

여성운동과 정책참여(1987년 이후-현재)

오장미경*

1987년 이후 여성운동의 정책참여 활동은 국가기구와 행정관료, 법, 정책 과정에서 고루 이루어졌다. 구체적으로 국가의 여성정책 결정에 개입하거나 대안적인 정책을 개발함으로써 정부정책을 감시하고 논의를 주도하는 양상으로 전개되었으며, 이는 비판과 저항을 넘어서서 여성계의 요구를 구체적으로 입법화할 뿐만 아니라 직접 정책을 위탁수행하거나 정책을 집행하는 관료로 참여하는 데까지 나아가고 있다.

이러한 정책참여 활동이 국가에 미친 영향을 살펴보면, 먼저 국가기구와 행정관료의 가부장적 성격을 바꾸어 성평등적 정책을 가능하게 했다는 점을 들 수 있다. 둘째, 사회에 미친 영향을 보면, 여성운동이 여성관련 문제를 이슈화, 여론화, 법제화하는 과정을 통해서 국가와 시민사회에 평등문화를 심고 확산시키는 데 기여하였음을 알 수 있다. 셋째, 여성운동의 정책참여 활동은 여성 스스로의 욕구와 의견이 반영되는 정책을 제안하고 마련하는 가운데, 아래로부터의 참여 민주주의를 신장시키고 여성 시민이 자신의 권리를 획득하는 시민권을 확보하도록 하는 결과를 가져왔다. 그러나 이러한 정책참여 활동은 '여성운동의 진보성과 역동성의 약화'를 가져올 수 있는데, 이는 정부의 정책비판이나 대안 수립활동보다는 정부의 정책을 직접 수행하는 활동에서 더 많이 나타난다.

주제어: 여성운동, 정책참여 활동, 성평등, 여성친화적, 참여민주주의, 국가페미니즘, 페모크라트

* 성공회대 사회문화연구원

1. 서론

1980년대 후반은 시민사회운동이 활발하게 전개되면서 시민사회가 확장된 시기이다. 이전까지 독재정권과 정경유착의 밀회 속에서 강한 국가와 기업이 헤게모니를 장악한 상태에서 시민사회가 극히 위축되어 있었다고 한다면, 1987년을 기점으로 노동운동과 시민운동의 성장은 시민사회의 확대를 가져왔다. 이런 환경 속에서 여성운동도 급격히 확대되기 시작했는데, 여성운동이 활성화된 것은 1983년에 여성평우회, 한국여성의전화, 또하나의 문화가, 1987년에는 한국여성노동자회, 한국여성민우회, 한국여성단체연합 등 ‘여성주의(feminist)’ 관점을 명확히 하는 여성단체들의 탄생과 더불어서이다. 그리고 이러한 여성운동을 통해 성에 대한 인식이 없거나(gender-blind) 성차별적(gender-discrimination)이었던 우리 사회가 성인지적이고 성평등적인 사회로 진전하기 시작했다.

1980년대 후반 이후 여성주의적 여성운동이 가장 초점을 둔 것은 제도정치 부문이었다. 사회를 급격히 변화시키기 위해서는 무엇보다도 먼저 사회의 토대를 이루는 법과 국가 정책부문을 바로 세우는 것이 필요하다고 생각했기 때문이다. 이에 여성운동은 활동의 중심을 정책참여 활동에 두고, 성인지적·성평등적인 국가기구와 법, 정책을 수립하는 노력을 적극적으로 하였고, 이 과정에서 여성들의 요구와 이해사항을 반영해왔다. 또한 여성친화적 국가기구의 수립을 요구하였고, 가족법, 남녀고용평등법, 영유아보육법 등 법률의 제정과 개정 과정에 적극 개입했으며 정부의 정책 방향과 내용을 비판하였다. 여성운동의 이런 정책참여활동은 정부가 ‘여성주의 관점에 기반한 정책’을 수립하고 수행하는 데 절대적인 영향을 미쳤다. 1990년대 초반까지만 하더라도

도 정부에 ‘여성주의 관점에 기반한 정책’을 입안하거나 수행할 수 있는 기구나 관료의 거의 없었으므로 정부는 먼저 이러한 관점에 기초하여 활동한 경험과 전문지식을 가지고 있는 여성운동가나 여성단체의 제안을 받아들이지 않을 수 없었기 때문이다. 정부와 여성단체와의 간담회가 자주 이루어졌고, 정부가 여성 친화적인 법과 정책을 수립할 때 여성단체의 참여를 자연스러운 것으로 여겼다.

이처럼 여성운동이 정책참여 활동에 초점을 맞추게 됨에 따라 여성운동의 대중적 동원과 저항에 의한 운동방식도 정책지향적 접근방식으로 변하게 되었다. 여성운동은 정책 능력이 있는 활동가들을 선호하기 시작했고, 이에 따라 운동가들 중 많은 사람이 대학원에 진학을 하거나 외부에서 실시되는 교육에 참여, 여성학, 여성복지(예를 들어 상담을 하는 단체의 활동가 경우는 상담심리학), 시민사회단체(NGO) 분야를 전공하였다(서미라 2002: 47).

이 글은 여성운동이 1987년 이후 집중해왔던 정책참여 활동에 어떻게 참여했고, 이러한 정책참여 활동을 통해 국가/시민사회 구조에 미친 영향은 어떠한지를 살펴보고자 한다. 이를 위해서 정책참여의 분야를 국가, 법, 정책 분야로 구분하고, 여성운동이 각각의 영역에 어떤 식으로 참여했고, 참여의 결과는 어떠한지를 살펴보았다.

2. 여성운동과 정책참여

1) 참여의 정치

참여의 정치(politics of participation)는 초보적 민주주의 단계가 아닌 민주주의가 어느 정도 성숙된 단계에서 이루어지는 시민의 정치 형태

로, 실질적 민주주의를 실현하려는 노력의 일환이다. ‘참여’란 개념은 터너에 의하면, 시민권을 의사결정 과정에 접근할 수 있는 시민적 정치적 권리와 정부의 선택이라는 면을 뛰어넘어 전체 사회에 대한 참여와 사회적 성원권의 문제를 포함한다(Turner 1986: 121-145). 아렌트(H. Arendt)는 대의정치제도에 의해 시민적 자유가 사적이고 비정치적인 관심으로 축소되었다고 생각하면서, 토론에 의한 정치를 회복하고자 한다. 참여하지 않는 것은 스스로의 발언권을 포기하는 것으로서 소극적 자유에 만족하는 것이므로, 사적 이익보다 공공문제를 우선시하는 사람들의 참여를 통해 공적 토론의 장을 형성하고 평의회 민주주의 제도를 확립해야 한다는 것이다. 그러한 제도야말로 시민 다수를 위해 진정한 정치경험의 가능성, 전체와 연관된 쟁점에 관한 시각의 다양성을 경험하는 것을 보장할 수 있기 때문이다(시턴 1995: 174-187). 오킨(S. Okin)과 하버마스도 의사소통윤리를 통한 진정으로 상호 주관적이고 맥락적인 참여 민주주의 건설을 꿈꾸고 있으며, 기든스도 대화와 참여를 통한 대화 민주주의를 대안으로 주장한다.

특히 헬드(Held)와 바아버(Barber), 김대환은 참여를 정책의 결정 및 집행과 관련하여 설명하고 있다. 헬드는 모든 시민이 공적인 업무에 참여할 수 있는 권리에 중점을 두면서, 시민들이 독립적이고 자율적인 주체로서 공동체 정부에 참여하는 민주적 자율성의 원칙이 지켜져야 할 것을 강조하고 있으며(힌데스 1995: 290-308), 바아버는 참여를 국가와 시민사회의 이중적 민주화, 즉 행정부와 의회, 사법부의 민주화 뿐만 아니라 경제와 사회영역의 민주화를 위해서 시민이 정책의 결정과 집행에 직접 개입하는 것으로 정의하고 있다(월프 1995: 234-237). 그리고 김대환은 참여를 ‘사회의 보통 구성원이 의사결정의 결과에 영향을 미치거나 영향을 미치고자 하는 행동’으로 파악한다. 즉 참여는 위로부터의 정치적 목적을 위한 동원(mobilization)과는 달리 ‘아래로부

터의 행동'을 의미한다는 것이다.

정책참여 형태를 좀더 자세히 살펴보면, 첫째, 정책에 영향력을 가하는 정책 비판과 대안 제시, 둘째, 정책 수행자로 참여하는 것으로 구분할 수 있다. 이중 첫 번째 방식에서는 문제인식, 이슈화, 여론화 작업이 중요시된다. 즉 문제인식과 더불어 각종 세미나, 토론회, 공청회 등을 통한 담론투쟁과, 기자설명회, 거리서명, 가정폭력사진 전시, 성폭력추방 호루라기, 소책자, 문화행사, 캠페인, 성폭력 상담창구 개설, 편지 쓰기 등의 작업들이 중시되는 것이다. 나아가 이러한 정책이 국회와 정부의 정책으로 입안되도록 하기 위해 국회 입법부의 상임위원과의 접촉, 여성계 지도자들의 건의문 제출, 국회의원 면담, 청원활동에 관한 로비작업 등이 중요하다. 이외에도 구체적 정책안을 만들기 위한 특정문제에 대한 전문적인 조사와 연구작업도 필요하다. 그리고 두 번째 방식에서는 정책을 직접 수행하도록 하기 위한 실무능력, 즉 인적자원 및 조직운영, 재정관리능력 등의 전문 행정기능이 요구된다.

2) 여성운동의 정책참여 주체

1987년 이후 현재까지의 여성운동의 활동주체들은 그 성향에 따라 한국여성단체협의회(여협)¹⁾, 한국여성단체연합(여성연합)²⁾, 영페미니스트

1) 여협은 1959년 12월에 창립하여 2000년 현재 42개 회원단체와 16개의 협동회원 단체로 구성되어 있다. 주로 직능단체로 구성되어 있던 이 단체는 70년대까지는 가족법개정운동에 집중하였으며, 80년대 이후에는 근로여성상담, 할당제 채택, 소비자운동으로 활동영역을 확대하였다(<http://www.iwomen.or.kr>).

2) 여성연합은 권위주의 하에서 성장하였던 진보적 여성운동의 구심체로 자리잡은 여성운동조직으로서 1987년에 21개 회원단체로 창립된 이래, 2004년 현재 6개 지부 28개 회원단체가 활동하고 있다. 성차별적 법개선운동, 가부장적 의식·관행 개혁활동, 여성 인권증진활동, 직장과 가정의 양립제도 개선 활동, 여성고용 촉진 및 평등고용을 위한 정책마련 촉구활동, 여성의 복지 및 여성건강권 확충 활동, 여성의 정치·공직·정책결정과정에서의 대표성 제고 활동, 한반도 평화정착 및 통일을 위한 여성의 역할증진 활동, 국내외 연대 및 여성운동의 대중화 활동 등 여성의 권리 증진을 위한

그룹의 세 가지 그룹으로 분류할 수 있는데(장미경 2000b; 서미라 2002: 31), 제도화 및 정책참여활동에 별 관심이 없는 영페미니스트 그룹을 제외하면, 정책참여활동을 수행한 그룹은 앞의 두 그룹이다. 여협이 김영삼 정권시기(1992~1996년)까지 중요한 여성정책 파트너이자 제공자였다고 한다면, 1997년 김대중 정권기 이후 현재까지 중앙정부의 가장 중요한 정책 파트너(정책안 제공 및 정책 비판)는 여성연합이다.

<표 1> 1990년대 여성운동의 지형

	여협	여성연합	영페미니스트
창립 시기	1959년 창립	1987년 이후	1995년 이후
경향	- 자유주의 페미니즘적 - 온건·보수적	- 사회주의 페미니즘적 - 진보적	- 급진주의 페미니즘적 - 진보적
특징	- 오랜 역사를 지니고 있으며, 친목이익단체 중심 - 페미니즘 의식이 다소 미약하고, 여권운동적 성격이 강함 - 1990년대 중반 이후 서울을 중심으로 한 도시권에서 세력 약화	- 1980년대 사회운동과 학생운동 출신 중심 - 명확한 페미니즘 의식과 조직력을 토대로 이론적, 실천적 측면에서 탄탄한 활동 전개 - 여성문제와 일반 사회문제의 연계를 중시하고 일반 사회운동단체들과 긴밀히 연대	- 1990년대 중반 대학생활을 한, 20대 중심 - 남성 중심성과 가부장성 비판, 일상의 문제에 관심을 가짐 - 섹슈얼리티 문제 중심 - 비제도적·소그룹적·게릴라적 운동방식

특히 여성연합은 사실 1987년 창립 이후부터 여성운동의 요구를 집약하여 정책안을 만들고 정책으로 입안, 수행되도록 하는 데 실질적인 역할을 수행하였다. 여성연합은 특히 여성대중의 현실적 요구와 지지를 획득할 수 있는 운동과제는 여성권익을 위한 법제화라고 보면서, 1990년부터 법 제정운동을 매년 중점사업으로 설정하고, 법 제정을 위한 특별위원회를 구성하였으며, 예산과 사무인력과 전문지도력을 투

포괄적 활동을 벌여왔다(<http://www.women21.or.kr>).

<표 2> 여성연합의 중점사업 (1990 ~ 2003)

시기	중점주제	중점사업
1990년	모성보호의 해	탁아입법 제정활동
1991년	평생 평등 노동권 확보의 해	영유아 보육법 제정
1992 ~ 1993년	성폭력추방의 해	성폭력 특별법 제정
1994 ~ 1995년	여성의 정치참여 확대의 해	할당제 요구/ 여성의식 20% 확보, 남녀고용평등법 2차개정 정원
1996년	복지제도 개선	가정폭력방지법 제정 추진, 여성복지예산 확대
1997 ~ 1999년	여성의 정치적·경제적 주류화	가정폭력방지법 제정, 정부 각 위원회 여성참여 목표 30%를 2002년으로 앞당기도록 함, 여성실업정책 제안 여성정책 전달기구 강화 및 여성관련 예산 증액 촉구, 여성정책 담당 공무원에 대한 성인지 교육 실시
2000 ~ 2001년	호주제 폐지운동, 여성정책의 주류화, 여성의 사회권 확보 운동	호주제 폐지운동 및 대안 마련활동 비정규직 여성노동자 보호를 위한 근로기준법, 사회보험법 개정운동, 기초생활보장법에 의한 여성수급자의 권리 확충을 위한 제도 개선
2002년 ~ 2003년	호주제 폐지운동, 성주류화, 다양하고 평등한 가족정책, 여성인권 의식 강화	호주제 폐지운동 및 대안 마련활동, 성매매 방지법 제정운동, 여성예산 확대운동, 한반도 위기에방 및 평화 실현을 위한 활동, 가족지원정책 수립요구

입, 전 회원단체가 공동으로 적극적인 노력을 기울여왔다(<표 2> 참조).

여성운동의 정책참여 활동은 여성 내부의 전문단체들이 발의하여, 연합조직인 여협과 여성연합이 사안별로 참여하였고, 중요한 여성의 제가 있을 때 두 여성그룹은 서로 연대하는 모습을 보여주었다. 여협은 이 과정에서 여성주의 방향으로 변화해야 할 필요성을 느꼈고, 실제로 여성연합과 여성의제를 가지고 연대활동을 하는 가운데, 이전의 미온적인 태도에서 자기변신을 꾀했다. 이러한 연대활동의 결과, 두 그룹을 비롯하여 96개 단체가 참여하여 1993년 3월 <한국여성NGO위원회>를 구성함으로써 여성단체들의 대동단결을 모색하게 된다. 이러한 공동보조는 나아가 UN 세계 여성회의를 위한 준비활동과 회의 기간 중 한국과 한국의 이슈를 부각시키는 활동 등으로 이루어졌고, 결

국 세계 여성운동에 주도적 참여를 하는 결과를 가져온다. 여성단체들이 '여성'이라는 이름 아래 대동단결하는 모습을 보여준 것이다(조주현 1996a: 151-159). 그리고 최근으로 올수록 여성운동은 여성단체들뿐만 아니라 시민사회단체와 연대하는 활동을 확대해 나가고 있다.

3. 정부기구와 구조에의 참여

1) 여성친화적 기구 설치 노력

여성운동은 우선 여성관련 업무를 다루는 중앙기구를 설치하려는 노력에 집중한다. 1980년대 초반부터 여성운동은 여성관련 업무를 다루는 정부의 중앙기구가 없거나 있더라도 여성관련 업무를 본격적으로 다루는 전문부서가 없다는 점을 비판해왔다. 이런 비판이 계속되자 정부는 한국여성개발원(1983)과 여성정책의 통합·조정을 주된 기능으로 하는 여성정책심의위원회(1983)를 설치하지만, 이들 기구가 여성관련 업무를 총괄하는 중앙기구로서의 위상과 역할을 가지고 있는 것은 아니었다. 이에 정부는 1987년에 정무장관(2실)을 설치하여 여성관련 업무를 총괄하게 하지만, 이 기구 역시 여성·아동·청소년·노인 문제와 문화예술분야를 함께 관장하는 기구의 성격을 가지고 있어 여성업무를 총괄하는 기구로 한계가 있었다. 따라서 정무장관(2실)은 또 다시 소관업무를 여성분야로 집중하는 식으로 바뀌지만, 여전히 조정 기능만 가지고 있어 집행력이 없고, 예산 및 인원 부족으로 조직과 역할의 한계를 드러내었다. 결국 김대중 정부는 대통령직속의 여성특별위원회(1988)를 설치하였다. 그러나 여성운동은 다른 나라의 여성정책 전담기구의 경험을 비교하면서, 여성부의 필요성을 주장하고, 여성부

의 위상과 기능에 대해 구체적인 안을 제시한다. 이런 노력 속에서 2001년 1월 여성부가 설치된 것이다. 이후 2002~2003년에는 보육기능을 보건복지부에서 여성부로 이관시킬 필요성을 강조하였으며, 여성부가 가족관리 기능을 추가할 것을 요구하였다.

여성운동의 비판은 국회조직에도 가해졌다. 1994년 6월 발족된 국회내 여성특별위원회도 명확한 자기위상을 정립해내지 못하고 있으며, 정당 내에도 여성문제를 전담하는 여성국 또는 여성실이 존재하고 있지만 중요한 정책이 남성중심적인 정책결정구조인 당무회의에서 결정되고 있기 때문에 실제 여성정책을 당론으로 확정하는 데 결정적인 영향을 미치고 있지 못하다는 것이다. 이에 행정부와 의회를 연결시키는 여성관련 입법 제개정 및 여성정책 감사업무의 실질적인 통로로서

<표 3> 여성운동의 정부기구와 구조에의 참여활동

시기	정부기구와 구조에의 참여	여성관련 행정기구의 변화
1980~1983년	- 여성정책을 관리하는 중앙 행정기구의 필요성 제안	- 한국여성개발원의 개원/여성정책 심의위원회의 설치(1983)
1984~1990년	- 정무장관(제2실)의 운영 및 활동 비판	- 정무장관(제2실)을 신설: 여성, 아동, 청소년, 노인 등의 포괄적 업무수행(1988) - 정무장관(제2실)이 여성분야만을 중점적으로 다루는 여성정책전담기구로 전환(1990)
1994~1995년	- 국회 여성특별위원회의 조직 및 활동 내용 비판	- 국회에 여성특별위원회 발족(1994) - 세계화추진위원회 발족: 10대 중점 추진과제를 선정(1995)
1998~2000년	- 정무장관(제2실)의 활동 및 조직 비판 - 여성부 신설 촉구 및 기능역할에 대한 연구조사 - 여성정책 담당 공무원에 대한 성인지 교육	- 정무장관(제2실) 폐지, 대통령직속의 여성특별위원회 설치, 6개 부처에 여성정책 담당관 설치(1998) - 여성특별위원회 폐지, 여성부 설치(2000)
2000~2003년	- 여성정책담당관실 확대 요구: 6개부처 외에 기획예산처, 문화관광부, 정보통신부 등으로 담당관실 확대 요구 - 보육기능의 여성부 이관 요구 - 여성부에 가족관리기능 추가 요구	- 보육기능의 여성부 이관 확정(2004)

기능하기 위해서는 국회내 정책 공청회, 입법공청회들을 상설화시킬 것과, 여성계의 요구를 평소에도 수렴해내는 구조로서 여성정책 과제별 관련 전문가들로 구성된 여성정책 옴브즈맨 제도를 도입해야 하며, 유엔 여성차별철폐협약, ILO 여성노동관련조약, 유엔인권협약 등 국제법 기준에 맞춰 국내 여성관련법규를 재정비할 것을 주장했다(여성연합 1994 「민주여성」 17호; 장미경 2000a).

2) 정부기구의 성평등화를 위한 노력

여성운동은 또한 다른 정부기구들의 성평등화를 위해 노력하였다. 이런 노력에 구체적 계기가 된 것은 1995년 베이징 여성대회에서 공식적으로 행동강령에 수용된 ‘성주류화 전략’이었다.

성주류화는 양성평등을 달성하기 위한 전략으로서, 모든 정책분야 및 이를 다루는 기관에 성관점이 통합되어야 함을 의미하는 성관점의 주류화, 사회의 모든 분야에 여성의 양적, 질적 참여의 확대를 의미하는 여성의 주류화, 기존의 남성 중심으로 조직되어 있는 정부 및 주류영역이 성인지적으로 재편되어야 함을 의미하는 주류의 변환을 포함한다. 이러한 성주류화 지침은 정부기구를 성평등적으로 변화시키기 위한 여성운동의 조직개편 요구로 나타났으며, 김대중 정부는 이런 요구를 받아들여, 행정자치부, 교육부, 보건복지부, 노동부, 법무부, 농림부 등 6개 부처와 지역 행정조직에 여성정책담당관실을 설치하기에 이른다. 최근 여성운동은 6개 부처 외에 기타 다른 부처에도 여성정책을 관장하는 전담기구 설치를 요구함으로써 정부 중앙부처들의 성평등화를 꾀했다.

3) 정책결정직에의 여성참여 확대 노력

여성운동은 정부기구와 구조의 성격을 바꾸기 위해 중요 정책결정직에 여성비율을 증대시키기 위한 노력을 하였다. 특히 상위직급과 정책결정직에 유난히 여성비율이 낮아 여성의 견해가 중요 정책에 반영되지 않는다고 판단한 여성운동은 정책결정직에서 여성 수를 단시간 내에 높이기 위해서는 적극적 조치인 ‘할당제’를 채택해야 한다고 생각했던 것이다.

사실 할당제가 여성운동의 전략으로 적극 고려되기 시작한 것은 1993년 지방자치제 선거를 앞두고부터이다. 여성운동은 여성의 지방의원수가 극히 부족한 상황을 들어서 여성참여를 적극적으로 확대하기 위한 조치로서 주장하였고, 전국 59개 여성연합단체로 ‘할당제 도입을 위한 여성연대(1994. 8.)’를 결성하여 할당제를 도입하고자 하였다.

여성운동이 할당제를 들고 나왔을 때, 사회에서는 할당제가 여성에 대한 특혜조치로서 기회의 평등을 위반한다는 점에서 반대가 극심하였고, 특히 기업체의 반발은 컸다. 이에 여성운동은 성별분업이 심각하고 여성의 지위가 극히 낮은 현실에서 할당제는 여성의 견해를 정책결정에 반영하기 위한 최소조치라고 주장하면서 할당제의 정당성을 주장하였다. 즉 헌법에는 “누구든지 성별, 종교, 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어 차별받지 아니한다(헌법 11조 1항 2문).”라고 쓰여져 있으며, 또한 국가는 “여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력해야 할 적극적인 헌법적 의무를 지고(헌법 34조 3항)” 있으므로, 국가는 양성평등 실현의 의무가 있고 따라서 여성 일정비율 할당제가 헌법적으로 적용 가능하다는 것이다. 또한 UN의 「여성차별철폐협약」 등의 국제법도 평등 개

남을 차별을 금지하는 데 그치지 않고 실질적인 평등을 촉진하기 위해 '기회의 평등'에서 나아가 '결과의 평등'으로 나아가는 할당제를 강조하고 있음을 주장하였다. 이러한 노력의 성과로 1995년에 발표된 여성발전기본법의 적극적 조치에 대한 법적 근거가 마련되게 되는데, 이로부터 여성에 대한 '잠정적 우대조치'가 성차별이 아니고 실질적 평등을 실현하는 데 필요한 조치임이 인정되게 된다. 이후 할당제는 국가기관에 의해 '여성 공무원 채용 목표제'라는 이름으로 적용되기 시작했다. 여성운동은 나아가 여성채용 목표제를 채용과 승진, 교육훈련 등을 포함한 여성 고용목표제 형태로 확대할 것을 주장하고, 공무원 채용목표제의 목표비율을 상향 조정할 것과 적용 대상기관 확대, 정부위원회에서의 여성참여 비율 확대 등을 요구했다. 그리고 IMF 이후에는 실업대책 중 공공분야 취업대책에서, 저소득 실직여성 가정에 우선적으로 고용할당을 실시할 것과 승진 할당제와 정규직 할당제를 도입할 것도 제안하였다.

여성운동은 또한 정치부문의 여성의원 비율을 증대시키기 위해 1998년 '여성정치네트워크'를 조직하였고, 국회의원 선거와 관련해서 여성 비례대표 30% 할당제를 주장했으며, 2003년에는 17대 선거를 앞두고 '총선여성연대'를 구성하여 여성 비례대표 50% 할당, 비례대표 의원 수 확대, 공천 할당제, 선거구 개정활동(대전거구, 여성전용선거구, 양성평등선거구제 등)들을 전개하였다.

이 과정에서 여성운동 출신이 직접 정책을 집행하는 관료나 국회의원으로 진출하는 일도 나타나기 시작했다. 이를테면 여성연합 출신이 여성특별위원회나 여성부 관료가 되고, 농림부 여성정책담당관으로 진출하거나 지방자치단체 여성정책담당관, 지방자치단체 산하 여성발전센터 책임자 등이 되었으며, 15대까지 53명의 전국구의원 중에서 15명이 여성단체 출신이었고, 16대 국회의원 선거에서는 특히 여성연합

출신이 지역구에 1명, 전국구에 2명이 진출하였다.³⁾ 그러나 이러한 활동은 조직적 참여라기보다는 아직도 단체에 대한 배려와, 개인들의 전문성과 명망성의 고려로부터 비롯되는 경우가 많다(서미라 2002: 76).

이렇게 국회로 진입한 여성운동 출신 의원들은 여성운동의 법제화 운동에서 제도정치적 통로가 되었다. 예를 들면 제도영역 밖에 있는

<표 4> 13-15대 여성국회의원의 여성관련 입법청원 소개현황

대	청원내용	청원인	소개의원
13	남녀공용평등법 개정에 관한 청원	이우정	박영숙, 이상수
	민법(친족, 상속권)개정에 관한 청원	이태영 외 51,630인	박영숙, 김장숙
14	성폭력대책에 관한 특별법 입법에 관한 청원	조화순 외 13인	이우정
	민법 제 809조 제 1항 폐지에 관한 청원	김경오 외 28인	강선영 외 42인
15	가정폭력방지법 제정에 관한 청원	지은희, 신혜수, 김창국외 85,505인	이미경 외 19인
	국적법 개정에 관한 청원	최영희 외 46인	오양순
	남녀고용평등법개정에 관한 청원	박인상, 권영길, 지은희 외 14인	이미경
	일본정부의 일본군위안부문제에 대한 국제법적 책임이행을 촉구하는 경의문 채택 및 피해자생활지원강화 요청에 관한 청원	김유경 외 39,555인	이미경
	일본군 위안부피해자에 대한 생활안정지원금 증액에 관한 청원	이효재, 윤정옥, 성봉희	이미경 외 13인

출처: 김원홍·김혜영·김은경 2001: 73; 서미라 2002: 78 재인용.

3) 여성단체 출신의 국회의원을 보면, 이매리(6대, 한국국제여성단체 회장), 모윤숙(8대, 펜클럽한국위원장), 편정희(8대, 대한여성경제인협회 회장), 이숙중(9대, 한국여성단체협의회회장), 정복향(9대, 경북여성단체 협의회장, 경북도 교육위원), 허무인(9대, 부산시정어머니회 회장, 부산시 교육위원), 김현자(11대·12대, YWCA 부회장), 이윤자(11·13대, 주부교실 중앙회장, 소비자단체협의회 이사장), 김장숙(12·13대, 여약사협회 회장), 박영숙(13대, 한국여성단체연합 부회장), 강춘자(14대, 예총 연예회장), 이우정(14대, 한국여성단체연합 공동대표), 오양순(15대, 전북 여성단체협의회회장), 신낙균(15대, 한국여성유권자연맹 회장), 이미경(15대, 한국여성단체연합 공동대표)(서미라 2002: 76).

운동단체들은 입법청원을 하고 제도영역 안에 있는 여성운동 출신 의원들은 입법청원을 소개하면서 법제화운동을 공동으로 펼쳐나갔다(서미라 2002: 77-80). 이들의 적극적인 활동과 여성운동의 노력으로 1990년대 법·제정운동이 성과를 거두게 된 것이다.

4. 법 과정에의 참여

1) 여성관련 법안 제정운동

법 과정에의 참여는 우선 여성을 인지하는 법안의 결여, 여성친화적인 법의 부족을 비판하고 여성관련 법안 제정운동으로 나타났다. 영유아보육법(1991), 성폭력특별법(1993), 가정폭력방지법(1996)은 법안의 필요성 제기부터 여론화, 법안 마련에 이르기까지 여성운동이 전체 과정에 참여해서 만든 법들이며, 남녀고용평등법(1987) 역시 법안이 정당에 의해 마련된 것을 제외하면, 법의 필요성을 인식시키는 과정에서부터 여성운동이 적극적인 역할을 했다. 이들 법안들은 가부장적인 사회에서 인식되지 않았던 여성들의 경험과 인식을 통해서 법안 제정의 필요성이 제기되었다.

영유아보육법은 여성운동이 기존 관련법의 시각의 문제점을 지적하고 법 제정의 필요성을 인식시키는 작업에서부터 시작되었다. 여성운동은 1980년대 후반 탁아관련 정책 및 법이 없다는 점을 문제제기하고 탁아입법의 필요성을 강조하는 활동부터 전개하였다. 이에 국가가 1989년 9월 아동복지법 시행령중 개정안을 공포하고, 1991년 영유아보육법을 제정하지만, 이 법은 여전히 국가와 기업이 복지에 대한 책임을 개별 가족에게 돌리려는 성격을 지니는 문제를 지니고 있었다.

여성운동은 탁아입법 가두서명 및 어머니대회를 개최하고 지역탁아소 연합회를 중심으로 올바른 탁아법 제정을 위한 투쟁을 전개한다. 여성연합은 1990년을 ‘모성보호의 해’로 선언하고 ‘평등한 노동, 건강한 모성’이라는 슬로건 아래 노동시장에서 모성과피 실상을 폭로하였으며, 1991년을 ‘평생평등노동권 확보의 해’로 정하고, 여성노동자의 평생노동권을 확보하기 위한 기본적인 노동권 확보라는 차원에서 직장탁아소, 학교병설 탁아소설치 의무화 조항을 비롯하여, 올바른 탁아법 제정을 위한 다양한 운동을 전개하였다.

성폭력특별법 제정운동은 1980년대 후반에 발생한 변월수씨 사건, 강정순씨 사건, 1991년 1월 김부남씨 사건, 김보은김진관 사건 등을 계기로 아내구타의 심각성이 폭로되기 시작했고, 여성단체들이 변호인단을 구성하여 항소심에 개입, 단체간의 연대를 통해 재판부의 남성중심적 판결의 부당성을 홍보해나가면서 시작된다. 그리고 1991년 4월에는 한국여성의전화 주최로 열린 ‘성폭력관련법 입법’을 위한 공청회에서 성폭력에 관한 특별법 제정이 촉구되면서 법이 제정되게 되었다(1993). 가정폭력방지법은 1991~1996년에 가정폭력 가해자에 대한 정당방위적인 살인사건이 여러 건 발생하면서 사회불안 요인으로 등장했고, 특히 1996년 구타 사위를 살해한 이상희 할머니 사건을 계기로 가정폭력에 대한 신고를 받고도 출동하지 않은 경찰의 문제점이 집중 부각되면서 법 제정의 필요성이 사회공론화되기 시작했다. 이후 가정폭력 피해자 구명운동, 경찰의 직무유기를 규탄하는 시위 전개, 이상희 할머니 석방을 위한 서명운동 등이 전개되었으며, 가정폭력문제가 사회문제화되면서, 각 정당에서도 가정폭력방지법을 제정하려는 움직임을 보이게 된다. 각 정당이 당론으로 가정폭력방지법 제정을 확정하고 의원입법으로 발의하고, 여성단체와 시민단체 등으로 구성된 ‘가정폭력방지법 제정 추진 범국민운동본부’가 강도 높은 대응을 하게

되면서 1997년 가정폭력방지법은 제정되게 된다(남인순 2002).

이외에도 여성운동은 국민기초생활보장법(1998), 비정규직 여성노동자 보호를 위한 근로기준법, 사회보험법 개정활동(2000), 기초생활보장법에 의한 여성수급자의 권리 확충을 위한 제도 개선 활동(2000), 가족정책기본법 제정운동(2003)을 전개하였다. 그리고 여성의 국민연금권 보장 및 국민건강보험법에 출산수당제도 도입 등 모성보호 확대를 위한 건의활동(1998)을 하였지만, 이는 반영되지 못했다.

2) 성차별적 법 개정운동

또한 성차별적 법을 개정하는 운동을 전개하였다. 우선 1958년 제정된 가족법을 보면, 가족법의 가부장적이고 성차별적인 조항은 여성운동이 수차례의 개정운동을 벌이게 하는 요인이 된다. 이로써 1962년, 1972년, 1990년에 개정작업이 이루어졌지만,⁴⁾ 여전히 이 법은 ‘호주제’의 잔존 등 또다시 법개정 과제를 남겼고, 이로 인해 1990년대 후반부터 호주제 폐지운동이 전국적으로 전개되었다. 최근 여성운동은 호주제 폐지 이후의 대안마련을 위한 노력에 집중하고 있으며, 민법 개정안에 대한 의견서를 내기도(2002) 했다.

남녀고용평등법은 1987년 제정된 법안이 여성운동의 견해가 반영되지 않은 민정당안으로서 차별개념 등이 문제가 되었다. 1차 개정 시안에서 여성연합은 ‘차별 개념규정’의 수정을 요구하였는데, 즉 ‘차별’을 “특정 성 또는 가족상황을 이유로 취해지는 채용, 근로조건의 차이와

4) 1972년 개정된 가족법은 친권을 부모가 공동으로 행사, 동일 호적에 있는 딸의 상속 몫을 아들과 같도록 하였고 아내의 상속 몫은 장남과 같게 하여 유언상속에 제한을 두는 것으로 바뀌었고, 1990년 법은 친족범위, 여자 상속분에 대한 평등 주장, 이혼 시 자녀양육의 책임에 대한 부모의 협의 결정, 이혼배우자의 재산분할 청구권을 신설하였다.

기타 불이익한 조치로 규정. 모성보호와 현존하는 차별을 제거하기 위한 잠정적인 특정 성 우대조치를 차별로 보지 않아야 한다.”고 주장했다(여성단체연합, 『민주여성』 6호). 이러한 주장이 받아들여지면서 모성보호를 하되 여성들의 우선적 위치가 가정이라는 전제하에서 행해지는 노동현장에서의 성차별 금지, 또한 직장 보육시설에 대한 규정, 모집·채용·교육·배치 및 승진·정년·퇴직·해고에 있어서의 성차별 금지, 동일가치노동·동일임금 조치 등이 마련되었다. 2차 개정안(1995)에는 여성근로자 채용에 있어 용모, 키, 체중 등의 신체적 조건 등의 요구 및 제시 금지 조항이 마련된다. 3차 개정과정에서는 직접차별뿐 아니라 간접차별을 ‘평등’을 위협하는 행위로 규정하고 이를 금지하려는 운동을 전개하였다. 즉 명시적인 차별이라고는 할 수 없지만, 상급 관리자들이 모집 채용에서 면접 때 여성을 뽑지 않는다든지, 인사 고과에서 여성에 대한 점수를 낮게 주어 여성을 승진대상에서 누락시킨다든지, 결혼 후 퇴직하도록 심리적 압박감을 준다는지 하는 실질상의 차별도 금지하고자 한 것이다. 이는 ‘조건의 평등, 결과의 평등’을 지향한 것으로 볼 수 있는데, 이로써 통과된 안(1999)은 이러한 조항들을 반영하여 어느 한 성이 충족하기 어려운 인사에 관한 기준이나 조건적용 금지, 성희롱 조항이 신설되었으며, 4차 개정안(2002)에는 모성보호관련 조항 개정안이 마련되었다.

이런 과정 속에서 여성운동은 ‘평등’ 개념에 대한 담론싸움을 전개하였다. 모성보호조치를 마련하고 간접차별을 철폐하라는 여성운동의 요구는 이전까지 ‘기회의 평등’ 차원에서 ‘평등’을 개념화하였던 사고와 마찰을 가져왔기 때문이다. 즉 법적인 보호와 공정한 과정의 확립을 강조하는 ‘기회의 평등’ 개념에서 보면, 보호는 남녀의 성별 차이를 전제로 하는 것으로서 가부장적 가족제도, 전통적 성별역할 분업관, 정신적·육체적·경제적 약자로서의 여성성을 상정하고, 여성은 남성

과 신체적으로 다르고 사회적으로 다른 조건 속에 있음을 강조하는 것이 되기 때문이다. 따라서 여성운동이 보호를 주장할 경우 약자로서의 여성을 인정하는 것이 되며, 평등을 주장할 경우에는 가사노동을 거의 전담하고 있으며, 여러 가지 진입장벽과 성차별, 성폭력의 압력들에 시달리는 여성들은 사회적 노동에서 남성과 동일한 성취를 하기 어렵게 된다. 이것은 여성들에게 ‘평등과 보호전략’의 딜레마로 나타났다. 이 딜레마는 법령 및 정책(김엘립 1995: 122-135)과 여성운동의 정책방향 등에서 모순과 혼란을 드러내고 있었다. 이에 여성운동은 이러한 ‘기회의 평등’ 개념을 ‘조건적 평등’과 ‘결과의 평등’ 개념으로 수정할 것을 요구한다. 즉 단지 평등한 기회를 확보하는 데 그치지 않고 구조적 개선을 통하여 결과적으로 모든 분야에서 차별받지 않고 동등한 위치를 확보하고자 하는 것으로, ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다르게’ 대우받기를 요구하기에 이른다. 이는 남성의 경험을 규범으로 하여 같음과 다름을 선택하게 하기보다는 남녀의 경험을 고루 포용하며, 소극적 평등의 관점이 아니라 적극적 평등의 관점에서 재해석하는 것이고, 보호/평등의 이분법을 극복하는 길이라는 것이다(박은정 1996: 92-96; 조주현 1996b: 162-163). 이로써 모성보호 요구와 간접차별 철폐 등의 요구는 평등을 실현시키기 위한 정당한 요구로 안착되게 된다.

아울러 모성보호 문제와 관련하여 여성의 모성권과 국가의 책임이 인식되는데, 즉 모성보호는 단지 개별 여성이나 가족, 기업이 고민하고 해결해야 할 문제만은 아니며, 시민의 요구를 국가가 책임지고 이행해야 할 국가적 과제임을 인식시키는 운동으로 전개된다. 여성운동이 1990년대 중반부터 줄기차게 주장해 온 모성보호비용의 국가책임화라는 주장은 이러한 생각이 반영된 실천이라 할 수 있다. 한편 영유아 보육법(1991년 제정)도 여성운동이 시설기준 수정 및 직장보육시설

설치, 보육교사 훈련제도 강화, 초등학교 취학직전 1년 유아의 무상교육 실시 근거 마련 등을 요구하면서 두 번의 시행령 개정(1993, 1996년)과 두 번의 법개정(1997, 2003년) 과정을 거친다.

성폭력특별법의 경우도 1993년 제정된 법안에서 핵심 사안들이 누락된 것이 지적되면서, 개정운동을 통해 1997년 7월에 다시 개정되었다. 이 개정안에는 국가와 지방자치단체는 청소년을 건전하게 육성하기 위한 성교육 및 성폭력 예방을 실시하는 안이 포함되어 있었고, 1998년에는 13세 미만의 미성년에 대한 성폭력 조항 신설, 특수강간에 대한 형량 증가 및 카메라를 이용한 성폭력에 관한 조항이 신설되었다. 그러나 여전히 미흡한 성폭력 개념과 친고죄 폐지문제는 해결되지 않은 상태로 있다(이상덕 1998). 이 과정에서 성폭력문제를 여성에 대한 남성 가해자의 폭력문제로서만이 아니라 여성 인권과 성적 자기결정권의 문제로 의미화하려는 노력이 함께 이루어졌다. 즉 성폭력 문제를 ‘여성의 정조문제’나 ‘성폭력’ 차원에서만 인식하는 데서 그치는 것이 아니라, ‘여성 인권’과 ‘여성의 성적 자기결정권’에 대한 훼손으로 보아야 한다는 점(배은경 1997) 등이 인식되었다.

성매매 방지법(2004)은 1962년 제정된 ‘윤락행위 등에 대한 방지법’이 1995년 1차 개정되었으나, 여전히 윤리·도덕의 잣대로 성을 사고파는 행위 자체를 규제하는 데 치중하고 있는 점이 문제가 되면서 성매매에 대한 포괄적이고 총체적인 법의 필요성에 대한 인식과 더불어 새로운 법에 대한 필요성이 인식되면서 법 제정운동이 시작되었다. 특히 2000년과 2002년에 발생한 군산 유흥가 화재사건은 성매매방지법의 필요성을 사회에 인식시키는 중요한 사건이었다. 이로써 조직범죄화한 성매매 산업과 여성들의 인권유린 피해를 더 이상 방치해서는 안 된다는 점에 대한 사회적 공감대가 형성되었고, 결국 2004년 통과되기에 이른다. 이 법은 거대산업화한 성매매 조직과 이에 노출된 여

성의 인권보호를 위해 중간 알선 고리를 규제하는 데 초점을 두고 있다.

여성운동은 또한 시간제 노동자법과 근로자 파견법에 반대하는 운동을 전개하였다. 1990년대 중반 여성연합, 민주노총, 한국노총 등은 시간제 노동자법과 파견근로제 관련법과 생리휴가 무급화에 반대하는 성명서를 발표하고, ‘근로자파견법 입법저지를 위한 공동대책위원회’를 발족(1995. 10.)하고, 법 제정 반대운동을 전개하였는데, 이에 당시 여당인 민자당이 이를 수용하면서 근로자 파견법 입법화가 중지되지만, 1997년 IMF 경제위기를 계기로 다시 이 법의 제정이 기정사실화된다. 따라서 여성노동운동의 활동방향 또한 파견법 통과에 따른 정책대안 마련 및 보완조치를 강구하는 것으로 전환하게 되었다. 이외에도 여성운동은 균경력을 호봉, 승진에 반영시키려는 병역법 개정안을 유보시켰고, 공무원 채용시 적용되는 군복무 가산점이 평등권, 직업선택권, 공무담임권을 위반한다는 내용의 헌법소원을 제출하여 사회쟁점화하였다.

3) 법 수립 과정에서의 여성 배제 비판

또한 법 제·개정 과정에서 여성을 배제시키는 문제에 대해서도 비판하였다. 여성운동은 1987년에 제정된 남녀고용평등법이 한국여성개발원과 여협이 발의하여 민정당이 단독안을 구성하여 통과된 것으로 여성단체나 여성들의 의견 수렴과정이 없었음을 비판하였다. 또한 여성발전기본법(1995)과 남녀차별금지 및 구제에 관한 법률(1998) 등도 여성단체나 국민의 공감대를 형성할 공청회나 설명회 등의 의견수렴과정이 제외된 채 위에서부터 제정되었음을 비판하였다.

여성운동은 따라서 법 제·개정운동에서 가급적 많은 여성들과 여성단체가 참여할 수 있도록 하였다. 여성운동은 공청회와 토론회, 공

동대책위원회 등을 구성하여 법 제개정 과정에서 ‘아래로부터의 포괄적인 의견 수렴’을 하고자 했는데, 특히 공동대책위원회는 처음에는 여성단체 중심으로 구성되었으나, 1990년대 중반을 넘어서면서 여성단체를 넘어 여성주의를 표방하지 않는 다른 시민사회단체와도 공동구성이 그 범위가 확대되었다.

각 법의 개정운동과정을 보면, 남녀고용평등법의 경우는 1차 개정운동에서부터 여성운동이 여성들의 아래로부터의 참여를 중요시했지만, 여성들의 전폭적인 참여가 이루어졌다고는 보기는 어렵다. 여성단체의 참여만 있을 뿐 노동자의 기본 대중조직인 노동조합에서는 서명운동 차원의 실천만이 이루어져 대중적 호소력이 취약하였기 때문이다. 그러나 노동조합내 여성문제의 관심이 확대되면서, 2차 개정운동부터는 노조와 지역 여성조직의 참여를 이끌어내었으며, 3차 개정운동에서는 여성연합과 양대노총을 중심으로 ‘남녀고용평등법내 간접차별·직장내 성희롱 금지조항 신설 및 근로자과건법 제정반대를 위한 공동대책위원회’, ‘성희롱대책시민연대’를, 4차 개정운동에서는 ‘여성노동법 개정연대회의’를 구성하여 활동하였다.

영유아보육법 제개정운동 과정에서는 지역탁아소연합회를 포함한 7개 단체가 ‘탁아입법공동대책위원회’가 여성들의 의견을 수렴하는 중요한 활동을 하였으며, 성폭력특별법의 경우는 ‘성폭력관련법 입법을 위한 연대회의’, ‘김부남사건대책위원회’를 포함하여 4개 단체로 구성된 ‘성폭력특별법제정 추진위원회’가 구성되어 적극적인 활동을 하였다. 여성운동은 이러한 위원회의 힘을 토대로 민자당, 민주당, 여성특위와 더불어 독자적인 법률안을 제출하고, 74개 범여성 시민단체가 주관한 ‘올바른 성폭력특별법 제정을 위한 공동기자회견’ 등을 효과적으로 개최할 수 있었던 것이다. 가정폭력방지법의 경우도 여성단체들이 주도하고 시민사회단체가 연대하여 가정폭력방지법을 청원하

였고, 법 통과가 미온적인 상황에 빠졌을 때, 여성단체와 시민단체 등으로 ‘가정폭력방지법 제정 추진 범국민운동본부’를 구성하여 대응하였다(남인순 2002).

가족법 개정운동에서도 여성운동은 1980년대 후반 ‘가족법개정 공동대책위원회’를 구성하였고, 1990년대 후반에는 ‘호주제 폐지를 위한 시민연대’ 등을 구성하여 여성단체의 포괄적 참여를 이끌어내고자 했다. 성매매방지법 제정운동 과정에서는 여성연합과 한소리회, 한국여성의전화연합 등 27개 여성단체가 공동으로 법 초안을 만들었고, ‘성매매방지법 제정특별위원회’를 구성하였다.

5. 정책 과정에의 참여

1) 정책내용의 성차별성 비판

여성운동은 정책내용의 성차별성을 비판하였는데, 우선 정부의 성, 여성을 인지하는 정책이 없음을 비판하는 것에서 시작한다. 즉 1983년 정부에 여성정책심의위원회가 발족되면서 ‘여성정책’이라는 용어가 공식명칭으로 사용되기 이전까지, 정부에서는 여성 관련법이나 정책이 따로 존재해야 한다는 필요성에 대한 인식이 거의 없었고, 그나마 여성을 인식하고 있던 법이나 정책도 여성을 대상적 존재로 간주하거나 다른 정책들과의 구색을 맞추기 위한 것에 불과했다는 것이다. 1980년대 초반까지의 여성 정책은 단지 여성의 가정내 역할을 우선시하는 ‘부녀(婦女)복지’ 행정에 그쳤고, ‘부녀’와 미혼모, 저소득 모자 가정, 가출 여성, 윤락여성을 포함하는 ‘요보호여성’에 대한 복지정책에 제한되었으며, 정부는 이처럼 여성을 여성 스스로가 아니라 국가나

기업의 발전을 위한 도구로 파악하여, 자본과의 직접적 이해관계나 정치적 목적에 의해 필요성이 제기될 때에만 관심을 갖고 대응하거나 대단히 소극적이었다는 것이다(신정혜 1995).

여성운동은 정부의 여성정책에 대한 인식부재 외에도 여성정책에 대한 불철저한 관점과 성차별성을 비판하였다. 여성정책 추진에 있어 새로운 전기가 된 것은 제6차 경제사회발전 5개년계획(1987~1991)과 1993~1997년까지의 김영삼 정부의 여성정책⁵⁾이지만, 이러한 정책들은 여전히 여성을 도구주의 관점에서 바라보고 있었으며, 대부분 기업의 유연화 전략을 지원하는 신인력정책의 기조 아래 이루어졌다는 것이다(여성단체연합 1996). 김대중 정부의 여성정책에 대한 비판은 주로 IMF 경제위기와 관련된 정책들에 집중되고 있는데, 여성을 위한 실질적인 대책을 내놓지 않아 상당수 기업층의 여성 우선해고와 여성 비정규직화 현상을 방지했으며, 실업대책에서도 여성 실직자를 대상으로 하는 별다른 대책이 없었다는 것이다. 김대중 정부의 신자유주의적 여성정책은 국가가 저야 할 상당 부분의 짐을 시장영역과 가정에 내맡기고 책임을 방기하는 정책에 불과했다는 것이다(조순경 1998: 5-34). 1998년부터 정부가 발표한 1,2차 여성정책기본계획도 성 차별적인 편견과 의식, 관행을 개혁하기 위한 교육 및 문화, 미디어에서의 성평등정책과 성매매방지에 대한 종합적인 대책이 미흡하다는 점이 지적되었다.

여성운동은 아울러 여성정책의 대상이나 범위가 제한적이고 현실의 문제를 포괄하지 못하는 점을 지적하였다. 이를테면 「근로여성복지제

5) 이 시기에 제7차 경제사회발전 5개년 계획(1992~1996) 중 여성개발부문, 제1차 근로여성복지기본계획(1994), 여성의 사회참여확대를 위한 10대 방안(1995) 등을 마련하였고, 무엇보다도 1995년 여성발전기본법을 제정하여 여성정책에 관한 기본계획을 5년마다(제1차 계획은 1998~2002로 설정) 수립하도록 규정하여 여성의 지위향상을 위한 실천적인 제도적 틀을 마련하였다.

획」은 1980년까지를 특별보호기로, 1881~1986년을 복지시혜기로, 1987년 이후를 평등기반 구축기로 잡고 있는데, 이러한 전제는 임의적이고 법과 현실의 괴리를 무시한 판단이며, 모성보호비용의 사회부담화 방안, 직장보육시설 확대 계획 등이 대부분 현실에 기반한 정책이 없다는 점이 지적되었다. 여성발전기본법도 법의 목적과 정신을 표시하는 법의 명칭과 주무부서의 문제, 성차별 개선위원회의 소속과 권한의 문제, 추상적이고 불명확한 표현들로 인해 자의적인 운영이 우려되거나 실효성이 미약하며 시행령 또한 구체적이지 않다는 점이 지적되었으며(「여성단체연합소식」 1996. 4-6월호). 여성실업을 은폐하고 있고 성별분업 이데올로기를 그대로 수용하고 있는 정부 통계의 관점 등이 지적되었다.

2) 정책 제안

여성운동은 이러한 비판 외에도 직접 정책제안을 하기도 했는데, 매 정책 이슈마다 여성운동의 의견을 모아 발표하였다. 1998년 이후만 보더라도 여성운동은 바람직한 영유아 보육/교육제도 제안(1998), 여성실업극복을 위한 공공근로 활성화 방안(1998), 모성보호 비용의 사회부담화 방안(2000), 여성장애인의 정책 대안(2000), 양성평등한 노후보장을 위한 연금제도 개선방안(2001), 호적제도 개선방안(2002), 2차 여성정책기본계획 시안(2002), 성인지적인 가족정책안(2003) 등이 그것이다. 또한 선거시기에는 여성단체들이 연합하여, 여성정책 토론회를 벌였고, 주요 여성과제를 후보들이 공약으로 채택하도록 했으며, 후보들의 여성정책 비교, 검증 등을 통해 여성유권자가 성평등을 실현할 후보를 선택하도록 지원하였다. ‘2000 총선연대’, ‘2002대선여성연대’, ‘2004 총선여성연대’ 활동 등이 이런 활동들이다.

특히 여성연합은 1995년 북경 세계 여성대회 이후 성주류화 담론을 적극적으로 수용하면서 정부의 여성정책에서도 여성정책의 주류화를 위한 노력을 기울일 것을 제안하였다.

...북경 여성회의의 행동강령은 여성정책의 주류화를 강조하고 있다. 즉 여성문제의 해결은 특정영역에서만 아니라 모든 분야의 국가 정책 영역에서 중요하고 본질적으로 주류로 다루어져야 한다는 인식 아래, 모든 정책 결정과정에 여성의 참여증진과 성인지적 관점의 고려가 이루어져야 한다는 것이다. 나아가 실천적으로 여성이 사회 주변부에 머무르는 것이 아닌 중심부로 통합되어야 한다(『한국여성단체연합 소식』 6호).

그리고 여성정책의 주류화를 위한 구체적 도구와 방법을 마련할 것을 요구하였는데, 특히 여성정책부서의 기능을 강화하고, 개발계획과 예산에 여성 관심사항을 포함할 것, 전반적인 담당공무원의 성인지력을 향상하고, 여성정책 전담부서의 역량구축과 직원훈련을 할 것을 요구하였다. 또한 성별화된 통계의 마련, 평등과 미래사회에 대한 비전 갖기, 성평등 인식고양과 훈련, 모니터링과 평가, 그리고 법, 제도 내의 참여, 성분석(gender analysis), 성별 예산 등을 제안했다.

3) 정책 수행의 실효성 비판

여성운동은 또한 여성정책의 실효성과 집행력을 문제삼았다. 남녀 고용평등법을 비롯하여 여성친화적인 법들과 정책들이 많이 제정되었지만, 감독 부재와 법과 정책의 강제성 미흡 등으로 잘 시행되지 않았다는 것이다. 이에 여성운동은 여성노동관련법 실효성을 위한 감독 강화요구 및 공익소송 활동을 전개하였으며, 성폭력특별법과 가정폭력방지법의 실효성을 위해 검찰과 경찰 종사자의 인식 전환을 위한 성

인지교육 실시, 상담에서 사범의료체계에 이르는 원스톱체계의 구축 등을 요구했고, 보육정책의 효과적 실현을 위한 예산 확충 등을 요구했다. 이러한 여성정책의 실효성 강화를 위해 2002~2003년에 성인직업 예산정책 수립을 위한 본격적인 운동(청원, 연구, 토론회, 캠페인)에 집중하였다.

4) 정책의 직접 수행

이외에도 여성운동은 정부정책을 직접 위탁 수행하는 활동도 하였다. 여협⁶⁾의 경우 일찍부터 정책수행 활동을 해왔지만, 진보적 여성단체들도 1993년 한국성폭력상담소를 시작으로 1995년 여성연합이 사단법인으로 등록 되면서 정책수행활동이 확대되었다. 사단법인화는 민주적 정부로의 성격 변화, 여성운동의 대중적 확산의 필요성, 여성단체의 재정 마련의 필요성 때문에 급격히 증가하였다.

여성운동의 정책수행 활동에는 기관을 위탁운영하는 방식과 특정 시기에 특정 정책을 수행하는 방식으로 구분된다. 위탁운영은 정부로부터 일하는 여성의 집이나 보육기관, 지역의 복지관 및 상담소를 위탁받아 운영하는 것이며, 특정 정책 수행활동으로는 IMF 경제위기에 여성연합이 조직한 ‘여성고용대책특별위원회’⁶⁾를 중심으로 한 활동과 공공근로사업에의 참여활동을 들 수 있다. 여성연합은 공공근로사업에서 여성친화적인 사업을 채택하도록 정책을 건의하고, ‘방과후 이동지도’ 사업을 직접 수행하였다.

그러나 이런 정책 수행활동은 대책의 질보다는 양에 치중하고 있으며, 통합적 접근에서 이루어진 정책이라기보다는 임시방편적이고 일

6) 여성연합의 회원단체 중에서 서울여성노동자회, 인천여성노동자회, 한국여성민우회, 한국여성연구소, 한국여성의전화연합, 한국여성노동자회협의회가 참가하였다.

<표 5> 98년 현재 정부 위탁 및 경상비 지원 사업에 참여하는 여성연합 회원단체

위탁 및 경상비지원사업명	참여 단체명	비고
일하는여성의집	한여노협 2개, 한국여성민우회 1개, 한국여성의전화연합 1개	재정
성폭력상담소	한국성폭력상담소, 한국여성의전화연합, 한국여성민우회, 경남여성회, 성폭력예방치료센터, 부산성폭력상담소, 제주여민회	재정
가정폭력상담소	포항여성회, 한국여성의전화연합	재정
성폭력피해자위기센터	한국성폭력상담소, 부산여성의전화, 전주여성의전화	재정
사회복지회관	경남여성회, 창원여성의전화	시설 및 재정
근로여성복지센터	한여노협 2개	시설 및 재정
동사무소 시범사업	부산여성의전화	재정

자료: 남인순 1999: 89.

시적 구호의 성격이 강하며, 모성을 보호하고 지원하는 대책이 미흡한 한계를 보였다(김인숙 1998). 여성운동의 정책수행 활동은 국가 행정 기구의 보완적 기능을 수행한 것으로써 시민사회의 수동적 기능을 강화시키는 활동에 불과하며, 이전의 여성운동에 비해 교육과 상담, 직업훈련과 같은 고객주의를 지향하는 서비스 기능이 강화된 특징을 지니고 있다. 한국여성민우회 가족과 성 상담소의 성폭력과 관련한 교육이 교육부의 성교육 지침서 교육과 점차 유사해지는 점에서도 발견할 수 있듯이, 여성운동의 정책수행 활동이 많아지면서 점차 여성운동과 정부활동의 구분이 모호하게 되고, 여성운동은 고유의 비판적 기능을 상실하고 있다. 이는 여성운동이 정부를 ‘활용’하기보다는 정부에 ‘포섭’되는 것이며 운동의 제도화를 통한 보수화의 우려를 낳고 있다(서미라 2002: 98-99).

6. 결론: 정책참여의 영향

1987년 이후 여성운동의 정책참여 활동은 국가기구와 행정관료, 법, 정책 과정에서 고루 이루어졌다. 구체적으로 국가가 여성정책 결정에 개입하거나 대안적인 정책을 개발함으로써 정부정책을 감시하고 논의를 주도하는 양상으로 전개되었으며, 이는 비판과 저항을 넘어서서 여성계의 요구를 구체적으로 입법화할 뿐만 아니라 직접 정책을 위탁수행하거나 정책을 집행하는 관료로 참여하는 데까지 나아가고 있다. 즉 여성 조직 대표들의 여성부를 비롯한 국가기구에의 참여를 통해 여성주의 관료(페모크라트, femocrat)가 배출되는 양상을 보이고 있는 것이다.

이러한 정책참여 활동이 국가와 시민사회에 미친 영향을 살펴보면, 첫째, 국가에 미친 영향은 국가기구와 행정관료의 가부장적 성격을 바꾸어 성평등적 정책을 가능하게 했다는 점을 들 수 있다. 또한 여성운동 출신들의 행정관료로의 진출은 성평등적인 여성관료의 수를 증대시켜 여성친화적 정책을 앞장서서 하게 만들었다. 이처럼 국가기구의 성평등적 성격으로의 변화와 여성부의 탄생, 성평등적 관료의 수적 확대는 심지어 국가 페미니즘(state feminism)⁷⁾과 페모크라트의 가능성을 예상하게도 한다.

둘째, 여성운동의 정책참여가 사회에 미친 영향을 살펴보면, 여성운동이 여성관련 문제를 이슈화, 여론화, 법제화하는 과정을 통해서 국가와 시민사회에 평등문화를 심고 확산시키는 데 기여하였다. 특히 국

7) '국가 페미니즘'은 여성운동이 출산권, 성폭력, 육아, 기회의 평등과 같은 여성의 권리를 쟁점으로 하여 정당, 정부, 다양한 공적기관 또는 여성정책 담당 국가기구에 참여하여 페미니즘을 제도화한 것이며, 정부에서 일하고 있는 공무원을 국가 페미니스트라 부른다(Hernes 1987; Stetson and Mazur 1995). 국가 페미니즘의 발전은 국가 차원에서 여성관련 사회정책들로 개발되고 그 정책들을 집행하기 위한 새로운 제도적 기구들의 설립으로 나타났다.

가구조와 법, 정책과정에 참여하는 과정을 통해서 성평등, 시민권, 여성할당제, 성주류화 담론을 확산시키고 이를 둘러싼 담론투쟁을 통해서 여성운동의 주장을 정당화했다. 즉 기회의 평등을 조건과 결과의 평등으로, '여성'만이 아니라 '남성과 사회 전체'를 위한 평등으로 변화시켰다. 시민권 담론은 여성의 정책적 요구를 '특정 집단의 요구'가 아니라 '권리'의 문제로 전환시키는 계기를 부여했고 개별 여성집단의 요구에 그치지 않고 국가에 대해 권리를 요구할 수 있는 여성시민의 문제로 이해하게 했다. 할당제의 경우도 차별조치에서 약자를 위한 정당한 조치로 전환시켰고, 다양한 할당제를 채택하도록 했다. 또한 성주류화 담론을 통해 여성전담 중앙기구와 정부 전부처에 여성정책담당관을 설치할 것을 강조했고, 성분석과 성별통계의 필요성, 여성예산의 확대요구를 정당화했다.

셋째, 여성운동의 정책참여 활동은 여성 스스로의 욕구와 의견이 반영되는 정책을 제안하고 마련하는 가운데, 아래로부터의 참여 민주주의를 신장시키고 여성 시민이 자신의 권리를 획득하는 시민권을 확보하도록 하는 결과를 가져왔다. 여성운동은 여성들을 위한 정책을 여성 자신이 주체적으로 수립, 평가하도록 했고, 심지어 직접 정책을 수행하도록 하였는데, 이 과정을 통해서 여성들은 자신들의 욕구와 의견이 정부정책에 반영되는 과정을 체험하였다. 이러한 경험을 통해 여성운동은 '아래로부터의 정치'가 갖는 힘을 확인할 수 있었다.

그러나 이러한 정책참여 활동은 다른 측면에서 '여성운동의 진보성과 역동성의 약화'를 가져올 우려가 크다(서미라 2002; 오장미경 2002; 강이수 2003). 이러한 부정적 측면은 정부의 정책비판이나 대안 수립 활동보다는 특히 정부의 정책을 직접 수행하는 활동에서 더 많이 나타나는데, 이런 활동에서는 여성운동이 정부의 정책을 단순대행하는 역할에 급급하여 여성운동의 본연의 중요한 기능, 즉 정부의 정책을

견제하고 비판하는 기구로서의 역할이 약화되는 여지를 보여주었다. 비판기능이 약화되면, 여성운동의 정책참여는 ‘틀바꾸기’가 아니라 단지 ‘끼어들기’에 머물 수 있다⁸⁾(이영자 1999).

더욱이 2004년 현재의 상황은 지난 1990년대와 다르다. 현재는 여성부를 위시한 정부내 여성친화적 기구들이 마련되어 있고 정부 내에 페모크라트(femocrat, 여성친화적 관료)가 다수 존재하며, 여성 친화적 법들이 이미 마련된 상황이기 때문에, 여성운동의 정책참여 활동은 1990년대와 달라져야 할 것이다. 국가영역과 여성운동의 영역의 분화가 필요하며, 정부정책에 대한 비판적 기능을 경시해서는 안될 것이다. 이런 점에서 운동이 정부 정책에 참여하면서도 나름의 운동적 에너지를 잃지 않기 위해서는 시민단체와 정부의 관계유형이 종속형이나 협력형이 아니라 ‘자율형’을 유지하는 경우가 가장 바람직하다는 박상필의 지적은⁹⁾ 중요하다고 할 수 있을 것이다.

전체적으로 여성운동의 정책참여 활동은 가부장적이고 남성중심적인 사회에 성평등문화의 기초를 세우고 여성 시민권을 확대하는 시민참여의 토대를 닦았지만, 이는 아직 초보적인 단계에 불과하다고 할 수 있다. 여성주의 관점으로 사회의 균열을 내는 정도에 불과했지, 사회 전체를 근본적으로 변화시키는 역할을 하지는 못했다는 것이다. 이처럼 기초를 세우는 작업만으로는 사회를 근본적으로 변화시키기 어

8) 여기서 정치세력화와 관련하여 ‘끼어들기’란 기존의 남성정치구조 내에서 여성의 진출의 기회를 늘림으로써 여성의 정치적 대표성을 높이는 것을 말하며, 반면, ‘틀바꾸기’란 기존의 정치구조와 정치문화를 바꾸는 대안적 정치력을 제공하는 것을 의미한다. 이는 정치를 재개념화하는 것에서부터 시작하여 공사영역을 재정치화하고 일상생활을 정치의 장으로 만드는 것이며, 비엘리트적·비국가적인 지역정치, 사회운동의 정치를 말하는 것으로 지금까지 비정치적이었던 것을 정치적인 것으로 만드는 새로운 정치를 재창조하는 것을 의미한다

9) 박상필은 시민단체와 정부의 관계유형을 크게 종속형(바르게 살기운동협의회, 새마을운동), 권위주의적 억압 또는 민주적 포섭형(홍사단), 협력형(경실련), 자율형(참여연대)의 4가지로 구분한 후 정부로부터 독자적인 비판과 견제가 가능한 자율형을 가장 바람직한 관계유형으로 제시하고 있다(박상필 2001: 191-222).

렵다. 따라서 이제까지의 활동이 기초를 닦는 작업이었다고 한다면, 앞으로의 여성운동은 근본적으로 가부장적 사회를 변화시키고 여성 시민의 권리를 확대시키기 위한 활동, 즉 문화 의식을 변화시킬 수 있는 좀더 구체적이고 생활에 뿌리박는 운동으로 확장되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강이수. 2003. “90년대 여성운동과 연대, 그리고 정체성의 문제.” 『저항·연대·기억의 정치 2』, 문화과학사.
- 김영란. 2003. “한국의 여성운동과 여성복지정책의 변화-노동과 섹슈얼리티 분야를 중심으로.” 『한국사회학』 37집 3호.
- 김영화·박현미. 1997. “할당제의 합헌성에 관한 연구-여성비율할당제를 중심으로.” 한국여성개발원, 『여성연구』 겨울호.
- 김엘림. 1995. “남녀평등실현을 위한 여성노동관계법의 정비에 관한 연구.” 이화여자대학교 박사학위 논문.
- 김원홍. 1996. 『기본 국회의원 여성후보에 관한 연구』, 한국여성개발원.
- 김원홍·김혜영·김은경. 2001. 『해방 후 한국여성의 정치참여 현황과 향후 과제』, 한국여성개발원.
- 김인숙. 1998. “저소득 실직여성가장의 여성복지 강화방안.” 여성단체연합 주최, 『저소득 실직여성가장의 여성복지 강화방안』 토론회 자료집.
- 남인순. 1998. “저소득아동생활지도 공공근로사업의 추진현황과 의의, 문제점.” 『저소득아동 생활지도 공공근로사업과 지역사회복지토론회』.
- _____. 1999. ‘대안사회의 상과 여성운동의 과제.’ 한국여성단체연합 대안사회정책연구소 워크숍 자료집.
- _____. 2002. “여성단체가 가정폭력방지법 제정과정에서 미친 영향에 관한 연구.” 성공회대 사회복지학과 석사학위 논문.
- 박상필. 2001. “시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제.” 『NGO와 현대사회』, 아르케.
- 박은정. 1996. “양성평등의 법철학적 접근.” 『양성평등과 한국 법체계』, 이대출판부.

- 배은경. 1997. “성폭력문제를 통해 본 여성의 시민권.” 『여성과 사회』, 창작과 비평사.
- 서미라. 2002. “정치적 기회구조의 변화와 ‘진보적’ 여성운동의 제도화— <한국여성단체연합>을 중심으로—” 성공회대 시민사회단체학과 석사학위 논문.
- 시턴. 1995. “아렌트의 평의회 민주주의에 관한 비판적 논의.” 안승국의 편. 『민주주의론 강의』, 인간사랑.
- 신정혜. 1995. “여성정책결정과정의 구조적 문제에 관한 연구: 남녀고용평등법 사례를 중심으로.” 이화여대 석사논문.
- 여성정책 주류화를 위한 인천여성연대. 2001. “2001년 여성주간 기념-인천시의 여성정책 주류화를 위한 심포지엄.”
- 오장미경. 2002. “여성 NGO의 정책참여 성공 사례-한국여성단체연합을 중심으로.” 『여성정책과 NGO』, 한양대 행정문제연구소.
- 윌프. 1995. “참여 민주주의의 비교론적 분석.” 안승국의 편. 『민주주의론 강의』, 인간사랑.
- 유성희. 2000. “한국 여성운동조직의 유형에 관한 연구: 공동체조직형과 이슈조직형 운동의 비교.” 서울대학교 석사 학위논문.
- 이상덕. 1998. “성폭력특별법 입법과정에 대한 분석적 연구.” 중앙대학교 사회개발대학원 사회복지학과석사학위논문.
http://hotline.peacenet.or.kr/korean/new/new_6.html
- 이영자. 1999. “여성학의 최근 추이와 대안적 패러다임 찾기.” 여성연합 99년 정책수련회 자료집.
- 장미경. 2000a. “시민권의 정치와 여성노동운동(1987-1999)에 대한 사회학적 연구.” 연세대 박사학위 논문.
- _____. 2000b. “80, 90년대 여성운동에 나타난 운동론 쟁점들.” 『석순』 17집.
- 조순경. 1998. “성차별적 구조조정과 여성고용.” 한국여성단체연합 여성고용대책 특별위원회 주최, 남녀고용평등의달 기념 토론회. 『구조조정 과정에서 여성고용 악화, 어떻게 대응 것인가?』 자료집.
- 조주현. 1996a. “여성 정체성의 정치학: 80-90년대 한국 여성운동을 중심으로.” 『한국여성학』 12집 2호.
- _____. 1996b. “여성주의에서 본 평등문제-대안적 다름의 정치학.” 조형. 『양성평등과 한국 법체계』, 이대 출판부.

- 조형. 1996. “법적 양성평등과 성의 정치.” 『양성평등과 한국 법체계』, 이대 출판부.
- 한국여성단체연합. 1998. 『열린 희망-한국여성단체연합 10년사』, 동덕여대 한국여성연구소.
- _____. 『민주여성』 6. 8. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 19호.
- _____. 『한국여성단체연합소식』 1-8호.
- _____. 『정기총회보고서』 13차, 15차, 17차.
- 힌데스. 1995. “신공화주의적 민주주의론의 전망.” 안승국의 편. 『민주주의론 강의』, 인간 사랑.
- Hemes. 1987. *Welfare State and Woman Power*, Oslo, Norway: Norwegian University Press.
- Marshall, T.H. 1964. “Citizenship and Social Class.” Bryan S. Turner and Peter Hamilton eds. *Citizenship : Critical Concepts*, 1994, London and New York.
- Stetson, D and Amy Mazur. 1995. *Comparative State Feminism*, Sage Publications.
- Turner, B S. 1986. 『시민권과 자본주의』, 서용석·박철현역, 1997, 일신사.
- 기타 인터넷 자료: <http://www.kwwnet.org>. 한국여성노동자회협의회.
- <http://www.womenlink.org>. 한국여성민우회.
- <http://www.women21.or.kr>. 한국여성단체연합.
- <http://www.iwomen.or.kr/> 한국여성단체협의회.

