

지방자치시대 대전시 여성정책의 현황과 과제

김경희 한국여성단체연합 공동대표

••

I. 들어가며

사회가 급변하면서 많은 여성들은 더 이상 집에 머물러 있을 수가 없다. 자아실현을 위해서가 아니라 생존을 위해서 일자리를 찾아야 하고, 성차별적 노동시장의 유리천장을 감내하면서 돌봄노동과 임금노동이라는 이중고를 온 몸으로 겪어내야만 한다.

고용없는 성장으로 실업이 증가하고, 경제위기가 그 돌파구를 찾지 못하면서 정부가 외치는 '일자리 나누기' 조차 여성은 예외이고, 그저 해고의 우선순위가 되기도 한다. 여성의 일자리가 늘어나고 있다는 언론 보도가 있기는 해도 여성들의 시장진입은 여전히 어렵고, 경제위기 상황에서 여성들을 희생양으로 삼아 비정규직과 시간제 근로로 전환시키고 있음을 의미한다. 안타깝게도 20대의 80%가 4년제 대학에 진학하는 한국 현실에서 이들을 기다리는 일자리는 저임금의 비정규직 일자리일 확률이 높다. 여성노동자 3명중 2명이 비정규직인 시대, 많은 여성들은 모성보호, 육아휴직으로부터 원천적인 배제를 당하면서 채용상의 불이익이나 노동시장에서 겪는 각종 차별을 감내해야 하는 형편이다.

'비정규직의 여성화' 또는 '여성의 비정규직화' 현상이 보편화 되면서 여성이 일할 수 있는 일자리의 70% 이상은 비정규직이고, 노동복지와 모성보호는 꿈도 꿀 수조차

없다. 최소한의 노동복지도 보장되지 않는 대다수 비정규직 여성노동자들의 빈곤은 20대만의 문제가 아니라 평생 지속될 여성노동의 문제이다. 아르바이트와 일용직, 소규모 영세사업장에서 일하는 여성들의 문제는 돌봄노동과 임금노동의 이중부담, 노동시장의 성차별의 문제를 야기하며 사회의 지속가능성을 고민하는 삶의 문제와 맞닿아 있다.

대학졸업을 앞둔 청년여성들은 토익점수, 자격증, 인턴경력, 봉사활동, 어학연수 등 스펙5종을 쌓느라 여념이 없고 최근엔 성형까지 추가되어 스펙6종을 쌓아야 취업이 가능하다는 자조섞인 푸념도 들려온다. 요즘 20대에서 급속히 파급되고 있는 '잉여인간'이란 말은 88만원세대가 자신의 정체성을 어떻게 규정짓고 있는지를 단적으로 보여준다. 괜찮고 좋은 일자리로의 취업을 위해 많은 준비와 노력을 하지만 단번에 진입하기가 쉽지 않기 때문에 노동기대 수준을 낮추고, 스펙쌓기를 계속하면서 구직과 이직을 반복하며 발버둥을 칠 수 밖에 없다. 그럼에도 그들을 기다리는 건 저임금의 불안정한 고용상태에서 단절적이고 분절적인 노동을 장시간 지속해야 하는 상황들이다.

이혼·사별·배우자 가출 등의 이유로 전체가구의 19.5%까지 여성가구주들도 점차 늘어나고 있다. 경제적 어려움과 함께 자녀양육 및 가사노동의 부담, 사회적 편견이라는 온갖 어려움을 스스로 극복해야 하는 여성가구주 3명중 1명은 최저생계비 이하의 생활을 하고 있다. 이제 우리는 빈곤층의 절대다수가 여성으로 채워지는 '빈곤의 여성화'라는 아프고 암울한 현실을 뼈아프게 인식해야 한다.

남성중심적 노동시장에서 비정규직, 저임금이 주를 이루는 여성의 일자리를 감안할 때 여성고용정책의 목표는 '국가경쟁력과 경제성장을 위한 여성인력 활용'도 중요하지만, 여성의 경제적 기반 확립을 위한 노동권 보장도 시급하게 고려되어야 한다. 노동시장에서 낮은 경제적 지위를 차지하는 여성노동자의 현실을 감안하여 여성의 생애주기에 따른 종합적이고 체계적인 노동정책의 수립이 절실하다.

저소득 여성들의 실질적인 소득확대를 위해서는 일정 수준이상의 임금과 고용조건이 보장된 괜찮은 여성일 자리를 확대하여 빈곤여성들의 고용의 질을 높여야 한다. 특히 여성의 사회참여를 지원하기 위해 보육·학령기아동보호·장기간병 등의 돌봄노동을 사회서비스분야 고용창출로 연계하는 노력이 절실히 요청된다.

대학에서 여성학 수업을 하다보면 일·가정 양립의 문제를 염려하면서 결혼을 하지 않겠다거나, 자녀를 낳을 생각이 없다는 경우를 적지 않게 본다. 출산과 자녀양육의 문

제는 삶에서 더 이상 개인이 고민할 성질이 아닌 것이다.

그동안 대전시에서는 여성의 사회참여를 독려하고, 그 지원방안으로서 여성의 권익과 안전, 안정된 고용을 통하여 가족과 이웃이 화합하는 여성이 살기 좋은 여성 친화적인 정책을 추진해 왔다. 여성의 사회참여를 저해하는 요인을 찾아내어 여성권익증진을 위한 제도를 마련하고, 여성 일자리창출을 통한 경쟁력 강화와 여성의 출산 및 보육·자녀양육·부양가족을 위한 다양한 가족지원서비스를 통해 사회적 책임을 경감시키고자 노력해왔다. 여성 폭력 예방을 위한 제도를 마련하고, 여성이 안전하고 행복한 지역 사회를 만들고자 하였다.

그러나 지방자치가 부활한지 20여년간 ‘지방’, ‘자치’, ‘분권’에 대한 논의는 지속적으로 진행되어 오고 있지만, 여전히 여성정책은 지역의 특수성을 고려하고 지역실정에 적합한 여성의 이해와 요구를 반영하기에는 예산도 부족하고, 중앙정부 여성정책의 하위기능으로서의 한계를 드러낸다.

대전시는 새롭게 2011년부터 여성과 가족영역의 사회이슈 및 새로운 정책발굴을 위한 Think-Tank로서 대전여성가족정책센터를 설치운영하고, 여성관련 시책을 추진주체인 실국을 중심으로 보고회도 가지면서, 여성과 아이가 행복한 보육수범도시를 육성하고 여성 일자리창출과 정책개선중심의 성별영향평가를 추진하려는 계획도 하고 있다.

지방자치가 시작된지 20년이 지났고, 민선 5기 지방자치 추진 1년이 지난 시점에서 지방자치시대 대전시 성주류화와 여성정책의 현황을 여성관련계획의 이행상황을 중심으로 평가해보고, 지역여성의 지속가능한 삶의 질을 위한 정책이 추진될 수 있도록 과제를 진단해 보고자 한다.

II. ‘여성정책’에 대한 정체성을 고민 한다.

살다보면 다양한 삶의 경험을 하게 된다. 개인의 경험을 나누며 살면서 힘든 점, 어려운 점을 이야기 하다보면 행복한 삶을 방해하는 많은 문제들과 접하게 된다. 취업, 비정규직, 시간제 근로, 저임금, 차별임금, 장시간 노동, 육아휴직, 영유아 보육정책 등 경제적 생산 또는 노동과 관련 된 문제, 월경, 임신, 출산, 수유 등 출산과 관련된 문제, 일·가정 양립 어려움, 경쟁위주의 교육 등 자녀양육의 문제, 불혹과 불안 사이 세대간 차이에서 오는 중년의 위기 등 개인이 처한 환경에 따라 해결해야 할 문제들이 정말로 많다.

정책은 공공의 목표를 달성하거나 문제를 해결하기 위해 갖는 일관성 있는 행동방향을 의미한다. 여성정책은 여성의 삶과 긴밀하게 연결되고 있어야 하는데, 여성들이 겪고 있는 삶의 문제를 해결하기 위해서 '여성정책'은 그 역할을 제대로 하고 있는가?

1995년 북경여성대회 이후 성주류화는 여성정책의 새로운 패러다임으로 강조되고 있다. 성주류화는 양성평등을 이루기 위해 성관점이 모든 과정에 통합되는 것을 의미하며, 젠더이슈가 정부와 공공기관의 모든 의사결정과 정책실행에 고려되어야 함을 뜻한다.

2002년 여성발전기본법에 법적 근거가 마련된 이래 2004년 이후 성별영향평가의 시행과 성인지예산제도의 도입 등 성주류화의 확산을 위한 제도적 기반은 마련되고 있다. 그러나, 성주류화의 정책에 대한 환류가 미흡하여 정책의 실효성은 충분하게 거두고 있지 못하다.

성주류화에 대한 정책적 수사는 넘쳐나는데, 지역에서는 성주류화 관련 정책이 실제로 체감되지 않고, 성주류화는 단지 성별영향평가, 성인지통계, 성인지예산과 같은 도구와 절차로 이해되고 있다. 성주류화에 대한 담론이 충분하게 형성되지도 않고 여성정책의 추진도 그 성격이 크게 달라지지 않는다. 지역 차원에서는 국가적 차원의 제도를 지역 실정에 맞게 적용, 토착화하는 노력이 필요하고, 성주류화가 효과적으로 정착될 수 있도록 시스템을 마련해야 한다.

그런데 성주류화를 이루는데 제 역할을 해야 할 '여성정책'이 최근 들어 위기에 봉착했다. 여성의 현실과 삶의 질을 개선하고, 정치적·사회적 지위와 권한에서 성별격차를 해소해야 하는 '여성정책'이 흔들리고 있다. 여성정책은 정책의 내용 및 성과가 가시적으로 측정되지 않는데다가, 요즘은 성차별 해소를 위한 여성정책에 대한 국민적 피로감이 나타나고 있기 때문에 설득 가능한 정책논리와 정책 집행의 전략적 판단 등이 한층 중요해지고 있다.

지난 30년간의 정책노력에도 여성정책은 여전히 'propaganda'처럼 인식되기도 하고, 여성 내부의 다양성(계층, 세대, 가족, 취업, 혼인 등) 때문에 단지 '여성'이라는 이유로 여성정책이 단일하게 지지될 수 없는 상황이다. 과거에는 성차별에 대한 공감이었다, 여학생들조차도 사회 진출 이전에는 성차별에 대해 체감하지 못하는 경우도 많다.

여성정책의 혜택이 명목적이라고 할 정도로 미미하거나 일부에게만 돌아가는 반면, 정책의 의도나 목표에 대한 홍보는 일반 대중에게 과도하게 무차별적으로 이루어져 성

평등 가치가 현실에서 이미 실현된 것으로 착각을 하게 만든다. 여성정책의 다양한 성과들이 실제 정책의 수혜집단인 여성들에게 골고루 체감되고 있지 못한 상황이지만, 일부에서는 국가가 ‘여성들’에게 과도한 특혜를 주고 있다는 오해가 퍼져 여성정책에 대한 반감이 자라나고 있다. 성별영향평가, 성인지예산 등 성주류화가 제도적으로 국가주도로 진행되면서 성차별해소를 위한 각종 법안 처리에 비교적 우호적이었던 국회나 언론에서도 법·제도적 뒷받침에 기반을 둔 실생활에 와 닿는 실천적이고 실효성 높은 여성정책을 주문하고 있다.

그러나 지자체에서 현재 여성정책은 여전히 여성복지, 단체활동 지원, 여성사회교육 위주의 ‘여성대상 정책’으로 의미화 되어 있다. 과거 오랫동안 여성단체들은 국가발전 동원체제하의 동원전략으로 활용되었으며, 이에 기반한 여성단체조직이 여전히 주요 세력으로 존재하고 있기 때문에 여성동원은 여전히 지자체 여성부서의 중요한 업무가 되는 것이다.

여성정책을 여성을 대상으로 하는 정책으로 간주하거나, 여성예산을 복지예산으로 사용하면서 여성, 아동, 청소년, 가족을 하나의 정책 범주로 묶는 것은 정책형성과정에서 젠더 관계의 불평등성에 관한 문제제기를 희석화 시킬 우려가 있다. 지역사회가 여성의 돌봄과 배려의 손길을 필요로 하기도 하지만, 자원봉사활동 지원사업, 밑반찬 지원, 김장담그기, 불우이웃돕기 바자회 등에만 힘을 쏟다보면 오히려 전통적 성역할 의식과 성별고정관념을 강화시켜 정책의 정체성을 약화시키고, 효과를 감소시킬 수도 있다.

‘여성정책’은 사회적 조건에 따라 재구성되어야 하는 구성물이다. 여성정책은 여성을 사회적 약자로 보고 이를 돕는 수혜적 차원이 아니라, 가부장적 사회구조와 관행을 해체해 가는 주체로 형성시켜 나가야 한다.

성평등은 논쟁적이고 역사적 과정을 통해 얻어지는 사회적 합의를 바탕으로 특정시기, 특정한 사회적 맥락에서 제기되는 과제이다. 여성운동 진영은 지역의 여성정책이 정체성에 대한 올바른 모색을 할 수 있도록 지속적인 논의를 해가는 장을 마련하고, 지역의 여성정책 이념과 목적, 사업내용을 수립해 가는데 역할을 해야 한다.

Ⅲ. 대전시의 성주류화 현황

1) 추진도구

(1) 법적기반

성주류화 시행에 가장 중요한 역할을 하는 것은 법적 도구이며, 현재 대전시의 성주류화 추진을 위한 법적 근거로는 ‘대전시 여성발전기본조례’가 있다. 이 조례는 「여성발전기본법」 제5조 등 여성 관련 법령에 의하여 대전시의 여성정책을 종합적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정하기 위한 목적으로 2001년 12월 21일 제정되었고, 그동안 6차례에 걸쳐 일부가 개정되었다. ‘대전시 여성발전기본조례’는 총 61개조의 조문과 3개조의 부칙으로 구성되어 있으며, 주요 내용은 여성정책 추진을 위한 시와 시민의 책무, 여성정책 시행계획 수립, 통계·자료의 성별표기, 정보 제공, 성별영향평가의 시행, 여성정책추진협의회 구성, 여성의 시정참여 확대, 공직 등에의 참여촉진, 양성평등의식 제고, 성차별의 개선, 복지증진을 위한 시책, 여성 관련시설의 설치·운영, 여성정책위원회 구성, 여성발전·복지기금 설치·운용 등에 관한 사항을 정하고 있다.

특히 성주류화 추진을 위한 핵심적인 도구들에 대한 조례상의 근거는 제6조(여성정책 시행계획 수립)와 제7조(통계·자료의 성별표기), 제9조(주요정책의 평가), 제14조(양성평등의식 제고)에 마련되어 있다. 제7조에 ‘시장은 여성정책의 수립·시행을 위하여 시와 소속기관에서 조사·관리·발표하는 각종 통계 및 자료에 성별을 구분하여 표기하여야 한다’고 되어 있고, 제9조 2항에 보면 ‘시장은 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석하기 위하여 성별영향평가를 할 수 있다’고 되어 있어 성별영향평가와 성인지 통계 작성에 대한 포괄적인 근거를 제시하고 있다.

또한 제14조 양성평등의식 제고와 관련해서는 제2항에 ‘시장은 여성공무원의 능력발전을 위하여 재교육을 장려하고 재교육프로그램을 제공하여야 한다.’고 되어 있고, 제3항에 ‘시장은 교육기간이 2주 이상인 교육과정에 양성평등의식 제고를 위한 교과목이 편성되도록 하여야 하며, 여성공무원의 능력발전을 위한 전문교육과정을 편성·운영하여야 한다.’고 명시되어 있다.

그러나 성별영향평가나 성인지통계 작성을 위한 추진체계와 책임소재, 평가결과의

활용 등에 관한 구체적인 내용이 없고, 양성평등의식 교육 포함 여부에 대한 구속력은 미약한 실정이다. 따라서 성주류화를 내실있게 추진하기 위한 세부적인 규정과 법적 기반 등 실제적인 구속력이 좀 더 강화되어질 필요가 있다.

(2) 성별영향평가 실시

2005년 관련 지침에 의거하여 대전광역시에서 추진하고 있는 성별영향평가는 '05년 4개 과제를 시작으로, '06년 14개, '07 24개(심층과제 1개 과제 포함), '08년 67개 과제(심층과제 1개과제 포함)에서 '09년에는 141개 과제로 2005년도에 비해 무려 35배 가까이 평가과제가 대폭 확대되었다. 09년의 증가폭이 대단히 크게 나타난 것은 2008년도 6월 대전광역시여성발전조례에 성별영향평가 근거 규정을 마련해 둔 점으로부터 기인한 것으로 볼 수 있다.

추진 기관별로 살펴보면, 2009년을 기준으로 성별영향평가 대상과제는 자치구의 과제가 122개 과제로 전년에 비하여 대폭 증가하는 특징을 보여주고 있는데 비해 대전광역시에는 19개 과제로 큰 폭의 증가세를 보이지 않는다.

[표 1] 대전광역시 성별영향평가 과제수의 변화

단위 : 개

연 도	과제 수 (개)		
	전체	대전광역시	5개 자치구
2005	4	4	-
2006	14	9	5
2007	23	8	15
2008	66	16	50
2009	141	19	122
2010	106	12	94
계	248	56	192

성별영향평가 대상과제는 분야가 계속 다양해지고 있으며, 예산 규모는 대전광역시에서 성별영향평가가 추진된 초기단계인 2007년까지는 비예산 및 확인불가나 5억 원 미만의 과제를 선정하는 경향이 많았으나, 2008년 이후 예산규모와 파급효과가 큰 과

제들을 선정하는 경우가 많아지는 경향을 확인할 수 있다. 평가 대상정책 분야는 모든 과제를 종합해 볼 경우 사회복지·보건 분야가 많았으나 점차 교육, 안전, 환경, 문화예술, 체육 분야 등을 두루 포함하고 있다.

그 동안 대전시는 여성부에서 지자체를 대상으로 한 성별영향평가에 대한 종합평가에서 최우수기관으로 뽑혀 대통령 표창을 수상한 바 있고(2006년 7월), 2007년 9월에는 결혼이민자가족 지원사업으로 성별영향평가 우수사례로 선정되어 표창을 받았다.

그러나 그동안 이루어진 성별영향평가 결과의 정책 환류는 만족할 만한 수준이라 하기 어렵다. 해당 업무 담당자가 의무적인 처리업무로만 인식할 뿐 평가결과를 정책에 반영하려는 의지는 미약하며, 해당부서 업무 담당자가 의지를 가지고 정책 환류계획을 세웠어도 잦은 부서이동으로 인해 지속적인 정책 환류에 대한 연계로 이어지지 못하는 경우가 많기 때문이다.

따라서 성별영향평가의 실효성을 담보하기 위해서는 과장급 이상, 고위직에서 관심을 갖도록 하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 공무원들의 기본적인 성인지 마인드 함양과 외부 민간단체의 관심과 압력, 우수사례에 대한 인센티브 제공, 객관적인 통계 데이터 구축 등과 같은 기본 인프라가 갖추어져야 할 것이다.

(3) 성인지통계 구축

여성관련 사회통계와 지표는 여성 삶의 현황과 변화를 파악하는 주요 도구로서 여성의 현상을 총체적, 집약적으로 나타내 준다. 따라서 여성관련 통계는 여성의 상태와 지위를 파악하고 정책입안자가 정책화하는 과정에 기여하며 정책화의 진전과 정책수행 상황을 점검하고 모니터 할 수 있는 기초자료가 된다.

그동안 성인지적 통계 생산은 1975년 유엔에서 여성의 상태와 지위를 나타내는 자료의 체계적인 수립과 분석을 하도록 공식적으로 강조되고 1995년 북경여성대회에서도 '여성관련 정책의 기획 및 평가를 위해 성별분리자료와 정보를 생성하고 배포할 것'을 적극적인 전략으로 채택한 바 있다.

성인지 통계는 통계를 이용하여 여성과 남성의 차이와 다름을 보여줌으로써, 성불평등과 관련된 사회현상 및 문제점을 진단하고 나아가 양성평등 정책수립의 기초자료를 제공하는 가장 기본적이며 핵심적인 도구이다. 특히 성인지 통계는 성별영향평가와 국

가재정법에 의해 2010년도부터 적용되는 성인지예산제도의 도입과도 매우 밀접한 연관이 있으며 성인지 예·결산서 작성이 의무화됨에 따라 이들 사업을 뒷받침하는 성별 통계의 정책적 수요가 확대되고 있다.

대전시에서는 이러한 여성관련 사회통계와 지표의 중요성을 인식하여 지난 2003년에 <대전여성통계>를 발간한 바 있으며, <대전양성평등지표>를 개발하여 성인지적 통계 구축에 활용한 바 있다. 또한 최근 급격히 변화하는 대전지역 여성의 삶을 잘 반영할 수 있도록 2008년 <대전여성사회참여지표>를 개발하였으며, <대전여성통계>를 재발간하였다.

2008년 <대전여성통계>는 2003년 <대전여성통계>와 일관성을 유지하고 동시에 변화된 여성특성을 반영할 수 있는 지표들을 추가, 수정하는 방식으로 작성되었다. 전체적으로 기존 및 타 시도와의 일관성을 유지하되 보육, 주거와 환경, 안전을 추가하여 인구, 가족, 교육, 복지, 정치 및 사회참여 등 11개 부문별로 성별분리된 통계자료를 수록하였다. 주요 지표에 대해서는 대전시를 제외한 전국 15개 광역 지자체와 비교가 가능하도록 했고, 국제통계부문을 추가하여 여성의 지위, 사회활동 상태 등의 실태파악이 가능하도록 했다.

그러나 연차별 사회환경의 변화 및 필요에 따라 구성내용이 변화하고 보완되고 있기는 하지만, 독자적인 지역의 신규통계 생산에는 못 미치고 있고, 그 밖의 행정통계 성격을 띤 보고통계 자료들은 사업이나 정책단위로 생산되고 있으나 성별분리통계 생산이 이루어지지 않은 경우가 많다.

따라서 이후 모든 통계생산과정에 성별분리통계가 추진되도록 하고 기초자치단체의 조사통계자료는 물론 보고통계, 통계자료까지 포함하는 광범위한 성인지통계 DB를 구축할 필요가 있다.

(4) 성인지 교육

정책에서의 성주류화가 이루어지기 위해서는 무엇보다 정책을 입안 실시하는 주체들이 성인지적 관점을 가져야 한다. 대전시에서는 양성평등 사회에 적합한 가치관 확립과 양성평등 문화확산을 위하여 교육강사 46명을 배출하여 중고등학교를 직접 찾아가서 '양성평등순회교육'을 실시하였다.

[표 2] 대전시 양성평등 순회교육 추진실적

	계	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
학교 수	243	22	30	22	31	44	46	48
교육인원	67,997	3,532	7,487	6,984	9,779	13,604	15,611	11,000
대 상		고등학생	고등학생	고등학생	고등학생	중·고등학생	중·고등학생	중·고등학생

자료 : 대전시 여성가족청소년과 내부자료(2009)

대전시에서는 대전시 지방 공무원 교육원(현재의 대전시 인재개발원)에 양성평등 정책 분석 훈련과정을 개설하고 관련 교육을 실시해 오고 있으며, 공무원을 대상으로 한 성인지적 정책 기획 훈련도 실시해 오고 있다. <표 3>은 대전시 주요 공무원 교육훈련 기관인 대전시 지방공무원교육원에서 이루어진 양성평등교육과정을 포함한 성인지교육 운영 실적으로 적어도 하루 이상의 독립 교육과정을 운영한 경우이다.

[표 3] 대전시 공무원 성인지교육 운영 현황

단위 : 명, 종

연도별	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
의식교육	-	-	27	1,011	767	1,117	1,141
전문교육	1	2	15	14	19	746	484
워크샵	26	26	50	11	52	82	434
교육교재 발간	-	-	2종	3종	2종	5종	5종

자료 : 대전시 여성가족청소년과 내부자료(2009)

2005년부터 공무원들을 대상으로 한 성인지적 정책형성과정과 성별영향평가 과정 교육은 꾸준히 이루어지고 있으며, 대전시 뿐만 아니라 구 공무원을 대상으로도 교육이 이루어지고, 성별영향평가 담당관을 지정하여 성별영향평가를 추진하기 위한 기반을 조성하고 다양한 형태의 성별영향평가 교육을 실시하여 성인지적 관점과 성별영향평가에 대한 공감대를 넓혀가고 있다. 2007년에는 공무원을 대상으로 한 성별영향평가 교육과 양성평등 교육이 다양하게 이루어졌고, 공무원들이 성별영향평가 전문교육을 받기도 했다. 2008년 9월에는 대전시와 구의 공무원 800여명을 대상으로 성인지력 향

상을 위한 워크숍을 4일간 실시하여, 교육 강화를 통한 성인지력 향상과 양성평등한 정책 기획 및 실행에 기초를 제공하였다.

[표 4] 연도별 성인지교육 운영실적 (2005~2009)

단위 : 개

구분	과정명	교육계획		교육실적		비율
		회수	인원	회수	인원	
	합 계	5	171	5	139	81.3%
2005	성인지적정책형성 과정	1	36	1	25	69.4%
2006	성별영향평가 과정	1	30	1	29	96.6%
2007	성별영향평가 과정	1	40	1	36	90.0%
2008	성별영향평가 과정	1	35	1	26	74.2%
2009	성별영향평가 과정	1	30	1	23	76.6%

자료 : 대전시 인재개발원 내부자료(2009)

그러나 아직 성인지적 관점과 성별영향평가 교육이 의무화 되어있지 않아서 그 필요성에 대한 저변 확대가 절실하며, 특히 간부급 공무원에 대한 성별영향평가 교육이수제 등도 성인지적 정책형성 기반 구축을 위해 그 필요성이 계속 제기되고 있다. 이밖에도 공무원교육원(인재개발원)에서는 각종 교육과정 중에 소양과목 형태로 양성평등 관련 교과목이 개설되기는 하지만 1~2시간 정도의 일회성 강의형식으로 이루어지므로 그 효과를 기대하기는 매우 어렵다고 보여진다. 일정 수준의 교육시간을 확보하고 고위직 공무원을 포함하여 직급별 공무원 교육이 체계적으로 이루어져야 하며, 공무원의 성인지교육의 양적 확대도 중요하지만 성주류화를 이루기 위해서는 행정추진체계의 정비도 필요하다.

2) 행정 추진체계

(1) 총괄부서

현재 지방자치단체 차원에서 성주류화를 추진하는 핵심기능을 담당하는 부서는 여성정책부서이고 대전시의 경우는 여성가족청소년과에서 담당 업무를 하고 있다. 1998년 9월 가정복지국 내 청소년복지과가 체육청소년과로 이전하면서 가정복지국 내 가정복

지과와 여성복지과가 여성정책과로 통합되었다. 같은 해에 가정복지국과 보건사회국이 복지국으로 통합되었으며, 복지국 내 보건과와 위생과가 보건위생과로 통합되기도 하였다. 당시 여성생활계는 여성복지계로 명칭이 변경되었다.

2009년 현재, 보건복지여성국은 복지여성국으로 명칭이 변경되었으며, 여성정책계는 복지여성국의 여성가족청소년과에 속해 있다. 대전시 복지여성국(복지정책과, 여성가족청소년과, 노인복지과, 장애인복지과, 보건위생과)의 행정조직 현황을 살펴보면, 여성복지국 여성가족청소년과에서 여성 관련 업무를 수행하고 있다. 여성가족청소년과는 여성정책 담당, 가정복지 담당, 청소년 담당, 어린이안전담당, 보육담당으로 구성되어 있다. 여성가족청소년과의 인력 현황을 살펴보면 복지여성국 전체 102명 중 여성가족청소년과에는 22명이 근무하고 있으며, 여성정책 6명, 가정복지 5명, 청소년 4명, 어린이안전 3명, 보육 4명 등인데 구체적인 내용은 <표 5>와 같다.

[표 5] 대전시 여성가족청소년과 조직규모 및 업무내용 (정원/현원)

계급별	직렬별	계	여성정책	가정복지	청소년	아동	보육지원	비고
계		23/22	7/6	4/5	5/4	3/3	4/4	
4급	행정	1/1	1/1					
5급	행정	4/5	1/1	1/1	1/1	0/1	1/1	+1
	행정·사회복지	1/0				1/0		△1
6급	행정	6/7	3/2	1/1	1/1	1/2	0/1	+1
	시설·사회복지	2/2			1/1		1(사)/1	
7급	행정	2/2	1/2		1(사)/0			
	사회복지	1/1	1/1					
8급	행정	3/1		1/1	1/1	1/0	1/0	△2
	행정	1/1						
기능9·10급	사무원	2/2	1/0	0/1			1/1	

자료 : 대전시 여성가족청소년과 내부자료(2009)

여성정책계의 주요 업무는 양성평등정책의 종합계획 수립 및 조정, 여성정책개발 및 추진에 관한 사항, 여성의 취업증대와 사회참여 지원, 여성자원활동 지원 사업, 여성의 권익보호 및 지위향상에 관한 사항, 성희롱 예방교육 및 홍보, 여성인력개발센터지원

및 지도감독, 여성정책위원회 운영 등이 있다. 복지여성국 여성가족청소년과의 경우 여성의 사회참여 증대 및 복지욕구가 증대됨에 따라 여성정책의 업무 비중이 높아지고 있고, 성인지 관점의 폭넓은 확대와 성주류화 정책으로 인한 업무도 늘어나고 있는 현실을 감안하면, 전문 인력인 여성정책담당관 신설과 조직의 강화가 요구된다.

대전시는 한 때 여성정책자문관제를 신설하고 여성정책을 전담하는 별도의 연구원을 두어 행정부서에 통합되지 않고 연구와 정책기능을 담당하기도 하였으나, 2007년부터는 지역정책 개발 전문기관인 대전발전연구원에 여성정책연구부를 두어 여성정책 관련 연구를 수행하고 있다. 2009년 현재 2명의 책임연구원과 2명의 위촉연구원(보조원)으로 구성되어 있는 여성정책연구부는 2007년에서 2008년까지 저출산·고령화 사회 대응 중장기 계획 연구, 대전광역시 가족정책기본계획에 관한 연구, 대전여성 사회 참여지표 개발 및 여성정책 현황과 개선에 관한 연구 등을 자체적으로 수행했으며, 결식아동지원사업, 일·가정 양립을 위한 가족친화환경조성에 관한 연구, 주민복지서비스 전달체계 개선에 대한 연구를 수행했다. 또한 여성부 용역으로 대전광역시 장애인 생활안정 및 자립지원사업 심층성별영향평가를 수행하고, 격월로 대전가족공동체 포럼을 포함하여 여성과 가족 관련한 다양한 주제의 세미나와 정책 간담회를 수시로 개최해 오고 있다. 2011년에는 여성과 가족관련 이슈를 연구하기 위해 '대전여성가족정책센터'를 개설하고 '가족공동체포럼'과 '성평등정책포럼' 등을 진행하고 있다.

대전시에는 성주류화 추진을 위한 별도의 추진기구가 구성되어 있지 않고, 성주류화 정책은 여성가족청소년과에서 총괄하고, 여성정책담당 실무직원 1명이 전담하고 있는 형편이다. 한편 그동안 대전시 성별영향평가 사업 선정 및 추진체계를 살펴보면 평가관리의 책임을 복지여성국장이 맡고, 성별영향평가를 담당하는 여성가족청소년과 여성정책계 공무원이 각 실·국에서 성별영향평가 대상사업을 선정할 것을 요청하고, 각과의 주무담당 사무관을 성별영향평가 담당관으로 지정하여 부서별 평가과제를 발굴하고 평가지표에 따라 과제 평가를 추진하도록 했다. 성별영향평가를 담당하는 공무원들을 대상으로 워크숍을 진행하여 그 필요성과 성별영향평가의 추진목표 및 전략, 평가추진체계 및 유형, 평가 대상 사업을 선정하는 방법, 추진절차와 일정 등에 대해서 공유하고 성별영향평가 계획서와 평가보고서를 작성하는 방법 등을 전달하면서 진행해 왔다. 그동안 성별영향평가와의 필요성이나 중요성에 대해 충분한 공감감이 이루어지지 않은

탓에 자발적으로 평가를 희망하는 부서가 별로 없는 상황에서 이와 같은 형식적인 절차는 비교적 체계적인 평가 과제를 선정하는데 유의미한 과정이었다. 성별영향평가 대상 사업의 목록을 전체 부서를 대상으로 작성하고, 내부적인 조율을 거쳐 자발적인 참여와 자체적인 분석을 하도록 추진하고 있으나, 여전히 대상사업 선정과정에서 의견이 엇갈리고 책임소재도 불분명하기 때문에 일부 지자체에서 시도하고 있듯이 각 실국별로 여성정책실무책임관을 지정하여 시정 전반에 성인지적인 관점이 반영되고 통합되도록 하는 제도적인 추진체계가 필요하다.

(2) 조정기구

총괄부서 이외에 현재 대전시의 성주류화 추진과 연관되는 여성정책기구로 여성정책위원회를 들 수 있다. 여성정책위원회는 2001년에 제정한 「대전시여성발전기본조례」에 의해 설치한 여성정책 및 성평등 정책을 자문·조정하는 기구이다. 위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함하여 15인이내의 위원으로 구성하고, 복지여성국장을 당연직 위원으로 매년 2회 이상 회의를 개최하여 여성발전에 관한 기본계획 및 종합정책의 수립, 여성의 사회참여 확대, 복지증진, 양성평등 촉진에 관한 사항, 여성기관·단체등의 효율적 운영에 관한 사항, 여성정책 추진관련 주요한 사항에 대해 자문하거나 조정한다.

현재로는 유일한 여성정책 협의조정 및 자문기구이지만 정례화되어 있지 않고 필요에 따라 회의가 진행되고 정책추진에 대한 보고 위주로 회의가 진행되는 경향이 있어서 시정 전반에 걸쳐 성인지적 관점의 정책형성이 이루어지도록 영향력을 행사하는 데는 어려움이 있다.

3) 인적자원

(1) 성주류화 업무 담당인력

성주류화를 위한 담당인력은 시 차원에서는 여성가족청소년과를 중심으로 이루어지고 있고, 이 중에서도 성주류화 업무의 직접적인 담당자는 1명에 불과하다.

한편 기초자치단체 차원에서는 주로 여성·사회복지부서에서 이 업무를 담당하며

부서장을 포함하여 1~2명이 업무를 맡고 있다. <표 6>은 기초자치단체에서 성주류화 관련 업무 담당부서 및 인원이다.

[표 6] 기초자치단체 성주류화 관련업무 담당부서 및 인력

기초자치단체	관련부서명	담당인력(부서)
대 덕 구	생활지원본부 / 주민복지팀	성별영향평가 담당, 1명
동 구	생활지원국 / 복지과	여성복지 담당, 1명
서 구	복지지원과	여성정책 담당, 4명
유 성 구	주민복지과	여성복지 담당, 1명
중 구	가정지원과 / 여성복지	여성정책 담당, 1명

자료 : 각 구청 홈페이지(2009) 참조

(2) 성주류화 전문가 인력(연구기관)

성주류화 추진을 위해서는 정책을 직접 수립, 집행하는 공무원 인력과 더불어 또 다른 기반요소로 전문가 인력 기반을 들 수 있다. 전문가 인력은 분야별로 여성 관련 사업을 개발하고 성인지적인 관점에서 정책과 예산들을 분석하면서, 성별영향평가의 추진과 정책환류 등 실질적인 성주류화 정책의 싹크탱크 역할을 담당해야 한다. 이웃해 있는 충남도가 1999년에 전국 두 번째로 여성정책연구기관인 '충남여성정책개발원'을 설립하고 여성관련 교육·연구기관의 역할을 해나가고 있는데 비해 대전시는 민선3기에 두었던 '여성정책자문관계'를 폐지하면서 여성정책 연구 비중이 줄어들고 성주류화 정책을 추동해 나갈 전문 인력이 부족한 실정이다. 충남은 2008년에 도 출연기관인 '충남여성정책개발원'이 여성부에서 지정하는 '성별영향평가센터'로 지정됨에 따라 성별영향평가사업 등 충남의 성주류화 실현을 위한 전문 인적자원이 확보되고 역량이 쌓여가고 있으나, 대전시는 대전발전연구원내에 '대전여성가족정책센터'를 두고 여성과 가족 영역의 사회이슈 및 새로운 정책발굴을 위한 연구를 진행하기에는 전문 연구진과 예산에 미흡함이 있다.

서울을 비롯한 수도권이나 영남권은 여성문제 혹은 성평등 이슈를 다루는 별도의 연구소나 센터가 대학 내에 설립되어 있고 '여성학' 등이 학부과정과 대학원과정에 개설되어 있는데 비해, 대전시에는 일부 대학에서 교양과정으로 되어 있고, 대학원은 운영

되고 있지 않아서 지역내 대학을 중심으로 한 전문 인력 인프라 구축은 미흡한 실정이다. 공부를 계속 진행하기도 쉽지 않은 여건이지만 박사급 연구원들도 지역에서 활동할 공간을 찾지 못해 다른 지역으로 일터를 찾아 헤매거나 옮기는 상황이다.

(3) 시민단체 관련 활동 인력

정책의 성주류화를 이끌어내는 또 다른 한 축으로 공무원, 전문가 집단과 함께 여성단체를 비롯한 시민단체의 역할이 매우 중요하다. 시민단체는 새로운 이슈를 지속적으로 발굴하고 여론화시키면서 새로운 정책개발의 단초를 제공함과 동시에 계획된 정책이 차질없이 추진되도록 모니터링하고 협력하는 역할을 해야 한다. 특히 지역의 여성단체는 여성부서의 상대적 약함을 보완하는 역할을 담당해야 한다. 여성부서를 제외한 다른 부서에서는 아직 성인지적인 관점을 가진 공무원들이 많지 않고, 사업추진에 있어 여성을 고려하는 것이 익숙지 않은데, 성평등 이슈는 가치가 개입되고, 성주류화를 이루어가는 정책들은 성인지적인 관점이 없이는 입안단계부터 동의하기가 쉽지 않기 때문이다.

지자체 내에서 힘이 약한 여성부서가 타 부서의 협조를 견인하여 성주류화를 이루는 것은 매우 어려운 실정이기 때문에 여성부서와 여성단체의 협력적 파트너십 구축은 매우 중요하다.

성주류화를 위한 젠더 거버넌스의 측면에서 보면 대전지역 여성단체의 활동은 미흡한 부분이 많다. 1989년 창립한 여성단체협의회(가입단체 13개)를 비롯해서 34개의 여성단체가 활동하고 있지만, 몇 개의 단체를 제외하고는 성불평등에 대한 문제의식을 가지고 지자체 정책에 대한 감시와 비판, 정책 모니터링을 하는 경우는 드물다. 행정기관의 정책 수행과정에서 동원의 세력으로 활동하는 경우도 여전히 있고, 회원들의 회비로 운영하며, 자발적인 회의 구조나 의사결정과정을 거쳐 사업을 정하고 진행하면서 성평등을 이루는데 목표를 두는 여성운동단체가 많지 않은 실정이다. 최근 진보적인 여성운동을 표방하는 단체들의 연합 활동이 모색되고 있고, 지역사회 발전에 여성의 목소리를 적극적으로 개입시키려는 움직임이 대두되고 있다.

(4) 기타 지방의회, 언론 등

지방의회는 주민에 의해 직접 선출된 의원으로 구성되는 지방자치단체의 대표기관의

하나이고, 지방의회에서의 모든 행위와 활동은 법적으로 주민을 대표한 것으로 인정이 되므로 그 역할이 막중하다. 여성의원 뿐만 아니라 성인지적 관점을 지닌 의원은 여성 의제를 지방의회에서 조레나 예산에 반영함으로써 정책화 할 수 있다는 점에서 성주류화 실현의 중추적인 역할을 담당할 수 있다.

그러나 일반적으로 여성의원 비율이 높지 않은 현 상황에서 수적으로 열세에 있는 여성 의원의 절대적인 역할을 기대하기는 어렵다. 수적인 열세 뿐만 아니라 여성의원이라면 서도 성별 감수성이 없거나 여성문제에 대한 관심이 없어 여성이슈에 대해 목소리를 내지 못하는 경우도 많기 때문에 성주류화에 여성의원들이 반드시 큰 역할을 한다고 볼 수는 없다. 오히려 남성의원들이 성인지예산이나 성별영향평가 등에 더욱 관심을 보이고 성평등 의제에도 적극적인 의견을 내는 경우도 있다.

2010년 6·2 지방선거에서 대전광역시 및 기초자치구 의회 여성 의원은 총 20명(비례 10명, 선출 10명)이 당선되어 전체의원 85명 중 23.5%를 차지하게 되었다. 여성 광역의원은 총 4명(비례 3명, 선출 1명)이 당선되어 전체 광역의원 22명 중 18.2%를 차지하며, 여성 기초의원은 총 16명(비례 7명, 선출 9명)이 당선되어 전체 기초의원 63명 중 25.4%를 차지하게 되었다.

여성의원들이 여성정책 수립과 예산집행에 실질적인 영향력을 행사하기 위해서는 더 많은 여성들의 의회진출이 이루어져야 할 것이다. 다음 <표 7>은 대전시의 지방선거 지역구 의원 수 현황이다.

[표 7] 대전시 지방선거 지역구 의원수 (1995, 1998, 2002, 2006, 2010)

연도	광역				기초			
	계	남	여	여성비율	계	남	여	여성비율
1995	23	23	0		107	105	2	
1998	14	14	0		75	74	1	
2002	19(3)	16(0)	3(3)		75	74	1	
2006	19(3)	16(0)	3(3)	15.8%(100%)	63(8)	51(2)	4(6)	15.9%(100%)
2010	22(3)	18(0)	4(3)	18.2%(100%)	63(7)	47(0)	16(7)	25.4%(100%)

자료 : 중앙선거관리위원회, 선거정보, 각 년도 웹사이트, ()안은 비례대표 의원

여성의 정치진출이 할당제 등의 영향으로 점점 나이지고 있기는 하지만 아직도 여성의 원의 비율은 매우 낮기 때문에 성주류화를 효율적으로 추진해 가기 위해서는 여성위원의 역할을 강화하는 것이 유용한 전략이다. 정책사업과 관련된 각종 위원회의 여성참여는 여성의 의사를 시정에 반영하고 영향력을 미칠 수 있는 간접적인 통로이기 때문이다.

대전시의 각종 위원회 위촉직 여성위원의 비율은 현재 35%에 이르고 있으며, 전문직 여성의 지속적인 발굴 및 데이터를 보강하고 있기는 하지만, 의회 및 각종위원회에서 여성들의 참여 비율만 높이고 있을 뿐, 여성위원들이 성인지적인 관점을 가지고 성주류화를 위한 역할을 충분히 해낼 만큼 여성위원 역할 제고를 위한 대전시의 노력은 다소 부족한 감이 없지 않다. 여성 비율의 증가 못지않게 중요한 것은 여성위원들이 성인지적인 관점을 가지고 활동하도록 역량을 강화해야 하는 것이다. 전문인력의 발굴과 동시에 여성위원 연찬회, 워크샵, 여성정치대학 등 여성지도자들이 성인지적 관점을 형성하고 시정에 관여할 수 있도록 교육이 지속되어야 할 것이다.

IV. 대전시 여성의 현황¹⁾

대전 지역은 그동안 비교적 지속적이면서도 빠르게 인구가 늘어났다. 통계청 자료에 따르면 2010년 현재 1백 50만 6천명이 대전시에 거주하고 있다. 이중 여성인구는 74만 8천명으로 대전시 전체 인구의 49.7%를 차지한다. 대전시는 과학기술활동을 혁신하고 이를 산업화하여 지역의 성장기반을 강화하기 위한 적극적인 노력을 하고 있다. 대덕연구단지뿐만 아니라 탁월한 연구기반을 보유하고 있으며, 과학기술혁신에 대한 잠재력이 가장 풍부한 지역이자 우리나라에서 선구적으로 지방과학기술정책을 실시하고 있는 지역이다. 최근에는 생물산업, 정보통신산업, 정밀화학산업, 신소재산업, 첨단문화산업을 중점육성산업으로 설정하여 산업구조의 고도화를 도모하고 있다.

그러나 여성의 경제 활동은 활발하지 못하다. 대전 여성의 경제활동 참여율 및 실업률을 살펴보면, 2010년 3월 현재(1/4분기) 15세 이상 대전 지역 여성 62만 5천명 중 28만 8천명이 경제활동을 하고 있으며, 경제활동참가율이 46.0%로서 전국 여성의 평균 경제활동 참여율 48.7%보다 낮다. 지역 여성들의 취업과 다양한 경제활동을 지원하는

1) 지난 2010년 5월 12에 개최된 '대전시 여성정책 평가 및 의제 공약화를 위한 토론회' 발제문인 임우연박사의 "지방자치시대의 여성정책 평가 및 제언"에 수록된 대전시 여성의 현황을 인용함

전반적이며 근본적인 대책이 지속적으로 필요한 실정이다. 대전여성의 실업률을 보면, 2010년 3월 현재 3.3%로 전국 여성 실업률 3.4%보다 다소 높다.

[표 8] 경제활동참여율 및 실업률

단위 : 천명

년도	구분	15세 이상 인구	경제활동 인구	취업자	실업자	비경제 활동인구	경제활동 참가율	실업률 (%)	
2010년 3월 현재	전국	계	40,455	24,382	23,377	1,005	16.073	60.3	4.1
		남	19,783	14,320	13,687	634	5,463	72.4	4.1
		여	20,672	10,062	9,691	371	10,611	48.7	3.4
	대전	계	1,228	715	687	28	513	58.2	3.9
		남	603	427	409	19	176	70.9	4.4
		여	625	288	278	9	337	46.0	3.3

자료 : 통계청, 2010년 3월 경제활동인구조사 월보

통계청이 2009년 7월에 발간한 자료〈2009 충청지역 통계로 보는 여성의 삶〉에 따르면, 지역 여성의 취업자별 연령대는 40대 이상 여성이 가장 많았다. 종사상의 지위를 살펴보면 임금근로자는 75.8%이며 비임금 근로자 비율은 24.2%였다. 임금근로자 중 상용근로자는 43.4%이며 임시직 30.9%, 일용직 10.5%로서 이는 전국평균과 비교해 볼 때 그 비율이 높아 대전 지역 여성의 고용 상태가 상대적으로 불안하다고 볼 수 있다.

한편 대전여성의 정치적 지위는 고위직 공무원의 비율, 지방의회 구성 비율 등을 통하여 알 수 있다. 2008년 현재 대전시의 5급 이상 고위직 여성공무원은 남성 599명에 비해 여성 49명으로 8.2%에 불과하다. 세부 구성 비율을 살펴보면, 5급 이상 고위직 여성공무원 대부분은 5급에 대거 몰려 있다. 이는 타 지역인 서울, 경기, 인천 등 수도권 소재 지자체 고위직 여성공무원 구성비와 비교할 때 고위직 여성 공무원 진출의 장벽이 있음을 알 수 있다. 여성의 의사결정력을 확보하려는 우리 사회 전체적인 정책적 노력에도 불구하고 대전시는 5급 이상의 여성공무원의 수나 고위직으로의 승진비율이 현격하게 증가하지 못하고 있는 실정이다.

[표 9] 시도별 5급 이상 여성 공무원 비율 비교

2008년 1월 현재 (단위: 명, %)

인원	지역	서울		경기		인천		대전				
		1급	1	3급	3	3급	2	3급	1			
인원 (명)	376	4급	24	213	4급	21	87	4급	8	49	4급	3
		5급	351		5급	189		5급	77		5급	45
		비율 (%)	12.7		7.7		8.9		8.2			

자료 : 행정안전부, 「2008 지방자치단체 여성공무원 통계」

얼마 전까지 남성 공무원 배치가 많았던 지방자치단체의 기획·예산·인사·감사 등 4개 주요부서의 여성공무원 배치 비율이 최근 증가하고 있다. 특히 수도권 소재 지자체의 경우 성별이 보직에 미치는 영향이 다소 줄어들고 있는 상황이다. 그러나 대전의 경우 주요 부서에는 여성공무원의 구성비가 여전히 낮다(기획: 20.8%, 예산:23.3%, 인사:23.3%, 감사:10.3%). 이같은 여성공무원의 구성비는 지역의 경우, 보직 배치에 있어 성별에 따른 직무분리 현상의 개선이 더디게 진행되고 있음을 나타내는 것이다.

한편 지역 여성의 정치 세력화 수준은, 지방 의회 여성 의원의 구성비를 통해 가늠해 볼 수 있다. 실제로 대전시의 지방정치 분야에서의 여성의 진출은 활발하지 않은 편이다. 2006년 5. 31지방선거 결과로 비례대표 시·구의원 9명을 포함하면 모두 총 13명의 여성당선자가 지방의회 입성에 성공했다. 특히 구청장 등의 단체장과 지역구 출신 시의원에는 단 한명의 여성도 당선되지 않았다. 여성 시의원은 16.6%(3/18명), 5개구 기초의회 여성의원은 15.8%(10/63명)로서 지방의회의 여성 대표성은 매우 낮다고 평가할 수 있다. 지역 전체 당선자 중 여성 당선자가 14.8%에 불과하여 지역 여성의 '과소대표성'을 알 수 있다.

2010년 6·2 지방선거에서 전체의원 85명 중 23.5%를 여성이 차지하였다. 대전광역시 및 기초자치구 의회 여성 의원은 총 20명(비례 10명, 선출 10명)으로 여성 기초의원은 총 16명(비례 7명, 선출 9명)이 당선되어 전체 기초의원 63명 중 25.4%를 차지하게 되었고, 여성 광역의원은 총 4명(비례 3명, 선출 1명)이 당선되어 전체 광역의원 22명 중 18.2%를 차지하였다.

V. 대전시 여성정책 관련 종합계획 현황 및 내용

1. 성 주류화(gender mainstreaming)와 여성정책 변화의 성과

대전광역시시는 전국 지자체 중 유일하게 '양성평등헌장'을 제정했으며, 지역 남녀 모두 평등, 인권과 복지가 구현되는 양성평등도시를 추구한다는 시정운영의 기본원칙을 최초로 선언하면서 2003년 7월 '양성평등도시'를 선언했다. '양성평등도시'는 각종 정책을 성인지적 관점에서 분석해 여성과 남성에게 차별 요소가 없도록 하는 성주류화(gender mainstreaming)도시를 말한다. '양성평등헌장'을 실천하기 위한 지표를 개발했으며 세부지침도 마련하여, 헌장은 6개 항목에 20개의 측정 항목을 마련하고 47개의 측정 지표를 만들어 놓았다.

이와 함께 대전시는 2004년 전국 자치단체로서는 처음으로 자치단체 기구 개편을 통해 '양성평등과'를 신설한 바 있다. 대전시가 '양성평등과'를 신설한 이유는 그 동안 여성정책이 여성들만을 위한 정책이라는 인식을 불식시키고 남녀에게 고른 혜택을 주기 위해 자치단체 차원에서 힘쓰겠다는 의지를 반영한 조치이다.

한편 서울, 경기도에 이어 세 번째로 대전시는 2001년 12월에 '여성발전기본조례'를 제정하였다. 지자체의 '여성발전기본조례'는 본래 정책의 실행단위가 되는 지자체 수준에서, 장기적인 여성정책계획, 목표설정, 예산집행, 평가가 유기적으로 이루어질 수 있도록 함으로써, 지속적인 여성발전과 지자체의 여성정책에 대한 의지를 가속화할 수 있는 제도적 장치를 의미한다. 대부분 지자체 여성정책의 기본방향과 책무를 규정하고, 여성의 참여를 촉진하기 위한 적극적 조치 조항이 포함되어 있으며, 각종 여성정책의 수립과 시행의 근거를 제시함과 동시에 여성발전위원회와 여성발전기금의 운영 등을 규정하고 있어 지역 여성의 발전을 위한 중요한 절차로 평가할 수 있다.

2005년부터 대전시는 '성별영향평가(gender impact assessment)' 제도를 실시했으며, 2006년부터는 기초단위 5개의 구(동구, 유성구, 서구, 중구, 서구, 대덕구)별로 '성별영향평가(gender impact assessment)'를 확대 운영하였다. 이 제도는 정책을 입안, 집행, 평가할 때 성별 요구와 차이를 고려하여 형평성 있게 반영함으로써 정책이 여성과 남성에게 고르게 혜택을 가져올 수 있도록 하는데 목적을 두고 있다. 대전시의 '성별영향평가(gender impact assessment)' 제도의 정착 및 운영확산은 양성평등 정책 생

산의 지역적 기반의 의미를 가지며, 나아가 성주류화(gender mainstreaming)사회 구현의 전략과 도구를 지역으로 확대한 것으로 평가할 수 있다. 실제로 2005년 전국평가에서 계획수립, 보고서, 업무협조 3개 영역에서 최우수기관으로 선정되었으며 기초단체(‘대덕구’)의 ‘결혼이민자 가족지원사업’ 평가가 2006년 최우수 과제로 선정되기도 했다.

대전시는 2009년 7월 성별영향평가 전국 최우수기관으로 선정, 대통령 표창을 받았다. 이를 비롯하여 2009년 5월 부부문화선도 도시상을 수상한 바 있으며, 국정시책 합동평가 여성인력개발분야에서 2년 연속 ‘가’ 등급을 받는 등 여성정책분야에서 성과를 거둔 바 있다.

최근 몇 년간 대전시 여성정책의 변화, 즉 양성평등도시 선언, 기구개편, 여성발전기본조례 제정, 성별영향평가(gender impact assessment) 실시 등은 가시적인 성과보다는 선언적 의미이고, 정책 환류측면에서는 혁신적인 성과를 보이기에 미흡한 수준이지만, 양성평등한 지방자치 실현을 위한 제도마련의 출발이었다.

2. 대전여성발전중장기계획(2003~2010)

대전시는 ‘대전여성발전중장기계획(2003~2020)’이라는 지역의 독자적인 여성정책 종합계획을 수립한 바 있다. 이로 말미암아 지역 여성정책은 중앙과는 별도로 독자적인 ‘대전여성발전중장기계획’에 의해 수립되었고, 이 계획은 2003년부터 2020년까지의 비전을 담고 있다. ‘남녀가 평등한 인권복지도시’를 목표로 ‘여성의 주체성을 확립하여 양성평등사회와 문화를 형성하는 대전여성’, ‘여성의 지위와 권익신장을 통해 지식정보사회를 주도하는 대전여성’, ‘적극적인 생산 활동 참여로 지역경제 활성화를 촉진하는 대전여성’, ‘문화유산의 발전적 계승과 새로운 문화 창조자로서의 대전여성’, ‘복지 실현을 위해 여건을 조성하는 능동적 주체로서의 대전여성’이라는 5대 비전과 6개 하위부문(교육, 경제, 정치행정, 보건복지, 정보과학, 단체문화)의 103개 정책과제를 제시하고 있다.

대전시 여성정책의 경우 중앙정부의 여성정책기본계획사업과 지자체의 중장기 계획 및 기본계획사업이 이원화되어 운영 되었다. 이는 대전시 여성정책위원회의 『제2차 여성정책기본계획 이행점검 및 개선방안』연구에서 밝혀진 바와 같이 중앙과 지방의 계

획, 둘 중 어느 한쪽이 경시될 가능성이 있는 것이었다. '대전시 여성발전 중장기계획'과 '대전시 여성정책기본계획'은 사문화될 가능성이 매우 높다. 이는 지역 지방정부가 독자적으로 수립한 계획이 그야말로 계획 그 이상의 의미를 가지지 못하는 현실을 반영한다. 국고 지원이 없이는 턱없이 부족한 예산 때문에 애써 마련한 지방정부의 정책이 전시성 이상의 효과를 기대하기는 어렵다.

한국 사회 전반의 여성정책 발전패러다임을 지역에서 효율적으로 적용하기에는 성주류화(gender mainstreaming)와 관련된 여성정책의 법·제도화를 위한 토대가 미약하다.

성별영향평가의 과제수가 증가하는 등 빠르게 제도화 되어가고 있기는 하지만, 성인지 예산과 성별분리통계의 구축 등과 관련된 양성평등정책의 기반 부분은 매우 취약하고, 여성정책 관련 사업들이 성주류화를 추진해가는 사업에 주력되기 보다는 오히려 보육, 아동, 가족, 관련 과제에 사업과 예산이 치중되어 있다.

여성 사회 참여의 양과 질을 제고하기 위한 의사결정력 확대 마련 부분 역시 매우 미흡하다. 앞서 대전 여성의 현황에서 분석한 바와 같이 대전시 고위 직 여성공무원의 비율이 낮은 대전 지역의 상황을 고려할 때 지역여성의 의사결정력확대는 시급히 보완되어야 하는 과제이다.

한국사회 전체 여성정책의 패러다임과 지방자치단체 여성정책의 발전은 조화롭게 진행되어야 그 효과가 높다. 그러나 이 같은 중앙과 지역 여성정책의 병렬적 구조는 지역 여성정책 집행의 효율성을 낮춘다. 지역여성정책의 종합계획 수립은 중앙, 지역 두 차원의 유기적 연관성을 정확히 검토하는 것이 필요하다.

3. 제1차 여성정책기본계획(1998~2002) 이행상황

중앙정부의 경우 1995년에 제정된 [여성발전기본법]에 근거하여 수립된 제1차 여성정책기본계획(1998~2002)은 6대 기본전략과 20대 정책과제 및 144개의 세부과제로 구성되어 있다.

(1) 추진현황

① 사회전반의 성차별적 법제도 및 의식의 개선

성차별적 자치법규의 발굴 및 개정과 여성발전기본조례의 제정을 추진하였고, 여성

주간 운영과 평등메모장의 제작 배포 등을 통하여 여성의 사회참여확대와 남녀평등의 식제고를 위한 홍보활동을 수행하였다. 건강가정실천수기 공모 시상, 모범주부 및 여성 복지 유공자 선발 표창등의 사업을 수행하였다. 여성회관 등에서 컴퓨터 교실을 운영하여 여성의 정보화를 촉진하였고, 여성백서를 발간하여 인구, 공무원, 의원 현황등을 성별구분 표기하였다.

② 정책결정과정에 여성참여 확대

위원회별 여성참여현황 조사를 실시하고 위원 위촉정보 캘린더 작성 및 여성전문인력을 발굴 추진하였다. 1과 1여성 배치와 평정, 승진, 표창, 인사교류, 교육훈련 등에서 20% 여성할당제를 시행, 공무원 공개채용시 양성평등채용목표제(30%)와 여성공직자 보직 확대등을 추진하였다. 여성단체를 통하여 차세대여성지도자 육성하기 위한 리더십 프로그램을 추진, 여성지도자 연수와 세미나 등을 개최하였다.

③ 고용기회 균등기반의 확립

대전지방노동청과 연계하여 남녀고용평등주간 운영 및 남녀고용평등유공자 표창등의 사업을 추진하여 고용 평등의식 확산을 위한 홍보 및 계몽활동을 전개하였다.

④ 여성고용의 촉진

모범여성경제인 표창과 여성벤처기업 창업지원, 여성기업인 경영안정자금 지원, 여성기업인 생산제품 판로지원 등을 하였고, 여성회관내에 여성전용취업알선창구를 개설하여 여성취업을 알선하였다. 여성의 직업능력개발을 위해서 대전여성인력개발센터를 운영하여 2001년 한 해에만 648명이 수료하여 212명이 취업되었다.

⑤ 남녀평등교육을 위한 여건 조성

남녀평등의식교육내용을 대전공무원교육원의 교육과정으로 편성하였고, 남녀차별 금지 및 구제에 관한 법률을 홍보하며, 여성발전기본조례에 남녀평등의식교육 의무화 규정을 명문화 하였다.

⑥ 여성의 사회교육지원

여성교양대학을 대학에 위탁 운영시켰고, 각 구청에 주부교양대학을 개설하고, 여성회관에 사회교육기능을 강화하여 취업, 취미 관련 교육을 확대시켰다.

⑦ 여성의 건강증진 및 성비불균형 해소

각 보건소와 연계하여 모자건강교실을 운영하고, 남아선호사상에 의한 성비불균형 해소를 위한 각종 교육을 공무원, 민방위, 부녀회, 일반인, 청소년을 대상으로 실시하였다.

⑧ 보육사업의 확충 및 내실화

공립보육시설 및 영아전담, 방과후, 장애우 전담과 같은 특수보육시설을 확충하였고, 저소득 아동에 대한 지원을 확대하였다. 보육서비스의 다양화를 모색하여 질적인 개선을 추구하였고, 방과후 아동 보육 프로그램을 보급하였다.

⑨ 여성농어업인의 부담완화와 권익신장

여성농어업인의 생산활동과 가사의 이중부담 완화를 위해서 농가시설 개보수와 농민건강교실을 운영하였다. 여성농업인 영농기술 확산 및 농기계 교육훈련을 실시하고, 농촌관련 여성단체등을 육성지원하기 위해 힘썼다.

⑩ 요보호여성의 복지증진

저소득 모자가정의 학비, 자녀양육비, 학용품비, 생활교육비 등을 지원하였고, 모부자 가정의 자활자립을 위한 영구임대주택 알선, 자립정착금 지원, 복지자금 융자, 월동비등을 지원하였다. 여성장애인 생계보조수당 지급, 의료비 지원, 자립지원금 대여, 장애인종합복지관 운영 등 사업을 추진하였다.

⑪ 고령화시대의 여성복지증진

여성노인을 위한 건강 및 복지증진을 위해서 가정봉사원 파견, 재가봉사센터 운영, 주간보호사업등을 실시하여 일상생활이 불편한 노인가정에 각종 서비스를 제공하였다.

⑫ 여성에 대한 폭력 근절

폭력에 의한 피해여성과 가족보호를 위해서 성폭력 및 가정폭력상담소의 운영과 여성 긴급전화 <1366> 상담전화를 운영·지원 하였다.

⑬ 여성의 문화활동 활성화

문화원, 도서관, 여성회관 등에서 문화학교 및 문화예술강좌를 개설 운영하고 다양한 문화행사에 여성의 참여를 유도하였다.

⑭ 여성자원봉사활동 등 지원

자원봉사활동의 분위기 확산을 위해 자원봉사대행진, 소식지 발간, 자원봉사박람회 등을 개최하고, 자원봉사센터 운영, 자원봉사팀 교육, 자원봉사자 DB구축, 자원봉사관리사 교육과정을 개설 운영하였다.

⑮ 여성단체활동 지원

여성단체 회원의 자질과 지도력 향상을 위한 연수를 실시하고, 여성단체협의회의 운영을 지원하며, 시청 세미나실 및 대강당 등 공공기관 시설을 여성단체에 개방하여 여성단체 사업의 활성화를 도모하였다.

(2) 문제점

제1차 여성정책기본계획은 국가수준에서 수립된 최초의 여성정책 관련 종합계획으로서의 의의가 높았음에도 불구하고 여성정책의 실효성을 담보하기에는 많은 문제점이 있었다. 여성의 인권이나 남녀평등보다는 '건강한 가정의 구현'을 강조함으로써 여성정책과 가족정책 사이의 혼돈을 가져왔고, 남녀평등이라는 가치 구현이 최종 목표가 되지 못하고, 하위목표로 설정되었다. 성별 역할분업구조의 변화나 젠더관계의 재정립에 초점을 두기보다 여성의 열악한 상황을 개선하는데 주력하여 북경대회에서 강조되었던 성주류화 패러다임이 충분히 수용되지 못하였다.

1차 계획에서 제시한 사업들은 상호 연결없이 계획기간 동안 추진하려는 사업을 총망라하는 일종의 사업별 계획의 성격을 가지고 있었다. 각 부처가 수행하고 있는 업무내

용으로서 계획목표를 달성하기 위한 정책수단으로서 부족함이 많고 세부과제가 계획적인 의도로 조직되지 않으며 백화점식 나열에 머물렀다.

4. 제2차 여성정책기본계획(2003~2007) 이행상황

제2차 여성정책기본계획(2003~2007)은 10대 핵심 정책과제를 중심으로 34개의 정책과제 및 115개의 세부정책과제로 구성되었다. 여성부는 2차 여성정책기본계획을 통해 사회 각 분야의 여성 대표성 제고 등을 통해 실질적인 '양성평등사회'를 실현한다는 비전을 제시했다.

(1) 추진현황

제2차 시행계획에 포함된 신규과제는 여성관리자 임용목표제 시행, 여성기업자금원 활화 및 경영개선지원, 여성기업의 판로개척지원, 여성을 위한 공공사이트 운영, 비정규직 근로자에 대한 사회안전망적용확대, 국내외 여성네트워크 활성화, 여성건강권 확보를 위한 보건의료정책인프라구축, 가정폭력·성폭력 예방을 위한 교육 및 홍보 강화, 대상별로 전문화된 남녀평등의식교육실시, 특수과제 양성평등도시만들기 등 29.4%만이 신규이고 나머지 70.6%는 1차 시행계획의 지속사업이었다.

2차 계획의 특징은 국제협력분야에 대한 관심과 양성평등의식 개선 및 확산을 위한 사업이 본격적으로 추진되었고, 특수과제로 양성평등 도시만들기 과제를 실시하였다는 점이다. 양성평등헌장의 제정은 여성정책의 책임자로서 지방정부의 역할을 명기하였고 연2회 헌장실천보고대회를 개최하여 여성정책의 추진실적을 점검하였다. 이는 정책에 대한 양성평등적 관점의 통합을 추진할 수 있는 유용한 정책도구와 틀을 마련하였다는데 제2차 여성정책 시행계획의 의의가 있다.

(2) 문제점

제2차 여성정책기본계획은 제1차 여성정책기본계획의 문제점을 보완 수정한 것이었으나 정책의 실효성 측면에서는 문제가 있었다. 정책목표와 정책수단간의 구분에 체계적인 구조를 가지고 있지 않은 경우가 있고, '생활속의 평등문화 확산운동 추진' 처럼

세부과제가 너무 포괄적이어서 상위 목표성격을 가지기도 하고, '성인지적 통계생산 및 보급, 비정규직 근로자 실태조사 및 통계기반 구축, 장애인복지 관련 성인지적 통계 구축' 등 통계조사 처리 관련 세부 과제는 정책수단에 불과한 방법이 세부과제의 목표로 되어있어 계획추진의 효율적 관리를 어렵게 만들었다.

'환경분야에서의 여성역할에 대한 인식 제고' 나 '비정규직 근로자의 근로조건 보호 강화' 등 세부계획의 정책목표의 추상성이 너무 높아서 가시적인 정책추진이 어렵고 성과 평가를 명확하고 구체적으로 할 수 없는 부분이 적지 않았다.

과제의 특성에 따라서는 실적보고와 관리체계가 다르게 운영되어야 하는데 1회적인 제도개선으로 정책목표가 달성되는 과제와 지속적으로 추진되어야 할 과제가 혼재해 있기도 하고, 단기과제와 장기과제가 체계적으로 구분되어있지 않고, 일상적인 업무로 꾸준히 추진되어야 할 과제와 여러 부서가 합동으로 TFT를 구성하여 추진해야 할 과제들이 구분되지 않고 망라되어 있다.

성별분리통계는 성인지적 혹은 양성평등적 정책을 수립, 결정하는데 가장 기초적인 자료인데, 여성백서나 여성통계, 통계연보 등의 성별 표기정도로만 인식되는 경향이 있어 개별 단위사업에 대한 성별분리통계의 생산과 적극적 활용이 미흡하다.

5. 제3차 여성정책기본계획(2008~2012) 이행상황

지난 10년간의 여성정책 성과와 새로운 정책 환경의 요구를 반영하여 지속가능한 성평등 사회를 위한 다각적인 여성정책의 방향과 위상을 정립하고자 이명박 정부의 국정철학을 반영한 제3차 여성정책기본계획 수정안을 확정하였다.

1) 현황

(I) 여성인력활용

경력이 단절된 주부에게 재취업 기회를 제공하고 기업과 민간·공공기관의 인력난 해소를 위해 여성인력개발센터 운영을 활성화 하였다. 여성새로일하기센터를 2개소 운영하고, 지역실업자직업훈련등을 실시하였다. 지역여성인적자원 개발과 정책을 총괄 조정하기 위해 여성인력개발협의회를 여성정책위원회와 통합 운영하였다.

6급이상 여성공무원 임용목표를 설정하고 여성공무원이 상위직에 진출하기 위한 여건을 조성하여 주요 핵심부서인 기획, 예산, 인사, 감사 부서 및 각 실국 주무과에 일정 비율을 배치하였다. 각종 위원회에 여성위원 참여 비율을 확대하고, 여성전문인력을 DB화 하였다.

경력단절 여성을 대상으로 재취업을 촉진하고 일자리 창출을 위한 특화사업을 추진하여 직업교육 훈련 후 관련업체에 취업하는 One-Stop 지원 시스템을 운영하였다. 보육비용의 공적지원을 통해 부모의 보육비용 부담을 완화하고 영유아에 대한 기본 보조금 지원으로 보육시설 서비스를 향상하였다.

생활이 어려운 저소득층 가정에 양육, 학습, 가사지원 및 생필품을 지원하고, 한부모 가정의 생활안정과 복지증진을 통해 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 지원책을 확대하였다. 저출산 고령화의 사회문제를 해결하고 여성의 사회참여를 확대하기 위해 일과 가정 양립의 과중한 부담해소를 하기 위한 다양한 지원책을 마련하였다.

(2) 여성의 권익보호

여성보건 수요 변화에 따른 맞춤형 서비스를 제공하고 건강 관련 인프라를 구축하고자 하였다. 일본군 위안부 피해자를 지원하고, 미혼모와 미혼모 자녀들의 산전·산후 요양과 취업지원으로 가정과 사회생활 양립이 가능하도록 지원하였다. 여성노인을 위한 일자리를 제공하여 소득 창출 및 사회참여의 기회를 제공하고 복지서비스를 강화하였다. 여성장애인의 사회서비스를 확대하기 위해 여성장애인 시설을 통한 가사도우미 사업을 운영하고, 여성 장애인의 정서, 심리적 지지 강화를 위한 교육, 문화, 체육의 기회를 제공하였다. 여성장애인에 대한 폭력근절을 위한 각종 교육과 상담을 진행하였다. 여성·아동 폭력, 성폭력·가정폭력, 성매매에 대한 방지를 위한 교육, 상담 활동과 지원활동을 추진하였다. 다문화가족과 이주여성의 사회통합 지원을 위한 서비스 지원과 사회적응 프로그램을 추진하였다.

(3) 성평등 추진기반 강화

주요 정책에 대한 성별영향평가를 지속적으로 추진하기 위해 정책담당자에 대한 성인지력 향상 교육을 지속적으로 실시하고 정책의 성평등성을 확보하고자 노력하였다.

공무원과 민간인을 대상으로 한 성인지교육을 확대해 나가고, 성별영향평가 지표 이해 및 사례분석 등 전문교육기관을 통한 교육도 지속적으로 실시하였다.

여성정책에 대한 협의·조정 기능을 강화하여 여성정책위원회, 여성발전복지기금 운영 심의위원회, 성별영향평가 과제선정위원회 등을 구성하고 운영하였다. 여성단체 및 관련기관과 유기적인 협력을 위하여 네트워크를 형성하고 여성단체와의 공동협력사업을 활성화하여 여성지도자의 역량을 강화하였다.

양성평등 교육인프라를 구축하고 성평등한 학교환경을 조성하기 위해 양성평등 순회 교육을 추진하고 교육강사에 대한 보수교육을 강화하였다.

6. 이명박 정부 3년 여성정책 평가(2008년-2010년)²⁾

지자체의 여성정책은 중앙부처에서 추진하는 정책방향의 영향력하에서 사업방향과 추진사업이 진행되는 경향이 있다. 여성가족부에서 중점적으로 추진하는 사업들이 각 지자체에서도 중점사업으로 되고, 정책 결정권자의 정책 마인드가 사업의 방향과 우선순위에 영향을 미치기 때문에 대전시 여성정책에 대한 평가는 큰 틀에서 정부 여성정책에 대한 평가로부터 출발해야 하는 것이다. 제3차 여성정책기본계획의 이행상황은 이명박 정부의 여성정책에 대한 평가가 우선되어야 한다.

최근 이명박 정부 여성정책엔 여성이 보이지 않는다. 현재 수행되고 있는 여성정책은 1998년부터 실시하고 있는 여성정책기본계획에 근거하고 있다. 지난 3년의 여성정책 평가는 여성정책기본계획 이행의 정도를 점검하되, 여성관련 정책 사업들을 개별적으로 검토하기 보다는 전반적인 여성정책의 기초에서 드러나는 특징들을 추려보고, 이러한 특징이 세부 정책과제 이행에 어떻게 나타나는가를 평가해 본다.

1) 여성정책 비전의 후퇴

지난 3년간 이명박 정부의 여성정책에는 '여성이 보이지 않는다'. 여성은 사라지고 그 자리를 '가정'이 대체하고 있다. 가정에서 여성을 독립적인 존재로 분리해 내고, 사

2) 지난 2011년 2월 21일 국회의원회관 소회의실에서 개최된 '이명박 정부 3년의 여성정책 평가 및 향후과제'를 주제로 한 토론회에서 발표된 남윤인순 전 한국여성단체연합 대표의 기초발제문 내용 정리

회적인 성차별을 해소하기 위해 노력해 왔던 지난 30년간의 노력이 만 3년만에 물거품 처럼 사라져 가고 있다.

1995년 여성발전기본법이 제정된 이후 국가 차원에서 여성정책기본계획이 5년마다 수립, 이행되면서 '성평등사회'가 정책 비전으로 제시되어 왔으나, 여성가족부는 2010년에는 '가족 모두가 행복한 사회, 함께하는 평등사회', 2011년에는 '잘사는 국민, 따뜻한 사회, 자랑스런 대한민국'을 정책비전으로 제시하고 있어 마치 성평등 문제가 더 이상 중요하지 않거나, 성평등 문제가 이미 해결된 것처럼 착시현상을 일으키고 있다.

2) 여성정책기본계획의 정책영역 축소

1, 2차 여성정책기본계획을 수립하고 실천해 가면서 법, 제도적인 측면에서 성차별적인 요소를 축소하고 실질적인 성평등으로 나갈 수 있는 제도적인 기반을 구축해 가는 성과를 가져왔다. 성주류화전략의 도입과 제도화를 통해 여성정책을 확장시켰고, 정책 결정과정에 여성참여를 확대하여 여성의 대표성을 향상시켰다. 남녀고용평등의 강화 측면에서는 차별을 정책영역에 도입하여 양성평등을 정책이념으로 수용하는 성과를 가져왔다. 일-가정 양립지원, 가정폭력, 성폭력, 성매매 방지를 통한 여성인권의 강화, 가족정책의 기반 구축 등 이러한 추진 실적은 공사영역의 경계를 완화시켰다. 이러한 성과들은 여성정책의 역사와 한국 여성의 지위 변화와 관련하여 매우 중요한 의미를 가지고 있다.

제3차 여성정책기본계획은 증대하는 여성의 경제활동에 대한 요구, 가족 기능의 변화에 따른 돌봄의 사회화 요구뿐 아니라, 사회구성원의 다양성과 차이에 대한 사회적 수용력을 늘리고, 노동시장의 유연성 증대와 여성의 직업여건 변화, 일과 가정을 중시하는 선진국형 기업문화의 확산 등 새로운 정책수요를 반영한 것을 특징으로 한다.

1, 2차 여성정책기본계획 추진성과를 토대로 3차 여성정책기본계획에서 '국가운영에 여성의 주도적 참여'와 '돌봄의 사회적 분담'을 중요한 정책에 포함시켜 추진해가야 하는데, 2008년 말 이명박 정부는 정부의 정책기조와 여성부의 직제개편, 국정 100대 과제 반영을 위하여 3차 여성정책기본계획의 구조와 과제분류를 재조정 하면서 3차 여성정책기본계획의 정책영역을 여성인력 활용, 여성인권 보호, 성평등 추진기반 강화로

수정하여 하위 정책과제로 축소하였다. 경력단절여성등의 경제활동 촉진법에 근거하여 여성인력활용 과제가 제1과제로 되었고, 독자적으로 설정되었던 돌봄의 사회적 분담 과제가 여성의 취업활동 지원을 위한 하위영역 과제로 포함되었다.

이는 실질적인 성평등을 위해서는 여성의 참여가 상징적인 수준에서 주도적인 참여로 나아가야 사회패러다임을 바꿀 수 있다는 전략을 약화시킨 것이다. 또한 우리 사회가 돌봄 사회가 되어야 여성 위주의 돌봄노동을 사회가 분담하고 새로운 사회서비스 일자리가 늘어날 수 있다는 상생전략의 중요성이 간과되고 있다.

현재 여성정책기본계획의 정책과제들은 일관된 정책관점으로 통합시켜 가야 한다. 성인지 정책 혹은 여성정책과 여성인력 활용은 별개의 것이 아니라 성인지적 관점의 여성인력 활용이 되어야 한다. 여성인력활용이 성인지적 관점에서 시행된다는 것은 가족 내의 돌봄노동과 노동시장에서의 불평등한 젠더관계의 시정을 전제로 한다. 국가경쟁력 강화를 위해 여성들의 경제활동 참가를 통한 고용율의 증대만을 우선적인 목표로 한다면, 결과적으로 여성들은 일-가족 양립이라는 이중 노동에 시달려야만 한다. 출산, 결혼의 사회적 의미의 변화, 남성부양자를 중심으로 하는 가부장적 가족의 균열, 노동시장에서의 젠더관계의 갈등과 변화에 대한 역동성을 고려하는 것이 요구된다.

3) 여성정책 전담기구 약화

이명박 정부는 출범 당시 여성가족부를 폐지하려다 여성계의 강력한 반대에 부딪쳐 여성부로 축소 존치 하였으나, 부서 수준이 인력과 재정으로 부처의 기능을 제대로 할 수 없게 되자 특별한 해명없이 여성가족부로 환원하였다. 참여정부때는 보육업무를 여성가족부가 맡으면서 일·가족 양립 지원정책을 주도적으로 펼칠 수 있었으나, 이명박 정부의 여성가족부는 보육업무를 보건복지부로 이관시켜 정책을 통합적으로 수행해 갈 수 없는 지경에 이르렀다. 여성가족부는 민생 여성정책이라 할 수 있는 보육과 일자리 정책 모두를 타 부처와 협력해야 하는 위치라서 보완적 정책 추진을 펼칠 수 밖에 없다.

4) 새로운 여성정책 입법과제 추진 미흡

여성정책 입법과제는 제대로 추진되는 것이 없다. 여성정책기본법 개정은 추진되지

수년이 지났으나 뒤늦게 정부에서도 안을 마련하여 국회에 상정되어 있다. 그 외에 여성정책 관련한 입법이 추진되고 있지는 않다. 참여정부에서 여성관련 입법활동이 활발하게 진행된 것과 비교해 보면 현저히 떨어지는 상황이다. 호주제 폐지, 성매매방지법 제정, 경력단절여성지원법, 한부모가족지원법 등은 모두 참여정부에서 제·개정된 법률이다.

5) 여성대표성의 질과 양 모두 후퇴

3차 여성정책기본계획에서는 2012년까지 정부 산하위원회에 여성이 40% 참여하도록 목표를 설정하였다. 그러나 이행결과를 보면 중앙행정기관 여성 위촉직 비율을 보면 2006년 29.6%가 최고 정점이었다가 2008년 27%, 2009년 24.6%, 2010년 6월 21.7%로 급격히 축소되었다. 공공기관의 상임임원 및 상임이사나 공기업 및 준정부기관의 상임이사 비율도 거의 2% 미만이다. 고위급 여성인사를 비롯해서 위촉직으로 참여하는 여성단체와 전문가의 구성이 다양하게 구성되지 못하고 진보적인 성향을 띠거나 정부 정책에 비판적인 시각을 갖는 진보적인 인사는 배제되고 있기 때문이다.

6) 젠더관점이 부족한 기본계획들

2011년부터 시행되는 2차 저출산기본계획에 따르면 일과 가족을 양립하기위한 보육정책의 공공성이 후퇴되고 있다. 자율화 보육시설을 시범실시한 후에 확대하려는 계획이고, 이는 최근 영어, 다문화 언어를 가르치는 어린이집 등장 이후 보육료가 100만원이 넘는 현상을 부추기는 정책이다. 민간보육시설이 90% 이상인 조건에서 보육서비스 가격을 통제하지 않으면 보육의 시장화가 가속화될 것이 뻔하다.

저출산 정책은 여성의 경력단절을 방지하고 지속적으로 일할 수 있는 환경을 조성하는데 초점을 맞추어야 하는데, 2차 저출산기본계획은 노동권보다는 모성권을 강화하는 방향으로 정책이 설계되어 있다. 대부분의 여성들이 비정규직에 종사하고 있는 현실을 감안할 때 모성보호비용을 기업주가 아니라 국가가 분담비율을 늘려가야 하는데 이러한 정책적 고려는 충분하지 않다. 국공립보육시설 확충은 더디게 추진하면서 양육 지원 수당을 늘리는 것은 출산은 하되 집에서 돌보라는 정책이고, 사회분위기는 다산을 강조하면서 여성에 대한 고려는 미흡하다. 아이를 낳지 않는 것은 비혼과 만혼이 늘고있기

때문이며, 성평등, 주거, 일자리 정책과 저출산 지원정책이 종합적으로 마련되어야 출산율이 조금이라도 올라갈 수 있을 것이다.

여성의 임신중단은 다양한 사회적 이유가 있음에도 불구하고, 이를 무조건 범죄화 하는 것은 문제이다. 법이 정비되지 않고 사회적 논의가 모아지지 않은 상태에서 낙태를 무조건 범죄화 하게 되면 결국 여성의 건강이 위협받는 상황으로 내몰리고 비싼 비용을 지불할 수 밖에 없게 된다.

VI. 지방자치제 실시와 여성정책의 지방화

세계화와 더불어 지방화는 21세기 한국사회의 화두가 되고 있다. 지방화는 중앙과 수도권 중심의 권력구조와 사회운영의 틀을 벗어나 정책의 결정권과 세원과 인재가 지역을 움직이는 동력이 되며, 지방이 스스로의 결정권과 정체성을 세워나가는 것을 의미한다. 지방화 과정은 한국사회가 세계화 흐름 속에 편입되면서 지역을 축으로 경쟁력을 확보하기 위한 전략으로 인식되고 있다.

지방화는 분권화의 한 측면이며, 권력의 분산을 전제로 한다. 권력의 분산은 중앙정부에서 지방정부로 뿐만 아니라 정부에서 시민에로의 분산까지를 포함하며, 지방자치는 지방화의 제도적 장치중의 하나이다. 정부에서 시민에로의 권력의 분산은 민주주의의 핵심이기도 하며, 참여를 전제로 한다. 참여를 통하여 공평한 분배를 받을 수 있는 기회를 갖게 되는 것이다. 지방정부의 경우 자치를 함으로써 정책의 수립과 집행주체가 일치되는 장점이 있으며, 시민의 수요를 보다 직접적으로 반영할 수 있기에 정책의 효율성이 높아지는 장점도 동시에 가진다. 여성의 경우 ‘여성발전기본법’의 제정에 힘입어 과거보다 참여의 폭이 넓어지기도 했지만 아직도 여성들의 사회참여는 요원한 상태이다. 정치, 경제, 사회 등 모든 분야에서 참여의 기회를 보장할 수 있는 장치가 마련되어야 하겠지만, 그 중 특히 정책결정에의 참여기회 확충이 무엇보다 시급히 요청된다. 여성의 입장에서 지역 분권 못지않게 권력분점이 중요한 과제이기 때문이다.³⁾

지방화 과정에서 핵심적인 내용은 지방자치를 기반으로 분권과 자치의 시스템을 확립해 가는 것에 있으며, 특히 주민자치는 국가와 시장으로부터 상대적으로 자립한 시민들

3) 김복규, 「21c 경북여성정책의 전망과 과제」, 경북여성정책개발원, 2000

이 공적영역의 정책 결정과정에 참가하고 책임을 지는 새로운 사회 시스템의 핵심적 내용이라 할 수 있다. 지방자치의 성공은 행정에 대한 주민의 관심과 참여가 있을 때 가능하며, 대부분의 시간을 지역생활에 투여하고 있는 지역 여성들은 생활자의 입장에서 지역주민들을 대변하고 지역사회의 주체가 될 수 있는 무한한 가능성을 지닌 집단이다.⁴⁾

그동안 지방은 수도권 중심의 중앙집권적 발전과정에서 주변적인 위치에 있었으며, 여성은 사회발전의 중심에서 배제와 차별을 경험하면서 주변적인 존재로 살아왔다. 따라서 지방화 과정에서 성주류화가 달성되지 않는다면 지역여성들은 이중의 소외를 겪을 수밖에 없다. 진정한 의미의 지방화의 실현은 풀뿌리 민주주의를 통한 중앙에 대한 자치와 정체성의 확립과 더불어 지역에서의 성주류화가 달성되어야 한다.⁵⁾

현재 우리나라 지방정부의 여성정책은 각 지방의 특수성을 반영하여 입안되고 집행될 수 있는 가능성에도 불구하고 1980년대 이후 꾸준히 발전하고 있는 중앙정부의 여성정책에 비해 아직 형식이나 내용 면에서 중앙중심적인 경우가 적지 않다.

지방자치단체의 여성정책 업무는 중앙정부 차원에서 시달되는 중앙정부의 법정, 지시 업무 및 국가보조사업과 지방자치단체 차원의 자체사업으로 구성되어 있다. 그러나 지방정부의 재정자립도가 낮고 자체 예산을 확보할 수 있는 근거들이 미약한 상황에서 지방정부가 새로운 여성정책을 수립하거나 양성평등이라는 취지에 맞춘 사업을 진행하기란 쉬운 일이 아니다. 여성정책 사업비 구성에서 국가보조사업이 주를 이루고 있음에서 알 수 있듯이 우리나라 여성정책의 주요 영역은 중앙정부에 의해 수행되며, 예산과 인프라가 약한 지방정부의 여성 부서에서는 중앙정부에서 포괄하지 못하는 잔여정책들을 주로 수행하고 있는 실정이다.

지방자치단체의 여성정책은 정책의 추진주체만 달라질 뿐, 여성정책관련 조례로 정한 규칙과 남녀평등의 촉진과 여성의 사회참여 및 복지증진에 관해 지방자치단체장이 정한 정책이다. 1995년 민선단체장 선거를 기점으로 지방자치단체 여성정책의 형성은 본격화 되었으며, 다양한 형태와 명칭의 여성정책 전담기구들이 만들어지면서 여성발전기본법에서 규정하고 있는 책무를 수용하여 지역 나름대로 여성정책 관련 조례나 정책들을 제정하고 있다.⁶⁾

4) 한국여성민우회, 「지방자치단체 여성정책과 예산의 새로운 패러다임만들기」, 2001

5) 이영자, 「지방화·여성주체의 미래사회를 위하여」, 지방화와 여성, 미래인력연구센터, 1998

6) 정현주, 김원홍, 「경기도 여성정책의 추진실태와 개선방안에 관한 연구」, 경기개발연구원, 2000, p40-41

여성정책 업무와 여성복지 업무 등 여성과 관련된 업무를 수행하는 여성부서는 지역별로 다양한 형태로 존재하지만 몇 가지 점에서 공통점을 갖는다. 여성정책 담당부서는 지역적으로 특화된 여성정책을 추진하기보다는 여성정책 수립을 위한 연구개발에 치중해온 경향이 많으며, 실제 정책형성과정에서 결정권을 갖고 있지 못해 충분한 예산집행도 이루어지지 못하고 있다. 여성정책 담당부서가 설치되어 있는 경우도 주로 정책개발을 위한 연구 및 조사가 주요 업무이고, 이러한 조사 작업의 결과는 지역의 중장기 여성발전계획, 여성백서, 각종 용역연구 보고서 등으로 나타난다. 이러한 작업들은 지역여성을 위한 정책개발에 필요한 기초 자료를 구축해 가고 있다는 긍정적 평가를 받기도 하지만, 이러한 정책개발의 노력들이 실제 지방 행정조직 내에서 실무로 여겨지지 않고 실행력을 담보하지 못한다는 지적도 있다.⁷⁾ 또한 지역여성정책의 제반사무가 업무분장과 별다른 차이 없이 추상화되고 불명확해지는 현상이 나타나며, 대부분 여성정책의 주요업무가 여성정책의 홍보, 교육에 집중되어 있어서 여성정책에 대한 종합기획 및 조정이 가능하지 않다는 점이 문제로 지적되고 있다.⁸⁾

많은 지방자치단체의 경우, 여성복지업무와 여성정책 업무가 별도로 집행되거나 정책과 집행이 한 부서에서 이루어진다. 그러나 지방자치단체의 여성정책은 더 이상 중앙정부의 지시사항이나 시달된 지침에 의해서 일방적이고 수직적으로 추진되지는 않는다. 지방자치의 역사가 짧기 때문에 민선자치단체장의 개인적 성향이나 관심정도에 따라 영향을 받기도 하겠지만, 지역여성들의 특성이나 요구가 반영된 정책이 수립되고 추진되기도 한다.

민선 자치는 중앙정치에만 적용되던 민주주의의 이념과 원리를 지방정치에도 확대 적용하였다는 점에서 의미가 있다. 지방자치단체는 여성의 일상생활과 가장 넓은 접점을 지닌 정책단위이고, 민주주의의 중핵이라 할 수 있는 참여민주주의를 실현할 수 있는 토대가 된다. 지역정치의 분권과 자치확립을 통한 지역발전에 여성의 역할과 기여가 큰 몫을 차지하지만, 여성들의 역량은 제대로 인정받지 못하고 과소대표성을 지닌다.

지역에서 여성들이 느끼는 문제는 지역주민들의 삶의 질을 대변하며, 지역여성들은 주민들의 의식과 실천을 이끌어내는 실천적 단위이다. 이 과정에서 지역운동의 지역사

7) 김소연, 「지방자치단체의 여성정책에 관한 연구」, 이화여자대학교 여성학과 석사학위 청구논문, 2000

8) 김애령, 「지방정부 여성정책담당관의 역할과 과제」, 2000년도 기획세미나, 국제포럼 발표논문집, 한국행정학회, 2000

회뿌리내리기가 중요하게 부각되고, 지역여성들의 일상생활과 지역사회 활동들이 정치적 의미를 부여받기 시작했다. 구체적 생활에 기반한 지역여성들의 요구파악과 여성정책과 예산에 대한 성인지적 관점과 방법을 학습하고 훈련하는 것은 여성들의 자치능력을 향상시키고 주민자치를 키워내는 원동력이 된다.⁹⁾

지역여성정책과 예산분석 능력을 길러 지역여성들이 지역에서 생활자의 관점에서 정책과 예산을 편성하도록 요구하는 대안을 제시할 수 있어야 한다. 그 과정을 통해 형성된 여성리더십과 네트워크 지역여성정책의 새로운 패러다임을 만드는 시스템 형성에 활용할 수 있도록 해야 한다.

지역여성정책은 여성문제가 발생하는 실제적인 장에 개입할 수 있는 조건이며, 지역 여성을 위한 프로그램과 프로젝트를 실시하여 실질적 성평등을 가져올 수 있는 다양한 역할을 할 수 있다.

정책은 참여자들이 형성하는 관계구조 속에서 산출되고, 형성된 관계구조는 정책방향을 제시해 준다. 여성정책은 우리 사회의 성별 격차 현상을 해소하기 위해 다른 정책과 연계되어 추진될 때 정책효과가 배가된다. 성 격차 현상을 문제로 인식하고 해결하려는 '젠더의식(성인지적 시각)의 확산'을 위해서는 다양한 정책 참여자들의 상호간 네트워크 형성이 매우 중요하다.

이러한 여성들의 정책능력 향상은 객관적 자료에 근거한 원칙과 요구사항을 의회의 예산편성과 정책형성에 반영하고 환류 함으로써 지역정치와 행정에서의 성 주류화를 이루게 될 것이다.

VII. 여성정책 주류화를 위한 제언

여성정책은 우리 사회의 성별 격차 현상을 해소하기 위해 다른 정책과 연결을 갖고 수행되며, 다른 정책과 달리 성 격차 현상을 문제로 인식하고 해결하려는 '젠더의식(성인지적 시각)의 확산'이 업무에 포함된다. 적극적 조치업무나 연도별 시행계획의 수립 업무에 따라 참여자의 범위를 다양하게 설정하기 때문에 이들의 상호작용 혹은 상호의존적 구조인 네트워크의 형성이 매우 중요하다. 여성정책 목표 달성을 위해 정부와 조

9) 김경희, 「예산분석을 통해 본 지방자치단체 여성정책의 특성」, 한국여성민우회 토론회 자료집, 2001

직화된 사적 단체가 상호연계 구조를 형성하고 정책문제를 해결하기 위해 정보를 교환하고 동원하는 역할을 충실히 해내야 한다.

거버넌스는 정부, 국민, 시민단체, 기업 등이 공식적, 비공식적 관계를 통해 전략적 목표와 이해관계를 통합·조정해 가는 상호 협조적 통치양식으로 이를 위해 형성된 네트워크는 거버넌스 작동을 위한 구체적인 메카니즘 역할과 행위자들에게 관계의 지속성과 안정성을 부여한다. 한국사회에 현존하는 성 불균형성은 여성의 수요를 반영해야 하는 국가적 책무를 여전히 요구하므로 여성의 삶과 공동체를 지배하는 제도와 정책에 여성의 참여를 강조하는 젠더-거버넌스를 여성정책 방향으로 지향해야 한다.

그러나 젠더 거버넌스 실현을 위한 여성정책네트워크는 제대로 형성되지도 않았고, 상호 협조적이지도 못한 것이 현실이다. 여성정책 담당자와 일반 공무원 사이에는 업무상 갈등이 존재하고, 중앙정부와 지방정부 간의 연계도 원활하지 못하다. 특히 중앙과 지방정부의 연계부족은 지방에서 여성정책업무가 후순위로 밀려 정책 집행효과를 기대할 수 없는 문제가 있다. 그리고 젠더의식 확산의 구심점으로서 여성가족부, 여성정책 담당자, 여성정책 책임관등이 마련되어 있으나 이들이 충분히 활용되지 못하고 있다.

여성정책은 여성에 국한된 문제라는 인식이 보편적인 상황에서 갈등과 단절현상, 형식적인 연계 등 정책추진에 어려움을 가져오기 때문에 성인지적인 시각을 갖는 것이 가장 중요하다. 관료조직의 특성상 의사결정자의 의지와 인사, 예산 부서의 뒷받침이 있어야 하고, 수적으로 열세이고 집행업무가 한정되어 있는 여성정책담당 공무원이 일반 공무원을 대상으로 젠더시각을 확산하는 것은 단절적인 현재 행정구조에서 한계가 있으므로 별도의 젠더의식 교육을 실시하는 것이 효과적이다.

공·사 파트너십을 위해 여성단체들도 전문교육 프로그램 참여기회를 확대하고, 역량을 길러 공무원 재량의 남용과 비현실적 집행에 대한 비판, 견제, 감시의 목소리를 적절히 내야 한다. 여성의 의식, 요구 및 경험을 고려하지 못한 정책의 개발과 집행은 여성은 물론 남성과 우리 사회 발전에 장애로 작용한다. 정책과 사업의 양과 질을 한계지우는 예산도 여성과 남성의 조건과 특성, 요구를 고려하지 못한 채 편성되어 정책과 사업의 수혜를 균등하게 배분하지 못하고 있다. 이에 정책수요자로서 여성을 적극적으로 고려한 정책의 개발이 요구되며, 그러한 정책집행의 전제로서 성인지 예산편성과 성별영향평가가 이루어져야 한다.

성인지적 관점을 가지고 정책을 분석하고 평가하며, 정책의 전 과정에 성별영향평가를 실시하는 작업은 우리사회에 만연해 있는 성차별 문제에 대한 관심과 구체적인 정보를 토대로 모든 업무를 전통적 성역할 고정관념으로부터 자유롭게 기획하고 수행하며, 여성 또는 남성에게 불리한 결과를 가져올 수 있는 가능성을 미리 방지하고 개선해 갈 수 있는 중요한 정치적 과정이다.

정책과 사업의 기획과 집행, 평가에 있어서 여성과 남성이 골고루 혜택을 받도록 하기 위해 정책들이 여성과 남성에게 어떻게 다르게 영향을 미치고 있는가를 검토하고 고려하는 것은 거버넌스 사회에 적합한 양성평등적인 시각을 가지고 성주류화를 이루어 내는 정책 역량을 강화시키는 의미있는 작업이다. 이를 위해서는 예산편성 담당자들과 의원들의 젠더 관점의 확보가 우선되어야 하고, 다양한 행위주체들과의 결합을 통한 의견수렴의 제도화가 필수적이다. 사전평가나 정책추진과정의 평가 뿐 만아니라 사후평가가 가능하도록 제도적 방안이 마련되어야 하며, 평가지표도 자발적 참여를 통한 시민 사회의 독자적 지표가 마련되는 수준까지도 요구된다. 아울러 중앙정부의 예산과 지방자치단체의 예산을 통합적으로 때로는 분절적으로 바라보는 유연한 사고도 필요하다.

정책과 예산분석은 정책행위자로서의 정체성을 강화시켜준다. 이것은 정책구조의 성인지적 '재조직화'를 요구하는 것이며, 나아가 지역의 가부장적 권력의 재편을 꾀하는 역동적인 작업이다 이를 위해서는 '지역의 권력관계의 다양한 맥락을 어떻게 읽고 대응해야 하는가' 하는 과제가 매우 중요하다.

정책참여자의 성인지적 시각 확보와 정책과정에 참여하는 기구의 연계망 구축을 통한 상호협력관계의 확대를 통해 성 평등 관점이 정책의 모든 과정에서 통합되는 성 주류화와 젠더거버넌스의 구현으로 이루어지길 기대한다.