

2003 연구보고서 250-27

여성정책네트워크에 관한 연구 : 해외 사례 및 국내 도입을 위한 제언

연구책임자 : **김양희** 선임연구위원



한국여성개발원

발 간 사

최근 공공행정 부문에서 새롭게 대두한 거버넌스 패러다임 아래 정책 과정에 이해당사자를 비롯하여 다양한 시민·사회 집단들을 참여시키는 접근이 강조되면서, 그를 실현하기 위한 정책네트워크의 활용도 늘고 있다. 본 연구에서는 이 같은 정책 참여의 기제가 여성정책의 실효성을 높이는데 유용할 것이라는 판단으로 여성정책네트워크 사례연구를 수행하였다.

여성정책네트워크는 여성관련 정책의 형성 과정의 민주성과 시행의 책무성을 담보하면서 해당 정책 이슈와 관련되는 공공과 민간의 다양한 집단들 사이의 정책대화를 활성화하고 이해와 공감대를 형성하는데 기여할 것이다. 또한 여러 정책주체에 분산·추진될 수 밖에 없는 여성정책의 특성상 그 책임을 공유해야 하는 부처와 기관들도 정책네트워크 통하여 여성정책에 대한 이해를 증진하고 협조와 조정을 위한 기반을 다질 수 있을 것이다. 아울러, 정책네트워크 참가자들은 서로 압력과 모니터 역할을 하게 됨으로써 여성정책의 책무성을 높이는데 기여할 수 있을 것이다.

물론 이제까지도 여성정책은 다른 정책분야에 비하여 상대적으로 여성단체 등 시민단체와의 활발한 교류 속에서 성장해 온 편이다. 그러나 정책네트워크에서는 시민단체 뿐 아니라 기업 등 보다 다양한 관계 집단들이 참여하며, 참여의 성격 또한 단순한 의견개진이나 자문의 수준이 아니라 네트워크 공동의 목표를 설정하는 것에서부터 각자의 역할을 분담하고 상호 이해를 조정하면서 목표를 달성하기 위하여 협력하는 것을 포함한다. 이러한 배경에서 본 연구에서는 국내외 여성정책네트워크 사례를 수집·분석하고 이를 바탕으로 국내 여성정책네트워크 도입과 활성화를 위한 제언을 마련하였다.

본 연구 결과가 널리 활용되어 향후 본격적인 여성정책네트워크 시대를 여는데 기여하기 바라며 짧은 연구기간에 해외 사례를 수집하는 쉽지 않은 작업을 소화해 낸 연구자의 노고를 치하한다.

2003. 12.

한 국 여 성 개 발 원
원 장 장 하 진

연구요약

1. 연구의 필요성 및 목적

최근 공공행정 부문에서 새롭게 대두한 거버넌스 패러다임 아래 정책 과정에 이해당사자를 비롯하여 다양한 시민·사회 집단들을 참여시키는 접근이 강조되면서 그를 실현하기 위한 정책네트워크의 활용이 늘고 있다. 본 연구에서는 이 같은 접근이 여성정책의 실효성을 담보하는데 유용할 것이라는 판단으로 여성정책 네트워크 사례를 조사하여 국내에 도입하는데 도움 될 기초 자료로 제공하고자 하였다.

2. 연구내용 및 방법

가. 내용

- 1) 정책네트워크에 관한 문헌 연구
- 2) 해외 여성정책네트워크 사례 조사
- 3) 국내 여성정책네트워크 사례 조사
- 4) 국내 여성정책네트워크 구축 위한 제언

나. 방법

- 1) 문헌연구 및 자료수집
- 2) 해외 사례조사: 인터넷 탐색, 이메일 이용한 조사, 면접 조사
- 3) 국내 사례조사: 인터넷 탐색, 면접조사
- 4) 분야별 여성정책네트워크 구축 위한 전문가 자문과 워크숍

3. 해외 여성정책네트워크 사례

16개 국가의 전문가 30명에 대한 이메일을 이용한 조사와 7개 국가의 9명의 전문가를 대상으로 실시한 면담을 통하여 수집한 사례 중 그 성격이 본 연구에서

정의한 정책네트워크와 맞지 않은 것이나 지나치게 자료가 불충분한 것을 제외하고 모두 7개 국가로부터 수집한 25개의 사례를 소개하였다. 조사에서는 가급적 정책네트워크 설치의 배경과 설치 시점, 기능, 인적 구성, 주관부서의 역할, 운영의 어려움, 구체적 활동 및 성공 사례 등에 관하여 알아보고자 하였으나 수집한 모든 사례에서 이 항목들을 충족할 정도로 자료가 가용하거나 응답내용이 충분한 것은 아니었다. 수집·제시한 사례는 다음과 같다.

가. 일본의 여성정책네트워크

- 1) 남녀평등추진연계회의: Liaison Conference for the Promotion of Gender Equality (Egalite Network)
- 2) 남녀평등한 미래 사회를 위한 패널: Panel on Future of a Gender-Equal Society
- 3) 적극적 조치에 대한 패널: Panel on Positive Action
- 4) 여성의 도전을 지원하는 패널: Panel on the Networks to Support Women's Challenges
- 5) 북경행동강령에 대한 일본의 책무성 증진 코커스: Beijing Japan Accountability Caucus(Beijing JAC)

나. 피지의 ‘국가여성발전계획 이행 및 점검위한 태스크 포스: The National Women's Plan of Action Task-forces’

- 1) 성 주류화 태스크 포스: Gender Mainstreaming Task-force
- 2) 법률 검토 태스크 포스: Review of Laws Task-force
- 3) 의사결정의 균형 태스크 포스: Balancing Decision Making Task-force
- 4) 소규모 경영 태스크 포스: Micro Enterprise Development Task-force
- 5) 여성에 대한 폭력 근절 태스크 포스: Violence Against Women Task-force

다. 베트남의 여성정책네트워크

- 1) 젠더정책자문네트워크: Network of Gender Consultants
- 2) 성평등 활동 파트너십: Gender Action Partnership

라. 호주의 ‘가정폭력방지를 위한 파트너십: Partnership Against Domestic Violence’

마. 유럽연합의 여성정책네트워크

- 1) 성과 고용네트워크: Gender and Employment Network
- 2) 보육 네트워크: Childcare Network
- 3) 가정과 직장의 조화 네트워크: Families and Work European Network
- 4) 여성과 남성의 평등대우에 대한 EC법의 적용에 대한 법적 전문가 네트워크: Network of Legal Experts on the Application of Community Law on Equal Treatment Between Women and Men
- 5) 유럽 여성과학자 정책 담당자 네트워크: 헬싱키 그룹 (Helsinki Group)
- 6) 유럽 여성과학자 플랫폼: European Platform of Women Scientists
- 7) 기타 여성정책과 관련한 정책대화(policy dialogue) 기제

바. 프랑스의 여성정책네트워크

- 1) 유럽연합 차원의 네트워크
- 2) 지역여성정책을 위한 네트워크
- 3) 정책이슈별 네트워크
 - 직업적 평등을 위한 기구(Body Responsible for Professional Equality)
 - 여성에 대한 폭력대처 국가위원회(National Commission for Fight Against Violence Toward Women)
 - 성균등원칙감시그룹(Observatory for Parity Between Women and Men)

사. 도미니카 공화국 ‘빈곤퇴치를 위한 사회적 자문: Social Consultancy of the Poverty Reduction Strategy(PRSP)’

4. 국내 여성정책네트워크 사례

본 연구가 해외 사례에 초점을 둔 것이고 국내에는 아직 여성정책네트워크가 본격적으로 가동되고 있는 것이 많지 않지만 향후 국내에 여성정책네트워크를 구축·운영하기 위한 제언을 마련하는데 참고로 하기 위하여 정책네트워크와 목적이나 기능 면에서 비교적 가까운 여성정책협의체 및 기획단 사례 여덟 가지를 수집하여 제시하였다. 아울러 광역자치단체의 여성정책부서의 관계자들과 서울시의 25개 구청의 여성정책 관계자를 면접하여 현재 가동 중인 정책네트워크 실태를 파악하였다. 국내 사례조사에서도 가급적 정책네트워크 설치의 배경과 설치 시점, 기능, 인적 구성, 주관부서의 역할, 운영의 어려움, 구체적 활동 및 성공 사례에 대해 알아보고자 시도하였다. 수집·제시한 사례는 다음과 같다.

가. 여성부 호주제 폐지위한 민·관 합동 네트워크: 호주제폐지특별기획단

나. 여성부 성매매방지대책기획단

다. 경기도 여성인적자원협의체

라. 충청북도 여성취업지원협의회

마. 충청북도 충북여성포럼

바. 지역사회의 여성폭력방지 협의체

- 서울시 여성폭력방지 지역별 네트워크
- 충청북도 여성상담협의체
- 제주도 여성상담협의체

사. 광역시도 여성정책전담부서의 정책네트워크 사례

5. 결론

기존의 관료체제가 소통의 서툰음, 경직적 체제, 부진한 피드백, 느린 대응 등의 문제를 안고 있다면 국가와 시민사회의 새로운 파트너십은 공동생산 방식을 활성화시키고 행정의 효율성과 책무성 증대에 기여를 하는 것으로 평가된다. 정책네트워크가 활성화 된다면 탈중앙화 시대의 수평적 협동의 모델 안에서 다양한 시민집단의 역동적이고 전략적인 정책참여가 이루어질 수 있을 것이다. 그런 점에서 정책네트워크는 그동안 거의 유일하다시피한 정부위원회의 문제점으로 지적되어 온 폐쇄성이나 위계적인 점을 극복하고 정책의 제반 과정에 전문가뿐 아니라 시민단체 등 보다 다양한 집단의 참여를 가능케 하며 민주적인 운영을 실천할 수 있는 대안으로 여겨진다.

구체적으로 현대의 공공행정에서 정책네트워크는 다음 여러 가지 측면에서 중요한 도구가 될 수 있을 것이다.

첫째, 복잡하고 복합적인 문제를 보다 신속하고 융통성 있는 방식으로 해결할 수 있다.

둘째, 다양한 이해관계 집단을 논의 과정에 개입시킬 수 있으며 다양한 관점을 통합 함으로써 정책의 질과 책무성을 제고할 수 있다.

셋째, 새로운 정보통신기술을 활용할 수 있다.

넷째, 전문가, 민간 기업, 시민, 공무원을 통합하는 네트워크의 경우에는 여러 영역과 행정 부문 간 단절을 극복할 수 있다.

이 같은 정책네트워크를 활성화하기 위하여 공공부문에서는 구체적인 변화를 실천해야 한다. Goss(2001: 50)는 요즘 의사결정에 정부 밖의 사람들을 불러들이는 것이 유행처럼 되었다고 하면서 그 예로 지역공동체 기획, 태스크 포스나 프로젝트 그룹의 활용, 이사회 등 시민을 끌어들이기 위한 시도를 들었다. 그는 이렇게 정부 밖에서 사람을 불러 오면 이들이 문제 해결에 기여할 것이라는 낭만적인 기대가 있음을 지적한다.

반면, 일부 정책 담당자들은 “전문가라지만 행정도 모르는데 과연 참여한들 실질적으로 어떤 효과가 있겠는가”하는 회의를 갖는 것으로 나타난다. 또한 최근 다양한 부문의 파트너들을 정책과정에 참여시키면서 정책 담당자들은 중복적인 업무, 비효과적인 자문, 허약한 파트너십, 끝날 줄 모르는 변화 프로그램 등으로 인하여 회의와 피로감을 경험하기도 한다. 네트워크 방식으로 참가자들의 자원을

모으고 공동의 프로그램을 진행하는 것은 과중한 업무에 시달리는 공무원들에게 성가시고 피곤한 일일 수 있다.

동시에 네트워크를 관리하는 일부 공무원들은 정부의 역할이 무엇이고 시민의 역할이 무엇인지에 대해 혼란과 딜레마를 겪고 있다. Goss(2001: 15-16)는 이러한 혼란과 과정보다 과부하(process overload)가 거버먼트에서 거버넌스로의 근본적인 변화가 관리 체제 및 행동의 변화로 이어지지 못한 결과라고 해석한다. 많은 공공 기관들이 예전의 관습으로 새로운 세상을 관리하려고 하기 때문이라는 것이다. 어찌되었는지 시민들은 정부에 단지 행정적 효율성 뿐 아니라 높은 투명성과 개방성, 그리고 새로운 기술적 위험을 관리할 수 있는 역량을 요구하고 있다. 따라서 행정조직과 문화가 네트워크 친화적으로 되기 위한 개혁이 시급하다고 보겠다. 이를 위해 유럽연합에서 직원들을 네트워크 친화적이 되도록 하기 위하여 추진하고 있는 내부 개혁의 내용(표1)을 참조할 수 있을 것이다. 부서를 초월한 작업, 비 위계적인 구조, 자원 할당의 융통성 등 하나하나가 우리의 공공 부문에 상당히 도전적이기는 하지만 피할 수 없는 과제이다.

<표1> 네트워크 친화적으로 되기 위한 개혁

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">① 부서를 초월한 팀 작업② 덜 위계적인 구조③ 직원의 세력화④ 외부와의 자문 및 상호작용과 환류⑤ 투명성⑥ 자원 할당의 융통성 |
|--|

출처: EU(2001)

또한 정책네트워크가 정착하기 위해서는 네트워크에서 세력화는 권위보다는 정보에 근거한다는 점, 그리고 그 안에서 중요한 것은 공동으로 문제를 해결하는 문화, 평등과 적응, 개방성과 결과를 중시하는 정신이라는 점(Bardach, 1998: 232)을 기억할 필요가 있다.

정책네트워크를 효율적으로 관리하는데 가장 중요한 점은 양립할 수 있고 수렴 가능한 목적을 구체화 하는 것이다. Brinkerhoff와 Brinkerhoff(2001: 169-173)가 설명하듯이 여러 주체들이 광범위한 관심과 목적을 가지고 들어오기 때문에 이것

이 항상 쉽지 않지만 각자의 고유한 관심과 목표가 네트워크의 광범위한 목표로 통합되고 공유될 수 있을 때 네트워크의 성공 가능성은 높아진다.

네트워크가 원칙적으로는 자원과 지식의 비위계적인 활용에 대한 것이지만 실제 네트워크에 참여하는 서로 다른 행위 주체들의 자원과 운영 능력, 정치적 영향력의 차이에서 오는 권력의 차이가 있을 때 어려움이 있을 수 있다. Goss(2001: 112)는 파트너십 작업에서 모든 참가자들이 목적을 달성할 것이라는 승승(win-win) 상황이라는 전제를 하는 경향이 있지만 이는 모든 참가자들의 목적이 똑같이 중요하다는 것을 가정하는 것으로 비현실적임을 주장한다. 이 가정을 깨뜨림으로써 참가자들이 자기 이익보다는 공동의 목표를 위해 일하도록 할 필요가 있다는 그의 주장도 일리가 있다. 그런 면에서 수렴 가능한 목적을 구체화 하는 것이 더욱 중요하다.

정책네트워크가 효과적인 것이 되기 위해서는 다양한 영역을 대표하는 이들을 선정하는 것이 중요하다. 이는 대표성의 문제인데 유럽연합(EU: 2001)은 네트워크의 구성원이 될 개인과 조직을 선택할 때, 즉 대표성을 측정할 때 개인으로서 견해를 대표하는 사람과 타인의 견해를 대표하는 의무를 가진 사람을 구별할 필요가 있다고 한다. 참가자들의 합법성은 정책과의 관련성에 달려 있다.

구성원의 선정과 관련하여 Weill(2000)은 자기 영역에만 집착하는 이들("territorial individuals")을 피할 필요가 있다고 주장하였다. 이런 사람들은 자기가 관심을 두는 구체적인 영역에만 초점을 두며 보다 광범위한 조직적 관심을 염두에 두지 않기 때문이다. 반면, 그는 네트워크에는 그물적인 사고를 하는 사람들("reticular individual")들을 개입시키는 것이 좋다고 하였다. 따라서 다양한 문화나 경력 경로를 체험한 사람들이 좋다.

정책네트워크의 관리에서 중요한 또 한 가지는 참가자들 사이의 상호의존성을 관리하는 것이다. 이는 구체적으로 참여, 탈중앙화, 유인책을 통하여 이루어진다. 참여는 두 가지 의미에서 중요한데, 우선 도구적 관점에서 볼 때 시민사회의 참여를 통해 공공 정책의 목표와 수단이 대상 집단의 요구에 더 적합한 것이 될 수 있을 것이다. 민주적 그리고 굳 거버넌스의 관점에서 볼 때 정책네트워크를 통한 시민사회 및 수혜집단의 참여는 정책 활동의 책무성과 투명성을 강화할 수 있는 수단이다. 참여자는 스스로 참여를 통하여 세력화 될 수 있고 이들의 세력화는 권력의 불균형을 해소하고 사회문제 해결을 위한 역량과 잠재적 시너지를 증가시킬 것이다(Brinkerhoff와 Brinkerhoff, 2001: 169-173). 이러한 사례는 최근 여성단체

의 지방자치단체의 정책과 예산 분석을 통한 경험이 이를 입증해 준다(윤정숙, 2003).

위임과 탈규제, 민영화 등 다양한 형태로 이루어지는 분권과 탈중앙화는 네트워크의 출현과 설치를 가능케 하는 조건이다. 분권과 탈중앙화는 국가와 지방정부, 그리고 시민사회와 민간 기업 등의 관계를 재정의 하는 것을 의미하기 때문이다. 또한 네트워크에서 참여의 기회와 참여를 통한 세력화, 네트워크의 성과 - 지적 자산, 정책이행의 성공, 신용, 합법성, 공공의 신뢰 - 등을 공유할 수 있다는 점은 파트너들에게 중요한 유인책이 된다.

정책네트워크 관리에서 매우 중요한 또 하나의 요소는 네트워크의 목적에 맞게 참가자들의 역할과 책임을 정의하는 것이다. 본 연구의 사례 분석과 전문가들과의 논의에서 나타났듯이 일부에서는 새로운 방식에 대해 의혹과 불편함을 느끼기도 한다. 비정부조직 역시 때로는 정부와의 협력을 의심스럽게 보고 자율성과 독립성을 침해당하지 않을 까 염려를 하기도 한다. 현재 각자의 역할과 책임의 확장의 한계에 대한 불확실성 아래에서 정부나 비정부조직 모두 새로운 역할과 책임을 위한 역량을 구축하고 실험하면서 학습해 내가는 과도기에 있기 때문이라고 하겠다.

제Ⅳ장에서 보았듯이 우리나라에도 드물지만 참신한 시도로 모범이 되는 여성 정책네트워크가 있다. 그런데 문제는 행정문화나 의식이 크게 바뀌지 않은 상황에서 이들 네트워크가 관리자의 의욕에 의존하는 구조라는 것이다. 그 안에서 관리자는 피로감이 누적되게 마련이다. 따라서 이 같은 창조적인 시도들이 지속성을 가지기 위해서는 행정문화와 의식이 변화해야 할 것이다. 네트워크 방식으로 일하는 것이 공공부문에만 낯선 것이 아니라 외부 사람들도 거버넌스 행동을 학습하지 못하였기 때문에 낯선 것은 마찬가지이다. 공공 행정가와 시민집단 모두 사고와 일하는 방식이 변화하지 않는 한 거버넌스를 위한 새로운 장치들은 성공하기 어렵다고 볼 때, 두 집단 모두가 새롭게 일하는데 필요한 역량을 구축하고 문화를 형성하도록 노력해야 할 것이다.

동시에 정책네트워크의 효과를 위해서는 공공과 민간의 참가자들이 역할과 책임을 충족시킬 수 있는 역량이 중요하다. 공공행정가들에게는 네트워크 관리를 위한 기술과 자질이 필요하고 시민사회 역시 정책 형성과 이행 과정에 적극적으로 참여하기 위해서는 상당한 역량이 요구된다. 네트워크에서 일하는 이들은 자신이 속한 조직의 우선순위나 목표가 네트워크의 다른 참여자들의 것과 같음을

이를 경우 이를 다룰 수 있어야 한다.

네트워크의 활성화와 중재(refereeing)를 위해 독립적인 전문가를 활용하는 것도 방법이다. 원래 네트워크의 구성원은 아니지만 관련 주제에 대한 이해를 가지고 있고 다양한 이해집단의 요구를 관리할 수 있는 기술을 가지고 있는 독립적인 전문가가 네트워크에서 중요한 역할을 할 수 있다. 목표나 과정, 작업 스타일 등에 대한 구성원들이 동의가 쉽게 이루어질 수 있는 네트워크의 경우에는 그 관리가 내부 지원에 의해 이루어질 수 있지만 외부 사람을 활용하여 논쟁을 구조화할 수도 있다. 이는 물론 네트워크 참가자들이 이 외부인의 역할에 동의해 줄 때의 경우이다(EU, 2001).

이외에도 정책네트워크에 근거를 제공하고 지원적인 법률이 있다면 도움이 될 수 있다. 또한 정책은 요구되는 기술적 전문성과 자원, 시간 제약, 영향을 받는 이들의 범위 등의 차원에서 다양하고 이러한 특성 자체가 네트워크 성공에 영향을 미친다.

결론적으로 이제 거버넌스의 대두에 따라 정책네트워크를 구축하고 관리하는 것이 무엇을 의미하고 네트워크 운영을 어떻게 개선할 것인가가 중요해졌다. 특정 부문의 정책과 프로그램 영역에서 왜 그리고 어떻게 네트워크가 출현하는지에 대한 연구도 필요하다. 정책형성을 위한 목적의 네트워크와 정책이행을 위한 네트워크는 그 구성원을 비롯하여 핵심 인물의 권한 등의 차원에서 다를 수 있기 때문에 목적에 따른 다양한 종류의 정책네트워크에 대한 심도 있는 연구도 필요하다.

V장에서 보듯이 그동안 지역의 여성정책네트워크를 구축·운영해 보았거나 참여해 본 경험이 있는 관계공무원과 전문가들의 통찰은 귀중한 시사점을 제공하고 있다. 향후에도 이 같은 경험을 더 발굴하고 축적함으로써 그를 바탕으로 학습 효과가 전파될 수 있어야 할 것이다. 공공정책의 도구로서 네트워크를 효율적으로 활성화시키기 위해서는 우수사례를 발굴하여 벤치마킹을 할 필요도 있다.

비단 공공행정 분야의 변화 때문만이 아니라 제 I 장에서 설명한 바와 같이 여성정책의 특수성을 고려할 때 다양한 집단의 이해를 조율하고 공감대를 이루어 나가는 것이 더욱 중요하다고 하겠다. 특히 아직 여성정책이 상당부분 상징적, 과시적 수준에 머물고 있는 것이 여성 집단이 정책대화에 충분히 참여하지 못하는 문제, 필요한 협상자원의 불충분함, 사회의 다른 집단의 동의와 지지 기반의 취약함 등의 결과라고 생각할 때(윤정숙, 2003), 정책과정을 보다 참여적인 것으로 변

화시킴으로써 정책의 효율성과 책무성을 강화할 필요가 있다. 정책 과정의 민주적 참여와 조정에 대한 경험이 부족하고 모델도 마련되지 않은 한국 사회에서 과연 이러한 변화가 어떤 모습으로 실현될 수 있을지 앞으로 더 많은 구체적인 검토가 필요하다.

차 례

제 I 장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 정책네트워크에 대한 본 연구의 정의	6
3. 연구내용	7
가. 정책네트워크에 관한 문헌 연구	7
나. 해외 여성정책네트워크 사례 조사	8
다. 국내 여성정책네트워크 사례 조사	9
라. 국내 여성정책네트워크 구축 위한 제언	9
4. 연구방법	10
가. 문헌연구 및 자료수집	10
나. 해외 사례조사	10
다. 국내 사례조사	11
라. 분야별 여성정책네트워크 구축 위한 전문가 자문과 워크숍	11
5. 정책적 기대효과	11
6. 연구기간:	12
제 II 장 이론적 배경	13
1. 거버넌스 개념의 대두	15
2. 정책네트워크의 정의 및 특징	18
가. 거버넌스를 위한 실험으로서의 정책네트워크	18
나. 정책네트워크의 정의 및 특징	19
다. 정책네트워크와 정부위원회의 차이	21
3. 정책네트워크 출현의 배경 및 역할	24
가. 정책네트워크의 배경	24
나. 새로운 참여기제로서의 정책네트워크의 역할	25
4. 정책네트워크의 분류	26
가. 유럽연합의 정책네트워크 분류	26

나. Rhodes의 정책네트워크 분류	28
다. Schneider와 Ingram의 정책네트워크 분류	28
라. Mingus의 정책네트워크의 분류	29
마. Marsh와 Rhodes의 정책네트워크 분류	30
5. 정책네트워크 관리 및 운영	31
가. 효율적인 정책네트워크를 위한 요소들	32
나. 정책네트워크의 관리자의 역할	33
다. 네트워크 접근의 단계별 작업 가이드	35
라. 네트워크의 장애요인과 극복 전략	36

제III장 해외 여성정책네트워크 사례

1. 일본의 여성정책네트워크	39
가. 남녀평등추진연계회의: Liaison Conference for the Promotion of Gender Equality (Egalite Network)	39
나. 남녀평등한 미래 사회를 위한 패널: Panel on Future of a Gender-Equal Society	41
다. 적극적 조치에 대한 패널: Panel on Positive Action	43
라. 여성의 도전을 지원하는 패널: Panel on the Networks to Support Women's Challenges	44
마. 북경행동강령에 대한 일본의 책무성 증진 코커스: Beijing Japan Accountability Caucus(Beijing JAC)	46
2. 피지의 '국가여성발전계획 이행 및 점검위한 태스크 포스: The National Women's Plan of Action Task-forces'	46
가. 성 주류화 태스크 포스: Gender Mainstreaming Task-force	47
나. 법률 검토 태스크 포스: Review of Laws Task-force	47
다. 의사결정의 균형 태스크 포스: Balancing Decision Making Task-force	47
라. 소규모 경영 태스크 포스: Micro Enterprise Development Task-force	47

마. 여성에 대한 폭력 근절 태스크 포스: Violence Against Women Task-force	47
3. 베트남의 여성정책네트워크	49
가. 젠더정책자문네트워크: Network of Gender Consultants	49
나. 성평등 활동 파트너십: Gender Action Partnership	50
4. 호주의 ‘가정폭력방지를 위한 파트너십: Partnership Against Domestic Violence’	51
가. 역사	51
나. 목적	51
다. 구성	51
라. 활동	52
마. 기타 사업	52
바. 법적, 제도적 근거	53
사. 파트너십의 두 번째 단계	54
5. 유럽연합의 여성정책네트워크	55
가. 성과 고용네트워크: Gender and Employment Network	56
나. 보육네트워크: Childcare Network	58
다. 가정과 직장의 조화 네트워크: Families and Work European Network	59
라. 여성과 남성의 평등대우에 대한 EC법의 적용에 대한 법적 전문가 네트워크: Network of Legal Experts on the Application of Community Law on Equal Treatment Between Women and Men ...	59
마. 유럽 여성과학자 정책 담당자 네트워크: 헬싱키 그룹(Helsinki Group) ..	60
바. 유럽 여성과학자 플랫폼: European Platform of Women Scientists ...	62
사. 기타 여성정책과 관련한 정책대화(policy dialogue) 기제	64
6. 프랑스의 여성정책네트워크	65
가. 유럽연합 차원의 네트워크	65
나. 지역여성정책을 위한 네트워크	66
다. 정책이슈별 네트워크	66

7. 도미니카 공화국 ‘빈곤퇴치를 위한 사회적 자문: Social Consultancy of the Poverty Reduction Strategy(PRSP)’	68
가. 설립	68
나. 구성	68
다. 목적 및 기능	68
라. 기대 효과	69
마. 주관부처 및 관련 기구의 역할	69
바. 활동	71
사. 교훈	72

제IV장 국내 여성정책네트워크 사례	75
1. 여성부 호주제 폐지위한 민·관 합동 네트워크: 호주제폐지특별기획단	77
가. 추진배경	77
나. 추진 경과	78
다. 목적	78
라. 구성	79
라. 활동	79
마. 회의	80
바. 기획단 운영에서 여성부의 역할	86
사. 분석	86
2. 여성부 성매매방지대책기획단	87
가. 추진 배경	87
나. 추진경과	88
다. 성매매방지기획단 구성 및 운영	89
라. 실무작업팀 회의 결과	91
마. 회의 안건	93
바. 성매매방지기획단 1차 회의	97
사. 분석	98
3. 경기도 여성인적자원협의체	99

가. 추진배경	99
나. 법/제도적 근거	99
다. 추진 개요	100
라. 분과별 소관과제 및 분과위원	101
마. 추진체계	103
바. 기대효과	103
사. 주요 활동	103
아. 분석	107
4. 충청북도 여성취업지원협의회	109
가. 설치 배경	109
나. 구성	110
다. 기능	111
라. 활동	111
마. 공무원의 역할	111
바. 성과	111
사. 어려운 점	112
아. 분석	113
5. 충청북도 충북여성포럼	113
가. 설치배경	114
나. 구성	114
다. 활동	115
라. 공무원의 역할	116
마. 성과	116
바. 어려운 점	117
사. 분석	118
6. 지역사회의 여성폭력방지협의체	119
가. 서울시 여성폭력방지 지역별 네트워크	119
나. 충청북도 여성상담협의체	120
다. 제주도 여성상담협의체	121
라. 분석	123

7. 광역시도 여성정책전담부서의 정책네트워크	124
제 V 장 국내 여성정책네트워크 구축을 위한 쟁점 및 제언	131
1. 해외 여성정책네트워크 사례를 통한 시사점	133
가. 정책네트워크의 주제 및 구성	133
나. 정책네트워크 주관부서/기구의 역할	135
다. 정책네트워크 운영 방식	136
2. 정책네트워크의 쟁점과 관련한 제언	137
가. 기존의 대표적인 민간 참여기제 -정부 위원회-의 한계	137
나. 시민 참여의 의미	140
다. 시민 참여 활성화를 위한 네트워크와 파트너십	141
제 VI 장 결 론	153
참고문헌	161
부록	169
부록1. 정책네트워크 보충 사례	171
부록2. 국내 광역자치단체 및 서울시 기초자치단체 전화 인터뷰지침	178
부록3. 해외 사례조사 질문	179
부록4. 인터넷을 통한 사례조사 대상자 명단	180

표 차례

<표 II-3-1> 거버넌스에서 새롭게 요구되는 역할	26
<표 II-4-1> 유럽연합의 정책네트워크 유형 및 특징	27
<표 II-4-2> Marsh와 Rhodes의 정책네트워크 분류	31
<표 II-5-1> 네트워크 관리자의 역할	35
<표 III-2-1> 피지의 다섯 가지 여성정책관련 태스크 포스	48
<표 IV-7-1> 광역시도 여성정책전담부서의 정책네트워크 또는 유사한 사례	126
<표 VI-1-1> 네트워크 친화적으로 되기 위한 개혁	157

그림 차례

[그림 IV-1-1] 호주제폐지특별기획단의 구성	79
[그림 IV-6-1] 서울시 지역별 네트워크 운영체계	120
[그림 IV-6-2] 충북여성상담협의체	121
[그림 IV-6-3] One-stop 상담서비스 운영체계	122
[그림 1] 인적자원개발지원센터와 인적자원정책 협력망	173
[그림 2] 인적자원정책협력망 추진개념도	174



서론

1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 정책네트워크에 대한 본 연구의 정의	6
3. 연구내용	7
4. 연구방법	10
5. 정책적 기대효과	11
6. 연구기간	12

1. 연구의 필요성 및 목적

최근 공공행정 부문에서 새롭게 대두한 거버넌스 패러다임 아래 정책 과정에 이해당사자를 비롯하여 다양한 시민·사회 집단들을 참여시키는 접근이 강조되면서 그를 실현하기 위한 정책네트워크의 활용이 늘고 있다. 본 연구에서는 이 같은 접근이 여성정책의 실효성을 담보하는데 특별히 유용할 것이라는 판단으로 여성정책네트워크 사례를 조사하여 국내에 도입하는데 도움 될 기초 자료로 제공하고자 하였다.

여성정책을 추진할 때 그 특성상 세 가지 정도의 고질적인 어려움에 부딪힌다. 첫째는 여성의 인권이나 성불평등 문제에 대한 사회의 인식이 부족하기 때문에 특정 이슈에 대한 정책을 추진할 때 사회적 공감대를 이루기 위하여 훨씬 더 많은 공을 들여야 한다는 것이다.¹⁾ 둘째로 여성정책이 여러 분야에 분산되어 추진될 수밖에 없기 때문에 관계 집단의 협력이 관건임에도 불구하고 그동안 공공부문에서 일해 온 방식이 그에 익숙하지 않고 영역 간 협력과 조정 기능이 전체적으로 취약하기 때문에 어려움이 있다. 마지막으로 여성정책이 종종 수사에 머물고 책무성(accountability) 기제가 부족하다는 점이다. Moser(1993: 149)는 이를 여성정책의 '상징성' 문제로 보면서 여러 나라에서 여성정책을 진정으로 시행할 의도는 없으면서 정치적 목적으로 쉽게 만들어내기 때문에 여성정책이 종종 추상적이고 구체성이 부족한 수준으로 된다고 지적한 바 있다.

이 같은 어려움을 딛고 정책형성 과정의 민주성과 책임 있는 시행을 담보하면서 보다 효율적으로 여성정책을 추진하기 위해서는 사회집단 및 이해당사자들과의 파트너십 접근을 강화하고 이를 실천하기 위한 장치로 여성정책네트워크를 활성화할 필요가 있다. 해당 정책이슈와 관련되는 공공과 민간의 다양한 집단이 참여하는 여성정책네트워크는 서로의 정책 대화(policy dialogue)를 활성화하고 이해와 공감대를 형성하는데 기여할 것이다. 이때 공공부문의 참여자들 중에서도 정책 이슈와 관련되는 부처 및 기관들이 포함될 수 있으며 이들 역시 정책

1) 그럼에도 단기적 업무실적에 치중하는 우리의 행정 풍토에서 과정의 민주성을 담보하면서 기본을 다지는 일이 종종 간과되고 이러한 문제는 특정 정책 이슈에 대한 비상식적이며 지리멸렬한 저항과 반격, 논쟁이 반복되는 원인을 제공하기도 한다.

네트워크 통하여 여성정책에 대한 이해를 증진하고 협조와 조정을 위한 기반을 마련할 수 있을 것이다²⁾. 아울러, 정책네트워크 참가자들은 서로 압력과 모니터 역할을 함으로써 여성정책의 책무성 부재의 문제를 해결해 나갈 수 있을 것으로 기대된다.

물론 이제까지도 여성정책은 다른 정책분야에 비하여 상대적으로 여성단체 등 시민단체와의 활발한 교류 속에서 성장해 온 편이다. 그러나 정책네트워크에는 시민단체 뿐 아니라 기업 등 보다 다양한 관계 집단들이 참여하며, 그 참여의 수준 또한 단순한 의견개진이나 자문의 수준이 아니라 네트워크 공동의 목표를 설정하는 것에서부터 각자의 역할을 분담하고 상호 이해를 조정하면서 목표를 달성하기 위하여 협력하는 것을 포함한다.

사실 최근 여성정책에서 뿐 아니라 모든 정책 영역에서 정부를 정책 실현의 단독 행위자로 보는 것이 아니라 정책의 형성과 모니터, 평가 등의 제반 과정에서 다양한 사회적 집단 및 이해당사자들의 참여와 상호 파트너십을 중시한다. 이러한 경향은 소위 ‘공치(共治), 협치(協治), 협력적 통치, 네트워크 관리 등으로 번역되는’(조명래, 2001: 276) 거버넌스(governance) 개념의 대두로 반영된다.

거버넌스는 사회의 복잡성과 다원성이 증대하면서 분출하는 사회적 쟁점들을 관련된 이해당사자들이 협력적 네트워크를 통해 해결하고 다스려 가는 것을 의미하며(조명래, 2001: 276), 공적 조직과 사적 조직의 경계가 무너지면서 나타난 새로운 상호 협력적인 조정양식으로(Stoker, 1998), 시민사회와 같은 자발적 영역뿐 아니라 기업 등 사적 영역과 정부 등이 만든 새로운 복합조직으로 이해된다(Rhodes, 2000). 이 같은 거버넌스 개념 아래에서 정책결정의 구조는 입법부가 결정을 내리고 행정부가 집행하는 과거의 형태와는 달리 다양한 분야에서 다수의 공공 및 민간 부문의 행위자가 참여하고 있다.

정책네트워크는 바로 이 같은 새로운 현실을 표현하고 민간부문과 공공부문의 행위자들 사이에 존재하는 관계를 범주화하는 수단이다(김석준, 2000). 즉, 정책네트워크는 공공 및 민간 부문의 행위자들이 정책과 관련한 문제에 관하여 서

2) 물론, 여성정책 총괄부처의 합법적인 조정 권한의 정도가 근본적으로 중요한 문제임에 틀림이 없지만 제한된 권한 아래에서도 여성정책네트워크를 효율적으로 가동할 경우 협조 및 조정의 기제로서 긍정적인 작용을 할 수 있을 것이다. 이러한 이유로 본 연구 보고서에서는 효과적인 정책네트워크를 위한 관리 기능을 강조하고 있다.

로 의사소통을 함으로써 전문지식과 신뢰, 기타 자원을 교환하는 통로 또는 기제이다. 현대 거버넌스에서 정책네트워크는 공공 정책의 결정이나 시행 과정에 참여하는 여러 집단들 사이의 파트너십을 증진하는 장치로, 그 역할이 점점 더 커지고 있다.

최근 공공행정에서 정책네트워크가 많은 관심을 끄는 이유는 이 구조가 오늘날 거버넌스의 특징인 이해당사자 집단들 사이의 갈등적인 관심과 우선순위를 조정하고 해결책을 제공하는데 효율적이기 때문이다. 팀워크를 위한 융통적인 구조를 지니면서도 책무성을 담보할 수 있으며, 이 안에서는 맥락에 민감한 해결책을 강구하는 것이 가능하고 시민과 기업 등 다양한 이해 집단의 참여를 보장한다는 것 등이 네트워크의 긍정적 측면이다(EU, 2001: 1-2).

일찍이 여성정책 분야에서 정책네트워크를 적극적으로 활용한 곳이 유럽연합인데, 여기서는 회원국들이 남녀평등 정책을 보다 효율적으로 추진하도록 돕기 위하여 1982년부터 유럽공동체 산하에 ‘유럽남녀평등네트워크’를 두고 분야별 여성정책네트워크를 구성하기 시작하였다. 성평등을 위한 제3차 행동계획 기간까지 ‘기회균등에 관한 명령적용을 감시하는 전문가 네트워크’, ‘노동시장에서의 여성지위에 관한 네트워크’, ‘기업 내의 적극적 조치 추진을 위한 네트워크’, ‘방송업계에서의 기회평등을 실현하는 운영위원회’, ‘교육의 기회평등을 위한 네트워크’ 등 모두 9개의 네트워크를 구성하였고(신용자 등, 2000), 제4차 계획을 위해서도 ‘성과 고용 네트워크’, ‘성평등을 위한 법적 네트워크’ 등을 구성한 바 있다. 현재까지도 활동 중인 주요 여성정책 관련 네트워크에는 공공과 민간을 아우르는 ‘보육 네트워크’, ‘성과 고용 네트워크’, ‘성평등을 위한 법적 네트워크’ 등과, 유럽연합 회원국에서 여성과학자와 관련한 업무를 담당하는 공무원들의 네트워크인 ‘헬싱키 클럽’ 등 다수가 있고, 2003년 12월 현재 구축 준비 중인 네트워크도 있다(EU, 2002, 2003). 이들은 유럽연합 회원국의 정부와 전문가 집단, 민간단체들과 긴밀한 협력관계 속에서 분야별 여성정책에 관한 정책 제안과 모니터 활동 등을 한다.

우리나라에서도 참여정부에 들어와서 정책의 투명성과 책무성을 제고하고 다양한 이해를 원만하게 조정하기 위하여 정책의 결정 및 이행 과정에 시민사회의 다양한 집단이 참여하는 공동체적 접근을 강조하고 있다³⁾. 그러나 행정풍토가

아직 상당히 관료적이고 파트너십에 기초한 정책 운용의 경험이 부족하며 아직 그 같은 모델도 없는 상태여서 그를 실현하기 쉽지 않은 현실이다. 김호기(2003: 3)가 새 정부가 들어선 이후 ‘참여’를 강조하는 방침아래 국가와 시민사회간의 새로운 관계를 설정하기 위하여 여러 가지 시도를 한 결과 정부 내의 의사결정 과정에서 민주성은 높아졌으나 효율성은 별로 신장되지 않았다고 평가한 것도 바로 그 같은 어려움을 반영한다고 보겠다. 따라서 참여적 정책 추진을 위한 경험을 축적하고 그를 통해 학습하는 것이 무엇보다 시급하다고 하겠다.

이상과 같은 맥락에서 본 연구는 그동안 국내외에서 활용되어 온 여성정책네트워크의 사례를 조사하고 향후 우리나라에서 이 같은 접근을 하는데 도움 될 제언을 마련하고자 하였다. 가능한 국내의 사례는 찾아보았지만 여성정책네트워크에 대한 국내 경험이 일천하기 때문에 사례의 비중은 해외 사례에 두고 있다. 본 연구의 결과는 여성정책의 제반 과정에 공공과 민간의 다양한 관계 집단과 시민사회, 그리고 전문가들의 실질적인 참여를 보장함으로써 보다 민주적이며 책임 있는 방식으로 여성정책을 추진하는데 기여할 것이다.

2. 정책네트워크에 대한 본 연구의 정의

정책과 네트워크를 연결하는 의미의 정책네트워크는 본 연구의 핵심 단어이다. 네트워크라는 용어는 그동안 광범위하고 막연한 사회적 연계를 나타내는 의미로 사용되어 오기도 하였고 ‘위계’와 반대되는 수평적 커뮤니케이션 구조를 의미하는 것으로도 사용되어 왔다. 또한 정보기술의 발달과 함께 네트워크라는 단어는 컴퓨터를 통하여 정보를 교류하는 기술적 도구를 의미하는 것으로도 통용되어 왔다. 이렇듯 대부분의 사람들에게 네트워크라는 용어는 생소하지 않지만 정책네트워크라는 용어는 비교적 낯설다. 따라서 여기서는 정책네트워크라는 용

3) 제Ⅱ장에서 소개하듯이 참여정부의 3대 국정목표 중 첫째는 ‘국민과 함께 하는 민주주의’이다. 정부는 이것이 국민이 정부에 일상적으로 참여하고 이를 통해 개혁과 발전을 추동해 가는 참여민주주의를 실천해 나가는 것을 의미하며, 과거처럼 정부가 정책결정권을 독점하는 것이 아니라 정부·기업·시민사회간의 균형과 협력의 새로운 모델을 지향하는 것을 의미한다고 설명한다(<http://www.president.go.kr>).

어에 대한 보다 명확한 이해를 위해 본 연구에서 이 단어로 나타내고자 하는 바를 정의한다.

II장에서 자세히 소개하듯이 정책네트워크와 관련하여서는 정책네트워크, 정책공동체, 이슈네트워크 등 다양한 개념들이 있는데(Schneider와 Ingram, 1997; Marsh와 Rhodes, 1997), 본 연구에서는 정책네트워크를 Marsh와 Rhodes의 정책네트워크와 이슈네트워크를 포함하는 것으로 의미하고자 한다. 즉, **본 연구에서는 정책네트워크를 “부문과 영역을 초월한 정책 참여 및 협력기제로서, 이를 통하여 공공부문내, 그리고 공공과 민간 사이에 정책 대화를 통한 협력을 증진하고 상호 이해를 조율함으로써 공공정책을 보다 민주적이며 책임 있는 방식으로 개발, 집행, 또는 관리하기 위한 구조”로 정의 한다.**

본 연구에서 수집한 사례에 협의체, 포럼, 플랫폼, 패널 등을 포함시킨 것은 이들이 이름은 조금씩 달라도 구성과 기능, 운영 등의 측면에서 볼 때 본 연구에서 정의하는 정책네트워크에 가깝기 때문이다. 네트워크라는 용어가 외국어이기 때문이기도 하였겠지만 국내에서는 특히 정책과정에서 민간과 공공의 다양한 집단 사이의 협의를 강조하는 의미에서 ‘협의체’라는 용어를 사용해온 것으로 보인다.

3. 연구내용

가. 정책네트워크에 관한 문헌 연구

- 1) 정책네트워크가 대두한 배경: 정책네트워크가 출현한 사회적, 정치적, 행정적 배경을 문헌을 통해 살펴보았다.
- 2) 정책네트워크의 정의: ‘네트워크’나 ‘정책네트워크’라는 용어가 아직 애매하고 세간에 이에 대하여 일관적인 이해가 부족하다고 판단되어 본 연구의 핵심 단어인 정책네트워크에 대한 정의를 살펴보고 정리하였다.

- 3) 정책네트워크의 종류: 정책네트워크에는 다양한 종류가 있고 그마다 조금씩 성격을 달리 하고 있기 때문에 이에 대한 이론을 살펴보고 정리하였다.
- 4) 기타 정책네트워크 운영 및 관리 관련: 정책네트워크를 구축하고 운영하는데 고려해야 할 내용을 파악하여 향후 국내에서 정책네트워크를 구축·운영하는데 참고하도록 하기 위하여 관련 문헌을 살펴보았다.

나. 해외 여성정책네트워크 사례 조사

본 연구에서는 해외에서 구축·운영해 온 여성정책네트워크 사례를 조사하였다. 조사에서는 가급적 정책네트워크 설치의 배경과 설치 시점, 기능, 인적 구성, 주관부서의 역할, 운영의 어려움, 구체적 활동 및 성공 사례 등을 중심으로 보고자 하였다(부록의 질문 참조). 그러나 수집한 모든 사례에서 이 항목들을 충족할 정도로 자료가 가용하거나 응답내용이 충분한 것은 아니었다. 본 연구 과정에서 수집한 사례 중에서 그 성격이 본 연구에서 정의한 정책네트워크와 맞지 않은 것이나 지나치게 자료가 불충분한 것을 제외하고 모두 7개 국가로부터 수집한 25개의 사례를 소개하고 있다.

- 1) 유럽연합의 여성정책네트워크 사례: 유럽연합이 회원 국가들을 중심으로 운영해 온 여성정책과 관련한 네트워크 사례를 조사하였다.
- 2) 국가별 여성정책네트워크 사례: 일본과 베트남 등 여러 나라의 여성정책네트워크 사례를 조사하였다.

다. 국내 여성정책네트워크 사례 조사

본 연구가 해외 사례에 초점을 둔 것이고 국내에는 아직 본 연구에서 정의하는 것과 같은 여성정책네트워크가 본격적으로 가동되고 있는 것이 별로 없다. 그러나 향후 국내에 여성정책네트워크를 구축·운영하기 위한 제언을 마련하는데 참고로 하기 위하여 본 연구에서 정의하는 정책네트워크와 목적이나 기능 면에서 비교적 가까운 여성정책협의체 사례 몇 가지를 수집하여 제시하였다. 또한 여성정책네트워크의 사례가 드물 뿐 아니라 반드시 여성정책에 대한 것이 아니더라도 네트워크 방식에 대한 경험으로부터 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단하여 최근 정부 주도로 새롭게 시도되고 있는 기획단과 협의체 사례를 몇 가지 살펴보았다. 이렇게 하여 모두 여덟개의 사례를 제시하였다.

아울러 광역자치단체의 여성정책부서의 관계자들과 서울시의 25개 구청의 여성정책 관계자를 면접하여 현재 가동 중인 정책네트워크 실태를 파악하였다. 그 결과 광역자치단체의 경우에는 對여성폭력 관련 협의체, 경기도와 충청북도의 여성인적자원 또는 여성취업관련 협의체 사례이외에는 별로 없었고 서울시의 구청의 경우에는 사례가 전무하였다. 응답자들의 대부분이 여성발전위원회가 정책네트워크에 가장 가까운 민간의 참여를 위한 장치라고 응답하였다.

해외 사례의 경우와 마찬가지로 국내 사례조사에서도 가급적 정책네트워크 설치의 배경과 설치 시점, 기능, 인적 구성, 주관부서의 역할, 운영의 어려움, 구체적 활동 및 성공 사례에 대해 알아보려고 시도하였으나(부록의 면접지침 참조) 사례의 특성이 서로 다르고 자료에 한계가 있어서 모든 사례에서 그와 같은 정보를 고르게 얻지는 못하였다.

라. 국내 여성정책네트워크 구축 위한 제언

정책네트워크에 대한 이론 및 각종 논의 자료, 국내외 여성정책네트워크 사례, 전문가 자문회의 및 워크숍의 결과 등을 바탕으로 향후 국내의 정책 환경에서 여성정책네트워크를 구축·운영하는데 고려해야 할 사항을 제안하였다.

4. 연구방법

가. 문헌연구 및 자료수집

정책네트워크와 관련한 행정학과 정책학, 사회학 부문의 문헌 및 자료, 국내외 여성정책관련 문헌 및 자료, 해외 여성정책네트워크에 관한 문헌 및 인터넷 자료 등을 검토하였다.

나. 해외 사례조사

- 1) 인터넷 탐색: 인터넷으로 여성정책네트워크를 탐색하여 순수하게 민간만을 중심으로 운영되는 정책 로비집단이나 여성단체들은 제외하고 나머지 사례를 조사하였다.
- 2) 이메일을 이용한 사례조사: 인터넷 탐색을 통해 발견한 사례, 그리고 유럽과 아시아, 미주 지역 나라들의 여성정책 전문가와 활동가들에게 이메일을 통하여 사례를 조사 하였다. 영국, 호주, 캐나다, 필리핀, 몽고, 타일랜드, 인도 등 모두 16개 국가의 전문가 30명(부록의 인터넷 조사대상자 명단 참조)을 인터넷으로 접촉하여 1회~3회의 조사를 실시하였다. 조사는 2003년 8월부터 11월 사이에 이루어졌다.
- 3) 면담: 유럽연합의 여성정책 관계자를 비롯하여 연구자가 연구기간 동안 국내외에서 국제회의 등의 기회를 통하여 접촉한 해외 여성정책 관계자 및 전문가들을 개별 면접하여 그들 나라의 사례를 발굴하였다. 이 연구를 위하여 모두 7개 국가의 9명을 면접하였다. 면접조사는 2003년 2003년 9월부터 11월 사이에 실시하였다.

다. 국내 사례조사

- 1) 인터넷 탐색: 인터넷으로 여성정책네트워크 또는 일반 정책네트워크를 탐색하였다.
- 2) 면접조사: 전국의 16개 광역시도의 여성정책부서 관계공무원과 서울시 산하의 22개 구청의 여성정책 관계자를 전화로 인터뷰하거나 직접 면접하여 총 38명을 조사하였다. 조사는 2003년 7월부터 10월 사이에 이루어졌다.

라. 분야별 여성정책네트워크 구축 위한 전문가 자문과 워크숍

중앙 및 지방정부의 여성정책 관계자, 전문가, 여성단체 활동가들과의 자문회의와 워크숍을 통하여 현재의 여성정책의 참여기제의 문제점과 향후 여성정책네트워크를 구축하기 위해 고려할 사항들을 심도 있게 논의하였다. 2003년 7월부터 12월까지 개별적인 심층면접과 워크숍을 실시하여 총 11명의 전문가들로부터 심도 있는 의견을 수렴하였다. 이때 주 내용은 정부의 각종 위원회를 비롯하여 협의체 등 현존하는 여성정책 참여기제에 대한 의견, 직접적인 운영 또는 참여 경험, 대안적인 참여기제로서 여성정책네트워크 구축 및 관리에 대한 것 등을 포함하였다.

5. 정책적 기대효과

- 본 연구에서 소개하는 이론은 최근 참여정부에 들어와서 더욱 강조하고 있는 민간과의 파트너십을 통한 새로운 거버넌스의 실현에 대한 기본적 이해를 제고하는데 기여할 것이다.

- 본 연구에서 소개하는 정책네트워크 사례들은 향후 국내에 여성정책네트워크를 구축·운영하는데 참고자료를 제공하고 벤치마킹을 하는데 도움 될 것이다.
- 본 연구에서 마련한 여성정책네트워크 구축과 운영을 위한 제언은 향후 여성정책과정 에 시민단체 및 전문가 그룹의 공식적 참여를 보장하고 또 그러한 활동을 지원하는데 도움 될 것이다.
- 본 연구의 결과는 여성정책과 관련된 다양한 집단과의 파트너십 구축을 통하여 여성정책의 질과 책무성을 제고하는데 기여할 것이다.
- 본 연구에서 제안한 여성정책네트워크가 영역과 분야를 초월하여 활성화되면 현 정부 가 지향하고 있는 여성정책의 주류화에 기여할 수 있을 것이다.

6. 연구기간:

2003. 7. 1~12. 31

Ⅱ



이론적 배경

1. 거버너스 개념의 대두	15
2. 정책네트워크의 정의 및 특징	18
3. 정책네트워크 출현의 배경 및 역할	24
4. 정책네트워크의 분류	26
5. 정책네트워크 관리 및 운영	31

이 장에서는 본 연구의 주요 개념인 정책네트워크에 대한 관심이 높아지는 배경을 이루는 거버넌스에 대한 연구를 간략히 살펴본 다음 정책네트워크에 대한 이론 및 선행연구를 검토하고자 한다. 본 연구의 초점이 여성정책네트워크 사례를 조사하고 우리나라에서 이 같은 구조를 활용하기 위한 시사점을 얻는데 관심을 두고 있기 때문에 정책네트워크의 개념정의와 그 종류에 관한 이론을 간략히 다음, 실제 정책네트워크를 관리하는 문제와 관련한 문헌을 검토하고자 한다.

본격적인 이론 소개에 들어가기에 앞서 국내의 연구 현황을 살펴보면 최근 몇 년 사이에 국내에서 거버넌스에 관한 책자가 출간되고 있지만(예: 김석준외, 2000) 대부분이 해외의 이론을 소개하는데 머물거나 NGO와의 협력관계에 주점을 두고 있다(예: 최성남, 2000). 정책네트워크와 관련하여 국내에는 정부와 NGO 사이의 협력에 관한 연구(예: 신성봉, 2001; 이광희, 2002; 함창식, 2001; 문세경, 2001)에 치중되어 있는 편이다.

여성정책네트워크에 관한 연구는 더욱 드물다. 김정주(2002)가 최근 근로여성의 모성보호정책을 중심으로 여성정책결정과정에서의 정책네트워크에 대한 분석을 한 것이 눈길을 끈다. 이 연구에서는 모성보호 정책을 위한 목적으로 구성된 특정의 정책네트워크를 분석한 것이 아니라 모성보호 정책에 영향을 미쳤다고 판단되는 사회의 일반적인 정책 행위자 집단들을 모두 포함하여 분석하였다. 따라서, 김정주의 정책네트워크의 개념은 아래에서 소개하는 정책네트워크에 관한 학자들(예: Marin과 Mayntz, 1991: 36; Rhodes, 1997: 37 등)의 정의와는 차이가 있고 본 연구의 정의(제 I 장의 정의 참조)와도 다르다.

1. 거버넌스 개념의 대두

참여정부의 3대 국정목표 중 첫째는 ‘국민과 함께 하는 민주주의’이다⁴⁾. 정부는 이것이 국민이 정부에 일상적으로 참여하고 이를 통해 개혁과 발전을 추동해

4) 둘째는 더불어 사는 균형발전 사회이고 셋째는 평화와 번영의 동북아 시대이다. 3대 목표는 참여정부가 5년 동안 지속적으로 추구하고자 하는 가치이자 지향점이다.
<http://www.president.go.kr/warp/kr/news/vision/>

가는 참여민주주의를 실천해 나가는 것을 의미하며, 과거처럼 정부가 정책결정권을 독점하는 것이 아니라 정부·기업·시민사회간의 균형과 협력의 새로운 모델을 지향하는 것을 의미한다고 설명한다(<http://www.president.go.kr>). 그에 따라 민간과의 다발적 협약사업 등을 통하여 정책의 초기 단계에서부터 전 과정에 걸쳐 파트너십에 기초한 정책 운용을 할 것을 강조해 왔으며, 최근 정부혁신분권위원회에서는 새로운 거버넌스 구축을 위한 정책공동체추진계획을 준비하며 부처별 각종 위원회 등 정책구조에 대한 검토를 요구한 바 있다.

김호기(2003: 1)는 정부의 이러한 정신을 ‘국민이 단순히 투표로 자신의 의사를 표현하는 소극적 참여에 그치는 민주주의는 ‘질 높은 민주주의’라 할 수 없기 때문에 참여정부는 참여민주주의를 통해 일반 국민을 정치적 의사결정에 자발적으로 참여하게 함으로써 대의민주주의의 약점을 보완하고 그 한계를 넘어서고자 하는 것’으로 해석한다. 또한 그는 ‘참여’가 민주주의 절차와 제도를 도입하는 ‘단순 민주화’에서 그러한 절차와 제도가 책임성을 갖추고 경제적, 사회적 영역으로 확장되는 ‘성찰적 민주화’의 단계로 나아가는데 필수적 요소라고 보고, ‘참여’를 통하여 국가와 시민사회와 시장 상호간에 신뢰를 구축하고 생산적 균형을 이루는 것이 중요함을 강조하였다. 이는 Goss(2001:42-43)가 민주국가에서 시민을 공공의 개입의 권한을 가진 거버너로 보고 이들의 자원과 공공의 자원을 합하여 문제를 해결하는 공동생산(co-production)의 방향으로 갈 것을 강조한 것과 맥을 같이 한다.

정부의 이 같은 방향은 지난 20여 년 동안 전 세계적으로 일어난 공공행정 부문의 변화를 반영한다. 현대 사회의 분화에 따라 정책 수요가 급증하는데 정부의 자원과 역량은 한정되어 있고 시장에 의한 접근 또한 한계에 부딪혀 정부중심의 통치체계가 가지는 문제점을 극복하기 위한 대안으로 새로운 통치 및 조정 양식인 ‘거버넌스’의 개념이 대두한 것이다.

거버넌스는 공동체 운영의 새로운 체제, 제도 및 운영양식을 다루는 것으로 기존의 통치(governing)나 정부(government)를 대체하는 것으로 등장하였고 그 개념도 점차 확대되는 과정에 있다(김석준, 2000: 37). Rhodes(2000)는 거버넌스를 ‘서로 얹혀있는 조직들을 통치하기 위한 절차와 제도적 다양성을 대표하는 것’이라고 설명한다. 그는 거버넌스를 시민사회와 같은 자발적 영역뿐 아니라 기

업 등 사적 영역과 정부 등이 만든 새로운 복합조직으로 이해한다(김석준, 2000: 40에서 재인용). 종전에는 국가가 정치 엘리트 및 행정관료에게 정책결정과 집행의 주도권을 주었다면 거버넌스 아래서는 시민위주의 공공정책이 시행될 수 있도록 하고 정치 엘리트와 행정관료는 공공부문의 공동체의 일원이 되도록 한다(임승빈, 2002: 113).

이 같이 거버넌스가 등장한 배경으로 김석준(2000: 33-36)은 다음 세 가지를 들고 있다.

첫째, 세계화와 신자유주의의 확산은 국민국가의 역할을 축소시키고 정부 공공부문을 감축시켜 국가, 시장, 시민사회 및 세계체제와의 관계를 재구축하는 거버넌스를 등장하게 했다는 것이다.

둘째, 정보화는 먼저 계급대립 대신에 NGO를 중심으로 한 시민사회의 역할을 증대시키고, 정치적인 대리인에 의한 간접민주주의인 대의민주주의 체제의 약화를 가져왔다.

셋째, 정보화와 세계화는 국내외의 정치·경제·사회의 조건을 변화시키고 국가의 통치능력을 약화시키면서 국가, 시장, 시민사회, 국제체제 등 공동체 운영 주체 사이에 과거의 배타적인 국민국가의 지배적인 체제 대신에 새로운 형태의 네트워크체제나 행위주체간의 파트너십을 형성하게 하였다.

이러한 변화 속에서 국가의 크기와 역할이 축소되고 ‘직접 서비스를 제공하는 것(rowing)’으로부터 정책 지도와 규제, 서비스 계약 등을 종합한 ‘운영(steering)’으로 바뀐 것으로 본다(Brinkerhoff과 Brinkerhoff, 2001: 167). 이상의 내용을 종합하면 거버넌스는 정책의 결정과 이행 과정에 이해 당사자들이 동등하게 참여하는 공동체적인 접근을 통하여 정책의 투명성과 책무성을 제고하기 위한 새로운 체제 또는 메커니즘으로 볼 수 있을 것이다.

거버넌스의 등장에 따라 정책의 주체들은 여러 가지 변화를 경험하게 되는데 Goss (2001:3-5)는 가장 중요한 변화는 각 주체들의 역할과 관계에서 나타난다고 보고 그를 다음 세 가지로 정리하였다.

첫째, 정부와 시민의 관계의 변화이다. 과거 시민은 정부 회의나 행사에 부분적으로 참여해 왔으나 이러한 활동은 위에서부터 통제된 제한적인 것이었다. 그러나 이제 정부와 시민의 관계가 모든 측면에서 교섭되고 재정의 되고 있다. 이

에 따라 새로운 관여의 규칙이 필요하게 되고 새로운 거버넌스 하에서의 정부와 시민의 역할을 재정의 할 필요가 대두되었다.

둘째, 정부 내 관리자나 스태프의 역할의 변화이다. 이들은 정부의 목적이 무엇이고 시민의 역할이 무엇인지에 대해 혼란과 딜레마를 겪고 있다. 정부 관리자의 이러한 혼란은 본 연구의 제Ⅲ장에서 살펴 본 정책네트워크 사례에서도 나타나고 있다.

셋째, 공공 조직안의 변화이다. 공공부문의 관리자들은 그들의 조직에 구조적 또는 시스템적인 변화를 시도하게 되었고 새로운 파트너십과 네트워크 관계를 감수하게 되었다. 관리자들은 혼란에 적응하는 것을 배우기 시작하였다(Lowndes, 1998).

2. 정책네트워크의 정의 및 특징

가. 거버넌스를 위한 실험으로서의 정책네트워크

앞 절에서 살펴 본 거버넌스 아래서는 의제의 선정에서부터 결정과 시행, 모니터링 및 평가 등 정책의 제반 과정에서 관계 집단 및 이해당사자들이 적극적으로 참여함으로써 파트너십의 발전과 상호 협력의 강화를 목적으로 하는 다중이해집단과정(Multi-stakeholder processes)을 강조한다. 이러한 거버넌스의 과제를 조직하는 새로운 방식을 찾기 위한 탐색의 결과 부문을 초월한 협력 구조로 정책네트워크를 실험하게 되었다(Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2001: 167).

김경주(2000: 22)는 최근 경영학, 사회학, 행정학 등에서 복잡한 정치행정현실을 설명하기 위하여 네트워크 개념을 사용하는 시도가 증가하고 있는데 특히 정책네트워크모형은 새로운 국정관리의 모형으로 논의되는 거버넌스를 네트워크 관점에서 구체화시켜준다고 해석하고 있다. 배응환(2001: 278)도 거버넌스 구조를 네트워크 관점에서 해석하여 정치 및 행정과정 등 국정관리 과정에 공공부문의 정부와 민간부분의 시장 그리고 NGO들이 자율적인 행위자로 참여하여 이들 간에 상호작용이 존재하는 현상을 뜻하는 것으로 보았다(배응환, 2001: 278). 마

찬가지로 Goss(2001: 8)는 정부에서 거버넌스로 전환하는 과정에서 네트워크와 파트너십은 중요한 장치가 된다고 한다.

나. 정책네트워크의 정의 및 특징

제 I 장에서 언급하였듯이 네트워크라는 용어는 그동안 광범위하고 막연한 사회적 연계를 나타내는 의미로 사용되어 오기도 하였고 ‘위계’와 반대되는 수평적 커뮤니케이션 구조를 의미하는 것으로도 사용되어 왔다. 또한 정보기술의 발달과 함께 네트워크라는 단어는 컴퓨터를 통하여 정보를 교류하는 기술적 도구를 의미하는 것으로도 통용되어 왔다. 보다 최근에 O’Toole(1997: 45)은 “네트워크란 복수 조직을 포함하는, 그러면서 어떤 한 부분이 위계적인 배열에 의해 다른 것에 종속되는 것이 아닌 상호의존적인 구조이다.”라고 정의한 바 있다. 이와 비슷하지만 네트워크 참여자들 사이의 의존성을 자원의 측면에서 강조하여 네트워크를 “공동의 목적을 달성하는데 필요한 자원과 기술의 일부를 각각 통제하는 서로 독립적인 사람 또는 집단들을 느슨한 방식으로 연계하여 구조화하는 일종의 중재 양식”(EU, 2001: 3)으로 정의하기도 한다.

정책네트워크는 정책 목적을 위하여 네트워크 접근을 하는 것으로, “특정 분야의 정책이 형성과 집행에 관계되는 사람들을 포함하여 각각 독특하지만 상호 의존적인 관심을 가지고 비위계적인 차원에서 문제를 해결하기 위해 협력하고자 하는 공공과 민간 사이의 비공식적인 상호작용을 주 특징으로 하는 것”(EU, 2001: 부록의 1쪽)으로 정의할 수 있다. 구성원들이 위원회에서 의무로 규정하는 공식 역할을 넘어서 정책개발을 위한 실무 그룹에 참여하여 작업하는 등 신뢰와 공동원칙을 개발하여 그 안에서 수평적이며 경계를 넘는 상호작용이 이루어질 때 네트워크라고 할 수 있다(EU, 2001: 9). 여기서는 정책네트워크의 제도와 공식적인 역할을 넘는 상호작용을 강조하는데, 이와 비슷하게 Miller(1994: 379) 역시 정책네트워크를 “반복되는 사회적 관계로, 조직적 역할에 의해 제도화된 관계보다 덜 공식적이고 덜 구속 받는 것”으로 보았다. 또한, Marin과 Mayntz(1991: 36)는 정책네트워크를 “공동의 정책 문제를 해결하기 위하여 협동적(또는 같은 방향의)인 활동이 주악(orchestrated)될 수 있도록 분산된 자원을

동원하는 비교적 안정적이며 지속되는 관계의 그물망”으로 이해해야 한다고 하였다.

그런가 하면 Rhodes(1997: 37)는 정책네트워크의 특징으로 조직들 사이의 ① 상호관계, 네트워크 구성원들의 ②자원을 교환하고 공동의 목적을 교섭하기 위한 끊임없는 상호작용, ③신뢰에 뿌리를 둔 상호작용, 네트워크 파트너들 사이에 ④합의된 게임의 규칙에 의한 통제, 상당한 정도의 ⑤자율성을 중시하였다.

Khator와 Brunson(2001: 155-156)에 의하면 네트워크는 여러 가지 속성을 갖는다. 우선 네트워크는 구조적 안정성을 가져야 하지만 구조 자체가 네트워크를 정의하는 것은 아니다. 종종 네트워크는 공식적 연계를 초월한다. 네트워크에서는 권위의 배분이 어느 정도 동등하다. 또한 자신의 이해를 충족시키는 것은 네트워크에 자발적으로 참여하는 주요 유인책이다. 네트워크에는 대체로 챔피언이라고 불리는 한명의 주요 인물이 있다. 이 사람은 지속적인 노력을 위한 에너지와 의지를 가진 사람으로 때로는 정책 기업가(policy entrepreneur), 이슈 제안자, 정책 중개인, 전략가 등으로 불리기도 한다. 또한, Porter(1990: 21)는 네트워크를 형성하는데 공유된 비전과 충성이 중요하게 작용한다고 한다.

Agranoff와 McGuire (2001: 16)는 네트워크의 세력화는 공식적인 권위보다는 정보에 근거한다고 한다고 하여 정보의 중요성을 정책네트워크의 특징으로 부각시켰다. 조금 더 구체적으로 Fountain (1998: 104)은 네트워크에서 정보 흐름의 중요한 요소로 ‘사회적 자본 (social capital)’ 개념을 소개하였다. 그는 물질 자원이나 인적 자원과 마찬가지로 사회적 자본은 네트워크와 같은 사회조직에서 상호이익을 위해 조정과 협력을 촉진하는 요소라고 보았다. 사회적 자본은 어떤 단체들의 연합체 또는 네트워크에서 상호 생산적인 이익을 위해 함께 일하는 능력을 발전시킬 때 창조되는 결과를 의미한다.

한편, Bardach(1998: 232)는 네트워크에서 공동으로 문제를 해결하는 문화, 평등과 적응, 개방성과 결과를 중시하는 정신(ethos)을 강조하였는데, 이러한 정신의 한 부분은 가치를 창조한다는 가능성으로부터 오는 생동감으로 위계와 안정성, 복종 등의 관료적 성향을 극복하는 것을 의미한다고 보았다. 네트워크 안에서 협동한다는 것은 협상을 의미한다.

정책네트워크는 행위자(actor)들, 그들 사이의 연계(linkages), 그리고 경계

(boundary)에 의해 묘사되기도 한다. 행위자들은 공공과 민간기업, 시민단체 등이며, 이들 사이의 연계는 의사소통과 정보, 전문성, 신뢰, 그리고 다른 정책 자원들의 교환을 위한 통로를 제공한다. 특정한 정책네트워크의 경계는 공식적인 기관들에 의해 결정되는 것이 아니라 기능적 관련성과 구조적 적합성에 따른 상호 인식 과정의 결과이다(Kenis와 Schneider, 1991: 41-42; Jordan & Schubert, 1992: 7-27).

더 나아가서 Kenis와 Schneider(1991: 42-43)는 정책네트워크의 가치를 경험적 지식으로서의 정보를 교환하고 동원하는 기제로 본다. 그는 ‘정책 자원들이 분산되고 맥락의존적일 경우 네트워크는 자원을 동원하고 모으는 유일한 기제일 수 있으며, 그 예는 “tacit knowledge”에서 찾아 볼 수 있다’고 한다. 즉, 정책 프로그램에 필요한 구체적 경험이나 부호화하고 이전하기 어려운 정보는 관계자들의 머리 속에 저장되어 있는데 이러한 정보는 협력과 교환을 통해서만 접근 가능하다. 이런 감지하기 어려운 (intangible) 정보는 이를 가진 사람들을 강요한다고 해서 얻을 수 있는 것이 아니다. 이 같은 자원을 효과적으로 동원하여야만 결정이나 이행이 가능한 정책은 위계적인 지시와 통제 관계에 의해 결정되거나 관리될 수 없다’는 그의 설명은 현대 공공행정에서 정책네트워크의 의미를 가장 잘 나타내는 것으로 보인다.

다. 정책네트워크와 정부위원회의 차이

많은 사람들이 정책네트워크와 정부위원회를 혼동하는데 EU(2001: 9)는 이 두 가지 사이의 가장 두드러진 차이는 구성원간의 상호작용의 특성에 있다고 한다. 즉, 구성원들이 위원회에서 의무로 규정하는 공식 역할을 넘어서 정책개발을 위한 실무 그룹에 참여하여 작업하는 등, 신뢰와 공동원칙을 개발하여 그 안에서 수평적이며 경계를 넘는 상호작용이 이루어질 때 네트워크라고 할 수 있다.

우리나라에서는 최근 청와대에 태스크 포스가 설치되고 일부 부처에서 정책협의체(본 보고서의 제III장의 국내 사례 참조)를 운영하고 있지만 정책네트워크의 개념은 아직 낯설다. 현재 우리나라에서 정책과정에 민간인이 참여하는 기제로 가장 전통적이며 대표적, 보편적인 것은 정부위원회와 공청회라고 할 수 있

다. 공청회는 다수의 시민에게 공개하는 대부분의 경우 일회성 행사인 반면 위원회는 특정 정책주제에 대한 전문가들을 중심으로 비교적 안정적으로 운영된다는 점에서 본 연구의 관심인 정책네트워크와의 관련성은 후자가 더 크다고 볼 수 있다.

정부위원회란 정부가 정책을 만들거나 시행, 평가, 개선하는 경우 또는 분쟁을 조정·처리하는 경우, 전문가 또는 이해관계자의 대표로서 민간인들을 참여시켜 관계부처의 공무원들과 함께 자문, 심의 또는 의결토록 하기 위해 설치·운영하는 행정기구를 말한다. 그 유형은 통상 행정위원회와 자문위원회의 두 가지로 나뉘어 진다.

『행정기관의조직과정원에관한통칙』 제21조는 행정위원회와 관련하여 “행정기관에 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정기능과 아울러 규칙을 제정할 수 있는 준사법적 기능을 가지는 행정위원회 등 합의제 행정기관을 둘 수 있다”고 규정하고 있다. 자문위원회에 대해서는 정부조직법 제4조가 “행정기관에는 그 소관사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여……자문기관 등을 둘 수 있다”라고 규정하고 있다. 우리나라의 정부위원회의 대부분은 자문위원회⁵⁾의 성격을 가진다.

정부위원회는 통상 공무원과 민간인으로 구성되는데, 민간인들에게는 위원회가 정부의 정책 입안과 시행, 평가과정에 참여하여 자신의 의견을 반영할 수 있는 유일한 방법이라 할 수 있다. 한편, 정부의 입장에서 보면 민간전문가들의 전문적 지식을 활용하여 정책의 전문화와 질적 수준을 높일 수 있고 각계의 대표를 정책의사결정 과정에 참여시킴으로써 정책결정의 민주성과 공정성 및 신뢰감을 높이는 가운데 국민의 관심과 협력기반을 확충할 수 있다(김엘림 등, 2001: 3-4).

지금까지 우리나라 정부위원회에 관해서는 대체적으로 긍정적인 평가보다 부정적인 평가가 많았다. 위원회의 설치·운영자체는 상징적 효과가 적지 않지만

5) 『행정기관의조직과정원에관한통칙』 제25조는 자문위원회를 설치하려면 (1)업무의 내용이 전문적인 지식이나 경험이 있는 자의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것, (2)업무의 내용이 다수기관에 관련되어 기관간의 의견을 조정하여야 할 필요가 있을 것, (3)업무의 성질상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것 등을 요구하고 있다.

인적 구성에 있어 성별, 학력, 연령, 직업 및 직위 면에서 편중성이 강하고 위원들의 적극적 참여가 부족한데다가 주무부서 또한 위원들의 적극적인 활동을 유도하려는 의지와 노력이 미약하여 유명무실하거나 형식적이고 비효율적으로 운영되는 경우가 많다든지 행정기관의 책임전가 내지 분산을 위한 수단이 되어 오고 있다는 비판이 있다 (조석준, 1994; 정홍익·김호섭, 1991).

김엘림(2001)은 위원 위촉 방식 자체가 예전과 그다지 달라진 것 없이 구습적인 양태로 행해지고 있는 것을 문제로 지적한다. 위낙 위원자격을 엄격히 하고 있는 규정 때문이기도 하겠으나 비단 규정의 제약을 받지 않더라도 관례상 관련 단체의 추천에 의존하고 있다. 관련 분야에 관한 학식과 경험이 많은 사람으로서 얼마든지 실질적인 전문성과 의욕을 중심으로 위원을 위촉할 수 있음에도 불구하고 사회적 지위나 인지도를 지나치게 고려하는 경향이 있다.

저조한 운영실적 또한 위원회의 문제로 지적된다. 위원회의 이 같은 한계는 비단 우리나라뿐 아니라 외국에서도 지적된 바 있다. Goss(2001: 37-40, 48)는 종종 정책자문위원회는 최종 단계에서 의견 수렴을 위한 충분한 시간을 허용하지 못한 채 형식적으로 이루어지고, 자문의 과정이 종종 일방향임을 지적한다. 정부가 의제를 정하고 회의 시간과 형식을 통제하며 자문의 범위를 정하는 등으로 운영되며 신뢰를 구축하기 위한 상호작용은 결여되어 있다는 것이다. 그는 공무원들이 일하는 방식과 구조, 참조의 틀을 바꾸지 않은 채 자문을 구한다고 비판하고 공청회 역시 형식적임을 지적한다.

이상에서 보면 시민의 정책참여를 위한 가장 보편적인 기제인 정부위원회의 한계가 크고, 따라서 대안적인 참여기제가 필요하다는 것을 깨닫게 된다. 앞에서 살펴 본 정책네트워크에 대한 정의를 보면 학자에 따라 다소 차이는 있으나 중요한 요소는 영역을 초월하는 상호작용과 공동의 목적 달성을 위한 협동, 자원으로서의 경험적 정보의 가치, 비공식성 또는 자율성, 신뢰 등으로 나타난다. 이러한 면에서 정책네트워크는 정부위원회와 다르고, 전자가 출현한 것은 후자의 한계를 극복하기 위한 것으로도 짐작할 수 있다.

3. 정책네트워크 출현의 배경 및 역할

가. 정책네트워크의 배경

Kenis와 Schneider(1991: 34-36)는 정책네트워크가 출현한 배경으로 현대 민주사회의 정치적 거버넌스에서 나타난 주요 변화를 다음과 같이 여덟 가지로 정리하였다. 이는 앞서 소개한 거버넌스의 출현 배경과 유사한 요소들을 포함하지만 보다 더 정교한 이론이다.

첫째, 조직화된 사회의 대두: 사회적 정치적 삶에 조직화된 단체들이 미치는 영향이 점점 더 커진다는 사실이다.

둘째, 기능적 차별화: 정책과 프로그램, 기구들이 점점 더 제한적이고 기능적으로 차별화된 형태로 정의된다는 점이다.

셋째, 점점 더 많은 사회적 정치적 행위자들이 정책결정에 개입하고 참여하는 것으로, 이는 Richardson과 Jordan(1983: 247-268)이 "overcrowded policy making"이라고 말한 것과 같은 의미이다.

넷째, 국가 정책 결정의 범위의 확장: 소위 말하는 정부의 정책 영역이 넓어진 것으로, 정책 영역이 확장됨에도 국가의 자원은 한정되어 긴장을 초래하였고 이는 정치적 과중 현상으로 이어진다는 점을 뜻한다.

다섯째, 탈중앙화와 국가의 분열: 국가를 단일구조가 아닌 다원화된 기구들의 조합으로 보는 관점이다.

여섯째, 공공과 민간 사이의 경계가 흐려진다는 점이다.

일곱째, 국내 정치의 초국가화(transnationalization): 국가 정책 과정이 국제 정책환경과 밀접하게 관계되어 있으며 상호의존적으로 변화한다는 의미이다.

여덟째, 사회적 정치적 문제들의 상호의존성과 복잡성이 증대하면서 정치적 사회적 문제의 조정과 통제를 위해 정보 접근의 중요성이 증대하고 있다. 정책결정에서 과학적 전문성이 점점 더 중요해지는데, 이를 '정치의 과학화(scientification of politics)'로 칭한다.

비슷한 맥락에서 Agranoff & McGuire(2001: 12)도 공공행정에서 네트워크가 중요한 요소로 대두한 배경으로 다음과 같은 다섯 가지 요소를 중요하게 꼽았다.

첫째, 공부문의 많은 문제들이 본질적으로 多부문적이다.

둘째, 정보통신기술의 발달과 함께 여러 종류의 조직과 학문 분야에 정보가 신속히 확산 될 수 있다.

셋째, 다양한 조직을 대표하는 이들이 함께 일하면서 신뢰의 문화가 형성되고 있다.

넷째, 문제 해결을 위해 점점 더 수준 높은 인지적 복잡성이 요구 된다.

다섯째, 기술이 급속히 변화한다.

이러한 배경에서 대두한 네트워크는 오늘 날 거버넌스에서의 특징인 이해당사자 집단간 갈등적인 관심과 우선순위를 조정하고 해결책을 제공하는데 효율적이라는 평가를 받는다(EU, 2001: 1-2). 네트워크는 팀워크를 위한 융통적 구조를 지니면서도 책무성을 담보할 수 있다. 네트워크를 통해서는 맥락에 민감한 해결책을 강구하는 것이 가능하고 시민과 기업 등 다양한 이해 집단의 참여를 보장한다는 것도 네트워크의 긍정적 측면이다. 반면, 네트워크에 대한 부정적 이미지도 있는데 이는 경우에 따라 네트워크가 폐쇄적인 클럽과 같이 될 수 있다는 점이다. 네트워크에 포함되지 못한 다른 이해 집단의 관심을 고려하지 못할 경우를 말한다. 따라서 네트워크의 중요한 두 가지 이슈는 대표성과 포괄성을 가지는 것과 거버넌스의 효율성, 합법성, 투명성, 민주성을 증진시키는 것이다.

나. 새로운 참여기제로서의 정책네트워크의 역할

정책네트워크는 그동안 정부위원회의 문제점으로 지적되어 온 폐쇄성이나 위계적인 점을 극복하고 정책의 제반 과정에 전문가뿐 아니라 시민단체 등 보다 다양한 집단의 참여를 가능케 하며 민주적인 운영을 실천할 수 있는 대안으로 여겨진다. 구체적으로 현대의 공공행정에서 정책네트워크는 다음 여러 가지 측면에서 중요한 도구가 될 수 있을 것이다.

첫째, 복잡하고 복합적인 문제를 보다 신속하고 융통성 있는 방식으로 해결할 수 있다.

둘째, 다양한 이해관계 집단을 논의 과정에 개입시킬 수 있으며 다양한 관점을 통합함으로써 정책의 질과 책무성을 제고할 수 있다.

셋째, 새로운 정보통신기술을 활용할 수 있다.

넷째, 전문가, 민간 기업, 시민, 공무원을 통합하는 네트워크의 경우에는 여러 영역과 행정 부문 간 단절을 극복할 수 있다.

Goss(2001: 25)는 새롭게 대두하는 거버넌스에서의 네트워크의 역할로 <표 II-3-1>과 같이 아홉 가지를 강조하였다.

<표 II-3-1> 거버넌스에서 새롭게 요구되는 역할

1. 권력의 남용을 예방하기 위한 규제
2. 시장 관리
3. 원하는 결과를 위한 협상을 이끌어 냄
4. 시민의 대화 공간 마련
5. 자원 제공
6. 광범위한 서비스의 제공 및 위탁
7. 불리한 조건을 가졌거나 소외된 집단이 포함되도록 협상을 지원
8. 자기 관리를 가능케 하고 지원함
9. 민주적 참여를 위한 프레임워크 마련

Goss (2001: 25)

4. 정책네트워크의 분류

가. 유럽연합의 정책네트워크 분류

2001년 유럽연합(EU, 2001)에서는 EU 차원에서 가동 중인 정책네트워크들의 기능을 분석하고 이론적으로 정리하기 위한 연구프로젝트를 실시한 바 있다. 이는 ‘네트워크화 된 유럽연합(Networked European Union)’ 만들기의 일환으로, 기존의 네트워크는 보다 더 효율적으로 구조화하고 새로운 네트워크를 창조함

으로써 굳 거버넌스에 기여하도록 하기 위한 시도이다. 이 연구에서는 네트워크의 유형을 <표 II-4-1>과 같이 ①정책에 관한 정보 제공 및 기타 지원을 위한 네트워크, ②정책과 프로그램을 정의하고 검토하는 과정에서 자문을 위한 네트워크, ③정책과 프로그램을 채택하고 시행하기 위한 네트워크, ④정책 개발을 위한 네트워크 등 네 가지로 분류하고 있다. 본 연구에서 관심을 가지고 있는 것은 이중 세 번째와 네 번째 종류의 네트워크이다.

<표 II-4-1> 유럽연합의 정책네트워크 유형 및 특징

네트워크의 유형	구 성	EC에 의한 관리	장 점	단 점
I. 정보 지원 (예) Euro Information Centers		-EC가 정보, 자금관리 도구를 제공하는 핵심적 역할 수행 -지침제공	-우수 사례교환. Peer pressure와 지원, 상호 훈련 -지역의 요구에 부응하여 선택가능	-지역의 host 조직과 EC의 요구 간 갈등이 문제를 일으킬 가능성 -EC의 통제 한계 -공유된 정체성과 작업 절차 부재
II. 자문 (예) Environmental Impact Assessment Network	-정책에 의존함 -행정직, 전문가, 이해집단으로 혼합된 구성	-EC의 통제와 네트워크 독립성의 균형 필요 -다양한 수준의 관리범위(네트워크 설치, 재정지원 등)	-광범위한 자문가능 -구성원간 다양한 요구 수렴가능 -모니터, 집행에까지 연계될 수 있음	-가장 대표성 있는 구성원을 어떻게 확보할 것인가? -구속력이 없으면 전원의 참석이 보장되지 않을 수도 -정책과정의 초기에는 자본이 중요한데 이를 EC와 구성원간 신뢰가 관건
III. 정책집행 (예) Networks of Organizations Implementing EU Environmental Policies	-정책에 의존함 -이해집단, 전문가들의 참여가 높아지고 있음	-프로그램 집행은 구조화된 위계적 네트워크를 요구할 수 있음 -관리역할은 구체적인 정책에 따라 다름	-집행하려면 지역차원의 융통성이 절대적으로 필요한데 네트워크가 이를 허용함 -Peer pressure와 지원이 높은 성취 가져올 수 있음	-지역차원에서 상이한 집행이 경쟁이나 정책결과를 왜곡할 수 있음 -경직된 구조와 규칙을 네트워크 효율성을 저해할 수 있음
IV. 정책형성 (예) 통계업무 등과 관련한 Administration Cooperation Network		-행정관리(회의, 우선순위) 이해집단의 개입적음 -위계적 구조 -때로는 이해집단을 개입시켜도 결정권은 주지 않음	-벤치마킹을 통해 option과 최선의 정책을 선택할 수 있음 -네트워크가 외교적 협상을 피할 수 있게 해줌 -우수 사례 교환 Peer pressure	-의사결정의 속도 느림

나. Rhodes의 정책네트워크 분류

Rhodes(1988: 77-78)는 정책네트워크를 자원의 의존에 의하여 상호 연결된 조직의 복합체(complex)로서 다른 복합체와는 자원의존의 구조에서 다르기 때문에 구분된다고 보았다. Rhodes는 네트워크가 다음과 같은 다섯 가지 주요 차원에서 구분된다고 주장한다.

- ① 이해관계의 배열 - 하나의 네트워크에 포함된 사람들의 이해관계는 서비스, 기능, 영역 또는 고개 집단에 따라서 다르다.
- ② 구성원 - 누가 구성원인가? 그들은 모두 공공집단인가 또는 민간집단인가?
- ③ 수직적 독립성 - 하나의 정책네트워크가 어떠한 범위 내에서 상위 또는 하위수준의 행위자들에게 어느 정도 의존적인가 또는 독립적인가?
- ④ 수평적 독립성 - 네트워크간의 상호관계는 무엇인가?
- ⑤ 자원의 배분 - 참여자가 어떠한 자원을 교환하여야 하는가?

이러한 기준을 사용하여 Rhodes는 정책공동체와 이슈네트워크를 포함하는 여섯 가지 유형의 네트워크를 구분하였다. 여기에는 정책공동체와 이슈네트워크, 전문가집단이 지배적인 영향력을 행사하는 전문화된 네트워크(professional network), 중앙정부 수준에서 지방자치단체가 대표되는 정부간 네트워크(intergovernmental network), 스코트랜드, 웨일즈, 북아일랜드와 지역문제 해결을 위한 영토네트워크(territorial network), 그리고 경제집단이 주요한 영향력을 행사하는 생산자 네트워크(producer network) 등이 포함된다(Rhodes, 1988: 77-78, 남궁근, 1998: 181에서 재인용). 남궁근은 이들의 분류는 영국의 지방정부와 중앙정부의 관계를 중심으로 분석한 것으로 일반화하기에는 한계가 있다고 보았다.

다. Schneider와 Ingram의 정책네트워크 분류

한편, 정책과 관련한 네트워크로 Schneider와 Ingram(1997: 156-157)은 정책네트워크와 정책공동체(policy communities), 정책복합체(policy complexes)를

각각 연속선상에서 설명하였다. 이들에 의하면 정책네트워크는 대체로 과학적이며 전문적인 규범과 공유된 인식, 그리고 공통의 지식에 충실하다는 특징을 갖는다. 정책공동체는 특정 정책 분야에 대한 교육수준이 높고 숙련된 전문가들로 구성되는데, 정책네트워크에 비하여 구성원들이 서로 긴밀하게 결합되고 응집성이 강하며 안정적이고 폐쇄적인 형태이다. 그런가 하면 정책복합체는 느슨하게 연계된 네트워크로서 광범위하고 다양한 의견을 통합하기 위한 것이다.

라. Mingus의 정책네트워크의 분류

Mingus(2001: 31-37)는 정책네트워크, 네트워크 관리, 정부간 네트워크, 조직간 네트워크, 이슈 네트워크 등 다섯 가지의 모델을 다음과 같이 정리하고 있다.

- ① 정책네트워크: Schneider와 Ingram(1997: 156-157)은 정책네트워크와 정책공동체(policy communities), 정책 복합체(policy complexes)를 연속선상에서 설명한다. 정책네트워크는 대체로 과학적이며 전문적인 규범과 공유된 인식, 그리고 공통의 지식에 충실하다는 특징을 갖는다고 설명하였다. 정책네트워크는 부문-특정적인 정책을 개발하는 것을 돕기 위하여 과학적 전문성을 적용하는데 초점을 둔다. 정책공동체는 특정 정책 분야에서 교육수준이 높고 숙련된 전문가들로 구성되며 이들이 서로 긴밀하게 결합되고 응집성이 강하며 안정적이고 폐쇄적인 형태이다. 정책 복합체는 느슨하게 연계된 네트워크로서 광범위하고 다양한 의견을 포괄하기 위한 것이다.
- ② 네트워크 관리: 정책네트워크에 비할 때 비교적 새로운 개념으로, 정치지도자들과 공공 행정가들이 어떻게 네트워크를 관리할 수 있는지에 초점을 둔다. 'Managing Complex Networks'에서 Kickert 등(1997: 2-3)은 "거버넌스의 한 형태로서 공공 관리가 직면한 주요 도전의 하나는 네트워크와 같이 상호의존적인 상황을 다루는 것이다. 따라서 공공관리는 네트워크 관리로 보아야 한다."고 하였다.
- ③ 정부간(intergovernmental) 네트워크: 지방, 지역, 주, 국가를 상호의존적 관계의 주요 행위자로 한다. 주 초점은 공공정책이나 옹호보다는 프로그램

을 공동으로 관리하거나 공동으로 시행하는데 두어진다.

- ④ 조직간(interorganizational) 네트워크 : 관리 및 시행에 초점을 두며 자원 의존 모델에 이론적 뿌리를 두고 있다. 조직간 네트워크의 예는 지역차원의 약물 남용 예방 프로그램과 같은 지역개발 프로그램에서 흔히 찾을 수 있다. 이 네트워크의 특징은 구체적으로 의도된 목적을 달성하기 위해 네트워크가 구성된다는 점에 있다.
- ⑤ 이슈네트워크 : 앞의 네 가지 네트워크와 달리 급격하게 변화하고 역동적인 네트워크를 가정한다. Hecllo(1978: 103)에 의하면 이슈네트워크는 공공정책의 어떤 일부 측면과 관련하여 공유된 지식이나 관심을 가진 집단이다. 급격히 변화하는 정보 사회에서는 이슈를 잘 아는 활동가들이 사회의 다양한 부문으로부터 모여 네트워크를 이루기도 한다. 이슈네트워크의 특징은 비전문가가 상당한 영향력을 가질 수도 있다는 점이다. 예를 들어, 다국적 기업으로부터 소비자를 보호하는데 대해 광범위한 관심을 가진 이들의 모임을 이슈네트워크라고 볼 수 있다.

마. Marsh와 Rhodes의 정책네트워크 분류

Marsh와 Rhodes(1997: 43-45)는 정책네트워크를 조금 더 일반적인 개념으로 보고 구성원들의 관계가 폐쇄적인 정책 공동체로부터 그 관계가 느슨한 이슈네트워크까지의 연속선상에 놓인 다양한 종류가 있다고 보았다. 그는 정책네트워크의 유형을 분류하기 위하여 <표Ⅱ-4-2>와 같이 네 개의 항목, 여덟 개의 변인을 활용하였다. 네 가지 유형은 멤버십, 통합성, 자원, 권력이다. 특정의 정책네트워크는 멤버십과 통합성, 자원, 권력과 관련한 여덟 개의 연속선상에 위치한다고 볼 수 있다. 이 분류에 의하면 두 가지 이상적인 유형의 정책네트워크가 있는데 이중 정책 공동체는 초점이 분명하고 응집력이 높으며, 안정적인 반면, 이슈네트워크는 규모가 크고 느슨하며 수명이 짧다.

<표 II-4-2> Marsh와 Rhodes의 정책네트워크 분류

차 원		정책공동체	이슈네트워크
멤버십	크기	제한된 수, 일부는 의식적으로 배척됨	크고 개방적임
	관심	경제적, 전문적	이슈와 관계되는 광범위한 관심
통합성	상호작용의 빈도	모든 구성원들 사이의 빈번하고 수준 높은 교류	접촉의 빈도와 강도가 변동함
	연속성	안정적 멤버십과 가치	상당한 변동이 있음
	합의	구성원들은 가치를 공유하고 결과의 합법성을 수용함	어느 정도의 동의가 있으나 갈등이 존재함
자 원	네트워크안의 분배	모든 참가자들이 교환한 자원을 가지고 있음	대부분의 참가자들은 자문적, 제한된 구성원들만 자원을 가지고 있음
	멤버 조직간의 분배	위계적, 리더가 구성원들에게 자원을 전달할 수 있음	참가자들은 구성원의 행동을 규제할 다양한 능력을 가짐
권력		권력관계가 충분한 균형을 이룸	불평등한 권력관계

출처: Marsh & Rhodes(1992: 251), Mingus (2001: 37에서 재인용)

5. 정책네트워크 관리 및 운영

앞에서는 정책네트워크의 역할과 기능, 다양한 종류별 특성을 살펴보았다. 이 같은 정책네트워크를 활용함으로써 의도하는 바대로 정책의 민주성과 책무성을 강화할 수 있기 위해서는 네트워크를 효과적으로 구축하고 운영하도록 전반적으로 관리하는 것이 관건이다. 따라서 이 절에서는 정책네트워크의 관리 및 운영과 관련되는 문제들을 정리하고자 한다. 네트워크를 관리하는 것은 위계와 통제를 강조하던 전통적인 공공 관리와 근본적으로 다르다. 네트워크는 상호의존성을 강제하지만 중심의 권력에 의존하지 않는다. 네트워크 파트너들도 때로는 모순적인 목적을 가지고 서로 다른 이익과 결과를 추구하기도 한다. 이 같은 도전을 다루기 위해 Brinkerhoff와 Brinkerhoff(2001: 168-169)는 신뢰와 네트워크의 도구적 가치를 공유하는 것 등을 강조한다.

가. 효율적인 정책네트워크를 위한 요소들

정책네트워크 구축할 때 고려할 세 가지 요소 중 첫째는 네트워크 자체로 이는 구성원으로 누구를 모을 것인가의 문제이다. 둘째는 네트워킹의 문제로, 구성원들 사이의 상호작용을 지배하고 처리하는 방식에 관한 것이다. 세 번째는 네트워크 관리의 문제인데, ①초기에는 네트워크를 구조화하고 공동의 목표를 정의하며, 각자의 역할과 기능을 정의하도록 돕는 것이다. ②그 다음에는 네트워크를 활성화하고 갈등과 외부적 위협 요소들을 중재하는 등의 보다 어려운 과제를 위해 지원하는 것이다(EU, 2001).

정책네트워크의 관리자는 구축 단계에서 실질적으로 네트워크의 법적 근거 및 재원을 마련하고, 구성원을 선정하는 문제부터 시작하여 네트워크의 공동목표를 설정하고, 그 목표와 구성원 각자의 소속 및 자원을 고려하여 역할을 정의하고 네트워크의 활동을 평가하기 위한 지표를 설정하는 등 많은 문제를 다루어야 한다.

우선, 법적 근거를 마련하는 것과 관련하여 법률이 네트워크의 목표와 책무성, 재원을 위한 기제 등을 명시할 경우 네트워크의 효율성이 극대화 될 수 있다. 특히 우리나라의 경우와 같이 법률에 명시되지 않을 경우 일이 잘 이루어지지 않는 풍토에서는 더욱 그러할 것이다. 그러나 효율성만을 지나치게 강조하는 것은 네트워크가 폐쇄적인 클럽이 되도록 할 수 있다는 점도 고려해야 한다.

전반적으로 네트워크가 효과적인 것이 되기 위한 몇 가지 요건을 정리하면 다음과 같다(EU, 2001: 12-15).

첫째, 네트워크는 사람들을 연계시키고 개입시키는 것이 본질이므로 인적 차원이 가장 중요하다. 네트워크는 사람들이 만나고 상호작용을 하고 서로를 알게 됨으로써 신뢰를 형성하고 자신감을 구축할 수 있도록 한다. 따라서 효율적인 네트워크는 이미 서로 함께 일해 보았거나 유사한 가치와 목표를 가진 이들의 네트워크이거나 아니면 서로 다른 가치와 목표를 가진 이들이 공동 과제를 위해 일함으로써 경험을 교환하고 함께 학습하면서 신뢰를 형성하게 하는 것이다.

둘째, 의무나 능력보다는 상호작용의 과정을 공식화 하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 Little(2001)은 “유동적 네트워크 조직” 개념을 강조하였다. 네트워크

구성원들이 네트워크의 기능을 조절하고 신뢰를 구축하기 위하여 지켜야 하는 “최소한의 주요 원칙 minimal critical rules”을 바탕으로 하되 이는 어디까지나 최소한의 행동규범이지 네트워크 자체는 유동적으로 움직일 수 있어야 한다는 것이다. 모든 이가 동의한 몇 가지의 기본 원칙을 통해서 네트워크를 운영하되, 네트워크를 학습조직으로 생각하고 구성원 간의 상호작용, 절차, 책무 등을 융통적인 방식으로 공식화 하는 것이 바람직하다.

셋째, 명확하고 공유된 목적과 측정 가능한 지표를 통해 네트워크를 관리하는 것이 좋다. 양립할 수 있고 수렴 가능한 목적을 구체화 하는 것이 네트워크의 출발점이다. 여러 주체들이 광범위한 관심과 목적을 가지고 들어오기 때문에 이것은 항상 쉽지 않지만 각자의 고유한 관심과 목표가 네트워크의 광범위한 목표로 통합되고 공유될 수 있을 때 네트워크의 성공 가능성은 높아진다. 네트워크가 원칙적으로는 권력과 지식의 비위계적인 활용에 대한 것이지만 실제 네트워크에 참여하는 서로 다른 행위 주체들의 자원과 운영 능력, 정치적 영향력의 차이에서 오는 권력의 차이가 있을 때 어려움이 있을 수 있다.

넷째, 위기관리를 위해 준비한다. 명확하고 공유된 목표, 투명성, 개방성이 위기관리를 돕는다.

다섯째, 영역 간의 장벽, 행정적인 장벽을 허문다. 행정부는 점차 전문가나 민간부문과 네트워크를 통해 상호작용하고 있지만 매우 구획된 방법으로 하고 있다. 즉, 영역 간 장벽을 넘어서 더 광범위한 사회와 교류하지 못하는 수준이다. 이렇게 함으로써 자칫하면 소수의 로비그룹이 될 수 있다. 오늘날 증대되는 문제의 복잡성을 다루기 위해서는 정책 자문과 형성에 영역 간 장벽을 극복하는 것이 중요하다.

나. 정책네트워크의 관리자의 역할

앞에서 본 효율적인 정책네트워크의 요소들과 다소 중복성이 있지만 정책네트워크의 관리자의 역할로 Agranoff와 McGuire(2001: 14-15)는 다음을 강조한다.

첫째, 활성화(Aactivating): 정부와 비정부 조직간 협력체계로서의 네트워크를

통한 거버넌스에서 적합한 자원을 가진 적합한 사람을 움직이는 것은 상당히 중요한 일이다. 동시에 네트워크가 제대로 움직이지 않을 경우 네트워크 구조를 재배열하는 것도 중요하다. 보통은 새로운 사람을 투입함으로써 내부 역동성을 바꾸고 기존 구성원들의 영향력을 변화시키고 유동적인 리더십 역할을 촉진시키려 한다(Termeer & Koppenjan, 1997).

둘째, 프레이밍(Framing): 이는 네트워크를 처음 형성할 때나 네트워크의 효율성이 저하될 때 관리의 수단으로 사용된다. 프레이밍은 다소 애매한 작업인데 네트워크 구성원들이 교체되지는 않지만 네트워크의 운영규칙을 만들거나 바꾸고 지배적인 가치와 규범에 영향을 미치는 것(Kickert & Koppenjan, 1997), 그리고 네트워크 참가자들의 인식을 바꾸는 것(Termeer & Koppenjan, 1997)을 포함한다. 네트워크 관리자는 새로운 아이디어를 소개함으로써 공유된 목적의식이나 비전을 창조함으로써 네트워크의 맥락을 프레임할 수 있다.

셋째, 네트워크 관리자는 참가자들로부터 공동의 작업에 대한 동기와 공약(commitment)을 이끌어 내고 유지해야 한다.

넷째, 통합(Synthesizing): 네트워크 관리자는 참가자들이 서로 생산적인 상호작용을 할 수 있도록 하는 우호적인 조건을 조성하는 환경을 창조함으로써 네트워크를 통합해야 한다.

기타: 네트워크 관리자는 참가자들 사이의 대화와 상호작용을 촉진하고 정보교환을 증진함으로써 불확실성과 복잡성을 줄이고 협동에 대한 유인책을 바꾸며 상호작용의 새로운 규칙과 절차를 개발, 참가자들의 위치와 관계, 역할을 바꾼다.

정책네트워크가 효율적으로 운영되기 위한 요소들과 정책네트워크를 관리하는 부서 또는 사람의 역할을 구체화 하여 정리하면 <표Ⅱ-5-1>과 같다. 이들을 크게 분류하여 보면 동기와 관련한 역할, 네트워크의 비전과 공동의 규칙 설정, 구조화 등 조직 차원의 역할, 상호작용의 도구와 기술적 지원 등 업무관련 역할, 그리고 갈등 및 위기관리와 관련한 역할 등이 중요한 것으로 나타난다.

<표 II-5-1> 네트워크 관리자의 역할

- | |
|---|
| ①네트워크에 생기를 불어넣는다.
②네트워크를 구조화한다.
③갈등을 관리한다.
④상호작용의 도구를 제공한다.
⑤기술적인 지원을 제공한다.
⑥네트워크가 기초한 최소한의 공동 규칙이 존중되도록 보장한다.
⑦네트워크의 통합적 비전을 제공한다.
⑧위기를 예견하여 준비토록 한다. |
|---|

다. 네트워크 접근의 단계별 작업 가이드

네트워크 관리자가 자신의 앞에서 살펴 본 자신의 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 자신의 할 일을 단계별로 구체화 시키는 것이 도움 될 것이다. 이에, 아래에서는 Goss(2001: 97-99)가 제안한 네트워크 접근의 단계별 작업 내용을 살펴보기로 한다.

- ① 파트너 조직들은 우선 공동작업의 목표를 탐색하고 동의해야 한다. 성과에 파대한 합의된 그림이 없는 한 행동이 따르기 어렵기 때문이다. 이는 문제를 정의하는 것에서부터 시작한다.
- ② 파트너 조직들은 네트워크가 무엇을 위한 것인지에 대한 이해를 공유해야 한다. 정보를 교환하기 위한 것인지, 전략기획을 위한 것인지, 제한된 자원을 모으기 위한 것인지, 서비스 전달체계를 강화하기 위한 것인지 등을 명확히 하는 것이다.
- ③ 파트너 조직들은 적절한 전략을 공유해야 한다.
- ④ 모든 참가자들 각자의 역할과 기대, 책임을 정의해야 한다.
- ⑤ 파트너들은 공동작업이 성공할 수 있는 문화를 창조해야 한다. 이를 위하여 다른 사람의 문제와 우선순위를 이해하고 다양한 관점과 전문성의 가치를 이해하는 것이 중요하다.
- ⑥ 파트너들은 적절한 작업의 전달체계를 구축해야 한다. 의사결정 구조를 설치

하고 결정된 것을 행동에 옮기며 규칙을 정하는 것 등이 포함된다.

- ⑦ 성공이 무엇을 의미하는지, 문제나 실패는 또 무엇을 의미하는지에 대해 명확한 인식을 가지고 있어야 한다.

라. 네트워크의 장애요인과 극복 전략

네트워크가 성공하는데 장애요인으로 그동안 밝혀진 것들은 폐쇄성, 모순적인 문화, 참가자들의 성격의 충돌, 재정의 불확실성, 위계적 구조, 이슈 자체의 어려움 등이다. 이 같은 장애를 극복하기 위한 전략으로 아래와 같이 네 가지가 제안되고 있다(Khator & Brunson, 2001: 162-163).

첫째, 촉진 전략(facilitation-related): 장기적 목표를 염두에 두는 것, 이슈에 대한 토론, 이슈를 작은 단계별로 나누어 생각해 보는 것, 참가자들의 관심에 따라 하위 이슈별 소모임을 만들어 해결책을 강구하도록 하는 것 등이다.

둘째, 참가자 전략(participant-related): 공동의 관심, 목표에 대한 비전, 성공 가능성, 전문성, 진지한 참여, 프로그램의 가치에 대한 수용, 끈기, 인내, 타협의 정신, 공공의 선을 궁극적인 초점으로 하는 것 등을 포함한다.

셋째, 구조적 전략(structure-related): 참가자들의 착실함, 관리 쪽의 설득과 지원 등을 포함한다.

넷째, 과정적 전략(process-related): 타협, 요구조건의 약화, 공개적 토론, 좋은 리더십 등이 관건이다.

이 장에서는 정책네트워크가 대두한 배경, 정책네트워크의 정의 및 종류에 관한 기본적인 이론을 정리하고 그의 효과적인 구성 및 관리를 위한 요소들을 살펴해보았으며, 정책네트워크 관리자들과의 역할과 작업 내용, 그리고 장애요인 및 극복 방안 등을 살펴보았다. 다음으로 제Ⅲ장에서는 해외 여성정책네트워크 사례를 제Ⅳ장에서는 국내의 사례를 수집하여 정리하였다.

Ⅲ



해외 여성정책네트워크 사례

1. 일본의 여성정책네트워크	39
2. 피지의 “국가여성발전계획 이행 및 점검위한 테스크 포스	46
3. 베트남의 여성정책네트워크	49
4. 호주의 ‘가정폭력방지를 위한 파트너십’	51
5. 유럽연합의 여성정책네트워크	55
6. 프랑스의 여성정책네트워크	64
7. 도미니카 공화국 ‘빈곤퇴지를 위한 사회적 자문’	68

이 장에서는 본 연구에서 정의하는 정책네트워크(제 I 장의 정의 참조)에 가깝다고 판단되는 형태의 해외 여성정책네트워크 사례를 수집·정리하여 제시함으로써 향후 국내에서 여성정책네트워크를 구축·활용하는데 기초 자료로 제공할 고자 하였다. 여성정책네트워크가 아직 국내에서 활성화되지 못하고 있기 때문에 본 연구에서는 해외 사례를 제시하는데 일차적인 관심을 두었다. 그러나 향후 국내 여성정책에 다양한 집단의 참여를 활성화하기 위한 하나의 기제로 정책네트워크를 제안하는 것이 이 연구의 의도이기 때문에 제IV장에서는 유관한 국내 사례를 제시하고 있다.

먼저 여기서는 16개 국가의 전문가 30명에 대한 이메일을 이용한 조사와 7개 국가의 9명의 전문가를 대상으로 실시한 면담을 통하여 수집한 사례 중 그 성격이 본 연구에서 정의한 정책네트워크와 맞지 않은 것이나 지나치게 자료가 불충분한 것을 제외하고 모두 7개 국가로부터 수집한 25개의 사례를 소개하고 있다. 조사에서는 가급적 정책네트워크 설치의 배경과 설치 시점, 기능, 인적 구성, 주관부서의 역할, 운영의 어려움, 구체적 활동 및 성공 사례 등에 관하여 알아보고자 하였다(부록의 질문 참조). 물론 수집한 모든 사례에서 이 항목들을 충족할 정도로 자료가 가용하거나 응답내용이 충분한 것은 아니었다.

1. 일본의 여성정책네트워크

가. 남녀평등추진연계회의: Liaison Conference for the Promotion of Gender Equality (Egalite Network)⁶⁾

1) 주관부처: 내각부 남녀평등국

2) 설립연도: 1996년 6월에 내각관방장관(남녀평등대신)에 의해 설립

6) 면담대상: Mr. Yuichi Takayasu, Counselor for Gender Equality Promotion, Gender Equality Bureau, Cabinet Office

3) 목적과 기능

- ① 각계각층의 정보·의견 교환이나 NGO 간의 상호교류에 의한 연계를 깊게 하는 것.
- ② NGO 뿐만 아니라, 남녀평등정책에 관심을 가지지 않은 단체에 남녀평등의 사고방식을 널리 알리는 것도 중요한 목적임

4) 구성

- ① 기획위원: 회의의 방침을 결정하는 중핵 멤버(member): 16명
대학교수, 변호사, 전관방부장관(행정대표), 교오통신(共同通信)사 상담역, 기업체 대표, 신문기자 등.
- ② 단체추천위원: 단체가 추천한 위원 72명 정도
여성단체, 경제단체(일본경제연합회, 경제동우회, 상공회의소등), 매스컴(NHK, 신문협회, 민방연합회 등), 교육관계(국립대학 협회, 사립대학협회 등), 지방공공단체관계(지사 회, 시읍면장회 등), 기타(건설업협회, 변호사연합회, 의사회 등). 멤버(member) 위촉은 모두 내각관방장관이 공식문서로 함.

5) 담당부서 및 역할: 내각부 남녀평등국

- ① 기획위원회운영(연 2회 개최), 회의의 운영(연 2회 개최)
- ② 회의의 행정지원
- ③ 회원에의 정보제공: 정부가 발행하는 모든 남녀평등관련자료
- ④ 재정지원
실제는 회의의 의제결정, 위원의 인선 등도 남녀평등국이 하고 있다.

6) 어려운 점

- ① 회원의 인원수가 많은 동시에, 연2회 밖에 개최되지 않으므로, 그다지 깊은 논의 를 할 수 없다. 그러나 인원수를 절이면 넓은 분야에 남녀평등을 확산

하려는 목적을 달성할 수 없게 된다. 인원수가 많아 사무국의 부담이 크고 연2회의 개최가 제 한점이다.

- ② 일부의 단체에서는 회원은 추천하지만 협력적이지 않다. 수년간 회의에 참석하지 않은 회원도 적지 않다. 남녀평등에 대한 이해가 부족한 사람들이 있다.

7) 성공 사례 또는 좋은 점

- ① 관방장관이 반드시 출석하므로 NGO는 의견을 정부의 최고위직에 전할 수 있는 통로가 되고 있다.
- ② 남녀평등에 관심이 없었던 분야의 회원에게 계속해서 정보제공을 함으로써 이해를 형성할 수 있게 되었다.

나. 남녀평등한 미래 사회를 위한 패널: Panel on Future of a Gender-Equal Society⁷⁾

1) 주관부처: 내각부 남녀평등국

2) 설립연도

- ① 2003년 7월에 내각관방장관의 사적 간담회로서 발족하였다.
- ② 2002년에 내각관방장관에게서 장래의 남녀평등의 모습이 사회 전체가 공감하는 이미지로 형성되지 못하여 국민의 이해를 얻는데 어려움이 있다는 지적으로부터 내각부에서 설치를 결정했다.

3) 목적과 기능

일본정부는 남녀평등을 21세기의 가장 중요한 이슈로 보고 2020년까지 남녀

7) 면담대상: Mr. Yuichi Takayasu, Counselor for Gender Equality Promotion, Gender Equality Bureau, Cabinet Office

평등을 실현한다는 목적으로 구체적인 청사진을 그리는데 필요한 연구 및 조사를 위해 남녀 평등한 미래사회를 위한 패널을 설치하였다. 이 패널에서는 남녀평등을 실현하는데 현재 일본사회가 직면한 문제들과 앞으로 예상되는 문제들을 탐색하여 그를 해결하고 남녀평등에 대한 각종 오해를 불식시키며 대중의 이해를 증진시키기 위한 활동을 전개한다. 또한, 남녀평등 사회가 남성에게 주는 이익에 대해서도 논의를 하여 남녀평등정책에 남성도 참가할 수 있는 환경을 만든다.

4) 구성: 대학교수(남녀평등, 노동경제, 사회보장 등 전문가), 정부기관, 변호사, 매스컴 종사자 등 13명

5) 담당부서의 역할: 내각부 남녀평등국

- ① 위원회 선정
- ② 1,2개월에 한번씩 회의 개최와 회의 자료 작성
- ③ 패널에 관한 홍보와 정보 공개
- ④ 예산조치
- ⑤ 회의 결과를 국민에게 널리 알려주고 장래 달성되는 남녀평등사회에 국민이 동의할 수 있는 환경조성에 기여한다.

6) 어려운 점

- ① 이 패널에서는 고용과 가족 등 다양한 분야의 상호관계를 고려하면서 적합한 이미지를 만들어가야 하는 점 즉, 조정과 조율이 어렵다.
- ② 미래의 이미지를 검토하는 것이기 때문에 비교적 젊은 연령대의 전문가들을 위원으로 선정했기 때문에 매회 활발한 논의가 이루어져서 좋은 반면, 서로 의견이 강하여 합의에 도달하는 것이 때로 어렵다.

7) 성공사례 또는 좋은 점

이 패널은 지금까지 4회를 개최하여 정책과 방침을 결정해 나가는 과정이며

가족 등의 분야의 미래에 대하여 전문가들 사이에 다양한 의견을 수렴할 수 있다.

다. 적극적 조치에 대한 패널: Panel on Positive Action⁸⁾

1) 주관부처: 내각부 남녀평등국

2) 설립연도

- ① 2003년 7월에 내각부 남녀평등국장의 사적 연구회로 발족
- ② 2003년 4월에 여성의 도전을 지원하기 위한 방안에 관한 의견서('Opinion Toward the Promotion of Measures to Support Women's Challenges')가 정부의 남녀평등회의에서 통과되었다. 이 문서는 여성의 권리증진을 실현하기 위한 효과적인 방안으로 내각에서 정치 및 행정, 고용 등 다양한 분야에서 구체적인 적극적 조치들을 적용하는 방안을 검토하도록 제안하였다. 그에 따라, 적극적 조치에 대한 패널을 설치하여 실효성 있는 적극적 조치와 구체화에 대해 종합적으로 조사 연구를 하도록 하고 그에 기초하여 2004년에 결론을 내기로 하였다.

3) 목적과 기능

적극적 조치의 도입에 관한 외국의 상황을 조사하고 종합적으로 검토하고 일본에서 이 조치를 실행하기 위한 가능성을 법률적 체제에 초점을 두어 연구하고 있다. 이 결과는 남녀평등기본계획에 반영될 것이다.

4) 구성: 전문가, 법학교수 5인

5) 담당부서의 역할: 내각부 남녀평등국

8) 면담대상: Mr. Yuichi Takayasu, Counselor for Gender Equality Promotion, Gender Equality Bureau, Cabinet Office

- ① 위원의 선정
- ② 1,2개월에 한번씩 회의 개최와 회의 자료 작성
- ③ 패널에 관한 홍보와 정보 공개
- ④ 예산조치
- ⑤ 고용 이외의 분야도 포함시킨 적극적 조치의 구체적인 방안에 관한 검토결과를 정부 각부처에게 제공하고 정부부처가 이를 추진할 때 참고가 되도록 한다.

6) 어려운 점: 적극적 조치에 대해서는 역차별이라는 의견도 있어 반발이 예상된다.

7) 성공 사례 또는 좋은 점

현재까지 모두 3 차례의 패널이 개최되었지만 적극적 조치의 개념과 형태가 상당부분 정리되었다. 각 위원은 일본을 대표하는 법률전문가이므로 일본의 현행법 아래에서 어떤 적극적 조치가 가능한지를 밝히는데 성공적이다.

라. 여성의 도전을 지원하는 패널: Panel on the Networks to Support Women's Challenges⁹⁾

1) 주관부처: 내각부 남녀평등국

2) 설립연도

- ① 2003년 4월에 내각 남녀평등국장의 사적 연구회로 발족하였다.
- ② 2003년 4월에 남녀평등회의가 결정한 '여성의 도전을 지원하기 위한 방안에 관한 의견서('Opinion Toward the Promotion of Measures to Support Women's Challenges')는 오늘날 여성들이 직면한 도전적 이슈들을 확인하고 이들과 관련하여 여성들에게 도움이 되는 정보를 제공하기 위한 차원에

9) 면담대상: Mr. Yuichi Takayasu, Counselor for Gender Equality Promotion, Gender Equality Bureau, Cabinet Office

서 종합적 시스템을 수정·보완할 것을 제안하였다. 이를 근거로 여성의 도전을 지원하기 위한 네트워크에 대한 패널을 설치하였다.

3) 목적과 기능

여성이 의욕과 능력에 따라서 고용 및 재고용, 창업, 비영리조직 활동, 농림수산업, 지역공동체, 행정, 국제 활동 등의 다양한 분야에서 여러 가지 활동에 적극적으로 참여하는 것을 가능케 하기 위해서 여성의 도전지원관련 정보의 네트워크화를 목표로 한다. 이 패널은 언제 어디서나 원하는 여성들에게 필요한 정보에 대한 접근권을 높이고 원스톱 서비스를 제공할 수 있도록 효율적이고 종합적인 정보시스템을 구축하기 위하여 검토하였다.

4) 구성

산업계, 대학, 비영리조직, 지역관계자 등 전문가, 신문사, 여성단체, 관계 정부부처(남녀평등, 행정자치, 교육, 노동, 농림수산, 산업 등)의 담당과장 총 16명

5) 담당부서의 역할: 내각부 남녀평등국

- ① 위원의 선정
- ② 1,2개월에 한번씩 회의 개최와 회의 자료 작성
- ③ 패널에 관한 홍보와 정보 공개
- ④ 예산조치
- ⑤ 패널 결과에 대한 후속조치 마련, 도전하고 싶은 여성들이 필요로 하는 정보를 언제든지 이용할 수 있도록 효율적인 정보제공 시스템을 만든다.

6) 어려운 점: 여성의 도전을 지원하는 각종 관련 기관들을 조정하는 것이 어렵다.

마. 북경행동강령에 대한 일본의 책무성 증진 코커스: Beijing Japan Accountability Caucus(Beijing JAC)¹⁰⁾

- 1) 역사: 1995년 북경 세계여성회의 직후 설립하였다.
- 2) 구성: 여성비정부조직 활동가, 여성의원, 주정부 및 시의회 의원, 학자 등 200여명으로 구성된다.
- 3) 목적

Beijing JAC는 성평등기본법과 가정폭력방지법, 그리고 중앙 및 지방 정부의 성평등 정책을 개선하기 위한 활동을 목적으로 설립으로 되었다.

4) 어려운 점

보수적 남성들의 반격이 어려운 점이다. 2003년 8월 현재 일본의 47개의 현 중 42개 현에서, 그리고 3000개 정도의 시, 읍, 마을 중 164개에서 성평등을 증진하기 위한 조례를 제정하였다. 그러나 여성에 대한 반격운동이 전국적으로 확산되어 지역 차원의 성평등 증진 활동에 장애가 되고 있다. 어떤 지방정부의 경우에는 전업주부를 장려하고 성평등을 무시하는 내용의 反평등적인 조례를 제정한 곳도 있다.

2. 피지의 ‘국가여성발전계획 이행 및 점검위한 태스크 포스: The National Women’s Plan of Action Task-forces’¹¹⁾

피지정부는 1999년 국가여성발전계획(National Women’s Plan of Action: WPA)의 이행을 촉진하기 위하여 아래와 같이 다섯 개의 태스크 포스를 설치하

10) 조사대상: Hiroko Hashimoto, 주몬지 대학교 교수

11) 면담대상: Ms. Alefina Vuki, Director for Women of Ministry for Women

였다. 이들은 모두 정부의 관련 부처, 여성비정부 조직, 시민사회 대표들로 구성되었다.

가. 성 주류화 태스크 포스: Gender Mainstreaming Task-force

나. 법률 검토 태스크 포스: Review of Laws Task-force

다. 의사결정의 균형 태스크 포스: Balancing Decision Making Task-force

라. 소규모 경영 태스크 포스: Micro Enterprise Development Task-force

마. 여성에 대한 폭력 근절 태스크 포스: Violence Against Women Task-force

이들 각각의 의장 또는 주관부처/부서, 설치연도, 목적과 기능, 구성, 주관 부처/부서의 역할, 어려운 점, 성공사례 등을 <표Ⅲ-2-1>과 같이 정리하였다.

<표 III-2-1> 피지의 다섯 가지 여성정책관련 태스크 포스

태스크 포스 항목	Gender Mainstreaming	Review of Laws	Balancing Decision Making	Micro Enterprise Development	Violence Against Women
의장/ 주관부처	Deputy Secretary National Planning Office	Permanent Secretary for Justice	Deputy Secretary for the Public Service Commission	Deputy Secretary for Commerce and Business Development	Permanent Secretary for Justice
설치연도	1999	1999	1999	1999 1993년부터 프로 젝트 차원으로 추진해 왔음	1999
목적/ 기능	성 주류화 정책 제안, 이행, 모니터	기존의 법률의 개정방안을 제시하고 새로운 입법을 제안함	여성인력에 대한 데이터베이스를 구축하고 정부의 이사회나 위원회 등에 유능한 여성을 추천함	여성의 소규모 창업을 지원 하기 위해 경영 훈련 및 용자 제공	남성을 포함한 지역사회의 가정 폭력에 대한 인식제고를 위한 대중 캠페인, 법률 교육
구성	관련 부처, 여성비정부조직, 시민사회, 이해당사자 등	관련 부처, 여성비정부조직, 시민사회, 법률가, 이해당사자 등	관련 부처, 여성비정부조직, 시민사회, 이해당사자 등	관련 부처, 여성비정부조직, 시민사회, 여성기업인 등	관련 부처, 여성비정부조직, 시민사회, 이해당사자 등
주관부처/ 부서의 역할	주관부처는 회의 준비, 재정지원; 여성부는 조정 및 수퍼 바이즈	주관부처는 회의 준비, 재정지원; 여성부는 조정 및 수퍼 바이즈	주관부처는 회의 준비, 재정지원; 여성부는 조정 및 수퍼 바이즈	주관부처는 회의 준비, 재정지원; 여성부는 조정 및 수퍼 바이즈	주관부처는 회의 준비, 재정지원; 여성부는 조정 및 수퍼 바이즈~
어려움	자원, 참가자들의 의지, 경쟁 사안, 주관부처의 핵심 사항이 아님	자원, 참가자들의 의지, 경쟁 사안, 주관부처의 핵심 사항이 아님	자원, 참가자들의 의지, 경쟁 사안, 주관부처의 핵심 사항이 아님	자원, 참가자들의 의지, 경쟁 사안, 주관부처의 핵심 사항이 아님	자원, 참가자들의 의지, 경쟁 사안, 주관부처의 핵심 사항이 아님
성공사례	성공을 말하기 에는 역사가 길지 않음	최근 새로운 가족법 제정; 형법 개정하여 강간과 성폭력 등 성범죄의 처벌 강화함	정부로부터 부처별 정책자문 위원회와 기타 정책 결정에 여성50% 참여를 약속받음	약 700여명의 여성(주로 여성 세대주)에게 경제적 사회적 발전위한 훈련 제공	남성 가정폭력 옹호자들을 위하여 훈련가 훈련 실시; 가정폭력의 영향, 국가에 미치는 비용에 대한 워크숍 실시

3. 베트남의 여성정책네트워크

가. 젠더정책자문네트워크: Network of Gender Consultants¹²⁾

1) 주관부처/기구

National Committee for the Advancement of Women가 사무국 역할을 함.

2) 설립연도: 2003년 3월

3) 목적 및 기능

NCAFAW(National Committee for the Advancement of Women)는 중앙의 행정부 및 기관 차원에서 정책 형성과정에 젠더에 대한 자문기술을 개선하고 부처간 이 문제에 대한 정보 교류와 협조를 증진하기 위하여 젠더정책 자문네트워크를 조직하였다. 이 네트워크는 Terms Of Reference를 두고 있으며 설치 이후 총 3회의 회의를 개최한 바 있다.

4) 구성: 부처별 젠더 자문관, 젠더 훈련가, 연구자 등

5) 주관부처/기구의 역할

회원 구성, 정기적인 회의 개최를 위한 의제 설정과 제반 행정 지원, 재정 지원 등

6) 어려움: 모두가 고유 업무로 바빠서 참여가 저조함

7) 성공 사례 : 농업과 농촌 개발에 성 주류화 전략 수립하는데 결정적으로 기여함

12) 면담대상: Ms. Thi Mai Huong Tran, Permanent Secretary/ Director of the Office, National Committee for the Advancement of Women in Vietnam

나. 성평등 활동 파트너십: Gender Action Partnership¹³⁾

1) 주관부처/기구 : National Committee for the Advancement of Women
가 사무국 역할을 함

2) 설립연도: 1998년

3) 목적 및 기능

‘성평등 활동을 위한 파트너십’(Gender Action Partnership)은 4년째 효과적으로 운영되어 왔다. 이 조직의 목적은 정부와 시민사회, 학계 그리고 기타 공공 기관 등과의 라운드 테이블 토론을 통하여 성평등한 정책을 형성하도록 영향을 미침으로써 베트남의 성평등을 증진시키는 것임.

4) 구성

개발기구 및 대사관의 gender focal point, 정부 관계자, 여성비정부조직 활동가, 연구자 등

5) 주관부처/기구의 역할

회원 구성, 정보 제공, 회의 개최를 위한 의제 설정과 제반 행정 지원, 재정 지원 등

6) 어려움 : 회의 시간이 짧고 구성원들의 관심이 다름

7) 성공 사례

① 1999년 지역사회 교육을 위한 기금 동원

13) 면담 대상: Ms. Thi Mai Huong Tran, Permanent Secretary/ Director of the Office, National Committee for the Advancement of Women in Vietnam

- ② ‘빈곤퇴치 및 성장을 위한 국가의 종합적 전략’을 수립

4. 호주의 ‘가정폭력방지를 위한 파트너십: Partnership Against Domestic Violence’¹⁴⁾

가. 역사

호주의 가정폭력방지를 위한 파트너십 (Partnership Against Domestic Violence)은 1997년에 수상에 의해 열린 가정폭력에 관한 국가정상회의에서 영연방, 연방정부와 지방자치단체의 장관들에 의해 설립되었다. 이것은 호주의 수상이 처음으로 가정폭력에 대한 대응책을 찾고자 강한 리더십을 발휘한 것이다.

나. 목적

- ① 훌륭한 실천의 적용을 최대화하는 것
- ② 프로젝트에서 도출된 요점을 보다 확대시키기 위한 의견을 얻는 것
- ③ 광범위한 서비스들과 전문가집단들 사이에서 가정폭력분야의 주요 이슈들에 대한 이해를 높이고 지식을 넓혀가는 것을 촉진하는 것

다. 구성

Partnership의 과업은 영연방, 주, 지방정부가 함께 가정폭력을 예방하기 위한 영연방의 시도이며 사무국은 여성부사무실에 위치한다. Partnership은 호주전역에 걸쳐 광범위한 범위의 혁신적 프로젝트들을 수행하는데, 이 프로젝트들은 남성, 여성, 아동과 청소년, 노인, 피해자와 가해자, 농촌지역과 고립지역 거주자들, 장애인, 원주민, 타문화/타언어권 사람들을 포함한다.

14) 출처: 박영란 외(2001: 501-513). [여성폭력 방지 종합대책 방안]. 여성부

라. 활동

1) 가정폭력방지를 위한 파트너십은 다음과 같이 6개의 주요 주제를 중심으로 활동한다.

- ① 가정폭력을 경험하거나 목격한 아동, 청년들이 폭력의 사이클을 깨고 건강한 관계를 발전시킬 수 있도록 돕는다.
- ② 성인들이 폭력의 패턴을 깨도록 돕는다. - 피해자와 가해자들이 가정폭력을 예방하고 감소시킬 수 있도록 함께 동참하기
- ③ 위험에 처한 사람들을 보호한다. - 법안을 개혁하고 경찰과 법원의 대응방법들을 향상시키기
- ④ 지역사회와 함께 일한다. - 폭력에 대하여 지역사회를 교육시키기
- ⑤ 정보와 최고의 실천 - 폭력예방을 위해 요구되는 새로운 정보가 필요한 지역을 탐색하기
- ⑥ 호주 전 지역에 있는 사람들을 돕는다. - 지원을 받는 데에 있어서 장벽을 극복하기

영연방은 2001년까지 약 3년 반 가량 2,530만 달러의 비용을 투자하였다. 1,330만 달러는 영연방의 프로젝트 비용으로 제공되었고, 1,200만 달러는 나라 전체, 주, 지방정부 프로젝트 비용으로 제공되었다. 영연방은 이어서 1999-2000년 예산에 있어서 2,500만 달러의 비용을 추가로 더 지원함으로써 가정폭력 종식을 위한 약속을 재확인하였다.

마. 기타 사업

- 1) 호주 가정폭력정보센터(Clearinghouse)를 설립하여 가정폭력 정책, 실천, 연구의 수집과 보급의 거점 역할을 함. 세계적인 연구동향에 관한 정보 제공, 정부와 학계, 서비스 종사자, 연구자, 대중에게 다양한 정보 제공. 데이터베이스 구축, 모범사례 구축, 뉴스레터 발간 등

- 2) 다양한 행사와 포럼을 통해 프로젝트에서 도출된 지식을 활동적으로 촉진시켜왔다.
- 3) 1999년 이후로 Partnerships은 호주 전역에 걸쳐 대도시와 각 지역 센터에서 총 11번의 워크숍을 주관하였다. Partnerships은 또한 주요 주제에 대한 일련의 전국회의를 개최한다.

바. 법적, 제도적 근거

- 1) 앞에서 언급한 정상회담에서는 ‘Joint National Statement by Heads of Government’를 발표하였는데, 이 문서에서는 가정폭력의 심각성과 위험을 강조하고 장관들이 가정폭력 예방을 위해 기금을 조성하고 주와 지방정부에서 혁신적인 프로그램을 수행할 것을 천명하였다.
- 2) 이 회담에서는 또한 ‘Statement of Principle Agreed by Heads of Government’를 채택하였다.

여기서는 ①맥락, ②원칙(예: 모든 개인은 폭력으로부터 자유로울 권리가 있다), 그리고 ③개입과 예방(예: 앞으로의 전략들은 가정폭력에 대한 사법부와 다른 체계들의 대응책을 발전시킬 수 있어야 한다) 각각의 차원에서 향후 접근의 방향과 원칙을 포함하고 있다.

- 3) 동시에 이 회담에서는 정부와 태스크 포스의 역할, 회원의 역할, 자원 등에 관하여 아래와 같이 명시하였다.

- ① 정부에 의한 협약: 정부의 장관들이 가정폭력예방을 위해 공동으로 협력하기로 약속 하였다.
- ② 태스크 포스의 역할: 회원들은 정부의 각 부처가 가정폭력을 예방하고 대응

하는데 함께 일하기로 협약한 것을 나타낸다.

- 태스크 포스는 영연방과 주·지방정부가 지식을 넓히고 훌륭한 실천을 발전 시키기 위 한 전략적 연합에 대한 기회들을 인식하게 한다.
- 태스크 포스는 ‘가정폭력방지를 위한 파트너십’이라는 주제 아래 정부 차원의 시도에 우선순위를 둔다. 이 주제 아래 주와 지방정부에 의해 제안된 구체적인 프로젝트들은 국가의 지식발전에 기여한다.
- 태스크 포스는 가정폭력 예방과 대응을 위한 지식의 공유와 정보의 보급을 촉진한다.
- 태스크 포스는 ‘가정폭력방지를 위한 파트너십’의 평가들을 결정한다.
- 태스크 포스는 Commonwealth/State Minister’s 회의를 통해 연례적으로 보고하며 주와 지방정부대표들은 그들의 관할권내에서 보고한다.
- 태스크 포스는 2001년 6월까지 기금이 확보되어 있는 ‘가정폭력방지를 위한 파트너십’의 유지를 위해 계속될 것이다.

③ 멤버십: 태스크 포스의 멤버십은 the Department of the Prime Minister와 내각으로부터 대표 1인, 각 주와 지방정부로부터의 2명까지의 정부대표들로 구성된다. 이 주제와 관련된 영연방 부서의 대표들은 요청하는 대로 선임된다.

④ 자원

- 주와 지방정부들은 대표들이 1년에 3번 열리는 태스크 포스회의에 참석하도록 그들의 대표들을 지원한다.
- 영연방은 여성부를 통해 태스크 포스에 대한 행정적 지원을 제공한다.
- 여성부는 태스크 포스가 전문가 조언을 받기 위한 예산을 지원한다.

사. 파트너십의 두 번째 단계

영연방정부는 2003년 6월까지 4년 이상 기간 동안 2,500만 달러의 추가비용을 제공하여 파트너십의 성과에 계속적으로 투자하였다. 이 기금은 정부가 예방에 주요 초점을 맞추고 있는 아래의 4개의 선봉에 대한 행동을 추구할 것이다.

- 1) 지역사회교육
- 2) 가해자와 함께 일하기
- 3) 원주민의 가정폭력
- 4) 위험에 처한 아동

5. 유럽연합의 여성정책네트워크¹⁵⁾

유럽연합은 분야별 정책 이슈에 대한 여러 회원국가들 사이의 대화를 증진하고 유럽연합 정책에 대한 시민과 전문가 집단의 광범위한 참여를 활성화하기 위하여 각종 정책네트워크를 운영해 왔다. 유럽연합이 민주적 특성을 유지하고 회원국의 확대이후 회원규모와 다양성의 증가에 직면한 유럽연합의 합법성을 부여하는데 네트워크가 중요하게 작용한다고 평가된다(EU, 2001).

여성정책과 관련하여서도 유럽연합은 얼마 전까지 고용, 법적 이슈, 육아, 적극적 조치, 미디어, 교육, 가정과 직장의 조화, 직업훈련 등에 관한 여러 가지 네트워크를 설치·운영해 왔다. 이들 네트워크는 유럽연합 회원국들이 여성관련 정책이슈들을 공유하고 경험을 나누며, 문제 해결을 위한 공동 전략과 행동 프로그램을 기획, 이행하도록 많은 기여를 한 것으로 평가된다.

그런데 전문가 면담 결과 유럽연합은 몇 년 전 네트워크들이 어느 정도 궤도에 올랐다고 판단하여 고용과 법적 이슈에 관한 네트워크를 제외하고 나머지에 대한 지원을 중단하기로 하였던 것으로 나타났다. 그에 따라 몇 개의 네트워크를 제외하고는 네트워크 보다 개별 단체별로 프로젝트를 직접 지원하는 방향으로 정책을 바꾸었다고 한다. 그러나 기대와는 달리 유럽연합이 지원을 계속하고 있는 고용네트워크와 법적 이슈네트워크는 계속 운영되었지만 나머지 중에서 육

15) 면담대상: Dr. Marie-Anne Paraskevas, Employment and Social Affairs Directorate-General, European Commission, European Union. Dr. Nicole Dewandre, Research Directorate-General, Directorate for Science and Society, Women and Science Unit, European Commission, European Union

아 네트워크를 제외한 것들은 사라지기 시작하였다.

최근 몇 년간 네트워크보다는 프로젝트를 중심으로 지원해 본 결과 “유럽연합의 정책과의 연계성을 위해서는 프로젝트 지원보다는 네트워크 지원방식이 더 유용하다”는 판단을 하게 되었다는 것이 여성정책 관계자의 말이다. 따라서 유럽연합은 현재 다시 네트워크 구축을 위한 작업을 진행하고 있다. 예를 들어 현재 유럽연합은 ‘European Platform of Women Scientists’를 구축하는 과정에 있다 (아래의 사례 참조).

가. 성과 고용네트워크: Gender and Employment Network¹⁶⁾

성과 고용네트워크는 유럽연합의 제4차 평등기회를 위한 활동 프로그램 (1996-2000)에 의해 설치·운영되고 있다. 이 네트워크에는 회원국가의 고용전문가나 경제학자, 관련 단체들이 참여하며 유럽 여성의 고용과 관련한 장애요인과 문제들을 다룬다. 고용과 사회통합, 연금 등 근로자 복지, 동일임금과 근로조건의 문제, 성희롱, 육아휴직, 시간제 근무 등이 고용네트워크의 중요한 이슈들이다. 유럽연합에서 성평등 문제를 다루는 조직은 ‘고용 및 사회문제국 (Employment and Social Affairs Directorate)’으로, 이 부서에서는 주로 고용과 관련한 성평등 이슈를 다룬다. 따라서 고용네트워크의 이슈들은 유럽연합 ‘고용 및 사회문제국’이 포괄하는 내용이다.

성과 고용네트워크의 2003년도 활동 프로그램 (Work Program)을 보면(EU, 2003), 네트워크 조정팀 활동에 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.

1) 15개의 유럽연합 회원국가에서 성별 영향 분석 실시

분석 내용은 ①동일임금과 동일대우의 목적을 달성하거나 달성하지 못한 데에 따르는 사회경제적 영향, ②유럽연합의 법제의 영향과 개별 국가들이 이를 제대로 도입하지 않는 데서 오는 영향, ③동일임금과 동일대우의 목적을 성취하지

16) 면담대상: Dr. Marie-Anne Paraskevas, Employment and Social Affairs Directorate-General, European Commission, European Union.

못한 이유(회원국가의 대안적인 입법 및 제도적 접근 포함), ④도입된 변화의 기대효과 등이다.

2) 성평등 지표 개발, 수정, 현행화

내용은 기존의 성평등 지표의 수정 및 현행화, 사적 영역(예: 가정폭력)의 권력관련 지표와 자원에 대한 접근권의 성간 격차를 나타내는 추가 지표의 개발 등을 포함한다.

3) 성별 임금 격차

시간제 근로가 성별 임금 격차에 미치는 영향 분석 등이 주 내용이다.

4) 국가행동계획의 성 주류화

사회적 통합에 대한 국가 행동계획을 평가하여 성 주류화의 진전을 점검한다. 아울러 사회적 통합에 관한 국가 행동계획(National Action Plans on Social Inclusion)과 고용에 관한 국가행동계획(National Action Plans on Employment)의 성 주류화 장치에 대하여 검토한다.

나. 보육네트워크: Childcare Network¹⁷⁾

이 네트워크는 지역사회의 아동보육 전문가는 물론 임금노동과 아동보육을 결합하는 문제와 관련한 전문가들 사이의 네트워크로 유럽공동체에 의해 1986년에 만들어져서 1996년까지 운영되었다. 이 네트워크의 명칭은 1991년에 ‘보육 및 기타 고용과 가족책임의 조화를 위한 방안에 관한 네트워크(Network on Childcare and Other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibility)’로 바뀌었다고 한다. 이 네트워크의 역할은 유럽공동체의 평등기회를 위한 3차 행동 프로그램에 명시되었는데 여기에는 유럽 전역에 걸쳐 아동에게 가용한 서비스의 질에 대한 조사, 회원 국가들의 육아휴직과 관련한 제도 점검, 아동보육에서 남성의 역할에 대한 조사 등이 포함되었다. (EC, 1996:

17) 면담대상: Dr. Marie-Anne Paraskevas, Employment and Social Affairs Directorate-General. European Commission, European Union.

42-43) 보육 네트워크는 유럽연합에서 지원을 중단하였음에도 불구하고 지속적으로 운영되고 있을 뿐 아니라 성공사례라고 할 만큼 스스로 잘 운영되고 있다고 한다.

다. 가정과 직장의 조화 네트워크: Families and Work European Network¹⁸⁾

가정과 직장의 조화를 위한 유럽연합 네트워크는 1994년 ‘세계 가족의 해’를 기하여 유럽공동체에 의해 설치되었다. 주 임무는 일과 가족생활의 조화를 이루기 위하여 고용주가 근로현장에서 추진해야 하는 정책과 실천을 검토하는 것이다. 이 네트워크는 가정과 직장의 조화를 위한 새로운 조직구조, 탄력근무제, 직업 이동 등도 분석하다. 이 네트워크는 또한 직원들이 직업과 가정에서의 역할을 통합하도록 돕기 위한 혁신적인 대책을 도입하는 기업에게 주는 ‘사회적 혁신을 위한 유럽 포상(European Prize for Social Innovation)’의 운영의 주 책임자이기도 하다. 에 네트워크는 1998년까지 지속되었다고 한다(EC, 1996: 43).

라. 여성과 남성의 평등대우에 대한 EC법의 적용에 대한 법적 전문가 네트워크: Network of Legal Experts on the Application of Community Law on Equal Treatment Between Women and Men¹⁹⁾

유럽연합 회원국들의 법률가와 기타 전문가들로 구성된 이 네트워크는 유럽연합의 제4차 평등기회를 위한 활동 프로그램(1996-2000)에 의해 설치·운영되고 있다. 초기에는 성평등 고용관련 법률의 이행을 모니터하는 역할을 주로 하였으나 이제 새로운 평등관련 입법 제안을 하는 등 역할이 확장되었다고 한다. 유럽연합 회원국들의 법률 전문가로 구성된 법적 전문가 네트워크의 2002년 활동 프로그램을 보면 동 네트워크의 기능 및 활동에 대해 엿볼 수 있다. 이 활동 프

18) 면담대상: Dr. Marie-Anne Paraskevas, Employment and Social Affairs Directorate-General. European Commission, European Union.

19) 면담대상: Dr. Marie-Anne Paraskevas, Employment and Social Affairs Directorate-General. European Commission, European Union.

로그그램(EU, 2002) 법적 네트워크는 2002년에 유럽연합 회원국들에서 일어나는 입법조치와 발전에 대한 정보를 EC에 제공하고 성평등 대우와 관련한 기존의 법률에 관한 법령집 편찬을 검토하며 회원국의 연금법과 관련한 성평등 문제에 대한 보고서를 작성하도록 되어 있다. 이 네트워크는 또한 다른 유럽연합의 네트워크와 마찬가지로 연 2회의 연례회의를 통하여 유럽연합내 성평등과 관련한 주요 이슈들을 논의하고 그 외에도 국가 차원의 워크숍이나 세미나를 개최하기도 한다(EC, 2001).

마. 유럽 여성과학자 정책 담당자 네트워크: 헬싱키 그룹 (Helsinki Group)²⁰⁾

유럽연합에는 회원국가에서 여성과학자 정책을 담당하는 관계자들의 네트워크인 '헬싱키 그룹(Helsinki Group)'이 형성되어 있다. 이 조직은 각국의 여성과학자 정책담당자들이 여성과학자에 대한 연구 및 통계 개발, 정보교류, 정책경험을 교환하는 통로가 되고 있다.

1) 역사와 배경

유럽연합에서는 최근 여성과 과학의 문제, 더 구체적으로는 여성과 과학 분야 커리어에 대한 관심이 증대되어 왔다. 중요한 인적 자원의 낭비에 대한 염려와 여성이 과학 분야에서 커리어를 구축하는 것을 지속적으로 방해하는 제도적 차별이라는 뿌리 깊은 문제를 다루는 국가를 초월한, 범유럽 차원의 조치가 필요하다는 주장이 여러 문서에서 대두하였다. 1999년에 유럽연합은 '여성과 과학: 유럽의 연구를 강화하기 위한 여성 활용'이라는 정책 문건을 채택하였는데, 이 문건은 과학 분야의 여성 과소대표의 문제와 함께 이 분야의 성평등을 증진하기 위한 일련의 행동계획을 포함하고 있다. 동시에 유럽연합은 여성 과학자들에게 '유럽기술평가네트워크(European Technology Assessment Network: ETAN)'를 구성하여 유럽연합의 여성과학자에 대한 보고서를 작성하도록 위임하였다.

20) 면담대상: Dr. Nicole Dewandre, Research Directorate-General, Directorate for Science and Society, Women and Science Unit. European Commission, European Union

이 보고서는 [유럽연합의 과학정책-성평등의 주류화를 통한 수월성 증진]이라는 이름으로 2000년에 출간되었다.

1999년에는 또한 여성과 과학에 대한 결의문에 채택되었는데 이 결의문에서는 회원 국가들에게 과학 분야의 성 주류화를 촉구하였다. 같은 해 11월에 유럽연합은 15개 회원국가 및 유럽공동체의 5차 프레임워크 프로그램에 참여하는 15개의 나라에서 과학연구에서 여성의 지위를 증진시키는 일에 관여하고 있는 공무원들과 젠더 전문가들을 초대하여 회의를 개최하였다. 이 회의가 헬싱키에서 개최된 까닭에 이 그룹을 ‘여성과 과학에 관한 헬싱키 그룹(Helsinki Group on Women and Science)’이라고 부른다.

2) 목적 및 기능

헬싱키 그룹의 주 목적은 첫째, 과학 연구에서 여성의 참여를 증진하기 위하여 지방과 지역, 국가, 유럽 차원에서 고안되어 시행된 정책 과제 및 방안에 관한 경험을 교환하고 논의함으로써 서로 우수사례를 공유하고 벤치마킹하는 것이다. 둘째는, 유럽에서 이루어지는 각종 연구 활동에서 여성과학자들의 참여를 모니터 하기 위하여 성 분리된 통계를 제공하고 성평등에 민감한 지표를 개발하는 것이다.

3) 구성

헬싱키 그룹은 유럽연합 회원국가에서 여성과학자와 관련한 정책업무를 담당하는 공무원들로 구성되어 있다.

4) 활동

헬싱키 그룹은 일년에 두 번씩 브러셀에서 정기회의를 개최하는데, 2000년 12월 이 그룹 회의에서 참가 국가들은 국가별 보고서를 제출하고 여성 과학자들의 문제를 다루기 위한 공동의 정책구조를 마련할 것을 제안한 바 있다. 헬싱키 그

룹은 구체적인 주제에 따라 별도의 전문가 그룹을 운영하고 있으며, ‘유럽기술평가네트워크(European Technology Assessment Network: ETAN)와 WIR(Women and Industrial Research) 등이 그 사례이다.

5) 성공사례

헬싱키 그룹의 영향으로 회원국가의 과학부안에 여성부서를 설치하도록 하는 등 긍정적인 변화가 나타났다. 특히 헬싱키 그룹은 기존의 과학관련 네트워크가 남성중심이라는 점을 심각하게 여기고 여성 과학자들의 네트워크 설치가 과학 분야의 젠더화 된 구조를 깨는데 기여할 것이라고 주장하였으며 실제 국가별로 네트워크를 구축하기 시작하였다. 그러나 정부의 모든 수준의 핵심 인물들과 공공과 민간 양쪽의 과학 공동체의 회원들을 관여시키기 위해서는 상당한 기동력과 재정 지원이 필수적이므로 2003년 12월 현재 ‘유럽 여성과학자 플랫폼’이라는 명칭으로, 흩어져 있는 여성과학자 네트워크들의 네트워크를 설치하여 이들이 유럽연합의 과학 정책에 보다 더 효과적으로 관여하도록 하였다.

바. 유럽 여성과학자 플랫폼: European Platform of Women Scientists²¹⁾

유럽연합은 2003년 12월 현재 ‘유럽 여성과학자 플랫폼(European Platform of Women Scientists)’을 설치하기 위하여 네트워크 조정자를 공모하여 선정 절차를 밟고 있다. 이는 유럽연합이 그동안 운영해 온 여성정책네트워크의 일종으로 이미 회원국가에 존재하는 여성 과학자 협회 및 네트워크들, 관련 정책 결정자, 여성과학자 문제에 대하여 관심을 가지고 있는 기타 사회단체 등을 범 유럽 차원으로 연계하여 이들 사이의 역동적인 상호작용을 활성화 하는 구조를 갖추기 위한 것이다. 아래에서는 그동안의 추진 배경과 기능, 법적·제도적 근거 등을 정리하였다.

21) 면담대상: Dr. Nicole Dewandre, Research Directorate-General, Directorate for Science and Society, Women and Science Unit. European Commission, European Union

1) 역사와 배경

유럽연합은 1998년 이후 각국에서 여성과학자를 위한 정책을 추진하도록 정책을 가시화하고 있다. 유럽연합에서 여성 과학자 관련 정책을 담당하는 부서는 Research Directorate-General, Directorate for Science and Society, Women and Science Unit이다. 1999년에는 여성과학자 목록을 작성하였으며 2001년에 작성된 ‘과학과 사회를 위한 행동계획(Action Plan on Science and Society)’ 이행을 위한 전략적 접근으로 여성과학자 네트워크를 구축하기로 결정하였다. 이에 네트워크 조정자를 찾는 Open Call for Proposal을 발표하고 2003년 12월에 마감할 예정이다.

2) 목적과 기능

‘유럽 여성과학자 플랫폼’은 이미 여성과학자 네트워크를 가지고 있는 단체들을 모아 일종의 컨소시엄을 구성하는 것이다. 이 플랫폼의 주 기능은 여성과학자 육성과 지원을 위한 정책 형성과 로비가 될 것이다. 참여하는 과학자들은 이 플랫폼을 통해 유럽연합과 유럽의회에 관련정책에 대한 의견을 제시하고, 자국에도 영향을 미치는 역할을 하게 된다. 아울러 유럽연합의 여성과학자 프로그램의 충실한 이행을 도울 것이다. 이 플랫폼은 독립적이며 민주적인 조직으로 참가하는 네트워크들이 주인이 될 것이며, 유럽연합의 역할은 최소화하고 지원하는 역할을 할 것이다.

3) 법·제도적 근거

유럽여성과학자플랫폼은 그 설치의 근거를 유럽연합의 ‘과학과 사회 행동강령(Science and Society Action Plan)의 2장 시민에게 가까운 과학 정책’ 중 제22조 및 더 직접적으로는 제24조에 두고 있다. 제22조는 “유럽연합은 워크숍과 네트워크를 통하여 회원국가 및 지역 사이에 과학 정책을 위한 참여적 과정의 활용에 대한 정보와 우수 사례를 교환하도록 한다”고 명시하고 있고, 제24조는 “과학

연구의 성평등을 위한 여성과학자들과 단체들 간 네트워크를 서로 연계하는 플랫폼을 설치한다”고 되어 있다(EU, 2002: 17-24). 주관부서의 책임자를 면담한 결과 법적 근거도 곧 갖출 예정이라고 한다.

사. 기타 여성정책과 관련한 정책대화(policy dialogue) 기제²²⁾

1) 유럽여성로비: European Women's Lobby

유럽연합에는 범 유럽 차원의 NGO들의 네트워크인 ‘유럽여성로비 (European Women's Lobby)’가 있고 유럽연합은 이 네트워크를 별도로 지원한다. 이 네트워크는 약 3000개의 여성단체를 회원으로 가지고 있는 연합(umbrella) 조직이다. 유럽연합은 1986년 런던에서 시작된 이 단체를 1991년부터 지원하기 시작하였다. 매년 별도의 재정으로 약 600,000 EURO를 지원한다. 이 조직은 유럽연합의 여성단체네트워크로서 유럽연합의 정책적 우선순위에 따라 행동계획을 작성하여 이행한다. 그 내용은 고용에만 국한되지 않고 광범위하다. 따라서 유럽연합의 ‘고용 및 사회문제국’하고는 물론 사안에 따라 다른 부서들과도 연계하며 일한다. 유럽연합 안에 성평등을 다루는 조직은 ‘고용 및 사회문제국’이지만 1997년에 체결된 암스테르담 조약(Amsterdam Treaty)이 유럽연합 내 모든 부서에서 성 주류화를 이루어야 한다고 명시하고 있기 때문에 모든 부서가 성평등 정책에 대한 책임을 가지고 있다.

2) 기타 여성과 유관한 정책네트워크

이밖에도 유럽연합에는 여성정책네트워크와 별도의 자문기구 및 대화 통로가 있어 성평등 문제를 다루고 있다. 예컨대 ‘성평등기회에 대한 자문위원회 Consultative Committee on Equal Opportunity for Women and Men’는 1981년에 설치된 자문기구로서, 이는 회원국의 대표 2명씩(정부 대표와 독립단체 대표

22) 면담대상: Dr. Marie-Anne Paraskevas, Employment and Social Affairs Directorate-General. European Commission, European Union.

각 1명 씩)으로 구성된다. 이 위원회는 네트워크에 비하여 더 공식적인 특성을 갖는다. 아울러, ‘사회적 파트너(Social Partners)’라는 조직이 구성되어 있는데 이는 회원국가들의 노동조합과 고용주가 함께 만나는 조직이다. 여기에는 공공 조직과 민간조직이 모두 포함된다. ‘사회적 파트너’에 유럽연합 여성로비가 옵저버로 참여하고 있다.

이외에도 여성에게만 국한된 것은 아니지만 유관 네트워크로서 ‘유럽 노인들의 플랫폼 (European Older People’s Platform)’, ‘유럽 장애인 포럼(European Disability Forum)’, ‘인종차별 반대 유럽 네트워크(European Network Against Racism)’ 등이 있어 해당 정책이슈들을 다루고 있다.

6. 프랑스의 여성정책네트워크²³⁾

가. 유럽연합 차원의 네트워크

네트워크는 프랑스 정부의 정책업무 전반에서 매우 중심적인 개념이다. 프랑스의 경우 여성정책네트워크라면 우선 유럽연합과의 네트워크가 있다. 예를 들어, 유럽연합 차원의 보육네트워크나 고용네트워크에 회원국가로 협조하고 있으며, 유럽여성로비의 프랑스지부를 지원한다. 프랑스 정부는 1999년 4월 17일 파리에서 개최된 유럽연합 국가대표회의 ‘권력에서의 남성과 여성(Men and Women in Power)’에서 수상이 발표한 바에 따라 유럽연합에 ‘여성과 의사결정 네트워크’를 재활성화 시킬 것을 요청한 바 있다. 동 네트워크는 1991년 설치되었으며 유럽연합의 파트너들이 의사결정과 여성에 대한 이슈들을 논의하고 경험을 교류하며 행동 프로그램으로 전환하는 것을 가능케 하는 훌륭한 네트워크로 평가된다.

23) 면담대상: Ms. Delcolso. Junior Minister’s Department for Women’s Rights and Professional Training.

나. 지역여성정책을 위한 네트워크

아울러 프랑스 여성권리부는 전국의 26개 지역과 여성정책네트워크를 가지고 있다. 이는 2000년부터 시작된 것으로, 각 부처의 여성관련 프로젝트 담당자와 지방정부 여성정책 담당자들 간의 네트워크이다. 이 네트워크를 관리하는 부서는 여성권리부 안의 지역네트워크조정팀(Coordination Team of Local Networks)이다. 이 팀은 지역의 여성정책 정보를 수집하고 장관에게 보고하며 지역 공무원들에게 성평등 관련 교육훈련을 제공하며, 지역 차원의 성평등 정책의 이행을 모니터 하는 역할을 한다.

다. 정책이슈별 네트워크

1) 직업적 평등을 위한 기구(Body Responsible for Professional Equality)

여성정책 이슈별 네트워크로는 ‘직업적 평등을 위한 기구(Body Responsible for Professional Equality)’가 있는데 구성원은 고용주, 노동조합, 정책담당자, 전문가 등 고용문제와 관련한 사회적 파트너들이다. 임무는 실무 작업반을 구성하여 근무현장에서 성평등이 이행되도록 자문하고 정책제안을 하는 것이다. 성공 사례는 2001년 종전의 고용평등법을 개정하여 사회적 파트너들의 역할을 강조하는 직업평등에 관한 법률을 제정한 것이다. 현재 성평등을 적극적으로 실천하는 모범기업의 선정 등 다음 단계의 활동을 준비하고 있다.

2) 여성에 대한 폭력대처 국가위원회(National Commission for Fight Against Violence Toward Women)

아울러, ‘여성에 대한 폭력대처 국가위원회(National Commission for Fight Against Violence Toward Women)’가 있다. 이는 폭력근절에 관계되는 장관자문을 위한 네트워크로, 공무원, 변호사, 민간단체 등으로 구성된다. 원래는 1989년에 지역 차원에서 설치 운영되다가 2000년 국가 차원으로 확대되었다. 주 기

능은 폭력으로부터 여성을 보호하기 위한 활동을 촉진하고 관련기구의 역할을 조정하는 것이다. 공공과 민간사이에 정보를 교류하고 폭력 피해 여성을 위한 쉼터나 상담소를 구축하며 전문가들을 교육하고 피해여성에 대한 처우를 개선하기 위하여 그들의 욕구를 분석하고 사례를 점검한다(Rèpublique Française, Ministère de L'emploi et de la Solidarité(2001: 29-30).

3) 성균등원칙감시그룹(Observatory for Parity Between Women and Men)

‘성균등원칙감시그룹(Observatory for Parity Between Women and Men)’은 사회적, 직업적, 정치적 삶의 영역에서 여성과 남성의 불평등을 탐색하여 부각시킴으로써 법률에서 보장하는 성평등을 현실에서 실천하도록 하기 위하여 1995년 10월 수상에 의해 처음 설치되었다(European Parliament, 1999: 30-31). 이 네트워크는 수상을 대표로 하여 연구자와 국회의원, 민간단체 대표들로 구성되고 연 최소한 3회를 만나면서 정부의 균등원칙에 대한 이행을 모니터 하고 그 결과 보고서를 의회에 제출한다.

이 네트워크의 구체적 기능은 다음과 같다.

첫째, 국가차원, 국제차원의 여성의 상황에 관한 연구와 조사분석을 통하여 데이터를 생산하고 확산한다.

둘째, 지속적인 성불평등 상황을 평가하고 특별히 정치적, 경제적, 사회적 삶에서 균등원칙을 실천하는데 장애요인을 밝혀낸다.

셋째, 수상에 의해 동 네트워크에 의뢰되는 법률초안에 대한 의견을 제시한다.

넷째, 성불평등을 예방하고 대처하며 균등원칙을 증진시키기 위하여 필요한 개혁을 위한 제언과 제안을 수상에게 제공한다.

4) 기타

‘성 관련 정보와 생식 보건, 가족교육을 위한 고위급 위원회(High Level Council for Sexual Information and Reproductive Health & Family Education)’는 관련 부처의 고위급 정책결정자, 전문가, 민간단체 등으로 구성된 네트워크로 성에 관한 정보 제공과 교육, 정책 제언 및 조율을 위한 기구이다.

7. 도미니카 공화국 ‘빈곤퇴치를 위한 사회적 자문: Social Consultancy of the Poverty Reduction Strategy(PRSP)’²⁴⁾

가. 설립

2002년 10월 도미니카 공화국의 Social Cabinet이 그 안의 시민사회카운슬 Civil Society Council의 지원을 받아 설립하였다.

나. 구성

구성은 국회, 여성부 장관, 청소년장관, 정당, 생산자협회, 노동조합, 교회, 대학과 전문가협회, 사회적 내각의 시민사회 카운슬, 여성단체, 취약집단조직, 사회 부문에서 일하는 비정부조직 등으로 되어 있다.

다. 목적 및 기능

국가빈곤퇴치전략계획 수립과 이행을 위해 정부와 시민사회의 관계를 재설정하기 위한 것이다. 세부 목적은 다음과 같다.

첫째, 도미니카 공화국의 빈곤인구를 2015년까지 절반으로 줄이기 위한 국가

24) 면접대상: Elssy Bonilla Castro, International Consultant to the Social Cabinet, Presidency of the Dominican Republic.

차원의 공약으로 정부의 다양한 부문과 시민사회조직의 협력을 동원하여 국가 빈곤퇴치전략을 수립하고 합의를 도출한다.

둘째, 초안을 가지고 중앙과 지역 차원에서 다양한 부문과 주체들의 자문을 받는다

셋째, 보다 평등한 사회를 위한 거버넌스에 시민사회의 효과적인 참여를 촉진한다

넷째, 가난한 사람들이 빈곤퇴치 정책의 형성과 이행, 그리고 평가에 중심이 되도록 세력화 한다

다섯째, 형식적이고 행사성, 일회성 자문을 탈피하여 정책과정 전반의 완전한 참여를 도모한다.

라. 기대 효과

- 합의된 빈곤퇴치전략 마련
- 지역의 요구 확인과 우선순위 점검
- 정부의 탈집중화, 탈 중앙화 하는 강력한 기제
- 지역의 권위 강화
- 참여적 기제 강화
- 빈곤 퇴치는 지속가능한 변화 과정을 의미한다는 증거 제시
- 지역차원의 사회적 자본 강화
- 지역 공동체조직을 확인하여 서로 연계시킴으로써 국가빈곤퇴치전략의 과정과 결과를 지원하고 평가하며 통제하도록 함

마. 주관부처 및 관련 기구의 역할

1) 정부와 시민사회카운슬

자문은 정부와 사회내각의 시민사회카운슬에 의한 시민사회 대표에 의해 공동으로 이루어졌다. 이는 한쪽에서는 내각의 회장이 정부내 다양한 활동을 진두

해 나가고 다른 한 쪽에서는 시민사회조직들이 그 역할을 맡았다. 이는 상호 신뢰에 바탕을 둔 것이었다. 정부의 주요 관심은 시민사회와 정책 결정을 위한 권한을 공유하는 것이었다. 시민사회로서도 그들의 자율적 시민권을 내건 것이었으나 회장의 설득으로 순조로운 협조가 이루어졌다.

2) 국가지도위원회

자문과정을 위하여 국가차원의 지도위원회를 구성하였으며, 이 이사회가 목적을 달성하는데 크게 기여하였다. 이사회는 내각, 기획부처(National Planning Office, ONAPLAN), 사회적 내각의 시민사회카운슬의 구성원들로 이루어졌으며 회장이 이사회 의 공식적인 권위자였다. ONAPLAN의 장관이 차관과 함께 기술적 관리자 역할을 하였다.

3) 사회적 내각 회장의 지도적 역할

회장의 역할은 정부와 시민사회의 공동의 리더십과 자문의 관리를 가능케 한 결정적인 요인이었다. 시민사회에 중심적인 역할을 부여하는 정부의 결정에서 회장은 정부내, 그리고 정부와 시민사회간 조정과 설득이라는 두 가지 역할을 해냈다.

4) 시민사회카운슬

시민사회카운슬은 실무위원회를 구성하여 사회적 내각의 기술적 팀과 수차례의 회의를 가져 자문의 범위와 참가자 선정, 방법, 지역의 가난한 이들을 대표하는 이들이 효과적으로 참여할 수 있도록 하는 문제 등을 논의하였다.

5) 국가, 지역 조직의 리더들

두 가지의 자문과정이 동시에 병행되었는데, 지역 차원에서는 지역의 민초조직과 지역 비정부조직들과의 자문이, 국가차원에서는 사회개발과 관련한 영향력

있는 기구들과 여러 이해당사자 집단들과의 자문이 이루어졌다.

바. 활동

다음과 같은 활동을 통하여 최종적인 전략계획과 이행계획을 생산해 냈다.

1) 지역차원의 자문

32개 주정부의 125개 자치구 모두에서 동네 이사회, 사회 및 공공 서비스 단체, 여성단체, 생산 및 경영 그룹, 비영리조직, 정당 등 다양한 사회조직 리더들이 자문에 참여하였다.

2) 빈곤워크숍 개최

주정부 차원의 워크숍을 가장 빈곤한 자치구에서 빈곤지도(poverty map)를 활용하여 개최하였다. 모두 1,346개의 지역 단체로부터 3,319명의 지역단체 리더들이 참여하였고 이중 여성리더들은 36.4%를 이루었다. 지방정부 관계자들은 483명이 참여하였다.

3) 시민사회카운슬은 보다 더 광범위한 시민사회의 개입을 위해 노력하였고 여성단체들은 INTEC 대학과 워크숍을 개최하여 빈곤정책에 여성의 관점을 통합시키고자 하였다. INTEC 대학은 전략(초안)에 대해 내부 자문을 가졌으며 여성단체와 여성학자들, 여성운동가, 여성부 등 광범위한 사람들과 회의를 소집하였다. 이 회의에서는 전략 초안을 젠더 관점에서 분석하고 주요 비판점과 관심사, 제언을 제시하였다. 이 프로그램은 젠더연구센터에서 INTEC-IDB의 시민사회단체의 강화 프로그램의 일환으로 이루어졌다. 워크숍에서는 ‘젠더와 빈곤 퇴치 전략’이라는 문서를 고심하여 만들어 냈다.

사. 교훈

- 1) 정부와 시민사회조직들이 국가의 장기적 목표를 향하여 함께 일할 수 있다는 증거를 만들어 냈다. 이는 상호 불신을 극복하기 위하여 명확한 ‘게임의 규칙’을 필요로 했다.
- 2) 제도적 개혁이 중요하다는 점을 보여주었다. 2001년의 사회적 내각 Social Cabinet의 설치를 포함한 사회적 제도의 개혁은 정부 내, 그리고 정부와 시민사회조직 사이에 경제와 사회문제를 조정할 수 있는 공간을 창조해 주었다.
- 3) 강력하고 조직화된 시민사회는 정부와 사회정책 결정의 최고위급에서 상호작용을 할 수 있다는 사실을 입증할 수 있었고 가난한 민초 조직들이 견해를 표명하고 국가 차원에서 경청될 수 있도록 허용했다.
- 4) 강력한 사회적 의지를 가진 새로운 행위 주체들이 보다 효과적인 사회적 관리에서 중요한 역할을 할 수 있다는 점을 보여주었다. 조직화된 시민사회의 경우에 그러했으며, 이는 보다 평등한 사회를 위한 구체적인 사회 실천이었다.
- 5) 자문과정을 포함한 융통성 있고 개방적인 운영은 사회적 내각과 시민사회가 매우 효과적인 방식으로 자문을 완성할 수 있도록 허용하였다. 자문이 2002년 10월부터 2003년 3월까지의 비교적 짧은 기간동안 이루어졌고 상당히 많은 수의 지방과 중앙의 조직들이 관여했다는 점을 고려할 때 특히 더 그러하다.
- 6) 이 시도는 도미니카 공화국 최초의 강력하고 성공적인 경험이었으며 향후 공공정책의 ‘작성formulation’으로부터 ‘형성formation’으로 이동

할 수 있는 가능성을 열어주었다.

- 7) 전체 자문과정에 여성들이 참여하여 중심 역할을 함으로써 국가빈곤 퇴치 전략에 성평등 관점을 통합하는데 결정적인 영향을 미쳤으며, 이는 여성 리더십 자체의 타당성을 입증 하고 또 증진시켰다.

IV

국내 여성정책네트워크 사례

1. 여성부 호주제 폐지위한 민·관 합동 네트워크 :	
호주제 폐지특별기획단	77
2. 여성부 성매매방지대책기획단	87
3. 경기도 여성인적자원협의체	99
4. 충청북도 여성취업지원협의회	109
5. 충청북도 충북여성포럼	113
6. 지역사회의 여성폭력방지 협의체	119
7. 광역시도 여성정책담당부서의 정책네트워크 사례	124

본 연구가 해외 사례에 초점을 둔 것이고 국내에는 아직 본 연구에서 정의하는 것과 같은 여성정책네트워크가 본격적으로 가동되고 있는 것이 많지 않다. 그러나 향후 국내에 여성정책네트워크를 구축·운영하기 위한 제언을 마련하는데 참고로 하기 위하여 본 연구에서 정의하는 정책네트워크와 목적이나 기능 면에서 비교적 가까운 여성정책협의체 사례 여덟 가지를 수집하여 제시하였다²⁵⁾. 아울러 광역자치단체의 여성정책부서의 관계자들과 서울시의 25개 구청의 여성정책 관계자를 면접하여 현재 가동 중인 정책네트워크 실태를 파악하였다. 그 결과 광역자치단체의 경우에는 對여성폭력 관련 협의체, 경기도와 충청북도의 여성인적자원 또는 여성취업관련 협의체 사례이외에는 별로 없었고 서울시의 구청의 경우에는 사례가 전무하였다. 응답자들의 대부분이 여성발전위원회가 정책네트워크에 가장 가까운 민간의 참여를 위한 장치라고 응답하였다.

국내 사례조사에서도 가급적 정책네트워크 설치의 배경과 설치 시점, 기능, 인적 구성, 주관부서의 역할, 운영의 어려움, 구체적 활동 및 성공 사례에 대해 알아보고자 시도하였으나 (부록의 면접지침 참조) 사례의 특성이 서로 다르고 자료에 한계가 있어서 모든 사례에서 그와 같은 정보를 고르게 얻지는 못하였다.

1. 여성부 호주제 폐지위한 민·관 합동 네트워크: 호주제폐지특별기획단²⁶⁾

가. 추진배경

제16대 대통령 선거시 공약으로 채택('02. 12)한 바 있는 호주제 폐지에 대해 일각에서 반대여론이 있어왔다. 올해 초 여성부의 대통령 업무보고시('03. 4. 4) 호주제 폐지에 대해 보고함에 따라 대통령은 사회적 분위기 조성과 공론화를 위

25) 이밖에 여성정책네트워크는 아니지만 네트워크 방식에 대한 경험으로부터 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단하여 최근 정부 주도로 새롭게 시도되고 있는 연계망과 협의체 사례를 몇 가지 수집하여 부록에 수록하였다.

26) 여성부 호주제폐지특별기획단 회의자료 2003.5.16

하여 적극적인 대화 노력을 기울일 것을 당부하였다. 이어 사회관계장관회의('03. 4. 17)에서 『호주제 폐지 추진대책』을 논의하였고 국무회의에서도 『호주제 폐지 추진대책』을 논의('03. 5. 6)하였으며 이때 법무부, 여성부, 국정홍보처, 법제처, 행정자치부, 문화관광부 등과 시민사회단체가 참여하는 『호주제폐지특별기획단』을 구성·운영할 것을 합의하였다.

나. 추진 경과

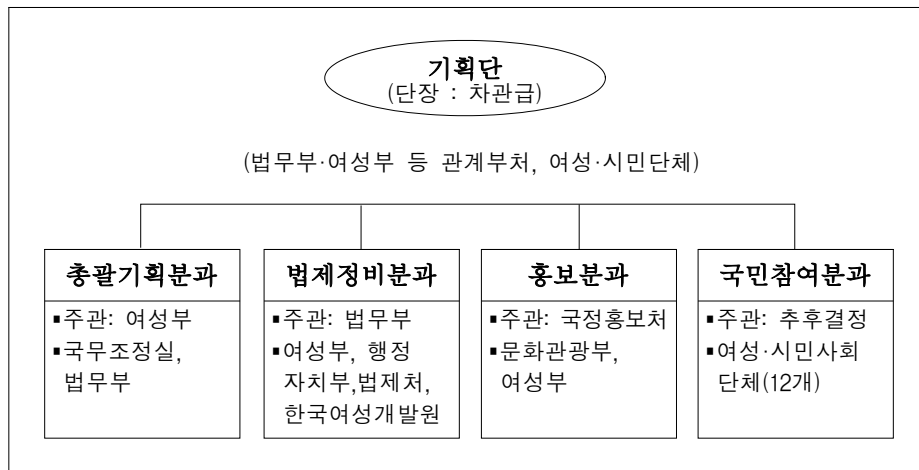
- ① '74년부터 호주제 폐지를 위한 민법개정이 거론되었으나, 일부만 개정됨
- '90년 호주상속을 호주승계로 변경하고, 호주권 대부분 축소
- ② '99년, '01년 UN 인권규약 감시기구에서 우리 정부에 호주제 폐지를 권고
- ③ '00년 9월 『호주제폐지를 위한 시민연대(호폐연)』 발족, 호주제 폐지를 위한 국회청원 등 활동 개시
※ 구성 : 가법, 여연, 여협, 호폐모, 민변 등 총 114개 단체
- ④ '01년, '03년 서울지방법원 서부지원과 북부지원에서 호주제 폐지에 관한 위헌법률심판을 제청, 헌법재판소 계류
※ 국가인권위원회는 호주제가 합리적 이유 없이 가족간의 종적 관계, 부계 우선주의, 남계혈통계승을 강제하여 인간으로서의 존엄과 가치, 행복추구권 및 평등권을 침해하므로 헌법에 위배된다는 의견을 헌법재판소에 제출('03. 3)

다. 목적

호주제 폐지에 대한 국민여론을 수렴하고, 관련법 개정안을 마련하며, 입법추진을 위한 공동협력을 전개하는 것을 목적으로 한다.

라. 구성

- ① 정부부처: 국무조정실, 법무부, 행정자치부, 문화관광부, 여성부, 법제처, 국정홍보처
- ② 여성·시민사회단체: 경제정의실천시민연합, 대한변호사협회, 대한YWCA연합회, 민주사회를위한변호사모임, 참여연대, 한국가정법률상담소, 한국여성단체연합, 한국여성단체협의회, 한국여성유권자연맹, 한국YMCA전국연맹, 호주제폐지를위한시민의모임, 환경운동연합
- ③ 연구기관: 한국여성개발원
- ④ 협의기관: 대법원



[그림 IV-1-1] 호주제폐지특별기획단의 구성

라. 활동

다음의 활동을 위하여 총괄회의 4회, 분과회의 총 6회를 개최하였으며, 홍보와 입법 활동에 있어서 전략적 방안을 마련하고 추진해 왔다. 분과별 활동은 다음과 같다.

1) 총괄기획분과: 여성부 차별개선국장을 분과장으로 하여 총 4명으로 구성

- ① 기획단 운영계획 수립 및 국민의식 실태조사 실시
- ② 분과별 역할 분담 및 추진상황 점검

2) 법제정비분과: 법무부 법무심의담당관을 분과장으로 하여 총 6명으로 구성

- ① 호주제폐지 관련 민법개정법률안 마련
- ② 호주제폐지 이후 호적대안 마련
- ③ 기타 관련법령 검토 및 정비방안 마련

3) 홍보분과: 국정홍보국장을 분과장으로 하여 총 4명으로 구성

- ① 호주제 폐해에 대한 대국민 홍보방안 마련
- ② 기획단 관련사항 대국민 공보

4) 국민참여분과: 총 12개 시민단체 대표로 구성

- ① 각 시민사회단체와 협조 네트워크 구축
- ② 반대예상 단체에 대한 설득 및 입법추진 지원

마. 회의

1) 1차 전체 회의 (2003. 5. 16)²⁷⁾

- ① 분과별 활동 계획
- ② 향후 입법 추진 방향 및 추진 전략

27) 여성부 호주제폐지특별기획단 회의자료(2003. 5. 16)

- 민법의 ‘호주제’ 규정 및 ‘호주’(혹은 호주를 기준으로 한 ‘家’) 관련 조문 개정
 - 자녀의 父家입적, 처의 夫家입적, 호주승계순위 등 호주관련 규정을 삭제한 민법개정안 마련(법무부)
 - 자녀의 父姓강제조항에 관하여도 논의
- 호주에 근거하지 않는 새로운 호적제도 개편방향 정립
 - 호적편제 대안 중 기본가족별 편제 및 1인1적 신분편제 등의 장단점, 학계 등 광범위한 의견 수렴(여성부·법무부)
 - 호주제에 대한 국민의식조사(여성부, 한국가정법률상담소)
 - 호주제 폐지에 따른 호적편제방안 연구(여성부 연구용역)
 - 새로운 호적편제 시행을 위한 소요비용 및 행정처리기간 등 산출(대법원 협조)
- 호주제 폐지에 따른 관련법령 정비방안 마련
 - 호적법, 가정폭력범죄의처벌등에관한특례법 등 700여개 관련법령 정비(법무부, 법제처 등)
 - 관련법령의 일괄 개정을 위한 ‘특례법’ 등 검토

③ 민법개정 추진시기

- 1안(민법은 연내 개정하고 호적편제대안 마련과 관련법령 정비는 유예기간을 두고 별도 추진)과 2안의 장 단점 검토

④ 홍보 방안

- 지역별·연령별·성별에 따른 홍보의 차별화 전략 수립
 - 중장년층에게 호소할 수 있는 설득논리 강화
 - 남아선호, 전통의식 강한 농어촌지역 집중
 - 젊은 층을 대상으로 한 사이버 홍보 강화
 - 여성·시민단체 활동과 연계하여 홍보 효과 극대화
- 호주제폐지를 위한 범국민 캠페인(여성부, 국정홍보처, 여성단체 등)
 - 방송 등 다양한 매체를 활용한 홍보전략 수립·추진
 - ‘NO호주제 사이트’ 운영, 지역별 여론 확산 운동 등 여성·시민사회단체와 연계하여 적극적 홍보활동 추진

- 범정부적 호주제 폐지 홍보 협조체계 구축
 - 호주제 폐지 필요성에 관하여 기획단 공동 언론 대응(법무부, 여성부, 국정홍보처, 문화관광부 등)
 - 공무원 직무교육, 남녀평등의식교육에 동 내용 포함(행정자치부 협조)
- 호주제 폐지관련 교육홍보자료(리플렛 등) 제작·배포
- 민법 개정안에 대한 공청회 개최(법무부, 여성부)

2) 2회 전체회의 (2003. 7. 8)²⁸⁾

① 국회 및 시민사회단체 주요활동

- 호주제 폐지 의원발의법안 국회 제출
 - 이미경 의원 등 52명의 국회의원이 공동으로 민법 개정안 국회 제출(5.27)
 - 주요내용: 민법상 호주제관련 규정 전면 삭제, 자녀의 姓은 부모협의로 정하되 형제는 동일한 姓을 쓰도록 하며, 자녀의 복리를 위해 姓을 변경할 필요가 있을 때에는 가정법원의 허가를 받아 변경할 수 있도록 함.
- ‘호주제 폐지 272’ 발족(호주제폐지를위한시민연대)
 - 국회에 제출된 호주제 폐지 의원발의법안의 조속한 심의를 촉구하기 위해 발족(5.27)
- 호주제 폐지 각계 릴레이 선언(여성연합 호주제폐지운동본부)
 - 법조계와 법학계 인사 133명(5.28), 지도자 51명 선언(6.11), 문화예술인 129명 선언(6.15)
- 호주제 폐지 및 대안 심포지엄 개최(한국가정법률상담소)
 - 국민의식조사 결과 발표 및 심포지엄 개최(6.5)

② 기획단 활동현황

- 입법추진관련
 - 법무부는 6월부터 호주제 폐지를 위한 『가족법개정특별분과위원회』 구성·운영중

28) 여성부 호주제폐지특별기획단 제2회 전체회의 자료(2003. 7. 8)

- '03. 7. 8. 법제정비분과에서 가족법개정분과위원회 운영 경과 및 입법방향 논의
- 호적대안 및 관련법령 정비를 포함한 정부법안 정기국회 제출 예정
- 홍보추진현황
 - 온라인 홍보 : 여성부 홈페이지, 위민넷에 호주제 폐지 배너설치 및 여연 NO호주제 사이트 개설(5월)
 - 홍보계획 수립, 홍보분과 및 국민참여분과에서 논의('03.6.10)
 - 홍보전략 민간컨설팅(국정홍보처 지원/6월): 대상별, 입법단계별 효율적 홍보전략 수립
 - 설명자료 준비 및 남녀평등교수요원 교육(6월): 남녀평등교수요원을 호주제 폐지 교육강사로 활용
 - 124개 옥외전광판 애니메이션 광고(국정홍보처 지원/7월~)
 - TV프로그램(SBS “여자가 좋다”) 제작 지원(7. 4. 방영)
 - 여성사 전시관 “가족과 호주제” 기획전(7. 4. 오픈)

③ 홍보전략 컨설팅 결과

- 전문기관 : 주)리엔에이치커뮤니케이션즈(LEE&H Communications)
- 컨설팅기간 : '03년 6월 한달간
- 홍보목표: 호주제 폐지에 대한 국민 관심과 올바른 인식 확산과 호주제 폐지 법안의 성공적 국회통과를 위한 국민적 지지 확보
- 홍보전략
 - 20대 후반-40대 유보 층(무관심층)의 관심 유도과 지지 확보
 - 수도권외 지역의 지지도 강화
 - 성공적인 폐지법안 통과를 위한 국민 공감대 형성 및 통과 후 부작용 최소화
- 실행 프로그램(안)

공통프로그램	유보층 대상	수도권외 지역민 대상	법안통과 전후
<ul style="list-style-type: none"> ▪타겟별 차별화 메시지 개발 ▪범국민 참여 캠페인 실시 ▪홍보 이벤트 <ul style="list-style-type: none"> -연극공연 -표어/슬로건 공모 ▪TV광고등 <ul style="list-style-type: none"> -TV광고 실시 -언론초청 설명회 -홍보물 공공장소 비치 	<ul style="list-style-type: none"> ▪온라인 프로그램 <ul style="list-style-type: none"> -이메일 릴레이 -인터넷 커뮤니티 활성화 -포털사이트 공동 캠페인 ▪제작물 및 기타 <ul style="list-style-type: none"> -예비군, 민방위 교육 연계 등 	<ul style="list-style-type: none"> ▪부녀회 대상 순회 설명회 ▪대학생 홍보단 구성 홍보 ▪지역언론, 사회단체 초청 설명회 	<ul style="list-style-type: none"> ▪전문가 그룹 선정 ▪청사진 발표 및 홍보 ▪온라인 개편 여론수렴 ▪주요 반대층 대상 설명회 ▪계기 청소년 대상 홍보

- 공통프로그램

- 타겟별 차별화 메시지 개발
- 호주제 폐지 백만인 서명 캠페인
- 홍보 이벤트 - 호주제 폐지 연극 공연
- 홍보 이벤트 - 표어 및 슬로건 공모
- TV광고 실시
- 언론인 초청 설명회
- 홍보물 공공장소 비치, 배포

- 유보층 (무관심층) 대상 프로그램

- 온라인 프로그램 - 이메일 릴레이, 인터넷 커뮤니티 활성화, 포털사이트 공동 캠페인
- 예비군, 민방위 교육 연계 홍보

- 수도권외 지역민 대상 프로그램

- 부녀회 대상 순회 설명회
- 대학생 홍보단 구성 홍보
- 지역언론, 사회단체 초청 설명회

- 법안 통과 전후 홍보 프로그램

- 전문가 그룹 선정, 활용

■ 법안 통과 후 홍보방안

④ 컨설팅 결과 검토 및 활용방안

- 이번 컨설팅은 예산제약에 관한 충분한 고려없이 이루어져 현실적으로 모두 추진하기에는 한계가 있음.
- 따라서 예산이 거의 수반되지 않거나 적은 예산으로 홍보효과를 극대화할 수 있는 사업은 최대한 추진하고 기타 예산소요 프로그램(TV 공익광고 등)은 내년에 추진하는 것이 타당
- 활용가능한 홍보 프로그램

■ <공통프로그램>中

- 타겟별 차별화 메시지 개발(라디오 홍보시 검토)
- 호주제 폐지 백만인 서명 캠페인(여연에서 NO호주제 사이트를 통해 공동협력사업으로 실시중이며, 국민참여분과 협조사항)
- 언론인 초청 설명회(정부시안 마련시)
- 홍보물 공공장소 비치, 배포(설명자료, 리플렛 7월/9월 배포)

■ <유보층(무관심층) 대상 프로그램>中

- 예비군, 민방위 교육 연계 홍보(국방부, 행정자치부 협조사항)

■ <수도권외 지역민 대상 프로그램>中

- 지역언론, 사회단체 초청 설명회(정부시안 마련시 “여성정책 설명회” 등과 연계 추진/국민참여분과 협조사항)

3) 4회 전체회의 (2003.11.06)²⁹⁾

① 법 개정 작업

- 6.4 법무부에서 『가족법개정특별분과위원회』를 학계·법조계 등으로 구성(위원장 성균관대 법학과 이승우 교수)
- 9차 회의를 개최하여 입법방향 논의 및 민법개정안 마련
- 8.23 ~ 9.3 민법개정안 관계기관 의견 조회

29) 여성부 호주제폐지특별기획단 제4회 전체회의 자료(2003. 11. 6)

- 9.4 ~ 9.24 입법예고
- 9. 25 여성부·법무부 공동 공청회 개최
- 10. 28 국무회의
- 11. 6 국회제출

② 민법개정안의 국회통과를 위한 노력

- 국회
 - 국회 법사위·여성위 위원 면담 및 보좌진 설명
 - 전체 국회의원 대상 호주제 폐지 설명자료 배포
- 각 정당
 - 4당 정책위 의장과 간담회 개최
 - 4당 법사·여성분야 전문위원 및 국장 설명회

③ 호주제폐지에 대한 공감대 확산을 위한 대국민 지속 홍보

- 민법개정안 설명 만화 제작·배포(11월중)
- 동영상테이프 배포(11월중)
- 기타 대국민 설득을 위한 다양한 홍보 실시(계속)

바. 기획단 운영에서 여성부의 역할

여성부는 기획단 회의 개최를 위하여 회의 안전 마련 등 행정적으로 지원하고 전체 기획단의 간사부서 역할을 한다.

사. 분석

여성부가 주관하는 호주제폐지특별기획단은 현행 법률에서 가장 여성 차별적이라고 할 수 있는 부분인 호주제와 관련한 내용에 대하여 국민에게 널리 알리고 호주제 폐지를 위한 사회적 공감대를 형성하며 그 폐지에 따른 대안을 마련하기 위하여 설치한 것으로 상당히 중요한 의미를 갖는다. 이제까지 호주제의 폐해가 속속 드러났고 여성계에서 호주제 폐지를 위하여 오랜 동안 강도 높은 활

동을 지속적으로 전개해 왔다는 점을 감안하면 이 같은 기구를 올해서야 설치하였다는 것은 늦은 감이 있다. 그럼에도 이 시도가 가지는 의미가 막중하기에 설치 당시부터 많은 관심과 기대가 있었다. 설치 한지 불과 몇 달 안에 여러 차례의 회의와 연구 및 홍보 활동 등 체계적이며 다양한 활동이 이루어 졌다는 점에서 특기할 만 하다. 특히 정부의 민법 개정안이 국무회의를 통과하여 올 11월 국회에 제출되도록 하는데 본 기획단의 역할이 상당히 기여한 것으로 평가된다.

이 같은 긍정적인 평가에도 불구하고 아쉬운 점이 있다면 동 기획단이 호주제 폐지에 대하여 서로 입장이 다르고 이해가 엇갈리는 집단들을 결집하여 정책대화를 통하여 이해를 조정하고 공감대를 이루어 나갔다고보다는 이미 호주제 폐지의 취지를 이해하거나 그에 대하여 비교적 우호적인 입장을 가진 주체들을 중심으로 구성되었다는 점이다. 참고로 당초 변협이 참여하였으나 2003년 5월 16일 전체회의 이후 호주제 폐지에 관한 협회 의사가 확정되지 않았다는 이유로 불참 통보한 바 있다. 이 같은 주제를 다룰 경우에 정책네트워크를 통하여 입장을 달리하는 집단들을 조율해 나가면서 서로 학습효과를 거두고 공감대를 형성하는 경험을 축적할 필요가 있다.

아울러 기획단 안에는 각기 다른 역할을 하는 분과들이 구성되어 있는 만큼 각각을 운영하는 분과장과 간사들을 중심으로 서로의 경험을 교류하고 운영상 애로사항을 파악하며 성공적인 운영을 위한 전략을 마련하는 기회를 가질 필요가 있겠다.

2. 여성부 성매매방지대책기획단

가. 추진 배경

최근 성매매 시장규모가 확대됨에 따라 이와 관련된 피해자의 인권 유린과 국가 이미지 실추의 우려가 높아지고 있다. 특히 성매매 집결지역 종사여성에 대한 감금·인신매매·금전착취 등 여성인권유린 사례가 증가하고, 온라인을 통한 10대 성매매 등 청소년 성착취도 증대하며 유흥업소 외국인 여성의 인권침해 심각

하다. 이에 2002. 2월 범정부 차원의 ‘성매매방지 종합대책’을 수립·추진하라는 대통령 지시에 따라, 성매매방지종합대책을 수립(2002.6)하였다. 그러나, 여성부가 주관하는 유관기관 회의 형태로는 추진 및 조정기능이 미흡하다는 판단과 함께 보다 강력한 제도적 장치가 요구되었다.

2003. 4월 대통령 업무보고시 여성부에 성매매 대책 역점추진 지시가 있었고, 그에 따라 범 정부차원의 성매매방지 업무를 수행하기 위해서는 총괄적인 업무 조정, 지원 및 평가가 필요하므로 국무총리 산하에 『성매매방지 기획단』을 설치하여(국무총리지침, 2003.6.20) 이 문제에 대한 범정부차원의 보다 근본적이고 실효성 있는 중장기 종합대책을 마련하여 성매매대책을 추진하고자 하였다.

나. 추진경과

- ① 2001. 1. 여성부 신설로 보건복지부에서 성매매방지업무 이관
- ② 2001. 6. 성매매관련 국민의식조사 실시
 - ※ 『윤락행위등방지법』에 대한 인지도 및 법개정 방향
- ③ 2001. 12. 성매매방지대책 수립을 위한 정책연구
 - ※ 성매매방지를 위한 법·제도개선방안 연구
 - ※ 성매매방지를 위한 국외 대안사례 연구
 - ※ 성매매실태 및 성산업의 구조에 관한 연구
- ④ 2002. 2. 성매매방지대책 수립에 대한 대통령 지시
- ⑤ 2002. 2. 관계부처 합동작업팀 구성·운영
 - ※구성 : 여성부 차관(팀장) 및 관련부처의 국장급 공무원
- ⑥ 2002. 6. 성매매방지종합대책 수립
- ⑦ 2002. 12 대통령 공약사항 중 “국무총리 산하에 성매매방지 종합대책기구 마련” 포함
- ⑧ 2003. 2. 대통령직 인수위원회에서 국무총리 산하에 『성매매방지 종합대책기구』를 마련토록 국정과제 선정
- ⑨ 2003. 4. 여성부, 대통령 업무 보고시 성매매방지 대책 수립 지시 하달
- ⑩ 2003. 6. 『성매매방지대책기획단』 구성·운영 계획 수립

⑪ 2003. 7. 24 『성매매방지대책기획단』 실무작업팀 1차 회의

다. 성매매방지기획단 구성 및 운영³⁰⁾

1) 구성 목적

성매매를 범 정부차원에서 대처하기 위해 국무총리 산하에 『성매매방지 기획단』을 설치하여, 성매매에 대한 종합적이고 실효성 있는 중장기 대책을 마련코자 함.

2) 기본방향

- ① 성매매 행위의 예방과 홍보, 단속과 처벌, 피해자 보호와 지원 측면에서 실효성 있는 종합대책을 마련
- ② 중앙행정기관, 지방자치단체, 언론, 종교계, 시민단체들간의 긴밀한 협조와 참여를 통해 범정부적 추진
- ③ 각 부처에서 추진하고 있는 성매매방지업무에 대한 총괄 조정, 연계·평가 기능을 강화하여 정책집행의 시너지 효과 극대화

3) 기획단 기능

- ① 중장기 성매매방지 종합대책 수립
 - 2007년까지 성매매를 획기적으로 줄일 수 있는 구체적이고 실현가능한 로드맵과 액션플랜을 마련
- ② 성매매방지를 위한 제도와 법령 정비
- ③ 중앙행정기관과 지방자치단체의 성매매방지 관련 중요 정책 조정, 지원 및 평가
- ④ 기타 성매매방지 종합대책 수립에 관한 중요사항

30) 성매매방지기획단 구성 및 운영방안(국무총리지침, '03.6.20)

4) 추진체계

① 『성매매방지 기획단』(비상설) 설치

- 국무총리 산하에 관계 부처 국장, 민간 전문가 등으로 구성되는 민·관 합동 대책기구
 - 단장 : 국무조정실 사회수석조정관, 강지원 변호사
 - 부단장 : 여성부 여성정책실장
 - 위원 : 전문가 및 시민단체 대표
 - 정부 : 국무조정실, 청소년보호위원회, 교육인적자원부, 법무부, 행정자치부, 문화관광부, 보건복지부, 노동부, 정보통신부, 여성부, 경찰청, 서울시의 국장급 공무원 12명
 - 민간 : 학계, 종교계, 시민단체 등 관련 전문가 12명(단장포함)
 - * 간사 : 행정간사(여성부 권익증진국장)

② 『성매매방지 기획단』 내에 『실무작업팀』 구성·운영(명단 : 참고 1)

- 기능 : 분야별 중점 추진과제 선정 및 계획(안) 작성
- 총괄·법제팀, 예방·보호팀, 단속·처벌팀 등 3개팀 구성
 - ※ 각 팀별 연구간사 선임
- 팀장은 국장급으로 하고, 팀원은 관계 부처 과장급 공무원 및 민간 전문가 등으로 구성

5) 운영계획

① 기획단

- 분기별 회의 개최 원칙
- 실무작업팀의 대책방안 및 연구결과 등 검토

② 실무작업팀

- 분야별 중점 과제 선정 및 활동 계획 수립
- 기획단에 상정할 안건의 작성 및 검토·조정, 전문적인 조사·연구 등

- 기획단 회의 전 정기 또는 수시회의 개최

※ 실무작업팀별 소관 사항

① 총괄 및 법제팀

- 성매매방지대책의 중장기 추진계획 마련
- 부처별 성매매방지종합대책 재검토 및 개선안 마련
- 부처별 성매매방지종합대책 추진현황 총괄·조정 및 점검평가
- 『성매매방지법』(가칭) 제정 등 성매매방기관련 법령 정비

② 예방 및 보호팀

- 성매매문제에 대한 대국민경각심 고취 방안 마련
- 학교 성교육 활성화, 성매매예방교육 전문가 양성방안 마련
- 접대문화 개선 등 건전한 성문화정착 방안 마련
- 국제적 성매매 예방 및 외국인 피해자 보호 방안 마련
- 성매매피해여성에 대한 보호 및 사회복귀 지원 확대

③ 단속 및 처벌팀

- 성매매 단속·처벌 실태 점검 및 합동단속체계 구축
- 성매매관련업소의 효율적 단속 방안 마련
- 성매매관련범죄 처벌의 실효성 확보방안 마련
- 취약지역 종사여성의 안전관리 강화방안 마련

라. 실무작업팀 회의 결과

1) 회의개요 (2003. 7. 24)

<참석자>

- 정부(9개 부처, 12명): 법무부, 교육인적자원부, 행정자치부, 보건복지부, 서울시, 경찰청, 청소년보호위원회, 국무조정실, 여성부
- 민간위원(8명): 여성개발원, 대학, YMCA, 사랑의가정연구소, 형사정책연구소, 여성단체연합, 여성단체협의회, 기지공동체 등 관계자

2) 주요 논의 내용

① 성매매방지관련 기구의 연계·조정 방안

- 법무부등 4개 기관에서 성매매방지를 위한 자문기구를 별도로 설치한 바, 민간위원이 중복되고 논의사항이 동일한 내용이 있어 동 기획단과의 연계 방안 협의
 - ※ 법무부 『여성인권보호를 위한 TF, 성매매분과』, 서울시 『성매매방지정책협의회』, 여성부 『성매매방지대책자문단』, 청소년보호위원회 『정책자문위원회, 성문화분과위원회』
- 논의결과
 - 기획단과의 연계 가능성에 대해 모든 기관이 동의
 - 필요시 통합회의 등을 통해 효율성 제고 모색 필요

② 성매매방지법관련 추진 방향

- 현재 국회에 ‘성매매알선등행위의처벌및방지에관한법률’(이하 ‘처벌법’) 및 ‘성매매방지및피해자보호등에관한법률’(이하 ‘보호법’)이 계류
 - 지난 7.1 법제사법위원회 법안심사소위 공청회 개최
 - ※ 일부 조항에 대해 법무부 문제 제기
- 논의결과
 - 처벌법 및 보호법의 연내 제정 추진 합의
 - 이견이 있는 조항에 대해 법무부에서 8월중에 국회 법사위에 조문형태로 의견 제시 예정
 - 단, 법무부가 추진중인 성범죄 통합법 제정(성폭력, 성매매 및 스토킹관련 처벌 및 보호 관련법률)은 중장기 과제로 설정하여 추진 유보

③ 팀별 주요 과제 논의

- 총괄·법제팀 : 특별조사단 설치 방안
- 보호·예방팀 : 성매매여성 보호 및 자활 지원 방안
- 처벌·단속팀 : 성매매 특별수사전담반 설치 방안 검토

④ 기타 논의

- 국무총리 산하 기구로서의 기획단의 향후 추진 방향 및 확고한 정책적 의지 표명이 필요
- 인터넷과 모바일을 통한 성매매가 새로운 유형으로 급증하고 있으므로 이에 대한 대책마련을 위해 정보통신부를 참여시키고, 서울시는 예방 및 보호 팀으로 조정

마. 회의 안건

1) 안건1: 성매매에 대한 정책적 입장 및 대응방향

① 정책의 목표와 방향

- 성매매방지대책의 목표를 어디에 둘 것인지 여부
- 성매매방지대책 적용의 우선 순위 설정
 - 여성인권침해가 심각한 전업형은 단계적으로 폐쇄 시키고, 겸업형과 인적매개형·전자매체형은 알선업자를 강력히 처벌하며, 강화된 탈성매매 여성지원책을 겸한 대책을 마련하는 방향으로 추진하는 것의 타당성 여부 검토

② 관련부처의 정책적 의지와 집행 담보

- 대책마련 이후, 관련부처나 자치단체가 강력하게 집행하도록 제도적 장치를 마련하는 문제
 - ※ 국무조정실의 평가기능 활용 가능
 - ※ 연례 또는 정기보고서 발간 및 언론에 공표 방안 등

③ 성매매 관련 정책적 입장

- 각국의 입장
- 우리나라 정책의 기존 입장
 - 금지주의 채택
 - 현행 윤락행위등방지법은 윤락행위자 및 상대방을 함께 처벌하는 쌍벌주의 채택

- 최근의 정책적 입장

▪ 여성주의적 시각을 내포한 금지주의

‘윤락행위’의 개념 폐기, 성매매로 규정

·성매매를 ‘여성에 대한 남성지배의 결과로 인한 심각한 인권침해’로 규정하고, ‘성매매에 유입된 여성은 동의 여하를 불문하고 피해자’로 보는 여성주의적 시각을 기존의 금지주의에 가미한 절충적 입장으로 가고 있는 추세

④ 성매매 시장의 구조

- 업소형

▪ 전업형

▪ 겸업형

- 비업소형

▪ 인적매개형

▪ 전자매체형

▪ 직거래형

2) 안건2: 실무작업팀별 중점 과제

① 정책의 기본 방향

- 성매매방지대책의 효율성을 제고하는 제도적 장치 마련
- 성매매피해여성에 대한 보호 및 종합적 자활지원
- 성산업 확산방지를 위해 중간알선업자에 대한 통제 강화
- 수요측면에서의 성구매자에 대한 처벌 및 예방 강화

② 총괄·법제팀 과제 : 특별조사단 설치 방안 검토

- 주기적인 성매매 실태파악을 위한 특별조사단 설치
 - 성매매관련 전국적인 실태조사 및 보고서 작성
 - ※ 성매매관련 범죄 실태 및 변화 추세 파악
 - ※ 피해자 인권침해 및 피해자 지원상황 파악
 - 지자체의 성매매방지 및 보호활동 조사 및 보고서 작성

※ 성매매 방지대책의 실효성 평가

※ 피해자 보호대책 및 실효성 평가

→ 조사단의 구성 및 운영방안과 향후 일정 마련

③ 보호·예방팀 과제 : 성매매여성 보호 및 자활 지원 방안

- 성매매집결지역 종사여성에 대한 보호 및 지원 방안
 - 지역개발정책과 연계한 성매매여성 보호·지원 대책 마련
- 성매매종사여성에 대한 종합적인 지원 대책 마련
 - 자활을 위한 종합지원체계 마련
 - 성매매종사여성의 탈 성매매 및 자립 지원 방안
 - 피해여성보호 및 지원에 필요한 재원 확보 방안

④ 처벌·단속팀 과제 : 성매매 특별수사전담반 설치 방안 검토

- 법률 집행력 강화를 위한 특별수사전담반의 설치
 - 성매매의 효과적 단속 및 처벌을 위한 수사 활동 강화
 - 법령 및 관계기관의 협력체계를 통한 성매매 혐의업소의 통제
 - 성매매범죄 단속·처벌 기여자에 대한 승진 및 포상 등 인센티브 제공
- 피해자 인권보호 및 성매매 입증력 확보를 위한 수사지침서 마련
 - 관련법령 및 수사기관과 관련단체의 정보수록
 - 피해자의 인권보호 체크리스트 작성
 - 성매매 및 인신매매 관련 범죄여부 체크리스트 작성

3) 안건3: 성매매방지를 위한 민관 협력 방안

① 성매매방지를 위한 NGO 활동

- 여성단체
 - 탈성매매 현장구조활동 및 전국 네트워크 구축: 새움터, 막달레나 집, 대구 여성회, 한소리회, 경기 1366
 - 성매매알선업자 처벌 강화를 위한 입법 청원: 한국여성단체연합
 - 지역별 성매매실태조사 실시: 광주 여성단체연합, 부산 살림

- 사이버 음란문화 반대운동 추진: 청주 YWCA, 여성중앙회
- 종교 및 시민단체
- 성매매거절 10만 남성서약운동 추진: 사랑의 가정연구소, 부산 호산나교회
- 기업 접대문화 개선 운동 추진: 접대문화 개선관련 의견 수렴 '사이버 토론방' 운영(경실련)

② 민관 협력 방안

- 지자체별 현장감시단 구성·운영
- 구성: 여성계, 종교계, 청소년 유관단체 및 해당지역 공무원(경찰) 등 민관 합동으로 구성
- 기능: 성매매우려 업소 감시활동 및 고발
- 구성 시기: '03. 12.
- 여성계 및 종교계의 04년도 중점사업을 성매매방지로 선정
- 단체간 연대 방안 모색
- 성매매 및 음란사이트 민간감시단 활동 지원
- 한국 사이버감시단 및 학부모정보감시단 등 NGO 활동 지원을 위한 관련 부처 예산 확보 방안 모색

4) 안건4: 종합대책 마련을 위한 세부 추진일정

① 기획단 및 실무작업팀 회의 운영 방식

- 회의 내용 및 결과의 공개 범위
- 회의 개최 주기 및 운영 방식

② 과제 선정 및 개발을 위한 세부 일정(2차회의까지)

- 실무작업팀별 중점과제 선정 및 과제 제목 제출: 8월 10일
- ※ 1개 부처에서 최소 1개 이상의 과제를 취함
- 중점과제에 대한 세부추진계획 제출: 8월 31일
- 중점과제에 대한 팀별보고회 및 조정회의 개최: 9월 9일
- 팀장 및 연구간사 합동회의 개최: 9월 19일

- 실무작업팀 2차 전체회의 개최 : 9월 24
- 성매매방지기획단 2차 회의 개최 : 9월 30일
- ※ 중장기 성매매방지 종합대책(안) 마련

바. 성매매방지기획단 1차 회의³¹⁾

1) 참석자 : 20명

- 정부(10개 부처)
 - 법무부, 교육인적자원부, 문화관광부, 정보통신부, 보건복지부, 서울시, 경찰청, 청소년보호위원회, 국무조정실, 여성부
- 민간위원(10명)

2) 주요 논의 내용

- 성매매에 대한 정책 목표 및 방향
 - 참여정부의 성매매장지에 대한 단기 및 장기 목표를 설정하고, 2007년까지 이루고자 하는 전체 Road Map을 제시해야 함
 - 성매매의 정확한 실태 파악이 최우선 과제임
 - 성매매문제 해결을 위한 이전의 정책 분석이 필요함
- 실무작업팀별 중점 과제
 - 국회 계류중인 성매매관련법 및 관련법제 정비를 위한 연구
 - * 기초생활보장법, 사회복지법, 출입국관리법(외국인성매매) 등
 - 탈성매매여성에 대한 지원책 강화 방안
 - * 특단의 전업 프로그램 개발 등
 - 성매매예방을 위해 남성에 대한 문화적 대책 및 교육 방안
 - * 언론의 협조 방안 마련
 - 접대문화 개선을 위한 과제
 - 현행 성매매 단속·처벌의 문제점 및 실패 사례 분석 과제

31) 여성부 성매매방지기획단 1차회의자료 (2003.7.30)

* 성과 및 실패 원인 등에 대한 연구팀 운영 필요

- 기타 논의 사항

■ 기획단 회의는 격월 개최를 원칙으로 하되, 필요시 수시 개최

* 9월까지의 세부 추진 일정 합의

■ 국방부 및 재정부 추가 검토

3) 향후 조치 사항

① 성매매방지 중장기 종합대책을 연내에 마련하기 위해 적극 추진

- 2차 성매매방지기획단 회의 개최(9월말)

* 팀별 대책방안을 수립하여 기획단 2차 회의시 보고토록 진행

② 1차 기획단 회의에서 제시된 과제 및 부처별 제출 과제(8.10)를 검토하여 실무작업팀별 과제로 선정

사. 분석

성매매방지 및 피해자 보호는 참여정부의 12대 국정과제 중 ‘국민통합과 양성평등의 구현’ 아래 포함된 핵심 문제인 ‘5대 차별해소를 통한 평등사회 구현’과 ‘양성평등사회의 구현’ 중 후자의 세부 정책과제 중 하나이다. 여성부는 이를 2003년도의 당면 현안 과제 중 하나로 설정하고 역점을 두어 추진해 왔다. 이 같은 상황에서 성매매 방지와 관련된 정책을 범정부 차원에서 일관성 있게 추진하기 위하여 구성된 동 기획단은 국무총리실 소관으로 비교적 높은 위상을 가지고 있다. 이 기획단은 법무부, 교육인적자원부, 행정자치부, 보건복지부, 서울시, 경찰청, 청소년보호위원회, 국무조정실, 여성부 등 정부의 관련 부처 및 기관과 다양한 시민·종교단체들을 결집함으로써 각 부처에서 추진하고 있는 성매매 방지업무에 대한 총괄 조정, 연계·평가 기능을 강화하여 정책집행의 시너지 효과 극대화하고자 한다. 성매매방지기획단은 성매매에 대한 종합적이고 실효성 있는 중장기 대책을 마련한다는 구체적인 목표를 설정하고 있으며, 활동 내용도 실무팀에 따라 법제화, 예방 및 보호, 단속 및 처벌 관련 활동별로 구체화하고 있는

등 정책네트워크 운영상의 기본 요건을 갖추고 있다. 그러나 현재 동 기획단의 구성원을 이루는 이들 뿐 아니라 성매매 산업에 관련된 당사자들도 참여한다면 보다 실효성 있는 정책네트워크로 기능을 할 수 있을 것이다. 아울러, 성매매 방지는 중앙정부 뿐 아니라 지방정부의 적극적인 참여가 관건이므로 동 기획단안에 지역차원의 네트워크와의 연결고리를 두는 것이 필요하다.

3. 경기도 여성인적자원협의체

가. 추진배경

경기도는 21세기 지식정보화시대를 맞아 여성의 체계적인 인적자원개발을 위해 『경기여성인적자원개발 종합계획』을 수립하였다. 이 계획에는 여성인적자원개발의 실효성 있는 추진을 위해 경기여성인적자원개발 협의체를 설치하는 계획을 포함하고 있다. 도 여성정책국은 여성인적자원개발과 관련한 행정체계가 부서별, 기관별로 분산되어 있어 이를 연계하여 상호 협조 추진할 수 있는 체계 구축이 필요하다는 판단과 『경기여성인적자원개발 종합계획』의 구체적인 실천을 위하여 관련기관 및 부서와의 긴밀한 협조를 위하여 관련기관 및 부서가 참여하는 별도의 협의·조정기구 설치 필요하기에 동 협의체를 설치하기로 하였다. 사실상의 기구의 성격은 협의체이지만 원활한 운영과 재원조달의 법적 근거가 필요하다는 판단 아래 그 근거를 경기도여성발전조례에 두어, 경기여성발전위원회의 분과위원회 형태로 설치하기로 하였다. 이에 여성정책국에서 설치(안)을 마련하여 경기도 여성발전위원회에 2차례에 검토를 받아 시행하게 되었다.

나. 법/제도적 근거

1) 경기도여성발전기본조례 제23조 제4항(구성)

위원장은 특정분야의 전문성을 요하는 안건을 심의하기 위하여 필요한 경우

에 관련분야 전문가를 당해 안건의 심의가 끝날 때까지 위원회 정수 외의 특별 위원으로 위촉할 수 있다

2) 경기도여성발전기본조례 제26조(분과위원회)

위원회의 소관사항을 분야별로 연구검토하기 위하여 분과위원회를 구성·운영 할 수 있다

3) 『경기여성인적자원개발 종합계획』중 정책과제로 포함되어 있다.

다. 추진 개요

1) 기 구 명: 경기도여성발전위원회 인력개발분과위원회

2) 운용기간: 2003~2007(5년간)

3) 인적구성: 3개 분과위원회별 관련 행정부서(기관) 및 전문가

4) 운영방식: 경기도여성발전위원회 운영방식에 준함

※ 분과위원회별 회의는 연 2회 이상 개최를 원칙으로 하되, 상반기는 별도 개최, 하반기는 각 분과위원회의 통합개최를 원칙으로 함.

5) 주요기능

- 『경기여성인적자원개발 종합계획』에 따른 기관별·부서별 추진일정 수립
- 물적·인적자원의 교류와 연계활용
- 여성인적자원개발 간의 기능 조정 검토
- 여성인적자원개발과 일반인적자원개발기관간의 기능 정비 방안 검토
- 여성인적자원개발 관련 정책과제 개발 및 자문

6) 향후일정(2003년 상반기)

- 경기여성인적자원개발 추진의 필요성과 중요성에 대한 인식 공유 및 시행 계획 수립논의를 위하여 워크숍 개최 : 2003. 6.
- 수시회의 개최로 연계성 확보

라. 분과별 소관과제 및 분과위원

1) 1분과

① 소관 과제: 정규교육과정에서의 여성인적자원 개발

〈정책과제〉

- (a) 여학생기초교육지원 강화
- (b) 학교에서의 진로교육 강화
- (c) 여학생 진로상담 및 체험체제구축
- (d) 여학생을 위한 특수미니고등학교 설립

② 위원명단(안) : 10명

- 관계전문가: 2인
- 유관기관: 교육인적자원부 여성교육정책담당관, 도 의회 의원, 도 교육청 중등교육과, 도내 특수학교 1개소, 중등학교 중 진로상담 모범실시 학교 1개소
- 도 관계 공무원: 문화정책과 과장, 여성정책과 과장

2) 2분과

① 소관 과제: 경기전략산업부문의 여성인력양성, 여성취업자 및 취약계층 여성 인적자원 개발방안

<정책과제>

- (a) IT관련 여성직업전문학교신설을 통한 여성기술인력집중양성
- (b) 지식기반서비스업 분야의 여성인력 육성 촉진
- (c) 경기전략산업부문의 여성인력양성 방안
- (d) 여성 기술인력의 벤처창업 지원방안
- (e) 취업희망 여성에 대한 인적자원개발 기회의 확대
- (f) 경기도여성에게 다양한 직업교육 서비스 공급
- (g) 경기여성의 취업촉진을 위한 인적자원 개발기회확대
- (h) 여성취업자에 대한 인적자원개발 정책과제
- (i) 여성장애인에 대한 인적자원 개발
- (j) 여성노인의 취업능력개발 및 활용확대

② 위원명단(안): 16명

- 관계전문가: 3인, 한국여성경제인협회 경기지회
- 유관기관: 수원상공회의소, 중소기업지원센터, 노동부 성남지방노동사무소, 여성인력개발센터
- 도 관계 공무원: 중소기업지원과 과장, 고용안정과 과장, 여성정책과 과장, 가정복지과 과장, 장애인복지과 과장, 제2청사 여성복지과 과장, 여성능력개발센터 소장, 도립 직업전문학교 교장

다) 3분과

① 소관 과제: 여성인적자원개발기관의 활성화 방안

여성인적자원개발 및 활용인프라 구축

<정책과제>

- ① 여성인적자원개발기관의 기능조정 방안
- ② 교육훈련프로그램의 질적 확충방안
- ③ 여성인적자원개발기관의 고객서비스 강화방안
- ④ 여성인적자원개발 헤드쿼터 설치방안
- ⑤ 여성인적자원개발 행정 체제의 정비 및 강화
- ⑥ 여성인적자원개발관련 정보네트워크구축
- ⑦ 여성인적자원관련 정보 및 통계생산

② 구성: 12명

- 관계전문가: 3인
- 유관기관: 여성부 정책2담당관실, 경기지방중소기업청 창업담당, 경기도 (노동부산하)직업훈련기관, 부천문화재단 고양여성인력개발센터
- 도 관계 공무원: 정책기획관, 정보통신담당관, 여성정책과 과장, 여성회관 관장

마. 추진체계

- 1) 여성발전위원회: 분과별 관련 전문가 2인씩 파견, 여성발전위원회와 인력개발분과 위원회와의 업무연계 유지
- 2) 인력개발분과위원회: 분과별 소관과제 업무분장 및 시행계획 수립, 해당 기관에서 구체적 시책화, 진행과정 점검 등
- 3) 도 여성정책과: 여성인적자원개발 추진 및 분과위원회별 운영상황 총괄

바. 기대효과

- 1) 인적자원개발 기관간 긴밀한 협조관계유지로 효율적인 추진에 기여
- 2) 각 부서(기관)별 특성을 감안한 원활한 추진 가능
- 3) 인력 수급 변화에 효율적 대처

사. 주요 활동

- 1) 워크숍 개최

① 취지

21세기 지식정보화시대를 맞이하여 체계적인 도내 여성인력자원개발을 위하여 수립한 『경기여성인적자원개발종합계획』의 실효성 있는 후속조치를 하고자 실질적인 추진을 담당할 유관기관·부서 관계자들을 경기도여성발전위원회 인력개발분과위원으로 위촉참여토록 하였는바, 이 위원들이 HRD의 이해와 앞으로의 추진방향 등에 대한 논의를 하기 위하여 워크숍을 개최하였다.

② 내용

- 분과위 설치배경 및 경과보고
- 『경기여성인적자원개발종합계획』 개요설명
- 분과별 워크숍(분과장 선출, 소관과제 추진방안, 향후 운영방향 등 논의)

③ 분과별 회의결과

- 제1분과
 - 추진과제의 우선순위 선정
 - 올해, 또는 2004년 상반기까지의 우선추진 과제 선정
 - 경기도와 도교육청이 공동으로 할 수 있는 사업 선정
 - 현재 두 기관에서 각각 하고 있는 프로그램은 어떤 것이 있는지 현황과 문제점 파악
 - <도교육청 진로정보연구원>의 연구원을 참여시킬 것을 제안
 - 여학생을 대상으로 원하는 것이 무엇인지 선정하고 선도학교에 대해서 지원
 - 서포터즈 그룹 개발
 - 미니특성화고교 신설 필요
 - 조리학교, 애니메이션, 미용 등 수준 높은 전문가를 양성할 수 있도록 함
 - 기타
 - 초·중·고 여학생 뿐 아니라 기능대학, 전문대학 이상의 여학생도 함께 할 수 있도록 사업범위 확대
 - 학교에서 실제로 하고 있는 것이 무엇인지 프로그램 실태조사
 - 성 인지적 직업지도를 잘 하고 있는 외국사례 벤치마킹

- 여성 선·후배 만남 및 성공한 CEO와의 만남 등 다양한 이벤트
- 제2분과 회의결과
 - 분과 소위원회의 역할 정립
 - 정책과제에 대한 추진여부 검토 작업과 부서(기관)간의 조정, 실질적 추진과 협력 기능
 - 추진가능성 여부를 우선 판단
 - 실현가능성, 현실적 타당성, 예산 확보 가능성 등을 토대로 추진과제 선정
 - 과제별 추진부서에서 판단
 - 단기-중기-장기 과제 선정필요
 - 경기도 추진부서에서 단독으로 추진할 수 있는 과제와 협력부서(기관)와 공동으로 해야 할 과제로 분류
 - 제시되어 있는 과제를 모두 다 추진하기는 어려울 것이므로 추진가능한 과제와 폐 기해야 할 과제로 분류
 - 정책 소관과제 추진여부 검토(여성IT직업훈련학교 신설 필요성)
 - 참석자 대다수가 신설하는 것에 반대(예산의 비효율성, 중복투자의 문제 등)하고 기존 여성관련 인력개발기관을 활용해야 한다고 생각(여성회관, 여성인력개발센터, 여성능력개발센터의 cyber IT과정 신설 추진 중)
 - 기존 기관에서 IT관련한 훈련을 시키기 미비한 사항이 있으면 이를 지원하는 것이 바람직
 - IT교육과정의 수준은 다양함(초급, 중급, 고급). 이 중 어느 수준에 목표를 두고 하느냐를 분명히 해야 기관간의 효율적 운영이 가능함. 취업가능성과도 관련된 사항
 예) 여성회관, 여성근로자복지센터에서 기초교육을 담당하고 여성능력개발센터, 여성인력개발센터에서 고급 전문인력 양성에 목표를 두고 운영하는 역할분담 방식
 - IT관련한 교육은 공공기관이나 사설 민간학원에서 상당히 많이 이루어지고 있음. 이에 대한 정확한 실태파악이 되어야 무엇이 필요한지 해답이 나올 것임
 → 실패파악 했으며, 노동부나 상공회의소에서 운영하고 있는 ‘직업전문

학교, 기능 대학'은 30~40대 기혼여성들이 입학하기도 어렵고, 그 과정을 지속해 내기가 매우 힘든 특성을 가지고 있음.

→ 입학을 위해 수능시험을 봐야 하고, 대부분 20대 초반의 미혼 젊은 학생들과 함 께하는 것은 쉽지 않음. 여성능력개발센터처럼 30~40대 전 업주부를 대상으로 기관 의 문화와 구조를 만드는 것은 중요함.

■ 차기 회의 과제 부여

- 추진부서는 해당 과제에 대한 추진여부 검토하여 중앙정부/지방정부 차원에서 할 수 있는 것 파악해 올 것
- 추진부서는 항목별 관련한 상세한 데이터를 가지고 추진과제로 선정할 것인지, 혹은 폐기할 것인지 결정
- 추진부서는 금년 내에 실행가능 한 것 우선 선정
- 위원들이 모두 소관과제에 대해 재검토를 해 보고, 이에 대한 아이디어, 제안사항 등을 여성정책과로 보내주기 바람

- 제3분과 회의결과

- 정책과제 중 헤드쿼터기능을 어느 기관에서 수행할 것인가는 관련기관간의 심층적인 논의가 필요함
 - 능력개발센터에서 진행 중인 취업전문센터와 (가칭)경기여성개발 및 도 여성회관 등 신설 또는 운영중인 기관간의 역할이 중복되지 않도록 충분한 논의
- 과제 대부분이 도(여성정책부서)에서 추진할 사항으로 분과위가 어떻게 지원·자문하는 지에 대한 입장 정리가 필요
 - 본 분과위 과제성격상 재정 및 조직의 확충이 전제되어야 하는 사항으로 세부과제의 우선순위를 고려 추진하는 것이 바람직할 것임
- 차기 회의시 소관기관에서 추진할 수 있는 과제에 대하여 보다 깊이 연구하고 발표하기 바람
- 본 분과위 운영이 활성화 되어야 과제수행이 원활히 이뤄질 것이므로 주기적인 위원회 개최가 바람직함

- 향후 추진계획

- 분과위 별 분과장이 선출되었으므로 분과장 중심으로 자율적인 회의 개최가 이뤄 지도록 지원하되 과제수행을 위하여 필요한 행·재정적 지원을 적극적으로 도모
- 분과위 별 회의가 2회 정도 이뤄진 연말시점에 전체회의를 개최하여 추진 상황에 대한 종합적인 점검 실시
- 제시된 정책과제가 연구 수행 중에 있는 ‘경기여성5개년시행계획’등에 반영하여 입체적인 추진체계 확보

④ 총평

- 여성인적자원개발 분과위원 Work-shop을 통하여 외부기관 및 관련부서 관계자로 하여금 여성인적자원 개발과 활용에 대한 현황을 알리고 정책과제에 대한 공감대를 형성할 수 있는 기회가 되었으며 이를 계기로 앞으로 과제추진 상황에 대한 주기적인 점검기회를 가져야 할 것임
- Work-shop참석자 대부분이 과제추진에 대하여 대단히 의욕적으로 참여하여 논의가 활발히 이뤄졌으며 또한 도 의회위원이 각 분과장을 맡게 됨으로써 각 분과 활동이 활성화될 것으로 기대됨
- 따라서 각 분과위원 스스로 결정한 차기 모임일정을 향후 2개월 이내로 결정하는 등 과제추진에 따른 재정적·행정적 지원이 적절히 이뤄진다면 많은 성과가 있을 것으로 기대됨

2) 총괄회의 및 분과회의 수시 개최

아. 분석

경기도의 여성인적자원협의체는 경기도 여성인적자원개발 종합계획 수립을 위한 연구용역 결과에서 제안한 것을 여성정책국에서 적극적으로 수용하여, 동 계획의 효과적인 이행을 위해 법적 근거를 찾아가며 만들어 낸 모범적인 사례이다. 이 사례는 물론 시작한지 얼마 안 되어 아직 평가하기 이르지만 공무원의 적

극적이며 개방적인 자세가 대부분의 지방자치단체의 여성정책 중 거의 사각지대라고 할 정도로 부진한 분야인 여성인적자원의 개발 및 활용을 위하여 다양한 유관 기구와 단체들의 공동협력과 정책 참여를 이끌어 내는 새로운 방식을 만들 수 있다는 것을 보여준다.

1) 설치과정

이 협의체를 설치하기로 결정한 배경도 조금 독특하다고 하겠다. 경기도는 2002년에 경기여성인적자원개발종합계획(5 개년) 연구 용역을 주었는데 여기서 도출된 과제는 여성정책과 혼자서 할 수 없는 것들이 많았다. 따라서 연구결과의 제안대로 상공회의소, 직업훈련기관, 노동사무소, 교육청 등 외부기관과 도청 내부부서는 중소기업지원과, 고용안정과 등 도내 인적자원 관련기관들을 모아 협의체를 꾸리기로 한 것이다.

협의체 설치를 결정하고 나니 담당자가 협의체를 구성·운영해 본 경험이 없어서 용역연구자들과 함께 세부 내용 검토하여 구성과 기능, 참가자 역할, 타 지역 유사사례 등을 검토한 다음에 가안을 만들어서 도여성발전위원회에 회의와 서면을 통해 1년 가까이 자문을 받았다고 한다. 경기도내 인적자원관련기관의 조직표와 업무성격 등을 들여다보고 위원으로 포함시킬 적절한 사람을 찾아내는 등 공식적으로 출범하기까지 모두 3~4개월 걸렸다.

담당자는 “협의체의 조직맥락이 중요한데 여성정책국이 위원장을 맡으면 위상이 취약하여 도내의 관련기관을 움직이기 어려울 것”이라는 판단아래 여성정책국은 간사 역할을 맡기로 하고 도의회의 여성상임위를 동원하기로 하였다고 한다. 인력분과 안에 3개 분과 소위 두었는데 각 분과에 의회 의원들이 참여토록 하고 분과위원장도 의회의원으로 하였다.

아울러, 법적 근거를 둘 것인가 그냥 할 것인가 고민하다가 예산을 쓰려고 해도 법적 근거가 있어야 하는 등 법적 근거가 필요하겠다는 판단에 기존의 조례에서 근거를 찾다가 여성발전위원회 조례에 특별한 일이 있을 경우 분과를 둘 수 있다고 한 조항을 사용하기로 하였다.

2) 운영

여성정책국이 간사역할을 하면서 행정부서에서 오는 위원들에게는 인적자원 계획 중 부서에서 담당하는 부분을 나누어 주었다. 업무의 효율성을 위하여 해당사업을 미리주고 담당부서에게 무리한 부분, 수정·보완할 부분은 없는지 조율하는 과정을 거쳤다. 이것을 가지고 계속된 회의에서 진행상황을 점검하고 향후 추진계획을 토론하는 식으로 다룬다. “초기의 워크숍이 여성문제에 관심도 이해도 부족한 대부분의 참여자들에게 좋은 오리엔테이션 기회가 되었으며, 지속되는 회의 자체도 좋은 교육효과를 갖는다.”고 한다.

그런데 참여자들 중에는 행정부서와 상공회의소 같은 일반기관이 있는데 행정부서는 집행력이 있는 반면 다른 기관은 자문역할 밖에 하지 못한다. “행정부서는 인적자원계획 안에서 자기네가 할 일을 이미 알고 있고 찾아서 검토해 오지만 상공회의소 같은 기관은 별로 할 역할이 없다.”는 것이 담당자의 말이다. 이 문제는 네트워크에 서로 기능과 조직이 다른 파트너들이 참여할 때 발생할 수 있는 것이다. 행정부서가 아닌 일반 기관들이 정체성을 가지고 협의체에서 자리매김을 할 수 있도록 역할을 설정해 주는 것이 중요하다. 네트워크의 원만하고 지속적인 기능을 위해 균형을 맞추어서 역할을 발굴하고 고르게 기여할 수 있도록 하는 것은 조정자의 몫이다. 결국 협의체는 꾸리는 사람의 역할이 상당히 중요하다. 또한 첫해인 올해의 성과를 평가하고 내년 계획을 세워야 할 시점이다.

4. 충청북도 여성취업지원협의회

가. 설치 배경

충청북도 여성취업지원협의회는 2000년 2월 17일 여성취업관련 16개 기관·단체로 설립된 협의기구이다. 이는 국내 지방자치단체의 여성정책 담당 부서에 서 지역 여성들의 취업을 위하여 협의체를 구성한 최초의 시도라는 점에서 더욱

의미가 있다. 이 기구를 설립한 것은 IMF 이후 여성 실업이 늘어나고 사회적 문제가 되었는데 도청 여성정책부서가 독자적으로 이 문제를 다루기 어려운 구조이기 때문에 도청의 관련부서는 물론 도내 관련 단체 및 기구들을 모아 보다 효과적으로 이 문제에 개입하기 위한 목적에서 이다.

“여성 근로자의 취업이나 직업훈련 등이 모두 노동부 소관인데, 노동부하고 여성정책부서하고 아무 연계가 없으니가 일이 되지 않더라”는 것이 이 협의체의 관리자의 말이다. 예를 들어 “인력개발센터 운영위원인 노동부 과장과 여성정책관이 같이 앉아서 인력개발센터 문제에 관하여 협의할 공식적인 구조가 없다”는 것이다. 지역 여성들은 여성취업 문제를 제일 중요한 문제로 제기하는데 정작 여성정책부서가 개입할 통로가 없어 취업지원협의체를 생각 해 낸 것이다.

나. 구성

협의체는 아래와 같이 여성취업과 관련한 도청의 부서로 여성정책관실과 경제과, 여성회관, 청주와 충주의 지방노동사무소, 중소기업청, 여성단체 및 시민단체 등 모두 16개 기관 및 단체로 구성되어 있다.

충청북도 여성정책관실, 충청북도 경제과, 충청북도 여성회관
 청주지방 노동사무소: 청주동부 고용안정센터, 청주 서부 고용안정센터
 충주지방 노동사무소: 충주고용안정센터, 제천고용안정센터
 충북지방 중소기업청 지원총괄과
 청주상공회의소 사업팀, 충주상공회의소 진충부
 청주산업단지 관리공단 업무과, 근로복지공단 청주지부 복지팀
 청주YWCA 여성인력개발센터 무료직업안내소 취업상담실
 충북여성민우회 여성노동센터
 충북실업극복시민단체협의회 시민단체협의회
 한국여성경제인협회충북지회 사무국

다. 기능

충청북도 여성취업지원협의회는 도내의 유관기관, 단체에서 산발적으로 운영되고 있는 여성실업 대책을 효율적으로 추진하기 위하여 여성취업 관련기관 및 단체 간 상호 정보교환과 종합적인 지원으로 취업정보와 취업기회를 제공하기 위한 협의기구이다.

라. 활동

충청북도 여성취업지원협의회는 ‘여성취업’이라는 소식지를 발간하여 여성취업과 관련한 정책과제를 이슈화하고 도내 여성취업 관련기관들에 관한 정보를 제공한다, 또한 정기적인 협의회를 개최하고 여성 취업과 관련한 세미나, 여성취업유망직종설명회나 취업박람회 등과 같은 행사도 개최한다.

마. 공무원의 역할

협의체 간사단체를 하나 두어서 소식지는 거기서 만들고 공무원은 예산 지원과 취업지원협의회 이름으로 행사를 할 때 협조를 한다.

바. 성과

여성 취업에 관련 있으나 관심이 없거나 이해가 없었던 사람들이 협의회를 통하여 여성취업 문제에 대한 이해를 갖게 되어 협의체 자체가 교육 효과를 갖는다. 예를 들어서 “상공회의소 같은 데서는 여성취업에 대해 별 관심 없는데 이들에게 왜 여성 취업이 중요한가, 당신들이 여성 취업을 중요하게 고려해야 하는 이유가 무엇인지에 대해서 강사를 불러다 특강도 하고 회의도 하여 마인드를 갖게 한다.”는 것이다.

협의회에서 제일 바람직한 케이스는 여성경제인협회에서 ‘우리 이러이러한 사람이 필요해서 구하려고 하는데 사람이 없다’고 하고 직업훈련기관에서는 ‘그

리면 우린 그런 훈련을 시키겠다'고 하여 서로 맺어지는 경우이다. 또 여성단체의 실직가장여성들을 훈련기관과 연결해주고 구인자와 구직자를 연결해 주는 것"들이 성공적이었다고 한다.

사. 어려운 점

협의체를 운영하면서 어려운 점으로 관리자는 참가기관의 인사이동으로 협의체에 오는 이들이 자꾸 바뀌는 점을 들었다. "기껏 여성취업에 대해 인식을 갖게 하고 그 분들이 돌아가서 일을 좀 열심히 하게만 해도 의미가 있다고 생각을 했는데 다음 회의 때는 다른 사람이 오는 것"이다. 참석자의 지속성이 부족한 것이 운영자를 맥 빠지게 하는 요인이 되는 것으로 보인다. 새로 온 사람은 그동안 협의체가 무엇을 해왔는지 듣고 싶어 하고 그러면 매번 회의가 거의 원점에서 시작하게 된다는 것이다. 2년째 되면서 "뭔가 가시적인 성과가 보이고 진전이 되어야 재미가 있고, 참가자들의 수준을 끌어 올려야 하는데 자꾸 바뀌니 그것도 어려운" 상황으로 보인다.

또한 기관에서 애초에 여성취업 문제를 그리 중요하게 여기지 않기 때문에 이를 테면 부장을 부르면, 꼭 격을 꼭 낮춰서 오는데, 이것이 아무 것도 아닌 것 같아도 관리자의 말은 "한 쪽이 낮춰서오면 봤다가 다음번에는 다른 쪽도 낮춰서 오는 경향이 있다"고 한다. 협의체가 법적인 것도 아니고 공식화는 시켰지만 큰 비중을 두지 않는 것으로 볼 수 있다는 해석이다.

여성취업협의체의 관리자는 어려움을 여성상담협의체의 경우와 비교하여 설명하였다. 즉, 후자의 경우 성폭력이나 가정폭력 피해라는 구체적인 문제를 구심점으로 모여지는데 비해 여성취업 문제는 집단에 따라 상당히 다양하여 접근이 용이하지 않다는 것이다. "모자가정의 저소득 여성 구직자하고 고급 IT 직종의 훈련기관하고 차이가 굉장히 크기 때문에 여성취업이라는 같은 주제라고 하더라도 조금만 들어가면 만나는 지점이 서로 다르다. 기관간 목적도 다르고 정책의 초점대상도 다르고 그렇기 때문에 같이 모여 앉아서도 큰 방향은 같을지 몰라도 정책적으로나 협조지점으로 만나는 부분이 훨씬 적다."는 분석은 상당히 타당한 것으로 보인다.

아울러 “상담 쪽은 경찰청에 여성청소년계이 생기고 전담기관이 생기니 중앙의 변화가 지역에 영향을 미쳐 진전을 이루는데 반해, 여성취업 쪽은 그런 식으로 연결되는 네트워크가 없다”는 점 또한 어려움의 원인 중 하나이다.

아. 분석

법적 근거가 없는 가운데 여성취업을 활성화하려는 의도로 유관 기관을 모아 이만큼 기틀을 잡아 온 것이 모범이 되는 사례이다. 그러나 여러 가지 면에서 지역의 여건이 성숙하지 않아 관리자의 어려움이 큰 것으로 보인다. 이 협의체가 지속성을 가지고 역량을 키울 수 있도록 도 차원에서도 여성정책부서에만 맡기지 말고 도지사가 자주 협의체에 참석하여 기관 및 단체장들에게 의지를 보여주고 협조를 당부하는 것이 필요할 것이다.

아울러 이 협의체의 관리자는 지역에서 여성취업 정책에 효과적으로 개입할 수 있으려면 중앙에서부터 네트워크가 이루어져야 한다고 강조한다. 즉, “노동부 장관이든 실국장이든 협의회를 구성해서 지방의 노동관련 기관은 중앙의 노동부 라인에서 지시를 받고 지방의 중소기업청은 중앙의 중소기업청으로부터 받는 등” “각각의 네트워크들이 중첩으로 엮이게 되면 훨씬 더 효과적일 것 같다”는 말이다. 즉, 중앙에서 부처 및 기구간의 횡적인 네트워크들이 라인별로 지방으로 네트워크를 이루는 구조가 마련되고 실제 평가가 이루어지면 쉬울텐데 “지금은 위도 없고 연계도 없는 상황에서 우리끼리 이렇게 하고 이게 구속력을 갖는 것도 아니니까 한계가 있다”고 한다. 이러한 면에서 지방의 여성정책이 효과적으로 추진되도록 하기 위해 중앙차원의 정책관련 부처 및 기관간의 네트워크가 활성화되는 것이 시급하다.

5. 충청북도 충북여성포럼

충북여성포럼은 공무원의 창의적이며 전폭적인 지원으로 지역의 다양한 여성들을 효과적으로 결집하여 정책에 참여토록 한 모범사례이다. 이 포럼은 여성의

지위향상과 복지증진, 지역사회발전에 여성들이 중추적 역할을 하고자 1999년 2월 22일 설립된 기구로서 현재 9개 분과에 137명의 회원을 두고 있다.

가. 설치배경

충북여성포럼은 현 도지사의 전 임기 중 설치되었는데 선거 때 여성계를 위해 공약으로 내 놓았던 것을 실천한 것이다. 당시 여성계에서는 “충청북도에 여성 의원이 없으니까 여성의회 비슷하게 기구를 만들어 여성들이 정책에 참여할 수 있는 기회를 열어 달라고 주문을 하였다”고 한다. 그에 대해 양측에서 얘기를 주고받다가 충북여성포럼을 만들어주겠다는 공약으로 된 것으로 보인다. 그때 도지사가 도내 여성정책담당자에게 지시한 것은 “형식이나 구성원의 규모에 제한을 두지 말고 중요한 것은 특별한 위원회에 오는 여성들의 목소리만 반영하는 것이 아니라 다양한 여성들의 목소리를 정책에 반영할 수 있는 기구를 만들도록 하라”는 것이었다고 한다. 이에 담당자는 “위원회를 구성하게 되면 가장 쉬운 것이 여성발전위원회 같은 것인데, 그것은 약 20명 정도의 각계 전문가들을 모아서 회의 한 두 번 하고, 이슈가지고 토론을 하던지, 위원회에서 할 수 있는 것이 거의 그런 것 밖에 없다는 생각이 들어서” 포럼을 생각하게 된 것이다.

나. 구성

충북여성포럼은 민간 대표와 부대표를 두고 있으며 충청북도 여성정책관을 당연직 임원으로 두고 있다. 또한, 감사와 당연직 운영위원(여성과경제, 여성과 교육, 여성과국제협력, 농촌여성, 여성과문화, 여성인권, 여성과지역사회, 여성과 환경) 및 선임직 운영위원(정치계, 학계, 언론계, 경제계, 여성단체(여협), 여성단체(여협외), 시군지역, 농림계, 여성시설 등), 그리고 회원으로 구성되어 있다.

충북여성포럼의 회원들은 학자와 여성 노조위원장을 포함한 노동자, 일반주부, 농민, 경제인 등 상당히 광범위하고 이질적이다. 관리자의 말에 의하면 이러한 구성이 광범위하게 여성들을 대표할 수 있는 모든 집단을 망라해서 이들의 정책 참여를 보장하기 위한 의도라고 한다. 다양한 사람들이 함께 활동을 하면

서 부가적으로 얻는 효과도 있다고 한다. 예를 들어서 미용사회와 민우회가 같이 한 분과의 멤버가 되면서 서로에 대한 고정관념이 사라지고 협력의 관계를 형성하게 된 것이다. 대체로 진보적인 여성단체에서는 “*직능단체가 진정한 의미의 여성단체냐*”하는 식의 시선이 있는 반면, 직능단체에서는 진보적인 여성단체를 “*데모나 하고 과격한 여자들*”로 보는 경향이 있었지만 같이 모임을 해보면서 서로에 대해 이해를 하고 유대감을 갖게 되었다. 즉, 진보 진영과 보수 진영 사이에 “*갈라져 있던 틈이 많이 없어졌다*”는 것이다. 서로 친해지기도 하고, 상대 쪽의 행사에 와주기도 하는 등 중요한 발전을 이루었다고 평가 된다.

정부위원회에서는 간혹 참가자들 간의 이념적 대립이 커서 부딪히는 경우도 있는데 관리자의 말을 빌리면 “*포럼의 경우에는 참가자가 워낙에 다양하다보니 중간 수준의 사람들도 있어서 진보와 보수가 직접 부딪히지 않도록 도움이 되고, 기본 이슈나 기본 입장이 어느 정도 조정 되서 나온다. 따라서 크게 부딪히기 보다는 주로 전체가 협력해야 할 이슈를 중심으로 얘기가 이루어 질 수 있다는 점도 장점*”으로 해석된다. 또한 포럼 관리자는 “*만일 포럼이 없어진다고 해도 적어도 우리 지역에서는 그간 진보단체와 보수단체 사이에 있었던 간극이 사라져서 상대의 말귀를 알아듣게 되었고 또 서로 무엇을 할 때 함께 사람들을 동원하고 협조를 얻을 수 있게 되었으며 이런 점에서 서로에게 플러스가 되었다*”고 평가한다. 네트워크의 특징 중 하나가 참가자들의 영역간의 경계를 극복하는 것임을 생각할 때 충북여성포럼이 바로 그러한 사례를 제공한다고 볼 수 있다.

다. 활동

충북여성포럼은 ‘충북여성포럼’이라는 소식지를 발간하고 여성정책에 관한 포럼을 정기적으로 개최하며 도지사 간담회나 도의회 의장 간담회 등을 통해 여성정책을 토론헌거나 건의한다. 또한 정치, 국제협력, 인권, 환경 등 회원의 관심사에 따라 구성된 9개의 분과별로 워크숍을 가짐으로써 특정 분야의 여성정책 이슈에 관한 심도 있는 논의를 전개하기도 한다. 지역의 다양한 여성들의 입장을 모아 본격적인 여성정책 제안 및 압력단체로서의 기능을 강화하고 있다.

라. 공무원의 역할

포럼은 완전한 민간조직이 아니라 공무원이 주도를 하여 만들었지만 포럼을 구성하여 4년 정도 운영을 해 오는 동안 공무원은 간사로 지원하는 역할을 해 왔다고 한다. 의제도 각기 만들고 9월 말에 개최할 포럼전체회의를 앞두고 인권분과에서 지역의 인권실현에 대해서 하겠다고 기획을 해가지고 왔다고 한다. 분과에 장애인 연대, 성폭력상담소나 기관단체에서 일하는 분들이 있는데 각자 주제 발표를 하겠다고 하고 직접 경찰청에 가서 부탁하고 도청에는 복지시설현황에 대한 것 한 쪽지 발표해 달라고 부탁해 왔다고 한다.

공무원들은 뒤로 나와서 지원을 하는 역할을 하는데 그러다 보니 직원들 중에는 “우리가 왜 이렇게 뒷바라지를 해야 하느냐”고 묻는 사람도 있다고 한다. 위원회 같은 것이면 당연히 해야 하는데 공무원들이 볼 때 포럼의 성격이 어정쩡한 것이다. 결재는 회장에게서 받는데 공문은 공무원이 만들어 주니까 더 그런데, “자리 잡을 때까지 해주기로 한 것이기 때문에 일반단체하고는 성격이 다르다고 설득하지만 행정공무원 입장에 더군다나 중간에 인사이동해서 갑자기 어떤 약간 황당한 부분이 있을 것”이라는 것이 관리자의 말이다.

여성단체 지원업무 담당자가 포럼과 관련한 일을 하는데 그동안 해왔던 방식과는 너무 다르니까 어려운 것으로 보인다. “일본 케이스를 보니까 NGO 지원 센터에 공무원을 파견해서 그 간사 역할을 하긴 하더라. 아예 사람이 거기 가서 지원해주는 역할을. 그런데 적어도 우리 체제 안에서는 그런 식으로는 안 해왔기 때문에 쉽지 않다. 회의가 언제 있는지 오라는 연락 같은 것도 가능하면 총무가 연락하라고 하고 애초에는 거의 100%해주던 일이었는데 지금은 약 50%정도로 줄었다.” 고 설명한다.

마. 성과

다양한 집단의 참여가 이루어 낼 수 있는 성과가 적지 않은 것으로 보인다. 이 포럼의 관리자는 다양한 사람들이 참여를 하니까 다양한 목소리를 낼 수 있고, “제일 좋았던 것은 보수적인 단체와 진보적인 단체들이 함께 협력할 수 있는 토

대를 마련하였다”는 점이다. 대체로 보수적인 단체는 큰 조직을 가지고 있는 반면, 장애인 단체 같은 경우에는 조직이 작는데 포럼이 두 가지를 조합할 수 있는 좋은 계기가 되었다. “진보적인 단체에서 문제제기 하고, 큰 조직이 뒷받침을 해주고 하니까 실제 포럼이라는 조직이상으로 문제제기를 하고 압력단체 역할을 할 수 있었던 것”이다.

선거가 있을 때는 삼당 지구당 위원장들을 다 불러서 비례대표를 여성에게 할 당하라는지 하는 요구를 할 수 있었다고 하는데, “지역의 개별 여성단체에서 국회의원 세 명을 동시에 불러다가 이렇게 하기는 쉽지 않은 데” 해낸 것이다. 그 결과 이 지역에서 비례대표에 모두 여자를 순위에 올렸고 결국 비례는 모두 여자가 차지하게 되었다. 포럼에는 여성 단체 사람들뿐이 아니라 학자도 있고, 주부도 있고, 언론인도 있고, 농민도 있어 그야말로 여성시민을 대표하는 것으로, 개별단체보다 훨씬 더 큰 영향력을 가지는 것으로 보일 수 있다.

또한 도지사와의 만남이나 도의장과의 간담회를 통하여 각 분야 여성문제와 관련된 정책을 건의할 수 있다. 예를 들어 이런 자리에서 농업인 대표가 농업관련 얘기를 하면 농정과에 바로 정책제의가 들어갈 수 있고 급식과 같은 문제를 포함하여 다양한 문제를 제기할 수 있다는 것이다.

포럼에서 인권회의를 하면 지역 내에서 인권과 연관되어 있는 거의 모든 기관과 단체들이 모여서 같이 토론회를 할 수 있는 장이 마련된다. 그러니까 여성의 전화나 Y나 한 군데서 하는 것보다 훨씬 더 효과적이다. 이슈화하고 그것에 대한 대안을 제시하고 언론 플레이도 하면서 여성의 인권문제가 얼마나 심각하고 중요한지 널리 알린다. 이렇게 “일하는 과정을 통해서 충북여성포럼이 자생적으로 되어가는 것이 좋고, 연대해서 일을 할 수 있는 것도 좋다.”고 한다.

바. 어려운 점

구성원의 규모가 크고 다양하기 때문에 얻을 수 있는 성과가 있지만 운영하는 측에서는 고충이 있을 것이다. 그래서 분과를 나누어 효율성을 제고하고자 하었다고 한다. 그런데 공무원이 만들어 지원을 하는 단체임에도 “관변단체처럼 만들지 않으면서 정말 여성들을 위한 압력단체로 운영을 하니까 때때로 화살이 관

리자에게 올 때가 있다. 그런 것을 다 수용하면서 포럼의 독립성을 지켜주면서 지원을 해주는 역할을 하니 고충이 있다.”고 한다. 업무와 재정 지원을 제공하는 여성정책부서의 직원들도 처음에는 포럼의 애매한 특성에 적응 하는 것을 어려워했다고 한다. “직원들이 생각할 때 이것은 협력단체도 아니고 비관단체도 아니고 성격을 규정 한다는 게 굉장히 어려우니까.” 라는 것이다.

“성심껏 도와주되 참견은 하지 않고 민간인으로 구성된 임원진에서 모든 것을 결정하게 하면서 최대한의 행정적, 재정적 지원만을 해줬는데, 선거 때가 가까이 오니까 내부에서 혹시 이게 관변단체화 될까봐 염려하는 시각”도 있어 관리자가 그런 의혹을 불식시켜주어야 했다고 한다. 이를 계기로 어느 정도 선을 긋고 포럼이 스스로 굴러가도록 하고 도에서는 최소한의 지원만 하기로 하였는데 워낙에 포럼의 구성원도 다양하고 관심이나 성격이 동질적인 단체가 아니어서 공무원이 뒤로 빠진다면 그 만큼 구심점이 흔들릴지 모른다는 염려도 있다.

사. 분석

충북여성포럼은 지금 과도기에 있다고 볼 수 있다. 새로운 실험에서 일차적 단계는 성공적으로 넘겨 ‘자생력’에 대한 다음 단계의 실험을 시작한 것이다. 회원들도 이제 독립을 위한 준비를 하는 것으로 보인다. 관리자의 말에 의하면 “심지어는 행사하는 것도 도청에서 하지말자. 준비도 공무원들한테 부탁하지 말고 우리가 하자.”고 하면서 계속 반성하면서 자기들의 독자성을 확보해가고 있는 중이다. “그런대로 다양성을 지키면서 재정적으로 독립하고 사무국을 얻어서 나가면 도에서 만들어주기는 했지만 독립적인 여성계의 네트워크 기구로 성공할 수 있을 것이다. 커다란 방향성을 가지고 계층도 다양하고 여러 특성을 끌고 루 갖춘 지역여성 네트워크가 될 수 있을 것이다. 아니면 공무원이 빠지고 나면 흐지부지 없어질 수도 있고 그것은 아직 확신할 수가 없다. 그러나 긍정적인 것은 임원들이나 핵심 멤버들이 이것이 갖고 있는 중요성에 대해서는 인지를 한다는 점이다”라고 하면서 낙관적인 견해를 보였다. 이 문제는 네트워크의 자생력과 지속성의 문제로 충북여성포럼의 경험이 타 지역에도 귀중한 교훈을 제공할 것으로 보인다.

충북여성포럼은 이것을 만들고 관리하는데 주도적인 역할을 한 공무원이 일반직이 아니라 외부에서 영입한 전문가이기 때문에 가능하였을 것으로 생각한다. 일반직 공무원의 경우에는 이렇게 일하는 방식이 더욱 생소하고 어려웠을 것이며 또 자주 교체되기 때문이다. 네트워크의 경우에는 기능과 구성원들의 자격 및 역할 등이 법의 테두리 안에서 정의되고 관습에 의해 운영되는 위원회와 달리 창조적인 실험을 할 수 있는 장점이 있다. 그러나 이러한 장점이 거꾸로 지속성과 안정성을 위협하는 요소로도 작용할 수 있다.

앞에서 보았듯이 이 포럼을 관리하는 일반직 공무원들이 “우리가 이런 일을 해야 하는가”라는 혼란을 내비추었다. 이와 관련하여 Goss(2001:3-5)는 새로운 거버넌스 아래 정부와 시민의 관계가 변화함에 따라 정부의 공무원이나 스튜이 역할의 변화를 경험하고 있으며 특히 정부의 목적이 무엇이고 시민의 역할이 무엇인지에 대해 혼란과 딜레마를 겪고 있다고 지적한 바 있다. 이제 공공과 민간 부문 사이의 교섭과 협력의 방식이 바뀌고 있으므로 새로운 관여의 규칙이 필요할 뿐 아니라 정부와 시민의 역할을 재정의 할 필요가 대두되었다.

6. 지역사회의 여성폭력방지협의체³²⁾

여러 자치단체에서 여성폭력방지협의체를 운영하고 있으나 대부분이 비슷한 체제이며 활성화 정도에서는 차이가 있다. 이에 본 보고서에서는 대표적인 사례로 서울시의 여성폭력방지 지역별 네트워크, 충청북도의 여성상담협의체, 제주도의 여성상담협의체를 소개한다.

가. 서울시 여성폭력방지 지역별 네트워크

- 1) 구성: 서울시의 여성폭력방지를 위한 지역 협의체는 시장 및 구청장 책임 하에 『여성 1366』대표를 중심으로 운영되며 성폭력·가정폭력

32) 이 부분은 박영란 등 (2001) [여성폭력 방지 종합 대책 방안] <첨부자료>, 여성부를 참조한 것임.

상담소 및 피해자보호시설, 경찰, 검찰, 법률구조기관, 112, 119, 의료기관 및 사회복지기관 등으로 구성되어 있다(그림 IV-6-1).

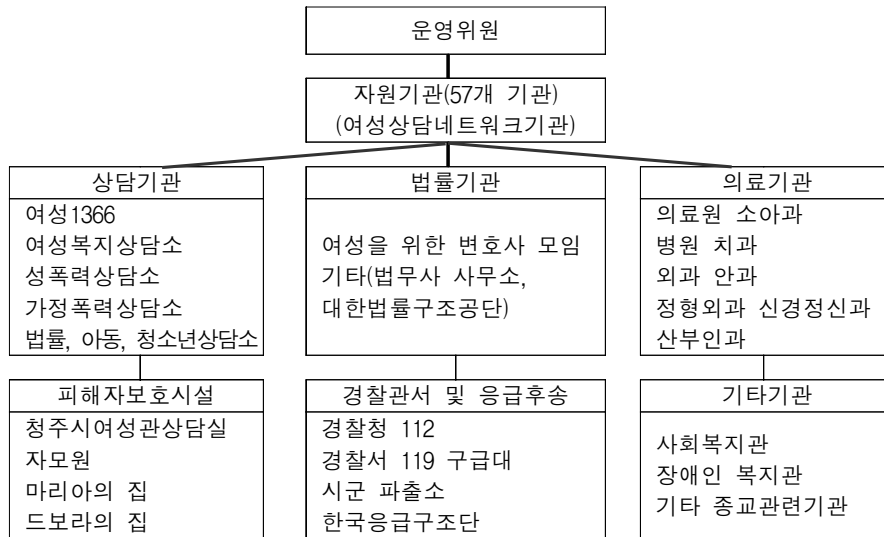


[그림 IV-6-1] 서울시 지역별 네트워크 운영체계

- 2) 기능 및 운영방법: 이 지역별 협의체는 기관간 연대 및 긴밀한 협조체계를 구축하는 기능을 담당하며, 분기별로 회의를 개최한다.

나. 충청북도 여성상담협의체

- 1) 구성: 충북의 여성상담협의체(운영주체: 충청북도 여성정책관실)는 상담관련기관 실무자, 여성1366관계자 등으로 구성된다.
- 2) 기능 및 운영방법: 여성1366을 중심으로 상담에 필요한 정보교환 및 위기여성 보호를 위한 여성상담 종합서비스의 기능을 강화하는 역할을 수행한다.
- 3) 조직: 충북여성상담협의체의 형태는 [그림IV-6-2]와 같다.

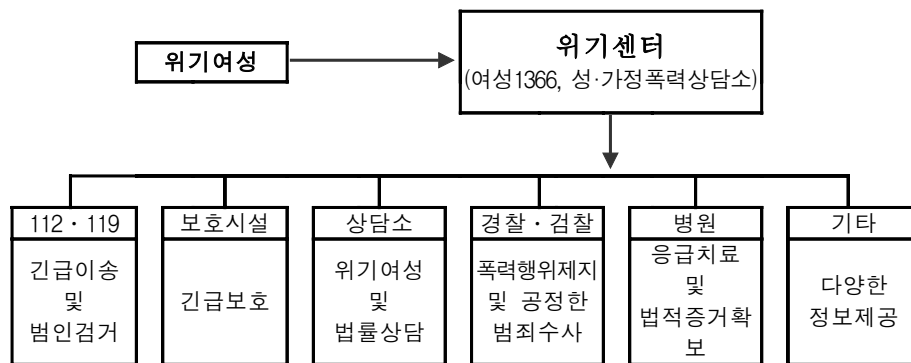


[그림 IV-6-2] 충북여성상담협의체

다. 제주도 여성상담협의체

- 1) 구성: 여성상담 One-Stop 협의체는 '99년 6월 설치되었으며, 행정기관의 상담관련 부서, 의료기관과 보건소, 일반상담소, 여성보호시설, 가정폭력상담소 및 일반 상담소, 법률사무소, 교육훈련기관 등 42개 기관·단체로 구성되어 있다.
- 2) 기능: 협의체의 기능은 위기여성 긴급 구조 및 공동대응, 상담기관간 연대 및 긴밀한 협조체계 구축, 전문상담 영역 프로그램 개발 협의 및 상호 정보 교환이다.
- 3) 운영방법: 연2회(상, 하반기) 회의를 개최하며, 필요시에는 수시로 회의를 개최한다. 추진방향은 365일 연중무휴로 운영되는 여성 위기상담전화 『여성1366』을 중심으로 관내 전문상담소와 상담에 관련된 모든 민·관 기관(단체)간의 상담 네트워크 구축과 피해여성이 위기상

황에서 벗어날 수 있도록 필요한 조치를 신속히 취하고 피해자의 신변보호에 최선을 다함으로써, 빠른 기간 내에 정상적인 가정생활 및 사회생활이 가능하도록 최대한의 지원방안을 동원하는 것이다. 위기여성이 위기센터(여성1366, 성·가정폭력상담소)에 연락을 하면, 112·119는 긴급이송 및 범인검거를 하고, 보호시설은 긴급보호, 상담소는 위기여성 상담 및 법률상담, 경찰·검찰은 폭력행위제지 및 공정한 범죄수사, 병원은 응급치료 및 법적증거 확보, 기타는 다양한 정보를 제공하는 체계로 운영하고 있다(그림 IV-6-3).



[그림 IV-6-3] One-stop 상담서비스 운영체계

여성1366 및 성(가정)폭력상담소는 여성폭력이나 성폭력 피해여성이 폭력상황에 처해 있을 경우, 신속히 상담에 임해 위기상황에서 보호받을 수 있는 방안 제고 및 증거보존에 관한 안내, 경찰서 신고 등 필요한 조치를 취함으로써 피해자의 안전을 도모하며, 의료기관과의 연계망을 통해 범죄행위에 대한 증거를 확보하도록 하며, 그 외 지역사회 인적·물적 자원을 최대한 동원하여 위기상황을 신속히 극복할 수 있도록 한다. 112·119 구급대는 위기상황이거나 범인이 도주 중인 경우 신고 받은 즉시 무전으로 지령하여 가까이 있는 112순찰차, 형사기동대차령, 119구급대 등이 최단시간에 범죄현장에 도착하여 범인의 도주로 차단 및 범인검거를 하는 동시에 피해자를 보소시설, 병원 등으로 후송해 준다.

위기여성이 신체적·심리적 안정을 취하기 위해 긴급보호시설의 역할은 매우 중요하며, 피해여성들은 신체적·정신적·경제적 고통뿐만 아니라 고소 및 수사 과정에서도 이중삼중의 고통을 받을 수 있기 때문에 피해여성에게 실질적인 도움을 주기 위하여 정부에서는 보호시설을 운영 및 지원하고 있다. 병원은 가정폭력·성폭력 피해여성이 긴급하게 각 사안에 따른 전문적인 의료서비스를 받을 수 있도록 하며, 협의체에 속한 전문 의료기관은 상담소 또는 보호기관의 요청이 있을 경우 피해자의 폭력피해 상태, 성병감염 및 임신 여부 검사 또는 정신적 문제 등에 대하여 상담 및 치료 등의 조치를 취한다. 검찰은 성폭력 및 가정폭력특별법에 의하면, 피해자는 특별한 보호를 받게 되며, 가해자에 대한 강력한 처벌 못지않게 피해자를 보호하기 위해 배려를 한다.

라. 분석

조사에서 나타났듯이 여러 광역자치단체에서 어떤 형태로든 가정폭력과 성폭력을 예방하고 대처하기 위한 협의체를 두고 있다. 이러한 시도는 가족폭력 관련 법의 제정과 함께 이 문제를 사적인 것으로 여겨 공적인 개입이 필요 없다고 느끼거나 개입을 해야 하는데도 꺼리던 이들의 인식을 바꾸고 정책대안을 마련하는데 많은 기여를 하였다고 판단된다.

협의체 모임을 통하여 참가자들은 특정 시설의 문제점이나 어려움에 대한 정보를 교환할 수 있고 그에 따른 대책을 제안하기도 한다. 예를 들어 병원에서의 문제점이 지적되면 병원 입장에서는 “우리 응급실 상황이 이렇고 저렇지만 개선을 하겠다. 성폭력 피해자를 위해서 옆에다 방을 하나 해 주겠다”는 식으로 대책을 제시하기도 한다고 한다. 피해여성시설이나 상담소들과 같이 “늘 같이 하던 이들끼리가 아니라 관련된 기관들이 모두 모여 애로점도 얘기하고 역할도 분담하고 협조도 요청할 수 있어서 좋다”는 것이 경험자의 말이다.

그러나 협의체를 구성만 해 놓고 별 다른 활동이 없이 휴면 상태인 곳도 많은 것으로 나타났으며 회의 정도는 하지만 참여단체와 기구들 사이의 협력을 이끌어 내는데 별로 성공적이지 못한 곳도 있다. 여성에 대한 폭력방지협의체들의 운영실태에 대한 심도 있는 연구를 통하여 향후 실효성을 담보하기 위한 정책적

조치를 마련해야 할 것이다. 다음 절에서 소개하는 호주의 가정폭력을 위한 파트너십에서는 구체적인 의제와 기금, 프로젝트 등 네트워크를 세력화하는 요소들을 갖추고 있어 성공할 수 있었음을 상기할 필요가 있다.

경험자들의 말에 의하면 이 협의체를 운영하는데 가장 큰 어려움은 재정과 관계자들의 낮은 관여도, 관계 단체들 사이의 이해의 대립 등이라고 한다. 주도권을 가지려는 지역의 상담소, 기타 유관 시설, 단체들 사이에 이해관계에 얽힌 갈등이 있는 것으로 보인다. 따라서 주관 단체를 결정할 때 누가 보아도 합법적이며 타당한 기준에 의해서 해야 할 것이며 일단 협의체가 설치된 이후에는 초기에 충분한 의사소통을 하여 공동의 목표를 설정하고 목표 달성을 위한 참여자들의 역할 분담을 분명히 하는 등 협력의 기초를 마련하는 것이 나중의 성패를 좌우한다고 볼 수 있다. 특히 1366과 다양한 상담소와 시설간의 역할분담을 명확히 하는 것이 무엇보다 중요하다.

또한 서로 성격이 매우 다른 법률 집행기관이나 의료기관 등을 어떻게 끌어들이고 협동하여 일할 수 있도록 만들 것인가에 대한 전략을 마련하는 것이 관건이다. 이들의 참여를 최대한 이끌어 내기 위해서는 단체장이나 고위급이 직접 나서서 협조를 구하는 것이 효과적일 것이다. 경험자에 의하면 종전에는 법률 집행기관을 가정폭력방지협의체에 끌어들이기 힘들었으나 최근에 경찰청에 조직도 생기고 윗선에서 실무자한테 네트워크를 만들도록 지시하여 어떤 지역에서는 여성공무원, 여성상담기관이나 폭력관련기관들보다 경찰에서 더 적극적으로 네트워크를 만드는 것을 시도하는 곳도 있다고 한다.

7. 광역 시도 여성정책전담부서의 정책네트워크

우리나라의 광역시도의 여성정책전담부서를 통하여 여성정책네트워크 현황을 조사한 결과 <표 IV-7-1>과 같이 대부분의 자치단체에서 여성폭력방지를 위한 협의체와 다른 정책네트워크를 찾기 어려웠다. 면담자에게 본 연구에서 의미하는 정책네트워크를 설명하고 그와 같은 네트워크가 있는지 물었을 때 여성폭력방지협의체가 있는 곳에서는 그것과 여성발전위원회/여성정책위원회를 들

있고, 여성폭력방지협의체가 없는 곳은 여성발전위원회나 여성정책위원회를 들었다. 예외적으로 경기도와 충청북도에는 여성인적자원협의체와 여성취업협의체를 각각 두고 있는 것으로 나타났으며 이들 사례는 본 보고서에 소개하고 있다. 광주에서는 국장이 운영하는 여성연구회가 있었고, 울산에서는 여성단체협의회를 두고 있었으며 충청남도는 여성복지시설장협의체를 두고 있는 것으로 나타났다.

여성발전위원회나 여성정책위원회의 경우 본 연구에서 정의하는 정책네트워크와는 특성상 차이가 있으나 위낙에 정책네트워크가 드물고 위원회가 그나마 거의 유일한 시민의 정책참여 기제이며, 향후 정책네트워크를 구축하여 운영하는데 위원회의 운영경험이 도움이 될 것으로 생각하여 위원회의 운영현황이나 애로사항도 간단히 정리하였다.

그 결과 대부분의 경우에 구성은 여성정책 분야의 교수와 연구원, 시민단체 활동가, 시/도의원 등으로 구성되어 있으며, 언론인을 포함하는 곳도 드물게 있었다. 운영방식은 대부분이 상하반기별 또는 분기별 회의를 가지고 있으며 분과가 설치된 경우에는 별도의 분과회의를 하지만 전체 정례회의 조차도 없이 사안이 있을 때 모인다는 곳도 있었다. 담당부서는 주로 회의에 필요한 의제 선정과 자료 준비, 자료 제공, 연락, 회의결과 정리 및 통보 등 제반 행정 업무를 맡고 있는 것으로 나타났다. 위원회를 운영하는데 애로사항은 여성정책이 생소하여 공감대 형성과 협조를 얻는 것이 어렵다는 점, 위원들이 바빠서 회의를 소집하는 것이 힘들고 참석률이 저조하다는 점, 회원들이 창의적인 아이디어를 주지 못하고 추상적인 수준의 제안을 한다는 점, 적극적으로 기여하려는 자세가 부족하다는 점 등을 들었다.

물론 본 연구가 여성발전위원회를 심도 있게 분석하기 위한 연구는 아니었지만 이상의 결과로 미루어 볼 때 유일한 정책참여기제인 이 위원회가 그다지 활성화되고 많은 성과를 거두고 있지 못한 것으로 보인다.

본 연구에서는 또한 모든 지역은 조사하지 못하고 서울시의 경우만이라도 기초자치단체의 정책네트워크 현황을 알아보기 위하여 서울시의 25개 구청의 여성정책담당자를 전화로 인터뷰하였으나 소수의 구청에서 여성발전위원회와 유사한 기구를 두고 있는 것 이외에 별 다른 정책네트워크가 없었다.

이상으로 보아 우리나라 광역이나 기초자치단체에서는 아직 여성정책네트워크를 활발하게 활용하지 않는 것으로 보인다. 지방으로 갈수록 ‘참여’의 의미가 주민들에게 직접 전달되기 때문에 일찍이 로컬 거버넌스에서 시민의 참여가 강조되어 왔다. 따라서 앞으로 지방자치단체 차원에서 다양한 여성정책네트워크를 시도할 수 있는 여건이 갖추어야 할 것이다. 시민의 정책참여의 중요성에 대한 인식을 강화하고 공무원들에게 정책네트워크 구축과 운영을 위한 훈련을 실시하는 것이 필요하다. 아울러, 타 지역이나 해외의 지방자치단체 차원에서 운영하는 성공적인 여성정책네트워크 사례를 발굴하는 작업이 이루어져야 할 것이며, 현 정부가 ‘참여정부’이니 만큼 기관장이나 고위 공무원들이 이와 같은 시도의 중요성을 인식하고 적극적으로 인적·물적인 지원을 해야 할 것이다.

<표 IV-7-1> 광역시도 여성정책전담부서의 정책네트워크 또는 유사한 사례

지역명	면담대상	네트워크명	구성	운영방식	담당부서의 역할	어려운 점	기타
서울특별시	여성정책과	여성위원회/각 사업별 자문위원회	각 사업별로 해당분야의 전문가들(교수, 연구원, 시민단체 활동가 등)을 자문위원으로 구성하여 네트워크 형식의 의견수렴절차를 거침	정례적으로 모이는 협의체는 없으며, 각 단위 사업이 수행될 때마다 필요할 시 조직하여 운영	간담회에 필요한 모든 준비.(의제 및 회의안건 선정, 실현가능성 검토 등)	여성정책이라는 것이 생소한 개념이어서 공감대 형성이 어려움. 따라서 협조나 협력을 얻는 것에 한계가 있음. 이슈화 절실히 필요	서울시 성매매 방지사업은 공공기관에서 처음 이루어지는 것이었기 때문에, 많은 관련 단체의 자문 및 협의를 거쳤음
부산광역시	여성정책과	여성정책자문위원회/여성폭력방지를 위한 협의체	(위원회) 전문가, 시의원, 여성단체 활동가 등 (협의체) 검찰, 경찰, 상담소, 소방서, 변호사 등 폭력관계 담당자들	(위원회) 약 10년 전부터 시작되었고, 안건이 있을 때 소집하여 운영 (협의체) 약 2년 전부터 시작되었고, 여성부 지침상 정례화 되어, 1년에 2-3회 모임	(위원회) 회의 안건 선정 등 (협의체) 정보를 공유할 수 있도록 자료 정리 등	대부분 바쁜 사람들이기 때문에, 참석률이 저조함	

(계속)

지역명	면담대상	네트워크명	구성	운영방식	담당부서의 역할	어려운 점	기타
인천광역시	여성정책과	여성발전위원회 (분과: 여성정책, 여성복지, 여성지원)	교수, 각기 단체 전문가, 시의회의원, 복지시설 과장, 민간단체 활동가 등	96년부터 시작되었으며, 상/하반기에 1번씩 모이는 것으로 정례화 되어 있음. 분과별 과제연구 차원에서 분과회의는 수시로 이루어짐.	분과별 과제 선정, 회의안건 선정, 자료 정리, 표창대상자 선정 등.	한 번 모이기가 쉽지 않음. 그러나 비교적 적극적으로 참여하려고 함	
광주광역시	여성정책과	여성발전위원회 (가칭) 광주여성연구회	(위원회) 교수, 여성단체 회원, 여성정책 및 여성학 전문가들을 공개 모집. (연구회) 국장님이 개인적으로 하고 있는 소모임으로 여성정책 발전을 위한 지역권 대학 교수 모임	(위원회) 97년부터 시작되었으며, 1년에 3-4회 정도 모임. (연구회) 분기별로 한 번씩 모이며, 현재 이루어지고 있는 정책, 사업이나 다음연도 계획 수립에 있어서 자료를 공유하고 자문을 구함	회의 안건 선정, 자료 정리 등	발전위원회에 많은 기대를 하였으나, 과에서 잡은 계획들에 자문 정도를 줄 뿐, 새로운 창의적인 아이디어를 제공하거나 하는 노력이 없는 것이 아쉬움.	각 사업을 진행함에 있어서 특별한 네트워크가 이루어지지 않고 있으나, 다른 지자체에 비해 상당히 적극적으로 활동하고 있음. 여성신문 등을 통하여 여성관련 이슈를 지속적으로 파악하고 있으며, 여성단체협의회 월례회의에도 참석하여 자문을 구하는 노력도 하고 있었음.
대전광역시	여성정책담당연구원	여성정책위원회, 여성정책자문관/연구원	언론인, 교수, 사회단체장 등 14명으로 구성	분기별 1회씩 모임	회의 안건 선정, 자료 정리	직접적, 주제별 네트워크가 활발히 이루어지고 있지는 않음.	큰 기대를 가지고 다른 자체와 차별화 된 자문관 시스템을 두었으나, 의사소통문제로 공무원들과 부딪히는 경우도 많고, 제안을 한다고 할지라도 받아들여지지 않는 경우도 많음.

(계속)

지역명	면담대상	네트워크명	구성	운영방식	담당부서의 역할	어려운 점	기타
울산광역시	여성정책과	여성단체협의회	여성단체장 22명으로 구성	97년부터 시작되었으며, 월1회 정례적으로 모임. 여성주간행사 등 사업이 있을 때 자문 등 도움을 받음	회의 안건 제시 등		다른 특정 협의체의 필요성은 인식하고 있으나, 여성정책과가 시작된지 얼마 안 된 상태이기 때문에 아직 구성되지 않음. 여론수집은 수시로 하고 있음
충청남도	여성정책관실	여성복지시설장협의회 여성폭력방지를 위한 도단위협의회	(복지시설장협의회) 가정폭력·성폭력 상담소, 피해자 보호시설 모자보호시설 여성인력개발센터 등 여성과 관계된 기관의 시설장들로 구성 (폭력방지협의회) 경찰·검찰 상담소 1366 의료기관 등 관련 단체의 담당자들 17명으로 구성	(복지시설장협의회) 6월부터 시작된 이 협의체는 처음에는 간담회로 시작되었다가 구성됨. 분기별 1회씩 정례적으로 만남 (폭력방지협의회) 02년 9월부터 시작되었으며, 1년에 3-4번 사안이 있을 때 도시자의 요구로 모임. 여성폭력 예방활동 및 긴급 구호 공동대응 반응 정책 등을 논의	중앙에서 내려오는 여성 시책 등 필요한 정보 공유, 자료 제공. 서로 모일 수 있게 연락해 주고 장소 제공. 재정적 지원	협의체로 이루어지게 되었기 때문에, 어느 정도는 회비를 걷게 되었지만, 재정적부분은 여전히 문제. 충남은 서울/경기지역과는 달리 자립도가 낮기 때문에, 50%정도를 국가에서 지원하는 것이 필요	
대구광역시	여성정책과	여성정책위원회	학계, 유관단체장들로 구성	위원회 외에 따로 협의체를 구성하고 있지는 않음. 홈페이지 등을 통하여 사안별 의견수렴 진행			여러 다양한 활동단체의 연결망을 구축하려는 노력중이라고 함

(계속)

지역명	면담대상	네트워크명	구성	운영방식	담당부서의 역할	어려운 점	기타
경상북도	여성정책과	21C 경북발전위원회 내 여성정책분과	여협, 여연, 교수, 성폭력 관련 종사자, 복지시설 종사자, 언론인 등 14명으로 구성	96년부터 시작되었으며, 매년 1회 이상 정례적으로 모임. 사안이 있을 때는 수시로 모임. 장기 발전 수립 및 여론 수렴에 도움 됨	전체적 행사 지원, 정보 제공 및 자료정리 등	전문가들이어서 실제적인 도움을 많이 받을 수 있을 것이라 기대했으나, 추상적인 생각이 아닌 구체적인 의견 제시가 부족하여 아쉬움	
제주도	여성정책과 계장	여성특별위원회	교수, 언론인, 예술인, NGO (YWCA, 1366 등) 관련자 등 30명으로 구성. 공무원을 3명 파견.	2000년부터 시작되어, 연 15회정도 모임. 여성발전계획 등에 대한 논의와 토론회 진행. 관의 성정책에 대한 자문 제공.	예산 지원. 회의안건 등은 위원회에서 선정함.	특별히 없음.	
전라북도	권력증진계원	1366 여성폭력방지협의체	경찰, 검찰, 성폭력 상담소, 파출소, 소방서, 가정법률 상담소 등 20여개 관련기관 종사자들	분기별 1회로 명시되어 있지만, 꼭 당위적으로 해야 하는 것이 아니기 때문에 실효성이 낮음		운영비 지금이 전혀 안되기 때문에 실질적으로 운영하는데 어려움이 많음	

지역명	면담대상	네트워크명	구성	운영방식	담당부서의 역할	어려운 점	기타
경기도	여성정책과	여성인적자원개발협의체	교육청 노동지방사무소 노동부 기능대학 상공회의소 도내 경제투자부서 노동부서 NGO(여성인력개발 센터 등) 학계 등의 35명으로 구성	2003년 상반기부터 시작되어, 2-3개월에 1회 정도로 모임.	소집 연락, 기초안건 발제, 자료 정리 회의진행 보조 결과 보고 등 전반적인 업무	여성들의 일자리 창출 및 취업 기회 확대를 위해서 하는 것 이고, 가능한 많은 기관들의 참여를 바라고 있는데, 아직 소극적인 관련 기관이 있어 계획한 성과를 거두기 위한 다각적인 노력이 필요함	성매매 관련사업 으로 피해여성 구제프로그램을 진행하고 있는데, 계획한 100시간 교육이 끝나면, 연말쯤에 성매매 관련 협의체를 구성하려고 계획 중
경기 2청	여성복지과		2000년에 개청하였기 때문에, 아직 3년밖에 되지 않은 상태고 이 지역에는 여성단체도 많이 활성화되려 있지 않기 때문에 실질적으로 협의체를 구성하기에는 어려움이 있는 상태하고함. 이를 위하여 여성발전기금을 조성하여 제안서를 제출하고 1년 정도 활동하면 비영리 단체로 등록할 수 있도록 하여 시민 단체 등을 만들려고 노력중임. 체계가 잡힌 협의체는 구성되어 있지 않지만, 지역 특색에 맞는 여성 관련 프로그램들(평화사랑 여성의 아카데미, 외국인 기지내 여성들과의 문화교류 등)을 몇 개 진행하고 있으며, 그 프로그램을 통하여 모인 사람들이 동아리를 조직하여 활동하고 있음. 이 동아리를 통하여 민간의 의견을 수렴하고 있고, 여기서 나온 의견들을 기반으로 다음 계획을 수립하고 있음. 각 동아리 모임은 한 달에 한 번씩 자발적으로 이루어지고 있음. 관에서는 이런 활동의 행정적 지원을 하고 있음. 자발적인 모임이기 때문에 팀장의 책임감이 관건이 되고, 현재까지는 큰 문제없이 잘 이루어지고 있음				



국내 여성정책네트워크 구축을 위한 쟁점 및 제언

1. 여성정책네트워크 사례를 통한 시사점	133
2. 정책네트워크의 쟁점과 관련한 제언	137

제Ⅲ장과 제Ⅳ장에서는 각각 해외와 국내의 여성정책네트워크의 사례를 살펴보고 자료가 허락하는 선에서 사례별 분석을 하였다. 본 장에서는 먼저 이들 사례를 비교하면서 국내 여성정책네트워크 구축을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 다음으로 현재 존재하는 정책참여기제의 문제점을 간략히 정리하고 그에 대한 대안으로 정책네트워크를 구축하는 것과 관련하여 몇 가지의 쟁점을 도출하여 논의하기로 한다.

1. 해외 여성정책네트워크 사례를 통한 시사점

앞에서는 해외사례의 경우 모두 7개국의 여성정책네트워크 사례 총 25개를 제시하였고, 국내 사례는 모두 여덟 가지를 제시하였다. 이들의 주제와 구조, 주기능 및 활동 내용에 차이가 크고 또 가용한 정보에서도 다르기 때문에 일관성 있는 분석의 틀을 적용하기에는 어려움이 있으나 이로부터 향후 국내의 여성정책네트워크를 구축·운영하는데 몇 가지 시사점을 이끌어 내고자 하였다. 그에 따라 아래에서는 정책네트워크의 주제 또는 기능과 관련한 시사점, 정책네트워크 구축과정에서의 담당부처나 부서의 역할과 관련한 시사점, 그리고 네트워크의 운영 또는 관리와 관련한 시사점을 중심으로 논의하기로 한다.

가. 정책네트워크의 주제 및 구성

외국의 여성정책네트워크의 주제를 보면 먼저 일본의 경우에 남녀평등에 관한 각계각층의 관심과 이해를 증진하기 위한 목적, 특히 남녀평등 정책에 관심을 가지지 않은 단체들로 하여 그에 대한 인식을 갖도록 하기 위한 목적의 네트워크인 ‘남녀평등추진연계회의’에 주목하게 된다. 이는 여성정책에 대하여 당장은 우호적이지 않은 집단까지 끌어안으면서 그들을 변화시키고 광범위한 사회적 공감대를 형성하기 위한 시도로 보이기 때문이다.

우리나라의 사례 중 여성부의 호주제 폐지를 위한 민관합동 기획단과 성매매 방지기획단의 경우 정책현안의 효과적인 해결을 위하여 구성되어 연구, 법과 서

비스 체계 정비, 홍보 등과 관련한 다각적이며 체계적인 활동을 전개해 오고 있다는 점이 모범적이지만 정부의 정책 방향에 우호적이지 못한 관계 집단의 참여를 이끌어 내기 위하여 보다 적극적으로 노력할 필요가 있다.

일본의 사례 중 ‘남녀평등한 미래 사회를 위한 패널’도 참신하다. 이 패널은 남녀평등에 대한 저마다의 인식과 해석이 다른데서 비롯되는 혼란과 갈등의 소지를 없애고 사회 전체가 공감하는 이미지를 형성함으로써 정부의 여성정책에 대한 일관성 있는 이해와 협조를 얻어내기 위한 것이다. 사람들이 평등을 지향한다고 하여도 그 평등 개념이 기회의 평등인지, 조건의 평등인지, 아니면 결과의 평등을 의미하는 것인지에 따라서 합당하다고 생각하는 정책의 내용과 수단이 달라질 수 있음을 고려할 때 이 같은 시도가 갖는 의미는 크다고 하겠다. 그런가 하면 ‘적극적 조치에 대한 패널’의 경우에는 결과적 평등을 담보하기 위해서 필수적인 정책수단인 적극적 조치에 대하여 사회의 의견이 분분한 것에 문제 인식을 두고 그의 법적 근거와 해외의 적용사례를 검토하여 일본 사회에 적합한 형태의 적극적 조치를 도입하기 위한 기초를 마련하려는 작업으로서 의의가 높다고 하겠다.

한편, 피지의 ‘국가여성발전계획 이행 및 점검을 위한 태스크 포스’는 북경회의 이후 많은 나라에서 여성발전을 위한 중장기정책을 수립해 놓고 있지만 그의 철저한 이행을 위한 점검을 소홀히 하고 있다는 점을 감안할 때 바람직한 사례로 보인다. 단지 전문가 집단에 의한 점검이 아니라 관계 부처와 여성 비정부조직, 시민사회 등 다양한 집단의 참여를 통하여 점검 작업을 하고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 베트남의 ‘젠더정책자문네트워크’는 부처별 젠더정책을 위한 기술적 자문과 훈련의 중요성을 인식하고 만든 네트워크로 정책의 성 주류화를 실현하도록 돕기 위한 장치로서의 의미를 갖는다.

유럽연합의 경우에는 상당히 다양한 여성정책네트워크가 활성화 되어 있는 것을 보았는데 이는 아마도 정책네트워크가 회원국가들 사이의 행정문화와 구조의 근본적인 차이와 다양성을 수용하는 융통성을 제공하기 때문일 것이다. 사실 유럽연합의 거버넌스 자체가 네트워크 접근의 좋은 예라고 볼 수 있다. 즉, 회원 국가들은 상호의존성과 협동이 주는 공동의 이익을 인식하고 자발적으로 자원을 모아줌으로써 네트워크의 합법성과 권위를 부여한다(EU, 2001). 중앙의 여

성부가 지방정부들, 또는 지역의 여성단체들과의 정책네트워크를 구축·운영할 때에 유럽연합 회원국가에서 여성 과학자와 관련한 정책을 담당하는 공무원들의 네트워크인 헬싱키 그룹이나 프랑스 정부의 지역여성정책을 위한 네트워크의 사례를 참조할 수 있을 것이다.

나. 정책네트워크 주관부서/기구의 역할

많은 해외 사례 중에서도 특히 유럽연합의 사례들을 통해서 정책 네트워크의 구축과정에서 주관 부처 또는 부서가 담당해야 하는 역할에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 먼저 유럽연합의 네트워크 설치 과정을 보면 일단 특정 네트워크를 구축하기로 정책적인 차원의 결정을 하면 신규 네트워크를 설치하기 위한 첫 번째 단계로 네트워크 조정자를 공모하기 위한 프로포절을 받은 다음에 심의·선정하는 절차를 진행한다. 이 때 개별 구성원들로부터 프로포절을 받는 것이 아니라 잠재적인 네트워크를 가지고 있는 조정자(coordinator)를 찾는 것이다. 참고로 유럽연합은 특정 네트워크를 구축하고 운영하기 위하여 매 3년 마다 프로포절을 받는다. 즉, 주기는 3년이지만 계약은 매년 단위로 이루어진다.

유럽연합 내 정책네트워크 담당자가 별도로 있는 것이 아니라 해당 이슈를 맡고 있는 이가 그와 관련한 네트워크 업무를 맡는다. 즉, 유럽연합내 여성정책은 고용부서에서 담당하고 있지만 성평등과 관련한 법적 이슈 네트워크는 고용부서가 아닌 법률 업무 담당자가 맡고 있다. 반면, 고용 담당자가 성평등과 고용에 대한 네트워크를 맡고 있다. 네트워크 관리자들은 네트워크로부터의 정책 제안은 최대한 수용하지만 네트워크 활동에 대한 개입은 최소화하는 것을 방침으로 정하고 있다. 네트워크들이 최대한의 자율성을 살리도록 하되 유럽연합의 정책적 기조 안에서 작업 계획을 작성·이행하도록 지원을 제공하고 평가를 하는 등 합리적으로 관리를 하고 있다. 네트워크들이 유럽연합의 기조 아래 활동하도록 하기 위하여 일단 네트워크를 구축하면 유럽연합 내 해당 사업본부의 정책 방향에 맞게 3년간의 네트워크 활동계획(Network Work Program)을 작성하는 것을 돕는다. 그 후 네트워크들이 연간 두 차례의 연례회의를 개최하는데 유럽연합이 사무국 역할을 한다. 예를 들어 회의의 의제를 정의하고 회의록을 작성하는 것

을 돕고, 회의를 위한 기술적 도구를 제공한다. 또한 네트워크의 공동 목표를 정의하도록 하고 3년간의 활동계획을 잘 이행하도록 재정 및 행정지원을 하며 이행에 관한 평가도 한다.

유럽연합에서 네트워크를 지원하다가 프로젝트 지원으로 바꾸어 해본 결과 프로젝트 지원은 유럽연합의 정책과의 연관성을 공고히 하는데 한계가 있다고 판단하여 다시 네트워크를 지원하기로 하였다는 전문가의 설명은 우리나라의 프로젝트 중심의 지원방식에 대해 다시 생각해보게 한다.

다. 정책네트워크 운영 방식

도미니카 공화국의 ‘빈곤퇴치를 위한 사회적 자문’의 경우는 진정한 의미의 ‘자문’을 실천한 사례이다. 자문 과정은 정부와 시민사회의 상호 참여 접근에 기초한 것으로 정부의 탈 중앙화를 위한 법률 체계에 근거를 두고 있다. 이는 가난한 이들, 그중에서도 빈곤 인구의 대다수를 차지하는 여성들이 정부의 사회정책 형성에 관여한 중요한 계기였다. 특히 전체 과정에서 여성들이 보여준 리더십은 상당히 긍정적으로 평가된다. 총 32회의 지역 워크숍 참가자들의 2/3이상은 여성이었으며 이들은 전체 자문과정에서 상당히 적극적인 역할을 하였다고 한다. “여성은 정책의 수혜자로서 뿐 아니라 지역의 리더로, 주체로 공공의 입장을 제시하였고 그에 대한 정부 측의 반응을 이끌어 냈다. 여성 리더들은 실제 그들이 어떤 조건에서 살고 있는지, 빈곤이 그들에게 어떤 고민과 좌절, 감정을 가져오는지를 분명하게 표현해주었고 이러한 조건이 사회적으로 여성이 억압받는 구조와 연결되어 있음을 역설하였다.”는 것이 직접 참여한 전문가의 말이다. 여성들은 빈곤이 가족과 아이들에게 미치는 영향을 누구보다도 효과적으로 표현한 것이다. 자문과정에서 여성을 단순히 정책의 수혜 대상으로서가 아니라 정책의 당당한 파트너로 상정하고 그들을 세력화하는 (empowering) 접근을 한 것은 주목할만하다.

자문과정에 참여한 사회적 내각의 역할 또한 주목할만하다. 이 내각의 회장 자신도 여성으로, 자문에서 탁월한 리더십을 발휘하였다고 한다. 그가 정치적으로나 사회적으로 전국적인 지명도가 있는 인물이었다는 사실이 정당과 생산부

문, 교회, 노동조합, 대학 등 전국의 리더들과 권위자들을 효과적으로 결집해내는 데 중요하게 작용한 것으로 보인다. 자문의 조정과정에는 지역의 민초 여성들이 대거 참여하였을 뿐 아니라 대학의 젠더연구소와 여성교수들이 성평등 관점을 통합하는데 크게 기여하였다고 한다. 종합하면 이 사례는 빈곤퇴치를 위한 정책수립의 기초과정에 각계, 각 지역의 여성을 통합함으로써 정책수립의 민주성과 투명성을 제고하였다는 점, 그리고 정책네트워크의 새로운 방식과 가능성을 보여주었다는 점에서 높이 평가할 만하다.

2. 정책네트워크의 쟁점과 관련한 제언

본 연구에서 제안하는 정책네트워크는 이제까지 가장 보편화된 시민참여 기체인 정부의 각종 위원회와 여러 면에서 다르다. 사실 정책네트워크가 부상하게 된 것 자체가 위원회의 한계에서부터라고 해도 과언이 아니다. 따라서 이 절에서는 먼저 현재 존재하는 정부위원회의 한계를 간략히 정리하고자 한다. 그런 다음, 운영의 구조가 대체로 위계적·형식적이었고 다양한 집단의 광범위한 정책참여가 이루어지지 못하였던 위원회와 다른, 비위계적이며 수평적인 형태로 정책의 제반 과정에 광범위한 집단의 참여를 이끌어 내기 위하여 정책네트워크를 활용해야 한다는 전제 아래, 그와 관련한 쟁점들을 논의하고 제언을 마련하고자 한다. 이러한 논의는 정책네트워크에 대한 문헌 연구, 사례분석, 연구과정에서 실시한 전문가 대상의 개별 면접과 자문, 전문가 워크숍 등의 결과를 종합한 것이다.

가. 기존의 대표적인 민간 참여기제 -정부 위원회-의 한계

정부 위원회에 참여해 본 많은 전문가와 시민단체 관계자들은 위원회가 시민의 참여를 보장하는 가장 대표적이며 어떻게 보면 유일한 공식 기제임을 인정한다. 그러나 실제 여러 가지 면에서 볼 때 위원회들이 진정 시민의 의견을 수렴하려는 의도에 충실하게 운영되고 있는지 의문을 제기한다.

1) 형식적 운영

① 회의 개최 횟수 및 시점, 위원회의 성격

앞서 제Ⅱ장에서도 지적하였듯이 가장 먼저 제기되는 문제점은 위원회의 형식성이다. “때로는 정부에서 통과 의례처럼 하는데 시민단체가 협조하는 것 아닌가 회의가 들 때도 있다.”는 것이다. 그 이유로 “특히 위원회의 경우 회의도 몇 번 하지 않고 이름만 빌리는 것 같아서 안 들어가고 싶다.”고 할 정도로 일년에 회의를 한, 두 번 개최할 뿐이며, 개입의 시점도 “사안에 따라서 정책 형성부터 시민사회가 참여하는 것이 중요할 경우에는 그렇게 해야 하는데 대개 다 결정된 다음에 의견을 묻고 별로 반영시키지도 않는다.”고 평가한다. 아울러, “위원회들이 대개는 의결기구가 아니라 자문기구이기 때문에 의견을 개진하여도 구속력이 없고 반영되지 않는 경우도 많다.”는 문제점도 지적되었다.

② 위원 인선

제Ⅱ장에서도 다루었고 다음 절에서도 언급하고 있지만 정책네트워크가 효과적으로 기능을 하는데 참가자의 선정은 가장 중요한 문제 중의 하나이다. 위원회 역시 마찬가지인데, 현재 정부의 위원회들이 형식적으로 운영되고 있다고 느끼게 하는 또 하나의 이유는 위원 인선과 관련된다. 한 시민단체 활동가는 “여성정책자문위원회들의 민간단체 참여자의 경우 단체장이나 대표 격의 사람을 인선하는데, 단체가 하는 활동들이 여러 가지 일 때 대표라고 그 여러 가지 사안에 대해 전문성을 가지는 것은 아니다”라고 문제점을 지적한다. 민간단체 활동가나 공무원 모두 “민간단체 안에서도 일종의 서열주의가 있다는 점”을 인정하는 가운데, 한 공무원은 “정부 쪽에서 단체에 한 사람을 추천하라고 하면 대표가 오는 경우가 많다”고 한다. 그는 지역의 여성관련 위원회의 경우 “GO쪽에서 누구를 파트너로 부를까 고민을 많이 한다. 기존의 함께 일하던 파트너에 등 돌리지 않고 새로운 대상을 찾아야 하니 말이다.”라고 하면서 위원 선정이 상호간 예민한 문제임을 암시하기도 하였다. 이는 “정부에서 위원회 운영은 외부 사람을 움직이는 일이기 때문에 보통 공무원 경력이 많은 사람에게 맡긴다.”고 말한 것을 보아도 짐작이 가능한 일이다.

물론 여성관련 위원회만의 문제는 아니지만 정부 위원회에 시민단체를 대표하는 위원을 인선하는 문제는 이제까지 시민사회와 공무원들이 정책을 놓고 서로 관계해 온 방식이 대체로 수직적인 교환관계였다는 점을 반영한다. 김애령(1999: 68)은 비교적 최근까지 우리나라의 (보수 진영의) 여성단체들은 선거나 정치행사에 동원되고 국가와 지방의 관료조직을 보완하는 무임 서비스전달자 역할을 해왔으며, 이는 의도에 관계없이 결국 성별화된 권력구조의 지지자 또는 후원자 역할을 담당한 것을 뜻한다고 해석하였다. 비슷한 맥락에서 김해경(1999)은 여성단체와 자치단체는 ‘도구적 상호의존성’의 관계를 형성하고, 동원적 지지에 기반 하는 자치단체장은 여성단체 지도자들을 정치적 진출의 기회나 각종 위원회 의원 타이틀로 보상해준다고 지적한 바 있다. 물론 최근 들어 긍정적인 변화가 조금씩 나타나고는 있지만 진정한 참여의 의미를 실천하기 위하여 모든 분야에서 정부와 민간이 협력하는 방식을 바꾸어나가야 할 것이며 이는 실제 정책을 놓고 참여하고 대화하는 방식에서 구체화되어야 할 것이다.

위원 인선의 조금 다른 종류의 문제로 “지방으로 갈수록 더 심각하게 폐쇄적”이라는 지적이 있었는데, “중복출연이 너무 심각하여 어떤 사람은 10개의 위원회에 들어있는 경우도 보았다.”고 하는 이도 있었고, “특정부문은 너무 여성중심으로 편중되어 있고 특정부문(주로 남자들의 담합과 이권이 많이 개입되는 경우)여자가 전혀 없다.”는 것이다.

2) 위원들의 역할, 의제에 대한 불충분한 정보 제공

정책네트워크가 충실하게 운영되도록 하기 위해서는 뚜렷한 목표의 설정과 함께 정책환경에 대한 정확하고 충분한 정보의 제공, 참가자들의 역할을 명확하게 정하는 것 등이 중요하다. 여러 부처의 각종 위원회에 참여해 본 경험이 있는 전문가들은 “위원으로 선정되었다고 대개 전화로 연락을 해 오는데 그 위원회의 법적 근거는 무엇이며, 구체적으로 어떤 활동을 하는 것인지 구체적인 정보를 주지 않는다.”고 지적하면서 “위원회가 잘 되려면 공무원이 참가자들의 역할을 분명히 알려주어야 하고, 사안에 대한 충분한 정보를 제공하는 것도 중요하다.”고 강조한다. 아울러 “참가자들의 입장에서 책임 있게 follow up하는 것이 중

요한데 회의를 아주 드물게 몇 개월에 한번 하고 의제의 맥락에 관한 충분한 정보 없이 참여하니까 *follow up*하기 어렵다.”고 호소한다. 위원들에게 적시에 충분한 정보를 제공하지 못하는 이유가 무엇이든지 간에 이 문제는 위원회가 형식적으로 운영되고 있음을 나타내는 또 하나의 증거로 볼 수 있다.

이상에서 나타난 시민 참여의 가장 대표적인 기제인 정부 위원회의 운영 및 관리의 문제점을 통하여 이 위원회들이 진정한 의미의 정책 참여와 정책 대화가 이루어지는 장을 제공하지 못한다는 점을 알 수 있다. 다음에는 정책 과정에 시민이 참여하는 데 대한 인식이 어느 정도인지 살펴보기로 한다.

나. 시민 참여의 의미

1) 공무원의 시각

한 시민단체 활동가가 과연 공무원들은 위원회에 대해 어떤 기대를 가지고 있는지 궁금해 하였을 때 한 공무원의 반응은 “오랜 공무원 조직에 쫓은 이들은 정서적으로 외부 사람을 불러 자문 받아야 한다는 필요성을 별로 못 느낀다. ‘행정조직도 모르면서...’하는 마음이 있고 별 실효성을 못 느낀다. 자문위원회를 하여 의견은 듣지만 결국 공무원들의 의지대로 간다.”는 것이었다. 위원회에 대한 공무원 측의 적극적이지 못한 태도는 그들의 업무가 과중하다는 점과 관계있을 것으로 생각되는데, 실제 한 공무원은 “부처협이나 시민사회와의 대화가 중시되면서 공무원의 업무가 가중된 것이 사실이다. 업무가 가중된 만큼 효과가 있는지 공무원의 입장에서 보면 회의가 들 수도 있다.”고 한다.

한편, 정책 결정에 시민의 의견을 반영시키는데 대한 공무원들의 태도는 부처나 업무에 따라 다를 수도 있는 것으로 보인다. 예를 들어, 한 공무원은 “환경업무의 경우를 보면 환경부의 발전의 역사는 환경사건이나 환경운동의 역사와 밀접하다. 큰 환경사건이 일어나면 환경부가 조직을 만들거나 정책적으로 대응하려고 했기 때문이다. 따라서 공무원들도 시민사회에 대해 타 부처보다 개방적이고 도움이 된다고 판단하면 먼저 시민단체에 찾아가서 협의체 만들자고 한다.”고 말하였다. 이는 “환경부의 경우 주요 정책 결정을 단독으로 하는 것에 대해

상당한 부담을 느낄 수밖에 없기 때문”이라고 보는데 그렇다고 해서 “과연 현재 운영되고 있는 위원회들이 도움 되는가는 회의적”이라고 하였다.

2) 시민 참여의 의미

위원회에 참여하는 위원들이 사안에 대한 충분한 전문적인 자문을 해주지 못하는 경우가 있다는 공무원들의 의견에 대하여 학문적인 전문성을 가지고 참여하는 위원들은 물론 전문적인 자문을 제공해주어야 하지만 시민단체의 경우는 참여의 의미를 다르게 해석해야 한다는 의견도 있다. 즉, “위원회에 여성이나 시민사회를 참여시키는데 대해 전문성이 부족하다는 비판이 있을 때가 있다. 그러나 여성이나 시민사회를 참여시키는 것은 전문성 때문만은 아니라고 생각한다. 시민의 시각, 여성의 시각에서 어떻게 수용할건지를 알기 위해서도 필요하다.”는 지적에 대해 생각해볼 필요가 있다.

다. 시민 참여 활성화를 위한 네트워크와 파트너십

1) 네트워크와 파트너십에 대한 인식

앞서도 보았듯이 기존의 위원회 방식보다는 다른 대안적인 시민참여기제가 필요하다는 의견이 많은데 현 정부가 ‘참여’를 강조하는 것에 대하여 “참여정부가 거버넌스 즉, 통치에서 공치로의 변화를 강조하지만 공무원 조직에서 사고와 문화가 바뀌지 않는 한 내용적으로 얼마나 나아질까.”하는 의문을 제기하였다.

한 공무원은 “사실 요즘 외부와의 파트너십이 중요하다는 말을 많이 들어서 ‘불러서 말은 들어보아야 하지 않나’라고 말할 정도는 되었다.”고 한다. 그러면서도 “파트너십이 어떤 것인지에 대해 각각이 생각이 다르고 훈련과 인식이 안 되어 있다. 파트너십에 대한 교육이 필요하다.”고 하였다. 또한 “우리나라는 네트워크의 역사가 짧기 때문에 조직의 특성, 일하는 사람들이 몸에 베이지 않아 낯선 영역이다.” 결국 “관료제가 개방되어야 네트워크도 잘 될 수 있다.”면서 진정한 의미의 시민참여를 보장하는 네트워크의 운영을 위해서는 개방적인 문화가 중

요하다는 점을 강조하였다.

마찬가지로 한 전문가는 “한국사회에 권위주의문화가 팽배하고, 위계적이며, 시민사회의 훈련이 잘 안되어 있기 때문에, 네트워크를 형성할 때 위계적인 모습을 싫어하면서도 공적인 업무와 지위, 자원분배 등을 이용한 약간의 강제성이나 인센티브가 없으면 운영이 상당히 어렵다”고 지적하여 진정한 의미의 참여정부를 실천하기 위해서는 정부와 시민사회 모두 훈련과 의식변화가 필요한 것으로 나타났다.

2) 기존의 네트워크에 대한 의견

현재 여성정책과 관련하여 운영되고 있는 가장 대표적인 네트워크에는 여성폭력대책협의체를 들 수 있다. 앞의 제 IV장에서 사례로 제시하고 있는 이 협의체의 경우 지역에 따라서 “가정폭력협의체 같은 경우 어떤 단체가 1366을 맡아야 하는가, 성폭력협의체와 가정폭력협의체를 합해야 하는가 맡아야 하는가를 놓고 단체들 간에 이해관계가 첨예하게 대립되어 네트워크 형성에 장애요인이 되는” 적도 있다고 한다. 그 외에도 정부가 여성주간 행사를 여성 및 시민단체들과의 파트너십을 통하여 치르려고 하는데 이 경우에도 “어떤 단체가 주간이 되어서 해야 하는가 등 이해관계가 대립되는 경우가 매우 많다”고 한다.

지역의 가정폭력협의체에 깊이 관여한 경험이 있는 한 전문가는 이 협의체에 “특히 권위적인 법률 집행기관을 끌어들이는 것이 매우 힘들었다.”고 하면서, 이 경우 “권위주의를 활용하여 네트워크를 활성화하기 위하여 높은 지위에 있는 시장, 도지사 등을 관여시키는 것이 매우 중요하였다”고 털어놓았다. “윗선에서 직접적인 지시가 내려올 경우 협의체가 잘 되는 것”으로 보이며, 실제로 “최근에 경찰 윗선에서 아래 실무자한테 네트워크를 만들도록 지시하여 어떤 지역에서는 여성공무원, 여성상담기관이나 폭력관련기관들보다 경찰에서 더 적극적으로 네트워크를 만드는 것을 시도한 곳도 있었다.”고 한다.

3) 지역 차원의 정책네트워크가 더 필요한 경우

충청북도의 취업지원협의회와 경기도의 여성인적자원협의회(제Ⅳ장의 사례 참조)는 취업이 굉장히 중요한 문제임에도 대부분의 지방자치단체에서는 취업과 관련하여 별로 하는 일이 없다는 사실에 비추어 볼 때 상당히 중요한 의미를 갖는다. 앞서 언급하였듯이 지방의 경우 노동관련 문제는 노동부 산하의 지방기관이 노동부와 연계아래 다루고 있으며 지자체의 경제과나 기업지원과 같은데서는 여성 근로자의 취업이나 직업훈련 같은 문제에는 거의 관심이 없는 것이 현실이다. *“인력개발센터에 운영위원으로 노동부 과장이 와서 여성정책 부서판 계자와 인력개발센터 문제에 관하여 협의를 논의할만한 구조가 전혀 없다.”* 우리나라 행정에서 *“남의 영역 건들이지 않으려는”* 경향이 지나치게 강하다 보니 더욱 그러한데, 사실 지역여성들이 많은 관심을 갖는 문제가 취업관련 문제라는 점을 고려할 때, 그리고 여성의 지위향상과 권한 증진을 위해서 경제 세력화가 가장 중요한 것을 고려할 때 이런 현재의 구조는 심각한 문제를 안고 있다. 이를 극복하기 위하여 여성취업이나 여성인적자원의 개발 및 활용을 위한 지역네트워크의 구축은 반드시 필요하다.

이 같은 현상은 교육의 문제에서도 마찬가지로 나타난다. 교육문제도 지역의 교육청은 중앙의 교육인적자원부와 직접 연계아래 움직이고 있으며 자치단체의 여성정책 부서가 거의 개입하기 어려운 구조이다. 따라서 취업관련 네트워크와 비슷한 시도가 필요하다.

4) 네트워크의 범위

네트워크의 범위에는 여러 가지가 있을 수 있다. 중앙 부처들 사이의 협력과 조정이 필요한 사안이면 범정부 차원의 또는 부처간 네트워크가 필요할 것이며 특정 부처안의 네트워크도 있을 것이고 지역 자치단체 차원의 네트워크도 있을 수 있다. 이 각각의 경우 고려해야 할 사항이 다를 수 있다. 이와 관련하여 “지방 자치단체의 경우 지역혁신이나 분권 등 정부 국정운영 방침과 관련지어 참여모델을 강조할 필요가 있고”, “중앙의 차원에서는 여성인적자원이나 가정폭력 등 부처별 협력이 필요한 아이템을 개발하여 국가균형발전의 차원에서 볼 때 여성 발전이 중요하다고 설득해야 한다.”는 의견이다.

① 중앙부처간 네트워크

문제는 중앙에서 여성문제와 관련하여 범부처 차원의 네트워크를 구성할 때 “여성부가 조직적으로 열세여서 이니셔티브를 가지지 못하는 경우도 있고 적절히 개입하는 시기와 방법을 놓쳐서 들어가지 못하는 경우도 있다. 오히려 복지부가 들어가기도 한다.”고 한다. 아울러 청와대 정책기획단과 같이 부처간 칸막이를 해서는 효율적으로 문제를 해결할 수 없다는 인식에서 부처를 넘는 협력을 시도하더라도 “중앙 부처간 조율은 내용이 아무리 설득력 있다고 해도 내용가지고는 되지 않는다. 부처간 세력관계에 의한 거래, 교환 개념이지 그것을 넘어 내용의 일보진전을 기대하기 어렵다. 사업이 두개 이상 부처가 관여하는 것일 경우에는 부처간 기 싸움도 있다.”는 것이 전문가의 의견이다. “부처간에 이미 있는 조직을 양보할 수 없을 때 부처간 조정은 커닝 서로 협상하고 교환할만한 밑그림(공동목표) 조차 그리기 어렵다.”는 것이 솔직한 의견이기도 하다. 특정 여성문제를 해결하기 위한 부처간 공동의 논의과정에서 두개 이상의 부처가 모두 관심을 가지고 서로 이니셔티브를 가지려고 할 경우 이는 거의 대결이 되고 괜한 에너지를 소모하게 된다. 이때 시민사회에서 참여하는 단체들이 완충기능을 하면 좋는데 “단체들이 서로 이념적으로 대립하면 완충역할을 기대하기 어렵다.”는 것이다. 결국 “우리의 관료풍토에서 중앙부처 차원의 네트워크는 한계가 있을 것 같다. TF경우도 부처에서 파견 온 공무원들은 나중에 돌아가야 하

는 친정(자기부처)을 챙기게 된다.”는 지적이다.

② 지방자치단체의 네트워크

폐쇄적인 경향이 있는 지역에서는 단체장이 의지를 가질 때 일이 쉽게 되는 경향이 있는데, 한 민간단체 활동가의 말을 빌리면 이는 “우리나라의 경우 아직 지역 여성정책에 대한 중앙의 영향의 역사도 짧고 해서 어느 정도의 공백이 있는 것 같다. 때문에 참여하는 쪽에서 잘만 접근하면 지역에서 흡수가 빠를 수 있다.”고 지적하였다. 한 예로 도봉구에서는 여성주간 행사에 지역 여성단체의 제안을 받아들여서 했는데 성과가 좋아서 여성부의 상도 받고 담당 공무원이 특진을 한 경우를 들었다.

한 민간단체 활동가는 “네트워크에서는 참여자들이 정책대화를 하는 방식이 중요하다. NGO가 공격적으로 하면 팽팽히 대립하기도 한다. 상호존중과 인내가 필요하다.”고 강조한다. 아울러, 단체장의 관심이 높지 않거나 기타 환경이 우호적이지 않을 경우 “전략적 네트워크를 고민해야 한다. 소위 ‘Strategic triangle’ 이라고 할 수 있는데, 의회의원과 관료, 여성NGO가 함께 하는 것이 여성정책에서 중요하다.”는 점이 강조되었다. 그럼에도 “지역에서 이 ‘Strategic triangle’이 안 되는 이유는 여성의원이 없는 지역이 너무 많기 때문”이며, “여성공무원은 있으나 실권이 없는 직위여서 이런 것 만들면 주로 남자국장이 나오고 여성 공무원은 눈치만 보는” 취약한 상황이어서 어려움이 있다고 하였다.

5) 네트워크의 구성

① 공무원과 시민집단의 네트워크

정부기관간 네트워크도 중요하고 정부와 NGO간의 네트워크도 중요하다. 물론 사안에 따라서 완전히 공무원들만의 네트워크가 필요할 때가 있을 수 있겠지만 여성정책 담당 공무원들이 경험해 본 바에 의하면 정부기관과 민간조직을 함께 모으는 것이 서로 긴장도도 높이고 훨씬 효과적이라는 의견이다. 모 지방자치단체의 경우 “여성발전기본계획에 대하여 십 여 개의 과가 관련이 되기 때문에 국장님을 위원장으로 하여 해당과의 과장들과 회의를 했는데 주로 자기들에

게 분담된 것에 대해서 어떻게 진행되었는지 보고하고, 평가하고 계획하는 식이었다.” 따라서 “의례적으로 회의가 진행되는 경우가 많았는데 거기에 민간인들을 집어넣었더니 공무원 내부에서 할 때보다 좀더 적극적으로 되었다”고 한다. 공무원들은 전보다 적극적으로 “우리가 이런 일을 하고 있고 이런 애로점이 있다고 설명을 한다.” 도청입장에서 보자면 “시민이나 여성단체의 이해도가 높아지니까 문제가 어디 있는지, 어디서 서로가 협조를 할 수 있는지, 아니면 나름대로 노력을 하고 있구나, 우리가 생각하는 것처럼 아무저것도 안하는 건 아니구나.” 하는 식으로 홍보를 할 수 있는 계기도 된다고 본다.

정부와 민간이 함께 참여할 경우 NGO입장에서도 긍정적인 효과가 있다. “여성단체들이 종전에는 주로 여성정책 부서와만 일을 해 왔고 경제과나 농정과와는 다소 연계가 있었을지 몰라도 나머지 대부분의 부서와는 연계가 없었다.” 그런데 네트워크에 참여하면서 “도청전반에서 어떤 시스템으로 일이 되어 가는지를 이해하게 되고 요구를 할 때도 좀더 분명하게 요구를 할 수 있어 진다.”는 것이다. 결국 양쪽 다에게 좋은 것이다. 따라서 네트워크나 협의회를 운영할 때에 GO와 NGO가 같이 할 수 있는 식으로 하면 좋을 것이다.

② 참여하는 시민집단의 다양성

충북여성포럼의 경우 참여하는 단체들이 상당히 다양한데 이러한 점이 처음 네트워크를 구축하고 안정되기 까지는 어려운 요소로 작용하지만 네트워크가 일단 궤도에 오르면 상당히 긍정적인 효과를 창출할 수 있는 사례를 보여준다. 참여자가 다양하니까 개별 단체가 할 수 있는 것을 넘어서 정책대화가 이루어지고 효율적이다. 예를 들어 여성포럼이 도의장과의 간담회를 개최할 때 농업인 단체대표가 여성농업인 정책과 관련한 얘기를 하면 농정으로 바로 협조의뢰가 들어간다는 것이다. 참가자들이 다양하다 보니 학교급식에 관한 정책도 제안하는 등 다루는 이슈도 상당히 다양하다.

활동분야가 달라 서로 접촉이 없어 이해가 부족하였던 단체들이 함께 충북여성포럼에 참여함으로써 상호 이해를 넓히는 등 긍정적인 효과가 나타났다. 예를 들어, 이 포럼을 담당하는 한 공무원은 “미용사회와 민우회가 같이 한 분과의 멤버가 되면서 과거에는 진보적인 여성단체와 직능단체 사이에 이해가 부족하

여 전자에서는 ‘미용사회 같은 데가 뭐 여성단체냐’ 하는 식의 시각도 간혹 있었고 마찬가지로 후자 쪽에서는 ‘데모나 하고 여자들이 과격하다’고 보는 시각도 있었다. 그러나 양자가 같이 모여 일을 해보면서 상대방의 순박함과 정당성을 느끼게 되었으며 서로 협조하고 지원하는 관계가 되었다.”라고 부수적으로 얻은 좋은 효과를 얘기하였다.

비슷한 활동을 하여도 단체가 지닌 이념의 보수성과 진보성에서 차이가 있을 수 있는데 이런 경우에도 네트워크를 통하여 서로에 대한 오해를 불식하고 협조적인 관계를 구축할 수 있는 것으로 나타났다. 위의 포럼에서 “보수와 진보적인 여성단체들 사이에 갈라져 있던 틈이 많이 없어졌다. 서로 친해지기도 하고, 상대 쪽 행사에 와주기도 하고, 포럼을 통해 중요한 이슈를 놓고 손잡고 일을 참 많이 했다. 지역에서는 그런 것이 굉장히 중요하다.”는 관리자의 말에서 그 효과를 짐작할 수 있다.

6) 거버넌스 구조에서 시민 참여자의 역할

아울러 정부 정책에 참여하는 측의 역할에도 무조건 자기 입장을 주장하기 보다는 협상과 합의 도출을 위해 노력해야 한다는 점이 강조되었다. 한 공무원은 “거버넌스 구조에서는 협상과 합의가 중요한데 자기 조직의 입장만 주장할 경우 조정자가 어느 선에서 합의해 달라고 하면 합의해 주고는 나중에 다른 말을 할 때가 있다. 그럴 경우 공무원들은 파트너를 불신한다. 특히 자문 차원이 아니고 결정하는 경우 양보가 불가피하다.”고 말하였다.

아울러 “거버넌스 구조에서 NGO 역시 전문화, 과학화가 중요하다. 명망에 의존하는 것으로 네트워크의 파트너고 참여하기 어렵다. NGO가 네트워크에 들어가면 거버넌스의 한 주체이고 공동 책임을 가지고 협상해야 한다. GO 못지않게 구체적인 대안을 갖도록 해야 한다. 그래서 요즘 NGO도 전문가 pool을 가지려는 경향이 있다. 대표도 교수위주로 하고...”라는 말에서 정책결정에 참여하는 시민단체들이 구체적인 정책 대안을 준비하고 협상에 임하는 자세를 갖추어야 한다는 점을 강조하였다. 최근 정부의 몇 가지 주요 정책에 대한 시민집단간 갈등이 사회문제로 표출되었기 때문에 정부나 시민 쪽 모두 이러한 갈등 관리와

조정을 위한 새로운 방식의 협력이 필요하다는 의견이며 이를 위해 “공무원이나 참여하는 시민 쪽에서나 협상과 갈등조정 및 중재에 대한 교육과 훈련이 필요하다”는 결론에 이르게 된다.

7) 네트워크에서의 조정자의 역할

조정이 어려울수록 네트워크 조정자의 헌신적인 노력이 중요하다. 특히 청와대에서 운영하는 여러 가지 태스크 포스와 같이 부처간 조정과 합의가 필요한 사안을 다룰 경우 더욱 그러한 것으로 보인다. 이에 대해 한 전문가는 “네트워크 조정자에게 어떤 권한과 자원을 주는가가 중요하다. 조정자에게 중앙부처에서 어느 정도의 권한과 자원을 가지고 일할 수 있는 공간을 허용할지냐의 문제다.”라고 의견을 피력하였다. 부처별 조정은 예산과 조직을 조정해야 하는 문제일 수 있기 때문에 합의를 도출하기가 어려워서 조정자의 권한과 역할이 더욱 중요하다.

유럽연합에서는 네트워크 관리자가 개입은 최소화하면서 효과적인 중재 및 관리역할을 하도록 여러 가지 방안을 시도하고 있다. 이러한 면에서 우리나라의 ‘충북여성포럼’(제Ⅳ장 사례 참조)은 우리의 관료적인 행정 풍토에서 상당히 이색적이라고 할만한 식으로 운영되고 있다. 여기서는 의제도 포럼의 민간참여자들이 만들고 있다. “지난번에 포럼전체회의를 할 때인데 인권분과에서 우리 지역의 인권실현에 대해서 하겠다고 다 기획을 해갖고 왔다. 분과 모임을 하면서 분과에 포함된 장애인 연대, 성폭력상담소나 기관단체에서 일하는 분들이 주제 발표를 하겠다고 하고, 직접 경찰청에 가서 발제를 부탁도 하고, 도청에는 복지시설현황이나 뭐 한 쪽지 발표해 달라고 했다.” 상당히 자생적으로 되어 가는 것이다.

여기서 공무원들은 그동안 지원만 해 왔는데 현재 그 지원의 범위도 줄여가는 중이다. “운영위원회 하면 일일이 다 연락하고 회계도 여기서 한다. 민간회원 쪽이 재정적으로 독립이 되면 간사나 인건비를 정도를 댈 수 있는 상황이 될 때가 지는 우리가 도와주는 것이다. 위원회 같은 것이면 공무원들이 당연히 해야 하는 일인데 포럼이니까 공무원들이 볼 때 성격이 애매한 것이다. 결재는 포럼의

회장에게서 받는데 간사 역할을 도청에서 하는 것이..., 그러나 포럼은 도지사 공약사항이었고 도청에서 만든 것이며 과도기적으로 우리가 지원을 해주는 것이라고 얘기를 한다. 행정공무원 입장에 더군다나 중간에 인사이동해서 갑자기 오면 약간 황당한 부분이 있을 것이다.”

“여성단체 지원업무 담당자가 그 일을 하는데 그동안 해왔던 방식과는 너무 다르니까, 내가 이게 공무원으로서 해야 될 일인가 아닌가 좀 헛갈리는 것이다. 일본의 경우를 보니까, NGO지원센터에 공무원을 파견해서 그 간사 역할을 하게 하더라. 아예 사람이 거기 가서 지원해주는 역할을..., 그런데 적어도 우리 체제 안에서는 그런 식으로는 안 해왔기 때문에, 물론 하라고 하면 하겠지만. 이제 회의가 언제 있는지 오라는 연락 같은 것은 가능하면 총무가 연락하라고 하고, 분과장들로 하여 분과원들에게 연락하라고 하는 식으로 줄여나가서 애초에는 거의 100%해주던 것을 약 50%정도로 줄였다. 점점 줄여나가려고 하는 상황인데, 그것을 0으로 줄였을 때도 자생적으로 살아남을 수 있는지는 두고 보아야 할 일이다.” 는 관리자의 말에서 포럼이 현재 과도기에 있음을 알 수 있다.

8) 네트워크의 종류에 따른 차별화된 접근

전문가들은 네트워크 구축을 위한 방안을 마련할 때 네트워크에도 여러 가지 종류가 있을 수 있기 때문에 그에 따라 차별화할 필요가 있다는 점을 제기하였다. 이들의 목적과 기능은 물론, 네트워크 구축의 장애요인도 다를 수 있기 때문이다. 한 전문가의 말에 의하면 “많은 정부위원회의 경우 위원들의 사회적 지위나 인지도를 지나치게 고려하는 경향과 저조한 운영 실적이 문제가 되지만 어차피 정부 정책의 전반적인 방향을 결정하는 것이 목적인 경우에는 관련 분야의 전문가와 시민단체위원들을 균형 있게 참여시키는 것이 중요할 것이다. 그러나 ‘호주제폐지특별기획단’ 같은 특별한 이슈를 위한 네트워크는 문제를 해결하기 위한 실질적인 운동까지 연결되어야 하므로 보다 많은 시민단체들을 포함시켜 실제 운동을 전개하도록 하는 것까지 포함해야 할 것”이라고 본다. 한편, “가정폭력협의체와 같은 네트워크는 가정폭력 문제에 관여하고 있는 상담소나 시설들, 관계 여성단체들이 이해관계에 얽혀 갈등이 생기므로 우선 1366과 다양한

상답소, 시설간의 역할분담을 명확히 하는 것이 네트워크를 활성화할 수 있는 기본 조건”이 될 것이다. 또한 “가정폭력협의회 같은 네트워크는 전혀 성격이 다른 법률 집행기관과 의료기관 등을 어떻게 끌어들이고 협동하여 일할 수 있도록 만들 것인가에 대해 또 다른 전략을 세워야 한다.”는 의견도 중요하다.

무엇보다 실제로 일을 하기 위한 네트워크를 만드는 것이 중요하며 중요한 이슈도 없이 네트워크를 만들어 놓는 것은 이름뿐인 정부위원회처럼 유명무실하게 될 가능성이 많고 “행정기관의 책임전가 내지 분산을 위한 수단”으로 전략할 가능성이 높다. 실제로 일을 하기 위한 네트워크를 만들기 위해서는 첫째, 네트워크가 필요한 이슈가 무엇인가를 고민하여 이슈개발을 하여야 하며, 둘째, 왜 그 일을 위해 네트워크가 꼭 필요한 지 논리를 개발하고 네트워크를 통하여 달성하고자 하는 목표가 무엇인지 정확히 설정해야 한다. 셋째, 그 목표를 네트워크를 통해 어떻게 구체적으로 달성할 수 있는지 기능을 확인하고 참여자간의 역할분담을 정확하게 해야 한다. 넷째, 어떠한 네트워크 유형이 이러한 이슈를 해결하는데 가장 바람직한 것인가 결정하여야 하며, 다섯째는 네트워크가 목표를 달성하고 있는지 평가가 반드시 이루어져야 하고 이에 대한 환류가 이루어져 개선이 이루어져야 할 것이다.

9) 네트워크의 실효성을 위한 법·제도적 근거와 지원

① 법적·제도적 근거

공무원들은 법에 근거하여 움직이기 때문에 법적 근거를 가지지 않는 네트워크 운영은 어렵다는 견해가 지배적이다. 예를 들어, 지역의 네트워크를 만들 때 “여성과 관련한 구체적 조례들이 별로 없는데 그렇다고 해서 대부분의 공무원들은 일반조례에서 근거를 찾아서 일하지 않는다.”는 점이 문제이다. “위원회의 경우에는 법(조례)에 근거하기 때문에 형식적이기는 해도 돌아가는데” 새로운 방식의 네트워크를 만들 경우 근거를 찾는 일이 중요하다는 것이다. 공무원이 적극적으로 법적 근거를 탐색하여 네트워크를 구축한 사례는 경기도의 인적자원협의회에서 찾아볼 수 있다(제Ⅳ장의 사례 참조).

반면, 기본 법적 근거가 있어야 예산 보조도 할 수 있지만 (지방자치단체의 경우) 조례보다는 차라리 예산을 확보하는 것이 중요하다는 의견도 있다. 조례를 추상적으로 해놓으면 실제 도움이 되는 것이 별로 없기 때문이다. “여성발전기본법보다 더 구체적으로 예산을 확보할 수 있는 근거라든지, 행정적인 의무를 지워주는 조례가 아니면 다시 만들 필요가 없다. 그런데 그런 조례는 사실 만들기가 쉽지 않다. 법 보다 조례가 더 뭔가 소득이 있어야 되는데. 굳이 법적 근거가 필요하다며 여성발전기본법에서도 찾을 수도 있다.”는 말에도 일리는 있다.

② 단체장/기관장의 지시

법적 근거 없이 잘 되려면 도지사 같은 단체장이 참여기관이나 단체의 장을 소집해서 강력한 지시를 하면 구속력을 가질 것이다.

③ 중앙 차원의 네트워크 활성화: 종과 횡의 연계 구축

중앙과 지방이 함께 움직여야 하는 경우에는 주제와 관련하여 중앙에서 관계 부처나 기관간의 네트워크가 잘 되어 있으면 지방에서도 비슷한 네트워크를 구축·운영하기가 훨씬 수월한 것으로 나타난다. 예를 들어 지역 여성을 위한 취업 지원협의체의 경우에 만일 중앙에서 “노동부 장관이 되든, 실장이나 국장이든 나서서 협의회를 구성해서 운영하고 노동부 라인으로 지역 차원에 지침이나 사례가 오면 도움이 된다. 중소기업청에도 내려 보내고 관련 기관들이 나름대로, 다 지침을 받고 각각의 네트워크들이 종횡으로 엮이게 되면 훨씬 더 효과적일 것”이라는 말이다. 중앙에서 조정회의 하고 말면 지방에까지 오지 않기 때문에 “중앙간의 횡적인 네트워크들이 라인별로 지방까지 연계 되고, 그게 평가시스템을 통해서 또 확인이 되어야 한다. 지금은 위도 없고 위와 아래의 연계도 없는 상태에서 우리끼리 이렇게 해 보는 차원.”이라고 하여 중앙 차원에서 먼저 탄탄한 협력구조를 만드는 것이 중요함을 강조하였다.

일례로, 여성폭력협의체 같은 경우에는 중앙에서 활발하기 때문에 지역에서도 더 활성화되기 쉽다는 의견이다. “시작은 지방에서 먼저 했지만 지금은 중앙에서도 하고 타 시도에서도 많이 하니까 여론이 형성되어 그런지 일하기가 취업협의체보다는 상대적으로 쉽다. 여성부에서도 적극적이고 경찰청에 여성청소년계

가 생기니 지역에서 경찰의 협조 받기가 쉬워지고, 진전이 빨리 이루어지는 것이다. 여성취업 쪽도 그런 식으로 노동부라든지 중소기업청이나 중앙기관을 좀 더 연결하면 좀 더 진전이 있을 텐데 아쉽다. 상담보다는 주제의 폭이나 정책대상이 광범위하니까 집단별로 쪼개도 좋을 것 같다. 취업훈련, 구인, 구직 등을 다 섞어서 하고 있으니까 정보 듣는 것은 많지만 인력시장하고 노동부하고 대상 집단이 다르고 근로복지공단, 고용센터가 조금씩 다 달라서 그 내용을 바로 연결하기가 어렵다.”는 것이 한 공무원이 네트워크 관리에 대한 경험에서 하는 말이다.

④ 네트워크 구축을 위한 정책적 차원의 지원

제Ⅲ장의 유럽연합의 사례 중에서 네트워크 형성 자체를 지원하는 사례를 본 한 전문가는 “네트워크 형성자체를 정책목표로 놓고 이를 위한 인적, 물적, 재정적 지원을 하는 것이 필요하다”는 의견을 피력하였다. 이 전문가는 유럽연합의 경험에서 나타나듯이 “어떤 문제를 해결하기 위해서 프로젝트로 하여 지원하는 것보다는 네트워크를 구축하여 지원하는 것이 더 유용하였다는 사실을 참고할 필요가 있다”고 지적하였다. 우리의 경우 “네트워크화 하는 것 자체를 프로젝트화 하여 지원”하거나 “여성발전기금을 줄 때 네트워크를 구성하여 함께 프로젝트를 신청하는 경우에 우선적으로 지원하는 것을 고려하는 방안”도 제안되었다.

정책집행을 하는 네트워크에게 자원분배가 네트워크를 통해 이루어지게 한다든지, 정보접근을 용이하게 한다든지 하는 식으로 네트워크가 힘을 갖도록 하고 참여를 높이는 것이 중요한 전략이 될 수 있다. 본 보고서 제Ⅲ장에서 소개하고 있는 호주의 가정폭력관련 파트너십의 경우에는 구체적인 의제와 기금, 사업 프로젝트 등 실질적인 일감과 자원을 갖추고 있었으며 결국 이러한 세력화 요소들이 파트너십이 성공하도록 작용하였음을 상기할 필요가 있을 것이다.



결 론



본 연구에서는 여성정책네트워크가 ‘참여’정부의 국정방향과 거버넌스 패러다임에 맞는 새로운 정책 참여와 파트너십의 기제로 작용할 수 있다는 전제(제Ⅰ장)로 그와 관련한 기초 이론들을 살펴보고(제Ⅱ장), 국내외 여성정책네트워크 사례들을 수집하여 정리·분석하였다(제Ⅲ장과 제Ⅳ장). 아울러, 그와 같은 이론과 경험에 대한 논의를 바탕으로 국내에 여성정책네트워크를 구축·운영하는데 필요한 시사점을 도출하고 구체적인 쟁점 별로 제언을 마련하였다(제Ⅴ장). 본 장에서는 여성정책네트워크를 통한 파트너십의 활성화를 위하여 무엇보다 시급한 공공부문의 개혁과제, 그리고 공무원들의 정책네트워크 관리 역량과 관련한 논의로 결론에 가늠한다.

기존의 관료체제가 소통의 서툰음, 경직적 체제, 부진한 피드백, 느린 대응 등의 문제를 안고 있다면 국가와 시민사회의 새로운 파트너십은 공동생산 방식을 활성화시키고 행정의 효율성과 책무성 증대에 기여를 하는 것으로 평가된다(임승빈, 1999: 3-5). 정책네트워크가 활성화 된다면 탈중앙화 시대의 수평적 협동의 모델 안에서 다양한 시민집단의 역동적이고 전략적인 정책참여가 이루어질 수 있을 것이다. 그런 점에서 정책네트워크는 그동안 거의 유일하다시피한 정부위원회의 문제점으로 지적되어 온 폐쇄성이나 위계적인 점을 극복하고 정책의 제반 과정에 전문가뿐 아니라 시민단체 등 보다 다양한 집단의 참여를 가능케 하며 민주적인 운영을 실천할 수 있는 대안으로 여겨진다.

구체적으로 현대의 공공행정에서 정책네트워크는 다음 여러 가지 측면에서 중요한 도구가 될 수 있을 것이다.

첫째, 복잡하고 복합적인 문제를 보다 신속하고 융통성 있는 방식으로 해결할 수 있다.

둘째, 다양한 이해관계 집단을 논의 과정에 개입시킬 수 있으며 다양한 관점을 통합 함으로써 정책의 질과 책무성을 제고할 수 있다.

셋째, 새로운 정보통신기술을 활용할 수 있다.

넷째, 전문가, 민간 기업, 시민, 공무원을 통합하는 네트워크의 경우에는 여러 영역과 행정 부문 간 단절을 극복할 수 있다.

이 같은 정책네트워크를 활성화하기 위하여 공공부문에서는 구체적인 변화를 실천해가야 한다. Goss(2001: 50)는 요즘 의사결정에 정부 밖의 사람들을 불러들이는 것이 유행처럼 되었다고 하면서 그 예로 지역공동체 기획, 태스크 포스나 프로젝트 그룹의 활용, 이사회 등 시민을 끌어들이기 위한 시도를 들었다. 그는 이렇게 정부 밖에서 사람을 불러 오면 이들이 문제 해결에 기여할 것이라는 낭만적인 기대가 있음을 지적한다.

반면, 앞 절에서 보았듯이 일부 정책 담당자들은 “전문가라지만 행정도 모르는데 과연 참여한들 실질적으로 어떤 효과가 있겠는가”하는 회의를 갖는 것으로 나타난다. 또한 최근 다양한 부문의 파트너들을 정책과정에 참여시키면서 정책 담당자들은 중복적인 업무, 비효과적인 자문, 허약한 파트너십, 끝날 줄 모르는 변화 프로그램 등으로 인하여 회의와 피로감을 경험하기도 한다. 네트워크 방식으로 참가자들의 자원을 모으고 공동의 프로그램을 진행하는 것은 과중한 업무에 시달리는 공무원들에게 성가시고 피곤한 일일 수 있다.

동시에 본 연구의 사례분석에서도 나타났듯이 네트워크를 관리하는 일부 공무원들은 정부의 역할이 무엇이고 시민의 역할이 무엇인지에 대해 혼란과 딜레마를 겪고 있다. Goss(2001: 15-16)는 이러한 혼란과 과정상 과부하(process overload)가 거버먼트에서 거버넌스로의 근본적인 변화가 관리 체제 및 행동의 변화로 이어지지 못한 결과라고 해석한다. 많은 공공기관들이 예전의 관습으로 새로운 세상을 관리하려고 하기 때문이라는 것이다. 어찌되었든지 시민들은 정부에 단지 행정적 효율성 뿐 아니라 높은 투명성과 개방성, 그리고 새로운 기술적 위험을 관리할 수 있는 역량을 요구하고 있다. 따라서 행정조직과 문화가 네트워크 친화적으로 되기 위한 개혁이 시급하다고 보겠다. 이를 위해 유럽연합에서 직원들을 네트워크 친화적이 되도록 하기 위하여 추진하고 있는 내부 개혁의 내용(표VI-1-1)을 참조할 수 있을 것이다. 부서를 초월한 작업, 비 위계적인 구조, 재원 할당의 융통성 등 하나하나가 우리의 공공 부문에 상당히 도전적이기는 하지만 피할 수 없는 과제이다.

<표 VI-1-1> 네트워크 친화적으로 되기 위한 개혁

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> (a) 부서를 초월한 팀 작업 (b) 덜 위계적인 구조 (c) 직원의 세력화 (d) 외부와의 자문 및 상호작용과 환류 (e) 투명성 (f) 재원 할당의 융통성 |
|---|

출처: EU(2001)

또한 정책네트워크가 정착하기 위해서는 네트워크에서 세력화는 권위보다는 정보에 근거한다는 점, 그리고 그 안에서 중요한 것은 공동으로 문제를 해결하는 문화, 평등과 적응, 개방성과 결과를 중시하는 정신이라는 점(Bardach, 1998: 232)을 기억할 필요가 있다.

정책네트워크를 효율적으로 관리하는데 가장 중요한 점은 양립할 수 있고 수렴 가능한 목적을 구체화 하는 것이다. Brinkerhoff와 Brinkerhoff(2001: 169-173)가 설명하듯이 여러 주체들이 광범위한 관심과 목적을 가지고 들어오기 때문에 이것이 항상 쉽지 않지만 각자의 고유한 관심과 목표가 네트워크의 광범위한 목표로 통합되고 공유될 수 있을 때 네트워크의 성공 가능성은 높아진다.

네트워크가 원칙적으로는 자원과 지식의 비위계적인 활용에 대한 것이지만 실제 네트워크에 참여하는 서로 다른 행위 주체들의 자원과 운영 능력, 정치적 영향력의 차이에서 오는 권력의 차이가 있을 때 어려움이 있을 수 있다. Goss(2001: 112)는 파트너십 작업에서 모든 참가자들이 목적을 달성할 것이라는 승승(win-win) 상황이라는 전제를 하는 경향이 있지만 이는 모든 참가자들의 목적이 똑같이 중요하다는 것을 가정하는 것으로 비현실적임을 주장한다. 이 가정을 깨뜨림으로써 참가자들이 자기 이익보다는 공동의 목표를 위해 일하도록 할 필요가 있다는 그의 주장도 일리가 있다. 그런 면에서 수렴 가능한 목적을 구체화 하는 것이 더욱 중요하다.

정책네트워크가 효과적인 것이 되기 위해서는 다양한 영역을 대표하는 이들을 선정하는 것이 중요하다. 이는 대표성의 문제인데 유럽연합(EU: 2001)은 네

트위크의 구성원이 될 개인과 조직을 선택할 때, 즉 대표성을 측정할 때 개인으로서 견해를 대표하는 사람과 타인의 견해를 대표하는 의무를 가진 사람을 구별할 필요가 있다고 한다. 참가자들의 합법성은 정책과의 관련성에 달려 있다.

구성원의 선정과 관련하여 Weill(2000)은 자기 영역에만 집착하는 이들(“territorial individuals”)을 피할 필요가 있다고 주장하였다. 이런 사람들은 자기가 관심을 두는 구체적인 영역에만 초점을 두며 보다 광범위한 조직적 관심을 염두에 두지 않기 때문이다. 반면, 그는 네트워크에는 그물적인 사고를 하는 사람들(“reticular individual”)들을 개입시키는 것이 좋다고 하였다. 따라서 다양한 문화나 경력 경로를 체험한 사람들이 좋다.

정책네트워크의 관리에서 중요한 또 한 가지는 참가자들 사이의 상호의존성을 관리하는 것이다. 이는 구체적으로 참여, 탈중앙화, 유인책을 통하여 이루어진다. 참여는 두 가지 의미에서 중요한데, 우선 도구적 관점에서 볼 때 시민사회의 참여를 통해 공공 정책의 목표와 수단이 대상 집단의 요구에 더 적합한 것이 될 수 있을 것이다. 민주적 그리고 굳 거버넌스의 관점에서 볼 때 정책네트워크를 통한 시민사회 및 수혜집단의 참여는 정책 활동의 책무성과 투명성을 강화할 수 있는 수단이다. 참여자는 스스로 참여를 통하여 세력화 될 수 있고 이들의 세력화는 권력의 불균형을 해소하고 사회문제 해결을 위한 역량과 잠재적 시너지를 증가시킬 것이다(Brinkerhoff와 Brinkerhoff, 2001: 169-173). 이러한 사례는 최근 여성단체의 지방자치단체의 정책과 예산 분석을 통한 경험이 이를 입증해 준다(윤정숙, 2003).

위임과 탈규제, 민영화 등 다양한 형태로 이루어지는 분권과 탈중앙화는 네트워크의 출현과 설치를 가능케 하는 조건이다. 분권과 탈중앙화는 국가와 지방정부, 그리고 시민사회와 민간 기업 등의 관계를 재정의 하는 것을 의미하기 때문이다. 또한 네트워크에서 참여의 기회와 참여를 통한 세력화, 네트워크의 성과 - 지적 자산, 정책이행의 성공, 신용, 합법성, 공공의 신뢰 - 등을 공유할 수 있다는 점은 파트너들에게 중요한 유인책이 된다.

정책네트워크 관리에서 매우 중요한 또 하나의 요소는 네트워크의 목적에 맞게 참가자들의 역할과 책임을 정의하는 것이다. 본 연구의 사례 분석과 전문가들과의 논의에서 나타났듯이 일부에서는 새로운 방식에 대해 의혹과 불편함을 느

끼기도 한다. 비정부조직 역시 때로는 정부와의 협력을 의심스럽게 보고 자율성과 독립성을 침해당하지 않을까 염려를 하기도 한다. 현재 각자의 역할과 책임의 확장의 한계에 대한 불확실성 아래에서 정부나 비정부조직 모두 새로운 역할과 책임을 위한 역량을 구축하고 실험하면서 학습해 내가는 과도기에 있기 때문이라고 하겠다.

제Ⅳ장에서 보았듯이 우리나라에도 참신한 시도로 모범이 되는 여성정책네트워크가 있다. 그런데 문제는 행정문화나 의식이 크게 바뀌지 않은 상황에서 이들 네트워크가 관리자의 의욕에 의존하는 구조라는 것이다. 그 안에서 관리자는 피로감이 누적되게 마련이다. 따라서 이 같은 창조적인 시도들이 지속성을 가지기 위해서는 행정문화와 의식이 변화해야 할 것이다. 네트워크 방식으로 일하는 것이 공공부문에만 낯선 것이 아니라 외부 사람들도 거버넌스 행동을 학습하지 못하였기 때문에 낯선 것은 마찬가지이다. 공공 행정가와 시민집단 모두 사고와 일하는 방식이 변화하지 않는 한 거버넌스를 위한 새로운 장치들은 성공하기 어렵다고 볼 때, 두 집단 모두가 새롭게 일하는데 필요한 역량을 구축하고 문화를 형성하도록 노력해야 할 것이다.

동시에 정책네트워크의 효과를 위해서는 공공과 민간의 참가자들이 역할과 책임을 충족시킬 수 있는 역량이 중요하다. 공공행정가들에게는 네트워크 관리를 위한 기술과 자질이 필요하고 시민사회 역시 정책 형성과 이행 과정에 적극적으로 참여하기 위해서는 상당한 역량이 요구된다. 네트워크에서 일하는 이들은 자신이 속한 조직의 우선순위나 목표가 네트워크의 다른 참여자들의 것과 같음을 이를 경우 이를 다를 수 있어야 한다.

네트워크의 활성화와 중재(refereeing)를 위해 독립적인 전문가를 활용하는 것도 방법이다. 원래 네트워크의 구성원은 아니지만 관련 주제에 대한 이해를 가지고 있고 다양한 이해집단의 요구를 관리할 수 있는 기술을 가지고 있는 독립적인 전문가가 네트워크에서 중요한 역할을 할 수 있다. 목표나 과정, 작업 스타일 등에 대한 구성원들이 동의가 쉽게 이루어질 수 있는 네트워크의 경우에는 그 관리가 내부 지원에 의해 이루어질 수 있지만 외부 사람을 활용하여 논쟁을 구조화 할 수도 있다. 이는 물론 네트워크 참가자들이 이 외부인의 역할에 동의해 줄 때의 경우이다(EU, 2001).

이외에도 정책네트워크에 근거를 제공하고 지원적인 법률이 있다면 도움이 될 수 있다. 또한 정책은 요구되는 기술적 전문성과 자원, 시간 제약, 영향을 받는 이들의 범위 등의 차원에서 다양하고 이러한 특성 자체가 네트워크 성공에 영향을 미친다.

결론적으로 이제 거버넌스의 대두에 따라 정책네트워크를 구축하고 관리하는 것이 무엇을 의미하고 네트워크 운영을 어떻게 개선할 것인가가 중요해졌다. 특정 부문의 정책과 프로그램 영역에서 왜 그리고 어떻게 네트워크가 출현하는지에 대한 연구도 필요하다. 정책형성을 위한 목적의 네트워크와 정책이행을 위한 네트워크는 그 구성원을 비롯하여 핵심 인물의 권한 등의 차원에서 다를 수 있기 때문에 목적에 따른 다양한 종류의 정책네트워크에 대한 심도 있는 연구도 필요하다.

앞 절에서 보았듯이 그동안 지역의 여성정책네트워크를 구축·운영해 보았거나 참여해 본 경험이 있는 관계공무원과 전문가들의 통찰은 귀중한 시사점을 제공하고 있다. 향후에도 이 같은 경험을 더 발굴하고 축적함으로써 그를 바탕으로 학습효과가 전파될 수 있어야 할 것이다. 공공정책의 도구로서 네트워크를 효율적으로 활성화시키기 위해서는 우수사례를 발굴하여 벤치마킹을 할 필요도 있다.

비단 공공행정 분야의 변화 때문만이 아니라 제 I 장에서 설명한 바와 같이 여성정책의 특수성을 고려할 때 다양한 집단의 이해를 조율하고 공감대를 이루어 나가는 것이 더욱 중요하다고 하겠다. 특히 아직 여성정책이 상당부분 상징적, 과시적 수준에 머물고 있는 것이 여성 집단이 정책대화에 충분히 참여하지 못하는 문제, 필요한 협상자원의 불충분함, 사회의 다른 집단의 동의와 지지 기반의 취약함 등의 결과라고 생각할 때(윤정숙, 2003), 정책과정을 보다 참여적인 것으로 변화시킴으로써 정책의 효율성과 책무성을 강화할 필요가 있다. 정책 과정의 민주적 참여와 조정에 대한 경험이 부족하고 모델도 마련되지 않은 한국 사회에서 과연 이러한 변화가 어떤 모습으로 실현될 수 있을지 앞으로 더 많은 구체적인 검토가 필요하다.

참고문헌

- 교육인적자원부(2003), 인적자원개발기본법·동법시행령 전문 비교.
- 김경주(2002), 『여성정책결정과정에서의 정책네트워크 분석-근로여성의 모성보호정책을 중심으로』. 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 김석준 외 공저 (2000), 『뉴거버넌스 연구』, 대영문화사.
- 김양희(2001) ‘여성정책 주류화를 위한 이론 및 방법론, 쟁점’ 여성정책의 주류화를 위한 세미나 한국여성개발원 2001. 9. 26
- 김엘림외(2001), 『보건복지부 여성위원의 참여증대 및 성 주류화 활동 활성화 방안 연구』, 보건복지부.
- 김정렬(2000), ‘정부의 미래와 거버넌스-신공공관리와 정책네트워크’ 한국행정학보 2000 봄, 21-39.
- 김호기(2003), ‘참여정부의 국정운영 스타일과 참여정책’. 참여정부 100일 기념 학술토론회, 문화일보, 학술단체협의회, 한국정당학회 공동주최
- 남궁근(1999), 『비교정책연구-방법, 이론, 적용』, 법문사.
- 문세경(2001), 『NGO의 정책참여에 관한 연구-의약분업과정에서 나타난 정부-NGO간의 파트너십 형성과 변화과정을 중심으로』, 연세대학교 대학원 사회복지학과.
- 박광덕(1993), ‘정책공동체와 이슈, 네트워크 이론’ 행정문제연구 제1권 제1호.
- 박영란외(2001), 여성폭력방지 종합대책방안, 여성부.
- 배응환(2001), ‘정책네트워크 모형의 행정학 연구에 적용탐색’, 『한국행정연구』 제10권
- 신성봉(2001), 『지역시민단체의 활동이 지방자치단체 정책결정에 미치는 영향에 관한 연구-울산광역시 시민단체 활동가 및 공무원의 의식조사를 중심으로』, 울산대학교 지역개발대학원 석사논문.
- 안성민(2000), ‘정부위원회의 여성참여와 정책결정’, 한국행정학회 국제포럼 논문집.
- 여성부(2003), 호주제폐지특별기획단 회의자료.
- 오혜경(2001), ‘정책결정과정에서 있어서 이익집단의 역할에 관한 연구’, 부산대

학교 행정학 석사 논문.

오혜경(2001), 『정책결정과정에 있어서의 이익집단의 역할에 관한 연구-의약분업정책결정과정을 중심으로』, 부산대학교 행정대학원 석사학위논문.

에바 슈레스타(2003). '이해 관계자간 파트너십과 군 거버넌스' 『여성정책의 새로운 비전: 평등, 발전, 평화』. 국제심포지움, 2003.4.17-18. 한국여성개발원.

이광희(2002), 『정부와 NGO간의 기능적 연계방안에 관한 연구』, 한서대학교 정보산업대학원 석사학위논문.

이순호(2000), '사회복지정책연구에 있어서 정책네트워크 분석시각', 전북행정학보 제14권 제1호 31-56.

임승빈(2000). '한일 지방정부의 정책과정에서의 NGO와 파트너십관계'. 한국행정학회보, 제9권 제3호. 한국행정학회

장미경(2002), '여성NGO의 정책참여 성공사례-한국여성단체연합을 중심으로' 여성정책과 NGO 한양대 행정문제연구소.

정홍익·김호섭(1991), '위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화', 한국행정학회보, 제25권 2호. 한국행정학회, pp.439-440. 제3호, 2001 가을호.

조명래(2001), 'NGO와 정부간 파트너십의 이해와 활성화에 관한 연구', 지역사회계발연구, 제26권2호, 2001. 12.

주성수(2003), 『공공정책 거버넌스』, 한양대학교 출판부.

최성남(2000), 『거버넌스(Governance)에 관한연구-정부와 NGO 관계를 중심으로』, 연세대학교 대학원 석사학위논문.

하상진(2000), 『지방정부의 정책행위자간 네트워크에 관한 분석』, 연세대 석사논문.

한국직업능력개발원(2003), 인적자원정책협력망 안내문.

함창식(2001) 『NGO의 정책결정과정 참여에 관한 연구 -정책의제형성과 정책대안을 중심으로』, 중앙대학교 석사논문.

함창식(2001), 『NGO의 정책결정과정 참여에 관한 연구-정책의제형성과 정책대안을 중심으로』, 중앙대학교 대학원 석사학위논문.

- Agranoff, R. & McGuire, M. (2001) 'After the network is formed: process, power, and performance'. in Mandell, M. (ed.)(2001), *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Quorum Books.
- Bacelar, E. (1999), *Institutions and Bodies Responsible for Equality between Women and Men*, European Parliament.
- Bardach, E.(1998), *Managerial Craftsmanship: Getting Agencies to Work Together*. Washington, DC., Brookings Institution.
- Bentley, A. F. (1967), *The Process of Government: A Study of Social Pressure*. Cambridge, MA.: Harvard UP (Chicago 1908).
- Brinkerhoff, D.W. & Brinkerhoff, J.M. (2001) Cross-sectoral policy networks: Lessons from developing and transitioning countries. in Mandell, M. (ed.). (2001), *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Quorum Books.
- Büched, W. & T. Jansen(ed.) (1999), *Globalization and Social Governance in Europe and the United States*. European Commission.
- Commission of the European Communities (2001), *Women and Science : the Gender Dimension as a Leverage for Reforming Science*.
- Dowding, K. (1995), Model of metaphor?: A critical review of policy network approach. *Political Studies*. vol.XLIII.
- European Commission (2001), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : Science and Society Action Plan*.
- _____ (1996). *Social Europe Work and Childcare: A Guide to Good Practice*
- _____ (2002), *Science and Society Action Plan*.
- European Union (1996), *Work and Childcare : Implementing the Council*

Recommendation on Childcare-A Guide to Good Practice.

_____ (2001). *Draft Work Programme for 2002 of the Network of Legal Experts on the Application of Community Law on Equal Treatment Between Women and Men.*

_____ (2001) Report of working group: Networking people for a good governance in Europe. *White Paper on Governance Work Area 4: Coherence and Cooperation in an Networked Europe.*

_____ (2003), *Gender and Employment Network: Work Programme 2003.*

Friend, J. K. & J. M. Power & C. J. L. Yewlett (1974), *Public Planning : The Inter-Corporate Dimension.* London: Tavistock.

Goss, S. (2001), *Making Local Government Work: Networks, Relationships and the Management of Change* Palgrave.

Heclo, H. (1978), Issue Networks and the Executive Establishment. in A. King (ed.), *The New American Political System.* Washington D. C. : American Enterprise Inst., 87-124.

IDB (2003), *Workshop on Women's Participation in the Promotion of Social Development : Lesson from Asia and Latin American and the Caribbean.*

Jones, O., S. Conway, & F. Steward (2001), *Social Interaction and Organizational Change: Aston Perspectives on Innovation Network* Imperial College Press.

Jordan, A. G. & J. J. Richardson (1983), Policy communities: the British and European style. *Policy Studies Journal* 11(June), 603-615.

Jordan, A. G. (1981), Iron Triangles, Woolly Corporatism, and Elastic Nets : Images of the Policy Process. *Journal of Public Policy* 1(1), 95-123.

Jordan, G. (1990), Sub-Governments, Policy Communities and Network: Refilling Old Bottles? in: *Journal of Theoretical Politics* 2, 319-338.

Jordan, G. & K. Schubert (1992), 'A preliminary ordering of policy network labels', *European Journal of Political Research*, 21(1/2): 7-27.

- Katzenstein, P. J.(ed) (1978), *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison : University of Wisconsin Press.
- Kenis, P. & V. Schneider, (1991), Policy networks and policy analysis. Scrutinizing a new analytical toolbox. in Martin, B. & Manytz, R.(eds.) *Policy Networks : Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt/Boulder: Campus/Westview.
- Khator, R. & Brunson, N.A.(2001). Creating networks for interorganizational settings: A two year follow-up study on determinants. in Mandell, M. (ed.). (2001), *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Quorum Books.
- Kickert, W. J. M, and J. F. M. Koppenjan(1997), Public Management and Network Management: an Overview, in Kickert et al.(eds.), *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*. London, Sage Publications.
- Kooiman, J.(1993), Social-political governance: Introduction, in Kooiman, J., *Modern Governance: New Government-Society Interaction*. London, Sage Publications.
- Kooiman, J., & V. M. Van(1993), Governance and public management, in Eliassen, K. A. and J. Kooiman(eds.), *Managing Public Organization*. London, Sage Publications.
- KWDI (2003), *Regional Meeting of National Machineries for Gender Equality in Asia and the Pacific Region : Towards a Forward Looking Agenda*.
- Little, A.D.(2001). 'Fluid network organization.' Presentation to EC by L. Ledoux for Arthur Little.
- Lowndes, V.(1998), Management change in local governance, in Stoker,

- G.(ed.), *New Perspectives on Local Governance*. London, Macmillan.
- Miller, H. T.(1994), Post-progressive public administration: Lessons from policy networks. *Public Administration Review*, 54(4), 374-385.
- Mingus, M. S.(2001), From subnet to supranet: A proposal for a comparative Network Framework to Examine Network interactions across borders, in Mandell, M. P.(ed.), *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Quorum Books.
- Marsh, D. (ed.)(1998), *Comparing Policy Networks*: Open University Press.
- Martin, B. & R. Manytz (eds.) *Policy Networks : Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt/Boulder : Campus/Westview.
- Martin, B. (ed.)(1990a), *Governance and Generalized Exchange : Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Frankfurt a. M./ Boulder, CO.: Campus/ Westview Press.
- Martin, B. (ed.)(1990b), *Governance and Generalized Exchange: Self-Organizing Policy Networks in Action*. Frankfurt a. M./ Boulder, CO. : Campus/ Westview Press.
- Mandell, M. (ed.)(2001), *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Quorum Books.
- Mandell, M.P.(2001) The impact of network structures on community-building efforts: The Los Angeles Roundtable for Children Community Studies. in Mandell, M. (ed.)(2001), *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Quorum Books.
- Ministry of Employment and Solidarity in Republique Francaise(2001), *Equality in action*.
- Mingus, M. S. (2001) 'From subnet to supranet: Proposal for a comparative network framework to examine network interactions across borders' in

- Mandell, M. (ed.)(2001), *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Quorum Books.
- Moser, C.O.N. (1993). *Gender Planning and Development: Theory, Practices and Training*. London: Routledge.
- Neimanis, A. (2001), *Gender Mainstreaming in Practice: a Handbook*. UNDP, RBEC.
- O'Toole, L. J.(1997), Treating network seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57(1): 45-51.
- Rainey Jr., G.W. Busson, T (2001) Assessing and modeling determinants of capacity for action in networked public programs. in Mandell, M. (ed.)(2001), *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Quorum Books.
- Rees, T (2002), *The HELSINKI Group on Women and Science : National Policies on Women and Science in Europe*, European Commission.
- République Française, Ministère de L'emploi et de la Solidarité(2001), *En cas de violence : brisez le silence, Proceedings of the National Conference against Violence towards Women. 2001.1.25. La Sorbonne Paris*.
- Rhodes, R. A. W. (1990), Policy Networks: A British Perspective. in *Journal of Theoretical Politics* 2(3), 219-318.
- Rhodes, R. A. W(1988) *Beyond Westminster and Whitehall*, London: Unwin Human.
- Richardson, J. A. & G. Jordan (1983), Overcrowded Policy-making. Some British and European Reflections. In : Erik Barnouw et al., *International Encyclopedia of Communications*. New York/ Oxford : Oxford University Press.

- Rhodes, R. A. & D. Marsh (1992), *New Directions in the Study of Policy Network*: 187-188.
- Rokkan, S. (1969) Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism. In: R. A. Dahl(ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press : 70-115.
- Schneider, A. L., & H. C. Ingram(1997), *Policy Design for Democracy*. Lawrence, University Press of Kansas.
- Thermeer, C. J. A. M., & J. F. M. Koppenjan(1997), Managing perceptions in networks, in Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & J. F. M. Koppenjan(eds.), *Managing complex network: Strategies for the public sector*(79-97). London, Sage Publications.
- True, J. & M. Mintrom (2001), Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming. *International Studies Quarterly: A publication of the International Studies Association*. v.45.no.1 27-58.
- Waarden, F.V. (1992), Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research* vol.12, nos.1-2.
- Walker, S. & Goodyear, C.(2001) Getting things done through networks. in Mandell, M. (ed.)(2001), *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Quorum Books.
- Weill, T. (2000). 'Managing innovation through networks'
- http://www.si.go.kr/warp/app/home/kr_home
- <http://www.president.go.kr/warp/kr/news/vision/>
- http://www.europa.eu.int/comm/research/science-society/pdf/women_national_policies_full_report.pdf.
- http://www.europa.eu.int/comm/goverance/areas/group9/report_en.pdf.
- <http://www.womenlobby.org>



부 록

부록 1. 정책네트워크 보충 사례	171
부록 2. 국내 광역자치단체 및 서울시 기초자치단체 전화 인터뷰지침	178
부록 3. 해외 사례조사 질문	179
부록 4. 인터넷을 통한 사례조사 대상자 명단	180

부록1. 정책네트워크 보충 사례

1. 교육인적자원부의 인적자원정책협력망³³⁾

교육인적자원부의 인적자원정책협력망은 국가인적자원기본법과 그에 따른 국가인적자원기본계획과 연계된 기구이다. 여성정책에 초점을 둔 것은 아니지만 여성인적자원 관련 정책이 국가인적자원계획의 중요한 일부분을 구성하고 있기 때문에 내용의 측면에서도 관련성이 높다고 볼 수 있을 뿐 아니라 이러한 형태의 협력망 또한 국내에서는 새로운 시도이므로 본 연구보고서에 수록하기로 하였다.

가. 배경

교육인적자원부는 인적자원개발기본법 제 13조 및 동법 시행령 제14조에 의거 한국직업능력개발원을 국가인적자원정책 추진을 종합적으로 지원하는 인적자원개발지원센터로 지정한 바 있으며(2003. 6. 3), 아울러 한국직업능력개발원을 한국개발연구원(KDI)과 함께 정부출연연구기관, 기업체 연구소, 학회 등 16개 기관이 참여하는 인적자원정책협력망의 주관기관으로도 지정하였다. 직능원은 협력망 주관기관으로서 역할을 효과적으로 수행하기 위하여 내부에 전담 조직을 구성하였다.

나. 목적과 기능

- 인적자원정책은 여러 부처의 정책에 포함되어 있으며, 또한 교육정책, 노동정책, 산업정책, 연구개발정책 등 서로 다른 정책에 부분적으로 포함되어 있는 특성이 있다. 인적자원정책 협력망은 이러한 부처 또는 연구기관 등에서 독자적으로 추진하기 어려운 과제나 정책 영역을 발굴하여 추진할 수 있는 기제를 마련하고, 참여기관과 단체간의 고급 지식정보를 교류함으로써 정부의 인적자원개발 역량을 강화시키는 역할을 하기 위한 것이다.

33) 이 부분은 한국직업능력개발원 인적자원센터의 ‘인적자원협력망 안내문’(2003년 7월 3일)을 참조한 것임.

- 또한 인적자원정책협력망은 정부 각 부처에서 공동으로 추진해야 할 새로운 인적자원 정책과제를 지속적으로 발굴하여 인적자원개발회의에 상정하고 전문기관, 전문가간, 더 나아가 정책입안자, 일반국민 등과 고급 지식·정보를 공유하는 장으로 기능한다.

다. 구성

인적자원정책 협력망은 상호 의존적인 정책 영역을 총괄·조정할 방향을 제시하도록 한국직업능력개발원과 한국개발연구원의 두 기관이 공동으로 주관하고 16개 기관과 단체가 참여하고 있다.

<참여 기관>

한국교육개발원, 한국직업능력개발원, 한국노동연구원, 한국여성개발원, 한국개발연구원, 한국청소년개발원, 산업연구원, 과학기술정책연구원, 한국과학기술정보원, 한국소프트웨어진흥원, 정보통신정책연구원, 한국보건사회연구원, 삼성인력개발원, LG인화원, 한국교육행정학회, 한국인사관리학회, 한국인사행정학회

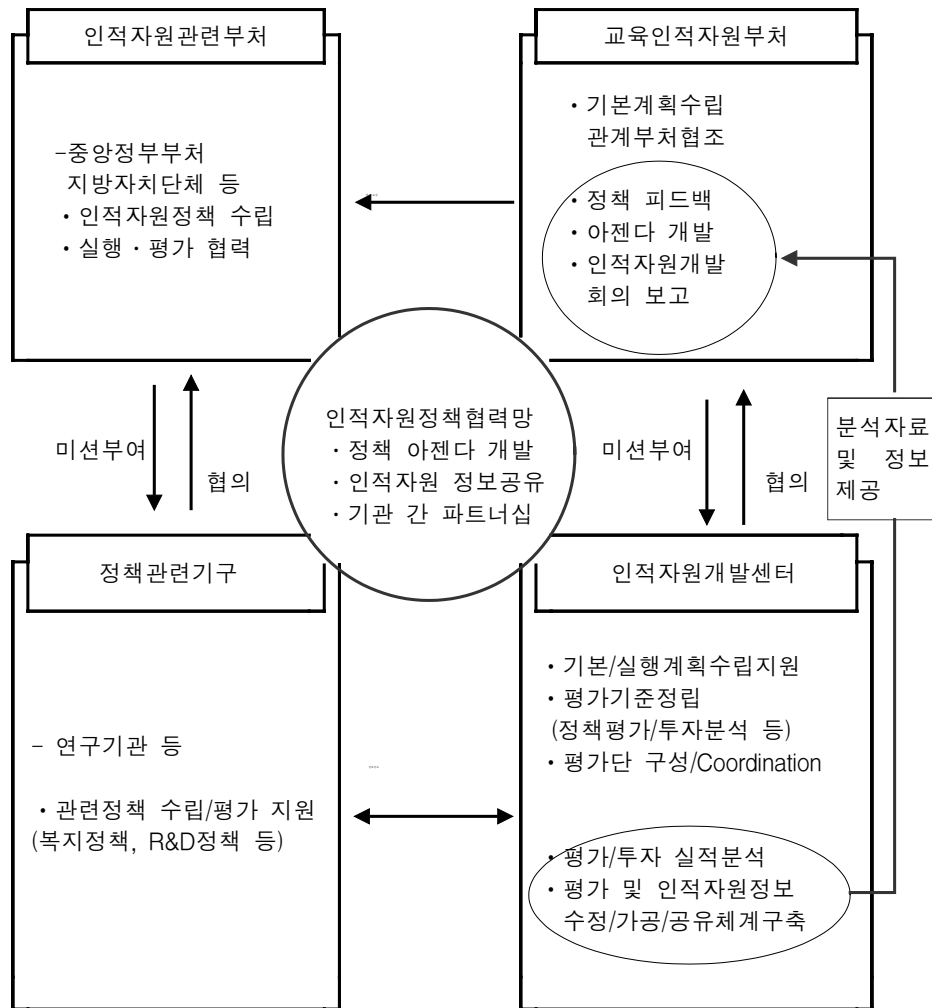
라. 활동

인적자원정책 협력망은 새로운 인적자원정책 의제를 개발하고, 정책의 조정을 위한 파트너십과 정보공유 체계를 확립하기 위하여 관련 연구기관들이 참여하는 정기토론회와 워크숍, 단기정책연구 등을 수행한다.

마. 주관기관의 역할

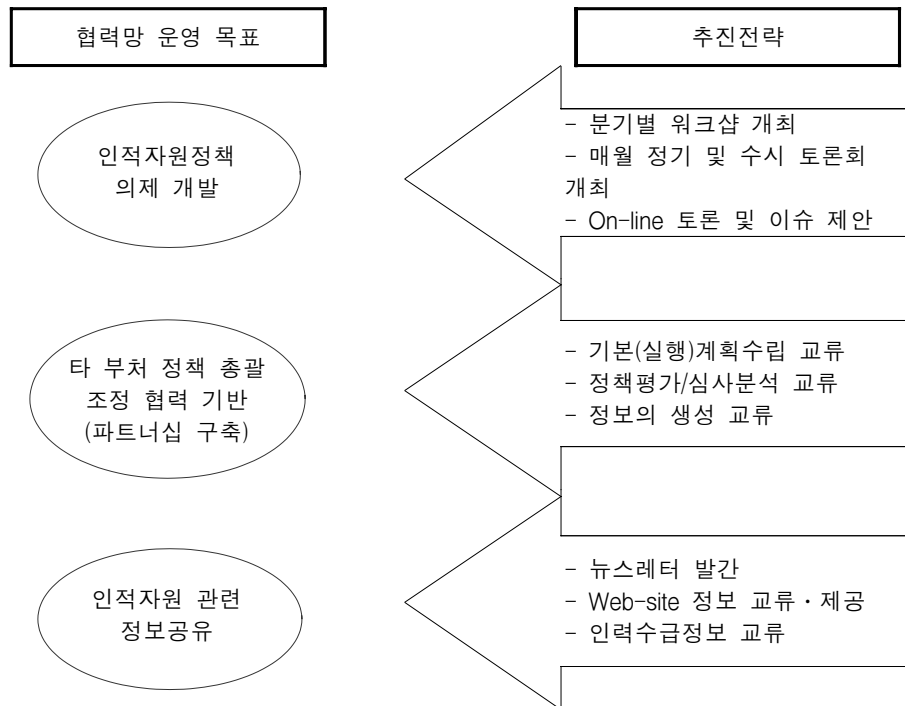
- 주관기관은 인적자원개발과 관련한 정책 아젠다를 개발하고 고급 지식·정보를 공유하는 체계를 확립하는 역할을 하게 된다.
- 인적자원정책 협력망 운영을 기획·조정하기 위하여 주관기관에 전담팀을 구성하였다.
 - 한국개발연구원의 TF 팀은 정기토론회와 워크숍의 운영을 주도하며,
 - 한국직업능력개발원에서는 정기토론회, 워크숍, 정책연구에 대한 기초정보를 수집 정리하여 인적자원개발과 관련한 정책 아젠다 발굴을 주도.

바. 인적자원개발지원센터와 인적자원정책 협력망의 추진 개념



[그림 1] 인적자원개발지원센터와 인적자원정책 협력망

사. 인적자원정책협력망 추진개념도



[그림 2] 인적자원정책협력망 추진개념도

아. 분석

인적자원정책협력망은 이름은 협력망이지만 참여하는 사람들이 정부출연연구소의 연구원, 학회 소속 교수, 기업체의 참가자들도 기업체 소속 연구소에서 일하는 이들이다. 즉, 참가자들이 실무나 이해집단을 대표하기 보다는 연구를 하는 이들이어서 폭넓은 의미의 정책네트워크로 보기는 어렵다. 반면, Marsh와 Rhodes(1992: 251)의 분류에 따르면 이 협력망은 정책네트워크보다는 멤버십이 제한되고 초점이 분명하며 응집력이 높고 안정적인 정책공동체에 가깝다고 볼 수 있다. 우리나라에서는 아직 인적자원정책의 개념이 비교적 새로운 개념인 만큼 관련 정책의 형성과 내용 구성이 중요한 단계이므로 이 같은 모임의 타당성이 크다고 본다. 또한, 인적자원정책협력망의 운영경험을 축적하면 향후 다양한 정책관련

네트워크를 활성화시키는데 도움이 될 것이다.

2. 청와대 사회통합기획단

청와대 사회통합기획단은 여성 정책네트워크는 아니지만 ‘참여’정부를 상징하는 새로운 기구이며 부처간 경계를 넘어 공동의 목적을 위하여 협력하는 모델이 되고자 한 것이어서 본 보고서에서 소개하기로 한다.

가. 배경

사회통합기획단은 빈부격차를 완화하고 사회적 차별을 시정하며 노동개혁과 농어촌 문제의 해결 등 사회통합을 위한 업무에 관하여 대통령을 보좌하기 위하여 대통령 비서실에 만들어졌다. “부처간 칸막이를 해서는 일이 잘 되지 않는다”는 차원에서 부처를 넘는 협력을 위해 시작한 것이다. 우리나라는 지난 20세기동안 급속한 압축성장을 이루는 과정에서 사회의 모든 부문에 심각한 불균형을 초래하였고 이로 인해 특권과 차별, 배제의 갈등구조가 형성되었으며 공동체의 분열이 야기되었으며, 이 같은 사회적 갈등을 유발하고 공동체의 분열을 초래한 사회적 불균형을 시정하여(고) 지역, 계층, 성, 세대의 구분 없이 더불어 잘사는 균형사회를 실현하여 국민통합을 이루고자 하는 것이 기획단 설치의 배경이다.

1) 빈부격차·차별개선TF

- ① 구성: 총괄팀장과 정부부처 또는 정부출연연구기관에서 온 과제별 팀장(부동산세제팀, 소득과약팀, 우리사주제도팀, 주거복지팀, 사회일자리팀, 자활지원팀, 사회보험팀, 기초보장/특수계층팀, 차별제도/AA팀장 등) 9명 등이 포함되어 있다.
- ② 활동내용: 과제의 성격, 사회적 여건, 관계부처의 준비정도 등을 고려하여 빈부격차와 차별시정을 위한 10개의 중점추진과제를 선정하고 순차적으로 세부추진계획을 마련하여 추진하고 있다.

2) 노동개혁TF

- ① 구성: 정부와 시민단체, 연구원 등에서 참여하는 총 6명
- ② 활동: 노동개혁을 위한 7대 과제와 노동개혁TF 중점추진 과제를 작성하여 추진하고 있다.

3) 농어촌대책TF

- ① 구성: 팀장을 비롯하여 정부부처 공무원 등으로 구성
- ② 활동: 농어업·농어촌의 중장기 발전방향에 대한 국민적 공감대를 형성하고 구체적인 실행 프로그램을 수립함으로써 『참여정부』의 농어업·농어촌 정책을 체계적으로 추진하기 위하여 대통령 자문기구인 『농어업·농어촌특별대책위원회』와 함께 참여정부 5년간 중점 추진할 정책과제를 선정, 추진전략을 수립하고 있다.

나. 기획단 설치의 근거

『대통령 훈령 제 109호』 2003. 5. 6

목적과 업무, 구성, 단장의 직무, 자문위원, 전문위원, 관계기관 협조, 여론 수집, 조사연구 의뢰, 수당관련 조항과 운영세칙 및 부칙으로 구성되어 있다.

다. 분석

청와대의 사회통합기획단은 설치 된지 얼마 되지 않아서 국민에게 널리 알려지지도 않았고 운영 및 작업 방식에 대하여 알려진 바가 별로 없다. 아직 평가하기에 이른 시점이며 분석을 위한 정보도 불충분하다고 하겠다. 본 연구에서 전문가들을 통하여 살펴 본 결과 청와대의 태스크 포스들의 경우 우선 조정자들이 실험정신과 의욕에 차 있고 참여적이며 민주적인 방식으로 대화를 전개해 오고 있는 듯 하다. 그러나 모범적인 프로세스에 비하여 특정 사안을 놓고 이질적인 참가자들 사이의 견해의 차이를 좁혀가면서 합의에 도출하는 데는 어려움이 많은 것으로 보인다.

“부처들 사이를 조율하는 일은 내용이 아무리 설득력 있다고 해도 내용만 가지고는 되지 않는다. 부처간 세력관계에 의한 거래, 교환 개념이지 그것을 넘어 내용의 일보진전을 기대하기 어렵다. 사업이 두개 이상의 부처가 관여하는 것일 경우

에는 부처간 기 싸움도 있다. 이런 상황에서 부처에서 파견 온 공무원들은 나중에 돌아가야 하는 친정(자기 부처)을 챙긴다.”는 것이다.

이럴 때에 시민단체 대표들이 완충기능을 할 수 있을 것으로 보이지만 그것에 늘 가능하지 않으며 단체들이 서로 이념적으로 대립되면 완충역할을 기대하기는 더욱 어렵다고 한다. 아울러 “실무부처에서는 예산을 재조정해야 할 경우 난감할 수밖에 없고 참가자들이 새로운 작업 방식에 대한 이해도가 낮았기 때문에 더 힘들다.”고 한다.

이러한 문제는 우리나라와 같이 관료적이며 경직된 행정풍토에서 네트워크를 운영할 때 초기 단계의 작업 즉, 공동의 목표를 정하고 서로에 대한 신뢰를 구축하는 일에 더욱 공을 들일 필요가 있다는 것을 암시한다. 아울러 네트워크의 조정자의 헌신과 의지도 중요하지만 결국 그에게 어떤 권한과 자원을 주는가가 중요하다는 점을 깨닫게 한다. ‘조정자에게 중앙부처에서 어느 정도의 권한과 자원을 가지고 일할 수 있는 공간을 허용할 것이냐의 문제’가 관건이 되는 것이다. 청와대의 이러한 시도가 경험으로 축적되어 공공부문에서 참여와 조정을 통한 거버넌스의 실천을 위한 학습에 도움이 되어야 할 것이다.

부록2. 국내 광역자치단체 및 서울시 기초자치단체 전화 인터뷰지침

I. 인사 및 협조 요청

1. 한국여성개발원 000입니다.
2. 과장님이신지 (성함 확인),
-아니시면 누구신지
-과장님이 부재중이시면 여성정책담당 계장님 바꾸도록 (성함 확인)
3. 이번에 저희가 여성정책네트워크에 관한 연구를 수행 중
4. 이와 관련하여 몇 가지 여쭙고자 하는데 괜찮으신지

II. 설명

- 정책과정에 시민참여가 강조되고 있음.
- 특정 이슈에 대하여 공무원, 전문가, 여성단체 활동가 등이 네트워크를 이루어 정책 형성이나 이행 등에 관여하도록 하는 접근이 필요하다는 인식임.
- 전문가 위주로 운영되어 온 위원회와 다른, 새로운 형식의 공조체제라고 보면 됨.
- 현재 지자체에 따라서 가정폭력협의체, 여성취업을 위한 협의체 등을 운영하는 곳이 있음.

III. 이런 여성정책 관련 네트워크를 운영하고 있는 것이 있는지

1. 어떤 것인지: 이름
2. 설치 연도
3. 구성:
4. 운영방식: 정례적으로 만나는지
5. 과에서는 어떠한 역할을 하고 있는지
6. 어려운 점은 무엇인지
7. 혹시 네트워크 관련 자료, 소식지 등이 있으면 보내달라고 요청

IV. 더 여쭙 말씀이 있으면 나중에 다시 전화하겠습니다

감사 인사하고 종료

<기타 특별한 사항이 있으면 메모할 것 >

부록3. 해외 사례조사 질문

Questions regarding Women's Policy Network

1. What kinds of women's policy networks are there?

Name

2. History: Background and Year of establishment

3. Function and Activities

policy consultation, formation, implementation, evaluation, etc..

4. Who constitute members?

5. Role of government in operating the networks

6. Difficulties in operating networks

7. Success stories

부록4. 인터넷을 통한 사례조사 대상자 명단

국가	이름	소속 및 지위	E-mail
Bangkok	Maytinee Bhongsvej	Executive Director of Association for the Promotion of the Status of Women	gdri@csc.com.com
Malaysia	Shanthi Dairiam	Director, International Women's Right Action Watch-Asia & Pacific	iwraw@po.jaring.my
Uzbekistan	Mahbuba Ergasheva	Director, The Center for Women-Leader of Tashkent	mahbuba@freenet.uz
Bangladesh	Mahmuda Islam	Member, Women for Women and Project Coordinator, Policy Leadership and Advocacy for Gender Equality	mahmuda@bangla.net
Sri Lanka	Swarn Jayaweera	Coordinator, Center for Women's Research(CENWOR)	cenwor@slt.lk
Vietnam	Pham Hoai Giang	Director of International Relations Department, Vietnam Women's Union	vwunion@netman.org.vn
Philippine	Marlea Munez	Philippine Country Researcher for SEAWATCH, SEAWATCH Secretariat, WAGI, Miriam College	wagi@mc.edu.ph
Japan	Yasuko Muramatsu	Professor of Economics, Tokyo Women's Christian University	yasukom@twcu.ac.jp
Australasia	Eileen Pittaway	Director, Centre for refuge Research, University of New South Wales	Tuckway@nigpond.net.au
India	Basanta K.Pradhan	Chief Economist, National Council of Applied Economic Research	Bkpradhan@ncaer.org
India	P.Rajput	Co-Chair, APWW, Director, Centre for Women's Studies, Panjab University, Chandigarh 160014	pamrajput@glide.net.in
China	Wenyan Song	Division Director, International Liasion Department, All-China Women's Federation(ACWF)	gzch@women.org.cn
Fiji	Laufitu Malani Taylor	Programme Coordinator, Pacific Foundation for the Advancement of Women(PACFAW)	ltaylor@pacfaw.org.fj

(계속)

국가	이름	소속 및 지위	E-mail
Bangkok	Pawadee Tonguthai	Board Member, Thai Women Watch	pawadeet@yahoo.com
Sri Lanka	Jaynatha Rukmani Siriwardena	Senior Assistant Secretary, Ministry of Women Affairs	Jayantharukmani@lanka.ccom.lk
UK	Janet Veitch	Director Women's National Commission	jveitch@cabinet-office.x.gsi.gov.uk
Bangkok	Sirikul Intarapanich	Policy and Planning Analyst, Office of Women's Affairs and Family Development Bureau, Ministry of Social Development and Human Security, Government House	tncwa@thaiwomen.net
Bangkok	Supathanya Boranin	Policy and Planning Analyst, Office of Women's Affairs and Family Development Bureau, Ministry of Social Development and Human Security, Government House	tncwa@thaiwomen.net
Japan	Hiroko Hashimoto	NGO Report Committee	hiroko-h@jumonji-u.ac.jp
Japan	Yaiori Matsui	Violence Agent Women in Network Japan	vaww-net-japan@jca.apc.org
Japan	Yukiko Oda	Senior Researcher, Kitakgushu Forum of ASIA Women	oda@kfaw.or.jp
Canada	Zeynep Erden Karman	Status of Women	karmanz@swc-cfc.gc.ca
China	Cai Sheng	All China Women's Federal	acwf@public3.bta.net.cn
Uzbekistan	Marfua Takhtakhodjaeva	Women's Resource Centre	
Philippine	Patricia Licuanan	Miricu College	licuanan@mc.edu.ph
Philippine	Lalaine Viado	Sea Watch	lalaine@mc.edu.ph
Mongolia	Jurmed Zanaa	The Natural CEDAW Watch Network Centre	mmsa@magicnet.mm
Bangkok	Thipyaniya Samalapa	Policy and Planning Analyst, Office of Women's Affairs and Family Development Bureau, Ministry of Social Development and Human Security, Government House	timmermann@ifa.duei.de
Australasia	Marion Sawyer	Professor of Australia National University	msawer@coombs.onu.edu.au
Philippine	Aurora Javate de Dois	Chairperson National Commission on the Role of Filipino Women	adedios@mc.edu.ph

2003 연구보고서 250-27

여성정책네트워크에 관한 연구 :
해외 사례 및 국내 도입을 위한 제언

2003년 12월 27일 인쇄

2003년 12월 31일 발행

발행인 : 장 하 진

발행처 : 한국여성개발원

서울시 은평구 불광동 1-363

전화 / 02-3156-7000(대)

인쇄처 : 도서출판 한학문화

전화 / 02-313-7593(대)

<정가 5,500원>

ISBN 89-8491-089-9 93330