

기획특집

개원30주년을 맞이하여

- 한국여성정책연구원 30년 : 출범과 발전과정
정현주 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 30가지 여성정책 이야기
전기택 | 한국여성정책연구원 연구위원
- KWDI와 한국여성정책의 미래
김경희 | 중앙대학교 사회학과

한국여성정책연구원 30년 : 출범과 발전과정



정현주
한국여성정책연구원 연구위원

I. 들어가며

1983년 한국여성정책연구원(구 한국여성개발원, 영문명 Korean Women's Development Institute, KWDI)의 설립은 한국 여성정책 발전의 출발점이었다. 당시 한국여성개발원 출범의 주역들은 이 사건을 '한국여성운동의 결실'로 평가했다. 한국여성개발원의 발족은 1960년대부터 여성단체들이 줄기차게 요구해 온 결과였다.

그 후 30년이 지났다. 성년에 이른 한국여성정책연구원은 어떤 모습인가? 국내는 물론 세계적으로도 유례가 없는 큰 규모의 여성정책 전문 연구기관인 한국여성정책연구원이 당초의 설립목적과 사업이 이후의 국내외 여건 변화에 따라 어떻게 달라졌는가?

한국여성정책연구원은 정부 출연연구기관으로서 새로운 정부 출범이나 정부조직 개편에 크게 영향을 받았다. 연구원에 대한 업무조정감독권이 이관되었고, 기구 개편과 기능 조정이 뒤따랐다.

한국여성정책연구원 개원 30주년을 맞이하여, 한국여성개발원 출범의 의미를 찾아보고, 그간의 기관 운영의 변화를 돌아보고, 국가의 여성정책계획수립에 있어 한국여성정책연구원의 역할을 짚어보고자 한다.

II. 한국여성개발원의 출범²⁾

1. 설립배경

한국여성개발원은 한국여성개발원법(법률 제3632

1) 1983년 12월에 창간된 한국여성개발원의 소식지 「여성개발소식」 창간호의 당시 김정례 보건사회부 장관의 창간축사 "여성개발 기여에 크게 기여" 중에서 인용하였다.

2) 한국여성개발원(1993), 『한국여성개발원 10년 1983~1993』참조.

호)에 근거하여 1983년에 164명의 정원을 갖는 정부 출연의 여성문제전담 연구기관으로 출발했다. 그 배경은 다음의 그림으로 정리할 수 있다.



〈그림1〉 한국여성개발원 설립을 둘러싼 국내외 동향

국내외 여성계, 여성전담기구 설립 요구와 정부 선언

1970년대 한국은 억압적인 유신정권하에서 산업화가 국가주도로 강력하게 추진되면서 근로여성문제에 심각한 여성문제로 제기되었다. 여성계는 근로여성문제를 심각하게 제기하며 사회운동의 기반을 닦고 있었고, 한편으로 서구의 여성학이 도입되면서 새로운 여성운동이 시작되는 시기였다.

이 즈음 여성계에서는 한국여성단체협의회(이하 여협)를 중심으로 여성문제를 국가기구 설립을 통해 해결하려는 노력이 끊임없이 제기되고 있었다. 여협은 1963년 제1회 전국여성대회에서부터 결의문 또는 건의문을 통해 여성전담기구의 설치를 줄곧 건의했는데, 여성전담연구기관의 성격을 갖는 한국여성개발원과 같은 기구라기보다는 여성지위위원회, 여성부와 같은 형태의 정부기구 설립을 원했다.

- 제1회 전국여성대회(1963.11.2.)의 결의문: “총력을 경주하여 여성센터 설치추진에 협력한다”
- 제2회 전국여성대회(1964.9.25~26) 건의문: “복지국가를 건설하기 위하여 여성활동이 절대

적으로 기대되는 이때에 보다 조직적이고 합리적인 활동을 전개하기 위한 ‘여성연구센터’ 마련에 뒷받침 하여 줄 것을 건의한다.”

- 제12회 전국여성대회(1974.9.27) 건의문: “대통령 직속하에 여성지위향상위원회 설치”

1975년은 유엔이 정한 ‘세계여성의 해’였다. 당시 유엔은 1976~85년을 ‘여성발전을 위한 10년’으로 선포했다. 이를 계기로 국·내외적으로 여성의 문제를 국가차원에서 포괄적으로 다룰 수 있는 기구의 설립이 거론되었다. 국제적으로 스칸디나비아 국가를 비롯하여 호주, 영국, 일본, 필리핀 등이 유엔의 권고를 받아들여 여성부 또는 여성지위위원회를 설치했다. 이를 계기로 여협도 더욱 적극적으로 여성전담기구의 설치를 건의했다.

세계여성의 해인 1975년의 제13회 대회에서는 구체적인 목적을 열거하면서 여성지위향상위원회 설치의 필요성을 주장했다. 1977년, 1978년에도 연이어 대통령직속의 여성위원회 또는 여성전담기구의 설치를 주장했다.

정부는 이러한 국내외 요구를 받아들여 드디어

1980년 코펜하겐 세계여성대회에서 정부대표(이매리 대한적십자사 부총재)의 연설을 통해 여성전담 국가기구의 설치를 공언했다. 여협 또한 코펜하겐 대회 참가 대표들로부터 보고를 받은 여성발전세미나(1980년 11월 14~15일)에서 여성전담기구의 설치를 건의했다. 여성문제를 효율적으로 기획, 집행하기 위한 행정부서로서의 여성부의 설치를 건의했다. 여성부의 설치는 1983년 한국여성개발원 발족 이후에도 여성계의 중요 이슈 중 하나가 되었다.

보건사회부의 여성관련 기구 통합 계획

보건사회부는 국립부녀직업보도소와 국립여성복지원 등 기존의 2개 여성관련 국립기관을 폐지하고 새로운 기관을 설립하는 문제를 놓고 방안을 모색하는 중이었다. 국립부녀직업보도소는 1953년 전쟁미망인 수용소로 발족되었다가 여성에 대한 직업훈련의 필요성이 강조되면서 국립부녀직업보도소로 개편되었다. 국립여성복지원은 1962년 건립된 후 여성단체협의회에서 관리하다 1966년부터 보사부가 직접 관리하게 되었다. 법률상 “여성문제에 관한 연구지도, 가정복지에 관한 조사연구 개발, 새마을 여성상의 보급, 가정의례 준칙의 계몽 및 근로여성의 자질향상과 인격도야를 위한 취미 교양강좌의 실시, 각 시·도 여성회관 사업의 운영지도, 가정복지 증진을 위한 각종 실습지도 및 계몽” 등의 기능을 갖고 있었다.

당시 보사부는 이 두 기관이 규모, 시설, 예산, 기능 면에서 여성문제에 관한 중앙기관으로서의 역할이 미흡하다고 판단하여, 1975년경부터 이미 두 기관을

발전적으로 통합한 ‘국립여성복지연구원’ (가칭) 설립을 계획, 추진 중이었다.

한국여성개발원 설립을 제5공화국 역점 사업으로 채택

여성계의 요구가 점점 커지고 보사부의 새 기구 창설 계획이 추진되는 중에 1981년 민주정의당이 창당되고 제5공화국이 들어서는 정치적 격변기를 맞게 되었다³⁾. 민정당은 창당과 더불어 여성문제에 대한 특별한 관심을 갖고 강령 기본정책 제24항에 “여성인력을 개발하여 경제·사회활동에 적극 참여케 하며 여성에 관한 차별적 대우나 불이익이 없도록 제도적으로 보완함으로써 여성의 실질적인 지위를 향상시킨다”는 ‘여성’에 관한 정책을 천명했다. 이에 근거하여 여성분과위원회(위원장 김현자, 여성국장 문용주)는 1981년 2월 20일, 12개항의 여성관련 선거공약을 기자회견을 통해 발표했다⁴⁾.

한국여성자원개발원 설립은 당시 보사부가 추진 중이던 가칭 ‘국립여성복지연구원’ 설립 계획안을 들은 제 11대 여성 국회의원들이 또 다른 국립기관을 만들기도다는 여성계의 여망을 수렴하고 여성문제를 전문적, 종합적으로 다룰 수 있는 특수법인의 여성전담기구로 확대, 발전시키는 것이 좋겠다는 의견을 제시한 데서 비롯되었다. 당시 이들은 다른 정부출연기관인 한국개발연구원(1970년발족), 또는 한국교육개발원(1972년 발족)을 한국여성개발원의모델로 보았다.

법인은 국립기관보다 운영 면에서 장점이 있었다.

3) 1979년 10월 26일 박정희 대통령이 측근 경호실장에 의해 사해되는 사건 이후, 12.12사태, 5.18광주민주화운동 등의 일련의 사태 속에서 계엄이 계속되었다. 신군부세력에 의해 1981년 1월, 민정당이 창당되었고, 1981년 3월 3일 제12대 전두환 대통령이 임기 7년 단임의 간선제를 골자로 하는 개정 헌법에 의거해 선출, 취임했다. 이에 3월 25일, 제11대 국회의원 선거를 실시하게 되었다.

4) 1. 여성지위향상위원회 구성, 2. 한국여성자원개발원 설치, 3. 여성행정기구의 승격 및 기능강화, 4. 여성고용사업장의 복지시설 설비 의무화, 5. 남녀평등을 위한 제도적 보완, 6. 근로여성의 권익 보장, 7. 어린이 위탁, 교육 오락시설 확충, 8. 모자보건센터 확충, 9. 법률구조사업의 확대, 10. 고급여성인력의 활용, 11. 여성기능훈련 기회 확대, 12. 여성자생단체 육성

즉, 신축성이 있고 업무의 창의성, 독립성이 보장되고 예산집행이 용이하며 직원임용의 폭이 커 유능한 인사를 선발할 수 있고, 객관성 있는 자료제시가 가능하다고 보았던 것이다. 기관의 이름은 한국여성개발원으로 최종 확정되었다.

2. 한국여성개발원법(안)의 통과 및 출범

1982년 5월 여성인 김정례 의원이 보사부장관으로 취임함으로써 한국여성개발원법 제정 작업이 탄력을 받게 되었다. 설립 목적은 ‘여성문제에 대한 조사연구, 교육훈련, 여성단체지원 업무, 사회참여 신장, 여성복지 증진’에 두었다. 원장은 다른 정부출연연구기관이 소속 부처 장관의 임명으로 하는 것과는 달리 보사부장관 제청으로 대통령이 임명하고 부원장은 원장이 제청하여 보사부장관이 임명하는 것으로 했다. 이것은 여성전담기구의 위상을 높이려는 여성 의원들의 노력의 결과였다. 또한 보사부 산하의 기존 2개 기관은 한국여성개발원이 설립되면 흡수하기로 했다.

완성된 한국여성개발원법(안)은 김현자, 김모임의원 등 총 42명의 의원을 발의자로 하여 제114회 국회에 제출되었다(1982.11.23.). 1982년 12월 31일로 법(안)이 공포되자 법안의 부칙에 근거하여 보사부장관은 설립위원회를 구성, 정관 제정 등의 작업을 진행했다.

1983년 1월 14일 설립위원을 위촉했다. 위원으로는 보사부차관, 민정당 국회의원, 한국여성단체협의회회장, 교수 2인이 선정되었다. 설립위원의 주요 업무는 정관작성, 설립등기, 직제·인사·보수 등 주요

규정의 제정, 1983년도 사업과 예산 등을 협의하는 것이었다.

초대원장으로 김영정 이화여대 교수(역사학)가 임명되었다(1983.3.29). 김영정 원장은 이화여대 대학원장을 역임했고 1977년부터 동대학교 부설 한국여성연구소 소장으로 있으면서 여성학을 대학교 교과과정으로 개발, 도입하는 한편 대학내 여성연구의 기틀을 마련한 분이였다.

약 한달 동안의 준비과정을 거친 후 1983년 4월 21일 현판식을 거행했다. 현판식에는 영부인을 비롯해 보사부장관 등 여성계와 각계 인사 100여명이 참석했다.



III. 한국여성정책연구원 30년의 시대구분

한국여성정책연구원의 지난 30년을 크게 네 시기로 구분할 수 있다⁵⁾. 이러한 구분의 근거는 직제변화와 연구원의 업무조정감독권의 이관에 따른 기관의 연구사업의 변화이다.

기반조성기는 1983년부터 1987년까지의 기간으로 한국여성개발원법에 근거한 연구와 사업의 기반을 조성하는 기간이었다. 이 시기 정부의 여성정책담당부처는 출범하지 않았고, 여성정책의 의결기구로 1983년 12월 여성정책심의위원회가 국무총리 산하기구로 설치되었던 시기이다.

발전기는 1988년부터 1998년까지이다. 이 시기는

5) 이 원고의 시대구분은 한국여성정책연구원 개원 30주년을 맞이하여 여성친화정책전략단에서 주관한 ‘한국여성정책연구원 30년 전시회’에서 채용한 시대구분을 따랐다.

연구원의 연구 및 사업 활동이 질적, 양적으로 성장하는 시기였다. 연구와 교육훈련, 정보사업, 여성단체와의 국내협력사업과 국제네트워크 구축 등 국제협력사업이 활성화되는 시기였다. 이 시기에는 처음으로 국가차원의 여성정책 담당부처인 정무장관(제2)실이 설치되어 여성 입법이 활발하게 추진되고 여성정책기본계획이 수립되는 등 여성정책의 체계화가 진행된 시기였다. 여기에 연구원이 중추적인 역할을 했다.

연구기관 전환기는 1999년부터 2007년까지이다. 1998년, 외환위기 속에서 출범한 ‘국민의 정부’가 대대적인 정부출연연구기관의 구조조정에 나서면서

연구원도 연구 외의 사업활동을 폐지하고, 연구기관으로 전환하게 되었다. 2000년대 초반까지 이전에 추진했던 사업활동을 폐지하면서 연구기관으로서 위상을 모색하는 시기였다. 2007년에는 한국여성개발원을 한국여성정책연구원으로 기관 명칭을 바꾸었다.

도약기는 2008년부터 2013년 현재까지이다. 여성정책 전문 연구기관으로서 다양한 분야에서 심도 깊은 연구와 실태조사로 독보적인 위상을 확보하였다. 현재 한국여성정책연구원은 경제인문사회연구회 소속 23개 정부출연연구기관과 경쟁하여 기관 평가에서 상위권(우수기관)에 진입하게 되었다.

〈표1〉 한국여성정책연구원 업무조정감독권의 변화

| 기간 | 여성정책담당 정부기구 | 업무조정감독권 소관 기관(이관년도) | 정부 |
|------------------------|--|--|-----------------|
| 기반조성기 (1983-1987) | 여성정책심의위원회 (1983-1987) | 보건사회부 (1983) | 제5공화국 |
| 발전기 (1988-1997) | 정무장관(제2)실 (1988-1997) | 정무장관(제2)실 (1991) | 제6공화국/ 문민정부 |
| 연구기관전환기 (1999-2007) | 대통령직속 여성특별위원회 (1998-2000) 여성부(2001-2005) 여성가족부(2005-2007) | 대통령 직속 여성특별위원회(1998) 인문사회연구회(1999) 경제인문사회연구회(2005) | 국민의 정부/ 참여정부 |
| 도약기 (2008-2013) | 여성가족부 (2008-현재) | 경제인문사회연구회(계속) | 이명박정부/ 박근혜정부 |

IV. 한국여성정책연구원 기관운영의 변화

한국여성개발원은 정부 출연연구기관이다. 따라서 지난 30년간 정부 조직개편이나 정권의 변화에 따라 업무조정감독권이 이관되고 기구가 개편되었다. 이러한 기구 변천은 연구원의 기능 즉, 사업변화와 궤를

같이한다.

개원초기 한국여성개발원의 목적사업과 현재의 한국여성정책연구원의 사업을 비교하면 다음과 같다. 우선 설립목적을 비교해보면, 가장 눈에 띄는 점이 한국여성개발원 초기에 명시되었던 ‘교육훈련과 여성활동 지원’에 대한 내용이 없어진 점이다. 기능(사업)에

있어서도 ‘여성단체 회원 및 여성을 대상으로 하는 업무 분야 종사자에 대한 교육훈련, 시범사업, 여성 활동 지원 교육, 연구결과의 출판 및 발표’ 등이 폐지되었고, 대신에 ‘전문적인 조사연구, 여성관련 정보 및 성인지 통계 구축 및 확산’ 이 포함되었다. 또한

교육훈련이 ‘여성인적 자원개발 및 역량 강화를 위한 프로그램 개발’ 으로 대체되어 교육훈련은 고유사업이 아니라 교육훈련 프로그램을 개발할 수 있는 것으로 해석된다.

〈표2〉 KWDI의 설립 목적 및 기능(사업)의 변화

| 구분 | 한국여성개발원(1983년) | 한국여성정책연구원(2013년) |
|--------|---|--|
| 근거 | 한국여성개발원법 | 정부출연연구기관등의 설립 운영 및 육성에 관한 법률/ 한국여성정책연구원 정관 |
| 설립목적 | 여성과 관련된 문제에 관한 조사·연구, 여성의 능력개발을 위한 교육훈련 및 여성 활동에 대한 지원 등의 업무를 효율적으로 수행함으로써 여성의 사회참여와 복지증진에 기여하는 것 | 인문사회분야에 있어 여성문제에 대한 종합적인 연구 수행, 여성정책 및 여성능력개발 및 여성정보 제공, 여성의 사회참여 복지증진 및 여성의 발전과 국가발전에 기여 |
| 기능(사업) | <ol style="list-style-type: none"> 1. 여성과 관련된 문제에 관한 조사연구 2. 여성단체회원 및 여성을 대상으로 하는 업무분야 종사자에 대한 교육훈련 3. 여성에 적합한 직종의 개발 및 복지시범사업 4. 여성활동에 대한 지원·교육 5. 여성분야에 관한 국제협력사업 6. 국내외 연구기관과의 정보교환·공동연구 및 이에 대한 지원 7. 연구결과의 출판 및 발표 8. 여성과 관련된 문제에 관하여 보건사회부장관 또는 기타의 중앙행정기관의 장이 위탁하는 사업 9. 기타 부대되는 사업 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 여성과 관련된 제반문제에 대한 전문적인 조사연구 2. 여성발전을 위한 정책의 연구개발 3. 여성인적자원 개발 및 역량강화를 위한 프로그램 개발·운영 4. 국내외 여성관련 기관과의 교류 및 협력사업 5. 여성관련 정보·성 인지통계체계 구축 및 확산 6. 양성평등관련 실태조사 및 정책연구 7. 연구사업 결과 및 성과의 확산을 위한 제반 업무 |

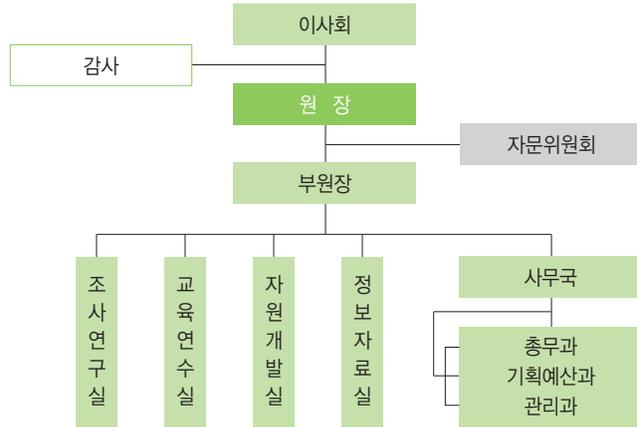


〈그림 2〉 로고의 변화

개원 초기 4실 1국 직제에서 현재의 1본부 4실 1 전략단 체제로

개원초기 한국여성개발원은 ‘한국여성개발원법’에서 규정한 기능에 맞게 4실 1국의 직제를 마련했다. 위의 법 조항과 비교해 보면 조사연구 기능은 조사연

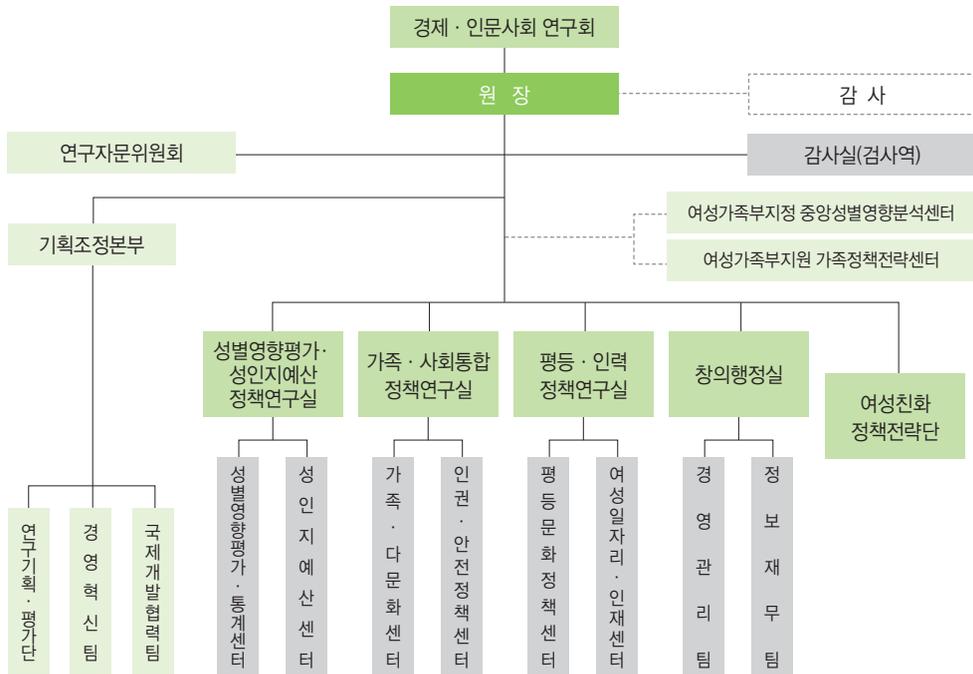
구실이, 교육훈련과 직종개발은 교육연수실이, 여성 활동 지원과 국제협력사업은 자원개발실이, 정보교환과 출판사업은 정보자료실이 각각 담당하였다. 복지시범사업은 교육연수실과 자원개발실이 담당하였다.



〈그림 3〉 한국여성개발원 기구표(1983년도)

이러한 초기 직제는 30년이 지난 2013년 현재, 여성정책전문연구기관으로 전환되면서 부원장 대신 기획조정본부가 설치되었고, 분야별 연구를 위해 3개의 실 아래 6개의 센터가 설치되었다. 또한 여성정

책에 대한 의견수렴창구로서 여성진화정책전략단을 설치하였다. 국가차원 여성정책을 지원하기 위해 여성가족부 지정 중앙성별영향분석센터와 여성가족부 지원 가족정책전략센터를 운영하고 있다.



〈그림 4〉 한국여성정책연구원 직제(2013년 4월 개편)

인력과 예산의 변화, 그리고 시설

인력은 1983년 개원시 164명의 정원으로 출발했고, 1983년 8월, 첫 공채로 28명(여성 27명, 남성 1명, 석사학위소지자 22명, 학사학위소지자 6명)을 채용했다. 1987년까지 163명을 충원했다. 이후 임시직 등을 포함해 인력이 175명까지 증가했으나, 1999년 91명으로 급속하게 감소해서 2003년에는 82명으로 줄어들었다. 2013년 현재 97명으로 증가한 상황이다. 1999년 인원이 감소한 것은 IMF금융위기 후 정부의 대대적인 구조조정과 기능 전환과 맞물려 있었다. 2012년 기준 전체 직원 95명 가운데 박사는 50명으로

반이 넘는다.

예산은 1984년 약38억원이었으나 2012년 예산은 200억원을 넘어 6배가 넘게 증액되었다. 괄목할 만한 변화는 수탁수입의 증가이다. 1980년대에는 2, 3백만원에 불과했으나, 2012년에는 36억원이 넘었다.

개원 초기인 1985년에 현재의 청사를 마련한 것은 안정적인 기관운영의 초석이 되었다. 현재의 불광동 청사는 1985년에 기공하여 1987년에 준공되었으며, 후에 1995년에 여성공동의 장이 추가, 신축되어 현재의 청사가 완성되었다.

〈표3〉 한국여성정책연구원의 주요 시설현황

| 구분 | 건물 동수 | 건축시기 | 건축시기 | 비고 |
|-------|------------------|------------|------------------------------------|---|
| 본관동 | 2동 (본관동, 강당동) | 1987.11.20 | 국제회의장, 대강당, 사무실, 강의실 | - 건물면적 (20,092.48㎡) - 대지면적 (16,046㎡) |
| 공동의 장 | 2동 (교육관, 문화관) | 1995.9.28 | 국제회의실, 다목적홀, 사무실, 강의실, 분임토의실, 세미나실 | |
| 평등생활관 | 1동 | 1987.11.20 | 숙소 | |

V. 여성정책의 국가정책 통합과정

1. 개원초기 : 여성정책의 기본 틀 마련

국가차원 기본계획 및 실천 지침 작성

1983년 한국여성개발원의 개원 이후, 최우선 사업은 국가차원의 여성정책기본계획을 세우는 일이었다.

1983년 12월에 출범한 국무총리 산하 여성정책심의 위원회는 여성정책의 기본계획을 수립하기 위한 일련의 절차를 진행했다. 1984년 3월 23일 여성발전기본계획과 남녀차별개선지침 작성계획안이 보고되었으며, 자체 공청회를 거쳐 1985년에 의결되었던 것이다. 최초의 한국여성정책연구원 과제가 정부정책으로 받아들여지는 첫 사례였다.

〈표4〉 1983~1987년 여성정책심의위원회 안건

| 구분 | 개최일 | 주요 의제(제안자) | 비고 |
|-----|-------------|---|----------------------|
| 제2차 | 1984. 3. 23 | - 「여성발전기본계획안」의 수립안(보건사회부) - 「여성백서」출간 계획안(보건사회부) - 「남녀차별개선지침」작성계획안(보건사회부) - 한국여성개발원 1984년 업무보고(한국여성개발원) | 접수 접수 접수 보고 |
| 제3차 | 1984. 8. 30 | - 「여성에 관한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」비준안(보건사회부) - 1985년 세계여성대회 준비분과위원회 구성계획안(보건사회부) - 가족법 개정에 대한 여성단체 건의서 보고(한국여성개발원) | 의결 의결 보고 |
| 제4차 | 1985. 4. 11 | - 여성발전 기본계획 작성계획(안)(한국여성개발원) - 남녀차별 개선지침(안)(한국여성개발원) - 여성백서 발간사업(한국여성개발원) | 의결 의결 보고 |

출처 : 양애경 · 이선주 · 정현주 · 강정숙 · 김경주 · 김양희 · 신연경(2012), 「사회발전을 향한 여성통합 30년의 성과와 전망(II)」, 63쪽에서 재인용, 정리.

〈표5〉 여성발전기본계획의 의미와 중요성

• 「여성발전기본계획」의 목적

당시까지 정부의 각 부처에서 지역적 산발적으로 다루온 여성문제를 해결하기 위해 종합적이고 일관성 있는 여성정책을 추진하기 위해 여성 발전이 균형있는 국가발전에 통합되도록 하는 것

• 「여성발전기본계획」의 내용

- 1) 부문별 발전계획 : 여성인력 활용, 여성능력개발, 건강한 가정설계에 대해 각각 현황, 전망 및 문제점, 발전계획 제시
- 2) 종합시행계획(안) : 여성발전준비기(-1986), 통합기(1987-1991), 정착기(1992-2000)로 나누어 시기별 중점목표 제시
- 3) 관련부처 및 기관별 실천계획 : 기초자료 개발 및 집대성, 정책 반영체계의 확립, 정책결정과정에서 여성참여 확대, 관련부처별 업무확충 및 체계화, 관련부처별 실천계획 제시

• 「여성발전기본계획」의 의미

- 1) 여성이 경제와 사회발전에 함께 참여하고 기여할 수 있는 기반이 조성, 2) 국가 발전의 맥락 속에서 여성발전을 기하는 장기적 청사진을 제시, 여성문제 접근에 큰 전환 마련 3) 여성문제를 여성만의 문제가 아닌 남녀공동의 문제로 보는 시각의 변화와 여성인력개발 · 여성발전을 위한 국내외적 기반 마련⁶⁾

〈표6〉 남녀차별개선지침의 의미와 중요성

• 「남녀차별개선지침」의 목적

- 1) 사회 제 분야에 있어서 여성에 대한 차별현상을 정확히 진단 파악하고 개선방안 제시 정책에 반영, 2) 남녀차별 개선지침을 공공기관, 민간 단체 및 기타 사회기간에 권고, 3) 민주복지사회의 건설에 남녀가 동등하게 참여할 수 있는 기반 마련⁷⁾

• 「남녀차별개선지침」의 내용

- 1) 고용 · 교육 · 보건 · 가정분야 : 각각 현황·개선방향 부분 · 세부지침 부분으로 나누어 실태와 개선방향을 제시

6) 양애경외 5인(2012), 70쪽.

7) 韓國女性開發院, 『男女差別改善指針』, 1985. 4, 7쪽.

2) 참고자료 : 구체적인 분야별 차별의 실태와 분석, 관련 외국현황

• 「남녀차별개선지침」의 의미

- 1987년 남녀고용평등법 제정의 계기, 1992년 노동부 「남녀고용차별 개선지침」작성에 적용.⁸⁾

한국여성개발원은 「제6차 국가경제사회발전 5개년 계획 : 여성개발부문 시안」(1985), 「2000년을 향한 국가장기발전구상 : 여성부문보고서」(1986)에서도 국가계획에 참여하였다. 이후 정부는 현재까지 4차에 걸친 여성정책기본계획을 수립에 주도적으로 참여해왔다.

2. 중앙 및 지자체의 여성정책기본계획 작성 지원

1995년에는 여성발전기본법이 제정되었다. 이

법에 의해 제1차여성정책기본계획(1998-2002년), 제2차여성정책기본계획(2003-2007년), 제3차여성정책기본계획(2008-2012년), 제4차 여성정책기본계획(2013-2017년)이 수립되었다. 이 과정에서 KWDI는 다음과 같은 연구과제를 수행하여 계획의 효율적인 실시를 지원했다. 1차 계획의 시행중에 여성정책 평가 모형을 개발하였으며, 뒤이어 여성부(2001-2005)와 여가부(2005-현재)의 용역과제로 기본계획의 추진방향, 이행상황 점검, 추진과제 등에 대한 연구를 수행했다.

〈표7〉 중앙 및 지자체 여성정책기본계획 수립 관련 연구

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 1999년 자치단체 여성정책 종합평가 분석(2000, 행정자치부) • 여성정책 평가 모형개발(1999) • 정책의 성분석 모형 개발(2001) • 2001 지방자치단체 여성정책 종합평가 결과 분석 연구(2002, 행정자치부) • 지방자치 단체 여성정책의 효율적 추진방안(2003) • 제2차 여성정책기본계획 추진방향 및 정책과제연구(2002, 여성부) • 여성정책수행 평가에 관한 연구(2002) | <ul style="list-style-type: none"> • 여성발전기본법의 효과 및 발전방향(2004, 여성부) • 여성정책기본계획 점검(2004, 여성부) • 제3차 여성정책기본계획(안)(2006, 여가부) • 여성발전기본법에 대한 입법영향평가(2008, 국회 사무처) • 여성정책 기본계획 이행상황 점검 개선방안 연구(2008) • 여성정책기본계획 이행상황 점검 및 운영개선방안연구(2010, 여가부) • 제3차여성정책기본계획의 이행점검 및 제4차여성정책기본계획 수립을 위한 기초연구(2011, 여가부) |
|---|--|

주 : () 의 기관명은 용역과제 발주기관임

여성발전기본법의 시행되면서 지방자치단체에서는 여성발전기본조례를 제정하기 시작했다. 이런 추세에 따라 지자체는 연구원에 기본계획의 수립을 용역과

제로 의뢰하였다. 처음에는 광역자치단체에서 연구원에 의뢰하다가 점차 기초자치단체에서도 여성정책 기본계획 수립에 관한 연구용역을 의뢰했다.

8) 동아일보, 19920328(15), 남녀고용차별 감독 강화. 한겨레, 19920329(25), 남녀고용차별 감독 강화. 경향신문, 19920329(19), 고용 성차별 단속강화노동부가 「남녀고용차별 개선지침」을 마련하여 남녀차별 행위에 대한 분쟁 조정과 여성근로자의 권리 침해에 대한 지도감독 기능을 강화하기로함.

〈표8〉 지자체 여성정책기본관련 용역과제

경기도여성정책 평가 및 정책과제 개발 연구(2002, 경기도), 전라북도 여성정책 평가 및 발전방향 탐색을 위한 연구(2002, 전북여성발전연구원), 경기도여성발전5개년 시행계획 수립(2003, 경기도), 제2차강원여성발전계획연구(2002, 강원도), 고양시 여성정책에 대한 현황과 정책 수립 방향(2004, 고양시), 고양시 여성정책 수립을 위한 연구조사(2004, 고양시) 등. 이외 원주시(2003), 안산시(2005), 수원시(2005), 도봉구(2005), 동작구(2006), 송파구(2007), 도봉구(2008), 익산시(2008), 중랑구(2008), 양산시(2011) 등의 여성정책 계획 수립 연구 용역과제를 수행함.

또한, 한국여성정책연구원은 새로운 정부가 출범할 수행하여 정책의 효율적 집행을 지원했다. 때마다 여성정책에 대한 과제와 전망에 대한 연구를

〈표9〉 신정부 출범시 수행과제

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 신정부의 여성정책 10대과제(2003) • 한국여성정책의 뉴패러다임 정책(2004) • 참여정부 여성정책 성과분석(2005) | <ul style="list-style-type: none"> • 신정부 여성가족 정책 10대(안)과제(2007) • 새정부의 여성인력개발과 활용을위한 비전과 정책과제(2008) • 공정사회 실현을 위한 양성평등정책 발굴 연구(2010) |
|---|---|

이러한 여성정책기본계획 외에 부문별 기본계획 (여성농업인육성5개년계획, 여성인력종합계획, 건강가정기본계획)에 대해 연구했다.

3. 성인지 정책 선도

성주류화 제도화 과정

성인지 정책은 1995년 유엔이 제4차 세계여성회의 (북경회의)에서 여성발전과 성평등정책의 새로운 전략으로 성 주류화(Gender Mainstreaming)를 채택 하면서 시작되었다. 이 회의에서 채택한 '북경행동강령'은 각국에 정책과 예산을 성인지적으로 분석할 것을 촉구했다. 한국도 1997년, 처음으로 성주류화를 여성정책의 추진 전략으로 채택하였다. 2002년 12월에는 여성발전기본법을 개정하여 제10조에 성별영향

평가의 근거를 마련했다. 이후 여성부를 중심으로 성 주류화의 제도화 과정에 한국여성정책연구원이 적극적으로 개입, 선도적 역할을 담당했다.

제2차 여성정책기본계획(2003-2007)에서는 두 가지 핵심 전략 중 하나로 '성주류화'를 채택하였다. 또한 10대 영역 중 첫번째로 '정책에 양성평등 관점 통합'을, 세부추진 과제의 첫번째와 두번째 과제로 '여성정책 추진기구 확대 및 성인지적 예산 수립'과 '정책의 성별분석을 위한 기반조성'을 각각 선정했다.

이후 여성부가 성별영향평가 관련 이론과 도구 개발을 위해 2004년에 한국여성정책연구원에 10대 단위사업으로 구성된 대규모 '성인지 전략 기획 연구'를 용역 발주했다.

정부에서 성주류화 정책을 본격적으로 시작하는

2004년 이전부터 연구원은 성인지정책, 성별영향평가에 관한 연구를 진행한 바 있으며, 이후 성주류화 제도화 과정에서 선도적인 연구결과를 내놓았다. 2008

년 이후 현재까지 중앙성별영향분석평가센터로 지정되어 전국의 성별영향평가 사업에서 핵심적인 역할을 담당하고 있다.

〈표10〉 2004년이전 성별영향평가 관련 연구

| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 남녀차별금지기준 및 개선지침서(1999, 여성특위) • 성인지적 관점에서 본 보건복지정책 영향평가 연구(2000, 보건복지부) • 성주류화의 도구로서의 여성정책 기본계획의 실효성 제고방안 연구(2001) • 정부부처내 성평등적 정책분석을 위한 지침 수립 및 제도화 방안(2001) | <ul style="list-style-type: none"> • 21세기 성주류화를 위한 국민여론 및 전문가 의견조사(2001) • 정책의 성분석 모형개발(2001) • 성인지적 관점의 주민자치센터의 운영방안 연구(2001) • 정책과정의 성통합을 위한 다자간 연계망 구축(2003) • 정책의 성별영향 분석 평가 선행 모범사례연구(2003) • 남녀차별처리기구의 운영 현황과 효율성 제고 방안(2003) |
|---|---|

2004년 이후에도 한국여성정책연구원은 성주류화 관련 많은 연구성과를 냈다. 이는 정부의 성주류화

과정을 견인해내는 성과를 얻었다.

〈표11〉 정부의 성주류화 제도 과정

| 년도 | 내 용 |
|-------------|---|
| 2004. 7 | 국무회의, 모든 정책에서 성별영향평가 반영 검토하라는 대통령 지시 |
| 2005 | 중앙부처 및 광역자치단체, 성별영향평가 본격 실시 |
| 2006 | 기초자치단체로 확산 |
| 2006 | 법제처의 법안심사기준에 성인지적 고려사항 반영 |
| 2006. 10 | 성인지 예산 적용을 규정한 국가재정법 제정 |
| 2007 | 시도 교육청으로 성별영향평가 확대 |
| 2007 | 통계청의 통계법 제18조에 성별분리통계 근거 마련 |
| 2007 | 행정안전부의 지방자치단체 합동평가지표에 성별영향평가 지표 삼입 |
| 2008 | 성별영향평가 결과에 따른 정책개선실적보고서 작성 최초 반영 |
| 2008 | 정책의 분석·평가지원기관 운영규정(제정 2008. 3. 31, 여성부훈령 제2호)에 따라 성별영향평가 자문 등의 지원을 강화하기 위해 지원기관 지정 시작. 2012년 10월 현재 총 17개의 기관 지정 (중앙과 16개 지역센터), KWD가 중앙센터로 지정 |
| 2010. 6 | 여성가족부내 성별영향분석평가단 구성·운영 |
| 2011. 3. 8 | 지방재정법 개정으로 지방자치단체의 성인지예산 적용을 규정 |
| 2011. 9. 15 | 성별영향분석평가법 제정. 2012년 3월 시행 |

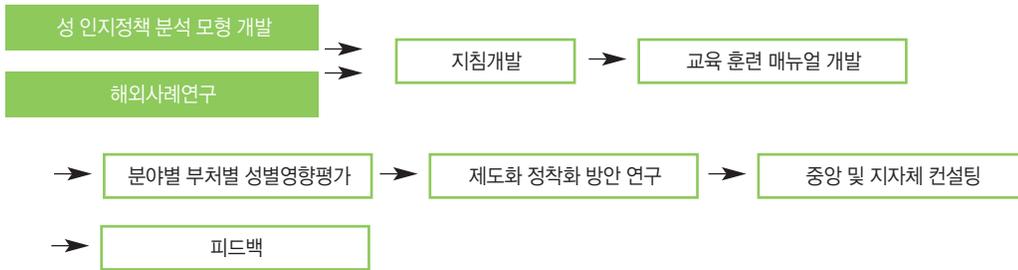
출처 : 양애경 · 이선주 · 정현주 · 강정숙 · 김경주 · 김양희 · 신연경(2012), 「사회발전을 향한 여성통합 30년의 성과와 전망(III)」, 263쪽에서 재인용, 정리.

2004년이후 2005년부터 중앙부처 및 광역 자치단체에서 본격적으로 성별영향분석 평가 사업이 실시되었다. 2006년에는 기초자치단체, 2007년에는 시도 교육청으로까지 확대되었다. 2012년 성별영향분석 평가법이 실시됨에 따라 정부기관뿐만 아니라 공공기관의 사업까지 평가대상 사업이 확대되었다.

연구원의 성별영향평가 관련 연구는 자체연구는

물론, 여성부, 지자체 등으로부터 용역과제를 수주받아 추진했다. 2011년에는 성별영향평가 정책 개선 실행 활성화를 위한 컨설팅을 중앙행정기관, 시도교육청, 강원도, 충청북도, 대전광역시, 인천 광역시 등을 대상으로 실시했다.

한국여성정책연구원의 성주류화 정착을 위한 연구는 대체로 다음의 순서로 진행되어 왔다.



〈그림 4〉 성주류화 제도 정착을 위한 연구의 흐름

이 과정에서 연구원은 광역 및 기초 지자체와 그 외 여러 기관으로부터 연구용역 과제를 수행했다.

〈표12〉 지자체 성인지 정책관련 연구

| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 지자체 성주류화 기반 분석 및 여성부와의 연계방안(2004, 여성부) • 성인지 전략기획 연구 사업(2004) • 분야별 성인지 정책 지침 개발(2004) • 공무원 성인지력 향상 훈련 실태 및 발전 방안(2004) • 정책의 성별영향분석을 위한 기반구축 연구(2004, 경기도) • 경기도정책의 성별영향분석 지침(2004, 경기도) • 경기도 정책의 성별영향분석 훈련매뉴얼(2004, 경기도) • 서울특별시 복지정책의 성별영향분석 평가(2005, 여성부) • 2007년도 성별영향평가사업의 지원체계 강화방안(2007) • 성별영향평가 중장기 로드맵 개발(2007) • 보건복지분야 국가연구개발사업의 성별영향평가(2007, 여가부) • BK21사업의 성별영향평가(2007) • 삼송신도시 공공시설 조성 정책의 성별영향평가(2008, 고양시) • 지방자치단체 성별영향평가제도의 추진현황 및 발전방안(2008) | <ul style="list-style-type: none"> • 성주류화 관련 제도의 효과적 정착을 위한 연구(2008-2010) • 군복보급 및 관련규정에 대한 성별영향평가(2009, 여성부) • 농업전문인력 양성(농업인 대학교육)에 대한 성별영향평가(2009, 여성부) • 소기업 소상공인 경영지원사업에 대한 성별영향평가(2009, 여성부) • 성주류화 관련 제도의 효과적 정착을 위한 연구(Ⅳ) : 성별영향 평가 중심의 성주류화 전략 활성화 방안(2011) • 여성국회의원 증가에 따른 국회 성인지성 변화 분석 : IPU 국회 성인지성 조사를 기반으로(2011) • 지역의 성주류화를 위한 의회의 역할 강화 : 부산지역 중심으로(부산여성가족개발원, 2011) • 지역의 성별영향평가 매뉴얼 개발 연구 : 대전지역을 중심으로(대전발전연구원, 2011) • 동작구 주요사업 성별영향평가 연구 : 도시공원 조성사업, 건강증진정책을 중심으로(2011, 동작구청) |
|--|---|

성별영향분석 평가제도 도입의 결과, 대상과제가 지속적으로 증가했다. 이 과정에서 공무원의 성인지 정책 역량이 강화되고 있는 점은 고무적이다. 2007년 720개였던 대상 사업이 2011년에는 2,954개로 대폭 확대되었다.

성인지 통계 생산 및 개발

성별영향평가 제도의 핵심 도구는 성인지 예산 통계이다. 성인지 통계는 개별 차원의 통계에서 남녀로 구분되어 있는 통계로 여성과 남성의 서로 다른 조건과 특수한 문제를 반영한다. 성별 통계를 통해 사회의 여러 측면에서 성별 불평등 현상을 명확하게 파악할 수 있다.

연구원은 기반조성기인 1986년에 ‘여성관련 사회 통계 및 지표’를 작성하였다. 이후 1998년, 2000년, 2001년, 2002년-2007년 여성통계연보를 생산하

였다.

1997년에는 지자체에 대해 여성통계 작성을 제안하여 1998-2003년에 대전, 대구여성통계(1999), 광주여성통계(2000), 제주여성통계(2002), 경기여성통계(2000), 전남여성통계(2004), 경기여성통계(2003), 강원여성통계(2003) 연구 등을 수행했다. 이를 기초로 지역여성통계 DB를 구축을 계획했다.

2006년 10-12월 자체적으로 성인지통계정보시스템을 구축했다. 2007년 지역성인지 통계 DB구축, 여성통계 DB 정보 추가 확장, 2008년부터는 국제성인지 통계 DB 구축과 영문웹페이지를 갖추었다. 2008년부터 매년 「한국의 성인지 통계」, 「한국여성의 지위, 어제와 오늘」책자를 발간했다. 성인지 통계와 관련한 연구과제와 용역과제도 다음과 같이 수행했다.

〈표13〉 성인지 통계 관련 연구

| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 인적자원개발에 관한 성인지적 지표 생산 방안 연구(2002, 여성부) • 여성폭력 관련 서비스 조직의 통계지표 및 표준 문서 개발(2003, 여성부) • 법무부 여성총계 체계 개편 연구(2005, 법무부) • 여성과학기술인 양성 및 활용에 관한 기초 통계 DB구축방안(2005, 전국여성과학기술인협회) • 통계법 개정에 따른 성별 통계 활성화 방안(2007, 여가부) • 성인지 자식정보자원 구축사업(성인지 통계 DB 구축)(2007, 한국정보문화진흥원) | <ul style="list-style-type: none"> • 한국여성의 지위, 어제와 오늘(2008) • 인재배분 통계 실태분석 연구(2008, 한국교육개발원) • 성별통계 생산 활용실태 점검 및 개선방안연구(2008, 여성부) • 성별통계 증장기 실천계획 수립방안 연구(2009, 여성부) • 2009 통계로 보는 광주여성(2009, 광주 여성희망 포럼) • 국가 경쟁력 강화를 위한 성평등 지수 관리 방안(2009) • 2010년 한국의 성평등보고서(2010, 여가부) • 국가 비승인통계의 성별 분리 실태 점검 및 개선방향(2010, 여가부) • 여성장애인 지표개발연구(2010) |
|---|---|

성인지 예산

예산은 성별통계와 함께 성주류화 정책의 중요 정책도구이다. 흔히 예산의 분배구조가 계층의 사회경제적 우선순위를 반영한다고 본다. 예산이 의도하지 않게 불평등과 차별적 결과를 가져온다. 이는 여성과

남성에 대한 사회적 역할과 책임이 다르기 때문이다. 성인지 예산제도는 정부예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 미리 분석해 남녀에게 고루 혜택이 돌아가도록 예산을 편성하는 것이다.

성인지 예산서는 예산이 여성과 남성에게 미칠

영향을 미리 분석한 보고서를 의미하고, 성인지 예산 한국에서 성인지예산제도가 도입된 것은 2009년 서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석이 부터이다. 포함된다.

〈표14〉 성인지 예산 제도 도입과정

| 년도 | 내 용 |
|---------|---|
| 2002.11 | 국회 여성위원회, '성인지적 예산 편성 및 여성관련 자료 제출 촉구 결의안' 채택, 본회의 의결 |
| 2003 | 기획예산처 편성지침 '보육예산의 확대를 통해 여성의 사회참여 확대한다' 제시 |
| 2005 | '2006년도 예산안 편성지침'에서 성별영향분석평가 결과 감안한 예산편성 요구 |
| 2006 | 국회 예결산특별위원회, 성인지 예산 관련 재정연구를 위한 TF팀 구성 |
| 2008 | '2009년도 성인지 예산서' 작성 시범사업 실시 |
| 2009 | 최초의 국가 성인지 예산서인 '2010년도 성인지예산서' 국회 제출 |
| 2010 | 국가재정법 개정, 대상사업을 기금까지 확대 |
| 2011 | 지방재정법 개정, 지자체 성인지 예산서 작성 의무화 |
| 2012 | 최초의 지자체 성인지예산서, 지방의회에 제출 |

2011년 국가재정법에 이어 지방재정법이 개정되면서 지방자치단체에서도 성인지 예산을 적용하게 되었다. 한국여성정책연구원은 법 개정 이전 사전연

구에 이어 성인지 예산서의 시범작성, 예산서 작성 모니터링, 성인지예산제도 모니터링 등 정부의 제도적 정착을 지원하는 연구를 수행했다.

〈표 15〉 성인지 예산 관련 연구

| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 공무원의 성인지 예산 교육프로그램 개발(2006, 여가부) • 성별영향평가 연계를 통한 성인지 예산 운영방안 연구(2007) • 성인지 예산분석 기업 개발 및 제도적 인프라 구축방안연구(2007) • 해외의 성인지 예산 : 다양성과 정책적 선택(2007) • 성인지 예산 제도 시행에 따른 재정사업의 편익추정(2010) • 성인지 예산 제도화 방안연구(2007-2010) • 성인지예산 제도화 방안 연구(Ⅱ) : 성인지예산서(안) 시범 작성 및 추진체계 구축방안을 중심으로(2008) • 성인지예산 제도화 방안 연구(Ⅲ) : 성인지예산서 작성 모니터링 및 추진 역량 강화 방안을 중심으로(2009) • 성인지예산 제도화 방안 연구(Ⅳ) : 성인지예산제도 모니터링 및 국가재정 운영 계획 개선방안(2010) • 우리나라성인지 예산 및 조세제도 구축에 관한 연구 (2008, 조세연구원) | <ul style="list-style-type: none"> • 성인지 예산제도와 성별영향평가의 효과적 운영방안연구(2009) • 2010년도 성인지 예산서 종합분석 연구(2010, 여가부) • 성인지 예산제도의 안정적 정착과 운영 내실화방안 : 2011년도 성인지 예산서 작성의 컨설팅 제고 방안(2010, 여가부) • 조세제도의 성인지적 분석 - 개인소득세와 근로장려세제를 중심으로 (2011) • 성인지적 예산분석을 위한 기초연구 : 교통약자 이동욕구 및 정책 수요의 성별차이와 개선방안을 중심으로(2011) • 지역의 성별영향평가와 성인지예산제도의 연계방안 : 강원지역을 중심으로(2011, 강원도여성가족연구원) • 범부처 다문화사회 정책 예산분석(2011) • 성인지 예산서 종합분석 연구(2011, 여가부) • 성인지 예산서 작성 컨설팅 결과보고서(2011, 여가부) • 이공계대 인턴십 운영성과 및 성인지적 분석(2011, 농촌진흥청) |
|---|---|

VI. 나오며

한국여성개발원은 1983년 여성계의 소망과 각계 각층 여성의 기대를 업고 출범했다. 현재까지 국내는 물론 해외에도 그 명성과 영향력을 유지하고 있다.

지난 30년간 한국여성정책연구원의 가장 큰 업적은 앞에서 설명한 바와 같이 여성정책을 국가정책에 통합한 점이다. 1985년에 ‘여성발전기본계획’을 수립함으로써 여성정책이 국가계획에 통합되는 단초를 열었으며, 이후 성주류화 전략의 도입에 따라 성평등 관점의 여성정책, 즉, 성인지 정책을 선도했다.

한국여성정책연구원은 지금까지 총 1,500건에 넘는 각종 연구사업 보고서⁹⁾를 발간했다. 분야는 국가정책수립, 고용, 인력개발, 교육, 여성대표성, 폭력방지, 복지, 가족정책, 일가정 양립, 보육, 다문화가족, 통일, 정보화 등 사회 전반에 걸친 문제를 다루었다. 실태조사, 국내외 조사연구, 교육연수, 시범사업, 직종개발, 여성단체협력, 국제협력, 정보제공 등 다양한 방법을 사용했다.

한국여성정책연구원의 지난 30년간의 연구·사업 활동은 여성문제 인식의 확산과 정책화에 기여했다. ‘과거는 미래의 거울이다’. 한국여성정책연구원의 미래 30년, 과거에서 무엇을 선택할 지에 달려있다.

9) 양애경·이선주·정현주·강정숙·김경주·김양희·신연경(2012), 『사회발전을 향한 여성통합 30년의 성과와 전망(II): 여성정책 30년의 성과 점검 및 여성정책 선진화 방안 탐색』, 한국여성정책연구원, 353쪽.

30가지 여성정책 이야기¹⁾

한국여성정책연구원 개원 30주년 기념행사 TF²⁾

전기택

한국여성정책연구원 연구위원

I. 배경

한국여성정책연구원은 2013년 개원 30주년을 맞아 여성정책에 대한 일반 국민의 공감대를 확산하기 위해 우리나라의 대표적인 여성정책을 정리한 <30가지 여성정책 이야기>를 발간하였다.

이 책자에서는 교육, 대표성, 고용, 가족, 폭력, 법, 성 주류화, ODA 등 분야별로 30가지 여성정책의 추진배경, 추진내용, 추진성과를 정리하고, 삽화, 그래프, 사진 등을 함께 수록하여 독자의 이해를 돕고자 하였다.

한국여성정책연구원이 개원 30주년을 맞아 발간한 <30가지 여성정책 이야기>는 국민과 함께 소통하면서, 우리나라 여성정책의 과거와 현재를 되돌아보고 미래를 조망하는데 기여할 수 있을 것이다.

II. 30가지 여성정책 이야기의 구성

30가지 여성정책 이야기의 구성은 분야별로 다음과 같다. 우선, 교육 분야에서는 교육과정의 양성평등성 제고, 여학생 진로 교육, 공무원 양성평등의식 교육, 성평등한 미디어 만들기와 관련된 정책의 추진 배경 및 추진 성과, 그리고 한국여성정책연구원의 중요한 연구성과가 정리되어 있다. 다음으로 대표성 부분에서는 국회, 공무원, 대학에서의 여성 대표성 제고를 위해 추진되었던 공직선거 여성후보 추천 할당제, 여성의 공직참여 확대, 여성교수임용목표

1) 이 원고는 '30가지 여성정책 이야기' (한국여성정책연구원, 2013)의 주요 내용을 요약한 것임.

2) 30가지 여성정책 이야기의 주요 여성 정책은 한국여성정책연구원 개원 30주년 기념행사 TF가 선정하였으며, 주요 여성 정책의 원고는 동 TF의 의뢰에 따라 본원의 연구진이 작성하였음.

제를 주요 여성 정책으로 다루고 있다. 이어서 고용 분야에서는 적극적 고용개선 조치, 여성 기업인 육성, 여성 과학기술인 육성, 경력단절여성 경제활동 촉진 등 여성 인재 양성 및 활용 확대를 위해 그 동안 정부가 추진하였던 정책과 성과 등이 정리되어 있다. 가족 분야에서는 보편적 가족 정책, 여성과 자녀양육지원 정책, 돌봄 노동의 정책화, 일과 가정의 양립, 가족친화기업의 확산, 한부모가족지원, 여성결혼이민자의 정착 및 사회통합 지원 등 가족 관련 정책 현안과 성과를 일목요연하게 제시하였다. 폭력 분야에서는 여성·아동폭력, 성희롱 방지, 성매매방지정책 등 여성에 대한 폭력과 관련된 그 동안의 정책적 흐름

등을 정리하였다. 법 분야에서는 남녀고용평등법 제정 및 개정, 여성발전기본법 제정, 헌법의 여성·가족 관련 조항 개정 등 여성 정책 추진에서 중요한 법률의 제·개정 배경과 한국여성정책연구원의 기여를 정리하였다. 이어서 성 주류화와 ODA 분야에서는 성별영향분석평가제도 도입, 성인지예산제도 도입 및 변천과정, 성인지 통계 구축, 여성친화도시 확산, ODA와 성주류화, 국내외 여성정책 네트워크 구축 및 활성화 등의 주제를 중심으로 최근 여성정책에서의 논의와 성과 그리고 한국여성정책연구원의 정책 지원 사례를 제시하였다.

〈표 1〉 30가지 여성정책 이야기의 구성

| 분야 | 주요 여성 정책 | 분야 | 주요 여성 정책 |
|---------------------------|------------------------|-------|----------------------------|
| 교육 | 1. 교육과정의 양성평등성 제고 | 폭력 | 19. 여성·아동폭력 |
| | 2. 여학생 진로 교육 | | 20. 성희롱 방지 |
| | 3. 공무원 양성평등의식교육 | | 21. 성매매방지정책 |
| | 4. 성평등한 미디어 만들기 | 법 | 22. 남녀고용평등법 제정 및 개정 |
| 5. 공직선거 여성후보 추천 할당제 | 23. 여성발전기본법 제정 | | |
| 6. 여성의 공직참여 확대 | 24. 헌법의 여성·가족 관련 조항 개정 | | |
| 대표성 | 7. 여성교수임용목표제 | 성 주류화 | 25. 성별영향분석평가제도 도입 |
| | 8. 적극적 고용개선 조치 | | 26. 성인지예산제도 도입 및 변천과정 |
| 고용 | 9. 여성 기업인 육성 | | 27. 성인지 통계 구축 |
| | 10. 여성 과학기술인 육성 | | 28. 여성친화도시 확산 |
| | 11. 경력단절여성 경제활동 촉진 | ODA | 29. ODA와 성주류화 |
| 가족 | 12. 보편적 가족 정책 | | 30. 국내외 여성정책 네트워크 구축 및 활성화 |
| | 13. 여성과 자녀양육지원정책 | | |
| | 14. 돌봄노동의 정책화 | | |
| | 15. 일과 가정의 양립 | | |
| | 16. 가족친화기업의 확산 | | |
| | 17. 한부모가족지원 | | |
| 18. 여성결혼이민자의 정착 및 사회통합 지원 | | | |



〈그림 1〉 30가지 여성정책 이야기의 표지

III. 30가지 여성정책 이야기의 사례

1. 교육과정의 양성평등성 제고

가. 남성과 여성의 조화로운 파트너십을 제시하는 교육

초·중등학생들이 학교교육을 통해 우리 사회의 전통적 성역할 고정관념이나 성차별의식에 물들지 않고 성숙한 인간으로 성장할 수 있도록 교육내용에서의 성차별적 요소를 제거하고, 성평등 의식을 제고할 수 있는 교육내용을 강화하는 노력들이 이뤄지고 있다. 전통적 성역할 고정관념에 따른 교과 선택이 이루어지지 않도록 유도하는 것은 물론이다.

여학생에게는 가정(가사)과목을 남학생에게는 기술과목을 배우도록 한 중학교 및 고등학교 교육과정은 국내는 물론 UN 등 국제사회로부터 전통적 성역할 고정관념에 따른 성차별적 교육과정이라는 점에서 시정 요구가 지속적으로 제기되어 왔다. 뿐만 아니라 남학생에게는 남성다움을 여학생에게는 여성다움을

강조하는 학교 교훈도 문제였고, 교과서에도 성역할에 대한 고정관념이나 성 차별의식을 강화할 수 있는 삽화나 이야기들이 실려 있었다. 이에 따라 교과서상의 성차별적 교육내용 제거는 여성계의 주요 관심사로 대두됐다.

한국여성정책연구원에서 지속적으로 수행해 온 교과서 및 교육과정관련 연구는 남녀학생 모두 가정과 기술 교과를 이수하도록 하고, 남학생 위주의 삽화 구성 등 성차별적 교육내용을 개선하고 양성평등 교육내용을 강화하는 것을 유도해 왔다.

- 실업·가정교과의 통합방안 검토
- 제5차 교육과정과 교과서상의 남녀역할 편견에 대한 내용 개선
- 성인지적 관점에 기초한 제6차 교육과정 운영 및 교과서 분석(1998) 등 1985년부터 총 8번에 걸쳐 교과서 분석 작업을 실시

나. 실업·가정교과는 통합하고 성차별 조장하는 내용 없애

교육과정의 성평등성 확보를 위한 노력은 최초의 국가 여성정책 중·장기계획이라 할 수 있는 『제6차 경제사회발전 5개년계획(1987~1992)』부터다. 실제로 제5차 교육과정은 「가정」, 「기술」교과와는 별도로 「가정·기술」이라는 통합교과를 개설하였으나, 통합교과를 선택한 학교는 소수에 불과하였으며, 제6차 교육과정은 「가정」과 「기술」교과를 남녀학생 공히 이수하도록 함으로써 교육과정에서의 성차별적 요인이 제거됐다. 또한 제6차 교육과정에서부터 교과서 편찬지침에 남녀역할에 대한 편견이 없도록 한다는 조항이 포함되고, 제7차 교육과정에는 남녀평등교육이 법교과 학습주제로 명시되는 등 교육내용의 성평등성을 제고하기 위한 정책이 단계적으로 추진됐다.

한국여성정책연구원은 교육과정 개정에 따른 교과서 개편에 맞춰, 교과서에 대한 성별 분석을 실시하여 성역할 편견 및 남성위주의 교육내용 구성 등 성차별적 요인들을 드러내고 개선 방안을 제시했다. 이런 노력을 통해 「가정」과 「기술」교과를 남녀학생 모두 이수하는 것이 정착되었으며, 초등 및 중등 교과서 편찬상의 유의점에 ‘교육의 중립성 유지’와 ‘남녀역할에 대한 편견이 없도록 한다.’는 조항이 포함되었다. 또 한 교과서 검정기준에 ‘성별 등에 따른 차별을 조장하는 내용이 있는가.’를 포함시켰다.



〈그림 2〉 한국여성정책연구원의 교육 관련 주요 보고서

2. 공직선거 여성후보 추천 할당제

가. 유리천장 뚫고 여성정치시대 연다

최근 국회 및 지방의회에 여성의원 수가 크게 늘어나면서 여성의 정치적 대표성이 크게 제고됐다. 이는 1980년대 후반 민주화의 물결과 함께 여성의 정치참여 확대를 위한 여성운동의 노력과 함께, 법·제도적인 측면에서의 여성할당제 도입의 성과가 컸다.

정치부문에 여성할당제가 도입된 배경은 1995년

북경세계대회에서 여성의 정치참여가 중요한 의제로 부각되면서, 한국에서도 여성의 정치참여에 대한 요구와 기대가 높아졌기 때문이다. 1990년 말부터 여성단체들은 연대하여 선거제도 개선을 위해 노력했으며, 특히 여성후보 참여 확대를 위한 운동을 전개하였다.

2000년 제16대 총선을 앞두고 321개의 여성단체가 연대하여 총선여성연대를 발족시킨 것이 대표적이다. 그 결과 정치권은 2000년 제16대 총선을 앞두고 국회의원 비례대표제 여성할당 30%를 정당법에 명문화하였다.

특히 여성계는 17대 총선을 앞두고 ‘맑은 여성정치 네트워크’를 조직하여 여성할당제 확대 및 101명 여성후보 리스트를 작성하여 각 당에 보내고, 이들은 각 당 대표에게 지역이나 비례대표에 넣어달라고 요구하는 등의 압력작업을 하였다. 그 결과 정치권은 2004년 제17대 총선을 앞두고, 정당법 31조의 개정을 통하여 국회의원 지역구 30%(노력사항), 비례대표제 50% 여성할당을 명시하였고, 18대, 19대에도 지속적으로 여성할당제 및 경선제 여성가산점 도입, 지역구 전략공천 확대 등의 정책을 전개하였다.

한국여성정책연구원은 여성의 정치적 대표성 확대를 위해 다양한 연구를 수행하고 있으며, 국회와 정당 등과 함께 관련 포럼 및 세미나를 통해 이에 대한 여론을 환기하는데 기여해 왔다.

- 1996년 국회의원 여성후보에 관한 연구
- 2003년 정당의 여성후보공천 확대방안에 관한 연구
- 2004년 제17대 총선에서의 여성후보 선거과정과 향후 과제
- 2011년 19대 총선을 통한 여성대표성 제고방안
- 2011년 여성국회의원 증가에 따른 국회 성인지성

변화분석 : IPU 국회 성인지성 조사를 기반으로

- 2012년 제19대 총선과 남녀유권자의 정치의식 및 투표행태에 관한 조사-여성후보 출마지역을 중심으로
- 2012년 국회의원 선거에서의 여성공천과정 분석을 통한 대표성 증진 방안

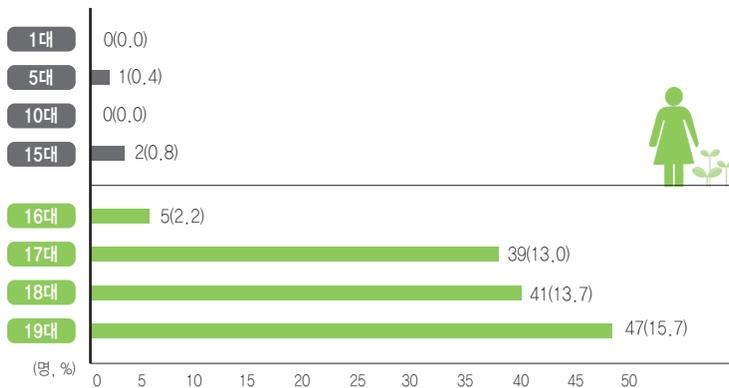
나. 여성의원, 수만 늘어난 것 아니라 의정활동도 열심

이는 국회 내 의사결정직에 여성의원 수가 증가하는 효과로도 나타났다. 실제로 여성상임위원장이 차지하는 비율은, 16대 전반기에 5.9%(1명), 17대 전반기에 17.6%(3명), 18대 전반기에 18.8%(3명)로 증가를 보이고 있었다. 그리고 상임위원회 참여에 대해 성

별 분석을 한 결과, 16대 전반기 5개의 상임위원회에 여성 의원들의 활동이 없다가 18대 전반기에는 여성 의원들이 처음으로 모든 상임위원회에 참여해 의정활동을 하고 있었다.

여성 의원들은 적극적인 의정활동을 펼친다. 법률안 발의 비율이 16대, 17대, 18대 모두 남성 의원 대비 높은 것으로 나타났고, 남성 의원들보다 여성권익과 관련된 문제에 높은 수준의 민감성을 보여주고 있었다. 여성의원 증가의 영향으로 남성의원도 남녀평등의식이 제고되고 성 인지적 관점이 강화되기도 했다.

3. 남녀고용평등법 제정 및 개정



〈그림 3〉 여성 국회의원 당선자 현황

가. 남녀평등한 일터, 일과 가정이 함께하는 일터

‘남녀고용평등법’이 1987년 12월 4일 제정됨에 따라 우리나라에서는 모집·채용에서 퇴직·해고에 이르는 고용의 전 과정에서 발생하는 성차별이 금지되었고, 여성노동권 보장을 위한 법적·제도적 인프라

가 마련되었다.

이 법은 현재까지 약 25년간 우리 사회 및 노동시장의 변화에 따라 개정을 통해 지속적으로 개선되어오고 있다. 8차 개정 이후 ‘남녀고용평등과 일·가정양립 지원에 관한 법률’로 법제명이 변경되었다. 이는

고용에 있어 남녀의 평등한 기회와 대우를 보장하고 모성을 보호하고 여성고용을 촉진하여 남녀고용평등을 실현함과 동시에 근로자의 일과 가정의 양립을 지원하여 모든 국민의 삶의 질을 높이는 것을 목적으로 한다.

남녀고용평등법이 제정된 것은 여성근로자의 평등권, 노동권, 생존권 보장에 대한 요구, 여성고용차별, 열악한 근로여건에 대한 개선을 위한 법제도적 장치의 필요성이 제기됐기 때문이다. 여성단체연합 등 시민사회단체들이 앞장서 이러한 논의를 이끌었다.

한국여성정책연구원은 연구과제와 연구진들의 참여 등으로 '남녀고용평등법' 제정과 개정에 기여하였다.

- '여성고용촉진법제에 관한 연구(1983) 등은 '남녀고용평등법' 제정의 기초가 되었음
- 1985년 4월 '여성발전기본계획' 과 '남녀차별개선지침' 등을 통하여 한국여성정책연구원의 연구결과들이 활용되었음
- 1986년 경제사회발전 5개년계획 수립 당시 신설된 여성개발 부문에 '남녀고용평등법' 제정이 정책과제로 선정되며 법제화의 기반을 마련하였음
- 2001년 4차 전부개정에 '직장과 가정생활의 양립' 과 '고용촉진' 을 포함시키는데 한국여성정책연구원의 각종 연구과제들이 법 개정의 근거자료로 활용됨
- 2005년 6차 개정에서 '적극적고용개선조치' 의 법적 기반을 마련하는데 기여
- 2007년 8차 개정이후 모성보호와 육아휴직 등이 대폭 강화되는데 기여



나. 시대 따라 개선되며 여성고용 촉진에 기여

이러한 경과로 여성에 대한 차별구제, 성희롱예방, 모성보호, 적극적 고용개선 조치, 일·가정양립 등 각종제도가 시행될 수 있었다. 이로써 1985년 41%였던 여성의 경제활동참가율이 2010년 49%로 증가했다. 채용상의 성차별을 개선하고 성희롱에 대한 기준을 마련할 뿐 아니라, 성희롱 예방교육 등 예방조치를 강화한 것도 큰 성과다. 또 모성보호 및 육아휴직의 개선과 일·가정 양립조치들은 육아휴직자(2007년 21,185명→2012년 64,069명)와 산전후휴가자(2007년 58,368명→2012년 93,394명)를 크게 늘렸다. 또 육아휴직 급여를 100만원까지 인상하고, 산전후휴가 및 육아휴직의 국가부담을 강화하기도 했다. 중앙행정기관 등 공공부문에서는 유연근무제도도 활발히 도입하고 있다.

4. 여성·아동폭력 방지

가. 폭력으로 얼룩진 가정에 웃음을

성폭력, 가정폭력, 성매매 등의 여성폭력에 대한 처벌과 피해 예방 및 피해자 보호는 여성의 인권 증진의 기본이며, 아동을 폭력으로 부터 보호하는 것 역시 아동권리보장의 핵심이다.

여성폭력방지정책은 폭력의 그늘에 은폐되어 있던

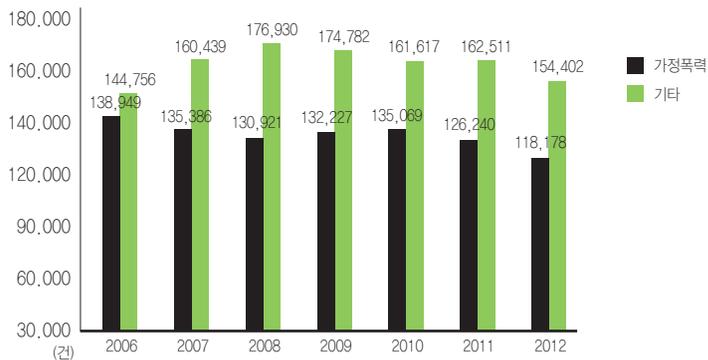
여성폭력의 문제를 공론화하여 국가가 적극적으로 개입하는 것에서 부터 시작되었다. 1990년대 김보은·김진관 사건, 김부남 사건 등 성폭력 사건의 가시화나 아내구타 문제에서 시작된 가정폭력의 공론화는 반성폭력·가정폭력 운동단체들의 노력의 결과다. 이에 따라 성폭력, 가정폭력, 성매매에 대한 처벌법과 보호법이 제정됐고, 여성폭력에 대한 처벌과 보호, 예방의 관점이 반영된 정책이 추진되게 되었다.

나. 가정폭력 공론화하고 재범 최소화

한국여성정책연구원은 여성폭력 관련 종합대책을 수립하고, 여성폭력피해자 지원서비스의 질을 높이고, 아동·청소년 대상 성 범죄자를 대상으로 재범방지교육 프로그램을 제공함으로써 여성·아동폭력 관련 정책이 효율적으로 추진될 수 있게 했다.

- 2002년 정부차원에서 최초로 발표한 여성폭력 방지를 위한 종합대책에 앞서, 2001년 ‘여성폭력방지 종합대책 방안’을 연구하여 5개 부문 11개 정책과제를 제안하고, 특히 성폭력범죄의 친고죄 폐지, 강간죄의 대상을 부녀에서 남녀로 확대, 가정폭력 긴급입시조치제도 도입, 여성폭력 실태조사 실시, 지역사회의 여성폭력서비스 협의

- 2011년에 발표된 가정폭력방지종합대책과 관련해 2010년 가정폭력방지 종합대책방안 연구를 수행하여 종합대책의 밑그림 제시
- 제3차(2008-2012), 제4차 여성정책기본계획(2013-2017) 수립연구를 통한 기본계획안 마련에 기여
- 2009년, 2012년 여성폭력 관련 시설평가지표 개발에 관한 연구를 수행하여, 성폭력, 가정폭력, 성매매 관련 법률에 근거하여 3년마다 여성폭력피해자 지원시설평가 제도 운영 방안을 제시
- 2009년에 여성폭력피해여성 지원기관의 지역적 불균형 및 사각지대 해소를 위해 폭력피해여성 지원서비스의 효과적 통합 연계방안 연구를 수행
- 2007년 성범죄자 재범방지 교육프로그램 개발 연구를 통해 개발된 성폭력범죄자 대상 40시간용 ‘새날 프로그램’(2009년 90시간 ‘솔트 프로그램’ 추가 개발), 성매수범죄자 대상 40시간용 ‘비상 프로그램’을 제공해 위탁교육기관과 보호관찰소, 교도소 등지에서 실시하는 성폭력, 성매매범죄자 교육에 활용



〈그림 5〉 가정폭력피해 상담 실적

KWDI와 한국여성정책의 미래



김 경 희
중앙대학교 사회학과

1. KWDI 30주년을 기념하면서

1983년에 설립된 한국여성정책연구원(이하 KWDI)은 지난 30년의 한국여성정책의 역사를 만들어 왔다. 한국에서 여성문제가 제도화된 시발점은 한국여성정책연구원의 전신인 한국여성개발원의 설립에서 찾을 수 있다. 그동안 한국의 여성정책은 괄목할 만한 성장을 이뤘으며, 이제는 여성정책의 추진체계와 다양한 제도들이 안착되었다고 평가할 수 있다. 한국여성정책의 미래는 그동안 만들어 놓은 여성정책들의 실효성을 높이고 사회변화에 부응하는 여성정책으로 거듭날 수 있는 방안을 모색해야 하는 과제를 안고 있다. 이것은 KWDI의 과제이기도 하다.

필자는 30년 동안의 여성정책에 대한 학술적 분석보다는 KWDI가 수행한 연구들을 통해 한국여성정책의 흐름과 주요 특징을 짚어보고, 그것에서 도출되는 미래의 한국여성정책의 과제들을 함께 생각해보고자 한다. 이는 KWDI가 한국여성정책의 두뇌집단(think-tank)으로서의 확고한 위상을 가지고 있다는 동의와 필자 또한 여성정책 연구 공동체의 일원이라는 정체성을 기반으로 하는 느슨한 논의로 여겨도 좋을 것이다.

2. 한국여성정책의 시작으로 KWDI의 설립

1983년에 설립된 한국여성개발원은 한국여성정책의 시작을 의미하는 것이었다. KWDI의 설립 이전에 우리사회에서 제기된 여성의제들은 가족법 개정과 가족계획을 주요 내용으로 하는 인구정책이 대부분이었다. 이때까지는 ‘불우여성’이라 지칭되는 사회적으로

보호해야 할 여성들에 관한 사업들이 보건사회부나 노동부의 일부 부서에서 수행되는 정도였다. 국회에서는 80년대 초반에 와서야 비로소 여성정책이라는 용어가 등장하는데, 이는 1983에 한국여성개발원의 설립을 둘러싼 것이었다. 1982년에 서울에서 개최된 아시아 여성의원 세미나는 한국여성개발원을 설립하는데 상당한 역할을 하였다. 아시아의 7개국에서 20명의 여성의원들이 참여하여 각국에서 진행된 유엔의 여성발전 사업을 공유하고 여성문제 전담부서의 설치 상황 등이 논의되었으며, 아래의 국회 회의록에서 알 수 있듯이, 여성의원들의 노력으로 국회에서 별다른 어려움 없이 한국여성개발원 설립 법안이 통과되었다.

“정부는 이번 세미나에 참석한 다른 아시아 국가들과 같이 우리나라도 여성이 국가발전에 보다 효과적으로 참여할 수 있도록 정부차원에서 여성정책위원회 여성자원개발원과 같은 여성전문기구를 설치할 것을 건의합니다(1982).”

“그 동안 우리나라의 여성정책은 일부 불우여성을 위한 보호선도 여성, 여성노동자들을 위한 노동조건 개선과 상담 등을 주로 해왔으며 이를 이해 정부차원의 보건사회부 가정복지국과 그 소관의 국립여성복지원과 국립직업선도소 노동부의 노동기준국 안의 부녀소년과가 있어 이들 조직이 부분적으로 산발적으로 여성문제의 그늘진 면만 주로 담당하여 왔을 따름입니다. 앞으로 설립하고자 하는 한국여성개발원은 한 사회의 전통적 가치와 제도와 정면으로 갈등하지 않는 가운데 불우여성을 위한 효율적 복지사업 정책은 물론 여성의 능력이 정의롭고 복된 나라를

만드는 성업에 보다 적극적으로 기여할 수 있는 많은 좋은 여성정책을 펴가는 길에 크게 공헌할 것이라고 굳게 믿습니다(1982).”

따라서 1983년에 설립된 한국여성개발원은 우리나라 최초의 여성문제를 다루는 공식적인 국가기관이 된 것이다. 당시 한국여성개발원의 설립은 UN을 중심으로 한 국제사회의 영향에 힘입은 바가 크다. 당시 UN의 여성정책은 개발도상국의 빈곤문제를 해결하기 위한 경제개발과정에서 소외되어 온 여성의 역할에 주목하고, 여성을 경제개발에 활용할 수 있는 자원으로 인식하면서 여성 발전 프로젝트를 수행하고 있었다. 주로 보건, 영양, 가족계획, 식수, 소득창출과 같은 사업들을 진행하였고 개별 국가에서 여성발전을 위한 국가기구의 설립을 권고하였다. 또한 1984년의 UN의 여성발전과 여러 조약에 대한 비준안은 한국정부가 여성정책에 대하여 피해 갈 수 없는 외부적인 압력으로 작용하였다.

KWDI의 출범과 함께 1980년대와 1990년대에 걸쳐 제도정치와 사회적인 차원에서 여성의제들이 제기되고 여성정책들이 만들어졌다.

1980년대에 제기된 주요 여성의제들은 여성인력의 활용과 정치 행정 분야의 낮은 여성 대표성이었다. 열악한 여성고용의 현실과 낮은 정치참여라는 현실이 국제적인 수준과 동떨어져 있고, 여성지위를 향상시키려는 국제기구의 압력에서 국내 정치와 정책이 반응한 문제제기였다고 볼 수 있다. 국회에서도 우리나라 여성들의 낮은 정치적 대표성과 지위, 그리고 여성지위를 향상시키기 위하여 노력하겠다는 언급은 있었지만, 1996년 여성공무원채용목표제와 같은 구체적인 제도가 만들어지기 전까지는 여

성들의 낮은 지위에 대한 근본적인 원인들에 대한 분석과 대안이 본격적으로 제시되지는 못했다. 1980년대에 제도정치에서 여성문제가 다루어지는 방식이 선언적이거나 형식적인 수준에 머물러 있었다고 볼 수 있다.

1980년대 말, 민주화로 이행하는 과정에서부터 1990년대 전반에 걸쳐 그동안 가시화되지 않았던 가족, 노동, 성성, 정치, 복지영역에서 새로운 여성의제들이 등장하였다. 이는 본격적인 여성정책 연구의 필요성을 대두시켰으며, KWDI가 여성정책연구기관으로서의 위상을 확고하게 만드는 배경이 되었다. 이 시기에 성폭력, 가정폭력, 고용평등과 같은 의제에 대한 입법들이 제, 개정되고 여성정책을 전담하는 기구들이 만들어졌다. 김영삼 정부(1993-1997)는 대통령비서실에 여성담당 정부비서관제를 신설하였으며, 국회에 여성특별위원회를 설치하여 여성정책의 법제화를 추진하였다. 1993년 성폭력범죄처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률을 제정했고, 세계화추진위원회를 결성하여 10대 중점 과제의 일환으로 여성문제를 수용하면서 여성발전기본법이 제정되었다. 또한 1995년 남녀고용평등법을 개정하여 여성의 신체적 조항을 명시하는 모집 및 채용을 금지시켰다. KWDI는 이 시기에 국내의 여성정책 전담기구와 여성입법에 관한 연구들을 통해 정책 형성에 일조하였다.

3. 정책연구기관으로서의 위상 확립과 한국여성정책의 기반 구축

1990년대 말에서 현재까지 KWDI에서 수행했던

연구들을 통해 이 시기의 한국여성정책의 흐름과 주요 특징을 살펴볼 수 있다. 이 시기에는 그 어느 때보다 여성에 대한 높은 정책적 관심과 상당한 성과가 있었으며, 성차별과 양성평등에 대한 사회적 감수성이 높아진 것을 특징으로 한다. 광목할만한 여성정책의 변화는 1998년 대통령직속 여성특별위원회에서 출발하여 현재의 여성가족부가 된 독립적인 여성정책 전담 정부기구의 설치와 호주제 폐지와 성매매 방지 특별법의 시행은 가부장적이고 불평등한 젠더관계를 변화시킬 수 있는 가능성을 열었다는 점이다.

KWDI의 1999년부터 2012년까지의 연구 총목록에는 주제별로 연구보서의 제목이 정리되어 있다. 그것은 가족 및 저출산, 건강, 고용, 교육, 국제개발협력, 녹색성장, 다문화결혼이민자, 대표성, 돌봄노동, 법, 보육, 복지, 사회문화, 사회통합, 성별영향평가, 성인지 예산, 양성평등의식, 여성단체, 여성안전, 여성인권폭력, 여성정책, 일가족 양립, 정보화, 통일정책 등 24개의 주제로 분류되어 있다.

필자는 이 목록들을 근거로 여성정책연구의 범주를 크게 여성정책추진체계에 관한 연구와 여성의 삶에서 제기되는 여성의제에 관한 연구로 나누었다. 연구범주의 구분은 한국여성정책의 범주와도 어느 정도 일치한다고 볼 수 있다. 그 이유는 여성정책을 추진할 수 있는 수단인 제도적인 기반 위에서 여성의 삶과 관련된 가족, 고용, 교육, 복지 등의 분야에서 관련 정책들을 수립하여 사업이나 프로그램으로 시행하기 때문이다.

논쟁의 여지를 인정하면서 필자는 KWDI에서 수행되었던 여성정책 추진 방법과 정책도구들에 대한 연구 분야들을 위계적으로 배치할 수 있다고 본다.

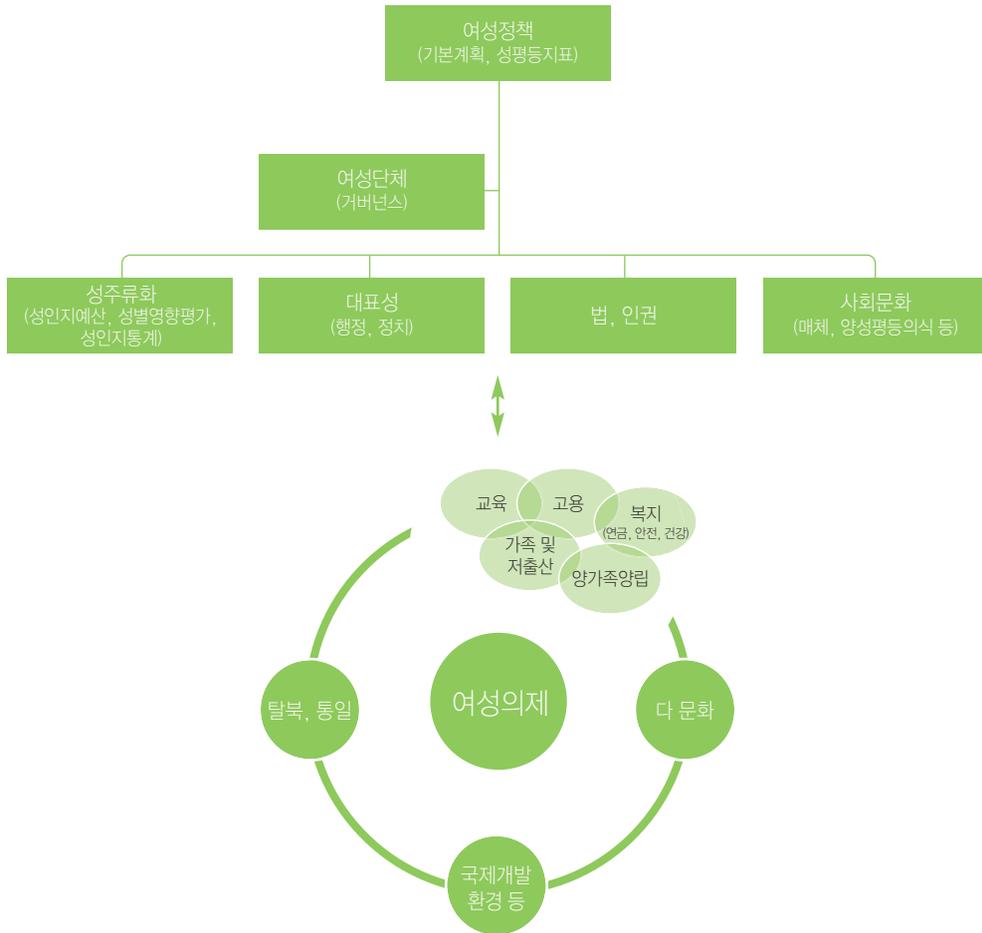
KWDI에서 수행한 ‘여성정책’ 연구 주제는 여성 정책기본계획의 수립과 평가에 관한 연구들로 이루어져 있으며, 우리사회의 성평등 수준과 정책 효과를 측정하는 각종 지표 및 평가도구의 개발과 관련된 연구들이 축적되었다. 이 주제를 상위에 배치한 이유는 여성정책은 여성정책의 목표, 비전, 세부과제들을 포함하고 있는 기본계획에 의거하여 추진되는 것이 마땅하기 때문이다. 따라서 여성정책 추진에서 가장 근간이 되는 정책도구가 기본계획과 이에 대한 평가 지표 및 도구들이라 할 수 있을 것이다. KWDI는 현재까지 여성정책기본계획 수립을 위한 연구들을 수행해왔으며, 실제 시행되는 기본계획에 중요한 콘텐츠를 제공했다. 1990년대 말 대통령직속여성특별위원회에서 채택된 성주류화 전략이 지속적으로 개발 보완되면서 성인지예산, 성별영향평가, 성인지통계를 구축해왔고, KWDI는 이 분야를 독점적으로 연구하면서 상당한 연구업적을 축적했다. 현재 시행되고 있는 이들 제도는 KWDI의 연구업적에 기반하고 있는 것이다. 미래의 한국 여성정책은 성주류화 정책들에 크게 의존할 것이며, 이는 여성정책의 정체성을 분명하게 확립시켜 줄 정책도구임에 틀림없다. 앞으로 여성정책의 성공은 ‘성주류화 정책이 어떻게 시행되고 효과를 가져 오는가’에 달려 있다고 말할 수 있다.

또 다른 주요한 여성정책 추진체계의 기반으로는 정치, 행정 분야의 여성 대표성, 법, 인권, 사회문화적인 환경을 꼽을 수 있다. KWDI는 꾸준히 이에 대한 연구를 해오고 있다. 아직까지는 대표성 향상을 위해 적극적 조치를 주로 요구해 온 경향을 보인다. 실제로 KWDI의 연구결과에 근거하여 시행된 적극적 조치는 효과를 발휘하여 각종 고시에서 여성의 높은 합격률

과 여성정치인의 증가를 가져왔고, 여성대표성의 가시성을 높였다. 그러나 이러한 성과는 최근에 사회적으로 성평등이 달성됐다는 착시를 일으키면서 적극적 조치 존립의 근거를 잠식하기 시작했다. 미래의 여성정책은 이러한 변화에 대한 논리적이고 적극적인 대응이 요구된다. 적극적 조치에 대한 요구는 가장 소극적인 방식일 수 있으며, 성평등에 대한 전환적인 발상을 통해 여성정책 추진의 정책철학을 제시해야 하는 과제를 요구받고 있다.

여성단체에 관한 연구는 1990년대 말에서 2000년대 초반에 손에 꼽힐 정도의 연구만 진행되었고, 이후에는 연구가 수행되지 않았다. 필자가 여성단체를 여성정책의 범주 안에 배치한 이유는 여성정책은 정부만 주도하는 것이 아니라 거버넌스를 통해 추진될 때 정책만족도와 그 취지를 살릴 수 있기 때문이다. KWDI의 연구 경향 속에서는 여성과 시민사회에 대한 문제의식은 매우 낮다고 볼 수밖에 없다. 특히 한국의 여성정책이 성주류화 정책을 도입하면서 제기되는 문제 중의 하나로 거버넌스의 부재가 지적되고 있다. 성주류화는 정책결정에 참여하는 다양한 주체들이 성평등 관점을 정책에 통합시킬 수 있도록 하는 정책과정이라는 정의가 시사하듯이, 그 자체로 거버넌스 모델로 인식되고 있다. 따라서 성주류화를 추진하는 과정에서 시민, 여성운동, 전문가 그룹들과의 충분한 소통은 매우 필수적인 절차이다. 이러한 절차가 생략되거나 가볍게 다뤄질 때, 성주류화의 취지가 제대로 발휘되기 어렵다. 앞으로의 연구는 여성정책 과정에서 시민사회의 위상과 참여방식 등에 대한 정교한 분석에 할애될 필요가 있어 보인다.

[KWDI 연구를 통해 본 한국여성정책의 구성]



KWDI가 1990년대 말에서 현재에 이르는 기간에 수행한 다양한 여성정책연구는 이 시기에 경험하고 있는 사회구조적 변동을 반영한 것이다. 1997년 외환 위기 이후, 노동시장 유연화를 기조로 하는 신자유주의적 경제 구조조정은 노동시장 뿐 아니라 일상생활의 변화를 동반했다. 고용불안정이 일상화되어 정년 개념이 더 이상 유효성을 상실하고 있으며, 이는 기존의 안정된 노동 생애주기를 준거로 하여 결혼, 출산,

노후를 계획하던 것이 가능하지 않게 된 삶을 의미한다. 남녀 모두에게 생존보장을 위한 노동시장 참여는 선택이 아닌 필수가 되어, 남성 일인 생계부양자 모델이 효력을 상실하고 있으며, 결혼 및 가족구성의 유보나 지연은 새로운 현상으로 등장했다. 더욱이 저출산 고령화 현상은 미래 노동력의 부족과 국가경쟁력 약화의 극복이라는 국정과제에 직면케 했다. 이런 배경에서 보육과 여성인력활용, 그리고 일-가족 양립은

여성정책의 주요 의제가 되었다. KWDI의 연구는 이런 배경에서 제기되는 여성의제들을 지속적으로 다루고 있다.

KWDI는 가족 및 저출산, 보육, 일-가족 양립, 돌봄노동에 대한 연구를 2000년대 초반부터 수행하고 있으며, 2000년대 중반이후 집중적으로 다루고 있다.

KWDI는 교육과 고용문제를 지속적으로 다루었으며, 2000년대 중반 이후 학교에서는 노동시장 이행과 관련된 성인직적 분석과 비정규직 문제를 위주로 한 고용불안정에 대한 연구가 집중되고 있다.

최근에 수행되고 있는 연구주제는 다문화결혼이민 여성과 탈북주민들에 관한 것이다. 지구지역화가 진행되면서 다문화 현상에 주목할 수밖에 없는 환경을 제공하고 있다. 따라서 최근에 결혼이주와 탈북 청소년 및 그들의 가족생활에 대한 연구들이 진행되고 있다. 그리고 우리나라가 원조 공여국이 되면서 국제개발원조 차원의 여성정책에 관한 연구가 이뤄지고 있으며, 지구적 이슈인 환경 문제에 대한 소수의 연구들도 진행되었다.

이처럼 가족, 고용, 교육, 복지에 대한 연구들은 여성의 삶을 치밀하게 분석하여 다양한 여성정책을 수립하는데 기여했다. 그러나 각 부문은 분리된 주제라기보다는 서로 긴밀하게 연관되어 하나의 젠더 체제(gender regime)을 구성하고 있다. 미래의 여성정책은 이들 분야들을 하나의 체제 내에서 고려하는 보편적인(generalist) 파악과 특수적인(specialist) 정교함으로 완결성을 확보하는 과제를 제기한다. 감히 제언을 한다면, 그 동안 수행했던 KWDI의 개별적인 연구들을 보편적인 접근 내에서 재기획하는 시도가 있다면 더 좋을 것이다.

4. 책무성을 지닌 연구의 정치(research politics)에 대한 기대

KWDI가 축적한 연구 성과는 재론의 여지없이 상당한 수준이다. 앞으로도 변화하는 여성의 삶과 젠더관계에 대한 많은 연구들을 수행하리라 기대할 수 있다. 그래서 KWDI가 안고 있는 미래의 한국여성정책의 과제와 연구성과를 어떻게 활용할 것인가라는 측면에서 찾아보고자 한다. 그것은 책무성을 가진 연구정치의 실천이라고 명명하고 싶다. 연구 성과를 정책형성과정에 얼마나 잘 반영할 것인가라는 문제의 식인 것이다. 대부분의 연구자들은 항상 이론과 실천의 관계에 대한 성찰을 요구 받는다. 정책연구는 현실에 대한 정확한 분석과 진단이 정책과정에 반영되어 현실을 변화시키는 것을 목적으로 한다. 그러나 실제로는 정책을 둘러싼 정치적 기회구조 속에서 연구의 취지와 내용을 충분히 살리지 못하는 경우가 많다. 지난 시기 동안 여성정책연구는 이런 경험을 많이 한 편이다. 대표적인 사례를 통해 연구정치의 필요성이 미래의 여성정책 발전의 과제로서 가지는 적정성에 대해 살펴보기로 하겠다.

현재 한국여성정책의 대표적인 제도는 성인지 예산 제도라 할 수 있다. 예산에도 젠더 함의가 있다는 발상과 이에 대한 정책운동은 비록 여성운동 진영에서 시작했지만, 이후에 급속할 정도로 정부의 정책으로 수용되고 발전돼왔다. 한국여성정책연구원은 4년에 걸친 연구를 통해 한국의 성인지 예산 제도의 초석을 마련했다. 성인지 예산에 관한 이론 및 방법론, 외국의 사례에 대한 시사점, 성인지 예산서 양식 마련, 모니터링, 사례분석에 이르기까지 성인지 예산 제도화에 필요한 필수 요소들을 마련함으로써 한국여성정책연구원은 성인지 예산 제도화에 가장 큰 기여를 했다.

그러나 성인지 예산서를 만들기 위해 KWDI에서 무던히 노력했던 것에 비하면, 정부에서 최종적으로 결정한 성인지 예산서는 아주 간결하게 표준화되어 성인지 예산의 취지를 담아내는데 한계를 보이고 있다. 2010년 예산서에는 정책대상을 남녀로 나누어 성별 수혜비율만을 강조하여, 양적인 성별 균형이 평등인 것으로 평등개념을 왜곡시킬 소지를 보였다. 이것은 성별차이나 차별적 요소가 존재하는 이유를 제대로 분석하는 평가 지표를 반영하지 못했기 때문이다. 2008년 시범사업에 사용된 성인지 예산서 작성 지침에는 수혜의 성별 격차, 원인분석, 개선 방안 등이 포함되었으나, 2010년 예산서에는 원인분석과 개선방향이 삭제되어 성인지 예산제도의 의의가 충분히 발휘되지 못하고 있다. 현재 이런 문제점을 정부나 연구기관 모두에서 인식하고 개선하려는 노력을 보이고 있기는 하다. 이 과정에서 책무성을 가진 연구의 정치가 필요하다고 본다. 이런 결과는 여러 요인에 기인하겠지만, 무엇보다도 성인지 예산이론과 실용 사이의 격차를 좁히지 못했던 이유를 생각해 볼 수 있다. 방법론이 부각되고 국내외의 이론들을 연구과정에서 두루 섭렵하면서 경제학이나 예산 전공자들의 수려한 방법론이 부각되면서 실제 정책과정에서 활용되기 어려운 전문가들의 영역으로 인식시킨 반면, 실제 성인지 예산서를 작성해야 하는 주체는 공무원이기 때문에 성인지 예산 방법론은 표준화되고 간결해졌다. 이 과정에서 연구자들은 한국의 예산과정에서 왜 성평등 관점이 도입되어야 하는지에 대한 정당성과 견고한 논리를 제공하는 책무성을 더 발휘했어야 한다고 생각한다. 성인지 예산서 결정 과정에서 연구자, NGOs, 학계 등과 소통하고 조율하면서 그 격차를 좁히려는 연구의 정치가 활발하게 작동될 필요가 있었다. 물론 이러한 평가가 사후적인 것이라는 한계가 있고, 쉽지

않은 일이라는 것을 잘 알고 있지만, 그렇기 때문에 이것은 미래의 여성정책 과정에서 중요한 과제가 된다. 비단 성인지 예산 뿐 아니라, 여성정책추진의 근간인 여성정책기본계획의 수립 과정에서도 비슷한 경험을 했다. 3차 여성정책기본계획이 수정된 과정은 책무성 있는 연구 정치의 필요성을 절감하게 하는 사례라 할 수 있다. 앞으로 이런 과정은 정치지형의 변화 속에서 더 많이 경험하리라는 것을 예측할 수 있다.

성평등 관점의 여성정책은 남성과 여성의 관계 변화를 수반하는 것이기 때문에 수많은 저항에 부딪히거나 원래의 정치성이 희석될 수 있다. 정책영역은 진보적인 성평등 관점을 어느 정도 수용할 수는 있으나 항상 왜곡, 변형의 가능성에 노출되어 있다. 정책과정에서는 매우 다양한 이해를 가진 정책행위자들이 개입하고, 권력 관계의 불평등 때문에 정책의 우선순위가 달라지기 때문이다. 그렇기 때문에 더욱 더 성평등 관점의 책무성을 가진 연구의 정치가 필요한 것이다. 성평등 관점을 정책형성 과정에 적용하는 것이 연구 보고서 작성을 넘어 어떻게 우리사회의 젠더관계의 지형을 변화시킬 수 있는 효과를 가져 올 것인가라는 문제의식으로 이동될 필요도 있다.

5. 성평등 정책 프레임의 모색

지난 30년 동안 여성정책을 연구하고 시행하면서 늘 직면했던 과제는 한국사회에서 차별과 평등을 둘러싼 의미 구성과 그것의 사회적 공감대를 형성하는 것이었다. 성차별을 해소하고 성평등한 사회를 이루는 것은 여성정책의 궁극적 목표이기도 하다. 하지만 여성에 대한 가시적인 차별이 있었을 때에 비해, 확실히 지금은 젠더정치의 지형이 복잡해졌고, 여성정책

의 성과가 성평등에 대한 착시를 가져오는 것도 분명하다. 그래서 여성정책의 방향성과 성평등 여성정책의 프레임의 구성을 모색해야 할 필요성이 더욱 커졌다.

한국여성정책연구원에서 연구하는 주제들은 현재 여성정책을 둘러싼 주요한 사회, 경제적 환경 속에서 시급하고도 중요한 과제들이다. 최근에는 불안정한 고용환경의 개선, 여성에 대한 폭력방지, 아동, 노인, 가족생활의 지원에 관한 연구들에 주안점이 두어지고 있다. 고용불안정, 불안한 노후보장, 돌봄의 결핍, 저출산과 결혼의 지연과 감소, 불안정한 일-가족의 관계 등은 굳이 여성의 삶과 직결시키지 않고도 경제위기, 인구학적 변동과 같은 사회구조적 변동에서 파생된다는 이유만으로도 정책적 관심을 받고 있다. 하지만 그것은 불평등한 젠더관계와 가부장제의 변화 속에서 파생된다는 진단에서 정책 대안이 찾아질 때, 성평등 사회라는 목표에 다가설 수 있다. 앞서 고용, 가족, 복지, 교육이 젠더 체제 내에서 상호 연관되어 있다는 보편적인 접근의 필요성을 언급한 것과 비슷한 맥락에서 개별적인 연구과제들을 관통하는 여성정책

의 프레임이 무엇인가에 대한 고민이 더욱 절실해졌다. 물론 여성정책의 궁극적 목적은 성평등 사회의 실현으로 인식하고 있으나, 그것의 구체적인 논리가 무엇이고, 개별적인 과제들에서 이것이 관통되고 있는지는 매번 질문할 필요가 있다.

미래의 여성정책은 앞으로 여성에게 불이익을 초래하는 불평등한 젠더관계를 파생시키는 가족, 노동, 정치, 섹슈얼리티, 문화, 폭력 등의 상호연관된 원인들을 잘 규명해내고, 남성의 변화와 참여를 견인할 수 있는 정책논리와 구체적인 사업을 만드는 데 주목해야 할 것이다. 물론 이러한 방향은 더욱 거센 정책 저항을 낳을 것이다. 그러나 양적인 면에서 남성과 여성의 균형을 이루는 기계적인 평등이나 대중적인 설득을 위해 성평등의 가치를 굴절시키는 방식으로는 여성정책의 지속가능성을 보장하기 어렵다. 성평등 정책 프레임에 대한 사회적 합의와 승인 과정이 상당한 시간과 갈등을 수반한다고 하더라도, 그래서 제도의 도입이 늦어지거나 실패한다고 해도, 그 과정 자체가 성평등에 대한 문제의식을 만들어내고 공론화된다면 미래의 여성정책은 생동감을 가질 수 있을 것이다.