

제6차 여성정책포럼

민선 3기 지자체의 여성정책 공약 이행 전략

- 일시: 2002년 7월 10일(수) 15:00-17:30
- 장소: 한국여성개발원 여성공동의 장 5층

초대의 글

안녕하십니까?

한국여성개발원에서는 “민선3기 지자체의 여성정책공약 이행전략” 을 주제로 2002년도 「제 6 차 여성정책포럼」을 실시하고자 합니다.

지방자치제의 본격적 진전과 함께 지역사회의 각종 여성과제에 대한 관심이 주요한 지방정치 의제로 부상하고 있으며, 생활정치의 주역으로서 여성역할의 중요성에 대한 인식 또한 강화되고 있습니다.

이에 본원에서는 민선 3기 지자체의 출범을 맞아, 선거과정에서 공약되었던 주요 여성정책 현안을 살펴보고 이를 이행하기 위한 실천전략을 모색해보고자 합니다.

여성정책에 대한 중앙과 지자체간의 연계 강화에 대한 여성계 안팎의 요구가 높은 현실에서, 금번의 포럼은 특히 지역 여성정책현안의 해결을 위한 관계기관간 네트워크 기회를 제공하리라 기대합니다. 부디 참석하시어 유익한 의견을 나누어주시기를 부탁드립니다.

2002년 7월

한국여성개발원장 장 하 진

행사일정

사회 : 김재인(한국여성개발원 기획조정실장)

15:00 ~ 15:10 인사말

장하진(한국여성개발원장)

15:10 ~ 15:50 주제 발제

발제 I 유선목(서울시의회 의원)

발제 II 김명숙(전북 여성발전연구원장)

15:50 ~ 16:30 토론

민경자(충남 여성정책개발원)

박경숙(경기대 사회복지학과)

박태남(경남 여성아동과)

배양자(전남 여성정책과)

서영주(강원 여성정책실)

16:30 ~ 16:50 휴식(음료 및 다과)

16:50 ~ 17:30 자유토론

모든 참가자

17:30 폐회

목 차

1. 성인지적 관점에서 본 지방정부의 여성정책에 대한 고찰 /1

유선목(서울시의회 의원)

2. 지방자치단체장의 여성정책공약 분석 및 이행전략 /15

김명숙(전라북도 여성발전연구원 원장)

성인지적 관점에서 본 지방정부의
여성정책에 대한 고찰
-양천구여성정책의 분석을 통하여-

유 선 목
(서울시의회 의원)

- 목 차 -

1. 서론/1
2. 지방정부 여성정책의 현실/2
3. 양천구 정책결정에 영향을 미치는 요인/6
4. 결론/11

I. 서론

우리가 지향하고 있는 대의 민주주의는 정치, 경제, 사회, 문화면에서 구성원들의 진정한 참여와 대표성을 전제로 하고 있다. 특히 민주국가에서 구성원의 절반을 차지하는 여성의 몫이 민주주의 이념에 기초한 정치적 대표성이 확보되었는가의 문제와 정치의 의사결정과정에 누가 얼마나 평등관점을 가지고 참여했으며 영향을 미쳤는가하는 것이며 또한 공동의 선을 위한 기회보장의 문제가 열려있으며 얼마나 성평등한 관점을 갖고 있는가의 문제에 초점을 둔다.

그러나 우리의 경우는 어떠한가? 정치, 경제, 사회, 문화면에서 우리의 여성문제는 법적 제도적 장치는 획기적으로 앞서고 있으나 여전히 주변적인 소집단으로써의 위치에 머물러 있으며 여성문제와 여성관련 정책들이 당사자들의 요구를 제대로 수렴하지 못하며 행정 편의적 일변도를 넘지 못하고 있다.

이 같은 여성배제와 유교사회의 문화적 흐름은 민주주의 원칙에도 위배되며 정치를 통한 의사결정이 왜곡되고 불균형한 정책을 결정할 수밖에 없으며 정부의 정책결정또한 적절한 역할배분과 권한배분을 통해 가부장적 행정조직의 의사결정에서 여성들의 Needs를 여성들의 욕구에 따라 여성들을 위한 제안이나 정책대안을 마련하는데는 명목뿐이었다.

세계는 발전국가의 인간적인 주거 환경의 창출과 지속 가능한 개발을 위해서는 여성의 참여와 세력화가 필수적으로 요구된다. 이를 위해 해당사회가 남녀간의 사회적 관계에 관련된 문제를 어느 정도 반영하고 인식하는가, 혹은 그러한 문제에 관대한가(open)를 측정할 수 있는 성인지적인 지표들을 개발하여 발전과정에 총체적으로 적용할 것을 권고하고 있다.

우리나라는 1995년 「여성발전기본법」이 제정된 후 여성정책이 성인지적인 추세로 전환되어 가는 과정에 있으며 1995년부터 현재까지 민선1기~2기 사이에 각 지방정부는 일반정책속에서 여성의 문제를 정책화해야 한다는 의지와 전문인력을 통해 제대로된 평등관점의 정책을 구현하려하는 것으로 여성정책에도 많은 변화가 일어나고 있으며 ‘여성정책담당관’이라는 새로운 여성관련 기구와 역할자가 생기게 되었다.

이 글을 통해, 지방정부 의사결정에 영향을 미치는 그룹들은 논의하고 현재 성인지적 관점에서 여성정책을 정책화 할 때, 나타나는 여러 가지 문제점을 양천구와 비교, 분석을 통해 지방정부의 성인지적 여성정책의 대안을 모색해보려고 한다.

2. 지방 정부 여성 정책의 현실

80년대에 최초의 여성문제 대처기구로 행정부에 위치한 여성사무실의 형태인 ‘정무장관실’, 여성연구전담기관인 ‘한국여성개발원’, 여성들의 이해조정역할기구로서 ‘여성정책심의위원회’가 설치되었다. 이로부터 정부의 규모나 발전속도에 비해 낙후된 여성들의 위치에 대한 모니터링과 여론화는 성공적으로 이루어져 왔다고 볼 수 있다.

1990년대 들면서 김영삼 정부는 ‘여성사회참여정책’을 강력한 개혁드라이브의 일환으로 제시하게 된다. 또한 1995년에 「여성발전기본법」은 여성과 관련된 제반정책의 방향을 제시하는 종합적인 성격을 띠고 있기 때문에 이를 반영, 추진할 수 있는 여성기구의 효율적인 역할이 시대적으로 요청되는 상황이다.

특히 「여성발전기본법」의 제정과 맞물려 지방자치의 차원에서도 여성문제가 해결되는 것이 더욱 긴급하고 중요하다는 담론이 통용되고 있다. 특히 지방정부의 여성전담부서에 대한 기대가 점차 높아지고 있다. 여성기구는 아래로부터 풀뿌리적으로 대중성을 갖기 시작한 여성단체들의 이해와 요구를 조정, 반영하고 또한 내부적으로는 지방관료제의 오랜 가부장적 관행과 성차별문화 속에서 새로운 도전과 응전을 준비해야할 중요한 시점에 있는 것이다. 그러나 이제까지 여성학 관련분야에서조차 여성기구의 역할에 대한 논의가 이루어지지 않았다는 점을 고려해볼 때, 지방정부의 여성기구의 역할에 대한 관심은 시작단계에 불과하다고 볼 수 있다.

1995년 4월 민선지방자치단체장 선거를 중점으로 지방관료제의 혁신이 이루어지고 또한 거의 대부분의 지방자치단체에 여성기구가 설치되었다. 흔히 여성정책실로 통칭되는 여성사무실의 신설이 바로 그것이다. 또 다른 형태로는 기존의 여성부서(흔히 복지국) 내에 ‘여성정책과’라는 새로운 하부단위가 신설되는 경우를 들 수 있다.

기초자치단체에서(양천구의 예를 들면) 생활복지국내에 복지행정과의 여성복지계에서 양천구 여성에 대한 복지 내지는 그들의 needs를 정책화하고 있다. 또한 이러한 지방정부단위의 행정조직에서 구민의 요구를 정치화하는 과정에 나타나는 산물인 정책들이 결정됨에 있어 누가 얼마만큼의 참여를 통해 영향을 끼칠 수 있는가의 문제와 현실적으로 정책이 형성되는 과정에 실무진들의 성인지적 관점하에 전문성을 가지고 주민의 needs를 읽어내고 있는가의 문제이며 행정의 적절한 목표 설정하고 정책을 수행함에 있어 대응성과 함께 운영과 효율성은 있었는가 또한 정책에

대한 평가는 이루어지고 있는가의 문제가 정책의 시작과 끝나는 부분에 걸쳐 이루어져야 한다.

그러면 여성정책담당관의 역할은 무엇인가? 그들의 한계와 문제점은 무엇인가? 그들이 과연 지방정부의 내·외부에서 여성들의 집합적인 이해를 증진할 수 있을 것인가? 여성문제 전담기구의 발전방향은 무엇인가에 대한 문제점과 현실적 대안에 대해 깊은 논의와 방향전환이 필요하다.

- 성인지적인 분석의 의미와 발전과정 -

1980년대 중반까지는 사회 및 경제발전에 대한 여성의 공헌과 그와 같은 발전 과정이 여성에게 미치는 영향을 완전히 혹은 체계적으로 인지하지 못했고, 그와 같은 현상은 발전노력과 효과를 제한하였다. 이에 따라 경제성장과 각종 계획 및 프로젝트의 효율성 그리고 사회적 정의(Social justice)는 사회 및 경제발전에 대한 새로운 접근을 요구하였다. 그 결과 여성을 발전에 통합시키는 접근 즉, 발전과 여성(WID; Women in Development)이라는 전략을 채택하기 시작했다. 이러한 접근은 단순히 발전과정에서 여성이 배제되어온 것을 처방하기 위한 것으로, 접근의 초점이 주로 여성에게 있다. 그리고 여성들이 기존에 수행해온 역할(어머니, 아내로서의 역할)을 계속 유지시키면서 그러한 역할을 효율적으로 수행할 수 있도록, 여성을 발전정책이나 전략에 통합시키는 접근을 취했다. 결과적으로 이러한 접근은 종종 여성에게 일의 부담을 가중시키고, 남녀불평등을 더욱 강화시키거나 혹은 남녀격차를 더욱 확대시키는 결과를 가져오기도 했다.

미국국제개발기구(USAID)는 이러한 접근에서 여성을 국가경제에 통합시키는 프로그램, 프로젝트 그리고 활동에 많은 관심을 가졌고, 이러한 관심의 일환으로 여성발전국(Women in Development Office)을 설립하였다. 그리고 미국국제개발연구소는 발전과 여성(WID)접근에서 여성을 각종 프로젝트, 프로그램 및 활동에 통합시키기 위한 기본적인 도구로서 성인지적 분석들을 개발하고, 사례 연구하는데 많은 재정지원을 하였다. 이렇게 WID접근을 기초로 개발된 성인지적 분석(gender analysis)은 ‘개발과정에서 여성이 배제된 원인과 그렇게 여성이 배제됨에 따라 나타나는 정책의 효과를 분석’하는 것이었다.

1980년대 중반부터는 지속 가능한 발전(sustainable development)은 여성에 대한 단순한 이해가 아니라 남녀역할과 책임, 남녀관계에 대한 체계적인 이해를 통해서만 가능하다는 의견이 증대되기 시작했다. 그리고 이러한 접근을 성과발전

(GAD; Gender and Development) 접근이라고 했다. GAD접근은 여성문제를 여성(women)이 아니라 성(gender)에 초점을 두고 접근하는 방식을 말한다. 즉, 여성과 관련된 쟁점(women's issues)들을 단지 '여성'이라는 범주뿐만 해서 접근하는 방식을 말한다. 이러한 GAD접근에서 여성의 지위향상은 단순한 하나의 여성문제가 아니라, 남녀의 적극적인 참여를 요구하는 하나의 목표로 본다. GAD접근은 '개발협력 프로그램은 그 프로그램의 영향을 받는 집단의지가 없이는 성공할 수도 혹은 프로그램의 효과가 지속될 수도 없다'고 전제하고 있다.

이러한 GAD접근방식에서 성인지적인 분석(gender analysis)의 역할은, 남녀의 역할, 책임, 자원 및 우선 순위의 차이가 남녀가 프로젝트에 참여하는데 어떻게 영향을 미치는지를 검토하는 것이다. 따라서 GAD접근에 의한 성인지적인 분석은 '남녀간의 사회적, 경제적, 정치적, 문화적 관계를 고려하고, 그와 같은 관계가 개발정책의 시행과정에 어떻게 영향을 주며, 또한 개발정책에 의해서 어떻게 영향을 받는지를 평가하는 것'이다. 이러한 분석은 남녀차이, 남녀관계의 본질과 서로 다른 사회적인 관계, 기대수명 그리고 그들이 처한 경제적인 환경을 충분히 고려한 정책이나 제도를 수립하고 시행 가능하게 한다. 뿐만 아니라 성인지적 분석은 정책이슈가 남녀에게 어떻게 그리고 왜 영향을 주는지를 비교하며, 종국적으로는 정책, 프로그램 그리고 법규가 성(gender)에 관계없이 동일하게 정책대상 집단에 영향을 미치도록 하는, 다시 말해서 성 중립적인 정책(gender-neutral policy)을 실현하는데 목적이 있다.

이에 따라 GAD 접근에 의한 정책 및 프로그램의 평가는 WAD접근과 상당한 차이가 있다. 그러나 정책이나 프로그램의 분석 및 평가를 위한 분석틀(analytical framework)을 보면, GAD접근에서 성인지적 분석틀은 WID접근에서 개발된 성인지적 분석틀에 의해서 영향을 많이 받았을 뿐만 아니라 상당히 유사하다. 'Gender and Development(GAD) approach'는 '성과 발전' 접근으로, 'gender analysis'나 'gender-based analysis'등을 성인지적인 분석이라고 말한다. 일반적으로 동일하게 성(性)으로 번역되는 'sex'와 'gender'는 상당히 다른 용어이다. 즉, 'sex'는 생물학적인 성 즉, 남성 혹은 여성을 나타내는 것이기 때문에 변화되지 않는다. 이와 같은 의미의 성의 개념에 의하면 여성만이 출산을 할 수 있다. 이에 비해 'gender'는 사회적으로 구축되는 성의 개념으로, 이에 의하면 여성은 전통적으로 남성직업으로 인식되던 직업에서, 혹은 남성과 동일하게 일할 수 있고, 남성은 여성보다 육아를 더 잘 할 수 있다.

성과발전의 기본 목표는 모든 활동에 여성의 관점과 요구 및 필요를 주류화(mainstreaming) 하는 것이다. 따라서 성 주류화된 프로젝트는 먼저 전국단위의 프로그램, 다음으로 프로젝트의 각 시행단계마다 남녀의 요구와 필요를 고려한다. 따라서 이러한 프로젝트는 모든 단계에서 정책의 수혜자로서 뿐만 아니라 의사결정자로서 남녀의 평등한 참여를 보장한다.

- 성인지적 분석틀과 분석방법 -

기존 정책, 프로그램, 제도 및 법규에 대한 성인지적 분석은 다양한 분석틀이 개발되어 있다. 그리고 각 성인지적 분석을 위한 분석틀은 분석대상과 정책 및 프로그램의 적용범위에 따라서 달리 활용할 수 있다. 아래에서는 성인지적 분석을 어떠한 접근에서 시도했느냐에 따라서 분석틀을 구분하고, 각 분석 방법과 분석틀을 달리할 수 있다.

- 지방정부의 정책결정에 영향을 끼치는 요인 -

지금까지의 국가정책 중에서 여성정책이란 과연 존재했는가? 오늘날, 많은 변화를 추구하고 국민의 요구에 부응하는 시대에 국가정책은 영향을 받는 당사자인 여성은 당연히 남성과 생각도 틀리고, 경험도 다르며 요구 또한 차이가 있는데도 정책결정 과정에서 첫단계부터 배제당하고 있었다는 점이다.

지방정부의 생활자치에서의 정책결정은 생활정치이고 생활과제이다. 그러므로 지역에서 가장 많은 시간을 보내며 일상사에서 겪는 살림꾼 당사자로서의 여성과 또한 실생활과 관련된 문제를 해결하는데 있어 정책결정 과정에 여성의 직접참여는 더 이상 강조할 필요없는 필수사항인 것이다. 그런점에서 여성들의 교육문제, 사회교육문제, 문화활동, 소비생활, 지역복지문제, 깨끗한 생활, 환경보전문제 등의 여러 분야에서 지역내 여성공동의 실천을 위한 네트워크를 확대할 필요성에 부딪치게 되며 이를 위해서는 지방정치의 변화를 모색해야 한다.

지금까지 여성정책이란 수많은 정책중에 끼워넣는 구색 맞추기 식의 정책이었다. 남성위주의 생각과 남성들의 코드로 정책이 결정되는 그래서 여성을 자신의 문제에서 주체가 아닌 객체로 전락시키는 여성의 과소대표의 원인이 되었다. 지방정부의 정책결정과정에 남녀의 동등한 참여 기회와 참여의 방법 정책결정의 영향을 끼치는 부분적 요인을 이야기하려 한다.

먼저 의사결정과정에 직·간접적으로 영향력을 행사할 수 있는 지방의회의원과

고위여성공무원, 여성단체, 각종위원회, 특히 지방자치단체장의 gender 관점이 주요 요인이 된다.

3. 양천구 정책결정에 영향을 끼치는 요인

가. 구의회의 여성 참여현황

구 분	전국(남)	전국(여)	양천(남)	양천(여)
1991년선거	4,263	40(0.90%)	39	1(2.56)%
1995년선거	4,469	72(1.59%)	31	3(9.68)%
1998년선거	3,433	56(1.61%)	18	2(10)%

1995년 및 1998년 지방의회 선거에서 나타난 여성후보자의 당선실태가 1995년 72명으로 1.59% 1998년 56명으로 1.61%를 차지하고 있다. 1995년에 비해 1998년에 지방의회의 여성진출이 0.02% 증가한 것으로 나타나고 있으나 어떤 집단에서 의사결정에 미칠 수 있는 최소의 효율은 30%정도로 볼 때 이같은 여성의 정치적 대표성을 우리를 둘러싼 정치, 경제, 문화, 사회에서 가장 낙후된 분야다.

또한 양천구의 여성위원의 수는 10% 수준으로 서울시 25개 구중 12개의 구가 여성위원을 갖지 못한것에 비해서는 높은 수준이나 의사결정의 적정 효율에는 아직 어떤 수준이다. 의원직은 정치 체계내 참여활동의 가장 상위에 위치하고 있으며 정책결정과정에 가장 직접적으로 영향력을 행사할 수 있다.

따라서 여성위원수는 여성의 정치참여 수준과 정치적 지위를 가늠하는 일차적 지표 역할을 한다. 그러나 여성의원이라고 모두가 성인지적이고 평등관점의 소유자라고는 볼수 없다. 그래서 여성위원이 있는 곳에 성주류화나 성인지적 관점을 기대한다고 할순 없으나 여성정책에 힘을 모아야 할 때나 소신을 관철시켜야 할때 동지적 연대가 가능하며 적극적이란 점은 고무적이라고 본다.

지방정부의 여성의원 과소대표성은 정책의 결정과정에서 불균형과 과소대표성의 원인이 되며 이에 따른 대표성의 확보 현재의 정치풍토를 쇄신시키는데에도 대안적 해결책이 될 것이다.

나. 양천구여성공무원의 실태

- 행정자치부 1999년 통계연보에 의하면 일반직 여성공무원 현황은 다음과 같다.

구분	합계	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급
전체인원	277,596	75	446	1,059	6,991	21,947	60,583	84,243	68,738	33,513
여 성	57,603	0	3	19	137	825	4,426	15,936	22,912	13,345
점 유 율	20.8	0	0.7	1.8	2.0	3.8	7.3	18.9	33.3	39.8

※ 주: 5급이상 전체 30,518명중 여성 984명(3.2%), 6급이하 전체 247,077명중 여성 56,619명(22.9%)

- 양천구 여성공무원 현황

구분	합계	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급
전체	305/1,180 (25.8%)				1/8	3/50	20/164	88/348	113/334	78/232
일반직	224 (25.5%)				1 (12.5%)	1 (2.2%)	17(11%)	83 (25.2%)	103 (35.4%)	19 (40.4%)
기능직									6 (16.2%)	56 (30.8%)
별정직								5 (62.5%)	3 (100%)	3 (100%)
계약직						2 (100%)	3 (75%)		1 (33.3%)	

공무원의 직종은 일반직, 기능직, 정무직, 별정직, 전문직, 고용직으로 나누어지지만 여성의 고위직 진출은 주로 일반행정직이 해당된다.

우리나라여성 공무원의 여성비율은 20.8%에 불과하다. 양천구는 일반행정직 공무원의 비율이 25.5%로 우리나라 일반직여성공무원보다는 다소 높은 수준이나 여성이 공직사회에서 그 역할에 걸맞은 영향력과 능력을 발휘할 수 있으려면 유엔이 권고하는 30% 수준정도의 여성공무원이 확보되어야 한다. 그러나 정책을 결정하는데의 여성공무원의 수보다는 관료조직안에서 의사결정에 참여할수 있는 간부로써 차지하는 비율이 중요하다.

현대사회에서 행정의 정책결정 기능이 확대됨에 따라 대표관료제 이론이 행정의

민주화를 위한 정치로 논의되고 있다. 대표관료제는 대의정치에 있어서 대표성 확보와 마찬가지로 관료조직의 구성원이 모든 사회집단의 전체인구 구성비율에 따라 구성됨으로써 정치적 대표성과 함께 참여의 기회균등을 가져올 뿐아니라 그렇지 못할 때 정책의 수혜로부터 여성이 배제되는 결과를 초래한다.

또한 실무자들이 얼마나 성인지적 평등관점을 가지고 정책을 이반하느냐하는 gender 의식과 전문성이 관건이 된다. 정책형성 과정과 정책결정과정, 정책집행과정에 실무자로서의 여성참여와 그들의 코드로 정책을 이반, 실행해야 공평한 정책수행이라 할 수 있다.

다. 양천구의 여성단체의 실태

- 양천구 여성단체 현황과 타구와 비교 -

단 체 명	양천구	강서구	강남구	송파구
대한간호사협회 구 간호사회	○	○	○	○
대한미용사회 구지회	○	○		○
바르게살기운동협의회	○	○	○	○
자연보호협의회	○			
자유총연맹부녀회	○	○	○	○
대한민국전물군경미망인회	○	○	○	○
적십자구협의회	○	○		
주부환경구연합회	○	○	○	○
청소년지도육성어머니회	○			
통일안보회구지부	○			
한국여성연맹구지부	○	○		○
향군여성회	○	○		○
새마을부녀회	○	○		○
아파트어머니회	○			
한국BBC구지부	○			
녹색어머니연합회	○			
민족통일협의회	○	○	○	○
한국부인회		○	○	
구립어린이집협의회	○	○		○
대한어머니회			○	
한국걸스카웃구지회			○	
약사회구지부				○
세계평화여성연합회				○
새마을금고				○

비슷한 규모의 지방자치 단체의 여성단체를 비교해 본 결과 직능별로 모인 단체와 봉사를 주목적으로 모인 단체, 지방정부의 정책보조를 받는 단체, 국가의 준보조 단체등으로 계몽이나 친 정부조직 성격의 단체, 동원의 대상이 되며 그 역할을 해 온 어용성격의 단체, 친목단체 등으로 나눌수 있으며 단체의 성격상 다원화된 다양한 시민의 바람을 담을 수 있는 조직의 성격이나 또는 정치사회화 세력화하기에는 도전적인 지도 이념적이지도 못한 것이 현실이다. 이러한 정황으로 볼 때 과연 지역의 여성단체가 지방정부정책 결정에 얼마나 영향을 미칠 수 있으며, 사회압력단체로서의 정체성과 그 역할을 기대하기는 매우 어려운 현실이다.

간혹 지역에 따라 여성민우회, 소비자보호단체, 환경연합, 녹색연합, 의회를 사랑하는 사람들의 모임, 지역사회교육협의회 등 사회 이슈나 제도권의 일탈로부터 자기정체성을 갖고 적극성과 조직력을 갖춘 단체도 있으나 재정적 자립이 없이는 단체의 취지가 희석될 수도 있으며 제도권에 간접적인 영향을 받을 수도 있다.

여성단체는 사회압력단체로서 역할을 통해 국가정책에 영향력을 행사할 수 있으며 여성의 정치력 형성을 위한 조직적 역할을 담당할 수 있으므로 여성의 정치 사회화와 정치 세력화에 중요한 역할을 한다. 여성운동이 제도권내의 한정된 정치참여와 달리 제도권 밖의 보다 폭넓은 참여를 통해 정치참여를 지원하고 정치의 의견 수렴과 정책결정과정에서 개입을 하는 등 긍정적인면의 수행을 기능으로 해야한다.

라. 양천구위원회의실태와 타구와 비교

〈양 천 구〉

- 위원회구성 : 총 558명 ┌ 외부인사 : 394명(71%)
 └ 공 무 원 : 164명(29%)
- 여성위원 : 558명중 121명이 여성위원(29%)
 121명중 ┌ 외부인사 : 394명 (71%)
 └ 공 무 원 : 164명 (29%)

〈강 서 구〉

- 위원회구성 ┌ 총 337명중
 └ 여성위원 110(29%)

양천구의 위원회는 29%정도 여성이 차지고 있어 국가시책인 여성의 위원회 참여 확대에 크게 되지는 것은 아니나 제2건국추진위(8/25), 아동위원회(21/40), 보육위원회(10/11명), 여성위원회(12/13명)등에 분포가 치중되어 있으며 강서구 위원회의 경우는 39개 위원회중에서 보육위원회(7/9명), 아동위원협의회(44/47명)등으로 전체 위원 337명중 110명으로 한쪽 위원회에 치중되어 있다.

이처럼 여성위원의 분포가 고르지 못하고 몇곳에 치중되어 있는 이유는 각 기관이 여성위원을 위촉하고자 하여도 전문여성의 정보가 없이 마땅한 여성위원을 찾지 못하는 경우도 있고 특정한 분야(건축, 감리)에는 여성전문 인력이 부족하고 지역의 인적정보가 데이터베이스화하지 못한 데 있다. 또한 현재 지방장부의 위원회 기능이 집행부에서 위촉한 위원회 성격이고 집행부의 기본 결정에 추인해주는 정도밖에 되지 못한다.

기본적으로 여성 전문 인력풀이 늘어나야만 위원회의 고른 진출 및 정책결정 과정에 전문인으로써 여성의 요구와 참여에 의한 정치적 역할과 정책결정이 이루어질 것이며 집행부는 여성과 남성의 성고정적 역할의 개념을 떨쳐버리고 인적자원의 발굴과 DB화 구축에 힘써야 한다.

마. 양천구 여성위원회

여성위원회의 역할과 기능은 다음과 같다.

제 2조 (기능) 위원회는 다음 각호의 사항에 관하여 심의 자문한다.

1. 여성지위행상 및 지역사회 참여사업의 연구개발에 관한 사항
2. 여성복지시설 설치 및 운영에 관한 사항
3. 여성관련 정보수집 제공 및 교환에 관한 사항
4. 여성복지증진을 위한 사업의 연구·개발에 관한 사항
5. 기타 여성문제 관련 주요사항

제 8조 (의견청취 등)

1. 위원회는 위원회의 운영에 관하여 필요하다고 인정할 때에는 관계기관, 공무원 또는 전문가를 위원회에 출석하게 하여 의견을 청취하거나 자료제공 등 필요한 협조를 요청 할 수 있다.
2. 위원회는 업무수행을 위하여 관계전문가 또는 구민의 의견을 수렴할 필요가 있는 경우, 구청장에게 전문기관·단체 등을 통한 조사·연구를 건의하거나 공청회·세미나 개최를 요청할 수 있다.

바. 양천구 여성발전기금 조성현황 및 기금운용조례

- 여성발전기금의 조성현황 -

1998년 - 1억원 ┐

1999년 - 4천만원 | — 10억조성

2000년 - 4억6천 |

2001년 - 4억 ┘

- 양천구여성발전기금설치 및 운용조례 -

제1조(목적) 이 조례는 지방자치법 제133조의 규정에 의하여 서울특별시 양천구 여성의 권익증진 및 사회참여 활성화와 복지사업, 여성단체의 건전한 육성 등을 지원하기 위한 서울특별시양천구여성발전기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치하고 이의 효율적인 관리·운용에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제3조(기금의 용도) 기금은 여성의 복지증진 및 권익보호와 지역사회 발전을 위한 다음 각호의 사업 및 활동의 지원에 사용한다.

1. 여성의 권익증진을 위한 사업
2. 여성단체의 건전한 지역사회 봉사활동
3. 여성지도자 육성 및 여성의 교육·연수 등
4. 여성의 사회참여 활성화 및 복지향상을 위한 세미나 등
5. 여성의 복지증진 및 요보호 여성의 발생예방을 위한 사업
6. 여성관련 시설의 설치 및 운영의 지원

7. 기타 서울특별시양천구청장(이하 “구청장”이라 한다)이 필요하다고 인정하는 사업

제5조(기금운용심의위원회)①기금의 관리·운용에 관한 사항을 심의하기 위하여 양천구에 기금운용심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

4. 결론

성 관점의 정책분석은 여성과 남성에대한 정책, 프로그램 및 입법의 차별적인 영향을 평가하는 과정이다. 정책은 사회·문화적 환경에 기초하여 세워지기 때문에 남녀관계의 본질 사회적현상, 사회적 과정등을 이해하고 정보력과, 공평한 선택권을 가지고 적절하게 대응해 나갈 수 있는 수단을 제공하게 되어 성중립적인 정책이 될 수 있도록 해야 한다. 이러한 측면에서 볼 때 양천구의 정책을 결정하는데 영향을 주는 요인들과 현재의 실태를 검토했고 성인지적관점이란 무엇이며 어떠한 정책들

을 가지고 평가해야 하는가 등을 분석해 보았다.

먼저 주요정책 결정과정에서 가장 큰 힘을 미칠 수 있는 정치의 행위자로서 여성의원 증대가 가장 시급하다. 이들을 통해 조례재정 및 입법과 예산의 의결등, 자원의 균형적 배분과 정책결정과정, 집행, 평가에 이르기까지 감사와 견제를 통해 통제할 수 있어야 하기 때문이며 이러한 역할들은 의회내 균형있는 의원의 분포가 일차적인 문제해결이며 관건이다.

또한 여성단체는 과거 권위주의 정부에 의하여 여성은 동원의 대상이나 통치의 대상으로 간주되어 여성단체의 행사도 정부의 필요에 따라 주어지는 재정적 지원에 의해 각종 캠페인이나 결의대회 형식으로 동원되는 타의적 성격을 벗어나야 하며 여성단체의 사회적 이슈나 지방정부 행정에 대한 객관적 비판과 여성연대를 통한 세력화에 힘을 기울여야 할 것이다.

여성공무원의 실태는 앞에서 본 통계의 비교와 같이 관리직 여성공무원의 비율이 2001년 6.18차 중앙인사위원회의 발표와 같이 5급이상이 4.7% 세계여성개발지구(gender, Empowerment, Index)는 세계 163개국중 37인데 비해 우리나라 여성의 정치·행정 등 사회진출 정보 76개국중 74위의 개발도상주의 평균에도 못 미치는 수준이다.

여성공무원의 분포도에서 보듯이 7, 8, 9급에 몰려있는 분포가 간부회의에 참석할 수 있는 직급으로 어서 속히 이루어져야 한다. 「여성발전기본법」 제6조에 명시한 바와 같이 잠정적 우대조치 - 승진할당제를 도입하여 승진문을 열어 관리직에 여성을 충원해야 한다.

또한 정책의 형성 단계에서 사회이슈나 문제점을 정확히 파악하고 정책을 형성하는 제1단계의 여성공무원들의 성인지적 관점으로서의 의식전환 및 교육이 필요하다.

행정조직 내에서의 고른 순환보직을 통해 지금의 민원봉사업무나 단순사무직이나 여성적 업무에 치중되어있는 여성공무원의 보직을 다양한 업무의 경험을 통해 여성공무원이 능력발견 할 수 있도록 보직의 고른 순환이 필요하다.

민우회의 양천구 여성정책에 대한 평가에도 나왔듯이 지금의 행정조직인 가정복지과 여성계 일개 과의 팀(계)의 담당직원 5명으로 양천 50만의 절반의 여성정책을 효율적으로 수립하고 집행할 수 있는가에는 전문성의 문제와 더불어 무리가 있다. 지자체 수준에도 여성정책 담당과의 설치가 시급하며 독자적이 행정조직 안에서 여성들의 요구를 담아낼수 있는 정책적 요건을 만들어야 한다.

각종위원회의 고른 분포를 통해 구민의 넓고 다양한 참여를 통해 구정의 정책이

세워져야 하는데 이를 위한 여성인력자원의 DB화가 이루어져야 한다.

또한 양천구여성발전에 대한 청사진이 그려져야 한다. 여성발전기본법을 근거로 하는 양천구 여성발전의 중장기계획이 세워져야 체계적인 실행이 될 것이며 앞으로 양천구 여성발전기금운용에 대해서도 「양천여성아젠다」 등 구체적인 청사진이 제시되어야 한다.

여성위원회에 거는 기대가 크다. 그러나 현재 구성된 인적자원으로는 좀더 gender ship의 무장과 전문성이 필요하여 정말로 정책의 결정능력과 단체장의 자문을 명실공히 할 수 있는 위원회의 전문성과 힘이 필요하다.

여성주간행사에 대해서는 의회에서도 거론했듯이 포럼행사로 끝나는 것이 아니고 부천, 용산, 강동, 서초구에서 보는바와 같이 다양한 프로그램과 기념행사 발표회등을 통해 여성들이 생활속에서 느끼는 여성들의 파편화된 문제를 다양한 표현들을 통해 제시함으로써 여성문제에 대한 관심과 인식을 높이고 남녀평등을 추진하기 위한 정책적 시도가 요구된다.

또한 양천구 예산에 대한 배분의 문제이다. 양천구 총예산 1,363억원 대비 여성정책의 예산을 0.09%라 지적했는데 사실 예산을 남·녀로 구분하여 분석하기란 매우 어렵다. 그러나 정치를 가용할수 있는 자원의 권위적 배분이라하고 이러한 정책을 구민의 요구를 담은 정치적 산물이라 볼 때 인구절반에 대한 평등적 예산배분의 확대도 반드시 필요하다.

또한 동기능전환에 따른 주민문화복지센터의 기능으로 말미암아 여성의 취미활동에 대한 환경적 조성은 지나칠 정도다 구에서는 신정7동에 운영하는 여성교실을 20개동과는 달리 차별화하여 운영하는 것이 바람직하다.

양천구가 용역을 주어 개발한 「양천구 삶의질 향상」에따른 지표에 의하면 양천구 여성들의 행정에 대한 요구는 단순한 취미교실이나 기능중심의 복지프로그램이 아닌 취업을 전제로 하는 복지프로그램의 Needs가 강하게 나타남을 보이며 최근 불확실한 경제 상황으로 인한 불안감은 전업주부들에게 새로운 일자리에 대한 절실한 요구가 대두되고 있다. 취미교실 일색의 운영은 여성들에게 기표의 유예만을 습득할 뿐 지식의 에이전트가 될 수 없기 때문이다. 많은 여성들의 요구인 여성전문직업훈련센터로써의 변화를 통해 구직영 여성교실의 특화가 절실히 요구된다.

우리 사회는 가부장적 행정조직에서 남성으로 이루어진 정책 결정자들에 의한 젠더 인식이 없는(genedr-blindness)정책이 계속되어 왔다.

따라서 여성이 정책결정에 직접 참여하거나 정책 입안과정에 성평등적이고 자유

로운 교육, 문화 등 다양한 활동을 통해 인간중심적이고 여성의 인권을 회복하는 평등이념에 앞장서야 한다.

그동안 우리사회에도 억눌렸던 여성들의 엄청난 희생과 힘을 모아온 덕분에 작지만 큰 변화 즉 많은 제도들이 마련되었다. 그러나 법제도의 재정보다는 그 제도가 우리생활에 구체적으로 실현될 수 있는 풍토의 조성과 남성과 여성이 구체적인 삶의 현장에서 노력할때만 이루어질 것이다. 이제 권위와 신분으로 구성되고 통제되는 시대는 지나갔다. 이제는 남녀를 서로 차별하지 않는 그렇다고 대결하지도 않는 평등하고 화해와 조화를 바탕으로 정책과 예산의 배분이 이루어져야 여성발전과 사회발전이 가능할 수 있을 것이다.

지방자치단체장의 여성정책공약 분석 및 이행전략
-전라북도의 사례 분석-

김 명 속
(전라북도여성발전연구원 원장)

- 목 차 -

1. 서론/16
2. 전북지역 단체장의 여성정책 공약 분석/18
3. 여성정책 공약 이행 전략 모색/24

1. 서 론

가. 한국사회에서 여성의 정치참여

서구 유럽에서 여성의 참정권 획득은 여성의 기나긴 고난의 투쟁과 값진 희생을 대가로 얻어진 결과물이었기 때문에 그것은 여성의 주체적인 정치참여를 촉진시키는 계기가 되었을 뿐만 아니라 참정권 획득 이후 여성의 사회참여와 지위향상에도 크게 기여하였다. 그러나 서구의 경험과 달리, 한국여성의 참정권 획득과 정치참여는 해방 이후 도입된 서구의 자유민주주의 이념과 제도를 바탕으로 제정된 1948년 제헌헌법에 의해 남성과 동일하게 부여되었다. 비록 남녀가 평등하게 참정권을 갖게 되었지만, 남녀의 정치참여에는 처음부터 커다란 차이가 함축되어 있었다. 왜냐하면 남성 중심적인 가부장제적 유교문화가 지배하는 사회에서 남성은 자신의 투표권을 스스로 결정하고 행사하는 것이 가능했지만, 여성은 자신의 투표권을 주체적으로 결정하고 행사하는데 한계가 있었기 때문이다(박재규, 2002). 남녀간의 이런 차이는 유권자의 투표행위를 분석한 연구결과에서도 잘 나타났다. 이들 연구에 의하면, 과거 여성의 투표행위는 ‘준 봉투적’이니, ‘보수적’이니 혹은 ‘여성유권자가 여성후보자를 낙선시키는’ 것으로 요약되고 있다(백영옥, 1992; 한국여성정치연구소, 1995; 오유석, 2000; 김현희, 2001). 이와 같이 여성의 투표행위가 소극적·수동적이며, 심지어 ‘여성 비하적’ 표현으로까지 일반화된 것은 여성의 정치적 태도와 행위가 남성의 그것보다 덜 근대적이거나 혹은 여성의 주체적인 정치참여가 결여되어 있었기 때문이다(박재규, 2002).

비록 여성의 정치참여가 주체성을 결여하고 있다는 주장이 지배적일지라도, 최근 여성이 정치적 주체로서 등장하고 있다는 징후들도 부분적으로 목격되고 있다. 예를 들면, 1990년대 도입된 지방자치제도와 지방선거는 여성의 주체적인 정치참여를 촉발시키는데 기여하였다. 특히 여성의 지방의회 진출은, 비록 그 숫자가 아직은 많지 않아 실질적인 양성평등 사회 구현과 거리가 있지만, 여성을 정치적 주체로 인식시키는데 뿐만 아니라 정치가 여성생활과 밀접한 관계가 있음을 인식시키는데도 크게 기여하였다고 한다(한혜영, 1998). 그러나 이런 긍정적인 평가에도 불구하고, 2002년 6·13 지방선거 결과는 여성의 주체적인 정치참여가 얼마나 어려운 일인가를 잘 보여주고 있다. 6·13 지방자치선거에 참여한 남녀유권자간의 비율은 아직 통계자료가 정리되지 않아 알 수 없지만, 전체 유권자 가운데 절반에도 미치지 못하는 48.8%가 참여하여 역대 선거에서 가장 낮은 수치를 기록하였다. 그리고 지

방선거의 지역구에 출마한 후보자의 남녀비율에서 뿐만 아니라 선거에서 당선된 광역 및 기초자치단체장, 광역 및 기초의회 의원에서도 여성은 극히 소수에 불과하여 주변화될 가능성을 배제할 수 없다(중앙선거관리위원회, 2002).

2002년 6·13 지방선거에서 새로 도입된 정당 선호 투표와 광역의원 비례대표 추천에서 여성할당 비율이 50%를 차지하면서 광역의원 비례대표 당선자 비율은 여성이 남성보다 약 2배 가량 많았다. 그러나 2002년 6·13 지방선거에서 지역구에 출마하여 당선된 광역의원 및 기초의원 결과를 1998년 지방선거 결과와 비교하면, 여성의원의 정치권 진출은 여전히 답보상태를 면치 못하고 있다. 더욱이 기초의원의 경우 서울(29명)과 경기도(17명)지역에서 당선된 사람을 제외하면 대다수의 다른 시·도지역의 기초의회에 당선된 여성은 한 두 명에 불과하여 기초의원에서 여성의 정치력 발휘 및 세력화 가능성은 매우 낮아 보인다. 이상과 같이 여성의 정치권 진입이 좌절된 것은 단지 여성의 주체적인 정치참여가 부족했기 때문만은 아니다. 여기에는 보다 구조적인 문제가 잠재되어 있는데, 그것은 바로 한국정치를 지배해 왔던 정치권의 지역분할적 정치구조와 그에 편승한 유권자의 지역주의적 투표행위이다(박재규, 1999; 조현옥, 2002). 한국사회의 지역분할적 정치구조하에서 후보자의 당선은 능력이나 정책보다 소속정당에 의해 좌우되어 왔다. 이런 결과는 최근 조사에서도 잘 드러나고 있는데, 2002년 6·13 지방선거 이후 1000여명을 대상으로 한 설문조사에서 전체 응답자의 약 40% 정도가 후보자의 소속정당을 기준으로 후보자를 선택하였다고 한다(KBS 뉴스, 2002.6.28). 더욱이 6·13 지방선거 당선자의 정당별 분포를 비교하면, 과거의 당선분포와 매우 비슷한 분포를 보이고 있다. 영남지역 유권자들은 한나라당 혹은 무소속 후보에게 표를 몰아주었고, 반면에 호남지역 유권자들은 민주당 혹은 무소속 후보에게 표를 몰아주었다. 따라서 지역분할적 정치구조가 타파되지 않고 지속된다면, 한국사회에서 여성의 정치권 진입과 여성의 주체적인 정치참여를 기대하기란 쉽지 않아 보인다.

나. 연구목적

역사적 경험에 보여주듯이, 여성의 정치적 소외는 성 차별적인 사회구조를 재생산하는데 매우 중요한 메커니즘으로 작용하기 때문에 사회 전역에 걸쳐 퍼져 있는 성불평등 현상을 해소하기 위해서는 정치적 영역에서 양성평등 실현이 가장 우선적으로 달성되어야 할 것이다. 여성의 주체적인 정치참여와 정치적 대표성 확보는 분명 여성의 삶의 질과 지위향상을 보다 앞당겨 줄 것이다. 따라서 이번 2002년 6·

13 지방선거에서도 여성후보의 당선에 대한 여성계의 기대욕구는 매우 높았지만, 여성후보 가운데 소수만이 당선되는 실망 그 자체였다. 이제 여성계는 이런 부정적인 결과에 대한 반성과 함께 다가오는 대통령 선거(2002년 11월) 및 국회의원 선거(2004년 4월)에서 여성의 주체적인 정치참여와 여성의 정치권 진입을 위한 준비를 서둘러야 할 것이다. 여러 가지 준비작업들 가운데 가장 시급한 것은 2002년 6·13 지방선거에서 당선자들이 제시했던 여성 관련 공약들이 임기 내에 반드시 실천될 수 있는 구체적인 시나리오가 마련되어야 할 것이다. 그런 의미에서 본 연구는 전라북도의 광역 및 기초자치단체장의 여성관련 공약을 검토하고자 한다. 보다 구체적으로 본 연구는 1) 전라북도 광역자치단체 및 기초자치단체장의 여성관련 공약을 분석하고, 2) 이들 공약들이 실천될 수 있는 전략들을 모색하는데 그 목적이 있다.

2. 전북지역 단체장의 여성정책 공약 분석

가. 전라북도지사 당선자의 여성정책 공약 분석

2002년 6·13 지방선거에서 전라북도지사에 출마한 후보자들의 정책공약에서 발견되는 가장 공통적인 특징은 후보자들 모두가 전북지역 경제발전과 관련된 공약을 다수 제시하는 동시에 가장 중요한 정책으로 강조하고 있다는 점이다. 이런 결과는 전라북도가 그 동안 다른 지역에 비해 경제적으로 낙후되어 왔다는 객관적 사실에서 그 당연성을 확인할 수 있다. 즉, 지난 40년간 한국정부가 추구해 온 외형적·지역불균형적 경제개발 전략은 서울을 비롯한 일부 지역에 경제적 집적을 가속화시킨 반면, 전북지역을 포함하여 일부 지역의 경제적 저발전을 초래하였다. 지역간 경제적 불균형 문제는 지역간 정치적 대립과 갈등으로 연계되면서 한국사회의 가장 심각한 ‘지역분할적 정치구조’로 고착화되어 나타났다(박재규, 1999).

경제적으로 저발전된 전북지역에서 전북도지사에 출마한 후보들이 한결같이 경제발전을 최우선 공약으로 제시하는 것은 매우 합리적이고 적절한 득표전략일 수밖에 없다. 따라서 2002년 6·13 지방선거에서 도지사에 출마한 후보자의 정책공약들 가운데 최우선 순위를 차지하고 있는 공약은 경제발전과 관련된 산업단지 및 경제특구 추진, 자본유치, 교통망 확충, 그리고 관광수입을 목적으로 한 문화산업 육성 등이다. 그리고 소외계층을 위한 사회복지와 인재양성교육이 공약의 후반부를 차지하고 있다(전라북도지사 후보자 정책자료집 참조). 이와 같은 정책공약 개발유형은

다른 광역자치단체장에 출마한 후보자의 정책공약에서도 비슷하게 발견되고 있다. 다시 말해서, 전북지역에 비하며 경제적으로 발전된 지역에서 출마한 후보자의 정책공약 중에서도 지역경제발전 문제가 단연 최우선 공약으로 제시되고 있다. 이런 사실은 중앙선거관리위원회가 각 정당의 정책공약을 제출 받아 한국정치학회가 분석한 각 당의 정책공약 분석결과에서 잘 나타나 있다(중앙선거관리위원회·한국정책학회, 2002). 이상과 같이 한국사회에서 경제적으로 낙후된 지역이든 혹은 경제적으로 발전된 지역이든 후보자의 여성관련 정책공약이 (여성)유권자들로부터 큰 관심을 끌지 못하고 있는 것은 아닌가 우려된다. 그렇다면 여성관련 정책공약에 대한 일반 여성의 관심을 환기시키는 작업이 매우 중요하다고 하겠다. 그런 의미에서 오늘 열리는 지방자치단체장의 여성정책공약분석에 관한 정책포럼은 일반 여성의 관심을 환기시킬 수 있는 첫 작업인 동시에 출발점으로 기여할 수 있도록 우리 모두의 노력이 요구됩니다.

<표 1>은 2002년 6·13 지방선거에서 전북도지사에게 당선된 후보의 여성관련 정책공약을 정리한 것이다. 전북도지사 당선자의 여성관련 정책공약은 낙선 후보의 그것에 비해 비교적 여러 가지 여성정책을 포함하고 있다는 점에서 일단 고무적이다. 그러나 전라북도지사 당선자의 여성관련 정책공약에도 구체적인 실천 방법이 생략되어 있을 뿐만 아니라 그 내용에도 포괄성이 결여되어 있다. 전북지사 당선자의 여성관련 정책공약은 크게 1) 여성의 능력개발을 통한 취업기회 확대, 2) 여성의 근무환경 개선, 3) 실질적인 모성보호, 그리고 4) 여성수련원 건립 등으로 구분할 수 있다. 비록 전북지사 당선자의 여성관련 정책공약이 제한적이어서 성주류화(Gender Mainstreaming) 달성에는 부족할지라도, 공약실천을 위한 구체적 전략이 어떻게 입안되느냐에 따라 그 결과는 크게 달라질 수도 있다. 예를 들면, 인사행정의 형평성 제고 및 대우 보장 공약의 경우 그 동안 여성들이 인사 및 대우에서 차별을 받아왔다는 사실을 고려한다면, 근무와 승진과정에서 남녀간의 형평성을 보장할 수 있는 제도마련만으로도 매우 고무적이지만 좀더 나아가 여성이 받은 차별을 보상해 준다는 차원에서 보다 공격적인 실천방법이 모색되어 추진된다면 성주류화 달성에 한발 다가서게 될 것이다. 모성보호공약의 경우도 모성보호가 구호에 그치지 않고 실질적으로 보호될 수 있도록 제도 및 실천방안이 수반된다면 성주류화 달성에 크게 기여할 수 있다. 그리고 여성의 경제활동 참여를 활성화시키는데 요구되는 능력개발 교육은 여러 가지 차원에서 매우 중요한 의미를 가질 수 있다. 왜냐하면 여성의 사회-경제적 활동참여는 여성들로 하여금 사회적 모순을 깨닫게 하는

기회가 될 뿐만 아니라 여성의 주체적인 정치참여에도 크게 기여할 수 있기 때문이다(박재규, 2002). 특히 여성의 지식기반산업직종에의 진출은 미래 직업활동과 관련하여 매우 중요한 의미를 갖고 있기 때문에 이 분야에 대한 실질적인 지원은 여성의 사회-경제활동참여 확대에 매우 중요한 의미를 갖는다고 하겠다. 이상과 같이 전라북도지사의 여성관련 정책공약은 협소하고 제한적일지라도 그 실천과정에서 어떤 구체적인 방안들이 모색되느냐에 따라 여성의 삶의 질과 지위향상에 크게 기여할 것으로 보인다.

<표 1> 전라북도지사 당선자의 여성관련 정책공약 내용

공 약 명	세 부 내 용	추진부서
1) 여성전문인력 양성 및 활용 프로그램 개발	○ 장래유망직종인 지식기반 산업직종에 여성참여기회 확대 및 직업훈련 프로그램 개발	여성정책과
2) 여성의 사회참여 제고 및 인사행정의 형평성 제고	○ 고용구조 개혁, 여성의 사회참여 확대 ○ 인사행정에 여성의 평등한 기회 및 대우 보장	기업진흥과 총 무 과
3) 근로여성의 모성보호 지원	○ 산전·후 휴가제도 정착 및 법적 보호장치 이행여부 지도	가정복지과
4) 여성의 직업능력 개발을 통한 취업촉진	○ 공공직업안정기관의 직업 능력개발 프로그램 강화 ○ 고용촉진훈련 실용화	여성정책과
5) 육아휴직제 및 보육 시설 설치지원	○ 육아휴직제 홍보 및 보육시설 확대 및 지원 ○ 지원금 상향조정	가정복지과
6) 논개여성수련원 건립	○ 논개여성수련원 건립	장 수 군 여성정책과

자료 : 강현욱 도지사 후보의 10대 공약 정책집(2002).

나. 전라북도 기초자치단체장의 여성정책 공약 분석

<표2>는 2002년 6·13 지방선거에서 시장에 당선된 후보들의 여성관련 정책공약을 정리한 것인데, 시장 당선자들의 여성정책 공약도 전북지사의 경우와 마찬가지로

지로 전체 정책공약 중에서 후 순위에 놓여 있다는 것이 공통적이다. 더욱이 현직 시장의 이점을 갖고 출마하여 당선된 후보들의 여성정책공약은 전혀 새로운 것이 아닌 시장 재임 중에 추진하던 사업도 정책공약으로 발표하고 있어 궁극적으로 이렇다할 여성정책이 발견되지 않은 경우도 있다. 특히 후보자의 주요 정책공약 가운데 여성관련 정책공약은 아예 빠져있는 경우도 발견되고 있어 기초자치단체 지역사회에서 여성관련 정책이 경시되고 있음을 엿볼 수 있다. 이런 결과에 대한 일차적 책임은 여성유권자에게 있다고 보아야 할 것이다. 다시 말해서 전라북도 시장선거 과정에서 여성유권자들마저 후보자의 여성정책공약에 이렇다할 관심을 갖지 않았기 때문에 시장후보자들은 여성정책공약 개발에 소홀할 수밖에 없었던 것이다(박재규, 2002).

전라북도 시장 당선자들의 여성정책을 보다 구체적으로 검토해 보면 아래와 같다. 먼저 2002년 6·13 지방선거에 당선된 6개 지역 시장들 가운데 4개 지역 당선자는 한 두 가지의 여성정책 공약만을 후보자 공약정책에 포함시켰을 뿐이다. 이들 가운데 현직 시장으로 출마하여 당선된 경우 기존 사업의 연장선에서 추진된 것도 있기 때문에 실제 여성정책은 전무하다고 보아도 과장된 표현이 아닐 것이다. 그리고 이들의 여성정책은 성주류화 전략과는 상당한 거리가 있어 여성의 삶의 질과 지위향상에 어느 정도 기여할지 의문스럽다. 반면에 정읍시장과 남원시장 당선자의 여성관련 정책공약은 우선 다양할 뿐만 아니라 내용면에서도 여성의 삶의 질과 지위향상에 일정부분 기여할 것으로 기대된다. 예를 들면, 정읍시의 여성취업 프로그램 개발, 온종일 탁아시설 설치, 여성교육기관 및 여성공무원 처우개선이나 남원시의 양성평등 실현을 위한 제도 및 교육 강화, 맞벌이 부부를 위한 영유아 전담시설 설치, 여성인력개발과 여성건강관리는 실천 정도에 따라 여성의 삶의 질과 지위향상에 크게 기여할 수 있을 것으로 보인다.

<표 2> 전라북도 시장 당선자들의 여성관련 정책공약 내용

기관	공약명	세부내용	부서
전주시	1) 여성의 경제적 자립 및 능력개발을 위한 프로그램 개발	○고용촉진훈련 여성참여 적극 지원 ○평생교육원/전문교육기관 연계 취업알선 ○전주여성종합센터건립	여성정책과
	2) 시립 어린이집 확대 설치 및 연장형 보육 실시	○시립 양지어린이집 신축 이전 ○휴일, 야간, 24시간 보육 등 연장형 특수보육시설 확대	
군산시	1) 여성발전기금 조성 확대	○당초 : 5억(현재4억), ○조정 : 결재 후 확대	여성복지관
	2) 여성단체와의 간담회 수시 개최	○여성단체의 활성화를 위한 의견수렴 및 여성지도자와 대화의 자리마련 - 년2회 개최	
익산시	1) 여성의 사회활동 활성화를 위한 기반 구축	○육아 주간 보호 센터 운영 ○여성지도자 교육프로그램 개발운영	가정복지과
	2) 여성시정 평가단 운영	○여성시정 평가단 운영	
정읍시	1) 여성취업지원센터운영	○여성 취업지원(파트타임제)센터운영, 여성농업인의 각종문제 해결	여성발전과
	2) “온종일 탁아시설”설치	○직장여성을 위한 양질의 시립 “온종일 탁아시설” 설치운영 -여성회관등	
	3) 여성공무원 처우 개선	○여성부와 협의	
	4) 여성전용교육기관 설립	○교육부 학력인정 “정읍여성중등교육원”	
	5) 여성정보화센터운영	○현행 정읍여성회관 부설	
	6) 여성 아카데미 종합계획	○현행 여성자치대학과 연계	
남원시	1) 양성평등 실현방안 강구	○양성평등 실현을 위한 제도 마련 ○여성단체 지원강화	복지행정과
	2) 여성인력개발센터 유치	○여성인력개발센터 신규 설치, 운영	
	3) 영유아 전담시설 대책마련	○맞벌이 부부를 위한 영유아 전담시설	
	4) 여성교육문화원 운영 프로그램 획기적 개선	○평생교육기능 강화 ○고용창출 역량 배가	여성교육문화원
	5) 중·장년기 여성건강관리사업	○중·장년기 여성건강관리사업 확대 추진	보건소
김제시	1) 여성사회참여 확대	○여성발전기금 30억을 연차적으로 조성, 여성 사회 참여 확대	사회복지과

자료 : 후보자 정책공약집 (2002)

마지막으로 <표 3>은 전라북도 군수에 당선된 후보자의 여성관련 정책공약 내용을 정리한 것인데, 시장 당선자들이 제시한 여성정책공약에 비하면 더욱 빈약하여 여성의 지위향상과 삶의 질 향상에 어느 정도 기여할 수 있을지 의문스럽다. 이를 보다 자세히 분석해 보면, 8개 지역 군수 당선자 가운데 완주군의 경우 여성정

책이 하나도 없었고, 나머지 7개 지역 군수 당선자들의 여성정책도 겨우 한 두 개에 불과하였다. 더욱이 이들 군수 당선자의 여성정책공약은 사회복지 차원이나 취미생활 확대 차원, 그리고 여성농민의 고령화에 따른 여성복지 차원이나 취미생활 차원에서 준비되었기 때문에 성주류화 달성정책과는 상당한 거리가 있어 보인다.

<표 3> 전라북도 군수 당선자들의 여성관련 정책공약 내용

기관	공 약 명	세 부 내 용	부서
진안군	1) 여성자치대학 강좌 개설	○ 운영기간 : 3개월(주2회) ○ 과목 : 8개과목(가요교실, 피부미용등)	민원 복지과
	2) 노인, 여성, 장애인을 위한 유기적인 지원시스템 확립	○ 독거노인 생일 찾아주기, 밑반찬 해주기 ○ 한글교실 운영, 이·미용 봉사 ○ 목욕서비스 및 효도관광 ○ 다양한 노인 및 여성참여 프로그램개발 ○ 여성장애인 결연 사업 추진	
무주군	1) 여성지위향상 전문교육강화	○ 자매결연 대학과의 위탁 운영	여성복 지과
	2) 여성회관 건립	○ 소외지역 여성의 문화예술과 정보교육의 기반확충	
장수군	1) 문화예술회관 건립 시 여성을 위한 시설배려	○ 수영장, 찜질방, 성전용문화방 설치 (PC, 독서, 음악감상실 등)	문화 복지과
	2) 여성복지를 위한 프로그램	○ 취업을 위한 기술교육 실시 (이·미용, 피부관리, 발 마사지 등) ○ 체력관리프로그램운영(스포츠댄스, 에어로빅) ○ 여성교양강좌-월2회(외래강사 초빙)	
임실군	1) 여성농업인 회관 건립	○ 여성농민을 위한 여성농업인회관 건립	산업과
순창군	1) 여성사회참여 프로그램 개발	○ 여성일자리 창출을 위한 프로그램 개발 ○ 여성단체별 특화사업 발굴을 지원확대 ○ 여성단체 봉사활동을 위한 프로그램개발	사회 복지과
고창군	1) 여성의 사회참여 확대	○ 여성의 사회참여 확대 방안 강구	사회 복지과
부안군	1) 여성기능교육 강화	○ 여성기능교육강화로 자활취업 지원	사회과
	2) 사회교육 평생교육센터설립	○ 노인, 가정주부, 장애인을 대상으로 한글,영어,컴퓨터,법률상담,금연교육 등	
	3) 효도기동대 자원봉사단구성	○ 효도기동대를 구성 독거노인 효도방문	
완주군	없 음	없 음	

자료 : 후보자 정책공약집 (2002)

3. 여성정책 공약 이행 전략 모색

위에서 검토하였듯이 2002년 6·13 지방선거에서 전라북도 광역 및 기초단체장에 당선된 후보자들 가운데 일부를 제외한 많은 당선자들의 여성관련 정책공약이 정부(특히 여성부)와 여성단체가 그 동안 주장해 왔던 성인지적 관점을 통한 성주류화 접근과는 커다란 괴리가 있어 보인다. 더욱이 전북지역 일부 기초자치단체장의 경우 일부는 정책공약 개발단계부터 여성 관련 정책공약을 제외시켰거나 그렇지 않은 경우에도 아주 기초적인 사업을 정책공약으로 제시하고 있어 양성평등사회를 위한 제도마련이 어려워 보인다.¹⁾ 이처럼 어려운 상황을 어떻게 반전시키며, 지역단체장들이 제시하고 있는 여성정책공약을 어떻게 실천하도록 할 것인지가 결국은 여성의 지위향상과 삶의 질 향상과 관련된 중요한 문제제기이다. 그런 의미에서 본 연구는 여성의 지위향상과 삶의 질 향상을 앞당길 수 있는 전략으로 다음 두 가지 방법을 함께 모색해 보았다.

첫 번째 전략은 2002년 6·13 지방선거과정에서 여성관련 정책공약을 개발하지 않았거나 혹은 여성관련 정책공약이 부족한 지방자치단체장들로 하여금 여성문제에 관심을 갖고 여성정책을 개발하도록 유인하는 작업이다. 이런 작업은 지역의 여성단체협의회(예를 들면, 전라북도여성단체협의회 혹은 전북여성단체연합 등)가 중심이 되어 추진되어야 할 것이다. 사실 전라북도 시·군지역마다 여성단체들이 조직되어 활동하고 있지만, 기초자치단체장에 대한 여성단체의 영향력이 일부 지역을 제외하면 크지 않은 것 같다. 다시 말해서 시·군지역의 단체장에 출마한 일부 후보자들은 여성단체의 압력이나 영향력을 거의 인식하지 않았거나 혹은 여성이 여성정책을 중심으로 투표하지 않을 것으로 인식하였기 때문에 정책공약 개발과정에서 여성관련 정책을 무시하지 않았나 싶다. 이런 여성문제 경시풍조를 극복하는 가장 효과적인 방법은 (전북)지역의 여성단체협의회(혹은 연합)를 중심으로 여성단체의 세력을 결집하고, 지역의 여성단체협의회(협회)는 각 시·군단체장의 임기 내 단체장이 추진하고자 하는 여성관련 정책을 제출 받아 가장 우수한 단체장에게 뿐만 아니라 추진실적을 주기적으로 점검하여 실적이 우수한 단체장에게 그 공과를 치하하

1) 성인지적 정책형성을 위한 필요조건에는 첫째, 정책담당자의 남녀평등의식 제고(최고 결정권자의 정치적 의지, 남녀 불평등 현상인식). 둘째, 정책결정구조의 성대표성 확보(여성이 정책결정과정에 참여할 수 있는 제도 마련), 셋째, 정책의 성평등성 제고를 위한 제도적 기반 구축(성인지적 통계 작성, 남녀의 특성을 정책에 반영할 수 있는 방법과 절차에 대한 교육 훈련 강화), 그리고 넷째, 효율적인 정책추진체계 구축 등이 있다(박재균, 2002).

고 홍보해 줌으로써 단체장 스스로 여성문제에 관심을 갖도록 유도할 필요가 있다.

다음으로 6·13 지방선거에서 당선된 단체장들이 제시한 여성관련 정책공약들이 어떻게 차질 없이 실천될 수 있는가에 대한 전략이 다각도로 모색되어야 할 것이다. 이와 관련된 첫 번째 방안은 자치단체장이 선거과정에서 제시했던 여성관련 정책공약을 적극적·지속적으로 홍보하는 일이다. 지방선거과정에서 각 정당들은 유권자의 관심을 끌기 위해 다양한 정책들을 제시한 바 있다. 그러나 후보자의 정책공약은 월드컵의 열풍에 휩말리면서 제대로 홍보와 평가가 이루어지지 않았다. 물론 선거과정에서 제시되었던 정책공약은 당선된 이후 폐기되거나 혹은 전혀 다른 정책으로 탈바꿈하는 것이 기존의 관행이었던 점도 부인할 수 없다. 왜냐하면 유권자들이 진정으로 후보자의 정책에 기초해서 투표권을 행사하기보다는 정치권의 지역주주의적 투표전략으로부터 벗어나지 못하고 지역주의적 투표행위를 계속해 왔었기 때문이다. 2002년 지방선거에서 각 정당은 여성관련 정책공약으로 여성고용확대를 위한 정책을 비교적 적극적으로 제시하고 있지만, 구체적인 목표치나 추진방법은 빠져있어 생생내기식의 구호에 그칠 가능성도 배제할 수 없는 상황이다(중앙선거관리위원회·한국정책학회, 2002). 다행스럽게도 최근 들어 NGO 단체들을 중심으로 당선자의 정책공약 이행 및 선심성 공약의 추진을 막기 위한 감시운동이 펼쳐지고 있다고 한다(야후뉴스, 2002.6.24). 마찬가지로 여성단체도 2002년 6·13 선거에서 당선된 지방자치단체장의 여성정책공약을 대내외적으로 지속적으로 홍보함으로써 단체장들로 하여금 여성정책공약을 실천할 수밖에 없는 환경을 조성할 필요가 있다.

두 번째 방안은 지방자치단체 당선자의 정책공약들 가운데 여성관련 정책공약을 우선적으로 추진될 수 있도록 환경을 조성하는 작업이다. 경제적으로 낙후된 지역이든 혹은 그렇지 않은 지역이든 모든 후보자들은 지역경제의 발전공약을 최우선 공약으로 제시하고 있다. 경제적으로 저발전된 전라북도에서 지역경제발전 공약만큼 유권자의 관심을 끌 수 있는 확실한 공약도 없다. 따라서 이번 6·13 지방선거에 출마한 후보자의 대부분이 지역경제발전과 고용창출에 초점을 두고 정책공약을 개발한 것은 지극히 당연한 결과이다. 지방선거에 출마한 후보자마다 지역경제의 발전과 고용창출을 최우선적으로 강조하다보니 여성관련 정책공약은 자연스럽게 후순위에 놓일 수밖에 없었다. 이와 같이 지방자치단체 당선자의 정책공약 가운데 여성정책공약이 처한 위치를 인식하고 여성계는 여성정책이 우선적으로 추진될 수 있는 전략을 마련하여 자치단체장을 설득해야 할 것이다. 예를 들면, 양성평등사회 구

현이나 성인지적 정책입안 등과 같은 여성관련 정책들은 지역경제발전 공약처럼 많은 비용이 수반되지 않은 경우가 많고, 여성정책 추진에 따른 효과 또한 궁극적으로 남녀 모두에게 혜택이 되돌아간다는 논리 등을 개발하여 지역단체장들로 하여금 여성정책을 우선적으로 추진할 수 있도록 설득해야 할 것이다.

마지막으로 여성단체는 광역 및 기초자치단체장의 여성관련 정책공약 실천과정을 체계적으로 점검하고 평가할 수 있는 ‘여성정책공약 평가위원회’를 구성하여 운영할 필요가 있다. 평가위원 구성은 광역자치단체장의 여성정책평가와 기초자치단체장의 여성정책평가를 구분해서 이원화된 체계를 갖출 필요가 있다. 먼저 광역자치단체장의 여성정책공약 실천과정을 평가하고 감시하는 역할을 담당할 ‘중앙 평가위원회’는 각 시·도지역에서 여성단체협의회(혹은 연합)가 추천하는 여성전문가들로 구성하며, 기초자치단체장의 여성정책공약 실천과정을 평가하고 감시하는 역할을 담당할 각 ‘시·도별 평가위원회’는 기초자치단체 지역을 대표할 수 있는 전문가들로 구성할 필요가 있다. 이들 ‘중앙 평가위원회’와 ‘시·도별 평가위원회’는 각각 시간계획표(time schedule)를 작성하고, 그 일정에 따라 자치단체장의 여성정책 실천 정도를 점검하고 그 결과를 평가하는 행사(매년 6월 13일에 세미나 혹은 워크숍)를 개최하며, 그리고 여성정책공약 실천이 우수한 자치단체장은 그에 따른 혜택이 자연스럽게 되돌아 갈 수 있도록 그 공과를 치하하고 홍보해 줄 필요가 있다. 이런 일련의 과정이 되풀이 될 경우 각 지역자치단체장들도 여성문제를 새롭게 인식하고 보다 적극적으로 여성정책공약 개발 및 실천에 앞장서게 될 것으로 보인다.

참고문헌

- 강현욱(2002). 「도지사 후보 10대 공약 정책자료집」.
- 김연희(2001). “대안정치세력으로서의 여성: 21세기 한국여성의 투표행태의 전환가능성 연구,” 「경제와 사회」 52(겨울호): 227-251.
- 박재규(2002). “전북지역 여성유권자의 정치참여 실태분석”, 「여성의 정치참여 확대방안」, 전라북도여성발전연구원 주최 행사 자료집(2002. 6. 5.)
- _____(1999). “민주화세력의 분열과 지역주의적 선거”, 「사회과학연구」, 25: 59-77, 전북대학교 사회과학연구소.
- 백영옥(1992). “여성후보에 대한 유권자의 태도”, 「여성과 정치」, 한국여성정치문화연구소.
- 오유석(2000). “4·13 총선과 여성유권자 투표행태”, 여성정치세력민주연대 자료집.
- 조현옥(2002). “2002 지방선거에서 여성참여 확대를 위한 방안,” 한국여성개발원 제1차 여성 정책 포럼 자료집.
- 중앙선거관리위원회·한국정책학회(2002). “6·13 지방선거 정책공약 비교분석집”, 자료집.
- 한국여성정책연구소(1995). 「6·27 지방선거와 남녀유권자의 투표형태 연구」.
- 한혜영(1998). “지방화와 여성의 정치적 주체화,” 윤택림 외, 「지방화와 여성」, pp.47-78, 서울: 미래인력연구센터.