

정책의 성 분석 모형 개발¹⁾

김 재 민 (선임연구위원)

박 성 정 (연구위원)

정 경 아 (전문연구원)

<목 차>

- I. 서 론
- II. 성 분석의 이론적 배경
- III. 성 분석 모형 개발
- IV. 결론 및 정책제언

I. 서 론

정책의 성 분석(gender analysis)은 모든 정책 속에 성 관점(gender-perspective)이 통합될 수 있도록 하기 위한 시도이다. 정책의 전 과정에서 성(gender) 요인이 고려될 수 있도록 하여, 남성은 물론 여성에게도 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 정책이 개발되고 집행되도록 점검하는 과정이다. 즉 사회의 모든 분야에서 여성과 남성이 함께 그리고 동등하게 참여하고 혜택을 받도록 하기 위해 정책들이 여성과 남성에게 어떻게 다르게 영향을 미치고 있는가를 검토하고 고려하는 것이다.

지금까지 정책의 효율성과 효과성을 평가하기 위한 정책평가와 분석이 이루어져 왔지만, 평가 및 분석의 준거로 성(gender)은 적절히 고려되지 못하였다. 여성의 사회적 역할과 활동 범주가 급격히 확대되고, 사회에 대한 기여도 역시 증가하고 있음에도 불구하고, 여성에 대한 전통적 차별이 아직 우리 사회 전반과 국가의 공공정책 개발에 잔존하고 있다. 사회 현장에서 여성들은 여전히 소외집단이 되고 있으며, 정책결정에서의 소외, 생산자 위치에서의 소외 등과 함께 소득의 상대적 저하, 사회·문화적 후진성 등의 사회적 여건이 여성들의 위치를 주변적으로 만들어왔다. 여성들은 사회의 발전을 위해 중요한 일을 수행하면서도 사회인으로서의 긍정적인 정체성을 형성하기 어렵고, 적절한 정책적 지원도 받지 못하는 모순적 상황에 놓여있다. 여성의 의식, 요구와 경험을 고려하지 못한 정책의 개발과 집행은 여성은 물론 남성과 우리 사회 발전에 장애로 작용한다. 이에 정책수요자로서 여성을 적극적으로 고려한 정책의 개발이 요구되며, 그러한 정책개발의 도구로서 성 분석 모형 개발의 필요성이 제기되고 있다.

유엔은 세계 각국이 여성정책과 국가발전을 밀접하게 연관시켜 여성의 주류화를 이룰 수 있도록 하기 위해 정책의 성 분석을 중요한 주제로 다루고 있다. 1995년 북경여성회의 이전까지 세계 각국 정부는 여성 발전을 여성의 특수한 문제해결에 의해 해결하고자 하는 WID관점(Women in Development)으로 접근하여 왔다. 그러나 북경여성회의에서 각국의 여성정책의 추진상황을 평가해야 한다는 데 합의하면서 정책의 성 분석의 중요성을 감안하여 실행에 옮길 것을 결의하였다. 유엔에서는 성(gender)과 발전을 함께 생각하는 접근방식인 GAD관점(Gender and Development)을 택하도록 하여 여성의 주류화를 도모하면서 여성문제를 해결하는 방안을 제안하고 있다. 캐나다, 뉴질랜드 등 국가에서는 정책의 성 분석틀(Gender-based Analysis)을 마련하고 정책의 성 분석 지표 및 지침을 개발하여 활용하고 있다.

우리나라에서 본격적으로 여성정책이 마련된 것은 1975년 '세계 여성의 해'를 기점으로 1980년대에 들어오면서부터이다. 제6차 경제사회발전 5개년 계획(1987~1991)과 제7차 경제사회발전 5개년 계획(1992~1997)에 '여성부문'이 포함되어 독립부문으로 입안되었다. 그러나 이는 WID적 관점에서의 여성정책의 시행이었고, 이제는 정책을 성 분석함으로써 GAD관점으로 정책을 펼치고 정책입안 시 성 주류화(Mainstreaming)가 도모될 수 있도록 해야 할 시점이 되었다. 즉, 정책에 대한 성 분석을 통해 여성관련 정책이 국가정책의 일부로서가 아니라 국가정책 전반에 삽입되도록 도모함으로써 궁극적으로 남녀의 삶의 질을 함께 향상하도록 하는 데 역점을 두어야 한다.

더구나 2001년 1월 여성부가 설립되면서 각종 정책의 성 분석을 실행하기 위한 제도적인 여건이 조성되고 있다. 이에 본 연구에서는 우리나라의 정책환경에 맞는 성 분석모형을 개발하고자 한다. 정책을 성 관점에서 체계적으로 분석할 수 있는 분석모형을 개발하여 향후 각종 정책이 남

성과 여성의 평등 증진과 삶의 질을 향상시키기는 방향으로 개발되고 집행되며 평가되는 과정에 기여하고자 하는 것이다.

본 연구의 세부적인 연구 목적은 다음과 같다.

첫째, 국내, 외 선행 연구와 정책을 고찰하여, 성 분석의 목적과 방법에 대한 기초 자료를 확보한다.

둘째, 우리나라 정부 정책에 대한 성 분석을 위해, 성 분석 모형과 지침을 개발한다.

셋째, 성 분석의 도입과 확산을 위한 방안을 제시한다.

II. 성 분석의 이론적 배경

A. 성 분석의 발달과정 : 개발정책에서 성 관점 반영의 역사¹⁾

성 분석은 정책분석에서 그동안 충분히 고려되지 않았던 성(gender)의 문제를 드러내고자 하는 것이다. 정책분석이 정책개발을 위해 필요로 하는 정보를 제공하는 것이라면, 성 분석은 특히 정책개발에 필요한 성과 관련된 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다. 성 분석은 성 차별적 사회에서는 정책 개발과 집행이 성 중립적일 수 없다고 보고, 정책에 내재해 있는 성 차와 성 불평등을 드러내서 인식하게 해주는 것으로, 특히 정책이 남성과 여성에게 어떻게 다르게 영향을 미치는지를 규명하는 데 목적이 있다.

2차대전 이후 개발은 경제건설 및 재건을 강조하였고, 정책형성 과정에서 인간은 경시되었다. 1947년 UN 헌장에 “남성과 여성의 평등한 권리”가 포함되었으나, 이는 개발정책에 거의 반영되지 못하였다. 1970년대부터 개발정책에서 여성이 고려되기 시작하여 현재는 개발의 단순한 수혜자로서만이 아니라 적극적 참여자로서 여성의 위치가 강조되고 있다. 성 분석 개념과 도구도 그러한 개발정책과 여성의 관련성에 대한 인식 중대과정에서 등장하게 되었다. 이하에서는 1940년대 이후 성 분석의 발달과정을 고찰해보기로 한다.

1) Keays, P.(1998), New York Consultation for UNDP Gender focal points; UNDP(2001). *Learning & Pack*. 84~88에서 재정리.

1. 1940년대와 1950년대

제2차 세계대전 이후의 개발은 경제적 인프라 구조에 대한 공적 투자에 집중되었다. 폐허가 된 유럽 경제 재건을 위해 마셜 플랜(Marshall Plan)이 추진되었고, 1948년 브레튼우드 협약(Bretton Woods agreement)으로 개발도상국들의 경제를 재건하기 위한 국제 기구들이 설립되었다. 국제 금융 기금(International Monetary Fund, IMF)과 세계 은행(World Bank) UNDP의 전신인 UN기술원조확대기금(UN Expanded Fund for Technical Assistance) 등이 설립되었다. 이 시기에는 인프라 구조의 구축에 중점을 두었기 때문에, 남성과 여성을 불문하고 “인간”은 대부분의 논쟁과 정책 형성에 있어서 별로 강조되지 않았다.

2. 1950년대와 1960년대

인프라 구조에 대한 경제적 초점에 인간적 측면을 부가하려는 UN체제의 시도는 50년대 중반에 시작되었다. 인프라 구조 및 생산의 확대를 통한 빈곤의 감소가 하나의 목표로서 고려되기 시작하였으며, 이는 사회적 이슈들에 대한 지출 중대를 가능하게 하였다. “인간”이 개발에 영향을 미치는 하나의 힘으로서 고려되기 시작했지만, 어떤 사람들인가(which people)를 정교화하는 작업은 거의 이루어지지 않았다. 개발 상황에 관한 매우 제한된 사회적 분석만이 실행되었으며, 사회 및 가족 구조에 관한 서구적 가정들(남성의 공적 영역과 여성의 사적 영역, 남성 생계부양자와 주부로서의 여성)은 의문시되지 않았고 더 나아가 개발 원조를 통하여 일종의 개발 모델인 양 수출되었다. 빈곤 타파 접근에 있어서 여성들은, 가사 노동에 종사하지만 경제적 생산에는 직접적으로 참여하지 않는 아내이자 어머니로 간주되었다. 그녀들은 공적이고 보수가 지불되는 영역에는 존재하지 않는 것으로 가정되었다. 이 시기의 개발지표들은 개발을 성 중립적이라고 가정하는 지배적인 경제 분석을 여전히 반영하고 있었다.

3. 1960년대와 1970년대

이 시기에는 도시와 도시 주변 지역에서 산업화가 진행된다 하더라도 농촌은 여전히 빈곤상태에 있다는 인식이 중대되고 있었다. 농촌 빈곤의 복잡성을 다루기 위한 시도로서, 세계 은행의 지휘하에 거시적이고 포괄적인 프로젝트들이 확산되었다. 이러한 프로젝트들의 상당수는 세계 은행으로부터 기금을 얻어 대형 관개 시설, 도로 건설, 전기 설치 등을 진행함으로써 지난 시기의 인프라 구조에 대한 강조 방침을 유지했다. 이 프로젝트를 지원하기 위해 얻은 차관들은 후에

관계 당사국들의 부채가 되었으며, 협소한 경제적 접근의 한계들이 점차 드러났다. 비정부기구들과 여타 조직들은 거대 프로젝트에 의해 야기된 사회적·경제적 왜곡에 대해 우려를 표명하기 시작했다.

농촌 개발에 대한 강조에도 불구하고, 생산 및 사회적 재생산 양 영역에 대한 여성들의 지대한 기여는 정책결정권자들에게 여전히 비가시적인 것으로 남아있었으며, 경제적 통계와 국가 계정(national account)에도 포함되지 않았다. 대부분의 농업 및 지역 개발 프로젝트들은 많은 농부들이 여성이라는 점을 무시하고 생산이 “남성 농부들”에 의해 이루어진다고 가정했다. 보건, 교육, 혹은 사회적 발전과 연관된 프로젝트들이 여성들을 포괄했던 것은 사실이나, 그것은 주로 복지의 관점에서 아내나 어머니로서의 여성에 대한 것이었다. 그녀들의 무보수 노동과 비공식적 경제 활동은 점진적으로만 가시화되고 계산되기 시작하였다. 일부 경제학자들과 페미니스트들은 성의 측면을 정확하게 혹은 적절하게 고려하지 않은 경제 분석 및 그 도구들에 대해 의문을 제기하고 여성들의 경제적 기여가 무시되고 있음을 지적하기 시작하였다.

4. 1970년대와 1980년대

세계은행에 의해 주로 추진된 “성장과 함께 가는 재분배”라는 패러다임은 경제 성장에 대한 지속적 강조가 생산성 중대의 결과로서 재분배적 개입(보건, 사회개발, 교육)을 가능하게 한다는 인식을 반영한다. 상대적으로 진보적인 이 접근은 많은 신생 독립국들이 참정권을 획득한 시민들의 높은 기대에 부응하기 위한 하나의 수단으로서 채택한 것이었다. 그럼에도 불구하고 산업 발전과 인프라 구조 사업에 대한 지원은 개발의 주요 초점으로서 계속되었으며, 개발은 인간의 문제이기보다는 기술의 문제로 여겨졌다. 경제 개발의 부채의존적 측면이 명백해지고, 경제의 글로벌화의 가속화가 새로운 형태의 노동에 대한 요구와 제3세계 국가들에 의한 전지구적 서비스 제공체제로의 이행, 보다 통화주의적이고 개방 경제적인 전략들로의 압력을 확대함에 따라 우려가 고조되었다.

기존의 개발 과정에 여성을 “통합하는 것(integrating)”은 비록 여전히 주변적이긴 해도 점차 더 많은 관심을 받게 되었다. 이는 때때로 경제적 삶의 “주류”에 여성을 통합하는 것으로 표현되곤 했다 (이는 “성 주류화(gender mainstreaming)”와 혼동되어서는 안 된다). 유급 노동에 대한 여성들의 접근 증가가 강조되었으며, 이는 많은 소득 산출 프로젝트와 소규모의 사업 개발로 이어졌다. 그러나 이 프로젝트들은 대부분 “여성의 일”(수공업, 소규모 음식 생산, 뜨개질 등)의 확장에 불과했으며, 경제 발전 수단에 대한 여성의 직접적인 접근은 아주 드물게 촉진되었을 뿐이다. 여성들의 사회적 재생산 활동은 인식되지 않거나 가치있는 것으로 생각되지 않았으며, 여성

들의 시간은 무한히 유연하다고 가정되었다. 따라서 주변적인 소득 기회로의 여성들의 진입은 대부분의 경우 여성들에게 이중 부담만을 초래했으며 여러 가지 가족 내 문제를 증가시켰다.

5. 1980년대

이 시기에는 보수적인 재정적·경제적 접근이 선호되었다(미국의 “레이거니즘”, 영국의 “대처리즘” 등). 이는 공적 지출을 통제하고 수출 지향형 성장을 통한 부채 상환 능력을 강화시킴으로써 개발도상국에서의 경제적 확장을 최대화하려는 패권주의적 관심을 가지고 있다. 이러한 접근이 전반적 삶의 기준과 빈곤 증가에 미친 영향은 국내총생산(GDP)이 증가된 나라에서조차 심각했다. 빈곤화와 사회적 불안정은 신고전주의 경제학에 대한 의문을 야기했고, 개발의 사회적 측면에 대한 분석을 크게 확장시켰다.

WID정책들이 대부분의 기부국들과 많은 UN 기구들에 설립되었다. 1986년에는 UNDP 안에 WID분과(Division for Women in Development)가 설치되었다. 비록 경제 성장이 개발의 핵심 지표로 여겨지는 것은 여전했지만, 이 기간 동안 개발의 사회적 측면들에 대한 인식이 꾸준히 증가되었다. 보건과 교육 분야에 대한 공적 지출 감소의 사회적 영향에 대한 분석은 생산 활동을 사회적 재생산 활동과 분리시키는 분석적 구분에 도전했고, 구조 조정의 주된 부담이 빈민에게 뿐만 아니라 누구보다도 빈민 여성들에게 부과된다는 사실을 깨닫게 해 주었다. 공적 지출이 중단된 부문들이 여성들의 사회적 재생산 기능을 지원했던 부문들이었다는 점에서, 구조 조정은 심각하게 성별화된(gendered) 것으로 판명되었으며, 그 부정적 효과들은 여성들에게 더욱 영향을 미쳤다.

6. 1990년대

구조 조정에 의해 초래된 심각한 빈곤 문제와 사회적 재생산의 붕괴는 개발 기구들의 정책적 초점이 되었으며, 순전히 경제적인 지표들에 의한 개발이 비판되었다. 개발의 인간적 측면들에 관한 세계 회의들이 1988년부터 시작되어 계속되고 있으며(1992년 리오데자네이로 환경 회의, 1993년 비엔나 인권회의, 1994년 카이로에서 열린 인구 및 개발 관련 회의, 1995년 북경 여성회의, 1996년 이스탄불에서 열린 도시개발 및 거주 관련 회의), 빈곤 감소와 소녀 교육 등 핵심 개발 목표들에 관한 “전지구적 합의”를 만들어내고 있다. 그럼에도 불구하고 급속한 기술 혁신에 의해 촉진된 글로벌화 과정의 가속화는 모든 국가들의 지속적인 경제적 재구조화를 야기하고 있으며, 이는 일반적으로 빈민층의 피해로 귀결된다. 경제 재구조화의 주요 측면들은 이민 노동의

증가를 포함한 세계 노동 시장의 전체적인 재구조화, 서비스 및 수출 분야에서의 고용 확대, 그리고 사회적 재생산에 대한 극심한 압력으로 나타나며, 부자와 빈민, 북반구와 남반구 사이의 간극은 더욱 커지고 있다.

지난 십년 간의 WID 정책들이 아닌, 성 평등 및 형평성을 위한 정책들이 주요 정책적 관심사로 출현하였다. 비록 그 실질적 실행은 여전히 문제로 남아있긴 하지만, 성 평등에 관한 정책 공약들이 보편화되었다. 북경 대회는 12개의 “우선 관심 분야(priority areas of concern)”를 설정하였고, 성 “평등”과 “여성의 세력화(empowerment)”라는 말이 널리 확산되었다. 그러나 이러한 통찰들을 어떻게 주요 정책으로 연관시키고 성별 격차를 감소시킬 것인가에 대한 이해는 정책 분석에서 취약한 영역으로 남아 있다.

1995년 북경에서 열린 제4차 세계여성대회는 여성 및 성(gender) 문제에 대한 전지구적 합의를 도출했으며, 성 주류화는 이러한 목표들을 달성할 수 있는 방법으로 확산되었다. 이와 같이 성은 사회개발에 있어서 점차 중요하게 고려되어야 할 영역으로 인식이 확산되어 왔고, 개발에 성을 고려하기 위한 접근은 개발정책에 여성을 포함시키는 WID 접근에서 여성과 남성의 평등한 관계를 목표로 개발을 추진하는 GAD 접근으로 발전하였다. 그 과정에서 개발정책의 성적 함의를 규명하는 분석 즉, 성 분석의 중요성이 부각되었다. 경제생산에 대한 여성 기여의 비가시성에 대한 지적, 사회적 재생산 활동의 경제적 가치 인식, 구조조정의 성별화된 영향 등 사회경제적 정책의 성 차별적 함의와 영향을 밝히고자 했던 노력들은 정책분석의 새로운 차원으로 성 분석의 중요성과 필요성을 제고하였다.

B. 주요 성 분석틀

성 문제를 다루는 주요 관점 즉, 성 분석의 기반이 되는 이론적 관점에는 성 역할관점(Gender Roles Framework), DPU 관점(Development Planning Unit Framework), 사회관계 관점(Social Relations Framework), 페미니스트 신고전경제학 관점(Feminist New-Classic Economics), 페미니스트 비판경제학 관점(Feminist Critical Economics) 등이 있다(Miller & Razavi, 1998).

성 분석은 발전론의 주변부에서 제한적인 관심을 받아오다가 북경회의 이후 유엔을 비롯한 국제개발기구들의 영향으로 발전계획과 프로그램에서 다양하게 적용되기 시작하였다. 성 분석은 성 문제에 대한 정의나 발전에 대한 시각, 분석의 범위, 발전기구의 개입에 대한 입장, 그리고 적용 사례에서 조금씩 차이가 있다. GRF는 여성문제의 근원을 성별 역할 분리라고 보고, 임금과 자원에 대한 접근과 통제에서의 여성과 남성의 권한을 중시한다. 성 형평성은 자원에 대한 개인의 접

근과 통계의 문제로 정의되고, 여성이 생산에 기여하는 만큼 그들에게 자원을 배분해야 한다는 입장으로 성 형평성과 효율성 논리가 함께 강조된다. 분석의 범위는 가구의 자원분배 체계에 한정되고, 여성을 동질적인 범주로 보아 인종이나 계급에 따른 상황의 차이를 고려하지 않으며, 기존의 발전계획에 여성과 성 이슈의 통합을 강조하는 입장을 취하고 있다. DPU 관점은 여성의 생산, 재생산, 지역활동 등 삼중 역할에 초점을 두고, 실제적 요구와 전략적 요구를 구분하며 분석의 범위를 가정 뿐 아니라 지역사회로 확장시키고 있다. 이 모델도 역할과 자원분배에 초점을 두고 성별 관계로 관심을 확장하지 못하고 있다. SRP는 성 불평등과 다른 불평등이 발생하고 재생산되는 가족과 노동시장, 국가 및 공동체 안에서 벌어지는 사회적 관계를 분석하는 데 관심을 둔다. 이 관점에서 발전의 궁극적인 목적은 인류복지의 증진과 여성의 세력화에 있다. 페미니스트 비판경제학은 사회적 재생산에서의 여성의 역할을 자연적인 것이 아닌 권력관계의 결과로 본다(김양희, 2001).

성 분석틀은 이상과 같은 성 분석 관점을 토대로 분석을 구체적으로 실행하기 위한 도구이다. 따라서 어떤 관점에서 출발하느냐에 따라 분석의 초점, 대상, 범주가 달라지고 각각의 분석틀은 이를 반영한다. UNDP(2001)는 다양한 맥락에서 개발된 성 분석 이론과 도구들을 종합하여 'Learning and Information Pack'이라는 책자를 발간하였다. UNDP는 그동안 개발된 다양한 성 분석틀(Gender Analysis Frameworks)들을 소개하면서 각 분석틀의 분석 목적, 활용도, 제한점 등을 고찰하였다. 각 분석틀들은 성 평등의 서로 다른 측면을 다루기 위해 개발되었으므로 서로 다른 정책적 관심들에 유용하다. Harvard 와 Moser 들은 농촌과 도시적 상황에서 남녀 노동의 성 분업을 탐구하기 위해 만들어졌다. 그것은 성 분석이 드러내고자 하는 핵심적 사회구조이다. GAM(Gender Analysis Matrix) 모델은 지역사회에서 사업의 성별 영향을 다루고, Levy의 틀은 제도 내에서 성의 주류화, Longwe는 여성의 세력화에 대한 정책의 기여 평가, 그리고 SRA(Social Relations Approach)는 지속가능한 개발과 제도적 변화를 다루고 있다. CVA(Capacities and Vulnerabilities Analysis)는 인본주의적 재난 대비, POP(People Oriented Planning)는 난민 문제 등 긴급상황과 관련되어 있다. 각각의 성 분석틀은 서로 다른 목적을 위해 기획되었으므로, 특별한 작업을 위해 분석틀을 선택할 때는 그들의 주요 개념적 차이를 고려하는 것이 중요하다²⁾

역할에 일차적으로 초점을 두는 성 분석은 노동의 분업과 자원의 분배에 대한 성 분석을 출발점으로 한다. 성 역할 분석은 주로 지역사회를 “누가 무엇을 하는가”, “누가 무엇을 가졌는가” 등의 시각에서 분석한다. 성별 관계에 초점을 두는 성 분석은 구성원들이 서로 어떻게 관련되어

2) 이하의 분석틀들은 UNDP(2001), Learning and Information Pack에서 주로 인용함.

있는가 하는 점에서 지역사회를 분석한다. Harvard 분석들은 성 역할 분석 방법으로 간주될 수 있고, 사회관계분석은 성별 관계 분석 방법이다.

성 분석들은 개발자의 가치를 반영하고, 그 가치는 궁극적으로 정책에 영향을 미치므로 사용자는 분석들에 내재된 가치를 잘 아는 것이 중요하다. 예를 들어, Harvard 틀에 내재된 효율성 접근은 자원의 분배 기획 시 여성을 무시하는 것은 비효율적이라는 생각에 근거를 둔다. 이 접근은 보다 광의의 정의나 여성의 세력화와 갈등을 야기할 때도 있다. 효율성 접근은 현재의 성별 관계를 문제삼지 않고, 그 결과 성 중립적(gender-neutral)이거나 성 특정적(gender-specific) 정책으로 이끄는 경향이 있다고 비판된다. 어떤 자원의 분배가 여성에게 해로울지라도 그것이 효율적이라고 판단된다면 그것은 남성에게 더 분배될 것이다. 이 접근에서는 여성을 포함하는 것이 사업을 더 효율적으로 만들지 못한다면, 그것은 추진되어서는 안되며 정의의 문제는 무시된다. 또 다른 성 분석틀들은 세력화를 목표로 한다. 그들은 여성의 세력화를 통한 성별 관계의 변혁을 강조한다.

사실, 성 분석틀들은 남성을 대상으로 정책을 설계하기 위해서는 사용되지 않는 경향이 있다. 그러나 정책은 양성 모두에게 영향을 미치므로 성 분석은 모든 정책에 적용되어야 한다. Longwe 틀을 제외한 대부분의 성 분석틀들은 남녀의 성 역할과 관계를 분석하므로 남성을 대상으로 하는 정책 분석에도 사용될 수 있다. 어떤 상황에서 어떤 분석틀을 사용할 것인가를 결정할 때는 어떤 틀이 의도하는 분석에 적절한가, 분석을 통해 얻고자 하는 목적이 무엇인가를 고려하는 것이 중요하다. 따라서 성 분석을 수행하기 위해서는 주요 성 분석틀을 이해하고, 해결하고자 하는 문제에 도움을 줄 수 있는 분석틀을 선택해야 한다. 그리고 분석 목적과 범주에 따라 분석틀을 약간 변환시켜 사용하는 것도 물론 가능하다.

C. 외국의 성 분석 정책

1. 캐나다

성 분석(gender-based analysis) 시행에 대한 캐나다의 노력은 「성평등을 위한 연방계획」(Setting the Stage for the Next Century: The Federal Plan for Gender Equality(1995~2000))에 나타나 있다. 캐나다는 정책개발, 프로그램, 입법에 있어 범 정부적 성 분석 시행을 위해 성 분석에 대한 정부 부서와 기관의 책임을 명확히 하였고, 시행은 필요한 전문가 확보, 역량 개발과 함께 5년간 단계적으로 진행하기로 하였다. 그 과정에서 여성지위처(SWC)의 역할은 성 분석을 위한 도구, 훈련 자료, 절차의 개발을 위해 타 부서와 협력하고 그 과정을 모니터링 하는 것

이다. 1999년 성 분석국(The Gender-based Analysis Directorate)이 전체 연방정부의 성 분석 시행을 촉진하기 위해 창설되었다. 성 분석국은 다른 연방 부서와 기관들이 모든 정책과 프로그램 개발에 성 분석을 통합하는 과정을 확립하도록 돕는다.

정책개발 단계에서 성 분석을 도입하는 것은 정책이 여성에게 미칠 수 있는 부정적인 영향을 규명하는 것을 돕고, 캐나다 국민들의 사회경제적 발전을 위해 더 많은 기회를 제공하는 효율적 공공 정책으로 이끈다. 성 분석은 모든 공공 정책에 사회적, 경제적, 문화적, 정치적 협의가 섞여 있다는 가정에서 시작하여, 입법과 정책 과정에 성 분석을 포함시키고, 여성의 요구를 고려하지 않은 비효율적이고 비효율적인 공공 정책들을 저지하고 건전한 공공 정책 개발을 보장한다.

연방정부는 “연방계획(The Federal Plan)”을 통해 모든 미래의 입법과 정책이 여성과 남성에게 대해 서로 다른 영향을 미칠 가능성에 대한 분석을 포함하도록 노력하기로 하였고, 각 부서들은 어떤 입법이나 정책이 여성과 남성에게 다른 영향을 미칠 가능성이 있는지를 판단하고, 성 관점을 일관되게 적용하도록 하였다.

연방정부는 다음 사항에 노력하기로 하였다:

- 성 분석 수행 도구와 방법의 개발과 적용
- 법과 정책의 성 분석에 대한 훈련
- 성 평등의 진전을 평가할 지표의 개발
- 적절한 성 분리 자료의 수집과 활용
- 연방정부 내에서 성 인지적 언어의 사용
- 성 분석과정의 효율성에 대한 평가

성 분석의 시행 비용은 부서별로 할당되고, 직원훈련, 분석 수행과 같은 관례적인 실행비용들이 지속적인 업무비용의 부분으로 포함된다. SWC는 도구, 훈련 자료 및 절차의 개발, 분석과정에 대한 모니터링과 함께 성 분석의 단계적 실행에 주 정부, 연방부처, 기관들과 협력한다. 각 부서와 기관들은 그들의 활동 영역 내에서 적절하게 성 분석을 수행할 책임을 지며, 연방정부는 비관적 이슈들과 정책 대안들이 성을 고려하도록 하고 있다. SWC와 다른 부처 및 기관들은 여성 단체에 연방정부가 직면한 이슈들에 관한 정보에 대한 직접적 접근을 계속 제공할 것이며, 이는 독자적인 연구, 주요 단체 대표들과의 정기적인 화상회의 개최, 핵심적 정책 방향에 대한 정보의 공유를 포함한다.

캐나다 여성지위처는 8 단계로 성 분석 단계를 제시하고 있다. 그것은 문제의 규정, 예상 결과 예측, 정보와 자문, 연구, 대안 개발과 분석, 정책 결정과 건의, 정책 전달, 분석의 질 평가로 구

성되며, 정책의 설계단계에 중심을 두고 있다.

○ 1단계 : 이슈의 확인(Identifying, defining and refining the issue)

정책 분석은 대체로 이슈의 확인과 함께 시작된다. 현 정책환경 내에서 이슈의 성격, 범주, 중요성을 결정하고 그것을 정책이슈로 제기하는 것을 포함한다.

○ 2단계 : 기대 성과의 확인(Defining desired/anticipated outcomes)

이 단계에서는 정책의 바람직한 목적과 기대 성과가 제안된다. 그 정책이 다른 정책이나 정부 방침에 부응 또는 상치될 수 있는 정도를 검토하며, 성과지표, 모니터링 과정, 성과 책무성 등이 이 단계에서 고려된다. 동일한 조치가 반드시 평등을 보장하는 것은 아니므로 여성과 남성에게 서로 다른 성과지표가 요구되며, 현재의 불평등한 상황을 해소할 수 있는 성과들을 선택해야 한다.

○ 3단계 : 정보와 자문 확인(Defining the information and consultation inputs)

정책분석에 필요한 정보, 자료, 통계, 자문 집단 등을 확인한다. 성별 분리 정보와 여성집단의 자문이 필요하다.

○ 4단계 : 분석 수행(Conducting research)

분석계획과 유형, 분석과제와 방법을 결정하고, 분석을 수행한다.

○ 5단계 : 대안 개발과 분석(Developing and analyzing options)

대안의 구체화, 대안의 정책적 시사 및 성과 분석, 현 정책들과의 관련성과 영향, 각 대안의 경제적, 사회적, 환경적 영향, 형평성 분석 등이 이루어진다.

○ 6단계 : 대안 결정과 권고(Making recommendations/decision-seeking)

대안의 긍정적, 부정적 영향과 시사, 정책환경 등을 고려하여 대안을 제시한다.

○ 7단계 : 정책 전달(Communicating policy)

권고된 또는 선택된 대안을 전달하는 것은 대안의 수용과 시행에 중요한 역할을 할 수 있다.

○ 8단계 : 분석의 질 평가(Assessing the quality of analysis)

분석과정을 검토하여 분석의 질을 평가한다.

2. 뉴질랜드³⁾

성 분석은 뉴질랜드 여성부의 핵심 사업이다. 뉴질랜드에서 여성은 사회적, 경제적으로 중요한 기여를 하고 있으며, 효율적인 공공 정책은 이러한 기여를 인식한다. 성 분석은 여성의 참여 극대화를 보장하고 이는 사회에 혜택을 증대한다. 성 분석은 경제분석이 적절히 포착하지 못하는 문제를 드러내며, 정책과 서비스의 성과가 형평성이 있는지를 기관들이 체계적으로 분석할 수 있게 해준다. 성 분석은 정책과 사업 대상 선정의 적절성, 자문의 결과 정책의 효과성 및 효율성을 증대한다. 민간 기관의 경우도 성 분석은 소비자와 그들의 요구에 대해 향상된 정보를 제공함으로써, 생산과 서비스, 판매, 경영의 효율성을 증대한다. 뉴질랜드는 성 분석의 6 단계로 예상 결과의 예측, 문제 규정, 대안 개발, 대안의 분석과 권고, 정책 집행, 모니터와 평가를 제시하였다.

○ 1단계 : 바람직한 성과를 규정(Define Desired Outcomes)

공공 분야의 바람직한 성과를 규정하고, 성과 관련된(gender-specific) 목표를 포함하도록 한다.

○ 2단계 : 문제와 이슈의 확인(Identify Problems and Issue)

성 분석은 문제와 이슈를 적절히 규정하는 것을 도와주므로 정책과정 초기 단계에 필수적이다.

○ 3단계 : 대안 개발(Develop Options)

성 분석은 다양한 대안들을 검토하는 것을 돕는다

○ 4단계 : 대안 분석과 권고(Analyse Options and Make Recommendations)

성 분석은 대안 결정 시 모든 이슈들을 고려하고 모든 영향을 확인하는 데 도움을 준다. 각 대안의 여성에 대한 영향, 여성에 의한 지지를 고려하고, 여성에게 혜택을 주는 대안의 집행 시 정부에게 비용 부담이 가중되는가를 고려해야 한다.

○ 5단계 : 결정 집행(Implement Decisions)

집행단계에서는 성 분석에 의한 정책결정 사항들이 기억, 유지되는 것이 중요하다. 효율적 집행을 위해서 조직은 대상집단의 인식, 필요한 경우 시범사업 실시, 적절한 책무성 수립과 과정 점검, 정책전달의 적절한 방법을 고려할 필요가 있다. 집행과정에서 여성관련 정책 목표가 이해

3) www.mwa.govt.nz에 게재된 자료.

되고 수행되는지를 확실히 하고, 다양한 여성집단을 위한 서비스나 프로그램의 적절성, 접근가능성을 어떻게 보장할 것인가 고려해야 하며, 여성과 남성에게 별도의 전달전략이 필요한지, 여성이 정책이나 서비스의 변화나 신설에 대해 어떻게 자문받을 수 있는지를 고려해야 한다.

○ B단계 : 모니터와 평가(Monitor and Evaluate)

정책의 효과성과 효율성을 판단하기 위해 정책을 모니터하고 평가하는 것이 중요하다. 정책이 인구의 반 정도에만 성과가 있었다면 그 정책은 효과적이지 않다. 성 분석은 이를 판단할 수 있게 한다. 모니터링과 평가를 통해서 얻어진 정보가 정책이 여성에게 기여하지 못했다는 것을 보여주면, 정책 수정 방향이 고려될 필요가 있다. 즉, 정책이나 서비스의 성과를 성을 기준으로 모니터해야 한다.

3. 스웨덴

스웨덴에서 평등정책은 다른 분야의 정책 사례들과 분리되어 발전될 수 없다는 확신이 있기 때문에, 정부의 각 장관들은 그들이 맡은 분야에서 평등정책을 촉진하고, 분석, 평가하고 후속조치까지 책임을 지고 있다. 1994년이래 총리는 정부정책에 대한 연례교서를 통해 내각의 모든 결정과정에는 반드시 남녀평등의 관점이 고려되어야 한다고 선언하고 있다. 이 선언은 주류화 실천의 매우 중요한 근거로 작용한다.

정부의 모든 조사위원회는 남녀평등의 관점에서 정책 제안을 검토, 분석하는 것을 의무화하고 있다. 노동시장에서나 경제, 복지시스템, 교육, 기타 분야에서 변화를 제안할 때는 성 영향(gender impact)에 대해 반드시 기술하여야 한다. 위원회나 위원이 이것을 기술할 필요가 없거나 기술이 불가능하다고 판단한다면 그 이유를 밝혀야 한다. 이러한 정부의 결정이 제대로 수행되도록 하기 위해서 모든 해당 전문위원들과 그들의 보좌진에 대한 교육과정이 개설되어 있다.

평등부서는 주류화 도구와 장치를 개발하고 국가적, 지역적 차원에서의 평등 업무를 추진하고 지원하는 포괄적인 책임을 지고 있다. 그리고 각 부처에서 발의한 각종 법안과 정책사안을 검토하는 임무도 맡고 있다. 그러나 중요한 것은 평등부서의 기능은 단지 촉진, 권장, 지원에 그친다는 것이다. 남녀평등을 위한 실질적인 작업은 각 부처의 기획과정과 예산편성 등의 과정에서 구현되도록 각 부처에 맡기고 있다. 지역차원에서는 주행정위원회가 모든 정책분야에서 성인지 관점을 주류화하는 책임을 맡고 있다. 주행정위원회는 젠더전문가를 기용하여 모든 관련된 분야의 통상적 정책과정에서 성인지 관점의 주류화를 착수하고 지원하며 감시하고 있다(여성정책연구회, 2000).

4. 호 주

호주는 여성예산편성과정(women's budget process)을 창안하였다. 연방차원에서는 1984년에 도입되었는데, 이 제도에 따라 정부부처나 기관에서 예산을 편성할 때는 여성에 대한 영향을 고려하여 예산을 편성해야 한다. 이러한 작업을 통해 성 주류화 계획이 남성과 여성에게 미치는 영향을 분석할 수 있도록 공무원들에게 교육시켰다는 점에서 세계 최초의 제도라고 할 수 있다. 정부부처들은 정책이 국민대중의 혜택을 목표로 하기 때문에 남성과 여성에게 동일한 영향을 미친다는 주장을 내세워 이 제도가 규정하는 의무를 피할 수 없다. 또한 각 부처는 모든 정책과 계획에 남녀 분리된 통계자료를 구비할 것을 요구받고 있다(여성정책연구회, 2000).

현재는 Tasmania주를 비롯한 일부 주들이 성인지적 예산 실행을 계속하고 있다. 아이러니컬하게도, 1980년대 초에 이 제도의 도입을 가능하게 했던 요소들이 부분적으로 그것의 소멸을 설명해 준다. 호주에서의 여성예산은 경제확장기에 사회민주당 정부에 의해 도입되었다. 이러한 입안에 핵심적인 역할을 한 것은 관청 내에서 여성의 문제를 다루던 페미니스트들과 국가에서 성 평등을 진작시키는 일을 하던 여성들이었던 반면, 시민사회의 참여는 제한되어 있었다. 1980년대 후반부터 1990년대에 이르는 동안의 신자유주의 담론의 출현 및 경제적 재구조화 도입에 따라, 성인지적 예산 정책은 크게 절충되었다. 일반적으로 신자유주의적 경제 사상은 성인지적 거시경제 분석과 상충되었으며 성평등을 진작시키는 데 도움이 되지 않았다. 호주 사례에서 배울 수 있는 교훈은, 시민사회 집단들에 의해 광범위하게 소유되지 않은 성인지적 예산 정책은 국내에서의 이데올로기적 변화에 취약하다는 사실이다(Sharp and Broomhil, 1999; UNDP, 2000에서 재인용).

III. 성 분석 모형 개발

A. 모형 개발의 기본 방향

성 분석은 기존의 공공정책과 프로그램, 사업 속에 내재한 성 차별적 요인들에 대한 분석을 통해 정책의 성인지적 수준을 밝히고 이러한 정보를 바탕으로 남녀 모두에게 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 성인지적인 정책을 개발하고 실행하는 데 기여하기 위한 것이다.

본 연구에서는 이러한 성 분석의 목적에 근거하여 다음의 몇 가지 사항을 성 분석 모형 개발

의 기본 방향으로 삼았다.

첫째, 본 연구의 성 분석 모형은 그 기본틀에 있어서 정부 정책과정의 진행에 따른 성 분석 방식을 채택하였다. 즉, 정책(사업, 프로그램)의 개발과 집행, 평가라는 정책과정 전반을 성(gender) 관점에서 분석해보기 위한 시도이다. 이러한 접근 방식은 Harvard 분석틀(1985)이나 Overholt 등(1991)의 분석틀이 포함하고 있는 'project cycle analysis'와 그 기본 체제 면에서 유사하다. 또한 캐나다와 뉴질랜드의 정부차원에서 개발된 성 분석 지침들이 정책과정에 따른 단계적 점검을 기본 방식으로 하고 있다는 점에서 유사점을 찾아볼 수 있다.

본 성 분석 모형이 정책과정의 전반에 대한 분석을 기본틀로 한 것은 우선, 성 분석이 정책의 성주류화에 기여하기 위해서는 어느 한 단계에 국한되지 않고 정책의 전 과정을 성인지적 관점(gender perspective)에서 분석하는 것이 필요하기 때문이다. 또한 성 분석이 완전히 정착되어 정부 정책의 개발 단계에서부터 정책과정에 통합되기 전에는 현재 집행 중에 있거나 이미 완료된 정책에 대한 성 분석도 주요 성 분석 대상이 되어야 할 필요 또한 고려되었다. 이 점에서 정책 대안의 결정 이전 단계에 분석의 주안점이 있는 캐나다 등의 분석 모형은 그 적용에 있어 현실적 괴리가 있을 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 현재 개발 단계에 있는 정책에서부터 집행 중인 정책, 이미 완료된 정책에 대해 각각 적용 가능하도록 정책과정 단계별 성 분석 항목 및 지표를 개발하는 것을 목표로 하였다.

둘째, 성 분석이 정책과정 전반을 대상으로 한다는 점에서 정책의 시작부터 종결까지의 모든 정책단계를 평가하는 '넓은 의미의 정책평가'와 상통하는 점이 있으나 본 성 분석 모형이 지향하는 활동은 평가적 활동과는 구별된다. 성 분석 작업은 어떠한 정책이 성인지적(gender-sensitive)인지, 그렇지 못한지를 결과적으로 드러내 주지만, 성인지성(gender-sensitiveness)이라는 기준에 따라 정책의 가치와 성과를 판단하기보다는 그러한 판단의 원인과 배경을 규명하는 데 목적이 있다. 즉, 이 정책이 어느 정도 성인지적인가를 판단하는 데 그치는 것이 아니라 어떤 점에서 성인지적이고 어떤 점에서 몰성적(gender-blind)인가, 왜 그러하며 그러한 배경에는 어떠한 영향 요인이 있는가 등을 분석함으로써 그로부터 정책의 성 평등성을 제고하기 위한 정보와 자료를 얻는 데 주안점이 있다. 따라서 본 모형에서는 점수를 산출하기 위해 분석지표들에 배점을 하거나 가중치를 두는 작업을 배제하였으며 양적 지표들보다는 심층적인 사고와 질문을 통해 분석을 이끌어내기 위한 기술식(discriptive) 지표와 질적 지표를 개발하는 데 주안점을 두었다.

셋째, 본 성 분석 모형은 일반적인 정책분석의 모든 준거들을 포함하거나 다양한 관점을 모두 포괄하는 종합적 분석틀로서 개발되지 않았다. 본 모형은 정책을 분석할 수 있는 다양한 차원의 하나로 성인지적 관점을 제안하는 것이며, 바람직한 정책대안을 찾고자 하는 정책분석의 길을 제

고하는 데 이제까지 간과되어 왔던 성(gender)이라는 범주를 고려하는 것이 왜 중요한지를 밝히 고자 하는 것이다.

넷째, 본 성 분석 모형에서는 분석항목과 지표들이 여성에 초점을 맞추어 기술되어 있으나 이는 남성을 배제하고 여성만을 고려하는 것이 성인지적인 정책이라는 의미는 아니다. 이를테면 본 모형에서 의미하는 여성의 역할과 관심, 요구는 남성의 관심과 요구, 역할을 배제한 개념이 아니며 남성과 여성의 성별 관계(gender relation)⁴⁾와 거기에서 비롯된 차이를 전제한 것이다.

그런 점에서 본 분석모형은 ‘여성’에 초점을 맞추는 WID(women in development)접근과 달리 ‘성별(gender)’에 초점을 맞추며 남성과 여성의 상호의존성과 이 둘 사이의 불평등한 권력관계에 주목하는 GAD(gender and development)적 접근과 이론적 맥을 같이한다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 본 모형이 가시적으로 여성을 분석대상으로 삼은 것은 성 중립적인 정책임을 표방하는 대부분의 정책들이 이미 남성을 주 정책대상으로 하고 있고 남성편향적으로 개발되고 있는 정책 현실을 고려하였기 때문이다. 성 분석이 ‘여성 정책,’ ‘여성 사업’이라고 분류될 수 있는 정책뿐만 아니라 정부의 일반 정책들을 대상으로 한다는 점을 고려할 때 성 분석이 어느 정도 정착될 때까지는 ‘남성들’로 대변된 ‘사람들’에서 분화된 ‘여성’을 우선적으로 고려하는 것이 성 분석의 취지와 본질을 흐리지 않는 방법이 될 수 있다고 판단하였다. GAD적 관점에서 개발된 Moser의 분석틀이나 Longwe의 분석틀의 경우도 남성과의 성별 관계를 고려하는 속에서 분석의 주안점은 여성의 요구 충족이나 세력화에 미치는 정책의 영향 평가에 주안점을 두고 있다.

다섯째, 본 연구에서는 분석모형의 일차적인 사용자를 정책을 개발하고 시행하는 정책담당자로 정하고 이들이 사용할 수 있는 성 분석도구를 개발하는 것을 기본 방향으로 삼았다. 이에 따라 국제기구 등에서 개발된 여러 성 분석 모형들이 사용하고 있는 복잡한 젠더 이론의 개념들을 모형에 직접 사용하는 것을 지양하였으며 가능하면 일선 정책현장에서 접근하기에 쉬운 평이한 개념이나 용어들을 사용하였다. 또한 모형의 기본틀도 정책과정의 흐름을 따르도록 구성하였다. 그러나 본 분석모형의 기저에 놓인 이론적 배경을 이해하고 보다 심층적인 분석을 하기 위해서는 성 분석에 참여하는 정책담당자에 대한 젠더훈련과 각 해당 정책 영역에 대한 전문적인 지식을 가지고 있으면서 성인지적 태도를 가지고 있는 전문가의 참여가 필요하다.

4) 성별 관계(gender relation) : 여성과 남성간의 사회적 관계를 의미하는 동시에 협동, 관련, 상호지원의 관계이며 갈등, 분화, 경쟁, 차이와 불평등의 관계임. 이 관계는 각 성들 사이에 권력이 어떻게 배분되는가에 관한 것임. 성별 관계는 주어진 사회 내에서의 남성과 여성의 위치에 있어 체계적인 차이들을 재생산함.

B. 성 분석의 준거

성 분석의 목적은 정책의 전 과정에 성별 관점(gender)을 통합하는 것이며 궁극적으로 성인지적인 정책의 정착에 기여하기 위한 것이다. 그렇다면 성인지적인 정책을 어떻게 볼 것인가, 다시 말해서 정책의 성인지적인 수준을 어떻게 분석하고 평가할 것인가 하는 기준이 성 분석들의 주요 분석 준거가 될 수 있다.

본 연구에서 규정하는 ‘성인지성(gender-sensitiveness 혹은 gender-awareness)’은 단순히 정책이나 프로그램에 덧붙여질 수 있는 부가적인 요소가 아니다. 이것은 하나의 시각이자 관점이며 사람과 사회에 대한 이해에 새로운 지식을 가져다 주는 일련의 통찰이고 정책과 관련되어질 때는 정책의 전 과정에 영향을 미치는 하나의 내재적인 차원이다. 따라서 하나의 정책이나 개발 계획의 성인지성을 분석하기 위해서는 가족이나, 가구, 지역사회 등과 같은 단위들을 분해시켜 그 단위 안에 존재하는 관계들과 분배의 방식에 주목할 필요가 있다(Oxfam, 1994). 즉 정책의 성 분석은 정책에 여성에 대한 고려를 덧붙이는 것을 넘어서서 여성과 남성이 사회적 관계를 구성하는 방식에 대한 이해와 도전을 포함하는 작업이다.

본 연구에서는 성인지적인 정책을 단순히 여성을 정책이나 프로그램에서 소외시키지 않는 것을 목표로 하는 것으로 이해하는 대신 여성과 남성의 기존의 성별 관계를 보다 평등한 관계로 변화시키는 데 기여하는 정책으로 규정하고 이러한 정책의 성인지성을 규정짓는 중요한 요소로 다음의 두 가지 요소를 설정하였다.

첫째, 이 정책은 과정에 있어서 남성과 여성의 동등하고 능동적인 참여를 도모하고 있는가?

둘째, 이 정책은 결과에 있어서 현재의 여성과 남성간의 성 차별적 관계를 개선하는가?

앞서 분석 모형 개발의 기본 방향에서도 밝혔듯이 본 연구에서는 정책과정에 따른 성 분석 방식을 채택하고 있으며 국제기구의 여러 성 분석들이나 외국의 성 분석들도 이러한 접근 방식을 일정 부분 공유하고 있다. 그러나 국제기구 및 외국의 성 분석들의 경우 성 분석을 통해 밝히고자 하는 분석의 초점에 따라 정책과정의 어느 단계에 분석의 비중이 주어지느냐가 다르다.

캐나다와 뉴질랜드 정부의 성 분석 지침은 정책 이슈의 확인, 정책대안의 개발 및 비교 분석, 그리고 정책 대안 결정 단계에 분석의 초점이 맞추어진다. 물론 이 과정에서 여성과 남성의 차별적 요구와 경험, 관심의 고려가 중요하다. Moser의 분석들의 경우 여성의 삼중 역할과 이에서 비롯된 현실적, 전략적 요구의 충족 여부를 평가하는 것이 성 분석의 주안점이다. 반면, Harvard 분석들이나 GAM, Longwe의 분석들은 정책의 성별 영향을 평가하는 대표적인 분석들이다. 다만 Harvard 분석들이 여성과 남성의 자원과 혜택에 대한 접근 및 통제에 미치는 정책의 영향에 대한 분석을 주된 관심사로 하고 있다면 GAM의 경우 지역사회 수준에서의 분석이 포함되었다는

데 특징이 있고, Longwe의 분석들은 정책의 영향 평가의 주된 초점이 여성의 세력화에 대한 기여 정도에 있다.

이들 선행 성 분석 도구들을 살펴 볼 때, 각각의 분석 도구별로 어느 쪽에 분석의 초점이 주어 지느냐는 다르지만 대체적으로 여성의 이슈(women's issue)에 대한 파악, 여성의 활동, 역할, 요구 등에 대한 분석, 이를 정책과정에 통합시키는 과정에 대한 모니터링, 그리고 이러한 정책적 개입으로 인해 결과적으로 여성(남성)의 삶의 다양한 측면에 이루어진 긍정적인 변화가 무엇인지에 대한 점검이 분석의 핵심 요소가 되고 있음을 알 수 있다.

본 연구에서는 정책과정 속에 여성의 차별화된 요구와 경험을 어떻게 통합함으로써 여성의 참여를 보장하고 있는가 하는 측면과 정책이 여성과 남성의 삶에 어떠한 영향을 미쳤으며 그 결과 성별 관계를 보다 평등하게 하는 데 기여하였는가 하는 이 두 측면이 성 분석의 핵심 요소로서 모두 중요하다고 보았다. 그리고 이러한 사항을 다루기 위한 보다 구체적인 준거로 여성 이슈의 확인, 여성의 요구 및 자문 반영, 정책설계에 있어서의 여성 고려, 정책 결과의 성 평등성이라는 네 가지 주요 분석 준거를 설정하였다.

C. 성 분석 항목 및 지표의 개발

성 분석 모형은 앞에서 제시한 모형개발의 기본 방향 및 주요 분석기준을 바탕으로 하여 다음 <표1>과 같이 확정되었다. 먼저 각 정책과정을 분석단계로 삼아 정책의제설정단계, 정책결정단계, 정책집행단계, 정책평가단계로 나누고 각 단계마다 분석항목을 설정하였으며 각 분석항목에 따라 구체적인 분석을 이끌어 낼 수 있는 분석지표를 개발하였다. 분석항목은 총 14개로 정책의제설정단계에 4개 항목, 정책결정단계에 2개 항목, 정책집행단계에 5개 항목, 정책평가단계에 3개 항목이 포함되며 분석지표는 총 57개로 구성되었다. 본 연구에서의 분석지표는 객관적 지표와 주관적 지표, 질적 지표와 양적 지표를 포괄하고 있다.

여기에 포함된 분석항목과 지표들은 가급적 다양한 정책들에 폭넓게 적용될 수 있도록 개발되었으나 모든 정책영역과 정책사안에 가감 없이 적용될 수 있는 것은 아니다. 따라서 개별 정책이나 정책영역에 대한 성 분석을 위해서는 그에 적합한 분석항목이나 지표의 개발 및 조정이 필요하다. 또한 각 분석단계는 엄밀하게 분리되어 있는 것이 아니라 밀접한 관련이 있으며, 분석항목도 가장 중요한 분석 기준으로 작용하는 단계 속에 포함되나 여러 단계에 걸쳐 지속적으로 중요성을 가지는 경우도 많다.

〈표 1〉 성 분석 항목 및 지표

단계	분석항목	분석지표
정책 의제 설정 단계	1. 여성 관련 문제 파악	1-1. 정책과 관련 있는 여성의 이슈 확인
		1-2. 정책의 여성의 삶과의 관련성 파악
		1-3. 정책과 관련된 성별 통계 확인
		1-4. 정책이 여성과 남성의 형평성 문제와 관련된 점 파악
		1-5. 정책과 관련한 정부의 성평등정책의 방향 고려
	2. 여성의 요구 파악	2-1. 정책과 관련된 여성과 남성의 요구 차이 분석
		2-2. 여성 내 요구 차이 분석(계층, 학력, 지역, 연령별 등)
		2-3. 여성의 요구 파악을 위한 조사 방법 및 횟수, 성별 조사인원
		2-4. 여성조사자의 활용 여부
	3. 여성의 자문 참여	3-1. 정책과 관련한 여성의 자문 내용
		3-2. 여성의 자문을 받기 위해 동원된 자문 방법
		3-3. 정책과 관련해 여성의 자문을 받은 횟수
		3-4. 전문가 자문집단의 여성비율
		3-5. 여성단체나 젠더전문가의 자문 참여 여부
		3-6. 여성의 지속적 자문 참여를 위한 제도적 장치 여부
	4. 여성에 대한 영향 예측	4-1. 이 정책이 여성의 역할 수행에 가져올 변화 예측 여부
		4-2. 이 정책이 여성에게 미칠 긍정적·부정적 영향 예측
		4-3. 정책의 결과가 양성간의 불평등의 개선에 기여하는 점
정책 결정 단계	5. 여성관련 목표 설정	5-1. 정책목표 설정에 여성에 대한 영향 예측 결과 반영 여부
		5-2. 정책목표 설정에 여성의 요구와 자문내용 반영 여부
		5-3. 명시적인 여성관련 목표 포함 여부
	6. 성인지적 정책 결정	6-1. 정책대안 분석의 중요한 범주로 성별(gender) 포함 여부
		6-2. 정책대안 설계 및 분석에 여성의 요구·자문내용 고려 여부
		6-3. 결정된 정책대안이 양성간의 평등 증진에 기여하는지 여부

단계	분석항목	분석지표
정책 집행 단계	7. 여성 정책대상집단 선정	7-1. 구체적인 여성 대상집단 포함 여부
		7-2. 구체적인 여성 대상집단의 비율
		7-3. 여성이 실질적 정책수혜대상이 되게 하기 위한 방안
	8. 성인지적 예산 편성	8-1. 정책의 집행을 위한 성별 예산 편성 여부
		8-2. 여성관련 정책목표 달성을 위한 예산 편성 여부
		8-3. 예산총액 대비 여성관련 예산 비율(예산 삭감 전후 비교)
		8-4. 여성관련 정책목표 달성을 위한 예산 지원 시기의 적절성
	9. 담당자의 성인지성	9-1. 정책과 관련된 여성의 이슈와 여성의 요구에 대한 이해
		9-2. 정책의 여성관련 목표에 대한 태도
		9-3. 담당자의 성 평등의식(성평등의식검사 결과)
		9-4. 성 주류화 및 성 평등의식 교육 참여 경험(횟수)
		9-5. 담당자의 성인지성 제고 방안
	10. 여성에 대한 정책 전달	10-1. 정책수혜대상 여성에 대한 정책관련 정보 전달 전략
		10-2. 정책수혜대상 여성의 정책에 대한 인지도
		10-3. 정책대상여성에 대한 정책서비스 전달 점검 여부
		10-4. 정책전달이 미비한 경우 원인파악과 대처방안 수립 내용
	11. 성인지적 정책의 협조 체계	11-1. 여성관련 정책목표 추진에 있어 정책 저항 예측
		11-2. 여성관련 목표 추진을 위한 타부처(부서)와의 협조 노력
		11-3. 일반대중 및 여론의 지지를 얻기 위한 노력
		11-4. 여성단체 등 관련단체와의 연계 노력
		11-5. 관련기관의 협조가 원활치 못한 경우 원인파악과 대처방안
		11-6. 여성관련 목표 달성을 위한 근거법령 정비

단계	분석 항목	분석지표
정책 평가 단계	12. 여성관련 목표의 달성	12-1. 여성관련 성과목표의 달성율(성과지표 활용)
		12-2. 여성관련 성과목표의 미달성 원인
		12-3. 정책수혜여성들의 만족도
	13. 여성에 미친 영향 평가	13-1. 여성의 역할과 환경에 가져온 변화(보조틀1 활용)
		13-2. 여성의 권리 및 지위 향상에 미친 영향(보조틀2 활용)
		13-3. 성 평등의 증진에 미친 영향(보조틀3 활용)
		13-4. 젠더전문가의 영향 평가 참여 여부
	14. 평가결과의 성인지 적 활용	14-1. 여성관련 목표의 미달 원인 해결을 위한 개선 방안 제안
		14-2. 정책수혜여성의 불만족 사항에 대한 개선 방안 제안
		14-3. 정책수혜여성 및 관련여성에게의 평가결과 전달
		14-4. 관련 공무원에게 평가결과 전달

IV. 결론 및 정책제언

지금까지 정부는 정책평가에 관심을 가지고 국정평가를 과학적이고 체계적으로 실행하여 왔다. 그러나 정책평가를 하는 과정에서 성(gender)의 문제는 그동안 별로 중요하게 다루어지지 않았다. 정책의 성별, 계층별, 지역별 형평성의 문제는 정책의 경제적 효율성 및 효과성 문제에 비해 상대적으로 덜 시급하고, 덜 중요한 것으로 간주되어 왔기 때문이다. 그러나 경제성, 효율성을 우선시 하는 정책 개발의 한계에 대한 인식의 확산과 수요자의 요구를 고려하는 정책개발에 대한 요구의 증대는 정책개발에 있어 보다 다양한 준거를 고려하도록 요구하고 있으며, 성에 대한 고려는 그 중 가장 시급한 준거로 대두되고 있다. 여성부의 설립(2001년 1월 29일)은 이러한 시대적 요구를 반영하는 것으로, 국가정책에 있어 성을 주요 이슈로 다루고자 하는 정부의 의지가 제도적으로 구현된 것이다. 여성부는 정책에서의 성 주류화 방안을 가장 중요한 목표로 하고 있으므로, 정책을 성 관점에서 개발하고 점검하기 위한 성 분석 모형의 개발은 대단히 의미 있는 일이다.

본 연구에서 개발한 정책의 성 분석모형은 정책과정(프로젝트 사이클 project cycle) 분석모형으

로, 정책의 의제설정, 결정, 집행, 평가에 이르는 정책의 전 과정을 성 관점에 입각하여 종합적으로 분석하는 모형이다. 따라서 이 모형은 정책분석과 평가의 특성과 기능을 모두 포함하고 있다. 성 인지적으로 정책이 개발되는 것이 무엇보다 중요하지만, 개발된 정책이 성 인지적으로 집행되고, 궁극적으로 정책이 양성에 대해 긍정적인 영향을 미쳤는지를 평가하는 것도 정책의 성 주류화를 위해 모두 중요한 과정이기 때문에, 본 모형의 적용단계를 정책결정단계에 국한시키지 않고, 정책의 전 과정으로 확대한 것이다. 이 모형은 향후 성 인지적 관점에 의해 정책을 개발하고 집행하고 평가하도록 하는, 정책의 성 주류화 지침으로 활용될 수도 있다.

성 분석은 단순히 남성에 대한 ‘여성의’ ‘여성만을 위한’ 연구가 아니라, 남성과 여성을 모두 고려하는 접근이어야 한다. 그러나 현재 대부분의 정책이 남성을 중심으로 개발, 집행되고 있다는 점에서, 성 분석은 한시적으로 여성에 대한 고려를 강조할 수밖에 없다. 현 상황에서는 남성에 비해 상대적으로 거의 주목받지 못하는 여성에 대한 고려를 우선적으로 강조함으로써, 결과적으로 양성 간의 형평성이 달성될 수 있기 때문이다. 성 분석에서 여성을 우선적으로 고려하는 것은 다른 국가들도 취하고 있는 성 주류화의 전략이다.

그러나 성 분석은 새로운 시도이니 만큼 다음과 같은 많은 난관을 앞에 두고 있다.

첫째, 우선 무엇보다 성 분석의 필요성에 대한 이해와 인식의 확산이 매우 어려운 일이다. 정책은 전 국민을 대상으로 기획되는 것이므로, 특별히 남녀차별의 제한을 두는 정책이 아닌 한 기본적으로 여성도 그 대상에 포함된다는 점에서 성 평등적이라는 시각이 지배적이다. 그러나 사실 기획에서 남성우대가 명시되지 않았더라도 집행과정에서 남성들이 기회와 혜택을 많이 받고, 결과적으로 여성이 혜택을 거의 받지 못하는 경우가 빈번히 있다. 즉, 의도하지는 않았으나, 결과적으로 여성이 차별과 불이익을 받을 수 있는 것이다. 또한 여성과 남성의 상황과 요구가 서로 다르다는 점을 감안하지 않고 정책이 수립될 경우 남성의 요구가 주로 고려되고 여성의 요구는 따로 고려되지 않는 경우가 많다. 이 경우 여성은 당연히 정책의 혜택에서 배제된다. 즉, 의도적인 성 차별을 전제로 하지 않았으므로 성 중립적이라는 정책은 실상은 남성만을 고려한 정책인 경우가 많다. 따라서 중립적으로 보이는 정책이 과연 여성과 남성 모두에게 동등한 혜택을 주는 정책인지를 검토해 볼 필요성이 제기되며, 그것이 바로 성 분석의 목적인 것이다. 이 점을 이해시킨다는 것이 우선 상당히 힘든 일이다. 이제껏 당연하게, 아무 문제없다고 생각해왔던 것을 한순간에 문제가 될 수 있으니 검토해보자고 설득하는 일은 결코 쉬운 일이 아니다. 따라서 성 분석의 필요성을 이해시키고 이에 대한 인식을 확산시키는 일이 무엇보다 먼저 이루어져야 한다.

둘째, 성 분석은 너무 어렵다는 문제의 제기이다.

성 분석의 필요성에 대한 공감대가 형성되더라도, 생소한 새로운 관점에서 분석에 착수한다는

것은 매우 어려운 일이다. 새로운 관점으로 현상을 본다는 것은 새로운 개념의 창출을 전제로 한다. 현상을 분석할 수 있는 세부적인 개념이 얼마나 개발되어 있느냐 하는 것은 바로 어떤 관점의 성숙도를 판단하는 척도가 된다. 성 분석도 우선 성 관점에서 현상을 해석할 때 사용할 수 있는 개념의 개발과 함께 진전되어 왔고, 그 개념을 토대로 분석을 위한 보다 구체적인 질문들을 형성해 왔다. 결국 성 분석이란 성 관점에서 정책을 분석하기 위한 질문들, 점검사항들을 중심으로 정책을 검토하는 작업이다. 그러나 성 관점에서 새롭게 구성된 개념들, 질문들은 전문가든 물론 일반인들에게도 매우 생소한 것이기 때문에, 그러한 개념을 토대로 한 성 분석은 매우 난해한 일로 인식되는 경향이 강하다. 흔히 성 분석에 대해 너무 어렵다는 말들을 많이 하는데, 현상을 새로운 관점으로 본다는 것은 당연히 어려운 일이라는 점을 이해하고, 교육이나 훈련을 통해 성 분석의 개념과 방법에 익숙해지도록 해야 한다.

셋째, 정책분석 시 연령, 계층, 민족 등 다른 변수들이 별도로 고려되지 않는 상황에서 성만 고려하는 것은 형평성에 맞지 않다는 문제가 제기된다. 즉 여성을 고려해야 한다면, 노인이나 장애인 등 다른 집단도 정책에서 동등하게 고려되어야 한다는 것이다. 기본적으로 가능한 한 다양한 변수들이 정책과정에서 고려되는 것이 바람직하나, 인구의 반을 차지하는 여성에 대한 고려는 보다 우선적이라고 할 수 있다. 그러나 여성도 동질적 집단이 아니므로, 여성내의 차이도 고려되어야 한다.

넷째, 성 분석의 효율성, 수행비용에 대한 문제제기이다. 정부의 모든 사업을 성 관점에서 분석한다는 것은 인력적으로나 시간적으로나 비효율적인 투자라는 지적이다. 궁극적으로 모든 정책영역에서 성 분석이 이루어지는 것이 바람직하나, 현실적으로 이는 어려운 일이다. 그러나 각 부서별로 몇 가지의 정책에 대한 성 분석이 수행되더라도 그 영향은 매우 크리라고 생각된다. 성 분석을 통해 정책개발시 성을 중요한 요소로 고려해야 한다는 인식의 확산, 정책집행과정에서 양성에 대한 형평성이 있는 정책 전달의 노력 등 공무원들의 업무 수행에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

성 분석의 수용과 확산은 이와 같이 많은 장애에 직면해 있으나, 정부가 주도적으로 이를 추진한다면 결국 어려움을 극복할 수 있으리라고 본다. 성 관점에서 정책을 분석하는 것은 정책의 가치, 활용도, 적절성을 제고하고 여성의 정책 만족도를 향상시키는 데 기여하므로 결국 정책의 효과를 높이는 긍정적 결과를 낳기 때문이다. 그러나 정부가 강력한 의지를 갖고 있더라도 성 분석을 용이하게 하는 적절한 도구가 없다면, 그 어려움은 매우 클 것이다. 그러한 도구의 개발을 통해 성 분석의 도입과 확산을 돕고자 하는 것이 바로 본 연구의 목적이자 성과라고 할 수 있다.

앞으로 본 연구에서 개발된 정책의 성 분석모형을 활용하여, 정책의 성 분석을 지속적, 효율적

으로 추진함으로써, 궁극적으로 정책의 성 주류화를 달성하기 위해 다음과 같은 방안이 제시될 수 있다.

- 성 분석 관련법 제정 및 개정
- 정책평가제도에의 성 분석항목 삽입
- 성 분석 전문가 양성
- 성 분석 예산 및 통계 확보
- 성 분석에 대한 홍보
- 성 분석 수행에 대한 인센티브 제공

정부는 성 분석 수행 여건의 적절한 토대를 구축하고 성 분석을 활성화하여, 그동안 정책개발에서 소외되었던 여성에 대한 배려를 강화함으로써, 앞으로 여성과 남성이 동등하게 고려되는 성평등한 사회가 구현될 수 있도록 적극적 노력을 기울여야 할 것이다.

참고문헌

- 강근복(2000), 「정책분석론」, 서울 : 대영문화사.
- 김양희(2001), “여성정책 주류화를 위한 이론 및 방법론 쟁점,” 한국여성개발원 주최, 「여성정책 주류화를 위한 세미나」, pp.3~34.
- 김정자(1998), 「사회정책분석모델에 관한 연구-여성정책분석을 중심으로-」, 이화여자대학교 박사 학위 논문.
- 김재인·김성경·권미수(2000), 「여성정책 평가모형 개발」, 서울 : 한국여성개발원.
- 김재인 외(1998), 「현정부의 여성정책 평가 및 새정부의 단기 여성정책 추진 과제」, 서울 : 한국여성개발원.
- 김태홍, 이정우, 김용하(2000), 「성인지적 관점에서 본 보건복지정책 영향평가 연구 : 국민연금제도를 중심으로」, 보건복지부.
- 노화준(1997), 「정책개정과정에 있어서 정책평가의 쟁점과 정책학습」, 행정논총 제35권 2호. 서울 : 서울대학교 행정대학원.
- _____(1997), 「정책평가론」, 서울 : 법문사.
- _____(1999), 「정책분석론」, 서울 : 박영사.

- 보건복지부(2000), 「보건복지사업의 성 주류화를 위한 정책지침」, 보건복지부.
- 여성정책연구회(2000), 「여성정책 전담부서의 역할」.
- 이진주 외(1998), 「정책평가를 위한 새로운 모형」, 서울 : 나남출판사.
- 이혜경, 신영화(2000), 「보건복지사업의 성 주류화를 위한 정책지침」, 보건복지부.
- 차의환(1999), 「정책평가의 이론과 실제 : 기관평가제 접근모형과 전략」, 서울 : 한울아카데미.
- 행정자치부 여성정책담당관실 역(1999), 「공무원을 위한 여성정책 결정 가이드」, Status of Women Canada. *Gender-Based Analysis : A Guide for Policymaking*.
- Gurumurthy A.(1998), *Women's rights and status : Questions of analysis and measurement*. UNDP.
- ILO(1995), *Guidelines for the integration of gender issues into the design, monitoring and evaluation of ILO programmes and projects*.
- Miller, C. & Razavi, S.(1998), *Gender analysis : Alternative paradigms*. UNDP.
- Moser, C.(1993), *Gender planning and development*. London : Routledge.
- Overholt, C. A., Cloud, K., Anderson, M. B., & Austin, J. E.(1991), "Gender analysis framework", in A. Rao, M. B. Anderson & C. A. Overholt. 1991.(eds), *Gender analysis in development planning*. Connecticut : Kumarian Press.
- Rao, A., Anderson M. B. & Overholt, C.(1991), *Gender analysis in development planning*, Connecticut : Kumarian Press.
- Status of Women Canada.(1995), *Setting the stage for the next century : The federal plan for gender equality*.
- _____(1996), *Gender-Based Analysis : A Guide for Policy-Making*.
- UNDP(2000), *Budgets as if people mattered*.
- UNDP(2001), *Learning and Information Pack*.
- Williams, S. with Seed J., & Mwau A.(1994), *The Oxfam Gender Training Manual*. Oxfam.
- Women's Unit Cabinet Office(UK).(1999), *Policy Appraisal for Equal Treatment*.
- www.swc-cfc.gc.ca
- www.mwa.govt.nz