



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

濟州道 女性政策의 現況과 改善方向



濟州大學校 教育大學院

社會教育專攻

金 秀 妍

2007年 8月

濟州道 女性政策의 現況과 改善方向

指導教授 廉 美 炅

金 秀 妍

이 論文을 教育學 碩士學位 論文으로 提出함.

2007年 8月

金秀妍의 教育學 碩士學位 論文을 認准함.

審査委員長 韓 錫 祉 ①

委 員 鄭 鎭 鉉 ①

委 員 廉 美 炅 ①

濟州大學校 教育大學院

2007年 8月

<국문초록>

제주도 여성정책의 현황과 개선방향*

김수연

제주대학교 교육대학원 사회교육전공

지도교수 염미경

본 논문은 지역여성문제에 대한 인식과 관점 하에서 지역의 여성정책이 지역 여성의 삶을 변화시키고 성 평등 사회로 나아갈 수 있는 가능성을 가지고 있음에도 이에 대한 논의가 충분하지 못하다는 문제인식에서 출발한다. 본 논문에서는 제주특별자치도 여성정책 현황을 성인지적 관점에서 살펴봄으로써 여성정책의 문제점과 한계를 밝혀내고 지역적 특성과 지역여성의 이해와 요구에 근거한 여성정책의 수립과 구체적 사업에 대한 제언을 이끌어 내하고자 한다.

구체적인 분석에서는 여성정책 주류화의 이론적 바탕을 이해하기 위하여 여성단체자료나 통계연보, 신문기사 등 문헌조사방법과 함께 제주도 지역전문가 집단과의 심층면접법을 병행하여 수집한 자료를 활용하였다. 제주도지역전문가집단에 대한 심층면접은 성인지적 관점의 통합방안을 모색해 보기 위한 것으로 조사는 2006년 6월부터 2개월에 걸쳐 이루어졌다. 본 논문의 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

제주도의 여성정책을 가치적 측면, 제도적 측면, 관리적 측면에서 살펴보았다. 제주도 여성정책의 가치적 측면에서는 여성을 대상으로 하고 여성의 경험에 근거하고 있지만 성별영향을 반영하지 못하고 있다. 기존 여성에 대한 고정관념과 이미지를 변화시키지 못하고 있으며 사회구조적 불평등을 개선하는 정책수립까지 나아가지 못하고 있다. 제도적 측면에서는 성인지적 여성정책 수립의 근거가 되는 여성발전기본조례가 만들어지기는 했으나 여성관련 조례가 극히 적어 제도적인 근거를 마련하지 못하고 있다. 여성의 대표성 제고에 있어서 여성공무원의 수를 점차적으로 늘려가고 위원회의 여성위원의 참여율을 높이는 등 성인지적 정책추진을 위한 기반을 마련하고 있다. 그러나 여성공무원의 증가가 하위직 여성공무원의 증가에 한정되어 있고 여성위원의 참여율도 기존의 여성의 역할에 한정된 위원회에 편중되어 있어 여성의 대표성의 양적 성장뿐만 아니라 질적 성장을 위한 정책으로 확대되어야 한다.

관리적 측면에서는 제주도 여성정책 담당기구와 인력이 성인지적 정책을 추진하기에는 다

* 이 논문은 2007년 8월 제주대학교 교육대학원 위원회에 제출된 교육학 석사학위 논문임.

소 부족한 면이 있다. 그러나 2006년 제주특별자치도가 출범하면서 여성정책을 보좌하는 도지사 직속의 여성정책특별보좌관제도를 도입하는 등 일정한 노력을 해오고 있다. 뿐만 아니라 성인지 교육의 실시와 공무원 의식변화를 통해 여성정책의 방향과 관점을 변화시킬 수 있는 계기를 마련하고 여성정책의 예산에 있어서도 그 비율이 점차 확대되고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

또한 지역전문가집단과의 면접 자료와 사례분석을 통해 성인지적 관점에서의 제주도 여성정책의 실태와 개선방향, 성인지적 여성정책의 가능성을 살펴보았다. 앞으로 성인지적 성별 분리 통계가 마련되어야 할 것이며, 모든 영역에서 여성들에게 정책의 결과를 고르게 나타나는지 확인하기 위한 성별영향분석평가가 모든 정책에 확대되어야 한다. 제주도 여성의 삶의 질이 어떻게 변화하고 있는지, 여성정책의 변화는 어느 정도인지를 파악하기 위한 객관적인 자료로 제주도 여성백서의 발간이 요구된다. 아울러 지역 여성을 대상으로 한 조사 연구 사업 또한 이루어져야 할 것이며 여성정책 담당 기구의 확대와 전문 인력의 활용과 양성이 필요하다. 제주도 여성정책이 양성평등 문화의 확산, 권익증진, 여성교육, 여성취업, 보육 등 여성경제력 강화를 위한 분야로 확대되기 위해서 담당 부서의 기구와 인원의 확대는 필수적이다.

이상의 분석결과 정책의 수립과 운영의 내실화를 위해 정책 참여자들 간의 상호작용과 지역의 다양한 행위자들 사이의 파트너십 형성, 민주적 의사결정체계가 마련되어야 한다. 제주도의 여성정책을 비롯한 지역정책이 성인지적 정책으로 나아가기 위해서는 정책 사업에 대한 면밀한 성별영향평가가 이루어져야 하고, 여성정책 담당인력의 도입이 필요하며, 여성발전기본조례의 제정이 반드시 이루어져야 한다. 성별영향평가는 정책과정의 어느 단계에도 적용될 수 있지만 정책이 결정되기 이전 정책대안들을 비교 검토하는 과정에서 정책과 관련된 성별 문제, 성별요구, 각 대안들이 젠더에 미치는 영향을 파악하여 정책개발 시 반영함으로써 성인지적 지역혁신정책이 설계되도록 하는 기능을 수행하도록 해야 한다.

앞으로 지역거버넌스 혹은 젠더거버넌스 차원에서 그 이면에 작용하는 권력에 대한 분석, 지역정책에 대한 보다 심층적인 분석이 요구된다. 또한 여성학적 시각에서 다양한 지역정책 사례들이 분석되어야 한다. 이것은 후속 연구과제로 남겨두고자 한다.

목 차

I. 서 론	1
1. 문제 제기	1
2. 연구의 범위 및 방법	2
3. 논문의 구성	4
II. 이론적 논의와 분석틀	5
1. 여성정책의 개념과 특성	5
2. 여성정책의 전개과정	7
3. 분석틀의 구성	10
III. 성인지적 관점에서 본 제주도 여성정책	15
1. 가치적 측면	15
2. 제도적 측면	24
3. 관리적 측면	33
IV. 제주도 여성정책의 개선방향	45
1. 사회참여적인 면	45
2. 정치적인 면	47
3. 행정적인 면	49
4. 교육적인 면	51
V. 결론 및 제언	53
참고문헌	56
ABSTRACT	60

표 목 차

<표 II-1> 정부 6개 부처 여성정책담당과 개편 현황	9
<표 II-2> 논문의 분석 틀	14
<표 III-1> 경제활동참가율의 성별 차이	16
<표 III-2> 여성의 취업 장애 요인	16
<표 III-3> 보육시설 유형별 현황	17
<표 III-4> 전담 등 특수보육시설 현황	18
<표 III-5> 가정폭력·성폭력 피해자 보호 및 사회복귀 지원	19
<표 III-6> 제주도 여성능력개발센터 교육프로그램	21
<표 III-7> 제주도 여성관련 조례 현황	25
<표 III-8> 제주도 여성공무원 직급별 현황	28
<표 III-9> 여성공무원 핵심부서 배치 및 임용현황	28
<표 III-10> 5급 이상 관리직 여성 공무원 임용현황	29
<표 III-11> 제주도 광역·기초의회 여성의원 수	30
<표 III-12> 여성위원 중복 참여 현황	30
<표 III-13> 여성참여율이 낮은 위원회와 높은 위원회	31
<표 III-14> 제주도 여성위원 참여현황	32
<표 III-15> 공무원 교육과정 중 양성평등이 포함된 과정	34
<표 III-16> 제주특별자치도 여성정책기구의 변천	34
<표 III-17> 16개 광역시도의 여성정책 전담부서 예산	37
<표 III-18> 2001년 16개 광역시도 여성 관련예산 현황	38
<표 III-19> 여성정책 전담부서의 예산 구성	39
<표 III-20> 여성 1인당 예산 비교표	40
<표 III-21> 16개 광역시도 중 엉뚱 예산 내역 및 예산	41
<표 III-22> 여성발전기금관련조례	43

그림 목 차

<그림 Ⅱ-1> 성 주류화 분석에서 사용되는 개념	12
<그림 Ⅱ-2> 성인지성과 성인지적 정책의 목적	13
<그림 Ⅲ-1> 제주특별자치도 행정기구(2006년 7월 이전)	35
<그림 Ⅲ-2> 제주특별자치도 행정기구(2006년 7월 이후)	35



I. 서론

1. 문제 제기

여성의 사회진출 확대와 여성운동의 성장, 여성들의 정치, 경제, 사회적 권익 신장에 대한 욕구가 높아지면서 우리사회 전반에서 ‘남녀평등’은 화두로 떠올랐고 이러한 관심과 더불어 여성정책에 대한 관심 또한 높아지고 있다.

‘부녀복지’라는 개념에서 출발한 우리나라 여성정책은 저소득여성이나 가출여성, 미혼모, 성매매여성 등 요보호여성에 대한 서비스에 집중되어 있었고 초기 부녀복지 사업은 여성전반에 대한 정책적 고려는 거의 없었다. 그러나 1995년 북경에서 개최되었던 제4차 유엔세계여성회의에서 성 주류화를 여성 발전의 새로운 패러다임으로 채택되기 시작하면서 각 국 정부는 성주류화 정책을 위한 다양한 시도를 하였다. 우리나라 또한 여성 정책의 기초로 성 주류화를 채택하여 여성발전기본법(제10조)에 근거한 정책에 성별영향평가제도를 실시하는 등 공공정책에 성 평등 관점을 통합하기 위한 제도를 운영하고 있으며, 여성 발전을 위한 국가 차원의 종합적인 계획인 제2차 여성정책 기본계획도 ‘성 주류화’ 추진 전략의 하나로 채택하고 있다. 여성국가기구의 설치를 통해 가속화된 젠더의 제도화 과정은 지방자치체계의 운영과 전반에 걸쳐 성인지적 관점을 분석할 수 있는 토대가 되었다. 이러한 전국적인 변화 움직임에도 불구하고 지방자치제도에서의 성인지성은 매우 부족한 실정이다.

성인지적(gender sensitive) 관점에서 지방자치단체의 정책을 바라본다는 것은 젠더(gender)의 렌즈로 지역정치와 정책을 포함한 지방자치의 모든 체계를 분석, 평가하는 것이다. 이러한 시도는 분명히 새롭고 도전적인 작업이다. 이는 사회적으로 구성된 성으로서 젠더의 시각으로 지방자치를 볼 때 그동안 보이지 않았던 많은 사실들이 새롭게 규명되고, 이를 기반으로 여성운동의 제도와 체계를 보다 효과적으로 설득력 있게 분석하고 운동영역과 내용을 풍부하게 확장해 나갈 수 있다.

현재 우리나라 지방자치단체의 여성정책은 각 지방의 특수성을 반영하여 입안되고 집행될 수 있는 가능성에도 불구하고 중앙정부의 여성정책에 비해 아직 형식이나 내용 면에서 시작 단계에 있다고 평가된다. 지방자치단체의 여성 관련정책은 여성발전계획을 토대로 수립되어지므로 여성정책 내용을 평가, 분석하는 작업은 여성문제에 대한 관점의 전환과 여성정책의 주류화를 위하여 필요한 작업이다.

이에 본 논문에서는 지역여성문제에 대한 인식과 관점의 변화에 따른 지역의 여성정책이 실질적 지역 여성의 삶을 변화시키고 성 평등 사회로 나아갈 수 있는 가능성을 가지고 있음에도 이에 대한 논의가 충분하지 못하다는 문제인식에서 출발하여, 제주특별자치도 여성정책 현황을 성인지적 관점에서 살펴봄으로써 여성정책의 문제점과 한계를 밝혀내고 지역적 특성과 지역여성의 이해와 요구에 근거한 여성정책의 수립과 구체적 사업에 대한 제언을 이끌어 내고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

여성문제에 대한 관심이 높아지고 다양한 분야에서 여성에 대한 차별과 억압을 해결해야 한다는 요구가 증가하고 있으며 중앙정부 차원의 여성정책은 1983년 한국여성개발원의 설립을 시작으로 행정조직의 개편 및 여성 관련법의 제·개정 중심으로 변화와 발전을 거듭하고 있다. 이에 지방의 여성정책도 지방자치제도 실시 이후 중앙정부와 사회적 분위기의 영향으로 여성정책 전담 부서의 신설, 부녀복지국의 명칭을 여성 복지나 여성정책이라는 용어로 변경하여 여성정책 영역을 도입하고 있다. 이러한 외부적인 영향은 지역의 여성정책이 각 지방의 특수성을 반영·입안되고 집행될 수 있는 가능성을 보여주는 것이다.¹⁾ 여성정책의 궁극적인 목표가 양성평등 실현을 위한 실제적이고 의도적인 활동이라고 할 때 여성정책의 성주류화에 대한 이해가 필요하다.

본 논문에서는 성인지적 관점에서 제주도의 여성정책을 가치적, 제도적, 관리적

1) 신금자(2002), “지방자치단체의 여성정책에 관한 연구: 인천광역시의 성 주류화 정책추진을 중심으로,” 석사학위논문, 상명대학교 대학원, pp.3-4.

측면으로 설정하여 제주도 여성정책의 실태를 확인하고 성인지적 여성정책의 가능성에 대해 논의해 보고자 한다.

여성정책의 주류화를 추진하는 방안 모색을 위해 본 논문에서는 다음과 같은 연구 범위를 설정하고 내용상 구성 체계는 다음과 같다. 첫째, 여성정책의 개념을 정의하고 성인지적 관점에서 분석함에 있어 김경희의 성인지적 정책의 구분 즉, 가치적, 제도적, 관리적 측면을 도입하여 제주특별자치도의 여성정책을 분석한다.²⁾ 둘째, 성인지적 관점이 성별간의 불평등이 개인의 문제가 아닌 구조적 문제임을 인식케 하고 여성문제의 해결을 위해 성별구조 변화를 유도한다.³⁾ 셋째, 앞에서 분석한 내용을 중심으로 여성정책의 주류화를 발전시키기 위한 구체적인 방안을 찾고자 한다.

본 연구의 구체적 분석방법으로 여성정책 주류화의 이론적 바탕을 이해하기 위하여 신문보도기사와 여성단체 회보 등 문헌 조사를 통한 연구를 하였고, 제주도 지역 전문가 집단과의 심층면접법을 활용하였다.

제주도 여성정책에 대한 분석을 위해서 <제2차 여성정책중기계획>과 2006년 여성정책과 내부보고서, 각종 통계자료, 도정백서, 시정백서 등을 김경희가 구분한 성인지적 정책 범주를 수용하고 보육정책과 여성폭력예방정책, 여성인적자원 개발정책을 중심으로 살펴보았다.

제주도 지역전문가집단에 대한 심층면접은 성인지적 관점의 통합 방안을 모색해 보기 위한 것으로 조사는 2006년 6월부터 2개월에 걸쳐 이루어졌는데 심층면접 대상자로 선정된 지역전문가 집단은 총 10명으로 제주도의 지역정책사업 업무를 담당하고 있는 행정공무원, 제주도 지역정책의 기획과 심의를 담당하고 있는 싱크 탱크(think tank) 역할을 하고 있는 2004년 출범한 제1기와 2006년 출범한 제2기 지역혁신협의회 관계자와 위원, 제주도청 여성특별위원회에서 활동하는 분들이다. 이들 중 다수는 여성단체나 사회단체 분야에 몸담고 계신다. 이들 지역전문가집단에 대한 심층면접자료를 중심으로 제주도 여성정책 현황에 대한 평가와 향후 성인지적 여성정책 혹은 지역정책 수립을 위한 방안을 제시하였다.

2) 김경희(2003), “사회정책예산의 수립 및 집행에 대한 성별분석,” 『한국여성학회 춘계학술대회 19대』, 한국여성학회, p.24.

3) 김혜정(2005), “성인지적 관점에서 본 경상남도 여성정책의 현황,” 『여성연구논집』, 제16집, p.5.

3. 논문의 구성

이 논문의 내용은 총 5장으로 구성하였다. 1장은 서론으로 문제제기 및 연구범위와 방법을 제시하였다. 2장에서는 여성정책의 개념과 특성, 여성정책의 전개과정에 대한 논의에 기반한 분석틀로 구성하였다. 3장에서는 김경희가 구분한 성인지적 정책의 범주로 제주도 여성정책을 분석, 평가하였으며 보육정책, 여성폭력예방정책, 여성인적자원개발정책 등을 중심으로 하였다.⁴⁾ 4장은 앞에서 논의한 제주도 여성정책 실태를 기초로 제주도의 성인지적 여성정책의 가능성과 개선방향을 모색하였다. 이를 위해 지역전문가 집단과의 심층면접 자료를 활용하였고 제주도 여성정책 현황과 평가, 성인지적 관점의 통합을 위한 방안을 살펴보았다. 5장은 결론으로 본 논문의 분석 결과를 요약, 정리하고 논문의 한계와 향후 연구과제를 제시하였다.

4) 김경희(2003), 전개서, p.24.

Ⅱ. 이론적 논의와 분석틀

1. 여성정책의 개념과 특성

1) 여성정책의 개념

80년대 후반에 급속도로 일어난 정치·사회적인 변화는 민주화에 대한 열망과 더불어 여성의 적극적인 정치참여의 필요성과 요구(needs)에 대한 인식을 증대시켰으며 여성에 대한 관심을 환기시키는 계기가 되었다. 여성문제가 사회문제로 다루어지고 정책화되기 위해 보다 체계적이고 종합적인 여성정책이 수립되어야 할 필요성이 야기되면서 개념정립의 필요성 또한 제기되었다. ‘여성정책’에 대한 개념 논의는 여러 가지 다양한 차원에서 논의가 이루어졌다.⁵⁾

여성정책의 개념을 장필화는 “여성정책은 여성의 문제를 개인적 차원의 문제로 인식하는 것이 아니라 사회적·국가적 문제로 인식하고, 문제 해결을 위한 선택이며 행동계획이다. 여성의 기본적인 인권과 남녀동권에 대한 신념을 바탕으로 현 제도를 비판적으로 분석·조성하면서 성차이(性差異)가 차별로 연결되지 않을 수 있는 기준과 대안적 가치체계를 법, 제도, 정치과정에서 실현하려는 목적의식을 갖는 정책이며, 이는 여성운동의 실천적 과정과 여성학 연구의 축적을 통해서 형성된 것”이라고 하였다.⁶⁾ 또한 권영자는 “한국의 여성정책에 관한 연구”에서 “한 사회를 구성하고 있는 남녀가 평등해야 한다는 기본 인식에서 국가는 평등을 저해하는 사회제도적 요소들을 제거하고 개선하는 노력을 제도적으로 마련하고 불평등한 상황 하에서 여성들이 감수하고 있는 불이익에 대해 국가가 일차적 책임을 지고 여성문제를 해결하고자 하는 행동계획들”이라고 하였다.⁷⁾

이처럼 여성정책은 성차별과 여성억압을 해결하고 평등사회를 만들기 위한 목적으로 실시되는 모든 정책이라 할 수 있으며 여성문제를 개인의 문제로 간주하

5) 신금자(2002), 전계논문, p.6.

6) 장필화(1990), “여성정책을 위한 기초적 검토-여성학적 시각에서,” 『여성학 논집』, 제7집, 이화여자대학교 한국여성연구소, p.13.

7) 권영자(1995), “한국여성정책에 관한 연구,” 박사학위논문, 성신여자대학교 대학원, p.195.

고 해결하기보다 여성문제에 관해 국가가 일차적으로 책임을 지고 사회·제도적으로 해결하고자 하는 행동계획이라는 점에서 의미를 지닌다.

2) 여성정책의 특성

여성정책은 정책의 범위와 성격, 대상에서 다른 정책과 구별되는 특성을 가지고 있다. 여성정책은 여러 분야를 포괄하기 때문에 정책범위가 광범위하고 종합성을 가지는 것이 특색이다. 이러한 정책의 포괄성과 종합성은 여성정책이 여성이라는 대상을 중심으로 하기 때문이다. 즉 복지정책은 복지라는 기능적 분야에 여성, 노인, 아동 등 정책대상이 포함되지만 여성정책은 여성이라는 대상을 중심으로 복지, 고용, 교육정책 등이 포함된다, 이러한 특수성은 여성정책 범위 설정에 혼란을 가져올 수 있으며 가족정책, 사회정책과도 중복되기 쉽다.⁸⁾ 그러나 여성정책은 사회 각 분야에서 제기되는 차별의 문제와 여성의 권익을 다루어야 하기 때문에 본질적으로 포괄성과 종합성을 지닌다. 여성복지의 문제가 사회복지의 차원에서 추진된다면 그것은 여성정책이 아니다. 따라서 여성정책은 남녀평등이라는 기본적 이념을 사회의 모든 부문에 확산시키는 종합적인 정책이며 이러한 특성으로 여성정책은 복지, 고용, 가정 등의 부문에서 각각의 고유기능에 따라 다루어지는 여성문제와 연계를 가지는 포괄성을 띤 독특한 영역의 정립이 필요하다. 이러한 여성정책의 특성은 정책을 구체화하는 과정에서 집행적 기능과 더불어 종합적인 조정과 감시기능이 요구되고 있다.⁹⁾

여성정책의 상징성은 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 여성의 지위와 권익을 향상시켜, 남녀평등사회를 이루려는 포괄적인 국가정책이기 때문에 대상 범위가 넓고 상징성이 높다. 여성정책은 범위가 넓고 다양하기 때문에 상충된 가치를 적절히 내포해야 하고, 오래된 의식과 관행의 개선과 관련되어 있으므로 가치선호를 둘러싼 갈등을 일으키기 쉽다. 이러한 정책은 정책목표가 구체화되고 명확하게 될수록 지지획득이 어렵고 반대가 심해질 가능성이 크므로 추상적이기 쉽다. 또한 여성정책은 범위가 넓고 다양하기 때문에 정책목표가 포괄적이어서

8) 변화순(1993), “여성정책,” 『여성과 한국사회』, 사회문화연구소, p.407.

9) 조우철(1998), “여성정책 추진의 효율성에 관한 실증적 연구: 지방자치단체의 여성정책을 중심으로,” 박사학위논문, 경희대학교 대학원, p.13.

구체적인 정책수단을 갖기 어렵다는 점에서 정책이 형식화, 상징화되기 쉽고 선언적 의미를 포함하는 경우가 많다. 따라서 정확한 정책 목표와 방향을 설정하기 위하여 정책효과를 스스로 측정할 수 있는 지표를 개발하고, 지속적으로 모니터링하는 제도적 장치가 필요하다.¹⁰⁾

마지막으로 여성정책의 특성은 정책대상의 다양성이다. 일반적으로 여성 정책의 대상을 여성으로 국한하는데 여성정책이 평등을 저해하는 사회제도적 요소를 제거하고 개선하려는 행동계획으로서 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 이루어진다. 여성의 지위와 권익을 향상시켜 남녀평등사회를 이룩하려는 포괄적인 국가정책이라는 점에서 직접적 대상자인 여성뿐만 아니라 여성정책의 형성, 의사결정과정, 법과 제도의 입법과정에 참여하는 모든 행위자들도 정책대상에 포함된다. 이들의 여성에 대한 가치인식기반¹¹⁾은 여성정책 집행에 있어서 직·간접적으로 주요하게 영향을 미치는 집단이므로 여성정책의 목표달성에 매우 중요한 대상이라고 할 수 있다. 앞서 여성정책의 종합성에서 설명했듯이 여성문제는 사회구조 전반의 연관성을 가지며 여성정책의 목표를 효과적으로 달성하기 위한다는 측면에서 여성정책의 대상은 여성에 국한되는 것이 아니라 사회 성원 모두가 대상이 된다.¹²⁾

2. 여성정책의 전개과정

우리나라의 여성정책은 대부분 요보호 여성만이 대상이 되어 그 내용도 주로 소극적 차원의 치유 목적에 그쳤으나 1980년대 이후 보다 적극적인 방향이 설정되었다. 보호정책의 경우도 가정 폭력 및 성폭력 피해 여성 등으로 그 대상범위가 점점 넓어지고 있다. 1990년대를 기점으로 여성정책이란 용어가 대중화되었고, 1995년 김영삼 정부는 여성과 관련된 제반 종합적인 정책방향을 제시하는 「여성발전기본법」을 공포하는 가시적인 변화를 이루었다. 여성발전기본법은 여

10) 조영래(2000), “한국여성정책 추진체계의 개선방안에 관한 연구,” 석사학위논문, 중앙대학교 대학원, p.49.

11) 장필화(1990), 전계서, p.14.

12) 신금자(2002), 전계논문, p.9.

성정책의 구체적인 내용이 잘 나타나 있는데 크게는 남녀평등지향정책, 사회참여 확대정책, 여성복지 증진 정책 등으로 나누어 볼 수 있다.

1998년 김대중 정부 등장 이후 여성특별위원회에서는 법, 제도 및 관행의 개혁과 여성의 대표성 제고, 여성고용의 촉진 및 안정을 위한 지원강화, 여성의 경쟁력 제고를 위한 교육체계 확립, 다양한 여성, 가정 복지 서비스의 확충, 여성의 문화, 사회활동 활성화를 위한 기반 구축, 국제협력과 통일에의 여성역할 증대 등 여성정책의 기본전략으로 하여 20대 정책과제를 선정하였다. 2001년 1월에는 여성부를 신설함으로써 여성의 역량을 결집하고 양성평등의 실현을 위한 여성정책의 방향을 모색하였다. 2005년 정부조직법 개정을 통해 여성가족 및 영유아보육 업무를 통합하는 여성가족부의 출범을 거치며 여성정책을 추진할 제도적인 기반을 확대시켰다. 보건복지부로부터 이관 받은 영유아 보육업무까지 수행하게 된 여성가족부는 여성정책의 기획·종합, 남녀차별의 금지 및 구제 등 여성의 지위와 권익뿐 아니라 여성인적 자원의 성장 동력화를 통하여 국가 경쟁력 제고 및 양성평등사회의 구현이라는 중요한 역할을 담당하는 국가기구로서의 역할을 표방하고 있다. 여성가족부로 개편되면서 성차별시정 업무가 국가인권위로 이월되었으나 성차별 개선이 여타 차별 시정 업무의 하나로 분류되고 있어 여성부에 비해 중요도가 약화되었다. 성차별 시정 업무 이관의 배경이었던 차별금지법 제정조차 지연되고 있어 성차별 구제 및 금지기능을 강화 할 수 있는 방안을 마련해야한다. 뿐만 아니라 6개 부처에 설치되었던 여성정책 담당관실은 해당부처 조직 개편과 함께 폐지되거나 많은 업무들이 여성가족부로 이관되면서 축소되었다. 현재 6개 부처 중 유일하게 법무부만이 여성정책담당관제를 유지하고 있으며 각 부처별 여성정책담당관실의 추가 설치 문제도 정부조직개편의 흐름 속에서 소멸되었다. 여성정책 담당관실 폐지 및 개편으로 인해 부처 정책을 성인지적 차원에서 조정·통합할 수 있는 중추적 기능이 약화되었다<표 II-1>.

<표 II-1> 정부 6개 부처 여성정책담당과 개편 현황

부처명	과거 직제(2003년 기준)	현재 개편 현황
교육인적자원부	기획관리실 여성교육정책담당관	여성정책교육과
법무부	기획관리실 여성정책담당관	여성정책담당관
행정자치부	기획관리실 여성정책담당관	운영지원팀
농림부	기획관리실 여성정책담당관	여성정책과
보건복지부	기획관리실 평등정책과	인구아동정책관실 인구여성정책팀
노동부	고용평등국 평등정책과	여성고용팀

자료: 여성가족부(2005), www.mogef.go.kr.

한편 중앙과 지방의 여성정책 연계와 관련해 여성발전기본법에서는 정부는 기본적으로 1998년부터 매 5년마다 여성정책기본계획을 수립하고 매년 시행 계획을 제출·이행·점검토록 하고 있다. 여성발전기본법 제8조에서는 “중앙행정기관의 장과 시·도지사는 기본계획에 의한 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.”라고 명시하고 있다.

이에 중앙부처와 각 시도는 매년 1월말까지 당해연도의 소관 여성 관련 업무에 관한 시행계획안을 여성부에 제출하며, 시·군·구는 매년 12월말까지 시도에 다음 연도의 소관 여성 관련 업무에 관한 시행계획안을 제출하도록 하고 있다. 여성부는 중앙행정기관과 시도에 제출한 시행계획안을 총괄·조정하여 시행계획안을 심의·확정한다. 동법 제8조는 시행계획의 수립과 아울러 전년도 시행계획의 추진 상황을 점검토록 규정한다. 중앙행정기관과 시·도는 매년 3월말까지 전년도 시행계획의 시행결과를 여성부에 제출하며, 시·군·구는 매년 2월말까지 동 시행결과를 시도에 제출하도록 되어 있고, 중앙행정기관과 시도는 시행계획의 수립·실행을 위하여 당해 기관에 여성정책관련 협조 부서를 지정·운영하도록 하고 있다. 여성가족부의 출범으로 정부 여성정책의 지방 확산과 중앙과 지방의

여성정책 추진 협력을 강화하기 위해 여성정책담당국장회의(2003년 3회, 2005년 2회) 및 여성정책 설명회(2003년 8회, 2005년 9회)를 실시했으나 중앙과 지방간, 지역별, 지자체 내 정책분야별 여성정책의 격차는 해소되지 않고 있다.

이와 같이 중앙과 지방자치단체의 여성정책 연계 상황을 미루어볼 때 지역의 여성정책은 중앙의 관점과 국가목표에 따라 영향을 받는 종속적 정책이 추진되었으리라 짐작되어지나 지방자치체의 실현에 힘입어 앞으로는 지역 특성과 지역 실정에 맞는 독자적인 정책과 발전 방향이 개발되어야한다. 이러한 지역 여성정책을 종합, 조정하는 역할로서의 여성정책 전담 부서의 위상에 대해 제고하게 된다.¹³⁾ 또한 ‘중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률’에 근거하여 2005년에 ‘여성인력개발센터’를 지자체로 이양해 지역별 특색에 맞는 취업 프로그램 개발 등을 추진하고 있으나 지자체 이관 이후 2009년부터 중앙정부의 지원이 종료될 예정이기 때문에 지자체 예산만으로 다양한 취업 프로그램을 개발하고 고용 인프라를 구축하기에는 무리가 있다.

3. 분석틀의 구성

본 논문의 목적은 성인지적 관점에서 제주도의 여성정책을 분석하는 데 있다. 성인지적 정책의 차원에서 ‘성 주류화(gender mainstreaming)’¹⁴⁾란 양성평등을 이루기 위한 ‘성 관점(gender perspective)’이 모든 과정에 통합되는 것을 의미한다. 성 주류화를 추진하기 위해서는 기본적으로 성 분석(gender-analysis)을 해야 한다. 성 분석이란, 공공정책을 분석하는 주요한 방법들 중의 하나로 정책 사이클(정책 기획 및 형성, 집행, 평가) 내에서 남성과 여성의 사회경제적 차이를 고려함으로써 특정 정책이나 프로그램 또는 법률이 잠재적으로 남성과 여성에게 끼칠 수 있는 차별적인 영향을 파악하고 성 관점에서 현존하는 정책들의 효율성

13) 신금자(2002), 전계논문, p.33.

14) 성주류화는 여성정책을 특정한 어떤 분야로 한정지어 보던 시각을 탈피하여 모든 분야의 정책에 성 관점을 통합하는 것을 중시하는 것으로 Corner(1999)는 성 주류화를 성 관점의 주류화, 여성의 주류화, 주류의 전환 세 가지로 나누어 설명하고 있는데, 이에 대한 자세한 내용은 Corner(1999)와 김혜정(2005:3-4)을 참조.

및 정책의 적절성을 확인하는 도구이다. 이러한 방법의 장점은 정책의 전 과정에서 성별로 분리된 정보를 수집하기 때문에 정책과 법령이 끼칠 수 있는 성별 영향을 이해할 수 있다는 점이다. 또한 이러한 방법의 시행 효과는 궁극적으로 평등과 인권 국가의 수립이라는 정부의 국정 기조와도 부합되는 유용성을 가지고 있다.¹⁵⁾

성 분석은 가장 기본적으로 정책이나 프로그램의 기획, 수행, 점검, 평가 등 전 과정에서 여성과 남성의 차이를 체계적으로 검토하는 것이다. 이것은 보다 구체적으로 ① 여성과 남성의 삶의 차이와 여성들 안에서 나타나는 다양성 인식하기 ② 정책이나 프로그램이 여성과 남성에게 다르게 영향을 미치는지에 관한 양적·질적인 성별 분리 통계와 자료의 수집과 사용을 통한 성별 영향을 평가하기 ③ 여성과 남성이 왜 그리고 어떻게 다르게 영향을 받고 있는지 비교·분석하기 ④ 이러한 성별의 상황을 정책의 기획, 설계, 시행 및 평가의 과정에 통합하기 등의 구체적인 분석 방법을 포함하고 있다.

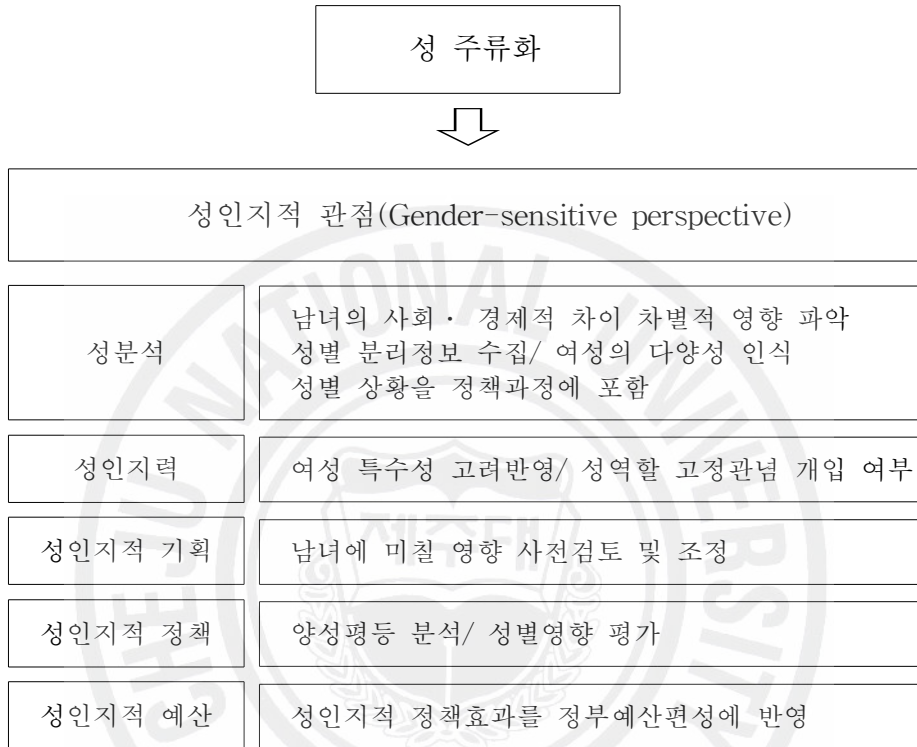
“성인지적 기획(gender planning)”의 단계는 정책이나 프로그램의 기획 단계에서 성 인지적 관점을 적용하는 것을 말한다. 즉, 성별을 정책이나 프로그램의 기획 단계에서 주요 변수나 기준으로 삼으면서 이 정책과 프로그램이 여성과 남성에게 미칠 영향을 사전에 검토하고, 이것이 불평등 효과를 나타낸다면 평등한 효과를 나타내도록 사전에 조정하는 것을 가리킨다.

이러한 단계들을 거치면서 구체적인 “성인지적정책”을 펼치게 된다. 이것은 남성과 여성은 삶의 경험과 상황이 다르고 사회 경제적인 지위에서도 차이가 난다는 기본적인 전제 하에 해당 정책이 남성과 여성의 차이를 반영하여 만들어지고 정책의 효과가 양성간에 형평성과 평등을 가져오도록 하는 정책을 말한다. 일반적으로 정책을 만들 때 도시, 농촌, 근로자, 장애인 등과 같이 계층별·지역별 요소를 고려하듯이, 성인지적 정책은 성별을 현재의 상황을 평가하고 비교하는 중요한 기준 중의 하나로 사용한다. 이러한 성인지적 정책을 형성할 수 있도록 도와주는 정책 도구를 외국에서는 “성 분석(gender analysis)”, “양성평등분석(gender

15) 김경희(2001), “정부부처 내의 성인지적 정책형성을 위한 지침 마련 및 제도화 방안 연구” : 류정아(2004), 「여성문화정책수립을 위한 기초연구 : 성인지적 관점에서 본 문화정책」, 한국문화관광정책연구원, p.18에서 재인용.

equality analysis)”, “성별영향평가(gender impact analysis)”라는 명칭으로 불리고 있다.¹⁶⁾

<그림 II-1> 성 주류화 분석에서 사용되는 개념

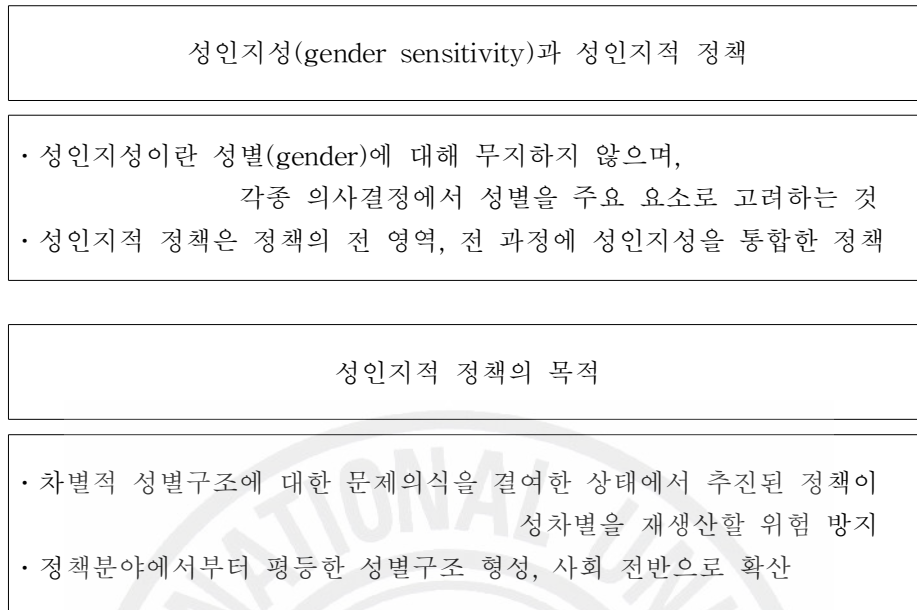


자료: 류정아(2004), 「여성문화정책수립을 위한 기초연구 : 성인지적 관점에서 본 문화정책」, 한국문화관광정책연구원, p.20.

이러한 정책을 수행하기 위해서 가장 중요한 항목 중의 하나가 예산 편성 문제이다. 이를 “성 인지적 예산(gender sensitive budget)”이라고 한다. 성인지적 예산에 대한 분석은 모든 정책 예산을 대상으로 하며, 여성을 위한 특별 사업이나 프로그램만을 대상으로 하지는 않는다. 이러한 성 인지적 예산은 여성 특별 프로그램에 대한 정부 지출을 높이는 것뿐만 아니라 정부 예산 정책의 책임성, 평등성, 투명성, 효율성을 높이는 것을 궁극적인 목적으로 하는 것이어야 한다.

16) 김경희(2003), “성인지적 예산분석 지침 수립방안 연구” : 전게서, p.20에서 재인용.

<그림 II-2> 성인지성과 성인지적 정책의 목적



자료: 류정아(2004), 전계서, p.21.

본 논문에서는 제주도 여성정책을 성인지적 관점에서 분석함에 있어 김경희의 성인지적 정책의 구분 즉 가치적, 제도적, 관리적 측면을 도입하였다. <표 II-2>와 같은 지표와 세부내용을 작성하고, 제주도 여성정책을 분석하였다. 성인지적 정책의 가치적인 측면은 중앙정부 또는 지방자치단체가 소관정책을 수립하고 실시할 때, 성 관점(gender perspective)을 도입하는 것이 어떠한 가치를 구현하는 것인지에 대한 정당화의 과정이라 할 수 있으며 성인지적 정책의 제도적 측면은 성 관점의 도입과 통합이 가져오는 입법·사법·행정부문의 제도와 조직의 변화를 의미한다. 즉 정책에 성인지성을 반영할 수 있도록 입법부가 법적 근거를 마련하고 사법부의 합리적인 법적 판단을 보완해 주어야 할 것이며 행정부에서 각 분야에 필요한 제도를 변화시키는 것을 의미한다. 성인지적 정책의 관리적 측면은 인사관리, 조직관리, 예산 및 회계 관리 분야에서 주류의 변화를 도모하고자 하는 것이다.¹⁷⁾ 본 논문의 분석을 제시하면 다음과 같다.

17) 김경희(2003), 전계서, p.24.

<표 II-2> 논문의 분석 틀

구분	지표	세부내용
가치적 측면	성 관점의 도입여부	여성경험의 반영 성별영향, 성역할 고정관점
제도적 측면	법 제도의 마련	성인지성을 반영할 수 있는 법적 근거 정책과정에서의 여성의 참여도
관리적 측면	인사, 조직, 예산의 정도	성인지적 정책형성을 위한 교육 및 훈련 여성관련 부서의 역량 여성관련 예산의 편성정도

본 논문의 분석에서 성 주류화 관점에서 지역여성정책을 분석하고 있는 김혜정(2005), 강혜련(2003), 신금자(2002), 김소연(2000) 등의 연구는 일정한 시사점을 주었다. 사회정책예산의 수립과 집행에서 성별분석과 성 주류화 관점의 통합의 필요성을 논의하고 있는 김경희(2003), 경남여성회(2003), 한국여성단체연합(2006), 한국여성민우회(2003, 2002, 2001)는 본 논문의 분석틀 구성에 일정한 참고가 되었다.

Ⅲ. 성인지적 관점에서 본 제주도 여성정책

1. 가치적 측면

성인지적 정책의 가치적 측면을 평가함에 있어 제주도가 여성정책을 수립할 때 여성이 남성과는 다른 삶의 역할, 지위, 책임 등에 의한 여성의 경험을 반영하고 있는지, 이러한 사회적 경험의 차이가 정책의 결과를 달리 할 수 있음을 인식하고 있는지를 확인해 보려고 한다. 다시 말해 성별영향에 따른 정책 반영 여부와 기존 여성의 역할과 희생, 봉사로 대표되는 여성의 이미지 개선여부를 중심된 지표로 삼는다. 제주도 여성정책의 성인지성을 평가하기 위한 구체적인 정책 사례로 여성의 경험에 근거하고 있는 보육정책과 여성폭력에 대한 서비스, 여성의 인적자원 개발과 관련한 정책을 중심으로 살펴보았다.

먼저 제주도의 보육정책이다. 한국의 출산율은 2006년 1.08%, 제주 1.30%, 노령인구(65세 이상)는 제주도 전체인구의 13.5%로 고령화 사회로 접어들었으며, 초 고령사회로의 진입을 앞두고 있다. 이러한 초 고령화사회에 대비하고 저출산 인구구조, 가족형태의 다양화 상황에서 보육정책은 보다 더 중요해지고 있다.

여성인력활용이 선진경제 도약의 화두로 떠오르면서 지속적이고 균형적인 경제성장을 위해 정부는 여성인력개발종합계획을 수립하였고 여성 일자리의 보급과 사회적 지원을 통해 저출산·고령화 문제의 해결책을 제시하고 있다.

그러나 제주도 여성의 경제활동 참가율을 보여주고 있는 <표 III-1>은 63.6%로 전국평균 50.1%에 비해 무려 13.5%가 높아 일하는 여성이 많다. 맞벌이 가정이 계속 늘고 있지만 가족 구성원을 돌보고 가사를 담당하는 일은 여전히 여성의 몫으로 남아 있어 이를 지원하기 위한 사회적 제도와 시스템이 마련되지 않으면서 여성의 경제활동 참여는 실질적으로 매우 어려운 상황이다.

<표 III-1> 경제활동참가율의 성별 차이

(단위:%)

시도	전체	남	여	남성대비 여성의 경제활동참가율
계	62.0	74.6	50.1	67.2
서울	63.3	75.3	52.0	69.1
부산	58.3	70.6	46.9	66.4
대구	61.0	71.9	50.8	70.7
인천	61.5	76.2	47.1	61.8
광주	58.6	69.4	48.5	69.9
대전	58.6	71.1	46.6	65.5
울산	60.7	77.8	43.5	55.9
경기	62.6	76.9	48.7	63.3
강원	58.5	70.0	47.8	68.3
충북	59.4	71.1	48.4	68.1
충남	64.4	76.9	52.6	68.4
전북	58.8	70.5	48.1	68.2
전남	65.1	76.2	55.0	72.2
경북	65.2	76.3	55.0	72.1
경남	62.1	74.4	50.8	68.3
제주	70.0	76.9	63.6	82.7

주: 경제활동참가율=(경제활동인구/인구) × 100 대상 연령: 15-64세
 정식: (여성 경제활동참가율/남성 경제활동참가율) × 100
 자료: 통계청(2005), 「경제활동인구연보」

<표 III-2> 여성의 취업 장애 요인

(단위: %)

구분	사회적 편견	직업의식 및 책임감부족	승진 등 근로여건	여성의 능력부족	가사 및 육아부담	기타
제주 여	17.3	2.5	10.5	2.0	55.2	12.5
남	21.2	3.8	8.8	1.7	49.9	14.7
전국 여	17.4	2.9	12.6	1.75	5.3	10.1
남	19.8	5.1	10.6	2.1	50.6	11.8

주: 2006년 기타에는 '구인 정보 구하기 어려움'과 '모르겠음' 포함.
 자료: 통계청(2006), 「사회조사통계보고서」

<표 III-2>에서 여성의 취업 장애 요인 중 육아부담이 55.2%로 전국보다도 높은 수치를 나타낸다. 또한 기존의 취업여성들 중 44.16%가 직장 포기를 고려한 것으로 나타났는데 그 이유는 '자녀양육문제'라고 답했다.¹⁸⁾ 여성의 가사 및 양육

에 대한 부담과 사회경제적으로 낮은 지위는 능력개발에 대한 기회를 상실하게 한다. 여성정체성에 기반한 성별분리적인 사회여건은 더욱더 열악한 여성의 삶을 구조화하고 있다. 이는 유능한 여성인력을 사장하는 국가적 낭비이며 여성 개인의 능력발휘기회를 박탈하는 것이다. 성역할의 제약 없이 산업계가 필요로 하는 직업능력을 갖도록 각종 기관에서 훈련·지도를 활성화하고 능력개발 프로그램을 보급해야 한다.

여성들의 경험과 사회·구조적 불평등으로 여성의 경제활동이 많은 제주에는 보육의 공공성<표 III-3> 확보야말로 노동의 생산성을 높여줄 중요한 요인이 되며, 돌봄 노동의 사회화는 양육이 수요자 중심의 사적인 영역이 아니라 국가 노동력을 재생산하기 위한 책임임을 인정함으로써 개인의 양육 부담을 덜어 줄 수 있다.

<표 III-3> 보육시설 유형별 현황

구분	계	공립	법인	법인의외	직장	개인	놀이방
정원	23,770	978	8,026	3,276	273	10,106	1,111
보육아동	20,419	867	7,087	2,840	183	8,546	896
이용율	86%	88.7%	88.3%	86.7%	67%	84.6%	80.7%
제주시	13,823	527	4,072	1,751	97	6,572	801
서귀포시	6,596	340	3,015	1,089	86	1,974	92

자료: 제주특별자치도(2006), 여성정책과 내부자료.

이와 더불어 읍·면·동 단위에 국공립보육시설을 1개 이상 설치한다는 조항을 조례에 명시해야 한다. 영유아보육법에 근거, 정원 40인 이상 어린이집의 경우 의무적으로 설치하도록 되어 있는 교사-학부모-지역민이 참여하는 ‘보육시설운영위원회’를 40인 미만 어린이집까지 의무화하도록 조례를 개정할 때 여성들의 참여가 높아질 것이다. 뿐만 아니라 여성들이 가정과 직장을 자유롭게 양립할 수 있도록 수요자 중심의 맞춤형 보육 서비스도 확대되어야 한다<표 III-4>.

18) 「제주여성의 저출산 원인과 실태 및 정책선호도 조사 결과」를 참조.

<표 III-4> 전담 등 특수보육시설 현황

구분	계	영아전담	장애아 전담	장애아 통합	시간 연장형	방과 후	휴일	24시
계	150	28	4	7	75	13	21	2
제주시	97	17	3	4	49	7	15	2
서귀포시	53	11	1	3	26	6	6	0

자료: 제주특별자치도(2006), 여성정책과 내부자료.

이러한 맞춤 보육서비스의 확대·유지를 위해 보육교사들의 처우개선을 위한 근로시간을 단축하고, 초과 근무수당과 대체교사 인건비를 지급하는 등 다양한 지원과 제도가 마련되었을 때 보육시설에서 제공하는 서비스의 질적 수준도 향상된다. 국가의 여성 노동력 활용과 여성 개인의 자아실현 욕구로 여성의 취업이 보편화되고 가족의 자녀 양육기능은 약화되고 있는 시점에서 공보육체계는 높은 출산율과 함께 여성취업률 향상의 효과를 본다는 점에서 시사하는 바가 크다.

다음으로 제주도의 여성폭력 예방정책이다. 이 정책은 1980년대 여성폭력에 대한 관심이 증가하면서 지역여성정책 수립에서 여성폭력에 대한 보호와 지원을 고려하기 시작했다. 이에 맞춰 제주도에서도 성폭력·가정폭력 피해자 사업으로 2006년 장애인 성폭력 상담소에 대한 지원을 시작하였고 기존 2개소에서 3개소로 늘렸다<표 III-5>. 성가정 여성에 대한 폭력을 예방하고 피해자에 대한 지원을 효과적으로 하기위해 여성폭력방지협의체 등을 통해 제주 지역 사회의 지원을 협의하는 구조를 만들었으나 형식적인 운영에 그쳤다. 상담소, 쉼터 등 여성에 대한 폭력 관련 시설에 대한 지원 외에 제주특별자치도가 여성에 대한 폭력을 예방하고 인권보호를 강화하기 위해 주도적으로 실시하는 사업은 거의 없다. 뿐만 아니라 여성폭력 피해자에 대한 지원 역시 시설에 대한 지원으로 그치고 있으며 피해자들의 사회복귀 지원도 로또 복권기금에 의존하고 있는 실정이다.

19)

19) 여성특별위원회, 개인면담, 제주 YWCA, 2006년 6월 12일.

<표 III-5> 가정폭력·성폭력 피해자 보호 및 사회복지 지원

사업내용	연차별추진실적				
	계	2003년	2004년	2005년	2006년
민간성폭력상담소 운영지원	9	2개소	2개소	2개소	3개소
가정폭력상담소 및 피해자	12	4개소	4개소	4개소	4개소
보호시설 운영비 지원	-	-	-	-	-
여성긴급전화 「1366」 운영지원	4	1개소	1개소	1개소	1개소

자료: 제주특별자치도(2006), 여성정책과 내부자료.

장기적으로 폭력피해 여성에 대한 제주특별자치도 자체적인 예산조성이 필요하며 여성발전기금의 일정부분을 여성폭력 피해자 보호 및 사회복지 지원으로의 편성이 필요하다.

여성 상담소는 2004년 7월부터 12월까지 도내 경찰, 사회복지, 상담기관, 관공서 등 3개 기관의 종사자를 대상으로 설문조사를 실시했다. 조사내용은 성폭력에 대한 통념수용도, 성폭력특별법과 제도에 대한 인지도, 가정 폭력에 대한 통념 인지도, 성매매에 대한 통념 수용도, 성매매 피해 특성에 대한 이해도 등이 포함됐다. 조사결과 ‘여자들의 심한 노출이 성폭력을 유발한다’는 통념에 대해 평균 3.16점의 수용도를 보였다. 이 중 남자 3.75점, 경찰 3.65점의 통념 수용도를 나타냈다. ‘아내를 때리는 남편은 때리는 이유가 있을 것이다’라는 문항과 관련해서 평균 2.42점의 통념 수용도를 보였다. 남자가 3.01점, 경찰이 2.93점으로 아직도 남자와 경찰은 때리는 남자에게 면죄부를 주고 있음을 알 수 있다. ‘성매매를 금지하면 성폭력이 더욱 늘어날 것이다’라는 것에는 평균 2.55점의 수용도를 나타냈다. ‘공창제를 도입하면 성매매는 줄어들 것이다’라는 문항에서는 통념수용도가 평균 2.62점이었는데 남자(3.12점)와 경찰(3.22점)은 매우 높은 통념 수용도를 보였다. 여성폭력 피해자를 지원하는 기관 간 연계체계에 대한 설문에서는 응답자의 56.3%(1백69명)이 ‘잘 되어 있지 않다’고 답했다. 이처럼 성별이나 소속기관에 따라 성역할과 성의식, 여성에 대한 폭력 인식에 뚜렷한 차이를 보였다. 또한 여성폭력 피해자 지원 기관 간 연계체계가 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 이는 제주여민회 부설 여성상담소가 실시한 ‘제주도 여성 폭력 관련 종사자 성의식 조사’ 결과이다.²⁰⁾

설문조사 결과에 의하면 남자·경찰일수록 성차별 의식이 심하다는 것을 알 수 있다. 이러한 성차별적인 의식 속에서 여성의 권익을 보호받기란 매우 어렵다. 여성폭력피해자 인권 보호 및 예방 교육 확대로 건전한 성문화를 정착하기 위해 여성권익 보호를 위한 사회 안전망 마련이 절실하다.

여성 폭력에 대한 서비스는 성폭력·가정폭력 피해자에 대한 지원에만 그치지보다 가해자 상담에까지 확대될 필요가 있다. 성폭력·가정폭력 가해자 프로그램에 대한 개발과 상담원 보수 교육을 통해 일시적인 사업이 아닌 장기적인 사업으로 운영되어야 한다. 여성폭력관련 서비스지원기관간의 연계체계 활성화와 연계업무의 공식적 체계로의 전환이 시급하며 성폭력, 가정폭력, 성매매 등 여성에 대한 폭력을 근절하기 위한 하나의 시도로 제주도내 경찰, 사회복지시설, 관공서, 상담시설 등의 종사자들을 대상으로 성역할과 성의식에 대한 생각, 여성폭력에 대한 의식 및 인지도, 피해자 지원 실태, 종사자 교육실태 등을 조사·분석하여 여성에 대한 폭력피해자 지원체계와 도내 여성폭력 관련 종사자들의 교육도 필요하다.²¹⁾

이와 더불어 2003년부터 성매매 피해여성들의 인권문제가 제기됨에 따라 성매매 문제를 효율적이고 종합적으로 방지할 수 있는 ‘성매매방지종합대책’을 수립하였다. 이러한 성매매 방지정책은 성매매 여성에 대한 탈 성매매 유도과 자활지원 등 피해 여성을 중심으로 하고 있다. 성매매 근절을 위해서는 성매매 수요를 차단해야 한다. 이와 같이 성 구매 행위가 여성의 인격적 존엄성을 훼손하는 폭력임을 인식할 수 있는 캠페인이나 교육을 제주특별자치도 차원에서 적극적으로 실시할 필요가 있다. 여성가족부가 집결지 중심의 반성매매 정책을 펼치고 있으나 제주지역 상황과는 맞지 않는 측면이 있고 갈수록 다양해지는 신종 성매매 실태에 대한 파악이 제대로 이루어지지 않고 있다. 광범위한 제주 지역 성매매 실태 조사를 토대로 성매매에 대한 종합적인 방지 대책을 수립하고, 탈 성매매 여성에 대한 지원이 현실적으로 마련되어야 한다. 이를 위해 성 구매 근절을 위

20) 응답자는 모두 3백명, 경찰이 1백명으로 전체의 33.3%를 차지하고 사회복지사 72명, 사회복지담당공무원 40명, 상담원 25명, 일반공무원·사회복지기관 간호사 등 기타 63명이었다. 이번 의식조사에서는 각 항목별로 ‘전혀 그렇지 않다’가 1점, ‘별로 그렇지 않다’가 2점, ‘보통이다’3점, ‘대체로 그렇다’ 4점, ‘매우 그렇다’에 5점을 매겼다. 점수가 높을수록 통념 수용도가 높고 성차별적이다. (<한라일보> 2005년 1월 24일자.)

21) 지역혁신협의회, 개인면담, 제주 YMCA, 2006년 6월 12일.

한 지속적인 홍보와 감시활동, 성매매 피해자 지원 강화와 더불어 여성폭력방지 정책협의체와 성매매방지협의회 간의 네트워크도 강화되어야 한다.

다음으로 제주도의 여성인적자원개발정책이다. 제주도에서 여성의 인적자원 개발과 사회교육은 보통 여성회관이나 여성인력개발센터를 통해 이루어진다. 그러나 여성능력개발센터의 경우 <표 III-6>과 같이 프로그램이 문화생활에 집중되어 있고 전문기술교육의 경우에는 전통적인 여성의 역할의 연장선으로 한정된 교육이 이루어지고 있어 이수 후 취업이나 경제활동을 하기에 어려움이 많다. 뿐만 아니라 교육 이후 취업을 하더라도 여전히 보조적인 여성의 역할을 담당할 수밖에 없는 실정이다.

<표 III-6> 제주도 여성능력개발센터 교육프로그램

구분	교육과정명
기술직업교육	전통한복반, 생활한복반, 전통·생활 한복전문반, 현대의상반, 현대의상전문반, 홈패션반, 미용기능사반, 피부관리사반, 조리이론반, 비부관리전문반, 조리이론반(한·일·양식), 한식조리사반, 독서논술반, 일식조리사반, 향토요리반, 제과교육반, 제빵교육반, 연말연시상차리기반, 종이접기반, 생활도자기반, 부동산재테크반, 소자본 창업교실(옷수선), 소자본창업교실(반찬전문반)
정보화교육	인터넷 윈도우반, 한글 2002반, 파워포인트반, 엑셀반, 워드자격증반, 홈페이지 제작반, 컴퓨터활용능력반, 플래시반, 실버컴퓨터교실, 실버인터넷 교실
외국어교육	영어 초급반, 영어 중급반, 영어 고급반, 일본어 초급반, 일본어 중급반, 일본어 고급반, 중국어 초급반, 중국어 중급반, 중국어 고급반, 영어 원어민 강좌, 일본어 원어민 강좌
생활문화교실	난타교실, 실내원예, 동화구연반, 비즈공예, 자녀와 함께 하는 도예 체험교실, 자녀와 함께 하는 종이예술반, 리본공예, 한지공예
의식향상교육	혁신마인드 함양교육, 친절서비스 교육, 여성지도자양성, 부모역할 교육, 장애아동부모교육

자료: 제주도청(2006), www.jeju.go.kr.

이와 관련하여 제주 YWCA 여성인력개발센터는 2006년 2,310여명에 대한 전문 직종 및 사회·문화교육을 실시하였다. 여성인력개발센터의 2006년 운영통계

에 따르면 서비스교육 강사양성, 실버시터, 웃음치료사, 산모도우미 등의 교육이 진행되는 전문 직종과정에는 모두 861명이 참가해 761명이 수료, 469명(취업률 62%)에게 취업을 제공했다. 2005년 현황을 보면 구인 881명, 구직 1031명, 알선 1271명, 취업 908명, 전문 직종 및 사회·문화교육 총 참가인원 2012명, 수료 447명, 취업 281명 등으로 갈수록 여성들의 취업 및 교육의 욕구가 증가하고 있음을 알 수 있다. 제주인력개발센터는 올해 모니터교원교육, 직업상담사, 한자 지도사, 청소년문화 지도사, 방과 후 아동지도사 등 총 16개 과정을 새로 개설, 총 92개 과정의 교육을 실시할 계획으로 있다. 특히 소외계층 및 여성 취업지원을 위한 사회복지사 간담회, 지역사회 취업기관 간담회, 연계기관 협약 네트워크 등으로 여성일자리 창출을 위한 다양한 사업 등도 펼쳐나갈 예정이고, 여성인적자원개발에 관한 실태 조사 및 프로그램 개발을 위한 설문조사도 실시할 계획이다.²²⁾

여성의 욕구가 취미교양에서 취업 및 창업 강좌로 변화하고 있는 현실에서 여성인력개발센터의 프로그램은 다양한 프로그램을 만들려는 노력은 하고 있다. 하지만 여전히 희생적, 봉사적인 여성의 성역할에 기반 한 것이어서 여성을 사회·경제적 주체로서 이끌어내기 어렵다. 여성이 실질적인 역할을 할 수 있도록 자기 능력을 개발 할 수 있는 다양한 프로그램과 아이템의 연구가 절실하다.

사례1) 여성의 참여의지를 높이기 위해서 사회적으로 선행되어야 할 조건은 여성들의 사회교육이 되어야 하겠죠. 여성을 시민으로서 교육이 되어 되고 가끔 워크샵도 하고 양성평등 강의도 하더라도 하구요. 예전에 ‘국제자유도시로서의 여성의 역할’이란 세미나들도 하구요. 근데 일년에 한 두 번 하는 세미나가 진짜 여성들의 활동들을 바꾸진 못해요. 더 중요한 문제는 여성에 대해서 교육이 되어야 된다는 거죠.²³⁾

제주도여성특별위원회 관계자의 말처럼 의식향상교육의 취지는 좋으나 일회성 세미나가 되는 경우가 많아 여성들의 마인드를 혁신하기에는 매우 부족하다. 이러한 문제를 보완하기 위해 일상생활에서부터 여성의 사회참여에 대한 인식전환을 위한 교육이 선행되어야 한다. 아래 전문가의 내용 역시 현실적이고 다양한

22) 제주의 소리, 2007년 1월 14일자.

23) 여성특별위원회, 개인면담, 자택, 2006년 6월 18일.

프로그램 교육을 통해 여성들의 의식변화와 여성의 전문 인력 개발 양성교육의 필요성에 대해 피력했다.

사례2) 여성들이 교육을 받을 수 있는 평생교육 시설의 확대가 필요해요. 다양한 프로그램이 교육에 참여함으로써 의식도 변화하게 되고 사회에 참여하는 여성의 수도 늘어나리라 보거든요. 뿐만 아니라 지역에서 활동했던 지역 인사들을 형식적으로 앉혀놓는 경우가 많은데 그런 자리에 일반자리라 하더라도 공무원들이 가정주부들에게 이런 위원회가 있다 라는 권유도 하고 안내도하며 보통 여성들도 여성 리더로서의 자질을 만들어야 한다고 봅니다. 그런 곳에서 훈련을 하고 교육을 받으면서 여성들이 참여할 수 있는 기회들이 많아졌으면 하는 바람이에요.²⁴⁾

사례3) 여성인적자원개발은 여성들이 일을 할 수 있는 사회적인 인식의 변화와 함께 인적자원이라고 했을 때 중요한 요직이나 위원을 보면 거의 다 남성위주입니다. 이렇게 봤을 때 여성이 없어서 그럴 수도 있지만 여성의 전문적인 인력 개발 양성이 부족해서 생겨난 일이라 본다. 전문적인 마인드를 가진 인재들을 특화시키는 작업이 필요한 것 같아요.²⁵⁾

사례4) 여성인재는 남성에 비해서 부족하죠. 근데 실제로 여성들의 절대 수치에 비해서 적긴해요. 각 전문가에 비해서 아직은 능력자체가 인정되지 않는 여성들도 있다고 생각되구요. 그래서 위원회 문제라면 여성들의 사회참여활동에 있어서 여성들을 더 늘리려면 우선은 여성인력을 좀 더 발굴 해야겠죠. 발굴한다라는 것은 역으로 생각하면 여성들이 자기 전문분야에서 활동을 하는 것에 사적으로 활동하는 것 외에 공식적인 데에서의 사회·참여적인 활동 자체가 자신의 몫이 아니라고 생각하는 여성들도 많다는 소리거든요. 그 다음에 이 여성들도 훈련되어야 합니다. 이전보다는 굉장히 나아졌다고는 하지만 여성들 스스로도 주류가 되기 위한 훈련을 해야 되요.²⁶⁾

위 면접내용들을 보면 남성보다 직장 경험이나 사회적 관계망이 부족한 여성

24) 지역혁신협의회, 개인면담, 자택, 2006년 6월 20일.

25) 지역혁신협의회, 개인면담, 제주 YMCA, 2006년 6월 20일.

26) 여성특별위원회, 개인면담, 자택, 2006년 6월 6일.

의 경우, 보다 적극적인 지원과 여성자원의 육성과 발굴이 필요하다. 이와 함께 지역 내부에 네트워크 만들기를 통해 영역별 전문성이 높은 여성인력이 늘어나야 한다. 여성들의 인맥적 배치가 아니라 전문성을 가진 여성들을 고르게 배치해야 한다. 또한 지역여성전문가들은 여성의 사회참여의지를 위한 여성들의 사회교육의 필요성에 대해 강조했다. 다양한 집단을 통합하는 관용과 균형된 시각으로 정책을 기획하고 집행하기 위해서는 정책의 전 과정에 여성과 남성의 동등한 참여를 보장해야 하며 일상적 삶을 주도해 나가는 여성을 소외시키지 않고 성평등 관점을 통합하기 위한 훈련이 필요하다. 여성의 고학력, 능력향상에도 불구하고 사회·구조적 불평등으로 인해 발전이 더 이상 남성문화에서 이루어지지 않고 다양한 양성평등교육을 통해 남녀 모두에게 골고루 혜택 받는 진정한 의미의 양성평등이 이루어져야 한다.

2. 제도적 측면

성인지적 정책의 제도적 측면은 성 관점의 도입과 통합을 가져올 수 있는 제도와 조직의 마련이라고 볼 수 있다. 여기서는 제주도가 여성정책을 추진함에 있어 성인지성을 반영할 수 있는 법적 근거 마련 여부, 성인지적 정책형성을 위한 여성의 대표성이 얼마나 확보되고 있는지 여부를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

1) 여성 관련법규 및 조례

여성발전기본법 제5조에 따르면 ‘국가 및 지방자치단체는 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여확대 및 복지증진을 위하여 필요한 법적·제도적 정치의 마련과 이에 필요한 재원을 조달할 책무를 진다’라고 명시하고 있다.

여성발전기본법에 명시된 성인지적 여성정책의 목표가 지방자치단체에서 효과적으로 달성되기 위해서는 사업의 수립과 예산의 근거가 되는 조례제정은 필수적이다. 제주도의 여성관련 조례는 <표 III-7>과 같다.

<표 III-7> 제주도 여성관련 조례 현황

조례명	시행규칙명	제정일
제주도 여성회관설치 조례		1969. 9. 17.
제주도 만덕봉사상 조례		1990. 4. 9.
제주도 공관 어린이집 설치 및 운영조례		1996. 10. 1.
제주도 여성발전기금 설치 및 운영조례		1997. 12. 3.
제주도 여성교육문화센터 운영조례		1999. 1. 31.
제주도 여성발전기본 조례		2005. 3. 30.
	제주도 여성발전기금설치 및 운영조례시행규칙	2006. 10. 18.
제주특별자치도 여성능력개발본부운영조례		2007. 1. 10.
제주특별자치도 여성발전기본 조례		
	제주특별자치도 여성발전기본조례시행규칙	2007. 2. 28.

자료: 제주도청(2006), www.jeju.go.kr.

제주도는 제주특별자치도내에서의 실질적 양성평등을 실현하는 것을 목적으로 하는 여성기본조례의 주요내용으로 여성정책기본계획 수립, 성별분리통계의무화 및 정책과정에서 사전 성별영향평가지행, 도·산하 각종 위원회 구성 시 여성할당 30% 이상 등을 명문화하고 있다. 특히 여성공직자에 대해서도 인사, 기획, 감사, 예산 등 기존 남성위주의 부서에 대해서 여성공직자들도 일정 비율 참여할 수 있도록 인사관리 계획을 수립하도록 했다.

성희롱, 성차별 신고센터 구성, 제주도 여성발전기금 설치, 여성경제활동 지원, 여성인력개발센터 설치, 운영규정을 반영하는 과정에서 2006년 12월 8일 ‘제주특별자치도 여성발전기본조례’ 제정을 놓고 제주도의회 여성의원과 제주도가 의견 차이를 보이며 제주특별자치도가 ‘여성발전기본조례’에 대한 조례 제정을 추진하면서 입법예고 기간까지 어겨가며 입법안을 추진해 물의를 빚은 바 있다. 2006년 말 정당을 초월해 제주도의회 여성의원 5명이 주축이 되어 제출한 ‘제주특별자치도 여성기본조례안’²⁷⁾과 이의 상정을 견제하기 위한 제주도 집행부의 여성발전기

27) 여기에는 도 산하의 여성특별위원회의 사무국 폐지와 여성발전기금심의기구에 대한 별도설치 조항을 담는 등 행정부서에게는 매우 민감한 사항을 담고 있다. 실제로 제주특별자치도의회 북

본조례 개정안 간에 갈등을 빚었다.²⁸⁾

2006년 3월 9일 ‘영·유아보육조례(안)’의 경우 입법예고한 조례의 명칭이 달라졌을 뿐 아니라 내용에 있어서도 중요한 부분을 삭제했다며 성차별적 조항을 포함하고 있는 모·부자복지법 중 모·부자 자립 및 보호시설에 대한 규정만 그대로 가져온 ‘제주특별자치도 모·부자복지에 관한 조례(안)’의 내용 중 모자가정에 대한 성차별적인 조항을 조례에 보완할 것을 요구했지만 제주도는 모법에 근거한 내용이라며 이를 무시했다. 이에 도내 여성, 학부모단체 공동성명을 통해 성평등 의지를 조례에 반영하기 위해 새로운 조례(안)제정 촉구를 한 바 있다.

여성발전기본조례는 정책의 실행단위가 되는 지자체 수준에서, 장기적인 여성정책계획, 목표설정, 예산집행, 평가가 유기적으로 이루어질 수 있도록 함으로써, 지속적인 여성발전과 지자체의 여성정책에 대한 의지를 가속화할 수 있는 제도적 장치인 셈이다.

여성발전기본법에서 전제하는 여성의 범주는 더 이상 복지 수혜자로서의 여성이나 요보호 여성만이 아니다. 스스로 힘을 갖추고, 여성정책에 직접 관여하고 여성의 문제를 스스로 풀어나가며 주창하는 참여적 민주시민으로서의 여성이다. 즉 각 지자체의 여성발전기본조례에도 이러한 기본전제가 녹아있어야 하며, 지역 여성이 참여 시민으로서 권리와 의무를 행사할 수 있도록 기회를 보장해 나가는 것이 지자체 책무인 것이다.

2) 정책결정에서 여성의 대표성 제고

(1) 여성공무원 현황

유엔개발계획(UNDP)이 2004년 7월 15일 발표한 ‘인간개발보고서 2004’에 따르

지안전위원회는 2006년 12월 13일 제주특별자치도 여성발전기본조례에 대한 조례안 심사에 들어갔다. 여성의원들은 “여성발전기금심의위원회 신설과 여성특위 사무국 폐지에 대한 조례내용 중 집행부는 기금심의위의 신설은 공감했지만 사무국 폐지에 대해서는 허락하지 못한다고 했다.”며 그간의 흐름을 밝혔다. 여성특위 사무국은 2000년도 출범 당시 여성특위 위원 한 명이 사무국이 필요하다며 제안해 공무원 과건까지 이뤄져 오늘에 이르게 된 것이다. 그리고 여성능력개발분부가 출범하면서 기존의 특위가 했던 조사개발연구사업은 개발분부로 이관해야 할 업무로 보는 입장이 지배적이다(제주의 소리, 2006년 12월 1일자, 12월 13일자).

28) 이는 최근 도의회가 발의한 ‘여성발전조례’의 상정을 견제하기 위한 조치로, 도의회 제출에 앞서 ‘조례규칙심의회’안건으로 올리는 등 다급한 심정을 그대로 내보이는 것이 아니냐는 지적도 받았다.

면 한국의 삶의 질은 대상국 177개 중 28위를 기록했으나 중요한 정책결정에 여성이 참여할 수 있는 기회에 관한 척도인 ‘여성권한척도’에서는 대상국 78개국 중 바레인과 그루지안에 이어 68위로 최하위권을 면치 못했다.²⁹⁾ 실제로 우리나라 여성공무원의 비율은 32.9%를 차지하고 있고 이를 선진국 여성공무원 비율과 비교해 보면 프랑스 55.9%, 독일 52.9%, 영국 49.1%로 대체로 50% 내외를 차지하고 있어 우리나라의 경우 턱없이 낮음을 알 수 있다.³⁰⁾ 제주도에에서도 공무원 사회에서 배치나 보직, 승진, 교육훈련에 있어서 눈에 보이지 않는 차별이 나타났으며 이 조사에서 여성과 남성의 인식차이를 보여줬다.³¹⁾ 여성보직 대부분이 단순 민원, 기타 민원, 여성관련, 서무문서 관리에 집중되어 있다는 점 역시 주목할 만하다. 공직 사회 여성참여 확대는 여성의 정치참여와 관련하여 매우 중요한 부분이다.

그러나 <표 III-8>에서 여성공무원의 양적인 확대에도 불구하고 하위직에 몰려 있거나 업무 배치에서 성별 고정관념에 따라 일정한 한계를 드러내고 있다. 제주도는 정책결정과정에서 여성의 대표성 제고를 피하기 위해 <표 III-9>에서와 같이 여성 공무원 핵심부서의 배치, 확대는 기획·예산·인사·감사 등 핵심 부서에 1인 이상 여성 공무원을 배치하고자 노력한 결과 2002년 핵심부서 공무원 79명중 12명으로 15.1%를 차지하였고, 2006년 총 127명 중 25명, 19.68%로 확대되었다.

29) <헤럴드 경제신문> 2004년 7월 16일자 : 김혜정(2005), 전계서, p.16에서 재인용.

30) 상계서, p.16.

31) 제주도여성교육문화센터(2003), 「제주지역 공무원의 남녀평등의식조사연구: 지방자치단체 공무원을 중심으로」 참조.

<표 III-8> 제주도 여성공무원 직급별 현황

(단위: 명, %)

구분	2004년			2005년			2006년			
	총원	여성 공무원	비율	총원	여성 공무원	비율	총원	여성 공무원	비율	
일반직	1급	-	-	1	-	-	1	-	-	
	2급	2	-	-	-	-	1	-	-	
	3급	8	-	-	10	-	-	18	-	
	4급	59	1	1.69	64	3	4.69	89	4	4.49
	5급	266	12	4.51	287	13	4.53	350	20	5.71
일반직	6급	674	76	11.28	747	93	12.45	826	119	14.41
	7급	914	297	32.49	910	342	37.58	914	258	28.23
	8급	407	169	41.52	310	133	42.90	249	134	53.82
	9급	216	101	46.76	374	56	14.97	473	205	43.34
	연구관	15	2	13.33	16	2	12.50	21	2	9.52
	연구사	82	11	13.41	89	13	14.61	88	14	15.91
	지도관	14	1	7.14	12	1	8.33	13	1	7.69
지도사	89	20	22.47	93	21	22.58	93	21	22.58	
소방직	560	38	6.79	555	36	6.49	594	37	6.23	
기능직	986	248	25.15	991	254	25.63	1027	265	25.80	
별정직	5급이상	15	3	20.00	13	2	15.38	15	2	13.33
	6급이하	112	49	43.75	106	49	46.23	91	50	54.95
계약직	36	8	22.22	44	12	27.27	82	24	29.27	
정무직	5	-	-	5	-	-	3	-	-	
합계	4460	1037	23.25	4626	2484	53.70	4948	1606	32.46	

자료: 제주특별자치도(2006), 인적자원과 내부자료.

<표 III-9> 여성공무원 핵심부서 배치 및 임용현황

내용	2003	2004	2005	2006
주요보직분야에서 진지배치(비율)	21/101 (20.8)	45/297 (15.1)	61/312	25/127
여성공무원 비율확대 추진	966/3,865 (25)	1,036/4,444 (23.3)	81,132/4,627 (24.5)	1,229/5,097 (24.1)

자료: 제주특별자치도(2006), 여성정책과 내부자료.

<표 III-10> 5급 이상 관리직 여성 공무원 임용현황

내용	2003	2004	2005	2006
5급이상 여성관리직 임용확대 비율	9/237 (3.8)	11/245 (4.5)	13/295 (4.4)	31/540 (5.7)
과장급이상고위직에 여성공무원 임용확대	4/70 (5.7)	4/73 (5.5)	4/78 (5.1)	4/120 (3.3)
개방형 및 별정 직위에 여성공무원 임용확대	3/15 (20)	2/14 (14.2)	1/12	2/16 (12.5)

자료: 제주특별자치도(2006), 제주도 여성정책과 내부자료.

그러나 <표 III-9>와 <표 III-10>에서 제주도의 5급 이상 관리직 여성공무원의 비율이 도 공무원의 6%에도 미치지 못하는 상황에서 여성공무원의 의사가 정책결정 과정에 반영되거나 영향력을 발휘하기는 어렵다. 이에 제주도는 공무원의 여성비율을 2009년까지 10%, 2015년까지는 20%로 끌어올리기로 했다. 이 목표율을 달성하기 위한 지속적인 관리와 노력이 필요하며 관리직 여성 공무원의 확대를 위해(관리직 및 6, 7급) 리더십 및 역량 강화 훈련과 관리직 여성공무원의 리더십 교육기회가 확대되어야 한다. 뿐만 아니라 제주특별자치도는 주요 보직의 남녀 성별 편중 현상을 완화시키기 위해 공무원이 제주도 전입 시 여성공무원에게 혜택을 주는 등 여성공무원 비율을 확대하고, 여성공무원의 능력과 경력발전을 위한 희망보직제 추천, 주요보직 분야에 전진·배치할 방침이다. 여성정책과는 이 같은 계획에 대해 인적자원과와 협의를 마친 상태이며 여성경제 활동을 촉진시키기 위해 맞춤형 취업교육을 확대실시하고, 직업훈련자 D/B를 구축하며, 여성농업인센터는 현재 6개소에서 2010년까지 10개소로 늘릴 예정이다.³²⁾

(2) 여성의원 수와 각종 위원회 여성위원 참여

권위주의 정권하에서는 여성의 정치적 대표성을 고려하기보다는 동원의 대상으로 이용하는 사례가 많았다. 유교적인 전통이 강한 한국사회에서 ‘정치=남성의 영역’이라는 이분법적인 성별이데올로기까지 가세하여 여성의 정치 참여에 대한 부정적인 인식을 확산해 온 것이 사실이다. 그 예로 제주도 여성 의원 수는 <표

32) 제주의 소리, 2007년 2월 20일자.

Ⅲ-11>에서 총19명중 2명으로 10.5%이며, 기초단체의 경우 23명중에 단 한명의 의원도 없다. 제주는 전국적인 현황에 비해 정치 진출이 매우 낮다. 대체적으로 여성의 경제활동 참여와 사회·정치 참여는 비례해서 나타나지만 여성의 경제활동 참여율이 가장 높은 반면 사회·정치 진출은 최하위 수준에 머물러 있다. 아직도 여성들이 정치참여를 시도하기에는 매우 열악한 수준임을 짐작할 수 있다.

<표 Ⅲ-11> 제주도 광역·기초의회 여성의원 수

제주도	지방의원	광역의회 (남/녀)	19(17/2) <10.5%>
		기초의회	38(38/0) <0.0%>
	각종위원회 여성비율		34.4%

자료: 제주도청(2006), www.jeju.go.kr.

그러나 여성위원회의 경우 참여율 <표 Ⅲ-11>이 34.4%로 제주특별자치도 여성발전기본 조례 ‘제11조(도정 참여의 확대)조항에 각종 위원회에 여성 위원 할당 30%가 명문화되기는 했으나 <표 Ⅲ-12>와 같이 중복위원이 많고 보육정책위원회, 지역보건위원회 등 전통적인 여성의 영역에 참여율이 높아 여성의 위원회 참가율을 긍정적으로 보기 어렵다<표 Ⅲ-13>.

<표 Ⅲ-12> 여성위원 중복 참여 현황

전체위원회수	각 기관에서 중복된 여성위원의 수				
	2개	3개	4개	5개	6개
40개	12명	3명	4명	1명	1명

자료: 서귀포시(2006), 여성정책과 내부자료.

<표 III-13> 여성참여율이 낮은 위원회와 높은 위원회

기초단체명		위원회명	여성 위원 참여 현황								
			전 체			당 연 직			위 축 직		
서귀 포시	여성 참여율이 낮은 위원회	도시계획위원회	전체	여성	%	당연	여성	%	위축	여성	%
			21	3	14.3	1	-	0.0	20	3	15.0
		지명위원회	7	-	0.0	2	-	0.0	5	-	0.0
		재난관리운영위원회	10	1	10.0	10	1	10.0	-	-	-
	여성 참여율이 높은 위원회	여성정책위원회	25	18	72.0	-	-	-	25	18	72.0
		보육정책위원회	15	13	86.7	-	-	-	15	13	86.7
		지역보건위원회	20	9	45.0	1	1	100.0	19	8	42.1
청소년위원회		19	4	21.1	15	1	6.7	4	3	75.0	

자료: 서귀포시(2006), 여성정책과 내부자료.

사례1) 제주지역 위원은 여성만이 아니라 남성도 중복된다. 왜냐하면 위원회를 너무 많이 만들어 놔서 그래요. 이 지방자치도가 되면서 위원회를 무지하게 만들어서 실제 무늬만 만든 위원회가 많습니다. 일 년에 한 번밖에 안 하는 위원회도 있구요. 위원회라는 것이 내실있게 운영되지 않습니다. 심의역할을 하는 심의위원들은 제대로 되고 있어요. 남성이든 여성이든 이중삼중으로 하고 위촉되고 있죠.³³⁾

‘여성이 적은 여성’이라는 말이 있다. 여성이 정치 출마 시 여성들의 지지와 표로 당선은 가능하다. 그럼에도 불구하고 같은 여성들조차 여성들의 능력이나 지위를 특별한 것으로 생각하고 인정하지 않는데 문제가 있다. 제주 여성들도 마찬가지지만 대한민국 어디서나 여성의 정치참여에 대한 의식과 사고방식은 개선되어야 할 부분이 많다.

또한 지역전문가 면접내용을 통해서도 여성위원회뿐만 아니라 남성 위원회 역시 각 위원회 위원들의 중복으로 정책의 기획·집행과정에서부터 문제가 나타난다.

33) 여성특별위원회, 개인면담, 자택, 2006년 6월 19일.

<표 III-14> 제주도 여성위원 참여현황

(단위: 명, %)

기관명	위원회수	당연직			위촉직			
		전체	여자	%	전체	여자	%	
2002	제주도	71	319	14	44	881	219	24.9
	제주시	46	766	175	22.9	567	174	30.7
	서귀포시	37	141	1	0.7	366	117	32.0
	북제주군	40	207	11	5.3	386	124	32.1
	남제주군	37	226	9	4.0	270	83	30.7
2003	제주도	73	317	14	4.4	856	226	26.4
	제주시	48	780	202	25.9	580	196	33.8
	서귀포시	47	209	2	1.0	473	133	28.1
	북제주군	44	207	13	6.3	412	141	34.2
	남제주군	39	238	12	5.0	276	87	31.5

자료: 제주도 여성교육문화센터(2004), 「제주여성통계연보」

<표 III-14>에서 여성위원회수는 총 251개이며, 이 가운데 당연직 여성위원수는 243명, 위촉직 여성위원은 783명이다. 도·시군별로 보면 위촉직인 경우 북제주군 34.2%, 제주시 33.8%, 남제주군 31.5%, 서귀포시 28.1%, 제주도가 26.4% 순으로 나타난다. 당연직인 경우 제주시 25.9%, 북제주군 6.3%, 남제주군 5.5%, 제주도 4.4%, 서귀포시가 1.0% 순으로 나타나고 있으며 2002년도와 비교하면 당연직, 위촉직 모두에서 여성위원수가 증가하였다. 정부는 각종 위원회에 여성참여목표율을 정하는 등 위원회에 여성의 참여를 확대시키는 사업을 추진하고 있다. 각종 위원회의 여성비율은 증가하고 있으나 여전히 낮은 비율을 나타내고 있으며 주요 위원회의 여성참여가 저조한 실정이다. 모든 정책의 수준과 과정에서 양성평등이 동등하게 참여하여 책임을 분담하고 양성평등의 이념이 실현될 수 있도록 법·제도 개선 등을 통해 공공부분의 여성의 참여비율을 확대하는 것이 시급하다.

제주 역시 정책결정과정에서 여성의 대표성을 높이고자 꾸준히 노력해 왔고 실제 통계상으로도 성장하고 있다. 그러나 여성공무원 비율의 성장에 있어서 낮은 직급의 여성공무원의 비율만 늘고 있어 정책결정과정에서의 실질적 영향력을 높이지 못하고 있다. 여성위원회 참여비율에 있어서도 기존 여성의 역할에 한정된 위원회의 참여율만 높아지고 있어 이에 대한 보완이 필요하다. 정책에서 기획, 심의, 결정하는 기구로 정책수립단계에 참여하는 위원들의 성별 구성 자체가

젠더 관점의 지향성을 보여준다고는 볼 수 없지만 양적 구성은 질적 구성으로 나아가기 위한 전제조건이라 보기 때문에 여성위원회와 여성위원의 정치참여 비율을 살펴보았다.

3. 관리적 측면

성인지적 정책의 관리적 측면은 인사관리, 조직관리, 예산 및 회계관리 분야에서 주류의 변화를 도모하고자 하는 것으로 제주도가 양성평등을 위한 교육이나 성인지적 정책형성을 위한 교육 실시여부, 여성정책 부서의 역량, 여성정책 관련 예산의 편성정도를 중심으로 살펴보았다.

1) 성인지적 정책 형성을 위한 교육

정책결정과정에 참여하고 있는 대부분 부처의 공무원들은 남성이며 성인지적 관점이 결여되어 있다. 심지어 여성의 경우도 성인지적 관점이 결여되어 있는 경우가 많아 여성의 요구를 정책에 반영하는데 어려움이 있다. 이는 정책결정 과정에서 성인지적 정책형성을 못하게 만드는 주요 원인으로 작용한다. 이에 여성부 산하 양성평등교육진흥원은 2004년 3월 25일 제주도청과 양성평등 관련 교육과정의 공동 운영과 성인지 교육을 수행·지원하여 남녀 차별적 의식과 관행을 개선하고 양성평등 한 사회문화 확산과 정착에 기여하고자 협약을 체결했다. 이 협약은 제주도 차원에서 체결된 것으로 공무원만이 아니라 일반인들을 위한 양성평등 의식 함양을 위해서도 의미가 있다. 이에 서귀포시는 여성의 사회참여 확대를 위한 스피치 교육을 통해 여성의 잠재된 능력을 표현하고 능력개발을 통한 사회참여 확대를 위해 각종 단체 활동 여성회원 및 일반여성 등 시민 50명을 대상으로 2005. 8. 5일부터 10. 7일까지 20시간 전문적인 스피치기법교육을 실시하여 여성의 사회참여를 보다 자신감 있고 활발히 할 수 있는 능력을 향상시킴으로써 남녀가 공조하는 사회공동체 분위기를 조성하고 여성이 정치 참여에 쉽게 다가갈 수 있는 계기를 마련하였다. 또한 여성지도자 능력개발워크숍 및 경쟁력 세미나를 개최하여 여성지도자들의 리더쉽 향상을 위한 스피치와 회의진행기법

교육 및 변화의 시대를 살아가는 여성의 역할이란 주제로 여성단체회원, 학교어머니회장, 보육시설장 등 시민 100여명을 대상으로 워크숍과 세미나를 개최하여 여성의 경쟁력 향상 및 사회참여를 활성화하였고 여성지도자 네트워크를 구성하는데 기여하였다.

<표 III-15> 공무원 교육과정 중 양성평등이 포함된 과정

교육과정			교육인원			
총과정 운영수	양성평등 실시과정 운영수	비율	총인원	양성평등 교육 실시인원	비율	비고
34	4	11.8	9,736	333	3.4	-

자료: 제주특별자치도(2006), 인력개발원 내부자료.

이처럼 서귀포시의 성인지력 향상 워크숍이나 제주도 공무원의 양성평등과정은 성인지적 정책을 이끌어내는 토대가 된다는 점에서 매우 의미있는 사업이라 볼 수 있다.

2) 여성정책 부서 기구의 현황과 그 역량

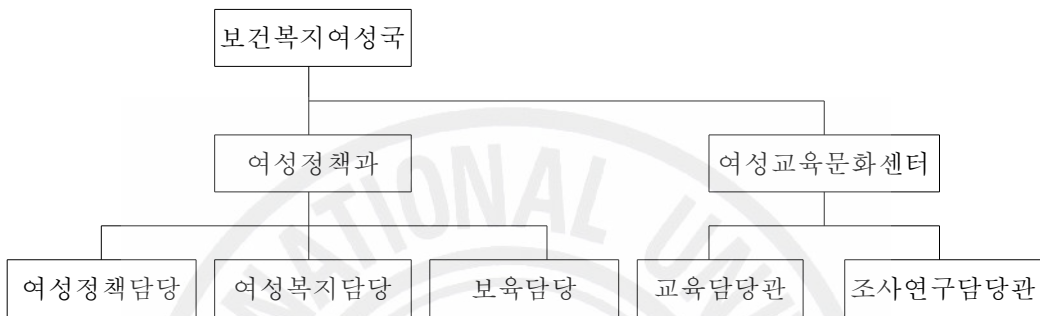
<표 III-16> 제주특별자치도 여성정책기구의 변천

연도별	과명	계 및 담당	비고
75.5.1	부녀아동과	아동계, 부녀계	
85.7.1	부녀청소년과	아동계, 부녀계, 청소년계	
88.6.18	부녀복지과	부녀복지계, 생활지도계	가정복지국신설
96.2.1	여성정책과	여성정책계, 여성복지계, 보육계	가정복지국 →사회복지여성국 부녀복지과 →여성정책과
98.9.14	보건복지여성국		사회복지여성국 →보건복지여성국
2006.7.1	여성정책과	여성정책담당, 여성활동지원담당 아동보육담당, 가족지원담당	

자료: 제주특별자치도(2006), 경영기획관실 조직관리계 내부자료.

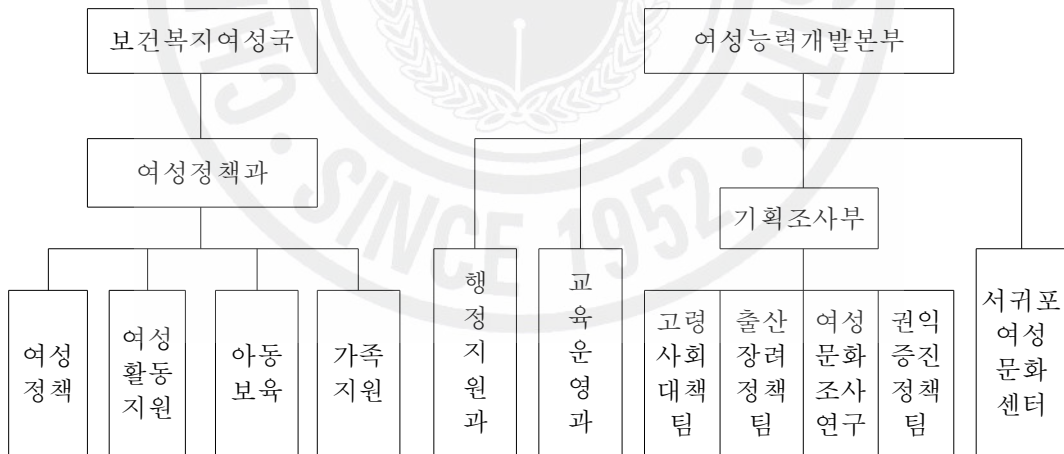
제주지역 여성정책 담당기구는 <표 III-16>과 같이 1975년 부녀아동과로 시작되었으며 제주특별자치도 출범이전 보건복지여성국의 1과 3담당 1 사업소의 조직 구성에서 여성정책, 여성활동 지원, 아동보육, 가족지원 등 4개 영역으로 구분하여 여성정책의 내실을 강화하였다(<그림 III-1>, <그림 III-2>).

<그림 III-1> 제주특별자치도 행정기구(2006년 7월 이전)



자료: 제주특별자치도(2006), 여성정책과 내부자료.

<그림 III-2> 제주특별자치도 행정기구(2006년 7월 이후)



자료: 제주특별자치도(2006), 여성정책과 내부자료.

기존 여성교육문화센터는 교육과 조사연구에서 특별자치도 출범 이후 여성능력개발본부로 기구가 확대 개편되었고 기획조사부를 설치하여 연구영역을 강화하였다. 서귀포 여성문화센터에서는 여성교육기능을 통합하여 포괄적인 사업소로 위상이 높아졌다. 하지만 보건복지여성국, 여성능력개발본부, 여성특별위원회 등

여성정책 관련 조직들의 조직 정비 논의는 아직도 백지 상태이다. 특히 여성능력개발본부 안에 기능과 역할이 중복된 3개의 자문위원회를 두어 업무중복과 행정력의 낭비를 초래하고 있으며 여성능력개발본부의 조사 연구 업무와 제주도 여성특별위원회의 조사 업무가 겹치는 것도 문제이다. 여성정책과 관련된 기구와 위원회 기능, 역할에 대한 업무 분장이 제주자치도 출범 후에도 제자리걸음이라는 비판이 여성계에서 일고 있는 것도 당연하다. 여성정책은 매년 별다른 변화를 보이지 못하며 지역여성의 다양한 문제와 관련한 정책 자료들을 만들어내지 못하고 있다. 이런 점에서 여성정책 업무를 소화할 수 있는 조직 정비와 인력의 증원은 물론 제주도 모든 정책을 모니터하고 성인지적 정책 수행을 촉진할 수 있는 여성정책담당관신설과 도의회 여성위원회 신설, 통합행정시장 여성 임명 등이 필요하다.

3) 여성 관련예산의 편성과 집행

(1) 여성정책 예산

예산에 있어서 성인지성이라는 개념은 비단 여성들만을 위한 특화된 여성정책 범주뿐 아니라 일반사회정책 영역 또한 여성의 관점 혹은 여성주의적 관점으로 재편되어야 함을 의미한다. 여성정책에서의 예산은 남녀의 차이와 효과까지 미리 따져 정부 예산을 편성하는 것이다. 2006년 9월 예산 편성 시 여성과 남성의 성별 특성을 고려하도록 하는 성인지 예산 제도를 2001년부터 실시하도록 하는 국가 재정법이 통과되었다. 이에 따라 성인지성은 여성과 남성이 처해 있는 서로 다른 환경의 차이를 인식하고, 기존의 성별고정관념을 극복하여, 정책의 효과가 양성평등 실현에 기여하는 것을 말한다. 이처럼 예산은 정책 실천 의지를 잘 보여주는 중요한 정책도구이며 정책의 우선순위의 문제점을 결정하고 정책에 대한 합의를 의미하는 것으로 어떤 정책보다 구체적이다.

여성정책예산을 16개 광역시·도를 비교하여 살펴보도록 하겠다. 16개 광역시·도의 평균 여성정책 전담부서 예산은 평균 약 1,159억으로 일반회계 총액의 3.93%를 차지했는데, 2001년 평균 여성관련예산이 약 314억으로 전체 예산의 평균 1.35%를 차지한 것에 비하면 <표 III-18>에서 약 3배 정도 증가한 것을 볼

수 있다. 이는 저 출산 극복을 위해 중앙정부에서 보육예산을 대폭 확대한 결과로 보인다. 여성정책전담기구 예산에서 여성예산은 평균 약 108억으로 0.34%에 불과하다. 16개 시도의 여성예산은 일반회계 총 예산의 1%도 채 되지 않으며, 이 중 70% 가량이 국고보조사업으로 지방자치단체의 자체사업비는 이보다 더 적을 것으로 보여 여성단체들의 지속적인 요구에도 불구하고 여성정책의 저 예산화는 개선되지 않았다.³⁴⁾

<표 III-17> 16개 광역시도의 여성정책 전담부서 예산 (단위 : 천원)

지역	(A)2006년 일반회계 세출 총액	전담부서 예산액		여성예산액	
		(B)전담부서 예산총액	일반회계 대비(B/A)	(C)여성 예산 (아동보육,가족제외)	일반회계 대비(C/A)
광주	1,487,880,495	80,174,726	5.38	6,478,914	0.44
대구	2,267,800,000	105,164,223	4.63	12,506,964	0.55
대전	1,391,013,000	55,621,713	4.00	7,594,530	0.55
부산	3,449,953,346	142,501,268	4.13	17,691,320	0.51
서울	10,203,000,000	379,987,000	3.72	41,094,000	0.40
울산	1,068,921,777	41,732,004	3.90	3,746,101	0.35
인천	2,614,339,095	84,910,924 ³⁵⁾	3.25	8,156,712	0.31
강원	2,063,300,000	57,650,693	2.79	6,299,887	0.31
경기	7,855,020,793	316,918,348	4.00	32,372,265	0.41
경남	3,228,822,629	106,258,413	3.29	9,621,324	0.30
경북	2,771,000,000	77,295,213	2.80	2,187,926	0.07
전남	2,975,979,139	117,605,593	3.95	10,484,429	0.35
전북	2,440,211,679	99,596,542 ³⁶⁾	4.08	5,832,628	0.24
제주	843,737,089	42,886,203	5.08	3,041,846	0.36
충남	2,245,200,000	79,184,381	3.52	3,123,049	0.13
충북	1,571,479,356	67,411,045	4.30	3,918,728	0.24
평균		115,931,143	3.93	10,884,414	0.34

자료: 한국여성단체연합(2006), 16개 광역 시도 여성관련 예산비교·분석자료, p.17.

34) 한국여성단체연합(2006), 「16개 광역 시도 여성관련 예산비교·분석자료」, pp.17-18.

35) 인천광역시의 경우 '여성복지보건국'에서 여성정책과 보건복지사업을 담당하고 있는데, 여기서는 타 시도와의 비교를 위해 여성정책(여성권익증진사업 6,621,214천원, 자체사업 1,535,498천원, 아동/보육 73,611,751천원)과 모부자복지 예산(3,142,461천원)만 여성정책전담부서 예산으로 계산함.

36) 전북의 경우, '여성가족과(아동/보육 제외)'에서 여성정책을 전담했으나 민선 4기 출범 이후 아동, 보육 등의 업무가 통합되었다. 따라서 본 예산은 타 시도와의 비교를 위해 기구 개편 이전의 '여성가족과' 예산(6,313,644천원)과 '아동 및 보육' 예산(93,282,898천원)을 포함.

<표 III-18> 2001년 16개 광역시도 여성 관련예산³⁷⁾ 현황 (단위 : 천원)

시도	2001 전체예산	여성관련예산	비율(%)	여성1인당 예산(원)
서울	11,453,952,700	93,594,626	0.8	18,254
부산	4,446,248,000	30,823,239	0.7	16,270
인천	3,003,120,000	13,235,770	0.4	10,375
대구	1,630,000,000	25,900,000	1.6	20,514
대전	1,560,959,000	15,863,712	1.0	22,617
광주	2,167,992,000	14,572,276	0.7	20,877
울산	1,011,959,000	7,057,631	0.7	13,688
경기	7,332,093,927	50,030,076	0.7	10,542
경남	2,131,639,380	17,781,428	0.8	11,419
경북	2,122,097,000	64,645,636	3.0	46,211
전남	2,186,211,000	26,952,522	1.2	25,520
전북	1,723,000,000	47,022,234	2.7	46,327
충남	1,756,834,000	33,603,680	1.9	35,091
강원	1,307,568,706	26,069,617	2.0	33,156
충북	1,434,489,000	22,464,304	1.6	30,059
제주	757,485,582	13,279,196	1.8	48,103
전국 평균		31,409,534	1.35	25,564

* 시도별 여성인구수 : 통계청, 2001 주민등록인구로 계산
 자료: 한국여성단체연합(2006), 전계서, p.18.

이와 같이 성인지적 정책형성 및 예산수립을 위해서는 정책행위자들의 역할이 중요하다. 성인지적 정책형성을 위한 정책 체계 내에는 정치인, 행정공무원, 여성정책 담당기구, 연구전문가들, 미디어, 국제기구와 같은 정책 행위자들이 성인지적 정책 및 예산 수립을 위한 정책적 역량이 갖추어졌을 때 성인지 정책을 위한 예산수립이 가능하다.

37) 여성관련예산=근로여성관련예산+농촌여성관련예산+여성정책전담기구예산+여성복지관련예산+보육관련예산 등+적극적이행조치예산

<표 III-19> 여성정책 전담부서의 예산 구성

(단위 : 천원)

지역	전담부서 주요 예산 구성(경상예산 제외)					
	(C) 여성예산		(D) 보육, 아동예산		가족 예산 ³⁸⁾	
	예산액	전담부서 예산대비(%)	예산액	전담부서 예산대비(%)	예산액	전담부서 예산대비(%)
광주	6,478,914	7.79	76,211,972	95.1	423,840	0.53
대구	12,506,964	11.90	91,718,522	87.2	261,900	0.25
대전	7,594,530	13.65	47,525,950	85.4	0	0
부산	17,691,320	12.41	124,428,333	87.3	251,750	0.18
서울	41,094,000	10.81	265,412,000	69.8	682,000	0.18
울산	3,746,101	8.98	35,532,070	85.1	1,903,348	4.56
인천	8,156,712	9.61	73,611,751	86.7	0	0
강원	6,299,887	10.93	47,599,165	82.6	0	0
경기	32,372,265	10.21	286,546,083	90.4	1,050,000	0.33
경남	9,621,324	9.05	96,035,881	90.4	264,000	0.25
경북	2,187,926	2.80	73,600,931	95.2	1,286,786	1.66
전남	10,484,429	8.91	91,848,230	78.1	569,802	0.48
전북	5,832,628	5.86	93,282,898	93.7	0 ³⁹⁾	0
제주	3,041,846	7.09	39,843,357	92.9	0	0
충남	3,123,049	3.94	76,061,332	96.1	0	0
충북	3,918,728	5.81	63,399,000	94.0	93,317	0.14
평균	10,884,414	8.73	98,916,092	88.1	424,171	0.54

자료: 한국여성단체연합(2006), 전계서, p.19.

<표 III-19>는 여성정책 전담기구의 예산을 주요 3개 분야로 나누어 분석을 진행한 결과 여성예산 평균 8.73%, 아동보육예산 88.1%, 가족예산 0.54%였다. 여성의 지위향상이나 경제활동 참여를 높이고, 성평등을 실현하기 위한 여성 고유의 정책보다 아동보육의 비중이 지나치게 높은 것으로 나타났다. 보육의 공공성 확보를 위한 예산이 더욱 확대되어야 하지만, 여성정책 전담기구 내에서조차 특정 분야로의 예산 치중현상이 여성의 역할을 모성으로 국한하면서 오히려 성역할을 고착화하고 있다는 비판을 면하기 위한 여성예산의 확대가 절실하다. 무엇보다 여성들의 경제활동 참여 확대, 저소득 여성가장들의 자활, 여성들의 돌봄노

38) 건강가정지원센터나 건강가정교육의 예산으로 한정.

39) 전담부서 기구개편으로 인해 건강가정관련 예산을 따로 산출하지 못함.

동의 사회화 등 지역사회 여성들로부터 올라오는 다양한 욕구를 수렴하여 여성
고유예산을 대폭 확대해야 한다.40)

<표 III-20> 여성 1인당 예산 비교표 (단위 : 원)

지역	지역별 여성인구수			여성 1인당 예산액(원)			
	인구수(명)	% (순위)		전담부서예산		여성예산	
				(B)전담부서예산액	순위	(C)여성예산액	순위
경기	5,357,667	21.84	1	59,152	15	6,042	13
서울	5,173,266	21.09	2	73,452	12	7,944	8
부산	1,834,204	7.48	3	77,691	9	9,645	5
경남	1,582,358	6.45	4	67,152	13	6,080	12
경북	1,348,155	5.50	5	57,334	16	1,622	16
인천	1,300,348	5.30	6	65,299	14	6,273	10
대구	1,257,770	5.13	7	83,611	6	9,943	4
전남	991,463	4.04	8	118,618	2	10,575	2
충남	981,282	4.00	9	80,694	7	3,182	15
전북	951,887	3.88	10	104,631	4	6,127	11
강원	756,259	3.08	11	76,231	11	8,330	7
충북	743,826	3.03	12	90,627	5	3,534	14
대전	728,718	2.97	13	76,328	10	10,422	3
광주	708,726	2.89	14	117,358	3	9,142	6
울산	531,258	2.17	15	78,553	8	7,051	9
제주	280,332	1.14	16	152,983	1	10,850	1
평균				86,232		7,298	

자료: 한국여성단체연합(2006), 전계서, p.20.

16개 광역시도의 여성정책 전담부서 여성 1인당 예산은 평균 약 8만 6천 원
이고, 1인당 여성예산은 약 7천 3백 원 가량 된다. 1인당 전담부서 예산과 여성
예산 비율이 가장 높은 지자체는 제주도였다. 1인당 순수여성예산은 전남, 대전
제외한 대부분 지자체가 1만원 미만이었으며, 1,622원 뿐인 경상북도는 예산을

40) 한국여성단체연합(2006), 전계서, p.20.

통해 여성들에게 전달되는 여성정책 내용과 여성정책이 목표로 제시하고 있는 것 사이에는 많은 거리가 있음을 보여주고 있다.

<표 III-21> 16개 광역시도 중 영동 예산 내역 및 예산 (단위: 천원)

사업명	해당 지자체	사업별 예산액
사랑의 노인 섬기기- 고부한마당대행진	대전	3,000
건강한 가정 건강한 사회만들기 -이젠 어머니가 나서야 할 때입니다.		4,000
어른섬기기 교육	경남	5,000
푸드뱅크사업(전담요원 인건비, 운영비)		39,892
도단위 사회복지기관종사자 가계보조수당		100,800
전통문화 플라자 건립 업무추진	전북	5,000
저소득부자가정월동준비금	제주	4,500
영세동거부부합동결혼식지원		2,000
전국자원봉사자대회참가자여비보상		1,500
어려운집 자매결연사업		25,800
저소득 부자세대 자립정착금		15,000
푸드뱅크 운영		36,043
총 계		242,535

자료: 한국여성단체연합(2006), 전계서, p.21.

또한 <표 III-21>에서 16개 지자체에서 여성정책 전담부서의 사업으로 잡아놓은 예산 중 영동 예산은 2억 4천만 원 가량이다.⁴¹⁾ 제주도의 영동예산 내용을 살펴보면 여성정책과 별 관련성이 없는 푸드뱅크 운영이나 저소득부자가정월동준비금 또는 전국자원봉사자대회참가자여비보상 등에 쓰여지고 있다. 여성을 주부와 돌봄의 주체로만 여기며 지역사회에서의 여성의 지위를 가족 내 여성의 지위와 동일시하고 있다.

여성관련 전담부서의 예산은 대부분 중앙부처에서 이관된 예산과 보육예산의 비중이 매우 높은 것으로 나타난다. 여성 고유 예산과 지역여성 특성에 맞는 예

41) 한국여성단체연합(2006), 전계서, p.21.

산은 거의 찾아볼 수 없다. 지역 여성단체들은 지자체가 예산배정의 우선순위를 변경하도록 요구해야 하며, 각 지자체는 저 출산·고령화 시대의 희망인 여성과 미래세대를 위한 투자를 대폭 확대해야 한다. 성인지적 정책을 위한 예산수립, 집행이 되기 위해서는 정책을 수립하고 그에 따른 예산을 책정할 때 전담부서의 총액예산을 성인지적 관점으로 분류하고 그 부서의 사업목적과 목표에 맞도록 조정하는 것이 필요하다. 이를 위해 성별통계자료가 구축되어야 한다. 성 특정적 예산의 경우, 여성 혹은 남성에게 쓰여지는 예산이라는 성별을 기준으로 하기 때문에 정책의 발전정도에 따라 범주가 가변적일 수 있다. 예를 들어 출산휴가, 육아휴직이나 가정폭력, 성폭력, 성매매 방지 정책을 위한 예산이 여성들만을 대상으로 하는 성 특정적 성격을 띠어왔지만, 부성휴가 개념의 도입이나 폭력 가해자에 대한 재발방지 교육예산이 도입되고 있음을 고려한다면 이러한 예산 사업은 더 이상 성별구분에 의한 성 특정적 예산으로 분류하기 어렵다. 따라서 특정한 예산 사업이 어느 범주에 속하는가를 분류하는 것보다 해당 예산 사업에 대한 성별분석이 더 필요하고 유용하다 할 수 있다.

(2) 여성발전기금

예산 혹은 재정활동은 일반회계의 세출을 뛰어넘어 특정의 정책목표를 효과적으로 구현하는 수단으로 오늘날 특별회계나 기금제도를 적극적으로 활용하고 있다. 그 가운데서 기금제도는 특별회계와 달리 예산회계제도의 구속을 받지 않으면서 동일한 재정활동을 펼치고 있는 일종의 변형된 재정활동이다.

기금제도는 예산총계주의가 갖는 경직성에서 벗어나 자금관리의 자율성과 자금운용의 탄력성을 확보하는데 존재의의가 있다. 기금관리제도가 갖는 이러한 성격은 지방자치단체 관리기금의 경우도 예외가 아니다. 1964년 생활보호기금을 설치한 이후 지금까지 관리기금의 역할과 기능은 부단히 확대·심화되어 왔으며 제도취지에 부합하는 상당한 성과를 거두어왔다. 열악한 재정형편과 물량위주의 성장정책으로 지역주민의 복지증진에 대한 재정의 관심도는 낮을 수밖에 없었으며, 그 틈새를 기금제도를 통하여 어느 정도 충족시킬 수 있었다.

여성발전기금은 여성발전기본법에 근거하여 정치·경제·사회·문화 모든 영역에서 남녀평등을 촉진시키고 여성의 발전을 도모하는 사업에 필요한 재원을

확보하기 위해 마련된 기금이다. 우리나라 여성발전기금은 1997년 조성, 2003년 말 기준으로 466억9200만원이 순 조성되었고 1998년부터 운용되기 시작했다. 도 내에서는 1999년 북제주군을 시작으로 4개 기초자치단체가 여성발전기금 조성에 들어갔으며 2003년 말 기준 제주시 5억300만원(조성목표액=2005년까지 10억 원), 서귀포시 1억5000만원(2011년 10억 원), 북제주군 4억5200만원(2004년 5억 원), 남제주군 10억3000만원(조성완료)이 조성된 상태이다.

<표 III-22> 여성발전기금관련조례

구분	제주시	서귀포시	북제주군	남제주군
여성발전기본조례	2000.7.19 제정	1999.12.31	2004.7.1 시행	-
시행규칙	2000.11.13 제정	2000.5.1 제정	-	-
여성발전기금설치 및 운영조례	-	-	-	2000.1.20 제정
시행규칙	-	-	-	-

자료: 제주도청(2006), www.jeju.go.kr.

조례내용을 보면 제주시의 경우 기금용도가 일반회계예산으로 쓰여져야 할 예산이 복지사업에 많이 치중되어있고 도내 기초단체에서 북제주군과 남제주군에서 여성발전기금에 대한 운용이 이뤄지고 있다. 남제주군은 2001년, 북제주군은 2003년부터 기금운용에 들어갔다. 실제 기금운용에 있어서 북제주군과 남제주군 모두 사회복지관련 사업에 사용하고 있어 여성발전기금에 대한 차별성이 필요하다. 2006년 제주특별자치도가 출범을 함에 따라 여성발전기금이(시·군 통합 후) 도에 영입되었다. 2007년 3월 제주도 여성발전기금 공모사업이 신설되면서 지원 규모 또한 2억 원에 달한다. 지원대상사업은 기획공모와 일반 공모사업으로 크게 나뉜다. 기획공모 분야는 출산장려확대사업과 가족문화 조성사업이다. 일반 공모 사업에는 여성의 권익증진과 공익, 사회참여확대, 양성평등 촉진, 제주여성인물 재조명, 여성취약계층지원 사업 등이 포함됐다. 기획공모분야에 대한 관심을 끌어내기 위해 이 분야 신청사업은 지원금 심의 시 인센티브를 준다. 이에 41개의 사업이 신청을 했는데 사업 모두에게 지원됐다. 이로 인한 수혜성 논란이 일고

있다.

사업별 지원액은 최고 1천 5백만 원에서 최저 1백70만원, 이중 1백70만원을 지원받는 사업은 한 단체의 ‘봉사사업 및 장학사업’으로 여성기금의 취지와 거리가 있어 실제 사업을 수행하는데 적정한 비용여부에 이견이 있다. 두 개 단체 이상에서 실시하는 방과 후 교실, 결혼이민 대상 프로그램 등은 중복 시행될 수 있다. 뿐만 아니라 인센티브가 주어진 기획공모 사업은 차별화를 이루지 못한 것으로 보인다. 이와 관련하여 도 여성정책관계자는 “심사과정에서도 신청 사업을 모두 지원하는 것에 대한 논란이 있긴 했지만 기금이 비교적 넉넉해 해당 사업에 큰 문제가 없는 한 지원하기로 결정했다”고 해명한 뒤 “올해부터는 현장 평가를 거쳐 내년 기금심사에 반영하는 등 지원 기준을 강화할 방침”이라고 말했다. 이처럼 여성발전기금은 대부분 여성단체 사업지원에 쓰임으로써 그 사업내용과 무관하게 사업을 신청한 여성단체에게 고르게 배분되는 형식을 취하게 될 우려가 있다. 이러다 보니 사업의 내용이 여성발전이나 여성의 권익증진에 부합하지 못하고 일반여성이 사업자 수혜자가 되기보다 여성단체 회원들만이 사업의 수혜자가 되는 경우가 많다.

이에 여성의 발전과 권익증진이라는 본래의 목적에 맞게 운용되기 위해서는 사업공모 선정과 사업내용에 있어서 성인지적 관점을 명확히 하고 사업의 효과가 여성의 권익증진과 양성평등에 이바지 할 수 있어야 한다.

IV. 제주도 여성정책의 개선방향

3장에서 성인지적 관점의 제주도 여성정책의 실태를 살펴보았다. 이 장에서는 지금까지의 논의를 기반으로 제주도의 성인지적 여성정책의 가능성과 개선방향을 모색하고자한다. 구체적으로 사회참여적인 면, 정치적인 면, 행정적인 면, 교육적인 면 그리고 제도적 측면에서 개선방향을 살펴본다.

1. 사회참여적인 면

먼저 사회참여의 측면에서 여성의 참여가 부족한 이유로 지역전문가들은 출산 문제, 양육문제를 해소할 수 있는 구체적인 정책이나 여성입장을 대변할 수 있는 제도들 부족하다는 점을 지적하였다. 일과 가사라는 두 가지 역할을 여성이 혼자서 감당하는 것은 불가능하다. 육아휴직제도는 자녀의 양육을 위해 남성과 여성 모두에게 활용하도록 권장하는 것으로 남성의 육아참여를 공개적으로 확보할 수 있는 방안이다. 최근 가족중심문화의 확산으로 남성이 육아휴직을 이용하는 비율이 점차 증가하고 있기는 하나 육아는 여성이 해야한다는 성역할 고정관념으로 인해 남녀공동육아에 대한 인식이 여전히 부족하다. 이에 양성평등에 대해 직장 사회 학교에서의 성역할에 대한 의식전환교육이 필요하다. 일과 가정이 양립할 수 있는 공공보육의 실현 즉 여성인적자원의 양성과 내부 역량강화를 위한 사회적 지원책으로 육아부담 해소책을 마련될 필요가 있고, 정부나 지방자치단체의 의사결정구조에 여성인력확대가 중요하다. 프랑스의 경우 출산장려정책으로 출산 시 격려금 855유로(104만원) 지급, 육아휴직 최대 3년(유급), 3살 이상 보육시설 무료, 개학 수당 286유로 지원으로 2006년 출산율 2.0%, 여성경제활동참가율 63.8% 증가를 보였다. 프랑스 정부정책의 사례를 통해 여성 관리직의 지속적 확대와 배치할당제, 저소득 모자가정 지원사업, 여성능력개발 프로그램의 개발과 함께 가족에 대한 돌봄서비스의 사회화를 통해 여성의 역량강화를 위한 사회참

여를 유도하는 사회적 인프라 구축이 필요하다.

맞벌이 부부의 증가, 핵가족화 현상의 심화, 근무형태의 다양화 등 가족 및 사회구조의 변화에 따라 가정 내 아동 양육에 대한 부담이 날로 가중되고 있다. 특히 여성들이 출산·육아부담으로 인한 경력단절을 막고 지속적인 능력개발을 위해 출산문제, 양육문제를 해소할 수 있는 정책이 필요하다. 게다가 보육에 대한 불안감은 저 출산의 중요한 요인이 되고 있으므로 보육시설의 개선은 일하는 여성들의 심리적 부담을 해소할 수 있다. 이와 더불어 보육정책이 실질적인 효과를 거두기 위해서는 경제활동이 필요한 저소득층 여성들이 보육시설을 실제 활용할 수 있도록 질 좋은 공보육의 확대가 필요하다. 직장 등에서의 보육시설의 확충과 영육아 보육서비스 기선비율을 통해 일하는 여성의 모성보호에 대한 국가나 사회적인 차원의 지원 정도를 파악할 수 있다. 이와 관련해 출산휴가에 대한 성별 통계가 산출되어야 하며 출산관련 휴가제도의 경우 대부분 산전산후여성이 이용하고 있다. 90일로 휴가기일이 증가되었음에도 불구하고 여전히 여성이 주로 이용하고 있다. 따라서 출산문화에 대한 새로운 인식과 남성의 적극적인 이용을 위해 정부에서는 ‘양성평등한 직장문화 만들기’라는 슬로건을 걸고 아버지 출산휴가제 실시와 매월 6일 정시 퇴근 일을 정한 육아 데이를 통해 성역할 고정관념에 대한 의식변화를 위한 노력을 하고 있다.

여성과 남성 모두가 직장과 가정생활을 양립할 수 있도록 가족친화적 기업문화를 조성하고, 맞벌이 부부 가정을 위한 아이돌보미사업, 결혼이민자가족을 위한 제도 개선 등 다양한 가족을 지원하는 정책을 통해 급변하는 시대 환경에 부응하는 새로운 서비스를 제공하고 있다. 또한 지자체 육성사업과 취업 유망직종, 인력채용 정보제공을 통해 지역의 취업관련 관계자들의 참여와, 공공기관과 지역 산업체간 유기적 협력을 통한 여성친화적 일자리가 창출되어야한다.

여성인적자원의 양성과 내부 역량강화를 위한 사회적 지원책으로 앞에서 지적한 육아부담 해소책이 마련되어야 하며 정부나 지방자치단체의 의사결정구조에 여성인력 확대가 중요하다.

2. 정치적인 면

여성의 공직사회 진출 및 정치 참여율은 여성 대표성을 제고하고 효과적인 양성평등정책을 실현하기 위한 방안이다. 여성의원의 비율은 주요 정책결정과정에서 여성참여정도를 파악하는 중요한 지표가 되며 이는 정책을 결정하는데 성인지적 관점이 실현 할 수 있는 가능성이 높아진다. 최근 공무원 시험에서 여성의 합격률은 날로 높아지고 있으나 여성공무원은 성별 고정관념에 따라 일정한 한계를 드러내고 있다. 아직까지도 승진, 승급에서의 여성차별이 존재한다. 이에 따라 공직부문에서도 여성 대표성 증진을 위한 구체적인 방안이 마련되어야 한다. 그 방법으로 여성공무원 발전기본계획의 지속적 실시·점검 및 여성정책 종합평가 대상 기관을 확대해야 한다. 또한 인사부서 및 인사 관련 위원회에 여성참여를 확대하고 공무원 관련 통계에 여성현황 산출을 의무화하여 여성의 공직참여의 공정성을 확보해야 한다. 이를 위해 여성 공무원의 직업의식을 고양하고 여성 공직자 네트를 통한 여성 공무원간 협력체계를 구축할 수 있는 시스템이 필요하다. 상급기관 전입 시 여성 공무원에 대한 부분이 소외되어 불균형한 정책이 양산될 수 있어 고위직 남성 공무원의 의식변화를 위한 체계적인 프로그램이 마련되어야 불평등을 해소 할 수 있다. 정부는 각종 위원회에 여성참여 목표율을 정하는 등 위원회에 여성의 참여를 확대시켜오고 있음에도 불구하고 여성비율은 여전히 낮으며 주요 위원회의 여성참여가 저조한 실정이다. 여성의 참여확대를 지원하기 위하여 무엇보다 먼저 지역별 여성전문가 및 활동가에 대한 데이터베이스를 구축하여 여성 풀을 확보하는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

여성의 대표성 제고를 위해 여성정치인력 육성 및 유권자 의식개선 교육 등 정치참여확대를 위한 지원 강화가 필요하다. 여성유권자의 투표율은 여성의 정치참여도를 측정할 수 있는 지표이다. 따라서 여성유권자의 권리 행사가 올바르게 될 수 있도록 체계적인 교육활동이 필요하다.

여성이 참여한다고 해서 여성의 관점은 아니라는 것, 여성생활자의 입장에서 특정 사안에 접근해야 하고 그들의 입장에서 정책이 형성되어야 진정한 여성의 관점이 견지되는 것으로 평가해야 한다. 따라서 지역의 각종 위원회 구성이나 지역정책의 기획·운영에서 진정한 여성참여가 되기 위해서는 현재와 같이 특정

기관이나 단체의 대표 혹은 사회인지도가 있는 여성을 위촉하는 방식이 아니라 정책사업 해당 관련 업종이나 분야에 종사하는 여성전문가를 위촉하는 방식이 주가 되어야 한다. 광역단체 중 전국에서 유일하게 부단체장이 여성인 곳은 광주광역시 한 곳 뿐이고, 기초자치단체의 부단체장은 4명에 불과해 지방자치정책의 성 주류화 정책은 유명무실한 상태이다. 제주도의 경우 부지사를 포함한 부단체장의 여성임명은 한 번도 이루어진 적이 없다. 최근 이 흐름에 맞추어 여성이 총리가 되는 경우도 있지만 사회적 분위기와 여건으로 인해 아직도 많은 역할을 하지 못하고 있다. 정책결정 과정에 여성의 참여가 확대되기 위해서는 제주특별자치도 통합행정시장 중 1인을 여성으로 임명하는 조례를 제정하여 여성의원의 수가 많아져 서로의 영역할을 보완하며 정책을 펼 수 있도록 하는 여성할당제가 요구된다.

지역전문가들은 지역여성문제가 계급과 계층별 다양성으로 인해 특정 여성의 참여만으로 제주지역여성의 입장 전체를 대변할 수 없기에 특정 조직이나 위원회 기관이나 단체의 여성대표의 배치가 아니라 여성이면서 영역별 전문가의 다양한 배치의 필요성을 피력했다. 또한 현재 기획·집행되고 있는 정책이나 사업에 대해서 성별영향평가제의 실시와 확대를 통해 형평성을 제고하는 방안과 관련해 제주의 시민단체(여성단체 포함)와 중앙정부 및 지방정부의 보다 유기적인 연계를 위한 방안으로 자체평가 이외에 시민단체와 연계함으로써 정책의 환류를 통한 정책의 업그레이드, 정책의 성별영향에 대한 모니터링을 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

이와 관련해 기존 위원회 기능 활성화도 성 주류화의 한 방안이 될 수 있다. 여성의 양적 참여율도 중요하지만 현재 존재하는 위원회의 기능을 살려 자문위원회 수준을 넘어서 사업이나 정책을 기획·집행할 수 있는 수준의 위원회에 대해서 일정한 권한을 위임할 필요가 있다는 지적도 제출되었다. 그 예로 제주도여성특별위원회를 들 수 있으며 민선 2기 도지사의 공약사항으로 출범하게 되었다. 제1기부터 3기까지의 중점사업은 제주여성사정립사업 외 여성정책수립에 필요한 조사·연구 사업이었으며, 연구 성과로 제주여성과 관련된 도서를 매년 지속적으로 발간함으로써 제주여성 및 여성사에 대한 관심을 증폭시킴과 동시에 여성정책과 관련된 연구 사업을 진행함으로써 이러한 조사·연구의 필요성을 인식시키

는데 기여했다고 평가된다. 현재 제주도여성특별위원회 제4기(2006.2.1-2008.1.31)가 활동해오고 있는데 활동목표는 여성정책에 관한 제언과 주문이며 역점사업은 제주여성의 현실진단 및 여성권익향상을 위한 정책세미나, 제주여성사정립사업 등이다.⁴²⁾ 현재 여성특별위원회는 단순한 정책자문에 그치고 있다. 변화된 지역 사회환경을 감안해 그 동안 모호하게 설정된 여성특별위원회 활동영역을 재정립하고, 단순한 정책자문자의 위치를 넘어 여성특별위원회 활동이 내실 있는 여성정책 수립과 집행을 위한 실질적인 역할을 하도록 여성특별위원회의 위원 구성 방식과 사업방향 및 예산운용을 재정비하고 다른 전문기관들과의 네트워크 구축이 필요하다. 이에 대한 해결방안으로 우선 여성할당제의 준수와 여성문제를 다루는 전문기관이나 여성단체 혹은 협의회간 상호 네트워크를 마련하여 정책의 입안단계부터 참여하고 정책실행을 감시하며 장기적으로 여성인재를 발굴하고 양성하는 교육시스템의 구축이 필요하다.

이처럼 정치분야는 경제분야에 비해 여성들에게 미개척 분야이자, 기회가 열려 있는 장이기도 하다. 정치는 우리의 일상생활 및 기본적 가치관의 형성에 이르기까지 지대한 영향력을 행사하므로, 보다 많은 여성들이 정치현장에 뛰어들 필요가 있다. 특별히 국가의 정책을 결정하는 입법·행정·사법분야에서부터 여성들의 다양한 욕구를 반영하는 압력단체 형성에 이르기까지 시민적·정치적 권리를 행사해야 한다.

3. 행정적인 면

공직분야에서의 남녀차별의 실태를 보면 대개 여성공무원이 남성공무원에 비해 채용, 보직, 승진, 교육훈련에 있어서 차별적인 대우를 받고 있다. 채용에 있어 불평등은 공직참여 자체를 배제시키는 것으로 매우 중요하다. 양성평등채용목표제 등의 추진을 통해 공직 내 성비 균형과 행정서비스 제공의 양성평등을 제고해야 한다. 여성발전기본법에서 설정하는 평등사회의 구현, 여성의 사회 참여 촉진, 그리고 여성복지의 증진이라는 여성정책의 기본적 목표와 부합된 실제 집

42) 여성특별위원회, 개인면담, 자택, 2006년 6월 6일.

행을 위한 예산이 절실히 필요하다. 그럼에도 제주도의 여성정책 전담부서는 여성정책, 여성복지, 유아복지, 여성교육문화센터로 구분되어 있으나 이 가운데 예산의 비중이 가장 높은 부분은 유아복지 부분으로 여성복지예산은 여전히 낮다. 현재 집행되고 있는 여성정책과 예산의 문제점으로 행사성 사업의 비중이 많고 선언적 의미의 사업, 목록만 존재하고 예산의 배정이 없는 사업이라는 것이다. 국고 보조 사업이 대부분으로 자체사업의 개발이 전혀 되지 않고 있다. 실제 우리나라 여성관련 예산은 전체 예산의 0.5% 미만으로 보고 있다. 이 가운데 가장 많은 비중은 보육사업으로 실질적인 측면에서 본다면 일반 여성들을 위한 복지혜택이 거의 없는 실정이다. 뿐만 아니라 여성정책이 예산에 반영되지 못하고 추경으로 반영되고 있으므로 정책의 연계성을 확보하기 어렵다. 이에 제주도 여성정책 전담부서는 사업초기 충분한 예산의 배정과 함께 양성의 삶의 차이와 특성을 고려한 정책의 수립을 위해서 현실을 반영할 수 있는 성별 분리통계 작업이 필요하다. 여성발전센터, 여성능력개발센터, 여성회관, 여성인력개발센터 등과 같은 연구기관 및 교육기관 등의 운영의 정상화, 활성화 및 역할을 제고해야하며 다양한 가족의 범주를 포괄할 수 있는 다문화 가정, 한부모 가족, 비혈연가족 등과 같은 새로운 가족정책의 개발과 그에 따른 예산이 책정되어야 한다. 양성평등을 실질적으로 보장할 수 있도록 법 자체의 성차별적 요소들을 계속적으로 검토하고 고쳐나가는 노력이 필요하다. 성 관점의 도입과 통합을 가져올 수 있는 제도의 정비를 통해 양성평등을 위한 거시적 환경이 마련되기도 하지만 가부장적 문화 속의 법은 평등을 전제하면서도 여전히 차별적인 구조를 반영할 가능성이 있다. 따라서 법이 양성평등을 실질적으로 보장할 수 있도록 법 자체의 성차별적 요소들을 계속적으로 검토하고 고쳐나가는 노력이 필요하다. 제주도 여성정책의 문제점에 대해 전문가들은 정책이나 사업이 기획에서부터 양성평등 관점을 견지한 정책이나 사업이 수립되기 위한 제도적 정착의 마련과 여성인재를 발굴하고 양성하는 교육시스템의 구축을 지적했다.

그러한 예로 제주의 농업분야의 인력구조만 보더라도 제주도 전체 농업 인구 중 약 51%(2003)가 여성임에도 농업정책이나 사업계획 수립과 관련된 조직이나 집행업무는 남성농민으로 배치되어 있고 여성농민의 지위는 무급종사자 또는 보조자로 인식되고 있다. 농업정책과 관련해서 여성농업인이 농업인이라는 사실 증

명이나 절차가 없어 농업인으로서 자신의 노동에 대한 기여분을 적절하게 받을 수 없고 농 작업 사고·보상 문제나 정책자금이나 제도 지원, 협동조합 가입 및 활동 등 여성명의로의 이전문제, 은행대출의 어려움 등 제도적 문제가 많다. 이런 현실에서 여성농민이 생산에서 주체가 되기 위해서는 기존 인력의 전문화와 더불어 후계인력의 육성이 동시에 고려되어야 한다. 각종 농업 관련 위원회의 여성농민의 참여를 확대해 여성농업인의 생산자 조직 참여를 위해 작목반의 여성 참여를 높이기 위한 제도적 방안을 도입하고, 주요 의사결정에의 기회를 제공해야 한다. 뿐만 아니라 여성농민의 인력강화를 위한 교육과정을 도입하는 등 여성농민육성 관련 조례를 제정하여 여성농민 정책에 대한 제도적 시스템이 마련되어야 한다.⁴³⁾

4. 교육적인 면

성인지적 관점에서의 여성정책이 실효성을 갖기 위해서는 양성평등교육이 필요하다. 공무원, 일반인, 모든 학생들 즉, 성에 관계없이 변화하는 사회에 적합한 제반 능력을 준비시킬 수 있도록 하는 성인지적 교육운영은 매우 중요하다. 교육운영과정에서 성별에 따라 그 결과가 달라지는 양상을 띠었는데 이는 우리 사회의 지배적인 성역할 고정관념이 잔존하기 때문이다. 이러한 남녀 차별적 의식과 관행으로 인해 제도적·외형적 차별보다 간접차별 및 성희롱 사례가 빈발하고 있다. 성희롱 문제는 성희롱방지를 위한 교육과 홍보, 관련제도 개선 등을 통하여 남녀의 인권이 존중되는 환경을 조성이 선행되어야 한다. 성평등 교육정책이 체계적으로 추진 될 수 있는 체계를 구축하고 교사들의 양성평등 교육활동을 지원해야 한다. 여성이 남성과 동등하게 제 사회부문에서 활동하기 위해서는 지속적인 여성능력개발이 선행되어야 하며 다양한 여성인력을 개발하기 위한 프로그램의 개발 및 운영은 물론 교육프로그램에 대한 참여가 활성화되어야 한다. 여성능력이 효과적으로 추진되기 위해서는 안정적이고 체계적인 교육재정이 확보되어야 한다. 이에 대해 제주도 지역전문가들도 정책이나 사업의 기획에서부터 양성평

43) 지역혁신협의회, 개인면담, 자택, 2006년 6월 25일.

등 관점을 견지한 정책이나 사업이 수립되기 위한 제도적 장치의 마련과 여성인재를 발굴하고 양성하는 교육시스템의 구축을 지적했다.

또한 여성의 경쟁력 제고를 위한 교육확립을 위해 국·공립 연수기관의 남녀평등의식교육을 확대·실시하고 여성인적 자원개발 및 활용을 위한 중장기 계획을 수립해야한다. 여성인적 자원을 위한 여성정보 네트워크의 구축과 운영을 통해 여성을 대상으로 한 정보교육 실시·확대 및 정보기술 분야의 여성 인력 양성, 여성능력개발본부의 프로그램 활성화 전략 마련 등 장기 마스터플랜이 수립되어야한다.

지역전문가집단은 여성들이 일과 가정을 양립하는 조건이 많아 사회적으로 의식 전환 사업, 가부장제 타파 등이 병행되어야 함에도 그렇지 못하다는 점을 지적했다. 이를 위해 선행되어야 할 조건으로 사회적으로 양성평등의식 확산 및 가부장제 타파를 위한 양성평등문화교육이 필요하며 이와 여성단체도 행정의 지원보다 자생력을 키우는 것이 중요하다. 이와 함께 여성단체 자체가 성역할 이데올로기로부터 벗어날 필요가 있다.

V. 결론 및 제언

본 논문은 지역여성문제에 대한 인식과 관점 변화에 따른 지역의 여성정책이 실질적 지역 여성의 삶을 변화시키고 성 평등 사회로 나아갈 수 있다는 인식에서 출발하였다. 여성의 이해와 요구를 수렴할 수 있는 지역의 여성정책이 기존의 복지 중심의 정책에서 크게 벗어나지 못하고 있는 것에 대한 문제의식에서 출발하여 성인지성을 평가 지표로 여성정책을 평가해 보고 몇 가지 제시하고자 하였다. 구체적으로 본 연구는 제주도 여성정책을 김경희(2003)의 틀로 분석했고, 제주도 여성정책의 개선방향에 대해서 제주도의 지역전문가집단과의 면접자료를 활용하였다. 다음으로 본 논문의 분석결과를 요약정리하고, 이에 기반하여 제주도 지역정책과 여성정책의 성인지적 관점의 통합을 위한 몇 가지 제언을 하면서 끝맺고자 한다.

성인지적 관점에서 제주도의 여성정책을 분석한 결과는 다음과 같다. 가치적 측면에서 여성을 대상으로 하고 여성의 경험에 근거하고는 있지만 성별영향을 반영하지 못하고 있다. 그러다 보니 기존의 여성에 대한 고정관념과 이미지를 변화시키지 못하고 사회·구조적 불평등을 개선하는 정책으로까지 나가지 못하는 한계를 가지고 있다. 그러나 보육정책에 대한 꾸준한 관심과 지원으로 변화되고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있으며 여성폭력에 대한 문제의식을 바탕으로 여성폭력피해자 인권 보호 및 예방 교육확대로 건전한 성문화 정착과 여성 권익 보호를 위한 사회 안전망 기반 마련의 필요성을 확인했다. 제도적 측면에서 성인지적 여성정책 수립의 근거가 되는 여성발전기본조례가 만들어지기는 했으나 여성관련 조례가 극히 적어 제도적인 근거를 마련하지 못하고 있다. 여성의 대표성 제고에 있어 여성공무원의 수를 점차적으로 늘려가고 위원회의 여성의원의 참여율을 높이는 등 성인지적 정책추진을 위한 기반을 마련하고 있다. 그러나 여성공무원의 증가가 하위직 여성공무원의 증가에 한정되어 있고 여성의원의 참여율도 기존의 여성의 역할에 한정된 위원회에 편중되어 있어 여성의 대표성의 양적 성장뿐만 아니라 질적 성장을 위한 정책으로 확대되어야 할 것이다.

또한 여성정책의 관리적 측면에서는 제주도의 여성정책 담당기구와 인력은 성인지적 정책을 추진하기에는 미약했으나 2006년 제주특별자치도가 출범으로 여성정책을 보좌하는 도지사 직속의 여성정책특별보좌관제도를 도입하는 등 일정한 변화가 나타나고 있다. 그럼에도 그간 흩어졌거나 서로 중복되는 업무로 인해 여성정책의 담당자들도 성인지적 관점을 갖고 있지 않음을 확인할 수 있다. 다행스러운 것은 2004년 제주도청과 양성평등교육진흥원의 양성평등 관련 교육과정 공동 운영에 대한 협약을 체결함에 따라 성인지 교육을 수행·지원하여 남녀 차별적 의식과 관행의 개선과 함께 양성 평등한 사회문화가 확산될 가능성이 커졌다는 점이다. 뿐만 아니라 공무원 의식변화를 위한 교육을 통해 여성정책의 방향과 관점을 변화시킬 수 있는 계기를 마련하고 여성정책사업의 예산 편성 비율도 점차 커지고 있다는 점에서 일단 긍정적으로 볼 수 있다.

다음으로 지역전문가집단과의 면접 자료와 사례분석을 통해 성인지적 여성정책의 가능성과 발전방향을 살펴본 결과를 요약, 정리하면 다음과 같다. 무엇보다 먼저 성인지적 성별 분리 통계가 마련되어야 하고, 제주도 현실에 맞는 여성정책을 수행하기 위해서는 정확한 기초조사와 통계가 있어야 한다. 실제적인 여성정책을 수립하고 성 평등한 결과의 평등을 가져오기 위해 꼭 필요한 작업이며 성별분리통계자료를 통해 지역여성의 현실이 정확한 수치화로 드러남으로써 실질적인 제주여성정책을 만들 수 있기 때문이다. 이는 그 사회의 성격과 발전정도를 알려주는 중요한 자료가 된다. 그러므로 성별분리통계는 사회의 여러 측면에서 나타나는 성별불평등 현상을 다각적으로 조망할 수 있도록 조사·수록되어야 하는데 기존의 제주도 여성 통계연보는 크게 가족·교육·보건·복지 등에 더욱 분화된 항목조정, 안전부문(사고 폭력 및 범죄 피해 등), 환경에 대한 영역까지 확장 조사되어야 한다. 또한 모든 영역에서 여성들에게 정책의 결과를 고르게 나타나는지 확인하기 위한 성별영향분석평가가 모든 정책에 확대되어야 한다. 그리고 제주도 여성의 삶의 질이 어떻게 변화하고 있는지, 여성정책의 변화는 어느 정도인지를 파악하기 위한 객관적인 자료로써 제주도 여성백서의 발간이 요구된다. 아울러 지역 여성을 대상으로 한 조사·연구사업도 이루어져야 할 것이다. 다음으로 여성정책 담당 기구의 확대와 전문 인력의 활용·양성이 필요하다. 제주도 여성정책이 양성평등 문화의 확산, 권익증진, 여성교육, 여성취업, 보육 등

여성경쟁력 강화를 위한 분야로 확대되기 위해서는 담당부서의 기구와 인원의 확대는 필수적이다.

정책의 수립과 운영, 그리고 정책이 내실을 기하기 위해서는 정책 참여자들 간의 상호작용과 지역의 다양한 행위자들 사이의 파트너십 형성, 민주적 의사결정체계의 구축이 중요하다. 제주도의 여성정책을 비롯한 지역정책이 성인지적 정책으로 나아가기 위해서 정책사업에 대한 면밀한 성별영향평가가 이루어져야 하고, 여성정책 담당인력의 도입이 필요하며, 여성발전기본조례의 제정이 반드시 이루어져야 한다. 특히 성별영향평가는 정책과정의 어느 단계에도 적용될 수 있지만 정책이 결정되기 이전 정책대안들을 비교·검토하는 과정에서 정책과 관련된 성별문제, 성별요구, 각 대안들이 젠더에 미치는 영향을 파악하여 정책개발시 반영함으로써 성인지적 지역혁신정책이 설계되도록 하는 기능을 수행하도록 해야 한다.

현재 여성의 경제적, 사회적 능력의 향상과 학력수준은 높아지는 데 반해 여성인력을 활용하고 양성하려는 제도적 지원을 위한 제도나 정책형성은 이를 뒤따라가지 못하고 있다. 사회 환경의 변화에 따른 인식의 변화와 더불어 법과 제도의 변화가 필요하다. 또한 지방자치단체가 여성을 대표할 수 있는 조직과 집단을 위한 의사소통메커니즘을 강화하고, 이 통로를 열어둘 때 성인지적 지역정책의 기획과 운영은 가능할 것이다.

본 논문은 성인지적 관점에서 제주도의 여성정책의 현주소를 고찰하고 지역전문가집단과의 심층면접자료와 지역정책 사례를 중심으로 성인지적 정책의 가능성을 살펴보는 데 초점을 두었다. 앞으로는 지역거버넌스 혹은 젠더거버넌스 차원에서 그 이면에 작용하는 권력에 대한 분석, 지역정책에 대한 보다 심층적인 분석이 요구된다. 이와 함께 여성학적 시각에서 다양한 지역정책 사례들이 분석되어야 할 것이다. 이것은 후속 연구과제로 남겨두고자 한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

1) 단행본

- 김경희(2001), 「지역여성정책과 예산의 새로운 패러다임을 위해」, 한국여성민우회.
- _____ (2003), “사회정책예산의 수립 및 집행에 대한 성별분석,” 「한국여성학회 춘계학술대회 19대」, 한국여성학회.
- 김양희(1998), 「성인지적 관점의 이해와 적용」, 한국여성개발원.
- _____ (2001), 「여성정책 주류화를 위한 이론 및 방법론 쟁점」, 여성정책 주류화를 위한 세미나. 한국여성개발원.
- 김혜정(2005), “성인지적 관점에서 본 경상남도 여성정책의 현황,” 「여성연구논집」, 제16집.
- 류정아(2004), 「여성문화정책수립을 위한 기초연구 : 성인지적 관점에서 본 문화정책」, 한국문화관광정책연구원.
- 변화순(1993), “여성정책,” 「여성과 한국사회」, 사회문화연구소.
- 여성부(2001), 「정부부처내의 성인지적 정책형성을 위한 지침 마련 및 제도화 방안 연구」, 여성부.
- _____ (2002), 「여성정책 토론회 자료집」, 여성부.
- _____ (2002), 「제2차 여성정책 기본계획수립을 위한 여건 전망워크숍」, 한국여성개발원
- 여성한국사회연구회 편(1993), 「여성과 한국사회 : 한국여성학시론」, 사회문화연구소.
- 장필화(1990), “여성정책을 위한 기초적 검토-여성학적 시각에서,” 「여성학 논집」, 제7집, 이화여자대학교 한국여성연구소.
- 제주도여성교육문화센터(2003), 「제주지역 공무원의 남녀평등의식조사연구: 지방자치단체 공무원을 중심으로」.
- 한국여성개발원(2005), 「국가균형발전모델의 성 주류화 전략 개발-성 평등한 균

- 형발전과 지역혁신」, 한국여성개발원.
- 한국여성단체연합(2006), 「16개 광역 시도 여성관련 예산 및 여성발전 기본조례 비교·분석 결과 발표 기자간담회」.
- 한국여성민우회(2001), 「지방자치단체 여성정책과 예산의 새로운 패러다임」, 한국여성민우회 심포지엄.
- _____ (2002), 「예산에도 성이 있다」, 성인지적 관점에서 바라본 지방자치단체 여성정책과 예산분석 토론회.
- _____ (2003), 「젠더예산여성운동」, 한국여성민우회.

2) 논문

- 강혜련(2002), “성주류화 전략에서 본 지역 여성정책 연구 : 울산광역시 여성정책 분석을 중심으로,” 석사학위논문, 울산대학교 대학원.
- 권영자(1995), “한국의 여성정책에 관한 연구 : 평등, 참여, 복지를 중심으로,” 박사학위논문, 성신여자대학교 대학원.
- 김소연(2000), “지방자치단체의 여성정책에 관한 연구: 성 인지적 정책 추진의 문제를 중심으로,” 석사학위논문, 이화여자대학교 대학원.
- 김용화(2006), “성 인지적 관점에서 바라본 성평등 실현에 관한 연구,” 박사학위논문, 숙명여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 신금자(2002), “지방자치단체의 여성정책에 관한 연구: 인천광역시의 성 주류화 정책추진을 중심으로,” 석사학위논문, 상명대학교 대학원.
- 조영래(2000), “한국여성정책 추진체계의 개선방안에 관한 연구,” 석사학위논문, 중앙대학교 대학원.
- 조우철(1998), “여성정책 추진의 효율성에 관한 실증적 연구: 지방자치단체의 여성정책을 중심으로,” 박사학위논문, 경희대학교 대학원.

3) 기타자료

- 도정백서, 2003-2004.
- 서귀포 신문 www.seogwipo.co.kr

서귀포시 시정백서, 2004-2005.

서귀포시(2006), 여성정책과 내부자료.

여성가족부, www.mogef.go.kr.

여성특별위원회, 개인면담, 자택, 2006년 6월 18일.

_____, 개인면담, 자택, 2006년 6월 19일.

_____, 개인면담, 자택, 2006년 6월 6일.

_____, 개인면담, 제주 YWCA, 2006년 6월 12일.

제주도여성교육문화센터, 제주여성통계연보, 2004.

제주도청 www.jeju.go.kr

제주의 소리 www.jejusori.net

_____, 2006년 12월 13일자.

_____, 2006년 12월 1일자.

_____, 2007년 1월 14일자.

_____, 2007년 2월 20일자.

제주일보 www.jejunews.com

제주특별자치도(2006), 2차 중기계획 평가자료.

_____(2006), 경영기획관실 조직관리계 내부자료.

_____(2006), 여성정책과 내부자료.

_____(2006), 인력개발원 내부자료.

_____(2006), 인적자원과 내부자료.

_____(2006), 제주도 여성정책과 내부자료.

지역혁신협의회, 개인면담, 자택, 2006년 6월 18일.

_____, 개인면담, 자택, 2006년 6월 25일.

_____, 개인면담, 제주 YMCA, 2006년 6월 12일.

_____, 개인면담, 제주 YMCA, 2006년 6월 20일.

통계청, 경제활동인구연보(2005, 2006)

한국여성단체연합, www.women21.or.kr

한라일보, www.hallailbo.co.kr

_____, 2005년 1월 24일자.

2. 국외문헌

Aufhauser, Elisabeth, Herzog, Siegrun, Hinterleitner, Vera, Oedl-Wieser, Theresia & Reisinger, Eva(2003), Principle for a 'Gender Sensitive Regional Development, Institut für Geographie und Regionalforschung, Universitt Wien: Vienna.

Baden, Sally & Anne Marie Goetz(1988), "Who needs Sex When you can have Gender?: Conflicting Discourses on Gender at Beijing," In Staudt, Athleen(ed), Women, International Development and Politics, Temple Univ. Press.

Beall. J.(1996), Urban Governance: Why Gender matters?, UNDP.

Cattaneo, R. J. et al.(1994), "Women in Management as a Strategic HR Initiative," Women in Management Review 9(2), pp.23-28.

Corner, Lorrain(1999). Gender Approach to the Advancement of Women: Handout and Notes for Gender Workshops, UNIFEM East and South East Asia, Bankok.

<ABSTRACT>

**The Present Status and the Improvement Direction for
Women's Policy of Jeju-do***

Kim, Soo-Yeon

Department of Social Studies Education

Graduate School of Education, Cheju National University

Jeju, Korea

Supervised by Professor Yeum, Mi-Gyeong

Under the recognition and viewpoint on women's issue in community, this study starts from the critical consciousness that there is no enough discussion about this, despite that women's policy in community changes women's life in community and has possibility that can proceed with advancing to equal society.

This study examines the present status for women's policy in Jeju Special Self-Governing Province from the gender perspective, thereby being aimed to clarify problems and limitations to women's policy and to elicit a proposal for establishment and specific project in women's policy based on regional characteristics and on the understanding and needs of local women.

To understand the theoretical background in the main-streaming of women's policy, the specific analysis was utilized the materials that were collected by carrying out an in-depth interview method with a local expert group in Jeju-do side by side, together with a literary survey method such as data or statistical annual report for a women's group, newspaper reports, etc. In particular, the in-depth interview on an expert group in Jeju-do area was aimed to seek for a plan of integrating the gender

* A thesis submitted to the Committee of the Graduate School of Education, Cheju National University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Education in August, 2007.

perspective, and a survey was conducted over 2 months starting from May of 2006. Given summing up the results of analysis in this study, those are as follows.

First of all, the following are the results that inquired into women's policy in Jeju-do from the aspect in value, the institutional aspect, and the administrative aspect. The aspect in value for women's policy in Jeju-do is targeted women, and is based on women's experience, but is failing to reflect a gender impact. Accordingly, it is a real situation that is failing to change a fixed idea and image on the existing women and to advance up to establishment of a policy that improves social and structural inequality. In terms of the institutional aspect, the basic regulations for women's development, which become a basis of establishing a gender-sensitive women's policy, were made, but the regulations related to women are extremely few, thereby failing to arrange an institutional base. In strengthening women's representation, a basis for driving a gender-sensitive policy is being arranged such as proceeding with gradually increasing the number of female public servants and as heightening the participation rate in female members for a committee. However, a rise in female public servants is limited to an increase in female public servants for the lower ranking, and even the participation rate in female members is leaned upon a committee, which was restricted to the existing role of women, thus it will need to be expanded into a policy for qualitative growth as well as quantitative growth in women's representation. In the administrative aspect of women's policy, the organization and manpower in charge of women's policy for Jeju-do were weak enough to push for a gender-sensitive policy. However, as the Jeju Special Self-Governing Province was established in the year of 2006, it has been making a certain effort such as introducing the special assistant system for women's policy directly belonging to a provincial governor, who assists women's policy. Additionally, in a sense that is arranging an opportunity that can change direction and viewpoint for women's policy through a change in consciousness of public servants.

Next, through the interview materials with a local expert group, the actual condition, improvement direction, and case analysis for women's policy in Jeju-do from the gender perspective, the possibility of gender-sensitive women's policy was examined. The gender-sensitive separate statistics will need to be arranged in the

future. And, the gender impact analysis evaluation needs to be expanded into all the policies aiming to confirm whether the results of a policy are equally indicated to women in all spheres. Also, the issue of women's white paper for Jeju-do is required as the objective materials to grasp whether the quality of life in women of Jeju-do is being changed and how much a change in women's policy is. Moreover, it will need to be conducted a survey & research project targeting women in community. Next, the expansion of the organization in charge of women's policy, and the utilization and education for professional human power are necessary. The expansion in organization and personnel for a department in charge is essential in order for women's policy in Jeju-do to be enlarged into a field for strengthening in women's competitive edge such as expansion of gender equality culture, promotion of rights and interests, female education, female employment, and child-care.

As a result of analysis in the above, it is attached importance of interaction among participants in a policy, of formation in partnership among diverse local doers, and of implementation in a democratic decision-making system, aiming at establishment and operation of a policy and at substantiating a policy. In order for a local policy including women's policy in Jeju-do to proceed with advancing to a gender-sensitive policy, it is required to be attained the closely gender impact evaluation on a policy project, the introduction of personnel in charge of a women's policy, and surely the enactment of the basic regulations for women's development. Especially, the gender impact evaluation can be applied even to any stage in the process of a policy, but needs to perform the function so that the gender-sensitive regional reform policy can be designed, by grasping an impact of a gender issue, gender request, and each of alternative plans related to a policy on gender in the process of comparing and examining the previously policy alternatives and then by reflecting those when developing a policy.

Down the road, in the dimension of regional governance or gender governance, it is required the analysis on influence, which functions on the other side, and the more in-depth analysis on a regional policy. Also, from the feminist perspective, the diversely regional-policy cases must be analyzed. This is intended to be left as a follow-up research subject.