

참여정부의 여성정책에 대한 평가: 정당의 공약에서 정책으로*

박 의 경**

초 록

글에서는 2002년 16대 대선당시 노무현 후보를 내세운 새천년민주당의 여성관련 공약을 분석하고, 집권이후 5년이 되어가는 현재 상황에서 그 이행 정도를 평가하는 작업이 주목적이지만, 이를 위해서 대선 직전의 2000 총선시 여성관련 공약과 대선 당시 해당관련 공약과의 연계성도 비교하게 될 것이다. 이러한 평가 작업을 통해서 이 글은 매니페스토, 여권투표(feminist vote)의 중요성에 대한 인지와 함께, 이를 위한 민주시민교육 그리고 그 모든 것들의 지속을 위한 제도의 확보와 동시에 임박해 있는 17대 대선에서 중요하게 다루어져야 할 여성정책이 무엇인지에 대한 제시를 포함하게 될 것이다. 궁극적으로, 이 글에서 필자의 의도는 여성정책의 지속가능성을 확보하고자 하는 것이다.

주제어: 정당, 공약, 여성정책, 참여정부, 매니페스토, 여권투표

I. 들어가는 말

민주주의는 근본적으로 정당을 바탕으로 한 정책 대결의 장으로 형성되는데, 여기서 중요하게 대두되는 것이 바로 선거이다. 선거는 복잡하게 분화된 현대사회에서 일반 국민이 정치에 가장 광범위하게 참여하고, 그 체제의 주인임을 느끼게 하는 가장 근본적이고 기초적인 제도로서, 이 선거제도를 바

* 이 논문은 전남대학교 여성연구소의 지원으로 작성되었다.

** 전남대학교 정치외교학과 조교수

탕으로 하여 정당은 존립근거를 확보하게 되고, 나아가 정권에 접근하게 되는 것이다.

따라서 선거의 기본은 또한 민주주의의 근간을 형성하는 중요한 내용으로, 근대혁명을 통해서 확립된 보통, 평등, 직접, 비밀 선거라는 선거의 4대 원칙으로 구성된다. 여기서 직접, 비밀 선거원칙은 설명하기도 이해하기도 용이하지만, 실제로 보통선거나 평등선거 원칙은 이전의 사회상에 대한 지식이 조금이라도 있다면, 이해하는 것이 그리 쉽지만은 않은 것이 현실이다.

보통선거는 법률로 정하는 일정조건만 충족하면 시민 누구나에게 투표권이 주어진다는 내용이고, 평등선거는 만민의 평등에 근거하여 모든 유권자의 권리를 1인 1표로 한다는 내용이다. 현재의 우리에게 이러한 원칙은 지극히 당연한 것으로 여겨지고 있지만, 17/8세기 당시의 상황으로 보면 이는 매우 예외적인 것으로 기득권자들이 받아들이기 어려운 일이었기에, 혁명을 통해서 이에 대한 여론이 형성되고 수렴되게 된다. 이제 해당 국가에서 일정연령에 도달하는 모두가 선거권을 가지게 되는 시민사회가 형성된 것이다. 물론 이 과정도 단번에 이루어진 것은 아니다. 선거권의 확대는 일련의 점진적인 과정을 거친다. 영국의 경우를 살펴보면, 일단 일정연령 이상의 남성들에게, 이후에 일정연령 이상(남성의 연령보다 높은)의 기혼여성에게, 마지막으로 남성과 동일한 연령기준을 설정하여 그 이상의 여성(기혼과 미혼을 불문하고)에게로 선거권이 확대되면서 현재에 이르게 된다.¹⁾

19세기 중엽 보통선거 원칙의 정립을 통해서 비로소 대의민주주의 체제는 그 근간을 형성하게 된다. 대의 민주주의체제 하에서 주권자는 국민이지만, 정치의 중심에는 정당이 자리 잡게 되고 정당의 공약이라는 것이 유권자인 국민에게 선택의 중요한 요건으로 등장하게 된다. 따라서 현대 민주주의 사회에서 선거와 정당, 그리고 공약은 민주주의의 완성을 위한 3대 요소로서 밀접한 상관관계를 가지고 있다.

그러나 현실에서 선거와 정당에 비해 공약의 중요성이 부각된 것은 비교적 최근이다. 오랫동안 정당의 공약은 선거 때의 한시적 행사에 불과했으며

1) 신명순. 2001. 『비교정치』 291-294.

실제로 각 정당간 공약의 차별성도 찾아보기 어려웠다. 이러한 상황에서 국민의 선택은 공약이나 정책이 아니라 인물 중심으로 움직일 수밖에 없었다. 이것이 최근까지의 한국 현대 정치의 현실이었다. 공약이라는 것이 제대로 국민을 의식하면서 평가받는다든 생각으로 작성되기 시작한 것은 불과 10여 년 정도밖에 되지 않는다. 이전의 공약(公約)은 그야말로 공약(空約)에 불과한 적이 많아 오히려 불신의 대상이 되었다. 대의민주주의 선거에서 “국민은 오직 투표일만 자유로울 뿐이다. 투표일이 지나고 나면 곧 노예로 되기가 쉽다”²⁾라는 루소의 주장에서 알 수 있듯이, 공약은 선거일만 지나면 폐기처분되기 일쑤였다.

대한민국에서는 1990년대 중반을 지나면서 정당간 경쟁이 활성화되면서, 공약에 대한 중요성과 심각성을 정치권에서 인지하게 된다. 따라서 공약은 이제 정당의 성격을 결정짓는 중요한 잣대로까지 인식될 수 있는 가능성을 내포하게 되었다. 공약을 통해 정당의 성격과 정책을 인지하고 선택하기에, 그동안의 인물 본위의 정당체계가 정당 본위로 움직이는 정치사적 발전을 이룩하게 되었다. 특히 2000년대 이후 정당들이 공약을 중요하게 생각하여 각 분야별 공약을 심사숙고하게 되자, 이제는 한발 더 나아가 과연 그 공약이 실현가능한 것인지까지 생각해 보게 된다.

이 글에서는 2002년 16대 대선당시 노무현 후보를 내세운 새천년민주당의 여성관련 공약을 분석하고, 집권이후 5년이 되어가는 현재 상황에서 그 이행 정도를 평가하는 작업이 주 목적이지만, 이를 위해서 대선 직전의 2000 총선 시 여성관련 공약과 대선 당시 해당관련 공약과의 연계성도 비교하게 될 것이다. 이러한 평가 작업을 통해서 이 글은 공약에 대한 이행의 검증, 여권투표(feminist vote)³⁾의 중요성에 대한 인지와 함께, 이를 위한 민주시민교육 그리고 그 모든 것들의 지속을 위한 제도의 확보와 동시에 임박해 있는 17대

2) J. J. Rousseau, 이극찬, 1995. 『정치학』 p.455.

3) 모든 공약 평가시 성 인지적 태도와 여성의를 가지고 평가하는 태도를 말한다. 여성관련 공약의 중요성이 정당차원에서 인지되면서 다양한 경로를 거쳐 나오고 있으나, 이것이 실제 정책으로 전환되고 지속 가능하게 되기 위해서는 여성들의 여권투표에 대한 의식의 고양 필요하지만, 이 글에서 여권투표는 공약에서 정책으로 전환되어 실행된 부분에 대한 평가에 집중하므로 문제의식으로만 제시되어 있다.

대선에서 중요하게 다루어져야 할 여성정책의 방향성과 원칙이 무엇인지에 대한 제시를 포함하게 될 것이다.

II. 선거와 공약, 그리고 여성정책

지난 5.31 지방선거에서부터 선거 공약에 대한 새로운 접근이 구체적으로 실행된 바, 바로 매니페스토 운동이다. 그동안 많은 정당과 후보자가 공약을 내세웠지만, 이에 대한 구체적 검증작업은 동반되지 않았다, 따라서 공약은 공약대로, 정책은 정책대로 상호연관성을 갖지 못한 채 유리되어 있었다. 그러나 1987년을 지나면서 많은 시민단체의 형성과 의견 투입의 활성화와 함께 시민의 참여에 대한 진지한 논의가 사회의 주류를 형성하게 되면서, 선거에 있어 공약에 관심을 가지게 되었다. 공약이 정책으로 이어지고, 정책은 나의 삶에 영향을 준다고 할 때, 시민으로서 공약에 관심을 가지는 것은 지극히 당연한 일이며, 나아가서 우리 사회의 정당을 정책정당으로 바로 서게 하는데 일조하여 민주주의를 확립시키게 될 것이기 때문이다. 따라서 매니페스토 운동은 민주주의를 활성화시키고 궁극적으로 정착시키기 위해 매우 필요한 운동이라고 생각한다.⁴⁾ 매니페스토 운동은 1회성으로 끝나서는 아무 의미가 없다. 매니페스토는 지속성을 가져야 현재의 화두로 대두되어 있는 참여민주주의를 확립시킬 수 있게 된다.⁵⁾

매니페스토와 함께 공약에 대한 관심이 증대되면서 각 분야별 공약에 대한 검증과 대안제시등 여러 가지 대응책이 제시되고 있다. 여성관련 공약도

4) 매니페스토에 대한 시각은 단일하지 않다. 실제로 김영래와 이현출(2006)은 매니페스토에 대해 낙관적으로 김영태(2006)는 회의적으로 본다. 이에 대해 김옥(2006)과 안철현(2006)은 매니페스토의 긍정적 효과를 인정하면서도 정치적 악용 가능성에 대해 우려하는 등 중도적 시각을 보여준다.

5) 한국에서 매니페스토 운동은 2006년 5.31 지방선거를 앞두고 논의되기 시작한 것이다. 이 글은 2000년과 2002년의 총선과 대선 공약에 대한 것이므로, 매니페스토에 대한 논의를 이 글에 구체적으로 반영하기는 어렵다. 다만 여기서 매니페스토를 언급하는 이유는 현 시점부터 매니페스토를 통한 공약의 검증과 정책으로의 이행에 대한 평가 작업의 중요성을 제시하기 위함이다.

이러한 관점에서 평가되고 분석된다. 실제로 여성관련 공약이란 14대 대선 정도부터 나타나기 시작한다. 이 말은 그 이전에는 여성관련 공약이 거의 없었다는 말이다. 여성이 투표권은 가지고 있으며, 실질적인 유권자로서 각인이 되어 있지 않았다는 것을 의미한다. 여성이 독립적인 시민이자 유권자로 인식되기 시작하자 이 분야에 대한 공약이 분리되어 나타나게 된 것이다.

14대 이후 15대 16대로 오면서 이제 여성관련 공약은 대선 후보의 공약 중에서 상당히 중요한 비중을 차지하게 된다. 여성단체들이 이 공약을 검증하고, 집권 이후에도 정책의제로서의 설정에 많은 비중을 두고 다루게 되면서 각 정당은 이 분야에서의 공약과 정책 설정에 신중을 기하게 된다. 17대 대선을 1달여 앞두고 있는 현재, 후보가 확정된 한나라당이나 대통합민주신당에서도 아직 여성관련 공약의제를 구체적으로 내놓지 않고 있다. 서로의 공약에 어떤 내용이 담길 것인지에 대해 매우 신경을 쓰고 있는 상황이다.

아직 17대 대선에서의 여성관련 공약이 확정이 되지 않은 상태에서,⁶⁾ 이 장에서는 대선의 공약에 영향을 미치는 직전의 총선이나 지방선거에서의 여성관련 공약과 이후에 바로 따라오는 대선에서의 여성관련 공약과의 연관성과 그에 따른 정책 의제 설정과 실현도를 분석해 보기로 한다. 즉, 2002년 대선 직전의 16대 총선의 여성관련 공약은 2002년 16대 대선에서의 여성관련 공약과의 관련성 속에서 살펴볼 것이다.

1. 16대 총선(2000년 4월 13일)시 여성관련 공약

16대 총선에서 여성의 진출이 괄목할 만했다. 지역구에서 5인의 당선자, 전국구에서 11인의 당선자를 배출하여 총 16인의 여성국회의원이 당선되었다. 비율로 보면 5.8%로 전 세계 평균 12%의 절반에 조금 못 미치는 수치이다. 물론 이전 15대의 2%대에 비하면 급진적 성장이며, 이는 선거 직전 몇몇 여성의원의 노력으로 비례대표에 여성 30% 할당에 대한 의무조항이 정

6) 논문을 수정하는 시기인 12월 현재는 17대 대선의 여성관련 공약이 나와 있으나, 이 논문의 작성과 투고 시기가 10월 말이었던 관계로 17대 대선의 여성관련 공약은 반영할 수 없었음을 밝혀둔다.

당법에 추가되는데 기인한다. 그러나 이러한 정당법의 개정도 새천년민주당을 제외하고 한나라당을 비롯한 다른 정당의 결정에는 영향을 미치지 못했다. 자신들이 국회에서 통과시킨 법을 무시하는 양태를 드러낸 사례이다.

여러 가지 문제에도 불구하고 당시까지로 보아 사상최대의 여성의원을 보유하게 된 것이 16대 국회였다. 이러한 상황에서 16대 총선에서 제시된 양대 정당의 여성관련 공약을 살펴보고 다음 대선에서의 여성관련 공약의 방향을 제시해 보고자 한다. 여전히 지역주의에 불모잡혀 정책과 비전이 제대로 힘을 발휘하고 있지는 못하지만, 궁극적으로 우리의 선거가 정책대결의 장으로 변모하고, 정계개편은 국민의 힘으로 이룬다는 사실을 확인시켜 주는 전초 작업이기도 하다.

16대 총선은 여러 분야에서 여성 진출이 두드러지고 여성정치 세력화가 화두로 대두된 상태에서 치러진 새천년 첫선거인만큼, 각 정당 모두 여성정책에 대해 각 분야에서 체계적이고 여성의 관점이 고려된 공약을 제시하였다. 이것이 모두 실천되기만 한다면, 어느 나라 부럽지 않은 양성평등의 국가가 될 수 있을 것이라는 생각이 들 정도이다.

1) 정당별 여성관련 공약

16대 총선의 결과는 한나라당이 원내 제1당을 차지하면서, 새천년민주당과의 양당구도로 재편되었기 때문에, 여기서 공약의 비교의 대상으로는 한나라당과 새천년민주당 두 정당만을 대상으로 할 것이다. 각 당 여성관련 공약을 평가하기 위한 기준은 여성정책 방향, 목표 및 형성, 여성정책의 집행과정, 여성정책의 성과와 영향력이 얼마나 남녀평등 원칙에 입각하여 이루어졌는지 그리고 정책 집행의 실현 가능성 여부이다. 일단 각 당 모두가 변화하는 사회에서 여성의 지위 향상에 대한 문제점 인식이라는 측면에서 체계적인 정책을 제시하고 있다는 평가를 내릴 수 있겠다.

〈표 1〉 정당별 여성관련 공약

정당	정책공약사항
한나라당	<ul style="list-style-type: none"> - 여성의 정치 및 정치참여 기회 확대 - 정책 결정직에 여성시각 반영 - 여성고용의 안정화 - 여성경제인 활동지원 - 여성의 정보화 사회의 주역화 - 삶의 질 향상을 위한 여성복지정책 확대 - 양성평등 교육과정 확립 - 여성농어민에 대한 육성책 추진 - 대중매체의 성평등문화 정착 - 여성영역의 확대
새천년민주당	<ul style="list-style-type: none"> - 여성공직 진출기회의 확대 - 여성취업기회 확대 - 모성 보호 - 자녀 양육지원 - 폭력으로부터의 보호 - 가정해체 예방 - 성비불균형 시정 - 여성부 신설

박의경, “16대 총선:정당공약과 지역구 여성출마자 공약분석” 한국여성정치연구소. p.3. 2000년 4월 24일 세미나 발표자료⁷⁾

2) 쟁점별 정책 공약

전체적인 여성관련 공약 비교표에서 볼 수 있듯이, 여성의 공직 및 의사 결정직에의 참여 확대, 고용증진, 정보화, 모성보호 확대 및 복지정책, 여성 인권, 교육, 여성농업인 육성을 공통적으로 제시하고 있으며, 개별분야로 가족의 중요성, 대중매체, 여성영역확대를 제시하였다.

7) 이 자료는 다음에 열거한 신문의 자료를 혼합하여 필자가 작성하고 2000년 한국여성정치연구소 세미나에서 발표한 것이다. 한겨레신문, “4.13 정책점검: 여성부문. (2000년 3월 17일) 중앙일보, “전문기자가 본 각당 공약” (2000년 3월 17일) 조선일보, “3년후면 행복한 나라” (2000년 3월 15일)

이밖에 한나라당에서는 여성정책을 주부, 노동자, 청년층, 공무원, 교원, 실업자, 농어민, 장애인, 경제인을 위한 정책 등 대상별로 분류하고 제시한 점이 돋보인다. 각 당이 제시하고 있는 정책이 여성문제에 대한 정확한 인식을 기반으로 하고 있다는 점은 매우 긍정적이다. 그러나 정책의 이행가능성을 세부적으로 따져보고 제시하였는가는 별개의 문제이다.

각당 모두 우선적인 공약 항목으로 여성의 공직 및 의사결정직에의 참여보장을 제시하고 있다. 특히, 새천년민주당과 한나라당은 여성부 신설 혹은 국가기구 강화를 공약으로 제시하고 있다. 이는 당시 대통령직속 여성특별위원회⁸⁾의 위상을 실제적으로 강화시키려는 것이다.

다음으로, 모두 여성의 고용확대 및 고용불안정 제거를 위한 사회보장정책을 내세우고 있다. 특히, 고학력 여성의 취업기회 확대와 고용불안정, 여성의 고용조건 및 근로환경 개선을 제시하고 있다. 실제로 여성정책의 주요한 관심분야는 여성고용의 확대이다. 그러나 한국의 여건상 공약 이행이 그리 쉽지는 않은 것이 현실이다. 특히 고학력 여성의 취업기회 확대는 여전히 불만족스럽다. 수요에 비해 공급이 많은 상태에서 나타나는 애로현상이라 할 수 있다. 여성의 취업을 억제하는 구체적인 요인을 제거하기 위한 정책의 제시가 절실하다. 셋째, 새천년민주당과 한나라당은 모성보호 확대 및 복지를 위한 공약으로 산전산후 휴가 12주 확대, 비용의 사회보험분담을 제기했다. 그러나 이 정책은 정부의 협력 없이는 현실화하기 어렵다. 따라서 구체적인 협력 방안을 정책으로 제시하는 것이 필요하다. 넷째, 여성 인권 보호를 위해 각 당은 모두 아동의 성매매 근절을 위한 단속 및 사회복귀 지원 시스템을 구축하고자 하였고, 새천년민주당에서는 성폭력 친고죄 폐지 및 사이버 성폭력 방지를, 한나라당에서는 가족관련법제도의 정비를 위해 종래 호적제를 1인 1적의 개인별 편제로 바꾸는 방안을 적극 검토하였다.

10대 청소년 매매춘 근절은 최근 사회적으로 심각한 문제를 해결하고자 하는 각당의 의지를 적절히 표현해주고 있으며, 정부가 이 문제를 해결할 의

8) 현재 여성가족부의 전신으로 2001년 여성부가 설치되기 이전까지 여성정책에 대한 총괄기능을 하였다.

지를 보이는 것이 매우 중요하다. 구체적인 정책 대안으로서 새천년민주당에서는 성폭력에서 친고죄를 폐지하겠다는 공약을 제시하였다. 지금까지 친고죄 폐지에 대하여는 인권침해나 인권유린이냐의 입장에서 많은 논란이 있었다. 그러나 여성의 입장에서 볼 때 일단 성폭력을 범죄로 보고 처벌하겠다는 점은 여성주의적 관점이 반영된 정책이라 볼 수 있겠다.

호적제에서 1인 1적의 개인별 편제로 바꾸겠다는 한나라당의 방안을 여성과 자녀의 입장에서 보면, 이는 가부장적 부계제를 양성 평등의 가족제도로 전환하겠다는 공약이다. 물론 이 공약이 이행되기에는 많은 제약이 따르겠지만, 가부장적 호주제의 문제점을 인식하고 있다는 점, 그리고 이 호주제가 변화할 가능성을 보이고 있다는 점 역시 여성주의적 관점이 반영된 정책이라 하겠다.

또 여성의 교육에 있어서의 양성평등 교육과정의 확립과 교육행정직과 전문직에의 여성비율 확대를 새천년민주당과 한나라당 공히 제시하고 있으며, 특히 새천년민주당은 학교내 성희롱 근절을 위한 대책까지도 공약으로 내세웠다. 마지막으로 각 당 모두 여성 농업인의 복지증진에 관심을 가졌다. 새천년민주당은 농가 도우미 확대실시에 관심을 가지고 있다.

큰 틀에서의 차이는 별로 눈에 띄지 않는 가운데에서도, 각 당 정책마다 다소나마 특징이 있다. 새천년민주당에서는 가족의 중요성을 강조하고 있다. 즉, 가정의 중요성 재인식 프로그램 개발, 명절 및 관혼상제에 남녀평등 참여 독려, 다양한 가족을 위한 가족복지 서비스 확대, 저소득 모자가정 및 부자가정 지원기준 동일화 및 민간부문 가족 간호휴직제 도입 정책은 가족의 중요성과 여성주의적 관점이 반영되어 있다고 볼 수 있다. 한나라당은 대중매체와 성차별 문화 개선, 여성의 미디어 및 문화활동 적극지원, 구체분야 정책결정과정에 여성의 참여확대, 통일대비 여성정책 적극 추진, 환경문제 해결에 여성 참여유도등을 제시하였다.

이를 표로 제시하면 다음과 같다.

〈표 2〉 쟁점별 정책공약 1 (여성의 사회적 권한을 위한 장치)

정 당	정 책 공 약 사 항
한나라당	<ul style="list-style-type: none"> - 여성권의 향상을 위한 국가기구 강화 및 지방자치단체에 여성전담 부서 설치 (광역 및 기초자치단체에 여성국 신설) - 여성의 정치참여 확대(선출직과 비례대표직의 30% 여성할당제, 여성의석 수 또는 여성출마자의 득표율에 따른 국가지원 배분) - 정책결정직에 여성시각 반영(공무원 보직 배치, 승진, 교육 훈련시에 여성공무원 20% 할당, 5급이상 여성공무원 비율 20%, 개방형 공직자 임용시 여성 비율 확보, 여성전문가 데이터베이스화, 정부 각 위원회에 여성위원 30% 강제 규정 신설) - 교육 행정직 및 전문직에 여성비율 확대(하교 행정가와 부장교사 임용에 여교원 의무임용제, 대학교수직에 여성참여확대)
새천년민주당	<ul style="list-style-type: none"> - 여성부 신설 - 중앙부처와 차관급 및 지방자치단체 부단체장에 여성임용확대 - 중앙부처와 지방자치단체 5급과 6급 승진시 여성비율 20% 확대 - 여교장 및 여교감 승진목표제 - 여성과학자 육성을 위한 행정적, 재정적 지원확대

박의경, “16대 총선:정당공약과 지역구 여성출마자 공약분석” 한국여성정치연구소, p.3. 2000년 4월 24일 세미나 발표자료⁹⁾

9) <표 1>과 동일한 방식으로 작성되었다.

〈표 3〉 쟁점별 정책공약 2 (여성의 사회진출 및 고용지원정책)

정 당	정 책 공 약 사 항
한나라당	<ul style="list-style-type: none"> - 여성의 우선해고 방지 - 여성실업대책과 남녀고용차별문제를 실질적으로 다루는 가칭 ‘고용 평등위원회’ 설치 - 원격직업훈련, 원격근무, 재택근무 활성화 - 여성취업기회 확대: 적극적 조치 도입 및 전국적 정보망 구축 운영 - 여성실업대책 및 재고용 확대 - 비정규직 여성노동자의 고용조건 및 근로 환경개선 - 여성전용 정보서비스 센터 운영: 여성취업을 비롯한 각종 정보서비스 제공
새천년민주당	<ul style="list-style-type: none"> - 비정규직 여성근로자 보호 - 여성창업촉진을 위한 창업교육, 보육센터, 정보망구축, 자금지원 확대, 여성 기업 생산물품에 대한 정부와 공기업의 우선 구매제 확대 - 실직 여성가장을 위한 지원 확대 - 퇴직 여성의 재고용을 위한 고용보험기금의 여성재고용 장려금 확충

박의경, “16대 총선:정당공약과 지역구 여성출마자 공약분석” 한국여성정치연구소, p.3. 2000년 4월 24일 세미나 발표자료¹⁰⁾

10) <표 1>과 동일한 방식으로 작성되었다.

〈표 4〉 쟁점별 정책공약 3 (남녀평등을 위한 조치)

정 당	정 책 공 약 사 항
한나라당	<ul style="list-style-type: none"> - 노동시장의 남녀차별에 대한 행정감독 및 지도강화 - 남녀고용평등지표의 개발과 이를 통한 기업평가 - 남녀차별에 대한 지율점검 범위 확대 - 간접 성차별에 대한 처벌규정 신설, 고용상 차별에 대한 구제절차 마련, 고용 평등문제를 전담하는 근로감독관 수 증대 - 직장내 성차별, 성희롱, 폭언, 폭행 근절을 위한 적극적 대책 수립 - 친고죄 폐지 및 성폭력 특별법 개정 - 호주제를 대체할 수 있는 ‘기본 가족별 편제방안’ 혹은 ‘1인 1적의 개인별 편 제방안’ 검토 - 양성평등 교육과정 확립
새천년민주당	<ul style="list-style-type: none"> - 양성평등의식 확산을 위한 학교교육 강화 - 친고죄 폐지

박의경, “16대 총선:정당공약과 지역구 여성출마자 공약분석” 한국여성정치연구소, p.3. 2000년 4월 24일 세미나 발표자료¹¹⁾

16대 총선시 각 정당의 여성관련 공약은 이후 16대 대선의 공약으로 이어지고, 17대 총선과 2006년 지방선거를 거쳐 17대 대선에 임박한 지금까지 현재진행형으로 이어지고 있다. 선거 공약의 역사를 살펴볼 때, 공약의 차기로의 이행정도는 16대 이후부터 명시적으로 드러나며, 각 여성단체에서도 공약의 이행평가를 정기적으로 수행하면서, 그 지속성을 추적하고 있다.

11) <표 1>과 동일한 방식으로 작성되었다.

Ⅲ. 16대 대선에서의 여성관련 공약과 여성정책

1. 여성관련 공약과 정책

16대 대선시 한나라당과 새천년민주당의 여성관련공약을 표로 제시하면 아래와 같다. 이렇게 볼 때, 이 시기의 여성관련 공약은 2장에서 검토한 바 있는 2000년 16대 총선당시 각 정당의 여성관련 공약이 거의 반복되고 있음을 알 수 있다.

당시의 선거과정에서 가장 관심을 모은 것은 일자리의 문제, 여성에 대한 차별의 해소, 보육에 대한 사회적 책임, 여성의 정치참여의 진작과 함께 호주제가 대표적 이슈로 등장하고 있다. 여성문제에 대한 공통의 관심사로서 여성의 지위에 관련된 사항과 여성의 권익에 관련된 내용 그리고 여성의 정치참여와 정책관련 분야가 있다.

여성의 지위에 관련해서는 호주제, 친양자제도, 가사노동의 처리 문제(가치에 대한 법적 대응)등이 있으며, 여성의 권익관련 내용으로는 성매매의 문제, 여성차별에 대한 대책, 성폭력과 가정폭력에 대한 대응, 직장과 가정의 양립을 위한 보육대책, 비정규직 여성노동자의 문제, 여성의 일자리, 여성노인에 대한 지원등과 함께 궁극적으로 양성평등의식의 정착을 위한 사회적 책임 등이 포함되고 있다. 정치참여에 대한 내용으로는 정치, 행정 분야에서의 채용, 승진 할당제 도입, 여성정책 담당기구와 여성정책 담당관제등의 문제를 각 정당이 공통적인 문제의식으로 공유하고 있었다.

〈표 5〉 정당별 여성관련 공약

정 당	정 책 공 약 사 항
한나라당	<ol style="list-style-type: none"> 1. 100만개 여성일자리 창출 2. 여성 직업훈련 강화 및 전문인력 양성 3. 여성의 채용, 임용, 승진 등에서 차별 받지 않도록 함 4. 비정규직 근로자가 안심하고 일할 수 있도록 함 5. 보육, 마음놓고 맡길 수 있도록 국가가 책임짐 6. 모성보호 및 육아휴직제도 강화 7. 종합적인 가족정책 추진 및 여성의 재산권과 법적 권리 보장 8. 고령 여성과 여성 가구주, 여성 장애인 등에 대한 종합복지대책 마련 9. 여성들의 정보화 능력 및 문화생산능력 높임 10. 교육과 대중매체를 통한 남녀평등의식 확산 11. 여성 농업인을 보호, 육성 12. 폭력으로부터 여성 보호 13. 여성의 정치, 사회 참여를 확대
새천년민주당	<ol style="list-style-type: none"> 1. 보육료 절반을 국가가 지원하고, 안심하고 아이를 맡길 수 있는 보육환경을 만들 2. 여성일자리 50만개 창출과 여성취업촉진기반 조성으로 여성이 일할 수 있는 사회를 만들 3. 동일가치 노동의 기준과 간접차별 기준을 마련하고, 직장내 성희롱 규제를 강화하는 등 남녀고용평등제도를 정착 4. 직장보육과 육아휴직제도의 현실화, 가족간호휴가제를 도입하는 등 가정과직장이 양립되도록 함. 5. 모든 선출직에 지역구 30%, 비례대표 50%할당제 실시 및 5급이상 여성공무원 20%를 위한 임용 목표제를 실시 6. <성매매 방지법> 제정 및 친고죄 폐지등 여성에 대한 폭력예방과 인권보호를 강화 7. 호주제 폐지 등 양성평등한 가족정책과 다양한 가족에 대한 지원을 확대. 8. 여성농어민, 장애인, 노인의 복지향상을 위해 적극 지원. 9. 모성보호제도를 강화하고 여성건강 증진을 위한 지원을 확대. 10. 교육, 문화, 미디어의 양성평등문화 정착을 위해 노력 11. 여성과학 기술자의 사회적 진출기회 확대 및 안정적 연구기반 토대를 마련. 12. 평화, 통일, 환경, 국제협력에 여성의 참여를 확대. 13. 여성부를 강화하고 양성평등의 관점에서 예산과 정책을 만들.

한국정책학회, 제16대 대통령선거 정책공약비교분석집. 2002. pp.247-248

16대 대선에서 새천년민주당의 노무현 후보가 대통령에 선출되었고, 노 대통령은 12대 국정과제를 통해 정책방향을 제시한다. 이 중에서 여성관련 정책과제는 <국민통합과 양성평등> 항목의 과제 중 '5대차별 해소를 통한 평등사회 구현'과 '양성평등사회의 구현'에서 구체적으로 제시된다. 이제 앞에서 살펴본 새천년민주당의 공약이 정책으로 전환되는 순간이다.

〈표 6〉 참여정부의 여성정책과제 (사회통합과 양성평등)

5대차별 해소	<ul style="list-style-type: none"> * 한시적 Affirmative Action 도입추진(할당제, 채용목표제의 실효성에 대한 의문) - 민간부문 채용/ 정부 입찰에 우선권과 인센티브 제공(비정규직과 외국인 제외) * 차별금지법 제정/ 차별시정위원회 설치
양성평등사회 구현	<ul style="list-style-type: none"> * 정치관계법에 여성참여 확대방안 반영/ 공공부문 여성채용 확대 * 호주제 폐지를 위한 국민 공감대 확산/ 폐지 이후 대안 검토 * 성 인지도 가족지표 개발 및 가족 정책 기본법 제정 * 성매매 피해 여성 - 무료법률 구조사업, 현장 상담센터 확충, 자활 지원(국무총리 산하 성매매 방지 대책기구 설치)
보육	* 보육료의 50% 국가지원/ 육아휴직제도의 활성화 (참여복지 항목)
일자리 창출	* 여성, 노인, 장애인 등을 대상으로 매년 5-10만개 일자리 창출 (사회통합적 노사관계구축 항목)

김복규, “선거공약을 통해본 여성정책과제,” 2003년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집, p.10

일자리 창출이라든가, 보육문제의 사회적 책임성 등의 문제가 들어있지 않아, 앞서 살펴본 새천년민주당 여성관련 대선공약의 내용이 전부 담겨 있는 것은 아니지만, 일단 기본적인 국정지표로서 양성평등과 차별해소 차원에서 여성문제에 접근하고 있음을 알 수 있다.

2003년 2월 참여정부의 여성정책의 기본 방향은 새천년민주당이 공약으로 제시한 ‘여성이 행복한 나라’¹²⁾로 대표되는데, 여성의 사회참여를 가능케 하는

12) 한국정책학회. 2002. p.255.

기반으로 보육에 대한 사회적 책임을 강조하면서 보육환경 개선을 중요한 정책지표로 제시하고, 여성에 대한 일자리 확대를 기치로 내세운다. 궁극적으로 가정과 직장의 양립 가능성을 제고하도록 하는 선에서 정책기조를 유지한다. 출산 이후 아동보육과 노인 부양까지 여성의 부담으로 여겨지던 영역의 사회적 책임성을 강조하고 국가가 개입하게 되면서, 이전에는 사적영역으로 간주되었던 것이 이제는 공적영역으로 전환되어 ‘개인적인 것은 정치적인 것’이라는 여성주의의 명제가 현실화되게 된다.

2. 참여정부 여성정책의 수립과 평가

1) 참여정부 여성정책의 수립

2003년 참여정부 출범이후 첫 번째 업무보고에서 여성부는 정부의 여성관련 공약은 다음과 같이 14가지로 요약하여 제시한다. 1)보육의 공공성 확대, 2)여성 일자리 창출, 3)남녀고용평등실현, 4)여성의 대표성 제고, 5)양성평등한 가족정책, 6)가정과 직장의 양립지원, 7)폭력예방 및 인권보호, 8)여성의 복지증진, 9)모성보호와 여성건강, 10)양성평등문화조성, 11)여성과학자 진출기회 확대, 12)여군 인력 육성, 13)남북여성교류 활성화, 14)여성부 역할 제고 등이 그것이다.

이 중에서 여성부는 보육업무의 여성부 이관(기존의 보건복지부에서), 성매매방지대책, 호주제 폐지를 당면 현안과제 설정하고, 여성부의 기능보장과 정책의 성별 영향분석과 평가는 쟁점 과제로, 또 양성평등한 가족정책 및 국제적 수준으로의 여성지위 향상은 핵심전략과제로 구분하여 제시한다, 이 중에서 보육업무와 같이 당시에는 타 부처와의 의견 조율이 완전히 되지 않은 상태의 과제도 있었다.

이러한 정책기조를 바탕으로 2003년부터 시작된 제2차 여성정책 기본계획의 핵심과제는 다음 표와 같이 제시된다.

〈표 7〉 제2차 여성정책 기본계획

핵심과제	정책과제
1. 정책에 양성평등관점 통합	1-1. 여성정책 추진기구 확대 및 성 인지적 예산수립 1-2. 정책의 성별분석을 위한 기반조성
2. 정책결정과정에 여성의 대표성 제고	2-1. 공공부문 여성의 의사결정과정 참여 확대 2-2. 여성의 정치적 대표성 제고 2-3. 기업의 여성관리직 진출 촉진
3. 여성인적자원의 개발과 활용	3-1. 여성 과학기술인력 육성 및 지원 3-2. 여성농어업인의 능력개발 및 전문인력화 3-3. 여성창업 활성화 및 여성기업경쟁력 제고 3-4. 여성정보화 촉진 3-5. 여성의 평생교육 참여여건 강화
4. 남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여제고	4-1. 고용상 기회균등과 남녀차별 개선 4-2. 모성보호 및 직장가정생활의 양립지원 4-3. 여성의 직업능력 개발 및 고용촉진 4-4. 남녀고용평등 의식의 확산 4-5. 비정규직 여성근로자 등의 근로조건 보호와 능력개발 4-6. 보육서비스의 강화
5. 사회, 문화분야 여성참여 확대	5-1. 여성단체 지원 및 협력강화 5-2. 여성자원봉사 활성화 5-3. 여성의 문화예술 활동 참여 확대
6. 평화, 통일, 국제협력에서의 여성의 기여/확대	6-1. 통일대비 여성역량 강화 및 참여확대 6-2. 평화 환경분야에서의 여성역할 강화 6-3. 여성 국제교류 및 협력 활성화
7. 여성의 건강과 복지향상	7-1. 여성 건강증진 대책강화 7-2. 여성의 자활능력 제고와 사회보장권 확대 7-3. 여성노인에 대한 복지서비스 확대 7-4. 여성장애인에 대한 복지서비스 확대
8. 여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 강화	8-1. 성매매 방지대책의 실효성 제고 8-2. 가정폭력 및 성폭력 근절을 위한 대책 추진 8-3. 남녀차별 및 성희롱 피해의 예방과 구제 강화
9. 양성평등한 가족정책 기반조성	9-1. 통합적 가정(가족) 복지정책 기반조성 9-2. 양성평등한 가족법, 제도 구축
10. 평등문화 및 의식의 정착	10-1. 평등문화의 확산과 정착 10-2. 양성평등한 교육환경 조성 10-3. 남녀평등한 미디어 문화의 정착

여성부, 제2차 여성정책기본계획. 2002

제2차 여성정책기본계획은 2003년부터 2007년까지 시행하는 것으로 실질적 남녀평등사회의 실현이라는 비전을 가지고 성주류화(gender-mainstreaming)와 협력체계 구축을 추진전략으로 설정하였다. 이는 1998년부터 2002년까지 시행된 바 있던 제1차 여성정책기본계획의 “건강한 가정의 구현과 국가 및 사회발전에 남녀가 공동으로 참여하고 책임을 분담하는 사회시스템 구축”이라는 목표에서 현실로 한 걸음 더 나아간 형태를 취하고 있다. 제2차 여성정책기본계획의 목표는 남녀의 조화로운 동반자 관계형성, 지식기반 사회 여성의 경쟁력 강화, 사회 각 분야 여성의 대표성 제고, 여성의 복지증진 및 인권 보호 강화 등을 목표로 설정하여 2002년 대선당시의 새천년민주당의 여성공약이 비전으로 내세운 “여성이 행복한 나라”를 구체적으로 실현해 보겠다는 의지를 보여준다. 이렇게 참여정부의 여성정책 기조는 2002년 대선당시 새천년민주당의 여성관련 공약을 기반으로 하여 형성되었다.

특히 제2차 여성정책기본계획에서 성주류화를 기본적인 추진 전략으로 설정함에 따라 부처간 여성정책의 연계성 강화와 성 인지적 예산 도입의 필요성, 각 정책의 성별영향평가의 실행과 그 지표의 개발, 성 인지적 통계 작성, 성 인지적 정책형성 등 정책에 있어서의 양성평등 관점 통합 등이 이전과 다른 새로운 내용으로 자리 잡았다.¹³⁾ 이제 여성정책은 제시와 기획단계에서 구체적 실행단계로 들어섰다고도 할 수 있다.

2) 참여정부 여성정책에 대한 분석과 평가

참여정부는 여성정책을 여성부¹⁴⁾ 중심으로 추진해 나간다. 여성부는 제2차 여성정책기본계획의 10대 핵심과제를 중심으로 정책과제와 세부과제를 설정하여 집행해 오면서 2007년 현재에 이르고 있다. 2006년도 여성가족부의 여성정책 추진성가에 따르면, 많은 부분에 있어 일단 그 이전에 비해 진전된 것으로 평가할 수 있겠으나, 이에 대한 제대로 된 평가를 위해서는 2002년

13) 한국여성개발원 연구보고서, “제3차 여성정책기본계획(안)” 2006년 12월, pp.4-7.

14) 여성부는 2004년에 보건복지부에서 영유아 복지업무를 이관 받아 여성가족부로 확대 재편되었다.

대선당시 새천년민주당의 여성관련 공약과의 비교분석을 해보아야 할 것이다. 공약에서 정책으로 이행된 것에 대한 분석과 집행의 정도에 대한 평가가 내려져야 다음 단계와 차기정권에서 필요한 공약이나 정책이 무엇인지 분명해지기 때문이다.

2002년 새천년민주당의 여성관련 공약을 간단하게 정리하고 2006년 여성가족부의 여성정책 추진성과와 비교해 보면 다음의 표와 같이 나타난다.

〈표 8〉 2002년 공약과 2006년 정책성과

과제	2002년 대선시 새천년민주당의 여성관련 공약	2006년 여성가족부 정책추진성과
여성할당	*모든 선출직 지역구 30%, 비례대표 50% *공무원 5급이상 관리자 20% *교장, 교감 20% *여성과학기술자의 사회적 진출 확대	*선출직 비례대표 50% 법제화 *공무원 5급이상 관리자 2006년 현재 9.6% *여성교장 9.2%, 여성교감 16.1% *여성과학인력 채용목표제: 2006년 99개기관 대상으로 21.4%
성매매, 성폭력	*성매매방지법 제정 *친고죄 폐지 *성매매방지 종합대책기구 설치	*성매매방지법 제정 *가정폭력방지법 개정 *성매매 방지를 위한 상담소, 지원시설 확충
육아휴직, 모성보호	*육아휴직급여 평균임금 40%로 확대 *생리대 부가가치세 면제	*육아 휴직급여 2007년 4월에 50만원으로 확대
한부모가족 지원	*모자보호시설 증대 *양육비지원 현실화	*보육재정 확대 *영아 기본보조금 지원 및 유아 기본 보조금 시범실시(2006) *건강가정지원센터 설치확대, 아이돌보미 연계사업 수행(2006년 50개소 29만명)
여성장애인 지원	*관련부처 여성장애인 전담인력 설치 *출산도우미 파견	*여성장애인에 대한 취업지원 강화
여성농민지원	*농가도우미제도 60일로 확충 *여성농업인센터 확충	*여성농업인센터 38개소로 확충(2006) *농업인 영유아양육비 지원 확충(2006)

과제	2002년 대선시 새천년민주당의 여성관련 공약	2006년 여성가족부 정책추진성과
노인복지	*장기와병노인 방문간호서비스 확대	*여성노인취업서비스 -고령자 인재은행 지정 확대 -고령자 단기적응훈련 실시
성평등의식 정착	*교육위원회 여성비율 확대 *교육, 문화, 미디어의 양성평등문화 정 착을 위해 노력	*정부위원회 여성참여율 2006년 33.7% *양성평등교육실시 *교원 연수과정에 “양성평등교육” 내용 반영 및 강화 *양성평등연구학교 운영(6개교) *학부모등 성인대상 양성평등교육 실시
남북여성교류와 국제협력	*교류사업지원 *남한 여성정보통신전문가 북한파견	*남북교류협력과정에 여성참여를 확대 (2007년 10월의 남북정상회담에 여성 의 참여 확대) *호주제 폐지후 UN 여성차별철폐협약 의 유보조항 철회 및 선택의정서 가입
성 인지적 예산정책	*여성부 강화 *지자체 여성담당관 제도 도입	*영유아복지업무를 이관받아 여성가족 부로 확대개편 *국무총리 산하 여성정책조정회의 구성 -중앙에 여성정책책임관 48개 운영 *성별 영향평가 시범실시

한겨레신문, 2002년 11월 18일자 “한다는걸까 안한다는걸까: ‘여성공약’ 헛갈려”.

한국정책학회, 제16대 대통령선거 정책공약비교분석집. p.248. 2002.

여성가족부, 2006년 여성정책 추진성과. pp.15-18

<표 8>에서 드러나는 것은 행정부에서 단독으로 처리할 수 있는 정책과제는 많은 부분 실행되었고, 일부는 현재 진행형이다. 양성평등적 관점을 정책에 통합시킨다는 제1의 핵심과제를 실현하기 위해서 중앙 부처간 여성정책조정회의의 설치와 성별영향평가 확대 및 내실화, 성 인지적 예산제도를 2006년 10월부터 국가 재정법에 반영하여 2010년부터 적용하기로 하였다. 여성 인적자원의 개발과 활용이라는 핵심과제 하에서 여성과학기술인, 여성농어업인, 여성기술인력의 육성지원, 여성가장에 대한 창업지원등을 비롯하여 여성의 건강과 복지 향상이라는 핵심과제로 묶인 여성근로자, 여성장에

인, 여성노인에 대한 종합적 접근도 나름대로의 진척을 보고 있다. 특히 여성에 대한 폭력예방 및 인권보호는 성매매 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률의 제정과 가정폭력 방지법 개정을 통해 가장 괄목할만한 성과를 보였다. 남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여제고 분야에 있어서는 육아휴직제도의 정착을 위해 육아휴직급여를 확대해가는 과정이며, 대체인력 채용장려 지원을 강화하고 있다. 또한 비정규직 근로자의 보호를 위한 법률을 제정하고 출산후 계속 고용 지원금제를 2006년 도입하였다. 제1차 중장기 보육계획(2006-2010)을 수립하여 직장보육시설에 대한 지속적 지도 감독을 통해 직장보육시설 의무 이행율은 2006년 47.1%까지 끌어올렸다. 오랫동안 남녀평등의 장애로 여겨져 왔던 호주제가 폐지되고 국적법이 여성친화적으로 개정되었다.

위와 같은 여러 항목과 달리, 정책결정과정에서 여성의 대표성 제고 항목에서는 약간 다른 양상이 드러나기도 한다. 정부위원회 여성참여율은 이미 2003년에 목표치 30%를 상회하여 2006년에는 33.7%에 달하고 있으나, 공무원 5급이상 관리자 임용목표나 여성교장, 교감 임용목표는 목표수치에 많이 미달하고 있다. 여성비례대표 50%는 정당법에 규정되어 있고, 이에 대한 준수 의식이 형성되어 달성되고 있지만, 지역구 공천 30%는 아직도 요원한 수준이다. 결국 1,2차 여성정책기본계획을 통해서 많은 법과 제도의 도입을 통해 많은 진전이 있었으나, 실질적 사회변화의 체감도는 그리 높지 않았음을 증명하는 것이다. 이는 통계수치에서도 드러나는데, 매년 UNDP에서 발표하는 인간개발보고서(HDR) 중 성별권한척도(GEM)의 순위에서도 알 수 있다. 2000년 83위, 2003년 63위에서 2005년 59위로 상승하는 추세이기는 하나, 현재 한국의 경제력과 세계에서의 위상(경제력 순위 12위, 인간개발지수(HDI) 순위 24-5위)과 비교해 볼 때 이는 턱없이 낮은 순위이다.¹⁵⁾ 다른 분야와 달리 왜 여성의 권한척도만 이리도 낮은 것인지에 대한 분석이 이루어져야 하는 이유이다. 이는 우리 사회의 정치문화 및 의식과 직결되어 있는 것으로, 양성평등문화의 조성에는 아직은 많은 장애가 존재함을 보여준다. 여

15) UNDP. Human Development Report. 2000-2005. www.undp.org

기서부터 시작하여 여성의 경제활동 참가율이나 남녀임금격차도 다른 분야에 비해 매우 느리게 움직이고 있다.

법과 제도가 생각과 문화를 선도해야 하는데 너무 앞서나가 별개의 영역처럼 움직이고 있어, 상호작용에 의한 상승효과가 발생하지 않는 것이다. 국가의 행정권이 미치는 공공부문에서의 여성의 발전 속도는 매우 빠르지만, 이를 민간부문으로 이행시키려는 제도적 조치는 그리 신속하지 않다. 결국 국가가 손쉬운 방법을 채택하고 있다는 비난을 면하기 어려운 이유가 바로 여기에 있다.

여성에게 직장가정 양립시키자는 목표로 설정되어 있는 것도 실상은 남성들에게 가정과 보육에 대한 책임감을 부여하는 작업으로 전환되어야 할 문제이지, 국가가 이를 책임진다는 데에는 한계가 있다. 현재 보육업무에 대한 국가의 접근방법의 근저에는 여전히 보육이나 가사일은 여성의 영역이라는 전제가 깔려있음을 부인할 수 없다. 이는 젠더화된 국가의 근본 속성으로 국가의 비젠더화가 모든 사회문제 해결의 근본이라는 생각이 들어서게 되는 이유도 또한 여기에 있다.

참여정부는 시작부터 사회의 5대 차별¹⁶⁾ 해소를 정책기조로 내세우면서 여성관련 정책을 많이 제시했다. 사회통합과 양성평등을 국정과제로 제시하면서, 그동안 여성계의 숙원사업이었던 것들을 많은 부분 해결해 온 것은 사실이다. 그러나 실제로 성주류화, 성 인지적 예산, 성별영향평가 등 여러 가지 새로운 용어들이 사회에 등장하면서 이에 대한 이해가 제대로 되고 있는 것인지에 대한 의문은 여전히 존재한다. 2006년 한국여성개발원이 여성가족부에 제출한 연구 보고서에 따르면, “지난 10년간 성 인지 정책, 성주류화 등 새로운 용어들이 행정기구 내에 등장하여 폭넓게 사용되어 왔지만, 이에 대한 명확한 이해와 공감대 형성, 정책 추진 역량에는 눈에 띄는 진전이 이루어지지 않았다”¹⁷⁾라는 평가를 내리고 있다.

16) 참여정부가 집권 초기에 국정과제로 제시한 5대 차별 해소는 학력, 지역, 여성, 장애인, 외국인 노동자이라는 5가지에 대한 것으로서, 이를 해소하고 사회통합을 이루어내겠다는 것이 궁극적인 목표로 제시되었다.

17) 한국여성개발원 연구보고서(2006), p.11

결국 여성정책에 대한 심도 있는 이해 없이 정책으로만 집행되고 있음을 의미하는데, 이는 정책기조가 변경되면 소리 없이 사라질 수 있는 충분한 가능성을 내포하고 있다. 여성정책이 진정한 의미에서 사회에서 필요한 정책이라는 공감대의 형성 없이는 그 지속성을 논할 수 없는 것이다. 참여정부의 여성정책이 많은 것을 이루어놓았으나, 보다 중요한 것은 여성정책의 지속가능성의 기반을 다져야 한다는 것이다. 사회의 변화는 지속성을 담보하지 않고는 성공했다고 말할 수 없다. 일회성으로 시행되고 사라지는 정책은 수없이 많다. 여성의 삶에 대한 변화에 대한 절실한 필요와, 이를 위해서는 남성 중심적 삶의 방식에 대한 변화가 필수적이라는 성평등적 발상이 있어야 진정한 의미에서의 양성평등 사회로 이행할 수 있는 조건이 비로소 형성되는 것이다.¹⁸⁾

참여정부가 그 어떤 정부보다도 여성인력의 개발에 많은 노력을 경주하고 있음을 부정하지는 않는다. 실제로 2006년 7월 4일 국무총리 주재 관계부처 장관이 참석한 여성정책조정회의에서 여성인력개발종합계획(2006-2010)이 심의 확정되었다. 핵심과제는 잠재노동력인 여성의 노동시장 참여촉진으로, 여성인력 활용을 통한 선진경제로의 도약을 비전으로 삼고 있다.¹⁹⁾ 여기서 제시된 여성인력개발을 위한 일자리 확대, 여성능력개발, 또한 이를 뒷받침하기 위한 여성인적자원 인프라구축과 직장가정 양립기반 조성, 그리고 정책의 종합적 추진을 위한 추진체계 정비등 5대부문으로 구성되어 있다.²⁰⁾ 2002년 대선 공약부터 참여정부의 정책과 앞으로의 계획까지 별반 차이를 보이지 않는다. 여기에서도 문화와 의식에 대한 체계적 작업을 위한 시도는 보이지 않는다. 법과 제도라는 틀은 이제 완성되어 가는데, 그 내용물은 여전히 채워지지 않은 상태라 할 수 있다.

18) 2000년 UN에서 개최된 Beijing+5 세계 여성대회에서의 중요 주제는 성주류화와 함께 남성 교육이었다.

19) OECD 국가중 한국은 여성인력 활용율이 매우 낮은 국가에 속한다. 인력활용 측면에서 GDP가 높은 선진국과 한국의 차이는 여성인력의 활용율에 있다는 것이 OECD의 발표이다. 스웨덴의 여성경제활동참가율 80%이상, 미국 70%정도에 비해 한국은 50%에 머물러 있는 현실로 볼 때, 이러한 분석이 설득력을 가진다.

20) 관계부처합동, 여성인력개발종합계획('06-'10): 2007년도 시행계획. 2007년 6월, pp.15-16.

의식과 문화의 뒷받침이 없는 제도의 변화는 일시적이며 허위적일 가능성이 매우 높다. 다음 단계로의 도약이나 진전에 대한 희망을 가지기 어려운 경우가 대부분이며, 더구나 차기 정권에서 이의 연장과 지속을 기대하기는 보다 어려워진다. 따라서 앞서 언급한 여러 가지 행정적 조치들보다 더욱 중요한 것이 의식의 변화를 통한 양성평등 문화의 형성이다. 생각은 행동을 변화시키고, 행동은 습관을 만들고, 습관은 제도로 이어져 또 다시 생각으로 환류된다. 지금까지 참여정부가 여성정책이라는 하드웨어에 집중하여 왔다면, 이제부터는 그 하드웨어를 조종해줄 양성평등문화라는 소프트웨어 개발에 집중해야 한다. 남성과 여성을 불문하고 인간의 생각이 양성평등문화적 사고로 이행되지 않으면 어떠한 정책도 일회적이고 단기적일 수밖에 없으며, 사회변화로 이어질 지속성을 기대하기는 매우 어려운 것이다. 현재 우리의 목표는 단순히 제도를 설정하는데만 있는 것이 아니라, 제도가 설정되고 정착하여 안정적으로 지속가능하게 만드는데 있다.

IV. 미래를 위한 제언 - 여성정책의 지속가능성을 위하여

법과 제도의 변화가 먼저인지, 의식과 문화의 변화가 먼저인지에 대한 논의는 닭과 달걀의 논의와도 같이 쉽사리 답을 내릴 수 있는 문제는 아니다. 그러나 한 가지 분명한 것은 두 가지 모두 절대적으로 필요하다는 것이다. 어느 하나의 뒷받침 없이 다른 것이 역동성을 가지기 어렵다는 말과 별반 다르지 않다. 상호간에 서로의 영향력을 가지고 있기에, 의식의 변화는 생각을 바꾸고, 생각이 바뀌면 현실에서 삶의 모습이 변화한다. 눈에 보이는 현실의 변화는 이제 당연한 것으로 간주되고, 변화된 생각에 정당성과 당위성이 부여된다. 이렇게 해서 역사는 움직이고, 사회는 변화하는 것이다. 젠더화된 국가의 비젠더화로 이런 과정을 거쳐 형성될 수 있을 것이다.

결론적으로 법과 제도의 변화를 위해서는 안정적으로 그 지속성이 확보되어야 하는데, 지속성의 확보를 위해 필요한 것이 바로 양성평등에 대한 의식의 변화와 문화의 형성이다. 이 과정에서 주역은 당연히 민주주의 사회의 시

민이다. 시민으로 하여금 민주주의를 움직이게 하는 제도의 근간은 바로 선거에 있다. 선거를 통해서 집권정당이 가려지고, 정책이 선택되면, 이를 통해서 법과 제도의 변화가 발생하고 삶의 방식에도 영향을 미치게 되는 것이다. 여기에 민주주의란 삶의 방식²¹⁾이라는 말의 적실성이 존재한다.

선거에 임해서 시민들의 정당을 선택할 수 있는 기준으로 제시되는 것이 바로 공약이다. 선거에 있어 공약에 관심을 가지고 평가하는 이유는 공약이 공약으로서 그쳐서는 안된다는데 대한 공감대가 형성되어 있기 때문이다. 공약에서 정책으로 이행되고, 그 정책이 적용되면서, 현실의 삶에서 드러난 문제점을 해결하고 갈등에서 통합의 사회로 진행되어야 한다는데 공약을 분석하는 당위성이 있는 것이다. 따라서 이어지는 선거들에서의 여성관련 공약에 대한 지속적인 관심과 분석, 의견의 제시 등은 공약이 정책으로 이행되는데 결정적인 역할을 하게 될 것이다.

공약을 정책으로 이행시키는 결정적 힘이 어디 있는가에 따라 각 정당이 선거에 임할 때 집중하는 대상이 달라질 것이다. 한국에서 여성관련 공약이 구체적으로 등장하기 시작한 이유라면 시민으로서의 여성에 대한 인지를 들 수 있을 것이다. 정당이란 정권의 장악을 궁극적인 목표로 하기에, 정권창출에 도움이 되는 - 즉, 표가 되는 - 집단의 반응에 매우 민감한 집단이다. 따라서 매 선거 때마다 공약을 분석하고, 평가하고, 정책으로 적용된 이후까지도 검증 작업을 지속할 경우 정당의 유권자에 대한 태도나, 공약 설정시의 태도에 많은 변화가 있을 것은 자명하다. 여기에 2006년 5.31 지방선거부터 시작된 매니페스토 운동의 적실성이 있다.

시민이 살아있음을 명확히 하고, 여기에 시민 여성의 존재에 대한 분명한 각인이 있을 때, 정당의 시민 여성에 대한 태도가 성실해지면서, 제시된 공약은 정책의 전신으로 보다 구체성을 띠게 되고, 사회의 변화를 선도해가는 역할을 하게 될 수 있다. 이렇게 해서 사회의 변화가 이루어지만, 의식과 문화의 변화를 형성하는데 초석이 될 수 있다. 결국 법과 제도라는 형식적 요건과 의식과 문화라는 실질적 요건의 쌍끌이 장세에서 여성을 말하지 않아

21) 존 듀이. 1987. 민주주의와 교육. 이흥우 번역. 교육과학사. p.137

도 되는 사회²²⁾로 이행 될 수 있을 것이다.

이를 위해서 가장 중요한 것은 우선 시민 여성의 역할이다. 그동안 2등 시민으로 숨겨진 상태에서 시민 여성이 민주주의의 주역으로 정당의 공약에 대한 분석, 평가, 비판을 통해 정권을 좌우할 수 있는 주도세력으로 등장한지도 이미 오래되었다. 참여민주주의의 지속가능성을 논하는 21세기에 시민 여성은 민주주의와 매니페스토의 주역이 되어야 한다. 다음으로 필요한 것은 민주시민으로서의 지속적인 교육과 이를 통해서 얻어지는 여권투표(feminist vote)에 대한 중요성이다. 마지막으로 강조하고 싶은 것은 민주주의의 지속가능성을 위한 민주시민교육의 활성화이다. 민주주의는 민주적 삶의 방식에서 드러나는 것이기에, 시민 여성에 대한 지속적인 민주시민교육을 통해서 판단력과 비판의식이 고양되면 공약과 정책도 평가할 수 있는 능력이 증진되고, 사회의 불평등을 평등의 방향²³⁾으로 움직이게 하는 여권투표에 대한 사고도 진척될 것이다. 이제 현대 민주주의사회에서 민주시민교육을 통한 시민의 참여 - 특히, 여성 시민의 참여 - 는 공약에서 정책으로, 정책에서 사회의 변화로 이어지는 연결고리가 되어 선순환하면서, 민주주의는 그 지속가능성을 담보하게 될 것이다.

22) 현대 사회에서 여성을 말하는 궁극적 목적은 여성을 말할 필요가 없는 사회를 만들고자 함이다. 여성할당제로 여성에 대한 불평등이 없어질 때까지 적용하는 한시적인 제도이며, 여성부도 성평등이 달성될 때까지 필요한 한시적 부처임은 모두가 동의하는 바이다.

23) 지구상에 적용되는 물리학의 역할법칙에 따르면, 세상의 모든 것은 불균형에서 균형으로 움직인다.

참고문헌과 자료

- 관계부처 합동(2007). 여성인력종합계획('06-'10): 2007년도 시행계획
- 김복규(2003). 선거공약을 통해서 본 여성정책과제. 한국행정학회 하계학술대회 연구논문집.
- 김영래, 이현출(2006). 매니페스토와 지방선거. 서울: 논형.
- 김영태(2006). 5.31 매니페스토 운동의 비판적 검토. 시민과 세계, 제9호.
- 김 욱(2006). 지방선거와 매니페스토 시민운동. 국회도서관보, Vol.326.
- 듀이, 존. 이홍우 번역(1987). 민주주의와 교육. 교육과학사.
- 박익경(2000). 16대총선: 정당공약과 지역구 여성출마자 공약분석. 한국여성정치연구소 연구발표회.
- 신명순(2001). 비교정치. 박영사.
- 안철현(2006). 2006 지방선거에서의 매니페스토 운동의 의의와 한계. 『21세기 정치학회보』, 제16집 2호.
- 여성가족부(2004). 2004년 여성백서.
- _____ (2005). 2005 여성정책연차보고서-2005년도 여성정책기본계획 추진성과.
- _____ (2006). 2006년 연차보고서-2006년도 여성정책기본계획 추진성과.
- _____ (2006). 제3차 여성정책기본계획(안). 한국여성개발원 연구보고서.
- 여성부(2002). 제2차 여성정책기본계획 (2003-2007).
- 이극찬(1995). 정치학. 법문사.
- 이정희 외(2005). 정치학이란. 인간사랑.
- 한국여성단체연합(2004). 17대 총선과 여성운동 대응활동에 대한 평가토론회.
- 한국정책학회(2002). 제16대 대통령선거 정책공약 비교분석집.
- 한나라당 여성위원회(2006). 주목받는 여성정책 25선-5.31 지방선거 한나라당 여성실천약속.
- 한나라당 정책위원회(2007). 차기정부 여성/가족정책의 새 지평 모색.
- Rousseau, J-J. trans by R. Masters. 1978. *On the Social Contract*. New York: St. Martin's Press.

UNDP. Human Development Report. 2000-2005.

www.undp.org

여성부. 2004. 주요 현안업무보고.

조선일보. 2000. 3. 15. 3년후면 행복한 나라?.

중앙일보. 2000. 3. 17. 전문기자가 본 각당 공약.

한겨레신문. 2000. 3.17. 4.13 정책점검: 여성부분.

한겨레신문. 2002년 11. 18. 한다는걸까 안한다는걸까: '여성공약' 헛갈려.

Public Commitment and Policy on women by the Participatory Government: For Sustainability of the Policies on women

Euikyung Park*

In this study, I analyse the public commitment of Democratic Party for New Millenium on women in the presidential campaign of 2002. Almost five years has passed since president Roe Moo-hyun got the power in 2002. At this point I will evaluate the degree of implementation of the public commitment presented in the presidential campaign of 2002. In this process, this study will also present the important policy on women for the forthcoming 17th presidential campaign with recognizing the importances of manifesto movement, feminist vote and education for democratic citizens. Ultimately, my intention in this study is to insure the sustainability of the policies on women.

Key Word: political party, public commitment, policy on women, participatoty government, manifesto, feminist vote

* Assistant Professor, Department of Political Science, Chonnam National University