제109차 양성평등정책포럼

양성평등정책의 추진 방향과 과제

2017.7.6.(목) 14:00~17:00

한국여성정책연구원 2층 국제회의장

한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

개회사

안녕하십니까?
한국여성정책연구원장 이명선입니다.

먼저 바쁘신 중에도 2017년 양성평등주간을 기념해 한국여성정책연구원이 주최하는 제109차 양성평등정책포럼에 참석해주신 내외 귀빈 여러분께 감사드립니다.

특별히 함께 해주신 남인순 국회 여성가족위원장님, 이숙진 여성가족부 차관님께 깊은 감사의 마음을 전합니다.

올해는 2015년『여성발전기본법』이『양성평등기본법』으로 전면 개정되어 실시된 이후 시행된 '제1차 양성평등정책 기본계획'을 마무리하고, 향후 5년간 우리사회의 실질적 양성평등 실현을 위한 방향을 제시할 '제2차 양성평등정책 기본계획'을 수립해야 하는 해입니다.

2차 양성평등정책 기본계획은 법 개정 이후 처음으로 5년을 단위로 완전하게 수립되는 계획이라는 점에서 향후 양성평등정책의 방향성을 정립하는데 중요한 계기가 될 것입니다.

오늘 포럼은 이에 대한 각계의 의견을 폭넓게 수렴하고자 마련되었습니다.

그동안 우리 사회는 빠른 속도로 법·제도·인프라를 구축해 왔지만, 최근 우리사회의 주요현안인 생애주기별 여성의 일자리 창출, 여성의 경력단절 예방, 무급가사노동의 동등한 공유와 일·가정 양립 확대, 저출산 극복 등 실질적 양성평등 실현을 위해 해야 할 일이 많이 있습니다.

또한 정치, 공공부문, 기업에서 여성의 능력 발휘를 제한하는 견고한 유리천장을 해소하기 위한 노력도 요구됩니다.

그리고 스토킹, 데이트 폭력, 온·오프라인의 여성혐오에 이르기까지 여성을 대상으로 하는 모든 폭력에 효과적으로 대응할 수 있는 법·제도·인프라를 구축하고, 자라나는 아동, 청소년이 성별 고정관념 없이 개인의 적성과 능력, 소질에 따라 진로를 결정하고 삶의 방식을 자유롭게 선택할 수 있도록 하기 위해 학교교육 환경을 조성하는 것도 필요합니다.

이번 포럼을 통해 논의되는 의견들이 향후 수립될 '제2차 양성평등정책기본계획' 등 중장기 양성평등정책 추진 방향을 정립하기 위한 근거 자료로 잘 활용될 수 있기를 기대하며, 참석하신 전문가분들께서도 고견을 나누어주시길 부탁드립니다.

한국여성정책연구원은 34년의 역사를 지닌 여성정책의 싱크탱크로서 우리사회 양성평등 실현과 여성정책 발전을 위한 노력을 지속적으로 해나가겠습니다.

함께해주신 여러분들의 응원과 관심을 부탁드립니다.

끝으로 오늘 바쁘신 중에도 포럼에 참석하시어 좌장을 맡아주신 박정수 이화여자대학교 교수님과 발표를 맡아주신 신경아 교수님, 본원 마경희 연구위원님, 그리고 풍성한 논의의 장을 펼쳐주실 김경희 교수님, 김진욱 교수님, 김현숙 한국여성단체협의회 여성·가족정책연구원장님, 양선희 중앙일보 논설위원님, 차인순 국회 여성가족위원회 입법심의관님, 최은순 한국여성단체연합 공동대표님께 감사드리며, 참석해주신 여러분들의 행운과 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2017년 7월 6일

한국여성정책연구원장 **이 명 선**

축 사

반갑습니다.

국회 여성가족위원장과 보건복지위원으로 활동하고 있는 더불어민주당 송파병 국회의원 남인순입니다.

무더운 날씨에도 불구하고 양성평등주간을 맞아 제109차 양성평등정책 포럼에 함께 해주신 여러분께 머리 숙여 감사드립니다. 뜻 깊은 자리를 마련해주신 이명선 한국여성정책연구원장님께 감사드리며, 발제자로 함께 해주시는 마경희 한국여성정책연구원 연구위원님과 신경아 한림대 사회학과 교수님을 비롯한 사회자, 토론자 여러분께 감사드립니다.

지난 30년간 우리나라의 여성정책은 국가발전에서의 여성참여를 시작으로 성 주류화 도구 개발과 적용 단계를 거쳐 '제2차 양성평등 기본계획'을 수립을 준비하는 지금까지 진일보 해왔습니다. 그 과정에서 한국여성정책연구원은 생활 속 구석구석 파고들 수 있는 섬세한 정책을 많이 제안해 왔습니다. 다시 한 번 그 노고에 감사드립니다.

지난 대선에서 각 후보들은 그 어느 때보다 더 강화된 성평등 정책을 제시했습니다. 그만큼 정치권이 성평등 정책의 중요성을 인지하고 있다는 것을 의미합니다. 정권이 바뀌더라도 성평등 정책은 연속성과 일관성을 갖고 추진되어야 합니다. 새 정부가 출범한지 58일이 지난 지금은 성평등 정책의 성과와 과제를 점검하고, 좀 더 정교한 '제2차 양성평등 기본계획'의 수립 방향, 중점과제에 대한 지혜가 모아져야 할 때입니다.

특히 성평등 정책 추진체계 강화를 위한 성평등위원회 설치뿐만 아니라 젠더폭력방지 국가행동계획 수립 등 제도적 틀을 정비하는 것 또한 중요한 과제입니다. 또 성별임금격차 해소와 사회·정치·경제 각 분야에서의 여성대표성 강화, 젠더적 관점에서의 저출산 정책 수립 및 이행을 위한 여성가족부의 역할 또한 중요할 것입니다.

‘성평등 국가 건설’은 선진국으로 발돋움하고 지속가능한 성장을 위해 반드시 필요한 과제입니다. 국제연합(UN) 또한 지속가능개발목표(SDGs)를 통해 성평등을 중요한 과제로 택하고 있습니다. 저는 국회 여성가족위원장으로서 정부 및 시민사회와 협력하며 차별과 폭력, 배제가 없는 따뜻하고 평등한 사회를 만들어서 지금보다 더 공정한 세상에서 남녀가 더불어 잘 살 수 있도록 노력하겠습니다.

아무쪼록 오늘 포럼이 각 분야에서 활동하시는 분들의 의견과 경험을 공유하고, 우리사회의 실질적인 성평등이 실현되기 위한 ‘제2차 양성평등 기본계획’ 수립 방향에 대한 논의의 장이 되기를 기대합니다.

함께 해주신 모든 분들께 거듭 감사드리며, 건강과 행복, 평화를 기원합니다.

감사합니다.

2017년 7월 6일

국회 여성가족위원장 **남 인 순**

축 사

여러분 안녕하십니까. 여성가족부 차관 이숙진입니다.

올해 개원 34주년을 맞이한 한국여성정책연구원은 그간 우리 사회가 성평등 사회로 나아가기 위한 장·단기적인 방향을 제시하고, 새로운 정책 과제를 발굴하는데 중추적 역할을 담당해 왔습니다.

7월 1일 부터 7월 7일 까지 '양성평등주간'입니다.
전국에서 350여개가 넘는 다양한 기념 행사가 전개되고 있습니다.
이러한 가운데 한국여성정책연구원은 향후 5년 간의 성평등 정책 추진방향을 논의하는 자리를 마련해 주었습니다.

오늘 포럼을 준비하신 이명선 여성정책연구원장님과 발표와 토론에 참여해 주신 분들에게 감사드립니다.

바쁘신 의정활동에도 불구하고 함께 자리해 주시어 격려해 주시는 남인순 국회 여성가족위원장님 감사합니다.

성별에 따른 불평등과 차별구조를 변화시키기 위한 실천과 제도적 정착은 새 정부의 중요한 과제입니다.

제2차 양성평등기본계획(2018~2022)은 새 정부의 국정기조를 적극적으로 반영하여 수립할 것이며, 많은 분들의 기대가 크다는 점을 잘 알고 있습니다.

모든 부처의 성평등 관련 정책을 포괄하게 될 제2차 양성평등기본계획은 향후 성평등 의제관리의 기본 틀이 될 것이므로 매우 중요한 의미가 있습니다.

미래지향적 기본계획의 수립을 위하여 그간 여성가족부와 한국여성정책연구원은 차근차근 준비해왔습니다.

2016년에 '제1차 양성평등 실태조사'를 실시하여 국민들이 인식하고 체감하는 성평등 수준과 정책 수요를 분석하였으며, 금년 6월부터는 국민들께서 생활 속에서 필요하다고 생각되는 성평등 정책 아이디어에 대한 공모전을 실시하였습니다.

한국여성정책연구원에서도 연구진들이 그동안 각 분야별로 폭넓게 의견을 수렴하고 많은 분들로부터 자문을 얻으면서 기본계획 연구를 진행해 온 것으로 알고 있습니다.

여성가족부가 '실질적 성평등 사회 구현'을 위한 로드맵을 만드는데 있어 오늘 포럼은 아주 중요한 자리가 될 것이며, 세심히 경청하도록 하겠습니다.

제2차 양성평등기본계획 수립과 관련하여 앞으로도 시민사회, 지방자치단체와도 최대한 많은 소통을 해 나갈 것입니다.

관계 부처와의 구체적 협의를 통해서는 정책과제가 미래지향적이고 실효성있는 수준으로 도출되도록 하겠습니다.

다시 한 번 한국여성정책연구원의 제109차 포럼을 축하드리며, 참석하신 모든 분들의 행복과 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2017년 7월 6일

여성가족부 차관 **이 숙 진**

프로그램

13:30-14:00	**등 록**	
		사회 : 박수범 (한국여성정책연구원 연구기획・평가팀장)
14:00-14:20	**개회식**	개회사 : 이명선 (한국여성정책연구원장) 축 사 : 남인순 (국회 여성가족위원장) 이숙진 (여성가족부 차관)
		좌장 : 박정수 (이화여자대학교 행정학과 교수)
14:20-14:50	**30분**	◆ **발표 1 : 제2차 양성평등정책 기본계획 수립 방향** • 마경희 (한국여성정책연구원 연구위원)
14:50-15:20	**30분**	◆ **발표 2 : 불안정 시대의 성평등 정책, 어디로 가야 하나?** • 신경아 (한림대학교 사회학과 교수)
15:20-15:30	**10분**	◆ **휴식 및 다과**
15:30-16:30	**60분**	◆ **토론** • 김경희 (중앙대학교 사회학과 교수) • 김진욱 (서강대학교 교수) • 김현숙 (한국여성단체협의회 여성・가족정책연구원장) • 양선희 (중앙일보 논설위원) • 차인순 (국회 여성가족위원회 입법심의관) • 최은순 (한국여성단체연합 공동대표) *가나다순
16:30-17:00	**30분**	◆ **종합토론**
17:00	**폐 회**	

목 차

발표 1

제2차 양성평등정책 기본계획 수립 방향 ····· 1
마경희 (한국여성정책연구원 연구위원)

발표 2

'불안정' 사회의 성평등정책, 어디로 가야 하나? ····· 47
신경아 (한림대학교 사회학과 교수)

토론문

김경희 (중앙대학교 사회학과 교수) ····· 61
김진욱 (서강대학교 교수) ····· 63
김현숙 (한국여성단체협의회 여성·가족정책연구원장) ····· 65
양선희 (중앙일보 논설위원) ····· 67
차인순 (국회 여성가족위원회 입법심의관) ····· 69
최은순 (한국여성단체연합 공동대표) ····· 71

발표 1

제2차 양성평등정책 기본계획 수립 방향*

마경희 (한국여성정책연구원 연구위원)

* 이 발표문은 본원이 여성가족부의 의뢰를 받아 수행 중인 연구용역『제2차 양성평등정책 기본계획 수립 연구』(과제책임자: 마경희, 공동연구자: 황정임·김은지·강민정·최윤정·문희영·김리나)의 일부를 정리한 것임. 이 발표문의 내용은 연구를 진행하는 과정에서 전체 연구진의 토론과 논의, 전문가 자문회의를 통해 구성된 것임. 일부 내용에는 공동연구자가 집필한 부분도 포함되어 있으나, 내용에 대한 최종적인 책임은 발표자에게 있음. 이 발표문은 연구진의 의견이며, 여성가족부의 견해와 다를 수 있음. 추후 여성가족부와의 업무협의를 통해 수정·보완될 것임.

1. 들어가며

가. 논의의 배경

□ 양성평등정책 기본계획은『양성평등기본법』제7조[1]에 근거하여 수립·시행되는 범부처 국가 종합계획임.

○ 명칭은 변화되었지만, 양성평등을 위한 국가 종합계획은 1998년부터 수립·시행되어 왔음. 그동안의 기본계획은 이전 계획의 성과를 계승하고 각 시기별 중요 정책 의제를 반영하면서 발전되어 왔음.

○ 최초의 기본계획인『제1차 여성정책 기본계획(1998-2002)』은『여성발전기본법』의 기본이념과 여성정책의 정의에 충실한 계획이었음. 즉, "건강한 가정의 구현과 국가 및 사회발전에 남녀가 공동으로 참여하고 책임을 분담하는 시스템 구축"이라는 비전 하에 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대, 여성의 복지 증진 등 3대 목표를 설정 했음.

○『제2차 여성정책 기본계획(2003-2007)』은 "실질적 남녀평등사회의 실현"을 비전으로 하고, 성 주류화를 정책 추진전략으로 전면에 부각시키면서 정책에 양성평등관점 통합을 10대 핵심 정책 과제 중 첫 번째로 채택했음.

○『제3차 여성정책 기본계획(2008-2012)』은 "성숙한 성평등 사회"라는 비전 하에 여성의 역량 강화, 다양성과 차이의 존중을 전략 목표로 설정했지만, 사실상 여성인력 활용에 초점을 맞추는 실용적인 성격의 계획이었음.

○ 이후『제4차 여성정책 기본계획(2013-2017)』이 수립되어 2017년까지 시행될 계획이었으나,『여성발전기본법』이『양성평등기본법』으로 개정된 이후 2015년『제1차 양성평등정책 기본계획(2015-2017)』으로 대체되었음.

□ 2014년 5월『여성발전기본법』이『양성평등기본법』으로 전면개정되고 정책의 명칭이 여성정책에서 양성평등정책으로 변경된 이후 양성평등정책의 새로운 추진 방향에 대한 기대는 높지만, 사회적 합의는 부족한 실정임.

○ 근거법 개정은 '여성발전'이라는 틀이 그동안 변화된 사회환경과 법·제도·정책의 변화를 반영하지 못하고 있어 기본법의 기능을 하는데 한계가 있다는 문제인식에 기반한 것임(배은경, 2016: 3;『여성발전기본법 전부개정법률안(대안)』, 마경희 외, 2016: 3에서 재인용;). 그러나 '여성'정책에서 '양성평등'정책으로 명칭이 바뀌면서 기존의 '여성'을 '양성'으로 바꾸고, '양성평등'을 생물학적 여성과 남성 사이의 정책 수혜의 기계적 평등으로 이해하는 경향이 대두하고 있음.

---

1) 양성평등기본법 제7조(양성평등정책기본계획의 수립) ① 여성가족부 장관은 양성평등정책 기본계획을 5년마다 수립하여야 한다.

○ 한 지방자치단체에서는 여성발전위원회를 양성평등위원회로 바꾸면서 위원 중 남성 위원 수를 늘리기도 했고, 또 다른 지방자치단체에서는 양성평등주간으로 명칭이 바뀐 여성주간 행사를 여성단체에만 맡길 수 없다며 예산을 절반으로 축소하는 등 '양성평등'을 둘러싼 개념적 혼란이 야기되고 있음.

□ 양성평등정책에 대한 이러한 기계적 이해는 여성에 대한 차별과 배제, 성불평등 문제 해결을 위해 지난 30여년간 추진되어 왔던 여성정책의 기반을 침식한다는 점에서 문제적임.

○ 기계적 이해는 우리 사회에서 여성이 경험하고 있는 성차별적 현실을 간과 또는 부정하면서 여성과 남성이 양성평등정책의 동등한 수혜자가 되어야 한다고 주장하는 것을 말함. 주지하듯이 전 세계 어느 나라에서도 여성과 남성은 동등한 경제적, 정치적, 사회적, 규범적 지위를 갖지 못하고 있음. 국가마다 사정은 다르지만, 이러한 이유로 많은 국제기구와 대부분의 국가들, 특히 선진 산업국가에서 성불평등 문제를 공적 이슈로 다루고 있는 것임.

○ 양성평등정책은 이러한 문제를 바로 잡기 위한 국가의 공식화된 노력이며, 그 동안 여성정책은 이러한 맥락에 추진되어 온 것임. 과거에 비해 여성에 대한 노골적인 차별과 배제가 약화된 것은 사실이지만, 국제적인 성평등 지표들을 통해 드러나듯이 우리 사회는 여전히 해결해야 할 구조화된 성차별 문제가 산적해 있을 뿐 아니라 여성혐오라는 또 다른 형태의 차별이 가속화되고 있는 실정임.

□ 『제2차 양성평등정책 기본계획(2018-2022)』은 여성정책에서 양성평등정책으로 명칭 변화 이후 처음으로 완전하게 수립되는 계획[2] 이라는 점에서 향후 중앙정부와 지방자치단체의 양성평등정책의 정체성을 정립하는데 중요한 계기가 될 것임.

○ 이러한 관점에서 이 연구는 향후 양성평등정책의 추진 방향을 명확히 설정하기 위한 양성평등정책'의 개념을 제안하고, 그동안 추진되어 온 여성정책의 성과와 한계에 대한 분석, 그리고 향후 성불평등 문제에 영향을 미칠 수 있는 환경 변화 등에 대한 진단을 통해 제2차 양성평등정책 기본계획 수립 방향을 포괄적으로 제안함.

나. 연구방법

□ 문헌연구

○ 여성백서(1995-2004), 여성정책연차보고서(2005-2014), 양성평등정책연차보고서(2015)를 비롯한 여성정책 실적 자료를 분석하여 이전 여성정책의 정책 기조와 추진성과 및 한계를 논의함.

2) 2015년부터 『제1차 양성평등정책 기본계획(2015-2017)』이 시행되어 왔으나, 법 개정 직후 『제4차 여성정책 기본계획(2013-2017)』을 부분적으로 수정·보완하여 과도기적으로 수립된 계획으로 이전 계획과 크게 차별화되지는 않았음.

□ 통계자료 분석

○ 통계청 KOSIS 등 국가 통계, 각 부처 정책 자료, 『2016년 양성평등실태조사』자료 재분석 등을 통해 그동안의 정책 성과와 성불평등 문제 현황, 계획 추진 기간 여건 전망 등을 분석함.

□ 전문가 자문회의

○ 기본계획 수립 방향 및 영역별 전문가 자문회의를 7회 개최(35명의 전문가 참석)하여 각계의 의견을 수렴함.

2. 양성평등정책의 의미

가. 수혜의 성별 균형이 아닌 정책의 목표로서 양성평등

□ 양성평등정책 이후 '여성'이라는 용어 사용이 금기시되는 경향이 있는데, 이는 여성정책과 다른 양성평등정책의 차별성을 정책 수혜의 성별 균형에서 찾기 때문임.

○ 양성평등정책에 대한 이러한 방식의 이해는 '여성정책=여성대상 정책=남성 역차별 정책'이라는 오해를 전제로 함. 여성정책은 여성에게만 특혜를 주는 정책, 결과적으로 남성을 배제하고 차별하는 정책이었다는 것임. 그동안 여성정책이 여성만을 대상으로 '많은(?)' 지원을 했으니 혹은 '여성우대'로 인해 남성이 차별을 받고 있으니 이제는 남성에 대한 지원도 필요하다는 인식이 전제됨.

○ 지난 30년간 여성정책이 다양한 범주의 여성을 대상으로 발전되어 오면서 자연스럽게 여성정책은 '여성대상' 정책이라는 인식이 자리 잡았고, 또 일부 소수 엘리트 여성들이 사회적으로 주목받으면서 '여성정책 무용론', '남성 역차별론'이 등장했음.

□ 여성정책이 여성을 대상으로 발전되어 온 것은 사실이지만, 출발점은 여성에 대한 구조적·제도적·규범적 성차별에 있었으므로 대상으로서 '여성'을 정책의 본질로 보기는 어려움.

○ 여성정책이 도입되기 시작하던 1980년대 후반은 여성에 대한 노골적이고 직접적인 차별이 일반화되어 있었음. 공무원 채용에서 여성은 일정 비율이상 뽑지 않는 성별분리모집이 시행되고 있었을 정도로 여성 취업 장벽은 높았고, 여성은 '직장의 꽃'이었으며, 결혼, 임신, 출산으로 인한 퇴직은 당연시되었음. 국회의원, 행정부 고위관료 중 여성은 거의 찾아보기 힘들었으며, 가족 내에서 폭력은 '집안일'로 간주되었음.

○ 이러한 불평등 상황에서 여성정책의 목표는 단기적으로는 성불평등으로 인해 여성이 직면하고 있는 현실적 어려움을 개선하거나 여성들의 역할을 지원하는 것, 장기적으로는 성불평등 문제를 해결하는 것, 즉 양성평등을 실현하는 것에 있었음. 그동안 여성정책기본계획의

대부분의 과제는 단기적 목표를 중심으로 구성되었지만, 장기적 비전은 모두 양성평등에 있었음[3].

□ 최근 정책의 명칭 변화 이후 양성평등정책을 수혜의 성별 균형 정책으로 정의하는 것은 이러한 여성정책의 출발점과의 완전한 단절을 의미함. 그러나 이를 위해서는 이제 여성에 대한 성차별은 구조적인 것이 아니라 예외적인 것이 되었으며, 남성도 여성과 '마찬가지로' 차별받고 있다는 전제가 성립되어야 함.

○ 우선 여성에 대한 구조화된 성차별이 사라졌는지에 대해서는 긍정적으로 답하기 어려움. 공무원 채용에서 여성비율만을 일정 수준으로 제한하지는 않지만, 군인, 경찰, 선원 등을 양성하는 남성 집중 특수대학에서는 여전히 여성의 입학 '허용' 비율을 일정 수준 이하로 제한하고 있으며, 임신·출산·육아·돌봄으로 인해 여성들은 일을 포기하거나 삶을 포기해야 함. 가족의 안과 밖에서 폭력에 대한 여성들의 불안과 공포는 조금도 감소하지 않았고 오히려 증가하고 있음. 여성에 대한 폭력과 불평등에 대해 문제제기하는 여성에 대한 혐오와 비난은 점점 더 수위를 높여가고 있음.

○ 그동안 사회·경제적 여건의 변화로 성차별 문제의 수위나 성격이 변화하고 있고 남성도 성차별을 경험할 수 있음. 예를 들어 국가인원위원회는 전문대학 항공운항과 또는 미용고등학교 등 신입생 모집시 남성을 원천적으로 배제하는 것을 성차별로 판단한 바 있음. 이러한 관점에서 남성에 대한 차별도 양성평등정책에서 다루어질 수 있지만, 새로운 정책의 기반이 될 수 있는 설득력 있는 근거를 가지려면 현실에 대한 객관적인 조사와 연구, 사회적 토론 과정이 필수적임. 이 때 단순히 생물학적 남성들이 경험하는 삶의 어려움을 어떻게 지원할 것인가의 접근이 아니라 남성에 대한 적극적 차별과 배제가 어떻게 작동하는지가 정책 개발을 위한 중요한 판단의 근거가 되어야 함.

□ 양성평등은 그동안 여성에게만 주어졌던 정책 수혜를 남성으로 확대하는 것이 아니라 우리 사회의 성불평등 문제를 바로잡기 위한 정책의 지향점이자 목표로 이해되어야 함.

○ 양성평등은 여성정책을 통해 여성에게 주던 혜택을 남성에게도 확대하는 것(여성공무원채용목표제 → 양성평등채용목표제), 남성이 경험하는 불이익을 여성도 함께 하는 것(여성도 군대가라)이 아니라 사회 전반적 수준에서 '성불평등 문제'가 없는 상태를 의미하는 것임.

○ 양성평등이 단순히 수혜의 성별 균형으로 이해 될 때 양성평등정책은 성불평등이라는 사회 부정의의 문제 해결을 위한 수단이라기 보다는 여성과 남성의 갈등, 그리고 성불평등을 심화시키는 정책으로 변질될 우려가 있음. 양적 불균형은 성불평등을 판단하는 지표로 활용되어 왔고 또 활용될 수 있지만, 그 자체로 해결해야 할 문제의 지점을 명확하게 보여주는 것은

3) 2차 여성정책 기본계획의 비전은 "실질적 남녀평등사회의 실현", 3차는 "성숙한 성평등 사회", 4차는 "함께 참여하고 성장하는 성평등 사회" 등 용어는 조금씩 다르지만, 모두 (양)성평등을 궁극적인 지향점으로 하고 있음.

아니기 때문임.

○ 따라서 양성평등정책의 본질은 여성인지 남성인지 정책 대상에 있는 것이 아니라 양성평등이라는 목표에 있다는 것을 분명히 할 필요가 있음. 이 때 성차별과 불평등은 국가의 공적 개입을 통해 해결해야 할 문제이며, 과거 정책을 통해 해결하고자 했음에도 불구하고 여전히 존재하고 있는 문제, 또 새롭게 부상하고 있는 문제, 미래에 부상할 것으로 예상되는 불평등 문제가 무엇인지를 명확하게 하는 것이 정책 설계의 출발점이 되어야 함. 그리고 이 성불평등을 없애는 것 또는 완화하는 것을 정책의 구체적 목표로 삼아야 함.

나. 성별에 따른 차별, 편견, 비하, 폭력이 없는 상태로서 양성평등

□ 『양성평등기본법』의 『여성발전기본법』과의 중요한 차이 중 하나는 법의 이념에서 '양성평등'을 명확히 포함하고, 양성평등의 의미를 정의하고 있다는 것임.

○ 『여성발전기본법』이 "국가와 사회의 발전에 남녀가 공동으로 참여하여 책임을 분담할 수 있도록"[4]하는 것을 기본이념으로 했다면, 『양성평등기본법』의 이념은 "실질적 양성평등 사회를 이루는 것"으로 대체되었음. 그리고 『양성평등기본법』은 양성평등을 "성별에 따른 차별, 편견, 비하 및 폭력 없이 인권을 동등하게 보장받고 모든 영역에 동등하게 참여하고 대우받는 것"(제3조 정의)으로 정의하고 있음.

○ 『여성발전기본법』의 기본적 지향점은 남녀의 공동 참여를 통한 국가와 사회의 발전에 있었고 성차별과 성불평등 문제는 중심에 놓이지 못했음. 이에 비해 『양성평등기본법』은 성별에 따른 차별, 편견, 비하, 폭력 등을 문제로 보면서 이와 관련하여 양성평등을 정의하고 있음. 즉, "성별에 따른 차별, 편견, 비하 및 폭력"은 양성평등정책을 통해 해결하고자 하는 문제의 성격을, "인권을 동등하게 보장받고 모든 영역에 동등하게 참여하고 대우받는 것"은 문제 해결 이후의 상태를 의미함.

□ 『양성평등기본법』에 기반한 양성평등정책은 성별에 따른 차별, 편견, 비하 및 폭력 등 성차별과 성불평등 문제를 해결하기 위한 정책으로서의 정체성을 보다 확고하게 할 필요가 있음.

○ '여성발전'에서 '양성평등'으로의 변화에서 중요한 것은 '여성'과 '여성정책'을 국가와 사회 발전의 수단으로 보지 않는다는 것임. 초기의 여성정책은 여성에 대한 차별적 의식과 관행을 문제시 했지만, 많은 정책들은 경제성장, 국가경쟁력 강화, 저출산 문제 해결을 위한 수단으로서 또는 여성들의 사회참여 욕구나 빈곤 등 현실개선 욕구를 지원하는 정책으로서 발전되어 왔음.

4) 제2조 (기본이념) 이 법은 개인의 존엄을 기초로 한 남녀평등의 촉진, 모성(母性)의 보호, 성차별적 의식의 해소 및 여성의 능력 개발을 통하여 건강한 가정을 이루고 국가와 사회의 발전에 남녀가 공동으로 참여하며 책임을 분담할 수 있도록 함을 그 기본이념으로 한다.

○ 국가발전과 경제성장, 저출산 등 국가가 직면하고 있는 문제를 해결하는 것은 중요하고, 양성평등을 위해 중요한 정책의 필요성을 쉽게 설득할 수 있다는 장점이 있지만, 이를 양성평등 정책의 궁극적 목표로 삼는 것은 국가가 중점적으로 관심을 기울이고 해결해야 할 성불평등 문제의 범위를 축소하는 효과를 가져옴. 예를 들어 저출산 문제 해결을 위한 정책의 일환으로서 보육료 지원이 확대되었지만, 보육교사의 처우나 인권은 오랫동안 주변화되었고, 일자리 창출을 위한 사회서비스 확대는 여성이 대부분을 차지하는 돌봄 일자리를 저임금의 열악한 일자리로 만들었음.

○ 성별에 따른 차별, 편견, 비하와 폭력 등 성차별과 성불평등 문제 해결에 우선순위가 두어질 때, 양성평등정책은 경제정책, 고용정책, 인구정책, 사회정책 목표에 기여하는 하위 정책이기 이전에 인권정책이자 사회적 소수자 정책이 됨.

다. 여성과 남성이 이미 동등하다는 주장은 성차별 문제에 대한 인식의 부족을 반증

□ 지난 30년간 직접적이고 노골적인 성차별이 과거에 비해 감소하는 한편, 독립적이고 능력있는 여성들이 사회의 주목을 받기 시작하면서 이미 여성과 남성은 동등해졌으므로 성차별 문제 해결을 위한 양성평등정책은 불필요하다는 인식도 증가하고 있음.

○ 이제 출생성비는 자연성비에 가까워져서 태어날 수 있는 기회가 동등해졌고, 여성들은 대학생 중 40%를 차지하고 있어 교육기회도 대체로 평등해 진 것으로 보임. 초등학생부터 대학생까지 상위권 성적은 여학생들이 차지하고 있고, 법조계, 행정, 언론, 기업 등 그동안 남성들이 독점하던 영향력 있는 자리에 진출하는 여성도 증가 추세에 있음. 여성이라는 이유로 채용시 노골적으로 불이익을 줄 수 없고, 결혼임신·출산으로 인한 퇴직 압력도 직접적으로 행사할 수는 없음.

□ 그럼에도 불구하고, 잘 알려져 있듯이 국제적 수준에서 보면 우리 사회는 여전히 여성에게 불평등한 사회임. 그동안 많이 인용되어 온 세계경제포럼의 성격차 지수(Gender Gap Index)는 2010년 이후 130-140개국 중 지속적으로 100위 이하이며, 영국의 이코노미스트사가 2014년부터 OECD 국가 중심으로 자료를 수집하여 발표하고 있는 유리천장 지수는 매년 꼴찌를 면하지 못하고 있는 실정임.

○ 이들 지표 자체가 한 사회의 성(불)평등 수준을 완벽하게 측정하지 못하는 한계가 있음을 인정하더라도 우리 사회가 최하위권에 머물고 있는 한 여성과 남성이 동등해졌으며, 양성평등 정책은 필요하지 않다는 주장은 설득력이 부족함.

○ 또한 '우리 사회는 이미 여성 상위시대이며, 남성에 대한 차별이 더 큰 문제'라는 남성을 지원하는 양성평등정책을 주장하는 남성차별론 역시 과도한 주장임.

〈표 1〉 국제사회에서 한국의 성평등 수준

연도	성격차 지수(Gender Gap Index)		유리천장 지수		
	순위	점수	순위	점수	OECD 평균
2010년	104위/134개국	0.634	-	-	-
2011년	107위/135개국	0.628	-	-	-
2012년	108위/135개국	0.636	-	-	-
2013년	111위/136개국	0.635	-	-	-
2014년	117위/142개국	0.640	27/27	15.5	53.8
2015년	115위/145개국	0.651	28/28	25.6	60.3
2016년	116위/144개국	0.649	29/29	25.0	56.0

출처: WEF, 「The Global Gender Gap Report」 각년도.
http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/economies/#economy=KOR

□ 성평등한 사회는 양성평등정책이 필요성이 적을 것이라 생각되지만, 오히려 성평등 지수에서 상위권을 차지하고 있고 세계에서 가장 평등하다고 인식되고 있는 국가들에서 여성과 남성의 권력관계로서 젠더관계의 변화를 위한 양성평등정책은 더욱 발전하고 있음.

○ 스웨덴은 2006년 의회의 의결을 통해 ① 여성과 남성의 권력과 영향력의 동등한 분배, ② 여성과 남성의 경제적 평등, ③ 무급의 돌봄과 가사노동의 동등한 분배, ④ 여성에 대한 폭력의 종식 등 네 가지 국가 성평등 목표를 공식적으로 선언하고 다양한 정책을 전개하고 있음. 최근 성평등 교육과 성평등 건강을 새로운 목표로 추가함.

○ 스웨덴 양성평등 정책은 성불평등 문제를 개인들간의 문제가 아닌 사회구조의 문제로 전제함. 즉, 성불평등 문제를 해결하기 위한 많은 정책적 노력이 있었으나 여전히 성평등 수준은 미흡하고, 성별에 따른 불균형이 유지되고 있다는 것, 양성평등정책은 궁극적으로 성별에 기반한 권력구조(gender-based power structure)의 해체를 목표로 한다는 것을 분명히 하고 있음. 이 때 성별에 기초한 권력관계는 성별분리, 남성의 우월성, 여성의 열등성, 규범으로서 남성을 의미함(Swedish Government Office, 2007b; Swedish Government Office, 2007a; 마경희 외, 2008: 82에서 재인용).

○ 스웨덴 양성평등정책의 발전은 국가와 사회가 성차별과 성불평등의 존재를 명시적으로 인정할 때만 양성평등정책이 지속적으로 발전할 수 있다는 것을 보여줌.

□ 성불평등 문제 해결을 위한 양성평등정책의 필요성에 대한 반감은 오히려 성차별 문제에 대한 우리 사회 인식의 현주소에 대한 반증이라고 할 것임.

○ 성차별과 성불평등 문제의 존재에 대한 인정에 기반하지 않는 양성평등정책은 고용정책, 인구정책, 사회정책과 차별화될 수 없으며, 정체성에 대한 논란과 함께 담당 부서 존폐에 대한 끊임없는 논란을 가져오는 원인이 됨.

3. 제2차 양성평등정책 기본계획 수립 여건 진단

가. 『제1차 여성정책 기본계획』시행 이후 여성정책의 성과와 과제

1) 성차별 개선 정책

□ 성차별 개선은 초기 여성정책의 핵심

○ 법·제도, 일상적 삶, 고용상 성차별 문제는 초기 여성정책의 핵심적 이슈였으나, 2005년 국가인권위원회로 업무가 이관된 후 성차별 문제에 대한 관심은 여성정책의 범위에서 벗어난 것으로 이해됨.

○ 초기 여성정책 도입 시기 성차별은 여성에 대한 차별과 동일시 되었고, 여성정책은 이에 대응하기 위한 정책으로 인식되었음. 예를 들어 성차별 문제 개선을 위해 설치되었던 남녀차별신고센터는 “여성차별사안을 신고”하도록 하기 위한 것이었고 “여성차별로 인한 피해자 구제”와 “우리사회에 뿌리 깊이 남아 있는 여성차별 의식과 관행 및 법·제도를 개선”하는 것은 당시 담당기구였던 대통령직속 여성특별위원회의 핵심 업무였음.

○ 1999년 제정된『남녀차별금지및구제에관한법률』이 2005년 국가인권위원회로 이관되기 이전까지 여성특위(이후 여성부)는 남녀차별상담, 남녀차별사안 조사·심의·시정 업무를 담당했고, 2000년에는『남녀차별적 국가법령 및 자치법규 종합정비 계획』을 수립하여 2001년까지 국적법, 국민연금법, 제대군인지원에관한법률 등 18개 법령과 자치법규를 정비했음.

□ 국가인권위원회로 이관 후 성차별 문제에 적극적으로 대응하는 총괄적 정책 약화

○ 성차별 업무가 국가인권위원회로 이관된 이후 성차별은 다양한 차별 중 하나가 되면서 다양한 사회 영역과 정부 정책에서 성차별 문제에 적극적으로 대응하는 총괄적 성차별 정책은 약화됨.

○ 성차별 업무의 근거가 되고 있는『국가인권위원회법』은 실체법이 아닌 조직법으로 차별을 조사하고 구제하는 절차와 기구에 집중된 법률임. 따라서 차별의 정의와 범위, 판단기준을 제시하는 데는 한계가 있음(박선영, 2017: 22). 또한 국가인권위원회는 성차별 문제에 대한 조사 후 권고 이상의 영향력을 행사할 수 없으므로 성차별 개선 권고가 수용되지 않을 경우 별다르게 취할 수 있는 조치가 없고 유사한 성차별 논리를 가지는 다른 영역의 정책에 적극적으로 개입하는데도 한계가 있음.

○ 국가인권위원회는 2005년 경찰대 신입생 성별구분모집을 성차별로 판단하고 폐지를 권고했으나 수용되지 않았고, 2014년 여학생 비율을 10% 내외로 유지하는 것 역시 성차별로 판단하고 시정을 권고한 바 있으나 경찰청은 수용하지 않음. 해사고등학교, 해양대학교 등 해운인력 양성기관 역시 여학생의 비율을 10%, 15%로 별도로 책정하고 모집하고 있음.

□ 가장 오래되고 뿌리깊은 차별로서 성차별 문제는 전담기구를 필요로 함.

○ 성차별은 고용형태, 학력, 연령, 인종, 출신국적 등 다양한 차별 중 하나이지만, 가장 오래된 차별이고 법, 제도, 관습, 문화, 의식에 뿌리깊게 편재되어 있어서 지속적인 발굴과 개선이 필요함. 이는 매우 논쟁적인 개념인 성차별을 둘러싼 사회적 합의를 형성해 나가는 과정으로서 의미도 가짐. 성차별 문제에 대한 인식과 사회적 인정은 새로운 정책 과제 발굴의 출발점이기도 함.

○ 다양한 차별 중 성차별의 이러한 특성을 고려할 때 성차별 문제를 전담하는 기구가 필요하며 성차별 개선은 양성평등정책의 정체성에서 핵심이 되어야 함.

2) 공공부문에서의 적극적 차별개선 정책

□ 공공부문에서의 적극적 차별 개선 정책은 오랜 역사를 가지는 정책이지만, 정책 영역별로 정책 발전의 지속성과 성과는 불균등함.

□ 정부 위원회 및 교장·교감 중 여성 비율의 양적 확대 성공

○ 위원회 여성참여 목표제(1996-)는 초기 도입시 30%를 목표로 추진되어 오다가 최근 2017년 40%를 목표로 시행되고 있고, 교장·교감 임용목표제(03년~)는 2015년도에 34.2%에 이르는 등 비교적 양적 확대에 성공함.

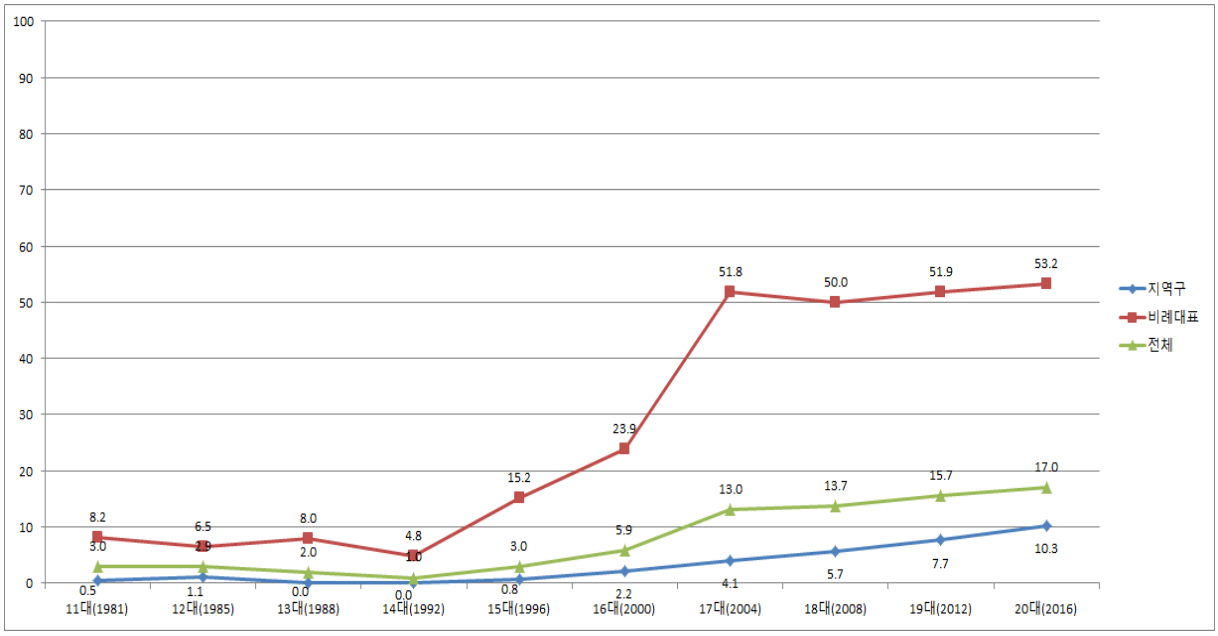
□ 여교수 임용목표제와 여성과학기술인력채용목표제는 시행이 부진함

○ 여교수 임용목표제는 1단계(2004-2006) 이후 2010년까지 국립대 여교수 비율 15%를 목표로 2단계(2007-2009) 계획을 수립했으나 시행되지 않았음.

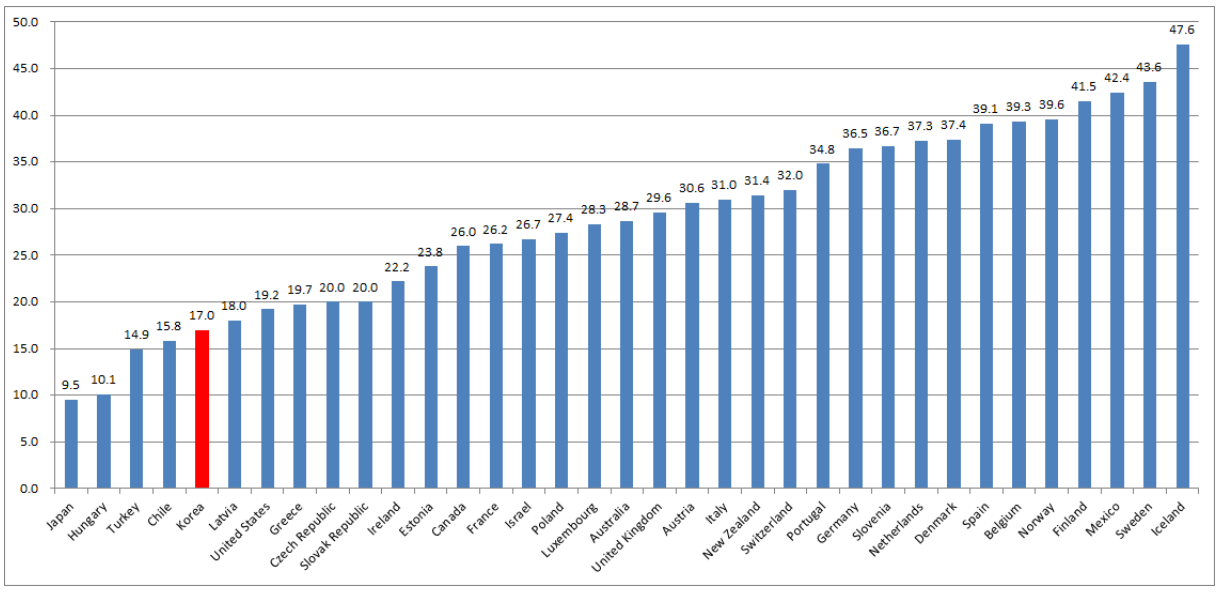
○ 2001년부터 시행된 여성과학기술인력채용목표제는 2010년 25%, 최종 30%를 목표로 추진되어 왔으나 2015년 현재 22.1%에 머물고 있음.

□ 정치와 행정에서 견고한 '유리천장'

○ 2004년 정당법 개정으로 비례대표 후보 중 여성 50% 이상 추천이 의무화 된 이후 국회의원 중 여성 비율은 급격히 증가하여 20대 국회의원 중 17.0%를 차지하고 있으나, 여성 의원 중 대부분이 비례대표임. 의석 중 80% 이상을 차지하는 지역구 의원 중 여성은 10%에 불과한 실정임. 지역구 후보자 중 여성 공천자의 비율이 획기적으로 증가하지 않는 한 OECD 국가 평균 28.7%에 상당히 미달하며, 하위권에 머물고 있는 여성 정치참여의 양적 확대는 제한적일 것임.



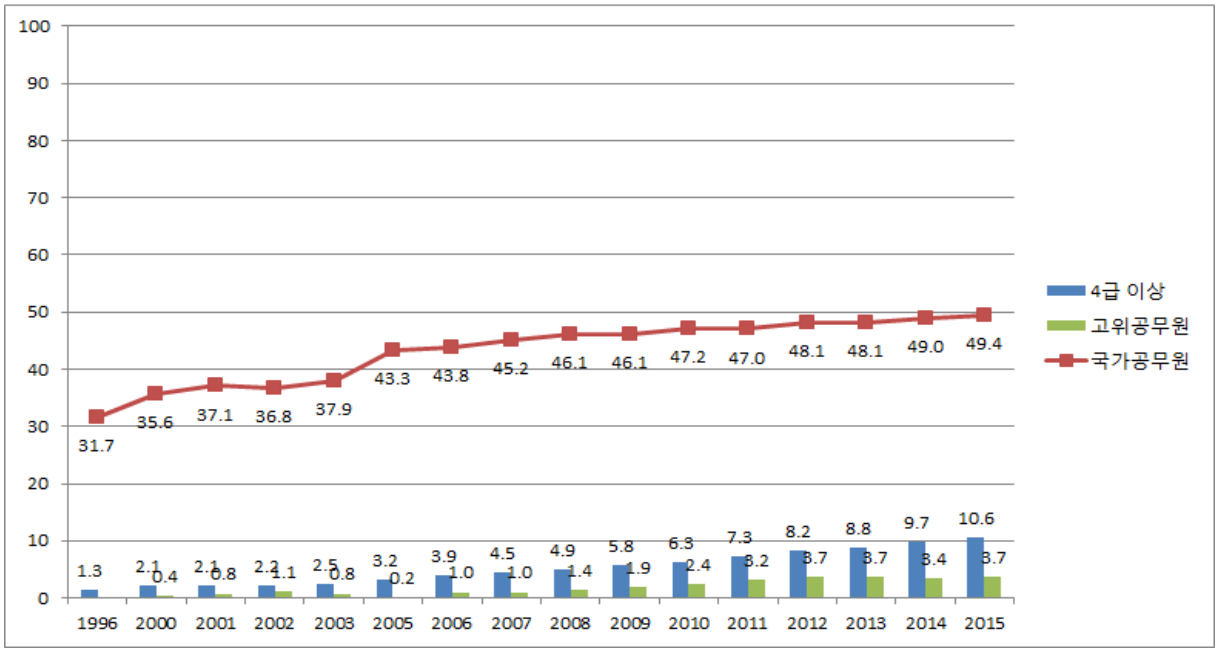
[그림 1] 국회의원 중 여성 비율 (단위: %)



출처: http://stats.oecd.org (2016년 기준)

[그림 2] OECD 국가 국회의원 중 여성 비율 (단위: %)

○ 공무원 여성 관리자 비율 확대를 위한 노력은 2002년부터 꾸준히 지속되어 왔고, 2015년 현재 전체 공무원 중 여성이 절반을 차지하고 있음에도 불구하고, 4급 이상 공무원 중 10.6%, 고위 공무원 중 3.7%에 불과함.



출처: 4급 이상은 2017년 통계로 보는 여성, 1996년은 2004년 통계로 보는 여성(실제 1995년 수치임), 국가공무원 및 고위공무원 중 여성 비율은 여성백서(여성정책 연차보고서, 양성평등정책연차보고서) 각 년도. 2000-2005년도 고위공무원은 1-2급임

[그림 3] 국가 공무원 중 여성 비율 (단위: %)

○ 역대 장관급 기관 중 여성이 기관장인 기관의 비율이 20%이상을 초과한 적은 한 번도 없었으며, 전반적으로 여성 장관은 1-2개 기관에 불과했음.

〈표 2〉 연도별 장관급 기구 중 여성장관 기구 비율

정권 (장관급 여성수)[3]	연도	장관급 기관수(A)[1]	여성이 기관장인 기관수(B)[2]	기관 비율 (B/A*100)	여성장관 부처명
김영삼 (1993.3~1998.2) (8명)	1993	20	4	20.0	정무장관(제2)실, 환경처, 보건사회부(2명), 교육부
	1994	19	2	10.5	정부장관(제2)실, 교육부
	1995	19	2	10.5	정무장관(제2)실, 교육부
	1996	20	1	5.0	정무장관(제2)실
	1997	20	1	5.0	정무장관(제2)실
김대중 (1998.3~2003.2) (9명)	1998	20	3	15.0	정무장관(제2)실(여성특위), 문화관광부, 보건복지부(2명)
	1999	22	4	18.2	문화관광부, 보건복지부, 환경부, 여특위
	2000	20	2	10.0	환경부, 여특위
	2001	23	2	8.7	환경부, 여특위
	2002	23	2	8.7	환경부, 여성가족부

정권 (장관급 여성수)[3]	연도	장관급 기관수(A)[1]	여성이 기관장인 기관수(B)[2]	기관 비율 (B/A*100)	여성장관 부처명
노무현 (2003.3~2008.2) (6명)	2003	23	4	17.4	환경부, 여성부(여성가족부), 법무부, 보건복지부
	2004	23	4	17.4	법무부, 보건복지부, 환경부, 여성부
	2005	23	2	8.7	여성부, 여성가족부, 법제처
	2006	23	2	8.7	여성가족부, 법제처
	2007	23	2	8.7	여성가족부, 법제처
이명박 (2008.3~2013.2) (6명)	2008	20	2	10.0	여성부, 보건복지부
	2009	20	2	10.0	여성가족부(여성부), 보건복지부
	2010	20	2	10.0	여성가족부, 보건복지부
	2011	21	3	14.3	여성가족부, 보건복지부, 환경부
	2012	21	2	9.5	여성가족부, 환경부
박근혜 (2013.3~2017.3) (4명)	2013	26	3	11.5	여성가족부, 해양수산부, 환경부
	2014	26	2	7.7	여성가족부, 해양수산부
	2015	26	1	3.8	여성가족부
	2016	26	2	7.7	여성가족부, 문화체육관광부
	2017.3.	26	2	7.7	여성가족부, 문화체육관광부

1) 중앙행정기관 부, 처, 위원회 수 임. 연도별 기관수는 행정부 정부조직관리정보시스템, 조직변천사 https://org.moi.go.kr/org/external/chart/index.jsp를 참고하여 파악함.

2) 중앙행정기관 부, 처, 위원회 중 여성이 수장인 기관수임. 하영애(2015), 한국여성장관의 임용과정과 역할유형에 관한 연구, 의정논총 10(1), pp. 297-330.과 중앙일보 2017.06.24. “초졸 여장부, 기자 질문에 운 ‘울보’, 인기 스타 ‘강효리’… 역대 여성장관들”(http://news.joins.com/article/21695893 최종 검색일 2017.07.02.), 세계일보, 2017.06.17. “文 대통령 또 한 번 신기록 달성…‘역대 정권 초대 내각 최다 여성기용”(http://www.segye.com/newsView/20170616000503 최종 검색일 2017.07.02.) 등의 자료를 교차 검증하여 정리함.

3) 각 대통령 재임기간 중 활동한 여성 장관수의 총합임. 당 수치는 하영애(2015), 한국여성장관의 임용과정과 역할유형에 관한 연구, 의정논총 10(1), pp. 297-330.과 중앙일보 2017.06.24. “초졸 여장부, 기자 질문에 운 ‘울보’, 인기 스타 ‘강효리’… 역대 여성장관들”(http://news.joins.com/article/21695893 최종 검색일 2017.07.02.), 세계일보, 2017.06.17. “文 대통령 또 한 번 신기록 달성…‘역대 정권 초대 내각 최다 여성기용”(http://www.segye.com/newsView/20170616000503 최종 검색일 2017.07.02.) 등의 자료를 교차 검증하여 정리함.

□ 양성평등채용목표제는 제도의 논거에 대한 면밀한 재검토가 필요함.

○ 여성의 공직 진출 확대를 위해 시작된 여성공무원채용목표제(1996-2002)는 2003년부터 공직 내 직종별 성비 불균형 해소를 위한 양성평등채용목표제로 전환하여 추진되고 있으나, 실제 이 제도가 직종별 성비 불균형 문제 해소에 어느 정도 기여해 왔는지에 대한 검토가 필요함.

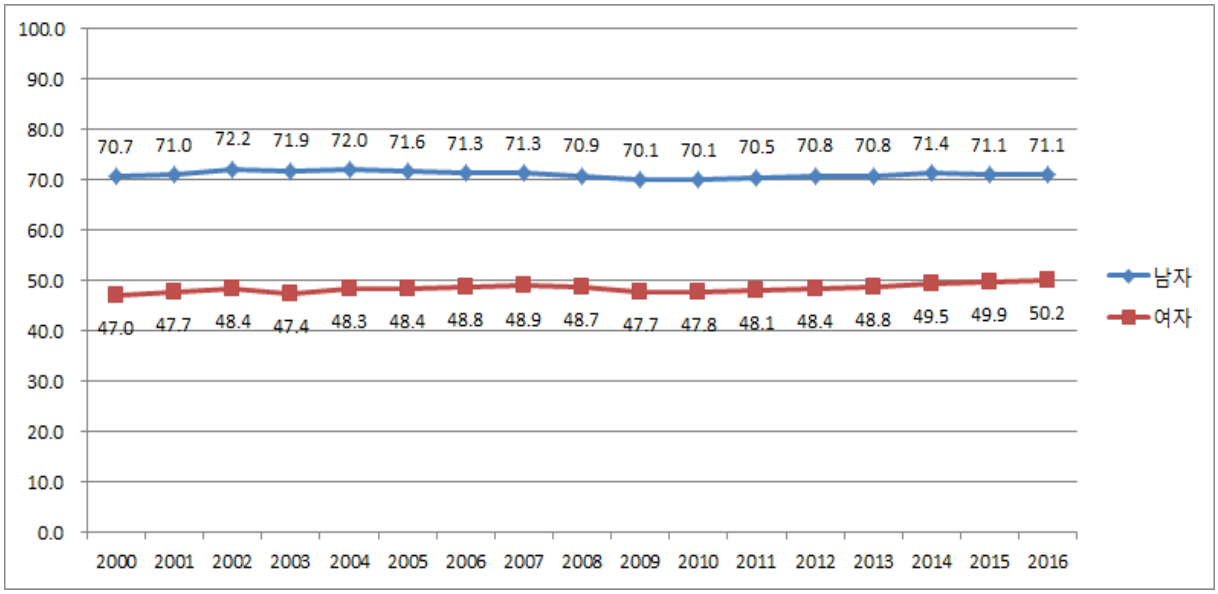
3) 여성 경제활동 참여 확대 정책

□ 여성 경제활동 참여 지원을 위한 인프라 확대

○ 여성의 경제활동 참여확대는 오랫동안 여성정책의 중요한 관심사 중 하나였고, 여성기업인, 농어업인, 과학기술인 지원을 위한 법·제도[5]를 비롯하여 여대생 취업 지원, 경력단절여성 재취업 지원을 위한 다양한 정책인프라[6]가 발전되어 왔음.

□ 전반적으로 성불평등 사회에서 전형적으로 나타나는 여성의 노동시장 내 지위의 특성이 지속적으로 나타나고 있으며 커다란 진전이 없음.

○ 여성고용률은 2000년 47.7%에서 2016년 현재 50.2%로 16년간 2.5%p 증가에 그치고 있으며, 성불평등 사회에서 전형적으로 나타나는 임신·출산·육아기 여성의 경력단절 현상이 지속되고 있음.

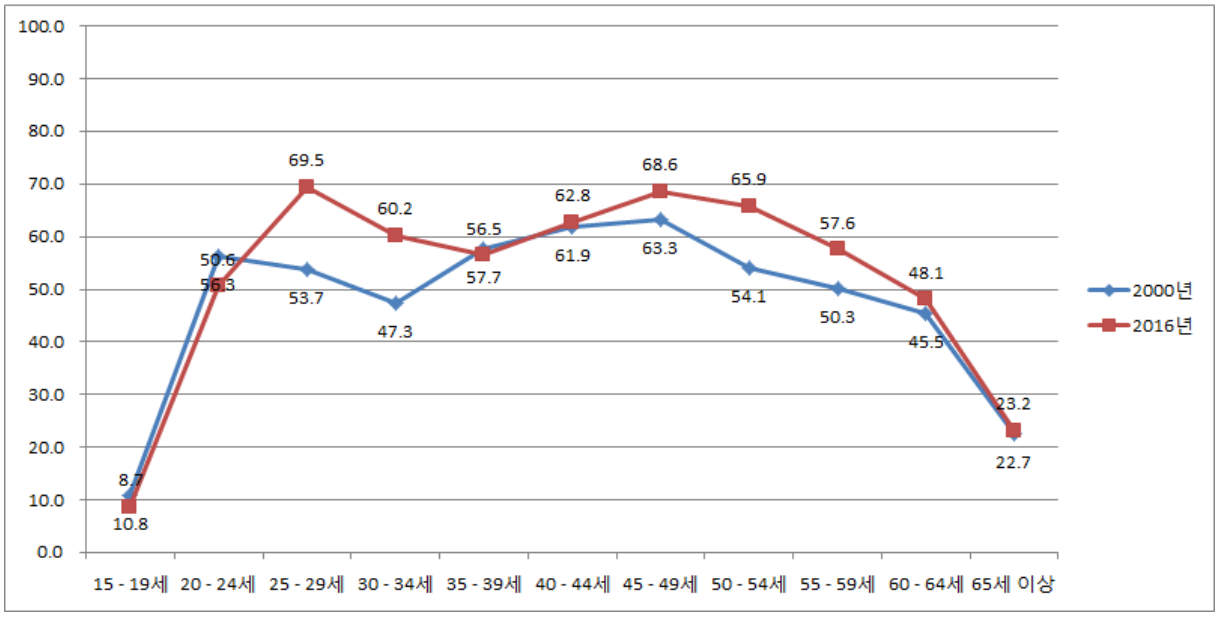


출처: 통계청, 경제활동인구조사. KOSIS

[그림 4] 성별 고용률 추이

5) 여성기업인지원에관한법률 제정(99년) 및 여성기업인기본계획(00년~), 여성농어업인육성및지원에관한법률 제정(2001년) 및 여성농어업인육성 5개년 계획(2000~), 여성과학기술인육성및지원에 관한 법률 제정(2002) 및 기본계획(2004~)

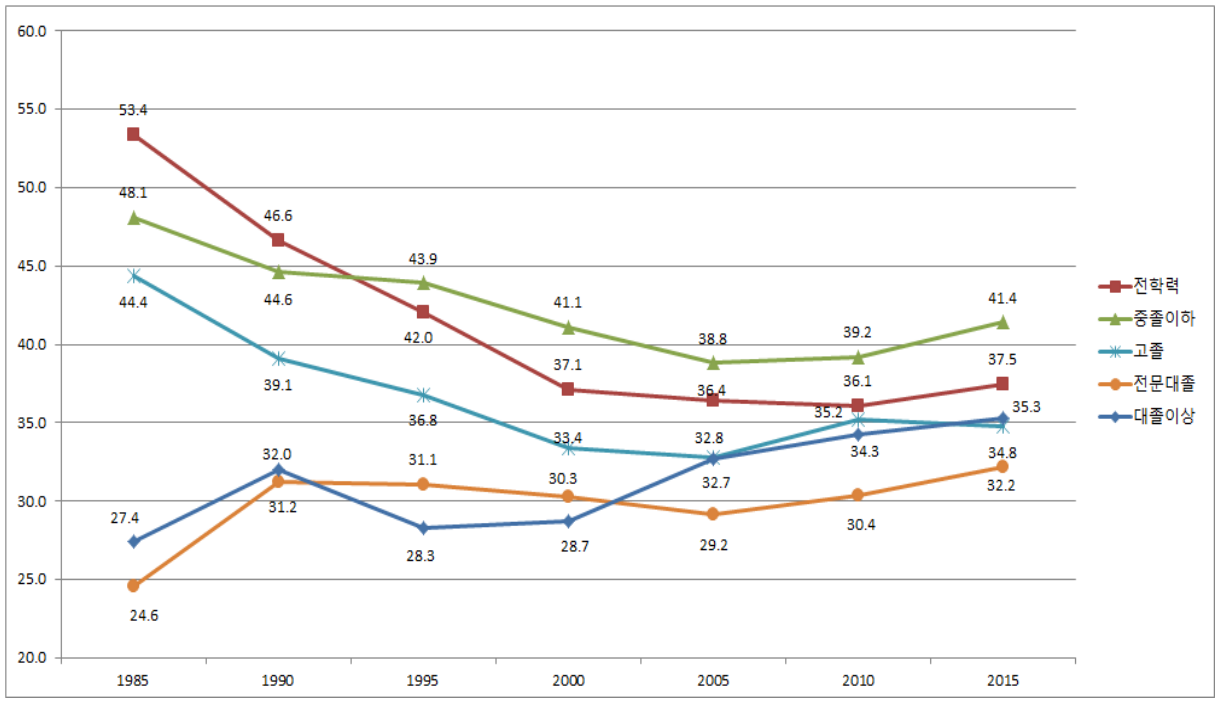
6) 여성새로일하기센터 지정·운영 3개소 시범운영('08) → 72개소('09) → 77개소('10)→ 120개(12년) → 140개소(14년)



출처: 통계청, 경제활동인구조사. KOSIS

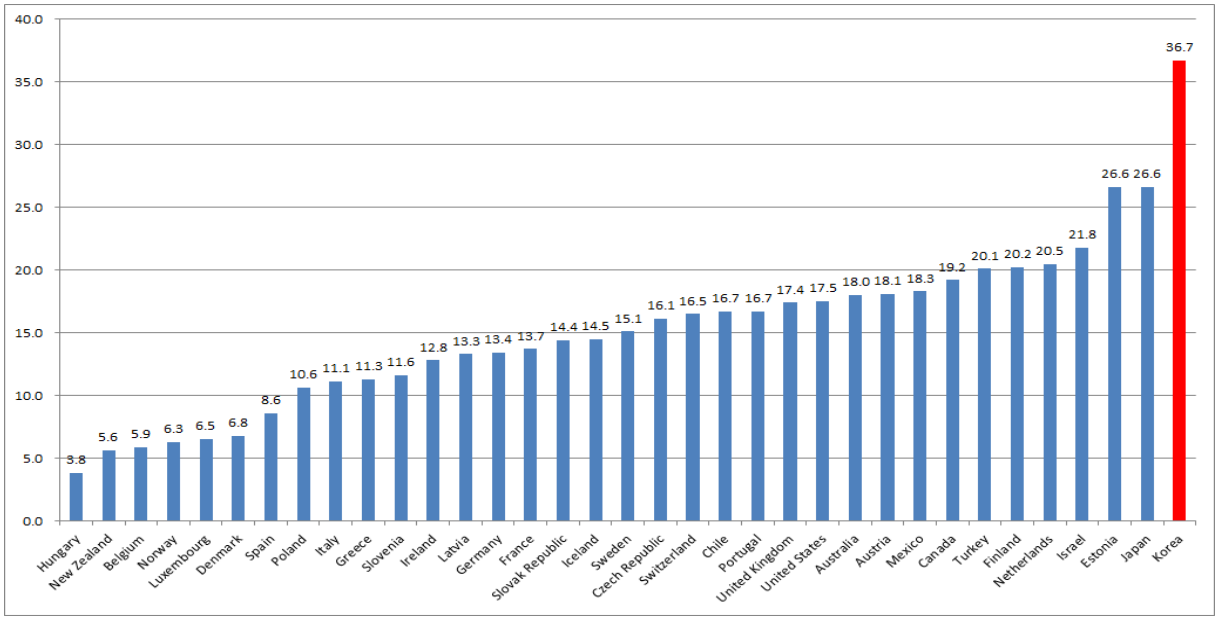
[그림 5] 여성 연령대별 고용률 추이

○ 성별임금격차는 1985년 53.4%에서 2000년 37.1%까지 감소했으나, 이후 감소세가 정체되어 있으며 2017년 현재 36.7%로 OECD 국가 중 가장 격차가 큼.



출처: 『한국의 성인지 통계』 각 년도, 1985년과 1990년은 고용부 고용노동동계

[그림 6] 학력별 성별임금격차 추이

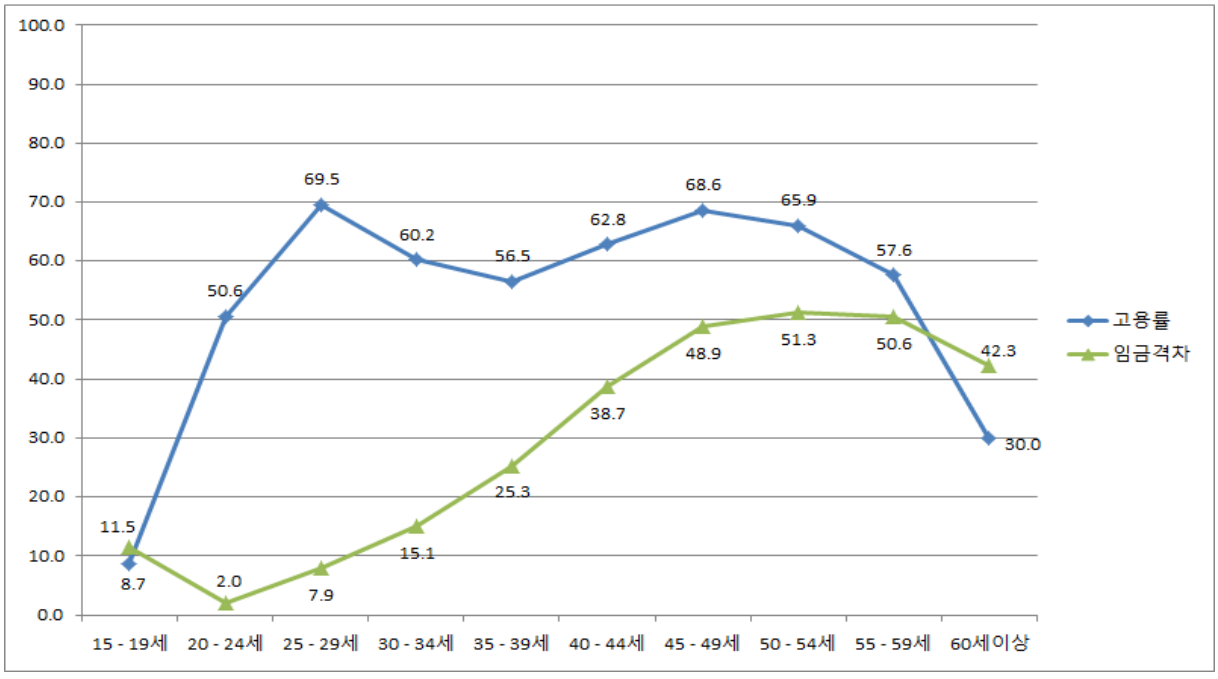


출처: http://stats.oecd.org(2017년 6월 기준)

[그림 7] OECD 국가의 성별임금격차

□ 경력단절과 중고령 이후 고용률 증가는 성별임금격차의 중요한 원인

○ 20대의 성별임금격차는 10%가 채 되지 않으나, 경력단절 이후 재진입하는 30-39세를 시작으로 성별 임금격차는 지속적으로 증가하여 50대가 되면 여성의 임금은 남성의 절반에 불과하게 됨.

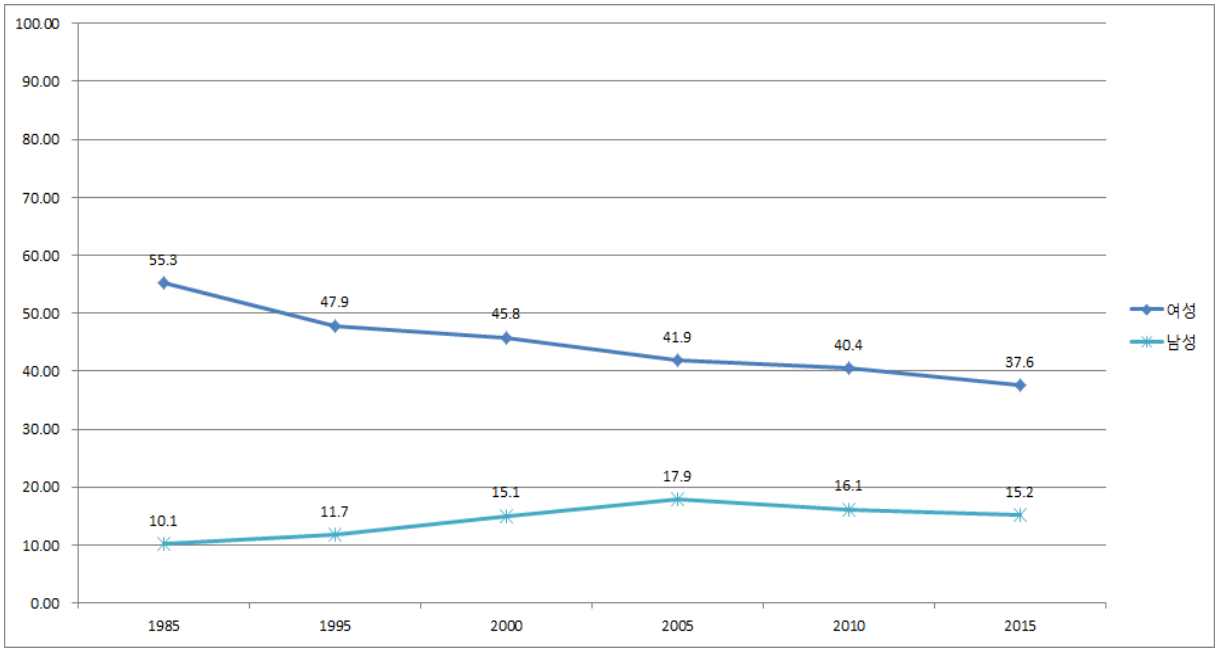


출처: 고용률은 통계청, 경제활동인구조사, 임금격차는 고용노동부, 고용형태별 근로실태조사

[그림 8] 여성의 연령대별 고용률과 성별임금격차(2016)

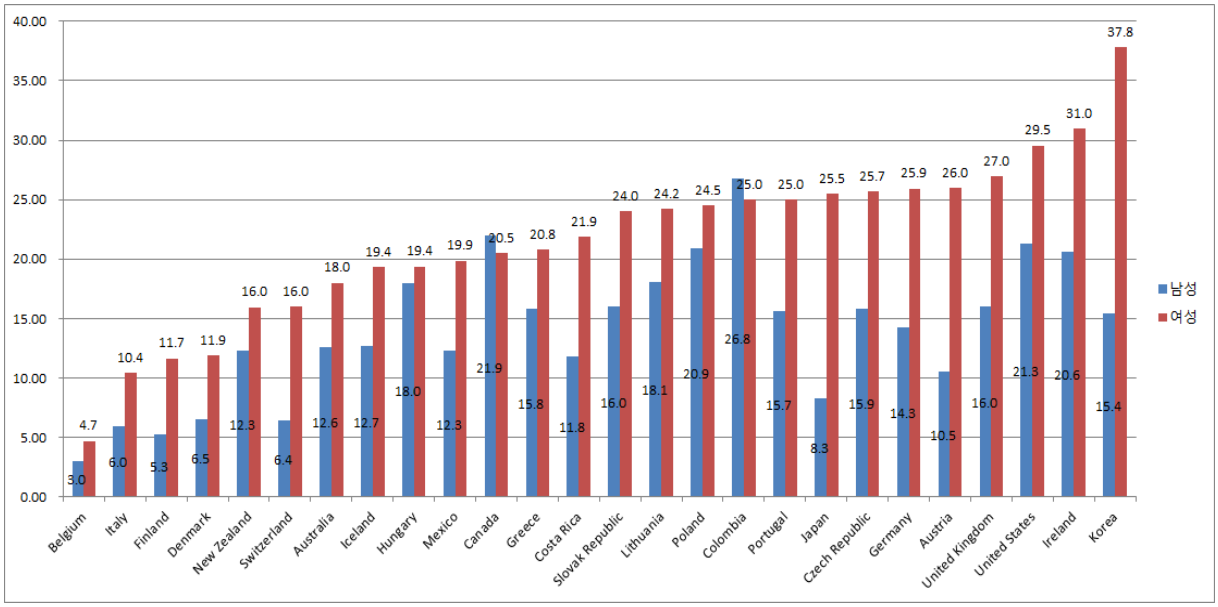
□ 여성 임금근로자 중 저임금 근로자의 높은 비중 역시 성별임금격차의 원인임

○ 여성 임금 근로자 중 저임금 근로자의 비중은 1985년 55.3%에서 2015년 37.6%로 감소했으나, 남성 15.2%에 비해 두 배 이상 높으며, 이는 OECD 국가 중에서 가장 높은 수준임.



출처: http://stats.oecd.org 각 년도

[그림 9] 연도별 성별 임금근로자 중 저임금 근로자 비중 (단위: %)



출처: http://stats.oecd.org(2014년 기준)

[그림 10] OECD 국가 성별 임금근로자 중 저임금 근로자 비중 (단위: %)

□ 민간기업에서 여성 관리직 진출의 어려움

○ 정치와 행정에서 견고한 유리천장 현상은 민간기업에서도 나타나고 있음.

○ 2014년 이후 기업의 중간관리자 중 여성의 비율은 10%를 약간 넘는 수준이며, 이사회의 여성 비율은 2% 수준에 불과함.

〈표 3〉 기업 관리자 중 여성 비율

(단위: %)

발표년도	중간관리자 중 여성 비율		기업이사회여성비율(%)	
	한국	OECD	한국	OECD평균
2014	11.0	30.8	2.1	16.7
2015	11.0	30.6	2.1	18.5
2016	11.0	30.8	2.1	18.5
2017	10.5	37.1	2.4	20.5

출처: http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/03/daily-chart-0

□ 고용정책의 성 주류화 접근이 필요함.

○ 여성 고용률 확대, 성별임금격차 해소를 비롯한 여성 고용의 질적 수준 개선은 여성특화 정책만으로는 한계가 명확하므로 고용정책 전반의 성 주류화 접근 없이 필요함.

○ 신정부 국정과제에서 우선순위를 차지하고 있는 대통령 직속 일자리위원회를 비롯하여 고용정책 전반에서 성별임금격차 해소가 중요한 정책 목표로 설정되고 이를 위한 구체적인 정책 방안에 관심을 기울여야 함.

4) 일-가족 양립 정책

□ 일-가족 양립 정책은 2000년대 중반 저출산 문제가 국가적 관심사로 부상한 이래 제도와 정책이 상당한 수준으로 발전했음.

○ 출산전후 휴가는 60일에서 90일로 확대되었고, 무급의 육아휴직 제도는 적용 대상과 급여수준이 지속적으로 향상되었음[7]. 아버지 육아참여를 장려하기 위해 배우자 출산휴가, 아빠의 달 인센티브 등도 도입되었음.

○ 이 외 임신·출산 후 계속 고용 지원금, 출산·육아기 근로시간 단축, 유연근무제 활성화와 함께 가족친화사회환경 조성을 위한 법률 및 이에 근거한 가족친화인증제도 확대됨.[8]

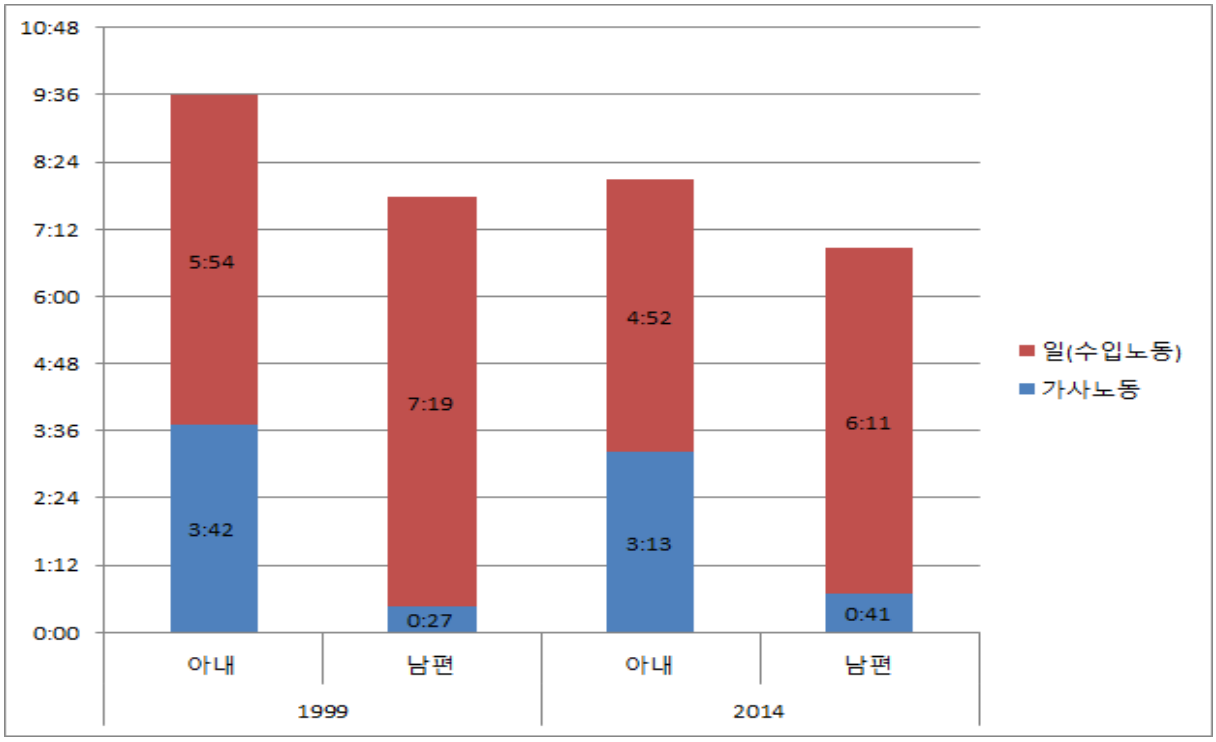
---

7) 대상: 생후 1세 미만 영유아가 있는 근로자('01) → 생후 3년 미만('06) → 6세 미만 취학전 자녀가 있는 근로자('10) → 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀('14), 급여수준: 월 20만원('02) → 월 30만원('03) → 월 40만원('04년) → 월 50만원('07) → 통상임금의 40% (상한: 월 100만원, 하한: 월 50만원)('11)

8) 08년 14개 → 33개('10) →'12년 253개 →'14년 956개

□ 이러한 제도 확대가 여성의 경력단절 예방과 남성의 육아 참여에 어느 정도는 긍정적인 영향을 미쳤을 것으로 기대되지만, 여성의 일-가족 양립 갈등의 감소, 남성의 일-가족 양립 책임 강화의 측면에서는 그리 성공적이지 못했음.

○ 1999년 여성의 유급노동과 가사·돌봄 노동시간은 9시간 36분, 남성은 7시간 46분으로 여성은 남성보다 1시간 50분 더 많이 일했음. 2014년에는 여성 8시간 5분, 남성 6시간 52분으로 이 차이는 1시간 10분 정도로 감소했으나, 여전히 일-가족 생활의 양립은 여성의 몫이며, 남성은 가족 생활에 대한 책임을 증가시키지 못했음.

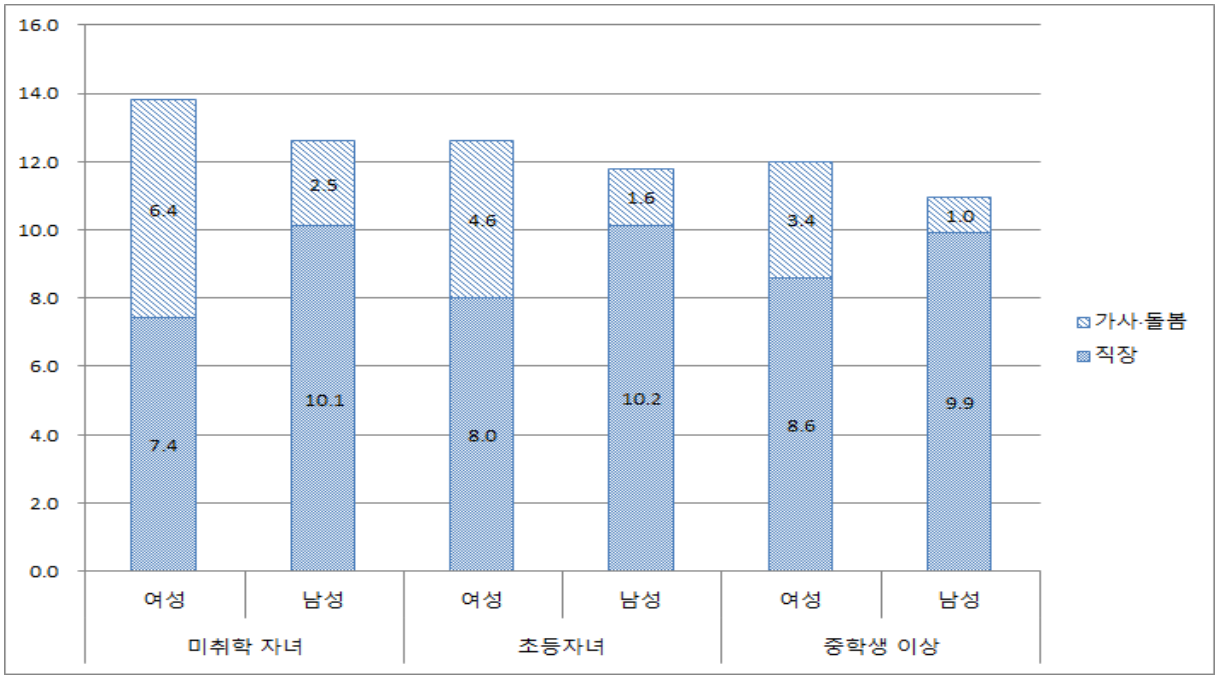


출처: 통계청, 생활시간조사 각 년도

[그림 11] 맞벌이 부부 가사와 유급노동시간 (단위: 시간, 분)

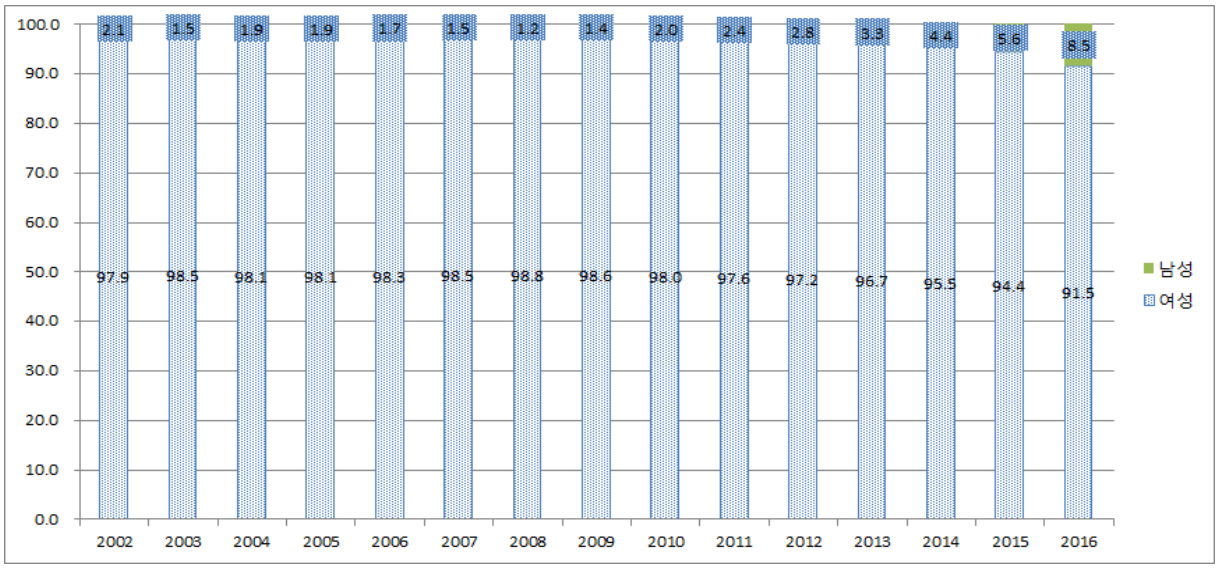
○ 2016년도 양성평등실태조사 분석결과를 보면, 맞벌이 여성은 자녀 연령대가 어릴수록 가사·돌봄 시간이 많고 직장 생활 시간이 감소하는 등 자녀 연령대에 따라 직장 생활과 가사·돌봄에 보내는 시간의 배분에서 큰 차이가 있는데 비해 맞벌이 남성은 미취학 연령대일 때 가사와 돌봄에 좀 더 많이 시간을 배분(2시간 30분)하면서도 자녀의 연령대에 따라 직장에서 보내는 시간에서 큰 차이가 없음.

○ 최근 아빠의 달 도입으로 육아휴직자 중 남성의 비율은 증가추세에 있지만, 2016년 현재 육아휴직자의 절대다수는 여성이며 남성은 8.5%에 불과함.



자료: 2016년도 양성평등실태조사 원자료 재분석

[그림 12] 막내 자녀 연령대별 맞벌이 부부 1일 생활시간 (단위: 시간)



출처: 고용노동백서

[그림 13] 육아휴직자의 성비 (단위: %)

□ 일-가족 양립 정책은 성별화된 목표 설정이 필요함.

○ 그동안 일-가족 양립 정책은 여성과 남성 모근로자 두를 대상으로 하는 정책으로 발전되어 왔지만, 이는 결과적으로 여성만의 일-가족 양립, 일-가족 양립 갈등의 여성 집중 현상을 초래함.

여성들은 시간제로 일하면서 가사와 돌봄을 전담하거나, 수퍼우먼 과로사라는 비극적인 상황에 직면하게 됨.

○ 일-가족 양립 정책은 여성의 일-가족 갈등 감소와 남성의 일-가족 양립 책임 강화라는 목표를 추구하는 성별화된 정책으로 개선되어야 함.

5) 돌봄정책

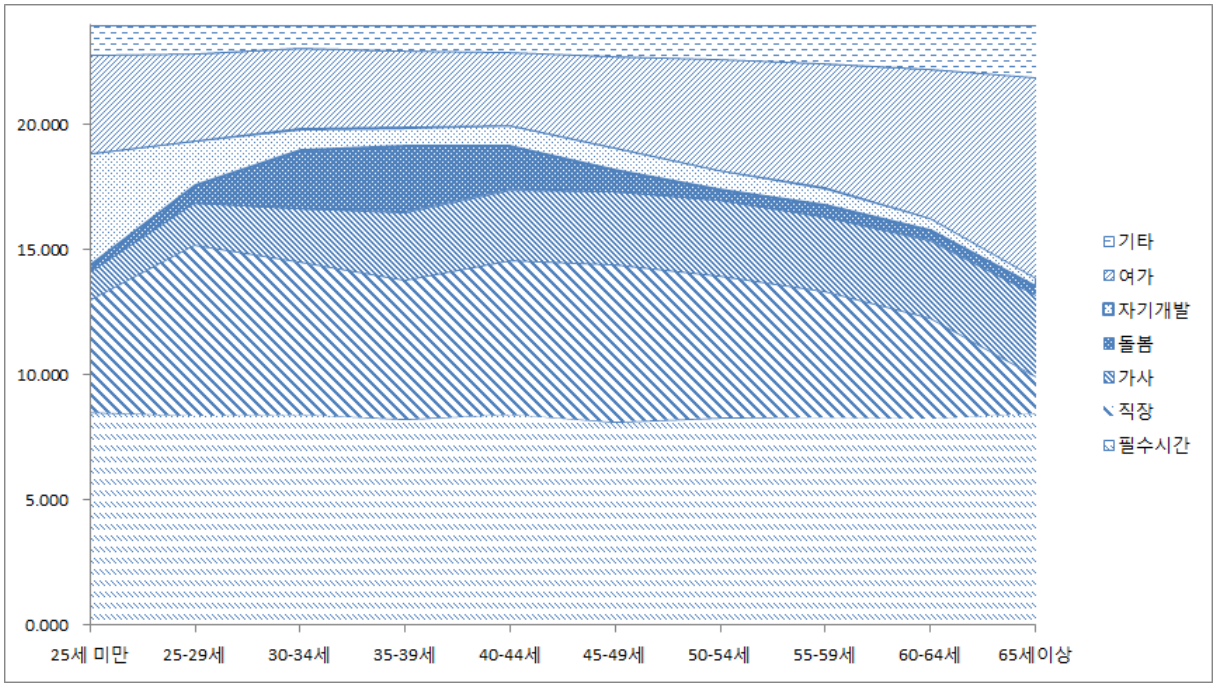
□ 지난 10여 년간 아동 뿐 아니라 노인, 장애인 등을 대상으로 하는 돌봄 정책의 발전으로 가족 밖에서의 돌봄이 증가하고 있음.

○ 2004년『영유아보육법』전면 개정 이후 보육료 지원 대상 아동의 범위가 지속적으로 확대되어 2013년부터 전계층 무상보육이 실시되고 있으며, 보육시설 이용 사각지대 아동을 위한 아이돌봄 서비스도 확대 시행되고 있음.

○ 2000년대 후반 장기요양보험제도 실시, 사회서비스 바우처 사업 확대로 노인, 장애인, 환자 등에 대한 돌봄 서비스도 제공되고 있음.

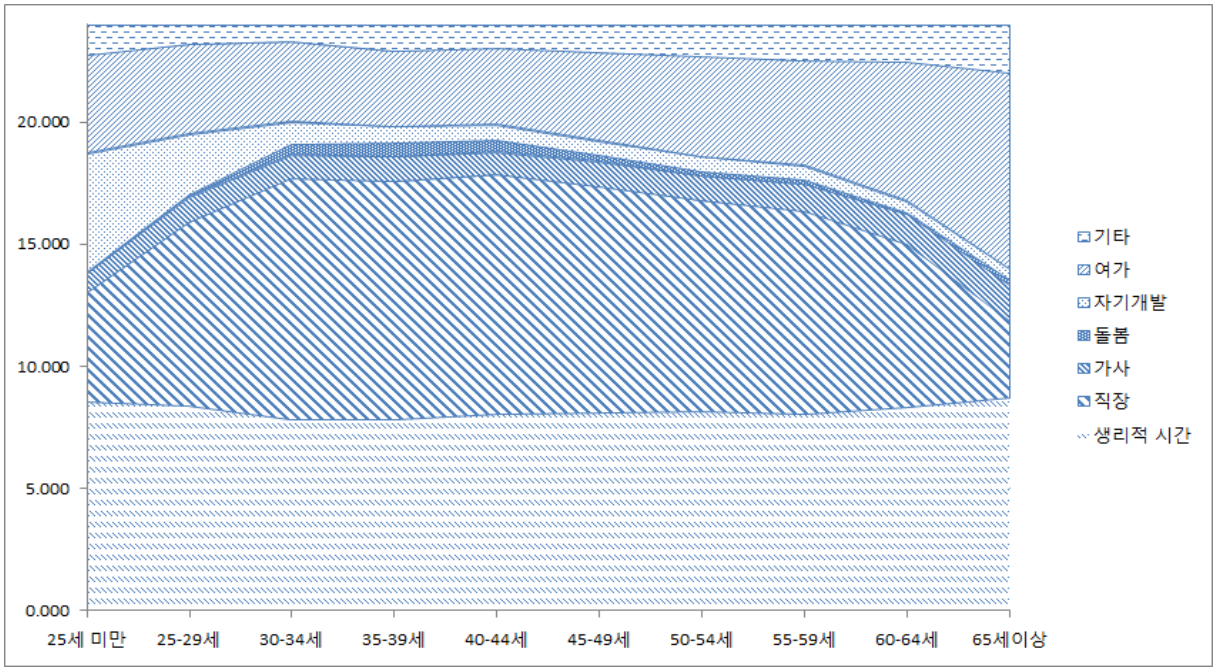
□ 너무 많이 돌보는 여성, 일 중독 남성

○ 2016년 양성평등실태조사 재분석 결과를 보면, 여성은 생애과정 전반에 걸쳐 가사와 돌봄에 많은 시간을 보내는데 비해 남성은 직장생활에서 보내는 시간이 압도적으로 많음.



출처: 2016년도 양성평등실태조사 재분석

[그림 14] 여성의 연령대별 1일 생활시간 (단위: 시간)



출처: 2016년도 양성평등실태조사 재분석

[그림 15] 남성의 연령대별 1일 생활시간 (단위: 시간)

□ 사회적 돌봄(social care)의 평가절하

○ 가족 밖에서 돌보는 사람의 대다수도 여성임. 2015년 보육교사의 99.2%, 요양보호사(OECD 기준)의 95%(재가 95.2%, 시설 93.9%), 장애인활동보조인을 제외한 사회서비스 바우처 사업 돌봄자의 거의 100%가 여성임. 장애인 활동보조인도 절대다수인 88%가 여성임.

○ 돌보는 일은 특별한 능력을 필요로 하지 않는, 사소하고 단순한 일로 간주되어 그 가치에 대한 사회적 인식이 낮을 뿐 아니라 생계 보장이 어려운 저임금, 불안정 고용, 장시간 근로, 높은 이직률 등 질 낮은 일자리의 대표적 특징을 골고루 갖추고 있음. 급여수준은 최저임금에 미치지 못하거나 약간 높은 수준(김연명, 2016)이며, 요양보호사, 사회서비스 바우처 사업 참여자들은 대부분 비정규직, 시급제 급여로 생계 유지 자체가 불안정한 상황에 있음(마경희, 2017: 49).

〈표 4〉 돌봄자 유형별 처우

	보육교사[1]	요양보호사[2]		사회서비스 바우처[3]			
		재가	시설	노인돌봄	가사·간병	장애인 활동	산모 신생아
인원	229,116	148,974	57,3702)	9,700	2,809	25,347	3,192
여성	227,219 (99.2%)	141,857 (95.2%)	53,847 (93.9%)	9,633 (99.3%)	2,799 (99.6%)	22,356 (88.2%)	3,192 (100.0%)
월평균 임금(a)	184.3만원	96.9만원	135.9만원				

	보육교사[1]	요양보호사[2]		사회서비스 바우처[3]			
		재가	시설	노인돌봄	가사·간병	장애인 활동	산모 신생아
근무시간(b)	193.2시간	124시간	206시간				
시간당 임금(a/b)	9,539원	7,814원	6,598원	최저임금~6,000원대4)			
급여형태4)	월급	시간급	월급	시간급	시간급	시간급	일급

자료: 마경희(2017), p50.

1) 보육교사 인원은 보건복지부, 『2015년 보육통계』. 2015.12.31. 기준, 임금은 이미화 외(2016). p.206. 주당 48.3시간*4, 근무시간은 이미화 외(2016). p.187. 어린이 집 원장 응답임.
2) 요양보호사 인원은 국민건강보험공단, 『2015년 노인장기요양보험통계연보』 2015년 연도말 기준(OECD 기준), 임금, 근무시간, 시간당급여는 김연명(2016), p.18
3) 인원은 이철선 외(2012), p.5(원자료는 보건복지부 사회서비스정책과 2012년 1/4분기 바우처 관련 통계(2012.3.31. 기준).
4) 경제사회발전노사정위원회(2012). p.20

□ 가족 내 여성의 돌봄 부담 완화와 가족 밖의 돌봄에 대한 적절한 가치평가에 기반한 돌봄 정책의 재편이 필요함.

○ 돌봄정책은 가족 내 여성집중적 돌봄 부담을 완화하기 위해 남성의 돌봄 참여 역량과 책임을 강화하고, 탈가족화된 돌봄의 공공성 강화와 재평가를 통해 양질의 돌봄을 제공하는 방식으로 재편되어야 함.

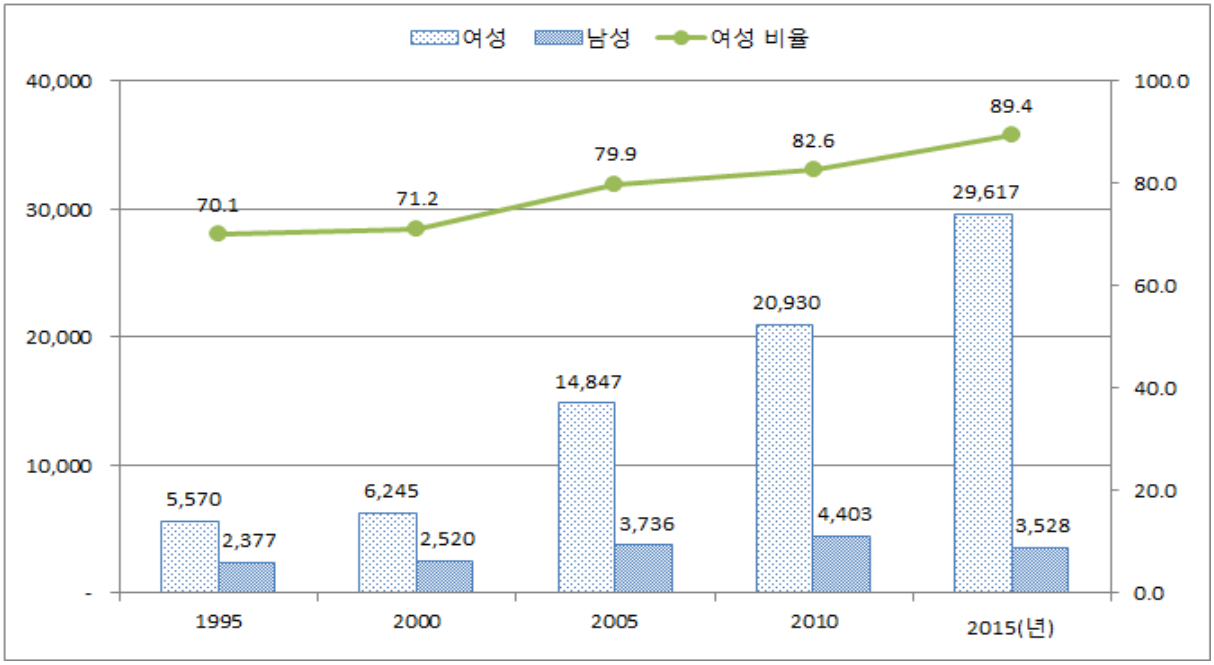
6) 반 여성폭력 정책

□ 그동안 성폭력, 가정폭력, 성매매를 중심으로 피해여성 지원과 가해자 처벌, 예방을 위한 개별적인 법·제도·인프라가 구축·보완되어 왔음.

□ 피해여성의 상담·치료 및 자립 등 지원을 위한 시설이 확대됨에 따라 피해여성에 대한 보호의 측면에서는 성과가 없지 않으나, 여성의 폭력 피해와 폭력의 심각성에 대한 인식은 증가하고 있음.

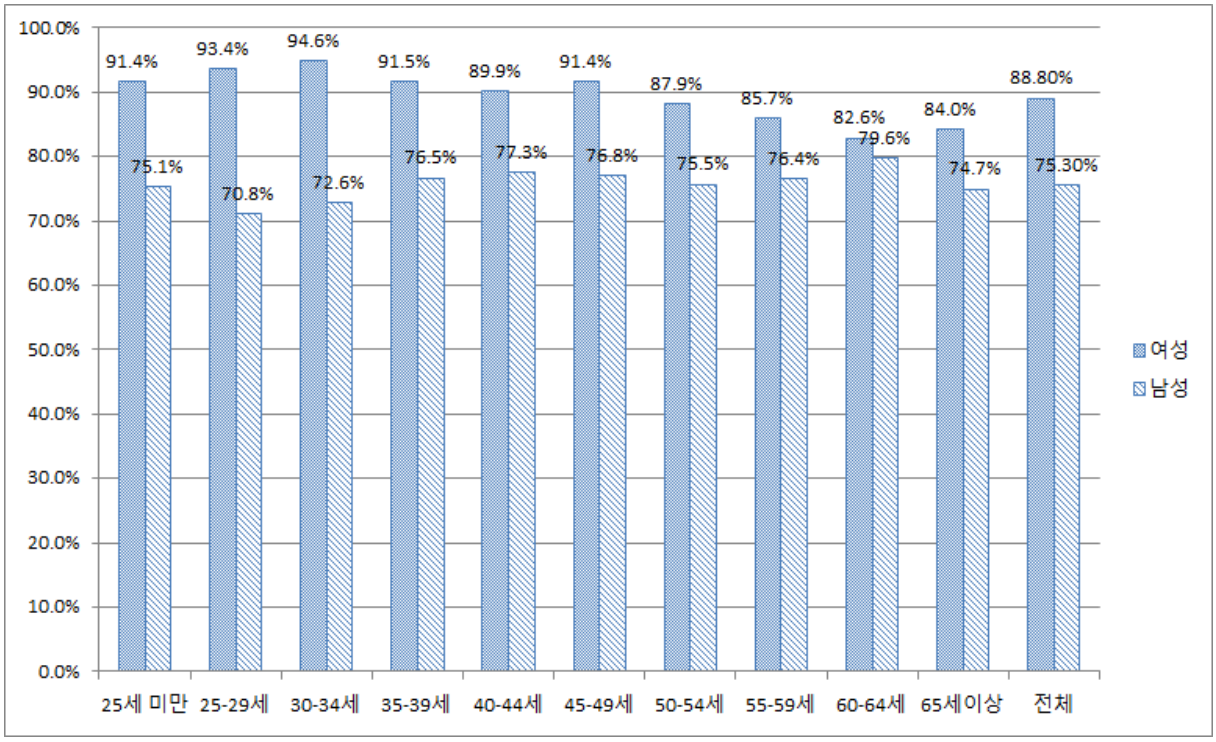
○ 1995년 이후 20년간 강력범죄 건수는 지속적으로 증가해 왔고, 피해자 중 여성의 비율은 20%p 증가하여 2016년 현재 피해자 중 여성이 90%에 달함.

○ 모든 연령대의 여성(88.8%)과 남성(75.3%)이 여성에 대한 폭력 문제가 심각하다고 생각하고 있지만, 특히 20대 후반(93.4%)-30대 초반(94.6%) 연령대의 여성들은 이를 가장 심각하게 받아들이고 있음. 이는 이들 연령대 여성들의 상대적으로 높은 실제 폭력 피해 경험(20대 후반 여성 중 26.2%, 30대 초반 여성 중 27.8%)과 밀접한 관련이 있는 것으로 보임.



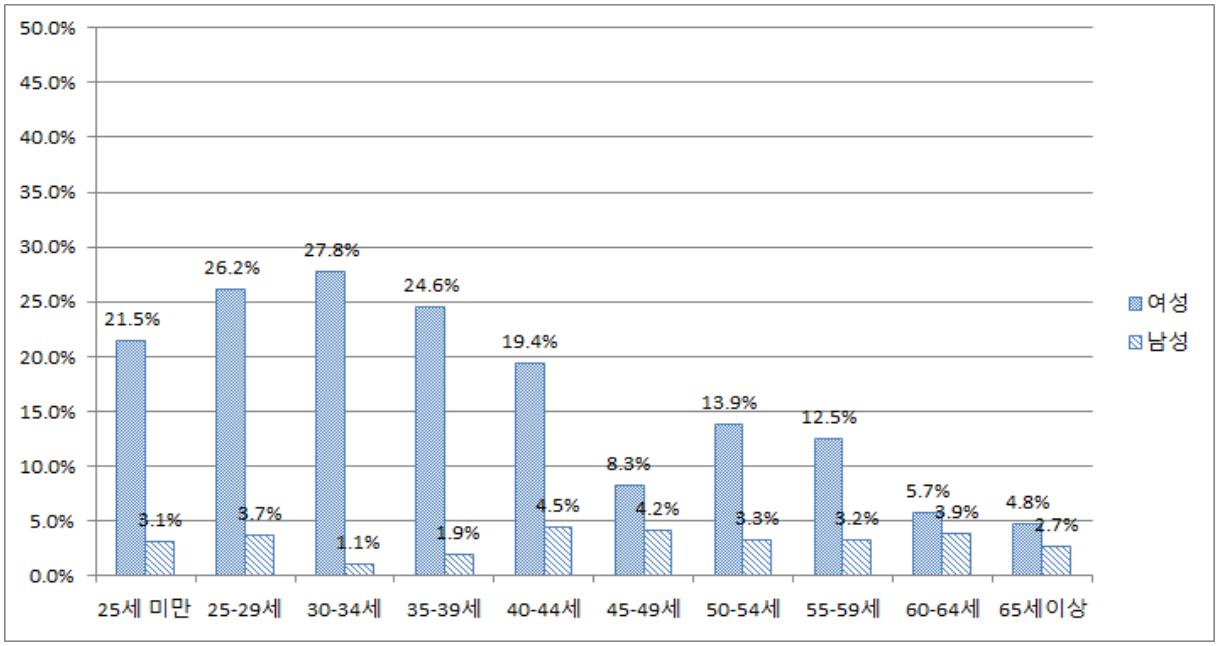
출처: 대검찰청, 범죄분석 각 년도

[그림 16] 강력범죄 건수와 피해자 중 여성 비율 (단위: 건, %)



자료: 2016년 양성평등실태조사 원자료 재분석

[그림 17] 여성에 대한 폭력의 심각성 (단위: %)



자료: 2016년 양성평등실태조사 원자료 재분석

[그림 18] 낯선 사람으로부터의 성추행, 폭력 또는 위협적 상황 경험 (단위: %)

□ 여성폭력에 대한 통합적·근본적 접근의 필요성

○ 스토킹, 데이트 폭력, 이별살인, 온라인상의 여성혐오 등 여성에 대한 다양한 폭력 피해가 증가하고 있으나, 성폭력, 가정폭력, 성매매 등 여성에 대한 폭력 정책의 분절화된 발전으로 인해 이에 대응할 수 있는 법·제도적 대응기반이 미흡함.

○ 각각의 근거법과 제도에 기반하여 추진되어 온 여성폭력 정책에 대한 분절적 접근에서 벗어나 성차별적 구조와 규범의 산물로서 여성폭력에 대한 포괄적 접근을 통해 폭력피해자 지원과 처벌의 사각지대를 해소해야 함.

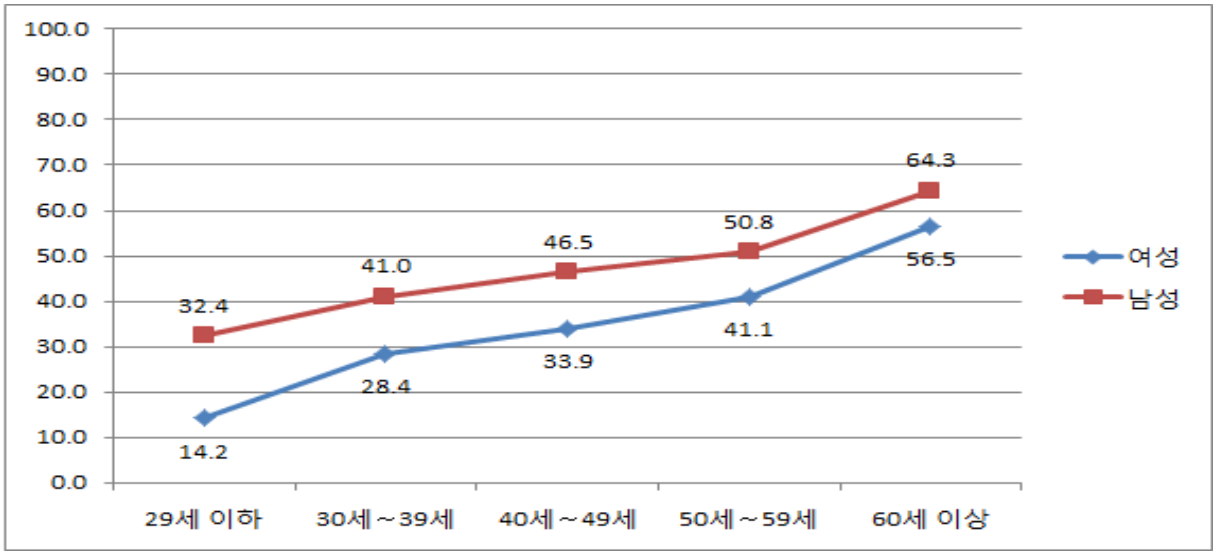
7) 성평등 의식과 문화확산

□ 사회 전반의 성평등 의식과 문화확산을 위해 양성평등한 학교 교육환경 조성, 여성주간 등 행사와 캠페인, 대중매체에 대한 성차별 모니터링 등 다양한 정책이 추진되어왔으나, 성평등 의식의 성별·세대별 격차가 심화되고 있음.

□ 남성의 성평등 의식 변화의 지체

○ 여성의 역할과 남성의 역할을 구분하고, 가족 내 의사결정에서 남성의 권위를 인정해야 한다는 가부장적 태도는 젊은 연령대일수록 약화되는 경향이 있지만, 젊은 세대 내 태도의 차이가 큼.

○ 2016년도 양성평등실태조사 결과에 따르면, “가족의 생계는 주류 남성이 책임져야 한다”는 남성생계부양자 의식은 젊은 연령대에서 약화되고 있으나, 연령대가 젊을수록 성별격차가 크게 나타나고 있음. 즉 60세 이상 연령대에서 남성이 생계부양자 역할을 해야 한다고 생각하는 남성은 64.3%, 여성은 56.5%로 격차는 7.8%p 이지만, 29세 이하의 연령대에서 남성 14.2%, 여성 32.4%로 격차가 18.2%p로 크게 나타남.

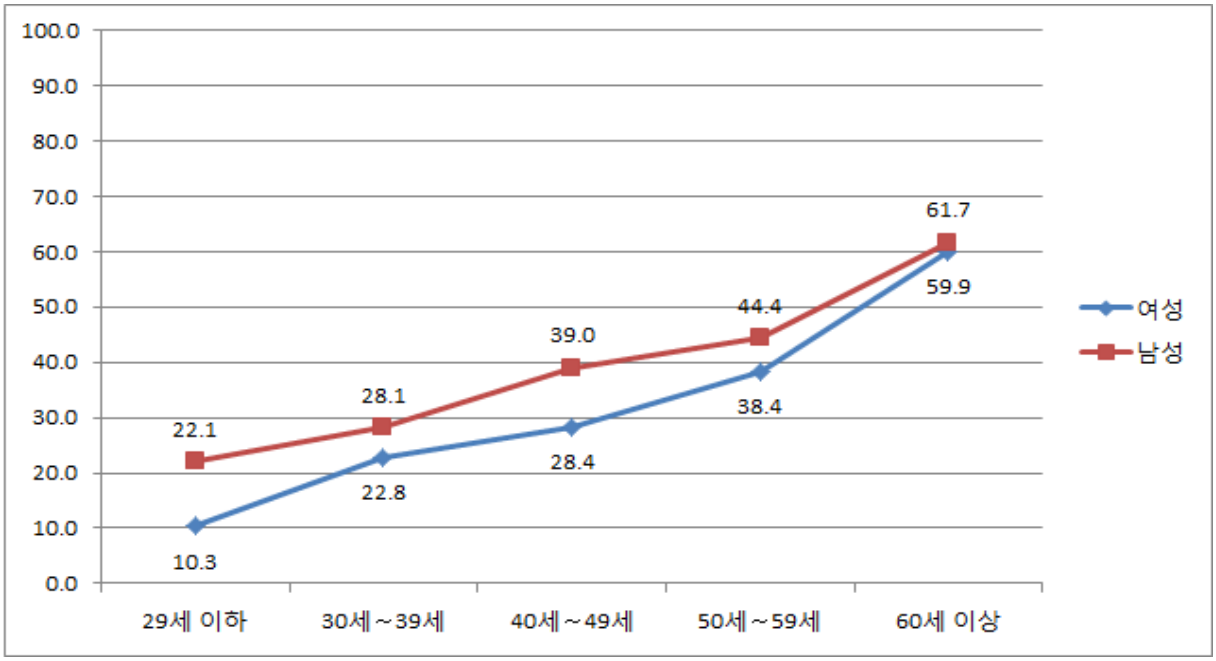


주) 그렇다+매우 그렇다를 합한 수치임.
자료: 2016년도 양성평등실태조사

[그림 19] 남성 생계부양자 의식 지지 정도 (단위: %)

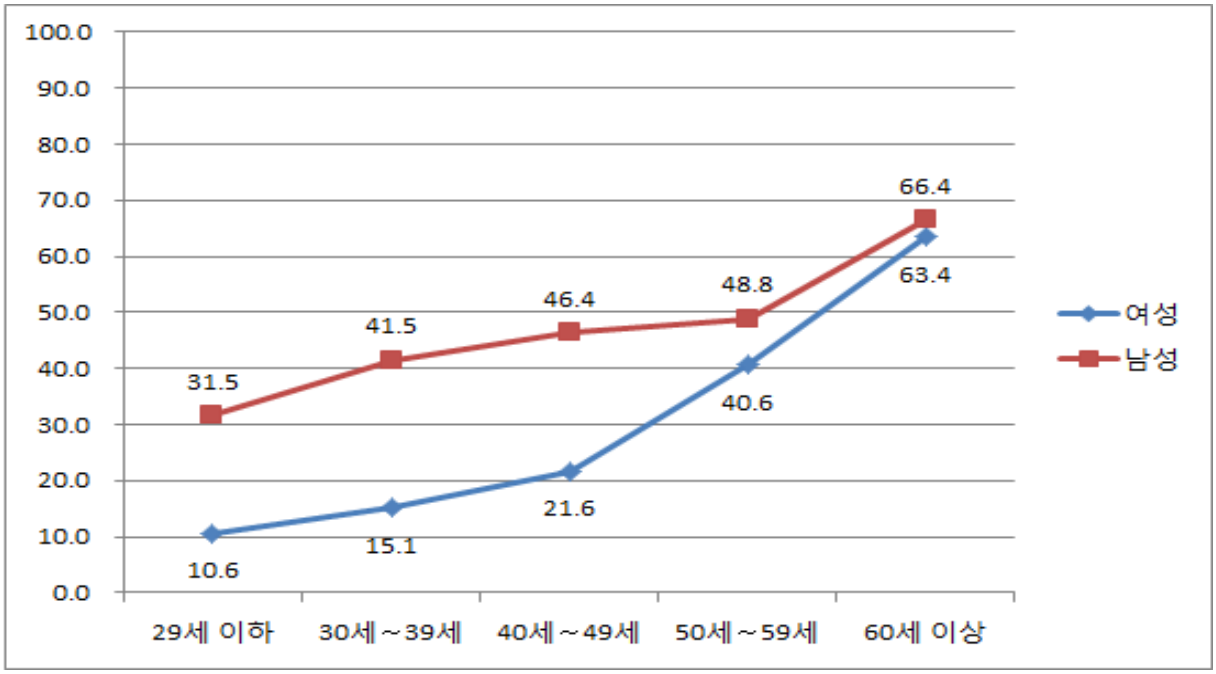
○ 가족 내 에서 남성의 권위와 위계에 대한 인식의 차이도 유사한 경향을 나타냄. “아내가 생계를 책임지더라도 가정의 중요한 결정은 남편에게 맡겨야 한다.”는 남편의 의사결정권에 대한 지지 정도는 연령대가 감소할수록 낮아지지만, 29세 이하의 젊은 연령대 내에서의 성별 차이는 큼. 60대 이상 남성 중 61.7%, 여성은 59.9%가 이에 동의하여 성별 차이는 거의 나타나지 않지만, 29세 이하 젊은 연령대에서는 남성 22.1%, 여성 10.3%로 성별 격차가 10%p 이상 임.

○ “남성은 약한 모습을 보여서는 안 된다”는 강한 남성성을 지지하는 정도 역시 젊은 연령층일수록 약화되고 있지만, 40대 이하의 연령대에서 성별격차가 상당히 크게 나타나고 있음. 60세 이상 연령대에서는 66.4%의 남성과 63.4%의 여성이 지지하여 남성성 규범에 대한 인식의 성별격차가 거의 없는데 비해 40대는 남성 46.4%, 여성 21.6%, 30대 남성 41.5%, 여성 15.1%, 29세 이하 남성 31.5%, 여성 10.6%로 격차가 크게 나타나고 있음.



주) 그렇다+매우 그렇다를 합한 수치임.
자료: 2016년도 양성평등실태조사

[그림 20] 남편의 의사결정권 지지 정도 (단위: %)

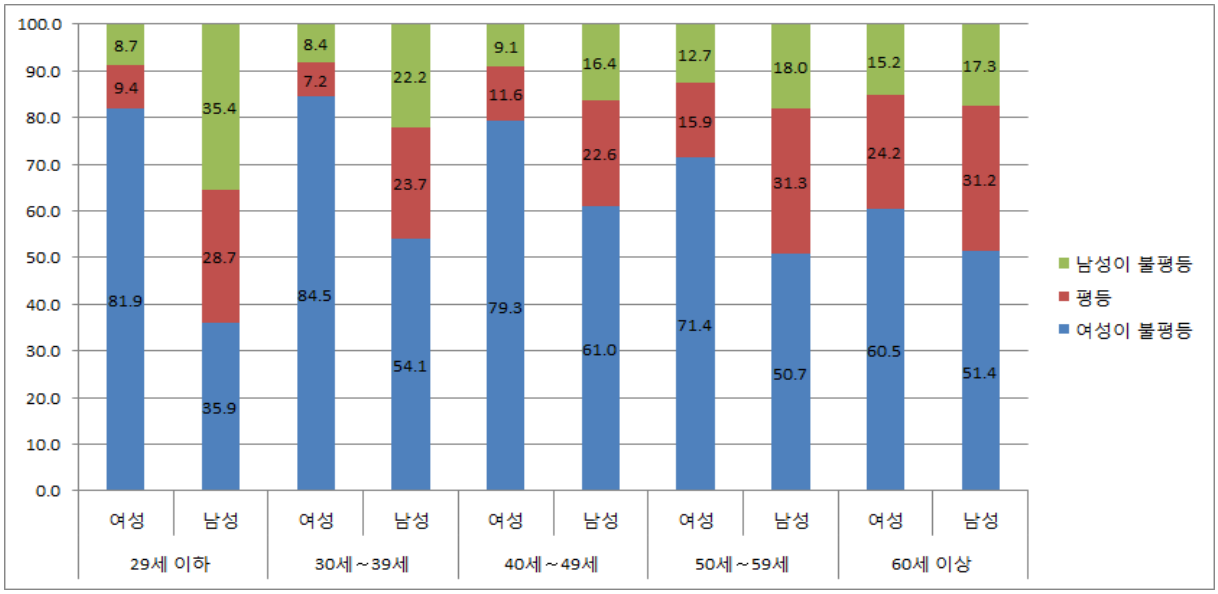


주) 그렇다+매우 그렇다를 합한 수치임.
자료: 2016년도 양성평등실태조사

[그림 21] 강한 남성성 규범 지지 정도 (단위: %)

□ 성불평등 현황에 대한 인식의 성별, 세대별 격차 역시 크게 나타나고 있는데 이는 현재 청년층 내부 젠더 갈등의 한 단면을 보여줌.

○ 2016년 양성평등실태조사 결과에 따르면, 전체적으로 우리 사회가 여성에게 불평등하다는 인식은 여성에게서 특히 지배적으로 나타나고, 나이가 젊을수록 우리 사회가 여성에게 불평등하다는 인식은 증가하는 경향이 있음(60대 이상 60.5%, 50대 71.4%, 40대 79.3%, 30대 84.5%, 29세 이하 81.9%). 남성 중에서도 우리 사회가 여성에게 불평등하다는 인식이 지배적이기는 하지만, 20대와 30대는 다른 연령대에 비해 여성이 불평등하다는 인식이 상대적으로 낮고 오히려 남성에게 불평등하다는 인식이 높음(60세 이상 17.3%, 50대 18.0%, 40대 16.4%, 30대 22.2%, 29세 이하 35.4%).



자료: 2016년도 양성평등실태조사

[그림 22] 우리 사회 성 불평등의 성격 (단위: %)

□ 성평등 의식의 성별 격차, 특히 2030 청년층 내 남성의 성평등 의식의 증진과 확산을 위한 정책적 노력이 필요함.

8) 성 주류화

□ 1990년대 후반 성 주류화는 여성정책의 종합적 총괄·조정 업무를 담당하는 합의제 행정기관인 대통령 직속 여성특별위원회(이후 여성부)가 중심이 되고 6개 부처[9] 여성정책 담당관실 및 여성정책협조부서와의 연계를 통해 추진되었음.

○ 여성정책 담당관실은 각 부처 내 여성 관련 정책을 총괄·조정, 시행하고, 타부처와 협조하는

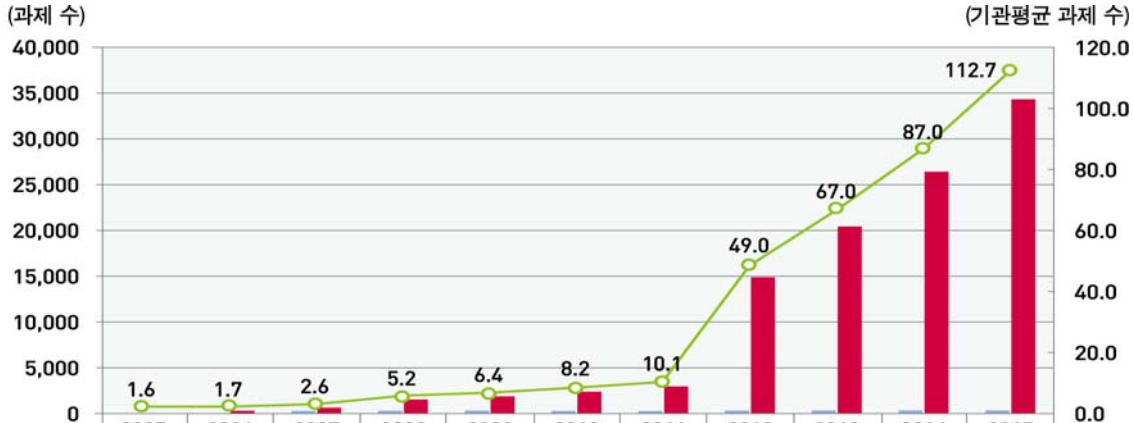
9) 교육부, 행정자치부, 법무부, 농림부, 보건복지부

등의 기능을 수행하도록 했으며, 여성특별위원회(이후 여성부)는 각 부처 여성정책을 총괄적으로 조정·협력하는 기능을 수행했음.

○ 1998년 2월 신설된 여성정책담당관실에 대한 평가가 당해 10월 정부조직 개편안에서 불필요한 조직으로 지적(원시연, 2006:91)되기도 했지만, 2001년 수행된 여성정책담당관실 업무에 대한 평가는 담당관실 설치 이후 6개 부처 내 여성관련 업무가 보다 체계적·효율적으로 수행된 것으로 나타남. 향후에 문화관광부, 정보통신부, 기획예산처 등 여성정책 담당관실이 설치되지 않은 부처에서도 도입될 필요가 있다는 제안이 있었으나(2002년 여성백서, p.9) 2003년 이후 폐지됨.

□ 2000년대 중반 이후 성별영향분석평가제도의 시행과 이후 2011년 독자적인 근거법 제정(『성별영향분석평가법』)이후 도구의 양적 적용 확대[10] 중심의 정책이 됨.

○ 2015년 현재 성별영향분석평가 대상 과제수는 34,258건에 달하지만, 이 중 10%에 해당되는 3,369건만 개선 의견이 제안되고 있으며, 이외의 과제에 대해서는 평가의 질적 수준이나 개선의견에 대한 반영 여부 등 관리가 이루어지기 어려운 실정임.



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
기관	53	187	278	295	298	292	293	302	304	304	304
과제	85	314	720	1,531	1,908	2,401	2,954	14,792	20,372	26,438	34,258
기관 평균	1.6	1.7	2.6	5.2	6.4	8.2	10.1	49.0	67.0	87.0	112.7

[그림 23] 연도별 성별영향분석평가 과제 수 증가 추이

□ 성 주류화에 대한 통합적 거버넌스 접근이 필요함.

○ 성 주류화가 관료들의 형식적인 서류 작성 절차로 축소되지 않고, 정부의 모든 부처가 성평등 관점에서 정책을 추진하도록 하는 본연의 제도로서 기능하기 위해서는 도구 중심의 정책에 대한 이해를 넘어선 통합적 거버넌스 접근이 필요함.

10) 시범사업 9개 기관 10개 과제(04년) → 53개 기관 85개 과제(05년) → 187개 기관 314개 과제(06년) → 278개 기관 720개 과제(07년) → 302개 기관 14,792개(12년) → 304개 과제 34,258개(15년)

나. 계획 추진 기간 중 여건 전망

1) 4차 산업혁명으로 인한 여성 일자리 변화

□ 「The Future of Job」(WEF)보고서는 제4차 산업혁명은 산업·직종별로 여성과 남성 근로자에게 다른 방식으로 영향을 미칠 것으로 전망함.

○ 가사 노동의 경우, 대부분 국가에서 여전히 여성이 일차적인 책임을 맡고 있으나, 제4차 산업혁명을 통해 가사 노동의 자동화와 남녀 역할분담 재설정이 이루어짐으로써, 여성의 노동시장 진입 장벽이 낮아질 것으로 예상됨.

○ 한편 건축, 공학, 컴퓨터 수학 등 가장 높은 고용 성장이 기대되는 직업군에서 현재 여성 비중이 낮기 때문에, 제4차 산업혁명은 여성에게 불리한 영향을 미칠 수 있음.

○ 제4차 산업혁명으로 인해 성별직무분리가 분명했던 사무 및 행정, 제조 및 생산 직업군이 크게 감소될 것으로 예측되므로, 새로운 고용 환경에 다각도로 대비해야 함.

□ 2015년~2020년까지 일자리 변화 전망에 따르면, 여성 근로자 비율이 높은 사무 및 행정의 일자리 손실 뿐 아니라, 전통적으로 성별 격차가 큰 제조 및 생산의 일부까지도 여성이 남성보다 일자리 손실이 더 클 것으로 예상됨.

○ 노동시장 변화로 2020년까지 화이트 칼라인 사무 및 행정에서 710만개의 일자리가 사라질 것으로 전망. 반면, 컴퓨터 및 수학, 건축 및 엔지니어링 분야에서 200만개 일자리가 새로 생겨, 종합적으로는 510만개 일자리 감소를 예상

○ 예상 순 직업 손실분 510만개 중 여성 일자리 245만개(48%), 남성 일자리 265만개(52%)로 여성과 남성에게 거의 동등하게 감소하지만, 여성이 전체 노동시장에서 차지하는 비중이 작기 때문에 노동력의 성별 격차는 확대될 것으로 예상됨.

* 남성은 140만개 일자리가 창출, 400만개를 잃게 되어 대략 새로운 일자리 1개당 3개의 일자리가 감소하는 반면, 여성은 55만개 일자리가 창출되고 300만개 일자리가 사라져, 새로운 일자리 1개당 5개 이상 일자리가 감소

○ 산업에서 성별 격차 추세가 지속되고 컴퓨터, 기술 및 엔지니어링 관련 분야를 중심으로 노동시장이 개편된다면, 새로운 STEM 직업 1개당 남성은 평균 4개 일자리를 잃지만 여성은 20개 일자리를 잃게 될 것으로 전망됨.

□ 제4차 산업혁명으로 인해 향후 건축 및 엔지니어링, 컴퓨터, 수학 분야 인재의 수요가 증가할 것으로 예측되는 바, 특히 본 분야의 성별 불균형을 해결하기 위한 개인, 기업 및 정부에서 지속적인 측정과 관리가 필요함.

○ 예상되는 노동시장의 변화는 잠재적으로 성별 격차를 좁힐 수 있으며, 새롭게 형성되는 직업과 유연한 근무 환경이 노동시장에서 성별분업을 재조정 할 수 있는 전례 없는 기회를

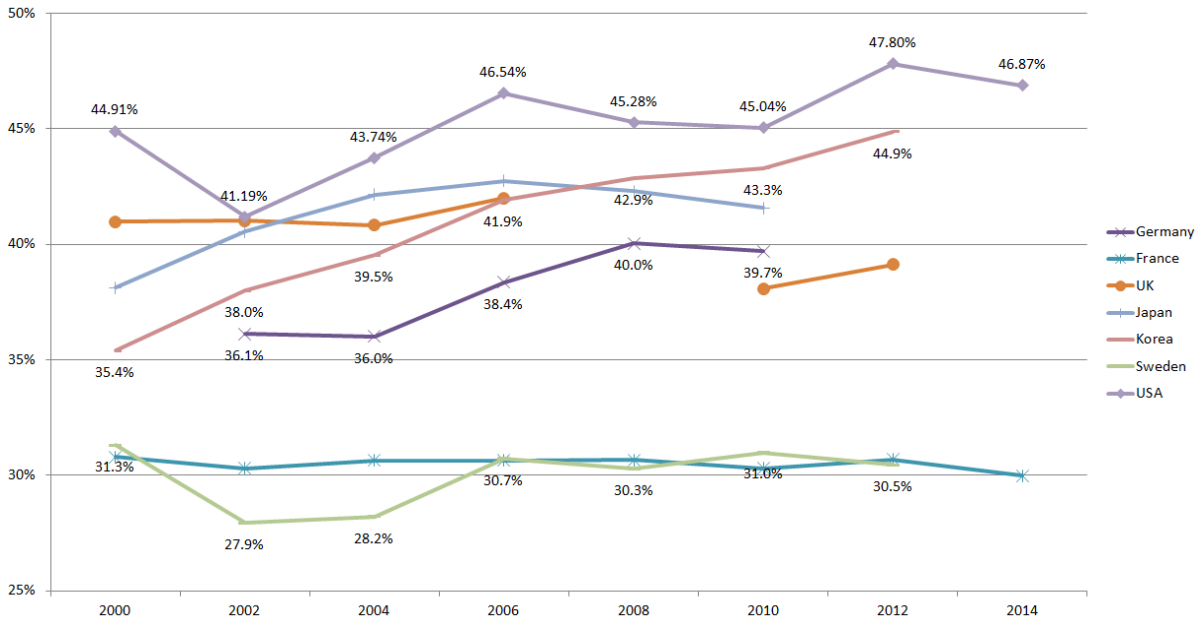
제공할 것이라는 긍정적 예측도 있음.

○ 한편, 과거 경험에 기반하여 신규 시장이 형성될 수 있기 때문에, 이 추세와 변화가 유지되어 직업이 변화한다면 또 다른 불평등을 악화시킬 수 있다는 우려도 제기됨.

2) 사회 양극화와 불평등, 여성 빈곤의 심화

□ 한국사회는 소득불평등의 심화로 소득 상위층이 경제적 자원을 점유하는 비율이 점점 높아지고 있음.

○ 국세청 자료를 활용한 '세계 자산·소득 데이터베이스(World Wealth and Income Database, 'WID.world')[11]'에 따르면, 2000년대 이후 한국의 상위 10% 소득점유율은 다른 국가들보다 빠른 속도로 높아지고 있음(2000년 35.4% → 2006년 41.9% → 2012년 44.9%). 2000년경에는 35.4%로 일본(38.1%)보다 낮았으나 2012년 44.9%로 미국(47.8%)에 근접하고 있는 것으로 나타나고 있음.



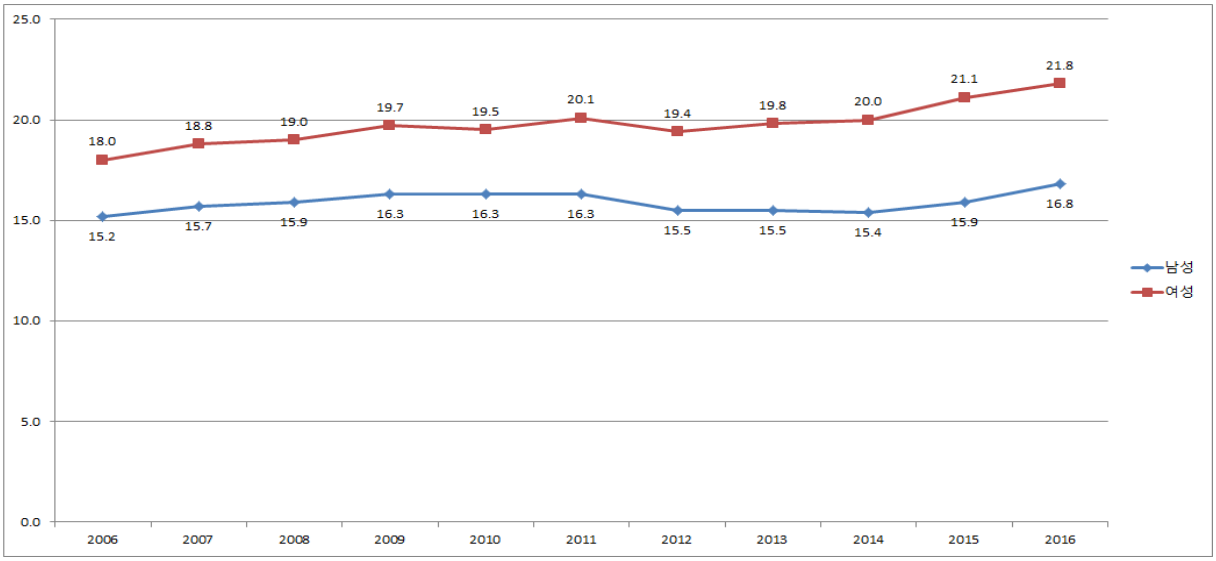
자료: WID.world에서 재구성, 발췌

[그림 24] 주요 국가의 상위 10%의 소득점유율

□ 향후 소득 불평등은 빈곤율의 성별 격차의 심화를 초래할 가능성이 있음.

○ 2006년 여성의 상대 빈곤율(시장소득 기준 중위소득 50%)은 18.0% 였으나, 2014년 20%, 2016년 21.8%로 남성 15.2%, 15.4%, 16.8%에 비해 상대적으로 빠른 증가추세에 있음.

11) 'WID.world'는 서베이자료가 아닌 국세청 자료를 활용한 데이터베이스임. 우리나라의 대표적인 소득조사인 '가계동향조사'의 경우, 상위 소득자가 누락된다는 비판이 여러 차례 제기되었으며(김낙년·김종일, 2013), 2017년도 말 '가계금융·복지조사'를 활용한 새로운 불평등지표가 공표될 예정임.



출처: 통계청, 가계동향조사 각 년도, KOSIS

[그림 25] 성별 상대빈곤율(시장소득 기준 중위소득 50%) (단위: %)

○ 또한 경제적으로 취약할 가능성이 높은 여성가구주가구의 빈곤에도 부정적 영향을 미칠 것으로 예상됨. 2000년대 여성가구주 가구의 빈곤율은 전체가구의 빈곤율보다 항상 높게 유지되었으며, 2009년 이후에는 30% 이상으로 나타나, 여성가구주 가구 세 가구 중 한 가구는 빈곤한 것으로 나타나고 있음.

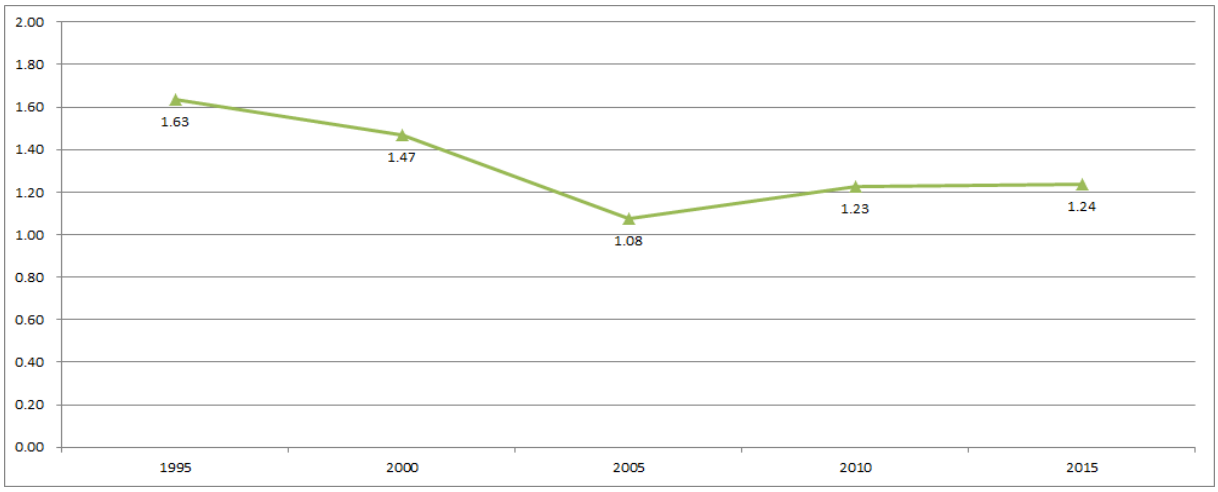
자료: 한국보건사회연구원, 「빈곤통계연보」(2003～2015). 중위소득 50%, 가처분 소득 기준 가구빈곤율(성별), 한국여성정책연구원 「성인지통계(GSIS」에서 재인용
http://gsis.kwdi.re.kr:8083/statHtml/statHtml.do?orgId=338&tblId=DT_1GB0209N&conn_path=I3

[그림 26] 성별 가구빈곤율 추이

3) 청년여성의 전략적 선택으로서 비혼의 증가와 저출산 현상에 대한 성찰의 필요성

□ 2000년대 중반 저출산이 국가적 위기로 인식된 이래 출산율 회복을 위한 다각도의 노력을 기울여 왔으나, 실질적 효과성은 미흡했음.

○ 2005년 1.08명이던 합계출산율은 2010년 1.23, 2015년 1.24점으로 소폭 증가했으나, 인구대체율 수준으로 회복되지는 못함.



출처: 통계청, 인구동향조사, 각 년도, KOSIS

[그림 27] 합계출산율 추이 (단위: 명)

□ 최근 저출산 대책은 청년층의 결혼·출산 장려 정책으로 전환되면서 여성을 출산의 도구로 가정한다는 비판이 제기됨.

○ 1·2차 저출산·고령사회 기본계획이 기혼가구의 보육부담 경감에 초점을 맞추었다면, 3차 계획에서는 "결혼을 꿈꿀 수 있고 아이와 함께 행복한 대한민국"이라는 슬로건에서 볼 수 있듯이 청년층의 비혼과 만혼 대책으로 전환했음. 새정부에서도 이러한 정책 기조는 지속되고 일자리, 주거 등 청년층의 결혼 여건 조성을 위한 '혼인장려' 정책들이 중심이 될 것으로 보임.

○ 출산율 회복을 목표로 하는 저출산 대책의 지배적 패러다임은 인구재생산, 생산인구 감소, 국가경쟁력 약화라는 인구 경제학적 틀에서 벗어나지 못하고 있음.

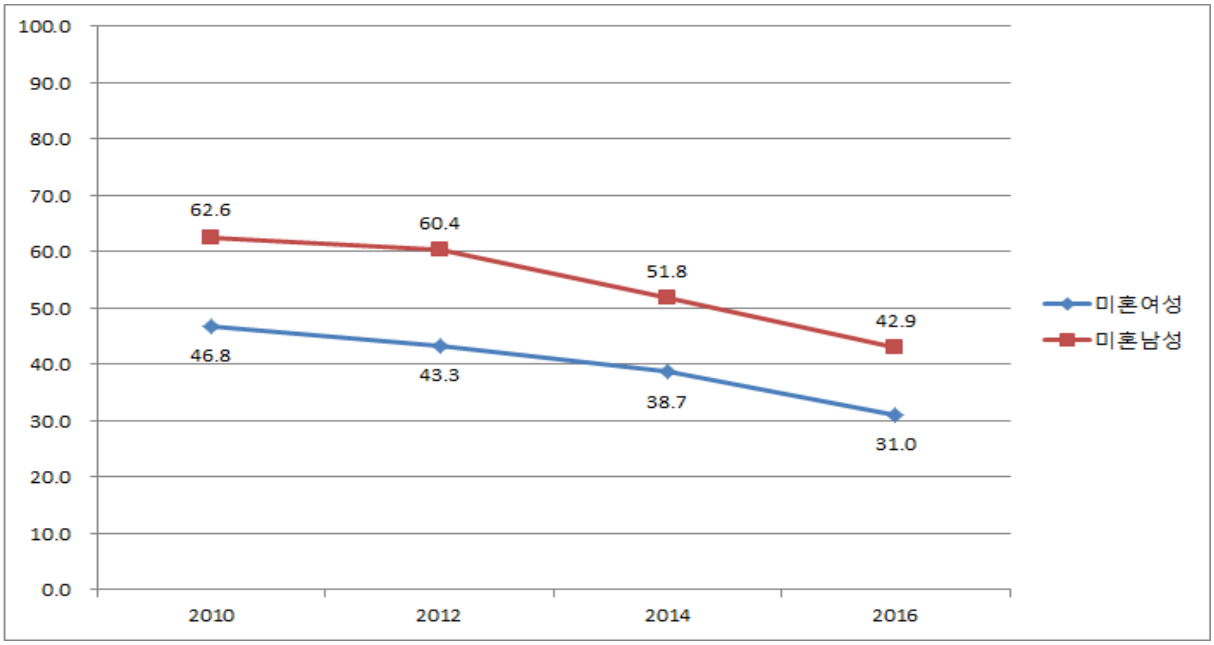
○ 이러한 접근 하에서 '가임여성분포현황'이라는 출산지도가 보여주었듯이 여성은 암묵적으로 출산을 위한 도구로만 인식되고, 혼인율 하락의 원인을 여성들의 고스펙에서 찾는 정책 방안이 제출되기도 함.

○ 이러한 저출산 대책에 대한 여성들, 특히 청년 여성들은 크게 반발하면서 '고양이랑 살겠다'며 냉소하고 있음[12)]

12) 경향신문 2017년 2월 27일자. "정부야 아무리 나대봐라 내가 결혼하나 고양이랑 살지." http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201702271148021&code=940100

□ 결혼 장려를 통해 출산률을 제고하겠다는 저출산 대책에는 결혼에 대한 가치관의 성별 격차, 특히 성불평등 사회에서 청년 여성의 전략적 선택으로서 비혼과 만혼에 대한 인식이 결여되어 있음.

○ 통계청 사회조사에 따르면, 여성은 남성에 비해 결혼을 필수라고 생각하지 않는 경향이 있음. 결혼을 더 이상 필수로 생각하지 않는 경향은 남성과 여성 모두에게 공통적으로 증가하고 있지만, 여성에게 더욱 두드러지게 나타남. 2010년 미혼여성 중 62.6%가 결혼을 꼭 해야 한다는 견해를 가지고 있었지만, 2016년에는 31.0%로 2010년의 절반에 불과할 정도로 감소했음.



출처: 통계청·여성가족부. 2017. 2017년 통계로 보는 여성의 삶.

[그림 28] 결혼을 해야한다는 인구의 비율 (단위: %)

○ 결혼을 필수로 생각하지 않는 경향 또는 '비혼주의의'의 증가는 저출산 대책이 전제하듯 일자리, 주거 등 물질적 조건의 결핍이 여성의 비혼 선택의 중심적 원인이 아니라는 것을 보여줌. 여성의 비혼은 성불평등 사회에서 결혼으로 인해 치러야 하는 다양한 기회비용에 대한 전략적 선택의 결과임. 결혼 제도 속으로 편입됨으로써 가부장적 가족 제도 내에서 강요되는 며느리로서 역할을 수행하거나, 애써 쌓아 올린 직업경력을 무너뜨리고 싶지 않고, 일-가족 양립 사이에서 '독박'을 쓰고 싶지 않은 여성들의 '영리한' 선택임.

○ 청년 여성들은 "정부가 관심을 가져야할 것은 결혼이 여성들에게 지우는 부담과 이에 대한 해결책"이라고 주장함.

□ 저출산 정책에 대한 성인지적 관점의 접근이 필요함.

○ 저출산 정책이 여성을 출산의 수단으로 전제하지 않으려면, 여성들의 교육수준, 성평등 의식 수준을 따라잡지 못하고 여성에게 가사와 가족에 대한 돌봄 책임, 일-가족 갈등의 부담을 전가하는 노동시장과 가족 내 성불평등한 관계의 문제에 보다 주목할 필요가 있음.

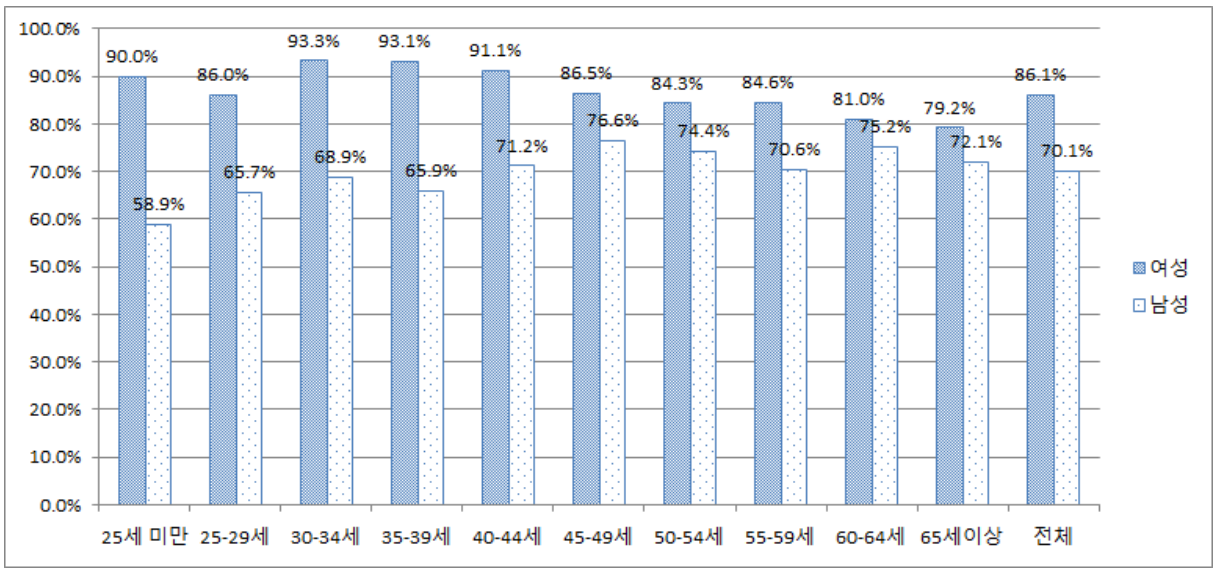
4) 여성혐오와 성차별에 저항하는 2030 여성들의 목소리 확대

□ 2016년 강남역 여성 살인사건은 평범한 여성들이 성차별과 여성혐오에 대해 집단적으로 목소리를 낼 수 있는 계기가 됨.

○ 비록 정부는 조현병 환자에 의한 일탈적 범죄로 결론을 내렸지만, 많은 여성들, 특히 청년 여성들은 이를 여성혐오 범죄로 규정함.

○ 강남역 여성 살인사건은 평범한 여성들이 '여성으로서 당한 일'에 공감하면서 가족, 학교, 직장에서 경험한 차별과 폭력에 대한 분노를 집단적으로 표출하는 계기가 됨. 이후 페미니즘 리부트(재시동)라고 할만큼 2030 여성들의 페미니즘에 대한 관심과 참여가 폭발적으로 증가하고 있음.

○ 2016년도 양성평등실태조사 결과에 따르면, 2030여성들은 거의 90% 이상이 온라인에서 여성혐오 문제가 심각하다고 생각하고 있는 것으로 나타남.



자료: 2016년 양성평등실태조사 원자료 재분석

[그림 29] 온라인 여성혐오의 심각성 (단위: %)

○ 이들은 오랫동안 온라인에서 이루어져 왔던 여성에 대한 비하와 혐오, 온/오프라인에서의 폭력과 폭력의 위협에 집단적으로 저항하기 시작했으며, 여성에 대한 보호가 아닌 안전할

권리, 여성혐오 현상에 대한 근본적 대책을 요구하고 있음[13].

□ 이전 세대와 달리 어릴 때부터 남성과 동등한 교육기회 속에서 경쟁하며 차별을 거의 경험하지 않고 독립적으로 성장한 2030 여성들은 규범적 평등과 현실적 차별의 간극에 대해 적극적으로 문제제기하는 세대임[14]

○ 특히 여성에 대한 모든 종류의 혐오와 폭력, 성적 대상화를 비롯하여 피임과 낙태에 이르기까지 여성의 몸에 가해지는 다양한 통제를 거부하면서 몸에 대한 자기결정권을 주장하고 있으며, 이에 대한 요구는 지속될 것임.

○ 2030 여성들의 성불평등 사회에 대한 비판과 문제제기, 정책적 요구는 남성이나 다른 연령대의 여성들에 비해 한걸음 이상 앞서나간 것으로 아직까지 쉽게 수용되기 어려운 측면이 있으나, 국가는 이들의 목소리가 사회적으로 존중받을 수 있도록 귀기울이고 사회적 합의에 기반한 해결책을 모색해 나가야 함.

5) 새로운 성평등 동반자 – 성평등을 지지하는 남성들

□ 1990년대 후반 외환위기를 기점으로 한 신자유주의 세계경제 체제로의 급격한 편입과 경쟁심화를 배경으로 군가산점제 폐지를 비롯한 성차별적 제도 개선 등 여성정책의 발전에 대한 남성들의 저항이 심화되고 있음. 그러나 다른 한편에서는 양성평등을 지지하는 남성들의 소규모 모임 또는 활동이 느리지만 활성화되고 있음.

○ 2000년대 초반에는 30-40대 남성을 중심으로 '딸 사랑하는 아버지의 모임'이 결성됨. 이들은 딸 아들 차별하지 않고 동등한 책임과 역할을 배워나가도록 평등하게 양육하고, 가사와 양육에서 책임을 분담하는 한편 남녀차별을 조장하는 호주제 폐지에 앞장서겠다는 '딸 사랑 아버지 선언'을 채택하기도 했으며, 여성에 대한 폭력에 반대하며 전세계적으로 확산된 남성주도 반폭력 캠페인인 화이트리본캠페인을 계획하기도 했음.

○ 최근에는 여성의 성적 대상화와 남성의 왜곡된 성의식을 바로잡기 위한 '성매매 반대 남성모임', 페미니즘에 대해 고민하는 남성페미니즘 캠프 등 청년층 남성을 중심으로 섹슈얼리티와 폭력과 관련된 남성성을 비판적으로 성찰하는 남성들의 모임도 등장했음. 이들은 가부장적 남성성을 대체할 수 있는 새로운 남성성을 찾기 위한 다양한 시도를 하고 있음.

○ 2015년부터는 성평등을 위한 남성의 적극적 실천을 유도하기 위해 UN 여성의 주도하에 전세계적으로 전개되고 있는 히포쉬 캠페인에 국무총리를 비롯한 의사결정직에 있는 남성들의 참여가 지속되고 있음.

---

13) 경향신문 2017.5.16. 기사. "우리는 '강남역 여성살해 사건'이전으로는 돌아갈 수 없다" http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201705161640001

14) 한겨레 신문 2016년 7월 30일자. 메갈리아는 일베에 조직적으로 대응한 유일한 당사자 http://www.hani.co.kr/arti/society/women/754513.html

□ 이러한 활동은 아직 본격적인 확산단계에 있지는 않지만, 양성평등정책은 이러한 남성들과 동반자 관계를 유지하면서 양성평등을 위한 사회적 지지 기반을 확대해 나갈 필요가 있음.

○ 이를 위해 한편으로는 남성의 양성평등 의식 증진을 위한 교육 기회를 확대하고, 양성평등을 지지하는 남성들의 소모임과 활동을 지속적으로 발굴·지원할 수 있는 정책 방안을 모색할 필요가 있음.

○ 다른 한편으로는 우리 사회의 중요한 자원과 영향력의 배분에서 중심적 위치에 있는 의사결정직 남성들의 캠페인 참여가 형식적 선언에 그치지 않고 정책이나 재정적 지원 등 양성평등을 위한 실천으로 연결될 수 있도록 하기 위한 제도적 장치도 필요함.

6) '페미니스트 대통령'의 성평등 정책에 대한 기대의 증가

□ 후보 시절 '페미니스트 대통령'이 되겠다는 문재인 대통령의 선언과 정책 약속은 그동안 침체되었던 성평등 정책의 적극적인 추진에 대한 여성계의 기대를 증가시키고 있음.

○ '페미니스트 대통령 선언'을 통해 보여준 인권의 핵심 가치로서 성평등, '성평등한 세상'이 곧 '사람이 먼저인 세상'이라는 인식은 오랫동안 잊혀졌던 성평등 정책의 가치를 새롭게 각인시켰음. 또한 이제 여성에 대한 차별은 없어졌고 여성 상위시대가 되었다는 일각의 주장에 대해서도 여성은 여전히 사회적 약자이며, 우리나라 여성의 지위가 모든 면에서 OECD 국가들 중 꼴찌를 면하지 못하고 있다는 점을 지적하면서 정책을 통해 최소한 OECD 국가 평균 수준으로 끌어올릴 것을 약속했음.

□ 이러한 '페미니스트 대통령'의 약속은 '공정하고 정의로운 나라', '민주주의와 인권', '사람중심의 사회'의 가치와도 부합하는 것임.

○ 여성을 체계적으로 차별하고 배제하는 시스템이 지속되는 한 공정하고 정의로운 나라는 구현될 수 없으며, 3.8 세계여성의 날 기념식에서 대통령이 언급했듯이 '성평등은 모든 평등의 출발점'이며 '성평등해야 더 좋은 민주주의', '지속가능한 경제성장'이 가능함.

○ 시민의 의사를 대표하지 못하는 대의민주주의의 한계를 넘어 촛불 민주주의라는 광장의 정치를 배경으로 탄생한 새 정부의 중요한 과제 중 하나는 정치참여에 대한 평범한 시민들의 의지와 열망, 다양한 정치적 요구에 귀기울이는 것임. 촛불집회 참가자에 대한 최근 설문조사에 따르면 촛불 민주주의를 거치면서 시민들은 정치를 의회 내 당리당략이 아닌 자신의 삶의 문제와 직접적으로 연결된 시민의 의무이자 역할로 인식하고 있다는 것을 보여주었음[15]

○ 어느 때보다 높은 민주주의에 대한 기대, 시민의 정치에 대한 관심과 참여 의지가 높은 시기에 출범한 새정부는 사회적 약자인 여성들의 다양한 목소리에 귀기울임으로써 촛불민주주의의 정신을 완전하게 실현할 수 있을 것임.

15) http://news.donga.com/3/all/20170622/85001250/1

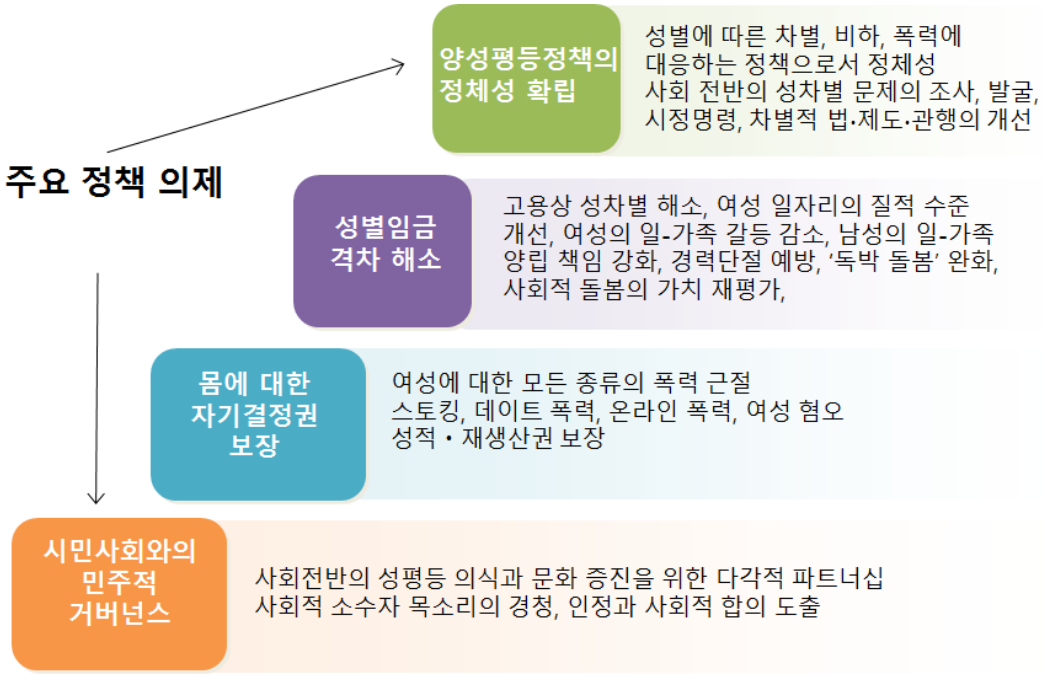
□ 최초의 남녀동수내각 구성을 향한 새 정부의 노력은 페미니스트 대통령의 약속 실현 의지의 단면을 보여주고 있다는 점에서 기대감을 증폭시키지만, 한 걸음 더 나아가 성평등 관점을 국가 정책 전반에 안정적으로 통합할 수 있는 '페미니스트 정부' 시스템을 구축할 필요가 있음.

○ 최근 스웨덴 정부는 성평등 정책을 페미니스트 정책, 스스로를 세계 최초의 '페미니스트 정부'라고 지칭함. 스웨덴 정부에 따르면 페미니스트 정부란 의사결정과 자원의 분배에서 성평등을 우선순위에 놓고, 성평등 관점을 정책과정에 반영하는 국가임. 이를 통해 여성과 남성이 사회와 자신의 삶의 구성에서 동등하게 권력을 공유할 수 있도록 하는 것이 목표임. 성평등은 인권, 민주주의와 정의의 문제이자 경제성장을 비롯하여 현대 복지국가가 직면하고 있는 다양한 문제 해결의 열쇠로 인식됨. 이를 위한 페미니스트 정책의 핵심은 성 주류화에 있음.[16)]

○ 대통령 공약인 성평등위원회가 성별영향평가 등 도구 중심의 성 주류화가 아닌 실질적 성 주류화를 위한 기구로 자리매김할 수 있도록 하려면 '페미니스트 대통령'을 넘어서 '페미니스트 정부'를 구성하려는 노력이 무엇보다 중요함.

4. 제2차 양성평등정책 기본계획 수립 방향과 정책과제

가. 주요 정책 의제



16) http://www.government.se/government-policy/a-feminist-government/

1) 양성평등정책의 정체성 확립

□ 양성평등정책이 정책 수혜의 성별 균형 개념으로 오해되지 않도록 정책의 정체성을 강화함. 양성평등정책은 성별에 따른 차별, 비하, 폭력 등 성차별과 성불평등 문제에 대응하는 정책이며, '양성평등'은 정책을 통해 실현하고자 하는 목표이자 지향점이라는 점을 인식할 수 있도록 함.

▸ 성차별 현황 실태조사를 통한 정책 개선 의제 발굴

- 언론 등의 주목을 받으면서 사회적으로 쟁점이 되고 있는 성차별 문제(예: SNS를 통한 대학생 성희롱 실태, 대학 내 성폭력 피해 실태 등)에 대해 상시적으로 실태조사 등을 실시하여 성차별 현황을 파악하고 정책 개선 의제를 지속적으로 발굴

▸ 성차별적 제도 개선 및 적극적 차별개선 정책 강화

- 군대, 경찰, 해양대 등 남성 집중 특수대학, 소방직 등 남성 집중 직종의 성별분리모집 실태 파악 및 개선
- 여교수 채용목표제를 비롯하여 성과가 부진한 적극적 차별개선 정책 강화

▸ (가칭)성차별금지법 제정을 통한 성차별 업무 독자적 추진

- 성차별시정위원회 설치
- 성차별 조사, 시정명령 및 피해자 구제조치

▸『양성평등기본법』 개정

- '양성평등'이라는 용어가 일반적으로 여성과 남성의 정책 수혜의 균형이라는 의미로 사용되고 있고 현재 양성평등기본법도 이러한 방식으로 오해될 여지가 있으므로 목표와 지향점을 보여줄 수 있는『성평등기본법』으로 개정 추진

2) 성별임금격차 해소

□ 성별임금격차는 노동시장에서의 성차별, 저임금·불안정 일자리로의 여성 집중, 근로 여성빈곤, 유리천장, 유리벽, 여성에게만 주어지는 가사와 돌봄의 '독박'책임, 이로 인한 경력단절 등 노동시장과 가족에서의 성차별과 성별분리로 인한 성불평등 문제를 압축적으로 보여주는 지표임.

▸ 고용정책의 성 주류화

- 성별임금격차 실태조사 및 지표 관리 등 지속적 모니터링
- 성평등임금공시제
- 일자리위원회 여성 비율 확대 및 주요 정책 의제로서 성별임금격차
- 새정부가 구상하고 있는 고용노동부 산하 근로감독청 업무에서 성평등 관점 반영
- 여성노동 전문가를 고용, 일자리 관련 정책에 영향력을 미칠 수 있도록 배치

▸ 고용상 성차별 개선

- 성차별 소송 지원, 징벌적 손해배상제 도입

▸ 기업 임원할당제

- 공공기관장 중 여성 비율 30% 목표제
- 공공기관 여성임원 할당제 도입
- 민간기업 단계적 여성임원 할당제 도입 검토

▸ 여성집중 돌봄의 재분배

- 아동, 노인, 장애인 등에 대한 돌봄 서비스의 공공성 강화를 위한 중장기 로드맵 수립
- 남성의 일-가족 양립 책임 및 돌봄 역량 강화

▸ 돌봄자 종합돌봄기구(예)사회서비스 공단) 설립

- 돌봄자 자격 및 경력관리, 학대와 인권침해 상담 및 대응, 신체적·정서적 건강관리와 상담, 심리적 스트레스 관리, 가족돌봄자 돌봄 서비스, 돌봄자 공동체, 단체 활동 지원

3) 몸에 대한 자기결정권 보장

□ 여성에 대한 모든 종류의 폭력 근절, 성적 대상화, 임신·출산·낙태에 대한 권리 등 몸에 대한 여성의 자기결정권 보장 요구가 증가하고 있음. 이 중 일부는 매우 논쟁적 영역으로 지속적인 토론과 사회적 합의에 도달하기 위한 노력이 매우 중요함.

▸ 여성에 대한 모든 종류의 폭력 대응 및 근절

- 성폭력, 가정폭력, 성매매 등에 대한 분절적 접근의 한계를 넘어 스토킹, 데이트 폭력, 온라인 폭력 등 다양한 폭력에 체계적·통합적으로 대응할 수 있는 법·제도적 장치 마련
- 온라인성폭력대응센터 설치를 통해 피해자 상담 및 구제

▸ 여성의 몸을 출산 도구화하는 저출산 대책의 성인지적 개선

- 저출산·고령사회 기본계획에 대한 성별영향평가 및 개선
- 대통령직속 저출산·고령사회위원회 안건으로 다룸

▸ 성적·재생산권 보장

- 청소년 성교육 표준안 폐기 및 포괄적 성교육 실시
- 산모신생아 건강관리지원사업 및 공공산후조리원 설치 확대
- 안전한 임신중단권에 대한 사회적 논의 기구 마련 및 합의 도출

4) 시민사회와의 민주적 거버넌스

□ 성평등에 대한 시민사회의 요구를 정책에 반영하기 위해 시민단체와의 상시적이고 다각적인 민주적 거버넌스를 구축함.

▸ 양성평등정책 결정과정에서 시민사회의 참여 보장

- 정책의 수립·집행 및 평가에 시민단체, 학계 등이 참석하여 의사결정에 영향을 미칠 수 있도록 주요 분야별 자문단을 구성·운영함

- 최근 사회적으로 주목받으며 부상하고 있는 영영페미니스트, 남성페미니스트 등 다양한 주체의 참여 보장
- 시민사회가 제기하는 다양한 성평등 이슈에 대한 논의 기구 및 토론회 활성화

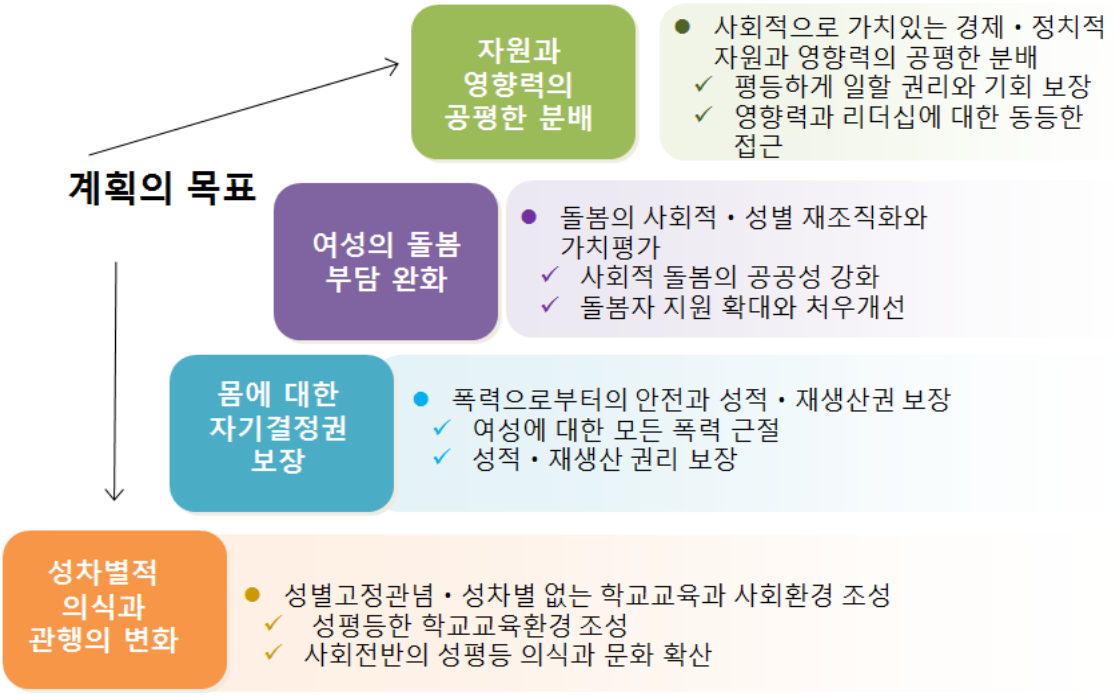
▸ 시민사회가 주체가 되는 성평등 의식과 문화 확산

- 관주도 캠페인과 홍보를 넘어서서 시민사회가 성평등 의식과 문화 확산의 주체로 자리매김할 수 있도록 파트너십 관계 구축
- 여성주의 문화예술인 창작 활동 지원, 일반 시민(청소년, 대학생 등)의 양성평등 UCC 공모전, 토론회 등

▸ 양성평등을 지지하는 남성의 활동 역량 및 책무성 강화

- 여성단체와 남성 페미니스트 운동가의 협력적 사업 지원
- 부정적 남성/남성성 문화(성매매, 여성의 성적 대상화, 폭력 등) 개선을 위한 남성들의 자발적 운동 지원
- 히포쉬 캠페인에 참여하는 남성 사회지도층의 책무성 강화

나. 계획의 구조와 정책과제(안)



[그림 30] 계획의 목표와 정책과제

〈표 5〉 정책과제별 구조

정책과제	세부구조
평등하게 일할 권리와 기회 보장	고용상 성차별 개선
	일-가족 양립 제도 활성화
	일-가족 양립 환경 조성
	경력관리 지원
영향력과 리더십에 대한 동등한 접근	의사결정직에서 여성 참여 확대
	양성평등 리더십 확산
돌봄의 재조직화	돌봄의 공공성 강화
	돌봄자 지원 확대 및 처우개선
	남성의 돌봄 역할 지원
여성폭력 근절	여성폭력 근절 정책의 패러다임 전환을 위한 기반 조성
	여성폭력 범죄에 대한 수사법적 대응의 실효성 제고
	여성폭력 피해 지원 확대
	스토킹, 사이버 폭력 등에 대한 대응 강화
	군대, 학교/대학, 기업 등 조직 내 폭력 근절 강화
몸에 대한 자기결정권 보장	여성건강권 보장을 위한 기반 마련
	성적·재생산권 보장
성평등한 의식과 문화의 실질적 확산	자라나는 세대를 위한 성평등한 교육환경 조성
	성별 고정관념 없는 진로교육 강화
	성평등한 사회문화 환경 조성

다. 양성평등정책 추진 전략: 통합적 성 주류화 거버넌스 체계 구축

□ 모든 정부 부처의 정책과정에서 성평등 관점을 통합하기 위한 실질적 성 주류화를 위해 ‘통합적 성 주류화 거버넌스 체계’를 구축

○ 통합적 성 주류화 거버넌스란, 다양한 성 주류화 요소들의 체계적 통합과 조직화를 의미함.

○ 국가 성평등 정책 목표를 분명히 정의하고 이에 기반하여 다양한 부처의 정책들을 모니터링·평가하고, 정책개선을 권고할 수 있는 권한을 가진 정책 총괄·조정 기구의 강력한 리더십에 기반한 접근임.

※ 성주류화 업무 전담기구인 성평등 위원회 설립 방안이 아직 구체화되지 않았으므로 이에 대한 상세한 논의는 추후에 전개함.

□ 통합적 성 주류화 거버넌스 체계 구축을 위해 다음의 네 가지 과제를 제안함.

▸ 성 주류화를 위한 기반 정비

○ 국가 및 지방자치단체의 모든 부처업무에서 성평등 관점 통합을 위한 법·제도·조직적 기반 마련

- 정부 모든 부처의 업무를 성평등 관점에서 평가 및 개선, 성인지적 예산 편성권을 총괄·조정 기구에 부여
- 각 부처 내 양성평등정책을 총괄·조장하는 양성평등정책 담당 기구 설치

▸ 성인지 정책 의제 발굴 및 개선

○ 성차별 현황 파악 및 통계 관리

- 사회적 현안이 되는 성차별에 대한 현황 파악 및 실태조사
- 정부 각 부처 주요 법정 조사에 대한 성인지적 분석과 개선 방안 마련, 성인지 통계 생산 활용 현황 점검

○ 정부부처 주요 정책 상시 모니터링 및 개선 권고

- 국정 과제를 비롯하여 국민의 삶에 중대한 영향을 미치는 주요 정책에 대해 상시 모니터링하고 제도 개선 권고

○ 성인지적 정책 분석·평가 제도의 효과성 제고

- 성별영향분석평가 질적 수준 개선
- 주요 부처 매년 1개 이상 특정성별영향분석평가 의무적 실시 및 분석 결과를 반영한 예산 수립

▸ 성인지 정책 역량 강화

○ 관리직·고위직 대상 성 주류화 교육 강화 및 실무자 성인지 교육 내실화

○ 양성평등정책 전문 인력의 양성평등정책, 성인지 정책에 대한 인식 및 컨설팅 역량 강화

▸ 시민사회의와의 파트너십 강화

○ 양성평등정책 결정과정에서 시민사회의 참여 보장

○ 다각적 파트너십을 통한 양성평등 의식 확산

참고문헌

경제사회발전노사정위원회. 2012.『돌봄서비스 노동시장 활성화 연구작업반 활동 보고서』.

김낙년·김종일. 2013. “한국 소득분배지표의 재검토”. 한국경제의분석, 19(2): 1-50

김연명. 2016. “사회서비스 질 향상을 위한 사회서비스 공단 설립 및 운영 방안.” 사회서비스 질 향상을 위한 서비스 공단 어떻게 설립할 것인가? 토론회 자료집. 국회의원 남인순·더불어민주당 정책위원회.

박선영. 2017. “새 정부의 여성노동·성평등정책 강화 관련 입법과제.”. 2017년 제1차 젠더와 입법포럼 성평등 실현을 위한 새 정부 여성·가족 입법과제. 한국여성정책연구원 외 주최.

마경희. 2017. “돌봄 철학과 사회적 돌봄 정책 개혁”, 민주주의 실현을 위한 차기 정부 성평등 정책 토론회, 국회 여성가족위원회·한국여성학회.

마경희·문희영·김현경·박지성. 2016.『남성의 양성평등정책 통합을 위한 정책논리와 추진과제』. 한국여성정책연구원.

마경희·최진·배유경. 2008.『해외의 성인지 예산: 정부주도 3개국 심층연구』.한국여성정책연구원.

배은경. 2016. “젠더 관점과 여성정책 패러다임 - 해방이후 한국 여성정책의 역사에 대한 이론적 검토.” 한국여성학 32(1):1-45.

원시연. 2006. “여성정책담당 중앙행정기구 개편의 원인과 업무수행방식의 변화에 관한 연구.” 행정논총 44(2):81-112.

이미화 외. 2016.『2015년 전국보육실태조사 - 어린이집 조사 보고』. 보건복지부·육아정책연구소.

이철선·권소일·최승준·오은진. 2012.『돌봄서비스 종사자 처우 개선 방안 연구』. 보건복지부·한국보건사회연구원.

Swedish Government Office. 2007a. Moving Ahead: Gender budgeting in Sweden.

Swedish Government Office. 2007b. Moving Ahead: The Organisation of Gender Equality Work in Sweden.

Swedish Government Office. 2007c. Gender Equality in Sweden - a Summary.

World Economic Forum. 2016. The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution

발표 2

‘불안정’ 사회의 성평등정책, 어디로 가야 하나?

신경아 (한림대학교 사회학과 교수)

1. 성평등정책 전환의 시대적 의미

‘전환(轉換)’이란 ‘다른 방향이나 상태로 바뀌는 것’을 뜻한다[1]. 성평등정책(Gender Equality Policy)의 전환이란 성평등을 목적이나 목표로 시행되어 온 정책들의 방향을 다시 조정하고 전략과 절차를 수정해 가는 노력을 가리킨다. 2017년 현재 성평등정책의 방향과 전략을 재조정해야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 그동안 제기되어 온 여성정책에 대한 성찰과 비판을 적극적으로 수용해야 할 필요성이다. 작은 예산과 인력을 지니고 여성 지원과 보육은 물론 성주류화 업무까지 수행해야 하는 여성정책 전담부서의 상황은 충분히 고려돼야 하지만, 그동안 거두어 온 적지 않은 성과에도 불구하고 정책 수행의 한계에 대한 지적이 여러 차례 제기되었다. 여성정책의 핵심인 ‘차별’의 문제의식이 사라지고 ‘인력 활용’의 수사(rhetoric)만 남게 되었다는 평가(유정미, 2012), 10여년에 걸친 보수정부의 집권 아래 여성정책의 목표인 성평등은 부서의 명칭을 제외하곤 형해화되었다는 판단(배은경, 2016), ‘젠더정책’으로서 성평등정책에 대한 오해가 낳은 여러 가지 부작용에 대한 지적(신경아, 2016b) 등은 한국의 여성정책의 성과와 방향에 대한 진지한 검토가 필요한 시점임을 알려준다.

둘째, 성주류화의 수준을 한 단계 더 높이기 위해서다. 현재의 정부조직체계 안에서 성주류화가 제대로 추진될 수 있으리라고 보는 사람은 많지 않을 것이다. 『양성평등기본법』에서는 국무총리실 직속 자문기구로서 양성평등위원회를 두고 있지만, 자문기구로서 갖는 한계는 그동안 우리가 목격해 온 그대로이다. 또 성주류화의 중요성이나 시대적 의의에 대해 충분한 이해를 가진 정치 지도자나 고위공직자들이 많지 않은 가운데 정부 각 부처의 정책에서 성인지적 관점을 구현하는 과제는 거의 실현불가능하다고 해도 과언은 아니다. 성평등정책은 여성정책 전담부서의 노력만으로는 목표를 달성할 수 없다. 우리에게 어떤 조직과 기구가 필요한지 여성주의 정책공동체의 활발한 토론이 필요한 시기다.

셋째, 성평등을 둘러싼 오해와 갈등을 해소하고 여성운동의 기반을 더 확산해 가기 위해서다. 2016년 5월 ‘강남역 사건’은 여성주의 실천의 중대한 전환점이라고 생각한다. 이전까지 주로 소수 집단이나 개별적인 존재로서 주변에 머물러 왔던 젊은 세대 여성들이 자신의 목소리를 지닌 정치적 주체(Speaking Subjects)로서 등장했고 ‘인력 활용’ 이나 ‘보호받아야 할 피해자’ 담론에서 벗어나 ‘권리’와 ‘사회 정의’의 요구 주체로서 자신을 형성해가고 있다. 그러나 동시에 『양성평등기본법』을 둘러싼 갈등에서 나타나듯 남성의 역차별 주장 같은 역풍(backlash)이나 여성주의자에 대한 공격도 거세어지고 있다. ‘젠더’가 ‘세대’나 ‘계급·계층’만큼 한국사회의 중요한 갈등 요인이 되고 있다는 지적은 이제 더 이상 새삼스럽지 않다. 특히 젠더와 세대, 계급·계층이 교차된 인구집단이 경험하는 삶의 양식과 사고방식의 격차는 앞으로 한국사회의 중요한 사회문제가 될 수 있다(김영미, 2016; 신경아 2016a). 10 - 30대의 젊고 가난한 여성들은 지난 10여년간 노동시장에서 가장 큰 피해자였고

1) 네이버 국어사전
https://search.naver.com/search.naver?where=nexearch&sm=top_hty&fbm=0&ie=utf8&query=%EC%A0%84%ED%99%98

정책의 전환이 없다면, 당분간 이런 현실은 달라지지 않을 것이다.

넷째, 성평등정책을 좀 더 넓은 사회적 맥락에서 검토하고 수립해 가기 위해서이다. 성평등정책이 효과를 거두려면 우리가 살고 있는 이 시대, 2017년 한국사회라는 사회적 조건을 분석하고 그 안에서 성평등정책의 방향과 목표를 구성해 가야 한다. 그런 의미에서 한국사회의 정치·경제·사회·문화적 조건을 이해하고 사회구성원들의 욕구(needs)를 파악하는 일은 성평등정책에서도 필수적인 작업이라고 할 수 있다. 2016년 초까지만 해도 언론은 이 시대의 특징을 '각자도생(各自圖生)'이라고 규정할 만큼 개별화·파편화된 삶의 양식이 지배적이었다. 그러나 촛불혁명을 통해 광장의 시민들은 '국가'와 '사회'에 대한 희망과 요구를 다시 제기하였고 이제 성평등정책을 통해 그런 희망을 실현해야 할 책무가 정부에 주어졌다. 새 정부가 성평등을 통해 민주주의를 완성하고 민주주의를 통해 성평등을 구현해 가려면 성평등정책과 그것이 전개되는 사회적 맥락에 대한 깊은 성찰과 토론이 필요할 것이다.

2. 시대적 조건: 위험사회와 불안정

1) 위험사회와 새로운 프레임으로서 불안정

주디스 버틀러는 우리가 어떤 사건이나 사회를 이해할 때 그것을 어떤 프레임(frame)에서 보는가가 중요하다고 지적한다(Butler, 2009). 그리고 현재 우리가 직면한 사회적 사건을 제대로 해석하기 위해서는 새로운 프레임이 필요하다고 강조한다. 그 프레임이 '불안정성(precarity/ precariousness)'이다. 2017년 현재 세계의 많은 사회 연구자나 실천운동가들이 관심을 갖는 문제의 하나가 '불안정성'이다.

불안정성(precarity)이란 단어는 라틴어 prex, precis에서 유래한 것으로 to pray, to plead 라는 뜻, 즉 위험하고 불확실한 상황을 의미한다(Casas-Cortés, 2014). 이 개념은 1990년대 유럽 사회에서 확대된 노동법의 보호를 받지 못하는 저임금 노동자의 상황을 설명하는 과정에서 확산되어 왔다. 서구에서 1980년대 들어 복지국가체제가 약화되고 대처리즘(Thatcherism)의 등장으로 복지정책의 후퇴, 민영화가 확대되면서 이전에 수립된 노동자의 권리와 보호를 위해 제도화된 장치들이 해체되게 되었다. 그 결과 노동권뿐만 아니라 사회적 시민권까지 축소되고 사회구성원들은 자신의 생계와 삶을 스스로 책임져야 하는 개인화(individualization)의 시대를 살게 되었다. 이런 개인화 사회에서 사람들은 누구나 일생의 어느 시점에 실업이나 빈곤 같은 불행한 처지에 빠질 수 있는 위험을 안고 있다. 벡은 이런 사회를 '위험사회(Risk Society)'라고 정의했는데, 불안정성은 위험사회의 중요한 징후라고 할 수 있다(Beck and Beck-Gernscheim, 2002; Bauman, 2000). 결국 불안정성이란 서구 유럽에서 복지국가 축소 이후 개인들이 직면한 노동과 삶의 불확실성을 가리킨다고 할 수 있다.

서구사회에서 불안정성이 확대되어온 사회적 배경을 살펴보면, 신자유주의 경제체제에서 진행되는 노동의 유연화—임시직, 파트타임, 파견직 등 노동법의 보호를 받지 못하는 비전형적 고용의 증가—와 건강보험, 연금, 교육, 보육 등 복지체계의 축소가 주요 요인이 되어 왔음을 알 수 있다. ILO는 불안정 노동(precarious labor)을 "고용의 지속과 관련된 불안정성, 다수의 고용주들 또는 위장 혹은 모호한 고용관계, 고용과 연계된 사회보호와 혜택에 대한 접근 부족, 저임금, 노동조합과 단체 교섭에의 참여에 대한 실질적 법적 장애를 지닌 노동"으로 정의하고 있다(ILO, 2012). 이런 불안정한 노동이 불안정한 삶을 가져온다고 할 수 있다.

그러나 생산과 재생산 영역 모두에서 일어나는 패러다임적 변화인 불안정성의 증가가 반드시 부정적인 것만은 아니라는 해석도 존재한다. 그것은 긍정적, 부정적, 중립적인 변화를 모두 포함한다(Casas-Cortés, 2014). 저임금의 확대가 부정적인 결과라면, 일부 영역에서 나타나는 숙련의 향상은 긍정적인 것이라고 볼 수 있다. 또 유연한 노동시간표(스케줄)나 개인의 선택의 기회 확대는 누군가에게는 부정적이지만 또 다른 이에게는 긍정적 경험이 될 수도 있다는 것이다. 그러나 적어도 유럽 사회에서 시민들은 과거에 비해 사회적 보장에 대한 권리를 누릴 수 없게 되었고 강제된 선택의 자유 속에서 삶의 실패의 책임을 온전히 개인이 질 수밖에 없는 조건에 놓이게 되었다. 따라서 많은 불안정성 연구자들은 불안정성의 확대는 개인화를 통해 책임의 사사화(privatization)를 가져왔고 결국 민주주의를 약화시켰다고 해석한다(Näsström and Kalm, 2014).

2) 불안정성의 의미들

불안정성(precarity) 개념을 처음으로 주장한 이론가는 부르디외(Bourdieu)이다. 1960년대 알제리의 실업자와 반(半)실업자 연구에서 노동자들의 빈곤을 설명하기 위해 사용되었던 이 용어의 의미는 1980년대 들어 유럽사회에서 신자유주의 경제체제로 인해 노동 안정성이 침식(侵蝕)되면서 노동자의 취약한 조건을 설명하는 단어로 탈바꿈했다. 부르디외는 불안정성(precarity)을 불안정한 노동(precarious labor)과 같은 것으로 보고, 고용 불안정성과 임시직·파트타임의 증대, 사회보장의 부재, 저임금 노동의 특징을 구성요소로 제시했다. 같은 맥락에서 Kalleberg는 불안정 노동을 "불확실하고 예측할 수 없으며 노동자의 관점에서 볼 때 위험한 노동"으로 정의했다(Kalleberg, 2009).

불안정성의 또 다른 연구자인 스탠딩(Standing)은 '프레카리아트(Precariat)'라는 용어로 불안정한 노동자의 범주를 구성했다. 불안정성을 노동조건에서부터 사회경제적 범주(또는 계급)로 옮긴 것이다. 프레카리아트란 고용과 생활이 불안정한 노동자들로 이민자, 콜센터 노동자, 젊은 파트타이머, IT 노동자 등 저숙련에서 고숙련까지, 서비스 노동자부터 문화산업 노동자까지 광범위한 영역에 걸친 노동자들의 집합이며 이질적이고 형성중인 계급이다. 이들은 자신들의 사회적 조건에 대해 깊은 분노를 느끼며 아노미(무규범) 상태에 있고 불안과 소외, 상실의 감정을 지닌다고 스탠딩은 설명한다(Standing, 2011).

주디스 버틀러는 불안정성을 노동이라는 사회경제적 영역을 넘어 존재론적 영역으로 확장했다

(Millar, 2017). 버틀러는 ‘precariousness’와 ‘precarity’를 구분하면서 전자를 모든 인간이 공유한 보편적인 존재론적 조건으로, 후자를 정치경제적 권력관계의 산물로 정의한다. 인간은 살기 위해 타인에게 의존해야 하며 따라서 취약하다. 인간이 지닌 실존적 취약성(vulnerability)은 타인에게 노출되는 순간 폭력의 위험에도 노출된다는 점에서 보편적이라고 할 수 있다. 이처럼 죽음과 폭력(상해)의 위험 앞에서 놓여 있다는 의미에서 precariousness는 실존적 불안정성을 의미한다. 그러나 인간에게 주어진 사회경제적 조건에서의 취약성은 각 사회에서 인구의 각 집단에게 불평등하게 분배되어 있다. 사회경제적 구조에 따라 개인들이 경험하는 취약성은 달라지는데, 이처럼 사회적으로 결정되는 취약성을 precarity라고 규정한다. 사회의 권력구조는 이런 취약성의 분배구조라고 할 수 있다.

> “precarity란 어떤 인구집단이 사회경제적 지원 네트워크로부터 배제되어 고통 받고 상해와 폭력, 죽음의 위험에 차별적으로 노출된, 정치적으로 결정된 조건을 가리킨다. 그런 인구집단은 질병과 빈곤, 기근, 해고와 폭력의 위험에 보호 없이 노출되어 있다.”(Butler, 2009: 25)

버틀러는 사회적 불안정성(precarity)은 자연적으로 주어진 조건이 아니라 그것을 형성하는 과정과 메카니즘에 의해 출현한다고 본다. 따라서 그녀는 ‘불안정화(precarization)’라는 개념으로 사회경제적 불안정성의 증대를 해석한다. 그녀에 따르면, 사회적 불안정성은 “정부와 경제제도에 의해 도입되고 재생산되는 과정의 산물”이다(Butler, 2011).

> “어느 누구도 사회의 실패 없이 은신처(shelter)의 부족으로 고통 받지 않는다. 또 사회체계나 정치경제의 실패가 없다면 실업으로 고통 받을 이유도 없다. 인간 삶의 취약성은 우리의 존재론적 불안정성(precariousness)과 함께 사회-경제적, 정치적 제도의 실패와 불평등성에 원인이 있다”(Butler, 2011).

버틀러는 인간의 사회적 불안정성이란 정책의 실패가 낳은 결과라고 보는 것이다. 신자유주의 경제제도와 보수주의 정부 아래서 시행되어 온 수많은 정책과 사업, 프로그램들이 결과적으로 사회구성원들의 삶을 취약하게 만들고 불안정성을 심화시켜 왔다는 비판이다. 또한 그녀는 이런 불안정성은 21세기 사회에서 훨씬 더 확대되고 있다고 주장한다. 그녀는 “인구의 일부가 불필요한 노동력으로 끊임없이 해고되는 이 시대, 노동인구의 대체가능성(replacementability)과 처분가능성(disposability)을 지속적으로 높여가는 포스트포디즘의 노동유연화 시대, 임시 노동이 확산되고 자신의 생계를 스스로 책임질 수 있는 조건이 구조적으로 침해되는 시기에 생계는 개인의 책임이라는 정치적 주장이 확산되는 모순”을 지적하며 사회적 불평등의 확대를 경계한다(Butler, 2011, 2009, 2004).

3) 젠더 관점에서의 불안정의 재해석

버틀러가 페미니스트 철학자이지만, 그녀 이후 여성주의 활동가와 이론가들은 불안정성의 문제를 젠더 관점에서 더 깊이 해석하려는 노력을 계속해 왔다. 대표적인 집단으로 스페인의 Precarias a la Deriva를 들 수 있다. 1986년 스페인의 EC 통합으로 이뤄진 신자유주의적 노동개혁은 보편적 모델로서 풀타임과 고용안정성을 지닌 고용계약을 깨뜨리고 파트타임과 기간제 고용계약을 광범위하게 확산시켰다. 이후 복지와 교육 등 전반적 영역에서 정부 지출이 축소되면서 위기를 맞은 스페인 사회에서 이 그룹은 젠더 관점에서 불안정성 문제를 제기하고 돌봄노동에 대한 사회적 관점을 촉구해 왔다.

이들은 유럽 사회에서 사회적 불안정성이 증가한 원인의 하나로 '노동의 여성화'를 지목한다. 이것은 단순히 여성이 노동시장에 많이 참여했다는 의미가 아니라, 유연성과 취약성, 높은 수준의 적응성, 임기응변 능력, 다중 역할 수행성과 같은 여성의 일과 삶의 특징적 요소들이 노동시장에서 광범위하게 확산되어 왔다는 사실을 가리킨다(Casas-Cortés, 2014; Maló, 2001). 그리고 이런 변화를 가져온 구체적인 요인은 여성의 파트타임 노동의 증가다.

이들은 특히 생산 영역(노동)과 재생산 영역(돌봄)의 모두에서 확대되는 불안정성에 주목한다. 노동의 유연화와 동시에 진행되는 삶의 불안정화를 사회 전체에 위협적인 경향으로 파악한다(Precarias a la Deriva, 2004). 유럽사회에서 재정 감축 정책에 따라 공공 돌봄서비스들이 축소되는 상황은 노동뿐만 아니라 돌봄을 포함한 일상생활 전반의 불안정성을 심화시킴으로써 존재의 불안정화(precarization of existence)를 낳고 있다는 것이다. 따라서 이들은 돌봄의 사회적 재조직화에 관심을 가지고 *care*tizenship(cuidadadania)이란 개념을 만들어 내며 활발한 실천을 조직해 왔다(Casas-Cortés, 2014). 그 결과 돌봄을 둘러싼 이들의 실천은 여성, 이민자, 탈식민주의적 상황에 관련된 질문들로 이어졌고 신체와 관련된 불안정성(건강, AIDS, 장애 등) 문제로까지 확대되고 있다. 노동은 물론 돌봄, 개인의 몸과 건강에 이르기까지 삶의 전반적인 조건이 불안정해지는 상황에 대한 고찰을 심화시켜 온 것이다.

3. 불안정 사회의 성평등정책

부유한 북반구의 전형인 유럽에서 '불안정(precarity)' 담론이 확산되고 있는 것은 경제위기에 직면한 이들 사회가 공공 지출의 삭감과 공공서비스의 축소, 민영화, 노동 유연화와 같은 신자유주의 정책을 확산해 온 데 원인이 있다. 이러한 사회경제적 조건은 성평등정책 역시 크게 후퇴시켜 왔다는 평가가 일반적이다(Rubery, 2015).

특히 2000년대 들어서는 2008년 경제위기를 전후로 성평등정책의 후퇴가 더욱 뚜렷해져 왔다. EU와 회원국들이 성평등정책을 경제성장의 추진 도구로 설정해 왔기 때문이다. 성평등은 '비용은

들지만, 경제적으로 생산적인 투자'이며 거시경제적으로 성장에 기여할 것이라는 주장이 대표적인 예다(Elomäki, 2015). 주로 World Bank나 World Economic Forum 등 신자유주의 세계경제 정책을 주도하는 기관들의 영향 아래 민영화, 경쟁력, 성장을 강조하는 신자유주의 정책 아젠다와 양립 가능한 방식으로 성평등정책 의제를 설정하는 전략이다. 경제위기와 불황이 지속됨에 따라 성평등정책 역시 경제적 프레이밍(economic framing)에서 벗어나기 어렵게 되어 왔지만, 이같은 성장 정책의 동반 전략으로서 성평등정책은 페미니즘의 방향을 왜곡시킬 수 있다는 것이 여성주의자의 우려다. 국가가 성평등정책을 형성할 때 신자유주의 프레임 내에서 작동하는 성평등 의제를 지지함으로써 '시장페미니즘(market feminism)'으로 귀결될 수 있기 때문이다(Kantola and Squires, 2008; Annesley and Gains, 2013). Annesley는 영국에서 성평등정책은 경쟁력, 효율성, 생산성, 성장의 관점에서 기업과 국가경제에 대한 여성 인적자원의 기여를 연계시키는 데 초점을 두어 왔다고 지적한다(Annesley & Gains, 2013).

이런 경제적 프레이밍은 성평등정책에 어떤 결과를 가져왔을까?

첫째, 성장중심적 경제정책은 성평등의 목표를 '여성고용률 향상'에 국한함으로써 파트타임 고용을 증가시켰다. EU와 회원국들은 전반적인 고용률 향상을 목표로 설정하고 이를 노동 유연화와 맞바꾸는 전략을 채택했다. 고용률을 높이기 위해 파트타임과 임시직 일자리를 확대하는 것이다. 유연안정성(flexicurity)라고 불리는 이 전략은 노동시장에서 노동자의 해고와 이동을 손쉽게 하는 유연성을 도입하는 동시에 실업수당 등 안정성을 보장하는 정책을 도입하는 데 초점을 두고 있다. 그러나 유연안정성 전략은 덴마크와 네덜란드 등에서 성공을 거두었을 뿐, 대부분의 유럽 국가에서 노동의 불안정성을 초래한 것으로 평가된다. 노동 전반을 불안정하게 만들었으며, 특히 여성은 비전형적 일자리에 더 많이 충원됨으로써 1.5인 소득자가족 모델의 성별 불평등성을 해소하지 못했다는 것이다.

둘째, 경제성장과 성평등의 목표가 충돌할 때 성평등 의제는 우선 순위에서 밀려나기 쉬웠고 때로 성별 불평등이 강화되는 정책이 채택되기도 했다. 경제성장이란 목표와 성평등 사이에는 잠재적 긴장이 발생할 수 있다(Elomäkim 2015; Seguino, 2005). 성별 불평등의 어떤 측면은 성장과 경쟁력을 향상시킬 수 있는데, 여성을 저임금 임시적 노동자로 사용할 경우 기업에 유리할 수 있다. 따라서 이런 전략 아래 여성들은 불평등한 노동의 기회는 얻을 수 있었지만 노동의 질과 노동 과정에 대한 통제력은 상실해 왔다(Ehrenstein, 2012). 또 경제성장에 우선적 가치가 주어지면서 성평등정책은 뒤로 밀리는 경향도 발생했다(신경아, 2016b).

셋째, 성평등정책의 담론적 지형에서 권리 기반 담론으로부터 경제적 합리성 담론으로 중심축이 이동해 갔다. 1990년대까지의 차별 없이 여성은 노동시장에 참여해야 한다는 주장은 여성의 저고용과 저활용에 대한 지적으로 초점이 이동했고 '성장'은 의문의 여지가 없는 정치적 목표로서 물화(reification)되었다((Elomäki, 2015). 여성의 경제적 참여는 당연한 것이 되었지만, '왜 그것이 필요한가?'라는 질문에 대한 답안지에는 '경제 발전'이 첫 번째 순위에 있었다.

이러한 시장중심적 접근은 여성은 물론 남성의 상황도 악화시켜온 것으로 평가된다. 2008년 경제위기를 전후로 한 국가정책에서 스페인과 캐나다를 비교한 한 연구는 캐나다의 보수 정부가 긴축재정 등 작은 정부정책을 시행했고 스페인의 사민주의 정부가 사회통합 정책을 실시한 결과 스페인에서만 여성의 소득이 증가한 사실을 발견했다(Lahey and de Villota, 2013). 스페인에서도 2012년 보수정권 집권 후 정책 기조가 바뀌면서 다시 여성의 몫이 감소하게 되었는데, 결국 이는 국가정책에서 시장 기조의 강화가 성평등 증진에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 사실을 알려준다. 또 같은 시기 유럽에서 노동시장 변화와 성평등의 관계에 관한 연구는 성별 격차가 줄었다고 해도 이것이 성평등의 증진으로 해석될 수 없음을 밝혔다(Addabbo et als, 2015). 이탈리아, 아일랜드, 포르투갈에서 2008년 경제위기는 고용과 실업, 불안정 고용에서 성별 격차를 줄였지만, 이것은 여성의 조건이 개선된 것이라기보다, 남성의 취약성(저임금, 실업, 불안정 고용 등)이 커졌고 결과적으로 노동시장에서 하향이동해 왔음을 보여주는 지표로 해석되어야 한다는 것이다.

4. 맺음말

성평등정책 전환의 필요성과 방향 설정을 위해 한국사회를 '불안정성(precarity)'이라는 프레임으로 볼 수 있을 것이라는 주장을 중심으로 간략한 논의를 진행했다. 서구 유럽사회에서 불안정성의 논의는 한국사회의 구성원들에게는 그리 새로운 논의가 아닐 수 있다. 우리가 그동안 수없이 논의했던 '비정규직 노동'의 다른 이름에 지나지 않을 수 있기 때문이다. 그러나 불안정성 논의가 우리에게도 유의미할 수 있는 이유는 그것이 지닌 전(全)사회적인 효과 때문이다. 부르디외는 사회적 불안정성은 한편으론 객관적, 물질적이지만, 다른 한편으론 주관적이며 감정적인 것이라고 보았다(Bourdieu, 1997). 사회 전반에 확산된 불안정성의 문화는 그것을 직접 경험하지 않은 사람들에게도 영향을 줄 수 있다. 스트레스의 문화, 경쟁에 대한 합력, 자신의 지위를 지키려는 열망은 상대적으로 안정적인 지위에 있는 노동자들도 뚜렷하게 경험하는 현상이기 때문이다. 또한 불안정성의 문화는 개인이 빠진 불행과 위험의 책임을 자신에게 찾아야 하는 'blame themselves'의 문화이며, 체계의 모순에 대한 해결책을 개인이 찾아가야 하는 문화이기도 하다(Näsström and Kalm, 2014). 공공성이 약화되거나 사라진 사회에서 불안정성은 지배적인 정서이자 문화로 자리잡기 쉽다. 한국사회의 청년들을 중심으로 '헬조선' 담론이 확대되어 왔던 것은 관련된 하나의 증거라고 해석할 수 있다.

한국사회의 여성들에게 불안정성은 전혀 낯설지 않다. 오히려 여성의 삶은 불연속적이고 때로 단절적이며, 삶의 어느 한 구석에 늘 불안정성이 온존해 있다고 해도 과언이 아닐 수 있다. 노동시장에서의 불안정성이 한국의 여성들에게서처럼 선명하고 강렬하게 경험되는 사회가 선진 사회 중 얼마나 될까? 한국의 여성들은 여전히 노동시장에 들어가는 그 시점부터 유리천장과 유리벽—이보다는 콘크리트 천장과 콘크리트 벽이라는 표현이 더 적합할 것이다. 성차별이 전혀 '비가시적'

이지 않으므로—에 부딪히고, 많은 조직에서 둘째자녀의 출산휴가를 신청하기 위해선 여전히 눈치를 봐야 하며, 육아휴직은 수당을 얹은 육아퇴직의 의미로 해석된다. 스페인의 여성들이 '돌봄 파업 care strike'를 주장한 것처럼, 한국의 여성들은 소리 없는 '출산 파업' 중일 수 있다. 개선될 기미를 보이지 않는 출산률과 여성들의 자녀출산에 대한 부정적 인식이 이를 뒷받침한다.

이런 사회에서 성평등 정책은 어떤 방향으로 가야 하는가?

여성주의 정책공동체의 토론이 필요하겠지만, 몇 가지만 생각해 보면 다음과 같다.

첫째, 한국사회의 여성들이 살고 있는 현재가 총체적으로 불안정한 삶임을 인식할 필요가 있다. 저출산, 1인 가구, 비정규직, 성별 임금격차, 고용률, 짧은 근속년수... 등 수 많은 지표들이 이를 증명한다. 우리 사회의 여성들의 삶을 불안정성의 프레임을 다시 분석해 볼 것을 제안한다.

둘째, 여성의 삶을 불연속적인 것으로 만드는 중요한 계기들을 파악하고 해체해 가야 한다. 대표적인 예가 결혼과 출산, 육아로 인한 노동시장 퇴직이다. 출산휴가와 육아휴직 사용자들이 늘고 있다고는 하지만, 전체 출산자의 비율을 고려할 때 전혀 긍정적인 상황이 아니다. 더욱이 출산휴가와 육아휴직은 퇴직으로 향하는 노동시장 이탈구(離脫口)라고 할 수 있다. 휴가와 휴직의 사용률만이 아니라 이것이 노동시장 이탈의 계기가 되는 상황을 종식시켜야 한다.

셋째, 젠더 갈등이 훨씬 더 심각해지는 현상은 여러 가지 해석이 가능하지만, 적어도 남성들의 공격이 드세지는 데는 사회 전반의 불안정성에 대한 분노가 여성이라는 집단으로 투사되고 있음을 간과할 수 없다. 현 상황이 신자유주의 증대, 공공성의 약화, 민주주의의 퇴조, 강제적 개인화 등의 요인에 의한 사회적 불안정성의 심화에서 유래한 것임을 규명하고 그 기반 위에서 여성과 남성의 협력과 연대를 추구할 때, 그리고 이러한 젠더 연대를 위해 남성의 의식과 삶 전반의 변화를 모색해 갈 때 성평등의 가치가 실현될 것이다. 성평등정책은 이러한 문제인식과 프레임 속에서 방향과 목표를 설정해 가야 한다.

참고문헌

김영미(2016), "계층화된 젊음: 일, 가족형성에서 나타나는 청년기 기회불평등",『사회과학논집』, 47(2): 27-51.

배은경(2016), "젠더 관점과 여성정책 패러다임: 해방 이후 한국 여성정책의 역사에 대한 이론적 검토",『한국여성학』32(1): 1-45.

신경아(2016a), "여성노동시장의 변화에 관한 여덟 개의 질문",『페미니즘연구』16(1).

_____(2016b), "여성정책에서 성평등정책으로? : 젠더정책의 오해와 이해 그리고 현실",『한국여성학』32(4).

유정미(2012), "고용분야 적극적 조치의 정책논리에 대한 담론 분석- '실질적' 평등 정책과 '평등의 정치'의 굴절",『한국여성학』28(2): 185-223.

Addabbo, Tindara, Amelía Bastos, Sara Falcáo Casaca, Nata Duvvury, and Áine Ni Léime(2015), "Gender and Labour in Times of austerity: Ireland, Italy and Portugal in Comparative Perspefctive", *International Labor Review*, Vol. 154, No. 4. pp.449-

Annesley, Claire and Francesca Gains(2013), “Investigating the Economic Determinants of the UK Gender Equality Policy Agenda”, *The British Journal of Politics abd International Relations*, Vol. 15, pp.125-146.

Bauman(2000), *Liquid Modernity*, Cambridge: Polity Press.

Beck and Beck-Gernscheim(2002), *Individualization*, London: Sage.

Bourdeiu(1998), *Acts of resistance: Against the tyranny of the market,* New York: The New Press.

Butler, Judith(2004), *Precarious Life,* London: Verso.

_____(2009), *Frame of War*, London: Verso.

_____(2011), “For and Against Precarity”, *Tidal: Occupy Theory, Occupy Strategy*, 1, 12-13.

Casas-Corte’s, Maribel(2014), “A Genealogy of Precarity: A Toolbox for Rearticulating Fragmented Social Realities in and out of the Workplace”, *Rethinking Marxism*, 26(2): 206-226.

Ehrenstein, Amanda(2012), “Precarity and the crisis of social care: Everyday politics and experiences of work in women’s voluntary organizations”, Cardiff School of Social Sciences. Phd Dossertation.

Elomäki, Anna(2015), “The economic case for gender equality in the European Union: Selling gender equality to decision-makers and neoliberalism to women’s organization”, *European Journal of Women’s Studies*, Vol. 22(3): 288-302.

Kallerberg, A. L.(2009), “Precarious Work, insecure workers: Employment relations in transition” *American Sociolgical Review* 74(1), pp.1-22.

Lahey, Kathleen A., and Paloma de Villota(2013), “Economic Crisis, Gender Equality, and Policy Responses in Spain and Canada”, *Feminist Economics,* Vol. 19, No. 3, pp.82-107.

Lewis, Jane, and Ania Plomien(2009), ‘Felxicurity’ as a policy strategy: the implications for gender equality, *Economy and Society,* Vol. 38 No. 3, pp. 433-459.

Millar, Kathleen M.(2017), “Toward a critical politics of precarity”, Sociology Compass, 2017; 11, pp.1-11.

Näsström and Kalm(2014), “A democratic crique of precarity”, *Global Discourse: An Interdisciplinary Journal of Current Affairs and Applied Contemporary Thought,* 23 Dec 2014, pp.1-18.

Rubery, Jill(2015), “Austerity and The Future for Gender Equality in Europe”, *ILR Review*, 68(4), pp. 715-741.

토론문

- 김경희 (중앙대학교 사회학과 교수)
- 김진욱 (서강대학교 교수)
- 김현숙 (한국여성단체협의회 여성·가족정책연구원장)
- 양선희 (중앙일보 논설위원)
- 차인순 (국회 여성가족위원회 입법심의관)
- 최은순 (한국여성단체연합 공동대표)

토론문

김경희 (중앙대학교 사회학과 교수)

토론문

김진욱 (서강대학교 교수)

토론문

김현숙 (한국여성단체협의회 여성·가족정책연구원장)

토론문

양선희 (중앙일보 논설위원)

토론문

차인순 (국회 여성가족위원회 입법심의관)

토론문

최은순 (한국여성단체연합 공동대표)

Memo

Memo

Memo

Memo