

공무원의 젠더 감수성 변화과정 연구*

배화정**, 황은정***

초 록

본 연구는 젠더 거버넌스 실행과정에 참여한 공무원들의 젠더 감수성 변화과정을 드러내고 어떤 점이 그들의 변화에 영향을 주는지를 알아보았다. 분석결과 젠더 거버넌스 실행과정에 참여한 공무원들의 변화는 크게 무관심, 타협, 숙고를 거쳐 미완의 재구성에 이르렀다. 본 연구는 젠더거버넌스 참여 공무원들의 젠더 감수성 변화과정을 당사자의 입장에서 거버넌스 실행이라는 거대한 흐름 속에서 공무원들의 입장과 인식의 변화를 이해할 수 있는 자료를 제공하고자 한다. 성 주류화를 실행하는 주체인 공무원이 정책의 취지를 어떻게 받아들이는지, 실행과정에서 변화를 보여줌으로써 성 주류화 정책이 수립되고 확산되는 과정에서 제도의 한계점과 변화 가능성을 발견하고자 하였다.

주제어 : 성 주류화, 젠더거버넌스, 젠더 감수성, 변화과정, 추동 요인

* 본 연구는 배화정의 박사논문에서 발췌하여 재구성하였음

** 제1저자: 서울시 협치지원관(baehwablue@naver.com)

*** 교신저자: 나다 정책연구소 책임연구원(forgetej@daum.net)

I. 문제 제기

최근 들어 정부의 비효율성으로 인한 사회 문제의 증가와 시민 사회 역량의 비약적 발전 등으로 인해 전통적인 관료제 패러다임에 대한 문제 제기가 본격적으로 이루어지고 있다(이명석, 2017). 동시에 거버넌스의 대표적인 형태로서 정부·시장·시민 사회의 네트워크가 공식화된 새로운 형태의 파트너십이 부각되고 있다. 일례로 서울시의 경우, 민선 6기 정책 과제로 민관 거버넌스를 민선 정책 과제로 삼고(서울연구원, 2016), 여성 정책의 방향 역시 젠더거버넌스의 확산으로 성 주류화 제도 정착과 시민의 정책 참여 확대를 정책 기조로 정하고 있다(조영미, 2014). 그 결과, 여성 정책의 수행과정에서 여성단체가 정책 결정 및 수행과정에 자발적·적극적으로 참여하고 있다(김은경, 2008; 이선민, 2014; 조영미, 2014; 최유진 외, 2014). 이는 1990년대 후반부터 여성 정책의 큰 기조인 성 주류화(gender mainstreaming)가 중앙정부의 여성 정책 추진 전략으로 도입된 것과 그 맥을 같이 한다(마정희, 2014).

성 주류화는 여성만을 대상으로 하는 여성 정책의 패러다임을 넘어서서 모든 정책에 젠더 관점을 도입함으로써 젠더 불평등이 유지, 재생산되는 방식을 인식하고, 주류의 전환을 통해 성 평등을 실현하고자 하는 목표를 가진다. 즉, 행정이나 시민 사회가 협력 속에서 여성 정책을 주류로 만들어가는 방식이 모색된 결과라고 할 수 있으며, 성 주류화의 실천을 위해서는 필연적으로 사회구성원 간의 합의와 참여가 요구된다. 이에 한국사회에도 성 주류화가 구체적인 제도로 정착하게 되면서, 다양한 수준에서 젠더 관점이 통합된 민·관 협치의 시도으로써 젠더거버넌스가 활성화되기 시작하였다. 또한, 젠더를 모든 분야의 정책을 관통하는 이슈로 보고 각 분야의 정책에 성 평등 개입을 요구하기 위해서 성인지통계, 성별영향평가, 성인지예산 등과 같은 구체적인 방법론과 도구의 개발, 그리고 이를 활성화하기 위한 법적·제도적 기반이 만들어졌다. 그 결과, 행정 단위에서 성별영향평가는 공무원들의 의지 또는 선호도와 관계 없이 법령에 따라 의무적으로 해야 하는 중요한 제도로 강력한 힘을 갖게 되었다.

그러나 성 주류화를 위한 법과 행정적인 장치가 마련되고, 정책 시행을 위한 도구가 개발되었음에도 불구하고 제도 운영의 핵심 주체인 공무원의 성인지 수준은 매우 낮은 실정이다(이기순, 2016). 제도적 측면에서는 성 주류화를 위한 도구가 비교적 완성되어 가는 단계에 있다고 볼 수 있지만, 실행 주체인 공무원들의 경우 여전히 제도를 제대로 이해하지 못한 채 형식적인 실적 중심의 보고서만을 작성하는 등 실제 실천에서는 미흡(이선민, 2014; 이기순,

2016)하다는 제도의 실효성 문제가 지적된 것이다.

그리하여 최근에는 성 주류화 제도의 실천적 도구 운영에 관한 방향을 제시하기 위해 젠더거버넌스의 구축 및 활성화, 필요성과 관련한 연구들이 나타나기 시작했다(안경주, 2013; 이선민, 2014; 황은정 외, 2015; 이선민 2016). 이러한 연구들은 성 주류화 정책을 거버넌스의 차원에서 성공시키기 위해 중요한 요소로 정책담당자의 이해와 협력 그리고 참여를 강조하고 있으며, 결국 성 주류화 정책을 위한 제도적 장치들을 성 주류화 정책의 주체이자 책임자인 공무원들이 어떻게 이해하고 이행하느냐가 중요하다고 보았다. 성 주류화 정책이 이루고자 하는 성 평등한 사회는 남녀를 차별하지 않는 것을 목적으로 하지만, ‘성 주류화/성 평등’은 개념 자체가 추상적이고, 정치적 맥락에 따라 이행과정이 달라지기도 하며, 누가 성 주류화를 할 것인가에 대한 역할과 책임도 명확하지 않기 때문이다(마경희, 2007; 이은아, 2019). 따라서 개인과 조직의 성별화된 규범과 실천, 개인의 태도와 가치 등을 전제로 정책을 집행하는 공무원들의 젠더 감수성(gender sensitivity) 수준과 젠더 인식(gender awareness)에 대해 수용하는 정도가 높을 때 성 주류화 정책의 목적 및 효과는 더욱 확실하며, 파급 효과도 클 것이라고 볼 수 있다(정해숙 외, 2010; 신경아, 2004; 안상수 외, 2010).

이러한 맥락에서 성 주류화 정책에 대한 공무원의 젠더 감수성을 연구하는 것은 향후 구체적인 정책 실행 현장에서 나타나는 긴장과 갈등뿐 아니라, 개인과 제도적인 측면에서 문제점을 밝히고 정책의 효과를 높이기 위한 방향을 제시해준다는 점에서 의미가 있다. 더불어 젠더거버넌스는 법 제도와 세간의 젠더 인식 간의 간극이 남아 있는 전환의 과정에서의 적극적인 노력이라고 할 수 있을 것이다. 성 주류화 정책의 실행과정에서 젠더 관점을 반영한 정책 개선방안을 도출하는 것에서부터 실질적인 정책 개선으로 이행하기 위해서는 외부의 전략적 개입이 필요하기 때문이다.

이에 본 연구는 젠더거버넌스 사업에 참여한 공무원들의 젠더 감수성이 정책 실행과정에서 어떻게 드러나고, 사업이 진행함에 따라 어떻게 변화하는지, 그리고 어떤 점이 그들의 변화에 영향을 주는지를 포착하고자 한다. 모든 공공 정책을 이행하는 공무원들은 변화가 필요한 성별화된 행위자이자 동시에 성 주류화 전략 이행의 책임을 갖는 이중적인 위치에 있기 때문이다(이은아, 2019). 성 주류화라는 이념을 구체적인 정책 흐름 속에서 실천하면서 경험하는 참여자들의 젠더 감수성 변화는 실행 주체인 공무원들이 정책의 취지를 어떻게 받아들이는지, 또한 실행과정에서 어떻게 변화하는지를 보여줌으로써, 성 주류화 정책이 수립되고 확산되는 과정을 제공하는 유용한 정보가 될 것이다.

II. 이론적·제도적 논의 배경

1. 성 주류화를 위한 젠더거버넌스

성 주류화는 정책 전략으로 다양한 방식의 평등을 위한 정책들의 상호 보완성을 추구하는 사회 정책의 특수한 쟁점에서부터 수평적이며 일반적인 관심사로 전환시키려는 전략이다(김경희, 2005; 한국여성정책연구원, 2013). 성 주류화 전략이 사회 정책 안에서 인정받으면서 이를 추진하기 위한 정책 실천 도구로 성별영향평가, 성인지예산, 성인지통계(마경희, 2010; 이재경 외 2012), 성인지 교육 등이 만들어졌으나 실질적인 영향력은 여전히 미흡하다는 평가이다(마경희, 2010). 성 주류화의 실천이 중요함을 고려할 때, 정책과 실천 현장에서의 실질적인 실행 주체를 정부라고만 규정하기는 어려우며(황은정 외, 2015; 이선민, 2016), 이에 많은 연구자가 성 주류화 정책 실행 전략 중 하나로 젠더거버넌스를 제안하고 있다(강현아 외 2012; 최유진 외, 2014; 나성은 외, 2018; 임혜경 외, 2018).

따라서 성 주류화 정책이 한 국가에서 자리 잡는 하나의 과정을 민관 협력 의제의 확대로 보았으며, 거버넌스의 관점에서 접근하기에 적합한 영역으로 보고 있다. 실제로 1990년대 이후 여성운동이 국가를 협상의 대상으로 법과 제도 개선에 주력(원숙연 외 2006; 주경미, 2008; 원숙연, 2011a)했으며, 거버넌스가 다양한 행위 주체 간 상호작용의 결과로 성 주류화 정책의 성과를 만들어내는 과정을 해왔다.

젠더거버넌스의 개념에 대해서 아직 명확하게 합의된 정의는 없으나, 젠더 거버넌스는 ‘젠더’와 ‘거버넌스’가 결합한 말로 ‘젠더’란 정책의 실질적 내용(substance)으로, ‘거버넌스’는 일종의 형식적 측면 또는 정책 내용을 담아내는 틀/framework or container)로 설명될 수 있다(원숙연, 2011b). 즉, 성 주류화 정책의 성과를 만들어내는 과정에서 젠더거버넌스 개념은 ‘젠더’에 방점을 찍는 경우와 ‘거버넌스’에 방점을 찍는 경우로 구분하여 설명할 수 있는데, 전자의 경우 사회적 관계의 구성체이자 권력 관계의 작동으로 보고 있으며, 후자의 경우 거버넌스가 다양한 행위 주체 간 상호작용의 결과로 국가-시장-시민 사회의 정책네트워크로 어떻게 구조화되는가에 관심을 두고 있다(원숙연, 2011b). 이에 젠더거버넌스는 성별과 관련된 차별적 관계를 완화, 개선하려는 목적으로 정책네트워크를 통해 관련 행위 주체들의 상호작용 및 관계 구조로 이해되거나(원숙연 외, 2006). 기존의 유엔개발계획(UNDP)은 성 분

석들을 도입해 거버넌스를 재구조화함으로써 정부 중심의 성 평등 정책의 한계를 넘어 제도와 정책에 대한 민간 영역의 참여를 확대할 수 있는 개념(장영민 외, 2006)으로 정의한다. 이러한 논의들을 정리해보면 젠더거버넌스는 젠더 관점을 기반으로 정책 목적을 수립하고 정책 수립 과정 등에 다양한 참여자들이 상호 협력하는 과정으로, 본질적인 사회 구조적 문제의 해결을 통해 성 평등에 도달하고자 하는 것이다.

젠더거버넌스를 구성하는 것은 그 자체가 성 주류화 정책 밖으로 밀려나 있던 다양한 행위자들이 정책과정에서 각자의 목소리를 낼 수 있도록 하는 과정(Walby, 2009: 118-119)이다. 김경희 외(2004)의 연구를 보면, 마주르(A.Mazur)를 인용하여 정책 형성에서 ‘어떠한’ 정책 도구가 사용되고, 주요 행위자는 ‘누구’이며, 상호작용은 ‘어떻게’ 이루어지는가가 중요한 평가 기준이 된다고 보고 있다.

젠더거버넌스의 주요 참여자(행위자)는 공무원, 젠더 전문가, 시민단체 활동가 등으로 이들은 정책 실행과정에서 각자의 입장에서의 역할과 다양한 상호작용을 만들어내고 있다. 특히 성 주류화를 이루기 위해서는 권위적인 구조에 익숙한 공무원들의 입장을 경계해야 한다. 정책과정에서 젠더 관점이 통합된다는 것은 단순히 젠더 관점을 정책에 덧씌우거나 소위 제도화된 정책 도구만을 의미하는 것은 아니며, 각각의 정책마다 행위자와 이해 당사자, 행정 조직이 연결되어 복잡하게 작동하는 과정임을 고려해야 하기 때문이다(마경희, 2007).

본 연구의 대상이 되는 서울시 젠더거버넌스 역시 성 주류화 정책 도구 중 하나인 성별영향평가제도의 한계를 극복하고 정책의 성 주류화를 달성하기 위한 목적으로 실행되었다(오나경, 2014: 2015a: 2015b). 지속적인 성별영향평가 시행에도 성 평등에 대한 시민의 체감도는 여전히 낮아 정책 실효성 제고를 위한 제도 개선방안으로 시민참여, 모니터링/이행점검에 대한 요구가 증가하게 된 것이다(김경희 외, 2012; 나성은 외, 2018). 또한, 서울시 젠더거버넌스는 시정의 거버넌스 추진 방향에 따라 단순히 여성의 참여를 넘어 젠더에 초점을 두고 정책 내에 내재하여 있는 차별적이고 권력적인 관계를 밝히고 이를 개선하려는 목적(김경희 외 2009; 이재경·김경희, 2012; 이은아, 2016)으로 실행되었다.

그 결과 성 주류화 정책으로서의 젠더거버넌스는 기존의 행정 중심적인 거버넌스와는 달리, 성별영향평가에 참여한 공무원들과 민간의 젠더활동가들이 함께 정책 형성과 환류 과정을 기획, 구성함으로써 정책 실행과정에 ‘젠더’ 가치를 반영하고자 하였다. 즉, 성 주류화를 위한 제도인 ‘성별영향평가’ 운영에

‘젠더 감수성을 지닌’ 시민들과 행정 간의 ‘파트너십’을 강화하고 이를 통해 실질적인 정책의 성 주류화를 모색하고자 한 것이다.

2. 젠더거버넌스를 추동하는 젠더 감수성

젠더 감수성은 단순한 지식 및 기술의 문제가 아닌 젠더 의식에 이르는 과정에서 기초가 되는 정서적 태도이며 가치로 여러 연구자에 의해 설명된바 있다(Miers, 2002; 정해숙 외, 2010; 안상수 외, 2010). 관련 연구를 살펴보면 젠더 감수성을 성 주류화와 관련하여 정책이나 프로젝트에서 성별 영향을 파악하거나 젠더를 중요한 변수로서 고려할 수 있는 능력으로 보는 연구(김경희·홍성만, 2002; 신경아, 2004)가 있다. 이러한 관점에서 젠더 감수성은 ‘특정 정책에 대해서 젠더 분석(gender analysis)을 할 수 있는 능력’ 또는 ‘젠더 관점(gender perspective)’과 같은 의미로 사용되고 있다. 또한, 더 나아가 젠더 감수성(gender sensitivity)은 ‘성인지력’이나 ‘성인지성’으로 번역되어 성 평등한 정책을 실천할 수 있는 행동의 의도나 실행 능력까지 포함하는 것으로 의미화되기도 한다(정해숙 외, 2010; 이갑숙, 2005).

하지만 한국사회에서 젠더 감수성이 성인지성이나 성인지력으로 번역되어 주로 정책과 관련하여 이해되고 있는 것과 달리 국외 연구들은 대체로 젠더 감수성을 정책과 관련된 것에만 한정하지 않은 것을 확인할 수 있다. 이러한 연구들에서 젠더 감수성은 “성별 불평등과 젠더 이슈에 대한 감지 능력”(Tisch & Wallace, 1994; Beyer & Bowden, 1997; UNESCO, 2004; NCRFW, 2009)으로 정의된다. 일부 국내 연구에서도 젠더 감수성을 “젠더 의식에 이르기 위한 기초 의식”으로 정의하고 있으며, 이들은 젠더 감수성을 정책에 국한해서 설명하거나 정책실천 의도까지 포함하는 것으로 보지 않는다(강선미, 2005; 홍미리, 2005; 양민석, 2007).

이처럼 1995년 북경 세계여성회의 행동 강령에 따라 성 주류화의 등장은 전 지구적(global) 차원에서 일어났지만, 성 주류화의 구체적인 방식과 내용을 결정하고 실행하는 것은 지역적(local) 차원에서 이루어졌다. 우리나라의 경우 여성단체 등의 제안으로 정부 주도로 성 주류화를 전면 도입(한국여성단체연합, 2014)하였으나, 성 주류화의 목적과 개념을 제대로 이해하기도 전에 정책을 결정하고 실행해야 하는 공무원들에게 도대체 성인지는 무엇이며, 무엇을 어떻게 해야 젠더에 대해 민감한 감수성을 가질 수 있는 것인지 어렵고 모호한 과제였다(배화정 외, 2015). 그리고 이러한 어려움을 호소하는 공무원들을 위

해서 젠더 관점을 어떻게 적용해야 하는가에 관한 실무와 기술 위주의 교육 및 연구가 여러 해 동안 진행되면서 성인지적 관점은 정책 결정 및 평가 과정에서만 필요한 하나의 정책 도구인 것처럼 인식되어온 것이 현실이다. 그 결과 ‘gender sensitivity’는 주로 ‘성인지성’이나 ‘성인지력’으로 번역되어 특정 정책이 몰성적이거나 성차별적이지 않은지를 감지하는 능력이나 성 평등 정책에 대한 실행 의도를 의미하는 것으로 사용되고 있다. 이런 과정에서 성인지성이나 성인지적 관점은 성 주류화의 핵심인 성 평등 정의가 생략된 채 기술 관료적 절차로 축소되는 개념(마경희, 2007)으로 사용되고 있다.

이에 본 연구에서는 ‘성인지성’과 ‘젠더 감수성’이라는 단어를 구분하여 사용하고자 한다. 성인지성과 젠더 감수성을 분리하는 것은 이미 그 단어에 연상되는 사회적 의미나 고정관념 때문에 그 내용을 이해시키는 데 한계가 있을 뿐 아니라 그 단어가 의미하는 바를 희미하게 만들 수도 있기 때문이다. 따라서 현재 한국사회에서 기존에 통용되는 성인지성이나 성인지력이라는 단어에 새로운 의미를 부여하거나 재개념화하는 것보다는 ‘젠더 감수성’이라는 단어를 선택하여 일상적인 성차별주의와 젠더 이분법의 문제에 접근하고자 한다.

그러나 기본적으로 성인지성과 젠더 감수성 개념을 논의하는 목표와 문제의식은 맞닿아 있다. 목표가 다르지 않음을 강조하는 것은 같은 견해가 있음을 이야기하거나 두 개념을 동질화하려는 것이 아니라 맥락성에 대한 고려가 필요하기 때문이다. 젠더 감수성 논의는 개인뿐 아니라 조직의 젠더 감수성을 높임으로써 ‘젠더’라고 하는 사회적이고 정치적인 관계를 바꾸어내기 위한 목적이 있다. 따라서 다양한 방식으로 젠더거버넌스를 경험한 공무원들의 젠더 감수성 변화와 그 추동 요인을 포착하는 것은 성 주류화라는 이념이 현실에서 어떻게 구현되고 있는가에 대한 성찰과 함께 공무원들의 젠더 감수성을 높이는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

III. 연구방법

본 연구의 목적은 젠더거버넌스에 참여한 공무원의 경험을 분석함으로써, 젠더거버넌스 실행과정에서 일어나는 공무원의 젠더 감수성 변화를 밝히고자 하는 것이다. 즉, 참여하는 공무원 개개인들의 복합적이고 다층적인 경험과 의미를 ‘이야기’로 표현하고자 했다. 개인의 이야기는 인과적인 논리 구조만으로는 측정될 수 없으므로 인과적 이해를 벗어나서 ‘이야기’를 바라볼 필요가 있

다(강현석, 2001). 이러한 이유로 독립변수와 종속변수라는 인과적 틀로서 설명하려는 양적 연구 패러다임이 아니라, 인과론적 틀을 전제하지 않는 질적 연구가 정책 실행에 참여하는 공무원들의 ‘경험’을 포착하기에 적절하다고 할 수 있다(김인숙, 2007). 이에 젠더거버넌스에 참여하는 공무원들이 젠더 감수성을 형성하는 과정에서 경험하는 특징과 그 경험의 추동 요소에 대해 알아보 고자 했다.

공무원들은 젠더활동가들과 논의한 정책을 협업을 통해 최대한 제도의 범주를 훼손하지 않는 영역 내에서 진행한다. 이렇게 만들어진 접점은 서로 다른 맥락에서 젠더거버넌스라는 이름으로 만나게 되지만, 정책 실행에 관여하는 당사자들의 경험적 맥락이 다르므로 발생하는 문제들 역시 단선적으로 파악하기 어렵다. 따라서 이러한 정책수행 과정에 있는 공무원들의 젠더 감수성 변화와 추동 요소의 변화를 참여자의 시선에서 이해하려고 했다. 즉, 연구자의 인식론적 가정을 전제하지 않고, 연구참여자들의 경험을 그대로 해석해야 한다는 해석주의에 따르는 것이 참여자들의 주관적 경험을 드러내는 데 가장 적절하다(김인숙, 2016: 142)고 판단했다.

연구대상자는 서울시에 본격적으로 젠더거버넌스가 도입된 2017년부터 2018년 7월까지 서울시와 자치구에서 젠더거버넌스와 연관된 업무를 수행하거나 경험했으며, 이와 관련된 필요한 정보를 제공해줄 수 있는 공무원 총 16명을 대상으로 심층 면접을 시행하였다.

서울시와 자치구는 성평등위원회 등을 통해 성별영향평가 대상사업을 선정하고 그중에서 젠더거버넌스 사업을 추가로 ‘선정’하게 된다. 이 때 부서에서는 성별로 미치는 영향 등 사업에 있어 성별에 따른 관련성이 높다고 판단되는 과제를 우선 제안하고, 선정결과는 보통 ‘담당 부서’의 ‘공문’을 통해 해당 사업부서에 전달된다. 사업이 선정된 이후에는 대상사업을 담당하고 있는 공무원과 전문가, 시민단체 활동가가 간담회와 같은 형식을 통해 ‘함께’ 거버넌스 구조 속에서 ‘논의와 합의 과정’을 만들어가는데, 이 과정에서 젠더 관점을 가진 시민단체 활동가는 정책 속에서 나타나는 ‘젠더 이슈’와 ‘성별에 대한 고려 지점’ 등을 정책 실행과정에 반영하도록 행정에 제안할 수 있으며, 공무원은 사업에 대한 정보를 제공하고 시민들의 요구에 자신의 사업을 젠더 관점으로 재구성할 것을 요구받게 된다. 이를 위해 공무원은 관련 교육을 듣고, 젠더 전문가의 컨설팅을 받기도 하며, 최종적으로 사업이나 정책변화를 위한 정책 개 선안을 발굴하는 역할을 통해 젠더거버넌스에 참여하게 된다.

연구참여자들의 직급은 8급에서 6급 사이로 근무 경력은 2년 차에서 25년 차까지 다양하나 젠더거버넌스 참여경험은 대부분 1~2년 차다. 연구대상자

선정은 의도적 표집 방법의 하나인 ‘네트워크 표집 방법(network sampling)’을 통해 선택했다. 이 방법은 연구자가 초기에 세운 기준에 부합한 핵심 연구대상자를 선정하고 그들에게 연구 주제에 대한 풍부한 정보를 가진 다른 연구대상자를 소개받는 방법이다(김인숙, 2016).

면접은 연구의 윤리성을 확보하기 위해 연구참여자들에게 연구의 목적, 절차, 비밀보장 등에 관해 설명하고 동의를 받았다. 연구의 타당도와 신뢰도를 확보하기 위해서 연구자는 현장에서 직접 관찰한 관찰 자료와 문서 정보 등을 참고했다. 신뢰성을 높이기 위해서 연구데이터를 만들고, 초안을 동료 현장 연구자 3명과 검토 분석 후 논의했다. 연구참여자의 일반적 특성은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 연구참여자의 일반적 특성

사례	참여자	연령	성별	소속부서
1	참여자1	38세	남	여성정책담당관
2	참여자2	35세	남	여성정책담당관
3	참여자3	28세	여	어르신청소년과
4	참여자4	35세	남	여성정책담당관
5	참여자5	53세	여	여성정책담당관
6	참여자6	48세	여	보육담당관
7	참여자7	48세	여	복지정책과
8	참여자8	52세	남	시민활동지원과
9	참여자9	37세	여	시민소통담당관
10	참여자10	46세	여	가족정책담당관
11	참여자11	46세	여	평생교육담당관
12	참여자12	50세	여	청소년담당관
13	참여자13	29세	여	여성정책담당관
14	참여자14	52세	남	여성정책담당관
15	참여자15	28세	여	보육담당관
16	참여자16	51세	남	여성복지과

IV. 분석결과

1. 젠더 감수성의 변화과정

본 연구는 성 주류화 정책으로서의 젠더거버넌스 실행과정에 참여한 공무원들의 젠더 감수성 변화가 어떻게 드러나고 변화하는지, 그리고 어떤 점이 그들의 변화에 영향을 주는지를 중심으로 분석하였다. 분석결과, 젠더거버넌스에 참여한 공무원들의 변화는 크게 4개 과정을 통해 나타나고 있었다. 무관심 단계, 타협 단계, 숙고 단계, 그리고 미완의 재구성 단계가 그것이다. 그러나 여기서 드러나는 4가지 단계는 일종의 변화과정에서 나타난 공통적 특징으로 모든 참여자가 이 네 단계를 직선적이거나 순차적으로 경험하는 것은 아님을 먼저 밝혀둔다. 여기서는 이들 단계별로 나타나는 공무원들의 젠더 감수성 변화를 고찰하고, 이 변화과정에서 변화를 추동한 개인적, 제도적, 조직적, 관계적 측면의 요소들을 중심으로 기술하고자 한다.

1) 무관심 단계

공무원이 젠더거버넌스에 참여하게 되는 과정은 크게 두 가지로, 이는 서울시 젠더거버넌스의 추진 '절차'와 밀접한 관련이 있다. 하나는 주로 시나 자치구의 기관 담당자들로 이들은 여성정책 담당 부서에 배치되어 해당 부서의 성별영향평가 및 젠더거버넌스 등 성 주류화 정책 관련 업무를 총괄하고 조정하는 기능을 담당하게 된 경우이다. 따라서 이들은 젠더거버넌스 실행과정에서 성평등위원회 운영과 젠더 활동가 및 다른 부서 공무원들과의 '관계 맺기'를 통해 젠더거버넌스 실행 주체로서 핵심적인 역할을 수행하게 된다. 그러나 '순환보직'인 공무원의 특성상 희망하는 '부서나 업무를 선택하는 것'은 현실적으로 '어려운 상황'에서 이들은 '주어진 업무 배치에 따라 해당 업무를 수행'하게 되는 경우가 대다수이다. 다른 하나는 개별 사업부서에서 본인이 담당하고 있는 사업에 대한 성별영향평가보고서를 직접 작성하고 그 과정에서 젠더거버넌스 대상과제로 선정되어 참여하게 된 경우이다.

그러나 어느 쪽이건 젠더거버넌스 업무 담당자로 지정된 공무원들의 공통적인 첫 반응은 바로 '생소함'과 '당황스러움'이다. 젠더거버넌스는 '젠더'에 내재되어 있는 다의적 개념을 중심으로 거버넌스를 포괄하고 있으며, '다양한 정책행위자들이 모여서 이해당사자 간 관계를 형성하고 구축한다는 점'에서 하

나로 합의된 정의가 없는 구성적 개념이라 볼 수 있다. 또한, 새로운 조정방식으로 등장한 ‘거버넌스’ 역시 여성정책 뿐만 아니라 복지, 정책, 일자리 정책 등에 이르기까지 다양한 분야에서 논의되고 있지만, 정작 행정에서의 거버넌스의 개념이나 방식 역시 ‘다양한 수준에서 상이하게 정의’되는 것이 현실이다. 이에 젠더거버넌스에 관련된 대다수 참여자는 ‘젠더’와 ‘거버넌스’라는 개념이 ‘낯설고’, ‘생소하며’, ‘어렵다’라고 털어놓았다.

이해하기 힘든 용어들이 많고 너무 학술적이에요. 함께 사업 진행 과정을 공유해달라고 하더라도 모양이 낯설고 용어도 낯설어요. (참여자 1)

일단 단어 (용어) 가 어려워요. 외국의 개념을 한국으로 도입하는 과정에서 너무 어려운 용어로 번역이 된 것 같아요. (참여자 7)

다음으로 젠더거버넌스는 개념뿐 아니라 대상사업 선정 방식에서도 참여자들에게 ‘당황스러움’을 안겨준다. 해당 업무를 중점적으로 수행하는 여성정책 부서의 공무원은 제외하고라도 개별 사업부서의 공무원들은 ‘어느 날 갑자기’ 자신이 담당하고 있는 사업이 성평등위원회를 통해서 젠더거버넌스 사업으로 ‘선정되었다’라는 ‘일방적’인 ‘통보’를 받게 되는 경우가 ‘대부분’이기 때문이다. 더불어 시의 젠더거버넌스 추진 절차에 따라 본의 아니게 사업 선정결과를 ‘통보’하게 된 기관 담당자들 역시 ‘동료들의 반응에 당황스럽기는 마찬가지’다.

하필 그게 왜 나인가? 시의 사업이 수천 개인데……. 왜 하필 내가 그 업무를 담당해야 하지? 하는 생각이 솔직히 들었죠. (참여자 1)

성평등위원회에서 사업을 선정할 때는 나름 이유가 있을 거구, 만약에 해당 부서에 선정 사유를 알려주면...본인들 부서는 그런 사업을 하는 게 아니라고 할 테니까, 내 입장도, 기관 담당자들도 당황스럽지요. (참여자 15)

결과적으로 젠더거버넌스에 대한 이러한 ‘첫인상’은 담당자에게 어디서부터 ‘어떻게 업무를 시작해야 할 것인가?’ 하는 ‘심리적인 위축감’과 함께 젠더거버넌스에 대한 ‘무관심’을 야기한다. 그러나 여기서 우리가 주목해야 할 것은 이들이 보이는 ‘무관심’이 젠더거버넌스에 대한 것인지, 아니면 젠더거버넌스의 기저를 이루는 젠더 감수성에 대한 것인가 하는 것이다. Bacci(2009)는 성주류화 정책을 거버넌스 차원에서 성공시키기 위해 가장 중요한 것은 정책담당자의 ‘젠더에 대한 이해’와 ‘협력’ 그리고 ‘참여’라고 주장한 바 있다. 특히

우리나라의 경우 행정기관의 공무원들이 ‘성 주류화 정책의 중요한 주체이자 책임자’이기 때문에 이들이 이 제도를 ‘어떻게 받아들이고 이행하느냐’는 젠더 감수성에서 더욱 중요한 지점이다.

이러한 측면에서 본다면 본 연구에 참여한 공무원들에게 젠더 감수성은 단순히 ‘개인의 의식 수준’이나 ‘선택의 문제’가 아니라 젠더거버넌스 업무를 실행하고자 하는 ‘필요성에 대한 인식’과 이를 ‘실천하고자 하는 의지’와 연결된다고 할 수 있다. 그러나 젠더 감수성이라는 것은 가시적으로 드러나거나 객관화된 수치로 비교 가능한 것이 아니다. 대부분은 젠더 감수성을 개인의 인지 수준 및 의식과 같은 사적인 영역으로 치부해버리기 쉽지만, ‘감수성(sensitivity)’이라는 용어 자체가 의미하듯 누군가에게 ‘젠더’라는 문제는 상당히 ‘민감한 문제’일 수도 있고, 누군가는 살면서 ‘한 번도 고민하지 않는 주제’이기도 하다. 따라서 참여자들이 보이는 ‘무관심’은 단일하지 않고 ‘다층적’이며, ‘다면적’이다.

먼저 참여자 대부분은 젠더거버넌스 사업 담당자로 지목된 초기 과정에서 업무를 수행하기 위해서 요구되는 젠더 관련 전문지식이나 감수성에 대해서 ‘아무런 반응’을 보이지 않았다. 이들 대부분이 젠더거버넌스 업무를 맡기 전까지는 젠더 문제에 관해 ‘몰라서’ 혹은 ‘고민한 적이 없는’, ‘나와는 동떨어진 것’으로 여기고 있었기 때문이다. 따라서 젠더거버넌스에 대해 ‘모른다’라는 대답은 결국 이 사업에 대해 ‘들어본 적이 없다’라는 말과 동일한 것으로 해석된다. 이는 공무원 개인의 문제일 수도 있지만, 한편으로는 아직 서울시 내에서 젠더거버넌스에 대한 ‘인지도가 낮다’라는 것을 보여주는 방증이라고도 할 수 있다.

또한, 공무원의 ‘모른다’라는 대답의 기저에는 정말 ‘몰라서’가 아니라 ‘모른다’라고 하면 ‘나를 혹시 그 업무(사업)에서 제외해주지 않을까’ 하는 ‘일말의 기대’가 깔려있음을 알 수 있다. 공익을 추구해야 하는 공무원들에게 업무란 의무와도 같은 것으로 ‘주어지는 것’이지, 개인이 ‘선택할 수 있는 것이 아니기’에 ‘모른다’라는 말은 결국 ‘몰라서 할 수 없다’라고 읽히며, ‘이 일을 하고 싶지 않다’라는 완곡한 거절의 의미인 셈이다. 젠더에 대해 ‘고민한 적이 없다’라는 말은 젠더거버넌스를 젠더와 동일시하는 관점에 가까운 것으로, 젠더는 ‘내가 모르는 것’이고, ‘그동안 몰라도 사는 데 아무런 지장이 없었던 것’, 그래서 ‘나와는 동떨어진 것’이 된다.

생각보다 많은 공무원들이 (젠더에 대해) 몰라요. 저 역시도 그렇고요. 솔직히 알고 싶지도 않다는 게 솔직한 심정이고요……. (참여자 1)

실제로 젠더거버넌스가 현실에서 운영될 때 젠더를 인식하는 여러 관점이 공존하며, 다양한 행위 주체들이 각기 다른 이해관계를 갖고 있으므로 정책을 기획, 실행, 평가하는 과정에서 상충되는 의견이 존재할 수밖에 없다. 특히 젠더와 성 평등의 문제는 관점에 따라 상반된 입장이 나타날 수 있으며, 마찬가지로 성 평등 정책 실행과정에서 어떤 주체가 성 평등 개념을 구성해내고 그것을 어떠한 정책 담론으로 구성해나갈 것인지에 따라 결과물이 달라질 수 있다. 일례로 참여자들은 지금 이 순간에도 젠더에 대한 고정관념을 일상과 조직, 제도 차원에서 다양하게 경험한다. 이 과정에서 참여자들은 자신도 모르게 기존에 갖고 있던 ‘자신만의 젠더 렌즈로 세상’을 바라보게 되고, 결과적으로 개인이 가지고 있는 젠더에 대한 긍정적/부정적 인식이 젠더거버넌스에 직간접적으로 영향을 미치는 것이다.

젠더 감수성은 하루아침에 형성되는 것이 아니며 참여자들이 겪어온 ‘삶의 궤적과 밀접한 관련’이 있다. 가령 여성 참여자들의 경우 남성보다 상대적으로 성 차별적인 경험을 더 많이 하다 보니 동일한 정책 이슈를 두고서도 젠더에 대해 부정적인 인식이 더 강하게 나타났고, 남성 참여자들은 ‘상대적으로’ 젠더 문제에 대해 ‘무감각’하거나 ‘인식하지 못하는 경향’이 많았다.

술자리에서 친구들과 간혹 언쟁을 해요. 난 젠더 감수성도 없는데 제가 항상 여성의 입장이 되어서 젠더 관점에서 이야기를 하고 있고요. 제 친구도 합리적인 사람인데 제가 역차별한다고 말해요. 요즘은 이런 역차별, 남혐, 여혐 그런 이야기가 주를 이루어요. (참여자 2)

이러한 감수성의 차이는 젠더와 젠더거버넌스에 대한 인식에 영향을 미칠 뿐 아니라 젠더거버넌스의 또 다른 실행 주체인 젠더활동가에 대한 선입견에도 영향을 미치고 있었다. 그들의 말 속에서 여성주의를 전공하고 여성주의자로 현장에서 활동하는 사람들은 ‘과격한 주장을 하는 사람들’이거나 말만 앞세우면서 싸우려 하는 까칠한 사람들, ‘여성의 권리만을 주장하는’ 사람들 등으로 이야기되었다. 참여자들은 여성주의와 여성주의 활동가(페미니스트, 젠더 활동가 등)를 동일시하며, 자신이 겪은 여성주의자에 대한 경험을 그대로 여성주의에 적용하여 일반화하는 오류를 보여준다. 일례로 여성단체와 일한 경험이 있는 공무원의 경우 그 경험을 모든 여성단체 혹은 시민단체에 대입하여 확대해석하는 것이 바로 그것이다.

이런 참여자들은 ‘세간에 알려진’ 여성주의에 대한 편견을 ‘여과 없이 그대로’ 가지고 있었다. 여성주의에 우호적이지 않은 참여자들의 관점에서 젠더는

‘불편함’을 주는 용어 그 이상도 이하도 아니었다. 따라서 공무원들에게 젠더 활동가들은 ‘갈등을 조장하고’, ‘기계적 평등을 주장하며’, ‘과한 일반화’를 일삼는 사람들로 여겨지기 쉽다. 이것은 결국 여성단체를 주요 파트너로 협업해야 하는 젠더거버넌스에 대한 공무원들의 반감을 일으키는 것은 물론 ‘실패’를 바탕으로 하는 ‘관계 맺기’가 주요한 거버넌스 사업 방식에도 부정적인 영향을 미치게 된다.

젠더 거버넌스 사업으로 선정되면 여성단체 사람들에게 내 사업을 보고하고 성평등한 사업인지 아닌지 보고서를 쓰라고 하는데 내가 왜 이것을 해야 하는지 솔직히 모르겠더라고요. 또 교육에 참여해도 강사가 이야기하는 평등이 무엇인지도 모르겠고요. 어떻게 남자와 여자가 똑같은 수가 있어요? 난 집에서 역차별 당하고 있는데... (참여자 6)

한편, 이러한 ‘부정적 시각’은 참여자들이 공무원을 대상으로 하는 성인지 교육을 받으면서 더욱 강해지는 경향이 있다. 이는 현재 이루어지는 공무원 대상 ‘성인지 교육의 한계’라고 볼 수도 있는 문제지만, 참여자들은 그것을 교육내용 혹은 강사의 문제로 보기보다는 젠더와 평등 전반에 대한 ‘인식 문제’라고 본다. 젠더와 성 평등의 문제는 가치판단과 관련된 문제로 누가, 언제, 어떻게 그것을 인식하느냐에 따라 상반된 입장이 나타날 수 있는 ‘경합적 개념’이다. 따라서 젠더 이슈는 근본적으로 이런 논란을 불러일으킬 수 있음에도 불구하고, 대다수 참여자가 이를 젠더거버넌스 전체의 문제로 ‘동일시’하는 계 반감의 한 원인으로 보인다.

실제로 한 참여자는 평소 여성주의를 ‘여성이 자신의 삶의 주인이 되도록 노력하는 것’으로 이해하고 있었지만, 반면 본인이 수강한 성인지 강의에서는 ‘모두가 기계적으로 평등한 것’으로 제시되는 내용에 ‘혼란스러움’과 ‘반감을 드러내기’도 했다. 이러한 맥락에서 보면 참여자들이 젠더거버넌스 참여 초기, 젠더 관점으로 정책을 바라보고 기획 및 집행하는 것에 대해 ‘회의적인 시선’을 보이는 것은 어쩌면 당연한 결과인지도 모른다. 더구나 불특정 다수를 위한 정책을 추진해야 하는 공무원이라는 ‘직업적 특수성’은 그들에게 여성주의를 ‘모든 가치에 우선하는’ 것으로 바라보게 하기보다는, 특정성을 대변하는 이익 단체들이 주장하는 ‘하나의 치우친 시각’으로서 여기게 하는 요인이 된다.

너무 강조를 하니깐 지겹다는 생각이 우선 들고요. 공무원은 어떠한 특정한 세력이나 가치관을 추구하는 것이 아니라 전반적으로 골고루(공평하게) 생각을 해야 하니까 이

런 관점이 조금 불편하더라고요. (참여자 6)

(젠더를) 최우선이라고 생각하지는 않아요. 그러나 젠더는 우리가 놓치고 있는 부분일 수는 있기 때문에 젠더 감수성은 필요하죠. 하지만 모든 것에 최우선하는 가치관이라는 것에는 동의할 수 없어요. (참여자 5)

따라서 무관심 단계는 참여자들의 젠더 감수성 변화가 아직 시작되지 않은 상태라 할 수 있으며, 공무원들이 젠더거버넌스에 직면해서 보이는 첫 반응이라 할 수 있는 무관심은 단순히 ‘관심 없음’이 아니라 ‘무반응’, ‘암묵적 거부’, ‘반감’ 등 다차원적인 의미를 지니고 있음을 알 수 있다.

2) 타협 단계

앞서 살펴본 것처럼 젠더거버넌스 대상사업 선정과 통보 과정에서 해당 공무원들은 여러모로 진통을 겪게 된다. 하지만 일단 대상사업으로 선정된 이상 참여자들에게 젠더거버넌스는 ‘개인의 의지와 상관없이’ 이제 ‘더 물러날 수 없는 업무’가 된다. 즉, 젠더거버넌스에 대한 ‘거부감과 반감이 여전히 남아 있다’ 할지라도 ‘조직의 내외부적인 압력과 기대’로 인해 젠더거버넌스 사업에 ‘함께 참여해야’만 하는 상황에 놓이는 것이다. 기존의 행정 내 정책 사업은 ‘담당자가 알아서 기획하고 추진’하면 되었으나, 거버넌스 방식으로 진행되는 사업은 ‘민과 관이 협력해서 사업을 수행’하도록 하는 ‘위원회 권고’와 더불어 ‘조직 내 압박’이 들어오기 때문이다. 따라서 이 단계에서 ‘참여자들은 좋은 싫든’ ‘타협’이라는 수순을 밟게 된다.

이때 참여자들에게서 보이는 타협의 양태는 크게 두 가지인데, 첫 번째는 형식적 타협이다. 공무원들은 ‘자신의 업무를 선택할 수 없고’, ‘맡은 바 업무를 충실하게 수행해야 할 의무’가 있다. 실제로 연구참여자 대부분이 이에 대해서는 ‘동일한 입장’을 보였으며, ‘공무원으로서의 직업의식과 강한 책임감’을 가지고 있었다. 그러나 자의든 타의든 젠더거버넌스를 자신이 해야 할 의무로 받아들이는 그 순간에도 참여자들에게 젠더거버넌스는 ‘성 평등을 실현하기 위한 도구’라기보다는 집행해야 할 여러 사업리스트 중 하나인 ‘일(업무)’ 그 자체로 각인되는 경우가 많다. 일례로 젠더 거버넌스는 시장의 공약 사업 중 하나로 인식되거나 타 부서 공무원들에게 자신들과 관련이 없는 다른 부서(여성정책부서, 협치부서 등)의 ‘사업’일 뿐이다.

따라서 이 단계에서 참여자들에게 젠더거버넌스는 “왜 해야 하는가?”가 중요한 것이 아니라 “제 일이니까 해야 하는 것” 혹은 “내라고 했던 자료이기

때문에 쓰는 것”이라는 ‘형식적 수용’에 그치고 있다. 다시 말해 젠더거버넌스의 존재 자체가 효과성을 담보하는 것이 아니라 그러한 ‘제도나 방식을 구성하는 내용과 기준이 현실(관행)과의 정합성을 확보함’으로써 참가자들에게 ‘실효성을 부여하게 된’ 것이다.

저는 (젠더 거버넌스에 대해) 깊게 생각을 해본 적이 없어요. 그냥 일이 떨어지면 책임감 있게 해야 한다고 생각을 해요. 어떤 일을 하면 그 분야의 최고가 되어야 한다는 것과 같은 맥락이에요. 제 일이니깐 책임감을 갖고 하는 거예요. (참여자 2)

제가 자발적으로 한 게 아니라 내라고 했던 자료이기 때문에 쓴 거예요. 그게 제 일이니까 쓴 거죠. 그 직무를 하면 그 보고서를 쓰는 게 당연한 건데 그 이유를 물으면 어떻게 대답해야 할까요? (참여자10)

참여자들에게서 보이는 또 다른 타협의 양태는 ‘절충적 타협’이다. 참여자들은 젠더거버넌스 업무를 ‘형식적으로 수용’하기는 했으나, 얼마 지나지 않아 이 업무가 그들이 ‘기존에 해오던 업무방식과는 확연히 다른 새로운 업무방식’이라는 것을 깨닫게 된다. 젠더거버넌스를 수행하면서 참여자들에게 요구되는 능력은 ‘젠더 관련 전문성’ 뿐만 아니라 수행 주체들 간 ‘의견을 조율’하고, ‘조율된 의견을 통해 구체적인 업무를 수행하는 능력’까지도 포함하기 때문이다.

타협은 양자가 어떤 일을 서로 양보하여 협의하는 것이지만, ‘절충적 타협’은 공무원이 업무를 수락하는 대신 ‘적당한 성과를 전제’로 본인이 ‘감당할 수 있는 수준의 한정적인 참여를 보여주는 것’이다. 이른바 ‘적당히 일하기’ 전략이라고 할 수 있다. 성별영향평가나 젠더거버넌스 업무를 담당하고 있는 여성정책 부서 공무원들과 달리 일반 사업부서의 담당자들에게 성별영향평가보고서 작성이나 젠더거버넌스는 부가적인 업무의 성격이 강하다. 게다가 보고서를 작성하기 위해서는 관련 교육과 전문가 컨설팅을 거치게 되어 있다. 상황이 이렇다 보니 사업 담당자들이 보고서 작성에 쏟을 수 있는 ‘시간은 그리 많지 않은 것’이 현실이다. 이에 일부 참여자들은 노력한다면 더 나은 보고서를 작성할 수도 있지만, ‘한정된 시간 안에 자신이 할 수 있는 수준까지만’ 보고서를 작성하는 모습을 보여주기도 한다. 이러한 전략을 두고 성별영향평가서 작성이 이번이 처음이 아닌 한 참여자는 나름 ‘절충적 접근’이라고 표현하기도 했다.

일만 늘어요. 개인의 역량이나 의지만으로 돌파해낼 수 있는 것이 아니에요. 현실적으로 부서 내 업무만 잘하면 인정받는 것이지 이걸 잘한다고 해서 당장 승진 같은 보상이 주어지는 게 아니거든요. 그래서 적당히 작성하고 뒤로 빠지는 거예요. 아예 안

할 수는 없으니까. 나름 절충적 접근인 거죠. (참여자 16)

한편, 성별영향평가 보고서를 작성하며 공무원들이 가장 부담스럽게 여기는 부분은 ‘성 평등을 위한 조치 사항’으로, 정책 개선 및 환류를 위한 대안을 제시하는 부분이다. 보고서를 ‘작성한 공무원의 성인지적 정책실천 의지를 엿볼 수 있는 대목’이라고 할 수 있으며, 이 부분은 사실상 젠더거버넌스에 참여하는 ‘젠더활동가들이 가장 관심을 두고 있는 부분’이기도 하다. 그러나 공무원들로서는 사실상 어떤 것을 택해서 자기주장을 명확히 내세우기가 어렵다. 정해진 분석 평가 항목에 따라서 사업을 점검하고 젠더 관점에서 재구성한다고는 하지만 제삼자가 아닌 본인이 ‘자신의 사업을 객관적으로 평가하기란 절대 쉽지 않은 작업’이기 때문이다. 더구나 이러한 평가에 따라 도출된 개선안을 추진하는 일 역시 보고서를 작성한 ‘담당자의 몫’이라는 점에서 ‘별수 없이 절충적인 대안을 제시’할 수밖에 없다. 동시에 그 대안은 자신이 속한 ‘부서의 리더나 기관장이 충분히 납득할 만한 것’이어야만 한다. ‘관료제’라는 시스템 안에 속해 있는 공무원의 특성상 사업 담당자의 권한은 업무에 한정되어 있고, 기관의 예산과 자원 역시 한정적이므로 정책의 우선순위를 결정하는 의사 결정자의 의지가 무엇보다 중요하기 때문이다.

(분석평가서를) 어디까지 해야 할지 판단하지요. 판단 안 하면 일을 할 수 없으니까. 판단은 하되 그 판단의 기준은 윗분들한테 맞을까, 안 맞을까 하는 거예요. 그렇게 해서 윗분이 관심을 가지고 ‘대책을 내오라’고 하면 온갖 것을 짜내서 대책을 마련하고 윗분들이 좋아할 만한 사업과 프로그램으로 만드는 거죠. (참여자 11)

또한, 현재의 시스템 안에서 정책 개선안은 곧 이 사업의 성과와 맞물려 이해되기 쉬우므로 참여자들에게 성 평등이라는 ‘공공의 가치’는 물론 업무성과라는 ‘개인적 가치’ 역시 포기할 수 없는 부분이다. 이 두 가지는 종종 ‘충돌을 일으키기’도 하지만, 참여자들은 결과적으로 두 가지 가치를 모두 추구해야 한다. 그리하여 참여자들은 젠더거버넌스 사업을 수행하며 개인적 가치뿐만 아니라 다른 가치들도 포기하지 않는 ‘줄타기’를 하며 성과를 내고자 애쓰는 것이다.

참여자들은 자신이 맡은 젠더거버넌스 업무가 ‘아직은 변화의 동력을 향해 가고 있는 과정임을 인정’한다. 따라서 타협 단계는 공무원들이 젠더거버넌스를 처음 직면하면서 보였던 ‘무관심을 넘어 앞으로 나아가는 과정’이라고 볼

수 있다. 이 과정에서 참여자들은 젠더거버넌스를 ‘어쩔 수 없이 자신이 해야 할 업무’로 받아들이면서도 ‘스스로 이 업무를 해야 하는 당위성’을 만들어내기도 하고, 젠더거버넌스 업무를 성공적으로 수행해냈을 경우 그것이 개인의 ‘승진에 긍정적인 영향을 줄 것이다와 같은 ‘이기적 기대’와 함께 성 평등에 기여한다는 ‘이타적 기대’를 갖게 된다. 이런 기대들은 참여자들이 보이는 타협의 양태와 밀접한 관련이 있다. 결국, 자기 합리화를 통해 원하는 목표를 달성하기 위해 최적의 행위 방식을 취하는 타협의 동력을 잘 보여주고 있는 것이라 할 수 있다.

이 단계에서 공무원들의 젠더 감수성 변화를 추동한 핵심요인들은 조직의 내부적인 압력과 기대, 공무원으로서의 직업의식과 강한 책임감, 성 평등이라는 공공의 가치 추구 등이라고 할 수 있다. 한편 외부의 추진동력으로는 서울시의 성 주류화를 추진하기 위한 도구로서 젠더거버넌스 사업에 대해 갖는 시민들의 관심과 요구 같은 사회적 변화가 핵심인 것으로 나타났다.

3) 숙고 단계

참여자들이 앞서 타협 단계에서 보이는 행동의 변화가 조직의 내외부적인 ‘기대와 압력’에 의해 이루어진 경향이 크다면, 숙고 단계에서 나타나는 변화는 이전 젠더거버넌스 ‘업무를 해야 한다’는 결론에 도달한 참여자들의 ‘젠더거버넌스 실천(action)’에 대한 마음 먹기’라고 할 수 있다. 아리스토텔레스는 목적 자체가 아니라 ‘목적에 이바지하는 것’들을 ‘숙고’라고 정의하며, 의사가 치료할지 말지에 대해 고민하는 것이 숙고가 아니라 ‘어떻게’ 치료를 할지에 대해 고민하는 것이 바로 숙고이며 목적을 성취하는 방법과 수단들이 숙고의 대상(조대호, 2016)이라고 보고 있다. 즉, 젠더거버넌스에 참여하는 사람들이 경험하는 ‘숙고’는 본격적으로 사업을 실행하기 위한 ‘구체적인 방법과 수단’을 ‘고민하는 과정’이라고 할 수 있다. 젠더거버넌스 업무를 ‘제대로 마주한’ 참여자들은 이것을 ‘왜’ 해야 하는가? 라는 질문에서 벗어나 드디어 ‘어떻게’ 해야 하는가? 라는 ‘질문을 던지기’ 시작한다. 이는 매우 의미 있는 변화라고 할 수 있다. 그동안은 참여자 대부분이 젠더거버넌스 업무를 ‘원치 않거나’, ‘최대한 하지 않으려는 의지’가 매우 강했기 때문에, 젠더거버넌스라는 제도를 ‘제대로 이해’하거나 이에 대한 ‘지식을 습득’하려는 노력은 ‘미흡’했기 때문이다.

그러나 젠더거버넌스를 해야 한다고 ‘마음먹은’ 참가자들은 그동안 외면해 왔던 ‘제도에 눈을 돌리기 시작’하고, 이를 증명하듯 본격적으로 젠더거버넌스라는 사업 목적에 따라 자신의 ‘역할을 수행하기 위한 도구와 전략’을 ‘탐색하

는 모습'을 보여준다. 이러한 상황은 참여자들로 하여금 그동안 익숙하게 해왔던 '업무방식에서 벗어나' 자신의 '젠더 감수성을 자각하도록 이끄는 계기'가 된다. 다시 말해 참여자들은 업무를 분석하기 위한 '업무에 대한 지식화 과정'을 통해 서서히 '젠더 문제를 자각'하고, 성 평등을 위해 공무원으로서 '스스로 할 수 있는 일'을 규정해나가는 '젠더의 지식화 과정'을 밟게 된다.

민간과 함께 거버넌스를 하려면 이전에는 없던 단계나 절차를 거쳐야 하니까 공무원 입장에서는 낯설고 어렵죠. 민간에서는 성 인지와 관련해서 조언을 해주고 정책을 수정할 수 있도록 도와준다고 하지만, 공무원들이 성 인지나 성주류화에 대해 잘 모를 뿐더러 정책을 실행하기 위해서는 공무원 자신도 구체적인 준비가 필요한데 시간이 나 자료가 부족한 실정이고요. (참여자 14)

반년 정도 사업에 참여하다 보니 젠더 감수성이 어느 정도 생긴 것 같아요. 저처럼 성 인지나 성 주류화를 처음 접하는 직원들한테는 최대한 많이 관련 정보들을 노출하고 교육을 하는 관건이라고 생각합니다. (참여자 4)

마찬가지로 젠더거버넌스에 참여하는 과정에서 공무원들은 다양한 젠더활동가들을 만나게 되고 이들과의 '협업 구조를 경험'하게 된다. 그러나 이 과정 역시 순탄하지만은 않다. 젠더거버넌스는 젠더 문제를 해결하는 데 있어서 과거와 같이 정부가 중심이 된 '일방적이고 하향적 조정 양식'이 아니라 정부는 시민 사회가 '갈등'과 '협력' 그리고 협상에 기반을 둔 정책을 생산하고 도출하는' 과정에 함께 하는 것이다. 성 주류화 정책의 실효성을 높이기 위해서는 젠더 감수성에 기반을 둔 공무원과 젠더활동가, 그리고 이들이 소속되어 있는 시민단체의 '참여'가 중요하지만, 이 '참여' 과정에서 민과 관은 서로 심리적 대결, 이른바 '기 싸움'을 벌인다. 누가 주도권을 가질 것인가? 각자의 역할은 어떻게 정할 것인가를 조율하는 것들이 바로 그것이다. 이 과정에서 참여자들은 '민관의 헤게모니 충돌에 대해 숙고'하게 된다. 즉, 참여자들에게 젠더거버넌스는 단지 업무로만 그치는 것이 아니라 참여자 개인의 젠더 감수성에 대해 '끊임없는 점검과 도전이 있어야 하는 과정'이다. 이 과정에서 참여자들은 이전에는 몰랐지만, 조직 내 환경과 관행에 따른 '업무방식에 대해 숙고'하고 변화된 시각을 갖게 된다.

거버넌스를 한다고 민과 관이 만나기는 해요. 만나면 낯선 분위기죠. 형식적으로 왔다 갔다 하니까요. 민간에서는 '상위 기관에서 지원을 해주는가?', '운영하는 데 어떤 게 어려움이 있나?' 같은 것들을 물어봐요. 그러면 솔직히 '사업 추진은 민간 전문 기

관들이 하고 저희는 사업 결과 보고나 보조금을 지원하는 것밖에 없다'고 대답해요. 결과적으로 젠더 감수성을 가지고 민간을 점검하는 것엔 한계가 있어요. (참여자 13)

그러나 관련 지식이 생겼다고 해도 그것을 어떻게 실제 업무에 적용하여 성 평등을 구현해낼 것인가는 또 다른 문제이다. 실제로 성별영향평가 초기, 상당수의 공무원이 남 : 여 = 50 : 50과 같은 기계적 평등에 집착하는 경향이 있었으며 성 평등이라는 가치를 어떻게 만들어 갈 것인가에 대한 구체적인 적용방법에 대해서는 미처 생각해보지 못했기 때문이다. 그 결과 가장 손쉬운 방법의 하나로 택한 것이 남녀가 처한 사회·경제·문화적 조건들은 고려하지 않은 채, 가시적으로 보이는 수치를 인위적으로 조정하여 맞추는 것이었다. 하지만 시간이 지나면서 참여자들은 결코 성 평등은 그것이 전부가 아니라는 것을 깨닫기 시작한다. 이러한 과정 또한 목적에 맞추어 사업을 실행하기 위한 구체적인 방법과 수단을 고민하는 숙고의 일환이라고 볼 수 있다.

이 단계에서 젠더거버넌스 실행과정에 대한 자료를 충분히 습득하지 못한 공무원들이 스스로 필요한 자료를 찾아 나르고, 자신의 사업을 젠더거버넌스의 첫 성공 사례로 만들어내야 하는 상황에 당면한다. 따라서 숙고 단계에서 공무원들의 젠더 감수성 변화를 추동한 요소들은 그동안 익숙하게 해왔던 업무방식에 대한 도전, 젠더활동가와의 협업과정에서 마주하게 되는 개인의 젠더 감수성 점검, 성인지 교육을 통한 젠더 지식화 등이라고 할 수 있다.

4) 미완의 재구성 단계

마지막으로 미완의 재구성 단계는 젠더 감수성을 명확히 인지하게 된 공무원들이 성 평등을 이루기 위한 구체적인 방법과 수단들 가지고 정책 현장에서 기존의 틀을 흔들고, 해체하며, 재구성해나가는 과정이다.

어떤 정책을 수립하면서 젠더 감수성을 반영하고, 젠더적 시각으로 사고한다는 것은 쉽지 않습니다. 젠더 활동가들로부터 젠더 관점의 성별영향평가 컨설팅을 받아보면 머리로는 다 이해가 되고 뜻도 좋다는 건 알겠는데, 내 사업에서 뭘 어떻게 하라는 것인지 구체성이 와 닿지가 않아요. (참여자 8)

젠더 감수성을 가지고 정책을 해야 한다는 게 이해는 되지만, 사실 각론에서는 약해요. 예를 들면 성별영향분석이 무엇인지, 남성과 여성의 차이를 고려한 정책이 무엇인지는 알겠어요. 그런데 이보다 더 깊이 들어간 것은 잘 모르겠어요. 좀 더 다양하고 깊이 있는 사례나 방법들에 대해 알려주었으면 좋겠어요. (참여자 7)

업무와 일상의 젠더 지식화를 거쳐 관료적 헤게모니에 대한 숙고 과정을 경험한 참여자들은 이제 젠더 감수성을 명확히 인지하게 되었다. 그리고 그에 대한 소정의 성과로 성 평등을 이루기 위한 구체적인 방법과 수단들, 이른바 참여자 나름의 ‘젠더 공구 상자(tool box)’를 갖게 되었다. 인식이 변화한다는 것은 그동안 습관적으로 택해왔던 행동을 바꾸고, 그러한 행동들이 큰 변화의 단초가 될 수 있음을 의미한다. 즉, 인식의 변화는 완성형이 아니라 관심과 실천을 통해 기존의 틀을 흔들고, 해체하며, 재구성을 끊임없이 반복해나가는 현재진행형(ing)이다.

그리고 도구가 생겼다고 해도 그것을 익숙하게 다루는 것은 또 다른 문제이기 때문에 참여자들은 이제 갖 짝을 틈은 젠더 감수성을 정책에 적용하는 데 여러 가지 ‘현실적 난관’이 존재한다는 사실을 깨닫게 된다. 그렇다면 참여자들에게 젠더 감수성이 생겨났음에도 불구하고 왜 현실에서는 정책에 적용하기가 어려운 것일까? 여기서는 참여자들이 젠더 감수성을 정책에 적용하는 데 있어 마주하게 되는 난관들을 짚어보고, 개인적, 조직적 관계 차원에서 젠더 감수성이 미완의 재구성에 이르게 되는 과정을 구체적으로 살펴보기로 한다.

참여자들은 개인과 조직 차원에서 느끼는 변화를 언급했지만, 이런 변화를 추동한 요인 중 하나는 ‘사회에서 먼저 시작’된 것으로 보인다. 한 참여자는 ‘#미투 운동’을 보며 ‘사회 전체의 젠더 감수성이 점차 변화하고 있음을 감지’한다고 말했다. 물론 여성에 대한 ‘고정관념이 남아 있지만’, 여성들이 여러 고발(speak out)을 통해 ‘자신의 권리를 찾아가는 모습’을 보면서, 앞으로 변화할 ‘사회의 모습을 기대하는 것’이다. ‘공무원’ 조직은 ‘시민들의 변화 요구’에 민감하게 반응’할 수밖에 없는 ‘구조적 특성’을 가지고 있다. 또한, 민선 시장, 시민단체와 전문가들이 활동하는 성평등위원회, 사회운동 등의 영향은 관료제의 헤게모니를 약화하는 데 일조한다. 즉 ‘조직의 문화를 재구성’하는 정책을 수립하고 시행하는 방향으로 움직인다.

예전에는 여성들이 피해를 당하면 수치심이나 불이익 등의 이유로 숨겼지만 이제 용기 내서 사회에 고발을 하는 걸 보면서 사회가 조금씩 변화하고 있다는 걸 느낍니다. 물론 아직 여성에 대한 사회의 고정관념이 상당히 많이 남아 있긴 하지만요. (참여자 6)

서지현 검사의 일은 현재 우리 사회 남녀의 지배 구조를 확연하게 보여주는 사례라고 생각해요. 그동안 우리는 성 폭력이나 성 희롱은 사회적으로 취약 계층에 있는 여성만이 겪는 것이라는 인식이 강했습니다. 그런데 사회적으로 강자의 위치에 있는 검사 또한 여성이라는 이유로 똑같은 일을 겪는 것을 보면서 이것이 여성이라면 누구나 겪을 수 있는 폭력이라는 것을 새삼 깨닫게 된 거죠. (참여자 12)

여성 검사가 자신의 권리를 찾아가는 모습을 지켜보면서, 한 참여자는 지금까지 우리 '사회가 어떤 지배 구조를 가지고' 있었는지, 그리고 앞으로는 '어떻게 변화해야 할 것인지'를 다시 생각하게 되었다고 밝혔다. 지금까지 약자들은 '자신이 겪은 차별이나 피해를 말하지 못하는 사회에서 살아왔다'라면, 검사라는 사회의 강자 그리고 동시에 여자라는 사회의 약자로서 자신의 피해를 강하게 주장하는 사례를 보며 '사회의 현재와 미래를 동시에 응시'하고 있었다.

따라서 이 단계에서 공무원들의 젠더 감수성 변화를 추동한 요소들은 젠더 거버넌스 사업에 참여하는 동안 참여자들이 경험했던 '무관심'과 '갈등', '타협', '분노' 등의 '다양한 감정'들이 응집되어 의식화로 이어진 것이 핵심이라 할 수 있다. 또한, 개인의 젠더 감수성 변화와 더불어 조직에서 나타난 직장에서의 성차별 완화, 공무원들의 세대교체, 탈관료제적 분위기, 최근의 '#미투운동'을 통한 사회 전체의 젠더 감수성 향상, 이러한 사회변화요구에 동참할 수밖에 없는 공무원 조직의 특성 등이 이러한 변화에 핵심적인 역할을 한 것으로 볼 수 있다.

V. 연구 결과의 함의와 한계

1. 변화 과정의 실천적·정책적 함의

젠더거버넌스는 성 주류화 실천 도구로서, 모든 분야의 정책에 젠더 관점을 통합하는 것이 목적으로, 이를 위한 정책을 성인지 관점으로 분석하여 문제점을 찾아내는 것은 물론 이에 대한 정책 개선을 이루어내려는 의지와 노력이 필요하다. 성 주류화 정책은 기획과 수립, 수행, 결과의 모든 단계에서 젠더 관점을 적용하고 평가하는 시스템이 중요한데, 이 시스템을 움직이는 것이 결국 사람이기 때문이다. 그래서 결과의 성과보다는 과정의 성과에 더 의미를 두는 정책이라 말할 수 있고, 기존 관료제의 평가 틀로 성과를 만들어내기엔 한계가 있다.

젠더 감수성은 성 주류화의 인식론적 도구이다. 젠더 감수성은 일반적으로 여성이 남성과는 다른 이해와 요구를 가지고 있다는 것을 전제로 하여 여성과 남성의 삶을 비교하고, 여성의 삶의 경험을 반영하며, 특정한 개념이 특정 성에게 유리하거나 불리하지 않은지, 성역할 고정관념이 개입되어 있지는 않은지 등을 분석에 적용하는 것을 의미한다. 그러나 참여자인 공무원들의 젠더

감수성에 대한 이해가 짧은 시간에 길러질 수 없는 상황에서 젠더거버넌스 실행과정은 형식적인 측면을 띠게 될 가능성이 있다. 기존에 젠더거버넌스에 참여한 공무원들은 보고서 작성을 과업의 완성이라 여겨 관료제의 문서화에 강하게 집중하는 경향이 있었다. 그리하여 성 평등의 왜곡, 젠더 이슈에 대한 인식 부족, 여성을 정책으로 지원해야 할 '수혜 대상자' 로만 분석하는 등의 문제점이 드러났다. 이것이 이른바 '관료제의 헤게모니'로서, 행정력에 기반을 둔 문서주의, 형식주의에 치중해 제도 본연의 성평등 실현이라는 목표가 퇴색되었다. 관료제의 한계로 인해 현재의 젠더거버넌스는 그 한계와 도전이 명확하게 보이는 상황이다. 기존의 젠더거버넌스를 유지하면서 관료화 현상을 축소하고 전환적 가능성을 살리기 위해선 젠더 관점에서의 정확한 분석과 운영 및 추진체계, 공무원들의 젠더 감수성을 강화하는 것이 필요하다.

앞서 공무원들의 젠더 감수성을 확장시키는 추동 요소는 젠더거버넌스 형성 과정에 따라 참여자들의 업무에 대한 역할과 특징, 참여경험 등에서 조금씩 다르게 나타나기는 했지만, 결과적으로 이러한 요소들이 젠더 감수성의 인지 및 수용 수준에 상호 영향을 주고받는 것으로 나타났다. 또한, 공무원들은 일하는 조직의 문화 및 업무에 대한 내외부적 압박 등에 따라 영향을 받고 있다. 즉, 공무원들의 젠더 감수성은 다양한 경험과 인식, 제도, 환경 등의 상호작용을 통해서 구성되며, 모든 공무원들이 균질적인 젠더 감수성을 내재화하고 있지는 않다. 그러므로 공무원들의 젠더 감수성을 움직이는 추동 요소로 가장 주요하게 나타난 것은 젠더 교육, 업무 실행 시스템, 조직 문화 등이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 추동 요소를 잘 활용한다면, 공무원 교육과 행정 시스템을 통해 공무원들의 젠더 감수성을 보다 공고하게 하는 전략을 수립할 수 있을 것이다.

젠더거버넌스를 실행하는 과정은 공무원들이 성평등한 공공의 가치를 만들어가는 과정이기도 하다. 젠더 감수성은 공공의 가치를 인식하는 중요한 기반으로서, 젠더거버넌스 과정에서 형성된 민관의 신뢰는 사회적 자본으로서 긍정적인 역할을 하게 된다. 그동안 중앙차원에서 성 주류화 제도를 마련하기 위해 노력했지만, 젠더 감수성을 확장하는 지원이나 인프라, 교육 활동 등에서 사회문화적 흐름을 주도해나가지는 못했다. 실행 단위에서의 젠더 감수성을 확장하기 위한 구체적인 역할, 지침, 방법 등이 부족했다. 이에 따라 공무원들이 업무를 실행하는 시스템을 만들어내긴 했으나, 무엇을 어떻게 해야 하는지에 관한 고민과 연구가 부족했던 것 역시 현실이다. 연구참여자들의 경험이 균질적이지 않은 상황에서 성 주류화 시스템 구축을 위한 다각적인 고민이 필요한 시점이다.

젠더 감수성이 생긴 공무원들은 성 주류화의 필요성에 대해 수긍하면서도, 자신의 업무와 연결하여 실천할 생각을 하지 못한다. 정책에 젠더 관점을 반영하는 것이 어떤 과정을 거치는지, 또 효과를 만들어낼 것인지를 구체화하거나 상상하지 못하기 때문이다. 따라서 공무원들이 상상할 수 있는 시스템과 교육을 마련해주는 것이 중요하다. 젠더거버넌스 운영에서 중요한 핵심은 운영 주체가 되는 공무원들의 젠더 감수성이다. 그러므로 젠더 감수성 변화를 추동하는 요인들을 어떻게 하면 성 주류화에 지속적으로 반영할 수 있을지에 대한 구체적인 방안을 모색하는 것이 필요하다.

성 주류화 정책을 잘 수행하기 위해서, 공무원은 지위와 업무를 막론하고 젠더 감수성을 기반으로 한 젠더 지식을 가지고 있어야 한다. 젠더 관점으로 정책에 대해 사고하고 행동하고 실천할 수 있어야 한다. 자신의 내면에 들어 있는 성별 고정관념에 대해 스스로 비판할 줄 알아야 하며, 한발 더 나아가 젠더 감수성을 기본 인식체계로 삼아 정책을 분석하고 판단하는 훈련이 필요하다. 이를 가능하게 하는 것이 젠더 감수성이라고 할 수 있다. 다시 말해 젠더 감수성에 준하여 사람과 사물, 현상 등을 사고하는 것이 젠더 관점인 것이다. 공무원의 젠더 감수성을 높이기 위해서 젠더의 관점을 함양하도록 조건을 만들어주는 것이 중요하다. 젠더 관점은 자연발생적이 것이 아니라 교육과 실질적인 훈련을 통해 강화되는 능력이기 때문이다. 그런 교육과 훈련에는 사회문화적 상황, 정보, 지식 등의 객체뿐만 아니라 그것을 인지하고 분석 판단하며 향유 하는 주체가 모두 중요한 추동 요소가 된다. 그래서 공무원 스스로 젠더 감수성을 향상할 수 있는 프로그램을 개발하는 것이 필요하다. 조직 및 업무적으로 문화와 시스템 속에 젠더 감수성을 반영한 구체적인 방법론을 개발하는 작업이 필요하다.

연구 분석에서도 공무원들의 젠더 교육이 본래 목적을 달성하도록 추진하는 것이 중요한 것으로 드러났다. 공무원 대상 성인지 교육은 의무 교육으로 지정되어 있고, 교육을 받았다는 실적을 중앙부처에 보고하게 되어 있다. 이런 조건에서 해당 교육은 내용에 대한 고민보다는 실적 중심으로 이뤄지고 있는 게 현실이다. 일부 강의에서는 공무원들의 관심을 유도하기 위해 자극적인 자료 등에 의존하는 경향도 있으며, 형식적 차원에서 진행되는 경우가 많다. 관료적 문화에 익숙한 공무원의 젠더 감수성을 향상시키기 위해서는 기존 방식에 대한 비판과 공무원 세대의 특성과 조직 문화 진단 등을 통한 체계적인 접근이 필요하다. 또한, 공무원들과 끊임없이 소통하고 지속적인 연구를 통해 효과적인 교육 방법과 내용을 만들어내는 것이 필요하다. 성 주류화 정책의 목표는 모든 정책에 젠더 관점을 반영하는 것이므로 다양한 분야와 접목한 교육 콘텐츠

츠를 생산해낼 필요가 있다.

현실적으로 젠더 교육의 주체나 전문 강사를 포함한 관련 교육 기관의 스펙트럼이 넓어지면서 교육 주체의 다양성과 차이를 조정한 효과적인 교육에 대한 고민은 점차 커지고 있다. 그러나 제도화된 성인지 교육은 정부 주도의 성격이 강함에도 불구하고 이를 실행하는 담당 부서의 힘이나 중요성이 미약한 실정이다. 겉으로 보기에는 젠더 교육이 마치 제도화된 것처럼 보이지만 여전히 불안정하고 주변적인 위치를 점하고 있다는 점에서 현실적인 한계를 지니고 있다고 판단된다.

젠더 관점은 고정된 개념이나 관계가 아니라 사회적인 구조와 갈등 속에서 끊임없이 변화하고 있어 이를 효과적으로 반영하기 위해서는 젠더 교육 콘텐츠 또한 지속적으로 수정되어야 한다. 이러한 지식과 현실 사이의 긴장과 갈등은 젠더 교육 본래의 성격이기도 하다. 젠더 교육은 우리 사회의 젠더 감수성을 향상하는 데 기여하고 있지만 사회적 파급력을 측정하는 것이 쉬운 일은 아니다.

마지막으로 공무원이 젠더 감수성을 내면화하려면 다양한 젠더 관련 법과 제도에 대한 지식과 활용 역량을 가져야 한다. 활용 역량은 지식을 그대로 나르는 것이 아니라, 현실에 맞게 재해석하고 변용하는 것이다. 이를 위해서는 자신의 업무 범위를 넘어 상충 혹은 갈등의 여지가 있는 분야에 대한 파악뿐 아니라 일상생활에서도 적용할 수 있는 가능성에 대해서도 해박한 지식과 적용 능력을 갖추어야 한다. 특히 현실의 다양성과 변화의 속도에 따라 관련 법규, 제도와 예산이 지원되지 못함으로써 발생하는 간극을 좁히기 위해 일선 현장의 공무원에게 법과 제도의 적용에 관한 자유재량을 확대하려는 현상은 공무원의 젠더 지식과 활용 역량의 중요성을 확인시켜주고 있다.

2. 연구의 한계 및 제언

본 연구는 젠더거버넌스에 참여하는 공무원의 젠더 감수성 변화에 관한 기존 선행연구가 거의 없는 상태에서 진행되었기 때문에 탐색적 연구의 일환으로 젠더거버넌스 참여자로 공무원의 경험을 분석함으로써, 당초 성 주류화 정책에 어떠한 태도를 가지고 있었는지 파악하고, 젠더거버넌스 실행과정에서 공무원들의 서로 다른 젠더 인식을 드러내고 그 의미를 살펴보는 데 주로 초점을 맞추었다. 즉, 연구참여자들의 젠더 감수성 수준이 균질하지 않고, 공무원들의 경험이 여러 차원에서 복합적이고 다층적으로 겹쳐짐으로써 벌어지는 개

인의 경험과 의미를 찾아 ‘이야기’로 표현하려 했다. 따라서 여기서 제시한 4가지 단계는 일종의 변화 과정에서 나타난 공통적 특징으로 모든 참여자가 이 네 단계를 직선적이거나 순차적으로 모두 경험하는 것은 아님을 밝혀둔다. 따라서 본 연구에서 드러나는 이러한 연구를 기초로 후속 연구를 제안하면 다음과 같다.

첫째, 공무원 교육 기관과 담당 부서별로 젠더 감수성에 관한 연구가 진행되어야 할 것이다. 본 연구는 젠더거버넌스에 참여하는 공무원만을 대상으로 했기 때문에 성 주류화 정책을 전 부서에 확산하는 것을 목표로 하고 있지는 않다. 앞으로 다양한 직급과 분야 공무원들을 대상으로 공감할 수 있는 교육 방법론과 콘텐츠를 연구하고 확장하면 더욱 풍부하고 다양한 정책적 해결 방안을 얻을 수 있을 것이다.

둘째, 좀 더 구체적으로 현직 공무원들의 젠더 인식과 젠더 감수성 수준을 파악해 이것이 젠더 관련 업무에 어떠한 영향을 주는지 연구할 필요가 있다. 본 연구에서는 공무원의 역할이 젠더거버넌스에 미치는 영향을 이론적으로 검증했지만, 성별, 연령, 그리고 역할, 즉 가족 구성원들의 관계나 조직 내 위치 등에 따라 젠더 감수성이나 역할에 대한 고민과 압박이 어떻게 다르게 나타나는지, 젠더와의 연관성 속에서 살펴본다면 이들의 정책 실행과정에 큰 동기 부여를 할 수 있을 것이다.

셋째, 젠더 감수성을 높이는 교육 모형 개발과 공무원 교육 및 훈련 프로그램 개발에 관한 연구가 이루어져야 할 것이다. 젠더 감수성을 높일 수 있는 실행 방법과 공무원의 필요성만 언급하는 것으로는 구체적인 실행을 보장하기 힘들다. 그러므로 실현 가능성이 높은 실행 모형과 프로그램 개발을 통해 공무원들의 젠더 감수성을 높이는 데 실질적인 도움을 주어야 할 것이다.

참고문헌

- 강선미(2005). 양성평등 감수성 훈련 매뉴얼. 한국양성평등교육진흥원.
- 강현석(2001). “교육과정 연구에서 질적 접근의 반성적 조절”. *교육과정연구*. 제 19권 제2호. 19-52.
- 강현아·손문금·박주희·손주리(2012). 성 주류화 확산을 위한 추진 거버넌스 구축: 광주지역 도시공간 시설설치·개선사업을 중심으로. 한국여성정책연구원
- 김경희(2005). “여성정책 관점의 재구성을 위한 시론적 연구: 여성발전론과 성주류화 개념의 이해를 중심으로”. *한국여성학*. 제21권 제2호. 255-287.
- 김경희(2009). “지역발전정책에서의 성 주류화”. 이재경 역음. *국가와 젠더: 성 주류화의 이론과 실천*. 파주: 한울. 268-313.
- 김경희·김돌순·최유진·장운선·문희영·박기남·장정순(2012). 성 주류화 관련제도의 효과적 정착을 위한 연구(V): 성별영향분석평가 과제분석과 환류 활성화 방안. 한국여성정책연구원
- 김경희·신현옥(2004). “정책과정을 통해 본 젠더와 평등개념의 제도화 양성평등 채용목표제와 국공립대 여성교수채용목표제를 중심으로”. *한국여성학*. 제 20권 제3호. 171-206.
- 김경희·홍성만(2002). 공무원 성(性) 인지적(認知的) 정책형성 교육안 개발. 여성부.
- 김은경(2008). “여성정책 거버넌스 유형에 대한 분석: 여성부의 협력사업사례”. *아시아여성연구*. 제47권 제1호, 숙명여대 아시아 여성문제 연구소. 67-101.
- 김인숙(2007). “한국 사회복지 질적연구: 동향과 의미”. *한국사회복지학*. 제59권 제1호. 275-300.
- _____(2016). *사회복지연구에서 질적방법과 분석*. 서울: 집문당.
- 나성은·황은정(2018). 서울지역의 ‘젠더거버넌스 운영’으로 본 주민주도형 거버넌스의 의의와 발전방안. 서울시여성가족재단.
- 마경희(2007). “성주류화에 대한 비판적 성찰”. *한국여성학*. 제23권 제1호. 39-67.
- _____(2010). “여성정책의 평등 개념을 통해 본 성 주류화”. 이재경(편). *여성정책의 평등 개념을 통해 본 성 주류화*. 74-101.
- _____(2014). “여성주의, 국가, 성평등”. 한국여성연구소 역음. *젠더와 사회*. 서울: 동녘.
- 배화정·황은정·송문이(2015). “지역사회 청소년 통합지원체계(CYS-Net)의 젠더 거버넌스 실행가능성에 대한 연구”. *청소년시설환경*. 제13권 제3호. 85-95.
- 서울연구원(2016). *협치, 지속가능한 혁신을 위하여*. 서울연구원.

- 아리스토텔레스(2004). 니코마코스 윤리학(해제). 서울대학교 철학사상연구소.
- 신경아 (2004). “성 인지적 관점(Gender -sensitive perspective)과 성별영향분석평가”. 성인지정책리포트. 부산발전연구원 여성정책연구센터.
- 양민석(2007). “성인지적 ‘팀제’운영과 여성주의 리더십의 역할”. 여성학논집. 제24권 제1호. 43-72.
- 안경주(2013). “성별영향평가와 젠더-거버넌스의 구축: 세 지역사례의 분석을 통해 본 쟁점”. 한국여성학. 제29권 제4호. 155-190.
- 안상수·박성정·김금미 (2010). 성평등 실천 국민실태 조사 및 장애요인 연구(II) : 직장 생활영역을 중심으로. 한국여성정책연구원
- 오나경(2014). 2014 젠더 거버넌스 운영. 서울시여성가족재단.
- 오나경(2015a). 2015 젠더 거버넌스 운영. 서울시여성가족재단.
- 오나경(2015b). 풀뿌리지역여성 커뮤니티 발굴 및 활성화. 서울시여성가족재단.
- 원숙연(2011a). “성-주류화기반으로서 공공정책영역의 현실”. 이재경(편). 국가와 젠더: 성주류화의 이론과 실천. 140-165.
- 원숙연(2011b). “젠더-‘거버넌스’? ‘젠더’-거버넌스?: 여성이 행복한 도시 프로젝트에 대한 비판적 분석”. 여성학논집. 제28권 제2호. 3-36.
- 원숙연·박진경(2006). “젠더-거버넌스의 가능성 탐색: 성매매 방지법 제정 과정을 중심으로”. 한국여성학. 제22권 제4호. 85-124.
- 이갑숙(2005). 공무원의 양성평등의식 및 성 인지력향상 방안 연구. 대전: 대전광역시 여성정책위원회.
- 이기순(2016). 성별영향분석평가 실행을 통해서 본 지방자치단체의 성 주류화정책 추진동력에 대한 연구. 이화여자대학교 박사학위 논문.
- 이명석(2017). 거버넌스신드롬, 성균관대학교출판부.
- 이선민(2014). 성별영향분석평가에 대한 여성주의적 분석 ; ‘기술관료제화’를 중심으로. 동덕여자대학교 박사학위 논문.
- _____(2016). “성 주류화 정책 추진 활성화를 위한 젠더 거버넌스 운영방안-성별영향분석평가를 중심으로” -거버넌스와 젠더. 이화여자대학교 젠더법학연구소 학술대회 자료집. 9-48.
- 이은아(2016). “성 주류화와 성평등 사회구조로의 ‘전환 가능성’-성별영향분석평가 컨설팅 경험을 중심으로”. 사회과학연구. 제27권 제4호. 265-288.
- 이은아(2019). “공무원 성인지 교육에 대한 ‘저항’의 의미와 ‘전환’ 가능성 - 지방자치단체를 중심으로”. 여성학연구. 제29권 제2호. 7-40.
- 이재경·김경희(2012). “여성주의 정책 패러다임 모색과 ‘성평등’”. 한국여성학. 제28권 3호. 1-33.

- 임혜경·김민혜(2018). 젠더거버넌스 활성화를 위한 경기도의 정책과제. 경기도가
족여성연구원.
- 장영민 외(2006). 여성발전기본법 개정방향에 관한 연구. 서울 : 국회여성가족위
원회
- 정해숙·문유경·박성정·이명선·김승연(2010). 지역사회 청소년 통합 지원체계운
영에 대한 성별영향평가. 여성가족부.
- 조대호(2016). “숙고의 인지적 조건—아리스토텔레스 도덕 심리학의 숙고 개념
—”. 서양고전학연구. 제55권 제2호. 87-120.
- 조영미(2014). 민선6기 서울시 여성가족정책 비전과 정책방향. 서울시여성가족재단
- 주경미(2008). “지역여성정책부서 민관학 협력관계의 모색, 한국 여성연구의 제도
화와 지역사회”. 경상대학교 사회과학연구소 2008년 국내학술대회자료집.
39-45.
- 최유진·유희정·문희영(2014). 성별영향분석평가 추진과정의 시민참여 활성화 방
안. 한국여성정책연구원.
- 한국여성단체연합(2014). “여성 발전을 위한 제도와 기구”. 젠더관점에서 본 한국
사회의 변화 심포지엄 베이징+20과 post 2015. 77-98.
- 한국여성정책연구원(2013). 한국 여성정책의 국제적 공유를 위한 기초 자료 구
축. 한국여성정책연구원
- 홍미리(2005). 젠더감수성(gender sensibility) 확장을 통한 일상적 폭력에 대한
인식과 저항 : 피해 여성의 경험을 중심으로. 이화여자대학교 석사학위 논문.
- 황은정·배화정·오나경·송문이(2015). “성주류화 정책을 위한 젠더 거버넌스 형성
가능성-서울지역 성별영향분석평가사업 모니터링 과정 분석”. 사회과학연
구. 제32권 제2호. 183-208.
- Bacci, C.(2009). “Gender Mainstreaming. Affirmative Action and Diversity:
Politics and Meaning in Gender Equality Politics. 성주류화와 적극
적 조치, 그리고 다양성: 성평등 정책의 정치와 의미”. 한국여성정책연구원
성주류화의 이론과 실천 학술대회 자료집.
- Beyer, S. and Bowden, E. M.(1997). Gender differences in self-
perceptions: Convergent evidence from three measures of
accuracy and bias. *Personality and Social Psychology Bulletin*,
23(2), 157-172.
- Miers , M.(2002). Developing an understanding of gender sensitive care;
exploring concepts and knowledge. *Journal of Advanced Nursing*,

40(1), 69-77.

NCRFW.(2009). Philippine Commission on Women (PCW): Annual Accomplishment Report(January-December 2009), NCRFW.

Tisch, S. J. and Wallace, M. B. (1004). *Dilemmas of development assistance: the what, why, and who of foreign aid*. Westview Press.

UNESCO.(2004). *Gender Sensitivity: A Training Manual*. UNESCO.

Walby, S.(2005). Gender Mainstreaming; Productive Tensions in Theory and Practice. *Social Politics*, 12(3), 321-343.

Abstract

The Process of Change in Gender Sensibility among Public Officials

HwaJung Bae*·Eunjeong Hwang**

The study examined how gender sensibility among public officials who participated in gender governance are displayed and altered, and what factors would affect such changes. The study was established with the belief that, throughout the execution progress of gender governance, instances where gender mainstreaming isn't installed as well as participant's specific experiences would procure the effectiveness of gender mainstreaming. Throughout the substantial flow of gender governance, the study aimed to provide a reference that would assist understanding the shift in public officials' stance and awareness by revealing the evolution in gender sensibility of the gender governance participants in the viewpoint of participants themselves. The study attempts to determine the limitations and possibilities of the regulation by exhibiting the changes within the implementation process, such as how the public officers, the executors gender governance, would perceive the purpose of such policy.

Keywords : Gender Mainstreaming, Gender Governance, Gender Sensibility, Process of Change, Driving Factor

* First Author: Governance Coordinator, Women's Policy Division Seoul Metropolitan Government

** Corresponding Author: Senior Research Fellow, Nada Policy Institute