

개혁개방 이후 중국의 양성평등정책 연구*

정 준 호**

초 록

중국공산당은 창당 초기부터 혁명 완수를 위한 전략적 측면에서 봉건사회의 전통적 여성관에 반대하며, 여성해방을 주장하였다. 신중국 수립 이후에도 중국공산당과 정부는 양성평등을 실현하기 위한 제도적 노력을 강화하였다. 그러나 1966년 문화대혁명의 시작은 양성평등의 수준이 후퇴하는 결과를 초래하였다.

문화대혁명의 종결과 개혁개방의 시작으로 중국정부의 양성평등정책은 장기간의 침체기에서 벗어나 새로운 전환기를 맞이하게 되었다. 대내적으로는 중국경제의 지속적 성장과 사회구조의 변화에 따른 여성지위의 향상으로 양성평등에 대한 사회적 요구가 점차 높아지게 되었다. 대외적으로는 1995년 9월 베이징에서 유엔 제4차 세계여성대회가 개최되고, 대회에서 중국정부가 양성평등을 중국의 기본국책(基本國策)으로 선언하면서 양성평등을 위한 새로운 발전의 계기를 제공해 주었다.

개혁개방 이후 중국 양성평등정책의 추진체계 및 제도적 변화와 정책적 특성을 분석한 결과 양성평등정책은 기본국책으로서 담당기구의 기능과 권한이 점차 강화되었으며, 기본법의 제정과 관련 법규의 정비를 통해 제도화 수준이 지속적으로 향상되었다. 그러나 사회주의시장경제체제로의 전환에 따라 야기된 여성의 경제적 권익 침해, 사회보장수준의 저하 등의 문제를 해결하고, 성주류화전략의 효과적 추진을 위해서는 성별분리통계의 정착, 성인지예산제도의 시행 등과 함께 양성평등에 대한 사회적 인식의 제고가 필요하다.

주제어 : 중국, 개혁개방, 양성평등, 기본국책, 성주류화

* 이 논문은 2010학년도 서울디지털대학교 학술연구지원사업의 연구비 지원에 의해 연구되었음

** 서울디지털대학교 정치법무행정학부 조교수(junno@sdu.ac.kr)

I. 서론

중국공산당은 창당 초기부터 혁명 완수를 위한 전략적 측면에서 봉건 사회의 전통적 여성관에 반대하며, 여성해방을 주장하였다.¹⁾ 1925년 1월 열린 중국공산당 제4차 전국대표대회에서는 각 지역의 공산당조직마다 여성운동을 전문적으로 담당하는 ‘부녀부(婦女部)²⁾’를 설치하도록 결정하였으며, 1926년 10월 중국공산당 중앙위원회는 여성업무를 담당하는 최고영도기관으로서 ‘중앙부녀위원회’를 설치하였다.³⁾ 1949년 3월 24일에는 공산당의 지원하에 베이핑(北平: 베이징의 옛지명)에서 ‘중국부녀 제1차 전국대표대회’가 개최되었고, 대회에서 ‘중화전국민주부녀연합회’의 성립을 결정하였다.⁴⁾

신중국 수립 이후에도 중국공산당과 정부는 양성평등을 실현하기 위한 제도적 노력을 강화하였다. 1949년 9월 중국인민정치협상회의 제1차 전체회의에서 통과되어 임시헌법의 역할을 한 《공동강령(共同綱領)》의 총칙 제6조는 ‘중화인민공화국은 여성을 속박하는 봉건제도를 폐지한다. 여성은 정치, 경제, 문화교육, 사회생활 등 각 방면에서 남자와 평등한 권리를 가진다. 남녀혼인자유를 시행한다’라고 규정하였다. 1954년 9월 제1기 전국인민대표대회 제1차 회의에서 제정된 《중화인민공화국헌법》의 제96조는 ‘중화인민공화국의 여성은 정치, 경제, 문화, 가정생활 등 각 방면에서 남자와 평등한 권리를 향유한다. 혼인, 가정, 모친과 아동은 국가의 보호를 받는다’라고 명시하였다. 또한 신중국 수립 이후 최초로 제정된

1) 1922년 7월 개최된 중국공산당 제2차 전국대표대회에서는 최초로 《부녀운동에 관한 결의(關於婦女運動的決意)》를 채택하였으며, ‘여성해방은 노동해방과 동반하여 진행하는 것이며, 무산계급이 정권을 획득해야만 여성들이 비로소 진정한 해방을 맞이할 수 있다’고 주장하였다.

2) ‘부녀(婦女)’라는 용어가 고유명사로 사용된 경우 원어상의 의미를 살리기 위해서 여성으로 번역하지 않고 부녀라고 번역하였다.

3) 1958년 11월 18일 중국공산당 중앙위원회는 중앙부녀위원회를 폐지하고, 1949년 3월 설립된 ‘중화전국민주부녀연합회’로 기능을 통합하였다.

4) 1949년 1월 12일 중국공산당 중앙위원회가 주둔하고 있던 허베이성 평산현(平山縣)에서 ‘중국부녀 제1차 전국대표대회 준비위원회’가 성립되었다. ‘중화전국민주부녀연합회’의 전신인 ‘중화전국민주부녀연합회’는 중국인민정치협상회의의 구성원으로서 8대 인민단체 중 하나였다.

법률이 1950년 5월 1일 공포된 《중화인민공화국혼인법》일 만큼 중국정부는 양성평등을 실현하기 위해 지속적으로 노력하였다.⁵⁾ 그러나 1966년 문화대혁명의 시작과 함께 계급투쟁이 점차 격화됨에 따라 거의 모든 정부의 기능이 마비되면서 여성 관련 업무도 중단되었다. 문화대혁명 기간 동안에는 여성의 사회활동참여를 지원하기 위한 탁아소나 유아원의 건립, 여성노동자의 ‘네 시기(四期) 보호’ 등 여성 관련 정책들이 정치적 비판의 대상이 되면서 양성평등의 수준이 오히려 후퇴하는 결과를 초래하였다.⁶⁾

문화대혁명의 종결과 개혁개방의 시작으로 중국정부의 양성평등정책은 장기간의 침체기에서 벗어나 새로운 전환기를 맞이하게 되었다. 대내적으로는 중국경제의 지속적 성장과 사회구조의 변화에 따른 여성지위의 향상으로 양성평등에 대한 사회적 요구가 점차 높아지게 되었다. 대외적으로는 1995년 9월 베이징에서 유엔 제4차 세계여성대회가 개최되면서 중국 여성에게 세계의 이목이 집중되었으며, 세계여성대회 개막식에서 장쩌민(江澤民) 국가주석이 양성평등을 중국의 기본국책(基本國策)으로 선언하면서 양성평등을 위한 새로운 발전의 계기를 제공해 주었다.

그러나 유엔개발계획(UNDP)의 ‘인간개발보고서’나 국무원부녀아동업무위원회의 ‘《중국부녀발전강요(2001-2010년)》 실시현황 중간평가보고’ 등의 조사결과는 개혁개방 이후 중국경제의 급속한 발전에도 불구하고 양성평등 수준이 향상되기보다는 지체되거나 고용 또는 임금 등 특정 분야에서는 오히려 후퇴하였음을 보여주고 있다. 이에 따라 중국정부는 양성평등 수준의 향상을 위해서 개혁개방 이전에는 봉건제도로부터의 ‘부녀해방’을 목표로 하여 주로 고용 및 노동, 보건위생 분야에서 개별적으로 추진되던 양성평등정책이 정부의 정책 전반으로 확산될 수 있도록 정부주도하에 효율적인 추진체계의 구축과 관련 법규의 체계화 및 구체적인

5) 1950년 5월 제정된 《혼인법》의 기본원칙은 ‘남녀혼인자유, 일부일처제, 남녀평등, 여성과 자녀의 합법적 권익 보호’로서 남녀평등과 여성권익보호를 강조하였다.

6) 여성노동자의 ‘네 시기(四期) 보호’란 월경기, 임신기, 출산기, 수유기 동안에는 해당 여성노동자를 보호하기 위해서 직장에서 각 시기별로 위험한 작업, 심한 육체노동, 초과근무 등을 못하도록 하거나 출산휴가 등을 주도록 규정한 것인데 이러한 정책들에 대해서 문화대혁명의 주도세력은 특혜를 주는 것이라고 비판하였다.

정책적 조치들을 추진하고 있다. 양성평등의 실현이라는 목표를 효율적으로 달성하기 위해서 개혁개방 이후 중국정부가 추진하는 양성평등정책이 기본국책으로서 대내외적인 환경 및 세계적인 여성정책 패러다임의 변화에 효과적으로 대응하고 있는지를 파악해야 할 필요성이 대두되고 있다.

본 연구는 개혁개방에 따른 체제전환기에 처한 중국정부가 추진하고 있는 양성평등정책을 제도적 측면에서 고찰함으로써 양성평등정책의 추진체계 및 관련 법규의 특성과 구체적인 정책적 조치가 가져온 실질적 성과를 분석하여 기본국책으로서 양성평등정책이 가지는 의의와 한계를 파악하고자 한다. 또한 중국 양성평등정책에 대한 분석을 통해서 중국과 유사한 경제의 고속성장경험과 문화적 전통을 가진 한국에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 분석틀

1. 중국 양성평등정책에 대한 선행연구

중국 양성평등정책에 대한 국내외 선행연구를 살펴보면 신중국 수립 이후 양성평등과 관련된 제도화가 체계적으로 이루어지지 못하였고, 개혁개방 이후에는 경제성장 우선주의로 인해 발생하는 성차별적 문제에 관심이 집중되면서 정치, 경제, 복지 등 개별적 분야에서의 여성정책에 대한 연구가 많이 이루어졌다.

개혁개방 초기에 이루어진 연구로서 이경숙(1989)은 개혁개방이 진행되면서 공산당이나 중국정부가 경제발전과 남녀동등을 동시에 권장하고 있지만 경제발전을 위해서는 남녀동등보다 능률에 치중함으로써 소극적 여성정책을 추진하면서 성차별의 문제점이 커져서 여성운동과 사회변혁운동 간에 긴장관계가 성립되었다고 주장했다. 경제발전과정에서 여성들은 고용, 임금, 복지 등에서 남성과는 차별적인 대우를 받았으나 국가는 이러한 문제를 해결하기 위한 법적 또는 행정적 수단을 강구하기보다는

여성들이 자신의 능력을 향상시키도록 권하였다. 이경숙은 중국정부가 이처럼 소극적인 여성정책을 시행한 주요 원인으로 여성이 독자적으로 여성정책의 결정이나 전개를 담당할 수 없고 국가정책의 일부분으로서 수행되기 때문으로 인식하였다. 중국의 정책결정과정에서 여성의 정책결정참여도를 판단하기 위해서 실질적으로 정책결정이 이루어지는 공산당 중앙위원회 이상의 권력기구에서 여성이 차지하는 비중과 헌법상 국가권력의 최고기관인 전국인민대표대회 상무위원회 위원 중 여성의 비중을 기준으로 삼았다. 공산당 중앙위원회의 경우 1956년 이후 여성위원의 비율이 13%를 초과하지 않았으며, 특히 1982년 이후에는 여성위원의 비율이 7% 이하로 감소하였다. 이경숙은 이를 사회주의 현대화에 따른 실용주의정책을 강조하면서 여성 대표성에 대한 공산당의 관심이 저조한 것으로 분석하였다. 전국인민대표대회에서도 문화대혁명 기간 동안 20% 내외이던 여성대표의 비율은 개혁개방이 추진되면서 10% 전후로 감소하여 상징적인 정치기구에 있어서도 여성의 정치적 대표성에 우선권을 부여하지 않은 것으로 분석하였다.

이영자(2002)는 개혁개방 이후 중국의 양성평등이 채용, 해고, 임금과 고용구조 측면에서 퇴보하고 있다고 주장하였다. 주요 근거로서 전체 근로자 중 여성이 차지하는 비중이 1949년 7.5%, 1957년 13.4%, 1960년 20%로 증가하였으며, 1970년대 말에는 15세에서 45세 여성의 90% 이상이 취업하고 있었으나 1998년에는 여성근로자의 비중이 46.7%로 급감하였으며, 기성세대 전문직 여성의 경우 인사부의 규정에 따라 60세가 정년이지만 남성에 비해서 5년 앞서 조기퇴직을 강요받는 경우가 많았고, 산업근로자의 경우 퇴직연령은 55세이지만 1996년 20개 성에서 800여 기관을 대상으로 실시한 조사에서는 14%의 기관에서만 규정을 준수하고 나머지는 남성보다 5년 내지 10년 앞당겨 퇴직시키는 것으로 나타났음을 들었다. 고용 관련 법제노동권 보장과 모성보호에 치중하면서 실질적 평등과는 거리가 있으며, 여성을 모성으로 개념화하여 근본적인 종속구조를 개선하는 데는 한계가 있음을 지적하였다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로서 성별분석에 근거한 통계자료의 작성, 각 계층의 여성을 포괄하는 차별화정책, 가부장적 권력구조에 주체적으로 대응할 수 있는

여성의 세력화를 제시하였다.

왕자오팡과 리쉬(王兆萍, 李旭, 2010)는 양적인 측면에서 중국 도시여성의 취업률이 사회주의시장경제체제의 도입으로 1994년의 38%에서 1997년 가장 높은 38.7%를 기록했으나 국유기업 개혁과 아시아 금융위기라는 대내외적 요인으로 인해서 2001년에는 37.8%까지 하락하였고, 정부의 취업촉진정책에 힘입어 2004년에 38.1%로 다시 상승하였지만 2008년 다시 최저 수준인 37.6%로 하락한 것에 주목하였다. 질적인 측면에서도 여성은 제3차산업에 종사하는 비중이 높았으며, 3차 산업에서도 위생, 교육, 요식업, 서비스업 등의 분야에 집중되어있었고 당정기관이나 대기업에서의 여성 비중이 상대적으로 낮은 것으로 파악하였다. 여성취업인구의 양적 증가를 위해서 인력공급시장의 정보제공체계를 개선하여 여성이 정확한 취업정보를 신속하게 제공받을 수 있도록 하며, 여성의 창업에 대한 제도적 지원을 제안했다. 여성취업의 질적 개선방안으로는 여성의 취업능력 강화를 위해서 남녀 간 균등한 교육기회를 보장해야 하며, 이를 위해 9년제 의무교육의 적극적 시행과 낙후지역에 대한 정부의 교육예산 지원을 확대할 것을 제안하였다.

중국특색사회주의부녀이론연구과제팀(2010)은 특정 지역에서의 양성평등수준이 반드시 지역의 경제발전수준과 일치하는 것은 아니라는 점에 주목하였다. 경제가 상대적으로 낙후된 지역인 산시(山西), 지린, 헤이룽장, 광시, 쓰촨, 구이저우, 윈난, 신장 등이 오히려 경제분야에서의 양성평등수준의 전국적 순위가 1인당 GDP의 전국적 순위보다 5단계 이상 높았다. 신장의 경우 2004년 1인당 GDP는 전국에서 13위였지만 경제분야에서의 양성평등은 전국에서 가장 높은 수준을 나타냈다고 설명하였다. 이러한 사회적 모순을 해결하고 양성평등을 실현하기 위해서 가장 핵심적인 것은 선진적 성별문화관념을 수립함으로써 전통적인 성별역할관념을 타파해야 함을 강조하였다.

위에서 살펴본 선행연구들에서 지적된 문제점들을 해결하기 위해서 중국정부가 양성평등을 기본국책으로 규정하면서 어떠한 제도적 노력들을 취하고 있는지 살펴보는 것은 중국 양성평등정책의 수준과 발전방향을 이해하기 위해서 매우 큰 의미가 있다고 하겠다.

2. 기본국책의 개념

개혁개방 이전까지는 어떤 정책이 기본국책인지에 대해서 명확한 규정이 없었으며, 기본국책이라는 용어도 사용되지 않았다. 기본국책이라는 용어가 공식적으로 사용된 것은 1982년 중국공산당 제12차 전국대표대회 보고에서 계획생육(計劃生育)을 기본국책으로 명시한 것이다. 이후 국가적으로 중요한 정책들에 대해서 잇따라 기본국책으로 규정하게 되었다. 이러한 기본국책은 국가에 대해 전반적이고 장기적이며 전략적 영향을 미치는 문제를 해결하기 위한 기본적 규범으로서 일반 정책에 비해서 상위성, 장기적 효과성, 광범위성, 다부문성 등의 특성을 가진다. 그리고 기본국책 상호 간에는 종속적 관계가 아닌 대등한 관계를 형성한다. 표1에서와 같이 중국에는 일반 정책에 비해서 상위성, 장기적 효과성, 광범위성, 다부문성 등의 특성을 가지며, 법규 또는 당정의 공식 문건을 통해서 기본국책으로 명문화되어 있는 7개의 기본국책이 존재한다(蘇楊, 尹德挺, 2008).

〈표 1〉 중국의 7대 기본국책

기본국책	국가지도자 발언	문서 명문화	법규 명문화
계획생육	1956년 마오쩌둥 (毛澤東)	1982년 중공 제12차 전국대표대회보고	2001년 제정된 《인구 및 계획 생육법》
환경보호	1983년 리펑 (李鵬) 부총리	1990년 국무원 《환경보호업무 의 진일보 강화에 관한 결정》	없음
대외개방	1984년 덩샤오핑 (鄧小平)	1984년 중공중앙 《경제체제 개혁에 관한 결정》	없음
합리적 토지이용	1992년 리펑 (李鵬)	1984년 제5기 전국인민대표 대회 제4차 회의 정부업무 보고	1998년 개정된 《토지관리법》
양성평등	1995년 장쩌민 (江澤民)	2001년 국무원 《중국부녀발 전강요(2001-2010)》	2005년 개정된 《부녀권익보장법》
수토보존	1997년 장쩌민 (江澤民)	1993년 국무원 《수토보존업 무의 강화에 관한 통지》	없음
에너지 절약	1999년 장쩌민 (江澤民)	2005년 중공중앙 《11·5규 획 제정에 관한 건의》	2007년 개정된 《에너지절약법》

자료 출처 : 蘇楊, 尹德挺(2008). 我國基本國策的實施機制: 面臨問題及政策建議에서 재정리

기본국책의 형성과정을 살펴보면 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 기본국책의 형성절차이다. 합리적 토지이용과 수토보존을 제외한 기타 기본국책은 우선 국가지도자의 공식적 발언이 있는 후에 문서화나 법규화 되는 과정을 거쳤다.⁷⁾ 기본국책의 형성은 법규에 명문화되기까지 계획생육처럼 오랜 기간이 걸리는 것도 있으나 에너지절약처럼 비교적 짧은 기간 내에 이루어지는 경우도 있다. 이는 사회적 환경의 변화속도와 당정 지도층의 중시 정도와 관련이 있다. 계획생육의 경우 정책효과가 나타나기 위해서는 오랜 시간이 걸리지만 에너지 문제는 정부의 신속한 대응을 필요로 하기 때문이다. 둘째, 기본국책이 모두 법규에 명문화되지는 않는다. 그 원인으로는 우선 기본법이 부재하거나 또는 유관 부문이 매우 광범위하여 단일 법률에 기본국책으로 명시하는 것이 부적절한 경우이다. 이런 경우 당정의 공식 문건에만 명문화되며, 환경보호와 대외개방이 이런 유형에 속한다. 다음으로는 관련 법규가 제정되더라도 기본국책으로 명시하지 않는 경우이다.⁸⁾ 법규에 기본국책으로 명시하기 위해서는 당정 및 부처 간 협의가 전제되어야 하며, 기본법이 존재하더라도 기타 기본국책의 사례에서 보듯이 법규 명문화는 상당한 시간이 걸리는 것이 일반적이다. 그러나 1990년대 중반 이후 행정체제의 제도화 수준이 점차 향상되면서 ‘의법행정(依法行政)’의 중요성에 대한 관심이 높아지게 되었으며, 2000년 10월 중국공산당 중앙위원회가 《국민경제와 사회발전 제10차 5년계획에 관한 건의》에서 법치주의와 의법행정을 강조하면서 기본국책의 법규 명문화도 지속적으로 추진될 것으로 예상된다.

3. 기본국책으로서의 양성평등

신중국 수립 이후 사회주의 체제의 특성상 정부주도로 여성해방과 여성의 사회활동참여를 촉진하기 위한 강력한 조치들이 전사회적으로 추진되었다. 특히 1954년 1월 중국공산당 중앙위원회가 《농업생산협작사의

7) 합리적 토지이용과 수토보존은 정부의 공식 문건에서 먼저 기본국책으로 규정된 경우이다.

8) 1991년 6월 《중화인민공화국수토보존법》이 제정되었으며, 2010년 12월 법률이 개정되었으나 수토보존(水土保持)을 기본국책으로 명시하지 않았다.

발전에 관한 결의》를 발표하여 남녀의 ‘동일노동 동일임금’ 원칙을 규정함으로써 경제활동에 있어서 여성에 대한 차별을 금지하였다. 이에 따라 여성의 경제활동을 촉진하는 중요한 제도적 근거가 마련되었으며, 여성의 사회적 지위향상에도 크게 기여하였다.⁹⁾

개혁개방 초기인 1981년 12월 중국은 유엔의 여성차별철폐협약(CEDAW)에 가입함으로써 양성평등에 대한 국제적 관점과 보편적 기준을 추구하게 되었다.¹⁰⁾ 그러나 개혁개방에 따른 사회주의시장경제체제의 수립으로 급속한 경제사회 발전을 이루었으나 양성평등 수준의 향상은 지체되는 경향이 나타나고 있다.

1990년 이후 유엔개발계획(UNDP)은 ‘인간개발보고서(Human Development Report)’를 통해서 인간다운 생활수준을 측정하기 위한 지표인 인간개발지수(Human Development Index: HDI), 양성평등의 수준을 측정하기 위한 지표인 여성개발지수(Gender-related Development Index: GDI), 여성의 정책결정과정에 대한 참여 수준을 나타내는 여성권한척도(Gender Empowerment Measure: GEM) 등을 발표하고 있다.¹¹⁾ 이를 통해 중국의 양성평등 수준의 변화를 파악할 수 있다. 표2에서 각 지표별 중국의 국가순위를 보면 인간개발지수에 비해서 여성개발지수와 여성권한척도가 전반적으로 높은 수준을 나타내고 있다. 특히 여성권한척도는 전국인민대표대회의 여성대표비율의 상승, 정부의 여성간부 양성지원 등의 조치를 통해서 상대적으로 높게 나타나고 있다. 그러나 주목할 것은 양성평등의 수준을 나타내는 여성개발지수가 1990년대 중반 이후 하락하는 추세를 보이다가 2000년대 들어서면서 70위권에 머물러 있다는 것이다. 특히 여성권한척도는 1995년 조사가 시작된 이후 지속적으로 하락하는

9) 류웨이팡(劉維芳, 2010)의 연구에 의하면 1949년 중국의 여성근로자는 60만 명으로 전체 근로자의 7.5%에 불과했으나 ‘동일노동 동일임금’ 원칙이 마련됨에 따라 1958-1959년 기간에는 여성 근로자의 수가 700여만 명으로 급증하였으며, 여성 취업의 확대로 인해 여성의 경제적 독립이 강화되었다.

10) 중국정부는 쟁의해결방식과 관련하여 여성차별철폐협약의 제22조에 대해서는 유보하였다.

11) 유엔개발계획은 1995년부터 인간개발보고서에 여성개발지수와 여성권한척도를 추가하였으며, 2010년부터는 성불평등지수(Gender Inequality Index: GII)로 이를 대체하였다.

추세이다. 이러한 현상은 여성의 취업과 고용안정, 사회보장 분야에서 두드러지게 나타나고 있다. 이는 중국의 급속한 경제사회 발전이 여성발전으로 직결되지 않음을 보여주는 것이다.

〈표 2〉 중국의 HDI, GDI, GEM 변화 추이

구 분	1995	1997	1999	2001	2003	2007-2008	2009
HDI	111	108	98	87	104	92	92
GDI	71	90	79	76	83	73	75
GEMa)	23	28	40	-	-	57	72

자료 출처: UNDP. Human Development Reports(1995-2009).

a) 2001, 2003년 중국의 GEM 항목은 자료의 미비로 측정되지 않았음.

중화전국부녀연합회(中華全國婦女聯合會)와 국가통계국이 조사한 1990년의 ‘제1기 중국부녀사회지위조사’와 2000년의 ‘제2기 중국부녀사회지위조사’를 비교해 보면 시장경제체제의 도입에 따른 경제구조의 효율화로 인해 도시 여성의 재직률은 76.3%에서 63.7%로 12.6%가 하락한 반면, 도시 남성의 재직률은 90%에서 81.5%로 8.5%가 하락하여 도시 여성의 재직률 하락폭이 남성에 비해 큰 것으로 조사되었다. 또한 2000년 말 전국 여성의 재직률은 87%로서 남성의 재직률 93.6%보다 6.6%가 낮은 것으로 나타났다.

2006년의 ‘중국성별평등과 여성발전보고’와 2008년의 ‘중국성별평등과 여성발전보고’를 비교해 보면 성별 임금격차는 1988년에는 여성이 남성의 84% 수준이었으나 1995년에는 82%로 감소하였고 2005년에는 72.1%로 격차가 더욱 커졌다.

2007년 5월에 국무원부녀아동업무위원회가 발표한 ‘《중국부녀발전강요(2001-2010년)》 실시현황 중간평가보고’의 내용 중 표3에서 보듯이 전국의 경제활동 참가인원 중 여성의 비율은 2000년의 46%에서 2004년 44.8%로 최저점을 기록하고 2005년 소폭 상승하여 45.4%에 이르렀으나 2000년에 비하면 0.6%가 낮은 수준이다. 그러나 양성평등 수준이 후퇴한 고용분야와는 달리 같은 기간 동안 교육이나 보건분야에서는 양성평등

수준이 향상되고 있음을 알 수 있다. 학령기 아동의 초등학교 입학률을 보면 2000년에는 남아의 입학률이 99.14%, 여아가 99.07%로 남녀 간의 격차가 0.07%였으나 2005년에는 남아의 입학률이 99.16%, 여아가 99.14%로 격차가 0.02%로 감소하였다. 또한 남녀 간의 평균교육년수도 2000년 남성이 8.3년, 여성이 7.0년으로 1.3년의 차이가 있었으나 2004년에는 남성이 8.5년, 여성이 7.5년으로 남녀 간의 격차가 1년으로 줄어들었다. 산모사망률도 2000년 10만 명당 53명에서 2005년 10만 명당 47.7명으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

중국에서 양성평등 수준이 저하되는 가장 주요한 원인은 사회주의시장경제체제로의 전환 때문이다. 계획경제체제 시기에는 정부의 강력한 주도로 여성의 ‘사회적 해방’이 가능했으나 사회주의시장경제체제에서는 시장원리의 추구로 인해 기업이나 사회의 여성차별에 대한 정부의 통제와 관리가 약화되었기 때문이다. 체제전환기에 처한 중국정부는 과거의 강제적 방식보다는 기업 및 사회와의 협력을 통해 양성평등문제를 해결하는 것이 효과적이라는 것을 인식하게 되었다. 이 때문에 중국정부는 양성평등을 기본국책으로 규정함으로써 양성평등에 대한 사회적 인식을 제고하고 양성평등을 실천하기 위한 법제화를 추진하고 있는 것이다.

〈표 3〉 중국의 성별격차 비교

연도		2000	2001	2002	2003	2004	2005
항목	여성	46.0	45.6	45.5	45.3	44.8	45.4
	남성	54.0	54.4	54.5	54.7	55.2	54.6
초등학교 입학률 (%)	여성	99.07	99.01	98.53	98.61	98.93	99.14
	남성	99.14	99.08	98.62	98.69	98.97	99.16
평균교육년수 (년)	여성	7.0	-	-	-	7.5	-
	남성	7.5	-	-	-	8.5	-
산모사망률(1/10만 명)		53.0	50.2	43.2	51.3	48.3	47.7

자료 출처: 中華人民共和國國務院婦女兒童工作委員會(2007). 《中國婦女發展綱要(2001-2010年)》實施情況中期評估報告에서 재정리.

1992년 8월 중국정부는 유엔 제4차 세계여성대회중국조직위원회를 설립하여 대회준비를 하는 한편 국무원부녀아동업무위원회(國務院婦女兒童工作委員會)를 중심으로 체계적인 양성평등정책의 수립을 추진하였다. 그 결과 1995년 8월 국무원은 최초의 여성발전계획인 《중국부녀발전강요(中國婦女發展綱要)(1995-2000년)》를 발표하였고, 동년 9월 세계여성대회 개막식에서 장쩌민 국가주석이 양성평등을 기본국책으로 천명하면서 양성평등은 기본국책의 지위를 부여받게 되었다. 2001년 6월에 국무원이 발표한 《중국부녀발전강요(2001-2010년)》의 총목표에는 양성평등 기본국책을 관철할 것을 명문화하였다. 2005년 8월 전국인민대표대회 상무위원회를 통과한 양성평등의 기본법이라 할 수 있는 《중화인민공화국부녀권익보장법(中華人民共和國婦女權益保障法)》의 개정안 제2조는 양성평등을 국가의 기본국책으로 규정하여 양성평등이 기본국책으로 법규화됨으로써 안정적이고 지속적인 추진을 위한 법적 근거가 마련되었다.

4. 중국 양성평등정책의 분석틀

신중국 수립 직후 중국정부는 봉건제도의 속박으로부터 여성을 해방시키기 위해서 남녀 간의 법적 평등을 강조하였다. 이는 여성에 대한 차별적 현실을 개선하기 위한 여성해방운동으로 구체화되었지만 경제발전을 위한 여성동원에 초점이 맞추어지면서 양성평등을 실현하는 것에는 한계가 있었다. 1970년대부터 중국정부가 인구증가를 억제하기 위한 ‘계획생육정책’과 개혁개방을 추진하면서 여성의 기본권보호와 성적 차별이 점차 사회문제로 대두되었으며, 여성문제를 인식하는 것에 있어서 여성을 사회적 약자로서 보호의 대상으로 인식하지 않고 여성의 ‘주체의식’을 강조하였다. 이러한 사회적 변화에 대응하기 위해 중국정부는 양성평등정책을 담당하는 추진기구를 강화하고 관련 법규의 체계화를 추진하였다. 특히 1995년 베이징 제4차 세계여성대회에서 기본국책인 양성평등의 실현을 위해서 정부의 모든 정책 중에 성인지적 관점을 구현하겠다고 선언

하였고, 2005년 8월에 발표된 《베이징+10선언》에서 중국정부는 성주류화전략을 추진할 것을 천명하면서 이를 실현하기 위한 구체적 조치들이 시행되었다.

이처럼 개혁개방 이후 점차 전방위적으로 확대되는 중국의 양성평등정책을 제도적 측면에서 전반적으로 분석하기 위해서 표4와 같이 양성평등정책 추진기구, 양성평등 관련 법제화와 양성평등의 실현을 위한 주요 조치의 세 범주로 분석틀을 구성하였다.

중국의 양성평등정책 추진기구에 대해서는 개혁개방 이후 양성평등정책을 담당하는 기구의 변화를 살펴본다. 이를 통해 양성평등 기본국책의 전담기구로서 위상의 변화를 알아보고, 전담기구의 기능과 권한을 파악하도록 한다. 그리고 양성평등 정책과정에 있어서 사회단체로서 중화전국부녀연합회(中華全國婦女聯合會, 이하 전국부련)의 역할과 기능에 대해서 살펴보도록 한다. 또한 양성평등정책은 반드시 다양한 부처 간 조정 및 중앙정부와 지방정부 간의 협력을 필요로 하므로 양성평등정책이 부처 간에 어떻게 조정되고 중앙과 지방이 어떻게 연계하여 정책을 추진하는지를 파악하도록 한다.

양성평등 관련 법제화에서는 우선 양성평등정책의 법적 기초와 기본법의 제정과정 및 주요 내용에 대해 살펴본다. 그리고 양성평등과 관련된 주요 법규의 제정과정과 내용에 대해서 살펴봄으로써 양성평등 기본국책의 법규체계가 가지는 특성에 대해서 파악하도록 한다.

양성평등의 실현을 위한 주요 조치에서는 국가발전계획에서 양성평등정책의 반영 상황을 살펴보고, 집행성과를 분석함으로써 양성평등 기본국책의 정책적 효과를 파악하도록 한다. 또한 양성평등정책을 지원하기 위한 정부의 조치들로서 간부인사제도, 성별분리통계, 성인지예산제도 등의 제도화 과정 및 집행현황을 파악하도록 한다.

〈표 4〉 중국 양성평등정책의 분석틀

구 분	분석 내용
양성평등정책 추진기구	<ul style="list-style-type: none"> - 양성평등정책 전담기구의 변화 - 양성평등정책 전담기구의 기능과 권한 - 양성평등정책의 조정 및 전달체계
양성평등 관련 법제화	<ul style="list-style-type: none"> - 양성평등정책의 법적 기초 - 양성평등정책의 기본법 - 양성평등 관련 주요 법규
양성평등의 실현을 위한 주요 조치	<ul style="list-style-type: none"> - 양성평등정책과 국가발전계획의 관계 - 양성평등정책을 지원하기 위한 조치

이러한 분석틀을 이용하여 양성평등이 기본국책으로 규정된 것이 양성평등 기구 및 관련 법규에 미친 영향을 파악하고, 양성평등을 실현하기 위해 어떠한 조치들이 취해졌는지를 살펴봄으로써 양성평등정책의 전략적 특성과 양성평등이 기본국책으로서 실질적인 실효성을 발휘하고 있는지를 전국을 대상으로 거시적 수준에서 분석하고자 한다. 제도적 분석이 가지는 한계로는 제도의 형성이 실제적인 목표의 실현을 보장하지는 못하는 것이다. 그러므로 양성평등 실현을 위한 구체적 조치들에 대한 분석을 통하여 제도가 실제적으로 구현되어 목표를 실현하였는지 파악함으로써 이러한 한계를 보완하도록 한다.

Ⅲ. 중국 양성평등정책의 분석

1. 양성평등정책의 추진기구

신중국 수립 이후 여성정책의 수립과 집행은 전국적 조직을 가진 전국부련이 주로 담당해 왔으며, 정부 내에는 여성정책을 전담하는 기구가 없었다. 전국부련은 정식 정부 부처는 아니지만 공산당의 지도를 받는 인민단체로서 ‘준정부’적 성격을 가지고 있으며, 전국부련의 주석은 당정의 고위 지도자가 맡아왔다. 전국부련의 주요 임무는 사회발전을 위한 여성의

단결과 동원, 여성교육 및 여성인재 양성, 여성을 대표하여 국가 및 사회의 민주적 정책결정·민주적 관리·민주적 감독에 참여, 여성 및 아동 관련 법규와 정책 제정에 참여, 여성과 아동의 합법적 권익 보호 등이다.

개혁개방 초기인 1981년 4월 30일 전국부련은 아동업무의 효율적 추진을 위해서 전국부련이 주관하며, 16개 기관으로 구성된 ‘전국 아동 및 소년업무 협조위원회(全國兒童和少年工作協調委員會)’를 설립하였고, 위원장(주임이라 칭함)은 부총리급을 임명하였다. 위원회를 구성하는 16개의 기관은 표5와 같다. 위원회의 주요 임무는 관련 기관 간의 연계 강화, 정보 교류, 아동 및 소년업무의 성공적 추진을 위한 조정 및 협력이었다. 위원회 업무를 전담하기 위한 별도의 기구나 인원을 편성하지 않고 전국부련에서 업무를 겸장하면서 별도의 예산도 배정되지 않았다. 위원회는 매년 부정기적으로 회의를 개최하여 정책문제에 대한 연구, 계획의 제정 및 집행상황에 대한 점검을 실시하였다. 지방에서는 각 지역의 지방부련을 중심으로 지역 상황에 맞게 지역별 아동 및 소년업무 협조위원회를 구성하였으며, 일반적으로 지방부련의 책임자가 주임으로 임명되었다. 아동 및 소년업무 협조위원회는 설립 초기에는 아동 및 소년업무만을 수행하였으나 점차 여성업무도 수행하게 되면서 업무 영역이 확장되었다.

〈표 5〉 전국 아동 및 소년업무 협조위원회의 구성기관

구 분	사회단체	정부기관
구성기관	전국부련, 전국총공회(全國總工會), 공산주의청년단중앙위원회(共青團中央), 중국문학예술계연합회(中國文聯), 중국과학기술협회(中國科協), 중국인민보위아동전국위원회(中國人民保衛兒童全國委員會)	국가교육위원회, 문화부, 위생부, 경공업부, 국가출판국, 국가경제위원회, 국가계획위원회, 국가체육운동위원회, 재정부, 국무원탁아유아업무영도소조
구성기관 수	6개	10개

개혁개방 이후 급속한 경제적 발전과 함께 나타나기 시작한 사회적 요구의 다양화는 중국정부로 하여금 사회 관리능력 및 행정 효율성의 향상을

모색하도록 만들었다. 양성평등정책에 있어서도 정부의 지도를 강화하고, 유관 부문 간의 조정과 협력을 촉진하며, 체계적인 정책의 수립 및 추진을 위해서 1990년 2월 22일 전국부련이 중심이던 기존의 ‘전국 아동 및 소년업무 협조위원회’를 대체하는 정부의 의사조정기구로서 ‘국무원부녀아동업무협조위원회(國務院婦女兒童協調委員會)’를 설치하였다. 국무원부녀아동업무협조위원회는 국무원이 주관하며, 표6과 같이 19개 기관으로 구성되었다.

〈표 6〉 국무원부녀아동업무위원회의 구성기관

구 분	당정기관	사회단체	구성기관 수의 변화
1990년 2월 ^{a)}	국가계획위원회, 국가교육위원회, 국가과학기술위원회, 국가민족사무위원회,公安부, 민정부, 사법부, 재정부, 인사부, 노동부, 문화부, 방송영화부(廣播電影電視部), 위생부, 국가체육운동위원회, 국가계획생육위원회	전국부련, 전국총공회, 공산주의청년단중앙위원회, 중국과학기술협회	19개
1993년 8월 추가된 기관	국가통계국, 수리부(水利部)	중국장애인연합회	3개
2011년 8월 까지 변경된 기관	<ul style="list-style-type: none"> - 추가된 기관 중국공산당 중앙선전부, 외교부, 주택도농건설부, 농업부, 상무부, 국가공상총국(國家工商總局), 국가품질감독검사검역총국(國家質檢總局), 환경보호부, 국가신문출판총서(國家新聞出版總署), 국가임업국, 국무원법제판공실 - 명칭이 변경된 기관 국가발전개혁위원회, 교육부, 과학기술부, 인력자원사회보장부, 국가인구계획생육위원회, 국가방송영화총국, 국가체육총국 	중국다음세대관심사업위원회(中國關心下一代工作委員會)	증가:12개 감소:1개 ^{b)}
구성기관 수(2011년)	27개	6개	33개

a) 1990년 2월 최초 설치시에는 ‘국무원부녀아동업무협조위원회’였음.

b) 인사부와 노동부가 인력자원사회보장부로 합병되면서 구성기관 수가 1개 감소함.

1990년대 초반은 중국에서 양성평등정책이 비약적으로 발전할 수 있는 여건이 조성된 시기였다. 1992년 3월 유엔에서 제4차 세계여성대회의 개최지로 베이징이 결정되자 중국정부는 1992년 8월 중앙정부의 관련 부처, 베이징시정부와 사회단체 등 30개 기관으로 구성된 세계여성대회중국조직위원회를 설립하고, 조직위원장에는 당시 여성 국무위원이던 펑페이윈(彭佩雲)을 임명하였다. 1993년 8월에는 국무원부녀아동업무협조위원회를 국무원부녀아동업무위원회(이하 업무위원회)로 명칭을 변경하고, 펑페이윈을 위원장으로 임명하였다. 명칭을 변경한 주요 목적은 업무위원회의 역할을 조정업무에만 국한시키지 않겠다는 것을 의미하며, 이에 따라 업무위원회의 기능 및 권한과 책임을 명확하게 하였다. 업무위원회의 목표는 정부의 양성평등 유관 부문 간의 조정과 감독을 통해 여성 및 아동사업의 발전을 도모하는 것이다. 업무위원회의 주요 임무는 첫째, 여성 및 아동의 권익보호를 완수할 수 있도록 정부 유관 부문 간의 조정과 정책추진을 독려한다. 둘째, 정부 유관 부문이 여성 및 아동발전강요를 제정하고 시행하도록 조정과 독려한다. 셋째, 정부 유관 부문이 여성 및 아동사업의 추진과 발전을 위해 필요한 인적·물적·재정적 자원을 제공하도록 조정과 독려한다. 넷째, 각 성, 자치구, 직할시 인민정부의 부녀아동업무위원회의 업무에 대해 지도, 감독 및 점검한다. 기능 및 권한 측면에서 살펴보면 업무위원회는 전국 아동 및 소년업무 협조위원회에 비해서 중앙 부처 및 지방정부의 정책수립 및 집행에 대한 감독기능이 크게 강화되었다. 또한 중국정부는 양성평등정책의 확산을 위해서 업무위원회의 구성기관을 지속적으로 확대해 왔으며, 2008년 이후 업무위원회를 구성하는 기관은 표6과 같이 33개로 증가하였다. 업무위원회는 33개 구성기관마다 양성평등실현을 위한 담당업무를 분장하여 수행하도록 함으로써 체계적이면서도 유기적인 양성평등정책의 추진을 도모하고 있다. 업무위원회의 각 구성기관 중 당정기관은 차관 또는 부국장을 위원으로 임명하며, 사회단체는 단체의 부대표를 위원으로 임명한다. 각 구성기관은 위원 이외에 별도로 1명의 연락인원을 두어 업무위원회 관련 일상업무를 담당하도록 하고 있다. 업무위원회는 산하에 독립적인 상설 사무기구로서 업무위원회판공실을 설치하고, 8명의 전담인원을 배치하고 있다.¹²⁾

지방의 각급 부녀아동업무위원회는 성(자치구, 직할시)급, 지(시)급, 현(구)급으로 구분할 수 있으며, 지역 상황을 고려해서 관련 기관들을 선정하여 업무위원회를 구성한다. 양성평등정책에 대한 성급 지방정부의 인적 지원수준을 파악하기 위해서 성급 업무위원회의 조직현황을 살펴보면 2006년 12월까지 31개 성(자치구, 직할시)에서 성급 업무위원회를 설치하였으며, 이 중 30개 성(자치구, 직할시)에서는 성급 업무위원회판공실을 독립 기구로 설치하였다. 전국 성급 업무위원회판공실의 편제인원은 총 118명으로 평균 3.8명 수준이었으나 실제 임용된 전담인원은 107명으로 임용률이 91%에 그쳤다. 성급 업무위원회판공실 근무인원의 편제 유형을 보면 25개 성(자치구, 직할시)은 행정편제에 속하였고, 지린, 헤이룽장, 윈난, 장시, 하이난의 5개 성은 사업편제에 포함되었으며, 간쑤성은 행정편제와 사업편제가 혼용되어 있었다.¹³⁾ 성급 업무위원회의 편제인원은 표7에서 보듯이 2-5명으로 지역에 따라 차이가 있었다. 31개 성(자치구, 직할시) 중 베이징, 톈진, 지린, 헤이룽장, 상하이, 산둥, 광둥, 윈난, 허난, 산시(陝西), 간쑤, 랴오닝 등 12곳은 편제인원을 채우지 못했으며, 푸젠, 네이멍구, 장쑤, 안후이 등 4곳은 편제인원을 초과하여 임용하였다(國務院婦女兒童工作委員會, 2007b).

지(시)급과 현(구)급 업무위원회의 현황을 보면 385개 지(시)와 2,000여 개 현(구) 인민정부가 각급 업무위원회를 설치하고, 각급 정부의 책임자(또는 부책임자)가 위원장을 맡고 있다(國務院婦女兒童工作委員會, 2004).

12) 국무원부녀아동업무위원회판공실은 업무의 효율성을 고려하여 전국부런 건물 내에 위치하고 있다.

13) 행정편제에 속한 인원은 공무원의 범주에 포함된다. 사업편제란 생산여건의 개선 또는 사회복지의 증진을 위해 문화, 교육, 위생 등 분야의 업무에 종사하는 사업단위에 편제된 인원을 의미하며, 공무원의 범주에 포함되지 않는다. 사업단위는 공무원법에 의거하여 관리되는 준국가기관사업단위(參公事業單位), 국가로부터 예산의 전액을 지원받는 전액지원사업단위, 국가로부터 예산의 일부만을 지원받는 차액지원사업단위, 국가로부터 예산을 지원받지 않는 자율사업단위(自收自支事業單位)로 구분된다.

〈표 7〉 성급 부녀아동업무위원회판공실의 편제인원 현황

편제인원	해당 지역	지역수
2명	하이난, 충칭	2
3명	네이멍구, 랴오닝, 장쑤, 저장, 안후이, 장시, 후난, 광시, 쓰촨, 시짱, 칭하이	11
4명	허베이, 산시(山西), 푸젠, 허난, 후베이, 구이저우, 산시(陝西), 간쑤, 닝샤	9
5명	베이징, 톈진, 지린, 헤이룽장, 상하이, 산둥, 광둥, 윈난, 신장	9

자료 출처: 中華人民共和國國務院婦女兒童工作委員會(2007). 《中華人民共和國國務院婦女兒童工作委員會簡報》. 2007年第3期.

업무위원회의 예산 현황을 보면 국무원부녀아동업무위원회판공실의 예산은 국가예산에 반영되어 중앙재정에서 직접 지원되며, 예산규모는 설립 초기 한 해 200만 위안(元)에서 2003년에는 750만 위안으로 3.75배가 증가하였다(國務院婦女兒童工作委員會, 2004). 전국의 성급 업무위원회판공실의 예산도 지방정부 예산에 반영하도록 하여 재정지원의 안정성을 도모하고 있다. 전국 성급 업무위원회판공실의 예산은 2003년 1506.7만 위안이었으나 2006년에는 2580.9만 위안으로 1.7배가 증가하였다. 2006년을 기준으로 성급 업무위원회판공실의 전국 평균예산은 83.25만 위안이지만 실제 집행된 예산을 보면 예산 규모가 가장 작은 성은 12만 위안이었고, 예산 규모가 가장 큰 성은 240만 위안으로 성간 격차가 매우 크게 나타나고 있었다. 성급 업무위원회판공실의 예산 규모별 현황은 표8과 같다(國務院婦女兒童工作委員會, 2007b).

성급 업무위원회판공실의 편제인원이나 예산을 보면 지역의 경제발전 수준이 양성평등정책에 대한 지방정부의 인적·물적 지원수준과 비례하지 않음을 알 수 있다. 지린, 헤이룽장, 윈난, 신장 등 경제가 상대적으로 낙후한 지역에서 경제가 발달한 장쑤, 저장, 푸젠 등보다 더 많은 편제인원을 두고 있었으며, 산시(陝西), 쓰촨 지역이 상하이, 저장, 푸젠 등보다 더 많은 예산을 집행하고 있었다.¹⁴⁾

〈표 8〉 성급 부녀아동업무위원회판공실의 예산 규모 현황

예산 규모	해당 지역	지역수
200만 위안 이상	광둥, 산시(陝西), 쓰촨	3
100~199만 위안	상하이, 저장, 안후이, 푸젠, 장시, 허난	6
50~99만 위안	베이징, 톈진, 허베이, 랴오닝, 지린, 헤이룽장, 장쑤, 산둥, 후베이, 후난, 충칭, 윈난, 간쑤, 시짱, 신장	15
50만 위안 이하	산시(山西), 구이저우, 하이난, 칭하이, 네이멍구, 광시, 닝샤	7

자료 출처: 中華人民共和國國務院婦女兒童工作委員會(2007). 《中華人民共和國國務院婦女兒童工作委員會簡報》. 2007年第3期.

2. 양성평등 관련 법제화

개혁개방 이후 중국정부는 양성평등을 실현하기 위한 법규 체계를 정비하기 위해서 노력해 왔다. 우선 양성평등의 법적 기초가 되는 《헌법》의 개정에 대해서 살펴보면, 1980년 9월 제5기 전국인민대표대회 제3차 회의의 결정에 따라 헌법개정위원회가 구성되었으며, 헌법개정위원회는 1954년에 제정된 《헌법》에 기초하여 개혁개방 이후 발생한 정치·경제·문화·사회발전의 요구와 양성평등이념을 담아 《헌법》개정안을 기초하였고, 《헌법》개정안은 1982년 12월 제5기 전국인민대표대회 제5차 회의에서 통과되어 공포되었다.

14) 중국은 경제적으로 지역 간의 격차가 매우 큰 국가이다. 국가통계국의 발표자료에 따르면 2007년 도시와 농촌 간의 소득격차는 3.33:1이었다(人民網: <http://finance.people.com.cn/h/2011/1020/c227865-1012945500.html>, 검색일 2011년 12월 2일). 2008년 지역 간의 GDP 비중을 보면 동부 54.3%, 동북 8.6%, 중부 19.3%, 서부 17.8%이다(中國網: http://www.china.com.cn/economic/txt/2009-09/17/content_18543810_8.htm, 검색일 2011년 12월 2일). 그러나 성급 업무위원회판공실의 편제인원과 예산의 비교를 통해서 지역 간의 경제적 격차가 지방정부의 양성평등정책에 대한 지원의 차이로 반드시 이어지지 않는음을 확인할 수 있다.

〈표 9〉 1954년 《헌법》과 1982년 《헌법》의 양성평등 관련 규정 비교

1954년 제정된 《헌법》	1982년 개정된 《헌법》
제85조 중화인민공화국 공민은 법률상 모두 평등함.	제33조 중화인민공화국 공민은 법 앞에 모두 평등함.
제86조 중화인민공화국의 만18세 이상 공민은 민족, 종족, 성별, 직업, 사회출신, 종교신앙, 교육수준, 재산상황, 거주기간에 따라 구분하지 않고 선거권과 피선거권을 가짐. (중략) 여성은 남자와 동등한 선거권 및 피선거권을 가짐.	제34조 중화인민공화국의 만18세 이상 공민은 민족, 종족, 성별, 직업, 가정출신, 종교신앙, 교육수준, 재산상황, 거주기간에 따라 구분하지 않고 선거권과 피선거권을 가짐.
제96조 중화인민공화국의 여성은 정치, 경제, 문화, 가정생활 등 각 방면에서 남자와 평등한 권리를 향유함. 혼인, 가정, 모친과 아동은 국가의 보호를 받음.	제48조 중화인민공화국의 여성은 정치, 경제, 문화, 사회와 가정생활 등 각 방면에서 남자와 평등한 권리를 향유함. 국가는 여성의 권리와 이익을 보호하고, 남녀 동일노동 동일임금을 시행하며, 여성간부를 양성하고 선발함.
	제49조 혼인, 가정, 모친과 아동은 국가의 보호를 받음. 부모는 미성년자녀를 부양하고 교육할 의무가 있으며, 성년자녀는 부모를 봉양하고 도울 의무가 있음. 혼인자유의 저해를 금지하며, 노인, 여성과 아동에 대한 학대를 금지함.

표9에서 볼 수 있듯이 개정된 《헌법》은 1954년 《헌법》에 비해서 여성권익의 보장을 더욱 명확하게 규정하였다. 제48조는 여성의 사회활동을 촉진하기 위해 남녀 동일노동 동일임금을 명시하였으며, 여성의 정책결정과정 참여를 확대하기 위한 여성간부의 양성 및 선발을 규정하였다. 제49조는 여성의 권익을 보장하기 위해서 혼인자유를 보장하고 있으며, 여성과 아동에 대한 학대를 금지하고, 미성년자녀의 교육받을 권리를 규정하고 있다. 다만 제34조에서 성별에 따른 선거권과 피선거권의 제한을 금지한다는 내용이 있으므로 1954년 《헌법》에서는 별도로 명시하였던 여성의 선거권과 피선거권 관련 내용은 삭제되었다.

1982년 《헌법》의 개정 이후 전국부련을 중심으로 한 여성 관련 사회단체들은 《헌법》에서 규정한 양성평등을 구체적으로 실현하기 위한 기본법

제정의 필요성을 제기하였고, 중국 정부도 정부가 비준한 여성차별철폐협약, 동일가치노동에 대한 남녀근로자의 동일보수에 관한 협약, 아동권리협약 등 국제협약의 이행을 위한 기본법 제정의 필요성을 인식하였다.¹⁵⁾ 이에 1992년 4월 《중화인민공화국부녀권익보장법》(이하 보장법)이 제정되었다. 《보장법》은 여성권익을 전면적으로 보장하기 위한 최초의 법률로서 여성권익보호를 위한 기본법적 지위를 가진다. 《보장법》은 전체 9장 54조로 이루어졌으며, 총칙, 법적 책임과 부칙 이외에 정치권리, 문화교육권익, 노동권익, 재산권익, 인신(人身)권익, 혼인가정권익 등 6개 분야로 구분하여 여성권익의 보장을 규정하고 있다. 《보장법》의 입법목적은 제1조에서 ‘여성의 합법적 권익을 보장하고, 남녀평등을 촉진하며, 사회주의 현대화건설 중 여성의 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 헌법과 국가 실제상황에 근거하여 본법을 제정한다’고 명시하여 양성평등을 강조하였다. 기타 주요 내용을 보면 제2조에는 ‘여성은 정치, 경제, 문화, 사회와 가정생활 등 방면에서 남자와 평등한 권리를 향유한다. 국가는 여성이 법에 근거해 향유하는 특수권익을 보호하며, 여성에 대한 사회보장제도를 점진적으로 완성해 나간다. 여성에 대한 차별, 학대, 상해를 금지한다’라고 여성권익의 보장을 규정하였다. 제4조는 ‘국무원과 성, 자치구, 직할시 인민정부는 조직을 구성하여 유관 부문이 여성권익 보장업무를 완수할 수 있도록 협조하여야 한다. 구체적 기구는 국무원과 성, 자치구, 직할시 인민정부가 정한다’라고 규정하고, 제5조에서는 ‘중화전국부녀연합회와 각급 부녀연합회는 각 민족 및 각계 여성의 이익을 대표하고 옹호하며, 여성권익 보장업무를 완수한다. 공회(工會)와 공산주의 청년단은 각자의 업무범위 내에서 여성권익 보장업무를 완수한다’라고 여성권익보호 관련 조직에 대해서 규정하고 있으나 집행주체가 명확하게 규정되어 있지 않은 한계가 있었다. 제10조에는 1982년 《헌법》에서 삭제된 여성은 남성과 평등한 선거권 및 피선거권을 가진다는 규정을 포함시켰다. 법적 책임 부분에서는 제48조에서 여성이 합법적 권익을 침해받은

15) 중국정부는 1990년 9월 7일 국제노동기구(ILO)의 동일가치노동에 대한 남녀근로자의 동일보수에 관한 협약을 비준하였고, 1992년 1월 31일 유엔의 아동권리협약을 비준하였다.

경우 주관부문에 처리를 요구하거나 인민법원에 고소 또는 여성단체에 고발할 수 있다고 규정하고 있으나 처리기관과 절차가 모호한 문제가 있었다.

2000년대 이후 경제의 지속적인 발전에도 불구하고 여성의 사회적 지위 향상과 권익보호 측면에 여러 가지 문제점이 지적되었다. 2003년 3월 시작된 제10기 전국인민대표대회의 여성대표 비율은 20.2%로 제9기의 21.81%보다 오히려 감소하였다. 2003년 초등학교 입학률은 남자가 98.69%, 여자가 98.61%로 큰 차이가 없었으나 고등학교에서의 여학생 비율은 47.47%, 대학교 이상에서의 여학생 비율은 44.54%로 교육과정의 수준이 올라갈수록 여성의 비율이 낮아졌다. 실직한 여성이 재취업을 하는 비율은 39%로 남성의 64%에 비해 25%나 낮았다. 노동사회보장부의 조사에 따르면 67%의 구인기관에서 성별제한을 두고 있었으며, 여성에게 연령제한을 두고 있는 기업들도 있었다(國國務院婦女兒童工作委員會, 2004). 또한 가정폭력이나 성희롱 등 과거에는 크게 중시하지 않았던 여성인권의 보호에 대한 사회적 인식이 점차 높아지면서 《보장법》의 개정을 요구하는 여론이 확산되었다. 더욱이 2004년 개정된 《헌법》에서 ‘국가는 인권을 존중하며 보장한다’라고 규정하면서 《보장법》의 개정을 위한 환경적 여건이 조성되었다.

《보장법》의 개정과정을 살펴보면 2002년 전국부련은 전국인민대표대회에 《보장법》의 개정을 정식으로 요구하였고, 2003년 《보장법》의 개정이 전국인민대표대회의 입법계획에 포함됨에 따라 국무원과 전국부련은 《보장법》개정안의 기초와 심의에 참여하게 되었다. 전국적인 조사와 토의 등을 통한 의견수렴절차를 거쳐서 마련된 《보장법》개정안이 2004년 국무원에 송부되었고, 부처 간의 조율을 거쳐서 결정된 《보장법》개정안 초안이 2005년 8월 28일 전국인민대표대회 상무위원회 제17차 회의에서 통과되었다. 1992년 제정된 《보장법》과 2005년 개정된 《보장법》의 주요 내용을 보면 표10과 같다.

〈표 10〉 제 개정된 《부녀권익보장법》의 주요 내용

1992년 제정된 《부녀권익보장법》	2005년 개정된 《부녀권익보장법》
제1조 여성의 합법적 권익을 보장하고, 남녀평등을 촉진.	제2조 양성평등을 국가의 기본국책으로 규정.
제2조 여성은 정치, 경제, 문화, 사회와 가정생활 등 방면에서 남자와 평등한 권리를 향유. 여성에 대한 차별, 학대, 상해를 금지.	제6조 현금 이상 인민정부가 여성아동업무를 담당하는 기구를 구성하여 유관 부문이 여성아동권익의 보장업무를 완수할 수 있도록 조정, 지도, 감독을 책임짐. 현금 이상 인민정부의 유관 부문은 각자 직무범위 내에서 여성아동권익의 보장업무를 완수해야 함.
제4조 국무원과 성, 자치구, 직할시 인민정부는 조직을 구성하여 유관 부문이 여성권익 보장업무를 완수할 수 있도록 협조.	제11조 국가는 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회의 여성대표비율을 높이기 위한 조치를 취해야 함.
제5조 중화전국부녀연합회와 각급 부녀연합회는 각 민족 및 각계 여성의 이익을 대표하고 옹호하며, 여성권익 보장업무를 수행.	제13조1항 전국부련과 지방 각급 부련은 여성을 대표하여 국가와 사회 업무의 민주적 결정, 민주적 관리 및 민주적 감독에 적극적으로 참여해야 함.
제10조 여성은 남성과 평등한 선거권 및 피선거권을 가짐.	제32조 농촌토지도급경영, 집체경제조직의 수익분배, 토지징발 또는 징수한 보상비의 사용 및 택지사용 등의 방면에서 여성은 남성과 평등한 권리를 가짐.
제48조 여성이 합법적 권익을 침해받은 경우 주관부문에 처리를 요구하거나 인민법원에 고소 또는 여성단체에 고발할 수 있음.	제40조 성희롱을 금지.
	제46조 여성에 대한 가정폭력을 금지하며 국가가 가정폭력에 대한 예방과 제재를 가하도록 함.
	제52조 여성의 합법적 권익이 침해당한 경우에 대한 구제방법 명시.

개정된 《보장법》은 기존의 54조에서 61조로 조문이 증가하면서 7개 조문의 신설과 32개 조문의 개정이 이루어졌다. 개정된 주요 내용을 보면 제2조에서 양성평등을 국가의 기본국책으로 규정하여 양성평등 기본국책의 법규화가 이루어졌다. 제6조 제1항에서는 각급 인민정부는 여성권익의 보장업무를 중시하고 강화하여야 한다고 규정하고, 동조 제2항에서는

현급 이상 인민정부가 여성아동업무를 담당하는 기구를 구성하여 유관 부문이 여성아동권익의 보장업무를 완수할 수 있도록 조직, 조정, 지도, 감독을 책임지도록 함으로써 법집행의 주체가 정부임을 명확히 했다. 또한 제6조 제3항에서는 현급 이상 인민정부의 유관 부문은 각자 직무범위 내에서 여성아동권익의 보장업무를 완수해야 한다고 규정하여 정부의 책임에 대해서도 규정하였다. 양성평등정책의 추진에 있어서 정부의 협조자로서 부련조직의 임무를 더욱 규범화하여서 제7조에서 전국부련과 지방 각급 부련은 법률과 전국부련의 장정(章程)에 의거하여 여성권익의 보호업무를 완수한다고 규정함으로써 부련조직의 집행적 기능을 강조하였다. 제13조 제1항에서는 전국부련과 지방 각급 부련은 여성을 대표하여 국가와 사회 업무의 민주적 결정, 민주적 관리 및 민주적 감독에 적극적으로 참여한다고 규정하여 부련조직의 보완적 역할을 강조하였다. 여성의 정치참여를 촉진하기 위해서 제11조에서 국가는 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회의 여성대표비율을 높이기 위한 조치를 취해야 하며, 주민위원회와 촌민위원회의 구성원 중 여성이 적정 비율을 차지하도록 규정하였다. 여성의 교육받을 권리를 보장하기 위해서 제16조는 학교에서 학생을 선발할 때 특수한 전공을 제외하고 성별을 이유로 여성의 합격을 거부하거나 여성에 대한 합격기준을 높이는 행위를 금지하고 있다. 여성의 사회보장권익을 강화하기 위해서 제29조에서는 국가는 생육보험제도를 시행하고, 생육과 관련된 기타 보장제도를 구축하도록 했으며, 지방 각급 인민정부와 유관 부문은 관련 규정에 근거하여 빈곤여성에게 생육에 필요한 지원을 제공하도록 규정하였다. 농촌여성의 경제적 권리를 보장하기 위해서 제32조에 농촌토지도급경영, 집체경제조직의 수익분배, 토지징발 또는 징수한 보상비의 사용 및 택지사용 등의 방면에서 여성은 남성과 평등한 권리를 가짐을 규정하였고, 제33조에서 어떠한 조직이나 개인도 여성의 미혼, 결혼, 이혼, 배우자 사별 등을 이유로 농촌집체경제조직 중 여성의 각종 권익을 침해하는 것을 금지하고 있다. 여성의 인권보호를 강화하기 위해서 제40조에 성희롱을 금지하며, 성희롱 피해자는 직장이나 유관 기관에 제소할 수 있는 권리가 있음을 명시하였고, 제46조에는 여성에 대한 가정폭력을 금지하며 국가가 가정폭력에 대한

예방과 제재를 가하도록 하는 규정을 추가하였다. 제8장 법적 책임부분에서는 여성의 합법적 권익이 침해당한 경우에 대한 구제방법을 명시(제52조)하였고, 침해행위자에 대한 법적 책임(제56조)과 정부기관 및 담당 공무원의 법적 책임(제57조)을 규정하고 있다.

〈표 11〉 양성평등 관련 법규 체계

구 분		주요 법규
법적 기초		헌법
기본법		부녀권익보장법
관련 법규 (1995년 이후)	제정 법규	노인권익보장법(1996년), 인구 및 계획생육법(2001년), 농촌토지도급법(2002년), 치안관리처벌법(2005년), 물권법(2007년), 노동계약법(2007년), 취업촉진법(2007년) 등
	개정 법규	형사소송법(1996년), 형법(1997년), 혼인법(2001년), 선거법(2004년), 의무교육법(2006년), 미성년자보호법(2007년), 민사소송법(2007년), 장애인보장법(2008년) 등

개혁개방 이후 《보장법》 이외에도 양성평등을 실현하기 위해 다수의 관련 법규가 제정 또는 개정되었다. 특히 양성평등이 기본국책으로 천명된 1995년 이후 표11과 같이 양성평등 관련 주요 법규의 제·개정이 적극적으로 추진되었다. 이러한 ‘법적 기초-기본법-관련 법규’로 이루어지는 양성평등 관련 법규의 체계화를 통하여 양성평등정책은 더욱 효율적으로 추진될 수 있게 되었다.

주요 법규의 제·개정 현황을 살펴보면 1991년 전국인민대표대회 상무위원회는 ‘여성과 아동에 대한 인신매매 또는 납치 범죄자를 엄벌에 처하는 것에 대한 결정’을 발표하였고, 1997년 《형법》의 개정시에 이러한 내용을 반영하여 여성과 아동을 인신매매하거나 납치하는 행위에 대해서 중형을 내리도록 규정하였다. 2001년 개정된 《혼인법》은 약자에 대한 보호와 인권의 보장을 중시하여 가정폭력을 금지하였고, 이혼사유를 구체화하였으며, 이혼보상제도와 이혼손실배상제도를 확립하였고, 여성·아동·노인의 합법적 권익의 보호를 중시하였다. 2007년 제정된 《노동계약법》은 여직원의 임신, 출산, 수유 기간 동안 이를 이유로 노동계약을 해지할 수

없도록 규정하였고, 여직원의 권익보호를 위해 노동자 측이 사용자 측과 단체협약을 체결할 수 있는 권리가 있음을 명시하였다. 양성평등 관련 주요 법규의 제·개정 내용은 표12와 같다.

〈표 12〉 양성평등 관련 주요 법규의 제·개정 내용

연도	법 규	주요 내용
1997	형법	- 1991년 전인대 상무위원회 결정에 따라 여성과 아동을 인신매매하거나 납치하는 행위에 대해서 중형을 내리도록 규정
2001	혼인법	- 가정폭력을 금지 - 이혼사유를 구체화하고 이혼보상제도와 이혼손실배상제도를 확립 - 여성·아동·노인의 합법적 권익을 보호
2007	노동 계약법	- 여직원의 임신, 출산, 수유를 이유로 노동계약을 해지할 수 없음 - 여직원의 권익보호를 위해 노동자 측이 사용자 측과 단체협약을 체결할 수 있음

3. 양성평등의 실현을 위한 주요 조치

양성평등의 실현을 위해 중국정부는 여러 가지 구체적 조치들을 취하였다. 그 중 가장 중요한 조치는 여성발전을 위한 계획의 수립과 추진이다. 1995년 8월 중국정부는 여성발전을 위한 최초의 국가행동계획이라 할 수 있는 《중국부녀발전강요(1995-2000년)》(이하 95강요)를 제정하였다.¹⁶⁾ 95강요는 건강, 교육, 경제, 정치 및 정책결정, 가정, 환경 등 영역에서 32개의 주요 목표와 46개의 정책조치를 제시하였다. 2001년 5월 중국정부는 제4차 세계여성대회에서 채택된 베이징선언 및 행동강령과 유엔의 새천년개발목표(Millennium Development Goals)를 실현하기 위한 95강요의 후속조치로서 《중국부녀발전강요(2001-2010년)》(이하 01강요)를

16) 베이징선언은 빈곤, 교육, 건강, 인권, 경제, 정치참여, 환경 등 12개 관심분야에서 여성의 지위향상과 권한증대를 위해서는 실천적 의지가 필요함을 명시하였다.

제정하였다.¹⁷⁾ 01강요는 경제, 정책결정 및 관리의 참여, 교육, 건강, 법률, 환경 등의 6개 영역에서 34개의 주요 목표와 100개의 정책조치를 제시하였다.¹⁸⁾ 2002년 6월 국무원부녀아동업무위원회는 ‘01강요목표책임분담서’를 작성하여 34개의 주요 목표를 43개의 정부 부문과 사회단체가 분담하여 집행하는 책임제를 시행하였다.

중국정부는 여성발전계획인 《중국부녀발전강요》의 구체적 실천을 위해서 여성발전의 목표와 임무를 국민경제와 사회발전규획에 반영하도록 하고 있으며, 여성발전계획의 집행을 위한 자금은 각 부처와 지방정부에서 예산에 반영하도록 규정하였다. 이에 따라 2001년 발표한 《국민경제와 사회발전 제10차 5년계획》에서는 부녀발전강요를 관철하며, 여성과 미성년자의 합법적 권익을 실질적으로 보장할 것을 규정하였다. 2005년 개정된 《부녀권익보장법》 제3조는 국무원이 중국부녀발전강요를 제정하고, 이를 국민경제와 사회발전규획에 포함시키도록 규정하였으며, 현급 이상 지방 각급 인민정부는 중국부녀발전강요에 근거하여 관할 행정구역의 부녀발전규획을 제정하고 이를 해당 지역의 경제와 사회발전규획에 포함시키도록 법규화하였다. 그래서 2006년 결정된 《국민경제와 사회발전 제11차 5년규획》에서는 제38장 제4절을 여성아동권익의 보장에 할애하여 양성평등 기본국책을 실현할 것과 부녀발전강요를 시행할 것을 명시하고, 여성이 취학, 취업, 사회보장, 부부재산, 사회관리업무의 참여에 있어서 평등한 권리를 가지며, 여성의 보건위생, 빈곤구제, 노동보호, 법률지원 등의 업무를 강화할 것을 규정하였다.¹⁹⁾ 국무원의 유관 부문도 ‘부녀발전강요 실시방안’을 제정하여 각 부문의 ‘5년규획’에 포함시키고 있으며, 지방 각급 인민정부도 지역의 여성발전계획을 수립하여 지역의 경제와 사회발전규획에 반영하고 지역 행정기관의 수장이 집행결과에

17) 2000년 9월 유엔의 밀레니엄서밋에서 채택된 밀레니엄개발목표는 2015년까지 빈곤의 감소, 보건 및 교육의 개선, 성평등 촉진과 여권 신장, 환경보호 등에 관한 8가지 실천 목표를 제시하였다.

18) 2011년 7월 중국정부는 《중국부녀발전강요(2011-2020년)》를 발표하였고, 건강, 교육, 경제, 정치참여, 사회보장, 환경, 법률 등 7개 영역에서 57개의 주요 목표와 88개의 정책조치를 제시하였다.

19) 《국민경제와 사회발전 제10차 5년계획》까지는 계획이라는 용어를 사용하였으나 《국민경제와 사회발전 제11차 5년규획》부터는 규획이라는 용어를 사용하였다.

대해서 책임을 지는 책임제를 시행하고 있다.

〈표 13〉 《중국부녀발전강요(2001-2010년)》 주요 목표의 추진 현황

주요 영역	총항목	조기 달성	달성 가능	달성 불가능	자료 미비	가능달성률(%) ^{a)}
경제	7	5	1	1	-	85.7
정책결정 및 관리의 참여	13	8	-	5	-	61.5
교육	8	4	2	-	2	75.0
건강	8	4	-	4	-	50.0
법률	2	2	-	-	-	100
환경	7	5	-	-	2	71.4
합 계	45	28	3	10	4	68.9

자료 출처: 中華人民共和國國務院婦女兒童工作委員會(2007). 《中國婦女發展綱要(2001-2010年)》實施情況中期評估報告에서 재정리.

a) 조기 달성과 달성 가능 항목의 비율.

2007년 5월 국무원부녀아동업무위원회가 발표한 ‘《중국부녀발전강요(2001-2010년)》 실시현황 중간평가보고’는 01강요에서 제시한 34개의 주요 목표 중 계량화 지표를 통해 측정이 가능한 45개 항목의 추진현황에 대한 조사결과를 제시하고 있다. 주요 목표의 추진 현황은 표13과 같다. 조사결과에 따르면 45개 항목 중 28개 항목이 조기 달성, 3개 항목이 달성 가능, 10개 항목이 달성 불가능, 4개 항목이 자료 미비인 것으로 나타나서 주요 목표의 달성가능률은 68.9%에 이를 것으로 예상되었다. 그러나 달성불가능 항목도 22.2%를 차지하여 양성평등정책의 추진이 순조롭지만은 않다는 것을 보여주었다. 분야별로 보면 법률, 경제와 교육 분야에서의 목표달성률은 75~100%로 비교적 높았으나, 건강과 정책결정 및 관리의 참여 분야에서의 목표달성률은 50~61.5%로 상대적으로 낮았다.

여성간부의 양성은 여성의 사회적 지위 향상에 있어서 매우 중요한 의미가 있다. 1982년 개정된 《헌법》에서 여성간부의 양성과 선발을 규정한 이후 1988년 4월 중국공산당 중앙조직부와 전국부련은 《개혁개방 중 여성간부의 양성과 선발업무의 강화에 대한 의견(在改革開放中加強培養選拔女幹部工作的意見)》을 통해 각급 당위원회와 조직에서 우수한 여성

간부 후보군을 선발하여 이들의 발전을 위해 더욱 좋은 여건을 제공해 줄 것을 지시하였다. 1995년 2월 개정된 《전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회 선거법(全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法)》의 제6조는 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회의 대표 중 적정 수준의 여성대표가 있어야 하며, 여성대표의 비율을 점차 높여나가도록 규정하였다. 2001년 4월 중국공산당 중앙조직부는 《여성간부의 양성과 선발, 여성당원의 발전 업무를 진일보 완수하는 것에 관한 의견(關於進一步做好培養選拔女幹部、發展女黨員工作的意見)》을 하달하여 각급 당대표 중 여성대표, 인민대표대회의 여성대표, 정협 여성위원 등의 비율을 이전에 비해 향상시킬 것을 지시하였다. 01강요에서는 여성간부의 비율을 명확하게 제시하여 현급 이상 지방정부의 지도부에는 1명 이상의 여성간부가 있어야 하며, 현급 이상 각급 지방정부의 업무부문의 고위직 중 여성 정직(正職) 간부의 비율을 높이도록 규정했다. 국가기관의 부와 위원회, 성(자치구, 직할시)이나 시(자치주) 정부의 업무부문의 고위직 중 여성간부의 비율도 점차 높여 나가도록 했다. 또한 농촌의 촌민위원회 구성원 중 여성의 비율이 30% 이상이어야 하고, 촌민위원회 주임 중 여성의 비율이 10% 이상이어야 한다고 규정하였다. 도시의 주민위원회 구성원 중 여성의 비율은 50% 수준을 유지하도록 규정하였다. 2002년 7월 중국공산당 중앙판공청과 국무원판공청은 《촌민위원회 개선(改選) 중 여성의 선거와 정치 참여를 진일보 완수하는 것에 관한 통지(關於進一步做好村民委員會換屆中婦女參選參政的通知)》를 통하여 농촌 여성의 선거와 정치 참여를 촉진하기 위한 업무의 적극적인 추진을 지시하였다.

중국정부가 추진하는 일련의 적극적인 조치로 인해 표14에서 볼 수 있듯이 여성간부의 비중은 높아지는 추세를 보이고 있으나 성급, 지급, 현급의 여성간부를 비교해 보면 고위직으로 갈수록 여성간부의 비중이 낮아지고 있다. 전국인민대표대회의 여성대표 비율도 20% 수준에 머물고 있으며, 2005년에는 2000년에 비해 여성대표의 비율이 오히려 낮아졌다. 전국인민대표대회 상무위원회의 여성위원 비율은 2005년 13.2%로 2000년에 비해 소폭 상승했으나 전국인민대표대회 여성대표 비율보다 낮은 수준이다. 또한 농촌의 촌민위원회와 도시의 주민위원회를 비교해 보면

사회관리업무에 대한 농촌지역 여성의 참여가 도시지역 여성에 비해서 1/3수준으로 매우 낮으며 01강요에서 목표로 제시한 30%에 크게 미치지 못하고 있다.

〈표 14〉 중국의 여성간부 현황

(단위: %)

연도 항목	2000	2001	2002	2003	2004	2005
전국인민대표대회 여성대표 비율	21.8	-	-	-	-	20.2
전국인민대표대회 상무위원회 여성위원 비율	12.7	-	-	-	-	13.2
여성간부 비율	36.2	-	-	-	-	38.5
성급 여성간부 비율	7.8	-	-	9.0	9.9	10.3
지급(地級) 여성간부 비율	11	-	-	12.2	12.6	12.9
현급 여성간부 비율	15.8	-	-	16.7	16.9	17.2
촌민위원회 중 여성 비율	15.7	15.5	16.1	16.1	15.1	16.7
주민위원회 중 여성 비율	59.1	58.7	60.5	58.0	55.8	53.1

자료 출처: 中華人民共和國國務院婦女兒童工作委員會(2007), 《中國婦女發展綱要(2001-2010年)》實施情況中期評估報告에서 재정리.

성별분리통계는 양성평등정책의 효율적 추진을 위해 필요한 유용한 근거를 제공해 줄 수 있다. 1993년 유엔에서 ‘세계의 여성(1970-1990): 경향과 통계’를 발표한 이래 여성이 처한 상황을 정확하게 파악함으로써 양성평등을 효과적으로 실현할 수 있도록 하는 성별분리통계의 중요성에 대한 인식이 점차 높아지고 있다.²⁰⁾ 유엔개발계획에서 발표하는 인간개발보고서에서도 여성개발지수와 여성권한척도를 측정하여 국가별 여성평등의 수준을 파악하는 중요한 근거로 활용하였다.

중국에서 국가문건으로서는 최초로 95강요에서 성별분리통계의 필요성을 강조하였다. 95강요에서는 정부 유관 부문이 여성과 관련된 통계

20) 국제적으로 여성 관련 통계의 중요성을 최초로 제기한 것은 1975년 멕시코에서 열린 유엔 제1차 세계여성대회라고 할 수 있다. 대회에서는 여성 관련 통계의 중요성을 인식하고 각국 정부가 여성관련 통계자료의 생산을 중시할 것을 호소하였다.

지표를 개발하고, 성별분리통계지표를 국가통계체계와 유관 부문 통계조사 등에 반영하도록 규정하였으며, 여성발전을 위한 종합적 통계업무의 강화와 데이터베이스를 구축하도록 명시하였다. 또한 국무원부녀아동업무위원회의 구성기관들과 유관 부문은 매년 국무원부녀아동업무위원회 판공실과 국가통계국에 통계자료와 여성발전계획의 목표추진현황을 보고하도록 규정하였다. 이에 따라 국가통계국은 1995년 최초의 성별분리통계 안내서라 할 수 있는 ‘중국사회 중 여성과 남성-사실과 수치(中國社會中的女人和男人-事實和數據)’를 출판하였다.²¹⁾ 1997년부터는 부녀발전강요의 추진상황에 대한 모니터링과 통계조사가 시작되면서 국제적으로 사용되는 성별분리통계의 지표들이 통계업무에 도입되었다. 2006년 1월 국무원판공청은 《중국부녀발전강요 성별통계 중요지표목록(中國婦女發展綱要性別統計重點指標目錄)》을 하달하여 성별분리통계의 보고제도를 확립하고, 각 지역 및 부문은 성별분리통계자료의 수집과 보고업무를 신속하게 처리하며, 통계자료의 정리, 종합, 분석업무를 완수하여 성별분리통계 데이터베이스를 구축할 것을 지시하였다. 또한 성별분리통계에 필요한 주요 지표로서 총 64개의 지표를 인구, 혼인 및 가정, 정책결정 및 관리의 참여, 건강, 교육, 취업 및 사회보장, 법적 보호, 기타의 8개 영역으로 구분하여 제시하였다. 1990년대 중반 이후 중국정부는 성별분리통계를 위한 지표의 개발, 전문인력의 확보, 전국적 규모의 통계조사 등을 시행하면서 성별분리통계 수준이 빠르게 발전해 왔다. 그러나 ‘《중국부녀발전강요(2001-2010년)》 실시현황 중간평가보고’에서 나타나듯이 성별분리통계지표 중 측정이 되지 않는 지표가 있거나 측정된 지표가 제대로 활용이 되지 않는 등의 문제가 존재하고 있다.

정부의 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 평가하고 이를 예산에 반영함으로써 성별 형평성을 확보하도록 하는 성인지예산제도는 양성평등을 실현하기 위한 매우 유용한 도구로 활용될 수 있다. 성인지예산제도는 1984년 오스트레일리아 연방정부에서 처음으로 시행하였으며, 1995년 유엔 제4차 세계여성대회에서 채택한 행동강령은 각국 정부가 성인지예산

21) 국가통계국은 1999년과 2004년에 ‘중국사회 중 여성과 남성-사실과 수치’의 제2판과 제3판을 발행하였다.

제도를 시행할 것을 촉구하였다. 중국정부는 아직까지 성인지예산제도를 공식적으로 시행하고 있지는 않으나 일부 지역에서 성인지예산제도의 적용가능성에 대한 정책적 실험을 진행하였다. 대표적인 사례로서 2005년부터 2007년까지 장자커우시(張家口市)의 부녀연합회는 국제 구호단체인 ActionAid 중국지부의 지원을 받아 시(市)인민대표대회와 정부 유관기관에 대한 성인지예산제도 교육을 실시하였고, 관할지역 내의 6개 국가급 빈곤개발현(구)에서 여성에 대한 공공정책의 실질적 영향에 대해서 조사연구를 진행하였다(張永英, 2010, pp.10-11). 또한 최근에는 성인지예산제도에 대한 각종 교육프로그램의 시행을 통해 예산 관련 담당자에 대한 교육과 사회적 인식의 제고를 위한 활동들이 전개되고 있다. 2007년 8월 국무원부녀아동업무위원회, 전국부련과 유엔개발계획은 공동으로 베이징에서 여성정책 담당공무원을 대상으로 성인지예산제도 교육과정을 개최하였다.²²⁾ 국무원의 발전연구중심이 발기하여 조직한 전국적 공모기금회인 중국발전연구기금회는 아시아기금회의 지원을 받아서 2008년 9월부터 2009년 12월까지 각급 정부의 재정 담당 공무원, 부녀아동업무위원회 또는 여성단체 담당자 등을 대상으로 하는 ‘성인지예산 프로그램(性別豫算項目)’을 개설하여 교육 및 토론회 등을 개최하였다.²³⁾

IV. 분석결과

개혁개방 이후 사회의 분화로 인해 양성평등정책의 추진은 정부 부처간의 조정과 협력이 점차 중요하게 되었고, 이는 비정부조직으로서의 전국부련의 한계를 극명하게 해주었다. 이로 인해 개혁개방 이후 양성평등정책의 추진기구는 큰 변화가 발생하였다. 첫째, 민간 주도형에서 정부 주도형으로 전환되었다. 신중국 수립 이후 전국부련에 의해 추진되던 양성평등정책은 남녀 간의 법적 평등을 중시하였고, 전국부련은 주로 양성

22) 전국부련 홈페이지: <http://www.women.org.cn/zhuanti/2.html>, 검색일 2011년 9월 9일.

23) 중국발전연구기금회 홈페이지: <http://www.cdrf.org.cn/project/project.php?cid=20&subcid=120>, 검색일 2011년 9월 9일.

평등에 대한 교육과 여성 지원사업에 주력하였다. 개혁개방이 시작된 직후인 1980년대에는 전국부련이 중심이 되어서 정부 유관 기관과 사회단체들로 구성된 전국 아동 및 소년업무 협조위원회를 구성하였으나 비정부조직인 전국부련이 부처 간의 유기적 협조를 이끌어내는 데는 한계가 있을 수밖에 없었기 때문에 1990년 국무원이 중심된 국무원부녀아동업무 협조위원회가 설치되면서 양성평등정책을 정부가 주도하게 되었다. 또한 지방에서도 각급 인민정부를 중심으로 하는 부녀아동업무위원회가 설립되어 지역의 양성평등정책을 책임지고 있다. 둘째, 양성평등정책 관련 기관의 범위가 지속적으로 확대되고 있다. 국무원부녀아동업무위원회의 구성기관의 변화를 보면 사회단체는 거의 변화가 없으나 정부 기관의 참여 범위가 확대되었으며, 양성평등을 기본국책으로 규정한 이후 크게 증가하였다. 이는 유관 부처 간의 유기적 협조를 통한 양성평등정책의 효율적 추진을 보장하는 전제가 된다. 1981년 설치된 전국 아동 및 소년업무 협조위원회는 1983년을 기준으로 해서 중앙정부의 45개 부와 위원회 중 8개 부와 위원회가 구성기관에 포함되어서 17.8%의 포함률을 나타내었다.²⁴⁾ 1990년 설치된 국무원부녀아동업무협조위원회는 중앙정부의 41개 부와 위원회 중 15개 부와 위원회가 구성기관에 포함되어서 36.6%의 포함률을 나타내었다. 2011년 8월을 기준으로 국무원부녀아동업무위원회의 구성기관을 분석해 보면 중앙정부의 27개 부와 위원회 중 18개 부와 위원회, 국무원 직속기구 16개 중 7개가 포함됨으로써 부와 위원회급에서는 66.7%, 직속기구급에서는 43.8%의 포함률을 나타내고 있다.²⁵⁾

양성평등정책 추진기구가 점차 체계화되고 있으나 해결해야 할 문제점으로는 첫째, 국무원부녀아동업무위원회의 기능의 강화가 필요하다. 국무원부녀아동업무위원회는 의사조정기구로서 최종적인 정책결정, 정책

24) 1981년 당시는 문화대혁명의 여파로 국무원의 조직이 1950년대 말과 유사한 조직형태로 운영이 되어서 국무원의 부처가 100여 개에 달했다. 중국정부는 1983년 6월 행정기구개혁을 단행하여 국무원의 부와 위원회 수를 45개로 축소하였다. 표5의 전국 아동 및 소년업무 협조위원회의 구성기관 중 국가출판국은 1982년 문화부로 합병되었으며, 국무원탁아유아업무영도소조는 국무원의 협의기구로서 부와 위원회에는 포함되지 않는다.

25) 국무원부녀아동업무위원회의 구성기관 중 중국공산당 중앙선전부와 국무원법제판공실은 부와 위원회에 포함되지 않는다.

집행 및 결과에 대한 감독에 있어서 한계가 있다. 또한 정부 기관인 구성 기관들은 차관급이 위원으로 임명되고, 별도의 연락인원을 두고 있으나 각 부처 내에는 양성평등정책을 전담하는 부서나 인원이 편제되어 있지 않기 때문에 효율적인 양성평등정책의 수립과 집행이 제약 받고 있다. 둘째, 양성평등정책의 실질적 집행을 담당하는 지방정부 간 인적, 재정적, 물적 격차가 매우 크다. 성급 부녀아동업무위원회의 운영을 책임지고 있는 판공실의 편제인원을 보면 가장 적은 곳과 가장 많은 곳이 2배 이상 차이가 난다. 게다가 인원을 편제해 놓고도 임용하지 않는 지역도 상당수 존재하고 있다. 특히 판공실 예산의 지역 간 격차는 가장 적은 곳과 가장 많은 곳이 20배나 차이가 나면서 더욱 심각한 실정이다. 이러한 차이는 지역 간, 도시와 농촌 간의 양성평등 수준의 차이를 더욱 심화시키는 결과를 초래하고 있다.

중국의 양성평등 관련 법제화를 보면 다음과 같은 성과를 거두었다. 첫째, 양성평등 관련 법규가 점차 체계적으로 법제화되고 있다. 《헌법》을 법적 기초로 하고 《보장법》을 기본법으로 삼아 양성평등과 관련된 법규들이 점차 통일성 있게 체계화되어 가고 있다. 특히 양성평등이 기본국책으로 공식화된 1995년 이후 관련 법규의 정비가 활발하게 이루어지고 있으며, 2005년 《보장법》에 양성평등을 기본국책으로 명문화함으로써 양성평등정책 추진의 안정성과 지속성을 확보하고 양성평등에 대한 사회적 인식을 향상시키는 데 기여하였다. 둘째, 양성평등 관련 법규의 구체성이 향상되었다. 1990년대 초반까지 양성평등 관련 법규는 내용이 모호하고 선언적 성격이 강하여 구체성이 결여되어 있었다. 1990년대 중반 이후에는 법규의 내용이 점차 구체화, 명료화되는 특징이 나타난다. 기본법인 《보장법》에 근거하여 관련 법규의 여성의 권익보장을 위한 조치들이 구체적으로 제·개정되고 있으며, 《보장법》도 개정을 통해 법집행의 주체를 명확히 하였으며, 법적 책임, 법적 처리절차 등을 구체화하였다. 이를 통해 양성평등 관련 법규의 적실성을 향상시켰다. 셋째, 양성평등을 위해 보호해야 할 여성권익의 범위가 한층 확대되었다. 특히 이전까지는 가정 내 문제로 치부하던 가정폭력에 대한 금지를 명확하게 규정하였으며, 크게 중시하지 않았던 성희롱에 대해서도 사회적 제재를 가하도록 명시

하여 여성에 대한 권익보호를 강화하였다.

양성평등 관련 법제화의 진전에도 불구하고 해결해야 할 주요 문제로는 우선 양성평등을 보장하는 《헌법》이나 《보장법》의 내용과 상호모순되는 법규들이 아직도 존재하며, 이에 대한 정비가 시급하다. 대표적인 사례가 남성과 여성 간의 퇴직연령의 차이이다. 중국은 직종에 따라서 퇴직연령이 다르며, 같은 직종이라 하더라도 일반적으로 여성의 퇴직연령이 남성에 비해서 5년 정도 빠르다.²⁶⁾ 최근에는 남성에 비해 여성이 조기 퇴직하는 문제가 헌법에서 규정하는 양성평등의 정신에 위배된다는 사회적 논란이 일고 있다. 그러나 양성평등을 저해하는 각종 법규들은 정치적·경제적·사회적 원인으로 인해 조속한 해결이 이루어지지 않고 있다.²⁷⁾ 다음으로 양성평등 관련 법규가 제대로 집행되지 못하는 문제이다. 양성평등 관련 법규가 점차 체계화, 구체화되고 있음에도 불구하고 법규가 충실하게 집행되지 않음으로써 양성평등의 실현을 저해하고 있다. 이러한 현상은 도시보다는 농촌, 교육수준이 높은 집단보다는 교육수준이 낮은 집단에서 더 뚜렷하게 나타나고 있다. 예를 들면 《노동계약법》에서 보장한 여성근로자의 권익을 침해하거나 《농촌토지도급법》에서 명시하고 있는 농촌여성의 토지에 대한 권리를 보장하지 않는 현상이 아직도 나타나고 있다.²⁸⁾ 이는 법규의 제정만으로 양성평등이 실현되는 것이 아니므로 법규의 충실한 집행이 이루어질 수 있도록 정부의 지속적인 지도와

26) 중국에서의 법정 퇴직연령은 기본적으로 남성은 60세, 여성간부는 55세, 여성노동자는 50세로 규정되어 있으며, 갠도·고공·고온의 환경에서 일하거나 고강도 육체노동·건강에 유해한 직종에 종사하는 경우에는 남성 55세, 여성 45세에 퇴직하도록 규정하고 있다. 이러한 규정은 1958년 국무원이 제정한 《노동자, 사무직의 퇴직처리에 관한 규정(工人、職員退休處理的暫行規程)》을 지금까지 적용하고 있다.

27) 2011년 3월 개최된 전국인민대표대회와 중국인민정치협상회의에서도 여성의 조기퇴직 문제가 거론되었으나 이에 대해 국무원에서는 취업 현황, 양성평등 및 사회보장 등을 고려하고, 간부와 노동자, 재직인원과 퇴직인원, 기관 및 사업단위와 기업 간의 각종 상황을 반영하여 여성퇴직문제에 대해서 충분한 논증과 신중한 연구를 진행하겠다고 발표하였다. 新浪網 기사: <http://news.sina.com.cn/c/2011-02-28/015722023720.shtml>, 검색일 2011년 9월 15일.

28) 최근 네이멍구 후허하오터시(呼和浩特市)의 부런이 39개 촌에 거주하는 약 15,000명의 농촌 여성을 대상으로 조사한 바에 의하면 이들 중 토지에 대한 권리를 침해당한 여성이 1,000명에 달했다. 농촌 여성들이 토지에 대한 권리를 침해당한 원인으로는 혼인, 이혼, 데릴사위인 경우 등이었다. 婦女觀察網: <http://www.womenwatch-china.org/newsdetail.aspx?id=8922>, 검색일 2011년 9월 15일.

관리가 필요함을 보여준다.

양성평등의 실현을 위한 주요 조치는 다음과 같은 측면에서 양성평등의 향상에 실질적으로 크게 기여하였다. 첫째, 양성평등의 실현을 위한 국가적 계획의 수립과 집행이다. 중국정부는 1995년부터 양성평등을 추진하기 위한 국가 차원의 여성발전계획인 《중국부녀발전강요》를 수립하였다. 《중국부녀발전강요》는 양성평등을 위한 주요 목표와 정책적 조치를 제시하였으며, 이러한 목표와 조치들은 점차 구체화, 계량화되는 경향을 보이고 있다. 《중국부녀발전강요》에서 제시한 목표와 조치들은 국민경제와 사회발전규획에 포함하고 필요한 예산을 정부재정에 반영하도록 제도화하였다. 그리고 국민경제와 사회발전규획에 포함된 양성평등 정책이 충실하게 집행될 수 있도록 하기 위해서 행정수장 책임제를 시행하고 있다. 둘째, 성주류화를 위한 정책적 조치들을 시행하고 있다. 1995년 유엔 제4차 세계여성대회에서 장쩌민 국가주석은 모든 정책과 방침 중에 성인지적 관점을 구현하겠다고 선언했으며, 제4차 세계여성대회에서는 모든 영역에서 성인지적 관점을 실현하는 전략으로서 성주류화를 채택하였다. 2005년 8월 제4차 세계여성대회 10주년을 기념하여 베이징에서 개최된 회의에서 통과된 《베이징+10선언》에서 중국정부는 성주류화전략을 추진하며, 여성의 지위향상을 위해 충분한 자금과 강력한 정치적 지지를 제공할 것이라고 명시하였다. 성주류화를 추진하기 위한 실질적 조치로서 중국정부는 성별분리통계를 시행하고 있으며, 성인지예산제도에 대한 연구와 정책실험을 진행 중이다.

양성평등을 실현하기 위한 조치들이 제한적인 성과를 거두었지만 추진 과정에서 보완해야 할 부분들도 있다. 우선 양성평등정책 집행역량의 부족이다. 《중국부녀발전강요》에서 제기한 주요 목표와 정책적 조치들이 각 지방에서 효율적으로 추진될 수 있도록 국민경제와 사회발전규획에 포함시키고 행정수장 책임제를 시행하고 있지만 양성평등에 대한 당정 최고지도자의 관심 정도에 따라 집행성과가 큰 격차를 보이고 있다. 특히 대부분의 지역에서 경제발전을 가장 중시하다보니 양성평등은 정책적 우선순위에서 뒤로 밀려나는 경우가 많다. 이는 각 지방 인민정부가 부녀아동업무위원회에 지원하는 인원과 예산규모에서도 알 수가 있다. 또한 양성

평등정책이 행정수장 책임제를 시행하고는 있으나 같은 기본국책인 계획생육이 ‘일표부결제(一票否決制)’를 시행하여 행정수장의 업무성과평가에 절대적인 영향력을 미치는 것과는 달리 집행결과에 대한 책임을 강제할 만한 수단이 없다.²⁹⁾ 다음으로 성주류화의 추진에 대해서 보면 중국정부가 비록 1990년대 중반 이후부터 성별분리통계를 시행하고는 있으나 아직까지 중앙정부의 여러 부처나 지방 각급 인민정부의 협조가 미흡하여 통계조사가 원활하게 이루어지지 않고 있으며, 성별분리통계지표의 구성과 데이터베이스의 구축이 미흡하여 더 많은 시간과 자원의 지원이 필요하다. 특히 모든 영역의 정책과정에서 여성과 남성의 관심과 경험을 통합하여 남녀가 동등한 혜택을 받음으로써 불평등을 배제하는 전략인 성주류화를 효과적으로 추진하기 위해서는 성별분리통계 이외에도 성인지예산제도나 성별영향평가 등이 함께 시행되어야 하지만 중국은 아직까지 성인지예산제도나 성별영향평가 등을 시행할 수 있는 준비가 되어있지 않다. 그렇기 때문에 중국정부가 추진하는 양성평등정책은 남성 중심적인 정책과정의 재구조화를 통해 주류영역의 성인지적 재편을 추구하기보다는 여성에 대한 법적 평등이나 형식적 평등을 중시하며, 여성간부 양성 사례에서 보듯이 여성의 사회참여의 양적 변화를 양성평등의 기준으로 인식하는 경향이 강하다. 양성평등정책의 추진과정에서도 중앙 부처와 지방정부가 성인지적 관점을 반영하기 위해서 충분한 논의와 분석을 하기보다는 소극적으로 대처하면서 적극적인 인적·물적 지원이 이루어지지 않고 있는 실정이다.

V. 결론

개혁개방 이후 중국의 양성평등정책은 봉건적 잔재나 좌파적 이데올로기의

29) 계획생육이 일표부결제를 시행한다는 것은 지방정부의 많은 소관 업무 중에서 다른 분야의 업무성과가 아무리 좋더라도 계획생육의 성과가 저조하면 전체 업무성과가 저조한 것으로 간주한다는 의미이다. 계획생육에 대해 일표부결제를 시행함으로써 계획생육정책의 성과를 행정기관 수장의 업무성과평가 및 인사와 연동하면서 계획생육정책의 집행성과가 크게 향상되었다.

영향으로부터 탈피하여 추진체계의 정비, 관련 법규의 제정, 각종 여성 관련 정책의 시행 등 전반적인 제도적 측면이나 정책집행의 성과에서 큰 진전이 있었다고 평가할 수 있다. 특히 양성평등이 기본국책으로 선언된 1995년 이후 중국정부는 양성평등을 실현하기 위해 정부가 주도하는 양성평등 담당기구의 규모 확대 및 기능과 권한의 강화, 양성평등 관련 법규의 체계화 및 명확화, 양성평등 수준의 향상을 위한 각종 제도의 시행을 추진해 오고 있다. 기본국책으로서 양성평등은 개혁개방의 초기와 비교하여 당정 지도부의 높은 관심과 정부의 정책적 지원으로 인해 사회적으로 빠르게 확산되었다. 이러한 중국정부의 노력은 2007년 발표한 ‘《중국부녀발전강요(2001-2010년)》 실시현황 중간평가보고’에서 나타나듯이 여성권익의 보호측면에서 가시적인 성과를 거두었다. 이를 통해 중국정부가 양성평등을 기본국책으로 결정한 것이 양성평등의 향상에 실질적으로 긍정적인 영향을 미친 것으로 판단된다.

그러나 개혁개방 이후 중국의 양성평등정책을 세부적으로 분석한 결과 사회주의시장경제체제로의 전환과정에 있는 세계 최대의 ‘발전 중 국가(developing country)’인 중국이 가진 문제점들을 파악할 수 있었다. 경제발전으로 인한 교육수준 및 시민의식의 향상으로 양성평등에 대한 사회적 요구는 점차 높아지고 있지만 성급 차원의 분석결과에서 나타나듯이 양성평등정책의 추진을 위한 지역 간 정부지원의 격차 심화, 시장원리의 중시에 따른 여성의 경제적 권익 침해 및 사회보장수준의 저하, 양성평등정책의 집행에 대한 중앙 부처나 지방정부의 소극적 태도, 성주류화를 실천하기 위한 제도의 미비와 낮은 사회적 인식수준 등은 양성평등의 실현을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 이러한 문제점들은 여성이 진정한 ‘절반의 하늘(半邊天)’이 되기 위해서 중국사회가 앞으로 해결해야 할 과제들로서 양성평등정책에 대한 중국정부의 지속적인 관심과 강력한 추진의지가 필요하며, ‘정부-시장-시민사회’가 함께 협력해야만 효율적으로 해결할 수 있다.³⁰⁾ 이를 위해 중국정부는 정부의 정책적 간여가 상대적으로

30) ‘절반의 하늘(半邊天)’이란 용어는 마오쩌둥이 여러 차례 언급한 것으로 알려지고 있다. 그 중 1968년 마오쩌둥이 “여성은 하늘의 절반을 떠받칠 수 있다(婦女能頂半邊天)”라고 말한 것이 가장 유명하다.

용이한 교육, 보건위생 분야에 비해서 경제성장 우선주의로 인해 기업의 불법적 여성차별이 야기되는 고용, 임금, 복지 등 분야에서의 법집행 강화, 양성평등정책의 추진을 위한 지역 간 정부지원 격차의 완화, 성주류화의 실현을 위한 성별분리통계, 성인지예산제도 등의 정착을 위해 노력해야만 한다. 또한 시장의 주체인 기업과 시민사회의 핵심인 사회단체가 양성평등정책의 집행에 적극적으로 협력할 때 진정한 양성평등의 실현이 가능하므로 앞으로 양성평등정책의 추진을 위해 중국정부는 정부 내부의 조정과 협력을 강화하는 한편 민간부문과의 의사소통과 협력을 강화할 필요성이 있다.

중국의 양성평등정책에 대한 분석을 통해서 경제발전이 반드시 양성평등 수준의 향상을 가져오는 것은 아니라는 것을 인식하고 한국정부도 양성평등의 실현을 위한 성주류화의 진정한 정착을 위해서 더욱 적극적으로 대응하는 자세를 가져야 하며, 양성평등정책의 추진에 있어서 수도권과 지방의 격차를 줄이기 위해서 노력해야 할 것이다.

참고문헌

- 웨이귀잉(2008). 중국 남녀평등 기본 국책의 실시와 전망. 계명대학교여성학연구소 편. 여성들의 삶의 관점에서 본 한·중 지역 여성정책. 대구: 계명대학교출판부, pp.29-46.
- 이경숙(1989). 中國의 女性政策과 女性の 政策決定參與. 亞細亞女性研究叢書, Vol.1, pp.7-48.
- 이영자(2002). 중국의 여성고용정책과 양성평등. 한국여성학, 제18권 2호, pp.73-106.
- 조영희(2008). 성주류화의 집행유형에 관한 연구. 한국정책학회보, 제17권 제3호, pp.291-317.
- 譚琳, 姜秀花主編(2007). 中國婦女組織發展的理論與實踐. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 譚琳 主編(2006). 1995~2005年:中國性別平等與婦女發展報告. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 譚琳 主編(2008). 2006~2007年:中國性別平等與婦女發展報告. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 丁娟(2005). 男女平等基本國策研究. 北京: 中國婦女出版社.
- 杜潔(2010). 社會性別主流化的宣傳倡導. 中華女子學院山東分院學報, 2010年第2期, 10-14.
- 姜秀花(2009). 在關注民生、共建和諧的新形勢下促進性別平等與婦女發展. 婦女研究論叢, 2009年第2期, 83-85.
- 李明舜(2009). 新中國成立以來的婦女權益立法保障. 中華女子學院學報, 2009年第6期, 8-12.
- 聯合國(1995). 《北京宣言》和《行動綱要》.
- 劉維芳(2010). 新中國婦女地位的歷史巨變. 當代中國史研究, 2010年第5期, 41-49.
- 全國婦聯婦女研究所 編(2007). 中國婦女研究年鑑. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 全國維護婦女兒童權益協調組辦公室(2002). 《婦女權益保障法》實施情況

調查報告.

世界婦女大會十周年紀念大會(2005). 《北京+10宣言》.

世界銀行(2002). 中國國別社會性別報告.

蘇楊, 尹德挺(2008). 我國基本國策的實施機制: 面臨問題及政策建議. 改革, 2008年第2期, 5-15.

王金玲 主編(1999). 中國婦女發展報告No.1('95+10). 北京: 社會科學文獻出版社.

王兆萍, 李旭(2010). 改革開放以來我國女性就業發展態勢與路徑選擇. 中華女子學院學報. 2010年第5期, 50-56.

謝慧(2010). 性別統計意義及路徑分析. 河南社會科學, 2010年第6期, 128-130.

余春榮(2007). 試析中國共產黨成立前後的女性觀. 北京黨史, 2007年第4期, 17-20.

曾一帆(2007). 社會性別統計若干問題辨析. 科技進步與對策, 2007年9期, 81-83.

張永英(2010). 社會性別主流化中的社會性別預算. 中華女子學院山東分院學報, 2010年第5期, 6-11.

趙繼倫, 趙瑩(2009). 性別平等的現實困境及其文化建構. 中華女子學院山東分院學報, 2009年第2期, 7-11.

中國特色社會主義婦女理論研究課題組(2010). 論男女平等、婦女發展與性別和諧. 中華女子學院山東分院學報, 2010年第1期, 1-7.

中國性別平等與婦女發展指標研究與應用課題組(2006). 中國性別平等與婦女發展評估報告(1995-2005).

中華全國婦女聯合會, 國家統計局(1990). 《第一期中國婦女社會地位抽樣調查主要數據報告》.

中華全國婦女聯合會, 國家統計局(2001). 《第二期中國婦女社會地位抽樣調查主要數據報告》.

中華全國婦女聯合會, 中國婦女研究會(2004). 中國非政府婦女組織對中國政府執行《行動綱領》和《成果文件》的評估報告.

中華人民共和國國務院(1995). 《中國婦女發展綱要(1995-2000年)》.

- 中華人民共和國國務院(2001). 《中國婦女發展綱要(2001-2010年)》.
- 中華人民共和國國務院(2011). 《中國婦女發展綱要(2011-2020年)》.
- 中華人民共和國國務院婦女兒童工作委員會(2004). 中國執行《北京宣言》, 《行動綱領》和23屆婦女問題特別聯大《成果文件》情況的調查問卷報告.
- 中華人民共和國國務院婦女兒童工作委員會(2006). 《中華人民共和國國務院婦女兒童工作委員會簡報》. 2006年第3期.
- 中華人民共和國國務院婦女兒童工作委員會(2007a). 《中國婦女發展綱要(2001-2010年)》實施情況中期評估報告.
- 中華人民共和國國務院婦女兒童工作委員會(2007b). 《中華人民共和國國務院婦女兒童工作委員會簡報》. 2007年第3期.
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室(2005). 《中國性別平等與婦女發展狀況》. 《中華人民共和國婦女權益保障法》
- 《中華人民共和國國憲法》
- 中華全國婦女聯合會: <http://www.women.org.cn/index.shtml>
- 中華人民共和國國務院婦女兒童工作委員會:
<http://www.nwccw.gov.cn/html/news.html>
- 中華人民共和國國家統計局: <http://www.stats.gov.cn/>
- 中華人民共和國中央人民政府: <http://www.gov.cn/>
- UNDP(1995-2010). Human Development Reports.
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/>
- UN Millennium Development Goals.
<http://www.un.org/millenniumgoals/>.

Abstract

A Study on the Gender Equality Policy of China in the Reform Era*

Jeong Joon-Ho**

From the early stages of its foundation, the Chinese Communist Party used a strategy of feminine liberation to gain momentum for the cause of overcoming the feudal system. Since the establishment of New China, the Chinese Communist Party and government strengthened its institutional effort to achieve gender equality. However, the Cultural Revolution in 1966 caused a marked decrease in gender equality.

As the Cultural Revolution ended and reforms began leading to the opening-up of China, the Chinese government has successfully broken out of the decline of gender equality and has seen the dawn of a new stage. Internally, the continued growth of the Chinese economy due to changes in social structure has brought a rise of women's status with a growing social demand for gender equality. Externally, at the United Nations' Beijing Fourth World Women's Conference, in September 1995, the Chinese government declared China's foundational national policy of gender equality, which makes the development of gender equality a very high priority.

Based on the analysis of the characteristics of the national gender equality policy, institutional changes, and the implementation of the policy, this article concludes that since the reform and opening-up of China with the promotion of gender equality, the functions and authority of the Agency responsible for these social values have been strengthened

* This work was supported by the research grant of the Seoul Digital University in 2010

** Assistant Professor, Dept. of Law & Administration, Seoul Digital University

through the enactment of the policy and related legislation, the level of gender equality has continually improved at the institutional level. However, the transition to the socialist market economic system led to violations of women's economic rights and reduced social security level for women. In order to promote gender mainstreaming throughout all levels of government, the implementation of the gender budgeting and accurate gender statistics along with more effective social awareness about gender equality is necessary.

Key words: China, Reform and Opening-up, Gender Equality, Foundational National Policy, Gender Mainstreaming

