 국가들의 여성 상황에 대한 비교 관점을 공유하고, 이러한 문제를 연구하는 전문가 및 연구자들이 누구인지를 소개했다. 유럽 여성들의 경험을 비교하는 작업은 논쟁을 고무시켰고, 유럽 여성 경험의 다양성과 여성 지위 변화를 위한 정책의 중요성에 대해 눈뜨도록 했다.

리즈(Rees)는 1990년까지의 행동 프로그램 작업을 긍정적/적극적 조치에 주로 초점을 맞춘 것으로 규정한다(Rees 1998: 62). 1991-1995년의 세 번째 프로그램 초안은 평등 정책을 모든 공동체 정책의 확대된 일부로 만드는 것으로 변화했으며, 경제적 측면뿐 아니라 사회생활에의 참여를 포함하는 연계망으로 확대되었다. 초점은 여전히 '여성'에게 많은 부분 있었지만 성별화된 불평등의 구조적 이유가 보다 전면에 나서기 시작했다.

평등 정책이 1980년대에 급속하게 발전하게 된 것은 국가 경계를 넘어 여성 활동가들과 학자들 간의 논쟁에 일부 기인한다. 대학에 여성학과가 생기기 시작하면서(Bird 1996) 정책적 사고에 대한 연구 기초를 제공했다. 유럽연합에서는 프랑스, 스칸디나비아, 독일, 영국의 페미니스트들과 다른 전통 분야로부터의 의견들이 국제회의와 정책 자문과정에서 상호 교차되고 완성되었다. 평등 정책의 논리를 둘러싼 이러한 논쟁들은 목표와 형식에 영향을 미친다. 아마 가장 중요한 논쟁은 여성의 특수성을 강조하고 정책 목표로서 의사결정과 사회 내에서의 형평성 있는 대표성을 요구하는 '차이' 페미니스트들과 여성 억압의 구조적, 경제적 측면에 주목하고 장애 제거와 동등 기회에 초점을 맞추는 '평등' 페미니스트들 간에 일어난 것이다. 이와 같은 두 가지 관점은 다른 정책 해결책을 낳게 되었다.

'젠더' 자체에 대한 생각 또한 이 시기에 확산되었다. 가장 급진적인 활동가들은 관계 사이에서의 불평등이 가진 구성성을 강조한다. 그들은 이 주제가 남성과 여성 간의 동등 기회에 관한 것이 아니라 남성과 여성 모두를 포함하는 젠더 간 관계에 관한 것이라고 주장한다. 성 평등 활동가들은 '여성'을 넘어서기 위해 노력할 것이며, 횡단적으로 정책을 공격하는 노동시장을 넘어서기 위해 노력하고자 한다. 차이 페미니즘과 평등 페미니즘 요소를 모

두 포함한 젠더 접근의 근거는 제3의 행동 프로그램에서 인지될 수 있었지만 1990년대가 되어서야 젠더 차원에서 평등 문제를 수용한 정책성과가 성 주류화 접근에서 분명하게 되었다.

1990년대와 주류화를 통한 변혁

1990년대까지 유럽연합 내에서의 모든 사회적 평등과 여성 평등의 성과들은 고용과 단일시장 창출이라는 측면과 연관되어 있어야만 했다. 시민사회 행동가로서 여성의 지위 및 정치적 역량을 둘러싼 사회적, 지적 발전 그리고 유럽연합의 맥락과 제도 안에서의 확대 및 발전은 1990년대를 여성을 위한 극적 정책 변화의 시기로 만드는데 기여했다. 성 평등 이슈를 규제한 유럽연합 법령의 거의 절반이 1992년부터 지금에 이르기까지 채택되었거나 상당부분 개정되었다. 2008년에 이 법은 4억 9,539만 5천명 이상의 삶과 기회에 영향을 미쳤다.

마스트리히트 조약(1992)과 암스테르담 조약(1997)은 젠더 측면에서 유럽연합을 변혁시켰다. 이 조약들은 유럽연합 시민권, 사회의정서, 차별기소근거법을 도입했다. 1980년대에 가입했던 지중해 연안의 새로운 회원국인 스페인, 그리스, 포르투갈은 이 시기에 전적인 회원지위로 나아간 반면 오스트리아, 핀란드, 스웨덴은 1995년에야 가입했다. 모든 국가가 단일유럽시장이라는 목표를 향했다 하더라도 사회적 시민권에 대한 보호와 관심이 포함된 것은 시민사회 행동가들이 이룬 주요한 성과였다. 평등 담론은 여성을 단지 노동자로, 때때로 어머니로서 인식하던 것에서부터 여성을 남성과 함께 사회 내 시민으로 보는데까지 나아갔다. 초국적 행동가들과 유럽 사회문제 전략 또한 이 시기에 한층 더 통합되었다(Cram 2006). 유럽여성로비(the European Women's Lobby) 연합은 브뤼셀에서 유럽 내 여성단체들의 설립에 도움을 주었고, 사회 강령(The Social Platform, 1995)과 같은 단체들은 노년층에서부터 젊은층을 포괄하는 비정부 행동가들의 연합을 구성했다.

성 평등에 이르는 적절한 방법이 무엇인지에 관한 논쟁은 과격해졌다. 사법재판소 결정을 반영한 평등 개념은 남성을 기준으로 사용했다는 점에서 남

성중심적이라는 비판을 받았다. 차별 사건에서 비교대상이 요구되었으며 이는 대개 남성이 되었다. 여성은 동등한 가치를 갖지만 다르다는 점이 가정되었다. 더구나 동등기회 및 동등대우는 '평등'을 이끌어내지 않았다. '법률상(De Jura) 존재한다고 해서 사실상(De Facto) 존재하는 것은 아니다'는 문구는 이를 잘 요약해 준다. 남성과 더욱 비슷해지거나 남성과의 비교 대상이 되는 모델은 문제시되었다. 미국과 유럽연합에서 때때로 형식적 평등이 실제적으로 더 많은 불평등(교육이 불가능하거나 투표자 등록 시 읽기 능력을 필요로 하는 경우에 요구되는 학력 조건)을 야기했다는 점이 점차 분명해졌다. 미국에서 비롯된 간접차별 개념은 대서양을 건넜다(Gregory 1987).

국제적 논쟁에의 참여는 또한 여성들의 다양성을 각인시켰다. 유럽의 경우 여성의 평등과 남성의 평등을 조사해 온 유럽위원회 회원들 사이에서 1995년 유엔 베이징 여성회의에 적합한 정책 관련 준비 및 논의 그리고 암스테르담 조약 준비 및 활동들이 서로 얽혀 있었다. 유럽 페미니스트들은 포괄적으로 수용된 행동강령을 정착시킨 유엔 회의 준비과정에서 두각을 나타냈고 정책결정의 다음 단계를 개념화하는데 밀접하게 개입했다. 동등대우 접근과 긍정적 조치 접근이 제한적으로 성공한 상태에서 유엔 행동강령은 젠더 차이를 고려하고 평등을 증진하는 방향으로 정책 및 사회 문제를 전환하기 위해서 평등의 문제를 넘어서려는 목표를 잡았다. '성 주류화' 개념은 젠더 관계에 미치는 영향을 고려한 발전 정책을 요구했던 개발 영역에서의 경험에서 비롯된 것으로써[127], 행동강령에서 기본적 기술(technique)로 정착되었다. 성 주류화는 인간의 안녕을 증진하기 위해 모든 사회 영역에서의 여성과 남성 지위

127) "'성 주류화'는 여성과 남성 간의 평등을 증진하려는 관점을 가지고, 모든 단계의 정책 과정-설계, 실행, 모니터링, 평가-에 젠더 관점을 통합하는 것이다. 성 주류화는 그 자체로 목적이 아니라, 평등을 성취하기 위한 수단이다. 또한 성 주류화는 여성에게만 해당되는 것이 아니며, 여성과 남성 모두의 이익을 위해 그 관계에 관심을 가진다. 그동안 존재해 온 여성과 남성 간의 불평등을 제거하기 위해 '특별조치'가 필요할 수도 있다." 이는 오늘날 유럽 제도들의 성 주류화 매뉴얼에서 사용되어 온 표준적 정의이다(European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G1. Manual for Gender Mainstreaming: Employment, Social Inclusion and Social Protection Policies. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008(c), p.3).

를 검토하는 것을 목표로 한다.

유럽연합은 이미 제3기 행동 프로그램에서 평등 주제에 대한 수평적 접근을 시도한 바 있다. 이러한 국제적 발전과 더불어 유럽의회 위원들을 포함한 유럽 지역의 행동가들 그리고 국내 행동가들은 현존하는 동등기회 프로그램을 넘어서는 임무를 위해 결집했다. 젠더라는 개념을 사용함으로써 모든 정책 영역이 알려질 수 있었다. 유럽위원회는 1996년 의사소통위원회에서 성 주류화를 채택했다(COM 1996 67 final). 처음부터 위원회는 공식적으로 이 도구를 적극적 조치와 같은 다른 평등 정책들과 함께 사용하기로, 즉 이원적 접근을 시도하고자 했다. 암스테르담 조약에서 중심적으로 언급된 목표뿐만 아니라 국제적 의무에서의 발전 덕택에 정책 기구에서는 유럽위원회에서의 성 평등 증진을 모니터링하는 데 노력을 기울였다. 제4차(1996) 및 제5차(2001-2005-2006) 행동강령도 승인되었다.

성 주류화는 모든 정책들이 성 평등을 이룩하는데 기여할 것인지를 파악하기 위한 체계적인 정책조사를 목표로 한다. 정책이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하기 위해 계획 단계에서부터 젠더 관점에 의거하여 조사받게 된다. 성 주류화를 시행하는 과정에서 행위자들은 (유럽위원회에 의해 촉진된) 성 평등 지표, 영향평가 과정에서의 젠더 테스트 정책 제안방법, 성 인지 예산을 포함하는 다양한 정책 도구들을 발전시켰다. 연구기금은 어떻게 성 주류화가 적용되는지에 관한 (국가)비교 프로젝트를 촉진시켰다. 성 주류화 접근은 또한 이를 준비하고 있던 중부 유럽에서 동유럽에 이르는 유럽연합 국가들에게 확산되었다.

젠더 차원에서의 평등 문제에 관해 횡단적으로 생각하는 것과 조약에서 제공된 보다 나은 법적 도구를 사용하는 것은 노동시장에서의 여성 문제를 넘어 평등에의 노력을 확산하는데 중요했다. 노동자로서의 여성 지위를 향상시키려는 노력과 목표가 지속되었던 동시에 여성에 대한 폭력, 인신매매, 연구에서의 여성 지위와 발전정책에서의 젠더 이슈 해결책을 알리는 프로그램들 역시 개발되었다(Hafner-Burton and Pollack 2009).

적용되어 온 성 주류화는 네 가지 요소를 포함한다. 1) 측정과 모니터링, 2) 실행, 3) 인식, 소유권, 합의 형성, 4) 젠더 입증과 평가(European Commission

2008 c: 11). 성 주류화 접근이 무엇을 의미할 수 있는가는 과학연구기금에 관한 유럽 정책의 변화 속에서 보여진다. 첫째, 측정 차원에서 연구총국에서는 가입 국가들을 고려하면서(개별 통계) 여성 연구자들의 지위를 재검토했다. 연구총국에서는 ETAN 보고서에서의 여성의 저대표성을 드러냈다(Rees 2001, De Wandere 2002). 또한 공무원들에게 성 평등에 관한 업무와 성 평등 인식을 형성케 하는 업무를 할당함으로써 그들에게 이러한 노력을 시행할 임무를 지워주려는 열망을 실행했다. 궁극적으로는 기금요청 과정이 변화했다. 연구팀들에게는 젠더 이슈에 대한 그들 연구의 효과와 관련성을 설명할 것과 연구팀내 젠더 균형을 논증할 것이 요구되었다. 정부 연구기금은 여성 지위를 진전시킬 책임이 있었다. 이는 젠더 이슈에 관한 연구가 (국가)비교 프로젝트 내에서 더 많이 이루어지도록 했다. 연구 평가결과는 최종적으로 젠더 연구에 대한 지원으로 이어질 수 있도록 환류되었다. 성 평등 증진을 위해 연구정책을 활용하게 된 것은 이원적 성 주류화 접근의 예로서 보여질 수 있다. 이는 특별히 젠더에 초점이 맞춰진 연구기금을 통해 여성을 위한 특별조치를 활용하는 기존의 적극적 조치 접근에 과학을 포함하는 대부분의 정책 영역들이 성 불평등과 관련을 가지고 있으며 이에 횡단적으로 다루어져야 한다는 새로운 생각을 결합하는 것이었다.

평등의 주류화: 새로운 세기와 다양성의 도전–미래로의 귀환?

1990년대와 새천년 초기가 장밋빛으로 보였더라도 열망과 성과 간의 격차를 확인한 주의깊은 관찰자들은 유럽연합의 성 평등 정책과 결과에 대한 실질적 상태에 대해 보다 신중해졌다. 1990년대 후반에 많은 모임이 형성되고 여성들의 다양성이 인식될 수 있게 된 곳에서는 일종의 절정을 이루었다. 초국적 사회 행동가들은 일치되어 행동하기 시작했고, 사회적 열망들은 유럽이 처한 과제의 일부로 수용되었으며, 1990년대 조약, 유럽헌법, 리스본 선언 목표에 남겨져 있다. 그러나 한 편에서는 2004-2007년 유럽연합의 확대 그리고 경제적 현실로 인해 성 평등 지위가 위협받고 있다고 지적했다. 스트라티가

키(2005, 2007/8)는 젠더보다는 여성에만 초점을 맞춰 일-가족정책 재구조화를 추적한 반면 젠슨은 젠더 관계보다는 아동에 초점을 맞춰 복지의 레고화(LEGO-ization)라고 언급했다(2008).

여성을 방관자화하거나 재가족화하려는 이슈의 재구조화 이외에도 가장 빈번하게 관찰되는 도전 중 하나는 암스테르담 조약의 성과 속에 역설적으로 놓여있다. 이 조약은 명백하게 차별 주제를 인식하고 있고, 회원국들로 하여금 이를 제거하기 위한 수단을 마련할 것을 의무화했다. 제13조[128]는 성, 인종이나 민족, 종교나 신념, 장애, 연령, 성적 지향에 근거한 차별을 금지한다. 유럽위원회는 이를 실행에 옮기기 위해 젠더 아닌 다른 근거로 인한 차별 반대를 취급하는 특별 조직을 설립하기로 결정했다. 따라서 젠더는 행동계획의 새로운 주요 영역에서 구조적으로 배제되었다. 비록 성 평등을 위한 법적 작업과 프로그램을 지원하는 분리된 사무실이 유지되고 있었지만 이것은 희생을 많이 치른 피루스(pyrrhus)의 승리일 뿐이어서 평등 업무가 지속되기 위해 정책을 개념화하고 증진시키려는 논의에서 젠더를 주변화하고 있었다. 우리가 앞에서 논의했던 바에 의하면 반차별 구조는 성 평등 업무의 초기를 특징지었던 동등대우 접근과 유사하다. 몇몇 사람들은 성 주류화란 단지 동등대우를 넘어선 생각이라고 주장한다(Squires 2007, Woodward 2008). 더구나 차별을 이끌어내고 가로질렀던 다양한 정체성들은 새로운 구조화 작업에 포함되어 힘든 나날을 보내고 있었다.

어떤 사람들은 여성과 남성 간의 평등을 지향하는 로드맵이 등장하면서 성 평등을 위한 낮은 수준의 기회를 제공하는 선구자였던 행동 계획 접근방법이 소멸했다고 본다(Ahrens 2008). 강력한 인센티브가 없다면 성 인지성을 높인 정책(gender sensitive policy)으로의 진정한 전진은 어려울 것이라고 하프너 버튼과 폴락은 비판한다(Hafner Burton and Pollack 2009). 불평등의 핵심 개념화 정착과 이의 개정을 필요로 하는 공공정책은 '젠더'에서 '여성과 남성 간 평등'으로의 명칭 변화 속에서 보여지듯이 실종된 것 같다. 명칭 변화는 종종

128) 제13조는 처음에 암스테르담 조약에서 채택되었으며, 지금은 유럽공동체(Nice consolidated version) EUR LEX 12002E013(consulted 13 Aug 2009)에서 설립한 조약 제13조이다.
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12002E013:EN:HTML

본질의 변화를 의미하며, MAGEEQ 프로젝트에서 학자들에 의해 지적되었듯이 단지 상징적인 것만이 아니다(Lombardo, Meier, Verloo 2008).

미래를 향한 시도들은 혼재되어 있다. 유럽연합과 같은 초국적 정치체가 정책을 통해 젠더 관계를 실제로 변화시킬 수 있을까? 이러한 정책으로는 제기할 수 없는 경제 및 사회계급 문제를 포함한 많은 구조적 장애물들이 존재한다(Duncan 1996). 그러나 유럽연합은 다른 선진국들과 비교했을 때 훨씬 극적으로 즐겁게 전진해 왔다(Inglehart and Norris 2003). 젠더 감수성을 감시하는 역할을 시민사회와 학계에서 담당하는 것이 여전히 필요하다. 유럽 성 평등 노력의 중심부를 차지해 온 고용 문제의 전면에서 비판적 관찰자들은 젠더 이슈 또는 최우선 순위에서 낮은 단계에 이르기까지의 문제에 대한 재검토가 사라졌다고 지적한다(Plantenga, Remery and Rubbery 2007). 다른 지역에서는 젠더를 다른 형태의 불평등과 경쟁시키거나 다른 불평등과 구분짓는 이상한 구조적 상황으로 인해 성 평등을 향한 여정에서 맞닥뜨리는 문제들에 초점을 맞추지 못하고 있다. 또한 새로운 회원국 가입으로 인한 유럽연합의 확대 그리고 평등 전략에 대한 충분한 지원이라는 도전은 미래에 대한 신중한 결론을 이끌어내는 충고가 된다.

결론

앞으로 50년 이상이 지난 후에 우리 벨기에의 결혼한 여성은 지금과 같은 자리에 머물러 있지 않을 것이며, 유럽통합으로 인한 사회적, 정치적 발전에 감사하게 될 것이다. 그녀는 다른 사람들(남성들)에 대한 동등권을 정부가 보장하는데 동의한다는 내용의 협정을 수행하는 26개국의 자매들과 연대할 것이다. 유럽연합 성 정책의 지난 50년과 여성 지위의 변화를 살펴보면서 얻게 된 결론은 너무나 많은 일이 일어났다는 것이다. 이 시기동안 부모 휴가가 마침내 실시되었고(1996), 시간제 노동자 보호가 확대되었으며(1997), 동등대우지침이 개정되는(2006) 등 고용 측면에서뿐만 아니라 재화 및 서비스 영역에 이르기까지 직접적인 동등대우 명령이 확대 적용되었다. 유럽연합 50주년

기념행사(2007)에서 성 평등은 유럽연합 성공의 하나로 강조되었고, 성 평등은 '기회균등의 해(the Year of Equal Opportunities for All)'에 다른 평등 문제의 주도적인 근거 사례가 되었다. 게다가 새로운 형태의 정책기구가 등장하게 되었는데, 곧 설립될 젠더 연구소(Gender Institute)이다.

유럽 사회에서 남성과 여성 간의 사회적, 경제적 거리는 극적으로 좁아지고 있다. 그러나 유럽 여성들은 동등임금이 첫 번째 유럽조약의 핵심사항이었다는 사실에도 불구하고 여전히 남성에 비해 낮은 임금(16%)을 받는다. 여성들은 정치 영역에 상당히 진출해 왔다. 유럽의회 여성 대표들은 현재 31%를 차지하며, 유럽 전역에서 국내 국회의원의 21%를 차지한다(Inter-Parliamentary Union http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm consulted 30 March 2009). 정부 각료 중에서 남녀동수를 이룬 국가들도 있다(스웨덴, 스페인). 그러나 우리는 또한 여성들이 다른 여러 지역에서의 의사결정에서 저대표되고 있다는 것을 알고 있다(European Commission 2008a). 1957년 유럽 국가들이 따르기 어려웠던 고학력 여성 증가는 눈에 띄게 이루어졌다. 유럽 차원에서의 논의와 가이드라인 덕택에 고용 상태인 부모의 자녀 양육 문제에 관해 합의된 노력들은 양육 차원에서의 실질적 발전을 이끌어냈다. 그러나 많은 여성들은 자녀없이 지내거나 원하는 것보다 적은 수의 자녀 갖기를 '선택'한다(Commission of the European Communities 2008).

많은 사람들에게 1950년대의 상황은 한참 지나간 일로 생각되는 것 같다. 심지어 어떤 사람들은 성 평등이 협의사항에서 떨어져 나온 우선 정책으로서 여성 지위에 극적인 성취를 가져다주었다고 생각하기도 한다. 그러나 여전히 억압적인 성적 계약은 일부 남아있고(Stratigaki 2007/8, Prügl 2007), 여성에게는 돌보도록 그리고 남성에게는 그 서비스를 받도록 하고 있다.

젠더 연구와 여성 운동 그리고 이주로 인해 젠더 이해와 역사가 뒤섞이는 역동적인 유럽 사회의 현실은 유럽에서 평등이란 무엇을 의미하며 누구를 위해 전개되어 왔는가에 대한 우리의 생각을 형성하는데 기여했다. 더 나은 통계와 비판적 분석으로 인해 대부분의 평등 행동가들은 유럽에서 여성이 살기 원하는 상황을 이루기 위해 해야할 일이 여전히 많이 남아있다는 것을 알고 있다. 신체적으로 완전한 상태, 즉 사회적, 정치적으로 유의미한 일을 통해

기여하고 이익을 얻을 수 있는 능력을 성취하려는 목표는 유럽 여성들 대다수가 달성하지 못한 것이다. 유럽적 현실의 다양성은 극적이며, 몰타에서 핀란드에 이르기까지, 루마니아에서 영국에 이르기까지 범위가 다양하다. 이러한 다양성은 문화, 정책, 행동주의가 미래의 젠더 관계를 어떻게 변화시켜 나갈지를 알려줌으로써 생생한 실험장을 제공한다. 가장 낙관적인 결론은 이러한 학습적 실험장 덕택에 유럽연합의 경험이 변화하는 젠더 관계 속에서 여전히 갈 길이 먼 다른 국가들에게 공격수단을 제공할 수 있도록 해준다는 점이다.

제2세션: 발표문 2

성 주류화 실행을 위한 주체들의 역할: 독일의 역할

Marion Böker
(Consultancy on Human Rights and Gender Issues Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin, 독일)

한 걸음 나아간 5년과 모든 노력을 없앤 5년 : 국가적 차원

이행의 첫 번째 행위자는 시와 연방주 그리고 전국적 수준의 지방자치단체로, 독일 연방 헌법, 기본법, 국내외법, 인권조약을 이행해야 할 책임이 있다.

성인지 예산의 중요성을 언급한 1995년(북경여성행동강령)과 EU의 성 주류화 지침(1997년), 암스테르담 조약(1999년) 그리고 북경+5 검토 과정(2000) 사이에 법률적 근거가 정의되고 비준되었고 독일연방정부는 성 주류화를 실시하였다. 성인지 예산의 세부 과정과 방법이 별도로 언급되지 않았기 때문에 이해 당사자들은 재정 정책과 예산 편성 과정에서 어떻게 성 주류화를 이행할 것인가에 대해 확실하게 인식하지 못한 상태였다.

독일에서 '정치적 의지(political will)'가 정부의 목표로 공식화 되었을 때 성 주류화 이행의 첫 번째 단계가 실행되었다.

그러나 그 이전에도 성 주류화는 각 당의 정치적 의제였다: 몇몇 NGO들이 성 주류화 실행을 후보자들에게 로비했고, 이후 지난 집권당의 일부 여성 당

원들에 의해 당의 선거 프로그램으로 등장하게 되었다. 선거 이후 독일의 법적 의무, 새 정부의 의제와 목표에 따라 그것은 구속력 있는 목표로 공식화되었다: 사회민주당과 녹색당의 연정 합의서(coalition contract)를 시작으로 1999년 연방내각 각 부처의 정책에 적용했다.

이후 모든 부처와 기구에서 의무적으로 성인지 예산을 시행하게 되었다. 오해를 막기 위해 또는 이후 발생할 오해를 막기 위해 힌트를 주고자 한다: 정당들이 그것을 자신들의 의제로 삼은 것 그리고 그들이 자신들의 정치적 의지로 성 평등의 새로운 도구를 지지했던 것은 훌륭했다. 그러나 그것은 아직까지 충분히 이해되지 못하고 있다: 성인지 예산을 포함한 성 주류화의 이행이 북경에서 열린 유엔 세계 여성대회 전에 정부에 의해 확정되었고, EU의 지침에 의해 법적 구속력 있는 의무 사항이 되었다. 정치적 의지의 변화에 따라 더 이상 변동되지는 않겠지만 정부에 의해서 심각하게 받아들여지지 않았다.

성인지 예산에 대해 UNIFEM은 2001년 EU 회원국 재정 관련 부서들을 브루셀로 초청하여 회의를 진행했고 그 결과 모든 EU 회원국들은 늦어도 2015년까지 성인지 예산을 실시한다는 결정을 내렸다. 그러므로 2000년에 성 주류화 이행의 목표가 독일연방 부처를 위한 공통 규정에 기술되었다(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO), Chapter 1, § 2)[129] 독일에서는 연방 부처간의 협력은 전적으로 이들 규정을 바탕으로 진행된다. 이것은 전체적으로 여성(혹은 생물학적/사회적 성별에 근거한)에 대한 모든 형태의 차별을 없애기 위해 연방 정부에 의해 실행되는 모든 절차가 이 조항을 따라야 한다는 것이다. 정당들, 정치인, 국회 또는 지방 의회 의원들은 정책 결정에 대한 위임된 권한과 비준된 동의를 이행할 의무를 갖는다. 특히 다수의 여당 정치인들만큼 중요한 행위자는 다양한 행정 단위에서 일하고 있는 사람들이다.

---

129) http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/GGO, templateId=raw,property=publicationFile.pdf/GGO.pdf, Date of access: 7.5.2008.

여성 지위 향상을 위한 국가 기관 – 성 주류화를 조율하고, 동기를 부여하고, 평가하는 역할

사실상 지난 22년간 독일 연방 부처가 실행한 일반적으로 여성에게 초점을 맞춘 성 평등 작업과 일시적인 특별 조처들(Frauenförderung)로 인하여 앞으로 모든 부처와 부서들의 모든 행위자들이 성 주류화를 시행하는 것은 쉬운 일이 아니다. 심지어 베이징에서 공식화되고 모든 회원국을 위한 법과 EU의 공동 법규(acquis communautaire)의 통합된 중요한 부분으로서 EU 지침에서 확정되고 다시 쓰였을 때도 그러했기 때문이다.

특히 성 주류화의 주요 도구로서 성인지 예산 편성 과정에 대한 성별영향분석의 통합과 지표를 바탕으로 각 정책 수단과 예산을 재정의하는 것은 자료 수집과 시민의 정기적인 참여 과정을 포함하는 평가와 보고의 메커니즘을 설치하는 것이다. 이 모든 것은 장기적인 계획, 오래 지속될 개혁과 변화 과정을 통해 잘 처리해 나갈 강한 조율의 손을 필요로 할 것이다.

이러한 변화의 과정에서 방법론에만 초점을 두어서는 안 된다. 과정은 누구도 변화시키지 못하고 또 하나의 기술 관료의 실험으로 끝날 수 있기 때문이다. 이 변화의 과정에서 정부와 공동체와 지역 수준의 행정을 책임지고 있는, 앞서 언급한 행위자들은 변화의 주체들이다. 그렇기에 과정에 대한 계획과 조정이 행위자들과 함께 다루어져야 한다: 그들은 훈련 받아야 한다. 그들은 자신들의 역할을 제도 내에서 재정의할 필요가 있고, 이는 그들의 전문적인 역할과 개입이 과정의 변화에 필요하다. 하지만 자신들이 오랫동안 현재 일을 해 와서 재훈련 받을 필요가 없다고 생각하는 행위자들이 대부분이기 때문에 주의를 더 기울여야 한다. 조정 시 제재가 있을 것이라는 사실을 보여줘야 할 뿐만 아니라 행위자들이 훈련을 흥미롭게 느낄 수 있도록 동기부여와 인센티브를 제공하는 것이 필요하다.

이들이 첫 성차별을 변화시킬 주체들이다. 여성(혹은 생물학적/사회적 성별에 근거한)에 대한 모든 형태의 차별을 제거하고 사회 전체에 임파워먼트하는 거대한 변화의 과정을 위해 모든 주체들과 다른 행위자들의 협력이 필요하다.

모든 직위의 주 공무원들, 임원들, 정치인들 그리고 모든 사람들은 변화 주체로서 업무에 대한 자기 이해가 있어야 하고 이것을 내면화해야 한다: 그러나 실제는 종종 이와 매우 다르다. 그리고 때로 재훈련과 새로운 직업에 대한 이해는 심지어 성 주류화에 대한 도전에 대해 행정을 보다 효율적으로 만드는 것에 도움을 줄 뿐만 아니라 그 과정에서 모든 일을 위한 에너지를 새롭게 만들기도 한다. 오늘날 피고용인들은 모든 사람이 그러하듯이 자신이 필요한 사람이고 창의적이고 혁신적인 기여를 하도록 요청받기를 원한다. 오늘날 만일 이것이 가능하다면 명확히 정의된 목표를 위해 일하고, 결과적으로 여성과 남성 모두의 상황이 개선되는 것으로 나타나는 작업의 결실을 본다면 매우 많은 개인들은 보다 효율적으로 일할 것이다. 특히 인권의 틀에서 성 주류화에 의한 성 평등과 관련해 진행되어야 할 거대한 업무를 구상하는 것은 훨씬 더 적극적으로 개인들의 중요성을 기술하는 것이며 변화의 주체들에게 동기부여 하는데 도움이 될 것이다.

성 주류화의 주요한 혁신적인 특성이자 이러한 접근의 원칙 중 하나는 삶의 모든 영역에서의 성 평등, 역으로 성에 기반 한 어떠한 차별도 없는 상황의 실현을 위한 모든 조치와 전반적인 책임은 남녀 모두에게 있다는 것이다. 이것은 더 이상 사회 전체를 위한 변화와 사회적 차별 구조의 제거 책임을 인구의 절반, 즉 차별의 희생자에게만 전가하지 않는 것이다.

이러한 접근은 성차별이 있는 (그리고 특정 집단에 대해서 다른 이유로 배제와 차별을 하는) 사회는 인적자원, 사회의 복지를 위한 창의성과 능력의 분배에 실패할 것이라는 교훈 이후에 더 발전되었고 창의적이 되었다. 이는 현재와 미래의 도전을 다루고, 전체적인 부를 위해 사회는 필요한 삶의 모든 영역에서 안전과 발전을 필요로 하기 때문이다. 만일 한 사회가 특정 집단, 특히 여성 또는 모든 사람들의 참여와 기여를 막고 그들의 잠재력을 완전히 발휘하는 기회를 박탈한다면, 이 사회의 잠재력은 제한되거나 제약될 것이며, 생존하기에 불충분해질 것이다. 그러므로 완전한 성 평등과 제로 차별의 확립이 전체 사회, 제도를 책임지고 있는 모든 남녀 그리고 관련된 행위자 목표의 우선순위가 되어야 한다: 상향식, 하향식 방식이 있다; 가족, 지역 공동체에서뿐만 아니라 국가 수준의 조직 내에서도 필요하다. 경제 혹은 인구

통계학[130], 국제 공동체와 실질적인 조직들의 대화를 통해 회원국들의 모든 행위자들이 변화되는 것은 아니다: 그러나 주도적인 조직들과 행위자들은 이에 대해 더 많은 대중을 변화시켜야 한다.

정부 행정의 가장 유능한 파트너 중 하나는 독일 내에서 약 30년간 우수 사례를 보여준 연방 가족, 노인, 여성, 청소년부 내의 성 평등국[131]일 것이다: 최우수 사례에서 그들은 모든 이해 당사자를 위한 의식화와 성별 능력 구축을 위해 조정을 시도했고, 조직화를 주도했다.

1999년 내각 결정 이후, 성 주류화를 위한 특별부서와 하향식 접근 방법으로 부처의 경계를 넘어선 성 주류화의 시행을 조정하는 부처간 실무그룹을 설치했으며 연방공중보건과 소비자 보호부에서 성인지 예산의 시범 프로젝트를 시작했다. 2004년에 첫 번째 결과가 제시되었다. 시민단체와 전문가들은 보다 총체적이고 체계적으로 그것이 조직되지 못하는지에 대한 의문을 제기했다. 결과는 만족스럽지 못했다. 베를린 예산의 성 평등을 위한 이니셔티브(Initiative For gender Justice In The Budget Of Berlin)는 CEDAW 회의 전 2003년 반박보고서(the Shadow Report[132])에서 처음으로 자신들의 비판을 공식화했다. 2004년 1월 독일 CEDAW 회의에서 처음으로 여성 인권의 틀을 통해 이슈가 논의되었고, CEDAW 위원회는 긍정적으로 반응하였다. 2004년 최

130) 이 회의의 주최국인 여성정책연구원의 통계에도 반영되어 있다: 여성의 참여가 늘어나고 평등이 증가할수록 한국의 경제와 지위가 증가되었다. Statistical Hand book 2009 참조. Women in Korea, Research paper -18-2, by Joe Jaesseon and Lee Chaejeong, ed by Korean Women's Development Institute, 2009

131) 사실 몇몇은 1990년에야 지역 혹은 시 수준에서 만들어졌는데 이들은 특히 1989년 통일 이후 동독의 주들과 도시들에 새로이 설치되었던 것들이 그러하다: 실시된 햇수는 매우 다양하며, 사용할 수 있는 자원에 따라 (직원이 일한 시간, 피고용인 수, 다른 예산 범위) 그리고 행정부처 내의 제한된 혹은 널리 영향력을 미칠 수 있는 권한에 대한 서로 다른 정의에 따라 상당한 차이가 있다. 그러나 시와 주의 성 평등 부서는 수 년 동안 주정부와 연방 정부의 예산을 지원받았던 네트워크를 가지고 있으며 2003년 이래로 축소되었다.

132) 다음을 참조하라: Shadow Reports on the fifth report by the Federal Republic of Germany, 2003 to the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) ed. by agisra e.V., KOK e.V. andTERRE DES FEMMES, Berlin July 2003, p. 116 – 122; for download at http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/menschenrechtsschutzsysteme/vereinte-nationen/frauenrechtskonvention-cedaw/ (Date of access 4. 8 2009)

종 논평에서 독일 연방정부가 성 주류화를 실시하기 시작했다는 점은 인정받았지만 성인지 예산에 대한 계획과 과정이 없는 이유에 대한 질문이 제기되었다. 이에 대해 연방정부는 성인지 예산에 대한 실행가능성 검토를 진행하고 그 이후 실시를 위한 최상의 방법을 결정하겠다고 약속했다. 결과적으로 2005년 봄, 정부는 이 실행가능성 검토 연구를 위한 입찰 공고를 냈다.

새로 선출된 기민당과 사민당 정부는 2005년 가을 이후 평등 전략으로서의 성 주류화를 폐기하여, CEDAW 제5차 정기보고서에서 제기되었던 기대에 훨씬 못 미치게 되었다. 현 연방정부는 성 주류화를 더 이상 적극적으로 추진하지 않고 있다(제6차 정기 보고서 A장 1절 “성공을 위한 전략으로서의 평등정책” 그리고 최종 논평 No. 5, CC No. 43, 성 주류화 내용을 담고 있는 베이징 행동 강령과 성인지 예산 관련 내용을 담고 있는 베이징+5 문서를 참조하고 있다[133]).

“지체 없이” 여성에 대한 모든 형태의 차별을 제거하기 위한 정책을 추진하라는 CEDAW 제2조가 부여하고 있는 의무에 대한 책임을 독일 정부는 지지하지 않고 있다. CEDAW 제6차 정기 보고서에는 독일 연방이 다양한 수준에서 성 주류화와 성인지 예산 시행을 위해 착수된 활동이 전적으로 부적절하다고 평했다.[134] 2002년 이후로 베를린 주에서 진행되고 있는 것은 주목할 만하며[135], 막데부르크, 뮌헨, 프라이부르크, 쾰른의 도시들에서도 진행되고 있으나 이는 언급되지 않았다. 왜 독일 정부가 2005년 이후 자신들의 의무를 저버렸는가에 대해서는 많은 이유가 있다. 그들이 언급하는 주요한 이유는 영어로 된 용어가 부처 내의 이해 당사자들과 심지어 일반 대중들을 짜증스럽게 한다는 것이다. 하지만 성 주류화에 대한 부정적인 잡지 기사는 학계 내, 연구 그리고 실질적인 과정과 정보가 담긴 많은 기사들 중에서 매우 소수였다.

---

133) 모든 자료는 아래 사이트에서 다운로드 받을 수 있다 http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/menschenrechtsschutzsysteme/vereinte-nationen/frauenrechtskonvention-cedaw/ (Date of access 4.8. 2009)

134) ibidem

135) http://www.berlin.de/sen/gender/gender-budget/index.html ; Date of access: 7.5.2008 (two documents in English)

독일의 이사회 의장국 역할의 일부로 2007년 7월에 열린 이 주제에 관한 유럽 심포지움[136]과 CEDAW 제43차 회의에서 다시 한 번 독일 정부는 그들이 평등 정책을 위한 새로운 방향을 만들 계획이라고 설명을 했다. 하지만 이들이 정권을 잡고 있는 5년 내내 이에 대한 실행을 하지 않았으며 오히려 2000년 이후로 정부 부처간 성 주류화의 시행을 조율해왔던 실무 구조마저 없앴을 뿐이다. 성 평등 정책의 새로운 조정이라고 발표된 것은 이전 정책 전략과 결과 분석에 근거한 것이 아니다. 구조적 프레임의 조건을 결정적으로 변화시키는 것은 목표로 언급되어 있지 않다. 모든 수준에서 성인지 예산의 실행을 환영하는 실행 가능성 검토 연구3이 출판된 2007년도까지도 대중적으로 또는 전문가들 사이에서 논쟁이 되지 않았으며, 현재까지 연방 예산 내에서나 국가적 수준에서 성인지 예산의 시행을 위한 어떤 조치도 만들어지지 않고 있다.

성인지 예산에 중점을 둔 시민단체뿐만 아니라 CEDAW에 제출한 독일 정부의 제6차 정기 보고서에 대응하는 반박 보고서를 냈던 독일 시민단체연합에 소속된 모든 단체들은 이러한 모든 상황을 '가족 정책' 특히 연방 가족, 고령, 여성, 청소년부서의 '가족 정책'을 최소화하려는 또 다른 정치적 초점으로의 정치적 변동으로 분석한다. 이 정부는 성 주류화 접근을 반대하고 그들의 의무를 이행하지 않고 있다.

빠르든 늦든 자신들이 의무를 이행해야 한다는 것을 아는 정부는 CEDAW 위원회 앞에서 실행의 올바른 방향을 고민하고 있다고 말했다. CEDAW 위원회는 그들에게 성 주류화와 성인지 예산을 포함한 총체적인 성 평등 접근을 되돌려 놓으라고 촉구했다. 비록 당장은 분명하게 '정치적 의지'가 없다고 하더라도 실행의 실제적인 걸림돌은 여성담당부처가 될 것이다. 여성부는 상당한 예산과 책임을 가지고 있는 가장 큰 부처 중 하나이지만 모든 부처와의 전체적인 협력이라는 파워 게임에서 충분히 받아들여지지 않는 부처이다. 그러므로 정부는 해결책을 평가하고 찾아내야 하며 모든 부처가 협력하도록 조

136) 독일어, 영어, 불어 문서는 다음 사이트에서 얻을 수 있다.
http://www.bmfsfj.bund.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=101658.html ; Date of access: 26.4.2008

언해야 한다.

지난 5년간 거대 양 당의 '대연정'에 반대하는 많은 입장과 이슈들 때문에 특히 성 주류화의 추진 동력이 될 수 있는 성인지 예산의 실행은 가능하지 않다. 왜냐하면 재정부가 주도하고 – 사회당 출신의 (남성) 장관이 있다 – 기민당 출신의 (여성)장관이 있는 여성부와 협력해야 했기 때문이다: 이것은 그 자체로 '성별 이슈'이지만, 필자의 생각으로는 어떠한 결실 있는 협력도 하지 않겠다는 보다 이데올로기적이고 정당의 전략적 상황이다. 그러나 그렇다고 하더라도 전반적인 정부의 법적 의무를 상기한다면, 이러한 상황은 더 이상 장애가 될 수 없고 여성담당부처 또는 총리 또는 책임 있는 어떤 부처든 성인지 예산 과정을 다시 시작해야 할 것이다. 선거 이후 새로운 의회와 내각이 기억해야 할 것은 그들이 일시적으로 예산의 일부를 삭감하는 개혁보다 더 어려운 개혁을 실행할 의무가 있다는 것이다. 뿐만 아니라 정책과 단일 조치들 그리고 예산선(budget lines)을 통해 성 평등과 인권을 다루는 부서를 완전히 새로이 설치해야 하고, 실행자로서 거버넌스의 질적 민주성을 향상시켜야 하며 그것을 통해 성 평등 영역에서 많은 새로운 기술을 배워 궁극적으로 최상의 개혁을 산출해야 한다는 것이다. 처음에는 이것이 부처들 내부의 거대한 작업이자 실험 작업이 될 것이다.

그러나 성인지 감사가 정기적으로 진행되고 예산편성과정과 예산계획서류가 성 평등의 효과 측면에서 이해될 수 있도록 변화하고 보다 쉽게 작성될 때, 그것은 널리 사용될 수 있을 것이다. 만일 총체적인 평등이라는 목표를 위해 성 주류화 분석의 약점을 발견하고 해결책을 찾아내기 위해 사용할 수 있다면, 그 접근에 대한 더 많은 공감을 얻게 될 것이고 점점 더 많은 참여자들과 함께 상생의 상황을 만들 수 있을 것이다.

중요한 업무를 하는 모든 행위자들의 임파워먼트를 위한 심리적 작업 – 이론의 이해와 가치 있는 실천으로의 변환

연방 여성부를 담당하고 있는 여성 관료들 모두가 "여성주의 관료"(또는 페모크라트[137])인 것은 아니며 이들 중 어떤 집단은 성 주류화에 반대하고 그 실현의 모든 단계를 거부한다. 필자가 생각하기에 그들은 여전히 성별 이론을 소위 '남자'와 '여자' 혹은 '남성'과 '여성'의 반대되는 역할에 바탕을 둔 사회적으로 결정된 이분법적인 성별 특성으로 '성별의 해체'로 잘못 이해하고 있다.

철학과 문학에서 '성별'이라는 개념은 낮고 종속적인 '여성' 개인과 높고 우월한 '남성' 인간이라는 해체되어야 할 위계적 이분법을 담고 있기 때문에 성 그리고/또는 성별은 성인지 교육의 일부가 되어야 한다. 이분법적 성별 제도의 불평등한 전통적인 성역할로부터 자유라는 이론적 비전은 다음의 내용과 같다: 인권의 관점, 사실상의 차별이 없는 상태를 목표로 하는 법적 의무, (경제적, 재정적, 물질적 그리고 비물질적) 자원에의 접근을 포함한 법 앞에서의 실질적인 평등과 이러한 목표를 위해 공공지출과 세금의 예산 편성을 조정하는 것은 매우 실질적이고 효과적인 잠재력이 있다. 후자는 성별 접근에 대한 반대자들에게 더 쉽게 받아들여진다. 때로는 학문적 이론들은 일상적인 생활의 모습으로 쉽게 변환되지 않는다. 이것은 일반적으로 그들의 의미를 축소시킨다.

주류화 작업의 초보자들을 교육시킬 때, 내가 발견한 것은 종종 그들 모두가 동의하지 않지만 성 평등 정책으로 합의된 영역을 되돌아 생각하게 하고, 그것을 (여성과 남성의) 인권의 실현을 위해 해야 할 일로 인식하도록 하는 것이 더 쉽다는 것이다. 필자가 경험한 것은 그러한 훈련과 이행 과정이 강렬한 이미지를 얻게 한다는 것이다. 그리고 이러한 접근 – 법적이고 철학적이며 균형 잡힌 이론적 접근은 부분적으로는 관행에 의해 그리고 부분적으로는 사람들의 욕구에 의해 실천으로 변화해 왔다. 각 개인에게 평등한 접근,

137) Alison Woodward (2004/2006)나 Annemie Motmans 와 Alexis Dewaele (2003)가 기술한 바 있다.

참여를 부여하는 시민으로, 인권의 주체로, 그, 그녀 혹은 동성애 혹은 임시적 성 그리고/또는 성별 정체성을 다양하고 자유롭게 정의할 수 있는 동등한 인간 존재로서 간주하도록 한다.

때로는 심지어 헌신적인 "여성의" 평등부처 행정 행위자들도 보다 더 다양한 '성별'과 '다양성'에 대한 일시적 특별 조치를 통해 여성의 임파워먼트를 확장하는 것에 반대하고 동성애자, 양성애자, 성전환자나 간성(Inter-sexed) 인 사람들에 대한 평등적이고 반차별적인 접근을 더 크게 포함하는 것을 주저한다. 이것은 성별 스테레오 타입과 개념을 수용했다거나 다양한 차별을 불법적이고 비인간적인 것으로 돌아볼 수 있는 시간이 부족했거나, 정보가 부족하거나, 성, 계급/경제적 지위[138], "인종"[139], 장애, 연령 그리고 그 밖의 것들의 범주의 교차성을 다루는 이해와 실습의 부족에 기인할 수 있다[140].

다시 한 번 정리하자면: 변화 과정을 위한 준비와 굳건한 기반은 반성, 지식, 임파워먼트, 기술을 위한 시간과 법적 배경, 용어, 방법론에 대한 건전한 이해를 변화의 주체인 개인과 집단에게 주는 것에서 시작해야 한다. 그리고 임파워먼트의 일부로서 그들은 자신들의 기여가 얼마나 중요한 지 그리고 그

---

138) ILO에서 정의한 바 대로 소득과 임금, 교육 수준, 다른 형태의 '자본',

139) EU 내에서 우리는 인종을 따옴표와 함께 사용하는데 이는 남아프리카에서 열린 WCAR 2001 동안 EU 회원국들이 로비를 받고 EU-시민단체간 특별 규정에 서명하는 것에 동의하면서부터이다. 그 규정에는 "인종"이 인종 차별을 위한 의도로 구성되었다는 것을 발견하고 이에 대해 반대하며 동식물 이외에 오직 한 인종이 있으며 다른 "인종"이 있지 않다고 되어 있다. 아프리카와 미국, 그리고 남미 국가들과 시민단체들 간에 동의가 이루어진 것은 비록 실제로는 하나의 "인종"만이 있다는 것에 동의하나, 그 범주를 여전히 사용하되, 정치적 의미를 가진 용어로 따옴표와 함께 사용되어야 한다는 것이다.

140) Jozefin Godemont와 Joz Motmans 참조: "The velvet triangle in the Flemish field of women's and LGB movements, networks, strategies and concepts", paper presented during the European Conference "Equality is not Enough", 13.-15. September 2006, Antwerp/ Belgium; 필자들은 이러한 결점이 주로 운동에 있다는 것을 보여주는데, 이 운동은 여전히 여성운동과 동성애(LGB) 그리고 최근에는 동성애, 성전환자운동(LGBT)을 구성하며 미래의 동성애, 성전환자, 간성 운동(LGBTI)도 그러할 것이라고 필자는 확신한다. 운동의 동일한 결점, 제한적이고 배타적인 역사와 최근 활동은 법에 명확하게 반영되어 있으며 (독일에서는 최초의 역사적 분리가 반차별 입법으로 생겨났다), 정책과 행정에서의 집행, 집행 과정 그리고 서로 다른 초점을 가진 것으로 나타난다.

들 개인의 창의성이 실제로 의미가 있다는 것을 이해할 필요가 있다. 이를 설명하기 위해 실무 직원들은 과정을 주도하고, 훈련을 조직하며 그 과정에서 아이디어와 혁신적인 해결책을 자유롭게 생각하고 개발할 수 있는 공간뿐만 아니라 반성의 요소들을 조직할 필요가 있다: 심지어 기구들과 행정 내에서도 그러한 '학습의 조직화'를 위한 공간은 조직의 목표와 효율성을 위해 자신들의 창의성과 능력을 펼쳐 놓는 한 무리의 개인들에 다름 아니며, 조직은 자신들이 서비스를 제공하고 있는 시민들의 필요 때문에 타깃과 업무를 시간에 맞추어 진행해야 한다는 것을 항상 의식하고 있어야 한다.

성 주류화는 성인지 예산의 발전된 도구와 방법론적인 세트(모든 정책과 자원을 여성의 권리에 기반 한 평가와 통제)로 시작해야 한다. 결국 모든 인권은 국가들, 지역 또는 국제기구에서 그러한 방법론으로 증진시킬 수 있을 것이다.

마지막 단계는 최근에 인권 주류화(그리고 예산) 접근으로 논의되고 있는 것이며 성 주류화로서 그것은 인권 기준과 협약의 실행에 대해 정부가 보다 책임지게 만드는데 이용될 수 있을 것이다. 그러나 성 주류화의 경험으로부터 시작해 그 접근을 보다 총체적인 인권 접근으로 확장시킨 예는 거의 없다[141].

주요 행위자들은 정부에 있는 사람들인데, 이는 1995년의 베이징 행동 강령(그리고 2000년의 +5), CEDAW나 다른 인권, 여성 협약을 비준한 이래로 그들이 성 주류화와 성인지 예산을 통해 더 나은 성 평등의 실현을 위한 도구의 집행을 확실하게 진행하기 위해 선거로 뽑혀 배치되었기 때문이다.

---

141) 필자의 논문에 패러다임의 임박한 변화로 기술되었다. "German and International Gender Budgeting Initiatives" for the European Gender Budgeting Network (EGBN) presented at the conference "Public Budgeting Responsible To Gender Equality/ Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género", June 9-10, 2008, Bilbao, Spain, to download under Presentation at http://www.generoaetaaurrekontuak.net/en_ponentes.html ; 이 방향으로의 첫 번째 단계를 볼 수 있는 것은 the Gender Budegting and Mainstreaming process of the Land of Berlin/Germany or the municipality of Esch/Alzette, Luxemburg.

‘변화의 주체’로서 점점 더 많은 행위자 – 정치에서는 새로운 것이 아닌 그러나 여성들이 그들 사이에 있을 때는 새로운 존재

"정치적 의지"의 형성, 정의 그리고 실행 과정의 연속성을 위한 지속적인 결정을 위한 주요 행위자들은 정당, 정당원들, 후보자들 그리고 소속 국회의원들이다. 행위자들의 정치적 토대가 되는 의식화를 위해서 주요 교육기관은 행정 인력을 위한 교육 기관과 대학들이다. 특히 여성학과와 여성연구소는 최일선에 있다: 전문가들이 있다고 하더라도 ‘성별’ 지식과 주류화는 이들 학문 영역에서 주류화되어야 한다.

독일에서 특히 성인지 예산을 추진하는 다른 파트너는 (여성 권익)단체와 전문가들이다. 전문가 그룹은 학술 조직에 있거나 독립 컨설턴트일 수도 있다. 독일에서는 주로 NGO들이 성인지 예산에 대한 로비를 하는데, 선거 전에 성 주류화와 성인지 예산의 실행에 대한 정치적 결정의 각 단계를 거쳐 연정 계약과 프로그램을 만든다. 시민단체들은 정치가와 시민, 학문 수준뿐만 아니라 행정 수준, 기관들 그리고 여론에 지식을 퍼뜨린다. 그들은 교육훈련을 조직하며, 네트워크와 토론회를 제공하는데 여기에는 때로 행정 인력과 정치가가 포함되기도 한다. 이러한 것은 세계의 다른 지역, 즉 그루지야, 인도, 영국, 남아프리카, 터키, 스페인, 대만 그리고 더 많은 곳에서도 똑같이 일어난다. 지난 20년 간 성 주류화와 성인지 예산을 위해 특정 단체들(이니셔티브)은 매우 영향력 있는 실행 과정을 시작하고 참여해 왔다.

독일의 베를린주와 다른 공동체에서의 NGOs

독일에서 시민단체가 성 주류화와 성인지 예산 방법론과 연결된 시기는 명확하게 북경세계여성대회(1995년)와 뉴욕에서의 후속 회의(2000년)이고, 그 이후 각각의 여성지위위원회 와 지역과 소지역의 맥락을 통해서였다.

베를린에서는 2000년의 베이징+5 회의 직후 열린 전국 워크숍을 개최하면서 성 평등과 성인지 예산 관련 몇몇 전문가들이 독일의 전국적인 수준으로

그것을 이행할 기회를 만들어내기 위해 상설적인 독립적 성인지 예산 그룹에 참여하기로 결정했다. 그것은 당시에 매우 공개적이었고, 그 초점은 전국적, 주 혹은 공동체 수준에 맞추어져야 했다. 그것은 심지어 EU 예산 편성 정책 수준이 될 수도 있었다.

그러나 2000년 하반기에 매우 빠르게, 베를린 예산의 성 평등 이니셔티브 NGO행위자들은 커다란 기회의 창을 인식하게 되었다. 납세자의 돈을 예치하고 있던 베를린주 소유 은행 이사회의 정치가들의 부패로 이루어진 재정적인 스캔들, 수십억의 빚을 지고 파산한 은행과 파산한 주라는 사실이 시민들에게 남겨진 국가 예산의 발전과 그 결과로서의 상황을 드러냈기 때문이다. 커다란 예산 삭감이 예상되었고, 정부 역시도 지지를 잃었다. 세금 납세자의 돈이 땅과 빌딩 프로젝트에 대한 투기 실패로 사라져버렸던 것이다. 오늘날 그것은 아주 초기 경보였다고 말할 수 있을 것이다. 첫 번째로 베를린 주 내에서 만들어진 재정 위기였던 것이다. 매우 빠르게 새로운 선거가 선언되었다.

이때가 바로 변화를 위한 로비를 할 시기였다. 시민단체가 예산의 흐름과 효과에 있어 더 많은 성 평등과 투명성을 위해 작동하는 기구를 위한 로비를 하는 시기였다. 이 단체가 선거 이후 성인지 예산의 실행을 요구하는 공개서한에 서명할 것을 요청하자 많은 정치가들, 시민들 그리고 다른 시민단체가 여기에 서명했다. 선거 유세 기간 동안 베를린 예산의 성 평등 이니셔티브는 정치가들을 훈련시키거나 전문가와 정치가들과 함께 이벤트를 만들었다.

2001년 말 연정 계약이 시작되기 전에 베를린 예산의 성 평등 이니셔티브는 모든 정당의 각 위원회와 후보자들 전부에게 '성인지 예산이 무엇인가' 그리고 '왜 그것을 실시해야 하는가'를 설명하는 보고서를 배포하였는데 이는 연정 계약에 가능한 내용 구성 요소로서의 성인지 예산에 대한 설명과 그리고 실행 과정을 시작하기 위한 열 가지 제안을 담고 있었다. 이 제안에는 운영위원회를 만들고 관련 단체가 과정을 모니터하고 조언을 하기 위해 운영위원회에 참여하도록 하는 내용을 포함하였다[142].

2002년 베를린 프로세스가 시작되고 단체들이 운영위원회에 들어갔을 때,

142) 언급된 문서는 아직도 우리 아카이브에 있으며 이후 영어로 번역되어 출판될 것이다. 현재는 오직 내용 요약만 영어로 되어 있다.

특정 단체들의 역할은 쾰른, 뮌헨과 같은 독일 도시들과 베를린 주와 베를린 주 내 지역들에서 효과적인 실행 과정을 확산시키는 것이었다. 다른 단체들은 승인된 과정에는 참여하지 않았으나 과정 중에서 중요한 역할을 했다.

베를린 예산 성 평등 이니셔티브[143]는 전국적 그리고 지역적 (오스트리아, 독일, 스위스) 네트워크 회의를 2002년 이후로 조직했다. 그들은 유럽 성인지 예산 이니셔티브 네트워크(EGBN)에 합류했고 EU 집행위원회와 유럽의회 그리고 정치인 개인들과 EU의 의사 결정 기구에 로비를 하고 자신들의 전문 지식을 제공한다. 그들은 몇몇 EU 과정과 회의에 참석하여 정보를 교환하고 전달하기 위해 노력하고 있다. 베를린 예산 성 평등 이니셔티브, BIG 그리고 GMAI는 독립적인 전문 지식을 전달한다. 단기적이고 비공식적이지만 베를린과 같이 고위급 운영위원회 내부에 공식적인 컨설턴트 지위를 가지고 있으며, 그들은 전국적, 지역적 그리고 국제적 수준의 네트워크 회의에서 NGO와 여론의 의사소통 채널 역할을 한다. 이들 세 단체들은 부분적으로 협력하고 부분적으로 독자적으로 행동하지만 모두 성 주류화 특히 성인지 예산을 위해 활동한다.

좋은 실행 예로서의 베를린 – 최고의 예는 아직 발견되지 않았다

베를린 예산 성 평등 이니셔티브는 베를린의 성인지 예산 운영위원회의 일부이다: 2002년 의회의 공개 청문회 후 성 주류화와 성인지 예산의 실행을 위한 상원(베를린 주 정부)의 결정 이래로 그 단체는 과정을 설계하는 단위에 참여하고 있다.

이 단체는 2002년 이후로 과정을 모니터하고, 다음 단계, 방법론, 결과와 해석에 대한 제안서를 작성하고 있다. 그 단체는 비판적인 보고서를 제출해 왔으며 유엔 CEDAW 위원회에 두 차례에 걸쳐 베를린 주의 이행을 긍정적으로 기술하고 전국적인 이행 과정을 주장하고 제안하는 대안 보고서를 제출

143) *Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin*, *BIG*, and *GMAI and the Women's Agenda Group In Cologne*

하였다. 두 번 모두 유엔 CEDAW 위원회의 지지를 받았다(독일에 대한2004/2009 최종 견해 참고).

전국적 수준의 참여는 매우 중요할 것이다. 이는 보다 많은 공동체와 주 정부가 이행하도록 강제할 뿐만 아니라 그것을 조정하고, 과정을 체계화하고 조화롭게 하는데 도움을 줄 것이다. 그러나 베를린 주의 관점에서 더 중요한 것은 여전히 오직 독일에서 주의 수준에서만 실행되고 있다는 것이다: 심지어 많은 경우 데이터를 모으거나 세금 정책을 분석하는 첫 단계에서 베를린 주는 자신감을 잃었고 하원과 연방 통계청의 도움도 받지 못했다. 이것은 많은 경우 베를린 프로세스의 커다란 장애이다.

예를 들면 다음과 같다: 관광업은 여성에게 수많은 중소규모의 사업장과 많은 전통적 또는 새로운 일자리를 제공하는 베를린의 주요한 새로운 서비스 산업 중 하나이다. 베를린의 관광업을 분석하고자 할 때, 베를린 프로세스는 이 산업에서 세수가 얼마나 되는가, 누가 기업주인가, 그것은 (성별로) 변화했는가, 소득은 어떠한가 라는 전반적인 구조에 대한 데이터에 접근하고자 한다. 데이터 수집이 연방 통계청에서 행해지기 때문에 베를린은 이 데이터를 요청하였으나 많은 질문에 대해 대답해 줄 수 없으며, 그들은 그러한 데이터를 특히 성별로 질문하지는 않는다는 응답을 들었다. 그 이후 베를린 정부는 데이터 수집을 변경하고 성별에 따라 이 모든 범주를 포함하도록 변경하기 위한 발의를 하원(Bundesrat)에 제출했다. 하원의 다수가 그 발의를 거부했다.

베를린 주의 과정으로부터 한 가지 교훈을 얻을 수 있다: 정치적 의지와 위로부터의 자원을 바탕으로 설치되지만 만일 시민단체를 통한 지원을 받는다면 그것은 성공의 주요 요인이 된다는 것이다. 행정 관료와 시민단체 사람들이 함께 서로에게 배울 수 있고, '성별' 관점이 주류화 되어 도전에 대응하고 그리고 어떻게 행정과 정치가 보다 적절하고 권리 지향적인 접근 방법으로 이루어질 수 있는가에 관한 매우 새롭고 중요한 방식을 열어갈 수 있을 것이다. 성인지 예산의 경우, 이것의 긍정적인 성과는 정부, 행정 그리고 정치의 보다 큰 투명함과 정당성이다. 모든 행위자를 위한 상생의 상황인 것이다.

베를린에서는 초기부터 정부와 행정 단위가 두 시민단체에 운영위원회의

자리를 주기로 동의했다. 시민단체로서 우리는 참여의 공간이 더 열리기를 희망했었다.

베를린여성위원회(Women's Council of Berlin)는 일반적인 성 주류화를 위한 통계 관련 실무 그룹에서 작업하고 있다. 베를린 예산 성 평등 이니셔티브는 2002년 이후 성인지 예산 관련 운영위원회의 고정 위원으로(한 사람이 아닌) 여러 사람들이 활동하였다. 시민단체 대표는 발언하고 보고서와 아이디어를 제출할 수 있다. 그들의 제안서는 여러 차례 의제가 되었으며 결국에는 많은 주제와 제안들이 고려되고 실행되었다. 정기 보고서와 공식 발표를 통해 베를린 주는 NGO가 과정에 참여하였고, 이것이 과정 중 중요한 요인이라는 점을 명확히 말했다. 또한 이러한 과정이 NGO에 의해 아래로부터의 시작되어 정부와 행정 그리고 아래로부터의 지원을 통해 이행되고 관리되며 상의하달 식으로 확장된다는 점이다.

초창기부터 베를린 주는 성인지 예산을 베를린의 행정 현대화를 위한 상시적이고 장기적인 부분으로 정의했다. 이것은 예산편성법안에 기록되었고 매 2년마다 새로운 예산에 의해 확인되며 그 사이에는 많은 규정과 주정부의 관련 부처들과 베를린의 모든 지역들 사이의 대화 과정에 의해 다시 한 번 확인된다. 베를린은 계획 단계, 훈련 단계, 데이터 범주 정의 단계 그리고 데이터 수집 단계에 대한 다년간에 걸친 업무 계획을 가지고 시작했다. 지난해부터는 측정과 예산선의 목표를 재정의하기 시작했다. 베를린은 성별영향분석을 실현하기 더 쉬운 낮은 수준부터 시작했다: 처음 몇몇이 예산 수혜자 공공지출 분석(budgetary beneficiary public expenditure analyses)이었고, 점점 더 많은 예산 항목이 선택되고 있다. 매 2년마다[144] 의회에 보고서를 제출하게 된다: 성 주류화 조정국(Gender Mainstreaming Coordination Office)과 과정을 주도하는 베를린주정부 재정부가 보고서를 펴낸다. 그리고 더 많은 목표와 지표가 도입되고 성 주류화 예산과 성별영향분석 등의 주제가 부가될 것이며, 그러면 경제, 기술과 여성부의 여성과 성별국에서 평가서와 보고서를 공동으로 편집하고 펴낼 것이다.

144) 베를린의 예산 주기는 매2년인데 이는 베를린의 금융 위기 이래로 베를린은 2년간의 복식예산 (그리고 매5년의 전략적 계획) 체계를 가지고 있기 때문이다.

처음부터 심지어 예산 부족 상황일 때도 베를린은 독립 전문가(기동성 있는 전문가)를 고용하는데 100,000유로의 작은 예산 항목을 책정했고, 어떤 특정한 컨설팅 과정을 위해 주정부 부처나 지역이 그 전문가를 요청할 수 있다. 사용할 수 있는 금액은 한 해에 한 프로젝트 당 최대 약 3500유로이며, 실무자의 통합된 성별예산분석 과정 관련 상시적인 업무에 지원을 부가할 수 있을 뿐이다. 때로는 회의가 조직되고 이 예산 항목으로 지원되기도 하였다. 또 다른 자원은 세 명(현재는 두 명)의 실무자가 일하는 성별예산조정국(the Gender Budgeting Coordination Office)이다.

매우 최소화된 모든 성별 데이터 수치와 성별 예산 분석의 이력, 분배에 있어 미래의 변화와 관련한 제안 이후에 성 평등의 더 나은 진전을 위해 행정 측면에서 일시적인 특별 조치나 어떤 종류의 조치가 성별 예산 계획 문서에 통합되어 덧붙여진다. 2008/2009 예산을 위한 문서에서 이것이 처음으로 통합되었다. 그런 다음 최종 결정은 정치가들에게로 돌아가는데, 그들은 보다 정확한 데이터, 부족과 간극에 대한 정보, 더 나은 발전을 위한 경향과 성공 그리고 궁극적인 실질적 평등 관련한 문서를 받게 된다. 현재 성별예산 과정은 매 2년에서 2년 주기로 돌아가는 성별 주류화의 동력이다: 예산은 리듬을 주고 성별예산집행은 많은 질문과 분석 대답을 제공한다[145].

주요 행위자들의 긴밀한 삼각관계

전문 지식과 컨설팅을 제공하는 “긴밀한 삼각관계”의 다른 하나의 파트너는 학계이지만 독일 연방정부가 재정적 지원을 하는, 대학 내의 the Gender Kompetenz Zentrum과 같은 연구소, 바바리아의 주도인 뮌헨에 소재한 Frauenakademie München과 같이 여성운동 내의 독립적인 성인 교육기관이나 작센-안할트 주의 주도인 막데부르크에서 활동하는 독립적인 Gender Institute Saxonia–Anhalt(G/I/S/A)이며, 최근에는 작센-안할트 정부의 성 주류화와 성인

145) 발제와 이후 출판에서는, 과정에 대한 몇몇 그래픽과 결과와 효과의 예가 포함될 것이다.

지 예산의 실행을 위한 새로운 컨설팅 과정이 있다. 이것은 이제 막 시작되었다. 베를린 주에는 베를린 주 행정 아카데미(the Academy for Administration)가 추가로 있는데, 여기서는 때때로 정부 부처와 지역의 공무원들을 위한 워크숍과 직업 훈련이 이루어진다. 모든 대학은 최소한 연구와 평가에 있어 파트너일 수 있다. 최근에 두 개의 흥미로운 보고서가 베를린 경제대학(the Berlin School of Economics)과 해리엇 테일러 밀 경제와 여성 연구소(the Harriet Taylor Mill-Institute for Economics and Gender Studies)에 의해 발간되었다[146]. 특히 NGO와 컨설팅 전문가, 사회 운동 네트워크와 직접적으로 연관되어 우수 사례를 만들어 낸 학자들에 대해 여성운동이 그러했던 것처럼 LGBTI 운동과 다른 운동들은 지속성과 장기적 모니터 그리고 미래에는 과정에의 참여라는 요소를 부가할 수 있다. 그들은 정치, 행정과 함께 자신들의 역할이 있다: 그들은 “긴밀한 삼각관계에서” 연결된 파트너가 될 잠재성을 가지고 있다[147].

‘긴밀한 삼각관계’가 항상 매우 ‘긴밀한’ 것은 아니고 항상 주요한 세 행위자가 있는 것도 아니다: 필자의 생각으로는 실제로 모델은 더 많은 옵션과 더 많은 다양성을 가지고 있다. 행위자들 사이에 차이도 더 많이 둬야 하는데 이는 여성 운동과 같은 사회 운동을 대표하는 사람들, ‘여성주의’ 전문가들 그리고 전문가로서의 다른 비여성주의 혹은 인권 활동 행위자들(과는 달리), 학자들이 같은 의견을 가지고 있는 것은 아니며 때로는 매우 다른 접근법을 취하고, 다른 의도를 가지며 그리고 주요하게 때로는 다른 당사자들만

146) 'Genderbezogene Forschung und Lehre im Fachgebiet Rechungswesen und Controlling", Discussion Paper 02, 05/2008, by Madeleine Janke and Ulrike Marx; and: 'Gender und Mikroökonomie. Zum Stand der genderbezogenen Forschung im Fachgebiet Mikroökonomie im Hinblick auf die Berücksichtigung von Genderaspekten in der Lehre, Discussion Paper 05, 06/2009, by Wolfgang Strengmann-Kuhn; 두 문서 모두 다음의 사이트에서 출간됨. http://www.harriet-taylor-mill.de

147) 이 용어에 대한 고려를 더 해 보았을 때, 플레밍(벨기에와 네덜란드)과 스웨덴의 연구물은 또한 대학 내 여성과 사회 운동에 대한 독일 연구 그리고 이론적 담론에 반영되며 운동의 실제에 대해서는 덜 그러하다, 예를 들어, Ilse Lenz(2008): 'Frauenbewegungen: Zu den Anliegen und Verlaufsformen von Frauenbewegungen als soziale Bewegungen", In: Ruth Becker und Beate Kortendieck (Hg.) Handbuch der Frauen- und Geschlechterforschung: Theorie, Methoden, Empirie, 2. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, p. 867

큼 정부로부터 독립적인 것은 아니다. 최소한 노조로부터 행위자를 구할 수도 있고 (노동 시장 이슈에 대해), 독일 스포츠 연맹(그들은 회원조직을 위한, 매우 발달된 성 주류화 개념을 가지고 있다)과 같은 직업 조직이나 다른 직업들 혹은 사회의 일부나 더 많은 부분을 대표하는 사람들이 될 수도 있다. 독일의 모든 행위자들은 그들이 EU 시민이며, UN 내의 세계 공동체의 일부이기 때문에 EU의회 의원, EU 집행위원회, 집행위원들과 실무자들, 유럽에 근거한 시민단체와 UN기구와 NGO들과 협력하기 위해 더 노력해야 한다[148].

본 논문은 다양한 행위자들의 다른 개념과 잠재성에 근거해 다채로운 색깔의 별로, 보다 정교화 될 것이다. 그러면 필자는 방법론을 바탕으로 전제 조건과 긍정적 부정적 효과에 관하여 독일 다른 지역에서 행위자들과 그들이 처한 조건의 특정한 혼합인 각 모델의 효과를 그 지역에서 선택된 일련의 도구와 그 결과에 덧붙일 수 있을 것이다.

따라서 삼각형은 다양한 색깔의 오각 혹은 육각별이 될 수 있다. 만일 우리가 이해관계 상충의 모델뿐만 아니라 의존성과 독립성의 수준과 다양한 형태의 의사소통과 상호작용 모델에 대해 기술한다면, 그것은 고도로 연계된 활동적인 사회들의 일부분의 위험, 장애 그리고 높은 잠재성을 이해하는 유용한 이론적 도구가 될 것이다. 이들 사회는 모든 수준에서 여성과 남성 역할에서 그들의 잠재성을 유지한, 실질적인 평등을 위한 성별 그리고 다른 모든 형태의 차별로부터의 변화와 해방을 위해 개입되어 있다. 그런 다음 우리는 심지어 그 모델을 사용해 다양한 색을 가진 각 이해 당사자들의 잠재성을 최대한 드러내는 개발을 할 수 있을 것이다: 성 주류화와 일시적 특별 조치와 같은 다른 수단을 통한 성 평등과 어떤 종류의 차별로부터의 해방(CEDAW 제4조 제1항)될 수 있도록 할 것이다.

148) 본 논문은 이러한 유용하고 때로는 압력이 되거나 속도를 늦추는 그렇지만 항상 중요한 행위자에 의해 보다 정교화 될 것이다.

참여 - 사라진 고리

NGO의 목표는 시민의 참여이며 특히 그것을 위한 여성의 임파워먼트와 그것을 위한 남녀의 임파워먼트는 성인지적이어야 한다. 그리고 보다 잘 이용하기 위해 예산 관련 문건들이 공개되어야 하고 쉽게 이해되어야 하며 더 많은 데이터와 성별영향분석 결과를 통해 보충되어야 한다.

브라질의 포르토 알레그레 프로세스는 참여 예산에 대한 유명한 모델이다. 그것은 다음을 보여준다: 오직 참여를 조직하는 것만으로는 성 평등을 위한 관점, 전문 지식 그리고 데이터가 만들어지지 않는다. 남녀 시민들이 성 인지적으로 예산을 읽을 수 있으려면, 관련 지식과 동일한 정도의 훈련이 필요하다. 베를린 리히텐베르크 지역은 참여 예산 과정을 조직하면서 성인지 관점을 통합하기 위해 노력하고 있다. 지난 2년간 프라이부르크는 성인지관점을 포함한 시민 참여 예산의 첫 회기(circle)를 경험했다.

실행 과정의 질을 향상시킴으로써 투명성이 확보되고, 시민들의 적극적 참여가 이루어질 수 있을 것이다. 이것은 또한 상호 협의된 인권을 실현하는데 도움이 될 것이다. 미래의 음악은 국가, 공동체 그리고 가정의 평등한 민주주의, 차별로부터의 자유, 평화 그리고 지속 가능성이라는 평등한 심포니의 한 부분이어야 한다.

한국 성별영향평가의 현황과 과제

김경희
(한국여성정책연구원 성별영향평가, 한국)

1. 들어가는 말

성 주류화는 성 평등을 실현하기 위한 핵심 전략으로 1995년 북경 세계여성대회이후 각국에 확산되면서 다양한 방식으로 운영되고 있다. 성 주류화는 성 평등과 여성발전의 새로운 전략적 패러다임으로, 정책의 모든 단계 - 기획, 실행, 모니터링, 평가 - 에 여성과 남성의 요구와 경험을 통합함으로써 남녀가 동등하게 혜택을 받고 불평등이 발생하지 않도록 하기 위한 전략이다. 이 전략을 수행하기 위한 주요 도구는 성별영향평가, 성인지 예산, 성별통계 등이다. 한국은 2002년에 여성발전기본법을 개정하면서 성별영향평가의 법적 근거를 마련하였다. 성별영향평가(Gender Impact Assessment)는 정책과정에서 여성과 남성의 특성, 사회 경제적 격차 등의 요인을 분석 평가함으로써 성 평등한 정책이 개발되고 집행되도록 하는 도구로, 국내에서는 성인지 예산(Gender Budgeting), 성별통계와 함께 운영되고 있다. 성인지 예산은 2006년에 국가재정법이 제정된 이후 2010년도부터 시행하도록 되어 있어 올해부터 중앙정부의 공무원들은 성인지 예산서를 작성하고 있다. 성별통계는 여성부가 여성발전기본법을 개정하면서 법적 근거를 마련한 이후, 2007년에 통계청이 통계법을 개정하면서 성별통계의 근거규정을 포함시켜 성별통계를 확대

할 수 있는 법적 기반을 강화하였다.

성별영향평가는 여성만을 대상으로 하는 성 특정적(gender specific) 정책과 달리 일반 정책이나 사업을 성 인지적(gender perspective) 관점에서 분석하는 것으로 정부 정책 전반에서의 성 평등을 실현하기 위한 목적을 갖고 있다. 이를 위해서 여성부가 2004년에 9개 정부기관의 10개 과제(programs)에 대한 성별영향평가 시범 분석(pilot project)을 실시하였는데, 참여하는 기관과 과제 수가 크게 증가하면서 2009년에는 총 298개 정부기관이 1,899개 과제에 대한 성별영향평가를 수행하고 있다. 특히 지방자치단체의 참여가 급증하면서 광역자치단체 16개 기관이 모두 참여하고 있으며 기초자치단체는 234개 기관 중 99%가 성별영향평가에 참여하고 있다.

이와 같이 성별영향평가가 지방자치단체를 중심으로 전국적으로 빠르게 확산된 주된 이유는 행정안전부가 지방자치단체의 업무를 평가하면서 평가항목에 성별영향평가의 실행정도를 포함시켰기 때문이다. 즉 기관별로 성별영향평가의 과제 수와 담당 공무원의 교육시간을 평가항목에 포함시킨 것이다. 그런데 전문가들은 성별영향평가의 양적 확대에 비해 질적 수준의 향상이 그에 못 미치고 있으며, 이 제도의 본래 목적인 성 평등을 위한 제도개선이 활발하지 못한 점을 지적하고 있다. 그럼에도 불구하고 성별영향평가를 수행하는 정부기관이 많아지고 양적 확대가 이루어지면서 성별영향평가의 결과와 그 성과에 대한 관심도 함께 높아지고 있다. 이 글에서는 한국 성별영향평가의 법적 근거와 추진 현황, 이 제도의 성과를 살펴보면서 성 주류화를 위한 도구로써 성별영향평가가 성 차별적인 현실을 변화시키는 제도로 정착되기 위한 몇 가지 과제를 제시하고자 한다.

2. 성별영향평가의 법적 근거

1) 중앙행정기관

성별영향평가 제도는 여성정책을 총괄하는「여성발전기본법」이 개정되면서 법적 근거를 갖게 되었다. 이 법은, “국가와 지방자치단체는 소관 정책을

수립, 시행하는 과정에서 그 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석, 평가하여야 한다(제10조 제1항)"고 규정하고 있다. 이후 2008년 6월에 개정된 「여성발전기본법」에는 "국가 및 지방자치단체가 정책을 분석·평가하는데 필요한 지원을 하고 자문에 응하기 위하여 국공립연구기관, 정부나 지방자치단체가 출연한 연구기관, 또는 민간 연구기관을 정책의 분석·평가 지원기관으로 지정할 수 있다(제10조의 2)"고 규정되어 있어 성별영향평가센터 운영의 법적 근거 규정이 되고 있다.

또한 여성부는 「여성발전기본법 시행령」에 성별영향평가 제도를 시행하기 위한 교육 및 정책 분석 평가의 방향, 절차 등에 관한 관련 규정을 두고 있다. 시행령 제9조에 따르면 "중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 정책의 분석·평가계획을 수립, 시행하고 분석·평가계획 및 분석·평가결과를 여성부 장관에게 제출"하도록 되어 있다. 또한 제출된 결과를 종합하여 장관회의인 여성정책조정회의에 보고하도록 하고 있다.

2) 지방자치단체

16개 광역자치단체의 성별영향평가에 대한 법적 근거는 모두 「여성발전기본조례」에 규정되어 있다. 지자체의 성별영향평가 관련 규정은 2003년부터 2008년까지 6년에 걸쳐 제정되었다. 부산시는 「여성발전기본조례」를 제정하면서부터 성별영향평가 관련 규정을 신설하여 16개 시·도 중 가장 먼저 법적 근거를 마련하였고, 서울시는 2004년 조례 개정을 통해 성별영향평가의 근거 조항을 마련하였다. 16개 광역자치단체의 여성발전기본조례를 살펴보면, 일부 지자체는 성별영향평가 규정 외에 성 주류화 전략의 주요 도구인 성별통계, 성인지 예산의 근거 규정을 두고 있으며, 성별영향평가를 위한 성별통계 생산의 적용대상을 광역과 기초자치단체뿐만 아니라 소속기관, 투자기관에까지 확대하여 운영하는 자치단체도 있다(김경희, 2008: 117-118). 울산광역시의 경우「여성발전기본조례」에 "시장은 예산의 편성 및 중장기 지방재정계획의 수립 시 양성 평등의 실현을 위한 여성정책을 적극 반영하여야 한다. 시장은 성인지적 예산편성의 시행과 성별영향평가조사의 원활한 수행을 위하여 총괄부서 및 협조부서를 지정·운영할 수 있다(제6조)"고 명시하고 있다.

〈표 1〉 16개 광역자치단체의 성별영향평가 관련규정 제정 시기

시도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
연도	2004	2003	2004	2004	2007	2008	2005	2004	2007	2005	2007	2007	2006	2006	2006	2007

* 자료: 자치법규정보시스템 www.elis.go.kr, 서울시, 경기도 홈페이지 참고

3. 성별영향평가의 추진현황

1) 참여기관과 대상사업의 증가

성별영향평가는 크게 2가지 유형, '자체평가'와 '심층평가'로 진행되는데, '자체평가'의 경우 각 기관의 공무원이 직접 소관 업무에 대해 평가를 추진하고 결과보고서를 작성하는 형태이다. '심층평가'는 전문가가 수행하는데, 핵심정책이나 사회적 이슈가 되는 정책을 분석, 평가하며 여성부가 연구용역 형태로 추진하고 있다.

2009년 기준, 성별영향평가 대상과제는 중앙행정기관(federal government) 72개 과제, 광역자치단체 333개 과제, 기초자치단체 1,478개 과제, 시도교육청 16개 과제로 확대되어 2007년에 비해 무려 2배 이상 증가했다. 이는 기초자치단체 과제 수가 크게 확대되었기 때문이다. 참고로 2004년 6개 중앙행정기관과 3개 광역자치단체에서 10개의 심층평가 과제의 시범사업을 시작으로 2005년에는 8개의 심층평가 과제와 77개의 자체평가 과제, 2006년에는 11개의 심층평가와 303개의 자체평가 과제를 실시하였다(김양희 외, 2007:11). 2007년에는 9개의 심층평가 과제와 711개의 자체평가 과제가 2008년에는 7개의 심층평가 과제와 1,517개의 자체평가과제가 실시되었다.

2004년부터 2009년 현재까지 성별영향평가 추진현황을 기관별로 살펴보면, 2004년 9개 기관이 10개의 사업에 대한 시범분석으로 참여하였다. 2005년에는 53개의 중앙행정기관과 광역자치단체가 85개 과제에 대해 성별영향평가를 실시하였다. 2006년에는 기초자치단체가 참여하면서 참여기관이 크게 늘어나 187개 기관이 314개 과제에 대해 성별영향평가를 실시하였다. 2009년

에는 성별영향평가에 참여하는 기관이 더욱 더 늘어서 총 298개 기관이 1,899개의 과제에 대한 성별영향평가를 실시하고 있다.

〈표 2〉 성별영향평가 참여기관과 과제 수의 변화

구분	2004		2005		2006		2007		2008		2009.8	
	기관수	과제수	기관수	과제수	기관수	과제수	기관수	과제수	기관수	과제수	기관수	과제수
중앙행정기관	6	7	37	51	38	60	37	78	30	72	34	72
광역자치단체	3	3	16	34	16	75	16	137	16	268	16	333
기초자치단체	-	-	-	-	133	179	210	490	232	1,168	232	1,478
시도교육청	-	-	-	-	-	-	15	15	16	16	16	16
합 계	9	10	53	85	187	314	278	720	294	1,524	298	1,899

자료 : 여성부 제공

성별영향평가가 처음 도입될 당시에는 주변적인 과제를 선정하는 경향이 높았으나 해가 갈수록 예산규모와 파급효과가 큰 과제들을 선정하는 경우가 늘고 있다. 그러나 여전히 소규모 사업예산을 선정하는 경향이 두드러진다. 2008년 기준, 기관유형에 따른 성별영향평가 대상과제의 예산규모를 살펴보면, 중앙 행정기관의 경우 100억 이상의 사업이 21.8%, 광역자치단체는 7.2%, 기초자치단체는 2.2%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 이것은 아직까지 성별영향평가의 대상과제가 예산규모가 작은 사업에 집중되어 있음을 보여준다 (여성부, 2009a).

평가 대상정책을 분야별로 살펴보면, 중앙정부와 지방자치단체 모두에서 보육·복지분야가 많지만 고용·훈련분야, 보건·의료·안전분야, 문화·예술·체육분야 등을 두루 포함하고 있다. 특기할 만한 점은 광역자치단체의 경우 건설·교통·도시계획에 대한 성별영향평가가 활발하게 이루어지고 있다는 것이다. 이는 지방자치단체를 중심으로 '여성친화적인 도시 만들기' 사업이 많아지면서 정부가 도시건설 과정에 여성의 요구를 보다 적극적으로 반영하려는 움직임이 활발해졌기 때문이다.

지난 2~3년간 서울시가 '여성친화적인 도시'를 만들겠다고 나선 이후, 전북 익산시도 도시 건설과정에 여성의 요구를 적극 반영하겠다는 입장을 보였다. 지자체에 이어서 중앙행정기관도 도시건설에 여성의 관점을 포함시키겠다는 입장이다. 행정중심복합도시건설청은 2008년에 '여성이 행복한 도시 만들기'에 큰 관심을 보이고 있다. 김포시가 2006년에 신도시 건설 사업을 대상으로 심층 성별영향평가를 수행한 이후에, 2007년에 대구시가 "대구혁신도시(팔공이노벨리) 건설사업", 충남 논산시가 살기좋은 지역만들기 "햇빛촌 바랑산 마을 만들기 사업"에 대한 성별영향평가를 수행하였다.

기초자치단체의 경우 보육·복지 분야가 전체 대상 정책의 절반을 차지할 정도로 매우 높은데, 이는 기초자치단체의 경우 성별영향평가 대상과제를 양적으로 많이 제출하지만 아직까지 성별영향평가에 대한 고위직 공무원의 관심이 낮은 편이고 기관 내에서의 협조체계가 미흡하여 대상과제를 폭넓게 선정하기 보다는 여성정책담당자가 주로 속한 부서인 복지부서의 과제를 선정했기 때문인 것으로 해석된다.

〈표 3〉 기관 유형별 주요 성별영향평가 대상 사업 분야 (2008년)

	1순위	2순위	3순위
중앙행정기관	보육·복지(27.8%)	고용·훈련(13.9%)	보건·의료·안전(11.1%) 문화·예술·체육(11.1%)
광역자치단체	보육·복지(20.2%)	문화·예술·체육(10.3%)	건설·교통·도시계획(10.3%)
기초자치단체	보육·복지(48.8%)	보건·의료·안전(9.7%)	교육(8.4%)

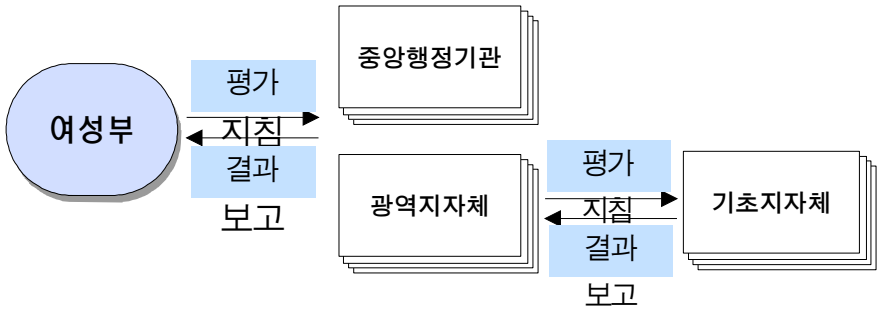
자료: 여성부 제공

2) 성별영향평가의 추진체계

성별영향평가의 소관부처는 여성부로 전체 사업기획 및 총괄조정을 한다. 여성부는 전체 성별영향평가의 추진체계를 마련하고 심층평가의 경우 연구용역 계약을 발주하고 관리한다. 또한 연구진 워크숍을 실시하고, 관계 기관 정책 담당자와 연구진이 참여하는 합동 회의를 운영한다. 그 외에도 종합분

석 결과에 기초하여 우수사례 시상식을 개최하고 제도 개선방안을 모색한다. 참여기관은 평가 대상정책을 담당하는 각급 행정기관으로, 과제를 선정하고 평가계획을 수립한다. 기관별 담당부서는 여성정책부서가 있는 경우에는 그 부서가 되고, 여성정책부서가 없는 경우에는 정부업무평가 담당부서가 총괄한다. 이 부서는 기관 내 평가지침을 보급하고 성별영향평가 교육 참여를 독려하며 기관의 성별영향평가 추진계획의 수립 및 평가 결과를 종합한다.

기관별 평가관리의 책임은 중앙행정기관의 경우 여성정책책임관에게 있고, 지방자치단체는 평가 담당 부서가 속한 실장, 국장에게 있다. 공무원들이 직접 보고서를 작성하게 되는 자체평가의 경우에는 평가대상 사업 담당부서에서 성별영향평가를 실시하고 성별영향평가 보고서를 작성한다. 이때 기관의 사정에 따라 자체적으로 전문가에게 연구용역을 발주하기도 한다. 심층평가의 경우에는 정부기관이 연구진에게 평가대상 과제에 대한 정책 자료를 제공한다. 성별영향평가를 수행하는 기관의 총괄부서나 평가대상 과제의 담당부서 모두가 성별영향평가 관련 각종 워크숍과 자문회의 등에 참석하고 평가결과 제시된 정책개선안에 대한 환류방안을 모색한다(김경희 외, 2007: 343).



〈그림 1〉 성별영향평가의 추진체계

자료 : 여성부(2009),「2009년 성별영향평가지침」, p.3

연구기관은 관계 기관의 자료 및 자문 협조를 얻어 성별영향평가 심층평가를 추진한다. 연구과정에 필요한 자문단을 구성하고, 성별영향평가 지원기관의 자문과 지원을 받아 연구를 진행한다. 2006년에 이어 2007년에 한국여성정책연구원의 GM(Gender Mainstreaming) 연구실 내 성별영향평가센터가 여

성부의 성별영향평가 심층평가 및 자체평가사업의 진행을 종합적으로 지원하는 역할을 담당해 왔다. 2008년에는 여성부로부터 성별영향분석·평가지원기관으로 지정받으면서 보다 긴밀한 관계를 맺고 여성부에서 주관하는 워크숍, 합동회의 등의 운영을 지원하고 자문을 제공한다. 또한 성별영향평가센터는 타 연구기관이 연구를 진행하는 과정에서 필요로 하는 연구단계별 업무, 전문가 연계 등의 사항에 대해 지속적으로 자문을 제공한다.

이와 같은 추진체계에 대해 공무원들은 대체적으로 긍정적이지만 개선되어야 할 사항으로 전문가 지원이 보다 강화되어야 한다는 의견을 제시한다(김경희 외, 2008). 동시에 성별영향평가를 수행하면서 지표를 이해하는데 어려움을 겪는다고 불만을 토로하는데, 정량지표가 아닌 정성지표 위주로 구성되어 있어 지표를 이해하고 적용하기가 어렵다는 것이다. 성별영향평가 보고서를 작성하기 전에 공무원들은 관련 교육을 받지만 3~4시간이나 1일 정도의 교육에 그치기 때문에 성 평등, 젠더관련성, 성 주류화를 제대로 이해하지 못한 상태에서 보고서를 작성하는 경우가 많다. 일부 지방자치단체들은 여성정책 전문가들이 공무원을 대상으로 성별영향평가 교육 뿐 아니라 보고서 작성 시 컨설팅을 제공하도록 하여 보고서의 질적 수준을 높이기 위한 노력을 하고 있다. 그러나 아직까지 전문가로부터 자문이나 컨설팅을 받지 못한 상태에서 성별영향평가 보고서를 작성하는 공무원들이 많은 편이다.

3) 성별영향평가의 지표와 분석

한국의 성별영향평가는 <표 2>와 같이 7개의 지표와 16개의 점검포인트를 활용하여 분석하도록 되어 있다. 먼저 성별통계를 적절하게 수집, 분석, 활용하는 것은 정책의 성별 영향을 보다 객관적으로 분석하기 위한 가장 기초적인 작업이다. 2007년도 중앙행정기관과 광역자치단체의 평가 과제를 분석한 결과, 37%가 기존의 성별 통계 자료를 활용하고, 44%는 별도로 자료를 생산하여 활용한 것으로 나타난다. 18%는 자료 부족을 이유로 성별통계를 제대로 적용하지 않았으며, 자료가 있다고 하면서도 적용하지 않은 경우는 1%로(김양희, 2008: 165) 조사대상자의 20%가 성별통계를 적용하지 않고 있다.

성별영향평가 지표를 활용하여 보고서를 작성하는 공무원이나 전문가들은

지표별로 제시된 점검 포인트를 읽고 분석하게 되는데 지표별 점검 포인트는 다음과 같다. 지표 사용자들은 지표 1의 '성별 통계의 생산 및 활용'에서 먼저, 1-1. 사업계획서 및 사업평가보고서, 백서 등 주요문헌에서 성별통계가 사용되고 있는지를 점검한다. 이어서 1-2. 관련 법령 및 사업 지침에서 제시하고 있는 인적 통계 양식이 성별통계가 가능하도록 되어 있는지 점검한다. 지표 2의 '성별 관련성 파악'에서 지표 사용자들은 2-1. 사업(programs)과 관련한 여성과 남성의 서로 다른 현실과 요구를 파악하였는지 점검하고, 2-2. 파악된 성별 현실과 요구가 기획안에 반영되었는지 점검한다. 이어서 2-3. 정책 목적 및 수단이 정부의 관련 양성 평등정책(여성정책기본계획 등)과 부합하는지 점검한다. 지표 3의 '정책 결정과정의 성 평등 참여'에서 지표 사용자들은 먼저 3-1. 정책(사업)의 자문·심의·의결 관련 위원회 또는 정책(사업)선정·심사·평가에 관여하는 구체적인 실무위원회가 있는 경우 관련 위원회의 역할과 성별위원 비율을 점검한다. 또한 3-2. 양성 평등 정책 개선 또는 여성 위원 위촉이나 여성의 의사결정 참여 확대를 위한 구체적인 노력(여성전문가 pool확보 등)이 있는지 점검한다. 지표 4의 '성인지 예산 편성'에서 성별영향평가 보고서의 작성자들은 4-1. 예산 편성 시 남녀 비율과 정책(사업)에 성별 요구를 고려하여 책정되었는지 점검하고, 4-2. 수혜도가 낮을 것으로 예상되는 집단을 위한 별도의 예산이 편성되어 있는지 점검한다. 지표 5의 '정책 수혜의 성 평등성'에서 지표 사용자들은 5-1. 홍보 방식이 남녀 수혜 대상자가 해당 정책에 대해 동등하게 인지하고 있는지 점검하고, 5-2. 사업 수행 방식에 있어 남녀가 사업에 동등하게 참여하고 수혜받을 수 있는지 점검한다. 지표 6의 '정책 수혜의 성 평등성'에서 지표 사용자들은 6-1. 정책의 수혜자 성비가 정책 대상 모집단과 비교해 형평한지 점검하고, 이어서 6-2. 예산집행액(지원금)의 배분 규모는 모집단과 비교해 형평한지 점검한다. 또한 수혜자의 주관적인 정책만족도가 성별에 따라 차이가 없는지 점검한다. 마지막으로 지표 7의 '정책개선 및 환류'에서 보고서 작성자들은 7-1. 사업 평가 결과, 정책의 성 평등 개선을 위한 노력 사항, 예산반영 여부를 점검하고 7-2. 정책 집행 결과는 양성 평등과 여성의 사회적·경제적 지위 향상에 기여하는지 점검한다.

〈표 4〉 성별영향평가 지표(2009년)

평가 지표
①성별 통계의 생산 및 활용
②정책(사업)의 성별 관련성 파악
③정책(사업)결정과정의 양성 평등 참여
④성 인지적 예산 편성
⑤정책(사업) 수행방식의 양성 평등성
⑥정책(사업) 수혜의 양성 평등성
⑦정책 개선 및 환류

성별영향평가 지표 및 점검 포인트는 심층평가를 수행하는 연구자들이나 공무원이 활용하고 있으며, 심층평가의 경우 과제의 특성에 따라 여성부가 제시한 성별영향평가 지표를 일부 변형하여 사용하기도 한다. 그런데 성 평등에 대한 인식이나 성별영향평가의 지표와 이해가 부족한 상태에서 작성된 성별영향평가 보고서를 보면, 성 평등을 기계적으로 해석하는 경우가 있다. 예를 들어 여성과 남성이 동등하게 수혜를 받아야 한다는 인식으로 대상 사업 모집단의 성별 비율을 고려하지 않고 남녀가 50%씩 수혜를 받아야 한다고 보고 여성비율이 높기 때문에 남성비율을 높이기 위한 사업이 필요하다는 결론을 제시하기도 한다. 실제로 '노인수당지원사업'에 대한 성별영향평가 보고서를 작성하면서 해당사업에 참여하는 남성노인의 비율이 적기 때문에 남성노인의 참여를 높이기 위해서는 노인의 기준(65세 이상)을 남성과 여성에게 각기 다르게 적용할 것을 제안하고 있다. 이것은 노인인구에서 여성비율이 2-3배 이상이 될 정도로 사업 대상집단에서 여성노인이 절대적으로 많다는 점과 여성노인의 취업률이 남성보다 낮고 빈곤층에 편중되어 있는 사회구조적 현실을 고려하지 않았기 때문이다.

이러한 오류는 한부모 가족지원정책에 대한 성별영향평가에서도 나타난다. "모자 가정이 더 많은 수혜를 받으므로 형평하지 않다"는 결론을 도출하는가 하면, 노동시장 내 성별 직종분리에 따른 성 차별을 고려하지 않고 여

성에게 적합한 직종을 개발하거나 교육프로그램을 개발할 것을 분석 결과로 제시하고 있다. 직접적으로 성별 고정관념을 강화하는 사례도 있다. 한 지방자치단체에서는 '청원경찰 임용'에 대한 성별영향평가 결과, "여성 채용 시 따뜻하고 친절한 민원을 기대할 수 있으나 청사 방호에 효율성을 기할 수 없다."는 결론에서 전 근대적인 성역할 고정관념을 보이고 있다. 인턴 공무원제의 성별영향평가에서도 인턴 공무원제도가 "행정서비스나 단순 업무 보조로서 주로 여성에게 더 적합하다"고 성차별적인 설명을 하는(여성부, 2008: 24) 사례도 있다. 성별영향평가를 수행하면서 성차에 내재되어 있는 젠더관계의 차별성과 전통적인 성별분업에 기초한 가부장적인 관념과 문화를 인식하지 않는 한, 성별영향평가는 공공정책을 실행하면서 발생할 수 있는 성 차별적인 제도와 관행을 개선하기 어려우며 궁극적으로는 성 평등을 실현하기 위한 제도로 정착되지 못할 것이다.

4) 성별영향평가의 결과와 정책개선

한국은 지난 2004년부터 성별영향평가를 실행하면서 성별영향평가 결과를 반영하여 법규 개정이나 정책개선, 성별통계 등을 생산하는 성과를 보여 왔다.

성별영향평가 결과 제시된 주요 제도개선 및 환류실적 사례를 살펴보면, 과학기술부의 경우 '과학기술인력 양성·활용정책'의 성별영향평가 결과 사업계획서, 결과(평가)보고서, 홍보물 자료 등 생산자료에 대하여 성별 미분리 통계를 분리통계로 개선하였으며 '특정기초 연구지원사업'에 대한 성별영향평가 결과 연구과제 선정평가계획에서 여성이 과제책임자로 신청할 경우 가산점을 5점 가점(평가점수 3%→5%)으로 확대하였다. 법무부는 '수형자 직업훈련정책'에 대한 성별영향평가 결과, 여성들의 요구가 직업훈련정책에서 제대로 반영되어 있지 않았다고 보고 여성을 대상으로 한 설문조사를 실시하였다. 또한 여성수형자 직업훈련계획을 수립하는 한편, 보다 전문적인 직업교육 프로그램을 제공하기 위해 청주여자교도소를 여성들을 위한 정예직업훈련소로 지정하여 운영하도록 했다.

행정자치부는 '정보화 마을 조성 및 운영'에 대한 성별영향평가를 실시한 결과 성별, 연령 등을 고려한 맞춤형 교육프로그램을 개발하였다. 동시에 여

성의 참여를 확대하기 위해 생활중심형 정보화교육실시, 특산물·체험관광 등에 여성 참여형 모델을 개발하도록 했다. 농림부는 '농업인력육성정책'에 대한 성별영향평가 결과 배우자가 모두 후계농 지원자금을 신청한 상황에서 부부의 주 사업품목이 다를 경우 각각 지원 가능하도록 2006년 사업지침을 개정하였다. 또한 녹색농촌체험마을 조성 사업 지침에 '마을 협정체결 시 여성 참여비율이 15% 이상'이어야 한다는 규정을 두도록 했다.

조달청은 '소액 수의계약제도 운영'에 대한 성별영향평가 결과 여성기업인의 참여가 낮다고 보고 연초에 조달사업 연간목표를 수립할 경우 조달사업 실적 관련 성별통계를 생산하도록 하고 여성기업 지원을 위한 목표를 수립하도록 하였다. 서울시는 '장애인고용정책'에 대한 성별영향평가에 기초하여 사업보고서 및 각종 통계 양식에 성별 구분 항목을 추가하고 장애인복지위원회 조례에 여성위원을 1/3 이상 포함하도록 하는 조항을 포함시켰다.

경기도는 '저소득층 주거안정화 사업'에 대한 성별영향평가 결과에 기초하여 여성 저소득층의 사업 참여 확대를 위해 자력으로 주택을 구입할 수 없는 빈곤한 여성 저소득층에게 가산점을 부여하고 여성 저소득층을 위해 예산의 일정 비율을 배정하도록 하였다. 강원도는 노인정책에 대한 성별영향평가를 실시하면서 이 제도의 추진체계를 강화하기 위해 여성발전위원회 내 성별영향분석평가 소위원회를 설치하여 성별영향평가 계획 및 평가, 환류점검 등을 총괄적으로 심의 조정하도록 하였다.

〈표 5〉 성별영향평가의 주요 정책개선안 및 환류실적

기관명	내 용
행정자치부	- 2004년 '정보화 마을 조성 및 운영'에 대한 성별영향평가를 실시한 결과 성별, 연령 등을 고려한 맞춤형 교육프로그램 개발 - 여성의 참여를 확대하기 위해 생활중심형 정보화교육 실시, 특산물·체험관광 등에 여성참여형 모델 개발
과학기술부	2004년 과학기술인력 양성·활용정책의 성별영향평가 결과 성별통계 자료 구축, 2006년도 특정기초 연구지원사업 연구과제 선정평가계획에서 여성 과제책임자 가산점을 5점(평가점수 3%)으로 확대
법무부	2004년 수형자 직업훈련정책 성별영향평가 결과, 여성수형자 직업훈련 개선계획 수립, 기술자격 취득 후 기술숙련과정 신설
국방부	2005년 병영시설 개선사업의 성별영향평가 결과에 따라 여군 편의시설 기준을 설정하고 예산을 요구
농림부	2004년 농업인력 육성정책 성별영향평가 결과에 따라 후계농 지원자금 신청 시 부부의 주 사업품목이 다를 경우 각각 지원이 가능하도록 2006년 사업지침 개정 - 녹색농촌체험마을 조성사업 지침에 마을협정 체결 시 여성 참여비율을 15% 이상 규정
조달청	2006년에 소액 수의계약제도의 운영에 대한 성별영향평가 실시 결과, 2007년 조달사업 목표 수립 시 여성기업의 지원목표 명기
서울시	2006년 장애인고용정책의 성별영향평가에 기초하여 사업보고서 및 각종 통계양식에 성별 구분 항목을 추가, 장애인복지위원회 조례에 여성위원 1/3포함을 의무조항으로 추가
울산시	2007년 공공근로사업의 성별영향평가 결과 신청자 중 여성세대주에 대해 가중치 5점 부여(총 125점 중)
경기도	2006년 저소득층 주거안정화 사업에 대한 성별영향평가 결과에 기초하여 여성 저소득층의 사업 참여 확대를 위해 자력으로 주택을 구입할 수 없는 빈곤한 여성 저소득층에게 가산점을 부여하고 여성 저소득층을 위해 예산의 일정 비율을 배정
강원도	- 2005년 노인정책에 대한 성별영향평가를 수행하면서 추진체계를 강화하기 위해 여성발전위원회 내 성별영향분석평가 소위원회 설치하여 성별영향평가 계획 및 평가, 환류점검 등을 심의 조정

자료 : 여성부 제공, 김양희(2008), "한국의 성 주류화 제도와 과제", p.167에서 재인용, 여성부(2009),『'07년도 성별영향평가 과제정책·제도 개선안 및 '08년도 환류실적』

그 밖에 성별영향평가 보고서를 살펴보면, 성 인지 관점에서 일반정책을 분석하면서 다양한 제도개선 방안을 제시하고 있다. 제도 개선안을 중심으로 몇 가지 유형으로 구분해 보면, 7가지로 나눌 수 있다 - ①성별통계의 생산·

개선 ②사업지침·관련규정 등의 개정 ③여성참여의 확대, 인센티브 제공 및 할당제 실시 등의 적극적 조치 ④정책 담당자의 성인지·성별영향평가 교육의 강화 ⑤성별 특성을 고려한 교육프로그램이나 홍보방식의 개발 ⑥여성 ·소외계층을 위한 별도의 예산 배정 ⑦성별영향평가 추진체계 개선이다. 그런데 이와 같은 제도 개선안이 불평등한 젠더관계를 변화시키기 위해서는 정책환류를 위한 노력을 통해서 실제로 개선되어야 하는 과제를 안고 있다.

4. 전환적 성격의 성 주류화를 위한 성별영향평가의 과제

한국의 성별영향평가는 지난 5년간 정부 기관을 중심으로 빠르게 확산되어 왔다. 우선 성별영향평가 대상사업이 많아지면서 담당 공무원을 대상으로 한 성별영향평가교육이 크게 확대되었다. 전문가들은 성별영향평가를 실행하면서 얻을 수 있는 주요 성과를(Walby, 2005; 김양희·김경희, 2006) 몇 가지 꼽고 있다. 첫째, 일반 정책을 성 인지 관점에서 분석하여 성별 감수성(gender sensitivity)을 높였다는 것이다. 둘째, 성별영향평가를 수행하면서 기초자료라고 할 수 있는 성별 현황 파악을 위한 성별분리 통계의 생산 필요성을 인식하는 계기를 마련했다는 점이다. 셋째, 성별영향평가 결과 제도개선을 위해 각 기관이 자발적으로 법규와 규정을 새로 만들었다는 것이다. 넷째, 일반 사업의 성 평등성을 높이기 위한 노력을 예산에 반영함으로써 성인지 예산 편성의 가능성을 제시했다는 점이다. 다섯째, 성별영향평가 결과로 제시된 개선방안을 정책에 환류시킴으로써 일반 사업의 성 평등을 높일 수 있었다는 것이다.

성 주류화의 목표는 여성정책을 뛰어 넘어, 일반정책까지도 성 차별적 관행과 제도의 부당함을 인식하는 관점으로 정책의 성별 영향을 분석하고 그 영향이 남녀 불평등하지 않도록(허라금, 2005) 개선하는데 있다. 또한 성 주류화는 정책이 여성과 남성의 삶과 지위에 미치는 영향을 평가하고 여성과 남성의 생활 속에서 성 평등을 구체적 현실로 만드는데 그 목적을 두고 있다. Corner는 성 주류화를 실천하기 위한 전략으로 여성의 주류화, 성 평등 관점

의 주류화, 주류의 전환, 세 가지를 설정하고 있다. 여성의 주류화는 사회의 모든 분야에서 여성이 동등하게 참여하고 의사결정권을 갖는 것이다. 성 평등 관점의 주류화는 정책이나 프로그램이 어떻게 여성과 남성에게 다르게 영향을 미치는가를 검토하면서 성 평등 관점을 통합하는 것이다. 주류의 전환은 성차별적인 시스템과 문화가 바뀌는 것이다(Corner, 1999; 김양희 외, 2006: 5에서 재인용). 이러한 잣대로 한국의 성별영향평가제도를 평가해 보면, 기대했던 성과와 함께 의도하지 않은 결과가 동시에 나타나고 있다.

먼저 여성의 주류화 측면에서 보면, 한국의 성별영향평가는 정책결정과정에 여성이 보다 더 참여하도록 점검하는 내용을 지표에 포함시키고 있다. 공무원들은 성별영향평가 보고서를 작성하면서 일반 사업을 계획하거나 집행하는 단계에서 관련 위원회의 성비를 점검하도록 요구받고 있다. 이와 같은 지표는 정부정책관련 위원회에 여성의 참여가 낮은 상황을 개선하여 여성이 정책 결정과정에 보다 더 많이 참여하도록 독려하는 효과가 있다.

그러나 성 평등 관점의 주류화 측면에서 보면, 성별영향평가제도의 성과를 우려할 만한 사례가 종종 있다. 성별영향평가 보고서를 보면, 남성에게도 동일한 혜택이 돌아가야 한다고 보고 사업 수혜에서 남녀가 동등해야 한다고 제안한다. 심지어 일부 공무원들은 정부 사업에 참여하는 여성이 많고 여성에게 더 많은 정부 예산이 지원되었다면 남성에게 역차별적이라고 말하기도 있다. 성별영향평가는 여성과 남성 모두를 대상으로 하고 있어 여성정책에 대한 남성의 저항을 줄이면서 성 평등 정책의 영역을 확대시킬 수 있는 장점이 있다. 그러나 그와 같은 장점이 반대로 여성정책을 위협할 수 있다.

성 주류화가 기계적 평등에 기초할 경우 평등 개념은 현실 사회에서 탈 정치화될 수 있다(Stratigaki, 2005). 젠더, 주류화 모두가 개념적 용어이며 성 주류화를 위한 성별영향평가 제도는 남성 중심사회에서 운영될 때 자칫하면 그 성과가 희석될 수 있다. 이러한 가능성이 한국사회에서 실제로 나타나고 있다. 벌루(Verloo, 2006)는 성 주류화가 동등기회 접근으로 치우칠 때 젠더 권력관계를 희석시킬 수 있으며 실행과정에서 여성의 요구를 상쇄시키는 효과를 가져올 수 있다고 우려한다. 동시에 여성주의 이론가들은 성 주류화가 복합적(complex) 평등개념이며 성취하는 것이고 실천하는 것이므로 여성 내부

의 차이를 고려하여 개념을 구성하는 '행위의 정치(politics of doing)'가 요구된다고(Bacchi & Evelin, 2008) 강조한다.

성별영향평가가 공공정책이 가정하고 있는 성 중립성(gender-neutral)에 도전하고 있는 한, 이 제도는 성 평등한 젠더관계를 만들기 위해 젠더관계의 재구조화를 시도하는 것이다. 성 주류화는 성별영향평가를 통해서 지속적인 변화를 추구하며 성 평등이 작업장과 조직문화에 통합되도록 전환시키는 것이다. 또한 지속가능한 인간개발에 대한 비전을 정교하게 만드는 과정이기도 하다. 그렇다면 한국의 성별영향평가제도가 전환적 성격의 성 주류화를 위해 나아갈 방향은 무엇인가? 제도 개선의 측면에서 몇 가지 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 성별영향평가의 대상사업은 성 불평등한 현실의 맥락 속에서 젠더관계를 고려한 사회 구조적인 접근을 통해 분석되어야 할 것이다. 성차별적인 현실은 여성주의 관점, 성 평등 관점이 전제되지 않으면 보이지 않는다. 비가시적이고, 간접적으로 작동하는 차별을 인식할 수 없고 성 차별적인 현실을 개선할 수도 없을 것이다. 따라서 성별영향평가는 정부 정책에 대한 깊이 있고 체계적인 분석이 병행되어야 하며 이를 위해 여성학자, 젠더 전문가들이 보다 더 긴밀하게 결합되어야 할 것이다.

둘째, 성별영향평가를 통한 성 차별적인 정책이나 프로그램의 내용을 개선하기 위해서는 명료하고 측정 가능한 목표가 설정되고 시스템이 갖추어져야 할 것이다. 예를 들어 문화컨텐츠 사업에 대한 성인지 분석의 결과 교육훈련 기간이 길고 전문인력 교육양성과정에 여성의 참여가 낮은 것으로 평가결과가 제시되었다면, 그것을 개선하기 위해 전문인력양성교육과정에 참여하는 여성의 비율을 높이기 위해 목표비율을 설정하고 성 차별적인 구조를 개선하기 위한 사업 목표를 분명하게 설정해야 할 것이다. 먼저 공무원을 대상으로 한 성인지 교육을 확대하고 기관별로 성별영향평가 과제선정·평가위원회를 구성하도록 하여 이 제도의 추진체계를 다져 나가야 할 것이다. 또한 성별영향평가 결과 활용 및 환류점검을 위한 장치를 마련하고 성별영향평가 결과환류 및 제도개선을 위해 장관들이 참석하는 여성정책조정회의를 활성화하여 이 제도가 효율적으로 운영되도록 하기 위한 시스템을 강화해야 할 것이다.

셋째, 성 주류화는 지속적인 변화를 추구하는 것이고 성 평등이 작업장과 조직문화에 통합되도록 전환성을 실천하는 것이다. 성별영향평가 결과 제시된 제도개선이 실질적으로 여성의 삶과 지위에 어떠한 영향을 주고 있는지 알기위한 모니터링 구조가 필요하다. 이것은 정책개발 과정 전반에 여성과 남성의 요구를 반영할 뿐 아니라 여성의 역량강화에 목적이 두어진 특정한 활동을 기획하는 방향으로 구성되어야 할 것이다(Moser, 2005: 11). 성 주류화 이론가들이 지적한 대로, 성 주류화 이론 자체는 모순성을 내포하고 있으며 이러한 이론이 정책현장과 사회현실에서 적용되고 확인되는 것은 실천을 통해서이다. 전문가와 여성단체가 함께 성별영향평가 과정에 참여하면서 분석결과가 제도개선에 반영되고 그와 같은 정책의 변화가 젠더관계에 어떠한 영향을 주는지 모니터링하기 위해서는 관료(femocrats), 전문가, 여성단체 활동가들이 결합하는 velvet triangles(Woodward, 2004), 실천 주체의 통합적 연대가 필요하다.

결론적으로, 성별영향평가를 통한 성 주류화는 공공정책을 성 중립적으로 접근하는 평등개념에 도전하는 전략이다. 따라서 성별영향평가를 통한 성 주류화의 잠재적 혁신성을 실현하기 위해서는 여성의 주류화, 성 평등 관점의 주류화를 넘어 성 주류화의 전환적 성격을 실천해야 할 것이다. 이러한 실천은 성별영향평가 제도 발전을 위한 성별통계의 생산·활용방법, 지표 및 분석기법 등의 방법론 개발과 병행되어야 할 것이다.

국제 학술 심포지엄

성 주류화의 이론과 실천

Theory and Practice
of Gender Mainstreaming

토론 결과

1. 개회식

■ 사회 : 황정임, 본원 연구기획팀장

이른 시간에 많이 참석해주셔서 감사함. 성 주류화 관련 연구를 본원의 연구 브랜드로 설정하고 성인지 예산, 성별영향평가와 관련된 연구를 다년간 진행하고 있으며, 성인지 통계 정보 시스템도 운영하고 있음. 오늘 성 주류화 국제심포지엄은 해외 성 주류화 사례를 살펴봄으로써 한국사회 성 주류화의 발전적 방향을 모색하고자 마련된 자리임.

■ 개회사 : 김태현, 본원 원장

아침, 저녁으로 시원한 바람이 부는 청명한 하루임. 아마 오늘은 기분 좋게 연구원에 오셨으리라 생각함. 날씨도 좋고 해서 제가 개회사를 조금 길게 하겠음. 이렇게 바쁘신 와중에도 한국여성정책연구원이 주최하는 국제 학술심포지엄에 참석해주신 내외빈 여러분께 감사드림. 특히 국회가 굉장히 바쁜데, 이 바쁜 스케줄에 귀한 시간을 내어 와 주신 신낙균 국회 여성위원회 위원장님께 감사드림. 한국에 23개 국책 연구원이 있는데, 그 연구원들을 대표해서 행정학 연구원 김용덕 원장님께서 참석해주셨음. 이명숙 한국청소년 정책연구원 원장님께도 감사드림. 이번 심포지엄은 작년에 열린 제1차 국제학술심포지엄, <국제사회의 성 주류화 동향과 한국의 여성정책 전략>의 후속 회의로써 주요국가의 성 주류화 사례를 통해서 국제사회의 새 흐름을 파악하고, 한국의 성 주류화 전략의 방향을 모색하고자 마련된 자리임.

성 주류화는 정책이 여성과 남성의 지위에 미치는 영향을 분석하고, 여성과 남성 생활의 곳곳에서 체감할 수 있도록 하는 양성 평등전략의 핵심 전략임. 이는 여성정책을 뛰어넘어서 모든 정책에서 남녀가 동등하게 혜택을 받고, 불평등이 발생하지 않도록 개선하는 새로운 사회 발전의 패러다임임. 1995년 북경 세계여성회의 이후로 성 주류화는 전 세계적인 정책 규범으로 자리잡고 있음. 정책의 모든 단계에서 여성과 남성의 요구와 경험을 통합하고, 이를 수행하기 위한 도구가 바로 성별영향평가, 성인지 예산, 성별통계임.

한국에서는 2005년 이후 여성발전 기본법에 근거해서 정책의 성별영향평

가 제도가 추진되어 왔고, 이제는 중앙뿐만 아니라 지자체에도 인식이 확산되고 있음. 국가재정법에 근거해서 2010년부터 본격적으로 시행된 성인지 예산 제도 역시 성 주류화를 본격적으로 확산시킬 수 있는 주요한 정책 수단이 될 것임. 하지만 향후 한국 사회에서 성 주류화가 보다 효율적이고, 효과적으로 운영되기 위해서는 성 주류화 제도에 대한 진단과 성찰, 실행과 점검이 끊임없이 이루어져야 함. 성 주류화에 대한 인식과 공감대가 더 확대되고, 공유되어야 하고 다양한 실험과 시행착오를 토대로 정교화, 실용화, 실질화 되어야 함.

이러한 노력의 일환으로 한국여성정책연구원에서는 2008년부터 성 주류화 연구실 내 성별영향평가센터를 중심으로 성 주류화 관련 제도들의 효과적인 정착을 위한 토대를 마련하기 위한 연구를 수행하고 있음. 1차년도에는 제도의 이론적 기초를 마련하고 실행 전략을 모색했다면, 2차년도인 2009년도에는 성 주류화 실행 모델을 개발하는데 노력을 경주하고 있음.

정부 관계자나 공무원들이 성 주류화를 어떻게 정책에 잘 반영할 것인가에 대한 어려움을 토로하고 있는 현실임. 이는 성 주류화 제도 도입 이후 제도의 정착을 위한 많은 노력을 해 왔음에도 불구하고 성 주류화라는 개념 자체가 사회적으로 완전히 흡수되지 못했음을 역설적으로 보여주는 사례임. 이를 해결하기 위해서 본원에서 성별영향평가 컨설팅단, 성인지 예산 코어센터를 운영하고 있음. 오늘 국제학술심포지엄이 여성과 남성이 더불어 행복한 양성평등 사회의 실현에 기여할 수 있는 성 주류화 정책의 향후 방향 설정의 단초가 될 수 있기를 바람. 성 주류화 도입 이후 재검토해야 할 개념적 논의와 실천 현장에서 보다 효과적인 제도가 운영되기 위해 다른 국가의 사례를 살펴봄으로써 한국 사회의 제도 운영의 다양한 시사점을 나누고, 이를 기반으로 한국 사회에서 성 주류화 정책의 발전 방향을 모색하는 시간이 되길 바람.

국제학술심포지엄에서 발표를 위해 먼 걸음 해 주신 C. Bacchi, A. Woodward, R. Jahan, M. Böker 님과 사회를 맡아주신 김양희, 한정원, 김영옥 선생님, 지정토론을 맡아주신 허라금, 박기남, 이남훈 선생님께 감사의 말씀을 드림. 이번 국제학술심포지엄을 통해 성 주류화 관련 제도의 국내외 학자들간의 네트워크를 강화하고, 향후 한국의 여성정책의 발전 방향을 모색할

수 있는 계기가 되기를 기대함.

■ **축사 : 신낙균, 국회 여성위원회 위원장**

먼저 지난해 제 1회 성 주류화 국제심포지엄의 후속회로, <성 주류화의 이론과 실천>을 주제로 한국에서 개최하게 된 것을 의미 있게 생각하면서 축하를 드림. 특히 각 나라를 대표해서 참석하신 교수님들께 국회를 대신해서 한국에 오신 것을 환영함. 각국의 성 주류화 사례에 대한 주제발표까지 맡아주셔서 감사함. 아울러 학술회의를 준비하신 김태현 원장님을 비롯한 관계자분의 노고를 치하함.

1995년 UN세계 여성대회에 NGO대표로 참석했었음. 성 주류화의 역사가 벌써 15년을 향하고 있음. 북경의 행동강령과 함께 한국의 성 주류화도 본격적으로 시작되었다고 할 수 있음. 북경회의 직후 여성발전기본법이 준비돼서 그 해 말에 통과되어 재정되었음. 북경대회에 갔을 때는 NGO 대표였는데 돌아와서 국회의원이 되었고, 가장 먼저 여성발전기본법을 제시했음. 이후 성평등 정책을 펴는 개별법이 개정되어왔음. 성별영향평가를 실시하고, 성별분리 통계를 실시하고, 내년부터 성인지 예산을 진행할 예정이라 정책도구는 그런대로 다 갖춘셈임. 그렇지만 실제 성 주류화는 많은 한계를 안고 있는 것이 사실. 성별영향평가와 성별통계가 긴밀하게 연계되어 성인지 예산으로 연결되어야 할 것임. 국회의 여성과제가 바로 이것이라고 보고, 준비를 하고 있으며 한국여성정책연구원의 지원을 기대하고 있음. 이러한 학술대회에서 주요국가의 성 주류화의 사례를 통해서 국제 사회의 흐름을 파악하고 한국의 성 주류화 전략에 대한 발전적 방향을 모색하는 것, 그래서 성 주류화를 실천할 수 있는 효율적인 대안이 마련되기를 기대함.

외국의 대표들이 한국에서 가장 좋은 계절이라고 하는 이 계절에 오셔서 기쁨. 의미 있는 결실로 큰 보람을 가져가기를 바람. 현재 국회는 상임위원회, 인사청문회 등으로 굉장히 바쁜 시기인데, 이 심포지엄이 매우 중요하고, 여러분의 성과에 기대를 많이 가지고 있다는 점을 표시하기 위해서 무리를 해서 온 것임. 대단히 반갑고, 감사함.

2. 제 1세션 : 성 주류화, 적극적 조치와 함께 갈 수 있는가

■ 사회자 : 김영옥, 본윈 성 주류화 연구실 실장

첫 세션부터 시간을 잘 지켜서 진행을 하겠음. 오늘 첫 번째 세션은 “성 주류화, 적극적 조치와 함께 갈 수 있는가”로 달았는데, 발표문을 보니 그것보다 더 넓은 범위인 것 같음. 성 주류화와 적극적 조치의 연계를 중점으로 하지만, 다양성 이슈라든지 다양한 접근, 성 주류화의 도구, 방향 등에 관한 설명 등을 첫 번째 세션에서 담아내고자함. 본 심포지엄의 타이틀이 <성 주류화의 이론과 실천>인데, 첫 번째 세션은 이론에 가까운 내용들로 배치가 된 것 같음.

첫 세션에서는 두 분의 발표 내용을 듣겠음. “성 주류화와 적극적 조치, 그리고 다양성”이라는 제목으로 발표를 해 주실 호주의 C. Bacchi 교수임. 현재 호주의 Adelaide에서 정치학과 교수로 재직하고 계시고, 관심있는 연구분야는 페미니스트 정치론, 적극적 조치, 다양성 관리, 성 주류화, 보건 정책에서의 불평등 이슈 등이고, 현재 집필중인 책은 “Mainstreaming Politics”, “Gendering Practices and Feminist Theory"임. 두 번째 발표하실 분은 미국 Columbia 대학에서 국제학을 가르치는 R. Jahan 교수임. 다양한 국제 기구에서 코디네이터, 프로그램 헤드로서 많은 역할을 했으며, 현재 방글라데시의 Women for Women을 설립해서 활동 중임. C. Bacchi 교수의 발표에 대한 지정토론은 이화여대 여성학과 허라금 교수이고, R. Jahan 교수의 발표에대한 지정토론은 A. Woodward 교수임.

제 1주제 : 성 주류화와 적극적 조치, 그리고 다양성 - 성 평등 정책의 정치와 의미

Carol Bacchi (호주, Adelaide University)

사회자 : 개념 자체의 논쟁이 굉장히 정치적인 것으로 보고, 두 가지 개념인 적극적 조치와 다양성 관련한 이야기를 했음. 다양성이 조치에 포함되면서 여성이 희석될 수 있다는 우려가 있음. WPR 접근을 적용시키면서 개념을

좀 더 명료하게 잡아내었음. 개별사람마다 고유 경험이 있기 때문에, 그 이면을 들여다보면서 명확하게 잡아 나가야 하는 부분에 대해서 설명했음. 본원 연구와도 맥이 닿아 있기 때문에 많은 도움을 받았으리라 생각함.

제 2주제 : 성 주류화와 적극적 조치, 그리고 다양성 - 성 평등 정책의 정치와 의미

Rounaq Jahan (미국, Columbia University)

사회자 : 성 주류화의 다양한 접근들, 도구들에 대해 설명하셨음. 한국도 같은 상황인데, women과 gender를 상치되고 선택해야하는 개념들로 생각하는데 반드시 그런 것은 아니고 둘을 같이 가져갈 수 있다고 하셨음. 성 주류화는 통일된 정의를 만들기가 어려운데, 학문적으로 계속 논의를 해 봐야 하는 것임. 그렇다고 성 주류화를 미루려는 변명으로 사용하려고 하는데 이것은 잘못된 것이므로 경계해야 함. 성 주류화의 도구, 전략은 단일하게 존재하는 것은 아니고, 각 국의 상황에 맞게 다양한 조치들을 만드는 것이 필요함.

■ 지정토론 1 : 허라금(한국, 이화여대)

C. Bacchi 교수의 글은 여러 책을 통해 접해 오면서 많은 물음들을 가졌는데 이 자리에서 토론을 할 수 있어서 기쁘게 생각함. 짧은 시간안에 선생님의 글을 읽고 토론을 해야 하기 때문에 적어 왔음. 짧은 글 안에 선생님의 실제 경험과 이론적 논쟁의 부분들을 압축적으로 담고있기 때문에 어떤 부분에서 잘못 읽을 수 있다는 우려가 있음. 그래서 받은 인상, 우려되는 지점을 중심으로 선생님과 토론했으면 좋겠음.

사회변화를 목표하는 정책들이 그렇듯이 주요 여성정책들은 당연시 되어왔던 기존 질서나 가치, 규범에 도전하면서 변화를 목표한 것이었음. 성을 남녀로 이분화하고, 그들의 관계를 성역할규범에 기초하여 위계화해 왔던 기존의 질서를 바꾸는 정책들이었음. 그렇기에 그것들을 정책화하는데 어려움을 겪어왔고, 정책이 수립되었다 하더라도 그것이 애초의 목적대로 실행되는데 어려움이 있음. 여성정책은 수립에서부터 이행 및 사업평가에 이르기까지 정

책의 전 과정에 걸쳐서 주류개념, 또는 주류범주들과 긴장관계 속에서 경쟁해야 하는 정치적인 성격을 가짐. 바로 이런 여성정책이 갖는 정치적 성격으로 인해 자칫 여성정책은 기존의 억압적이고 차별적이고 비대칭적인 권력관계인 젠더 질서 자체에는 도전하지 않은 채, 쉽게 그 질서가 결과한 문제들만 처리하고 보완하는 기능에 한정하는 보수적인 정책에 머무르기 쉬움. C. Bacchi 교수가 제안하고 있는 WPR 접근을 사용한다면, 이런 식의 보수화의 위험을 피할 수 있을 것으로 보임. 이 WPR접근은 특히 정책 실무자들이 정책의 전 과정에서 여성정책의 변혁적 성격을 잃지 않고, 적극적 조치라든가 성 주류화를 달성하는데 필요한, 구체적인 방법이 될 수 있을 것이라 기대됨. 젠더, 평등, 차별 등의 정책 개념들은 개념이 사용되는 사용 규칙들을 가지고 있는데, 이러한 기존의 사용규칙들을 비판적으로 접근함으로써 정치개혁자들은 현실의 문제를 그저 주어진 것으로 받아들이고 있는 것은 아닌지, 문제의 원인은 보지 않은 채 그 원인으로 인해 생긴 결과로서의 사회적 범주에 속해있는 사람들에게 오히려 문제의 책임을 돌리고 있는지 않은지를 반성해 볼 수 있는 방법이 될 수 있기 때문임.

WPR접근은 변화를 추구하는 누구나, 특히 젠더 정책을 수행하는 이들이 스스로를 성찰 하는데 갖추어야 할 방법, 도구라고 생각함. 실제로 여성정책을 잘 안다고 생각하는 정책 실무자들이나 정책 전문가들이 스스로가 놓치고 있는 것은 무엇인가를 되돌아보게 하는 좋은 도구가 될 것임. 성별영향평가, 성별분리통계, 성인지 예산 등 성 주류화의 도구들이 있는데, WPR같은 경우는 정책 실무자들이 스스로를 리뷰할 수 있는 정책 도구라고 생각함. 정책의 주요 개념들에 걸쳐있는 정치적 성격들 - 정치적 성격이라고 하는 것은 정책이 시행되는 상황, 맥락 - 에 주목해야 한다는 선생님의 지적에 전적으로 동의함. 정책 현장에서 다른 입장을 가지고 있는 사람들과 경합하고, 그것을 해결하려고 애쓰다보면 개념적인 문제들을 간과하기 쉽고, 이미 가지고 있는 생각의 구조들을 되돌아볼 시간이 없고, 그것의 중요성을 간과하기 쉬운 상황에 놓이게 되는 것이 사실임. C. Bacchi 교수는 이러한 지점들, 개념에 걸쳐 있는 정치적 성격들을 비판적으로 심문하는 것이 정책의 애초 목적을 달성하는데 있어서 얼마나 중요한가를 정확하게 지적하고 있음.

한가지, C. Bacchi 교수가 성 평등을 목표로 하는 여성 정책들이 도구, 전략으로 채택했던 여성정책들의 한계를 지적하는데 있어서 읽는 사람들로 하여금 오해를 사게 하는 부분이 있지 않은가라는 염려가 됨. 앞서 언급했듯이 주요 여성 정책들은 현실의 주류 정책들, 더 나아가 기존 여성 정책들과의 타협의 산물이라고 생각함. 그것은 정책 현장에서 오랫동안 사용되어 온 주요 개념의 사용방식에 개입을 하면서 그 개념의 오래된 사용규칙을 바꿔가는 과정이었고, 앞으로도 그럴 수밖에 없을 것임. 성 평등을 이루어 갈 수 있는 방식으로 비대칭적인 권력구조의 언어게임에 참여하고, 주요 개념의 규칙을 바꾸어가는 과정에서 나온 타협의 산물이라고 하는 점을 고려한다면, 적극적 조치가 입법화되는 과정에서 주류의 자유주의적 차별개념에 도전하지 않고 오히려 차용하면서 적극적 조치에 대한 이해를 구하고 관철시켰다는 측면이 한계로 작용하고 있는 것은 분명하지만 또 한편 그것 또한 그 시점에서 여성주의가 취할 수 있는 불가피한 산물이라는 점 역시 인정해야 하는 것은 아닌가 하는 생각이 듦. 이런 의문을 제기하는 까닭은 기존 정책의 한계를 지적하는 것이 어떤 절대적 정책 기준을 상정하고 더 나은 것/더 못한 것 이라는 식의 평가로 이어질 수 없는 현실 정책의 성격을 환기 시키고자 하는 의도 때문임. 당시 환경에서 그 정책이 이루어냈던 협상적 성과, 주류의 강력한 힘 속에서 이루어낸 진보적 측면은 묻혀버리고 지금의 시점에서 '낡은 것' '문제적인 것'으로만 평가절하 될 것을 경계하기 위해서 임. 그런 인식은 성 주류화가 목표하는 젠더 평등을 이루는데 도움이 되기보다는 장애가 될 수 있다고 봄. Booth 와 Bennet이 말했듯이 동등대우 접근, 성 평등 접근 등과 같은 성 주류화 정책들은 젠더 평등을 이루는데 필요한 세 다리 걸상임. 이러한 여성 정책들, 적극적 조치든 성 주류화의 정책이든 그 자체가 목적 가치를 갖는 정책이기보다는 성 평등이라는 같은 목표를 공유하는 도구적 가치를 갖는 정책들로 인식한다면 앞에서 토론자가 이야기하고자 하는 바가 무엇인지는 분명해 질것임.

젠더 범주나 효율성, 기술 등의 개념이 주어진 것, 고정된 것이 아니고 사회적으로 구성된 것이고 정치적 경쟁하고 역사적으로 변화한 것임을 인식하면서 현재 범주와 개념경계로 인해서 주변화 되고 박탈당한 그룹의 특수성에

반응하는 정책을 만드는 것도 역시 중요함. 그것이 변화되어야 할 제도가 만들어낸 결과라는 차원에서 주변화된 집단의 특수성은 장기적으로 전환될 것을 정책이 목표해야겠으나, 단기적으로 그 차이가 차별적 결과로 이어지지 않도록 특수성에 반응하는 정책 역시 필요하다는 점을 간과해서는 안될 것임. 특수성에 반응하는 정책을 단지 현재 질서를 유지하는 정책으로만 평가절하 하는 것은 정책의 일면적 기능만 보는 것이라 할 것임. 차이가 차별이 되지 않도록 하는 승인의 정치학 혹은 차이의 정치학에 토대한 정책은 기존의 젠더, 범주, 개념들이 재편, 재구성되기 위한 것임. 이상의 논거 위에서 토론자는 C. Bacchi 교수가 우려하는 것처럼 현실의 차이를 identify하고 그 차이를 고려하는 정책이 반드시 차이를 고착화하거나 유지, 재생산 하는 것만은 아니라고 생각함. 차이의 승인이냐 여부보다 누가 어떤 맥락에서 그 정책을 어떻게 사용하느냐를 보는가가 보다 중요한 문제임. C. Bacchi 교수도 범주를 제거 하는 것만이 능사가 아니라고 얘기하고 있음. 범주를 사용하되 그것을 유동적이고 고정되어있지 않고 관계적으로 만들어야 하는데 동의함. 개념과 범주는 사용될 수밖에 없음을 인정 하고 의미가 고정되어야 할 때는 언제이고 고정되지 않아야 할 때는 언제인지, 누가 이 때 개입해야 하는지를 심문해야 한다는 C. Bacchi 교수의 지적은 이런 점에서 충분히 중요한 지적이라고 할 수 있음.

전체적으로 봤을 때 이 글은 주류화에서 최근 논쟁이 되고 있는 다양성의 문제를 중심에 두고 있음. WPR 접근이 가지고 있는 자기 비판적 성찰을 자신이 수행했던 프로젝트를 바탕으로 함. 이 때 성찰을 어떻게 사용해야 하는가에 대해서 논문 뒷부분에 언급되어 있는데, 공동의 헌신과 평등주의적, 정치적 목표를 공유하는 다른 위치와 경험을 가지고 있는 같은 마인드의 타자와 대화할 때 유용하다고 제시함. 기존의 여성정책이 담지 못했던 차이의 문제들을 중요하게 반영하는데 WPR 성찰적 접근이 유용하다는 점을 인정하면서 동시에 주류 개념에 익숙해 있고, 그것을 자연화된 것으로 생각하는 사람들과의 협상관계에서 WPR 접근이 어떻게 사용가능한지에 대한 이야기가 보다 구체화될 필요가 있음..

현실에는 포지셔닝을 달리하는, 경험의 역사를 달리하는 다양한 여성이 있

음. 불평등한 현실에서 갖게 되는 여성 필요의 다양성을 해결하기 위해서는 정책의 우선성이 1순위, 2순위, 3순위와 같은 단선적인 방식으로 기준을 갖추기는 어려울 것임. 동등대우 접근, 차이 접근, 전환적 접근이 성 평등을 목표하는 정치적 도구로써 맥락에 따라 보완적 역할을 할 때 젠더 평등이 궁극적으로 목표하는 전환적 성격을 이뤄낼 수 있을 것임. 예를 들면, 월비의 신자유주의 시대에 젠더 평등을 주류화하는 방법으로 제안했던 것에 반대 입장을 보인다고 하셨음. 그렇지만 월비 글은 아이를 어느 정도 키워놓고 임금 노동시장에 나온 여성들에게 훈련 프로그램을 제공함으로써 임금이 높은 일자리를 갖게 하는 정책이 어떻게 생산성 높은 인력을 필요로 하는 신자유주의 시대의 주류경제 정책 환경에서 채택될 수 있었는가를 보여주는 사례로 읽을 필요가 있지 않을까 함. 이것은 단지 주류 정책에 맞추어서 임금 경쟁력을 갖도록 하려는 전략이기보다는 이런 프로그램을 필요로 하는 정책이 어떻게 주류화의 타협을 통해 이끌어질 수 있는가를 보여주는 것이라고 보는 것이 더 적절할 듯 함. 이런 점에서 어떤 정책이 어떤 목표를 향해서 지금 현재의 시점에서 누구에 의해서 실행되는가와 분리되어서 주어진 프로그램, 정책이 전체 페미니스트가 지향하는 성 평등 정책에서 벗어나는가/벗어나지 않는가를 이야기 하는 것은 문제가 있다고 생각함.

마지막으로 C. Bacchi 교수는 어떤 세팅에서 성 주류화가 적극적 조치를 대체하는 것으로 이해되는가, 여성들 사이의 다양성을 강조하는 것이 어떻게 한 그룹으로써의 여성에 대한 관심을 감소시키는 것으로 연결되는가를 다루겠다고 하셨지만 구체적으로는 본문에 이야기가 되지 않은 것 같음. 이와 관련된 구체적인 이야기를 해 주시길 바람.

■ 지정토론 2 : Alison Woodward(벨기에, Vrije University)

우선은 아주 훌륭한 세미나를 조직해주신 분들께 감사의 말씀을 전함. 처음에는 이론적인 부분에서 나중에는 최신의, 최첨단의 성 주류화 이야기까지 들을 수 있도록 세미나가 진행되는 것 같아 좋음. 90년대 초부터 성 주류화가 어떻게 진행되어 있는지에 관한 이러한 논문들을 읽어보는 것 자체가 즐거움이었음.

Jahan의 논의는 성 주류화의 실행에 대한 이야기이므로 비판을 할 이유는 없음. 행동, 행위자들에 대해서도 글로벌한 활동주의자들, 행위자들, 이것이 거버넌스의 모든 차원으로 이행이 된다는 관점에서 봤을 때 중요한 페이퍼인 것 같음. 젠더 비전문가, 행위자, 행위자가 아닌 사람들간의 여러 가지 설명을 하셨는데 글로벌 네트워크를 이 회의에서 다루고 있다는 부분을 중요하게 생각함.

다양성이 있기 때문에 행위자는 어떻게 해석을 해서 이행을 하느냐가 문제임. 젠더 자체가 아니라 성 평등 정책을 이행해야 하는 입장에서는 힘들 것임.

UN 프로세스가 이제는 통합적인 프레임에서 아젠다 프레임으로 넘어가고 있는 지적, 필연적으로 다양성으로 넘어가고 있다는 점을 흥미롭게 들었음. 방글라데시, 한국, 벨기에의 상황이 다르기 때문에 이와 같은 개발, 도구의 사용에 있어서 다양성이 필요하다고 생각함. 첫 번째 줄에도 나온 것 같지만 성 주류화는 성 평등 목표의 수단임. EU에서도 자치법을 가지고 있고, 정책이 있음. 그렇기 때문에 이제는 성 평등을 보장할 것이 아니라 실제로 상황들을 변화시켜야 된다는 것인데 이것이 딜레마임. 변화라는 것이 권력에 도전하는 것을 포함하는 것이기 때문에 기존 정책, 상황에 반문을 하고, 모든 것을 바꿔야 함. 하지만 이것은 힘든 작업임. 우선적으로 여성이 불평등을 겪는 것이 아니라 남성이 왜 우월한 위치에 있는 것인지를 보는 것이 필요함.

젠더라는 것을 하나의 개념으로써 다루고, 성 주류화라는 용어가 여성대비 남성의 개념이 아니라 젠더의 성 평등의 개념이라는 것이라고 말씀하셨는데, 남성들도 고려해야 함. 남성들도 다양하고 needs도 다르고 그들도 현재의 시스템에 만족하지 않고 있기 때문임. 성 주류화의 핵심은 젠더라는 용어를 잘 해석할 필요가 있다는 것이라고 생각함. 젠더를 한국말로 어떻게 번역하느냐, 프랑스어나 독일어 역시 어떻게 번역하는가의 문제에서 중요한 것은 젠더가 여성만을 이야기 하는 것이 아니라 우리 모두를 위한 것. 그렇기 때문에 UN이 개입해서 인간의 복지를 위해 성 평등이라는 문제를 어떻게 다루냐는 중요한 문제임. 경험적인 데이터를 보면서 성 주류화가 사람들, 시민들의 마음속에 어떻게 다가가고 있으며 앞으로 어떻게 나아가야 할 것인지를 고민해야 함.

앞으로 평가서를 작성하고 계신다고 하셨는데, 어떤 도전이 나올 것 같은지. 성 주류화가 전세계적으로 조화를 이루면서 유럽의 동북부에 있는 여성들에게 중요한 문제가 되고 있는데 방글라데시와 한국 등의 아시아 상황은 어떠한 것인지에 관한 질문이 있음.

토론 답변

■ Carol Bacchi

코멘트 해 주셔서 감사함.

제가 오늘 말씀드리고자 한 것은 바로 우리가 이론적으로 어떻게 관련된 내용을 분석할 것인가, 그 분석이 얼마나 유용할 것인가에 대한 것임. 실제적으로 논의되는 부분과 학계에서 논의되는 내용이 다르다는 것을 알고 있음. 여기 참석하신 대부분의 분들은 일상 언어에서 이 모든 것을 다뤄야 한다는 것을 알고 있음.

R. Jahan 교수님도 여성운동이라는 것은 이중적인 접근법을 가지고 있었다는 부분을 말씀하셨음. 본인은 이 발표를 통해서 왜, 어떻게 이러한 운동이 두 개의 서로 다른 접근법으로 진행되어 왔는가에 대한 질문을 던지고자 하는 것임. 또한 적극적 조치는 이와 관련되어 어떻게 실시될 수 있을 것인가에 관한 질문을 하고자 하는 것임. 여성운동을 해 가는데 여러 가지 도구가 필요할 텐데 이러한 도구에는 어떤 것들이 있는지에 대한 설명을 하고자 한 것임.

성 평등이라는 개념에 관해서는 상당부분 합의를 이루었다고 생각함. 이 자리에서는 추가적인 개념에 대해서 분석을 하고, 이야기를 하고 있음. 성 평등 이외의 개념에 대해서는 합의를 이루지 못하고 있음. 앞으로 분석을 하는데 있어서 이런 개념정립을 반드시 해 나가야 할 것임. 먼저 개념을 정립하는 것이 아니라 활동을 하면서 이것이 바람직한 방향이고, 이쪽방향으로 나가야 한다는 점차적인 방식으로 개념정립을 할 수 있음.

마지막 두 가지 제시한 것은 시간이 제한되어 있어서 짚지 못한 부분임. 월비 논문의 경우 젠더를 새롭게 정립함으로써 젠더 개념을 좀 더 이해시킬 수

있다고 봄. 월비의 입장에서라면 여성을 자원으로 보는 신자유주의의 마차를 타고 새로운 요구를 해 나가게 될 것임. 신자유주의에 함께 동승하면서 생산성을 높여 나갈 수 있을 것임. 하지만 개인적으로 이것이 위험성을 내포하고 있다고 생각하고 이것이 우리가 가야 할 방향이라고 생각하지 않음. 우리 모두가 동일한 생각을 가지고 있지 않기 때문에 동의하지 않는 분들도 있을 것임. 우리가 신자유주의의 움직임 속에서 젠더를 나름대로 정리할 텐데 지금 말씀드리는 것은 내 나름의 개념 정리임. 좀 더 많은 대화를 하고, 논의를 하면서 서로 다른 생각들을 조율해야 할 것임.

■ Rounaq Jahan

개념적인 작업이 필요하다는 요청에 대해서는 학자로서는 동의는 하지만 문제는 이러한 논쟁이 상당부분 영어로 진행된다는 것임. 예를 들어 젠더라는 개념의 경우, 저는 방글라데시어를 사용하는데 이것을 번역하게 되면 달라짐. 의미를 계속해서 캐 나갈 수도 있겠지만 뭔가 행동이 필요하다고 느끼는 사람들, 어디선가 작업을 시작해야 한다고 생각하는 사람들은 이러한 이야기에 힘들어 할 것임. 우리가 80년대 현재 이러한 논의를 시작했던 것은 사실임. 그러나 그 때에는 여성들이 너무 피로했고, 임금을 잘 받지 못하는 일들이 있었기 때문임.

'94년에 북경대회에서 UN 여성지위향상국의 국가별 여성 지위위원회는 평가를 내릴만한 경험적인 연구가 없음. 다양한 부서들이 있는데 뭘 하고 있는지 전혀 모른다는 결론을 내림. 많은 사람들이 수많은 일을 했고, 성불평등이 철폐가 되었지만 경험적인 평가의 근거가 없었기 때문에 이 작업을 시작했음. UN의 많은 기구들 역시 자원이 부족하고, 직원 월급밖에 낼 예산이 없었기 때문에 연구를 시행하기 어려웠음. 5년 뒤에 이탈리아로부터 자원을 지원받아서 각 지역별로 연구를 진행되게 되었음. ESCAP이 아시아 지역의 포컬 포인트가 되어 실제로 어떤 작업을 하고 있는지, 어떤 일을 하고 있는지에 관한 자료를 수집함.

UN에서 보고체계는 각 정부들이 보고를 보내고 컨설턴트가 그 보고를 살펴보는 것임. 제가 컨설턴트로서 142개국에서 들어온 보고를 봤는데 각 부서

에서 직원도 없고 돈도 없기 때문에 지원을 해 달라는 요청이 많았음. 그래서 답변을 이렇게 해서는 안 된다고 전달하고, 모든 부서로 공식적인 설문지를 보내 독립적으로 연구가 진행되었음. 국가별로 보낸 것 뿐 아니라 한국여성정책연구원과 같은 기구들에게도 설문지를 보냈음. 우수사례도 2가지 정도 선정할 것임. 실패사례도 선정할 것임. 11월달쯤에 전반적인 평가 보고서를 작성할 계획임. 독립적인 데이터, 분석을 통해서 어떠한 성과가 있었고, 어떠한 제약 요건이 있었는지를 분석할 것임. 지금까지 이런 성과가 있었고, 이런 활동이 있었다는 식의 나열만 있었는데 상황이 어떻게 변했는지, 이것이 어느 정도 영향력이 있었는지에 대한 보고서를 내도록 할 것임. 어떠한 메커니즘이 효과가 있었는지, 특히 성 인지 예산이 있는데 이러한 예산이 어떠한 변화를 유도했고 어떠한 성과가 있었는지에 초점을 맞출것임. 현재 40개국이 성인지 예산을 운영을 하고 있는데 이것이 어떤 식으로 진행되고 있는지에 관한 데이터가 없음. UN에서 진행되고 있는 연구들에서 심층적인 결과를 낼 수 있을 것으로 생각함. 성 주류화의 결과, 영향 등에 대한 전반적인 분석으로 한 발 더 나아가기 기대함. 한국이 아태지역에서 좋은 사례로 선정되길 바람.

사회자 : 발표자와 토론자 모두 명확하게 입장을 세우고 계셔서 흥미로운 토론들이 이루어질 것 같음. C. Bacchi 교수는 현재 성 주류화에 대한 정확한 이해를 돕기 위한 방식으로 신자유주의 모델에 기대어 여러 전략들을 구사하는 지점을 분명하게 반대하고 계심. 이런저런 지점에 대해서 토론을 많이 할 수 있을 것임. R. Jahan 교수는 개념에 대한 논란이 지속되는데 이제는 뭔가 해 나가야 하는, 진취적인 성과를 얻어내야 한다는 입장임. 많은 국가에서 성 주류화를 시도하고 있는데 단편적인 보고를 넘어선 결과, 영향, 효과 등에 대해서 경험적인 연구의 필요성을 지적함.

3. 제 2세션 : 성 주류화, 어디로 가야하나

■ 사회자 : 한정원, 부산 가톨릭대학교 교수

제 2세션의 주제는 <성 주류화, 어디로 가야하나>라는 주제임. 길을 잃고 헤맨다는 의미라기보다는 미래에 어느 방향으로 가야하나를 고민하는 자리인 것임. 어떻게 하면 보다 성과를 이끌어낼 수 있는지 진지한 토의가 기대됨.

제 1주제 : 성 평등 정책 50년의 성과와 과제 - 유럽연합(EU)의 사례

Alison Woodward(벨기에, Vrije University)

사회자 : 발표하신 내용이 한국에서 고민하고 있는 문제와 크게 다른 것 같지 않음. 유럽에서 성 평등, 젠더 개념의 오랜 역사를 설명하셨음. 어떤 성과를 짧은 기간에 내려고 하기 보다는 long term revolution이라는 말을 기억하라고 말씀 하셨음. 성 주류화라고 하는 것이 결코 눈에 보이는 짧은 시간에 달성될 수 있는 것이 아님을 기억하고 뒤돌아보면서 그동안 사용해 왔던 개념들을 짚어보고, 나아가야 할 방향에 대해서 고민하는 것 자체가 성 주류화가 진행되고 나가야 할 방향임.

현재 한국사회는 다문화 사회로 진입하고 있음. 한국 상황에서 본문에서 언급된 이슬람, 911, 테러 등의 민족을 둘러싼 급격한 충격, 변화 등의 사회적 문제는 없음. 하지만 다양성이 성 주류화와 어떻게 맞물리면서 나갈 수 있는지를 고민하는 것이 필요함. EU가 우리에게 어떤 시사점을 줄 수 있는지를 말씀하셨는데 중요한 것은 당사자의 시선으로 그 시사점을 고찰해야 하는 것임.

제 2주제 : 성 주류화 실행을 위한 주체들의 역할 - 독일의 사례

Marion Böker
(독일, Consultancy on Human Rights & Gender Issues Initiative)

사회자 : 발표를 듣다 보니 성 주류화 전략을 가지고 이루고자 하는 성 평등이라는 것이 목표가 아닌 과정이 아닌가란 생각을 하게 되었음. 그런 의미로 성 주류화는 현재 진행형. M. Böker 대표님의 발표와 논문에서 말한 것 같이 최고의 성공 사례는 아직까지 발견되지 않았고, 현재도 진행중임을 알 수 있음.

베를린에서 있었던 성인지 예산의 성과에 대해 들을 수 있는 좋은 시간이었음. 삼각주체는 언제든지 사각, 오각주체로 변할 수 있음. 젠더 전문가를 양산하는 것은 중요하지만 주체는 상황에 맞춰서 구성되는 것을 기억해야 함. 주체들을 실행에 맞게 참여시킬 수 있는 구조를 만드는 것이 중요함.

예산에 대해서는 항상 감춰있었고, 아무도 알 수 없는 것이 현실 - 서류가방 안에 한 해 예산을 결정할 문서가 다 들어있는데 아무도 볼 수 없는 현실 - 이었는데 베를린 주의 사례를 통해 M. Böker 대표님이 주장하는 것처럼 예산에 대해 누구나 알 수 있게 되는 투명한 구조를 만드는 것이 필요함.

제 3주제 : 한국 성별영향평가의 현황과 과제

김경희(한국, 한국여성정책연구원)

사회자 : 성별영향평가가 2004년에 시범으로 시행될 때 10개의 과제였다가 올해는 1899개의 과제가 선정되었기 때문에 지난 5년간 양적인 성장은 급속하게 진행되었지만 과연 그 안에서 우리가 짚고 넘어가야 할 점은 무엇인지에 대한 발표였음. 처음 성별영향평가가 시작되었을 때에는 보육이나 복지 등에 한정되었지만 현재는 건설, 교통, 도로 등의 영역에서도 활발하게 진행되고 있음. 하지만 그렇다고 성과가 완전히 나타나고 있다고 말할 수는 없음. 성 주류화를 정착시키기 위해 비판과 성찰, 노력이 필요함. 정교한 지표나 도

구를 개발하는 것도 중요하지만 성 주류화가 가지고 있는 본래의 목적을 잃지 않는 것이 중요하다고 지적함. 설득과 의사소통의 기술에 관한 연구, 실행 주체들이 어떻게 협력해서 나아갈 수 있는지에 대한 고민이 필요하다고 발표하였음.

■ 지정토론 1 : Carol Bacchi(호주, University of Adelaide)

흥미로운 발표를 해주신 발표자님께 감사의 말씀을 드림. 간단하게 말씀드리겠음. A. Woodward가 쓰신 논문에 기초해서 코멘트를 하려고 함. 코멘트를 논문에 기초해서 준비해 왔는데, 발표는 논문과 다르게 되었음. 말씀하신대로 논문같은 경우는 학생들을 위해서 쉽고 단순화해서 EU의 사례를 설명하셨음. 하지만 복잡한 내용들을 정리해서 써 주신것이 논문이라면, 발표는 논문과 내용과 달랐다고 생각함. 유럽에서 성 주류화에 관한 어떠어떠한 활동들이 이루어 졌는가를 들을 수 있는 기회였음. 어떤 정책에 관한 변화는 제한적이었고, 어떤 정책은 결과가 진행된 것들도 있었음. 여러 가지 정책들이 집행이 되고 실행이 되었는데 그것은 순차적인 방식으로 진행이 되었다기 보다는 이것도 진행되고, 저것도 진행되는 복잡한 방식으로 진행되었다는 사실을 발표를 통해 알 수 있었음. 여러 발표자님이 말씀하신 것처럼 여러 변화들이 지속적으로 일어나고 있음. 이런 모든 변화들은 순차적으로 일어나는 변화는 아님. 우리가 발표자에게 들은 것처럼 어떤 노력을 할 때 다양한 노력들이 이루어지고 있고, 우리가 어떠한 바람직한 결과를 낼까를 잘 모르고 지나치는 경향이 있지만 변화를 위한 모색 활동은 계속되어야 할 것임.

개인적으로 순차적인 것 보다는 복잡하게 진행되는 과정, 복잡성이라는 것을 선호함. 왜냐하면 순차적인 방향으로 진행한다면 그것이 좀 더 나은 결과를 낼 수도 있겠지만 성 주류화는 이러한 방향으로 진행하는 것은 어렵다고 생각함. 성 주류화는 그 자체의 의미, 정의부터 복잡하고 다양함. 많은 경우 세 가지 모델의 도입을 통해 성 주류화를 설명함. 첫 번째는 포함모델로 동등기회를 제공하는 것인데 이에 대해서는 앞서 논의가 되었음. 두 번째는 리버스 모델로 이것은 여성의 관심사에 포커스를 맞추는 것이고, 세 번째는 다양성 모델임. 이러한 세 가지 서로 다른 모델이 하나의 목적을 설명하는데

있어 제기된다는 것을 보면 성 주류화라는 것이 얼마나 복잡한지 알 수 있는 것임. session 1에서 우리는 성 주류화 정책이 어떻게 변화했는가에 대해서 이야기했음. 현재 여러 가지 용어를 사용하는 데 있어 평등한 접근법과 같은 지배적인 개념을 그대로 사용하는 것은 조심해야 한다고 오전 발표에서 말씀드렸음. 논의에 필요하기 때문에 만들어진 개념인데 거기에 국한되어서 모든 논의를 가져가서는 안 됨. 여성이라는 것은 차별적인 존재일 수도 있음. 차별을 설명할 수 있는 다양한 언어들을 포함할 수 있도록 해야지 기존의 언어를 그대로 가져와서 실행하려고 해서는 안 됨. 프랑스의 이론학자가 주제에 대해서 이야기 하면서 적극적 조치에 대해서 이야기 할 때도 같은 접근법을 가졌다고 할 수 있음. A. Woodward씨와 김경희 센터장님의 논문을 보면서 한 가지 더 추가하고 싶은 것은, 이론이라고 하는 것이 계속해서 변하면서 우리가 논의해야 될 것을 제시하고 있다는 것임. 20년을 거슬러 올라가면 페미니스트 이론이라고 하는 것은 여성 관련 여러 가지 문제를 해결 해 왔음을 알 수 있음. 새로운 논의는 아닌데, 왜 우리는 새로운 개념인 것처럼 이야기 하는 것이 궁금함. A. Woodward씨도 말씀하신바대로 다양한 측면의 평등성을 확보하는 것이 새로운 논의임. A. Woodward씨가 도입했던 것은 intersexuality와 같이 모든 것의 교차점, 모든 것을 포괄할 수 있는 개념인데 여성에 있어서의 인종, 성 등을 다 설명할 수 있는가에 대해서는 물어봐야 한다는 것임. 지금 현재 파워를 가지고 있는 사람들은 이 문제를 어떻게 다루고, 어떻게 접근하고 있느냐를 봐야 한다는 것임. 여성이 소외받고 있다, 여성이 차별받고 있다, 여성은 인종적으로 추가적인 차별을 받고 있다는 문제를 해결하기 위해서 새로운 practice, 새로운 이론들을 가져오고 있음. 무엇보다 필요한 것은 관점을 갖는 것임. 여성을 새로운 그룹으로 떼어서 생각하기 보다는 전체적인 큰 것의 한 부분으로써 여성을 놓고, 대처를 모색해야 하는 것임.

■ 지정토론 2 : 박기남(한국, 한림대학교 사회조사연구소)

우리가 이제까지 접했던 사례 중 베를린 사례가 현장으로 돌아가 활용할 수 있는 생생하고 좋은 사례였다고 생각함. session 1도 그렇고 지금도 발표를 들으면서 느낀 것은 성 주류화라는 것은 정답이 없다는 것임. session 2의

주제인 '성 주류화, 어디로 가야하나'처럼 '나는 잘 가고 있나'를 고민했었는데 이것이 개인적인 고민이 아니라 전 세계적 성 주류화의 고민이고, 길을 새롭게 개척해야 하는 것임을 새삼 깨닫게 되었음. 한국의 성 주류화에서는 이론적 측면의 발전이 별로 되지 못했다고 생각함. 현실에서의 실천, 정치적인 의제로서 논의되지 못한 현실에 기인한다고 할 수 있음. 성 주류화나 적극적 조치, 성 평등이라는 것은 논의를 통해서 우리가 도달하고자 하는 성 평등은 무엇이고, 성 평등을 이루기 위한 성 주류화 과정은 어떻게 해야 하는지 등을 만들어가야 하는 것임. 우리가 현실에서 성 주류화 관련된 논의를 지역에서 활성화시키고, 목표와 전략과 과정을 변화시키는 것이 우리의 몫이라는 것이 선명해졌음. 특히 M. Böker 대표의 발표에서 많은 영감을 얻었음. 베를린 사례와 한국 사례의 공통점과 차이점을 짚어가면서 우리가 고민하고 발전시켜야 할 것이 무엇인지를 제시하고자 함.

공통점은 크게 네 가지로 꼽을 수 있음. 먼저, 성 주류화 용어의 거부감임. 한국도 성 주류화를 전면으로 내세우지 못하고 성 평등으로 대체해서 성 주류화를 포괄하려고 함. 두 번째는 여성부서의 위상, 영향력이 낮다는 것임. 성 주류화를 이루기 위해서는 모든 부처와의 협력을 통해서 이루어져야 하는데, 여성부서가 파워게임에서 밀리기 때문에 영향력이 낮음. 독일은 여성부서가 많은 예산을 차지하고 있지만 한국과 비슷한 상황인 것 같음. 또한 10년 가까이 되는 오랜 시간동안 진행되었지만 성 주류화의 성과가 미비함. 독일의 경우 성별통계가 제대로 되어있지 않아서 성인지 예산이나 성별영향평가 등 성 주류화를 이루어나가는데 어려움을 겪듯이 한국도 같은 상황인 것 같음. 현재 성 주류화를 기술적인 측면으로만 받아들이고 있는 등 성 주류화를 제대로 받아들이지 못하고 있음. 하지만 성 주류화가 일어나면 대단한, 근본적인 변화가 진행될 것이라고 봄. 마지막 네 번째는 현재 집권당의 성격이 보수적이라는 점임. 성 주류화가 진행되려고 하는 순간에 정권이 바뀌면서 이전의 것을 오히려 후퇴시키는 상황에 놓여있음. 이럴 때 일수록 한국적인 상황에서는 지역으로 내려가면 전문가와 NGO활동가들이 이중적인 역할을 요구받는 경우가 많음. 지역에서 성 주류화 의제를 살려내고 논의를 만들어가는 것이 중요함. 세계적인 추세가 이렇게 가는구나라는 생각을 하게 되었음.

차이점을 본다면, 한국에서는 성별영향평가가 성 주류화의 주요수단이었음. 성별영향평가가 가지고 있는 한계는 성별영향평가를 통한 개선방안이 예산으로 환류되지 않고, 성별영향평가의 영향이 체감되지 않는다는 것임. 독일의 경우에는 성인지 예산이 성 주류화를 주도해오고, 2주년의 process를 거치면서 정착되고 있음. 궁금한 점은 독일의 성과, 특히 베를린 같은 경우 여성 예산이 전체 예산의 0.06%라고 했는데, 성인지 예산을 통해서 실제로 베를린이나 독일 여성들이 변화를 체감하고 있는지. 한국에 내년에 성인지 예산 제도가 실시가 되면서, 소관부처가 다른 성별영향평가와 성인지 예산을 어떻게 연계하면서 성 주류화를 진행시켜 나갈 것인가가 고민임. 성인지 예산의 소관부처는 재정부인데 이 때 여성부가 어떤 역할을 하고, 실질적인 역할을 했는지 독일에서는 그 과정이 잘 되었는지 궁금함. 이 과정자체가 상당히 장기적으로 이루어지기 때문에 긴 호흡으로 가야겠구나, 한 두 집단만이 고민하는 것이 아니라 우리사회 전 영역의 사람들이 주체가 되어야 한다는 생각을 하게 됨. 이 자리에는 언론 혹은 정당에서 오신 분은 없음. 오로지 NGO와 연구자밖에 없음. 언론이 성 주류화에 대해 알아야지만 이것이 왜 중요한지를 알고 제대로 보도를 해야 하는데 없음. 독일과 가장 큰 차이는 정당의 관심의 차이라는 것임. 독일에서는 성 주류화를 정책으로 표방을 하고 있고, 실제로 선거에서 NGO가 역할을 해서 성 주류화를 이루어 나가는데 정당이 상당히 많은 역할을 한다는 것을 알 수 있음. 이 정당이 집권당이 되었을 때 상징적인 제스처가 아니라 정책에 명시할 수 있는 토대가 된다는 것임. M. Böker 대표의 논문을 읽으면서 제가 진행 중인 삼각연대 실행연구의 결과 발표 자리에 정당관계자들을 섭외했음. 그 이유는 내년에 있을 선거기간에 NGO활동가들이 정치가들과 전문가들과 연계해서 중요한 성과를 얻어내게 하기 위해서임. 성 주류화를 대중들에게 친숙하게 제시하고, 의원으로 당선되거나 집권당이 되었을 때 성 주류화를 정책의 중요한 목표로 세우는데 중요한 자원이 될 수 있기를 바라는 마음으로 정당관계자를 섭외했음. 공천할당제 뿐 아니라 정당정책에도 성 주류화가 관철될 수 있는 다각도의 노력이 필요하다는 생각을 했음.

삼각연대(velvet triangle)를 시도했는데, 하다보니까 공무원, NGO, 전문가가

한국의 정책 환경에서 대등하게 앉아서 지속적인 논의를 하는 것이 드문 것 같음. 성별영향평가 대상사업의 목표가 무엇이냐를 놓고 세 집단이 다르게 생각하고 있음. 대상사업의 목표를 전문가와 NGO가 주장하는데 공무원은 이것이 예산에 포함되기 힘들다는 이유로 처음부터 난색을 표하는 경우가 많은데 이럴 때 어떻게 정책을 변화시킬 수 있는가를 고민하기 위해서는 의회, 언론, 정당 등 다각연대가 필요함. 한국사회에서 NGO가 풀뿌리 이해당사자를 반영하지 못하는 경우도 있기 때문에 다각적인 구조로 가는 것이 바람직하다고 봄. 그 어느 때 보다 NGO의 역할이 중요함. 각 주체들 간의 소통하는 순간을 놓아버린 것 같고, 방황하는 사이에 이론, 실천의 바탕이 무화되려고 하는 것 같음. 올해 내년이 중요하고, 시의적절 하게 본 심포지엄이 열린 것 같음.

■ 지정토론 3 : 이남훈(한국, 여성부)

여기계신 분들에게는 성별영향평가라는 개념이 익숙하실테니 성별영향평가에 관한 부연 설명을 하지는 않겠음. 성별영향평가에 대해서 아무리 좋은 말, 이해하기 쉬운 말로 설명을 해도 실질적인 정책의 수혜자인 국민의 입장에서는 이해하기 힘든 개념임. 2001년도에 성별영향평가 업무를 처음으로 접해 우왕좌왕했던 기억이 나는데, 작년에 다시 이 부서에 와서 보니 엄청나게 제도화가 되어있고 참여기관도 늘어나고 과제수도 늘어나고 결과물도 축적되는 과정을 보게 됨. 결국 짧은 기간이지만 변화가 있고, 성과물이 축적되고 있구나 하는 생각을 하게 됨.

정부 입장에서 과거보다 성별영향평가를 하는 공무원들의 이해도가 많이 높아졌다는 것에 주목하고 있음. 이는 과제수가 늘어나고 참여 기관이 늘어났다는 사실에서도 알 수 있음. 또 하나는 기초 지방자치단체가 가장 적극적으로 참여하고 있다는 점임. 기초 지방자치단체는 주민들의 밀접한 생활을 책임지는 곳이기 때문에 이런 성별영향평가를 통해 주민에게 직접적인 영향을 줄 수 있음. 그런 기초 지방자치단체가 성별영향평가에 많이 참여하고 있다는 것은 결과여부를 떠나서 성별영향평가를 통해 주민들의 생활 속에 밀접하게 접근할 수 있는 기회가 확대되고 있다는 사실이므로 중요함. 전체적인

과정에 성별영향평가에 참여하는 주체들, 공무원 뿐 아니라 NGO, 전문가들, 여러 이해관계자들이 참여하면서 중간 점검, 환류 등의 시스템이 과거보다 늘어났다는 점을 볼 수 있음. 성별영향평가가 짧은 기간이지만 국민들에게 다가가고 있다는 단초적인 성과들에 주목하고 있음.

물론 성별영향평가가 발전되어야 할 부분들이 많이 있음. 이미 발표자께서 말씀을 하셨지만 중요한 부분은 중복이 되더라도 말씀을 드리겠음. 하나는 환류임. 계속해서 과제수와 참여기관수는 늘어나는데 이것이 진짜 정책에 반영되고 주민의 삶에 실제로 변화가 일어났는가에 대한 과정이 심도 있게 진행되지 못한 측면이 있음. 여성부도 이점을 중요하게 생각하고 있음. 성별영향평가 이후에 이것이 어떻게 정책에 반영되고 주민의 삶을 변화시킬 것인가를 추적할 수 있는 우수사례들을 발굴할 예정임. 이러한 사례들을 축적 한다면 지자체를 포함한 정부 전체의 정책과정에 성 주류화를 정책 도구로써 자리매김 시킬 수 있을 것임. 또 하나는 말씀하셨던 부분인데 성인지 예산 연계 부분임. 지금 현재 성인지 예산서가 작성이 되고 있고, 조만간 마무리가 될 예정임. 이 새로운 제도가 시행됨에 따라서 성별영향평가와의 관계에 대한 문제가 제기되고 있음. 이 부분들을 어떻게 할 것이냐가 고민임. 성별영향평가는 여성부가 주관부서가 되어서 확산시키기 위해 노력하는 정책인 반면에 성인지 예산제도는 형식적으로는 기획재정부가 주관이 되고, 그 부처에서 움직이게 됨. 여성부가 역할을 하기는 하지만 주관부처가 따로 있기 때문에 한계가 있을 것임. 기재부는 힘은 막강하지만 성인지 관점, 성 평등에 관한 인식, 전문성이 떨어짐. 여성부는 그에 비해 힘이 없는 측면이 있음. 이런 상황에서 두 정책이 잘 정착이 되어서 시너지 효과를 낼 수 있는 방식은 무엇일까라는 고민을 하게 됨. 여성부 역시 고민하고 있음.

제도적으로는 많이 발전을 해 온 것이 사실임. 정책의 품질이 높아져서 삶의 변화를 주는 것이 궁극적인 목표이기 때문에 그것을 해 나가기 위해 관심과 고민을 집중해야 할 것임.

토론 답변

■ Alison Woodward

제가 시차 때문에 몸이 좀 힘든 것 같아 양해의 말씀을 드림. 발표와 토론을 통해서 한국의 많은 변화가 일어나고 있는 것을 볼 수 있었음. C. Bacchi 교수가 제가 빼먹은 것을 말씀해주셔서 감사함. 발표를 통해 말씀드리지 않았던 부분은 EU의 확대를 통해 나타났던 현상임. 처음 15개국에서 시작을 해서 27개국으로 확대 됨. 각각의 국가의 경우, 성 정책이라든가 성 규정하고 있는 내용, 젠더에 대한 정책이 참 다른데 그 부분을 고려하지 않고 이야기했던 것 같음. 많은 국가가 추가되면서 복잡성이 더 심해졌음.

■ Marion Böker

다양성에 대해서 언급을 하셨는데, 저 역시 그런 상황을 보게 됨. 독일에서는 다양성이라고 하는 것을 대기업에서 처음 사용했음. 기업이 왜 이렇게 다양성을 좋아하느냐하면 HR과 같이 인재채용과 관련되어 있기 때문임. 물론 균형도 필요하고 차별을 하면 안 되고 더 나은 근무환경을 만들어야 한다는 점이 중요함. 그렇지만 문제는 모든 것들이 합쳐져서 새로운 다양성 관련 네트워크가 만들어지고 있는데 그 내부 사람들은 성 평등이라든가 인권이라든가 법적이고 강제적인 분야는 다 싫다고 함. 다양성은 조금은 자발적으로 허용은 하지만 전체권리를 주어서는 안 된다고 함. 그러한 커다란 장애요소들이 어디서부터 오느냐를 생각 했을 때 전 세계가 구성되는 많은 방식이 파워게임의 일부라는 것임. EU에서는 WCAR 회의에서 더 이상 인종이라는 단어는 쓰지 않음. 인간이라는 인종밖에 없다고 생각하기 때문임. 그러나 아직 그 개념은 존재함. 그리고 또 CEDAW와 관련해서 EU는 각기 다른 이해 당사자들의 여러 가지 차별, 이런 것들은 intersexuality와 관련이 있다고 생각함. 누가 어떤 역할을 할 것인지에 대해서는 토론이 더 필요함. NGO라든가 독립적인 전문가, 정부를 포함하게 되면 하나의 전환기가 될 거라 예상됨. 이런 측면들을 도입하면서 인권과 같은 다양한 측면을 언급을 해야 할 것임. 여성의 가사일 같은 무보수 노동과 같은 것들을 어떻게 해야 하는지 고민임. 금요일

워크숍에서 더 많은 이야기를 할 수 있기를 바람.

2008년 2009년 성인지 예산을 통해서 많은 변화가 있었다는 분석을 했음. 예를 들어 기업가들을 위한 보조금 신청/참여자 중 여성 비율이 충분하지 못한 경우가 많음. 실제로 남성 기업가는 창의성이라든가, 새로운 직업창출 같은 영역에서 보조금을 지원받는 비율이 높았지만 여성은 그 비율이 낮았던 것으로 나왔음. 이에 대해 의회는 적극적 조치를 시행했고, 여성 보조금 신청자 비율이 25%에서 30%로, 40%까지 올라갔음. 일시적인 특별조치를 취했기 때문에 거의 50%까지 올라가서 당시에 여성 신청자가 많아졌음. 또 다른 사례로는 베를린 동쪽에서 스포츠와 관련된 많은 양의 데이터 - 누가 사용하는지, 어떤 식의 지점에서 사용하는지, 어느 곳의 가격이 더 싼지 등 - 를 수집해 진행한 연구가 있음. 축구나 야구 운동장은 주로 남자들이 사용 해 운동장에 들어가고 싶어 한 여자아이들은 운동장을 활용하지 못했음. 이는 아무도 중간매체 역할을 하지 못했기 때문임. 운동장과 같은 오픈된 장소가 아닌 화장실이나 샤워장 등 밀폐된 공공장소 같은 경우 사건이 일어나지 않도록 고민하면서 여자/남자 화장실의 개념이 다르기 때문에 공중시설에 대한 사용실태를 조사를 했음. 그 결과 커다란 스타디움 같은 곳에 여자 화장실이나 공중시설을 더욱더 깨끗이 관리 유지 하는 것을 택했음. 이것을 몇 년 동안 진행, 평가 했더니 많은 여성들이 스타디움을 이용하게 되었음. 이런 식으로 평가가 진행된 것임.

성인지 예산에 있어서의 재정부의 역할은 이 프로젝트의 예산에 대해서 반드시 얘기를 하도록 하는 것임. 독일에는 가족정책에 대한 부서가 있음. 장관이 굉장히 보수적이고, 성 평등이 너무 과하면 힘들다라고 말하고 있기 때문에 이들과 대화를 나누려면 부서 교육이 필요함. EU나 UN에 법적인 강제조항이 있는 것처럼 독일 내에도 강제조항이 있어야 한다고 말해야 함. 정치인들하고 의회하고만 파워를 공유할 것이 아니라 NGO, 특히 언론과 파워를 공유해야 함. 이를 참여의 부분까지 확장시켜 여러 가지 모델을 구상해야 함. 예를 들어 독일에는 마약거래 희생자들에 대한 정기적인 회의가 있음. 경찰의 역할, 관할 부서의 역할이 무엇이냐를 논의할 때 다양한 모델을 구상하는 것이 필요함. 환경, 동물보호의 NGO들이 정부와 협력해서 그들의 참여를 도

모하면서도 다른 역할로 참여할 수 있는 모델은 어떤 것들이 있을지를 고민할 필요가 있음. 이런 NGO들이 운영위원들에 참여를 하게 되면 처음에는 말도 안 되는 소리라고 비웃겠지만 언젠가는 더 이상 비웃지 않게 될 것임. 이것이 굉장히 중요한 이슈이기 때문임. 섹슈얼리티, 새로운 시설, 남성들의 아버지 역할 등에 대해서 처음에는 비웃었지만 지금은 중요한 문제로 인식하고 있음. 이런 방식을 한국에도 적용할 수 있을 것임.

■ **김경희**

토론을 통해 성별영향평가의 현안과 당면과제를 잘 짚어주셨다고 생각함. 5년 동안 해 오면서 제도개선 방안이 나오고 있지만 이것이 정책과 예산에 반영이 되어 일반 국민들의 삶에 변화를 주었는지에 대한 아쉬움이 남음. 이것들이 선명하게 드러나는 것이 성별영향평가의 성과, 성 주류화의 효과일 것이고, 그렇게 될 때 일반국민들이 성별영향평가와 성 주류화를 가깝게 느끼게 될 것임. 이를 위해서 사례들이 축적이 되어야 할 것임. 누구에게나 공감을 얻고, 이해를 얻을 수 있는 좋은 사례가 찾아지고, 알려지길 바람.

국회나 언론의 성 주류화에 대한 관심사는 그리 높지 않음. 그동안 국회에서 단 한 번도 성별영향평가 관련한 간담회를 한 적이 없었는데, 어제 국회 여성위원회에서 성별영향평가를 주제로 해서 간담회를 하자고 연락이 옴. 국회가 성별영향평가에 대해 이전보다 많은 관심을 갖기 시작했음을 의미하는 것 같아 기대가 많이 됨. 언론 역시 본 심포지엄과 관련한 취재를 하고 있음. 보도자료를 읽고 관심을 가진 언론도 있었음.

4. 제 3세션 : 종합토론

■ **사회자 : 김양희, 젠더 앤 리더십 대표**

성 주류화를 그동안 애써서 해 오면서 성과가 없는 것은 아님. 무엇을 성과로 보느냐에 따라 다를 수 있지만, 전국적으로 공무원 교육이 확산 되었고 성별 통계도 미흡하긴 하지만 진행되고 있음. 성 주류화가 성별영향평가나

성인지 예산 제도를 운영하는 것만은 아니기 때문에, 다양한 각도의 모니터링 필요성이 요청되는 시점에 와 있는 것 같음.

종합 토론 및 질문

질문 1. 성별영향평가와 관련해서 성별영향평가 도입과 정착을 위해 노력하고 계신 김경희 센터장님께 질문. 이것이 국가정책을 중심으로 이루어진 것으로 알고 있음. 성별영향평가가 성 평등을 위한 성 주류화의 전략이든, 각 사업의 고유의 목적을 남녀 모두에서 동일하게 전달하기 위한 목적이든 가장 중요한 것은 그 분야의 실무자들이 현장에서 활발하게 각 사업의 특성에 맞게끔 기획하고, 운영을 할 수 있어야 한다고 생각함. 제가 청소년계에서 중견지도자이지만 청소년 분야에 성별영향평가를 정착시키기 원하지만 그 방향성을 찾기가 굉장히 어렵다고 생각함. 성별영향평가든 성인지 분석이 전문적인 분야이고 어려워서 관심을 가지고 있지만 힘듦. 각 계의 전문가들이나 현장에서 성장하고 있는 분들이 성별영향평가에 관심을 가지고 그 분야에 전문성 있게 이러한 내용을 정착시켜 나갈 수 있도록 하는 장기적인 플랜으로 갖고 계신 것이 있는지 궁금함.

질문 2. R. Jahan 선생님께 질문. 발표를 통해서 성 주류화의 목표인 성 평등을 향상시키기 위해서 특화된 하나의 기관보다는 기관의 책임 있는 장(長)들이 여기에 대해서 관심을 가지고 책임과 책무를 가져야 한다는 말씀을 하셨음. 특히 제가 근무하고 있는 곳과 같은 지자체 출연기관이 갖는 고민 중의 하나는 자치단체 공무원들이 성 주류화의 여러 가지 도구들을 수행하도록 만들기 위해서는 공직의 책임 있는 곳에 있는 사람들이 관심을 가져야 하는데 그것의 관심을 갖게 하는 것이 어려움. 소관부서의 일로만 국한되어있기 때문임. 저희가 그 부분에 대해서 어떤 역할을 할 수 있겠는지 궁금함. 지역으로 갈수록 보수적인 풍토가 심해지는 상황에서 고위직 공무원들을 설득하기 어려운 현실에 대한 조언을 부탁드림. 미국의 사례가 있는지, 다른 선

생님들의 사례, 조언도 괜찮음.

질문 3. C. Bacchi 교수님께 질문. 발표를 통해 말씀하신 복합성이라든지 의미의 성찰성이라는 것이 중요하다데 동의함. 하지만 막상 학계에서 진행되는 이러한 의미에 대한 진지한 고민과 해석이 femocrat, 전문가, 공무원 혹은 그것을 실질적으로 수행하는 정책 전문가들에게 어떻게 진행될 수 있는지. 이들이 복합성의 의미를 알고, 의미의 성찰을 통해서 어떤 부분들에 주안점을 두고 실제 적용할 수 있는지 조언을 얻고자 함.

질문 4. 저는 여기 KWDI에서 일을 하다 지금은 대학으로 자리를 옮겨 일하고 있음. 1998년에 처음으로 성 주류화 관련한 회의를 하면서 성 주류화라는 단어를 알게 되었음. 제가 방콕에서 한국에서 세 차례 정도 성 주류화의 전략에 대해서 강의를 했던 호주의 경제학자를 만나 학생으로 성 주류화에 대해서 배웠음. 지금 저는 성 주류화에 대한 강의, 연구를 진행하는 위치에 있음. 성 주류화라고 하는 것은 정말 놀라운 것이고, 성 평등을 이루기 위한 장기적이고, 강력한 도구라고 생각함. 거의 10년 동안 많은 것들을 이루기 위해 노력을 했고, 그 결과 많은 것들을 이루었다고 생각함. 양적으로 많은 것들이 일어난 것이 한국의 상황이라고 생각함. 연사께서도 말씀하듯이 모든 관계자들이 열심히 일을 하고 있음에도 불구하고 갈 길이 멀다는 것, 얼마나 더 가야 하는지에 대한 답이 없다는 것 때문에 피곤하게 느껴지기도 함. 한국에서는 관료주의적인 메커니즘이 작용하고 있고, NGO들이 많이 참여하지 못하고 있는 상황임. 또 비관적인 얘기들도 많이 나오고 있음. 저는 개인적으로 성 주류화를 강력하게 옹호하고 있는데, 실제로 여성들 내부에서도 성 주류화 전략에 대한 회의적인 목소리가 나옴. 성 주류화의 대안은 없는가, 성 평등을 이루기 위한 대안은 없는가라는 것들을 얘기함. 적극적 조치 역시도 하나의 전략이고, 이를 위해서는 다양성을 기반으로 한 접근이 필요할 것이고 성 평등을 위한 하나의 프레임 워크가 필요하다고 발표자분들이 말씀하셨음.

발표하신 분들의 나라에서는 성 주류화에 대한 아주 오랜 경험이 있

다고 생각하는데, 성 주류화를 지속적으로 가져가기 위해 어떠한 전략이 필요한지 궁금함. 두 번째 질문은 성별영향평가와 성인지 예산에 관련된 것임. 발표자께서 이 두 전략이 별개의 툴이라고 말씀하셨는데 한국에서의 상황은 성별영향평가라고 하는 것이 새로운 메커니즘으로 나가고 있고, 성인지 예산과 연계되어 작업이 이루어져야 하는 상황임. 성별영향평가와 성인지 예산을 담당하는 서로 다른 기관이 업무를 주관해야 하기 때문에 대화와 조율 등의 작업이 필요한데 이를 어떻게 할 수 있을지 조언을 듣고 싶음.

질문 5. C. Bacchi 교수님께 질문. 제가 현재 한국에서의 성인지 예산 제도와 관련한 연구를 하고 있음. 호주가 성인지 예산을 가장 먼저 도입하고 예산서를 제출한 나라로 알려있고, 그 경험이 전 세계에 많은 영향을 끼쳤음. 한국의 성인지 예산서도 호주의 틀을 많이 원용하는 부분이 있음. 하지만 호주가 성인지 예산을 가장 먼저 도입했지만 지금은 쇠퇴하고 있음. 쇠퇴의 가장 큰 원인은 정권의 변화와 관련되었다고 알려져 있음. 하나의 사실을 설명하는데 다각적인 측면에서 살펴봐야 할 필요가 있음. 정권의 변화라는 정치적 기회구조의 측면이 성인지 예산제도에 혜택을 가져온 중요한 하나의 지점이 되었다고 생각이 듦. 성인지 예산서가 10여년 동안 만들어지는 과정이 WPR 접근의 맥락에서 설명될 수 있는 부분이 있을것 같은데 이에 대한 말씀을 듣고 싶음. 호주의 이전 노동당 정권 역시 신자유주의를 1980년대 후반부터 적극적으로 들여왔다고 알고 있음. 호주의 성인지 예산서가 신자유주의적 정부 정책, 주류 담론에 들어감으로써 극복하지 못한 문제가 아닐까란 생각을 함. 다시 말씀드리면, C. Bacchi 교수님은 WPR접근을 통해서 고정되어 있지 않은 개념을 강조하셨음. 주류의 정책이 가정하고 있는 전제들을 문제로 보고, 성찰을 통해 도발적이고 근본적인 방향으로 나가야 한다는 부분들을 말씀하셨음. 호주의 경우, 이렇게 하지 못하고 통합되어 감으로 인해서 정권의 변화에 따라 기존의 주류 담론 한계를 극복하지 못하게 된 것임. 진보적인 여성운동조차도 관료화된 정책들에 비판적인 목소리를 내는 것에 무감

각해져가게 됨. 이것이 호주의 상황이라고 평소에 생각하던 바임. 여러 가지 요인이 있겠지만, 이러한 요인들을 WPR접근을 통해 설명할 수 있지 않을까라는 궁금함을 바탕으로 질문 함. 질문을 하게 된 이유는 호주의 상황과 현재 한국의 상황이 비슷하기 때문임. 현재 한국에 보수 정권이 집권하면서 이러한 질문을 많이 받게 됨. '호주에서 오랫동안 했는데 결국은 그만 뒀다고 하는데 우리가 굳이 해야 하나'는 말이 나오고 있는 실정임. 그래서 함의가 있을것으로 기대하고 질문을 드렸음.

종합 답변

■ 김경희

성별영향평가 한 것 중에 청소년 사업, 청소년시설운영에 대한 사례들이 있기는 함. 주체들의 역할, 무엇을 어떻게 하면 좋을지에 대한 질문을 하셨음. 청소년지도 팀장으로서 역할을 맡고 계시는데, 먼저 하고 계신 사업의 프로그램이 청소녀와 청소년에게 성 평등하게 운영되고 있는가, 청소녀의 요구를 반영하고 있는 프로그램이 있는가에서 부터 분석이 시작되어야 함. 성 평등 인식이 시설 운영에서 혹은 교육 프로그램 운영에서, 청소년 사업에서 제대로 반영되고 있는가를 점검하는 것이 필요함. 실제로 사업을 기획하는 입장에 있으시니까 분석과 모니터링, 이를 바탕으로 사업에 반영하는 것이 필요하다고 생각함.

정책으로 옮겨가서 보자면, 청소년사업도 그렇고 여러 복지사업도 그렇고 일반국민들에게 다가가기 위해서는 지금 질문하신 분들과 같은 역할, 위치에 계신 분들이 성 주류화와 성별영향평가에 대한 충분한 이해를 하고 계셔야 할 것임. 실제 사업을 하는 분들이 그 사업에 문제를 느꼈다고 한다면 사업의 개선내용이 정부정책에 반영되고, 충분히 피드백 되어야 함. 이를 위한 시스템을 만들어야 할 것임. 공무원들은 정책을 기획한다고 하지만 실제로 민간에 위탁하는 부분이 있기 때문에 사업을 하는 분야도 있고, 그렇지 않은 분야도 있음. 성별영향평가의 대상이 아직까지 민간부분으로 확대가 안 됐는

데, 확대가 된다면 그에 맞게 별도의 추진체계가 필요함. 충분히 분석하고 환류하고, 변화를 시도할 수 있는 주체들을 위한 별도의 회의체 혹은 운영체 같은 것이 있어야 할 것임. 예를 들면 성 주류화 협의체라고 명명하든지 그 협의체 안에는 정책을 직접 기획하고, 예산을 편성하는 공무원과 실제 그것을 가지고 사업을 하는 실행하는 분들, 정책 대상자인 청소녀/청소년 등이 포함될 수 있을 것임. 사업에 관여하는 주체들이 만나서 협의할 수 있는 협의체를 만드는 것을 제안함. 사업의 대상이라고 할 수 있는 운영주체에 청소녀/청소년들이 포함되는 것이 초기에는 현실적인 어려움이 있을 것 같으니, 청소녀/청소년의 수요파악은 일단 이후에 파악하는 것으로 함. 청소년 사업의 성 주류화를 위한 성별영향평가 협의체를 만들어서 무엇을 바꿀 것인지, 그것이 제대로 되고 있는지 분석과 평가와 모니터링을 할 수 있는 사이클로 진행할 수 있는 협의체가 필요할 것임.

■ 송인자

청소년 관련 사업에 근무하시는 분들이 성별영향평가에 관심을 가져서 후세대의 성 평등의식에 고무적이라는 생각을 함. 청소년 문화의 집 등에 청소년 위원들이 있는데 그 곳에는 여학생이 더 많이 있다고 알고 있음. 프로그램 같은 경우 여학생들의 역량, 자질을 향상시킬 수 있는 것인가에 대한 고민으로 시작해야 할 것임. 교육 기획 단계에서 여학생들의 요구를 잘 반영하기 위해서는 기획자들을 위한 교육이 필요하다고 봄. 지방자치단체의 일부 사업소에서 그런 교육기획이나 사업을 하는 지자체 산하기관 사업자들을 위해 교육을 하는 경우가 있음. 지역 여성정책과의 의제에 따라서 교육하는 사례도 있고, 아닌 사례도 있음. 아직은 그런 부분까지 주 교육대상으로 삼지 않지만, 차후에 성별영향평가가 공공부문으로 확대가 된다면 그런 경우에 주요 교육 대상으로 들어와야 하고, 프로그램을 준비해야 한다고 생각함.

■ R. Jahan

어떤 기관의 수뇌가 갖는 책임이나 관심에 대해 국제개발기구의 변화를 예

를 들어 말씀드리겠음. 1995년에 출간한 책, 『Elusive Agende』에서 제가 이 문제를 다룬바가 있음. 1970년에서 1980년 사이에 세계은행, UNDP, 캐나다 CEDA에서 특화된 여성기구들을 만들고 있어서 이들에게 책임을 지라고 이야기했음. 리소스도 없고, 힘도 없었기 때문에 그들이 성과를 낼 수 없어 실패했음. 이것은 다양한 국가의 여성부의 경우도 마찬가지였음. 이후 여성운동에서 수요가 생기면서 책임과 책무의 부분을 수뇌부에게 지도록 하는 변화가 생겼음. 스웨덴이나 CEDA에서는 젠더 프로그램의 매니저가 최종적인 책임을 갖도록 되었음. 모든 고위 매니저들이 성 주류화를 책임지게 된 것임. 모든 시니어 매니저들이 반드시 그들의 포트폴리오에서 젠더 관련 이슈를 다루도록 했음. 그러지 못했을 때는 책임을 지도록 했음. 특별한 gender adviser에게만 국한된 이야기는 아님. 세계은행 등에서 사용했던 테크닉 중 하나는 매해마다 고위직원들이 성과 평가를 하는 것임. 기록을 통해 지금까지 어떤 작업들을 했는지 확인함. 그들의 성과보고에서 젠더와 관련한 부분들, 젠더를 어떻게 다루고 있는지도 한 부분이 되는 것임. 이것에 따라 승진여부가 달려있음.

한국이나 방글라데시와 같은 국가들에서는 이런 것들을 하지 않았음. 이것을 위해서는 여성운동 진영의 요구가 있어야 할 것임. 성 주류화 관련한 이슈에 대해서 정부 고위 관리직들, 예를 들어 농림부 장관, 과기부 장관 등 고위 관리들이 책임을 져야 할 것임. 전문가는 고용할 수 있겠지만 최종 책임은 고위 관리들이 지게 해야 함. 그들이 실적을 올리지 못하면 그 책임을 지도록 해야 하는 것임. 모든 공무원들이 성과 평가서에 올릴 수 있도록 해야만 하는 것임. 베이징 회의 이후로 주요 국가개발 기구들에서 이런 작업을 했음. 성인지 예산에 대해서도 언급을 했었는데, 경제 기획을 담당하는 고위 관리들이 책임을 져야 함. 여성부가 도움을 주고 지원을 할 수는 있지만 책임을 지는 것이 아님. 그런데 이것이 책무성 일부에 들어가지 않으면 그들이 하지 않을 것이기 때문에 반드시 책임 부문에 들어가야 한다는 것임. 결과에 따른 상과 벌을 줘야 함. 방글라데시와 같은 경우는 총리가 여성정책의 국가조정위원회의 수뇌가 되고 있음. 총리가 좌장을 맡고 있는 여러 장관회의에서 책임을 짐. 이런 식의 책임성이 매우 중요함. 다른 예를 들자면 대학의 경

우 성차별 정책과 지침이 있는데 이것의 책임은 총장이 져야함. 성차별의 문제가 생겼을 때, 최종적인 책임은 총장이나 학장이 지도록 해야 함. 이것이 최신의 경향이고 문서화 되고 있음. 책임성이라는 것을 힘 있는 사람에게 부과해야 한다고 생각함. 그래야 리소스를 확보해서 이 일을 하도록 사람들을 고용 할 수 있을 것임.

■ C. Bacchi

질문이 어떻게 복잡성이라고 하는 것을 실제 현장에 해석, 적용 할 수 있는지 개념해석의 문제와 관련된 것이었음. 여러 가지 개념에 대해서 탐험을 하고 물어야 함. 개념이라고 하는 것은 복잡하게 얽혀있기 때문에 쉬운 것이 아님. 복잡성에 대해서, 개념에 대해서 어떠한 접근법을 가질 수 있는가를 질문하셨음. 이는 굉장히 대답하기 힘든, 도전적인 질문임.

우리가 해야 할 것은 고정된 의미와 유동적 의미 사이를 조정을 해야 하는 것임. 정책을 만드는 사람들은 성 주류화에 대한 정의를 내리려 할 것이고, 성 평등이 무엇인가에 대해 설명을 하려 할 것이고, 성 평등에 대한 가이드라인을 제시하려고 할 것임. 이러한 것이 고정된 의미임. 여기서는 아주 구체화 되어서 정책이나 모든 것들이 구조화되고 분명하게 정의가 될 것임. 물론 성 주류화나 성 평등에 있어서 아주 정확한 개념, 고정적인 개념을 만들어 낸다고 하더라도 지속적인 정확한 의미는 무엇인가에 대한 끊임없는 탐험을 해야 함. 그것은 유동적 의미임. 고정적 의미와 유동적 의미 사이에서 고민하면서 정립작업을 진행시켜야 함.

동료와 논문을 썼는데 어떠어떠한 것이 필요한지를 모색하고 방법들을 제시했음. 정치프로젝트를 진행하는데 있어서 기억해야 할 것은 어느 누구도 정확한 답은 모른다는 것임. 우리가 하는 활동을 통해서 다른 사람들에게 영향을 주고 인식을 깨우기 위한 노력을 하지만 어느 누구도 답은 모르고 있음. 이곳에 참석하신 분들은 특정 목적을 가지고 다양한 프로젝트를 진행하고 있을 것임. 정책을 만들고 여러 가지를 실천하는데 있어서 가정, 전제라고 하는 것을 분명히 하겠지만 전제, 가정에서 빠지는 것이 있을 것임. 이러한 것들을 우리가 필연적으로 가질 수밖에 없는데, 이 때 제가 제안하고 싶은 것은 고

정된 의미와 유동적 의미를 생각해 봐야 한다는 것임. 고정된 의미만을 생각하는 순간 빠지는 것이 있을테지만, 유동적 의미로 하면 그것이 채워질 것임.

■ M. Böker

제가 일을 하고 있는 단체에서는 여러 NGO, 정부와 함께 작업을 하는데 교육을 받는 것뿐만 하니라, 교육 이후에 work sheet라든가 metrix라든가 매일 매일 사용할 수 있는 용어를 가지고 평가서를 작성하도록 참여를 유도함. 이렇게 하면 클라이언트 하고 젠더 관련한 이야기를 나눌 수 있는 등의 동기부여에 효과가 있음. 고위 관리직에 있는 사람들과 위와 같은 work sheet를 가지고 작업을 했는데, 몇몇 남성분들이 처음에는 젠더에 대해 인지를 못하고 있다가 시간이 지나면서 좋은 아이디어를 내 놀랐음. 여성들이 젠더 관련해서 일을 한다고 생각하지만 남자들에게도 풍부한 아이디어가 있기 때문에 이러한 work sheet와 같은 activity가 유용함. 이들이 이해당사자가 되면서 일을 더 잘 할 수 있게 되었음.

■ C. Bacchi

제가 성인지 예산과 관련한 부분은 잘 모르기 때문에 첫 번째 질문에 대해 말씀을 드리겠음. 한국의 성 주류화 상황이 흥미로움. 몇 년 전에 적극적 조치와 관련한 연구를 했고, 1996년에 책을 발간했음. 호주에서는 보수적인 정부가 적극적 조치와 관련한 정책을 바꾸면서 제 책이 잘 안 팔리게 되었음. 적극적 조치는 평등을 이야기할 때 중요한 부분임. 저는 학계에 몸담고 있는 사람이기 때문에 여러 가지 주제에 관심이 많음. 여기서 다양성에 대해서 말씀을 드리자면 미국에도 많은 논의가 복잡하게 존재하는데 이는 별로 놀라운 일이 아님. 호주에서도 다양성에 대해 인식하는 방식이 복잡하게 존재하는데 그 이유는 호주 정부 자체가 보수적이기 때문임. 한국과 마찬가지로 호주에서 여러 가지 논의가 진행되고 있음. 성 주류화를 이야기 할 때 호주의 연혁은 김. 호주에서 성 주류화를 얘기하면 정부에 따라 다름. 존 하워드가 있을 때는 보수정권이었고 현재는 노동당이 집권하고 있음. 각 정부의 성격에 따라서 성 주류화의 인식과 실행정도가 차이가 남. 성 주류화에 대해서 이야기

를 할 때 '이것은 이전 정부의 정책인데 왜 현정부에서 이야기를 하느냐'는 식의 비판적인 모습을 보일 때가 있음. 우리는 성 주류화를 적극적으로 논의하기 위해서 로비 활동을 하는 등의 적극적인 행동을 함. 여성연합이나 여성단체와 같은 경우에 특히 이런 성 주류화 관련 활동을 많이 하고 있음. 호주에서 성 주류화와 연결시켜 관심을 가지고 있는 것은 토착 여성에 관한 문제임. 이렇게 호주에서는 다루어야 할 성 주류화 문제들이 많이 있음. session 1에서 개념을 정의한다는 것은 전투, 전쟁과 같다고 말씀드린바 있음. 누가 지배적인 개념을 정착시킬 것인가, 누가 주도적인 개념을 이끌어갈 것인가를 고민하는 것은 끊임없는 전쟁임. 우리가 정한 목적에 가까이 가기 위해 어떻게 개념을 잘 정의할 것인가 역시 끊임없는 작업이라고 할 수 있음. 사회의 변화를 위한 노력을 하고 있고, 그 방법의 일환으로 성 주류화를 이야기 하는 것임. 호주와 같은 경우에는 주류화라는 얘기보다는 성 분석을 더 많이 언급함. 존 하워드 정부에서 사용했던 용어와는 다른 용어를 사용하기 위해서 노동당 정부가 집권하고 있는 현재, 성 분석이라는 단어가 많이 사용되고 있는 것임. 이렇게 상황에 따라 다른 용어들이 사용되고 있음.

■ R. Jahan

사람들이 성 주류화를 활용하는 것이 목표인 것처럼 인식하고 있음. 하지만 우리가 성 주류화를 하는 것이 목표는 아님. 1970-80년대 여성 통합, 여성권익옹호에 대해 항상 주변에서 하고 있었고, 이것이 주류가 되어야 한다는 의미에서 성 주류화라는 용어를 사용했음. 당시에 기존 체제의 주류가 되고자 하는 것인지, 주류자체를 바꾸고자 하는 것인지에 관련한 논쟁까지 진행되었음. 사실 우리가 추구하는 궁극적인 목표는 성 평등임. 여성이 많은 구조적인 제한 요소를 가지고 있기 때문에 여성의 세력화, empowerment가 필요하고, 이를 위해 성 주류화를 활용해야 함. 하지만 성 주류화에 너무 집착하면 안 됨. 물론 너의 접근이 나와 다르다고 하는 것을 '너는 틀렸고, 나는 맞다'는 식으로 간다면 여성들에게 오히려 유해하다고 봄. 우리가 목표하는 바를 달성하기 위해서는 다양한 방법이 있기 때문임.

성 분석, 성인지 예산, 성별영향평가 등과 같은 도구들이 선진국에서 잘 사

용되지 않고 있다는 것이 흥미로움. 이러한 다양한 도구들이 오히려 국제기구를 통해 개발도상국 쪽으로 넘어오고 있음. 교육을 받고 이러한 것을 사용하고자 함. 제가 지금 살고 있는 미국에서는 굉장히 단순한 도구들이 있음. 예를 들어, 기업이나 대학 등에 적극적 조치를 사용하고 있다는 것은 알지만 어떤 기관에서도 성별영향평가, 성인지 예산을 활용한다는 얘기는 들어본 적이 없음. 미국과 같은 선진국에서는 이렇게 성 주류화의 다양한 도구들이 사용되지 못하고 있음. 호주에서는 성 주류화의 도구를 하워드수상이 그것을 사용했고 이후 집권을 못해서 그 용어가 폐기된 것일 수도 있지만, 우리는 용어 자체에 대해서 집착을 하지 않았으면 좋겠음. 사람들이 많이 아는 용어를 사용할 수도 있음. 궁극적인 목표인 젠더 관계를 변환시키는 것을 유지해야 함. 이러한 현재의 도전이 유지되는 한, 다양한 용어, 방법이 맥락에 따라 달라질 것임.

현장에서 일하는 저희들은 원주민 여성에게 성 평등이 무엇인지를 설명하지 않고 오히려 무엇이 필요한지, 무엇을 알고 싶은지를 물어봄. 왜냐하면 억압받고 있는 사람들의 상황에서 그들의 것을 아는 것이 중요하기 때문임. 1985년도에 저희들이 처음으로 여성이 동일하지 않고, 각기 다른 의견을 가지고 있다는 이야기를 하기 시작했음. 유럽이 제기하는 다양성의 문제, 나이로비에서 우리가 제기한 구조적인 장애들에 관한 생각, 대학에서 인권과 관련한 논의들이 어느 정도 합의가 되었다고 봄. 정체성의 관점에서 여성이라는 한 그룹이 개인의 이동성을 저해하는 것은 아니다라는 것을 이야기 할 수 있었던 시기였음. 1980년대에는 남반구 여성들이 강력하게 자본주의 문제를 이슈화시키면서 당시에는 그것들을 중요하게 주장했음. 그래서 그 당시에 동등성의 문제에 집중하게 된 것임. 문화적인 측면에 있어서 어느 정도 통일성이 있었던 것 같은데, 현재는 정체성의 문제에 있어서 일종의 차이가 있는 것 같음. 남반구의 여성들조차도 이 문제에 대해서는 의견을 달리하는 것 같다는 생각을 함.

■ M. Böker

session 1에서 나왔던 이야기들에 더해서 말씀을 드리겠음. 성별영향평가,

성인지 예산, 성별통계, 성 평등 등에 대한 이야기가 많이 나왔는데 저는 이런 것들이 서로 상충되는 개념은 아니라고 생각함. 선택의 문제일 수는 있겠지만 상충되는 것은 아님. 성 평등이라고 하는 것을 이루기 위해서 필요한 것이 무엇인가를 고민하다가 성 주류화를 생각하게 된 것이고, 이러한 성 주류화를 이루기 위해서 성별영향평가, 성인지 예산, 성별통계를 고안하게 된 것임. 여러 변화들이 동시다발적으로 일어나고 있음. 전 사회가 점차적으로 변화해 나가고, 세기가 진화해가면서 성 주류화를 이루기 위해서 다양한 도구들을 만들어낸 것이라고 생각함. 이제 우리 다음 세대들이 우리와 같은 방향으로 시도해나갈 것임. 이것은 큰 변화, 혁명, 혁신이라고 할 수 있음.

하지만 혁명이라든가 혁신이라든가 하는 것은 위험할 수도 있음. 여성들의 목소리를 높이면서 변화를 야기하려고 했던 이란의 사례를 보더라도 위험한 요소가 존재함을 알 수 있음. 물론 어느 순간에 가서 우리의 노력을 통해 결국 변화하게 될 것임. 그것을 우리는 개혁, 혁명으로 부를 수 있을 것임. 지금 여러분께 말씀드리고 싶은 것은, 우리는 무언가 하나를 선택해야 하는 것은 아니라 하는 것임. 이전에는 남성과 여성이라는 두 개의 방향이 있었지만, 지금은 그렇게 나누어지는 것이 아님. 성별영향평가로 갈 것인가 성인지 예산으로 갈 것인가를 선택하는 문제가 아닐뿐더러 이 둘이 상충되는 문제는 더더욱 아니라는 것임. 이런 것들을 실행하는데 있어서 영향을 받는 여러 가지 요인이 있음. 그 중 종교적인 것도 하나의 요인이라고 생각함. 각각 개별적인 주제들을 논의 하면서 제가 말씀 드리고자 하는 것은 이것은 같이 가야 한다는 것임. 앞서 많은 분들이 어떻게 용어라는 것이 진화하고, 변화했는가를 말씀해주셨음. 성 평등에 관해서 남성들이 많은 역할을 하고 있고, 소수 인종, 소수 민족이 많은 역할을 하고 있음. 소수민족, 타 그룹들이 함께 일하고 있고 이들은 더 이상 희생자가 아님. 모든 사람들을 함께 참여시킬 수 있는 방법들을 찾아야 함. 우리가 가지고 있는 의미에 기반 해서 방법을 찾아야 함. 주류사회라고 이야기 하고 있는데, 이런 것을 나누어서 이야기해서는 안 됨. 양분화 된 이야기, 파워게임으로 봐서도 안 될 것임. 성에 대한 개념에 대해서 이야기 하면서 내 삶에 있는 개념을 바꾸고, 내 상사의 개념을 바꾸고, 지역사회가 가지고 있는 개념을 바꾸려는 지속적인 노력을 할 때 변화가 가능

할 것임. 물론 많은 시간, 자원, 노력이 필요할 것임. 물론 자원을 확보하는 것이 어려울 것이지만 지속적으로 진행시켜야 할 것임.

■ C. Bacchi

호주의 상황에 대해 아주 잘 알고 계심. 물론 당시 호주의 민주당이라는 용어는 여성의 민주주의를 의미하고, 성인지 예산을 진행할 정도로 우호적인 정치적 상황이었음. 물론 집권당이 바뀌었기 때문에 이것이 없어진 일부의 이유가 될 것임. 당시의 페모크라트들이 많이 사라졌고, 당시 설립되었던 단체도 많이 없어졌음. 하지만 집권당이 바뀌었다는 것만으로는 설명할 수 없음. 전체적인 정부의 윤리구조가 바뀜. New Public Management, 신자유주의 역시 정부가 생각하는 방식으로 대체되었음. 국제 경쟁력, 생산성이라는 것이 강조가 되었기 때문에 이러한 맥락에서 성인지 예산이라는 것은 불필요한 것으로 인식이 됨. 호주에서 이 문제가 사라진 것은 아님. 여전히 계속해서 이런 개념을 재생시키고자 하는 사람도 있고, NGO들도 시도하고 노력하는 분이 있음. 현재 집권하고 있는 노동당이 이것을 다시 사용할 것이라고는 생각하지 않음. 신자유주의의 지배적인 담론이 그렇기 때문에 그렇게 손쉽게 돌아오지 않을 것 같음. 제가 성인지 예산부분에 대해서 왜 잘 알지 못한다고 했느냐는 M. Böker씨가 말한 것처럼 할 수 있는 분야를 한다는 것임. 저는 젠더 분석, 적극적 조치, 다양성 관련 분야에서 일을 할 수 있는 기회가 있었고 다른 분야에 대해서는 기회가 없었음. 제가 말씀드리고 싶은 것은 우리가 할 수 있는 부분, 지위, 역할에서 일을 하고, 그런 부분에서 변화가 시작된다는 것임.

마무리

■ 사회자

토론이 한창 열띠게 진행되는 데 마쳐야 해서 많이 안타까움. 그동안 한국사회에서 성 주류화 관련 새로운 제도를 도입하고, 운영하느라 집중을 많이 했음. 현재는 정치적인 변화 속에서 든든한 배경이었던 NGO와 정부 사이의

소통이 막히게 되고, 전문가들은 소진해 있는 상황. 우리의 전략이 얼마나 지속가능할 것인가를 조심스럽게 제기하고 있는 상황에 오늘 한국여성정책연구원에서 이런 주제로 세계적인 학자, 활동가분들을 초청해서 심포지엄을 조직해주셔서 많은 힘을 얻고, 어떻게 지속해나가야 하는가에 대한 통찰을 얻을 수 있었다고 생각함. 변화는 새로운 것을 소개하는 수준인데, transition은 변화 과정에서 발생하는 여러 가지 저항, 학습과 탈학습, 고정된 의미와 유동적인 의미가 지난하게 부딪히고, 충돌하고 갈등하는 과정을 내포함. 우리가 지금까지 제도를 이식하는데 집중을 했다면 transition을 현명하게 넘기기 위해서 앞으로 지속적으로 이런 담론을 같이 공유하면서 지혜를 모을 수 있기를 기대함.

Participants List

No.	Name	Position	E-mail	Tel.
1	Alison E. Woodward	Professor, Vrije University Brussels, Belgium	Alison.Woodward@vub.ac.be	++32-2-629-1065
2	Carol Bacchi	Professor, University of Adelaide, Australia	carol.bacchi@adelaide.edu.au	++61-88-303-4547
3	Jeong-Won Han	Professor, Catholic University of Pusan, Korea	jhan@cup.ac.kr	82-51-510-0832
4	Ki-Nam Park	Research Fellow, Social Science Research Center, Korea	pkn3430@yahoo.co.kr	82-33-248-1744
5	Kyung-Hee Kim	Director, Gender Impact Assessment Center in KWDI, Korea	kh99kim@kwdimail.re.kr	82-2-3156-7187
6	Ra-Keum Huh	Professor, Ewha Womans University, Korea	lgheo@ewha.ac.kr	82-2-3277-3470
7	Marion Böker	Director, Consultancy on Human Rights and Gender Issues Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin, Germany	marion.boeker@gmx.de	++49-173-937-7240
8	Nam-Hun Lee	Director, Gender Impact Assessment Division, Korea	lhy684@moge.go.kr	82-2-2075-4611
9	Rounaq Jahan	Professor, Columbia University, USA	Rj15@columbia.edu	++1-212-854-7625
10	Yang-Hee Kim	Director, Gender & Leadership, Korea	gnl2020@gmail.com	82-31-900-8919
11	Young-Ock Kim	Director, Gender Mainstreaming Department in KWDI, Korea	youngkk@kwdimail.re.kr	82-2-3156-7131

2009 연구보고서 4-4
「성 주류화 관련제도의 효과적 정착을 위한 연구(II)」의 세부사업보고서

성 주류화의 이론과 실천

2009년 12월 14일 인쇄
2009년 12월 16일 발행

발행인 : **김 태 현**
발행처 : **한국여성정책연구원**
서울시 은평구 진흥로 276(불광동 1-363)
전화 / 02-3156-7000 (代)
인쇄처 : 도서출판 **한 학 문 화**
전화 / 02-313-7593 (代)

ISBN 978-89-8491-335-6 94330 <정가 11,500원>
978-89-8491-318-9 94330 (세트)