

사회 정의와 성 주류화: 낸시 프레이저 논의를 분석하며*

이은경**

이 연구는 여성과 남성의 권력관계에서 성 불평등을 해소하는 것이 정의임을 전제로 한다. 성 주류화가 성평등을 구현하기 위해 정의의 개념을 담는다면 성 주류화 전망이 보다 명확해질 수 있음을 주장하는 것이다. 이를 위하여 낸시 프레이저의 정의론이 담긴 문헌을 토대로 성 주류화에 관하여 분석함으로써 정의의 개념을 담은 성 주류화 전망을 연구하였다. 우선적으로 낸시 프레이저의 정의(Justice) 논의를 성 주류화와 연계하여 분석하였다. '참여의 동등'이라는 정의관이 담긴 낸시 프레이저의 정의론은 성평등을 추구함에 있어 시사점이 있었다. 경제적 재분배와 문화적 인정이라는 정의의 2차원적 개념은 법 및 정치적 요구를 포함하는 정의의 4차원적 개념으로 재조명되었다. 특히 포털 뉴스 내용을 검색함으로써 성 주류화의 정책도구인 성별영향평가를 비판적으로 검토하였다. 결론에서는 성 주류화가 경제, 문화, 법, 정치적 요구와 모두 관계될 수 있으므로, 적극 전략으로서 기존 성평등 정책과 변혁 전략으로서 성 주류화가 함께 추진되어 나아가 함을 제시하였다.

주제어: 성주류화, 사회정의, 성별영향평가

* 이 논문은 2010년 한국정책학회 동계학술대회 발표문을 수정, 보완한 것으로서, 연구자의 행정학 박사학위논문 <한국 성 주류화의 틀짜기에 대한 분석>(2013.12.)의 분석 내용을 포함하였습니다. 이 논문의 심사를 해주신 심사위원 3분께 진심으로 감사드립니다. 이 논문의 문제와 관련된 책임은 본 연구자에게 있습니다.

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 정부학연구소 선임연구원으로 있으며, 중앙정부 및 지방자치단체 관련 성주류화 연구와 컨설팅을 지속하고 있다. 주요 관심 분야는 젠더정책, 성주류화, 틀짜기(framing)이론 등이다(eklee70@korea.ac.kr).

I. 문제제기

이 연구는 기존 권력관계에서 배제되어 억압되는 것을 해소하는 것이 사회정의(social justice)임을 전제로 한다. 특히, 현실 사회 여성과 남성의 권력관계에서 성평등의 문제는 사회정의의 시각을 요청한다고 볼 수 있다. 그러면 현재 정의의 개념으로 성평등을 말하기 위한 관점 혹은 그 내용은 무엇이 있는가?

1995년 북경에서 열린 제4차 세계여성대회 이후 ‘성 주류화’(Gender Mainstreaming) 전략은 세계 도처 각국에 성평등 전략으로서 정책의 영역에 들어갔다. 정책 구현 시 고려할 성평등 전략으로서 성 주류화 아이디어가 강조되는 것이다. 한국에서 성 주류화는 1998년 대통령 직속 여성특별위원회에서 “여성정책의 주류화”를 주요기조로 채택한 적이 있고, 2001년 여성문제가 모든 국가 정책 영역에서 핵심 분야로 다뤄지도록 여성정책의 주류화를 위해 ‘여성부’(Ministry of Gender Equality)가 설립되기도 했다(이은아, 2010: 308). 현재 한국에서 성 주류화의 도구로 수행되고 있는 것은 정책기구의 설치,¹⁾ 성별분리통계(Gender-disaggregated Data), 정책의 성별영향평가(Gender Impact Assessment),²⁾ 성인지 예산(Gender-responsive Budgeting) 등이다(동계서: 310; 김재인 외, 2007: 83-85).

성 주류화가 성평등 정책의 거대한 흐름을 형성했지만 사실 그 의미를 쉽게 이해하기 어렵다고 볼 수 있다. ‘모든 정책에 젠더 관점의 통합’을 공통요소로 하는 몇몇 원론적인 정의(definitions)가 있고, 많은 국제기구와 국가들은 앞 다투어 성 주류화의 이름으로 시행한 사업을 보고했지만, 정작 ‘무엇을’ 통합했는지는 잘 알려져 있지 않았다(마경희, 2010: 75). 단순히 의사결정 과정의 여성 참여 확대를 의미하거나, 혹은 젠더 관점의 정책 평가나 분석과 동일시되기도 하였다. 하지만 많은 페미니스트 연구자들은 성 주류화가 가부장적 제도, 문화를 문제시하고 도전하므로 변혁적 잠재력(transformative potential)을 가진 새로운 성평등 전략이라고 평가하고 있다(76). 그 잠재력을 실현하기 위해서는 성 주류화에 대한 문제점을 제기하고 이를 해결할 수

1) 북경행동강령 2013조에서는 여성지위 향상을 위한 국가기구가 “정부 내의 정책조정 중심부서이다. 그의 주된 과제는 범정부 차원에서 모든 정책분야에 성평등 관점의 주류화를 지원하는 것이다”라고 규정하고 있다.

2) 우리나라에서 성별영향평가, ‘성별영향평가’ 제도로 2005년 공식화되었고 2011년 <성별영향분석평가법> 제정을 기점으로 2012년부터 ‘성별영향분석평가’ 제도로 재정립되었다. 최근 2018년 2월 그 제도 명칭이 다시 ‘성별영향평가’로 개정되었다(여성가족부 보도자료, 2018.2.28.). 일반적인 용어로 성별영향평가를 사용하는데, 이 글의 분석에서는 2011년까지 성별영향평가를, 2012년부터 2017년까지 성별영향분석평가를 사용한다.

있는 전망을 제시하는 것이 중요하다.

본 연구는 여성과 남성, 성별 권력관계에서 성 불평등의 해소가 정의임을 전제로, 성 주류화가 성평등을 달성하기 위해 그 내용에 정의의 개념을 담아야 함을, 또 그렇게 나아가야만 성주류화 전망이 보다 명확해질 것임을 주장하는 것이다.

정의 개념으로 성평등을 말하기 위해 사회 정의론을 피할 수 없다. 정의론에서 가장 일반적인 것은 롤즈(J. Rawls)의 입론이라 할 수 있다. 하지만 그의 ‘공정으로서의 정의’는 자유롭고 평등한 시민에게 보편적으로 적용 가능한 중립적 시각을 견지하고 있다. 따라서 이는 가치 안에 내재하는 계층과 집단 간 차이·갈등, 대표적으로 성별 입장을 간과하는 것으로 볼 수 있다.³⁾ 사실 현실에서 이미 권력을 가진 집단 중심의 정치적 합의는 차별적 결과를 낳을 수 있어 정의롭지 못할 수 있는 것이다.

그에 비해 영(Young, 1990: 3)은 분배보다 억압과 지배 개념을 제시하며 성평등을 다루고 있다. 남성지배적인 의사결정과정이나 성별 집단 간 노동분업, 그리고 사회 정의가 간과해온 억압적 문화는 기존 정의론(롤즈)에서 드러나지 않았던 부분이다. 그녀의 주장처럼, 사회 집단의 차이가 존재하는 곳에서 한 집단이 특혜를 받는 반면 다른 집단이 억압적이라면, 사회 정의는 그 억압을 잠식시키기 위해 집단 간 차이를 인정하고 주의를 집중할 필요가 있는 것이다. 그녀가 성평등의 문제를 정의의 원칙으로 입론한 것은 정의론을 구체적 영역으로 확장한 것이면서, 성평등을 주장할 수 있는 중요한 기반을 하나 추가하는 것이다.

그런데 영(Young)이 문화적 억압과 지배에 대해서 문제제기 했다면, 문화적 무시뿐만 아니라 불평등한 분배를 함께 고민한 낸시 프레이저(Nancy Fraser)의 논의가 보다 주목할 만하다고 생각한다. 왜냐하면 김원식(2009: 12)의 지적처럼, 자본주의 경제는 일단 작동하기만 하면 법적 제도적 조건과 독립적인 상대적 자율성을 가지고, 자본주의 사회가 규범적 통합체일 뿐만 아니라 체계적, 기능적 통합체이기도 하므로, 경제적 분배, 재분배를 문화적 억압이나 인정질서 개념으로 환원하기에는 한계가 있기 때문이다.

3) 똑같이 분배하면 평등이고, 다르게 분배하면 차별이라고 보는 고전적 자유주의의 정의의 틀이 성평등의 문제를 해결하는 데 한계가 있다는 것은 여성주의뿐만 아니라 롤즈(Rawls)와 같은 주류 자유주의 정의론자도 인정하는 사실이라고 지적되기도 한다(허라균, 2010: 54). 그런데 허라균의 이러한 지적은 롤즈의 맥시민(maximin) 원칙, 즉 ‘최소수혜자의 최대이익의 원칙’(the greatest benefit of the least-advantaged members: maximin)을 말하는 것 같다. 이는 사회경제적 불평등을 많이 겪는 이들에게 더 많은 혜택을 주어야 한다는 의미이지만, 롤즈가 꼭 성평등을 위해 제시했다기보다 시민의 사회불평등을 규제하려는 목적이라고 보는 것이 타당하다. Rawls(2001), pp.42-43 참고.

프레이저는 오늘날 정의가 경제적 재분배뿐만 아니라 문화적 인정도 요구한다고 말하고 있다. 따라서 이 연구는 성평등을 정의의 개념으로 제기하는데 경제적 재분배와 문화적 인정을 함께 고려한 프레이저의 논의를 중심으로 분석하고자 한다.

연구내용에서는 우선적으로 낸시 프레이저의 정의(Justice) 논의를 성 주류화와 연계하여 분석한다. 그리고 성 주류화의 개념을 정의의 개념과 관련하여 분석하고, 성 주류화의 정책도구 사례로서 성별영향평가를 비판적으로 분석함으로써 결론을 도출하겠다. 이를 위한 연구 방법으로 사례분석이 포함되어 있는데, 관련 문헌과 인터넷 포털 기사자료를 중심으로 분석하고자 한다. 결론은 성 주류화의 전망을 세우는 것이면서 동시에 성평등을 정의로 개념화하는 데 중요한 기반이 될 것이다.

2. 정의의 개념과 전략

이 장은 낸시 프레이저가 액셀 호넛(A. Honneth)과 벌인 논쟁을 담은 문헌의 일부를⁴⁾ 본 연구 논점에 맞게 비판적으로 분석하는 것이다. 프레이저는 오늘날의 정의(Justice)가 ‘재분배(redistribution)’와 ‘인정(recognition)’ 모두를 요구한다면서, 그 두 가지와 관련된 해방적인 측면이 하나의 포괄적인 틀로 통합되어야 한다는 주장을 편다(ROR: 9). 결국 그녀는 정의관으로서 ‘참여의 동등’(Parity of Participation)⁵⁾을 제기하였다.

1) 사회정의의 요구: 정의의 2차원적 개념과 그 확장

프레이저는 사회정의를 위한 요구가 자원이나 부의 분배를 더욱 추구하는 ‘재분배(redistribution)’ 요구뿐만 아니라 ‘인정(recognition)’의 정치 요구로서 사회정의 형태가 있다며 논의를 시작하고 있다(ROR: 7). 롤즈(Rawls) 식의 ‘분배’에 초점을 두었던 사회정의의 담론이 이제는 ‘재분배’와 ‘인정’을 위한 요구로 나뉜다는 것이다. 더

4) Fraser, N. and A. Honneth(2003), *Redistribution or Recognition? A political-Philosophical Exchange*. London: Verso. 이 문헌은 프레이저와 호넛의 ‘재분배’와 ‘인정’의 관계 문제에 대한 것이다. 이 가운데 프레이저(N. Fraser)가 논쟁한 “Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation”을 분석한다. 이하 인용은 ROR로 표기한다.

5) parity of participation의 직역 ‘참여의 동등’보다 우리말로 쉽게 이해할 수 있는 ‘동등한 참여’로 해석할 수 있겠으나, ‘동등한 참여’는 성별 동등한 사회적 참여를 위해 흔히 사용되는 용어이다. 이를 구별하기 위해 직역을 사용한다.

나아가 오늘날의 정의가 '재분배'나 '인정' 단독으로는 충분하지 않다고 하면서, 그 두 가지 측면이 하나의 포괄적인 틀로 통합되어야 한다고 주장한다.

이를 테면, 신사회운동(New Social Movements) 이슈로 많이 제기되는 환경폐해, 성차별, 인종차별 등의 문제는, 경제적 분배 관점이기보다 하나의 가치 범위에 반발하는 서로 다른 문화적 차이의 인정 문제라고 볼 수 있다(ROR: 7). 여성주의적 문제제기에서 여성에 대한 성차별적 무시나 가사노동을 여성의 역할로 고정하는 것은 문화적 인정의 문제이다. 그런데 이로 인해 여성이 임노동자로서의 참여에 제한받는다는 것은 한편으로 분배의 문제로 볼 수 있다. 즉 분배와 인정의 문제가 서로 얽혀있다는 것이다.

'재분배'와 '인정' 두 담론이 모두 현 사회에서 정의를 설명하고 있지만, 각각의 주장에서 접점을 찾지 못함을 그녀는 문제제기한다. 분배론자들(R. Rorty 등)은 정체성의 정치가 경제적 이슈를 보지 않고 (예: 성별) 집단을 분리하며 보편주의적 도덕규범을 거부한다고 비난하고 있다(ROR: 15). 인정론자들(I. M. Young)은 재분배론자들이 (예: 성별) 차이를 무시하고 잘못된 보편주의적인 지배집단 규범에 의해 현실의 부정의(injustice)만 강화함으로써 소수자를 억압할 수 있다고 비판하는 상황이다(동계서).

실제로 영(Young, 1990)은 롤즈 등이 주장한 기존 정의론이 보편적으로 적용할 수 있는 관점이기 때문에, 사람들의 구체적인 삶의 경험에 기반 하지 않은 맥락 외부적인 관점이라고 비판하였다. 정의로움에 대한 요구는 여성, 흑인, 장애인 등의 정체성의 구체적인 사회, 경제, 정치적인 맥락에 놓인 것이기 때문에 그 맥락들과 분리될 수 없다는 것이다. 기존 정의 개념이 '맥락에 따른'(연구자 주) 문화적 억압의 원천을 제도적으로 교정하려 하지 않았기에 적절하지 않다면서, 집단의 차이를 긍정하고 공공 영역에서 모든 집단의 참여를 조장하는 것이 사회 평등이자 자유이며 정의의 원칙이라고 제시했다(Young, 1990: 11).

특히 프레이저는 재분배와 인정을 상호 배타적인 대안으로 이해하는 것을 거부하며, 사회정의의 두 차원을 포괄하고 조화할 수 있도록 통합적인 접근을 개발하려고 하였다(ROR: 26). 사실 분배론자, 인정론자 간의 갈등은, 성 주류화와 관련하여 일반 정책(자유주의적 전제)과 여성주의 정책 틀 사이에서 오는 긴장(허라금, 2010: 64)과 유사하게 볼 수 있다. 일반적인 정책의 틀에는 누구나 평등한 권력 자원 위에 있다는 보편주의적인 자유주의적 전제를 보유했다. 자유주의적 전제는 분배론자의 입장과 같다. 한편 여성주의 정책 틀은 성 불평등한 권력 관계 속에서 성평등 조치를 고려하는 것으로, 문화적 인정에 관한 내용을 다수 포함한다. 따라서 성 주류화 전략의 효과적인 추진을 위해서 경제적 재분배와 문화적 인정의 통합을 추구하는 것과 유사하게 볼

수 있다.

더 나아가서 성 주류화가 성 불평등한 기존 틀의 변화를 목표로 하지 않는다면, 성 불평등은 권력의 문제가 아니라 권력 중립적인 것으로 다루어질 수 있다. 예컨대 일-가족 양립정책의 경우, 남녀가 삶을 균형 있게 꾸릴 수 있도록 가정 내 노동분업이 가능하게 전환시키는 것이 아니라, 여성의 자유선택을 존중한다는 차원에서 여성의 위치를 가정주부로 고착시킬 수 있다. 즉, 성평등 목표가 주류정책에 통합되는 과정에서 성 인지적 관점이 일반정책에 개입함으로써 남성 기준에 의해 확립된 기존의 주류정책을 변화시키지 않고 오히려 역행할 수 있는 것이다(허라금, 2010: 64). 그래서 성 주류화를 위해서는, 성평등 목표나 젠더의 정치화를 살리는 것이 중요하다. 이는 재분배와 인정을 통합하는 정의의 문제에서도 해당 문제 관련하여 무엇이 우선되는 목표여야 하는가가 중요한 문제라고 생각된다.

그런데 프레이저는, 분배와 인정이 도덕철학 문제로 분석적으로 구별가능한 정의의 두 측면이라고 파악하였다. 분배와 인정을 서로에게 환원시키지 않으면서도 그 둘 모두를 포섭할 수 있는 폭 넓은 정의의 개념을 제시하였다(ROR: 35). 그것이 정의의 “이차원적(two-dimensional)” 개념이라는 것이다.⁶⁾

하지만 삶에서 고려해야 할 문제가 분배와 인정으로, 이원론적으로만 구분된다고 보는 것도 모든 사회 문제를 두 가지 범주로만 환원하는 것으로 볼 수 있다. 국민국가에서 사회를 구조로 이해할 때⁷⁾ 정의는 경제적 분배와 문화적 인정의 문제 말고도 정치 및 법과 관련된 문제가 있다. 예컨대 특정한(예: 동등한) 삶을 규율하는 법적 처우, 그리고 (성별) 집단 의지를 드러낼 수 있는 정치적 대표의 문제가 있는 것이다.

성평등한 삶을 고려하는 성 주류화 전략은 기존 성평등 정책인 동등처우(법적 평등), 특정평등정책(적극적 조치)과 단절된 완전히 새로운 전략이 아니다. 성 주류화가 여성 대상의 정책이 아니라 젠더 관계를 대상으로 한다는 점을 강조한 나머지 마치 그들을 패러다임을 달리하는 것으로 차별화하거나 기존 성평등정책이 성 주류화에 의해 대체되어야 하는 것으로 생각하는 것은 위험하다(허라금, 2010: 58). 즉, 법적 평등, 적극적 조치,⁸⁾ 성 주류화가 성평등이라는 공통의 목표를 향해 정치적 환경과 문제의

6) 액셀 호넷(A. Honneth)이 인정의 질서에 분배(Redistribution as Recognition)를 한 유형으로 넣는 것과 달리, 분배와 인정을 각각 존속시키면서 양자를 통합하기 위한 방안으로 볼 수 있다. 프레이저는 호넷의 입장에 대해 모든 문제를 인정의 문제로 환원한다(a reductive culturalist view of distribution)며 비판하고 있다(34). 그러한 입장으로 인해 경제적 불평등 문제의 중요성을 간과할 수 있다는 것이다.

7) 사회를 구조들의 총체로 이해할 때, 사회 안에는 정치·경제·문화·법 등이 모두 포함된다. 정치·경제·문화·법 등은 국민국가 내부에서 하나의 연관된 총체를 이룬다. 김현경(2016) 참고.

성격에 따라 달리 선택되는 성평등 전략으로서 상호 수렴되는 것으로 보아야 한다(동계서: 58-59). 동등처우의 법적 측면, 특정평등정책의 정치·경제적 측면 등은 성 주류화를 위해 함께 고려되어야 하는 것이다. 이와 관련하여 성 주류화는 기존 성평등정책과 상호 수렴될 수 있는 개념적 노력이 필요하다.

기존 성평등 정책들은 그 실현 과정에서 동등처우, 성별 자원배분 등을 추구하였다. 하지만 각각 독립적인 추구 행태를 보였고 부당한 젠더 현실에 대한 구조적인 노력은 발견하기 힘들었다. 예컨대 여성적인 것에 대한 차별적인 피해(예: 성폭력)는 그것의 권력적 속성과 문화적 인정, 법적인 처벌이 연결되어 있으므로 단독의 정책으로만 해결되지는 못한다.

따라서 프레이저의 접근은 성평등의 내용과 관련하여 재분배와 인정을 정의의 두 측면으로 파악한 점에서 시사점이 있다. 하지만 성별 권력관계에서 정의의 요구를 구조화 한다면, 정부정책의 성 주류화 추진에 있어서 구체적인 성평등 요구에 대응하여 더욱 무엇이 필요인지 고려되어야 한다. 정의의 차원을 분석적으로 살펴보면, 그것은 정의의 4차원적 개념으로서, 경제적 분배 및 문화적 인정과 아울러 법적 처우 및 정치적 대표의 테마 또한 살리는 것이 보다 적절할 것으로 판단된다.

〈그림 1〉 사회정의의 요구: 정의의 4차원적 개념



2) 참여의 동등과 그 전략

프레이저는 정의 개념의 규범적 핵심이 '참여의 동등(Parity of Participation)'이라고

8) 이는 특히 경제적 자원배분 및 정치적 대표 부문에서 여성을 위한 조치로 적용되었다. 예컨대 공무원여성할당제, 비례대표여성할당제 등.

주장한다(ROR: 36). 정의는 모든 사람들이 동등한 자격으로 상호작용할 수 있는 사회적 조건을 요구한다고 하면서, 참여적 동등을 위한 조건으로 객관적 조건과 상호주관적 조건을 제시하였다. 첫째, 참여적 동등의 '객관적 조건(objective condition)'이란 참가자들의 독립성을 보장할 수 있도록 물질적 자원을 동등하게 분배하는 것이다. 둘째, 모든 사람들이 동등하게 존중을 받을 수 있도록 사회적 성취에 동등한 기회를 보장하는 제도화된 문화적 가치 패턴이 필요하다. 이는 '상호주관적 조건(intersubjective condition)'이다.

프레이저에 의하면, 이 두 조건이 충족될 때 정의로울 수 있다는 것인데, 이 두 조건을 정의의 2차원적 개념과 관련하여 살펴볼 수 있다. 물질적 자원을 분배하는 객관적 조건은 '분배'의 문제와 연결될 수 있고, 상호 존중 받을 수 있는 문화적 가치패턴의 요구는 '인정'의 문제와 관련될 수 있다. 결국 '참여의 동등'이라는 정의를 이루려면 '분배'와 '인정'이 모두 요구된다는 의미이다. 즉, 그녀는 (경제적) 재분배와 (문화적) 인정의 요구로 정의의 개념을 제시하면서 '참여의 동등'을 주장하고 있는 것이다.

이는 사회유지에 기본적인 법, 정치적 문제를 간과하는 접근이라 볼 수 있다. 프레이저는 동등한 참여의 규범이 공적인 논쟁이라는 민주적 절차를 통해서 적용되어야 한다고 설명하고 있다(43). 하지만 그것이 정의의 개념 중 하나로 등장하지 않았기에, 프레이저의 정의의 개념에서 법적 정치적 정의는 기본적으로 주어진 것처럼 간주하는 것으로 보인다. 그러나 예컨대, 성 중립적으로 보이는 각종 위원회의 구성에서 이를 법적 정책적으로 간여하지 않으면 남성으로만 채워질 수 있다. 특히 남성 중심적인 도시계획, 건축과 같은 영역에서는 더욱 그러할 수 있다. 즉, 법적이고 정치적인 요구에 있어서도 객관적 조건과 상호주관적 조건이 여성의 '참여의 동등'을 위해서 필요하다.

앞에서 비판하였듯이, '참여의 동등'에서도 분배와 인정의 요구 이외에 법적 정치적으로 동등한 처우 및 대표성이 필요하다고 판단된다. 성 주류화의 추진에서도 마찬가지로, 기존 성평등 정책인 법적 평등과 적극적 조치를 모두 포괄하는 개념 설정이 필요하다.

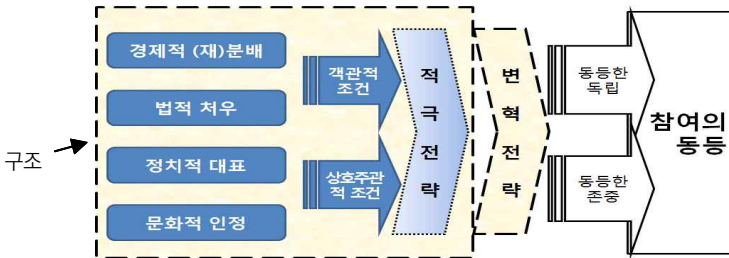
(1) 적극 전략과 변혁 전략

프레이저는 정의의 2차원적 개념을 통합하는 문제에서 부정의를 해결하기 위한 정치 전략을 제시하는데, '적극(affirmation)'과 '변혁(transformation)'이라는 두 가지 전략이다(ROR: 74). 두 전략 모두 현실의 부정의를 시정하고자 하지만, 적극 전략이 부정의를 야기하는 사회 구조를 변화시키지 않고 사회적 조건을 고치려 한다면, 변혁 전략은 사회 구조 자체를 재구조화함으로써 불공정한 결과를 고치려는 목표를 가진다고 할 수 있다. 즉, 적극 전략이 상황을 개선하기 위해 사회적 조건을 수정하려는

목표를 지녔다면, 변혁 전략은 부정의를 산출하는 사회 구조적 근원을 해소하려는 데 있다고 볼 수 있다.

예컨대, 자유주의 복지국가에서 소득보전을 통해 재분배를 시정할 수 있는데, 이는 적극 전략으로 볼 수 있다. 한편, 사회주의 시스템처럼 생산관계(framework) 자체를 변혁하는 것은 변혁 전략인 것이다. 근본적인 문제해결 입장에서 보면, 변혁 전략이 바람직한 것으로 보이지만, 어느 사회든 그 구조를 쉽게 변화시킬 수 있는 것이 아니기에 그것은 실천적인 한계를 가질 수 있다.

〈그림 2〉 정의 개념의 통합과 부정의의 해결 전략들



이것은 성평등정책으로서 '법적 평등', '적극적 조치'를 적극 전략으로 볼 수 있는 한편, 변혁 전략으로서 '성 주류화'를 대비시켜 놓은 것과 유사하다. 정책 영역에서 '같음으로서 평등'이 법제도적 평등이나 남성과 동등한 처우로 구체화되었다면, '차이로서의 평등'은 모성보호 같은 '여성을 위한' 적극적 조치로 구체화되었다(마경희, 2010). 그러나 이러한 접근들은 모두 기존의 불평등한 구조적 맥락에 도전하기보다 조건의 개선, 제도의 개선에 해당하는 것이다. 이는 프레이저의 '적극 전략'에 해당되는 것이라 볼 수 있다.

한편 성 주류화는 가부장적 규범·제도·조직·문화를 근본적으로 문제제기하고 이에 도전하는 접근이라는 점에서 '변혁의 잠재력'을 가진 성평등 전략이라고 평가받는다(마경희, 2010: 76). 즉, 성 주류화는 성평등을 위한 '변혁 전략'에 해당될 수 있는 것이다. 이러한 변혁이 가능한 것은 성 주류화가 여성과 남성의 차이를 인식하되 이를 구조적 권력관계의 맥락에 위치시켰기 때문이다(84). 즉 성평등은 변화된 젠더 관계를 의미하는 것으로 성 주류화는 불평등한 기존 질서의 '변혁'을 목표로 하는 것이다. 변혁 전략은 근본적인 구조를 문제제기함으로써 보다 바람직할 수 있지만 실천적인 한계가 있는데, 성 주류화의 경우에도 같은 비판이 제기될 수 있다.

그런데, 적극 전략은 변혁 전략을 보완해준다고 볼 수 있다. 이를테면 여성을 위한 ‘적극적 조치’는 성 주류화의 실천적 한계를 보완해주는 중요한 전략일 것이다. 왜냐하면, 성 주류화의 변혁적 잠재력이 실천적으로 행정도구화로 국한되거나, 성평등 목표의식을 상실하거나, 남성에게 오히려 유리한 젠더 평등 도구로 오해될 수 있기 때문이다.⁹⁾ 이를 적극적 조치에 의해서 여성 특정적 평등 개념을 강화할 수 있다. 성평등 정책의 맥락에서 차이의 관점을 취했던 적극적 조치 같은 성 특정 정책이 기존의 성차별적 관계를 구조조정하려는 성 주류화의 성공을 위해 필수적이라는 의미이다(허라금, 2010: 59). 이렇게 볼 때, 변혁 전략인 성 주류화는 적극 전략인 적극적 조치와 상호작용 하지 않고서는 달성되기 힘들다고 말할 수 있다.

3. 성 주류화의 틀짜기: 정책 내용과 추진 전략

성 주류화는 젠더¹⁰⁾ 관점에서 모든 영역의 정부 정책을 고려하고 기존 성불평등한 사회 구조의 변혁을 목표로 성평등한 새로운 사회를 모색하는 성평등 추진 과정이라고 볼 수 있다. 성 주류화에 대해서는 북경행동강령과 유엔경제이사회¹¹⁾의 정의(definition)를 인용할 수 있다(이은아, 2010: 309). 북경행동강령에서, 성 주류화는 체계적인 절차와 메커니즘을 향한 도약을 의미하며, 젠더 이슈를 정부와 공공기관의 모든 의사결정과 실행에 고려하는 것이다. 유엔경제이사회에서, 성 주류화는 모든 정치적, 경제적, 사회적 영역의 정책과 프로그램에 대한 설계, 집행, 모니터링과 평가에서 여성과 남성의 관심

9) 성별영향평가를 예로 들 수 있다. 1) 성별영향평가 보고서만 축적되고 정책개선이 없는 행정 도구, 절차가 될 수 있다. 2) 정책에서 남성의 참여가 적은 문제를 종종 제기하게 되면서 ‘여성 지위향상과 세력화’라는 성평등 목표의식을 상실할 수 있다. 3) 결과적으로 성 주류화는 남성에게 유리한 성평등 도구가 될 수 있다(예: 남성할당제).

10) 젠더(gender)란 정책의 차원에서 ‘남성적’, ‘여성적’ 성질과 같이 개인에게 귀속되는 인성(personality)을 의미하는 것이 아니다. 허라금(2005: 207-208)에 의하면, 그것은 사회성원들을 남녀라는 생물학적 범주로 이분화하고 각각의 범주에 속한 이들에게 다른 사회적 의무와 책임, 권리, 규범 등을 부여하는 원칙을 중심으로 조직화된 사회 제도, 조직, 질서를 가리키는 것으로 볼 수 있다. 이들 제도, 조직, 질서란 법률과 같이 명시적인 것뿐만 아니라 비명시적이고 사회지배적인 관념, 관행, 습관, 문화적 상징과 윤리적 규범 등이 포함된다. 즉, 젠더란 성차별적인 사회구조와 과정을 서술하고 설명하기 위한 개념이지, 단순히 ‘양성’이나 ‘생물학적 성과 구별되는 것으로서의 사회문화적 성’을 말하는 것이 아니다(209). 특히 성주류화 전략과 그 도구를 이해하기 위해서 젠더를 인식하는 성 인지(gender sensitive, gender responsive)적 관점이 필요하다. 성 인지는 성 차별이 생물학적 특성 때문이 아니라 성별로 다른 경험과 다른 삶의 조건의 영향으로 발생된 것임을 인식하는 것이다. 성 인지적 관점 하에 정책을 분석할 수 있으며, 정책기구를 정비하고, 모니터링하고, 통계 및 예산을 작성할 수 있다.

과 경험을 통합함으로써 여성과 남성이 동등하게 혜택 받고 불평등이 조장되지 않도록 하기 위한 전략이며, 그 궁극적인 목적은 성평등을 이루는 것이다.

성평등은 앞에서 분석한 정의의 개념과 연결될 수 있다. '경제적 분배 및 문화적 인정, 법적 처우 및 정치적 대표' 등에서 젠더 정의를 위한 요구는 현실에서 강조될 수 있는 성평등 요구이다. 이와 관련하여 성별 동등하게 독립할 수 있고 동등하게 존중받는다라는 것은 구체적인 성평등 목표라고 볼 수 있다. 이는 곧 젠더 관점을 강조하는 방향의 정의의 개념이다. 이러한 요구들은 성평등을 바라는 정부에서 성 주류화로 틀짜기(framing) 되어야 할 정책내용의 각 부문이 될 수 있다.

불평등한 성별 권력관계를 재구조화 하는 것은 사회적 조건의 개선과 사회 구조의 변혁을 모두 필요로 한다. 따라서 정의의 개념으로서 성평등을 목적으로 하는 성 주류화는, 프레이저가 제시한 '적극 전략'과 '변혁 전략' 모두를 통해 틀짜기 될 필요가 있다.

성 주류화의 틀짜기¹¹⁾는 성 주류화가 하나의 과정이라는 인식을 토대로, 성평등이라는 목표를 추구하기 위해 관련 행위자들이 기존 정책 틀에서 어떻게 적응하고 추진해 가는지를 보여주는 개념이다. 성 주류화의 틀짜기(framing) 접근은 처음에 성평등 목표에 익숙하지 않은 기존 정책 틀에서 성 주류화 이슈가 적응해가는 것에 초점을 둔 논의였다(통합주의 및 의제설정 접근). 통합주의 접근은 기존 정책 패러다임에 젠더 관점을 추가함으로써, 성 주류화를 정부 정책에 공식적으로 도입하는 데에 효과적이다. 의제설정 접근은 정부정책의 여러 이슈들 중 성평등을 우선시하여 젠더 관점으로 정책 목적과 수단을 재고함으로써 기존 정책 패러다임의 변혁을 추구하는 것이다.¹²⁾

그런데 성 주류화가 정부 정책으로 제도화된 이후에 성 주류화의 틀짜기 접근은 효과적인 성 주류화 방안을 고려하는 데에 있어 유용한 개념으로 볼 수 있다. 특히 성 주류화의 틀짜기 구성요소는 각 요소마다 성 주류화를 추구하는 방향을 성찰할 수 있게 한다. 성 주류화의 틀짜기 구성요소는, 1) 정치적 기회, 2) 정책 행위자, 3) 정책 내용, 4) 성 주류화 학습 등이 제시될 수 있다.¹³⁾ 이는 각각 성맹적인(gender-blind) 정부의 주류 틀에서 '어떠한 정치적 맥락에서, 누가, 무엇을 대상으로 하여, 어떠한 학습을 받고나서' 젠더 관점을 주류화 해나갔는지 고찰하기 위한 것이다.

이 글에서는 성 주류화의 틀짜기 구성요소 중에 하나인 '정책 내용'을 주목하고자

11) 성 주류화의 틀짜기 논의는 이은경(2013 및 2014)의 내용을 주요하게 참고한 것으로서, 틀짜기 논의와 관련하여 특별한 경우를 제외하고는 인용부호를 제시하지 않는다.

12) 이는 여성운동가 및 학자, 공무원 등의 적극적인 강조와 지지로 정책의 변화를 이끌었던 2003년 호주제 폐지 사례가 대표적이다. 이은경(2013) 17쪽, 각주11) 참고

13) 이은경(2013)의 13~25쪽 및 이은경(2014) 참고.

한다. ‘정책 내용’ 요소는 무엇을 주류화 하는가에 관한 것이다. 그 구성요소는 성 주류화 전략이 어떠한 정책 이슈들을 변화시키려고 하는지를 말한다. 정책 내용은, 우선 앞에서 분석한 경제적 (재)분배, 문화적 인정, 법적 치우, 정치적 대표성에 해당하는 것으로 분류될 수 있다. 성 주류화의 대상으로 경제, 문화, 법, 정치와 관련된 정책들을 뜯짜기 할 수 있는 것이다.

성불평등은 여성만의 고유한 문제가 아니라 불평등한 사회적 관계 속에서 만들어진 것이다. 그것은 특히, 여성과 남성이 사회적으로 차지한 차별적 지위와 역할, 불균등하게 분배된 자원 등 구조화된 성별 권력관계에 기초한 것이다. 따라서 성 주류화는 성별 권력관계 관련 모든 정치, 경제, 사회문화적 영역의 정책을 고려할 수밖에 없다.

〈표 1〉과 같이 성 주류화는 몇 가지 측면에서 기존 성평등 정책들과 구분될 수 있다(허라금, 2010: 51-53). 기존 성평등 정책이 특정한 정책(혹은 법)만을 초점으로 하는 것과 달리 성 주류화는 모든 정책에 개입하려고 하는 것이 특징적이다. 특정 정책 혹은 법을 초점으로 하는 성평등 정책이 ‘적극 전략’으로 볼 수 있다면, 모든 정책에 간여하여 젠더 관점을 반영함으로써 구조를 변화시키려는 성 주류화는 ‘변혁 전략’을 강조한다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 성평등 정책의 접근

구분	무엇이 잘못된인가?	누구의 책임인가?	무엇이 이루어져야 하는가?	누가 해야 하는가?
동등 치우	법적 불평등, 남녀에게 다른 법률/권리	개인	남녀에게 형식적으로 평등한 법적 권리를 위한 법률 개정	입법자
특정 평등 정책	출발지부터 불평등한 남녀 위치, 여성의 집단적 불이익, 제기되지 않은 특수한 여성 문제, 여성에게 부족한 접근성·기술·자원	개인적 차원과 구조적 차원 모두에, 다양	디자인&재정 (특수집단) 여성의 문제에 부응하는 특정 프로젝트	젠더 평등을 위한 기관, 때로 기존 기관과 제휴
성 주류화	젠더 불평등을 낳는 일반 정책과 사회 제도 내 젠더 편견	정책 입안자(의도와 무관하게)	모든 정책에 젠더 평등 관점을 결합하도록 정책 과정 (재)조직	정부의 정책수립에 정규적으로 개입하는 모든 행위자들

자료: 벌루(Verloo, 2004: 8) 및 허라금(2010: 52)에서 재구성.

모두 성평등 실현이라는 공통목표를 가지는데, 각각 중심목적과 성평등 관점에서 차이를 보이고 있다. 그것은 첫째, 동등치우(equal treatment) 정책으로, 자유주의 담론의 틀에 기초한 형식적 평등 개념을 중심으로 한다. 이는 동일 관점의 성평등 개념이 반영된 것으로, 일반적으로 법적 평등 논의로 드러난다.

둘째, 특정한 평등정책(specific equality policies)이다. 이것은 모든 시민이 똑같이 평등권을 향유하지 못한다는 데서 출발해 출발 조건의 불평등 사회에서 나타나는 불평등한 지위의 불균형을 회복하기 위해 동등조건을 만들어내는 데 목적을 둔다. 이는 차이로서 성평등 관점이 기초가 된다.

셋째는 성 주류화이다. 이것은 정책과 제도적 차원에 내재한 성불평등을 다루면서 정책과정 재조직화와 성평등 관점의 통합을 통한 근본적인 변혁에 목적을 둔 것이다. 이는 가부장적 권력관계에 주목하여 성차를 역동적인 것으로 보는 젠더 관점을 반영한 것이다.

실제 성 주류화 전략의 주요 도구로 경기도에서 시행되었던 ‘여성정책조정회의’의 회의자료¹⁴⁾ 내용을 보면, “성 주류화란 모든 정책 영역에 성 평등 관점을 도입하고자 하는 것으로 남성과 여성간의 지속적인 불평등을 해소하고 시정하기 위해 모든 이슈와 모든 수준의 정책 형성과 시행 과정을 젠더 분리적 관점(gender-differentiated perspective)에서 검토하고 재고하려는 노력을 의미”한다며, 남성과의 평등을 목표로 단순히 제도적 장애를 제거하는 반차별법 및 정책과는 구별하는 것이라 명시하고 있다. 말하자면, 성 주류화 관점은 앞의 두 접근을 종합하면서 정책의 대상을 가부장적 권력 관계를 재생산하는 사회 제도에 두고 있는 것이다(허라금, 2010: 52).

성 주류화가 여성을 정책 대상으로 하는 여성정책을 넘어, 일반 정책까지도 성차별적인 기존 제도의 부당성을 인식하는 관점에서 정책의 성별 영향을 분석하고 그 영향이 남녀 불평등하지 않도록 할 것을 목표로 하는 것으로 이해되고 있다(허라금, 2010: 40-41). 그것은 전반적인 젠더 구조의 변혁을 목표로 성평등을 구현하는 데 있어 장기적 비전을 갖는 정책으로 볼 수 있는 것이다. 성 주류화란 결국 성 불평등 구조의 ‘변혁(transformation)’을 궁극적인 목표로 지향하고 있다(마경희, 2010: 83).

하지만 성 주류화 의제에 대한 수많은 반론이 제기되었다(마경희, 2010: 80-81). 대표적으로 사회주의 페미니스트는 성 주류화 의제 채택이 성평등 이슈를 제도화하고 젠더를 탈정치화할 것이라 우려했고, 제3세계 페미니스트는 여성이 아닌 젠더 강조가 여성특수적(women-specific) 정책의 입지를 약화시킬 수 있다고 비판했다. 말하자면 북경행동강령에서 젠더와 성 주류화가 전면적으로 사용되었지만 성 주류화가 진정 무엇을 의미하는지, 그를 통해 성평등이 어떻게 가능한지 등 분명한 합의를 도출하지 않았기에 확산과정에서 성 주류화는 정치적 수사 이상의 의미를 가지지 못했다(마경희, 2010: 81).

14) 2009.1.5, 2008년 제2차 경기도 여성정책조정회의 내부자료 참고.

실제 데일리(M. Daly)처럼 “공공정책의 구조, 과정, 환경에서 성 인지적인(gender-sensitive) 실천과 규범을 구현(embedding)으로써 평등을 제도화하려는 것”이라고 추상적인 정의만 말하면서, 성 주류화 정책을 시행한다는 것이 “사실상 아무것도 말하지 않는 것과 같다”(Daly, 2005: 435)라고 까지 표현될 정도이다. 성주류화 개념과 관련하여 톰바도와 마이어는 성 주류화 정의가 ‘공허한 기표(empty signifier)’라고 말하며, 성주류화가 (정책의) 절차적 변화에 초점을 두지만 성평등 전망에 의해 이해해야만 하는 문제를 역점 두지 않는다고 비판한다(Lombardo & Meier, 2006: 152). 모두 성 주류화가 성평등 정책의 내용보다 행정기구의 절차적 과정과 도구에 초점이 맞추어져, ‘단순한 행정절차’로 편입되었다는 비판과 연결된다.

벨루(Verloo, 2004: 3)는 실제로 성 주류화가 다양한 방식으로 이해되고 있어서, 고용정책에서 성 주류화는 적극적 조치, 균등처우, 동등한 참여, 또는 정부 개혁 등 다양한 형태로 이해되고 있다고 지적한다. 단순히 기존 정책에 성 주류화라는 이름만 붙인 경우가 대부분이고 기존 질서를 변화시키기보다 기존 질서에 여성을 끼워 넣을 뿐이라는 것이다(마경희, 2010: 83).

또한 벨루(Verloo, 2005: 353)는 유럽 회의(Council of Europe)에서 나온 말을 인용하며, 성 주류화의 주류(mainstream) 목표가 성평등에 부가(added)되었다고 한다. 이는 각 여성정책의 전략(표 1)에서 구별되는 성평등의 관점이 성 주류화의 경우 제대로 이해되지 못하고 일반정책에 통합되면서 ‘성평등 목표를 상실’한 데서 비롯된 것으로 보인다. 성평등 전략으로서 성 주류화는 ‘여성’이 아닌 정책 과정 자체를 변화의 대상으로 삼고 성평등 관점의 통합을 위한 절차와 일상적 활동, 책임과 역량을 행정 기구 내에서 재조직화하고자 하는 것이다(마경희, 2010: 85). 그런데 젠더 관점이라는 성평등 개념이 사라지고 단순히 여성을 대상으로 한 행정 시스템 개혁의 일환으로 대체될 우려가 있는 것이다.

한편 기존 여성정책의 한 부류라는 이해에 의해서 단순히 여성만을 주류화 하는 것으로 보면서 기존 여성정책을 성 주류화에 의해 완전히 대체되어야 하는 것이라 생각하기도 한다. 이때 성평등의 목표를 공유하지 않는 조직일 경우 성 주류화가 성평등을 목표로 한 이전의 동등처우 입법, 그리고 적극적 조치와 같은 성 특정적 평등 정책을 효과적으로 대체하는 평등전략으로 간주될 수 있다(허라금, 2010: 65). 말하자면, 성 주류화가 ‘여성’에서 ‘젠더’로 시각을 달리한다는 것이 강조된 나머지, 성 주류화가 남성도 위한 정책이라며 여성 비율이 높은 초등학교 교원임용에 남성을 우대하는 정책이 성 주류화의 결과로 나타나는 것이다. 이처럼 성 주류화가 ‘자칫 젠더의 권력관계를 놓치고 단순한 차이만 해결’하는 것에 목표를 둔다면, 기존의 젠더 위계구조를 그

대로 답습할 수 있다.

성 주류화가 목표하는 변혁은 장기적인 목표로 볼 수 있어, 장기적 과정¹⁵⁾에서 길을 잃지 않기 위해서는 성 주류화의 비전이 명확해야 한다. 성 주류화가 목표하는 성평등한 사회가 어떤 모습일지에 대한 ‘구체적 청사진’은 그 자체가 성 주류화를 위한 결정적인 정책 도구이다(허라금, 2010: 67). 실현 가능성에 기초한 청사진의 마련은 기회의 평등뿐 아니라 결과 평등까지 포함될 수 있다. 성평등에 대한 청사진의 공유가 없다면, 성 주류화는 정책 도구 사용에만 머물거나, 성평등 목표를 상실하고 주류에 통합하는 정책이 될 뿐이어서 성 주류화가 기존 여성정책을 대체하는 것으로 이해될 것이다(허라금, 2010: 68).

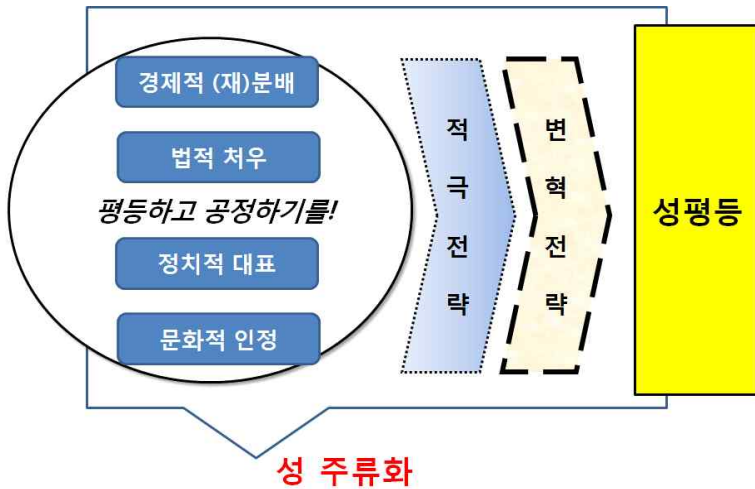
결국, ‘구체적 청사진의 마련’을 사회정의(social justice)를 포괄하는 성 주류화 개념으로서 상정하고자 한다. 그것은 먼저 성평등을 위한 요구일 뿐 아니라 주류 정책이 기본적으로 지향해야 할 사회정의 목표에 성평등이 주요한 한 축이 될 수 있음을 주장하는 것이다. 일반적으로 정책은 한 국가가 나아가야 할 방향을 지시하는 것이다. 성 주류화는 정책의 영역에 도입되는 것이기에, 누구에게나 보편적으로 적용될 수 있는 사회정의 시각이 요구된다. 성 주류화가 실현해야 할 구체적 목표이자 비전은 법적 평등¹⁶⁾ 기반 하에 경제적 분배 및 문화적 인정, 정치적 권력에서 성차별이나 폄하 없는 성평등 사회로 제시될 수 있을 것이다.¹⁷⁾

한편 정책에서 구현되어야 할 사회정의로서 성평등이 포괄적으로 이루어지기 위해서는, 표 1에서 ‘동등처우’(법적 평등)와 ‘적극적 조치’(특정 평등 정책)가 모두 성 주류화와 함께 성평등이라는 목표를 향해 추진되어야 할 것이다. 이는 허라금(2010)이 여성주의 평등 개념을 통해 성 주류화와 기존 정책의 관계를 살펴본 연구결과와 일치하지만,¹⁸⁾ 이 글이 사회정의로서 성평등이라는 성주류화 목표를 중요하게 고려하기에 그에 한 걸음 더 나아간 것으로 볼 수 있다.

- 15) 성 주류화를 전략이보다 과정으로 개념화 한 것은 이은경(2013: 6-7) 참고.
- 16) 법적 평등은 모든 사람이 평등하고 안전한, 정의로운 상황을 위한 기본 조건이라고 볼 수 있다. 특히 법적 평등은 성평등을 달성하기 위한 조건이면서, 동시에 그 자체가 성평등을 위한 하나의 목표가 될 수 있다.
- 17) 이는 프레이저가 정의의 이차원적 개념으로 제시한 (재)분배와 인정을 포함하는 것인데, 성 주류화가 추구하는 성평등이 무엇인지 정의 개념과 관련짓는 구체적인 내용으로 볼 수 있다.
- 18) 허라금(2010)은 성 주류화의 전환적(변혁적) 힘이 동등처우 관점, 특정 성평등 관점, 젠더 관점의 상호 의존적 관계 속에서 발휘될 수 있다는 입장으로 논의를 전개했다. 성 주류화가 목표하는 ‘변혁’은 실천적 차원에서 동등처우 조치와 적극적 조치 및 성 주류화가 가부장적 권력 관계를 변형시키려는 목표 아래 모순 없이 수렴할 수 있다는 것이다.

성 주류화의 구체적 청사진은 사회정의의 시각을 담고 있는 성평등인 것이다. 그 틀짜기 대상인 ‘정책 내용’은 사회 정의의 시각에서 경제, 문화, 법, 정치 영역이 고려될 필요가 있다. 그 방식은 동등처우, 적극적 조치(특정평등정책)가 모두 성 주류화에 수렴되어 한 목표를 향해 추진되어야 하는 것으로 요약된다. 즉 ‘적극 전략’으로서 기존 성평등 정책과 ‘변혁 전략’으로서 성 주류화 모두 성 주류화를 틀짜기 위해 필요하다. 따라서 특정 성, 양성에 영향 미치는 정책이 모두 성 주류화의 틀짜기가 될 수 있다. 성 주류화의 대상이 되는 젠더 이슈는 구조화된 성불평등 이슈와 관련된 것으로서, 양성을 고려해야 하는 정책뿐만 아니라 여성특성적인 정책이 포함되는 것이다.

〈그림 3〉 사회 정의와 성 주류화의 틀짜기



4. 연구방법과 자료수집

이 연구는 성 주류화가 성평등 목표로서 정의 개념을 지니기 위하여 어떻게 추진되어야 할지를 사례로 분석하는 것이다. 사례연구는 특정 사례를 심층적으로 연구하는 것으로서, 특정 사례에 관한 풍부하고 상세한 정보를 얻음으로써 특정 현상에 중요한 요인들이 상호작용함을 드러낼 수 있다(Berg, 2009). 이 글에서 사례연구의 구체적인 방법은 성별영향평가를 사례로 하여 그 대상과제(정책내용)의 방향을 검토하고 분석하는 것이다.

성 주류화는 정책기구, 성별분리통계, 성별영향평가, 성인지예산 등 다양한 정책 도구를 지니고 있다. 그것은 모두 성 주류화 목표를 이루기 위해 정책 영역에 적용될 수 있는 것이다. 그런데 특히 성별영향평가는 정책에 대해 성별 영향을 분석·평가하는 것으로서 중심적인 정책기구를 요청하며, 분석의 내용에서 성별분리통계 및 예산에 대한 것을 포함하고 있다.¹⁹⁾ 즉, 성별영향평가는 성 주류화의 다른 도구들을 그 안에 포괄하는 것으로서 대표적인 성 주류화 도구 사례로서 제시될 수 있다.

이에 사례 분석의 대상으로 성별영향평가를 검토하기로 한다. 특히 정부의 성별영향평가 제도를 사례로 하는데, 그 대상과제가 경제, 문화, 법, 정치 영역을 모두 포함하는지 분석하고자 한다. 그리고 성평등이라는 젠더 정의(Gender Justice)를 위해 추진 전략(적극 전략과 변혁 전략)이 적절하게 운용되고 있는지 살펴보고자 한다.

우선 대상과제 관련하여 실제적인 젠더 이슈를 보기 위해 2016년 인터넷 포털(NA**)의 기사 내용을 살펴보도록 한다.²⁰⁾ 성별영향평가의 대상과제는 현실 사회의 성평등 요구와 긴밀할 필요가 있기 때문이다. 이와 관련된 젠더 이슈를 검토할 수 있도록 인터넷 포털을 통해 수집된 기사 자료를 분석한 것이다.

● 자료수집의 방법

- 기간: 2016년 1월 1일 ~ 12월 31일
- 대상: 인터넷 포털 NA**의 기사 중 젠더 이슈 관련 기사
- 목적: 성 주류화의 틀짜기를 위한 '정책내용' 관련 성평등 요구 탐색
- 내용²¹⁾: 경제(노동 및 경제, 맞벌이, 일가정양립), 문화(결혼·출산·육아, 성별고정관념, 성폭력), 법(성평등 정책, 법률 제·개정), 정치(유리천장·여성대표성) 관련 이슈

19) 중앙의 여성가족부 및 각 기관의 성평등정책조정회의(구 여성정책조정회의), 여성부서 등이 정책기구에 해당되며, 정책을 성별영향분석평가 할 때 평가 지표 한 단계에서 성별분리통계 및 예산 분석 등을 요청하고 있다.

20) 인터넷 포털 NA**는 '실시간 급상승 관심뉴스'가 올라오는 시스템을 가지고 있어서, 일반인의 현실적 성평등 요구를 살펴볼 수 있기에 선정되었다. 개인 사정에 의한 며칠을 제외하고 2016년 1년간 거의 매일 기사검색 및 수집이 이루어졌으며, 해당 시간은 대부분 오후 8시~자정이었다.

21) 경제는 경제적 분배를 의미하기에 성별연봉격차, 여성근로형태, 맞벌이, 취업모 등의 기사를 선정함. 문화는 문화적 인정을 의미하므로 결혼 및 출산, 육아, 성역할, 성폭력 등의 기사를 선정함. 법은 법적 평등 처우를 의미하기에 그와 관련된 법 개정 노력, 법 관련 정책의 변화 등을 선정함. 정치는 정치적 대표성, 권력을 의미하므로 장관의 성별분포, 양성평등지표 등을 선정함.

이 자료는 연구자가 2016년 1년 간 인터넷 NA** 포털의 주요 기사들 중 젠더 이슈와 관련된 기사를 수집한 것이다. 따라서 기사 수집·선정 및 분류에서 연구자의 관점이 반영되어 있고 임의적으로 수집했기에 수집 공백이 존재한다는 한계를 가진다. 하지만 해당 자료들은 2016년 포털에서 주요하게 다뤄진 이슈들이로서, 일반 개인이 접근하고 고려할 수 있는 젠더 이슈 및 요구를 반영할 수 있다는 의의를 가진다.

한편 최근 성별영향평가의 대상과제 특징과 성 주류화의 추진 전략을 분석하기 위해 2012~2016년 <성별영향분석평가 지침>과 <성별영향분석평가 결과보고서 종합분석>을 살펴보도록 한다. 이 문헌들은 여성가족부 홈페이지에 공개되어 있는 자료들이다.

5. 사례분석: 성별영향평가

성별영향평가(Gender Impact Assessment, GIA)는 정책을 젠더 분석(gender analysis)하는 것으로 모든 정책 속에 젠더 관점(gender-perspective)이 통합되도록 하기 위한 시도이다(김재인, 2008: 107; 이은경, 2009). 이를 여성부(2009)에서는 정책과정에서 여성과 남성의 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인들을 분석·평가함으로써 성평등한 정책이 개발·집행되도록 하는 도구라고 부르고 있다. 말하자면, 정책의 계획·입안·수행·평가 등 전 과정에서 젠더 관점을 고려하여 남성은 물론 여성에게도 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 정책이 개발되고 집행되도록 분석하고 점검하는 도구인 것이다.

성별영향평가의 추진목표는 “성별영향평가제도의 내실화를 통한 생활 속 성평등 정책 구현”이었다(여성부, 2009). 최근에 성별영향평가의 목적은, “정부 정책이 성별에 미치는 영향을 체계적·종합적으로 분석평가하여 실질적인 성평등을 실현”하는 것으로 구체화되었다(여성가족부, 2015a).²²⁾ 성별영향평가의 추진목표와 그 목적에서 제시된 ‘생활 속 성평등 구현’ 및 ‘실질적인 성평등 실현’은 성 주류화의 최종 변혁 전략적 성격을 담고 있다고 볼 수 있다. 만일 기본적으로 모든 정책 과정에²³⁾ 성별영향 분석하여 결과적으로 성평등한 정책 개선을 이루어낸다면 사회 변혁의 잠재력이 있다고 볼 수 있다.

22) 또한 “정책의 성차별적 원인을 분석평가하여 합리적으로 개선함으로써 효율적인 정책추진 체계를 확립”하여 “정책 수요자의 성별 특성에 기반한 정책실행으로 국민 만족도 제고”를 그 목적에 포함한다. 여성가족부(2015a: 3) 참고.

23) 여기서 ‘모든 정책’이란 ‘양성평등에 영향을 미칠 가능성이 높은 정책’을 강조하는 것으로 이해될 수 있다. 사실 정부의 수많은 정책들 중 성평등에 민감한 정책도 있지만 이와 무관한 정책들(예: 하수처리장 시설 관리 등)도 많기 때문이다. 조영희(2008) 참고.

정부는 2004년 시범사업을 거쳐 2005년부터 성별영향평가제도로서 중앙 및 전국 지방자치단체에 공식화하였다. 2012년 3월부터는 성별영향분석평가제도로 추진되었는데, 최근 2018년 2월 국민 및 실무자의 이해를 높이도록 환경영향평가 등과 같이 성별영향평가로 명칭이 개정되었다(여성가족부 보도자료, 2018.2.28.) 성별영향평가는 제도화 시작한 2005년에 중앙행정기관과 광역자치단체만 적용하여 과제수 85개가 시도되었다(여성부, 2009: 3).

그런데 2012년부터 대상과제가 법령, 계획, 사업별로 추진되면서 규모가 크게 확대되었다. 예컨대 2016년의 경우 법령·계획·사업에서, 전체 304개 기관이 총 34,468개 과제의 성별영향분석평가를 실시하였다(표 2-2). 대상정책별 추진결과는 법령 20,186개(58.6%), 계획 259개(0.7%), 사업 14,023개(40.7%)로 나타났다(여성가족부, 2017: 42-43).

2016년의 규모는 2005년에 비해 405배가 넘는 정도로 크게 확대되었다. 이는 첫째, 2006년부터 기초자치단체가 성별영향평가에 참여하게 되었고 2008년부터 의무화된 것(여성부, 2008)을 하나의 원인으로 볼 수 있다. 둘째, 2012년부터 성별영향분석평가의 대상과제가 법령, 계획, 사업에서 모두 시행되었기 때문이다. 특히 모든 기초자치단체가 의무적으로 법령, 계획, 사업의 대상과제들을 분석평가함으로써 그 규모가 크게 증폭되었다. 성별영향평가의 규모 확대는 그에 해당하는 정부 정책이 성평등한 결과를 낳도록 개선될 수 있기에 의미 있는 현상이라고 볼 수 있다.

그런데 성별영향평가 관련 정부 정책이 사회 정의의 시각에서 실제 성불평등을 해소하는 것과 어느 정도 연결되는지, 성별영향평가가 보다 적절하게 이루어지기 위해서 무엇이 중요한지를 확인하는 것이 필요하다. 이와 관련하여, 인터넷 포털의 기사를 검색하여 최근 2016년 현실 사회의 성불평등 문제, 성평등 요구 등 젠더 이슈를 살펴보았다(표 2).

〈표 2〉 2016년 인터넷 포털(NA**)의 분야별 젠더 이슈 관련 기사 분포 (n=422건, %)

구분	경제			문화			법	정치
	노동및경제	맞벌이	일가정양립	결혼출산육아	성별고정관념	성폭력	성평등정책	유리천장·대표성
내용	연봉격차, 여성저임금, 여성근로형태 등	가사분담, 맞벌이비율, 맞벌이강제 등	육아휴직, 워킹맘, 직장맘, 취업모 등	결혼(비혼)비율, 출산육아휴직, 어린이집 등	남자는능력 여자는외모, 가사분담, 젠더규범 등	성폭행, 성추행, 성희롱, 2차 피해 등	성별채용할당, 성매매처벌법, 성주류화정책 등	양성평등지표, 공무원및장관의 성별분포, 선거현안 등
규모 (100%)	28 (6.6%)	3 (0.7%)	23 (5.5%)	72 (17.1%)	39 (9.2%)	227 (53.8%)	21 (5.0%)	9 (2.1%)
총 (100%)	54 (12.8%)			338 (80.1%)			21 (5.0%)	9 (2.1%)

자료: 2016년 인터넷 포털(NA**)의 기사

주) 각 항목에서 중복된 내용이 있음. 예) 가사분담, 육아휴직 등은 경제와 문화 분야에 중복됨

요컨대 인터넷 포털에서 수집된 젠더 이슈 관련 기사(총 422건)에서 3가지 특징이 주목된다. 첫째, 수집된 기사에서 나타난 젠더 이슈는 경제 및 문화 분야 중심이었다. 기사화 되는 것은 법, 정치와 관련된 것보다 경제 및 문화와 관련된 이슈가 일상생활에서 보다 많이 발생하기 때문으로 볼 수 있다. 한편 프레이저가 주장한 것처럼, 오늘날의 정의가 경제적 분배와 문화적 인정을 요구한다는 것을 설명할 수 있게 한다. 사람들이 가장 쉽게 느낄 수 있고 고려하게 되는 성불평등이라는 젠더 이슈는 일상생활 영역에서 생계와 관련되는 '경제적 분배', 지위와 관련되는 '문화적 인정'에 초점을 둘 수 있기 때문이다.

그런데 경제 및 문화 분야의 성불평등 젠더 이슈들은 법·정치 분야의 조정과 밀접하게 관련된다고 볼 수 있다. 예컨대, 법 분야의 젠더 이슈로서 2016년 3월 31일 '헌법재판소의 자발적 성매매 처벌 합헌 결정'에 관련된 기사들은 4건이 검색되었다. 우리나라는 성매매를 범죄로 규정하고 있는데, 성매매는 그 자체가 폭력적이고 착취적 성격을 가진 것이기 때문에 자발적 성매매의 개인적 이익보다 성매매 처벌의 공익이 크다는 입장에 관한 것이다.²⁴⁾ 성을 상품화 하는 성매매는 성폭력 등 성범죄가 발생하기 쉬운 환경을 만들 수 있기 때문에 이에 대한 법률적 제재는 여성에 대한 지위를 조정하는 문제로서 '문화적 인정'과 관련된다고 볼 수 있다. 다른 한편 이는 성매매 여성들의 '경제적 분배'와도 관련될 수 있다. 따라서 법·정치 분야의 젠더 이슈는 경제 및 문화 분야 이슈의 근거가 되거나 혹은 적극적인 조정 기제가 될 수 있다고 판단된다.

둘째, 수집된 기사의 분포는 특히 문화 분야가 압도적이었다(79.9%). 그 중 성폭력 항목의 기사들은 227개로 전체(422개)의 절반 이상(53.8%)을 차지하였다. 이는 대부분 여성을 대상으로 하는 범죄 혹은 여성이 피해 입는 성차별 기사였다.

하지만 성별영향평가의 대상과제에서 여성 피해 및 차별을 해결하기 위한 정책은 제외되었다. 예컨대 정부 사업을 분석평가 대상으로 선정할 때,²⁵⁾ '여성의 지위향상 또는 성평등 실현을 직접 목적으로 하는 사업'은 대상 사업 선정에서 제외되고 있다(여성가족부, 2015a: 64; 2016a: 47). 여성과 남성의 수혜 격차가 커서 성평등 실현

24) 머니투데이(2016.4.2.), 연합뉴스(2016.3.31.) 참고.

25) 성별영향평가의 대상 정책은 <성별영향분석평가법> 제5조 및 <성별영향분석평가 시행령> 제2조를 근거로 한다. 2012년 이후 성별영향평가의 대상정책은 크게 3가지로 구분된다. 첫째, 법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙의 제정 또는 개정안 등이다. 둘째, 법률에 따라 3년 이상의 주기로 수립하는 계획을 대상으로 하며, 셋째, 중앙행정기관의 주요한 정책으로서 추진하는 사업 및 지방자치단체 세출예산의 단위사업을 분석평가의 대상으로 한다. 이처럼 성별영향평가의 대상정책은 법령과 계획, 사업을 일컫는다. 여성가족부(2015a: 4) 참고.

을 위한 개선이 필요하다고 판단되는 사업을 우선 선정할 것을 강조한다.

여성의 지위 향상 혹은 성평등 실현을 직접 목적으로 하는 사업을 분석평가의 대상 정책에서 제외한 이유로 제기되는 것은 다음과 같다. 하나는 젠더 관점으로 성별 분석을 하기 위하여, 그리고 다른 하나는, 남녀 공동의 고른 혜택을 위해서 양성을 고려할 수 있는 정책을 대상으로 한다는 것이다(이은경, 2013: 68). 예컨대 2008년 두 지방자치단체에서 추진된 성별영향평가의 경우, 일반공공행정, 보건 및 복지, 지역개발 등의 영역과 관련하여 대상과제가 평가되었으나 성평등을 직접 목적으로 하는 정책 및 여성을 대상으로 하는 정책은 평가대상에서 제외되었다(이은경, 2013: 69-70).

하지만 성 주류화가 추구하는 성평등의 내용이 정의의 요구와 밀접하다는 전제에서, 성별영향평가의 대상 정책은 여성과 남성의 경제적 재분배에 관한 요구뿐 아니라 성평등 실현을 직접 목적으로 하는 문화적 인정에 관한 요구도 담아낼 수 있어야 한다. 분배와 인정은 정의의 요구이면서 동시에 성평등의 요구와 다르지 않기 때문이다. 더욱이 성 주류화는 성평등을 실현하기 위한 전략이자 과정이기 때문에(이은경, 2013), 성별영향평가의 대상정책은 성평등을 향하여 여성과 남성이 나란히 가는 것뿐만 아니라 성불평등 문화에 의해서 뒤쳐져 있는 여성의 지위를 끌어올려서 성평등 실현을 도모하는 것도 포함될 필요가 있다.

셋째, 수집된 기사의 몇몇 젠더 이슈들은 각 분야와 항목에 명확히 독립적이지 않고 중복적이었다. 다양한 분야에 중복적인 젠더 이슈의 특징처럼, 하나의 젠더 이슈와 관련된 문제는 구조적으로 단 한 분야의 정책만으로 해결되는 것이 아니다.

예컨대 문화 분야의 성폭력 이슈를 볼 때, 최근 2018년 2월 현재 검찰 조직 및 문화계, 학계, 종교계, 정치계 등에서 드러나는 성폭력 문제들은 조직 내의 성별 권력관계와 관련하여 해결해야할 정책 이슈가 될 수 있다.²⁶⁾ '문화적 인정'에 해당되는 성폭력 이슈와 관련하여 주류 정책(법률, 예산 포함) 및 그 과정에 대한 설계와 집행 등을 검토하고 개선점을 발굴함으로써 적극적으로 해당 정책을 개선해나갈 수 있다. 하지만 해당 문제는 경제적 분배, 정치적 권력과 문화적 지위, 법적 한계 등 구조적으로 다양한 정책 이슈와 관련되어 있다. 결국 젠더 관점으로 총체적인 해결을 검토함으로써

26) 2018년 1~3월 현재까지 조직의 내부망 및 언론에서 권력자의 위계에 의한 지속적인 성폭력이 피해자들에 의해 폭로되었다. 서지현 검사의 검찰 조직 내 성폭력 피해가 폭로된 데서 출발하여 여러 여성 검사들의 동반 폭로로 나아갔다. 이는 문단, 연극, 대학, 영화, 방송, 음악, 종교, 의료, 정치계 등에서 성폭력 피해자들이 권력자에 의한 성폭력 피해를 폭로하는 미투 운동으로 확대되었다. '나도 고발한다'는 의미의 '미투'는 SNS(사회관계망서비스)에 '#MeToo'라는 해시 태그를 달아 자신이 당한 성범죄를 폭로하는 것이다. 경향신문(2018.2.26.) 및 국민일보(2018.2.26.), 연합뉴스(2018.2.26.) 참고

성불평등 구조의 변혁을 도모할 필요가 있다.

권력을 가진 특정 인물들에 의한 여성 대상 성폭력들이 밝혀졌는데, 즉각적으로 성폭력 가해자를 법적으로 처벌할 수 있도록 정책 개선(관련법 제·개정)을 추진할 수 있다. 또한 해당 조직의 (예: 도제식 교육, 임용 기준) 시스템 변화와 함께 문화계 전반의 성평등 의식을 바꿀 수 있어야 한다. 이와 같이, 조직 내 성불평등 관련 이슈는 문제 해결을 위해 적극 전략과 변혁 전략이 모두 필요하다. 조직에서 성불평등은 구조화된 성별 권력관계와 그와 관련된 사회문화적 배경에 근거하기 때문이다. 이는 곧 성폭력이라는 젠더 이슈를 대상으로 주류를 변화시키는 성 주류화의 틀짜기를 하는 것이다.

해마다 조금씩 차이를 보이고 있지만, 2012~2016년 성별영향분석평가 지침 및 결과보고서 종합분석을 보면 대상과제에서 몇 가지 의의를 확인할 수 있다. 첫째, 성 주류화의 변혁 잠재력을 위한 전략으로서 성별영향평가 도구가 활용됨을 알 수 있다. 법률·명령·조례·규칙 등의 제·개정안, 3년 이상의 계획, 중앙부처의 주요 사업 및 지방자치단체의 세출예산 단위사업을 대상으로 성별 영향을 분석평가하는 것은 정부정책의 전범위적 변화 시도라고 볼 수 있기 때문이다.

둘째, 성 주류화가 성평등 실현을 목적으로 하는데, 특히 그 도구로서 성별영향평가는 분배적 요구에 해당하는 정책을 평가하여 이를 개선하는 것을 강조한다. 대상사업 선정기준을 보면, 분배 및 재분배와 밀접한 정책 영역에 해당하는 것으로 정의의 (재)분배 요구와 관련되어 있다고 평할 수 있다. 예컨대 ‘수해집단에서 성별 격차가 발생하는 사업’, 고용, 복지, 안전, 시설설치, 개선 사업 등 ‘국민생활과 밀접하고 직접적인 영향을 줄 수 있는 사업’이 이에 해당된다(여성가족부, 2016a: 48).

셋째, 성별영향평가를 통해 정책내용을 성평등하게 개선한다면 현실 생활에서 점차 변혁이 유도되리라고 기대할 수 있다. 대상 정책으로서, 수혜대상의 범위가 넓으며 파급효과가 큰 중요정책을 성별영향평가 하기 때문이다.

하지만 성별영향평가 대상과제에서 보이는 이러한 의의는 ‘성별 동등한 독립’이라는 분배적 성평등 목표를 달성하는 데에 그칠 수 있다. ‘여성의 지위향상 또는 성평등 실현을 직접 목적으로 하는 사업’을 대상사업에서 제외하기 때문이다. 이는 모든 정책을 젠더 관점으로 주류화 하는 데에 한계로 작용할 수 있다. 인터넷 포털 기사 분포에서 보이듯이, 성 주류화를 통해 해결이 필요한 성평등 요구는 ‘성별 동등한 존중’을 요구하는 문화 분야의 이슈가 압도적이었다. 하지만 대상과제 선정에서 이러한 이슈들은 결코 주류화 되지 못하고 있다.

성 주류화의 도구인 ‘정책의 성별영향평가’를 통하여 성평등을 위한 ‘분배’와 ‘인정’이라는 정의의 개념을 채워나가는 것이 필요하다. 두 정의(justice) 개념을 통합하

는 문제에서 부정의를 시정하기 위해 정책의 성별영향평가를 통한 적극 전략과 변혁 전략을 추진할 수 있을 것이다. 왜냐하면, 정부정책의 성별영향평가를 통한 정책 개선의 결과, 법적 평등과 적극적 조치가 달성되도록 하고, 결국 성평등이 실현될 수 있기 때문이다.

한편 성 주류화의 변혁이 가능해지기 위해서는 기존 성평등 정책들인 동등처우, 특정평등정책이 성 주류화와 함께 가부장적 권력 관계의 해소라는 공통의 목표에 의해 결합될 수 있어야 한다. 이를 테면, 부스와 베넷(Booth and Bennet, 2002)은 “세 발 평등 걸상(the three-legged equality stool)” 이라는 비유로 유럽연합의 평등정책이 세 가지 관점(동등대우 관점, 여성 관점, 젠더 관점)²⁷⁾의 균형을 통해 이루어지는 것으로 강조하였다. 부스와 베넷은 젠더 관점이 동등처우 접근의 개인화와 여성 관점의 일방적 초점 사이에서 균형을 이룰 수 있는 것으로 보았다(김경희, 2005). 바로 성 주류화는 그들의 주장과 같이 동등대우 관점, 여성의 관점(특정평등정책), 젠더 관점(성 주류화) 각각을 상호보완적으로 인식하여 여러 정책들을 젠더관점으로 살펴보는 정책 아이디어라고 볼 수 있다.

정부정책과 행정을 움직이는 가장 강력한 동기는 법적 근거라고 볼 수 있다. 실제 한국 정책의 성별영향평가는, <성별영향분석평가법> 및 <성별영향분석평가법 시행령>, 그리고 <양성평등기본법> 제15조 등을 근거로 추진되고 있다(여성가족부, 2015a; 이은경, 2013). 성 주류화 도구로서 원활한 성별영향평가 추진을 위하여 보다 강력한 법적 틀이 요구되었고, 독자적인 법 제정으로 성별영향평가의 제도적 추진이 강화되기에 이르렀다. 이는 법적 평등이라는 기반의 중요성을 보여준다.

또한 여성 이슈를 대상으로 하는 특정평등정책은 성 주류화와 분리되는 별개의 정책으로 볼 수 없다. 성 주류화와 관련되는 북경행동강령에서 그 행동강령의 목표들은 여성 지위를 향상하고 여성 세력화를 추구하는 것으로 제시되고 있다(이은경, 2013: 67). 북경행동강령의 ‘전략목표와 행동’에서는, 여성과 빈곤·교육·건강·폭력·무력분쟁·경제·권력 및 의사결정·제도메커니즘·인권·미디어·환경·여아(Girl-child)라는 12개 이슈를 주요하게 보고 있다(67). 이러한 이슈들은 여성 이슈이자 젠더 관점과 관련되는 것들로서 양성을 고려해야 하는 것뿐만 아니라 여성 특정한 성격도 가지는 것으로 볼 수 있다.

27) 동등대우 접근은 모든 인간이 동등한 인권과 기회를 가진다는 전제에 근거하며, 주로 고용 정책에 명시된 ‘동일 노동 동일 임금’ 원칙을 말한다. 여성의 관점은 여성들이 과거에서부터 누적된 차별적 경험을 보상하기 위해 여성을 우대하는 제도를 장려하는 것이다. 젠더관점은 남성과 여성의 차이를 인식하며 여성 역할은 물론 남성의 역할도 전환하는 것이다. 앞에서 제시된 표1의 동등처우, 특정평등정책, 성주류화와 각각 부합하는 것으로 볼 수 있다.

이를테면 성폭력 및 성매매 방지, 여성비정규직 해소, 여성장애인 역량강화 정책 등은 여성 이슈를 중심으로 하는 특정평등정책으로 볼 수 있다. 이러한 여성 특성 정책에서도 정부 주류에 접근하는 전략과 과정이 필요하다. 결국 남성중심의 가부장적 권력관계 해소를 위해 특정평등정책도 성 주류화해 나아갈 수 있어야 하는 것이다.

성 주류화는 법 제도적 동등 대우와 특정평등정책을 넘어서는 것에 그치지 않고 상호보완적으로 운용될 때만이 그 목표에 효과적으로 접근할 수 있을 것이다. 성 주류화가 ‘공허한 기표’(Lombardo and Meier, 2006)에 그치지 않고 활력을 얻기 위해서는 기존 성평등 정책의 접근을 모두 포괄해야 하는 것이다.

6. 정책적 함의

본 연구는 성평등이 정의임을 전제로, 성 주류화가 성평등 전략으로서만이 아니라 정의의 개념을 담고 있고, 또 그렇게 나아가만 성주류화 전망이 보다 명확해질 것임을 밝히려고 하였다. 이를 위해 낸시 프레이저의 정의(Justice) 논의를 성 주류화와 연계하여 분석하였으며, 성 주류화의 개념적 문제점을 밝히고, 성 주류화의 도구로서 성별 영향평가를 사례로 하여 분석하였다.

성 주류화는 성평등 하게 사회구조 자체를 ‘변혁’시킬 수 있는 과정이 될 수 있다. 성 주류화의 핵심은 행정 조직과 문화, 정책 등에 내재한 남성 중심적 실천양식을 인식하는 것이며, 최종 목표는 성평등 증진에 있다는 사실을 확인하는 것이 중요하다(허라금, 2010: 68). 이와 관련하여 성 주류화가 정의의 요구로 경제적 재분배와 문화적 인정, 평등한 법적 처우와 정치적 대표성을 포함해야 함을 제시하였다. 법 및 정치 분야에서의 성평등 요구는 독자적으로 많이 드러나지는 않았지만, 이 결론은 프레이저의 ‘참여의 동등’이 전망하는 ‘정의의 2차원적 개념’에서 4차원적 개념으로 나아갈 수 있는 토대가 될 것이다.

성 주류화를 위해 성평등 목표를 정의로 개념화하고, 그것을 이루기 위해서 적극·변혁 전략을 동시에 추진하는 것이 중요하다. 이론적으로 이 전략은 세 가지 축으로 인정해야 할 필요가 있다. 즉, 부스와 베넷의 “세 발 평등 걸상”처럼 기존 여성정책 전략인 동등처우로서 법적 평등, 특정평등정책으로서 적극적 조치, 그리고 주류의 변혁을 도모하는 성 주류화가 상호보완적임을 인식하는 것이다. 특정 정책(사업)을 성 주류화 할 때, 세 접근이 서로 배타적이거나 서로 대체하는 정책적 접근이 아님을 개념적으로 인식시키는 작업이 필요하다고 생각한다.

적극적 조치 프로젝트는 주류화의 이행을 위한 좋은 실행 방안이지만 고용, 시민문

화와 정치적 기구에서의 여성 참여를 제고하기 위한 기제이기도 하다(허라금, 2010: 69). 보다 강력한 동등처우 입법은 성 주류화의 대상인 여성과 남성뿐만 아니라, 법 규율에 의해 강제력을 갖는 정책 행위자들에게 강력한 유인이 될 것으로 보인다. 이러한 방안은, 예컨대 법적(동등처우) 경제적(적극적 조치) 문화적(성 주류화) 정치적(공정성) 프레임 모두 공유하는 대안일 수 있다.

정책적으로 성 주류화 전략과 그 도구들은 법적 경제적 문화적 정치적 프레임에서 성평등 요구를 모두 담아낼 수 있어야 한다. 예컨대 성별영향평가의 대상정책이 법령과 계획, 사업으로 구분됨을 상기하여 볼 때 법적 평등을 도모하는 한 축이 정립되었다고 볼 수 있다. 하지만 성별영향평가의 대상정책에서 경제적 재분배와 문화적 인정 개념은 같은 비중으로 접근되지 않고 있다. 성 주류화를 통해 성평등을 추구하는 것이라면, 양성을 고려하는 ‘분배’의 문제뿐 아니라 성불평등한 문화에서 배태된 낮은 여성의 지위를 향상하는 ‘인정’의 문제를 분석평가의 대상정책에 포함해야 한다. 이는 성 주류화의 추진 전략으로 동등처우, 적극적 조치, 성 주류화가 각각 전개되는 것이 아니라 성 주류화를 위해 모두 연계될 필요성을 제기하는 것이다.

성평등을 위한 성 주류화는 다양한 강조점을 가지며 정의(definition)되고 있다. 예컨대 유럽회의는 성 주류화를 “정책 입안과 관련된 행위자가 성평등 관점을 모든 수준 및 모든 단계에서 모든 정책에 통합할 수 있도록 정책 과정을 (재)조직화하고, 개선하고 발전시키고 평가하는 것”으로 정의했으며 대부분의 유럽 국가가 이러한 정의를 따르고 있다(마경희, 2010: 83). 이러한 정의는 행위자를 강조한 것으로 성 주류화 관련 정책 행위자에 대한 문제제기를 보다 강화할 수 있는 정의라고 볼 수 있다.

그런데 정책의 과정이 입안에서부터 평가에 이르는 기나긴 과정임을 볼 때, 정책의 행위자가 정책결정을 담당하는 공무원뿐만 아니라 평가를 수행하고 인정할 수 있는 전문가나 일반 국민임을 간과해서는 안 될 것이다. 성 주류화가 단지 정책 입안자나 관련자들을 통해 정책을 개선하고 변혁하는 것만으로 성 주류화의 목적을 달성할 수 있다는 인식은 단순한 오해라고 생각된다. 왜냐하면 문화지체현상과 같이 법이나 제도가 바뀌어도 사람들의 생활습관과 의식은 변화하기 쉽지 않기 때문이다. 따라서 성평등으로서 정의(justice)의 개념을 더욱 고찰해야 한다면 성평등을 요구하는 행위자와 정책의 효과를 간과해서는 안 되고 이에 대한 연구가 필요함을 향후 연구문제로 제기하고자 한다.

■ 참고문헌

단행본 및 논문

- 김경희. 2005. “여성정책 관점의 재구성을 위한 시론적 연구: 여성발전론과 성주류화 개념의 이해를 중심으로”. 《한국여성학》. 21(2): 255-287
- 김양희. 2012. “성별영향평가의 성과와 과제”. 한국여성정책연구원 GIA-GB연석토론회 발제문: 1-18
- 김원식. 2009. “인정과 재분배: 한국사회 갈등 구조 해명을 위한 이론적 모색”. 한국해석학회 2009 춘계학술발표회
- 김재인. 2008. “제2장 성평등정책 추진체계와 비전,” “제3장 성별영향평가와 성인지(性認知) 예산정책”. 김재인 외. 《성평등정책론》. 파주: 교육과학사
- 김현경. 2015. 《사람, 장소, 환대》. 서울: 문학과 지성사
- 마경희. 2007. “성 주류화에대한 비판적 성찰: 여성정책의 새로운 패러다임인가? 합정인가?”. 《한국여성학》 32(1): 39-67
- _____. 2010. “성평등 전략으로서 성 주류화의 딜레마와 위험들”. 이재경 편. 《국가와 젠더》. 파주: 한울아카데미
- 여성가족부. 2012. 《2012년 성별영향분석평가 지침》, 서울: 여성가족부 성별영향평가과
- _____. 2013a. 《2013년 성별영향분석평가 지침》, 서울: 여성가족부 성별영향평가과
- _____. 2013b. 《2012년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서》. 서울: 여성가족부 성별영향평가과
- _____. 2014a. 《2014년 성별영향분석평가 지침》, 서울: 여성가족부 성별영향평가과
- _____. 2014b. 《2013년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서》. 서울: 여성가족부 성별영향평가과
- _____. 2015a. 《2015년 성별영향분석평가 지침》, 서울: 여성가족부 성별영향평가과
- _____. 2015b. 《2014년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서》. 서울: 여성가족부 성별영향평가과
- _____. 2016a. 《2016년 성별영향분석평가 지침》, 서울: 여성가족부 성별영향평가과

- _____. 2016b. 《2015년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서》. 서울: 여성가족부 성별영향평가과
- _____. 2017. 《2016년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서》. 서울: 여성가족부 성별영향평가과
- _____. 2018. 《2018년 성별영향분석평가 지침》, 서울: 여성가족부 성별영향평가과
- 여성부. 2008. 《양성평등 정책 확산을 위한 2008년 성별영향평가 지침 민 안내서》. 서울: 여성부 성별영향평가과
- _____. 2009. 《성평등 정책 실현을 위한 2009년 성별영향평가 지침》. 서울: 여성부 성별영향평가과
- _____. 한국양성평등교육진흥원. 2009. 2009년 성별영향평가 총괄·과제 담당자 교육 자료집
- 이은경. 2009. “행정학의 대응성에 관한 고찰: 성별영향평가 제도를 중심으로”, 한국정책학회 추계공동학술대회(2009.10.16) 발표자료집 《정부간 정책연계: 현실과 전망》
- _____. 2013. 《한국 성 주류화의 틀짜기에 대한 분석 -성별영향분석평가와 성인지예산을 초점으로-》. 고려대학교 일반대학원 행정학박사학위논문
- _____. 2014. “한국 성 주류화의 틀짜기에 대한 분석: ‘성 주류화의 틀짜기 구성요소’를 중심으로”. 《정부학연구》. 20(2): 397-429
- 이은아. 2010. “젠더와 여성정책”. 이재경 외. 《여성학》. 서울: 미래M&B
- 허라금. 2005. “성 주류화 정책 패러다임의 모색: ‘발전’에서 ‘보살핌’으로”. 《한국여성학》. 21(1): 199-231
- _____. 2010. “여성주의 평등 개념을 통해 본 성 주류화”. 이재경 편. 《국가와 젠더》. 파주: 한울아카데미
- Berg, B. L. 2009. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences* (7th edition), Boston: Allyn & Bacon. CH 10, pp317-337
- Booth, Christine and Bennet, Cinnamon. 2002. “Gender Mainstreaming in the European Union: Toward a New Conception and Practice of Equal Opportunities?”. *The European Journal of Women’s Studies*. 9(4): 430-446
- Daly, Mary. 2005. “Gender Mainstreaming in Theory and Practice”. *Social Politics* 12(3): 433-450
- Fraser, N. and Honneth, A. 2003. *Redistribution or Recognition? A political-*

Philosophical Exchange. London: Verso

- Lombardo, Emanuela and Meier, Petra. 2006. "Gender Mainstreaming in the EU: Incorporating a Feminist Reading?". *European Journal of Women's Studies*. 13(2): 151-166
- Rawls, John. 2001. *Justice as Fairness: A Restatement*. edited by Erin Kelly. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Verloo, M. 2004. "Mainstreaming Gender Equality in Europe. A frame Analysis Approach" . paper presented at *the Conference of the Europeanists in Chicago. Gender mainstreaming Europe* (2004.3.11-13)
- _____. 2005. "Displacement and Empowerment: reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality" . *Social Politics*. 12(3): 344-365.
- Young, I. M. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press

신문기사

- 《경향신문》. 2018. "[김민아의 후 스토리]④성폭력 가해자들 향한 외침-이젠 장벽을 부술 때... "우리는 몇몇 괴물이 아닌 구조를 바꾼다." 2월 26일.
- 《국민일보》. 2018.. "가슴 만지고 입 맞추고...'연기지도'로 포장된 성폭력." 2월 26일.
- 《머니투데이》. 2016. "'성매매, 독일에서는 합법인데'...영원한 논란." 4월 2일.
- 《연합뉴스》. 2016. "현재 '자발적 성매매 처벌' 합헌...건전한 성풍속위해 필요" 3월 31일.
- 《연합뉴스》. 2018. "文대통령 "미투 운동 적극지지...피해사실 폭로한 용기에 경의". 2월 26일.

보도자료

- 여성가족부 보도자료. 2018. 2. 28. "성별영향평가 대상 선정 방식 개선-「성별영향분 석평가법」 일부개정법률 국회 본회의 통과"

인터넷 자료

- 《여성가족부 홈페이지》. 2018. www.mogef.go.kr 검색일 2018년 2월 5일.
- 《인터넷 포털 NA** 홈페이지》. 2016. www.na**.com 검색일 2016년 1월1일~12월31일.

Analyzing Gender Mainstreaming Through the Argument of Nancy Fraser

Eun-Kyoung Lee

This study supposes that justice involves eliminating the gender inequality in the power relations between women and men. If Gender Mainstreaming involves the concept of justice for achieving gender equality, Gender Mainstreaming will come to be more clearly prospected. I analyzed the prospect of Gender Mainstreaming that includes the concept of justice by analyzing Gender Mainstreaming based on Nancy Fraser's justice literature.

To begin, I analyzed the argument of Nancy Fraser in connection with Gender Mainstreaming. The concept of 'Parity of Participation' that Nancy Fraser argues has implications for the pursuit of gender equality. The two-dimensional concept of justice, economic redistribution, and cultural recognition was reexamined in terms of the four-dimensional concept of justice including legal and political demands. In particular, by examining the contents of internet portal news, I critically examined Gender Impact Assessment, a policy tool of Gender Mainstreaming. In conclusion, Gender Mainstreaming can be related to economic, cultural, legal, and political demands. Therefore, it is suggested that Gender Mainstreaming as a transformation strategy should be promoted along with existing gender equality policies as an affirmation strategy.

※ Keywords: Gender Mainstreaming, social justice, Gender Impact Assessment