「지방정부연구」 제23권 제2호(2019 여름): 1-24
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.2 (2019 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.2.1

젠더거버넌스 실현의 정책적 시사점과 과제: 울산광역시를 중심으로*

김 도 희

국문요약

저출산·고령화의 문제는 심각하다. 이에 정부는 대책마련을 위해 노력하고는 있지만 쉽게 호전되는 기미를 보이지 않고 있다. 이러한 상황에서 여성이든 남성이든 다양한 분야에서 활동 가능한 인재라면 자신의 능력을 마음껏 발휘할 수 있는 환경조성이 필요하다고 하겠다. 하지만 여전히 우리 사회는 성역할고정관념이나 성차별이 겉으로 표면화되지는 않지만 사람들의 인식에서 잔재되어 있다. 이런 측면에서 젠더거버넌스의 구축이 필요하다. 그 이유는 다양한 관점에서 문제점을 분석하고 이에 근거한 정책수립과 집행을 통해 정책의 성과를 높일 수 있기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 젠더거버넌스의 활성화가 필요하다는 문제 인식에서 울산시의 젠더거버넌스 실현 현황을 분석하고자 한다. 그리고 제대로 추진되고 있지 않다면 그 문제점은 무엇이고 젠더거버넌스 실현이 주는 정책적 시사점과 과제에 대해 논의하고 있다. 울산은 자동차, 조선, 석유화학 등 남성 중심의 제조업이 주종을 이루고 있는 산업도시이다. 그리고 여성의 경제활동참여율이 전국에서 가장 최저인 도시이다. 이러한 측면에서 젠더거버넌스의 구축이 가장 절실한 도시라고 하겠다. 이런 지역적 특성을 가지는 울산을 대상으로 젠더거버넌스의 운영 실태를 분석하고, 젠더거버넌스의 실현이 가지는 정책적 시사점을 알아봄으로써 앞으로의 정책방향을 잡아 나아가는데 많은 도움이 될 것으로 판단된다.

주제어: 젠더거버넌스, 성별영향평가, 성인지적 관점

Ⅰ. 서론

지방자치가 실현되고 지역실정과 지역주민의 욕구에 맞는 행정 실현에 대한 목소리는 점점 더 커져가고 있다. 거기에 국민들의 교육수준이 높아지고 경제적으로 안정된 생활을 하는 사람들이 늘어나면서 참여의 욕구도 증가하고 있다. 이러한 환경변화는 더 이상 정부가 과거의 방식인 정부중심의 통치 방식으로 대응하기가 힘들어졌다고 하겠다.

시간의 흐름에 따라 자연스럽게 이루어지는 끊임없는 환경변화는 새로운 행정수요를 창출시키고 이러한 행정수요에 대응하기 위한 정책 수립이 필요한 과정에서 정부는 점점 더 많은 업무를 떠안아야 하는 문제가 발생하는 것이다. 하지만 1997년 IMF 금융위기를 겪게 되면서 정부는 정부

* 본 연구는 2019년도 울산대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음.

만의 공급방식을 지속하기는 힘들었고 지속적으로 늘어나는 정부의 역할에 대해 새로운 관리방식을 도입하지 않으면 안 되는 상황에 돌입하면서 거버넌스에 대한 관심을 갖게 된 것이다.

거버넌스는 계층의 변화, 교육수준의 향상으로 팽창된 참여의 욕구를 풀어내고, 지속적으로 늘어나는 행정수요에 적절하게 대응할 수 있는 새로운 관리방식을 도입하게 하였고, 이를 통해 정책의 만족도를 제고시킬 수 있는 계기를 마련했다고 하겠다. 하지만 정책의 수혜 대상자를 성별로 나누면 남성과 여성이고 정책의 만족도를 제대로 높이기 위해서는 성별 차이에 따른 욕구 반영과 의견수렴이 필요하다. 이러한 측면에서 젠더거버넌스의 실현이 요구된다.

저출산으로 인한 인구 감소현상은 지속되고 있고, 경제활동인구는 점점 줄어들고 있는데 비해 부양인구는 늘어나면서 저출산·고령화의 문제는 심각하다. 이에 정부는 대책마련을 위해 노력하고는 있지만 쉽게 호전되는 기미를 보이지 않고 있다. 이러한 상황에서 여성이든 남성이든 제대로 된 자격을 갖추고 다양한 분야에서 활동 가능한 인재라면 자신의 능력을 마음껏 발휘할 수 있는 환경조성이 필요하다고 하겠다. 하지만 여전히 우리 사회는 여성의 경제활동에 있어 해결해야 할 과제가 많다. 최근 몇 년간 국가의 경제상황이 악화됨에 따라 고용 및 취업문제는 비단 여성에게만 한정되는 것이 아니라 남성과 여성, 청년층과 노년층 등 연령대에 무관하게 취업이나 고용이 어려운 현실이다. 여성의 경우는 이러한 경제 상황과 함께 여성에 대한 고정관념의 잔재로 인해 이중고를 겪고 있다고 보는 것이 올바른 판단일 것이다.

특히 울산은 자동차, 조선, 석유화학 등 남성 중심의 제조업이 주종을 이루고 있는 산업도시로서 여성 고용에 있어 취업 기반자체의 취약점도 있는데 여성에 대한 인식이 여전히 여성은 남성의 경제활동 보조자이거나 육아와 가사의 주된 책임자로 인식되고 있는 한, 일을 할 수 있는 능력을 충분히 갖추었음에도 불구하고 일할 기회를 부여받지 못하는 문제가 발생하는 것이다. 이처럼 성역할 고정 관념이나 성차별이 겉으로 표면화되지는 않지만 사람들의 인식에서 잔재되어 있는 한 여성의 경제활동참여를 통한 지속적이고 활발한 능력 발휘를 기대하기 힘들 것이다. 이런 측면에서 젠더거버넌스의 구축이 필요한 것이고, 다양한 관점에서 문제점을 분석하고 이에 근거한 정책수립과 집행이야말로 정책의 성과를 높일 수 있다고 본다.

따라서 본 연구에서는 성별영향평가와 성인지 예산이 일찌감치 도입되어 추진되어 오고는 있지만 여전히 이에 대한 개념과 인식이 부족하고, 지방자치와 지역사회가 발전하고 정책이 보다 실효성을 확보하기 위해서는 젠더 거버넌스의 활성화가 필요하다는 문제 인식에서 울산시의 젠더거버넌스 실현 현황을 분석하고자 한다. 그리고 제대로 추진되고 있지 않다면 그 문제점은 무엇이고 젠더거버넌스 실현이 주는 정책적 시사점과 과제에 대해 논의해 보고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 젠더거버넌스의 개념과 필요성

젠더거버넌스에 대한 개념은 명쾌하게 정의되어 있지 않고 학자들 각자의 관점 차이로 다르게 정의되고 있다. 하지만 각 연구자의 정의에서 공통된 점은 젠더거버넌스가 성차별과 불평등을 해소하기 위해 국가-시민사회 간 협력체계 또는 상호작용 및 관계를 맺는다는 의미를 내포하고 있는 점이다. 젠더와 거버넌스를 분리하여 생각해보면 젠더거버넌스에서 '젠더'는 정책의 실질적인 내용을 의미한다면 '거버넌스'는 정책의 내용을 담아내는 수단이라고 할 수 있다(김재민, 2016:150).

2005년도에 도입된 성별영향평가[1)]와 성별분리통계, 공무원 성인지 교육, 성인지 예산 등은 젠더거버넌스의 필요성을 더욱 가중시켰다고 하겠다. 거버넌스는 새로운 정부관리 방식, 정부혁신, 새로운 조정방식으로 대변되기도 한다. 거버넌스는 여성정책 뿐만 아니라 지방행정, 환경정책, 복지정책, 과학기술정책 등 다양한 정책분야에서 필요하고 이루어지고 있다. 거버넌스가 과거 정부만의 공급 방식, 정부주도의 공급방식을 벗어나 다양한 계층, 관련된 이해관계자의 네트워크적 문제해결방식이라는 특징을 가지는 새로운 정부 관리방식이다. 이러한 맥락에서 젠더거버넌스를 이해하면 된다. 다만 젠더거버넌스는 '젠더'에 초점을 맞춘 거버넌스를 강조하고 있다.

유엔경제사회이사회(ECOSOC)는 "모든 정치적, 경제적, 사회적 영역의 정책과 프로그램에 대한 디자인, 실행, 모니터와 평가에서 여성과 남성의 관심과 경험을 통합함으로써 여성과 남성이 동등하게 혜택 받고 불평등이 조장되지 않도록 하기 위한 전략이며 궁극적인 목적은 성평등을 이루는 것이라고 정의(김양희 외, 2007:35-36; 이선민, 2016:70)하고 있는 내용에서 젠더거버넌스의 의미와 필요성을 좀 더 구체적으로 이해할 수 있다. 지금까지 정부의 정책 형성과 집행과정 등의 정책 전반의 과정을 살펴보면, 사회적 약자와 여성의 목소리가 정책형성단계에서 제대로 반영되고, 이 단계에서 놓친 부분을 정책집행 과정에서 조정될 수 있는 부분에 있어서 많이 미흡했다. 그 이유는 사회적 약자나 여성들이 각자의 생활 기반인 지역에서 여성으로서 삶의 경험, 사회적 약자들의 불편함을 정책에 반영할 수 있는 통로를 갖고, 정책에 관한 정보를 제공받고 참여할 수 있는 기회의 마련, 민과 관의 원활한 소통을 할 수 있는 제반적인 환경이 열악했기 때문이다.

사실 일부에서는 젠더거버넌스에 대한 이해를 여성만을 위한 정책 실현에 목적을 둔 협치로 인식하고 있기도 하다. 이러한 오해를 풀기 위해서 다시 한번 강조하자면 젠더거버넌스는 여성과 남성의 차별적인 관계를 완화, 개선시키려는 목적으로 정책네트워크를 통해 이루어지는 상화작용과 관계구조(원숙연 외, 2006)라고 할 수 있으며, 정책추진과 결정과정에서 성평등 문제를 발굴하여 결합하고, 이를 통하여 성불평등을 제거하여, 거버넌스의 구축과 작동과정이 성평등하게 이루어지도록 하는 것(김영주, 2012)이라고 정의하고 있다.

---

1) 성별영향평가는 성주류화 전략을 실현하기 위해 도입된 제도이다. 법령·계획·사업 등 주요 정책을 수립·시행하는 과정에서 성별에 다른 특성과 사회·경제적 격차 등 요인들을 체계적으로 분석, 평가해 정책이 성평등 실현에 기여하도록 하기 위해 도입된 제도이다(김수완·류연규, 2018:40).

이상의 내용을 바탕으로 본 연구에서는 젠더거버넌스에 대한 개념과 이에 대한 필요성을 을 다음과 같이 정리하고자 한다. 정책의 수혜자는 크게 성별로 구분하면 남성과 여성이고, 정책 집행을 통해 수혜자 만족도를 높이기 위해서는 양성 모두의 목소리를 듣고, 성별 차이에서 오는 행정수요의 차이를 적절히 반영한 대응 전략이 필요하다. 이러한 측면에서 정책 전반에 걸쳐 제대로 된 목소리를 들을 수 있는 소통과 참여 기회의 불평등을 해소하고, 정책이해관계자들의 참여를 기반으로 정책 전반에 관한 결정이 이루어질 필요가 있다. 따라서 성별, 사회적 지위고하에 상관없이 정책형성과 정책집행, 정책 평가 전반에 걸친 이해관계자들 즉 공무원만이 아닌 의회 의원, 시민단체, 전문가, 언론 등 다양한 주체의 참여를 통해 문제를 해결해 나감에 있어 성인지적 사고를 전제로 한 새로운 정부 관리방식이 곧 젠더거버넌스로 정의하고자 한다.

2. 젠더거버넌스와 정책만족

정책은 다수의 사람들에 의해 사회문제로 제기된 문제를 정부가 해결하기 위한 주요한 결정이자 정부의 행동방침이다. 다수의 사람들이 '문제'라고 제기하였고, 이로 인해 고충이나 불편함을 호소한 사안이었다면 정책 집행을 통해 문제가 해결되고 더 이상의 논란이 제기되지 않아야 하는 것이 상식일 것이다. 하지만 심각하게 다수의 사람들에 의해 제기된 문제를 해결하기 위해 집행된 정책이었음에도 논란이 계속된다거나 문제가 근본적으로 해결되지 못하는 경우를 흔히 경험하게 된다. 왜 이런 상황이 발생하는 것일까? 이에 대해 의문을 제기하지 않을 수 없다.

정책은 분명 정책수혜대상자가 있고 집행 이후에는 정책수혜대상자들의 만족도가 높을 때 정책의 성과를 거두었다고 할 수 있는 것이다. 정책수혜대상자에는 크게 여성과 남성으로 구분할 수 있다. 다시 말해 젠더 관점을 가지지 못하고 정책을 입안하였을 때 정작 집행이후 정책 형성단계에서 예상할 수 없었던 문제가 발생한다거나 예측했던 것보다 수혜자 만족도가 낮게 나오기도 한다. 따라서 정부는 정책을 수립하고 사업의 목적을 달성하기 위하여 정부와 기업, 시민사회 및 각 분야의 전문가 외 민간의 행위자들의 참여를 이끌어내고 거버넌스 구상을 한다. 이때 각 참여자들은 의견도출과정에서 젠더적 관점을 개입시켜 성별에 따른 차별적 요인을 인지하고 개선할 뿐만 아니라 한쪽 성에 치우치지 않는 정책의 성평등을 이루어낼 수 있도록 해야 한다(한서승희, 2018::35).

이해를 돕기 위해 하나의 정책을 통해 설명하면 다음과 같다. 울산은 지역적 특성상 청년 여성 취업 문제가 다른 지역에 비해 심각한 것은 사실이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 울산 지역 청년여성 취업활성화 대책 방안 모색이 필요하지 않을 수 없다. 하지만 현실은 최근 청년실업 문제가 심각한 사회문제로 대두하면서 이를 해결하기 위한 다양한 정책이 추진되고 있으나, 청년 남성과는 또 다른 특성을 가진 청년여성에만 초점을 맞춘 정책을 찾아보기는 어렵다.

또한 청년여성의 취업을 어렵게 하는 요인을 대부분 본인의 노력 부족이나 능력 부족 등과 같은 내부적 요인에서 찾고 있는데 실제 우리 사회에는 성차별은 존재하고 있고, 그러한 차별이 고용이나 취업의 단계에서 존재하고 있다는 것을 취업 현장에서 경험하게 된다. 따라서 양성평등이나 젠

더의식 강화와 관련된 교육의 확산을 통해 직업의식 밑바탕에 여성과 남성이 동등한 경제활동 담당자로서 성별에 따른 능력의 격차는 없으며, 취업이나 고용에 있어서도 공평한 기회나 대우를 받아야 한다(배미란, 2018)는 인식이 깔려 있지 않는 한 청년여성의 취업 활성화는 큰 기대를 하기 어렵다. 따라서 젠더거버넌스와 정책만족은 매우 밀접한 관계를 가지고 있으며, 정책의 성과를 높이기 위해서는 젠더거버넌스를 통한 젠더의식 강화와 현실의 문제를 제대로 직시할 수 있는 다양한 참여자들의 목소리를 수렴할 수 있는 토론의 장이 필요한 것이다.

3. 연구의 분석틀

본 연구에서는 젠더거버넌스의 실현을 위한 울산시의 관심과 노력은 어느 정도인지를 살펴보기 위해 울산시의 젠더거버넌스 운영 실태를 분석해보고자 한다. 젠더거버넌스는 정책 내용에 젠더를 고려한다는 것이고, 이는 여성과 남성의 경험이나 관점을 반영함으로써 정책수혜의 만족도를 높이고자 하는 측면에 초점을 맞추어 보면 될 것이다. 하지만 지금까지는 여성의 목소리를 제대로 반영할 수 있는 여건이나 환경이 열악했던 것이 사실이다. 그렇다면 성별영향평가와 성인지예산이 도입된 지 10여 년이 넘는 현 시점에서 정책 전반에 걸쳐 젠더거버넌스가 제대로 이루어지고 있는지 살펴보기로 하겠다.

젠더거버너스의 필요성에 대해서는 선행 연구를 통해서도 많이 언급하고 있다. 이기순(2015), 김경희·나성은(2017)의 연구에서는 성평등적 관점을 갖고 있는 정책담당자와 이들과 소통하고 협력할 수 있는 전문가, 의사결정권자의 지원, 역량과 전문성을 갖춘 시민단체와의 협력관계, 정책의제화를 할 수 있는 지방의회의원의 적극적인 행위 등이 함께 아울러져야 함을 강조하고 있다. 안태윤(2016)의 연구에서도 일본의 아츠기시 사례 연구를 통해 젠더거버넌스의 활성화가 절실히 필요함은 언급하고 있다. 지방자치와 지역사회가 발전하고 지역여성정책이 보다 실효성을 갖기 위해서는 젠더거버넌스의 활성화가 필요하다는 문제의식을 일본 이츠기시의 '휴먼서포트네트워크'의 사례분석을 통해 젠더거버넌스의 운영성과를 밝히고 있다. Brody, A.(2009)와 Davids et al(2014), 원숙연(2011), 이재경·김경희(2012), 황정미(2017)의 연구에서도 젠더거버넌스의 중요성에 대해 언급하고 있다.

따라서 본 연구에서는 정책 전 과정인 정책형성단계, 정책집행단계, 정책평가단계 크게 세단계로 나누어 젠더거버넌스가 제대로 이루어지고 있는지 살펴보기로 한다. 의사결정과정에

여성의 평등한 참여 보장과 대표성 보장이 이루어진다면 젠더거버넌스는 원활하게 실현될 수 있기 때문이다.

유엔 경제사회이사회에서 1997년 결의안으로 채택하고 있는 내용 중 성 주류화에 대한 정의를 보면, "성인지적 관점을 주류화하는 것은 모든 영역, 모든 수준에서 법률, 정책, 프로그램 등 모든 계획된 행위에 대한 여성과 남성에 대한 함의를 평가하는 과정이다. 이는 여성과 남성이 동등하게 수혜를 받고 불평등이 연속되지 않도록 하기 위해 남성의 관심과 경험 뿐 아니라 여성의 관심과 경험 또는 모든 정치적, 경제적, 사회적 영역의 일부로 통합하기 위한 전략"임(김경희·김둘순, 2010:58-59;

여성가족부, 2017:2)을 언급하고 있다. 바찌(Bacchi, 2010)와 벌루(Verloo, 2001)도 정책입안자의 협력과 참여의 중요성을 강조하였다. 또한 마주르(Mazur, Amy, 2002)와 웰비(Walby, Sylvia, 2008)의 논의에서도 정책 과정 전반에 다양한 행위자들이 각자의 목소리를 내는 것은 필요하며, 정책형성단계와 집행과정에서 다양한 행위자들의 역할과 상호작용은 필요하다고 말하고 있다.

이러한 측면에서 정책형성단계에서 정책을 제안하거나 해결해야 할 사회문제에 대해 이슈화하고 이에 대한 해결방안 대해 촉구하는 역할과 정책을 어떤 특정성에 한해서만 이루어지기 보다는 여성과 남성 모두의 의견과 관점이 반영될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 그렇다면 이러한 역할 수행을 할 수 있는 울산시의회 여성의원, 정부 위원회의 여성 위원, 여성단체의 활동 등을 통해 살펴보기로 한다.

다음 단계인 정책 집행단계에서는 집행의 고유 권한을 가진 여성 공무원 중 고위공무원, 성별영향평가와 성인지 예산의 시행여부, 민관협력파트너십 구축 등을 통해 집행단계에서의 노력을 짚어보고자 한다. 그리고 마지막으로 정책 평가단계로 정책평가 역시 지방의회에서 행정사무감사를 통해 한 해 동안 시행된 정책을 평가하고 문제점을 지적하는 등의 측면에서 여성의원의 역할이 필요하며, 여성단체는 공식적인 참여자는 아니지만 정책에 대한 모니터링을 통해 얼마든지 목소리를 낼 수 있다.

그리고 법·제도적인 측면에서 얼마나 양성평등정책에 근거한 법규를 마련하고 있느냐 하는 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 지방자치단체의 경우 조례로 규정하고 있다면 정책 평가를 통해 젠더거버넌스의 실현 여부를 객관적으로 평가할 수 있는 기준이 되기 때문이다. 법·제도적인 측면에서 젠더거버넌스를 실현할 수 있는 기반을 잘 갖추고 있는지를 살펴보기 위한 분석변수로 성별영향평가 시행여부와 성별영향평가 조례 및 규칙 마련 여부, 성별영향평가 담당부서의 인적 역량, 구축 정도, 성별영향분석평가 교육실시와 참여 현황, 행정기관 내 성별영향평가 협력체계 구축 정도, 행정기관 내 성별영향평가 협의 및 조정 기구 설치 여부, 지역 기반 성별영향분석평가 민관협력체 구축 정도, 성별영향분석평가 추진 실적 등의 변수를 통해 울산시의 사례를 분석하기로 한다.

〈표 1〉 연구의 분석틀

분석변수	하위변수
정책과정상(정책 형성 및 집행)의 젠더거버넌스	여성의원 참여비율
	정부 위원회 여성 참여
	여성단체의 활동과 역할
	여성전문가(교수, 연구원 등)
	고위직 여성 공무원
법·제도적인 측면의 젠더거버넌스	성별영향평가 시행 여부
	성별영향분석평가 조례 및 규칙 마련 여부
	별영향평가 담당부서의 인적 역량, 구축 정도
	성별영향분석평가 교육실시와 참여 현황
	행정기관 내 성별영향평가 협력체계 구축 정도
	정기관 내 성별영향평가 협의 및 조정 기구 설치 여부
	지역 기반 성별영향분석평가 민관협력체 구축 정도
	성별영향분석평가 추진 실적

Ⅲ. 젠더거버넌스 실현을 위한 울산의 현황과 문제점

1. 젠더거버넌스 운영 실태

1) 정책과정상의 젠더거버넌스

정책형성단계에서 젠더거버넌스의 실현을 위한 울산시의 현주소에 대해 살펴보기로 한다. 먼저 울산시의회 여성의원의 비율을 살펴보면 남성의원들에 비해 여성의원들의 수는 유급제 도입되던 해인 제4대에 5명, 제5대 6명으로 제3대 3명에 비하면 두 배정도 증가하긴 했으나 제6대에 들어서면서 다시 4명으로 2명 감소하는 현상을 보인다. 여전히 여성의원들의 수는 소수에 불과함을 알 수 있다(김도희, 2018). 의원들은 정책형성단계에서의 의정활동인 시정 질문, 5분 자유발언, 서면질문 등을 통해 정책 전반에 대한 문제를 제기하고, 의원들이 직접 정책을 발의하거나 조례 제·개정을 추진하기도 한다.

하지만 정책 형성단계에서 주요한 역할을 수행하는 의회의 구성이 〈표 2〉에서 보여주듯이 남성이 절대적으로 많은 비율을 차지함으로 인해 정책 입안에 있어 여성의 시각과 관점이 반영될 여지가 부족하다.

일반적으로 특정 사회적 쟁점에 대한 문제제기가 전문가 집단, 시민단체, 언론 등에 의해 제기된다 하더라도 정책결정과 입법 권한을 가지고 있는 의회 의원들이 문제의식을 공유하고 적극적으로 나서 주지 않으면 문제를 해결하는 것이 쉽지 않다. 하지만 지방자치제가 실시 된 이후 20여년이 지난 지금도 울산시의회 여성의원의 비율이 현저히 낮아 젠더거버넌스를 실현하기에 부족한 것이 현실이다.

〈표 2〉 울산광역시의회 의원 성비

구분		제1대 (초대)	제2대 (1998.7.9.-2002.7.8)	제3대 (2002.7.9.-2006.6.31)	제4대 (2006.7.1.-2010.6.30)	제5대 (2010.7.1.-2014.6.30)	제6대 상반기 (2014.7.1.-2016.6.30.)
성비	남	71	16	16	14	19	18
	여	1	1	3	5	6	4

자료: 김도희(2018), 지방의원 유급제 도입이후 의정활동 실증분석과 개선과제, p. 100.

둘째, 정부위원회의 참여 현황에 대해 알아보기로 한다. 위원회의 위원 구성을 형평성 있게 구성하여 운영하면 다양한 여론 수렴이 가능함으로써 위원회 운영의 효과성과 민주성을 확보할 수 있다. 위원회 위원 구성 기준은 전문 분야, 성별, 인종 등이 있으며, 한국의 정부위원회 규정에서는 지역, 성별, 직업군, 그리고 전문 분야를 고려하도록 하였다. 성별영향평가제도가 도입되기 전 2004년 기준 정부위원회의 인적 구성을 보면, 남성이 80.2%를 차지하고 있음을 알 수 있다(오세영, 2017:118).

하지만 여성가족부를 중심으로 성별영향평가와 성인지 예산이 도입되고 각 부서에서 이를 실현할 수 있도록 지속적으로 홍보하고 요구한 결과 조금씩 변화를 가져올 수 있었고, 2018년 현재에는 많은 변화를 이루어내었다. 양성평등기본법 제21조 및 부칙 제2조에 의하면 정책결정과정에서 여성의 관점과 요구를 반영하여 양성 평등한 정책을 실현하기 위해 정부위원회 여성참여확대를 추진하고 있다. 위원회를 구성할 때 위촉직 위원의 경우에는 특정 성 60% 초과 금지 조항을 마련하고 있다. 이러한 제도 도입이후 중앙행정기관의 경우에는 위원회 성별 참여 현황을 보면 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 2010년 22.3%였던 것이 매년 증가하여 2018년 현재 40.7%로 크게 증가하였음을 알 수 있다.

〈표 3〉 중앙행정기관 위원회 성별참여 현황

연도	위원회	위촉직 위원의 성별참여 현황			
		전체	남성	여성	여성참여율
2010	375개	8,875명	6,892명	1,983명	22.3%
2011	411개	7,647명	5,747명	1,900명	24.8%
2012	425개	7,585명	5,636명	1,949명	25.7%
2013	429개	6,873명	4,971명	1,902명	27.7%
2014	457개	8,305명	5,675명	2,630명	31.7%
2015	437개	7,632명	4,999명	2,633명	34.5%
2016	442개	7,725명	4,920명	2,805명	37.8%
2017	436개	7,901명	4,873명	3,028명	40.2%
2018	500개	8,838명	5,445명	3,393명	40.7%

자료: 여성가족부(2018), 내부자료.
* 기준시점: 12월 31일 기준, 2018년도는 상반기 조사 결과

지방자치단체 위촉직 위원의 성별참여현황 역시 매년 증가 추세에 있음을 알 수 있다. 2015년 30.1%에서 2017년에는 36.4%로 증가하였다. 하지만 여전히 중앙행정기관 위원회에 비해 여성참여율이 낮음을 〈표 4〉를 통해 알 수 있다.

〈표 4〉 지방자치단체 위원회 성별참여 현황

연도	위원회	위촉직 위원의 성별참여 현황			
		전체	남성	여성	여성참여율
2015	15,584개	159,068명	109,157명	49,911명	30.1%
2016	16,321개	165,701명	112,124명	53,577명	32.3%
2017	16,015개	167,985명	108,471명	59,514명	36.4%*

자료:여성가족부(2018), 내부자료.
* ('17년) 위원회별 여성참여율 값들의 평균
* 기준시점: 12월 31일 기준 / '18년 조사 공표(예정): '19. 7월

그렇다면 울산시의 경우 위원회 여성참여율은 어떠한가? 여성가족부가 주관하여 2014년까지

중점관리위원회를 선정하여 여성참여 확대추진을 하였고, 2015년부터는 전 위원회에 대해 여성참여율을 40%까지 향상 추진한 결과 여성참여율이 많이 높아지긴 하였으나 여전히 남성에 비해 여성의 참여율은 낮다. 울산시의 연도별 위원회 여성참여율의 추이를 살펴보면 다음과 같다. 2015년 22.1%에서 2016년 27.6%, 2017년 32.8%로 매년 증가추세에 있긴 하나 2018년 10월 현재까지도 36.1%로 여성참여율 40% 목표치에는 못 미치고 있는 실정이다.

그리고 2018년 10월말 기준으로 울산시에 설치 운영되고 있는 위원회는 모두 131개의 위원회가 있다. 이러한 위원회 중 정책수혜자 만족도를 높이기 위해서는 남녀의 경험이나 관점이 반영될 필요가 있는데 관련된 주요 위원회의 여성의 비율이 여전히 낮음을 알 수 있다. 예를 들면 지역혁신협의회 위촉직 여성 비율이 27.8%, 정책자문단 35.0%, 주민참여예산위원회 26%, 안전관리자문단 9.1%, 인사위원회 35.7%, 마을공동체마을만들기위원회 35.7%, 마을기업 선정 심사위원회 20.0%, 도시재생위원회 37.5%, 경관위원회 28.6%, 건축위원회 12.7% 등을 들 수 있다(울산광역시 여성가족청소년과 2018년 10월말 기준 내부자료).

최근에는 지방정부의 정책에 있어서 여성친화도시나 마을 만들기 사업, 성별영향평가, 성인지예산 제도 도입 등으로 지역 여성의 참여를 필요로 하는 사업과 정책들이 늘어나고 있음에도 불구하고 이러한 정책과 관련이 있는 위원회의 여성 참여율이 다소 저조함을 알 수 있다.

〈표 5〉 울산광역시 위원회 성별 참여 현황(2015년-2018년 10월 현재)

구분	여성참여율	위원회	위촉직	여성위원
2015년	22.1%	90개	1,476명	326명
2016년	27.6%	88개	1,397명	386명
2017년	32.8%	89개	1,409명	462명
2018.10월말	36.1%	131개	1,871명	676명

자료: 울산광역시(2018), 여성가족청소년과 내부자료.

셋째, 여성단체의 활동과 역할에 대해 언급하고자 한다. 사실 여성단체는 정책결정의 공식적인 참여자는 아니지만 젠더거버넌스의 한 주체로서 에서 매우 중요한 역할을 수행한다고 할 수 있다. 특히 우리나라의 여성정책은 거버넌스의 관점에서 조망하기에 매우 적합한 영역이라고 할 수 있다. 여성정책은 다른 정책분야와 비교해 볼 때 행정부주도의 위계적 방식 보다는 여성단체 및 관련 전문가 등의 민간부문이 정부와 정치권을 움직여 여성 관련 정책과정을 이끌어왔다고 해도 과언이 아닐 것이다(원숙연·박진경, 2006:86).

이에 대한 예로 경력단절여성의 고용구조와 여성의 참여 확대를 위한 서울시의 여성일자리 창출 프로그램과 성매매방지법 제정과정, 호주제 폐지 등을 들 수 있다. 본 연구에서 언급한 정책사례는 거버넌스의 영향력과 여성단체의 적극적인 활동으로 사회문제를 정책결정으로까지 이끌어내어 피해당사자들의 고통으로 남을 수 있었던 문제를 해결한 정책 사례이다. 본 연구에서 언급된 정책사례 이외에도 더 많은 실증 자료가 있겠지만 지금까지 사회적 약자이면서 정치적 대표성이 부족함으로 인해 많은 여성들이 문제라고 지적하고 해결해주기를 간절히 바래왔지만 오랜 세월

해결되지 못한 체 피해당사자들에게 고통을 안겨주었던 대표적인 사례 몇 가지만 본 연구에서 언급하고자 한다.

남성중심의 기업 및 조직문화, 가부장적 가치 추구, 유교주의적 문화와 풍습, 가사분담의 편중, 임신·출산 등의 육아부담 등은 여성들의 경제활동 참여를 저해하는 요인이라고 하겠다. 지나친 남성 중심의 기업 문화는 다양성을 수용하기 어렵게 만들었고, 여성과 일 해 본경험이 없는 남성들에게 여성을 이해하거나 능력을 입증할 기회를 부여하지 못하였다. 또한 가사활동에 있어서도 남성의 참여는 턱없이 부족함으로 인해 결혼한 여성의 경우 자연스럽게 임신과 출산으로 인한 육아부담을 해결하지 못해 직장을 관두는 현상이 반복되어 온 것이다.

하지만 여성들의 경우 결혼 이후에도 일과 가정의 양립을 통해 자기 일을 하고 싶어 하는 욕구를 가진 여성들이 많지만 '여성'을 둘러싼 전반적인 환경이 열악함으로 인해 직장을 갖는 것이 쉽지 않은 게 현실이다. 특히 경력 단절된 여성의 경우 더욱 그러하다. 이러한 문제를 서울시의 사례(김영미, 2011)를 보면 거버넌스에 의해 풀어내었음을 알 수 있다. 여성의 열악한 정치력으로 풀지 못한 여성고용제도의 변화를 젠더거버넌스에 의해 이루어낸 것이다. 여성단체를 중심으로 끊임없이 문제점을 제기하고 이슈화하고 이에 대한 해결을 지속적으로 촉구하는 등의 활동이 이루어낸 결실이라고 하겠다.

다음으로 여성단체의 활동을 통해 주요한 정책결정을 이뤄낸 또 다른 사례로 호주제 폐지를 둘러싼 젠더거버넌스의 연구(황인자·김영미, 2008)에서 자세히 밝히고 있듯이 호주제 폐지 추진과정을 들 수 있다. 호주제 폐지 추진과정 전반에 걸쳐 중심적 영향력을 행사한 것은 여성단체라고 할 수 있다. 여성단체는 호주제 폐지를 둘러싼 거버넌스의 주동 세력으로 정부 내 및 정부 간 갈등과 협력관계를 적절히 구사하면서 입법부(입법청원)와 사법부(위헌소송), 그리고 행정부(특별기획단)까지 국가삼권의 참여와 협력을 이끌어냄(황인자·김영미, 2008:14)으로써 호주제 폐지를 성공적으로 추진할 수 있었다.

성매매방지법 역시 제정과정 전반에 걸쳐 여성단체 활동이 정책결정에 미치는 영향이 컸다고 하겠다. 법률안의 도입단계에서 국회 내 대표발의 의원실을 파트너로 삼아 국회발의를 하기까지 상당한 영향력을 행사했다. 또한 성매매방지정책이 대선공약에 포함되도록 노력하였으며, 참여정부 출범이후 여성부 장관과의 협력적 관계 하에서 법률안 통과가 가능하도록 영향력을 행사하였다. 이 뿐만 아니라 당시 총선을 앞둔 국회의원들에게 성매매 문제의 심각성과 법안의 필요성에 대한 설득과 정치적 압력을 행사함으로써 법안의 통과가능성을 제고시킨 점(원숙연·박숙연, 2006:113) 역시 여성단체의 활동으로 높이 평가할만하다고 하겠다. 본 연구가 울산시의 사례를 중심으로 연구하고 있기에 울산의 사례 중 여성단체의 활동으로 정책이 집행된 사례를 마지막으로 언급하고자 한다. 울산 울산여성가족개발원 설립의 필요성에 대해 '울산여성포럼'이라는 여성단체에서 민선 5기 시장 때부터 주장해 온 결과 민선 6기 시장 때 개원을 하게 되는 결과를 낳았다. 울산은 남성 중심의 산업구조를 가지고 있으면서 여성의 경제활동참여가 가장 저조한 특징을 가지고 있다. 이런 구조에서 경력 단절된 여성이 경제활동에 참여하기가 쉽지 않고, 저출산·고령화 문제와 맞물리면서 풀어야 하는 여성 관련 문제가 적지 않은 것이 사실이다. 하지만 울산 지역 '여

성'을 둘러싼 문제를 고민하고 정책을 통해 해결해 나가기 위한 연구가 필요하지만 울산은 광역시 단위 지방자치단체 대부분 있는 여성가족개발원이 없었던 것이다. 하지만 여성단체의 지속적인 요구와 설립의 필요성에 대해 정부와 함께 워크샵도 개최하고 다 지역의 벤치마킹도 함께 하면서 결국 개원하기에 이른 것이다.

그렇다면 울산시에 등록된 여성단체와 이 단체들의 주된 사업은 무엇인지 살펴보기로 한다. 〈표 6〉을 통해서 울산시에 등록된 여성단체들은 모두 27개의 여성단체로 파악된다. 이 단체들이 주로 하고 있는 활동 내용을 살펴보면, 젠더거버넌스의 실현 가능성을 엿볼 수 있다. 이미 단체 활동을 통해 정부의 파트너십의 역할을 수행하고 있으며 단체 활동의 역사도 10여 년이 넘는 단체[2]들이 많아서 일정한 교육을 통해서 역할에 대한 인식을 확고히 하고 정책네트워크 구축을 통해 지속적이면서도 정례화 된 만남을 통해 소통과 정책 논의를 이어가는 환경이 조성된다면 충분히 젠더거버넌스의 한 주체로서 활동 가능할 것으로 판단된다.

〈표 6〉 울산시에 등록된 여성단체와 주된 사업

단체명	주된 사업
울산광역시북구여성단체협의회	·건강가정육성을 위한 교양사업 ·봉사.인보선도사업 ·여성단체상호협력사업
울산YWCA	·청소년, 여성 사업 ·소비자 운동 등
(사)울산여성회	·여성의 고용평등과 경제세력화 사업 ·사회공공성 강화와 사회복지사업 ·플뿌리여성운동 및 지역공공체 문화확산사업
한국걸스카웃울산연맹	·청소년 잠재력 계발 ·투철한 민주시민 성장
(사)색동회 울산지부	·어린이 및 어머니동화 구연대회 ·어린이 문화공연 활동 ·동화구연과 아동문학 연구 및 교육활동
울산여성문수회	·청소년보호, 불우이웃돕기 ·불우노인고희잔치 ·지역사회봉사활동
한국여성의 전화 연합 울산지부	·여성폭력 추방사업 및 상담소 운영 ·여성복지증진을 위한 사업 ·가정폭력, 성폭력 전문 상담원 양성교육사업 등
한국여성유권자 울산연맹	·여성의 민주시민의식 개발과 제도사업 ·여성정치지도자 발굴 육성 ·사회봉사에 관한 사업
의회를 사랑하는 사람들 울산광역지부	·의회 관련 연구 및 조사사업 ·여성 정치 인력양성 등
세계평화여성연합 울산지부	·남북통일을 위한 여성 교육 및 강연회 등
울산지역 녹색어머니총연합회	·어린이들 대상 교통안전교육 및 등하교길 교통안전봉사 ·선진교통문화정착을 위한 음주운전 예방캠페인 ·정지선지키기운동 등

2) 울산시에 등록된 일자를 기준으로 보았을 때는 10여년이 안 되는 여성단체들도 있지만 실제로는 여성단체가 구성되고 활동을 한 지는 10여년이 넘도록 오래되었지만 울산시에 등록하지 않은 채 활동한 역사를 가진 여성단체들이 있다.

울산여성회북구지부	·여성인권실현사업 ·여성사회참여사업 ·교육문화사업
울산광역시여성단체협의회	·남녀평등.여성의사회참여확대및복지증진사업 ·가족문화사업 ·사회봉사사업
울산상담소. 시설협의회 (가정폭력. 성폭력. 성매매예방 사업관련)	·가정폭력. 성폭력. 성매매여성 폭력추방 및 폭력 없는 사회만들기사업 ·유관기관연계. 협력네트워크구축사업 ·교육.홍보.지원사업
울산광역시 남구여성자원봉사회	·자원봉사활동사업 ·가족문화사업 ·여성복지증진사업
울산광역시 남구여성단체협의회	·여성의자질함양교육사업 ·자원봉사활동사업 ·지역사회발전홍보사업
동구여성전문봉사회	·자원봉사활동의 개발 및 홍보 ·회원 상호 간의 친목도모, 정보교환 ·지역사회전문봉사활동 ·여성의능력개발 및 사회참여
울산여성회동구지부	·여성권익실현사업 ·문화활동사업 ·교육사업
북구여성자원봉사회	·재가노인도시락조리및배달 ·사회복지시설정기봉사등
중구여성자원봉사회	·회원간의사업협의및정보교환 ·지역사회발전을위한봉사활동지원 ·여성사회참여확대및자율적참여분위기조성
동구여성단체협의회	·회원단체 간의 사업협의 및 자료와 정보교환 ·지역사회발전과 불우이웃에 대한 봉사사업 ·여성의자질향상을 위한 교양지도사업 등
여성스피치연구회	·여성 리더십 자질향상교육 및 교양교육사업
울주군여성자원봉사회	·전문봉사, 근로위문봉사, 재해봉사활동 ·자원봉사활동 수요 공급처 발굴 ·지도층, 일반 여성들에게 자원봉사참여유도 ·자원봉사활동에 관심이 있는 자들에게 각종 정보제공
내일을 여는 멋진 여성 울산협회	·여성장애인 고충상담을 통한 복지서비스제공 ·여성장애인 역량강화교육 및 자조모임 지원
세계평화여성포럼 울산광역시지회	·한반도의 평화정착과 통일지원활동 ·이념과 지역이기주의를 극복하는 국민통합활동 ·가정의 가치 수호 및 도덕과 윤리 선양 활동
한국여성리더십센터	·여성리더십교육 및 훈련 ·만남, 치유, 성장, 비전교육프로그램의 연구 및 자료개발 ·상담 및 실태조사 ·공개강좌 및 워크숍실시 등
울산여성포럼	·여성정책 및 시정에 관한 제안과 자문 ·여성에 관한 연구 및 출판 ·사회적 유대 증진 및 정보 교류 ·여성의 발전과 권익신장을 위한 각종 활동

자료: 울산광역시(2018), 여성가족청소년과 내부자료와 기획조정실 비영리민간단체 등록 현황자료 참고하여 재구성함.

넷째로 정책 형성단계에서 주요한 문제를 제기하고 정책 제안을 해줄 수 있는 집단으로 여성 전문가를 들 수 있다. 여성 전문가 집단으로는 교수와 연구원까지를 언급하기로 한다.

울산은 타 지자체에 비해 대학교가 적다. 종합대학은 울산대학교 한 개 대학이 있고, 유니스트, 울산과학대학, 춘해 대학 정도가 있다. 이런 실정이다 보니 대학 교수로서 여성의 비율은 턱없이 부족하다. 〈표 7〉을 통해서 볼 때, 대학의 여교수 구성비의 변화를 보더라도 5년간에 걸쳐 큰 변화가 없음을 알 수 있다. 울산지역의 유일한 종합대학원인 울산대학교의 경우 본교 교원만 397명 중에 여교수는 65명에 불과하다(울산대학교 내부자료, 2018). 그리고 연구원 역시 울산발전연구원과 울산여성가족개발원을 들 수 있는데 여성 연구원의 수가 많지 않다. 울산발전연구원의 경우 2018년 9월 말 기준으로 정원과 정원 외 계약직 포함 모두 82명의 연구원이 있는데 이중 여성은 연구직 10명, 사무직 2명, 무기계약직 1명, 임시직 27명으로 정원에 해당하는 연구원은 10명에 불과함을 알 수 있다(울산발전연구원 내부자료, 2018).

〈표 7〉 대학의 여교수 구성비 변화

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
전체	계	71,774	73,374	75,334	75,632	76,190
	여교수	14,934	15,776	16,651	17,012	17,392
	비율	20.8	21.5	22.1	22.5	22.8
국·공립 대학	계	19,011	19,364	20,251	19,773	19,895
	여교수	2,673	2,804	2,989	3,048	3,141
	비율	14.1	14.5	14.8	15.4	15.8
사립 대학	계	52,763	54,010	55,083	55,859	56,295
	여교수	12,261	12,972	13,662	13,964	14,251
	비율	23.2	24.0	24.8	25.0	25.3

자료: 여성가족부, 2017년도 양성평등정책 연차보고서, p. 84.

여성전문가 집단이 어느 정도의 규모가 되어야 여성 관련 정책 연구뿐만 아니라 자문위원으로서의 역할, 시행되고 있는 정책 중 젠더 관점이 부족함으로 인해 나타나는 문제점과 개선 방안에 대한 제시 등의 역할을 원활히 수행할 수 있다. 그리고 이에 대한 정책적인 반영을 촉구함에 있어서도 힘을 실을 수가 있는데 소수에 불과할 경우 제대로 된 역할을 수행하기가 힘들다고 하겠다.

마지막으로 정책 집행단계에서 젠더거버넌스 실현에 역할 수행에 기대를 할 수 있는 집단이 고위직 여성공무원이다. 정책이 아무리 잘 만들어졌다고 하더라도 집행단계에서 공무원들이 열정을 가지고 집행하지 않으면 좋은 성과를 거두기가 어렵다. 그리고 집행단계에서도 사업 추진 중간에 수정 보완이 필요한 경우가 발생하기도 하는데 이에 대한 문제의식이 없다면 바로 잡기가 힘들기도 하다.

성별영향평가 교육도 직급이 낮은 공무원들이 와서 듣기 보다는 중간관리자급 이상의 공무원들이 교육을 통해 이해를 제대로 하고 이에 대한 필요성에 대해 공감한다면 이 제도가 정착하는데 이렇게 시간이 많이 걸리지는 않을 것이다. 부서 책임자인 국장급의 여성 비율이 남성과 동등한

비율을 갖추어야 젠더거버넌스의 실현에 탄력을 받을 수 있다는 측면에서 고위직 여성 공무원의 참여 현황을 살펴보면 〈표 8〉과 〈표 9〉에서 보는 바와 같이 고위직 여성 공무원의 비율이 매우 저조함을 알 수 있다. 2018년 6·13 지방선거결과를 보면 지방자치단체장 당선자는 모두 남성이다. 이런 정치적 힘의 불균형은 선출직 공무원뿐만 아니라 비선출직 공무원을 보더라도 심각하다. 지난해 기준 행정부 국가직 여성공무원 비율은 50.2%지만, 관리자 비율은 이에 크게 미치지 못하는 6.8%이다(한서승희, 2018:31).

울산시 전체 공무원 중 여성공무원이 차지하는 비율을 보면 2007년 30.4%였는데 10년이 지난 2017년을 보면 37.8%로 크게 증가하지는 않았음을 알 수 있다. 고위직 여성 공무원의 구성비를 보면 턱없이 부족함을 알 수 있다. 3급 국장급에 해당하는 여성공무원의 수는 2007년 1명이었다가 2009년부터 2014년까지 상당한 기단 한 명도 없는 결과를 보이고 있다. 그러다가 2015년에 다시 한 명의 여성 국장 구성 분포를 보인다. 4급의 경우에도 지속적으로 구성비가 증가 추세를 보이지도 못하고 극소수의 인원임에도 연도별 구성비를 보면 2007년 2명, 2008년 1명, 2009년 0명, 2002년 2명, 2017년 5명으로 매우 불규칙한 분포 현황을 보이고 있다.

〈표 8〉 울산시 전체 공무원에서 차지하는 연도별 남녀 성비 비율(2004-2017)

(단위: %, 명)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
여성공무원 비율	30.4	30.8	31.3	31.5	31.5	31.8	31.5	33.6	35.2	36.8	37.8
전체 공무원 수	5,122	5,134	5,177	5,208	5,263	5,348	5,378	5,609	5,816	5,921	6,065
여성공무원 수	1,555	1,582	1,622	1,641	1,660	1,701	1,696	1,884	2,050	2,178	2,260

자료: 울산광역시(2018), 여성가족청소년과 내부자료.
주: 행정안전부의 '지자체 여성공무원 통계'에 따라 작성, 구군 포함된 울산시 전체 현황임.

〈표 9〉 울산시 고위직 여성 공무원의 연도별 구성비 변화(207-2017)

(단위: %, 명)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
3급	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1
4급	2	1	0	1	1	2	2	3	7	6	5
5급	10	11	12	13	11	13	13	16	35	39	50

자료: 울산광역시(2018), 여성가족청소년과 내부자료.

2) 법·제도적인 측면에서의 젠더거버넌스

법·제도적인 측면에서 젠더거버넌스의 실현을 위한 울산시의 현황을 살펴보기로 한다. 법·제도적인 측면에서는 울산시의 성별영향평가 시행여부와 성별영향평가 조례 및 규칙마련 여부, 성별영향평가 담당부서의 인적 역량·구축 정도, 성별영향평가 교육실시와 참여 현황, 행정기관 내 성별영향평가 협력체계 구축 정도와 성별영향평가 협의 및 조정 기구 설치 여부, 지역 기반 성별영향평가 민관협력체제 구축 정도, 성별영향평가 추진 실적 등의 내용을 중심으로 분석하고자 한다.

먼저 성별영향평가 시행 여부와 성별영향평가 조례 및 규칙 마련여부에 대해 살펴보면, 울산시

는 2013년 6월 5일자로 양성평등 기본 조례를 제정하여 양성평등기본정책 및 성별영향평가업무 추진에 필요한 사항을 규정하고 있고 성별영향평가도 시행하고 있다(울산시 여성가족과 담당 공무원 심층면담자료, 2018).

둘째, 성별영향평가 담당부서의 인적 역량·구축 정도에 대해 살펴보기로 한다. 새롭게 도입되는 제도가 빨리 제도의 취지를 살리고 정착하기 위해서는 이를 전담하는 부서의 인적 역량과 일의 비중에 걸맞는 인력의 구비이다. 이러한 측면에서 울산시는 어떠한 실정인지 실태분석이 필요하다고 하겠다.

울산시는 성별영향평가 업무를 젠더전문가 임용 또는 일반 공무원의 전문직위제 형태로 운영하는 형태의 기관담당자의 직위를 전문직위제로 지정하여 운영하고 있지는 않다. 성별영향평가법 제14조 및 같은 법 시행령 제12조에 따라 성별영향평가 업무 담당자는 성별영향평가 책임관과 실무담당자를 지정하고 있는데 성별영향평가 책임관은 복지여성국장(인사발령에 따름)이고, 성별영향평가 담당자는 여성정책팀 6급 이상의 직원(인사발령에 따름)이 담당하고 있다(울산시 여성가족과 담당 공무원 심층면담자료, 2018).

성별영향평가 업무를 전문성을 갖춘 전문가 인력 확보를 통해 전담하는 형태로 운영되지 못하고 순환 보직에 의한 인사발령에 따라 업무를 맡을 때 업무에 대한 전문성과 지속적인 관리 등에 있어 문제가 있을 수 있다. 성별영향평가 대상 정책을 다루는 관료는 성인지적 관점을 가지지 못했을 가능성도 상대적으로 높다. 따라서 특정 평가의 결과를 반영하는 제도화가 느슨하다면, 그 과정에서 실패가 일어날 가능성이 높다(김수완·류연규, 2018:60).

셋째, 공무원 대상 성별영향평가 교육실시와 참여 현황에 대해 살펴보기로 한다. 행정 분야별 정책수립에서 성인지적 관점이 반영되고 젠더거버넌스를 근거로 한 정책수립이 활성화되려면 담당하는 공무원의 인식부터 바뀌어야 한다. 다시 말해 성별영향평가가 무엇인지, 왜 필요한지, 정책성과에 어떤 인과관계가 있는지에 대한 이해가 명확하게 정립되지 않으면 젠더거버넌스가 활성화되기가 어렵다. 따라서 성별영향평가 업무를 주관하는 부서에서만 이 제도의 취지를 제대로 이해하고 있기 보다는 정책을 수립하고 집행하는 모든 공무원들이 인지할 필요가 있다. 이러한 측면에서 울산시는 공무원 대상 성별영향평가 교육을 제대로 실시하고 있는지와 참여하는 공무원들의 수는 어느 정도인지에 대해 살펴보기로 한다.

〈표 10〉을 보면, 울산시 본청과 구·군 공무원들의 성별영향평가 교육 참여 현황을 살펴 볼 수 있다. 매년 교육에 참여하는 공무원의 수가 증가는 하고 있으나 여전히 부족한 현실이다. 그리고 제도의 취지와 내용을 숙지하고 업무에 실제 반영하도록 하기 위해서는 일회성 또는 1년에 1-2회의 교육에 그쳐서는 안 된다. 교육 횟수도 늘려서 업무에 바로 접목할 수 있는 수준으로 교육을 실시할 필요가 있다. 그리고 교육 대상 직급에 있어서도 중간관리자급 이상의 공무원들이 적극 참여할 필요가 있다. 정책 결정에 다소 힘을 가진 직급의 공무원이 참여해서 제도의 취지와 내용을 제대로 이해하게 되면 제도가 정착하는데 훨씬 탄력을 받게 되는데 일선 공무원들 위주의 교육이 실제 많이 이루어지다보니 교육으로 그치고 정책으로 연결되는 측면에 그다지 효과를 발휘하지 못하는 경향이 있다.

〈표 10〉 울산광역시 본청 성별영향평가 공무원 대상 교육 추진 현황

(단위: 명)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
총계	782	542	1,046	203	344	488	1,077
위탁교육	402(상) 380(하반기)	182 360	827 219	203	291 53	488	570
관내대학 교육	-		-	-	-	-	507

자료: 울산광역시(2018), 여성가족청소년과 내부자료.
주: 교육은 본청에서 실시한 공무원 대상 실적만 표기하였음. 구·군은 자체 교육 별도 실시 일반 시민대상 교육은 여성가족개발원에서 실시
2014년은 시, 구·군 통합 교육 실시

사실 성별영향평가에 대한 이해가 없으면 왜 젠더거버넌스가 필요한지? 젠더거버넌스가 정책만족과 어떤 연관이 있는지? 정책수립, 집행, 평가 등에 걸친 정책 전 단계에서 젠더거버넌스의 실현이 정책성과 도출에 어떻게 영향을 미치는지를 이해하기가 쉽지 않다. 정책의 수혜 대상이 특정성에 국한되지 않고, 정책 수혜 대상자의 다양성을 반영해야 하는 입장에서 정책을 담당하는 공무원이라면 필히 성별영향평가에 대한 인지는 필요한 것이다.

넷째, 행정기관 내 성별영향평가 협력체계 구축 정도와 성별영향평가 협의 및 조정 기구 설치 여부에 대해 살펴보기로 한다. 2018년 9월 시행으로 성별영향평가법은 성별영향평가 제도의 운영 등에 관한 사항을 심의 조정하기 위하여 지방자치단체장의 소속으로 지방성별영향평가위원회를 두며, 이 위원회의 기능, 구성과 운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 이에 따라 울산광역시도 양성평등 기본 조례 제5조에서 성별영향평가위원회의 설치 및 기능에 대해 규정하고 있고(울산시 여성가족과 담당 공무원 심층면담자료, 2018), 울산시 및 각 구·군에서는 성별영향평가위원회를 두어 부서별 사업에 대한 성별영향분석평가에 대한 심의 및 문제점에 대한 논의 등을 하고 있다.

마지막으로 지역 기반 성별분석평가 민관협력체제 구축 정도와 성별영향분석평가 추진 실적에 대해 살펴보기로 한다. 성별영향평가의 실효성을 높이기 위해서는 민관협력체계를 구축하여 운영하는 것 또한 필요하다. 이런 측면에서 울산시 조례에 민관협력체계 구축 관련 법·제도적 기반은 마련하고 있는지를 살펴보면, 울산시는 자체 조례에는 없지만, 성별영향평가법 제3조에 "국가와 지방자치단체는 성별영향평가의 실효성을 높이기 위하여 민관협력체계를 구축하도록 노력하여야 한다"라고 규정하고 있고, 울산시는 양성평등 기본 조례를 제정하면서 상위법령(성별영향평가법, 양성평등기본법)에 규정하고 있는 사항에 대해서는 중복적으로 조례에 명시하고 있지 않은 실정이다(울산시 여성가족과 담당 공무원 심층면담자료, 2018).

그리고 조례 규칙의 경우 타 자치단체에서는 작성된 입법안에 대하여 최종결재권자의 결재 전에 성별영향평가 검토의견 통보서 등을 첨부하여 업무를 담당하는 부서의 심사를 받도록 하고 있는데 울산시도 성별영향평가법 제5조 및 제7조에서 지방자치단체의 장이 제정·개정을 추진하는 법령(조례, 규칙)에 대해서는 법령안 심사 전에 성별영향평가를 실시하도록 규정하고 있고, 법령 개정 관련부서(법무통계담당관)의 협조를 얻어 성별영향평가를 사전절차로 반드시 이행토록 하고

있다. 또한 울산시 조례에 성별영향평가 정책 개선 이행을 위한 법적 근거가 마련 여부에 대해 살펴보면, 울산시는 성별영향평가법 제9조에서 성별영향평가의 결과를 지방재정법에 따른 성인지 예산서 및 성인지 기금운용계획서의 작성에 반영해야 한다고 규정하고 있기 때문에 울산시는 양성평등 기본 조례를 제정하면서 상위법령(성별영향평가법, 양성평등기본법)에 규정하고 있는 사항에 대해서는 중복적으로 조례에 명시하고 있지는 않다(울산시 여성가족과 담당 공무원 심층면담자료, 2018).

성별영향평가에 대한 울산시와 구·군별 추진 현황을 살펴보면, 시행 초기에 비해 사업 건수가 많이 증가된 것을 알 수가 있다. 울산시 본청의 경우 2012년 73건이었으나 5년이 지난 2017년에는 178건으로 두 배 이상 증가하였다. 구·군은 울산시 본청에 비해 훨씬 더 높은 증가 추세를 보이고 있다. 중구는 2012년 27건에서 2017년 156건으로 증가하였고, 남구는 2012년 18건에서 2017년 103건, 북구는 2012년 40건에서 2017년 86건, 동구가 2012년 36건에서 2017년 101건, 울주군이 2012년 41건에서 2017년 132건으로 증가하였다. 이처럼 최근 5년간에 울산시를 비롯한 5개 구·군에서 성별영향평가 사업건수에 대한 지속적인 증가추세에 있는 것은 〈표 11〉를 통해서 보면 더 자세하게 확인할 수 있다.

〈표 11〉 울산시와 구·군별 성별영향평가 추진 현황

(단위: 건)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
총계	235	384	848	757	822	756	
본청	73	99	145	163	186	178	207
구·군계	162	285	703	594	636	578	미집계
중구	27	56	305	114	127	156	
남구	18	65	129	135	118	103	
동구	36	70	79	121	120	101	
북구	40	38	89	94	146	86	
울주군	41	56	101	130	125	132	

자료: 울산광역시(2018), 여성가족청소년과 내부자료.
주: 연도별 성별영향평가 종합결과보고서에 따라 작성함.
2018년도는 본청은 11.30. 기준자료이며, 구군은 집계되지 않음.

2. 문제점

젠더거버넌스에 참여한 여성단체 활동가들의 경험을 들어 보면, 젠더거버넌스가 제대로만 운영되면 앞 서에서 언급한 정책사례처럼 숙원 사업들을 풀어내는 효과를 가져 오기도 한다. 하지만 현실은 풀어나가야 할 숙제가 더 많다. 안경주(2013)의 연구에서 이에 대한 논의를 구체적으로 언급하고 있다. 광주지역 거버넌스 회의, 성주류화 관련 여성단체 모임 및 회의에 대한 참여관찰과 단체 활동가들에 대한 심층 인터뷰를 통해 분석된 내용을 바탕으로 언급하면 다음과 같다.

광주지역에서는 행정, 의회, 전문가(센터와 학자), 언론, 단체 활동가가 참여하는 젠더거버넌스

회의를 통해 정책에 대한 논의와 정책 수행의 애로점과 한계를 공유함으로써 함께 해결책을 모색하는 등의 활동은 매우 의미 있는 것이다. 하지만 실제로 이에 활동한 여성단체 활동가의 경험에 의하면 정책 반영에 대한 회의, 형식적인 보고서의 남발, 공무원들의 성 주류화 정책에 대한 기피 현상 등이 있어 정책의 실효성에 대한 의문을 제기하기도 하였다(안경주, 2013:177-178).

이러한 문제점이 나타나는 이유는 앞 서에서 울산시의 현황파악을 통해서도 살펴보았지만 실질적으로 정책결정에 권한을 행사할 수 있는 고위공무원과 여성의원의 비율이 너무 저조하기 때문에 젠더거버넌스의 필요성만 인식할 뿐 이를 정착시키기 위한 실질적인 권한 행사를 하기에 역부족이기 때문이다. 이러한 현상은 울산시뿐만 아니라 모든 자치단체에 봉착된 문제이기도 하다.

둘째, 젠더거버넌스가 활성화되고 이로 인한 실효성을 확보하기 위해서는 이를 주관하는 행정기관의 담당부서만의 노력으로는 어렵다. 거버넌스가 제대로 추진되려면 정부가 주도하기보다는 시민주도 정부지원의 형태로 가는 것이 가장 바람직하다. 하지만 여전히 정부주도의 거버넌스가 이루어지고 있고, 젠더에 대한 인식이 부족한 현실에서 이러한 관점에서 논의되어야 하는 정책의 비중은 더욱 증가하고 있기 때문에 문제는 더욱 심각한 것이다.

울산을 중심으로 보면, 2017년 울산여성가족개발원에서 조사한 바에 따르면, 울산은 높은 소득수준에 비해 여성의 경제활동참가율이 44.7%로 전국 평균인 52.1%에 비해 낮다. 전국에서 가장 낮은 경제참여율을 보이고 있는 실정이다. 그리고 맞벌이 가구 수도 가장 낮다. 또한 한국여성정책연구원의 성인지 통계에서 발표한 2016년 지역성평등지수 분야별 현황을 보더라도 한국의 성평등지수가 매우 낮은 수준인데 울산은 여타 도시와 비교했을 때 성적이 좋지 않은 실정이라 구체적인 대책마련이 시급한 실정이라 하겠다(한서승희, 2019: 39-40).

셋째, 성별영향평가 사업건수는 증가하였으나 부서별 성별영향평가 사업 발굴을 위한 노력과 의지는 여전히 부족하다고 할 수 있다. 그리고 매년 성별영향평가 분석 자료를 보면 내용에 큰 차이가 없으며, 담당 공무원들의 인식 확산과 구체적인 이해를 돕기 위해 〈표 10〉을 통해 언급하고 있듯이 교육도 실시하고 참여하는 공무원의 수도 증가하고는 있으나 교육이 실시되는 횟수와 시간을 보면 내용을 제대로 이해하고 업무에 적용할 수 있는 실질적인 교육이 이루어진다고 보기는 어렵다. 그리고 교육에 참여하는 공무원도 전체 공무원의 수에 비해 여전히 부족하고 참여하는 공무원의 직급 역시 제도를 현실화하기에는 힘든 문제점을 안고 있는 것이 사실이다.

젠더거버넌스가 활성화되려면 성인지 및 성별영향평가의 필요성에 대한 이해와 내용에 대한 숙지가 담당 공무원뿐만 아니라 실질적인 정책 수혜자인 시민도 함께 이루어질 필요가 있다. 이러한 부분에서 울산시도 공감하고 울산여성가족개발원 내 성별영향평가센터에서 시민들 대상 교육을 하고 있으나 담당 기관의 인력은 센터장 포함 모두 세 명이고, 예산 또한 많지 않기 때문에 교육이나 사업을 통해 시민들의 인식 전환을 기대하기는 어렵다고 하겠다.

마지막으로 젠더거버넌스를 통한 성인지적 관점이 통합되어 성평등의 실현과 정책만족도 제고를 위해서는 정부뿐만 아니라 의회의원, 지역의 젠더 전문가, NGO 활동가 등 다양한 주체의 참여와 협력이 필요하다. 대부분의 정책이 여성 또는 남성과 관련되어 있고, 어떤 정책이든 의도와 상관없이 모든 사람에게 크고 작은 영향을 미치기 때문에 결국 정책 전반에 걸쳐 양성 평등한 방향

으로 기획되고 집행되지 않으면 성 평등의 실현은 물론이고 정책의 만족도도 높이기 힘들 것이다.

따라서 정책의 입안과 집행, 평가 등에 걸쳐 제대로 된 목소리를 내고 그들의 목소리를 반영하기 위해서는 고위공무원, 의회의원, 전문가 집단 등의 여성 참여 비율이 여전히 낮은 현실에서는 어렵기 때문에 이들의 참여비율을 높이는 것이 필요하다. 제도의 필요성은 인정하면서도 실제 반영률이 여전히 낮은 채로 개선되지 않는 이유가 실질적으로 정책결정과 집행 현장에서 권한을 가지고 있는 사람이 얼마만큼 실천의 의지를 가지고 노력하느냐에 달려있기 때문이다.

여기에 전제되어야 할 조건으로는 젠더거버넌스의 구성 주체들이 형식적인 참여자가 아니고 실질적인 참여자여야 한다는 것과, 이들이 성인지적 관점에서 정책을 이해하고, 제도에 대한 명확한 지식과 이해를 가지고 있어야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 아무리 결정과 집행 현장에서 권한을 가지고 있다고 하더라도 어떻게 방향성을 잡고 나아가야 할지를 모를 수 있기 때문에 지역을 잘 알고, 성인지적 관점에서 분석이나 모니터링 등에 필요한 지식과 방법 등을 제대로 인지하고 있다는 전제가 필요할 것이다.

Ⅳ. 젠더거버넌스 실현의 정책적 시사점과 과제

이상에서 울산시를 중심으로 한 젠더거버넌스의 운영실태 분석을 통해 현재 봉착된 문제점과 앞으로 해결해나가야 하는 과제는 무엇인지에 대해 살펴보았다. 시민사회 그리고 다양한 지역사회 조직들과의 파트너십 및 네트워크를 강조하고 거버넌스의 중요성이 날로 부각되고 있는 상황에서 추가적으로 '성별'이라는 요소가 고려해야 할 요소가 늘어나고 있고, 정책의 기획단계에서부터 집행, 평가 및 환류단계까지 전 과정에서 고려되어야 할 필요성이 확산(이선민, 2016: 89-90)되고 있는 것이 사실이다.

따라서 젠더거버넌스 실현을 위한 각 자치단체는 어떤 노력을 하고 있으며, 어느 정도의 수준까지 실천하고 있는가? 앞으로 좀 더 성과를 내기 위해서는 어떤 부분을 개선해야 하는지에 대한 연구는 필요한 것이다. 이러한 측면에서 남성중심의 산업구조와 여성의 경제활동 참여율이 가장 낮은 울산시가 다른 자체단체에 비해 젠더거버넌스의 실현이 가장 우선적으로 이루어져야 하는 이유가 명백하고, 현재 봉착된 문제를 풀어나가기 위해서라도 젠더거버넌스의 실현은 필요하다고 판단하였기에 울산시를 중심으로 살펴보았다. 이러한 분석을 통해 제시할 수 있는 정책적 시사점과 과제에 대해 언급하면 다음과 같다.

첫째, 현대 행정방식이 정부 중심의 위계적 통치방식이 아니라 거버넌스 행정을 추구하고 있고, 거버너스에서 뉴거버넌스로 지역사회와 시민이 주도하는 거버넌스 방식인 새로운 정부관리방식을 채택하여 운영하고 있는 현시점에서 앞서 언급된 정책 사례가 바로 젠더거버넌스의 대표적인 사례들인 것이다. 호주제 폐지, 성매매방지법, 일·가정 양립정책, 여성가족개발원 설립 등은 관련 시민단체와 정치권, 그리고 정부 간 거버넌스로 풀어낸 사례들로 이러한 사례를 통해서 보았듯이 젠더거버넌스에서 여성단체를 비롯한 민간부분의 활동과 역할은 더욱 강화될 필요가 있다.

여성정책은 다른 정책분야와 비교해 볼 때 행정부주도의 위계적 방식보다는 여성단체 등 민간과의 활발한 교류 속에서 성장해왔다. 그 이유로는 정책결정에 권한을 가지고 있는 정책을 입안하는 국회나 지방의회, 정부부처 고위공무원들 중 여성의 비율이 매우 저조하였기에 여성 관련 정책이 이슈화되지를 못했고, 이에 대한 논의가 자연스럽게 이루어지는 분위기가 조성되지 못했기 때문이다. 하지만 여성단체를 중심으로 끊임없이 문제가 제기되고 이에 대한 법안 마련이나 정책결정에 대한 촉구를 해왔기 때문이다. 다시 말해 여성단체 및 관련 전문가로 대변되는 민간부문이 정부와 정치권을 움직여 정책과정을 이끌어왔다고 평가하는 것이 정확한 판단일 것이다(원숙연·박숙연, 2006:86).

둘째. 정부와 기업, 시민사회가 각자의 위치에서 공통된 목표를 위해 자신의 역할을 수행하기 위해서는 정보와 인식과 서로에 대한 신뢰가 필요하다. 불균형적인 정보와 인식의 차이가 클 경우 이러한 조건만으로도 상호 신뢰 구축은 어렵다. 따라서 시민사회가 성숙하고 젠더거버넌스 구축을 위해서는 정부가 하는 일에 대해 이해하고 서로를 알 수 있는 기회의 장을 많이 마련하고 지속적인 젠더 교육을 통해 역량 있는 시민사회 조직을 위한 노력을 지속화해야 한다.

젠더거버넌스의 필요성은 호주제 폐지만 보더라도 알 수 있다. 호주제 폐지가 왜 필요한지? 이로 인한 피해와 고충으로는 어떤 사안이 있고, 어느 정도인지를 젠더 의식을 가지고 보았다면 당연히 필요한 정책이라는 것에 합의 도출이 더욱 쉬웠을 것이다. 이러한 측면에서 지속적인 교육을 통한 공감대 형성과 인식의 확산이 필요한 것이다.

성별영향분석평가제도가 2005년도에 시행되어 2018년 현재까지 분석평가 과제 수를 확대하는 방향으로 꾸준히 노력해왔다. 그 결과 분석평가 추진 과제 수는 지속적으로 증가하였고, 민관협력체계 구축의 환경도 다양한 분야에서 마련된 것은 부인할 수 없는 사실이다. 하지만 이를 통한 실질적인 효과를 기대하려면 공무원 및 시민대상 제도 이해를 통한 교육과 분석평가서 작성 경험을 통한 공감대 형성의 기회가 더욱 많아야 한다.

공무원의 경우 잦은 인사이동과 관리직 공무원의 분석 평가에 대한 인식 부족으로 사업 계획 수립 시 분석평가를 간과하는 경향이 많고, 이를 주관하는 부서에서 시정 조치의견에 대해 오히려 귀찮게 여긴다거나 일을 번거롭게 만든다고 생각하는 경향이 있는 것이 사실이다. 하지만 현실은 다양한 정책분야 뿐만 아니라 공공시설·공간조성사업에서도 성별영향평가분석이 필요하다고 하겠다. 여성·아동·노인·장애인 등 신체적 특성을 고려하여 공간을 이용하는 측면에서 그리고 범죄와 재난으로부터 안전을 도모하기 위해서는 공공시설물·공간조성사업에 대한 성별영향평가 활성화를 위해 담당 부서의 적극적인 반영 의지와 수혜대상자들의 적극적인 의견 수렴이 필요하기 때문이다.

일본의 젠더거버넌스의 성공사례인 '휴먼서포트네트워크 아츠기'는 생협운동에서 출발한 여성들의 젠더거버넌스 활동이 더 발전하여 협동조합을 설립한 사례이다. 이 사례에서 보여주듯이 젠더거버넌스 활동의 성과들은 여성뿐만 아니라 여성과 남성, 더 나아가서 지역사회의 삶을 풍요롭게 하고, 이러한 거버넌스 활동의 발전과 성장을 통해 다양한 사회의 문제를 좀 더 쉽게 풀어나갈 수 있는 계기를 마련할 수 있다는 것도 알 수 있다.

젠더거버넌스의 활성화되기 위해서는 앞에서도 교육의 중요성에 대해 언급하였는데, 젠더거버넌스는 주체와 구성에서 여성과 남성의 동등한 참여뿐만 아니라 참여자들이 성인지적 관점을 갖추는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해 참여자에 대한 교육과 학습기회의 부여는 거버넌스 운영의 성공조건일 뿐만 아니라, 개인의 역량강화와 경력개발에도 중요한 영향을 미친다(안태윤, 2016:139) 또한 그동안 남성 중심적으로 기획되거나 운영되어온 정책을 성 평등한 방향으로 바꾸고 수혜자의 만족도를 높이기 위해서도 반드시 필요하다고 하겠다.

마지막으로 젠더거버넌스의 실현으로 정책의 만족도를 높일 수 있다는 사실이다. 정부가 정책을 수립하는 과정에서 여성과 남성의 특성과 사회경제적 격차 등을 분석 평가함으로써 정부 정책이 성별에 미치는 영향을 체계적·종합적으로 분석하고 이를 반영할 수도 있고(이선민, 2016: 74), 성차별적 요인을 사전에 제거하고 실질적인 양성평등 정책을 실현할 수 있도록 한다. 또한 정책 수요자의 성별 특성에 기반 한 정책 실행을 할 수 있기 때문에 정책 수혜자의 만족도를 높일 수 있는 것이다.

이러한 측면에서 젠더거버넌스의 구축과 활성화가 왜 필요한지에 대해 충분히 공감할 있겠지만 지속적인 실천이 이루어지지 않으면 어떤 성과도 기대하기 어렵다. 우선적으로 여성의 요구를 반영하고 수렴할 수 있는 기제가 마련될 필요가 있고, 정책 전반에 걸쳐 실질적으로 성 평등한 참여가 이루어져야 한다. 그러기 위해선 여전히 여성의 참여율이 낮은 정치, 고위직 공무원, 대기업의 여성임원 등의 비율을 높일 필요가 있고, 행정과 전문가뿐만 아니라 여성단체 활동가, 일반 여성의 요구를 반영하는 통로 마련도 필요하다. 정책 과정 전반에 걸쳐 성 주류화 체계가 구축되어 있지 않고서는 젠더거버넌스의 활성화를 기대하기 어렵기 때문에 정책 입안, 집행, 평가 전 단계에 걸쳐 역할을 할 수 있는 주체들의 성 평등한 참여가 보장되어야 한다는 것이다.

V. 결론

젠더거버넌스의 실현은 정책의 실효성 확보와 정책만족도 제고, 양성평등의 실현, 정책 수혜자의 입장에서 볼 때 형평성 있는 행정의 추구 등의 측면에서 반드시 필요한 사안이다. 하지만 여전히 많은 사람들이 사회적 약자로 분류되는 여성을 위한 정책으로 알고 있거나 제대로 인지하고 있지 못하고 있는 것이 사실이다. 성병영향평가와 성인지 예산 제도가 도입 된 지 10여 년이 훌쩍 넘는데도 불구하고 여전히 주관하는 담당부서 외에는 필요성과 정책적 효과에 대해 제대로 공감하고 있지 못한 것이 현실이다. 이러한 측면에서 성별영향평가와 성인지 예산에 근거한 젠더거버넌스의 실현이 정책적으로 가지는 의미와 이를 활성화하기 위한 과제는 무엇인지를 살펴보기 위해 울산시를 대상으로 살펴보았다.

젠더거버넌스 실현의 필요성은 울산뿐만 아니라 타 자치단체 모두에 해당되는 사안이다. 하지만 울산은 특히 제조업 중심의 산업도시로 지금껏 남성 위주의 경제활동이 주를 이루었고, 여성의 경제활동 참여가 가장 저조한 도시였기 때문에 저출산·고령화에 따른 경제활동 인구의 감소 현

상, 지역 경제 활성화 차원에서라도 더 이상 늦출 수 없이 이에 대한 대책 마련이 시급한 자치단체라고 하겠다. 이러한 의미에서 울산을 대상으로 젠더거버넌스의 실현의 현주소를 알아보고 이에 대한 문제점 분석을 통해 앞으로의 개선과제에 대해 살펴보았다. 젠더거버넌스는 앞으로 우리 정부가 추진해나가야 하는 현실적인 정책 방향이고 정책 수혜에 있어 어느 한쪽도 치우치거나 누락됨이 없이 골고루 그리고 적정한 대상자에게 수혜가 돌아갈 수 있도록 하는 정책의 실현은 곧 예산의 낭비를 막고 정책의 효과성을 높이는 지름길일 것이다. 따라서 젠더거버넌스의 실현을 위한 꾸준한 노력은 모든 자치단체가 함께 뜻을 모우고 실천해 나가야 하는 과제라고 하겠다.

참고문헌

김경희·나성은(2017). 성 주류화 정책에서의 젠더거버넌스와 여성운동, 「여성학연구」 27(3):149-186.

김도희(2018). 지방의원 유급제 도입이후 의정활동 실증분석과 개선과제, 「지방정부연구」 22(4):

김재민(2016). 젠더-거버넌스 관점에서 본 서울여성가족거버넌스의 한계와 가능성, 「이화젠더법학」, 8(2):145-191.

김수완·류연규(2018). 특정성별영향평가의 정책과정에 관한 연구, 「한국여성학」, 34(2):39-80.

김양희 외(2007). 성별영향분석평가 중장기 로드맵 개발, 여성가족부.

김영주(2012). 충남 성주류화 젠더거버넌스 구축을 위한 추진 주체들의 역할과 과제, 충남성 주류화 기반구축을 위한 포럼, 충남여성정책개발원 연구조성자료.

배미란(2018). 울산시 청년여성 취업 활성화를 위한 젠더위기 강화방안, 울산여성가족개발원 연구보고서.

여성가족부(2017). 지방자치단체 조례(고용·노동, 교육·학술, 산업·경제·통상 분야) 특정성별 영향분석평가.

안경주(2013). 성별영향평가와 젠더거버넌스의 구축, 「한국여성학」 29(4):155-190.

안태운(2016). 젠더거버넌스 운영에서 여성의 성과와 과제-일본 아츠기시 사례를 중심으로, 「이화젠더법학」 8(2):113-143.

오세영(2017). 정부위원회 운영과 정책성과에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

원숙연·박진경(2006). 젠더거버넌스의 가능성 탐색-성매매방지법 제정과정을 중심으로, 「한국여성학」, 22(4).

원숙연(2011). 젠더-'거버넌스'? '젠더'-거버넌스?: 서울시의 '여성이 행복한 도시 프로젝트'에 대한 비판적 분석, 「여성학 논집」, 28(2):3-36.

울산광역시(2018), 여성가족청소년과 내부자료.

이기순(2015). 지방정부의 성별영향분석평가 실행 추진동력에 대한 연구, 「한국지방자치학회보」, 27(4):133-154.

이선민(2016). 성별영향분석평가에서의 젠더 거버넌스 활성화 방안, 「이화젠더법학」 8(2):65-111.

이재경·김경희(2012). 여성주의 정책 패러다임 모색과 성평등, 「한국여성학」, 28(3):1-33.

한서승희(2018). 성주류화 확산을 위한 젠더거버넌스 구축과 발전방향, 울산공감 7권,

황인자·김영미(2008). 호주제 폐지를 둘러싼 젠더 거버넌스, 한국행정학회 학술대회발표논문 집. p. 1-17.

황정미(2017). 젠더 관점에서 본 민주화 이후의 민주주주의: 공공페미니즘과 정체성 정치, 경제와 사회, 114:17-51.

Bachi, Carol Lee and John Bveline(2010). Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Ferminist Theory, University of Adelaide Press.

Brody, A.(2009). Gender and Governance: Overview Report, Bridge http://delog.org/cms/*upload/pdf-gender/bridge.*

Davids, T., Driel, F. & Parren, F.(2014), "Feminist Change Revisited: Gender Mainstreaming as Slow Revolution." Journal of International Development, vol. 26.

Mazur, Amy(2002), Theorizing Feminist Polocy, New York: Oxford University Press.

Verloo, Mieke(2001). Another Velvet Revolution?: Gender Mainstreaming and the politics of Implementation, Vienna: Institut für die Wissenschaften vom Menschen.

Walby, Sylvia(2008), "Gender Mainstreaming in Theory and Practice," KWDI 25th Anniversary International Symposium.

김도희(金度希): 부산대학교 행정학 박사학위(2001)를 취득하고, 현재 울산대학교 정책대학원 공공정책전공 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 갈등관리, 지방행정, 거버넌스와 공공관리, 여성행정 등이다. 주요 논문으로는 다문화가족지원 조례의 여성주의와 다문화주의적 고찰(2016), 민관파트너십을 통한 가족친화마을 만들기의 성공적인 추진을 위한 과제(2017), 지방의원 유급제 도입이후 의정활동의 실증분석과 개선과제(2018) 등이 있다(dhkim5090@ulsan.ac.kr).

〈논문접수일: 2019. 5. 1 / 심사개시일: 2019. 5. 2 / 심사완료일: 2019. 5. 21〉

Abstract

Policy Implications and Issues for Implementing Gender Governance: A Case Study on Ulsan Metropolitan City

Kim, Do Hee

The problem of low fertility and aging is serious. The government is trying to find a measure for the problem, which does not show an indication for improvement. In this situation, it may be regarded as being necessary to create an environment in which people can fully exercise their ability irrespective of their gender only if they can prove their capability in various working fields. However, although our society appears to be free from sexual stereotype or gender discrimination, they still continue to exist in our perceptual values. In this regard, implementing gender governance is needed more than ever. This is so because gender governance allows us to analyze a problem from various viewpoints and through policy making and implementation based on the analysis, contributes to enhance policy performance.

Therefore, with the fact in mind that gender governance needs to be facilitated, this research analyzes the current status of implementing gender governance in Ulsan city. This research tries to find causes if gender governance is not properly implemented yet. And this research discusses policy implications and issues pertaining to implementation of gender governance. As is well known, the industry of Ulsan city is dominated by male-centered manufacturing such as automobiles, ship building, and petrochemicals. Also, Ulsan city exhibits the lowest rate of women's participation in economic activities over the nation. In this respect, Ulsan city may be regarded as a city where gender governance is most needed. Therefore, by taking into account the regional characteristics, this research analyzes the current status of implementing gender governance in Ulsan city and tries to point out policy implications brought by implementing gender governance and issues to improve the current status.

Key Words: Gender governance, gender impact assessment, gender sensitive perspective