



국제리뷰

- 성인지예산제도에 대한 시민사회의 파트너십과 협력 : 영국과 독일을 중심으로

김동식 | 한국여성정책연구원 연구위원

- 중국의 사회변동과 가족(II) - 도시이주 농민공 가족을 중심으로

김영란 | 한국여성정책연구원 연구위원

- 한아세안 협력사업-“아세안 10개국 젠더와 개발 커리큘럼 개발”

김은경 | 여성정책연구원 국제개발협력팀장

성인지예산제도에 대한 시민사회의 파트너십과 협력 : 영국과 독일을 중심으로

김 동 식 | 한국여성정책연구원 연구위원

1. 들어가는 말

중앙과 지방 정부 수준에서 성인지예산제도에 대한 시민사회와의 지속적인 파트너십과 협력체계를 형성하고 있는 영국과 독일 사례를 간략히 소개하고자 한다. 이는 우리나라 성인지예산제도의 안정적 정착과 지속 가능한 발전을 위해 시민사회와의 바람직한 관계형성과 참여 활성화 방안을 모색하는데 시사점을 제공해 줄 것으로 기대한다.

2. 영국, 여성예산단체(Women's Budget Group)

영국은 우리나라와 같이 법적으로 성인지예산서 작성을 의무화하고 있지는 않다. 그렇지만, 영국은 2006년에 제정된 평등법(Equality Act) 149조 ‘공공부문의 평등의무(Public Sector Equality Duty)’에 의거하여 공공기관들이 평등의무를 이행할 것을 명시하고 있다. 그러나 2006년 제정된 평등법은 성적 취향에 대한 차별, 종교 및 신념 차별만을 규율하는 법률이었다. 이에 기존의 차별 관련 주요 법률들¹⁾을 하나의 법률로 통합하여, 개별적으로 시행되었던 차별금지법이 낳은 혼란을 없애고, 또한 다양한 사유에 근거한 차별을 일관된 관점 아래 금지해야 한다는 목소리에 힘입어 기존 차별금지법을 폐기하고, 새로운 평등법을 2010년에 제정하였다(구미영, 2011). 새롭게 제정된 평등법의 가장 큰 특징은 차별의 영역이 연령, 장애, 인종, 성전환, 혼인과 동성간 동반자 관계, 임신 및 모성, 인종, 종교 혹은 신념, 성적지향 등으로 더욱 확대되었다는 점²⁾과 좀 더 공공기관의 평등에 대한 적극적 의무 이행을 요구한다는 점이 기존과 다른 큰 차이라고 할 수 있다. 여기서 말하는 평등에 대한 의무는 크게 3가지로 구분될 수 있는데, 불법적 차별 금지, 차별 받는 불이익 집단에 대한 평등한 기회 증진 노력, 그리고 불이익 집단과 그렇지 않은 집단 간의 관계 축진이 그것이다. 이는 정부 정책 및 서비스에 의한 차별적 요소 제거, 불이익 집단의 특별한 욕구 파악, 불이익 집단의 이익 대변 및 기회 제공을 각각 의미한다. 여기서 중요한 것은 평등을 위한 이행(implementation)일 것이다. 이는 법으로 부과할 수 있는 것은 아니다. 또한 실질적으로 이행을 평가하기 위해서는 그에 대한 측정 가능한 지표가 필요하다. 그렇지만 모든 분야에서 평등 의무를 이행하였는지 가늠할 수 있는 것도 아니다. 특히, 차별에 대한 질적인 평가를 요하는 분야의 경우

1) 성차별금지법(1975년), 인종차별금지법(1976년), 장애차별금지법(1995년) 등이 있음

2) 2010년 평등법을 통해 그 동안의 차별 관련 법률들이 하나로 통합되다보니 포괄적 접근과 대안방안 모색은 가능해졌으나, 실제 특정 차별에 대한 구체성과 관심도는 오히려 희석되는 문제도 있음

관련 지표 제시가 어려운 것이 현실이다. 이러한 한계를 극복하기 위해 평등 및 인권위원회³⁾에서는 평등법 31조에 근거하여 모든 공공기관이 평등법에 준하여 적극적으로 평등의 의무를 이행하고 있는지 모니터링하고, 필요 시 조사연구 및 평가 등의 업무를 담당하고 있다.

이와 관련하여 우리는 영국의 여성예산단체(Women's Budget Group, WBG)에 대해 살펴볼 필요가 있다. 영국도 우리나라와 같이 예산에 대한 성별분석은 재무부의 소관이지만, 실제 성인지적 예산조치가 시작된 것은 NGO, 특히 WBG의 역할이 컸다. WBG는 1989년에 자선단체에 의해 창설되었고, 현재 50개 이상의 NGO가 회원으로 등록되어 있다. 회원들은 주로 정치, 경제, 사회 관련 학자들과 정부기구, NGO 및 노동조합들로 구성되어 있고, 이들의 다양한 배경과 경험 및 전문성은 분야별 의제개발, 예산분석 및 정치적 로비 등 전 영역에서 왕성한 활동을 가능하게 하는 원동력이 된다. 실제 영국 재무부와 타 정부 부처는 성인지예산에 대한 전문성 부족을 WBG를 통해 상쇄시킬 수 있고, WBG는 시민단체의 활동에 정치적 영향력을 실을 수 있기 때문에 이들 간은 상호보완적이면서 상생관계의 파트너십이 구축되어 있다(김진 외, 2009).

WBG의 주된 활동은 정부의 경제정책 과정에서 성평등(gender equality)이 구현되고 있는지 상시적으로 모니터링하고, 예산안에 대한 전문적 분석보고서 및 대안 정책을 발표하는 것이다. 특히, WBG는 정부 예산이 확정되기 전 재무부와 논의 및 자문을 통해 성인지예산이 가능하도록 지원하고 있다⁴⁾. 또한 확정된 이후에는 성인지적 관점에서 예산에 대한 논평과 제안서를 발표하며, 해당 부처에 제출한다⁵⁾. 논평서는 주로 세금과 사회보장급여 중심으로 정부의 예산운용 분석과 빈곤, 취업, 아동, 돌봄 노동, 무급노동 및 여성의 경제적 지위와 관련된 주요 정책 분석 등에 관한 것이다(김진 외, 2009). 한편, WBG는 매년 자체 보고서⁶⁾를 발간하고 있는데, 그 목적은 경제정책의 젠더함에 관한 분석과 논쟁점을 이끌어 내어 여성의 취약함을 다양한 측면에서 고려하게 하는 것과, 정책입안자가 경제정책의 젠더함에 대한 이해를 높이는 것, 경제정책 과정에서 성주류화를 촉진하는 것, 그리고 경제정책에서 젠더이슈의 대중 의식화와 경제정책이 여성과 소녀에게 미치는 영향평가의 중요성을 제안하는 데 있다. 이러한 노력이 여러 분야에서 가치를 증명하고 있고, 실제로 정부 관계자들의 성인지 분석에 대한 중요성과 필요성에 대한 인식이 전환되고 있기도 하다⁷⁾. 지금도 WBG는 평등을 위한 경제적 논쟁을 꾸준히 전개하고 있고, 또한 정부예산 과정에 영향을 미치기 위해 정부 관계자와의 상시적이고 지속적인 대화채널을 유지하고 있다. 또한 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 등의 지역 WBG 및 유럽연합 WBG와의 파트너십 형성 및 연대 활동도 활발히 전개해 나가고 있다⁸⁾.

3) 2010년 제정된 평등법에 따라 종전의 인종평등위원회(Commission for Racial Equality), 장애인권리위원회(Disability Rights Commission), 기회평등위원회(Equal Opportunities Commission)를 통합하여 평등과 인권위원회(Equality and Human Rights Commission, EHRC)를 설립함

4) WBG의 활동을 예산과정에서 살펴보면, 재무부가 의회에 사전예산보고서(Pre-Budget Report)를 제출하는 11월 전후하여 재무부 주요 관계자들과 논의를 거쳐 본 예산안이 성인지적으로 편성되기 위한 제언을 함. 이후 2월에는 사전예산보고서에 대한 성인지 분석과 이에 대한 내용이 본 예산안에 반영되어야 할 권고 사항 등에 대한 논평서를 작성하여 발표함. 3~4월에 정부 본 예산안이 발표되면 WBG는 예산안 연구 분석을 수행하고, 이를 정부 예산분석 논평서 형태로 발간하여 발표함. 그리고 예산안이 의회로 제출되면, 의원들 대상으로 필요한 정보 제공 및 세미나 등을 개최하여 성인지 예산의 중요성 및 필요성과 대안 정책안을 호소하는 다양한 로비활동을 전개함(김진 외, 2009)

5) 2013년도 논평자료는 WBG 홈페이지(<http://www.wbg.org.uk>)를 참고하기 바람

6) 이를 위해서는 무엇보다도 재정 지원이 필요한데, 영국은 공적·사적 영역으로부터의 후원 및 지원금이 비교적 많은 편이라, 시민단체들의 재정운영은 양호함. WBG는 주로 사회과학 연구 및 사업지원 자선단체에 연구계획서를 제출하고, 이들 기관들은 심사 후 채택된 경우 재정지원을 하고 있음

7) 한국여성사 지식정보시스템(<http://www.womenshistory.re.kr:7070>)에서 관련 내용을 인용함

8) 스코틀랜드의 경우 젠더 이외 인종, 민족, 장애 등의 요인을 고려한 사회적 소수자에 대한 성인지예산 연구 및 관련 활동을, 웨일즈는 교통, 공공서비스, 스포츠 분야에 중점을 둔 성인지 예산분석을 실시하고 있음

3. 독일 베를린, 성인지예산워킹그룹(Working Group for Gender Budgeting)

독일은 현재 중앙정부 차원에서는 성인지예산제도를 도입하고 있지는 않다. 그러나 성주류화와 성인지예산에 대한 논의에서 위계적 방식을 탈피해 의회, 젠더 전문가, 언론, NGO 등 다양한 주체와의 협력과 소통이 잘 융합된 젠더 거버넌스의 선진 모델로서 독일 베를린 시정부를 언급하지 않을 수 없다. 이는 정부 중심으로 추진되고 있는 우리의 현실과는 뚜렷한 차이를 보이는 점이기도 하다.

베를린 시정부의 성인지예산제도는 우리나라와 같이 1995년 북경여성대회를 기점으로 성주류화를 위한 정책의 도구로서 논의되기 시작하였고, 2003년 독일 내에서는 처음으로 제도를 도입하였다. 제도 도입에 있어 여러 여성단체들의 지속적인 협력과 함께 제도 필요성을 인지한 시의회의 추진 의지가 큰 역할을 하였다. 제도 도입 전후 베를린 시정부차원에서뿐만 아니라 12개 지방정부 차원에서도 성주류화를 추진하기 위한 연계방안에 대해 함께 고민하는 일련의 과정이 있었다. 제도 도입 초기에는 성주류화와 성인지예산제도에 대해 이해도가 낮아 self-learning의 시간을 가졌다. 당시에는 성인지예산제도가 단순히 여성을 위한 제도로서만 이해하는 경향이 강했다. 이러한 당시의 상황은 현재까지도 영향을 주고 있는데, 특히 기초지자체에서는 더욱 그러하다. 도입 초기에는 무엇보다도 근본 명제인 수입과 지출, 그리고 그 과정이 성중립적일 수 없고, 어떤 형태로든 성과 관련된 문제(차별, 불평등)를 야기한다는 것을 인지하는 것이었다. 그리고 그 당시 가장 큰 문제는 성과 관련된 지출의 투명성이었는데, 투명성 제고를 위해서 성별통계가 기본적으로 필요함을 인지하게 되었다. 그렇지만 부처마다 성별통계의 구축 수준이 상이하야 성별통계가 없는 부처는 우선 관련 통계를 생산하여 작성하는 것부터 시작하였고, 성별통계가 있더라도 미흡한 부처는 질을 제고하도록 하였다. 이뿐만 아니라, 도입 초기에는 제도 자체에 대한 반감을 나타내는 부처들과 지방정부가 상당수 있었다. 그래서 제도 도입 필요성에 대한 공감 차원에서 성인지예산워킹그룹(Working Group for Gender Budgeting, WGGB)을 설치하였다.

WGGB는 베를린 재정부 예산부서장의 주도하에 관련 회의가 월 1회 진행되며, 시정부 및 지방정부 관계자 뿐만 아니라 정치계 인사, 학자, NGO 및 일반인 대표 등 다양한 주체들로 구성되어 있다. 이렇게 다양한 멤버로 구성된 WGGB는 성인지예산제도 추진 전략 등에 대한 상호간의 의견 교환을 통해 절충안을 찾는 역할을 하지만, 이러한 내용은 실제 제도 추진 과정에서 많은 영향력을 끼치고 있다(Weinmann, 2007). 특히, WGGB의 회의 내용은 시정부의 의사결정에 영향을 주어, 행정의 전 과정에서 관련 정책내용이 적극적으로 반영되도록 하고 있다. 또한 WGGB는 시정부와 지방정부 및 기초자치단체까지 예산 편성 시 성인지적 관점을 적용하고, 이 과정에서 성별통계를 활용한 성별영향분석을 지속적으로 권장하는 역할도 하고 있다. 이를 위해 WGGB는 유럽과 시정부 및 지방정부 단위의 성인지 관련 다양한 전문가들로부터 교육, 강의 및 자문 등을 받으면서 자체적으로 관련 제도에 대한 다양한 연구도 하고 있다. 그리고 WGGB는 성인지예산 도입 및 활용과 관련된 안내와 조언 등을 담은 지침서를 제작하여 시정부와 지방정부 및 지역 담당 공무원들이 참고할 수 있도록 지원하고 있다. 이는 실제 예산을 담당하는 실무자에게 제도에 대한 이해 증진과 실습중심의 지식을 전달하고 있고, 궁극적으로 제도의 정착과 그 과정에서 발생하는 문제를 담당자 스스로 인지하고 해결하는 역량을 키우는데

도움을 주고 있다. 한편, 대상사업 선정은 성인지예산조정위원회(Gender Budgeting Steering Group)의 업무이지만, 선정 사유 등에 대한 근거는 여러 다양한 영역과 분야에서 전문가로 활동하고 있는 WGGB 구성원들에 의해서 논의되기도 한다. 예컨대, WGGB는 지방정부 차원에서 청소년에게 제공하는 음악교육 프로그램에서 남학생의 참여가 낮은 것에 대해 성인지분석을 실시하였고, 그 결과 남학생은 여학생과 다르게 소리가 큰 악기를 선호하는 것을 발견하여 해당 사업을 성인지 대상 사업으로 선정하도록 요청하고, 다양한 악기를 다루는 음악교육 프로그램을 운영하도록 함으로써 젠더 형평성을 제고하기도 하였다.

4. 맺는 말

영국과 독일 베를린 정부의 경제정책 과정에서 WBG, WGGB 등의 시민사회와의 파트너십과 긴밀한 협력 체계는 여러 문제점과 한계가 있을 것이나, 분명한 것은 좀 더 내실 있는 젠더 결과물을 생산하는데 중요한 요소인 것은 분명하다. 그렇다면 우리의 상황은 어떠한가? 우리 역시 이들 국가들과 같이 제도 도입 당시에는 시민사회가 큰 역할을 하였으나, 그때와 비교할 때 현재는 제도 운용과정에서 시민사회의 참여는 차단되어 있어 활동에 어려움과 많은 제약이 따르는 것이 현실이다. 작년 9월 한국여성정책연구원이 주최한 ‘성주류화 국제심포지엄’에 참석한 독일 베를린 시정부의 가브리엘 캠퍼 국장은 정부 중심의 한국형 젠더 거버넌스는 다양한 주체의 참여라는 거버넌스 본래 취지와 크게 모순된다고 지적하기도 하였다(한국여성정책연구원, 2012). 성주류화의 정책 도구인 성인지예산제도가 지속가능한 발전을 하기 위해서는 정부와 국회 및 시민사회의 젠더 거버넌스가 구축되어야 할 것이다. 이는 정치적 영역뿐만 아니라 일상생활의 전 영역에서 성평등 실현을 위한 중요한 실천적 대안이 될 수도 있다.

참·고·문·헌

- 구미영(2011). 영국 평등법 개정의 주요 내용. 한국노동연구원 국제노동브리프
- 김진, 김경희, 이원희. 시민사회의 참여 활성화 방안: 국내의 성인지 예산 운동 사례 심층 분석. 한국여성정책연구원
- 여성신문(<http://www.womennews.co.kr/news/54784>) 2012.09.28. 기사내용 참고
- 한국여성사 지식정보시스템 (<http://www.womenshistory.re.kr:7070>)
- 한국여성정책연구원(2009). 2012년 성주류화 국제심포지엄: 국제 사회의 성주류화 정책과 실천(2012.09.20)
- WBG. The impact on Women of Budget 2011. UK Women's Budget Group (2011.04)
- Government Equalities Office. Equality Act 2010: Public Sector Equality Duty What Do I Need to Know? A Quick Start Guide for Public Sector Organizations. The Equality and Human Rights Commission.
- Equality and Human Rights Commission (<http://www.equalityhumanrights.com>)
- Weinmann PU.(2007). Implementation of Gender Budgeting in the Federal State of Berlin. Senate Department for Economic, Technology and Women's Issues, Berlin, Germany

중국의 사회변동과 가족(II) 도시이주 농민공 가족을 중심으로

김영란 | 한국여성정책연구원 연구위원

중국 경제성장의 산물 - 도시 이주 농민공의 증가

70년대 중반부터 실시된 산업화 과정은 중국 가족을 변화시켰다. 중국의 사회변동에 따른 가족생활의 변화는 ‘가족의 소규모화와 형태의 다양화’, ‘혼인 개념 및 혼인제도의 중요성 약화’, ‘경로중유(노인경시, 아동중시)의 부모자녀관계와 가정양로 약화’, ‘도시와 농촌가정생활의 경제적 차이 심화’ 등으로 요약된다.

이와 더불어 현재 중국 가족변화에서 중요한 이슈가 되고 있는 집단이 바로 농민공이다. 유동인구는 중국의 개혁개방정책에 의한 중요한 산물 중의 하나로 지속적으로 증가하고 있다. 과거 중국에서는 농촌지역에서 도시로의 인구이동이 ‘호구’ 제도의 실시와 더불어 엄격히 제한되었다. 1958년 법제화된 호구제도에 의해 모든 중국인은 출생지의 호구에 따라 농민과 비농민으로 분류되었다. 농업호구 소유자는 인민공사 및 생산대를 통해, 비농업호구 소유자는 단위를 통해 국가의 통제를 받았다. 국가가 지원하고 관리하는 교육, 의료, 주택, 직장 등 각종사회복지혜택은 호구에 의거하여 분배되었다. 그러나 덩샤오핑에 의해 추진된 일련의 경제 개혁정책은 농촌에서 도시로의 인구 이동을 가능하게 하였고, 농촌 유희노동력의 도시유입을 촉진시켰다. 그 결과, 2011년 중국의 총인구는 1,347백만 명이며, 유동인구는 271백만에 달한다.

농촌 인구의 도시이주는 산업화를 경험한 모든 사회에서 나타나는 현상이며, 도시화 과정에서 가족단위의 이동과 더불어 가족원 일부의 도시이동과 가족재결합은 한국사회도 경험한 바 있다. 그러나 장기간 지속되는 가족분거, 지리적 광대함으로 인한 별거부모와 자녀간 물리적 접촉의 제한 등 중국 농민공 가족에게 나타나는 현상들은 이들의 가족생활에 대한 연구의 필요성을 부각시키고 있다. 즉 동거동재로서의 가족기능 상실, 경제적인 목적에서의 이주와 장기간의 독거, 별거 등에 따른 가족관계 등은 가족의 경제적 기반을 확보함으로써 얻은 가족 안정성과 별개로 또 다른 가족위기로 이어질 수 있을 것으로 예상된다. 현재 농민공 가족의 자녀 교육 및 노인부양은 사회적 이슈로 주목받고 있으며 관련정책의 변화가 이어지고 있는데, 호구제도, 의무교육 제도 및 사회보장제도 등이 그것이다. 이외에도 농민공 집단내부에서 1세대 유동집단과 신세대 집단으로 세대

1) 본 글은 김영란·최인희·선보영·강승호·김혜영·이재호(2012), 『중국의 사회변동과 가족(II)-도시이주 농민공 가족을 중심으로』 (경제·인문사회연구회 중국종합연구 협동연구총서 12-33-03)를 요약한 것임

분화도 발생하고 있다. 향후 농민공 가족도 경제적 이득 추구하고 더불어 삶의 질에 대한 요구가 높아질 것으로 예측됨에 따라 도시 이주 농민공 가족의 구술생애사를 통해 농민공가족의 현실에 대해 살펴보았다.

도시 이주 농민공 가족문제와 중국의 독특한 호구제도

중국농민공은 중국의 독특한 호구제도에 의해 생겨난 개념이다. 중국의 국민은 도시호적과 농촌호적으로 구분되어, 취업, 의료, 교육 등 다양한 측면에서 도시호적을 지닌 도시주민은 농촌호적을 지닌 사람보다 우대되고 있다. 농촌호적 보유자가 도시로 이주하여 제조업, 서비스업 등 비농업부문에 고용되어도 농촌호적에서 도시호적으로의 전환이 곤란하다. 중국에서는 농촌호적을 보유한 도시의 비농업노동자를 ‘농민공’이라 한다. 그들은 도시의 工人(노동자) 즉 공장노동자로 일하지만, 사회적 존재로서의 신분은 여전히 ‘농민’ 즉 농업노동자에 가깝다. 전통적 의미의 도시주민과 농민에 비하면 그 중간에 있는 농민공의 생존상태는 매우 독특하다. 고향 즉 농촌을 떠나 도시에서 비농업 취업을 하게 되어도 도시주민이 되지 못한 채 농민공으로 분류되는 수는 매년 확대되고 있다.

중국의 산업화는 중공업에 우선으로 하여 도시부문에서 주로 이루어졌다. 하지만 희소한 토지자원을 지닌 중국농촌의 막대한 과잉인구는 농촌의 비농업화, 산업화에 이용될 수 있는 잉여노동력을 배출한다. 잉여노동력은 농촌에서 비농업화, 산업화, 도시화를 추동하는 요인이다. 그런데 중국에서는 잉여노동력의 자유로운 도시이주가 호구제도를 통해 엄격히 제한되어 왔다. 개혁개방 이후 1984년부터 임시이주가 허용되어 농촌에서 도시로 취업하는 임시취업자(농민공)이 양산되기 시작하는데 그 원천은 잉여노동력이다. 개혁·개방시기에는 들어 과거 중공업 우선발전 전략을 수정하였다. 하지만 도시와 농촌간에 분할된 요소시장은 현재에도 완전히 통일되지 못하고 있다. 인구이동을 예로 들면, 농촌주민이 도시에서 직업을 갖는 것을 더 이상 제한할 수 없다. 하지만 아직 유지되고 있는 호구제(戶口制)하에서는 도시호적과 농촌호적으로 구분된다. 대도시에서는 정식 도시호적을 지니지 못하고 잠주증(暫住證·임시거주증)을 갖고 있는 ‘외지인’을 차별화한다. 도시에 거주하는 농민공(农民工, 도시에서 일하는 농촌호적의 근로자)은 도시주민이 누리는 공공서비스(특히 자녀 교육과 의료)를 누릴 권리가 없다. 유동인구인 농민공이 도시에 장기간 거주하기도 곤란하다. 인구가 도시화하는 것을 장애하는 요인이다. 도시에 따라 다르지만, 농촌인구가 도시호적을 취득하려면 일정기간 이상의 취업, 주택의 구입 또는 납세 조건 등을 충족해야 한다. 호구제도의 단점은 분명하지만 개혁은 쉽지 않다. 최대의 곤란은 공공서비스의 제공이다. 사회적 부담이 증가하기 때문이다.

호적제도로 인해 도시부문의 복지는 주로 도시주민에게 제공된다. 또 농민공들의 개인능력이 부족하여 농민공은 도시 공영부문에서 요구하는 조건을 충족시키지 못한다. 또 현행 호적제도 아래에서, 농민공은 농촌과 도시에서 관리 받지 못하는 비농비공(非農非工)의 상태에 놓여 있는데, 이로 인해 많은 문제가 발생

하고 있다. 농민공의 사회적인 지위가 낮기 때문에 범도농의 이원구조로 인해 외래농민공 및 그 가족은 도시 호적을 지닌 사람들과 동등하게 취업, 치료, 취학, 주택, 사회보장 등의 권리와 대우를 받을 수 없게 되었고, 자녀교육문제도 심각하다. 농민공의 학력수준은 비교적 낮으며 대부분이 중학교학력 수준인 것으로 나타났다. 또한 여성의 학력수준은 남성보다 훨씬 더 낮은 것으로 나타났다. 특히 이들의 자녀들에게도 낮은 학력이 대물림되고 있다. 중국의 의무교육은 기본적으로 9년이지만 농민공 자녀는 일부만이 진학한다. 낮은 학력과 직업의 불안정으로 생활방식 및 소비행위가 도시화하기 더욱 어려운 상황이다. 또, 농민공 자녀의 취학난, 높은 학비로 인한 미취학자의 증가로 부모와 떨어져 농촌에서 지내는 자녀들의 교육 및 심리적인 문제가 두드러지고 있다.

원거리에서 흠어져 사는 중국 농민공 가족 : 자녀 양육과 노인 부양 문제

중국은 개혁개방 정책으로 경제성장을 추진하는 과정에서도 유동인구의 도시 유입을 구조적으로 제한하는 호구정책의 근간을 유지하고 있다. 이에 중국 농민은 가족차원의 이주보다는 단신, 혹은 부부에 국한된 도시이주로 인한 원거리 부부 및 부모자녀관계라고 하는 독특한 가족관계가 나타나고 있는 것이다. 유동하는 가족의 삶은 기본적으로 불안정하다. 이러한 물질적, 정서적 불안정성은 농촌에 잔류한 가족으로부터 저렴한 생활의 토대를 제공받고, 농촌은 도시로부터 유입되는 화폐소득을 기대하게 되어 장기간의 가족분거생활에도 상호 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 그러나, 일정기간 이상 가족의 분거가 지속될 경우 가족공동의 이해와 목표는 충분히 변형되거나 위축될 수 있을 뿐만 아니라 일정 수준 이상의 소득확보가 이루어지지 않을 경우 이들 가족이 느끼는 박탈감은 또 다른 가족문제로 이어질 수 있는 것이다. 가족전체의 안녕이라는 장기적이고 추상적인 목표를 가졌던 부모세대와는 달리 부모의 따뜻한 보살핌을 받지 못하는 자녀문제가 있다. 또 부모로부터 위임 받은 양육자(조부모 등)가 어린 자녀들을 방임, 학대함으로써 자녀사회화 과정에서 왜곡이 발생할 가능성이 있다. 이러한 자녀세대 양육문제는 미래의 물질적 풍요로움으로도 보상받을 수 없으며 돌이킬 수 없다는 점에서 이들 가족의 중요한 위기의 근원으로 작용하게 된다. 또한 장기간의 부부 분거생활은 부부관계의 친밀성 상실 및 극단적인 경우에는 부부관계의 해체로 이어질 수 있는 가능성 또한 적지 않다. 그밖에 농촌에 남은 노부모는 수년간에 걸쳐 손자녀를 돌보게 되는데, 노부모의 신체적, 정서적 건강악화로 노인부양의 문제를 노정하게 된다.

중국 농민의 도시 이주는 1970년대 한국의 산업화과정에서 발생한 이농현상과 유사하지만, 호구정책을 바탕으로 제공되는 중국의 사회보장 혜택 및 주택, 의료, 교육지원제도에 의해, 전가족의 도시 이주가 불가능한 상황으로 한국과는 다른 양상을 보인다.

도시이주 농민공 가족 생활 실태 : 분거와 동거의 반복, 멀어지는 가족들

중국의 농민공은 이주를 통한 가족형성, 해체경험 등을 공유하면서도, 이주지역 및 종사 직종에 따라 집단 내의 상이성 또한 크게 나타난다. 이는 양적 조사 방법으로는 중국의 농민공의 다양한 가족생활 특징 및 문제를 파악하는데 제약이 있음을 의미한다. 따라서 본 연구에서는 구술생애사 방법을 활용, 제한된 시간 동안 최대한 다양한 사례에 접근을 통해 중국 도시이주 농민공 가족생활을 파악하고자 하였다.

본 연구를 위해 인터뷰한 농민공은 총 14명이며, 베이징(北京) 10명, 톈진(天津) 4명이다. 이들의 출가 당시 상황을 보면 미혼으로 단신 이주한 남성이 3명, 미혼으로 단신 이주한 여성이 1명이다. 나머지 10명은 결혼 후 부부동반 이주, 또는 결혼 후 남편 단신 이주 등의 방식으로 이주한 사례이다. 또 사례자 중 아들과 아버지를 인터뷰한 경우가 있는데, 이 경우는 아들이 먼저 베이징(北京)으로 이주하였고, 부모가 인터뷰 1년 전에 베이징(北京)으로 와서 일하고 있는데 베이징(北京)에서도 분거하고 있다.

이들 14명의 가족생활을 보면 모두 가족과 떨어져 살고 있거나 장기간 떨어져 살았던 경험이 있다. 1세대의 후란란은 부모자녀 분거가 장기화 되면서 아이들이 부모를 낫설어하고, 쉬핑은 자녀와 함께 도시로 이주 하였으나 교육비 등의 문제로 다시 떨어져 살고 있는 가족이다. 남성 가장은 단신으로 먼저 이주하는 경우가 많은데 양위샤의 가족은 남편이 먼저 도시로 이주하고, 양위샤가 아이들을 두고 도시로 나오고, 다음 고등학교를 졸업한 딸이 도시로 나오는 순차적인 이주 경로를 보이고 있다. 아들은 쉬에준이 있는 도시의 고등학교에 진학했으나 고향에서 국영기업에 다녔으나 기업의 도산으로 고향을 떠난 사례이다. 쉬에준의 부인은 고향의 다른 도시에서 일하고, 아이는 고향에서 부모님과 살고 있는 한가족 3곳 살림을 하는 사례였다. 아들이 쉬에준이 있는 도시의 고등학교에 진학했으나 기숙사 생활을 하게 되어 같은 도시에 있지만 아버지 쉬에준과 떨어져 산다. 쉬에준이 직면한 현실은 부부 중 1인이 직장을 퇴직해야만 가족이 모두 모여살 수 있는 것이다. 그러나 경제적인 문제로 퇴직을 하지 않고 모두 헤어져 살고 있는 가족이다. 신희기에 이주한 천바이리는 다른 도시 이주 농민공과 달리 자녀를 직접 양육하면서 데리고 살았다. 아이들의 정서적 문제를 걱정했기 때문이기도 하지만, 다른 한편으로 고향에서 아이를 돌봐줄 부모라는 사회적 자원이 없었기 때문이기도 하였다. 천바이리와 동일하게 우베이는 신희기에 자녀를 데리고 온가족이 도시로 이주하였으나 자녀 교육비 부담 등으로 인해 다시 고향에 보냈고 방학에만 아이들이 베이징으로 와서 만나고 있다. 우베이는 의무교육제도의 개혁 등으로 도시호구가 없더라도 초등학교에 입학은 할 수 있어서 베이징에 데리고 있었으나, 상급학교 진학시 교육비 부담 등으로 인해 다시 고향으로 돌려보내게 된 경우이다. 40대중반에 고향의 경제여건 악화로 어쩔 수 없이 베이징으로 이주한 왕신원은 낮은 이주를 후회하면서도 고향으로 돌아갈 날을 기다리고 있다. 왕신원에게 도시 이주는 먹고사는 문제를 해결하게 해준 일이지만 도시생활은 낫설기만 하고 고향을 늘 그리워한다. 그리고 자녀와 동거와 분거를 반복하는 가족이 있다. 리밍밍은 2명의 자녀중 1명만 데리고 이주했다가, 나머지 1명을 베이징으로 데리고 나왔으나, 다시 아이들 모두를 고향으로 돌려보냈다. 또 란쯔성은 아이들을 두고 나왔다가 다시 동거했으나 상급학교 진학 문제로 다시 고향으로 보내고 지금은 방학에만 만나고 있다. 이처럼

도시로 이주한 농민공은 국가의 정책에 따라 가족생활을 조정하면서 살아나가고 있고 분거를 선택할 수밖에 없는 상황에 놓여 있는 것이다. 그러나 이들은 현재의 상황에서는 가족이 먹고 사는 경제적 형편이 나아졌다는 것에 만족하고 있다.

2세대 농민공 사례를 보면 대부분 10대에 도시로 이주하여 생계를 위한 노동을 시작하고 있다. 단 20대 미혼 여성 1명만이 가족의 생계를 책임지는 부담없이 일해서 번 돈을 자신만을 위해 사용하면서 도시생활을 즐기고 있다. 10대에 생계를 위해 도시로 이주한 우홍추안은 도시에서 소개받은 여성과 결혼했으나 장기간의 별거로 인해 결국 이혼하고 또다시 홀로 지낸다. 10대부터 계속 노동을 해온 로우쯔는 늘 가족과 떨어져 지냈으며, 베이징에서 만난 부인과 아이를 고향에 보내고 결혼 후에도 홀로 살고 있다. 10대부터 노동을 해온 장후이는 그나마 결혼이후 부인과 함께 베이징에서 살고 있으며, 자녀만 고향에 떨어져 살고 있다. 왕신원의 아들인 왕요우후이는 목축을 하는 부모로 인해 초등학교 때부터 외가에서 살았다. 왕요우후이의 가족들이 함께 모여 살았던 시간은 거의 3년이 되지 않아 언제나 떨어져 사는 가족이다.

중국 농민공 가족의 기회와 위기- 미래의 희망과 바꾼 현재, 가족의 일상 상실

● 기회-가족의 경제적 안정

인터뷰에서 보면, 일상적인 가족생활 부재에서 오는 상실감을 현재의 소득이나 미래 귀향의 꿈으로 대치하여 위안을 찾는 경향이 강하게 나타난다. 심지어는 과거의 경제난을 벗어날 수 있다는 이유만으로 자녀와 떨어져 생활하는 것이 힘들고, 자녀들이 엄마를 찾겠다는 사실이 고통스럽지만, 일정한 자금을 마련한 후에는 함께 살수 있다는 미래의 희망으로 지금의 생활을 만족하는 것으로 평가하고 있다

● 위기- 부부, 자녀간의 동거와 분거를 다양하게 경험, 가족관계의 멀어짐

그러나 농민공들이 체감하는 가족생활의 변화는 결코 작지 않으며, 그러한 가족변동은 다른 한편 가족을 둘러싼 부정적인 결과로 이어지기도 한다. 이들은 인터뷰 중간 중간에 자녀에 대한 거리감을 분명히 느끼고 있음을 고백하고 있다. 또, 비교적 젊은 세대에 속하는 한 남성 사례자의 경우, 결혼 초부터 배우자와 떨어져 생활하게 되면서 상호간의 필요나 정서적 유대가 약화되었음을 진술하면서 이혼하게 된 주요 사유로서 '부부간 별거생활의 지속'을 지목하기도 하였다.

이들 농민공은 자녀의 미래를 위해 돈을 벌기 때문에 어쩔 수 없는 문제라고 생각하고는 있으나, 이러한 문제가 가볍지만은 않다는 점에서 일부의 농민공들은 편법이나 비용에 대한 부담을 감수하고서라도 중간에 아이를 데리고 나오거나, 방학 등에는 반드시 도시에서 함께 데리고 생활하는 등 나름의 조정방안을 개인적으로, 개별 가족차원에서 모색하고 있는 실정이다.



중국 도시 이주 농민공 가족에 대한 가족정책적 대응의 필요

중국 정부는 농민공 문제에 대해서 호적제도와 의무교육제도 등을 중심으로 지속적인 개혁을 추진해왔으며 농민공의 가족생활의 문제를 일부 해결하는데 기여하고 있다. 그러나 부모와 자녀의 장기간 분거로 인한 가족관계 문제는 지속적으로 추이를 지켜보아야 할 중요한 가족문제이다. 특히 동거하지 않는 가족의 경우 일상생활을 공유하지 못하고, 정서적 지지자로서 가족의 기능이 약화될 것이며, 이로 인한 가족의 불안정성 증가는 향후 중국 내 사회문제로 등장할 가능성이 높다. 왜냐하면 가족의 불안정성 증대는 안정적인 자녀양육과 노부모 부양의 기반에 위협이 됨으로써 미래세대 양육 문제, 노부모 돌봄에 대한 중국 정부의 사회적 비용의 증가로 이어질 수 있기 때문이다. 이에 중국에서는 도시이주 농민공 문제에 대한 가족정책적 대응이 시급히 마련되어야 할 것이다.

한아세안 협력사업 “아세안 10개국 젠더와 개발 커리큘럼 개발”

김은경 | 여성정책연구원 국제개발협력팀장

한국여성정책연구원(이하 KWDI)은 외교부의 한아세안협력사업으로 ASEAN 10개국 대학의 ‘젠더와 개발(Gender and Development)’ 커리큘럼개발 워크숍을 2013년 1월 29일부터 2월 1일까지, 싱가포르에서 개최하였다. 이번 워크숍은 아세안 국가 내 고급 인적자원으로서 대학 내 남녀교수 및 강사들과 아세안 사무국의 여성위원회 회원들을 대상으로 실시하는 것으로서, 각국 대학에 ‘젠더와 개발(Gender and Development)’이라는 과목의 강의계획서를 발전시키고 향후 각 대학 내에서 이를 현실화하기 위한 전략을 마련하기 위한 자리였다.

워크숍은 크게 세 가지 목적을 가지고 있었는데, 첫째, 아세안 회원국 대학에서 개설 가능한 젠더와 개발 과목의 대학 학부 수업 커리큘럼 개발, 둘째, 아세안 국가의 사회경제적 환경에 맞는 젠더와 개발이슈 논의의 장 마련, 셋째, 젠더와 개발 주제와 관련된 학자들의 아세안 네트워크 구축이다. 워크숍은 (1) 젠더와 개발과 관련된 개념 및 이슈 공유 및 논의, (2) 향후 수업에서 활용 가능한 관련 시청각 교육자료 공유, (3) 젠더와 개발 과목의 대학 학부 수업 커리큘럼 개발(1학기, 14-16주)의 내용으로 3박 4일간의 일정으로 진행되었다.

이번 워크숍의 참석대상은 아세안 10개국의 국립대학을 중심으로 참가자 신청을 받아 그 중 남녀교수 15명, 정부관계자로는 아세안 여성위원회(ASEAN Committee on Women) 소속 관계자 8명이 선정되었고, 강사진으로는 국내에서 4명, 아시아에서 5명이 참석하였다. 본 워크숍은 ‘젠더와 개발’ 과목이 개설될 필요성과 개설될 경우 어떤 내용을 담을 것인지에 대한 오프닝 세미나와 이어 젠더와 경제, 이주, 보건, 폭력, 그리고 재난관리와 같은 주제들이 발표되고 전체 참가자들과의 토론이 이어졌다.

국제사회는 사회, 경제, 문화 발전에서 여성의 역할을 강조해 오고 있으며 민간 모든 분야에서 여성들의 평등한 참여가 없으면 지속가능하고 균형 잡힌 발전이 이루어질 수 없다는 데, 인식을 함께하고 있다. 따라서 젠더이슈를 정부 정책 및 국제개발협력 프로그램에 통합시키는 것이 매우 중요한 과제로 부각되고 있다. 양성평등과 경제사회개발의 밀접한 상관관계를 사회전반에서 이해하고 있어야 하며 이러한 인식을 제고하는데 있어서 무엇보다 교육의 역할이 중요하다. 많은 아세안 회원국의 대학들이 이미 젠더관련 과목을 가르치고 있지만, 사전조사에 따르면 이들 대학에서 젠더와 개발(Gender and Development)에 대한 개념이 교육과정 및 국가정책으로 좀 더 체계적으로 제도화될 필요가 있다.

현재, 아세안 국립대학 중 젠더와 개발(Gender and Development) 학과를 개설하여 운영하고 있는 경우는 필리핀 대학(달리만캠퍼스) 1곳이며, 젠더와 개발(Gender and Development)을 독립 과목으로 개설하여 운영한 경험이 한번이라도 있는 곳이 필리핀대학, 말레이시아의 USM, 브루나이 다루살람대학, 태국의 마히돌대학 정도이며, 젠더와 개발(Gender and Development)을 사회과학의 전공과목과 연계하여 운영하는 경우가 학부에 4개국 6곳(필리핀, 말레이시아, 브루나이, 베트남), 대학원에 4개국 8곳(필리핀, 인도네시아, 캄보디아, 태국)이 있다. 또한 1990년대 중반, 젠더와 개발을 개설한 곳도 있었으나, 강사의 부족 및 학교당국의 관심부족으로 과목이 폐지된 상황도 있었다. 아세안 여성위원회(ACW)의 2011-2015 계획에 따르면, 여성기업인 네트워크 및 지위향상, 여성의 사회복지 및 사회적 보호, 사회적 정의 및 권리(여성의 대표성, 여성에 대한 폭력 등), 사회문화적 영역에서의 성주류화(기후변화, 여성이주노동자, 작업장내 모성보호, HIV/AIDS, 성인지적 교육)로 구분하여 아세안 지역 여성권리증진을 위한 사업을 추진하고 있다. KWDI가 수행하는 아세안 대학내 ‘젠더와 개발’ 커리큘럼 개발 프로젝트는, 아세안 여성위원회의 성인지적 교육과 관련된 것이면서 동시에 모든 분야를 포괄할 수 있는 콘텐츠를 다루고 있다고 볼 수 있다.

아태지역 여성의 지위가 낮고, 중저소득국의 경우 여성의 역량강화가 필요한 실정이다. 그러나 이러한 주장을 제기할 만한 고급인적자원이 없고, 여성 및 젠더연구에 대한 학문적 역량이 부재한 상황이다. 아시아 지역 내 여성역량강화가 필요한데, 이를 개도국 스스로 추진하기 위한 엔진이 필요하며, 한국의 경험을 비추어볼 때, 그 엔진을 현지 국가에서 젠더분야를 담당하고 있는 연구자들에서 찾을 수 있을 것이라 보고, 이 연구자들을 각 국가의 오피니언 리더로 키우는 작업이 필요하다고 판단하였다.

KWDI의 2013 워크샵(싱가폴, 2013. 1.29.-2.1)의 경험에 비추어보면, 아세안 국가들 가운데 젠더와 개발에 대한 대학 내 커리큘럼 개설과 운영이 앞서있는 선발주자들과 후발주자들로 나뉘어 있었다. 이처럼 국가의 상황에 따라 나뉘게 된 그룹들은 서로의 경험을 공유하고 이를 통해 본국의 상황에 맞게 강의내용을 보완하는 계기가 되었다. 본 워크샵에서 초청된 교/강사 및 학자들은 그들의 수업계획서와 커리큘럼을 공유하며, 워크샵 기간 동안 젠더와 개발의 이론 및 실재를 반영한 커리큘럼을 구성하여 제출하였다. 또한 참가자들은 참가자들의 네트워크 강화와 정보교류를 통해 정기적인 워크샵이 개설되기를 희망하였다.

이번 한아세안 협력과제에서는 올 6월말 국내에서 컨퍼런스를 기획하고 있다. 각국의 커리큘럼 개발상황 및 개설 가능성에 대한 모색과 더불어, 아세안 10개국의 여성들의 경험을 공유하는 자리가 될 것이다. 한국을 포함하여 아세안 10개국의 개발과정에서 여성들의 경험들, 예를 들면 경제활동 참여에서 여성인권, 보건시스템의 부재와 여성건강, 전통적 관습의 잔존과 여성에 대한 폭력 등의 문제가 각 국가의 상황에서 소개될 예정이다.

KWDI는 KDI School에 젠더와 개발(Gender and Development)과목을 2012년에 개설하여 KWDI의 주제 분야 전문가들이 강의를 하고 있다. KWDI의 한아세안 협력과제는 2014년에도 2차 년도 사업으로

지속될 예정이어서, ‘젠더와 개발’이라는 이슈를 놓고 아세안 회원국과 한국과의 네트워크를 공고화 하는 매개체가 될 것이라 자부하며, 향후 한국정부의 국제개발협력에 있어서 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

International Conference on Women's Experiences in National Development in ASEAN and Korea

- Date : June 27(Thu.) – June 28(Fri.), 2013.
- Venue : Lotte Hotel, Seoul, Republic of Korea
- Organized by Korean Women's Development Institute(KWDI)
- Funded by ASEAN and MOFAT