

한국여성정책연구원 개원25주년 기념 국제 학술심포지엄
KWDI 25th anniversary international symposium

국제사회의 성 주류화 동향과 한국의 여성정책 전략

A New Global Trend on Gender Mainstreaming
and Its Implications for Women's Policies in Korea

| 일시 | 2008. 4. 24(목) 10:00~18:00
| 장소 | 한국여성정책연구원 본관 국제회의장

| 주최 |  한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

| 후원 |  여성부
Ministry of Gender Equality

KWDI 25th anniversary international symposium

**A New Global Trend on Gender Mainstreaming and
Its Implications for Women's Policies in Korea**



| Program

09:30–10:00 **Registration**

10:00–10:30 **Welcome and Introduction**

Welcoming Address :

Kyung-ai Kim (KWDI President)

Congratulatory Address :

In-sik Lee (Vice Minister of Ministry of Gender Equality, ROK)

Zhe Yang (Representative of UNDP, ROK)

10:30–12:00 **Session 1: Plenary**

Gender Mainstreaming in Women's Policy and Feminism

: Theory and Practice

[Moderator: Sun-uk Kim, Professor, College of Law, Ewha Womans University]

'Gender Mainstreaming Strategy in Korea's Women's Policy and Feminism'

Presenter: Eun-shil Kim (Professor, Dept. of Women's Studies, Ewha Womans University)

'Gender Mainstreaming in Theory and Practice'

Presenter: Sylvia Walby (Professor of Sociology at Lancaster University)

Panel Discussion

12:00–13:30 **Lunch**

Program |

13:30–15:30 **Session 2: Gender Mainstreaming Strategy in the Global Governance**

[Moderator: Soon–Young Jung, Professor, Asia Pacific Women's Information Network Center(APWINC), Sookmyung Women's University]

‘United Nations’ Gender Mainstreaming Strategy: Achievements and Challenges’

Presenter: Carolyn Hannan (Director of Division for the Advancement of Women, UN)

‘Advancing Gender Equality in Economy and Gender Mainstreaming Strategy in the Australian Aid Program’

Presenter: Sun–Hee Lee (Director, Gender Thematic Group, AusAID)

Panel Discussion

Heisoo Shin (Former Member of CEDAW, UN)

Kyung Hee Yoo (Co–Representative, Korean Womenlink)

Insoon Cha (Legislative counselor, National Assembly of Republic of Korea)

15:30–15:45 **Break**

15:45–17:45 **Session 3: Institutional Measures for Gender Mainstreaming in Korea**

[Moderator: Yeong–ran Park, Professor, Kangnam University]

‘Institutionalizing Gender Mainstreaming Tools in Berlin and Germany’

Presenter: Regina Frey (Head of Genderbuero Berlin, Germany)

‘Institutionalization of Gender Mainstreaming in Korea’

Presenter: Yanghee Kim (Director of Gender Mainstreaming Department, KWDI)

Panel Discussion

Youngock Kim (Director of Gender Budget Research Center, KWDI)

Bong Hyup Chung (Director General, Women’s Policy Bureau, Ministry of Gender Equality)

Be Oh Lee (Director, Women Policy Division, Seoul Metropolitan Government)

17:45–18:00 **Floor Discussion**

| Contents

Session I . Gender Mainstreaming in Women's Policy and Feminism : Theory and Practice

■ Presentation 1 ■

- Gender Mainstreaming Strategy in Korea's Women's Policy and Feminism 9
Eun-shil Kim (Professor, Dept. of Women's Studies, Ewha Womans University)

■ Presentation 2 ■

- Gender Mainstreaming in Theory and Practice 29
Sylvia Walby (Professor of Sociology at Lancaster University)

Session II . Gender Mainstreaming Strategy in the Global Governance

■ Presentation 1 ■

- United Nations' Gender Mainstreaming Strategy: Achievements and Challenges 51
Carolyn Hannan (Director of Division for the Advancement of Women, UN)

■ Presentation 2 ■

- Advancing Gender Equality in Economy and Gender Mainstreaming Strategy in
the Australian Aid Program 63
Sun-Hee Lee (Director, Gender Thematic Group, AusAID)

■ Discussion ■

Heisoo Shin (Former Member of CEDAW, UN)

Kyung Hee Yoo (Co-Representative, Korean Womenlink)

Insoon Cha (Legislative counselor, National Assembly of Republic of Korea)

Contents |

Session III. Institutional Measures for Gender Mainstreaming in Korea

■ Presentation 1 ■

- Institutionalizing Gender Mainstreaming Tools in Berlin and Germany 77
Regina Frey (Head of Genderbuero Berlin, Germany)

■ Presentation 2 ■

- Institutionalization of Gender Mainstreaming in Korea 89
Yanghee Kim (Director of Gender Mainstreaming Department, KWDI)

■ Discussion ■

- Youngock Kim (Director of Gender Budget Research Center, KWDI)
Bong Hyup Chung (Director General, Women's Policy Bureau, Ministry of Gender Equality)
Be Oh Lee (Director, Women Policy Division, Seoul Metropolitan Government)

**Session I. Gender Mainstreaming in Women's
Policy and Feminism**

Presentation 1

Gender Mainstreaming Strategy in Korea's
Women's Policy and Feminism

Eun-shil Kim

(Professor, Dept. of Women's Studies, Ewha Womans University)

Presentation 2

Gender Mainstreaming in Theory and Practice

Sylvia Walby

(Professor of Sociology at Lancaster University)

Gender Mainstreaming Strategy in Korea's Women's Policy and Feminism

Eun-shil Kim

(Professor, Dept. of Women's Studies, Ewha Womans University)

In Tokyo in the year 2006, Daijin Hua of Beijing University explained about the situation in China. Under the slogan "Half of the Sky," Chinese women who believed that they had achieved equality between men and women on a social level started studying western feminism for revolution in the private sector that western feminism had acquired, following the opening of doors to accept reform in the early 1980s. Of course, many women already assumed that the freedom and rights provided/allowed to them at the society level, while studying to secure freedom on a personal level, were already established. However, while women pursued freedom within the market's liberalism, the nation took back the social rights it had granted women for fifty years. All the while that women were holding heads up, searching for personal freedom, the social rights that they stood on were taken out from under their feet.

1. Introduction

Today, I wish to talk about where gender mainstreaming, as the paradigm that women's policy has been based on for the past decade, and women's movement groups on the field meet. Gender mainstreaming is a concept that has developed from WID strategies (that stress special protection of and interest in women) to GAD (which places women at a

bisexual relationship as a participant and recipient of advancement), and also in the stream of international feminist politics.

Gender mainstreaming has been focused recently on evaluating the effect of gender by policies under the premise that policies in government organizations can bring about sexual discrimination within the frame of gender equality, while women's movement on the field has, in many cases, been spending a considerable amount of time working on the generalization movement to make women specific policies, and meeting with women who have become victims in a pre-existing systematic network. In the process, women's movement groups are staggering between the existence of the organization and the politics/mobility of the women's movement.

I will be taking a look at how gender mainstreaming, which is the basic direction for women's policies in Korea, meets with the reality of the women's movement in Korea as someone who produces activists that work in women's movement organizations, as a person studying feminism, and also as a part of NGO who was able to actively participate in the feminist cultural movement with funding from the government for the past ten years as a result of gender mainstreaming. I wish to see how gender mainstreaming, which creates policies that make gender equality a reality and contrives to carry them out, meets, or why it does not meet, with the activities and language of feminists who aspire to change reality, thereby discovering what the gender mainstreaming strategies of feminism are.

After the mid 1990s, women's policy has become an important base in discussions about the feminist movement in Korea and women's studies. Therefore, speakers who talked of women policies in government were invited to speak for the past few years at discussions that aimed to change the reality of women and create a new agenda for feminism, and the government's position was considered important. The Korean Association of Women's Studies has continued to observe the progress of women policy and the feminist movement because it believes that both play an important part in forming and changing the reality of women in Korea. The introduction and termination of women's studies' programs at various universities are also closely connected with the gender mainstreaming of women policies or their systemization. However, women's issues in the field have been discussed within the perimeters of the system in the women's movement sector recently, and is consequently leading to questions about what the issues of the feminist movement are and who is leading the movement.

Women's policy, the feminist movement, and women's studies are the three basic pillars in

changing the reality related to women, and many state that the three categories need to proceed together for 'women'. However, it is impossible for the gender mainstreaming policy, which requires specialists with knowledge that enables the execution of evaluation of policies within the administrative system, and feminist groups, which are becoming the bottom administrative organization of women policies, and feminists, who study women with multiple identities to come together and speak in unison. In reality, women policies, the feminist movement, and women's studies each lie in different contexts, so unless there is a special agenda requiring them to come together, they each move within their respective territories and determine their positions. It would not be accurate to say that the feminist movement is active just because women's issues have been incorporated into a policy and is systemized well, and it is hard to say that feminism is the most influential when women's policy is the most well made and most well executed.

The past decade has seen a lot of action in terms of generalizing women policies in Korea, and both the feminist movement and women's studies have actively participated in providing women policies. However, the circumstances in Korea for ten years starting from the mid 1990s can be considered unusual. The feminist movement did succeed in systemization, but as women policies were systemized more and more, policy required that a group of experts carry out the policy or turn it into something more specialized. Furthermore, this group of experts assumes that the views and knowledge held by the feminist movement and women's studies have already secured a gender equal point of view the moment that a country pursues a gender mainstreaming or gender sensitive policy. Therefore, gender sensitivity or a gender point of view is often considered non-specialized. As women's policy becomes more and more specialized or becomes social welfare, one side calls it the de-politicizing of feminism, while another calls it systemization of gender mainstreaming. De-politicization is how the historical characteristics of global feminism are becoming realized in Korea in a de-territorialistic way.

Here, we shall consider the feminist strategies toward gender mainstreaming by analyzing the (exceptional) situation where the feminist movement from 1995 to 2005, women's studies, and women's policy all work together in Korea. Ultimately, it would be asking how the connection, alliance competition, and tension among women's policy, the feminist movement, and women's studies can be created again today.

2. Gender Mainstreaming and Gender Sensitive Policy

Gender mainstreaming has become a fundamental principle in women's policy in Korea for the last ten years since the 1995 World Conference on Women in Beijing in the context of the generalization of women's policies worldwide. Gender mainstreaming is a principle that aims to ensure that the nation establishes a gender sensitive policy so that all government policies are free of sexism, but many researchers stated that gender mainstreaming was used from the beginning as a political rhetoric with an ambiguous meaning (Kyung-hee Ma and others, 2006). Since the Beijing World Conference on Women, the terms "gender" and "gender mainstreaming" have been used upfront without any explanation on their exact definition, thereby causing confusion and ambiguity in the expansion process. Currently, the term 'gender mainstreaming' is interpreted in various ways according to each country. For instance, in one case it is simply applied to name existing policies, while in another case it has become a variety of actions that range from an attempt to squeeze women into existing structures like aggressive measures, equal treatment, equal participation, and government reform to an attempt to transform the policy paradigm that a government has through a new policy (Verloo 2004: quoted from Kyung-hee Ma). However, the gender mainstreaming policies being conducted in each country since the Beijing conference are done so by imitating and benchmarking the gender mainstreaming policies of other countries and thus proceeding on a global scale. Therefore, a policy that is implemented in one country spreads rapidly and sometimes leads to a radical and specialized policy irregardless of the circumstances of each country, since it is being benchmarked, and used through an international organization's concepts. As a result, sometimes a gender mainstreaming policy is born through the due process of an administrative organization, and not through the contents of the policy itself or its relation to reality. This means that gender mainstreaming is understood as a tool or process, like gender impact assessment, gender dis-aggregated statistics, or gender sensitive budget, and the lack of specialists who deal with such skills is often stated as the biggest obstacle for gender mainstreaming. In that sense, a gender mainstreaming policy is a category where the most international and global standardization takes place, but at the same time lacking in urgency at the local level.

In Korea, questions concerning gender mainstreaming issues are who will execute such a system, who will benefit from it, who will turn it into a system that secures feministic politics, and who will make it into a feminist, or gender sensitive system.

Korean scholars of women's studies who discuss women's policy argue that gender mainstreaming is a vague and hard to define expression but that it must be done with a gender equal approach that possesses the potential for transformation or change (Kyung-hee Ma 48: In-soon Cha, Kyung-hee Kim, Hyun-Ock Shin, Ra-keum Huh). Also, they introduce theses by western scholars on the meaning of 'gender mainstreaming,' 'gender awareness,' and 'gender sensitivity' or 'gender point of view', and discuss 'gender awareness' in terms of gender mainstreaming that fundamentally aspires transformation, and from a point of view or a frame for perception that creates inequality (Ra-keum Huh, Kyung-hee Ma, Jung-mee Yoo). However, gender mainstreaming, gender awareness, and gender analysis, which must exist as principles, do not become politic or reformative to public officials, those in charge of policies, or activists who should be taking care of, conducting, and monitoring them. Instead, their meanings are determined by how these persons see gender or gender politics. (In Korea, however, transformation is not translated as reform. It is translated into a word that means change, and therefore covers up the desire for radical transformation.)

Furthermore, understanding of the concept of gender awareness and gender mainstreaming is more difficult in Korea because of the existence of the Ministry of Gender Equality. The political difficulties of the Ministry of Gender Equality, which was created by calling upon women as victims in a male-oriented society, in trying to maintain its right to exist as an equal 'administrative department' within the administration changed the meaning of gender mainstreaming concepts, while the organizational protocol within the administration has changed the meaning of gender mainstreaming concepts. Also, because of the visible presence of the Ministry of Gender Equality, people have assumed that all policies relating to women must be dealt with by it and that other ministries should be able to carry out their own neutral policies, free from gender. This goes as far as to suggest that the Ministry of Gender Equality evaluating and adjusting the tasks of other ministries is unrealistic. If the Ministry of Gender Equality is to supervise and modify the gender equal policies of other ministries, it must possess a political will that can enforce their necessity and a strong role. Failure to do so would mean that gender mainstreaming would face the same fate.

Here, I shall discuss the way the terms gender mainstreaming, gender awareness, and gender are understood in Korean society. This will help in understanding how gender mainstreaming policies that are becoming systemized will transform the paradigm of policy.

'Gender Impact Assessment'

'Gender impact assessment' is a system and a strategic project that carries out gender mainstreaming and gender awareness policies. Gender impact assessment was introduced in early December of 2002, and got started properly with the specification in Article 10 of the Women's Development Act of 2005 that "National or local government must analyze and assess the impact of a policy on the rights and social participation of women before it is established." Since then, the Ministry of Gender Equality has aimed to implement gender impact assessment in all policies by defining the introduction period of gender impact assessment (2005~6), its settlement period (2007~8), and its development period (2009~10), and also presenting a road map to how gender impact assessment should be promoted (Won-young Jung and others, p31). According to the Ministry of Gender Equality's "Gender Impact Assessment Guide", the definition of gender impact assessment is 'considering the requirements and differences according to gender in the establishment, execution, and evaluation of a policy to provide equal opportunity to men and women'. It also states that it is a tool used to improve a policy to ensure that it has an equal effect on both genders by accurately analyzing the actual condition through review of objective data, such as gender statistics, and the requirements of the policy's client, and finding out how the execution or termination of the policy will affect women and men respectively. (p12~15)¹⁾

In order to understand how gender(sex) is currently understood and to take a look at the actual position of gender mainstreaming policies within other ministries, I reviewed the assessment report of the <2005 Gender Impact Assessment Project> (Discussion on possible solutions for system improvement for the gender sensitive production of government policies, 2006), and interviewed several individuals who conducted the Gender Impact Assessment Project.

The gender impact assessment evaluates the level of gender equality in various ministries by considering their social implications and their actual situations to determine whether they

1) In 2005, the government conducted gender impact assessment on the policies and projects of 41 central administration organizations and 57 organizations, and made its selections based on ① policies that are expected to have a great ripple effect on society and result in considerable differences in benefits according to gender, and ② policies that affect the internationally recognized gender impact related index (* Refer to Table 3, Gender Impact Assessment Index, Ministry of Gender Equality, 2006)

Also in 2005, it produced and popularized the <Gender Impact Assessment Guide>, moved ahead with an in-depth gender impact assessment research, in which 55 out of 57 organizations(96.5%) took part, and 39 out of 41 central administrative organizations (95.12%) took part. In 2006, a total of 190 organizations, including central, metropolitan, and basic sample organizations, participated, showing a 345% increase compared to the previous year that shows that gender impact assessment is being implemented on a wider scale.

conform to the gender impact assessment guidelines presented by the Ministry of Gender Equality.

After reviewing the reports, the Democratic Labor Party's policy committee stated that most of them were insincere and were only a formality. Many ministries simply only went as far as to reconfirm the women-related projects that they were already conducting. What is more serious is that if the person conducting the evaluation lacked understanding of 'gender impact assessment' and did not possess 'the right point of view toward gender equality,' then the assessment itself was meaningless, or that this could possibly lead to wrong judgement of problems that needed reform. Most assumed that the level of 'gender equality' in each project meant 'equal participation by men and women' and considered it only a matter of equal amount or number, and lacked understanding about the overall reality for women in society. In other words, concerns were expressed that these individuals lacked understanding of gender relations and might even go as far as to feel that no more reform was necessary since they had undergone gender impact assessment.

The Democratic Labor Party's report suggests that the evaluation results of each ministry must be inspected and supplemented. It also suggests that in the process of doing so, the gender statistics or satisfaction levels discovered during the assessment process should be made public and that a wider spectrum of suggestions should be accommodated, so that not only the Ministry of Gender Equality and 'organizations that support the evaluation of policy analysis' but also citizens' groups or regular civilians, who are the subjects of policies, can participate.

The problems encountered by the officials in the central office who were responsible for gender impact assessment and the individuals of the departments that actually carried out the assessment were that there was a lack of sympathy and interest in this project and therefore cooperation was difficult to get, the person in charge lacked knowledge about the objective of the project and the way it should be carried out, and that it was difficult to obtain adequate advice or support from the Ministry of Gender Equality or other outside specialists. In addition, there was ambiguity of selecting a project for assessment and difficulty in obtaining cooperation from the assessment department and the person in charge or communicating with them was. Even when there were departments or individuals assigned to the task of assessment, there was discrepancy in perception within the department of the need for a gender impact assessment system, and there was difficulty in establishing guidelines or gaining assistance for selecting projects as subjects for assessment.

Those who participated in the project considered the absence of a standardized evaluation index to determine how gender impact is to be realistically evaluated, the fact that they do not fit reality even if they did exist, who will evaluate and interpret the results, or who can act as advisor for the evaluations as the most realistic problems. In other words, this means that the absence of agreement among public officials or the absence of their education concerning the selection of tasks, carrying out the evaluation, and later reform, are a big problem, and these are understood to be the result of a lacking number of gender impact assessment specialists.

The Democratic Labor Party's report states that in order to maintain the current basic system of promotion, close collaboration and communication with each department is absolutely necessary. The Ministry of Gender Equality must educate not only the individuals in charge, but also generate awareness of the importance of gender impact assessment on a government level, raise public awareness and the participation of regular individuals as well as citizens' groups in order to raise the participation level of each ministry. As the people in charge themselves point out that the project could be carried out for the sake of formality, advisory and support systems suited to each department's operations must be established, in addition to setting the goal of establishing a system that produces gender sensitive policies. The Ministry of Gender Equality needs to find tasks that can be potential subjects for evaluation, and expand the possibility of intervening with the projects of each department. The report also suggests that as the competent administrative department, the Ministry of Gender Equality should be able to take a more active role in planning and modifying gender impact assessment in selecting projects and while evaluation is in process in various ministries and institutes.

Gender mainstreaming is a new gender equal strategy that is fundamentally a structural and systematic approach and can change the unequal gender relations by eliminating sexism that underlies policies. Gender mainstreaming has been mentioned since 1995, but the actual implementation of gender mainstreaming in policies began when gender impact assessment became institutionalized and the assessment project was regularized. However, gender impact assessment neither clearly defines gender equality nor possesses clear objectives as to what needs to be changed, yet various departments conduct it because it is generalized as an evaluation item. Gender impact assessment was carried out on 10 subjects in 9 agencies in 2004, 87 subjects in 57 agencies in 2005, and 313 subjects in 187 agencies in 2006. What changes were brought about or what follow-up measures were taken after the gender impact

assessments were made are a completely separate problem. One individual who was in charge of the evaluation explained that he carried out the evaluation, but that since the Ministry of Gender Equality itself had little influence and that there was no understanding of the need for a gender sensitive analysis, the importance of gender analysis within the department was much weaker. To the question "If the Ministry of Gender Equality were to disappear, what would have happened to the gender impact assessment project?" he replied that "maybe the project itself would have disappeared or died down since the competent administrative department did not exist anymore." Kyung-hee Ma pointed out that the gender impact assessment in Korea was large in volume compared to the gender analysis carried out on 22 polices from 1994 to 2005 in the Netherlands(2006:59). While the Ministry of Gender Equality is becoming a department that may or may not exist depending on political will, how is this administrative achievement, which exists regardless of the existence of a competent administrative department, tied to the reality of women?

Kyung-hee Ma estimates that although there is an abundance of politic investigation concerning gender mainstreaming, those who conduct the investigations lack understanding of gender mainstreaming-related language, and that gender mainstreaming as a potential for making reform possible does not work at all in reality. However, this is not limited to only Korea. This is a common occurrence almost everywhere that gender mainstreaming is being conducted. Gender mainstreaming is a gender equal strategy with the potential of achieving gender equality throughout society in general by having the country and those in charge of the policies in the public sector that have legal access to call on resources and the means of distribution, feminist researchers, activists, women's groups, and others take part in the policy-making process. However, the politics of feminism in Korea fails to actively bring this up for discussion, and there is an absence of critical examination of the concept of gender mainstreaming (Kyung-hee Ma). The question is why feminist politics doesn't get deeply involved in this matter. Furthermore, why is it that whenever feminist politics is involved, things get complicated?

'Understanding' of 'gender' and 'mainstreaming' in 'gender mainstreaming'

Ever since the terms 'gender mainstreaming,' 'gender awareness,' and 'gender' have been used to discuss women's policies, there have been complaints that there is no communication

within the Korean society as to what these terms mean and what they specifically implicate, and that it was hard to grasp their meaning. Those who study women's studies, public officials, women activists, and beneficiaries of policies all have a different understanding of gender mainstreaming, gender awareness, gender statistics, and gender, the ways they perceive their meaning are also different. The feminists who conducted the gender impact assessment state that gender awareness or gender mainstreaming are not terms that can be communicated.

The most common way of understanding gender mainstreaming is to consider that this term means equality between men and women or the planning of bi-gender equality in the public sector. In other words, it is a plan to get women closer to the roles that men have been employing in the public sector, and to utilize public resources to enhance the welfare of women. Therefore, gender mainstreaming means to establish a policy that eliminates discrimination in the public sector that has blocked women from advancing into society by equality in law and in the system, and equal treatment. Another way of interpreting it is to complement the specific needs of women that cannot become the same as men through women-friendly policies. Projects that can be included here are anti-sexual assault, anti-domestic violence, and anti-prostitution policies. One is a gender that becomes the same as men and the other is a gender that is different from men, but both share the goal of uniting women in the public sector through policy.

In this sense, gender mainstreaming seems to be interpreted in two ways. One is bi-gender equality, and the other is the generalization or systemization of support for women (that need protection). The two methods of bi-gender equality and women are understood as sex in gender mainstreaming and within the commentary field of gender. Bi-gender equality is discussed through gender equality or gender mainstreaming, which is newly emerging, in an administrative organization, while systemization means that the support for women demanded by the feminist movement is being conducted within a routine structure in a continued and specific way.

However, the problem is that the two ways of interpreting mainstreaming pursue change on the basis of reality where men and women are unequal, so the two ways of using gender do more to maintain the current status rather than change reality. The demand for gender equality by becoming the same as men fulfills the demands of women to a certain degree, but results in reproducing the marginalized status of women within a male-oriented order. On the other hand, gender equity through differences is an attempt to set right the

inequalities that women face as a result of a male-oriented society, but the support and rehabilitation programs for women who are victims of sexual assault, domestic violence, and prostitution, which are all limited to women only, may become a matter that produces differences in the stereotypical gender roles of men and women or women as victims from a gender sensitive point of view of gender mainstreaming.

Researchers of women's studies believe that such problems arise because the mainstreaming of gender point of view in Korea is deteriorating with gender mainstreaming (Ra-keum Huh, Jung-mee Yoo). Jung-mee Yoo explains gender mainstreaming, which is usually regarded as having derived from the Beijing Declaration and Platform for Action, as meaning the mainstreaming of gender point of view, while the European interpretation of the mainstreaming of gender point of view is uniting on all levels the equal point of view of the agents participating in all processes of forming gender policies (Council of Europe 1998).²⁾ However, in the process, as mainstreaming about gender point of view turns into gender mainstreaming, gender has become a term that indicates groups called men and women, consisting of the same qualities. In Korea, gender mainstreaming means the mainstreaming of gender.

I believe that this kind of understanding is the reason that the Ministry of Gender Equality came out with a guide for changes in terminology related to women's policies in March of 2005. The Ministry of Gender Equality made and delivered a guide that instructed use of the following changes; 'gender sensitivity' -> 'bi-gender(male/female) equality', 'gender statistics,' 'gender sensitive statistics' --> 'statistics of male/female,' 'gender mainstreaming' --> 'generalization (of bi-gender equality policy),' 'popularization,' 'centralization.' 'gender' --> 'male/female' (Kyung-hee Ma, 2006:40, Footnote 2).

With regard to such a trend, researchers of women's studies criticize that gender mainstreaming is not the combining of women, but that it should become a reformative policy that transforms reality from a gender point of view (Ra-keum Huh, Kyung-hee Ma, Jung-mee Yoo). Jung-mee Yoo quoted Everline and Barch as she stated that gender

2) I believe that the word 'gender' was difficult to understand in Asia. It is not used so commonly now, From the late 1990s to 2004, the term 'gender free society' was used frequently in the theses of researchers of women's studies in Japan. Funabashi Kuniko stated that the society they were aspiring to was a gender free society, thus receiving questions from Korean feminists as to its meaning and origin. At one of the panels for the Japanese Women's Conference held in Saitama in September of 2004, several strategies for a gender free society were discussed. When asked how the term 'gender free society' was possible, Hara Hiroko replied that it was originally 'gendered bias free society' or 'society free from gender stereotypes' but that it had been created because the word 'gender' was not understood. The word had been modified, but a lot of explanation was necessary in order to do so, , and this could have led to rejection of gender itself. Therefore, this term has been used up to the present.

mainstreaming should be understood in the process of forming gender, and suggested that gender mainstreaming be restructured according gender aware mainstreaming (Jung-mee Yoo 194). In this sense, it must fundamentally become a socially reformative strategy. Therefore, the women's policy of gender mainstreaming is different from previous women's policies in each sector.

However, in Korea today, the relationship between gender mainstreaming and women's policies that target women who want protection and support from the government get stalled at a point concerning women and gender. Women who need protection and support do not realize why men must be taken into consideration, and where bi-gender equality is understood, there is argument that women and men should receive the same benefits. The strategies of the support policy for female victims force gender role models on women and stress that women are exploited, thereby describing the weak conditions of women in a historical and cultural way to demand society to take responsibility, while the bi-gender equal policy criticizes gender for being used in a male-oriented way and suggests that it be used in a more neutral way to apply the principle of women and men as being the same number. However, the former's problem is that it reproduces a structure where the identity of women are formed as an effect of male domination, while the latter does not take into consideration why occupations are divided according to gender and how the authorities surrounding a certain gender go into effect, like the fixed male-teacher ratio, so social understanding of policies like active measures are more likely to become conservative. Another problem is that gender mainstreaming must be realized on an administrative level before specific policies in administrative organizations are implemented, and that women's policies are connected to the feminist movement and regular women.

Moser conceptualizes the double strategy of gender mainstreaming. One is to let the voices of systemization and women be heard, and the other is gender empowerment, which signifies the expansion of women's participation in the decision-making process, both of which should be included in the concept of gender mainstreaming (Moser 2005).

The gender mainstreaming discussions that the government has been promoting recently is an intent to generalize enforcement of the national economy by reviewing the effects of the distribution of resources or policies from a gender point of view when enforcing major policies, rather than selecting issues based on the current circumstances of women, such as gender analysis or gender sensitive budget. This can be a powerful policy tool that could achieve gender equality, but in order to do so effectively, this is linked to the status of the

Ministry of Gender Equality within the central agency and just how much political will the current government shows towards the Ministry of Gender Equality. It is unknown what the Ministry of Gender Equality can do now that the new government has begun, but I am not sure whether the Ministry can restructure and modify the existing policies. Jung-mee Hwang points out that since economical growth does not guarantee gender equality, the absence of an outlook on women's policies means that the outlook for gender mainstreaming is also unclear (2008).

3. Are the issues of global feminism and local feminism different?

It is said that in order to make a good women's policy or produce a good women's studies theory in Korea, the feminist movement must be active in the field. This is very true. For the past twenty years, the feminist movement has worked as a partner to the nation's women's policies and played a major role in generalizing and systemizing the agenda of women. However, this feminist movement is aware that it is becoming an end-executing tool for women's policy that provides women with services, and as such, gender mainstreaming requires another organization and specialists to conduct bi-gender equality separate from it. Feminist movement groups are involved in the systemization of women's policies, while specialists are being assigned to the gender mainstreaming policy. Here, I wish to raise the question asking how gender mainstreaming and the systemization of the feminist movement are related. If feminist groups assert the feministic mind of women's policies, and gender mainstreaming asserts bi-gender equality and professionalism, then what is the difference between the two, and what do those differences mean?

The women's policies after the 1990s, the activities of women's NGOs, and the progress of women's studies in Korea have been seen in various countries as one model, and have become 'the symbol of the strength of Korean women'. Recently, though, things that have come to light in the process of downsizing the Ministry of Gender Equality show that the visible empowerment of women of the past decade was made possible through the collaboration of the government's political will and the feminist movement in the field.

The national government started getting actively involved in women's rights as citizens after the 1987 Democratic Resistance (Kyung-hee Kim 2006). Up to 1987, the women's policies that were dealt with in Korea were focused on providing support for the so called

women 'who needed protection' because they were living in conditions that prevented them from carrying out the traditional gender role of women to live a 'feminine' life, or granting them with roles to a certain degree when women were deemed necessary for the progress of the country.

Since 1987 when Korea achieved political democracy, however, the relationship between the nation and women changed significantly in form and in content. The government that came to power after 1987 tried to overcome an incomplete democracy through amendment of the constitution and political democracy. In the process of doing so, citizens' movement groups took part as the main subjects in completing democracy for the country, and in carrying it out as a policy. Feminist movement groups also established ties with the nation in a similar context. Feminist movement activists saw the national government as the most powerful organization that they could appeal to and ask solutions of about the inequality women suffered within their families or society, making it a partner in solving problems. As such, they developed a more profound relationship with the national government than any other citizens' groups did. The national government was active in legislating women's issues that were presented by the feminist movement from 1987 to 1997 when the financial crisis hit the country. Women's policies first began to get systemized properly with the introduction of a department within the central agency that dealt solely with women's issues. In 1998, the Women's Special Committee was established under the president, and the Ministry of Gender Equality was established in 2001. Hyun-ah Yang analyzed the parliamentary records and pointed out that the establishment of women's policy in the nineties was brought up and turned into a policy issue by the feminist movement by making it a matter of public opinion, rather than through legislature. Also, the basic principles of women's policies brought up in Korea in the 1990s were support centered on victims that needed the protection of the national government (under poor employment conditions for women and the low participation rate of women in politics in Korea).

When the national government accommodates the issues presented by feminist movement groups and makes them a topic for discussion in government policy, women's policies become an index for social development, and international circumstances where women's social and political participation becomes a symbol of democracy also possess an important role. Especially since the national government accepted the concept of gender mainstreaming, which was first brought up in the Declaration and Platform for Action at the World Conference on Women in Beijing, it has received a lot more international influence

regarding women's policies. According to Hyun-ah Yang's analysis, the national government reacted more sensitively to international standards and atmosphere since its acceptance of the Declaration and Platform for Action from the World Conference on Women, held in Beijing, rather than the demands of women within the country, and there were many women's policies that were legislated as a result of pressure from international organizations (Hyun-ah Yang 2006). The gender mainstreaming cases of various countries that took part in international agreements and developed a practical policy within the framework of gender mainstreaming expanded the boundaries of policy development in Korea. Gender mainstreaming policies can be considered as global or transcending nations in terms of a conceptual frame. This can also be considered somewhat related to the government of President Dae-joong Kim accepting internationalism as an index for democracy; a government that resulted out of a democratic movement. This was the result of accepting the standard international feminist policies and accommodating the point of view that women's index is a part of a nation's competitiveness within international order.

Almost all policies relating to women were legislated from the early 1990s to 2005 in Korea. Special laws regarding sexual assault, laws preventing domestic violence, laws banning gender discrimination, the termination of Hojuje(a law that states a man as the head of a family), special laws regarding prostitution, and laws to protect motherhood. These laws are the legislation of protection and support from the national government concerning the special physical needs of women in order for women to obtain equality in the public sector. Furthermore, aggressive measures to increase representation of women in the public sector, and laws against sexual assault and sexual harassment were laws that interpreted equality aggressively and challenged the existing concept of private life. In addition, the issues of aggressive measures, sexual assault, and prostitution went beyond the concept of the national government protecting women victims, but carried with them a political challenge against the concept of the power relationship between men and women, and dividing public matters from private ones. However, this is where the problem began. There were no problems when the nature of the victim derived from women/gender, but the moment it was mentioned that what constitutes the nature of the victim came from men or the social system and that gender was a problem, then these laws and the women defending such laws received considerable criticism and resistance from both men and women. In the process, women and gender were separated, and a 'relationship of tension' surrounding the meaning of women and gender started to appear. Unlike the beginning where laws protected women,

women saw that the law did not stand on their side unless women were completely and absolutely victims. In this sense, not only activists working for women's groups but also regular women began to understand that the systemization or legislation of women's problems did not mean the changing of women's reality³⁾. At the same time, systematic languages began to use the words 'bi-gender' or 'gender' to aggravate the inequality or politics arising from within a policy when the word 'women' was used. This is where the political frame turns into gender mainstreaming.

Therefore, policies specific to women can be understood in the same context as gender mainstreaming in the sense that they transform the structure of sexism, but a women's policy that wins women victims over is excluded from gender mainstreaming discussions. The reason being that it is a policy designed with gender sensitivity in mind. Instead, the main body of the feminist movement includes such women's policies under the title 'systemization of the feminist movement'. Which of the projects that the Ministry of Gender Equality is proceeding with are gender mainstreaming projects and which are systemization projects? Who takes part in the mainstreaming projects and who takes part in the systemization projects? Are the projects that the Ministry of Gender Equality overseeing systemization projects, and are the projects taking place outside of the Ministry of Gender Equality mainstreaming projects that take into consideration gender sensitivity?

As the gender mainstreaming of 'global feminism' develops into bi-gender equality, it has kept a certain distance from the feminist movement of the 1990s that established the identity of women as victims. This may be related to the way gender mainstreaming came into Korea. While a gender mainstreaming policy is a project that modifies and relocates the administrative resources within the existing administrative organizations, the feminist movement groups that established the identity of women as victims and systemized the problems of sexual assault, domestic violence, and prostitution as victims in the patriarchal society of the 1990s had to take on the burden of finding solutions to the problems that they had pointed out. Counseling centers for sexual assault and domestic violence, and support centers for prostitutes take their place within the systemized channel of women's

3) Kyung-hee Kim, Jung-sook Yoon, "The Limitations and Challenges of the Issue of the Feminist Movement," a presentation at a joint colloquium between the Coalition of Korean Women's Studies and the Department of Sociology at Chung Ang University. A quote by an activist pointing out the problems of generalization was in the presentation (p3), stating that the reason laws cannot be managed properly is that their meaning is reduced and compromised during the process of legislation, that they cannot come up with the infrastructure or the manpower to change reality, and that they tend to stress only the welfare aspect and therefore take on the characteristics of social welfare for women who need protection.

policies and are supported and supervised by the government in their operations. They welcome support from the government in terms of maintaining their organization and providing support for women, but the support poses problems in several aspects as the centers mobilize the feminist movement.

4. Conclusion: What is the politics of 'women' and 'gender'?

There has been strong criticism that carrying out a program that provides counseling and support for women at the lower end of the systematic mechanism is killing the mobility and individuality of the feminist movement group as discussions have been held about the crisis that the feminist movement is facing within feminism and as women's policies are being systemized. Although it is true that feminist movement groups cannot run programs without the support of the national or local governments, financial support means that activists must spend many hours working on paperwork and sorting receipts, and that their activities will be supervised and evaluated by the government or the officers working for local governments.

At the same time, financial support is not provided for the activities of the group but for specific tasks or services, so some groups go as far as to employ a social worker to carry out women's policy projects. Feminist movement groups' dependence and resistance toward the government, their choice of issues and activities as groups that aspire for social reform with emphasis on the specific characteristics of women ,caused by systemization, creates conflict with systemization. Therefore, a case study conducted in Australia about how systemization has killed the feminist movement is being used as an important reference.

There is a lot of debate concerning the mainstreaming of women's policies. Socialist feminists and feminists of the third world were concerned that with gender mainstreaming the issue of gender equality would become systemized and that gender would be detached from politics. The issue of systemization and gender equality has been a serious problem brought up by feminists in the field, and it was also pointed out that stress on gender and not women would detach women's problems from politics and therefore weaken the position of policies specific to women (Pil-hwa Chung). There is also, however, the question of whether anti-systemization is indeed where the feminist movement should stand.

I do not think that it is a question of systemization or not. Seen in a bigger picture, the

mainstreaming strategy of feminism in Korea for the past 10 years(whether it be gender mainstreaming or systemization) may even be re-verbalized in the process of reestablishing the concept of national government, which has become more visible since the IMF situation. This means that it was going through the process of remapping within the frame of national competitiveness and the frame of global feminism. Examples of this is the relation between the Prostitution Prevention Law and the civil rights index of Korea. The feminist movement in Korea in the late 1990s contained a lot of discussion on cutting in on the mainstream male society and ways to develop a new frame that is separate from it, considering gender mainstreaming as a part of forming a new frame. Consequently, it supported gender mainstreaming and systemization, but this also meant joining national government as a new liberalistic system based on stronger national competitiveness.

For feminists in the field, the field for movement where everything is continually on the move and many problems clash with each other. Up to now, feminist groups have been conducting an anti-discrimination movement based on gender. They also conducted generalization, but they recently realized that this was an easy strategic choice that produced fast and visible results. An example of this is the anti-sexual assault law, but many sexual assault cases were dismissed or lost. Through this experience, they realized that laws are determined by the people who interpret and enforce them, and that maintaining such laws had meaning depending on the capacity of the feminist movement that could monitor them, and only in a political and moving environment that allowed women to use such laws. Laws were a reflection of the power relationships in reality, and it was movement that changed the contents of the laws and their execution, and not provisions(Kuk Cho).

Amidst all this, solidarity for banning discrimination surrounding the recent discrimination prohibition law has become an opportunity to point out the problems and the limitations of gender mainstreaming policies based on existing genders. Last October, the Ministry of Justice announced the legislation of the Discrimination Prohibition Act and took out seven of the 20 sections-sexual preference, academic background, military background, nationality, language, type and situation of family, past record of criminal activities and protective custody. Gender is obviously included in what is prohibited. Then do feminist groups who have been against discrimination based on gender agree with this Discrimination Prohibition Act? Of course not. But then who are the women that were not excluded from this act? Women cannot exist independent of other social relationships and groups, yet how is it possible that they still remain within the Discrimination Prohibition Act? What are the issues

specific to women that are different from other groups that are being discriminated against? Is discrimination based on gender identity more important than that based on sexual identity? These questions were asked. Also, they found that sexual minorities, such as transgenders or hermaphrodites, were passed over within the concept of bi-gender equality. The idea that accomplishment of bi-gender equality is possible, independent of other sectors, and that it was considered to be conforming to the international standards on a global scale are now showing up on the scene of detailed movement.

Gender Mainstreaming in Theory and Practice

Sylvia Walby
(Professor of Sociology at Lancaster University)

Introduction

Gender mainstreaming is the most important new form of gender equality strategy to emerge over the last decade. It is an international phenomenon, adopted by the UN in the Platform for Action at the 1995 conference on women in Beijing, before being taken up by the European Union (EU) and then its Member States. The European Union is a key actor in developing and pushing forward this agenda in its Member States. The UN Commission on the Status of Women this year has engaged with its implications for financial matters.

Gender mainstreaming, as a practice, is intended as a way of improving the effectivity of mainline policies by making visible the gendered nature of assumptions, processes and outcomes. As a form of theory, gender mainstreaming is a process of revision of key concepts in order to grasp more adequately a world that is gendered, rather than the establishment of a separatist gender theory. One feature that is often included within definitions of gender mainstreaming is the practice of making visible the way that gender relations are significant in institutional practices where they had previously been seen as marginal or irrelevant, in order to facilitate the implementation of a strategy for both gender equality and for the improvement of the mainline policy.

There are at least four major areas of debate around gender mainstreaming. First, is the nature of the tension between ‘gender equality’ and the ‘mainstream’. Second, the nature of the model of gender equality invoked by the mainstreaming process. Third, the relationship between gender mainstreaming and diverse inequalities, such as ethnicity, religion, age, and disability. Fourth, the relationship between ‘expertise’ and ‘democracy’. These are addressed, followed by a discussion of the example of gender budgeting.

‘Gender equality’ and ‘the mainstream’

Gender mainstreaming involves at least two different frames of reference: one emanating from a ‘gender equality’ stance, and the other, the ‘mainstream’. Thus at its heart gender mainstreaming is inevitably and essentially a contested process.

Despite this intrinsic conflict, within gender mainstreaming, there is often a focus on areas of commonality. The practice is often to seek for the points of overlap between the agendas of gender equality and of the mainstream, recognising that while there are differences in the overall agendas it is possible to prioritise areas of commonality.

The duality between gender equality and the mainstream can be sometimes be expressed as the holding of two aims simultaneously: first, the promotion of gender equality and gender justice as an end in its own right; and second, making mainstream policies more effective in their own terms by the inclusion of gender analysis.

There are a variety of ways in which this mix of contestation and compromise can be analysed and outcomes assessed in multiple registers in several different theoretical vocabularies, including the ‘frames’ of social movement theory, with notions of ‘frame extension’ or ‘frame bridging’(Snow et al 1986); and the ‘discourses’ of cultural studies/poststructuralism/Foucauldian analysis. There are parallel concepts in ethnic politics, such as, ‘assimilation’, or ‘hybridisation’ (Gilroy 1993).

Jahan (1995) contrasts two possible outcomes of gender mainstreaming as either ‘agenda setting’ or ‘integration’, (see also Lombardo (2003), Shaw (2002)). Agenda setting implies

the transformation and reorientation of existing policy paradigms, changing decision making processes, prioritising gender equality objectives and re-thinking policy ends. In this approach it is the mainstream that changes. Integrationist approaches are those that introduce a gender perspective without challenging the existing policy paradigm, instead 'selling' gender mainstreaming as a way of more effectively achieving existing policy goals. While this approach means that gender mainstreaming is less likely to be rejected, its impact is likely to be less substantial.

There is the issue as to how a 'successful' outcome is to be defined (Mazur 2002). There is a tendency for the goals themselves to shift during the process of mainstreaming, as the mainstream and feminist perspectives coevolve.

Contested visions of and routes to gender equality

Within gender mainstreaming, different visions of gender justice and gender equality have been offered, of which three are key.

1. The first model is one in which equality based on sameness is fostered, especially where women enter previously male domains, and the existing male norm remains the standard.
2. The second is one in which there is a move towards the equal valuation of existing and different contributions of women and men in a gender segregated society.
3. The third is one where there is a new standard for both men and women, that is, the transformation of gender relations.

Rees (1998) describes the first, as 'tinkering' with gender inequality; the second as 'tailoring' situations to fit the needs of women; the third is 'transformation', in which there are new standards for everyone replacing the segregated institutions and standards associated with masculinity and femininity.

There is question as to whether the first two models actually constitute gender mainstreaming, because they retain the gender standards of the status quo. For Rees (1998), only the third strategy constitutes gender mainstreaming and has the potential to deliver

gender justice because this is the only strategy that involves the transformation of the institutions and the standards necessary for effective equality, by contrast, Booth and Bennett (2002) argue that all three are gender mainstreaming approaches.

While the elimination of gender inequality is the goal of the gender mainstreaming strategy, the extent to which this can mean accepting and valuing existing gendered differences is a key source of disagreement within gender mainstreaming theory and practice. While all the definitions of gender equality include equality within each social domain, they vary as to whether a change in the balance of the domains constitutes a legitimate area for intervention or not.

These debates are illuminated by considering the tensions within the influential document on gender mainstreaming from the Council of Europe.

The most frequently cited definition of gender mainstreaming in the European literature is that devised by Mieke Verloo as Chair of the Council of Europe Group of Experts on Gender Mainstreaming:

Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels at all stages, by the actors normally involved in policy making (Council of Europe, 1998: 15).

In contrast to Rees (1998), the Council of Europe definition of gender equality implies that differences between women and men are not an essential obstacle to equality:

Gender equality means an equal visibility, empowerment and participation of both sexes in all spheres of public and private life.... Gender equality is not synonymous with sameness, with establishing men, their life style and conditions as the norm.... Gender equality means accepting and valuing equally the differences between women and men and the diverse roles they play in society (Council of Europe, 1998: 7-8).

These discussions contain important aspects of the theoretical debate on 'sameness/difference' within feminist theory (Felski 1997; Folbre 2001; Fraser, 1997; Holli 1997;

Nussbaum 2000; Scott 1988). This is a multi-faceted debate, which is simultaneously normative, philosophical, theoretical, substantive, empirical and policy-relevant. Thus within an analysis of gender mainstreaming are the classical arguments within feminist theory about difference, universalism and particularism. In particular, there are dilemmas in how to recognise difference, while avoiding the trap of essentialism (Ferree and Gamson 2003, Fraser 1997), and taking account of the global horizon (Benhabib, 2000). Postmodern ambivalence and the prioritisation of situatedness and fluidity (Braidotti, 1994) may be contrasted with a new assertion of universal standards (Nussbaum, 2000). Included within this is the question of whose standards and from or for which constituency (Squires, 1999)?

It has often been argued that traditional equal opportunities policies are inherently limited because they mean that women can only gain equality with men if they are able to perform to the standards set by men (Guerrina 2002). Can there be an effective route to gender justice in which existing separate gender norms/standards are retained and become equally valued, or is it never really possible to be 'different but equal' because the differences are too entwined with power and resources? Some standards, such as equal pay for women and men, may already constitute standards that are already held by women as well as by men. Some policy interventions, such as legislation on equal pay and government policy to improve child care, may be better conceived as contributions to gender mainstreaming rather than as mere equal treatment or special programmes, since they have the potential to transform the association of women with domesticated care. Is gender mainstreaming introducing new hybrid standards of gender justice for human beings, replacing the ostensibly more male oriented standard of the old equal opportunities policies, for instance, by beginning to transform the workplace so that it is organised around standards suitable for those who combine care-work and paid work?

The Council of Europe (1998) specifies the need for the 'equal participation of women and men in political and public life' and the need for 'the individual's economic independence', and that 'education is a key target for gender equality.' This defines equal participation in political and public life, in education and the achievement of economic independence, as universal goals while other spheres (notably the family and care-work) remain sites of difference. An underlying question here is that of the assumed degree of connection among the gender practices in different domains. If they are coupled tightly, it

may not be possible to have equality through sameness in one domain and equality with difference in another. If the links are looser, this may be theoretically and practically possible. This debate depends on an implied theory of gender relations that needs to be made explicit in order to understand the nature and degree of the postulated connections between different gendered domains and the implications of changes in one of them for the others (Walby 2004).

There is a further question as to whether this three-fold distinction captures a trajectory of development from more minor strategies to larger strategies of gender equality, as is argued by Rees (1998) or whether these three models are in practice complementary, as is argued by Booth and Bennett (2002). Underlying this disagreement is the issue of whether this threefold typology reflects different visions of gender equality, or instead a set of policy and political tactics. If it is the former, then they are more likely to be alternative approaches, if the latter then they are not necessarily mutually exclusive.

Booth and Bennett (2002) argue that each of these three approaches is actually essential for the successful conduct of the others; that they are complementary rather than mutually exclusive. They challenge the compartmentalisation of different types of equality strategies, arguing that the 'equal treatment perspective', the 'women's perspective' and the 'gender perspective' are better conceptualised as components of a 'three-legged stool'. They are interconnected and each needs the other. If any of the three elements is weak, then the whole is weakened. They argue that the tendency to associate the gender mainstreaming approach only with the third perspective, the gender perspective, is mistaken, leading to limiting of the strategy's transformative potential.

An example of the practice in resolving these theoretical issues can be seen in the documents of the European Commission and Council about gender equality. The European Commission recommends the use of all three gender equality strategies simultaneously. That is, they are seen not as alternatives, but as complementary. The European Commission (2000: 5) in its 'Community strategy on gender equality' states first, that the 'principle of equal treatment for women and men' is a fundamental principle of Community law. Second, it notes that action should be continued 'combining integration of the gender dimension with specific action'. This approach, which appears to combine equal treatment, gender-specific

actions and a wider gender dimension, is developed in the European Employment Strategy, the guidelines for the employment policies of member states put forward by the European Commission and Council (2003). The European Employment Strategy notes two routes for gender equality, both 'gender mainstreaming' and 'specific policy actions', while the formulation of the policy implies a single standard for equality for women and men. The Council announces that

Member States will, through an integrated approach combining gender mainstreaming and specific policy actions, encourage female labour market participation and achieve a substantial reduction in gender gaps in employment rates, unemployment rates, and pay by 2010 (European Council 2003).

Thus in practice, the European Commission and Council, recommend all three strategies for gender equality. First, they posit a single standard of equality for women and men in employment that is based on minimizing gaps, that is achieving the same level of participation in employment, the same level of unemployment, and the same level of pay. This would appear to have significant similarities to the 'sameness' approach to gender equality. Second, there is reference to 'specific policy actions' and the naming of policy domains that are focused on women's activities, which emphasises difference. These include targets for increased childcare, agreed at the Barcelona European Council, so that this is available by 2010 to at least 90% of children between 3 years and school age and at least 33% of children less than 3 years of age. Third, this is combined with a vision of transformed relations between care and employment:

particular attention will be given to reconciling work and family life, notably through the provision of care services for children and other dependants, encouraging the sharing of family and professional responsibilities and facilitating return to work after a period of leave (European Council 2003).

The goal of the reconciliation of work and family life has the potential to constitute a transformation of gender relations. However, the implementation of the policy is open to varying interpretations. Indeed, Stratigaki (2004) argues that this policy has become less about sharing family responsibilities between women and men, and more about encouraging flexible forms of employment.

At least in the programmes of the EU, the three approaches to gender equality co-exist. What are the implications of three approaches to gender equality, that is, equal treatment, special programmes and gender mainstreaming, being adopted simultaneously by the European Union's governing bodies? Does it mean that the EU is incoherent on gender issues and has inconsistent policies that are in tension with each other (Perrons 1999)? Or, does it mean, as Booth and Bennett (2002) argue, that they are inherently complementary rather than mutually inconsistent? I believe instead that it is important to distinguish the use of these approaches as visions of the end point of gender equality from their use as policy and political tactics and strategy. If this distinction is made, then both the arguments by Rees and Booth can be sustained, since they are addressing different phenomena.

While some of the above accounts have considered the whole range of social domains as if they were similar in regard to gender mainstreaming, others have suggested that different policy areas may have divergent practices with different visions and routes to gender equality. Underlying this issue is the question as to whether the domains of a gender regime are closely coupled, or quite autonomous? How systematically inter-connected are the different domains of the gender regime? Within the Council of Europe text, there is an assumption that varied practices in regard to gender equality in different areas can be kept distinct, since it assumes that there can be a model of gender equality based on sameness in some domains, while equal valuation of different activities in other domains. However, while in the short run these may be kept separate (Pollack and Hafner Burton 2000), in the long term this is unlikely to be sustainable, since patterns of gender relations in one domain are interconnected with those in others (Walby 1997).

Diverse inequalities

Gender equality and gender mainstreaming do not take place in isolation from other forms of inequality. The category 'woman' is internally divided by many other forms of difference and inequality. This relationship poses a dilemma as to the practice of gender equality policies. On the one hand, attention to other inequalities may dilute the effort spent on gender mainstreaming if resources are allocated elsewhere, if there is loss of focus, if there is loss of appreciation of the specific structural causes of inequality, or if there is

competition over the priority accorded to different forms of inequalities (Woodward 2004b). On the other hand, the outcome of gender mainstreaming may be strengthened if there were concerted actions of previously separate communities and initiatives on agreed priorities for intervention.

One result of the Treaty of Amsterdam is increasing legal recognition of diverse inequalities. The new regulations required by Article 13 of the Treaty mean that since 2006, not only are gender, ethnicity and disability legally recognised grounds on which to file complaints of discrimination, but so also are religion, sexual orientation and age. The implications for gender mainstreaming appear complex. Are the equality tools needed by diverse disadvantaged groups sufficiently similar that they can share institutional spaces rather than each needing their own?

Underlying the practical issues raised by the practical interconnection of gender mainstreaming with other forms of equality and diversity policies and politics is the question of the theorisation of difference and complex inequalities (Braidotti 1994; Felski 1997; Nussbaum 2000; Scott 1988; Walby 2001a). There are at least two major analytic strategies to address the concept of gender within debates on difference. The first has been to disperse gender as a category, so that it is understood always together with other complex inequalities rather than a category in its own right. The second approach is to retain the concept of gender, while always noting that this is an abstraction since any practical category is always socially constructed.

The dilemma of whether to integrate, with consequent loss of visibility and focus, or abstract and name disadvantaged categories is common to both theory and practice.

‘Expertise’ or ‘democratisation’?

Expertise and democracy are often treated as rival forms of governance. Democracy can be contrasted favourably with expertise, which is regarded as associated with and contaminated by the dominant order. However, a different kind of contrast draws on the connotation that expertise is scientific and thereby politically neutral and above mere

sectional interest. Gender mainstreaming sits in the middle of such debates. Sometimes it is represented as if it were primarily a technical process and at others as primarily a political process. On the one hand, it has been understood as a process of developing a more inclusive democracy, by improving gendered democratic practices. On the other hand, the process is represented as one of efficiency and expertise carried out by the normal policy actors with a specially developed toolkit.

Beveridge et al (2000) make a distinction between the 'expert-bureaucratic' model, involving primarily experts and specialists, and the 'participatory-democratic' model involving a range of individuals and organizations. They suggest that these constitute real differences in the ways in which gender mainstreaming is implemented, not just perceptions of such processes. They consider that only the participatory democratic process can accomplish gender mainstreaming as agenda setting rather than integration (cf. Jahan 1995).

Rai (2003) conceptualises gender mainstreaming as a process of gender democratisation, of including women and their own perceptions of their political interests and political projects into policy making processes. A range of different processes and practices are identified as involved, with a particular focus on the national gender machineries in the state and their relationship with civil society women's groups. The accountability of the national machineries to a wider context that includes NGOs and women's groups is seen as essential to their effective operation. Gender mainstreaming is seen as a process by which various actors, previously outside the privileged policy arenas, get to have voice within them. This view appears to run counter to the view that gender mainstreaming is done by the 'normal policy actors' (e.g. Council of Europe 1998).

In the Council of Europe (1998) text, the definition of gender mainstreaming incorporates the notion that it is implemented 'by the actors normally involved in policy making'. This might be understood to imply that, once the political goal of mainstreaming gender equality has been set, the process can be effectively implemented by technocrats and bureaucrats within the policy and state machinery. This approach is further exemplified by that part of the discourse that prioritises the use of 'tools', such as those of gender disaggregated statistics, gender budgeting and gender impact assessments (Rees 2004). Here the issue under discussion is focused on how, not whether, to mainstream gender equality. The focus

then becomes the resources, such as expertise, that the technical experts have to do their jobs.

The relative significance of expertise or democracy may be an issue of context or one of interpretation. Woodward (2003) argues for the importance of contextual factors in determining the success or otherwise of gender mainstreaming initiatives. In particular, the level of sophistication of the gender equality awareness within the political environment affects whether state functionaries can effectively implement gender mainstreaming. Where this is high, as in the case of the Netherlands, where some of Verloo's examples are based, then the normal policy actors may be effective in implementing gender mainstreaming. Where this is low, as is the case in Flanders in Belgium, then the normal policy actors are unlikely to carry out this process effectively.

An alternative to polarising 'expertise' and 'democracy' is to see them as complexly entwined in contemporary practice. An example of this may be seen in the practice of gender budgeting. This is conventionally represented as a process invoking 'expertise' rather than one of 'gendering democracy' (Budlender et al 2002; Sharp 2003), but in practice the process usually involves both. Gender budgeting requires a specialised toolkit including gender disaggregated statistics, equality indicators and gender impact assessments. The use of statistics and economic data utilises an authoritative technical and abstracted mode of expressing the expertise. It is often presented as the efficient, neutral application of techniques to an already agreed agenda and set of policy goals. However, gender budgeting is often more complex than this (Sharp and Broomhill 2002; Women's Budget Group 2004a, 2004b). First, it can include explicit statements about the importance of improving women's lives, that is, it can be situated within a wider framework that is not politically neutral. Second, the representation of the intervention as one that is based on expertise may itself be a political strategy. For example, the UK Women's Budget Group holds meetings with elected politicians (both Ministerial and backbench MPs), civil servants (both within and outside the specialised gender machinery of government), and wider civil society (both other Non-Governmental Organisations and individuals), and knowingly positions itself as expert and technical, even as it also simultaneously uses democratic accountability to create pressure for change. There is a duality of expertise and participatory democratic working in this gender mainstreaming that is complementary rather than in contradiction.

Woodward (2004a) argues for the importance of all of these in the ‘velvet triangle’ linking feminist bureaucrats, trusted academics and organized voices in the women’s movement for the development of gender mainstreaming in the EU.

Deliberative democratic theory has also produced new interest in the significance of expertise and argumentation (Risse 1999). A conceptual vocabulary has developed that entwines expertise and democratic impulse. Those who have actively used expertise in pushing forward political projects have been variously conceptualised as ‘epistemic communities’ (Haas, 1992) and as ‘advocacy networks’ (Keck and Sikkink, 1998). An epistemic community is defined by Haas (1992: 3) as ‘a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area... they have (1) a shared set of normative and principled beliefs... (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain...(3) shared notions of validity... (4) a common policy enterprise.’ Here specific combinations of expertise and value commitment fuel new kinds of political interventions.

In sum, while expertise and democracy have sometimes been seen as rival sources of legitimacy in governance, the case of gender mainstreaming suggests a strong inter-relationship. The analysis of gender mainstreaming thus involves a reconsideration of the nature of democracy, to consider not only the gender of the elected representatives, the institutionalisation of gendered interests in the gender machinery of the state and an active gendered civil society, but also the incorporation of expertise, especially from academics.

Mainstreaming gender equality into the economy in a neoliberal era

An example of gender mainstreaming to illuminate these points is that of mainstreaming gender equality into the economy. This example draws on my participation in the UK Women’s Budget Group as a member of the Management Committee and a former Co-Chair, and on commissioned research I did for the governmental Women and Equality Unit as well as for the then Equal Opportunities Commission (Walby and Olsen 2002; Olsen and Walby 2004; Women’s Budget Group 2004; Walby 2007). The Women’s Budget

Group has made a wide range of interventions to promote gender equality in the economy, ranging from detailed recommendations on the reformation of tax and benefit systems, to technical aspects of gender sensitive analysis of budgets, as well as conceptual challenges. The work here focuses only on the reworking of the conceptual agenda.

How is the agenda for gender equality best mainstreamed into an economic agenda in which economic growth is seen by the Treasury (the Finance Ministry) as the priority? In dialogue between the Women's Budget Group and HM Treasury, over the implications of gender for the Budget two main issues arose. First, how was a government department that prioritised economic growth over gender equality to understand the need to adopt the measures required for gender equality? Second, within the Women's Budget Group, how should the competing priorities emanating from the three different models of gender equality - sameness, equal valuation of different contributions and transformation - best be resolved? While the latter issue of the relationship between the different models of gender equality has been extensively debated, the first, perhaps has been less discussed, so is the focus of attention here. So, how were economic growth and gender equality to be reconciled in this instance in gender mainstreaming? There were two main strategies, each with strengths and weaknesses.

First, the prioritisation of the economic growth agenda over the gender equality agenda could be challenged. Perhaps many in the Group individually held this position as a long-term goal. However, even if desirable, this was unlikely to be a successful strategy of engagement with the Treasury over the annual Budget, not least since the Women's Budget Group and its allies had considerably fewer power resources to support their arguments than the proponents of economic growth. If the agenda was that of immediate policy change and development, affecting the annual Budget, this was not a realistic option. The argument could be made, but this articulation of the feminist agenda would probably achieve few effects. Nevertheless, it was considered important to keep the agenda on the table, even if not strongly advanced.

Second, the gender equality agenda could be mainstreamed into that of economic growth by arguing that gender equality assisted economic growth. I have argued that this linkage can be made if the concepts of 'productivity' and 'well-functioning markets' are re-interpreted

in a way that is free from gender-bias (Walby and Olsen 2002; Olsen and Walby 2004; Walby 2007).

Raising productivity was considered by the Treasury to be central to the economic growth agenda. The Treasury made the assumptions that: firstly a more productive workforce was likely to be a more highly skilled workforce; and secondly that wages are proportional to the productivity of the worker. So, I argued, that this must mean that the gender pay gap is simultaneously a gender productivity gap. Since there is a gender skills gap, the narrowing of the gender skills gap would improve the productivity of the British economy. In Britain the largest pool of low-productivity workers is to be found among women who are working part-time after returning to employment after a period of intensive childcare. Providing the resources to upskill those women would make a serious impact on the gender skills gap, thereby increasing the productivity of the British economy. Thus policies to reduce gender inequality in skills would improve the productivity and growth of the British economy. These views were sometimes welcomed; sometimes not. The responses varied across the Treasury, the EOC and the Women's Budget Group. Some in the Treasury were intrigued by the notion of gendering productivity; others rejected it as a conceptual impossibility. The EOC welcomed it as useful argument, and commissioned two further reports using these arguments. Some members of the WBG welcome it; others were uncertain of the desirability of even momentarily accepting the assumption of that pay was proportional to productivity.

The second concept to reinterpret is that of 'well-functioning, free, competitive markets'. Such markets are seen as free from distortions. Discrimination is a distortion of markets, since it means that people are not paid according to their market worth, according to their productivity. Hence legislation and policies to remove discrimination against women in employment are policies that improve the functioning of markets. Hence anti-discrimination measures, which contribute to the better functioning of markets, contribute to economic growth. The re-interpretation of this second concept has the additional advantage of addressing one of the objections to the first one. If wages are equal to productivity, then the gender pay gap is a gender productivity gap, which needs addressing through skills training and related policies in order to improve economic growth. If, however, wages are not equal to productivity, this is due to discrimination; hence policies to remove discrimination are good for economic growth.

How are these issues taken forward? Gender budgeting in practice draws on both expertise and democratic participation. It requires a technical knowledge of finance and budgets. To be effective it requires a process of gender democratisation in which women's voices can be heard. Finance is often one of the last government ministries to admit women. The rapid development of gender budgeting around the world is indicative of the development of a near-global feminist epistemic community.

In a neoliberal era, the most effective way to ensure priority to gender equality policies in the economy is to show how they assist economic growth. This is a compromise; an asymmetrical integration of the economic growth and gender equality agendas. But it is a framework within which progressive policies can be advanced.

Conclusions

Gender mainstreaming is subject to two-way development as a result of the inter-action of both theoretical analysis and policy practice. Gender mainstreaming is essentially contested since it is constituted in the tension between the 'mainstream' and 'gender equality'. There are many different forms of gender mainstreaming, not least because of the different visions of and theories of gender equality and of the social and political processes that might constitute routes towards such a goal. Gender mainstreaming is always situated in the context of other diverse and intersecting inequalities. The theorisation of these and the practical recognition of such intersectionality is a current major concern. Mainstreaming concerns processes of hybridisation of gender equality and mainline agendas. Both gender theory and gender equality practitioners have gone beyond the analysis of stable categories of women and men to more subtle and complex accounts of fluid gender inflected discourses. For both it goes beyond the practice of adding women on as a separate topic, to the integration of gender into the heart of the practice or concept.

The range of relevant forms of power relevant include not only the representation of gendered interests through processes of formal democratic elections, but also through the constitution of specialised state gender machinery, and the constitution and articulation of gendered interests in civil society, both within NGOs and the grass roots. Expertise is a

form of power, which is increasingly deployed by those representing gendered interests in and against the state, often articulated within epistemic communities that combine values, expertise and politics to become advocacy networks, which are increasingly international.

Gender mainstreaming is the most recent and possibly the most effective feminist strategy. Potentially it has the capacity to reform a wide range of conventional practices. However, there are various challenges to overcome, to prevent it meaning only incorporation rather than change.

Bibliography

- Behning, Ute and Amparo Serrano Pascual (eds) (2001) *Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy*. (Brussels: European Trade Union Institute).
- Benhabib, Seyla (1999) 'Sexual difference and collective identities: the new global constellation', *Signs*, 24, 2, 335-361.
- Beveridge, Fiona, Sue Nott and Kylie Stephen (2000) 'Mainstreaming and the engendering of policy-making: A means to an end?' *Journal of European Public Policy*, 7, 3, 385-405.
- Booth, Christine and Cinnamon Bennett (2002) 'Gender mainstreaming in the European Union', *European Journal of Women's Studies*, 9, 4, 430-446.
- Braidotti, Rosi (1994) *Nomadic Subjects: Embodiment and Sexual Difference in Contemporary Feminist Theory*. Columbia, Columbia University Press.
- Budlender, D., D. Elson, G. Hewitt and T. Mukhopadhyay (eds) (2002) *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets*. (London: Commonwealth Secretariat).
- Council of Europe (1998) *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices*. Council of Europe. EG-S-MS (98) 2 rev.
- European Commission (2000) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a Community Framework Strategy on Gender Equality (2001-2005)*. Brussels, 7.6.2000, COM (2000) 335 final, 2000/0143 (CNS)
- European Commission (2003) *Council Decision of 22 July 2003 (2003/578/EC) on guidelines for the employment policies of the Member States*. *Official Journal of the European Union* L 197/13, 05.08.2003.
- Felski, Rita (1997) 'The doxa of difference', *Signs*, 23, 1, 1-22.
- Ferree, Myra Marx and William A. Gamson (2003) 'The gendering of governance and the governance of gender', in Barbara Hobson (ed.) *Recognition Struggles and Social Movements: Contested Identities, Agency and Power*. (Cambridge: Cambridge University Press).
- Folbre, Nancy (2001) *The Invisible Heart: Economics and Family Values*. (New Press).
- Fraser, Nancy (1997) *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. (London: Routledge)
- Gilroy, Paul (1993) *The Black Atlantic: Modernity and Double Consciousness*. (London: Verso).
- Guerrina, Roberta (2002) 'Mothering in Europe: Feminist critique of European policies on motherhood and employment', *European Journal of Women's Studies*, 9, 1, 49-68.
- Haas, Peter M. (1992) 'Introduction: Epistemic communities and international policy coordination', *International Organization*, 46, 1, 1-35.

- Holli, Anne Maria (1997) 'On equality and Trojan horses: The challenges of the Finnish experience to feminist theory' in *European Journal of Women's Studies*, 4, 2, 133-164.
- Hobson, Barbara (ed.) (2000) *Gender and Citizenship in Transition*. (London: Macmillan).
- Holmwood, John (2001) 'Gender and critical realism: A critique of Sayer', *Sociology*, 35, 4, 947-965.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. (Ithaca: Cornell University Press).
- Jahan, Rounaq (1995) *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*. (London: Zed Books).
- Lombardo, Emanuela (2003) 'Integrating or setting the agenda? Gender mainstreaming in the two European Conventions on the future of the EU and the Charter of Fundamental Rights'.
- Nussbaum, Martha C. (2000) *Sex and Justice*. (New York: Oxford University Press).
- Olsen, Wendy and Sylvia Walby (2004) *Modelling Gender Pay Gaps*. (Manchester: Equal Opportunities Commission).
- Perrons, Diane (1999) 'Deconstructing the Maastricht myth? Economic and social cohesion in Europe: regional and gender dimensions of inequality' in R. Hudson and A Williams (eds) *Divided Europe*, (London: Sage) pp.186-209.
- Pollack, Mark A. and Emilie Hafner-Burton (2000) 'Mainstreaming gender in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 7, 3, 432-456.
- Rai, Shirin M. (ed.) (2003) *Mainstreaming Gender, Democratising the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. (Manchester: Manchester University Press).
- Rees, Teresa (1998) *Mainstreaming Equality in the European Union, Education, Training and Labour Market Policies*. (London: Routledge).
- Risse, Thomas (1999) 'International norms and domestic change: Arguing and communicative behaviour in the human rights area', *Politics and Society*, 27, 4, 529-559.
- Scott, Joan W. (1988) 'Deconstructing Equality-versus-Difference: or, the Uses of Poststructuralist Theory for Feminism', *Feminist Studies*, 14, 1, 33-49.
- Sharp, Rhonda and Ray Broomhill (2002) 'Budgeting for equality: The Australian experience', *Feminist Economics*, 8, 1, 25-47.
- Shaw, Jo (2002) 'The European Union and Gender Mainstreaming: Constitutionally embedded or comprehensively marginalised?' *Feminist Legal Studies*, 10, 213-226.
- Snow, David A., E. Burke Rochford, Jr, Steven K. Worden and Robert D. Benford (1986) 'Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation', *American Sociological Review*, 51, 464-481.
- Squires, Judith (1999) 'Re-thinking the boundaries of political representation' in S. Walby (ed) *New Agendas for Women*, (London: Macmillan).
- Stratigaki, Maria (2004) 'The cooption of gender concepts in EU policies: The case of the "reconciliation

- of work and family", *Social Politics*, 11, 1, 30-56.
- Vargas V. and S Wieringa (1998), 'The triangles of empowerment: Processes and actors in the making of public policy', in Nijeholt, V. Vargas and S. Wieringa (eds) *Women's Movements and Public Policy in Europe, Latin America and the Caribbean*. (New York: Garland).
- Verloo, Mieke (2001) *Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation*. IWM working Paper No. 5/2001. Institute for Human Sciences, Vienna.
- Walby, Sylvia (1997) *Gender Transformations* (London: Routledge).
- Walby, Sylvia (2001) 'From community to coalition: the politics of recognition as the handmaiden of the politics of redistribution', *Theory, Culture and Society*, 18, 2-3, 113-135.
- Walby, Sylvia (2004) 'The European Union and gender equality: Emergent varieties of gender regime', *Social Politics*, 11, 1, 4-29.
- Walby, Sylvia (2005a) 'Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice', *Social Politics*, 12, 3, 1-25.
- Walby, Sylvia (2005b) 'Introduction: Comparative gender mainstreaming in a global era', *International Feminist Journal of Politics*, 7, 4, 453-471.
- Walby, Sylvia (2007a) 'Complexity theory, systems theory and multiple intersecting social inequalities', *Philosophy of the Social Sciences*, 37, 4, 449-470.
- Walby, Sylvia (2007b) *Gender (In)equality and the Future of Work* (Manchester: Equal Opportunities Commission).
- Walby, Sylvia (2008 forthcoming) *Globalization and Complex Inequalities: Complexity and Contested Modernities*. (London: Sage).
- Walby, Sylvia and Wendy Olsen (2002) *The Impact of Women's Position in the Labour Market on Pay and Implications for Productivity* (London: Department of Trade and Industry Women and Equality Unit).
- Women's Budget Group (2004) *Women's Budget Group Response to the 2004 Budget*. (London: Women's Budget Group). <http://www.wbg.org.uk/>
- Woodward, Alison (2003) 'European gender mainstreaming: promises and pitfalls of transformative policy', *Review of Policy Research*, 20, 1, 65-88.
- Woodward, Alison (2004) 'Building velvet triangles: Gender and informal governance' in Thomas Christiansen and Simona Piattoni (eds) *Informal Governance in the European Union*. (Cheltenham: Edward Elgar).

Session II. Gender Mainstreaming Strategy in the Global Governance

Presentation 1

United Nations' Gender Mainstreaming Strategy: Achievements and Challenges

Carolyn Hannan
(Director of Division for the Advancement of Women, UN)

Presentation 2

Advancing Gender Equality in Economy and Gender Mainstreaming Strategy in the Australian Aid Program

Sun-Hee Lee
(Director, Gender Thematic Group, AusAID)

Discussion

1. Heisoo Shin (Former Member of CEDAW, UN)
 2. Kyung Hee Yoo (Co-Representative, Korean Womenlink)
 3. Insoon Cha (Legislative counselor, National Assembly of Republic of Korea)
-

United Nations Gender Mainstreaming Strategy: Achievements and Challenges

Carolyn Hannan
(Director, Division for the Advancement of Women)

Background

I would like to begin by congratulating the Korean Women's Development Institute (KWDI) on the organization of this symposium and its consistent support to gender mainstreaming in Korea. I hope that the sharing of information on the work of the United Nations will be useful in this context.

Gender mainstreaming was established as a global strategy for promoting gender equality because previous strategies had not been successful. Lessons learned from implementation of special projects for women in the 1970s and 1980s illustrated that, while such activities are essential for women's empowerment, by themselves they could not bring about the required changes in equality between women and men. Activities focused exclusively on women tended to be marginalized and did not always increase women's access to critical resources and decision-making processes. The integration strategy of the 1980s attempted to address these failings by incorporating women's perspectives into project design and implementation. However women's perspectives' were usually perceived as additional components or 'add-ons' and were incorporated too late in processes to have any real impact. The attention to women often came after major decisions on policies, strategies and resource allocations had already been made.

Awareness of these fundamental constraints led to the development of the gender mainstreaming strategy in the early 1990s. There was a shift from attempting to ‘integrate’ women into the existing development agenda to changing or transforming the agenda, so that it adequately responded to the priorities, needs and contributions of both women and men. The term ‘gender mainstreaming’ came from the objective to bring gender perspectives into the centre of attention or the mainstream of policy and programme development. The strategy was endorsed by Member States of the United Nations in the Beijing Platform for Action in 1995. Further principles and guidelines were developed in the Economic and Social Council (ECOSOC) agreed conclusions 1997/2.

The strategy is defined by the Economic and Social Council (ECOSOC) as *‘...the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women’s as well as men’s concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality.’*

Critical principles established for gender mainstreaming included that responsibility for implementing the strategy rests at the highest levels within organizations and adequate accountability mechanisms for monitoring progress need to be established. It was also emphasized that the initial definitions of issues/problems across all areas of activity should be done in a manner which allowed for the identification of gender differences and inequalities. Assumptions that issues/problems are neutral from a gender equality perspective should never be made.

Gender analysis should always be carried out, separately or as part of existing analyses. The ECOSOC agreed conclusions called for clear political will and allocation of adequate resources for mainstreaming, including, if necessary, additional financial and human resources. Finally, it was highlighted that mainstreaming does not replace the need for targeted, women-specific policies and programmes, and positive legislation; nor does it do away with the need for gender units or focal points.

Achievements in the United Nations

Gender mainstreaming is utilized to promote gender equality as an integral part of all substantive work of the United Nations. This entails bringing gender perspectives to the centre of attention in all areas - social, economic, political - and in all types of activities, such as data collection and research, analysis, legislation, policy development, development of projects and programmes, as well as in training and other institutional development activities. The United Nations uses the dual strategy called for in the Platform for Action - gender mainstreaming complemented with activities specifically targeted at women and gender equality.

Mainstreaming can require changes in goals, strategies and activities to ensure that both women and men can influence, participate in and benefit from development processes. It can require changes in organizations - in structures, procedures and organizational cultures - to create organizational environments which are conducive to the promotion of gender equality. Development of awareness, knowledge, commitment and capacity of all staff, promoted and facilitated by strong management commitment, is essential.

There have been many achievements since consistent efforts to implement gender mainstreaming began in the United Nations in the mid 1990s but large gaps in implementation remain. Assessment of progress in implementation within the United Nations requires a focus on both the inter-governmental level where global policy is made and monitored and on the efforts of individual entities within the United Nations systems.

Intergovernmental level

Policy recommendations on gender mainstreaming in inter-governmental processes - such as the Commission on the Status of Women, the Economic and Social Council (ECOSOC) and the General Assembly - provide the framework for efforts across the United Nations system. These recommendations do not, in and of themselves, ensure change. Considerable follow-up is required to ensure implementation. More effective methods and mechanisms for holding the United Nations entities accountable to these policy recommendations need to be developed.

Apart from the mandates contained in the Platform for Action and the outcomes of the Commission on the Status of Women, there are also many specific mandates on gender

mainstreaming in relation to different areas of the work of the United Nations - for example, on population, rural development, statistics, human rights, governance, poverty reduction, and crime and drugs - contained in the resolutions and agreed conclusions of different United Nations bodies, such as the General Assembly and ECOSOC and its functional commissions. The Security Council has, in recent years, also brought gender perspectives into discussions of peace and security. While gender mainstreaming is not systematic in any of these processes, it is important to recognize the gains that have been made, and to build on the awareness raised and the concrete actions agreed upon.

Systematic monitoring of implementation of the gender mainstreaming strategy has also been established in the intergovernmental processes. Since 1996, annual reports on implementation have been submitted to the Commission on the Status of Women, the ECOSOC and the General Assembly. The focus of these reports has changed over the years. Currently, the report to the Commission on the Status of Women focuses on gender mainstreaming in Member States the report to ECOSOC outlines the efforts of the United Nations system and the report to the General Assembly provides information on gender mainstreaming in the intergovernmental processes. Since 2001, the Security Council has also encouraged relevant United Nations entities to report on implementation of gender mainstreaming through specific action plans focused on Security Council resolution 1325.

Last month, the Commission on the Status of Women included attention to resources for gender mainstreaming in its discussion on the theme 'Financing for gender equality and empowerment of women'. One keyfinding was that gender equality policies, strategies and action plans are all too often established without assessment of the resources required to ensure implementation or of potential funding sources. This was also true of the gender mainstreaming strategy. It was established that little effort has been made to assess allocation of resources to gender equality through the mainstreaming strategy. The agreed conclusions adopted by the Commission recommended that resources for gender mainstreaming be increased and that more effective and transparent methods be developed for monitoring the allocation and use of resources.

Within the United Nations system

Entities of the UN system have increasingly focused on implementation of gender

mainstreaming at both policy and programme levels. This work has been supported by the Inter-Agency Network on Women and Gender Equality which promotes sharing of information on the strategy, including through the web-portal, Women Watch. In addition, the network organizes seminars on gender mainstreaming methodologies at its annual meetings to encourage sharing of experiences, lessons learned and good practices.

Recent innovations have included the development of a system-wide policy and strategy on gender equality and empowerment of women which is expected to strengthen on gender mainstreaming. This policy and strategy was endorsed by senior managers through the High-level Committee on Programming and the Chief Executives Board. Building on this achievement, a results framework on the UN system-wide policy and strategy is being developed.

In addition, creative inter-agency work on operational work of country teams has led to increased attention to gender analysis and consultation with national machineries for women and women's groups and networks. Capacity-building on gender mainstreaming for country teams has been developed and a score-card to measure progress is being developed. Performance indicators for gender equality work in country teams are being developed.

Throughout the system, there has been a strong emphasis on development of policies for promoting gender equality with gender mainstreaming as the principal approach. These include overall organization policies on gender equality, as well as policies on gender equality in relation to specific sectors. Less has been done in terms of ensuring adequate attention to gender perspectives in existing mainstream sector policies, i.e. in policies on water, energy, entrepreneurship, poverty eradication and other areas. An important lesson learned is that policies on gender equality are only effective if implementation strategies or action plans are developed.

United Nations entities have continued to work at operational level to ensure that gender perspectives are taken up in the wide range of activities undertaken, including data collection, research, analyses, capacity-development and planning, implementation and monitoring of projects and programmes.

Considerable work has been done within United Nations entities on internal institutional

development, such as capacity building including training, methodology development, and development of monitoring mechanisms. Progress has also been made in developing tools for gender mainstreaming, including guidelines, manuals, and checklists. There are manuals or guidelines for almost every area of work covered by the United Nations system today.

Almost all United Nations entities have gender experts or gender focal points (sometimes regular staff who are assigned to spend part of their time on promoting and monitoring progress in gender mainstreaming). The mandates, access to decision-making processes, support from management levels and resource allocations of these experts and focal points vary considerably across the United Nations system, and impact significantly on the effectiveness of the experts and focal points.

Innovative work has also been carried out on monitoring and evaluation. ILO, for example, has carried out a number of audits which included a focus on gender mainstreaming and UNDP carried out an ambitious comprehensive evaluation of all gender mainstreaming efforts which provided important learnings. A three-phase process is currently underway in UNICEF which includes a self-assessment of UNICEF's Gender Policy Implementation in five country offices and one regional office; a global evaluation of gender policy implementation; and a consultative strategic planning process based on the evaluation results and the priorities for change that will be identified.

Remaining gaps and challenges

Despite the knowledge gained and the efforts made, gender perspectives are still not seen as an integral routine part of policies and programmes in all areas in the United Nations. Gender perspectives are not as central to analyses, budget allocations and planning processes as they should be; gender analysis carried out is not consistently utilized in a systematic and effective manner; and the results of specific studies on gender equality issues do not always have the full intended impact on policies and programmes.

The work on gender mainstreaming in the United Nations over the past decade has highlighted many gaps and challenges that need to be addressed. Some of the critical

challenges faced include: creating a better understanding among all professional staff of the strategy and the direct implications for their work strengthening management commitment to ensure top-level support is explicit and highly visible linking gender equality policies to the broader goals of organizations; using gender analysis more consistently and systematically; developing more effective approaches in competence development which lead to concrete changes in attitudes and practices; facilitating more strategic roles and increased resources for gender specialists; and developing effective accountability mechanisms.

Let me elaborate further on some of ways to address these gaps and challenges identified in the United Nations efforts on gender mainstreaming.

Gender equality policies

Experience within the United Nations - as in other international organizations and among Member States - has shown clearly that the existence of a specific policy on gender equality, which highlights the gender mainstreaming strategy and has built-in monitoring and reporting requirements, facilitates attention to gender perspectives throughout the work of organizations. Efforts to mainstream gender perspectives into programme budget processes has illustrated that the more explicit the commitment of the organization to gender equality, the greater the potential for including gender perspectives in policies, plans, budgets and operational activities. Gender equality policies need, however, to highlight goals and targets, give guidance on approaches and establish measures of good performance, thus providing critical impetus for professional staff to take on responsibility for incorporating gender perspectives in their day-to-day work.

A number of important lessons have been learned from past experience in developing policies on gender equality which facilitate effective gender mainstreaming. Gender equality policies and action plans can develop "separate lives" and become marginalized within organizations, with no clear relation to other important goals, policies and strategies. It is therefore important that the goal of gender equality is clearly placed in the context of the overall goals of the organization, outlining the linkages between gender perspectives and the work of the organization and highlighting the implications for policy and programme development. Priorities need to be established and the approach and methodology to be utilized in promoting gender equality as an integral part of the work of the organization

explicitly outlined. The roles, responsibilities and accountability of management and other key categories of staff should be clearly described, as well as the institutional arrangements, including gender specialist resources and capacity building approaches. A concise "road-map" for gender equality should be further elaborated in an action plan which outlines clear measurable goals for all areas of activity with targets and time-frames, impact indicators for monitoring and evaluation and resource requirements and potential sources of funding.

An important element in the successful integration of a gender equality policy and action plan within an organization is the endorsement process by top management. Equally critical is the establishment of a monitoring and evaluation process, which actively involves top management. Some organizations have effectively utilized high-level gender equality task forces or advisory groups for monitoring implementation of gender equality policies and action plans and accountability across organizations.

Gender analysis

Gender analysis concerns more than cataloguing the differences between women and men. It also involves identifying and documenting inequalities between women and men and requires attention to the relations between women and men and how these are likely to impact on, or be affected by, the planned interventions. Gender analysis does not always have to be carried out through a separate analysis process. Gender equality perspectives should be an integrated part of all existing analyses carried out as part of identification, preparation, implementation and monitoring of interventions, such as policy analyses, sector analyses and analyses carried out as the basis for development of country strategies or for assessment of implementation of Poverty Reduction Strategies and MDGs.

One of the most critical constraints in implementation of gender mainstreaming is the fact that gender perspectives are not included as an integral part of initial analyses of issues and problems. If gender perspectives are not dealt with explicitly and adequately in initial stages of analysis and planning, subsequent attempts to incorporate them can lead to resistance and to artificial "add-ons".

Some organizations continue to base their work on the assumption that certain policy areas, for example macro-economics and technical areas, are in principle "gender-neutral"

and, as a result, gender analysis is not carried out.

Even where gender analysis is carried out, it is not always utilized effectively. The significant gender analysis in different sectors and issues, for example through specific research and development of tools and resources, is not disseminated and utilized effectively. This can, for example, be seen in the work on CCA/UNDAFs and PRSPs. The level of analysis has improved significantly but the results are still not seen in the implementation plans. One of the reasons is the limited understanding of the important linkages between gender perspectives and the defined goals and targets of different sector areas. Gender perspectives are not seen as essential for achieving the goals of all policy areas.

Competence development

Development of competence on gender mainstreaming within organizations - i.e. awareness, knowledge, commitment and capacity - is essential for successful implementation of the strategy. Training programmes should be more action-oriented, which implies more than simply tailoring to specific sectors. Capacity-building must be focused on what participants do on a day-to-day basis and assist them to understand how they need to work differently to give adequate attention to gender perspectives. Experience has also shown that competence development will only be successful if followed-up adequately.

Innovative approaches should be developed and utilized in addition to more traditional training programmes. Guidelines, tools and action plans or strategies on gender mainstreaming can be developed with active involvement of participants in a more hands-on approach.

Gender specialists and gender focal points

The mainstreaming strategy requires a shift of responsibility for promoting gender equality from specialists to all personal, especially management levels. This does not, however, imply that gender specialists are no longer required. The need for specialist support can be increased with the implementation of the mainstreaming strategy, particularly during initial periods. Gender specialists should, however, focus on catalysing, advising and supporting the efforts of others. Effective roles for gender specialists require clear mandates, strategic location within organizations, the strong support of, and direct access to, senior management

levels and adequate allocation of resources. The role of gender specialists should be seen as supporting senior managers to fulfill their management/leadership responsibilities for gender mainstreaming.

Despite the constraints identified, for example, in relation to seniority, resources and the multiple tasks assigned to them, gender focal points across the United Nations system have made significant efforts and strengthened attention to gender mainstreaming. There is potential for gender focal points to be even more powerful catalysts for promoting gender mainstreaming if sufficient attention is given in establishing gender focal point systems to mandates, location and linkages, resources, and support mechanisms.

Management commitment and accountability

There is increasing practical experience that explicit and sustained senior management commitment can provide powerful impetus to gender mainstreaming. Where senior managers are prepared to state clearly that gender equality - implemented through gender mainstreaming - is a priority for organizations, real progress can be made. On the other hand, in organizations where overall gender equality policies are prepared without explicit management support apart from an official endorsement - i.e. where there is no development of a plan of action no clear message to staff on the importance of the policy; no capacity development linked to the policy no specific allocation of resources; and no follow-up processes established - there is little real progress.

The challenge is to find ways of holding all categories and all levels of staff accountable for achieving the goal of gender equality and for the effective implementation of the gender mainstreaming strategy. Accountability mechanisms highlighting specific reporting requirements, and establishing requirements for development of necessary competencies - including attention to how these competencies can be acquired, need to be developed within organizations. Links to performance appraisal systems - whereby promotion of gender equality through gender mainstreaming could be included in the "work contracts" negotiated between management and staff, with clear goals, actions, time-frames and reporting requirements - could be very useful. Specific monitoring and reporting processes need to be established and indicators of achievement, particularly related to outcomes, identified.

Conclusions

It must be recognized that gender mainstreaming is not an end in itself, but a means to achieve the goal of gender equality. Like any other strategy, it is only as good as its implementation. Nowhere in the United Nations has gender mainstreaming been fully implemented. No entity has committed the management leadership and human and financial resources needed for systematic and effective implementation.

Some important lessons have, however, been learned within the United Nations. Recent reviews have noted the achievements made but pointed to the many remaining challenges. While there are now many good policies and strategies in place, there remains a huge gap between policy and practice which must be addressed through development of concrete action plans, with clear time frames and adequate resource allocations. The good practice examples that have been identified can be replicated in different contexts, both within and outside the United Nations.

Gender mainstreaming requires an active approach - it will not happen by itself. There must be a clear objective to mainstream attention to gender equality into all interventions and systematic and sustained efforts to achieve this. The gender mainstreaming strategy requires that the attention to gender equality is explicit - the attention to gender equality issues must be highly visible and the critical links to important policies and processes made clear.

One further major failing which needs to be urgently addressed is the lack of measurement methodologies to assess the resources allocated to gender equality and empowerment of women through the gender mainstreaming strategy and the impacts of these investments. The Interagency Network on Women and Gender Equality recently established a taskforce to look further into this important issue. The need for improved methodologies, accountability and transparency in measuring the allocation of and impact of resources through the gender mainstreaming strategy was also raised in the outcome of the 52nd session of the Commission on the Status of Women last month.

Despite the many failings in implementation, gender mainstreaming remains a critical

strategy in this new Millennium. Building on the many gains made and addressing the remaining challenges will require a significantly increased investment by all entities to ensure enhanced understanding of the strategy and the means to strengthen implementation. Above all, increased explicit commitment and follow-up by top level managers will be critical for success.

Advancing Gender Equality in Economy and Gender Mainstreaming Strategy in the Australian Aid Program

Sun-Hee Lee
(Director, Gender Thematic Group, AusAID)

Gender equality in the Australian aid program

The Australian aid program attaches a high priority to advancing gender equality. In fact, gender equality is an overarching principle of the Australian aid program. It is because gender equality is integral to economic growth, governance and stability. Gender equality is essential to reducing poverty and increasing the effectiveness of aid. Also Gender equality is a critical development goal in its own right.

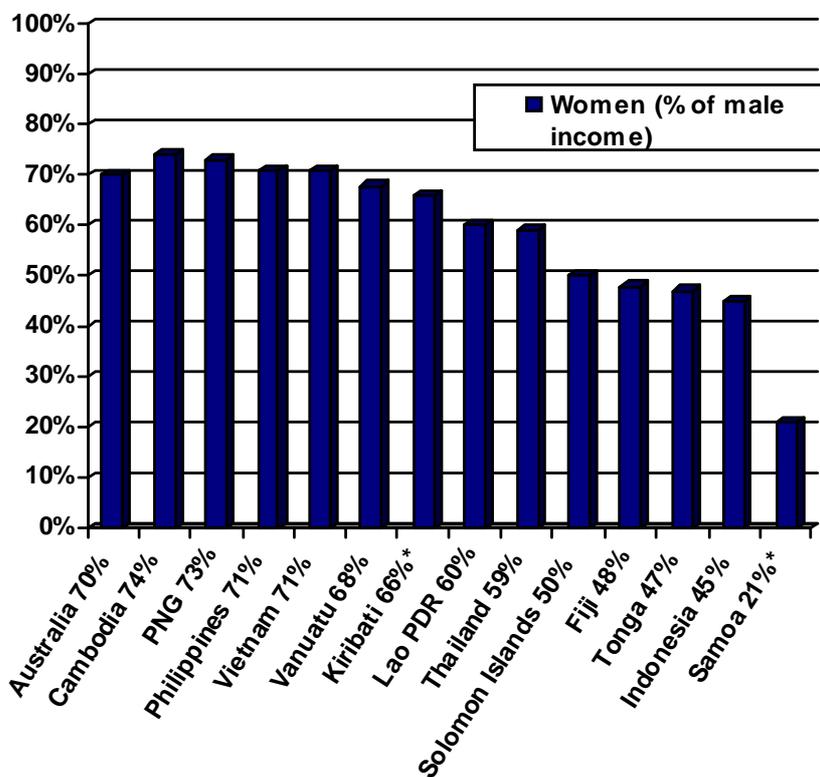
In 2006 - 07 AusAID direct expenditure on gender equality initiatives totalled \$62, an increase from just over \$57 in 2003 - 04. Indirect expenditure on gender equality in 2006 - 07 amounted to over \$600 million. Specific gender equality initiatives are vital and should be scaled up. Progress towards gender equality also requires effective integration within mainstream programs.

Advancing gender equality in economy

Addressing gender equality issues in economic status is a key priority of the Australian aid program's gender policy. There are three main reasons why the Australian aid program has made this area as one of the key priorities.

First, there are large gender gaps in economic status. This is an area which shows less progress in narrowing the gender gap.

Figure 1: Women's Income as Percentage of male income



Sources: UNDP, 2006 data, *Human Development Report 2006 - Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR_2006_Tables.pdf (Table 25, p. 367) * 2002 data, ADB, *Key Indicators 2006 - Measuring Policy Effectiveness in Health and Education*, http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2006/default.asp accessed 27 July 2007.

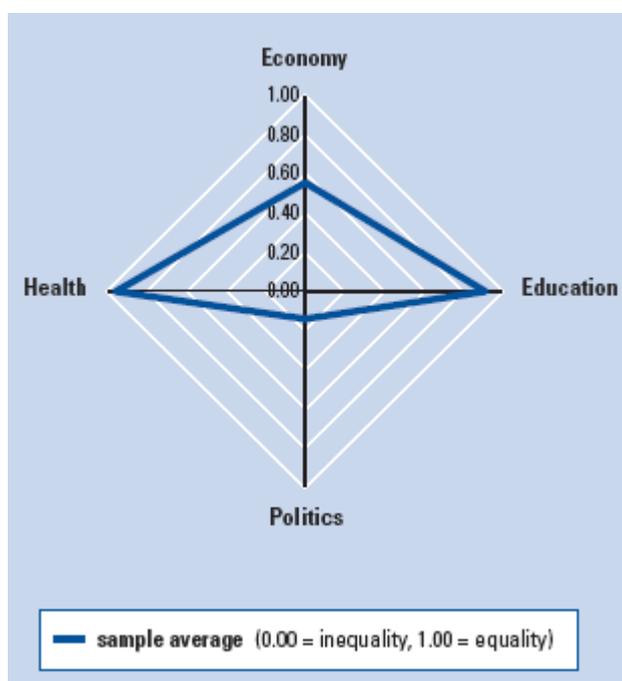
Secondly, it is smart economics. Employment of women has done more to encourage global growth than increases in capital investment and productivity improvements. In South-East Asia, products made or grown by women dominate two-thirds of the region's export industry, the most dynamic sector. It is a matter of fairness to support women to better use their skills and better access land and productive resources. It is also good for business, economic growth, and poverty reduction.

Thirdly, there is growing evidence that economic growth in developing countries has been hindered by gender inequalities. Gender inequalities in education, labour force and leadership

and decision making power are of particular importance. It is no accident that indicators of the Millennium Development Goal three on gender equality focus on ratio of girls to boys in primary ratios of girls to boys in primary, secondary and tertiary education, ratio of literate women to men, 15-24 years old, share of women in wage employment in the non-agricultural sector and the proportion of seats held by women in national parliament.

It is worthwhile elaborating further on the gender gaps in economic status. According to the 2007 Gender Gap report by the World Economic Forum¹⁾ based on 128 countries, the world has seen progress in reducing gender gaps in health and education²⁾, but only about 60 percent of the gender gap has been closed in economic status, and less than 25 percent in leadership and decision making.

The World Economic Forum's economic status gender gaps are captured based on: the labour force participagap, the remuneration gap ((ratio of estimated female-to-male earned income) and the advancement (the ratio of women to men among legislators, senior officials and managers, and the ratio of women to men among technical and professional workers) gap³⁾.



Source: Gender Gap Index 2006: scores are weighted by population

1) <http://www.weforum.org/pdf/gendergap/report2007.pdf>

2) Over 90% of the educational outcomes gap and 96% of the health outcomes gap has been closed.

3) Global gender gap report 2007, page 4.

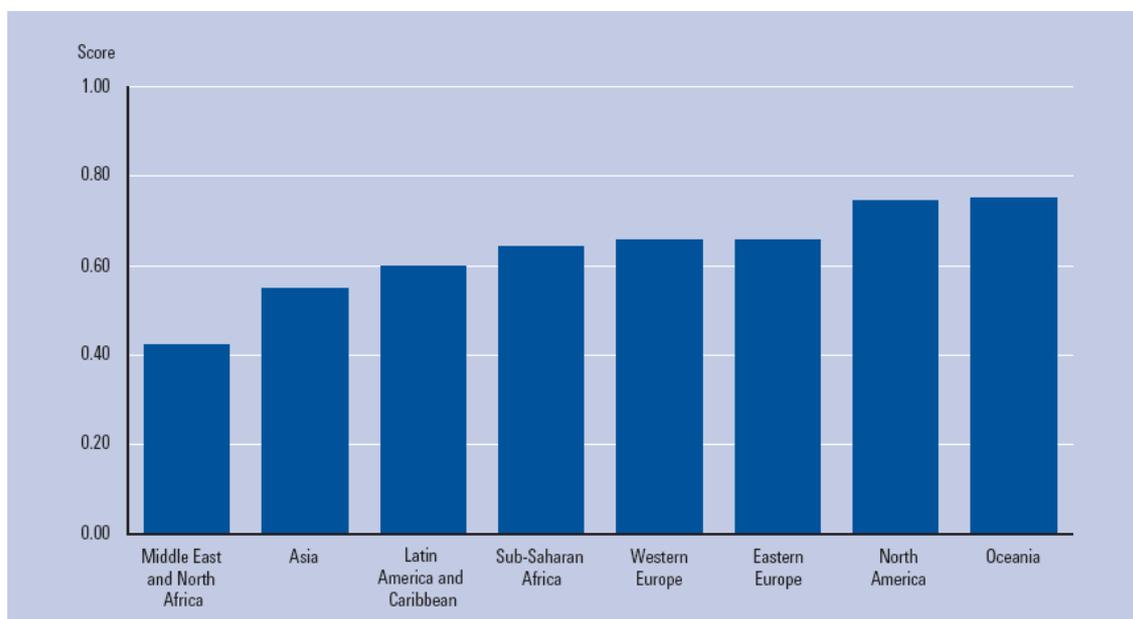
The Global Gender gap index ranking in 2007 vs Economic Participation and Opportunity Ranking (selected countries)

Global Gender Gap Ranking ⁴⁾	Gender gap index (1=equality 0=inequality)	Countries	Economic Participation and opportunity ranking	Gender gap index (1=equality 0=inequality)
1	0.8146	Sweden	6	0.7613
2	0.8059	Norway	10	0.7509
3	0.8044	Finland	22	0.7225
5	0.7649	N. Zealand	8	0.7552
6	0.7629	Philippines	2	0.7891
11	0.7441	UK	32	0.6947
15	0.7230	Sri Lanka	94	0.5570
17	0.7204	Australia	12	0.7440
31	0.7002	US	14	0.7383
42	0.6889	Vietnam	11	0.7447
43	0.6883	Mozambique	1	0.7970
51	0.6824	France	61	0.6460
73	0.6643	China	60	0.6478
81	0.6550	Indonesia	82	0.5986
91	0.6455	Japan	97	0.5489
97	0.6409	Korea	90	0.5803
98	0.6353	Cambodia	52	0.6640
100	0.6314	Bangladesh	116	0.4374
114	0.5936	India	122	0.3977
125	0.5575	Nepal	114	0.4568
126	0.5509	Pakistan	126	0.3725

When we compare the gender gaps by region, Oceania continues to hold the top spot, because of good scores of Australia and New Zealand; Pacific countries are missing in this calculation, due to the paucity of data. The Middle East and North Africa region occupies the last place, having closed just over 40% of its gender gap. Asia region is the second worst, having closed approximately only a little over 50 % of the gap.

4) This is the ranking based on four factors: economic participation and opportunity, educational advancement, health and survival subindex, and political empowerment.

Regional performance on gender gap index 2007



Source: Gender Gap Index 2007; details of regional classifications in Appendix B.

If we educate a boy we educate one person. If we educate a girl, we educate a family – and a whole nation. (African proverb)

Education, economic growth and gender equality is another area worth reviewing more closely. Educating girls is probably the single best investment that can be made in the developing world, yet more than two-thirds of the world's illiterate adults are women. Feminisation of HIV/AIDS, a major feature of the epidemic in sub-Saharan Africa, may also be emerging in the Pacific region. The underlying cause of this phenomenon is gender inequality.

Biases in education, formal sector employment and governance as well as gender gaps in access to and control over important economic assets and productive inputs present obstacles to the achievement of fast and effective economic growth.

There is a positive relationship that exists between economic growth and increases in female education. According to ESCAP estimates, a 1% increase in female secondary school enrolment rates would lead to a 0.23% increase in the region's annual growth.⁵⁾

5) *Ibid.*, 106.

In addition to the direct benefits of increased female education a number of positive externalities have also been noted which have been shown to have a positive impact on economic growth including:

- Reduced fertility levels - a 1% decrease in population growth increases GDP per capita growth by more than three percent.⁶⁾
- Reduced child mortality levels
- Possible 'demographic gift' leading to higher savings and investment rates and higher worker/capita ratios, all of which would boost per capita GDP.⁷⁾

The Aid program's Key Areas of support - which areas of support will yield better gender equality results?

Gender sensitive policy development: Gender responsive budgeting (GRB)

GRB was first introduced by the Australian federal and state governments in the mid-1980s. The use of GRBs federally lapsed after 1996. Gender Responsive Budgeting refers to a set of techniques for determining, monitoring, planning and changing the effects of government expenditures and revenues on men and women, boys and girls.

GRB seeks to integrate a gender perspective throughout some or all of the stages of the budget process - the formulation, enactment, implementation and auditing stages. GRB initiatives may seek to:

- increase awareness and understanding of gender issues in budgets and policies;
- promote greater government transparency and accountability for its budgetary and policy impacts on gender equality;
- change budgets and policies so that gender equality is promoted, and, in doing so, to reflect the needs and interests of both men and women and different groups of men and women.

6) Ahituv, Avner (2001). 'Be fruitful or multiply: On the interplay between fertility and economic development', *Journal of Population Economics* 14:1: 51.

7) Bloom and Williamson in Blackden, Canagarajah, Klasen and Lawson. 'Gender and Growth in Sub-Saharan Africa', 4.

GRBs were recommended by the 1995 Beijing Platform for Action, which called for the "integration of a gender perspective in budgetary decisions on policies and programmes" (Section 345 - Financial Arrangements).

The use of GRBs expanded significantly in the late 1990s. Initiatives have been introduced in more than 60 countries. However, the impacts of gender budget initiatives on redressing gender imbalances are yet to be thoroughly analysed. Much of the work is still at the early stages of developing tools, which help to analyse national budgets. Evidence from country experiences would help to refine the gender budgeting methodologies.

Australia is supporting gender responsive budgeting initiatives in a few countries in Asia and the Pacific. We recognise the importance of Gender Responsive Budgeting (GRB) principles. The aid program is examining ways of incorporating GRB into aid activities that are focussed on public financial management and economic governance.

Australia recognises that there is no single blueprint for GRB and that GRB initiatives need to be sensitive to the local context. Notably GRBs must reflect local institutional capacities.

The Australian aid program works with governments to integrate gender equality in promoting an enabling policy and institutional environment.

Women doing business – Private sector development

Women's entrepreneurship has a tremendous potential in empowering women and transforming society. In South Asian countries, less than 10 per cent of the entrepreneurs are women.⁸⁾ One of the reasons for this is heavy government regulations. Heavy business regulations hurt the most vulnerable – women, the young and low skilled workers, and raise the risk of excluding them from doing business, according to the 2005 WB doing business report. Yet women face constraints to doing business related to gender inequality and are less able to lobby government to have these reduced, in part perhaps because female political representation in the Pacific is among the lowest in the world.

8) Developing women entrepreneurs in South Asia: Issues, Initiatives and experiences. ESCAP 2005.

Supporting women led enterprises is an integral part of the Australian aid program's support. The Australian aid program is partnering with the World Bank Group's Gender Action Plan to promote women's economic empowerment increases women's economic opportunity. It promotes women's access to quality employment, high-value agriculture, business opportunities, land, credit, technology and essential infrastructure services such as transport, water and energy.

Studies show that when women are given economic opportunity, the benefits are large also for their families, their communities, and ultimately for national development efforts.

The World Bank Group publication *Gender equality as Smart Economics* clearly demonstrates how women's economic opportunities lag behind their capabilities.

Subsequently the World Bank Group has developed programs of assistance to help female entrepreneurs in private sector development to grow their businesses in developing countries by

- analysing the binding constraints and opportunities that exist for women within the broader macroeconomic framework and more specifically the business enabling environment; and
- identifying reforms that benefit women the most

Australia also worked with the Government of Vietnam and other partners to support Vietnam's enterprise law. Background:

- SMEs generate approximately a quarter of GDP
- SMEs - significant source of employment
- Enterprise law in 2000
 - Non-discretionary registration of private firms and significantly reduced the bureaucratic obstacles to establishing a small business.
- 54 per cent of non-agricultural enterprises, (inc. micro enterprises and SMEs) operated by women and 46 per cent were operated by men
- Female-owned enterprises employ relatively more women than men,
- Registered female-owned companies have higher profit rates than registered male-owned companies
- Female-owned enterprises have a 9 per cent higher chance of survival than male-owned companies

Partnership is the key

- Government
- NGOs
- Universities and research centres
- Membership organisation
- Private sector

Evaluation on the outcomes of the strategies and comments on the importance of these tools in terms of both social and economic developments.

Key findings of the AusAID 2002 evaluation (gender and development: GAD lessons and challenges for the Australian aid program, AusAID 2002)

In 2002, AusAID commissioned a review

- to assess the degree to which AusAID's earlier gender and development policy and principles have been understood by AusAID and its consultants and integrated into the preparation, design and implementation of aid activities, both at the country strategy level as well as the program and activity level; and
- assess the quality of the program.

The key recommendations were

- Preparing program strategies: Program strategies need to provide sufficient direction for incorporating gender and development principles and procedures in aid activities.
- Designing activities - terms of reference need to include gender and development responsibilities and design teams need gender expertise.
- Implementing activities - The terms of reference for all activity teams need to assign responsibility for achieving gender objectives, strategies and outcomes.
- Gender capacity building - AusAID staff, contractor teams and counterparts need to

understand gender principles and procedures.

- Monitoring and reporting on aid activities – activity designs need to include gender performance indicators and reporting mechanisms to ensure gender related information is collected, analysed and reported.

The aid program has conducted another review of gender integration in 2006/07⁹⁾. The key findings of the report and the annual review of development effectiveness report 2006 concluded that:

- The Australian program is well positioned to harness gender equality integration.
- Commitments to reduce gender inequality will require a clear assessment of the potential impediments to change, both within partner countries and within the Australian program itself.

Lessons learnt

- (1) Make gender issues visible
- (2) Identifying clear priority areas within the policy and implementation plan : Progress towards gender equality depends upon strategic and well targeted interventions. Within selected country programs, it is important to scale-up **specific initiatives** to advance gender equality and empower women.
- (3) Implementation, implementation, and implementation
Almost all countries have endorsed the Beijing Platform for Action and adopted the Millennium Declaration. Many have developed a national policy framework for gender equality. There is a clear gap between policy and implementation.
- (4) Research and analytical work demonstrating the impact of gender equality
- (5) Involving men

Gender equality is an issue that concerns both women and men. Responsibility for achieving gender equality is shared by all. Achieving gender equality requires a focus above all on gender relations: this includes men's and women's roles, responsibilities and decision making in different areas of life; perceptions of masculinity and femininity; issues of power and control; and the social and institutional structures that

9) Gender equality: Annual Thematic Performance Report 2006-07. AusAID Annual Review of Development Effectiveness 2007. AusAID.

perpetuate discrimination and inequality. While there has been an increased focus on men in debates on gender inequality in recent years, the term ‘gender’ in development programming has largely but mistakenly been equated with women. Focusing only on women in relation to such issues as economic participation, credit, education, sexual and reproductive health initiatives or gender-based violence, can marginalise women, leave them with more responsibility for sexual health and family nutrition, lead to male hostility, and intensify gender inequalities.³⁹ Initiatives focusing on empowering women should work with men as well as women to change gender relations.

In most aspects of life, power is exercised by men. Men have a key role to play in fostering gender equality and advocating for the human rights of all. For example, in the areas of reproductive health, HIV and violence against women, it is important to change attitudes about both men’s and women’s knowledge and behaviours and about the harm that is caused to families and communities by unequal gender power relations. Men and boys will also benefit from efforts to advance gender equality.

- (6) Partnership : Efforts to reduce poverty and promote gender equality are more effective when there is strong national ownership and the capacity to act. The principles of the Paris Declaration on Aid Effectiveness³⁵ apply equally to efforts to reduce gender inequality. It is important to strengthen partner country capacity to implement their own gender equality priorities. This requires the participation and coordination of all stakeholders.

Session III. Institutional Measures for Gender Mainstreaming in Korea

Presentation 1

Institutionalizing Gender Mainstreaming Tools in Berlin and Germany

Regina Frey
(Head of Genderbuero Berlin, Germany)

Presentation 2

Institutionalization of Gender Mainstreaming in Korea

Yanghee Kim
(Director of Gender Mainstreaming Department, KWDI)

Discussion

1. Youngock Kim (Director of Gender Budget Research Center, KWDI)
 2. Bong Hyup Chung (Director General, Women's Policy Bureau, Ministry of Gender Equality)
 3. Be Oh Lee (Director, Women Policy Division, Seoul Metropolitan Government)
-

Institutionalizing Gender Mainstreaming Tools in Berlin and Germany

Regina Frey
(Head of Genderbuero Berlin, Germany)

Gender Mainstreaming in the last years has become more and more known and acknowledged as a useful strategy to achieve gender equality in many parts of the world. Under the umbrella of this strategy, an amount of knowledge has been produced, also leading to a qualification of Gender Mainstreaming processes.

Gender Mainstreaming-tools are part of this knowledge: In many different contexts various Gender Mainstreaming-tools have been developed, serving to make gender equality an issue for everyday procedures in various public institutions. Tools have been created and further developed - depending on the respective subject and actors involved.

At the same time, a debate has begun in Gender Mainstreaming on the impact and potentials of Gender Mainstreaming as a strategy for changing gendered structures in societies. It has been asked, whether Gender Mainstreaming is the right strategy for effectively changing deep-rooted norms and disparities, Gender Mainstreaming being a process which is highly dependent on the adjustment to established rules and procedures. This means that Gender Mainstreaming runs a risk of becoming flawed and compromised, not tackling the precondition of gender but rather serving as an alibi without a real impact. This is why a debate on standards for Gender Mainstreaming is needed. In Germany this debate has started some years ago and it has influenced the practical processes of Gender Mainstreaming: Practitioners and theorists have entered into a dialogue on Gender

Mainstreaming that has not always been easy. As we will see this dialogue has also led to the creation of Gender Mainstreaming - Tools which seek to include research findings into the routines of public authorities.

My own perspective is informed by my work as a consultant on Gender Mainstreaming. In this capacity I support public administration bodies to adapt Gender Mainstreaming-tools or to create own tools. At the same time I have done scholarly writing and teaching on the theoretical subtext of the concept of Gender in Gender Mainstreaming.

This paper, however, will focus on the more practical side of Gender Mainstreaming: A core thesis is: Quality Gender Mainstreaming needs tools that are able to be adapted to a certain political and administrative environment as well as to the subject concerned. Good tools are crucial to make Gender Mainstreaming an effective strategy for achieving gender equality. At the same time, Gender Mainstreaming has the potential to change the "mainstream" of governing because it leads to a more target-oriented policy formulation and to a learning process within the bodies of administration. It therefore can (and should) be part of a modernisation process of governance.

In this paper I will give examples of how tools have been developed and applied in the German context. These tools are a key to the success and effectiveness of Gender Mainstreaming. To do so, I will first define and categorise Gender Mainstreaming-tools. I will then go into the German examples, highlighting the level of the German federal government and its implementation process, which started in 2001. A second set of examples comes from the implementation of Gender Mainstreaming and Gender Budgeting on a regional level. Berlin, being the capital of Germany but at the same time one of the 16 federal states "Bundesländer", has developed its own strategy on Gender Mainstreaming and Gender Budgeting since at least 2002.

I will end with concluding remarks and sum up some key points for good Gender Mainstreaming. I will also stress that the implementation of this strategy is a long-term process of change; some of the preconditions for making it a success story should be considered in each context.

1. "Gender Mainstreaming-tool" – a definition

To define Gender Mainstreaming-tool, it is necessary to first clarify related concepts. First of all, it is crucial to differentiate between means and ends: Gender Equality being the *goal* and Gender Mainstreaming being the *strategy* to get there. This is important because Gender Mainstreaming too often is taken simply as a method which comes and goes. Gender Mainstreaming, however, should be understood as a long term strategy that needs a clear implementation plan, set goals, defined roles and allocated resources.

Several tools then are needed to make Gender Mainstreaming work. The challenge within Gender Mainstreaming lies in finding out, which tool is adequate for which purpose. Sometimes common tools of an administration can be used as a Gender Mainstreaming-tool, for other situations it will be wise to create a new tool.

Since there are many different Gender Mainstreaming-tools in many different variations today, it is adequate to give a broad definition of a Gender Mainstreaming-tool. It therefore could be described as "any method, regulation, procedure, or body which is created within a Gender Mainstreaming process to support Gender Equality as a goal".

2. Classification of Tools for Gender Mainstreaming

The *Database of Instruments for Gender Mainstreaming* (DIGMA) offers a useful categorization of tools. Three main categories are proposed: Analytical, educational, and consultation/participation tools. A fourth category is added because legislation is a key for the success of Gender Mainstreaming.

1. *Analytical tools are designed to "expose" the problem. For example:* statistics broken down in terms of gender, studies and predictions, research, verification lists, management guidelines and terms of reference, evaluations of the impact on gender and models for the analysis of differentiated impact, indicators, control tools.
2. *Educational tools are designed to raise awareness, transfer information and support training. For example:* courses, follow-up actions, experts, manuals and syllabuses, booklets and files, educational materials intended for schools.

3. *The consultation and participation tools are designed to improve the quality of political decisions and strengthen democracy.* For example: working groups or management groups and round tables for discussion, directories, databanks and organisational charts, the participation of the two sexes - and of all the social groups - in the decision-making process, conferences and seminars, hearings and consultative forums."¹⁾
4. *The legal tools promote the top-down process of Gender Mainstreaming and can give orientation on goals, means and timeframes.* For example basic law, rulings and resolutions are the basis for any step a public authority will take to promote gender equality and implement Gender Mainstreaming.

3. Gender Mainstreaming-tools applied in Germany

Tools of all these four categories were applied in the example of the Federal Government of Germany and in the Berlin process of implementation:

1. Laws and rulings have been produced to promote Gender Mainstreaming as a top-down process.
2. Several analytical tools were developed to assess the gender impact of the outputs of core fields of the administration.
3. Training workshops were conducted for administration staff; on the federal level there is an ongoing project within the Public Service Academy to bring gender-aspects into the courses for public servants.
4. In Berlin an inter-ministerial commission on Gender Mainstreaming with a working group on Gender Budgeting is in control of the implementation process.

It would go beyond the scope of this paper to describe these processes and all of the tools developed so far in detail. Therefore, I will now introduce some prominent tools from each category.

3.1 Legal tools – joint rules and decisions

On Germany's federal level as well as in the federal state of Berlin a clear political commitment and a respective legislation were keys to the implementation of Gender

1) Source on this three categories: <http://db.amazone.be/digma/en>

Mainstreaming. The German Basic Law (which is equivalent to a constitution) gives a clear responsibility to any government to proactively follow the goal of gender equality. Article 3, paragraph 2 of the Basic law states: "Men and women shall have equal rights. The state shall promote the actual implementation of equal rights for women and men and take steps to eliminate disadvantages that now exist." (BMFSFJ 2007, p. 18).

On the federal level, § 2 of the Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries from 2001 ruled: 'Equality between men and women is a consistent guiding principle and should be promoted by all political, legislative and administrative actions of the Federal Ministries in their respective areas (gender mainstreaming).' (BMFSFJ 2007, p. 18). Berlin, being the leading State in Germany in respect to the concrete implementation of Gender Mainstreaming and Gender Budgeting today, also has an extensive legislative basis with detailed rulings by the parliament about when and how Gender Mainstreaming has to be put into effect. Berlin in the state's recent legislation has also made a strong link to the modernisation of the government structures and procedures and gender equality. For example, the law on the reform of the administration revised in 2005 states that the objectives of the law are: "...cost transparency, an orientation on targets and impacts, including Gender Mainstreaming, intercultural opening and decentralisation of responsibilities of regulatory and budgetary responsibility."²⁾

3.2 Analytical tool – Gender Impact Assessment

A typical and widely known gender-proofing tool is the Gender Impact Assessment (GIA) developed within the EU context.³⁾ It is a tool for an ex-ante evaluation, meaning the assessment of possible future impacts of a policy. This way of checking programmes, measures, and laws for their possible future impacts contributes to their sustainability and also aims at reducing costs: It will not be necessary to review a certain policy when possible negative impacts are excluded in advance.

The Working Aid - Gender Impact Assessment "Gender Mainstreaming in the Preparation of Legislation" is one of the core tools in the Federal Government of Germany.⁴⁾ The

2) Source: http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/publikationen/vgg_fassung_2005.pdf
(Translation by the author).

3) See: http://europa.eu.int/comm/employment_social/evaluation/gender03_en.html

4) Furthermore Working Aids (in German language) on Gender Mainstreaming in Ministry-commissioned research,

working aid was developed within the pilot phase of the implementation of Gender Mainstreaming. The ministries involved were the Federal Ministry of the Interior, the Chancellery, and the Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth as well as the Ministry of Environmental Protection.

In the majority of cases the draft bills are introduced by the government. This means a certain ministry is drafting a law, and only after a lengthy procedure of consultation with other ministries and main policy actors, the parliament decides on that law. Impact assessment of law has become more important in this process in recent years. It is not only the possible gender impact that is an indicator of the quality of a future law. Other factors such as the possible costs following a law or coherence with other laws and regulations are promoting good governance as well.

The first step of the GIA is the Gender-relevance check. The key question the ministry drafting a law has to answer here is: Will the law concern persons? This is an easy question for some laws; for others it is not. The following two questions are in the centre of the relevance check: "Are women and men each directly affected by one or more of the measures? Directly affected persons are those who are the target group of the proposal. (...) Are women and men each indirectly affected by one or more of the measures? Indirectly affected persons are those upon whom the proposal may have an impact or who are involved in its implementation." (BMFSFJ, p. 7)

This first assessment of relevance should be made not on assumptions about the impact on gender equality, but rather the analysis should be based on research results and empirical data. The annex of the working aid includes hints where data can be obtained. This means a link to the results of Women's, Men's and Gender Studies should inform the assessment of law proposals.

In case the answer to one of these questions is yes, a main gender impact assessment is obligatory and The Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth has to be involved. If no relevance has been found, a further check is not necessary. However, the results have to be presented in the explanatory memorandum to the bill, that

Gender Mainstreaming in the reporting system, and Gender Mainstreaming in public relations work that have been created so far.

is, the non relevance can not just be stated but has to be explained to parliament.

The main gender impact assessment is an in-depth analysis of the law: First a precise description of the draft law itself is demanded: what is its purpose, on which database/s is it made, what measures are to be taken, and which possible alternatives of the law are there? This is then followed by the assessment of the impact on equality between women and men. Again the statement has to give information as to whether women and men are affected directly or indirectly by the measures taken and how it will change the situation of women and men. Will it improve gender equality in the respective subject or will it have adverse impacts on gender equality? Other questions of this phase of the assessment focus on the involvement of lobby groups. These associations should already be involved when drafting a law to include their perspective on the matter. Finally, an explanation has to be given of the regulatory impacts (direct and indirect) on men and on women in the light of the objectives of gender equality policy.⁵⁾

The results of the analysis have to be summed up by assessing the intensity of the regulatory impacts in regard to gender equality. In case a negative impact on gender equality in a respective field is assessed, compensatory measures such as the promotion of women in a certain field are to be proposed. Further on, the assessment asks for steps be taken to improve the data situation - in case an assessment of the situation was shown to be difficult due to a lack of data.

Finally, a written record on the findings of the assessment has to be produced; it has to be integrated into the text of the bill and the explanatory memorandum.

One example of how the additional work is a good investment in the future in Germany is the restructuring of the unemployment aid system. The law on the reform only partially included gender-aspects, thus leading to adverse effects: through the construction of a common unit, it is the couple and not the individual woman or man who receives benefits. This way the reform deepened female dependency from a male "breadwinner". The law also has adverse effects on the labour market because intra-household decisions often do not match the labour market, leading to the result that well-educated citizens in the household

5) The objectives of gender equality policy according to the Working aid are: "Elimination of disadvantages (discrimination), equal participation and freedom of both sexes to lead self-determined lives free of traditionally defined roles (true freedom of choice)" (see BMFSFJ, p.16)

unit (the majority of them women) are staying at home and will not be integrated into the labour market again. This can be seen as a waste of human resources since the state spends money on educating these women. In view of the beginning phase of a shortage of highly skilled persons on the labour market, this will also have a negative economic effect in the near future.

A research study on the gender effects of the reform is now being conducted assessing the effects ex-post.⁶⁾ This study is much more costly than an inclusion of gender-aspects within the drafting process would have been.

3.3 Educational tool – Gender-Project for the Public Service Academy

A classical educational tool in Gender Mainstreaming is Gender Training of the civil servants. There are many ways to conduct training; depending on the stage of the implementation process, the given time- frame, the target group and the content to be tackled. Some Gender Training strongly focuses on sensitization and awareness with the aim of motivating participants to actively contribute to gender equality. This kind of training is often used in the beginning of the implementation of Gender Mainstreaming. Other trainings focus on implementation process itself, for example, participants learn how to apply tools for gender analysis. Another means to apply educatory tools is to integrate gender issues in mainstream education. Since the aim is to integrate gender equality issues into the Mainstream, on the long term no additional Gender Trainings and Workshops should be conducted but rather gender issues should be integrated into the study courses - not only in fields like family affairs and social policy but in all fields of administrative tasks. For example the analytical tool Gender Impact Assessment (see above) should be part of a course on legislation in the public sector. Results of research and studies provided by Gender Studies should be included in fields like urban planning, social security or environment.

In Germany there is a project on the Federal level, which exactly aims at the inclusion of gender-aspects into the study courses of the public service academy.

The project is a cooperation of the Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens,

6) See: <http://www.uni-marburg.de/fb03/genda/projects/sgbII>

Women and Youth (BMFSFJ) and the Public Service Academy (BAkōV) located in the Federal Ministry of the Interior. It started in July 2007 and will end in Mai next year.

In the project selected study courses are analysed by gender experts who participate in the courses. The experts can this way analyse the courses and give written statements on methodological gender implications and the genderaspects of the respective contents. Feed-back is given to the lecturers to enable them to include gender-aspects within the didactics and in the content of the curriculum. Papers and guidelines on integrating gender-aspects into several fields of teaching are developed.

Head of the project are two researchers from two different research institutes who are specialised in gender issues in adult education and in the implementation of Gender Mainstreaming.

There is a Project steering committee with representatives from Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, the Public Service Academy, the Gender Competence Center at Humboldt University and the Federal Administration Department.

The results of the project will be:

1. Working Aids for the integration of gender-aspects into the conception of study courses, proposals for gender sensitive teaching and didactical methods.
2. Materials for the evaluation of the quality of study courses with a genderfocus.
3. A Checklist for the selection of gender-competent lecturers
4. The results of the project will be presented to a wider public in a conference. In addition, four workshops will be conducted for lecturers of the PSA, enabling them to apply the working aids and checklist produced in the project.

As one can see, this project being an educational tool itself is producing new tools which then will be further developed. This shows us that Gender Mainstreaming is a continuous process of learning. Tools then are not final and stable, but they are elements of a continuous learning project. Gender-aspects can enrich a curriculum and provide it with a sound research base. When, for example, organisational theories form part of a curriculum, a gender perspective on organisations can deepen the understanding of how the written and unwritten rules and procedures in a certain organisation also shape the outcome of its work. Participants of a study course can deepen there knowledge of organisations. This again can improve the work of civil servants, leading to more efficient governance.

3.4 Consultative tool – High level Steering group in Berlin

A crucial tool for the implementation of Gender Mainstreaming is to establish adequate structures and to anchor responsibility in the respective institutions. Without such management tools, Gender Mainstreaming cannot be successful. An internal tool for consultation is the establishment of steering committees or working groups within a government. The inter-ministerial working group of the Federal Government of Germany can be mentioned as one example. In some of the ministries additional working groups were established which had the task to coordinate the activities within the ministry and pilot project(s).

The Berlin parliament in a ruling in March 2003 agreed on the appointment of the State Gender Mainstreaming commission. It further ruled that the members are State Secretaries, thus stressing the top-down principle of Gender Mainstreaming. The commission is chaired by the State Secretary of the Ministry for Economics, Technology and Women. The commission is the central managing institution for the implementation of Gender Mainstreaming and Gender Budgeting in Berlin.⁷⁾ Two sub-commissions, one for Gender Budgeting and one for gender disaggregated data, managing and closely following the respective processes.

There is annual reporting of the achievements in the eight ministries and each of the twelve districts.

Conclusion: The added value of the institutionalisation of Gender Mainstreaming-tools

The examples above show that Gender Mainstreaming is more than just the consideration of a social group (women) in administrative procedures. Gender Mainstreaming is part of the modernisation processes in an administration because it contributes to impact analyses and to the inclusion of research knowledge in decision making processes. It animates civil servants to reflect on policy targets and outcomes. In Germany, Gender Mainstreaming has contributed to a cultural change within the administration: from a reactive administration to a proactive and target-driven way of managing public affairs. Gender Mainstreaming-tools -

⁷⁾ In Berlin, Gender Mainstreaming and Gender Budgeting were introduced simultaneously. For more information on the implementation of Gender Budgeting in Berlin see: Weinmann (2007) and Frey (2008).

when becoming part of the "normal" procedures of governance - can inform and transform the mainstream. Even though this institutionalisation of tools will partly lead to an additional burden of work for the staff involved -- it will still be a worthwhile investment because it will lead to better results of the work of public authorities.

However, some preconditions and success factors have to be considered. While the development and application of tools as described above can be considered a success story, there are also constraints: Although there is a clear assignment for the implementation of GM in all bodies, processes are often slow. In fact, on the federal level, the process which started in a very organised and active way has slowed down in recent time. Sometimes there is resistance against change in general and gender equality in particular. To deal with this, some key-points play a role:

- 1) Top-down commitment to and clear rulings on Gender Mainstreaming as a strategy and gender equality as a policy-goal are crucial
- 2) A body that is responsible for the management and monitoring of Gender Mainstreaming is a key motor for the processes
- 3) An implementation strategy which embodies all categories of tools, sets goals and a timeframe is necessary
- 4) A mixture of tools which are developed according to the needs and tasks of the administration units involved ensures the success of Gender Mainstreaming.
- 5) External consultancy often is needed to stimulate learning processes within institutions. Consultants can play the role of a knowledge broker: they give advice on which tool can be developed or used at what stage of the implementation process, and they transfer academic gender knowledge into practical work.

Looking at the processes and their achievements on the one hand and the many preconditions and constraints on the other hand, one thing becomes clear: Gender Mainstreaming is not a quick undertaking that can be accomplished in a short period of time. The development of tools which fit into the needs and logic of a certain governmental system needs gender-competence and a common effort. To bring these tools into the routines of an institution is another task which requires time for adoption and customisation. Processes of change need patience and perseverance, but it is worth going through these processes.

Gender Mainstreaming and its tools are no exception to this rule.

Sources:

- BMFSFJ (Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth), (2007): Working Aid. Gender Impact Assessment. "Gender Mainstreaming in the Preparation of Legislation". Berlin.
(Download: <http://www.gendermainstreaming.net/bmfsfj/generator/gm/arbeitshilfen.html>)
- Frey, Regina (2008): Paradoxes of Gender Budgeting. Presentation for the First International Conference on Gender Responsive Budgeting and Social Justice in Vilnius, January 2008.
(Download: <http://folk.uio.no/mariosos/Vilnius2008/index.html>)
- Weinmann, Ute (2007): Implementation of Gender Budgeting in the Federal State of Berlin. Paper presented at the II. Andalusian Conference on Economy and Budgeting with a Gender Perspective. Malaga, 12. & 13. December 2007.
(Download: http://www.berlin.de/imperia/md/content/sengender/implementation_of_gender_budgeting_in_the_federal_state_of_berlin.pdf)

Internet Sources:

- DIGMA - Database of Instruments for Gender Mainstreaming:
<http://db.amazone.be/digma/en>
- BMFSFJ (Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth): Website on Gender Mainstreaming:
<http://www.gender-mainstreaming.net>
- GenderCompetenceCentre at Humboldt University Berlin:
<http://www.genderkompetenz.info/eng/>
- Senator for Economics, Technology and Women's Issues of Berlin - Coordination Office Gender Mainstreaming:
<http://www.berlin.de/sen/gender/index.html>

Institutionalization of Gender Mainstreaming in Korea

Yang-hee Kim

(Director of Gender Mainstreaming Department, KWDI)

I . Introduction

Since the new Korean government took office in February this year, the national machinery for women's policy has been identified as a body whose main function is to coordinate gender mainstreaming. After heated debate over whether there should be a separate ministry in charge of women's policy at all, the Ministry of Gender Equality and Family(MOGEF) was reduced to the Ministry of Gender Equality(MOGE), transferring administrative controls of family and childcare affairs to the now Ministry for Health, Welfare, and Family Affairs (previously the Ministry of Health and Welfare). During this transitional period¹⁾, women's groups have argued that the ministry should have appropriate authority and power to influence government policies rather than just acting as a symbolic body. There remains a question of whether policies that had previously been carried out by the Ministry of Gender Equality and Family (e.g., work-family compatibility policies) will be in harmony with the past agenda. It is important to monitor how the Ministry of Gender Equality can exert influence over those policies that were transferred to other ministries.

The Gender Impact Assessment (GIA) and Gender-Responsive Budget (GB) are core tools for integrating a gender perspective into government policies. This paper will examine how

1) Transition process of the national machinery for women's policy in Korea: Ministry of Political Affairs (II) (1988-1998.1) -> the Presidential Commission on Women's Affairs (1998.2-2001.1) -> Ministry of Gender Equality (2001.1-2005.6) -> Ministry of Gender Equality and Family (2005.6-2008.2) -> Ministry of Gender Equality (2008.2-).

much progress has been made in GIA in Korea and delineate future tasks. It will then introduce the process of the institutionalization of GB that is slated for implementation in 2010 when the new *National Budget Act*, mandating gender responsive budgeting, comes into effect. By doing so, it aims to contribute to the promotion of gender mainstreaming in government policies of Korea.

II . Gender Impact Assessment (GIA) in Korea

1. The Development of GIA

GIA is a process that assesses the differential impact of government policies, programs, and legislation on women and men. The objective is to make policies in every area sensitive to the different nature, socio-economic realities, and life expectations between women and men (Ministry of Gender Equality, 2002). GIA starts from the negation of gender-neutrality assumption of public policies as shown in the statement that "all people are equally impacted by policies, programs, and legislation, irrespective of genders."

GIA obtained legal grounds in December 2002 when the *Basic Act on Women's Development (enacted in 1995)* was revised to include a clause mandating this assessment. After a pilot period in 2004, GIA was officially institutionalized in 2005. The number of government agencies that carried out GIA during the pilot period was just nine, but has rapidly increased to 53 in 2005, 187 in 2006, and 278 in 2007. In the early stages only central government agencies, metropolitan city and provincial governments participated, but starting from 2007 lower level local governments and local offices of education also participated. The number of government programs and policies that were analyzed by GIA has also increased: 10 in-depth assessments in 2004²⁾; 8 in-depth assessments, and 77 autonomous agency assessments in 2005; 11 in-depth assessments, and 303 agency assessments in 2006 and 9 in-depth assessments and 711 agency assessments in 2007.

2) GIA is currently carried out in two forms: in-depth assessment and independent agency assessment. The in-depth assessment is done by experts focusing on policies and programs that are selected by the Ministry of Gender Equality in consultation with concerned agencies. The autonomous agency assessment is the self evaluation of the agencies often done by government officials who deal with targeted policies, but sometimes receive a support from research organizations or commission experts.

Table 1. Growth of GIA (2004–2007)

Classification	2004		2005		2006		2007	
	Agency	Program	Agency	Program	Agency	Program	Agency	Program
Central Government	6	7	37	51	38	60	37	74
Metropolitan City and Provincial Government	3	3	16	34	16	75	16	134
Lower Level Local Government	-	-	-	-	133	179	210	488
Local Offices of Education	-	-	-	-	-	-	15	15
Total	9	10	53	85	187	314	278	720

There was a low interest in GIA when it was first introduced and there existed a tendency to apply GIA to peripheral policy programs with low significance. However, the assessment gradually expanded into areas that are more influential and began including a number of policies and programs that are significant in terms of the degree of impact and the amount of budget. Classifying these policies into the three categories of ‘gender-specific policies’³⁾, ‘childcare/family affair policies’, and ‘mainstreaming policies’ shows that the mainstreaming policies take the largest proportion (accounting for 85.8 percent), followed by childcare/family policies (accounting for 10.7 percent), and by gender-specific policy (accounting for just 4.2 percent).

When the tasks were classified in accordance with policy areas, welfare policies take the largest proportion in 2005, 2006 and 2007. This portion is particularly high in lower level governments because officials dealing with women’s policies (who are often placed in welfare divisions) chose programs and policies they are familiar with. This is due to the lack of inter-divisional co-operation and poor infrastructure for GIA in lower level governments. In addition to welfare policies, employment/training, agriculture/fishery, education, and administrative affairs have often been subject to GIA.

3) These policies have been implemented by government agencies for the advancement of women’s status and promotion of gender equality. Even though there is a need to assess whether or not they are implemented for gender equality promotion, it is not a prioritized area for GIA.

2. The Quality of Analysis and Application of GIA Indicators

Nine indicators are utilized in applying GIA (see Table 2). Collecting and producing gender-disaggregated data and carrying out a proper analysis based on it (Indicator ①) are essential activities that ensure an objective assessment of gender impact of policies. According to GIA reports submitted by central government agencies, metropolitan city administrations, and provincial governments in 2007, 37 percent of them applied existing gender-disaggregated data, 44 percent produced new data for the assessment, and 18 percent did not use the gender-disaggregated data because there was the lack of accessible data.

The quality of analysis is progressing, but there are still some cases concluding "No evidence for standing against gender equality "without having applied basic gender-disaggregated data to the assessment. There is still a significant gap between reports in terms of the depth and scope of the data analysis. This implies that government officials are not fully aware of the importance of using gender-disaggregated data and the practice remains in the development stage.

Table 2. GIA Indicators (2007)

Classification	Indicators
All Stage	① Utilization of gender-disaggregated data
First Stage Planning	② Identification of gender relevancy of the targeted policies
	③ Gender equal participation in decision-making processes
	④ Gender equality in budget allocation
Second Stage Implementation	⑤ Gender equality in the method of delivering policy services
	⑥ Gender equality in the method of advertising policy services
Third Stage Evaluation	⑦ Gender equality in policy benefits (including budgetary benefits)
	⑧ Gender equality in policy impact
	⑨ Policy improvements based on the results of assessments

Source: Ministry of Gender Equality and Family (2007), *2007 Guideline of Gender Impact Assessment*, p. 11

To measure the gender discriminatory impact of policies, it is important to examine how the targeted policies are related to gender differences (Indicator ②). Even though there is a growing effort to extend GIA to policies that are difficult to delineate the differential impact

on men and women, in some cases reports simply state, "gender impacts are identified and taken into considerations" without explaining how the concerned policy was related to gender differences. In such cases, it is difficult to evaluate if answers are based on a careful and true consideration of gender-sensitive influences.

The analysis on the equal participation of men and women in policy decision-making (Indicator ③) is being carried out properly in a relative sense since the government has been monitoring the level of women's participation in policy consultation committees. Nevertheless, there is still a need to investigate if there exists a particular pattern in the participation by women and men in terms of the level of positions or if discriminatory practices are involved. For example, in the case of rural village experience programs, it has been found that important decisions are made by male community organization leaders and that women are content to just participate during the implementation process.

So far in GIA, gender budget analysis has not been actively carried out, resulting in under-utilization of the Indicator ④. It is expected that the practice will change in near future as the gender budget analysis is being institutionalized in Korea. Public officials view the Indicators ⑤ on deliver of policy service and ⑥ on advertising policy services less important compared to other indicators.

It is not easy to figure out whether the benefits of the policies are equally distributed to men and women (Indicator ⑦) because beneficiary data disaggregated by gender is not always accessible. Rather than producing a gender ratio of beneficiaries in proportion to the gender ratio of the population group, often the reports provide the simple ratio of men to women among those who received benefit.

Since evaluating policy impact is aimed at estimating the long-term effect of policy implementation, it is difficult to produce a clear conclusion on the Indicator ⑧. Therefore, it is asked to predict how such policies and programs will affect the advancement of the status of women and reduce the misperception of stereotyped gender roles. Although infrequent, there are times when reports contain gender discriminatory interpretation and conclusions. For instance, a report of GIA carried out on a recruiting program of special guards of a local government says, "It is expected that we could provide kind and warm services to

citizens when employing women guards, but the efficiency of protecting the building will be undermined."

The last indicator (Indicator ⑨) deals with whether proper measures are identified to improve gender discriminatory elements of policy based on GIA which will be dealt with in the following section.

3. Policy Improvement based on Results of GIA

There are many cases that the result of GIA was applied to the improvement of policy activities, revision of legislations, and production of gender-disaggregated statistics (see Table 3). However, some still view that submitting a GIA evaluation report is the end of the process. It is important to develop appropriate measures to link the outcomes of GIA to policy improvement and there is especially a strong need to take a serious account for linking GIA with budget improvement.

Table 3. Applying GIA Feedback

<ul style="list-style-type: none">▪ Patriots and Veterans Administration Agency: In 2005, on the basis of the results of GIA the agency revised the Act on the Honorable Treatment and Support of Persons of Distinguished Services to the State, the Act on the Honorable Treatment of Persons of Distinguished Services to the State, and developed measures to reduce gender discrimination in the compensation system.<ul style="list-style-type: none">- Starting from 2007, to eliminate regulations that discriminate against daughters who get married and give them an entitled reward.▪ Ministry of Science and Technology: the ministry started to build gender-disaggregated datasets based on the outcomes of GIA on the policy for the Development of Human Resources in the Field of S & T in 2004. In 2006, the ministry increased extra points to female researchers in selecting research commissioned by the ministry.▪ Ministry of Justice: based on the results of GIA in job training programs for prisoners in 2004, the ministry established advanced job training programs to Cheongju Women Prison and developed a plan for the improvement of job training for female prisoners▪ Ministry of National Defense: the ministry set up standards for facilities that enhance the convenience of women soldiers based on the results of GIA on programs for the improvement of military facilities in 2005.
--

- Ministry of Agriculture and Forestry: based on the results of GIA on agricultural human resources development programs in 2004, the ministry revised the guidance ordering that when husbands and wives are involved in different fields of farming they be allowed to apply separately for supportive loans.
 - When selecting recipients for an agricultural IT training course in 2005, the ministry ordered that priority should be given to female applicants by up to 30 percent.
- Public Procurement Service: the agency was ordered to set up a goal to increase contracts signed with enterprises owned by women when designing a procurement service plan in 2007 based on the result of GIA on the operation of the small-sum private contract system in 2006.
- Seoul Metropolitan Government: the government ordered to revise document forms such as program operation reports to include the data disaggregated by gender based on the result of GIA on employment policy for the disabled in 2006. The regulation of the committee for the welfare of the disabled was also revised, ordering that one third of memberships should be owned by women.
- Gyeonggi Provincial Government: the government gave an additional advantage to poor women who are not able to purchase a house based on the result of GIA on low-income family housing support programs in 2006. It also set aside a certain proportion of the budget for low-income women.
- Jeollabuk Provincial Government: the government spent 4.64 million won in 2006 and demanded 6 million won in 2007 to develop courses targeting job areas favored by women based on the result of GIA on job training programs for the elderly in 2005.

Source: Ministry of Gender Equality

4. Infrastructure for GIA

Despite the last three years advancement the infrastructural development for GIA still lags. One study (Kim et al., 2007) that examined the infrastructural conditions of GIA asked questions to government officials about data accessibility, the system of cooperation, the status of divisions in charge of GIA, and the feedback process. It was revealed that the conditions are extremely. The questions that marked the lowest point were "Do you think there is consensus for the necessity of GIA?" and "Do you think divisions in charge of GIA have appropriate authority?" The question, "Do you think you can access data that is necessary for GIA?" received a median point of 3. In these circumstances, government officials face difficulties in conducting a proper assessment.

Research also revealed that the most difficult task that the officials have to deal with is the selection of programs and policies to be analyzed by GIA, followed by "lack of cooperation and understanding of relevant other divisions", and next by "difficulty of the indicator application".

Table 4. Difficulties in Carrying out GIA (Respondents marked two answers)

Items	Outcomes	
	Frequency	Percentage (%)
Selecting programs/policies to be analyzed by GIA	46	55.4
Establishing GIA plan	4	4.8
Applying indicators	21	25.3
Collecting and producing gender-disaggregated data	15	18.1
Writing GIA reports	15	18.1
Applying the feedback of GIA	16	19.3
Obtaining cooperation and understanding of relevant other divisions	40	48.2

Source: Kim, Yang-hee et al. (2007a). *Development of Roadmap for GIA*. Ministry of Gender Equality and Family.

Selecting policies to be assessed is a technical as well as political issue. Since the government machinery for women's policies is still struggling to obtain a proper authority, it is difficult for officials in charge of women's policy to intervene in the process of other divisions for GIA. Despite this government agencies have made impressive progress in building mechanisms enhancing the selection process and securing the quality of evaluation. For example, the Ministry of National Defense selects tasks in a meeting supervised by the women's policy team. The Ministry of Education and Human Resources utilizes a deliberation committee of Education for Gender Equality (the advisory committee of the Minister) as a selection committee. In addition, the Gyonggi Provincial Government set up a women's policy coordination committee headed by the administrative deputy governor, consists of directors from all divisions, and has civic sector experts as members.

5. Future Tasks for GIA

For the improvement of the GIA, the following tasks are suggested:

- ① Reinforcing gender-disaggregated dataset
 - To provide financial and technical support, training programs, distribute guidelines, and document forms, etc.
- ② Expansion of GIA training opportunity, developing specialized courses for high-ranking officials, and systematic course focusing on practice
- ③ Associating GIA with gender budget
 - To develop measures to ensure a close connection with gender budgeting using experience acquired through GIA
- ④ Improvement of policy based on the feedback from GIA
 - Regularly monitoring the working system of GIA and checking the application process of feedback from GIA
- ⑤ Building a comprehensive support mechanism
 - Expert consulting services
- ⑥ The enactment of the GIA Act
 - Even though the *Framework Act on Women's Development* provides a legal ground for GIA, it has limitations. Thus, it is suggested that a separate legislation for GIA to be enacted, with provisions for the definition of relevant concepts, source of responsibility, specific criteria for selecting policies to be assessed, budgetary support for the conduction of the assessment, etc. The enactment of the GIA Act is especially necessary for the Ministry of Gender Equality whose policy coordination function is more stressed after the recent transition.

III. Gender-Responsive Budgeting (GB) in Korea

1. The Necessity and Purpose of GB

Gender perspective should be integrated throughout the government budget and planning process in order to promote gender equality via policy activities. The budget allocated by the government is a barometer showing which policy areas the government has a strong intention to implement. Gender budget analysis is an essential tool for clarifying the priority of the government policies and enhancing women's advancement (Kim, 2002; Kim & Kim, 2006).

GB is a process to mainstream gender perspectives into budgets and planning processes

aimed at allocating appropriate resources to policies and programs designed to promote gender equality by considering the different demands of men and women. It emerged as a core tool to promote gender mainstreaming after the *Fourth World Conference on Women* held in Beijing in 1995. The UN Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI) produced a guideline aimed at helping member states make a gender sensitive perspective integrated throughout gender budgeting.

2. Institutionalization Process of GB in Korea⁴⁾

The institutionalization GB in Korea is an outcome of the cooperation among women's NGOs, expert groups, lawmakers (particularly by female lawmakers), and government agencies, but the contribution of women's groups is particularly noticeable. Starting from the year of 2001, the Korean Womenlink carried out a gender analysis on the local government budget and planning process. The Korean Women's Association United (KWAU) also has been advocating for the expansion of gender budget. In 2003, KWAU sent in a petition to the National Assembly, calling for policies that could facilitate GB in the government budget and planning. In addition, lawmakers of the Gender Equality Standing Committee of National Assembly submitted a resolution to call for the implementation of GB at a meeting held October 24, 2002. Female lawmakers who recognized the importance of GB continued to lead the debate within the assembly to gain support for the institutionalization of GB.

Following such initiative in the National Assembly the Korean government announced several plans to facilitate gender budgeting. For example, the Ministry of Gender Equality and Family included GB in the second *Basic Plan of Women's Policy* (2003-2007) as well as in the third *Plan* (2008-2012), together with launching basic research projects for the introduction of GB in Korea. In addition, the Ministry of Gender Equality and Family made a request for the Ministry of Planning and Budget to develop budget guidelines that facilitate mainstreaming the gender perspective in budget and planning process. The Ministry of Planning and Budget began partially accepting this request in 2003 and including considerations for gender impact into annual budget guidelines starting from 2006 (see Table 5).

4) This part is based on a research on *Measures for the Integration of Gender budgeting and GIA* (Kim, Yang-hee and Kim, Kyung-hee, 2006), The 32nd Korean Women's Development Institute's Women's Policy Forum.

In January 2006 a gender budgeting special research task force team was formed within the Special Committee on Budget and Accounts and the amendment to the *National Budget Act* (presented by a female lawmaker, Sangjung Sim) that mandates the implementation of GB was passed in October 2006.

Table 5. Institutionalization Process of GB

Actors	Activities
Ministry of Gender Equality and Family	<ul style="list-style-type: none"> - Included GB in the second and third <i>Basic Plan on Women's Policy</i> - Made a request for the Ministry of Planning and Budget to include GB in budget planning and allocation guidelines (2003) - Launched research projects on the development of the tools and guidelines for GB (2003) - Conducted pilot GB projects in four government ministries (2004)
Ministry of Health and Welfare	<ul style="list-style-type: none"> - Launched a research project on analysis of gender budget in the Ministry of Health and Welfare (2001)
Ministry of Planning and Budget	<ul style="list-style-type: none"> * Included the followings in the annual budget guidelines - '03 & '04 guidelines: childcare support and human resource development to expand social participation by women - '05 guidelines: childcare support to improve the quality of life - '06 guidelines: request budget considering the results of GIA if necessary - '07 guidelines: request budget with the consideration of the results of GIA when the targeted programs are affected by gender differences
Women's Group	<ul style="list-style-type: none"> - Womenlink started a gender budget analysis on local government women's policies (2001~) - The Korean Women's Association United sent in a petition to National Assembly calling for creating policies to facilitate GB in government budgets and planning (2002) - Women link issued a publication, 'Gender, Budgeting, Women's Movement (2003) - Korea Women's Hotline started a gender budgeting analysis on women's policies in local areas (2003).
National Assembly	<ul style="list-style-type: none"> - Gender Equality Committee of the National Assembly submitted a resolution to call for the implementation of GB that was passed at a plenary session (2002) - A gender budgeting special research T/F team within Special Committee on Budget and Accounts was formed (2006) - <i>Revised National Budget Act</i> was passed (2006) with mandates for the implementation of GB

Source: Kim, Yang-hee and Kyung-hee Kim (2006), *Supportive Measures for the Integration of Gender budgeting and GIA*, The 32nd Korean Women's Development Institute's Women's Policy Forum, *The government Financial Operation and Gender Budgeting and GIA*, organized by Korean Women's Development Institute and Korean Association of Public Finance.

3. Preparation Process of GB under National Budget Act

The *National Budget Act* states that the government should make an effort for the implementation of GB (Article 16). In addition, when submitting a budget planning report to the National Assembly, a gender budget statement that analyzes the different effects on men and women should be attached (Article 26). Moreover, the results of the analysis of equal benefits for men and women and the contribution made for eradicating gender discrimination should be submitted along with budget settlement reports (Article 57). Since this act is scheduled to come into effect in 2010, the gender budget statement should be submitted from 2009 for the 2010 fiscal year.

Table 6 Articles Related to GB in the National Budget Act

<p>Article 16 (Principle of budgeting)</p> <p>Clause 5. The government should evaluate the impact of public expenditures on women and men and try to reflect the results on national budgetary allocation.</p> <p>Article 26 (Gender budget statement)</p> <p>Clause 1. The government should draw up reports on the gender analysis of budget prior to submitting budget statements (referred to as the <i>Gender Budget Statement</i>)</p> <p>Article 57 (Gender budget settlements)</p> <p>Clause 1. The government should submit a report that examines whether the benefits of spending (<i>Gender Budget Settlement</i>) were equally distributed to men and women and whether it contributed to improving gender discrimination</p>

It will be almost impossible to conduct the analysis mandated by the Act without linking with GIA. In particular, since the development of GB tools is in the embryonic stage and the public understanding on GB is very low, the knowledge and experience gained through GIA will be very useful. Therefore, linking GB with GIA is very necessary. In this context, the Ministry of Gender Equality and Family conducted a research project, developing measures for applying GB by associating it with GIA (Kim, et al., 2007). This research analyzed the system of the government budget statement and budget settlement to develop the frame of a gender budget statement as well as gender budget settlement. The developed frames were applied to the two government ministries on a trial basis. Table 7 showed the indicators developed for the analysis of gender budget statements and gender budget settlements in the research.

Table 7. Analytical Indicators of Gender Budget Statements and Gender Budget Settlements

Classification	Indicators	Checked Items
Analytical Indicators of Gender Budget Statement	1. Gender Equality Promotion Reflected in Budget Planning	Whether or not to produce or utilize gender-disaggregated data for GIA about the program benefits
	2. Setting Goals for the Promotion of Gender Equality	Whether or not to set a goal to reflect the different demands by gender and to figure out the causes of such difference (It is applicable when GIA proves that the targeted policies make a different impact on men and women)
	3. Reflecting the Feedback of GIA into Budget Planning	Whether or not to set aside separate budgets or revise the budget allocation in order to narrow gaps between men and women that are confirmed by GIA.
Analytical Indicators of Gender Budget Settlement	1. Gender Composition of Beneficiaries	Whether or not to figure out the gaps between men and women in terms of benefits
	2. Achieved goals for the Promotion of Gender Equality	If the goals set up for the promotion of gender equality in planning stage in terms of who would take benefit achieved from the concerned programs
	3. Degree of GIA Contribution	If the budget allocated for policy improvement as a result of GIA was implemented

Source: Kim, Kyung-hee et.al (2007), *Research on Development of Measure to Associate GIA to Gender Budgeting*, Ministry of Gender Equality and Family, pp. 22-32

This research also presented the frame of the gender budget statement and gender budget settlement as follows (see Table 8)

Table 8. Frameworks of Gender Budget Statement and Gender Budget Settlement

The Frame work of Gender Budget Statement	The Framework of Gender Budget Settlement
<ol style="list-style-type: none"> 1. The Outline of Gender Budgeting <ul style="list-style-type: none"> ▪ Information on gender-responsive budget programs within the ministry ▪ Direction on gender budgeting in the ministry 2. The scale and content of programs targeted by GB <ol style="list-style-type: none"> 1) The scale and content of programs for the Basic Plan on Women’s Policy <ul style="list-style-type: none"> ▪ The scale of the entire programs ▪ The contents of individual programs 2) The scale and content of GIA programs <ul style="list-style-type: none"> ▪ The scale of the entire programs ▪ The content of individual programs 3. The analysis and expected outcome of GB <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gender budget analysis on GIA programs ▪ The expected outcome of GB 	<ol style="list-style-type: none"> 1. The outline of the Gender Budget Settlement <ul style="list-style-type: none"> ▪ The amount spent on programs targeted by GB in the ministry ▪ The results of implementing GB programs in the ministry 2. The amount spent on programs targeted by GB in the ministry <ul style="list-style-type: none"> ▪ The amount spent on programs under the Basic Plan on Women’s Policy ▪ The amount spent on programs whose gender impacts were analyzed 3. Accomplishments made from the expenditures of GB programs

Source: Kim, Kyung-hee et.al (2007), *Research on Development of Measure to Associate GIA to Gender Budgeting*, Ministry of Gender Equality and Family, p 25, p32

The Gender Budget Research Center of the Korean Women's Development Institute (headed by Young-ock Kim) has been carrying out a three year project since 2006 to develop GB tools, operating systems, and to conduct pilot analyses⁵). In 2007, it developed analytic methods, guidelines on gender budget statements, and proposed the framework of the gender budget statement. In addition, this research developed measures to apply a gender-sensitive operating system to long-term financial planning, program budget systems, and performance management systems and produced materials on GB practices in other countries.

The gender budget statement developed by this research (Kim, Young-ock et al., 2007) is composed of the background and objects of gender-sensitive budgeting, the outline of gender budget, and the amount of gender budgets in each ministry. In the part of the outline of gender budget in this report, the programs targeted by GB are divided into programs under gender equality promotion policies (which indicates those included in the *Basic Plan on Women's Policy*), and GIA programs (programs for mainstreaming policies), and the amount of labor costs and other cost are separately recorded. Researchers argued in the report that while the National Budget Act states that GIA should be applied ex ante and reflected during the formation of gender budget statement, it will be problematic, given the difficulties of applying GIA before the implementation of the programs. Thus, they suggested that setting up certain criteria that could control this practice will be necessary. In the year of 2008, the project team will conduct a pilot analysis on GB using the gender budget statement developed in 2007.

There already exists legal ground for GB. Therefore, it is time to drive a force to build a specific operating system and tools/methods for successful institutionalization and at the same time develop decent training programs, educational methods, and channels for increasing public awareness on the importance of this practice. The association between GB and GIA is indispensable for the successful institutionalization of GB. In this regards, a cooperative mechanism between the Ministry of Gender Equality and the Ministry of Planning and Budget such as 'GB Cooperative Task Force Team', to be created as soon as possible as proposed by Kim, et. al, (2007). Within this system, each ministry can submit a draft gender budget statement to Ministry of Gender Equality and Ministry of Planning and

5) For more information go to <http://gb.kwdi.re.kr/>

Budget separately and, after receiving advisory comments from the Ministry of Gender Equality, individual ministry complete the final version of statements.

For the successful institutionalization of GB in Korea, the relevant laws need to be revised as seen in Table 9.

Table 9 Laws to Be Reinforced for the Successful Introduction of GB

Laws	Content to be Added
National Budget Act	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Clarification of the Definition of a Gender Budget <ul style="list-style-type: none"> - Adding a statement to clarify the definition of a Gender Budget in the <i>National Budget Act</i> ▪ Clarification of the Scope of Policy Areas Targeted by GB <ul style="list-style-type: none"> - Adding a statement that clarify the scope of policy areas targeted by GB in the ordinance to the <i>National Budget Act</i> ▪ Clarification of Cooperation System of Gender Budget <ul style="list-style-type: none"> - Adding a statement that provides a legal ground for the establishment of a cooperation system between the Ministry of Gender Equality and the Ministry of Planning and Budget (tentatively called ‘GB Cooperative Task Force Team’) and for the clarification of the functions and roles
Local Budget Act	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Providing Legal Grounds of GB by Revising <i>Local Budget Act</i> <ul style="list-style-type: none"> - Adding articles related to the operation of GB in the <i>Local Budget Act</i> (Such as “① the heads of local governments should analyze and predict the different impact of government budgets on men and women so as to conduct GB reflecting the outcome of the analysis. ② Minister of Government Administration and Home Affairs should establish measures that are necessary for the implementation of GB and inform the heads of local governments on such measures.

Source: Kim, Kyung-hee et.al (2007), Research on Development of Measure to Associate GIA to Gender Budgeting, Ministry of Gender Equality and Family, pp. 61-62

IV. Conclusion

GIA has spread across Korea and the effort for the institutionalization of GB has started to gain momentum. To accelerate such an expansion of GIA and enhance the quality of the assessment, the development of systematic operating mechanism is a prerequisite. It is also important to increase the contribution of GIA in policy improvements through the effective feedback and monitoring system. Furthermore, there is a need to develop a system to make

GIA applied ex ante when drawing out major national long-term plans, designing key policies and legislations. The functions of the Women's Policies Coordinating Committee chaired by the Prime Minister should be reinforced to monitor the implementation of GIA as well as GB. Unfortunately, however, there are talks going on at the moment for abolishing the committee.

For GB there is a need to establish a strong foundation before the *National Budget Act* comes into effect. Along with consistent research efforts for developing tools and methodologies that fit into the Korean context, there is a need to establish a cooperation system between the Ministry of Gender Equality and the Ministry of Planning and Budget (also with experts) in order to facilitate effective introduction of GB.

GIA and GB must be operated in a way to promote "transformation" the basic principle of gender mainstreaming, rather than simply being understood as a technocratic approach (Verloo, 2001). Experiences from the abroad reveal that it is difficult to effectively implement gender mainstreaming if there is: a limitation in legal and institutional support, a lack of human and material resources in government divisions in charge of women's policies, the underdevelopment of training programs to enhance gender-sensitive perspective of public officials, and a lack of gender-sensitive statistics that are essential to draw gender issues from government policies (Hannan, 2003).

The successful operation of GIA and GB will enhance the improvement of the quality of government policies, advance the administration systems, and consequently pave the way for the promotion of gender equality in Korean society. The success will greatly depend on the political will from the top and proper support for incorporating these changes with the government system. Experts on women's policy and women's NGOs have important roles to play as well.

References

- Kim, Kyung-hee et.al (2007). *Research on Development of Measure to Associate GIA to Gender Budgeting*. Ministry of Gender Equality and Family.
- Kim, Yang-hee (2001). 'Theory, Methodology, and Issues for Mainstreaming of Women's Policies' Women.' *Women's Policies Seminar Handbook*, Korean Women's Development Institute. September 26, 2001.
- Kim, Yang-hee, Young-ock Kim, and Yeong-ran Park. *Preliminary Research for the Construction of Gender Management System in Korea*. Korean Women's Development Institute and UNDP.
- Kim, Yang-hee and Kyung-hee Kim (2006). "Supportive Measures for the Integration of Gender budgeting and GIA.' *The Government Financial Operation and Gender Budgeting and GIA*. A handbook of the 32nd Korean Women's Development Institute's Women's Policy Forum, organized by Korean Women's Development Institute and Korean Association of Public Finance.
- Kim, Yang-hee et al. (2007a). *Development of Long-term Roadmap in 2007' Gender Impact Assessment*. Ministry of Gender Equality and Family.
- Kim, Yang-hee et al. (2007b). *Measures for Strengthening Supportive System of Gender Impact Assessment in 2007*, Ministry of Gender Equality and Family.
- Kim, Young-ock et al. (2007). *Research for the Development of Gender Responsive Budgeting Method and for Construction of Institutional Infrastructure*, Korean Women's Development Institute.
- Ministry of Gender Equality and Family (2007). *Guideline of Gender Impact Assessment in 2007*.
- Ministry of Gender Equality Family (2008). *Comprehensive Evaluation on 2007' Gender Impact Assessment*.
- Ministry of Gender Equality (2002). *Guideline for Gender-Sensitive Policy Formation*.
- Corner, L.(1999) 'Strategies for the empowerment of women: Capacity building for gender mainstreaming' A paper presented at the High-level Intergovernmental Meeting to Review regional Implementation of the Beijing Platform for Action. 1999. Oct.26-29, Bangkok, Thailand
- Hannan, C. (2003). *Transforming Empowerment and Gender Mainstreaming*. Koran Women's Development Institute's International Symposium on a New Vision for Gender Equality: Equality, Development and Peace.
- UN(E/CN.6/1998/6) *Synthesized Report on National Action Plans and Strategies for Implementation of the Beijing Platform for Action*, Report of the Secretary-General.
- UN/DAW/ECLAC(1998). *National Machineries for Gender Equality United Nations Division for Advancement of Women. Expert Group Meeting Report. Economic for Latin America and Caribbean*.
- Verloo, M.(2001). *Another velvet revolution?: Gender mainstreaming and the politics of implementation*, IWM Working Paper N0.5/2001

한국여성정책연구원 개원25주년 기념 국제 학술심포지엄

국제사회의 성 주류화 동향과 한국의 여성정책 전략



| 프로그램

09:30–10:00 등 록

10:00–10:30 **개회식**

사회: 민무숙 (한국여성정책연구원 기획조정실장)

개회사: 김경애 (한국여성정책연구원장)

축사: 이인식 (여성부 차관)

Zhe Yang (UNDP 한국대표부 대표)

10:30–12:00 **제1세션: 여성정책과 페미니즘에서의 성 주류화**

사회: 김선욱 (이화여대 교수)

주제1: 한국의 여성정책과 페미니즘에서의 성 주류화 전략

김은실 (이화여대 여성학과 교수)

주제2: 성 주류화의 이론과 실천

Sylvia Walby (Lancaster University, UK)

12:00–13:30 **점심식사**

13:30–15:30 **제2세션: 글로벌 거버넌스와 성 주류화 전략**

사회: 정순영 (숙명여대 교수)

주제1: 유엔 여성발전 전략으로서 성 주류화: 성과와 과제

Carolyn Hannan (Director of Division for Advancement of Women, UN)

주제2: 경제 분야의 성평등 증진과 호주 원조 프로그램 내 성주류화 전략

이선희 (Director, Gender Thematic Group, AusAID)

토론

신혜수 (유엔여성차별철폐위원회 위원)

유경희 (한국여성민우회 공동대표)

차인순 (국회여성가족위원회 입법심의관)

프로그램 |

15:30–15:45 휴식

15:45–17:45 제3세션: 성 주류화를 위한 제도적 조치

사회: 박영란 (강남대 교수)

주제1: 베를린과 독일의 성 주류화 제도화 경험

Regina Frey (Head of Genderbuero, Germany)

주제2: 한국의 성 주류화 제도와 과제

김양희 (한국여성정책연구원 Gender Mainstreaming연구본부장)

토론

정봉협 (여성부 여성정책국장)

김영옥 (본원 성인지예산센터장)

이비오 (서울특별시 여성정책담당관 과장)

17:45–18:00 종합토론 및 폐회

| 목 차

제1세션: 여성정책과 페미니즘에서의 성 주류화

|| 발 표 1 ||

- 한국의 여성정책과 페미니즘에서의 성 주류화 전략 115
김은실 (이화여자대학교 여성학과 교수)

|| 발 표 2 ||

- 성 주류화의 이론과 실천 131
Sylvia Walby (Lancaster University, UK)

제2세션: 글로벌 거버넌스와 성 주류화 전략

|| 발 표 1 ||

- 유엔 성 주류화 전략: 성과와 과제 149
Carolyn Hannan (Director of Division for Advancement of Women, UN)

|| 발 표 2 ||

- 경제 분야의 성평등 증진과 호주 원조 프로그램 내 성주류화 전략 159
이선희 (Director, Gender Thematic Group, AusAID)

|| 토 론 ||

- 신혜수 (유엔여성차별철폐위원회 위원)
- 유경희 (한국여성민우회 공동대표)
- 차인순 (국회여성가족위원회 입법심의관)

목 차 |

제3세션: 성 주류화를 위한 제도적 조치

■ 발 표 1 ■

- 베를린과 독일의 성 주류화 제도화 경험 171
Regina Frey (Head of Genderbuero, Germany)

■ 발 표 2 ■

- 한국의 성 주류화 제도와 과제 183
김양희 (한국여성정책연구원 Gender Mainstreaming연구본부장)

■ 토 론 ■

- 정봉협 (여성부 여성정책국장)
- 김영옥 (본원 성인지예산센터장)
- 이미오 (서울특별시 여성정책담당관 과장)

제 1 세션: 여성정책과 페미니즘에서의 성 주류화

발 표 1

한국의 여성정책과 페미니즘에서의 성 주류화 전략

김은실
(이화여자대학교 여성학과 교수)

발 표 2

성 주류화의 이론과 실천

Sylvia Walby
(Lancaster University, UK)

한국의 여성정책과 페미니즘에서의 성 주류화 전략

김은실

(이화여자대학교 여성학과 교수)

2006년 동경에서 중국 베이징 대학의 다이진 후아는 중국의 상황에 대해 다음과 같이 설명했다. 하늘의 절반이라는 구호 하에서 사회적 차원에서 남녀평등을 쟁취했다고 생각했던 중국여성들은 개혁개방 이후 서구 페미니즘이 성취해낸 사회적 영역에서의 혁명을 위해 1980년대 초에 서구 페미니즘을 공부하기 시작했었다. 물론 자기를 포함해 많은 여성들은 개인적 차원의 자유를 확보하기 위한 공부를 할 때 국가가 여성들에게 주었던/허용했던 사회적 차원의 자유와 권리는 이미 자기들의 것이라고, 이미 확보되어 있는 기본적인 것이라고 생각했었다는 것이다. 그런데 여성들이 시장 자유주의 속에서 자유를 추구하는 사이에, 국가는 50년 동안 여성들에게 허용했던 사회적 권리를 회수해 버렸다. 여성들이 머리를 들어 아직 확보하지 못한 개인적 자유를 찾는 사이에 당연히 자신들의 것이라고 생각하면서 발을 딛고 있었던 사회적 권을 한 순간에 빼앗아 버렸다.

1. 들어가는 글

오늘 나는 한국이 지난 10여년 간 여성정책이 기초해온 패러다임인 성주류화와 현장 여성운동 단체가 만나는 지점에 대해서 이야기하고자 한다. 성주류화는 (여성에 대한 특별 보호와 관심을 기울여야 한다는) WID 전략에서 (발전의 참여자이자 수혜자인 여성을 양성관계에 위치시키는) GAD로 그리고 성주류화라는 국제 페미니즘 정치학의 맥락 속에서 발전되어온 개념이다. 한국에서 성주류화는 최근 양성평등이라는 틀 속에서

정부 조직 내의 정책들이 성차별적 효과를 초래할 수 있다는 가정 하에서 정책들의 성별영향평가를 실시하는데 초점을 두고 있고, 현장 여성운동은 많은 경우 여성 특수적(women specific) 정책을 만들기 위한 법제화 운동에 그리고 이미 만들어진 제도적 연결망 속에서 피해 여성들을 지원하고 만나는데 많은 시간을 보낸다. 이 과정에서 여성운동 단체들은 조직의 생존과 여성운동의 정치성/운동성 사이에서 비틀거리고 있다.

나는 여성운동 조직에서 일하는 활동가들을 배출하고 있는 사람으로서, 여성주의 연구를 하고 있는 사람으로서, 또한 성주류화의 영향으로 지난 10년간 정부나 지자체의 지원을 받아 여성주의 문화운동을 할 수 있었던 NGO의 한 사람으로서 한국 여성정책의 기본방향인 성주류화가 한국 여성운동의 현실과 어떻게 만나고 있는지를 살펴보고자 한다. 양성평등을 실현할 수 있는 정책을 만들고 그것의 이행을 도모하는 성주류화가 현실을 변화시키고자하는 여성주의자들의 활동이나 언어와 어떻게 만나는지, 혹은 왜 만나지 못하는지를 밝히는 것에 의해 페미니즘의 성주류화 전략은 어떤 것이 있을 수 있는지를 생각해보고자 하는 것이다.

1990년대 중반 이후 여성정책은 한국 여성운동과 여성학 논의에서 중요한 부분이 되어왔다. 그래서 최근 몇 년간 여성의 현실을 변화시키고 새로운 여성주의 의제를 만들고자하는 토론회에는 항상 정부의 여성정책을 말하는 연사들이 초청되고, 정부의 입장을 중요하게 생각해왔다. 한국여성학회에서도 계속해서 여성정책과 여성운동의 추이를 주목하는데, 양자가 한국의 여성 현실을 구성하고 변화시키는데 중요한 역할을 하고 있다고 생각하기 때문이다. 많은 대학에서의 여성학 프로그램의 신설과 소멸도 여성정책의 주류화 혹은 제도화 문제와 맞물려 있다. 그런데 최근 여성운동 진영에서는 현장의 여성 이슈들이 제도 내에서 다루어지면서 여성운동의 의제가 무엇인지 그리고 운동 주체가 누구인지에 대한 문제제기들이 등장하고 있다.

여성정책과 여성운동 그리고 여성학은 여성과 관련된 현실을 변화시키는 세 개의 큰 영역인데, 한국에서 많은 사람들이 세 영역이 '여성'을 위해 함께 가야한다는 규범을 주장한다. 그러나 행정 체계 내의 정책을 수행하고 평가하는 지식을 지닌 전문가를 요구하는 성주류화 정책과 여성정책의 말단 행정조직이 되어가는 여성운동단체 그리고 성별로서의 '여성'범주가 포괄하지 못하는 다중적 정체성을 지닌 여성을 연구하는 여성학 연구자들이 하나의 목소리를 낸다는 것은 불가능하다. 현실 속에서 여성정책, 여성운동, 여성학은 각각 위치되어 있는 맥락이 다르기 때문에, 연대해야하는 특수한 의제가 없는 한 보통의 현실에서는 각각의 진영에서 움직이면서 그들의 위치성이 결정된다. 여성문제가 정책으로 편입되어 제도화가 잘 되고 있는 상황이 여성운동이 활발한 때라고 보기가 어렵고, 페미니즘 운동이 가장 영향력을 발휘하는 상황이 여성정책이 가장 잘 만들어지고 또 잘 수행되는 상황이라고 말 할 수 있는 것도 아니다.

지난 10년간 한국에서는 여성정책의 법제화가 아주 활발했고, 여성운동과 여성학도 여성정책이 마련되는데 적극적으로 동참했다. 그러나 이러한 1990년도 중반 이후 10년간 한국의 상황이 어찌면 예외적이었다고도 볼 수 있다. 여성운동이 제도화를 추구해내긴 했지만 여성정책이 제도화가 되면 될수록 정책 쪽에서는 정책을 수행하는 수행집단이나 그것을 전문적인 것으로 만들어주는 전문가 집단을 요구한다. 그리고 그 전문가 집단은 여성운동과 여성학이 갖고 있는 관점과 지식은 이미 국가가 성주류화 혹은 성인지 정책을 추구하는 순간부터 이미 성평등 관점을 확보한 것이라고 볼 수 있다고 전제한다. 그래서 그 순간부터 젠더 감수성이나 젠더 관점은 비전문적인 것으로 간주되는 경우가 많다. 한국에서 여성정책이 점점 전문화되거나 혹은 복지화되면서 한쪽에서는 그것을 여성주의의 탈정치화로 말하지만, 다른 쪽에서는 제도화 혹은 성주류화라고 말한다. 탈정치화란 성주류화에 배태되어 있는 글로벌페미니즘의 역사성이 탈영토화된 방식으로 한국에서 실현되고 있는 것이라 볼 수 있다.

여기서는 한국에서의 1995-2005년까지의 여성운동, 여성학 그리고 여성정책이 연대하는 (예외적인) 상황에 대한 분석을 통해 주류화에 대한 페미니스트 전략을 생각해 볼 것이다. 그것은 여성정책, 여성운동 그리고 여성학의 친연성과 연대, 경합과 긴장의 상황이라는 것이 어떻게 오늘날 다시 만들어질 수 있는가를 질문하는 것이기도 하다.

2. 성주류화와 성인지 정책

성주류화는 1995년 베이징 세계여성대회 이후 세계 여성정책의 보편원리가 되는 맥락에서 지난 10년간 한국 여성정책의 기본 원칙이 되어왔다. 성주류화는 국가가 정부의 모든 정책에 성차별이 해소되는 성인지적 정책을 수립하고자하는 원리인데, 많은 연구자들은 성주류화가 처음부터 모호한 내용을 가진 정치적 수사였다고 말한다(마경희 2006 등). 북경 세계여성대회 이후 “젠더”와 “성주류화”라는 용어가 전면적으로 사용되기 시작했지만, 이것이 무엇을 의미하는지 대한 명확한 정의를 포함하고 있지는 않았기 때문에 확산과정에서 혼란과 모호함 그리고 의미의 전화 등이 일어났다고 본다. 현재 성주류화는 각 나라에서 다양한 방식으로 이해되고 있다. 예를 들어 어떤 경우는 기존정책에 성주류화라는 이름을 붙이기만 하는 경우도 있고, 어떤 경우에 성주류화는 적극적 조치, 균등처우, 동등한 참여, 정부개혁 등 기존 구조에 여성을 끼워넣기 위한 노력에서부터 새로운 정책을 통해 정부가 갖고 있는 정책 패러다임을 변화시키고자하는 다양하고 적극적인 제도 만들기로 추진되는 경우도 있다(Verloo 2004: 마경희에서 인용). 그러나 베이징 회의 이후 각 국에서 진행되는 성주류화 정책은 성주류화를 의미 있게 만들고자하

는 주체들에 의해 혹은 그것을 필요로 하는 주체들에 의해 초국적인 차원에서 다른 나라에서 진행되는 성주류화 정책을 인용하고 모방하고 또 벤치 마킹하면서 글로벌한 차원에서 진행되고 있다. 따라서 어느 한 나라에서 시행되어진 정책은 급속하게 확산되어 그 나라의 현실이 어떠한가에 상관없이 ‘성주류화’라는 차원에서 외국을 벤치 마킹하거나 국제기구의 개념들을 사용하면서 그 나라의 다른 제도와 달리 진보적이고 급진적이며 전문적인 젠더 정책을 갖는 경우도 있다. 그래서 결국 새로 수립된 정책의 내용과 현실과의 관계보다는, 행정기구 내의 절차적 과정과 도구에 초점을 맞추어지면서 성주류화 정책이 만들어지기도 한다. 그래서 성주류화는 성별영향평가, 성인지통계, 성인지 예산과 같은 도구와 절차로 이해되어지고 있고, 아직 이러한 기술을 다루는 전문가의 부족이 가장 큰 성주류화의 장애로 거론되기도 한다. 이런 면에서 성주류화 정책은 가장 국제적이고, 글로벌 표준화가 이루어지는 정책의 한 분야이면서 동시에 바로 그렇기 때문에 또 로컬에서의 이슈의 위급성이 떨어지는 문제를 안고 있기도 하다.

한국의 현실에서 보면 성주류화 의제들과 관련된 질문은 누가 시행할 것인가, 누가 이 제도로부터 혜택을 받을 수 있는가, 누가 이것을 여성주의적인 정치성을 확보하는 제도로 만들어 갈 수 있는가, 누가 그것을 여성주의적인 것으로 혹은 젠더 감수성있는 제도로 만드는 주체일 수 있는가하는 것이다.

한국에서 여성 정책을 논하는 여성학자들은 성주류화가 모호하고 정의하기 어려운 말이지만, 변혁(transformation) 혹은 변화의 잠재력을 가지고 있는 성평등 접근이어야 한다고 주장한다 (마경희 48: 차인순, 김경희, 신현옥, 허라금). 그리고 ‘성주류화,’ ‘성인지,’ 그리고 ‘젠더 감수성’ 혹은 ‘젠더 관점’이라는 것이 무엇인가에 대해 서구의 학자들의 논의를 소개하면서 궁극적으로 변혁(transformation)을 지향하는 성주류화 그리고 ‘성인지’를 불평등을 만드는 관점 혹은 인식틀로서 논하고 있다(허라금, 마경희, 유정미). 그러나 원칙으로서 존재해야하는 성주류화, 성인지, 성별분석은 그것을 담당하고 실천해야하고 또 모니터링해야하는 공무원이나 정책 담당자, 활동가들에 정치적이고 변혁적인 것이 되지 못한다. 대신 그들이 젠더나 젠더 정치학을 어떻게 보는가에 따라 그 의미가 만들어진다.

더욱이 한국에서 성인지, 성주류화에 대한 개념 이해가 더 어려운 것은 여성(가족)부의 존재와도 관계되어 있다고 본다. 남성 중심 사회에서 피해자 ‘여성’을 동원하여 탄생한 여성부가 행정부 내에서 동등한 ‘행정부처’의 자격으로 존재하기 위한 여러 가지 정치적 어려움이 성주류화 개념들의 의미를 변질시키기도 하고, 또 행정부 내의 조직문화가 성주류화 개념들의 의미를 변질시키기도 했다. 또한 여성부가 가시적으로 존재한다는 이유로 인해 모든 여성관련 정책은 여성부에서 하고, 대신 다른 부서는 젠더로부터 자유로운 젠더 중립적인 고유의 정책을 할 수 있어야한다고 생각하기도 하는데, 이것은

더 나아가 다른 부처의 과제를 여성부가 평가하고 조정한다는 것 자체가 현실성이 없는 것이란 생각까지 하게 만든다. 여성부가 다른 부처의 성평등 정책을 지휘 감독하고 조정하기 위해서는 그것의 필요성을 강제할 수 있는 정치적 의지와 강한 여성부의 역할이 요구되는데, 그렇지 못할 때 성주류정책 역시 같은 처지에 있게 되기도 한다.

여기서는 한국사회에서 성주류화, 성인지, 젠더라는 용어가 이해되어지는 방식에 대해 이야기하고자 한다. 이는 앞으로 제도화되고 있는 성주류화 정책들이 어떻게 정책 패러다임을 변환(transforming)시키는 틀이 될 수 있는가를 이해하기 위해서이다.

‘성별영향평가’

‘성별영향평가’는 성주류화, 성인지정책을 수행하는 제도이며 전략 사업이다. 한국에서 성별영향평가는 2002년 12월 최초 도입되어, 2005년 여성발전기본법 제 10조인 “국가 및 지방자치단체는 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다”고 명시하는 것으로 본격적으로 시작했다. 이후 여성가족부에서는 성별영향평가 도입기(2005~6), 정착기(2007~8), 발전기(2009~10)으로 구분하고 성별영향평가 추진을 위한 로드맵 등을 제시하는 등 모든 정책에서 성별영향평가가 도입되고 정착하는 것을 목표로 하고 있다(정원영 외, p31). 여성가족부(2007)의 ”성별영향평가 안내서“에 따르면 성별영향평가란 ‘정책을 입안, 집행, 평가할 때 성별 요구와 차이를 고려하여 정책이 여성과 남성에게 고르게 혜택을 가져올 수 있게 하는 것’을 의미하며, 성별통계 등 객관적 자료와 정책 고객의 요구에 대한 검토를 통해 실태를 정확하게 분석하고 정책의 시행 또는 폐지가 여성과 남성에게 어떠한 차별적 영향을 미치는지를 파악하여 궁극적으로는 해당 정책을 양성평등한 효과를 가지는 정책으로 개선해나가기 위한 도구라고 정의되어 있다. (p12~15)¹⁾

현재 젠더(성별)이 어떻게 이해되고 있고, 성주류화 정책의 타부처에서의 실제위상을 살펴보기 위해 <2005년 성별영향평가 사업>에 대한 평가 보고서(정부정책의 성인지적 생산을 위한 제도개선 방안 토론회, 2006)를 검토하고, 성별영향평가 사업을 수행했던 몇몇 담당자들을 전화 면담해보았다.

성별영향평가는 각 부처의 부서들이 정책이 갖는 사회적 파급효과와 현실의 상

1) 2005년 정부는 41개 중앙행정기관과 57개 기관의 정책과 사업을 대상으로 성별영향평가를 실시하고 있으며, ① 사회적 파급 효과가 크고 성별에 따라 수혜도 편차가 클 것이라고 예상되는 정책, ② 국제적으로 공인된 양성평등관련 지표에 영향을 주는 정책 등을 기준으로 선정하고 있다. (* 성별영향평가 지표, 여성가족부 2006 표 3 참조)

또한 2005년에 <성별영향평가 안내서>를 제작·보급하고, 심층 성별영향평가연구용역을 추진하여, 총 57개 기관 중 55개 기관이 참여(96.5%)했으며, 중앙행정기관 41개 기관 중 39개 기관(95.12%)참여하는 등의 성과를 거두고 있는 것으로 나타난 실정이다. 2006년에는 중앙, 광역, 기초시법기관을 포함하여 190개 기관이 참여하여 전년대비 345%가 증가한 것으로 나타나 점차 성별영향평가가 확대·적용되고 있음을 알 수 있다.

황 등을 고려하여 평가 대상이 되는 정책을 선정하여 여성가족부에서 보급한 성별영향평가 지침에 따라 자체 평가와 전문가 평가를 수행하여 성평등의 정도를 평가하는 것이다.

결과보고서를 검토한 후의 민노당 정책위원회의 의견은 대부분의 보고서가 불성실하고 형식적이라고 결론을 내리고 있다. 해당 부처들이 자기들이 수행하는 사업 중 여성 관련 사업을 재확인하는 수준에 그친 경우가 많았다. 더 심각한 문제는 평가 담당자가 ‘성별영향평가’에 대한 이해가 없고 또 ‘성평등에 대한 올바른 관점’이 없을 경우 평가 자체가 의미가 없고, 아니면 개선해야 할 문제점을 잘못 판단하는 경우까지 발생할 수 있다는 것이었다. 대부분 해당 사업의 ‘성평등’ 수준을 단지 ‘남성과 여성의 동등한 수준의 참여’라는 양적 수치의 형평성 문제로만 파악하고 사회 전반적인 여성의 현실, 즉 젠더관계에 대한 이해가 부족하여 성별영향평가를 거쳤다는 이유만으로 더 이상의 개선을 할 필요가 없다는 인식까지 갖게 할 수 있다는 우려가 제시되었다.

민노당 보고서는 각 부처의 평가에 대한 결과 점검과 보완 과정이 반드시 진행되어야 한다는 것을 제시하고 있다. 이 과정에서 여성가족부나 ‘정책 분석 평가지원 기관’뿐만 아니라 시민사회단체와 정책 대상자인 일반인들도 참여할 수 있도록 평가과정에서 파악된 성별통계나 만족도 등을 공개하여 폭넓은 제안을 수렴할 필요가 있다고 제안한다.

중앙부처 성별영향평가 책임부서 담당자와 실제 평가작업을 수행한 수행부서 담당자를 대상으로 실시한 설문조사 분석에서 평가담당자 중 성인지교육을 전혀 이수한 적이 없는 사람이 58명 중 27명(47%)였다 (p.38). 성별영향평가 제도가 정부 정책의 실효성을 높이는데 긍정적인 제도라는 의견은 전체 담당자 39명 (66%)가 긍정적으로 보았지만 35%는 제도의 긍정성을 인식하지 못하거나 취지를 이해하지 못하는 것으로 나타났다 (p.40). 담당자들이 느끼는 문제점은 부처 내 이 사업에 대한 공감대 및 관심이 부족하여 협조를 구하는 것이 어렵고, 담당자 스스로 사업의 취지와 시행 방법에 대한 사전 지식 부족 그리고 여성가족부 및 외부 전문가로부터 적절한 정책 자문이나 지원을 받기 어려웠다는 어려움을 꼽고 있다. 그리고 대상사업을 선정하는 것의 모호성, 평가수행부서 및 담당자의 협조를 구하거나 그들과 의사소통하는 것이 어려웠다는 의견. 평가 책임부서와 담당자가 지정되어 있다하더라도 부처 내에서 성별영향평가라는 제도의 필요성에 대한 인식의 차이가 있다라는 것. 아직까지 대상사업을 선정하는 과정에서 기준 마련이나 협조를 구하는 것이 어려운 여건이다.

성별영향평가를 진행하는데 전문가의 지원이나 부서 혹은 기관 내의 교육이 필요하다는 의견을 담당자들이 제시하고 있다. 사업에 참여한 담당자들은 어떻게 현실적으로 성별영향을 평가할 것인지에 대한 표준화된 평가지표가 없는 문제, 있다하더라도 현실과 맞지 않는 문제, 그리고 누가 이것을 평가하고 해석할 수 있을까, 아니면 누가 평가

에 자문할 수 있을까하는 성별영향평가 전문가의 필요성을 많이 제기하였다. 이는 성별영향평가를 어떻게 진행해야하고 무엇에 대해서 진행해야하는가에 대한 합의가 공무원들 사이에서 이루어지고 있지 않음을 의미한다.

당시 여성가족부가 이 사업의 시행을 돕기 위해 개선해야할 점에 대해서는 성별영향평가 대상 사업 선정기준을 보다 구체적으로 제시하고 우선순위를 제안해야한다는 의견을 가장 많이 제시했고, 부처 업무 내용이 다른 만큼 기관별 전담 자문위원 체계를 마련해야하고 부처 직원을 대상으로 한 성별영향평가 교육 워크숍을 보다 많이 진행해야한다는 의견이 있었다. 대상사업 선정 기준의 구체화가 필요하다고 말해 성별영향평가 대상사업을 선정하는 작업에서 많은 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다(p.43). 이 사업을 여성가족부가 타 부처의 정책 입안에 개입하는 것이라고 인식하고 있어서 제도 자체의 의의에 대한 공유가 미흡함을 알 수 있다(p.44).

민노당 토론 보고서는 현재의 기본적인 추진체계를 유지하기 위해서는 각 부처와의 보다 긴밀한 협의와 의사소통이 필수적이라고 지적하고 있다. 각 부처의 참여수준을 높이기 위해서는 여성부가 담당자 대상의 교육 뿐 아니라, 전체 정부차원의 중요성 환기, 대국민 홍보, 일반인, 시민단체 참여 등을 통해 성별영향평가에 대한 사회적 인식을 확산하는 것이 중요하다. 또 담당자들 스스로 이 사업이 형식적으로 이루어질 가능성이 높다는 것을 지적하고 있는 만큼 각 부처 업무 특성에 맞는 자문, 지원 체계를 갖추고 궁극적으로 자체 성인지적 정책 생산 시스템을 갖추게 하는 것을 목표로 해야 한다. 이를 위해서는 여성가족부가 평가대상사업이 될 수 있는 과제를 발굴하고, 각 부처의 사업에 개입할 수 있는 여지가 확대되어야한다. 주무행정부처인 여성가족부는 다양한 부처와 기관에서 사업선정부터 평가 작업이 진행될 때 어느 정도의 역할을 할 수 있도록 성별영향평가 사업을 기획, 조정하는 역할을 좀더 적극적으로 할 수 있어야한다는 등의 내용을 제언하고 있다.

성주류화는 기본적으로 구조적 체계적 접근이며 정책에 내재한 성차별을 제거함으로써 불평등한 젠더관계를 변화시킬 수 있다는 새로운 성평등 전략이다. 1995년 이후 성주류화의 언설이 도입되었지만 정책적인 성주류화가 시행되기 시작한 것은 성별영향평가가 법적으로 제도화되고 본격적인 평가 사업이 시작되면서 부터라고 할 수 있다. 그러나 성별영향평가는 성평등이 무엇인지 또 무엇을 변화시키고자하는지에 대한 목표 설정이 명확하지 않다. 그러나 부처의 평가 항목으로 법제화되어 있기 때문에 여러 부처에서 실시하고 있다. 2004년 9개 기관 10개 과제에 대해서, 2005년 57개 기관 87개 과제, 2006년 187개 기관 313개 과제에 대해 성별영향평가가 실시되었다. 이러한 양적 증가가 각 부처에 어떠한 변화를 가져왔고, 성별평가에 따른 추후 조치가 취해졌는가는 것은 전혀 별개 문제이다. 한 부서의 담당자는 과제 평가를 하지만, 여성부 자체가

가지고 있는 영향력이 미비하고, 사실 성인지적인 분석이 꼭 필요한 것이라는 인식이 없기 때문에 성별분석은 자신의 부서에서 그 중요성이 훨씬 약하다고 설명했다. “만약 여성부가 없어졌으면 성별평가사업이 어떻게 되었을까”라는 질문에 대해서는 “아마 주무 부서가 없어졌기 때문에 이 사업 역시 없어지거나 약화되지 않았을까”라고 답변했다. 마경희는 네덜란드가 1994년 이후 2005년까지 22개의 정책에 대해 성별분석이 이루어진 것에 비해 한국의 성별영향평가는 대단한 양적주의라고 지적했(2006:59). 여성부가 정치적 의지에 의해 있을 수도 있고 없을 수도 있는 부서가 되어가고 있을 때, 주무 부서의 생존과 상관없이 존재하는 이 행정적 성취라는 것이 여성의 현실과 어떤 관련이 있을까?

마경희는 한국에서의 성 주류화에 대한 정책적 수사가 넘쳐남에도 불구하고 현실에서는 그 시행자들이 성주류화와 관련된 언어에 대한 이해가 없고, 또 변혁을 가능하게 하는 잠재력으로서의 성주류화는 현실에서 전혀 작동을 하지 않고 있다고 평가했다. 그러나 이것은 한국만의 현실은 아니다. 성주류화가 시행되고 있는 거의 모든 곳에서 나타나는 일반적인 현상이다. 성주류화는 합법적인 자원 동원과 분배의 수단을 가진 국가와 공공 영역에 정책 담당자는 물론이고 페미니스트 연구자, 운동가, 여성단체 등 다양한 행위자들이 정책 과정에 참여하는 것을 통해 사회 전반의 성평등을 달성할 수 있는 잠재력을 가진 성평등 전략이다. 그러나 한국의 여성주의 정치학은 이를 적극적으로 논의의 장으로 가져오고 있지 못하고, 성주류화 개념에 대한 비판적 성찰이 부재하다(마경희). 문제는 왜 여성주의 정치학이 여기에 깊이 개입하지 않는가하는 것이다. 그리고 여성주의 정치학이 개입하고 있는 장들은 왜 다 교착상태에 빠지고 있는가하는 것이다.

‘성’ ‘주류화’의 ‘성(젠더)’와 ‘주류화’에 대한 이해

여성정책을 논하고, 평가하는데 ‘성주류화,’ ‘성인지,’ ‘젠더’와 같은 용어들이 도입된 이래 한국사회에서는 이 용어들이 무엇을 의미하는지 그리고 구체적으로 무엇을 지시하는지에 대해 의사소통이 되지 않고, 또 의미가 잡히지 않는다는 불평이 있어왔다. 여성 학자, 공무원 그리고 여성 활동가나 정책 수혜자 모두 성주류화, 성인지, 성별통계, 젠더 등에 대한 이해가 다르고, 의미를 파악하는 방식 또한 다르다. 성별영향평가를 했던 여성주의자들은 성인지 혹은 성주류화라는 것이 의사소통이 가능한 용어가 아니라고 말을 한다.

성주류화를 이해하는 가장 대표적인 방식은 이 용어가 공적영역에 있어서의 남녀평등 혹은 양성평등의 기획을 의미하는 것이라고 본다. 즉, 공적영역에서의 남성이 행사하는 역할에 여성들이 접근하는 것, 그리고 공적자원을 동원하여 여성복지를 증진시키는 기획이다. 따라서 성주류화는 법, 제도적 평등, 동등한 처우를 통해 여성의 사회 진

입을 막아온 공적 영역에서의 차별을 제거하는 정책을 만드는 것을 의미한다. 또 다른 이해는 남성과 같아질 수 없는 여성의 특수한 욕구를 여성 친화적인 정책을 통해 보완해주는 것을 의미한다. 여기에 포함될 수 있는 사업들이 반성폭력, 반가정폭력, 그리고 반성매매 정책들이다. 하나는 남성과 같아지는 것으로서의 젠더, 다른 하나는 남성과의 차이로서의 젠더이지만 둘 다 정책을 통해 공적영역에 여성들이 통합되도록 하는 목표를 공유한다.

이런 맥락에서 젠더 주류화는 두 가지 방식으로 이해되어지는 것 같다. 하나는 양성평등이고, 또 하나는 (요보호)여성에 대한 지원의 법제화 혹은 제도화이다. 양성평등과 여성, 이 두 가지 사용방식이 바로 성주류화의 성, 젠더라는 언설의 자장 속에서 이해되어지고 있다. 양성평등은 행정조직 속에서 성평등 혹은 새롭게 부상하는 성주류화를 통해 담론화되고, 제도화는 여성운동이 요구하던 여성에 대한 지원이 지속적이고 구체적인 방식으로 일상화된 구조 속에 시행되고 있다는 것을 말한다.

그런데 문제는 주류화의 두 가지 이해가 다 남녀의 불평등한 현실을 전제하면서 현실의 변화를 도모하는 것인데, 여기서 사용되는 젠더의 두 가지 사용 방식이 모두 현실을 변화시킨다기 보다 현실을 유지하는 효과를 낸다는 것이다. 남성과 같아지는 것을 통한 성평등 요구는 일정 정도 여성의 요구를 충족시키지만 남성중심의 질서 내에서의 여성의 주변화된 지위를 재생산하는 결과를 가져온다. 반면에 차이를 통한 성형평은 현재 남성중심의 사회에서 결과된 여성이 겪는 불평등을 시정하려는 시도이지만 여성에게 국한되는 성폭력, 가정폭력, 성매매 여성에 대한 지원 및 사회 복귀 프로그램은 성주류화의 성인지적 관점에서 볼 때 남성과 여성의 고정관념화된 성역할의 차이 혹은 피해자로서의 여성을 생산하는 기제가 될 수 있다.

이러한 문제를 여성주의 연구자들은 한국에서 젠더관점 주류화가 젠더 주류화로 변질됨으로써 유래하고 있다고 본다(허라금, 유정미). 유정미는 보통 북경행동강령에서 유래되었다고 보여지는 성주류화는 바로 젠더 시각의 주류화를 의미하고, 젠더 시각의 주류화에 대한 유럽적 해석은 성정책 형성의 전 과정에 참여하는 행위자들의 평등관점을 모든 단계에 통합하는 것이라고 설명한다 (Council of Europe 1998).²⁾ 그러나 이 과정에서 젠더 관점에 대한 주류화가 젠더 주류화로 변화되면서 젠더는 남성과 여성이라는

2) 젠더라는 말은 사실 아시아에서 이해하기 힘든 말 중에 하나였던 것 같다. 최근에는 많이 들을 수 없지만 1990년대 말에서 2004년까지 일본 여성학자들이 발표 중에 gender free society라는 말을 사용하는 예가 많았다. 후나바시 구니코는 1998년 이대에서 자신들이 추구하는 사회가 gender free society라는 말을 하여 한국의 페미니스트들로부터 그 말의 의미와 출처에 대한 질문을 받은 적이 있다. 2004년 9월 사이타마에서 열린 일본 여성회의의 한 패널에서 gender free society를 위한 여러 전략들이 논의되었었는데, 어떻게 gender free society라는 말이 가능한가라는 질문에 대해 하라 히로코는 원래 gendered bias free society 혹은 society free from gender stereotypes인데 젠더라는 말이 이해되지 않았기 때문에 이렇게 만들어졌다고 했다. 그 말을 수정하고자 했으나 수정을 위해서는 다 많은 말을 해야 하고, 그렇게 되면 젠더 자체에 대한 거부감이 있을 수 있기 때문에 개입하지 않았고, 그래서 현재에 이르고 있다라고 했다.

동질적이고 집단화된 실체를 지시하는 것으로 이해되어 버렸다. 한국에서의 성주류화는 바로 젠더의 주류화를 의미했다는 것이다.

바로 이러한 이해 방식이 2005년 3월에 여성부가 여성정책 용어에 대한 이해를 돕기 위해서 용어 변경 지침을 내리게 된 이유라고 생각한다. 여성부는 ‘성인지’ -> ‘양성(남녀)평등’, ‘성별통계’, ‘성인지 통계’ --> ‘남녀별통계’, ‘성주류화’ --> ‘(양성평등 정책의)보편화’, ‘일반화’, ‘중심화’, ‘젠더’ --> ‘남녀별’ 등으로 변경하여 사용하라는 지침을 만들어 전달했다(마경희, 2006:40의 주2.).

이런 경향에 대해 여성학자들은 성주류화는 현실에 여성들을 통합시키는 것이 아니라, 현실을 젠더 관점으로 변화시키는 변혁적 정책이 되어야한다고 비판하고 있다.(허라금, 마경희, 유정미). 유정미는 에버라인과 바치를 인용하면서 성주류화 역시 젠더를 구성하는 과정에 있게 되는 것으로 이해해야하고, 성주류화를 젠더 인식 주류화로 재구성할 것을 제안한다(유정미 194). 이런 의미에서 성주류화는 적극적 조치, 동등처우, 동등참여, 정부개혁 등을 포함하는 기본적으로 사회 변혁적인 전략이고, 전략이여야한다는 것이다. 이런 의미에서 성주류화의 여성정책은 이전의 각 부문별 여성정책들과는 다르다.

하지만 한국의 현실에서 성주류화와 여전히 보호와 지원을 국가로부터 원하는 여성들을 사업의 대상으로 하는 여성정책들과의 관계는 여성과 젠더를 둘러싸고 해결되지 않는 교착점을 낳는다. 보호와 지원을 필요로 하는 여성들은 왜 남성이 고려되어야하는가를 이해하지 못하고, 양성평등으로 젠더를 이해하는 곳에서는 여성과 남성이 똑같이 혜택을 받아야한다고 주장한다. 여성 피해자 지원 정책의 전략은 젠더를 성역할 규범을 여성에게 강요하면서 여성을 착취한다는 것을 강조하여 여성 피해자의 취약한 상황을 역사적 문화적으로 설명하여 이에 대한 사회적 책임을 묻는 방식을 사용하고, 양성평등 정책에서는 젠더가 이처럼 남성중심적으로 사용된 것을 비판하면서 젠더를 보다 중립적으로 사용할 것을 제안하면서 남녀동수의 원칙을 적용시키려는 전략을 사용한다. 그러나 전자의 경우에는 남성 지배의 효과로서 여성이라는 정체성이 만들어지는 구조를 다시 재생산해내는 문제가 있으며, 후자의 경우는 최근 남교사 할당제 논란처럼 왜 어떤 이유로 인해 성별에 따른 직종분리가 만들어지며 거기에 어떤 성별을 둘러싼 권력들이 어떤 방식으로 작동되는지를 보지 않기 때문에 적극적 조치와 같은 정책들에 대한 사회적 이해도는 오히려 더 보수화되기 쉬워진다. 또 다른 문제는 성주류화는 행정기구 상에서 구체적인 정책들이 실행되기 이전에 제도적 행정적 차원으로 실현되어야 하는 문제이며, 여성 정책은 여성운동과 일반 여성과 연계되어 있다는 점이다.

모저는 성 주류화의 이중전략을 개념화하고 있는데, 하나는 제도화와 여성의 목소리를 들리게 하고 의사결정과정에서의 여성참여 확대를 의미하는 젠더 세력화 두 측면이

성 주류화 개념에 포함되어야한다고 강조한다(Moser 2005). 최근 정부가 추진하고 있는 성주류화 논의에는 성별분석, 성인지 예산 등 여성의 현실에 기반한 의제 설정보다 주요정책의 시행에 대해 젠더 관점에서 자원의 배분이나 정책의 효과를 검토하고 젠더 관점을 도입하여 국가재정의 집행을 법제화하겠다는 것이다. 이는 성평등을 실현할 수 있는 강력한 정책도구이지만 이를 효과적으로 추진하기 위해서는 중앙부처에 있어서의 여성부의 위상 그리고 현정부의 정치적 의지가 여성부에 얼마나 실리는가하는 문제와 관련이 있다. 아직 새로운 정부 출범 후 여성부가 어떠한 일을 할 수 있는가에 대해서는 잘 모르지만 기존 정책들을 재구조화하고 조정하는 역할을 여성부가 할 수 있을지는 모르겠다. 황정미는 경제성장이 성평등을 보장하지는 않기 때문에 여성정책에 대해 전망이 부재한 상태에서 성주류화에 대한 전망 또한 불투명하다고 지적한다(2008).

3. 글로벌 페미니즘의 의제와 로칼 페미니즘의 의제는 다른가?

한국에서는 좋은 여성정책을 만들기 위해서 그리고 좋은 여성학 이론이 나오기 위해서는 현장 여성운동이 살아있어야 한다고 이야기한다. 정말 그렇다. 지난 20여년 간 여성운동은 국가의 여성정책 파트너로 일을 하면서 여성의제를 법제화시키고 제도화하는데 큰 역할을 해왔다. 그런데 지금 현장 여성운동은 제도화를 통해 여성들에게 서비스를 제공하는 여성정책의 말단 수행 기구가 되어 가고 있다고 스스로 문제의식을 느끼고 있고, 성주류화는 이들과는 별도로 양성평등을 수행하는 또 다른 기구와 전문가들을 필요로 하고 있다. 여성정책의 제도화에는 한국의 여성운동단체들이 관여되고, 성주류화 정책에는 전문가들이 배치되는 구도가 되고 있다. 나는 여기에서 성주류화와 여성운동의 제도화와는 어떤 관련이 있는 것인가라는 문제 제기를 하고자 한다. 여성운동 단체들은 여성정책의 여성주의적 마인드를 주장하고, 성주류화는 양성평등과 전문성을 주장하고 있는데, 둘 사이의 차이는 무엇이고, 이런 차이들이 의미하는 바는 무엇인가?

90년대 이후 한국의 여성정책, 여성 NGO의 활동, 여성학의 발전은 아시아를 비롯하여 여러 나라에 하나의 모델로 비추어지면서 ‘한국 여성의 힘으로 상징’되기도 하였다. 그러나 최근 여성부 축소 과정에 드러난 여러 장면들은 지난 10년 동안 가시화되었던 여성의 세력화는 정부의 정치적 의지와 현장 여성운동의 결합으로 가능했었음을 알 수 있었다.

한국에서 국가가 여성의 시민적 권리에 대해 직접 관여하기 시작한 것은 1987년 민주항쟁이후이다(김경희 2006). 1987년 전까지 한국 내에서 다루어지던 여성정책은 여성의 전통적 성역할을 수행할 수 없게 만드는 조건 속에 살고 있는 소위 ‘요보호’ 여성들

이 ‘여성적’ 삶을 살 수 있게 지원해주는 것에 초점을 두거나, 국가 발전에 여성이 필요한 경우 여성들에게 일정 정도의 역할을 부여하는데 있었다.

그러나 한국이 정치 민주화를 이루어낸 1987년 이후 한국사회에서 여성과 국가의 관계는 1987년 이전과는 형식과 내용의 차원에서 많이 변화되었다. 87년 이후 등장한 정부는 헌법 개정과 정치 민주화를 통해 불완전한 민주주의를 극복하기 위해 노력했는데, 이 과정에서 시민운동단체들은 국가의 민주화를 완성시키는 주체로 참여하면서 정책의 제를 만들고, 그것을 정책으로 시행해나가는데 깊이 참여하게 된다. 여성운동 집단도 같은 맥락에서 국가와 관계를 맺었다. 여성 운동가들은 여성들이 가족이나 사회로부터 당하는 불평등을 호소하고 해결을 요청할 수 있는 가장 강력한 기구로 국가를 보았고, 그래서 문제해결을 위한 파트너로 상정했다. 그러면서 다른 어떤 시민운동 보다 국가와 깊이 관계를 맺게 되었다. 국가는 1987년에서 1997년 경제위기가 오기 전까지 여성운동계에서 제기하는 여성의제들을 입법화하는데 적극적이었다. 여성정책이 본격적으로 제도화되기 시작한 것은 중앙부처에 여성 문제를 전담하는 부서가 생기게 되면서부터인데, 1998년 대통령 산하 여성특별위원회가 설립되었고, 2001년에 여성부가 출범했다. 국회의 속기록을 분석한 양현아는 1990년대 여성정책 수립은 입법부 보다 사실 여성운동에서 제기하고 여론화하여 정책 의제를 만들어갔다고 지적했다. 그리고 1990년대에 제기된 한국의 여성정책의 기본 원칙은 (열악한 여성고용현실과 여성의 낮은 정치참여라는 한국의 현실에서) 국가의 보호를 필요로 하는 피해자 중심의 지원이었다.

여성운동 집단이 제기하는 문제를 국가가 적극적으로 수용하여 정부의 정책 의제로 만들어가는 데는 여성정책이 사회발전의 지표가 되고, 여성의 사회정치적 참여가 민주주의의 표상이 되는 국제적인 환경 또한 중요한 역할을 하였다. 특히 1995년에 베이징 세계여성대회와 행동 강령에서 발원된 성주류화 개념을 수용하면서 한국 정부는 여성정책에 관련한 국제적 영향을 더욱 많이 받았다. 양현아의 분석에 따르면 베이징 여성대회의 협약을 수용한 이후 정부는 국내 여성의 요구 보다는, 국제적 기준과 분위기에 보다 민감하게 반응했고 국제기구의 압력 때문에 입법화되는 여성정책이 많게 되었다 (양현아 2006). 국제협약에 참여하여 성주류화의 틀 속에서 실용가능한 정책을 개발하는 여러 국가의 성주류화 논의 사례들은 한국의 정책 개발의 범위를 확장시켰다. 성주류화 정책은 개념틀이라는 차원에서 볼 때 어떤 면에서 글로벌 혹은 초국적 정책이라고도 볼 수 있다. 이는 민주화 운동의 결과로 등장한 김대중 정부가 민주성의 한 지표로 국제주의를 수용하는 맥락과 일정정도 연관성이 있었다고 본다. 국제 표준 여성주의 정책을 수용하고, 여성지표를 국제 질서 속에서 하나의 국가경쟁력으로 보는 시각이 수용된 결과였다.

1990년대 초부터 2005년까지 한국에서는 여성과 관련된 거의 모든 정책이 입법화되

었다. 성폭력 특별법, 가정폭력 방지법, 남녀차별금지및구제에 관한 법률, 호주제폐지, 성매매특별법, 그리고 모성보호관련 입법 등이다. 이 법들은 공적 영역에서 여성들이 평등권을 획득하기 위해 여성의 신체적 특수성에 대한 국가의 보호와 지원을 법제화한 것이다. 게다가 공적 부문에서 여성의 대표성을 증가시키기 위한 적극적 조치와 성폭력, 성희롱에 관한 법은 평등에 대한 적극적인 해석과 기존의 사생활 개념에 도전하는 법들이었다. 또한 적극적 조치, 성폭력, 성매매 문제는 단순히 국가가 피해자 여성을 보호하는 것을 넘어서 남녀의 권력관계, 공사구분 개념에 대한 정치적 도전을 수반했다. 그런데 문제는 바로 여기서부터 발생했다. 여성의 피해자성이 여성/젠더들로부터 나올 때는 문제가 없지만, 여성이 문제가 아니라 그 피해자성을 구성하는 남성이나 사회제도가 문제라고 젠더관계가 문제라고 이야기되는 순간부터 이 법들과 이 법을 옹호하는 여성들은 남성과 여성으로 부터 많은 저항과 비판을 받기 시작했다. 그러면서 여성과 젠더는 분리되고, 여성과 젠더를 둘러싼 의미에 ‘긴장 관계’가 발생하기 시작했다. 그리고 법이 여성을 보호했던 초기 상황과는 달리, 여성이 완전무결한 피해자가 아닌 이상 법은 여성 편에 서지 않는다는 것을 여성들이 경험하게 되었다. 이런 면에서 여성단체에서 일하는 활동가 뿐 아니라 일반 여성들도 여성문제의 제도화, 법제화가 여성현실을 바꾸는 것은 아니라는 것을 이해하기 시작했다³⁾. 동시에 제도적 언어들은 여성이라는 말이 정책 속에서 사용될 때의 불평등성 혹은 정치성을 약화시키기 위해 양성 혹은 젠더라는 말을 사용하기 시작했다. 바로 이 시점이 성주류화로 정책적 틀이 바뀌는 시점이다.

이런 의미에서 여성 특수적 정책들도 성차별의 구조를 변화시킨다는 의미에서 성주류화 정책과 맥락을 같이 한다. 그러나 피해자 여성들을 포섭하고 있는 여성정책은 성주류화 논의에서 제외된다. 그것은 이미 성감수성을 갖고 디자인된 정책이기 때문이다. 대신 이러한 여성정책을 여성운동 주체들은 ‘여성운동의 제도화’라는 언설 속에 포섭시킨다. 여성부에서 하고 있는 사업 중 어떤 것은 성주류화 사업이고 어떤 것은 제도화 사업인가? 누가 주류화 사업에 참여하고, 누가 제도화 사업에 참여하는가? 여성부가 직접 관할하는 사업들은 제도화사업이고, 여성부 밖의 사업의 성인지성을 고려하는 것은 주류화사업인가?

‘글로벌 페미니즘’의 성주류화는 양성평등으로 전개되면서 피해자로서의 여성 정체성을 구축해낸 1990년대 여성운동과는 어느 정도 거리를 갖고 진행되었다. 그것은 성주류화 정책이 한국사회에 유입되는 과정과 관련된 것이 아닌가 생각한다. 성주류화 정책은

3) 김경희 윤정숙, “여성운동 의제의 한계와 도전,” 한국여성학 연대위원회와 중앙대학교 사회학과 공동 콜로키움 발표문. 법제화의 문제를 지적하는 운동가의 인용문 (3쪽)이 실렸는데, 거기에는 법이 제대로 운영되지 못하는 이유로 법제정과정에서 법의 내용이 축소하면서 타협을 하게 된다는 것, 법이 현실을 변화시키기 위한 인프라를 구축이나 인력을 충원해내지 못한다는 점, 법이 복지적인 측면만을 강조하게 되면서 요보호여성을 대상으로 하는 사회복지법 같은 성격을 갖게 된다고 지적하고 있다.

기존의 행정기구들 속에서 행정적 자원을 조정해내고 재배치하는 프로젝트임에 반해, 피해자로서의 여성정체성을 구축하고 1990년대 가부장제 피해로서의 성폭력, 가정폭력, 성매매 문제를 제도화 낸 여성운동 단체들은 그들이 제기한 문제들을 그들이 함께 풀어야 하는 힘겨운 짐을 짊어지게 되었다. 성폭력과 가정폭력 상담소들 그리고 성매매 여성 지원 센터들은 여성정책의 제도화된 채널 속에 위치하면서 그들의 사업을 수행하는데 정부의 지원과 관리 감독을 받는다. 그들은 조직을 유지하고 여성들에게 지원을 할 수 있다는 차원에서 정부의 지원을 환영하지만 그 지원은 여성운동을 활성화시키는데 여러 가지 측면에서 문제를 야기하고 있다.

4. 나오며: '여성'과 '젠더'의 정치학?

최근 페미니즘 내에서 여성 운동의 위기를 논하고 또 여성정책이 제도화되면서 그 제도적 장치의 하단에서 여성들에게 상담과 지원 서비스를 제공하는 프로그램 수행이 여성운동 단체의 운동성과 독자성을 죽이고 있다는 비판이 거세게 제기되고 있다. 정부나 지자체의 지원이 없이는 여성단체들이 프로그램을 진행할 수 없는 것도 현실이지만, 재정적 지원은 활동가들의 많은 시간을 문서작업과 영수증 작업은 하는데 쓰게 만들고, 정부나 지자체의 공무원들이 그들의 활동을 관리 감독하고 평가하는 과정을 겪어야 하는 것을 의미한다.

동시에 재정적 지원은 운동단체의 운동성을 위해서 지원되는 것이 아니라 특정한 업무 혹은 서비스 제공을 위해 지원되기 때문에 어떤 단체는 여성정책 프로젝트를 수행하기 위해 공채를 통해 사회복지사를 고용하기까지 한다. 제도화로 인한 여성운동 단체의 정부기관에 대한 의존과 저항, 여성 특수성을 강조하는 것과 사회변혁을 추구하는 운동단체로서의 의제 설정과 활동은 제도화와 갈등 상황을 만들어낸다. 그래서 제도화가 여성운동을 죽였다는 호주의 사례 연구가 중요한 레퍼런스로 들고 있기도 하다.

여성정책의 주류화에 대해서는 많은 논쟁들이 있는데, 성주류화에 대해 사회주의 페미니스트들과 제3세계 페미니스트들은 성평등 이슈가 제도화되고 젠더가 탈정치화될 것을 우려했었다. 제도화와 탈정치화의 문제는 한국에서도 심각하게 현장 여성주의자들에 의해 문제제기 되어 왔고 여성이 아니라 젠더에 대한 강조는 여성문제를 탈정치화하여 여성특수적 정책의 입지를 약화시킬 것이라는 의견 또한 제시된 적이 있다(장필화). 그러나 동시에 반제도화가 여성운동이 설자리인가라는 것도 질문되고 있다.

문제는 제도화인가 아닌가라는 질문에 있는 것 같지 않다. 지난 10년간 한국의 페미니즘의 주류화 전략은 (성주류화이든 제도화이든) 큰 그림 속에서 볼 때 IMF이후 더욱

가시화된 국가통치 개념의 재정립과정 속에서 재구화되고 있는 것이 아닌가하는 생각을 한다. 그것은 국가경쟁력이란 틀 속에서 글로벌 페미니즘의 지표틀 속에서 재질서화(remapping)과정을 겪고 있었다는 것이다. 대표적인 것으로 한국의 성매매방지법과 인권지표와의 상관성 등을 들 수 있겠다. 1990년대 말에 한국의 페미니즘 운동은 주류 남성 사회에 끼여들기와 그것과는 다른 새로운 판을 짜는 방식에 대한 논의를 많이 했고, 성주류화를 새판짜기의 일환으로 간주했었다. 그 결과 성주류화, 제도화를 지지했는데, 그것은 더 큰 국가경쟁력을 근본으로하는 세계 신자유주의 체제의 국가 통치 속으로의 결합을 의미하는 것이기도 했다.

현장 여성주의자들에게 있어서 운동의 현장은 항상 움직이는 것이고 또 많은 문제들이 경합하는 장이다. 지금까지 여성운동 단체들은 성별에 기반한 반차별 운동을 전개해왔다. 그리고 법제화를 진행해왔는데 법제화는 빠르고 가시적인 결과를 보여주는 쉬운 전략적 선택이었다는 것을 최근에 알게 되었다. 예로서 반성폭력법을 만들었지만 최근에 많은 성폭력 사례들이 기각되거나 패했다. 이것을 통해 법은 결국 해석하고 집행하는 사람들의 손에 맡겨져 있는 것이고, 법의 운영은 그것을 필요로 하고 감시하고 모니터링할 수 있는 여성운동의 역량과 여성들로 하여금 그 법을 사용할 수 있게 만드는 정치적 운동적 환경 하에서만 의미가 있다는 것을 알게 되었다. 법은 현실의 권력관계의 반영이며 법의 내용과 집행을 바꾸는 것은 법조문이 아니라 운동이었던 것이다(조국).

이런 와중에 최근 차별금지법을 둘러싼 차별금지 연대는 기존의 성별에 기반했던 성주류화 정책이 갖고 있었던 한계를 완전히 드러내고 문제제기하는 계기가 되고 있다. 작년 10월에 법무부에서 차별금지법안을 입법 예고하면서 20개의 차별 금지 영역 중 7개의 항목 - 성적 지향, 학력, 병력, 출신국가, 언어, 가족형태 및 가족상황, 범죄 및 보호처분 전력 -을 삭제했다. 물론 금지되어야하는 것에 성별은 당연히 포함되어 있다. 그럴 때 성별에 기반한 차별을 반대해온 여성단체들은 이 차별금지법안을 찬성하는가? 물론 찬성하지 않았다. 하지만 여기에서 삭제되지 않았던 여성은 과연 누구인가? 여성은 다른 사회관계와 축으로부터 독립적으로 존재할 수 없음에도 차별금지법 안에 여전히 여성이 남게 되는 것은 어떻게 가능해졌는가? 차별받는 다른 집단과 달리 고유한 여성들의 의제는 무엇인가? 여성이라는 성별에 대한 차별은 안되고, 성적 정체성에 의한 차별은 받아도 되는가? 성별 정체성에 기반한 차별이 성적 정체성에 기반한 차별보다 더 중요한 것인가? 이런 질문들이 던져졌던 것이다. 그리고 또한 양성평등이라는 개념 안에 다시 트랜스 젠더 혹은 간성 등의 성소수자들이 삭제되어왔다는 것을 발견했던 것이다. 그리고 양성평등의 성취는 다른 영역과의 관련없이 독립적으로 가능하고, 글로벌한 차원에서 국제적 기준을 따라가면 되는 것으로 사고했다는 것이 현재 이러한 구체적인 운동의 현장에서 드러나고 있다.

성주류화의 이론과 실천

실비아월비

(영국 랑카스터 대학교 사회학과 교수)

서론

성주류화는 지난 10년에 걸쳐 부상한 성평등 전략의 새로운 형태 중 가장 중요한 것으로서, 1995년 베이징에서 열린 여성대회에서 UN이 이를 공식 행동강령으로 채택했으며 그 이후 유럽연합(EU) 및 회원국들이 그 뒤를 따랐다. 현재 관련 의제를 개발하고 추진하는 데 있어서 유럽연합이 핵심적인 역할을 수행하고 있으며 유엔 여성지위위원회는 올해 이 사안에 대한 재정적 측면까지 결부하고 있다.

실천적인 측면에 있어서의 성주류화는 가설, 과정 및 결과가 가지는 젠더적 특성을 가시화함으로써 주요 정책의 효과성을 제고하는데 그 목적을 두고 있으며, 이론적인 측면에서 성주류화는 차별화된 젠더 이론의 확립이라기보다는 오히려 젠더적 세계를 더욱 적실하게 파악하기 위해서 주요 개념에 수정을 가하는 과정이라고 보는 편이 맞을 것이다. 성주류화를 정의하는데 있어서 자주 포함되는 한 가지 특징은, 이전에는 젠더 관계가 주변적이거나 무의미하다고 간주되어왔던 제도상의 각종 실천에 있어서 젠더 관계를 가시화한 것이며 이는 성평등 및 주요 정책 개선 양자 모두를 위한 전략의 시행을 용이하게 하기 위한 것이다.

이 같은 성주류화를 둘러싸고 최소 네 가지의 주요 논쟁이 존재하는데, 첫째는 '성평등'과 '주류화' 사이에 놓인 긴장의 특성에 관한 것이며 둘째로는 주류화 과정에 의해 야기된 성평등 모델의 특성이며, 셋째로는 성주류화와 민족, 종교, 나이, 장애 등과 같은 다양한 불평등간의 관계에 관한 것이며 네번째는 '전문성'과 '민주주의'의 관계이다.

이와 같은 문제 논의 후 성인지 예산에 대한 몇 가지 예도 함께 다룰 것이다.

‘성평등’과 ‘주류화’

성주류화는 적어도 두 가지의 다른 준거들을 수반하는데 하나는 '성평등', 다른 하나는 '주류화'의 입장에서 발생한다. 그러므로 성주류화는 그 핵심에서부터 필연적이고도 본질적으로 이론(異論)의 여지가 있는 과정이라고 할 수 있다.

이렇듯 본질적으로 상충하는 지점이 있음에도 불구하고 성주류화 내에는 보통 공통 영역에 초점을 맞추고자 하는 움직임이 존재한다. 성주류화 실천은, 성평등과 주류화간에 대체적인 의제의 차이가 존재할지라도 일단은 공통 영역을 우선적으로 취급하는 것이 가능하다는 인식 하에 양자 간 의제 사이의 교집합 부분을 추구하려고 하는 경향이다.

성평등과 주류화 간의 이원성은 종종 두 가지 목적을 동시에 수용하려고 하는 경향으로 표현되기도 하는데 첫째로, 성평등과 성정의의 촉진을 그 자체의 목적으로 삼는 것이며, 두 번째로는 일반 주류 정책에 젠더 분석을 포함시킴으로써 효과적 정책 활동을 도모하려는 데 있다.

이러한 논쟁 및 절충의 과정을 분석하고 그 결과를 평가할 수 있는 다양한 방법들은 몇 가지의 각기 다른 이론적 용어 내의 중층적 영역 속에서 이뤄지는데, '틀 확장(frame extension)' 및 '틀 연결(frame bridging)'의 개념과 같은 사회운동이론의 이 '틀(frame)'이란 용어(Snow et al 1986), 그리고 문화연구/포스트구조주의/ 푸코적 분석에서 사용하는 '담론(discourse)' 등이 그것이다. 또한 '동화'나 '혼성화'와 같이 족군 정치(ethnic politics)에서 등장하는 유사한 개념들도 존재한다.

자한(Jahan, 1995)은 성주류화의 가능한 두 가지 결과를 '의제 설정' 혹은 '통합'의 관점에서 대조한다(Lombardo(2003), Shaw(2002) 참조). 의제 설정은 기존의 정책 패러다임 변형, 변경하여 의사 결정 과정을 바꾸고 성평등 목표를 우선순위에 두어 정책의 목적을 재고하게 하는 것을 의미하며 이러한 접근을 통해 변화되는 것이 곧 주류화를 의미한다. 통합적 접근은 기존의 정책 목표를 더욱 효과적으로 달성하기 위한 방법으로서 성주류화를 '파는(selling)' 대신에 기존의 정책 패러다임에 도전하지 않는 선에서 젠더적 관점을 도입하는 것이다. 이 접근의 경우, 성주류화가 거부될 가능성은 낮지만, 강력한 파급효과를 기대하기는 어렵다.

그러면 '성공적인' 결과란 어떻게 정의 내려질 수 있는가에 대한 문제가 남는다(Mazur, 2002). 보통 주류화와 페미니즘적 관점이 동시 진화하면서 주류화 과정 속에서 목표 자체가 이동하는 경향을 띤다.

성평등의 상충하는 비전 및 성평등으로 가는 경로

이제껏 성주류화 담론에는 성정의와 성평등에 대한 서로 다른 비전들이 제출되어 왔는데 그 중 다음 세 가지가 핵심적이다.

1. 첫 번째는 같음에 기초한 평등이 갖는, 특히 이전에 남성적 영역이라고 간주되었던 곳, 또한 기존의 남성적 규범이 표준이 되어버린 영역에 여성이 진입할 때의 모델이다.
2. 두 번째는 양성 분리 사회에서 여성과 남성의 각기 다른 기여에 대해 동등하게 가치 평가를 내리려는 움직임이 있는 영역에서의 모델이다.
3. 세 번째는 남성과 여성에 대한 새로운 기준, 즉 젠더 관계의 변형이 존재하는 영역에서의 모델이다.

리스(Rees, 1998)는 첫 번째 모델에 대해서는 성불평등으로 '어설픈게 골몰한다'고, 두 번째에 대해서는 여성의 요구에 부합하기 위해 상황을 '재단한다'고, 세 번째는 '변형', 즉 그 안에서 양성 분리 제도 및 남성성과 여성성과 관련한 각종 기준들을 대체할 수 있는, 모두를 위한 새로운 기준을 만들어 낸다고 평가한다.

처음 두 모델이 실제로 성주류화를 구성하고 있는지에 대해서 의문이 존재하는데 그 이유는 그 두 모델들이 기존의 젠더 기준을 수용하고 있기 때문이다. 리스에게 있어서는 오직 세 번째 전략만이 성주류화를 구성하며 성정을 달성할 수 있는 잠재력을 지니는데 이는 오직 이 전략을 통해서만이 효과적인 평등을 위해 필요한 제도와 기준의 변형을 가져올 수 있다고 보기 때문이다. 그러나 부스와 베넷(Booth & Bennett, 2002)은 세 가지 모델 모두가 성주류화 접근이라고 주장한다.

성불평등의 감소가 성주류화 전략의 목표이지만, 기존의 젠더적 차이를 얼마만큼 수용하고, 가치를 두느냐가 성주류화의 이론과 실천 내에서 논쟁을 불러오는 주요한 원인이 된다. 성평등에 대한 모든 정의는 각각의 사회적 영역 내에서의 평등을 포함하지만 그 영역의 균형 변화가 적법한 영역 (legitimate area)의 개입까지 수반되어야 하는지에 대해서는 의견이 분분하다.

이러한 논쟁들은 유럽평의회(Council of Europe)에서 제출된 성주류화에 관한 주요 문헌에 나타나는 긴장을 통해 명확해진다.

유럽권의 문헌에서 가장 빈번하게 인용되는 성주류화에 대한 정의는 유럽평의회 성주류화 전문가그룹 의장인 미크 베를루(Mieke Verloo)가 제시한 것으로,

성주류화는 정책 결정에 관여하는 모든 행위자들이 정책 과정을 (재) 조직하고, 향상시키고, 개발하고, 평가하여 모든 정책의 매 단계 매 수준에서 성평등의 관점이 녹아 들어갈 수 있게 하는 것이다(Council of Europe, 1998:15).

리스(Rees, 1998)와는 대조적으로 성평등에 대한 유럽평의회는 정의는 양성간의 차이가 평등을 가로막는 본질적인 장애가 아니라는 점을 함축한다.

성평등은 공적, 사적 생활의 모든 장에서 양성의 평등한 가시성, 임파워먼트 및 참여를 의미한다...성평등은 남성과 그들의 라이프스타일 및 조건을 규범으로 삼는 '같음'과 동의어가 아니다...성평등은 여성과 남성간의 차이 및 그들이 사회에서 수행하는 다양한 역할의 차이를 평등하게 수용하고 존중하는 것을 의미한다(Council of Europe, 1998: 7-8).

이 같은 논쟁은 페미니즘 이론 내에서 '같음/다름'에 대한 이론적 논쟁의 중요한 측면들을 담고 있다(Felski 1997; Folbre 2001; Fraser 1997; Holli 1997; Nussbaum 2000; Scott 1988). 이는 전방위적 논쟁이며, 동시에 규범적, 이론적, 실체적, 경험적, 정책적 논쟁이다. 그러므로 성주류화 분석은 차이, 보편성 및 특수성에 관한 페미니즘 이론 내의 고전적인 논쟁이라고도 할 수 있다. 특히 본질주의의 덫에 걸리지 않고(Ferree and Gamson 2003, Fraser 1997), 포괄적인 전망을 고려하면서도 어떻게 차이를 인식할 수 있는 지점에서 딜레마가 존재한다. 포스트모던적 모순과 위치성 및 유동성의 우선순위 결정(Braidotti, 1994)은 보편적 기준에 대한 새로운 주장(Nussbaum, 2000)과 배치될 수도 있다. 이 안에는 과연 누구의 기준이며 어떤 지지자로부터, 혹은 어떤 지지자를 위한 것인가라는 질문이 포함된다.

전통적인 평등 기회 정책은, 여성들이 남성들에 의해 설정된 기준을 달성할 때에만 남성과의 평등을 얻을 수 있기 때문에 태생적으로 한계가 있다는 주장이 종종 제기되어 왔다(Guerrina, 2002). 기존의 분리된 젠더 규범/기준을 고수하고 평등하게 존중하면서 성평등을 효과적으로 실현할 수 있는 경로는 가능한가, 아니면 차이라는 것이 권력 및 자원과 너무나 깊이 얽혀 있기 때문에 '다르지만 평등한' 것은 결코 불가능한 일인가? 남녀 동일임금과 같은 어떤 기준들은 이미 양성 모두가 지지하는 기준을 구성할 수 있을 것이다. 그러나 동일임금에 관한 입법과 아동보호향상을 위한 정부 정책과 같은 어떤 종류의 정책적 개입은 단순히 평등한 대우나 특별 프로그램이라기보다는 성평등에 대한 기여로 보는 것이 더 맞을 것이다. 왜냐하면 이는 가정 살림과 여성과의 관계를 변형시킬 수 있는 잠재성이 있기 때문이다. 현재의 성주류화가 구래의 평등 기회 정책의 표면적인 남성 중심적 기준을 대체해 가면서 인간을 위한 새로운 성정의의 기

준을 도입하고 있는가? 예컨대 돌봄 노동과 임금 노동 모두를 수행하는 사람들에게 적합한 기준을 중심으로 작업장이 변화되고 있는가?

유럽평의회는(1998) '정치 및 공적 영역에서의 동등한 양성 참여' 및 '개인의 경제적 독립의 필요성, 그리고 '교육이 성평등의 주요한 목표라는 점'을 밝히고 있다. 그러나 정치 및 공적 영역, 교육, 그리고 경제적 독립의 달성에 있어서 동등한 참여를 보편적인 목표로 규정하고 있는 한편 다른 분야 (가사 및 여타 돌봄 노동과 같은)는 여전히 차이의 장소(site of difference)로 남아 있다. 여기에서 중요한 문제는 각기 다른 영역 내에서 벌어지는 젠더적 행위간 관련성의 추정치에 있다. 만약 관련성이 높다면, 한 영역 안에서의 같음을 통해서, 다른 영역과의 다름을 통해서, 평등을 달성하는 것은 불가능한 것이다. 반대로 관련성이 낮다면 이론적으로나 실제적으로 가능할 수 있다. 이 논쟁은 젠더적 차이가 존재하는 영역과 특정 영역의 변화가 다른 영역에 미치는 예상되는 효과간의 추정되는 관련성의 정도와 성격을 이해할 수 있도록 젠더 관계에 대한 이론을 보다 명확히 하는 것에 달려 있다. (Walby 2004).

이보다 심화된 논쟁은 리스(1998)가 주장하듯 이 같은 3요소적 특성이 성평등의 소수파적 전략에서 더 큰 전략으로 발전되는 궤적 포착 여부에 관한 것인지, 또는 이러한 세 가지 모델이 부스와 베넷(Booth & Bennett, 2002)이 주장하듯 상호보완적인 실천에 관한 것이다. 이러한 의견의 불일치는 언급한 3요소적 유형학이 성평등의 상이한 비전을 제시하는 것인지, 아니면 일련의 정책 및 정치적 전술들을 반영하고 있는지에 대한 다른 입장에서 기인한다. 만약 전자에 해당한다면 이는 좀 더 대안적인 접근이 될 수 있을 것이고, 후자의 경우라면 3가지 접근이 반드시 상호배타적이지 않다는 주장을 하게 되는 것이다.

부스와 베넷은 이들 세 가지 접근법 각각이 실제로 다른 접근법을 성공적으로 수행하는데 있어서 필수적이며, 상호 배타적이라기보다는 보완적이라고 주장한다. 이들은 '동등 대우 관점', '여성의 관점' 및 '젠더 관점'이 마치 3각 의자의 세 다리와 같은 구성요소로 더 잘 개념화된다고 주장하면서 상이한 유형의 평등화 전략을 구분 지으려는 시도에 도전한다. 3요소는 상호 연관되어 있으며 하나는 다른 하나를 필요로 하고, 이 세 가지 요소 중 하나가 약하다면 전체가 약해진다는 것이다. 이들은 또한 성주류화 접근을 오로지 세 번째의 관점, 즉 젠더 관점과 연결 지으려는 경향은 오류라면서 이는 곧 전략이 갖는 변형적 잠재력을 제한하는 결과를 낳을 것이라고 지적한다.

이러한 이론적인 쟁점들을 해결하는데 있어서 실천의 사례를 성평등에 관한 유럽위원회(European Commission)와 유럽평의회(Council of Europe)의 문서에서 볼 수 있는데 유럽위원회는 세 가지의 성평등 전략 모두를 동시에 활용할 것을 권고하고 있다. 이는 세 가지 전략을 상호 보완적으로 보고 있는 것이다. 유럽위원회(2000: 5)는 '성평

등에 관한 커뮤니티 전략'이라는 문서에서 첫째, '남녀를 동등하게 대우한다는 원리'는 커뮤니티 법률의 기본 원리라고 명시하고 있다. 두 번째로, '젠더 차원을 특정 행동과 결합, 통합하는' 행동이 계속되어야 한다고 밝힌다. 동등한 대우, 젠더적 행동 및 더 넓은 젠더 차원을 결합하는 듯 보이는 이러한 접근은 유럽고용전략(European Employment Strategy)에서 개발되고 유럽위원회와 평의회(2003)가 추진하고 있는 가입국 고용 정책의 지침이 되고 있다. 유럽고용전략은 '성주류화'와 '특정정책행위'를 성평등으로 가는 두 가지 경로로 제시하고 있으며, 정책 형성에 있어서는 양성 평등을 위한 한가지 기준을 제시하고 있다. 유럽평의회는 다음과 같이 발표했다.

가입국은 성주류화와 특정정책행위를 결합하는 통합된 접근법을 통해 2010년까지 여성 노동 시장 참여를 독려하고 고용율, 실업률 및 임금에서 나타나는 성별간 격차를 현저하게 감소시킬 것이다(유럽평의회 2003).

이렇게 유럽위원회와 평의회는 실천에 있어서 성평등을 위한 세 가지의 모든 전략을 동시에 사용할 것을 권고하고 있다. 첫째로 성별 간 격차를 최소화 하는데 기반하여 남녀고용평등의 단일 기준을 주장하는데, 이렇게 해서 고용, 실업 및 임금에 있어서 남녀가 같은 수준을 유지하게 하자는 것이다. 이는 성평등에 대한 '같음'의 접근법과 현저한 유사성을 보인다. 둘째로, 여성의 활동에 초점을 맞춘 정책 영역의 명명과 '특정정책행위'에 대한 언급이 나오는데 이는 '다름'을 강조하는 것이다. 여기에는 아동보호를 증진한다는 목표가 포함되어 있으며 바르셀로나 유럽평의회에서 가결된 것인데, 이렇게 되면 2010년까지 3세부터 취학연령 아동의 최소 90%와 3세 미만 유아의 최소 33%가 이 법안의 적용을 받게 된다. 셋째로, 이는 돌봄과 고용 사이의 변형된 관계에 대한 비전과 결합하는데,

아동 및 여타 보호를 필요로 하는 이들에 대한 보호 서비스를 통해 일과 살림을 조화롭게 화해시키기 위한 특별한 주의를 기울일 것이며, 이를 통해 가사 노동 및 전문 노동의 책임 분담을 독려하고 휴가 후 작업장으로 돌아오는 과정을 수월하게 할 것이다(유럽평의회 2003).

일과 가사를 화해시킨다는 목적은 젠더 관계의 변형을 구성할 잠재력을 지니고 있다. 그러나 정책의 시행에 있어서는 다양한 해석이 가능하다. 실제로 스트라티가키(Stratigaki, 2004)는 이 같은 정책이 남녀사이의 가사 분담에 기여한 바는 적으며 오히려 고용 형태의 유동성을 증가시키는 결과만 가져온다고 주장한다.

EU의 프로그램에는 적어도, 성평등을 위한 세 가지 접근이 공존한다. 성평등을 위한

세 가지 접근이 함축하는 바는 무엇인가, 즉 말하자면 동등한 대우, 특별 프로그램, 성주류화가 동시에 유럽연합 이사회에서 채택되는 것을 의미하는가? 아니면 젠더 문제에 관한 EU의 논리가 일관되지 않아 서로 긴장하는 모순된 정책들을 지니고 있다는 의미인가(Perrons 1999)? 이도 아니라면 부스와 베넷(2002)이 주장하듯 이 세 가지 접근이 상호 모순적이라기보다는 태생적으로 상호 보완적이라는 것을 뜻하는가? 필자는 그 대신에 이들 세 가지 접근법을 성평등의 궁극적 목적에 대한 비전으로 보는 입장과 정책 및 정치적 전략 전술로 보는 입장을 구분 짓는 것이 중요하다고 본다. 이렇게 해서 구분이 지어진다면, 리스와 부스가 주장하는 의견이 공히 지지될 수 있다. 왜냐하면 이들은 다른 현상을 다루고 있기 때문이다.

상기 설명 중 일부는 마치 사회적 영역의 전 분야가 성평등에 있어서는 유사하다는 듯 사회 영역 전 분야를 고려해 온 반면, 다른 설명들은 상이한 정책 영역은 각기 다른 비전과 성평등 경로를 갖는 상이한 실천을 해야 한다고 주장해 왔다. 이 문제를 강조하는 것은 곧 젠더 레짐(gender regime)의 영역들이 밀접하게 결부되어 있는가, 아니면 상당히 독립적인가 하는 것을 질문하는 것이다. 젠더 레짐의 다른 영역들이 얼마나 구조적으로 상호 연결되어 있는가? 유럽평의회 텍스트 내에서는 상이한 분야의 성평등에 관한 다양한 실천들은 별개로 유지될 수 있다고 가정하는데, 이는 어떤 영역에서는 같음에 기초한 성평등 모델이, 다른 분야에서는 각기 다른 활동에 대한 동등한 존중을 기반한 모델이 있을 수 있다는 전제가 있기 때문이다. 그러나 단기적으로는 이들이 분리되어 있을 수 있지만(Pollack and Hafner Burton 2000), 이 같은 분리가 장기적으로 지속될 수는 없을 텐데, 그 이유는 한 영역 내에서의 젠더 관계의 패턴들이 다른 분야에서 그것과 상호 연관되어 있기 때문이다(Walby 1997).

다양한 불평등

성평등과 성주류화는 불평등의 여타 형태들과 분리되어 독자적으로 일어나지 않는다. ‘여성’이라는 범주는 차이와 불평등의 여러 형태들에 의해 내적으로 나뉘어져 있다. 이러한 관계는 성평등 정책의 실천에 있어 딜레마를 낳는다. 어떻게 보면 다른 불평등에 대한 관심은 성주류화에 쏟는 노력을 무력화시킬 수가 있다. 만약 자원들이 다른 분야로 할당되고, 초점을 잃고, 불평등의 특정한 구조적 원인에 대한 인식을 상실하고, 또는 불평등의 여러 형태들 간에 우선순위를 놓고 경쟁이 벌어진다면 말이다(Woodward 2004b). 그러나 다른 시각에서 볼 때, 이전에 각각 분리되어 있던 커뮤니티와 활동들이 한데로 모여서 협력적인 조치를 취할 수 있다면 오히려 성주류화의 결과가 전체적 수

준에서 강화될 수도 있다.

암스테르담 조약(Treaty of Amsterdam)의 결과로 다양한 불평등에 대한 법적인 인정이 늘었다. 조약 13조에 명시된 새로운 규정들은 2006년 이후 젠더, 민족(인종), 장애뿐만 아니라 종교, 성적 지향, 나이 등의 분야도 차별 소송을 제기할 수 있는 법적 근거를 인정하고 있다. 성주류화가 암시, 내포하는 내용은 복잡해 보인다. 차별받는 다양한 종류의 집단이 평등을 위해 필요로 하는 방식들은 각각의 집단이 독자적인 제도상의 공간을 필요로 하는가, 아니면 서로 공유할 수 있을 만큼 충분히 유사한가?

성주류화가 다른 형태의 평등 및 다양성 정책, 정치와 맺고 있는 실제적인 상호연결성이 제기하는 실제적인 문제들을 강조하는 것은 곧 차이와 복잡한 불평등을 어떻게 이론화 할 것인지에 관한 문제이다(Braidotti 1994; Felski 1997; Nussbaum 2000; Scott 1988; Walby 2001a). 차이에 관한 논쟁 안에서 젠더 개념을 해결하기 위한 최소 두 가지의 주요 분석 전략이 있는데, 첫 번째는 젠더라는 것을 독자적인 권리를 갖는 범주가 아니라 언제나 다른 복잡한 불평등과 함께 존재하는 여러 가지 범주로 이해하는 것이고, 두 번째는 독자적인 젠더 개념을 유지하긴 하나 모든 실제적인 범주는 항상 사회적으로 구성되기 때문에 젠더 개념을 일반적인 아이디어임을 항상 염두하고 접근 하는 것이다.

뒤따르는 가시성 및 초점의 상실, 또는 추상적이고 명칭이 모호한 범주들을 통합할 것인지에 관한 딜레마는 이론과 실천 양자에 모두 공통적으로 나타난다.

‘전문성’과 ‘민주주의’?

전문성과 민주주의는 종종 상호경쟁적인 거버넌스로 간주된다. 민주주의는 전문성과 뚜렷한 대조를 보이는데, 이때의 전문성은 지배 질서와 결합되고 지배 질서로부터 오염되었다고 간주된다. 그러나 다른 식으로 보면 전문성이라는 것은 과학적이고 그렇기 때문에 정치적으로 중립적이며 분파적 이해를 뛰어넘는다는 함의를 도출해 낸다. 성주류화는 이러한 논쟁의 한가운데에 있다. 어떤 때에는 성주류화가 마치 기술적 과정인 듯, 다른 때에는 정치적 과정인 듯 나타난다. 어느 면에서 그간 성주류화는 젠더적인 민주주의 실천의 향상을 통해 더욱 더 포용적인 민주주의를 발전시켜나가는 과정으로 이해되어 왔으며 다른 한편으로는 정규 정책 행위자들이 특별히 개발된 도구들을 이용해 수행하는 효율성 및 전문성을 나타내는 하나의 과정으로 여겨졌다.

비버리지 외(Beveridge et al 2000)는 주로 전문가들을 수반하는 ‘전문가-관료적’ 모델과 광범위한 개인 및 조직을 수반하는 ‘참여-민주주의’ 모델을 구분 짓는다. 이들은 이

두 모델들이야말로 성주류화를 이행하는데 있어서 단지 과정의 관점이 아니라 진정한 방법상의 차이를 구성한다고 주장한다. 덧붙여 참여민주주의의 과정만이 단순히 통합이 아닌 의제 설정으로서 성주류화를 달성할 수 있다고 본다.

라이(Rai 2003)는 성주류화를 젠더 민주주의의 과정으로서, 즉 여성 및 정치 이해관계나 정치 전망에 대한 여성의 관점을 정책 결정 과정에 포함시키는 과정으로 개념화한다. 다양한 과정과 실천은 서로 관계되어 있다고 간주되며 이때 국가 차원의 젠더 기구와 이 기구가 시민사회 여성단체들과 맺고 있는 관계에 대해 특별히 초점을 맞춘다. 국가 기구뿐만 아니라 더 넓은 맥락에서 NGO와 여성단체의 책임은 이들의 효과적인 운영에 본질적이라고 여겨진다. 성주류화는 이전에 특권적 정책 영역 밖에 밀려나 있던 다양한 행위자들이 이 안에서 각자의 목소리를 낼 수 있게 하는 과정으로 간주된다. 이러한 관점은 성주류화가 ‘정규 정책 행위자들(normal policy actors)’에 의해 이뤄진다는 관점과는 매우 다르다(e.g Council of Europe 1998).

유럽평의회(1998) 문서에 나타나는 성주류화의 정의에는 성주류화가 ‘보통의 정책 결정에 관여하는 행위자들’에 의해 시행된다는 관점이 녹아들어 있다. 이는 성평등을 주류화시킨다는 정치적 목표가 한 번 설정되고 나면 그것을 효과적으로 달성하는 과정은 정책 및 국가 기구 내의 전문 기술자와 관료들이라는 생각을 내포한다고 이해할 수 있다. 이러한 접근은 성별 분리 통계, 젠더 예산 및 젠더 영향 평가 등에 있어서 ‘도구(tool)’ 사용의 우선순위를 정하는 문제에 대한 담론을 통해 그 사례가 더 풍부해진다(Rees 2004). 여기서 논쟁하고 있는 문제는 성평등을 주류화 할 것인지 말 것인지의 문제가 아니라 어떻게 할 것인가이다. 그 다음에 초점은 기술 전문가들이 일을 수행해 내기 위해 가져야 하는 전문 지식과 같은 자원의 문제로 맞춰진다.

전문성과 민주주의 중 무엇이 상대적인 중요성을 갖는가는 맥락의 문제이거나 해석의 문제이다. 우드워드(2003)는 성주류화 계획안의 성공 또는 그 반대를 결정하는데 있어서 맥락적 요인의 중요성을 주장한다. 특히 정치 환경 내에서 성평등에 대한 인식의 정교화 수준은 국가 공무원들이 성주류화를 효과적으로 시행하는데 큰 영향을 미친다. 베를루(Verloo)의 사례 일부가 보여주듯 정교화 수준이 높은 네덜란드와 같은 곳에서는 정규 정책 행위자들이 성주류화를 효과적으로 시행할 수 있을 것이며 반대로 벨기에의 플랜더스의 사례와 같이 정교화 수준이 낮은 경우라면 정규 정책 행위자들이 성주류화 과정을 효과적으로 시행할 가능성은 낮아진다.

‘전문성’과 ‘민주주의’를 대립적으로 분리시켜 보는 관점의 대안은 이들이 오늘날 실천적 활동에 있어, 상호 복잡하게 결부되어 함께 움직인다고 보는 것이다. 이러한 예는 성인지 예산에서 드러날 수 있다. 성인지 예산은 관습적으로 ‘젠더 민주화’의 하나라기 보다는 ‘전문성’에 호소하는 과정으로 드러나지만(Budlender et al 2002; Sharp 2003), 실

제적으로는 대개 양자 모두를 필요로 한다. 성인지 예산에는 성별 분리 통계, 평등 지표, 성별 영향 평가 등을 포함하는 도구들이 필요하다. 통계학과 경제 데이터를 활용하려면 전문 지식을 표현할 수 있을 만한 권위 있는 기술 및 추상 양식을 이용해야 하며 이는 종종 이미 합의된 의제와 일련의 정책 목표에 효율적이고 중립적인 기술을 적용하는 것으로 나타난다. 그러나 성인지 예산은 보통 이보다는 훨씬 더 복잡하다(Sharp and Broomhill 2002; Women's Budget Group 2004a, 2004b). 성인지예산은 첫째로 여성의 삶의 질을 향상시키는 것의 중요성에 관한 명시적인 언급을 담을 수 있는데, 다시 말하면 정치적으로 중립적이지 않은 더 넓은 틀 안에 위치지어질 수 있다는 것이다. 둘째로, 전문 지식에 기반을 둔 하나의 방법으로서 개입을 드러내는 것은 그 자체로 정치적인 전략이 될 수 있다. 예를 들어, 영국 여성 예산 그룹(UK Women's Budget Group)은 선출된 정치인(장관 및 하원의원급), 공무원(정부 내 특별 젠더 기구 내외부의), 광범한 시민사회(여타 비정부기구 및 개인)와 회의를 열며, 공공연하게 스스로를 전문가 및 기술 관료로 위치 짓는 한편 동시에 변화를 위한 압력을 생성시키기 위해 민주적인 책임성을 활용한다. 모순적이라기보다는 보완적인 성주류화 과정 내에는 이처럼 전문성과 참여민주주의가 함께 작동하는 이원성이 존재한다.

우드워드(2004a)는 EU내 성주류화의 발전을 위해 페미니스트 관료, 신뢰할만한 학계 인사와 여성 운동내의 조직화된 목소리를 연결하는 '벨벳 트라이앵글(velvet triangle)'의 각각의 요소의 중요성을 강조한다.

신중한 민주주의 이론은 또한 전문성과 논쟁이 갖는 중대성 안에서 새로운 흥미 거리를 생산해냈는데(Risse 1999) 전문성과 민주적 추진력을 엮히게 하는 개념적인 용어의 발전이 그것이다. 정치적 프로젝트를 추진하는데 있어서 전문성을 적극적으로 사용해 온 이들은 '인식 공동체(epistemic communities)'(Hass, 1992)와 '지지 네트워크(advocacy network)'(Keck and Sikkink, 1998)로 다양하게 개념화되어 왔다. 하스(Haas, 1992: 3)의 정의에 따르면 인식 공동체는 '특정 영역 내에서, 인정받는 전문 지식과 권한을 가진 전문가들의 네트워크이자 그러한 영역 내의 정책 관련 지식에 대한 권위 있는 주장을 의미한다...인식 공동체는 다음의 4가지 성격을 갖고 있는데, (1) 규범적이고 원칙적인 신념에 대한 일련의 공유 체계...(2) 공유된 인과적 신념, 이는 그들의 영역 내의 중심적인 일련의 문제들로 이어지거나 이에 기여하는 실천에 대한 분석을 통해 도출된다...(3) 타당성 개념...(4) 공통의 정책 기구.' 여기에서 전문성과 가치 이행(value commitment)의 특정한 결합은 새로운 종류의 정치적 개입을 촉진한다.

요약하면, 거버넌스상의 전문성과 민주주의는 종종 경쟁관계에 있는 두 원천으로 간주되어 왔으나 성주류화는 이 양자의 밀접한 상호관계를 보여준다. 그러므로 성주류화 분석은 민주주의의 본질의 재고를 수반하게 되고, 이를 통해 정책 입안자들의 성별, 국

가 여성 정책, 기구의 성인지적 관심의 제도화, 적극적인 성인지적 시민사회뿐만 아니라 전문지식 (특히 학계를 통한)을 통합하는 움직임을 고려할 수 있게 한다.

신자유주의 경제체제에 성평등 주류화하기

이 점들을 명백히 하는 성주류화의 사례는 경제 안으로 성평등을 주류화시키는 것이다. 이 사례와 관련해 필자는 영국 여성예산그룹(UK Women's Budget Group) 내에서 운영위원회와 전 공동 의장으로 활동했으며 당시의 평등기회위원회(Equal Opportunity Commission)와 여성과평등기관(Women and Equality Unit)에서 위탁 연구를 수행한 바 있다(Walby and Olsen 2002; Olsen and Walby 2004; Women's Budget Group 2004; Walby 2007). 여성예산그룹은 경제 내에 성평등을 증진하기 위해 세금 및 복지 혜택 제도 등에 관한 세부 권고에서부터 예산의 성인지적 분석 및 개념상의 변화를 이끌어내는 것까지 광범위하게 개입해왔다. 여기서는 개념적 의제의 수정에 관해서만 초점을 맞추겠다.

재무부(경제부)가 경제성장을 최우선순위로 삼고 있는 나라에서 성평등 의제가 어떻게 경제 의제 속으로 주류화 될 수 있는가? 예산을 위한 젠더 함의에 관한 여성예산그룹과 재무부간의 대화 속에서 두 가지의 주요 이슈가 대두되었는데, 첫째는 경제성장을 성평등보다 우위에 두고 있는 정부 부처에서 어떻게 하면 성평등을 위해 필수적인 조치들을 채택할 필요를 이해시킬 것인가? 두 번째로는 여성예산그룹 내에서, 성평등의 세 가지 다른 모델 - 같음, 성격이 다른 기여도를 공정하게 평가하는 것, 관계 변형 -에서 발생하는 우선순위 문제를 어떻게 해결해야 하는가의 문제이다. 후자와 같이 성평등의 상이한 모델 간 관계의 문제는 광범위하게 논의된 반면 전자에 대한 논의는 이보다는 덜 했다. 그렇다면 여기에서 주의를 기울여야 하는 초점은 이것이다. 그래서, 성주류화에 있어서 경제성장과 성평등이 어떻게 화해할 수 있었는가? 이에 대한 두 가지 주요 전략이 있었으며 각각은 모두 장단점을 지니고 있다.

첫째로, 경제성장을 성평등보다 우위에 두는 관점 자체에 대해 도전하는 방법이 있었다. 아마도 영국여성예산그룹 내의 많은 이들이 개인적으로는 장기적으로 이러한 입장을 지지했을 것이다. 그러나 이러한 입장이 아무리 바람직하다 해도 연간 예산을 정하는 문제에 있어서 재무부를 끌어들이기에는 성공적인 전략이 될 가능성이 애초부터 적었다. 여성예산그룹과 동맹그룹들이 경제성장의 열렬한 옹호자들에 대항해 이러한 주장을 펼치기에는 이를 뒷받침할만한 자원이 상대적으로 너무 작았기 때문이다. 연간 예산안에 영향을 줄 수 있을 만한 신속한 정책 변화와 개발을 요하는 경우, 이는 더더욱

실현가능한 방법이 아니었다. 물론 논쟁은 촉발시킬 수 있었지만 이렇듯 명료한 페미니즘 의제는 아마도 효과를 거의 달성하지 못했을 것이다. 그럼에도 불구하고 이 의제를 계속해서 논의해 나가는 것은 설령 적극적으로 추진되지는 못한다 할지라도 중요한 것으로 여겨졌다.

두 번째로, 성평등과 함께 가는 경제성장을 주장함으로써 경제성장 내에 성평등 의제를 주류화 시키는 방법이 있었다. 필자는 ‘생산성’ 및 ‘잘 기능하는 시장’의 개념이 젠더 차별이 없는 방식으로 재해석 된다면 성평등과 경제성장간의 이러한 관련성이 이루어질 수 있다고 주장해 왔다(Walby and Olsen 2002; Olsen and Walby 2004; Walby 2007).

생산성 향상은 재무부가 경제성장 의제의 중심으로 간주하는 것이었다. 재무부는 다음과 같이 가정했다. 생산성 있는 작업장은 매우 숙련된 작업장이며 임금은 노동자의 생산성에 따라 비례한다. 그래서 필자는 이는 분명히 성에 따른 임금 격차가 동시에 성에 따른 생산성 격차라는 점을 주장했다. 성에 따른 숙련도의 격차가 존재한다면 그 격차를 좁히는 것이 영국 경제의 생산성을 향상시키는 결과로 이어질 것이라고 말이다. 영국 내에서 비생산적 노동자층의 대다수를 차지하는 사람들은 집중적인 육아기간을 가진 후 다시 고용 현장으로 돌아와 파트타임 노동자로 일하는 여성들이다. 이러한 여성들에게 숙련도를 향상시킬 수 있는 자원을 제공한다면 성별 간 숙련도 격차에 중대한 영향을 끼칠 것이며 이는 영국 경제의 전반적인 생산성 향상으로 나타날 것이다. 이러한 관점은 환영받기도, 그렇지 않기도 했다. 재무부, 평등기회위원회, 여성예산그룹에 걸쳐 반응은 천차만별이었다. 재무부 내의 일부는 생산성을 젠더화 한다는 개념에 대해 호기심을 보인 반면 다른 이들은 이것이 개념적으로 불가능한 일이라고 일축했다. 평등기회위원회에서는 이를 유용한 주장이라고 받아들이며 이 내용을 심화시키는 두 가지의 보고서를 위탁했다. 여성예산그룹에서는 일부는 이 관점에 동의했으나 다른 이들은 임금이 생산성에 비례한다는 가정을 현재적 수준에서 수긍한다 할지라도 이러한 관점이 과연 바람직한가에 대해서는 확신하지 못했다.

재해석되어야 할 두 번째 개념은 ‘잘 기능하고, 자유로우며, 경쟁적인 시장’ 개념이다. 그러한 시장은 왜곡되지 않은 것으로 간주된다. 차별은 사람들이 그들의 시장 가치, 생산성에 따른 임금을 받지 못한다는 것을 의미하므로 곧 시장의 왜곡이라 할 수 있다. 그러므로 고용 시장에서 여성에 대한 차별을 제거하는 입법과 정책은 시장 기능을 개선하는 정책이 된다. 그러므로 반차별 조치들은, 시장의 더 나은 기능에 기여하고, 이로써 경제 성장에 기여하게 된다. 이 같은 두 번째 개념의 재해석은 첫 번째 개념에서 발생하는 의문점을 해결해 준다는 부가적인 이익이 있다. 만약 임금이 생산성에 따라 지급된다면, 성별 간 임금격차는 곧 성별 간 생산성 격차이며, 이러한 문제는 경제 성장

을 위해 숙련도 훈련과 관련 정책을 통해 해결해야 할 필요가 있는 것이다. 반대로 임금이 생산성에 따라 지급되지 못한다면 이것은 차별로 인한 것이다. 그러므로 차별을 제거하는 정책은 경제 성장을 위해서도 좋은 것이다.

그렇다면 이러한 문제들을 어떻게 추진할 수 있는가? 실제적으로 성인지예산에는 전문가집단과 민주적 참여 양자 모두를 필요로 한다. 또한 재정과 예산에 관한 기술적 지식을 요한다. 성과가 있으려면 여성의 목소리가 들릴 수 있는 젠더민주화 과정이 필수적인데 보통 재정 부문은 정부 부처 중에서도 여성의 목소리가 가장 인정되지 않는 곳이다. 전세계적으로 성인지예산의 급속한 발전은 거의 전 지구적으로 페미니즘 학계가 발전하고 있다는 징후로 볼 수 있다.

신자유주의 시대에 경제 분야에서 성평등을 우위에 놓기 위한 가장 효과적인 방법은 성평등이 경제성장에 도움이 된다는 것을 보여주는 것이다. 이는 일종의 타협으로, 경제성장과 성평등 의제를 불균형하게 통합시키는 방법이지만 진보적인 정책들이 추진될 수 있는 틀임은 분명하다.

결론

성주류화는 이론적 분석과 정책적 실천 양자의 상호 작용의 결과로, 이원적 발전을 수반한다. 성주류화는 ‘주류화’와 ‘성평등’ 사이의 긴장에서 구성되기 때문에 본질적으로 상충되는 지점이 있다. 성주류화에는 여러 상이한 형태들이 있는데 이는 특히 성평등의 이론적 비전과 그러한 목표를 달성해가는 경로를 구성하는 사회정치적 과정에 대한 비전이 서로 다르기 때문이다. 성주류화는 언제나 다양하고 교차하는 다른 불평등들의 맥락 속에 위치지어진다. 이들을 이론화하고 이러한 횡단성을 실제로 인식하는 문제가 현재의 주요한 과제가 된다. 주류화는 성평등과 주요 의제들을 접목시키는 과정에 관여한다. 젠더 이론과 성평등 관련 행위자들은 남녀라는 안정적인 범주에 대한 분석을 넘어서 유동적인 젠더로 인해 굴절된 담론의 더 민감하고 복잡한 차원으로 넘어갔다. 양자 모두에게 이는 단지 여성을 개별 주제로 추가하는 문제를 넘어 젠더라는 것을 실천이나 개념의 핵심으로까지 통합하는 수준이 되어 가고 있다.

권력과 관련된 형식의 범위는 단지 민주 선거 절차를 통해 젠더 이해를 표현하는 것뿐만 아니라 국가 여성 정책 특별 기구를 구성하거나 NGO 및 풀뿌리 단체 등 시민사회 내에서 젠더문제에 대한 관심을 모으고 표현하는 지점까지 확장되고 있다. 전문성은 권력의 한 형태이다. 이는 국가에 반하는 혹은 국가 내부의 젠더문제 제기자들에 의해 적극적으로 활용되고 있으며, 점차 국제화되고 가고 있는 지지 네트워크의 일원이 되기

위한 가치, 전문성, 정치를 결합하는 인식 공동체내에서 보다 정교화 되고 있다.

성주류화는 가장 최근의 그리고 가장 효과적일 수 있는 페미니스트 전략이며 기존의 전략을 대폭 개혁할 수 있는 역량을 잠재적으로 가지고 있다. 하지만, 성 주류화를 단순히 부분적 보완이 아니라 변화 자체로 수용하기 위해서는 극복해야할 많은 과제들이 우리에게 남아 있다.

참고 자료

- Behning, Ute and Amparo Serrano Pascual (eds) (2001) *Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy*. (Brussels: European Trade Union Institute).
- Benhabib, Seyla (1999) 'Sexual difference and collective identities: the new global constellation', *Signs*, 24, 2, 335-361.
- Beveridge, Fiona, Sue Nott and Kylie Stephen (2000) 'Mainstreaming and the engendering of policy-making: A means to an end?' *Journal of European Public Policy*, 7, 3, 385-405.
- Booth, Christine and Cinnamon Bennett (2002) 'Gender mainstreaming in the European Union', *European Journal of Women's Studies*, 9, 4, 430-446.
- Braidotti, Rosi (1994) *Nomadic Subjects: Embodiment and Sexual Difference in Contemporary Feminist Theory*. Columbia, Columbia University Press.
- Budlender, D., D. Elson, G. Hewitt and T. Mukhopadyay (eds) (2002) *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets*. (London: Commonwealth Secretariat).
- Council of Europe (1998) *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices*. Council of Europe. EG-S-MS (98) 2 rev.
- European Commission (2000) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a Community Framework Strategy on Gender Equality (2001-2005)*. Brussels, 7.6.2000, COM (2000) 335 final, 2000/0143 (CNS)
- European Commission (2003) *Council Decision of 22 July 2003 (2003/578/EC) on guidelines for the employment policies of the Member States*. *Official Journal of the European Union* L 197/13, 05.08.2003.
- Felski, Rita (1997) 'The doxa of difference', *Signs*, 23, 1, 1-22.
- Ferree, Myra Marx and William A. Gamson (2003) 'The gendering of governance and the governance of gender', in Barbara Hobson (ed.) *Recognition Struggles and Social Movements: Contested Identities, Agency and Power*. (Cambridge: Cambridge University Press).
- Folbre, Nancy (2001) *The Invisible Heart: Economics and Family Values*. (New Press).

- Fraser, Nancy (1997) *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. (London: Routledge)
- Gilroy, Paul (1993) *The Black Atlantic: Modernity and Double Consciousness*. (London: Verso).
- Guerrina, Roberta (2002) 'Mothering in Europe: Feminist critique of European policies on motherhood and employment', *European Journal of Women's Studies*, 9, 1, 49-68.
- Haas, Peter M. (1992) 'Introduction: Epistemic communities and international policy coordination', *International Organization*, 46, 1, 1-35.
- Holli, Anne Maria (1997) 'On equality and Trojan horses: The challenges of the Finnish experience to feminist theory' in *European Journal of Women's Studies*, 4, 2, 133-164.
- Hobson, Barbara (ed.) (2000) *Gender and Citizenship in Transition*. (London: Macmillan).
- Holmwood, John (2001) 'Gender and critical realism: A critique of Sayer', *Sociology*, 35, 4, 947-965.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. (Ithaca: Cornell University Press).
- Jahan, Rounaq (1995) *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*. (London: Zed Books).
- Lombardo, Emanuela (2003) 'Integrating or setting the agenda? Gender mainstreaming in the two European Conventions on the future of the EU and the Charter of Fundamental Rights'.
- Nussbaum, Martha C. (2000) *Sex and Justice*. (New York: Oxford University Press).
- Perrons, Diane (1999) 'Deconstructing the Maastricht myth? Economic and social cohesion in Europe: regional and gender dimensions of inequality' in R. Hudson and A Williams (eds) *Divided Europe*, (London: Sage) pp.186-209.
- Pollack, Mark A. and Emilie Hafner-Burton (2000) 'Mainstreaming gender in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 7, 3, 432-456.
- Rai, Shirin M. (ed.) (2003) *Mainstreaming Gender, Democratising the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. (Manchester: Manchester University Press).
- Rees, Teresa (1998) *Mainstreaming Equality in the European Union, Education, Training and Labour Market Policies*. (London: Routledge).
- Risse, Thomas (1999) 'International norms and domestic change: Arguing and communicative behaviour in the human rights area', *Politics and Society*, 27, 4, 529-559.
- Scott, Joan W. (1988) 'Deconstructing Equality-versus-Difference: or, the Uses of Poststructuralist Theory for Feminism', *Feminist Studies*, 14, 1, 33-49.
- Sharp, Rhonda and Ray Broomhill (2002) 'Budgeting for equality: The Australian experience', *Feminist Economics*, 8, 1, 25-47.
- Shaw, Jo (2002) 'The European Union and Gender Mainstreaming: Constitutionally embedded or comprehensively marginalised?' *Feminist Legal Studies*, 10, 213-226.

- Snow, David A., E. Burke Rochford, Jr, Steven K. Worden and Robert D. Benford (1986) 'Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation', *American Sociological Review*, 51, 464-481.
- Squires, Judith (1999) 'Re-thinking the boundaries of political representation' in S. Walby (ed) *New Agendas for Women*, (London: Macmillan).
- Stratigaki, Maria (2004) 'The cooption of gender concepts in EU policies: The case of the "reconciliation of work and family"', *Social Politics*, 11, 1, 30-56.
- Vargas V. and S Wieringa (1998), 'The triangles of empowerment: Processes and actors in the making of public policy', in Nijeholt, V. Vargas and S. Wieringa (eds) *Women's Movements and Public Policy in Europe, Latin America and the Caribbean*. (New York: Garland).
- Verloo, Mieke (2001) *Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation*. IWM working Paper No. 5/2001. Institute for Human Sciences, Vienna.
- Walby, Sylvia (1997) *Gender Transformations* (London: Routledge).
- Walby, Sylvia (2001) 'From community to coalition: the politics of recognition as the handmaiden of the politics of redistribution', *Theory, Culture and Society*, 18, 2-3, 113-135.
- Walby, Sylvia (2004) 'The European Union and gender equality: Emergent varieties of gender regime', *Social Politics*, 11, 1, 4-29.
- Women's Budget Group (2004a) *Women's Budget Group Response to the 2004 Budget*. (London: Women's Budget Group). <http://www.wbg.org.uk/>
- Woodward, Alison (2003) 'European gender mainstreaming: promises and pitfalls of transformative policy', *Review of Policy Research*, 20, 1, 65-88.
- Woodward, Alison (2004) 'Building velvet triangles: Gender and informal governance' in Thomas Christiansen and Simona Piattoni (eds) *Informal Governance in the European Union*. (Cheltenham: Edward Elgar).

제 2 세션: 글로벌 거버넌스와 성 주류화 전략

발 표 1

유엔 성 주류화 전략: 성과와 과제

Carolyn Hannan
(Director of Division for Advancement of Women, UN)

발 표 2

경제 분야의 성평등 증진과 호주 원조 프로그램 내 성주류화 전략

이선희
(Director, Gender Thematic Group, AusAID)

토 론

1. 신혜수 (유엔여성차별철폐위원회 위원)
 2. 유경희 (한국여성민우회 공동대표)
 3. 차인순 (국회여성가족위원회 입법심의관)
-

유엔 성 주류화 전략: 성과와 과제

캐롤린 하난
(유엔여성지위향상국 국장)

배경

원고 기술에 앞서, 우선 본 심포지엄을 주최한 한국여성정책연구원에 축하의 마음을 전하며 한국의 성주류화를 위한 연구원의 지속적인 지원에 깊은 감사를 드립니다. 성주류화를 위한 지금까지의 유엔 활동 소개가 유용한 정보가 되길 바랍니다.

성주류화는 성평등 증진을 위한 전지구적 전략으로 기획되었는데, 이는 기존의 전략들이 성공적이지 못한 결과에 따른 것이다. 1970년대와 1980년대에 시행된 여성을 특성화한 사업들은 여성의 역량강화에는 필수적이었던 반면 여성과 남성간의 평등을 위해 요구되었던 변화는 이끌어낼 수 없었다는 교훈을 남겼다. 여성에게만 초점을 맞춘 사업들은 점차 주변화 되는 경향을 보이며, 중요한 자원과 정책결정과정에서 여성들의 접근성을 향상시키지 못하였다. 1980년대 통합전략 (integration strategy)은 사업의 기획과 이행에 있어서 여성의 관점을 결합시킴으로써 이러한 한계를 극복하고자 하였다. 그러나 ‘여성의 관점’이란 대개 부가적인 요소이거나 추가적인 것으로 인지되었고, 프로세스상 너무 늦게 통합되었기 때문에 실질적인 영향력을 행사할 수가 없었다. 여성에 대한 관심은 종종 정책, 전략, 자원 배분에 대한 주요 의제가 결정된 후이나 고려되었다.

이러한 근본적인 한계에 대한 인식은 1990년대 초 성주류화 전략 개발로 이어졌다. 이는 기존 개발 아젠다에 여성을 ‘통합’하려는 노력에서 여성과 남성의 필요와 기여도,

우선 사항에 각각 상응하는 아젠다의 변화 혹은 전환으로의 이동을 일컫는 것이다. ‘성주류화’라는 용어는 정책과 프로그램의 주요 의제 혹은 관심의 중심에 성인지적 관점을 투영한다는 목적에서부터 왔다. 이 전략은 1995년 북경행동강령(the Beijing Platform for Action)으로 유엔 회원국들에 의해 채택되었고, 관련 원칙과 지침은 유엔경제사회이사회(Economic and Social Council, ECOSOC)의 합의 결정 1997/2(agreed conclusion 1997/2)을 통해 개발되었다.

유엔 경제사회이사회(ECOSOC)가 정의하는 성주류화 전략이란 ‘...여성과 남성을 위한 제도, 정책 또는 프로그램을 포함한 모든 실행 계획의 이행을 모든 분야와 모든 수준 내에서 평가하는 과정이다. 이는 모든 정치적, 경제적, 사회적 영역의 정책과 프로그램의 고안, 이행, 감시와 평가에 있어 여성과 남성의 관심과 경험을 통합함으로써 여성과 남성이 동등한 혜택을 받고 불평등이 조장되지 않도록 하기 위한 하나의 전략이다. 그리하여 궁극적인 목적은 성 평등을 이루는 것이다.’

성주류화를 위한 주요 원칙은 전략 실행의 책임이 조직 내 고위층에 있고, 그 과정을 모니터링할 수 있는 책임소재가 분명한 메커니즘이 조직되어야 한다는 것이다. 또한 성 불평등과 젠더 차이의 인식을 용이하게 하는 방식으로 모든 활동영역의 초반 쟁점 및 문제 제기가 이루어져야 한다는 점을 강조한다. 그 어떤 경우라도 이런 쟁점과 문제들이 성평등에 있어 중립적이라는 가정은 해서는 안 된다.

성분석 (Gender Analysis)은 항상 개별적으로 혹은 기존 분석의 한 부분으로 수행되어야 한다. 유엔경제사회이사회 합의 결정은 성 주류화를 위해 정치권의 의지, 적절한 자원의 분배, 필요할 경우 추가 재정 및 인적 자원 지원이 필요하다고 요구하고 있다. 결국, 성 주류화는 여성을 특화시킨 정책 및 프로그램, 적극적 입법 조치의 필요를 대체하는 전략이 아니며, 젠더 단위 (gender units)나 포컬포인트 (focal points)의 필요성을 경의 시 하는 전략도 아님을 강조하였다.

유엔의 성과

성주류화는 유엔의 모든 주요 활동에 성평등이 없어서는 안 되는 중요한 부분임을 용이하게 하기 위해 활용된다. 이는 정치, 사회, 경제 모든 분야에, 그리고 자료 수집, 연구, 분석, 입법, 정책 개발, 프로젝트 및 프로그램 개발, 훈련과 기타 제도적 개발 활

동과 같은 모든 종류의 활동에 성인지적 관점을 관심의 중심에 두도록 하는 것을 수반한다. 유엔은 이를 위해 행동강령에 명시된 이중 전략을 활용하고 있는데, 이 전략은 성 주류화가 각각 성평등과 여성에 초점을 맞추고 있는 활동들로 완성된다는 입장이다.

성주류화는 여성과 남성 모두가 발전 과정에서 얻어지는 혜택을 얻고, 이에 참여하며, 영향을 미칠 수 있도록 전략, 활동, 목표의 변화를 필요로 한다. 이는 또한 성 평등 증진에 우호적인 조직 환경을 만들기 위해 구조, 절차, 조직 문화에 대한 조직의 변화를 요구한다. 이 때 모든 구성원들의 인식, 이해, 헌신, 역량의 개발은 필수적이라고 할 수 있으며, 이는 경영자의 강력한 의지로 촉진, 지지 될 수 있다.

1990년대 중반부터 성주류화 실행을 위한 지속적인 노력이 있어 왔기 때문에 지금까지 많은 성과를 이룰 수 있었다. 하지만, 여전히 많은 결함들이 남아있다. 유엔의 성주류화 이행 성과를 평가하기 위해서는 세계의 정책이 만들어 지고 모니터링 되는 정부 간 단위의 움직임과 유엔 기구 단위의 노력을 살펴볼 필요가 있다.

정부간 단위

정부간 수준에서의 성주류화에 대한 정책 제언 (유엔여성지위위원회, 경제사회 이사회, 총회를 통한)은 유엔체제내의 성주류화 노력의 틀을 제공한다. 이런 제언들이 그 자체만으로 변화를 보장하는 것은 아니다. 이행을 위한 적극적인 후속작업이 필요하며 유엔 주체들의 책임 있는 실천을 위한 효과적인 장치와 메커니즘의 개발이 필요하다.

행동강령과 유엔여성지위위원회에 명시된 의무사항이외에도 기타 다른 유엔 활동 영역과 관련한 (예를 들어, 인구, 농촌개발, 통계, 인권, 거버넌스, 빈곤감소, 범죄와 마약) 보다 구체적인 성주류화를 위한 의무 사항이 있다. 이는 또한 유엔 총회, 유엔경제사회 이사회, 이밖에 다른 기능적 위원회와 같은 유엔 조직들의 합의 결정 및 결의안에 명시되어 있다. 최근 몇 년간 유엔 안전보장이사회는 평화와 안보 문제에 성인지적 관점을 통합하였다. 이와 같은 과정상의 성주류화가 체계적이지는 않았지만, 지금까지 이루어 온 성과를 인식하고, 공감대를 형성하며, 합의된 구체적인 활동을 만들어내는 것은 중요한 일이다.

정부간 단위의 성주류화 전략 이행에 대한 체계적인 모니터링 작업이 이루어지고 있다. 1996년 이후, 연간 이행 보고서가 유엔여성지위위원회, 유엔경제사회이사회, 총회에 제출되고 있다. 이 보고서들의 초점은 매년 변화하고 있는데, 현재 여성지위위원회 제

출 보고서는 회원국가의 성주류화 전략에, 유엔경제사회이사회 제출 보고서는 유엔 시스템내의 노력에, 총회 제출 보고서는 정부 간 단위의 성주류화 관련정보 제공에 각각 초점을 맞추고 있다. 2001년 이후부터 유엔 안전보장이사회는 이사회 1325 (Security Council 1325)에 기반한 구체적인 행동 강령을 통해 유엔 기구들이 성주류화 이행 과정을 보고하도록 권장하고 있다.

지난달, 여성지위위원회는 ‘성평등과 여성의 임파워먼트를 위한 재정확보’ 이라는 주제로 진행된 토론에서 성 주류화를 위한 자원 확보에 관심이 집중되었다. 본 논의에서 발견된 주요 사항은 이용 가능한 자원 및 자금 조달에 대한 사전 평가 없이 성평등 정책 및 전략과 행동 계획 등이 수립되는 경우가 많았다는 것이다. 이는 성주류화에도 마찬가지로이다. 성평등을 위한 성주류화 작업에서 자원분배를 위한 평가 노력이 부재했음이 확인되었다. 위원회가 채택한 합의 결정은 성주류화를 위한 자원을 늘리고, 자원의 사용과 분배를 모니터링하기 위한 보다 투명하고 효과적인 장치가 개발되어야 한다고 권고하였다.

유엔체제 내에서

유엔 기구들은 정책과 프로그램에 있어서 성주류화 이행에 더욱더 초점을 맞추고 있다. 이러한 작업은 성주류화 전략에 대한 정보공유를 장려하는 여성과 성평등에 관한 기구 간 네트워크 (the Inter-Agency Network on Women and Gender Equality)에 의해 지원되고 있는데, 웹포털 위민왓치 (Women Watch)도 본 네트워크에 속해 있다. 또한 본 네트워크는 모범 사례, 경험 및 교훈 등의 공유를 지원하기 위해 연례회의에서 성주류화 방법론 세미나를 조직하고 있다.

최근 보이고 있는 혁신적인 움직임은 성평등과 여성의 임파워먼트를 위한 시스템 전반에 걸친 정책과 전략이 구상된다는 점이다. 이는 다시 성주류화를 더욱 강화시킬 것으로 보인다. 본 정책과 전략들은 고위급 프로그래밍 위원회 (High-level Committee on Programming)와 최고 집행 위원회 (Chief Executives Board) 소속의 고위 관리자들의 지원을 통해 활성화되었다. 이와 같은 움직임을 기반으로 유엔시스템 전반을 아우르는 정책과 전략의 틀이 개발되었다.

이와 더불어, 국가 단위 팀의 실무차원의 기관간 협력 증진으로 인해, 국가별 여성정책 기구, 여성단체, 네트워크와의 자문 기능 및 성 분석에 대한 관심이 증가하고 있다. 국가단위 팀의 성주류화 역량 강화 장치가 마련되고, 국가별 진행 정도를 측정할 수 있

는 스코어 카드 (Score-card)가 개발되었다. 또한 국가 단위 팀들의 성평등 증진 활동의 성과 측정 지수가 개발되었다.

성주류화를 통한 성평등 촉진을 위한 정책개발은 지금까지 주요한 접근으로 유엔 시스템 전반에 걸쳐 강조되어 왔다. 이는 성평등을 위한 기관의 모든 정책뿐만 아니라, 다른 특정 분야와의 관계 속에서 나타나는 성평등에 대한 정책도 포함한다. 물, 에너지, 기업운영, 빈곤퇴치 등과 같은 기존의 일반 정책 분야의 성인지적 관점 접목을 위한 관심 고취 노력은 지금까지 상대적으로 미진하였다. 지난 경험을 비추어볼 때, 성평등은 실행 전략과 행동 계획이 개발되었을 때만이 효과적일 수 있다.

유엔 기구들은 자료수집, 연구, 조사, 역량개발, 그리고 프로그램과 프로젝트를 계획, 실행, 모니터링하는 운영상의 과정에 성인지적 관점을 접목시키기 위해 지속적으로 노력해 왔다.

유엔 내부의 제도적 측면에서도 괄목할 만한 노력이 있었는데, 이는 주로 모니터링 메커니즘 개발, 훈련 및 방법론 개발과 같은 역량 강화를 위한 것이다. 가이드라인, 매뉴얼, 체크리스트와 같은 성주류화를 위한 도구 개발에도 많은 진전이 있었다. 현재 유엔 체제가 관여하는 거의 모든 영역에 대한 매뉴얼과 가이드라인이 있다.

거의 모든 유엔 기구들이 젠더 전문가와 젠더 포컬 포인트 (focal points)를 두고 있다. (경우에 따라 성주류화 추이를 모니터링하고 지원하기 위해 근무시간의 일정부분이 배정된 정규 직원이 있기도 하다.) 의무사항, 의사결정 과정의 접근, 경영층의 지원, 전문가와 포컬 포인트를 위한 자원 배당이 유엔 체제 내에서도 매우 다양하고, 포컬 포인트와 전문가들의 효율성에도 지대한 영향을 미치고 있다.

성주류화 평가 및 모니터링 작업에도 괄목할 만한 움직임이 있었다. 그 예로 국제노동기구 (ILO)는 성주류화 과정을 포함하는 기관 감사를 수행했으며 유엔개발계획 (UNDP)도 모든 성주류화 노력에 대한 전반적인 평가 작업을 진행하고 있다. 국제연합아동기금 (UNICEF)도 현재 3단계에 걸친 평가 작업을 수행하고 있는데, 이는 다섯 개의 국가 사무소와 한 개의 지역 사무소에 대한 UNICEF 젠더 정책 시행 자체 평가, 젠더 정책 이행에 대한 전 지구적 평가, 이와 같은 평가에 기초한 내용과 앞으로의 개혁을 위해 추진되어야 할 우선사항을 기초로 자문 전략 계획을 수행한다는 3단계를 포함한다.

남아있는 문제와 과제

지식 개발과 노력에도 불구하고, 성인지적 관점은 여전히 유엔의 모든 영역의 정책과 프로그램의 일상적인 영역으로 자리 잡지 못하고 있다. 성인지적 관점은 여전히 사업 계획, 분석, 예산 분배에 있어서 중심적이지 않으며, 성분식은 체계적이고 효과적인 방법을 통해 지속적으로 사용되지 못하고 있다. 또한 젠더 이슈에 대한 구체적인 연구 결과들이 정책과 프로그램 수립에 의도된 영향력을 백분 행사하지 못하고 있다.

유엔의 성주류화에 대한 지난 수십년 간의 논의는 해결해야 할 많은 과제와 문제를 제시하였다. 언급된 주요 과제로는 전략에 참가하는 모든 전문적 구성원들의 성 주류화에 대한 이해와 이것이 자신의 일에 미치는 함축적 의미에 대한 인식 증진, 최고위층의 지지가 가시화되고 분명히 인식될 수 있도록 관리자층의 책임감 강화, 성평등 정책을 조직의 포괄적인 목표와 결부시키는 것, 성분식을 보다 체계적이고 지속적으로 활용하는 것, 성분식을 보다 지속적으로, 시스템적으로 실시하는 것, 태도와 실천에 있어 보다 구체적인 변화를 가져올 수 있는 보다 효과적인 역량을 개발 하는 것, 젠더 전문가를 위한 자원을 보강하고 전략적 역할을 촉진하는 것, 효과적이고 책임감 있는 메커니즘을 개발하는 것 이었다.

아래에서 유엔의 성주류화 노력에서 나타난 과제와 문제 중 몇 개를 보다 구체적으로 살펴보겠다.

성평등 정책

여러 국제기구들과 유엔 회원국가에 기초한 유엔의 지난 경험은 성주류화와 모니터링 및 평가 보고의 의무를 강조한 구체적인 성평등 정책이 조직 전체 활동 전반에 성인지적 관점에 대한 관심을 불러일으키는데 크게 기여한다는 사실을 보여준다. 사업예산 집행과정에 있어서 성인지적 관점을 주류화하기 위한 노력들은 성평등에 대한 조직의 의무사항이 명백하면 명백할수록, 성인지적 관점이 정책, 계획, 예산, 실무에 투영될 가능성이 높다는 사실을 보여준다. 성평등 정책은 목표와 목적을 강조하고, 접근에 대한 지침을 제공하며, 성과에 대한 측정 기준을 설정한다. 이를 통해 담당 전문 직원들이 일상 업무에서 성인지적 관점을 통합하는 과정을 책임감 있게 수행하게 된다.

효과적인 성주류화를 촉진했던 성평등 정책의 지난 경험에서 우리는 아래와 같은 주요한 교훈을 얻게 되었다. 성평등 정책과 행동 계획은 다른 주요한 목표치와 정책 전략

과의 명확한 관계성 없이 구상될 경우, “별도의 궤적”을 걷게 되고, 결국 조직에서 주변화 되게 된다. 그러므로 성평등 목표는 조직의 전반적인 목표의 맥락 하에 위치 지어져야 한다. 이를 통해 성인지적 관점과, 조직의 활동, 그리고 정책과 프로그램 개발에 미치는 함축적 의미간의 연계성의 윤곽을 제공한다. 우선순위는 반드시 정해져야 하며, 조직 활동의 주요 부분으로 성평등 촉진을 위해 활용되는 방법론과 접근 방식이 제시되어야 한다. 의무, 역할, 책임소재가 명확한 매커니즘이 명백하게 명시되어야 하며, 젠더 전문가의 자원 접근과 역량개발 방식과 같은 제도적 배치에 대한 내용도 제시되어야 한다. 성평등을 위한 보다 간결한 “로드맵 (road-map)”이 행동 계획에 포함되어야 하며, 이는 목표치와 타임 프레임을 명시한 모든 활동영역의 측정 가능한 목표치와 모니터링과 평가를 위한 영향 지표 개발, 필요한 자원 및 잠재적 자금 원에 대한 명시도 수반한다.

성평등 정책과 행동계획이 성공적으로 조직 내에 통합되기 위해서는 최고위 경영진의 지지가 매우 중요하다. 이와 더불어 모니터링과 평가 프로세스의 수립 또한 매우 중요하다. 몇몇 기관에서는 조직 전반의 책임소재와 성평등 정책과 행동 계획의 실행을 모니터링하기 위한 자문단이나 고위 젠더 TF 팀을 효과적으로 활용하고 있다.

성분석

성분석은 남성과 여성간의 차이를 구분하는 것 이상의 것을 관여한다. 이는 남성과 여성간의 불평등을 확인하고 이를 문서화하여, 남성과 여성의 관계에 대한 관심을 촉구하고, 의도된 개입에 의해 이들이 어떻게 영향을 받고 영향을 주는지에 대한 사안을 수반한다. 성분석은 항상 별도의 분석 과정만을 통해서 수행되는 것은 아니다. 성평등 관점은 개입을 인식하고, 준비하며, 실행하고, 모니터링 하는 과정으로 수행되는 기존의 모든 분석의 통합된 부분이다. 정책 분석, 분야별 분석, 국가 전략 개발에 기초한 분석, 새천년개발목표(MDG)와 빈곤감소전략 (Poverty Reduction Strategies) 평가 등이 대표적인 예일 것이다.

성분석에 있어 가장 결정적인 제약 요인 중에 하나는 성인지적 관점이 의제와 문제에 대한 초반 분석에서 통합되지 않는다는 것이다. 만약 성인지적 관점이 계획과 초기 단계에서 명백히 그리고 적절히 다루어지지 않으며, 이후 이를 접목시키려는 후속작업에서 저항에 직면하게 되고, 결국 인위적인 “추가 작업”을 하게 된다.

몇몇 조직들 특정한 정책 분야 (예를 들어, 거시경제 및 기술 분야)는 원칙적으로 “성중립적”이라서 성분석을 하지 않는다는 전제를 바탕으로 깔고 일을 추진하기도 한다.

성분석이 진행된다 하더라도, 항상 효율적으로 활용되는 것은 아니다. 다른 분야와 쟁점의 성인지적 관점에 대한 괄목할만한 성분석 (예를 들어 도구와 자원의 개발, 그리고 구체적인 조사를 통한) 이 이루어진다고 해도 이것이 효과적으로 활용되고 보급되는 것은 아니다. 이런 한계는 CCA/UNDAF/PRSP의 지난 활동에서 나타나고 있는데, 분석의 수준에 있어서는 괄목할 만한 성장이 있었으나, 실행 계획에서는 어떤 성과도 보여주지 못했다. 그 이유 중 하나는 성인지적 관점과 해당 개별 분야의 명시된 목표치와 목적간의 주요 연계성에 대한 이해가 부족하기 때문이다. 성인지적 관점이 모든 정책분야의 목표 달성에 있어 필수적이라고 여겨지지 않고 있다.

역량 개발

조직 내 성 주류화에 있어서 역량 개발 (예를 들어, 지식, 인식, 책임, 능력과 같은)은 그 전략의 성공적인 실행에 있어서 필수적이다. 훈련 프로그램은 더욱 실행 중심적이어야 할 것이다. 다시 말해 개별 분야에 맞춰 단순히 재단하는 것 이상이 되어야 할 것을 의미한다. 역량을 키우는 것은 참가자들의 일상적 기초에 초점을 맞춰야 할 것이며, 그들이 성 인지도적 관점에 적절한 주의를 기울일 수 있도록 하는 방법을 이해하도록 도움을 주어야 할 것이다. 역량 개발이 후속적인 조치가 적절히 이루어질 때만이 성공적일 수 있음은 우리가 경험적으로 보아온 것이 사실이다.

전통적인 훈련 방식과 함께 보다 혁신적인 접근법이 사용될 수도 있다. 성 주류화에 있어서의 가이드라인, 실행계획, 전략 등은 더욱 실제적인 방식에서의 참가자들의 적극적 참여로서 발전될 수 있을 것이다.

젠더 전문가(gender expert)와 젠더 포컬포인트 (gender focal points)

성 주류화 전략은 성 평등을 촉진하는 데 있어서의 책임을 전문가들로부터 모든 개인들, 특히 관리자 수준의 개인들에게 이양할 것을 요구한다. 하지만 그것이 더 이상 젠더 전문가들을 필요로 하지 않는다는 것을 의미하지는 않는다. 성 주류화 전략의 실행에서, 특히 그 초기 단계에 있어서는 전문가들의 지원이 더욱 필요할 것이다. 그러나 젠더 전문가들은 다른 사람들의 노력을 촉진하고, 자문하며, 지원하는 새로운 역할을 가져야만 할 것이다. 젠더 전문가들의 효과적인 역할은 명확한 위임, 조직 내부적인 전략의 분배 그리고 상급 관리자 단위에 대한 적극적 지원과 직접적 관여, 자원의 적절한 분배를 포함해야 한다. 젠더 전문가들은 성주류화를 위한 경영자층의 의무사항을 지원할 수 있는 고위 관리자의 역할을 수행해야 할 것이다.

조직의 위계, 할당된 자원과 다수의 작업등의 제약에도 불구하고 유엔 조직 내에서의 젠더 포컬 포인트(gender focal points)는 지금까지 많은 노력을 기울여 왔으며 성 주류화 전략에 대한 관심을 강화해 왔다. 포컬포인트 시스템 구축을 위한 지원, 위치설정과 연계, 자원 확보, 권한부여에 대한 충분한 관심이 주어진다면 포컬포인트는 성 주류화 전략을 강화하는 더욱 강력한 촉매가 될 수 있는 잠재력을 가지게 될 것이다.

관리자의 실천과 책임

분명하고 지속적인 상급 관리자의 실천이 성 주류화에 있어 강력한 기동력이 될 수 있음을 보여주는 실제적인 사례들이 증가하고 있다. 상급 관리자들이 성주류화를 통해 실행되는 성 평등은 우선시 되어야 하는 것이라고 명백히 말할 준비가 되어 있는 곳은 진정한 발전이 이루어 질 수 있다. 한편 이와 같은 공식적인 지원과 더불어 확실한 경영층의 별도 지원이 필요한데, 이러한 지원없이 전반적인 정책이 고안되는 조직에서는 진전을 기대하기 힘들다. 이러한 별도 지원의 부재라 함은 행동계획이 없고, 구성원들에게 정책의 중요성을 알릴 수 있는 명백한 메시지가 없고, 정책과 결부된 역량 개발이 없고, 자원 분배가 없으며, 후속 작업이 이루어지지 않는 것을 포함한다.

우리가 해결해야 할 과제는 성 평등을 달성하고 성 주류화 전략의 효과적인 실행을 위해 조직의 모든 분과와 모든 구성원들이 책임감 있게 이를 수행할 수 있는 방법을 찾는 것이다. 책임 소재를 분명히 하고 구체적인 보고 의무를 명확히 하며, 필요한 역량 개발을 위한 요구사항을 명시(역량 획득 방식의 명시도 포함)하는 책임 있는 메커니즘의 개발이 조직 내에 이루어져야 한다. 이것이 직무능력평가와 결부되면 보다 더 유용할 수 있다. 이를 통해 성주류화를 통한 성평등 증진이 명확한 목적과, 행동 계획, 타임 프레임, 보고의 의무를 수반하는 경영자와 직원간의 협상 “직무 계약”에 포함될 수 있는 것이다. 구체적인 모니터링과 보고 과정이 수립되어야 하고 성과 지표 (특히 결과물과 연관된) 역시 마련되어야 할 것이다

결론

성주류화는 성평등 목표를 달성하기 위한 수단이지 그 자체만으로 궁극적인 목표가 될 수 없다. 그리고 다른 여러 전략에서도 볼 수 있듯이 이것이 실행되었을 때만이 유용할 수 있다. 유엔의 그 어떤 곳에서도 성 주류화가 완벽하게 실행되고 있는 곳이 없다. 그 어떤 조직에서도 체계적이고 효과적인 실행을 위해 필요한 충분한 재정 및 인적

자원 그리고 경영자의 리더십을 확보하지 못하고 있다.

하지만 지난 경험을 통해 우리는 몇 가지 교훈을 배웠다. 최근 보고서들은 지금까지 이룩한 성과와 함께 직면하고 있는 과제들을 언급하고 있다. 현재 많은, 좋은 정책과 전략이 있다. 하지만 여전히 정책과 실천사이에 큰 차이가 존재하고 있으며, 이는 명확한 타임 프레임과 적절한 자원 배분을 수반하는 확실한 행동 계획을 통해서만 해결될 수 있다. 증명된 좋은 실천사례들은 다른 맥락들, 유엔 내부와 외부 모두에서 반복될 수 있다.

성주류화는 적극적인 접근을 요구한다. 성주류화는 그것 자체만으로 이루어지지 않는다. 모든 조정 과정에 있어서 성평등의 주류화를 위한 명백한 목표가 있어야하며, 이를 성취할 수 있는 체계적이며 지속적인 노력이 필요하다. 성주류화 전략은 성평등에 대한 관심을 명백히 필요로 하고 있다. 성평등 이슈에 대한 관심이 명확히 가시화 되고, 중요한 정책과의 연관성, 그리고 그 이행 과정이 뚜렷하게 제시되어야 한다.

현재 가장 시급히 개선되어야 하는 문제는 성 주류화 전략하에서 여성의 임파워먼트와 성 평등 촉진을 위해 할당된 자원 평가와 그 투자 효과에 대한 측정 방식의 부재라고 볼 수 있다. 여성과 성평등에 관한 기구 간 네트워크 (the Inter-Agency Network on Women and Gender Equality)는 최근 이를 해결하기 위한 TF 팀을 결성하였다. 성주류화 전략 하에서 자원의 배분과 그 효과를 측정하기 위한 개선된 방법론 개발, 투명성 확보, 명확한 책임 소재의 필요성은 지난 달 여성지위위원회의 52차 세션의 결과물로 포함되었다.

하지만, 이와 같은 많은 시행착오에도 불구하고, 성주류화는 새천년 시대에 중요한 전략으로 남아있다. 많은 성과를 이루기 위해, 그리고 기존의 문제점을 해결하기 위해 모든 조직들은 성주류화 실천 강화를 위한 수단을 개발하고 전략에 대한 이해를 높일 수 있도록 혁신적인 투자의 확대를 실천해야 할 것이다. 무엇보다도 최고위 관리자의 명확한 책임의식과 지속적인 후속 작업이 성공을 위한 결정적인 열쇠가 될 것이다.

경제분야의 성평등 증진과 호주 원조프로그램 내 성주류화 전략

이선희

(Director, Gender Thematic Group, AusAID)

호주 원조프로그램 내 성주류화

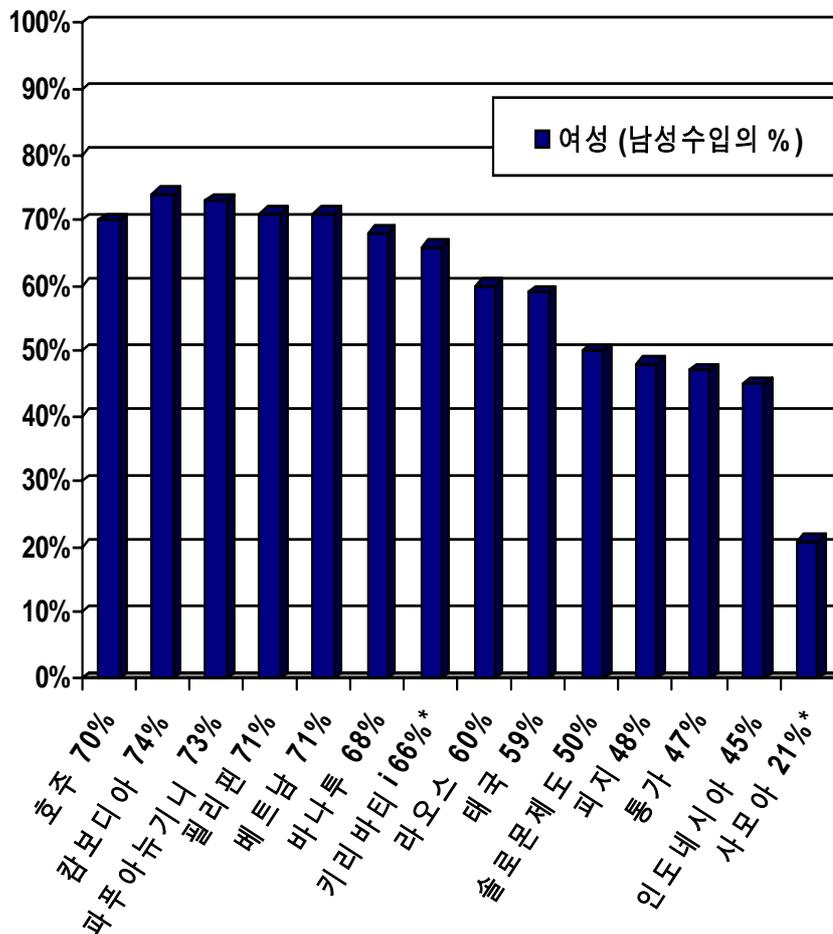
호주 원조프로그램은 성평등 진전에 가장 중점을 둔다. 사실, 성평등은 호주 원조프로그램의 주요한 원칙으로 자리잡고 있다. 왜냐하면 성평등은 경제적 성장, 거버넌스 및 사회적 안정의 필수불가결의 요소이기 때문이다. 성평등은 빈곤을 감소시키고 원조의 효율성을 증대시키는데 필수적이다. 또한 성평등은 그 자체로 중요한 개발 목표가 된다.

2006-07년 호주정부 산하 대외 지원단 (AusAID)의 성평등 이니셔티브에 대한 직접 비용은 총 620만 달러로 2003-04년 570만 달러를 약간 상회하는 정도에서 더 증가한 셈이다. 2006-07년 성평등 간접비용은 총 6천만 달러를 상회하였다. 구체적인 성평등 이니셔티브는 필수적이며 그 수를 증대시켜야 한다. 성평등의 진보는 또한 주류화 프로그램과 더불어 효율적인 통합을 요구한다.

성주류화를 경제분야로 확대

성평등 문제를 경제분야로 확대시키는 것은 호주 원조 프로그램의 성평등정책의 주요 과제이다. 호주 원조프로그램이 이 문제를 주요 과제로 꼽은 데에는 세가지 이유가 있다. 첫째, 경제적 지위에 있어 큰 성별 격차가 존재한다. 이 분야는 성별 격차를 줄이는 노력이 미진하다.

그림 1. 남성수입에 대한 백분율로 나타낸 여성수입



출처: UNDP, 2006 data, *Human Development Report 2006 - Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR_2006_Tables.pdf (Table25.p.367)

*2002data, ADB, *Key Indicators 2006 - Measuring Policy Effectiveness in Health and Education*, http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2006/default.asp accessed 27 July 2007.

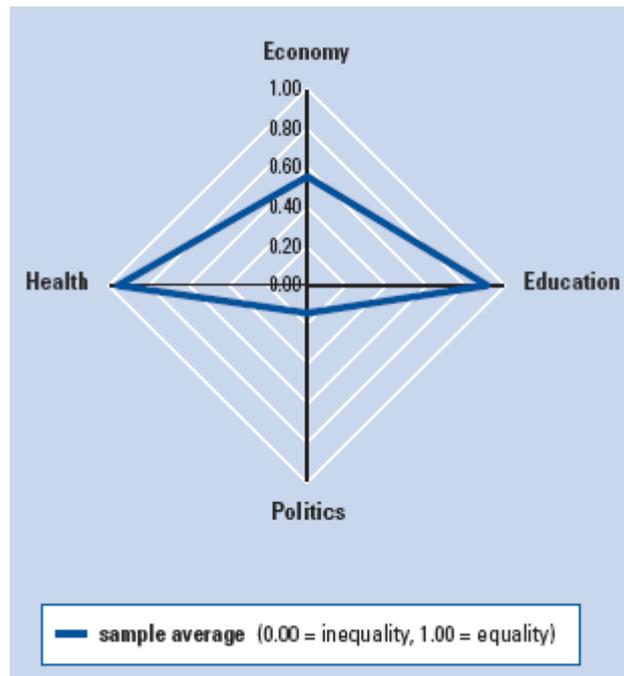
둘째, 성평등과 경제의 접목은 탁월한 경제학(smart economics)이다. 여성 고용은 자본 투자 증가와 생산성 증대보다 전지구적 성장을 촉진하는 그 이상의 역할을 해왔다. 동남아시아에서는 여성이 만들거나 경작한 생산물이 가장 역동적인 부문인 지역 수출 산업의 3분의 2를 차지한다. 여성들이 자신의 기술을 더욱 더 잘 활용하고 토지와 생산적 자원에 대해 더 용이한 접근이 가능하도록 지원하는 것은 공정성의 문제이다. 이는 뿐만 아니라 경기, 경제성장, 빈곤 감소에도 역시 이바지한다.

셋째, 성 불평등으로 인해 개발도상국의 경제성장이 주춤하고 있다는 주장이 늘어나고 있다. 교육, 노동력, 지도력, 의사결정권의 성 불평등은 특히 중요성을 갖는다. 초등, 중등, 고등교육의 남녀 비율, 15-24세 남녀 식자율, 비농업 부문 여성 고용율, 국회 내

여성 비례대표 수 등을 세번째 새천년개발목표(Millennium Development Goals)인 성평등 달성의 지표로 삼는 것은 우연이 아니다.

경제부문에 있어 성별격차를 좀 더 구체화할 필요가 있다. 128개국을 대상으로 하였으며 세계경제포럼¹⁾에서 발간한 2007 Gender Gap에 의하면, 세계는 보건과 교육부문 성별격차를 줄이는데 진전을 보였으나²⁾ 경제부문은 성별격차의 60%정도만이 좁혀졌으며 지도력과 의사결정 부문은 25%를 하회하는 수준이었다.

세계경제포럼의 경제부문 성별격차는 다음에 기초하여 평가된다. 경제활동참가 격차, 보수격차(여성 대 남성 추정근로소득 비율), 승진 격차³⁾(입법자, 고위공무원, 고위경영자의 남녀 비율, 기술 및 전문직의 남녀 비율) 등에 기초한다.



Source: Gender Gap Index 2006: scores are weighted by population

1) <http://www.weforum.org/pdf/gendergap/report2007.pdf>

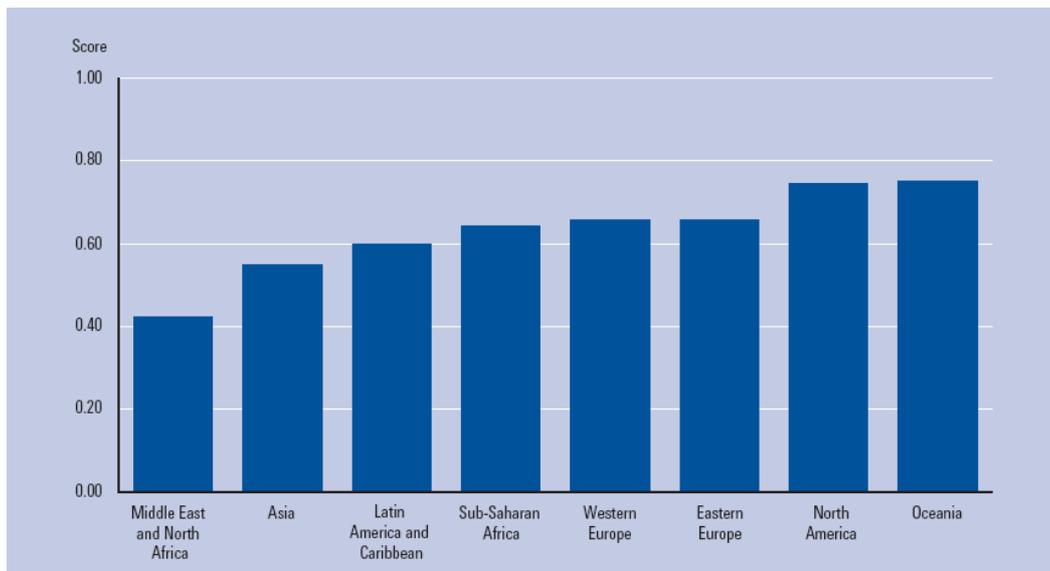
2) 교육부문은 90% 이상, 보건부문은 96% 정도 성별 격차가 좁혀졌다.

3) Global gender gap report 2007, 페이지 4.

2007년 세계성별격차 지수 순위와 경제참여 및 기회 순위 비교 - 선별국가 중심으로-

세계 성별 격차 순위 ⁴⁾	성별격차 지수 (1=평등 0=불평등)	국가	경제참여 및 기회 순위\	성별격차 지수 (1=평등 0=불평등)
1	0.8146	스웨덴	6	0.7613
2	0.8059	노르웨이	10	0.7509
3	0.8044	핀란드	22	0.7225
5	0.7649	뉴질랜드	8	0.7552
6	0.7629	필리핀	2	0.7891
11	0.7441	영국	32	0.6947
15	0.7230	스리랑카	94	0.5570
17	0.7204	호주	12	0.7440
31	0.7002	미국	14	0.7383
42	0.6889	베트남	11	0.7447
43	0.6883	모잠비크	1	0.7970
51	0.6824	프랑스	61	0.6460
73	0.6643	중국	60	0.6478
81	0.6550	인도네시아	82	0.5986
91	0.6455	중국	97	0.5489
97	0.6409	한국	90	0.5803
98	0.6353	캄보디아	52	0.6640
100	0.6314	방글라데시	116	0.4374
114	0.5936	인도	122	0.3977
125	0.5575	네팔	114	0.4568
126	0.5509	파키스탄	126	0.3725

2007 지역 성별격차 달성지수



Source: Gender Gap Index 2007; details of regional classifications in Appendix B.

4) 이 순위는 다음의 네가지 요소를 토대로 하였다: 경제참가 및 기회, 교육진전, 보건 및 생존 하위지수, 정치적 권리부여

성별격차를 지역별로 비교해볼때, 오세아니아가 선두를 달리고 있는데 이는 호주와 뉴질랜드가 좋은 성적을 보이고 있기 때문이다. 태평양 연안 국가들은 자료 부족으로 고려 대상이 되지 않는다. 중동 및 북아프리카 지역은 성별격차의 40%를 상회하는 수준 밖에 좁히지 못해 가장 저조한 성적을 보였다. 아시아는 두번째 저조한 성적을 보였는데, 성별격차의 약 50% 상회하는 선에서 좁히는 것으로 그쳤다.

소녀를 교육한다는건 한 사람을 교육하는 것이다. 소녀를 교육한다는건 가정을 교육하는 것이고 더 나아가 나라 전체를 교육하는 것이다. (아프리카 속담)

교육, 경제성장, 성평등은 좀 더 유심히 관찰해볼 필요가 있는 부문이다. 개도국에서 소녀를 교육하는 일은 아마도 가장 유익한 투자일 것이다. 그러나 여전히 세계 문맹 성인 중 3분의 2가 여성이다. 사하라 남부의 주요 전염병인 HIV/AIDS의 여성화가 태평양 지역에서도 모습을 드러내고 있다. 이러한 현상의 저변에는 성 불평등의 문제가 놓여있다.

경제적 자산 및 생산적인 산출량에 대한 접근성 및 관리에 관한 성별 격차 뿐만 아니라 교육, 정규직 고용, 거버넌스에 대한 편중현상은 빠르고 효과적인 경제성장을 달성하는데 오늘날 장애요소가 되고 있다.

경제성장과 여성교육에 정관계가 성립된다. 아시아 태평양 경제사회위원회(ESCAP)에 따르면 여성 중등학교 등록율 1% 증가는 지역의 연간 성장률 0.23%를 증가시킨다.⁵⁾ 여성교육증가가 가져다주는 직접적 혜택 이외에도 경제성장에 긍정적 효과를 안겨다주는 다음과 같은 수많은 긍정적 외부효과를 가져다준다.

- 출산율 감소 - 1%의 인구성장의 감소는 3% 이상의 1인당 GDP 성장을 가져온다.⁶⁾
- 유아사망율 감소
- ‘인구 선물’로 인해 저축율, 투자율, 국내 고인력 비율 증가로 이어져 전체적으로 1인당 GDP 증가를 가져다준다.⁷⁾

5) *Ibid.*, 106

6) Ahituv, Avner (2001). ‘Be fruitful or multiply: On the interplay between fertility and economic development’, *JournalofPopulationEconomics*14:1:51.

7) Bloom and Williamson in Blackden, Canagarajah, Klasen and Lawson. ‘Gender and Growth in Sub-Saharan Africa’,4.

호주 원조 프로그램의 중점 지원 분야 - 어떤 분야가 더 좋은 성평등 결과를 낼 것인가?

성인지 정책 개발: 성인지예산

성인지예산이 호주 연방 및 주정부에 처음 도입된 것은 1980년대 중반이다. 연방정부는 성인지예산의 사용을 1996년 이후 중단하였다. 성인지예산은 정부의 남녀노소에 대한 지출, 수입 효과를 결정, 관리, 계획, 변경하는 일련의 기제를 일컫는다.

성인지예산은 작성, 제정, 실행, 감사의 예산 과정 일부 혹은 전부에 성인지 관점을 투영하는데 주안점을 둔다. 성인지예산 이니셔티브는 다음과 같은 사항을 추구한다.

- 예산 및 정책 분야에 성평등에 대한 인식과 이해를 증진
- 성평등에 대한 예산 및 정책 영향을 위해 정부의 투명성과 책임성을 증진
- 예산과 정책을 변경하여 성평등을 달성할 수 있도록 기여하며 이를 행함으로써 남녀 모두의 필요와 관심사를 충분히 반영

1995 베이징 행동강령(Beijing Platform Action)에서 성인지예산이 권고되었다. 베이징 행동강령은 “정책에 대한 예산안 결정 및 프로그램에 성인지 관점이 투영”(제345절-재정적합의)될 것을 요구했다.

성인지예산의 채택은 1990년대 후반 급격하게 확대되었다. 이니셔티브는 60개국 이상에서 도입되었다. 그러나 아직 성 불균형 시정을 위한 성인지예산 이니셔티브 영향에 대한 면밀한 분석이 이루어지지 않았다. 국가예산을 분석하는데 도움을 줄만한 도구 개발하는데 있어 아직 초기의 단계에 머물러 있다. 국가별 경험 사례가 성인지예산 방법론을 재정의하는데 도움을 줄 것이다.

호주는 몇몇 아시아 및 태평양 국가들의 성인지예산 이니셔티브를 지원해주고 있다. 우리는 성인지예산 원칙의 중요성을 인지하고 있다. 호주원조프로그램은 공공재정관리와 경제 거버넌스에 초점을 맞춘 원조 활동에 성인지예산을 통합할 여러가지 방안을 모색 중이다.

호주원조프로그램은 성인지예산의 단일한 청사진은 없다는 걸 알고 성인지예산 이니

서티브는 현지 상황에 밀접하게 연관되어야 한다고 생각한다. 특히 성인지예산은 현지 제도적 역량을 고려해야 한다.

합법적인 정책과 제도적 환경을 조성하는데 있어 성평등을 투영하기 위해 호주원조 기관은 정부와 밀접하게 일한다.

여성 사업가 - 사기업 부문 개발

여성사업가는 여성 권리부여 및 사회를 변모시키는데 굉장한 잠재력을 가지고 있다. 남아시아 국가들 전체 사업가 중 여성은 10% 미만이다.⁸⁾ 이와 같이 여성사업가가 많지 않은 이유중 하나는 강력한 정부 규제에 있다. 2005 세계은행 사업보고는 강력한 정부 규제는 여성, 청년층, 저기술자 등과 같은 취약계층을 해할 수 있다고 지적한다. 여성은 사업을 하는데 있어 성 불평등과 관련된 제약을 받는다. 또한 성 불평등을 줄이기 위해 정부에 로비를 할 수 있는 기회가 적다. 왜냐하면 태평양 지역의 여성 정치 대표는 세계에서 가장 낮은 수준이기 때문이다.

여성 사업가를 지원하는 일은 호주원조프로그램의 주요한 부분을 차지한다. 호주는 여성의 경제적 권리신장과 여성의 경제적 기회를 증진하기 위하여 세계은행 그룹젠더 행동계획(World Bank Group's Gender Action Plan)과 손을 잡았다. 세계은행은 여성이 질적고용, 고부가농업, 사업기회, 토지, 신용, 그리고 운송, 식수, 에너지와 같은 기술 및 필수 인프라 서비스에 대한 접근 용이성을 증진시키는데 주력한다.

연구조사에 따르면 여성에게 경제적 기회가 주어질 때 가족, 지역공동체 뿐만 아니라 궁극적으로 국가발전에 혜택이 돌아간다.

세계은행에서 발간된 *Gender equality as Smart Economics*는 여성의 경제적 기회가 그들의 능력에 비해 얼마나 뒤쳐지는 지를 명확하게 설명하고 있다. 그리하여 세계은행은 개도국의 사기업 부문 여성사업가들이 자신의 사업을 다음과 같은 방법으로 키워나갈 수 있도록 도와주는 프로그램을 개발했다.

- 큰 거시경제적 관점에서 여성에게 주어진 제약과 기회를 분석하고 더 구체적으로 는 여성이 사업하기 좋은 환경에 관하여 분석
- 여성에게 가장 많은 혜택을 가져다 줄 수 있는 개정안 모색

8) Developing women entrepreneurs in South Asia: Issues, Initiatives and experiences. ESCAP 2005.

호주는 베트남 기업법을 지원하기 위해 베트남 정부 및 다른 파트너와 협력하였다.
그 배경은 다음과 같다.

- 중소기업은 약 GDP의 4분의 1 정도를 차지
- 중소기업 - 고용창출의 중요한 자원
- 2000년 기업법
 - 사기업의 비차별적 등록과 소기업을 창설하는데 관료적 저해물 경감
- 비농업 기업의 54% (마이크로 기업과 중소기업을 포함)가 여성에 의해 운영되며 46%가 남성에 의해 운영됨
- 여성소유의 기업은 남성보다 여성을 더 빈번하게 고용함
- 등록된 여성소유의 기업은 남성소유의 기업보다 더 높은 이윤율을 창출함
- 여성소유의 기업은 남성소유의 기업보다 9% 높은 생존율을 보임

파트너십은 주요

- 정부
- NGO
- 대학 및 연구기관
- 회원 단체
- 민영 부문 등과 이루어짐

사업 결과에 대한 평가와 사회경제적 발전 맥락에서 이와 같은 도구들의 중요성

AusAID 2002 평가의 중심 조사결과 (gender and development: GAD lessons and challenges for the Australian aid program, AusAID 2002)

2002년 AusAID는 다음과 같은 목적을 위해 검토를 실시했다.

- AusAID의 초기의 젠더개발정책과 원칙이 호주기관 및 관련기관들에 의해 어느 정도 이해가 되었는지를 평가하고 원조사업의 준비, 설계, 수행 단계에 있어 얼마나 반영되었는지를 기관 및 사업 차원뿐 아니라 국가적 차원의 평가를 실시
- 프로그램의 질에 대한 평가 실시

주요 권고사항은 다음과 같다.

- 프로그램 전략 준비: 프로그램 전략은 원조활동에 젠더개발 원칙과 절차가 통합될

수 있도록 충분한 지시가 제공되어야 한다.

- 사업안 개발: 활동의 책임 범위에 젠더개발 책임을 포함하여야 하며 사업안 개발 팀에 젠더 전문가가 있어야 한다.
- 사업 수행: 모든 사업활동 팀의 책임 범위에 젠더 목표, 전략, 결과에 대한 책임을 할당하여야 한다.
- 젠더 역량강화: AusAID 직원과 계약팀은 젠더 원칙과 절차를 이해하고 있어야 한다.
- 원조사업 관리 및 보고: 활동계획은 젠더 관련 정보를 입수, 분석, 보고하기 위해 젠더수행지표와 보고 메카니즘이 필요하다.

호주원조기관은 2006-07년 젠더 통합에 관한 또다른 검토를 실시하였다.⁹⁾ 이 보고서와 2006 개발 효율성 연간 리뷰의 주요 조사결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 호주원조프로그램은 성평등 반영을 위해 적절히 배치되었다.
- 성 불평등 감소 공약은 파트너 국가와 호주프로그램 모두의 잠재적 방해요소에 대한 확실한 평가를 요구한다.

교훈

(1) 젠더 이슈를 표면화하라

(2) 정책 및 수행안에 우선순위를 명백히하라:

성평등의 진전은 전략적이며 목표 설정이 잘 되어있는 개입에 달려있다. 성평등과 여성권리 신장을 위해 선정된 국가 프로그램 내 전략적이며 목표 설정이 잘 된 구체적인 이니셔티브를 양산해야 한다.

(3) 실행, 실행, 그리고 실행

거의 모든 국가가 베이징 행동강령에 서명하였으며 새천년선언(Millennium Declaration)을 채택하였다. 많은 국가들이 성평등을 위한 국가 정책적 틀을 개발하였다. 그러나 정책과 수행 사이에 명백한 괴리가 있다.

(4) 성평등 효과를 나타낼 수 있는 연구와 분석적 작업

(5) 남성을 포함시켜라

성평등은 여성과 남성 모두를 대상으로 하는 이슈이다. 그러므로 성평등을 달성하기 위한 책임은 모두에게 돌아간다. 성평등 달성은 양성간의 관계에 초점을 두는 것을 무엇보다도 필요로 한다. 즉, 여성과 남성의 역할, 삶의 여러 방면에서

9) Gender equality: Annual Thematic Performance Report 2006-07. AusAID; Annual Review of Development Effectiveness 2007. AusAID.

책임과 의사결정 권한에 대한 관심, 여성성과 남성성에 대한 인식, 권력과 통제에 대한 문제, 불평등과 차별을 지속시키는 사회적 및 제도적 구조의 고찰 등이 필요하다. 최근 몇 년간 성 불평등 토론에 남성에 대한 초점이 증가되어가는 한편, 개발원조에 있어 ‘젠더’의 개념은 여성과 동등하게 쓰여지는 잘못된 경향이 나타났다. 경제참여, 신용, 교육, 성과 생식보건이나 젠더 폭력과 관련된 이슈를 오직 여성과 접목시킬 경우, 오히려 성보건, 가족영양에 대한 여성의 책임을 증대시켜 남성을 적대시하고 성 불평등을 더 강화시키는 등으로 여성이 더욱 더 소외될 수 있다. 젠더 관계를 변화시키기 위해 여성권리신장에 주안점을 두는 39개의 이니셔티브는 여성 뿐만 아니라 남성의 협조가 필요하다.

많은 삶의 양상에서 권력은 남성에 의해 행사된다. 고로 남성은 성평등을 촉진하고 모두의 인권을 증진시키는데 주요한 역할을 한다. 예를 들어, HIV와 여성폭력과 같은 생식건강 분야에 있어, 남녀 모두의 지식과 행동에 대한 태도와 불평등한 젠더 권력 관계로 인해 발생하는 해악에 대한 태도 전환은 중요하다. 남성과 남아 모두 성평등증진을 위한 노력에 수혜자가 되는 것이다.

(6) 파트너십

강한 소유의식과 행동역량을 가진 곳일수록 빈곤을 감소하고 성평등을 증진시키는 노력이 더 효율적으로 나타난다. 성 불평등을 줄이기 위한 노력은 원조 효율성에 대한 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)의 원칙에도 나타난다. 파트너 국가의 성평등 우선순위를 시행할 수 있는 역량을 길러야 한다. 이에는 모든 이해관계자들의 참여와 조정이 요구된다.

제 3 세션: 성 주류화를 위한 제도적 조치

발 표 1

베를린과 독일의 성 주류화 제도화 경험

Regina Frey
(Head of Genderbuero, Germany)

발 표 2

한국의 성 주류화 제도와 과제

김양희
(한국여성정책연구원 Gender Mainstreaming 연구본부장)

토 론

1. 정봉협 (여성부 여성정책국장)
2. 김영옥 (본원 성인지예산센터장)
3. 이비오 (서울특별시 여성정책담당관 과장)

성주류화의 제도화를 위한 도구들 - 베를린과 독일의 사례

레지나 프레이
(독일 Genderbuero 대표)

성주류화는 지난 몇 년간 세계 여러 지역에서 성평등을 달성할 수 있는 유용한 전략으로 알려지고 또 인정받아 왔다. 이러한 전략 하에서 상당한 양과 수준의 지식이 생산되고 이것이 곧 성주류화 과정의 자질로 이어져 왔다. 성주류화-도구들은 이러한 지식의 일부이다. 여러 맥락에서 다양한 성주류화-도구들이 개발되었고 이를 통해 많은 공공 기관에서 성평등이 일상적 절차를 위한 중요한 이슈가 되었다. 각각의 주제 및 관련 당사자에 따른 다양한 도구들이 창안, 개발되었다.

이와 동시에 젠더적 사회구조를 변화시킬 수 있는 전략으로서 성주류화가 가지는 영향과 잠재력에 대한 논쟁 또한 시작되었다. 성주류화가 기존의 규칙과 절차에 조절을 가하는 것에 크게 의존하고 있었기 때문에 과연 성주류화라는 것이 뿌리깊은 규범과 불균형을 효과적으로 변화시킬 수 있는 올바른 전략인지에 대한 질문과 고찰이 계속된 것이다. 이는 성주류화가 태생적으로 결함과 장애를 지니고 있다는 것, 그리고 젠더의 근본 조건을 건드리지 않는 선에서 단지 실제 영향력 없이 알리바이를 제공한다는 비판을 면키 어려운 측면이 있다는 것을 뜻한다. 이 때문에 성주류화의 기준에 대한 논쟁이 필요한 것이다. 몇 년 전 독일에서는 이에 대한 논쟁이 촉발되었으며 실제 성주류화 과정에 큰 영향을 끼쳐왔다. 실천 및 이론 진영 모두 이 대화에 뛰어들었으며 그 과정은 항상 순조롭지만은 않았다. 후에 보게 되겠지만 이 논쟁을 통해 연구 성과들을 공공 당국의 관례로 포함시키고자 하는 성주류화-도구들이 창안되었다.

필자의 관점은 성주류화에 관한 전문가로 일한 경험을 통해 형성된 것이다. 이러한 입장에서 필자는 공공 행정 기구들이 성주류화-도구들을 받아들이거나 또는 각급 기구

에 맞는 자체 도구들을 개발할 수 있도록 지원하고 있다. 동시에 성주류화라는 것에 있어서 젠더 개념의 이론적 하위 맥락에 대한 저술과 강의를 해 오고 있다.

그러나 본고에서는 성주류화의 실천적 측면에 초점을 맞추게 될 것이다. 핵심적 명제는 이것이다. 훌륭한 성주류화는 관련 주제뿐만 아니라 어떠한 정치 및 행정적 환경에도 적용될 수 있는 도구들을 필요로 한다는 것. 성주류화가 성평등을 달성하기 위한 효과적인 전략이 되게 하는 데에는 훌륭한 도구의 역할이 매우 중요하다. 뿐만 아니라 성주류화는 행정 기구 내에서 더욱 목표지향적인 정책을 공식화시키거나 교육 과정으로 이어질 수 있기 때문에 지배의 “주류”를 변화시킬 수 있는 잠재력을 갖고 있다. 그러므로 성주류화는 지배의 현대화 과정의 일부가 될 수 있고, 또 그렇게 되어야 한다.

필자는 본 논문을 통해 독일의 맥락에서 도구들이 개발되고 적용되는 과정에 대한 사례들을 제시할 것이다. 이러한 도구들은 성주류화의 성공 및 효과를 위해 핵심적인 것이기 때문이다. 이를 위해 먼저 성주류화-도구에 대한 정의와 범주화를 진행하고 그 다음으로 독일의 사례, 특히 독일 연방정부 차원의 성주류화 수준과 2001년에 시작된 성주류화 이행 과정에 대한 사례를 들 것이다. 두 번째로는 지역적 차원의 성주류화와 성인지예산(gender budgeting)에 대한 사례들이다. 독일의 수도이자 16개 연방 주 중 하나인 베를린은 적어도 2002년 이후로는 성주류화와 성인지예산과 관련한 자체 전략을 개발해 왔다.

1. “성주류화-도구” - 정의

성주류화-도구를 정의하기 위해서는 먼저 관련 개념들을 명확히 하는 것이 필요하다. 무엇보다도 방법과 목적을 구별하는 것이 중요한데, 성평등이 목적이고 성주류화는 그 목적에 도달하는 전략이 된다. 성주류화가 너무나 빈번하게 단지 오락가락하는 방법의 차원으로서만 여겨지기 때문에 이를 확실히 해 두는 것이 중요한 것이다. 성주류화는 그러나 명확한 실행 계획, 일련의 목표, 정해진 역할과 할당된 자원을 필요로 하는 장기적인 전략으로 이해되어야 한다.

그런 다음 성주류화를 실제로 작동하려면 도구들이 필요하다. 그런데 과연 어떠한 도구가 어떠한 목적을 위해 적절한가를 발견하는 데 있어서 어려움이 존재한다. 어떤 때는 행정적이고 통상적인 도구들이 성주류화-도구로 사용될 수도 있고 다른 상황에서는 새로운 도구를 창안해 내는 것이 현명할 것이다.

오늘날 많은 다른 지역에서 다양한 성주류화-도구들이 존재하기 때문에 성주류화-도구

에 대해서는 광범위한 정의를 내리는 것이 적절하다. 곧 성주류화는 “성평등이라는 목표를 위해 성주류화 과정 내에서 창안된 모든 방법, 규제, 절차, 또는 기구”를 일컫는다.

2. 성주류화를 위한 도구들의 분류

성주류화 도구 데이터베이스(Database of Instruments for Gender Mainstreaming/DIGMA)는 성주류화-도구들에 대한 유용한 범주를 제시하고 있다. 세 가지의 주요 범주가 있는데 분석, 교육, 그리고 자문/참여 도구가 그것이다. 이 외 법적 도구라는 네 번째 범주가 추가되었는데 성주류화의 성공 여부에 있어서 입법 활동이 핵심적이기 때문이다.

1. 분석 도구들은 문제를 “노출시키기” 위해 고안된다.

예: 젠더, 연구와 예측, 사례 조사, 입증 목록, 운영 지침, 권한, 젠더영향평가 및 영향, 지표, 관리 도구 등의 분석 모델에 따라 구별적으로 분석되는 통계학.

2. 교육 도구들은 인식을 제고하고, 정보를 전달하며, 훈련을 지원하기 위해 고안된다.

예: 교육 과정, 후속 행동, 전문가, 매뉴얼과 실러버스, 팜플렛, 학교용 교육 자료 등.

3. 자문 및 참여 도구들은 정치적 결정의 질을 향상시키고 민주주의를 강화하기 위해 고안된다.

예: 실무 및 운영 그룹의 원탁회의, 훈령집, 데이터은행과 조직도, 정책결정과정, 회의 및 세미나, 청문회 및 자문 포럼에 모든 사회 단체에서 양성이 모두 참여하는 것 등.

4. 법적 도구들은 성주류화의 포괄적 과정을 촉진하고 목적, 수단 및 시간들에 관한 방침을 제공하기 위해 고안된다.

예: 공공 당국이 성평등을 촉진하고 성주류화를 시행하기 위해 채택하는 모든 단계에 있어서 기본법, 규칙 및 해결책은 그 기본이 된다.

3. 독일에서 적용되는 성주류화-도구들

이 네 가지 범주의 도구들 모두 독일 연방 정부의 사례와 베를린의 시행 과정에 적용된 바 있다.

1. 성주류화를 포괄적인 과정으로 조성하기 위해 법과 규칙이 제시되었다.

2. 행정적 핵심 영역에서 결과에 대한 젠더 영향을 평가하기 위한 몇 가지의 분석 도구가 개발되었다.
3. 행정 직원들을 위한 훈련 워크숍이 실시되었다. 연방정부 차원에서는 공공행정원 (Public service Academy)내에서 공무원 대상 교육 과정에 젠더 관점(gender-aspects)을 주입하기 위한 프로젝트가 진행되고 있다.
4. 베를린에서는 성주류화와 관련한 관계장관간 위원회(inter-ministerial commission)가 성인지예산 관련 실무 그룹과 함께 시행 과정을 감독하고 있다.

본고에서 이 모든 과정을 비롯해 현재까지 개발된 모든 도구에 대해 상세히 기술하는 것은 무리일 것이다. 그러므로 필자는 각각의 범주 내에서 가장 탁월한 도구들 몇 가지만을 선정해 소개하려고 한다.

3.1 법적 도구 - 공동 규칙과 결정

독일 연방과 베를린 주정부 차원에서는 명확한 정치적 책임과 입법이 성주류화의 시행에 가장 중요하다. 독일 기본법(헌법에 맞먹는)은 모든 정부에 성평등 목표를 적극적으로 따라야 한다는 명확한 책임을 부여하고 있다. 독일 기본법 3조의 두 번째 문단에는 다음의 내용이 명시되어 있다: “남성과 여성은 동등한 권리를 지녀야 한다. 국가는 양성평등의 동등한 권리가 실제적으로 이행되도록 해야 하며 현재 존재하는 차별을 제거하기 위한 단계를 밟아야 한다.”(BMFSFJ 2007, p. 18).

연방 차원에서, 2001년 연방 정부 부처의 절차에 관한 공동 규칙(Joint Rules of Procedures of the Federal Ministries) 2조에는 다음과 같은 문구가 명시되어 있다: ‘양성평등은 지속적인 원칙이며 연방 정부 부처의 모든 정치, 입법, 행정 영역에서 성주류화를 통해 이를 촉진해야 한다.’(BMFSFJ 2007, p. 18). 독일 내에서 성주류화와 성인지예산 분야와 관련해 주도적인 역할을 담당하고 있는 베를린 주 또한 언제 어떻게 성주류화를 실행에 옮겨야 하는지에 관해 주 의회가 마련한 광범위하고도 상세한 입법 기반을 보유하고 있다. 최근 실시한 입법 활동을 통해 베를린 주정부는 정부 조직과 절차상의 현대화를 성평등과 강력하게 연동시키는 성과를 이루어냈다. 예를 들어, 2005년 개정된 행정 개혁법에 따르면 법률의 목적은: “...비용 투명성, 목적 및 영향에 관한 방침이며 이 방침에는 성주류화, 문화간 개방성, 그리고 규제 책임과 예산 책임의 탈중심화가 포함된다.”라고 서술하고 있다.

3.2 분석 도구 - 젠더영향평가

전형적이고도 널리 알려진 젠더 프루핑(gender-proofing)도구는 유럽연합(EU)의 맥락에서 개발된 젠더영향평가(Gender Impact Assessment/GIA)다. 이는 어떤 정책이 미래에 끼치게 될 가능한 영향을 미리 평가하는 일종의 사전 분석 평가 방법이다. 각종 프로그램, 조치, 법률들이 갖는 미래의 영향을 사전에 점검함으로써 지속가능성과 비용 절감의 목표에 기여한다는 것이다. 부정적인 영향이 사전에 제외될 때 특정 정책을 검토하는 것은 필요하지 않을 것이다.

워킹 에이드(working aid) - 젠더영향평가인 “입법 준비 단계에서의 성주류화”는 독일 연방 정부 내의 핵심 도구들 중 하나다. 워킹 에이드는 성주류화 시행의 시험 단계에서 개발되었으며 관련 정부 부처는 연방 내무부, 수상관청, 그리고 연방 가족노인여성청소년부와 환경보호부이다.

대부분의 경우 법안 초안은 정부가 마련하는데 이는 어떤 정부 부처가 초안을 마련하면 타 부처 및 주요 정책 관련자, 의회가 장기간의 절차를 거친 후에 그 초안에 대해 결정한다는 것을 의미한다. 어떤 법률의 영향 평가는 최근 몇 년 동안 이 과정에서 더욱 중요해졌다. 향후 법률이 가지는 질의 지표가 되는 것이 단지 젠더 영향만은 아니다. 한 법에 따르는 비용이나 다른 법, 규제와의 관련성과 같은 다른 요인들도 마찬가지로 훌륭한 정치를 촉진한다.

젠더영향평가의 첫 번째 단계는 젠더-관련성 점검(Gender-relevance check)이다. 여기서 법률의 초안을 마련한 부처가 물어야 하는 핵심적 질문은 이것이다. 이 법안이 사람들에게 중요할 것인가? 이 질문은 어떤 법에는 쉬운 질문일 수 있어도 다른 법에는 그렇지 않을 수 있다. 뒤따라오는 두 개의 질문은 관련성 점검의 중심에 놓인다. “하나 또는 그 이상의 조치로 인해 여성과 남성이 서로에게 직접적으로 영향을 받는가? 직접적으로 영향을 받는 사람들이 이 계획의 타겟 그룹이 된다(...) 하나 또는 그 이상의 조치로 인해 여성과 남성이 간접적으로 영향을 받는가? 간접적으로 영향을 받는 사람들은 이 계획이 영향을 끼치거나 혹은 이 계획의 시행에 관련된 사람들이다.”(BMFSFJ p. 7)

관련성의 첫 번째 평가는 성평등에 미치는 영향에 관한 추측에 바탕해 이뤄져서는 안 되며, 분석은 리서치 결과와 경험적 데이터에 기반해야 한다. 워킹 에이드의 부속 문서에는 데이터의 출처에 대한 지시 사항이 포함된다. 이는 법률 제안을 평가하는데 있어서 여성, 남성 및 젠더 연구 결과와의 연관이 알려져야 한다는 것을 의미한다.

이 질문들 중 하나에라도 그렇다는 대답이 나온다면, 주요 젠더영향평가는 의무사항이 되고 연방 가족노인여성청소년부가 관여해야 한다. 어떠한 관련성도 발견되지 않는다면, 심화 점검은 필요하지 않다. 그러나 그 결과는 법률의 해석 정관에 제시되어야

한다. 다시 말하면 비관련성은 단지 언급되는 것에 그치지 않고 의회에서 설명되어야 한다.

주요 젠더영향평가는 법안에 대한 심화 분석이다. 첫째로 초안 자체에 대한 간결한 설명이 요구되는데, 목적이 무엇이며, 어떤 데이터에 근거해 만들어졌으며, 어떤 조치를 취해야 하며, 그 법안에 대한 가능한 대체 법안이 있는가 따위의 것들이다. 그 다음으로 양성평등에 관한 영향 평가가 뒤따른다. 다시 그 진술에는 여성과 남성이 직간접적으로 조치들에 의해 영향을 받는지, 그리고 어떻게 여성과 남성이 처한 상황을 바꿀 수 있는지에 관한 정보를 제시해야 한다. 그 법이 각각의 분야에서 성평등을 향상시킬 수 있는가 아니면 성평등에 역효과를 초래할 것인가? 이러한 평가의 국면에서 다른 질문들은 로비 단체의 개입에 초점을 맞춘다. 이 같은 연합은 그 문제에 관해 그들의 관점을 포함시키기 위해 이미 법의 초안 마련 단계에서 이뤄져야 한다. 마지막으로, 성평등 정책의 목표에 비추어 남성과 여성에 관한 (직간접적) 규제 영향에 대한 설명이 제시되어야 한다.

분석 결과는 성평등과 관련, 규제 영향의 강도를 평가하는 것으로 요약해야 한다. 각각의 분야에서 부정적 영향이 평가될 경우, 특정 분야에서의 여성의 진출 등과 같은 보완책이 제안된다. 더 나아가 데이터 부족으로 상황을 평가하는 것이 어려울 경우에는 데이터 상황을 개선시키기 위한 조치가 요청될 수 있다. 마지막으로, 평가를 통해 발견한 문서화된 기록이 도출되어야 하며 이는 법률 조항과 해석 정관에 드러나야 한다.

독일에서 실업 보조 시스템의 재구조화는 보충 작업이 어떻게 미래를 위한 훌륭한 투자가 되는지를 보여주는 한 사례이다. 개혁에 관한 법률이 단지 부분적으로 젠더 관점을 포함했을 뿐인데 역효과를 낳게 된 것이다. 이 법률은 공동 단위(common unit)라는 개념을 만들어냄으로써 혜택을 받는 대상이 여성이나 남성 개인이 아니라 커플이 되게 한다. 이로써 개혁은 오히려 ‘밥벌이를 하는 남성 가장’에 대한 여성의 의존성을 더욱 심화시키는 결과가 초래되었다. 뿐만 아니라 노동 시장에 대한 역효과도 발생하는데, 그 이유는 가정 내의 결정이 종종 노동 시장이 돌아가는 사정과 잘 맞지 않고 이로 인해 가족 단위 내의 교육받은 시민들(대부분 여성)이 집에만 머무르고 다시 노동 시장으로 통합될 수 없기 때문이다. 국가가 여성 교육에 지출하는 비용을 생각해 볼 때 이는 인적 자원의 낭비이다. 노동 시장에서 고급 숙련 노동자 부족 현상의 초기 단계를 겪고 있는 현 상황을 볼 때 이는 가까운 미래에 부정적인 경제 효과를 낳게 될 것이다.

개혁의 젠더적 효과에 관한 연구는 현재 사후 효과에 대한 평가가 실시되고 있는 중이다. 이 연구는 초안 마련 작업 내에 젠더 관점을 도입하는 것보다 훨씬 더 비용이 많이 드는 작업이다.

3.3 교육 도구 - 공공행정원(Public Service Academy)을 위한 젠더 프로젝트

성주류화의 고전적인 교육 도구는 공무원에 대한 젠더 훈련(Gender Training)이다. 교육 방법은 시행 과정 단계, 주어진 시간들, 타겟 그룹, 직면하고 있는 내용 등에 따라 다양하다. 어떤 젠더 훈련은 참가자들이 성평등에 적극적으로 기여할 수 있게 한다는 목표를 삼고 성평등에 대한 민감성과 인식을 고양하는 과정에 강하게 초점을 맞추며 보통 성주류화의 초기 단계에서 사용된다. 다른 훈련은 시행 과정 자체에 초점을 맞추는데, 예컨대 참가자들은 젠더 분석을 위한 도구들의 적용 방법을 배운다. 교육 도구를 적용하는 또 다른 수단은 주류 교육 내에 젠더 문제를 통합하는 방법인데, 그 목적이 성평등 문제를 주류 제도 교육내로 통합시키는데 있으므로 장기적으로 어떠한 추가적인 젠더 훈련이나 워크샵이 실시되어야 한다기보다는 젠더 문제가 연구 과정 - 가족 및 사회정책 분야뿐 아니라 행정 업무의 모든 분야에서 - 에 통합되어야 한다. 예컨대 분석 도구인 젠더영향평가는 공공 부문에서 입법에 과정의 일부가 되어야 하며 젠더 연구를 통한 리서치와 연구 결과들은 도시 계획, 사회 안전 및 환경 등의 분야에 포함되어야 한다.

독일에서는 연방 정부 차원의 프로젝트가 진행 중인데, 이 프로젝트는 정확히 젠더 관점을 공공행정원의 교육 과정에 포함시키는 것을 목적으로 하며 연방 가족노인여성청소년부(BMFSFJ)와 내무부 산하 공공행정원의 협력을 통해 이뤄지고 있다. 2007년 7월에 시작되었으며 내년 5월에 종료될 계획이다.

프로젝트에서 선정된 교육 과정은 이에 참여하는 젠더 전문가들이 분석한다. 전문가들은 과정을 분석해서 각각의 내용이 담고 있는 방법론적 젠더 함의와 젠더 관점에 대한 서면 진술을 제출한다. 또한 강사들이 교수법과 커리큘럼에 젠더 관점을 포함시킬 수 있도록 강사들에게 피드백이 주어지며 젠더 관점을 다양한 교육 분야로 통합시키는 것에 관한 논문과 지침이 개발된다.

프로젝트의 수장은 성인 교육과 성주류화 시행 분야에서 젠더 문제에 정통한 두 명의 각기 다른 연구기관 소속 연구자 두 명으로 구성되어 있다.

연방 가족노인여성청소년부, 공공행정원, 훔볼트대학 젠더적성센터(Gender Competence Center), 그리고 연방 행정부의 대표들로 구성된 운영위원회도 존재한다.

프로젝트의 결과는 다음과 같을 것이다:

1. 젠더 관점을 교육 과정, 성인지적 교육 제안, 교수 방법론의 개념 안으로 통합시키기 위한 워킹 에이드.
2. 젠더에 초점을 맞춰 연구 과정의 질을 평가할 수 있는 자료들.

3. 젠더 능력이 있는 강사 선정을 위한 체크리스트.
4. 프로젝트 결과는 총회를 통해 더 많은 대중들에게 소개될 것이다. 추가적으로 공공행정원 강사들을 위한 네 개의 워크숍이 실시되고, 이를 통해 프로젝트에서 산출된 워킹 에이드와 체크리스트를 적용할 수 있게 될 것이다.

보다시피 이 프로젝트는 교육 도구 그 자체로, 향후 심화 개발될 새 도구들을 마련하는 작업이다. 이로써 우리는 성주류화가 지속적인 배움의 과정이라는 것을 알 수 있다. 도구들은 최종적이고 안정적인 것이 아니라 계속적인 교육 프로젝트를 구성하는 요소들이라 할 수 있다. 젠더 관점은 커리큘럼을 풍부히 만들고 튼튼한 연구 기반을 제공한다. 예를 들어 커리큘럼 내에 조직 이론이 포함된다고 할 때, 조직에 관한 젠더 관점은 특정 조직 내의 각종 성문, 불문 규칙과 절차가 어떻게 그 작업의 결과를 형성하는지에 대한 이해를 심화시킬 수 있다. 연구 과정의 참가자들 또한 거기에서 조직에 관한 지식을 심화시키며 이는 다시 공무원들의 일을 향상시키고, 결과적으로 더욱 효율적인 지배 구조를 확립해 나갈 수 있게 되는 것이다.

3.4 자문 도구 - 베를린의 고위 운영 그룹

성주류화 시행의 중대한 도구는 적절한 구조를 확립하여 각각의 기관 내에서 책임성을 단단히 뿌리박게 하는 것이다. 그러한 운영 도구들 없이 성주류화는 성공하기 어렵다. 자문을 위한 내적 도구는 정부 조직 내에 운영위원회나 실무 그룹을 두는 것이다. 독일 연방정부의 부처간 실무 그룹이 하나의 사례가 될 수 있다. 어떤 부처들에서는 추가적인 실무 그룹이 마련되어 시험 단계의 프로젝트에서 부처와 활동가들간의 조정 업무를 담당하고 있다.

2003년 3월 베를린 의회는 주 정부 차원의 성주류화 위원회의 임명을 가결했으며 더 나아가 위원회 성원들이 주정부의 국무장관들이 되어 성주류화의 포괄적인 원칙을 강조하게 되었다. 위원장은 경제기술여성부의 국무장관이 맡고 있으며 이 위원회는 베를린에서 성주류화와 성인지예산을 시행하는 중심 운영 기구 역할을 담당하고 있다. 성인지예산과 젠더분산데이터를 담당하는 두 개의 하위 위원회는 각각의 과정들을 충실히 따르고 있다.

8개 부처와 12개의 지역 모두 각각 성주류화와 성인지예산과 관련한 연례 보고서를 제출하고 있다.

결론: 성주류화-도구의 제도화가 갖는 부가 가치

위의 사례들을 통해 우리는 성주류화가 단지 행정 절차상에 있어서 사회단체(여성)를 고려하는 것 이상이라는 것을 알 수 있다. 성주류화는 영향을 분석하고 의사 결정 과정에 연구 지식을 포함하는데 기여하기 때문에 행정의 전반적인 현대화 과정의 일부라고 할 수 있다. 성주류화는 공무원들이 정책 목표 및 그 결과에 대해 반성적으로 고찰할 수 있게 한다. 독일에서 성주류화는 역행하는 조직에서부터 진취적이고 목표 지향적인 공공업무 운영 방식에 이르기까지 행정 기관의 문화적 변화를 이끌어내는데 기여해 왔다. 성주류화-도구들은 - 지배의 “통상적인” 절차의 일부가 될 때 - 주류의 형태를 변화시킬 수 있다. 도구들의 이러한 제도화가 부분적으로는 관련 직원들에게 가중된 업무를 부담하게 된다 할지라도 이는 그럴만한 투자 가치가 있는 일이다. 분명 공공 당국의 업무 결과가 훨씬 더 나아질 것이기 때문이다.

그러나, 몇 가지의 선결 조건과 성공 요인들을 고려해야 한다. 위에서 사례로 제시한 도구의 개발과 적용은 성공사례에만 국한한 것이지만 이와는 달리 수많은 제약이 존재하는 것도 사실이다. 모든 기구들에서 성주류화의 시행을 위한 명확한 과제가 주어진다 할지라도 그 과정은 보통 매우 느리게 진행된다. 사실 연방 차원에서 초기에 잘 조직되고 적극적인 방식으로 시작된 과정이 최근 들어 그 속도가 매우 느려진 것이 사실이다. 가끔은 전반적인 변화 그 자체, 특히 성평등과 관련한 변화에 대한 저항이 일어나기도 한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 몇 가지 중요한 점들이 있는데,

- 1) 성주류화를 전략으로, 성평등을 정책 목표로 삼는 포괄적이고 명확한 약속과 규칙이 중요하다
- 2) 성주류화의 운영 및 감독을 책임지는 기구가 과정의 주요 원동력이다
- 3) 모든 범주의 도구, 목표, 시간들을 구체화하는 시행 전략이 필요하다
- 4) 관련된 행정 단위의 필요와 업무에 따라 개발된 도구들을 조합하는 것은 성주류화의 성공을 더욱 확실하게 한다.
- 5) 기관 내에서 교육 과정을 고무시키기 위해 외부의 자문이 필요할 때가 있다. 자문역들은 지식중개인의 역할을 수행할 수 있는데, 그들은 성주류화 시행의 어떤 단계에서 어떤 도구들을 개발, 활용해야 하는지에 대해 조언하고 학문적인 젠더 지식을 실제적인 작업으로 변환시킨다.

한편으로 성주류화의 과정과 성과를, 다른 한편으로 많은 선결조건과 제약들을 보자

면 한 가지가 분명해진다. 성주류화라는 것이 단기간에 달성될 수 있는 신속한 사업이 아니라는 점이다. 특정 정부 체계의 필요와 논리에 들어맞는 도구들의 개발은 젠더-적성과 공동의 노력을 요한다. 이러한 도구들을 기관의 일상 업무에 도입하는 것은 그 채택 및 적응을 위한 시간을 필요로 하는 또 다른 일일 것이다. 변화의 과정이라는 것은 인내와 끈기를 필요로 하지만 분명히 그럴 가치가 있다. 성주류화와 그 도구들 또한 이 규칙에서 예외가 아니다.

Sources:

BMFSFJ (Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth), 2007: Working Aid. Gender Impact Assessment. "Gender Mainstreaming in the Preparation of Legislation". Berlin. (Download: <http://www.gender-mainstreaming.net/bmfsfj/generator/gm/arbeitshilfen.html>)

Internet Sources:

1. DIGMA - Database of Instruments for Gender Mainstreaming: <http://db.amazone.be/digma/en>
2. BMFSFJ (Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth): Website on Gender Mainstreaming: <http://www.gender-mainstreaming.net>
3. GenderKompetenzZentrum an der HU: <http://www.genderkompetenz.info>
4. Senator for Economics, Technology and Women's Issues of Berlin - Coordination Office Gender Mainstreaming: <http://www.berlin.de/sen/gender/index.html>

한국의 성 주류화 제도와 과제

김양희

(한국여성정책연구원 GM 연구본부장)

I. 서론

신정부(2008.2-)에 들어와서 한국의 여성정책기구의 정체성이 성 주류화를 위한 것으로 강조되고 있다. 여성가족부(2005.6-2008.2)의 가족과 보육 업무가 보건복지가족부로 이관되고 여성부로 개편되면서 굵직굵직한 집행업무를 덜고 조정업무를 주로 하는 ‘정책협력 부처’가 된 것이다. 최초의 독립적인 여성정책국가기구였던 대통령직속 여성특별위원회가 출범(1998년 2월)한 이후 10년 사이에 여성부 -> 여성가족부 -> 다시 여성부로 변화를 겪는 동안¹⁾ 여성계가 지속적으로 요구한 것은 여성정책국가기구가 상징적인 기구가 아니라 실질적인 권한과 위상을 갖는 것이었다.

특히 신정부 출범 전후로 여성가족부의 폐지에 대한 논란 끝에 여성부로 축소하여 존치하게 된 과정에서 여성계의 저항이 컸다. 여성가족부가 추진하다가 타부처로 이관된 일련의 정책들(예: 일-가족 양립정책)이 연속성을 가지고 추진되어야 한다는 문제의식은 여전히 남아있다. 이제 여성부가 각 부처의 정책에 젠더 관점을 통합하기 위하여 어떻게 조정하고 개입할 것인지는 과거 그 어느 때보다 중요한 과제가 되었다.

성별영향평가 (gender impact assessment)와 성 인지 예산(gender responsive budget)은 주류 정책에 젠더 관점을 통합하기 위한 가장 핵심적인 도구이다. 이에, 이 글에서는 정착 단계에 있는 성별영향평가의 적용 현황과 2010년 국가재정법의 시행과 함께 적용될 예정인 성 인지 예산의 제도화 과정을 살펴보고, 향후 과제를 제시함으로써 정부정책의 성 주류화를 촉진하는데 기여하고자 한다.

1) 여성정책담당국가기구의 변화: 정무장관 (제2)실 (1988-1998.1) -> 대통령직속 여성특별위원회(1998.2-2001.1) -> 여성부(2001.1-2005.6) -> 여성가족부 (2005.6-2008.2)

II . 한국의 성별영향평가제도 (Gender Impact Assessment: GIA)

1. GIA의 추진 현황

GIA는 정책과 프로그램, 그리고 법제들이 여성과 남성에게 미치는 차별적 효과를 평가하는 과정으로, 이를 통해 모든 정책이 여성과 남성의 관계의 특성, 사회·경제적 현실, 삶의 기대 등에 민감하게 되도록 하는 것이다(여성부, 2002). GIA는 “모든 이들이 성에 관계없이 정책과 프로그램, 법제로부터 똑같은 영향을 받는다”는 전제 즉, 정책의 성 중립성(gender-neutrality) 가정을 부정하는 것에서 출발한다.

한국은 2002년 12월 여성발전기본법에 GIA의 법적 근거를 마련하였으며, 2004년 시범 분석을 거쳐 2005년부터 제도로 도입하여 운영하고 있다. 2004년 시범분석에는 9개 기관이 참여하여 2005년에는 53개, 2006년도 187개, 2007년도에는 278개 기관으로 급속히 확대되고 있다. 초기부터 중앙행정기관과 광역자치단체가 참여하였고, 2007년에는 기초자치단체와 교육청으로 확대되었다. 과제 수 또한 2004년 10개의 심층평가²⁾로 시작한 것이 2005년에는 8개의 심층평가와 77개의 자체평가(총 85개)를, 2006년에는 11개의 심층평가 과제와 303개의 자체평가(총 314개)를 실시하였고, 2007년 11월 현재 9개의 심층평가와 711개의 자체평가를 합하여 총 720개로 대폭 확대되었다.

표 1. 연도별 기관별 성별영향평가 과제 수의 변화

구분	2004		2005		2006		2007	
	기관수	과제수	기관수	과제수	기관수	과제수	기관수	과제수
중앙행정기관	6	7	37	51	38	60	37	74
광역지방자치단체	3	3	16	34	16	75	16	134
기초지방자치단체	-	-	-	-	133	179	210	488
교육청	-	-	-	-	-	-	15	15
합계	9	10	53	85	187	314	278	720

처음 도입될 당시에는 GIA에 대한 관심이 높지 않아서 주변적인 과제를 선정하는 경향이 높았으나 해가 갈수록 예산규모와 파급효과가 큰 과제들을 선정하는 발전을 보이고 있다. 특히 2007년에는 파급효과와 예산 규모가 큰 과제들이 다수 포함되었다. 과제들을 ①여성을 특화시킨 정책³⁾, ②아동/가족정책, ③일반 주류정책 등 세 가지로 구분

2) 현재 GIA는 심층평가와 자체평가로 운영되고 있다. 심층평가는 여성부가 행정기관과 협의하여 대상 과제를 선정 후 전문가에게 용역을 주어 평가를 수행하도록 한다. 자체평가는 각급 행정기관의 공무원이 스스로 평가를 수행하고 보고서를 작성하도록 되어 있으나 기관 산하의 연구기관의 도움을 받거나 별도의 예산을 확보하여 전문가에게 평가용역을 주는 경우도 있다.

하여 보았다. 그 결과, 일반정책의 비중이 85.8%로 가장 크고, 아동/가족정책이 10.7%로 두 번째였으며, 여성 특화 정책이 4.2%로 가장 낮았다.

평가 대상 정책을 분야별로 보면 3년 공통으로 복지 정책이 가장 큰 비율을 차지하였다. 복지 분야의 비율은 기초자치단체에서 현격하게 높는데, 이는 기초자치단체의 경우 GIA에 대한 공감대나 협조체계가 더 미흡하여 여성정책담당자가 속한 부서(주로 복지부서)의 과제를 선정할 까닭으로 보인다. 그 외 고용/직업훈련, 농림어업 분야, 교육, 행정자치 분야의 과제들이 종종 평가 대상으로 선정된다.

2. 평가의 질과 지표의 활용

현재 GIA는 <표 2>와 같이 9개의 지표를 중심으로 추진되고 있다. 성별 분리통계를 적절하게 수집, 분석, 활용하는 것은 정책의 성별 영향을 보다 객관적으로 분석하기 위한 가장 기초적인 작업이다. 2007년도 중앙행정기관과 광역자치단체의 평가 과제를 분석한 결과, 37%가 기존의 성별 통계 자료를 활용하였고, 44%는 별도로 자료를 생산하여 활용한 것으로 나타난다. 18%는 자료 부족을 이유로 성별 분리 통계를 제대로 적용하지 않았으며, 자료가 있다고 하면서도 적용하지 않은 경우는 1%였다.

표 2. 2007년 GIA지표

구 분	평가 지표
공통 사항	① 성별분리통계의 생산·활용
<1단계> 정책 입안 및 결정	② 정책의 성별 관련성 파악
	③ 정책결정과정의 양성평등 참여
	④ 예산 편성의 양성평등성
<2단계> 정책 집행	⑤ 정책서비스 전달방식의 양성평등성
	⑥ 정책 홍보방식의 양성평등성
<3단계> 정책 평가	⑦ 정책 수혜(예산 배분 결과 포함)의 양성평등성
	⑧ 정책 영향의 양성평등성
	⑨ 평가결과 정책 개선방안

여성가족부(2007). 「2007년 성별영향평가지침」, p11

3) 여성을 특화시키는 정책은 행정기관에서 이미 성차별 개선 또는 여성지위 향상을 위해 추진하는 정책들로서, 이러한 정책들이 명실공히 성평등을 위해서 집행되는지 여부는 평가할 필요가 있으나 GIA의 우선 대상은 아니다.

전년도에 비하면 나아졌지만 아직도 가장 기초적인 성별 통계도 활용하지 않은 채 “성차별이 없다”는 식의 설명을 하는 경우가 있다. 또, 단순 성비 정도만 제시하는 등 그 범위나 깊이에서 차이가 크다. 아직 공무원들이 성별 분리통계의 중요성에 대한 인식이 부족하고 이를 생산·활용하는 관행이 정착되지 못한 실정을 반영한다.

정책의 성별 영향을 파악하려면 해당 정책의 성별 관련성을 정확하게 이해하는 것이 가장 중요하다. 해가 갈수록 성별 관련성을 도출하는 것이 쉽지 않은 과제들도 충실하게 평가하는 경향이 높아지고 있는 한편, 성별 관련성을 구체적으로 설명하지 않은 채 “성별 영향을 파악하여 반영하고 있다”고 응답하는 경우도 있다. 후자의 경우 응답 자체의 진위를 확인하기 어려울 뿐 아니라 평가자가 성별 관련성에 대해 과연 정확한 이해를 하고서 답하는지도 알 길이 없다.

정부가 각종 정책자문위원회의 여성목표제를 충실하게 점검해 왔기 때문에 정책결정 과정의 성별 참여는 비교적 충실하게 평가되고 있다. 다만 위원회의 성별 구성 뿐 아니라, 관계 공무원의 성별 구성도 살펴 볼 필요가 있다. 또한 성별 참여가 어느 위치에서 이루어지며, 차별적 양상은 없는지 보아야 한다. 예를 들어, 지역의 농촌체험 사업에서 주요 결정은 마을의 남성단체를 중심으로 이루어지고 여성은 사업의 집행과정에 참여하는 경향이 있는데 이러한 측면에 대한 분석이 필요하다.

아직 수혜자의 성별 통계가 부재하는 경우가 많아서 누가 더 혜택을 받았는지를 분석하는데 어려움이 있다. 모집단 대비 수혜 비율을 분석하기 보다는 단순한 수혜자의 성비를 제시하는 경우도 종종 있다. 예컨대 한 부모 가족 지원정책에서 모자 가정의 모집단 자체가 부자 가정보다 크다는 점을 무시한 채, 모자 가정이 더 많은 수혜를 받으므로 형평하지 않다는 결론을 내린 경우도 가끔 있다. 성별 고정관념을 반영하는 결론도 나타난다. 예를 들어, 한 자치단체의 청원경찰 임용 GIA결과 “여성 채용시 따뜻하고 친절한 민원을 기대할 수 있으나 청사방호에 효율성을 기할 수 없다”는 결론에서 전근대적인 성역할 고정관념을 보이고 있다.

정책의 영향에 대한 평가는 정책 집행에 따른 장기적 효과를 보는 것으로, 사실상 현재의 평가에서 제대로 다루기 어렵기 때문에 정책이 여성지위 향상이나 전근대적인 성역할 고정관념을 유지하는데 미칠 영향을 전망하는 수준으로 이루어지고 있다.

3. 평가 결과의 환류 및 정책 개선

그간 GIA 결과를 반영하여 법규 개정이나 정책 개선, 성별 분리 통계 생산 등을 이룬 사례가 적지 않다 (<표 3>참조). 그러나 아직 평가보고서 작성으로 일이 끝났다고 보는 경향이 있고, 정책개선을 관철시키려는 의지와 노력이 부족하다. 평가 결과에 기초한 정책 개선 효과를 높이기 위한 방안을 마련하여야 한다. 특히 예산 반영 실적에 주목할 필요가 있다.

표 3. GIA의 주요 환류 실적

- 국가보훈처: 2005년 GIA에 기반하여 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률과 독립유공자예우에 관한 법률을 개정하고, 성차별적인 보상금 지급제도 개선방안을 마련
- 타가로 입적한 자의 보상금 지급순위 규정을 삭제; 2007년도부터 출가자녀에 대한 보상금 지급
- 과학기술부: 2004년 과학기술인력 양성·활용정책의 GIA결과 성별분리통계자료 구축, 2006년도 특정기초연구지원사업 연구과제 선정평가계획의 여성 과제책임자 가산점을 5점(평가점수 3%)으로 확대
- 법무부: 2004년 수형자 직업훈련정책 GIA 결과, 청주여자교도소 정예직업훈련소를 지정 운영, 여성수형자 직업훈련 개선계획 수립, 기술자격취득 후 기술숙련과정 신설
- 국방부: 2005년 병영시설 개선사업의 GIA 결과에 따라 여군 편의시설 기준 설정하고, 예산을 요구함
- 농림부: 2004년 농업인력 육성정책 GIA 결과에 따라 후계농 지원자금 신청시 부부의 주사업품목이 다를 경우 각각 지원가능토록 지침 개정
- 2005년 농업경영정보화리더반 교육생 선발시 30%이내에서 여성 우선 선발 조치
- 녹색농촌체험마을 조성사업지침에 마을협정 체결시 여성 참여 비율이 15%이상 규정
- 관세청: 2005년도 피의자 및 참고인 조사환경 개선사업의 GIA에 따라 관세법 제301조 2항 개정, 여성 신변수색 시 성년 여성 입회를 의무화함
- 조달청: 2006년에 소액 수의계약제도의 운영에 대한 GIA 실시 결과, 2007년 조달사업 목표 수립시 여성기업 지원목표 명기
- 서울시: 2006년 장애인고용정책의 GIA에 기초하여 사업보고서 및 각종 통계양식에 성별 구분 항목 추가. 장애인복지위원회 조례에 여성위원 1/3포함을 의무조항으로 추가. 여성특화 직업훈련 확대 실시, 직업적응훈련 및 심리/정서적 적응훈련 프로그램 개발.
- 경기도: 2006년 저소득층 주거안정화 사업에 대한 GIA 결과에 기초하여 여성저소득층의 사업 참여 확대 위해 자력으로 주택을 구입할 수 없는 빈곤한 여성 저소득층에게 가산점 부여, 여성 저소득층을 위해 예산의 일정 비율을 배정.
- 전라북도: 2005년 노인일자리 사업의 GIA 결과 여성노인이 선호하는 일자리 사업 확충에 2006년도에는 464백만 원 예산 책정, 2007년에는 600백만 원을 요구

자료: 여성부 제공

4. GIA의 인프라

지난 3년 동안의 발전에도 불구하고 아직 GIA의 인프라는 상당히 취약하다. 김양희 등(2007)은 공무원들이 현재 소속기관에서 GIA를 위한 여건이 어떻다고 보는지 데이터, 공감대, 협조체계, 담당부서 위상, 환류점검 등의 차원에서 알아보았다. 평정결과는 매우 낮아서 5점 척도에 중간 점수인 3점을 넘는 응답이 8개 항목 중 단 하나뿐이었다 (“GIA에 활용하는 데이터는 신뢰할 만하다”). 평가가 가장 낮은 항목은 “GIA 필요성에 대한 인식과 공감대가 형성되어 있다”와 “담당부서의 위상이 적절하다”는 것이었다. “GIA에 필요한 데이터를 구할 수 있다”에 대한 평정도 중간수준이었다.

이처럼 인프라가 취약한 가운데 공무원들은 여러 가지 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 위의 조사에 의하면 공무원들이 GIA를 수행하면서 가장 어려워하는 것으로

과제선정을 들었다 (55.4%가 이 항목을 선택함). 두 번째는 관련부서의 이해 및 협조 (48.2%), 그 다음은 지표의 적용(25.3%)이었다. 평가결과 환류(19.3%), 성별 통계 수집 및 작성(18.1%), 평가보고서 작성(18.1%)이 서로 비슷하였다.

표 4. 성별영향평가 추진과정에서 어려운 점(두 가지 응답)

구 분	공무원	
	빈도	%
평가과제의 선정	46	55.4
평가계획의 수립	4	4.8
지표의 적용	21	25.3
성별 통계 수집·작성	15	18.1
평가보고서 작성	15	18.1
평가결과 환류	16	19.3
관련부서의 이해 및 협조	40	48.2

출처: 김양희 외(2007a). 「2007년도 성별영향평가 중장기 로드맵개발」. 여성가족부, p18.

어떤 과제를 평가과제로 선정하느냐는 기술적인 문제인 동시에 정치적인 문제이다. GIA에 대한 공감대가 낮고 여성정책부서의 위상이 낮아서 이들이 나서서 타부서의 과제를 선정하도록 설득하기 어려운 실정이다. 그럼에도 최근 1-2년 동안 기관별로 과제 선정과 평가의 질을 담보하기 위한 추진체계를 갖추는 시도를 하기 시작하여 매우 고무적이다. 특히 2007년에는 많은 기관들이 과제선정위원회를 설치·활용한 것으로 나타난다. 예를 들어, 국방부는 국방여성정책팀의 주관으로 국방부 ‘혁신기획팀 외 20개의 팀이 참석한 회의에서 최종 과제를 선정하였다. 교육인적자원부는 장관 자문위원회인 남녀평등교육심의회를 과제선정위원회로 활용하여 2007년 심층평가와 자체평가 과제를 선정하였을 뿐 아니라, 시도교육청에 GIA를 권고(‘07.4.4)하였다.

식품의약품안전청 역시 GIA 자체 추진체계를 구축·운영하였다. 평가 총괄은 정책홍보관리본부장(여성정책책임관)이 맡고, 평가는 감사관실 평가담당이 맡으며, 과제 담당 부서가 평가를 수행하였다. 특기할 만한 사항은 재정기획팀의 혁신기획관실에서 평가결과를 예산 편성과 정책 수립으로 환류하도록 지원부서로 지정한 것이다. 경기도는 GIA 추진기구로 행정부지사를 위원장으로 하고, 모든 부서의 실·국장을 당연직 위원으로, 소수의 민간위원을 위촉직 위원으로 하는 여성정책조정회의를 별도로 설치하였다.

GIA의 법적 근거는 2002년 여성발전기본법을 개정하여 제10조(정책의 분석·평가 등)를 삽입한 것이다. 현재 이 법에서는 GIA라는 제도의 명칭을 사용하지 않고 있으며,

평가 대상사업, 기관별 평가 책임자 및 그의 역할을 명확하게 규정하지 않고 있다. 또한 평가결과의 활용 및 환류장치, 연구·지원기관의 역할 등을 구체적으로 명시하지 않아 제도의 실효성을 보장하는데 미흡하다.

16개 광역자치단체들 중 대전시를 제외하고 모두가 여성발전조례를 개정하여 GIA의 근거 조항을 마련하였다. 서울시와 경기도의 기초자치단체 중 몇 군데는 조례에 GIA를 명시하고 있다. 이 조례들은 모법인 여성발전기본법과 비슷한 한계를 가지고 있다. 뒤에서 다루겠지만 GIA가 내실 있게 이루어지기 위해서는 그 추진체계와 책임소재, 평가결과의 활용을 규정하는 탄탄한 법적 근거가 필요하다.

5. 공무원들의 인식

중요한 사실은 GIA 담당공무원 및 평가 대상과제를 담당한 공무원들이 GIA의 효과를 긍정적으로 평가한다는 점이다. 즉, 이들의 76.7%가 GIA가 성별 정책 수혜자의 만족도를 고려하므로 정책의 형평성을 높일 수 있다는데 동의하였다. GIA를 함으로써 의도하지는 않았더라도 정책이 여성과 남성에게 차별적으로 미칠 수 있는 영향을 개선할 수 있다는데 대해서도 72.6%가 동의하고, 성별분리통계 등 객관적 자료를 활용하여 정책의 효율성을 높이는데 기여할 수 있다는데 대해 72.6%가 동의하였다. 공무원들의 성인지력을 높일 수 있다는데 대해 60.7%가 긍정하였으며, 여성과 남성의 실질적 평등을 앞당길 수 있다는데 대하여 49.3%가 동의, 12%가 부정하였으며, 보통이라는 응답은 38.6%로 나타났다.

6. GIA의 향후 과제

향후 GIA의 취약한 인프라를 개선하고 평가의 실효성을 제고하기 위하여 다음과 같은 과제를 해결해야 한다.

- ① 성별 분리 통계의 획기적 확충
 - 통계청의 지침과 양식 제공, 재정지원 및 훈련 필요
 - 특히 지역으로 가면 성별 분리 통계가 더 취약함
- ② GIA 교육 기회 확대, 체계적이며 실습위주의 교육, 고위층 교육
- ③ 예산과의 연계 강화
 - GIA를 통해 축적한 노하우로 성인지예산 적용에 기여하도록 연계 방안 마련
- ④ 환류통한 정책 개선 실적: 환류 실적의 주기적 점검·관리
- ⑤ GIA 종합관리지원 강화
 - 전문적 컨설팅 제공

- 방법론 연구, knowledge base 구축 등

⑥ 성별영향평가법 제정

- 현재 여성발전기본법에 근거조항⁴⁾이 있지만 앞에서 언급한 한계를 안고 있으며, 일반 공무원들의 관심을 끌기에 충분치 않음
- 따라서 보다 강력한 효력을 갖도록 별도의 법령 제정이 필요함
- 성별영향평가법에는 목적, 개념정의, 책임자 의무와 추진체계를 명확히 규정함. 대상과제 선정기준, 평가위한 예산 지원, 평가결과 활용 및 정책개선 의무 명시 아울러, GIA와 성 인지 예산의 연계 방안 명시 필요

종합하면 2005년 GIA를 제도로 도입한 이후 참여 기관 및 과제의 수가 급속하게 확산되면서 대상 정책의 범위도 상당히 넓어졌다. 다양한 부문의 정책에 성평등 관점을 통합하는 작업이 이미 시작되었고 이는 매우 중요한 진보임에 틀림이 없다. 따라서 향후 GIA가 공공기관 등으로 더욱 확대되고 질적인 면에서도 보다 충실하게 이루어지며, 그 결과가 정책의 품질 개선으로 이어지도록 보다 탄탄한 기반을 마련해야 한다. 조정 업무를 중심으로 개편된 여성부에서 GIA를 보다 강력한 도구로 삼기 위하여 조속히 성별영향평가법을 제정하여야 한다.

III. 한국의 성 인지에산제도 (Gender Budget: GB)

1. GB의 필요성과 목적

성 평등을 촉진하는 방향으로 정책을 추진하려면 예산을 편성하고 지출하는 과정이 성 인지적으로 이루어져야 한다. 예산은 정책의 구체적 표현인 동시에, 정책의 우선순위를 결정한 결과이기 때문이다. 예산으로 표현된 정부의 활동은 정부가 진정으로 어떤 정책을 수행할 의지를 가지고 있는가를 파악할 수 있게 한다. 특히 여성정책의 특성상 예산분석이 매우 중요하다. 첫째, 여성정책은 정치적인 변화에 민감하며 종종 수사에 그치는 경우가 많기 때문이다. 둘째, 여성정책은 특정 분야에 한정되는 것이 아니라, 정치, 문화, 보건 복지, 경제 등 포괄하는 범위가 넓기 때문에 여성정책의 균형과 우선순위 문제를 규명하기 위해서 예산분석이 필수적이다 (김양희 외, 2002; 김양희, 김정희, 2006).

1995년 북경 세계여성대회 이후 성 인지적 예산 분석이 성 주류화의 중요한 도구로

4) 여성발전기본법 제10조(정책의 분석·평가 등) ①국가 및 지방자치단체는 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다.

부상하였다. 2001년 3월 유엔의 젠더 이슈와 여성지위 향상을 위한 특별자문관실은 국가예산에서 성 평등 관점을 통합하도록 구체적인 지침을 제시한 바 있다. 성 인지적 예산은 공공예산을 편성하고 집행하는 전 과정에 성 인지적 관점을 도입하는 것으로, 그 목적은 예산 결정에서 여성과 남성의 현실과 요구를 고려하고 성 평등을 위한 정책에 적절한 자원을 할당하도록 하는데 있다.

2. 한국의 성 인지에 예산의 제도화 과정⁵⁾

한국의 성 인지예산 제도화 과정은 자랑할 만하다. 이는 여성단체와 여성정책전문가, 여성정책담당국가기구, 국회(특히 여성국회의원들)의 협력의 결과이며, 그중에서도 무엇보다 여성단체들의 기여가 컸다. 한국여성민우회는 전문가들의 자문을 받아 2001년부터 지방자치단체 예산의 성 인지적 분석을 시작하였고, 한국여성단체연합은 성 인지적 예산 확대를 2003년 중점과제 중의 하나로 선정하고 국회에 ‘성인지적 예산 정책마련을 위한 청원서’를 제출하였다. 한편, 국회여성위원회는 2002년 10월 24일 ‘성 인지적 예산편성 및 자료 제출 촉구결의안’을 의결하였으며, 그 후에도 특별한 의지를 가진 여의원들은 입법부 안에서 성 인지 예산에 관한 논의를 확산 시켰다.

이와 더불어 행정부도 성인지 예산을 실행할 수 있는 시초를 마련하기 시작했다. 여성가족부는 성 인지예산 도입을 위한 기초 연구 용역을 발주하면서 2차(2003-2007)와 3차 여성정책기본계획(2008-2012)에 성 인지적 예산 정책을 포함하였다. 또, 2003년에는 기획예산처의 예산편성 및 집행지침에 성 인지적 예산편성을 촉진하는 내용을 포함하도록 요청하였다. 기획예산처는 2003년부터 이 요구를 부분적으로 반영해 왔으며 2006년부터는 성별영향을 고려하여 예산을 요구하도록 명시하고 있다 <표 5>.

2006년 1월에 국회예산결산특별위원회에 ‘성인지 관련 재정연구를 위한 TF’가 구성되었고 연구결과가 보고서로 제출되었다. 이어 2006년 10월에 성 인지 예산 조항을 포함한 국가재정법(여성국회의원 심상정 발의)이 공포되었다.

5) 이 부분은 김양희, 김경희(2006) 중 김경희가 정리한 내용을 바탕으로 하였음을 밝힘.

표 5. 성인지 예산의 제도화 과정

주 체	내 용
여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> - 제2차, 3차 여성정책기본계획에 성인지 예산관련 조항 포함(2003) - 기획예산처에 예산편성 및 집행지침에 성인지적 예산편성을 촉구하는 의견 제시(2003) - ‘성 인지적 예산분석 지침 수립방안 연구’ 실시(2003) - ‘4개 부처 “성인지 예산” 시범분석’ 실시(2004)
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> - ‘성 인지적 보건복지 예산분석 및 편성·집행의 방향’ 연구보고서 작성(2001)
기획예산처	<ul style="list-style-type: none"> *예산안편성지침에 다음을 명시 - 2003년: ‘능력개발, 보육 등 여성의 사회참여 확대’ 명시 - 2004년: ‘보육 등 여성의 사회참여 확대’ 명시 - 2005년: ‘삶의 질 향상을 위한 보육지원’ 명시 - 2006년: ‘성별영향이 중요하다고 판단되는 사업은 GIA결과 감안해 예산 요구’ 명시 - 2007년: ‘사업의 성격상 성별영향에 대한 고려가 필요한 사업은 성별영향을 감안하여 예산을 요구’하도록 명시
여성단체	<ul style="list-style-type: none"> - 한국여성민우회, ‘지방자치단체 여성정책 예산분석’ 활동(2001-) - 한국여성단체연합, ‘성인지적 예산 정책마련을 위한 청원서’ 국회에 제출 (2002) - 한국여성민우회, ‘젠더·예산·여성운동’ 발간(2003) - 한국여성의전화연합, ‘지역중심의 여성정책 예산분석 활동’ 전개(2003)
의회	<ul style="list-style-type: none"> - 여성위원회, 「성 인지적 예산편성 및 자료제출 촉구 결의안」 본회의 의결 (2002) - 국회예산결산특별위원회 「성인지 관련 재정연구를 위한 TF」 구성 (2006) - 성 인지예산을 포함한 국가재정법의 제정·공포(2006)

출처: 김양희, 김경희(2006) ‘성인지예산·성별영향평가 연계와 지원 방안’ 「정부 재정 운영과 성 인 지 예산·성별영향평가」, 한국여성개발원·한국재정학회 공동 주최, 제32차 여성정책포럼. p.29.

3. 성 인지예산을 명시한 국가재정법 시행 준비 작업

<표 6>과 같이 국가재정법은 예산의 원칙(제16조)에 성 인지 예산을 위한 노력을 명 시하고 있다. 또, 예산을 국회에 제출할 때 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(성인지 예산서, 제26조)를 작성하여 제출하고, 결산시에도 예산의 수혜가 여성과 남성에게 동등하게 이루어졌는지, 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(성인지 결산서, 제57조)를 작성해 제출하도록 명시하고 있다. 동법이 2010년부터 시행에 들어가기 때문에 2010 회계년도부터 적용하기 위해서는 2009년에 성 인지 예산서 작성이 이루어져야 한다.

표 6. 국가재정법의 성 인지 예산 관련 조항

<p>제16조(예산의 원칙) 5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>제26조(성인지 예산서의 작성) 1. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “성인지 예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.</p> <p>제57조(성인지 결산서의 작성) 1. 정부는 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고, 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “성인지 결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.</p>
--

성 인지 예산서와 결산서를 작성할 때 성별 영향과 성차별 개선효과를 고려하도록 되어 있기 때문에 GIA와의 연계는 불가피하다. 특히 국내에 성 인지 예산에 관한 이해와 도구개발이 부족한 상황이므로 GIA를 통하여 축적된 노하우가 매우 유용할 것이다. 따라서 이 두 가지 제도를 연동시키는 노력이 필요하다. 이러한 맥락에서 여성가족부는 최근 GIA와 연계한 성인지예산 운영방안을 마련하는 연구(김경희 외, 2007)를 수행하였다. 이 연구에서는 정부의 예산서와 결산서의 체계를 분석하고, 성 인지 예산의 적용대상과 범위, 분석도구와 지표개발 등을 거쳐 성인지 예산서와 결산서의 내용을 구성하였다. 완성된 성 인지 예산서와 결산서의 틀을 가지고 2개 부처를 대상으로 시범적용하였다. 이 연구에서 개발한 성 인지 예산서와 결산서의 분석지표는 다음과 같다.

표 7. 성인지예산서 및 성인지결산서의 분석지표

구분	지표	점검사항
성 인지 예산서의 분석지표	1. 예산편성의 양성평등성	해당 사업의 수혜의 GIA를 위해 성별 통계 양식을 만들었는가?
	2. 성평등 목표치 설정	GIA 결과 성별 격차가 있는 경우 원인을 분석하고 성별 요구를 반영하기 위한 목표치를 설정했는가?
	3. 예산 반영 여부와 예산조정	GIA 결과에 따른 성별 수혜의 차이(불평등)를 개선하기 위해 별도의 예산을 반영했는가? 또는 조정했는가?
성 인지 결산서의 분석지표	1. 예산의 성별 수혜 정도	해당사업 예산의 성별 수혜 정도를 파악했는가?
	2. 성 평등 목표치 달성	사업 수혜의 성평등을 향상시키기 위해 목표치(비율, 만족도 등)를 설정한 경우 어느정도 달성했는가?
	3. GIA 개선의 정도	GIA 결과 제도 개선을 위한 예산에 반영한 경우 어느 정도 집행되었는가?

김경희 외(2007), 「성별영향평가와 연계를 통한 성인지예산 운영방안 연구」, 여성가족부. p22-32에서 발췌하여 구성하였음.

이 연구에서는 부처에서 작성하는 성인지예산서와 결산서의 양식을 <표 8>과 같이 제시하였다.

표 8. 성인지예산서 및 결산서의 작성 양식

성 인 지 예 산 서 작 성 양 식	성 인 지 결 산 서 작 성 양 식
1. 성인지 예산의 개요 <ul style="list-style-type: none"> ○ 부처의 성인지 예산 대상사업 ○ 부처의 성인지 예산 분석방향 2. 성인지 예산 대상 사업의 규모와 내용 <ol style="list-style-type: none"> 1) 양성평등정책 사업의 규모와 내용 <ul style="list-style-type: none"> ○ 전체 사업의 규모 ○ 개별 사업의 사업내용 2) GIA 사업의 규모와 내용 <ul style="list-style-type: none"> ○ 전체 사업의 규모 ○ 개별 사업의 내용 3. 성인지 예산의 분석과 기대효과 <ul style="list-style-type: none"> ○ GIA 사업의 성인지 예산 분석 ○ 분석의 기대효과 	1. 성인지 결산의 개요 <ul style="list-style-type: none"> ○ 부처의 성인지 예산 대상사업 집행규모 ○ 부처의 성인지 예산 대상사업 집행실적 2. 성인지 예산 대상사업의 집행규모 <ol style="list-style-type: none"> 1) 양성평등정책 사업의 집행규모 2) GIA 사업의 집행규모 3. 성인지 예산 대상사업의 집행실적

김경희 외(2007), 「성별영향평가와 연계를 통한 성인지예산 운영방안 연구」, 여성가족부. p25, p32에서 발췌.

한편, 한국여성정책연구원 성인지예산센터(센터장: 김영옥)에서도 구체적인 도구개발과 시범분석, 운영체계 마련을 위하여 2006년부터 3개년 사업으로 성인지예산 제도화방안 연구를 수행하고 있다⁶⁾. 연구 1차년도인 2007년에는 성 인 지 예산 분석기법, 예산서 작성 지침, 예산서(안)을 개발하고 중기재정계획, 프로그램 예산제도, 성과관리제도 등의 성 인 지 적 운용방안을 모색하였다. 또, 성 인 지 예산에 대한 공감대 형성을 위하여 해외 사례를 소개하고 홍보자료를 제작하였다.

김영옥 등(2007)이 이 연구에서 작성한 성인지예산서는 성인지 예산 편성의 배경, 성인지 예산 운용의 목표, 성 인 지 예산의 개요, 부처별 성 인 지 예산 등의 항목으로 구성된다. 성 인 지 예산 개요에는 예산 사업을 양성평등정책 사업과 (여성정책기본계획에 포함된 정책사업) GIA 대상사업(일반사업)으로 분류하고 사업비와 인건비 별로 규모를 파악하도록 되어 있다. 연구자들은 국가재정법은 성 인 지 예산서에 성별영향을 사전적으로 평가하여 반영하도록 규정하고 있으나 모든 재정사업에 대해 성별영향을 사전적으로 평가하고 예산에 반영하는 것이 현실적으로 어려울 것으로 보고, 일정한 기준을

6) 한국여성정책연구원 성인지예산센터 홈페이지 참조: <http://gb.kwdi.re.kr/>

마련할 것을 제안하였다. 2008년에는 전년도에 개발한 성 인지 예산서를 적용한 시범분석을 실시할 예정이다.

종합하면 성 인지예산제도의 법적 근거는 이미 마련되었으며, 이제 제도 적용을 위한 구체적인 방법과 운영체계를 구축하면서 시행 주체들을 위한 교육과 훈련, 공감대 형성에 박차를 가해야 한다. 또한 성 인지 예산제도를 운영하는데 GIA와의 연계가 필요하다는 점에서 기획재정부와 여성부가 공동으로 협력하는 시스템 (예: 김경희 등(2007)이 제안한 ‘성인지예산공동기획단’)을 구축하여야 할 것이다. 이러한 구조에서 각 부처에서 성인지 예산서를 여성부와 기획예산처에 각각 제출하도록 하고 여성부가 이를 검토한 결과에 따라 부처가 최종적으로 완성하도록 하는 것이다.

김경희 외(2007)는 성 인지 예산제도가 효과적으로 도입·정착되도록 하기 위하여 관계규정의 정비 방안을 <표 9>와 같이 제시한 바 있다. 이와 함께, 필자가 앞서 제안하였듯이 성별영향평가법을 제정하여 여성부가 GIA와의 연계아래 성인지예산제도의 운영에 관여할 수 있도록 구조적 근거를 마련할 필요가 있다.

표 9. 성 인지예산제도의 효과적 도입과 정착 위한 관계 규정 정비

법령	규정 정비 내용
국가재정법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성인지 예산 개념 규정의 명확성 <ul style="list-style-type: none"> - 국가재정법에 별도의 성인지 예산 개념 규정 ○ 성인지 예산 대상사업의 범위 명시 <ul style="list-style-type: none"> - 국가재정법 시행령에 성인지 예산 대상사업의 범위를 명시 ○ 성인지 예산 협력체계 명시 <ul style="list-style-type: none"> - 여성부와 기획재정부가 참여하는 성인지 예산 공동기획단(가칭) 구성 및 기획단의 기능과 역할에 대한 법적 근거 마련
지방재정법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정법에 성인지 예산관련 규정 신설하여 법적 근거 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 지방재정법 총칙에 성인지 예산 관련 조문을 마련 (예): “① 지방자치단체의 장은 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 예측·분석하고 그 결과를 지방자치단체의 예산편성에 반영하는 성인지 예산을 시행해야 한다. ② 행정자치부장관은 성인지 예산을 위해 필요한 사항을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보해야 한다” 등을 명시.

김경희 외(2007), 「성별영향평가와 연계를 통한 성인지예산 운영방안 연구」, 여성가족부. p61,62

IV. 맺음말

이상에서 보았듯이 한국은 GIA가 전국적으로 상당한 확산을 보이고 있고, 성인지예산 또한 급물살을 타고 제도화되고 있다. 전자의 경우는 양적 확대와 더불어 평가의 질

적 향상을 촉진하고 평가 결과를 반영한 정책 개선 효과를 증대하기 위한 보다 세밀한 제도 운영 및 관리가 필요하다. 아울러, 국가의 주요 중장기계획 및 핵심 정책, 주요 법령을 제정할 때에 GIA가 사전적으로 이루어지도록 하는 장치를 마련해야 할 것이다. 또한 매년 이루어지는 GIA의 주요 결과의 환류를 점검하도록 기존의 국무총리산하의 여성정책조정회의의 역할과 책무를 강화할 것을 제안한다.

성 인지예산의 경우 국가재정법 시행까지 기초 마련이 체계적으로 이루어져야 한다. 한국의 실정에 맞는 도구와 방법론을 개발하는 연구를 지속적으로 수행하면서 하루 빨리 여성부와 기획재정부의 공조체제를 구성하여 준비과정에서부터 가동시킬 필요가 있다.

끝으로 이 두가지 제도 모두 테크노크라트의 관점(Verloo, 2001)을 넘어서 성 주류화의 근본적인 정신인 ‘전환’을 도모하는 방향으로 추진되도록 해야 할 것이다. 성 주류화를 지원하는 법·제도가 미비하거나 담당하는 부서의 인적·물적 자원이 부족한 경우, 공무원들의 성 인지력을 강화하는 훈련이 부족하거나, 정책의 젠더 관련 이슈를 도출하기 위하여 필수적인 성 인지적 통계를 구축하지 못한 경우 성 주류화가 성공하기 어렵다(Hannan, 2003). 그간의 GIA 결과 한국의 주요 정책들 중에 기초적인 성별 분석 조차 하지 않은 채 기획·집행되고 있는 사례가 많이 나타났다. 위의 제도들이 내실 있게 적용되어 정책의 품질 개선과 행정의 선진화, 더 나아가서 사회의 성평등 수준의 향상으로 이어지도록 정부 최고위층의 의지와 관심이 필요하다.

참고문헌

- 김경희 외(2007). 「성별영향평가와 연계를 통한 성인지 예산 운영방안 연구」, 여성가족부
- 김양희(2001). ‘여성정책의 주류화를 위한 이론 및 방법론, 쟁점」 「여성정책세미나 자료집」 한국여성개발원. 2001. 9. 26.
- 김양희, 김영옥, 박영란(2002) 「한국의 젠더관리시스템 구축을 위한 예비연구」, 한국여성정책연구원, UNDP.
- 김양희, 김경희(2006) ‘성인지 예산·성별영향평가 연계와 지원 방안」 「정부 재정 운영과 성인지 예산·성별영향평가」, 한국여성개발원·한국재정학회 공동 주최, 제32차 여성정책포럼.
- 김양희 외(2007a). 「2007년도 성별영향평가 중장기 로드맵개발」, 여성가족부
- 김양희 외(2007b). 「2007년도 성별영향평가 지원체계 강화방안」, 여성가족부
- 김영옥 외(2007). 「성인지 예산 분석 기법 개발 및 제도적 인프라 구축방안 연구」, 한국여성정책연구원
- 여성부(2007) 「2007 성별영향평가지침」
- 여성가족부(2008). 「2007년도 성별영향평가 종합분석」, 여성가족부, 출판 중

여성부(2002) 「성인지적 정책형성을 위한 길라잡이」

Corner, L.(1999) 'Strategies for the empowerment of women: Capacity building for gender mainstreaming'
A paper presented at the High-level Intergovernmental Meeting to Review regional
Implementation of the Beijing Platform for Action. 1999. Oct.26-29, Bangkok, Thailand

Hannan, C. (2003). Transforming Empowerment and Gender Mainstreaming. 한국여성개발원 국제심포지
엄. International Symposium on a New Vision for Gender Equality: Equality, Development and
Peace.

UN(E/CN.6/1998/6) Synthesized Report on National Action Plans and Strategies for Implementation of the
Beijing Platform for Action, Report of the Secretary-General.

UN/DAW/ECLAC(1998). National Machineries for Gender Equality United Nations Division for
Advancement of Women. Expert Group Meeting Report. Economic Commission for Latin
America and Caribbean.

Verloo, M.(2001). Another velvet revolution?: Gender mainstreaming and the politics of implementation,
IWM Working Paper N0.5/2001

Participants List

No.	Name	Position	E-mail	Tel.
1	Be Oh Lee	Director, Women Policy Division, Seoul Metropolitan Government	ebo0928@seoul.go.kr	82-2-3703-9230
2	Bong Hyup Chung	Director General, Women's Policy Bureau, Ministry of Gender Equality, ROK	bhchung@moge.go.kr	82-2-2075-4600
3	Carolyn Hannan	Director of Division for the Advancement of Women, UN	hannan@un.org	212-963-3104
4	Eun-shil Kim	Professor, Dept. of Women's Studies, Ewha Womans University	eunshil@ewha.ac.kr	82-2-3277-3469
5	Heisoo Shin	Former Member of CEDAW, UN	heisooshin@hanmail.net	82-2-563-7668
6	Insoon Cha	Legislative Counselor, National Assembly of Republic of Korea	chainsoon@assembly.go.kr	82-2-788-2145
7	Kyung Hee Yoo	Co-Representative, Korean Womenlink	yutough@womenlink.or.kr	82-2-737-5763
8	Regina Frey	Head of Genderbuero Berlin, Germany	frey@gender.de	0049-30-8179-7777
9	Sun-Hee Lee	Director, Gender Thematic Group, AusAID	Sun-Hee.Lee@ausaid.gov.au	(62)2 6206 4703
10	Sun-uk Kim	Professor, College of Law, Ewha Womans University	sunwook@ewha.ac.kr	82-2-3277-3464
11	Sylvia Walby	Professor of Sociology at Lancaster University	s.walby@lancaster.ac.uk	+44 1524 59344
12	Yanghee Kim	Director of Gender Mainstreaming Department, KWDI	kyh55@kwdimail.re.kr	82-2-3156-7151
13	Yeong-ran Park	Professor, Kangnam University	yrpark@kangnam.ac.kr	82-31-280-3730
14	Youngock Kim	Director of Gender Budget Research Center, KWDI	youngkk@kwdimail.re.kr	82-2-3156-7131