

한국 여성정책 의제의 변화와 확대:

17대 국회 전반기 입법활동을 중심으로*

김원홍 **, 윤덕경 ***, 최정원 ****

초 록

본 연구의 목적은 17대 국회의 여성정책 의제의 특징을 살펴보는 것이다. 이를 위해 17대 국회 전반기 동안 국회의원이 발의한 여성관련 법률안과 본회의 및 전체 상임위원회의 회의록을 분석하여 이전의 경우와 비교해 보았다.

분석 결과, 한국의 여성정책 의제는 지속적으로 증가·확대되고 있으며, 각 시기에 따라 이전 시기에는 제기되지 않았던 새로운 여성정책 의제들이 등장하고 있다. 여성의원인 증가한 17대 국회에서 보다 많은 여성관련 법률안이 발의, 입법되었고, 여성의원인 많이 소속되어 있는 상임위원회일수록 여성관련 법률안의 발의 및 심의가 상대적으로 높게 나타났다. 여성정책 의제의 내용은 시기별로 차이가 나며, 최근으로 올수록 여성정책의제는 여성 문제에 국한되지 않고 다양한 분야에 걸쳐 나타나고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 여성정책 의제의 방향이 단순한 여성 문제에서 성인지성 강화로 전환되고 있음을 확인할 수 있었다. 17대 국회에서 이루어진 여성관련 법안들은 이전에 비해 성인지성 정도가 강화되었으며, 심의과정 역시 전반적으로 보다 성인지적으로 변화하였다. 이는 17대 국회의 증가된 여성의원인 수와 입법 활동이 영향을 미친 것으로 보인다.

이렇게 볼 때, 여성정책 의제가 성인지성을 확보하고 확대되기 위해서는 여성의 문제를 대표하는 여성의원인 증가가 필수적이며 여성의 정치적 대표성을 기반으로 하여 국회 입법활동에서의 성인지성을 확산시켜야 할 것이다.

주제어: 여성정책, 여성정책 의제, 여성대표성, 성인지성, 성주류화, 입법 활동, 여성관련법률안

* 본 논문은 2005년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행한 연구임(KRF-2005-042-B00004).

** 한국여성정책연구원, 연구위원

*** 한국여성정책연구원, 연구위원

**** 연세대학교 경제학부 BK21사업단 연구교수

I. 서론

한국의 여성정책은 1980년대 이후 제도적으로 괄목할 만한 성장을 이루어 왔다. 1983년 국무총리 산하 여성정책심의위원회에서 출발한 여성정책 추진 기구는 정무장관 제2실(1988년), 대통령 직속 여성특별위원회(1998년)를 거쳐 여성부(2001년)의 설립으로 기능이 전문화·강화되었고, 2005년 여성가족부로 확대되면서 여성정책도 진일보하는 계기를 마련하였다. 2008년 여성가족부는 여성부로 개편된 상태이다. 이와 더불어 여성의 권익 향상을 위한 입법 활동도 활발히 전개되어, 성차별 금지와 여성의 사회참여 확대를 위한 다양한 법률과 정책들이 도입·시행되었다. 그 결과 한국의 여성정책은 기구와 법제의 측면에서 선진국 못지않은 면모를 갖추고 있을 뿐 아니라 현실적 측면에서도 성차별적 관행과 의식에 많은 변화를 가져왔다.

일반적으로 여성정책의 수립과 시행은 행정부에서 주도권을 쥐고 결정적인 역할을 하였기 때문에 의회의 중요성이 크게 주목받지 못하는 경우가 많다. 그러나 행정부가 계획하는 여성정책이 체계적이고도 지속적으로 추진되기 위해서는 법률적 근거를 갖추어야 하며, 법률적 근거 하에서 지속적인 정책 집행 및 예산지원이 가능하므로 의회의 정책결정과정은 매우 중요할 뿐만 아니라 반드시 필요한 과정이다(박숙자 2004, 4-5). 특히, 여성정책의 효과는 정책이 채택되는 시기, 정책 사안, 국내·외적 정책 환경, 정책결정과정에서의 행위자의 상호관계에 의해 다르게 나타나는데, 많은 연구들은 효과적인 여성정책 결정을 위해서는 참여 행위자 간의 역학관계가 매우 중요함을 강조한다(Mazur, 2002; Stetson, 2001; Dahlerup, 2003). 즉, 여성정책은 복합적이고 다양한 요인이 영향을 미치지만, 가장 중요한 요인으로 지적되는 것은 정책결정과정에서의 여성들의 참여 여부이며, 여러 경로를 거쳐 투입되는 여성들의 요구가 정책으로 전환될 때 여성친화적인 정책이 형성되는 것이다. 따라서 달럽(Drude Dahlerup)은 정책결정과정 전 분야에 여성이 어느 정도 통합, 동원되어 있느냐가 여성정책의 성공 정도를 결정한다고 지적한다(Dahlerup, 2003; 문경희, 2007). 이때, 여성의 전략적인 연대는 정책의 최고 결정자에게 압력을 가하거나, 그들을 설득하는데 효과적이다(Mazur, 2002; 문경희, 2007)

여성의 정치적 대표성이 단순히 여성 정치인의 수적 증가만을 의미하는가에 대하여는 논란의 여지가 있다. 그러나 지난 20여 년간 여성관련 법률의 제·개정을 살펴보면 대부분의 여성 정책에서 여성 뿐만 아니라 남성의원들도 정당을 초월하여 협조하는 분위기였던 반면, 호주제 폐지나 군가산점제와 같이 남성들의 권익과 직결되어 있는 제도를 개선하거나 새로 마련하고자 할 때에는 남성의원들의 호응을 얻기가 쉽지 않았다(박숙자 2004, 5). 이렇게 볼 때, 여성은 남성과는 다른 여성 중심의 시각에서 정치 이슈에 대한 접근이 가능하기 때문에 본질적인 여성문제는 여성에 의해 보다 적절하게 대표되는 것으로 보인다.

이러한 가정 하에서 본 연구는 여성국회의원의 수가 확대된 17대 국회의 여성관련 입법 활동을 분석해 봄으로써 한국 여성정책 의제의 특징을 살펴보고자 한다. 17대 국회는 2007년 2월 현재 전체 국회의원 중 여성의원이 41명을 차지함으로써 그 비율이 13.7%에 이르고 있어 역대 국회 역사상 가장 높게 나타나고 있다. 따라서 본 연구에서는 여성국회의원이 국회역사상 가장 많이 진출함에 따라 17대 국회에서 제기되는 여성정책 의제들은 이전의 여성정책 의제들과 비교하여 어떤 특징과 변화가 나타나는지, 그리고 여성의제에 대한 성 인지성 정도는 어떻게 변화되었는지를 분석해 보고자 한다.

이를 분석하기 위해 본 연구는 두 가지 방법을 사용하였다. 하나는 17대 국회가 개원한 2004년 5월 30일부터 2006년 6월 30일까지 남녀국회의원이 발의한 여성관련 법률안을 분석하여 17대 국회의 여성정책 의제의 특징과 변화를 알아보았다. 다른 하나는 같은 시기의 국회 본회의와 전체 상임위원회의 회의록을 분석하여 남녀의원들의 여성정책 관련 발언을 통해 여성정책 의제의 변화 상황과 성 인지성 정도를 살펴보았다.

분석 시기는 17대 국회 전체시기를 분석하는 것이 가장 이상적일 것이나, 본 연구에서 연구시기를 17대 전반기(2004년 5월 30일 - 2006년 6월 30일)로 한정된 것은, 연구를 시작한 시점이 17대 국회 후반기라는 시간적 제약 때문이다. 또한 17대 국회 전반기는 엄밀히 따지면 2004년 5월 30일부터 2006년 5월 29일까지이나, 17대 국회 개원 후 2004년 7월에 들어서야 본격적인 입법 활동이 시작되었다는 점과 2006년에는 260회 임시회가 6월 30일까지였던 점을 감안하여 본 연구에서는 2006년 6월 30일까지로 연구시

기를 한정하였다.¹⁾ 이에 따르면, 247회부터 260회까지의 총 14회기 동안의 본회의와 17개 상임위원회에서 이루어진 입법 활동 분석과 회의록 분석이 본 연구의 대상이다.²⁾

분석 대상인 여성관련 법률안을 어떻게 정의할 것인가, 또 여성관련 법률안을 전체 법률안에서 어떻게 구분해 낼 것인가는 연구자의 관점에 따라 다를 수 있으나 본 연구에서는 여성발전기본법에 기초하여 여성정책의 내용을 담고 있는 법률안들을 모두 여성관련 법률안에 포함시켰다³⁾. 따라서 여성관련 법률안에는 ‘성 인지적 여성관련 법률안’과 ‘성 인지적 관점이 결여된 여성관련 법률안’으로 대별할 수 있다.

본 연구에서는 선별기준에 따라 ‘성 인지적 여성관련 법률안’ 162건을 선정하였으며, 선별기준은 법률의 제·개정목적이 남녀평등의 촉진, 여성의 인권보장, 사회참여 확대 및 복지증진을 달성하는데 있거나 또는 사회 각 분야의 정책실현과 관련된 법에서 성 인지적 관점을 반영한 경우로 하였다.⁴⁾

이어 성 인지적 여성관련 법률안(162건)을 여성정책 의제와 관련하여 정치참여, 고용 및 노동, 교육, 복지, 가족, 성문제·폭력, 성 인지성⁵⁾, 여성농업인 육성의 8개 분야⁶⁾로 나누어 분석하였고, 성 인지적 관점이 결여된 여성관련 법률안에 대해서는 몇가지 대표적 사례를 제시하였다.

1) 17대 국회 개원 후 첫 임시회(247회; 2004.6.5 - 2004.7.4)의 활동은 전반적으로 원구성과 관련된 활동들이었으며, 248회 임시회(2004. 7. 5 - 2004. 7. 15)부터 본격적인 입법활동이 전개되었다. 한편, 17대 국회 전·후반기로 구분되는 2006년 5-6월에는 259회 임시회(2006.4.3 - 2006.5.2)와 260회 임시회(2006.6.19 - 2006.6.30)가 개의되었는데, 본 연구에서는 260회 임시회까지를 연구시기에 포함시켰다.

2) 247회-260회는 2번의 정기회(250회, 256회)와 12번의 임시회로 이루어져 있다. 17개의 상임위원회는 여성위원회와 여성가족위원회를 하나로 산정한 것이다.

3) 『여성발전기본법』 제3조(정의) 제1호에 의하면 “‘여성정책’이란 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여확대 및 복지증진에 관한 대통령령이 정하는 정책을 말한다”로 규정되어 있다.

4) 법률의 제·개정목적은 의원발의 제·개정법률안의 ‘제안이유’에서 확인하였으며, 제안이유 중에 선별기준에 해당되는 내용이 있으면 ‘성인지적 여성관련 법률안’에 포함시켰다.

5) ‘성 인지성’은 여성화장실 대변기수의 합리적 조정을 내용으로 하는 ‘공중화장실 등에 관한 법률 개정법률안’이나 여성용위생용품 세금면제에 관한 ‘부가가치세법 개정법률안’ 등 여성정책을 내용으로 하지 않는 일반법에서 성인지적 관점을 반영한 경우를 따로 구분한 것이다.

6) 여기에 제시된 8개 분야는 여성정책의 분야를 여성발전기본법 시행령 제2조의 여성정책의 범위에 해당하는 정책을 기준으로 하였으나, 발의된 법률안 수 등을 고려하여 임의로 8개 분야로 묶은 것이다.

한편, 본 연구에서 수행하는 각 법률안의 내용을 파악하여 전체 법률안에서 여성관련 법률안, 성 인지적 여성관련 법률안을 분류해 내고 분석하는 작업과 본회의 회의록 및 전체 상임위원회의 회의록의 내용을 파악하여 분석하는 작업은 매우 방대하여 적지 않은 시간을 요구하는 작업이므로, 17대 국회 전체를 포괄하여 보완하는 작업은 추후의 과제로 남긴다.

II. 성정책과 성 인지성, 성주류화

여성정책을 광의로 해석하면, 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 성 차별 해소와 남녀평등의 실현이라는 이상적 목표를 실현하기 위한 포괄적인 국가정책이라 할 수 있다(강경희 외, 2005: 121). 그러나 실제로는 정책 시기와 정책의 대상, 정책 환경에 따라 여성정책의 범주와 방향은 많은 차이를 보인다. 여성정책을 여성이 대상인 정책으로 한정해서 이해하거나, 저소득 계층 및 요보호 여성들만을 위한 복지 정책으로 이해했던 것이 기존의 입장이라면, 최근으로 올수록 여성정책의 대상은 특정 조건에 있는 여성들로 제한되기 보다는 일반 여성들에게까지 확대되고 있을 뿐만 아니라, 더 나아가서는 여성에게만 한정되지 않고 남녀 모두에게 영향을 주는 일반정책으로 범위를 넓혀가고 있기 때문이다(허라금, 2004: 17). 뿐만 아니라 이전에는 정책 내용과는 상관없이 여성과 관련된 것이면 모두 여성정책에 포함했던 반면, 최근으로 올수록 남녀의 경험과 관심을 입법에 반영한다거나⁷⁾ 남녀평등의식 교육, 성차별내용 개선 등을 통한 성 인지적 정책으로 여성정책의 방향이 전환되고 있다.

이 때 ‘성 인지적’이란, 여성과 남성의 성별 차이를 인정하고 여성과 남성의 삶을 비교하고, 여성의 삶의 경험을 반영하며 특정한 개념이 한 성에게 유리하거나 불리하지 않은지, 성역할 고정관념이 개입되었는지 아닌지 등을 살피는 것을 의미한다(허라금, 2004: 20). 따라서 성 인지 정책이란 정책이 여성과 남성의 차이를 반영하여 성별의 차이가 차별이 되지 않도록 하며, 정

7) 남녀의 경험과 관심을 입법에 반영한 예로, ‘남녀고용평등법’(1987년 제정)이 고용상 남녀평등한 대우와 관련하여 그 목표를 여성차별금지에서 남녀차별금지로 확대한 것(2001년), ‘모자복지법’(1989년 제정)을 ‘모부자복지법’으로 개정(2002년)한 것 등을 들 수 있다.

책의 효과가 양성 간에 형평성과 평등을 가져오도록 하는 정책이라 할 수 있다(김경희, 2005: 2). 성 인지 정책에서 성차가 강조되는 이유는 여성과 남성의 서로 다른 관점과 상황을 반영할 때 모든 정책 대상자들에게 만족을 주고 정책 효과를 높이기 때문이다. 즉, 계층별, 지역별 요소가 고려되듯이 성 인지 정책은 현재의 정책 상황을 평가하고 비교하는 중요한 기준으로 성(gender)을 사용하는 것이다.

1995년 북경 세계여성대회 이후 유엔을 비롯한 국제기구들은 지속가능한 발전을 이루려면 남녀평등이 전제되어야 한다는 점을 선언하고, 사회 모든 분야에서 남녀의 동등한 참여와 공평한 역할의 분배를 권고하였다. 또한 종전의 여성발전 전략들이 성평등 실현을 증진하는데 별로 효과적이지 못했다는 판단 하에 성 주류화를 여성발전의 새로운 패러다임으로 채택하였다. 이에 따라 세계 각국에서는 양성평등을 실현하기 위해 성 인지적 관점을 모든 정책에 포함시키려는 노력을 구체화하고 있다. 한국에서도 사회 각 분야에서 성 인지적 관점이나 성주류화 정책이 본격적으로 가동되기 시작하였고 이러한 국내외적 여건 변화에 따라, 한국 여성정책의 범주를 논의하는데 근거가 되는 여성발전기본법을 1995년에 제정하였다.⁸⁾ 이와 함께 여성발전기본법에 근거하여 남녀평등을 위한 포괄적·종합적 계획인 ‘제1차 여성정책기본계획(1998-2002)’, ‘제2차 여성정책기본계획(2003-2007)’이 수립·시행되었고, 2008년부터는 ‘제3차 여성정책기본계획(2008-2012)’이 시행될 계획이다(김영옥, 2006).

그동안 국회에서 이루어진 성 인지적 측면의 입법적 조치는, 1987년 남녀고용평등법, 1989년 모자복지법(모부자복지법), 1991년 영유아보육법, 1993년 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률, 1995년 여성발전기본법, 1997년 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법과 가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률, 1997년 국적법, 2005년 호주제 폐지 등을 대표적으로 들 수 있으며, 2006년 성 인지 예산에 관한 국가재정법이 의결되었다.

8) 여성발전기본법은 여성정책의 영역을 제시하는 동시에 여성정책을 집행할 수 있는 법적 추진 근거를 명시하였다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 여기에서 여성정책의 기본 이념을 ‘개인의 존엄을 기초로 하여 남녀평등의 촉진, 모성의 보호, 성차별적 의식의 해소 및 여성의 능력발전을 통하여 건강한 가정의 구현과 국가 및 사회의 발전에 남녀가 공동으로 참여하고 책임을 분담할 수 있도록 함’(제2조)이라고 밝히고 있다.

여성정책에서 성주류화란 성평등을 실현하기 위한 전략으로 젠더 관점을 부가적으로 고려하는 것이 아니라 주류 사회의 모든 분야에서 정책의 목표와 전략과 자원 배분에 영향을 미칠 수 있도록 초기 기획단계에 개입하는 것은 본질로 하고 있다(김양희, 2004). 즉, 정책의 모든 과정, 정책 결정과 집행, 그리고 평가 단계에서 여성과 남성에 대한 성별 영향을 분석함으로써 결과적으로 성 인지적 관점을 정책에 통합하도록 촉진하는 것이다(김선옥, 1999). 성주류화 관점은 ‘제2차 여성정책기본계획’에도 반영되어 부처간, 중앙-지방 여성정책 추진기구간 연계를 강화하고 성 인지적 예산 도입의 여건을 조성하는 등, 여성정책에 ‘양성평등 관점의 통합’을 신규과제로 도입하였다(여성가족부, 2006: 5-7). 이렇게 볼 때 성주류화 정책은 ‘실질적 남녀평등사회의 실현’을 목표로 ‘여성만을 대상으로 하는 정책을 넘어 남성을 변화시키고 남녀의 사회적 관계를 변화시키는 정책’으로 정의할 수 있다(김영옥·마경희, 2004: 6).

그런데 성주류화 정책은 ‘실질적 양성평등’이라는 목표를 위한 하나의 정책 수단이자 전략이기 때문에 그간의 여성정책이나 평등정책을 모두 대체하는 것이 아니며, 또한 그 자체가 목적도 아니다(김은실, 2008). 따라서 여성정책은 성주류화 정책뿐만 아니라 기존의 양성 불평등한 관계를 바꾸기 위한 정책도 병행·추진되고 있다. 게다가 실제로는 대부분 교육과 홍보를 통한 의식개혁에 치중하는 상징적, 선언적 사업에 머물고 있으며, 오히려 많은 정책들은 여전히 여성의 전통적 역할을 전제하거나 치중하는 경향을 보인다(김영옥·마경희, 2004: 6). 이렇게 볼 때 한국의 실제 여성정책은 전통적 여성정책, 성주류화 정책 등이 혼재해 있다고 할 것이다.

III. 한국 여성정책 의제의 시기별 변화와 특징

한국의 여성정책 의제들을 살펴보면, 1970년대까지는 아주 극소수의 여성 의제들만이 등장하고 있다. 대부분 가족법 개정과 가족계획을 중심으로 하는 인구정책이 주를 이루고 있으며, ‘불우여성’이라 지칭되는 사회적으로 보호해야 할 여성들에 관한 정책 사업들이 보건사회부나 노동부의 일부 부서에서 수행되었을 뿐이다. 요보호 여성을 대상으로 한 부녀복지에 중점을 둔

으로써 이 시기에는 전반적인 여성문제에 대한 종합적이고 포괄적인 정책개발이나 의제가 형성되지는 않았다(강경희 외, 2005: 124).

1980년대에 들어오면 유엔의 여성정책에 대한 관심이 국내에도 영향을 미치면서 여성문제의 접근에 변화를 보이기 시작했다. 여성문제를 개인의 문제로 여기기보다는 사회에 책임이 있다는 인식 아래 국가정책의 일부분으로 여성정책을 논하기 시작한 것이다. 1983년에는 한국여성개발원과 국무총리 정책자문기구인 여성정책심의위원회가 설치되고, 1985년에는 ‘여성발전기본계획’과 ‘남녀차별개선지침’이 채택되면서 정부 차원에서 처음으로 ‘여성정책’이라는 용어를 사용하게 되었다(강경희 외, 2005: 124). 그러나 이 시기는 여성정책이 국회의 의제로 거론되기는 했으나, 실질적으로 여성문제를 전담하는 국가기구나 여성정책 유산이 존재하지 않는 상황에서 체계적인 여성정책을 추진하는 것은 어려운 실정이었다(김경희, 2005: 9). 1980년대 후반에 이르면 민주화 과정 속에서 여성문제 전담기구로 국무총리 소속의 정부장관(제2실)을 신설하고 여성정책 의제로는 고용에서의 여성차별 금지와 모성보호에 관한 사항을 강조하고 있다.

1980년대에는 여성정책으로 약 49건의 여성인권 관련 입법이 이루어졌는데 이는 이전 시기에 비해 크게 발전한 것이었다(김엘림 외, 2000). 남녀고용평등법 제정(1987년) 및 개정(1989년), 모자복지법의 제정(1989년) 등은 이 시기에 형성된 주요한 여성정책들이었다. 그런데 1980년대까지 국가는 여성을 다분히 도구적인 시각으로 바라보는 경향이 강했다. 예컨대 여성고용 확대정책은 여성의 평생평등노동권 확보보다는 인력활용의 차원에서 필요한 정책으로 간주되는 경우가 많았다(권태환 외, 2005: 53). 정부와 의회에서 여성문제를 다루는 방식은 국가발전에 여성들을 어떻게 활용할지와 가정을 지키는 여성상의 강조가 일반적인 경향이어서 여성문제를 해결하는 장이라기보다는 여전히 비판의 대상이었다.

1990년대부터 여성정책은 양성평등을 표방하는 새로운 법률의 제정 및 기존 법률의 개정을 통해, 그리고 여성정책을 담당하는 정부 기구들이 신설되면서 본격적으로 제도화되었다(권태환 외, 2005: 53). 국회는 여성정책이 보다 실제적으로 수행될 수 있도록 1995년에는 세계적인 여성정책의 전략인 성주류화 개념을 수용하여 ‘여성발전기본법’을 제정함으로써 1980년대의

여성정책에서 진일보한 체계적인 여성정책의 기반을 마련하였고, 여성정책이 사회정책의 한 분야로 자리매김되는 계기를 만들었다(김경희, 2005: 18). 이 시기는 여성관련 국가 정책의 목표가 ‘양성평등’으로 제시되고 여성의 평등권과 삶의 질 향상은 그 자체로서 독자적인 가치를 인정받기 시작했다. 헌법상의 양성평등권은 1990년대에 들어서야 본격적인 사회정책의 의제로 등장하였고 특히 여성발전기본법은 양성평등을 위해 노력해야 하는 국가와 지방자치단체의 의무 및 역할, 그리고 양성평등을 위한 계획의 수립을 명시하였다(권태환 외, 2005: 53). 남녀평등의 구체적 내용과 정당성은 남녀고용평등법의 개정과정, 그리고 성폭력·가정폭력·성매매·성희롱에 대한 법리 논쟁과정에서도 본격적으로 부각되었다(권태환 외, 2005: 53).

한편, 1990년대 동안 여성정책 및 여성인권보장을 위한 입법은 1980년대의 3배가 넘는 총 173건이 이루어졌다. 가장 많이 입법화된 부문은 정치·행정 부문으로 여성정책담당 행정기구의 설치와 강화에 관한 입법, 공무원의 남녀차별해소, 모성보호, 가정생활지원 등에 관한 입법, 여성의 정치참여촉진에 관한 입법 등이 포함되었다(김엘림 외, 2000: 59). 이는 여성인력의 활용과 정치행정 분야에서 여성들의 낮은 대표성 문제가 이 시기에 국회에서 제기된 여성 의제들 중 가장 빈번한 의제였던데 대한 대응이지만, 1996년 여성공무원채용목표제와 같은 구체적인 제도가 만들어지기 전까지는 한국 여성들의 낮은 정치적 대표성과 여성지위를 향상을 위한 노력은 구호성 발언에 지나지 않았다(김경희, 2005: 11).

1998년에 신설된 대통령 직속 여성특별위원회는 여성정책을 총괄, 조정하는 정부의 여성정책 담당기구로서 노동부, 보건복지부, 법무부, 행정자치부, 농림부, 교육부 등 6개 부처에 신설된 여성정책담당관실과 함께, 선언적이고 수사적으로 제기되었던 여성 의제들을 실제로 제도 영역에 안착시키는 역할을 했다. 이때부터 ‘성주류화’를 여성정책의 기조로 표방하기 시작하였으며 성주류화에 대한 작업이 본격적이고 구체화된 형태로 이루어지기 시작했다(박숙자, 2004: 9). 1990년대 말에는 여성문제의 중요성을 사회적으로 이슈화하는데 노력을 기울였다. 남녀차별금지 및 구제에 관한 법의 시행은 ‘성희롱’문제를 인구에 회자되는 중요한 사회적 이슈로 부각시키는 역할을 하였으며, 가정폭력이나 여성폭력에 대한 대처에 있어서도 법과 제도의 개선 및

홍보교육 등을 통해 지속적인 개선노력을 기울였다(정현백, 2001:31). 그러나 이 시기는 여성들의 정리해고, 비정규직화, 시간제 노동이 가속적으로 증가한 시기이기도 하다. 따라서 1990년대 말의 여성정책은 비용을 들이지 않은 채, 전시효과만을 높이는 알박한 여성정책이라는 비난을 받기도 했다(정현백, 2001: 31).

2000년대에 들어와 추진된 여성정책에 있어 가장 큰 변화는 행정부의 여성정책 전담기구가 확대·정비된 점과 한국 여성정책의 기조로 채택된 ‘성주류화’를 정착시키기 위한 법적 근거들을 만든 것으로 한국 여성정책이 진일보하는 계기가 되었다(박숙자, 2004: 35). 2001년 1월 정부조직법 개정에 의해 대통령 직속이던 여성특별위원회가 독립된 부처인 여성부로 전환하여, 가정폭력과 성폭력 피해자의 보호, 윤락 행위 등의 방지업무 및 일제하 일본 군위안부에 대한 생활안정지원 업무를 보건복지부로부터 이관받아 여성정책을 기획·종합하고, 남녀차별의 금지, 구제 등 여성의 지위향상에 관한 사무를 담당하게 되었다. 여성부는 정책의 목표를 ‘남녀평등한 민주인권복지국가의 건설’로 설정하고, 정책목표 추진전략으로 ‘여성정책의 주류화’를 표방하였다(김정희, 2005: 30). 여기에서 여성정책의 주류화란 ‘여성문제를 모든 국가정책에서 주요 과제로 추진하고 나아가 여성의 역량을 강화하며, 자율적인 참여를 증진하는 것’이다(여성부, 2003). 2002년에는 여성발전기본법 개정을 통해 성별영향분석평가규정(제10조)을 신설하였고, 기존의 성차별적 규정들을 평등하게 개선하는 입법 활동이 지속적으로 이루어졌다. 2004년에 여러 법률에 산재되어 있던 공중화장실 설치에 관한 규정들을 모아 ‘공중화장실등에 관한 법률’을 새로 제정한 것은 남녀의 생리적 차이를 고려한 성인지적 정책의 대표적인 사례로 꼽힌다. 또한, ‘여성의 주류화’를 위한 적극적인 조치들이 분야별로 도입되도록 개별 법률들이 제·개정되었으며 이러한 법적 근거 마련에 따라 예산 확보도 가능해졌다. 성차별적이던 법규정들이 성평등적으로 개정되었으며 정책 추진에 있어 성평등을 기한다는 내용이 구체적으로 천명되었다. 근로여성에 대한 모성보호조치, 성매매피해자에 대한 처벌이 면제되고 다양한 사회복지 프로그램이 마련되었다는 점과 폭력으로부터 여성을 보호하기 위한 정책들의 실효성을 높일 수 있는 구체적인 규정들이 보완되었다(박숙자, 2004: 36; 김영옥, 2006).

2006년에는 여성가족부로 개편·확대됨으로써 가족과 관련된 업무까지 담당함으로써 여성문제가 국가정책 영역에서 핵심 분야로 위치할 수 있도록 양성평등과 주류화를 추구하고 있다. 그러나 한국의 여성정책은 아직 모든 부문에서의 성주류화를 이루지 못하고 있는 실정이며, 선언적인 법규정에 그치고 있는 조항들을 실효성을 가질 수 있도록 구체적이고 명시적으로 규정하는 보완작업이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

2008.2.29 정부조직법 개정으로 여성가족부는 여성부로 개편되었고, 여성정책의 기획·종합, 여성의 권익증진 등 지위향상에 관한 사무를 관장하는 것으로 기능이 조정되었다.

IV. 여성관련 법률안으로 본 17대 국회 여성정책 의제의 특징

1. 성 인지적 여성관련 법률안(162건)⁹⁾

17대 국회 전반기인 2004년 5월 30일 - 2006년 6월 30일까지 발의된 전체 의원발의 법률안은 3,401건이었고 그 중 성 인지적 여성관련 법률안만을 따로 구분하면 162건으로 총 법안의 4.8%를 차지한다. 이는 16대 국회 전 기간 동안의 여성관련 법률안이 46건이었던 것과 비교하면 4배 가까이 증가한 수치일 뿐만 아니라, 전반기 2년이라는 같은 기간으로 비교해 보면 그 차이가 훨씬 더 크게 벌어질 것이라는 점을 알 수 있다. 이처럼 17대 국회에서 여성관련 법률안이 많이 발의된 것은, 16대에 비해 여성의원이 증가된 입법 환경 하에서 그동안 여성들에게 차별적인 법 내용들을 양성평등적 시각에서 제·개정하려는 실질적인 노력들이 국회를 중심으로 강하게 표출되었기 때문이다. 이들 법률안들이 여성정책, 더 나아가서는 양성평등정책의 근거법으로 작동한다고 볼 때, 성 인지적 여성관련 법률안의 증가는 매우 발전적이고 바람직한 결과라고 할 수 있다.

9) 동일한 1차 자료를 일부 사용하여 분석한 다음의 「의정연구」 연구논문 4.2)에는 이 절의 내용이 부분적으로 포함되어 있다(최정원·김원홍·원덕경, 2008.6. '17대 국회의원의 입법활동 성차분석: 여성관련 법률안 입법과정중심으로' 「의정연구」 25호).

성 인지적 여성관련 법률안 162건을 대표발의의원의 성별을 중심으로 분류해 보면, 여성의원원이 발의한 여성관련 법률안수는 89건인 반면, 남성의원원이 발의한 여성관련 법률안수는 73건이다. 이는 여성의원 1인당 여성관련 법률안 발의건수는 2.23건, 남성의원 1인당 여성관련 법률안 발의건수는 0.3건임을 의미하는 것으로 여성의원원이 여성관련 법률안을 훨씬 더 많이 발의하고 있음을 보여주는 것이다. 즉, 여성의원들이 여성관련법률안 발의에 적극적임을 알 수 있다.

성 인지적 여성관련 법률안을 상임위원회별로 나누어 살펴보면 <표 1>과 같다. 이를 보면 법제사법위원회에서 43건으로 가장 많이 발의되었고, 보건복지위원회 26건, 여성가족위원회 21건, 환경노동위원회 20건, 행정자치위원회 11건, 재정경제위원회 10건의 순으로 발의되었다. 반면에 통일외교통상위원회, 과학기술정보통신위원회, 정보위원회는 여성관련 법률안이 1건도 없어 전체적으로는 여성관련 법률안을 주로 다루는 소관위원회에서 여성관련 법률안이 많이 발의되고 있음을 알 수 있다.

〈표 1〉 소관 상임위원회별 성 인지적 여성관련 법률안 발의현황(2006.6.30 현재)
(단위 : 건, 명)

위원회	여성의원 발의안수	남성의원 발의안수	합계
국회운영위원회	1	1	2
법제사법위원회	23	20	43
정무위원회	2	4	6
재정경제위원회	9	1	10
통일외교통상위원회	-	-	-
국방위원회	3	3	6
행정자치위원회	7	4	11
교육위원회	3	1	4
과학기술정보통신위원회	-	-	-
문화관광위원회	-	2	2
농림해양수산위원회	2	3	5
산업자원위원회	2	-	2

(계속)

위원회	여성의원 발의안수	남성의원 발의안수	합계
보건복지위원회	14	12	26
환경노동위원회	7	13	20
건설교통위원회	1	2	3
정보위원회	-	-	-
여성가족위원회*	14	7	21
계	89	73	162

* 여성위원회를 포함한 수치임.

한편, 여성의원이 발의한 성 인지적 여성관련 법률안은 법제사법위원회(23건), 보건복지위원회(14건), 여성가족위원회(12건), 재정경제위원회(9건)에서 10건 이상 발의되었다. 이 위원회들에 소속된 여성의원들의 수가 다른 상임위원회에 비해 상대적으로 많다는 점을 감안하면, 여성의원들의 국회진출 확대는 여성관련 법률안 발의를 증가시키는 주요 요인이며, 남녀차별해소나 여성의 사회참여 확대 등, 여성정책 변화의 근거가 되는 법 제·개정을 가능케 하는 데 큰 역할을 한다고 볼 수 있다. 또한, 여성관련 법률안을 관례적으로 발의하던 여성가족위원회나 보건복지위원회에 치우치지 않고, 재정경제위원회, 행정자치위원회, 국방위원회, 농림해양수산위원회, 산업자원위원회, 건설교통위원회 등, 이전에는 여성정책이나 관련법들과는 거리가 있는 것으로 여겨지던 위원회에서 여성관련 법률안들이 발의되고 있는 점은 매우 고무적인 일이라 하겠다.

남성의원들의 성 인지적 여성관련 법률안 발의현황을 보면, 법제사법위원회(20건), 환경노동위원회(13건), 보건복지위원회(12건), 여성가족위원회(7건)를 비롯하여 거의 전체 상임위에서 발의되고 있는 것으로 나타나고 있다. 남성의원들의 여성관련 법률안 발의건수는 여성의원에 비해 아직 낮은 수준이지만, 전체 상임위에 걸쳐 73건이나 발의했다는 것은 남성의원들이 여성문제나 성 인지적 관점의 배양과 관련하여 인식이 바뀌고 있음을 엿볼 수 있는 부분으로 의미가 크다고 하겠다. 남성의원들의 여성관련 법률안 발의의 지속적 증가는 양성평등적 관점이 증가함을 나타내는 것으로, 여성의 문제를 비단 여성만의 문제가 아닌 사회의 문제로 바라보는 성 인지적 시각의 변화라고 볼 수 있는 바람직한 현상이다.

그런데 성 인지적 여성관련 법률안 상임위원회 전체에 걸쳐 고루 발의되고 있다는 점에서는 남녀의원들의 발의 현황이 유사하다. 그러나 여성의원 발의법안은 재정경제위원회, 보건복지위원회에서 많이 발의된 것에 비해 남성의원발의법안은 정무위원회와 환경노동위원회에서 많이 발의되고 있다는 차이점을 보인다. 이는 같은 여성관련 법률안이라 해도 남성의원과 여성의원의 관심 분야에 차이가 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

한편, 17대 국회에 발의된 여성관련 법률안은 남녀의원을 불문하고 한 의원이 같은 법, 또는 유사한 법을 조항을 달리하여 여러 번 발의하는 경우가 발견되었다. 한 의원의 경우, ‘영유아보육법’을 2년 사이에 조항을 달리하여 4건이나 발의하였다. 이러한 중복발의는 법률안 발의건수의 양적 증가는 보여 주지만 그렇다고 그것이 질적 수준까지 담보하는 것은 아니다. 따라서 하나의 법에 대한 신중한 검토를 통해 보다 심도있고, 종합적인 내용의 법률안 발의가 이루어져야 할 것이다.

이번에는 17대 국회 전반기에 발의된 162건의 성 인지적 여성관련 법률안을, 내용을 중심으로 <표 2>와 같이 8개 분야로 범주화하여 여성정책 의제의 특징을 살펴보았다. 우선, 남녀의원이 발의한 여성관련법률안 162건은 성문제·폭력 분야가 45건으로 가장 많고, 그 다음이 고용 및 노동 분야 40건, 복지 분야 35건, 가족 분야 22건, 성 인지성 분야 9건, 여성농어업인 육성 분야 5건, 정치참여와 교육 분야가 각각 3건이다. 남녀의원별로 보면, 여성의원 발의안의 경우는 고용 및 노동(22건)과 성문제·폭력(22건), 복지(17건), 가족(16건) 등의 순이고, 남성의원 발의안의 경우는 성문제·폭력(23건)이 가장 많고, 고용 및 노동(18건), 복지(18건), 가족(6건)의 순으로 나타나 법률안이 발의되는 분야가 남녀별로 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 그러나 좀 더 자세히 살펴보면, 가족이나 성 인지성, 고용 및 노동 분야는 여성의원 이 남성의원 의 경우보다 발의건수가 많은 것을 발견할 수 있어, 여성의원 이 성 인지성 이슈와 여성에게 직접적인 문제들을 훨씬 더 중요하게 인식하고 있음을 알 수 있다. 또 한가지 주목할 점은 정치참여 분야에서는 남성의원의 발의안이 1건도 없다는 점이다. 여성의 권익 확보를 위해서는 여성의 정치 참여 확대 및 대표성 강화가 필수적이다. 따라서 여성의 정치 참여를 확대하기 위해 선출직 여성할당제나 남녀동반선출제, 여성후보 추천보조금 제도

개선 등과 관련한 입법 활동에 여성의원들이 적극적인 반면, 남성의원들은 무관심하다는 것은 남성들의 권익과 직결되어 있는 제도를 개선할 때에는 남성의원들의 호응을 얻기 어렵다는 것을 보여주고 있다.

〈표 2〉 의원발의 성 인지적 여성관련 법률안의 여성정책 분야별 현황

(단위 : 건)

여성정책 분야 ¹⁰⁾	여성의원 대표발의	남성의원 대표발의	계
정치참여	3	0	3
고용 및 노동	22	18	40
교육	0	3	3
복지	17	18	35
가족	16	6	22
성문제·폭력	22	23	45
성 인지성	7	2	9
여성농어업인 육성	2	3	5
계	89	73	162

성 인지적 여성관련 법률안의 내용으로 볼 수 있는 또 다른 특징은 여성관련 법률의 범위가 새로운 사회문제 등을 반영하여 보다 확대되고 있다는 점이다. 평상시 여성문제로 특화되어 있던 노동, 복지, 보육, 가족 등의 영역에 머무르지 않고 법안발의의 내용이 저출산, 고령화, 이혼율 증가, 생명윤리, 국제결혼 및 외국인가족문제, 성범죄자 등의 택시운전업무중사 금지 등으로 국민의 안전에 관련된 법안까지 확장된 것은 급격한 저출산·고령화 사회로의 이동, 결혼이주자 가족의 증가, 성범죄의 증가 등 사회 변화에 따른 요구와 정부의 정책방향과 맞물려 여성정책 의제가 다양화되고 있음을 보여주는 예라 하겠다. 심지어 여성관련 법으로는 분류되지 않았던 세법 문제에까지 성 인지적 시각이나 여성정책 의제 다양화의 차원에서 법안발의가 이어지고 있다.

10) 8개 분야 중 고용 및 노동 분야에는 여성인력활용, 고용차별, 탁아시설 확충, 모성보호 등을, 복지 분야에는 연금, 보건, 생명윤리 등을, 가족 분야에는 가족법 개정, 가정과 직장의 양립지원, 육아 휴직 등을, 성 인지성 분야에는 화장실법개정, 여성용위생용품 세금면제 등 성 인지적 관점의 반영을 포함하였다.

이를 보다 구체적으로 살펴보면, 가족 분야에서는 호주제 폐지를 내용으로 하는 민법중 개정법률안과 이에 따른 새로운 신분등록제도 도입을 위한 법의 제정, 부부재산계약, 부부재산관련조항의 개선, 양육비 이행 확보, 이혼 절차에 관한 특례인정 등의 내용들이 나타나고 있다. 최근 증가하는 국제결혼 가족의 인권보장과 복지증진을 위해 발의된 법률안은 국내체류 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년자녀를 양육하는 사람에게 연금수급권을 인정하도록 하거나 대한민국 국민과 결혼한 외국인이 배우자로부터 폭행 등 학대행위로 인해 혼인생활을 영위할 수 없을 때에는 혼인 생활에 필요한 법정기간을 충족하지 못했을지라도 그 잔여기간 국내에 주소를 가지고 있는 자에 대해 법무부장관이 귀화를 허가할 수 있도록 한 내용이 포함되어 있다. 배우자출산휴가제도의 도입과 건강하고 안전한 임신과 출산 지원과 관련된 법률안의 증가는 저출산 해소와 여성의 사회참여 확대를 동시에 해결하기 위한 수단으로 제시된 것으로 볼 수 있다.

성문제·폭력 분야에서는 성폭력특별법 개정에 관한 법률안이 여러 건 발의되었으며, 초등학생 성폭력 살해사건 등, 최근 수년간 발생한 충격적인 성폭력 사건으로 인해 성폭력특별법에 관한 개정논의가 활발하였다. 17대 국회에서 여성대표발의안 7건, 남성대표발의안 6건으로 총 13건의 성폭력특별법 개정안이 발의되었고, 그 중 8개의 법률안을 묶어 국회 법제사법위원회 대안이 마련되어 법제화되었다.¹¹⁾

이외에도 태반의 이용 및 관리, 난자의 관리와 제공, 정자 및 난자매매의 유인 및 알선행위 처벌 등 생명윤리 및 안전에 관한 내용이나 여성위생용품

11) 성폭력특별법 개정안의 내용은 재소자를 위한 성폭력방지위원회 설치, 구금, 감호자에 대한 성폭력의 비친고죄화, 강간죄 객체를 여자에서 사람으로 변경, 13세 미만 미성년자 강간, 강제추행은 2년 이상 유기징역, 친족성폭력 주체를 ‘동거하는 친족’으로 확대, 장애인 성폭력항거불능 재개념화, 여성수사관 전담제, 여성경찰관 배치 의무화, 신뢰관계자 동석 의무화, 진술녹화제 확대 및 성폭력방지센터 도입, 13세 미만 여자에 대한 유사성교행위자 5년 유기징역, 카메라 등 이용범죄 유포시 7년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금, 여성경찰관 동석제 등이다(임종인 2007, 87-88).

한편, 법제화된 개정 법률의 주요 내용은 13세 미만자에 대한 유사강간행위 처벌, 장애인 보호시설의 장 및 종사자의 장애인에 대한 성폭력행위 처벌, 통신매체이용음란죄의 법정형 상향, 카메라 등 이용촬영물의 유통행위 처벌, 친고죄의 범위 축소, 성폭력범죄 피해자의 인적사항 등 공개금지, 성폭력범죄 피해자 전담조사제 도입, 의무적 진술녹화의 대상자 연령 상향, 피해자와 신뢰관계 있는 자의 동석범위 확대 등이다.

에 관한 세금면제에 관한 내용과 관련된 법률안들이 발의되어 보다 새로운 영역으로 여성관련 법률안이 확산되고 있다.

이와 같은 여성관련 법률안들은 발의 자체로만 본다면 법안 내용에 남녀의원의 성 인지적 관점이 상당히 반영되어 있어 긍정적이다. 대부분의 여성의원들은 성 인지적 관점을 가지고 여성관련 법률안 발의에 적극적인 역할을 하고 있으며, 남성의원의 경우에도, 여성관련 법률안 발의에 대한 남성의원의 참여비율이 낮다는 문제는 차치하더라도, 법률안 내용상 성 인지적 관점의 반영은 긍정적으로 평가할 수 있다. 예컨대 호주제 폐지와 그에 따르는 신분등록에 관한 법률의 정비, 그리고 국제결혼가족의 외국인 배우자에 대한 인권보장을 내용으로 하는 법률안 발의는 대표적인 성 인지적 정책의제라고 할 수 있다.

또한 공군기술고등학교에 여자입학이 가능하도록 한 공군기술고등학교설치법 개정안, 남편의 유족연금 수령요건을 아내와 동등하게 할 것을 내용으로 한 국민연금법 개정안, 미혼모시설을 미혼모자시설로 개편하여 자녀양육기능을 포함할 것을 골자로 한 모·부자복지법 개정안, 신중한 입양동의를 위해 산모에게 입양동의를 할 것인지에 대하여 생각할 최소한의 시간을 주도록 숙려기간제도를 도입하기 위한 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 개정안 등도 성 인지적 관점에 입각한 정책의제이다. 그 외에도 성범죄자 등을 일정기간동안 택시운전업무에 종사할 수 없도록 하여 여객을 안전하게 운송할 수 있도록 하거나 영유아의 성추행, 폭행 등 아동학대 방지를 위한 CCTV 등의 설치를 의무화하는 것은 여성에 대한 폭력방지와 인권보호를 목적으로 함으로써 성 인지적 관점이 반영된 법안들이다.

2. 성 인지적 관점이 결여된 여성관련 법률안

이하에서는 성 인지적 관점이 결여된 여성관련 법률안에 대해 살펴 보기로 하겠다.

여기에는 ‘법률안’의 내용이 여성 또는 여성정책에 관련된 내용을 포함하고 있으나 제·개정 목적이 성인지적이라고 할 수 없는 경우가 있다. 또한 저출산, 고령화, 가사노동가치의 세계 반영과 관련된 소득세법 개정안 등 몇 건의 법률안들은 성 인지적 관점의 반영 여부를 판단하는데 주의를 요한다.

어떤 경우는 법률안 내용은 성 인지적이라고 할 수 있지만 법률안 발의과정에서 여성의원들의 소극적인 대처방식 등이 문제가 되는 경우도 있다. 이러한 사항과 관련된 몇 개의 사례를 보면 다음과 같다.

첫째, 노래방 도우미를 형사처벌하도록 한 ‘음악산업진흥에 관한 법률(2006. 4.23 제정)’은 성 인지적 관점이 결여된 대표적인 입법으로 지적할 수 있다. 이 법은 제안배경에서 ‘노래연습장에서의 퇴폐행위 근절을 위해 남녀를 불문하고 노래방에서 접대부를 고용·알선하는 행위를 처벌하도록 하였고, 최근 사회문제로 대두되고 있는 노래연습장의 도우미 행위를 처벌하는 규정을 신설하였음’을 밝히고 있다.¹²⁾ 노래방에서 접대부를 고용하지 않는 것은 노래방업자의 준수사항이며, 이를 어긴 노래방업자를 형사처벌하거나 행정처분하는 것은 당연하다. 그러나 피고용된 노래방도우미를 처벌할 근거는 없다. 단지 최근 사회문제가 된 노래방도우미의 성매매 행위를 근절하려는데 목적이 있다면, 성매매가 포착되고 입증된 경우 ‘성매매알선등행위의처벌에관한법률’ 위반으로 처벌하면 되는 것이다. 그렇지 않고 노래방 도우미를 성매매범죄의 잠재적 범죄자로 몰아 도우미 행위를 처벌하는 것은 노래연습장에서의 퇴폐행위의 주책임을 도우미에게만 지우겠다는 발상이며, 이것은 과거 ‘윤락행위 등방지법’이 선도의 대상을 윤락여성으로만 한정함으로써 윤락행위의 책임을 윤락여성에게만 지워 해결하겠다는 것과 같은 맥락이다.

이 법은 남성의원이 대표발의하고 여성의원 3명을 포함한 22명이 공동발의하고 있으나 이러한 배경을 지적하는 의견은 심의과정 어디에도 나타나고 있지 않다. 이 법의 목적처럼 음악 산업의 발전을 촉진하고 국민의 문화적 삶의 질 향상을 위해 노래방에서의 도우미 행위를 근절하겠다는 것, 도우미 뿐 아니라 도우미를 부른 고객도 처벌되어야 하는 것이다. 노래방의 질서를 어지럽힌 것은 고객이나 도우미 양자에게 모두 책임이 있기 때문이다. 노래방 도우미만을 처벌하도록 한 규정은 도우미의 대부분을 차지하는 여성의 관점에서 고려되어야 하며, 이 규정의 개정이 검토되어야 할 것이다.

둘째, 저출산, 고령화, 가사노동가치 반영과 관련된 내용을 담고 있는 법률안 중에서 성 인지적 관점의 반영여부를 판단하는데 주의를 요하는 경우

12) 국회 문화관광위원회. 2006. 4. 『음악산업진흥법안 심사보고서』.

로는 2개의 소득세법 개정안을 들 수 있다. 종합소득금액에서 자녀수에 따른 추가공제를 인정하여 자녀수가 많을수록 소득세감면 혜택을 크게 부여함으로써 출산장려에 기여한다는 내용의 소득세법 개정안(2005.5.21 김효석 의원 대표발의)은 저출산 문제라는 사회문제를 의제화했다는 점에서 여성정책 의제의 다양화에 기여했다는 의미를 부여할 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 이 법률안의 제안의도가 출산장려라는 국가적 명분을 내세우기는 하였으나 그 이면에는 또 다른 형태의 가족계획을 의도하거나 여성의 몸이나 출산력에 대한 통제의 관점이 녹아있음을 추측할 수 있기 때문에 성 인지적 관점이 반영되었다고 볼 수는 없다.

배우자의 가사노동가치를 소득세제에 반영한다는 소득세법 개정안(2005.5.18, 이계경 의원 대표발의)은 가사에 전념하는 배우자의 가사노동 비용을 소득공제에 추가하고, 부양가족이 있는 거주자가 지불하는 가사비용에 대한 추가공제금액을 상향조정함으로써 가사노동의 경제적 가치를 인정하여 소득세제에 반영하는 것을 내용으로 하고 있다. 이것은 그동안 다루어지지 못한 세제 분야에 여성관련 내용을 포함시킨 것으로 긍정적인 평가를 내릴 수 있으나¹³⁾ 한편으로는 현행 부부별산제와 상충되며 전업주부만을 대상으로 함으로써 여성의 경제활동을 억제하는 반여성적 법안이라는 이유에서 반대하는 의견도 있다¹⁴⁾. 따라서 법률안의 성 인지성 판단과 관련해서는 세심한 주의가 필요하다 할 것이다.

셋째, 난자채취 허용, 난자제공자의 안전 확보 등을 내용으로 하는 ‘생명윤리및안전에관한법률’¹⁵⁾ 역시 여성의 몸과 관련되기 때문에 여성들의 관점

13) 이에 따라 본 연구에서는 이 법률안을 성 인지적 관점이 반영된 법률안으로 파악하여 162건에 포함시켰다.

14) 국회 재정경제위원회, 2006. 2. 『소득세법 일부개정안 심사보고서』.

15) 생명윤리및안전에관한법률(제정 2004.1.29 법률 제7150호)은 급격히 발전하고 있는 생명과학기술에 있어서의 생명윤리 및 안전을 확보하여 인간의 존엄과 가치를 보장하고, 국민의 건강과 삶의 질 향상을 위하여 질병치료 및 예방 등에 필요한 생명과학기술을 위하여 개발·이용할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위해 제정되었으며, 인간을 복제하기 위하여 체세포 복제배아를 자궁에 착상·유지 또는 출산하는 행위를 금지하고, 임신외의 목적으로 배아를 생성하는 행위, 특정의 성을 선택할 목적으로 정자와 난자를 선별하여 수정시키거나 사망한 자 또는 미성년자의 정자와 난자로 수정시키는 행위 및 매매의 목적으로 정자 또는 난자를 제공하는 행위 등을 금지하는 것 등을 주요내용으로 하고 있다. 따라서 이 법은 필연적으로 여성의 몸과 관련된 내용을 규정하고 있어 여성의 관심과 이해가 반영될 필요가 있다.

과 고려사항이 반드시 반영되어야 하며 여성의원들의 적극적인 참여가 필요하다. 따라서 성 인지적 관점이 필수적인 법률안임에도 불구하고 이 법률안 개정의 대표발의는 남성의원이었고, 소수의 여성의원만이 공동발의자로 참여하고 있다. 여성의 몸과 관련된 법률은 평소 여성의원들이 세심하게 살펴서 문제점이 무엇이고, 이를 개선하기 위해 무엇이 필요한지를 철저한 조사와 연구를 통해 규명하고, 필요한 경우 이를 입법화하는데 중지를 모아야 구체적이고 바람직한 법안의 내용이 이루어질 수 있다.

V. 상임위원회 회의록으로 본 17대 국회 여성정책 의제의 특징

이 장에서는 17대 국회 전반기(2004년 5월 30일 - 2006년 6월 30일)의 본회의와 전체 상임위원회 회의록을 중심으로 법률안 심의과정과 남녀의원들의 여성정책 관련 발언에서 나타난 성 인지성 여부와 여성정책 의제의 변화와 특징을 살펴보았다. <표 3>은 1981년에서 1997년까지의 여성관련 의제에 대한 비교 결과(김경희 2005, 16)를 17대 국회 전반기의 법률안 심의과정에서 논의된 여성정책 의제와 비교한 것이다. 분석의 기준이 다르기 때문에 평면적인 비교가 쉽지 않지만 시기적으로 나타나는 경향성을 파악해 볼 수 있다는 점에서 의미를 갖는다. 1981년부터 1989년까지, 1990년부터 1997년 여성정책 전담기구인 대통령직속 여성특별위원회가 만들어지기 전까지, 그리고 17대 국회 전반기의 3시기로 나누어서 국회 입법과정에서 제기된 여성정책 의제들을 살펴보면 다음과 같은 특징들이 나타나고 있다.

우선 여성정책 의제의 내용이 매우 다양해지고, 양적인 면에서 지속적으로 증가하고 있음을 발견할 수 있다. 17대 국회의 경우 비교 기간이 2년임을 감안하면 이전의 시기에 비해 논의되는 여성정책 의제가 양적으로 급격하게 확대되었을 뿐만 아니라 남녀의원들의 발언 수치와 발언 내용에서 나타나듯이 여성정책 의제에 대한 관심이 강화되었다. 1인당 발언수치로 본다면 여성의원 1인당 수치가 훨씬 높겠지만, 전체적으로는 여성의원 1인당 발언수가 총 183건, 남성의원 1인당 발언수가 총 169건으로 나타나 남성의원들도 여성정책 의제의 심

의과정에 깊이 참여하고 있음을 알 수 있다. 이는 여성의원의 부재가 여성정책의 주변화를 강화시키던 과거에 비하면 크게 향상된 것으로 성 인식성 강화를 보여주는 것이라 할 수 있다. 17대 국회 전반기에 가장 많이 언급된 여성정책 의제들은 노동 분야의 여성인력 활용과 고용 문제, 탁아시설 관련 쟁점들, 가족 분야의 호주제 폐지 관련 쟁점들, 정치 분야의 정치적 저대표성과 정치참여 확대 방안, 성성 분야의 성폭력 방지 관련 이슈들로 나타났다.

〈표 3〉 국회 본회의 및 상임위원회 심의과정에서 언급된 여성관련 의제

여성정책 의제		1981-1989	1990-1997	2004.5-2006.6			쟁점에 포함된 내용
				합계	여	남	
노동	여성인력활용	7	21	32	23	9	
	고용차별	16	26	28	13	15	고용보험, 처우개선, 취업지원
	탁아시설확충	5	26	24	12	12	보육정책, 육아지원
	모성보호		4	5	2	3	
	자원봉사활동	1	5				
	가사노동가치	2	1				
	재택근무		2				
여성농어업인육성				13	4	9	
여경·여군정책				20	14	6	
가족	육아휴직		1	12	4	8	
	가족법개정		4	31	10	21	호주제 폐지 관련
	인구억제	3					
	성비불균형	1	4				
	저출산고령화			17	12	5	
복지	실직가장		3	3	3		여성실업가장
	여성연금		2	6	4	2	여성관련 기금
정치	여성삶의 질	1	2	11	4	7	복지정책, 국제결혼관련
	낮은 정치참여	5	10	26	17	9	정치참여확대방안, 충원

(계속)

여성정책 의제		1981-1989	1990-1997	2004.5-2006.6			쟁점에 포함된 내용
				합계	여	남	
정 치	할당제		5	14	7	7	
	UN비준	3	2				
	여성기구설치	3	5	19	8	11	여성기관 및 역할
	10대과제		6				
	여성비하		3	8	3	5	여성비하, 인권침해
성 성	미혼모, 윤락	2	5	10	3	7	
	성폭력 방지		2	24	15	9	
	성도덕		7				
	성매매 방지			17	9	8	
	성문화			3	2	1	
여 성 관	여성성		13				
	사회취약계층	1	9	18	8	10	소수집단, 여성장애인
	몰지각여성		2				
	성 인지성, 양성평등			10	5	5	
위안부			5	1	1		
계		50	175	352	183	169	

출처: 1981-1997년은 김경희 2005, 11 논문 참조, 2004-2006년은 17대 국회 상임위 회의록, 본회의 회의록을 중심으로 재작성

두 번째로는 1980년대 이래로 지속적으로 제기되고 있는 여성정책 의제들이 있는 반면, 각 시기별로 이전 시기에는 제기되지 않던 새로운 여성정책 의제들이 등장하기도 하여 시기별 여성정책 의제의 변화를 살펴볼 수 있다. 1980년대 이래로 꾸준히 제기되고 있는 여성정책 의제들에는 여성인력활용, 고용차별, 낮은 정치참여 등을 들 수 있다. 그러나 이들은 의제의 범주 상으로는 동일해 보이지만, 그 시기에 논의되는 개별 의제와 심의과정에는 차이가 나타난다. 1990년대에는 여성인력을 활용하기 위한 차원에서 모성보호(육아 휴직)와 공공근로 및 자원 활동, 재택근무와 탄력근무에 대한 방법들이 제기되고 고용 차별 및 탁아시설 확충은 여성인력의 활용을 위한 정책

수단으로 거론되고 있다(김경희, 2005: 12). 또한 남녀고용평등법의 불이행이나 고용차별에 대한 발언들은 많이 나타나고 있지만, 실제 해결책에 있어서는 소극적인 자세를 보여주고 있다(김경희, 2005: 13). 반면에 17대 국회의원회의록에서 나타난 여성인력 활용의 방향은 고용보험의 확대, 처우개선, 취업지원과 광범위한 보육지원 및 육아지원에 대해 언급하고 있어 이전의 논의와 차이를 보인다. 정치적 저대표성 역시 이전 시기에는 우리나라 여성들의 낮은 정치 참여 문제와 여성 지위를 향상시키기 위해 노력하겠다고 언급하고 있으나 주로 구호성 발언들이었던 반면(김경희, 2005: 11), 최근으로 오면 비례대표 공천 50% 여성 할당제와 남녀교호순번제를 강제함으로써 여성의 정치적 저대표성 문제에 구체적으로 접근하고 있다.

한편, 각 시기별로 이전 시기, 또는 다른 시기에는 제기되지 않던 새로운 여성의제들이 등장하는 경우도 있다. 인구억제 관련 의제는 1980년대에만 유일하게 나타나고 있으며, 노동 분야의 재택근무, 가족 분야의 육아 휴직, 가족법, 복지 분야의 실직가장, 여성연금, 그리고 여성성에 대한 강조와 위안부 문제는 1990년대에 새로이 등장한 쟁점들이다(김경희, 2005: 13). 소외 계층의 여성 복지를 위한 현실개선 정책은 이전부터 시행되어 온 정책들이지만, 1998년 경제위기 이후 실직 여성가장의 증가와 이들의 빈곤문제가 표출되면서 저소득층 여성가장의 문제가 여성복지 의제의 주요 대상이 되었고(김경희, 2005: 23) 일반여성에 대한 복지이슈는 사회보험과 관련되어 나타나고 있다.

17대 국회에서 새롭게 보이는 여성정책 의제들은 여성농어업인 육성, 여경 및 여군 정책, 저출산고령화 문제, 호주제 폐지 및 성매매 방기관련, 성인지성, 양성평등 관련 내용들이다. 여성농어업인 육성과 여경 및 여군 관련 의제들은 2000년대 들어오면서 이전에는 여성이 거의 속하지 않던 분야까지 여성정책 의제가 확산되었음을 보여준다. 또한 호주제 폐지를 내용으로 하는 민법중 개정안 통과와 양성평등적 관점과 성주류화 정책이 확산된 대표적인 성과로 볼 수 있으며 성매매특별법의 시행, 성 인지 예산을 제도화, 성별분리통계 등에 관한 구체적 논의들은 17대 국회에 들어와 여성정책 의제가 보다 성 인지성을 강화해 가고 있음을 보여주는 것이다.

가족정책 의제의 시기별 차이에서도 여성정책 의제의 변화를 살펴볼 수

있다. 1980년대까지는 인구 증가가 경제발전을 저해하는 요인으로 인식되었기 때문에 출산조절 정책에 주력하였고, 이는 국회 심의과정에서도 인구억제 의제로 나타났다. 그러나 1990년대에 오면, 인구자질 향상정책으로 인구정책이 선회하면서 성비 불균형 문제가 정책의제로 부각되었다. 2000년대에는 한국사회가 저출산·고령화 사회로 변화하면서 이전과는 반대되는 출산장려정책이 강조되고 이에 대한 정책의제들이 논의되고 있어, 시기별 가족정책의 변화를 알 수 있다. 가족정책 의제의 변화는 국회에서 논의되는 민법의 내용에서도 살펴볼 수 있다. 1990년대 초에는 민법의 동성동본 금혼조항 폐지 주장이 국회 심의과정에서 전혀 이루어지지 않아 특례법을 만들어 동성동본 부부들에 대해 임시조치하였다. 2000년 초에는 국회에서 동성동본 금혼조항 폐지가 이루어진 반면, 호주제 폐지 논의는 지지부진하였다. 17대 국회에 오면 그동안 강력하게 반대하던 호주제 폐지가 2005년 3월에 통과되었다. 이는 최근으로 올수록 여성정책 의제가 보다 심화되고 확산되고 있음을 보여주는 것이다.

이렇게 볼 때, 국회 회의록에서 나타나는 여성정책 의제들은 시기가 지남에 따라 변화하며 확대되어 왔고 성 인지성도 함께 확대되고 있다. 사실 회의록의 국회의원들의 발언을 분석해 보면 1990년대 중후반까지도 여성들이 직면한 문제 및 여성정책 의제의 정확한 원인과 내용을 제대로 파악하고 있지 못하다(김경희, 2005: 15). 그러나 또 한편에서는 다양한 여성관련 입법들이 통과되고 여성정책을 전담하는 기구들이 만들어지면서 국회 내에서 그동안 거론되던 여성관련 의제들의 일부가 정책화되는 양과 정도가 커지고 있다. 최근으로 올수록 성 인지적 내용을 담은 국회의원들의 발언의 증가는 그 결과라고 할 수 있을 것이다.

VI. 결론

본 연구는 17대 국회 전반기의 여성관련 법률안과 본회의 및 상임위원회의 회의록을 분석함으로써 한국의 여성정책 의제의 변화와 특징을 살펴보았다. 분석 결과 한국의 여성정책 의제는 지속적으로 증가·확대되고 있으며,

각 시기에 따라 이전 시기에는 제기되지 않았던 새로운 여성정책 의제들이 다양하게 등장하고 있음을 확인할 수 있었다.

여성의원이 증가한 17대 국회 전반기의 경우, 여성관련 법률안의 발의건수는 162건(여성의원 89건, 남성의원 73건)으로 이전에 비해 보다 많은 여성관련 법률안이 발의되고, 법제화되었다. 이를 1인당 발의건수로 살펴보면 여성의원들이 여성관련 법률안 발의에 적극적이었음을 알 수 있으며, 여성의원이 많이 소속되어 있는 상임위원회일수록 여성관련 법률안의 발의 및 심의가 상대적으로 높게 나타나고 있어 여성의원들이 여성의 대표성과 여성정책 의제를 충실히 수행하였다고 볼 수 있다.

여성정책 의제의 내용을 보면 최근으로 올수록 여성관련 법률안이 전 상임위원회에 걸쳐 발의되고 있어 여성정책 의제가 여성 문제에 국한되지 않고 다양한 분야로 확대되고 있었다. 이는 여성정책 의제의 방향이 단순한 여성 문제에서 다양한 분야의 법과 정책에까지 성 인지적 관점을 반영한다는 측면에서 의미가 크다. 17대 국회에서 새롭게 보이는 여성정책 의제들은 여성농어업인 육성, 여경 및 여군 정책, 저출산고령화 문제, 호주제 폐지 및 성매매 방지관련, 성 인지성 강화 등으로 양성평등적 관점과 성주류화 정책이 확산되어 성 인지성이 강화되고 있다. 뿐만아니라 남성의원들의 여성관련 법률안 발의의 지속적 증가와 심의과정의 성 인지적으로의 변화 역시 양성평등적 관점에서 여성의 문제를 비단 여성만의 문제가 아닌 사회의 문제로 바라보는 성 인지적 시각의 변화라고 볼 수 있는 바람직한 현상이다.

그러나 또 한편으로는 여전히 성 인지적 관점의 반영이 미흡한 여성정책 의제도 일부 발견되고 있는데, 이는 여성정책 의제가 여성의 관점에서 충분히 검토되지 않았기 때문으로 여성의원의 역할과 여성의 대표성의 확보가 절실함을 보여주는 것이다. 여성정책 의제의 성 인지성 확보를 확대하고, 남녀차별해소나 여성의 사회참여 확대 등 사회의 정책이나 제도변화의 근거를 제공하는 관련 법률의 제정이나 개정을 가능하게 하기 위해서는 여성의 문제를 대표하는 여성의원들의 역할이 크다. 이렇게 볼 때 의회 입법활동에서 남녀국회의원의 성 인지성이 보다 강화되고 여성정책이 성주류화 정책으로 나아가기 위해서는 다양한 전략과 함께 여성의원들의 증가가 필수적이다. 여성의원들은 정책 과정뿐만 아니라 입법의제들을 결정하고 여성의 육구와

이해를 발전시키기 위한 사안들을 구조화하는데도 차이를 만들어 내기 때문이다. 의회에서 여성의 비율을 높이는 것은 특히 여성과 직접 관련된 법안, 가족 및 아동과 관련된 의제들이 성 인지적일 뿐만 아니라 입법과정에서 통과되는 비율을 증가시킨다는 의미를 갖는다. 여성의원들의 증가는 또한 남성들의 성 인지성 향상도 함께 증가시키는 경향을 가지고 있어 한국의 여성 정책 의제가 ‘실질적 양성평등’으로의 의제를 개발하고 효과적인 전략을 정립하는데 기초가 될 수 있다.

참고문헌

- 강경희 외 8인(2005). 여성정치학입문. 서울: 들녘.
- 권태환·김혜란·양현아·한인섭·황정미(2005). 한국 여성정책의 쟁점과 전망. 서울: 함께읽는책.
- 김경희(2005). “여성정책 발전을 위한 정당의 역할과 과제” 『한국 정당의 여성 정책 개발과 전망』. 여성정책 토론회 자료집.
- 김선옥(1999). 여성정책과 행정조직. 이화여대 법학연구소.
- 김선옥(2008). Gender-Mainstreaming과 법. 제6회 한국젠더법학회 세미나 발표자료, 2008.1.12, 한국젠더법학회·이화여대 젠더법학연구센터.
- 김양희(2004). 『북경+10』 이후 정책의 성주류화를 위한 과제” 한국여성개발원 제23차 여성정책포럼 [『북경+10』 이후여성정책의 새로운 도전].
- 김엘림·윤덕경·박현미(2000). 20세기 여성인권법제사. 한국여성개발원.
- 김영옥·마경희(2004). “서문: 여성정책의 뉴 패러다임-방향과 과제” 한국 여성 정책의 뉴 패러다임 정립. 여성부.
- 김영옥(2006). 제2차 여성정책기본계획(2003-2007) 추진성과와 과제. 한국여성개발원.
- 김은실(2008). “한국의 여성정책과 페미니즘에서의 성 주류화 전략”. 국제사회의 성 주류화 동향과 한국의 여성정책 전략. 한국여성정책연구원 개원 25주년 기념 국제학술심포지엄 자료집, 2008.4.24, pp.95-109.
- 김형준. 2005. 여성 국회의원의 의정활동 결정 요인 분석과 여성정책 발전. 21세기여성정치연합 창립5주년 기념 토론회 발표논문.
- 대한민국 국회. 『16대·17대 국회 본회의 회의록』. <http://www.assembly.go.kr>.
- 대한민국 국회. 『16대·17대 국회 상임위원회 회의록』. <http://www.assembly.go.kr>.
- 문경희(2007). ‘여성과 정치 그리고 할당제’. 페미니즘 연구, 7.
- 박숙자(2004). “한국의 여성정책과 제17대 국회의 입법과제.” 국회여성정책포럼 제4차 토론회 자료집.
- 여성부(2003). 『2차 여성정책기본계획』.
- 여성가족부(2006). 『제3차 여성정책기본계획(안)』.

- 임종인(2007). “형법개정안(성폭력부분) 공청회 토론편”. 성폭력관련 형법개정안 공청회 자료집, 2007.2.8.
- 정현백(2001). “김대중 정부의 여성정책 3년에 대한 총괄평가 및 정책제안.” 김대중 정부 여성정책 3년 평가 및 정책제안을 위한 토론회 자료. 한국여성단체연합.
- 주준희(1996). “여성정책발전과 여성의원의 역할.” 『21세기 한국여성정책의 과제와 여성의원의 역할』 KWP 학술세미나 자료집. 한국여성정치문화연구소.
- 허라금(2004). “보살핌 윤리에 기초한 성주류화 정책 패러다임의 모색.” 한국여성정책의 뉴 패러다임 정립. 여성부.
- Dahlerup, D.(2003). “Comparative Studies of Electoral Gender Quotas”, Paper presented at International IDEA Workshop, Lima, 23-24 February 2003.
- Eduards, Maud I.(1991). Fall. “Toward a Third Way: Women’s Politics and Welfare Policies in Sweden.” *Social Research*, vol.58, no.3.
- Iwanaga, Kazuki.(2006). “Gender and Political Representation in Sweden.” 남녀국회의원의 의정활동 평가 및 성인지성 증진방안에 관한 국제세미나 발표논문.
- Mazur, Amy G.(2002). *Theorizing Feminist Policy*, Oxford: New York: Oxford University Press.
- Sapiro, Virginia. 1981. September. “Research Frontier Essay: When are Interest Interesting? The Problem of Political Representation of Women,” *American Political Science Review*, Vol.75, No.3.
- Stetson, Dorothy M. (ed).(2001). *Abortion Politics, Women’s Movements and the Democratic State: A Comparative Study of State Feminism*. Oxford: Oxford University Press.
- Tamerius, Karin L.(1995). “Sex, Gender, and Leadership in the Representation of Women.” in Georgia Duerst-Lat and Rita Mae Kelly, eds. *Gender Power, Leadership, and Governance*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Thomas, Sue.(1991). "The Impact of Women of State Legislative Policies." *Journal of Politics*, 53(4).

Thomas, Sue.(1994). *How Women Legislate*. Oxford, New york: Oxford University Press.

Change and Expansion of Women's Policy Agenda in Korea : Focusing on the Legislative Activities in the 17th National Assembly

Wonhong Kim*, Deukkyung Yoon**, Jeongwon Choi***

This study explored the characteristics of women's policy agenda through analyzing legislative activities in the 17th national assembly. For this study, we carried out analysis over the change and characteristics of women's policy agenda through analyzing and comparing assembly records of the standing committee on women's policy agenda proposed and discussed during 2004 to 2006 year, 30th of June.

The result of this study followed below. Firstly, women's policy agenda proposed and discussed in the 17th national assembly has been consistently increased. Also, new women's policy agenda that was not expected to be proposed in the past assemblies emerged in the 17th national assembly. The 17th national assembly in which women elected in national assembly have been increased saw more laws on women's issues proposed and legislated. More laws on women's issues proposed and discussed have been observed in the standing committee where women have more seats than men in the national assembly. Moreover, contents of women's policy agenda varied periodically and lately showed various aspects of women's policy agenda that was not confined to women's problem itself.

Secondly, direction of women's policy agenda was that its gender-sensitiveness has went reinforced from simple women's issue. Increased women's seats and activities in the national assembly led men elected in the national assembly into having gender-sensitive

* Research Fellow, KWDI

** Research Fellow, KWDI

*** Research Professor, BK21 of Dept. of Economics / Institute of East & West Studies, Yonsei University.

perspectives. This could make activities in the national assembly go toward becoming more gender equality. We have also observed increase of women's issue-related law proposed and discussed by men elected in the 17th national assembly. This clearly showed the reinforcement in terms of degree of gender sensitiveness for men elected in the national assembly.

Considering those results, increase of women's seats in the national assembly that could represent women's issues is necessary in order to obtain and expand gender-sensitiveness of women's policy agenda. Also, gender-sensitiveness in making legislative activities, based on women's political representation in the national assembly, should be expanded.

Key Words: Women's policy, Women's policy agenda, Women representatives, Gender Sensitiveness, Women elected in the national assembly, Legislative activities, Proposed law related to women's issues