

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(IX): 성평등정책 추진체계 강화를 위한 법제 정비 방안
과제책임자 박선영 선임연구위원

전문가 델파이조사를 통해 본 여성가족부 20년의 성과·한계·과제

초록

- 청년세대 간의 성별 갈등, 세대별 성평등 인식 차이 등으로 인해 여성가족부 폐지가 청와대 국민청원으로 빈번히 등장하고 있음. 여성가족부 존폐 논쟁은 정권이 바뀔 때마다 등장했지만, 최근의 여성가족부 폐지 주장은 “젠더 이슈”가 되어버렸음. 여성가족부는 이른바 “젠더 갈등” 속에서 성평등 목표를 실현해나가는 쉽지 않은 상황에 직면해 있고, 국가 차원의 성평등 정책과 추진체계에 대해 새롭게 접근해야 하는 상황임.
- 이와 같은 상황에서 여성가족부 20년을 맞아 성평등 정책 전담기구로서 여성가족부의 그간의 성과와 한계와 과제를 도출하기 위해 전문가 델파이 조사를 실시하였음.
 - ▶ 조사결과 전문가들은 여성가족부가 국가 차원에서 성평등을 위한 법·제도를 정비한 것을 가장 큰 성과로 보았음. 한편 여성가족부의 권한이 제한적이고 위상이 취약하다는 것과 성차별 시정기능이 부재, 성 주류화라는 본연의 기능 부족 등을 한계로 보고 있었음. 또한 성평등 정책 추진체계 개편 방향에 대해서는 현행 추진체계의 전면적 개편에 높은 동의를 보였음. 여성가족부 명칭 개편에 있어서는 반드시 포함되어야 하는 단어로 “성평등”이 가장 높은 빈도를 보였고, 현행 여성가족부 추진체계 기본구조 및 명칭을 유지하는 경우 여성가족부 내 성주류화 업무 기능 강화와 예산의 확대가 필요하다는 의견이 높게 나타났음.

1. 성평등 정책 추진체계에 대한 새로운 접근 필요

- 현재 우리나라의 성평등 정책 추진체계는 독립 부처인 여성가족부와 교육부, 고용노동부 등 8개 부처 내 하부조직인 양성평등정책담당관이 존재하는 형태임.
- 성평등 정책 발전에 있어서 중요한 요소 중 하나는 성평등 정책 추진기구의 설치 여부임. 한 국가의 성평등 정책 추진기구의 설치 유무는 그 국가의 성평등이 국가적 의제가 되었는지를 보여주는 기준이 될 수 있기 때문임.
- 2020년 기준, 194개 국가에 성평등 정책 전담기구가 설립되어 있음. 조직 형태는 독립부처(부/청) 형태가 160개국으로 가장 많고, 하부조직 형이 13개국, 위원회 형이 17개국, 기타 비정부기구형이 4개국임.
- 우리나라에서 성평등 정책 추진기구의 시작은 <여성정책심의위원회> 임. 이 위원회는 정부차원에서 각 부처 간의 정책조정을 통해 여성정책의 집행력을 제고하기 위해 설치된 심의·의결기구였음. 이후 성평등 정책 총괄·조정 기구인 <정무장관(제2)>을 거쳐 대통령직속 <여성특별위원회>가 설치되었음. 여성특별위원회는 법률상 최초의 성평등 정책 전담기구임.
- 2001년 여성부의 신설은 이전의 정무장관(제2)실과 여성특별위원회의 조직적 한계와 성평등 정책 전담기구 강화에 대한 여성계 요구, 정치지도자의 정치적 의지와 결단이 결합하여 이루어졌음. 이로써 한국의 성평등 정책 전담기구는 독립부처로서 집행기능과 조정기능을 갖는 완결된 구조를 가지게 되었음.
 - ▶ 여성가족부는 2001년 여성부로 출범한 후 보육업무, 가족정책을 이관받아 여성가족부로 확대 개편되었다가 다시 보육, 가족정책이 보건복지부로 이관되고, 또 다시 가족정책과 청소년정책이 여성가족부로 이관되는 등 정부의 성격에 따라 그 기능에 대한 부침을 반복하였음.
- 최근 들어 청년세대 및 사회 전반에 성평등 인식은 향상되었지만 청년세대 간의 성별 갈등, 세대별 성평등 인식 차이 등으로 인해 여성가족부 폐지가 청와대 국민청원으로 빈번히 등장하고 있음.
- 여성가족부 존폐 논쟁은 정권이 바뀔 때마다 등장했지만, 최근의 여성가족부 폐지 주장은 정부조직 개편 문제가 아닌 “젠더 이슈”가 되어버렸음. 여성가족부는 이른바 “젠더 갈등” 속에서 성평등 목표를 실현해나가야 하는 쉽지 않은 상황에 직면해 있고, 국가 차원의 성평등 정책과 추진체계에 대해 새롭게 접근해야 하는 상황임.
- 이와 같은 상황에서 여성가족부가 성평등 정책 전담기구로서 본연의 기능과 역할을 충실하게 하기 위해서는 성평등 정책을 둘러싼 변화된 환경 속에서 정책 방향을 새롭게 정비해야 하고, 성평등 정책 수요자의 요구 등에 부합할 수 있도록 그 기능과 역할을 재구조화해야 함.

2. 전문가 델파이조사를 통해 여성가족부 20년의 성과·한계·과제

- 여성가족부 20년을 맞아 성평등 정책 전담기구로서 여성가족부의 그간의 성과와 한계와 과제를 도출하기 위해 아래와 같이 전문가 델파이 조사를 실시함.

<표 1> 델파이조사 전문가 패널 구성 개요

구분	인원	소속
학계	6명	사회학·정책학·행정학 전공 대학교수
중앙	7명	정부 출연연구원 젠더정책 연구자
	4명	여성가족부 및 관련 부처 공무원
	4명	각부처 양성평등정책담당 공무원
지역	5명	지방자치단체 젠더정책 연구자 및 공무원
의회·정무	4명	국회의원 및 장관 보좌관 등
시민사회	2명	전국단위 여성운동단체 활동가
계	32명	

<표 2> 델파이조사 질문 문항 구성

영역	세부영역	1차 조사	2차 조사	문항종류
성평등정책 추진체계 설치 20년 평가	독자적 성평등정책 추진체계로서 여성가족부 주요성과	✓		개방형
	독자적 성평등정책 추진체계로서 여성가족부 주요 성과의 동의정도	✓	✓	5점 척도
	20년간 소관 업무범위 조정 및 부처명칭 변경의 적절성	✓	✓	5점 척도
여성가족부 소관업무 기능별 평가	여성가족부 기능별 업무 분야의 적절성	✓	✓	5점 척도
	여성가족부가 정부 내 성주류화를 위하여 시행하고 있는 업무 분야의 적절성	✓	✓	5점 척도
	여성가족부 정책수행의 한계점에 대한 동의정도	✓	✓	5점 척도
	성주류화를 위하여 설치·운영되고 있는 직제 및 기능의 적절성	✓	✓	5점 척도
성평등 정책 추진체계 강화 방안	지역 성평등 정책 추진체계 강화방안의 적절성	✓	✓	5점 척도
	성평등 정책 추진체계 개편방향의 동의정도	✓	✓	5점 척도
	개편방안 적절성		✓	5점 척도
	‘여성가족부’ 명칭 개편 시 반드시 포함되어야 하는 용어		✓	개방형
	성평등 정책 추진체계 개편을 추진하는 데 있어 외부적인 기회요인과 위협요인	✓		개방형

- ▶ 델파이 1차 조사는 전문가들의 의견을 자유롭게 기술하는 개방형 질문과 5점 척도로 동의정도와 적절성을 평정하는 설문 문항으로 구성함. 2차 델파이 조사지는 1차 조사 결과에 따라 각 항목의 적절성과 동의정도를 5점 척도로 평정할 수 있도록 하였음. 1차 델파이조사에서는 개방형 질문에 내용분석 및 빈도분석을 실시하였음.



전문가 델파이 조사결과와 아래와 같음

- ▶ 전문가들은 성평등 정책 추진체계로서 여성가족부는 성별영향평가, 성인지예산 등 성 주류화를 위한 정책 도구를 제도화한 것을 주요한 성과로 보았음.
 - 하지만, 여성폭력방지 및 피해자보호 권익 증진이 여성가족부의 주요한 성과라는 데 높은 동의도를 보였음. 또한 국가 차원에서 성평등을 위한 법·제도가 정비되었다는 점에 대해 전문가들은 공통의 성과로 간주했음.
- ▶ 전문가들은 20년간 여성가족부 업무 범위 조정과 부처 명칭 변경 등 각 단계별 추진체계 개편과정에 대해서는 2001년 여성부 출범이 가장 적절했다고 보고 있었음.
 - 반면 2005년 남녀차별 시정업무 이관에 따라 여성가족부의 기능과 권한의 축소를 초래한 것과 2008년 여성부로 명칭을 변경하면서 보육, 가족업무를 보건복지부로 이관한 것에 대해서는 적절성이 낮은 것으로 나타났음.
 - 성차별 시정기능과 권한을 갖는 것이 적절하다는 의견이 우세하였고, 보육, 청소년, 가족 업무에 관해서는 의견이 상반됨. 타 부처와 중복되는 업무를 분리하고, 성평등 정책을 전담하고 총괄하는 부서로서 기능하는 것이 적절하다는 의견과 성평등 업무만으로는 부처 형성이 어렵다는 점을 고려하여 보육, 청소년, 가족 업무를 더욱 강화하여 추진하여 부처의 규모를 키우는 것이 필요하다는 의견이 제시되었음.
- ▶ 현재 여성가족부가 수행하고 있는 업무와 기능에 대해, 전문가들은 여성가족부 기능별 업무 분야 중요도에 대해서는 성평등 업무와 성주류화 업무, 젠더 기반 폭력 및 피해자 보호 등에 대해서는 높은 적절성을 보였음.
 - 하지만, 보육, 청소년, 가족, 경력단절여성 지원정책 등은 상대적으로 낮은 적절성을 보였음. 성평등 및 성 주류화와 관련해서는 성평등 정책과 성별영향평가 업무 모두 중요도가 높게 나타났으며, 젠더폭력과 피해자 보호 관련해서는 권익증진, 아동·청소년 성보호 모두 중요도가 높게 나타남.
- ▶ 전문가들은 성주류화 업무의 적절성에 대해서는 양성평등기본계획, 성별영향평가, 공직분야 성인지 교육 및 성평등 교육, 국가성평등지수 및 (광역)지역성평등지수, 성별분리통계 생산, 성인지예·결산 시행 협조 순으로 적절하다고 보았음.
 - 국가성평등지수와 성별영향평가, 성인지예산을 유기적으로 연계할 필요와 특정성별영향평가를 제외하고는 법령·사업 등에 대한 성별영향평가가 형식적으로 운영되고 있다고 지적하였음.
 - 여성가족부의 정책 수행에 있어서의 한계점에 대해서는 여성가족부의 권한이 제한적이고 위상이 취약하다는 것과 성차별 시정기능이 부재하다는 것을 가장 큰 한계로 보고 있었음.
 - 성주류화라는 본연의 기능 부족, 타 부처 조정 기능의 부재, 성평등 의제를 여성가족부 단독으로 추진하기 어려운 현실 등 다양한 의견이 제시되었음. 성주류화 직제의 적절성과 관련해서는 8개 부처 양성평등정책담당관 설치·운영과 양성평등에 중요한 영향을 미치는 법령 및 정책 입안 시 여성가족부 장관과 사전협의 항목에 높은 평점을 보였음. 전문가들은 양성평등정책담당관제를 적절한 제도로 평가하고 있었고, 추후 제도 확대와 함께 권한과 실효성을 담보할 수 있는 방안이 필요하다고 하였음.
- ▶ 전문가들은 성평등 정책 추진체계 개편 방향에 대해서는 현행 추진체계의 전면적 개편에 높은 동의를 보였음. 여성가족부 명칭 개편에 있어서는 반드시 포함되어야 하는 단어로 “성평등”이 가장 높은 빈도를 보였고, 현행 여성가족부 추진체계 기본구조 및 명칭을 유지하는 경우 여성가족부 내 성주류화 업무 기능 강화와 예산의 확대가 필요하다는 의견이 여성가족부 장관직의 부총리급 격상 및 소관 업무 범위 확대, 대통령직속 성평등위원회 설치보다 높게 나타났음.

- 여성가족부 이외에 성평등 정책 추진체계 강화와 관련해서는 기획재정부 내 성인지예산 전담부서 설치와 양성평등 정책담당관 전 부처 확대, 각 부처 양성평등정책담당관 소관 업무 및 설치근거 법제화와 각 부처 양성평등정책담당관 권한 강화, 국무조정실에 성평등 정책조정 담당 직제 설치 등의 순으로 전문가 의견이 합의되었음. 특히, 기획재정부 내 성인지예산 전담부서 설치, 양성평등정책담당관 제도의 전 부처 확대와 각 부처에 양성평등정책담당관 소관 업무 및 설치근거 법률 제정이 높은 평점을 보였음.

3. 성평등 정책 추진체계 발전방안

● 성평등 정책 추진체계 발전방향

- ▶ 성평등 정책 전담기구인 여성가족부의 성평등 정책 기능과 역할에 대한 재구조화를 통해 조직의 안정성을 확보하고 정체성을 강화해야 함. 시대 변화를 반영하기 위한 개편이 아니라면 가급적 조직에 변화를 주기보다는 여성가족부가 정부의 성격에 따른 부침에서 상대적으로 자유로울 수 있도록 그 기능을 재설계하여 본연의 기능을 구현할 수 있도록 추진체계의 변화를 모색해야 함.
- ▶ 여성가족부의 성평등 정책 기능의 재구조화에 있어서 여성은 단일집단이 아니고 세대별, 계층별로 생애 설계와 이해가 다양하고, 젠더 관계를 둘러싼 환경에는 많은 변화가 있고 이런 변화에 따른 정책 요구를 반영할 수 있어야 함. 여성가족부가 더 이상 여성특화정책만을 수행하는 정부조직이 아니고, 남녀 모두를 위한 성평등 정책을 추진하는 정부조직이라는 것을 가시화하고 성평등 정책의 체감도를 높여야 함. 대상중심 성평등 정책의 실효성과 체감도를 높이기 위해서는 관련 정책의 통합과 조정기능 강화가 필수적임. 젠더 관계의 변화를 추동하는 성평등 정책이 될 수 있도록 관련 정책 통합과 조정기능을 실효적으로 추진하고 정책의 체감도를 높일 수 있도록 추진체계를 정비해야 함.

● 성평등 정책 추진체계 발전 방안

▶ 성평등 정책 집행기능 강화 방안

- **성차별시정정책 강화:** 여성가족부는 성차별적 구조의 변화와 성차별 피해자에 대한 실효적인 구제 등의 차별시정정책 업무를 총괄하는 부처로 그 기능을 강화해야 할 필요가 있음. 성차별금지법 제정하여 여성가족부가 성차별시정 정책을 추진할 수 있도록 법적 기반을 마련해야 한다. 성차별시정 정책기능은 여성가족부의 존재 이유임.
- **성평등노동정책:** 실질적인 성평등 노동정책의 부재 역시 여성가족부의 한계로 지적됨. 2021.11.11. 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 전부 개정안이 통과되어 경력단절여성 재취업 지원뿐 아니라 재직여성의 노동시장 이탈 방지를 위한 경력단절 예방으로 초점이 이동하게 되었음. 또한 여성의 경력단절 사유에 혼인·임신·출산·육아 이외에 근로조건을 추가하고 정책 대상을 경력단절여성에서 '여성'으로 확대하였음. 이로 인해 여성의 경력단절 예방과 경력단절 후 취업촉진을 여성의 고용촉진과 고용안정이라는 구조 속에서 체계적이고 통합적으로 추진할 수 있는 법·제도적 기반이 마련되었음. 여기에 더해 젠더폭력방지 정책 중 공공부문 등에서 발생하는 성희롱·성폭력 관련 업무와 「가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률」 상의 정책은 성평등 노동정책으로 편재하여 여성가족부가 성평등 노동정책의 컨트롤타워로서 그 기능을 확대할 필요가 있음.
- **여성건강정책:** 2019년 낙태죄 헌법불합치 결정 이후 여성의 성과 재생산건강은 임신과 출산을 위한 수단이 아닌 그 자체가 하나의 정책목표가 되어야 하고, 성평등의 관점에서 접근되어야 함. 보건복지부의 여성건강정책은 인구정책실 출산정책과 소관 사무임. 출산, 모자보건, 난임, 인공임신중절의 예방대책, 가임기 여성 건강증진 등에 관한 사무를 담당하고 있음. 여전히 인구정책과 모자보건정책의 틀을 벗어나고 있지 않음. 여성건강정책은 여성의 생물학적 특성과

사회경제적 지위 등을 고려한 생애주기별 건강정책이 되어야 함을 물론, 사회의 전 영역에서의 젠더 관계의 변화를 위한 정책적 개입을 통해 여성의 지위와 권한의 강화가 함께 이루어져야 함. 여성가족부가 여성건강정책의 조정기능을 강화하여 생애주기별 여성건강정책이 실효적으로 작동할 수 있는 기반이 될 것임.

- **성 주류화 강화:** 현재 8개 부처에 설치되어있는 양성평등정책담당관 권한 및 확대를 통해 부처별 성 주류화 추진기반을 강화하는 것이 성 주류화를 위한 제도적 성과를 실질화하는 방안임. 특히 양성평등위원회에 당연직으로 참여하는 부처에는 우선적으로 양성평등정책담당관을 신설하고 향후 전 부처로 확대할 필요가 있음.

● 성평등 정책 통합과 조정기능 강화 방안

▶ 현행 양성평등위원회를 대통령 소속으로 확대 개편

- 양성평등위원회가 갖는 권한과 조정의 한계, 형식적 운영을 극복할 수 있는 대안으로는 양성평등위원회를 대통령소속 위원회로 격상하여 위원회의 위상과 권한을 제고하고 거버넌스를 강화하여 정책의 성평등 통합 기능과 조정 권한을 강화할 필요가 있음. 양성평등위원회의 성격을 심의·조정만이 아닌 의결기관으로 권한을 명확하게 하고, 위원장은 대통령 또는 민간위원으로 하고, 부위원장은 여성가족부 장관과 민간위원 공동으로 구성함. 의결사항에 대한 대통령보고 등이 이루어지게 하여 대통령이 위원장이 되는 것과 유사한 효과를 가지게 할 수 있음. 정부 내 성주류화 및 조정기능 강화나 컨트롤타워 역할을 위해서는 위원회의 결정과 권고 등에 대해 타 부처 이행을 강제할 수 있는 수단을 강구하는 것이 필요함
- 양성평등위원회를 대통령 소속 자문위원회로 확대 개편할 경우 현행 양성평등위원회와 달리 조정기능이 강화되고 민간의 젠더전문가 참여가 확대되고 상시적인 실무행정기구를 가동하는 다원적 조직구조를 마련할 수 있다는 장점이 있음. 여성가족부와 양성평등위원회와의 위상과 역할을 둘러싼 갈등과 대통령 소속 양성평등위원회는 대통령이 성평등에 대한 정치적 의지가 전제되어야 한다는 점에서 대통령의 의지에 따라 위원회 기능과 역할에 부침이 있을 수 있다는 한계도 있음.

▶ 현행 양성평등위원회를 여성가족부 소속으로 개편과 여성가족부 장관 사회부총리 겸임

- 성평등정책 조정 기구가 대통령 소속 자문위원회로 설치될 경우 여성가족부와 자문기구 간 위상과 역할을 둘러싼 갈등이 예상되고, 대통령이 성평등에 대한 정치적 의지 여부에 따라 자문기구의 역할이 가변적일 수 있다는 문제가 있음.
- 이에 대한 대안으로는 성평등 정책 조정기구를 여성가족부 소속으로 설치하는 것임. 여성가족부 소속으로 설치할 경우에는 집행과 조정기능을 통합할 수 있고, 대통령의 정치적 의지 여부와 관계없이 안정적으로 타 부처와의 정책통합과 조정이 실질적으로 이루어질 수 있는 구조가 될 수 있다는 장점이 있음. 하지만, 우리나라와 같이 법률과 기능 중심으로 중앙행정조직이 편제되는 나라에서는 부처 간 정책통합과 조정이 동일한 위상을 갖는 조직 사이에서 이루어지기 어렵다는 문제가 있음.
- 효율적으로 정책을 추진하고 강력하게 타 부처에 대해서 조정기능을 발휘하도록 하기 위해서는 여성가족부 장관을 부총리급을 격상하고 여성부장관을 부총리를 겸임하는 방식이 있음. 저출산의 원인이 성차별적 구조와 제도의 산물이라는 점에서 저출산 대책은 성평등 정책이어야 하고, 저출산 정책 담당 부총리가 여성가족부 장관을 겸직하게 하는 방안을 생각해 볼 수 있는 방안임.
- 현실 가능성 여부는 별론으로 하더라도, 부처의 장관급 위상을 부총리급으로 격상시켜도 조정을 위한 구체적인 권한이 부족한 상황에서 조정이 이루어지기 어렵다는 문제가 있음. 또한 현행 양성평등위원회의 형식화에는 여성가족부가 타 부처와의 정책통합과 조정 안건을 개발하지 못하는 것도 주요한 이유 중의 하나임. 이 문제를 해결하기 위해서는 민간의 젠더 전문가 참여와 상시적인 실무행정기구를 가동하는 다원적 조직구조가 실효적일 수 있음.

주관부처: 여성가족부

관계부처: 고용노동부, 보건복지부, 국가인권위원회