

한국 여성운동의 국가참여 형태에 관한 연구
- 페모크라트의 등장과 여성운동의 제도화를 중심으로1)

김은경(인적자원연구실)

- I. 서론
- II. 여성운동의 국가참여에 대한 이론적 논의
- III. 한국 여성운동의 국가참여 범위와 특징
- IV. 한국 여성운동 방식의 제도화
- V. 한국 여성운동의 국가참여형태 변화 요인
- VI. 결론

I. 서론

1. 문제의 제기

이 글은 한국의 민주화 이후 국가영역 외부에 있던 페미니스트 활동가들이 국가영역 내부로 진입한 현상에 관심을 갖고 출발하였다. 이 같은 현상은 한국 뿐 아니라 외국에서도 나타났다으며, 이 집단은 국가 페미니스트 또는 페모크라트로 불리고 있다. 이 글은 한국의 정치문화적 특성 가운데 이 새로운 정치 행위자 집단을 한국의 정치구조내에서 규정지을 수 있는 개념과 범위, 이들의 역할, 정체성 등에 대한 분석을 통해 한국에서의 특성을 파악하고자 하였다.

여성정책의 형성이나 여성운동의 변화를 추동하는 요인 가운데 하나는 국내 정치적 조건의 변화로서, 한국의 경우 민주적 정치체제라는 전환점을 계기로 여성운동은 국가라는 제도 공간을 긍정적으로 인식하게 되었고, 국가와의 관계는 직접적인 개입의 형태로 나타나게 되었다.

본 글에서는 페모크라트 또는 국가페미니스트가 국가와 여성운동의 상호개입의 교차점에서 발생한 새로운 집단으로 보고, 이 집단의 특성이 한국 정치구조상 어느 분야에서 나타나는지에 초점을 두고자 한다. 이러한 의미에서 한국의 여성운동이 제도권 영역에 진입한 영역에 관심을 갖고 정부와 입법부 영역에 대해 살펴보았다.

2. 연구대상과 면접대상자의 특성

1) 본 논문은 International Political Science Association(IPSA) 제19차 회의(2006. 7. Fukukoka, Japan)에서 발표될 예정으로 미완성 형태이므로 인용을 금합니다.

이 글에서 분석대상으로 삼고 있는 시기는 민주화 이행기부터 노무현 정부 초기까지의 시기이다. 주요 연구방법은 심층면접으로, 이 글이 제도의 변화나 정치구조의 변화와 함께 제도권 내부에 새로운 정체성을 가진 집단의 등장과 특성에 초점을 두고 있기 때문에, 제도권 현장에 있는 여성공직자들의 증언들은 연구의 내용과 연구질문에 대한 검증의 수위를 한층 높여줄 것으로 생각하였다.

심층면접 대상자는 여성공직 경험자와 여성운동 단체 및 비정부기구에 있는 활동가로 구분되며 총 34명을 선정하였다. 여성정책전담기구 일반직 공무원들과 1회의 집단 면접이 있었는데, 이는 한 사례로 취급하여 총 35사례이다²⁾. 여성공직 경험자의 공직 진입 배경을 다시 세분화하면, 그들이 제도권에 진입하기 이전에 여성운동·연구를 경험한 집단과 그렇지 않은 집단으로 나누었고, 여성운동의 경험에서는 실제 단체활동 등의 현장 활동경험자와 여성학관련 연구의 경험자로 구분하였다<표 1>.

심층면접조사는 2004년 7월부터 2005년 3월까지 진행하였으며, 심층면접의 질문은 대상자와 시기에 따라 약간의 차이가 있었다. 면접 시간은 사례별로 차이가 있었으나 평균 2시간에서 3시간정도 소요되었다. 장관 재직경험자의 사례는 가장 나중에 이루어졌으며, 약속을 하는데 까지 2개월 이상을 기다려야 하는 경우도 있었다.

<표 1> 심층면접 사례

심층면접 사례	학번	단체·연구경험	단체직급	국가소속기관
사례1, 장관	53	○	대표급	여성전담기구
사례2, 장관	65	○	대표급	여성전담기구
사례3, 장관	50졸	×	×	여성전담기구
사례4, 장관	60	×	×	여성전담기구
사례5, 차관	59졸	×	×	여성전담기구
사례6, 국회의원	66	×	×	입법부
사례7, 국회의원	45	○	대표급	입법부
사례8, 국회의원	69	○	대표급	입법부
사례9, 국장	76	○	대표급	여성전담기구
사례10, 국장	78	×	×	행정부처
사례11, 실장	62	×	×	여성전담기구
사례12, 국장	71	×	×	입법부
사례13, 국장	73	○	비상근	행정부처
사례14, 과장	79	○	대표급	행정부처
사례15, 사무관	84	○	국장급	위원회

2) 심층면접자들의 일반적 특성은 공직진입의 배경에 따라 운동단체 출신자 9명, 연구분야 출신자 10명, 일반정치인·공무원집단 6명, 그리고 현재 여성운동 혹은 비정부기구에서의 활동가들이 9명이었다. 이들의 학번은 70년대 학번이 14명으로 가장 많았으며, 그다음이 80년대 학번 9명으로 이 두 집단이 23명으로 가장 많았다. 학력은 석사가 20명, 박사가 12명으로 대상자들 대부분이 고학력층에 속했다. 한편, 이들이 제도권내 직책을 맡았던 재직기간을 살펴보면, 1년이상 3년미만이 11명으로 가장 많았으며, 3년이상 5년미만 5명, 10년이상 5명, 5년이상 10년미만이 4명이었다. 특히 운동단체나 연구분야 출신자들은 과반수 정도가 1년에서 3년미만의 재직기간을 보인 반면, 일반정치인이나 공무원들은 10년이상 근속한 경우가 많았다. 공직내 재직기간에서 운동경험자의 경우 근속기간이 짧았다는 사실은 이들이 진입 당시의 여성업무 이후 새로운 업무로 이동한 경험이 거의 없으며, 단기간의 근속경험에 그쳤다는 것을 짐작할 수 있다. 따라서, 호주 페모크라트 논쟁에서 나타나는 초기 여성운동가들이 주류업무를 맡은 이후에도 페모크라트로 불려야 하는지에 대한 논쟁을 펼치기에는 한국 사례가 부족한 실정이다.

사례16, 사무관	82	○	비상근	여성전담기구
사례17, 과장	81	○	국장급	행정부처
사례18, 과장	72	×	×	행정부처
사례19, 과장	72	×	×	행정부처
사례20, 과장	79	×	×	행정부처
사례21, 과장	74	×	×	행정부처
사례22, 과장	81	×	×	사법부
사례23, 서기관	83	×	×	여성전담기구
사례24, 팀장	83	○	비상근	지방자치단체
사례25, 연구원	94	○	국장급	행정부속기구
사례26, 활동가	71	○	대표급	-
사례27, 활동가	80	○	국장급	-
사례28, 활동가	91	○	실무급	-
사례29, 활동가	76	○	대표급	-
사례30, 활동가	75	○	대표급	-
사례31, 활동가	79	○	대표급	-
사례32, 활동가	84	○	대표급	-
사례33, 언론인	82	○	국장급	-
사례34, 활동가	76	○	대표급	-
사례35, 공무원		×	×	여성전담기구일반직 공무원 (여성 5명, 남성 3명) 집담회

II. 여성운동과 국가에 대한 이론적 논의

1. 여성운동의 국가 참여에 대한 이론적 배경

가. 참여에 대한 반대의 입장

국가에 참여하지 않아야 한다(disengagement)는 입장과 참여해야 한다는(engagement) 입장은 여성운동의 국가에 대한 근본적인 논쟁거리이다. 비참여의 정치를 채택한 이들은 페미니스트들이 여전히 남성들에 의해 통제되는 국가를 위해 일하고 충성을 함으로써 타협되어 지는 것이라고 본다. 이런 관점에서 여성기구는 여성문제에 대응하는 외양만을 제공한다는 것이다. 반면, 참여의 전략, 주류화의 정치를 채택한 페미니스트들은 여성들이 참여하여 국가를 변화시킬 수 있는 공간으로 간주하였다. 이러한 관점에서 국가 페미니스트들(state feminists), 또는 페모크라트들(femocrats)은 국가내부에 진입하여 국가의 운영과 국가정책에 영향을 미치는 국가의 구조를 변화시키기 위해 활발한 역할을 할 수 있다고 보았다(Amanda J. Scott 2004).

일부 연구자들은 여성정책전담 국가기구들이 “일차적으로 여성운동가들을 전문관료나 일반관료(technocrats/bureaucrats)로 변질시키는가, 아니면 평범한 전문관료들을 여성주의자로 만드는가”를 논하기도 했다(Tsikata 1999, 17). 여성정책 전담기구는 여성의제를 제도화하는

역할을 담당하면서 국가내에서 진행되는 정책결정과정에 영향력을 행사한다는 차원에서 중요하다.

그러나 여성정책진담기구에 대한 한계를 지적한 웨이렌(Waylen 1996, 129-131)은 칠레에서 여성국가기구를 여성들의 이해관계를 대변하지 않는 국가의 수족으로 보았음을 지적한다. 또한 UN의 아프리카 8개국 조사연구는 정부의 최고 수준에 위치하는 것이 국가기구의 영향력과 효율성을 보장하지는 않는데, 국가기구의 위치 논쟁에서 흔히 간과되는 쟁점은 핵심권력과의 근접성 때문에 유리해 보이는 여성기구가 실제 기능을 수행하지 못한다는 점이다(African Agenda 1999, 13-15; Rai 2000, 28-29). 가장 대표적인 예는 1980년대 프랑스 페미니즘의 사례인데, 미테랑 대통령의 사회주의 정당이 집권한 프랑스는 정당내에서 페미니스트 활동의 결과로 여성권리부(Ministry of Women's Right)을 신설하였는데, 극히 일반적인 예산으로 여성관련 전체 프로젝트를 지원해야하는 한계를 내재하고 있었다. 이는 결국 정당내 여성주의의 주변화와 여성운동의 제도화와 연계되었다(Vicky Randall 2005, 11).

참여의 정치 전략은 궁극적으로 운동의 제도화 논의와 연결된다. 시민사회가 국가에 대한 참여의 전략을 취함에 있어서, 참여의 단계를 밟고 있다는 코헨과 아라토의 논의를 살펴보면(Cohen and Arato 1992, 555-6), 사회운동의 첫 번째 단계는 정치사회에 대한 공공 조직으로서 영향력을 획득하는 것과 사회운동의 의제들이 제도화되는 것이다. 사회운동의 두 번째 단계는 일상화, 흡수, 그리고 궁극적으로는 제도화를 포함한다. 일단 새로운 집단행동이 정체성과 정치적 인지도를 획득하게 되면 사회운동의 행동은 선동적인 것에서부터 도구적이고 전략적인 형태로 이동한다. 공식적 조직이 기존의 느슨한 네트워크를 대체하고 회원의 역할과 지도자가 출현하고, 대의제가 직접참여의 형태를 대체한다. 이 단계에서 집단행동의 논리는 흡수의 정치에 의해 구조화되고, 이 단계에서 성공이 의미하는 것은 제도밖의 아웃사이더가 확장된 정치체제에서 내부자가 된다는 것이다.

이같은 논의를 정리해보면, 여성운동의 국가참여는 제도권내부에 페미니스트의 수를 증가시킨다는 이점과 다른한편, 운동의 제도화라는 위험성을 동시에 내포하고 있다.

나. 참여에 대한 찬성의 입장

국가와 여성운동이 상호개입을 한다는 관점에서, 여성운동이 국가에 개입하는 가장 적극적 형태가 여성운동 활동가의 국가영역 진입이다. 이는 여성운동의 요구를 국가에 직접적인 개입을 함으로서 여성의 권리와 기회를 확대시키고자하는 것으로 실제 진입한 집단을 페모크라트 또는 국가페미니스트라 부른다.

페모크라트는 용어는 '국가기구와 관료기구에서 여성정책실 또는 여성업무에서 일하도록 임명된 여성'(Franzway et al 1989), '정부의 관료적 일을 하는 페미니스트들'(Watson 1990)을 지칭하는 개념이다.³⁾ 그러나 아이젠슈타인(Hester Eisenstein 1996)에 따르면, 페모크라

3) feminist와 bureaucrat의 합성어로 호주의 상황에 적용된 개념으로서 여성의 이해를 증진하기 위한 여성지위청(Commonwealth Government Office of the Status of Women)같은 특별한 기구에 직원으로 종사하는 여성 관료들 그리고 다양한 평등기획위원회 또는 차별금지위원회 같은 곳에서 일하는 여성을 지칭하기 위한 용어

트들이 그 용어를 사용할 때의 의미는 그들의 실천을 반영하고 있다고 하였다. 여성운동의 입장에서 보면, 페미니스트를 국가에 투입시켜서 여성의 이해를 국가가 반영하도록 영향을 행사하기 위한 일종의 여성주의 ‘전략의 창조물’인 것이다(Franzway *et al.* 1989. 133).

페모크라트 전략은 국가라는 기회의 공간을 통해서 여성운동의 요구를 여성정책으로 관철시킬 수 있는 전략이며 국가정책에 여성주의 관점을 투영한다는 점(오장미경 2004)에서 긍정적이다. 반면, 여성운동의 요구가 반영될 수 있는 범위는 국가가 수용할 수 있는 제한된 범위내로 한정된다는 측면에서 국가와의 타협이 불가피하다는 점, 그리고 이러한 과정을 통해서 시민사회 영역인 여성운동의 운동방식이 관료화되고 제도권에 흡수된다는 부정적 측면(임옥희 2004)이 동시에 존재하기 때문이다.

페모크라트의 개입범위에 대해, 아이젠슈타인(Hester Eisenstein 1990)은 1980년부터 1988년까지 호주에서의 경험을 토대로 페미니스트의 국가개입에 대한 영향을 평가하는 글을 정리하면서 페미니스트가 국가에 대한 개입을 할 수 있는 범주를 다섯가지로 분류하고 있다. 첫째, 개인적 차원에서의 관료로, 스스로를 페미니스트라 지칭하면서 국가와 정부의 정책결정 과정에 들어가는 것, 둘째, 구조적 차원의 행정조직으로서, 여성에게 혜택을 주기 위해 정부내 또는 대학기구내에 새로운 구조를 만드는 것으로 예를들면 여성정책실, 여성연구프로그램, 여성부 같은 것이다. 셋째, 법률적 개혁으로, 새로운 법안을 도입하거나 여성에게 도움을 주기위해 현존하는 법률을 개정하는 일로서, 강간·성폭력과 관련된 법의 개정, 차별금지 법률 등을 제정하는 것을 말한다. 넷째, 지도자의 역할로서 정치참여이다. 스스로 페미니스트라 선언하면서 선출직에 출마하는 것인데, 시장직, 국회의원 등에 출마하거나 또는 노동조합의 운영위원직에 참여하려는 것이다. 다섯째, 대안적 조직구조로서, 현재 주류를 형성하는 정치·행정구조의 외부에 새로운 페미니스트 조직을 만드는 것으로 예를들면 여성의 쉼터나 강간위기센터 같은 것이다.

이와 같은 이론적 논의를 토대로 여성운동의 국가진입에 대한 전략을 보았을 때, 한국은 어떤 특징을 나타내고 국가의 어떤 영역으로 참여가 이루어지고 있는지 분석하는 것은 의미 있는 작업이 될 것이다.

2. 선행연구

여성운동이 국가와 관계를 맺는 방식은 다양하다. 국가와 여성운동의 정치적 성향에 따라 여성운동은 국가에 대해 비개입의 전략을 취하기도 하고 국가에 적극적 형태의 개입전략을 취하기도 한다. 적극적 개입의 형태를 택하는 경우에도, 정치문화적 배경에 따라 입법영역 또는 정부영역에 좀더 활발한 개입을 하기도 한다.

채플(Chappell 2002)은 캐나다와 호주 여성운동이 국가와 맺는 관계를 두가지 유형으로 구분하고, 정치문화적 배경에 기인하여 전략적인 측면에서 호주의 여성주의자들은 일차적으로 관료적 참여에 초점을 맞춰온 반면, 영국계 캐나다 여성주의자들은, 법률 소송이나 입법

였다(Franzway *et al.* 1989. 133).

활동을 정치적 행동의 주요한 형태로 사용하였다는 것이다. 호주와 캐나다에 대한 경험적 연구를 통해서 두 국가에서 나타나고 있는 국가참여주의적 요소가 국가의 정치적 기회구조와 여성운동의 성향에 따라 다르게 나타난다고 하였다. 호주와 캐나다 양국의 여성 운동은 모두 국가와의 계약을 거부하는 급진적인 요소들을 포함하고 있었으나, 전반적으로 양국가의 여성운동은 실용주의적이고 국가참여적인(pro-statist) 실천 규범을 공유하고 있었다. 다시 말해서, 그들의 ‘국가참여주의(pro-statism)’는 다만 상이한 방식으로 표명되어왔을 따름이라는 것이다.

한국의 민주화와 여성운동에 대한 존스(Nicola Anne Jones, 2003)의 연구는 민주화 시기부터 공고화 이후까지, 정치기회구조 내의 행위자 중심요인으로 국가행위자들이 단순히 여성운동의 요구에 반응하는 것이 아니라 그들 나름대로 젠더이해를 갖고, 진보냐 보수냐에 따른 젠더연합 중 어디를 후원할지가 정치적 구성세력에 따라 달라진다고 보았다.

페모크라트에 대한 본격적인 연구로 정경자(2004)는 호주여성운동과 국가의 관계에 대한 분석을 통해 페모크라트는 호주 여성운동의 아이콘이 되었고, 많은 활동가들이 정부로 진입하면서 단체들은 비판기능을 상실하고, 대중적 기반도 없어 정부와의 협상력을 상실했다고 비판하였다. 호주 페모크라트는 점차 국가영역에서 관료화되어가고 기층여성들과의 네트워크도 형성하지 않고 있다는 것이다. 여성운동의 제도화 속에서 많은 이들이 여성의 권익 신장을 위해 관료직에 진출했지만, 결국 여성주의 관료들은 자신들이 여성의식을 잃고 있다는 자각없이 변화해갔고, 여성에 대한 기본적인 서비스제공 이상의 업무를 수행하지 못하고 있다고 비판하였다(일다, 2004.8).

한국의 국가 페미니스트에 대한 비판적 연구에서 임옥희(2004)는, 국가에 개입하여 여성의 제를 제도화시키고자 하는 국가 페미니즘은 여성의 권익보호를 위해 국가의 폭력성은 순치시키고 보호기능은 확대하는 것이라고 하면서, 폭력적인 국가와 기꺼이 협상함으로써 여성주의가 가질 수 있는 개혁성과 정치성을 일정 정도 반납한 것이라는 비판을 제기하였다.

호주에서도 국가조직내에 진입하는 것을 페미니스트 사상에 위배되는 것으로 비판하는 견해가 있었다. 페모크라트 전략은 행정 세부 분야의 한 역할에 불과하며, 문제는 국가내에서 여성관료와 여성정책의 배제는 국가내에 여성대표자가 부족하다는 것이라기 보다는 관료적 국가기구의 젠더화 된 본질이 문제라는 것이다(Barrett 1980; Phillips 1987; Franzway *et al*, 1989). 사실 페모크라트의 개념을 처음 사용한 호주 페미니즘에서도 참여를 선호하는 것으로 논점이 수렴되기 보다는 1973년 첫 페모크라트가 임명된 이후 논쟁이 계속 진행되고 있다.

이처럼 국가와 여성운동의 관계에 대한 국내연구는 국가 자체의 성격논쟁(조형·이재경 1990; 남윤주, 1994; 장미경, 1996)에서부터 국가와 여성운동의 구조적 관계에 대한 분석(권영자, 1996; 황정미 2001)으로 발전하였고, 최근에는 여성운동의 제도화에 대한 논의(김은미 2000; 김현정 2000; 서미라 2002)와 미시적 수준인 정치적 행위자에 대한 분석으로까지 확대되고 있는 추세이다.

3. 한국 여성운동의 국가 참여와 민주화

서구의 많은 국가들에서 여성운동은 국가와 거리를 유지하던 시기를 지나서 국가와의 계약을 선택해왔고, 일부 국가들에서 이런 변화는 민주화 과정과 결부되어 발생했다(Einhorn 2000; Rai 2000, 22).⁴⁾

한국의 여성운동은 1970년대 독재정치 시기가 여성노동자의 의식화와 조직화를 촉진하였고 이어진 1980년대 독재정치와의 투쟁속에서 여성운동이 민주화운동과 결합하고 성장하면서, 확대된 비제도적(비관례적) 여성의 정치참여는 여성쟁점을 정치화 할 수 있는 여성의 정치적 능력을 강화하였다. 그러나 1987년 민주화대투쟁 이후 여성운동은 새로운 단계에 진입하였고, 운동의 대상과 전략에도 변화가 있었다. 재구조화된 시민사회에서 시민사회가 제도 정치에 참여하는 방식은 시민단체들의 정치참여라고 할 수 있으며, 특히 제도화의 수준이 높을수록 이러한 현상이 나타나게 된다. 기본적으로 시민단체는 시민사회의 영역에서 시민운동을 주도하는 '운동정치'의 담당자라고 할 수 있다. 그러나 제도화 수준이 높아진 시민단체는 정부, 의회 그리고 정당을 중심으로 하는 국가영역에서 전개되는 '제도정치'와도 결부되어 있다(조대엽 2003). 여성운동단체는 민주화 이후 점차 제도적인 차원에서의 참여로 국가에 개입하고 있으며, 국가에 대한 참여의 형태는 '영향의 정치'에서 '참여의 정치'(조현옥 2004, 178; 남윤인순 2004, 12)전략으로 심화되었다. 참여의 전략을 취함에 있어서 몇가지 쟁점으로 제기될 수 있는 것이 첫째, 페미니스트 이슈가 국가에 의해서 적절하게 보호받을 수 있는지의 문제, 둘째, 관료들이 국가내부에서 페미니스트 이슈를 발전시킬 수 있는지 하는 문제들이다.

한국 여성운동의 역사는 반독재·민주화 투쟁에서 시작하여 이슈파이팅, 거리시위, 여성이슈의 제도화 그리고 제도권의 개입 또는 진입에 이르기까지 그 활동의 범위가 다양하고 변화의 폭이 컸던 것이 사실이다.

한국 정치체제가 민주주의로 전환하면서 진보 여성운동과 국가의 관계는 민주주의 이전과 몇가지 측면에서 차이를 보이게 된다. 먼저 국가에 대한 인식이 억압적 국가에서 기회의 공간으로 긍정적으로 변화한 점이다. 인식의 변화는 곧 국가에 대한 대응전략에 변화를 가져왔고, 국가에 대한 비개입에서 개입이라는 전략으로 변화하게 된다. 둘째, 인식의 변화 뿐 아니라 실제 정치기회구조도 여성에게 유리하게 변화하였다.⁵⁾ 김대중 정부 이후 여성정책 전담기구의 신설 등 제도권 내 여성운동세력이 참여할 수 있는 기회가 마련되었을 뿐 아니라, 민주화 운동세력이 정치세력의 중심으로 부상하면서 진보적 여성운동세력과 제도정치권의 정치세력이 친밀한 관계를 맺게 된 데 있다. 또 다른 한편으로는 민주화 이후 부활한 지

4) 인도와 같은 다른 국가들에서, 이런 변화는 국가 구조들이 점차적으로 젠더 요구에 민감하도록 만들기 위해서, 국가 구조들 내에서 통합되고 강화된 특권을 뒤흔들 필요가 있다는 자각 덕택에 발생했다. 여성들은 또한 젠더 관계에 대한 계급기반의 이해가 어떻게 여성의 전략적 이해관계를 언급하는 정책들로 번역될 필요가 없는지를 보여주기 위해 공산 국가라는 맥락에서의 국가 권력을 분석해왔다.

5) 태로우(Tarrow 1994, 85-89)는 정치적 기회구조로 첫째, 정치참여로의 접근이 개방되는 경우, 둘째, 지배연합이 불안정해지거나 변동이 일어나는 경우, 셋째 영향력있는 동맹세력이 활용 가능하게 된 경우, 넷째, 지배엘리트 내에 균열이 생기는 경우로 이해하고 있는데, 정치행위자의 중요성은 사회운동이 그들의 주장을 관철시키기 위한 중요한 요소이다.

방자치제도를 통해 여성의 정치참여에 대한 필요성이 여성운동 내부에서 제기되어왔으며, 정치참여의 범위가 지방자치에서부터 중앙정부에까지 확대되면서 여성의 정치세력화에 대한 요구가 증가하게 된 점이 이유라고 할 수 있다.

민주화 이행기의 시점에서 진보 여성운동은 민주화 이후 여성운동의 실천기회를 국가에서 찾을 수 있다고 보았고, 그러한 이유에서 국가에 참여하였다. 또한 민주화 이후, 진보 여성운동이 민주화 운동 당시 주장하던 '민중'적 요소 대신에 '대중' 여성에 초점을 두면서 진보 개혁적 정치세력과 연합하는 합리적 선택을 하였다. 다른 한편, 여성의 정치세력화를 주장하던 진보 여성운동이 정치적 소수집단인 급진진보 세력과는 연합하지 않았다.

한국 민주화 과정에서 나타난 특징으로 민중의 중요성이 감소되고 정치의 장에서 민중의 개념은 급진·진보세력의 정치세력화 운동으로 주변화되기에 이른다. 이에 진보적 여성운동은 자체적으로 민중여성에서 일반 대중여성의 권익으로 여성운동의 대상과 범위를 확대하면서, 정치사회내 급진·진보세력 보다는 진보·개혁적 세력과의 연합을 이루게 되는 것이다. 또한 이들과 연합에는 민주화 운동의 동지라는 연대의식이 밑바탕에 있는 가운데, 여성의 정치세력화를 이루기 위한 목적도 작용하였다.

III. 한국 여성운동의 국가참여 범위와 특징

여성운동이 국가에 참여하는 데는 각 국가의 정치구조에 따라 크게 행정부와 입법부의 두 가지 방향이 있어왔다(Chappell 2002)는 논의를 앞에서 살펴보았다. 한국의 경우, 행정부 보다는 입법부 영역에서 훨씬 적극적 개입의지가 나타났다. 그런 의미에서 한국에서는 국가페미니스트라는 포괄적 용어를 사용하는 것을 제안한다. 국가와 여성운동의 상호개입, 상호침투의 현상, 국가에 개입하려는 의지가 강하게 나타나는 분야는 입법분야 그 가운데서도 특히 중앙정치의 단위인 국회이다. 먼저 행정부 영역에 대한 진입과정과 양상을 살펴보고, 입법부 영역에 대한 참여과정을 분석하였다.

1. 민주화 이후 행정부 영역으로의 진입

가. 여성정책전담기구의 설립

(생략)

나. 정부의 공직개방과 여성운동의 진입

권위주의에서 민주주의로 전환한 이후 여성운동세력은 국가에 대해 새롭게 인식하기 시작하였다. 진보적 여성운동도 반정부 투쟁에서 '영향의 정치', '참여의 정치'로 전략을 수정한 것도 민주화 진행과 함께 진행된 것이다. 국가에 대한 인식변화는 국가가 공직을 개방하면서 본격화되었다. 행정부의 운영도 민주적 절차에 따라 움직이게 되면서, 개혁을 추진하는 과정에서 김대중 정부는 본인의 지지기반이 취약한 것을 시민운동세력에서 보충하려 하였고, 진보·개혁적 정책을 추진하기 위해 개혁적 성향의 인사들을 시민사회에서 충원하였다

(이기호 1996). 김대중 정부에서 도입한 것이 개방형 임용제였는데, 진보적 정부의 정책방향에 따라 진보적 성향의 전문가를 제도권에 영입하기 위한 정치적 목적이 포함된 것이었다. 개방형 임용직의 신설배경과 개방형 직위를 통해 행정부에 진입하는 것에 대해 여성연구 경험을 가진 공직자들의 의견을 들어보았다.

개방형임용은 일반직이 아닌데도 보직을 맡긴다는 의미에서 획기적이에요. 일반적인 계약직 연구관과는 다르죠. 공무원의 조직구조는 9급, 7급에서 들어와서 1급되는 것 보면 보통 25년에서 30년 걸려요. DJ정권이 들어와서 보니까, 고위직급에 있는 공무원들이 다 권위주의 시대부터 있어왔던 행정관료들이었죠, 그래서, 이런 상위직급들, 즉 기존정권에 충실했던 사람들을 바꾸고 싶은 마음에서 1급-3급 개방형임용제를 도입하게 된 것이죠.(사례 12, 국장급)

어떤 국가, 정부가 변했다 하는 그 자체도 사실 국가에 참여하는 이유가 되는 것 같아요. 이전의 국가는 완전히 군사정권, 독재정권이었고, 우리는 거기에 대해서 비판하고 반대하고, 거부해야 될 대상이었는데, 어쨌든 DJ가 대통령이 되고 나서는 뭔가를 같이 해야겠다는 생각이 들었어요. DJ가 대통령이 됐지만, 보수적인 세력이라든지 그 층은 계속 유지가 되잖아요... 그거에 뭔가 우리가 대응을 해서 좀 더 진보적인 세력이 함께 참여해서 도와줘야 된다는 그런 흐름이 여성운동계에 있었던 것은 분명해요. (사례 16, 사무관)

진보적 정부와 여성의 참여는, DJ때부터 여성에게 문호가 개방되었죠... 비례대표, 공무원 예도 9급,7급, 사무관에 할당제 등. 그전에는 고위직 3급을 개방형으로 뽑지도 않았고, 지금도 서기관에 여성이 처음 임명되는 부서도 있어요. 과거 지자체 여성정책담당업무는 대개 사모님들 잘 챙기고 하는 일이 많았죠. 시대가 바뀌면서 여성정책에 대한 필요, 수요가 증가하고 전문성 있는 여성정책전문가가 필요해진 거예요.(사례 13, 국장급)

여성연구자 출신으로 공직에 진입한 사례의 면접내용을 정리하면, 민주화 이후 집권한 민주정부의 입장에서 고위 공무원 등 정치적 입지가 비슷한 세력으로 행정부를 충원하고자 하는 목적과 여성운동이나 여성연구를 한 여성계의 입장에서 정치체제가 변화된 국가라는데 대한 인식의 변화가 상호 교차되면서 민주정부 이후 진보세력의 국가참여로 진행된 것으로 보인다.

민주화 이후, 정부가 공직을 개방하면서 한국여성단체연합(이하 여연)의 대표를 지낸 활동가들이 잇달아 정부의 내각으로 진입하게 되었고, 이는 여성계에 적지 않은 충격을 주었다. 바로 이 지점이 여성운동의 제도화라고 비판받는 부분이다. 다음은 여성단체 대표로 활동하고 있는 활동가의 견해로서 이 면접자는 여연의 출신이라 해도 궁극적으로는 개인의 선택으로 보아야 한다는 견해를 나타내고 있다.

여연 출신을 많이 정계로 등용한 것은 노무현 정부의 선택이었던 것이고, 여연의 입장에서는 임기가 끝나고 간 사람에 대해서 개인의 판단과 선택으로 말할 수 밖에 없는 부분이라고 생각이 들어요. 그리고 여성정책이 초기단계에서는 여성문제에 대한 경험이 있는 사람이 없으니까 여성 NGO의 사람이 등용될 수 있는 것이 물론 그 전에는 여협이 계속했죠. 여협의 대표들이 거의 많이 갔잖아요. 그러니까 지금 이 정부니까 가능한 것이지, 과거에는 사

실 거의 가능성이 없었던거죠.(사례 26, 활동가).

정부와 개인의 선택으로만 치부할 경우 어디까지를 개인의 선택으로 볼 것인지 하는 문제가 있다. 정부의 선택기준을 생각해본다면 그 근거는 단체의 대표였던 경력이 크게 작용하였음이 분명하며, 그렇다면 이 여성단체 대표를 더 이상 개인으로 볼 수는 없는 것이다.

제도권 진입동기에 대해 면접대상자들은 본인이 하고 있던 업무 또는 활동과의 연계성을 먼저 언급하였다. 실제로 국가에서 이들에게 제의를 한 것도 여성운동 활동에 대해 인정하였기 때문이라고 할 수 있다. 다음은 여성단체 대표로 장관의 직책을 맡은 사례인데, 특정 여성정책을 집행하겠다는 의지가 강하게 표출되었고, 집권정부와의 관련성도 함께 작용했다.

내가 장관을 맡은 이유가 ○○정책이 지지부진하고 있는 상황에서 ‘이건 내가 꼭 하겠다’라는 생각을 가지고 맡았어요. 그렇기 때문에 장관을 맡을 때 막연하게 맡은 것이 아니라 그 ○○정책만 만들면 내가 하는 일은 성공이라고 생각하는 목표를 가지고 있었어요.(사례 1, 장관)

(장관직을) 기꺼이 받아들인 이유는 ○○○정부의 여성정책이 제가 단체에서 그동안 주장해왔던 정책내용을 충분히 가지고 있었기 때문에 결정한거죠.(사례 2, 장관)

업무나 활동과의 연계성에 덧붙일 수 있는 것은 집권정부와의 관련성일 것이다. 특히 운동단체출신의 경우, 운동의 성향이나 여성운동이 주장해오던 것과 정부의 성향이나 정책이 일치하지 않는다면, 국가나 여성운동가나 상호 유인책이 크지 않았을 것이다. 집권정부와의 관련성을 이유로 제도권에 진입하는 경우는 장관이나 국회의원과 같은 고위공직일 경우가 많다.

한편, 정부에서 기구설치 등의 행동을 취하거나 직책에 대한 제의를 하기 전에 NGO에서 먼저 요구한 경우도 있었다. 운동정치의 한계가 조직과 자금의 부족이라면, 그것을 충족시킬 수 있는 것이 제도내부라고 본 것이다. 다음은 여성운동을 하다가 정부부처내 중간관리자급으로 진입한 사례의 면접자이다.

관료조직을 바꾸겠다는 생각이 있어서 장관직속 여성정책자문위원회를 만들어달라, 제도내 창구마련이 필요하겠다는 요구를 전달했어요. 국단위로는 안된다해서, 겨우 ‘계’단위로 얻어냈던 거죠. 의사결정 구조안에 들어가야 한다는 생각이 있었어요.(사례 14, 과장).

이상의 사례에서 볼 수 있는 것은, 여성운동 활동가들의 국가 진입의 동기는 활동과의 연계성으로 자발적 선택 또는 동의에 의해 이루어졌다. 이들은 운동을 하거나 연구에 있어서 국가를 상대로 정책을 요구하거나 정책제언을 하는 입장에 있었던 이들로서, 국가기구는 그들 활동 영역이 확장된 한 부분으로 간주하였다(사례 30, 활동가). 다시말해서, 국가기구 진입 자체가 목적이 아니라, 여성운동의 실천을 위한 한 방법으로 인식하고 있음을 알 수 있었다.

장관 등의 고위직이 아닌 경우, 여성운동가들과 여성 연구자들에게 여성정책관련 공직은 가능성이 있는 일자리 중의 하나로 간주되었다. 실제로 대학에서 학위를 마친 이들이 김대중 정

부 이후 개방형임용공채나 별정직 등의 경로를 통해 공직에 진입한 경우가 많았다.⁶⁾

여성운동출신이나 여성학관련 연구자와 비여성학 전문가로서 공직에 진입한 이들의 공통점은 공직을 일자리로 보고 있다는 점이었다(사례 13, 국장; 사례 28, 활동가). 고학력 여성들의 경우 사회적 지위나 생계수단으로 공직을 선택한 경우라고 볼 수 있다.

여성관련 기구에 있는 한 면접자도 이 두가지 진입목적이 혼재하여 있는 것으로 보고 있었다. 활동의 연장선이든 활동의 경험이 없든, 일자리라는 것이 크게 작용하고 있는 것으로 보인다는 견해이다.

(제가 일하고 있는 곳에) 단체활동한 사람들과 그렇지 않은 사람들이 섞여있는데, 공통점은 '일자리'개념인 것 같아요. 여성운동하던 사람들에게도 1차적인 것이 안정적 일자리잖아요. 활동연장으로 국가기구내 일자리로 연결되던가, 아니면 그냥 일자리로 온 것이던가요. (사례 25, 팀원).

민주화 이후 여성정책전담기구와 국가인권위원회 등의 국가기구를 신설하면서 많은 인력을 충원하였다. 이러한 국가기구는 기존의 여성운동이나 시민운동에서 요구하던 정책을 집행하기 위한 성격을 갖는 만큼 시민운동 단체출신이 많이 충원되었다. 이런 현상을 보면, 이제 국가기구와 시민운동단체, 여성단체는 더 이상 대립적인 관계가 아님을 알 수 있다. 그리고 여성연구자의 수적인 증가 역시 국가기구로의 진입증가에 한 요인이 되었다.

2. 입법부 영역으로의 진입

가. 여성의 정치참여 확대를 위한 의제의 제도화

(생략)

나. 여성운동의 정치참여와 정치세력화

여성운동이 국회로 진입하는 과정에서 어느 정당과 연합하였으며, 그 연합의 성격이 무엇인가 하는 것은 여성운동의 자율성과 영향력에 있어서 매우 중요하다. 한국의 정치사회 구조에서 여성운동세력이 국가영역 진입을 조직적으로 계획한다면, 행정부 영역 보다는 국회참여가 훨씬 접근성이 크고, 여성운동의 영향력이 작동한다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 시도는 국회라는 중앙 단위의 참여가 아니라 지방의회 참여에서부터 시작되었다.

여성운동이 처음으로 입법기구에 참여하기 위해 '할당제를 위한 여성연대' 등 조직적 연대를 결성한 것은 1991년 지방자치제도의 부활을 계기로 시작되었다. 진보 여성운동 출신 국회의원의 이야기를 들어보았다.

1992년 이전 단계에서는 재야운동이 훨씬 중요했고, 정치투쟁, 민주화 운동, 여성운동이 제도권보다 더 많은 일을 할 수 있다고 생각했죠. 운동은 구조 전체를 변화시킨다는 게 있었고, 개혁진영이었고.. 가부장적 군부독재 정권인 제도권에 들어간다는 건 우리와 맞지 않

6) 면접대상자들 가운데 실제로 박사학위를 가진 대상자들이 많았다. 특히 김대중 정부 이후 공직에 진출한 면접대상자 17명 가운데 일반 공무원 4명을 제외하고 석사가 6명, 박사가 7명으로 상당수가 고학력자들이었다.

왔고, 국가에 들어간다는 것은 지엽적인 것이었어요. 우리의 마음에 썩 맞게 변화한 것은 아니지만, 제도정치가 절차적 민주주의로 상당부분 바뀌었고, 이제 일정한 정도는 참여하자, 참여를 더 밑에서부터, 시민운동적 요소를 가지고 참여운동의 요소로 하는게 풀뿌리 민주주의다 하는 기조로 변화하게 된거예요.(사례 8, 국회의원)

1995년 지방선거에서 진보적 여성운동단체의 지원을 받던 여성후보들은 당시 야당이던 민주당의 공천으로 출마하였다. 비록 그 출마후보들의 수가 적었지만 진보여성단체로서 처음으로 제도권과 일종의 연합을 형성하였다.

정치참여에 있어 여성할당제를 관철시키기 위한 여성운동의 노력은 2004년 제17대 총선을 앞둔 시점에서 마침내 결실을 맺게되었다. 정당법 개정을 통해 비례대표 후보의 여성 50% 의무조항과 지역구 후보의 여성 30% 권고조항이 통과하게 된 것이다.

이같은 여성의 정치참여 증대를 위한 제도적 성과를 안고 실시하게 된 2004년 제17대 총선에서 여성의 정치세력화를 위한 연대활동인 총선여성연대는 한국여성단체연합과 여성정치세력민주연대(이하 여세연) 등 진보 여성운동단체만을 주축으로 구성되었다. 총선여성연대는 제도개선 뿐만 아니라 여성후보 발굴 작업을 위해 ‘맑은정치여성네트워크’(이하 맑은넷)를 결성하여 현역의원을 제외하고, 초선에 도전하는 여성후보 101명을 각 당에 추천하고 지원하는 작업을 하였다.

제17대 총선에 출마한 여성후보는 전체 157명이었고, 이중 맑은정치여성네트워크의 추천명단에 있던 후보는 46명(29.3%)이었다. 지역구 여성 후보 66명 중 맑은넷 추천 후보는 15명(22.7%), 비례대표 출마 여성 91명 중 맑은넷 추천 후보는 31명(34.1%)이 포함되어 여성정치연대활동의 영향력을 보여주었다.⁷⁾ 맑은넷 추천후보 중 공천이 되어 당선된 후보는 지역구 15명 중 3명, 비례대표 31명 중 19명으로 총 22명이 당선되었다.⁸⁾ 한편, 17대 총선에 출마한 전체 여성후보와 맑은넷 추천후보의 총선결과에서 주목할 점은, 맑은넷 후보의 경우 당선율(B/C)이 매우 높았다는 점이다. 지역구 후보의 경우 20%, 비례대표 후보의 경우 61%로 전체 47%의 당선율을 보여주고 있다. 이는 2004년 총선여성연대의 활동이 여성후보의 당선에 큰 영향을 미쳤음을 보여주는 객관적 지표로서는 충분한 결과이다.

7) 지역구에 출마하는 여성후보 66명 가운데 무소속 출마가 14명(21.2%)으로 가장 많았고, 정당별로는 민주노동당이 12명(18.1%), 열린우리당 11명(16.6%), 한나라당과 민주당이 8명씩(12.1%), 자민련 7명(10.6%), 사회당 4명(6.0%), 녹색사민당 2명(3.0%) 순으로 나타났다. 지역별로 서울·경기지역이 31명(46.9%)으로 가장 많았고, 부산·대구가 각각 7명, 충남 5명, 인천 3명 순으로 나타났다. 직업별로 보면 시민운동가 출신을 포함한 기타 직업이 22명으로 가장 많았고, 국회의원·정치인이 12명, 교육자 4명, 변호사 2명 순이다. 학력은 대졸 이상이 전체의 86.3%(57명)로 가장 높았고, 연령대도 40대 이하의 젊은층이 65.1%(43명)로 높은 비율을 차지했다(우먼타임즈, 2004년 4월 7일자).

8) 진보 여성운동세력이 보수적 여성운동세력과의 차별성을 둔 지점이 생물학적 여성으로서의 조직내 상징성의 의미 이상의 역할을 하지 못했다는 비판을 놓고 볼 때, 101인 명단에서 진보 여성운동의 주의·주장을 찾아볼 수 없었다. 이같은 여성단체의 연대활동을 놓고 영페미니스트인 ‘일다’ 측에서는 “17대 총선 결과를 놓고는 다들 39명의 여성정치인 명단을 거론하면서 ‘여성정치’ 서막이 열렸다고 호들갑 떠는데, 총선에서 여성정책은 전혀 이슈화되지 못했다”며, “‘생물학적 여성’에 근거한 ‘정당불문 여성지지’는 결국 남성중심 정치관과 각 정당의 성차별적 태도에 대한 비판을 불가능하게 만들었다”고 비난했다(일다, 2004.5.31). 17대 총선에 대한 여성연합의 활동을 평가하는 자리에서 토론에 나선 조순경 교수는 17대 총선에서 여성운동의 대응방식은 여성연합이 ‘권력화’ 되었음을 의미하는 것으로, “1970년대 서구 여성정치참여 이후 여성운동이 ‘위기’와 ‘사멸’을 경험”한 선례를 들며, ‘여성운동의 위기’로 까지 규정하였다(조순경, 2004; 강남식 2004).

<표 1> 17대 총선시 맑은정치여성네트워크 후보자의 당선율

단위: 명, %

	전체 여성후보 (A)	맑은넷 추천후보 (B)	맑은넷 추천후보 중 당선자(C)	C/B (%)	C/A (%)	총 당선자
지역구	66	15	3	20.0	4.5	10
비례대표	91	31	19	61.3	20.9	29
전체	157	46	22	47.8	14.0	39

맑은넷에서 발표한 여성후보 101인의 명단에 정당소속으로 명시된 32명의 정당별 분포를 보면, 한나라당 6명, 민주당 5명, 열린우리당 13명, 민주노동당이 8명이다. 여성단체가 여성후보의 명단을 작성하고 이들의 당선을 지원하였다는 점에서 외국의 에밀리 리스트(Emily's List)와 유사한 듯 보이지만, 외국의 경우 뚜렷한 정당색채와 여성정책에 있어서 진보적 노선을 가진 후보자에 한정된 반면, 국내의 맑은넷은 정당과 관계없이 생물학적 여성으로서의 상징적 의미만을 강조했다라는 점에서 입법부 영역에 여성의 수를 늘리겠다는 의도만이 강하게 드러났다(김은경 2004). 또한 바로 이런 점이 여성운동의 진보적 주장을 찾아볼 수 없던 부분이다.

민주화 이후 김영삼 정부는 이전 군부정권의 틀을 완전히 벗어나지 못하는 태생적 한계가 있었고, 따라서 민주주의의 절차적 과정과 정부구성에 있어서 민주정부는 김대중 정부부터로 보였다. 진보적 여성운동의 김대중 후보에 대한 지지는 1987년 실시된 대통령선거에서 김대중 후보를 공식적으로 지지하는 입장(조주현 1998, 161)을 보이게로 거슬러 간다. 진보 여성운동이 진보개혁적 정치세력과 연합한 양상은 제13대(1988) 국회부터였고, 1995년 지방선거에서부터였다. 1980~90년대 진보적 여성운동을 이끌어온 여연·여성민우회·여성의 전화 등 재야단체 출신의 민주세력에 대한 지지는 2004년 17대 총선으로 이어왔고, 김대중정부와 노무현정부의 제도정치 참여로 이어진 것이다.

진보적 여성운동가 출신으로 정치권에서 활동하는 인물들은 1세대 여성운동가로 여성 인권운동의 거목이자 평화운동의 대모로 일컬어지는 고 이우정 국회의원(14대)과, 박영숙(13대 국회의원) 한국여성재단 이사장은 여연의 대표·부대표를 지냈으며, 평민당으로 국회에 진출한 정치활동의 선두주자였다. 이후 15대에 이미경 대표가 소수정당이었던 민주당으로 국회에 진출하였으며, 16대에는 김희선 전 한국여성의 전화 출신이 민주당으로 국회에 들어갔다. 이미경 의원은 경실련 등 시민운동 출신 일부와 정치개혁시민연합(정개련)과 젊은 연대그룹이 합쳐 장을병, 장기표, 성유보, 서경석, 김홍신 등이 1995년 11월에 개혁신당을 결성하여 곧바로 민주당과 합당할 때 함께 시작했다(김상곤 2004, 307). 17대 국회에 와서 여연의 상임대표이자, 여성부, 환경부 장관을 거친 한명숙 의원, 민우회와 여성연합 상임대표를 지낸 이오경숙 의원이 모두 열린우리당으로 진출하였고, 충북여성민우회 강혜숙 대표도 열린우리당으로 국회에 진입하였다. 또한 여성정치연구소 손봉숙 소장이 민주당으로, 크리스찬

아카데미 출신으로 여성신문을 통해 여성운동을 해온 이계경 대표가 한나라당으로 국회에 진출하였다.

보수적 성향인 여성단체협의회(이하 여협)에서는 제8대 정부2장관이자 여협의 회장이었던 이연숙 장관이 한나라당으로 16대 국회에 진입하였고, 최영희 회장도 16대에 민주당으로, 전 한국여성유권자연맹 회장을 지내고 문화관광부 장관을 지낸 신낙균 회장도 16대에 국회에 진입하였다. 여협이 과거 여성 정치인의 주된 배출 통로 역할을 하던 흐름이 사라져서, 17대에는 2명(윤원호 부산여협회장, 장복심 여약사협회장)만이 국회에 진출하는 데 그쳤다.

민주화 이전에는 주로 직능단체장인 한국여성단체협의회 대표들이 정치권에 진입했다. 김대중 정부때부터 여성연합은 두드러지게 강세를 보이는 반면 한국여성단체협의회는 내부 갈등과 혼란에서 빠져나오지 못한 채 악화일로로 걸었다. 이렇 가운데 여성계의 진보와 보수의 균형이 무너지면서 여성연합쪽으로 치우친 정치적 편향성이 지적되었다⁹⁾.

한편, 급진·진보적 정치세력과의 연합양상은 제14대 총선에 여연의 지은희 대표가 민중당 비례대표 후보로 출마하였으나, 선거에 패배한 민중당은 자동으로 등록이 취소되었다(김상곤 2004, 309)¹⁰⁾.

이처럼 진보 여성운동은 민중당이나 민주노동당이 아니라 평민당, 새정치국민회의, 새천년민주당에 이어 열린우리당의 진보개혁 세력에 다수가 동참하였음을 보았다.

시민사회세력의 제도화는 시민운동방식의 제도화와 제도권으로의 충원경로가 제도화되어 있다는 맥락에서 논의할 수 있으며, 한국의 시민사회가 국가와 결합한 시민사회와 그로부터 소외된 주변적 시민사회로 구분한다는 논의(최장집 2004, 190-192)에서 볼때, 진보 여성운동 집단은 민주화 이전 소외와 배제의 대상에서 민주화 이후 시민사회의 주류로 부상하였다.

민주화 이후 국가영역에 진입한 여성의 활동범위는 위에서 살펴본 바와 같이, 정부영역과 입법영역이다. 정부에 참여한 장관의 경우, 정권과의 일체성, 뚜렷한 여성주의 목표의식이 있었으며, 일반공무원의 경우에는 취업이나 사회적 지위에 대한 획득이 주요한 목표로 작용하였다. 입법영역에의 참여는 독자적인 정치세력을 형성하기 보다는, 기존의 특정 정치세력과 연합하는 형태로 이루어졌으며, 특히 민주화 운동세력과의 연합이 형성되었다. 또한 입법영역에 대해서는 여성운동의 연대를 통한 조직적 개입이 이루어지면서 제도권 진입에 상당한 영향력을 갖게 되었다.

3. 진보 여성운동의 국가 참여전략의 변화

9) 참여정부 2·27 조각에서 여성연합과 직간접적 인연이 있는 강금실, 한명숙, 지은희 씨가 장관으로 발탁된 것에 대해 「여성연합, 정부 고위직 여성진출 메카」라는 기사까지 나왔다(우먼타임즈, 2003년 3월 4일자 보도); 박이은경(2004), 「여성운동계의 갈등은 필연인가 위기인가: 17대 총선에 나타난 여성계의 논쟁을 중심으로」, (사)한국여성연구소 편, 「여성과 사회」 제15호, 창비. p. 313에서 재인용.

10) 노동·농민·빈민운동 분야에서 활약한 인사들의 진출도 두드러진다. 금속노조 사무처장 출신인 민주노동당 심상정 당선자는 85년 구로동맹파업을 비롯해 25년 동안 일선 노조운동을 주도해 왔다. YH사건의 주역인 최순영 당선자는 노동자복지협의회·여성노동자회에서 활동했고, 같은 당 이영순 당선자는 노동·지역·여성운동을 두루 거쳤으며, 여연에서 초창기부터 90년대 중반까지 활동하였다. 이 밖에 열린우리당 홍미영(여성빈민)·김영주(노동), 민주노동당 현애자(농민)당선자도 각각의 분야에서 한길을 걸어온 운동가 출신이다.

진보적 여성운동이 정치적 참여에 대한 인식이 싹트기 시작한 것은 국내적으로는 1990년대 민주화의 진전 및 1993년 문민정부 출범이후 여성운동이 '참여의 정치'와 '여성의 주류화와 세력화'를 주요 담론과 전략으로 설정하면서부터였다. 1995년 북경대회 이후 각국에서 성 평등한 사회의 실현을 위해 공통적으로 성 주류화(gender mainstreaming) 전략을 채택한 것도 맥락을 같이 한다(조현옥 2004, 177-178).

1990년대 중반이후 민주적 정치과정은 여성운동에게 정치적 기회의 확장이었는데, 이러한 정치적 환경변화 속에서 '갈등과 대립'의 대상이던 국가는 '갈등과 협상'의 공간으로 인식되었다. '진보적' 여성운동은 '참가의 정치'(politics of engagement), 즉 '비판적 참여' 전략을 통해, 성주류화 전략을 근거로 정책과정에 적극 개입해 들어가면서 여성정책의 주요 행위자이며, 명실상부한 국가정책의 파트너십¹¹⁾으로 등장하였다(윤정숙 2004b, 185-192).

진보 여성운동의 국가참여는 1992년 지방자치제도의 부활을 계기로 시작되었다. 진보 여성운동은 민주화 이행기에 재야운동으로서 역할을 하였고, 민주화 이후 지방자치가 시작되면서 참여에 대한 필요성이 부각되었다. 진보 여성운동 출신 국회의원의 이야기를 들어보았다.

1992년 이전 단계에서는 재야운동이 훨씬 중요했고, 정치투쟁, 민주화 운동, 여성운동이 제도권보다 더 많은 일을 할 수 있다고 생각했죠. 운동은 구조 전체를 변화시킨다는 게 있었고, 개혁진영이었고...가부장적 군부독재 정권인 제도권에 들어간다는 건 우리와 맞지 않았고, 국가에 들어간다는 것은 지엽적인 것이었어요. 우리의 마음에 썩 맞게 변화한 것은 아니지만, 제도정치가 절차적 민주주의로 상당부분 바뀌었고, 이제 일정한 정도는 참여하자, 참여를 더 밑에서부터, 시민운동적 요소를 가지고 참여운동의 요소로 하는게 풀뿌리 민주주의다 하는 기조로 변화하게 된거예요.(사례 8, 국회의원)

민주화를 이룬 진보운동세력이 궁극적으로 민주화이후 국가의 민주적 운영을 책임져야 한다는 논리가 작동한 것으로 보인다. 비록 실질적 민주주의가 이루어지지는 않았지만, 진보운동의 차원에서 풀뿌리 민주주의의 실현을 이루고자 했던 것으로 보인다. 이같은 시도는 이들이 국회라는 중앙 단위의 참여에서 시작한 것이 아니라 지방의회 참여에 총력을 기울인 데서 알 수 있다.

1995년 지방선거에서 정당공천을 통한 후보선출과 관련하여 '제도정치에의 진입방식'을 둘러싼 '진보적' 여성운동 내부의 논쟁이 시작되었고, 1999년에는 여성운동의 제도화 및 여성의 정치세력화 경로에 대한 토론으로 이어졌다. 진보적 여성운동단체의 지원을 받던 여성 후보들은 당시 야당이던 민주당의 공천으로 출마하였다. 비록 그 출마후보들의 수가 적었지만 진보여성단체로서 제도권과 일종의 연합을 형성한 것은 처음이었다. 당시의 선거가 총선이 아닌 지방선거였기 때문에 부각되지 않았던 것이다.

진보 여성운동단체는 1999년부터 '끼어들기와 새판짜기' 라는 틀로 논의를 시작하여 2000

11) GO-NGO의 파트너십은 Good Governance의 주요 조건으로 논의되면서, 여성운동은 여성정책발전의 원동력으로 위치지워 지고 있다(김양희 외 2002, 124)

년 1월 정기총회에서 “정치를 재개념화하는 것에서부터 시작하여 공·사 영역을 재정체화하고 일상생활을 정치의 장으로 만드는 비엘리트적이고 비국가적인 지역정치, 사회운동의 정치”를 표방하는 대안의 정치, 즉 ‘새판짜기’를 운동의 정체성으로 삼았다. 그리고 “여연대표와 산하단체 대표들은 임기 중 정치진출을 할 수 없다”는 결의를 한다.

2004년 총선은 선거에 참여하는 것으로 방향을 모색하고 이를 위해 ‘공동대표 정치권 진출 금지’ 조항에 대해서도 논의하였다.¹²⁾ 2003년 9월, 17대 총선에 대한 대응방침에서는 내규를 “정치 및 공직에 진출 하고자 할 경우에 본 연합의 원활한 운영을 위해 3개월 전에 이 사회의 심의를 거쳐 사퇴한다” 로 수정하였다.

그러나 2004년 17대 총선을 앞두고 2003년 10월 여연의 이오경숙 대표가 이 규정을 어기고 열린우리당으로 입당하면서 여연내부를 비롯하여 여성단체장의 정계진출이 여성운동의체에 새롭게 부상하였고, 운동의 제도화 논의를 촉발시키고 말았다. 결국 여연은 ‘영향의 정치’를 추구하던데서, ‘참여의 정치’로 변화되었고, 참여의 범위도 대표의 참여를 전면 금지하던데서 3개월 전으로 변경하다가 이마저 붕괴된 것이다.

진보적 성향의 여성운동단체가 제도정치와 적절한 거리두기를 하지 못하면서 여성운동단체 자체의 정체성과 운동의 순수성이 의심받게 되었다. 앞서 본 총선여성연대와 맑은넷의 후보명단에 열린우리당에 상당수 후보가 치중되어있는 것과는 연결된다. 17대 총선 이후 여성운동의 제도화 논의, 여성운동단체는 단체의 정체성 정립과 정당과의 당파성문제, 그리고 제도정치권과의 관계에 대해 새롭게 고민하게 되는 계기가 되었다.

진보 여성운동의 국가 참여문제에 있어서 여성단체장의 정계진출은 이 논의를 첨예하게 긴장시킨 사례가 되었고, 궁극적으로 ‘여성의제화 실현’이나 ‘제도정치로의 흡수’냐를 놓고 찬반의 의견이 대립하게 되었다.

결국 여성운동단체의 행보는, 그런 진보성의 차원에서 민주화 운동세력과의 강한 동질감을 나타내는 가운데, 김대중 정부에 이어 노무현 정부의 제도정치와의 제휴를 형성하고 있다고 볼 수 있다. 여성운동 활동가와의 면접을 통해 진보적 여성 진영에서 현 정부를 참여의 최적 조건을 가진 정부로 보고 있음을 알 수 있었다.

사람에 따라 다른데, 여성운동이 국가에 진입하는데 있어서 시기의 문제가 있는데, 아직도 근거가 있어야 한다거나, 더 이상 뭘 기다리느냐고 하는 등의 논의가 있어요. 드러낼 것을 다 드러내는 단계가 현 시점이 아닌가 해요. 참여에 대한 여러 의견의 스펙트럼을 드러내야 현 위치를 파악할 수 있는거 아니겠어요. 따라서 지금은 의견을 다양화하는 단계이고 그렇게 하면서 자신의 위치는 어디인지 파악하고 의견들이 분류될 수 있는 그런 단계라고 봐요.(사례 27, 활동가)

이같은 의견을 볼 때, 진보 여성운동은 현 시점에서 국가영역에 참여하는 것이 시기적으로 적절하다고 보고 있다. 그러나 궁극적으로 시기의 문제라고 본다는 것은 참여 자체에 대

12) ‘총선방침 논의를 위한 소위원회’를 회원단체와 함께 구성하여 정세토론과 실천방향에 대한 토론을 시작하였다. 발제 초안을 만들어 7월 회원단체 수련회에서 활동가들과 논의하고 8월 대표자회의에서 정책 토의를 하였다. 가장 쟁점이 된 부분은 아무래도 ‘임기중 공동대표 정치권 참여 불가’규정을 개정할 것인가 유지할 것인가 였다.

한 필요성을 인식하고 있는 것으로 이해된다.

진보 여성운동의 정치참여 활동, 나아가 국가영역에 진입은 여성의제의 제도화라는 측면에서 본다면, 시기의 문제라기 보다는 참여의 방식에 초점을 두어야 할 것이다. 물론 참여의 방식에 대한 고민으로 끼어들기와 새판짜기를 번갈아 가며 전략을 모색하기도 하였을 것이다. 결국 강하게 당위성을 주장하지 못하는 이유는 여성운동 단체 대표의 정계진출이 단체의 선택이 아닌 '개인'의 선택으로 간주하기 때문이다. 여기서 여성운동단체의 이중적 태도를 볼 수 있다. 즉, 개인의 선택으로 치부함으로써 단체와 국가가 여전히 거리두기를 하고 있다는 것을 주장하지만, 내부적으로는 긴밀한 사적네트워크를 유지하면서, 결국 협치라는 운동방식이라는 변화를 가져온 것이다.

IV. 한국 여성운동 방식의 제도화

단체출신들의 제도권 진입과 연계된 '여성운동의 제도화'라는 논의는 운동방식의 변화와 관련하여 분석할 수 있다. 인적 네트워크가 제도권과 단체에 연결되면서, 국가와 여성운동간 경계가 모호해졌고, 그에 따라 운동단체의 운동방식 변화와 변화된 내용을 살펴보기로 한다.

1. 저항·비판에서 협치(協治)로 변화

여성활동가의 제도권 진입, 민주화 세력으로서의 동질성, 개혁에 대한 연대의 분위기로 진보적 여성운동의 방향이 과거 권위주의 정부에 대한 비판에서부터 민주주의 정부와의 협치로 바뀌었다.

여성운동은 법과 제도상의 개념, 언어, 정책실행 메커니즘을 따르게 되었고, 제도화된 의사결정구조의 채널은 이전보다 중시되었다. 그 결과 운동은 다시 법을 고치고 구조를 만드는 방식으로 기획됨으로써 '제도가 운동을 협소화' 하는 결과를 낳았다(윤정숙 2004). 제도와 운동의 언어는 유사해졌고, 많은 활동가들은 자신의 정체성이 운동가인지, '지도감독을 받는 정부의 하급직원'인지를 묻는다. 또한 여성운동(주의)으로서의 상담활동은 사회복지기능으로 축소되고, 여성관련법이 제정되었지만 남성중심적 해석과 운영으로 여성인권은 특수한 것으로 계토화되어 여성인권의 보편성에 반비례하는 아이러니 마저 경험한다. 젠더의 제도화는 여성운동의 제도화라는 '역설적 도전' 혹은 위협에 직면했다(박인혜 2004).

여성운동가가 정부위원회 등에 참여하고 정책결정과정에서 개입하면서 정부조직과 일상적·규칙적인 관계가 형성된 것은 운동의 요구이자 성과임에는 분명하지만, 한편 여성운동(주의)의제는 '탈정치화'경향을 띠고, 로비활동의 비중이 커졌다. 때로는 제도의 메커니즘에 익숙해져서 '알아서 조율'하고, '스스로 온건해지게' 되었다. 국가의 주도성이 높아지거나 운동을 앞서가는 제도화의 속도로 인해 여성운동은 '뒷북을 치거나' 사후대응조치 못하는 경우도 발생한다. 제도에 대응하는 과정에서 운동가들의 논쟁시간은 축소되었고, 이제 여성운동은

주도성과 역동성을 반전시켜야 하는 상황에 놓였다(윤정숙 2004, 67). 실제 여연의 대표가 여성부 장관으로 가면서 정부와 비정부기구의 관계설정이 달라졌고, 여성부 장관은 단체와 동반자적 관계를 맺는데 주력할 것이라고 밝혔다¹³⁾.

협치 논리에 따른 여연에 대한 첫 번째 비판은 체제내화 되었다는 것이고 이는 곧 비판기능을 상실했다는 의미이다. 여연은 이미 정부의 메카니즘을 알고, 진보적인 색채를 상실했다는 지적이다. 사실 공무원의 수준에 맞게 정책대안을 조율한다는 것은 진보적인 여성운동의 모습으로 보기에 어렵다. 여성부의 일반공무원은 최근 여연의 이같은 현상에 대해 급진적 성향이 많이 사라지고 정부부처인 여성부와 유사한 정책을 제안하고 있는 점을 그 예로 설명하였다.

여연에서 실제로 하는 것도 그렇고요 많이 정치화 되어 있어서.. 공무원들이 원하는 입맛을 잘 알아요. 가져오는 것 자체가 재조작을 하지 않아도 될 만큼 형식에 맞춰오는 훈련이 되어 있는데, 어떤 의미에서는 저는 개인적인 소신이지만.... 내용이 radical하지 않고 색깔이 별로 없어졌어요. 예를들어, 호주제폐지안의 경우, 아이의 본은 아버지의 본을 따르되 부부가 동의하면 바꿀 수 있다 이렇게 있어요. 원안은 그런게 아니였거든요... 아이의 성은 부부가 합의해서 정한다... 그런식으로 구체적으로 사소한 안건들이 틀리는 부분이 있으면... 옛날 인간의 생각만 하면... 그런 안이 정부의 국회에 올라간다고 하면 막 여성부 앞에서 데모도 하고... 여성부에서 그것을 내버려둘 수 있냐... 문제를 제기를 하고... 여성부는 '여성운동단체가 계속 요구해서 어떻게 할 수가 없다' 이렇게 끌려가는 척도 하고 그래야 하는데... 요새는 일단 여성부에 와서 여성부를 비판하는게 없잖아요. 누가 비판을 해주겠어요. (사례 23, 서기관)

진보 여성운동의 비판능력의 쇠퇴에 대해 운동단체의 입장에서는 여성운동의 목표를 실천하기 위한 협치의 과정으로 설명한다. 이는 여성운동출신의 장관과 현재 여성운동 현장에서 활동하고 있는 활동가의 일치된 견해이다.

이번 호주제폐지하면서, 가족개념이 없었는데, 국무회의 등, 가족범위규정이 완전삭제되는 것을 반대했고, 가족해체되는 것이라고 보는 의견이 다수 존재하는 상황에서 이번에 무조건 통과시켜야하기 위해서 뭔가 선택을 해야한다고 생각했어요. 만약 가족의 범위를 도저히 못 받아들인다면, 호주제폐지는 올해안에 못하는 거예요. 이걸 우리의 선택이에요. 저는 전술적으로 가족의 범위 그대로 두고라도 폐지하는게 좋겠다고 생각했어요. 이걸 놓고 어느정도 비판할꺼냐 생각하겠지만, 운동은 전술이 필요해요. 이 시점에서 NGO가 어느 수위로 비판할꺼냐 하는 그 수위를 조절하고, GO/NGO, 국회가 다양한 협의과정을 거치는 거죠.(사례 2, 장관)

(보육패러다임) 프로젝트할 때, 여성부가 여연이냐,...여성부 위에 여연이 있냐.. 여연이 여

13) ▷ 권혁범 = 비정부기구(엔지오)와 정부는 영역과 성격이 다른데, 엔지오 지도자 출신 장관으로서 엔지오와 관계설정은 어떻게 할 것인가 몸담았던 여성단체들로부터 쓴소리를 들을 각오도 돼 있나 ▷ 지은희 = 동반자적 관계를 만드는 데 주력할 것이다. 여성단체들이 정책연구를 더 해서 여성부를 더 비판해야 한다. 여성부가 가진 한계는 권한과 예산인데, 여성단체에서 강하게 비판해주면 여성부로서도 더 좋을 수 있다.(한겨레, 2003년 3월 10일자 대담에서 재인용.)

성부 일은 다 해준다 뭐 이런말들이 많았죠... 긴밀한 공조관계를 했기 때문에 순조롭게 일이 이뤄진거예요. 참여연대에서도 우리를 많이 비판했어요. 그렇게 긴밀히해서 되겠느냐는거죠. 협치로 할 수 있는건 하고, 아닌건 아니고... 사안별로요. 전략적으로 사안에 따라, 극단적으로 긴밀도 가능하다고 봐요. 보육을 여성부로 이관시켜서 제대로 된 틀을 짜자는게 우리의 생각이었어요. 이런걸 두고, 우리를 비판할 수 있나요?.(사례 34, 활동가)

여성운동이 제도화 되었다고 보는가에 대해 100% 그렇게 보지 않아요. 다만, 제도화가 될 수 있는 조건들이 많아졌고, 운동 자체의 동력이 약화되어, 그 경계에 와있다는 점은 인정해요.(사례 29, 활동가)

체제내화된 것인지, 협치의 과정인지에 대해 바라보는 관점에 따라 다르다. 일반관료나 정치인, 그리고 여연 밖의 사람들은 체제내화되었다고 보고, 여연 내부사람들은 협치의 과정이라고 주장한다. 체제내화 되었다고 보는 입장에서는 제도화된 경로가 있다고 본다. 다음은 여성운동이 체제내화 될 수밖에 없는 조건들이 증가한 상황에서 여연의 운동방향이 상당부분 제도권을 겨냥하고 있음을 여성주의 언론인의 관점에서 들어보았다.

contact point 많이 만들어 놓은 거고, 여성도 야심을 많이 가지게 된거라고 봐요. contact point 들이 평소 알던 사람들이고, 그만큼 제도권 진입의 문턱이 낮아진 거죠. 정부가 할 수 있는 것에 범위를 알고 조율한다는 건, 덜 진보적이라는 의미이고, 황야에서 양치기로 외로웠는데, 이제 로비대상이 많이 제도권에 포진해 있는거죠. 운동권출신들을 비롯해서요.(사례 33, 활동가)

이처럼 운동 방식의 제도화에 대한 근본적인 비판은 운동단체로서 비판능력을 상실하고, 여성정책전담기구에 정책제언을 하는 기관으로 체제내화 되었다는데 있다. 정부의 성격이 여성운동이 연합할 수 있는 진보·개혁 성향인 상황에서, 여성운동은 제도화의 경계에서 운동단체로서의 딜레마를 경험하고 있다. 진보 여성운동이 민중부문을 포기하고 대중여성을 선택하면서, 여성의 정치세력화를 목표로 하면서 진보개혁 세력과 연합할 수밖에 없었다. 하지만, 이제 그 진보개혁세력이 집권정당이 되면서 진보 여성운동은 운동세력으로서 비판이나 연합이나 하는 딜레마에 직면하고 있는 것이다.

2. 급진성의 상실

여연이 정부의 수준에 맞게 조율을 한다는 것이 외부에 의해 평가되고, 협치와 참가의 정치로 전략을 전환했다는 점에서 볼때, 이들에게 비판을 기대하기는 어렵다. 이러한 의미에서 특히 노무현 정부 이후 여연을 '진보적' 여성운동단체라고 보는 견해는 드물다. 진보의 개념이 시대를 반영하기도 하지만, 정부와의 관계변화에 따른 것이기도 하기 때문이다. 정부의 성격이 진보적이고 이제 여성주의의 요구를 수용하는 정부가 집권하고 있는데, 비판을 강도 높게 하는 것에 대해 필요성을 느끼지 못하는 여연 내부의 견해를 먼저 들어보았다. 먼저 여연에서 약 10년간 활동한 활동가의 이야기이다.

여성부가 하는일에 비판하지 못한 이유는, 다 아니까요... 인력. 조직, 예산의 한계를 아니까요. 그리고 정부위원회에 가서 얘기를 할 수 있는 통로가 있는데, 여성부 앞에서 피켓팅 할 수는 없지 않나요. 개혁을 추동하는 정부의 여성정책에 대해 특별히 비판을 해야하나하는 생각이 들어요. 여연이 급진성이 줄어드는 것은 연합운동의 한계예요. 계층적으로도, 기층에서 대중으로 중심성이 이동했고, 대중을 대상으로 한다할 때 radical 할 수만은 없는 것이구요. 제도영역으로 푸는 방식이 너무 많은데, 지금 운동단계는 제도라고 봐요. 그런데 한편 대중여성이 불 때는 또 radical 하다고 하거든요.(사례 28, 활동가)

다음은 여연의 비상근으로 10년이상 활동해온 활동가의 이야기이다.

우리가 여성부를 비판하지 않은 측면도 있어요. 여연, 여성부의 인관관계가 좀 있었던건 인정해요. 역시 사람이 하는 일이라서요. 이슈파이팅을 하면, 정부에서 받으라는 얘기인데, 현 정부가 그걸 받았거든요. 정책이 선화하면, 이쪽은 그걸 알기 때문에 이해를 하는데, 제도화의 핵심은 바로 이런거예요. 인적으로 친하기 때문에 너무 잘 알아서 이해하게 되니까 제대로 비판하지 못한거요.(사례 34, 활동가).

한편, 정부의 성격이 어떻건 간에, 여성단체 고유의 성격, 정체성을 잃어서는 안된다는 입장의 견해이다. 다음은 여연 소속 단체에서 비상근으로 10년이상 활동하고 공직에 진입한 활동가의 이야기이다.

여연도 고충이 있다는 건 알겠는데, 고충이 있어도 할 일은 해야죠. 고충이란게, 예를들면, 호주제폐지, 여성부 개편안 때도 성매매방지법 등에서, 여성단체와 여성부가 별로 다름이 없다는 느낌을 받는데, 거리시위를 하지 않는 것은 어떻게보면 보수화된거고, 체제내화된 것이죠. 알아도 비판할 것은 해야죠, 노력은 했지만 여기까지 밖에 안됐다, 그래서 비판할 수 없다는 것은 공무원 내부에서나 할 수 있는 얘기지 NGO에서 할 수 있는 얘기는 아니라고 봐요.(사례 24, 팀장)

다음은 여연 회원단체에서 10년이상 활동해온 활동가의 견해이다.

단체존재의미를 생각한다면, 물론 보수/개혁단체나, 정부성격에 따라 좀 달라지는 것까지는 어쩔 수 없지만, 정부친화적이 된다면 단체의 이름은 버려야하지 않나하는 생각이 들어요, 그러니까, 우리는 'NGO다'라는 말을 하면 안되는거죠.(사례 31, 활동가)

문제의 초점은 여성운동가가 제도권으로 진입하는 것의 문제와 동시에 여성단체가 제도권에 대한 급진적 성향의 비판능력을 상실하는데 있다. 이는 여성단체가 제도권 자체를 매우 협소하게 바라보는 것이며, 인적네트워크로 인해 여성주의 전반의 실천의지를 축소시키는 결과를 범하는 것이다.

다음은 여성단체의 활동경험이 있는 공무원의 이야기로서, 운동영역에 있을 때와 제도권 내부에 진입하였을 때의 관점이 달라지게 된다는 것과 제도권과 운동이 인적네트워크로 연결되어 있기 때문에 운동의 입장정리가 어렵다는 현실을 설명하고 있다.

제도화의 첫 번째 양상이 사람이 제도권 안으로 진입하는 것으로 본다면, 운동영역에서 제도권에 들어왔으니깐, 또 다른 측면이 보이고, 운동에서 있을때 보다 또 다른 관점이 생기게 되요. 다른 양상 보여서, 운동 목표, 수위가 달라지게 되는데, 밖에 운동입장에서 볼때는 동료가 들어와 있는데, 비판하기도 어렵고, 반대나 지지가 어려운 것이 사실이고, 입장정리에 어려움이 있어요.(사례 17, 과장)

결국, 여성운동단체대표의 제도권 진입으로 인해, 인적 네트워크가 형성되는 과정에서 운동의 목표와 내용이 자율성의 상실로 볼 것인지, 협치로 볼 것인지를 딜레마가 발생하는 것이다. 그러나 협치와 운동의 정체성을 혼동해서는 안될 것이다. 인적네트워크로 연결되어 있기 때문에, 운동단체로서 제 목소리를 내지 못한다는 것은 곧 비판능력의 상실이고, 그렇다면 더 이상 운동단체로서 기능을 하지 않는 것을 의미하기 때문이다.

V. 한국 여성운동의 국가참여형태 변화 요인

1. 진보·개혁적 정부와의 파트너십

김대중 정부이후 여성정책전담기구는 과거 군사정부시절에 설립된 정무장관(제2)에서 여성특별위원회로 체제전환이 시도되었고, 이후 여성부로 승격되었다. 여성부의 설립이 여성운동의 오랜 주장이었다는 점을 감안할 때, 김대중 정부는 여성계의 의사를 적극적으로 반영하였고, 여성주의 의식을 갖춘 정부로 인식되었다.

진보적 여성운동은 민주화 운동세력의 일부분이었고, 독자적인 영역으로서 여성운동을 이끌어왔다. 권위주의 정부에 대한 반정부, 저항운동을 해오던 진보적 여성운동은 민주화 이후 민주정부에 참여하기 시작했다. 그러나 민주정부가 여성운동의 요구를 자동적으로 수용한 것은 분명 아니었다. 민주정부는 시민사회에 공직을 개방하고, 여성주의의 요구를 부분적으로 수용하면서, 진보적 여성운동이 개입할 수 있는 여지를 마련하였다. 1990년대초에 부활한 지방자치제도의 실시는 정치영역과 행정영역에 여성의 진입을 촉발시키는 계기가 되었다.

이처럼 국가-여성관계가 변화된 데에는 먼저 정부성격의 변화가 있었다. 권위주의 정부가 지속되는 한 진보적 여성운동의 요구가 제도권 내부에서 이루어지기에는 많은 한계가 있었을 것이다. 특히 민주주의 정부인 김대중 정부 이후, 정치권의 필요성과 여성운동단체의 요구가 맞물리면서 큰 효과를 나타낸 것이라고 할 수 있다.

김대중 정부때는 시민사회가 정부의 파트너라고 했고, 참여정부때는 시민사회가 개혁의 파트너라고 대놓고 얘기하지 않습니까. 파트너십의 제도화라고나 할까요. 개입을 통해서, 제도와 구조를 훨씬 효율적으로 바꿀 수 있다고 생각한거죠. 청원서나 성명서를 내는 것 보다는, 최소한 이쪽의 말을 듣고, 개혁적인 사람이 많이 들어가면서, 정책대화라는 것이 훨씬 수월해졌다고 봐요.(사례 29, 활동가)

그러나 민주정부가 갖고 있는 맹점도 있다. 진보적이고 개혁을 추진하는 정부가 구상하고 있는 여성정책에 대한 그림이 과연 여성주의자들이 요구하는 것과 일치하는가 하는 문제점은 여전히 존재한다. 이러한 문제점은 결국 여성운동이 정체성의 혼란과 비판능력 상실이라는 비판을 감수하면서까지 국가에 참여하는 정당성의 문제이기도 하다.

2. 진보·개혁적 정치세력에 대한 동반자적 연대의식

진보적 성향의 정부는 김대중 정부이후 노무현정부로 이어졌고, 노무현 정부는 진보적인 성향이나 민주화운동세력으로서 제도권내 정치세력의 변화를 예고하였다. 16대 대통령 선거를 치른 후 당시 여성부장관이던 한명숙 장관¹⁴⁾과 노무현정부의 신임 여성부장관인 지은희 장관¹⁵⁾의 노무현정부에 대한 기대감은 진보적 여성정책을 펼칠 대통령, 개혁을 지향하는 정부, 진보색채가 강한 정부 등으로 표현되었다. 여성운동가 출신 여성 공직자는 정부에 대한 참여가 민주화의 진행과 함께 여성운동 선배가 제도권으로 진입한 것이 진보적 성향의 집권 정부일 때였다는 점을 지적하고 있다.

운동의 제도화가 매카니즘을 알고 순응해가는 것이라면, 매카니즘은 그 전부터도 알았죠. 참여민주주의를 지향하느냐에 달려있는 것 같아요. 그 전의 군사정부 같은 때는 합법적 정부로 정당성을 인정하지 않았었다가, YS때부터 NGO와 함께하려는 노력을 조금 보였죠.. 의 사소통의 노력... partner로서 정책제안의 통로가 시작되었죠. 선배들이 장관으로 가면서, 관직이라는 목적성을 두고 하는 행위가 보이기도하고, 그런 욕심을 보기도 하고...(사례 9, 국장)

DJ정부이후 민주화운동 했던 사람들, 그 세력들과 같이 정부를 구성했잖아요. 자연스럽게...인력면에서 친화력이 있었겠죠. DJ 의욕이 단체의 의욕으로.. DJ 정부 인력과 단체 인력의 친화력 같은거, 노무현 정부는 더 그렇구요. 여성운동 쪽에서도, 오히려 권영길 후보보다 비공식적으로도 노무현 후보를 지지했던 것 같은데요(사례 25, 팀원).

정부의 성격이 보수적이든 진보적이든 여성운동의 관점에서 보면 제도적 정치라는 큰 틀은 다르지 않다. 진보정부에 친정부 성향을 보이는 것은 당파성으로 설명할 수 있지만, 여성운동의 실천이라는 측면에서는 설득하기 어려운 부분이다. 현재 그 진보적 여성운동 진영에서 정부에 대한 비판보다는 협조와 동참의 태도를 취하는 것은 이러한 이유에서 여성운동의 실천논리라는 측면보다는 정치적 진보성이라는 측면에서 동질적 관계를 형성했던 정부에 대한 일체감의 표현이라고 볼 수 밖에 없다.

14) “여성부가 처음 여러가지 미흡한 상태에서 출발했음에도 불구하고 2년간 기초를 많이 다졌습니다. 그 기초위에서 진보적인 여성정책을 펼 노무현 대통령 당선자 정부와 출발하니까 조금 더 박력있고 추진력있는 행정을 펼 수 있을 것 같습니다. (한명숙 전 여성부장관)”서울경제, 2003년 1월 6일자 인터뷰에서 재인용.

15) “참여정부, 개혁을 지향하는 정부에 참여하게 돼 기쁘다. 여성운동 경험을 구체적인 행정에 어떻게 반영할 수 있을지 고민하고 있다.한겨레, 2003년 3월 10일자 대담에서 재인용. 노무현 대통령의 대선 전 여성공약이나 여성운동계의 여성공약이나 큰 차이는 없어요. 호주제 폐지나 보육료 국가 50% 부담 등 진보 색채가 강하죠. 인수위 자문위원으로 참여할 당시 ‘여성이 행복한 나라’란 공약이 개인적으로 제일 마음에 들었어요(지은희 여성부장관,우먼타임즈, 2003년 3월 24일자 스페셜 인터뷰에서 재인용.

아무튼 국가에 대한 사람들의 인식이나 생각은 참 많이 달라진 것 같아요. 계속 비판의 대상이었다가 비어있는 공간으로 인식되면서 같이 들어가서 참여해서 정책을 만들어낼 수 있는 여지가 있는 국가로 말이죠.(사례 16, 사무관)

여성 agenda, 냉전이데올로기와 연결된 차이를 제외하고는 진보다 보수다 차별성을 갖고 있지 않다고 봐요. 좀더 목적의식이 강한 집단이나 아니냐에 달려있겠죠(사례 9, 국장).

GO/NGO가 대립적 관계는 아니라고 봐요, 공조체계인데, NGO가 취약분야의 NGO일 경우에는, 사안별로 비판하고 상호간에 협력도 필요하죠. 다른 분야보다 딱 중립을 취하기도 어렵고...사람이 제도권에 들어오고 가고의 문제뿐 아니라, 일이나 재정에 얽혀있기 때문에, 서로 방안을 마련하는 게 필요합니다. 그쪽의 자립성을 인정 해주고, 재정자립을 도와주려는 방안도 생각해야겠죠.(사례 13, 국장)

민주화 이후, 여성운동의 진보·보수 구분은 정치권의 정치적 지향성과 유사한 차원으로 진행되었다. 진보 여성운동은 정치권의 진보개혁세력과 정책적 연합을 형성하였고, 정치이념과 지향이 같다는 이유의 근간에는 민주화 운동세력이었다는 공통분모가 있다. 진보 여성운동은 사안에 따른 선택적 당파성을 견지한다는 것이 기본 방침이었으나, 이 진보개혁 성향의 정치세력과 점차 많은 사안에서 유사한 정체성을 보이면서, 선택적 당파성을 갖게 되는 영역이 넓어지게 되었다. 따라서 진보·개혁적 정치세력에 대해 동반자적 연대의식을 갖게 되면서 국가에 대한 창(槍)과 방패로서의 역할을 하는 페모크라트 역시 그 역할 정체성이 모호해지게 된 것이다.

3. 진보적 여성운동의 '진보성'의 변화

민주화 이행기를 지나 현 시점에 이르러 80년대와 90년대 진보적이라고 일컫던 여성운동의 진보성의 실체는 무엇인가를 분석해보는 것은 의미가 있다. 진보와 보수는 상대적 개념이고, 진보의 의미를 한국 정치상황에서 분석함으로써, 민주화 전후의 정치적 성향이 어떻게 변화되어 왔는지 파악할 수 있기 때문이다. 진보적 여성운동은 권위주의 시대의 배경과 민주화를 요구하던 시대의 상황과 조건 속에서 민주화 운동과 함께 출발했다. 민주화 운동의 대의라는 큰 틀 안에서 여성운동의 독자적 필요성을 제기할 당시, 민주화 운동과 함께 해온 여성운동의 성격은 매우 진보적이었다. 이는 보수적 여성운동의 반대개념이라기 보다는 당시 친정부적 성격을 띤 관변여성단체에 대한 반대개념으로 사용되고 이해되었다.

여성운동의 민주화 운동은 70년대 유신정권으로 거슬러 올라간다. 당시 진보적 여성운동의 진보성이 의미하는 것이 어느 수준인지 다음의 인용구에서 확인해볼 수 있다.

“우리들 진보적 여성운동은 다른 여성운동과 얼마나 같고 얼마나 다른가, 진보적 여성운동집단이 여성노동자, 여성농민 문제 등 하층여성의 문제에 갖는 관심의 정도는 분명 다른 여성운동 그룹들과 다르다. 그러나 그 외에 실제 운동의 구체적 전술 속에서 얼마나 근본적인 차이를 지녔을까? 우리의 지향점, 분위기, 스타일이 아닌 실제의 구체적인 실천활동 속에

서 평가하자면 나는 보수적인 여성운동과 큰 차별성을 발견하지 못한다. 진보적 여성운동이 상대적으로 빛을 발하는 것은 어쩌면 보수적 여성운동이 아직도 관변적이거나 권력지향적인 구태를 크게 벗어나지 못하는 데서 오는 반사적 효과라고 볼 수도 있다. 진보적 여성운동이 좀더 적극적인 대안을 제시하고 지배 권력으로부터 거리를 두고 있는 점을 제외하고는, 사실 현실적 문제에 대처할 때 보수적 여성운동과 본질적인 차이를 갖지 않았다고 한다면 너무 '대동'의 측면을 과대평가한 것일까?"(장하진 1995, 17-18)

이박혜경(2001)에 따르면 한국의 여성운동은 스스로 자기를 정의하거나 '진보'를 자임하고 나서기보다는 상위 이념으로 이해된 '진보'에 의해 정의되어 왔다고 한다. 결국 한국의 여성운동은 그 자체로서 진보성을 담보한 것으로 인정되지 못하고 한국사회에 존재하는 주류 '진보운동'과의 관계에 따라 진보적 성향이 평가되어 왔고, 소위 주류 진보운동과 관계를 맺는 여성운동에 대해 진보적 여성운동이라 지칭하여 왔으며, '진보적' 여성운동만을 진정한 여성운동이라고 보았다는 것이다. 그러나 다른 한편, 진보적인 관계맺음에 따라 여성문제는 부차적인 것으로 주변화되거나 배제되어 왔다고 본다.¹⁶⁾

여성운동은 그 자체로서의 진보성을 담보하고 있는지에 대한 자성적 평가가 없다는 것과, 우리사회 진보운동의 주도권은 남성중심의 운동세력에 있고 그래서 진보운동 내에서도 여성문제는 부차적인 것으로 간주되어 왔다는 것이다. 여성운동의 여성주의 실천논리에서 소위 진보진영세력이라 할 수 있는 김대중 정부 이후 386세대 즉 민주화세력으로 권력의 이동에 편승하는게 아니냐는 비판을 제기할 수 있다. 민주화라는 대의명분안에 구체제에 대한 변화 없이 구성원이 변화된 제도권에 대해 비판대신 협력의 태도를 취하고 있다는 점이 그러하다.

진보진영에 내재한 기본적 한계, 이들의 의식의 한계를 알면서도, 더 비판적, 더 진보적으로 나가지 못하고 있는데서, 80-90년대 진보적 여성운동의 한계가 노정되고 있다고 보여진다. 민중의 개념이라는 민주화 당시 급진-진보적 요소를 주장하던데서 일반 대중여성으로 그 범위를 확대한 것도 내재된 한계라고 할 수 있다.

한국 정치현실에서 군부권위주의 지배가 오래되면서 '진보'의 의미는 권위주의 독재정치에 대한 저항을 의미하는 것으로서 민중-민주운동을 의미하는 것이었다. 진보적 여성운동 역시 민중-민주운동에서 시작하여 민주화 이후 법제도 개혁을 위한 제도정치로 방향을 전환하게 된다. 민주화 이후 한국의 제도권은 실질적으로 구체제의 틀은 유지한 상태에서 구성세력이 교체된 상황이다. 이때의 제도권을 어떻게 볼 것인가 하는 점도 문제이다. 여성운동단체는 여성의제 제도화를 위해 제도정치로 움직여갔고, 그러한 정치적 성향의 일체감을 김대중 정부, 그리고 노무현 정부로 이어오고 있다. 진보적 여성운동단체는 여성문제에 대해서도 진보와 여성주의를 주장하는 것 이외에, 기성 보수 정치세력에 저항하는 운동의 방향성을

16) 이박혜경의 연구(2001)에서는 한국사회의 '진보운동'은 좌파 진보사관의 '진보' 개념을 기반으로 하여 계급운동/ 노동운동/ 정치투쟁을 운동의 중심과제로 인식해왔다고 보고, 이것이 군부독재와 냉전체제와의 투쟁을 이끈 동력이 되어주었다고 주장한다. 그러면서 계급운동/ 노동운동/ 정치투쟁이 곧 '진보운동'으로 의미화 되고, 그 운동조직들이 '진보진영'으로 실체화되어갔으며, '진보' 개념이 특정한 운동세력에게 전유되면서 '진보운동'에 대한 진영론적 사고가 생겨나면서, '진보진영'이라는 말 외에도 '운동권'(줄여서 '권') '변혁세력' '비판세력' '민주세력' '민주인사' '진보인사' 등이 이런 식으로 의미를 획득하였다는 논의를 전개한다.

나타내고 있으며, 진보 정치세력을 옹호하는 입장을 보이고 있음을 다음의 사례에서 볼 수 있다.

박근혜 패러디사건은 여연이 사회적 진보와 여성주의를 주장하는 기조에서 봤을 때, 박근혜는 여성이지만 진보가 아니라서 동의하지 못했어요. 여성문제 뿐 아니라, 보수에 동의하는 것이 진보적 그룹에 타격을 줄 수 있다고 생각했어요.(사례 28, 활동가)

소위 진보적 여성운동단체가 진보적 정치세력이라고 보는 진보 정부에 대해 지지하는 이유는 근본적으로 여성문제의 성격이 기존 가부장적 제도와 권위주의적 틀을 벗어나는 것이기 때문이다. 그러나 한국의 민주화 이후 등장한 정부가 곧 민주정부로 전환되지 않았고, 민주정부가 곧 가부장제를 타파하고 여성주의를 수용하는 것도 아니었다. 진보정부의 실체가 없는 상황에서 진보정부에 대한 친밀성의 근간에는 민주화 운동세력이라는 요소가 있다. 제도정치와의 연합은 현실적으로 여성운동의 전략적 필요성 때문으로 설명할 수 있을 것이다. 그러나 전략적 필요성과 여성운동의 정체성의 혼란이 반드시 여성주의 실천논리라는 명분 안에 포용될 수는 없다.

이와 같은 분석결과를 가지고 민주화 시기를 전후한 진보적 여성운동의 진보성향에 대해 분석을 해보면, 여성운동과 정치세력과의 관계에 따른 여성운동의 참여전략이 '참여의 정치'라고 지적한 부분에서 해답을 찾을 수 있다. '참여의 정치'는 제도권과의 연합을 의미하는데, 이는 호주나 남미의 급진·진보적 여성운동이 체제와의 연합을 거부했던 것과 대조적이라는 의미에서 진보성의 의미는 다르다. 또한 정치세력과의 관계에 있어서 주류 제도권 정당과 연합을 했다는 의미에서 민주화 당시의 진보적 여성운동의 '진보성'과 제도정치와 연대의 지점이 많은 현 시점에서의 '진보성'이 같은 의미를 내포하지 않는 것은 분명하다.

한국 국가의 성격이 민주적이 되었다는 것이 곧 국가가 약화되고 시민사회가 강화된 것이 아닌 만큼, 한국적 특수성에서 민주화와 국가역할 강화는 동시에 지속되고 있다. 이러한 가운데, 기존의 제도와 틀이 그대로 유지되는 상황에서 보수 권위주의적 정치세력에서 진보 민주주의적 세력으로 바뀐 것이 분명 운동의 입장에서는 전략변화의 동인이 된다. 그러나 단지 정치세력의 변화가 제도 자체의 변화를 의미하는 것이 아니기 때문에, 현 시점에서 운동단체가 국가라는 제도자체를 인정한다는 점에서 진보적 성향이라는 용어에는 민주화 이전과 이후에 차이가 있다. 진보적 정부가 만든 여성정책기구의 위상과 권한을 평가해 볼 때, 여성 정책기구도 진보적 정부가 집권한 이후에도 여전히 취약함을 벗어나지 못했고, 따라서 여성정책기구에 있는 페모크라트들도 강력한 권한을 가지고 정책을 추진할 수도 없는 주변인에 머물러 있는 것이 이를 입증한다. 다시말해서 국가의 하드웨어가 바뀌지 않은 상태에서 소프트웨어만 바뀐 것일 뿐이다.

여성운동이 제도정치에 어느정도 진입하고 영향력을 미칠 수 있는가 하는 것은 집권 정치세력과 밀접한 관련이 있다. 여성운동의 성격이 진보적이며 기존 제도의 개혁을 요구한다는 점에서 진보주의적 정부는 여성운동에게 긍정적인 정치기회를 제공하고 있는 것임에는 분명하다. 그러나, 제도정치 자체의 한계가 있다. 제도정치의 성향이 진보적이냐 보수적이냐 하

는 성향을 논하기 이전에, 이미 제도정치에 내재하고 있는 한계들이 있다는 것이다. 여성운동의 요구를 모두 수용할 수 없다는 점, 그런 이유에서 제도가 수용할 수 있는 차원에서만 수용하고 있다는 것을 간과해서는 안된다. 이러한 의미에서, 한국의 진보적 여성운동은 운동방식의 제도화에 대한 경계와 함께 정치세력 구성원의 변화라는 유동적 변수보다는 제도적 차원의 변화와 개혁을 강제하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

VI. 결론

이상에서 국가페미니스트, 페모크라트가 국가와 여성운동의 상호개입의 교차지대라고 할 때, 한국의 경우는 행정부 영역 뿐 아니라 입법부 영역에서 이같은 현상이 나타난다는 것을 보았다. 민주화 이후 진보개혁 정부의 집권과 함께 국가에 진입한 여성운동 세력은 상징적 의미의 정책대상자가 아니라 정책의 주체로 등장하였다. 1990년대 중반이후 민주적 정치과정은 여성운동에게 정치적 기회의 확장이었는데, 이러한 정치적 환경변화 속에서 '갈등과 대립'의 대상이던 국가는 '갈등과 협상'의 공간으로 인식되었다(윤정숙 2004, 185-192).

행정부에 대한 정부위원회에 참여하거나 선거제도의 개선을 요구하여 법제도적 방안을 마련하는데서 나아가 국회에 대한 여성후보자 당선을 후원하는 방식으로 그리고 정책결정과정에서 직접 참여하는 정책행위자의 형태로 그 개입의 범위가 확대되었다. 정책결정 과정에 직접 참여하는 형태는 입법부와 행정부에서 나타났고 소위 페모크라트라는 개념으로 지칭할 수 있는 집단이 등장하였다. 공직의 외부 진입 계기가 김대중 정부당시 여성정책담당관제, 개방형 임용제도였고, 여성운동가, 여성연구자들의 진입이 시작된 것이다. 그러나 한국의 정치사회 배경에서 페미니스트의 국가 진입 기회는 그리 많지 않다. 진입장벽도 높고, 조건을 갖추어도 진입할 기회가 다양하지 않으며, 김대중 정부 당시에 개방된 공직의 숫자도 현재까지 증가되지 않은 상황임을 볼 때, 공직내 페미니스트의 진입공간은 매우 제한적이다. 따라서 한국에서 여성활동가들의 국가진입이 국회로 집중되는 경향을 보이는 것은 이런 이유에 기인하고 있다고 볼 수 있다.

입법부 영역에 진출한 여성은 제17대(2004년) 총선을 기점으로 증가하였고, 행정부 조직에 진출한 소위 여성주의 관료도 김대중 정부 출범(1998) 이후 증가하기 시작하였다. 이들 중 상당수가 제도권 진입 이전부터 여성운동 또는 여성연구에 헌신한 페미니스트들이었다는 점에서 여성으로서의 상징적 요건만 갖추고 진입한 여성공직자들과는 차이가 있었다.

국가 영역내 페모크라트의 등장은 여성의제의 제도화를 실현하는데 기여한 반면, 여성운동이 페모크라트를 포함한 진보개혁 세력과의 정책 연합의 운동방식을 취하면서 여성운동이 제도화되었다는 비판에 직면하고 있다. 실제 여성학계에서는 페모크라트 전략 자체가 국가에 의한 흡수냐를 놓고 논쟁이 진행되고 있으나, 본 글에서는 여성운동의 제도화 논의에 앞서, 한국의 페모크라트를 어느 범위에서 논의해야 하는지, 그리고 한국의 페모크라트가 존재하는지에 중점을 두어 논의를 진행하였다. 여성의 정치참여에 대한 당위성은 궁극적으로 여성주의 실천의지를 가진 여성이 증가해야한다는 것이다. 여성의 대표성 증가는 양적인 문제

뿐만 아니라 질적인 문제도 상당히 중요한 부분이기 때문이다.

한국 페모크라트의 특징은, 민주화 이후 진보 개혁적 성향의 정부, 정치세력을 기점으로 정부에 대한 친밀성을 통해 참여를 선택했다는 것이고, 정치구조상 행정부 영역보다는 입법부 영역에 조직적·전략적 참여가 이루어졌다는 점이다. 또한 단체대표의 정부내각으로의 진출이 두드러진 현상이었음에도 국회진출에 있어서 모든 정당의 여성후보를 지지했다는 점 등으로 볼 때, 정책적 이념과 노선보다는 대표자의 수를 증가시키는데 더 큰 목적이 있는 것으로 보인다. 정부에 대한 여성운동가의 참여를 개인의 선택으로 치부하며, 단체의 선택은 아니라는 입장이 취해지면서 일정부분 정부와의 거리두기를 하고 있다는 점에서도 그러하다.

이처럼 한 시대의 특징으로 등장한 집단에 대한 연구가 의미를 갖는 것은 한국 여성정책이 페미니스트 행위자로 인해서 좀더 여성주의의 요구와 이해를 담아내는 정책이 될 수 있기 때문이고, 여성이 제도권 내부에서 상징적 존재에 머물지 않고 실질적 정책의 주체로서 그 입지를 확보하였다는 사실은 여성정책 형성에 매우 중요한 토대가 되기 때문이다. 이와 관련하여 향후 국가영역에서 활동하는 여성들에 대한 연구와 여성정책이 여성주의의 이해를 어떻게 반영하고 있는지에 대한 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

국가, 제도권내에 페모크라트라는 새로운 정치행위자가 등장함으로써, 여성운동의 의제가 국가내에서 제도화되고, 여성주의의 요구가 국가라는 기회의 공간에서 발휘되는 긍정적 측면이 있다. 반면, 소위 여성주의에서 비판의 대상이자 가부장제의 표상이라 할 수 있는 '국가'는, 그 집권세력의 진보-보수 성향에 따라 여성의 이해를 수용하고 정책에 반영시키는 폭이 다를 수 밖에 없는 근본적인 한계를 내재하고 있다는 점을 잊지 말아야 할 것이다.