

한국 성 주류화의 틀짜기에 대한 분석: ‘성 주류화의 틀짜기 구성요소’를 중심으로*

이은경**

이 연구논문은 틀짜기 구성요소를 가지고 한국 성 주류화의 틀짜기를 분석하는 것이다. 이 연구에서 도출한 성 주류화의 틀짜기 구성요소는 정치적 기회, 정책 행위자, 정책 내용, 성 주류화 학습이다.

사례연구로서 한국 성 주류화의 틀짜기를 분석하기 위하여 한국의 성별영향분석평가와 성인지예산을 대상으로 하였다. 주요 연구방법은 심층면접(37명)이었다.

분석결과, 한국 성 주류화의 틀짜기 특징은 ‘제도화된 접근’이었다. 한국은 정부가 어떻게 성 주류화라는 의제에 적응할지에 초점을 두었다. 정치적 기회의 관점에서, 성 주류화 의제는 정부에 제도적으로 주류화 되었으며, 정책 행위자로서 공무원이 중심이 되었다. 정책 내용으로 공무원이 접근하기 쉬운 정책들이 주요 대상이 되었다. 성 주류화 학습은 성별영향(분석)평가 보고서 혹은 성인지예산서를 작성하기 위한 실무교육이 주가 되었다.

주제어: 성 주류화, 틀짜기(framing), 틀짜기 구성요소

I. 서론

본 연구는 한국에 도입되어 추진되어온 성 주류화의 특성을 틀짜기(framing)

* 이 논문은 연구자의 행정학 박사학위논문(<한국 성 주류화의 틀짜기에 대한 분석-성별영향 분석평가와 성인지예산을 초점으로>)의 일부로서, 이를 한국정책학회의 2014년도 춘계학술대회에서 발표한 것입니다. 적절한 보완을 위해 학술대회에서 논평과 토론해주신 김달순, 박천오, 이건 교수님, 그리고 이 논문의 심사과정에서 큰 조언을 주신 익명의 심사위원 3분께 감사의 마음을 전합니다. 하지만 이 논문의 문제와 관련된 책임은 연구자에게 있습니다.

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 선임연구원으로 있다. 주요 관심분야는 젠더정책, 틀(frame)이론, 정부혁신 등이다(eklee70@korea.ac.kr).

이론을 통해 조명하고 성 주류화의 틀짜기를 구성하는 요소들을 새로운 개념들로서 제시하는 것을 목적으로 한다.

성 주류화 논의는 1995년 북경에서 열린 제4차 UN세계여성회의(이하 북경회의)에서 비롯되었다. 성 주류화는 북경회의를 통해 여성 정책의 새로운 패러다임으로 채택되어 세계 각국에 퍼져나갔다(김양희, 2007). 한국 정부는 성 주류화의 제를 2000년대 중반부터 적극적으로 도입하여 추진하여왔다. 한국에서의 성 주류화는 성별영향분석평가(Gender Impact Assessment)¹⁾, 성인지예산(Gender Responsive Budgeting), 성인지통계 등 일련의 정책 도구들에 의해 시행·발전되었다. 성 주류화 정책 도구들 중 성별영향분석평가와 성인지예산은 거의 모든 정책 영역에서 광범위하게 시행되고 있다.

하지만 이러한 정책들이 과연 실질적으로 한국에서 여성의 세력화와 성평등을 달성하는 데에 어느 정도로 기여하였는지에 대해서 젠더전문가들이나 여성단체 활동가들의 평가는 회의적이다. 예컨대 원숙연은 한국의 성 주류화가 상징적인 수사로 그칠 우려가 있다고 하였으며(원숙연, 2009: 94), 대전여민회의 김경희 대표는 성별영향평가 실시 등이 가시적인 성과보다는 선언적 의미이고, 정책 개선의 측면에서 혁신적인 성과를 보이기에는 미흡한 수준이라고 하였다(김경희, 2011: 8).

또한 성 주류화 정책이 형식화되고 있다는 비판도 받는다. 성맹적인(gender-blind) 공무원들이 성 주류화 관련 교육에 참여하고 있지만, 공무원들이 젠더 관점을 인식하고 동의하여 내면화하기보다는 단지 제도와 관련되어 자기 몫의 결과보고서만 작성하는 데에 목표를 두고 형식적으로 성 주류화 관련 업무를 진행한다는 비판이 그것이다.

본 연구는 한국에서 성 주류화 관련 정책도구들이 제도적으로 확대되었지만 왜 형식화될 수밖에 없었는지에 대해 문제를 제기하면서, 이를 설명할 분석틀을 제시하고자 한다.

1) 2011년 <성별영향분석평가법>이 제정되어, 2012년 3월부터 ‘성별영향평가’에서 ‘성별영향분석평가’로 명칭과 내용이 조정되었다. 본 연구는 2012년 3월 이전의 분석에서 ‘성별영향평가’를 사용하지만 정책도구 명칭으로는 ‘성별영향분석평가’를 사용하도록 한다.

기존 연구는 성 주류화 개념들과 서구 각국의 관련 정책들을 처음으로 소개했다는 점에서 의미가 있지만, 사용되는 개념들이 이론적으로 아직 모호하고 한국의 성 주류화 과정과 특징을 분석할 수 있는 개념들을 아직 제시하고 있지는 못하다. 특히 이론적으로 서구에서 논의되어진 성 주류화의 틀짜기 논쟁을 비판적 관점 없이 '통합주의 對 의제설정'이라고 단순히 소개하고 있을 뿐이다(김경희, 2012: 23-24; 마경희, 2007: 52; 이은경, 2011: 431). 이 틀짜기 논쟁은 젠더 관점을 정책 영역에 '어떻게' 반영하는지에 대해 시사점을 주지만, 성 주류화가 구체적으로 왜, 누구에 의해, 어떤 내용으로 틀짜기 되는지에 대해서 총체적으로 설명해 주지는 못한다.

따라서 본 연구는 성 주류화를 '성차별적인 사회구조에서 비롯된 젠더 이슈를 해결하기 위하여 특정 부문이 아닌 주류에 접근하는 총체적인 과정'으로 개념 정의하면서, 성 주류화의 총체적인 과정을 분석하기 위하여 "성 주류화의 틀짜기 구성 요소"라는 분석틀을 제시하고자 한다. 이는 성 주류화가 언제 어떠한 맥락에서 (정치적 기회), 누구에 의해 (정책 행위자), 어떤 내용을 가지고 (정책 내용), 어떻게 인식 및 학습하게 되어 (성 주류화 학습), 틀짜기 되는지를 분석하는 개념틀이다. 이 개념틀에 근거하여, 한국에서 성 주류화가 급격히 양적으로 확대되었지만 왜 형식화될 수밖에 없었는지를 설명하고자 한다.

한국에서 진행되는 성 주류화 과정의 특성(급격한 양적 팽창과 형식화)을 총체적으로 분석하기 위해 사례연구를 실시하고자 하는데, 이 사례연구의 주요 대상은 성 주류화의 정책도구들인 성별영향분석평가와 성인지에산이다. 사례연구를 위한 세부적인 연구방법으로서 문헌분석과 참여관찰, 그리고 정책 행위자 관련해서 심층면접(37명)을 활용하였다.

이 논문의 구성은, 2장에서 성 주류화의 틀짜기에 관한 이론 검토를 한다. 이론 검토에서 성 주류화의 틀짜기 논쟁으로 대표적인 통합주의와 의제설정 접근을 설명하고, 그 논쟁의 한계를 닫는 것으로 '틀짜기 구성요소'를 대안적인 개념틀로 제시한다. 3장에서는 연구 설계를 보여주며, 4장에서 틀짜기 구성요소를 중심으로 한국 성 주류화의 틀짜기를 분석한다. 마지막으로 결론에서 연구결과를 요약하고 정책적 함의를 제시한다.

II. 이론 검토: 성 주류화의 틀짜기(framing)

1. 성 주류화와 틀짜기

성 주류화는 기존 성별 관계의 기본 틀을 불평등한 젠더²⁾ 현실을 유지하고 재생산하는 원인으로 보고 이의 변화를 이끌어내고자 젠더 관점을 모든 정부 정책 영역에서 주류화 하는 것이다(허라금, 2010: 121). 즉 주류 정책과 프로그램에 젠더 관점을 도입하고 반영하여 주류를 혁신하기 위한 과정이라고 할 수 있다. 성 주류화의 결과로 여성정책이 주변화를 벗어나게 되는데, 이때 주류(mainstream)는 정부의 모든 정책과 프로그램을 말한다.

성 주류화는 그것이 글로벌 아이디어에 머물지 않고 실천적으로 국가에 이전될 때, 어떻게 성 주류화를 진전시키느냐에 따라 성평등 목표와 주류의 전통적 기준 간에 긴장과 갈등이 유발될 수도 있고 협상과 연대가 가능할 수도 있다. 본 연구에서는 이렇게 성 주류화가 진전되는 방식을 성 주류화의 틀짜기로 부르고자 한다. 즉 성 주류화의 틀짜기란 성평등(gender equality)이라는 페미니스트의 목표를 추구하기 위해 관련 행위자들이 기존 정책 틀에 어떻게 적응해 가는지를 보여주는 개념이다.

성 주류화의 틀짜기가 잘 이루어지면, 한 국가의 맥락에서 주류와 젠더 간의 상호 보완적인 관계가 형성될 수 있다. 주류와 젠더 간의 문제는 그 마주침의 틀³⁾이 어떻게 구성되느냐에 따라서, 즉 틀짜기가 어떻게 되느냐에 따라서 다른

2) 젠더(gender)는 보통 생물학적으로 결정되지 않는 기대와 책임을 담고 있는 사회적으로 구성된 범주로 정의된다. 그것은 특이한 기회와 특권들로 결과하는 사회적인 구조와 과정을 서술하고 설명하기 위한 개념이다(허라금, 2004). 젠더는 한국어의 “성”, “양성”, “성별” 등으로 번역되곤 하는데, “성”인지예산(gender responsive budget), “성”평등 혹은 “양성”평등(gender equality), “성별”영향평가(gender impact assessment) 등에서 찾아볼 수 있다.

3) 틀(frame)은 하나의 이슈나 상황을 특정 맥락에서 구체적으로 해석하게 하는 ‘구조’를 의미한다고 볼 수 있다. 고프만은 틀을 “개인으로 하여금 구체적 사회 사건들을 명명하고 인식하고 위치시키게 하는 해석의 도식(the schema of interpretation)”이라고 하였다(Goffman, 1974; 주경일, 2003).

결과를 보일 수 있다.

틀짜기(framing)는 무엇이 문제인지를 규정하고, 어떠한 조직 과정이 적절한지 해석하여 특징적인 과정을 찾아가는 용어이다(Rein and Schon, 1991; 이은경, 2011). 틀짜기는 하나의 새로운 이슈가 특정 맥락에서 이미 존재하는 틀에 적응해가는 과정을 의미한다. 틀짜기 논의의 유용성은 사회운동 과정을 설명하는 데서 확인되었다(Snow & Benford, 1988). 또한 정책 논의에서 틀 이론은 정책에 관련된 갈등 상황을 갈등 당사자들의 의미구성 및 그 변화과정 등을 통해 분석하는 데에 효과적이라는 평가를 받는다(주경일, 2003; 심준섭·김지수, 2010).

따라서 틀 이론은 정부정책에 관련되는 성 주류화의 이행을 설명하는 데에 중요한 영향력을 행사할 수 있다. 성 주류화가 성맹적인 인식 틀을 가진 정부에서 젠더 인식을 주류화 하는 과정이라 볼 수 있기에 정부와 젠더라는 두 틀이 논쟁하고 협상하는 틀짜기(framing)가 주목될 수밖에 없다.

2. 성 주류화의 틀짜기에 관한 기존 논쟁

성 주류화의 틀짜기에 관한 논의는 일반적으로 통합주의(integrationist)와 의제설정(agenda-setting) 접근이라는 두 가지로 대표되어 왔다(Jahan, 1995; Lombardo, 2005; Woodward, 2003; Squires, 2005; 마경희, 2007; 이은경, 2011).

1) 통합주의 접근

성 주류화의 통합주의 접근은 기존 정책 패러다임에 젠더 관점을 추가하는 것이다. 이러한 해석은 성평등을 (장애인 및 인종문제 등) 다른 평등 전략과 똑같이 취급한다는 의미이다(Lombardo, 2005: 괄호 안은 연구자주). 통합주의 접근은 젠더 관점에 대한 문제제기 없이 기존 정책 패러다임에 성 주류화를 도입하는 것이다. 이러한 통합주의 틀짜기 전략은 성 주류화의 개념 정의가 너무 모호해서 젠더에 혼란되지 않은 행위자들에게 그 함의를 모두 파악시키는 것이 불가능한 상황을 극복하고 주류의 잠재적인 저항을 회피하기 위해 고안된 것이라 볼 수 있

다(동계서).

통합주의 접근의 가장 큰 강점은 정책 형성 과정에서 젠더 전문가들이 중요한 역할을 하도록 허용하는 것이다(Woodward, 2003; Squires, 2005: 373). 정책에 관계되는 성 주류화는 정책 내부 행위자들인 공무원에게 어려울 수밖에 없는데, 젠더 전문가들이 관련 정책을 형성할 때 젠더 지식에 대해 도움을 줄 수 있다(Squires, 2005). 하지만 공무원들이 중심이기 때문에 공무원들은 젠더 지식을 자기에게 익숙한 방식으로 이해하고 수행한다. 따라서 이 접근은 주류의 반발을 사지 않고 젠더 이슈를 주류화 할 수 있다.

하지만 통합주의 접근은 수사적 함정에 빠질 위험이 있다(Verloo, 2001: 10; Squires, 2005). 다시 말해서 성 주류화가 기존의 정책 틀에 부응하는 기준으로 받아들여진다면, 그것은 성불평등 이슈 자체를 탈정치화시키면서 정책형성을 위한 기술적인 도구로서 이용될 위험에 처하게 된다(Squires, 2005). 예컨대 경제성장을 위해 여성노동력을 끌어내는 도구로 이용될 수 있다. 그리하여 통합주의가 어떤 결과에 대한 명백한 도전이기보다 정책입안자들이 추구하는 결과를 위한 효과적인 수단이 될 뿐이어서, 성 주류화를 ‘팔아버린(sold)’ 틀짜기의 결과가 될 수 있다(Pollack & Hafner-Burton, 2000: 452; Verloo, 2004).

2) 의제설정 접근⁴⁾

성 주류화의 의제설정(agenda-setting) 접근은 여성들이 주도하여 기존 정책 패러다임을 변혁하고 재교육(reorientation)하는 것을 의미한다(Jahan, 1995: 13). 이 접근은 의사결정과정 구조와 과정을 변화시키고, 경쟁적인 이슈들 중 젠더 목적

4) 본래 정책의제란 정책 담당자가 공식적으로 다루기로 결정한 정책문제이다(이종수·윤영진, 2002: 289). 정책의제 설정 유형을 보면, 의제설정을 주도하는 집단에 따라 외부주도형(outside initiative model), 동원형(mobilization model), 내부접근형(inside access model)으로 구분된다(동계서; 임성학, 2007: 45-46, 재인용). 이 연구에서 논의하는 ‘의제설정 접근’은 외부주도형 의제설정 유형이라고 할 수 있다. 외부주도형은 정책결정자가 아닌 정책대상자들이 정책적 해결 필요성을 느끼고 문제를 제기함으로써 정부가 정책의제로 채택하게 되는 것이다.

인 성평등을 우선시하며, 젠더 관점으로 정책 목적과 수단을 거듭 생각해봄으로써 주류 정치적 의제를 재교육하는 것이다(Lombardo, 2005: 415). 성평등을 위해 주류 의사결정과정의 구조와 과정, 기존 정책 패러다임의 변혁(transformation)을 강하게 추구한다.

의제설정 접근은 성평등을 추구하는 여성들의 참여와 그들의 주도적인 역할이 핵심적이다. 의제설정 접근의 강점은 의제설정에 대한 탑-다운(top-down) 식의 접근과 문제해결에 반대하면서 정책형성 외부에 있는 여성들의 관심을 인식하기 위해 노력하는 것이다(Squires, 2005: 374-375). 성별 관계가 정부 정책에 의해 영향을 받기 때문에 여성들은 의사결정 구조에 참여하는 것이 필요하다. 왜냐하면 젠더 관점을 가진 여성들이 의사결정 구조에 참여하게 되면, 정부 정책의 목표와 우선권을 성평등하게 설정하도록 할 수 있기 때문이다. 이 접근에서 여성들은 주류의 일부가 되는 것뿐만 아니라 그로 인해 주류의 성격도 다시 만들게 된다(Jahan, 1995, 1996; Lombardo, 2005).

하지만 의제설정 접근은 우선적으로 주류의 반발을 불러일으킬 수 있는 가능성이 많다고 볼 수 있다. 이 접근에서 주요하게 목소리를 내는 여성들은 젠더 관점을 지닌 학자 및 전문가, 여성단체 활동가 등 정책형성과정의 외부에 존재하는 여성들이다. 젠더 관점에 무관심한 정책 내부 행위자들과 젠더 관점을 가진 정책 외부 행위자들 간에 정책적 긴장과 갈등을 낳을 수 있다.

3. 성 주류화의 틀짜기 구성요소

통합주의 접근이 기존 정책 패러다임에 젠더를 첨부(add on)하는 식이라면, 의제설정 접근은 성 주류화의 변혁적 잠재력에 충실하게 젠더 관점의 정책 목적과 수단을 주류 정치 영역에 관철하고 주류를 변화시킬 수 있는 접근이다(마정희, 2007).

이렇게 양분된 틀짜기 접근은 젠더이슈라는 틀을 주류 틀에 접근하는 방식을 설명해주는 데는 유의미하다. 두 접근방식은 성맹적인(gender-blind) 주류와 페미니스트 목표가 만나서 조율하는 혹은 접근하여 일어나는 서로 다른 특징만을

보여준다. 하지만 성 주류화가 틀짜기 되는 이러한 접근들은 ‘어떻게’ 젠더 관점이 주류에 접근하는가에만 초점을 둔다. 이것은 국가 맥락에서 성평등을 요구하는 젠더 관점이 주류화 되는 과정을 포착하는 데에는 한계를 가진다.

성 주류화에 대한 총체적인 이해를 위해서 성 주류화의 틀짜기 구성요소에 대한 검토가 불가피하다. 이는 ‘어떻게’에만 초점을 두는 것이 아니다. ‘언제·누구에 의해·어떤 내용으로·어떻게 인식하게 되어 틀짜기 되는지, 즉 틀짜기 구성요소에 대한 고찰이 필요하다.

폴락과 하프너-버튼(Pollack and Hafner-Burton, 2000), 로게밴드와 벌루(Roggeband and Verloo, 2006) 등은 틀짜기 구성요소에 대한 시론적인 연구들을 제공하였다. 특히, 폴락과 하프너-버튼은 성 주류화가 유럽연합에 적용되는 것에 대해, ‘제도적인 정치적 기회’, ‘동원하는 구조 혹은 네트워크’, ‘지배적인 틀(frame)’이라는 3가지 요인으로 설명하였다.

폴락과 하프너-버튼의 분석에서처럼, 유럽연합의 위치에서는 국제 환경(1995년 북경 UN세계여성회의)과 스칸디나비아 국가들(스웨덴, 오스트리아, 핀란드)의 EU 진입에 따라 정치적 기회가 상승되는 것이 성 주류화에 중요하였다. 즉, 성 주류화라는 국제 환경의 등장과 성평등한 스칸디나비아 국가들의 유럽연합 진입은 성 주류화를 틀짜기 위한 정치적 기회이다. 유럽연합의 성 주류화 틀짜기에서 보듯이, ‘정치적 기회’는 성 주류화의 틀짜기 구성요소로 볼 수 있다.

정치적 기회라는 맥락에서 누구에 의해 성 주류화 되는지 또한 틀짜기에서 중요하다. 폴락과 하프너-버튼은, 성 주류화의 지지자들이 연계한 페미니즘 네트워크의 로비가 성 주류화를 위해 필요하다고 하였다(동계서). 이렇게 페미니스트 목표를 추구하기 위해 주류 틀에 로비를 하는 과정은 성 주류화의 틀짜기라고 볼 수 있는데, 그들이 주장하는 동원 네트워크보다도 성 주류화가 누구에 의해 추진되고 그들의 역할이 무엇이었는지가 성 주류화 틀짜기에서 중요하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 성 주류화를 지지하는 사람들이 주류에서 성 주류화의 틀짜기를 적절하게 할 수 있다고 하였듯이(동계서: 440), 정부 정책을 형성하는 행위자들이 누구인지에 따라서 성 주류화의 틀짜기는 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 연구자는 ‘정책 행위자’를 성 주류화 틀짜기를 설명하는 요소 가운데 하나로 파악한다.

그런데 정책 행위자들이 무엇을 대상으로 성 주류화 하려고 하는지가 성 주류화의 틀짜기에서 고려되어야 한다. 왜냐하면 성 주류화는 정부의 특정 정책에 대해서가 아니라 모든 정부 정책을 대상으로 하기 때문에 슬한 정부 정책 가운데 구체적으로 무엇을 대상으로 성 주류화 하려고 하는지를 틀짜기에서 고려해야 한다. 예컨대, 폴락과 하프너-버튼은 유럽연합에서 성 주류화를 추적하기 위해, 유럽 연합의 정책 이슈 5개 분야(구조 기금, 고용정책, 개발정책, 경쟁정책, 과학 연구 및 개발)를 선정하였다(동계서). 그들은 이렇게 5개 정책 분야만 한정하여 분석하였지만, 모든 정부 정책 가운데 성 주류화 하려고 대상화 하는 정책 내용은 정치적 기회의 맥락에서 정책 행위자에 따라 달리 나타날 수 있다. 성 주류화는 모든 정부 정책 영역을 주류화 하는 것이기 때문에 그 가운데 무엇을 대상으로 성 주류화 하는가가 틀짜기에서 중요하다. 따라서 성 주류화의 틀짜기 구성요소로서 '정책 내용'을 제시할 필요가 있다.

폴락과 하프너-버튼은 지배적 틀이라는 세 번째 요인에서 젠더 이슈가 어떻게 받아들여졌는지를 분석하였다. 하지만 그들은 성 주류화를 주류에 틀짜는 정책 행위자들의 노력과 그 결과만 보았을 뿐, 정책 행위자들이 성 주류화를 인식하고 알게 되는 과정에 대한 문제제기가 없었다. 정부에서 모든 정책 행위자들이 성 주류화를 인식하거나 선호하는 것은 아니기 때문에, 주류에서 젠더이슈를 반영하기 위하여 성 주류화 하려는 정책 내용을 파악하고 성 주류화 하는 방식을 인식하는 과정은 성 주류화의 틀짜기를 위해 중요하다. 이러한 성 주류화의 틀짜기 구성요소는 성 주류화라는 정책목표를 위해 정책 행위자들이 성 주류화를 어떻게 학습하는가를 말한다. 연구자는 이에 해당하는 것을 성 주류화의 틀짜기 구성요소로서 '성 주류화 학습'으로 명명한다.

따라서 본 연구는 성 주류화의 틀짜기 구성요소로서, '정치적 기회', '정책 행위자', '정책 내용', '성 주류화 학습'을 제시한다.

1) 성 주류화의 틀짜기 구성요소들

첫째, '정치적 기회'(Political Opportunities)는 어떠한 정치적 맥락에서 성 주류

화 의제가 등장하고 또한 강해지거나 쇠약해지는지를 설명할 수 있는 요소이다. 성 주류화의 틀짜기는 정치적 변화에 따라 그리고 정치적으로 새로운 법률의 등장에 따라서 달라질 수 있기에 그 틀짜기를 설명할 수 있는 요소로서 정치적 기회는 적절하다고 볼 수 있다.

둘째, ‘**정책 행위자**’(Policy Actors)는 성 주류화를 위해 움직이는 행위자로서, 특히 공무원, 젠더 전문가 및 여성운동(단체) 활동가 등을 가리킨다.⁵⁾ 정책 행위자들의 정체성 및 각각의 활동과 그 특징을 구체적으로 분석함으로써, 행위자들의 판단과 활동에 따라 성 주류화 전략이 어떤 식으로 구성되는지 확인할 수 있다. 성 주류화가 주류 정책을 변화시키는 과정이기에 정책을 담당하는 행위자들의 역할이 핵심적이라고 볼 수 있다. 그리고 주류화 의제와 젠더 관점의 통합으로 제도 및 조직문화가 변동하기 위해서는 정책 행위자로서 젠더 관점을 지닌(여성) 전문가 및 여성단체 활동가들의 참여가 요구된다.

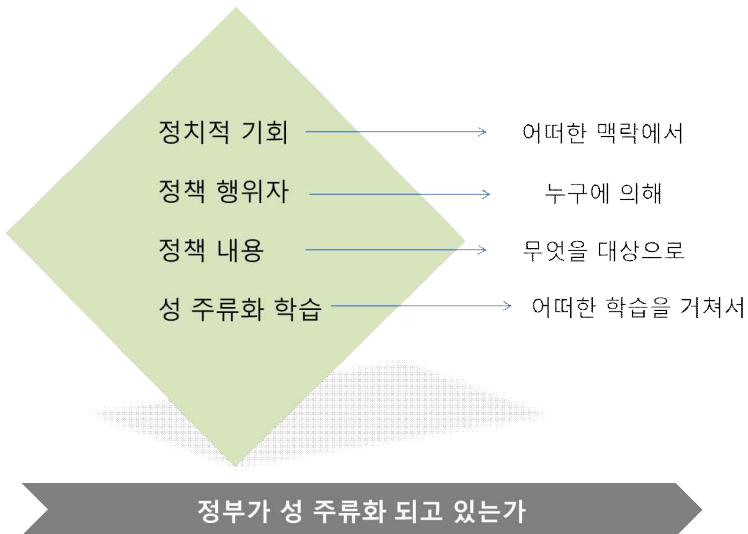
셋째, ‘**정책 내용**’(Policy Contents)은 무엇을 주류화 하려고 하는가에 관한 요소이다. 새로운 환경에 따라 제기되는 주요 정책이슈가 성 주류화 전략으로 틀짜기 되어야 하기 때문이다. 성 주류화 전략이 어떠한 정책이슈들을 변화시키려고 하는지 혹은 어떠한 변화를 이루었는지에 대해서 초점을 두는 것이다. 예컨대 제도화 이후에 등장한 성별영향분석평가 사업에서 무슨 정책들을 대상으로 하였는지, 그 성과로서 어떠한 변화를 보였는지에 관심을 가지는 것이다.

넷째, ‘**성 주류화 학습**’(Gender-Mainstreaming Learning)은 성 주류화를 인식시키는 학습으로서, 관련된 교육 및 세미나 등을 말한다. 성 주류화를 틀짜기 위해 주류 정책 및 예산을 젠더 관점으로 바라보고 바꾸는 데는 정책행위자들의 학

5) 정책 행위자와 유사한 개념으로 정책과정 참여자를 들 수 있다. 정책과정의 참여자는 일반적으로 공식적 참여자와 비공식적 참여자로 구분된다(이중수·윤영진, 2002: 277-278). 공식적 참여자는 행정부, 입법부, 사법부의 모든 기관이 해당되고 비공식적 참여자는 정부조직 밖에 있으면서 정책 과정에 직·간접적으로 참여하는 단체와 사람을 말한다. 대표적인 비공식적 참여자로서는 이익집단, 언론기관, 전문가 및 학자, 일반 국민, 정당, 시민단체 등을 들 수 있다. 이를테면 공식적 참여자인 정책 행위자는 공무원, 의회 의원, 법관 등이고 비공식적 참여자에 속하는 정책 행위자는 젠더전문가집단 내외의 전문가, 대학의 학자, 여성단체의 활동가 등으로 구분된다.

습 및 훈련이 필요하다. 성 주류화는 정책형성과정에서 정부 내 정책행위자들에 의해 수행되어야 한다. 특히 정부 공무원들이 성 주류화를 위한 정책행위자로 위치하지만 젠더 관점에 대해서는 낯설기 때문에, 성 주류화 틀짜기의 구성요소로서 학습 요소는 간과될 수 없다.

<그림 1> 한국 성 주류화의 틀짜기 구성요소 개념 및 분석틀



결국 이 논문에서 제시되는 성 주류화의 틀짜기 구성요소들은, 틀짜기의 무수한 영향요인을 완전하게 밝히는 것이 아니며, 이는 성 주류화의 사례와 그 결과를 설명하는 데에 의의를 가질 수 있다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 사례연구방법

이 논문은 한국의 성 주류화 틀짜기를 사례연구 하는 것이다. 연구자는 사례연

구를 위해 질적인 사례연구를 선택하여, 문헌분석과 참여관찰, 인터뷰를 하였다. 질적인 사례연구는 사건이나 과정 등에 대한 정확한 서술을 통해 상황을 이해하고 나아가 법칙을 발견하는 방법이다(윤건수, 2005). 모범적인 사례연구가 수행하는 중요한 역할은 기존 이론이 확인하지 못한 발생기제(generative mechanism)를 밝히는 것이다(이영철, 2009: 200). 예컨대 누가 무엇을 가지고 성 주류화를 하고자 하는지를 밝힐 수 있다. 따라서 질적인 사례연구는 성 주류화 틀짜기의 구성요소를 찾아내는 작업을 가능하게 한다.

사회적 사실(social reality)을 대상화하는 자연과학의 방식과는 달리, 질적인 사례연구에서는 사회적 사실을 제한된 시간과 공간 속에서 맥락의존적으로 대상화할 수 있다. 행정이나 조직을 이해하기 위해서 대상을 하나의 개념이나 차원으로 분리시키지 않고 그것을 둘러싼 맥락 안에서 총체적으로 이해할 필요가 있는 것이다(윤건수, 2005). 이를테면 성 주류화 의제가 지구의 한 편인 한국에서, 언제 출발하고 어떻게 변화되는지 그 틀짜기를 구성하는 요소는 무엇인지를 질적인 사례연구에 의해 보일 수 있다.

2. 연구의 대상

사례연구로서 이 논문은 성별영향분석평가와 성인지예산의 틀짜기를 주요 대상으로 한다. 그 이유는 성별영향평가와 성인지예산이 각각 성 주류화의 정책도구로서 한국 정부에서 성 주류화를 수행하기 위하여 채택되었기 때문이다. 더구나 이러한 도구들은 단지 어느 시점에서만 특징적으로 보이고 사라질 수 있는 도구가 아니며 한국 성 주류화의 과정과 그 실행을 구체적으로 보여줄 수 있다.

성별영향분석평가(Gender Impact Assessment)는 대상이 되는 정책과제를 젠더 관점으로 분석하여 그 정책의 성별영향을 도출하고 개선점을 제시함으로써 정부 정책을 개선하는 것이다. 즉 성별영향평가는 정책의 성평등 효과를 분석하여 모니터링을 할 수 있고 그 정책 효과를 개선시키는 데 이용될 수 있다(Verloo and Roggeband, 1996: 19). 성인지예산(Gender Responsive Budget)은 정부 예산 사업을 대상으로 성별영향을 분석하여 그 결과를 정부 예산사업 및 예산과정에

반영하는 것이다. 성인지예산은 여성을 위해 특정한 예산을 증액하려는 것이 아니라, 공공지출의 유형이나 공적 자금의 유입 방식을 젠더 관점으로 분석하여, 정부예산의 성별영향을 확인하려는 것이다(Elson, 2002).

한편 한국에서 성 주류화 관련 제도가 중앙행정기관과 광역자치단체에서 출발하여 기초자치단체로 확장되어 갔기 때문에, 지방자치단체를 조사대상으로 한다. 특히 제도화 초기부터 접근이 되는 광역자치단체를 중심으로 한다. 연구자는 지난 2008년 3월부터 2009년 3월까지 지방자치단체 A도에서 성별영향평가 관련 역할을 하면서 본 연구를 위한 참여관찰의 경험이 있다. 이에 A도를 조사대상으로 하는데, A도와 마찬가지로 광역자치단체이면서 성 주류화 틀짜기에 특징적인 차이를 보이는 B시를 함께 검토하였다.

이러한 사례들을 이해하기 위해 각 부문의 행위자들(37명)을 인터뷰 대상으로 하였다. 연구에 응해준 참여자들은 공무원 12명, (비페미니스트를 포함한) 전문가 9명, 여성운동 활동가 13명, 그리고 의회의원 3명이었다. 결국 이 글은 한국 성 주류화 정책도구 간에 비교사례연구인데, 지역의 경우 두 지방자치단체를 중심으로 하는 것이다.

연구대상 기간은 북경회의 시점(1995년)부터 조사가 이루어진 2012년 초반까지이다. 특히 성별영향평가제도의 내용은 연구자가 참여관찰 했던 2008년을 중심으로 한다. 그리고 성인지예산서는 국가예산에 대한 2011회계연도 성인지예산서를 검토하도록 한다. 지방자치단체의 성인지예산제도가 2013회계연도 예산부터 적용되기에, 본 연구에서 지방자치단체 성인지예산 대한 분석은 한계를 지닌다.

3. 연구조사

인터뷰 일정은 2009년 6월, 12월, 2011년 5~6월, 2012년 3~6월, 총 4차례에 걸쳐 이루어졌다<표 1>. 조사내용은 성 주류화 정책도구들의 제도화 배경, 소속 기관 및 인터뷰 대상자의 성 주류화 관심, 성 주류화 관련 역할, 기관 간의 연관성, 성 주류화 전망 등에 대해서다.

인터뷰를 통한 연구는 엄격한 윤리기준이 필요하다. 따라서 조사대상자에게 녹취 허락을 구하고 익명성을 보장하는 등 연구의 엄격성과 연구자의 주의를 고려하였다.

<표 1> 인터뷰 대상자들*

구 분	특 성(직급 혹은 경력 / 성 / GM관계정책)	조사 시기		
공무원	1 A도 여성부서 5급	남성	성별영향분석평가	2009. 6.24.
	2 A도 여성부서 6급	여성	성별영향분석평가	2009. 6.24.
	3 B시 여성부서 6급	여성	성별영향분석평가	2009. 6.23.
	4 여성가족부 5급	남성	성별영향분석평가	2009.12.10.
	5 국회 입법심의관	여성	성인지예산	2011. 6.02.
	6 기획재정부 고위공무원단	남성	성인지예산	2011. 6.11.
	7 여성가족부 과장급	남성	성별영향분석평가	2012. 3.22.
	8 행정안전부 6급	남성	성인지예산	2012. 5.08.
	9 A도 여성부서	여성	성별영향분석평가	2012. 6.07.
	10 A도 예산부서 6급	남성	성인지예산	2012. 5.18.
	11 B시 여성부서 6급	남성	성별영향분석평가	2012. 5.31.
	12 B시 예산부서 6급	남성	성인지예산	2012. 5.31.
전문가	1 00젠더연구기관의 장	여성	성별영향분석평가	2012. 3.21.
	2 KWDI 연구위원	여성	성별영향분석평가	2012. 4.12.
	3 KIGEPE 교수	여성	성별영향분석평가	2012. 4.25.
	4 00대학교수	여성	성인지예산	2012. 5.10.
	5 KRILA 연구위원	남성	성인지예산	2012. 5.15.
	6 A도 지원센터 연구위원	남성		2012. 5.02.
	7 B시 지원센터 연구위원	여성	성별영향분석평가	2012. 7.13.
	8 B시 지원센터 연구위원	여성	및 성인지예산	2012. 7.13.
	9 B시 지원센터 연구위원	여성		2012. 7.13.
단체 활동가	1 NNGRB 전 임원	여성	성인지예산	2011. 5.31
	2 ㄱ여성민우회 임원	여성	성인지예산	2011. 6.01
	3 NNGRB 임원	여성	성인지예산 및 성별영향분석평가	2011. 6.10
	4 한국여성노동자회 임원	여성	-	2012. 3.09.
	5 한국여성민우회 임원	여성	성인지예산	2012. 3.30.
	6 참여연대 전 관련 인사	남성	성인지예산	2012. 4.20.
	7 한국여성민우회 전 임원	여성	성인지예산	2012. 4.25.

	8	함께하는시민행동 임원	남성	성인지예산	2012. 4.27.
	9	한국여성단체연합 임원	여성	성인지예산 및 성별영향분석평가	2012. 5.02.
	10	ㄷ여성민우회 임원	여성	성인지예산	2012. 5.03.
	11	한국여성민우회 전 임원	여성	성인지예산	2012. 5.03.
	12	한국여성의전화 전 임원	여성	성인지예산	2012. 5.11.
	13	B여성정치네트워크 임원	여성	성인지예산 및 성별영향분석평가	2012. 6.08.
의회 의원	1	A도 의원	남성	성인지예산	2012. 6.07.
	2	A도 의원	여성	성인지예산	2012. 6.07.
	3	B시 의원	여성	성인지예산	2012. 6.08.

자료* 1) KWDI(한국여성정책연구원), KIGEPE(한국양성평등교육진흥원), KRILA(한국지방행정연구원), NNGRB(성인지예산전국네트워크)를 말하며, 광역지자체 A와 B의 지원센터는 여성가족부가 지정한 성별영향분석평가지원기관을 말하는 것이다.
 2) 참여자들의 직급 및 경력은 조사 당시에 해당한다.
 3) 단체활동가의 경우 사무국장 이상의 직급을 임원으로 통칭한다.
 4) 여성단체활동가와 비여성단체 활동가 및 관련 인사를 단체활동가 부문에 넣는다.
 5) 활동가1은 I여성노동자회의 임원이기도 하며, 활동가3과 13은 동일인이다. 즉, 성인지예산전국네트워크가 지역 여성단체들을 기반으로 하는 전국 조직임을 알 수 있다.
 6) 전문가8과 9, 활동가 10과 11은 해당기관에서 행위자들 활동의 연관성 혹은 연계성이 많아서 각각 함께 인터뷰가 되었다. 활동가1은 한국여성민우회의 전 임원이었고 그 전에 ㄷ여성민우회의 임원이기도 하였다.
 7) 공무원5는 국회 영역에 위치하며 의원의 입법 활동을 위한 역할을 함께 하고 그 과정을 잘 알고 있기에 인터뷰 대상자에 포함되었다.

IV. 한국 성 주류화의 틀짜기에 대한 분석

1. 성별영향분석평가

1) 정치적 기회: 정권의 변화와 지방분권화의 영향

1995년 북경회의가 이루어진 시기에 한국 정부는 문민정부 때(1993-1998)였다. 한국은 문민정부 시절에 김영삼 대통령의 세계화선언(1994)을 계기로 세계화 추진이 정부 정책의 화두로 떠올랐다. 문민정부의 세계화추진위원회가 확정한 '여성의 사회참여를 위한 10대 중점과제'(1995)⁶⁾를 계기로 <여성발전기본법>이

6) ①민간 참여를 통한 보육시설의 확대 및 내실화 ②방과 후 아동지도 제도 도입 ③학교 급식

제정(1995)되었다.

이후 국민의 정부 시기(1998-2003)에, 정부는 여성 이슈를 정부 정책으로 해결 하려는 의지를 보여주었다. 그리고 국민의 정부가 진보정부로서 성격을 가졌기에, 여성이슈와 여성운동, 여성정책에 대한 관심과 선호가 긍정적으로 나타난 것으로 볼 수 있다(권수현, 2011: 13). 그 당시 정부의 여성친화적⁷⁾ 성격은 젠더 관점을 분명하게 갖는 정부기구로서 여성부를 설치한 데서 드러났다. 그리고 여성부의 주도로 <여성발전기본법>이 개정되었다(2002). 법 개정으로 중앙 및 지방의 정부가 정책을 젠더 관점에서 분석하도록 요구받게 되었다.

참여정부(2003-2008)도 국민의 정부와 마찬가지로 상대적으로 진보적인 정부였다. 참여정부 또한 여성 이슈와 젠더 관점에 많은 관심을 가졌다고 볼 수 있다. 예컨대 참여정부는 초기부터 여성운동이나 여성정책에 호의적이었다. 남성의 전 유물이라 불리던 법무부 장관에 여성이 기용되었으며, 임기 중반에는 여성부에서 여성가족부로 조직을 확대하는 조치가 단행되었다(동계서). 또한 참여정부의 여성 이슈와 젠더에 대한 관심은 또한 성별영향평가를 2005년 공식적으로 제도화 한 데서도 드러났다(동계서).

그런데 이명박 정부는 보수정부로서의 성격을 가졌다. 보수정부로서 이명박 정부는 정권 초기에 여성가족부 폐지를 주장(권수현, 2011)했듯이, 여성 이슈와 젠더 관점에 대한 관심이 있다고 보기 어려웠다. 그런데 한국여성단체협의회와 같은 보수적인 여성단체들과의 협력은 증가하였다(동계서: 36). 진보와 보수를 아울러 여성단체들은 모두 성 주류화 및 관련 제도에 관심을 가지고 있었기 때문에(공무원⁷ 및 전문가⁷, 그리고 활동가들 인터뷰), 성별영향평가제도를 강화하는

의 전면적 확대 ④여성의 공직 참여 비율 제고 목표 설정 ⑤공기업 신규 채용시 여성고용 인센티브 제도 도입 ⑥모성보호 비용의 사회적 분담 체제 확립 ⑦여성인력 양성 체제 확충 및 개선 ⑧여성 관련 정보 네트워크 구축 ⑨여성발전기본법(가칭) 제정 추진 ⑩대중매체를 통한 성차별 의식 개선 등의 10대 과제를 선정하였다. 신인령 외(2002: 75) 참고.

7) 여성친화성(women-friendliness)이란 “개인으로서의 역할, 직장인으로서의 역할, 배우자 및 가족으로서의 역할을 성공적으로 통합할 수 있는 기회를 여성에게 제공하는 정책의 정도”라고 정의된다(박천오·김상묵, 2001). 여성친화적인 정부는 여성에게 기회를 주는 정도가 강한 정부이다.

데는 이명박 정부가 부정적으로 대응할 수는 없었다. 그리하여 이명박 정부 시절에 <성별영향분석평가법>이 제정(2011)되었다.

그런데 흥미로운 것은 성별영향평가제도가 초기부터 중앙부처는 물론 지방자치단체가 참여하도록 틀짜기 되었다는 것이다. 그 근거에는 지방분권화와 연관된 것으로 볼 수 있다. 지방분권은 중앙정부에서 자치단체로 권한이 이양되는 것과 서울에서 지방으로 자원이 분산되는 것을 뜻한다(이혜숙, 2006: 123). 즉 지방 자치단체별로 지역 특성에 맞는 정책과제를 성별영향평가 하여 지역 자체적으로 정책을 개선하도록 하는 것이다.

2) 정책 행위자: 젠더전문가의 협력과 공무원 중심의 틀짜기

한국에서 성별영향평가 제도화를 위해 움직인 인물들은 정치적인 변화에 따라서 등장하였다. 국민의 정부 시기 2001년에 여성부가 설립되면서 여성부 인력이 충원되어야만 하였다. 그 당시 젠더 전문가들 혹은 여성운동 활동가들 다수가 여성부 및 정부의 관료로 들어갔다(전문가2, 활동가5,7,12). 그들을 페모크라트(femocrat, 여성주의 관료)로 부를 수 있다.⁸⁾

그 당시 정부 외부에서 충원이 된 다수의 여성부 관료들은 이전에 여성운동 활동가 혹은 젠더 전문가로서의 아이덴티티를 가졌었기 때문에(전문가2, 활동가5,7,12), 성 주류화를 위해 움직인 주요한 행위자들이 될 수 있었다. 결국 여성친화적인 정부에 의해 페모크라트가 등장하면서, 그들이 속한 여성부의 발의로 정부 정책에 대한 젠더 관점의 분석이 필요하다는 주장이 제기되었고 이를 반영한 여성발전기본법 개정이 이루어졌다(전문가2). 이 법에 근거하여 2005년에 공식적으로 성별영향평가제도가 시작되었다.

성별영향평가제도는 도입 초반부터 광역자치단체까지 적용되었다. 하지만 성

8) 여성 및 젠더 이슈에 관심이 있던 국민의 정부부터 참여정부까지, 여성(가족)부 장관은 한명숙(2001.1.-2003.2), 지은희(2003.2.-2005.1), 장하진(2005.1.-2008.2)이었다. 여성(가족)부 장관 취임 이전에 한명숙은 한국여성민우회 대표였고, 지은희는 한국여성단체연합 공동대표를 역임하는 등 여성운동가로 활동하였으며, 장하진은 한국여성개발원 원장이었다. 인터뷰(활동가5,12) 및 위키백과(검색 2012.10.19.) 참고.

별영향평가제도는 행위자로서 공무원이 전담하였다. 예컨대 광역자치단체들은 중앙의 여성부에서 수립한 성별영향평가 과정에 따라 공통적으로 공무원이 수행하였지만, 다양한 행위자들에 대한 고려는 없었다.

2008년도 광역자치단체들은(A도와 B시뿐만 아니라)는 서로 다른 특징을 보여주면서 성별영향평가제도를 시행하였다. A도는 성별영향평가제도의 초기부터 A도 자체적으로 성별영향평가제도를 추진할 수 있는 체계(여성정책조정회의)를 마련하는 데 중점을 모아왔다. 그런데 그 체계는 A도 공무원을 중심으로 하는 것인데, 제도수행에서 A도에서 출자한 젠더전문가집단(A도여성연구원의 성별영향평가센터)에 있는 젠더전문가들의 지원을 받는 양상이었다.

한편으로 B시는 2008년에 성별영향평가제도 수행을 위한 자체적인 젠더전문가집단이 없었다. B시의 2008년 성별영향평가 추진은 제도적으로 구비된 특정한 추진체계라기보다 각 과제담당자에게 직접적으로 영향력을 발휘하도록 하는 방식이었다. 정책 행위자는 B시의 공무원들이 중심이었으며, 자문기구(여성정책위원회)에 여성단체 활동가 등 정부 외부 행위자들이 포함되었지만 그들이 성별영향평가제도를 추진하는 힘은 미약하였다.

3) 정책 내용: 성별이 드러나는 정책 중심

북경회의의 행동강령은 현실에서 여성의 지위를 향상하고 정치 경제를 포함하여 전 방위적으로 여성의 세력화를 추구한다. 그런데 매해 무엇을 성별영향평가 하는가(대상과제)에 대해서 한국의 성별영향평가 지침은 하나의 기준을 제시해주고 있다. 2008년 성별영향평가 지침에 의하면, “특히 수혜대상의 범위가 넓으며, 파급효과가 큰 중요정책”의 예시를 들었다. 이러한 선정 기준은 ‘여성지위 향상과 세력화’라는 성평등 효과가 뚜렷하게 날 수 있는 정책으로서 정책개선이 여러 부서에서 복합적으로 이루어질 수 있는 것이라고 볼 수 있다. 예컨대 세부과제로서 “도시기본계획수립” 관련된 정책이 그러하였다.

그런데 정책 선정 기준에서 여성만을 대상으로 하는 정책이나 양성평등한 정책효과를 위해 계획·시행 되고 있는 정책은 평가대상에서 제외되었다(여성부,

2008b). 예컨대 성폭력 및 성매매 방지와 관련된 정책, 여성비정규직 문제 및 여성장애인 등을 위한 정책을 말한다. 그 이유는 젠더 관점으로 '성별' 분석을 하기 위해서(전문가1), 그리고 남녀 공동의 고른 혜택을 위해서(공무원7), 양성을 고려할 수 있는 정책을 대상으로 하기 때문이다. 공공정책에 양성평등 관점을 통합하는 전략과 여성에게 권한을 부여하는 별도의 정책을 실행하는 성 주류화의 협공 전략(원숙연, 2010: 147) 가운데 앞의 전략 하나만을 취한 것이다.

2008년 A도의 성별영향평가 과제를 보면(정형옥 외, 2010: 46-47), 중앙부처 사업에 해당하는 분야인 국방, 과학기술, 통일 외교 분야를 제외하고 비교적 고르게 분포되었다. 그런데 공무원이 평가과제로 접근하기 용이한 일반공공행정 및 복지 분야가 다수를 차지하고 있었다(참여관찰 결과). 그리고 A도의 전체 과제에서 지역개발 영역(성별영향평가 지침에서 제시된 도시기본계획 포함)에 총 11.6% 과제(도 9개, 시·군25개 / 총 292개중)가 해당되었다.

2008년 B시의 성별영향평가 과제를 보면(주혜진 외, 2010: 22-23), 제일 많은 영역은 보건과 사회복지에 해당하였다(22개, 33.3%). 그리고 다수 분포 순으로 일반공공행정 분야가 11개 과제(16.7%), 지역개발 영역이 9개 과제(13.6%)로 이어졌다. 대상과제 분포를 보면 모든 분야에 걸쳐 비교적 고르게 분포되어 있지만 여성만을 대상으로 하는 사업은 대상과제에서 제외하였다. A도와 마찬가지로 B시는 복지 분야와 일반공공행정 분야가 가장 많은 과제 영역에 해당되었다. 이는 공무원들이 쉽게 성별영향평가 대상과제로 접근할 수 있는 정책들로 사료된다(활동가13; 참여관찰 결과).

4) 성 주류화 학습: 성별영향분석평가보고서 작성 컨설팅 위주

성별영향(분석)평가제도를 위한 교육은 중앙부처인 여성(가족)부가 기획하고 관리하는 교육과정이 중심이 되었다. 예컨대 2008년 5월 19일부터 6월 20일까지 중앙행정기관, 지방자치단체, 시도 교육청 등 226개 기관 공무원 503명을 대상으로 '08년 성별영향평가 교육을 실시하였다(여성부 보도자료. 2008.5.19.). 이 성별영향평가 교육은 여성부가 한국양성평등교육진흥원에 의뢰하여 진행되었다. 교

육목적은 성별영향평가제도를 실행하는 정책 행위자들의 실무능력을 고양하는 데에 초점이 있는 것으로 볼 수 있다.

그런데 지방자치단체별로 교육역사와 경험은 다르게 나타났다. A도는 제도 초기부터 A도 자체의 성별영향평가센터에서 젠더전문가들을 주로 활용하였다. A도의 2008년 성별영향평가 교육은 A도의 성별영향평가센터에서 교육대상별 맞춤형 교육을 1300명 실시했다는 것이 강조되었다(여성부, 2008a: A도). 이는 A도의 광역 및 기초자치단체 총 공무원 42,800여명 가운데 3%에 해당한다. 교육 과정은 성별영향평가 정책과정, 기본과정, 도시개발 관련 전문과정, 과제 및 업무 담당자 교육, 튜터링으로 나눌 수 있었다(동계서). 성별영향평가 과제 및 업무 담당자 교육과 튜터링은 실무교육의 성격을 가졌다.

그에 비해 B시⁹⁾는 제도 초기에 B시 자체적인 성별영향평가센터가 없었기에 한국양성평등교육진흥원의 젠더전문가들로부터 교육을 받았고 2012년 젠더전문가집단이 생긴 이후에는 B시의 젠더전문가 부족으로 젠더전문성을 보유한 여성단체 활동가들을 활용하였다. 2008년 당시 여성부가 교육인원에 제한을 두어도 B시의 총괄담당자가 강하게 요청해서 많은 과제담당자들을 교육에 참여하도록 하였다(공무원3). 2008년 B시 광역 및 자치구에서 실시한 성별영향평가 교육은 1,865명, 여성부 주관 교육에는 80명으로 총 1,945명이 교육에 참여하여 B시 공무원 전체 대비 29%가 성별영향평가 교육에 참여하였다(여성부, 2008a).

2. 성인지예산

1) 정치적 기회: 성인지예산운동과 국회청원으로 제도화

성 주류화 도구인 성인지예산의 틀짜기는 정치적으로 지방자치에 관심 있는 사회단체활동 영역에서 비롯되었다. 국민의 정부 시절, 지방자치제로 분권화에 대한 기대가 발생하면서 시민사회단체 진영에서는 지역의 정책과 예산에 대한

9) B시의 성별영향평가 교육에 대한 내용은 이은경(2012)의 조사내용과 같다. 이 연구에서는 별도의 인용부호를 표기하지 않기로 한다.

감시를 피하였다(활동가12). 대표적으로 예산감시운동이 있었는데, 이는 여성단체들의 여성예산확보운동의 한 계기가 되었다.

2000년대 초반부터는 한국여성민우회(이하 민우회)에서 지방자치단체 예산에 대한 분석운동이 활발하게 일어났다(전문가4, 활동가5,7,11). 즉 2001년에서 2003년까지 민우회는 '기초지방자치단체 여성정책과 예산의 새 패러다임 만들기' 프로젝트를 통해 지방자치단체의 예산을 분석하였다(김진 외, 2009). 이때 민우회는 여성정책과 예산을 분석하였는데, 예산에 더 큰 관심을 가졌다. 왜냐하면 정부예산은 "중립성을 가지는 듯 보이지만 실상은 성불평등에 의해 여성 빈곤을 유발"시킬 수 있기 때문이다(활동가7).

2002년 10월 한국여성단체연합(이하 여연) 및 여성단체들은 성인지예산 의제를 가지고 국회청원으로 나아갔다. 여성단체들이 성인지예산운동으로 정책과 예산을 보는 정부의 관점을 바꾸려고 했는데, 보다 근본적으로 국가 재정에 간여하는 국회의 관심을 받을 필요가 있었기 때문이다. 즉 국회에 '성인지적 예산 정책 마련을 위한 청원서'를 제출하였다(활동가9). 여성단체로부터 제기된 청원은 국회여성위원회에서 논의되었는데, 이에 2002년 11월 '성인지적 예산편성 및 자료 제출촉구결의안'이 채택되었다(차인순, 2009: 151).

한편 여연은 성인지적 예산 확대를 2003~2004년의 중점과제 중의 하나로 선정하여 2003년에 '성인지 예산정책 수립을 위한 특별위원회'(이하 성인지예산특위)를 구성하기도 하였다(한국여성단체연합, 2004: 37). 여연의 회원단체들은 성인지예산특위에서 2003-2004년에 걸쳐 광역자치단체와 기초자치단체에 대한 정책과 예산분석을 실시하였다(동계서).

제17대 국회가 등장하면서 2004년에 국회 본회의, 예산결산특별위원회, 운영위원회 그리고 여성위원회에서 성인지예산 의제가 다시 정책현안으로 제기되었다(차인순, 2009: 152). 그 배경으로 2004년 5월 30일 개원한 17대 국회에서, 젠더 관점에 관심이 있다고 볼 수 있는 진보적인 정당이 다수당이였다. 따라서 17대 국회는 여성친화적인 성격의 참여정부와 아울러 성인지예산 의제를 인정하는데 적극적일 수 있었다. 왜냐하면 다수당인 열린우리당은 17대 총선공약에 이미 성인지예산을 도입할 것을 천명하였기 때문이다(동계서: 155-156).

결과적으로 2006년 9월 8일에 의결된 <국가재정법>에는 원안에 없었던 성인 지예산 조항이 포함되기에 이르렀다(동계서: 154).¹⁰⁾ <국가재정법>에 성인지예산 조항이 포함된 결과, 이 법은 정부가 성인지예산을 제도화 하도록 이끌었고 제도의 법적 근거가 되었다. 법에 의해서 2010회계연도 예산안부터 중앙부처와 관계하는 국가예산과정에 성인지예산서가 포함되었다.

2) 정책 행위자: 여성단체 활동가에서 공무원 중심으로 변화

2000년대 초 민우회의 성인지예산운동은 정부 예산에 대한 성 주류화 문제제기의 연장선이라고 볼 수 있다. 당시 중앙의 본부 조직과 10여개의 지역 지부조직을 둔 민우회는 2001년부터 운동의 행위자로서 지역의 주부회원들을 중심으로 지자체 예산을 검토, 분석하였다(활동가5,7,10,11). 그 결과를 가지고 지자체의 예산과정을 변화시키려고 하였다.

한편 여연은 2003년에 성인지적 예산 확대를 주요 중점과제 중 하나로 선정하였다(한국여성단체연합, 2004). 여연은 자체 내에 성인지예산운동을 펼칠 수 있는 조직으로서 2003년 ‘성인지 예산정책 수립을 위한 특별위원회’(이하 성인지예산특위)를 구성하였다(활동가3,5,7). 성인지예산특위의 위원장은 성인지예산운동을 이끌었던 민우회의 공동대표 중 한 명이었고 여연의 지역 회원단체 및 민우회의 활동가들이 위원들에 포함되었다(동계서).

여연의 성인지예산운동은 2002년 10월 8일 국회에 ‘성인지적 예산 정책마련을 위한 청원서’를 제출하는 것으로 나타났다(여성신문, 2002; 차인순, 2009: 150). 이 청원이 당시 기획예산처 소관사항이었으므로 국회운영위원회에 제출되었고 동시에 관련위원회인 여성위원회에 회부되었으며, 국회여성위원회에서 적극적으로 논의되었다(차인순, 2009).

국회에서 성인지예산 의제와 관련된 법제화 노력은 예산결산특별위원회 안에 ‘성인지 관련 재정연구를 위한 TF팀’을 설치하면서 본격화 되었다(공무원5; 이하

10) <국가재정법>에서 성인지예산 관련 조항은 제16조, 제26조, 제34조 9호, 제57조, 제58조 제1항 제14호, 제61조이다. 차인순(2009), pp.154-155 참고.

국회의 TF팀). 국회의 TF팀은 2006년 1월 31일에 4명의 열린우리당 의원, 4명의 한나라당 의원 그리고 1명의 민주노동당 의원으로 구성되었다(차인순, 2009). 정당의 성격과 무관하게 여성의원들은 성인지예산 의제에 관심을 보였다(공무원 5). 결국 2006년 9월 8일 의결된 <국가재정법>에는 성인지예산 조항이 포함되었는데, 성인지예산 조항은 국가재정법 원안에는 없던 것이었다. 하지만 소위원회에서 성인지예산 원칙의 도입과 성인지예산서 및 결산서를 국회에 제출하는 내용의 대안이 의결되었다(국회, 2006.4.24.; 차인순, 2009).

2009년부터 <국가재정법>이라는 법적 근거에 의해 성인지예산제도를 수행하게 된 기획재정부 공무원들은 당황하였던 것으로 볼 수 있다. 사실 성인지예산이 제도화되었지만, 젠더에 대한 관심이 크지 않고 그동안 업무 수행에 있어서 젠더 관점을 가지지 않아도 되었던 예산관련 공무원들은 여성단체 활동가들과 그 “기대치”(예산안에 첨부되는 예산서)가 달랐고, 새로운 성인지예산제도 자체에 대해서 잘 모를 수밖에 없었기 때문이다(공무원6). 따라서 기획재정부 및 부처 공무원은 한국여성정책연구원의 성인지예산센터라는 젠더전문가집단의 지원을 받게 되었다(공무원6: ‘성인지예산 컨설팅단’, ‘성인지예산 TF’). 추진체계에서 젠더전문가집단(한국여성정책연구원의 성인지예산센터 및 한국양성평등교육진흥원)의 지원을 받는다고는 하지만 성인지예산제도의 주요 행위자는 공무원이라고 할 수 있다.

2011년 <지방재정법>이 개정될 때, 성인지예산 관련조항이 반영되었다. 따라서 성인지예산제도는 지방자치단체로까지 확대되었다. <지방재정법> 개정 시, 성인지예산 조항을 포함시키는 데에는 여성단체들 및 활동가들의 노력이 있었다. 하지만 지방자치단체의 성인지예산제도는 중앙의 성인지예산제도를 모방하려는 성격이 강하였다(공무원8). 특히 2012년 지방자치단체의 성인지예산제도는 중앙의 것을 본받는 행정안전부(=2013년 이후 안전행정부)의 지침에 의해 작동되었다. 지방자치단체의 지방예산 관련 공무원들은 성인지예산의 수행 방식에 있어서 행정안전부의 지침을 그대로 따라갔다(공무원10,12). 2012년에 시작된 지방자치단체(A도와 B시)의 성인지예산제도는 행위자들이 젠더 관점에 대한 인식을 가지기에 앞서서 서둘러 틀짜기 시작하였다고 볼 수 있다. 2012년부터 행위

자의 대표적인 특징은 성인지예산에 대한 준비가 되어 있지 않은 의회의원들까지 성인지예산제도의 행위자로 포함되었다는 것이다.

3) 정책 내용: 기능적 예산체계의 세부사업 단위

성인지예산제도에서 무엇을 주류화 하는가와 관련하여, 그 하나의 사례로서 2011년 예산안에 첨부된 성인지예산서를 살펴볼 수 있다. ‘2011년도 성인지(性認知)예산서’ 및 ‘2011년 성인지(性認知)기금운용계획서’에는, 34개 중앙관서의 244개 세부사업을 포함한 10조 1,748억 원 규모만이 작성되었다(국회예산정책처, 2010b). 총지출 309조원 가운데 극히 일부 지출예산(3.3%)만 해당되었다.

성인지예산서의 특징으로 첫째, 성인지예산서로 작성되는 대상사업의 성격은 주류 예산체계에 녹아든 세부사업 단위였다. 이는 주류 예산제도에서 기능적으로 분류한 프로그램 예산체계를 그대로 따른 결과로 볼 수 있다. 기능별 분류체계의 세부사업 단위는 구조적으로 해결해야 하는 젠더 이슈를 해결하기에 적절하지 않다고 볼 수 있다. 2011년 정부의 재원배분 방향¹¹⁾이 어떻게 성별 영향을 고려하고 반영하는지에 대해서는 성인지예산서가 전혀 제시하지 못하였다(동계서). 성인지예산의 대상사업이 재원배분 방향과 같은 구조적인 이슈를 고려하기 어렵게, 세부사업 단위로 분절되어 나타나기 때문이다.

둘째, 정부에 의해 제출되는 성인지예산서가 젠더 관점으로 예산의 변화를 도모할 수 있도록 하는 분석이 거의 미흡하였다. 성인지예산서가 성 주류화 하고자 하는 목표에 초점을 맞춘 성인지 예산분석은 아니라고 볼 수 있다. 오히려 그것은 일반예산안에 첨부할 “예산서” 자료를 하나 작성하는 양상을 띠었다. 예컨대, 2011회계연도 성인지예산서는 성별 수혜분석을 하기 위한 성별 통계자료를 제시하지 못하는 등 성별격차에 대한 원인분석이 결여되어 있었다(국회예산정책처, 2010b: 25-30).

마지막으로 셋째, 프로그램 예산체계에서 성과를 강조하면서 성인지예산서

11) 정부의 2011년 재원배분 방향은 ‘서민에게 희망을 주는 예산’, ‘미래 성장기반을 확충하는 예산’, ‘건전재정을 실현하는 예산’으로 설정되어 있었다. 국회예산정책처(2010b)

또한 '성과목표'를 드러내주고 있다. 그런데 성인지예산서의 성과목표들은 전년 대비 여성수혜의 변화를 보여주지 않거나 줄이기도 하며, 특히 남성수혜를 요구하는 결과가 나타나고 있다. 이는, 성 주류화가 주류 예산과정에 도입되었지만, 여성이 차별받는 젠더 이슈를 간과하면서 형식적으로 작성되는 성인지예산서를 보여주는 것이다.

4) 성 주류화 학습: 성인지예산서 작성을 위한 실무교육 위주

성인지예산 제도화 이후 성인지예산 관련 교육은 주류 예산과정에 존재하는 공무원이 성인지예산서를 잘 작성하도록 하는 것에 초점이 모아졌다. 기획재정부가 주도하는 중앙 성인지예산제도의 담당자교육은 두 가지 양상으로 드러났다. 첫째, 여성(가족)부와 한국양성평등교육진흥원이 주관하고 기획재정부가 협의하는 성인지예산 교육이 있다. 둘째, 여성(가족)부와 한국여성정책연구원(성인지예산센터)이 함께 하는 성인지예산서 작성 컨설팅이다.

그런데 성인지예산서를 실제로 작성하는 담당공무원 교육 참여현황을 보면, 성인지예산서를 작성하는 기관의 담당공무원 모두가 교육에 참여하지는 않았던 것으로 드러났다(조선주 외, 2012). 2011회계연도 성인지예산 대상사업은 245개 인데 교육생 136명으로 나타났다(동계서: 63, 재인용). 더구나 교육에 참여한 공무원은 하위직에 머물렀다(동계서: 같은쪽). 특히, 성인지예산 관련 담당자교육 내용은 성인지예산서 작성이라는 실무적인 사항에 초점이 맞추어졌다(동계서).

한편 2011년 3월에 개정된 <지방재정법>에 따라, 지방자치단체는 2013회계연도 예산안의 편성부터 성인지예산서를 작성하게 되었다. 이에 따라 행정안전부는 2012년 3월 8일에 '지방자치단체 성인지예산 담당공무원 워크숍'을 개최하여 전국 지자체 480명의 공무원들을 교육하였다(공무원8). A도 및 B시뿐만 아니라 각 지방자치단체의 예산 담당 공무원들은 성인지예산이 무엇이고 어떻게 해야 하는지를 행정안전부의 집합적 실무교육(2012년 3월 8일 워크숍)을 통해서 최초로 익혔다고 볼 수 있다. A도와 B시 사례에서 각각 성인지예산 교육이 나타났는데, 두 지방자치단체에서 그 교육은 모두 예산담당 공무원 대상으로 성인지

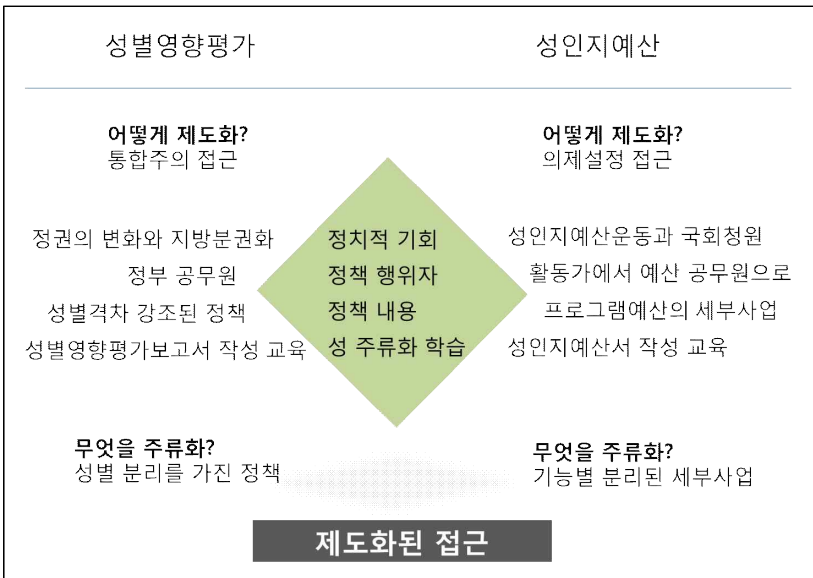
예산서를 작성하는 실무교육이었다.

성별영향분석평가의 경우와 마찬가지로 보고서 작성을 위한 실무교육이었다.

V. 결론 및 정책적 함의

한국이 성 주류화 의제를 도입하고 전개하게 된 특징은 성별영향분석평가와 성인지예산에 의해서 드러날 수 있었다. 결국 한국 성 주류화의 틀짜기는 ‘제도화된 접근’이라는 특징을 가진다<그림 2>.

<그림 2> 한국 성 주류화의 틀짜기 특징



제도화를 위하여 성 주류화의 정책도구들은 이론적으로 서로 다른 틀짜기 방식을 보여주었다. 성별영향평가의 경우, 정부 내 폐모크라트들의 주도에 의하여 정부 정책에 젠더 관점을 통합하는 방식으로 제도화가 이루어졌다. 공무원(폐모

크라트)이 주류에 익숙한 방식인 정부입법으로 <여성발전기본법>을 개정(2002)하여 제도화를 이루었으므로, 이는 '통합주의 접근'으로 볼 수 있다. 한국의 성별 영향분석평가는 제도적으로 중앙에서 지방으로 확대되고 <성별영향분석평가법>이 제정(2011)되면서 정부 내 행위자들인 공무원들이 정책의 성별영향분석을 지속적으로 수행한 것으로 볼 수 있다.

성인지예산의 경우에는, 여성단체들의 성인지예산운동을 시작으로 국회 여성 의원들의 연대에 힘입어 정부 예산과정에 성 주류화 의제를 관철해가며 제도화하는 특징을 보였다. 정부 외부 여성들이 주도적인 운동을 하여 국회심의를 받는 예산서에 성인지예산서를 반드시 첨부하게끔 주류 예산과정을 변화시켰다는 점에서, 이는 '의제설정 접근'이라고 할 수 있다. 특히 성인지예산의 주류화 과정은 정부 외부에서 여성단체 활동가들이 시작한 것이었지만, 성인지예산제도는 정부 내 공무원 중심으로 틀짜기가 되었다.

제도화 이후 성 주류화 관련 제도들이 등장하게 되었는데, 성별영향분석평가와 성인지예산의 제도들은 주류 정책과정 및 예산과정에 따라 수행되는 특징을 가지게 되었다. 특히 '정책 행위자'로 정부 내 공무원이 중심이 되었으며, '정책 내용'으로 정부 내 공무원 및 주류 예산과정이 접근하기 용이한 정책들이 대상사업에 중심이 되었다. 그리고 '성 주류화 학습'에서는 대상과제들을 성 주류화 하기 위한 보고서들을 작성하는 데에 초점이 모아졌다.

이러한 분석결과는 한국 성 주류화의 틀짜기가 하나의 거대한 성 주류화 학습이었다는 면에서 의미를 찾을 수 있다. 왜냐하면 정부 내 행위자인 공무원들은 자신들이 대상으로 선정한 정책 및 예산사업에 관하여 성별영향(분석)평가보고서 혹은 성인지예산서를 작성해보는 실습과정을 수년간 가져왔기 때문이다. 즉 정부 정책과정에 젠더 관점을 익숙하게 하고 대다수 성맹적인 공무원들이 젠더로 명명한 보고서를 '한 번쯤 작성해보는' 훈련과정을 가진 것이 주요한 성과라고 볼 수 있다.

하지만 연구자는 이를 정부 정책의 실질적인 성 주류화로 보기에는 제한적이라고 판단한다. 한국 정부가 성 주류화를 위해 초점으로 삼은 것은 내용보다 방법에 치우친 틀짜기였다. 한국 성 주류화의 틀짜기가 방법적인 측면에서 강조되

었기 때문에, 정치적 기회의 측면에서 성 주류화 이슈가 정부 주류에 진입하여 제도화 되고 지방자치단체까지 확대되어 대상과제가 양적으로 확대되는 데는 큰 성과를 보일 수 있었지만, 형식적인 제도로 결과하는 데에 일조하였다고 볼 수 있다. 즉 정부 정책과 관련된 어떠한 젠더 이슈를 주류화 하여 그 결과 한국 사회가 어떠한 성평등을 이루었느냐에 대해서는 눈에 띄는 성과가 크지 않았다. 실제로 일반 여성들이 크게 문제제기 하는 이슈(성폭력 문제, 일과 가정의 양립 등)를 가지고 그 문제를 해결하기 위해 정책적이고 구조적으로 주류화 하는 노력은 찾아보기 어려웠다.

연구결과에 대응하여, 연구자는 몇 가지 정책적 함의를 제시한다. 첫째, 정치적 기회의 측면에서 한국의 성 주류화는 관련법 제정에 의해 제도화 혹은 제도적으로 강화된 측면이 발견된다. 관련법의 존재는 정치적 기회가 성 주류화 전략에 비우호적인 경우에도 긍정적인 효과를 발휘할 수 있었다.

둘째, 정책 행위자의 측면에서, 성 주류화 관련하여 정책 행위자들을 정부 내·외부에서 모두 참여할 수 있는 길을 열어주는 것이 필요하다. 왜냐하면, 정부예산 및 예산과정에 문제제기 하며 성인지예산운동을 시작한 여성단체 활동가들의 통찰은 한국 성 주류화에서 의미가 있었다. 여성단체 활동가들이 정부 외부에서 젠더 이슈와 관련된 주장을 하고 이를 정부로 담아내는 작업은 물론이고, 이미 제도화된 성 주류화 정책도구들을 모니터링하는 작업은 정부의 성 주류화를 위해 필요하다고 볼 수 있다. 즉 관료, 젠더전문가뿐만 아니라 여성단체 활동가의 참여를 보장할 수 있는 제도적인 길을 만들어야 한다.

셋째, 성 주류화 학습의 측면에서, 정부는 성 주류화를 위한 교육을 근본적으로 다시 세울 필요가 있다. 여성가족부는 성별영향분석평가센터를 지정하여 2012년 6월 현재 충청북도를 제외하고 모든 광역자치단체별로 성별영향분석평가센터를 지정하였다. 하지만 공무원들을 지원할 수 있는 젠더전문가의 수가 턱없이 부족하여 성 주류화 관련 젠더전문가들을 시급하게 양성해야 된다.

그리고 교육의 주요대상은 성별영향분석평가 혹은 성인지예산의 과제담당자들인데, 실제로 정책 및 예산사업을 분석한 결과를 가지고 정책을 개선하고 예산에 변화를 주기 위해서는 주류를 변화시킬 수 있는 고위공무원들의 젠더 인식이

필요하다. 또한 새로운 정책 행위자로 포함이 된 지방자치단체의 예산담당 공무원들과 지방의회의원들에 대한 교육이 강화될 필요가 있다.

넷째, 정책 내용의 측면으로, 정부가 무엇을 성 주류화 할 것인가에 대해서 일반여성들의 입장에서 여성의 지위향상과 세력화 관련된 통합적인 이슈가 무엇인가를 찾아야 한다.

이는 마지막으로, 성 주류화 전략 관련된 정책도구들 간에 연계 및 조화가 필요하다는 점과 연결된다. 한국은 성별영향분석평가와 성인지예산제도가 각각 다른 맥락 속에서 별개의 제도로 틀짜기 되어왔다. 하지만 구조적인 해결을 요구하는 성평등 이슈를 위해서 정책과 예산을 함께 분석하고 개선할 필요가 있다. 예컨대 저출산과 여성노동참여를 이슈로 한다면, 노동정책과 예산 그리고 가족정책과 예산의 성별영향분석을 통해 성 주류화 하는 개선안이 나올 수 있다. 성 주류화 관련 제도 간의 연계는 하나의 성평등 이슈를 제기하고 그 문제를 해결하기 위해 제도들이 서로 조화하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다.

본 연구논문은 성 주류화를 전략으로서보다 과정으로 개념화하였고 틀짜기 논의와 관련하여 성 주류화를 향한 분석적인 요소들을 밝혀내었다는 점에서 이론적인 함의를 가진다. 기존 접근과 달리, 성 주류화 의제가 한 지역에 틀짜기 될 때에 최소한도로 고려되어야 하는 틀짜기 구성요소들을 시론적으로 밝혀주었다는 데서 의미가 있다고 볼 수 있다.

하지만 본 연구는 몇 가지 한계점을 지닌다. 우선적으로 본 연구에서 제도화 용어의 명확성을 살피지 못하였다. 한편, 4가지 틀짜기 구성요소들을 가지고 2개의 성 주류화 정책도구들을 분석하였는데, 각 구성요소별로 심층적인 분석을 하지 못한 것은 중요한 한계이다. 특히 한국에서 성 주류화를 위해 2개의 정책도구들이 정치적으로 어떻게 받아들여지고 관련된 정책 행위자들이 어떠한 갈등을 겪고 반응하는지에 관한 진지한 분석이 필요하다. 그리고 이론적으로 도출한 4가지의 틀짜기 구성요소 이외에도 지역의 성 주류화 특성을 밝힐 수 있는 새로운 요소(예: 성 주류화 효과¹²⁾ 등)에 대한 고민이 필요하다. 다른 한편, 경험적 측면

12) 성 주류화의 틀짜기에 관한 새로운 요소로서 '성 주류화 효과'는 한국여성학회 2014 춘계

에서 단 두 곳의 지방자치단체만을 선정하였고 소수의 인터뷰 대상자들로 인하여 연구결과에는 한계가 있다. 더구나 두 곳의 지방자치단체를 비교하는 논의들이 논문에서는 부각하지 않았다. 마지막으로 일반 여성들이 정부 정책과 예산에서 무엇을 문제시 하고 무엇을 성 주류화 하고자 하는지에 대한 의견이 빠져 있다. 위와 같은 한계들은 연구자의 추후 연구로 이어질 수 있을 것이다.

▣ 참고문헌

- 국회예산정책처. 2010a. 《국가재정제도: 원리와 실제》. 서울: 국회예산정책처
- _____. 2010b. 《2011년도 성인지 예산서 분석》. 서울: 국회예산정책처
- 국회 운영위원회. 2006. 《제259회국회 국회운영위원회회의록 제2호: 법안심사소위원회》. 서울: 국회사무처
- 권수현. 2011. “여성운동과 정부, 그리고 여성정책의 동학: 한국 사례를 중심으로.” 《아시아 여성연구》 50(1) : 7-48
- 김경희a. 2002. “2002년 지방자치단체 여성정책과 예산분석 총평.” 한국여성민우회 주최, 성인지적 관점에서 바라본 지방자치단체 여성정책과 예산분석 토론회 《예산에도 성(性)이 있다》. 10월 16일
- 김경희b. 2012. “한국의 성별영향분석평가, 새로운 도전.” 한국여성정책연구원 주최, 성 주류화 국제심포지엄 《국제사회의 성 주류화 정책과 실천》. 9월 20일
- 김경희c. 2011. “지방자치시대 대전시 여성정책의 현황과 과제.” 《대전발전포럼》 38: 90-128
- 김양희. 2007. 《성별영향평가 중장기 로드맵: 공공정책의 형평성과 성평등 실현》. 서울: 여성가족부(편)
- 김진·김경희·이원희. 2009. 《시민사회의 참여 활성화 방안: 국내외 성인지 예산 운동 사례 심층 분석》. 서울: 한국여성정책연구원
- 마경희. 2007. “성 주류화(gender mainstreaming)에 대한 비판적 성찰: 여성정책의 새로운 패러다임인가? 함정인가?” 《한국여성학》 23(1) : 39-67

학술대회에서 지역의 성 주류화 틀짜기 관련하여 연구자가 발표한 논문에 대한 조영미 박사의 논평으로 제안된 것이다.

- 박천오·김상묵. 2001. “한국 정부조직의 여성친화성에 관한 실증적 연구.” 《한국행정학회 2001년도 춘계학술대회 발표논문집》
- 신인령·김선옥·김정희·이영숙·조형. 2002. 《지구화와 여성 시민권》. 서울: 이화여자대학교 출판부
- 심준섭·김지수. 2010. “갈등 당사자의 프레임과 프레임 변화과정 분석: 청주시 화장장 유치 사례.” 《행정논총》 48(4) : 229-261
- 여성부. 2008a. 《2008년도 기관별 성별영향평가 결과 보고서》. 서울: 여성부 성별영향평가과
- _____. 2008b. 《양성평등 정책 확산을 위한 2008년 성별영향평가 지침 및 안내서》. 서울: 여성부 성별영향평가과
- _____. 2008c. 보도자료 “성별영향평가 교육 실시.” 5월 19일
- 원숙연. 2009. “수사 또는 현실? 정부정책에서의 성-주류화 기반.” 《국가정책연구》 23(4) : 93-113
- _____. 2010. “성 주류화 기반으로서 공공정책 영역의 현실”, 이재경 외 편, 《국가와 젠더: 성 주류화의 이론과 실천》. 과주: 도서출판 한울
- 윤건수. 2005. “한국 행정학의 질적 연구방법에 대한 반성과 제안.” 《한국행정정보》 39(2) : 1-22
- 이은경. 2011. “성 주류화의 전략 프레임 이슈-캐나다와 네덜란드 사례 비교.” 《한국정책학회보》 20(3) : 429-462
- _____. 2012. “성별영향평가 실천의 알아가기(knowing)와 행위유발성(affordance): D시 성별영향평가를 중심으로.” 《여성연구》 82 : 35-74
- _____. 2013. 《한국 성 주류화의 틀짜기에 대한 분석-성별영향분석평가와 성인지예산을 초점으로》. 고려대학교 일반대학원 박사학위논문
- 이종수·윤영진. 2002. 《새 행정학》. 서울: 도서출판 대영문화사
- 이영철. 2009. “보다 나은 사례연구: 논리와 예시.” 《정부학연구》 15(1) : 189-213
- 이혜숙. 2006. “지방분권과 지역여성의 전망: 경상남도를 중심으로.” 《한국여성학》 22(2) : 121-165
- 임성학. 2007. “정책결정의 거버넌스: 과정과 내용.” 《국정관리연구》 2(1) : 41-57
- 정형옥·박재규·조혜련·이가은. 2010. 《경기지역 성별영향평가의 성과와 과제》. 서울: 한국여성정책연구원
- 조선주·김영숙·정가원·황정임·김동식·김효주·박수범·김효선·남궁윤영·이연지·손정민·권희정·나세원·정혜윤. 2012. 《국가 및 지방재정의 성인지예산 분석·평가사업

- (II): 국가 성인지예산제도 운영의 효과 점검과 지방자치단체 성인지예산제도의 효율적 운영 방안». 서울: 한국여성정책연구원
- 주경일. 2003. “프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강 건설 사례를 중심으로” 《한국행정학회 2003년도 하계학술대회 발표논문집》
- 주혜진·박노동·심정인. 2010. 《대전지역 성별영향평가의 성과와 과제》. 서울: 한국여성정책연구원
- 차인순. 2009. “성인지 예산 입법과정에 관한 연구.” 《여성연구》 76(1) : 143-175
- 한국여성단체연합. 2004. 《제18차 정기총회 보고서》. 1월 6일
- 행정안전부 재정정책과. 2012. 《지방자치단체 성인지예산 담당공무원 워크숍 자료집》. 3월 8일
- 허라금. 2010. “젠더 전환적 전략을 위한 ‘적극적 조치’의 재개념화.” 《한국여성학》 26(2) : 99-125
- Elson, Diane. 2002. “Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples.” In the Heinrich-Boell Foundation, *the conference on Gender Budgets, Financial Markets, Financing for Development*, February 19th and 20th, Berlin.
- Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge: Harvard University Press.
- Jahan, Rounaq. 1995. *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*. London: Zed Books.
- Jacquot, Sophie. 2010. “The Paradox of Gender Mainstreaming: Unanticipated Effects of New Modes of Governance in the Gender Equality Domain.” *West European Politics* 33(1): 118-135.
- Lombardo, Emanuela. 2005. "Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-Making Process." *Social Politics* 12(3): 412-432.
- Pollack, Mark A. and Emilie Hafner-Burton. 2000. “Mainstreaming gender in the European Union.” *Journal of European Public Policy* 7(3): 432-456.
- Rein, M. and Donald Schon. 1991. "Frame Reflective Policy Discourse." In P. Wagner, et al. eds. *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge: Cambridge U. Press.
- Roggeband, Conny and Mieke Verloo. 2006. "Evaluating gender impact assessment in the Netherlands (1994-2004): a political process approach." *Policy & Politics* 34(4):

615-32.

- Snow, David A. and Robert D. Benford. 1988. "Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization." *International Social Movement Research* 1: 197-217.
- Squires, Judith. 2005. "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation." *Social Politics* 12(3): 366-388.
- Verloo, Mieke. 2001. "Another velvet revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation." *IWM Working Paper*, no 5, Vienna.
- _____. 2004. "Understanding gender mainstreaming in terms of power." Athena Working Group 3B, Seminar, *Strategies of Equal Opportunities in Europe*, Antwerp, 20 and 21 February.
- Verloo, Mieke. and Conny Roggeband. 1996. "Gender Impact Assessment: the development of a New Instrument in the Netherlands." *Impact Assessment* 14(1): 3-20.
- Woodward, Alison E. 2003. "European Gender Mainstreaming: Promises and Pitfalls of Transformative Policy." *Review of Policy Research* 20(1): 65-89.
- _____. 2004. "Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance." In Thomas Christiansen and Simona Piattoni, eds. *Informal Governance in the European Union*, 76-93. Cheltenham: Edward Elgar.

신문자료

《여성신문》. 2002. "성인지적 예산 정책마련을 위한 청원서' 국회 제출." 10월 18일

인터넷자료

위키백과, <http://ko.wikipedia.org/wiki/>, "한명숙", "장하진", (검색 2012.10.19.)

_____, <http://ko.wikipedia.org/wiki/>, "호주제", (검색 2013.7.16.)

인터뷰자료

인터뷰 대상자 37명의 녹취록