

UN 젠더 주류화 20년과 한국 : 거버넌스적 조망



김 경 숙 (공주대학교)
(kskim114@kongju.ac.kr)

국문요약

세계화의 진전과 더불어 등장한 집합적 조정 양식으로서의 거버넌스는 한편으로는 국가 역할의 변화를, 다른 한편으로는 다양한 비국가행위자들의 부상을 함축한다. 특히, 전문적 역량을 지닌 비영리 자발적 결사체들이 정책과정에 개입해 수행하는 기능이 확대된다. 젠더 평등을 주요 의제로 하는 젠더 거버넌스에서도 정부와 민간분야를 연결하는 다양한 행위자간 정책네트워크의 역할이 강조된다.

1995년 UN 제4차 세계여성회의의 「북경행동강령」은 글로벌 정치에서 ‘젠더 평등’실현을 위한 ‘젠더 주류화’ 전략을 제시하고, 젠더 거버넌스의 중요성을 부각시킨 기념비적 선언이었다.

한국에서도 북경행동강령에서 제시된 성별영향분석평가, 성인지예산, 성인지통계, 성인지교육의 4G를 도입해 단기간에 적지 않은 성과를 거두었다.

그러나 한국의 젠더 주류화는 젠더 거버넌스 측면보다 국가페미니즘(state feminism) 요소가 상대적으로 두드러진다는 지적이 제기된다. 젠더 주류화 도입과정에 정부간기구나 국제규범의 영향이 컸으며, 이를 배경으로 페모크라트들(femocrats)이 정책을 주도하는 경향이 나타났다.

이에 이 글에서는 북경행동강령 20년의 젠더 주류화와 한국의 현황을 점검해 경험적 함의를 도출하고, 젠더 거버넌스 측면에서 과제를 제시하고자 한다.

주제어 : 젠더 주류화, 젠더 거버넌스, 젠더 평등, 성별영향분석평가, 성인지예산, 성인지 통계

I. 서론

1995년 북경 제4차 UN 세계여성회의가 개최된 지 20년이 지났다. 당시 189개국 정부 대표자들이 서명한 「북경행동강령(Beijing Platform for Action)」은 ‘젠더 평등’(gender equality)과 ‘여성 권한 부여(women’s empowerment)’를 여성 정치의 목표로 확산시키는 계기가 되었다. 그리고 모든 정책결정 과정에 젠더 관점을 통합하는 접근으로서의 ‘젠더 주류화’(gender mainstreaming)가 촉발되기 시작했다(Walby 2005, 453-470).

이후 젠더 주류화가 실행되는 과정에 국제사회에서는 젠더 거버넌스(gender governance)가 주요 어젠다로 부각되기 시작했다. 젠더 거버넌스는 젠더 관점에 기초해 전통적인 성별관계의 변화를 지향하는 민관협력을 의미한다(김은경, 2008, 67-101). 즉 ‘성 인지적 관점을 거버넌스 체계에 통합’하는 것을 목적으로 한 거버넌스의 하위영역이라 할 수 있다. ‘거버넌스’가 형식적 측면이라면, ‘젠더’는 그 형식에 담긴 내용인 셈이다.

‘성 인지적(gender sensitive) 거버넌스’로 불리기도 하는 젠더 거버넌스는 정책영역에서 나타나는 젠더 불평등의 관계를 밝히고, 이를 개선하고자 하는 젠더 정치세력의 비판적 개입을 뜻한다. 그리고 참여 주체 간의 역동적 상호작용이 상황에 따라 유기적으로 변화되면서, 성 차별적 권력관계를 바꾸어나가려는 의지를 포함한다(주혜진 2013, 35).

젠더 이슈를 중심으로 하는 집합적 관리 및 조정 양식으로서의 젠더 거버넌스는 정책수립, 집행, 평가과정에 정부, 공무원, 의회 외의 다양한 민간기구나 전문가들이 협력해 정책결정 과정의 젠더 주류화를 실현하고자 한다. 그리고 이는 초국적·지방적 수준에서도 활성화된다(정인경 2013, 333).

UN이 북경 세계여성회의에서 채택한 행동강령은 정부를 대표하는 공무원 뿐 아니라 의원, 젠더 전문가, 시민단체 활동가들이 상호 협력해 만들어 낸 결과물이다. 그리고 이에서 강조된 젠더 주류화는 공공정책에 성 인지적 관점을 통합하고, 다양한 영역의 여성 역량을 강화시킴으로써 젠더 평등을 실현하기 위한 것이다. 이러한 의미에서 젠더 주류화는 젠더 거버넌스의 실천을 의미하는 것이다(김경희 2012, 43).

또한 북경행동강령에서는 성별영향분석평가(Gender Impact Assessment), 성인지 예산(Gender Sensitive Budget), 성인지통계(Gender Statistics), 성인지교육(Gender Education)의 4G가 젠더 주류화의 정책분석 도구로 제시되었다. 성별영향분석평가란 정책을 수립하거나 시행하는 과정에 정책이 젠더 평등에 미칠 영향을 분석 평가해 젠더 평등 실현에 기여할 수 있도록 하는 것이다. 성인지예산은 젠더 평등을 위해 모든 수준의

예산과정에 젠더 관점을 통합하고 세입과 세출을 재구조화하는 것이다. 그리고 성인지통계는 젠더 평등한 상태를 수치로 보여주는 젠더 평등 지표를 산출할 수 있도록 하는 통계이다. 이러한 4G의 정책분석 도구는 정부부처 및 기관이 ‘의도하지 않은’ 젠더 불평등 현상을 초래하는 정책과 사업을 추진하지 않도록 하기 위해 고안된 젠더 주류화의 실천 조치들이다.

이후 젠더 주류화는 UN에 이어 EU, UNDP, OECD, Commonwealth Secretariat, World Bank, Council of Europe, The Nordic Council of Ministers 등 다양한 국제기구에서 젠더 주류화의 도구와 방법론을 개발하면서 글로벌 젠더 거버넌스를 구축해 여성정책의 패러다임을 전환해 나갔다(Jahan, 2009).

한국은 2002년에 「여성발전기본법」을 개정해 성별영향분석평가, 성인지통계 관련 규정을, 2006년에는 「국가재정법」에 국가 성인지예산 관련 규정을 포함시켰으며, 2011년에는 「지방재정법」을 개정해 지방 성인지예산제도의 법적 근거를 마련하였다(김경희 2012, 44).

그러나 한국의 젠더 주류화는 여전히 젠더 거버넌스 측면보다 국가페미니즘¹⁾ 요소가 상대적으로 두드러진다. 젠더 주류화가 도입되는 과정에 정부간기구나 국제규범의 역할이 컸으며, 이를 배경으로 페모크라트들이 정책을 주도했다. 「여성발전기본법」, 「남녀차별금지법」은 국제기구의 규범과 정책 패러다임 추세에 따른 산물이었다. 관련 입법과정도 매우 신속하게 이루어졌으며, 여성단체가 기반을 조성하였으나 제도화된 공식적 협치의 수준은 그리 높지 않았다(신상숙 2011, 164-165).

물론 한국의 젠더 주류화도 성별영향분석평가를 시행하면서 정책개선 과제를 발굴하고, 환류 하는 과정에 공무원과 여성의원, 전문가가 관여하면서 주체가 점차 다양해지기 시작했다. 그럼에도 불구하고 한국의 젠더 주류화는 젠더 거버넌스적 측면을 더욱 강화해 나가야 할 과제를 안고 있다. 이에 이 글에서는 북경행동강령 20년의 젠더 주류화와 한국의 현황을 점검해 경험적 함의를 도출하고, 젠더 거버넌스 강화라는 측면에서 과제를 제시하고자 한다.

1) 서구의 1960-70년대 여성해방 운동의 경우 국가 외부에서 자율적 운동을 조직하고 기존 체제의 변형을 모색하는 것이 주류였다면, 1980년대 이후 여성운동은 다수의 활동가들이 주류 정치에 대한 영향력 행사에 관심을 갖고 여성의 대표성 제고나 여성 이익의 법제화·정책화에 중점을 두기 시작했다. 이처럼 여성운동이 전통적인 행동주의(activism)에서 탈피해 국가부문의 공식적 파트너 역할을 확대해나가자 국가페미니즘이라는 표현과 함께 여성운동의 제도화를 둘러싼 논쟁이 제기되었다(Squires, 2007).

II. 젠더 주류화의 경과 및 현황

UN이 정의한 젠더 주류화는 정부와 공공기관의 모든 의사결정과 정책실행 과정에 젠더 이슈를 고려하도록 하는 것이다. 즉, 주류 정책에 성 인지적 관점을 통합해 정책의 영향이 양성에 평등하게 미치도록 함으로써 사회의 성 평등지수를 높이는 것이 목적이다.

젠더 주류화에는 3 가지 내용이 포함된다. 주류 사회의 모든 분야에서 여성이 의사결정자로 참여해 목소리를 내는 여성의 주류화(mainstreaming of women), 모든 정책과 프로그램에 성 인지적 관점을 통합하는 젠더 관점의 주류화(mainstreaming of gender), 기존의 남성 중심적 주류 영역의 시스템과 문화가 성 인지적으로 재편되는 주류의 전환(transformation of the mainstream)이다(Corner, 1999, 26-29). 따라서 성별영향분석평가의 성과는 의사결정 과정에서의 여성 참여 증가, 정책과 프로그램의 성 인지적 관점 반영, 정책기조와 시스템 재편이 함께 이루어져야 한다(류연규 2011, 151).

2014년 현재 UN 회원국 195개국 중 34개국이 성별영향분석평가(또는 성 분석 등의 명칭)를 실시하고 있으며, 그 외 다수 국가들이 성인지예산의 명칭으로 정책의 성별영향을 분석하고 있다(UN 회원국 정부 웹사이트 검색, 2014. 3-5; 김둘순 2015, 20). 그리고 벨기에는 2007년에 「젠더 주류화법」을 제정해 국제사회의 주목을 받았다.

한국에서도 UN이 주도하는 글로벌 의제에 따라 젠더 주류화를 시행하였다. 2002년에는 여성발전기본법 개정으로 성별영향분석평가와 성인지통계 관련 규정을, 2006년에는 국가재정법에 국가 성인지예산 관련 규정을 포함시켰다.

2011년에는 「지방재정법」을 개정해 지방 성인지예산제도의 법적 근거를 마련했으며, 「성별영향분석평가법」을 별개 법으로 제정하였다. 이로써 성별영향분석평가는 국가 및 지방자치단체와 시·도교육청에서, 성인지예산은 중앙행정기관과 지방자치단체에서 수행되고 있다(김경희 2012, 42). 그리고 성별영향분석평가, 공무원 양성평등교육의 젠더 주류화 관련 지표를 정부업무 합동평가 지표에 포함시켰다.

〈표 1〉 젠더 주류화 관련제도의 추진 근거와 수행기관

구분	제도화 배경	추진근거	소관부처	제·개 연도(시행연도)	수행기관
성별영향 분석평가	· 여성부 신설 · 여성발전 기본법 개정	여성발전 기본법	여성가족부	2002 (2005)	· 중앙행정기관 · 지방자치단체
성인지 예산	· 지자체 예산사업에 대한 여성단체의 성인지적 분석 · 국회에서의 성인지적 예산 마련의 필요성 제기	국가재정법	기획재정부	2006 (2010년 회계연도)	중앙행정기관
		지방재정법	행정안전부	2011 (2013년 회계연도)	지방자치단체
성인지 통계	· 여성발전 기본법 개정	여성발전 기본법	여성가족부	2002	· 중앙행정기관 · 지방자치단체
		통계법	통계청	2007	통계작성기관

출처 : 김경희 2012, 44.

1. 성별영향분석평가

UN의 젠더 주류화에 따라 많은 국가들이 성별영향분석평가를 위한 도구들을 개발해 왔다. 2007년 연방정부의 모든 정책에 성 인지적 관점을 통합하고자 젠더 주류화법을 제정한 벨기에는 정책의 전 과정에 성별영향분석평가 시행도구들을 적용하고 있다. 벨기에의 성별영향분석평가에서는 4단계(정책 문제의 분석, 정책 전략 제안, 의도한 정책의 실행과 모니터링, 실행된 정책의 평가)별로 3R(Representation, Resources, Reality)²⁾, 설문 및 질문, 전문성 활용, 성인지예산, 젠더 테스트³⁾, 성인지 모니터링, 성별분리통계 및 지표, 교육 및 훈련의 7가지 도구가 활용된다. 성 인지적 관점을 고려한 지표로는 정책 이행과정을 측정하는 ‘과정지표(Process Indicators)’와 정책 수행 결과를 측정하는 ‘내용지표(Content Indicators)’가 있다⁴⁾. 독일도 ‘학술연구 계획에서의 젠더 주류화’,

2) ‘대표성(Representation)’은 목표로 하는 특정 대상 집단의 성별 집단 구성(인구 수 기준)과 집단에 영향을 주는 정책, ‘자원(Resources)’은 재정을 포함한 모든 자원의 남성과 여성 간 배분, ‘현황(Reality)’은 현재 상황을 의미하는 것으로, 설정된 목표가 성취되었는가 여부와 성 인지적 관점에서 남성과 여성의 구체적 요구에 대한 정책의 영향을 평가한다(김경희 외 2011, 60).

3) 젠더 테스트는 남성과 여성이 처한 환경을 고려하여 사업의 영향력을 측정하는 것을 목적으로 하는 젠더 주류화 도구이다. 벨기에는 모든 입법·규제 사업에 대해 젠더 테스트인 성별영향 사전 평가를 의무화하고 있다. 이는 질문지법을 통해 실시하며, 주로 정책입안 부서의 공무원이나 외부 전문가들이 담당한다(김경희 외 2011, 60).

4) ‘과정지표’는 정책이행에 필요한 구체적 조치와 행동에 관한 것들로 직원고용, 예산 약속, 웹사이트 업로드, 성별통계 데이터 구축 등이 있다. ‘내용지표’는 평가단계에서 이행된 정책 결과를 평가할 때 사용되는 것으로, 산출지표(Output Indicators)·결과지표(Result Indicators)·영향지표(Impact Indicators)로 구성된다(김경희 외 2011, 61).

‘언론·홍보업무에서의 젠더 주류화’, ‘법안 준비 시 젠더 주류화’ 등 5개의 젠더 주류화 매뉴얼을 개발하였다. 그리고 각 매뉴얼 별로 상세한 체크 리스트를 제시해 성별영향분석평가를 실시하고 있으며, 법령에 대한 젠더 분석 기법도 개발하였다(김경희 외 2011, 60-62, 82).

2004년 9개 기관의 10개 과제로 시범분석을 시작한 한국의 성별영향분석평가는 2011년 293개 기관의 2,954개 과제로 확산 실시되었다. 2014년에는 44개 중앙행정기관과 260개 지방자치단체(시·도교육청 포함)의 26,438개 제·개정법령, 계획, 사업에 대한 평가가 이루어졌다. 분석평가 과제 수는 전년 대비 30% 증가했다(여성가족부, 2014).

사업영역도 평가 실시 초기인 2005년에는 사회복지(23개 과제, 30.3%)와 일반 공공행정(23개 과제, 30.3%) 분야의 비중이 높았으나, 2011년에는 문화체육(338개 과제, 11.5%), 보건(155개 과제, 5.3%), 지역개발(120개 과제, 4.1%), 수송 및 교통(48개 과제, 1.6%)으로 범위가 확대되었다(여성가족부, 2011).

그리고 참여기관이 2008-2010년에 수행된 성별영향분석평가 결과를 2010년 정책개선에 반영한 실적을 보면 ‘정책(사업) 수행 방식’(30.8%)이 가장 개선 비율이 높은 항목으로 나타났으며, ‘성별통계의 생산 및 활용’(23.5%), ‘수혜의 성 평등성’(15.3%), ‘정책결정의 성 평등 참여’(14.5%), ‘법령 및 지침 개선’(10.0%), ‘성인지 예산편성’(6.1%) 순이었다(김경희 2012, 49).

또한 성별영향분석평가 제도운영을 위한 지침, 보고서 작성을 위한 지표개발, 매뉴얼 제작 등 제도운영을 위한 시행도구 체계화와 전문가 컨설팅을 통한 분석의 질적 제고를 위한 노력도 병행되었다. 공무원들이 성별영향분석평가 보고서를 작성하면서 지표를 쉽게 이해하고 적용할 수 있도록 2005년 총 9개였던 평가 지표를 2010년에 2개로 축소했다. 성별현황분석, 정책개선 2개의 정성평가 지표에 대한 평가는 전국 지방자치단체 여성연구기관에 지정한 성별영향분석평가센터의 전문가 컨설팅 사업을 통해 구체화하도록 했다.

이 외에도 평가대상 과제를 체계적으로 선정하기 위해 성별영향분석평가위원회를 설치하는 등 평가 추진체제도 구축했다. 2012년에는 여성가족부와 법제처가 법제업무 운영규정 시행규칙을 개정해 정부가 법령을 제·개정할 때는 반드시 성별영향분석평가를 하도록 의무화하였다. 법률에 근거해 3년 이상 주기로 수립하는 중장기계획에 대한 성별영향분석평가도 실시되어 2012년에는 88개, 2013년에는 124개가 분석되었다(여성가족부, 2012, 2013).

여성가족부는 2008년부터 성별영향분석평가보고서와 함께 정책개선 실적을 제출하도록

하였고, 2010년 이후에는 추진계획서와 정책개선 실적보고서를 취합해 개선 효과를 점검해 왔다. 2014년도에는 2,846개의 개선 의견을 도출해 이 중 83.2%가 정책개선에 반영 중인 것으로 보고되었다(여성가족부 2014).

성별영향분석평가의 대상 과제가 늘어나면서 성별영향분석평가 보고서를 작성해야 하는 공무원이 교육을 받는 실적도 2004년 과제 담당자 22명에서 2011년 과제 담당자 590명, 관리자 210명, 총괄 담당자 249명, 찾아가는 순회교육 수강자 7,838명 총 8,887명으로 늘었다(여성가족부 2012).

2. 성인지예산

성인지예산은 예산 결정과정에 성 인지적 관점을 통합하는 것이다. 즉, 성인지예산제도는 예산의 편성, 집행, 평가과정 전반에 성 인지적 관점을 적용하기 위한 인적, 물적 시스템을 만들고 예산을 수반하는 정책과 사업에 대해 성별영향분석평가를 수행하는 것이다(마경희 2011, 18).

지난 20년간 페모크라트들은 정부 예산이 젠더 불평등의 중요 매개요소임을 지적하고, 이의 개선을 위해 노력해 왔다. 호주의 페모크라트들은 1980년대 중반 젠더 평등 관점에서 예산을 재조직하려는 선구적 시도를 시작했다. 그리고 노동당 정부에서 전체 예산을 검토하고, 여성에게 미칠 영향을 검토한 연방예산백서를 발간했다(정인경 2013, 347).

UN은 북경 세계여성회의에서 젠더 주류화의 일환으로 성인지예산제를 의제로 채택한 후, 2001년 3월 특별차문관실에서 각 국가들이 국가예산에서 젠더 평등 관점을 통합하도록 구체적인 지침을 제시하고, 같은 해 국제연합여성기금(UNIFEM) 정부 고위급회의에서도 2015년까지 모든 국가가 예산 결정과정에서 성별분석을 하도록 요청했다.

UNDP 등 국제원조기구 또는 선진국들도 후진국 대상 원조사업에서 여성의 권리와 사업 수혜 강화를 원조 및 사업 평가 조건으로 명시해 성인지예산제도를 지원하였다. 이러한 국제적 노력에 힘입어 스웨덴, 영국, 프랑스, 노르웨이, 인도, 말레이시아, 모로코, 네팔, 파키스탄, 남아프리카공화국, 필리핀 등 90여개 국가가 젠더 예산 분석을 실시하게 된다.

스웨덴은 예산 결정과정에 특별히 초점을 맞춘 「젠더 주류화 계획(Plan for Gender Mainstreaming in the Government Office, 2004~2009)」을 수립해 시행했다. 그리고 모든 정책영역에서 젠더 평등 분석을 하고, 목표와 결과를 고려해 예산을 요구하도록 하고 있다(마경희 2011, 21).

한국에서도 북경 세계여성회의의 영향으로 여성단체들이 성인지예산제도 도입을 공론화하고, 2002년부터 여성 국회의원들이 이를 의제화하기 시작했다. 이후 2006년 국가재정법에 법적 근거가 마련되었으며, 2008년 시범프로젝트를 거쳐 2009년 최초의 성인지예산서(2010년도)가 작성되었다.

지방자치단체에서도 2011년 지방재정법 개정으로 2013년부터 성인지예·결산서 지방의회 제출이 의무화되었다. 이로써 2013년부터 성인지예산서가 작성되었고, 2014년 상반기에는 지방자치단체 성인지결산서가 처음 작성되었다.

국가재정법 외에도 국가회계법, 지방재정법, 성별영향분석평가법에 법적 기반을 둔 한국의 성인지예산서는 2010년 29개 국가기관의 195개 사업, 예산규모 7조 314억 원을 대상으로 작성되기 시작하였다. 그리고 2014년에 42개 기관 339개 사업(예산사업 257개, 기금사업 82개), 예산규모 23조 346억 원에 대한 예산서가 작성되었다(조선주외 2014, 15).

지방자치단체에서는 2015년 12,805개 사업 및 14조 4,750억 원의 예산액에 대한 성인지예산서가 작성되었다. 이 중 여성정책추진사업은 26%, 성별영향분석평가사업 62%, 자치단체특화사업 13%였다(행정자치부 2015, 143). 지방 성인지예산 대상사업 선정기준은 「제4차 여성정책기본계획(13·17)」에 따른 연도별 지방자치단체 시행계획 추진 사업 및 세부시행계획에 포함된 여성정책추진사업, 성별영향분석평가 대상 예산사업, 지방자치단체 자체재원 추진사업의 자치단체장 공약 및 주력사업, 성별 수혜 분석이 가능하다고 판단되는 사업 및 분석결과 성 불평등 개선 가능성이 큰 사업이다(안전행정부 2014, 191).

성인지예·결산서는 공무원이 직접 작성하므로 제도에 대한 수용도와 이해도가 중요하다. 이에 여성가족부와 한국여성정책연구원 등 연구기관에서는 중앙정부와 지방자치단체의 작성주기별 성인지예·결산서 작성 제도 지원 및 교육을 실시하고 있다. 그리고 성인지예·결산서 작성지침·세부지침·표준양식 개발연구, 대상사업 선정 표준기준 개발연구, 중앙부처 공무원 및 관련 인력의 성인지예·결산서 작성 지원 프로그램 개발연구, 성인지예·결산서 작성 표준매뉴얼 제작 및 배부, 2015년도 성인지예산서 DB화가 이루어졌다. 또한 지방자치단체의 「2013년 회계연도 성인지결산서」 작성 지침과 매뉴얼도 배포되었다(조선주 외 2014, 9, 15).

3. 성인지통계

성인지통계는 젠더 평등 상태를 수치로 보여주는 젠더 평등 지표를 산출할 수 있도록

하는 통계이다. 성인지통계의 필요성이 제기된 것은 1975년 멕시코시티에서 개최된 제1차 세계여성회의 때부터이다. 이 회의에서는 기존의 통계가 여성이 처한 불평등한 현실을 반영할 수 없다는 인식하에 성별 차이와 차별적 현상을 보여줄 수 있는 통계 생산이 필요함을 강조하였다. 그리고 자료수집과 분석에서의 성별분리, 향후 개발이 필요한 성인지 통계 분야, 통계 생산에서의 UN과 국가의 역할을 명시해 성인지통계를 국가정책으로 발전시킬 수 있는 근거를 마련하였다(문유경 2013, 4-5).

이후 2차(1980), 3차(1985), 4차(1995) 세계여성회의와 제23차 여성특별총회(2000), 제49차 여성지위위원회(2005)를 거쳐 더욱 구체화된 UN의 성인지통계 정책의 주요 내용을 보면 첫째, 성인지통계의 발전단계를 구분해 제시하고 있다. 젠더 이슈의 발굴, 젠더 이슈를 보여주는데 필요한 통계 생산, 기존 성인지통계의 가용성과 질적 평가, 필요한 자료와 기존 자료 간 간극 해소의 4단계가 그것이다.

둘째, 5개의 준거로 각국의 성인지통계 상황을 점검한다. 성인지통계 생산을 위한 제도적 체제 구축 여부, 성인지통계 생산 정도, 사용자 요구 반영 방법, 국가통계체계에서의 젠더 주류화 진행 정도, 법적장치 구축 정도 등이 평가된다.

셋째, ‘EDGE(Evidence and Data for Gender Equality) Project’이다. UNSD와 UN Women이 3년 계획으로 추진하고 있는 이 프로젝트는 사실에 근거한 정책추진을 목적으로 젠더 평등을 위한 증거와 데이터를 수집, 생산한다(Grum 2013, 3, 5; 문유경 2013, 6).

한국은 여성발전기본법, 「여성정책기본계획」, 통계법, 「국가통계발전기본계획」에서 성인지통계의 법적 근거를 마련해 관련 정책을 추진하고, 각 부처 및 지방자치단체에서 젠더 평등 정책을 위해 이를 활용하고 있다.

한국에서는 1995년에 제정된 여성발전기본법에서 성인지통계와 관련한 내용이 처음 명시되었다. 이후 몇 차례 법 개정으로 “여론조사, 성별통계 작성 등을 통한 여성 관련 문제에 관한 조사 실시”와 “정보체계 구축을 통한 여성관련 정보 제공”(1995년), “국가 및 지방자치단체가 인적 통계를 작성하는 경우 성별을 주요 분석단위에 포함”(2002년)할 것이 적시되어 성인지통계 생산이 의무화되었다.

「제1차 여성정책기본계획(1998-2002년)」에서는 “주부의 가사노동가치 평가 및 제도적 반영”과 “성 인지적 관점에서의 통계자료 개발”에 대한 사업이 실시되었다. 이후 2, 3차 계획에 이어 「제4차 여성정책기본계획(2013-2017년)」에서도 성인지통계 생산제도 확립과 인터넷 등을 통한 보급이 중점 추진되고 있다.

2007년 통계법 전면 개정으로 모든 국가통계 신규 생산 시 개별 차원 통계에 대한 성별구분이 명시되었고, 2010년 일부 개정에서는 통계책임관의 성별통계 작성 및 보급에

관한 사무를 규정했다.

「국가통계발전기본계획」에는 성인지통계 자체보다 일·가정 양립, 성폭력 등 정부 주요정책과 관련된 통계 개발 내용이 담겨있다. 이 외에도 여성관련 사회통계 및 지표(1994년)는 연도별 출생 성비에 나타난 남아선호 경향의 문제점을 제기했으며, 사업체 기초통계조사(1997년)는 여성기업인 육성 기초자료로 활용되었다(문유경 2013, 6-8, 12-13).

한국여성정책연구원에서는 성인지통계 정보시스템(Gender Statistics Information System, GSIS)을 구축하고 성인지통계를 개발 보급해 왔다. 이를 통해 전국·지역·국제 3차원 성인지통계, OECD국가 통계, 국제여성 통계, MDG(새천년미래목표)통계, 성인지예산 통계, 여성장애인통계, 여성정책통계, 성별영향평가 지원 통계, 다문화가족 통계 DB가 구축되었다.

그리고 성인지통계 DB 영문화와 통계정보시스템 영문 웹페이지도 구축되었다. 또 일반인의 통계 이해를 위한 콘텐츠 개발과 사용자 매뉴얼 제작 배포, 성인지통계가 필요한 특정집단 또는 특정 통계를 선정해 관련 통계 DB를 개발하는 사용자 특화형 DB 등도 구축되었다(문유경 2015, 33).

Ⅲ. 젠더 주류화의 경험적 함의

1. 젠더 주류화의 성과와 한계

한국의 젠더 주류화는 짧은 준비기간에도 불구하고 단기간에 적지 않은 성과를 이루어냈다. 벨기에가 2007년에 젠더 주류화법을 제정해 국제사회의 주목을 받았던 것을 감안하면 2012년에 여성발전법(2005년 시행)의 한 조항이 아닌 별도의 법으로 성별영향분석평가를 제정한 것은 의미가 큰 것이었다(김경희 2011, 11).

한국의 성별영향분석평가는 젠더 주류화의 기반을 마련했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

첫째, 공무원들의 인식 개선에 영향을 미쳤다. 공무원들이 정책을 집행하면서 여성의 입장을 고려하고 정책대상을 성별로 구분하게 되었다.

둘째, 한국의 성별영향분석평가는 특히 지방자치단체 젠더 주류화 정책 확산의 토대가 되었다. 성별영향분석평가 참여기관의 89%와 대상 과제의 96%가 지방자치단체에서 수행되었으며, 여성친화도시 추진으로 대상 과제가 증가했다(유희정 외, 2010).

셋째, 두 가지 점에서 젠더 거버넌스 체계 구축의 시발이 되었다. 2008년 여성가족부의 「정책의 분석·평가기관 운영규정」 제정으로 시·도 여성연구기관에 성별영향분석평가센터가 설치되어 공무원 성인지교육, 젠더 전문가 컨설팅, 「거버넌스포럼」을 통한 민관교류가 이루어졌다. 그리고 여성가족부가 2011년 「성별영향분석평가지침」으로 기관별 성별영향 분석평가위원회 구성과 대상 과제 선정 및 환류 모니터링 실시를 권고하면서 민간 젠더 전문가 참여 채널이 마련되었다.

또한 여성가족부의 중앙기관 및 지방자치단체 분석평가 추진과 정책개선 실적 점검, 종합 분석 결과보고서 의회 제출로 의원들의 관심 제고와 성인지적 의정활동에 대한 기대가 커졌다. 성인지예산 심의·의결, 성인지적 감사(gender audit), 성인지적 법제화, 조례 제·개정 및 폐지, 기금 설치·운용 지방자치단체에 대한 자료제출 요구 및 조사권 등 젠더 주류화 촉구를 위한 의회 역할의 중요성이 강조되고 있다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 한국의 성별영향분석평가는 보완해나가야 할 과제들이 남아있다(김경희 2012, 46; 김둘순 외 2010, 320-324; 김경희 외 2010).

첫째, 성별영향분석평가의 대상 과제가 양적으로 증가했지만 질적 분석의 수준은 아직 높지 않다.

둘째, 공무원 대상 성인지교육이 확대되었음에도 젠더 평등 의식의 체득화 수준이 높지 않거나 성별영향분석평가에서 정책 대안을 제시할 만큼의 분석력을 갖추지 못한 경우가 적지 않다. 교육시간이 짧거나 1회로 이루어지는 경우가 많아 공무원의 성인지력 향상을 기대하기 어렵고, 관리자 교육이 부족해 기관 내부에서 제도의 효과를 제고하는데 한계가 있다.

셋째, 평가 결과 활용 및 환류를 위한 절차와 추진기구 등의 제도 설계 미흡, 공무원의 잦은 인사이동 등으로 평가 결과를 환류로 연계시키는 성과가 제대로 나타나지 않는다.

한국의 성인지예산제도도 예산에 대한 젠더 주류화 촉진과 정부사업 참여자의 성별 현황·수혜자의 성별 격차·예산 배분에 대한 정보 생산 등의 성과를 이루었다. 그러나 한국의 성인지예산제도 역시 적지 않은 과제들을 안고 있다.

첫째, 성별에 따른 불균등한 수혜가 성 불평등에 미친 영향을 보다 심도 있게 분석하고 이를 개선하기 위한 방안을 강화한 예산서를 작성해야 한다.

둘째, 성인지예산 작성 대상 사업 범위를 기금 등까지 포함한 국가재정 전반으로 확대해야 한다.

셋째, 성인지예산 TF, 성인지예산팀 등 범부처 및 전문가 협의기구 운영과 협력 추진체계를 강화해야 한다.

넷째, 공무원 등 예산 담당인력에 대한 교육과 훈련을 강화해 성인지예산 분석의 필요성과 의의에 대한 공감대를 확산하고, 예산관련 교육, 컨설팅, 예산안 작성, 제출, 검토, 심의, 집행, 결산, 평가, 환류 관리를 담당하는 시스템을 구축해야 한다(류덕현 2015, 18).

다섯째, 보다 장기적 관점에서 인적 투자를 통해 전문가를 양성하고 전문가집단을 구성할 필요가 있다. 성인지예산제 운용을 위해서는 국가재정과 예산결정 과정에 대한 성 인지적 관점에서의 분석 등 전문지식이 필수적이다. 그리고 성인지예산제도 전문가, 연구자, 공무원 간의 긴밀하고 지속적인 정보교환 시스템이 가동되어야 할 것이다(정가원 2013, 51).

한국의 성인지통계 역시 제도와 통계생산에서 큰 성과를 보였다. 1985년에 처음 발간된 ‘여성관련 사회통계 및 지표’는 2가지 점에서 중요한 의미를 지닌다. 우선 기존의 통계들을 재분석해 성인지통계로 재생산함으로써 한국 여성의 지위를 기증하는 자료로 활용되었다. 그리고 지표체계를 개발함으로써 향후 성인지통계 생산의 기초가 되었다.

둘째, 젠더 평등 정책의 필요성을 명료하게 증빙하는 자료가 되었다. 예를 들어 1997년 사업자 조사에서 사업주의 성별분향을 삽입함으로써 사업주의 산업별 분포 현황, 사업 규모 및 특성들의 성별 차이를 분석할 수 있었다. 이러한 조사표의 개선으로 여성 자영업자 육성에 필요한 기초자료 제공 및 여성의 경제활동 참여 제고 정책이 가능했다.

셋째, 국가 수준과 지역 수준의 젠더 평등 지표 개발로 성인지통계 생산이 가능해졌으며, 이를 기초로 매년 젠더 평등 수준을 발표하고 있다. 이 외에도 장애인여성 통계, 가정폭력 여성통계 등 여성관련 통계 생산의 영역도 넓어지고 있다(문유경 2013, 14).

넷째, 한국여성정책연구원의 성인지통계 정보시스템은 한국의 성인지통계 DB 2,000여 개를 관리함으로써 성인지통계 물량이 대폭 확장되었고, 지역통계의 경우 200개가 넘는 시·군·구 통계까지 게재가 가능한 통계의 양적 확대가 이루어졌다. 정보시스템의 경우 분석 대상 통계가 발표되고, 원 자료 배포가 시작되는 시점을 기준으로 2주 안에 재분석, 재가공해 발표할 수 있게 되어 통계 갱신이 신속해졌다. 또 시계열로 통계자료를 확장해 시계열 추이 분석이 가능해졌다(문유경 2015, 34-35).

그러나 한국의 성인지통계 역시 향후 보완해야 할 과제들이 있는데 이를 지적해 보면 다음과 같다.

첫째, 기존 통계의 성별분리·분석 작업도 중요하지만 여성가족부나 여성정책연구원 등의 여성정책 연구과정에서 생산되는 통계 중 국가통계를 중심으로 한 새로운 여성통계 발굴이 필요하다.

둘째, 빅 데이터 분석, 소셜 네트워크 분석 등 최신 통계분석 기법을 활용한 분석이

필요하다. 이러한 최신의 분석기법을 여성정책 수행이나 여성연구에 활용하는 방안에 대한 논의를 활성화하고, 성인지통계 정보시스템에 도입해 나가야 한다(문유경 2015, 34-36).

2. 젠더 거버넌스 현황 및 과제

젠더 평등 정치의 세계적 확산과 제도화 과정에는 정부간기구, 국가간협약, 초국적 활동망 등 다양한 비국가조직들의 역할이 컸다. 여성정책의 목표와 프로그램들이 도입되는 과정에 UN의 활동이나 결의도 중요한 계기가 되었다. 그리고 NGO의 확산과 기여 역시 주목할 만한 것이었다.

UN 세계여성회의와 병행해 개최된 NGO포럼은 여성 의제를 중심으로 다양한 NGO들의 주장이 제기되는 장이 되었다. 이러한 배경적 요인에 정부라는 행위자가 추가된 상호작용 구조가 젠더 거버넌스로 작동하는 기제가 되었던 것이다(정인경 2013, 345). 「북경행동강령」은 189개국의 정부 대표, 공무원, 의원, 젠더전문가, NGO활동가들이 상호 협력해 만들어낸 결과물로 젠더 거버넌스의 실전을 의미하는 것이었다.

거버넌스에서는 정부와 민간분야를 연결하는 일종의 정책 네트워크가 구축되고, 시민사회의 대리자로 간주되는 NGO의 참여가 활성화된다. 마찬가지로 젠더 거버넌스에서는 젠더 평등이 주요 의제가 되며, 여성단체 등 다양한 행위자들의 역할이 중요하게 작동한다(정인경 2013, 346).

한국에서도 젠더 주류화가 제도화되는 초기에 여성단체가 배경적 역할을 하였다. 한국여성민우회와 한국여성단체연합 등이 성인지예산을 이슈화했다. 2001년부터 여성단체가 지방자치단체의 성인지예산 분석을 시작했고, 이듬해 국회 여성위원회가 ‘성 인지적 예산편성 및 자료제출 촉구 결의안’을 의결했다. 2006년에는 국회예산결산특별위원회에 ‘성인지 관련 재정연구를 위한 TF’도 구성되었다(김경희 2012, 43-44). 그러나 한국의 경우 여성단체의 지방자치단체 성인지예산 분석 실시 등 젠더 거버넌스의 발아는 시작되었으나, 이후 제도화된 공식적 협치의 수준은 그리 높지 않았다.

이러한 점에서 한국은 젠더 주류화가 정부 주도로 시행되는 경우 추진은 빠르게 이루어지지만, 젠더 평등 정책의 목적과 의도가 약화될 수 있음을 우려한 벌루(Verloo 2005)와 스콰이어스(Squires 2009)의 지적에 유의할 필요가 있다. 벌루는 국가 주도의 젠더 주류화가 자칫하면 여성정책의 축적된 성과를 훼손시킬 수도 있다는 점을 경고한다. 랭킨과 윌콕스(Rankin & Wilcox 2004)도 정부 주도의 젠더 주류화는 여성 이슈를 탈 젠더화함으로

써 여성의 요구가 정책에 반영되는 채널을 약화시킬 수 있다는 문제를 제기한다.

정부 주도로 젠더 주류화를 활발하게 시행해 오다 정권이 바뀌면서 성인지예산제도를 중단하고자 했을 때 여성단체가 관심을 보이지 않아 성인지예산제도가 사실상 폐지된 호주 사례는 관료제적 틀에 맞춘 젠더 주류화가 여성계의 이슈를 담아내지 못할 경우 정권 변화에 취약할 수 있으며, 정치 환경에 따라 정책을 지속시키기 어려워질 수도 있음을 보여준다(정경자 2011). 호주는 정부 내 부처 간에 젠더 거버넌스가 작동하지 못하면 젠더 주류화가 한계에 봉착할 수밖에 없다는 점도 보여주는 사례이다. 호주에서 성인지예산이 보류된 배경에는 1990년대 초 신자유주의 경제정책 도입, 노동당 정부 실각, 전반적 지출 삭감이 이루어진 상황에서 여성관련 주무위원회가 재무부를 설득할 정도로 권한이 강하지 못했던 것도 한 요인으로 작용했다(정인경 2013, 348).

이러한 점에서 한국의 젠더 주류화는 다양한 정책 이해관계자들의 참여 및 협력 네트워크와 정부 내 부처 간 협업 네트워크라는 두 가지 측면의 젠더 거버넌스 강화가 시급한 상황이다. 우선 국가페미니즘의 한계를 보완하기 위해서는 정부·의회·전문가·NGO가 긴밀하게 결합되는 '삼각연대(velvet triangle)'의 구성과 이의 유기적 작동이 중요하다(Woodward 2004). 예를 들어 그 동안 한국의 성별영향분석평가제도는 여성가족부, 성별영향분석평가 담당 공무원, 성별영향분석평가위원회를 중심으로 한 정부주도형으로 시행되어 왔다. 반면 젠더 주류화의 또 다른 주요 행위자인 의회, 전문가, NGO의 역할은 상대적으로 미약했다. 정부 단일 주체만으로는 젠더 주류화의 지속적 실효성을 담보하는데 한계가 있다는 점에서 젠더 거버넌스 작동을 강화해야 한다. 성별영향분석평가 결과를 제도 및 정책 개선으로 환류 하는 과정에 의회의 협력과 시민사회의 모니터링에 의한 성 인지적 감사가 병행되어야 한다(김들순 2011, 94).

최근 한국 의회에서도 젠더 주류화에 관심을 갖는 의원들이 점차 늘어나고 있다. 그러나 아직은 의회에서 젠더 주류화에 대한 의안 논의가 이루어지는 비율은 그리 높지 않다. 16-18대 국회에서 의원 발의된 전체 법안 대비 여성관련 법안 비율은 16대 전반기 3.1%(23건), 후반기 2.1%(18건), 17대 전반기 4.2%(132건), 후반기 3.6%(92건), 18대 전반기 3.0%(181건)으로 5% 이하이다(김원홍 외 2011, 162). 성인지성 관련 법안은 여성관련 법률안 총 446건 중 16.6%인 74건이다(김원홍 외 2011, 116)⁵⁾.

지방의회도 이와 크게 다르지 않은 상황이다. 2009-2010년 16개 광역의회의 여성가족정

5) 18대 전반기를 제외하고 의원 발의 여성관련 법률안이 가장 많은 분야는 여성인적자원 개발 및 지원이었으며, 가정폭력·성폭력·성희롱·성매매 예방 및 피해자 보호, 사회적 약자보호, 성인지성, 여성의 대표성 제고, 경력단절 여성 경제활동 지원 순이었다(김원홍 외 2011, 116).

책 소관 상임위원회에서 이루어진 젠더 주류화 의안 논의 횟수를 보면 각 광역의회가 2009년도에 평균 약 1회 정도의 논의를 한 셈이고, 나머지는 1회에도 못 미친 것으로 나타났다⁶⁾(김둘순 2011, 97-98).

또한 젠더 주류화의 주체로서 전문가와 NGO가 성별영향분석평가 과제 선정, 평가 시행, 모니터링, 환류, 홍보의 전 단계에서 성 인지적 감시자 또는 시행 주체로 참여할 수 있는 채널을 확대해 나가야 한다. 이를 위해서는 성별영향분석평가위원회의 확대 설치 및 운영도 한 방안이 될 수 있을 것이다.

성별영향분석평가위원회는 2011년 기준 광역자치단체 12개(74.0%), 기초자치단체 103개(44.8%)가 구성된 것에 비해 중앙행정기관은 4개(12.9%)에 그치고 있다(여성가족부, 2011). 중앙행정기관의 공무원, 의회, 전문가 및 NGO로 구성된 민관협력체계의 성별영향분석평가위원회 설치 운영을 확대하고, 위원회의 실효성을 높이는 방안을 강구해야 한다.

또 다른 방안은 성별영향분석평가센터와 NGO·시민의 성별영향분석평가 전 과정 및 정책 환류 성과에 대한 모니터링 참여를 확산하는 것이다. 영국의 경우 400여개의 여성단체가 참여하는 국가여성위원회(WNC)가 성별영향분석평가제도를 모니터링하고 있다. 벨기에도 이해당사자 대상 집단 또는 여성단체가 젠더 평등을 저해하는 문제점을 지적하고, 장애 요인 해소를 위한 제언을 하며, 문제의 내용을 정의하는 과정에 참여한다.

한국에서는 현재 성별영향분석평가 조례를 제정한 9개 광역자치단체 중 6개 지역에서 시(도)민 참여 관련 규정이 명시되어 있다. 그 내용은 제안 제도 참여, 시(도)민참여단 구성, 시(도)민 모니터링, 시민단체 지원 등으로 되어 있으나 참여를 위한 행·재정적 지원을 명문화한 사례는 없다.

그리고 특정지역 연구자들이 중심이 되어 공무원, 전문가, 시민단체 활동가, 의회, 언론과 함께 제도운영 평가를 실시한 사례가 있으나 아직은 활성화되지 못한 상태이다. 현행 성별영향분석평가 추진체계에서 시민이나 NGO가 참여할 수 있는 것은 성별영향분석평가위원회 민간위원과 컨설턴트로 참여하는 것으로 전문가 중심의 참여만이 가능하다.

이 외에도 성별영향분석센터, 지방자치단체, 여성단체가 시민의 젠더 평등 이해 제고를

6) 2009-2010년 16개 광역의회의 여성가족정책 소관 상임위원회에서 이루어진 젠더 주류화 의안 논의 횟수를 보면 성별영향평가 관련이 2009년 19회, 2010년 12회였으며, 성인지예산 2009년 11회, 2010년 8회, 성인지통계 2009년 6회, 2010년 5회로 나타났다. 젠더 주류화 관련 논의는 2009년에는 없었으며, 2010년에 7회였다(김둘순 2011, 97-98).

위해 정책과정 평가에 시민을 참여시켜 모니터링을 실시한 사례와 여성단체 주도로 행정의 성별영향분석평가 과정을 모니터링한 사례가 있다. 그러나 이 경우에는 모니터링 주관 기관·단체와 모니터링 수단에 따라 성과의 편차가 크게 나타난다(최유진 외 2014, i-iii).

정부·의회-전문가-NGO ‘삼각연대’를 통한 젠더 거버넌스 구축을 위해서는 다양한 유형의 거버넌스 모델도 개발되어야 할 것이다. 예를 들면 성별영향분석평가 제도 운영에서 전문가의 역할이 큰 지역에서는 정부-젠더 전문가 협력형, 성 인지적 관점을 가진 여성위원의 활동이 활발한 경우에는 정부-전문가-의회 협력형, 시민사회의 여성정책 참여가 활발한 지역에서는 정부-전문가-시민사회 협력형 등의 모델이 가능할 것이다(김경희 2012, 55).

정부 내 부처 간 협업 네트워크 강화 역시 여러 사례에서 시급성을 보여주는 과제이다. 현재 젠더 평등 의제는 부분적인 국정과제로만 다루어질 뿐 국가 전 영역에서 통합되지 못하고 있다. 젠더 평등 의제는 여성가족부와 사업 소관부처 간 협업이 이루어져야 국정 전반에서의 주류화가 가능하다는 점에서 부처 간 칸막이 제거가 필요하다.

한 예로 성별영향분석평가가 내실 있게 활성화되려면 성별영향분석평가 제도를 총괄하는 여성가족부와 계획 수립 담당 부처 및 기관간의 사전협의를 통한 협력체계가 구축되어야 한다. 문화체육관광부가 도시재생사업의 문화영향평가를 위해 국토교통부와 MOU를 체결해 양 부처 간 상호 협의 하에 과제를 선정하고 예산에 반영한 후 문화영향평가를 실시하기로 협의한 것과 같은 협력체계가 젠더 주류화에서도 필요하다(김둘순 2015, 28).

또 법률에 근거한 중장기계획 중 2개 이상의 중앙행정기관이 공동으로 소관하는 계획, 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 공동으로 수립하는 계획, 계획담당 소관기관과 수립주체가 불일치하는 계획은 성별영향분석평가 실시 주체를 명확히 하는 것과 더불어 여성가족부와 협력행정 추진체계 확립이 필요하다(김둘순 2015, 23).

성인지예산의 경우에도 각 부처의 예산편성권을 지닌 기획재정부의 의지와 협력이 관건이 된다. 젠더 평등 업무에 대한 궁극적 책임을 지는 부서는 여성가족부이지만 성별영향분석평가 결과를 반영하기 위한 수단으로서 예산문제는 재정당국의 몫이기 때문이다. 재정당국이 성별영향분석평가 결과를 예산에 반영해 성 불평등 문제를 해결해 내려는 의지를 가지고 있지 않는 한 성인지예산제도는 형식적인 것에 그칠 우려가 있다. 세계 최초의 성인지예산서로 알려진 『여성예산서』를 10여 년간 의회에 제출하다가 흐지부지된 호주 사례가 대표적이다(마경희 2011, 24).

그럼에도 한국에서는 성별영향분석평가의 소관부처는 여성가족부, 성인지예산제도는 기획재정부로 이원화되어 별도의 제도처럼 추진되고 있다. 성인지예산제도에 앞서 도입·시행된 성별영향분석평가제도는 평가 결과를 예산으로 환류 할 수 있는 방식으로 설계되지 않았고, 성인지예산제도 역시 성별영향분석평가 결과를 고려해 예산을 요구하도록 절차를 마련해 운용되지 않았기 때문이다(마경희 2011, 18).

성인지통계 역시 여성가족부에서 생산하고 있는 통계는 15종에 불과하며, 통계 생산부서인 통계청이 900여종의 국가통계를 관리하고 있다. 따라서 여성가족부가 모든 통계를 성 인지적으로 개선하는 것은 불가능하므로 통계청의 협조가 필수적이다. 성인지통계의 보다 근본적인 개선을 위해서는 통계청 내에 인구사회분야 조직의 하위 조직이나 통계자문위원회 형태 등 성인지통계 담당조직이 설치되어 여성가족부와와의 협업이 이루어져야 한다(문유경 2013, 14).

여성발전기본법은 성인지통계의 기본 입장을 충분히 반영하고 있으나 의무 규정이 미약하고, 통계청은 실현가능성이 높지만 신규 통계에만 성별분리 의무조항을 적용해 기존통계의 성 인지적 개선에 대한 법적 근거가 부족하다. 이러한 문제를 보완하기 위해서는 여성가족부와 통계청간에 기본개념과 필요성에 대한 공유 및 체계적인 공동 작업이 필요하다(문유경 2013, 13-15).

한국의 젠더 거버넌스 형성 및 전개 과정에서 여성가족부와 지방자치단체 및 기관들의 여성정책 담당부서는 외형적으로 확대되었다. 그러나 여성가족부와 이들 부서의 권한이 미약하고 행정기관 내 여성정책 담당부서 조직 수준이 계 또는 과 단위여서 협의·조정업무 수행에 어려움을 겪는 경우가 적지 않다. 또 담당 공무원의 잦은 교체로 환류과정까지 이어지지 못하는 한계가 노정된다. 성별영향분석평가 전담팀을 구성해서 환류까지 포함해 1년 이상 기간에 걸쳐 평가의 전 과정이 지속되도록 젠더 주류화 업무에의 집중과 연속성을 확보하는 것도 방안이 될 수 있을 것이다(류연규 2011, 184).

대부분의 국가의 경우 예산과 권한이 적은 여성정책 전담부서에서 추진할 수 있는 젠더 평등 정책이란 저예산 복지사업이 위주가 되며, 정부기구 내에서 고립·주변화되는 경향이 있어 사회 전반에 내재된 성 불평등 문제를 개선하는데 한계가 있을 수밖에 없다.

그러나 이러한 한계에도 불구하고 스웨덴, 노르웨이, 모로코 등의 나라에서는 기관이나 부처별로 젠더 평등 목표를 수립해 젠더 주류화를 효율적으로 추진하고 있다. 노르웨이는 각 부처에서 사업들에 대한 성별영향분석평가를 실시하고, 그 결과를 고려해 부처의 젠더 평등 목표를 수립하며, 젠더 평등 목표가 성인지예산서 내역 사업의 성과지표, 사업 수혜에 있어서의 성별 격차 해소와 유기적으로 연계되도록 하고 있다. 한국도 이러한 사례들의

경험적 함의를 도출해 중앙부처 및 지방자치단체별 젠더 평등 목표 수립이 형식적으로 이루어지지 않도록 할 필요가 있다(정가원 2013. 51).

IV. 결론

북경행동강령 이후 20년간 상당한 진보가 이루어졌음에도 불구하고 젠더 평등이라는 면에서는 여전히 변혁적 조치들이 요구된다. 적극적 조치에도 불구하고 세계의 여성의원 비율은 22%에 그치고, 여성의 보수체계는 남성에 비해 상대적으로 낮으며, 많은 여성들이 무임금 돌봄 노동의 부담을 안고 있다.

지구촌의 끊임없는 갈등들, 글로벌 경제 및 재정 위기, 급등하는 에너지 가격, 식량부족과 기후변화 등 양성 간 불평등의 폭을 좁히기 어렵게 만드는 요인들도 상존한다. 점증하는 극단주의와 여성 권리에 대한 역진(backlash) 현상들 역시 오랜 기간 어렵게 이루어냈음에도 순식간에 깨지기 쉬운 젠더 평등을 위협한다.

진보는 다각적이고 중첩적인 형태의 불평등을 경험하는 대부분의 주변화된 여성들에게 특히 느리게 다가온다. 북경행동강령 이후 20년의 여정에도 차별적 사회규범과 젠더 스테레오 타입(gender stereotype)의 변혁, 젠더 평등과 지속가능한 발전을 위한 경제적 혁신, 모든 정책결정 과정에서의 여성의 동등한 참여 확보, 젠더 평등에 대한 지속적인 투자 증대, 젠더 평등과 여성 인권을 위한 책임 강화 등의 실천 조치는 여전히 긴급한 과제가 되고 있다(Phumzile Mlambo-Ngcuka, 2015, 1).

이들 과제를 풀어내기 위해서는 전례 없는 정치적 리더십과 막대한 자원 그리고 사회 전체를 포괄하는 새로운 파트너십이 필요하다. 한편으로는 국가 역할의 변화를, 다른 한편으로는 다양한 비국가행위자들의 부상을 함축하는 집합적 조정 양식으로서 거버넌스의 역할이 커지는 것은 이러한 이유에서이다. 젠더 평등을 추구하는 의제의 특수성을 지닌 젠더 거버넌스 역시 주요 행위자들이 여성의 목소리를 대변하는 것으로 간주되고, 그 프로그램들이 젠더 이슈의 현실을 다룰 수 있을 것으로 기대된다(정인경, 2013, 333-334)

이에 오늘날 주요 선진국들은 젠더 평등을 핵심적 정책 목표로 승인하고 이를 달성하기 위해 젠더 거버넌스를 구축해 다양한 프로그램을 발전시키고 있다. 한국도 UN의 젠더 주류화에 발맞추어 젠더 주류화의 도구인 성별영향분석평가, 성인지예산, 성인지통계, 성인지교육 제도를 실시해 왔다. 그러나 한국의 젠더 주류화 및 정책분석 도구로서의

4G전략은 성과 제고의 불가결 요소인 젠더 거버넌스의 기반이 미약한 상황에서 정부와 페모크라트들의 주도로 실행되는 한계를 보이고 있다.

국가 내에서 공식적으로 젠더 평등 목표가 의제화·정책화되더라도 젠더 이슈가 국가부문에 의존하는 경향이 강하면 정부기구에서 전문적 역량을 축적한 페모크라트들이 사회정책 영역에서 젠더 주류화 담론을 제기할 때 기층 여성들과의 긴밀한 연대가 취약하므로 비판적 잠재력을 유지하는데 한계가 있다는 스미스의 지적은 한국의 젠더 거버넌스 과제에 중요한 시사점을 보여준다(Smith 2008, 131-144; 정인경 2013, 355).

UN은 NGO들에게 경제사회이사회의 컨설턴트 지위를 부여함으로써 역할의 중요성을 인정하고 있다. 그리고 이들은 정부대표단 회의인 세계여성회의와 병렬적으로 NGO 세계포럼을 개최한다. 북경 세계여성회의 당시 개최된 NGO 세계포럼에는 30,000여명의 NGO 활동가가 참석했다. 제59차 UN 세계여성지위위원회(CSW 59: Beijing +20)에서도 NGO가 주관하는 400개의 병렬이벤트가 조직되었다(Mitsuko Horiuchi, 2015, 2).

올해는 국제사회에서 북경행동강령 20주년에 즈음해 제4차 세계여성회의에서 제시된 주요 목표와 과제들을 점검 중이다. 이와 더불어 2014년 7월부터 UN 여성(UN Women) 중심으로 'HeForShe'⁷⁾ 캠페인의 젠더 평등 국제 연대운동도 전개되고 있다. 이는 UN이 주도한 젠더 주류화를 추진해 나감에 있어 젠더 거버넌스의 작동이 중요함을 보여주는 것이다. 이에 이 글에서는 북경행동강령 20년의 젠더 주류화와 한국의 현황을 점검해 경험적 함의를 도출하고, 젠더 거버넌스 강화를 위한 과제를 제시하였다.

7) '그녀와 함께하는 그'라는 뜻의 이 국제캠페인은 젠더 평등과 여성 권한 부여에 대한 남성들의 관심을 촉구하고 성 차별 및 여성에 대한 폭력 종식의 책무를 함께 하는 파트너로서의 연대를 강조한다.



- 김경희. 2012. “한국의 성별영향분석평가, 새로운 도전.” 『국제사회의 성 주류화 정책과 실천』. 한국여성정책연구원. 42-56.
- 김경희. 2011. “성별영향분석평가의 추진현황과 과제.” 『젠더리뷰』 23, 11-17.
- 김경희 · 김들순 · 최유진 · 남궁운영 · 고은정 · 김양희 · 박기남. 2011. 『성 주류화 관련 제도의 효과적 정책을 위한 연구(Ⅳ)』. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김경희 · 양애경 · 문유경 · 김들순 · 송치선 · 남궁운영 · 박기남 · 류연규. 2010. 『성 주류화 관련제도의 효과적 정책을 위한 연구(Ⅲ)』. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김들순. 2015. “성별영향분석평가법 제정에 따른 제도운영 전략과 관리 방안.” 『젠더리뷰』 36, 20-29.
- 김들순. 2011. “지방의회의 성 주류화 현황과 향후 역할.” 『젠더리뷰』 21, 94-99.
- 김원홍 · 김복태 · 차인순. 2011. 『여성 국회의원 증가에 따른 국회 성 인지성 변화 분석: IPU 국회 성 인지성 조사를 기반으로』. 서울: 한국여성정책개발원.
- 김은경. 2008. “여성정책 거버넌스 유형에 대한 분석.” 『아시아여성연구』 47(1), 67-101.
- 류덕현. 2015. “성인지예산제도 중장기 로드맵.” 『젠더리뷰』 36, 11-19.
- 류연규. 2011. “FGI를 통해 본 성별영향평가제도의 성과와 거버넌스 구축방안.” 『여성연구』 81(2), 147-189.
- 마경희. 2011. “성별영향분석평가와 성인지예산 연계 방안.” 『젠더리뷰』 23, 18-24.
- 문유경. 2015. “시스템 운영을 통한 성인지 통계의 개발과 확산.” 『젠더 리뷰』 36, 30-36.
- 문유경. 2013. “우리나라의 성 인지 통계 발전방안.” 『젠더 리뷰』 31, 4-15.
- 신상숙. 2011. “신자유주의 시대의 젠더-거버넌스: 국가기구의 제도적 선택성과 여성운동.” 『페미니즘연구』 11(2), 153-197.
- 안전행정부. 2014. 「2015년도 지방자치단체 예산편성운영기준 및 기금운용계획수립 기준」.
- 여성가족부. 2011-2014. 『성별영향분석평가 종합분석 결과 보고서』.

- 유희정 · 최진 · 문희영. 2010. 『여성친화도시 조성 매뉴얼 연구』. 여성가족부.
- 정가원. 2013. “정부주도형 성인지예산제도 운영현황 및 정책시사점: 선진4개국과 국제원조형 6개국을 중심으로.” 『젠더리뷰』 31, 45-52.
- 정경자. 2011. “호주의 성 주류화 제도의 비판적 고찰: 당면과제와 미래 전망.” 한국여성정책연구원 「제4차 성 주류화 포럼」.
- 정인경. 2013. “신자유주의 시대 젠더 거버넌스: 기회와 위험.” 『국제정치논총』53(4), 333-368.
- 조선주 · 김영숙 · 정가원 · 황정임 · 김동식 외. 2014. 『국가 및 지방재정의 성인지예산 분석 · 평가사업(Ⅳ)』. 서울: 한국여성정책연구원.
- 주혜진. 2013. “여성의 시각으로 시작하는 성평등한 정책개선.” 『젠더리뷰』 31, 33-44
- 최유진 · 유희정 · 문희영. 2014. 『성별영향분석평가 추진과정의 시민참여 활성화 방안』. 서울: 한국여성정책연구원.
- 행정자치부. 2015. 「2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」.
- Anna Maria Smith. 2008. “Neoliberalism, Welfare Policy and Feminist Theories of Social Justice.” *Feminist Theory* 9(2), 133-134
- Allison E. Woodward. 2004. “Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance.” in Thomas Christiansen and Simona Piattoni(eds), *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar, 76-93.
- Francesca Grum. 2013. “Integrating a Gender Perspective into Statistics.” Statistics Korea · UNSD, International Seminar on Gender Statistics, 37, 1-6.
- Judith Squires. 2009. “Multiple Inequalities, Intersectionality and Gender Mainstreaming: Potential and Pitfalls”, edited by Martha Franken · Alison Woodward · Anna Cabo · Barbara M. Bagihole, *Teaching Intersectionality: Putting Gender at the Centre*. A book series by Athena.
- L. Corner. 1999. “Strategies for the Empowerment of Women: Capacity Building for Gender Mainstreaming.” A Paper at the High-level Intergovernmental Meeting to Review Regional Implementation of the Beijing Platform for Action.
- Meike Verloo. 2005. “Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and

Gender Equality.” *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*. 12(3). 344-365.

- Mitsuko Horiuchi, 2015, “The United Nations and Gender Equality: Beyond Beijing +20.” *KFAW Asian Breeze*. 74. 1.
- L. Paulin Rankin and Krista D. Wilcox. 2004. “Degendering Engagement?: Gender Mainstreaming, Women’s Movements and the Canadian Federal State.” *Atlantis: Critical Studies in Gender Culture & Social Justice*. 29(1). 52-60.
- Phumzile Mlambo-Ngcuka. 2015. “The Beijing Declaration and Platform for Action, 20 Years later.” *KFAW Asian Breeze*. 74. 2.
- Rounaq Jahan. 2009. “Approach, Tools and Direction for Implementing Gender Mainstreaming.” 『성 주류화의 이론과 실천』. 한국여성정책연구원 123-143.
- Sylvia Walby. 2005. “Introduction: Comparative Gender Mainstreaming in a Global Era.” *International Feminist Journal of Politics* 7(4). 453-470.

● 투고일: 2015.10.11. ● 심사일: 2015.10.12. ● 게재확정일: 2015.10.23.

| Abstract |

The UN and gender mainstreaming : Beyond Beijing +20 and Korea

Kyung Sook Kim
(Kongju National University)

Twenty years ago, 189 governments came together to sign the Beijing Declaration and Platform for Action, a blueprint for gender equality. Since that time these gender mainstreaming strategy and instruments have afforded powerful policy towards achieving gender equality worldwide.

Gender equality through gender mainstreaming has been realized from the mid 1990s in Korea. The gender impact assessment system, the gender sensitive budget and the gender statistics are examples of the gender sensitive policy. But there are some tasks for the gender mainstreaming in Korea.

This is a research on the characteristic and its limit of Korean gender mainstreaming to prospect and suggest in the point of gender governance. Gender governance is a model of collective management and coordination concerning gender issues in which NGOs, scholars, IGOs, as well as government policy decision-makers are interacting cooperatively.

〈Key words〉 gender mainstreaming, gender governance, gender equality, gender impact assessment, gender sensitive budget, gender statistics