

제34차 여성정책포럼

제2차 여성정책기본계획(2003~2007) 추진성과와 과제

| 일 시 | 2006년 8월 1일 (화) 15:00~18:00
| 장 소 | 코리아나호텔 7층 글로리아 홀

한국여성개발원

초대의 글

안녕하십니까?

‘제2차 여성정책기본계획(2003~2007) 추진성과와 과제’를 주제로 『제34차 여성정책포럼』을 개최합니다.

현재 ‘실질적 남녀평등사회 실현’을 목표로 제2차 여성정책기본계획이 시행 중입니다. 제3차 여성정책기본계획은 2008년부터 시행될 예정이지만, 사업예산계획은 2007년 5월 이전에 수립됩니다. 이에, 제2차 여성정책기본계획의 성과와 과제를 논의하여 제3차 기본계획 수립을 위한 기초 자료를 마련하고자 자리를 마련했습니다.

여성정책기본계획은 국가 차원의 여성정책 중장기 마스터플랜이라고 할 정도로 중요한 사안입니다. 바쁘시더라도 참석하시어 좋은 의견을 나눠주시길 부탁드립니다.

2006년 8월

한국여성개발원 원장 서명선

행사 일정

15:00 등 록

15:00~15:20 사 회 류 길 상 (한국기술교육대학교 교수)

인 사 말 서 명 선 (한국여성개발원 원장)

축 사 정 봉 협 (여성가족부 여성정책본부장)

15:20~16:20 주제발표 김 영 옥 (한국여성개발원 선임연구위원)

16:20~17:20 토 론 김 경 희 (중앙대학교 사회학과 교수)

남윤인순 (한국여성단체연합 상임대표)

라 휘 문 (성결대학교 행정학과 교수)

이 봉 주 (서울대학교 사회복지학과 교수)

김 미 숙 (농림부 여성정책과장)

민 경 자 (충북 여성정책관)

17:20~18:00 종합토론

18:00 폐 회

목 차

제1장 제2차 여성정책 기본계획의 구조와 강조점	3
1. 계획의 전반적 구조	3
2. 2차 계획의 강조점	6
제2장 제2차 여성정책 기본계획의 방향 : 목표와 추진전략	9
1. 한국 여성정책의 흐름	9
2. 제2차 여성정책 기본계획 목표와 추진전략의 의의	21
3. 평등에 대한 새로운 접근과 성 주류화 추진의 한계	51
4. 3차 여성정책 기본계획의 방향설정을 위한 과제	91
제3장 핵심과제별 추진성과	8
1. 정책에 양성평등 관점 통합	8
2. 정책결정과정에 여성의 대표성 제고	2
3. 여성인적자원의 개발과 활용	3
4. 남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여 제고	34
5. 사회·문화분야 여성참여 확대	8
6. 평화 통일 국제협력에서의 여성의 기여확대	55
7. 여성의 건강과 복지 향상	9
8. 여성에 대한 폭력 예방 및 인권보호 강화	66
9. 양성평등한 가족정책 기반조성	0
10. 평등문화 및 의식의 확산	3
제4장 계획의 관리와 추진체계 평가	9
1. 중앙부처간 협력 문제	9
2. 여성가족부와 지방자치단체의 연계 문제	18
3. 민간부문과의 협력체계 구축	8

제5장 제3차 여성정책기본계획 수립에 대한 시사점	68
1. 목표와 전략 수립	86
2. 의제개발	87
3. 추진체계	88
4. 환류체계	88
참고문헌	90

표 목 차

[표 1-1] 제1차 여성정책 기본계획과 제2차 여성정책 기본계획의 구조	3
[표 1-2] 제1차 여성정책 기본계획 6대 기본전략, 20대 정책과제	4
[표 1-3] 제2차 여성정책 기본계획의 10대 핵심정책과제와 1차 계획의 관계	5
[표 3-1] UNDP 발표 여성관련 지표의 순위 변화	0
[표 3-2] 성별 평생학습참여율(2000, 2004년)	4
[표 3-3] 여성단체 공동협력사업 추진성과	3
[표 3-4] 전국의 여성자원활동센터 설치추세	3
[표 3-5] 문화분야 아카데미 여성참여비율	4
[표 3-6] 문화산업* 인력 여성비율	4
[표 3-7] 문화산업분야별 여성인력비율: 2005	5
[표 3-8] 여성가족부의 남녀평등의식확산 예산	5
[표 3-9] 한국여성평등교육진흥원의 교육시행 성과	5
[표 4-1] 제2차 여성정책 기본계획 2005년도 시행계획 과제수	28

그림목차

[그림 2-1] 한국 여성정책의 흐름	0
[그림 3-1] 남녀사업주의 증가추이(1997~2004)	9
[그림 4-1] 제2차 여성정책기본계획의 세부과제의 주관부처	08
[그림 4-2] 제2차 여성정책기본계획의 추진체계	18

제2차 여성정책기본계획의 성과와 과제

김 영 옥 (한국여성개발원 선임연구위원)
김 이 선 (한국여성개발원 연구위원)
황 정 미 (한국여성개발원 연구위원)
황 정 임 (한국여성개발원 연구위원)
마 경 희 (서울대학교 강사)

제1장 제2차 여성정책 기본계획의 구조와 강조점

1. 계획의 전반적 구조

[표 1-1] 제1차 여성정책 기본계획과 제2차 여성정책 기본계획의 구조

1차 여성정책 기본계획		2차 여성정책 기본계획	
목표	건강한 가정의 구현과 국가 및 사회 발전에 남녀가 공동으로 참여하고 책임을 분담하는 사회시스템 구축	비전	실질적 남녀평등사회의 실현
	1. 남녀평등의 촉진 2. 여성의 사회참여 확대 3. 여성의 복지증진	목표	1. 남녀의 조화로운 동반자 관계 형성 2. 지식기반 사회 여성의 경쟁력 강화 3. 사회 각 분야 여성의 대표성 제고 4. 여성의 복지증진 및 인권보호 강화
기본 전략	6대 기본전략(부문)	추진 전략	성 주류화 협력체계 구축
정책 과제	20대 정책과제 144개 세부과제	정책 과제	10대 핵심 정책과제 115개 세부과제

- 1차 여성정책 기본계획은 “건강한 가정의 구현과 국가 및 사회발전에 남녀가 공동으로 참여하고 책임을 분담하는 사회시스템 구축”이라는 목표와 ① 남녀평등의 촉진 ② 여성의 사회참여 확대 ③ 여성의 복지증진 등 3가지 하위목표, 그리고 6대 기본전략, 20대 정책과제, 144개 세부과제로 구성되었다.
- 2차 여성정책 기본계획은 “실질적 남녀평등사회의 실현”이라는 비전 하에 ① 남녀의 조화로운 동반자 관계 형성 ② 지식기반 사회 여성의 경쟁력 강화 ③ 사회 각 분야 여성의 대표성 제고 ④ 여성의 복지증진 및 인권보호 강화 등 4가지 목표, 10대 핵심 정책과제, 155개 세부과제로 구성되었다. 이러한 기본 구조 이 외에 2차 여성정책 기본계획은 추진체계로서 “성 주류화”와 “협력체계 구축”을 포함하고 있다.
- 1차 계획의 6개 기본전략은 ① 법·제도 및 관행의 개혁과 여성의 대표성 제고(공공부문 개혁) ② 여성고용의 촉진 및 안정을 위한 지원강화(여성취업) ③ 여성의 경쟁력 제고를 위한 교육체제 확립(교육을 통한 여성인재 양성) ④ 다양한 여성·가정 복지서비스의 확충(여성 복지 향상) ⑤ 여성의 문화·사회활동 활성화를 위한 기반구축(사회 문화 분야참여 확대) ⑥ 국제협력과 통일에의 여성역할 증대 등이며, 각 기본 전략 중 여성취업과 여성 복지 향상 분야의 과제가 각각 4개, 6개로 높은 비중을 차지하였다([표 1-2] 참조).

[표 1-2] 제1차 여성정책 기본계획 6대 기본전략, 20대 정책과제

6대 기본전략	20대 정책과제
1. 법·제도 및 관행의 개혁과 여성의 대표성 제고	1. 사회전반의 성차별적 법·제도 및 의식의 개선 2. 정책결정과정에 여성참여 확대
2. 여성고용의 촉진 및 안정을 위한 지원강화	3. 고용기회균등기반의 확립 4. 여성고용의 촉진 5. 직장-가정양립 지원체제 확립 6. 여성근로자의 근로여건 개선
3. 여성의 경쟁력 제고를 위한 교육체제 확립	7. 남녀평등교육을 위한 여건 조성 8. 여성전문인력의 적극적 양성 9. 여성의 평생교육 지원
4. 다양한 여성·가정 복지서비스의 확충	10. 여성의 건강증진 및 성비불균형 해소 11. 보육사업의 확충 및 내실화 12. 여성농어업인의 부담완화와 권익신장 13. 요보호여성의 복지증진 14. 고령화시대의 여성복지 증진 15. 여성에 대한 폭력의 근절
5. 여성의 문화·사회활동 활성화를 위한 기반구축	16. 여성의 문화활동 활성화 17. 여성자원봉사활동 등 시민운동 지원 18. 여성단체활동 지원
6. 국제협력과 통일에의 여성역할 증대	19. 여성의 국제협력 강화 20. 통일에의 기여 및 내실화

- 2차 여성정책 기본계획은 1차 계획의 6개 기본전략 하 20대 정책과제가 영역별 재구조화, 신규과제 도입 등을 통하여 10대 핵심 정책과제로 조정되었다([표 1-3] 참조).

[표 1-3] 제2차 여성정책 기본계획의 10대 핵심정책과제와 1차 계획의 관계

2차 계획 10대 핵심정책과제	1차 계획과의 관계
1. 정책에 양성평등 관점 통합	- 신규
2. 정책결정 과정에 여성의 대표성 제고	- 정책과제 2(정책결정과정에 여성참여 확대)의 강화 - 기업의 여성 관리직 진출 촉진 신규 도입
3. 여성 인적자원의 개발과 활용	- 기본전략 2(여성고용의 촉진 및 안정을 위한 지원 강화), 3(여성의 경쟁력 제고를 위한 교육체제 확립), 4(다양한 여성·가정 복지 서비스의 확충)의 재구조화 - 여성과학기술인력 육성 및 지원 신규 도입 - 여성 창업 및 여성경제인 지원 강화
4. 남녀고용평등과 여성의 경제 활동 참여 제고	- 기본전략 2(여성 고용 촉진 및 안정을 위한 지원 강화)의 재구조화 - 비정규직 여성 근로자 근로조건 보호와 능력개발 지원 강화
5. 사회·문화 분야 여성참여 확대	- 기본전략 5(여성의 문화·사회활동 활성화를 위한 기반구축)의 부분수정 - 여성단체에 대한 부분적 관점 전환: 정책 파트너로서 여성 단체) - 여성 자원봉사자 전문성 강화, 문화산업분야 여성인력 양성 지원, 여성 역사인물 및 여성관련 문화재 발굴 확대 과제신규 도입
6. 평화·통일·국제협력에서의 여성의 기여확대	- 기본전략 6(국제협력과 통일에서의 여성역할 증대)의 부분수정 - 통일관련 과제 축소 - 평화·환경분야에서의 여성의 역할 강화 신규 도입
7. 여성의 건강과 복지향상	- 기본전략 4(다양한 여성·가정 복지서비스의 확충)의 재구조화, 관점의 변화 - ‘요보호 여성’집단에 대한 시혜 --> 권리 - 임신·출산 이외 여성건강권에 대한 관심(7-1-1. 여성건강권 확보를 위한 보건의료정책 인프라 구축 신규 도입)
8. 여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 강화	- 정책과제 15(여성에 대한 폭력의 근절)의 강화, 관점의 변화 - 윤락여성 발생예방 및 사회복귀 지원 --> 성매매 방지 대책의 실효성 제고 - 가정폭력, 성폭력 피해자 보호 뿐 아니라 예방을 포괄 - 남녀차별 및 성희롱 피해의 예방과 구제강화 신규 도입
9. 양성평등한 가족정책 기반 조성	- 정책과제 1-4(평등한 가족관계 정립)의 강화 - 통합적 가정(가족)복지정책 기반 조성(9-1) 신규 도입
10. 평등문화 및 의식의 확산	- 정책과제 1-2(남녀평등의식의 제고를 위한 여건 조성), 정책과제 7(남녀평등교육을 위한 여건조성)의 재구조화

- 정책과제 1(정책에 양성평등 관점 통합), 정책과제 9(양성평등한 가족정책 기반조성)가 신규로 채택되었다. 전자는 성 주류화의 전면적인 부각에 따른 것이며, 후자는 명

시적 가족정책의 필요에 대응한 것으로 해석될 수 있다. 정책과제 10(평등문화 및 의식의 확산) 역시 신규 도입한 과제이지만, 1차 계획에서 흩어져 있던 과제들을 통합한 것으로 내용상 전적으로 새로운 과제는 아니다.

- 1차 계획에서 가장 높은 비중을 차지하던 여성 취업과 복지향상 분야는 2차 계획에서 대체로 정책과제 3(여성 인적자원의 개발과 활용), 정책과제 4(남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여 제고), 정책과제 7(여성의 건강과 복지향상), 정책과제 8(여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 강화)로 재구조화 되었는데, 이 과정에서 영역구분과 세부과제의 범주화에서 많은 변화가 있었다.
- 2차 계획의 정책과제 2(정책결정 과정에 여성의 대표성 제고)는 1차 계획의 정책과제 2(정책결정과정에서 여성참여 확대)를 강화한 것이며, 정책과제 5(사회·문화분야 여성 참여 확대), 정책과제 6(평화·통일·국제협력에서의 여성의 기여 확대)은 1차 계획을 부분적으로 수정하고 몇 가지 신규 세부과제를 도입하였다.

2. 2차 계획의 강조점

2-1. 여성정책 추진전략으로서 성 주류화

- 1차 계획과 2차 계획의 가장 큰 차이는 ‘성 주류화’를 정책 추진 전략으로 부각시키면서 정책과제 1. 정책에 양성평등 관점 통합을 10대 핵심 정책과제 중 하나로 신규채택하고, 1차 계획의 ‘정책결정과정에서의 여성참여 확대’ 정책을 강화하였다는 점이다. 신규로 채택된 정책과제 1(정책에 양성평등 관점 통합)은 부처간, 중앙-지방 여성정책추진기구간 연계강화와 성인지적 예산 도입 여건조성 등 여성정책 추진기구 확대 및 성인지적 예산 수립(1-1), 성별영향평가 평가지표 개발, 성인지 통계 생산 및 보급, 공무원 성인지적 정책형성 교육훈련강화 등 정책의 성별분석을 위한 기반 조성(1-2) 등을 포함하고 있다. 노인, 장애인 정책에서의 성주류화 관점 도입을 위한 ‘성인지적 통계구축’이 신규 과제로 도입되었다.
- 이와 함께 정책과제 2(정책결정과정에서 여성의 대표성 제고)는 1차 계획의 성과와 연계한 몇 가지 후속조치들과 함께 여성 대표성 제고를 위한 인프라와 영역을 확대하였다. 즉 여성의 대표성 확보를 위한 인프라(2-2-1. 정치관련 법·제도 개선, 2-2-2. 여성의 정치참여 확대를 위한 지원 강화)가 보다 강조되고, 기업의 여성 관리직 진출 촉진을 위한 과제(2-3-1. 기업의 남녀평등한 고용환경 조성 유도, 2-3-2. 여성관리자 정보네트워크 강화)를 신규로 채택하였다. 또한 여성 관리자 임용목표제를 신규로 도입(2-1-1. 여성관리자 임용목표제 시행)하고, 1차 계획의 보직·승진 및 교육훈련에서

의 여성공무원 권익확보 방안 검토의 후속조치로서 2-1-3. 여성공무원에 대한 적극적 인사관리(인사·기획·예산·감사 등 주요 보직분야 여성 배치 확대, 관리직 여성 공무원 리더십 교육훈련 프로그램 개발 보급)를 과제로 포함하였다. 여성공무원 채용목표제를 공무원 양성평등채용 목표제로 변경하였다.

2-2. 핵심 전략분야 여성 전문인력 양성

- 1차 계획의 전략 3(여성의 경쟁력 제고를 위한 교육체계 확립)의 정책과제 8(여성 전문인력의 적극적 양성)의 컨셉이 전문 인력 대상별로 분화되었다. 특히 「여성과학기술인육성및지원에관한법률」제정에 따라 여학생 뿐 아니라 여성과학기술인력 육성·지원을 위한 인프라와 채용목표제 등 여성과학기술인력 지원 과제가 신규로 도입강화되었고, 여성창업 및 경제인 지원이 확대되었다. 1차 계획이 여학생 진로지도와 여학생 이공계 진학 기회 확대, 여성 정보화 교육 지원을 중심으로 한 전문인력 양성에 초점을 맞추었다면, 2차 계획은 과학기술인(3-1. 여성 과학기술 인력 육성 및 지원), 농어업인(3-2. 여성농어업인의 능력개발 및 전문인력화), 기업인(3-3. 여성창업 활성화 및 여성기업 경쟁력 제고) 등으로 육성대상 전문인력을 구분하고, 이 외 여성정보화(3-4. 여성 정보화 촉진), 평생교육(3-5. 여성의 평생교육 참여여건 강화) 등 인적 자원 개발 영역을 포함한다.

2-3. 복지, 여성폭력, 여성단체에 대한 관점의 변화

- 여성건강, 저소득층, 노인, 장애인 등 사회적으로 주변화된 집단, 성매매·가정폭력·성폭력 피해자에 대한 지원의 관점이 부분적으로 변화하였다. 즉 ‘요보호 여성’에 대한 국가적 시혜·보호의 관점으로부터 권리(여성건강권, 사회보장권, 국민연금 수급권)라는 관점으로의 변화이다.
- 1차 계획에서 전략 4(다양한 여성·가정 복지서비스 확충)의 하위 정책영역에 있던 여성에 대한 폭력의 근절(정책과제 15), 요보호 여성의 복지증진(정책과제 14)의 하위에 있던 ‘윤락여성의 발생예방 및 사회복귀 지원’이 2차 계획에서는 잔여적 복지 대상 범주와 별개인 정책과제 8(여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 강화)로 분리되었다. 성매매·가정폭력·성폭력 피해자를 ‘요보호 여성’으로 접근하는 관점으로부터 ‘인권’관점으로 변화된 것이다. 또한 ‘윤락’에서 ‘성매매’로 용어상의 변화가 있다.
- 이와 함께 ‘지원’대상으로서 여성단체에 대한 관점으로부터 정책 파트너로서 여성단체에 대한 관점이 도입되었다. 1차 계획의 정책과제 18(여성단체활동 지원)은 2차 계

획에서 여성단체 지원 및 협력 강화(5-1)로 과제명이 변경되었는데 이는 여성정책 시행에 있어 여성단체와의 관계에 대한 관점이 부분적으로 변화된 것으로 볼 수 있다. 즉, 1차 계획은 단체를 지원의 대상으로 보는 관점이 지배적인데 비해 2차 계획은 정책의 파트너로서 보는 관점(5-1-2. 여성단체 등과의 협력강화를 통한 여성정책의 효율적 추진, 5-1-3. 여성정책 추진과정에 여성단체 참여 확대)이 도입된 것이다.

2-4. 명시적 가족정책 추진기반 조성

- 정책과제 9(양성평등한 가족정책 기반조성)을 10대 핵심과제 중 하나로 선정, 명시적이고 통합적인 가족정책 추진을 통하여 가족의 다양성에 대한 사회적 관심과 담론의 증가에 따른 가족정책 수요에 대응하고자 하였다.

제2장 제2차 여성정책 기본계획의 방향 : 목표와 추진전략

- 90년대 중반 이후 국내 여성정책은 성 주류화, 성 인지 정책, 성 인지적 관점 등 새로운 정책용어와 정책들(정책의 성별영향평가, 성 인지 통계 생산, 성 인지 교육 등)을 도입하면서 성불평등에 대한 과거와 차별화된 접근을 시도하였다. 이는 1차 여성정책 기본계획을 거쳐 2차 여성정책 기본계획에서 구체화·심화되었다.
- 이 장에서는 과거 여성정책과의 간략한 비교를 통하여 2차 여성정책 기본계획의 성과와 한계를 점검하고 향후 계획 수립을 위한 과제를 모색하고자 한다.

1. 한국 여성정책의 흐름

- 해방 이후부터¹⁾ 최근까지 한국 여성정책의 특성 변화를 각 시기 정책의 강조점을 중심으로 구분해 보면²⁾, 잔여적 복지정책 시기(해방 이후-1980년대 초반), 차별금지, 취업촉진, 모성보호 시기(1980년대 중반-1990년대 중반), 성 주류화 시기(1990년대-최근) 등 크게 세 시기³⁾로 구분할 수 있다([그림 2-1 참조]).

1) 가장 포괄적인 의미에서 여성정책을 '성불평등 문제에 대한 국가의 공적 대응'으로 정의할 때, 한국에서 여성 정책은 1980년대에 들어서야 추진되기 시작하였다고 볼 수 있다. 따라서 1980년대 이전 미군정기까지 거슬러 올라가는 '부녀행정' 또는 '부녀복지'를 여성정책으로 보기는 어렵지만, 이 후 여성정책 접근의 변화에도 불구하고 인식론적·제도적 유제로 남아 영향력을 행사하고 있기 때문에 오늘날 여성정책 접근의 특성과 관점을 논의하기 위해 이 시기를 간과할 수는 없다.

2) 여기서 각 시기 여성정책 특성이라 함은 성불평등 문제를 정의하고 개별 정책들을 구조화하는 정책의 일관된 조직화 원칙으로서 정책 프레임(policy frame)을 의미하는 것은 아니다. 정책 프레임 분석을 위해서는 정책 내용과 집행 결과에 대한 보다 정밀하고 엄격한 분석이 요구된다.

3) 그러나 각 시기 세부 정책들은 이전 시기와 완전하게 구분되는 것은 아니다. 새로운 정책 기조가 도입되었다고 하더라도 새로운 시기의 정책들은 과거의 정책들을 모두 대체하는 것이 아니라 기존 정책의 유제 위에서 부분적으로만 변화하거나 모자이크식으로 누적되어 왔다(황정미, 1999).

90년대 중반 이후	성 주류화의 도입
	정책대상으로서 젠더관계 : 여성 뿐 아니라 남성, 사회적 관계, 성 인지 정책, 정책결정과정 대표성 제고
	▶ 주요 정책 영역 : 모든 정책 ▶ 목표: 양성평등
80년대 중반 - 90년대 중반	차별금지, 취업촉진, 모성보호
	정책대상으로서 여성 : 여성복지, 여성정책
	▶ 주요정책 영역 : 여성노동, 보육 ▶ 목표: 여성의 사회참여, 권익향상
해방 후 - 80년대 초반	잔여적 복지정책
	‘사회문제’로서 여성: 부녀행정, 부녀복지
	▶ ‘저소득 모자가정’, ‘윤락여성’, ‘미혼모’, ‘가출여성’ ▶ 목표: 선도와 보호

[그림 2-1] 한국 여성정책의 흐름

- 1980년대 초반 ‘여성정책’이라는 용어가 공식적으로 등장하기 전까지의 시기는 빈곤층 노인, 아동과 같은 잔여적 복지정책 대상의 한 범주로서 이른바 ‘요보호 여성’을 대상으로 한 것이었고 성차별 문제에 대한 인식은 전혀 없었다. ‘저소득 모자가정’, ‘윤락여성’, ‘미혼모’, 가출여성 등 가족단위의 부양체계에서 벗어난 ‘요보호 여성들’을 사회문제 집단으로 정의하고 이들에 대한 선도와 보호를 통해 가정으로 돌아가게 하는 것이 정책의 목표였다. 여성은 시민이기 이전에 부녀로서, 즉 가정에 속한 존재이자 일차적으로 재생산을 담당하는 존재로 가정되었다(황정미, 1999).
- 여성정책이 독자적인 국가정책의 한 영역으로서 분화된 것⁴⁾은 1980년대 중반이후의 일이며, 과거의 ‘부녀복지’ 대신 ‘여성복지’ 또는 ‘여성정책’이라는 용어가 공식적으로 등장하면서 ‘여성문제’를 성차별 문제의 맥락에서 인식하는 정책들이 등장하기 시작한다. 80년대 초반 여성정책심의위원회의 설치(1983), 한국여성개발원의 설립(1983) 등 여성정책 추진을 위한 기구들이 마련되는 한편 정책대상도 ‘요보호 여성’을 넘어서는 ‘일반여성’으로 확대되었다⁵⁾.

4) 84년 UN 여성차별철폐협약을 비준하면서 한국 여성정책은 UN의 여성발전 사업의 영향력 하에 놓이게 되고 이는 여성정책이 독자적 정책 영역으로 분화되는 중요한 계기를 제공하였다.

5) 85년 여성정책심의위원회의 「여성발전기본계획」과 「남녀차별개선지침」은 성차별을 국가의 공적 개입을 필요로 하는 문제로 인식하고 이를 해결하기 위한 방향과 내용을 담은 최초의 특화된 여성정책적 시도였으며, 이어서 87년부터 시작된 「6차 경제사회발전 5개년 계획」(1987~1991), 「7차 경제사회발전 5개년 계획」(1992~1996) 등 장기적 국가발전계획에 여성개발부문을 독립된 부문으로 포함시켜 국가정책의 한 독자적 범주로서

- 이 때부터 1990년대 중반까지 여성정책은 노동시장에서의 성차별 제거, 여성의 취업 촉진, 보육 등을 비롯한 ‘모성보호’에 초점이 맞추어진다. 87년 이후 민주화 운동 과정에서 성장한 여성운동의 활성화에 힘입어 대량으로 도입된 남녀고용평등법(1987), 모자복지법(1989), 영유아보육법(1991) 등 고용에서의 성차별 금지와 여성의 사회참여 촉진을 위한 법과 정책들이 대량으로 도입되었다. 이러한 법률에 근거한 정책들은 성 불평등은 여성이 공적영역에 편입되지 못함으로써 발생하는 것이라는 인식 하에 공적영역에서의 차별적 요소를 제거함과 동시에 ‘여성의’ 가정 내 역할을 지원하는데 강조점을 두고 ‘여성’에 초점을 맞추었다.
- 마지막으로 90년대 중반 이후부터 현재까지의 시기는 정책용어와 새롭게 부각된 정책들의 특성을 통해 볼 때, 성 주류화 시기라 이름붙일 수 있다. 많은 정책들이 여전히 ‘여성’을 대상으로 하고 있지만 ‘성 주류화’, ‘성 인지적 관점’, ‘성 인지력’, ‘양성평등(‘여성의 권익 향상’이 아닌)’ 등 새로운 정책용어들이 등장하였다. 1998년 대통령 직속 여성특별위원회는 정책추진 방향으로서 분리주의적이고 여성을 피해자로 인식하는 기존 여성정책의 주변화된 성격을 탈피하여 여성정책이 국가정책의 핵심 분야로 다루어질 수 있도록 주류화할 것임을 강조하였고(김경희, 2005, p.270), 2차 여성정책 기본계획은 “여성대상만의 정책을 넘어 남성을 변화시키고 사회적 관계를 변화시키는 정책을 포함”할 것을 선언하면서 성 주류화를 추진전략으로 전면에 부각하고, 이러한 정책기조를 보다 강화하였다.
- 이 시기 새롭게 도입된 정책 용어와 이러한 명시적 정책방향은 성평등에 대한 이전 시기 접근의 한계를 극복할 수 있는 잠재력을 가진 것이었다. 이전 시기에 도입된 다양한 제도·정책들은 성차별이 만연했던 당시로서는 매우 절박하고 획기적인 조치였으나, ‘남성과’의 ‘같음’(sameness) 또는 ‘남성과’의 ‘차이의 인정’으로서 평등 개념에 근거하고 있었기 때문에 남성적 삶의 방식과 규칙이 표준이 되는 기존의 질서를 문제시하는데 까지 이르지지는 못하였다. 영유아보육법, 모자복지법, 남녀고용평등법의 모성보호 조항 등은 자녀양육이 여성의 일차적 역할이라는 가정⁶⁾ 하에 이를 지원하기 위한 것이었고, 여성은 남성과 다른 ‘특수한 욕구’를 가진 존재로 인식되었다. 그러나 돌

여성정책이 자리매김 되기 시작하였다.

- 6) 예를 들어 「남녀고용평등법」의 육아휴직은 제정 당시부터 95년 개정될 때까지는 생후 1년 미만의 영아를 가진 “근로여성”에게만 적용되었고 95년 개정으로 남성에게도 사용할 수 있게 되었으나 “근로여성 또는 그를 대신한 배우자”로 정의되어 육아를 여성의 일차적 역할로 전제한다. 이러한 적용대상의 정의는 2001년에 와서야 “근로자”로 변화된다. 「영유아보육법」에 기초한 직장보육시설 설치 사업장 기준은 일정 규모 이상 사업체를 대상으로 하는데 이 때 기준이 되는 사업체 규모는 상시 여성근로자 수였다. 제정 당시 상시 여성근로자 500인 이상 사업장이 직장보육시설 설치 의무 사업장이었으며, 2005년도에 와서야 상시 여성근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상으로 개정되었다.

- 봄의 책임에서 자유로운 ‘남성 노동자’를 표준으로 한 노동시장 규범이 변화하지 않는 한 ‘남성’과 다른 여성의 삶은 항상 문제적인 것이고, 여성에 대한 지원은 ‘사회적 비용’으로 인식될 뿐이다. 따라서 “실질적” 평등을 성취하는데 한계를 가지는 것이었다.
- 이에 비해 90년대 중반 이후 명시적 방향 속에서 함축된 평등은 남성과 같아지거나 여성의 ‘특수한 욕구’의 인정을 넘어서서 성불평등을 생산·재생산하는 제도와 체계, 구조가 ‘전환’된 상태, 즉 ‘전환’으로서의 평등이다. ‘전환’으로서의 평등의 성취는 비록 정책문서나 용어에서 명확하게 등장하는 것은 아닐지라도 권력관계로서 젠더관계에 대한 인식에 기반한 것이며, 젠더 관점의 정책 접근을 필요로 한다. 성 인지 정책, 성 주류화, 그리고 성 주류화의 도구로서 성별영향평가, 성별분리통계, 공무원 성인지력 향상 교육 등은 바로 ‘전환’을 위한 전략이자 수단이다.

2. 제2차 여성정책 기본계획 목표와 추진전략의 의의

- 2차 여성정책 기본계획의 비전과 목표에는 90년대 중반 이후 도입된 여성정책 기초의 이러한 변화가 1차 계획에 비해 보다 적극적으로 반영되었다.

2-1. 수단으로 성평등 → 목표로서 성평등

- 1990년대 중반 이후 성 주류화⁷⁾ 등 젠더 관점 접근과 상당한 친화성을 가지는 정책 언어와 정책방향이 등장하였지만, 1차 여성정책 기본계획의 목표에는 이에 대한 인식이 모순적으로 나타나고 있었다. “건강한 가정의 구현과 국가 및 사회발전에 남녀가 공동으로 참여하고 책임을 분담하는 사회시스템 구축”이라는 1차 여성정책기본계획의 목표는 여성정책을 통하여 성취하려고 하는 바로서 성평등을 그 자체 목적으로 보기보다는 국가발전과 건강한 가정 구현의 수단으로 인식하는 패러다임 내에 있음을 보여주는 것이다. 따라서 하위목표들 즉, 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여확대, 여성의 복지증진은 국가발전의 수단으로 종속된다.
- 이에 비해 2차 여성정책기본계획은 “실질적 남녀평등사회의 실현”을 정책비전으로 채택, 명시적 방향에서 국가발전의 수단으로서 성평등 관점을 제거하고 여성정책의

7) 성 주류화의 개념화에 대한 EU의 논의는 ‘성 주류화’를 젠더 관점 접근과 일치하는 것을 볼 것인지, 동등처우, 여성의 관점 등 이전의 접근과 병행하는 것으로 보아야 할 것인지를 둘러싸고 이견이 있다. 이 글은 ‘성 주류화’가 젠더 관점 접근과 친화력이 있는 것은 사실이지만, 이론적으로도 정책실천상으로도 전적으로 동일시될 수는 없다는 입장을 가진다. 국내에서의 ‘성 주류화’에 대한 개념화는 이론적으로는 젠더 관점과 동일시되고, 정책실천에서는 다른 접근과 병행되어야 하는 것으로 보는 것이 지배적이다. 이에 대해서는 다음 절에서 보다 구체적으로 논의한다.

궁극적 지향점을 성평등 그 자체에 두고 있다.

2-2. ‘전환’으로서 평등의 목표수준에서의 구체화

- 1차 계획은 국가발전 수단으로서 성평등 관점을 배제하면, ‘남녀가 공동으로 참여하고 책임을 분담하는’은 실제 정책과제를 통해 내재화되지는 못하였다 하더라도 과거 ‘여성의 권익향상’과 같이 ‘여성’만을 대상으로 하는 것이 아니라 남성을 포괄하는 정책접근을, 그리고 ‘사회시스템 구축’은 남성중심의 규범에 여성을 맞추기 보다는 불평등한 체계의 변화를 평등으로 정의하고자함을 함축한다. 그러나 이러한 방향이 이를 실현하기 위한 하위목표들 속에서 구현되지 못하고 “남녀평등의 촉진”, “여성의 사회 참여 확대”, “여성의 복지증진”등 과거 남성 표준의 “같음” 혹은 “다름”으로서 평등에 기초한 평등이 일관성 없이 나열되어 있었다. 정책과제의 대부분이 공직, 노동시장, 교육, 사회·문화활동 참여, 국제협력과 통일 등 공적영역에서의 참여확대에 집중되어 있고 이 영역에서의 성차별적 요인을 제거하고, 참여를 지원하는 “끼워넣기”에 집중되어 있다. “여성의 복지증진”을 위한 과제들은 80년대 이전의 “복지접근”, 즉 성불평등을 문제시하기보다는 ‘문제집단’으로서 가족체계로부터 벗어난 ‘요보호 여성’을 대상으로 하는 잔여적 복지접근의 관점을 그대로 안고 있었다⁸⁾.
- 이에 비해 2차 계획의 4대 목표는 1차 계획의 “끼워넣기”를 넘어서서 “새판짜기”를 위한 요소들을 담고 있으며, “잔여적 복지” 접근의 유산이 다소 제거되었다. “지식기반 사회 여성의 경쟁력 강화”, “사회 각 분야 여성의 대표성 제고”는 기본적으로는 1차 계획의 ‘사회참여 확대’의 의미가 구체화된 것이지만, 핵심정책과제 및 세부정책과제들과의 관계 속에서 볼 때 1차 계획처럼 순수하게 ‘끼워넣기’만을 반영하는 목표로만 보기는 어렵다. ‘지식기반 사회의 여성의 경쟁력’은 공식 영역 내 여성 참여 확대의 의미와 함께 공식 영역 내에서 권력의 근거가 되는 가치있는 자원분배⁹⁾의 의미를 동시에 내포하고 있는 것이기 때문이다. 또한 ‘사회 각 분야 여성의 대표성 제고’는 용어상의 변화에 주목할 필요가 있다. 즉 1차 계획에서 ‘사회참여 확대’라는 용어가 ‘대표성 제고’로 변화하였다. 실질적으로는 행정영역을 비롯한 기업·교육 등 다양한 공식영역으로의 ‘여성참여 확대’의 의미가 강하고 이러한 의미를 내포하는 것이 사실이지만, ‘참여확대’가 기존의 질서 속에 여성을 ‘끼워주기’의 의미가 강하다면, 대표성

8) 여성의 복지 증진을 위한 정책과제들에는 보육, 건강증진 및 성비불균형 등이 포함되어 있어 순수하게 잔여적 복지대상만을 포괄하는 것으로 보기는 어렵지만, 적어도 정책목표상 제시되는 “복지증진”이 “잔여적 복지접근”의 유제임은 분명하다.

9) 2차 계획에서 신규과제로 채택된 여성과학기술인력 육성 및 지원, 여성창업 및 여성경제인 지원 정책이 대표적이다.

제고는 참여를 통한 ‘새판짜기’의 의미를 내포하는 것이다. 따라서 적어도 명시적 측면에서 이 두 가지 목표에는 ‘같음’으로서의 평등 뿐 아니라 ‘전환’으로서 평등 개념이 함축되어 있다. “여성의 복지증진 및 인권보호 강화”는 1차 계획과 달리 “잔여적 복지접근”의 유제에서 다소 탈피하였다. 복지와 인권을 분리함으로써 성매매·성폭력·가정폭력 등 폭력 피해 여성을 복지대상으로 보는 관점에서 벗어나 인권¹⁰⁾으로 접근하기 시작하였으며, 대상에 대한 지칭에서 ‘요보호 여성’이라는 용어가 사라지고 여성 건강권, 사회보장권 등 권리 개념이 등장하였다. “남녀의 조화로운 동반자 관계 형성”은 다른 세 가지 목표에 비해 추상적이며 모호하지만, 군가산점제 폐지, 호주제 폐지 운동의 전개로 여성정책에 대한 저항이 강화되고 있는 상황에서 이를 완화하기 위한 정치적 협상(“21세기는 남성과 여성의 대립과 갈등보다는 동반자적이고 발전지향적인 관계를 지향”)이자, 부분적으로는 ‘젠더’의 ‘탈정치화’(여성 뿐 아니라 남성에게도 혜택을 주는 정책)로 해석된다.

2-3. 공공부문의 성 인지적 개혁으로서 성 주류화 부각

- 특히 주목할 것은 1차 계획에서 명시적으로 언급되지 않았던¹¹⁾ 추진전략으로서 성 주류화 개념의 등장이다. 2차 계획은 “성 주류화 정책의 철학과 기초를 바탕으로 정부정책에 양성평등관점을 통합하기 위한 구체적인 정책과제를 추진”할 것을 표명하였고, 이를 위한 조치들은 여성정책추진기구 확대 및 성인지적 예산도입을 위한 여건 조성, 정책의 성별분석을 위한 기반조성 등을 포함하는 정책과제 1 정책에 양성평등 관점 통합, “정책결정 과정에서 어느 한 성에 의한 편파적이고 불평등한 흐름을 막고 남성과 여성의 관심과 경험을 통합하기 위해” “모든 정책의 수준과 과정에 여성이 동등하게 참여하고 의사 결정권을 가질 수 있도록” 여성의 정책결정과정에서의 참여비율을 확대하기 위한 정책과제 2 정책결정과정에 여성의 대표성 제고로 구체화되었다.
- 1995년 북경 세계여성대회에서 행동강령으로 채택된 이 후 성 주류화는 국내외 성평등 정책의 핵심 키워드로 사용되어 왔다. 페미니스트 연구자들은 성 주류화를 “모든 주류정책 영역을 변화시킴으로써 성평등을 이루고자 하는 하나의 과정”(Walby, 2005, p.454), “공공정책의 구조, 과정, 환경에 성인지적 실천들 및 규범들을 내재화함으로써 평등을 제도화 하는 것”(Daly, 2005, p.435)으로 정의하면서 여성정책 전략으

10) ‘윤락’으로부터 ‘성매매’로의 용어변화도 의미있는 변화이다.

11) 1차 계획 기간을 전후로 성 주류화가 여성정책의 공식 용어로 등장하고, 이를 위한 정책들이 제시되고, 1차 계획은 성 주류화 정책의 요소로서 “정책결정과정에 여성참여 확대”를 담고 있지만, 1차 계획에서 성 주류화는 전면적 부각되지 않았다.

로서의 전환적, 혁명적 잠재력에 대해 높이 평가한 바 있다¹²⁾.

- 성 주류화는 많은 페미니스트 연구자들이 지적했듯이 공공부문의 성 인지적 개혁, 즉 성 중립성을 가정하는 정책 일반에 내재화된 성차별적 가정을 제거하고 모든 정책 분야에서 성평등 관점을 도입함으로써 불평등한 젠더관계를 변화시킬 수 있는 잠재력을 가진 새로운 평등전략이다.
- 국내에서 성 주류화가 공식적으로 도입된 것이 10년이지만, 실제 이를 위한 체계적인 정책접근은 성별영향평가가 법적으로 제도화되고 본격적으로 실시되기 시작한 최근의 일이다. 성 주류화는 공식·비공식 영역을 막론하고 사회 전반의 성차별적 구조의 전환을 목표로 하므로 그 효과에 대한 기대는 장기적인 인내심을 요구하는 것이다.

3. 평등에 대한 새로운 접근과 성 주류화 추진의 한계

3-1. 명시적 목표와 현실, 법과 계획의 괴리

- 2차 여성정책 기본계획은 ‘전환’으로서 성평등을 지향하는 목표를 구체화하였지만, 여전히 여성에 초점을 맞추는 정책에서 크게 벗어나지는 못하였다. 사회적으로 가치있는 자원 배분을 위해서는 적극적 조치와 같은 정책수단이 중요하고, 적극적 조치 정책이 그 자체 여성의 공적 영역으로의 양적 진입에 그치는 것이 아니라 공적 영역 규칙의 변화를 실질적인 목표로 하게 될 때, 이 역시 ‘전환’으로서 성평등을 위한 핵심적 수단이 된다. 하지만, 이와 함께 남성의 삶의 방식을 변화시키고자 하는 정책 역시 강조되어야 한다. 2차 기본계획은 “여성대상만의 정책을 넘어 남성을 변화시키고 사회적 관계를 변화시키는 정책을 포함”할 것이라고 명시하였음에도 불구하고, 남성을 변화시키고자 하는 정책은 구체화되지 않았다.
- 여성정책 기본계획 수립·시행의 법적 근거가 되고 있는 여성발전기본법의 목적, 이념, 여성정책의 정의에 반영된 평등은 사실상 국가발전의 수단으로서 성평등, 남성을 표준으로 한 ‘같음’ 혹은 ‘차이’라는 앞서 살펴본 1차 여성정책 기본계획의 평등 개념을 넘어서지 못한다.
- 우선 여성발전기본법이 모호한 개념일지라도 ‘성평등’을 목적으로 하는 여성정책 기본계획 수립·시행 근거가 된다고 할 때 ‘여성발전기본법’이라는 법명은 2차 계획에서 표명한 평등 개념에 부합하지 않는다. 목적에서도 “이 법은 정치·경제·사회·문화

12) 이처럼 페미니스트 연구자들은 한편으로는 성 주류화의 일반적 정의에 내재한 전환적 잠재력을 높이 평가하면서도 이론적으로, 실천적으로 다양한 의미를 가지는 합의되지 않은 개념으로 인식하고 있다(Rees, 1998; 1999; 2005; Beveridge and Nott, 1998; Verloo, 2005, p.354; Walby, 2005; Squires, 2005; Daly, 2005; Lombardo and Meier, 2006; Booth and Bennett, 2002).

의 모든 영역에 있어서 남녀평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모함을 목적으로 한다”고 되어 있다. 우리 사회에서 개발 또는 발전은 60~70대 성장중심주의 근대화 과정을 거치면서 형성된 일종의 가치관으로서 여전히 사회 곳곳에서 잔재로 남아 있는데 (“한국여성개발원”, “한국개발연구원” 등등), 이 때 ‘발전’은 효율성과 경쟁력, 생산성을 우선적 가치로 삼는 목적 지향적 개념이자 생산중심, 남성중심적 가치관을 반영하는 개념이다(허라금, 2005, p.212). ‘발전’이 여전히 우리 사회가 실제로 추구하고 있는 방향인지 또 추구해야 할 정당한 방향성인지 아닌지에 대한 논의는 접어두고라도 ‘여성발전’이라 함은 근대화 과정 이래 추구해 오던 국가 발전이라는 목표에 여성정책을 종속시키는 것이자 여성을 ‘남성’과 동등한 발전의 주체로 세우겠다는 관점이 반영된 것이다. 이는 “... 남녀평등의 촉진, 모성의 보호, 성차별적 의식의 해소 및 여성의 능력개발을 통하여 건강한 가정의 구현과 국가 및 사회의 발전에 남녀가 공동으로 참여하고 책임을 분담할 있도록 함을 그 기본이념으로 한다”고 규정하고 있는 2조(기본이념)에서도 나타난다. 여기서 결국 여성정책은 “국가 및 사회의 발전”을 위한 수단으로 인식되고 있다.

- 변화된 평등이 “여성 뿐 아니라 남성”을 포괄하고, “여성과 남성의 사회적 관계”를 변화시키는 것이라 할 때, 여성발전기본법에는 이러한 평등 개념이 전혀 내재화되어 있지 않다. 용어의 측면에서 볼 때 “남녀평등의 촉진”이라는 구체화되지 않은 모호한 평등과 “여성”이 반복될 뿐 “남성”, “양성”, “성별”이라는 용어는 최근 개정된 21조 3(한국양성평등교육진흥원의 설립 등)의 규정에서만 등장한다. 물론 용어의 사용이 특정 관점의 반영여부를 판단하는 유일한 기준이 될 수는 없지만, 이는 여전히 법이 여성정책을 “여성”을 대상으로 하는 정책으로 인식하고 있음을 보여주는 하나의 징후라 볼 수 있다.
- 나아가 3조(정의)는 “남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대 및 복지증진에 관한 대통령령이 정하는 정책”을 여성정책으로 정의하고, 시행령 2조(여성정책의 범위 등)에는 교육, 정책결정과정 참여, 고용, 보건 및 모성보호, 보육, 복지부터 국제적 평화증진 운동 및 국제협력 강화, 자원봉사활동에 이르는 다양한 정책의 목록이 나열되어 있다. 이러한 정책 목록들에는 대부분 “여성”이 함께 하며(예를 들어 “여성고용촉진”, “여성보건”, “여성인적자원 개발”, “농어촌 여성”등), 여성정책은 여성의 공적영역 진입을 방해하는 명시적인 차별을 금지하고, 보육 등 여성의 사회진출을 가능케 하는 여건을 지원하고, 취약한 위치에 있는 여성들에 대한 ‘보호’하는 것으로 정의된다.
- ‘젠더’, ‘젠더관점’, ‘전환’으로서 평등은 모호하고 논쟁적인 개념이지만, ‘남성’과 ‘사회적 관계’를 변화시키기 위한 정책은 국가발전의 목적 하에 종속되지 않아야 하며, 적

어도 여성의 사회참여 확대, 약자로서 여성에 대한 ‘보호’를 넘어서는 것이어야 한다.

3-2. ‘젠더’에 대한 오해

- “젠더” 혹은 “젠더관계”를 구체적인 정책 언어로 전환하는 것은 매우 어렵고 난해한 문제이다. 여성정책 대상으로서 “젠더관계”에 대한 인식은 “여성”에 대한 제도적 차별이 없는 상태 또는 “남성”과의 차이를 인정하고 결과적으로 평등한 상태를 의미하는 과거의 평등 개념을 넘어서 ‘전환’을 목표로 하는 정책수단들로 구성된다는 점에서 사실상 매우 혁명적인 것이지만, 이러한 추상적 수준에서의 일반적 정의를 제외하면 과거의 평등에 비해 이론적으로도(특히 이전 접근과의 관계의 측면에서), 실천적으로도 사실상 명료하지가 않다. 도입 10년이 되어가지만, 정책을 기획·집행하는 담당자들에게 성 인지 정책, 성 인지 관점, 성 주류화 등은 지루하면서도 낯선 개념으로 인식되고 있는 것은 당연하다.
- 이러한 어려움으로 인하여 정책현장에서 젠더는 “남성과 여성”으로 전환되는데, 이 과정에서 젠더가 함축하는 “권력관계”의 속성은 제거되고 “남녀의 다른 경험과 상황”(여성가족부, 2005, p.2)을 고려하는 것, 남녀모두에게 득이 되는 “상생의 정책”으로 이해된다. 성별영향평가는 성별에 따라 다른 정책요구와 삶의 현실을 고려하여 “여성과 남성에게 고르게 혜택”을 주기 위한 것으로 정의되면서 이미 불평등하게 구조화되어 있는 구조적·제도적 맥락이 누락된다(여성가족부, 2005, p.9). ‘권력관계’ 보다는 ‘차이’에 초점을 맞추는 젠더에 대한 이같은 이해는 차별의 결과가 아닌 현상을 정책의 대상으로 함으로써 성평등 정책의 출발점으로서 불평등 구조를 부정하는 모순에 빠지게 된다¹³⁾.

3-3. 성 주류화 개념의 혼돈

- 젠더 개념과 마찬가지로 성 주류화 역시 혼란스럽게 사용되고 있다. 성 주류화에 대한 국제기구의 다양한 정의들¹⁴⁾이 있고, 그 전환적 잠재력이 페미니스트들에 의해 주

13) 양성평등채용목표제가 대표적이며, 이 외 성별영향평가 안내서에서 제시된 예로 유족연금 지급 요건상의 차별 역시 그러하다. 남편과 아내에게 유족연금 지급 요건을 달리 적용하고 있는 현행 국민연금법을 “남자의 지급요건을 여자와 같게 하거나”, “남녀모두 배우자 사망 직후 똑같이 3년간 무조건 지급하다 소득이 일정액을 넘으면 일시 중지했다가 55세부터 다시 지급하는 방안”으로의 개정을 검토하고 있다.

14) 국제기구에서 성 주류화는 “체계적인 절차와 메카니즘을 향한 도약을 의미하며 젠더 이슈를 정부와 공공기관의 모든 의사결정과 정책실행에 고려하는 것”(북경행동강령, 1995), “평등을 성취하기 위해 모든 정책의 계획 단계부터 성평등 관점에 의해 정책이 남성과 여성의 상황에 미칠 효과를 시행, 점검, 평가에서 적극적으로 검토함으로써 모든 일반정책과 제도에 양성의 상황, 우선성, 욕구를 체계적으로 통합하는 것”(Commission of the European Communities, 1996), “정책 입안과 관련된 행위자들이 성평등 관점을 모든 수준 및 모든

장되어 왔지만, “정부의 모든 부서, 단위에서 성평등 정책을 수행하는 것 또는 이를 위한 정책도구들”이라는 일반적 정의와 페미니스트 연구자들이 부여한 성 주류화의 추상적 의미의 이 외에 성 주류화가 무엇을 의미하는지에 대한 구체적인 성찰은 거의 없었다. 정책담당자들의 입장에서 성 주류화가 무엇을 의미하는지를 떠나서 목적과 취지에 대한 공감대조차 형성되어 있지 않은 상황이다. 2차 기본계획에서 성 주류화는 여성정책의 “추진전략”으로 위치지워 지고 있지만, 성평등에 대한 접근의 하나로써 젠더 관점, 젠더 관점 접근의 구체화된 정책유형으로서 성 인지 정책, 때로는 정책 도구로서 성별영향평가, ‘여성정책’과 거의 구분되지 않는 동의어로 사용되고 있다.

- 페미니스트 연구자들은 실제 성 주류화의 내용은 수많은 의미들로 채워질 수 있는 공허한 기표(empty signifier)(Lombardo and Meier, 2006, p.152)이며, 모호한 개념(fuzzy concept)(Booth and Bennett, 2002, p.127)이고, 성 주류화 정책을 시행하고 있다는 것은 “사실상 거의 말하지 않는 것과 같다”(Daly, 2005, p.435)고 말한다¹⁵⁾고 말한다. 이것은 성 주류화는 일반적이고 추상적 수준의 정의와 정책과정에서 필요로 하는 절차와 도구적 정의를 제외하고는 고정된 하나의 개념을 가지는 것이 아니라 사실상 각 국가의 여성정책의 역사 속에서 다양한 방식으로 ‘개념화’되고 시행되고 있음을 뜻한다.
- 2차 계획은 “정부정책에 양성평등 관점을 통합”하는 정책, “여성만을 대상으로 하는 정책을 넘어 남성을 변화시키고 남녀의 사회적 관계를 변화시키는 정책을 포함”하는 것으로 정의하였지만, 여기서 “양성평등 관점”, “남성을 변화시키고, 사회적 관계를 변화시키는 정책”의 의미는 명확하지 않다.
- 정부의 공식적인 행정문서에는 명시적으로 등장하지 않지만, 학술문헌(김경희·신현옥, 2004, p.172; 김경희, 2005, p.282)이나 다양한 정책연구물들은 성 주류화가 평등에 대한 젠더 관점의 접근임을 강조하는데, 이 때 “양성평등 관점”은 “젠더관점”을 의미하는데 앞서 언급한 바와 같이 “젠더”개념 자체가 혼돈스럽기 때문에 이때 성 주류화는 더욱 난해해진다.

단계에서 모든 정책들에 통합할 수 있도록 정책 과정을 재조직화하고, 개선하고, 발전시키고, 평가하는 것(the Council of Europe, 1998)”, “모든 정치적, 경제적, 사회적 영역의 정책과 프로그램에 대한 디자인, 실행, 모니터링과 평가에서 여성과 남성의 관심과 경험을 통합함으로써 여성과 남성이 동등하게 혜택을 받고 불평등이 조장되지 않도록 하기 위한 전략이며, 그 궁극적인 목적은 성평등을 이루는 것”(the UN Economic and Social Council, 1998) 등으로 정의되어 왔다.

- 15) 성 주류화 개념의 모호성은 다른 정책들과 달리 특정 국가 내에서 발전되어 온 것이 아니라 초국가적으로 발전되고(Walby, 2005), 급속하게 확산되면서(Beveridge and Nott, 1998) 정책의 내용보다는 행정기구 내의 절차적 과정과 도구에 초점을 맞추어 온 것에서 기인한다. 각 국가의 성평등 정책의 역사적 토대 위에서 성 주류화는 다양한 방식으로 수용·적용되어 왔고 잠재적 효과 역시 차이가 있다.

3-4. 전략이라기보다는 정책도구로서 성 주류화

- 명시적으로 성 주류화는 “추진전략”으로 언급되지만, 실질적으로는 전략이라기 보다 행정부서와 행정단위들간의 연계강화(중앙부터 여정정책담당기구간의 연계강화, 중앙과 지방 여성정책 추진기구간의 연계강화) 및 성별분리통계, 성별영향평가, 성 인지도 교육 등 정책도구로 인식되는 경향이 강하다.
- 성 주류화가 전략인지, 정책도구인지에 대한 답은 매우 자명해 보인다. 즉, 전략이자 도구라는 것이다. 그럼에도 불구하고 국제기구와 특정 국가 행정기구 내에서 만들어지는 성 주류화 문서는 절차와 도구에 집중되어 있다. 성 주류화를 위한 구체적인 정책 절차 및 도구는 ① 여성정책 전담부서를 넘어서는 평등정책, ② 각 부서 내 담당자 지정 ③ 젠더 이슈에 대한 훈련 ④ 성별분리 통계 수집 및 생산 ⑤ 성별영향평가와 같은 전문적 기술(Pollack, Mark A. and Emile Hafner-Burton. 2000, p.438)로 구성되며, 정책담당자들에게 성 주류화는 실질적인 내용보다는 이러한 정책도구들로 인식되는 경향이 강하다.
- Walby는 이를 정치적 버전의 성 주류화와 대비하여 기술적 버전의 성주류화라고 부른 바 있다. 성별영향평가와 같은 성 주류화 도구는 남성과 여성에게 미치는 정책의 차별적 효과를 드러내는 강력한 장치이지만, 성평등 관점에 기초한 평가가 이루어지지 않으면 그러한 절차는 형식적 과정에 불과하게 되고 정책발전, 시행과 결과에 거의 영향을 미치지 않는다. 또한 현실 정치에서 이러한 형식성이 용인된다면 성 주류화는 기술관료적 절차에 불과하게 된다. 성 주류화의 본질은 관료적 행정절차의 결과가 아니라 성평등 접근의 체계적 통합에 있으며, 정책도구는 성 주류화의 필요조건이지 충분조건은 아니기 때문이다(Rees, 2005, p.563).

4. 3차 여성정책 기본계획의 방향설정을 위한 과제

4-1. 목표로서 ‘전환’에 대한 공감대 형성

- 이전의 접근이 성불평등 구조 속에서 차별받는 여성을 ‘보호’하기 위해 ‘여성’에 초점을 맞춘다면, 2차 계획에서 도입된 젠더 관점의 접근은 남성과 젠더관계의 변화에 초점을 맞춘다. 젠더관점은 ‘인간책임의 공정한 분배를 위해 사회조직을 전환하고자 하는 조치들을 장려’(C. Booth & C. Bennette, 2002)하는데, 이는 곧 불평등한 권력관계를 유지·재생산하는 가치있는 자원과 권력, 역할과 책임을 성별에 따라 공정하게 분배할 수 있는 시스템을 구축하는데 있다. 이러한 젠더관점의 철저한 관철은 ‘젠더

혁명'이라 부를만 한 것이다.

- 여기에는 남성에게 편중된 정치·경제적 자원을 여성들에게 재분배하고, 여성들에게 일차적으로 부과되고 있는 가사와 양육, 돌봄의 부담을 사회와 남성에게 재분배하는 일련의 정책들이 포함된다. 젠더 관점 접근이 지향하는 목표가 '전환'에 있고 이것이 이론적으로는 과거접근의 한계를 넘어선 접근이라 할지라도 전환은 그동안 성차별적인 구조와 제도 속에서 남성이 누리던 기존의 혜택을 제거하는 과정이기 때문에 이를 위한 정책들이 철저히 도입되고 관철될 때, 저항과 반발은 불가피 하다. 이에 대한 폭 넓은 공감대 형성이 요구된다.

4-2. 기존의 접근과 젠더 접근의 병행 및 내적 일관성 확보

- 젠더 관점의 접근은 '여성'을 대상으로 하는 이전의 접근과 단절된, 이전의 접근을 대체하는 접근으로 이해되기 쉽다. 그러나 전환을 목적으로 하는 젠더관점의 접근 내에서 이전의 접근들은 전환을 위한 하나의 수단으로서의 의미변화를 겪게 된다. 예를 들어 특정 분야로의 여성 진출을 위한 법·제도적 차별의 제거와 할당제 등을 통한 지원은 기회의 평등 혹은 결과의 평등이라는 목표를 지향하는 것이 아니라 기존의 성차별적 구조와 남성중심 규범을 변화시키기 위한 수단이 되는 것이다.
- 현실적으로도 '전환'은 장기적인 시간을 필요로 하므로 새로운 접근은 이전의 접근과 병행되어야 한다. 그러나 이전의 정책들은 젠더관점이 기초하고 있는 '전환'의 목표를 공유하면서 내적으로 모순되지 않는 방식으로 병행되어야 한다. 예를 들어 '전환'을 목표로 하는 보육정책은 '여성의' 취업을 지원하는 정책이라기보다는 '노동자의' 일·가정 양립을 위한 정책이어야 한다. 여성가장에 대한 지원은 부양자 없는 여성에 대한 '보호'가 아니라 노동자이자 양육자의 '권리'를 보장하기 위한 정책이 되어야 한다. 여성의 정치 참여 확대는 그 자체가 목적이 아니라 정치체의 규범을 변화시키기 위한 수단으로 인식되어야 한다.
- 이러한 논쟁과 관련하여 S. Walby는 특정의 성평등 접근 혹은 모든 접근을 모든 정책 영역에 일반화하기 보다는 특정 국가의 특정 정책 영역의 특성을 고려하여 각 평등 접근이 성 주류화 전략 속에 관철되는 것이 중요하며, 다른 영역들과의 연결성을 고려하는 것 역시 중요하다고 주장하였다. 각각의 정책영역은 국가적 맥락에서 독특한 제도적 역사를 가질 것이며, 다른 유형의 평등정책과 정치학의 영향력 하에 놓인다. "어떤 정책 영역에서는 같음(정치적이고 공적인 삶, 교육, 경제적 자립)이, 반면 다른 영역들(특히 가족과 양육 노동)은 차이의 장소로 남을 수 있다". 그러나 각 정책

영역들이 성평등에 대한 모순적인 함의를 가지는 것은 아닌지를 관찰하기 위하여 다른 영역들간의 연관성에 주목할 필요가 있다(S. Walby, 2005, p.328).

4-3. 젠더 의제의 발굴

- 정부의 모든 정책 영역에 젠더 의제를 반영하는 것은 ‘인식론적 전환’을 요구한다. 그것은 당연시되고 암묵적으로 수용되던 성불평등한 규범을 넘어서서 대안적 규범을 상상할 수 있는 능력을 요구한다. 성별분리통계는 단순히 성별에 따라 분리되지 않았던 기존의 통계지표들을 분리하여 제시¹⁶⁾하는 데 그쳐서는 안 되며, 기존의 지표에 의해 드러나지 않은 숨겨진 젠더 이슈를 발굴하거나 기존의 지표(혹은 개념)를 변화시키는 것으로 나아가야 한다. 예를 들면, 인구주택총조사 조사항목에 가사노동 및 돌봄노동의 가족 내 분담 실태를 파악할 수 있는 지표를 포함하는 것, 기존의 표준직업 분류의 분류체계를 변화시키는 것¹⁷⁾, 더 나아가 경제활동인구조사의 ‘경제활동인구’ 개념을 공식 유급노동시장 참여자 뿐 아니라 가사노동을 포괄하는 개념으로 전환하는 데까지 나아갈 수 있다.
- 기존의 통계에 대한 분리통계를 활용할 때에도 성불평등 이슈와 연결시켜 사용할 수 있는 능력이 필요하다. 통계분석을 성불평등의 생산과 연결시키지 못한 분리통계는 정보를 권력관계가 아니라 단순히 남성과 여성의 다른 특성, 양적 불균형 문제로 축소시키는 오류를 범하게 된다(Baden and Goetz, 1998, p.191). 이것이 위험한 이유는 사회경제적인 경험과 위치가 다른 남성과 여성의 상호관계에 충분히 주목하지 않기 때문이며, 양적 성비균형을 평등으로 오해하는 결과를 가져오게 된다. 양성평등채용목표제를 대표적인 사례로 볼 수 있다(김경희·신현옥, 2005).
- 젠더 의제 발굴의 중요성은 무엇보다도 성별영향평가 과제 선정에서 부각된다. 여성가족부의 성별영향평가¹⁸⁾ 지침은 과제선정 기준으로 ① 관련통계상 정책 수혜도의 성별 격차가 발생하고 있는 정책 또는 향후성별 격차 발생 우려가 있는 정책 ② 수혜대상 범위가 넓으며 파급효과가 큰 중요 정책 ③ 예산규모가 크며 국민적 관심사항이

16) 37개 중앙부처를 대상으로 한 민주노동당 정책평가위원회(2006)의 조사결과에 따르면, 성차별을 가시화하고 성별영향평가를 위한 기반으로 성별분리통계는 일부만 이루어지거나 아예 이루어지지 않는 곳이 24개 기관(64.4%)으로 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 공식 발간물 이외 보고통계의 성별분리는 더욱 이루어지지 않고 있었다.

17) 기존 표준직업분류에서 여성은 제조, 도소매(음식숙박업), 직업별로는 서비스/판매에 대부분이 집중되어 있어 여성들의 삶의 방식의 차이를 파악하기 어렵다. 기존의 표준직업분류는 여성직업과 남성직업들로 구성되어 있다고 해도 과언이 아니다.

18) 2004년도에 9개기관 10개 과제에 대하여 연구용역으로 시범 실시된 후 2005년 53개 기관 85개 과제로 확대하여 본격적으로 시행되고 있다.

- 되고 있는 정책을 과제 선정기준으로 제시하고 있다(여성가족부, 2006)¹⁹⁾.
- 이러한 과제선정 기준은 각 부서의 주요 시책 사업을 의미하는 것으로 볼 수 있지만, 실제 선정된 과제는 이러한 기준에 부합하지 않는 경우들이 많고, 이미 성평등을 목적으로 시행되고 있는 사업을 평가한 사례도 있어 효과가 제한적이다. 과제선정에서 나타나는 이러한 문제점의 원인은 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 과제 선정 기준의 포괄성으로 민주노동당 정책기획위원회의 조사결과(민주노동당 정책기획위원회·위원단, 2006)에 따르면, 평가대상 사업 선정 과정에서 느낀 문제점으로 38명 중 19명(50%)이 “대상사업을 선정하는 기준이 모호해서 어떤 과제를 정해야 할지 모호했다”에 응답하였다. 그러나 과제선정기준 자체만의 문제로 볼 수는 없다. 과제선정은 성중립적으로 보이는 정책에 내재화된 젠더 이슈를 발굴하는 과정이며, 이는 젠더 이슈에 대한 전문적 지식과 능력을 요구한다.
 - 성 주류화의 핵심 도구들인 성별분리통계의 생산과 활용, 성별영향평가의 적절한 의제 발굴이 궁극적으로는 정책을 담당하는 공무원들의 역할이지만, 공무원들로부터의 공감대 수준이 낮고 시행 초기이니 만큼 젠더의제 발굴을 위해서는 성별영향평가 대상사업 선정을 위한 자문·지원체계 등 젠더 전문가의 역할이 보다 강화될 필요가 있다²⁰⁾.
 - 젠더 의제 발굴은 체계와 구조, 제도를 통해 젠더계약이 유지되는 방식을 완벽하게 재사고하고 새로운 ‘젠더계약’으로 대체할 수 있어야 한다(Rees, 1998, p.119). 예를 들어 법의 효력과는 다소 괴리가 있을 수 있겠지만, 1999년에 제정된 일본의 남녀공동참회사회기본법은 “사회체계와 관행이 고정관념화된 성별분업을 반영함으로써 성평등 사회의 형성을 방해하는 요인이 될 수 있다는 점에서(예를 들어 여성과 남성의 사회활동 선택에 영향을 미치는 비중립적 효과를 가지면서) 돌봄은 사회적 활동의 선택에서 가능한 한 중립적으로 영향을 미칠 수 있도록 고려되어야 한다”(제4조 사회체계 또는 관행)고 규정함으로써 돌봄을 중심으로 한 성별분업을 공식적으로 문제시키고 있다. 나아가 “성평등 사회의 형성은 여성과 남성이 가정과 관련된 활동에서 가구구성원으로서 그들의 역할(예를 들어 상호협력과 사회적 지원을 통해 자녀양육과 가족원에 대한 간호)을 제대로 수행하고 이것 이외의 다른 활동을 수행할 수 있을 때 증진될 것이다”(제4조 가족과 다른 활동의 병행)라고 규정하여 가족 내 돌봄의 성별재분배를 성평등 실현의 중요한 측면으로 인식하고 있다.
 - 남성 부양자/여성 전업주부 모델의 가족과 성별분업을 암묵적으로 재생산하는 정책,

19) 이 밖에 여성만을 대상으로 하는 정책이나 이미 양성평등한 정책효과를 위해 계획·시행되고 있는 정책은 평가 대상에서 제외(예: 여성취업 및 창업지원, 모성보호, 보육정책 등)로 하고 있다.

20) 민주노동당 정책평가위원회의 조사결과에 따르면, 평가대상사업 선정 과정에서 자문·지원체계를 운영한 기관은 37개 기관 중 8개 기관(21.6%)에 불과했다(민주노동당 정책기획위원회·위원단, 2006).

예를 들어 4대 보험, 저출산·고령사회 대책, 성별 자원분배에 중요한 영향을 미치는 정책(고용·복지관련 정책)등 성별관계에서 중요한 정책들을 중심으로 보다 집중적이고 체계적인 성별영향평가가 이루어질 필요가 있다(김애령, 2006). 원칙적으로 성별영향평가는 모든 정책을 대상으로 하지만, 과제선정부터 평가절차, 결과의 활용에 이르기까지 혼동과 합의수준이 낮은 상태에서 모든 부처를 포괄하는 것은 낭비적 절차일 수 있다.

4-4. 전략이자 정책도구로서 성 주류화의 정착

- 성별영향평가는 평가결과의 측면에서 보면, 유의미한 성별분석을 실시하고 향후 사업에 성별 수혜도를 제고할 수 있는 적절한 대안까지 제시한 비교적 우수한 평가가 이루어진 기관도 있지만, 성별영향평가의 취지와 목적에 대한 이해가 부족한 경우가 대부분이다(민주노동당 정책위원회·의원단, 2006). 해당 부처 사업이 성별영향평가 대상으로 적절치 않다고 판단하는 경우가 많았고, 단순히 정책 대상자 선정 등의 과정에서 특별히 여성을 배제하는 직접적인 조치들이 없다는 이유로 또는 성평등을 단순히 양적 수치의 형평성 문제로 보아 해당 부처 사업에서 성불평 문제는 제기되지 않는다는 보고가 많았다. 또한 적절하지 않은 정책대안을 제시하는 경우(‘여성과 유아를 배려한’ 각종 편의 및 보안시설 설치)도 있었다.
- 이러한 평가결과가 의미하는 바는 기존 여성정책 접근의 한계와 이를 넘어서서 성불평등을 해소하기 위한 공공정책에서의 적극적 노력의 일환으로서 성별영향평가의 필요성과 의의, 성평등에 대한 정책담당자들의 공감대가 부족하다는 것을 의미한다. 성 주류화 도구들(성별영향평가, 성별분리통계)은 성평등이 (재)생산되는 방식에 대한 명확한 이해에 기반해야 하며, 그렇지 않을 경우 성별분리통계를 통해 젠더를 가시화할 수는 있지만 성불평등의 생산 기제와 연결되지 않은, 역설적으로 성인지적이지 못한 형식적 절차가 되고 만다는 점을 인식하는 것이 중요하다(Verloo, p.357; Rees, 2005, p.563). 성별영향평가는 정책을 기획·입안·집행·평가하는 공무원의 의식과 조직사회의 관행·문화가 변화하지 않는 한 성평등을 위한 핵심수단으로 기능하기 보다는 행정관료화된 하나의 정책도구에 불과하게 될 것이다.
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정책담당자에 대한 성 인지 교육이 필수적이다. 2005년 성별영향평가담당자 58명 중 27명(47.%)이 교육을 이수한 적이 없는 것으로 나타났다(민주노동당 정책기획위원회·의원단, 2006). 장기적인 안목에서 공무원에 대한 성 인지 교육이 체계적으로 실시되어야 한다.

4-5. 젠더 거버넌스의 구축

- 성평등에 대한 지배적 정의와 접근방식은 새로운 정책 이슈를 제기하고 기존 정책의 한계 또는 타당성을 판별하는 논리로서 정책에 일관성을 부여할 뿐 아니라 특정 정책을 둘러싼 대립과 갈등 상황에서 설득의 근거를 제공할 수 있다는 점에서, 그리고 무엇보다도 젠더관계와 여성의 삶에 미치는 효과의 차이를 가져온다는 점에서 중요하다.
- 그러나 성평등 개념은 하나의 고정된 실체가 아니라 시대에 따라 변화해 왔으며, 동시대 내에서도 사회의 층위에 따라(공식적인 제도적 수준과 비공식적인 일상생활 수준), 행위자들의 사회적 위치에 따라 다양하게 이해되고 있다. 군가산점제 폐지, 호주제 폐지 등 1990년대 후반 이후 성평등 이슈를 둘러싸고 벌어진 일련의 격렬한 논쟁은 모두가 동의하고 있는 듯한 성평등이 그 자체 자명한 개념이 아니라는 것을 보여준다. 뿐만 아니라 ‘전환’을 목표로 하는 성평등 접근은 훨씬 더 모호하다.
- 성 주류화는 정책담당자는 물론이고, 페미니스트 연구자, 운동가, 다양한 시민사회 단체, 등 다양한 행위자들의 정책과정 참여를 통하여 합법적인 자원동원과 분배의 수단을 가진 국가와 공공영역 매개로 사회 전반의 성평등을 달성할 수 있는 잠재력을 가진 성평등 접근이다. 다양한 행위자들의 정책과정 참여는 민주주의 원리의 확장이며, 이는 한편으로는 성평등에 대한 다양한 입장들의 토론과 합의의 과정이 될 수도 있지만, 다른 한편으로는 그간의 여성정책의 성과를 되돌리는 보수회귀의 과정이 될 수도 있다. 더욱이 젠더 관점에 기초한 평등은 그 전환적 잠재력으로 인해 강한 저항에 부딪힐 수 있다.
- 정책담당자와 일반대중의 평등 개념은 단순히 공적 영역에서의 가시적인 법·제도적 차별이 없는 상태에 머물러 있으며, 새로운 ‘성인지적’ 정책 방향을 정립하기 위한 연구와 분석에 대한 행정기구의 수요가 증가하면서 성 인지적 관점을 결여한 연구자들이 영입되면서 젠더분석과 무관한 결과를 제시할 수도 있다(Baden and Goetz, 1998). 평등에 대한 심도깊은 논의를 진행해 온 페미니스트 전문가들 사이에는 평등에 대한 합의된 견해가 없다.
- 이는 주류화를 위한 정책 도구들을 통해 관철되는 평등이 다양한 방식으로 표출될 수 있음을 의미한다. 참여자의 다양성은 곧 다양한 이해관계를 가진 행위자들의 개입을 의미하며, 행위자들의 권력자원에 따라 결과는 다양하게 나타날 것이다. 협소한 의미의 평등(반차별)이 우세한 맥락에서 평등에 대한 합의절차 없이 성 주류화 도구가 운영될 때 성 주류화는 전환적 프로젝트로서의 잠재력을 상실하게 될 것이다.

- 이러한 맥락에서 C.Moser는 성 주류화를 이중전략(twin-track strategy)으로 개념화한 바 있다. 널리 알려지고 보편적으로 받아들여진 행정기구 내 젠더관심의 제도화 뿐 아니라 여성의 목소리를 들리게 하고, 의제에 반영하기 위한 의사결정과정에서의 여성참여 증진을 의미하는 젠더 세력화 두 측면을 강조한다(C. Moser, 2005, p.581).
- 이렇게 보면 성주류화는 단순히 제도화된 정책 영역 내 행위자들 뿐 아니라 페미니스트 학자들과 활동가들 그리고 정책입안자들의 협력에 의존하는 개방적이고 잠재적으로 전환적인 프로젝트이다(True, 2003, p.147). 정책과정은 다양한 이해를 가진 행위자들이 개입하고 개입하는 행위자들의 권력관계의 불평등으로 정책의 우선순위는 변화한다. 성 주류화가 가장 진보적인 ‘전환’의 잠재력을 가지기 위해서는 여성운동과 페미니스트 연구자들의 참여(김경희, 2005, p.282)와 평등 개념에 대한 제도화된 합의절차가 필요하다.

제3장 핵심과제별 추진성과

1. 정책에 양성평등 관점 통합

<총괄평가>

- 「정책에 양성평등 관점 통합」은 2차 여성정책기본계획(이하 기본계획)의 추진전략인 ‘성주류화와 협력체계 구축’을 가장 잘 드러내고 있는 정책과제로, ‘실질적 남녀평등 사회 실현’이라는 정책적 비전을 구체화하기 위해 정부 정책에 양성평등 관점을 통합하는 조치들이 제2차 기본계획에 포함된 것은 필연적이었다고 볼 수 있다.
- 2차 기본계획에서는 ‘정책에 양성평등 관점 통합’을 위해 여성정책조정회의, 여성정책조정관 등 여성정책추진기구를 확대하고 그 기능을 강화하고자 하였고, 성별영향평가 제도화 및 이행을 위한 단계적 추진을 통해 정부 정책에 대한 성별분석을 상시화, 정례화하고자 하였다. 또한 예산편성지침에 성인지예산 수립과 관련된 내용을 포함될 수 있도록 하였고, 성인지통계의 지속적인 구축, 공무원의 성인지 정책형성 교육 및 훈련 활성화를 지속적으로 추진하고자 하였다.
- 여성정책이 여성을 대상으로 하는 정책이 아니라 전 부처에서 이뤄지고 있는 정책의 기획 및 집행과정에서 양성평등적 관점을 반영하기 위해 성별영향평가, 성인지예산, 성별분리통계 등과 같은 구체적인 제도적 기반을 마련했다는 점에서 의의를 갖는다. 또한 대통령직속여성특별위원회와 6개부처의 여성정책담당관실 중심의 추진체계로부터 집행체계를 갖춘 여성부로 전환하면서, 중앙행정기관 차원에서 그리고 중앙과 지방자치단체를 연계하는 가운데 보다 실제적인 양성평등정책을 추진하기 위한 정책과제를 설정했다는 것은 적절했다고 볼 수 있다.
- 그러나 지금까지의 노력은 제도화의 터전을 닦은 것일 뿐 아직 전부처의 모든 정책에 대해, 중앙 뿐 지방에서 정책의 기획에서부터 이행 전반의 과정에서 안착되기까지는 보완적인 노력이 필요하다고 볼 수 있다. 향후 조성된 제도적 기반들이 보다 내실있게 운영되고 정책에 양성평등적 관점이 반영되는 실제적인 변화를 가져올 수 있도록 제도적 보완이 필요하다.

	지표(안)	법제도/기반 확대
1-1-1. 중앙부처 여성정책 담당 기구간의 연계 강화 1-1-2. 중앙과 지방 여성 정책 추진기구간의 연계 강화 1-1-3. 성인지적 예산 도입을 위한 여건 조성	<ul style="list-style-type: none"> · 여성정책조정회의, 여성정책책임관회의 개최 횟수 <ul style="list-style-type: none"> - 2003 각 1회씩, 2005년 각 1회씩 · 중앙과 지방간 정책회의 개최 횟수 <ul style="list-style-type: none"> - 여성정책담당국장회의 2003년 3회, 2005년 2회 - 지방 여성정책설명회 2003년 8회, 2005년 9회 - 여성정책지방분권화포럼 2005년 5회 · 여성정책 관련 예산변화 추이 <ul style="list-style-type: none"> - 2003년 중앙정부(10개부처) 3,770억원 - 2004년 중앙정부(19개부처) 5,204억원 - 2005년 중앙정부(18개부처) 6,882억원 	<ul style="list-style-type: none"> - 2002년 12월 여성발전기본법 개정(10조 성별영향평가, 11조 여성정책조정회의, 12조 여성정책책임관) - 2003년 예산안편성지침 주요 방향에 여성과 관련한 언급 포함 - 기획예산처 '06년 예산편성지침에 성별영향평가결과 고려하도록 규정
1-2-1. 여성정책 평가 및 정책의 성별분석제도구축 1-2-2. 성인지적 통계생산 및 보급 1-2-3. 공무원의 성인지적 정책 형성 교육훈련 활성화	<ul style="list-style-type: none"> · 성별영향평가 추진 실적 <ul style="list-style-type: none"> - 2004년 10개 정책, 2005년 80개 정책 · 공무원의 성인지적 정책능력 제고 위한 교육훈련 실적 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙공무원교육원 등 15개과정 54회 실시 - 지방혁신인력개발원 등 13개기관 교육 실시 - 양성평등정책분석교육 2,049명 교육 · 남녀별통계생산 위한 교육 실적 <ul style="list-style-type: none"> - 2005년 기관별 남녀별통계생산 담당자 교육 31명 	<ul style="list-style-type: none"> - 2002년 12월 여성발전기본법 개정(10조 성별영향평가) - 동시행령 개정(7조 정책의 분석평가를 위한 교육, 8조 정책분석평가자문위원회, 9조 정책의 분석평가에 대한 지침 등) - '05년 공무원교육훈련지침에 양성평등교육실시 포함 - 남녀별통계구축 및 가족분야 통계개발 위해 통계청과 통계업무협력 약정 체결('05.12)

1-1. 여성정책추진기구 확대 및 성인지적 예산 수립

- 2002년 여성발전기본법 개정을 통해 2003년 여성정책조정회의와 여성정책책임관을 도입하면서 중앙차원에서의 조정기능을 강화하고자 하였다. 또한 지방 분권화 흐름에 맞춰 중앙과 지방간 여성정책 연계를 위해 시도여성정책 담당국장 회의, 여성정책설명회, 여성정책 분권화포럼 등을 개최하여 중앙에서 추진하려는 정책에 대한 이해를 제고하고 지방과의 협력을 도모하고자 했다. 성인지예산 도입을 위해서 용역연구수행 등을 통해 성인지예산에 대한 개념정의, 분석방법, 분석지침 등을 마련하고, 교육인적자원부, 보건복지부, 농림부, 노동부 예산('01~'03)에 대한 성인지분석, 중앙행정기관 '04~'06년 여성정책 예산 분석 등을 실시하였다. 이와 함께 '06년 기획예산처 예산편성지침에 성별영향평가결과 고려하도록 규정하고 성별영향평가 주요지표로 양성평등 예산 조치를 포함하는 등 성인지 예산 수립 및 실용화를 위한 제도적 기초를 마련하였다.

- 그러나 이러한 제도적 기반 구축에도 불구하고, 중앙부처간 조율과 조정기능을 위해 마련한 여성정책조정회의, 여성정책책임관 등은 실제 운영현황을 보면 실제적 역할을 충분히 하고 있지 못한 것을 볼 수 있다. 여성정책조정회의의 경우 2006년 운영계획에서 의제를 적극 개발하여 여성정책조정회의를 활성화하겠다고 언급한 것에서도 알 수 있듯이, 범정부차원으로 논의하고 대응할 여성정책의제를 개발하며 활발히 운영되고 있다고 보기 어려우며, 여성정책책임관도 아직까지는 해당부처에서의 여성정책의제를 주도적으로 발굴하고 이끌고 있는 가시적인 모습을 보여주고 있지 못하다. 도리어 중앙차원의 정책조정기구가 신설된 반면 6개부처에 설치되었던 여성정책담당관실은 해당부처 조직개편과 함께 폐지되거나 별도의 고유 업무들을 맡게 되면서, 상대적으로 이전과 같이 부처내 정책에 대한 양성평등 관점을 통합하는 중추적으로 추진할 수 있는 부분은 약화되었다고 볼 수 있다. 성인지예산의 경우도 예산편성지침에 명문화되고 성별영향평가와 성인지예산이 연계되는 등 제도적 기반은 공공해지고 있지만, 아직까지 주로 여성을 대상으로 하는 정책예산에 그치고 있는 상황이다. 그나마도 예산 총액은 늘어나고 있는데 여전히 몇몇 부서로 편중되어 있어서 이후에 급속히 진척되고 있는 제도적 기반의 실효성 제고를 위한 정책적 뒷받침이 필요하다고 볼 수 있다.

1-2. 정책의 성별분석을 위한 기반 조성

- 정책의 성별분석을 위한 기반을 구축하기 위해 성별영향평가 지표, 수행절차 등을 개발 보급하고, 실제 성별영향평가를 수행하는 공무원들의 역량 강화를 위해 공무원의 성인지정책 형성 교육과 해외연수 등을 실시하였다. 그리고 전면적인 시행이 아닌 시범사업 형태로 추진하거나 성별영향평가 사업평가 대상의 수를 점진적으로 확대하는 등 성별영향평가의 정책현장에 대한 적용가능성을 높이려는 노력을 추진해 왔다고 볼 수 있다. 또한 성별영향평가를 위한 기초적인 토대라고 볼 수 있는 남녀별 통계생산을 위해 기관별 통계담당자를 지정하고 협약을 체결하는 등 성별분리통계 생산을 위한 협력기반을 구축하였다.
- 그러나 성별영향평가의 경우 성별영향평가 지침을 개발하고 배포하며 공무원에 대한 교육훈련을 지속적으로 실시하고 있음에도 불구하고 여전히 성별영향평가에 대한 인지도나 이행을 위한 준비가 미흡한 상태이고 많은 공무원들이 실제 수행상의 어려움을 호소하고 있다. 남녀별 통계(성별분리통계를 남녀별 통계로 개칭한 것으로 보임) 생산 역시 해당정책 분야의 젠더이슈를 발굴하고 파악할 수 있는 통계가 아니라 성별로 구분된 기초통계를 생산하는 수준이거나, 성별분리통계 생산을 위한 체계를 마련

중에 있거나 혹은 아직 생산을 위한 준비조차 안되는 곳이 있는 상황이다. 이처럼 제도화는 되었으나 실제 저변 확대가 미흡하여 아직까지는 현실과 제도간의 격차가 존재하고 있는 바, 이러한 각종 제도적 기반들에 대한 지속적인 관리 기능의 강화, 확산 및 정착을 위한 제도적 보완, 결과에 대한 환류 등 제도화 이후 내실화를 위한 정책적 지원이 필요하다.

2. 정책결정과정에 여성의 대표성 제고

<총괄평가>

- 2차 여성발전기본계획 기간 중에는 여성의 대표성을 제고하기 위한 다양한 정책들이 정치, 행정, 교육 분야 등에 도입된 것이 주목할 만한 특징이다. 한국의 국제적 위상에 비해 현저히 낮은 남녀권한척도(GEM) 순위가 문제로 지적되면서 이의 시급한 개선이 필요하다는 공감대가 형성된 것으로 보여진다. 특히 여성의 사회참여를 양적으로 확대할 뿐 아니라 질적으로도 향상시키기 위해 다양한 분야에서 ‘적극적 조치(affirmative action)’를 도입하는 제도적인 진전이 있었다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.
- 이처럼 적극적 조치가 한국 사회에 도입된 것은 큰 의미가 있으나 제도의 도입 자체가 여성의 대표성 제고를 보장하는 것은 아니며, 실효성을 높이기 위한 다각적 노력이 수반되어야 한다. 최근 남성에 대한 ‘역차별’ 논란, 능력 위주의 경쟁원칙에 위배된다는 등 적극적 조치에 대한 논리적 오해나 정서적 반감이 사회 일각에서 제기된 것도 사실이다. 앞으로 여성대표성 제고와 기회 평등이라는 기본 원칙들을 일관되게 확립하면서, 동시에 정치·교육·행정·민간기업 등 각 분야의 상이한 현실 여건을 고려한 제도적 정착방안을 지속적으로 강구해나가야 한다.
- 한국사회에서 여성의 대표성 제고를 GEM 지표 기준으로 총체적으로 평가해 본다면, 첫째 GEM 순위가 2003년 70개국 중 63위에서 2005년 80개국 중 59위로 상승하는 추세인 점은 바람직하나 한국 사회의 국제적 위상을 고려한 목표치에는 현저히 미달한 수준이다. 둘째, 전체적으로 여성 대표성이 높아지고 있음은 분명하지만 분야별 특성에 따라 그 속도나 추세는 동일하지 않다. 이런 면에서 제도 도입 이후 지속적인 모니터링과 정책 효과성에 대한 점검이 이루어져야 한다.

[표 3-1] UNDP 발표 여성관련 지표의 순위 변화

	HDI 순위	GDI 순위	GEM				
			순위	여성의원 비율(%)	여성행정 관리직(%)	여성전문 기술직(%)	남녀소득비 (남성 1)
2005	28/177	27/140	59/80	13.0	6.0	39.0	0.48
2003	30/177	29/146	63/70	5.9	5.0	34.0	0.46
1998	30/174	37/163	83/102	3.0	4.4	31.9	-

(07년까지 목표: GEM 30위 (의원비율 12%, 행정관리직 10%, 전문기술직 40%, 남녀소득비 0.55))

- 대표성 제고를 위한 정책 수립의 첫 번째 단계는 각 분야의 여성 진출 실태를 정확하게 지표화하는 작업이다. 공공부문에서는 여성관리자 임용목표제의 도입을 계기로 중앙 및 지자체 공무원의 직급별 여성비율이 지표로 확립되었으며, 이를 기초로 직급별 목표율을 제시함으로써 체계적인 관리의 틀이 만들어졌다는 데에 큰 의의가 있다. 앞으로 각 분야별 목표율이 합리적인 근거를 갖고 있는가를 점검하면서 사회변화에 맞추어 그 비율을 상향조정할 필요가 있다.
- 그러나 기업 및 민간부문의 여성의 관리직 진출 실태는 공공부문에 비해 명확하게 파악되지 못한 상황이다. 2006년부터 적극적 고용개선정책이 실시됨으로써 기업(1000인 이상)이 고용하고 있는 여성의 직급별 직종별 분포를 제출하게 되어 있는데, 이를 계기로 민간 및 공기업의 여성관리직 진출 실태를 지표화하고 지속적으로 업데이트하는 체계가 갖추어져야 한다. 아울러 기업들의 자발적인 실천을 유도할 수 있는 인센티브가 명확하게 제시되어야 한다.
- 분야별로 살펴보면 가장 큰 변화가 있었던 것은 정치 분야이며 비례대표 후보 중 50% 여성공천을 제도화(공직선거법 개정)함으로써 여성의 진출이 상당히 증가하였다. 공공 부문에서 관리직 공무원 중 여성비율이 8.1%로 약간 늘어나고 특히 국립대학교 교수직 여성 비율이 10%를 넘어선 것은 만족할 만한 것은 아니라 하여도 상당히 긍정적인 성과로 평가할 수 있다. 그런데 정치나 공공부문에 비해 민간 기업의 여성 의사결정직 진출에 대한 정책 논의는 상대적으로 활발하지 못하였다. 2006년부터 적극적 고용개선조치가 부분적으로 도입되기 시작한 실정이다.
- 군이나 경찰과 같이 여성 진출이 극히 낮은 분야에 새로이 여성참여 확대방안이 논의되기 시작한 것은 바람직한 일이지만, 이러한 정책의 법적 근거를 확립하는 제도화방안이 뒤따라야 한다. 또한 이미 실시 중인 정책을 내실화하는 지속적 관리가 필요하다. 가령 공공위원회의 여성위원 참여 비율은 지속적으로 확대되어 왔지만

과 제	지 표	법/제도 기반확대
2-1. 공공부문 여성의 의사결정과정 참여확대	<ul style="list-style-type: none"> - 관리직 공무원 중 여성비율 02년 5.5% → 05년 8.1% (06년 목표 10%) - 국공립대 여교수 비율 : '02년 9.1% → '05년 10.7% - 여성교장 비율(03년, 05년 비교) 초등 7.0→8.7% 중등 10.0→9.9% 고등 4.8→6.5% - 공공위원회 여성위원 비율 :02년 30.1%→ 05년 32.4% (07 목표 40%) 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가공무원법 개정 (05.3) : 적극적 정책 실시근거 마련 - 양성평등채용목표제 도입 ('03~07) - 여교수 임용목표제 - 국방개혁기본법안에 여군 확대계획 반영 - 여경채용 확대 방안 마련(2014년 여경비율 10% 목표) ※ 인권위, 경찰공무원 채용시 성별 인원 제한 개선권고 (06. 1. 4)
2-2. 여성의 정치적 대표성 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 국회의원여성비율 : 03년 5.9% →05년 13.7% - 지방의회/단체장 여성비율(02년/06년 비교) : 기초의회 2.2% → 15.0% : 광역의회 9.2% → 12.0% : 기초단체장 0.8% → 1.3% : 광역단체장 0% → 0% 	<ul style="list-style-type: none"> 공직선거법 개정(05.8) : 국회 및 지방의회 비례대표 후보 50% 이상 여성추천, : 지역구 30% 이상 여성후보 추천 (노력사항) - 정치자금법 개정 (04. 3) : 정당 국고보조금 중 10%를 여성
2-3. 기업의 여성 관리직 진출 촉진	<ul style="list-style-type: none"> - 여성 행정관리직: 03년 5.0% → 05년 6.0% - 여성 전문기술직: 03년 34.0% → 05년 39.0% (자료: 경찰조사) - 5인이상 사업체 여성임원비율 : 02년 9.6% → 04년 10.5% 과장 이상 여성비율 : 02년 21.1% → 04년 22.6% 비직급자 여성비율 : 02년 41.8% → 04년 43.0% (자료: 임금구조기본통계) - 공기업(101개, 04년) 여성임원비율 0.7%, 여성관리직 2.6% 	<ul style="list-style-type: none"> - 고령법 개정(05.12.30), 적극적 고용개선조치 시행(06.3.1)

양적 참여와 더불어 질적인 참여, 곧 실질적으로 여성의 입장을 대변할 수 있는 통로로 기능하고 있는가에 대해서는 재점검이 필요하다.

- 양성평등을 위한 여성의 사회참여 확대를 주장하는 근거에는 '정치적 대표성' 제고와 '고용기회 평등'의 확립이라는 두 가지 차원이 모두 포함되어 있으며, 넓게 보면 '여성 인적자원의 효율적 관리와 지원'도 밀접하게 연관된다. 2차 여성발전계획에는 '정책결정과정에 여성의 대표성 제고'라는 과제 하에 공공 부문과 민간 기업 부문을 모두 포괄하고 있는데 부문별로 실태나 문제점, 정책 절차 등의 성격이 다르다는 점도 고려해야 한다. 따라서 3차 계획을 구성할 때에는 세부 과제의 효율적 배치에 대한 검토가 필요하다.

2-1. 공공부문 여성의 의사결정과정 참여 확대

- 공공부문 여성의 의사결정 참여 확대를 위한 세부과제는 다른 과제에 비해 구체적인 계획에 입각하여 추진되었다고 평가된다. 모두 여섯 가지 세부 과제, 즉 ① 여성 관리자 임용목표제 시행, ② 양성평등 채용목표제 추진, ③ 여성공무원에 대한 적극적 인사관리 실시, ④ 교육행정직 및 교수직으로의 여성 진출 확대, ⑤ 군·경찰 분야의 여성진출 확대, ⑥ 정부 내 각종위원회 여성위원 참여율 확대 등이 포함되어 있다.
- 여성 공무원에 대한 정책은 채용(양성평등 채용목표제), 승진(여성관리자 임용목표제), 나아가 전반적 인사관리(여성공무원에 대한 적극적 인사관리)를 아우르는 포괄적 체계를 갖추었다는 점에 의의가 있다. 공직 부문의 여성참여를 위한 정책 중 먼저 도입된 것은 ‘여성공무원 채용목표제’였고 그런 면에서 채용에서의 불평등의 해소가 가장 우선적인 정책 목표로 제기되었던 셈이다. 그런데 2차 여성발전기본계획이 시작 되는 시기에 여성공무원 채용목표제는 ‘양성평등 채용목표제’로 바뀌었고 그에 따라 정책의 목표가 불평등 해소가 아닌 공무원 시험 합격자의 산술적인 성별 균형으로 전환된 것에 대한 여러 가지 지적이 제기된 바 있다.
- 양성평등채용목표제의 2005년도 이행상황을 보면, 중앙 공무원 시험에서 목표제 적용 인원 17명은 모두 여성이었던 반면, 지방 공무원 시험에서는 목표제에 의한 추가합격자 총 124명 중 68명이 남성으로 여성(56명)보다 많았다. 이러한 현상은 정책 환경에서 다양한 변화가 일어나고 있음을 시사해 준다. 첫째, 공무원 시험에 응시하는 고학력 여성들의 숫자가 크게 늘었으며 여성들의 공직선호도가 지속적으로 높아지고 있다는 사실이다. 이는 두 가지 측면에서 해석할 수 있다. 한편으로는 그간의 정책적 노력으로 공직 분야에서 일과 가족의 양립, 평등한 승진 기회 등이 이전보다 개선됨으로써 더 많은 여성들이 공직을 선호하게 된 것이다. 다시 말해 양성평등 정책의 긍정적인 성과를 보여주는 현상으로 볼 수 있다. 그러나 다른 한편 여성들이 공직 이외 다른 영역에서 양질의 일자리에 진출하기가 어렵기 때문에 결과적으로 여성 인적자원이 한쪽으로 몰리는 불균형 현상(쏠림 현상)으로 해석될 소지도 여전히 많다. 즉 공직 이외의 다른 분야에서 양성평등을 제고하기 위한 정책 노력이 상대적으로 부족했기 때문에 나타나는 현상이기도 하다. 둘째, 많은 여성들이 자력으로 시험에 합격하기 때문에 일부 시험에서는 목표제가 오히려 남성을 추가 합격시키는 결과를 낳고 있으며, 이는 일시적 현상이 아니라 앞으로 지속적으로 나타날 가능성이 크다. 그렇다면 과연 이 제도가 소수자의 대표성 제고나 채용에서의 장벽 완화라는 소기의 정책 목표를 적절히 달성하고 있는가를 근본적으로 재검토해야 한다.

- 이러한 현실 변화를 고려할 때 공직에서 여성 대표성을 높이기 위한 정책의 초점은 채용 자체 보다는 채용 이후의 승진이나 경력 개발에 맞추어질 필요가 있다. 2007년까지 여성관리직 목표율은 10%로 설정되어 있는데, 10%의 의미와 근거는 무엇인지, 앞으로 여성공무원 숫자가 늘어남에 따라 관리직 여성 목표율 또한 어떤 방식으로 상향되어야 하는지 등에 대한 보다 정교한 후속 논의가 필요하다. 여성공무원 인사관리 정책은 한편으로는 ‘균형 인사 정책의 일환으로, 다른 한편 일과 가정의 양립을 지원 하는 인사정책 도입 모색(부분근무, 업무대행, 대체인력뱅크)의 이중적인 방향으로 진행되고 있다. 두 가지 정책 모두 지속 추진되어야 하는데, 출산과 양육을 위한 휴직·부분 근무 등이 주로 여성공무원에게 집중된다면 결과적으로 여성들이 경력이나 승진에서 불이익을 받거나 조직 내에서 주변화되는 문제도 제기될 수 있다. 따라서 공무원들을 위한 일-가족 양립 제도는 여성 뿐 아니라 남성도 양육에 참여할 수 있는 제도로써 설계되는 것이 바람직하다.
- 앞에서 살펴보았듯이 공무원 시험에서는 양성평등채용목표제의 효과성이 약화되고 있지만, 그러나 공직의 모든 분야에서 채용상의 불평등이 없어진 것은 결코 아니다. 국립대학의 여교수 비율은 사립대학에 비해 현저히 낮으며, 군·경찰은 남성중심의 조직으로 여전히 여성들이 진입하기 어려운 영역이다. 여교수 임용목표제의 도입으로 국공립대 여교수 비율이 10% 이상으로 늘어난 것은 매우 고무적인 일이며 앞으로도 지속적으로 추진되어야 한다. 그런데 교육 분야의 여성진출은 단지 양적인 측면이 아니라 질적인 차원에서 세심하게 모니터링할 필요가 있다. 즉, 평교사 중에는 여성이 많으나 교장 교감의 비율은 현저히 낮으며, 다른 예를 들어 보면 대학의 여교수 채용이 과거에 비해 늘어났지만 비정규직(비정년 트랙 등) 교수로 채용되는 비율이 남성보다 여성이 더 높다.²¹⁾ 이에 대한 보다 세부적인 실태파악 및 정책 대안이 마련되어야 한다.
- 군과 경찰의 여성인력 확대방안은 일시적인 정책이 아니라 보다 체계적인 인력관리계획 안에 통합되어야 실효성을 발휘할 수 있을 것이다. 그런 의미에서 국방개혁기본법 안에 여군확대계획을 반영한 것은 바람직한 일이다. 국가인권위원회에서도 경찰공무원 채용에서의 성별인원 제한을 차별행위로 보고 시정을 권고한 바 있다. 경찰에서도 여경채용 확대방안을 논의하기 시작하였는데 앞으로 “지표 확립 → 단계적 시행계획 및 목표율 설정 → 실행결과 평가”로 연결되는 체계적인 제도가 확립되어야 한다.
- 공공위원회의 여성위원 비율은 지속적으로 늘어나고 있으나 그 실효성을 재점검할 필

21) 교수신문 보도 - 전국 162개 4년제 대학의 06년 상반기 채용한 교수 2303명 중 최소한 23.7%가 비정년 트랙이며, 특히 신입 여성교수 중 비정년트랙 임용비율은 31.6%로 남성(20.5%)보다 10% 이상 높게 나타났다.

요가 있다. 한 명의 여성위원이 여러 위원회에 과도하게 중복 참여하고 있다는 지적이 제기되었으며²²⁾, 수적인 구색 맞추기가 아니라 실질적으로 의사결정과정에서 여성의 목소리를 표출하고 의결과정에 영향을 미칠 수 있도록 하는 후속 지원이 중요하다. 전공별 분야별 여성 DB 구축, 여성위원 간 네트워크 형성 등 보다 체계적인 관리가 필요한 시점이다.

2-2. 여성의 정치적 대표성 제고

- 여성의 정치참여 확대는 가장 눈에 띄는 변화를 보였다. 그러한 변화의 출발점은 공직선거법의 개정, 즉 국회의원 선거 및 지방선거에서 비례대표직 후보 중 50%를 공천하도록 한 것이며 그 결과 여성의원 비율이 과거보다 크게 늘어났다. 이러한 양적 성장이 여성 정치 참여의 질적 제고와 실질적인 대표성 확립으로 나아갈 수 있도록 비례대표 뿐 아니라 지역구 의원으로의 여성 진출을 늘리기 위한 제도 개선이 필요하다. 예를 들면 지역구 후보 중 30%를 여성으로 추천하는 조항을 현재의 권고 조항에서 강제 조항으로 강화하는 것이다.
- 세부과제로는 정치관련 법·제도의 개선, 그리고 여성의 정치참여 확대를 위한 지원 강화가 포함되어 있는데, 이러한 방향성은 3차 여성발전계획에서도 그대로 유지되는 것이 바람직하다. 지역구 의원으로의 여성 진출을 확대하기 위한 추가적인 법 개정 방안을 발굴하고, 또한 ‘생활정치’를 활성화시킬 수 있는 지원 정책이 지속적으로 추진되어야 한다. 2005년에는 예비후보자 대상의 여성정치대학 운영, 지방의회 인턴 교육, 여성의 정치참여 확대를 위한 여성단체 활동 지원 등이 추진되었다. 특히 각 지방에서는 여성들의 의정감시 및 모니터링 활동, 조례제정운동 등이 풀뿌리 수준에서 자발적으로 일어나고 있는데, 이를 지원함으로써 지방의회가 주민의견 수렴의 장으로 기능할 수 있도록 지원하는 정책을 마련하는 것이 바람직하다.

2-3. 기업의 여성관리직 진출 촉진

- 기업의 여성관리직 진출이 여성의 대표성 제고를 위한 추진 과제로 포함되어 있으나 뚜렷한 추진 실적은 나타나지 않는다. 여성의 세력화(empowerment)를 파악하기 위한 지표의 차원에서 본다면 민간기업 여성관리직 비율은 중요한 의미를 갖고 있다. 그런데 정책적 개입 수단 측면에서 공공부문과 민간 영역은 큰 차이가 있으며 무엇보다

22) 민주당 손봉숙 의원 자료 : 중앙행정기관의 362개 위원회, 광역자치단체 1069개 위원회에 참여하는 여성위원 중 1023명이 중복참여 - 중복참여를 제외한 여성의 위원회 참여율은 22.1%로 떨어짐.

- 다 기업의 자발적 참여를 유도할 수 있는 인센티브의 확립이 중요하다.
- 세부 정책과제로는 ① 기업의 남녀평등한 고용환경 조성 유도, ② 여성관리자 정보네트워크 강화가 포함되어 있다. 이 정책을 평가함에 있어 가장 먼저 제기할 수 있는 질문은 세부과제들이 기업의 여성관리직 진출, 더 나아가 여성의 의사결정과정 참여 확대라는 상위의 정책 목표와 부합하는가 여부이다. 첫 번째 세부 과제(남녀평등한 고용환경 조성 유도)의 내용은 적극적 고용개선조치의 도입을 위한 남녀고용평등법 개정과 고용평등 우수기업 선정 및 시상이다. 그런데 관리직 여성비율이 고용평등 우수기업 선정에 중요한 기준이 되는지는 의문이며, 이 정책들은 사실 여성의 대표성 강화나 의사결정 참여 보다는 고용기회에서의 평등에만 초점을 맞추고 있다.
 - 기업의 여성관리직 실태를 전반적으로 파악하는 지표의 확립이 필요하다. 현재 경제활동인구 조사의 직업별 여성 분포, 임금구조기본통계 상의 직급별 여성비율 등이 있지만 그러나 기업의 규모나 업종별 산업별 성격에 따라 상이한 특성들은 이러한 전국단위의 통계에서는 구체적으로 드러나기 어렵다. 적극적 고용개선조치가 도입되면서 대규모 기업들은 여성인력 채용 및 배치에 관한 자료를 제출해야 하기 때문에, 이를 기초로 여성의 관리직 진출 실태를 드러내는 체계적인 지표를 만들고 국제적인 추세와 비교하면서 보다 구체적인 정책 가이드라인을 제시하는 것이 필요하다.
 - ‘여성관리자 정보네트워크 강화’라는 세부과제는 주로 멘토링 지원으로 되어 있는데 사실 멘토링은 여성관리자들 사이의 네트워크라기보다는 취업 희망자와 여성 관리자를 연결하여 취업에 도움을 주고자 하는 네트워크에 가까운 것으로 보인다. 그렇다면 이 정책은 여성의 관리직 진출 증가나 대표성 제고와 전혀 무관한 것은 아니지만 직접적으로 그것을 추진하는 정책이라고 보기는 어려우며 편성된 예산도 적어서 실효성이 의문이다. 앞으로는 직종별 분야별 여성관리자 네트워크 형성을 위한 지원, 양성평등한 조직문화 확대를 위한 교육 프로그램의 개발과 보급 등이 강조될 필요가 있다. 그리고 정부가 직접 멘토링에 개입하는 것은 한계가 있으므로, 대상과 분야에 따라 보다 구체적인 멘토링 프로그램을 운영하는 민간단체를 지원하는 것도 고려할 수 있다. 여성에 대한 적극적 인사관리를 도입하는 기업을 우대하고 지원하는 정책이 바람직하다.

3. 여성인적자원의 개발과 활용

<총괄평가>

- “여성인적자원의 개발과 활용”을 10대 핵심과제의 하나로 세운 것은 정보화가 급속히 진행되고 있는 2000년대에 대한 적절한 대응으로 보인다. 도래한 지식사회에서는

지식과 정보를 소유한 인적자원이 핵심자원으로서 부각되고 있으며, 여성인적자원 개발문제는 실질적 남녀평등사회의 실현을 위해서뿐만 아니라 우리 사회의 지속가능한 성장을 위해서도 불가결한 과제로 자리잡는다.

- 그런데 특정 인적자원에 대한 집중이 나타난다. 본 기본계획은 전략적 계획으로서의 성격을 갖기 때문에 정책우선순위를 책정할 수밖에 없겠지만, 제2차 기간 중에는 여성인적자원중 여성과학기술인력, 여성농어업인, 여성기업인을 대상으로 한 정책이 집중적으로 시행되었다. 특히 여성농어업인의 경우, 1차 계획 시에는 ‘여성농어업인의 부담완화와 권익신장’으로 복지서비스의 대상이었으나, 2차 계획에서는 개발되고 활용되어야 할 여성인적자원의 하나로 자리매김하고 있음은 주목할 만한 변화이다.
- 과학입국을 위해서 과학기술인력이 중요함에도 불구하고 우수인력의 이공계 진학 기피현상이 지속되는 바 우수한 과학기술인력의 배출에 대한 절박함이 있었다. 따라서 여학생의 이공계 진학을 유도하고 고급과학기술인력으로 양성하고 활용하는 정책에 대해서는 저항이 상대적으로 낮기 때문에 “여성과학기술인력 육성 및 지원”이 여성인적자원 개발을 위한 첫번째 과제로 위치하게 된 것으로 보인다. 또한 “여성창업 활성화 및 여성기업 경쟁력 제고”는 정보통신기술의 발전 속에서 소규모 창업이 가능해지는 새로운 조류에 적극 부응하려는 의도라 하겠다.
- 이 세 전략집단에 대해서는 각각 과학기술부, 농림부, 중소기업청이 주관부처로서 독자법, 기본계획, 예산을 갖는 등 제도측면에서의 발전이 두드러지는데, 각 분야의 전문인력 육성이라는 궁극적인 정책목적을 달성하기 위해서는 성과지표의 개발 등 성과관리가 필요하다.

정책과제	지 표	법/제도 기반확대
3-1. 여성과학 기술인력 육성 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 여성 R&D인력 비율('00년 7.6% → '04년 12.0%) - 여성과학기술인 육성지원 예산(국고) 261억원('04년) → 217.8억원('05년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 「여성과학기술인육성및지원에관한법률」(02.12) 제정 및 「제1차 여성과학기술인 육성·지원 기본계획」(2004-2008) 시행 - 전국여성과학기술인지원센터 설립(04.12)
3-2. 여성농어업인 능력개발 및 전문 인력화	<ul style="list-style-type: none"> - 창업농 후계농업인중 여성비율(2004년 13.1%) - 농가도우미 이용자(1692명 2001년 → 3370명 2004년) - 여성농업인센터 '01 4개 → '05 34개소 - 농협내 여성조합원, 여성임원, 여성대의원 수('01 19.6%, 94명, 1,924명 → '05 25.3%, 304명, 8,341명) - 여성농업인육성예산 '02 27억 → '04 28억 	<ul style="list-style-type: none"> - 여성농어업인육성법(2001)에 따라 1차 계획에 이어(2001~2005) 제2차 여성농업인육성 5개년계획(06~10) 수립 - 농가도우미제도(2000년 시범) - 여성농업인센터(2001년 시범) - 농업인의 영유아 양육비 지원(2004년)
3-3. 여성창업 활성화 및 여성 기업 경쟁력 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 여성기술인력 창업자금지원사업과 여성가장창업자금지원사업 수혜자 수('04년 각각 309명, 83명) - 공공기관의 여성기업제품 구매비율('99 0.8% → '04 2.5%, 조달청) - 산업재산권 개인출원중 여성출원비율 '02 11.5% → '05 114,854건중 14%(특허청) 	<ul style="list-style-type: none"> - 이전의 정책들에서 큰 변화 없음
3-4. 여성정보화 촉진	<ul style="list-style-type: none"> - IT산업인력 '05년 680,960명(한국정보통신산업협회) - IT인력양성사업지원예산 '04년 1,305억원(정통부) - 위민넷 회원수(02.12월말 16,373명 → 04. 12월말 198,394명) 	<ul style="list-style-type: none"> - 과제 3-4, 3-5에 대해서는 2005년 이래 보고·취합되지 않고 있음
3-5. 여성의 평생교육 참여여건 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 여성 평생학습참여율('00 15.2% → '04 19.5%) 	<ul style="list-style-type: none"> - 여성인력개발센터 운영비 지원 방식의 변화(지정 → 위탁, 2005년)

- 그 밖에 정보화 사회의 능력개발을 위해 ‘여성정보화 촉진’ 과제가 자리잡고 있으며, ‘여성평생교육 참여여건 강화’는 인력개발과 관련한 이슈 중 유일하게 1차(‘여성의 평생교육 지원’)에 이어 연속과제가 되고 있다. 그러나 이 두 정책목표를 달성하기 위한 세부정책과제는 상당히 빈약한 편이다. 여성정보화 촉진과제는 정보화계획 수립 및 몇 차례의 정보화 교육 실시가 전부로서, 여성의 정보 소비와 생산 역량 강화라는 근본취지를 살리지 못하고 있다. 평생교육의 경우도, 평생교육을 가장 필요로 할 학력수준이 낮고 노동시장 경험이 적은 중장년 여성 대상의 정책이 세밀하게 구체화되지 않

있다. 또한 본 정책과제와 다음 과제간의 영역구분이 명료하지 않은 문제점이 있다. 다음 과제인 “남녀고용평등과 여성경제활동 참여 제고”를 위해 여성의 직업능력 개발 및 고용촉진, 비정규직 능력개발 등의 세부과제가 배치되어 있는데 이들은 인적자원 개발과 활용과제이기도 하다.

3-1. 여성 과학기술인력 육성 및 지원

- 「여성과학기술인육성및지원에관한법률」(02.12) 제정, 「제1차 여성과학기술인 육성·지원 기본계획」(2004~2008) 시행, 전국여성과학기술인지원센터 설립(04.12) 등 제도 측면에서의 발전이 두드러질 뿐 아니라, ‘여성의 과학기술분야 진출 촉진,’ ‘여성과학기술인 역량제고,’ ‘여성과학기술인 지원 인프라 구축,’ ‘여성과학기술인에 대한 긍정적 사회문화 형성’ 등 과제별로 성과지표를 개발하고 여성과학기술인 육성지원 예산도 매년 증액하는 등 정책의 책무성을 강화하고 내실있게 진행시키고 있다.
- 여성과학기술인력 채용목표제를 추진하고 있는데, 당초 현황대비 안정적으로 달성할 수 있는 비율을 목표로 설정한 결과 2004년도 추진실적이 20.0%에 달하여 2010년도 목표비율을 미리 달성함으로써 2010년 목표를 25%로 상향조정하였다. 그런데 여성 비율이 대상기관별 특성에 따라 편차가 커, 채용목표비율의 일률적 적용에서 개별 목표비율(2010년 목표를 국공립연구소 40%, 정부투자·출연연구소 20%)을 재설정하였는데, 이처럼 목표비율을 상황에 따라 탄력적으로 조정하는 것은 바람직하다.

3-2. 여성농어업인의 능력개발 및 전문인력화

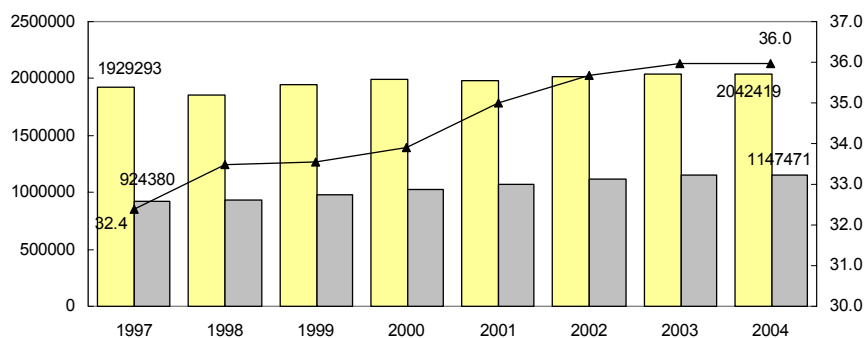
- 『여성농어업인육성법』제정(2002년 시행)으로 기존 경영주 중심의 농업인력정책 속에 묻혀있던 여성농업인력 문제가 독립적인 의제로서 자리잡게 되었으며 정책방향도 한층 명확히 규정되었다. 법 제정 이후 여성농업인의 대표성 제고 및 안정적 농촌 정주를 위한 지원정책이 다양하게 시행되었으나, FTA 비준 등 영농환경 변화에 맞춘 여성농어업인의 경영능력 제고와 전문화를 위한 프로그램이 미약한 편이다. 또한 여성농업인의 법적 지위 및 영농기반 재산권의 확보를 위해 협업배우자로서 여성농업인의 기여도를 가시화시키는 일이 시급하다. 여성농업인이 농경지 및 가축 등의 영농기반 재산권을 확보할 수 있도록 하는 제도적 대안으로 공동명의제도 확산, 경영협정서 작성 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.
- 2003년 충북 진천시 황모 여성의 교사복직사례에서 가시화되었듯이 여성의 영농경력을 입증하는 문제가 이슈로 등장하고 있다(인권위는 2005년 10월 이 사건을 남녀차

별사례로 규정하고 시정을 권고함). 관련법령의 개정을 통해 여성농업인의 「농업종사 사실 확인규정」을 조속히 보완할 필요가 있으며, 실질적으로 농업기여도가 절반이상을 차지하는 여성농업인의 직업적 지위를 제도적으로 보장하기 위한 다양한 방안이 구체화되어야 할 것이다.

- 또한 가족종사자로서 여성농업인의 영농참여행태가 현재와 같은 정부통계조사(가구조사)에서 드러나지 않는 바, 주요 정책인프라로서 남녀구분 통계가 생산되도록 농업센서스등 관련 조사시 대책마련이 필요하다.

3-3. 여성창업 활성화 및 여성기업경쟁력 제고

- 여성기업활동촉진지원법(1998년)에 근거하여 여성기업활동촉진기본계획이 1999년 이래 매년 수립·시행되고 있는데 시행 7년간 사업과 예산(연간 50억 수준)에 큰 변화가 없다. 이는 최근 여성기업인 증가추세가 답보상태에 있는 것과도 무관하지 않을 것으로 추정된다.
- 「전국사업체기초통계조사」에서 사업주의 성별을 구분하기 시작한 1997년 이후의 추이를 보면 여성사업주의 증가속도가 빨랐음을 알 수 있다. 여성사업주는 1997년 92.4만명에서 2004년에 114.7만명으로 되었고, 전체 사업주 중 여성이 차지하는 비중도 같은 기간 중 32.4%에서 36.0%로 증가하였다. 남녀사업주 수의 전년대비 증감을 추이를 보면, 여성사업주는 1998년 이후 지속적으로 남성보다 높은 증가추세를 보이나, 2002년 이후 증가속도가 떨어지고 있으며 2003년 대비 2004년의 증가율은 0.2%로 여성사업주 수가 전년 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다.



[그림 3-1] 남녀사업주의 증가추이(1997~2004)

- 이처럼 여성사업체 증가율이 정체되고 있으며, 여성기업의 업종과 규모 등에서 영세성을 크게 벗어나지 못하는 상태를 돌파하기 위한 정책혁신이 요구된다. 그 간의 여성기업지원정책에 대한 체계적인 평가와 점검이 필요하고, 가까운 미래사회에 대한 수요와 공급 양측면에서의 전망을 토대로 정책우선분야와 과제를 찾아내야 할 것이다. 또한 각 과제는 주요 성과지표를 개발하여 정책의 실효성을 담보해야 한다. 예컨대 여성기업지원에관한법률 제7조 1항에 의거하여 매 2년마다 실시되고 있는 여성기업에 대한 실태조사만 보더라도(1999년도에 1차 조사가 시행되었고, 2001년에 2차 조사, 2003년에 3차 조사 그리고 2005년에 4차 조사가 시행됨) 실태조사결과가 시계열추이를 보장하지 못하는 상황이므로, 실태조사를 관행적으로 지속할지 여부를 진지하게 모색할 필요가 있다. 현행의 틀을 깨기 어렵다면 공통질문을 최소한 후 부가조사 또는 특집부분을 확대하여 특정 경영문제나 특정 업종에 집중함으로써 유용한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 차제에 예산부담이 있기는 하겠지만, 여성기업의 생존과 발전과정이라는 동태분석을 위해서는 패널조사로 방향을 전환하는 것도 의미있을 것으로 보인다. 또한 정부의 지원이 주로 제조업, 건설업, 사업서비스업 부문에 주어지고 있는데, 대부분의 여성기업은 숙박음식업과 도소매업으로서 이 업종에 해당되지 않는다는 사실에 주목할 필요가 있다. 여성집중업종이 수혜를 받을 수 있는 정책개발이 필요하고, 산업정책 측면에서 전통적인 숙박음식업, 도소매업 업체를 고부가가치 업종으로 전환을 유도하는 숙련 훈련, 기업가적인 능력부여, 정책자금 지원도 필요하겠다.
- 그 밖의 과제들의 경우 사업내용이 상당히 빈약하다. “여성이 비교우위가 있는 직종의 발굴·육성”을 위한 사업은 패션·디자인산업 지원과 이랜서(e-lancer) 양성사업이 전부이고, “여성의 지식재산권 창출 및 활용촉진 기반 구축”을 위한 사업에는 여성지식재산권 설명회, 여성발명품 박람회, 여성발명경진대회 등으로 일회성 사업이 주종을 이룬다.

3-4. 여성정보화 촉진

- “여성정보화전략계획(ISP) 수립”은 2004년에 수립됨으로써 완료되었다고 하는데, 2004년도 시행결과는 ① 여성정보화 중장기 전략 및 로드맵 마련 ② 여성정보화 관련 업무현황 분석 및 핵심업무 재설계 ③ 핵심업무 정보화 개선모델 및 통합이행계획 수립 등으로 정리된다. 이것을 볼 때, ISP 수립은 여성부 업무의 정보화 개선에 주목적이 있었던 것으로 판단된다. 이처럼 여성부 자체 업무개선 사업을 여성정책기본계획의 세부과제로 포함시키는 것이 적절한 것인가에 대한 논의는 별도로 하더라도, 계

획수립이 끝이 아니고, 시작이라는 사실을 환기할 필요가 있다. 이것이 무엇을 위한 계획인지를 질문하고, 계획을 어떻게 이행할 것인가의 문제는 여전히 남아있는 것이다. “여성정보통신인력 양성” 역시 2004년에 사업완료된(IT고급분야 201명, 기술향상분야 205명, 여성친화분야 495명, 여성단체정보화 93명) 것으로 보고된다. 이것은 여성부가 자체적으로 실시한 사업만을 대상으로 한 것이므로 오해를 없애기 위해서는 “여성부의 여성정보통신인력 양성”으로 표기되었어야 한다. 이처럼 여성정보화 촉진 과제는 사업내용이 빈약하고 일회성 사업으로서 제대로 정책효과를 내지 못했다고 평가되는데, 여기에는 주관부처의 문제를 배제하기 어렵다. 사업을 성격 및 전문성을 고려할 때, 주관부처인 여성가족부 단독으로 여성정보화 촉진의 목표를 달성하는데에는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

- 이와 같이 일부 과제는 과제의 내용과 성격상 전문부처가 전담부서가 되어야 함에도, 정책대상이 여성이라는 점에서 여성가족부가 주관부처가 되고 있다. 정책수단의 보유, 정책개발의 전문성 등을 감안하고 또 정부부처의 성주류화를 실현하기 위해서도 더 많은 부처가 여성을 정책대상으로 가시화하고, 성인지적 정책을 시행해야 함을 고려할 때, 정책의 주관부처를 전문화 및 다양화하는 것이 바람직하다. 그리고 정책의 소관부처가 여러 가지 이유로 해당정책의 전담부처가 되지 못한다면 어떻게 협조체계를 구축할 것인지 고민이 필요하다.
- 향후 지속될 것으로 보이는 정보화 추세에 부응하기 위해 정보의 생산자이며 소비자로서의 여성의 역량 강화는 매우 중요한 과제로 보인다. 좀 더 여러 부문에 걸쳐 정책과제가 꼼꼼하게 개발되어야 할 것이다. 또한 정보통신부문 성인지 통계의 발달이 늦은 것에 대한 대책도 필요하다.

3-5. 여성의 평생교육 참여여건 강화

- “여성의 평생교육 참여여건 강화”라는 정책목표는 인력개발 부문에서 1차에 이어 유일하게 연속적으로 추구하고 있다. 오늘날을 평생교육시대라고 하며 학습고용, 학습복지 등 전 생애에 걸친 교육훈련이 중시되는 환경 속에서 평생교육의 중요성은 재론의 여지가 없을 것이다.
- 그런데 현실에서는 여성의 평생학습참여율이 남성에 비해 낮고, 그 내용도 직업능력의 개발보다는 교양강좌에 치우쳐있다. 즉 여성의 평생학습참여율은 2000년에 15.2%에서 2004년에 19.4%로 증가하지만, 남성에 비해서는 약 4%p 낮은 격차를 내내 유지하는 것을 볼 수 있다. 더 큰 차이는 평생학습의 내용면에서 발견되는데, 여성은 남

성에 비해 직장연수와 직업훈련의 참여율이 높고, 학원수강 및 교양강좌에서 남성보다 참여율이 높은 것으로 나타난다.

[표 3-2] 성별 평생학습참여율(2000, 2004년)

	연도	평생학습참 여성 비율	직장연수	학원수강	교양강좌	직업훈련	TV, 라디오강좌 청취	기타
여성	2000	15.2	5.1	4.0	4.5	0.9	3.8	0.4
	2004	19.5	36.2	24.3	32.8	5.9	21.8	1.7
남성	2000	19.4	10.7	3.1	1.9	3.4	3.6	0.5
	2004	23.8	62.3	14.5	11.0	13.5	20.6	1.0

자료: 통계청, 사회통계조사 각연도.

- 이와 같이 여성의 평생교육 참여율을 높이고 다각화해야 할 필요성에 비해, 이 목적을 달성하기 위해 개발된 세부과제는 상당히 빈한하다. 지역사회맞춤형 취업지원사업, 여대생커리어개발센터 지원사업 등이 전부이며, 평생교육을 가장 필요로 할 학력수준이 낮고 노동시장 경험이 적은 중장년 여성 대상의 정책이 세밀하게 구체화되지 않았다. 여성평생교육기관 역시 여성인력개발센터에 한정되고 있다. 이 또한 주관부처 문제와 무관하지 않을 듯하다. 평생교육의 주관부처가 교육인적자원부임에도 불구하고, 여성평생교육의 주관부처는 여성가족부로 설정되었다. 주요 여성평생교육기관인 여성인력개발센터의 경우 국가균형발전의 방침에 의해 국고지원이 2004년으로 중단되고 2005년부터는 지방자치단체의 지원을 받는 것으로 성격이 변화하였는데, 이러한 기관의 위상 변화가 지역여성인력개발에 어떤 결과를 낳는지 면밀히 주시하여야 할 것이다.
- 향후 여성평생교육은 여성평생교육기관의 차별화 및 특성화, 그리고 여성평생교육 지원인프라 구축 등의 측면에서 실효성 있는 정책이 마련되어야 할 것으로 보인다. 주요 여성평생교육기관인 여성회관과 여성인력개발센터의 차별화, 특성화를 위한 과제로 ① 지역별 특화프로그램 개발 및 지원 ② 기관별 기능 중복 조정 및 특화사업 지원 ③ 여성평생교육기관에 대한 평가시스템 개발 등이 필요하고, 여성평생교육 지원인프라 구축을 위해서는 ① 여성회관과 여성인력개발센터의 보육서비스 강화 ② 지역평생교육기관, 여성인력개발센터 등에 여성학습자 상담기능 강화, 전문상담인력 배치 ③ 여성평생교육프로그램 개발 및 지원 ④ 강사정보DB 구축 및 운영활성화 등이 요구된다.

4. 남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여 제고

<총괄평가>

- 여성노동정책은 다른 여성정책에 비해 상대적으로 높은 정책적 비중을 차지하고 또 구체성을 띠면서 진화해왔다. '80년대 후반 남녀고용평등법의 제정 이후 한국의 여성노동정책은 관련법의 제·개정과 제도개선을 통해 모집·채용 등 고용의 전 과정에서 차별을 제거하고, 임신·출산·육아 등 재생산 노동 지원 등 여성의 노동시장 참여를 장려하는 다양한 정책들이 도입·시행되었다.
- 실질적 남녀평등사회의 실현을 목표로 한 2차 기본계획에서 여성의 노동권 보장을 위한 과제는 “남녀고용평등과 여성경제활동참여 제고”로 ① 고용평등을 강화하고 ② 여성의 노동시장 참여를 제고하는 양대 방향으로 나타났다. 특히 계획기간중 남녀고용평등을 위한 제도적 도약이 두드러진다. 먼저 1, 2차 근로여성복지기본계획을 2003년부터는 남녀고용평등기본계획으로 이름을 바꿔 정책의 성주류화 추세에 기여하였고, 간접차별을 규정하고 적극적 고용개선조치를 도입함으로써 이전의 남녀차별 시정의 소극적 보호개념에서 한발 나아가 고용평등을 통한 적극적인 여성인력 활용에 중점을 두었다. 그러나 노동시장 참여를 제고하기 위한 정책은 모성보호와 보육시설 지원에 집중되었고, 신규 및 재취업 촉진을 위한 적극적 노동시장 정책은 상대적으로 취약한 편이다.
- 또한 하위과제로 6개 과제가 배치되어 있는데 각각은 “남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여 제고”라는 목표와의 결합력에서 커다란 편차를 보이며 제시된 순서도 정렬이 필요하다. 예컨대 “모성보호 및 직장가정생활 양립”과 “보육서비스의 강화”는 성격상 이웃하여 배치되는 것이 바람직해 보인다.
- 더 큰 문제는 지금까지 1차와 2차 기본계획을 통해 실시한 제반 제도적 개선과 정책 성과에도 불구하고 실제 취업여성이 놓인 현실적 여건에서는 커다란 변화가 눈에 띄지 않는다는 것이다. 여성의 경제활동참가율은 2000년에 48.8%, 2003년에 49.0%, 2005년에 50.1%로 매우 느리게 증가하고 있고, 여성의 평균임금은 2005년 현재 남성의 62.6% 수준에 불과하다. 또한 금융위기 이후 계속되는 구조조정 속에서 생계를 위해 취업을 희망하는 여성들이 늘어나고 있지만, 사적 영역에서 행해지는 많은 보살핌이 수반되는 노동을 여성이 떠맡아야 하는 분리구조 안에서 여성은 온전한 노동자로서 그 역할을 끝까지 해내기 어렵다. 따라서 생애과정에 따른 여성고용상태는 비연속적이고 불안정하여 여성들은 비정규직을 채우는 주요 인력 풀이 되고 있다. 비정규직 여성노동자들은 그간 전개되어 온 여성노동시장 정책의 혜택에서 배제된 채 노동권

과 사회권의 사각지대에 놓여있다. 즉 고용보험등 4대 보험, 모성보호제도, 가정과 직장양립제도 등이 상용의 정규직 노동자를 중심으로 설계되어 있어 제도의 완비여부와 상관없이 광범위한 사각지대가 존재한다는 것이다. 여성노동의 비정규직화 현상이 심각한 상황으로 내닫고 있지만 노사정 비정규특위 공익안이나 노동부 안 그리고 공공부문 비정규직 대책, 그 어디에도 여성 비정규직의 특성을 고려한 대책을 찾아볼 수가 없다. 상당수의 여성이 비정규직으로 취업해 있으면서 정규직과 다른 대우를 받고 있지만 그러한 차별적 상황이 사회적으로 크게 주목을 받거나 심각하게 받아들여지지 않는다. 한편 세계화의 진행과 노동의 유연화, 신자유주의에 기초하여 노동시장 내부는 기술과 정보를 독점하는 핵심적인 전문지식노동자층과 수량적 유연성이 실천되는 주변노동인력을 분화되어 가고 있다. 그 과정에서 전문직과 준전문직 여성이 지속적으로 증가하면서 여성노동력 내부도 정규직과 비정규직, 전문직과 서비스·판매직 각각으로 양분되어 가는 경향을 보임으로써, 미래의 여성고용정책은 이러한 내부의 다양성을 포괄해야 할 과제를 안게 되었다.

- 그럼에도 여성노동정책은 국가 경쟁력의 강화를 뒷받침하기 위한 기업규제 완화 논리에 밀려 더 이상 나아가지 못하고 있다. 동계획기간의 정책방향 역시 전반적인 성차별적인 관행과 기업문화에 과감하게 도전하기 보다는 여성인력 활용의 차원에서 일부 정규직 여성들을 위한 제도 개선과 소수의 교육수준이 높은 여성들의 노동시장 참여와 지위 향상에 집중되어 있는 상황이다. 즉 이제까지 여성노동정책의 방향은 남성 중심의 시장과 사회구조에서 쉽게 수용될 수 있는 ‘여성인력 활용의 극대화’이었지, ‘여성의 평생노동권과 사회권 보장’에 서 본 적이 없다. 따라서 이제는

정책과제	지 표	법/제도 기반
4-1.고용상 기회 균등과 남녀차별 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 여성경제활동참가율 '01 49.3%→'05 50.0% - 대졸여성 경제활동참가율 '01 61.4%→'05 62.9% - 전문직 비중 '01 14.0%→'05 16.5% - 남녀임금비 '01 63.2%→'05 62.6% 	<ul style="list-style-type: none"> - 제3차 남녀고용평등기본계획(03-07) 시행 - 고용평등위원회, 남녀차별개선위원회 폐지 (→ 인권위원회) - 남녀고용평등법 개정(05) 및 시행(06) - 간접차별 규정 - 고용평등우수기업 및 여성고용률이 높은 기업에 대해 조달상 가산점 확대(04.12) - 정부산하기관 여성고용실적 경영평가에 반영(04.7) - 공기업 및 500인 이상 대기업에 적극적 고용개선조치 도입(06)
4-2. 모성보호 및 직장과 가정생활 의 양립 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 산전후휴가급여 수혜자 수 '02 22,711명→'05 41,104명 - 육아휴직급여신규수급자의 수 및 성별 분포 '02년 3,763명 97.9% → '05 10,704명 98.1%(고용보험 통계) 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법 개정(05.5)으로 산전후 휴가급여 지원 확대 및 유·사산시 보호휴가 사용 도입 - 군인사법(2004) 개정으로 여성군인이 임신·출산하거나 3세 미만 자녀양육을 위한 휴직 제공 - 국가공무원법(2002) 개정으로 육아휴직을 3세미만 자녀로 확대 및 육아휴직기간에 대한 경력 인정 - 육아휴직급여의 점차적 인상 및 대체인력 채지원금 지원수준 인상
4-3. 여성의 직업 능력개발 및 고용 촉진	<ul style="list-style-type: none"> - 고용보험 적용 근로자중 여성비율 33.2% (2,390,553명, 2003년) - 재직자 직업능력개발 참여 여성 19만 명, 여성비중 22.4%, 여성피보험자중 참여율 8.2%(2003년) - 유급휴가훈련 참여 여성 448명, 여성 비중 7.9%(2003년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로자수강지원금 수혜범위 확대 - 여성가장실업자훈련 내실화(근로자직업능력개발법 시행령 규정, 2005. 7)
4-4. 남녀고용 평등 의식의 확산	<ul style="list-style-type: none"> - 직장내 성희롱 예방교육 실시율 ('01 97.3%→ '04 99.4%) 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기관 성희롱 방지조치 세부 시행지침 (04년) - 성희롱예방교육과 성희롱방지를 위한 조치 결과를 여성부에 보고의무(대통령령)
4-5. 비정규직 여성근로자 등의 근로조건보호와 능력개발	<ul style="list-style-type: none"> - 여성임금근로자중 비정규직 비율 '02 66.6%→'05 61.8% 	<ul style="list-style-type: none"> - 일용근로자 고용보험법 적용(04.1)
4-6. 보육서비스 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 보육대상아동수 대비 보육아동비율 '02 18.4%→ '05 25.7% - 영아전담시설수 '02 266→'05 961 - 장애평가전담시설수 '02 69→'05 123 - 직장보육시설수 '02 199→'05 251 - 보육료지원예산 '02 2,081억→'04 3,495억 - 보육시설지원예산 '02 2,268억→'04 5,208억 	<ul style="list-style-type: none"> - 영유아보육법 개정 - 제1차 중장기보육계획(2006-2010) 수립 - 보육시설 평가인증제 도입 및 평가인증사무국 설치(2004.10) - 보육인력 자격규정 정비 - 직장보육시설 활성화방안 및 설치의무사업장의 범위확대(영유아보육법 14조1항, 시행령 20조, 06.1 시행)

법·제도·기구의 재편에 초점을 맞추는 외형상의 성장과 정치적 수사를 넘어서서 기술과 경제사회의 변화 전망 속에서 여성고용정책을 성찰해야 할 것이다. 정책적 지평을 남성 전일제노동자와 가사와 돌봄의 책임을 가진 노동자, 정규직과 비정규직 등의 이분법적 경계의 해체와 재구성으로 넓히고, 종전과 같이 좁은 노동시장정책의 틀을 벗어나 경제산업정책, 교육인적자원정책, 복지정책 등과 밀접히 연관되는 여성고용전략을 모색해야 할 것이다.

4-1. 고용상 기회균등과 남녀차별 개선

- 1, 2차 근로여성복지기본계획이 제3차 남녀고용평등기본계획으로 이름을 바꾸고, 이전의 남녀차별 시정의 소극적 보호개념에서 한발 나아가 고용평등을 통한 적극적인 여성인력 활용에 중점을 두는 진전이 있었다.
- 기업의 평등고용 관행을 유도하기 위한 다양한 정책이 실시되고 있으나 실효성 면에서 미흡하다는 공통점을 볼 수 있다. 즉 남녀고용평등 실천 우수기업에 대한 행·재정적 지원방안이 미흡하고, 정부조달시 또는 세제상 혜택이 전무하고, 융자·대출·신용보증상 우대실적 또한 전무하다. 다만 공기업에 한해 공기업 경영평가지 가점이 부여되고 있는 실정이다. “사업장의 남녀고용평등 이행실태 조사 및 공표”의 경우, 조사는 되었으나 그 결과가 공표되지 않으며, 2006년부터 적극적 고용개선조치로서 여성고용 개선을 위해 기업들이 고용평등계획을 수립하도록 하고 있으나 실효성을 담보할 인센티브가 미비하다. 뿐 아니라 “적극적 고용평등프로그램”의 주요 적용사업체가 공기업과 정부산하기관을 필두로 대규모 사업체에서부터 서서히 도입될 것이고, 사업체 내 고용평가지표가 대체로 정규직 근로자를 대상으로 하는 점 등을 고려할 때, 이 프로그램의 도입에 따른 첫 번째 수혜자는 고학력 정규직 여성이며 그 수혜규모가 크지 않을 것으로 추정된다. 여성임금근로자의 60% 이상이 비정규직인 노동현실에서, “적극적 고용평등프로그램”의 도입은 제한적 효과를 내는데 그칠 것이다.
- “동일가치노동 동일임금 원칙 확보”는 판단기준 마련에 그치고 있는데, 2006년 이후에도 차별사례 및 판단기준을 홍보하고 활용하도록 유도하는데 그칠 것으로 보인다. 동일가치노동 동일임금 원칙 적용을 위한 직무평가의 주체와 방법론이 마련되지 않았고, 분야별 직무평가모형 개발에서도 이렇다 할 움직임이 없다. 향후 직무평가 모형 개발이 활발하게 이루어지는 한편, 기업의 활용을 도모할 유인책을 마련할 필요가 있다. 또한 동원칙과 관련한 분쟁을 다루는 분쟁조정기관과 분쟁절차를 구체화하고, 실효성을 확보해야 할 것이다.

4-2. 모성보호 및 직장가정생활의 양립 지원

- 대표적인 모성보호제도인 “산전후휴가”는 2005년에 기존의 60일에서 90일로 연장되어 ILO기준을 맞추는 성과가 있었으나 급여의 사회분담방안 마련은 답보상태이다.
- 또한 직장가정생활 양립지원제도로서 육아휴직제도의 정착을 위해 육아휴직급여 인상, 대체인력 채용지원제도 신설 등이 시행되었다. 그러나 비정규직 근로자, 소규모 사업체 종사자 등은 이러한 제도로부터 실질적으로 배제되고 있으므로, 여전히 활용도가 낮고 활용되는 경우에도 여성이용자가 98%를 차지하는 수준으로 한 성에 치우쳐 있다. 직장가정 양립(WLB)은 여성고용정책, 저출산대책, 가족정책으로서 중요성이 더해가고 있지만 그 기반조성은 요원해 보인다. 따라서 이제는 프로그램 개발 및 홍보 차원을 벗어나, 실행전략이 요구된다. 예컨대 민간기업의 도입을 지원하기 위한 맞춤형 컨설팅서비스 제공, 공공부문에서 주요 프로그램의 시범실시 등이 그것이다. 즉 정부가 6~7시에 정시퇴근하는 것도 한 예가 될 수 있는데 시행에 따른 충격과 혼란을 덜기 위해, 정시퇴근일수와 적용 부처 등의 측면에서 단계적으로 확대해나가는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

4-3. 여성의 직업능력개발 및 고용촉진

- “여학생 진로·직업교육 활성화”의 경우 진로지도 프로그램 개발 및 지침서 제작이 수행되었는데 학교급별 지침 개발 및 보급 실적이 집계되지 않는다. 그 외 여학생 친화적인 수학, 과학프로그램 확산 지원의 실적을 보기 위해서는 프로그램 참여인원수가 파악되어야 하나 이 역시 파악되지 않는다. 지원예산액이 집계되지 않는 것으로 보아 별다른 성과가 없는 듯. 또한 여학생을 위한 진로정보제공 실적도 나타나지 않는다.
- “여학생 직업의식 및 진로지도 강화”의 경우에도 이렇다 할 사업이 이루어지지 않고 있다. 직업교육훈련 자료 개발 및 보급실적이 드러나지 않으며, 기업연수프로그램, 여대생 취업능력증진 프로그램 등이 있을 수 있으나 구체적인 실적을 알 수 없다.
- “전업주부 능력개발 기회 확대”에는 여성부가 주관하는 2개 사업(중소기업 빈 일자리 찾기프로젝트, 사회서비스분야 일자리 창출 지원사업)이 있으며, 산업인력공단 등에서 주부능력개발사업이 소규모로 진행되는 수준이다. 그러나 고령사회에서 기대여명이 긴 여성들의 경제적 취약성을 방지하고, 사회보장비용을 감소시키기 위해서도 중장년 여성인력 활용을 위한 적극적 노동시장 정책이 체계적으로 이루어질 필요가 높다. 대부분의 중장년 여성은 학력수준이 높지 않고, 노동시장 경험이 적기 때문에 이들의 특성을 반영한 직업훈련프로그램과 일자리 확대가 요구된다.

- 재직여성근로자 직업훈련 참가율에서도 큰 진전이 나타나지 않는다. 재직여성근로자를 대상으로 한 능력개발프로그램 개발실적, 유급훈련휴가자중 여성비율 등의 성과지표를 개발하고 이것을 통해 사업을 유도하고 또 점검해야 할 것이다. 또한 개인의 직무확충과 연계된 훈련프로그램, 여성이 많은 정보통신 및 서비스 관련 훈련프로그램의 개발이 적극적으로 이루어져야 할 것이다. 기존 제도상의 문제점을 파악하고 개선안을 마련할 때 성별 영향평가의 작업은 지속적으로 요구된다. 예컨대 중소기업 유급훈련지원요건이 150인 미만 기업은 현행 30일 이상인데 이를 14일 이상으로 단축하는 안을 검토하는 경우라든지, 이러한 지원요건 완화여부만으로 충분할 것인지 연구가 필요하다. 또한 수강장려금 지원대상을 ‘이직예정자 및 50세 이상 피보험자’에서 ‘50인 미만 기업 재직근로자’로 확대하게 되면 영세소규모 기업 여성근로자의 자율적인 능력개발이 촉진될 것인지 등의 연구가 요구된다.
- “여성고용촉진기반의 구축”사업은 여성가장창업지원 및 여성취업 정보한마당이 전부이다. 여성가장창업지원사업의 경우 창업지원금 수혜자 수 등 성과관리가 필요한데, 동 사업이 “여성고용촉진기반 구축”사업으로 위치하는 것이 타당한지, 즉 배치상의 적절성 문제도 검토대상이다. 고용정보와 직업알선프로그램은 적극적 노동시장정책의 주요 메뉴이지만 여성에 특화된 서비스는 매우 부족한 실정이다. 취업정보 한마당처럼 일회성 행사에 그쳐서는 안되고, 상시적으로 가동되는 프로그램이 필요하다.

4-4. 남녀고용평등 의식의 확산

- “남녀고용평등 의식의 확산”을 위한 사업은 남녀고용평등 강조주간 운영 및 직장내 성희롱 예방교육이 전부로서 정책목표 달성을 위한 사업내용이 매우 빈약하여 정책과제로서 독립시킨 것이 적절했는가라는 의문까지 제기될 정도이다. 그러나 남녀고용평등 의식의 확산이라는 정책목표가 중요한 만큼 보다 적극적인 사업내용 발굴이 요구된다. 특히 기업내 평등문화 조기정착을 위한 기업의 자율참여 유인할 방안이 필요하다 하겠다.

4-5. 비정규직 여성근로자 등의 근로조건보호와 능력개발

- 이 목표달성을 위한 사업의 가장 큰 문제점은 대부분의 정책과제가 비정규직 전체를 대상으로 한 것으로 여성근로자를 위해 설계된 과제가 거의 없다는 것이다. 즉 “비정규직 근로자의 근로조건 보호강화”의 경우 공공부문과 비정규직 다수고용 민간부문 사업장 지도점검 연례 실시가 주된 사업인데, 주요 점검내용을 볼 때 여성특화 점검

사항은 없는 실정이다. 비정규직 근로자에 대한 성별분리통계조차 제대로 생산되지 않고 있다. “비정규직 근로자의 실태조사 및 통계기반 구축”의 경우 2005년부터 전사업의 근로자 1인 이상 4만여 표본사업체 소속 정규, 비정규근로자 조사가 실시되고 있다.

- “비정규직 근로자 등의 능력개발 기회 확대” 역시 전체 비정규직을 대상으로 하는 사업이다. 따라서 여성특화 훈련기회를 확대하고 훈련비용과 임금보전 등 지원을 강화해야 할 것으로 보인다.
- “취약여성근로자 보호”는 남녀고용평등법 적용대상 확대를 목적으로 하는 것인데, 사업추진의 책무성 강화를 위한 성과지표 개발이 필요하다. 여성 비정규직의 문제를 해결하기 위해 시급히 요청되는 세부과제는 비정규직을 계속 고용하거나 정규직으로 전환하도록 사업주에게 장려금을 지급하는 방안이다.
- 비정규직 근로자의 모성보호를 위해서는 그 이행실태에 대한 정기적인 지도·점검이 필요하다.

4-6. 보육서비스의 강화

- 2004년에 보육업무가 여성가족부로 이관되면서 “양질의 보육서비스 제공을 위한 제도적 기반 마련”을 위한 진전이 있었다. 또한 다양한 보육서비스 확충을 위해 영아, 장애아, 시간연장형, 방과후 보육 등 특수보육서비스 확충을 지원하고 인건비 등 운영비 지원을 확대하고, 보육료 지원계층을 도시근로자가구 평균소득수준까지 확대하였다. 직장보육의 활성화를 위해서는 설치의무사업장의 범위를 확대하고(상시근로자 500인이상 사업장 포함) 공공직장보육시설 설립을 지원하는 등의 실적이 나타난다.
- 그런데 본 계획에서는 “보육서비스 강화”를 여성경제활동 참여지원 정책으로 분류하고 있다. 현행 보육정책은 직장보육시설을 제외한 대부분의 보육서비스의 경우 저소득층 지원정책이지 여성취업정책과는 거리가 멀다. 여성취업정책으로 자리매김하기 위해서는 취업여성을 위한 지원이 필요할 것이다. 아울러 보육정책이 공보육화 추세에 맞추고 저출산시대 대책으로서 성격을 갖고자 한다면 현재와 같이 여성경제활동 참여제고 정책으로 배치하는 것은 부적절하다. “일가족 양립지원 정책” 역시 여성의 경제활동참여 제고정책으로 위치지울 것인지에 대한 논의가 필요하다.

5. 사회·문화분야 여성참여 확대

<총괄평가>

- NGO와 자원봉사, 문화예술분야는 여성들의 참여가 비교적 활발한 분야로서 제2차 기본계획에서는 이러한 분야에서의 여성 참여를 증진하고 그 활동을 활성화하는 것을 목표에 통합하고 있다.
- 이 가운데 여성단체에 대한 지원을 통해서 여성의 사회활동 활성화와 남녀평등에 대한 사회적 관심 확산에 기여할 수 있었던 것으로 보인다. 그리고 무엇보다도 정책 의제 발굴과 정책추진에 정부부문과 비정부부문이 공히 참여하도록 함으로써 거버넌스 패러다임의 정립에 중요한 모델을 제공하였다는 점은 의미 있는 성과로 평가할 수 있다.
- 또한 자원활동과 문화활동 등 일반여성들이 비교적 용이하게 접근할 수 있는 부문을 정책과제에 포함시킴으로써 여성정책의 저변 확대를 꾀하였다는 점도 긍정적으로 평가할 수 있다. 특히, 제2차 기본계획이 전반적으로 공적 분야의 여성참여와 인력개발 의제를 중심으로 하여 수립되었다는 점을 고려하면 그 직접적 대상층에서 빗겨서 있는 여성층을 포괄할 수 있는 의제로서 중요성을 부여할 수 있다.
- 그러나, 해당 목표 하에서는 정책추진체계, 여성인적자원, 성인지 전략 등 다양한 정책의제들을 포괄하고 있을 뿐 아니라 여성단체활동, 여성문화예술활동과 여성자원봉사활동 등 여성정책에 있어 상당히 다른 의미를 지니는 분야를 아우르고 있어 과제개발과 추진의 통일성을 기하는데 한계가 있었다. 그리고 무엇보다도 여성정책에 있어 여성자원봉사활동과 문화예술활동 등이 지니는 의미와 가치가 모호하게 규정되었으며 일부 과제의 경우에는 여성정책의 전반적인 목표와의 모순성에 대한 문제마저 제기되고 있다.
- 계획기간 중 몇몇 분야에서 여성정책이 거둔 괄목할만한 성과에 비하면 해당목표는 정책의제로서 주변화되어 있었고 정책추진에 대한 정부와 비정부부문 모두의 관심이 상당히 제한되어 있었던 만큼 일반여성들이 체감할 수 있는 정책성과를 거두지는 못했다.
- 다만 문화관광부를 중심으로 양성평등문화정책의제가 수용되고 정책추진 기반이 형성되어가고 있으며 지방자치단체에서도 여성문화유산 등 사회주체로서 여성의 위상을 표상하는 문화컨텐츠에 관심을 두기 시작하면서 일정한 성과가 기대되고 있다.
- 2차 계획에서는 비정부부문과 자원활동, 문화예술분야를 정부부문과 임금노동분야 등에 비해 기존의 성별 분리체계 하에서도 여성들의 접근이 비교적 용이하고 그 활동도

활발한 부문으로 이해하고 그 선상에서 활동을 증진하기 위한 정책을 추진하였다. 그러나, 사회 구성과 산업구조의 변화 속에서 해당 분야는 미래 사회의 핵심 영역으로 새롭게 조명되고 있다. 비정부부문은 거버넌스의 구성주체로서 사회적으로 중추적인 역할을 담당할 것으로 기대되고 있으며, 자원봉사활동은 풀뿌리 차원에서 여성들이 사회적 자원을 확충하고 네트워크를 형성할 수 있는 주요한 발판으로서 그 가치가 재조명되고 있다. 문화산업은 핵심성장동력으로 부상하였으며 경쟁력 있는 문화산업인력개과 다양한 문화컨텐츠 개발이 무엇보다 중요한 정책과제로 대두되었다.

세부목표	성과지표	법/제도 기반
5-1. 여성단체 지원 및 협력강화	- 여성단체 공동협력사업예산(매년 20억 수준) 2002: 18억 9천3백만원 2006: 20억 9천 9백만원	
5-2. 여성자원봉사 활성화	- 여성자원활동센터수 및 등록인원 2002: 159개(107,432명) 2005: 157개(77,854명)	
5-3. 여성의 문화예술 활동 참여 확대	- 문화산업 여성인력비율 2001: 34% 2005: 41.3% - 문화분야 아카데미 여성참여율 2003: 30.1% 2004: 37.4%	- 여성사전시관 운영(02설치) - 문화정책 중장기계획 ‘창의한국’에 정책과제로 통합 - 여성문화TF운영(03-05초, 부처내 임의조직) - 양성평등문화정책위원회(06-)

- 이러한 환경 변화 속에서 비정부부문과 자원활동, 문화예술분야에 대한 정책의제는 여성정책의 핵심과제로 설정되어야 할 것이며 그에 대한 접근도 기존의 체계 내에서 여성활동을 활성화하는 수준을 넘어 미래 사회와 산업구조를 성인지적 관점에서 디자인하고 여성들이 풍부한 경험과 역량을 지닌 주역으로서 미래를 열어갈 수 있도록 하는 적극적인 정책개발이 필요하다.

5-1. 여성단체 지원 및 협력강화

- 제2차 여성정책기본계획 하에서 여성단체는 정책결정과정의 주요 참여주체이자 정책추진의 협력자로서 위상이 정립되었으며, 정책결정과정에 여성단체 참여를 확대하는 한편 정부와 단체의 협력 강화를 위한 정책이 추진되었다. 특히, 이러한 목표를 달성하는데 있어서 핵심적 수단으로서 정책자원이 집중적으로 투입된 것은 공동협력사업

이다. 공동협력사업은 여성단체의 취약한 재정을 보충하여 단체 기능을 활성화하는 한편 여성가족부와 여성단체간 긴밀한 네트워크를 기반으로 정책 추진의 효율성을 높이고 홍보효과도 배가하기 위하여 2001년부터 추진하기 시작해 2002년부터는 연간 약 20억 규모의 예산으로 100여개 이상의 사업을 진행하였다.

[표 3-3] 여성단체 공동협력사업 추진성과

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
예산	4억	18억9천3백만	20억	19억9천6백만	20억	20억9천9백만
단위사업	50개	117개	121개	119개	126개	123개

- 이러한 사업을 통해 여성가족부와 여성단체간 협력관계는 현저히 증진되었다. 그러나 다른 한편으로는 협력사업을 통해 여성단체가 여성가족부 주요사업의 현장 실행기관으로서의 기능 수행하게 되면서 정부정책에 대한 평가와 대안 제시활동은 오히려 약화되었다는 우려도 제기되고 있다. 이러한 우려는 지원대상사업 선정과정을 여성가족부가 관장하고 있다는 점에서 더욱 심화될 가능성이 있다.
- 또한 행정자치부, 노동부, 보건복지부 등의 민간단체 지원과 지방자치단체별 예산지원프로그램이 산재하고 있는 상황에서 공동협력사업은 또 하나의 지원 프로그램으로 남을 가능성도 배제할 수 없다. 이외에 소수의 단체에 예산 지원이 집중되어 있을 뿐 아니라 지방여성단체의 역량강화를 주요한 목적으로 하고 있음에도 불구하고 지역간 편중현상이 상당히 심각하게 나타나고 있다는 지적도 제기되고 있다.

5-2. 여성자원봉사 활성화

- 2차계획 하에서 여성자원활동정책의 최대 목표는 “여성유희인력의 활용” 관점에서 탈피하여 적극적이고 전문적인 자원활동으로서 그 가치를 재창조하는 데 두어졌다. 그리고 이를 위한 세부과제로서 자원활동자의 전문성 강화, 자원봉사자에 대한 사회적 인정, 여성자원활동센터 운영·지원 관련 계획을 수립, 추진하였다.
- 구체적인 추진성과를 보면 매년 자원봉사교육을 지원하였고 여대생자원봉사프로그램 공모사업을 추진하였으며 2003년부터 시도단위의 총괄 여성자원활동센터를 연결하는 여성자원봉사 네트워크를 구축, 운영하였다. 또한 여성자원봉사 유공자에 대한 표창을 실시하고 여성자원봉사자에 대한 상해보험 가입을 지원하였다.
- 그런데, 이러한 사업을 통해 여성들의 자원활동을 일부 지원하는 효과는 있었으나 기

존의 유희인력 관점에서 벗어나 여성정책의 목표에 부합하는 여성자원활동 개념을 정립하고 이를 발전시키기 위한 정책수단을 강구하는 데에는 상당한 한계가 있었다. 더욱이 각지의 여성자원활동가들이 연계하여 세력화의 기초를 구축할 수 있는 장으로서의 기능이 기대되는 여성자원활동센터마저 현저히 위축되어 있는 상황으로 정책의 일대 전환이 필요한 시점이다

[표 3-4] 전국의 여성자원활동센터 설치추세

	1998	2002	2003	2004	2005
센터 수	263개	159개	156개	157개	157개
등록인원	-	107,432명	80,132명	62,859명	77,854명

5-3. 여성의 문화예술활동 참여확대

- 사회·문화분야 여성참여 확대를 위한 정책과제 가운데에는 ‘여성의 문화예술활동 참여확대’가 포함되어 있다. 구체적으로는 각종 문화예술실태조사시 여성관련 평가요소 도입, 여성참여 문화예술활동 활성화, 문화산업분야 여성인력 양성 지원, 여성역사 인물 및 여성관련문화재 발굴확대 등이 포함되어 있는데, 포괄범위의 광범위함에 비해 구체적인 정책수단이나 사업내용은 상당히 빈약하다.
- 그리고 무엇보다도 여성정책에 있어 문화예술활동의 가치와 개념, 문화예술활동 참여확대정책의 목표 등이 분명히 제시되어 있지 않아 실제 정책현장에서는 “예술가의 장한 어머니상”이나 가족단위 문화향수 프로그램 등 여성과 관련된 사업이면 그 방향성과 무관하게 해당성으로 분류되는 등 혼선이 빚어지고 있다.
- 그러나, 다른 한편으로는 성인지적 문화정책이 문화관광부의 정책의제로 통합되고 여성문화정책 추진에 개입할 기구로서 양성평등문화정책위원회가 출범하는 등 제도적 틀을 갖추어가고 있는 점은 긍정적으로 평가할 만하다
- 2차 계획 중에는 여성을 문화향수자, 소비자로 접근했던 데에서 탈피해 미래 성장동력인 문화산업분야의 핵심인적자원으로 육성하려는 노력에도 일정한 성과가 있었던 것으로 보인다. 문화산업분야에 대한 공적 개념 규정의 혼선으로 정확한 통계수치는 파악하기 어려우나 문화산업인력 중 여성은 30~40%를 차지하는 수준으로 꾸준히 증가하는 추세에 있다.

[표 3-5] 문화분야 아카데미 여성참여비율

	2003 여성참여율(총교육인원)	2004 여성참여율(총교육인원)
게임아카데미	20.7%(541명)	19.6%(724명)
영화아카데미	50%(48명)	52%(50명)
방송PD 및 마케터양성아카데미	63%(43명)	31%(42명)
잡지아카데미	80.2%(91명)	85%(229명)
문화콘텐츠아카데미	18.3%(126명)	36%(117명)
합 계	30.1%(849명)	37.4%(1,407명)

[표 3-6] 문화산업* 인력 여성비율

	종사자수	여성비율
2001	29,471	34.0%
2005	458,926	41.3%

2001년: 영화, 애니메이션, 게임, 음반, 각종 중복분야

2005년: 출판, 만화, 음악, 게임, 영화, 애니메이션, 방송, 광고, 캐릭터, 디지털교육 및 정보

자료:(2001)문화산업통계DB

(http://www.kctpi.re.kr/ssdb/ssdb_result.html?KorEng=1&A_UNFOLD=1&TableID=MT_BTITLE&TitleID=1321&FPub=3)

(2005) 2005 문화산업통계

- 그러나, 문화산업 분야별로 세분해보면 여성인력 참여율은 상당한 편차가 있어 게임, 영화, 애니메이션, 방송 분야, 특히 게임과 방송 분야에서는 여전히 여성의 진출이 상당히 제한되어 있다. 다양한 영역을 포괄하는 문화산업분야 가운데에서도 2005년 기준 전체 문화산업 수출액 중 41.3%를 차지할 정도로 고수의 첨단성장산업으로 자리매김 되고 있는 게임산업 분야에서 여성 비율이 낮는데 대해 적극적인 정책 대안이 강구되지 못하였다는 점에 유의할 필요가 있다.

[표 3-7] 문화산업분야별 여성인력비율: 2005

구분	종사자수	여성비율
출판	225,086	44.6%
만화	9,185	56.2%
음악	66,870	54.9%
게임	57,051	20.2%
영화	31,898	34.0%
애니메이션	3,600	39.5%
방송	30,530	25.2%
광고	28,854	39.9%
캐릭터	8,286	36.3%
디지털 교육 및 정보	7,566	41.7%
합 계	458,926	41.3%

- 이밖에 여성문화유산을 비롯해 여성문화 콘텐츠를 발굴하고 생산적 가치를 증진하기 위한 노력 역시 의미있는 성과로서 문화관광부와 각 지방자치단체에서 상당히 적극적으로 유·무형의 여성문화유산을 발굴하고 이와 관련한 관광 프로그램이나 축제 등을 개발, 추진하였다. 그러나, 여전히 많은 콘텐츠가 묻혀있을 뿐 아니라 개발되고 있는 콘텐츠의 의미도 물성적 시각에서 이루어지는 경우가 많아 향후에는 문화유산의 의미까지 포괄한 보다 세밀한 접근이 요구된다.한 지원이 필요할 것이다. 아울러 보육 정책이 공보육화 추세에 맞추고 저출산시대 대책으로서 성격을 갖고자 한다면 현재와 같이 여성경제활동참여제고 정책으로 배치하는 것은 부적절하다. “일가족 양립지원 정책” 역시 여성의 경제활동참여 제고정책으로 위치지울 것인지에 대한 논의가 필요하다.

6. 평화 통일 국제협력에서의 여성의 기여확대

<총괄평가>

- 최근 들어 점증하는 세계화의 경향, 다양한 분야에서의 국제적 교류 확대로 인해 장기적으로 볼 때 평화 통일 국제협력에서 여성 역할은 점차 늘어날 것이고 정책 과제로서의 중요성도 높아질 것으로 예상할 수 있다. 그런데 2차 여성발전기본계획에 포함된 이 분야 정책 과제들은 그 내용이 매우 추상적인 경향이 있으며 체계적인 계획 수립과 지표에 연계된 정책으로 확립되지 못하였으며, 일회성 행사 지원에 치우쳐 있

다. 또한 평화, 통일, 국제협력의 내용이 각각 다른 부분이 있기 때문에 상위 정책 목표와 하위 정책과제 간의 유기적인 연계성도 비교적 떨어지며, 비슷한 정책이 여기저기에서 반복되는 경향도 관찰된다.

- UN여성지위위원회, APEC, OECD 등의 여성관련 국제회의에 매년 지속적으로 참여하여 한국 여성정책의 발전상황을 소개한 것은 바람직한 일이며, ‘국제인신매매방지 전문가회의’(여성부·법무부 공동주최, 국제이주기구 협력)를 개최하여 국제 사회의 중요 여성의제를 주도한 것도 의미가 크다고 평가할 수 있다. 그런데 국제회의 참석의 결과가 국내 여성정책에 충분히 반영될 때 그 의의가 더욱 살아나는 것이며, 특히 국제사회에서 통용되는 성평등의 글로벌 스탠다드가 국내 정책에도 적극적으로 도입되어야 한다. 특히 최근 국제회의의 주요 어젠다인 성인지 통계 및 성인지 예산에 대한 정부 및 사회 전반의 인식이 바뀌는 계기로 활용될 필요가 있다.
- 국제협력 및 통일관련 여성정책에 대한 <여성백서>의 기술 내용은 일부 통계숫자를 제외하면 2003년과 2004년 판이 거의 동일하다. 국제회의 참석과 여성인턴 양성, 통일관련 여성단체 지원이나 통일교육 등의 사업이 매년 계속되는데 정책의 성과나 문제점을 평가하고 보다 효과적인 정책방안을 강구하는 피드백이 원활히 이루어지지 않는 것으로 보인다. 관행적인 정책을 반복하는데 머무르지 말고, 전반적인 한국의 국제적 위상 변화와 급속한 지구화의 진전, 노동력의 이동을 포함한 이주의 증대 등 국제적 수준에서 일어나고 있는 다양한 변화 양상들을 체계적으로 파악하여 그에 상응하는 정책의 방향을 설정하는 것이 필요하다.

과 제	지 표	법/제도 기반확대
6-1. 통일대비 여성역량 강화 및 참여 확대	- 남북여성교류 지원실적	(여성교류 관련 회담기구 설치 추진, 남북사회문화협력분과회의 구성 시 여성분과위원회 구성 추진)
6-2. 평화 환경 분야에서의 여성역할 강화	- 통일정책 관련 위원회의 여성참여율 : 04년 19.5% → 05년 24.6%	
6-3. 여성 국제 교류 및 협력 활성화	- 한민족 여성네트워크(KOWIN)에 해외 한인여성 참여 : 03년 20개국 97명 04년 26개국 96명 - KOICA ODA 협력사업비 중 여성 개발 분야 비율 : 05년 0.9%(목표 1%)	(세계한민족여성네트워크 매년 개최)

6-1. 통일대비 여성역량 강화 및 참여 확대

- 이 분야에서는 여성에게 통일에 대한 교육을 확대하고 남북간 여성교류의 지속적으로 추진하는 것을 목적으로 삼고 있다. 세부 추진과제로는 남북한 여성교류 협력지원, 그리고 남북교류협력과정에 여성 참여 확대 추진이 포함되어 있다.
- 현재 남북간 여성교류에 관련된 사업은 주로 행사지원 및 소규모 교육 사업에 치중되어 있다. 시의 적절한 지원을 계속하되, 지원의 효과가 일회성에 그치지 않도록 다년 계획을 시행할 수 있는 사업을 개발하여 정례화하고 제도화할 필요성이 매우 크다. 예를 들면 여성문화유산 발굴을 위한 남북 여성학자와 여성문화예술인의 회의, 여성사(women's history)에 관한 남북 여성 전문가회의 등을 생각해볼 수 있다.
- 남북 교류협력과정에 여성참여 확대 추진을 위한 실적에 학교 어머니회와 지역 어머니회대상의 남북관계 설명회 개최가 포함되어 있다. 그러나 특정 지역 특정 학교만이 참여하고 있어서 과연 적절한 정책인지 재고할 필요가 있다.
- 정책적으로 중요한 과제는 당국 간의 남북 대화 채널에 여성의제를 다루는 분과나 회의 기구를 설치하는 것이다. 남북장관급회담에서 '남북 사회문화협력분과회의' 구성을 북측에 제의한 상황이며 그 산하에 여성분과위원회의 구성을 추진할 예정이다. 앞으로 여성분과위원회에서 논의할 의제개발이나 참가자 선정에서 적절한 여론 수렴을 통해 양성평등의 시각이 반영되어야 한다. 장기적으로는 여성분과위원회의 위상을 보다 격상시키는 방안도 검토할 수 있다.
- 기존의 정책에서 다루지 못하는 문제는 크게 두 가지로 지적할 수 있다. 첫째, 단기적인 여성들의 남북교류에 치우치다보니 통일에 대비한 장기적인 전망의 정책 개발은 부재한 상황이다. 즉 통일 이후 한국 사회의 여성 현실을 전망하고 새로운 성평등의 비전을 그려보는 기초 연구가 여전히 부족하다. (예를 들면 통일 이후의 여성노동력이나 인적 자원의 활용 방향, 통일이 저출산 고령화 추세에 미칠 영향 등 장기적인 정책 방향을 진단하는 기초 연구) 둘째, 새터민 여성들에 대한 실태파악과 구체적인 지원방안이 필요하며, 2002년 이후 새터민 중 여성 비율이 점차 높아지고 있다는 현실을 주목해야 한다. 즉, 새터민 지원사업도 성인지적 성격에서 검토해볼 필요가 있다. 탈북과정, 그리고 남한에서의 정착 과정에서 여성들이 겪는 인권침해 등 여러 가지 문제에 대한 전반적인 정책대안의 개발이 요청되는 시점이다.

6-2. 평화·환경 분야에서의 여성역할 강화

- 이 분야의 세부 추진과제로는 ① 평화문화 정착을 위한 여성의 역할 강화, ② 평화문

화 정착을 위한 NGO 활동 및 국제협력 지원, ③ 환경 분야에서의 여성 역할에 대한 인식 제고, ④ 환경관련 NGO 활동 및 국제협력 지원 등이 있다. 눈에 띄는 문제점은 첫째, 정책의 목표가 너무 추상적이어서 구체적인 추진 및 성과를 평가하는데 적합하지 못하다는 것이다. 특히 ‘평화문화 정착’, ‘여성 역할에 대한 인식제고’ 등의 표현이 매우 추상적이어서 명확한 추진방향의 설정이 어려운 것으로 평가된다. 두 번째로, 상이한 성격의 정책 과제들이 섞여 있는 것이다. NGO들의 국제포럼 개최를 지원하는 사업과, 환경관련 여성자문위원회 개최나 환경교육의 강사지원 사업은 성격이 크게 다르므로 하나의 세부 과제로 묶어두는 것은 적절하지 못하다. 환경관련 정책은 별도의 범주로 분리하는 것이 바람직하다.

- 가장 뚜렷한 사업은 유엔여성지위위원회 NGO 포럼 개최비용을 지원한 것인데 예산 액수도 미미하다. 차후에는 정책 목표를 보다 분명하게 설정하고 지원 대상 선정의 기준 등도 명확하게 체계화할 필요가 있다. 여성들 간의 국제교류에서 주요 쟁점이 되는 평화, 여성들 간의 국제적 연대 등에 한국 여성들이 적극적으로 참여하기 위해서는 일회성 행사지원을 넘어서서 장기적 전망에서의 전문인력 양성과 국제적 경험의 축적을 지원하는 것이 중요하다. 전체적으로 6-3 과제와 구분되기 어려우며, 이를 통합하여 보다 뚜렷한 추진 방향을 설정할 필요가 있다.

6-3. 여성 국제교류 및 협력의 활성화

- 이 분야의 세부 추진과제에는 첫째 여성관련 국제협약 가입 및 이행을 통한 여성정책 선진화 추진, 둘째 UN 및 국제기구에 전문여성인력 진출 지원, 셋째 ODA 사업활성화를 통한 공여국으로서의 위상 강화, 넷째 국내외 여성네트워크 활성화가 포함되어 있다.
- 먼저 호주제 폐지로 UN여성차별철폐조약 유보조항 철회할 수 있게 것은 큰 진전으로 평가할 수 있다. 유보조항 철회 및 선택의정서의 가입과 비준을 위한 후속 조치를 적극적으로 추진하여야 한다.
- 국제기구로의 여성진출, 여성의 국제활동 지원 사업은 보다 장기적 전망에 입각하여 체계적으로 추진될 필요가 있다. 현재 국제협력 여성인력 양성 사업을 계속해 왔는데 이들이 국제 경력을 축적할 수 있도록 지원하는 방안은 뚜렷하지 않다. 현재 국제기구에 진출해 있는 인력 중 여성 비율을 파악하고, 이에 기초한 인력양성 계획 및 여성진출에 유리한 전략적 분야를 발굴하는 방안도 고려되어야 한다.
- 현재 ODA 사업에 관한 추진과제는 ‘공여국으로서의 위상강화’로 되어 있을 뿐 양성

평등과의 관련성은 과제에 드러나지 않으므로 수정이 필요하다. 전체 예산에서 여성 관련 예산을 일정 비율 확보하고 점진적으로 늘려가는 방안, 개발도상국 연수 및 훈련 인원 중 여성비율을 일정하게 배정하는 등의 체계화가 바람직하다. 또 지원 사업 및 연수 내용도 현재 보건이나 가족계획 분야가 가장 많은데, 앞으로는 특정 분야에 치우치지 말고 한국의 양성평등 정책의 성과를 반영할 수 있는 내용으로 다양화할 필요가 있다.

- 최근 전 세계에 거주하는 한인 동포들의 네트워크 형성에 대한 관심이 높아졌고 이런 흐름 속에서 한민족 여성네트워크 회의가 다섯 차례 개최된 것은 바람직한 일이다. 현지에서 활발한 활동을 하고 있는 여성 리더들이 만나 상호 협력할 수 있는 기회를 제공하고 한인 여성의 권익을 신장하는 활동은 중요한 의미가 있다. 장기적으로 보면 해외 한인 여성들의 생활 실태에 대한 체계적인 조사 연구의 축적, 지역별로 한인 여성을 위한 상담전화나 상담 서비스를 제공하는 NGO 활동을 지원하는 정책 등을 고려해볼 수 있다.

7. 여성의 건강과 복지 향상

<총괄평가>

- 「여성의 건강과 복지 향상」은 2차 기본계획의 정책목표 중 ‘여성의 복지 증진 및 인 권보호 강화’에 부응하는 정책과제로, 1차 여성정책기본계획에서도 ‘다양한 여성가족 복지서비스의 확충’으로 여성건강 증진, 여성농업인 부담 완화와 권익신장, 고령화 시대의 여성복지증진, 요보호여성의 복지증진 등이 다뤄졌다.
- 1차 기본계획이 모성보호, 성비불균형 해소 등에 대해 관심을 갖고 저소득모자가정, 미혼모, 윤락여성, 폭력피해여성 등 대상 중심으로 복지적 접근을 시도하고, 상당 부분을 여성농업인에 대한 대책에 할애했던 반면, 2차 기본계획에서는 1차 기본계획의 연속선상에 있으면서도 보다 건강과 복지 영역에 중점을 둔 정책과제들로 재편되었다. 이는 빈곤의 여성화, 고령화 등과 같은 급속한 사회변화 속에서 보건복지영역의 사회적 수요가 급증하는 것에 대한 정책적 대응으로 적절했다고 보여진다.
- 여성건강의 경우 임출산에 대한 의료지원, 성비불균형 해소, 근로자 모성보호 등에 초점이 맞춰졌던 1차 계획에서, 보건의료정책 인프라 구축 등 보편적인 의료체계내에서 접근하려는 정책과제가 삽입되었고, 모성건강 증진 대책도 임출산에 초점을 두었던 것에서 제왕절개분만, 임신중절, 청소년 성건강 등 다양한 정책과제가 포함되었다. 여성근로자의 건강도 모성보호 차원이 아니라 직업병으로부터의 보호를 위한 조치가

- 명문화되는 등 여성건강권 확보를 위한 정책과제들로 구성되었다.
- 그러나 여전히 여성건강을 여성특화적 질병, 모성 중심으로 접근함으로써, 생애주기별 여성건강 관련 전반과 다양한 여성건강의 사각지대에 대한 정책적 접근이 미흡하고, 건강보험, 의료급여 등의 의료정책을 통한 여성건강문제와 관련된 정책과제가 포함되지 못하여 이에 대한 보완이 필요하다. 보건의료 인프라를 확충했다는데는 의의가 있지만 보다 내용적 측면, 프로그램의 질적인 측면에서 여성건강을 다루는 성인지적 접근이 요구된다. 또한 예방, 치료, 재활의 3가지 영역 모두를 포괄하는 체계적인 접근이 부족한데, 점차 치료 뿐 아니라 예방과 만성질환 관리 등에 대한 관심이 증가하고 있는 점을 고려하여 각 영역에서의 성인지적 접근이 이뤄져야 한다.
 - 복지 향상과 관련해서는 1차 기본계획과 마찬가지로 여성노인 및 여성장애인을 대상으로 하는 복지서비스의 확대를 세부 정책과제로 포함하였고, 1차 기본계획에서는 별도로 언급되지 않았던 여성의 자활능력 제고와 연금수급권 확대를 세부정책과제로 설정함으로써 여성빈곤 완화를 위한 정책적 노력을 가시화하고 있다.
 - 근로연계복지의 세계적인 흐름에서 생산적 복지라는 정책기조 하에 취약계층 여성의 자활에 초점을 두었지만, 빈곤층의 다수가 여성임에도 불구하고 빈곤여성의 자활 여건 조성이나 안정된 일자리 제공을 통한 빈곤탈출을 도모하는 실질적이고 적극적인 정책과제를 선정했다고 보기는 어렵다. 또한 고령화가 급속히 진행되고 있는 상황에서 여성의 연금수급권 확보는 매우 중요한 정책과제임에도 불구하고 실제 제시된 정책과제는 제도 확장 차원에서의 소극적인 조치수준에 그치고 있다.
 - 여성노인과 여성장애인의 경우 복지서비스 사각지대에 있는 취약여성집단 중 하나임에는 틀림없으나, 그 외의 복지수요가 있는 대상을 포괄하지 못하지 있다. 그리고 두 집단에 대한 정책과제들이 취업능력 제고, 복지서비스 확대, 성인지 통계구축이라는 동일한 틀로 구성되어 있어서, 해당 정책대상의 특성과 정책수요에 부응하는 우선과제를 설정한 것인가에 대한 의문이 든다. 또한 취업능력 제고의 경우 지서비스 확대라는 정책과제에 포함됨으로써 일자리를 위한 보다 적극적인 조치로서의 의미를 갖는데 미흡함이 있다고 보여진다. 그리고 여성장애인의 경우 장애인복지정책 추진의 기본 토대가 되는 장애인발전 5개년계획에 언급된 여성장애인 관련 정책과제와 2차 기본계획의 여성장애인 관련 정책과제 간에 연계가 이뤄지지 않고 있는데, 이는 향후 3차 기본계획 수립과정에서는 개선되어야 할 부분이라고 볼 수 있다.

	지 표(안)	법제도 기반 확대
7-1-1. 여성건강권 확보를 위한 보건의료정책 인프라 구축 7-1-2. 모성건강증진대 책 강화 7-1-3. 여성근로자 건강보호 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 여성특화질병에 대한 관리(검진) 및 연구지원 예산 <ul style="list-style-type: none"> - 2003년 29억, 2005년 39억 · 보건소의 여성건강 프로그램 운영 실적 <ul style="list-style-type: none"> - 건강생활실천프로그램 2003년 100개소, 2005년 246개소 - 여성과 어린이건강증진사업 2003년 23개소, 2005년 144개소 · 청소년 성교육 사업 실적 <ul style="list-style-type: none"> - 2003년 120회, 2005년 3,076회 · 제왕절개분만을 감소를 위한 홍보사업 <ul style="list-style-type: none"> - 2005년 4300만원 · 농어촌여성 위한 방문의료사업 예산 <ul style="list-style-type: none"> - 의료장비 개선 2004년 8억, 2005년 27억원 - 보건차량 구입 2004년 3억, 2005년 1.7억 	
7-2-1. 취약계층 여성의 자활을 위한 제도적 지원 강화 7-2-2. 여성의 국민연금 수급권 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 자활사업 참여여성 수 <ul style="list-style-type: none"> - 2003년 6,953명(77%), 2004년 10,559명(72.1%) · 취약여성가구주 대상 사례관리센터 <ul style="list-style-type: none"> - 여성가장희망센터 3개소(2004), 5개소(2005) · 여성 국민연금 가입 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 2003년 5,881,271명(34.2%), 2005년 6,062,710명(35.4%) · 여성연금 가입자 현황(2003년/2005년) <ul style="list-style-type: none"> - 전체 5,881,271명/ 6,062,710명 - 사업장 2,225,943명/ 2,626,887명 - 지역 1,670,233명/ 3,401,020명 - 임의 19,148명/ 20,222명 - 임의계속 100,121명/ 14,581명 · 국민연금 평균 표준소득월액(2003) <ul style="list-style-type: none"> - 전체 여성 114만원, 남성 159만원 - 사업장 여성 124만 3천원, 남성 201만 4천원 · 여성 국민연금 수급 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 분할연금건수(누계) 남성 2004년 53건, 2005년 84건 여성 2004년 289건, 2005년 602건 · 65세이상 노인인구 중 국민연금 수급자 비율(2005) <ul style="list-style-type: none"> - 65세이상 전체 노령층 중 12.4% - 남성 36만3천명(20.6%), 여성 17만9천명(6.8%) 	<ul style="list-style-type: none"> - 긴급복지지원법 시행 (2005년 12월) - 국민연금법 개정안 국회 계류 중(2003년) : 분할연금수급권 개정안 포함
7-3-1. 여성노인의 취업능력 제고 7-3-2. 여성노인에 대한 복지서비스 강화 7-3-3. 노인복지 관련 성인직적 통계 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 어르신일자리 사업(보건복지부, 2005) <ul style="list-style-type: none"> - 여성 49% 23,181명, 남성 51% 24,128명 · 장기요양시설 확충 <ul style="list-style-type: none"> - 노인의료시설 2003년 254개, 2005년 583개 - 재가노인복지시설 2003년 505개, 2005년 851개 	<ul style="list-style-type: none"> - '06년 노인수발보험법 법률안 국회 제출, 시범사업 진행중, '08년 시행 예정 - 고령자고용촉진 기본계획 시행예정 ('06~'10) - 한국노인인력 개발원 개원

7-4-1. 여성장애인의 취업능력 제고 7-4-2. 여성장애인에 대한 복지서비스 강화 7-4-3. 장애인복지 관련 성인지적 통계 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 여성장애인 직업훈련 및 취업지원 실적 <ul style="list-style-type: none"> - 알선 2003년 여성 31.1%, 2005년 35.4% - 취업 2003년 여성 33.4%, 2005년 38.1% - 직업훈련 2003년 여성 21.6%, 2005년 34.2% - 여성장애인 적합직종 및 고용증대 7개 기관 선정 · 보호고용 인원 <ul style="list-style-type: none"> - 여성장애인 등 중증장애인 위한 보호고용 2004년 7,391명, 2005년 7,770명 · 여성장애인 가사도우미 예산 및 시행기관수 <ul style="list-style-type: none"> - 2004년 2억2천, 2005년 6억2천 - 2004년 16개, 2005년 20개 - 국비 2.2억(2004) 2.8억원(2005) 	<ul style="list-style-type: none"> - 제2차장애인고용촉진 5개년계획('03~'07) 여성장애인권익보호와 고용기회 확대 포함 - 제2차장애인발견 5개년계획('03~'07) 여성장애인지원대책 포함
--	--	---

7-1. 여성건강증진 대책 강화

- 여성건강증진 대책 강화라는 목표하에, 여성건강권 확보를 위한 보건의료 인프라 구축에서는 국민영양조사에서 여성건강실태를 파악할 수 있는 설문내용을 포함해 여성건강 관련 기초통계를 생산하고 유방암, 자궁경부암 중심의 여성특화질병에 대한 관리 연구를 진행하였고, 보건소 등의 기존 보건의료인프라를 활용해서 임신부, 영유아, 여성과 어린이 건강 관리 사업을 확대하였다. 또한 모성건강 증진 대책으로 청소년 대상 성교육 위해 상담가 및 강사 양성, 제왕절개분만을 공개하고 대규모 캠페인 등 홍보사업 통해 제왕절개분만을 낮추고자 하였고, 자연분만 수가 인상, 자연분만 법정분만담금 면제 등 제도적 개선도 병행하였음. 여성근로자 건강보호 강화를 위해서는 농어촌 여성과 여성근로자를 대상으로 하는 건강증진 정책을 추진하였다.
- 그러나 여성건강 문제 중 (최근들어서는 저출산 문제가 주요 국가정책의 의제가 되면서 출산율 제고를 위한 임출산 문제에 대한 지원이 증대되고 있지만) 여전히 임출산, 제왕절개분만, 임신중절 등의 모성건강 관련 영역에, 자궁경부암과 유방암 등의 여성특화적 질병 등에 비중을 두면서 여성들만이 경험하는 건강문제가 아닌, 생애주기별로 젠더차이에 대한 접근이 이뤄지거나, 건강형평성과 의료공공성 등과 같은 건강관련 주류 의제에 성인지적 관점이나 여성건강 문제를 포괄적으로 다루는 접근은 충분치 않았다고 보여진다. 또한 여성건강프로그램을 실시하는 보건소 확대나 농어촌 여성 위한 방문보건사업 인프라 확대 등의 양적인 인프라를 확충하였지만 콘텐츠상의 성인지적 접근까지 포괄하지 못하고 있다. 여성근로자를 위한 프로그램 개발 보급이나 예방 기술지원 등도 여성에 대한 의료서비스 접근성 제고 차원에서 의미있는 정책적 조치이나, 비정규직의 여성화, 소규모영세작업장의 여성고용율이 높은 현실 등을

고려할 때 보다 적극적인 조치가 필요하다. 그리고 취약계층 여성의 건강문제를 놓여
 촌 여성, 여성근로자 등 1차 기본계획의 연속선상에서 다루는 수준에 그치고 있는데,
 그외의 여성건강의 사각지대에 있는 건강위험집단에 대한 개입이 요구된다.

- 이후에는 의료 전반에서의 성주류화, 새로운 여성건강 이슈의 발굴 및 이에 대한 정
 책개발, 여성건강 증진을 위한 콘텐츠의 내실화, 여성건강에 영향을 미치는 사회환경
 적 요인까지 아우르는 통합적인 접근 등 보다 다양한 영역에서 여성건강 정책을 개발
 하는 것이 필요하다.

7-2. 여성의 자활능력 제고와 사회보장권 확대

- 여성의 자활능력 제고에서는 여성친화적 자활정책 추진기반을 조성하고 여성친화적
 자활프로그램을 개발, 적용하며 저소득층 여성의 자녀양육 부담을 경감시키는 정책과
 제를 포함하고 있다. 자활사업은 생산적 복지를 대표했던 사업으로 실제 참여자의
 70%를 여성이 차지하고 있다. 2002년 보건복지부에서 수행한 여성자활 활성화를 위
 한 자활프로그램으로 아동보육지원 및 산모도우미, 노인가정도우미 및 호스피스, 외
 식사업 등이 제시된 바 있고, 최근 고령화, 저출산으로 인한 사회적 수요와 연계하여
 간병, 산모도우미 등이 자활사업의 주요 업종으로 자리잡으면서 참여여성들의 참여가
 집중되고 있다. 또한 긴급지원법 제정, 여성가구주에 대한 사례관리 등을 통해 빈곤여
 성의 자활을 도모하고자 했다.
- 그러나 전체적으로 자활사업 성공률이 5%내외로 자활사업의 빈곤탈출 효과가 크지
 않은 가운데 참여자의 다수가 자활사업 자체가 갖는 제도적 취약성과 구조적 한계 때
 문에 빈곤여성의 실질적인 빈곤탈출 효과는 미흡하다고 볼 수 있다. 더욱이 자활사업
 전반에 대한 부정적인 평가가 제기되면서 자활사업 자체의 효과성을 제고하기 위한
 제도적 개선에 초점이 맞춰지고 있어서, 젠더에 대한 고려, 성인지적 접근이 적극적으
 로 이뤄지지 못하고 있다. 또한 참여자의 다수가 여성인 점 등으로 자활사업이 개선
 되면 참여자의 다수가 여성인 상황에서 여성들이 혜택받는다는 식의 분위기도 있어
 서, 자활사업에서 빈곤여성에게 안정된 일자리를 적극적으로 제공할 수 있는지, 이들
 의 자활을 저해하는 요소들에 대한 통합적 지원(주거, 의료, 심리정서적 지원 등)이
 이뤄지고 있는가 등에 대한 가시적인 정책적 개입은 충분치 못했다고 볼 수 있다. 그
 리고 긴급복지지원법 제정, 여성가구주에 대한 사례관리 등이 이뤄지기는 했으나 임
 시방편적인 차원이고, 전체 빈곤여성을 포괄하기에는 제한적이어서 빈곤여성의 집단
 이 다양함에도 불구하고 집단별로 세분화된 정책수요와 특성을 고려한 정책적 개입

은 미흡했다고 볼 수 있다. 양극화로 인한 빈곤의 심화, 고착화가 예상되고 있기 때문에 빈곤여성의 빈곤탈출을 위한 정책의제는 그 중요성이 증대될 것으로 생각되며, 이후 정책과제는 사회적기업, 사회적일자리 등 제도적 개선의 주류적 논의 속에서 보다 구체적인 성인지적 정책방안이 제시되어야 할 것이다.

- 여성의 연금수급권 확보는 1차 기본계획에서 분할연금수급권 마련으로 제기되었는데, 2차 기본계획에서는 그와 같은 구체적인 정책과제도 제시되어 있지 못하다. 2차 기본계획에 5인미만 사업장 종사여성 근로자를 사업장가입자로 전환하는 정책과제가 포함되어 있지만, 여성 연금수급권 수급 확대를 위한 별도의 정책이었다기 보다는 2003년부터 5인미만 사업장에 대한 가입 확대, 2006년 1월부터 상시근로자 1인 이상 사업장 당연가입으로 확대하는 제도 확대과정에 따른 소극적인 정책과제였다고 볼 수 있다. 그나마 이러한 제도적 확장에도 불구하고 국민연금 가입자 비율을 보면 여성은 여전히 34~35% 수준을 넘지 못하고 있는 상황이다. 또한 연금급여액을 통한 소득보장 효과는 남성노인 보다 여성노인에게 미흡하다. 65세이상 여성노인 중 국민연금 수급자는 17만 9천명으로 6.8% 수준인데 반해 남성노인의 20.6%으로 나타났고, 20~30만원 미만에 집중되어 있는 노령연금액에서도 연금액이 낮을수록 여성수급비율이 높았다(노령연금 20만원 미만의 급여액 성별 수급자 비율: 여성 91.8%, 남성 73.7%). 이후 연금급여액을 결정하는 표준소득월액을 봐도 여성이 남성의 71.4%, 특히 사업장 사업자의 경우 남성의 61.7%로 낮아서 남성과 여성간의 차이로 인해 향후 실제 연금수령시 낮은 급여액을 받게 될 것으로 보인다.
- 여성의 연금수급권 확대를 위한 제도적 개선의 요구가 계속되어 2003년부터 출산크레딧 신설, 분할연금수급권(재혼기간 동안 연금지급 정지 규정 삭제, 다른 수급권 발생시 급여 선택 및 비선택 급여에 대한 지급 정지, 노령연금과의 병급 가능)에 대한 개정안이 검토되고 있으나 아직 국회에 계류 중으로 구체적인 성과로 귀결되지 못하고 있다. 최근들어 1인1연금제에 기반한 기초연금제도 도입 등과 같은 국민연금제도 구조개혁에 대한 논의, 국민연금제도 뿐 아니라 사학연금이나 공무원연금 등 공적연금제도 전반의 개혁이 진행되고 있는데, 이러한 논의 속에서 여성의 노후 소득보장을 위한 보다 적극적인 정책대안이 모색되어야 할 것이다.

7-3. 여성노인에 대한 복지서비스 확대

- 취업능력제고에서 여성노인에 대한 적합직종 개발 및 보급은 1차 기본계획에서도 언급된 정책과제인데, 그럼에도 불구하고 여전히 주부 및 준고령자지원정책에 포함되어

여성노인을 위한 적합직종 개발에 대한 구체적인 정책적 실적은 미흡한 것으로 보인다. 조기퇴직으로 인해 고령자의 재취업을 정책적으로 추진하고 있으나 고령자인재은행 등 고령자고용정책에 대한 성별분리통계도 생산되지 않고 있는 상황이다.

- 여성노인에 대한 복지서비스 강화에 포함되어 있는 질병 및 장애예방 관련 프로그램도 1차 계획때부터 시행되어 왔던 사업과 프로그램의 대상자를 확대하는 수준이고, 장기요양 및 재가복지서비스 확충 역시 여성노인에 대한 고려나 성인지적 접근을 하기 보다는 시설수 자체를 늘리는 것에 그치고 있다. 이는 여전히 여성노인에 대한 복지서비스는 여성노인을 별도로 고려하기 보다는 노인의 다수가 여성노인이므로 노인 복지 수준 자체를 높이는 접근에 머무르고 있음을 보여주는 것이라고 볼 수 있다. 고령화가 급속히 진행되면서 노인수발보험법 등 정부의 고령화 대책이 적극적으로 추진되고 있는 변화된 정책 환경을 고려하면서, 여성노인을 위한 보건, 복지, 고용을 위한 보다 실제적이고 구체적인 정책방안이 마련되어야 할 것이다.

7-4. 여성장애인에 대한 복지서비스 확대

- 여성장애인은 1차 기본계획 때 보다는 보건의료 서비스 확대, 임출산육아실태조사 및 정보 제공, 장애인복지관내 여성장애인 프로그램 개발 및 운영 등 보다 구체적인 정책과제들이 포함되기는 했으나, 여성장애인의 생애주기별, 장애정도와 유형 등을 고려한 교육/문화/사회참여 등의 영역까지 포괄하는 정책과제의 발굴이 필요하다.
- 취업능력 제고의 경우 여성장애인 취업 지원율, 직업훈련 참여율 등이 조금씩 증가하는 것으로 나타나고 있으나, 실제 경제활동율을 보면 여성장애인은 28.4%로 남성장애인의 55.2%의 1/2수준이다. 또한 여성장애인은 중증장애인정책에 포함되어 여성장애인을 위한 고용정책이 별도로 개발되지 않으며 성별분리통계도 생산되지 않고 있는 등 보다 적극적인 정책적 개입이 요구된다고 볼 수 있다. 현행 장애인고용정책에서의 성인지적 접근, 여성장애인 고용촉진 및 고용 후 차별 방지를 위한 적극적인 정책 개발이 필요하다.
- 복지서비스 영역도 여성장애인 프로그램 개발 및 운영, 임출산 및 육아 가사지원을 위한 서비스 등이 제공되고 이를 위해 여성장애인프로그램 매뉴얼 보급, 실무자교육 등이 실시되고는 있으나, 여전히 장애유형이나 장애정도 중심으로 접근되기 때문에 그 안에서 여성장애인에 대한 접근은 특화된 영역 중심에서 제한적으로 이뤄지고 있다고 볼 수 있다.

8. 여성에 대한 폭력 예방 및 인권보호 강화

<총괄평가>

- 「여성에 대한 폭력 예방 및 인권보호 강화」는 「여성의 복지증진 및 인권보호 강화」에 부응하는 정책과제로, 1차 여성정책기본계획에서는 「다양한 여성가족복지서비스의 확충」 차원에서 언급되었던 「여성폭력의 근절」이라는 정책과제의 연속선상에 있다고 볼 수 있다. 1차 기본계획에서는 학교교육, 방송매체의 폭력성에 대한 심의, 유해환경 단속, 성폭력 수사 강화, 성폭력 및 가정폭력 피해자에 대한 보호강화 등에 초점을 두었는데, 2차 기본계획에서는 성매매방지가 주요 정책의제로 등장했고, 남녀차별과 성희롱 피해에 대한 개입도 주요 영역으로 제시하고 있다.
- 2차 기본계획에서는 성매매, 가정폭력 및 성폭력 관련 법 제도의 정비 및 법 적용의 실효성을 제고하고 여성에 대한 폭력 예방 및 인식 제고를 추진하며, 남녀차별 피해 구제의 실효성 제고를 위한 법령 등의 개선과 성희롱 예방교육의 체계화를 도모하고자 하였다. 이는 성폭력, 가정폭력에 이어 성희롱, 성매매 등도 여성에 대한 폭력이라는 정책의 틀에 있음을 규정한 것이고 세부정책 영역별 여건(법제도적 시행시점, 추진상황 및 성숙도 등)에 따라 제도화의 내실화 도모, 법률 제정 등 보다 개별화된 정책의제를 설정하고 있다는 점에서 적절했다고 보여진다.
- 여성에 대한 폭력에 대한 접근을 인권보호라는 접근을 정책과제로 가시화했다는 점에서는 1차 기본계획 보다 진전되었다고 볼 수 있으나, 세부과제에서는 여전히 사회복지란 용어를 사용하고 있으며, 예방의 중요성을 인정하여 정책과제 제목으로 가시화했으나 구체적인 세부정책을 제시하고 있지 못하다고 볼 수 있다. 또한 여성에 대한 폭력은 피해여성에 대한 지원 뿐 아니라 범부처 차원의 통합적인 접근이 지속적으로 이뤄져야 함에도 불구하고 여성가족부 등 특정부처의 정책이 되었고 체계적인 추진 및 점검 체계가 구축되지 못했다고 볼 수 있다. 그리고 여성에 대한 폭력이라는 틀에 위치하였지만 여성에 대한 폭력이라는 공통 맥락에 기반한 접근 보다는 성폭력, 가정폭력, 성매매, 성희롱 등 각각으로 구분된 정책으로 추진되면서

	지 표(안)	법제도 기반 확대
8-1-1. 성매매관련 여성의 인권보호 및 사회복지 지원 강화 8-1-2. 성매매 관련 법제의 정비 및 법적용의 실효성 제고 8-1-3. 성매매 예방 및 인식 의 제고 8-1-4. 국제적 성매매 예방 및 외국인 피해자 보호 강화	<ul style="list-style-type: none"> 성매매피해여성 지원을 위한 인프라 <ul style="list-style-type: none"> 상담소 2003년 7개, 2005년 29개 지원시설 2003년 26개, 2005년 39개 성매매피해여성 지원을 위한 예산 <ul style="list-style-type: none"> 2003년 28억원(여성발전기금 0원), 2005년 57억 (여성발전기금 145억원) 성매매방지법 위반사범에 대한 처벌 실적 <ul style="list-style-type: none"> 기소율 2004년 46.7%, 2005년 61.5% 성매매방지법에 대한 대국민 인지도 <ul style="list-style-type: none"> 2004년 92.4%, 2005년 95.6% 	<ul style="list-style-type: none"> 2004년 성매매방지법 제정, 성매매방지종합대책 발표 및 추진 2004년 복권및복권기금법 중 소외계층에 대한 복지사업 대상자 중 성폭력, 가정폭력, 성매매피해여성이 명문화됨. 성구매납성에 대한 존스쿨 운영(2005, 13개 기관) 인권보호수사준칙 시행(2003)
8-2-1. 가정폭력성폭력 피해자 보호강화 및 사회복지 지원 8-2-2. 가정폭력성폭력 관련 법 제도의 정비 및 실효성 강화 8-2-3. 가정폭력 성폭력 예방을 위한 교육 및 홍보 강화	<ul style="list-style-type: none"> 가정폭력, 성폭력피해자 지원서비스(가정폭력) <ul style="list-style-type: none"> 상담소 2003년 175개소, 2005년 268개소 보호시설 2003년 37개소, 2005년 57개소 (성폭력) 상담소 2003년 117개소, 2005년 143개소 보호시설 2003년 12개소, 2005년 16개소 무료법률구조기관 2003년 53개소, 2005년 90개소 폭력피해여성 지원 의료기관 2003년 276개, 2005년 292개 여성폭력피해자 원스탑지원센터 2005년 7개 아동성폭력방지전담센터 확대 2003년 1개소, 2005년 3개소 성폭력, 가정폭력 재발방지 실적 <ul style="list-style-type: none"> 가정폭력가해자 교정치료프로그램 2004년 29개소, 2005년 99개소 가정폭력범죄 검거 2003년 16,408건, 2004년 13,770건 가정폭력범죄 구속율 2003년 2.8%, 2004년 2.1% 	<ul style="list-style-type: none"> 가정폭력피해자보호법 구상권 조항, 보호시설의 보호기간 연장, 자립 지원 등에 대한 시행령, 시행규칙 개정 성폭력피해자의 2차 피해를 방지하기 위한 법령 개정
8-3-1. 수요자 위주의 남녀차별 개선 업무 수행 8-3-2. 남녀차별 피해구제의 실효성 제고 를 위한 법령 등의 개선 8-3-3. 성희롱 예방교육 체계화 8-3-4. 성희롱 방지대책 수립을 위한 실태조사 연구	<ul style="list-style-type: none"> 남녀차별사건 상담 및 신고 건수 <ul style="list-style-type: none"> 2003년 188건, 2004년 207건 남녀차별개선위원회 개최 건수 <ul style="list-style-type: none"> 2003년 26회, 2004년 34회 공공기관 성희롱 방지조치 점검 실적 <ul style="list-style-type: none"> 성희롱 예방교육 실시율 2003년 98.6%, 2004년 69.1% 성희롱 고충전담창구 설치율 2003년 4.4%, 2004년 87.4% 성희롱 고충상담원 지정율 2003년 30%, 2004년 86.7% 성희롱 고충 상담원 교육 실적 <ul style="list-style-type: none"> 2003년 600명, 8회, 2004년 550명, 8회 	<ul style="list-style-type: none"> 2003년 9월 남녀차별금지 및 구제에관한법률 시행령 개정 : 성희롱 방지조치 결과를 여성가족부 장관에서 제출하도록 의무화, 공공단체의 범위 명확화 국가인권위원회로 남녀차별금지업무 이관됨(2005년 5월)

성매매가 줄어들면 성폭력이 늘어난다는 식의 논리가 여전히 통용되고 있는 상황이다. 각기 다른 시기에 정책 의제화되고 정책추진 수위도 다르고 여성계 일각에서 여성에 대한 폭력 관련 법들을 통합하자는 움직임이 시도되고 있으나 활발하게 진척되고 있지 못한 것이 현실이나, 각각의 상이성과 함께 공통분모에 기반하여 정책화할 수 있는 부분을 발굴하여 시너지를 낼 수 있도록 하는 노력도 병행되어야 할 것이다.

8-1. 성매매방지대책의 실효성 제고

- 2차 기본계획에서는 성매매 관련 정책의 약진이 두드러진다. 기존에 윤락행위등방지법에 근거한 선도보호 중심의 접근에서 성매매 알선구조 및 성매매피해여성에 대한 인권보호, 자활지원 강화라는 새로운 패러다임으로의 전환이 이뤄졌다. 윤락행위등방지법의 사문화에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔고, 국무성의 인신매매 3등급 평가, 군산 개복동과 대명동 화재사건 등 국내외적 여건과 2002년부터 지속된 성매매 방지법 제정을 위한 여성단체의 노력으로 2004년 성매매방지법이 제정되었다. 성매매방지법이 제정된 이후 성매매방지종합대책이 발표되고 성매매방지 예산 증액, 시설 및 상담소 등 인프라 확충, 집결지사업, 창업자금지원 등 성매매 관련 여성의 인권보호 및 사회복귀 지원 강화를 위한 다양한 조치들이 추진되었고 2005년에는 성매매방지를 위한 Best Practice 국가로 선정되기도 하였다.
- 성매매방지법 제정 직후 성매매방지종합대책이 발표되는 등 범부처 차원에서 성매매방지를 위한 정책이 추진되었지만, 성매매피해여성의 인권보호, 자활지원 이외에 성매매방지정책들은 지속적으로 강도높게 추진되지 못했다. 범부처차원의 지속적인 정책 추진을 위해 성매매방지정책추진점검단을 운영하여 이러한 노력을 촉구하고자 했음에도 불구하고 각 부처에서 주요정책으로 자리매김하고 있다고 보기는 어려우며, ‘여성가족부의 자활지원, 인권보호를 위한 정책이 성매매방지 정책의 전체로 인식되고 있다. 또한 성매매방지법이 제정되기는 했지만 성매매방지정책의 실효성에 대한 의구심, 저항은 여전해서, 성노동자를 표방하는 여성들의 목소리가 가시화되고 산업형 성매매의 활황, 집결지역으로의 여성 채유입 증가, 여성들의 해외송출, 위장결혼을 가장한 외국인 성매매 급증 등과 관련된 정책 사각지대, 풍선효과 논란 등이 제기되고 있다. 성매매방지 정책 전반에 대한 성과를 논할 수 있는 시점인가에 대해선 이견이 있을 수 있겠지만, 지금까지 추진한 정책들에 대한 점검과 새로운 정책적 대응 및 보완이 필요하다.

8-2. 가정폭력 및 성폭력 근절을 위한 대책 추진

- 성폭력 가정폭력은 제도화 이후 상담소와 시설 등이 급속히 확대되었고 이러한 양적인 팽창은 지속되고 있으며, 폭력피해여성 지원 의료기관 확대, 아동성폭력방지전담센터 설치, 여성폭력피해자 원스탑지원센터 등 피해자 지원을 위한 새로운 시스템들도 계속 확충되고 있다. 또한 복권기금으로 성폭력, 가정폭력에 대한 예산이 증대되면서 피해여성에 대한 지원 확대 뿐 아니라 가해자 교정치료를 위한 프로그램 운영 등 가해자 관련 서비스 인프라가 확충되었다. 그리고 그동안 실효성에 문제가 제기되어 왔던 구상권, 보호시설의 보호기간 연장, 자립 지원 등에 대한 가정폭력피해자보호법 시행령, 시행규칙을 개정하였고, 성폭력피해자의 2차 피해를 방지하기 위한 성폭력특별법 개정도 이뤄졌다.
- 성폭력과 가정폭력 문제는 성매매, 성희롱 영역과 달리 1990년대 중후반에 이미 관련 법률이 제정되고 제도화가 진행되어 왔기 때문에 시스템의 내실화, 실효성 강화를 비중있게 다룰 수 밖에 없지만, 지원체계 구축을 위한 정책적 투입 대비 실제로 감소되었는지, 피해여성에게 충분한 지원이 제공되고 있는지, 가정폭력과 성폭력이 범죄행위라고 사회문화적으로 정착되었는지 등에 대한 체감도가 크지 않다고 제기되는 현실을 감안할 때 그간의 정책적 성과와 성폭력, 가정폭력문제 양상의 변화 등을 반영한 정책의제를 설정하는 것이 필요하다. 상대적으로 일찍이 성폭력이나 가정폭력의 심각성을 드러내며 정책적 개입의 필요성을 요구했지만, 현재는 도리어 가정폭력이나 성폭력으로 인한 극심한 피해를 드러내지 않고는 사회적 여론을 환기시키는데 어려움이 있을 정도로 폭력문제에 대한 사회적 의식이나 민감도가 낮아진 상태이다. 또한 가해자에 대한 교정, 치료 등의 개입이 확대되면서 이들의 행위가 범죄행위로서 엄중히 처벌되어야 함에도 불구하고 처벌하지 않은 채 자칫 면죄부를 부여하는 결과를 낼 수 있다는 우려와 실효성에 대한 의문이 제기되고 있기도 하다. 피해여성의 자립을 위한 정책적 지원의 필요성이 제기되고 있지만 자칫 정부가 가족해체를 조장한다는 반론이 제기될 소지도 있어 보다 적극적인 개입이 조심스러운 측면도 있다. 예방과 홍보를 위해서도 노력하고 있지만 여성가족부 담당국 혹은 공동협력사업 등과 같은 제한적인 수준에서 이뤄지고 있어서 사회의 변화를 도모하기에는 한계가 있다고 볼 수 있다. 따라서 이후에는 인프라의 양적인 팽창에 대한 우려, 가해자 프로그램이나 초·중·고등학교 예방교육 등의 실효성 점검, 예방과 홍보를 위한 체계적인 전략 수립, 폭력피해여성에 대한 자립지원에 대한 요구 등에 대한 부응하는 가정폭력 및 성폭력 방지를 위한 새로운 정책 패러다임을 설정할 필요가 있다.

8-3. 남녀차별 및 성희롱 피해의 예방과 구제 강화

- 남녀차별 및 성희롱 피해에 대응하기 위해 수요자 위주의 남녀차별 개선 업무가 수행될 수 있도록 했고, 관련 법령을 개선하여 정책의 집행상황에 대한 점검체계를 강화했으며, 성희롱 고충상담원 및 전문강사를 양성하고 교육자료를 개발·배포하고 공공기관 성희롱 방지조치를 평가하는 등 다양한 조치들이 이뤄졌다. 2005년 5월 남녀차별 및 성희롱 관련 업무가 고용상의 남녀차별, 장애인차별 등과 함께 인권위로 이관되면서 성차별, 성희롱과 함께 발생하는 각종 차별과 인권침해사건을 함께 다룰 수 있게 되었다. 성차별 문제를 다루기 위해 성차별전문위원회를 구성하여 보다 전문적으로 성차별 안전을 검토할 수 있도록 하였고 인권위원과 외부 전문가들로 구성된 성차별조정위원회를 신설하여 평화적이고 신속한 분쟁해결이 이뤄질 수 있도록 하였다. 그러나 고용상의 남녀차별, 장애인차별 등은 인권위에서 다시 분리되어 운영될 움직임이 있어서 인권위원회에 남겨진 남녀차별, 성희롱 업무가 다른 인권위 업무들 속에서 남녀차별과 성희롱이란 고유성, 전문성을 보장하는 제도적 노력이 필요하다. 이와 함께 남녀차별과 성희롱 피해의 예방과 구제를 위한 정책적 개입이 공공기관 이외의 다른 영역으로 확대하도록 하는 것이 요구된다.

9. 양성평등한 가족정책 기반조성

<총괄평가>

- 2차 여성발전기본계획 기간은 한국 가족정책에 큰 변화가 일어난 시기이기도 하다. 저출산 고령화의 급격한 진전, 다양한 가족형태의 확산, 이혼과 재혼의 증가, 여성의 취업 증대에 따른 돌봄 공백 현상, 국제결혼과 다문화 가족의 증가 등 가족정책을 둘러싼 사회 환경은 급격하게 변화하고 있다. 이러한 변화의 범위와 속도는 정책 수립 당시의 예측을 넘어서는 것이며 따라서 2차 기본계획에 포함된 추진과제들은 그 포괄성이나 실효성에서 충분하게 진행되었다고 보기는 어렵다. 가족정책의 지원 내용이나 전달체계에 대한 구체적인 논의와 더불어, 미래지향적 가족 가치, 양성평등한 가족정책의 방향성에 대한 포괄적인 여론 수렴이 지속적으로 필요하다고 하겠다.
- 여성부를 비롯한 관련 부처, 민간단체들의 노력으로 호주제 폐지가 결정된 것은 큰 성과이다. 양성평등한 가족법 체계를 확립하기 위해서는 호주제 폐지 이후에도 새로운 신분등록제도 법안, 민법개정안에 대한 지속적인 점검이 필요하다.
- 2004년에는 건강가정기본법이 제정되어 2005년부터 시행되었으며 건강가정지원센터

가 설치되었다. 가족정책의 기본법이 제정된 것은 긍정적인 일이지만 여성가족부로 정책이 이관된 이후에도 그에 상응하는 법 개정이 지연되고 있는 것은 문제점으로 지적하지 않을 수 없다. 현재 센터의 활동이 교육 및 상담활동에 치우쳐 있어 실제 다양한 가족들이 필요로 하는 실질적 서비스를 제공할 수 있는지도 점검되어야 한다. 차후 양성평등에 기초한 가족정책, 소수자 가족의 인권을 존중하는 정책, 다양한 가족의 필요(need)에 맞는 실질적 지원정책이 확립될 수 있도록 건강가정기본법의 개정이 추진되어야 한다.

- 가족 정책의 확대와 더불어 가족정책의 위상정립이 새로운 과제로 제기되고 있다. 가령 가족정책이 다른 양성평등 정책, 복지정책, 보육정책, 가족친화적 고용정책, 저출산 고령화 대응책 등과 구분되는 독자성은 무엇인지, 또 관련 정책들 간의 연계성은 무엇인지를 명확하게 정리할 필요가 있다. 또한 생계공동체로서의 가족을 위한 물적 지원(양육수당 지원이나 가족형태에 따른 세금공제 등), 가사노동의 성별 분업 개선과 남성의 양육 참여, 아울러 가족에 대한 지원과 가족을 구성하는 개별 구성원에 대한 지원 중 어떤 것이
- 3차 여성발전 기본계획에서는 이미 시작된 가족 정책의 체계를 양성평등의 시각에 입각한 정책으로 더욱 정비하고, 가족 내부의 소수자와 여성, 특히 미래 세대가 가족가치관에 부합하는 정책을 제시하는 것이 중요하다고 하겠다.

과 제	지 표	법/제도 기반확대
9-1. 통합적 가정(가족) 복지 정책 기반조성	- GDP 대비 가족관련 공공 지출 현황 비교('01) : 프랑스 2.9% 스웨덴 2.9% 미국 0.4% 일본 0.6% 한국 0.1% (2010년 0.2% 목표 - 가족정책기본계획안) (OECD, Social Expenditure Database, 2004) - 건강가정지원센터 설치 실적 : '05년 16개소 → '06년 50개소	- 건강가정기본법 제정(04. 2, 시행 05.1) - 가족정책기본계획 수립 중(계획안 마련) - 건강가정지원센터 설치 (2004 시범사업, 2005 본격설치) 및 확충 - 모부자가족 지원사업 여성가족부로 이관(2005) - 저출산고령화위원회 운영, 새로마지 플랜 발표('06. 6), 저출산 고령화 사회협약 발표('06. 6) - 결혼이민자가족지원센터 지정 운영 (06년 21개소)
9-2. 양성평등한 가족법·제도 구축		- 호주제 폐지 결정 (05. 2 헌법불합치 결정) - 신분등록제(본인기준의 가족기록부)에 대한 공청회 개최(05. 02 법무부 대법원) - 신분등록법 제정안 준비 중) - 민법 개정안 공청회 (법무부 06. 06) - 이혼숙려제도 시범실시 (2005. 3. 2)

9-1. 통합적 가정(가족)복지정책 기반조성

- 이 분야의 세부추진과제에는 가족정책기본계획의 수립, 그리고 통합적인 가족정책 수립·시행을 위한 법과 제도의 마련이 포함되어 있다. 건강법이 제정되었고 그에 따라 가족정책기본계획 시안이 이미 마련되었기 때문에 예정대로 정책이 추진되고 있으나, 그러나 앞에서 지적한 대로 건강법의 개정이 적시에 이루어지지 못하고 지연되는 것은 문제점으로 지적할 수 있다.
- 건강가정기본법이 제정되고 건강가정지원센터가 출범한 것은 가족지원정책의 출발점으로서 의의가 있으나, 아직 시작단계이므로 더욱 보완 및 체계화가 필요하다. 현재 건강가정지원센터는 교육 및 상담 활동에 치중하고 있는데, 앞으로는 다음과 같은 적극적인 보완이 이루어져야 한다. 첫째, ‘건강가정’이라는 말의 함의에서 암시되는 것과 같은 정상가정을 표준으로 삼아서는 곤란하며, 다양한 가족 즉 이혼 및 재혼가족, 한 부모 가족, 빈곤가족, 이주노동자 가족, 결혼이주자 가족, 미혼모 가족 등을 포괄하는 방향으로 운영되는 것이 바람직하다. 둘째, 현재 교육 및 상담활동에 기능이 치중되어 있는데 보다 실질적인 가족지원이 가능하도록 자녀 양육과 돌봄, 가족의 경제적 안정 등을 포괄하는 다양한 서비스가 개발되어야 한다. 셋째, 유사한 복지서비스 전달 체계와의 업무 조정 및 협력체계를 구축하여 혼선을 줄이고 시너지를 극대화해야 한다. 2010년까지 건강가정지원센터를 141개소로 확대하고 소요예산도 157억으로 확대될 예정인데, 센터 사업의 적정성 및 효과성에 대한 모니터링과 평가도 정확하게 이루어져야 한다.
- 건강가정기본계획에 관해서는 가족과 개인에 대한 국가 개입의 적정성, 다양한 가족을 인정하는 가족정책의 이념 정립, 가족정책에서의 성인지성 제고를 위한 구체적 방안 마련, 돌봄 및 가사노동 전담자로서 여성에 대한 고정관념 탈피와 남성과의 분담 등을 놓고 다양한 논란이 예상된다. 전문가와 각계의 의견을 광범위하게 수렴하되 여성가족부가 추구하는 양성평등한 가족정책의 기초를 확립하는 방향의 정립이 필요한 시점이다. 아울러 다양한 가족을 지원할 수 있도록 관련 법과 제도를 점검할 필요가 있는데 특히 미혼모 가족 지원에 대한 정책이 시급히 마련되어야 한다.
- 가족에 대한 직접적인 서비스의 제공도 중요하지만, 그에 못지않게 4대 보험을 포함하는 사회보장정책, 세금공제제도, 주택 및 금융정책, 임금 정책 등이 가족생활에 미치는 영향이 매우 크다. 통합적인 가족복지정책 기반이 마련되려면 관련 정책들이 가족생활에 미치는 효과를 점검해볼 필요가 있다. 현재 가족관련 정책의 수준을 한눈에 파악할 수 있는 관련 지표가 없는 상황이므로 이러한 지표체계의 확립도 필요하다.

9-2. 양성평등한 가족법·제도 구축

- 한국의 여성정책에서 가족법(민법) 개정은 오랜 역사를 지닌 의미 있는 과제이며 호주제도의 폐지는 역사적인 성과로 평가받을 수 있다. 법무부와 대법원을 중심으로 호주제를 대체할 새로운 신분등록제도 안이 검토되는 과정에서 지속적인 부처 협의가 진행되고 있으며 호주제 폐지 백서도 발간되었다. 앞으로도 새로운 신분등록 제도에 서 개인의 인권 보호와 양성평등의 원칙이 견지될 수 있도록 지속적인 모니터링 및 피해 사례 수집, 여성들의 의견수렴 등을 진행할 필요가 있다.
- 이 분야의 세부과제로는 평등한 가족관계 형성을 위한 친족제도 정립, 가사노동 가치 평가 제도화방안 마련 등 실질적 남녀평등 실현을 위한 부부재산제도의 확립, 다양한 가족의 적응을 위한 제도 개선이 포함되어 있다.
- 호주제 폐지 이후에도 부부간의 평등한 지위를 실현하기 위한 보완해야 할 내용들은 여전히 많이 남아있다. 특히 평등한 부부재산제도와 관련 조세제도 정비가 이루어져야 하는데, 법무부가 최근 제시한 민법개정안에 대해 전문가나 NGO로부터 많은 논란이 제기되고 있다. 현재 제기된 쟁점으로는 부부별산제와 부부공동재산제에 대한 논란, 이혼 시 배우자 재산상황에 대한 정보 조회권, 이혼숙려기간에 대한 논란, 이혼 시 양육책임을 명확하게 부과할 수 있는 제도적 수단의 취약성 등이 있다.
- 다양한 가족의 적응을 위한 제도개선이라는 세부추진과제는 ‘적응’이라는 과제의 명칭이 부자연스러울 뿐 아니라, 다양한 가족들을 정책에서 제대로 포괄하고 있다고 보기도 어렵다. 2005년의 경우 용역 연구 실시와 토론회 개최 이외에는 뚜렷한 이행 실적 없다. 이혼 후 자녀 양육의 실태나 아버지의 양육책임 이행 여부에 대해서는 그 실태를 파악할 만한 뚜렷한 지표도 제시되지 못하고 있다. 이혼·재혼 가족이 경험하는 경제적 불안정, 사회적 차별 등을 개선하기 위한 통합적 정책이 마련되어야 할 필요가 있으며 특히 이혼 이후에도 자녀양육에 대한 책임은 명확하게 져야 한다는 사회적 인식을 제고하고 이를 제도적으로도 확립하는 것이 매우 중요하다.

10. 평등문화 및 의식의 확산

<총괄평가>

- 여성정책의 궁극적인 목표는 사회 전반에서, 생활의 모든 영역에서 평등을 확보하는 데 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 법적인 정비와 공적 부문에의 동등한 참여와 함께 시민들이 평등을 핵심적 가치로 자연스럽게 수용하고 이를 일상에서 실천

하도록 하는 것이 중요하다. 이에 제2차 기본계획에서는 “평등문화 및 의식의 확산”을 정책목표로 채택하여 학교와 대중매체 등 주요 사회화 통로를 중심으로 의식교육과 홍보 등의 정책수단을 활용, 사업을 추진하였다. 그 결과, 공적 부문을 중심으로 평등의식이 자리를 잡아나가고 있으며 일반시민들에 대한 어느 정도의 홍보효과도 기대할 수 있을 것으로 보인다.

- 그러나, 단기적 차원의 가시적 정책성과에 대한 기대가 지배적인 상황에서 일상 생활과 의식에서의 성별 구조를 재편하기 위한 장기적인 모색은 거의 진척되지 못했다. 결국 공적인 차원에서의 태도 변화에 비해 일상적, 사적 영역에서는 성별 분리를 자연스러운 질서로 내재화하는 경향이 유지되고 있으며 의식의 변화 속도에 비해 일상적 실천의 정착은 지연되는 문화지체 현상이 상당히 일반적으로 나타나고 있다. 또한 평등의식과 실천의 성별, 연령대별, 지역별 확산에도 한계가 있어 여성정책을 둘러싼 집단간 갈등으로 표출되기도 한다.
- 향후 평등문화정책의제는 평등문화의 집단간 편차 해소와 일상적 내재화, 실천을 지향하는 방향으로 재편되어야 할 것이다. 이를 위해서는 일방적인 훈육 중심의 정책패러다임을 극복하고 시민의 주체적인 참여를 활성화하는 것이 필요하다. 또한 정책수단이 공공부문 종사자에 대한 의식교육 등 단기 프로젝트 중심에 한정되어 있는 수준을 넘어 비공식 사회화를 포괄한 장기적이고 체계적인 젠더문화 재구성 전략이 개발되어야 할 것이다.
- 이와 함께 변화하는 성정체성 담론 환경에 부응한 정책적 대응도 시급한 상황이지만, 2차 계획에서는 이러한 의제가 전혀 다루어지지 못했다.

세부목표	성과지표	법/제도 기반
10-1. 평등문화의 확산과 정착	<ul style="list-style-type: none"> - 남녀평등의식확산 예산 2002: 4억5천9백만원 2006: 1억6천9백만원 - 양성평등교육진흥원 교육참가자수 2003: 22,471명 2004: 40,660명 	<ul style="list-style-type: none"> - 양성평등교육진흥원 설립(2003)
10-2. 양성평등한 교육환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 교육자치단체 산하 여성교육정책 담당기구 설치 현황 2004: 16개 광역단체 중 12개 단체 설치, 그러나 실질적 기능 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> - 제7차 교육과정 계속 시행
10-3. 남녀평등한 미디어 문화의 정착	<ul style="list-style-type: none"> - 대중매체 모니터링 사업 추진 실적 매년 1개 사업 추진(2003년에는 공 공부문 홈페이지 모니터링 사업) 	<ul style="list-style-type: none"> - 방송심의에 관한 규정 제29조 개정(2004)

10-1. 평등문화의 확산과 정착

- 계획기간동안 여성가족부를 중심으로 평등문화 확산 및 정착을 위한 의식교육, 홍보, 생활문화운동 등의 사업이 전개되었다. 그러나, 단기적 차원의 가시적 정책성과에 대한 기대가 지배적인 상황에서 이를 충족시키기 힘든 평등문화정책에 대한 정부의 관심은 그 중요성에 비해 상당히 낮았다. 더욱이 예산규모가 매년 감소할 정도로 정책적 우선순위가 지속적으로 떨어지고 있는 실정이다. 2003년부터 의식교육사업이 한국여성평등교육진흥원에서 이루어지고 있는 점을 감안하더라도 예산감소세는 눈에 띄게 큰 수준이다.

[표 3-8] 여성가족부의 남녀평등의식확산 예산

2002	2003	2004	2005	2006
4억5천9백만원	4억8천1백만원	3억7천8백만원	2억5천만원	1억6천9백만원

- 그나마 2차 계획기간동안 양성평등교육 전문기관인 한국여성평등교육진흥원이 설립된 것은 긍정적으로 평가할 만하다. 한국여성평등교육진흥원은 여성가족부와 한국여성개발원, 정부 각부처, 지방자치단체, 각종 국공립연수기관 등 다양한 기관을 통해 추진해오던 정책담당자대상 양성평등의식 교육을 체계화, 전문화하기 위하여 2003년 설립되었다. 설립 이후 한국여성평등교육진흥원은 중앙과 지방의 공무원과 공공분야 종사자를 대상으로 평등의식을 고취하는 한편 성인지 정책분석 등 성주류화 정책 추진을 위한 인적자원 개발에 주력하고 있다.

[표 3-9] 한국여성평등교육진흥원의 교육시행 성과

	2003	2004
자체교육*	1,509명	3,784명
위탁교육	749명	1,989명
파견교육	20,213명	34,887명
총 계	22,471명	40,660명

* 2003년: 성인지정책분석, 성인지력향상, 여성리더쉽향상, 전문인력양성

2004년: 양성평등정책분석, 여성리더쉽향상, 전문인력양성

- 이와 함께 정부에서는 여성주간행사와 남녀평등상 시상 등을 통해 성평등에 대한 시

민들의 공감대를 형성하고 5대 생활문화개선운동을 펼쳐 평등문화를 생활 속에 정착 시키려 하였다. 그 결과, 공식부문을 중심으로 평등의식이 자리를 잡아나가고 있으며 일반시민들에 대한 어느 정도의 홍보효과도 기대할 수 있을 것으로 보인다.

- 그러나, 일회성 이벤트와 단순 캠페인을 넘어선 장기적이고 체계적인 접근이 전무한 가운데 의식 변화의 가능성이 실제 생활 속에서의 평등문화의 확산과 젠더구조의 변화로 이어졌는지에 대해서는 회의적인 견해가 지배적이다.
- 젠더문화의 재구성에 있어 기존의 정부 역할모델은 훈육자로서 정적이고 당위적인 논리를 일방적, 반복적으로 제시하는 경향이 강하였다면 향후에는 일반시민들의 적극적인 참여 속에서 다양한 담론이 생산, 소통되면서 평등한 젠더문화를 향한 사회적 역동성이 구현되도록 정부에서는 비전 제시자, 조정자로서의 역할을 본격적으로 수행할 필요가 있다.
- 특히, 시민들의 자발적인 참여를 통하여 일상적인 젠더문화를 재구성하기 위한 정책수단 개발이 시급하며 이와 관련해 최근 들어 급속히 침체된 5대 생활문화개선운동의 성과를 평가하고 실질적인 대안을 찾는 작업이 필요한 시점이다. 또한 젠더문화의 재구성 과정에서 일어나고 있는 갈등을 정책의제로 채택하고 갈등에 대한 조정역량을 강화하기 위한 노력도 시급히 이루어져야 할 것이다.

10-2. 양성평등한 교육환경 조성

- 공식적, 비공식적 사회화과정은 특정한 성별 구조를 내재화하고 그에 적합한 실천방안을 자연스럽게 수용하는 계기인 만큼, 양성평등사회를 구현하기 위해서는 사회화과정의 재구성이 급선무이다. 이러한 인식 하에 2차 계획에서는 각급학교와 유치원 등 공식교육기관을 중심으로 성평등 가치와 그에 적합한 실천방식이 자리 잡도록 하는 것을 목표로 설정하고 지역단위 교육행정체계의 정비, 교사의 태도 변화와 성인지적 교습 역량 강화, 교과서를 비롯한 교육내용의 양성평등성 확보 등의 방안을 강구하였다.
- 이외에 교직원과 고등교육 참가자 대상 성교육 및 성희롱 예방교육 강화도 정책과제에 포함되어 있기는 하나, 이는 교육기관만을 별도로 추진하기 보다는 사회 전반의 성의식 제고 차원에서 [4-4. 남녀고용평등의식의 확산] [8-3. 남녀차별 및 성희롱 피해의 예방과 구제 강화]등과 통합적으로 추진하는 것이 타당한 것으로 보인다.
- 계획기간동안의 성과를 구체적으로 살펴보면 교육자치단체와 교육감 산하에 여성교육정책 담당기구 설치에 있어서는 2004년 현재 16개 광역단위 시·도교육청 중 12개

단체의 <행정기구설치조례시행규칙>와 홈페이지 상에 여성교육정책 담당부서를 명시하고 있는 것으로 나타나 형식적으로는 제도적 틀이 갖추어져 가는 것으로 보인다. 그러나, 실제로는 전담부서가 아니라 그외의 업무를 주로 하면서 여성교육정책업무를 부수적으로 담당하도록 되어 있으며 전담인력도 배치되어 있지 않아 기대되는 기능을 원활히 수행하지 못하는 상황이다.

- 교사와 교육내용은 사회화과정의 핵심적 요소로서 제1차 여성정책 기본계획에서부터 교사의 남녀평등의식 제고와 교육내용의 성인지성 확보를 꾸준히 추진해왔다. 그 가운데 교사의 양성평등의식과 성인지적 교수역량 제고는 주로 시도교육연수원의 연수과정의 일환으로 시행되는 양성평등의식교육을 통해 이루어지고 있는데, 이러한 교육은 전체 과정의 20% 정도에 개설되어 있는 정도이다. 이외에 일부 연수원에서는 여성교육 특화 교육과정을 설치하기도 했다. 그런데, 교사대상 교육에 있어 정부의 역할은 정책방향을 제시하는 정도이며 추진 성과를 점검, 증진하기 위한 기제는 전혀 마련되어 있지 않아 정책의 실효성을 거두기 어려운 상황이다.
- 교육내용의 성인지성을 확보하기 위한 정책노력은 주로 교과서의 남성 편향적이고 여성 차별적인 내용을 개선하는데 초점을 맞춰 진행되었다. 이 부분에 있어서는 7차 교육과정의 시행으로 여성표상비율이 다소 높아지는 등 일정한 성과가 있었으나, 성별 역할의 정형성과 성매적 담론 등은 여전한 실정이다.
- 이와 더불어 학교생활의 다양한 측면에서 평등가치가 뿌리내릴 수 있도록 하는 실천적 움직임, 비공식적 사회화 과정에 대한 정책적 접근도 크게 진전되지 못했다.
- 청소년·청소년층은 우리사회의 미래를 이끌어갈 주역으로서 학교 내외부에서 성평등 혁신을 주도해 나가야할 주체이다. 그러나, 개방적 사회풍토 속에서 성 상품화, 여성 상품화에 대한 청소년(년)층의 태도가 날로 악화되고 있어 여성정책의 주요성과와 심각한 모순을 낳고 있다. 이러한 문제의 심각성에도 불구하고 2차 기본계획에서는 여성정책에 있어서 청소년·청소년의 위상에 대한 새로운 접근을 시도하지 못한 채 교사 중심의 훈육 패러다임을 유지하였다. 결국 청소년·청소년의 인식과 경험, 요구에 밀착된 정책을 개발, 추진하는데 큰 성과를 내지 못했으며 이들의 자발적인 실천을 도모하는 데에도 한계를 안고 있었다.

10-3. 남녀평등한 미디어 문화의 정착

- 대중매체는 현대사회에서 가장 광범위하고도 깊은 영향을 미치는 매체로서 2차 계획 하에서는 TV를 중심으로 성차별적 내용을 개선하는 한편 양성평등을 지향하는 미디어

어 문화를 정착시키기 위한 과제를 추진하였다.

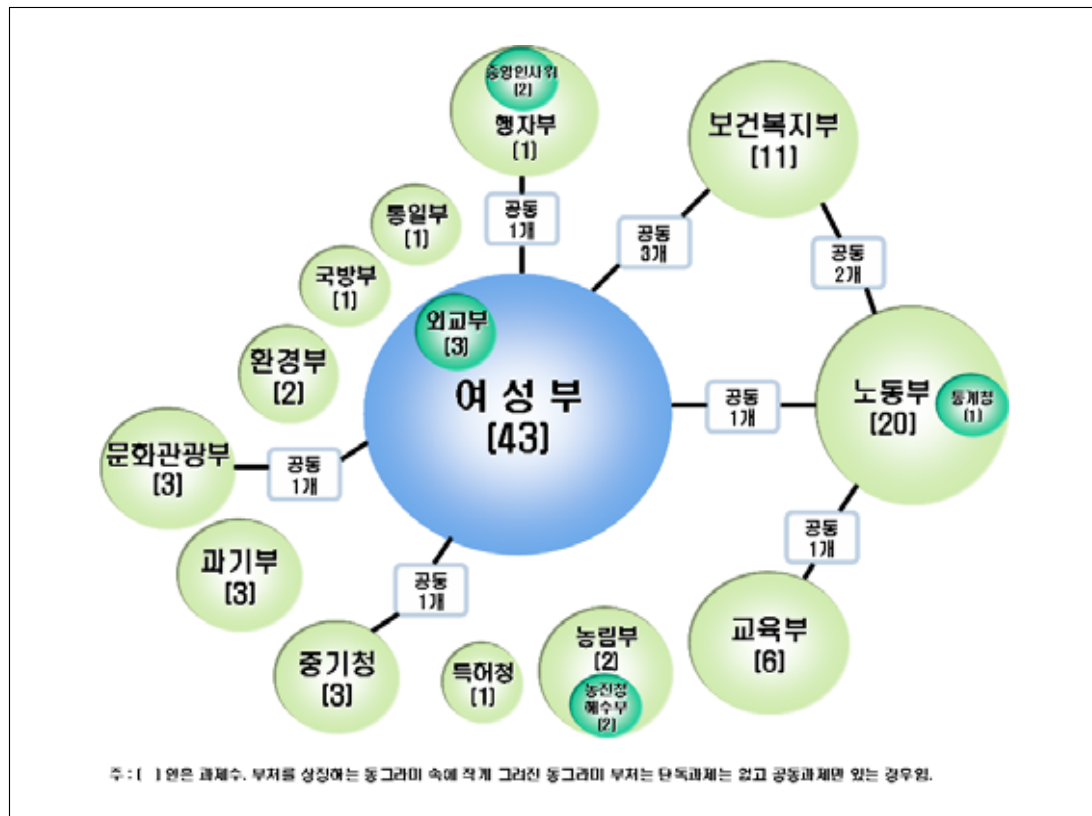
- 계획기간 중 방송심의에관한규정 제29조의 내용을 개정하여 성차별에 대한 방송심의의 방향을 구체화하는 등 제도 개선성과를 거두었으며, 2001년부터 민간단체와 연계하여 추진한 방송과 광고의 성차별성에 대한 모니터링사업도 지속적으로 추진하였다(2003년에는 공공기관 홈페이지에 대한 모니터링 실시). 그런데, 대중매체의 성차별 문제는 여성정책의 주요과제이면서도 언론의 자유, 표현의 자유와의 모순성에 대한 논란 속에서 정부의 개입에 한계가 있었다. 향후 이 분야에서는 민간의 역량을 높이는 데 초점을 맞추고 시민사회의 연대를 강화하는데 우선적 관심을 둘 필요가 있다.
- 계획기간 중에는 모니터링을 통해 대중매체의 부정적 효과를 개선하는 동시에 시민들의 젠더의식에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 모델프로그램의 생산과 이를 위한 생산자의 역량 제고를 위한 사업을 추진하여 양성평등에 대한 시민들의 공감대를 형성하는데 일정한 기여를 하였다.
- 대중매체 이외에 무엇보다 위력 있는 매체로 자리 잡은 인터넷 상의 성차별적 내용과 성 묘사, 여성상품화에 대한 적극적인 정책적 개입이 요구되고 있다. 이에 대해 계획기간 중에는 공공기관 홈페이지상의 성희롱적 내용에 대한 모니터링을 실시하고 가이드라인을 마련하는 한편, 관리자 교육도 실시하였다. 그러나, 이러한 사업은 단기적 차원에서 시행되었을 뿐 기술 융합에 따라 가히 혁명적으로 변화하고 있는 매체환경에 부응해 광범위한 정보의 바다를 포괄하기 위한 전면적이고도 총괄적인 계획은 수립, 추진되지 못한 상태로 전향적인 접근이 시급하다.

제4장 계획의 관리와 추진체계 평가

1. 중앙부처간 협력 문제

1-1. 전담부처의 설정

- 제2차 기본계획은 10대 핵심정책과제 하에 총 34개 과제와 115개 세부과제가 있으며 세부과제별로 주관부처를 지정하고 있다([그림 4-1] 참조). 여성가족부 이외에 총 12개 부처(해양수산부까지 포함하면 13개 부처)와 6개 청, 1개 위원회가 세부과제의 주관부처로 지정되었다.
- 115개 세부과제중 43개 과제(37.4%)를 여성부가 주관하며 10개 세부과제(8.7%)는 여성부와 행정자치부, 노동부, 복지부, 외교부, 문화부, 문화재청, 중소기업청 등이 공동으로 주관하고 있어 전체 세부과제의 약 45%를 여성부가 공동 혹은 단독으로 주관한다. 노동부가 20개 세부과제(17.4%)를 단독, 4개 과제를 공동으로 주관하고 있어 여성부 다음으로 가장 많은 세부과제의 주관부처이다. 그 다음이 보건복지부로 11개 세부과제(9.6%)를 단독으로, 1개 과제를 공동으로 주관하고 있다. 교육부는 6개 세부과제(5.2%)를 단독으로, 1개 과제를 공동으로 주관한다.
- 본문에서 언급한 바와 같이 일부 과제는 과제의 내용과 성격상 전문부처가 전담부처가 되어야 함에도, 정책대상이 여성이라는 점에서 여성가족부가 주관부처가 되고 있다. 정책수단의 보유, 정책개발의 전문성 등을 감안하고 또 정부부처의 성주류화를 실현하기 위해서도 더 많은 부처가 여성을 정책대상으로 가시화하고, 성인지적 정책을 시행해야 함을 고려할 때, 정책의 주관부처를 전문화 및 다양화하는 것이 바람직하다. 그렇지만 각 정책의 소관부처가 여러 가지 이유로 해당정책의 전담부처가 되지 못한다면 어떻게 협조체계를 구축할 것인지 고민이 필요하다.



[그림 4-1] 제 2차 여성정책기본계획의 세부과제의 주관부처

1-2. 부처간 연계

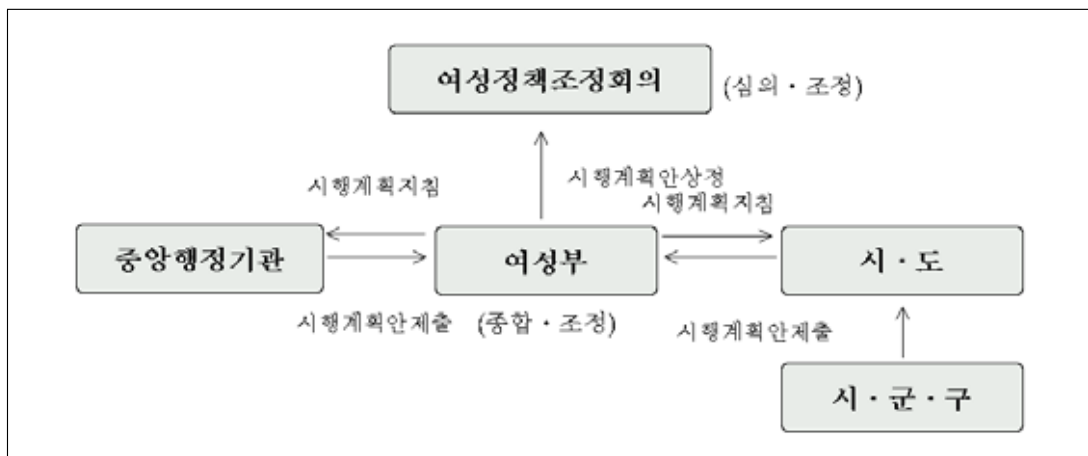
- 2차 계획은 중앙부처간 협력체계 구축을 위한 제도적 기반과 더불어 시작되었다. 2003년 여성정책조정회의와 여성정책책임관 제도를 도입한 것이다. 여성정책조정회의는 국무총리를 위원장으로 하고 각 부처·청 장관 및 청장을 위원으로 하여 구성되며, 중앙행정기관의 여성정책책임관을 지정하여 각 기관의 제2차 기본계획 추진상황을 총괄토록 하였는데 대체로 기획관리실장에게 여성정책책임관이라는 보직을 더하는 형태이다.
- 이렇게 하여 중앙부처간 협조체계 구축을 위한 그림은 완비되었는데, 실제 운영현황을 보면 실망스럽다. 여성정책조정회의는 2003년 이래 매년 한차례씩 열리는 수준인데, 의제 또한 연도별 여성정책기본계획수립 지침(안) 등을 심의하고, 성매매특별법등 새로운 법제를 홍보하는 수준이다.
- 부처내 여성정책 전담부서의 설치 및 기 설치된 부서의 역량 강화 문제는 더욱 실망스럽게 흘러갔다. 여성정책담당관실의 추가 설치문제는 정부조직개편의 흐름 속에서

소멸되었고, 기존에 설치된 6개 부처의 여성정책담당관실의 위상도 상당한 변화를 겪었다. 일부 담당관실은 해당부처 조직개편과 함께 폐지되면서 실제 부처내 정책에 대한 양성평등 관점을 통합하는 중추적 기능은 상당히 약화되었다고 보여진다.

2. 여성가족부와 지방자치단체의 연계 문제

2-1. 현황: 연도별 시행계획안 작성 및 추진실적 보고체계

- 광역시·도는 여성발전기본법 제8조 1항 및 동법 시행령 5조에 근거하여 기본계획에 의한 연도별 시행계획을 수립·시행하고 있다.
- 여성가족부 장관이 연도별 시행계획 수립을 위한 지침을 작성, 배포(매년 11월)하면, 시도지사는 당해년도 소관 업무에 관한 시행계획안을 여성가족부 장관에게 제출(1월 말까지)하고, 여성가족부 장관은 시행계획안을 종합하여 여성정책조정회의의 심의를 거쳐 확정된 후 4월 말까지 시도지사에게 알려야 한다.



[그림 4-2] 제2차 여성정책기본계획의 추진체계

- 여성가족부 지침은 지방자치단체는 지방차원에서 시행할 의무가 있는 과제와 그 외 당해연도별 시행이 가능한 과제를 자체적으로 선정하여 계획을 수립하고, 기본계획에 나타나 있지 않은 과제를 채택할 경우 과제명과 함께 “특수과제”임을 명시하도록 하고 있다.
- 시행령 6조는 시도에서는 여성정책 협조부서를 지정하여 부서별로 수립된 계획안을 종합, 조정하여 해당기관의 시행계획을 수립, 시행하도록 규정하고 있다.

- 시행계획의 이행결과는 다음해 1월 말까지 여성부 장관에게 제출하고, 여성부 장관은 그 결과를 여성정책조정회의에 보고한다(시행령 5조).

2-2. 과제수행 현황

- 위의 규정과 절차에 따른 지방자치단체의 과제수행현황을 2004년도 추진실적 및 2005년도 시행계획을 중심으로 보면, 다음의 [표 4-1]과 같다.
- 각 자치단체는 여성정책 기본계획의 144개 세부과제를 중심으로 추진실적과 시행계획을 제출하는데, 144개 과제 중 30~50개의 과제를 채택하고 있다.
- 과제별 수행 현황(<별도 표>)

[표 4-1] 제2차 여성정책 기본계획 2005년도 시행계획 과제수

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2차 계획	-	25	30	29	45	40	27	32	32	47	32	40	40	43	40	48
특수 과제	40	-	-	16	-	1	7	-	14	-	14	4	4	3	1	2

2-3. 문제점

(1) 시행계획 제출 과제선정의 자의성

- 연도별 시행과제는 자체적으로 선정하도록 되어 있는데, 이 때 과제선정의 기준이 모호하다. 예를 들어 추진실적 보고는 전년도 시행계획에 대한 결과가 아니라 당해연도 시행계획 항목을 중심으로 되어 있는데, 전년도 시행계획에 포함되지 않았으나 당해연도 시행계획에 포함된 과제에 대한 추진실적이 보고되는 경우도 있다.
- 대체로 2차 계획의 144개 세부과제를 중심으로 추진실적과 시행계획을 보고하지만, 일부는 세부과제를 중범위 과제로 통합하거나(대구, 전북), 과제명 자체를 변경하기도 하고, 서울시의 경우는 여성가족부의 기본계획과 별도로 수립된 자체 기본계획의 추진실적과 시행계획을 보고하고 있어 보고양식에서의 일관성이 결여되어 있다.

(2) 형식적 보고

- “형식적으로 다 되고, 내용적으로는 안 되고 있다”(여성정책기본계획의 실효성 제고 방안 연구, 2001, pp.55)

- 각 자치단체의 실적보고는 전년도에 제출한 시행계획 이행 실적이라기보다는 기본계획과 별도의 자체사업 추진실적을 취합한 것이다. 실제 자치단체에서는 자체 업무계획에 따라 업무를 집행하고 기본계획 보고시에는 부서에서 보낸 자료들을 기본계획에 끼워 맞추는 형태로 보고를 했다. 즉 기본계획이 반영된 업무가 아닌 계획대로 또 업무는 업무대로 따로 놓고 있다(여성정책기본계획의 실효성 제고방안 연구, 2001, pp.58)
- 이러한 이유로 추진실적과 시행계획을 보면, 실제 과제의 내용과 무관한 사업이 실적과 계획으로 제출되고 있다. 이는 과제에 대한 이해부족일 수도 있고, 계획이행 의지 또는 여건의 부족일 수도 있다. 자체적으로 추진하지 않고 있는 과제를 계획으로 제출하였다가 이행이 되지 않을 수도 있는 부담을 줄이기 위하여 자체의 일상적인 여성 관련 업무를 계획으로 제출하는 것으로 보인다.

(3) 추진실적에 대한 평가 등 사후관리의 미비

- 여성가족부에 제출하는 추진실적은 서류를 통한 단순취합 수준이며, 추진 결과에 대한 평가와 피드백을 주지 못하고 있다.

(4) 자치단체 자체 기본계획과의 중복성

- 16개 시도는 대부분 조례에 의한 자체 기본계획을 가지고 있는데, 내용상 중앙정부 기본계획과 중복되며, 자체 기본계획에 대한 관리조차도 형식적인 경우가 대부분이다.

(5) 기본계획에 대한 낮은 인지도 및 자치단체 내 타부서와의 관계

- 기본계획은 여성정책을 담당하는 같은 과 내에서도 그 존재에 대한 의식이 거의 없는 형편이며 담당자도 크게 의식하지 않고 업무를 집행한다(여성정책기본계획의 실효성 제고방안 연구, 2001, pp.56).
- 자치단체의 여성정책 부서에는 업무집행 근거로서 여성정책 기본계획에 대한 공감대가 없다. 단체 내 타부서의 관련 담당자는 거의 기본계획이 있는지조차 모른다.(여성정책기본계획의 실효성 제고방안 연구, 2001, pp.56)
- 따라서 타부서와의 협조가 어렵다. 타부서의 입장에서는 업무집행을 귀찮게만 한다고 느낄 수 있으므로 협조체계가 구축되어야 향후 타부서의 업무계획에 대한 젠더분석 내지 협조가 가능하다(여성정책기본계획의 실효성 제고방안 연구, 2001, pp.57).

2-4. 방안

(1) 시행계획 지침 관련

- 자치단체는 자체계획에 의거 여성정책을 집행하고, 자치단체 특성을 반영하도록 자체 계획의 틀에 맞추어 추진실적을 보고하는 방안.
- 현재와 같이 시행계획 과제를 기본계획 세부과제 중에서 선정하도록 할 것이 아니라 연도별 핵심 추진 과제의 커다란 방향과 평가 지표만 제시하고, 자율적으로 추진하도록 하는 방법
- 시행계획 수립지침을 보완하는 방법: 매년 배포하는 시행계획 수립지침에서 세부과제 별로 사업목표와 내용, 방법을 보다 구체화하여 가이드라인으로서의 효과를 높이는 방안. 그리고 수립지침에서 시행계획의 평가기준도 같이 제시하는 방안.

(2) 기본계획의 점검과 평가

- 매년 제출되는 시행계획의 이행상황을 점검할 수 있는 제도적 기제가 부재하며, 그에 따라 계획의 실효성을 확보할 수 없다는 점이 중요한 문제로 지적되어 왔다. 2003년 개정된 여성정책기본법 시행령에서 연도별 시행계획의 이행상황 점검을 위해 점검반을 구성하거나 전문가 자문을 받거나 조사연구를 의뢰할 수 있다는 조항(시행령 제5조)이 신설되었다. 이로써 시행계획 이행점검의 실행수단이 명시됨으로써 2004년부터 이행점검이 이루어질 것으로 기대되지만 이행점검의 결과 활용방식 등이 여전히 불분명하다.
- 법적으로 기본계획을 총괄하는 여성부에게 시행계획에 관한 조정권을 부여하고 있지만, 실제 타부처와 지방자치단체가 제출한 계획에 대한 조정권을 충분히 발휘하지 못하고 있다. 현재 여성부의 역할은 중앙행정기관과 지방자치단체에서 제출한 시행계획을 취합하는 수준이다. 그 후 보고하는 수준으로 평가가 전혀 이루어지지 않고 있으며, 전년도 시행결과가 다음연도 시행계획 수립시에 효과적으로 반영되지 못한다.
- 여성정책은 종종 수사에 머물고 구체성이 결여되어 추상적이라는 점이 문제인데, 동 계획의 세부추진과제에서도 구체성이 부족하고 목표가 명확하지 않은 것들이 많이 포함되어 있다. 앞으로 선언적으로 방향을 제시하는 정책을 지양해야 할 것이다. 이는 또다시 평가를 어렵게 할 것이다. 그런데 평가를 통해 추상적인 계획을 구체화하고, 책무성을 강화해줄 수 있다. 이처럼 여성정책 평가의 목적은 서열매기기가 아니라, 정책내용을 구체화하고, 자체 평가를 지원하며, 현황을 파악하고 우수사례를 발굴하는 등 지원과 환류를 위한 것이어야 한다. 즉 정책컨설팅 개념에서 문제점을 찾아내고 개선하는 수준으로 접근하도록 한다.

- 이와 같은 방향에서 연도별 시행계획의 성과를 진단·점검하고 그 결과를 다음 연도 시행계획에 반영할 수 있도록 외부전문가 등이 참여하는 평가단을 구성하여 운영하는 방안을 마련하여야 할 것이다. 또한 여성정책조정회의를 통해 기본계획 추진상황을 지속적으로 점검하고 정책환경 변화에 따라 수정·보완되도록 한다.
- 여성정책기본계획 시행 유인을 제공할 뿐 아니라, 평가결과의 반응을 위해서도 평가 결과에 따라 재정 및 기타 인센티브를 주는 것이 매우 효과적일 것이며 이것은 행자부 사례에서 확인할 수 있다.

(3) 자치단체 내 담당부서의 역량강화 및 타부서와의 협조체계 구축

- 여성정책기본계획이 광범위한 내용을 포괄하고 있음에도 지역차원에서의 시행계획 수립 및 시행은 여성정책협조부서 소관으로 그 외 부서와의 유기적인 협력을 통해 수립·시행되지 못하다. 그 결과 시행계획은 여성정책 협조부서의 자체 사업계획 성격을 띠는 것이 보통이다. 여성정책의 주류화 전략이 지방자치단체 정책실행 현장에서는 실천되지 못하고 있는 것이다. 지방자치단체의 주무부서의 역량 강화 및 타 부서와의 협조체계 구축의 과제가 남는다.

3. 민간부문과의 협력체계 구축

- 2차 기본계획에서는 2대 전략의 하나로 ‘협력체계 구축’을 설정하여 정책추진 기관간 정책협력과 민간참여를 유도하고자 하였다. 정책추진 기관간 협력에 대해서는 앞에서 살펴보았다. 문제는 민간부문, 여성단체와의 협력체계에 대해서 어떤 방향도 제시되지 않았고 그 성과도 미미하다는 것이다. 2차 계획의 성과가 제도적인 측면에서 두드러지는 한편, 실질적인 내용과 생활에서의 변화가 지체되고 있다는 평가는 이 민간부문과의 협력이 미진한 것과 무관하지 않을 것이다.
- 이제는 다양한 주체간의 협력체계인 “여성정책 거버넌스”를 어떻게 구축하고 가동할 것인지에 관심이 두어져야 할 것이다. 오늘날 여성문제는 단순히 여성을 대상으로 하는 수준에서 벗어나 여성과 남성의 관계, 여성내 분화 등으로 그 결이 다층화, 고도화되고 있으며 앞으로 이 추세는 더욱 강화될 것으로 보인다. 따라서 다양한 정책주체를 상정하고, 중요한 주체로서 시민사회가 실질적인 참여하도록 하는 모형을 만들어야 할 것이다. 이 지점에서 정부의 정책방향은 성평등 혁신을 위한 시민사회의 실천역량을 강화하는 것이며, 특히 정책개발·평가과정에 시민들이 참여하여 새롭고 실제적인 아이디어를 결합하도록 한다. 또한 사업추진 주체로서 여성단체, 사회적 기업 등과 발전적 파트너십을 구축하도록 한다.

제5장 제3차 여성정책기본계획 수립에 대한 시사점

1. 목표와 전략 수립

■ 통합적인 정책목표 수립

- 여성가족부 출범과 성인지 정책의 확산 등으로 여성정책과 밀접히 관련된 다양한 정책계획이 수립, 추진되고 있다. 이러한 환경 속에서 탄생하게 될 제3차 여성정책기본계획은 관련 정책을 포괄할 수 있는 핵심적인 정책목표를 수립함으로써 통합적인 여성정책의 좌표를 제시할 수 있어야 할 것이다.

■ 관계 중심 패러다임 강화

- 정책의 연속성을 확보하는 동시에 대상 중심의 패러다임에서 관계 중심의 패러다임으로의 전환을 진전시키기 위한 보다 적극적인 시도가 이루어져야 할 것이다.

■ 구체적이고 명료한 추진전략 채택

- 제2차 여성정책기본계획에서는 “실질적 남녀평등사회의 실현”을 비전으로 하여 남녀의 조화로운 동반자관계 형성, 지식기반사회 여성의 경쟁력 강화, 사회 각 분야 여성의 대표성 제고, 여성의 복지 증진 및 인권보호 강화를 목표로 설정하고 이를 추진하기 위한 전략으로 “성주류화”와 “협력체계 구축”을 채택하였다.
- 제2차 계획에서 새롭게 채택된 “성주류화”전략의 기본 방향에 대해서는 광범위한 공감대가 형성되고 성별영향평가와 성인지 예산 등 몇몇 조치 내지 추진도구 측면에서는 가시적인 성과를 거두었다. 그러나, “성주류화” 전략의 구체적인 내용은 다소 불투명하게 규정되었으며 그 실현방안은 제한적인 차원에서 제시되어 적지 않은 혼선이 초래되고 “성주류화” 전략이 몇몇 정책도구와 동일시되는 현상까지 야기되는 것 역시 사실이다. 이에 제3차 기본계획에서는 보다 구체적이고 명료한 추진전략의 채택이 기대되고 있다.
- 제2차 기본계획의 또 하나의 추진전략인 “협력체계 구축”은 여성부를 중심으로 각 부처와 지방자치단체 간 협조체계 구축과 여성단체 및 전문가의 정책형성과정 참여 확대를 의미하였다. 그러나, 협조체계의 실제 구조와 구성-운영방안, 협조의 형식과 내용 등이 구체적으로 제시되어 있지 않아 정책 환경의 급격한 변화과정 속에서 정책추진체계를 확보하는데 한계가 있었다. 이에 제3차 기본계획에서는 환경변화에 적절히 대응할 수 있는 역동적인 협력체계의 실현을 위한 구체적인 방안이 요구되고 있다.

2. 의제개발

■ 미래지향적 의제 개발

- 제3차 기본계획에서는 여성정책의 기본적인 과제로서 그 추진이 미흡했던 분야에 대해서는 점점을 토대로 새로운 접근을 시도하고 이와 동시에 가시적인 성과를 거둔 과제에 대해서는 그 성과를 확산하기 위한 방안을 모색해야 할 것이다.
- 이와 함께 사회·정책 환경의 급격한 변화 속에서 새롭게 제기되는 정책의제를 발굴하고 그에 대한 접근방안을 모색하는 것은 무엇보다 중요한 과제이다. 또한 미래사회를 이끌어나갈 세대에 대한 정책을 본격적으로 추진할 기반을 마련할 시점이기도 하다.

■ 장기적인 성평등 사회혁신전략 수립

- 남녀평등사회의 실현을 위해서는 주요 현안에 대한 대응과 함께 장기적이고도 다각적인 성평등 혁신전략이 균형적으로 추진되어야 한다. 이러한 점에서 볼 때 제2차 여성정책기본계획은 공식부문의 현안에 대한 대응 방안을 모색하는데 강조점을 둔 데 비해, 시민들의 일상 영역을 포괄한 장기적인 접근에 있어서는 다소 미흡하였다. 이에 제3차 여성정책기본계획에서는 장기적인 차원에서 의식과 실천의 변화 전략을 수립하고 정책역량을 집중시킬 핵심의제를 발굴하는데 역점을 두어야 할 것이다.
- 젠더관계의 재구성 관점에서 새로운 의제를 개발하는 한편, 기존의 의제에 대해서도 가치를 재구성하고 젠더 접근을 강화하는 작업이 동반되어야 할 것이다.

■ 실제 정책추진과정에 대한 세밀한 접근

- 기존의 여성정책기본계획에서는 여성정책을 추진하기 위한 법·제도적인 기반 마련에 일차적인 관심을 기울인데 비해 실제 정책의 추진과정에 대해서는 다소 관심이 낮았다. 이러한 상황에서 일부 정책과제의 경우 실제 정책추진과정에서 정책목표와는 모순된 방향으로 이해되기도 하고 목표에 비해 지극히 제한된 수준에서만 추진되고 있어 여성정책의 외형적 성장에 걸맞게 내실을 갖추는 작업이 급선무이다. 이러한 문제의식 하에 제3차 여성정책기본계획에서는 정책의 세부내용과 실제 추진과정에 대한 세밀한 정책적 개입을 시도해야 할 것이다.

3. 추진체계

■ 시민 참여에 기초한 개방적 추진체계 확립

- 정책 전반에서 정부 뿐 아니라 사회각계가 주체로 참여하는 거버넌스 체계가 진전되고 있다. 이러한 환경 속에서 여성정책 추진에 있어 정부의 위상 역시 재검토되어야 할 것이며 특히 다양한 주체의 참여 속에서 균형적인 정책 추진을 위하여 비전제시자, 갈등조정자로서의 역할 모델을 개발해야 할 것이다.
- 이와 함께 시민사회와의 발전적 파트너십을 구축하기 위한 방안도 구체화되어야 할 것이다. 시민사회의 자율성과 독자성을 확보하는 동시에 성평등 혁신을 위한 시민사회의 실천역량을 강화할 수 있는 협력적 방안이 모색되어야 할 것이다. 또한 개방적인 정책추진체계를 확립하기 위하여 정책개발과 평가과정 등에 일반시민과 청소년(년) 등이 참여하는 방안도 모색할 필요가 있다.

■ 실질적 정책협력 네트워크 구축

- 제2차 여성정책기본계획의 추진전략-성주류화 전략과 파트너십 전략-의 핵심 요소는 여성가족부를 비롯해 각 정부 부처와 지방자치단체를 포괄한 총체적인 추진체계를 구축하는데 있다. 특히, 2차 계획 기관 중에 부처 조직개편과 지방자치체의 진전 등으로 여성정책 추진체계가 다원화되면서 여성가족부를 비롯한 정부 부처간, 중앙과 지역간, 지역간 네트워크 구축의 필요성은 더욱 증대하고 있다. 이러한 추세 속에서 여성정책기본계획의 실효성을 확보하기 위해 제3차 기본계획에서는 중앙과 지역의 관련 부문 간에 긴밀하고도 효과적인 정책협력 네트워크를 구축하기 위한 구체적인 방안을 고안해야 할 것이다.

■ 지역의 정책추진역량 강화 방안 모색

- 이와 함께 지방자치체의 진전에 따라 중앙부처에 초점을 두던 기존의 접근에서 벗어나 3차 기본계획에서는 지역의 정책추진역량을 강화하기 위한 본격적인 방안을 모색해야 할 것이다.

4. 환류체계

■ 이행성과 평가인프라 구축

- 2003년 여성발전기본법 시행령 개정에 따라 각 부처와 지방자치단체는 매년 여성정

책기본계획 연도별 시행계획을 제출하고 이를 토대로 여성가족부는 당해연도의 이행 상황을 점검하도록 되어 있다. 그러나, 기본계획 자체에서 점검 대상 지표를 명시하지 않았고 지표 생산체계도 구축되지 않은 상황에서 상향식 자료 취합 수준에 머물러 있을 뿐 실질적인 차원의 이행점검이 이루어지지 못하고 있다.

- 제3차 기본계획에서는 핵심 정책과제를 중심으로 전략적인 정책성과 및 사회적 영향을 점검할 수 있도록 평가지표를 개발하고 생산체계를 마련함으로써 여성정책기본계획의 실효성을 확보해야 할 것이다.

■ 핵심 정책에 대한 발전적 평가체계 확립

- 여성정책 기본계획은 정책의 추진주체로서 정부 각 부처와 지방자치단체를 포괄하고 있을 뿐 아니라, 기본계획 하에서 수립된 단위사업은 NGO를 포함한 다양한 부문을 통해 시행되고 있다. 이처럼 광범위한 영역에서 다원적으로 추진되는 정책과정을 총괄적으로 조정하여 기본계획 소기의 목적을 달성하기 위해서는 핵심 사업에 대한 평가가 필수적이다. 특히 정책추진자와 평가자가 쌍방향적인 의사소통과 협력관계를 통해 성과와 문제점을 도출하고 이를 기초로 대안을 찾아 정책과정에 통합할 수 있는 발전적 평가-환류체계를 마련할 필요가 있다.

참고문헌

- Baden, Sally and Anne Marie Goetz. 1998. "Who needs [sex] when you can have [gender] ? : Conflicting discourses on gender at Beijing". Cecile Jackson and Ruth Pearson(eds.). *Feminist Visions of Development : Gender Analysis and Policy*. Routledge. pp. 19~38. 김영옥·마경희(편역). 2004. "글로벌 공공정책의 성 주류화". 『주류화와 성평등의 논리』. 여성부.
- Booth, Christine and Cinnamon Bennett. 2002. "Gender Mainstreaming in the European Union : Toward a New Conception and Practice of Equal Opportunities?". *The European Journal of Women's Studies* 9(4). pp.430~446. 김영옥·마경희. 2004. "유럽연합의 성 주류화 : 평등기회에 대한 새로운 개념과 실천을 향하여?". 『주류화와 성평등의 논리』. 여성부.
- Daly, Mary. 2005. "Gender Mainstreaming in Theory and Practice". *Social Politics*. 12(3). pp.433~450.
- Moser, Caroline. 2005. "Has Gender Mainstreaming Failed?". *International Feminist Journal of Politics*. 7(4). pp.576~590.
- Moser, Caroline. 1993. *Gender planning and development - Theory, practice and training*. Routledge. 장미경·김기선·오정진 옮김. 2000. 『여성정책의 이론과 실천』. 문원출판.
- Lombardo, Emanuela and Petra Meier. 2006. "Gender Mainstreaming in the EU : Incorporating a Feminist Reading?". *European Journal of Women's Studies*. 13(2). pp.151~166.
- Lombardo, Emanuela. 2005. "Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-Making Process" *Social Politics*. 12(3). pp.412~432.
- Pollack, Mark A. 2000. "Mainstreaming gender in the European Union". *Journal of European Public Policy* 7(3), pp.432~456.
- Rathgeber, Eva M. 1995. "Gender and Development in Action" in Marianne H. Marchand and Jane L. Parpart(eds). *Feminism/Postmodernism/Development*, pp.204~220. London: Routledge.

- Rees, Teresa. 1999. "Mainstreaming Equality" (ed) Sophie Watson and Lesley Doyal. Engendering Social Policy. Buckingham : Open University Press.
- Rees, Teresa. 2005. "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe". International Feminist Journal of Politics 7(4). pp.555~574.
- Rees, Trersa. 1998. "Mainstreaming equality?" Mainstreaming Equality in the European Union. Routledge.
- 김영옥·마경희. 2004. "평등의 주류화". 『주류화와 성평등의 논리』. 여성부
- Squires, Judith. 2005. "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation". Social Politics. 12(3). pp.366~388.
- True, Jacqui. 2003. "Mainstreaming Gender in Global Public Policy" International Feminist Journal of Politics. 5(3). pp.368~396.
- 김영옥·마경희. 2004. "글로벌 공공정책의 성 주류화". 『주류화와 성평등의 논리』. 여성부.
- Verloo, Mieke. 2005. "Displacement and Empowerment: reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality. Social Politics. 12(3). pp.344~365.
- Walby, Sylbia. 2005. "Gender Mainstreaming : Productive Tensions in Theory and Practice. Social Politics. 12(3). pp.321~343.
- Walby, Sylvia. 2005. "Introduction : Comparative Gender Mainstreaming in a Global Era". International Feminist Journal of Politics. 7(4). pp.453~470.
- 김경희. 2005. "여성정책 관점의 재구성을 위한 시론적 연구 : 여성발전론과 성주류화 개념의 이해를 중심으로". 한국여성학 21권 2호.
- 김경희·신현옥. 2004. "정책과정을 통해 본 젠더와 평등개념의 제도화 : 양성평등채용목표제와 국공립대 여성교수채용목표제를 중심으로". 한국여성학. 20권 3호.
- 김애령. 2006. 2005년 성별영향평가사업 평가 및 정부 정책의 성인지적 생산을 위한 제도 개선 방안 토론회 토론문. 민주노동당 정책위원회·의원단. 『2005년 성별영향평가사업 평가 및 정부 정책의 성인지적 생산을 위한 제도 개선 방안 토론회 자료집』.
- 민주노동당 정책위원회·의원단. 2006. 『2005년 성별영향평가사업 평가 및 정부 정책의 성인지적 생산을 위한 제도 개선 방안 토론회 자료집』.
- 여성가족부. 2005. 『양성평등 정책 확산을 위한 성별영향평가 안내서』.

여성가족부, 2006. 『2006년 성별영향평가 지침』.

허라금. 2005. “성 주류화 정책 패러다임의 모색”. 한국여성학 21(1). pp.199~231.

황정미, 2001, 『개발국가의 여성정책에 관한 연구: 1960~70년대의 한국 부녀행정을 중심으로』, 서울대학교 사회학과 박사학위논문