



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](#)

석사학위논문

국가페미니즘의 지방적 함의 연구

: 1990년대 이후 제주도 여성정책기구 설립의 정치적 동학

제주대학교 대학원

정치외교학과

오 신 정

2012년 8월

國家페미니즘의 地方的 含意 研究

: 1990年代 以後 濟州道 女性政策機構 設立의 政治的 動學

指導教授 姜 京 希

吳 信 定

이 論文을 政治學 碩士學位 論文으로 提出함

2012年 8月

吳信定の 政治學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長

강 근 령



委

員

강 원 석



委

員

김 경 희



濟州大學校 大學院

2012年 8月

國家페미니즘의 地方的 含意 研究

: 1990年代 以後 濟州道 女性政策機構 設立의 政治的 動學

指導教授 姜 京 希

吳 信 定

이 論文을 政治學 碩士學位 論文으로 提出함

2012年 8月

吳信定の 政治學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 _____ (印)

委 員 _____ (印)

委 員 _____ (印)

濟州大學校 大學院

2012年 8月

A study on state feminism's implication for regions
: Political Dynamics of Jeju-do women's policy machinery since 1990s

Shin-Jung Oh
(Supervised by professor Kyeong-Hee Kang)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the
degree of Master of Political Science

2012. 8.

This thesis has been examined and approved.

Thesis Director,	signature
Thesis Committee,	signature
Thesis Committee,	signature

2012. 8.

Department of Political Science& Diplomacy

GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

국문초록

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구범위와 방법	4
제2장 이론적 배경 및 분석틀	8
제1절 국가페미니즘 관련 이론적 검토	8
1. 여성주의의 정의 및 관점	8
2. 여성주의와 국가론	13
3. 여성주의와 국가페미니즘(State Feminism)	18
제2절 선행연구 검토 및 분석틀	22
제3장 국가별 국가페미니즘의 전개	27
제1절 외국의 국가페미니즘 : 여성정책기구 역할을 중심으로	27
제2절 한국의 국가페미니즘 형성배경	34

제4장 한국의 국가페미니즘 전개와 시기별 특징	39
제1절 국가페미니즘의 태동기 : 김영삼 정부 시기(1993-1997)	42
제2절 국가페미니즘의 도입기 : 김대중 정부 시기(1998-2002)	45
제3절 국가페미니즘의 안착·정체기 : 노무현 정부 시기(2003-2007)	49
제4절 국가페미니즘의 후퇴기 : 이명박 정부 시기(2008-2012.4.)	53
제5장 지방정부의 국가페미니즘 사례	
: 제주도를 중심으로	58
제1절 국가페미니즘의 수동적 제도화	
: 신구범 도정 시기 (1995-1998)	62
제2절 국가페미니즘의 수동적 제도화	
: 우근민 도정 시기 (1998-2004)	64
제3절 국가페미니즘 도입·후퇴기	
: 김태환 도정 시기 (2004-2010)	69
제4절 국가페미니즘 후퇴기	
: 우근민 도정 시기 (2010-2012.4.)	76
제6장 결 론	80
참고문헌	83
Abstract	92

<국문초록>

한국에서도 여성대통령이 탄생할 수 있을까. 2006년에 이미 여성총리를 배출해낸 한국에서 여성주의 정치는 어느 정도 자리매김하고 있을까. 가장 최근의 선거인 제 19대 총선은 대한민국 헌정 사상 최초로 제1, 2당의 두 여성 대표 체제에서 치러졌다. 하지만, 결과의 속내를 들여다본다면 한국의 여성정치 현실은 그리 낙관적지만은 않다는데 동의할 것이다.

그동안 공적영역으로서의 정치와 국가는 여성에겐 다소 거리감이 있는 주제로 자리해온게 사실이다. 여성에게 국가란 무엇을 의미하고, 국가에 있어서 여성은 무엇인가. 그리고 더 나아가서 국가는 여성을 어떻게 규정하고 여성들은 국가에 어떻게 개입하고 있는가 하는 물음을 바탕으로 여성(여성운동 또는 여성주의)과 국가의 관계 설정방식과 어떻게 상호 작용하는지에 대한 정치학적 연구가 필요한 상황이다.

최근까지 여성정치의 현실을 진단하기 위해 국회나 광역·기초의회에 진출한 여성들의 비율과 이들의 역할 등에 대한 분석, 즉 여성의 정치적 대표성 연구가 대다수 진행되어 오고 있다. 그러나, 본 논문에서는 소수 엘리트 중심의 분석을 하는 대표성 연구가 여성정치 연구의 중요한 한 축임을 부정하지 않으면서, 또 다른 면에서, 즉, 보다 포괄적으로 여성정책에 영향을 미칠 수 있는 국가페미니즘(State feminism)에 대한 연구 또한 중요한 축이 되어야 한다는 입장에서 출발한다. 실제로 국가페미니즘은 여성정책기구와 여성주의의 상호 관계성으로 규정되고 있으며, 보다 쉽게는 여성주의의 제도화라고 종종 표현된다. 본 논문에서 국가페미니즘의 범위는 정책·의제·기구·관료·정치인의 제도화를 포괄하며, 제도화 방식으로는 국가와 여성주의의 상호개입 또는 참여 형태로 개념화한다. 또한 국가페미니즘은 여성정치과정의 동학에서 발생하므로, 곧 국가페미니즘의 척도가 여성정치의 현실을 드러낼 수 있다고 전제한다.

본 논문의 목적은 국가페미니즘의 중요한 기준이 되는 여성정책(연구)기구 설립의 정치학을 중심에 두고 한국의 국가페미니즘 전개와 지방의 사례로 제주도의 국가페미니즘 특징을 규명해나가는 것이다. 이를 위해 최고정책결정자와 여성운동과의 관계 및 상호영향 등을 분석한 결과, 여성정책전담기구의 변화를 통해서 1990년

대 이후 각 시기별로 한국 국가페미니즘의 특징을 찾아내었다. 본 논문에서는 이러한 특징을 반영하여 국가페미니즘의 태동기, 국가페미니즘의 도입기, 국가페미니즘의 안착·정체기, 국가페미니즘의 후퇴기로 구분하고 이에 대한 규명을 하였다.

중앙정부 차원에서는 부처단위로 여성정책전담기구인 여성부가 신설 또는 확대되는 뚜렷한 변화가 나타나지만, 지방정부에서는 그러한 큰 변화가 감지되지 않기 때문에 그 특징을 찾아내기가 쉽지 않다. 하지만 도정책임자의 의지와 여성단체들의 의지가 어떻게 반영되고 있는지를 추적한 결과 나름대로의 특징을 유형화할 수 있었다. 1995년 이후 2012년 현재까지 제주도의 국가페미니즘은 수동적 제도화 시기, 도입·후퇴기, 후퇴기로 이어지는 있음을 포착할 수 있었다. 이는 여성운동의 조직, 결집력에서의 한계와 함께 지방정부에서의 무관심, 무원칙이 더 큰 영향을 미치고 있음을 보여주는 것으로서 지방의 여성주의 정치의 현실이 매우 열악함을 증명한다. 본 논문은 국가페미니즘 연구를 통해 지방의 여성주의 정치 현실을 일정 부분 도출해냈다. 이러한 연구 결과는 향후 제주도, 또는 지방의 여성정책관련 기구 설립과 여성정치 연구를 위한 틀을 제시함으로써 또 다른 방향성과 의미를 제시해 줄 것이다.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

2012년 4월의 제19대 총선은 대한민국 헌정 사상 최초로 제1, 2당의 두 여성 대표 체제에서 치러진 선거였다. 새누리당 박근혜 위원장, 민주통합당 한명숙 대표, 그리고 통합진보당 이정희 공동대표까지 선두에 나서면서 어느 때보다 여성정치인의 역할이 기대되었던 선거라고 할 수 있다. 그렇다면 여당과 야당의 여성지도부 체제 선거는 과거와 비교해서 얼마나 달랐을까? 결론부터 말하자면 기대만큼의 큰 변화는 없었다. 총 47명의 여성 국회의원 최다 당선 기록과 15.7%의 최고 당선율¹⁾을 나타낸 선거였지만 그 증가율은 미미한 수준이고, 전반적으로 젠더의식과 ‘젠더정치(Gender politics)’가 실종되었던 선거라는 평가²⁾도 놓칠 수 없기 때문이다.

먼저, 양적인 면에서 보자면, 여성의원 국회 점유율 15%대는 결코 높은 수치가 아니다. 의회 내에서 일정 정도의 영향력을 행사하기 위해서는 여성정치인이 적어도 30% 이상이어야 한다는 달럽(Drude Dahlerup)의 ‘결정적 다수(Critical mass)’이론³⁾에 견주어도 그 절반밖에 되지 않는 수준이고, 상대적으로 OECD 국가들과 비교해도 최하위 수준⁴⁾에 머물고 있는 게 한국의 현실이다.

19대 총선 결과를 놓고, 젠더정치의 실현과 관련해서 질적인 측면을 평가하더라도 높은 점수를 줄 수 없기는 마찬가지이다. 공천과 선거운동 과정에서 국회의원 후보들의 성추행 의혹과 여성비하, 성폭력 발언 등이 난무했지만, 여야의 여성지도부는 탈당과 사퇴 ‘권고’ 라는 미온적 태도에 그쳤다. 이에 대해 한국여성단체협의회가 낸 후보 사퇴 성명서⁵⁾와 한국여성단체연합의 새누리당·민주통합당 규탄 논평⁶⁾을

1) 지역구·비례대표 당선자 포함 새누리당 17명, 민주통합당 24명, 통합진보당 5명, 자유선진당 1명이다. 참고로 18대 국회 여성의원은 41명(13.7%) 당선되었고, 재보궐 선거 이후 2011년 1월 기준 45명(15.7%)이었다.

2) 『여성신문』 2012. 4. 13.

3) 드루드 달럽(Drude Dahlerup, 스웨덴 페미니스트 정치학자)의 ‘결정적 다수(critical mass)’이론은 남성중심의 의회에 페미니스트의 요구가 수용되기 위해서는 여성정치인이 적어도 30% 이상은 존재해야 함을 의미하는데, 이 30%선은 여성정치 할당제를 요구하는 데 인용되는 중요한 기준이 되고 있다. Drude Dahlerup, *Comparative Studies of Electoral Gender Quotas*. Paper presented at International IDEA Workshop, Lima, 23-24 (February 2003) ; 정미애·문경희, "여성정치할당제의 대안과 전망: 스웨덴의 페미니스트 정당과 일본의 지역정당을 중심으로," 『동향과 전망』 제79호 (2010), p.188.

4) OECD가입한 30개 국가 중 26위. 국제의원연맹(IPU) 자료. 2005년~2009년 기준.

통해서도 그 실망감을 짐작할 수 있다.

왜 이런 결과가 나타났을까? 2006년에 이미 여성총리를 배출했고, 가까운 미래에 한국 최초 여성대통령의 당선을 기대해 보는 상황에서 19대 총선은 한국의 ‘여성정치’⁷⁾에 많은 시사점을 던져주고 있다. 여성정치인의 역할이 극대화된다면 여성정치의 여건 또는 여성의 삶이 달라질 수도 있을 것이라는 막연한 믿음은 정치라는 냉혹한 현실 앞에서 찬란한 환상에 지나지 않는 것인가? 이제, 여성의 정치대표성과 여성의 정치참여에 대한 근본적인 물음을 던져보아야 할 시점이다. 즉, 여성주의 리더십⁸⁾이 제대로 작동하고 있는지, 정치제도와 여성정책기구 운용 등 여성주의적 정치 풍토가 얼마나 조성되었는지, 그리고 제도-기구 운용에 따른 정부와 여성운동(단체)간의 관계는 어떠한지에 대한 성찰이 필요하다.

이러한 맥락을 염두에 두고 본 논문에서는 ‘여성에게 국가란 무엇인가, 국가에 있어서 여성은 무엇인가’를 본 연구의 근본적인 출발점으로 삼을 것이다. 1990년대 이후 여성학자들의 ‘국가’로의 회귀가 이루어지는 가운데, 영미 페미니스트 학자들 사이에서 ‘국가를 다시 불러오기’가 시도되면서 젠더와 국가연구에 포함된 중요한 몇몇 주제들을 다시 밝혀가고 있다. 국가에 대한 분석을 통해, 국가는 단일한 항목이 아니라 상이한 기관들, 담론들, 지방과 중앙(또는 국제적인)의 제도들의 총합이라고 하였다.⁹⁾ 사실, 고전적으로 페미니스트들에게 ‘국가’는 여성과 결코 타협할 수 없고 조화를 이룰 수 없는 지평에 놓여 있는 것으로 인식했던 것과 비교하면 상당한 변화가 초래된 것으로서 그만큼 젠더정치학에서 국가연구의 비중이 높아지고 있음을 알 수 있다.

그런 의미에서 1990년대는 국내·외적으로 여성정치에 중요한 시기였다. 1991년 선

5) 한국여성단체협의회, 2012.4.4. 성명서 ‘민주통합당 김용민 후보는 즉각 사퇴하라’.

6) 한국여성단체연합, 2012.4.12. [4.11논평] ‘성평등 가치를 무시하고 훼손한 새누리당, 민주통합당을 규탄한다’

7) 앞에서 나온 ‘젠더정치’, 여기에서의 ‘여성정치’, 그리고 다음에 나올 ‘여성주의 정치’라는 용어가 서론에서는 혼용해서 사용될 것이다. 이 사용은 의도된 혼재이며, 엄밀하게는 각각의 의미를 다르게 적용하고 있다. 이에 대한 자세한 개념 정의 및 저자의 판단은 제2장 제1절에서 자세하게 기술할 것이다.

8) 정치적으로 어떠한 리더십인가를 질문해 볼 수 있는데, 이와 관련해서 김민정은 권력지향적 성격이 강하고 위계질서에 입각한 지배구도를 이루는 ‘남성적 리더십’보다는 수평적이고 대화와 권력의 공유를 중시하는 ‘여성적 리더십’에 주목하고 있다. 또한 리더십의 유형, 정치적 배경, 성인지적 관점, 페미니스트적 성향 등의 기준에 따라 13명(그로 할렘 브룬트란트, 메리 로빈슨, 안젤라 메르켈, 세골렌느 로와얌, 콘돌리자 라이스, 미첼 바첼렛, 율리아 티모셴코, 발렌티나 마트비엔코, 아웅산 수지, 메가와티 수카르노푸트리, 도이 다카코, 우이, 한명숙)의 여성정치인의 리더십을 분석하고 있다. 김민정의, 『여성정치인의 리더십』 (서울:인간사랑, 2007).

9) Georgina Waylen, "Gender, Feminism and the State : An overview," Vicky Randall & Georgina Waylen ed., *Gender, Politics, and the State*. (London: Routledge, 1998) ; 김은경, 『한국 진보 여성운동의 국가참여 형태에 관한 연구 : 페모크라트의 등장과 여성운동의 제도화를 중심으로』 연세대학교 대학원 정치학과 박사학위 논문 (2005), p.43.

거까지만 해도 한국의 여성단체와 여성운동은 정치와 선거에 무관심했다고 볼 수 있다. 그러나 이후 여성문제를 여론화하여 남성정치에 영향을 미치거나 여성의 정치세력화에 주력하고자 하는 다양한 여성단체간의 연대와 실천¹⁰⁾이 활발하게 시작되었다. 국제적으로는 베이징 세계여성대회¹¹⁾가 1995년에 개최되면서 여성정책과 여성정치에 크고 작은 영향을 미치는 등 1990년대의 정치적 환경은 주목할 만한 변화를 가져왔다. 로벤더스키(Joni Lovenduski)에 따르면 이러한 변화는 정부와 의회의 여성 점유율의 증가, 여성문제의 요구에 따른 새로운 정책들의 개발, 관련 정책을 수행하기 위한 여성정책전담기구의 등장과 ‘여성주의 관료(Femocrat)’의 진출 등으로 제시¹²⁾되고 있다. 또한 이러한 변화들은 국가와 여성정치 연구 영역에 새로운 시각을 제공하면서 동시에 여성과 국가의 관계, 여성정책에 대한 분석이 거시적인 구조이나 체계에 의존할 것이 아니라, 구체적인 역사적 맥락의 고찰로 나아갈 것을 요구하고 있다. 즉, 다양한 역사적 시기와 국면에 따라 국가가 무엇을 여성문제로 규정하고 있는지, 그러한 여성문제에 어떤 정책수단으로 개입하는지, 그리고 그 과정에서 여성(여성운동)들은 어떤 경로를 통해 참여·동원되는지 등¹³⁾에 대한 연구의 필요성이 대두되고 있는 것이다.

이에 따라서 ‘여성에게 국가란 무엇인가, 국가에 있어서 여성은 무엇인가’라는 1차적인 질문에서 더 나아가서 국가는 여성을 어떻게 규정하고 여성들은 국가에 어떻게 개입하고 있는가. 즉, 여성(여성운동 또는 여성주의)과 국가의 관계 설정 방식과 어떻게 상호 작용하는지에 대해서 정치학적으로 연구할 필요가 있다. 이와 관련, 본 논문에서는 국가페미니즘(State feminism)에 관심을 두고 추적할 것이다. 여성의 정치세력화에 주력하던 1990년대 한국의 국가페미니즘이 등장하고 가속화됨에 따라

10) 대표적으로 1995년 지방자치제 선거를 앞두고 한국여성유권자연맹, 한국여성정치연맹, 한국여성정치연구소, 한국여성정치 문화연구소, 바른 의정을 위한 여성모임 등과 같은 정치부문 여성단체들을 중심으로 64개 여성단체들이 연대하여 의원 후보자 공천, 당고위직, 정책고위직에 20%를 할당하도록 요구하는 ‘할당제 도입을 위한 여성연대(1994)’를 결성하여 1991년 선거보다 더 좋은 결과를 얻어냈다. 오유석, "여성과 정치," 『한국의 여성정책』 (서울: 미래인력연구원·지식마당, 2002), p.56.

11) 1995년 베이징 여성대회 : 제4회 UN세계여성회의를 일컫는데, 이때 남녀평등을 위한 중요한 진보의 하나로 UN과 정부간기구들이 ‘젠더주류화(Gender mainstreaming)’ 정책을 채택했다. 젠더주류화는 정책 형성과 실행과정에서 젠더에 기반한 불평등을 제거하려는 의도를 가지고 정부의 모든 조직의 정책 과정을 재고하고 수정할 것을 요구하는 것이다.

12) Joni Lovenduski, "The Integration of Feminism into West European Politics," Martin Rhodes, Paul Heywood and Vincent Wright (eds.), *Developments in West European Politics* (London : Macmillan Press, 1997), pp.281-299. 한국여성정책연구원, 『복지국가와 여성정책』 (서울:새물결, 2000).

13) 황정미, "여성정책과 젠더정치 : 복지국가 및 후발국가의 사례를 중심으로," 『페미니즘 연구』 창간호 (2001), p.78.

나타난 여성주의의 제도화¹⁴⁾가 정치과정에서 어떤 의미를 가지고 있는지 밝혀볼 것이다. 이러한 성찰들을 토대로, 본 연구의 가장 중요한 목적은 국가페미니즘이 지방 정치(또는 지방정부)에는 어떻게 전개되고 있고 어떤 특징을 나타내고 있는지, 제주도의 사례를 살펴보는 것이다.

결론적으로 보자면, 한국의 국가페미니즘은 김영삼 정부 또는 김대중 정부 시기에 시작되어서 노무현 정부와 현재의 이명박 정부에 이르는 동안 발전적 양상, 또는 특징적인 양상을 찾아 볼 수 있다. 하지만, 지방정치에서는 중앙정부에서 보이는 특징적 맥락이 나타나지 않거나, 여성정책연구기구조차도 도정이 바뀔 때마다 원칙 없이 통폐합되는 등 여성정책 자체에 대한 비전이나 의지를 찾아보기 힘들다.

1990년대 이후 한국에서의 여성운동과 정부, 그리고 여성정책의 동학을 살펴봄에 있어서 여성운동의 역량이나 진보·보수적 성향의 정부 당파성 등이 중요한 기준¹⁵⁾이 되기도 하지만, 제주도의 경우 현실적으로 당파성이나 여성운동의 역량 등의 기준만으로는 해석할 수 없는 한계가 있음을 발견하게 된다. 그러나 이는 국가페미니즘, 여성주의의 제도화, 여성주의 정치에 대한 지방정부와 지방 여성(운동)세력의 관심과 의지가 부족한 상황이라는 전제가 내재되어 있다. 향후 제도적인 부분과 여성운동의 역량이 보다 확대되고 주요 정책결정자의 리더십이 여성주의적 정치 성향으로 집약된다면 이와 관련해서 기대할 수 있는 여지는 크다고 할 수 있다.

제2절 연구범위와 방법

본 연구의 시간적 범위를 정하는 것은 한국에서의 국가페미니즘 도입기를 언제로 볼 것인가 하는 문제와 관련이 있다. 대부분의 학자들이 포괄적으로 1990년대를 국가페미니즘 도입기라고 보는 것이 대체적인 견해이나 아직 이에 대한 구체적인 연구나 논의가 진행되지는 않았다. 본 논문의 관점에서는 보다 구체적으로는 1990년대 중에서 김영삼 정부(1993-1997) 시기를 어떻게 규정할 것인가의 여부를 중요하

14) 여성주의의 제도화는 여성운동계가 요구하는 정책의제가 제도정치 영역에서 논의·의결되어 여성정책으로 실행되는 것, 그리고 여성운동계의 활동가 및 여성학계의 전문가들이 제도정치 영역에 참여하는 것을 의미함.

배선희, 『한국 국가페미니즘의 전개와 정치과정』 경희대학교 대학원 박사학위 논문 (2006), p.3.

15) 권수현, "여성운동과 정부, 그리고 여성정책의 동학 : 한국 사례를 중심으로," 『아시아여성연구』 제50권 1호 (2011), pp.7-47.

게 보고있다. 김경희는 한국사회에서 국가페미니즘이 형성되는 단초¹⁶⁾를 보여주는 시기, 국가페미니즘이 형성¹⁷⁾되는 시기를 김대중 정부 시절로 보고 있다. 그러나 배선희는 김영삼 정부 시기를 국가페미니즘의 등장기¹⁸⁾로 보고 있고, 김대중 정부 시기를 국가페미니즘의 확장기¹⁹⁾로 보고 있다. 조현옥은 여성운동과 여성정책전담기구와의 관계를 살펴보면서 김영삼 정부 시기부터 기술하고 있으며,²⁰⁾ 여성운동과 정부관계를 분석하고 있는 김은경²¹⁾과 권수현²²⁾ 역시 김영삼 정부 시기부터 다루고 있다.

본 논문은 엄밀한 의미에서, 그리고 보다 정치학적인 차원에서 판단해 본다면 한국에서 처음으로 상징적인 페모크라트가 등장하고, 정부-여성운동 관계를 고려할 때 김대중 정부 시기를 국가페미니즘 등장기로 보는 게 적절하다고 본다. 하지만, 본 논문에서는 학문적 연구를 위해 시기 구분을 좀 더 포괄적으로 조망해보기로 하였다. 다른 한편 본 논문은 제1회 전국동시 지방선거, 즉 민선1기가 시작된 1995년에 주목하고 있다. 앞서 기술하였듯이 본 논문의 주된 목적은 중앙정부에서의 국가페미니즘의 특징을 규정하고, 지방의 국가페미니즘 사례를 분석·고찰하는 것이다. 민선1기는 김영삼 정부가 출범한 이후 1995년에 도입되므로, 지방정부의 중요한 전환점이 되고 있는 민선1기를 태동시킨 김영삼 정부 시기를 포함하고, 지방정부에서는 민선 1기에서부터 현재까지를 분석해보고자 한다. 지금까지 지방이 아닌 중앙정부 차원에서만 국가페미니즘 연구가 수행되어 온 만큼 지방의 현실과 관련해서 이러한 연구 시기 구분이 없었는데, 본 연구를 통해 새로운 기준을 제시한다는 의미가 있을 것이다.

본 논문의 연구 초점은 여성정책 담당기구의 설립을 둘러싼 정치학을 주된 독립변인으로 놓고, 국가페미니즘의 상징적 표상인 여성정책담당 관련 기구의 도입, 통합·폐합 과정에서 각 정치행위자들이 어떠한 역할과 참여를 하고 있는지, 그 상호작용 분석에 주력할 것이다.

여성운동과 국가의 상호작용을 설명하는 데 적절한 개념이 국가페미니즘이다. 국

16) 김경희, "90년대 정부와 여성운동의 여성정책 프레임에 대한 분석," 『젠더와사회』 제1호 (2002), pp.11-39.
 17) 김경희, "신자유주의와 국가페미니즘," 『진보평론』 제40호 (2009), pp.14-32.
 18) 배선희는 여성주의적 정책의제를 국정 의제화 하겠다는 의지를 제도를 통해서 실행한 김영삼 정부의 출범 시기를 국가페미니즘의 도입기로 규정함. 배선희 (2006), p.13.
 19) 배선희 (2006).
 20) 조현옥, "한국의 여성정책결정에 여성운동이 미친 영향," 한국국제정치학회 건국 60주년 기념 공동학술회의 여성정치패널 (2008), pp.7-30.
 21) 김은경 (2005).
 22) 권수현 (2011), pp.7-47

가페미니즘은 국가기구와 정책을 통해서 나타나는데, 이를 통해 국가가 여성운동의 요구를 어떻게 해석하고 실천하려는지 파악할 수 있으며, 여성운동이 국가의 페미니즘 실천의지에 어떤 식으로 대응하고 타협하는지에 대한 분석도 가능하다.²³⁾ 좀 더 구체적으로는 누가 여성정책기구를 만들고, 통합하고, 폐지하는가, 또는 누가 주체가 되고, 누가 반대를 하고 있는가, 이 과정에서 어떠한 논쟁, 갈등, 조정이 있었는지 등을 분석해 볼 것이다.

본 연구의 주된 분석 대상은 제도·조직 영역과 정치행위자 영역으로 구분하였다. 제도·조직영역과 관련, 중앙정부 차원에서는 여성정책 전담기구인 정무장관(제2실)- 대통령직속 여성특별위원회-여성부-여성가족부를 분석대상으로 한다. 지방(제주도)의 조직 차원에서는 (부녀복지과-)여성정책과-양성평등정책과-여성가족정책과, (여성교육문화센터-)여성능력개발본부-설문대여성문화센터, 여성정책연구센터, 그리고 도지사 자문기구인 여성특별위원회를 분석대상으로 한다.

정치행위자에 대한 고찰은 중앙정부의 주요 정책결정자인 대통령, 여성정책전담기구, 여성(운동)단체, 여론 등 각계의 입장을 분석한다. 지방(제주도)에서는 제주도정의 주요 정책결정자인 도지사와 여성정책 관련 기구, 여성운동단체, 도민여론 등의 입장을 중심으로 고찰할 것이다.

본 논문의 연구방법은 양적 분석보다는 질적 분석에 맞춰져 있으며, 해당 기관이나 단체의 발간자료, 학술논문, 학위논문, 언론·인터넷자료, 기타 단행본 등 1, 2차적 출처에 근거한 문헌연구를 통해 진행할 것이다.

본 논문은 다음 여섯 개의 장으로 구성되어 있다. 제2장에서는 페미니스트들의 국가에 대한 이해와 여성운동과 국가와의 관계를 고찰하고, 페미니즘, 여성주의 등 혼용되어서 사용되고 있는 개념들을 정의하고 국가페미니즘의 개념을 도출해본다.

제3장에서는 각 국가별로 국가페미니즘이 어떻게 나타나고 있으며, 특히 여성정책기구 역할을 중심으로 비교 연구는 어느 정도 되어 있는지 검토한다. 그리고, 이러한 서구사회와는 상대적으로 다른 한국 페미니즘의 특징을 짚어보고 한국의 국가페미니즘의 특징과 의미를 찾아본다.

제4장에서는 한국의 국가페미니즘을 김영삼 정부시기, 김대중 정부시기, 노무현 정부시기, 이명박 정부시기에 따라 전개해보고 각 시기별 특징을 유추한다.

제5장에서는 제주도에서의 여성정책기구 신설·설립·폐지 등의 과정에서 국가페미니

23) 김은경 (2005), p.5.

니즘이 어떻게 전개되어 왔는지, 혹은 어떤 특징을 지니는지 고찰한다. 이를 위해서 신구범 도정시기(민선1기), 우근민 도정시기(민선2기, 민선3기), 김태환 도정시기(민선3기, 민선4기), 우근민 도정시기(민선5기)로 구분해서 살펴본다. 이러한 분류는 제주도의 현실적인 정치 특성을 반영한 것으로, 다섯 번의 지방선거를 치르는 동안 제주도는 3명의 도지사만 배출된 점과 2004년 한 차례 재선거를 치르는 과정이 있었다는 점이 작용하였다.

제6장 결론에서는 제주도의 사례를 통해서 본 국가페미니즘의 함의를 통해 향후 제주도의 여성정책기구 설립의 동학과 지방의 국가페미니즘의 나아갈 길을 생각해 본다.

제2장 이론적 배경 및 분석틀

제1절 국가페미니즘 관련 이론적 검토

1. 여성주의의 정의 및 관점

국가페미니즘의 개념과 이론을 논하기에 앞서 여성주의에 대한 개념을 살펴보고 이에 대한 정의를 하는게 우선일 것 같다. 페미니즘과 여성주의, 여성운동과 페미니즘운동, 여성주의운동, 그리고, 젠더정치 등의 개념들이 우리사회에서 혼용되어 사용되고 있는데, 본 논문에서는 어떤 정의를 사용할 것인지, 그리고 어떤 관점으로 논의할 것인지를 밝히고자 한다. 먼저 페미니즘과 여성주의에 대해 살펴보자면, 랜달(Vickey Randall)은 페미니즘을, 다양한 방법으로 여성의 사회적 지위를 높이려는 광범위하고 변화하고 있는 운동¹⁾이라고 정의한다. 그리고 이와 유사하게 김민정·김경미는 페미니즘을 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 영역에서 여성에 대한 차별을 철폐하고 여성의 지위와 권익을 높이면서 남녀평등을 이루려는 광범위하고 다양한 운동의 총칭²⁾이라고 정의하고 있다. 배선희는 페미니즘이라는 용어가 주로 1960년대 중후반부터 진행된 제2기 페미니즘의 여성해방주의 이론들을 지칭하게 됨으로서, 최근에는 이보다 포괄적인 의미에서 여성주의라는 용어를 사용한다³⁾고 밝히고 있다. 조희원은 양성평등을 목표로 하는 페미니즘은 여성주의, 남녀평등론, 여성해방론, 여성중심주의, 여권론 등 여러 각도에서 그 용어가 번역되어 사용되고 있다고 전제한 뒤에 ‘여성주의(Feminism)’라는 용어를 쓰면서 진정한 여성주의는 여성과 남성이 동일한 공동체에서 서로 협력관계를 갖는 동참자로서의 힘과 능력을 소유할 때 이루어질 수 있다⁴⁾고 말하고 있다. 김희강은 여성주의는 여성만을 위한 이론이

1) Vickey Randall, *Women and Politics: An International Perspective* (University of Chicago Press, 1987), 김민정의, 『여성과정치』 (서울:풀빛, 2000), p.24.

2) 김민정·김경미, "여성과 정치," 『젠더정치학』 (서울:한울, 2011), p.17.

3) 배선희, 『한국 국가페미니즘의 전개와 정치과정』 경희대학교 대학원 박사학위 논문 (2006).

4) 조희원, "지구화시대 정치리더십에 관한 연구 : 여성의 정치리더십을 중심으로," 『담론201』 제11권 1

아닌, 사회구성원 모두에게 발전을 가져올 수 있는 근본적인 사회변화의 기초를 제공해 주는 것이어야 하며, 따라서 여성주의 이론의 발전은 단순히 남성 중심에서 여성 중심으로 그 초점이 바뀐 것이 아니라 가치중립적이고 일반 모두에게 적용된 것처럼 보였던 기존 이론이 실제로는 여성의 관점을 배제하고 있음을 올바르게 인지하고 여성의 관점을 적절히 포괄할 수 있는 좀 더 나은 그리고 좀 더 완전한 이론으로의 발전을 의미한다고 볼 수 있다⁵⁾고 한다.

이상을 종합해 보면 한국사회에서 여성주의와 페미니즘 개념이 혼용해서 사용되는 게 현실이지만, 차츰 ‘여성주의’라는 용어를 채택해가고 있음을 알 수 있다. 개념적으로는 차별철폐, 남녀(양성) 평등의 이념을 기본으로 하되, 여기에 ‘협력적 관계’, ‘사회변화에 기초를 제공해주는 인식의 변화’등의 가치들이 추가되면서 여성주의 개념이 확장되고 있다. 그리고 중요한 것은 ‘여성주의’가 단지 이론이나 개념에 머무는 것이 아니라, 운동으로 개념화되고 있다는 점이다.

이와 관련해서 김경희의 ‘여성주의적’ 개념 분석을 흥미롭게 살펴볼 필요가 있다. 그녀에 따르면 로벤더스키와 달럽(Drude Dahlerup)은 성에 대한 차별을 철폐하고 그 사회에서 남성지배에 균열을 가져오는 것을 목적으로 하는 제반 이데올로기, 행동, 정책들은 여성주의적이라고 정의한다. 스테슨과 마주르⁶⁾(Dorothy M. Stetson & Amy Mazur)는 특정 이데올로기나 정책행위가 집단으로서의 여성의 지위를 향상시키고 젠더 위계의 유형을 허무는 것을 목적으로 하는 한에서 그 정책은 여성주의적이라고 말한다.⁷⁾

실제로 이러한 ‘여성주의적’이라는 개념 속에 이미 ‘~을 목적으로 하는 행동, 정책’, ‘~의 위계를 허무는’ 등, 좀 더 구체적으로 그 운동의 성격이 내포되어 있음을 짐작할 수 있다. 이러한 경향은 여성운동, 여성주의운동, 페미니즘운동을 정의하는데서 더욱 확연하게 드러난다.

권수현은 여성운동의 역할과 활동 등에 대한 많은 연구들이 이루어졌지만, 여성운동에 대한 정의 자체는 그리 많지 않다면서, 백위드(K. Beckwith)의 여성운동과 여

호 (2008), pp.152-154.

5) 김희강, "서구 페미니즘 이론의 동향과 쟁점," 『21세기정치학회보』 (2006), p.32.

6) 여기서 여성주의적 정책이란 구체적으로 남성과 비교하여 여성의 권리, 지위, 상황의 개선을 이루어야 하며, 젠더위계나 가부장제의 철폐 혹은 감소를 이루어야 하고, 공적영역과 사적영역의 구분을 철폐해야 하며, 남성과 여성 모두에 초점을 두며, 정책과정에 여성운동이나 여성들의 대표성을 담보하고 있어야 한다는 조작적 정의를 제시하면서, 적어도 이 중에 세가지는 충족시켜야 한다고 함.

7) 김경희, "여성정책 관점의 재구성을 위한 시론적 연구 : 여성발전론과 성주류화 개념의 이해를 중심으로," 『한국여성학』 제21권 2호 (2005), p.261.

성주의(Feminist)운동을 상세하게 소개하고 있다. 백위드에 따르면, 여성운동은 “중심행위자와 리더가 여성들이고 운동의 기초로 젠더화된 정체성을 요구하며 여성들을 조직화·동원하는 사회운동”이다. 즉, 여성의 존재, 여성의 우선성, 여성을 위한 방향, 여성에 의한 정책결정 등을 추구한다. 이렇게 정의된 여성운동은 여성주의운동(Feminist movements)과 비여성주의운동(Non-feminist movements)을 모두 포함하는데 백위드는 또다시 “가부장제에 도전하고 젠더에 기반을 둔 지배와 종속의 정치적·사회적 권력배열에 이의를 제기하는 운동”을 여성주의운동으로 정의하면서 비여성주의운동과 분리시켰다⁸⁾.

전복희는 여성운동과 페미니즘운동을 구분해서 설명하고 있다. 페미니즘운동이란 여성해방뿐 아니라 정치·사회·경제·문화적 제반 질서의 변화까지 추구하는 운동이라고 정의할 수 있고, 반면에 여성운동은 매우 포괄적인 의미로서 여성이라는 성적 정체성을 기반으로 사회내의 전반적 영역에서 여성차별을 줄이고, 여권신장을 위해 전개하는 제반 활동이나 조직의 운동을 포함한다. 따라서 여성운동은 페미니즘적인 운동일 수 있으나, 반드시 페미니즘의 성격을 띠는다고는 할 수 없다⁹⁾고 했다.

그 밖에 국내 연구자들 사이에서도 여성운동에 대한 정의가 내려지고 있는데, 강남식은 “성별주체를 떠나 가부장제의 타파를 통해 남녀평등사회 구현이라는 ‘여성주의’이념을 가지고 여성문제를 해결하여 성평등 사회를 이룩할 목적을 가진 민간차원의 이론적·실천적 노력,”¹⁰⁾ 장미경의 “한 성에 의해 다른 한 성이 일방적으로 억압되어 온 것에 대한 저항과 해방을 지향하는 운동,”¹¹⁾ 김영화·손지아는 “사회·문화적으로 여성이 남성에 비해 차별과 불이익을 당하고 있다는 ‘성불평등적’ 문제를 인식하는 데서 출발해 여성들이 자신의 권리를 위하여 문제를 제기하고 목표를 설정하여 집단적 노력이나 정치적 행동으로 표출하는 것”¹²⁾등으로 정의하고 있다.¹³⁾

관련해서, 박의경은 여성주의적 인식론의 관점을 통해 여성주의를 드러내고 있다. 즉, 여성주의적 인식론은 포스트모더니즘과 반 근본주의 입장에서 진리의 절대성을 부인하고 다원성을 인정하는 데서부터 출발하는데, 객관적 지식의 가능성에 대해서

8) K. Beckwith, "The Comparative Politics of Women's Movement," *Perspectives on Politics*, 3 (2005), pp.583-596 ; 권수현 (2011), pp.10-11.

9) 전복희, "세계의 여성운동," 『젠더정치학』 (서울:한울, 2011), p.300.

10) 강남식, "여성운동과 사회복지," 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 『2004년 추계학술대회 한국의 사회복지운동: 성과와 과제』 (학술대회 자료집, 2004), p.223.

11) 장미경, 『오늘의 페미니즘, 세계의 여성운동』 (서울:문원, 1996), p.15.

12) 김영화·손지아, "여성운동이 여성복지에 미친 영향과 의미," 『복지행정논총』 14(2) (2004), p.84.

13) 권수현 (2011), p.11.

의문을 제기하고, 주체와 객체의 구분, 언어와 세계의 분리 또한 인정하지 않는다. 이는 기존의 모든 것에 의문을 제기하고 진리와 담론을 의심하는 ‘새로운 데카르트적 사고’라고 할 수 있다. 결국 자유와 평등 등 근대사상의 개념들이 중립적이라는 생각 또한 의심하고, 성-중립성을 갖기 위해서는 별도의 렌즈 - 여성의 렌즈-를 장착해야 한다¹⁴⁾는 게 주요 논지이다.

이상의 개념들을 모두 종합해보면 여성주의 운동은 차별철폐, 여권신장이라는 여성운동의 범위를 포함(‘구별’보다는 ‘포함’)하면서 기존 사회와 권력 비판을 위한 인식론적 전환과 실천성을 가지고 사회·정치적 변화와 개입을 모색하는 행동 정도로 정의할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 이와 같은 정의를 적용해서 여성주의와 여성주의 운동을 논할 것이다. 특히 이러한 정의는 다음 절에서 다루게 될 한국의 페미니즘의 특성과 한국의 국가 페미니즘을 고찰하는 더욱 유효하게 반영될 것이다.

다음으로 이러한 여성주의(운동)와 정치(젠더정치)가 정치학 연구와 어떤 관계에 놓여 있는가를 살펴보겠다. 근대 개인주의 정치사상의 대표 격으로 알려진 홉스(Thomas Hobbes), 로크(John Locke) 및 루소(Jean-Jacques Rousseau)의 사회계약론이 나오게 된 철학적 및 사회구조적 원인에 대한 비판은 페미니스트 정치사상의 핵심이라고 할 수 있다. 사회계약론자들은 여성이 공적 영역에 참여하는 것은 본성적으로 부자연스러운 것이라 했는데, 그렇게 설명된 성의 사회적 관계는 근대국가의 가부장적 성격을 지원해주고 현재까지도 그것을 유지시켜주고 있다.¹⁵⁾ 이에 대해 페미니스트들은 종래 정치의 정치적-비정치적인 영역 분류에 대하여 비난을 가하고, 공적영역과 사적영역¹⁶⁾에 대한 엄격한 분류에 의문을 제기한다.¹⁷⁾ 특히 급진주의 페미니스트들은 ‘사적인 것은 정치적인 것이다’라는 주장을 하면서 정치 그 자체에 대한 재개념화를 요구하고,¹⁸⁾ 이에 대한 연장선에서 밀레트(Kate Millet)는 정치를 “한 집단이 다른 집단을 통제하는 권력 구조화된 관계 혹은 그 배치”라고 정의하면서 정치를 의식적인 활동이 아닌 모든 권력관계로 보았다.¹⁹⁾ 그러나 랜달

14) 박의경, "페미니즘: 민주주의의 완성을 위하여," 『정치학이해의 길잡이:정치사상』 한국정치학회편 (2008), pp.408-409.

15) 전경옥, "한국 여성 정치사 연구의 인식론과 방법론," 『세계지역연구논총』 제24집 3호 (2006), pp.304-305.

16) 급진적 페미니스트들은 성에 따라서 사회적 역할이 분리되어 주어지고 여성은 사적 영역에서, 남성은 공적 영역에서 활동하는 존재로 인식될 때, 공적 영역에 속하는 정치에는 여성들이 끼어들 틈이 없다. 때문에 여성의 정치참여를 방해하는 문화적 맥락은 공적 영역과 사적 영역의 분리에서 출발한다고 생각한다.

17) 황영주, "심청전 읽기로 본 한국에서의 근대국가와 여성," 『한국정치학회보』 32집 1호 (2000), pp.80-81.

18) Vickey Randall (1987) ; 김민정외 (2000), p.22.

19) 김민정·김경미, "여성과 정치," 『젠더정치학』 (서울:한울, 2011), p.23.

(Vickey Randall)은 최근 들어 급진주의 페미니스트들이 극단적인 양면성을 가지고 공공정책의 영역을 바라보고 있다고 지적했다. 즉, 급진주의 페미니스트들이 자신들의 주장을 통해 국가정책에 영향력을 행사할 수 있는 가능성을 모색하면서 동시에 재래적인 방법의 정치참여에 대해서 신뢰하지 않고 있다는 것인데, 페미니스트들이 재래적인 방법의 정치참여를 활발하게 전개해야 할 필요성을 주문하고 있다. 여기에 더해 그녀는 (페미니스트들의 비판이 설득력이 있음에도 불구하고) 공적-사적 영역의 구분을 완전히 포기하지 않아도 된다고 보고 있다. 이분법적인 구분이 유감스럽기는 하지만, 남성의 지배와 공적인 권력으로부터 여성의 배제가, 그리고 그 적용에 있어서의 모순들이 정당화되고 강화되는데 이 개념이 어떻게 사용되어왔는지를 밝히는 분석적 도구로 활용할 필요가 있다는 것이다. 또한 랜달(Vickey Randall)은 “정치학이 성차별적인 왜곡을 교정하기 위해서 페미니스트적인 렌즈를 필요로 한다면 페미니스트들은 ‘부르주아적이고 남성우월주의적인’ 정치학의 지혜를 지나치게 꺼려해서는 안된다”고 지적하고 있다²⁰⁾.

사실 기존 정치학에서는 젠더²¹⁾의 정치적 행태에는 차이가 있다고 여겼다. 예컨대 여성은 보다 평화지향적, 도덕적이고, 미국여성과 남성의 정당선호도에도 차이가 있다는 가설들이 그것이다. 그러나 이러한 남녀의 정치행태 차이는 점차 감소하고 있고, 여성의 도덕성·보수성에 대해 명백하게 증명하는 것도 쉽지 않다. 보다 중요하게 다루어져야 할 문제는 이러한 젠더의 정치적 행태의 차이는 사회적으로 구성된 결과로써 작용하며, 여성과 남성의 구조적 분업에 근거한 결과라는 점이다. 남녀의 성(sex)에 근거한 차이는 사회적으로 개념화된 젠더의 차이로 확대 재생산되어 사회화되었고, 이에 의해 남녀의 역할분업이 결정된다. 이에 따라 남녀의 정치적 관심 및 태도, 정치성향이 영향 받게 되는 것이다. 젠더에 의한 남성성과 여성성이 분류는 정치적 관계인 사회적 불평등을 정당화하는 데도 이용된다. 젠더의 문제는 정치적 권력의 불평등의 관계를 의미하며, 따라서 본질적으로 정치적인 문제이다. 여성의 문제를 해결하기 위해서는 여성의 정치참여를 필요로 하며 이는 다시 정치적

20) Vickey Randall (1987) ; 김민정의 (2000), pp.23-34.

21) 페미니스트들은 젠더를 생물학적 차이를 나타내는 성별과 구분하여 정의한다. 젠더는 남성성 또는 여성성이라고 정의하는 일련의 사회·문화적으로 구성된 특성들을 의미한다. 젠더는 남성적인 특성이 여성적인 특성보다 사회적으로 더욱 가치있는 것으로 여겨지는 사회적 위계의 구조이자, 여성과 남성의 불평등한 권력관계의 구조를 의미한다. J. Ann Tickner, "Gender in World Politics," John Baylis ·Steve Smith ·Patricia Owens (eds.) *The Globalization of World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2007) 하영선의 역, 『세계정치론』 (서울:울유, 2009), pp.312-317. ; J. Ann Tickner, *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security* (Columbia University Press, 1992). 황영주의 역, 『여성과 국제정치』 (부산:부산외국어대학교출판부, 2001), pp.23-24.

인 문제로 풀어야 함을 의미한다.²²⁾

이상에서 보듯이 역사적으로 정치학과 페미니즘(특히 급진주의 페미니즘)과의 관계는 이론적으로 도저히 양립할 수 없는 지점에서 출발했지만, 현실에서 이 둘 관계는 긴밀한 보완관계를 유지하고 있다. 즉, 정치학은 페미니즘을 통해서 세계 인구의 절반인 여성들이 정치에 어떻게 반응하고 있는지를 파악하고, 나아가 중요한 정치학의 주제인 정치제도나 여러 가지 국가정책을 이해하고 정치의 본질 자체를 명확히 규명하고자 할 때에도 페미니즘의 도움을 받는다. 페미니즘의 입장에서는 정치학을 통해 여성의 삶에서 국가의 정책 결정 과정이 매우 중요하다는 사실을 깨닫고, 선거 참여와 정치세력화 등의 방법을 통해 정책 결정이 이루어지는 정치 과정에 효과적으로 영향을 미쳐야 할 필요가 있음을 알게 된 것이다.²³⁾

2. 여성주의와 국가론

전통적으로 정치학은 주로 국가를 연구의 대상으로 하는 학문으로 생각되어 왔다. 하지만 1930년대 과학으로서의 정치학이 제창되면서 국가의 개념이 정치학의 연구 대상에서 밀려나게 되고, 그 대신 정치체계라는 개념이 그 자리를 채우게 되었다. 즉, 산업사회와 자본주의가 발전하고 극에 달하는 동안 아담 스미스(Adam Smith)의 ‘보이지 않는 손’에 떠밀려 ‘국가론 없는 정치학’의 기조가 유지되었던 것이다. 하지만, 고도자본주의가 복잡한 경제체계에 이르자, 정치학 내에서도 최근에는 국가론의 복권이 새삼 논의되고 있는 추세이다.²⁴⁾

정치학에서 국가에 대한 연구가 감소하는 시점에서, 이와는 상대적으로 페미니스트들의 국가에 관한 관심은 증가해왔다고 할 수 있다. 페미니즘적 시각으로 종래의 정치적 이론을 재평가하려고 할 때, 국가에 대한 논의가 가장 적절한 장이 되었다. 국가는 대표적인 정치의 장으로, 공적영역의 대표자로 인식되기 때문에 페미니스트들의 주요한 공격대상이 되었던 것이다.²⁵⁾

국가 연구에 관한 중요성이 인식되면서 1970년대²⁶⁾부터는 국가를 이론화하려는

22) 이미경·임혜란, "한국 여성정치 연구에 대한 비판적 검토," 『한국정치학회보』 35집 2호 (2001), pp.183-184.

23) 김민정·김경미 (2011), p.15.

24) 이극찬, 『정치학』 (서울:법문사, 2008), pp.667-690.

25) 황영주 (2000), pp.81-83.

움직임이 시작되었다. 이에 대한 관심은 마르크스주의 페미니즘이 마르크스주의적 이론을 여성문제에 적용하면서 시작되었는데,²⁷⁾ 국가에 대한 여성주의자들의 논쟁은 크게 두 가지로 집중되었다. 하나는 국가를 여성해방의 자원으로 볼 것인가 혹은 억압자로 볼 것인가의 문제이고, 다른 하나는 국가의 지배적 이해가 무엇인가에 관한 논의, 즉 국가가 자본의 이해를 반영하는가 혹은 가부장제의 이해를 반영하는가의 문제이다.²⁸⁾

한국에서도 여성과 국가의 관계를 다루는 이론적 입장들이 매우 논쟁적으로 제시된 바 있다. 1980년대, 이른바 페미니즘 4대 이론²⁹⁾을 중심으로 다양한 주장들이 소개되었고, 성 모순과 계급 모순 중 어느 것이 우선인가를 놓고 논쟁이 벌어지기도 하였다.³⁰⁾

사실 여성주의 국가연구에서도 1970년대 초기 연구단계에서부터 ‘국가(State)’를 개별적인 분석의 범주로 논의하지는 못했었다. 그보다는 ‘정부(Government)’, ‘정치체계(Political system)’, ‘기존 체계(The establishment)’와 같은 용어들이 동일한 의미로 사용되었으며, 동시에 복지 체계와 그 행정상의 관료제도에 대한 여성주의적 비평들은 ‘복지국가(Welfare state)’라는 전통적인 정식을 사용했다.³¹⁾

또한 현재 시점에서 국가에 대해 합의된 페미니스트 이론이 있기 보다는 다양한 입장이 존재한다고 표현하는 게 맞을 것이다. 국가는 추상적이고 모호하며 단일한 행위자로 가정되기 때문에 ‘국가’의 개념 자체에 의문을 제기³²⁾하는 입장에서부터,

26) 1960년대 제2기 여성운동의 영향으로 성장한 이론가들을 중심으로 1970년부터 국가에 대한 연구 시작.
 27) 김경희 (2002), p.19.
 28) 김현정, "국가와 페미니즘 정치 : 1990년대 여성단체의 입법운동을 중심으로," 『여/성이론』 제4호 (2001), pp.84-88.
 29) 일반적으로 페미니즘 4대 이론은 자유주의 페미니즘, 마르크스주의 페미니즘, 사회주의 페미니즘, 급진주의 페미니즘을 일컫는다. 자유주의 페미니즘은 19세기에 등장, 사회적 여성억압의 원인을 ‘법적인 제한’에서 찾고, 이러한 장애를 제거함으로써 여성 평등을 달성할 수 있다고 봄. 마르크스주의 페미니즘은 여성억압의 원인을 자본주의에서 찾음. 프롤레타리아가 부르주아에게 억압을 당한다는 맑시즘의 논리를 그대로 여성에게 적용함. 사회주의 페미니즘은 마르크스주의 페미니즘의 패착을 젠더문제에서 발견함. 즉 여성의 문제를 노동자의 문제보다 간과하고 여성 자체에 대한 인식에 실패하고 있다는 것이 비판의 주요 골자. 급진주의 페미니즘은 사회주의 페미니즘이 가부장제도와 여성의 성을 이슈로 제기하게 되면서, 급진적 페미니즘은 여성의 생식능력, 재생산 능력에 대한 문제를 제기하고 나섬. 여성의 성과 성별체계 자체에 여성 억압의 원인이 있다고 봄. 이 밖에도 지식과 권력에 주목하고 여성 주체라는 고정된 개념을 버리고 여성과 남성의 차이 및 여성들 사이의 차이를 넘어서 여성 내부의 차이를 고려하는 포스트모던 페미니즘, 페미니즘적 주제와 생태학적 주제를 연결하는 에코 페미니즘, 그람시안 마르크시즘에 기반을 두는 페미니스트 비판이론, 사회구성주의론을 기반으로 하는 페미니스트 사회구성주의론, 18~19세기 유럽 제국주의 하에서 형성된 지배와 종속의 식민관계에 주목하는 탈식민주의 페미니즘 등이 있음. 김민정·김경미 (2011), pp.17-21; 박의경 (2008), pp.411-423 ; J. Ann Tickner (2007), 하영선의 (2009), pp.312-317.

30) 황정미 (2001), pp.76-77.

31) 김은경 (2005), p.18.

국가는 젠더를 형성하고 남성과 여성의 관계를 규제하는 일련의 과정에서 중요한 역할을 한다고 파악하고, 국가를 주요 변수로 보는 입장까지 그 스펙트럼이 다양하다. 그 가운데 몇 가지 주요 논의들을 보자면, 매킨토쉬 (Mary McIntosh)는 국가가 여성의 억압에 있어서 중요한 역할을 하고 있다고 보았는데 그녀는 국가가 이를 “직접적으로 하고 있는 것이 아니라 특정한 가구 형태, 즉 주로 남성의 임금과 여성의 가사노동에 의존하는 가구형태를 지원함으로써” 결과적으로 이러한 역할을 수행하고 있는 것이라고 보았다. 따라서 그녀는 국가와 여성간의 관계에 대한 연구는 여성이 억압을 받고 있는 조직체계(최우선적으로 가정과 노동시장)에 국가정책이 미치는 영향을 중점적으로 분석해야 한다고 주장하였다.³³⁾ 윌슨(Elizabeth Wilson) 역시 복지국가와 여성에 관한 논의에서, 현대 복지국가는 단순히 서비스만 제공하는 것이 아니라 그 같은 서비스를 통해 가족과 여성의 역할에 관한 이데올로기를 주입시키고 있다는 주장을 하고 있다. 즉, 현대 복지국가가 남성은 생계를 책임지고 여성은 경제적으로 남편에게 의존하는 내부 구조를 가진 가족을 확립시키는 것으로 보았으며, 따라서 복지국가를 매우 부정적으로 보고 있다.³⁴⁾

1990년 초반부터 새롭게 쟁점화 된 여성주의 국가론을 정치학적 관점에서 체계적으로 기술하고 있는 웨일린(Georgina Waylen)은 국가에 관한 여성주의의 정치적 전략은 단지 국가를 통해서 여성주의적 정책의제에 접근하고 활동한다는 것만을 의미하는 것이 아니라, 국가 제도영역 내부에 진입하는 수준까지(being in the state) 포함하는 것이라고 주장하였다. 즉, 여성주의자들이 국가를 탐색하고 접근하는 구체적인 방법으로 행위자의 정치적 작용과 구조로서 정치제도가 상호 작용하는 맥락에 주목하도록 했다.³⁵⁾

알바레즈 (Sonia Alvarez)는 국가가 단일한 실체가 아니며, 페미니즘과 국가에 관

32) Judith Allen, "Does Feminism Need a Theory of 'The State'?", Sophie Watson ed., *Playing the State : Australian Interventions* (London : Verso, 1990) ; 김은경 (2005), p.18.

33) Mary McIntosh, "The State and the oppression of Women," Anette Kuhn and Annmarie Wolpe (eds.), *Feminism and Materialism. Women and in Modes of Production* (Routledge and Kegan Paul) p.255, Drude Dahlerup, "Confusing concepts-confusing reality : A Theoretical Discussion of the Patriarchal State," A. S. Sasson(ed.) *Women and the State : The Shifting Boundaries of Public and Private* (London: Unwin Hyman, 1997). 앤 쇼우스틱 사쑨 편저, 『여성과 국가』 (서울:한국여성개발원, 1989), p.113.

34) Elizabeth Wilson, *Women and the Welfare State*, Drude Dahlerup, "Confusing concepts-confusing reality : A Theoretical Discussion of the Patriarchal State," A. S. Sasson(ed.) *Women and the State : The Shifting Boundaries of Public and Private* (London: Unwin Hyman, 1987). 앤 쇼우스틱 사쑨 편저 『여성과 국가』 (서울:한국여성개발원, 1989), p.113.

35) Georgina Waylen (1998) ; 배선희 (2006), pp.7-8.

한 어떤 종류의 일반화된 가정 및 전제를 넘어서는, 보다 상이한 정치과정적 국면과 상이한 시대의 고찰을 통해서 구체적으로 여성-국가 관계에 접근하려는 노력을 강조하였다.³⁶⁾

국가에 대한 페미니스트들의 극단적인 견해 차이에도 불구하고, 김은경은 페미니스트 국가 이론의 유형을 다섯 가지 정도로 범주화하고 있다. 첫 번째는 상당기간 동안 지배적인 담론으로 자리했던 마르크스주의 페미니즘적 국가 이론으로, 이 패러다임에서는 사회 재생산, 가족, 젠더에 대한 여성주의적 분석은 자본주의 국가 분석에 접목되면서, 국가가 지배적인 계급관계를 유지하고 또 자본의 축적을 지원하기 위하여 다른 어떤 기제들보다도 영향력 있게 작동한다고 보았다. 역사적으로 계급의식과 계급정치의 전통이 강한 영국과 같은 국가에서, 페미니스트 이론은 국가를 자본계급의 억압적 도구로 분석하는 마르크스주의 분석이 지배적이었다.³⁷⁾ 두 번째, 급진주의 페미니스트들은 국가는 본질적으로 가부장적이며, 단순히 남성이 지배하고 있는 사회의 본질을 반영한다고 보고, 따라서 국가는 여성을 희생해서라도 남성의 이해를 유지하고 방어한다고 인식한다. 세 번째, 밀³⁸⁾(John Stuart Mill)과 벤담³⁹⁾(Jeremy Bentham)에 의해 발전된 자유 민주주의적인 국가관에서 기대고 있는 자유주의 페미니즘은 국가를 중립적인 중재자 또는 심판자라고 주장해왔다. 자유주의 페미니스트들은 국가의 제도들이 남성들에 의해 지배되고 국가 정책이 남성의 이해관계를 반영하고 있다는 것은 인식하는 한편, 남녀평등을 신장하고 여성의 관심사를 다루는 법률 및 정책들을 추구한다. 네 번째, 프란즈웨이(Suzanne Franzway), 코트와 코넬(Dianne Court and R.W. Connell)은 국가를 주어진 구조로서 받아들이기보다 국가를 구성하는 관습들에 역점을 두었다. 따라서 이들은 젠더와 국가 간의 역동적인 관계에 주목하고, 국가는 젠더 불평등만을 단순히 반영하는 것이 아니라, 국가의 관습들을 통해서 그러한 불평등을 만들어나가며, 그렇게 형성된 젠더관습은 다시 특정한 국가형태로 제도화된다고 보았다.⁴⁰⁾ 코넬(R.W. Connell)

36) Sonia Alvarez, *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1990), p.271 ; 배선희 (2006), p.9.

37) Shirin M Rai, "Women and the State in the Third World: Some Issues for Debate," in Shirin M. Rai and Geraldine Lievesley, ed., *Women and the State : International Perspectives* (London: Taylor & Francis, 1996) ; 김은경 (2005), p.19.

38) John Stuart Mill, *Utilitarianism, Liberty and Representative Government* (London: Dent, 1915) ; 김은경 (2005), p.19.

39) Jeremy Bentham, *Fragment on Government* (Oxford: Basil Blackwell, 1960) ; 김은경 (2005), p.20.

40) Rosemary Pringle and Sophie Watson, "Women's Interests' and the Post-Structuralist State," in Michèle Barrett and Anne Phillips, ed., *Destabilizing Theory: Contemporary Feminist Debates*,

은 국가는 사회적 질서를 표현하는 단순한 하나의 기구가 아니라, 다른 공동체 및 그 자체의 변형과 관련한 상황에서 구체적인 ‘역사적 집합체(Historical collectivity)’의 기구라고 보았다. 다시 말해서 국가가 계급뿐만이 아니라 젠더관점에서 다시 정의되어야 한다고 주장하였다.⁴¹⁾ 마지막으로, 다섯 번째, 호주와 스칸디나비아 국가들의 경우를 들 수 있는데, 복지국가의 전통 가진 국가들이어서 국가에 대한 저항이 덜한 탓에 국가개입에 대해 긍정적인 가치들이 자리 잡았고, 국가는 여러 가지 이해들 가운데 협상을 위한 장으로 받아들여졌다.

이상의 5가지 페미니스트 국가이론을 종합해보면, 각각의 페미니즘적 특성, 예를 들면 마르크스주의 페미니즘, 급진주의 페미니즘, 자유주의 페미니즘의 고유한 성격과 특성이 그대로 국가 이론에 반영되고 있음을 알 수 있다. 이러한 입장은 국가 페미니즘을 바라보는 데도 그대로 투영된다.

본 논문에서는 국가에 대한 다양한 페미니스트 이론 가운데 네 번째, 젠더와 국가간의 역동적인 관계에 주목하는 이론과 다섯 번째, 호주와 스칸디나비아 국가들의 경우에 보다 관심을 두고 있다. 즉, 국가의 성격이 단일하게 고정되어 있다기보다는 그 안에서 활동하는 주체들의 행위에 의해 변화될 여지를 갖고 있다⁴²⁾는 데 가능성을 두고 있기 때문이다. 이와 관련해서 달럽(Drude Dahlerup)은 국가를 사회 전체에서 일어나고 있는 사회적 갈등의 한 표현이자, 그러한 갈등이 맞부딪치면서 서로 융합·조정되는 장소로 보고 있다. 더 나아가서 그녀는 국가와 여성간의 관계를 고찰하기 위해서 여성운동과 국가와의 관계를 다루어야 함⁴³⁾을 지적했다.

서구에서도 페미니스트 국가론 혹은 가부장제 국가론은 매우 복잡적이고 논쟁적인 지형에 놓여 있다. 페미니스트 국가이론은 그 출발에서부터 두 가지 난점을 내포한다. 첫째 페미니즘은 남성 주류 국가 이론을 비판하는데서 출발하지만 역설적으로 이러한 이론들에 의존하고 있으며, 기존의 근대 사상에 기초한 개념들(예를 들면, 시민권, 개인의 권리, 법의 지배 등)을 수정·보완할 것인가, 혹은 그 이상의 근

Stanford (California: Stanford University Press, 1991) ; 김은경 (2005), p.20.

41) R.W Connell, *Gender and Power: Society, the Person and Sexual Politics* (California: Stanford University Press, 1987) ; 김은경 (2005), p.20.

42) 김현정, "국가와 페미니즘 정치 : 1990년대 여성단체의 입법운동을 중심으로," 『여/성이론』 제4호 (2001), pp.84-88.

43) 이외에도 여성관련 공공정책의 결정요인, 공공정책이 여성에 미치는 영향, 여성의 정치참여와 대표권 고찰을 제시함. Drude Dahlerup, "Confusing concepts-confusing reality : A Theoretical Discussion of the Patriarchal State," A. S. Sasson(ed.) *Women and the State : The Shifting Boundaries of Public and Private* (London: Unwin Hyman, 1987), 앤 쇼우스틱 사순 편저 『여성과 국가』 한국여성개발원 (1989), pp.102-103.

본적인 비판이 필요한가, 그럴 경우 대안적 이론화는 어디에서부터 출발해야 하는가를 놓고 이론적 곤경에 처하기 쉽다. 두 번째 문제는 기존 페미니스트 국가이론이 지나치게 서구 사회의 경험에 편중되어 있다는 점이다. 때문에 후발 사회의 여성정책은 서구의 ‘선진 정책’을 학습하고 도입하는 것만으로는 결코 의미 있는 성과를 얻을 수 없다. 비서구 사회의 여성정책을 논의하기 위해서는 서구 국가와 구분되는 탈식민지 국가(Postcolonial state)의 특성, 자본주의 세계 체제 속에서 후발 국가들이 선택한 발전 전략이 여성에게 미치는 영향, 또한 민족해방운동이나 민주화운동과 연결되는 여성운동의 구체적인 역사적 맥락들이 고려되어야 함⁴⁴⁾을 염두에 둘 것이다.

3. 여성주의와 국가페미니즘(State Feminism)

앞서서 개념을 살펴보면서 ‘페미니즘’보다는 ‘여성주의’라는 용어를 선호하는 입장을 보였다. 그렇다면 국가페미니즘의 경우는 어떻게 해야 할 것인가. 결론부터 정리하자면 스테이트 페미니즘, 혹은 ‘국가적 여성주의’라고 명명하는 것이 더욱 합당하다고 할 수 있다. 그러나 아직 국내에 스테이트 페미니즘을 차용해서 개념을 소개한 국가페미니즘 그 자체가 생소한 까닭에 본 연구자의 의도대로 ‘국가적 여성주의’라는 용어를 사용함은 더욱 혼란을 야기할 듯 하다. 다만 향후에 ‘국가페미니즘’의 개념과 용어에 대한 보다 심도있는 연구 및 논의의 기회가 있게 되기 바라면서 본 논문에서는 현재 보편적으로 쓰이는 ‘국가페미니즘’을 그대로 사용하기로 한다.⁴⁵⁾

‘국가페미니즘’(State feminism)은 정치 환경의 변화와 함께 만들어진 용어이다. 1990년대 중반에 들어서면서 여성 정치학계에서는 이와 같이 양성간의 평등 증진을 목적으로 한 국가 차원의 각종 활동들을 설명하기 위한 다양한 개념들이 논의되어 왔다. 이 중에서 주로 북유럽의 여성 정치학자들에 의해서 소개된 국가 페미니즘이라는 용어가 국가의 적극적 활동을 강조하는 의미로 가장 널리 받아들여진 개념⁴⁶⁾이라 할 수 있

44) 황정미 (2001), p.77.

45) 또한, 국가 [state, 國家]라는 용어, 개념 자체가 정치학에서는 사회의 정치조직 혹은 정치체를 의미하며, 지난 세기 동안 다양한 의미로 변화되는 중이고, 국가의 범주 또한 단순하지 않다. 본 논문에서도 국가페미니즘의 범주에 지방의 사례를 포함하고 있다. 국가페미니즘 연구의 발전을 위해서는 ‘국가’와 ‘여성주의’에 대한 해석과 논의가 중요하다.

다.

국가페미니즘에 대한 연구는 1995년 RNGS (Research Network on Gender and State)에 의해 시도되었던 14개 국가 간 비교연구를 통해 비교적 최근에 주목받기 시작하였다.⁴⁷⁾ 이 연구를 주도한 스텡슨과 마주르(Dorothy M. Stetson & Amy Mazur)는 국가페미니즘을 공공기관 또는 여성정책기구에서 페미니즘의 제도화로 정의하고 있다.⁴⁸⁾ 국가페미니즘의 의미에 대해서는 국내외의 연구자들에 의해서 다양하게 정의되고 있다. 헤르네스(Helga M. Hernes)는 국가페미니즘은 젠더 평등을 위한 사회 정책의 형태로 국가에서 주어지는 페미니즘, 즉 ‘위로부터의 페미니즘’(Feminism from above)을 의미⁴⁹⁾한다고 했으며, 심(Birte Siim)은 국가페미니즘의 개념을 양성 평등의 증진을 위하여 주력하는 여성주의 행정관료 및 이를 위해 특별히 임명된 여성주의 관료, 그리고 여성 정치인에 초점을 맞추으로써 행위자의 역할을 강조⁵⁰⁾하였고, 호주의 여성정치학자들은 심의 설명에 언급되는 여성주의적 행위자들을 별도로 지칭하는 용어로 페미니스트(Feminist)와 뷰로크라트(Bureaucrat)를 결합한 신조어인 ‘페모크라트’(Femocrat)를 사용하고 있다.⁵¹⁾

칸토라와 스콰이어(Johanna Kantola and Judith Squires)에 의하면 국가페미니즘은 광범위하게 여성정책기구와 여성운동간의 협력적 개념으로 쓰이고 있다.⁵²⁾ 또한 국가페미니즘은 여성정책이슈 또는 성평등을 다루는 국가기관 내 여성정책기구, 성평등기구에 대한 용어로 지방기구, 국가기구, 국제기구를 막론하고 어떠한 정부기관에 대해서도 국가페미니즘으로 지칭하고 있다.⁵³⁾

임옥희는 국가페미니즘이란 국가의 긍정적 기능과 보호기능에 의존하면서 가부장

46) 배선희 (2006), p.7.

47) 배선희, 『국가 페미니즘의 정치학』 (서울:한국학술정보, 2007).

48) Stetsen, D and A. Mazur, *Comparative State Feminism* (London: Sage, 1995), Joni Lovenduski, "The Integration of Feminism into West European Politics," in: Martin Rhodes, Paul Heywood and Vincent Wright (eds.), *Developments in West European Politics* (London : Macmillan Press, 1997), pp.281-299, 한국여성정책연구원 옮김, 『복지국가와 여성정책』 (서울: 새물결, 2000), p.174.

49) Helga M. Hernes, "The Welfare State Citizenship of Scandinavian Women," Kathleen B. Jones & Anna G. Jonasdottir, (eds.) *The Political Interests of Gender* (Oxford: SAGE, 1988), p.201 ; 김경희 (2005), pp.260-261.

50) Birte Siim, "Welfare State, Gender Politics and Equality Policies: Women's Citizenship in the Scandinavian Welfare State," Elizabeth Meehan & Selma Sevenhuijsen(eds.) *Equality Politics and Gender* (London: Sage Publications, 1991).

51) 배선희 (2006), p.9.

52) Johanna Kantola and Judith Squires, "From State Feminism to Market Feminism?," *International Political Science Review* published online 13 (April 2012), p.1.

53) Kantola and Squires (2012), pp.2-3.

적인 국가에 적극적으로 개입하여 변화의 가능성을 탐색하려는 여성이 있다면, ‘넓은 의미에서’ 이들은 국가페미니스트이다. 좁은 의미로 보자면 페미니즘의 의제들을 해결하고 여성의 평등과 권리를 쟁취하기 위해 국가기구와 정책에 참여하면서 관료화되고 제도화된 페미니즘을 뜻한다고 정의한 뒤, 20여 년 전 대단히 부정적인 가치판단이 실려 있었던 어용·관변 페미니즘이 이제는 상당히 긍정적인 국가페미니즘이라는 새로운 용어로 대체되었다⁵⁴⁾고 보고 있다. 이와 유사하게 문현아도 기존의 페미니즘에서 국가는 여성에게 억압적인 것으로 이해되어 왔으나, 국가페미니즘, 페모크라시(Femocracy)의 등장과 더불어 국가를 둘러싼 입장에 대한 변화가 생기고⁵⁵⁾ 있으나, 국가는 원천적으로 여성주의적일 수 없고, 정부는 ‘구조적’으로 여성주의의 의제를 대변할 수 없으며, 성불평등을 없앨 능력이 있느냐 없느냐가 문제가 아니라, 없애려고 하지 않는다⁵⁶⁾는 입장을 고수하고 있다.

장미경은 여성운동의 제도화의 장점과 단점을 들면서, 장점으로는 여성운동이 제도화된으로써 대중화, 세력화 되었다는 점을, 부정적인 측면은 첫째, 여성운동의 급진성과 진보성을 약화 둘째, 운동의 자율성과 중립성을 훼손을 꼽고 있다.⁵⁷⁾

김경희는 국가페미니즘을 여성운동이 출산권, 성폭력, 육아, 기회평등과 같은 여성의 권리를 쟁점으로 하여 정당, 정부, 다양한 공적기관 또는 여성정책 담당 국가기구에 참여하여 페미니즘을 제도화한 것으로, 사회정책의 개발이나 국가기구의 설립으로 구체화되며, 정부에서 일하고 있는 공무원을 국가페미니스트라 부른다. 국가페미니즘의 실천 방식과 동학은 단일하지 않으며, 나라마다 서로 다른 맥락⁵⁸⁾을 가지고 있음을 덧붙였다.

배선희는 국가페미니즘은 여성주의 운동영역의 의제가 제도화되는 것, 여성주의의 제도화를 추동하는 각 국가적 역량, 그리고 여성주의 정치인 및 행정부처 내의 여성주의 관료의 역할을 포괄하는 범주⁵⁹⁾로, 김은경은 국가와 여성운동의 상호 개입 과정에서 타나나는 형태가 국가페미니즘이며, 이 가운데 핵심적 개념은 페모크라트이다. 이는 곧 페미니스트의 국가 개입 전략으로, 페미니스트와 국가의 상호개입을 통해 국가와 여성이 제도적 영역에서 관계를 맺는⁶⁰⁾ 점을 강조하고 있다.

54) 임옥희, "국가페미니즘화와 개혁의 딜레마: 개혁, 실체없는 욕망인가," 『당대비평』 제27호 (2004), pp.69-70.

55) 문현아, "페미니즘, 제도화를 넘어 아래로부터 정치세력화를 지향하자," 『진보평론』 제34호 (2007), p.70.

56) 문현아, "국가는 가족정책을 여성주의적으로 전개할 수 있는가," 『여/성이론』 제13호 (2005), pp.32-33.

57) 오장미경, "여성운동의 제도화, 운동정치의 확대인가 제도정치로의 흡수인가," 『여성과 사회』 16호 (2005), pp.129-130.

58) 김경희 (2009), p.15.

59) 배선희 (2006).

조현옥은 국가페미니즘의 개념과 기원, 구체적인 내용까지 비교적 상세하게 정리하고 있다. 국가 페미니즘은 페미니스트의 국가개입전략으로 국가에 직접적인 개입하여 여성의 권리와 기회를 확대시키고자 하는 여성운동의 국가참여 형태이다. 페모크라트는 국가기구와 관료기구에서 여성정책실 또는 여성업무에서 일하도록 임명된 여성을 지칭하는 개념으로 초기에는 여성관련 기구에서 일하는 여성들만을 의미했으나 그들의 지위를 막론하고 여성을 위해 일하고자 하는 페미니스트 관료들을 포함하는 것으로 확대되었다. 또한 국가 페미니즘은 호주를 중심으로 확산되었으며 한국에서도 1990년대 이후 여성운동이 참여의 정치를 표방하고 정부 내에 여성특별위원회, 여성부, 여성정책담당관들의 직제가 생기면서 여성학을 전공했거나 여성운동단체에서 일하던 여성들이 페모크라트로서 직접 참여하여 여성정책을 담당하기 시작했다. 이외에 고위직 공무원으로 청와대 내에 여성관련 비서관직이 설치되고 이 직이 대부분 여성학 전공자 또는 여성단체 출신들로 충원되었으며 각 부처의 여성정책담당관, 여성부의 일부 직급들이 개방직으로 충원되어 외부의 여성정책 전문가들이 참여할 수 있도록 하였다.⁶¹⁾

이상의 내용을 종합해보면 국가페미니즘은 국가차원 뿐만 아니라, 지방차원을 포괄한 여성주의(운동)의 제도화라고 할 수 있으며, 이 제도화의 범위는 여성주의 정책·의제의 제도화, 기구의 제도화, 관료·정치인의 제도화를 포괄하며, 제도화의 방식으로는 국가와 여성주의(운동)의 상호개입, 참여 형태로 진행된다고 할 수 있다. 또한 한국사회에서 국가페미니즘에 대한 긍정과 부정이 교차하고 있음을 확인할 수 있다. 임옥희, 문현아, 장미경은 국가페미니즘의 긍정적 측면보다는 부정적 측면에 초점을 맞추고 있으며, 김경희, 배선희, 김은경, 조현옥은 국가페미니즘을 둘러싼 주체 또는 행위자간의 관계, 역할에 따라 긍정적 혹은 부정적 면이 부각될 수 있음을 시사하고 있다.

60) 김은경 (2005).

61) 조현옥 (2008), p.22.

제2절 선행연구 검토 및 분석틀

국가페미니즘 연구를 하기 위해서 포괄적인 범위와 다양한 단계의 연구가 필요하였다. 국가페미니즘이라는 개념과 이론이 기본적으로 여성주의적 시각을 요구하며, 국가페미니즘이라는 용어 자체에서 나타나듯이 국가 또는 정부기구, 그리고 여성정치 연구와 관련되었음을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서는 국가페미니즘 연구뿐만 아니라, 여성정치, 여성운동, 여성정책 연구부터 출발해서 이론적으로 여성주의 국가론과 지방의 여성정치연구 등 다양하게 검토하였다.

여성정치와 관련해서는 강경희, 김민정, 김원홍, 김현정, 라미경, 문경희, 문현아, 송은희, 오유석, 윤이화, 이미경, 임혜란, 이현근, 전경옥, 정미애, 조주현, 조현옥, 조희원, 황영주, 황정미의 연구를 검토하였다. 여성운동과 관련해서는 강남식, 김경희, 박채복, 오장미경, 이효재, 전복희, 정현백의 연구를, 여성정책·여성정책기구와 관련해서는 김경희, 신상숙, 원시연의 연구를 살펴보았다.

그리고 여성운동과 여성정치를 동시에 아우르는 연구들도 있었다. 조현옥, 김현정, 문현아, 장미경, 허성우의 경우가 그렇다. 권수현의 여성운동과 정부, 여성정책 동향 연구와 김은경의 여성운동과 국가참여에 관한 연구도 많은 참고가 되었다.

특히 여성주의적 국가론과 관련해서는 김경희, 김은경, 김현정, 황정미, 황영주의 연구가 많은 도움이 되었다. 또한 앞서의 대다수 연구에서 페미니즘 연구가 포함되고 있지만, 페미니즘에 대한 지평을 넓히기 위해 김희정, 마경희의 연구를 추가로 참고하였다.

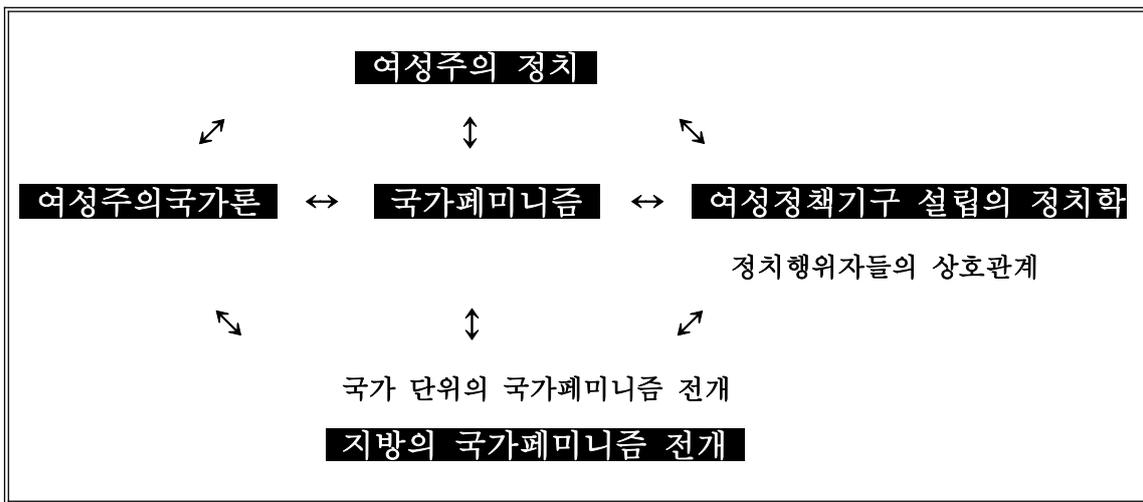
제주도의 지역정치, 지역여성운동을 연구한 자료는 많지 않았다. 그 가운데 강경희, 김진호의 지역 여성정치연구가 도움이 되었고, 지역여성운동과 관련해서는 허성우, 조성윤, 하순애의 연구, 그리고, 김수연과 문순덕의 여성정책기구 관련 연구들을 참고하였다.

마지막으로 국가페미니즘 연구와 관련해서는 김경희, 문현아, 배선희, 오장미경, 임옥희 연구를 검토하였고, 국가페미니즘으로 연구주제를 제시하지는 않았지만, 국가기구 또는 정부와 여성운동과 관련해서 신상숙, 김은경의 논문도 중요하게 검토하였다.

일반적으로 한국에서 여성정치 참여에 대해서는 크게 두 가지 방향으로 연구가

진행되고 있었는데, 선거에서의 대표성 연구와 여성정책기구설립의 정치학 연구 두 가지로 요약된다. 이와 관련해서 중앙 차원에서는 어느 정도 연구가 진행된 상태이나, 제주도에서는 두 분야 모두 연구가 전무한 상태이다.⁶²⁾ 본 연구의 이론적 범위를 도식화 하면 다음과 같다.

<그림 1> 본 연구의 이론적 범위



본 연구의 의의는 크게 세 가지 맥락으로 짚어볼 수 있다. 첫째, 정치학 측면에서 국가론과 페미니즘을 연계하고, 여성주의 국가론과 국가페미니즘을 논하면서 여성주의 국가론과 여성주의 정치, 국가페미니즘과 지방의 국가페미니즘이라는 네 가지 범주를 연결해 보는 연구가 시도된다는 점이다.

둘째, 여성정책기구 설립의 정치학을 둘러싸고 나타나는 정치행위자들의 역동적인 상호관계를 살펴봄으로써 이론과 현실을 연계하는데 의미를 둘 수 있다.

셋째는 기존의 이론과 연구물들을 바탕으로 국내에서는 최초로 국가페미니즘의 지방적 전개 사례를 연구함으로써 국가페미니즘과 여성주의 정치가 지방에 어떻게 자리매김할 수 있을지를 전망해보는데 의의가 있다. 참고로 본 논문에서는 ‘지역’보다는 ‘지방’이라는 용어를 사용할 것이다. 국제정치학에서 지칭·거론되는 지역적(regional), 지역주의(regionalism)⁶³⁾ 개념과 구별이 되도록 ‘지방’이라는 용어를 선택

62) 이와 관련해서 2011년, 전현직 광역의회 여성의원 15명이라는 소수의 연구대상자만을 논의의 대상으로 삼고, 비교 분석측면에서 제주의 특징을 많이 부각시키지 못한 한계점이 있기는 하나, 제주도내 여성정치 대표성 연구에 의미 있는 보고서가 있다. 문순덕·김진호, 『제주지역의 여성정치참여 확대 방안』 제주발전연구원(2011).

63) 지역주의에 대한 정의는 ‘서너 개 국가의 정부, 비정부기구 및 민간 부문의 공통 이익을 목적으로 한 공식

하였다. 여기서 지방의 의미는 중앙과는 대응되는 개념으로서의 지방을 의미한다. 더러 ‘지역’으로 표기되어 있더라도 전반적으로는 ‘지방’의 의미로 사용되고 있음을 전제한다.

앞서 제시한 기존 연구들과 관련해서, 국가페미니즘 분석들은 어느 정도 연구되고 있을까. 국가페미니즘의 핵심요소는 여성정책기구와 페모크라트라고 할 수 있다. 여성정책을 전담하는 기구들의 다양한 조직상·역할상의 차이에도 불구하고 분명한 것은, 여성정책전담기구를 통해서 국가는 제도적인 자원들을 제공해왔으며, 이는 여성운동계에 의해서 제안되었던 여성주의 정책목표의 성취에 핵심적인 역할을 하였다.⁶⁴⁾ 하지만, 국가페미니즘의 부정적인 측면을 우려하고, 여성정책담당기구가 여성주의 정책을 실효성 있게 추진하고 있는가 하는 질문을 하는 것은 너무도 당연한 일이다. 비교적 여성주의가 발달한 유럽 국가들에서도 평등부서와 여성정책담당기구의 여성 관리들을 여성주의적 정치행위자로 볼 수 있는지, 또는 그 부서와 부서원들이 ‘국가 페미니스트’로 간주되는가라는 문제를 중요하게 다루고 있다. 스텡슨과 마주르(Dorothy M. Stetson & Amy Mazur)가 주도하는 새로운 연구⁶⁵⁾인 RINGS (Research Network on Gender and State)는 14개 국가⁶⁶⁾에 이러한 질문을 제기하고 그 답을 모색하고 있다. 그들은 여성정책기구가 여성주의적인지 아닌지를 검토하기 위해 여성정책담당기구의 두 가지 측면을 체계적으로 분석하고 있다. 첫째, 어떤 기구가 여성주의적 정책의 발전에 영향을 미치는 정도와 둘째, 그 기구가 페미니스트와 여성운동 조직들로 하여금 정책과정에 대한 접근을 가능하게 하는 정도가 그것이다.⁶⁷⁾

또는 비공식의 지속적인 협력’ 정도로 개념화 할 수 있다. EU(유럽연합)가 대표적인 지역기구라 할 수 있으며, ASEAN(동남아시아국가연합), APEC(아시아-태평양 경제협력기구) 등이 있다. Muthiah Alagappa, "Regionalism and Security : A Conceptual Investigation," in Andrew Ma가 and John Ravenhill, *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder: Westview Press, 1994), p.158 ; 김계동의 역, 『국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』(서울:명인, 2007), p.188.

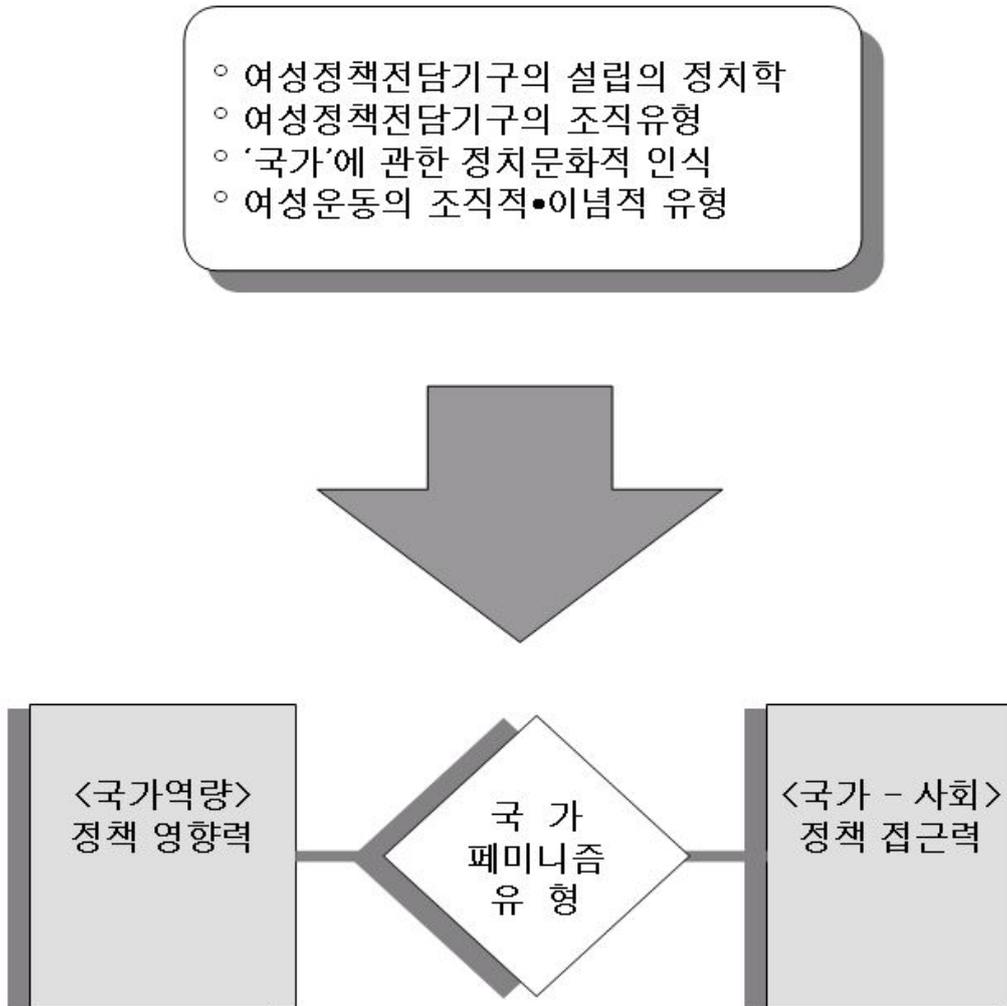
64) 배선희 (2006), p.56.

65) Stetsen, D and A. Mazur, *Comparative State Feminism* (London: Sage, 1995)

66) 비교적 안정적 민주주의 체제를 구현하고 있는 서구와 북구, 북미 국가 중 유사성이 높은 사례로 12개 국가(노르웨이, 덴마크, 네덜란드, 오스트레일리아, 프랑스, 스웨덴, 영국, 독일, 미국, 캐나다, 아일랜드, 이탈리아)를 추출하고, 비교연구를 위하여 이외는 대조적인 사례로 비교적 후발 민주주의 국가인 스페인과 폴란드를 추가하여 14개 국가를 대상으로 하였다. Stetsen, D and A. Mazur (1995), pp.12-19.

67) Joni Lovenduski, "The Integration of Feminism into West European Politics", in: Martin Rhodes, Paul Heywood and Vincent Wright (eds.), *Developments in West European Politics* (London : Macmillan Press, 1997), pp.281-299. 한국여성정책연구회 옮김, 『복지국가와 여성정책』(서울:새물결, 2000), p.174.

<그림 2> RNGS 국가페미니즘 분석틀



국가페미니즘을 이해하고, 분석하고, 평가하는데 <그림 2>의 RNGS의 국가페미니즘 분석틀은 유용한 기준이 될 수 있다. 분석틀의 독립변인은 다음과 같이 네 가지로 제시되고 있다. ① 여성정책 담당기구의 설립을 둘러싼 정치학 : 여성정책 담당기구의 설립을 가능하게 한 정치적 역동성, ② 여성정책 담당기구의 조직적 유형 : 정부부처에서부터 특별위원회, 지역별 자문위원회 이르기까지 매우 다양한 여성정책 담당기구의 조직형태 및 활동유형, ③ ‘국가’에 대한 각국의 인식 : 국가를 주로 어떻게 인식하는가, ④ 여성운동의 조직적·이념적 유형 : 여성운동단체가 어떠한 조

직적·이념적 특성을 가질 때 국가의 정책 결정과정에 대한 진입이 보다 용이하고 국가의 여성정책에 대한 견제 및 평가를 적절하게 수행할 수 있는지에 대한 고찰이 그것이다. 이러한 네 가지 독립변인을 놓고, 종속변인은 (앞서 로벤더스키가 제시했듯이) ① 국가적 역량 (State-capacity), 즉 정책 영향력⁶⁸⁾과 ② 국가-사회 관계 (State- society relations), 즉 정책 접근성⁶⁹⁾등의 두 가지로 놓고 있다.⁷⁰⁾

본 논문에서는 RNGS 국가페미니즘 분석틀을 참고하여, 여성정책 담당기구의 설립을 둘러싼 정치학을 주된 독립변인으로 놓고, 국가적 역량(State capacity)과 국가-사회 관계(State-society relations)에 주목한다. 즉, 국가페미니즘의 상징적 표상인 여성정책담당 관련 기구를 도입하거나, 통·폐합하는 과정에서 각 정치행위자들이 어떠한 역할과 참여를 하고 있는지에 대해 연구의 초점을 맞추고 있다. 따라서 여성정책기구 설립의 정치학을 중심으로 한국의 국가페미니즘이 어떻게 전개되고, 각 시기별로 어떤 특징을 보이고 있는지 규명할 것이다. 이어서 지방의 국가페미니즘 사례로 제주도에서의 국가페미니즘 전개 양상을 분석한다. 지방의 국가페미니즘 전개에서는 여성정책기구 및 여성정책연구기관을 둘러싼 도정책임자와 여성운동과의 관계로 분석대상이 일정정도 치환되는 경우도 있을 것이다.

68) 여성정책 및 여성운동계에 대한 국가의 영향력을 가리키는 범주로 구체적으로, 여성정책담당기구가 여성정책의 발전에 어느 정도 주도적인 역할을 수행하였는지 고찰함.

69) 정치적 관계 또는 국가-사회 관계들에 대하여 국가가 영향을 미칠 수 있는 능력을 가리키는 범주로, 구체적으로 여성주의 학계 및 여성단체와 같은 사회적 행위자들이 정책결정과정에 접근할 수 있는 기회를 획득하는데 여성정책담당기구가 어떠한 역할을 하였는지 고찰함.

70) 배선희 (2006), pp.61-67.

제3장 국가별 국가페미니즘의 전개

제1절 외국의 국가페미니즘 : 여성정책기구 역할을 중심으로

국가페미니즘을 촉진하는 요인들은 다양하다. 특히 각 국가별로 정치문화적·환경적 특성과 함께 여성운동의 이념 및 조직적 특성, 여성정책기구의 역할, 주요정책결정자의 역할 등을 중요한 요인¹⁾으로 꼽을 수 있다. 그 가운데서도 여성운동의 이념과 조직적 특성, 여성정책기구의 역할은 각 국의 국가페미니즘 전개에서 중요한 변인으로 작용하고 있다. 먼저 여성운동의 특성과 국가의 관계에 대한 주요한 연구로 스텡슨(Dorothy M. Stetson)의 연구와 랜달(Vicky Randall)의 견해를 주목할만하다. 스텡슨은 국가페미니즘 연구에서 여성운동계와 여성정책전담기구의 상호 작용하는 맥락에 주목하여 의미있는 결론을 도출했다. 첫째, 여성운동계가 활성화되고 보다 조직적으로 정책 요구를 모아낼 수 있는 국가들에서, 국가페미니즘의 수준이 상대적으로 높게 나타난다. 이러한 맥락을 가장 잘 보여주는 사례는 네덜란드이다. 여성운동계가 강한 국가 후원적 전통을 가지고 있는 네덜란드가 가장 높은 수준의 국가페미니즘 유형에 포함되고 있다. 반면에 여성운동계의 조직력이 약하고 여성주의 정책의제에 대한 결집력이 약화되어 있는 국가에서는 국가페미니즘의 수준이 매우 낮거나 상징적인 수준에 그치고 있는데, 폴란드와 아일랜드가 상징적인 국가페미니즘의 유형이거나, 국가페미니스트가 존재하지 않는 경우에 해당된다. 둘째, 여성운동계의 지배적 이념이 급진적이고 좌파성향이 강한 단체보다는 자율성을 견지하면서도 다소 온건한 조직들이 여성운동계를 주도할 때, 국가의 여성주의 정책결정에 보다 직접적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 이와 관련해서는 영국의 사례와 프랑스의 사례가 인용될 수 있다. 여성운동계의 좌파지향이 강한 영국의 국가페미니즘 발전이 더디게 진행되었다는 점과 프랑스의 사회주의적 여성주의자들이 페모크라트로 진출했을 때, 여성정책 결정과정에서 실효성 있는 정책을 추진하지 못했다는 점을 들 수 있다.²⁾

1) 배선희 (2006), pp.40-61.

2) Dorothy M. Stetson, "Introduction", Dorothy M. Stetson (ed.) *Abortion Politics, Women's Movements, and the Democratic State: A Comparative Study of State Feminism* (London: Oxford University Press, 2001), pp.10-15 ; 배선희 (2006), pp.48-50.

여성주의 운동조직의 이념성과 국가페미니즘의 상관관계에 대해 랜달(Vicky Randall)은 스텡슨(Dorothy M. Stetson)과는 다소 다른 입장을 보이고 있다. 즉, 정부 여당이 보수적이고 야당인 진보 정당이 정치적으로 안정되어 있지 못한 경우에, 진보적인 여성단체의 입장에서 여성주의 정책의 추진을 전제로 야당 및 관련기관들과 교섭하고 야당의 주요한 정책 의제로 제기할 수 있는 가능성이 높아진다는 설명이다.³⁾

국가페미니즘을 촉진하는 요인들 중 여성정책기구의 역할을 고찰하는 것은 매우 중요하다. 이는 여성정책전담기구가 여성정책의 발전에 어떤 영향을 미치는지, 이러한 기구들이 가장 효과적인 역할을 하는 것은 어떤 조건에서 가능한지 등의 질문과 관련이 있는 것으로, 여성주의 국가 이론의 발전을 위해 관련한 구체적인 연구 필요성을 제기한 달럽(Drude Dahlerup)의 논의⁴⁾에서 출발한다. 더 나아가서 소어(Marian Sawyer)는 호주의 국가페미니즘 연구에서, 여성정책전담기구의 운영을 통해 국가와 여성단체의 협력을 공고히 함으로써 정부 정책에 대한 비정부기구의 영향력을 강화하는 역할을 한다고 보았다.⁵⁾ 호주의 사례와는 대조적으로, 워커(Gillian Walker)는 캐나다 사례에서 여성정책담당기구가 오히려 여성단체에 지원되는 보조금을 제한하는 역할을 하고 있음을 역설한다.⁶⁾ 이처럼 국가페미니즘의 범주에서 여성정책전담기구 및 페모크라트는 긍정적으로든, 부정적으로든 중요한 영향을 끼치는 필수적인 구성요소이다. 따라서 국가 내에서 이들의 역할이 여성주의 정책의 발전에 어느 정도로 기여하는지에 대한 고찰은 국가페미니즘 연구의 핵심이 되고 있다. 관련해서 스텡슨(Dorothy M. Stetson)은 여성정책기구의 역할에 대한 국가별 비교연구를 통해 여성정책담당기구의 역할을 네 가지 패턴으로 유형화하고 있다.⁷⁾

첫째, ‘성공적 내부자(successful insider)’로 여성운동계가 제기하는 정책을 국가정

3) 예를 들면, 영국의 여성단체는 좌파지향이 강하여 국가에 대항적인 전통을 기반하고 있으므로, 여성주의 정책 의제를 상정하기 위한 교섭의 주체는 주로 노동조합 및 노동당이라고 할 수 있다. 이러한 여성운동계와 좌파 정당 및 노동조합과의 협력을 위한 기회구조가 확장되는 시기는 정부가 보수적이고 상대적으로 좌파정당이 정치적 위기감을 갖게 되는 시기였다는 설명이다. Lovenduski, J. and V. Randall, *Contemporary Feminist Politics: Women and Power in Britain* (Oxford:Oxford University Press, 1993) ; 배선희 (2006), p.49.

4) Drude Dahlerup (1987) ; 앤 쇼우스틱 사운 편저, 『여성과 국가』 (서울:한국여성개발원, 1989), p.108.

5) Marian Sawyer, *Sisters in Suits: Women and The Public Policy in Australian* (Sydney: Allen & Unwin, 1990)

6) Gillian Walker, "The Conceptual Politics of Struggle: Wife Battering, The Women's Movement and the State," *Studies in Political Economy* 33 (Autumn 1990).

7) Dorothy M. Stetson, *Abortion Politics, Women's Movements, and the Democratic State: A Comparative Study of State Feminism* (London: Oxford University Press, 2001), pp.8-15 ; 배선희 (2006), pp.48-50.

책결정과정에서 적극적으로 요구하고, 이와 관련한 정책논쟁을 효과적으로 성별화하는 역할을 한다. 오스트리아, 프랑스, 영국, 네덜란드, 스페인 등이 포함된다. 이에 해당되는 최상의 여성정책담당기구는 오스트리아라고 할 수 있는데, 여성운동계의 실질적인 정책 요구에 대하여 지속적이고 긍정적으로 대응했을 뿐만 아니라, 결과적으로 여성계가 설정한 정책 목표에 부합하는 효과를 이끌어 내었다. 한편, 최상은 아니지만, 내부자로서의 역할을 비교적 적절하게 해내었다고 평가되는 국가로는 프랑스와 영국이 있다. 프랑스의 여성권리부는 미테랑 정부 하에서 정부 여당의 강력한 지원 속에서 탄생하였으며, 각 지역별 하부 행정기관을 갖춘 핵심적인 부처로서의 위상을 가진 기관으로 비교적 제도화 수준이 높은 기구였다. 그러나, 초기의 폭넓은 영향력과 조직력에도 불구하고, 사회주의 내각의 정책과제에 호의적인 여성운동계에 편중된 재정지원과 보수당과의 지나친 이념적 대결구도 등의 부작용 때문에 여성정책의 실행 및 여성의 세력화에는 그다지 큰 도움이 되지 못했다는 평가이다. 영국 내에서 유일하게 제도화된 여성정책담당 기구인 ‘동등기회위원회(Equal Opportunities Commission)’는 설립 당시부터 여성을 위한 노동과 교육 관련한 이슈에 주력해왔다. 1975년에 마련된 성차별관련 입법의 개정을 비롯하여, 1983년, 1986년의 개정을 통하여 ‘동등 고용정책’의 발전에 주역이 되어 왔다.⁸⁾

둘째, ‘주변적 제휴자(marginal ally)’ 유형은 담당기관으로서의 정책목표를 주장하고, 여성운동계와의 협력관계에도 능동적이지만, 구체적인 정책논쟁에서 실효성 있는 역할을 해내지 못하는 경우이다. 미국과 캐나다, 이탈리아 등이 해당된다. 이 국가들의 특징은 여성단체들에게 정책결정을 상당히 부여하고 있음에도 불구하고, 여성정책을 전담하는 기구들이 여성운동계에 미치는 영향력은 다소 약하게 나타나고 있다. 캐나다의 경우는 중앙 행정부 차원의 핵심적인 중추기구 없이 지역 차원의 여성정책전담기구가 산발적으로 설치되었다. 그 결과, 여성주의관료가 제안한 정책의제가 정부의 국정 의제와 부합되지 않는 경우에는 무시되는 경우가 많았다.

미국의 여성정책 관련 기구라고 할 수 있는 노동부 산하 ‘여성국’이 여성주의 관점에서 가장 왕성하게 활동하였던 기간은 1960~70년대에 이르는 시기였다⁹⁾고 할

8) 한편, 이 기구는 당시 영국 내의 보다 광범위한 여성단체들과 적극적으로 협력하고 그들에게 정부의 정책결정 영역에의 접근력을 높이기 위한 실질적인 방안을 강구하였다. 한편, 국가에 의해서 제도화된 기구는 아니지만, 국가와의 거리를 두면서 여성단체들로부터 각종 정책 요구를 수렴하여 행정부로 전달하는 채널로서의 역할을 표방하며 출범한 ‘여성전국위원회’는 사실상 노동당 내의 좌파지향적 여성주의자들과의 네트워크가 중심이 되었고 주요 리더십 또한 지도자인 조 리처드슨(J. Richardson) 1인에게 집중됨에 따라 허약한 물적·인적 자원 및 조직력이 드러나면서 지속력을 갖지 못하였다. 배선희 (2006), p.53.

9) 1963년의 동등 임금법안, 양성평등을 촉진하기위한 적극적 조치 및 관련 프로그램, 그리고 하나의 신체적 장

수 있다. 이 기간동안 여성정책 관련 기구는 성평등 정책 네트워크의 중추기구로서 연방정부 및 주정부 차원에서의 자원 및 기반시설의 제공에 보다 중요한 역할을 하였다.¹⁰⁾ 이 정책 네트워크는 온건한 여성주의 압력단체를 포괄하면서, 각급 여성단체들에 대한 지원 및 재정적 지원에도 적극적이었다. 그러나 이 기구는 여성단체들로 하여금 정책제안을 할 수 있는 접근력의 제공에는 일정한 역할을 한 반면, 국가의 주류 정책결정과정 내에서 ‘여성국’ 스스로가 적정한 정책 산출을 이끌어낼만한 정책적 영향력을 확보하지는 못하였다. 한편, 이러한 영향력의 결여는 1980년대 들어 레이건 및 부시 행정부와 같이 가부장적 견해가 우세한 정권 하에서는 여성주의 정책 네트워크가 마비되는 결과를 초래하였으며, 진보적 여성운동계로부터 여성정책담당기구인 여성국은 정부의 장식물일 뿐이라는 비판을 면치 못하였다.

셋째, ‘비여성주의적(non-feminist) 담당자’로 정책 논쟁의 성별화에는 성공하기도 하지만, 여성주의적 견해에 철저히 지지 못하여 운동계로부터의 지지는 받지 못하는 경우로 1970년대 후반의 프랑스¹¹⁾가 이에 해당된다.

넷째, ‘상징적 기구’로 사실상 여성운동계의 정책목표를 반영하지도 않고, 정책결정과정에서 실질적인 역할을 하는 것도 아닌 상태이다.¹²⁾ 벨기에와 아일랜드가 가장 낮은 수준의 상징적 행위자로서 평가되었다. 벨기에는 낙태에 관한 임시 위임권을 부여받았던 최고위원회와 평의회가 각각 낙태 논쟁에 참여하지 않는다는 결론을 내리는가 하면, 아일랜드의 여성부와 의회 내의 합동위원회 형식인 ‘여성권리위원회’도 모두 아무런 견해를 나타내지 않는 쪽을 선택하였다.¹³⁾

여기에 더해, 스텡슨(Dorothy M. Stetson)은 국가페미니즘 수준에 따른 여성정책 기구의 조직적 특성을 분석했는데, 그 결과 또한 흥미롭다. 국가페미니즘의 수준이 높은 것으로 나타난 오스트레일리아, 덴마크, 노르웨이, 네덜란드의 여성정책담당기구들은 각 부처간에 걸쳐있는 여성정책관련 업무를 통합·조정할 수 있는 권한면에

애로서 임신 및 출산기를 취급하는 정책 틀의 확립 등 여성의 고용 평등과 관련한 구체적인 정책의 마련과 이의 이행에 간접적으로 공헌하였다. 배선희 (2006), p.53.

10) Dorothy M. Stetson, "The Oldest Women's Policy Agency: The Women's Bureau in the United States," Dorothy M. Stetson (ed.) *Abortion Politics, Women's Movements, and the Democratic State: A Comparative Study of State Feminism* (London: Oxford University Press, 2001), p. 263.

11) 스텡슨은 국가별 유형화를 하면서, 낙태논쟁이 진행된 시기를 국가내에서도 세분화해서 고찰하고 있다. 예를 들면 프랑스는 제1기 논쟁이 있었던 1975~1979년 당시에는 여성정책기구가 비여성주의적 기구로서의 역할만 담당했지만, 제2기(1982~1983년)와 제3기(1993년) 논쟁에서는 성공적인 내부자 역할을 담당한 것으로 평가한다. 배선희 (2006), p.51.

12) 배선희 (2006), pp.53-56.

13) Stetson (2001), pp.283-285.

서 다른 국가들보다 앞서 있다. 그 밖에 프랑스, 스페인, 아일랜드, 스웨덴과 같은 국가들에서는 여성정책관련 전담기관이 존재하였음에도 불구하고, 여성정책을 통합적으로 추진할만한 역할을 해내지 못하였다.¹⁴⁾ 캐나다의 경우에도, 지역별·사안별로 분산 설치되어 있는 국가페미니스트 정책기구를 통합적으로 조정할만한 중추적 기구가 없었다는 점에서 해당 기구의 정책영향력은 역시 부족하였다.¹⁵⁾

종합적으로, 스텡슨과 마주르(Dorothy M. Stetson & Amy Mazur)의 분석에 의하면 오스트레일리아, 덴마크, 네덜란드, 노르웨이는 강한 국가페미니즘으로 분류된다. 아일랜드와 이탈리아는 영향력과 접근성 모두 낮은 점수를 받고 있으며 최소한의 국가페미니즘 나라들로 분류되고, 그 나머지의 국가들은 중간 범주에 속하고 있다.

<표 1> RNGS 14개국 국가페미니즘 유형 분류¹⁶⁾

영향력	접근성	해당국가
↑	↑	오스트레일리아, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크
↑	↓	프랑스, 스웨덴, 영국, [스페인]
↓	↑	독일, 미국, 캐나다
↓	↓	아일랜드, 이탈리아
국가페미니즘이 발견되지 않음		폴란드

국가페미니즘이 잘 이루어진 나라들에서는 여성의 관심과 이익을 반영해서 중앙 정부에 힘 있는 여성정책담당부서를 설치하였다. 이러한 나라들은 사회적 평등에 높은 가치를 두며 국가는 평등전략에 대한 적절한 감시자라는 것에 대한 광범위한 합의가 이루어진 상태에서 운영한다. 그 나라의 여성운동은 여성해방운동의 자율적인 페미니스트들과 정당, 노조와 전국적 여성조직에서 전형적으로 볼 수 있는 ‘온건한’ 여성조직 모두를 포함한다. 그러므로 강한 국가 페미니즘은 비교적 높은 수준의

14) 관련해서 프랑스 최초의 사회주의 정당 대통령인 미테랑 행정부(1981~1986)의 여성권리부 예를 들자면, 여성권리부는 의견상 독자적이고, 강한 조직력을 보였지만, 업무 수행을 위해 다른 행정부처의 현안에 파고들기에는 역부족이었고, 단지 여성단체에서 기존에 수행했던 의제설정의 역할만을 대체하는 수준이었다는 분석이 있다. 배선희 (2006), p.55.

15) Stetson (2001), pp.287-291 ; 배선희 (2006), p.55.

16) 배선희 (2006), pp.61-68 참고, 재구성.

여성의 정치적 대표성과 관련되는 요인들과 관계있음¹⁷⁾을 알 수 있다.

이상과 같이 국가별로 여성운동의 이념 및 조직적 특성, 여성정책기구의 역할과 형태에 따라 각 국가간 국가페미니즘의 정도가 상이하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 김은경은 호주의 사례를 통해서 이러한 상이한 특징이 한 국가 내에서도 다양하게 나타나고 있음을 설명한다.¹⁸⁾

<표 2> 호주 정부의 성격과 여성정책기구의 변화

집권 정부 (총리)	연도	여성관련 내용
노동당 (Whitlam)	1972	집권
	1974	Elizabeth Reid 총리고문(WLM여성해방운동 출신)
		Sara Dowse(여성운동출신) 총리내각부(PM&C) 여성국(WAB)책임자
자유·국민연합정권 (Malcolm Fraser)	1975	Sara Dowse 바퀴모텔에 의한 10개 unit 설립
	1978	여성자문위원회(NWAC) 설립
	1977	여성국이 Dep't Home Affairs차관실로 이전, Dowse 사임
	1981-83	여성기구 소멸
노동당정권 (Hawke) (Keating)	1983	여성기구 재건(-1996) OWS(Office of Status for Women, -1993)
		총리보좌 장관직, Susan Ryan(상원의원) Carmen Lawrence 여성부장관(WEL출신)
자유당정권 (Howard)	1996	예산삭감, 기구유지 OSW 책임자로 Pru Goward(정치기자출신-1999)

표에서 볼 수 있듯이 호주에서 페모크라트 전략을 통해 국가페미니즘이 형성된 것은 1972년 노동당의 휘틀램(Edward Gough Whitlam) 정권 출범 직후이다. 호주의 페모크라트들은 여성문제만을 모아놓아 결국 세력을 갖지 못하는 독립적인 부처를 만들기보다는 총리내각부와 같은 중심적인 부처 내에 여성조정기관(women's coordinating agency)이 있어야 한다고 주장하였다. 내각의 문서들에 대한 접근성과 총리와의 밀접한 관계 덕택에 여성업무국(Women's Affairs Section)은 여성정책기

17) Joni Lovenduski (1997), pp.281-299 ; 한국여성정책연구회 옮김, 『복지국가와 여성정책』 (서울:새물결, 2000), pp.174-175.

18) 김은경 (2005), pp.32-36.

구의 중추가 되었다.

1975년 11월에 프레이저(Malcolm Fraser)가 이끄는 자유·국민연합 정권이 휘틀람 노동당 정권의 후임으로 들어섰다. 정부의 변화 때문에 페모크라트 전략이 위태롭게 될지도 모른다는 우려에도 불구하고, 초기에는 그렇지 않았다. 1975년에서 1977년 사이에 페모크라트들은 여성 기관들의 확장된 네트워크를 마련할 수 있는 기회를 제공받았으며, 그에 따라 공공기관 내에서 그들의 입지는 더욱 공고해졌다. 여성업무국(Women's Affairs Branch, WAB)은 총리내각부에 존속했다. 하지만, 프레이저 정권의 두 번째 임기로 접어들면서 페모크라트의 입지가 취약해졌다. 보수적인 자유·국민연합 정권이 재임한 1977년 이후부터 정부는 여성기관을 총리내각부에서 내부·환경부의 차관실로 이전시켰고, 여성기관의 목표에 반감을 갖고 있는 인물을 장관으로 선임했다. 이에 여성업무국장인 도스(Dowse)는 항의의 표현으로 사임했고, 여성정책기구는 사라졌다.

1983년 다시 노동당 호크(Hawke) 정권이 출범함에 따라 여성정책기구는 재건되었고, 이후 13년간 호주노동당 정권동안 비교적 안정적인 입지를 유지하였다. 그러나, 이후 1996년 다시 보수적인 정권인 자유당이 집권하면서 여성관련 정책의 모든 예산을 삭감한 채 기구만 유지하였고, 여성업무를 맡게 되는 직책에 일반 여성을 임명하였다.¹⁹⁾

호주의 사례는 관료조직이나 정당의 성격에 따라 여성운동은 특정한 관계를 형성하면서 제도 영역내에서 긍정적인 정치기회구조를 만들 수 있다는 점을 보여준과 동시에, 보수적인 정부의 집권 등 제도적인 변수들이 나타날 경우, 페모크라트 전략 또는 국가페미니즘은 한계를 드러낸다는 점을 상기시킨다. 스텡슨(Dorothy M. Stetson)의 주장처럼 여성운동계가 얼마나 잘 조직되어 있으며, 특정한 정책 이슈와 관련하여 정파적 이념을 초월하여 잘 공조할 수 있는지, 여성운동계의 지배적 이념 성향이 어떠한지, 그리고 지배적 정당의 입장은 여성운동계와 어떻게 조응되고 있는지에 따라서 여성정책전담기구의 영향력은 상이하게 나타날 수 있다.²⁰⁾ 즉, 국가 페미니즘은 고정된 척도, 수준, 상태를 말하는 것이 아니라, 주요정책결정자와 여성운동계, 여성정책기구 또는 페모크라트 등의 정치행위자들간의 관계와 역할에 따라 높은 수준으로 또는 낮은 수준으로 나타날 수 있음을 의미한다.

19) 김은경 (2005), 『한국 진보 여성운동의 국가참여 형태에 관한 연구 : 페모크라트의 등장과 여성운동의 제도화를 중심으로』 연세대학교 대학원 정치학과 박사학위 논문. pp.32-36

20) Stetson (2001), pp.294-295.

제2절 한국의 국가페미니즘 형성배경

서구사회에서 정치학(또는 국가)과 페미니즘이 불편한 관계였다면, 한국사회에서는 상대적으로 우호적인 관계를 맺고 발전해오고 있다는 점을 알 수 있다. 물론 여기에는 한국에서의 페미니즘이 급진주의 페미니즘 또는 서구적인 페미니즘과는 동일하지 않으며, 한국적 특성을 내포한 여성주의로 발전해 왔다는 차이가 있다. 한편, '국가'와 한국의 여성주의의 우호적인 관계는 한국의 여성주의 정치에 긍정성과 부정성을 동시에 안겨주는 원인으로 작용하기도 한다.

한국의 페미니즘은 서구의 페미니즘과는 그 맥락을 달리하는데, 일반적으로 서구(특히 앵글로 색슨 사회)에서 시민혁명을 거친 후에 등장하는 '여성운동'과 '페미니스트운동'은 동의어이다²¹⁾. 그러나 비 앵글로색슨 사회, 특히 탈식민주의 맥락에서 여성운동은 여성들의 민족해방운동, 인권운동과 민주화운동을 포함하는 보다 광범한 운동범주를 포괄한다.²²⁾ 그런 면에서 한국의 여성운동은 전형적인 탈식민국가의 양상을 보이고 있는데, 진보적인 여성운동 진영조차도 스스로를 페미니스트라고 정의하지 않으며 스스로를 페미니스트라 정의하는 그룹들과의 차별성을 강조한다.²³⁾ 즉, 한국 역사의 특수성 속에서 한국의 페미니즘과 여성운동, 여성정치운동들을 조망²⁴⁾해야 한다고 해석할 수 있다. 그런 면에서 한국에서의 여성운동은 구한말 시기 유교적이고 남성 중심적인 사회문화를 극복하려는 여성들의 인식, 여성교육, 계몽운동에서 그 단초를 찾을 수 있다. 또한 한국의 여성운동은 1948년 독립정부가 수립된 후 여성이 남성과 함께 자동적으로 참정권을 획득하는 정치과정을 경험하면서 서구와는 전혀 다른 주제들을 제기했다.²⁵⁾ 이러한 역사적 맥락 속에서 이효재는 한

21) Vickey Randall (1987) ; 김민정의, 『여성과정치』 (서울:풀빛, 2000).

22) Amrita Basu, *The Challenge of Local Feminisms: Women's Movement in Global Perspective*, Boulder, San Francisco (Oxford: Westview Press, 1995) ; 허성우, "지구화와 지역 여성운동 정치학의 재구성," 『한국여성학』 제22권 3호 (2006).

23) 강남식, "한국여성운동의 쟁점과 방향," 한국여성학회 주최 20대추계학술대회발표문 (2004) ; 정현백, "한국의 여성운동60년 : 분단과 전근대성 사이에서," 한국여성사학회 광복60주년기념 심포지움발표문 (2006) ; 허성우, "지구화와 지역 여성운동 정치학의 재구성," 『한국여성학』 제22권 3호 (2006), p.172.

24) 송은희, "한국여성의 정치·사회적 참여," 『21세기 정치와 여성』 (서울:나남, 2000), pp.65-66.

25) 일제시대~1945년 : 일제시대의 한국의 여성운동은 여성교육에 기초한 구국운동과 여성해방운동으로 나뉜다. 교육에 의한 구국운동은 축척반대연좌시위를 벌인 여우회(女友會)와 최초의 여성교육단체로 순성여학교를 설립한 찬양회에서 비롯되었고, 기타 대한부인회, 진명부인회, 대한여자흥학회, 여자교육회 등이 있다. 전국단위의 여성운동으로 1917년 국채보상운동이 있으며, 여성비밀단체(대한민국애국부인회, 상하이 한인애국부인회)와 근우회(1927년, 최초 여성만으로 이루어진 전국적인 대중운동 조직)도 결성되었다. 이 시기부터 해방기까지 여성운동의 동향은 민족독립운동, 교육계몽 및 교도계발운동, 여권신장 및 여성해방운동 등으로 전개되었다. 1945~1970년대 : 이시기에 건국부녀동맹, 조선여자국민당(임영신, 이은혜)이 조선부녀총동맹으로 이어지면서 대표적인 좌파운동을 했다면, 한국애국부인회, 독립축성부인단은 후일 독립축성애국부인회로 이어지면서 우파

국의 진보적인 여성운동의 뿌리를 찾는 근거로 1970년대에 주목하고 있다. 이 시기의 결정적인 변화로 대학내 여성문제 연구와 관련 강좌가 설치되고, 서울에 소재한 여자대학 내의 많은 여학생들이 반독재-민주화 운동에 적극 참여하였으며, 이를 통해서 1980년대에 활발해지는 진보여성운동의 기초가 마련되었다고 보고 있다. 특히 이효재는 이러한 변화를 기점으로 해서 이전의 보수주의적, 자유주의적 여성지위 향상운동과는 변별되는 여성의식이 등장했다고 보면서 ‘여성주의’라는 용어를 사용하고 있다.²⁶⁾ 이에 대해서 정현백은 1970년대, 1980년대에 나타난 선구적인 활동은 전체 여성단체 활동의 한부분에 불과하며, 1970년대 가장 광범한 여성을 포괄하고 있었던 한국여성단체협의회와 한국부인회의 활동은 새마을운동의 확산에 가장 적극적인 시기였다고 보고 있다.²⁷⁾

한국의 여성운동은 1980년대의 민주화운동과 궤를 같이 하였고, 이 과정에서 진보진영은 한국여성단체연합을 중심으로 결집하여 정부에 압력을 가하고, 다른 한편으로는 한국여성단체협의회를 중심으로 정부에 대한 비판 강화, 여성 이슈를 중심으로 새로운 영역 구축했다.²⁸⁾

한국의 여성운동단체는 민주화가 어느 정도 진행된 1990년대 이후 국가에 대한 ‘참여’ 전략²⁹⁾을 채택하였다. 이와 함께 국가페미니즘이 발전하게 되면서 국가 차원에서 여성관련 사회정책의 개발과 그 정책을 집행하기 위한 새로운 정부 기구의 설립의 형태로 나타났다.³⁰⁾ 국가영역에는 여성정책전담기구가 신설되고 주요 선거에서 각 정당이 여성관련 공약에 관심을 기울이고, 국가기구 내에 페모크라트가 등장하면서 한국의 진보적 여성운동은 제도권과 제휴하는 양상을 나타내고 있다.

운동을 주도했다. 한국여성단체협의회는 1959년에 발족했다. 박재복, "한국의 여성운동," 『젠더정치학』 (서울:한울, 2011), pp.276-293.

26) 이효재, 『한국 여성운동 - 어제와 오늘』 (서울:正宇社, 1989), p.250.

27) 덧붙여서 정현백은 새마을부녀회의 활동을 독재국가에 의한 동원과 활용만으로 간주할 수만은 없다고 하는데, 이는 여성을 근대화과정으로 견인해가려는 노력이었으며, 이를 통해 여성들은 공적 영역에 진입할 기회를 부여받을 수 있었던 점을 들고 있다. 그러나 이런 활동을 여성운동의 한 형태로 간주하기도 어렵고, 운동의 자율성을 거론하기도 어렵다. 특히 여협은 국회 해산과 비상계엄령 선포와 함께 시작된 10월 유신을 지지하는 성명을 발표하는 것을 통해서 국부독재체제를 추인해주는 역할도 하였음을 지적하고 있다. 정현백, (2006), pp.15-16.

28) 1980년대 여성단체 잇달아 창립, 87년 2월 한국여성단체연합(여연) 결성, 여성평우회가 여성민우회로 조직 개편함. 박재복 (2011), pp.276-293.

29) 참여 전략과 관련한 논쟁점으로는 첫째, 페미니스트 이슈가 국가에 의해서 적절하게 보호받을 수 있는지의 문제, 둘째, 국가내 여성정책기구가 긍정적인 변화에 영향을 미칠 수 있는지의 문제, 셋째, 관료들이 국가내부에서 페미니스트 이슈를 발전시킬 수 있는지 하는 문제들이 있었다. 그와 같은 맥락에서 남성들에 의해서 통제되는 국가를 위해 일하는 것은 타협하는 것이라고 보는 페미니스트들은 비참여(disengagement)의 정치를 채택하였고, 반면 참여(engagement)의 전략을 채택한 페미니스트들은 여성들의 참여가 국가를 변화시킬 수 있을 것으로 기대하였다. 김은경 (2005), p.21.

30) 김경희, "국가와 여성정책," 『한국의 여성정책』 (서울:미래인력연구원·지식마당, 2002)

대체로 한국의 (진보)여성주의운동은 1980년대부터 본격화되었다고 볼 수 있으며, 이러한 경향은 1990년대 중반까지 이어진다. 이 시기의 한국의 여성운동은 민주-반민주라는 구도 속에 대립적 지형을 형성하던 한국여성단체협의회와 한국여성단체연합조차도 ‘차이’를 드러내기 보다는 ‘여성’이라는 이름으로 ‘연대’³¹⁾하였다. 이는 한국의 페미니즘과 한국 여성운동의 특징을 반영하는 중요한 열쇠가 되고 있다. 즉 이러한 연대는 한국 여성운동의 시초인 일제시대와 1980년대 민주화시기에 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 오장미경은 특히 이러한 맥락에서 한국 페미니즘의 특수성을 ‘민족적·국가적’이라고 규정³²⁾하고, 더 나아가서 ‘국가주의적’ 성격³³⁾을 띠고 있다고 본다. 그리고 이러한 특성은 국가의 발전목표에 부합되는 이슈나 실천만 발전시키고, 다양성과 개인을 강조하는 페미니즘의 원리들은 발현되지 못하고 있음을 지적하며, 앞으로의 한국페미니즘은 국가주의의 틀을 넘어서야 할 것을 요구하고 있다.³⁴⁾

본 논문은 이에 전적으로 동의하지는 않는 관점을 취한다. 물론 국가주의 그 자체의 위험성은 인정하지만, 국가 자체를 ‘국가주의적’이라는 맥락 속에 가두고, 관점을 개인 차원으로 이동시키는 것은 자칫 ‘국가’ 아니면 ‘개인’이라는 이분법적 오류에 빠질 위험이 있음을 또한 경계해야 한다. 게다가 정치에서든, 국가에서든 그 개념과 실체가 소멸하지 않는 이상 최소한의 공적 영역은 남겨 둘 수밖에 없다. 오히려 달럽(Drude Dahlerup), 웨일린(Georgina Waylen), 랜달(Vickey Randall) 등의 지적처럼 정당이나 지방, 여성운동 등 다양한 정치적 행위자를 무시한 채, 국가를 하나의 단일체로 보는 인식을 먼저 불식³⁵⁾해야 할 것이다. 개인들이나 각 정치행위자들이 어떤 국가를 만들 것인가, 어떻게 그 목적을 달성할 것인가를 염두에 두고 부단히 개입하는 것이 더욱 중요하다고 본다. 이것은 국가주의적이라기보다는 오히려 다양

31) 진보적 여성운동이란 여성단체협의회 소속단체들과 달리, 1980년대에 이념적으로 계급해방과 여성해방을 동일시하는 마르크스주의적 여성해방론의 입장을 가지고 민중지향적 활동을 펼쳤던 여성연합에 속하는 단체들을 의미함. 장미경, 『한국 여성운동과 젠더정치』(전남대학교출판부, 2006), p.38.

32) 한국국민들은 개인 각자의 정체성을 ‘민족과 국가’적 정체성과 쉽게 동일시하였으며, 이러한 동일시로 인해 ‘민족, 국가’로 환원되지 않는 집단이나 개인은 한국인의 관념 속에 자리하기 힘들었다. 한국페미니즘도 이런 배경 속에서 형성되고 발전하였다. 따라서 한국의 현대사 속에서 민족과 국가를 염두에 두지 않는 페미니즘과 여성운동은 발을 붙이기 어려웠고, 한국페미니즘은 곧 민족적·국가적 페미니즘이 되었다. 오장미경, "국가주의 페미니즘을 넘어 : 개인과 차이, 연대의 감수성으로," 『시민과세계』 제8호 (2006).

33) 오장미경 (2006).

34) 오장미경 (2006), pp.469-470.

35) Drude Dahlerup (1987), 앤 쇼우스틱 사운 편저 (1989), p.103; Georgina Waylen, "Gender, Feminism and the State : An overview," Vicky Randall & Georgina Waylen ed., *Gender, Politics, and the State*. (London: Routledge, 1998).

성(여기에는 각 개인들과 국가 그 자체도 포함된다)의 실체를 인정하고 소통을 하고 상호 작용을 하는 쪽에 더 가깝다고 할 수 있다. 즉, 다양성 그 자체에 방점이 있는 것이 아니라, 그 다양성간의 소통과 상호작용을 더욱 중요하게 여기는 것이다. 이를 잘 설명해 줄 수 있고, 그 가능성의 여지를 내포하는 개념이 국가 페미니즘이다. 국가페미니즘은 여성운동과 국가의 상호개입과 파트너십의 관계에서 존재하는 것으로서 국가페미니즘을 높은 수준(High state feminism)으로 관철시키는 것은 국가의 구조 자체보다는 국가를 구성하는 정치행위자들의 인지수준과 국가와 여성운동의 관계를 통해서 가능하다. 이때의 행위자는 여성주의 관료인 페모크라트가 될 수도 있으며 국가정책의 최고책임자가 될 수도 있다.³⁶⁾ 이 때문에 행위자에 초점을 둔 연구가 필요하다. 구체적인 주체들(관료 등)이 없는 국가를 분석한다는 것은 기구를 분석하는 데에 불과하고, 기구에 대한 고려 없이 그 성분, 즉 주체들만을 분석한다는 것 또한 국가에 대한 분석이라고 하기 어렵기 때문³⁷⁾에 여성정책기구 설립에 따른 각 행위자들에 대한 연구의 필요성이 강조되고 있다.

한국 여성계가 여성정책전담기구에 대한 요구를 시작한 것은 1975년³⁸⁾이다. 1976년에는 국제여성단체협의회 총회와 아세아여성단체연합회 총회에서 여성정책전담기구의 설치를 위한 방안 마련을 중심으로 하는 결의안을 주요의제로 채택하고 이를 근거로 1977년에는 여성부의 설치를 정식으로 건의한다.³⁹⁾ 그러나 권위주의 정부 아래서 이러한 요구는 선포하는 정도의 상징적인 의미를 지니고 있었다. 한국에서 여성정책전담기구는 1983년 여성정책전문연구기관인 여성개발원을 설립하고, 정부조직으로는 1990년 기존의 정무제2장관실을 사회·문화 업무와 함께 여성관련 업무에 주력⁴⁰⁾하게 되었다. 그리고, 여성계의 요청 20여년만인 2001년 여성부가 신설됨으로써, 여성주의의 실현을 위해 여성주의자가 영향력 있는 지위를 차지하고 성 주류화(Gender mainstreaming)를 체계적으로 실현하기 위한 기반이 조성되었다.

일반적으로 여성정책전담기구는 국가 내 정치·경제적 자원과 함께 부처를 조정하

36) 김은경 (2005).

37) 유팔무, "국가, 시민사회, 그리고 시민운동의 계급적 성격에 대하여," 유팔무·김정훈 엮음, 『시민사회와 시민운동2 : 새로운 지평의 탐색』 (서울:한울, 2001), pp.170-171.

38) 1975년, 여성단체협의회가 대정부건의에 대통령직속 여성지위향상위원회를 설치하여 각 부문에의 여성등원을 적극화할 것을 건의한 것이 그 시초다. 조현옥 (2008), p.19.

39) 한국여성단체협의회, 『여성단체협의회 30년사』 p.330 ; 조현옥 (2008).

40) 정무장관제1실의 업무는 정부조직법(제18조)에 의하여 규정됨. 국무총리 훈령 제218호(1988.4.13)에 규정된 '사회·문화에 관한 업무를 대상으로 하되, 특히 여성·아동·청소년·노인문제와 문화예술 분야에 중점을 둔다'에서 국무총리 훈령 제243호(1990.06.21)에 '사회·문화에 관한 업무를 대상으로 하되 특히 여성분야에 중점'으로 소관업무를 지정한다.

는 위치에 있음을 의미한다. 이와 같은 기구가 국가 내 최고 위치에서 성공적으로 작동하기 위해서는 몇 가지 다른 요인들과 함께 정치체계 내에서는 최고책임자의 입지(Position)⁴¹⁾와 의지가 결정적으로 작용한다. 그런 면에서 여성정책기구에 대한 해당 국가의 대통령이나 도지사의 의지와 입장을 주시할 필요가 있는 것이다.

각국의 여성정책기구를 유형별로 구분해보면 부(部)의 국(局)형태, 여성장관 형태, 여성위원회 형태, 여성부의 형태가 있다. 한국은 역사적으로 이 네 가지 유형의 여성정책기구를 모두 경험하였다. 대한민국 건국 당시부터 전두환 정부까지는 보건사회부의 부녀국 형태였고, 노태우 정부 출범과 함께 정무장관(제2)에 여성을 임명하였다. 김영삼 정부에서 1980년대의 '발전 속의 여성'(Women In Development) 관점에 머물러 있던 여성 의제들이 비로소 '여성 사회참여로의 확대'로 전환되었다. 여성정책 관련 법들이 제정되었고 정무장관실의 기능과 조직을 대폭 확대하였다. 그러나, 당시 여성정책은 '세계화'라는 국가 발전의 큰 틀 속에서 여성자원의 적절한 개발 및 생산 영역에의 참여를 부가적으로 강구하는 수준의 접근법을 취하고 있고, 아직까지 독립적인 여성정책전담기구를 설립하지는 않았다는 점에서 국가페미니즘이 도입되었다고 하기보다는 국가페미니즘의 태동기로 보는 입장이다. 김대중 정부 시기는 국가여성정책의 방향성을 확립하는 시기라고 할 수 있다. 정부 출범 시에는 여성특별위원회로 개편했다가 3년 후 여성부를 발족시켰고, 여성부 장관을 여성운동 출신으로 기용함으로써 최초의 상징적인 페모크라트가 등장했다는 점에서 본격적인 국가페미니즘의 도입기라고 할 수 있다. 노무현 정부는 '여성이 행복한 사회'를 여성정책 목표로 설정하고, 여성부의 차원을 넘어서 각 부처에 성인지적인 정책형성의 틀을 공유하도록 하는 성주류화 정책기조를 반영하였다.⁴²⁾ 또한 노무현 정부에서는 보육과 가정 부문이 보강되어 여성부가 여성가족부로 확대개편 되기도 하였다.⁴³⁾ 이를 기점으로 국가페미니즘이 안정되었고, 여성운동은 침체기를 맞이하기 시작하였다. 물론 국가페미니즘의 안정이 곧 여성운동의 침체로 이어졌다고 말할 수는 없는 다양한 요인들이 작용한다. 하지만 총체적으로 노무현 정부 시기는 국가페미니즘이 안착·정체되는 시기라고 할 수 있다. 그러나, 현재의 이명박 정부에 이르러 이러한 제도화의 성과들이 현저히 후퇴하고 있다는 지적이다.

41) 예를 들면, 불안정한 연합정부의 수장의 경우 입지가 취약하면 할수록, 국가기구가 정치적 자원을 활용할 수 있는 능력 또한 줄어든다. 또한 더욱 일반적인 정치적 불안정성(예, 군부 쿠데타)이 최고 수준에 있는 국가기구의 활동을 위협할 수 있다. 김은경 (2005), p.23.

42) 배선희 (2007), p.155.

43) "여성가족부 독립적 존치 - 성인지 확산 위한 기제 보강을," 『여성신문』 2008.1.11.

제4장 한국의 국가페미니즘 전개와 시기별 특징

1970년대 한국 여성계가 여성정책전담기구에 대한 요구를 시작하였고 1990년 정부조직으로 기존의 정무제2장관실을 사회·문화 업무와 함께 여성관련 업무에 중점을 두게 되었다. 그리고, 여성계의 요청 20여년만인 2001년 여성부가 신설되었다.

한국 국가페미니즘의 구체적인 전개 과정을 검토해 본 결과, 2001년 여성부가 출범한 후 11년이 지난 지금까지도 한국의 여성정책전담기구는 그 정체성과 위상이 확고하다고 하기에는 논쟁의 여지가 있어 보인다. 그러나 분명한 것은 여성정책전담기구의 변화를 통해서 1990년대 이후 각 시기별로 한국 국가페미니즘의 특징이 나타나고 있다는 사실이다. 본 논문에서는 이러한 특징을 반영하여 국가페미니즘의 태동기, 국가페미니즘의 도입기, 국가페미니즘의 안착·정체기, 국가페미니즘의 후퇴기로 구분하고 이에 대한 규명을 한다.

김영삼 대통령(1993-1997)은 4년 임기 동안 세 명의 여성 장관과 한 명의 여성 차관을 기용하였으며, 여성정책은 정무장관(제2)실에서 전담하였다. 여성정책전담기구로서의 역할은 과거와 비교해서 큰 변화가 없이 여성관련 여론수렴과 정부 여성정책 홍보, 여성개발원을 통한 연구 활동에 한정되었다. 그러한 한계에도 불구하고 여성주의적 정책에 대한 의지는 성폭력특별법(1993년)과 남녀고용평등법(1995년), 여성발전기본법(1995년) 등의 법 개정을 통해 나타났다. 이러한 법들은 여성정책전담기구의 운영을 위한 중요한 토대가 된다는 점에서 국가페미니즘의 태동기라고 할 수 있다. 물론 여성관련 법안 제·개정이 김영삼 정부의 자발적 의지가 아니라, 유엔 차별철폐협약과 베이징 세계여성대회 등의 국제적인 흐름과 무관하지 않고, 국내 여성운동의 적극적인 개입 때문이라고도 볼 수 있는데, 이 또한 김영삼 정부시기를 국가페미니즘의 도입기가 아닌 태동기로 규정할 수 있는 근거가 된다.

김대중 대통령(1998-2002)은 후보시절부터 여성정책과 관련해 적극적인 의사를 표현했고, 정부 출범과 함께 기존의 정무장관(제2)실을 폐지하고 대통령직속 여성특별위원회와 여성정책담당관실¹⁾을 신설하였다. 그러나, 여성특별위원장은 장관이 아닌 차관급이었고, 준입법권과 준사법권도 없었다. 이에 대한 반발과 여성계의 요구

1) 노동부, 보건복지부, 법무부, 행정자치부, 농림부, 교육부 등 6개 부처

로 2001년 여성부가 출범하였다. 예산과 규모면에서 여성부는 미니부서였고 기능면에서도 한계가 있었지만, 김대중 정부에서 여성정책은 젠더정체성이 반영되는 진전을 이루었다. 이는 정부와 여성운동의 결합에 힘입은 것으로 전(前) 여연 대표 한명숙이 여성부 초대 장관으로 임명되면서 여성부 사업에 여성주의운동의 영향이 크게 작용하였다.²⁾ 이처럼 김대중 정부 시기 여성운동진영과 정부가 여성문제에 대해 같은 프레임으로 수렴되면서 여성운동의 아이디어와 인적자원이 여성정책기구에 투입되었다는 것은 국가페미니즘의 형성³⁾과 도입을 의미하는 것이다.

노무현 대통령은(2003-2007) 대선후보 초청 여성정책 토론회에서 여성부의 확대를 시사했다. 정부 출범 첫 조각에서 법무부 등 4명의 여성장관을 인선하였고, 전반적으로 정부와 여성운동의 상호작용은 김대중 정부에서보다 활발하게 전개되었다. 2005년 여성부에서 여성가족부로 확대개편되었다. 문제는 그 과정에서 ‘젠더’, ‘성인지’의 의미가 ‘남녀평등’ 뒤로 사라지고, 외형적으로 규모가 커지게 되었으나 점차 정부 안에서 고립되었고, 오히려 여성정책기구와 여성운동 사이에 수평적 네트워크가 실종되고, 수직적 외주 관계로 치환되었다는 평가가 나타난다. 즉, 노무현 정부 시기에 국가페미니즘이 안착되었지만, 이후 국가페미니즘이 발전적으로 심화된 것이 아니라, 오히려 정체기로 접어들었다고 볼 수 있다.

국가페미니즘이 정체되고 혼란스러운 양상은 이명박 정부가 출범하면서 더욱 두드러진 특징으로 나타난다. 이명박 대통령은 2008년 취임과 함께 여성가족부를 해체하고, 초미니 형태의 여성부를 도입하였다. 이후 여성계의 비판이 거세어지면서 여성부를 여성가족부로 다시 확대하는 방안이 제기되었다. 2009년 10월 이와 관련한 정부조직법 일부개정안이 발의되고 2010년 3월에 다시 여성가족부로 개편되었다. 여성계는 이러한 기능 강화에 대해 동의를 하면서도 한편으로는 기능의 이관과 통합에 대한 제대로 된 평가가 없다는 점에서 문제를 지적했다. 이명박 정부에서 여성정책기구의 역할은 축소되었고, 성평등 전담기구로서의 여성가족부의 위상도 함께 작아졌다. 또한 여성단체를 비롯한 여성계 전반에서는 여성정책이 후퇴했고, 여성은 사라졌다고 한 목소리를 내고 있다. 이러한 여성계의 평가는 이명박 정부 시기를 국가페미니즘의 후퇴기로 규정하는 지표가 되기에 충분하다.

2) 권수현 (2011), p.30.

3) 김경희 (2009), pp.18-19.

<표 3> 한국의 여성정책전담기구의 변화와 국가페미니즘의 특징⁴⁾

시기	여성정책전담기구	국가페미니즘 특징/대통령	장관 (위원장)
1946년	보건후생부 부녀국 (정부부처 하부조직) :여성정책 담당행정기구의 기원		
1980년대	국무총리실 산하 여성정책심의위원회 설치		
1988.02.25	정무장관(제2)실 :1990. 06. 21 소관업무지정 (국무총리 훈령 제243호)사회·문화에 관한 업무를 대상으로 하되 특히 여성분야에 중점 :정원 53명(1996.06.29기준)	국가페미니즘의 태동기 김영삼 (1993~1997)	5대 권양자 6대 김장숙 7대 김윤덕 8대 이연숙
1998.02.28	대통령 직속 여성특별위원회 :여성정책 기획·종합 :3조정관5과, 41명 → 3조정관6과, 49명	국가페미니즘의 도입기 김대중 (1998~2002)	1대 윤후정 2대 강기원 3대 백경남
2001.01.29	여성부 (신설) :여성정책 기획·종합, 남녀차별금지규제 :최초의 독립된 여성정책 정부기구 :1실 3국 11과, 정원102명 → 1실 4국 1관 15과, 정원150명	국가페미니즘의 안착·정체기 노무현 (2003~2007)	1대 한명숙 2대 지은희 3대 장하진
2005.06.23	여성가족부 (확대 개편) :여성, 가족 및 영유아 보육 업무 :1실 4국 2관 19과, 정원 176명 → 2본부 3국 2관 22팀, 정원187명		1대 장하진
2008.02.29	여성부 (축소) :여성정책 기획·종합, 여성권익증진 :1실 2국 13과, 정원100명	국가페미니즘의 후퇴기 이명박 (2008~2012.4)	1대 변도운
2010.03.19	여성가족부 (확대 개편) :여성, 가족·청소년 및 아동업무 :2실 2국 2관 1대변인 22과, 정원211명		1대 백희영 2대 김금래

4) 기구설립 시기는 여성가족부 홈페이지 참고함. (검색일: 2012.4.26)

제1절 국가페미니즘의 태동기 : 김영삼 정부 시기 (1993-1997)

1992년 12월 18일에 치러진 14대 대통령 선거는 31년 만에 문민정부가 들어서는 선거로 기록되었지만, ‘변형주의적(Transformative)’ 3당 통합⁵⁾을 거쳐 당선이 된 김영삼 정부의 당파성은 보수적인 기반에서 출발한다.⁶⁾

또한, 김영삼 정부의 여성분야 공약은 상당히 소극적이었다는 평가를 받고 있다. 당시 민주당, 국민당, 신정당 모두 여성부의 신설을 공약했던 것과는 달리, 정무장관(제2)실 등 여성정책 관련 행정조직 기능 강화와 대통령 직속 여성정책특별위원회 설치를 제시하는 데 그치고 있다. 이에 대해 한국여성단체연합은 당시의 민자당 여성정책 공약에 대해, “여성주의 관점과 구체성 및 실효성이 가장 결핍되어 있는 공약”이라는 비판을 가했다. 학계에서도 이영자 교수가 “여성정책을 총체적이고 일관성 있게 담당해야 할 정부부처를 구상하는 방안이 현실적으로 매우 중요하다고 보는데, 민자당은 이러한 기본적인 원칙에도 동의하지 않고 있다”고 우려했다.⁷⁾ 이를 의식한 듯, 김영삼 정부는 출범과 함께 취임과 함께 여성정책전담 부서인 정무제2장관을 비롯해서 환경처, 보사부에 여성 장관을 임명하고, 4년의 취임 기간 동안 모두 세 명의 여성 장관과 한 명의 여성 차관을 기용하였다. 대통령비서실에 여성담당 정무비서관제를 신설하였으며, 국회에 여성특별위원회를 설치하여 여성정책의 법제화를 추진하였다.⁸⁾ 그러나, 취임 초반의 인선에 대한 여성계의 환영도 잠시, 한국여성단체연합이 마련한 김영삼 정부의 여성정책 1년을 평가 토론회에서 ‘노동’, ‘교육’, ‘성문제’, ‘가족복지’, ‘정치참여’의 5개 분야로 실시된 여성정책 평가는 비판을 면치 못했다.⁹⁾

여성단체들의 연대활동을 통한 압박이 거세지고, 1995년에 열릴 세계여성대회를 대비해 각국의 여성정책에 대한 평가논의들이 활성화되는 국면에서 정부는 1993년 단 한 차례도 열리지 않았던 여성정책심의위원회를 1994년 2월에 가동시켰다.¹⁰⁾ 「제1차 근로여성복지 기본계획안에 대한 원안 가결을 시작으로, 여성정책에 대한

5) "3당 통합은 한국 민주화 경로를 구체제의 여당에서 민주화 세력인 야당으로 권력을 이전하는 것이 아니라 민주화 세력의 분과를 흡수한 집권여당 내 사건으로 변질시키는 한국적 '변형주의(transformation)'를 가능케 했다" 최장집, 『한국민주주의의 조건과 전망』 (서울: 나남, 1996).

6) 권수현 (2011), p.21.

7) “여성관련 정책: ‘지위향상’등 백화점식 나열,” 『동아일보』 1992. 11. 21.

8) 김경희 (2002), p.26.

9) “정부의 1년 여성정책 평가토론회”자료, 한국여성단체연합 주최 (1994년 1월 24일) ; 배선희 (2007), p.101.

10) 조현옥 (2008), p.19.

종합·조정 기능을 강화하기 위하여 「여성정책 추진에 관한 업무지침」(국무총리지시 제1994-22호, 1994. 7. 19)을 중앙행정기관에 시달하여 각 부처 내에 여성정책 협조부서를 지정토록 하고 매년 초 여성정책의 연간 추진실적과 계획을 제출하도록 하였다.¹¹⁾

1995년 1월에는 대통령자문기구인 세계화추진위원회가 발족하면서 세계화를 위한 60여개의 주요한 개혁과제를 선정했는데, 여성정책은 12개의 중점과제 중 하나였다. 세추위 활동의 결과로 김영삼 정부는 1995년 10월, ‘여성의 사회참여 확대를 위한 10대 과제’를 마련하였다.¹²⁾

한편, 여성정책 전담기구인 정무장관(제2)실에서는 정부 각 부처에서 추진하고 있는 여성정책의 내용을 코드화하고 이에 맞추어 각 부처에서 추진한 여성정책의 실적과 추진계획을 제출하도록 하여 여성정책연례 보고서를 발간·배포하였다. 정무장관(제2)실에서 추진한 여성정책은 크게 ‘남녀평등정책’, ‘여성복지증진 정책’, ‘여성의 참여확대 정책’, ‘여성정책추진체계’등 4가지로 요약될 수 있으며, 그 정책의 내용들은 그간의 여성운동계에서 제안해왔던 내용들과 비교해서 진전된 내용이라고 할 수 없고, 다만 여성 및 양성평등 정책 추진 관련 종합적이고 체계적인 방향을 제시했다는 점에서 그 의의¹³⁾를 찾을 수 있다.

이처럼 김영삼 정부 시기에 여성정책전담기구와 관련해서는 큰 변화가 없었지만, 여성주의적 정책에 대한 의지는 또 다른 제도화의 방법, 즉 법 개정을 통해 나타났다. 관련해서 이 시기에 이루어진 주요 법 개정으로 성폭력특별법(1993년)과 남녀고용평등법(1995년), 여성발전기본법(1995년)이 있다.

1991년, 1992년 당시 가장 핵심적인 여성이슈는 성폭력이었고 따라서 여성운동은 성폭력특별법 제정을 중요한 활동목표로 삼았다. 1992년 한국여성단체연합은 산하기구에 ‘성폭력특별법제정추진위원회’를 구성해 ‘성폭력특별법’시안을 마련했다.¹⁴⁾

1993년에는 여성주의운동단체들과 비여성주의운동단체들 및 시민사회단체들 등 74개 여성·사회단체들과 연대해 성폭력특별법 제정에 관한 공개질의서를 김영삼 대통령뿐만 아니라 김종필 민자당 대표 이기택 민주당 대표 김동길 국민당 대표 등 3당대표와 현경대 국회법사위원장에게 보내 이에 대한 구체적 입장을 밝힐 것을 요

11) 배선희 (2006), pp.89-90.
12) 김은경 (2005), pp.141-142.
13) 배선희 (2006), pp.90-91.
14) 권수현 (2011), p.22.

구했다.¹⁵⁾

그러나, 김영삼 정부는 성폭력 관련 법 제정과정에 소극적 태도를 유지했다. 성폭력특별법추진위원회가 대통령과의 직접 면담을 요청했지만 받아들여지지 않았고 대통령은 이와 관련해 어떠한 입장도 표명하지 않았다. 정부 차원의 활동은 여성정책 전담부서인 정부 제2장관(권영자)이 위원회와 면담을 하고 여러 여성운동단체들을 방문해 여성들의 요구를 듣는 자리를 마련하는 정도에 그쳤다. 정부의 적극적 개입이나 지지가 없는 상황에서 민자당이 제출한 ‘성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률안’¹⁶⁾은 여성운동의 요구나 여성의 이해를 제대로 담지 못한 상태로 1993년 12월 17일 국회 본회의에서 통과되었다. 제정된 법안은 한국의 성정책을 성중심의 성정책(정조보호)에서 여성보호 성정책으로 전환하는 계기를 마련했다는 의의를 갖고 있으나 여전히 여러 곳에 정조 이데올로기를 강조하는 조항이 남아 있었으며, 여성운동이 요구한 친고죄가 폐지되지 않았고, 가정폭력과 관련된 문제에 대해서는 전혀 언급이 되지 않는 등의 문제점이 남아 있었다. 이에 따라 여성운동은 법 제정의 의의를 인정하면서도 미흡한 부분을 보완하기 위해 성폭력법 제정운동에 다시 돌입했다. 그리고 4년만인 김영삼 정부 말기에 법안이 재정되었다.¹⁷⁾

1995년에는 남녀고용평등법을 개정하여 여성의 신체적 조항을 명시하는 모집 및 채용을 금지시켰으며¹⁸⁾ 1995년 12월에는 국제적인 여성정책의 전략인 성주류화 개념을 수용하면서 여성발전기본법도 제정되었다. 이로써, 여성정책이 정부정책으로 고려되기 시작하였고, 이후 정부에서도 여성정책을 수립하고 발전시키는 토대가 되었다¹⁹⁾. 여성발전기본법은 여성정책의 추진기구를 규정하고,²⁰⁾ 1980년대의 여성정책에서 진일보하여 체계적인 여성정책을 추진하는 기반이 되고 있는데, 여성정책의 기본적인 목표를 평등사회의 구현, 여성의 사회참여촉진, 여성복지의 증진으로 설정하고 여성정책을 ‘남녀평등의 촉진과 여성의 사회참여 확대 및 복지증진에 관한 대

15) “성폭력특별법 연대추진-74개 여성·사회단체 공개질의,” 『국민일보』 1993. 5. 25.

16) 이 법률은 2009년 9월 15일 이명박정부(여성부)가 “성폭력피해자 보호·지원에 관한 사항을 분리하여 규정하고, 성폭력피해자의 보호·지원을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무, 성폭력피해자의 보호시설 입·퇴소에 관한 사항, 성폭력피해자 등에 대한 취학 지원, 성폭력피해자를 위한 성폭력통합지원센터의 설치·운영의 법적 근거 등을 규정하여 성폭력 방지 및 성폭력피해자의 보호·지원을 중심으로 하는 법률을 제정”하자는 제안에 따라 2010년 4월 15일 폐지되고 ‘성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률안’이 제정되었다.

17) 권수현 (2011), pp.23-34.

18) 김경희 (2002), p.26.

19) 김은경 (2005), p.142.

20) 신상숙, “신자유주의 시대의 젠더-거버넌스 : 국가기구의 제도적 선택성과 여성운동,” 『페미니즘 연구』 제11권 제2호 (2011), p.165.

통령이 정하는 정책'이라고 정의하고 있다. 그리고 여성발전기본법의 구체적인 시행을 위해 매년 여성정책기본계획을 수립하도록 규정하고 있어서 정부는 제1차 여성정책 기본계획(1998-2002)을 수립하여 여성정책의 20대 과제를 선정하였다.²¹⁾

이처럼 이전 정권에서 백지상태에 가까웠던 여성정책의 기본 방향을 세우고, 여성관련 법안들이 제·개정된 것은 김영삼 정부의 자발적인 의지가 반영된 것이 아니라, 유엔 차별철폐협약과 베이징 세계여성대회의 행동강령 등 국내법을 정비해야 했던 국제적 압력이 크게 작용했으며,²²⁾ 여기에 더해 여성운동의 적극적인 개입활동 때문이라고 할 수 있다.²³⁾

한편, 김영삼 정부의 임기동안 정무제2장관실의 업무가 점차 확대되어 가기는 했으나 중심업무는 여성관련 현안에 대한 여론수렴과 정부 여성정책의 홍보, 여성개발원을 통한 연구활동에 한정되어 있었다. 각 부처의 여성관련 사업을 소극적으로 조정하는 정무기능에 그치고 있어 여성정책전담기구로서의 역할에는 제한이 있었다. 정무장관 제2장관실의 제한적 위상과 역할을 비판하는 여성운동계의 결집된 요구는 제15대 대통령선거에서 효과적인 압력으로 작용했다.²⁴⁾

제2절 국가페미니즘의 도입기 : 김대중 정부 시기 (1998-2002)

1997년 12월 15대 대선 당시 여성단체들은 각 정당의 여성정책에 개입하고 공약을 평가하는 활동을 벌이게 된다. 대표적으로 한국여성단체연합 '차기 대통령이 이행해야 할 여성정책 8개 분야 30대 과제'를 발표하는데 그 중 첫 번째가 여성부의 신설과 여성관련 예산 대폭 증대였다.²⁵⁾ 또한 88개 여성단체가 진보와 보수를 넘어 연대해 대선 사상 처음으로 '15대 대선후보 초청 여성정책토론회'를 개최하기도 하였다.²⁶⁾ 당시의 한나라당, 새정치국민회의, 국민신당, 국민승리21 등 각 당은 경쟁하듯이 여성정책을 제시하였다. 이는 기성 정당이 비로소 여성유권자를 조직적이고

21) 김경희 (2002), pp.26-27.

22) "7대 사건으로 본 참여정부 여성정책 4년 성적표," 『여성신문』 2007. 2. 23.

23) 권수현 (2011), p.24.

24) 조현옥 (2008), p.19.

25) 조현옥 (2008), p.20.

26) 권수현 (2011), p.26.

결집될 수 있는 하나의 정치세력으로 인정하게 되었음을 의미하는데, 새정치국민회의의 여성정책공약 중에는 여성정책전담기구와 관련, ‘여성부의 신설 또는 대통령 산하에 여성특별위원회 설치’와 ‘시·군·구에 여성관련 담당부서의 설치 및 보장’이 있다.²⁷⁾ 적극적인 여성운동 속에서 해방이후 약 50년 만에 보수에서 진보로 수평적 정권교체가 이루어졌다. 새로 당선된 대통령은 여성정책과 관련해 적극적인 의사를 표현했고, 대통령의 부인 또한 진보적 여성운동과 밀접한 관련을 맺고 있었다.²⁸⁾

‘시장실패’, ‘정부실패’와 함께 IMF가 강제하는 구조개혁을 신속하게 추진할 수밖에 없는 상황에서 정부가 수립되었다. 비교 국가페미니즘 연구에서 드러나듯이, 진보적인 정당에 의한 정권 창출은 여성정책에 유의미한 방향으로 나아가는데, 이는 진보 정당이 손을 잡고 있는 여성운동 조직의 정책 여성정책의제가 그 정당에 반영되기 때문이다. 좀 더 엄밀히 말하자면, 김대중 정부의 경우는 유럽의 진보적 좌파 정당과는 달리 보수야당이라는 평가를 받을 정도로, 노동·통일·외교 정책을 제외한 전반적인 정책이념의 측면에서는 기존의 여당과 뚜렷한 차별성을 갖는다고 보기는 어렵다. 그러나 여성정책의 경우 김대중 대통령이 기반이 되어 왔던 정당의 정책공약이 여타의 정당들에 비하여 가장 구체적이고 일관성 있는 정책과제를 제시하고 있다는 평가를 받아왔다는 점에서 여성계의 기대치는 적지 않았다.²⁹⁾

대통령 선거 이후, 김대중 대통령은 정부조직 개편을 위해 정부조직개편심의위원회(이하 정개위)를 임시로 설치하여 정부조직 개편업무를 담당하게 하였다. 정개위는 최종 3차 시안 작업을 통해서 정부조직을 개편하였는데, 이 과정에서 ‘여성부 신설’이 무산되고 ‘여성특별위원회’가 신설되었다. 정개위 1,2차 시안에는 정무장관(제2)실의 폐지는 분명히 밝힌바 있으나, 여성부 신설에 대한 언급은 없었다. 정부는 여성부 신설이 무산되고 여성계의 반발 등을 고려하여, 대통령직속 여성특별위원회(이하 여성특위)에 준입법·준사법권을 부여할 것을 밝혔다.³⁰⁾ 이에 대해 여성계에서는 거센 반발이 일어났다. 한국여성단체협의회는 ‘여성부신설과 정권 인수위원회, 정부조직개편위원회 여성 할당 실현’등을 내용으로 한 건의문을 발송한데 이어, 한국여성단체연합 역시 김 당선자의 “여성부 신설 공약 이행” 등 여성공약 실행촉구 건의문을 발송했다. 여연은 또, 정권인수위원회와 국민회의 여성특위, 김대중 당선

27) 배선희 (2006), pp.94-95.

28) 권수현 (2011), p.26.

29) 배선희 (2006), p.93.

30) 김은경 (2005), p.145.

자를 방문해 ‘공약이행’을 촉구했다. 이에 대해 국민회의측은 “여성부 신설을 반드시 하겠다고 한 것이 아니라 여성부 또는 대통령 소속 여성특별위원회 신설을 약속한 것”임을 강조했다.³¹⁾

결과적으로 김대중 정부는 1998년 출범과 함께 정부조직법개정을 통해 기존의 정무장관(제2)실을 폐지하고 여성정책을 총괄, 조정하는 정부의 여성정책담당 기구로 대통령직속 여성특별위원회를 신설하는데 그쳤다. 집행력을 보강하기 위한 방안으로 기존의 노동부,³²⁾ 보건복지부, 법무부, 행정자치부, 농림부, 교육부 등 6개 부처에 여성정책담당관실을 신설하였고,³³⁾ 기타 각 부처 및 지방자치단체에는 여성정책협조부서를 지정하여 집행기능을 담당하도록 하였다.³⁴⁾ 여성특별위원회는 각 부처와 지자체의 여성정책담당관실 및 여성정책협조부서를 종합적으로 총괄, 조정함으로써 종합적인 추진체계를 가지게 되었다.³⁵⁾ IMF 구제금융이라는 국가적 위기상황 아래서 출범한 특위는 존속했던 3년 중 첫 2년 동안 추진한 여성정책은 여성실업자 대책, 여성의 취업능력향상 등에 집중되어 있다. 그런 와중에도 '99년남녀차별금지 및구제에관한법률을 제정하여 고용, 교육에서의 차별을 비롯하여 성희롱 등의 피해를 입은 경우 이를 구제해 줄 수 있는 준사법권을 행사할 수 있게 되어 여성정책 추진기구로서의 위상을 높였다.³⁶⁾

이처럼 여성특위 설치로 국가 전 부문에서 성인지적 관점에 입각하여 정책을 추진할 수 있는 근거를 마련했다는 점에서 의미를 찾을 수 있으나, 여성특별위원회 위원장은 장관이 아닌 장관급이었고, 국무회의에서 법안 발의나 의결권이 없어 타 부처에 영향력을 행사하기가 어려웠다.³⁷⁾ 위원회는 준 입법권과 준사법권도 없고, 관련 부서를 총괄할 수 있는 권한도 없는 등 아무런 실권도 갖지 못했다. 대통령에게 대한 자문을 할 수 있다는 것 외에는 이전 정부의 정무제2장관실과 아무런 차이가 없었다. 이에 여연을 비롯한 여성운동은 여성특별위원회의 한계를 극복할 수 있는 여성부 설치를 강력히 주장하였고, 이러한 요구는 2년이 지나서야 정책으로 반영되었다. 2000년 대통령 신년사를 통해 여성부 신설 추진을 발표했고, 동년 5월 27일 여성특별위원회(백경남 위원장) 주최로 ‘여성정책 전담기구 개편에 대한 공청회’

31) "'여성부'가 안보인다 : 여성계,공약이행 촉구 나서,' 『여성신문』 1998. 1. 23.

32) 참고로 노동부는 여성주무부서로 여성정책담당관실이 아닌 근로여성국이 별도로 설치됨.

33) 김경희 (2002), p.34.

34) 배선희 (2007), p.111.

35) 조현옥 (2008), p.20.

36) 김은경 (2005), p.147.

37) 조현옥 (2008), p.20.

가 개최되었다. 이 자리에서 여연 등 여성주의운동은 여성부 권한과 업무의 확대를 요구한 반면, 보건복지부와 이와 관련된 여성단체들은 여성부 신설에 대해서는 공감하면서도 복지업무를 여성부로 이관하는 것에 대해 반대 입장을 표명했다. 이러한 의견 차이에도 불구하고 정부는 2000년 7월 6일 여성부 신설을 주요내용으로 하는 ‘정부조직법중개정법률안’을 정부안으로 국회에 제출했고, 12월 27일 제216회 국회(임시회) 제6차 본회의를 통과했다.³⁸⁾

2001년에 대통령직속 여성특별위원회는 독립된 부처인 여성부(Ministry of Gender Equality)로 출범하였고, 성주류화를 정책기조로 표방하고 있다.³⁹⁾ 여성부의 중심업무는 여성정책, 차별개선, 권익증진, 대외협력 등이었고, 그 중 대외협력국은 여성단체들에 대한 지원, 협력을 기본과제로 하고 있어 여성단체와의 공조체제가 마련된 셈이다. 하지만 설치 당시 여성부의 규모는 1실 3국 11과에 총원 102인의 미니부서였으며 초기 여성부의 예산은 310억 정도로, 이는 전체 여성관련 예산의 14%정도를 차지할 뿐, 대부분의 여성예산은 복지부(74%)에 배당되어 있었다.⁴⁰⁾ 여성부의 기능에도 몇 가지 한계가 있었는데, 여성정책의 일부분만 관장하고 있어 정책주도 능력이 부족하다는 지적이 컸다. 여성부의 103개 업무를 분석한 연구결과, 업무비중에 있어서는 기관의 관리업무 비중이 높고, 복지부문 업무 비중이 낮다. 그리고 행정행위 성격에 있어서는 급부(조장)행정보다는 규제행정에 치중되어 있고, 집행업무 보다는 기획·관리에 관한 행정에 치중되어 있다. 또 한편, 부(部)의 체제로 바뀔으로서 종전의 미약하나마 외형적으로 가지고 있던 조정기능마저 규정에서 사라져 버렸다. 여성특별위원회규정에서는 “종합적인 기획·조정”이라고 되어있으나 여성부직제에 있어서는 “조정”이라는 문구가 삭제되었다.⁴¹⁾

배선회는 김대중 정부가 대통령직속 여성특별위원회에서 여성부로 이어지는 여성정책전담 행정기구의 안착이라는 큰 성과를 이루었음에도 불구하고, 김대중 정부의 여성정책은 실효성과 집행력에 있어서 근본적인 한계를 드러내고 있다고 지적하고 있다. 즉, 여성정책을 국가적 정책의제의 수준으로 이슈화 하는 활동에는 분주하였던 반면, 대통령직속 여성특별위원회는 물론이고 여성부가 출범한 이후에도 여성관련 정책을 독자적으로 주관하여 집행할 수 있는 권한에서 배제되고 적절한 예산지

38) 권수현 (2011), pp.26-27.

39) 김경희 (2002), p.34.

40) 조현옥 (2008), p.20.

41) 김은경 (2005), pp149-150.

원이 뒤따르지 않는 상황에서 내실 있는 정책을 산출한다는 것은 원칙적으로 불가능하였던 것이다.⁴²⁾ 한국여성단체연합 주최로 열린 ‘김대중 정부 여성정책 3년 평가 및 정책제안을 위한 토론회’에서 정현백 교수는 ‘김대중 정부는 여성정책에 한해서는 돈 안들이고 전시효과를 높이는 방법을 선택했다’며 실질적인 집행과 실효성에 대해 날카로운 비판을 던졌으며, 호주제 폐지에 대해선 정부가 언급조차 하지 못하는 실정이었다.⁴³⁾

그럼에도 불구하고, 전체적으로 김대중 정부 하에서 여성정책은 젠더정체성이 반영되는 방향으로 진전을 이루었다는 평가를 할 수 있다. 이는 진보정권과 강한 여성운동의 결합에 의한 것으로 이로 인해 제도적으로 여성부가 신설되고 인적으로 여성운동 활동가들의 정부 및 의회진출이 확대될 수 있었다. 특히 여성부가 신설되었을 때 여성부 내에 이를 주관할 수 있는 전문 인력이 부족했기 때문에 여성부 사업을 진행하는데 있어 여성운동활동가들과 협력하지 않을 수 없었다. 더욱이 정부의 당파성으로 인해 전(前) 여연 대표 한명숙이 여성부 초대 장관으로 임명되면서 여성부 사업에 여성주의운동의 영향력이 크게 작용하게 되었다.⁴⁴⁾ 이처럼 김대중 정부 시기 여성운동진영과 정부가 여성문제에 대해 같은 프레임으로 수렴되면서 여성운동의 아이디어와 인적자원이 여성정책기구에 투입되었다는 것은 국가페미니즘의 형성을 의미하는 것이다.⁴⁵⁾

제3절 국가페미니즘의 안착·정체기 : 노무현 정부 시기 (2003-2007)

2002년 16대 대선 노무현 후보는 대선후보 초청 여성정책 토론회⁴⁶⁾에서 여성부의 조직 확대 개편을 강력히 시사했다. 여성부가 가족과 아동(자녀)문제까지 다루어야 하므로 ‘여성가족부’의 개념으로 가야한다는 것이다.⁴⁷⁾ 당시 노무현 후보는 “여성부가 가족·교육·청소년 문제를 관할할 수 있도록 역할 확대” 한다는 공약외에도 “보육

42) 배선희 (2006), pp.98-99.

43) “돈 안들인 만큼의 성과...알맹이 채워야.” 『여성신문』 2001. 3. 9.

44) 권수현 (2011), p.30.

45) 김경희 (2009), pp.18-19.

46) 2002년 11월 21일, 22일, 26일 목동 방송회관, 여성단체연대·우먼타임스·여성신문·이프 후원.

47) 김은경 (2005), p.156.

은 국가의 책임”, “집권 1년내 호주제 폐지”, “여성일자리 50만개 창출”, “정·관계 여성할당제 대폭 확대”를 제시했으나 대선당시 각 당의 여성정책 공약들과 비교, 뚜렷한 차별성이 나타났다고는 할 수 없다.⁴⁸⁾ 진보에서 보수로의 정권교체가 확실 시되던 대선 초반의 예상과는 달리 여당의 노무현 후보가 당선되면서 이전 정부가 추진했던 여성정책이 계승·유지되고,⁴⁹⁾ 이로써 김대중 정부에서 형성되어 온 국가 페미니즘이 안착될 수 있는 여건이 조성되었다⁵⁰⁾.

정부 출범 첫 조각에서 여성장관을 4명(여성부 지은희 장관, 법무부 강금실 장관, 환경부 한명숙 장관, 보건복지부 김화중 장관) 인선한 것은 역대 최다 기록이었고⁵¹⁾, 법무부와 검찰의 집단적 반발에도 불구하고 남성의 전유물이라 불리던 법무부에 40대의 여성 장관을 기용했다.⁵²⁾ 그 밖에 청와대 인사에서도 1·2급 비서관 총 31명 중 여성비서관은 6명으로 김대중 정부에 비하여 2명이 더 안배되었다. 그러나 이러한 양적인 팽창에도 불구하고 여성정책을 총괄하여 대통령에게 직접 보고하고 정책을 제안하는 역할을 하였던 여성정책 비서관제를 폐지하였다는 것은 여성정책 추진체계의 강화가 필요한 시점에서 큰 아쉬움으로 지적되었다. 여성정책의 실효성 있는 추진과 적절한 목표 달성을 위하여 국회, 행정부, 청와대 내 각 기구의 역할의 강한 공조체제가 요구되는 시점에서 기존의 여성정책기구를 폐지하거나 보류하는 조치는 여성정책에 대한 대통령과 청와대 비서실의 안이한 태도와 인식을 드러내는 것이라고 비판할 수 있다.⁵³⁾

17대 국회의원 선거에서 여성의원 비율이 처음으로 10%를 넘는 등 정치적 기회 구조의 변화 속에서 노무현 정부와 여성운동 간 상호작용⁵⁴⁾은 김대중 정부에서보다 활발하게 전개되었다. 2002년부터 2005년까지 여성부의 협력사업(기획과제, 일반과제)에 참여한 단체 중 한국여성단체연합 회원단체가 가장 많다는 사실이 이를 단적으로 보여준다.⁵⁵⁾ 더욱이 노무현 정부는 정부 차원에서 여성정책에 적극적으로 개

48) 배선희 (2006), pp.100-101.

49) 권수현 (2011), p.31.

50) 김경희 (2009), p.19.

51) 배선희 (2006), p.102.

52) 권수현 (2011), p.31.

53) 배선희 (2006), pp.102-103.

54) 권수현은 노무현 정부 하에서 여성운동과 정부 간 적극적인 상호작용을 보여주는 대표적 사례는 호주제 폐지로 보고 있다. 호주제 폐지 운동은 호주제를 규정하는 민법이 제정된 1953년부터 시작되었고, 따라서 호주제 폐지는 여성운동의 숙원사업이었다. 지난 50년 동안 세차례에 걸쳐 민법이 개정되었고 이로 인해 호주제의 실질적 내용이 거의 삭제되었음에도 불구하고 호주제 규정은 삭제되지 않고 그대로 유지되었다.

55) 권수현 (2011), pp.31-32.

입하는 태도를 보였는데 17대 국회에 제출된 총231건의 여성관련 법안 중 45건 (19.5%)이 정부에 의해 발의되었다.⁵⁶⁾

한편 참여정부 들어와서 가정과 가족의 중요성을 강조하는 담론과 정책들이 전면적으로 부각되기 시작하였다. ‘건강가정기본법’이 그 대표적인 예인데, 법의 제정을 둘러싼 치열한 찬반논란은 한국 사회에서 가족이 정치화되는 특수한 맥락⁵⁷⁾을 보여주었다. 한국 역사상 ‘가족’과 가정을 단위로 제정된 최초의 기본법이자, 최상위 규정한 건강가정기본법은 2003년 12월 29일 국회 통과, 2005년 1월 1일부터 시행되고 있지만, 제정당시부터 현재까지 ‘건강하지 않은 가정’에 대한 논란을 야기⁵⁸⁾해오고 있다.

가정복지 정책이 추진되고, 여성정책 추진기구 확대 계획이 추진되었다. 이와 맞물려서 여성정책의 영역별로 구체화된 중앙-지방간의 연계 강화에 중점을 두었다. 정책영역별 중앙정부부처와 지방자치단체 담당공무원간의 실질적인 정보교환을 위한 정례화된 모임을 개최하고, 정책영역별로 새로운 정책아이디어를 개발한 자치단체 여성정책 부서에 대한 여성부의 재정적 인센티브 제공을 그 내용으로 담고 있다. 한편 민간단체와 여성정책 부서와의 파트너십 형성도 중점 계획으로 자리하면서, 이들 파트너십⁵⁹⁾의 구축을 통해 여성정책 업무를 제시했다.⁶⁰⁾

2005년 6월 23일 여성부가 여성가족부로 새로 출범⁶¹⁾했다. 이로써 예산액이 전년 예산확정시보다 6배로 증가⁶²⁾하면서 작은 부처로서의 한계는 넘었다.

그러나 여성단체들 내부에서의 논란은 가속화되었다. 여성운동과 여성정책전담기구의 괴리 현상은 여성부의 직제 변화에서부터 단적으로 드러난다. 여성가족부 출범 이전인 2004년 5월 보육정책국이 신설되면서 가장 먼저 대외협력국이 폐지되었다. 대외협력국은 국내외 여성단체들의 교류를 활성화하고 정부와 NGO들의 포괄적

56) 국회여성가족위원회 수석전문위원실, 『성평등 관련 입법현황 및 향후과제 : 제17대 국회(2004.5.30~2008.5.29)』 (서울: 국회여성가족위원회 수석전문위원실, 2008) ; 권수현, "여성운동과 정부, 그리고 여성정책의 동학 : 한국 사례를 중심으로," 『아시아여성연구』 제50권 1호 (2011), p.32. 재인용

57) 신상숙, "신자유주의 시대의 젠더-거버넌스 : 국가기구의 제도적 선택성과 여성운동," 『페미니즘 연구』 제11권 제2호 (2011), p.167.

58) "7대 사건으로 본 참여정부 여성정책 4년 성적표," 『여성신문』 2007. 2. 23.

59) 김은경은 민간파트너십 형성의 대표적 사례는 호주제폐지 기획단이라고 한다. 7개 중앙부처와 11개 민간단체 등이 참여하여 호주제폐지특별기획단을 구성하였었다.

60) 김은경 (2005), pp.157-158.

61) 2004년 9월, 국무총리 주재 관계장관조정회의에서 여성정책 및 보육업무(여성부), 가족및아동정책(보건복지부), 청소년육성(문화관광부), 청소년보호(청소년보호위원회)의 기능을 하나로 통합하여 ‘가족여성청소년부’를 신설한다는 기능조정안이 마련되었으나, 관련 부서의 반발에 따라 결과적으로 청소년 업무는 제외됨.

62) 예산안 확정당시 485억원에서 2327억원이 이체되어 최종 2810억으로 증가하였다.

인 교섭 창구의 역할을 담당했다. 그리고 2005년 여성가족부가 신설되면서 차별개선국이 폐지되고 국가인권위원회로 관련 업무가 이관된 것이다⁶³⁾. 여성가족부로의 확대에 대해 여성부의 예산이 늘어나고 부처의 기능이 확대되며 따라서 영향력이 커진다는 점에서 여성단체들 대부분 찬성하였으나 진보적 여성단체 내에서는 의견을 달리 했다. 여성부 발족에 가장 큰 영향을 미쳤던 한국여성단체연합은 암묵적 찬성을 표시하였으며 여성민우회에서는 반대 의견을 표명하였다. 반대논거로는 여성가족부로의 명칭 변경이 단순히 명칭 변경이나 가족업무의 보완이 아니라 여성가족부의 주업무가 성평등 업무에서 가족이나 보육업무로 이전되고 따라서 이전의 성주류화에서 여성복지로 초점이 맞추어진다는 것과 정책의 성주류화라는 목표를 이루기도 전에 여성의 전통적 성역할로 인식되는 보육과 가족의 업무가 추가되어 원래 여성부의 목표자체가 수정되거나 상실된다는 점 등을 들었다.⁶⁴⁾ 실제로 여성가족부로 개편되는 과정에서 2005년 3월 여성부는 ‘젠더’, ‘성인지’등의 용어를 모두 ‘남녀평등’으로 순화·대체한다는 방침을 밝혔다. ‘젠더’는 공적인 정책에서 거론하기에 주변적이고 부적절한 것으로 여겨졌던 사회적 권력관계와 차별의 문제를 드러내고 정책의 수준에서 지속적으로 논의될 수 있게 하는 일종의 장치였다. 하지만, 이 ‘젠더’의 의미마저도 ‘남녀평등’의 뒤로 가려지면서 ‘성주류화’나 ‘성인지적 관점’은 그 방향성을 잃고 표류하게 되었다.⁶⁵⁾

이처럼 여성정책전담기구의 설치에 대해서 여성운동은 힘을 모으고 정부를 압박하여 목적을 달성하였으나 기구가 확대되어감에 따라 그 역할이나 운영 및 범주에 대해서는 여성단체별로 이견이 나타나기 시작⁶⁶⁾하고, 여성운동의 제도화에 대한 우려도 깊어지기 시작하였다.

참여정부 하에서 여성정책기구는 젠더 이슈를 주류화함으로써 전통적인 행정조직을 혁신하는 주체가 아니라 오히려 혁신의 대상으로 간주되었으며, 차별을 잇은 평등과 젠더의 의미에 대해 숙고하지 않는 성 주류화가 전제되는 상황에서 여성정책의 근간을 이루는 패러다임은 시간이 흐를수록 모호해졌다. 또한 민간의 참여와 정부의 혁신이 동시에 강조되는 노무현 정부에서 여성정책기구는 외형적으로 규모가 커지고 실행력을 담보하게 되었으나 정부 안에서 점차 고립되었고, 여성정책기구와

63) 신상숙 (2011), pp.172-175.

64) 조현옥 (2008), pp.21-22.

65) 신상숙 (2011), p.172.

66) 조현옥 (2008), p.22.

여성운동과의 관계는 아이러니한 상황에 직면하게 되었다. 즉, 국가기구와 여성단체 사이의 협력이 확장되는 국면 속에서 수평적 네트워크는 실종되고, 위탁자와 수탁자들의 수직적 외주 관계로 치환되어, ‘협력적 동반자’에서 ‘협조적 대행자’로 역할이 역전되었다.⁶⁷⁾

김경희는 대통령직속 특별위원회의 형태였던 여성특별위원회가 2002년 노무현 정부에서 여성부로 전환하였고, 2005년 여성가족부로 개편되는 등 여성정책담당기구의 변천을 통해 여성주의 중심 의제가 변하는 것에 주목한다. 2002년부터 2005년까지는 가부장적 젠더관계의 변화를 목적으로 하는 호주제 폐지, 성매매 방지(성매매방지법 제정)와 같은 여성주의 의제가 중심에 있었고, 2005년 이후에는 보육, 가족과 같은 의제가 중심이 되었다면서, 노무현 정부 시기는 여성주의정치와 가족정치가 공존하는 시기였다고 평가하고 있다.⁶⁸⁾

이상을 종합해 보면, 노무현 정부 시기는 국가 페미니즘이 안착되는 시기였음은 분명하지만, 이후 국가 페미니즘이 발전기 또는 심화기로 향했다고 보기는 어렵다. 오히려 정체기, 혼란기로 접어들었다는 표현이 맞을 것 같다. 진보적인 당파성을 가진 정부와 적극적인 여성운동이 결합한 상태에서 여성주의적 국가 페미니즘이 더욱 심화·발전하지 못한 이유는 무엇일까. 이에 대해서 김경희, 신상숙, 허성우, 윤홍식 등의 학자들은 신자유주의의 영향을 권수현 등은 여성운동의 역량 약화를 주된 원인⁶⁹⁾으로 주목하고 있다. 국가 페미니즘이 더 이상 심화되지 못하는 양상은 이명박 정부가 출범하면서 더욱 두드러진 특징으로 나타난다.

제4절 국가페미니즘의 후퇴기 : 이명박 정부 시기 (2008-2012.4.)

2007년 12월에 치러진 17대 대선에서는 ‘경제 살리기’와 ‘일자리 창출’을 전면에 내세운 이명박 후보가 당선되었다. 이전 대선과 비교해 이슈가 부재했으나, 여성운동은 이전과 다름없는 선거활동을 진행했다. 그러나 이러한 활동은 이전과 달리 언론이나 대중의 주목을 거의 받지 못했고 대통령 후보에 미치는 영향력도 미미했다.

67) 신상숙 (2011), pp.175-176.

68) 김경희 (2009), pp.20-23.

69) 물론 이외에도 국내적 조건으로 정치의 민주화, 사회적 담론, 정부와 국회의 관계, 그리고 국제적 조건으로 국제시민단체, 국제기구, 다양한 연구 결과물 등이 영향을 주는 원인으로 작용한다.

결과적으로 여성주의운동은 대선에서 거의 힘을 발휘하지 못했다. 10년 만에 정권이 진보에서 보수로 바뀌면서 정치적 기회구조는 급격하게 바뀌었을 뿐만 아니라, 여성주의운동에 불리하게 변화되었다.⁷⁰⁾

이러한 조짐은 이명박 정부 출범을 앞두고 ‘17대대통령직인수위원회’ 작업 당시부터 나타났다. 인수위가 2008년 1월 16일에 발표한 정부조직 개편안에는 기존의 18부 4처인 중앙행정조직을 13부 2처로 축소하는 것을 원칙으로 하였다. 그 가운데, 보건복지부와 여성가족부는 통합하여 ‘보건복지여성부’를 신설하고 독립기구인 국가인권위원회를 대통령직속 기구로 전환하는 계획이 포함되어 있었다.⁷¹⁾ 이에 대해 여성단체들은 강력하게 반발하며 “이명박 대통령 당선자는 여성유권자들과의 약속을 지켜라”⁷²⁾며 정면 대응에 나섰다. 여성이 노동에서의 차별과 가사의 이중고를 벗어나기 위해 이를 보완해줄 정부 부처로 여성가족부는 오히려 강화되어야 하며, 2007년 11월 30일 ‘대선후보 초청 여성정책토론회’ 당시 이명박 당선자는 ‘여성가족부가 해야 할 일이 다른 부처에 흩어져 있으면 오히려 그 기능을 모아주겠다’고 약속했고, 공통 사전질의 답변을 통해서도 ‘성평등, 가족 관련 부처의 존재가 필수적’이라고 답했다면서 당선자는 약속을 지켜야 한다고 촉구했다.⁷³⁾

여성계의 반발과 정당간의 입장이 조율되면서 인수위 개편안은 15부 2처로 변경되었다. 여성가족부는 가까스로 폐지 위기를 모면했지만, 대신 가족정책 기능을 ‘보건복지가족부’로 이관한 채, 조직규모와 예산, 위상 등 모든 부분이 이전 정부와 비교해 크게 축소되어 정부 내 가장 작은 부서가 되었다.⁷⁴⁾ 이로써 2005년 확대개편된 후 채 3년이 되지 않아서 여성가족부는 해체되고 초미니 형태의 여성부의 골격만 유지시켰다. 가족과 보육업무는 다시 보건복지부로 이관되고 역대 정부와는 달리 양성 평등을 위한 구체적인 정책을 제시하지 않았다.⁷⁵⁾ 규모의 축소에만 문제가 그친 것이 아니었다. 2008년 여성단체와 학자들의 의견 수렴을 통해 만들어진 제3차 여성정책기본계획의 시행을 앞두고, 그 기본계획에 대한 또 다른 의견수렴 절차 없이 대폭 수정⁷⁶⁾하는 등, 2008년 존치된 여성부는 2001년 최초 출범한 여성부와

70) 권수현 (2011), p.34.

71) 신상숙 (2011), p.178.

72) 한국여성단체연합, 한국여성민우회, 여성정치세력민주연대, 대한YWCA연합회 등 7개 여성단체. 2008년 1월 3일 기자회견.

73) "여성계 "당선인은 약속을 지켜라", 『여성신문』 2008. 1. 4.

74) 권수현 (2011), pp.34-35.

75) 김경희 (2009), p.17.

76) 제3차 기본계획 수정안에는 기존의 5대 정책과제를 3대 정책과제로 축소하고, ‘여성의 경제적 역량강화’를 ‘여성인력활용’으로, ‘여성의 복지와 인권 강화’를 ‘여성 권익 보호’로, ‘돌봄의 사회적 분담’은 ‘여성인력 활용’

는 상당한 거리를 두고 있다.

이명박 정부 하에서 여성단체·여성계와 정부간 협력의 실종은 정확히 말해 여성주의운동과 여성정책기구 간 협력의 실종이다. 진보정권 하에서 여성주의운동과 정부 간에 긴밀한 협력이 이루어졌다면, 이명박 정부에서는 보수적인 여성단체들과 정부와의 협력이 증가하고 있다.⁷⁷⁾ 2009년 4월 여성부와 ‘G-Korea여성협의회’가 공동주최하여 개최된 대규모 행사에서는 정부가 추진하는 저탄소 녹색성장을 실천할 1000여명의 여성들이 참여하여 ‘G-Korea여성실천단(WE Green)’ 출범식을 갖고 경제회복 및 녹색성장을 위해 앞장설 것을 결의⁷⁸⁾했는데, 여기에는 한국여성단체협의회, 한국소비자단체협의회 등이 포함된다. 이후 여성부는 2009년 하반기에 편성된 추경예산을 기반으로 ‘사회서비스 일자리’창출을 위한 공동협력사업 공모를 3차에 걸쳐 추가로 실시하였고, 이 가운데 한국여성단체협의회가 신청한 ‘We Green 매니저 운영사업’ 등이 선정되었다⁷⁹⁾. 반면에 한국여성단체연합에 소속된 단체를 비롯한 다수의 여성운동단체들은 정부의 사업과 지원으로부터 배제되고, 심지어 공동협력사업 선정이 취소되거나 중단되는 불이익⁸⁰⁾을 겪기에 이르렀다.

이러한 배제는 2009년 2월에 발표된 ‘2009년도 비영리민간단체 공익활동 지원사업 시행을 위한 기본계획’에서 “불법폭력 집회·시위를 주최·주도하거나 참여한 단체는 정부의 보조금 지원대상에서 제외된다”는 행정안전부 방침에서 비롯된 것으로 노동부, 여성부 등의 공동협력사업 선정 단체는 물론 지자체 수준의 보조금 지급에까지 영향을 미치게 되었다.⁸¹⁾

보수정권과 보수여성단체 간의 협력 증가는 이념에 따른 여성운동단체들 간의 차이를 두드러지게 하고 있으며 연대를 어렵게 하고 있다. 예를 들자면, 이명박 정부

의 하위 분야에 포함하고, ‘국가 운영에 주도적 참여’는 삭제되었다. 이는 여성이 주체적 성장 지원과 여성의 사회적, 정치적 참여를 뒷받침하는 돌봄 노동의 사회적 부담을 추진하는 정책의 중요성은 축소되고, 여성을 다시 인력 활용과 보호의 대상으로 국한 해버리는 것을 의미한다. 김경애, "이명박정부 1년 여성정책 평가," 민주당정책위원회 주최 MB정권 역주행 1년, 여성정책 평가 토론회 자료집 발표문 (2009), p.13.

77) 권수현 (2011), p.35.

78) G-Korea여성협의회는 3개 하위 분야로 구성되어 있는데, ‘일자리창출’ 분야에는 여성경제인협의회와 여성경영자총협회가 들어가 있고, ‘녹색생활’ 분야에는 한국소비자단체협의회, 한국여성단체협의회가, ‘희망나눔’ 분야에는 새마을부녀회중앙연합회, 대한어머니회중앙연합회, 전국주부교실중앙회 등이 참여함.

79) 신상숙 (2011), pp.184-185.

80) 관련해서 한국여성의전화는 “데이트폭력 예방 및 근절을 위한 교육·홍보사업”으로 2009년도 여성부 공동협력사업에 선정되었으나, 여성부는 “불법시위를 주최, 주도하거나 적극 참여한 적이 없고, 보조금을 불법시위 용도로 사용하지 않겠다”는 내용의 확인서를 요구, 이에 불응하자 사업선정을 취소하였다. 이에 대해 한국여성의 전화는 행정소송을 제기했고, 승소하였다. 한국여성의전화 보도자료, "한국여성의전화, 여성부 공동협력사업 선정취소결정 취소 소송서 여성부에 승소," 2009. 12. 10.

81) 신상숙 (2011), pp.181-182.

가 추진하고 있는 ‘저탄소 녹색성장’ 정책과 관련해 한국여성단체협의회는 ‘저탄소 녹색성장 정책사업’을 주요활동으로 설정하고 여성부와 적극적 협력관계를 형성하고 있다. 반면, 한국여성단체연합을 비롯한 여성주의운동은 이명박 정부의 녹색성장 정책을 반대하면서 진보적 환경운동단체 등과 연대해 ‘4대강 사업 반대운동’을 벌이고 있다.⁸²⁾

여성단체들에 대한 정부의 배제와 선택이 이어지고, 여성정책이 후퇴하고 있다는 비판이 제기되면서 여성부를 여성가족부로 확대하는 방안이 논의되기 시작하였다. 2009년 10월 이와 관련한 정부조직법 일부개정안이 발의되었는데, 보건복지가족부의 청소년 및 다문화 가족을 포함한 가족 기능이 여성부로 이관되어 여성부는 여성가족부로 확대 개편되고, 보건복지가족부는 보건복지부로 명칭이 변경된다는 내용이였다. 이에 대해 한국여성단체협의회 김정숙 회장은 “여성부 업무가 확대됨에 따라 정부 부처로서 면모를 갖추고 다양한 정책 집행이 가능해졌다”는 입장이지만 아동과 보육 업무가 빠진 데에는 아쉬움을 드러냈다. 한국여성단체연합 남윤인순 상임대표는 가족기능 강화에 동의하면서도 “이명박 정부 들어 가족업무를 여성부에서 복지부로 이관했다가 다시 여성부로 이관할 때는 우선 이에 대한 평가가 이루어져야 하는데 그런 평가가 없었다. 단순한 이관과 통합은 오히려 혼란만 준다”며 이관과정에서의 문제점을 지적했다.⁸³⁾ 정부 부처와 정당간 이견이 팽팽한 가운데, 결국 아동과 보육업무 제외한 가족과 청소년업무를 여성부로 옮겨서 2009년 12월 31일에 법안이 국회 본회의를 통과하고 2010년 3월 여성가족부로 개편되었다. 이에 대해 가족정책과 상호 불가분의 관계인 ‘여성’과 ‘아동·보육’을 서로 다른 부처에 배치하면서 ‘일·가족의 양립’이라는 가족정책의 방향성이 길을 잃게 하는 요인으로 작용하고 있다는 비판⁸⁴⁾이 여전하다.

이명박 정부의 4년을 바라보는 시각은 다양하다. 그러나 여성정책에 대해서만큼은 여성단체를 비롯한 여성계 전반에서 한 목소리를 내고 있다. 여성정책은 후퇴했고, 여성은 사라졌다는 것이다. 또한 여성정책기구의 역할은 축소되었고, 성평등 전담기구로서의 여성가족부의 위상도 함께 작아졌다는 평가이다. 이명박 정부는 정부혁신과 규제개혁의 측면에서 한층 강도 높은 신자유주의를 표방하면서 한때 여성정책기구를 빈사의 상태로 내몰았을 뿐만 아니라, 각종 사업을 통한 정부와 여성단체와의

82) 권수현 (2011), p.36.

83) "여성부 확대, 반쪽에 그친다," 『여성신문』 2009. 10. 30.

84) "이명박 정부 4년, 여성정책 들여다보니," 『여성신문』 2012. 3. 2.

협력 측면에서도 비교적 규모가 크고 안정된 협력 관계라고 여겨지는 ‘위탁사업’조차 언제라도 회수될 수 있는 정부의 자원으로 여겨지면서 여성운동과의 협력은 국가에 의해 선택-배제되는⁸⁵⁾ 양상을 보였다.

민주화 이후 참여정부에 이르기까지 한국의 여성운동은 비판적 참여와 개입전략을 통해서 국가와 사회 제도 수준에서 여성주의 가치들을 구현하려는 젠더주류화 전략에 기반을 둔 제도화 정치에 상당한 에너지를 투여해 왔다. 그 결과 젠더 평등을 다루는 제도적 기반들이 일정하게 마련되었다. 그러나 이명박 정부 이후 이런 제도화의 성과들은 현저히 후퇴하였으며, ‘젠더 평등’이나 ‘젠더 주류화’와 같은 여성정책에서 공인되는 개념들과 가치조차 공적 조직에서 의심받고 배제되는 역전이 일어나고 있다.⁸⁶⁾ 이처럼 이명박 정부의 여성정책이 후퇴하는 가장 큰 이유에 대해서 권수현은 정부 외부로부터 이를 강제할 영향력이 미미하기 때문이라고 보고 있다. 즉 여성주의 관점을 가진 여성운동의 영향력이 부재하고 더 근본적으로는 여성주의 운동이 갖고 있는 역량이 약화되었기 때문인데, 호주제 폐지 이후 이념을 넘어서 연대할 수 있는 여성이슈를 제시하지 못하고 단체의 생존을 위해 정부 프로젝트에 매달릴 수 없게 되면서 여성운동의 역량이 계속 축소되었다. 더욱이 정부 당파성의 차이와 그로 인한 정치적 기회구조의 변화를 포착·인식하지 못한 채 전략과 전술의 변화 없이 이전과 다른없는 활동을 반복함으로써 이명박 정부의 여성정책에 영향력을 미치는 데 한계를 드러냈다.⁸⁷⁾

85) 신상숙 (2011), pp.185-187.

86) 허성우, "포스트 발전국가론과 여성주의적 개입". 『한국여성학』 제27권 1호 (2011), p.118.

87) 권수현 (2011), pp.37-38.

제5장 지방정부의 국가페미니즘 사례 : 제주도를 중심으로

한국의 지방자치제는 1991년 30년 만에 부활된 이래, 민선 5기까지 오면서 여성의 역할이 확대될 수 있는 여건이 조성되고 여성의 정치 참여가 확대되고 있다.¹⁾ 국가적 수준에서의 민주화, 지역적 수준에서의 지방자치제 부활과 함께 지역여성은 새로운 사회 변화의 주체로 나타났다.²⁾

1998년부터는 중앙과 지방의 여성정책 연계와 관련해 여성발전기본법에서 정부는 기본적으로 매 5년마다 여성정책기본계획을 수립하고 매년 시행 계획을 제출·이행·점검토록하고 있다. 여성발전기본법 제8조에서는 “중앙행정기관의 장과 시·도지사는 기본계획에 의한 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다”라고 명시되어 있다.³⁾

그러나 제주도의 여성정책은 중앙의 관점과 국가목표에 따라 영향을 받는 종속적 정책이 추진되거나, 혹은 중앙정부 차원에서 여성정책관련 기구들이 확대되는 추세를 보이는 시기에도 관련한 변화·확대의 의지가 없음을 알 수 있다.

이러한 현실은 여성정치, 여성운동의 측면에서도 마찬가지이다. 제주지역에서 여성정치 대표성은 아직 전국적인 평균에도 못 미치는 수준⁴⁾이다. 제1회 전국동시 지방선거를 통해 광역의원 최초로 여성의원 1명이 비례대표로 당선되었으며, 2006년에는 5명으로 비례대표 여성의원 당선자 최고 기록을 세웠고, 이 기록은 2010년 광역의원 선거에서 정체된 상태로 유지하고 있는 수준이다. 또한 현재까지 지역구 여성 광역의원 당선은 전무한 상태로, 이는 전국적으로 유일한 사례가 되고 있다.

지역여성운동의 현실은 더욱 열악하다고 볼 수 있다. 특히 실질적인 지역 여성운동의 현실은 중앙 수준에서 생산된 담론과는 매우 다르다. 중앙 수준의 담론은 한국 여성운동이 한국여성단체협의회로 대표되는 보수와 한국여성단체연합으로 대표되는 진보 여성운동이라는 양대 구도⁵⁾로 말하지만, 지역현실은 보수적이며 발전주

1) 박의경, "지방자치 20년 : 지역 여성정치의 현황과 과제". 『민주주의와 인권』. 제10권 1호 (2010). p.201.

2) 허성우, "지구화와 지역 여성운동 정치학의 재구성", 『한국여성학』 제22권 3호 (2006), p.170.

3) 김수연, 『濟州道 女性政策의 現況과 改善方向』 제주대학교 대학원 석사학위 논문 (2007), p.9.

4) 2010년 전국동시지방선거 광역의원 비례대표 선거 전국 정당별 후보자수 전국 평균 67.3%, 제주도는 63%로 평균 이하를 기록함. 문순덕·김진호, 『제주지역의 여성정치참여 확대 방안』 제주발전연구원 (2011), p.14.

5) 물론 2000년 이후 중앙 차원에서 이들 양대 구도 이외의 영페미니스트 그룹이 새로 형성되고 있지만, 지방-제주 지역에서의 이들 영페미니스트 그룹의 활동은 아직 현저히 눈에 띄지 않고, 관련 연구 성과도 집적되어 있지 않기 때문에 본 연구 대상으로 포함하는 것은 한계가 있음을 밝힌다. 또한 여성관련 활동에서 YWCA가 있으나, 이들은 여협과 여연에 회원단체로 소속되지 않고 독자적으로 활동을 하며, 여성(운동)단체라기보다는 '교육'에 초점을 두고, 사안별로 이들 양대 단체와 연대를 하는 특성이 있다.

의에 기초하고 풀뿌리 수준에 영향력이 큰 거대한 조직과 소규모이며 풀뿌리에의 영향력이 미약한 진보 여성운동 간의 불균형으로 나타난다.⁶⁾

한국여성단체협의회의 경우 새마을부녀회 중앙연합회, 대한간호협회, BPW한국연맹, 대한미용사회중앙회, 고향을 생각하는 주부들의 모임, 한국유아교육인협회 등 48개 회원단체와 각 지역별 협동회원단체(제주특별자치도 여성단체협의회)의 체계로 구성되어 있고,⁷⁾ 한국여성단체연합의 경우 따로 제주지부⁸⁾는 없으며 제주여민회와 제주여성인권연대(제주여성상담소, 제주현장상담센터 '해냄', 여성의쉼터 '불턱', 성·인권교육센터 'SING')가 회원단체 형태로 활동하고 있다.⁹⁾

조성윤은 1980년대 후반까지만 해도 제주도에 여성단체는 있었지만, 이른바 여성운동단체라고 부를 만한 단체는 없었다고 전제한 뒤, 이 시기 이후 한국 사회가 민주화되면서 전국적으로 여성운동이 발전·성장했고, 여성운동에 대한 일반대중의 인식도 많이 달라졌다고 보고 있다.¹⁰⁾ 이런 분위기 속에서 제주여민회가 상대적으로 진보적인 여성운동을 진행하고 있다는 평가¹¹⁾이다.

그러나 전반적으로는 제주도에 여성들의 사회·경제적 역할이 중요했음에도 불구하고, 이들 활동에 대해서는 사회 속의 편견으로 인해 폄하되었고, 또한 활동의 지엽성과 협소성, 계도화로 인해 제주도의 다수의 여성단체가 사회변혁의 한 축인 시민사회단체로서 자리매김하지는 못하고 있다.¹²⁾

본 논문에서는 여성의 정치 참여와 관련해서 국가 페미니즘의 정치학에 주목하고 있고, 여성과 국가의 관계에 대한 연구에서 국가를 하나의 단일체로 보는 인식을 불식하고, 정당이나 여성운동 등 다양한 정치적 행위자 혹은 그들의 동기나 의지 등에 대한 연구가 필요하다는 달럽(Drude Dahlerup)의 지적에 동의한다. 또한 국가적 차원의 정치뿐만 아니라 지방 차원의 정치도 고려해야 하며 국가 내의 서로 상충하는 이해관계들 역시 고찰¹³⁾하는 맥락에서, 5장에서는 국가 페미니즘의 지방적

6) 허성우, "지구화와 지역 여성운동 정치학의 재구성," 『한국여성학』 제22권 3호 (2006), p.190-191.

7) 한국여성단체협의회 홈페이지 참고 <http://www.kncw.or.kr> (2012.4.30)

8) 한국여성단체연합은 경기, 경남, 광주, 대구, 부산, 전북여성단체연합 등 전국적으로 6개의 지부와 28개 회원단체 형태로 되어 있다.

9) 한국여성단체연합 홈페이지 참고 <http://www.women21.or.kr> (2012.4.30).

10) 조성윤, "시민운동과 여성운동, 차이와 연대," 『제주여성』 제59호 (2002), p.55.

11) "제주여민회는 다른 여성단체와 비교하여 자신의 정체성을 내세우기 위해 '진보적'이라는 표현을 사용하여 왔는데, 이는 80년대, 90년대라는 시간의 흐름 속에서, 공간적으로 제주지역사회의 특수성 속에서 보는 상대적 개념이다." 김경희, "제주여민회 15년 지역 여성운동의 전망," 『제주여성』 제59호 (2002), p.43.

12) 하순애·고순생·김영란·김혜자·이선화·홍성직, "평화의 섬과 여성시민 활동가," 『21세기 제주사회와 여성』 제주국제협의회·제주도·김만덕기념사업회·제주대학교평화연구소 공편 (2005), pp.240-241.

13) Drude Dahlerup, "Confusing concepts-confusing reality : A Theoretical Discussion of the Patriarchal

전개, 특히 제주도의 여성정책기구 설립의 정치학 연구에 초점을 맞출 것이다.

앞서 4장 한국의 국가페미니즘 전개와 시기별 특징에서 1990년대 초반부터 현재 까지 나름대로 국가페미니즘의 태동기, 도입기, 안착·정체기, 후퇴기의 양상을 보여 주고 있음을 확인했다. 그렇다면 제주도의 국가페미니즘은 어떻게 전개되고 있을까. 중앙정부에서는 부처단위로 여성부가 신설 또는 확대되는 뚜렷한 변화를 찾을 수 있지만, 지방정부에서는 여성정책기구 설립을 둘러싸고 큰 변화가 감지되지 않기 때문에 두드러지는 큰 특징을 찾기는 힘들다. 하지만 90년대 이후 미미한 변화이지만, 도정책임자의 의지와 여성단체들의 의지가 어떻게 반영되고 있는지를 추적한 결과 나름대로의 특징을 찾아낼 수 있었다. 본 논문에서는 제주도의 국가페미니즘의 수동적 제도화 시기, 국가페미니즘의 도입기, 국가페미니즘의 후퇴기로 규정하고 있다.

State", A. S. Sasson(ed.) *Women and the State : The Shifting Boundaries of Public and Private* (London: Unwin Hyman, 1987), 앤 쇼우스터 사쑨 편저 『여성과 국가』 한국여성개발원 (1989), p.103.

<표4> 제주도 여성정책기구 변화와 국가페미니즘의 특징¹⁴⁾

시기	도 여성정책기구	국가페미니즘의 특징/도지사	중앙정부기구
1988. 06.18	가정복지국		1988.02. 정무장관 (제2)실
	부녀복지과 / 부녀복지계,생활지도계 제주도여성회관(1969.10.13)		
1996. 02.01	사회복지여성국	국가페미니즘의 수동적 제도화	1998.02. 대통령 직속 여성특별위원회 2001.01.여성부
	여성정책과 / 여성정책계,여성복지계, 보육계 제주도여성교육문화센터(1997.03)	신구범 (1995~1998)	
1998. 09.14	보건복지여성국	국가페미니즘의 수동적 제도화	1998.02. 대통령 직속 여성특별위원회 2001.01.여성부
	여성정책과 / 여성정책담당,여성복지 담당, 보육담당 제주도여성특별위원회(2000.01.)	우근민 (1998~2004)	
2006. 07.01	보건복지여성국	국가페미니즘의 도입기 김태환 (2004~2010)	2005.06. 여성가족부 (확대)
	여성정책과 / 여성정책담당,여성활동 지원담당,아동보육담당,가족지원담당 여성발전기본조례, 여성정책연구센터(2005)/ 여성특보, 여성능력개발본부(2006.07)		
2008. 03.05	보건복지여성국	국가페미니즘의 후퇴기 김태환 (2004~2010)	2008.02. 여성부 (축소)
	양성평등정책과 / 양성평등정책담당, 여성활동지원담당,아동보육담당,가족 지원담당 설문대여성문화센터(2010.01)		
2011. 01.18	보건복지여성국	국가페미니즘의 후퇴기 우근민 (2010~2012.현재)	2010.03. 여성가족부 (확대)
	여성가족정책과 / 여성정책담당,여성 활동지원담당,아동보육담당,다문화가 족담당 여성정책개발원 공약		

14) 설립, 폐지 등의 시기와 관련해서는 제주특별자치도 기획관리실 조직관리담당 자료와 제주도 홈페이지 자료 참고함.

제1절 국가페미니즘의 수동적 제도화 : 신구범 도정(1995~1998)

1995년 민선1기를 시작으로 현재까지 제주도의 국가페미니즘은 수동적 제도화 시기, 도입·후퇴기, 후퇴기로 이어진다고 할 수 있다. 즉, 초기 10년간은 여성정책기구에 대한 정부의 변화에 순응하는 듯 보인다. 하지만, 이는 단순히 맞춰가는 형태가 아니라 항상 한 템포 늦게 따라가는 형국이고, 이 과정에서 과거보다 예산을 축소한다든지, 중앙정부 여성정책기구의 외형만 차용하는 등 과거보다 더 후퇴하는 양상이 나타나고 있다. 이에 따라서 1995년~1998년 사이의 신구범 도정 시기는 국가페미니즘의 수동적 제도화 시기라고 명명하였다.

1995년 6월 27일에 실시된 제1회 전국동시 지방선거에서 35년만에 제주도지사 선거가 부활되었다. 민자당 우근민 후보, 민주당 강보성 후보, 무소속 신구범 후보, 무소속 신두완 후보 등이 치열한 각축전을 벌인 가운데, 무소속의 신구범 후보가 당시 집권여당인 민자당의 우근민 후보를 물리치고 당선되었다.¹⁵⁾

무소속 신구범 후보는 ‘신구범의 신경영, 주식회사 제주’를 기치로 내걸고 10대¹⁶⁾ 분야에 53개 중점 추진 과제를 선거 공약으로 내걸었다. 그 중 여성정책과 관련해서는 ‘여성이 앞장서서 달라지는 제주사회’가 눈에 띄는데, 세부사항으로는 여성평생교육기회 확대, 여성평등 취업·승진기회 마련, 영·유아 공립 보육시설 개설, 여성국제교류재단 창설, 제주 여인의 정신·역사 집대성(제주여성사 발간) 등이다. 참고로, 여성정책과 관련해서 우근민 후보는 공공정책 심의 과정에서 여성 참여비율을 의무화하는 것을 공약으로 제시했다.¹⁷⁾

신구범 도정은 1996년 2월 1일, 가정복지국을 사회복지여성국으로 개편하였다. 이에 따라서 부녀복지과가 여성정책과로 바뀌었고, 여성정책계, 여성복지계, 보육계로 구성되었다. 이에 대해 제주여민회에서는 직제개편의 변화는 고무적이나 기존 가정복지과와 여성정책과의 차별성이 없다고 평가하고, 공약사항이었던 정책 보좌관제가 신설되지 않은데 대해서는 유감을 표명하였다. 또한 여성정책전담부서인 여성정책과가 그 위상에 따른 업무를 잘 수행하기 위해서는 전문인력의 강화가 전제되어

15) 김성호, 『제주지방선거사』 도서출판 세림 (2007), pp.168-175.

16) 10대 분야 : 2000년 도내 총생산 100억불 시대 개막, 균형있게 개발되는 제주지역, 맑고 푸른 제주환경, 세계인이 찾는 제주관광, 인간다운 삶을 영위하는 복지제주, 열린공동체를 지향하는 제주문화, 일등인재 육성하는 제주교육, 세계의 정보가 집결되는 정보제주, 여성이 앞장서서 달라지는 제주사회, 세계로 향하는 제주행정을 제시함.

17) 김성호 (2007), pp.383-387.

야 하고, 조직의 충분한 권한과 재정적 뒷받침이 있어야 한다고 지적하였다.

1997년 3월에는 제주도여성회관이 제주도여성교육문화센터로 개편되었다. 여성의 능력개발과 여성문제에 대한 종합적인 조사, 연구사업의 효율적 추진을 목적으로 했지만, 교육문화센터의 예산 규모가 1996년 6억 6천에서 97년 6억 4천으로 오히려 감소하여 위상에 알맞은 인력과 예산배치가 이루어지지 않았다. 또한 교육에 앞서 제주도 여성에 대한 기초조사가 선행되어야 하고, 교육 계획 마련시에도 제주도 여성들의 교육에 대한 요구를 파악하는 조사를 통하여 그에 근거한 실질적인 교육과 취업이 이루어지도록 하여야 한다는 여성단체의 의견들이 제시되었다.¹⁸⁾

1995년에 제정된 여성발전기본법은 한국에서의 여성혁명이라 할 수 있을 정도로 제도적 사회적 문화적 변화¹⁹⁾를 가져왔는데, 여성발전기본법 제5조²⁰⁾의 규정은 자치단체의 조례 제정²¹⁾에도 영향을 미치고 있었다. 이에 따라 제주도에서도 여성발전기금 설치를 위한 ‘여성발전기금 설치 및 운영 조례’를 제정하도록 하는 압력이 시작되었다. 여성발전기금의 사용에 있어서도 여성의 권익증진을 위한 사업, 여성의 건전한 시민운동, 여성의 사회참여 활성화 및 복지향상을 위한 사업, 여성지도자 및 여성의 교육 및 국내외 연수, 요보호 여성의 복지 증진 및 발생예방, 여성의 사회교육 사업등과 함께 여성단체 사업의 지원을 명시하여 제주도내 여성단체들의 발전을 위해 쓰일 수 있도록 요구하였다.

1997년 1월에 조례로 제정된 제주도여성정책위원회는 여성의 지위향상과 사회참여, 복지증진 등 여성과 관련된 모든 시책에 대한 자문 역할을 담당하도록 하였다. 관련해서 제주여민회에서는 정기회의 소집이 매년 2회로 규정되어 있어 여성정책위원회 활동이 형식적으로 치우칠 우려와 함께 이러한 기능을 수행하기 위해서는 다양한 분야의 폭넓은 의견을 최대한 수렴하고, 지역의 전문 인력을 활용할 것을 제시하고 있다.²²⁾

이렇게 법과 제도적 변화가 이어지는 가운데, 1998년 2월 중앙정부 차원에서는 대통령직속 자문기구였던 여성특별위원회가 여성부로 조직 개편하면서 행정 체계에서

18) 제주여민회, "여성정책 계획의 실천정도와 평가 및 정책 요구안," 『제주여성』 제39호 (1997), pp.4-10.

19) 강경희·김순옥·임애덕·조정현·진선희, "제주특별자치도와 여성정치·행정인," 『21세기 제주사회와 여성』 제주국제협회의회·제주도·김만덕기념사업회·제주대학교평화연구소 공편 (2005), p.264.

20) 여성발전기본법 제5조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대 및 복지 증진을 위하여 필요한 법적·제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원(財源)을 마련할 책무를 진다. [전문개정 2008.6.13] 법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/main.html>.

21) 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여활동 및 복지사업, 여성단체의 발전과 건전한 육성 등을 목적으로 광주광역시, 서울특별시, 충청북도에서 조례를 제정함.

22) "여성정책 계획의 실천정도와 평가 및 정책 요구안," 『제주여성』 제39호. pp.4-10.

큰 변화가 일어났다. 6개 부처에 여성정책실이 마련되어 요보호 여성에게만 실시해왔던 여성복지정책이 일반여성에게까지 확대 적용되면서 여성정책 전담실이 마련되는 등 대단히 큰 변화를 가져왔다.²³⁾ 관련해서 지방 조직의 변화는 민선 2기가 출범한 이후에 구체화 되었는데, 이러한 중앙정부 조직 변화가 지방정부에는 어떤 영향을 미쳤는지는 다음 2절에서 살펴보겠다.

제2절 국가페미니즘의 수동적 제도화 : 우근민 도정 (1998~2004)

1998년을 기점으로 한국은 국가페미니즘의 도입기에 접어들었지만, 제주도는 이때까지 기본적인 관련 조례도 제정하지 않은 상태이다. 사회복지여성국을 보건복지여성국으로 전환하고, 2000년에는 도지사의 여성정책자문기구로 제주도여성특별위원회를 신설하였지만 단순 자문기구에 그치고 있다. 민선 1기와 마찬가지로 민선 2기, 우근민 도정에서도 국가페미니즘의 수동적 제도화 시기가 이어진다고 할 수 있다.

1. 민선2기 우근민 도정 (1998~2002)

제2회 전국동시 지방선거는 IMF 외환위기 속에서 1998년 6월 4일 실시되었다. 대통령 선거 이후 여야가 바뀐 중앙정치권의 당 체제 정비 및 지방의회 축소 방안과 맞물려 지방선거의 열기가 조기부터 달아올랐는데, 제주지역에서도 지방의회 의원정수와 선거구 축소가 선거쟁점으로 떠올랐다.²⁴⁾

선거 당시 제주여민회는 5개 분야 15가지 여성정책을 개발하여 출마후보자 및 각 정당에 송부하였다. 특히 여성의 정치적 진출 지원과 관련하여 ‘여성부단체장 임명’, ‘여성정책 보좌관제 신설’, ‘각종 행정위원회에 여성참여 확대’, ‘여성정책위원회의 활성화’안을 내놓았다. 그리고 1995년 지방선거에서 여성정책 보좌관제 신설을 공약했으나 실천되지 않았음을 지적하며 자치단체장 직속의 여성정책 보좌관제를 신설할 것을 주장했다. 1997년 1월 설치된 여성정책위원회와 관련해서는 연간 2회의 정기

23) 강경희·김순옥·임애덕·조정현·진선희 (2005), p.264.

24) 김성호 (2007), p.196.

회의 소집 문제, 가시적인 성과가 전무함을 들어 여성정책위원회가 실질적인 역할을 할 수 있도록 운영위원회 등의 분과위원회를 구성하고, 정기회의를 늘려 최소한 1분기에 1회 년 4회는 열려야 함을, 또한 여성정책위원회는 여성권익향상을 위해 적극적으로 활동하는 민간단체의 참여가 보장되어야 함을 제안하고 있다. 그리고 여성교육문화센터 운영과 관련해서는 제주도 여성현황에 대한 실태조사를 강화해야 하고, 직업교육과 관련해서 민간단체와의 차별화가 이루어져야 하며, 여성취업알선 창구를 개설하는 혁신을 이루어야 한다고 주문했다.²⁵⁾

제2회 전국동시 지방선거 결과는 제1회 전국동시 지방선거에서 신구범 후보에 2만 2천여 표차로 낙선했던 국민의 우근민 후보가 3년만에 현직 지사인 무소속 신구범 후보를 물리치고 당선되었다.²⁶⁾

우근민 도정은 출범 후 9월 14일 제주도 사회복지여성국이 보건복지여성국으로 명칭을 바꾸었다. 1998년부터 지방자치단체는 구조조정을 시행하면서 여성관련 업무를 전담하던 가정복지국을 해체하고 각 지역마다 특색 있는 여성정책 담당조직을 만들었다. 표에서 보는 바와 같이 지방의 여성정책 업무는 복지와 보건업무와 묶여져 있는 경우가 많고, 서울 등 몇 개 단체는 계선조직이 아닌 참모조직 형태로 여성정책기구를 운영하고 있음을 알 수 있다.

25) "제3기 지방선거 여성공약," 『제주여성』 제42호. pp.7-15.

26) 김성호 (2007), pp.201-202.

<표 5> 광역지방자치단체별 여성정책 담당조직 현황²⁷⁾

광역단체	여성정책담당 조직	장의직급	소관 과
서울	여성정책관	1급	여성정책담당관
부산	보건복지여성국	3급	여성정책과, 사회복지과, 보건위생과
대구	보건복지여성국	서기관	여성정책과, 보건과, 위생과, 복지정책과
인천	사회복지여성국	3급	여성복지과, 사회복지과, 보건위생과
광주	시민복지국	3급	여성정책과, 사회복지과, 보건위생과
대전	복지국	서기관	여성정책과, 보건위생과, 복지정책과
울산	보건복지국	3급	가정복지과, 사회복지과, 보건위생과
경기	여성정책국, 여성국	계약직	여성정책과, 가정복지과, 청소년과
강원	여성정책실, 환경복지국	4급	여성복지과, 사회복지과, 보건위생과, 맑은물 보전과, 환경정책과
충북	여성정책관	계약직	
충남	여성정책관	서기관	
전북	여성정책관, 여성복지국	3급	여성복지과, 사회복지과, 가정복지과
전남	복지여성국	서기관	여성정책과, 사회복지과, 보건위생과
경북	사회복지여성국	3급	여성정책과, 사회복지과, 가정복지과
경남	보건복지여성국	3급	여성아동과, 사회복지과, 보건위생과
제주	보건복지여성국	4급	여성정책과, 사회복지과, 보건위생과

이런 지방조직들과 여성특별위원회의 업무 추진 양태는 과거의 정무장관(제2)실 시절과 크게 변화하지는 않았다. 그러나 각 지방자치단체마다 여성업무에 대한 집중도에는 차이가 벌어질 수밖에 없어서 지방과의 업무협조체제가 느슨해질 수밖에 없었다.²⁸⁾

27) 김은경, 『한국 진보 여성운동의 국가참여 형태에 관한 연구 : 페모크라트의 등장과 여성운동의 제도화를 중심으로』 연세대학교 대학원 정치학과 박사학위 논문 (2005), p.148.

28) 김은경 (2005), p.147.

우근민 도정은 후보 공약으로 ‘21세기 제주를 동북아의 거점도시로’를 내걸고 4대 비전, 4대 시책, 8대 중점과제를 제시한 가운데 여성정책과 관련해서는 8대 중점과제에 ‘여성특별위원회 설치’²⁹⁾를 내세웠는데, 공약대로 제주도여성특별위원회가 2000년 1월 31일 설치되었다. 남녀평등의 실현과 여성의 사회참여 확대 및 복지증진을 위한 정책연구개발 및 종합적인 정책수립을 등과 관련한 제주도지사의 자문기구 역할을 담당한다. 설치 당시의 기능³⁰⁾은 도지사 직속 특별위원회로서 여성정책연구개발, 남녀차별 사례에 대한 조사, 제주도여성발전기금 관리·운용, 기타 여성 발전을 위한 주요 사항 제안 등이다. 사무국을 둘 수 있도록 하고 각계의 전문가 30명의 위원이 활동할 수 있도록 했다.³¹⁾

제주도여성특별위원회의 위상과 역할에 대한 제주도내 여성계의 관심은 클 수밖에 없었다. “제주지역에서도 유행처럼 도지사직속 자문기구로 여성특별위원회가 신설되었고 여성발전기금이 조성되기 시작했으며 각 지방자치단체에서 이름을 달리 하는 여성자문기구들이 생겨났다. 1998년 2월 대통령직속 자문기구인 여성특별위원회가 신설되었을 때, 그것은 중앙의 조직이었고, 제주도지사 자문기구인 제주도여성특별위원회가 신설되었지만 전혀 별개의 조직이었고 권한이나 업무도 달랐다.”³²⁾

제주여성긴급전화1366센터 강성의 팀장은 여성특별위원회의 기능 강화 필요성을 제시했다. “현재 제주도에서 전국 최초로 도지사의 여성정책자문기구로 제주도여성특별위원회를 두고 있다. 이는 여성정책에 대한 협조체계를 구축하면서 실질적으로 여성관련 정책에 보다 깊은 관심을 갖고 전문적인 자문을 구하기 위한 조직이며, 그 활동이 아주 활발하다. 하지만 구체적인 정책발굴이나 사업계획의 입안까지 이끌어내기에는 구조적으로 제약이 있으며, 여성관련 정책의 뒷심을 발휘하지 못하고 있다. 따라서 제주도여성특별위원회의 기능을 단순한 자문기구로서의 한정된 역할에서 벗어나 보다 전문적이고 다각적인 역할을 할 수 있도록 조례 등의 개정을 통해서 그 위상과 기능을 강화할 필요가 있다.”³³⁾

2001년 1월 중앙부처에 여성정책을 기획·종합하고, 남녀차별금지 규제 업무를 하는 독립된 여성정책 정부기구인 여성부가 신설되었다. 대한민국 건국 이래 여성정책기구에 가장 변화가 생겼으나, 이러한 변화는 최소한 2006년까지 제주도에 아무

29) 김성호 (2007), p.389.

30) 현재는 여성정책연구개발, 조사 등의 기능은 수행하지 않고 사무국도 없다.

31) 제주도여성특별위원회, 『제주여성광장』 창간호 (2003), p.29.

32) 강경희·김순옥·임애덕·조정현·진선희 (2005), pp.264-265.

33) 강성의, "제주도 여성정책의 발전을 위한 제언," 『제주여성광장』 제2호 (2003), p.12.

런 영향을 미치지 못하였다. 한 토론회에서 임애덕 교수가 이를 잘 말해 주고 있다. “행정부로서 여성부가 신설되었다. 그러나 아직까지 여성부로 인하여 지방정부로까지 행정이 개편 조직된 것은 없다. 여전히 지방정부에서는 여성부가 생기기 이전이나 이후나 별 다를 바 없이 행정조직에는 아무런 변화가 일고 있지 않다. 정책연구에 있어서도 지역주민들에 대한 연구에 의해서 이뤄지기 보다는 중앙정부의 정책을 집행하고 따를 뿐이다. 지역주민의 욕구를 반영한 정책개발과 집행은 아직 초기단계로서 미미한 정도일 뿐이다.”³⁴⁾

2. 민선3기 우근민 도정 (2002~2004)

2002년 6월 13일 제3회 전국동시 지방선거가 실시되었다. 제16대 국회의원 선거 결과로 탄생한 여소야대의 3당 정국 구도 속에서 치러졌는데, 제주도지사 선거는 지난 2차례에 걸친 지방선거에서 각각 1승 1패를 기록한 우근민 현직 지사와 신구범 전직 지사와의 승부로 선거분위기가 조기에 과열되었다.³⁵⁾ 선거 과정 내내 사전 선거운동, 유사 선거사무소 개설 등 선거법 위반 고발, 성추행 논란 등 각종 의혹과 불법으로 얼룩졌다. 관련해서 2002년 2월 제주여민회는 기자회견³⁶⁾을 열어 우근민 도지사를 성추행한 혐의로 여성부에 신고했다고 밝혔다.

선거 결과는 현직 지사인 민주당 우근민 후보가 당선으로 일단락되었다. 민주당 우근민 후보는 유효투표수 26만 3천 158표 가운데 51.4%인 13만 5천 283표를 획득하여 신구범 후보를 1만 5천 781표 차로 앞섰다.³⁷⁾

선거 분위기가 반영하듯 당선자 우근민 후보의 공약 가운데 여성정책 관련해서는 중앙선거관리위원회 공약자료에 ‘서민·여성·노인 복지 추진’ 정도로 간략하게 나와 있을 뿐이고, 상대적으로 후보자 공약이 무척 세분화되었던 신구범 후보의 공약에서도 여성정책 관련해서는 ‘여성고급 인력 자원화·의무취업제도화 등 여성복지사업 확대’ 수준으로 제시되는데 그쳤다.³⁸⁾

민선 3기 제주도정이 출범했지만, 여성정책기구나 여성정책관련 제도에도 큰 변화가 눈에 띄지 않고, 도내 여성단체들의 움직임도 이와 병행했던 것으로 보인다.

34) 2004년 6월 11일 제17차 제주국제협의회 학술대회. 강경화·김순옥·임애덕·조정현·진선희 (2005), p.265.

35) 김성호 (2007), pp.217-236.

36) "여성단체, 도지사 성추행 혐의 여성부 신고," 『제민일보』 2002. 2. 21.

37) 제주도 선거관리위원회, 『제3회 전국동시지방선거 결과』 (2002), p.57.

38) 김성호 (2007), pp.393-394.

2003년 여성계의 화두는 단연 호주제 폐지였다. 한국여성단체연합은 물론 한국여성단체협의회를 비롯한 제 사회단체가 연대하여 지속적인 운동으로 적극적으로 참여했음에도 불구하고 제주도여성단체협의회는 전혀 이 사업에 참여하지 않았다. 제주 지역에서 호주제 폐지를 위한 제주연대가 제주여민회를 중심으로 꾸려져 제주·서귀YWCA를 비롯한 제 시민사회단체가 15개 연대했음에도 불구하고 많은 여성단체는 침묵으로 일관했다.³⁹⁾

제3절 국가페미니즘의 도입·후퇴기 : 김태환 도정 (2004~2010)

제주도의 국가페미니즘 연구에서 중요한 시기는 2005년과 2006년에서 2008년에 이르는 시기일 것이다. 이는 김태환 도정 시기이며, 이때 여성발전기본조례 제정(2005년), 여성정책연구센터 설립(2005년)이 이루어지면서 국가페미니즘이 형성될 수 있는 기초를 마련하였다. 이어서 2006년에는 전국 최초로 여성특보를 신설하고, 대대적으로 여성능력개발본부를 설립하였다는 점에서 국가페미니즘의 도입기라고 할 수 있다. 하지만, 국가페미니즘의 도입과 함께 2년 후, 2008년에 여성능력개발본부가 해체되고 여성특보가 폐지되었다.

1. 민선3기 김태환 도정 (2004~2006)

2004년 4월 27일 우근민 지사가 대법원으로부터 벌금 300만원을 선고⁴⁰⁾받아 지사직을 상실하였다. 이에 따라 2004년 6월 5일 제주도지사 재선거가 치러졌다.

후보별 여성정책공약을 살펴보면 김태환 한나라당 후보는 ‘여성의 사회참여 및 안정을 위한 지원 강화’를 골자로 ‘여성인력개발센터’확충과 ‘제주여성플라자 건립’추진 등을 공약으로 내세웠다. 진철훈 열린우리당 후보는 ‘여성의 사회적 활동과 안정이

39) 하순애·고순생·김영란·김혜자·이선화·홍성직, "평화의 섬과 여성시민 활동가," 『21세기 제주사회와 여성』. 제주국제협의회·제주도·김만덕기념사업회·제주대학교평화연구소 공편 (2005), p.242.

40) 대법원 2004.4.27 선고 2003도6653 판결. 김성호 (2007), p.257.

보장되는 평등도시 제주'를 골자로 '제주여성연구원'설립과 여성의 도정참여 지원위한 통계체계 '제주도 양성평등 지수'마련 등을 공약으로 제시했다.

한편 여성단체에서는 제주여민회가 제주도의 9개 분야 59개 과제를 선정 발표한 제2차 제주여성정책 4개년 계획들이 성인지적여성정책과는 거리가 멀고 제도적 뒷받침 등이 미비함을 지적하면서 여성정책제안서를 제시했다. 여기에는 '여성발전기본 조례의 조속한 제정', 여성정책연구기관 확충 내지 신설, 여성정책 담당관제 도입 등을 주요 내용한다.⁴¹⁾

선거 결과는 역대 제주도지사 선거사상 가장 낮은 투표율(49.8%)을 기록하면서 유표 투표수의 56%를 얻은 한나라당 김태환 후보가 열린우리당 진철훈 후보를 2만 3천 311표 차로 앞서 당선되었다.⁴²⁾

2005년 김태환 도정에서는 제주도여성발전기본조례 제정, 제주여성정책연구센터 설립, 가칭 '제주여성플라자' 건립타당성 조사가 이루어졌다. 2005년 4월 15일 '제주여성정책연구센터'가 설립되어 여성분야의 전문연구와 기초조사, 정책평가 및 개선방안 제시 등⁴³⁾에 대한 역할에 기대가 모아졌다. 우리나라 여성정책 연구기관으로는 국무총리실 산하 한국여성정책연구원이 있으며, 지역에서는 1997년 경북여성정책개발원 설립을 시작으로 대부분 2000년대에 광역자치단체 중심으로 연구기관들이 설립되었다. 각 시도별로 광역자치단체의 출연 연구기관인 발전연구원 직속형⁴⁴⁾, 재단법인형⁴⁵⁾, 지방자치단체 직영형⁴⁶⁾ 등으로 설립 유형이 구분되는데, 여성정책연구기관의 성격과 예산확보 등 지방자치단체의 여건에 따라 다소 차이가 있다.⁴⁷⁾ 이 가운데 제주는 발전연구원 직속 형태의 연구기관으로 현재까지 운영되고 있다.

한편, 제주여성들의 오랜 숙원사업인 가칭 "제주여성플라자"건립사업이 2005년 제주도 BTL사업으로 지정되어 건립타당성 용역조사 결과보고와 함께 건립추진위원회

41) "[제주도지사 후보 여성분야 공약] 여성발전기본조례 성사되나," 『제민일보』 2004. 5. 28.

42) 제주도선거관리위원회, 『지방자치단체 재·보궐선거 결과』(2004), p.69.

43) 제주도여성특별위원회, 『제주여성광장』 제5호 (2005), p.50.

44) 발전연구원 직속 여성정책 연구기관으로는 경남발전연구원 여성가족정책센터(2005), 대전발전연구원 여성가족정책센터(2010), 울산발전연구원 여성가족정책센터(2006), 인천발전연구원 여성정책센터(2004), 전북발전연구원 여성정책연구소(2005), 제주발전연구원 여성정책연구센터(2005) 등 6개 기관이 있으며 주된 기능은 연구정책개발.

45) 재단법인형 여성정책 연구기관은 경기도가족여성연구원(2004), 경북여성정책개발원(1997), 부산여성가족개발원(2008), 서울여성가족재단(2002), 전남여성플라자(2009), 충남여성정책개발원(1999) 등 6개 기관이 있고, 연구, 교육 등 복합적 기능을 수행하고 대부분 방대한 조직을 갖추고 있음.

46) 광역자치단체 직영형으로는 강원도여성가족연구원(2010), 충북여성발전센터(2004)가 있으며 1968년부터 운영되어 오던 여성회관을 각기 명칭을 변경하여 업무를 수행하고 있음.

47) 문순덕, 『제주특별자치도 여성정책 연구기관의 재편화 방향과 과제』 제주발전연구원 (2011), pp.3-7.

를 구성하여 사업이 시작되었다.⁴⁸⁾ 하지만, 제주여성플라자의 성격, 명칭, 부지선정 등 사업추진과 관련해서 여성계의 반응은 시종일관 싸늘했다. 2005년 1월 13일 열린 용역보고서 관련 간담회에서 제주도의회 임기옥 의원은 “센터인지, 증축인지, 역사관인지, 종합공간인지 여성플라자 성격을 명확히 해달라”고 지적했다. 제주YWCA 임강자 회장은 “(여성플라자건립 국비 20억 보조와 관련) 예산에 너무 집착해서 서둘러 짓겠다는 발상은 위험하다”고 밝혔으며, 당시 연구용역을 맡은 제주발전연구원 내 타당성조사 연구자 가운데 여성관련 전공자는 전무한 점을 들어 제주여민회 김영란 공동대표는 여성적 마인드를 갖춘 여성관련 연구자를 배치할 것을 주장했다.⁴⁹⁾ 한 달 후, 2월 21일 포럼에서 제주도의회 임기옥 의원은 플라자 건립 예산(121억원)이나 규모(3000평)에 맞게 ‘여성역사전시관’만이라도 제대로 만들어서 운영하고, 여성관련 정책 개발·연구·조사 기능을 담당하는 게 바람직하다고 밝혔고, 제주여민회 김영란 공동대표는 “제주여성플라자와 비슷한 부산광역시여성센터는 여성개발원 기능을 수행하는 등 여성관련 교육과 정책 개발 연구, 조사 기능을 통합하는 것이 추세”임을 강조했다.⁵⁰⁾ 2005년 말에는 이처럼 1년 동안 제주도내 여성계에서 제기된 사항들을 제민일보 현순실 기자가 꼼꼼하게 짚어냈다. 사업이 민간투자사업(BTL)으로 추진됨에 따라 명칭이 ‘제주여성플라자’에서 ‘제주종합문화센터’(가칭)로 변경되었고, 그 과정에서 규모가 축소⁵¹⁾되었으며, 결과적으로는 ‘여성을 위한 공간’이라는 정체성이 퇴색되었음을 지적⁵²⁾하였다. 이를 통해 여성플라자 건립 문제를 놓고 제주여성계와 제주도정 사이에 얼마나 큰 갈등이 놓여 있었는지 확인할 수 있다.

이 밖에도 2005년에는 중앙정부 부처에서 큰 변화가 있었는데, 2005년 6월 23일에 여성부가 여성가족부로 확대 개편되었다. 그러나 당시 제주도 행정 조직에는 이러한 변화가 반영되지 않았고, 2006년 지방선거 이후에 반영되었다.

48) 제주도여성특별위원회, 『제주여성광장』 제5호 (2005), p.50.

49) "여성플라자 성격규명 우선," 『제민일보』 2005. 1. 14.

50) "여성플라자 중심기능 왜야," 『제민일보』 2005. 2. 22.

51) 전시관 규모 7823㎡(2371평)에서 1173㎡(355평)로 7배 가까이 축소, 공연장 시설은 당초 500~600석에서 450석으로 축소, 총 시설면적 당초 3298평에서 2081평으로 1000평 이상 축소.

52) "[2005문화결산 문화예술계10대뉴스] 10. 여성플라자 건립 난기류," 『제민일보』 2005. 12. 29.

2. 민선4기 김태환 도정 (2006~2010)

2006년 제4회 전국동시 지방선거는 제주도에서 특별한 의미를 가진다. 7월 1일 제주특별자치도 출범을 전제로 도지사과 도의원을 선출했다. 2006년의 시작과 함께 각 당의 경선과 입당, 탈당이 이어졌고, 결국 제주특별자치도 최초 도지사 후보는 열린우리당 진철훈 후보, 한나라당 현명관 후보, 무소속의 현직 김태환 후보 3명으로 압축되었다.

2006년 4월 10일, 선거를 앞두고 7개⁵³⁾ 여성단체는 공동으로 제주도지사 후보에게 여성정책 15개 과제 57개 세부과제를 제안했다. 그 중 여성정책기구와 관련하여 '여성정책을 총괄할 수 있는 여성정책 담당관 신설'과 '제주특별자치도의 통합행정시장 중 1인을 여성 임명' 등의 과제를 제시하였다.⁵⁴⁾ 이에 대한 열린우리당 진철훈 후보, 한나라당 현명관 후보, 무소속 김태환 후보 등 세 명의 도지사 후보의 답변은 일치했다. '여성정책담당관 신설'에 대해서는 세 후보 모두 공약으로 채택했고, '통합행정시장 중 1인 여성 임명'에 대해서는 세 후보 모두 과제로 채택하지 않았다.⁵⁵⁾

선거 개표 결과 무소속 김태환 후보가 유효 투표수 27만 352표 가운데 42.7%인 11만 7천 24표를 얻어 2위인 한나라당 현명관 후보(41.1% 득표)를 4천 470표 차이로 따돌리고 당선했다. 열린우리당 진철훈 후보는 집권여당 후보이면서도 16.2%인 4만 4천 334표를 얻는데 그쳤다.⁵⁶⁾

2006년 7월 1일자로 김태환 도정이 출범하면서 여성정책 관련 기구에 변화가 생겼다. 기존 여성정책과와 여성교육문화센터를 관장하던 보건복지여성국의 기능이 확대되어 복지청소년과, 노인장애인복지과, 여성정책과, 보건위생과 등 4개과로 편제되었다. 또한 도지사 직속의 여성정책 특별보좌관을 신설하여 여성정책 업무를 보다 강화하였고, 이와는 별도의 사업소인 여성능력개발본부 직속으로 여성특별위원회를 두어 정책자문을 하게 되었다. 그리고, 여성분야의 전문성을 확보하기 위해 제주여성정책연구센터의 기능을 대폭 강화한다고 밝혔다.⁵⁷⁾

53) 제주여민회, 참교육을위한전국학부모회제주지부, 한국장애인연맹제주DPI, 반미여성회제주지역본부, 전국민주노동조합총연맹제주지역본부여성위원회, 제주도여성인권시설상담소협의회, 제주여성인권연대.

54) "5.31 지방선거 제주도 여성정책 공동제안," 『제주여성』 제71호.

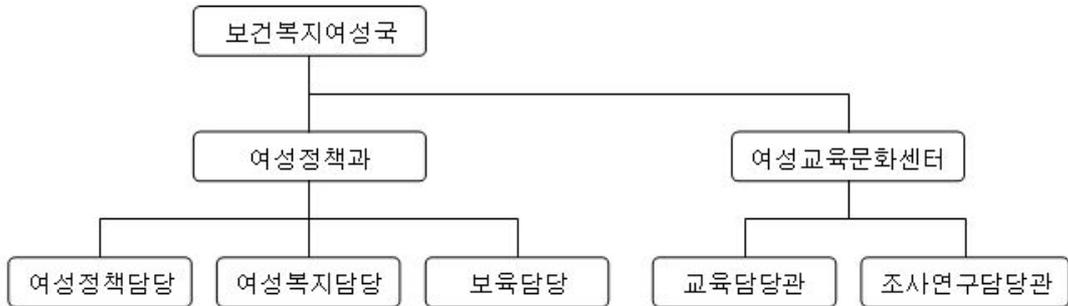
55) "5.31 지방선거 여성정책 공동 제안에 따른 결과," 『제주여성』 제72호, pp.2-7.

56) 김성호 (2007), p.333.

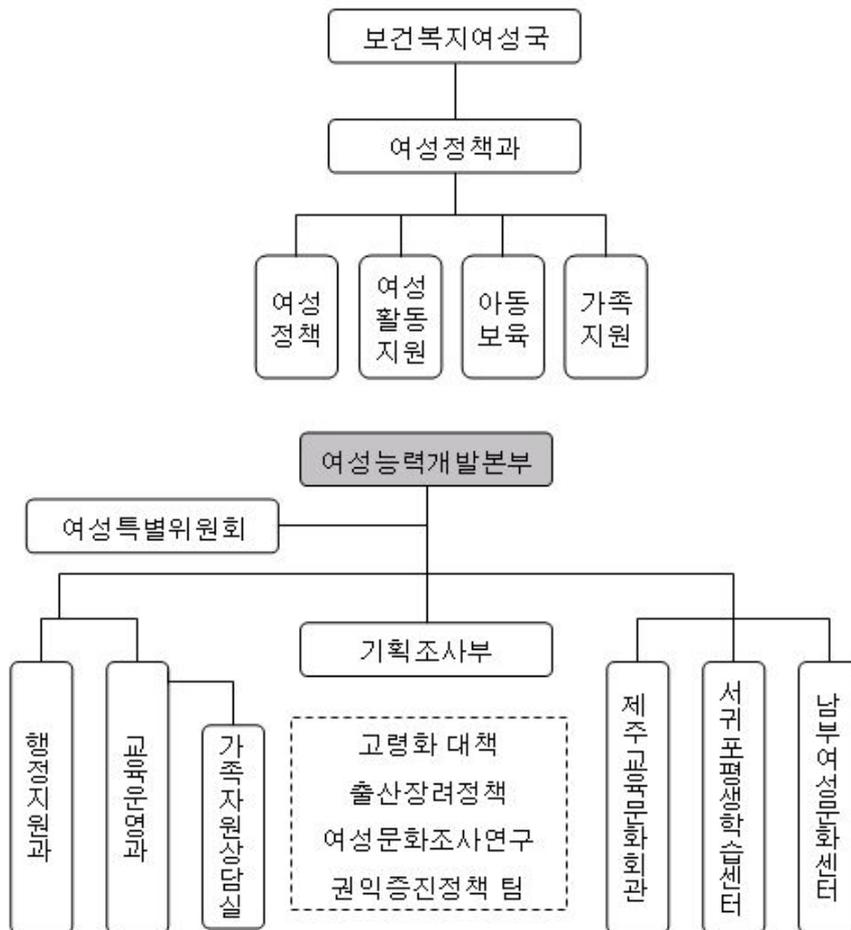
57) 이경희, "제주특별자치도의 여성정책 및 기구, 변화와 그 의미," 『제주여성광장』 제7호 (2006), pp.12-13.

<그림 3> 특별자치도 출범 이전과 이후 여성정책기구 변화⁵⁸⁾

▶ 2006년 6월



▶ 2006년 7월 ~ 2008년



58) 김수연 (2007), p.35 ; 이경희 (2006), p.12, 참고 재구성

2006년 조직개편에서 여성정책기구 관련 주된 기조는 전반적으로 보건복지여성국이 확대되는 것이었고, 과단위로는 여성정책과가 기존 3개 담당에서 4개 담당으로 확대되었다. 그 속을 들여다보면 기존 여성복지담당이 여성활동지원으로 바뀌었고, 가족지원담당이 신설되었다.

그리고 교육과 조사연구를 담당하던 기존 여성교육문화센터⁵⁹⁾는 특별자치도 출범 이후 여성능력개발본부로 기구가 확대 개편되었고 기획조사부를 설치하여 연구영역을 강화하였다.⁶⁰⁾ 이후 여성능력개발본부는 행정조직 개편에 따라 통폐합되면서 교육기능은 2008년 3월에 제주특별자치도 인력개발원 여성능력개발부로 흡수·통합되었고, 연구기능은 2008년 5월에 제주발전연구원 여성정책연구센터로 이관되었다. 또한 2008년에는 여성능력개발본부만 통폐합된 게 아니라, 여성특별위원회의 규모도 축소되었다. 2000년에 조직된 제주도여성특별위원회는 출범 당시에는 도지사 직속 특별위원회로 출발하였고 현재는 보건복지여성국 여성가족정책과에 속해 있으며 임기 2년에 30명 위원으로 제주여성정책 관련 주요 사항들을 자문하고 있다. 위원회의 역할에도 변화가 있다. 2000년 1월부터 2007년 12월까지의 별도의 사무국을 두어 인력이 배치되고, 예산이 지원되었으며 여성권익 향상 등 여성정책 연구 수행과 함께 여성정책 개발에 대한 자문역할을 수행했다. 그러나 2008년 이후 여성특별위원회는 자문기구의 역할만 수행하고 연구기능은 담당하지 않게 되어 여성정책 연구의 위상 격하로 인식되게 되었다.⁶¹⁾

여기서 보다 주목해야 할 것은 여성능력개발본부의 신설과 해체이다. 김태환 도정의 출범과 함께 2006년에 기존의 여성교육문화센터를 확대 개편해서 여성능력개발본부가 출범했지만, 이후 최종적으로는 2년 만에 통합·폐지된 것이다. 왜 이런 일이 발생했을까. 여성능력개발본부를 만들 당시(2006년) 이미 제주발전연구원 여성정책연구센터(2005년 신설)에서 연구기능을, 그리고 그보다 더 이전부터 여성특별위원회의 조사기능이 있어왔고, 여성교육문화센터에서 교육기능을 수행하고 있었다. 하지만, 이와 관련해서 보건복지여성국, 여성능력개발본부, 여성특별위원회 등 여성정책 관련 조직 정비에 대한 논의는 전혀 없었던 것이다. 때문에 기능과 역할의 중복이라든지 업무 중복, 행정력 낭비 등의 문제로 인한 통폐합은 충분히 예견된 일이

59) 제주지역 여성교육기관은 1969년 제주도여성회관으로 출발, 1997년 제주도여성교육문화센터로 개칭되면서 평생교육기관의 성격을 띠었으며, 2006년 여성능력개발본부로 격상됨에 따라 여성정책연구기관의 위상을 지니게 됨. 문순덕, 『제주특별자치도 여성정책 연구기관의 재편화 방향과 과제』 제주발전연구원 (2011), p.9.

60) 김수연 (2007), p.35.

61) 문순덕 (2011), pp.9-10.

었다. 또한 여성정책과 관련된 기구와 위원회의 기능, 역할에 대한 업무 분장이 제주특별자치도 출범 이후에는 제자리걸음이라는 비판이 여성계에서 제기됐던 것은 너무도 당연한 일이었다.⁶²⁾ 제주도의회 여성의원 5명도 ‘여성능력개발본부 통폐합 반대’ 성명을 내고 “제주도는 여성정책을 후퇴시키는 조치를 즉각 중단하라”고 촉구했다.⁶³⁾

그러나 여성능력개발본부는 통폐합되었다. 본 연구자는 중복기능을 정리하는 과정에서 여성정책기구 자체를 과편화하고 축소시켜버리는 문제가 발생했다고 본다. 이로 인해 여성정책기구의 독립성이 사라지고 각 부서에 맞춰 ‘끼어넣기’ 기구로 전락해버렸다. 중복 기능은 조정하되, 여성정책기구의 독립성은 훼손하지 말았어야 했다. 단순한 업무 기능 조정이 아니라, 정말 필요했던 것은 중심-센터의 역할이다.

관련해서 지난 20년간 국가 기구 내 여성정책기구의 변화를 보면 (다른 조직기구처럼 부침하는 것이 아니라) 계속적으로 기능과 조직이 확대, 보강되어왔다는 점이 특징이다. 그것은 여성 관련 부문의 정책과 행정 수요가 증대했기 때문이다.⁶⁴⁾ 관련해서 여성부가 여성가족부(2005), 다시 여성부(2008)로 확대·축소되는 과정이 있었지만, 어느 대통령을 막론하고 임기 내 정책에서는 “확대”기조만 있었을 뿐 축소로 돌아선 적은 없다. 이명박 대통령의 경우도 축소된 상태의 여성부에서 출범해서 결국 2년 뒤에 규모면에서 2배 가까운 조직인 여성가족부로 확대 했다.

여성능력개발본부가 통폐합되고, 2009년 10월에 설문대여성문화센터가 준공되었다. 2007년 12월에 공사 착공하고 총 153억 원이 투입된 사업으로, 센터 명칭은 제주여성플라자에서 제주종합문화센터를 거쳐 최종적으로 설문대여성문화센터로 확정되었다. 설문대여성문화센터는 옛 제주도여성교육문화센터에 여성문화를 조명하고 여성정책을 위한 여론 수렴의 장이 필요하다는 제주 여성계의 요구에 따라 건립이 시작됐다. 하지만, 그 추진과정은 순탄하지 않았고, 제주도와 여성계간 의견 조율이 거의 없었다는 점에서 문제제기⁶⁵⁾가 계속 이어지는 가운데, 2010년 1월 제주특별자치도설문대여성문화센터가 개관되었다.

한편 선거 당시 김태환 도지사가 내놓았던 여성부지사 기용에 대한 공약을 놓고 도내 여성계는 물론 국내 여성계에서 첫 여성부지사 또는 부시장 탄생지로 대전과

62) 김수연 (2007), pp.35-36.

63) "키워드로 돌아본 2007 제주문화 5. 여성능력개발본부 통폐합," 『제민일보』 2007. 12. 24.

64) "특별기고 조우철 교수 : 여성가족부 독립적 존치-성인지 확산 위한 기제 보강을," 『여성신문』 2008. 1. 11.

65) "제주여성의 오랜 숙원사업 '실타래 풀릴까 꼬일까,'" 『제민일보』 2009. 12. 29.

함께 제주의 가능성을 높게 점치는 분위기였다.⁶⁶⁾ 하지만, 여성부지사 공약은 여성계에 실망을 안겨준 것은 물론 제주시민사회에서도 민선 4기 김태환 도정의 대표적 인 ‘헛공약’⁶⁷⁾이라고 낙인 찍혔다.

결론적으로 본 논문에서는 2005년부터 2008년에 이르는 이 시기는 상당히 중요한 시기라고 보고 있다. 이 시기에 제주도에 국가페미니즘이 도입될 수 있었던 원인, 그리고 도입과 동시에 국가페미니즘이 제대로 진행되지 못한 채 2008년에 급격히 쇠퇴한 것에 주목할 필요가 있음을 주장한다.

제4절 국가페미니즘 후퇴기 : 우근민 도정 (2010~2012.4.)

민선 4기에서 시작된 국가페미니즘의 후퇴기는 민선 5기 우근민 도정이 들어서면서 더욱 악화되었다. 이명박 정부에 축소했던 여성부를 2010년에 다시 여성가족부로 외형을 확대 했음에도 불구하고, 그러한 변화를 참고·수용하지 않았고, 제주도의 특징을 살린 여성정책기구를 만들어내지도 않았다는 점에서 더욱 악화된 후퇴기로 규정할 수 있다.

2010년 제5회 전국동시 지방선거는 이명박 정부가 출범한지 2년 4개월이 지난 시점에 치러지면서 현 정부에 대한 중간평가의 의미가 부여되었다. 제주에서는 유력 정당의 공천파동과 탈당 후 무소속 출마, 후보단일화 등 다양한 변수들이 작용했다. 최종적으로 민주당 고희범 후보, 무소속 우근민 후보, 무소속 현명관 후보가 경합을 하게 되었으나, 정당정치 및 정책선거 분위기가 위축된 가운데 유권자들은 정당과 후보자 선택에 어려움을 겪었다.⁶⁸⁾

선거에 맞춰서 2010지방선거여성의제네트워크⁶⁹⁾는 여성정책의제를 발표하였다. ‘성평등기획실 설치’와 ‘여성정책연구센터 위상 강화’ 등의 여성정책들을 각 후보들

66) 주미령, "제주여성과 정치의식," 『제주여성광장』 제8호 (2006), pp.15-16.

67) "김태환 도지사 공약이행 '평균 이하'," 『제민일보』 2009. 4. 24.

"김지사 2년차 공약이행 '반타작'기대이하," 『제민일보』 2008. 7. 17.

68) 강수정, 『제주특별자치도지사 선거(2010.06.02)의 당선요인 연구』 제주대학교 대학원 석사학위논문 (2011), p.38.

69) 제주여민회, 제주여성인권연대, 제주YWCA, 민노총제주지역본부여성위원회, 제주여성인권상담소시설연합회, 서귀포여성회, 제주평화인권센터, 제주시자활후견기관협회, 참교육제주학부모회 등 9개 기관 참여.

에게 적극적으로 반영하도록 요구하였다.⁷⁰⁾ 전문직여성(BPW)제주클럽은 7대 여성정책의제를 각 정당에 전달하였는데, ‘여성부지사 및 여성 시장 임명’과 ‘제주특별자치도 직속 사업소 및 유관 기관장 30% 여성 할당’을 우선 의제로 제시했다.⁷¹⁾

도지사선거 결과 무소속 우근민 후보가 당선되었고, 6월 29일에는 민선 5기 제주특별자치도지사직 인수위원회가 우근민 도정이 긴급 실현할 주요 공약 32개에 대한 실천방향을 제시했다. 여성정책과 관련해서는 여성업무를 관장할 여성정책개발원이 제시되었는데, 설문대여성문화센터, 서귀포여성문화센터, 제주발전연구원, 여성정책연구센터, 인력개발원 여성인력개발, 여성특별위원회 연구 기능을 여성정책개발원으로 일원화해야 한다는게 인수위의 설명이다.⁷²⁾ 이와 같은 설문대여성문화센터를 중심으로 여성 관련 문화·교육·연구 기관 통합 추진에 대해 같은 해 8월, 도내 여성관련 6개 단체⁷³⁾가 공동으로 제안서를 공개했다. 이들 단체들은 특히 “2009년 설문대문화센터는 교육·복합 문화공간으로 역할을 충실히 수행할 수 있도록 하고 제주발전연구원 내 여성정책연구센터의 조사·연구 기능 강화를 위한 행·재정적 지원이 필요하다는 의견을 내놓았다”며 “이런 여성계 의견과 달리 현재 진행되고 있는 ‘여성가족정책개발원’은 여성이란 이름을 내걸고 관련 기능을 백화점식으로 통합하는 것 이상의 의미가 없다”고 우려했다.⁷⁴⁾

반면에 10월 28일 제주도 여성특별위원회 주최로 열린 ‘민선5기 여성정책 발전방안 토론회’에서 임애덕 교수는 “여성정책 연구 기능을 강화하기 위해서는 조직 구조를 개편하고 행·재정적 지원을 강화해야 한다”며 “현재 설문대여성문화센터와 제주발전연구원의 여성정책연구센터 기능을 통합, 여성가족정책개발원으로 발전시킬 필요가 있다”고 제안하였다.⁷⁵⁾ 다시 12월 9일 제주여민회와 제주여성인권연대, 제주YWCA 공동주최로 ‘여성정책연구기능강화방안을 위한 토론회’에서 제주YWCA 백진주 사무총장은 “여성정책 조직 구조의 개편이나 기능 통합 보다는 전문인력 확충과 단체장의 의지, 예산 확보 등이 중요하며 예산 등의 문제로 당장 독립적인 기구를 설립하기 어렵다면 여성정책연구기구를 별도의 법인으로 설립할 비전을 갖고 이에 대한 실행 계획을 명확히 할 필요가 있다”고 강조했다. 제주여민회 이경선 대

70) "후퇴 제주여성정책 개선, 선거 공약으로," 『제민일보』 2010. 5. 19.

71) "BPW제주클럽 7대 여성정책의제 공개," 『제민일보』 2010. 5. 23.

72) "민선 5기 긴급 실현 공약 32개 큰 틀 제시," 『제민일보』 2010. 6. 29.

73) 제주여민회, 제주여성인권연대, 제주YWCA, 서귀포여성회, 전교조제주지부 여성위원회, 전국여성농민회총연합 제주도연합 등.

74) "설문대여성문화센터·여성정책개발연구원 기능 살려야," 『제민일보』 2010. 8. 12.

75) "제주도 여성정책 실행 의지 ‘부족’," 『제민일보』 2010. 10. 28.

표도 “여성정책기능강화를 위해서는 씽크탱크로서 여성정책연구기관의 중요성이 부각되는 만큼 제주발전연구원의 여성정책연구센터를 성별영향평가 과제 증가와 성인지예산제도 도입 등 복합적 기능을 수행할 수 있는 통합기관으로 확장할 필요가 있다”고 주문했다.⁷⁶⁾ 이러한 논란이 이어지는 가운데 2010년 12월 21일 열린 ‘제4차 제주특별자치도 여성정책중기계획 공청회’에서 제주특별자치도는 그동안 도내 여성단체들의 의견을 수렴하지 않은 채 ‘여성가족정책개발원’ 추진을 검토하고 있어 “여성정책을 추진하면서 정작 여성들의 목소리를 듣지 않는다”⁷⁷⁾는 비판이 더욱 거세졌다.

이처럼 2010년 제주도내 여성계를 달군 여성정책연구기구와 여성가족정책개발원 설립을 둘러싼 논란은 2011년까지 이어지고, 이러한 논란이 한 축이 되어서 2011년부터 2014년까지 추진할 제4차 여성정책 중기계획까지 뒤흔들어 놓았다. 제주도내 여성단체들이 주장하는 것은 여성관련 기구들이 도정이 바뀔 때마다 바뀌고, 백화점식으로 배치될 것이 아니라 ‘구심점 역할을 할 별도의 기구 설립’이 필요하다는 게 그 핵심이다. 이러한 독립적인 기구 설립이 예산상의 문제 등으로 당장 어렵다면 현재 제주발전연구원 내 여성정책연구센터의 전문 인력을 강화하면서 순차적으로 기구를 설립할 것을 주문하고 있다. 그리고 이와 함께 부서별 협력을 이끌어낼 도지사 직속 ‘여성정책담당관제’가 필요하나 이에 대한 논의는 아직 시작하지도 않았다고 요약할 수 있다.

2011년 1월 18일에는 조직개편과 함께 양성평등정책과가 여성가족정책과로 개편되면서 기존의 양성평등정책담당, 여성활동지원담당, 아동보육담당, 가족지원담당에서 여성정책담당, 여성활동지원담당, 아동보육담당, 다문화가족담당으로 바뀌었다. 전반적으로 여성보다는 가족으로 그 중심을 옮겨갔으나, 일반 가족은 사라져버리고 다문화가족만이 그 자리를 차지하고 있다. 조직개편과 관련해서 성평등정책을 지향하는 패러다임을 반영하기에는 기존의 조직보다도 퇴보하는 양상이라는 지적도 있었다.⁷⁸⁾

2011년 2월에는 제주발전연구원 여성정책연구센터에서 ‘제주특별자치도 여성정책연구기관의 재편화 방향과 과제’를 내놓았다. 보고서는 제주사회에서 여성정책 관련

76) "무의미한 통합보다 전문성 강화를," 『제민일보』 2010. 12. 10.

77) "여성정책 현실성 버리고 공약대로 : 21일 제4차 도여성정책중기계획 공청회서 여성가족정책개발원 추진 등 논란," 『제민일보』 2010. 12. 22.

78) "소통과 공감을 통한 여성정책 수립 필요," 『제민일보』 2011. 7. 27.

전문 연구기관 설립 욕구가 표출된 것은 적어도 여성능력개발본부의 폐지와 관련이 있다고 보고 있다. 또한 현시점에서는 이에 준하는 여성정책 연구기관 설립, 특히 제주여성정책 개발의 다양한 수요 충족을 위해 독립적인 여성정책 연구기관 설립에 대한 여성계의 지속적인 요구가 있음을 인지하고 있다. 따라서 연구기능, 교육기능, 문화기능 등을 어떻게 아우를 것인지에 대한 다양한 협의를 통해 제주지역의 여건에 맞는 여성정책연구기관 설립이 필요함을 제시한다.⁷⁹⁾

2005년 제주발전연구원 직속으로 여성정책연구센터가 설립되었고, 2012년 4월 현재 초빙연구원1명과 책임연구원 1명으로 초미니 형태로 운영되고 있으나, 여성정책연구기구의 역할⁸⁰⁾은 다양한 분야의 여성정책 연구를 통해 정책 제안을 하고, 실제 정책에 활용되도록 주도하는 곳이다. 현재의 우근민 도정 또는 다음 도정이 되더라도 여성정책과 관련해서 여성정책연구센터의 변화와 여성가족정책개발원 혹은 그 명칭과 역할이 이와 다를지라도 이에 준하는 기구의 설립은 불가피할 전망이다. 여기에 더해 전반적으로 여성정책 업무를 소화할 수 있는 조직 정비와 인력의 증원은 물론 제주도내 모든 여성정책을 모니터하고 성인지적 정책수행을 촉진할 수 있는 여성정책담당관 또는 통합행정시장,⁸¹⁾ 여성부지사 여성임명 등 여성정책의 구심점이 될 기구가 필요한 상황이다. 여기서 중요한 것은 여성정책기구 설립의 과정을 단지 ‘기구’의 설치로만 볼 것이 아니라, 기구 그 자체만을 보아서는 많은 것을 놓칠 수 있으므로, 이와 관련한 도정의 관심과 의지, 여성단체들의 의견 제시와 정치적 활동, 여성들의 공감대 형성 등의 체계적으로 맞물릴 때 성공적으로 가능할 것이다.

79) 문순덕 (2011), p.18.

80) 현재 제주발전연구원 여성정책연구센터의 주요업무는 제주지역 여성문제에 관한 기초조사 및 분석, 제주지역 특수성을 고려한 여성정책 연구개발, 여성의 사회참여와 권익증진 방안에 대한 연구, 성주류화를 위한 정책연구, 여성문화(여성사, 여성문화유산 등)정립 및 발굴사업, 여성관련 기관·단체 네트워크 구축 등으로 방대하다. http://www.jdi.re.kr/contents/index.php?mid=0106&job=detail&og_id=ORG06.

81) 김수연 (2007), p.36.

제6장 결 론

이상에서 보듯이 서구사회와는 상대적으로 다른 페미니즘의 토대 위에서 한국의 국가페미니즘은 비교적 빠른 속도로 스며들었고, 정치 행위자들 간에 역동적 작용을 통해 전개되어 왔음을 알 수 있다. 김영삼 정부 시기부터 김대중 정부, 노무현 정부를 거쳐 현재의 이명박 정부에 이르기까지 20여 년 동안 한국의 국가페미니즘은 태동기, 도입기, 안착·정체기, 후퇴기를 거치면서 나름대로의 특징을 내재하고 있다. 그 과정에서 중앙정부의 여성정책전담기구는 잠시 주춤하기도 하고, 내용면에서 차이가 있기는 했지만 궁극적으로는 확대하는 추세를 유지하고 있다.

지방에서의 국가페미니즘의 전개는 어떤가. 제주도 사례를 접하면서 여성정책기구 설립의 정치학이 중앙정부의 사례처럼 동일한 맥락에서 이루어지고 있을 것이라는 가정을 하지는 않았지만, 어느 정도 유사한 방향으로 진행되고 있을 것이라고 예상했다. 하지만 사례 분석 결과에서는 중앙정부와 지방정부 사이의 엄청난 차이를 확인했을 뿐이다. 이는 중앙에서의 여성정치와 지방에서의 여성정치 현실의 차이를 보여주는 결과이기도 하다.

앞서 4장과 5장에서 분석하였듯이, 중앙정부에서는 부처단위로 여성부가 신설 또는 확대되는 뚜렷한 변화를 찾을 수 있다. 반면에 지방정부에서는 여성정책기구 설립과 관련해서 큰 변화가 없기 때문에 두드러지는 특징을 찾기 힘들다. 그러나 미미한 변화이긴 하지만, 도정책임자의 의지와 여성단체들의 의지가 어떻게 반영되고 있는지를 추적한 결과 나름대로의 특징을 간추려낼 수 있었다. 1995년 민선1기를 시작으로 제주도는 국가페미니즘의 수동적 제도화 시기, 도입·후퇴기, 후퇴기로 이어진다고 할 수 있다. 초기 10년간(신구범 도정, 우근민 도정)은 여성정책기구에 대한 정부의 변화에 따라가는 양상이었다. 그 다음 2005년과 2006년(김태환 도정)을 기점으로 제주도에서는 본격적으로 국가페미니즘이 도입되는 조짐을 보였다. 여성발전기본조례 제정(2005), 여성정책연구센터 설립(2005년), 여성특보를 신설, 여성능력개발본부를 설립이 그 예이다. 하지만, 그 다음 바로 2008년에 여성능력개발본부가 해체되고 여성특보가 폐지되었다. 이는 도정책임자가 바뀌는 등의 변화가 없었음에도 불구하고 발생한 일이라서 여성정책기구와 국가페미니즘에 대한 의지와 이해와는 무관하게 도입기를 맞았다는 것을 역설적으로 증명하는 결과가 되었다. 때문에 제주도의 국가페미니즘은 안착할 기회도 없이 바로 후퇴기를 맞았다고 할 수

있다. 하지만, 본 논문에서는 2005년부터 2008년에 이르는 이 시기는 상당히 중요한 시기라고 보고 있다. 이 시기에 제주도에 국가페미니즘이 도입되고 발전될 수 있었던 원인, 그리고 도입과 동시에 국가페미니즘이 제대로 진행되지 못한 채 2008년에 급격히 쇠퇴한 것에 주목할 필요가 있음을 주장한다. 이어지는 민선 5기(우근민 도정)에서 제주도 국가페미니즘은 더욱 악화되었다. 비슷한 시기에 이명박 정부에서는 축소했던 여성부를 다시 여성가족부로 확대했다. 하지만, 우근민 도정은 그러한 변화를 전혀 참고하지 않았고, 그렇다고 제주도의 특징을 살린 여성정책기구를 만들어내지도 않았다.

중앙정부 차원에서 이루어지는 여성정책기구 설립의 정치학에서는 부처(특별위원회)단위의 조직 개편을 중심으로 대통령과 여성(운동)단체를 주된 정치행위자로 놓고 그 입장과 활동들이 논의되고, 이러한 기구의 방향성과 여성정책의 주된 방향까지도 정치적 상호 작용을 통해 논의된다는 것을 알 수 있었다. 제주도 지방정부 내에서도 시기별로 국단위, 과단위의 변화가 있어왔지만, 이러한 변화에 대해 도정에서든 여성단체에서든 별다른 소신도 철학도 없었다. 즉 지방정부 내 조직 개편은 단지 중앙정부의 변화에 따라서 이루어지고 있었다. 또한 시기별로 여성정책담당관 제라든지, 여성행정시장, 여성부지사에 대한 필요성이나 공약이 대두되긴 했지만 현실화를 위한 논의는 단 한 번도 직접적으로 이루어져 본 적이 없었다. 물론 이러한 직책의 페모크라트가 없었기 때문에 여성정책 또는 여성정책기구를 둘러싼 갈등을 조정할 여지는 더더욱 없었다. 더 큰 문제는 여성정책의 바탕을 세우고, 정책 입안의 산실이 되어야 할 여성정책연구기구조차도 최소한의 규모만을 유지한 채 그 소속이라든지, 업무가 각 시기마다 위태로운 상황이 연출되는 가운데 연구기관의 핵심이라 할 수 있는 ‘독립적 기구화’에 대해선 엄두도 내지 못하는 상황이라는 점이다. 여기에는 여성주의적 시각 또는 여성정치에 대한 관심과 의지가 절대적으로 부족한 도정 책임자들의 인식에서부터 여성정책기구를 행정조직, 연구기관, 교육기관 등 전체적인 큰 틀에서 체계화하고 만들어 나갈 여성주의적 관점을 가진 영향력 있는 관료, 즉 페모크라트가 전무했다는 점, 그리고 이 모든 과정에서 참여하고 감시하고 비판할 여성단체의 여력이 부족했다는 점 등이 상호 작용하고 있음을 알 수 있다. 이러한 현실적 문제들을 직시하고 국가페미니즘의 작동 원리에 보다 집중한다면 앞으로 기대할 수 있는 여지는 크다.

물론 국가페미니즘이 여성정치의 필요충분조건은 아니다. 국가페미니즘에 대한 비

판과 한계도 존재하기 때문이다. 예를 들면 여성정책전담기구들이 해당 정부의 임기와 함께 사라지거나 축소되기도 하고, 정부여당의 당파성 의지에 따라 기구의 위상과 역할이 달라지는 사례를 찾아 볼 수 있다. 또한 페모크라트가 관료로서의 입장에 안주함으로써 오히려 적극적으로 정책을 추진하지 못하는 데 대한 지적들도 충분히 가능하다. 그리고 또 다른 문제는 여성이라고 하여 모든 여성이 단일하게 총체화될 수 있는가, 다양한 여성들 사이의 차이와 서로 다른 이해관계가 충돌할 때, ‘누가’, ‘어떤’ 여성들이 입장을 대표하고 대변할 것인가, 전문화된 관료들이 사회적 약자로서의 기층 여성을 얼마나 대변할 수 있을 것인가 하는 우려도 있다. 모두 가능한 지적들이고, 가능한 우려들이다. 그렇지만 모든 여성을 대변할 수 없으니 여성주의 제도화는 무의미하고, 하지 말아야 할 것으로 간주할 수 없다고 보는 게 본 연구자의 입장이다. 여성주의 제도화, 국가페미니즘 그 자체가 되도록 많은 다양성을 대변할 수 있도록 만들어가는 과정이라고 볼 수 있다.

다양한 비판과 한계에도 불구하고 제도화된 여성주의라는 국가페미니즘으로의 발전은 여성과 여성문제에 대한 정치적 가시성을 높이고 여성의 정치적 대표성을 증진시키는 요인들과 관련성이 높다는 점에서 여성의 정치·사회적 현실을 변화시키는 중요한 기제로 작용하고 있다는데 오히려 가능성을 두고 있다. 즉, 여성운동에서 한계로 지적되는 것들도 정치학의 입장에서 보면 그 한계는 다양한 정치행위자들 중 하나의 입장이고, 조정될 수 있고, 극복될 수 있는 것으로 재해석될 여지가 있다. 바로 이 지점에서 국가페미니즘의 가능성과 가치가 존재하는 것이라고 본 논문은 주장한다.

마지막으로 본 연구에 대한 아쉬움을 밝히고자 한다. 제주 지방의 국가페미니즘 함의 연구와 관련해서 중요한 시기라고 할 수 있는 2005년부터 2008년에 이르는 동안, 이 시기에 제주도에 국가페미니즘이 도입되고 발전될 수 있었던 원인, 그리고 도입과 함께 국가페미니즘이 제대로 진행되지 못한 채 급격히 쇠퇴한 이유를 심층적 찾아 보는게 제주도의 국가페미니즘의 특징과 전망을 명확하게 드러내는데 도움이 될 것이다. 그리고 이를 병행하기 위해서는 라인하쯔(Shulamit Reinharz)가 제시한 ‘엘리트 인터뷰’, ‘심층면접’ 또는 ‘페미니스트 관점(feminist standpoint)’을 따른 새로운 연구방법들을 병행할 수 있었다면 지역연구 특성상, 페미니즘 관련 연구 특성상 더 실험적이고 새로운 시도가 되었을텐데, 이를 병행하지 못한 점이 아쉬움이 자 한계임을 밝힌다.

참고문헌

국내 문헌

- 강경희·김순옥·임애덕·조정현·진선희. 2005. "제주특별자치도와 여성정치·행정인".
『21세기 제주사회와 여성』. 제주국제협의회·제주도·김만덕기념사업회·제주
대학교평화연구소 공편
- 강남식. 2004. "한국여성운동의 쟁점과 방향", 한국여성학회 주최 20대추계학술대회
발표문
- _____. 2004. "여성운동과 사회복지", 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 『2004년
추계학술대회 한국의 사회복지운동: 성과와 과제』 (학술대회 자료집)
- 강성의. 2003. "제주도 여성정책의 발전을 위한 제언". 『제주여성광장』 제2호.
- 강수정. 2011. 『제주특별자치도지사 선거(2010.06.02)의 당선요인 연구』 제주대학교
대학원 석사학위논문.
- 국회여성가족위원회 수석전문위원실. 2008. 『성평등 관련 입법현황 및 향후과제 :
제17대 국회(2004.5.30~2008.5.29)』. 서울: 국회여성가족위원회 수석전문위
원실.
- 권수현. 2011. "여성운동과 정부, 그리고 여성정책의 동학 : 한국 사례를 중심으로",
『아시아여성연구』 제50권 1호.
- 김경애. 2009. "이명박 정부 1년 여성정책 평가". 민주당정책위원회 주최 MB정권
역주행 1년, 여성정책 평가 토론회 자료집 발표문.
- 김경희. 2002. "90년대 정부와 여성운동의 여성정책 프레임에 대한 분석". 『젠더와
사회』 제1호
- _____. 2002. "국가와 여성정책". 『한국의 여성정책』. 미래인력연구원·지식마당.
- _____. 2005. "여성정책 관점의 재구성을 위한 시론적 연구 : 여성발전론과 성주류
화 개념의 이해를 중심으로". 『한국여성학』 제21권 2호.
- _____. 2009. "신자유주의와 국가페미니즘". 『진보평론』 제40호.
- 김경희. 2002. "제주여민회 15년 지역 여성운동의 전망" 『제주여성』 제59호.

- 김민정 외. 2007. 『여성정치인의 리더십』. 인간사랑
- _____. 2011. 『젠더정치학』. 한울
- 김민정·김경미. 2011. "여성과 정치". 『젠더정치학』. 한울
- 김성호. 2007. 『제주지방선거사』. 도서출판 세림
- 김수연. 2007. 『濟州道 女性政策의 現況과 改善方向』 제주대학교 대학원 석사학위
논문.
- 김원홍. 2008. 『17대 국회의원의 의정활동 성차분석 및 성인지성 확대방안』 한국학
술정보.
- _____. 2009. "지방의회 의원 의정활동 비교를 통해 본 양성평등 실현방안". 국회미
래도시포럼/한국여성정책연구원 공동포럼.
- 김영화·손지아. 2004. "여성운동이 여성복지에 미친 영향과 의미". 『복지행정논총』.
- 김은경. 2005. 『한국 진보 여성운동의 국가참여 형태에 관한 연구 : 페모크라트의
등장과 여성운동의 제도화를 중심으로』 연세대학교 대학원 정치학과 박사학
위 논문.
- 김현정. 2001. "국가와 페미니즘 정치 : 1990년대 여성단체의 입법운동을 중심으로".
『여/성이론』 제4호.
- 김희강. 2006. "서구 페미니즘 이론의 동향과 쟁점, 글로벌 맥락에서의 한국 페미니
즘에 미치는 의미". 『21세기정치학회보』. 제16권 2호
- 김희정. 2008. "한나 아렌트의 공적영역과 페미니즘". 『사회과학논집』 39권 1호.
- 라미경. 2005. "여성의 정치적 대표성 제고를 위한 여성단체의 역할". 『한국거버넌
스학회보』. 제12권 제2호.
- 마경희. 2007. "성 주류화(gender mainstreaming)에 대한 비판적 성찰". 『한국여성
학』 제23권 1호.
- 문경희. 2007. "여성과 정치 그리고 할당제: 국제적 동향과 쟁점". 『페미니즘연구』.
제7권 1호.
- 문순덕. 2011. 『제주특별자치도 여성정책 연구기관의 재편화 방향과 과제』. 제주
발전연구원.
- 문순덕·김진호. 2011. 『제주지역의 여성정치참여 확대 방안』. 제주발전연구원.

- 문현아. 2005. "국가는 가족정책을 여성주의적으로 전개할 수 있는가". 『여/성이론』 제13호.
- _____. 2007. "페미니즘, 제도화를 넘어 아래로부터 정치세력화를 지향하자". 『진보평론』 제34호.
- 박의경. 2002. "공공영역에서의 여성 가치화 전략". 『여/성이론』 제6호.
- _____. 2008. "페미니즘: 민주주의의 완성을 위하여". 『정치학이해의 길잡이: 정치사상』. 한국정치학회
- _____. 2010. "지방자치 20년: 지역 여성정치의 현황과 과제". 『민주주의와 인권』. 제10권 1호.
- 박채복. 2011. "한국의 여성운동". 『젠더정치학』. 한울
- 배선희. 2006. 『한국 국가페미니즘의 전개와 정치과정』 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. 2007. 『국가 페미니즘의 정치학』. 한국학술정보.
- 송은희. 2000. "한국여성의 정치·사회적 참여". 『21세기 정치와 여성』. 나남
- 신경아. 2010. "저출산 대책의 쟁점과 딜레마". 『페미니즘 연구』 제10권 제1호.
- 신상숙. 2011. "신자유주의 시대의 젠더-거버넌스 : 국가기구의 제도적 선택성과 여성운동". 『페미니즘 연구』 제11권 제2호.
- 오장미경. 2005. "여성운동의 제도화, 운동정치의 확대인가 제도정치로의 흡수인가". 『여성과 사회』 16호.
- _____. 2006. "국가주의 페미니즘을 넘어 : 개인과 차이, 연대의 감수성으로". 『시민과세계』 제8호.
- 오유석. 2002. "여성과 정치". 『한국의 여성정책』. 미래인력연구원·지식마당.
- 유팔무 2001. "국가, 시민사회, 그리고 시민운동의 계급적 성격에 대하여". 유팔무·김정훈 엮음 『시민사회와 시민운동2 : 새로운 지평의 탐색』. 한울.
- 윤이화. 2011. "한국여성의 대표성 확대의 딜레마, 차이와 다양성의 정치". 『대한정치학회보』 19집 1호.
- 윤홍식. 2008. "여성·아동·가족정책 : 신사회위험의 확대와 이명박 정부의 정책 밀그림". 『복지동향』 제113호.
- 원시연. 2006. 『한국 여성정책담당 중앙행정기구의 역사적 변천과정에 관한 연구 : 정무장관(제2)실을 중심으로(1988-1998)』. 서울대학교대학원 박사학위논문.

- 이경희. 2006. "제주특별자치도의 여성정책 및 기구, 변화와 그 의미". 『제주여성광장』 제7호.
- 이극찬. 2008. 『정치학』. 법문사
- 이미경·임혜란. 2001. "한국 여성정치 연구에 대한 비판적 검토". 『한국정치학회보』 35집 2호.
- 이영애. 1996. "성정치학의 연구동향과 방법론적 위상". 한국정치학회 연례학술대회 발표논문.
- _____. 2001. "평화적 여성성과 한반도 분단의 이해". 『뉴밀레니엄의 성정치학』. 서울. 법문사.
- 이영자. 1991. "대안적 패러다임으로서의 페미니즘의 가능성과 한계" 한국여성학회 제15차 춘계학술대회 발표논문.
- 이현근. 2010. "스웨덴 정치발전의 경험과 가치 공유: 평등, 여성, 시민교육 그리고 '건강한 사회'의 상관성을 중심으로". 『국제지역학논총』 제3권 2호.
- 이혜숙. 2009. "여성의 지방정치 참여와 지역여성운동-경상남도를 중심으로". 『2009 여성학논집』 제26집, 2호.
- 이효재. 1989. 『한국 여성운동 - 어제와 오늘』. 正宇社
- 임옥희. 2004. "국가 페미니즘화와 개혁의 딜레마 : 개혁, 실체 없는 욕망인가". 『당대비평』 제27호.
- 장미경. 1996., 『오늘의 페미니즘, 세계의 여성운동』, 문원.
- _____. 2006. 『한국 여성운동과 젠더정치』. 전남대학교출판부
- 전경옥. 1996. "정치학의 새로운 패러다임: 페미니스트 시각." 한국정치학회 연례학술회의 발표.
- _____. 2004. "한나 아렌트와 페미니스트 정치사상". 『아시아여성연구』 제43집.
- _____. 2006. "한국 여성 정치사 연구의 인식론과 방법론". 『세계지역연구논총』 제24집 3호.
- 전복희. 2011. "세계의 여성운동". 『젠더정치학』. 한울
- 전윤정. 2005. "한국의 모성보호정책 변화에 관한 연구". 『여성건강』. 제6권 2호.
- 정미애·문경희. 2010. "여성정치활동의 대안과 전망: 스웨덴의 페미니스트 정당과 일본의 지역정당을 중심으로". 『동향과 전망』 제79호.

- 정현백. 2005. "한국의 여성운동60년 : 분단과 전근대성 사이에서", 한국여성사학회 광복60주년기념 심포지움발표문
- _____. 2006. "한국의 여성운동 60년: 분단과 근대성 사이에서". 『여성과 역사』 제4집.
- 조주현. 2006. "젠더정치의 '위기': 섹슈얼리티의 지형 분석을 중심으로", 『여성학논집』. 제23집 2호.
- 조성윤. 2002. "시민운동과 여성운동, 차이와 연대" 『제주여성』 제59호.
- 조현옥. 2005. "한국에서의 여성정치세력화운동". 『사회와 연대』 .
- _____. 2008. "한국의 여성정책결정에 여성운동이 미친 영향". 한국국제정치학회 건국 60주년 기념 공동학술회의 여성정치패널.
- 조희원. 2008. "지구화시대 정치리더십에 관한 연구 : 여성의 정치리더십을 중심으로". 『담론201』 제11권 1호.
- 주미령. 2006. "제주여성과 정치의식". 『제주여성광장』 제8호.
- 최장집. 1996. 『한국민주주의의 조건과 전망』 . 나남.
- _____. 2002. 『민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기』 . 후마니타스.
- 하순애·고순생·김영란·김혜자·이선화·홍성직. 2005. "평화의 섬과 여성시민 활동가". 『21세기 제주사회와 여성』 . 제주국제협의회·제주도·김만덕기념사업회·제주대학교평화연구소 공편
- 하순애. 2006. "여성단체의 역할과 과제". 『제주여성광장』 제8호.
- 허성우. 2006. "지구화와 지역여성운동 정치학의 재구성". 『한국여성학』 제22권 3호.
- _____. 2011. "포스트 발전국가론과 여성주의적 개입". 『한국여성학』 제27권 1호.
- 황영주. 2000. "(한국)여성이 IMF프로그램을 만났을때: IMF 극복전략의 성차별과 그 구조화." 한국정치학회 하계학술회의 7월.
- _____. 2001. "심청전 읽기로 본 한국에서의 근대국가와 여성". 『한국정치학회보』 제34집 제4호.
- 황정미. 2001. "여성정책과 젠더정치 : 복지국가 및 후발 국가의 사례를 중심으로". 『페미니즘 연구』 창간호.

국민일보 <http://www.kukinews.com>
동아일보 <http://www.donga.com>
법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>
여성신문 <http://www.womennews.co.kr>
제민일보 <http://www.jemin.com>
제주도여성특별위원회
제주여민회
제주특별자치도 선거관리위원회
한국여성단체연합 <http://www.women21.or.kr>
한국여성단체협의회 <http://www.kncw.or.kr>
한국여성의전화 <http://www.hotline.or.kr>
한국여성정책연구원 <http://www.kwdi.re.kr>
SAGE <http://ips.sagepub.com>

국외문헌

- Allen, Judith. 1990. "Does Feminism Need a Theory of 'The State'?". Sophie Watson ed., *Playing the State : Australian Interventions*, London : Verso
- Alvarez, Sonia. 1990. *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics* (Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Basu, Amrita. 1995. *The Challenge of Local Feminisms: Women's Movement in Global Perspective*, Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Beckwith, K. 2005. "The Comparative Politics of Women's Movement". *Perspectives on Politics*, 3.
- Bentham, Jeremy. 1960. 'Fragment on Government'. Oxford: Basil Blackwell.
- Connell, R. W. 1987. *Gender and Power: Society, the Person and Sexual Politics*. Stanford, California: Stanford University Press.
- _____. 1990. "The State, Gender and Sexual Political: Theory and Appraisal". *Theory and Society* 19.
- Dahlerup, Drude. 1987. "Confusing concepts—confusing reality : A Theoretical Discussion of the Patriarchal State", A. S. Sasson(ed.) *Women and the State : The Shifting Boundaries of Public and Private* (London: Unwin Hyman, 1987), pp.93-127, 『여성과 국가』 앤 쇼우스틱 사쑤 편저, 한국여성개발원, 1989
- _____. 2003. *Comparative Studies of Electoral Gender Quotas*. Paper presented at International IDEA Workshop. Lima, 23-24 February 2003.
- Dietz, Mary G. 1991. "Hannah Arendt and Feminist Politics," in Mary Lyndon shanley and Carole Pateman (eds.) *Feminist Interpretations and Political Theory*, University Park, PA. : The Pennsylvania State University Press.
- Harding, S. 1997. 'Is there a Feminist Method?', in S. Kemp and J. Squires (eds), *Feminisms* (Oxford, Oxford University Press).
- Hernes, Helga M. 1988. "The Welfare State Citizenship of Scandinavian Women", Kathleen B. Jones & Anna G. Jonasdottir, (eds.) *The Political Interests of Gender* (Oxford: SAGE, 1988)

- Kantola, Johanna and Judith Squires. 2012. "From State Feminism to Market Feminism?" *International Political Science Review* published online 13 April 2012 <http://ips.sagepub.com>
- Lovenduski, Joni. 1997. "The Integration of Feminism into West European Politics", in : Martin Rhodes, Paul Heywood and Vincent Wright (eds.), *Developments in West European Politics* London : Macmillan Press.
한국여성정책연구회 옮김. 2000. 『복지국가와 여성정책』 . 새물결.
- McIntosh, Mary. 1995. "The State and the oppression of Women". Anette Kuhn and Annmarie Wolpe (eds.). *Feminism and Materialism. Women and in Modes of Production* (Routledge and Kegan Paul).
Drude Dahlerup. 1987. "Confusing concepts—confusing reality : A Theoretical Discussion of the Patriarchal State", A. S. Sasson(ed.) *Women and the State : The Shifting Boundaries of Public and Private* (London: Unwin Hyman).
앤 쇼우스틱 사쑤른 편저. 1989. 『여성과 국가』 . 한국여성개발원.
- Mill, John Stuart. 1915. *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*, London: Dent
- Pringle, Rosemary and Sophie Watson. 1992. "Women's Interests' and the Post-Structuralist State", in Michèle Barrett and Anne Phillips, ed., *Destabilizing Theory: Comtemporary Feminist Debates*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Rai, Shirin M. 1996. "Women and the State in the Third World: Some Issues for Debate", in Shirin M. Rai and Geraldine Lievesley, ed., *Women and the State : International Perspectives*. London: Taylor & Francis.
- Randall, Vickey. 1987. *Women and Politics: An International Perspective*. University of Chicago Press. 김민정외 역 2000. 『여성과정치』 . 풀빛.
_____. 1991. "Feminism and Political Analysis." *Political Studies* 36. 513-532
- Reinharz, Shulamit. 1992. *Feminist Methods in Social Research*. Oxford. Oxford University Press. Peter Burnham, Karin Gilland Lutz, Wyn Grant, Zig Layton-Henry. 2nd Edition. 2008. *Research Methods in Politics*. Palgrave

- Macmillian. 김계동외 역. 2010. 『정치학방법론』. 명인문화사.
- Sawer, Marian. 1993. "Reclaiming Social Liberalism: the Women's Movement and the state", *Jornal of Australian Studies*, No. 37
- Siim, Birte. 1991. "Welfare State, Gender Politics and Equality Policies: Women's Citizenship in the Scandinavian Welfare State", Elizabeth Meehan & Selma Sevenhuijsen(eds.) *Equality Politics and Gender* (London: Sage Publications)
- Stetson, Dorothy McBride & Amy Mazur. 1995. *Comparative State Feminism* London: Sage.
- Tickner, J. Ann. 1992. *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*. Columbia University Press. 황영주외 역 2001. 『여성과 국제정치』. 부산외국어대학교출판부
- _____. 2007. "Gender in World Politics". John Baylis · Steve Smith· Patricia Owens (eds.) *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press. 하영선외 역 2009. 『세계정치론』. 을유.
- Tilly, Carles. 1985. "War Making and State Making as Organised Crime." In Peter B Evans, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skopol (eds). *Bringing State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Watson, Sophie. 1992. "Femocratic Feminism". M. Savage & A. Witz (eds.) *Gender and Bureaucracy* (Oxford: Blacwell, 1992)
- Waylen, Georgina. 1994. "Women and Democratization: Conceptualizing Gender Relations in Transition Politics." *World Politics* 46 (3).
- _____. 1998. "Gender, feminism and the state : An overview", Vickey Randall and Georgina Waylen ed., *Gender, Politics and the State*, Routledge: London.//
- Wilson, Elizabeth. 1990. *Women and the Welfare State*. Drude Dahlerup. 1987. "Confusing concepts-confusing reality : A Theoretical Discussion of the Patriarchal State". A. S. Sasson(ed.) *Women and the State : The Shifting Boundaries of Public and Private* (London: Unwin Hyman). 앤 쇼우스틱 사 쓴 편저, 1989. 『여성과 국가』, 한국여성개발원

《Abstract》

A female president can be born in Korea? In Mar. 2006, how about the status of women's politics in Korea who released female prime minister already? What does state mean for women and what do women mean for state? Furthermore, political studies for setting method of relationship between women (female movement or feminism) and state and their mutual action are necessary based on the questions national regulation of women and women's intervention to state. To diagnose political actualities, lots of analyses on the rate of women advancing National Assembly or wide area·basic assembly, their roles, etc. and studies on women's political representative have been progressed.

This thesis considers that studies on state feminism which can make an effect on women's policies more comprehensively will be an important axis in other aspect if studies on representative, analyzing a few elites, are an important axis of women's policies studies. In fact, state feminism is regulated by mutual relationship between women's political organization and feminism and more easily, expressed often by institutionalization of feminism. In this thesis, the range of state feminism includes institutionalization of policy·agenda·institution·bureaucrat·politician and it considers mutual intervention between state and feminism and participation form for the institutional method. In addition, state feminism is created by dynamics of women's political process, so it premises that the scale of state feminism can express the actualities of women's policies.

The purpose of this thesis is to examine unfolding of Korean state feminism and characteristics of Jeju-do's state feminism with regional examples by focusing on politics of women's policy machinery establishment which is an important standard of state feminism. To achieve them, relationship between Korean best policy maker and female movement, their mutual effects, etc. were analyzed. As the result, through the changes of women's policy machinery, characteristics of Korean state feminism were discovered by each period after 1990s. This thesis divided into embryonic stage of state feminism, introduction

stage of state feminism, settlement·stagnant stage of state feminism and retreat stage of state feminism and explained them.

From the level of central government, there are clear changes that Ministry of Gender Equality which is a women's policy institution by each department is newly established or expanded. But, regional government cannot perceive big changes, so the characteristics cannot be easily found. But, the reflection of provincial governor's will and women organization's will were traced. As the result, the characteristics were discovered. From 1995 to 2012, Jeju-do's state feminism could catch the characteristics of passive organization stage, introduction·retreat stage and retreat stage. It means that female movement's organization, limitation of concentration, indifference and non-principle of regional government make more effects and verified that actualities of regional feminism policies are very poor. This thesis drew some actualities of regional feminism policies through the studies on state feminism. In the future, the results of studying will suggest another direction and meaning by suggesting the frame for establishing regional institution related to women's policies and studies on women's policies in Jeju-do or region.