

서울지역의 ‘젠더거버넌스 운영’으로 본 주민주도형 거버넌스의 의의와 발전방안

책임연구원: 나성은 (서울시여성가족재단 여성정책실 연구위원)

공동연구원: 황은정 (서울시여성가족재단 여성정책실 초빙연구위원)



서울시여성가족재단

Seoul Foundation of Women & Family

발 간 사

서울시에서는 정책의 최종 수혜자인 시민이 체감하는 성주류화를 실행하기 위해 서울 시정에 성주류화 제도가 도입된 2013년부터 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업을 지속적으로 추진해 왔습니다. 특히 서울 시정의 핵심전략인 ‘협치’ 사업과 결합하면서 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 다른 지방자치단체에 비해 민·관협력이 활성화될 수 있는 유리한 조건에 놓이게 되었다고 할 수 있습니다. 이 연구는 현재까지 축적되어 온 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 발전과정을 분석하고 향후 거버넌스 체제가 성평등 정책의 확대에 기여할 수 있는 방안을 모색하고자 수행되었습니다.

성주류화 제도는 행정, 시민사회, 정책 전문가 등 세 주체 간의 균형 있는 참여를 바탕으로 성인지적 관점에 기반을 둔 제도와 정책 개선을 목표로 두고 있습니다. 특히 본 연구에서는 주민주도성이 강화된 젠더거버넌스의 발전적 운영을 위해 추진 체계를 개선하고 거버넌스에 참여하는 여성시민들이 지역 리더로 성장할 수 있도록 지원하는 방안들을 제안하였습니다.

연구과정에 많은 분들이 도움을 주셨습니다. 서울지역 젠더거버넌스의 성과에 대한 평가와 향후 발전방안을 도출하는 데 소중한 의견을 나누어 주신 전문가들, 그리고 젠더거버넌스 참여 경험과 의견을 공유해주신 활동가 여러분께 진심으로 감사드립니다. 이 연구가 지금까지 서울지역 젠더거버넌스가 축적해 온 시민참여의 의미와 가치를 가시화하고 젠더거버넌스가 성주류화 제도 추진의 안정적 도구로 자리매김하는 데 활용되기를 기대합니다.

2018년 12월
서울특별시여성가족재단
대표이사 강경희

Contents

I 서론 _ 01

- 1. 연구배경 및 목적 3
- 2. 연구내용 및 방법 6

II 이론적 배경 _ 09

- 1. 성주류화 제도와 젠더거버넌스 11
- 2. 선행연구 검토 14

III 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업 추진현황 _ 19

- 1. 젠더거버넌스 기반 구축기: 2013-2016년 21
 - 1) 성주류화 실현을 위한 삼각연대의 구성 21
 - 2) 중점분야를 중심으로 한 정책 모니터링 활동 25
 - 3) 환류점검 추진의 정례화 29
 - 4) 사업운영의 단계별 정교화 34
- 2. 젠더거버넌스 운영 안정화기: 2017-2018년 39
 - 1) 민·관 협치의 지원체계 강화 39
 - 2) 거버넌스 운영 구조의 분화 42
 - 3) 활동가의 역량 강화와 지역 간 연대 활성화 44
- 3. 요약 및 시사점 45

IV 서울지역 젠더거버넌스 활동 평가 _ 49

1. 실행주체 FGI 조사 개요	51
2. 조사 결과	54
1) 젠더거버넌스와 시민의 참여	54
2) 젠더거버넌스 사업 참여과정	57
3) 젠더거버넌스 운영 사업의 성과와 한계	68
4) 추진과정에서의 문제점	77
5) 젠더거버넌스 운영 개선방안	82
6) 시민참여 활성화 방안	92
3. 요약 및 시사점	95

V 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’의 향후 과제 _ 99

1. 주민주도형 젠더거버넌스의 성과와 한계	101
2. ‘젠더거버넌스 운영’ 개선방안	103
1) 젠더거버넌스 추진체계 강화	103
2) 젠더거버넌스 추진범위의 확대	104
3) 젠더거버넌스 실행주체의 역량 강화 지원	106

참고문헌 _ 108

Abstract_ 111

Table Contents

표 목차

표 III-1	2014년 자치구 젠더거버넌스 참여단체 현황	24
표 III-2	2013년 서울시 중점과제에 대한 젠더거버넌스 워크숍 결과	25
표 III-3	2013년 서울시 젠더거버넌스 사업별 조사내용 결과	26
표 III-4	2016년 젠더거버넌스 대상과제 선정 결과	28
표 III-5	2013년 서울시 중점과제에 대한 환류점검 결과	30
표 III-6	2014년 성별영향평가 과제에 대한 분야별 환류점검 결과	32
표 III-7	2015년 성별영향평가 대상사업의 환류 현황	33
표 III-8	2016년 분야별 지역간담회 추진현황 및 제안 내용	35
표 III-9	2016년 분야별 행정간담회 추진결과	36
표 III-10	2017년 서울시 및 자치구 젠더거버넌스 참여단체 현황	39
표 III-11	2018년 자치구 젠더거버넌스 권역별 구성 및 참여단체 현황	41
표 III-12	2017년 젠더거버넌스 추진체계	42
표 III-13	2018년 젠더거버넌스 추진체계	43
표 IV-1	서울시 젠더거버넌스 참여자 FGI 조사 개요	52
표 IV-2	FGI 조사 참여자의 특성	53

그림 목차

■ 그림 I-1 ■ 연구수행 체계	7
■ 그림 III-1 ■ 2013년 서울시 '시민' 젠더거버넌스 사업 추진과정	22
■ 그림 III-2 ■ 2013년 서울시 '시민' 젠더거버넌스 위원 모집공고	22
■ 그림 III-3 ■ 2014년 젠더거버넌스 사업 추진과정	23
■ 그림 III-4 ■ 2015년 성별영향평가 사업에 대한 환류점검 추진과정	33

연구요약

□ 연구배경 및 목적

- 성주류화는 성평등을 실현하기 위한 전략으로 1995년 UN 제4차 북경 세계여성회의에서 행동강령으로 채택되고, 한국에서는 2002년 「여성발전기본법」 개정을 통해 성별영향평가 추진 근거가 마련됨.
- 서울시에서는 2012년을 ‘실질적 성평등 실현의 원년’으로 삼아 「여성의 삶을 바꾸는 서울 비전」을 발표하고 성별영향평가서 작성을 활성화하기 위해 2012년 서울시 사업을 대상으로 한 시범사업을 실시하고, 2013년부터 본격적으로 성별영향평가를 시행해 왔음.
- 성별영향평가, 성인지예산 등 성주류화 전략이 제도화를 통해 행정과정에 통합되면서, 서울시에서는 성주류화 제도가 행정 내적 과정으로 축소되지 않고 정책의 수혜자이자 이해관계자인 시민이 체감하는 성주류화를 실행하기 위해 2013년부터 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업을 추진해 왔음. 특히 2017년부터 서울시정의 핵심전략인 ‘협치’ 사업의 일환으로 추진되면서 민·관협력이 활성화되는 여건이 조성되었다고 할 수 있음.
- 이에 지난 6년 간에 걸쳐 서울지역의 젠더거버넌스가 성장, 발전해 온 맥락에 대한 이해를 바탕으로, 향후 젠더거버넌스가 성주류화 제도 추진에서 실효성 있는 도구로 안착하기 위한 방안을 모색할 필요가 있음. 본 연구에서는 서울에서 추진해 온 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 발전과정을 분석하고 성평등 정책의 확대 및 실행에 기여할 수 있는 방안을 모색하고자 함.
- 본 연구의 목적은 다음과 같음.
 - 첫째, 서울시에서 2013년부터 운영해 온 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 성과를 평가하고 향후 발전방안을 제시함.
 - 둘째, 젠더거버넌스가 운영되는 조건과 구체적 방식을 분석하여 젠더거버넌스 실행과정에서 ‘주민주도형’의 의미를 탐색하고, 주민주도성을 강화하기 위한

방안을 모색함.

셋째, 주민주도성이 강화된 형태의 젠더거버넌스 모델을 발전시켜 성평등 정책의 효과를 제고하는 데 기여하고자 함.

□ 연구방법 및 내용

- 지금까지의 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업 결과보고서, 활동보고서, 워크숍 자료집 등을 바탕으로 문헌조사를 실시함.
- ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에 참여한 활동가, 시민, 공무원, 젠더전문가 등을 대상으로 FGI를 실시함. 이를 통해 성주류화 및 젠더거버넌스에 대한 이해, 실행주체별 역할에 대한 인식, 젠더거버넌스의 성과, 참여과정, 운영 개선방안 등에 대한 의견을 파악하고자 함.
- I 장에서는 연구배경과 목적, 주요 연구내용과 연구방법을 소개하고 연구 수행체계를 제시함.
- II 장에서는 성주류화 제도와 젠더거버넌스 발전과정에 관한 이론적 논의와 선행연구를 검토함.
- III 장에서는 2013년부터 추진되어 온 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 추진배경과 운영현황을 분석함. 성주류화 전략의 제도화 과정에 맞춰 운영·확장되어 온 전반기와 서울시 ‘협치서울’ 계획 이후 시정의 성인지성 강화기반 구축사업의 일환으로 추진된 2017년 이후 후반기로 구분하여 각각의 특징을 살펴봄.
- IV 장에서는 젠더거버넌스의 지속가능한 방향성을 제시하기 위해 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에 참여한 활동가, 공무원을 대상으로 면접조사를 실시하고 면접내용을 ‘의미단위’로 나누어 주제별로 분석함. 성주류화 및 젠더거버넌스에 대한 이해, 실행주체별 역할에 대한 인식, 젠더거버넌스의 성과 및 참여과정, 운영 개선방안 등에 대한 의견을 수렴함.
- V 장에서는 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 성과와 한계를 요약하고, 젠

더저버넌스의 발전적 운영을 위한 개선방안을 제시함.

□ 연구결과

① 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업 추진현황 분석

- ‘젠더거버넌스 운영’ 사업이 처음 추진된 2013년부터 2016년까지는 기반 구축기에 해당됨. 서울지역 젠더거버넌스 초기 과정에서는 민간영역의 참여주체가 ‘시민’ 개인에서 ‘단체’로 옮겨가면서 모니터링단의 구성과 운영이 체계적으로 추진될 수 있는 기반이 마련되었음. 활동 대상지역과 과제 수가 증가하게 되면서, 개별 사업보다는 개별 사업이 속한 분야의 정책방향을 포괄하는 개선안 도출에 집중하여 실효성을 제고하고자 하였음. 또한 시민-정책 전문가-행정 전문가 3자 간의 협의체계를 구축하고, 간담회 개최 등 시민 참여를 강화하기 위한 방안이 보완됨.
- 초기 단계의 또 다른 특징은 중점분야를 중심으로 정책 모니터링 활동이 추진되었다는 점임. 서울시와 자치구의 동일한 분야 과제가 선정될 수 있도록 연도별로 중점분야를 제안하고 대상과제를 선정하는 절차를 거침. 또한 활동연차가 누적될수록 대상과제 선정사유를 작성하는 데에서 나아가 추가적으로 점검해야 할 관련 사업을 제안하는 등으로 사업 운영방식을 개선함.
- 젠더거버넌스의 출발이 성별영향평가 제도 내실화에서 비롯되었던 만큼, 시민의 정책 체감도를 높이기 위한 절차로서 환류점검은 중요함. 이에 2014년 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에서부터 사업의 첫 단계로 전년도 거버넌스 활동 결과에 대한 환류점검을 시행하여 정책 효과를 점검한 특징을 보임. 또한 젠더거버넌스 활동 결과 도출된 정책개선안이 실제 반영되지 않는 문제점을 보완하기 위해 행정과의 사전·사후간담회 등의 절차를 마련하여 행정 영역의 적극적 참여를 유도하고자 시도한 특징이 있음.
- 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 연차가 축적되면서 추진단계가 세분화되고 정교화되는 특징을 나타냄. 초기에 성인지 역량강화 교육 실시, 대상과제

현장조사, 사업 반영방안 워크숍 등의 과정으로 운영되던 데에서 나아가 활동 결과를 공유하고 확산하기 위한 포럼 개최, 정책 논의를 강화하기 위한 분야별 간담회 등의 절차를 구조화함.

- 2017년부터 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 “협치서울 의제사업”으로 추진되면서 안정화기에 접어들음. 이 시기의 특징은 민·관 협치 지원체계 강화, 거버넌스 운영 구조의 분화, 활동가의 역량 강화 및 지역 간 연대 활성화를 들 수 있음.
- 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 “협치서울 의제사업”으로 사업방식이 변화하면서 10배 이상 예산이 확대되었고, 대상지역도 25개 자치구를 모두 포함하게 되었음. 이에 기존에 참여해 온 단체들이 신규지역의 조직을 구성하고 상호 지원하는 형태로 운영하게 됨.
- 또한 규모 및 예산 확대에 따라 효율적이고 체계적인 운영방식이 요구되면서, ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 협치민관협의체(총괄), 서울시협의체(분야별), 자치구협의체(지역별) 등 3개 체제로 구분되어 추진됨. 총괄 거버넌스는 사업에 대한 제반사항 협의 및 서울시와 자치구 정책의 연계 분석을, 서울시협의체와 자치구협의체는 서울시와 자치구 각각의 해당사업에 대한 모니터링 실시, 정책개선안 협의를 위한 간담회 운영 등을 추진함.
- ‘젠더거버넌스 운영’ 사업 대상이 25개 자치구로 확대되면서 기존에 참여했던 활동가들과 신규로 참여하게 된 활동가들의 역량 차이를 완화하는 것이 중요하게 됨. 이에 일부 자치구에 지역기반의 여성주의 모임을 새로 조직하면서 활동가들 간에 상호 성장하는 계기를 마련하는 등 지역 간 연대가 활성화됨.
- 2013년부터 현재에 이르는 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업 현황을 살펴본 결과 시사점은 다음과 같음. 우선, 반복적으로 제시되는 정책개선안의 실효성을 높일 방안 모색이 요구됨. 특히 일자리, 복지, 안전 분야의 경우 성인지적 관점에 기반을 둔 모니터링 활동과 정책제언이 축적되어 왔음에도 불구하고 실제 반영 여부를 확인하기 어려운 실정임. 또한 행정 영역의 책임성이 낮아 거버넌스 참여 주체들의 역할 점검과 권한 및 책임의 재분배 방안 모색이 요구

됨. 마지막으로, 서울시와 자치구 간의 사업 연계 효과가 잘 드러나지 않아 각 사업규모와 개선가능 범주를 고려한 구체적 개선안 제시가 필요함.

② 서울지역 젠더거버넌스 활동 평가

- 젠더거버넌스의 지속가능한 방향성을 제시하기 위해 거버넌스에 관여하는 주체들의 역량과 역할을 점검해보고자 시민활동가, 공무원 등 28명을 대상으로 초점집단인터뷰를 실시하였음.
- 면접조사 결과, 젠더거버넌스에 참여해 온 시민영역 활동가들은 성인지적 관점을 통해 정책을 살펴보고자 한다는 점, 현장을 기반으로 한 활동에 관심을 두고 있다는 점에서 공통점을 나타냄. 또한 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업 참여가 성주류화 전략을 펴나가는 유효한 접근이 될 것이라는 판단 하에 ‘통로’로 인식하는 경향을 보임.
- ‘젠더거버넌스 운영’ 사업 참여에 대한 평가는 참여과정에서 겪은 어려움과 ‘역량 강화’라는 의미로 구분해 볼 수 있음. 활동가들의 입장에서 보면 시민영역의 적극적 참여에 대비해 행정영역이 소극적 태도를 보인다는 점이 문제로 지적되는 반면, 공무원의 입장에서는 거버넌스 관련 업무가 ‘추가업무’로 인식된다는 점, 그리고 개선안이 반영되지 않을 시 평가점수를 제대로 받지 못하게 될 것에 대한 부담이 있다는 점이 문제로 지적됨. 다른 한편, 참여 과정을 통한 변화와 의미로는 ‘역량 강화’를 꼽았음. 젠더거버넌스에 참여하게 된 ‘새로운 사람들’의 성인지력 향상에 기반을 둔 역량 강화와, 각 참여주체 간의 협의에 기반을 둔 젠더거버넌스 체제 차원의 역량 강화를 들 수 있음.
- 시민사회 영역의 활동가들이 인식하는 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 성과는 민과 관이 ‘소통’하면서 협력적 파트너로 위치하게 되었다는 점, 상호 이해를 통한 접점이 늘어나게 되었다는 점임. 반면, 사업 운영상 드러난 한계로는 시스템이 아닌 공무원 개인의 역량에 따라 사업 성과가 달라진다는 점, 환류점검의 문제가 지속적으로 제기되고 있음에도 불구하고 해결되지 않는다는 점 등이 지적됨.

○ ‘젠더거버넌스 운영’ 사업을 추진하는 데 있어 개선해야 할 문제점과 관련하여 제시된 의견으로는, 시민영역에 비해 상대적으로 관심이 낮고 변화 속도가 더딘 행정영역의 변화를 어떻게 유도할 것인지, 평가지표에 기반을 둔 성과가 갖는 한계를 어떻게 극복할 것인지, 민-관뿐 아니라 관-관 등 다양한 참여 주체 간의 협치를 어떻게 강화할 것인지 등임.

○ 이러한 문제점에 대한 이해를 바탕으로 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에서 요구되는 개선방안을 제시하면 다음과 같음.

첫째, 실행주체의 역량 강화가 요구됨. 젠더거버넌스가 정책 영역에서 시민의 권한을 강화하는 새로운 기회를 마련한다는 측면에서 시민주체의 역량 강화가 강조됨. 단순 민원이 아닌 정책 제안으로 수용되기 위해서는 보고서 작성, 정보 공유 등이 가능한 교육이 지원될 필요가 있음.

둘째, 추진체계 구축에서의 대안적 방안 모색이 요구됨. 젠더거버넌스의 참여 주체 간의 협치를 강화하기 위해서는 민-관뿐 아니라 관-관 관계에서의 협치가 가능한 체계가 마련되어야 하며, 젠더거버넌스를 구성하는 각 협의체 간의 연계를 강화할 수 있는 방안 마련이 요구됨.

마지막으로, 시민참여를 보다 활성화하기 위해서는 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 일정에 따라 프로젝트성으로 활동하는 게 아닌, 일상적인 활동을 이어갈 수 있는 방안이 마련되어야 하며, 활동가들이 안정적으로 활동할 수 있는 예산 책정이 필요함.

□ 정책제언

○ ‘젠더거버넌스 운영’ 추진과정에서 반복적으로 제기되었던 문제점인 정책개선안의 반영 효과를 파악할 수 있는 방안 마련이 요구됨. 이에 젠더거버넌스 활동 결과에 대한 정책환류 여부를 점검할 수 있는 시스템을 행정체계에 마련하고 서울시의 컨트롤타워 역할을 강화할 것을 제안함.

○ ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 실질적 효과를 강화하기 위해 활동범위의 확장이

요구되며, 거버넌스 성과를 가시화하기 위한 방안으로 성인지예산 제도와의 연계를 제안함. 이에 젠더거버넌스 운영협의체에 참여하는 행정주체에 예산담당 공무원을 포함하는 방안을 제안함.

- 젠더거버넌스 각 실행주체의 역량 강화를 지원하기 위한 방안을 제안함. 시민 영역의 활동가 역량 강화와 관련해서, 지역 여성리더의 발굴·양성이 가능한 조건을 마련할 것을 제안함. 이에 일상적인 주민모임을 조직화하고 민-관 교류와 협력체계 구축을 위한 네트워킹 지원 방안이 마련되어야 할 것임. 또한 행정 영역에서는 젠더거버넌스 참여에 대한 민-관 불균형을 완화하기 위해, 시와 자치구, 여성정책부서와 개별 사업부서 등 소속기관의 특성을 고려한 교육이 마련되어야 함을 제안함. 마지막으로, 전문가 영역에서는 시민과 공무원 각 영역에 속한 실행주체들의 성인지 감수성을 제고하고 성주류화 제도에 대한 이해를 높일 수 있는 지원자로서의 역할이 요구되며, 이에 교육 콘텐츠 개발 및 교육 운영, 지침 개발 등의 역할을 지속적으로 추진할 것을 제안함.

I

서론

1. 연구배경 및 목적
2. 연구내용 및 방법

Seoul
Foundation of
Women &
Family

I 서론

1. 연구배경 및 목적

성주류화는 성평등을 실현하기 위한 전략으로 공공정책에 젠더 관념을 통합하여 성 중립적 정책을 성인지적 정책으로 변화시키려는 목적을 가진다. 1995년 UN 제4차 북경 세계여성회의에서 성주류화가 행동강령으로 채택되고, 한국에서는 2002년 「여성발전기본법」 개정을 통해 성별영향평가의 근거가 마련되었다. 이에 따라 성별영향평가 제도는 2004년 10개 사업에 대한 시범사업을 거쳐 2005년부터 중앙행정기관과 광역자치단체를 대상으로 본격적으로 시행되었다. 2007년 행정안전부 정부합동 평가지표에 성별영향평가 참여도 지표가 반영됨으로써 성별영향평가 참여기관과 과제수가 크게 확대되었다(김창연 외, 2012). 또 다른 성주류화 전략의 주된 도구인 성인지예산은 2006년 「국가재정법」 개정 및 2011년 「지방재정법」 개정에 따라 시행되었으며, 정부의 예산과정에 성인지 관점을 적용함으로써 성평등 실현을 구현하는 역할을 담당하고 있다(임성일 외, 2011).

서울시에서는 성주류화 제도 추진에 대한 법적 근거를 마련함으로써 기관의 책무를 강화하고 서울시 여성정책 방향을 실질적 성평등 실현에 두고 성주류화 제도 추진을 본격화하였다. 2012년을 ‘실질적 성평등 실현의 원년’으로 삼아 「여성의 삶을 바꾸는 서울 비전」을 발표하고, 성별영향평가서 작성을 활성화하기 위해 2012년 서울시 사업을 대상으로 시범작성을 실시하였으며, 이를 토대로 2013년도 사업에 대해 본격적으로 성별영향평가를 시행하였다(김창연 외, 2012). 2012년의 경우 본청 62개, 자치구 535

개 사업에 대한 분석평가가 이루어졌으며(여성가족부, 2013), 점진적으로 과제 수가 증가하여 2017년에는 본청 84개, 자치구 585개 사업에 대한 성별영향평가가 실시되었다. 이러한 실적 변화는 성별영향평가가 자체평가로서 행정 내 과정으로 정착하고 있음을 보여준다.

이와 같은 변화와 함께 서울시에서는 성주류화 제도가 행정 내적 과정으로 축소되지 않고 정책의 수혜자이자 이해관계자인 시민이 체감하는 성주류화를 실행하기 위해 2013년부터 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업을 추진해 왔다. 2013년에는 정책의 현장성과 시민 체감도를 높이려는 목적 하에 시민들을 대상으로 성인지 역량 강화 교육을 실시하고, 서울시 성별영향평가 과제 7개 사업에 대한 시민 모니터링 활동을 진행하였다. 이어 2014년부터 본격적으로 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업이 추진되었는데, 그 바탕에는 성평등한 관점에서 정책 변화를 요구하는 시민들의 참여를 보장하고 확장하는 것이 필요하다는 인식이 자리 잡고 있었다. 이에 9개 지역단체가 참여하여 서울시 및 10개 자치구의 정책 모니터링(일자리, 공동체, 안전 등 3개 분야)을 수행하였다.

2015년 사업 운영에는 10개 지역단체가 참여하였으며, 활동 이후 젠더거버넌스 활성화를 위해 서울시 행정체제로 운영할 것이 제안되었다. 이에 2016년부터 서울시 및 25개 자치구에 성별영향평가 제도 보완 및 성평등 정책 마련을 위한 시스템으로서 젠더거버넌스가 운영되는 성과로 이어졌다. 2017년에는 25개 지역에서 젠더거버넌스의 시민주체로서 지역여성풀뿌리 활동가들이 모임(단체)을 구성하여 정책모니터링을 기반으로 정책제안 활동을 수행하였다. 또한 2018년에도 서울시와 서울시여성가족재단, 여성단체 두 곳이 컨소시엄 형태로 결합하여 안정적으로 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업을 지속하고 있다.

특히 서울시는 2016년부터 시정의 핵심전략으로 ‘협치’를 제시하고 협치 조례 제정, 협치예산 확보를 통한 민-관 협력 사업 등을 통해 시민사회와의 협력을 기반으로 하는 정책을 확대해나가고 있다. 이에 2017년 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 협치예산으로 추진되었으며, 서울시가 자치구 여성정책 평가 항목에 젠더거버넌스 운영 여부를 추가함으로써 민·관협력이 적극적으로 이루어질 수 있는 여건이 조성되었다.

그러나 ‘협치’가 행정주도로 추진될 때, 시민의 주도성이 약화되고 시민과 행정이 함께 정책의 결정과 실행에 참여하여 정책의 만족도와 효율성을 강화한다는 애초의 취

지가 퇴색될 위험성 또한 존재한다. 운동조직의 급진성에 대한 고민, 즉 여성운동이 거버넌스에 참여하는 과정에서 정부의 지원을 받게 됨으로써 정책에 대한 비판의 목소리를 높이지 못할 것이라는 우려(정인경, 2013)를 염두에 둘 필요가 있는 것이다. 지난 6년에 걸쳐 서울지역의 젠더거버넌스는 성장, 확산의 과정을 거쳐 왔다. 일부 지역을 중심으로 자생적으로 조직화되었던 초기 활동과 서울지역 모든 자치구를 포괄하는 대규모의 컨소시엄 형태로 운영되는 최근의 젠더거버넌스 활동 간에는 정책 환경과 활동가들의 역량, 젠더거버넌스에 대한 이해 등에서 분명한 차이를 보일 수밖에 없다. 젠더거버넌스가 다양한 주체들의 참여와 협력을 기반으로 ‘성평등’ 정책이 확대되는 것을 목표로 한다면, 각 주체들의 역량이나 활동조건 또한 젠더거버넌스의 운영형태에 영향을 미치는 중요한 요소가 된다. 따라서 젠더거버넌스의 지속가능한 방향성을 제시하기 위해서는 거버넌스에 관여하는 각 주체들의 역량과 역할을 점검할 필요가 있다.

본 연구는 서울시에서 추진해 온 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 발전과정을 구체적으로 분석하여 성과를 평가하고, 향후 발전방안을 마련하는 데 목적을 둔다. 즉 젠더거버넌스의 주체인 행정, 시민(단체) 정책연구자(젠더전문가)의 각각 역할과 역량을 점검하고, 이를 기반으로 성평등 정책의 확대 및 실행에 기여할 수 있는 방안을 모색함으로써 젠더거버넌스가 성주류화 추진에서 실효성 있는 도구로 안착하는 데 기여하고자 한다. 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 서울시에서 2013년부터 운영해 온 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 성과를 평가하고 향후 발전방안을 제시한다.

둘째, 젠더거버넌스가 운영되는 조건과 구체적 방식을 분석하여 젠더거버넌스 실행과정에서 ‘주민주도형’의 의미를 탐색하고, 주민주도성을 강화하기 위한 방안을 모색한다.

셋째, 주민주도성이 강화된 형태의 젠더거버넌스 모델을 발전시켜 성평등 정책의 효과를 제고하는 데 기여한다.

2. 연구내용 및 방법

본 연구는 2013년부터 서울시에서 추진되어 온 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에 대한 이해를 바탕으로 ‘주민주도형’ 젠더거버넌스의 조건을 탐색하고 향후 발전방안을 제시하는 데 목적을 둔다. 이를 파악하기 위해 지금까지의 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업 결과보고서, 활동보고서, 워크숍 자료집 등을 바탕으로 문헌조사를 시행하고, ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에 참여한 활동가, 시민, 공무원을 대상으로 초점집단면접을 실시하고자 한다. 면접조사 결과를 통해 참여주체별 특성과 역할에 대한 인식을 파악하고, 각 주체의 참여 동기 및 평가, 참여를 통한 변화, 향후 개선방안 등에 대한 의견을 수렴할 것이다. 그리고 이상의 내용을 바탕으로 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’의 개선방안을 제시하고 주민주도형 거버넌스의 발전 가능성을 전망하고자 한다.

■ 그림 I-1 ■ 연구수행 체계

단계		주요내용		
1단계	연구 기획 및 착수	과제 시행 계획서 제출	- 연구목적, 내용, 추진방법 등 계획 수립	연구방향 및 주요 연구내용 도출
		제도현황 검토	- 젠더거버넌스 관련 선행연구 검토 - 관련 정책 검토를 통한 시사점 도출 - 젠더거버넌스 참여자 현황 파악	
		착수자문회의	- 학계 전문가, 서울시 담당자, 재단 내부 전문가 등 - 연구방향, 내용 및 방법 등에 대한 자문	
		착수결과보고 및 착수보고서 제출		
2단계	조사	젠더거버넌스 사업 내용 분석	- 젠더거버넌스 사업 추진배경과 운영현황 분석	현황 분석 및 개선안 모색
		젠더거버넌스 사업 참여자 FGI	- 주체별 참여 동기, 사업 평가 및 보완점, 향후 개선안 등 의견 조사	
		중간심의 및 결과 반영		
3단계	정책 방안 도출	전문가 자문	- 젠더거버넌스 발전방안에 대한 의견 수렴	주민주도형 거버넌스의 발전방안 제시
		발전방안 도출 및 정리	- 조사 및 분석 결과를 기반으로 주민주도형 거버넌스의 의의 및 발전방안 제안	
4단계	최종 보고	최종심의 및 연구보고서 발간		

III

이론적 배경

1. 성주류화 제도와 젠더거버넌스
2. 선행연구 검토

Seoul
Foundation of
Women &
Family

II 이론적 배경

1. 성주류화 제도와 젠더거버넌스

1990년대 초반에 성평등 정책을 실현하기 위한 새로운 전략으로서 등장한 성주류화(gender mainstreaming)는 정책과 프로그램의 주요 의제에 젠더 관점을 투영하려는 목적에서 구성된 개념이다. 성주류화는 기존의 성 특정적 정책에 내재된 한계를 인식하고, 개발 아젠다에 여성을 ‘통합’하려는 데에서 나아가 여성과 남성의 필요와 기여도, 우선사항에 상응하는 아젠다의 변화 또는 전환으로의 이동을 일컫는다. 이에 성주류화는 집단으로서의 ‘여성’이 아닌 ‘젠더 관계’에 초점을 맞추고 평등을 강조하며, 정책을 통해 배분되는 자원에 집중하는 특징을 가진다(김경희 외, 2017: 153-154).

성평등 정책을 실현하기 위한 전략이 성주류화라는 점에서, 성주류화는 근본적으로 사회 구성원 간의 합의를 이끌어내야 하는 과제를 안고 있다. 성주류화가 제도로 정착하는 과정에서 성평등의 의미를 구성하고 성주류화의 실천성을 여성주의 관점에서 생산하면서 남성중심적 성별화된 관계를 성평등한 방향으로 바꾸는 변혁성을 지향하는 만큼, 여성주의자들의 개입과 여성운동의 참여가 불가피하게 요구되기 때문이다. 이에 한국사회에 성주류화가 구체적 제도로 정착하게 되면서 ‘거버넌스’에 대한 관심이 높아지게 되었고, ‘거버넌스’의 기획 아래 다양한 수준에서 민·관협치의 시도들이 활성화되었다(신상숙, 2011: 154).

한국 정부는 성주류화 전략을 실천하는 과정에서 여성운동을 적극 참여시키지 않는 전문가-관료주의 모델(expert-bureaucratic model)을 채택하였고(Rankin·Wilcox,

2004), 이것은 성별영향평가, 성인지예산 제도를 운영하면서 성과를 중시하고 자원배분을 제한해 온 신자유주의 영향의 틀에 성인지 정책을 가두는 결과를 초래했다는 지적(이재경 외, 2012: 14)이 있다. 하지만 성주류화 전략은 여성정책에 관여해 온 행위주체들이 그 과정에 어떻게 개입하느냐에 따라 달라질 수 있는 ‘과정의 정치(politics of process)’이며, 여성단체의 참여를 통해 성주류화의 의제 설정 과정에 개입하고 젠더 관점에 기반을 둔 모니터링뿐 아니라 젠더거버넌스의 방향을 조정할 수 있는(안경주, 2013) 가능성이 있음을 염두에 둘 필요가 있다.

거버넌스 개념에 대한 이해는 학문분야의 특성과 관심에 따라 다양하게 해석되는데, 문순홍 외(2000)는 거버넌스에 대한 일반 논의가 조직과 제도 차원에 머무르는 것을 지적하면서 거버넌스에 참여하는 행위자와 이들이 조직과 제도 간에 맺는 상호작용에 주목할 필요성을 제안했다. 이에 기존의 거버넌스 유형¹⁾을 젠더 관점에서 비평하고,²⁾ 젠더거버넌스가 처한 현실적 한계를 지적하면서 ‘강한 거버넌스’의 필요성을 강조하였다. 즉 시민사회의 권한강화에 기반하여 정부의 의사결정에 영향력을 높이려는 ‘시민주도형’ 거버넌스를 바탕으로 거버넌스를 젠더친화적으로 만들기 위한 세 가지 전략³⁾을 통해 젠더친화적 거버넌스를 실현할 수 있다고 보았다. 이후 젠더거버넌스의 정의에 관한 다양한 논의들은 문순홍 외(2000)가 제시한 젠더거버넌스의 필요조건에서 출발한다. 문순홍 외(2000)가 제시한 젠더거버넌스의 필요조건은 1) 여성문제와 성불평등 등 의제 선택, 2) 여성적 소통방식과 소통공간에 기반을 둔 토의와 통치, 3) 체제에 대한 비판적 검토, 여성적 원리와 남성적 원리의 균형에 기반을 둔 체제 실험이며 많은 후속연구들은 이러한 틀을 기반에 두고 있다.

-
- 1) 거버넌스는 접근 시각에 따라 국가 중심적 거버넌스, 시장 중심적 거버넌스, 시민사회 중심적 거버넌스로 구분된다(김석준 외, 2002). 국가 중심적 거버넌스는 기본적으로 국가가 시장과 시민사회를 주도적으로 관리하는 입장을 지니는 반면, 시민사회 중심적 거버넌스는 강력하고 다원화된 시민사회가 책임 있게 시민을 대변할 수 있는 정부를 실현할 것을 전제로 한다. 또한 시장 중심적 거버넌스는 신자유주의의 강화와 더불어 등장했으며, 세계자본의 영향력이 커지면서 개별 국민국가의 거버넌스는 자본주의 시장 중심적으로 이루어지는 경향을 보인다.
 - 2) 신자유주의에 기반을 둔 거버넌스는 외형상 물질적이지만 내용적으로 성차별적인 영향을 미친다는 점, 시민사회주도 거버넌스는 정부관료들의 이해관계 및 여성들의 실질적 요구와의 차이, 그리고 시민사회의 남성성으로 인해 차별적이라는 점을 든다(문순홍 외, 2000: 13-14).
 - 3) 세 가지 전략은 첫째, 여성의 경험과 문화에 기반을 둔 새로운 대안민주주의 추구 전략, 둘째, 혐의민주주의 이론 혹은 소통적 민주주의 이론에 페미니즘의 색채를 입히려는 전략, 셋째, 페미니즘과 자유주의 프로젝트의 결합 전략이 해당된다.

젠더거버넌스의 정의와 관련하여 원숙연 외(2006)는 성평등 정책에서의 ‘젠더거버넌스’는 ‘젠더’ 관점에서 ‘거버넌스’를 실행하는 것으로, ‘젠더’는 정책의 실질적 내용을, ‘거버넌스’는 일종의 형식적 측면 또는 정책 내용을 담아내는 틀을 의미한다고 지적한다(원숙연 외, 2006: 91). 즉, 젠더거버넌스는 공공의 문제를 해결하기 위한 새로운 규칙으로서의 거버넌스⁴⁾를 추진하는 데 있어 성인지적 관점에 기반을 둔다. 원숙연(2011)에 의하면 젠더거버넌스는 “여러 형태로 발현되고 사회적으로 강화되는 여성(성)과 남성(성)의 차별적 관계를 완화·개선시키려는 목적으로 정책 네트워크를 통해 이루어지는 관련 행위자들의 상호작용 및 관계구조”로, 그리고 김경희 외(2012)의 연구에서는 “공공문제 해결을 위해 성인지적 관점을 가진 정부와 시민사회, 다양한 집단 간의 네트워크를 통한 협치”로 정의된다. 또한 허성우(2013)는 “중앙 또는 지방정부와 시민사회 내 성인지적 관점을 지향하는 여성 개인과 집단들의 공동 협력을 통한 민주주의 정치”로 젠더거버넌스를 정의하고 있으며, 오나경(2014)은 “다양한 주체들이 성인지 정책을 실현시키기 위한 정부와 지역 여성단체와의 네트워킹 및 협력을 통한 협상과 협의 과정”으로 정의한다. 이외에도 “정책에서 젠더 이슈가 주류화되고 그 과정에서 성평등한 참여가 이루어지는 협력 체계”(김영주, 2012), “기존의 민주주의 거버넌스 개념에 성 분석틀로 거버넌스를 재구조화함으로써 정부 중심의 성평등 정책의 한계를 넘어 제도와 정책에 대한 민간 영역의 참여를 확대시킬 수 있는 개념”(장영민 외, 2006), “정부와 시민사회 등 다양한 주체들이 협력과 참여를 통해 젠더문제를 해결해 나가는 방식”(안태윤 외, 2016), “국가적 수준에서 성차별적인 정책을 개선하거나 또는 사회의 젠더체제를 문제로 인식하고 바꾸어 나가는 국가-시민 사회 간 협력체계이자 상호작용”(김재민, 2016) 등으로 정의되고 있다.

이와 같이 젠더거버넌스에 대한 정의는 연구자에 따라 다양하지만, 공통적으로 포함되는 핵심 요소는 첫째, 성인지적 관점에 기반을 둔다는 점, 둘째, 다양한 행위자들의 협력체계(네트워크)를 구축한다는 점, 그리고 마지막으로 정책 개선을 통한 궁극적 목표는 성평등 실현이라는 점이다. 이에 본 연구에서는 젠더거버넌스 개념을 “성평등

4) 원숙연(2011)에 의하면 거버넌스란 특정의 사회문제를 해결하는 데 있어서 과거 정부가 중심이 된 일방적이고 계층제적이며 하향적(top down) 조정양식이 아닌, 정부는 물론 시장과 시민사회가 갈등, 협력 및 협상에 기반하여 정책산물을 도출하는 것을 의미한다(원숙연, 2011: 7).

을 실현하기 위해 다양한 주체들이 성인지적 관점을 바탕으로 제도와 정책 개선에 참여하는 협력체계”로 정의하고자 한다.

2. 선행연구 검토

한국사회에서 성주류화 전략이 비교적 짧은 기간 내에 제도화될 수 있었던 것은 제도 도입 초기단계부터 여성단체들이 성평등 확대를 위한 법·제도 개선과 여성정책 마련에 적극적으로 개입했던 데 기인한다. 성주류화가 제도로 정착하는 과정에서 민·관협력에 기반을 둔 젠더거버넌스의 중요성이 강조되었고(김양희 외, 2007; 한정원 외, 2008; 김경희 외, 2009), 2015년 「성별영향(분석)평가법」⁵⁾ 개정을 통해 민·관협력에 관한 규정이 구체적으로 명시되었다(김경희 외, 2017). 이에 성주류화 추진도구 중에서 특히 성별영향평가 제도를 중심으로 시민참여를 활성화하기 위한 방안들이 논의되었다(류연규, 2011; 안경주, 2013; 이갑숙 외, 2013; 최유진 외, 2014; 이선민, 2016; 김경희, 2017).

먼저 성주류화 제도 추진과정에서 민간영역 참여의 중요성을 강조한 연구들을 보면, 류연규(2011)는 성별영향평가 제도가 시행된 지 6년차인 시점에서 6개 지역의 공무원, 전문가, NGO활동가 등 다양한 참여주체들을 심층면접하여 그동안의 성별영향평가 제도 성과와 한계를 분석하고 성과 제고방안을 제시하였다. 분석 결과 참여자들은 실질적인 정책개선 성과보다는 성주류화 기반을 다졌다는 데 의의를 두었으며, 이에 성별영향평가 제도의 성과를 높이기 위해서 추진체계 강화와 함께 광의의 젠더거버넌스 체계 구축의 필요성을 제안하였다. 즉 기존의 성별영향평가 실행주체인 여성가족부, 성별영향평가 담당자, 과제선정평가위원회 등뿐만 아니라 또 다른 주요 행위자인 NGO, 전문가, 의회 등이 결합하는 삼각연대(velvet triangle) 구성이 시급하다고 제안하였다.

안경주(2013)는 성주류화의 주요 행위 주체인 국가기구가 갖는 본질적 한계를 넘기 위해서는 성주류화가 추구하는 전략적 젠더정책의 실현을 위한 의제설정 역할을 해낼

5) 2011년 9월 제정 당시 「성별영향분석평가법」이었다가 2018년 3월 일부개정되면서 「성별영향평가법」으로 변경되었다. 본 보고서에서는 ‘성별영향평가’로 일괄 표기하고자 한다.

수 있는 여성운동단체의 역할이 중요함을 강조하였다. 뿐만 아니라 성평등 의식화의 과정으로서 거버넌스 장을 상정하는데, 성주류화 전략의 제도화 과정에서 드러나는 보수성과 기술관료의 주도권에 흔들리지 않기 위해서는 여성운동의 적극적 참여와 개입이 필수적임을 주장하였다.

그러나 현행 성별영향평가 추진체계 하에서 시민참여 방법과 참여범위는 제한적이며, 이에 최유진 외(2014)는 성별영향평가 제도 운영과정에 시민참여를 강화하기 위해서 법·제도적 근거 마련 및 예산지원이 필수적이며, 모니터링 결과보고서를 주요 의제화할 필요가 있다고 강조하였다. 지역개발 분야에서 시민 모니터링 활동이 활발한 서울특별시와 광주광역시 사례를 분석한 김경희(2017)의 연구는 성별영향평가 제도의 효과적 실행을 위해서는 공무원의 역할 강화뿐 아니라 시민단체와 지역주민의 적극적 참여가 중요함을 강조하였다. 특히 서울시의 경우 성평등위원회를 구성·운영하고 행정부서에 젠더거버넌스 담당팀을 신설했다는 점에서 다른 지역과 차별화된 안정적 운영이 가능하다고 보았다. 뿐만 아니라 시민단체의 모니터링 활동을 통해 다양한 젠더 이슈와 개선안을 제시하는 것뿐만 아니라 이들이 환류점검에 참여할 수 있는 장치를 마련함으로써 제도 확산에 영향을 미칠 수 있도록 하는 것이 중요하다고 강조하였다.

다른 한편으로, 젠더거버넌스의 구축과 운영은 필연적으로 지역에 기반을 둔다는 점에서 각 지역의 성주류화 제도 추진현황, 여성단체 현황 등 지역 고유한 특성을 바탕으로 시민참여 활성화 방안을 제안한 연구들이 있다(박노동 외, 2012; 박은미 외, 2012; 강현아 외, 2013; 안태운 외, 2016; 윤연숙, 2017; 임혜경, 2018). 박노동 외(2012)의 연구는 대전지역의 문화바우처 사업 실행과정에서 젠더 전문가와 성주류화 실행주체, 성인지적 관점을 가진 모니터링단이 결합한 사례를 바탕으로 성주류화 실행 모델을 제안하고 삼각연대 기본형과 확장형으로 구분하여 주체별 실천 방안을 제시하였다. 유사한 맥락에서 박은미 외(2012)의 연구는 경북지역 일자리 창출사업을 대상으로 성주류화 추진체계를 점검하였는데, 지역 특성상 NGO의 역할이 크지 않고 다양한 주체가 참여하지 않는 문제점을 지적하면서 거버넌스 구축을 위해 3단계로 나누어 접근(정부중심의 수직적 파트너십으로 기본 토대 마련-지방의회 강화에 초점을 둔 네트워크 확장-수평적 네트워크 거버넌스 운영)방식을 제시하였다.

또한 경기도와 광주광역시의 경우 지속적으로 젠더거버넌스 관련 연구를 통해 제도

활성화 방안을 모색해 왔다. 안태운 외(2016)의 연구는 경기지역 젠더거버넌스 운영과 활성화를 위한 이론적 기반을 마련하기 위해 젠더거버넌스가 작동되는 네 가지 사례를 분석하였다. 이 연구에서는 시민주도형과 관주도형으로 구분되는 대표적 젠더거버넌스 구축 사례를 소개하였는데,⁶⁾ 분석 결과 모든 사례에 걸쳐 여성의 사회참여 기회가 일상생활의 밀접한 영역으로 확장되었다는 점, 그리고 나아가 민간영역에서 여성의 이해와 요구가 반영되는 젠더거버넌스의 확장이라는 성과가 있었다는 점이 파악되었다. 다만 시민주도형이 관주도형에 비해 원활하고 적극적으로 관계를 확장하는 경향이 있는 것으로 분석되었다. 이후 임혜경 외(2018)의 연구에서는 경기도 젠더거버넌스 출범 2주년을 맞아 그간의 활동을 조망하고 민·관협력 과정을 강화할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 분석 결과 젠더이슈 현안 대응력과 공무원 등 정책주체의 참여가 미흡하여 성평등위원회와 네트워크의 가교역할을 할 새로운 협의구조가 필요하며, 관련 조례 제정 등 제도화와 지속적인 예산확보가 필요하다고 제안하였다.

광주지역의 경우 강현아 외(2013)의 연구를 통해 지역 내 성주류화 정책 확산을 위한 젠더거버넌스 구축과 효율적 운영방안이 모색되었다. 분석 결과 전문가 인력풀이 부족하고 성주류화 관련 네트워크가 형성되지 못함으로써 성주류화 정책이 정착되지 못한 것으로 나타났다. 이에 능동적 시민참여형 젠더거버넌스 구축이 필요하며, 참여주체를 확대하고 주체 간의 고른 역량강화를 위해 젠더거버넌스 내 민주주의와 개방성이 확보되어야 한다는 제안이 도출되었다. 이후 수행된 김영신 외(2017)의 연구에서는 광주지역 여성단체의 발전과정과 현황 점검을 바탕으로 여성단체 간의 연대 협력 체계로서 젠더거버넌스 구축이 필요함을 강조하였다. 특히 광주지역 젠더거버넌스 구축에서 시급사안과 중장기사안을 구분하고 연대방안을 제시하였는데,⁷⁾ 주목할 점은 젠더거버넌스 관련 정책제안 및 방향을 제시하는 역할로 지역사회 내 대학을 참여주체로 명시하고 있다는 점이다.

6) 시민주도형 젠더거버넌스 사례로는 생협연합회, 일본 여성 민간 네트워크 활동이, 그리고 관주도형 젠더거버넌스 사례로는 시흥시 시민참여단, 서울 금천구 마을공동체 사업이 분석되었다.

7) 연대방안으로 ① 시급사안의 실무자 중심 연대, ② 교육, 캠페인, 여성리더 발굴·육성에서 여성단체 간 협업과 분업의 연대, ③ 도심재생사업 등에 있어 시민참여 우선형 연대, ④ 여성문화복합커뮤니티 건립을 위한 TFT 연대, ⑤ 공청회, 토론회 등의 네트워킹 연대, ⑥ 지자체 공모사업 개선 등이 제안되었다.



마지막으로 서울지역 젠더거버넌스 관련 연구들을 살펴보면, 오나경(2013)은 2013년 서울시 젠더거버넌스 운영 사업을 분석하여 의미와 한계점을 분석하였다. 정책모니터링에 대한 교육과 현장 모니터링 활동을 통해 거버넌스 주체의 활동 연결고리를 형성했다는 점, 성주류화 정책에 대한 지역주민의 이해를 높였다는 점, 지역 공동체 활동의 새로운 네트워크가 형성되었다는 점에서 긍정적으로 평가하였고, 반면 모니터링 시기의 적절성, 대상과제 선정 및 방법의 다양화, 안정적 모니터링 활동을 위한 전문가의 적극적 결합 등이 필요하다고 제안하였다. 황은정 외(2015)의 연구는 2014년 서울지역 성별영향평가 사업에 대한 모니터링 과정을 분석함으로써 지역 기반의 시민 모니터링 활동이 성주류화 정책에 어떤 영향을 미치는지 파악하고자 하였다. 분석 결과, 초기 기획 단계에서 모니터링단이 직접 참여함으로써 활동의 주체로 평가된다는 점, 모니터링단 운영을 통해 서울지역 여성 활동그룹 간의 네트워크가 형성되었다는 점을 성과로 평가하였다. 그리고 젠더거버넌스 활동의 실효성을 높이기 위해서는 정책개선안이 실제로 반영되었는지에 대한 환류점검이 필요함을 강조하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 한국사회에서 성주류화가 제도로 정착하는 과정에서 여성단체와 활동가들의 참여는 필연적이었으며, 이들의 활동역량과 역할에 따라 성평등정책의 파급력이 달라지게 됨을 알 수 있다. 특히 서울시의 경우 지역 단위에서 네트워크를 구축하여 행정과 파트너십을 이루기도 하고 때로는 견제하면서 성주류화의 기반을 구축함으로써 민·관협력에서 나타나는 불균형을 완화하려는 노력을 기울여왔다고 평가된다. 이에 본 연구에서는 지금까지 서울지역 젠더거버넌스 추진을 견인해 온 행정, 시민, 젠더전문가 등 각 주체의 역할과 역량을 점검하는 데 있어 적극적인 시민 참여, 즉 주민주도형 거버넌스가 갖는 의미와 효과성을 중심으로 점검, 평가하고자 한다. 거버넌스 추진과정에서 제기되는 시민의 실질적 참여와 권한 부족, 민·관의 상호인식 차이 등의 한계를 넘어, 시민 제안을 활성화할 수 있는 방안을 마련함으로써 서울 시정의 성주류화를 강화하는 데 기여하고자 한다.

III

서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업 추진현황

1. 젠더거버넌스 기반 구축기: 2013-2016년
2. 젠더거버넌스 운영 안정화기: 2017-2018년
3. 요약 및 시사점

Seoul
Foundation of
Women &
Family

III

서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업 추진현황

1. 젠더거버넌스 기반 구축기: 2013-2016년

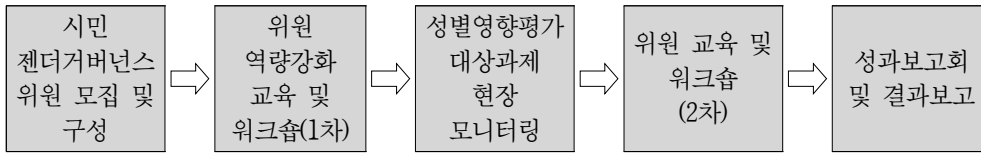
1) 성주류화 실현을 위한 삼각연대의 구성

서울지역 젠더거버넌스의 출발은 성주류화 제도가 본격적으로 추진되기 시작한 2013년부터이다. 2011년 「성별영향평가법」 제정 이후 성별영향평가 대상과제가 급속히 증가하게 됨으로써⁸⁾ 다양한 정책분야에 성인지적 관점을 반영할 필요성이 제기되었고, 이에 성별영향평가의 질적 제고와 내실화를 추구하기 위한 목적으로 젠더거버넌스를 구성·운영하게 되었다.

2013년에 처음 시작된 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 목적은 ‘행정-전문가 집단-시민’, ‘NGO-의회’ 등 다양한 주체들 간의 상시적 참여를 통해 협력적인 관계를 구축하고 정책 및 사업 요구를 반영할 수 있는 소통체계를 마련함으로써 성주류화의 실질적인 성과 개선을 도모하려는 데 있었다. 서울시여성가족재단을 중심으로 운영된 2013년 서울시 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 2013년 5월부터 2014년 2월까지에 걸쳐 진행되었으며, ‘시민’ 젠더거버넌스라는 명칭의 위원 구성, 역량강화 교육·워크숍 실시, 현장 모니터링 추진, 성과보고회 등의 과정으로 추진되었다.

8) 서울시 사업에 대한 성별영향평가 대상과제 수는 2011년 10건에서 2012년 53건, 2013년 62건으로 확대되었다.

【그림 III-1】 2013년 서울시 ‘시민’ 젠더거버넌스 사업 추진과정



‘시민’ 젠더거버넌스 위원 모집은 서울시와 서울시여성가족재단 홈페이지⁹⁾를 통해 공개 모집하였다. 모집대상은 “가정, 직장, 사회생활 등에서 성평등에 관심을 갖고 이를 서울시 제도와 사업(정책)에 반영하기를 희망하는 주부, 학생, 직장인 등 일반시민, 시민단체 활동가”로 폭넓게 제시되었고, 서류심사를 거쳐 24명의 ‘시민’ 젠더거버넌스 위원이 선정되었다.

【그림 III-2】 2013년 서울시 ‘시민’ 젠더거버넌스 위원 모집공고

공지사항 홈 > 알림마당 > 공고 > 공지

제목 | 2013년 서울시 젠더거버넌스 위원 공개 모집

작성자 | 관리자 **등록일** | 2013.05.10 **조회수** | 2662

첨부파일 | [\[0507_젠더거버넌스 위원\(모집공고안\).hwp\]](#) [바로보기](#)
[\[0510_지원서류.hwp\]](#) [바로보기](#)

2013년 서울시 젠더거버넌스 위원 공개모집
 서울특별시여성가족재단은 '여성의 삶을 바꾸는 서울' 비전 달성을 위한 여성?가족 정책연구 및 서울여성 네트워크의 거점화 사업을 추진하고 있습니다. 이를 위한 일환으로 서울시 젠더 거버넌스 위원을 아래와 같이 공개모집 하오니 관심 있는 분들의 많은 참여를 부탁드립니다.

2013년 5월 10일
서울특별시여성가족재단 대표이사

- 아래 -

모집계획

- 모집기간 : 2013. 5. 10(금) ~ 5. 20(월)
- 인 원 : ○명
- 대 상 자 : 가정, 직장, 사회생활 등에서 성평등에 관심을 갖고 이를 서울시의 제도와 사업(정책)에 반영하기를 희망하는 주부, 학생, 직장인 등 일반시민, 시민단체 활동가 등
- 활동내용 : 발령의 운영 개요 및 세부활동 내용 참조
- 활동특권
 - 서울 시정사업 및 정책의제 제안 기회 제공
 - 성평등 관련 교육 및 워크숍 참여 기회 제공
 - 위촉장 수여 및 소정의 활동비 지급
 - * 교육을 제외한 모니터링, 간담회 참석 시 회의 수당 지급
- 제출서류 : 이력서, 자기소개서
- 선정방법 : 서류심사 후 개별통지
- * 서울시민의 다양한 구성원 특성을 대표할 수 있는 계층, 연령 등을 고려하여 선정 예정

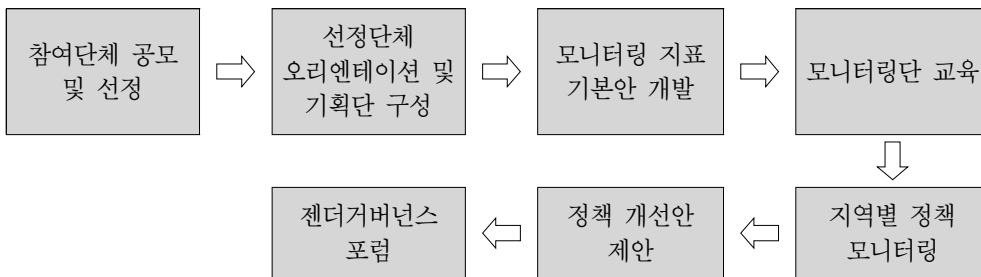
9) 출처: http://www.seoulwomen.or.kr/c3/sub2_view.jsp?regNo=1368150489776&nowPage=0&keyField=all&keyWord=거버넌스&order=NOTI_REG_NO&orderDir=desc&mTitle=2013년 서울시 젠더거버넌스 위원 공개 모집



이러한 선정과정을 거쳐 모집, 선정된 젠더거버넌스 위원의 인적구성은 NGO 활동가, 구의원, 기업대표, 성평등 강사, 교수 등 다양하게 이루어졌다. 2013년 젠더거버넌스 사업은 서울시와 자치구에서 별도로 추진되었는데, 자치구 활동은 동작구, 서대문구, 은평구, 중랑구, 강서구, 양천구, 도봉구 등 7개 지역에서 시행되었다. 자치구의 경우 해당 지역의 여성단체를 중심으로 대상지역과 집단을 모집하여 교육을 진행하고 정책 모니터링과 거버넌스 활동을 추진하였다.

반면, 2014년 서울시 젠더거버넌스 운영에서는 서울시와 자치구 모두 여성단체를 중심으로 젠더거버넌스 활동이 추진되었다는 점에서 차이를 보인다. 즉 2014년 젠더거버넌스는 여성단체를 중심으로 조직하여 자치구 정책과 서울시 정책을 연계한 정책 모니터링 활동을 추진함으로써 통합적인 정책 개선안을 도출하고자 시도하였다. 2014년 젠더거버넌스 사업 추진과정을 요약하면 다음과 같다.

■ 그림 III-3 ■ 2014년 젠더거버넌스 사업 추진과정



이에 따라 2014년 젠더거버넌스의 인적구성은 공개모집된 개인 ‘시민’이 아니라, 공모 및 심사과정을 거쳐 선정된 단체·모임으로 이루어졌다. 참여단체 신청자격은 성평등 지역활동 경험이 있는 서울시 소재 단체이거나 서울시 동일 자치구에 거주하거나 생활하는 5인 이상의 주민 모임(성인지 정책 활동 유경험자 2인 이상 포함)으로 제한하였다. 선정기준은 관련 활동 경험, 성인지 정책 이해도, 활동계획 구체성, 지역 활동 지속성 등 4개 항목으로서 평가항목 총점이 80점이 안 되는 단체(모임)를 제외하고 10개 단체(모임)가 선정되었다.

2014년도 젠더거버넌스 활동 대상지역은 2013년도 자치구 젠더거버넌스 활동 경험

이 있는 7개 지역에 추가로 3개 지역(강북구, 광진구, 구로구)이 포함되었으며, 구로구와 서대문구를 제외한 다른 자치구에서는 각 지역을 기반으로 활동해 온 단체(모임)에서 컨소시엄 형식으로 참여하였다. 2014년 젠더거버넌스에 참여한 자치구와 참여단체 현황은 다음과 같다.

표 III-1 2014년 자치구 젠더거버넌스 참여단체 현황

연번	지역	참여형태	특징	비고
1	강북구	여성단체 직접 참여	컨소시엄	• 2014년 신규 참여
2	구로구	여성단체 직접 참여	단독 구성	• 2014년 신규 참여
3	동작구	여성단체 직접 참여	컨소시엄	• 2013년 참여지역
4	은평구	활동가 참여	컨소시엄	• 2013년 참여지역 • 2014년 참여기관 변경
5	도봉구	여성단체 직접 참여	컨소시엄	• 2013년 참여지역 • 2014년 참여기관 확대
6	강서구	여성단체 직접 참여	컨소시엄	• 2013년 참여지역 • 2014년 지역조직 신규 구성
7	양천구			
8	중랑구	여성단체 직접 참여	컨소시엄	• 2013년 참여지역
9	광진구	주민 모임	컨소시엄	• 2014년 신규 참여
10	서대문구	활동가 참여	단독 구성	• 2013년 참여지역

* 출처: 「2014 젠더거버넌스 운영」(오나경, 2014), p.21-23.

또한 2014년 젠더거버넌스 운영 시 서울시와 자치구 활동의 유기적 관계를 강화하려는 목적 하에 기획단이 조직되었다. 19명으로 구성된 기획단은 총 4회 회의를 통해 일정과 활동계획을 공유하였으며, 제4차 회의에서는 2014년 젠더거버넌스 활동을 정리하고 ‘젠더거버넌스 포럼’을 기획하는 역할을 담당하였다.

다음 해인 2015년 젠더거버넌스 운영 사업은 2014년도 성별영향평가 주요 분야였던 일자리, 공동체, 안전 분야를 중심으로 분야별 7-10명의 위원을 구성하여 성인지 정책 개선안의 실행을 위한 논의 구조로서의 거버넌스를 구성했다는 특징을 가진다. 2014년 거버넌스 위원이 자치구 기반의 성인지 정책 관련 활동경험이 있는 단체 중심으로 구성되었던 반면, 2015년 젠더거버넌스 위원은 사업담당공무원(팀장), 전문가, 시민으로 구성되어 거버넌스의 삼각체제 형태를 온전히 갖추게 되었다. 일자리, 공동체, 안전



각 분야의 정책전문가 3-5인, 시민(단체) 2-3인, 행정전문가 4-5인이 참여하여 분야별 사업 개선안을 논의하고 점검지표를 마련하는 역할을 담당하였다.

마지막으로 2016년 젠더거버넌스 운영 사업은 2015년도 젠더거버넌스 운영의 기본 골격을 유지하되, 개별 사업보다는 개별 사업이 속한 분야의 정책방향을 포괄하는 개선안 도출에 집중하여 실효성을 제고하는 데 중점을 두고 추진되었다. 이에 따라 시민-정책 전문가(연구자)-행정 전문가(공무원) 3자 간의 협의체제를 유지하면서 시민 참여를 강화하기 위해 지역간담회를 실시하는 등 운영방식을 보완하게 되었다.

요약하면, 서울지역 젠더거버넌스의 초기 과정에서는 민간영역의 참여주체가 시민 개인에서 단체로 옮겨가면서 모니터링단의 구성과 운영이 체계적으로 추진될 수 있는 기반이 마련되고 점차 민간영역의 풀이 확충되면서 안정적으로 사업을 추진할 동력을 확보하게 되었다는 특징으로 설명된다.

2) 중점분야를 중심으로 한 정책 모니터링 활동

2013년 서울시 젠더거버넌스 운영 활동은 젠더거버넌스 위원 위촉 및 워크숍으로 시작되었다. 워크숍에서는 '120 다산콜센터 운영' 등 서울시 5개 중점과제를 대상으로 젠더 이슈와 개선안을 도출하고 현장모니터링 시 고려해야 할 사항을 공유하는 과정을 거쳤다.

【 표 III-2 】 2013년 서울시 중점과제에 대한 젠더거버넌스 워크숍 결과

구분	과제명	젠더 이슈	개선안	현장모니터링 요소
1팀	120 다산콜센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> •상담직종의 직업 안정성 •상담 매뉴얼에 대한 성인지적 평가 필요 	<ul style="list-style-type: none"> •업무 매뉴얼 개선 •근로여건 및 근무환경 개선 •감정노동자 처우개선 	<ul style="list-style-type: none"> •전년도 과제 실행여부 점검 •상담원에 대한 만족도 조사
2팀	청소년 진로정보 제공 사업	<ul style="list-style-type: none"> •낮은 임금으로 경력 구축의 한계 •제공된 정보의 성별 고정관념 점검 필요 	<ul style="list-style-type: none"> •커리어 코치에 대한 성인지 역량 제고 교육 필요 	<ul style="list-style-type: none"> •수혜자 만족도 조사 •직업 및 진로교육 프로그램 모니터링
3팀	주민참여형 안전마을	<ul style="list-style-type: none"> •여성이 안전에 취약 계층이라는 점 	<ul style="list-style-type: none"> •생활안전 거버넌스 구축 	<ul style="list-style-type: none"> •지역별 안전망 구축여부 및 안전지킴이 활

구분	과제명	젠더 이슈	개선안	현장모니터링 요소
	만들기	•일상적으로 영·유아 돌봄 역할을 수행하는 여성의 생활특징 고려	•홍보 대상 확대	동에 대한 모니터링
4팀	창조적 청년기업 1,000개 육성	•여성 비율 높은 기술 창업에 대한 적절한 지원 필요	•창업 공간 제공, 판로 개척, 기술적 홍보에 대한 네트워킹 및 컨설팅 필요	•창업 유지율, 컨설팅 내용, 심사위원 구성, 창업에 대한 사전수요 조사, 창업센터 접근성 등
5팀	외국인에 대한 의료서비스 지원사업	•의료서비스, 상담서비스, 간병서비스에 대한 성별 분류 필요 •공급자인 의료인, 통역, 예산 등 성인지적 감수성에 대한 모니터링 필요	•성별분리통계 작성 •서비스 이용자 만족도 시 질적 조사 병행 필요	•이용자 인터뷰, 현장 확인을 통한 만족도 조사, 미스터리 쇼퍼를 통한 서비스 현황 조사

* 출처: 「2013 서울시 젠더거버넌스 운영」 사업 결과보고서(서울시여성가족재단 내부자료)

최종적으로 선정된 2013년 서울시 ‘시민’ 젠더거버넌스 모니터링 대상사업은 7개 과제로, 워크숍에서 논의되었던 5개 과제 외에 ‘서울 부모 커뮤니티’ 사업, ‘장애인 직업 재활시설 운영’ 사업이 추가되었다. 모니터링 활동으로 총 11번의 사업별 현장조사를 실시하였고, 사업별 성별이슈 및 개선목표에 따른 조사지를 구성하였다. 사업별 조사 내용을 요약하면 다음과 같다.

표 III-3 2013년 서울시 젠더거버넌스 사업별 조사내용 결과

연번	과제명	조사항목	조사내용
1	120 다산콜센터 운영	•전년도 개선내용 확인	•서울시 악성민원 적극대응 계획 이행 실태 •직원 후생복지제도 개선여부: 장기근속 수당, 후생복지 프로그램 신설 등
		•금년도 개선과제를 위한 수요	•직원의 처우개선요구 심층조사 •지속가능한 근로환경을 위한 구성원 수요
2	청소년 진로정보 제공 사업	•교사대상 •사업참여자 대상	•교사대상: 성평등 진로지도 및 수요 •학생대상: 진로지도 수업효과, 만족도, 교육의 도움정도 등
3	주민참여형	•공모사업 내용 및 성	•안전마을 공모사업의 성인지성 반영여부에



연번	과제명	조사항목	조사내용
	안전마을 만들기	별 특성 파악	대한 프로그램 내용 심층면접 •주민활동 그룹의 구성과 의사결정에서 성인지성 반영여부
4	창조적 청년기업 1,000개 육성	•전년도 개선내용 확인 •금년도 개선과제를 위한 수요	•가점을 통한 창업지원 실적, 기술창업 및 지적창업분야 확대 증감실적, 홍보실적 등 •창업지원서비스 및 내용조사(홍보활동, 여성창업 사무실제공 등), 양육지원서비스 현황 및 수요 •창업수혜자 만족도 조사 요소
5	외국인에 대한 의료서비스 지원사업	•의료서비스수혜대상자 •의료진 및 직원의 성별 특성인식	•수혜대상자에 따른 성별 수요나 요구 파악 •서비스 제공절차와 과정의 문제점 등
6	서울 부모 커뮤니티	•사업참여자 만족도 및 역량강화 방안	•공모사업 내용분석: 다양한 참여주체 및 프로그램 분석 •사업참여자 만족도 및 수요조사 등
7	장애인직업 재활시설 운영	•인력구성의 성별구성 •성별수요나 요구	•구성원 및 관리자의 성별 구성 비율 •업종·직종의 성별 특성에 따른 수요가 있는지 여부 등 파악

* 출처: “「2013 서울시 젠더거버넌스 운영」 사업 결과보고서”(서울시여성가족재단 내부자료)

서울시 젠더거버넌스는 2013년 처음 추진되었지만, 모니터링 대상과제 중 ‘120 다산 콜센터 운영’, ‘창조적 청년기업 1,000개 육성’ 사업과 같이 전년도에서부터 연속적으로 시행되는 사업에 대해서는 전년도의 개선내용을 확인하는 과정을 마련했다는 특징이 있다.

2014년 젠더거버넌스 운영사업은 대상과제 선정에 앞서 서울시와 자치구의 동일한 분야 과제가 선정될 수 있도록 일자리, 안전, 건강, 마을공동체 사업 등 4개 분야를 ‘중점분야’로 제안하고, 자치구의 경우 성별영향평가 대상 과제 중 1개 이상 사업을 선정하도록 제시한 특징을 지닌다. 서울시의 경우 중점과제 11개 사업 중에서 2012-2013년도 연속과제인 9개 사업에 대해 기존의 정책개선안의 반영 여부를 확인하는 절차를 거쳤다.

다음 해인 2015년 젠더거버넌스 운영은 2014년 성별영향평가 대상사업에서 정책개선안이 작성되었던 69개 사업 중 일자리, 안전, 공동체 분야에 해당되면서 2015년에도 연속적으로 성별영향평가를 실시하는 사업을 대상으로 이루어졌다. 즉 2014년 젠더거

버너스 운영에서의 기본방향을 유지하면서 정책개선안의 이행 여부를 확인할 수 있는 사업을 중심으로 추진되었다. 이어 2016년 젠더거버너스 운영 역시 전년도 거버너스 운영의 기본틀을 유지하되, 2015년과 2016년 성별영향평가 대상 과제 중 2015년 정책 개선안 제안 사업, 자치구 사업과 연계된 사업 그리고 주민참여가 높고 이를 통해 활성화가 예상되는 사업을 기준으로 대상과제를 선정하였다. 2016년의 모니터링 분야는 2015년까지 중점분야에 속했던 일자리, 안전 분야와 새롭게 건강 분야가 추가되어 각 분야별로 2개의 과제가 선정되었다. 2016년 젠더거버너스 대상과제 선정 결과는 다음과 같다.

표 III-4 2016년 젠더거버너스 대상과제 선정 결과

분야	과제명 (담당부서)	선정사유	대상지역 추천	추가 제안
일자리	사회적경제 아카데미 운영 (경제진흥본부 사회적경제과)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적경제의 중요성을 고려할 때, 지역사회에서의 의미와 현실 검토 필요 • 현재 확산단계로서 관련 아카데미 많이 진행되었으나 그 실효성이 점검되지 않고 있음 	성북, 도봉	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 경제 실태 조사 및 DB 관리 • (예비)사회적기업 지원 • 사회적시장 활성화 • 사회적 경제 주체 발굴
	50+재단 설립 운영 및 캠퍼스 운영 (복지본부 인생이모작 지원과)	<ul style="list-style-type: none"> • 예산과 규모가 크며 자치구와 함께 추진 • 베이비부머 세대 지원 정책으로 일자리 분야의 내용 검토와 함께 전체 정책의 고른 검토 필요 • 지역별 특성에 따른 독창성이 고려되어야 하는 사업임 	캠퍼스 설치 지역 (은평)	<ul style="list-style-type: none"> • 인생이모작직원 센터운영(2015년) • 베이비부머 보람 일자리
안전	주민참여형 안전마을 만들기 (안전총괄본부 안전총괄과)	<ul style="list-style-type: none"> • 안전정책에서 시민 주체 참여에 대한 의미 및 현실 검토 • 지역에서 영향력 있는 사업으로 기획 단계부터의 참여에 대한 논의 필요 • 안전에 있어서 주민참여 구성 현황, 형태 및 내용 점검 필요 • 다수 참여자인 여성, 주민의 대상화 문제에 대한 논의 필요 	없음	<ul style="list-style-type: none"> • 안전감시 활동 운영 및 지원 • 시민 안전문화 활성화
	버스정책	<ul style="list-style-type: none"> • 마을근거리 이동이 높은 노약자 및 	권역별	없음

분야	과제명 (담당부서)	선정사유	대상지역 추천	추가 제안
	개발과 집행과정에서 시민참여 활성화 (도시교통본부 버스정책과)	동반자 안전 중심으로 검토 필요 •상대적으로 취약한 ‘마을버스’를 중 심으로 모니터링 진행 필요 •안전교육 내용에 대한 논의 중요하 지만 대안에 대한 연구 선행 없이 실 질적 효과를 만들어내기 어려움	(동작- 관악, 서대문- 마포)	
건강	건강도시 추진 (시민건강국 건강증진과)	•건강도시 사업 중에서 건강네트워크 사업 대상이 대부분 여성임 •여성건강사업이 아닌 건강사업으로 접근 필요	성동, 노원, 양천 중 2곳	없음
	50대 정신건강검진 및 상담지원 (시민건강국보 건의료정책과)	•2016년도 처음 시행하는 사업으로 자치구에 지원되는 사업 •지역에서는 자살과 치매 문제가 주 요 이슈임	실행지역 확인필요	•지역정신건강증 진 센터 운영 •광역정신건강증 진 센터 운영

* 출처: 「2016 젠더거버넌스 운영」(서울특별시 외, 2016), p.26-28.

2016년의 경우 젠더거버넌스 대상과제 선정사유를 작성하는 데에서 나아가 추가적으로 점검해야 할 관련 사업을 제안한 특징이 있다. 또한 2013년부터 2016년에 이르기까지 서울시 정책에 대한 모니터링 활동은 서울시와 자치구에 공통되는 중점분야를 중심으로 축적됨으로써 정책방향을 이해하고 실효성 있는 개선안을 도출하는 데 주력한 것으로 파악된다.

3) 환류점검 추진의 정례화

서울지역 젠더거버넌스의 출발은 성별영향평가 제도 내실화에서 비롯되었다. 이에 정책의 최종 수혜자이자 이해관계자인 시민이 정책의 성평등한 변화를 체감하기 위해서는 성별영향평가 결과가 실질적으로 개선되었는지 확인하는 절차가 중요하다. 2013년에 처음으로 서울지역의 젠더거버넌스가 추진되면서부터 이러한 점이 감안되었는데, 선정된 대상과제에 대한 현장조사를 실시하기에 앞서 전년도에 추진된 사업인 경우 개선사항을 확인하는 과정을 거쳤다. 이어 2014년부터 2016년까지 추진된 젠더거버넌스 운영 사업의 첫 번째 단계는 전년도 거버넌스 활동 결과에 대한 환류점검에서



시작하였다. 2014년의 경우 2012-2013년 연속 성별영향평가 대상과제였던 9개 사업 담당자에게 해당사업의 개선여부를 확인하였으며, 1개 사업을 제외한 8개 사업이 이미 반영 완료되었거나 반영 예정임을 확인하였다.

표 III-5 2013년 서울시 중점과제에 대한 환류점검 결과

연번	과제명	세부 내용	개선 여부	제안인지 여부
1	청소년 통합지원체계 구축 지원	<ul style="list-style-type: none"> •성별에 따른 위기경험 서비스 욕구 고려한 지침 반영 •한부모 가족지원법, 미혼자시설 법 등에 의한 상담소 및 보호시설을 연계기관에 포함 •성별분리통계(청소년 내담자·동반자, 상담 내용 및 방식) •여자청소년 이용이 많은 사이트 등을 활용한 상담 서비스 홍보 •초등생 대상의 성별요구도 반영 프로그램 운영 	완료	인지
		•직업상담사 및 임신출산 관련 전문가 배치	완료	미인지
2	아동청소년 정신보건 사업	•상담 자료의 성별분리통계 마련	완료	인지
		<ul style="list-style-type: none"> •상담원의 성인지 교육 •부모교육 프로그램의 성인지 교육 •지역사회와의 연계성 강화 	완료	무응답
3	마을공동체 주민교육	<ul style="list-style-type: none"> •청년, 여성, 시니어 등의 특화 교육 실시 •수혜자 성별분리 통계 생산 •교육 인원 달성(1,600명) 	무응답	인지
		•교육프로그램 내용에 대한 성인지 관점 반영(참여자 성별 구분 등)	반영 어려움	
4	고령자능력 강화 활용	•관련조례 개정	완료	
		<ul style="list-style-type: none"> •여성교육프로그램 다양화 •남성 일자리 다각화 •시니어 직종개발 (가장 시급) 	반영 예정	인지
5	공공근로 사업	<ul style="list-style-type: none"> •노동시간 유연근로제 운영 •안전교육·성폭력 등에 대한 내용 강화 •부서별 여성 직종 적합 일자리 발굴 •직업훈련 강화 •선발 시 여성가산점제 운영 효과성 검토 	완료	인지
		[추가 의견] ※ 공공근로는 임시적 일자리로 성별분업의 필요성이 낮음		
6	장애인일자리 (장애인일자리)	•성별분리통계 생산	완료	
		•사업담당자들의 성인지 교육	반영	인지

연번	과제명	세부 내용	개선 여부	제안인지 여부
	통합지원센터 운영)	•여성장애인 취업수준 향상 캠페인	예정	
		•여성장애인 적합 직종 및 구인업체 개발 •여성장애인 취업프로그램 개발	반영 어려움	
7	주민참여 예산	•여성의 위원회 참여 확대 •전체 위원 대비 여성 참여율 40% 이상 확보 •성인지예산 교육 •정책의 성인지 감수성 교육 포함 [추가 의견] ※ 시민의 자발적인 참여와 성별, 연령대 균분을 보장하고 있어 추가 개선사항은 없음	완료	무응답
8	재난취약 가구 안전점검 및 정비	•정비지원사업에 여성가구주 우선 배분 •안전복지건설팀단 구성 시 여성 참가비율 제고 •자원봉사자, 자치구 담당자 집합 교육 등에 참여자 성별통계 구축 •교육프로그램 다양화 •설문조사 시, 성별 항목 및 가구 특성별 요구도와 만족 문항 추가	반영 예정	무응답
9	청년창업 1000 프로젝트	•창업자 선발 시, 여성과 장애인에 대한 가점 부여의 실효성 점검 •정책자문, 실무위원회 등의 여성참여율 제고 •대졸여성에 대한 집중교육훈련 및 상담 특화 프로그램 개발 •창업모니터링의 세분화 및 사전 컨설팅제 운영	완료 반영 예정	무응답

* 출처: 「2014 젠더거버넌스 운영」(오나경, 2014), p.18-20.

이어 2015년에도 2014년에 성별영향평가를 실시한 총 78개 사업 중 개선안이 제안된 69개 사업을 대상으로 정책개선 여부를 확인하고 효과를 점검하였다. 점검을 위해 서울시 69개 사업 담당자에게 환류점검표 작성을 요청하였고, 회수된 점검표를 바탕으로 사업별 개선안 내용에 대한 반영 여부, 반영시기 또는 미반영 사유 작성 등을 중심으로 점검을 실시하였다. 총 69개 사업에 대해 환류점검한 결과 반영 및 일부 반영한 과제는 49개로서 전체의 71%에 해당되며, 분야별 주요 환류점검 결과는 다음과 같다.



표 III-6 | 2014년 성별영향평가 과제에 대한 분야별 환류점검 결과

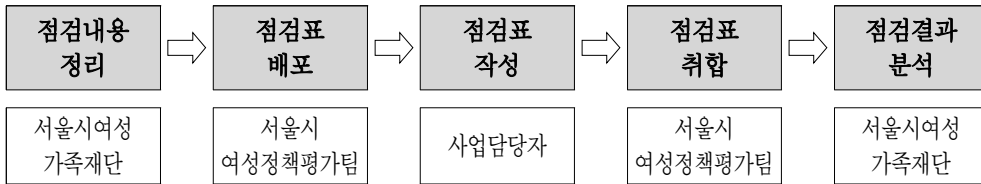
분야	개선안	주요 반영내용
일자리	<ul style="list-style-type: none"> •현황 조사 및 만족도 조사와 성별분리통계 •여성참여 확대 방안 마련 •연차별 인력양성 목표에 성별 현황에 따른 목표 추가 설정 	<ul style="list-style-type: none"> •지역센터별 대상자와 수혜자 현황의 성별통계 분석 •지역별 성별 특색 고려한 지역화사업 방안 마련 •조사연구 사업시, 성별특성 고려
공동체	<ul style="list-style-type: none"> •선정된 마을공동체의 구성원의 성별 통계 작성(남녀 외국인 구성 비율 포함) •주민참여예산위원회 성별 고려 조항을 분과 위원회에 확대 검토 •위원구성 시 성과 연령 이외의 요소(생활 패턴, 장애, 소수자 등) 고려하여 당연직으로 추천 	<ul style="list-style-type: none"> •담당공무원들이 성평등 관점에서 마을공동체 사업 진행
안전	<ul style="list-style-type: none"> •집행기준에 성별 차이 반영 규정 건의 •주민활동 프로그램 추진 시 일정비율 여성들의 참여를 조건으로 하는 방안 검토 •여성안전 프로그램에 일정부분 예산 배분 검토 •프로그램 및 교재에 성인지적 관점 반영 •위원회 구성 시, 여성전문가 또는 여성분야 전문가 참여 •관련 교육의 강사와 내용에 대한 만족도 조사 실시 	<ul style="list-style-type: none"> •교육프로그램 내용 및 평가 시, 실생활 적응력/적응도 포함 •안전취약계층 교육 참여율 증가

* 출처: 「2015 젠더거버넌스 운영」(오나경, 2015a), p.17.

주요 반영내용을 보면 성별분리통계 작성, 교육프로그램 평가항목 개선과 같이 반영 여부를 구체적으로 확인할 수 있는 사항이 있는 반면, ‘사업추진 시 성별특성 고려’, ‘성평등 관점에서 사업 진행’과 같이 실질적인 반영 정도를 파악하기 어려운 사항도 혼재되어 있음을 알 수 있다.

2016년 젠더거버넌스 운영에서의 환류점검은 2015년 성별영향평가서가 작성되었던 59개 사업을 대상으로 사업별 자체개선안 또는 전문가 제안 의견의 반영여부 및 시기, 미반영 사유를 점검하는 것으로 이루어졌다. 점검과정은 각 사업 담당자가 작성한 「개선안 점검표」를 여성정책평가팀이 취합하여 서울시여성가족재단에서 분석하는 것으로 마무리되었다.

■ 그림 III-4 ■ 2015년 성별영향평가 사업에 대한 환류점검 추진과정



2015년 과제의 이행여부에 대한 점검 결과, 전체 정책개선안 건수는 195건이며 담당부서에서 제출한 자체개선안 39건, 전문가가 제안한 개선안 156건으로 대부분 전문가인 컨설턴트에 의해 제안되었다. 이 중 반영완료된 건수는 82건으로 42.1%를 차지하며, 반영계획이 있는 사례가 56건(28.7%), 반영계획이 없는 사례가 57건(29.2%)이었다. 전문가가 제안한 개선안 156건 중에서 반영완료된 사례는 63건(40.4%), 반영 계획이 있는 사례가 42건(26.9%)이었으며, 반영계획이 없는 사례가 51건(32.7%)이었다. 담당부서의 자체개선안에 대한 반영계획이 없는 사례 6건(15.4%)과 비교했을 때 전문가 검토 의견이 미반영된 비율이 두 배 이상을 차지하는데, 이는 사업 담당자들의 개선안 수용에 대한 부정적인 태도, 즉 소관업무가 아니라든가 전문가 제안을 제한적으로 이해한 경우, 성별영향평가에 대한 이해가 부족한 경우 등에 기인하는 것으로 분석된다(서울시여성가족재단, 2015: 16-17).



■ 표 III-7 ■ 2015년 성별영향평가 대상사업의 환류 현황

구분	개선안 수	반영 현황		
		반영완료	계획 있음	계획 없음
계	195	82(42.1%)	56(28.7%)	57(29.2%)
자체개선안 제출	39	19(48.7%)	14(35.9%)	6(15.4%)
전문가 검토의견	156	63(40.4%)	42(26.9%)	51(32.7%)

이렇듯 젠더거버넌스 활동결과 도출된 정책개선안이 실제 반영되지 않고 있는 문제를 해결하기 위해 2016년 젠더거버넌스 운영 과정에서는 행정과의 사전간담회 절차를 마련하여 행정 영역의 적극적 참여를 유도하고자 하였다. 그러나 공무원이 실제 개선안 도출에 기여했다기보다 거버넌스 활동에 대한 이해를 높인 정도에 머물러 실효성

을 높이기 위한 방안 마련이 여전히 해결해야 할 과제로 남게 되었다.

4) 사업운영의 단계별 정교화

서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 연차가 축적됨에 따라 추진단계가 세분화되고 촘촘해졌다는 특징을 가진다. 2013년 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 ‘시민’ 젠더거버넌스 위원 구성 후 성인지 역량강화 교육과 워크숍 실시, 성별영향평가 대상과제 현장조사, 사업 반영방안 워크숍 등의 과정으로 이루어졌다. 2014년에는 지표개발 교육이 강화되고 활동결과를 공유하고 확산하기 위한 포럼이 개최되었으며, 2015년에는 정책논의를 강화하기 위한 분야별 간담회를 구조화하였다.

이에 더하여 2016년에는 추진단계가 더욱 세분화되었는데, 분야별 의제발굴 워크숍을 실시함으로써 젠더이슈를 도출하는 단계가 보완되었다. 또한 분야별로 도출된 젠더이슈는 다음 단계인 지역간담회, 모니터링, 행정간담회 등의 과정을 거치면서 실효성을 갖추는 방향으로 구체화되었다. 앞서 언급한 바와 같이 2016년 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 주된 특징으로 간담회 운영을 들 수 있다. 분야별 지역간담회를 거쳐 사업운영 현황 및 효과성, 성인지 정책제안을 공유하고, 모니터링 이후 행정간담회를 통해 정책개선안의 실행방안을 논의하는 과정으로 운영되었다.

분야별 간담회의 참여자에는 전문가뿐 아니라 사업담당자가 포함되며, 상호 협의를 통해 보다 실현 가능한 개선안이 도출될 것으로 기대되었다. 지역간담회 추진 현황을 보면 앞선 의제발굴 워크숍에서 도출된 젠더이슈를 반영한 개선안에 덧붙여 추가적으로 고려되어야 할 내용들이 보완된 것을 알 수 있다. ‘사회적경제아카데미 운영’ 사업을 예로 들면, 앞서 도출된 젠더이슈는 지원정책의 방향과 전망 제시를 위한 연구현황 검토, 성별통계에 기반을 둔 정책대상 분석, 창업 및 육성 지원전략 검토 등이었다. 이후 추진된 지역간담회에서는 대상별 맞춤형 교육, 탁아시설 지원, 경제활동 경험이 없는 교육생 대상 특성화 컨설팅 지원, 현장 경험 강화, 사회적경제아카데미 목표 명확화, 인식 개선, 교육 컨설팅 실시 등 다양한 개선안이 제안되었다. ‘사회적경제아카데미 목표 명확화’를 제외하면 대부분의 제안들은 젠더이슈 도출 당시 제시되었던 ‘정책대상 분석’에 기반을 둔 것으로 보이는데, 대부분 경제활동을 하지 않는 교육생을 지원

하는 방안 중심으로 제시됨을 알 수 있다.

표 Ⅲ-8 2016년 분야별 지역간담회 추진현황 및 제안 내용

분야	과제명	참여기관 수	참여자 수	제안 내용
일자리	사회적경제 아카데미 운영	13개	14명	<ul style="list-style-type: none"> •소규모 토론형식의 대상별 맞춤형 교육 •탁아시설 지원 •경제활동 경험이 없는 교육생 대상의 특성화 컨설팅 지원 •이론보다 현장 경험 강화 •아카데미 목표 명확화 필요 •사회적 경제에 대한 인식개선 필요: 강사, 공무원, 사업하는 주체 •경제활동 경험이 상대적으로 부족한 여성 대상 아카데미 이후 상세 컨설팅 필요
	50+재단 및 캠퍼스 운영사업	5개	9명	<ul style="list-style-type: none"> •취약계층, 경력단절여성 및 자치구 특성을 고려한 다양한 일자리 제공 필요 •성별 특성과 요구를 반영한 일자리사업 발굴 필요 •7대 영역(일자리, 사회관계, 가족관계, 건강, 재무, 취미) 교육으로 끝나지 않고 2, 3단계의 심화교육 필요 •50+재단의 홍보 필요 •창업에 대한 교육 요구 인지
안전	주민참여형 안전마을 만들기 (관악구)	7개	12명	<ul style="list-style-type: none"> •자생적인 공동체가 부족하므로 다양한 네트워크 구축 필요 •연령별, 성별 등 다양한 주민들의 참여가 필요 •주민참여형 안전마을 만들기 임원진에 여성이 없어, 최소 1/3을 여성 임원으로 확대 개선 필요 •성폭력 예방, 성차별 주제에 대한 워크숍 필요
	주민참여형 안전마을 만들기 (송파구)	3개	5명	<ul style="list-style-type: none"> •여성안심귀가스카우트 봉사자의 안전 교육이 미흡하여 위험인지에 관한 교육 필요 •예산 확충 요구됨
건강	소생활권 건강네트워크 구축 및 운영 1차	4개	5명	<ul style="list-style-type: none"> •공공정책에서 건강의제의 우선순위를 높이기 위한 방안의 공론화 필요 •성과 중심이 아닌 장기적이고 지속적인 서울시 지원이 필요
	소생활권 건강네트워크	6개	11명	<ul style="list-style-type: none"> •소생활권에서 의제화되기 위해 사회적인 문제와 생물학적 특성에 기반 한 교육 필요



분야	과제명	참여기관 수	참여자 수	제안 내용
	구축 및 운영 2차			<ul style="list-style-type: none"> •핑크존, 화장실, 난방 등 모든 정책에 있어 여성적인 관점이 반영되어야 함
	50대 정신건강 검진사업	7개	10명	<ul style="list-style-type: none"> •사업대상자 연령의 확대 필요 •성인지 관점의 사업홍보 필요: 특히, 홍보내용에 갱년기 여성, 은퇴여성들의 이용 필요성에 대한 내용 포함 필요 •홍보방법의 다양화 •정보공개 최소와 및 비밀보장 필요 •직장인 종합검진에 '50대 정신건강검진사업'의 포함을 통해 낙인의 감소, 질병예방, 조기 치료의 실효성을 확보할 필요 있음

* 출처: 「2016 젠더거버넌스 운영」(서울특별시 외, 2016), p.35-53.

다음 단계인 행정간담회는 앞서 제시된 분야별 정책개선안을 사업 담당부서와 공유하고 실행방안을 논의하기 위해 추진되는 과정이다. 참여자 구성은 시민활동가, 정책전문가(젠더 연구자), 행정전문가(사업담당) 외에 사업 총괄부서인 서울시 여성정책평가팀과 서울시여성가족재단 사업 담당자 등이 모두 포함되었다.

【 표 III-9 】 2016년 분야별 행정간담회 추진결과

분야	과제명	정책 개선안	반영여부
일자리	사회적경제 아카데미 운영	•심화과정 여성 참여율 높이기 위한 새로운 프로그램 필요	•여성참여 제고 방안 고려하겠음
		•기초교육 프로그램 변화 필요	-
		•참여형 교육방식 필요	-
		•전문 강사진 풀 공유방안 필요	-
	50+재단 및 캠퍼스 운영사업	•50+재단 운영의 정책 목표 명확화 및 홍보 필요	-
		•프로그램 운영과 개발에 있어 캠퍼스와의 유기적 협력 필요	-
		•교육 프로그램 개발 및 평가 시 공식 평가위원회 운영 필요	•평가위원회 예산 지원 가능 •위원회 구성 시 성인지 관점 고려하겠음
	•자문위원회, 이사회 성비 고려 필요	•필요성 인지하고 있음	



분야	과제명	정책 개선안	반영여부
		•참여자 성별통계 및 이력 분석을 통한 일자리 모델 개발 필요	•재교육 후 취업연계 및 직종개발 예정
		•전문강사 양성과정에 성인지 교육 프로그램 필요	•찾아가는 성인지 교육 실시 예정
		•성별분리통계 구축	•수강관리시스템 보강 예정
안전	생활안전 거버넌스 사업	•생활안전거버넌스 홍보 필요	•예산문제 어려움
		•모든 연령, 성별, 소외계층 등 생활안전거버넌스 구성의 다양화 필요	-
		•안전 개념에 맞는 활동이 이루어질 수 있도록 주제의 다양화 필요	-
		•생활안전거버넌스 참여자에 대한 지원 확대 필요	-
		•주민 대상 교육 확대 필요	-
		•홈페이지 재정비 필요	•홈페이지는 안전문제 신고하는 용도임 •예산문제로 어려움
	주민참여형 안전마을 만들기사업	•주민이 주도하는 안전마을 만들기 사업으로의 확장 필요: 의사결정기구의 1/3이상 여성 참여 및 여성임원 선출 의무화 등	-
		•자연적 감시가 가능한 마을 분위기 조성: 환경과 교육 통합, 실질적 예산 확보 등	-
		•관련 부서 간 협업 활성화 필요	•권한 문제가 있고 예산이 부족함
		•시민의 안전 개념과 괴리 문제	•사업 관리에 대한 부분을 수정할 예정임
		•주민참여사업에 젠더 전문가 참여 필요	-
건강	소생활권 건강네트워크사업	•건강 의제에 대한 젠더 관점의 접근 필요	-
		•성평등 교육을 통해 성역할 고정관념의 수정 및 여성건강의제 발굴 필요	•참여자 대상 성평등 교육 반영 예정
		•사회문화적 요인을 고려한 여성 건강에 관한 강좌 강화, 재구성화 필요	•반영 예정
		•부서 간 협조, 조정 필요	-
		•실적 중심 행정보다 지역주민 자발성 중시 필요	•서울시 내에서 고려 예정
		•여성 건강리더 성장 지원 프로그램 필요	-
		•다양한 가족 구성원 참여 활성화 필요	-

분야	과제명	정책 개선안	반영여부
	50대 건강검진 지원사업	•검진대상자에 갱년기 여성, 은퇴 여성 등 여성을 주요하게 고려하여 그러한 여성들이 정신건강검진에 참여하도록 하는 동인 필요	•현장에서 정확한 의사소통 실시 예정
		•지역의 정신과 의사들의 협조가 용이하기 때문에 이를 상담에의 협조까지 확장하는 것이 필요	•사업범위를 벗어남
		•검진 지원자 부족으로 대상자를 확대(60-70대 등)해야 한다는 요구 있음	•대상 확대 검토 예정
		•낙인, 편견과 관련된 인식개선과 홍보 필요	•11월 홍보 예정
		•연령대에 맞게 예방, 교육 상담, 치료 프로그램 내실화 필요	-

* 출처: 「2016 젠더거버넌스 운영」(서울특별시 외, 2016), p.53-65.

분야별 행정간담회에서는 앞서 성인지적 관점에서 제안된 내용들의 실효성을 강화하는 데 중점을 두게 되므로, 기존에 다양하게 제시되었던 제안 중 실제 적용 가능한 범위 내에서 조정될 수 있다. ‘사회적경제아카데미 운영’ 사업을 다시 살펴보면, 행정간담회에서 제안된 사항은 신규 프로그램 개발, 기초교육 프로그램 변화 필요, 참여형 교육방식 필요, 전문 강사진 풀 공유방안 필요 등이었으며, 이 중 신규 프로그램 개발에 관해 여성참여 제고 방안을 고려하는 내용으로 반영되었다. ‘50+재단 및 캠퍼스 운영사업’의 경우 다른 사업들에 비해 반영예정인 사항이 많았는데, 일자리 모델 개발에 대한 사항은 직종개발로, 전문강사 양성과정에 성인지 교육이 필요하다는 제안은 교육 실시로, 성별분리통계에 대한 사항은 수강관리시스템에 포함하는 것으로 수용되었다. 그러나 여전히 적지 않은 사업 개선안의 반영여부가 확인되지 않고 있어, 이러한 점을 보완하기 위해서는 행정간담회에 참석하지 않은 사업담당자에게도 간담회 결과가 전달되고 사후 관리될 수 있도록 체계를 마련할 필요가 있어 보인다.



2. 젠더거버넌스 운영 안정화기: 2017-2018년

1) 민·관 협치의 지원체계 강화

서울시에서는 2015년 10월 민선 6기 핵심 시정기조인 ‘혁신’과 ‘협치’의 성공적 추진을 위한 「협치서울 추진계획」을 수립한 바 있다.¹⁰⁾ 민·관이 공동으로 시정 전 영역의 정책의제를 발굴하여 사업 기획 및 집행에 참여함으로써 구체적 방안을 모색하려는 목적을 가지며, 정책영역은 청년, 여성, 교육, 경제, 복지, 교통, 문화, 환경, 관광·체육, 건강, 도시안전, 도시재생, 주택, 공원녹지 등 14개에 해당된다.

2017년 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 “협치서울 의제사업”으로 수행되었다. 공개모집을 통해 사업수행자를 공모하였으며, 사업수행단체로 ‘서울YWCA’와 ‘풀뿌리여성센터 바람’이 선정되었다. “협치서울 의제사업”으로의 사업방식 변화는 예산규모 확대와 그에 따르는 사업내용의 확장, 행정영역의 책무 강화로 특징 지워진다. 기존 젠더거버넌스 운영의 10배가 넘는 예산이 책정되었고,¹¹⁾ 대상지역은 서울시 25개 모든 자치구를 포함하게 되었다. 이에 기존에 여성주의 조직에 기반을 두고 활동해 온 자치구 외에 신규조직을 구성하여 상호 지원하는 형태로 운영되었다. 2017년 서울시와 자치구의 젠더거버넌스 참여단체 현황은 다음과 같다.

표 III-10 | 2017년 서울시 및 자치구 젠더거버넌스 참여단체 현황

연번	구분	단체명	비고
1	서울시	벨류가든, 강서양천여성의 전화	서울YWCA 연계
2	종로구	종로사랑정책평가단	서울YWCA 연계
3	중구	초록맘리더봉사단	서울YWCA 연계
4	용산구	용산구 여성모임 미르	서울YWCA 연계

10) 출처: 「협치서울 추진계획」(서울특별시 기획담당관, 2015.11.5.)

11) 2016년 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업예산은 20,000천원이었던 데 반해, 2017년 사업예산은 212,600천원으로 증가하였다.

* 출처: “2016 젠더거버넌스 구성 및 운영계획”(서울시 여성가족정책실, 여성정책담당관-4784호, 2016.3.16.); “시정 성인지성 강화 기반 구축사업 추진실적 및 정산 결과 보고”(서울시 여성가족정책실, 여성정책담당관-387호, 2018.1.8.)

연번	구분	단체명	비고
5	성동구	여성친화도시 서포터즈	서울YWCA 연계
6	광진구	동서울여성회	서울YWCA 연계
7	동대문구	동대문다움	풀바람 연계
8	중랑구	초록상상	풀바람 연계
9	성북구	성북 바람마당	서울YWCA 연계
10	강북구	강북여성주의모임 문	풀바람 연계
11	도봉구	서울동북여성민우회	풀바람 연계
12	노원구	노원여성회	서울YWCA 연계
13	은평구	살림의료복지 사회적협동조합 정감	풀바람 연계
14	서대문구	너머서 하늬바람	풀바람 연계
15	마포구	버들바람	풀바람 연계
16	양천구	서울남서여성민우회	서울YWCA 연계
17	강서구	강서여성모임	풀바람 연계
18	구로구	더초록	풀바람 연계
19	금천구	건강한농부 사회적협동조합	풀바람 연계
20	영등포구	영등포여성회	서울YWCA 연계
21	동작구	좋은세상을만드는사람들 보라돌보기	풀바람 연계
22	관악구	관악여성회	풀바람 연계
23	서초구	나코치(서초나비코치단)	서울YWCA 연계
24	강남구	인투인연구소	서울YWCA 연계
25	송파구	동서울여성회	서울YWCA 연계
26	강동구	함께크는우리도서관 벼와보리	풀바람 연계

* 출처: 「서울시와 25개 자치구 젠더거버넌스 활동사례집」(서울시 외, 2017), p.8.

또한 행정 영역의 책무를 강화하기 위해 2016년 자치구 평가지표 중 2점(‘젠더거버넌스 구성 및 운영’ 1점, ‘젠더거버넌스 시민참여 정책개선 반영’ 1점)이었던 젠더거버넌스 관련 지표를 2017년에는 ‘젠더거버넌스 구성’ 1점(정량), ‘시민참여 정책개선 반영 사례’ 8점(정성, 반영사례 1건당 등급에 따라 최대 2점)으로 확대하였다.¹²⁾

이듬해인 2018년 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 2017년과 기본 추진방향이 같은 “시민

12) * 출처: 「2016 자치구 여성·보육정책 종합평가 계획」(서울특별시 여성가족정책실, 여성정책담당관-1700호, 2016.1.26.); 「2017 자치구 여성·보육정책 종합평가 계획」(서울특별시 여성가족정책실, 여성정책담당관-6173호, 2017.3.28.).

의 눈으로 성평등 정책만들기” 사업으로 추진되었다. 2017년과 마찬가지로 공개모집을 통해 사업자를 선정·운영하였고, 25개 자치구를 대상으로 하되 권역별 협의체를 추가하여 5개 자치구당 1권역 협의체를 구성하였다는 점에서 차이가 있다.

【표 III-11】 2018년 자치구 젠더거버넌스 권역별 구성 및 참여단체 현황

연번	권역	구분	참여단체	비고
1	동부	강동구	신(나는)여성 자갈자갈	•함께크는우리도서관 비와보리에서 변경
2		광진구	동서울여성회	•2017년과 동일
3		동대문구	동대문다움	•2017년과 동일
4		성동구	한양대반성폭력반성차별모임 '월담'	•여성친화도시 서포터즈에서 변경
5	서부	강서구	강서여성모임, 서울강서양천여성의전화	•강서여성모임에서 확대
6		구로구	더초록	•2017년과 동일
7		금천구	건강한농부 사회적협동조합, 금천학부모모임	•건강한농부 사회적협동조합에서 확대
8		양천구	서울남서여성민우회	•2017년과 동일
9		영등포구	영등포여성회	•2017년과 동일
10	중부	마포구	버들바람	•2017년과 동일
11		서대문구	너머서 하니바람	•2017년과 동일
12		용산구	숲티움	•용산구 여성모임 미르에서 변경
13		은평구	살림의료복지사회적 협동조합 정감	•2017년과 동일
14		종로구	앤의친구들	•종로사랑정책평가단에서 변경
15		중구	라운마음	•초록맘리더봉사단에서 변경
16	남부	강남구	너머물보라	•인투인연구소에서 변경
17		관악구	관악여성회	•2017년과 동일
18		동작구	좋은세상을만드는사람들 보라돋보기	•2017년과 동일
19		서초구	벨류가든 소담, 나비코치단	•나비코치단에서 확대
20		송파구	동서울여성회	•2017년과 동일
21	북부	강북구	강북여성주의모임 문	•2017년과 동일
22		노원구	노원여성회	•2017년과 동일
23		도봉구	서울동북여성민우회	•2017년과 동일



연번	권역	구분	참여단체	비고
24		성북구	인권센터 보다	•성북 바람마당에서 변경
25		중랑구	초록상상	•2017년과 동일

* 출처: 「서울시와 25개 자치구 젠더거버넌스 활동기록집」(서울시 외, 2018); 「2017 시정 성인지성 강화기반 구축사업 활동보고서」(서울시 외, 2017)

2018년 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에 참여한 단체 중에서 2017년에 이어 동일한 자치구 활동을 지속한 단체는 광진구의 ‘동서울여성회’ 등 15개 단체이며, 2017년에 활동했던 단체와 새로운 단체가 결합하여 젠더거버넌스 활동을 추진한 자치구는 강서구, 금천구, 서초구 등 3개 지역이다. 그 외에 강동구 등 7개 자치구의 젠더거버넌스 활동에는 새로운 단체가 결합하게 되어 전체적으로 젠더거버넌스 활동에 참여하는 여성주의 단체가 확대된 특징이 있다.

2) 거버넌스 운영 구조의 분화

서울지역 젠더거버넌스 활동이 “협치서울 의제사업”으로 추진되면서 드러난 두드러진 변화는 규모 및 예산 확대에 따라 보다 효율적이고 체계적인 운영방식이 요구되었다는 점이다. 이에 2017년 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 총괄 거버넌스, 분야별 거버넌스, 지역별 거버넌스로 구분되어 추진되었다. 총괄 거버넌스는 서울시-민간-전문가로 구성된 총괄 추진기구로서, 월 1회 운영을 통해 공동 사업계획을 수립하고, 사업에 대한 제반사항 협의 및 서울시와 자치구 정책의 연계 분석 등을 수행하였다. 그리고 서울시협의체와 자치구협의체는 서울시와 개별 자치구 각각의 해당사업에 대한 모니터링을 실시하고 정책개선안 협의를 위한 간담회를 상시적으로 운영하였다.

Ⅲ 표 III-12 2017년 젠더거버넌스 추진체계

구분	협치민관협의체 (총괄 거버넌스)	서울시협의체 (분야별 거버넌스)	자치구협의체 (지역별 거버넌스)
역할	•사업 총괄 추진	•서울시 단위 모니터링 및 정책개선	•자치구 단위 모니터링 및 정책개선
참여자	•서울시: 젠더정책팀, 협치지원관	•서울시: 젠더정책팀, 협치지원관	•자치구: 여성정책담당, 사업담당



구분	협치민관협의체 (총괄 거버넌스)	서울시협의체 (분야별 거버넌스)	자치구협의체 (지역별 거버넌스)
	<ul style="list-style-type: none"> •민간단체: 서울YWCA, 풀뿌리여성센터 바람 •전문가: 서울시여성가족재단 	<ul style="list-style-type: none"> •민간단체: 서울YWCA, 풀뿌리여성센터 바람 •자치구시민활동조직, 전문가 	<ul style="list-style-type: none"> •시민활동조직, 전문가
내용	<ul style="list-style-type: none"> •사업 총괄추진기구로서 공동 사업계획 수립, 의사결정, 사업평가, 서울시와 자치구의 정책 연계 분석평가 등 실시 	<ul style="list-style-type: none"> •서울시 단위 모니터링 및 정책개선안 협의 <ul style="list-style-type: none"> - 사전간담회 - 환류간담회 	<ul style="list-style-type: none"> •자치구 단위 모니터링 및 정책개선안 협의 <ul style="list-style-type: none"> - 사전간담회 - 환류간담회
운영	<ul style="list-style-type: none"> •월 1회 	<ul style="list-style-type: none"> •상시 협의 	<ul style="list-style-type: none"> •상시 협의

* 출처: 「서울시와 25개 자치구 젠더거버넌스 활동사례집」(서울특별시 외, 2017), p.9-10.

2018년 젠더거버넌스 운영체계 또한 2017년과 마찬가지로 협치민관협의체, 서울시협의체, 자치구협의체 등 3개 체제로 운영되었다. 협의체 운영에서 2017년과 달라진 점은 서울시협의체의 역할 중 정책연구모임이 조직되어 정책지원 활동을 강화했다는 점이다. 안전, 도시재생, 마을공동체 각 분야별 2-3인의 정책연구자로 구성하여 성인 지적 정책 방향 마련을 위한 논의를 활성화하고자 하였다. 정책연구모임에서는 정책 모니터링 지표 및 안내서를 개발하고 현장활동가 대상 교육에 참여함으로써 현장활동을 지원하는 역할을 담당하였다.

Ⅲ 표 III-13 2018년 젠더거버넌스 추진체계

구분	협치민관협의체 (총괄 거버넌스)	서울시협의체 (분야별 거버넌스)	자치구협의체 (지역별 거버넌스)
역할	<ul style="list-style-type: none"> •사업 총괄추진 기구 	<ul style="list-style-type: none"> •서울시 단위 현장활동 및 정책개선 	<ul style="list-style-type: none"> •자치구 단위 현장활동 및 정책개선사업
참여자	<ul style="list-style-type: none"> •서울시: 젠더정책팀, 협치지원관 •민간단체: 서울YWCA, 풀뿌리여성센터 바람 •전문가: 서울시여성가족재단 	<ul style="list-style-type: none"> •서울시: 젠더정책팀, 사업부서 •민간단체: 서울YWCA, 풀뿌리여성센터 바람 •자치구 담당자 •정책연구모임 	<ul style="list-style-type: none"> •자치구: 여성정책담당, 사업담당 •시민활동조직 •전문가
내용	<ul style="list-style-type: none"> •25개 자치구 단위의 풀뿌리여성조직과 5개 권역 	<ul style="list-style-type: none"> •대상사업 선정 •현장활동 	<ul style="list-style-type: none"> •서울시 및 자치구 단위 정책제안 간담회

구분	협치민관협의체 (총괄 거버넌스)	서울시협의체 (분야별 거버넌스)	자치구협의체 (지역별 거버넌스)
	연대조직 •역량강화교육 •지역활동가 워크숍	•성인지 정책개선안 도출	•사례집 발간 및 배포 •젠더거버넌스 선포식, 한마당 운영

* 출처: 「서울시와 25개 자치구 젠더거버넌스 활동기록집」(서울특별시 외, 2018), p.7.

3) 활동가의 역량 강화와 지역 간 연대 활성화

2017년을 기점으로 젠더거버넌스 운영 사업을 전기와 후기로 구분했을 때, 후기 젠더거버넌스 운영 사업은 전기 때부터 지속적으로 활동했던 활동가들의 축적된 역량이 지역 간, 참여자 간 연대를 구축하는 기반이 되었다는 특징이 두드러진다. 2013년에 처음 추진된 젠더거버넌스 운영 사업은 서울시여성가족재단을 중심으로 하는 서울시 거버넌스 활동과 여성단체를 중심으로 한 7개 자치구 대상 거버넌스 활동으로 구분되었다. 그러나 2014년부터 자치구 정책과 서울시 정책 간의 연계 강화를 위해 서울시와 자치구 모두에 걸쳐 여성단체가 중심이 된 젠더거버넌스가 구축되어 현재에 이르고 있다.

2017년 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업이 처음으로 25개 모든 자치구를 포괄하게 되면서, 지난 4년간 젠더거버넌스에 참여해 온 지역 활동가들과 신규로 합류한 지역 활동가 간의 역량 차이를 완화하는 것이 중요하게 되었다. 2017년 상황을 보면, 기존에 여성주의 조직이 활동해 온 자치구는 12개 지역이었고, 당시 5개 자치구에서 신생 조직이 형성되는 상태였다. 이에 자치구별 젠더거버넌스 활동을 추진하기 위해 일부 자치구에 지역기반의 여성주의 모임을 새로 조직하고 기존 조직이 신규 조직을 지원하면서 지속적인 연대활동을 했던 것으로 파악된다(서울특별시 외, 2017).

“올해 처음 젠더거버넌스 활동을 하면서 ‘성평등한 정책이란 무엇인가’가 내내 화두였다. 성평등이라는 추상적인 목적을 구체적 현실에서 고민해보는 계기가 되었고 많은 도움이 되었다.”¹³⁾

13) 「서울시와 25개 자치구 젠더거버넌스 활동기록집」(서울특별시 외, 2018), p.269.

“페미니즘, 성평등 교육을 받으면서 내가 조금씩 변화하는 모습에 기뻐고 함께하는 구성원과 멘토님의 도움으로 즐거운 활동이 될 수 있었다.”¹⁴⁾

2018년 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업 역시 25개 자치구 전역을 대상으로 추진되었는데, 2017년과 마찬가지로 기존 조직이 신규 조직을 지원하는 방식으로 연대하면서 상호 성장할 수 있었다고 평가된다(서울특별시 외, 2018). 일례로 1-2년차 신규지역이 많은 중부권역의 경우 지속적으로 지역활동을 해온 서대문구, 은평구 단체들이 다른 신규 지역 단체들과 공동으로 회의하고 워크숍을 진행하면서 네트워크를 구축한 것으로 파악된다. 또한 2018년에는 자치구의 젠더거버넌스 활동이 권역별로 추진되면서 컨소시엄의 두 주체인 ‘서울YWCA’와 ‘풀뿌리여성센터 바람’이 함께 권역별 자치구 활동에 참여하게 된 특징이 있다.



3. 요약 및 시사점

이 장에서는 서울지역에서 2013년부터 지속적으로 추진해 온 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 추진배경과 운영현황을 살펴보았다. 서울지역의 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 성주류화 전략의 제도화 과정에 맞춰 운영·확장되어 온 전반기와, 서울시의 ‘협치서울’ 계획 이후 시정의 성인지성 강화기반 구축사업의 하나로 추진되어 온 2017년 이후의 후반기로 구분된다.

초기 젠더거버넌스 운영 사업은 일부 자치구를 대상으로 하던 것에서 점차 대상지역을 확대하고 일자리, 공동체, 안전 등 중점분야를 중심으로 점검지표 개발, 거버넌스 위원 역량강화 교육 및 워크숍, 현장 모니터링, 성과보고회 등의 과정을 거치면서 정책 개선안을 도출하였다. 젠더거버넌스 활동이 축적되면서 점차 성주류화 실현을 위한 삼각연대의 축이 공고해지고, 젠더이슈와 정책 개선결과 3자 간에 공유하는 간담회, 협의회 등의 절차가 마련되었다. 또한 중점분야를 중심으로 지속적인 정책 모니터링을 수행하면서 환류점검 단계를 보완하여 전년도 추진성과를 점검하고 대상과제 선정

14) 「서울시와 25개 자치구 젠더거버넌스 활동기록집」(서울특별시 외, 2018), p.161.

에 반영하는 과정을 거쳤다.

한편, 2017년부터 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 이전까지와 다른 체계로 추진되었다. 서울시 “협치서울 의제사업”으로서 공개모집을 통한 사업자 선정을 통해 컨소시엄 형태로 운영되었으며, 25개 모든 자치구로 확대·시행되었다. 자치구 간 소속 단체의 역량과 경험 차이에서 오는 격차를 완화하고자 신규조직을 지원하는 체계가 마련되었으며, 권역별로 활동을 추진함으로써 운영에서의 내실화를 기하고자 하였다.

2013년부터 현재에 이르는 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업 현황을 살펴본 결과 도출되는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 반복적으로 제시되는 정책개선안이 사장되지 않고 실제 활용 가능하도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 2017년까지 대상과제 선정 시 중점 분야에 초점을 두었던 것은 해당 분야에서 젠더 관점에서의 정책개선이 우선적으로 필요하다는 판단에 기반을 둔다. 이에 일자리, 복지, 안전 분야를 중심으로 하는 성인지적 모니터링과 정책개선안이 축적되어 왔음에도 불구하고, 실제 반영 여부를 확인하기 어려운 상태에서 유사한 제안이 반복되는 경향이 확인되었다. 이에 사업 주제에 따라 고려해야 할 핵심사항과 그동안 제시되었던 정책개선안을 사례집 등으로 제작·배포하고, 대상사업 선정, 환류점검, 개선안 도출 등에서 이를 활용하도록 하는 방안이 제안 가능하다.

둘째, ‘젠더거버넌스 운영’의 성과를 구체적으로 확인할 수 있는 실행주체별 역할의 명료화와 평가가 필요하다. 서울지역의 ‘젠더거버넌스 운영’은 성주류화 제도화 과정과 맥을 같이 하면서 성별영향평가 과제의 환류점검에 비중을 두고 추진되었는데, 성별영향평가 제도 운영에서 드러나는 한계와 유사한 경로를 보여준다. 즉 사업담당자가 제시하는 ‘향후 반영계획’의 시점과 구체적 반영내용을 확인하기 어려운 현실적 조건들이 존재한다. 모니터링에 참여하는 활동가들의 경험이 축적되고 역량 강화를 통해 정책개선에의 요구가 증폭되는 가운데, 행정 영역에서 나타나는 한계, 즉 전년도 사업평가에 대한 책임소재가 명확하지 않고, 변화된 사업내용이 모니터링의 결과에서 비롯된 것인지 시점을 파악하기 어려운 문제점은 해결되지 않고 있다. 따라서 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 참여 주체들의 역할을 점검하고 권한과 책임을 명료화할 방안 모색이 필요하다.

셋째, 서울시-자치구 간 제도 운영의 실효성을 높이고 다른 성주류화 제도와의 연계

를 강화하기 위한 방안 마련이 요구된다. 현장활동을 위한 대상과제 선정 시 서울시와 자치구 사업을 연계했음에도 불구하고 각각의 사업에서 강조되는 개선방향에 차이가 있다거나 자치구별로 동일한 사업에 대해 제시된 개선안의 개수와 층위가 달라 사업 담당자와 활동가들이 혼선을 빚는 경우가 존재한다. 또한 성별영향평가 중심의 모니터링 활동을 넘어, 성인지예산과의 연계를 고려한 개선안 도출이 가능하도록 지원함으로써 성주류화 정책수단들을 일관성 있게 추진할 필요가 있다. 이에 정책연구자들의 풀을 확대하고 사업 운영에서의 실효성을 제고하도록 지원하는 연구자들의 역할을 강화해야 할 것이다. 지난 6년 간 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업이 서울시와 25개 자치구로 확대되었음에도 불구하고 활동가들의 역량 강화를 지원할 수 있는 연구자 집단은 초기 단계에서 크게 확장되지 못했다. 향후 젠더거버넌스 사업이 안정적으로 지속되기 위해서는 활동가들의 역량 강화를 지원할뿐 아니라 성주류화 제도 추진에 대한 이론적 근거를 공유·확산할 주체로 연구자들의 역할을 구체화할 필요가 있다.

이러한 이해를 바탕으로 다음 장에서는 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 실행 주체들에 대한 면접조사를 통해 서울지역 젠더거버넌스의 성과와 한계를 평가하고 개선방안 도출의 근거를 제시하고자 한다.



IV

서울지역 젠더거버넌스 활동 평가

1. 실행주체 FGI 조사 개요
2. 조사 결과
3. 요약 및 시사점

Seoul
Foundation of
Women &
Family

IV

서울지역 젠더거버넌스 활동 평가

1. 실행주체 FGI 조사 개요

서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 2013년부터 운영되어 2018년 현재까지 사업을 지속해오고 있다. 젠더거버넌스가 다양한 주체들의 참여와 협력을 기반으로 ‘성평등’ 정책이 확대되는 것을 목표로 한다면, 각 주체들의 역량이나 활동조건은 젠더거버넌스의 운영형태에 영향을 미치는 중요한 요소라고 할 수 있다. 따라서 젠더거버넌스의 지속가능한 방향성을 제시하기 위해서는 거버넌스에 관여하는 각 주체들의 역량과 역할을 점검해볼 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 성주류화 및 젠더거버넌스에 대한 이해, 실행주체별 역할에 대한 인식, 젠더거버넌스의 성과, 참여과정, 운영 개선방안 등에 대한 실행주체별 의견을 수렴하기 위해 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’사업의 실행주체인 행정과 시민(단체)을 조사 참여자로 선정하여 초점집단인터뷰(FGI)를 실시하였다. 면접조사는 반구조화된 질문지를 바탕으로 진행되었으며, 공무원과 시민(단체) 활동가 등 참여자를 고려하여 질문의 주안점을 달리하였다. 수집한 조사 내용은 ‘의미단위’로 나누어 주제별로 내용을 분석하는 과정을 거쳤다.

보다 구체적인 자료 분석방법으로는 Glaser and Strauss의 개방코딩(open coding)과 축코딩(axial coding) 방법을 사용하였다. 이러한 분석방법은 근거이론에서 한 현상을 설명하는 이론을 개발하기 위한 질적 자료의 분석으로 개발되었지만, 현재는 질적 연구방법의 자료분석법으로 널리 사용되고 있다(Padgett, 1998). 본 연구에서 연구 참여자들의 젠더거버넌스 참여 경험에 관한 범주와 의미단위는 자료의 줄 단위분석을 통

해 도출하고, 의미단위의 유사성 및 공통점을 고려하여 하위범주화 하였다. 또한 도출된 하위범주 간의 유사성을 검토하여 공통범주로 재분류하였다. 이러한 자료 분석법은 사전에 범주들을 구체화하기보다 정보 제공자로부터 범주를 개발하는 귀납적 방식에 기반을 둔다. 본 연구의 세부 조사일정과 참여인원은 다음과 같다.

■ 표 IV-1 ■ 서울시 젠더거버넌스 참여자 FGI 조사 개요

구분	참여자	참여인원	날짜
1차	시민(단체)활동가	4명 (여)	2018. 11. 15
2차	시민(단체)활동가	4명 (여)	2018. 11. 16
3차	서울시 공무원	1명 (여)	2018. 11. 19
4차	자치구 공무원	1명 (여)	2018. 11. 21
5차	시민(단체)활동가	3명 (여)	2018. 11. 22
6차	시민(단체)활동가	3명 (여)	2018. 11. 23
7차	자치구 공무원, 시민(단체)활동가	4명 (여)	2018. 11. 27
8차	시민(단체)활동가	5명 (여)	2018. 11. 30
9차	시민(단체)활동가	3명 (여)	2018. 12. 07

면접조사 참여자는 총 28명으로 모두 여성이다. 이중 시민(단체)활동가들이 24명, 공무원이 4명이다. 시민(단체)활동가들은 2013년부터 2018년까지 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에 참여하며 서울시와 자치구 사업을 성인지적 관점에서 모니터링하고, 행정과의 만남을 통해 현장에서 거버넌스를 구축해나간 주체들이다. 40-50대가 주를 이루고 있으며, 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업 외에도 대부분 지역 기반의 풀뿌리 여성주의 활동을 오랫동안 지속해온 활동가들이다. 시민(단체)활동가들의 젠더거버넌스 참여경험은 짧게는 1년부터 길게는 6년까지이며, 참여시기와 참여역할(강사, 현장 활동 참여자, 멘토, 실무자 등)에 따라 시민(단체)활동가들 내에서도 참여내용과 결합 수준의 차이가 나타난다.

공무원은 총 4명으로 이중 서울시 공무원이 1명, 자치구에서 젠더거버넌스 사업을 담당했던 주무부서(여성정책담당) 공무원이 3명이다. 조사 참여자의 특성은 다음의 표와 같으며, 조사 참여자의 개인정보 보호차원에서 정보는 최소한으로만 제시하였다.

공무원의 경우 지역표시를 생략하였으며, 시민(단체)활동가의 경우는 젠더거버넌스 사업 참여 경험과 역할을 위주로 제시하였다.

표 IV-2 FGI 조사 참여자의 특성

사례	참여자	참여기간	역할
1	시민(단체)활동가	2014-2018 (5년)	모니터링(현장활동)
2	시민(단체)활동가	2013-2018 (6년)	강사, 멘토, 모니터링
3	시민(단체)활동가	2013-2018 (6년)	성별영향평가 컨설턴트 멘토, 모니터링(현장활동)
4	시민(단체)활동가	2014-2018 (5년)	모니터링(현장활동)
5	시민(단체)활동가	2013-2018 (6년)	성별영향평가 컨설턴트 강사, 멘토, 모니터링(현장활동)
6	시민(단체)활동가	2014-2018 (5년)	모니터링(현장활동)
7	시민(단체)활동가	2013-2018 (6년)	강사, 멘토
8	시민(단체)활동가	2016-2018 (3년)	모니터링(현장활동),
9	시민(단체)활동가	2013-2018 (6년)	모니터링(현장활동)
10	시민(단체)활동가	2016-2018 (3년)	모니터링(현장활동)
11	시민(단체)활동가	2014-2018 (5년)	모니터링(현장활동)
12	시민(단체)활동가	2013-2018 (6년)	성별영향평가 컨설턴트 강사, 멘토, 모니터링
13	시민(단체)활동가	2013-2018 (6년)	성별영향평가 컨설턴트 강사, 멘토, 모니터링
14	시민(단체)활동가	2013-2018 (6년)	모니터링(현장활동)
15	시민(단체)활동가	2014-2018 (4년)	모니터링(현장활동)
16	서울시 공무원 ¹⁵⁾	2016-2018 (3년)	성별영향평가 컨설턴트: 2014-2018 (4년) 모니터링(현장활동): 2013-2015 (3년)
17	자치구 공무원	2017-2018(2년)	자치구 주무부서 젠더거버넌스 사업담당
18	자치구 공무원	2017-2018. 7 (1.5년)	자치구 주무부서 젠더거버넌스 사업담당
19	자치구 공무원	2017 (1년)	자치구 주무부서 젠더거버넌스 업무 보조
20	시민(단체)활동가	2017-2018 (2년)	모니터링(현장활동)
21	시민(단체)활동가	2017-2018 (2년)	모니터링(현장활동)
22	시민(단체)활동가	2017-2018 (2년)	모니터링(현장활동)



사례	참여자	참여기간	역할
23	단체 실무자	2017-2018 (2년)	젠더거버넌스 현장활동 지원, 단체 실무자
24	시민(단체)활동가	2018 (1년)	모니터링(현장활동)
25	시민(단체)활동가	2013-2018 (6년)	성별영향평가 컨설턴트, 강사, 멘토, 모니터링
26	시민(단체)활동가	2017-2018 (2년)	청년젠더활동가 ¹⁶⁾ 모니터링(현장활동), 실무지원
27	시민(단체)활동가	2018 (1년)	청년젠더활동가 모니터링(현장활동), 실무지원
28	시민(단체)활동가	2017-2018 (2년)	모니터링(현장활동)

2. 조사 결과

1) 젠더거버넌스와 시민의 참여

(1) 시민주체 참여의 확대

젠더 영역은 거버넌스 관점으로 조망하기에 다른 어떤 영역보다 적합한 영역이라고 평가된다. 여성단체와 관련 전문가들로 대변되는 민간부문이 정부와 정치권을 움직여 정책과정을 이끌어 왔다는 점에서, 다른 정책 영역과 비교했을 때, 특히 민간부문의 적극적 역할이 두드러진다고 여겨지기 때문이다(원숙연·박진경, 2006; 안태운 외, 2016 재인용). 젠더거버넌스에 참여해온 민간부문, 시민들의 참여는 젠더거버넌스 사업이 확대되어 오면서 그 수가 크게 늘어났고, 구성에 있어서도 이전보다 훨씬 다양해졌다. 사업 초기부터 참여해 온 여성단체와 관련 전문가들부터, 지역에서 풀뿌리 운동을 이

15) <참여자 16>은 2018년 현재 서울시 공무원이지만, 공무원으로서 관련 업무경험 외에 시민활동가로서의 현장경험과 성별영향평가 컨설턴트로서의 경험도 가지고 있는 사례라 역할별 참여경험을 별도 표기하였다.

16) <참여자 26>과 <참여자 27>은 여성가족재단에서 실시한 청년젠더활동가 지원 사업에서 청년젠더활동가로 선발되어 풀뿌리여성센터 바람(이하 풀바람)에서 인턴활동을 하였으며, 그 과정에서 젠더거버넌스 사업 모니터링(현장활동)과 단체의 실무지원 역할을 하게 된 사례이다. 인터뷰 과정에서 두 참여자는 모두 젠더거버넌스 사업에 관심이 있어 풀바람을 자발적으로 선택하였다고 밝혔다.

어운 활동가들, 그리고 여성주의에 관심을 가지고 다양한 활동을 떠나가고 있는 청년 젠더활동가들까지, 젠더거버넌스에 참여하기 시작한 시점과 참여 계기, 활동 기간에서 차이가 있다. 그러나 ‘함께’하는 다양한 시민들의 수가 계속해서 늘고 있고 활동도 더욱 활발해지고 있다. 이렇게 활동하는 시민들 내에 다양성이 커지고 있음에도 공통점은 매우 분명하다. 아래에 인용한 <참여자 5>, <참여자 26>, <참여자 27>의 사례에 그러한 공통점이 잘 드러나는데, 무엇보다도 성인지적 관점을 통해 정책을 살펴보고자 한다는 점과 지역(현장)을 기반으로 한 활동에 관심을 두고 있다는 점을 꼽았다. 또한 네트워크 방식의 시민참여를 중요하게 여기고 있었으며, 형식적인 제도화를 넘어 생활 속에서 체감할 수 있는 변화를 만들어 내는 것을 목표로 한다는 점에서 공통점을 가진다.

지역에서 여성운동 하다가 일상의 관계 속에서 풀뿌리운동을 하자 이랬는데, 그러면 일단 시작 하는 게 지역을 알아야겠다. 그럼 정책을 알아야겠네? 여기를 가볼까? 예산정책과 예산을 좀 분석해 봐야겠네. 이렇게 자연스럽게 예산 운동의 흐름이 형성이 되었고, 그러다가 2007년-8년에 3, 4년 하니까 뭐해도 바뀌지도 않네 이런 것과, 하니까 좀 나아지네, 이렇게 있다가, 그때 성인지 제도, 성주류화 제도가 됐어요. 그러니까 제도화 영역으로 넘어가 버렸어. 이제 행정이 하면 되겠구나... 이제 그렇게 되면서 그게 소강상태였지. 민간인 활동은 그때는 공백기예요. 그런데 성인지넷이 2008년도에 출범해서 거긴 중앙정부 성인지 예산 제도화 부분, 거기에 또 약간 부분적으로 참여하고 이러다가 어? 성주류화라는게 제도화 이후에 지역에는 크게 체감을 못하겠는데 뭐가 달라졌어? 그리고 행정에서 그 뭐 성별 분석 보고서 쓴다고 그래서 그땐 이젠 컨설턴트라는 위치에서 가서 들여다보니까 역시 시민의 활동이 있어야 되겠다고 해서 이게 2013년에 다시 시작이 된 거죠. (참여자 5)

지역에 관심을 가지게 되었는데 지역적인 특색이랑 정책이 결합이 되는 부분이 젠더거버넌스라고 생각을 했어요. 저는 여성이자 청년으로서 바라보는 게 많다고 생각을 했는데 예를 들면 대학생들이 많이 살고 있는 주거 밀집지역에 살고 있으니깐 그 지역의 주거정책이라고 하면 다른 것보다 저는 가로등이 얼마나 있는지가 저한테는 중요하고 그런 식으로 제 생존이나 생활할 수 있는 실질적인 부분을 고민을 하다보니깐 내 지역의 정책도 알고 무언가 비판하고 의견을 내는 게 중요하구나를 고민하게 되었던 것 같아요. 그러다보니깐 자연스럽게 관심을 가지게 되었고~ (참여자 27)

이전에는 여성주의단체에서 했고 젠더거버넌스는 올해 7월에 처음 접했어요. 학내에서 주

로 인권위원회나 여성주의 기업소모임이나 학회 주로 학내에서 활동을 했었어요. 제게 젠더거버넌스 사업이 의미가 있었던 이유는 제가 정책적으로 어떻게 여성주의문제를 풀어낼까에 관심이 있었는데 이것도 정책으로서 해결을 하려는 사업이라서 의미가 있다고 생각을 했고 여성주의 운동이 지향하는 바가 풀뿌리 쪽으로 가야된다고 생각을 하고 자기가 머무는 공간이나 동네에서부터 일어나는 게 맞다고 생각을 해서 이 활동을 참여하게 되었어요. (참여자 26)

(2) ‘통로’로서의 젠더거버넌스 사업

‘젠더거버넌스 운영’ 사업에 참여하기 이전부터 다양한 방식으로 젠더거버넌스에 관심을 가지고 활동해왔던 활동가와 시민들이 서울시의 성별영향평가 사업과 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에 참여하게 된 직접적인 계기는, 사업 참여가 성주류화 전략을 떠나 가는데 있어 유효한 접근이 될 수 있을 것이라는 판단 때문이었다. 즉 일종의 ‘도구’, ‘통로’로서 젠더거버넌스 사업을 인식했다고 할 수 있다. 정치, 정책 활동이 추상적이고 담론적인 차원에만 머무르는 것이 아니라 구체적인 작업이 있는 활동이 되어야 한다는 인식 하에, 직접적인 활동기반이 될 수 있는 ‘현장’을 중요하게 여기고 있었다. 특히 활동을 함께하는 사람들이 ‘여성’정치, 정책이라고 했을 때 가질 수 있는 막연한 부담을 ‘모니터링’이라는 참여 방식을 통해 덜어낼 수 있을 것이라는 기대를 가졌다. 또한 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에 참여하게 된 기저에는, 정책현장을 파악하는 데 있어 걸림돌이었던 자료 접근성 제한 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것이라는 기대가 있었다. 즉, 젠더거버넌스 사업 참여는 그 자체가 최종 목표라기보다는, 성주류화 실천 방안으로서 서울시 정책의 성주류화라는 목적을 향한 하나의 ‘통로’로 인식되었던 측면이 있다.

초기에 서울시 자치구 내에서 만나자고 제안을 해서 만났을 때 한 곳 빼고는 전부 여성단체였어요. 그렇게 만나오다가 의회모니터링이었는데 2010년에 지방선거 통해서 해가지고 우리가 서울시 예산을 해보자 한 거예요. 성주류화 제도 전이니깐 여성정책 분야만 예산 분석을 해보고, 서울시끼리 같이 보는 경험을 했었고, 그 역할을 성주류화 제도가 도입이 되고 성별영향분석평가 도입이 되면서 선생님들이 컨설턴트로 활동을... 저는 2012년에 성별영향분석평가 컨설턴트 제안을 받고 성별영향분석평가라는 제도를, 현장을 알게 된 거죠. 우리가 의정 모니터링을 한 경험이 있잖아요. 여성들이 계속 현장에 의견을 내는 것을 해야겠어

하면서 공무원들이 컨설턴트를 했을 때는 전혀 반영되지 않았던 젠더거버넌스 형태가 나오지 않았나... (참여자 3)

저희는 여성단체이기 때문이에요. 성인지 예산 같은 경우는 오래 전부터 처음 만들어지고 나서부터 같이 공부하시고 이런 분들은 계속 계셨었고, 이제 여성단체로서 자치구의 여성정책을 한번 보고 그것들에 대해서 분석하고 평가하고 그럴 필요는 항상 있고... 그런데 이게 회원들이 같이 여성정책·정치 이러면 되게 부담스러워 해요. 아무리 여성단체라 하더라도. 그랬을 때 이걸 쉽게 모니터링이라는 이름으로 같이 보면서 좀 이해할 수 있는 계기가 되라고 시작한 것 같고요 (참여자 14)

저희가 처음에 (젠더거버넌스 대상 사업을) 성별영향분석평가 대상과제로 했던 것은 자료 접근성이 너무나 떨어지니까. 그리고 저희가 그나마 자료를 구할 수 있는 데가 거기뿐이다 보니... 제가 컨설턴트로 들어가서 시작하게 된 것도 사실은 정책 현장을 좀 더 보고 싶은데 자료 접근성이 그만큼 되지 않고, 공무원들만큼 공개를 해 주지 않으니깐 컨설턴트라는 자격을 가지고 그나마 개입해서 들어가서 좀 보고 성인지적 관점으로 바꿀 수 있지 않을까, 저의 동기는 그거였어요. 그래서 실제로 지역에서도 그런 자료 접근을 위해서 일부러 컨설턴트로 들어가신 경우도 있었고요...(참여자 25)



2) 젠더거버넌스 사업 참여과정

(1) 참여과정에서의 어려움

① ‘적극적인’ 시민과 ‘소극적인’ 공무원

원숙연 외(2006)는 ‘젠더거버넌스’를 말 그대로 ‘젠더’ 관점에서, ‘거버넌스’를 실행해 가는 것이라고 설명한다. 이때 ‘젠더’는 정책의 실질적 내용을, ‘거버넌스’는 일종의 형식적 측면을 의미한다. 젠더거버넌스는 이런 점에서 두 가지 측면의 변혁성을 지향한다고 볼 수 있다. 하나는 남성중심적으로 성별화된 관계를 성평등한 방향으로 바꾸는 ‘젠더’ 측면에서의 변혁성이고, 다른 하나는 기존의 정부 중심의 위계적이고 하향적인 방식의 정책 생산 과정을, 시민사회의 권한 강화에 기반을 두고 시민이 행정과 함께 정책을 결정하고 실행해 가는 협력적이고 수평적인 방식으로 바꾸는 ‘거버넌스’ 측면의 변혁성이 그것이다. 이러한 ‘변혁’ 과정은 다른 모든 변혁 과정이 그러한 것처럼 불가피하게 일정 정도 ‘갈등’이 수반될 수밖에 없는데, 특히 도입 초기에 이런 양상은 두

드러졌다. 기존의 상태에 대한 ‘변화’ 욕구가 더 큰 시민들이 능동적이고 적극적인 모습을 보인 반면, 변화 과정에서 감당해야 할 것들이 더 많다고 느끼는 공무원들 중에는 소극적이고 비협조적인 방식으로, 일종의 ‘저항감’을 표출하는 모습을 보이기도 했다.

제안을 내놓고 상대방에게 이렇게 제안을 했으니 너희들 고쳐라가 아니라 머리를 맞대고 이러한 문제점이 발견이 되었고 이렇게 개선을 했으면 좋겠어. 이것은 잘하고 있으니깐 이만큼만 더 해보면 어떨겠어? 제안을 내놓고 그 후속에 대해서 아니면 그 과정에 대해서 서로 의논을 하는 게 젠더거버넌스인 것 같아요. 그런데 현장에서 실제로 해보니깐 어디에 딱 맞추냐면 말은 젠더거버넌스인데 역량이 아무리 강화되더라도 정책모니터링이 끝나는 경향이 크더라고요. 그것은 아까 말씀드린 대로 이 제안을 받아들이고 같이 의논을 해야 할 주체가 참여를 적극적으로 하지 않기 때문이에요.(참여자 22)

젠더거버넌스 사업에 참여하는 과정에서 시민들이 가장 우선적으로 느낀 문제는 활동에 ‘기본’이 되는 자료를 받는 부분이었다. 특히 사업 초기에는 공무원들의 거버넌스 사업에 대한 이해가 크지 않은 상태였기 때문에 이러한 ‘기본’이 가장 어려운 일이 되기도 했다. 공무원들이 자료 공개 등에서 이렇게 소극적인 모습을 보인 것을 두고 정책 영역에서의 시민참여라고 하는 새로운 방식에 대한 생소함 때문이라는 점 외에 다른 이유를 찾기도 한다. 아래에 인용된 바와 같이 <참여자 28>은 공무원들이 사업에 대한 시민들의 모니터링을 공무원들이 일종의 ‘감시’로 받아들여 거부감을 드러낸 것이라고 본다. 공무원들과의 관계에서 ‘갈등’이 있기도 했음을 이야기한 <참여자 28>은 사업 참여 과정에서 당연히 협조적일 것이라 생각했던 공무원들의 비협조적인 태도 때문에 느꼈던 답답함과 어려움을 토로하였다.

가장 어려운 것은 초창기에 공무원에게 자료를 받는 것 아니었을까? 초창기에 공무원과 친밀도가 있느냐? 없느냐? 에 따라서 달랐던 것 같아요. 저희 구 같은 경우에는 구하고 친해지지 않는 시점부터는 그런 것도 되게 힘들고.. 우리는 여성복지팀에서 맡아서 하는데 처음에 뽑았던 다른 주무관들을 상대해서 자료를 하게 하는 것은 혼자 감내하는 게 초반부터 컸던 것 같아요... 혼자서 하는 게 너무 힘들었던 것 같고 (참여자 1)

저는 작년에 하면서 일종의 모니터링이라는 게 감시라는 거부감을 주는 것 같아요. 저는

작년에 처음하면서 젠더거버넌스가 서울시에서 하는 거라서 협조가 될 거라고 생각을 했거든요. 자료조차도 공유가 안 되는 거예요. 그런 것에 대해서 저는 의아해했고 직설적으로 공무원들을 대했던 것 같아요. 그때 제가 생각했던 게 뭐냐면 보안을 요하는 게 아니라면 서울시에서 그런 정책을 펴고 있다면 어느 정도 저희가 자료를 자유롭게 볼 수 있도록 개방을 해야 하지 않나? 그 문제가 저는 작년에 큰 화두였고...(참여자 28)

② 공무원의 소극적 태도를 낳는 조건, '추가업무'

한편 <참여자 27>은 사업 참여 과정에서 정보 공개 차원에서의 어려움뿐 아니라, 담당 공무원이 연락조차 회피하는 경험을 했다고 이야기하면서 이런 공무원의 태도가 젠더거버넌스 업무를 '기피대상'이 되도록 하는 조건에서 비롯된 것이라고 보았다. 이미 많은 업무를 맡고 있는 상황에서 조직 내 몇몇 공무원에만 한정해 추가적으로 어떤 인센티브도 없이 주어지는 업무이기 때문에 공무원들이 젠더거버넌스 사업에 책임감을 가지고 수행하기 어렵다는 것이다.

저도 정보공개가 안 되는 것도 공감을 했고요. 공무원한테 연락을 해도 연락을 회피하잖아요. 공무원들도 업무가 많다보니깐 이 사업은 추가적으로 주어지는 추가업무라는 느낌이라서 이 사업을 맡았다고 그 사람들에게 인센티브가 주어지는 게 아니니깐 서로 책임감 없게 하는 것 같아요. 애초에 여성팀도 작천되는 식으로 공무원들이 배정이 되는데 그런 여성팀이 이것을 같이 하자고 하니깐 사업담당자는 이것을 해서 자기한테 좋을 것도 없고 일만 늘어났는데 하는 생각이 비협조적인 생각이 된다고 생각했어요.(참여자 27)

시민 참여자인 <참여자 27>의 이런 인식은 담당 공무원들의 인터뷰에서 더욱 뚜렷하게 확인된다. 먼저 젠더거버넌스 사업을 담당하고 있는 구청 공무원만 보더라도, 젠더거버넌스 사업과 성별영향분석 평가 사업 이외에서 보통 '여성/가족/아동/청소년/보육분야'로 범주화되는 매우 다양한 과제를 맡고 있는 경우가 대부분이기에 젠더거버넌스 사업을 최우선 순위에 두고 업무를 진행할 수 없는 조건이다. 더구나 젠더거버넌스 사업이 자신이 원래 맡은 사업이 아님에도 과제 대상이 되어 어쩔 수 없이 업무를 맡게 된 사업담당 공무원들의 경우는 젠더거버넌스 업무를 원치 않는 추가적인 업무로 여기기 때문에 가능하면 이를 회피하려는 모습을 보인다는 것이다.

연구자: 그러면 그때 맡으셨던 업무가 성별영향분석평가, 젠더거버넌스 그 이외에 또 다른 업무는?

참여자 18: 안심귀가 스카우트, 성인지 교육, 직원 성희롱, 성폭력 4대 폭력예방교육을 했었어요. 전반적으로 여성보육분야에 인센티브 총괄을 했고요. 보통 젠더거버넌스 담당하는 공무원들이 기본적으로 업무가 3-5개에 어떤 지역은 여친도시까지도 하고 있어요. (참여자 18, 자치구 공무원)

참여자 17: 네. 성폭력 관련된 시설 관련 업무 전부다 하고 있고요. 그리고 성인지 관련 교육이나 전 직원 교육하고 있는 것도 다 하고 있고, 그 다음에 서울시에서 하고 있는 각종 공모사업들 그것도 다 맡아서 하고 있고요. 그리고 안전업무도 일부 하고 있어요. (참여자 17, 자치구 공무원)

연구자: 업무가 정말 많으신데요? 그걸 혼자 다 하시는 거예요, 전부 다?

참여자 17: 네...

단순하게 협조가 아니라 과정이 조금은 그렇더라고요. 왜냐하면 사업목록을 정할 때부터 담당자하고 부딪치거든요. 그것을 잘 정하고 나서 담당직원이 시간을 내서 협조를 해야 하거든요. 제가 바로 문서검색이 된다면 문서 관련해서 제가 도와주고 제출을 하면 되는데 제가 중간에서 중간역할을 하고 사업담당자가 해주셔야 하잖아요. 사업담당자가 귀찮아하거나 이것을 왜 해야 하나? 그런 반응이 조금은 많으셨어요. 그런 게 조금은 힘들었어요 (참여자 18, 자치구 공무원)

한편 이런 조건 외에 젠더거버넌스 업무 특성 또한 담당 공무원들 기피를 낳는 원인이 되기도 한다. 젠더거버넌스 사업에 있어서 필수적인 전제 조건이라고 할 수 있는 성인지 감수성에 대한 교육이 제대로 충분히 진행되고 있지 않은 상태에서, 이 영역에 특별히 더 큰 관심을 가지고 있는 시민들을 상대하는 일이 공무원들 입장에서는 부담으로 작용할 수밖에 없는 것이다. 더구나 성인지 감수성은 말 그대로 ‘감수성’으로서, 단순히 지식 차원에서 짧은 기간 안에 습득될 수 있는 것이 아니다보니, 되도록 내 업무가 되지 않았으면 하는 마음을 가지기 쉽다. 시민을 만나 ‘내 사업’에 대한 이야기를 듣는 것이 익숙하지 않은 공무원들에게 ‘좋은 소리가 나올 리 없다’는, 이른바 ‘지적질’을 받게 될 것이라는 예감을 주는 업무를 떠안는 일은 결코 쉽지 않은 결정인 것이다.

처음에 업무를 맡아서 업무담당이니깐 성인지 감수성 관련해서 전혀 인지 없이 교육을 받으면서 조금씩 변화가 되는 것 같고요. 하기 전까지는 성별영향분석평가나 성인지 감수성

은 이런 쪽은 잘? 양평원에 교육받으러 1번 가봤어요. 저 자신이 일단은 성인지 관점에서 조금은 사실 옛날사람 스타일에 가까워서 사실 제가 많이 의문을 가지고 했던 것 같아요. (참여자 18, 자치구 공무원)

저희가 성인지 교육은 꾸준히 하고는 있지만 이에 대해 인지하고 있는 공무원들이 있기는 하지만 막상 자기가 성인지나 젠더거버넌스 분야에 들어왔을 때 본인도 납득이 안 되는 부분들이 있잖아요. 그게 조금 힘든 것 같아요... 담당자의 입장에서 봤을 때는 이것까지 해야 해? 라는 생각을 그분들은 하시거든요. (참여자 19, 자치구 공무원)

공무원들은 겁내는 것 중의 하나가 지적질이에요. 딱 나오면 좋은 소리를 못 들을 거라는 무언의 생각을 하고 시민을 만나서 내 사업에 대한 이야기를 듣는 게 사실 익숙하지 않아요. 공무원들도 거버넌스에 대한 학습의 경험이 별로 없어요. 주민들을 만나서 내 거를 보여주고 듣고 하는 게 본인들도 처음인 경우가 많단 말이에요. 그렇게 긴장이 되어 있는데 나가서 좋은 소리를 듣기보다는 지적을 받고 오면 더 위축이 돼서 다음번 시민들을 만나고 싶지가 않은 그런 솔직한 심정들도 이야기를 하시더라고요. (참여자 17, 자치구 공무원)

③ 젠더거버넌스 운영 사업담당 공무원의 이중고

이렇게 새로운 과정에 의욕적인 모습을 보이는 적극적인 시민과, 변화 과정에서 오는 생소함과 일정 정도의 거부감으로 인해 소극적인 모습을 보이는 공무원들 사이에서 당장 직접적인 어려움을 겪게 되는 사람들은 젠더거버넌스 운영 사업담당 공무원이다. 이들은 ‘죄인된 심정’이 된다고 이야기하는데, 같은 조직 내 공무원에게 누구도 원치 않는 추가적인 일을, 그렇지 않아도 충분히 바쁜 동료 공무원에게 ‘부과하는’ 악역을 맡게 되기 때문이다. 선택 사항이 아니라 어떻게든 ‘되게 해야 하는’ 사업 담당자로서 업무 수행을 하는 입장이지만, ‘시민들에게 하나하나 해부되는’ 대상이 되는 사업을 담당 공무원에게 경험하게 한다는 것에서 부담을 느낀다고 이야기한다. 특히 개선 안으로 이어지지 않아 평가에서 점수를 제대로 받지 못하게 되면, 더욱 큰 ‘죄인’이 되는 것이기 때문에, 우선은 젠더거버넌스 의미에 앞서, 어쨌든 성과가 나서 평가를 받을 있는 사업을 선정하는 선택을 하게 된다고 덧붙인다. 그러나 이런 방식은 시민들의 참여 활동의 의미를 퇴색시키는 것일 수 있다는 점에서, 사업에 참여하는 시민들에게는 받아들여지기 힘든 결과일 수 있고, 이것은 결국 불만으로 이어질 수밖에 없기 때문에

가장 직접적으로 시민들을 만나야 하는 담당 공무원들에게는 또 다른 큰 부담으로 작용하게 된다.

나는 어려운 게 사업담당자가 하기 까지 납득을 하는 게 이 사업의 가장 어려움이니깐 참여를 하는 사업담당자에게 하고 싶은 의욕을 일으키는 무언가 있었으면 좋겠어요. 아무 의미가 없지만 표창장이라도 준다거나 복지포인트를 준다거나... 왜냐면 어찌되었던 그분들이 할 거지만...이게 시스템적으로 봤을 때 업무가 하나 더 생기는 거잖아요. (참여자 19, 자치구 공무원)

(구 공무원 입장에서는) 1년 내내 하는 일인데 이것만 해도 받아들이기 힘든데 중간에 젠더거버넌스 사업으로 뽑힌 사람들은 성별 중에서 다하는 것도 아니잖아요. 아까 말한 것처럼 그 중에 선택된 사람이 '내가 똥 밟았다, 내가 왜 걸렸지?' 그런 것 때문에 걸려 와서 불려왔는데 기껏 간담회에 나왔더니 시민들한테 내 사업이 하나하나 해부돼가지고 막 이렇게 쏟아지는 것 같은 그런 부담. 그래서 어제 다른 자치구의 담당공무원도 자기는 1년 내내 미안하다고, 자기가 죄를 짓는 것 같다고. (참여자 18, 자치구 공무원)

연구자: 그러면 젠더거버넌스 대상 사업 선정은 어떻게 하셨어요?

참여자 17: 그 사업을 가장 중요한 게 저와의 친분도? 이 사업을 얼마큼 협조를 해 줄 수 있는가... 왜냐하면 인센티브 지표에 들어가기 때문에 결과가 나와야 되는, 그냥 모니터링으로 단지 끝나면 안 되고 모니터링에 따라서 개선안이 나와야 되니까 그래야 평가를 받을 수 있으니까 피드백을 잘 받을 수 있을만한 담당자의 사업을 선정을 했었던 게 사실 제일 첫 번째였고요. 두 번째는 그래도 개선안이 좀 잘 나올 수 있는 거. 완전히 순환 구조인데 개선안이 안 나올만한 사업을 또 해버리면 안 되니까 일상적인 업무나 이런 것은 하면 그러니까 그중에서도 좀. 그래서 사실은 돌아보니까 이 사업이 얼마나 의미가 있고 젠더거버넌스고 이런 것에 사실 신경을 쓸 그런 여유가 없는 상태에서 그 위주로 할 수밖에 없었죠. (참여자 17, 자치구 공무원)

(2) 참여 과정을 통한 변화와 의의 평가: '역량 강화'

젠더거버넌스는 기존의 방식에 변화를 요구하는 '새로운' 것이라는 점에서 갈등과 그 과정에서의 진통이 불가피한 측면이 있다. 특히 '사업' 참여는 추상적이고 담론적인 차원에서 일정정도 거리를 두고 이뤄지는 문제가 아니라, 구체적인 활동 과정에서 직

접적이고 실질적인 문제들을 마주하게 되는 과정이기 때문이다. 이런 사업 참여 과정에서 주체로서 참여하며 경험들을 축적해 가면서 시민 참여자와 공무원들은 개인과 단체, 지역 차원에서 여러 가지 변화를 경험했음을 보여준다. 참여자들이 경험한 이러한 변화는 ‘역량 강화’라는 키워드로 설명될 수 있는데, ‘주체 역량’ 차원과 ‘거버넌스 체제 역량’ 차원으로 구분해 볼 수 있다.

① 주체 역량 차원: 성인지력 향상과 정책 주체로서의 역량강화

먼저 주체 역량 차원에서 가장 먼저 눈에 띄는 것은 성인지력의 향상이다. 전혀 별개의 일을 했었다는 <참여자 10>은 젠더거버넌스 사업에 참여하며 본인의 ‘시각 자체’가 달라졌다고 말한다. 지역 단체에서 일하는 <참여자 15>는 성인지 감수성에 대한 인식이 크지 않았던 단체의 구성원들이 주체적인 활동과, 함께 하는 경험을 통해 성인지력을 강화하게 되었다는 점을 강조한다. 성별영향평가 컨설턴트이자 강사와 멘토 역할로도 참여했던 활동가인 <참여자 12>는 젠더거버넌스 사업 과정에서 자신뿐만 아니라 함께 했던 지역 활동가들이 크게 변화했다는 것을 이야기하고 있는데, ‘여성의 눈으로’ 정책을 보고 제안을 하게 되었다는 경험을 전한다. 이와 같은 성인지력 향상 차원에서 주체로서의 역량 강화는 젠더거버넌스 사업에 함께 하고 있는 공무원들의 이야기에서도 분명하게 나타난다. <참여자 17>은 업무를 하며 ‘보는 눈’이 ‘진짜 많이 달라졌다’고 평가한다. 관련 업무를 하지 않았다면 보이지 않았을 것들이 보이고, 이런 변화가 업무에서만 아니라 한 개인으로서의 생활에도 적용되는 변화를 경험했다는 것이다.

젠더거버넌스를 하면서 제가 보는 시각자체가 달라진 것 같아요. 사실 지금도 어렵고 누군가에게 설명을 해주는 것은 어렵기는 하지만 젠더거버넌스를 하면서 우리의 요구사항을 정책적으로 이야기 할 수 있구너를 느꼈고 제가 보는 관점들도 달라진 것 같아요. 저는 사실 이것과 아예 별개의 일을 했었고 아이를 키우면서 우연히 너머서¹⁷⁾와 결합을 하면서 마을에서 활동을 하면서 젠더거버넌스도 하게 되고, 선생님들과 간극의 차이는 있거든요. (참여자 10)

17) 서대문구의 여성단체. 2013년부터 해당 단체의 일부 회원들이 젠더거버넌스에 처음 참여하면서 이후 더좋은예산, 하늬바람 등의 활동명으로 2018년 현재까지 모임이 이어져오고 있다.

그때 저희는 그랬어요. 미리 구성원 분들이 성인지 감수성이라든가 이런 것에 대한 인식이 나 교육이나 그런 것들을 많이 기초하고 있는 단체는 아니었거든요. 저희는요. 그렇지만 여성들의 주체적인 활동, 또 우리가 함께 할 수 있는 것 이런 것들을 모색하면서 되게 만들었던 작은 거였는데 거기에서 처음 이것을 참여하면서 성장 이 부분 관련해서 성장하고 발전하는 측면이 있는 것 같아요, 저는. (참여자 15)

저 개인, 그래서 1차적으로 제일 변했어요. 저는 개인적으로 제가 많이 성장한 케이스고 그리고 두 번째로는 지역 활동가들의 어떤 변화, 제일 중요한 것은 여성의 눈으로 정책을 보고 민간 뭐 제안하고 이런 것들, 우리 기대했던 목표에 도달하는 것을 봤고, 그러면서 또 하나는 이러한 것들이 모여서 제도적으로 서울시에 정책제안이 돼서 인센티브와 항목으로 거론이 되어서.... 이게 확산이 됐다는 것. (참여자 12)

진짜 많이 달라졌어요. 저하고 같이 옆에서 일하는 주임님은 여성친화도시를 하고 있고, 저는 이 업무를 하고 있는데 그 주임님이랑 저랑 얘기가 똑같아요. 그런데 항상 하는 얘기가 “우리가 진짜 이 업무를 안 했으면 이런 게 눈에 보이지 않았을 텐데, 이런 게 이제 우리 다 보인다.” 그러니까 예를 들어서 그냥 포스터만 봐도 저것 또 한 가족이잖아요. ‘저 그림을 써서 포스터를 만들었구나.’ 이런 게 다 보이고 시설물을 봐도 그렇고. 이게 언젠가는 이 시설물, 공공시설물도 성별평가를 받아서 이렇게 붙여졌겠거니 그런 게 이제 다 보이는 거죠. 애를 키우면서도 그런 게 많이 적용이 되고 그 주임님도 그렇고 저도 그렇고 그런 얘기를 들어서 많이 하거든요. (참여자 17, 자치구 공무원)

주체 역량의 차원에서 성인지력의 향상과 함께 매우 중요하게 언급되고 있는 것은 시민주체로서의 등장과 조직화, 그리고 정책주체로서의 역량 강화이다. <참여자 1>은 젠더거버넌스 사업 참여 과정에서 가장 좋았던 점으로 지역 사회에 새롭게 등장한 시민 주체들의 존재를 꼽았다. 자발적으로 참여하여 쉽지 않은 개념인 성인지와 젠더거버넌스 등을 체험적으로 알아가는 과정을 함께 하고 있는, 지역사회에 등장한 ‘새로운 사람들’이 젠더거버넌스 사업 참여의 가장 큰 의미라는 것이다.<참여자 24> 또한 젠더거버넌스 사업 참여가 ‘지역에서 의지를 가지고 있는 사람들을 재발견하는 계기’가 되었다고 평가하며, 개인으로 활동하는 것이 아니라, 다른 연령과 다른 성격의 사람들이 함께 모임을 만들고 활동 하게 된 것 자체가 ‘큰 씨앗’을 품고 있는 의미 있는 결과라고 평가하였다. 두 참여자 외에서 다수의 시민 참여자들은 시민주체의 등장과 조직화를 젠더거버넌스 사업 참여과정에서 얻게 된 중요한 변화라는데 한 목소리를 냈다.

저는 가장 좋았던 것은 어쨌든 새로운 사람들을 출몰을 해서 이게 되게 어려운 단어로 되게 이해하기도 그렇고 공무원을 상대해야 하는 그런 접점을 가지고 살아본 사람들이 아니잖아요. 그런데 그런 것을 겪어내는 것도 역량강화의 한편이고, 말했듯이 성인지가 무엇인지, 젠더거버넌스가 무엇인지, 폭력 뭐 이런 개념도 없던 사람들이 접하면서 어쨌든 조금 지역에서 그런 사람이 1-2명이라도 지역에서 새로운 사람들이 하는 것, 그런 것은 좋았던 것 같아요. (참여자 1)

저는 목적의식으로 시작을 했지만 실제로 지역에서 의지를 가지고 있는 사람들을 재발견하는 계기가~ 그냥 개인으로 활동하는 것이 아니라 모임을 만들고 모임 안에서 정말 각자 다른 연령과 각자 다른 성격이 사람들이 빈 공간을 메꿔가면서~ 다른 것은 환류가 되는지 모르겠는데 우리끼리는 되게 즐겁게 재미나게 하면서 서로를 믿고 신뢰하고 의지할 수 있는 관계가 된 것 같아요. 저는 그 자체가 들어나는 성과는 없지만 각자 자기 영역에서 활동을 하는데 주도적으로 활동을 하고 이런 고민을 안고 있는 것에는 큰 씨앗을 품고 있다고 생각이 많이 들고 (참여자 24)

보다 구체적으로는 정책 주체로서의 측면을 강조하였는데, 사실 젠더거버넌스 사업 참여자들에게 정책 주체로서의 역량강화는 성인지 감수성, 성인지력 향상과 시민주체로서의 역량 강화 측면과 분리될 수 없는 것이다. 앞서 언급했던 <참여자 10>의 경험에서처럼, 젠더거버넌스 사업 참여를 통한 성인지 감수성 향상으로 인한 시각의 변화는 ‘정책적으로 이야기 할 수 있게 된 것’을 동반한 변화이기 때문이다. 정책 영역에 목소리를 내는 것과 더불어 지역에서 구체적인 활동 차원에서도 정책 주체로서의 역량 강화가 이루어졌다는 것은 여러 사례에서 확인할 수 있다. <참여자 6>은 최근 진행한 지역사회 보고회 경험을 전하며, 지역사회에 활동 내용과 성과를 공유하는 과정에서 시민 활동가들이 활동이 지역사회에 알려지게 됨에 따라 활동에 대한 의미부여를 더욱 크게 하게 되고, 활동에 대한 만족감도 커지는 경험을 했음을 이야기한다. <참여자 13> 또한 자신의 권유로 함께 활동하게 된 지인들이 과거 개인적인 삶에만 매몰되어 있던 것에서 벗어나 지역사회에서 적극적인 활동을 하게 되고, 자신의 목소리가 지역사회 변화에 영향력을 가지게 되는 것을 직접 경험함으로써, 정책 주체로서의 역량 강화를 경험했음을 이야기한다.

저희가 올해 처음으로 지역에서 보고회를 했어요. 여태까지 구청하고만 공유를 하다가 지

역에서 공유를 처음으로 했는데 사실 해마다 해야지 했는데 못 하다가 올해 처음으로 했어요. 하기를 잘 했다는 생각이 들어요. 일단은 참여했었던 활동가들의 자기만족이 너무 높아지고 그 다음에 그분들이 자기가 하셨던 활동에 대한 의미부여가 되게 높아지는 지점들 그리고 지역에서 이런 활동을 하고 있다는 것을 알려지는 것들. 구의원들도 오고하기 때문에... (참여자 6)

저는 성과라는 생각이 드는 게 학부모 활동을 하는 엄마들은 자기 아이에 굉장히 집착을 하고 우리 아이 성적 올리기에 관심이 많은 엄마들이 그게 자기의 역할이라고 생각을 했었어요. 그런데 제가 계속 유인을 했어요. 동네에서 이런 것도 해보자. 맨 처음에는 계속 거부를 하시더라고. 실제로 그 엄마들이 지금 보라돋보기¹⁸⁾ 핵심으로 들어가서 지금 활동을 하시고 제일 적극적이거든요. 그리고 ‘아! 나도 목소리를 낼 수가 있구나. 내 목소리가 또 동작구의 어떤 사업으로 일정 정도 영향을 줄 수 있구나.’ 그게 나는 그 엄마들의 개인의 성장을 가져왔다고 생각해요. 이거 활동을 통해서 예전에는 이거는 ‘전혀 젠더 전문가, 나는 아니야 무서워.’ 그랬는데 이 엄마들은 개인적인 친분으로 물론 유입이 됐지만 하다 보니까 자기들도 조금씩 조금씩... 그러니까 좀 더 적극적이고 또 모니터링단에서의 발제를 할 수 있는 수준까지도 올라가시고. (참여자 13)

지역의 변화를 볼 때 저는 **구에서 멘토를 한 3년 했거든요, 그 분들은 확 바뀐 게 보여요. (모니터링을) 정말 오래하고, 민·관 간담회하는 거 준비하는 거 모니터링 하는 관점, 성인지 관점에서 자기들이 이렇게 하는 거, 저는 많이 바뀐 거 너무 놀라서 이거 정말... 저는 제가 체험을 하는 거죠. 그리고 △△구도 마찬가지예요. 그분들이 정말 그 1년차일 때는 그냥 환경단체 여성들이었거든요. 그래도 성인지 관점을 공부하고 이래서 됐는데 두 번째 해에 볼 때는 확 성장한 게 저는 보여요. (참여자 12)

② 거버넌스 체제 역량 차원

젠더거버넌스가 다양한 주체들의 참여와 협력을 토대로 성평등 정책을 펴나가는 것을 목표로 한다는 점에서, 젠더거버넌스 체제의 역량 강화는 참여주체들의 합의와 협력에 의해 좌우된다고 볼 수 있다. 주체들의 역량 강화는 젠더거버넌스 체제 역량 강화에 매우 중요한 요소이지만, 이것이 협력으로 이어지지 못한다면 젠더거버넌스의 역량강화로 이어지기 힘들다. 사업 참여 과정에서 나타난 변화 중 젠더거버넌스 체제

18) 2013년부터 동작구에서 젠더거버넌스 사업에 참여해 온 활동가그룹의 명칭, 동작구 ‘좋은 세상을 만드는 사람들’이라는 단체의 회원들이 주축이 되어 처음 모임이 시작되었다.

역량 강화 차원에서 가장 두드러지는 부분은 젠더거버넌스의 중요한 주체인 공무원들의 인식 변화와 그에 따른 시민 주체들과의 관계 변화, 그리고 협력의 증가이다.

<참여자 10>은 활동 경험이 쌓이면서 공무원들의 태도가 변화해 왔다는 것을 이야기한다. 이는 시민 참여자들의 존재를 인정하기 시작하는 모습으로 읽힐 수 있는 부분이다. <참여자 22>은 다른 자치구와 비교했을 때 상대적으로 빠른 변화 모습을 보인 해당 자치구의 공무원들의 모습을 이야기하고 있는데, 이전의 소극적인 태도에서 벗어나 적극적으로 젠더거버넌스 과정에 참여하는 공무원의 태도에 매우 만족하고 있었다. 다른 한편으로, 젠더거버넌스 운영 사업담당 공무원인 <참여자 18>은 정책 기획과 추진에서 방향제시를 하는 시민주체들의 역할을 인정하는 모습을 보였다. 또한 다른 자치구의 담당 공무원인 <참여자 19>는 ‘앞으로 공적인 분야에서 혼자 할 수 있는 것은 아무것도 없고 시민 없이는 못 하겠구나를 많이 느꼈다’며 젠더거버넌스의 필요성과 의미에 대해 이야기했다. 이와 같은 참여 주체들의 언급에서 확인할 수 있는 것은 주체 역량 차원보다는 더디고 자치구 간의 속도 차이도 분명하지만, 젠더거버넌스 체제 역량이 강화되고 있다는 점이다.

제가 처음에 2016년에만 했을 때도 공무원들의 태도 자체가 ‘귀찮은데 애들은 뭐지’ 했는데 지금은 전화를 해서 성별영향분석평가라고 하면 그 단어에 대해서 굳이 설명을 하지 않아도 공문을 통해서 용어를 알고는 있구나 라는 생각이 들어요. (참여자 10)

○○구 같은 경우에는 보고회를 할 때, 간담회를 할 때 담당부서공무원이 오기 전에 우리가 낸 보고서 제안서를 보고 거기에 대한 답변을 다 해가지고 왔어요. 그러니까 보고회를 하면서 내 의견이 이런 부분이 있었는데 상대방은 이렇게 생각을 해서 이게 점점이 어디에 있겠구나. 이런 부분은 우리가 잘 못 생각을 하고 있었구나를 알 수가 있었거든요. 거기까지만 해도 발전이 있었던 것 같아요. 성과가 있었다고 하면 담당공무원의 인식이 바뀌었다는 것, 심지어 내년엔 갈 때 자기가 너무 고생을 했기 때문에 인수인계를 철저하게 해주고 가겠다는 약속을 받았어요. 그것만 해도 너무 감사해요. 그렇게 기대를 안했는데 그 정도까지 이렇게 해서 보고서를 서로 주거나 받거나 사전에 이야기가 되었다는 것만 해도 굉장히 흐뭇했거든요. (참여자 22)

아까 말씀드렸던 것처럼 저희는 어떤 사업을 하게 되면 담당자, 팀장님 결재로 올라가잖아

요. 옆에 직원도 그 사업에 대해서 신경을 안 써서 몰라요. 담당자가 계획을 세우고 추진을 하는 거지. 전혀 몰라요. 옆에서 사업을 한다고 해도 담당자 머릿속에 계획이 세워져 있기 때문에 그것을 내가 보지 못 하는 것을 제 3자 시민으로 봐주시면서 약간의 방향제시를 해 주는데서 큰 도움이 된다고 생각을 해요.(참여자 18, 자치구 공무원)

저는 이 사업을 맡아서 실행하는 부서 직원의 입장으로 다른 부서와 협업이 필요한 것은 굉장히 세밀하게 생각을 해야 하고 다른 부서와도 협업하고 시민하고도 협업을 하니깐 되 게 조심스럽구너를 많이 느꼈는데 이 과정에서 배웠던 것은 이제 앞으로 우리가 공적인 분야에서 혼자 할 수 있는 것은 아무것도 없고 그렇다고 시민 없이도 못 하겠구너를 많이 느꼈어요. (참여자 19 자치구 공무원)

3) 젠더거버넌스 운영 사업의 성과와 한계

(1) 젠더 거버넌스 운영 사업 성과

① 깊어진 상호 이해

문순홍 외(2000)는 거버넌스가 조직과 제도 차원만이 아니라 거버넌스에 참여하는 행위자와 이들이 조직과 제도 간에 맺는 상호작용에 주목할 필요가 있음을 제안한 바 있다. 조직과 제도 차원에서 형식적인 틀을 갖추는 것도 물론 중요하지만, 실질적인 내용을 결정짓는 것은 행위 주체들의 상호작용인 측면이 크다는 점에서 여전히 의미 있는 접근으로 볼 수 있다. 이와 관련해 오랫동안 젠더거버넌스 활동을 해온 <참여자 13>이 현재의 모습을 ‘어마어마한 성과’라고 대단히 높게 평가한 것은 주목할 만하다. <참여자 13>은 과거에 자료조차 얻기 힘들었던, 관이 독점적인 권한을 가졌던 시기와 비교해보면 ‘이렇게 장소 제공이 되고’, ‘민과 관이 머리를 맞대고 소통을 하게 된 것은 그야말로 엄청난 성과라고 이야기한다. <참여자 13>은 거버넌스를 ‘기본적으로 같이 가야 하는 것’으로 설명하는데, 이렇게 같이 가기 위해서는 무엇보다 상대를 함께 갈 대칭적인 행위자로, 수평적이고 동반자적인 관계로 여기는 것이 필요하다. 이런 점에서 장소제공과 머리를 맞댄 소통은 거버넌스 내 협력관계 파트너로서 인정되었음을 반영한다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

저는 2000년대 초반하고 지금 비교하면 어마어마한 성과라고 생각합니다. 그때는 사실은

자료 하나 구하기도 너무 너무 힘들었잖아요. 그러니까 백서 하나, 백서 자체도 공공 싸 먹고 있었어요. 우리가 그걸 좀 보면서 이렇게 해야 되는데 그런데 이렇게 장소 제공이 되고 자기들이 좀 민·관이 그래도 머리를 맞대고 얘기를 하고 소통을 하고 그 정도까지 왔다는 것도 상당히 사실 이 제도는 어쨌든 시민의 참여공간들이 계속해서 보장이 되어야 되는 그런 사업들이잖아요. 그런 정책이고. 이것은 공무원만으로 할 수 없고 항상 거버넌스는 기본적으로 같이 가야 되는 정책이기 때문에 그래서 좀 그런 저는 성장이나 변화는 분명히 있다고 생각이 되고요. (참여자 13)

참여자들이 꼽은 젠더거버넌스 운영의 성과는 보통 수치화로 표현되는, 구체적인 결과물 차원이라기보다는 젠더거버넌스 사업 참여 과정에서 나타난 관계적인 측면에 초점이 맞춰져 있었다. 가장 많이 언급된 것은 함께하는 경험을 통해 축적된 ‘상호 이해’에 대한 부분이었다. 특히 활동 초기 공무원들의 ‘태도’에 불만을 가졌던 시민 활동가가 공무원들이 젠더거버넌스 사업을 ‘부담’으로 여길 수밖에 없었던 맥락을 알게 되면서 이해하는 모습으로 바뀌기도 하고, 상대적으로 더딘 공무원들의 ‘속도’에 대해 불만을 가졌던 것이 함께 하는 과정에서 행정절차에 대한 이해가 높아지면서 함께 적절한 방식을 고민하는 것으로 바뀌기도 했다는 점을 이야기했다. 공무원들 또한 시민들이 어떤 의도를 가지고 활동을 하고 있는지에 대해 보다 깊이 이해하게 되면서 공감대를 형성하게 되었고, 시민들이 내놓은 결과물에 대해서도 그 필요성과 의미를 인정하게 되었다는 점을 이야기했다. 이처럼 시민 참여자들과 공무원들은 한 목소리로 모두 서로에 대한 이해가 깊어진 것을 매우 중요한 성과로 꼽으며 앞으로의 젠더거버넌스 발전에 든든한 토대가 될 것으로 전망했다.

왜냐면 작년에 공무원들한테는 부담이 되고 아까 이야기하듯이 인센티브가 있는 것도 아니고 놓고 있는 것 같았는데요. 가서 보니깐 이 사람들이 엄청 바쁜 거예요. 페이퍼워킹이 되었건 뭐가 되었건 항상 쉬는 시간이 없어요. 그것을 보면서 이해하는 것도 되었어요. 우리는 눈에 가시적으로 보이는 것에 대해서 공무원들을 바라다볼 때 막연하게 바라봤는데 생활 속으로 들어가면 집안 일이 매일 하는 것 없이 총총거리듯이 모든 일이 다 그런 것 같아요. 공무원에게 미안하다는 생각, 예전에 그렇게 생각한 부분에 대해서 미안함도 있었고 이해하는 바도 생기고요. (참여자 28)

올해 같은 경우에는 두 번째의 경우니깐 이사업의 같은 경우에는 할 만 한 요소가 이 정도

는 있겠다. 반면에 이 사업은 하고는 싶은데 이것은 우리가 건드리기에는 쉽지가 않을 것 같다는 식으로 하고 그분들도 약간 담당직원하고 소통하는 방법을 알고 계시는 것 같아요. 17년도 할 때랑 18년도 할 때랑 되게 다르잖아요. 17년도에는 왜 저러실까? 하는 마음이 드는 순간도 있었어요. 왜 우리를 겁먹게 하지? 했는데 올해 같은 경우에는 되게 부드럽게 많이 하신 것 같아요. (참여자 18, 자치구 공무원)

시민들이 담당 직원들과 소통을 하면서 그 직원이 이렇게 힘들게 하고 있다는 것을 알아주시는 느낌. 작년엔 처음 할 때는 왜 자료를 안 주시지, 왜 이들은 이것까지 밖에 나에게 공개를 안 하지? 이거에 화가 많이 났었다면 이제는 이것까지 주다니 너무 고마운 느낌을 받았어요. (참여자 19, 자치구 공무원)

저는 젠더거버넌스를 하게 되면서 담당자분들이 과정은 힘들지만 결과론적으로 보면 본인들에게 도움이 다 된다고 생각을 하더라고요. 자료를 요청하면 왜 이것을 요청하지 나는 바쁜데 하다가도 그분들이 노력한 것에 대한 결과물을 받아보고 놀라세요. 미안해하시고... (참여자 17, 자치구 공무원)

② 상호이해를 낳는 조건 : ‘접점’의 증가

물론 이러한 ‘상호 이해’가 어느 순간에 갑자기 이루어진 것은 아니다. 위원회나 협의체 등의 추진체계가 만들어져 운영되고, 사전간담회나 성과보고회, 결과보고회 등이 운영되면서 늘어나게 된 ‘접촉’의 증가는 상호이해가 깊어지게 한 중요한 요인이었던 것으로 보인다. ‘접촉’의 증가가 ‘접점’의 증가로 이어지게 되면서, 이것이 상호 이해와 신뢰형성이라는 결실을 맺게 된 것으로 볼 수 있기 때문이다. <참여자 8>은 ‘거버넌스를 구축했다’는 것에 큰 의미를 부여했다. 거버넌스는 현재 완성된 형태라기보다는 만들어가는 과정에 있지만, 자치구 공무원들과 주민들이 함께 의견을 나누고, 또 참여할 수 있는 ‘틀’을 갖추게 된 것은 향후 지속성을 가지고 젠더거버넌스를 추진하는 데 중요한 토대가 된다고 보았다. <참여자 28>은 사전 간담회 자리가 공무원들과 마음을 나누고 공감대를 형성할 수 있었던 자리였다고 이야기하면서, ‘가장 좋은 방향’이었다고 평가한다. <참여자 27> 역시 성과보고회에서 만난 공무원에 대해 이야기하면서, 여러 가지 제안을 적극적으로 하는 공무원의 모습에서 ‘희망’을 보았으며, ‘이런 식으로라면 같이 젠더거버넌스를 할 수 있겠다’라는 기대를 드러냈다.

저희 구를 비롯해서 많은 것들이 잘 되던 안 되던 젠더거버넌스를 구축을 잘 하고 있는가? 젠더거버넌스라는 이름으로 자치구 내에서 어떠한 협의체든 위원회든 무언가를 구성해 나가는 것들은 사실 중요한 것 같긴 해요. 만들어가는 과정이고 세세히 잘 되도록 하는 과정이 필요한데 안 만들어졌던 것도 만들어 나가고 있고 없던 것들도 만들려고 하는 부분도 중요하지 않나라는 생각도 들고~ (참여자 8)

올해는 느꼈던 게 사전 간담회를 했잖아요. 서로 마음을 나눌 수 있고 그분들이 불편해 하는 것, 우리가 어떠한 의도로 이러한 일들을 하는지에 대해 개인적인 의사를 나누다보니깐 공감대가 생겨서 서로 협조하는 그런 모습이 되었어요. 저는 가장 좋은 방향이었다고 생각을 하고 주무관과의 문제에서 저희는 활동하면서 어렵지 않았다고 생각을 해요. 올해는 참 좋았어요. (참여자 28)

왜 기억에 남냐면 너무 의지가 넘치시는 선생님이 한명 계셨어요. 공동육아상담 주무관님이셨는데 오히려 우리 활동가 쪽에서 의견을 개진하기보다는 주무관님이 엄청난 상상력을 뽐내시면서 사업을 이것저것 제안을 내시고 다른 부서랑 결합도 제안을 하시고 의지가 넘치시니깐 그게 너무 위로가 되는 거예요. 이 자리가 되게 위촉될 수밖에 없는 자리고 경직될 수밖에 없는 자리인데 먼저 그런 모습을 보여주시니깐 다른 공무원들도 자극을 받으시는 것 같고 훨씬 분위기가 풀리고 이야기도 더 술술 나오고 무언가 희망이 생겼다고 해야 되나? 이런 식으로라면 같이 젠더거버넌스를 할 수 있겠다. (참여자 27)

(2) 젠더거버넌스 운영 사업의 한계

주지하듯 젠더거버넌스 운영 사업은 민·관 거버넌스가 적극적으로 이뤄질 수 있도록 하는 여건 조성에 노력해왔고 그 결과, 앞서 살펴본 것처럼 상호 이해가 깊어지고 여러 중요한 ‘틀’을 형성하는 등 의미 있는 성과를 얻어오기도 했다. 이런 노력의 결과는 젠더거버넌스 사업에 참여하는 시민들의 의사가 정책 과정에 반영될 수 있도록 하는 중요한 ‘통로’를 열었다는 점에서 무엇보다 큰 의미를 가진다. 그러나 한편에서는 그 참여가 젠더거버넌스 발전과 더 나아가 성평등 실현을 위한 정책 변화라는 실질적인 결과로 이어지고 있는지와 관련해 의문이 제기되기도 한다. 또한 민·관 거버넌스만이 아니라, 민·관 거버넌스를 발전시키기 위한 민-민, 관-관 거버넌스를 비롯해 여러 차원의 활동 조건들이 제대로 갖춰지고, 이뤄지고 있는지에 대한 점검이 필요하다는 문제도 제기된다.

① 안착하지 못한 시스템 : 순환보직과 인수인계의 문제

사업 참여의 경험이 축적되면서 시민 참여자와 공무원들 간의 상호 이해가 깊어지고 여러 측면에서 변화가 나타나고 있는 것은 사실이다. 하지만 자치구 간의 변화 속도에 차이가 있으며, 무엇보다 개별 공무원들 간에도 큰 차이를 보이고 있다고 이야기된다. 즉, ‘담당하는 직원이 누가 되는지에 따라서 사업이 달라진다’는 것이다. <참여자 4>는 담당하는 직원이 바뀔 때마다 매번 새로운 사업처럼 새로운 관계를 맺고, 새로운 설명을 해야 하는 어려움을 겪었다고 토로한다. 담당 직원이 바뀐다고 해도 시스템이 안착되어 있다면 이런 결과가 생기지 않을 것이라며, 안정적으로 운영되고 있지 못한 젠더거버넌스 운영 시스템의 한계를 지적하였다. 이렇게 ‘담당하는 직원’에 따라 사업 운영이 달라지는 배경에는 행정 조직 내에서의 순환보직¹⁹⁾ 문제가 있음이 제기되었는데, 사업 담당이 이어지지 않고 변경되는 경우 사업의 지속성이 보장할 수 있는 방안이 현재로서는 없다는 것이다.

담당하는 직원이 누가 되는지에 따라서 그 해에 사업활동이 쉬워지냐? 어려워지냐? 하는 것도 있고 그리고 사실 한 해가 되는 게 아니라 몇 년에 걸쳐서 ◇◇구는 6년에 걸쳐서 활동을 하고 있는데 그 담당하는 사람은 바뀌지만 담당부서는 그대로잖아요. 이게 사람이 바뀌어도 어느 정도 시스템이 남아 있어야 하는데 그게 전혀 안 이루어진다는 거죠. 사람이 바뀌면 매해 새로운 사업처럼 새로운 설명을 해야 하고 새롭게 관계를 맺어야 하고 이렇게 되는 게 조금은 어려웠던 지점이 있고요. 그리고 여태까지 한 번도 저는 이 사업을 제대로 이해하는 공무원을 만나본 적이 없어요. (참여자 4)

특히 이런 순환보직이 가져오는 한계를 더욱 가중시키는 것은 인수인계 문제인데, 시민 참여자 다수는 인수인계가 제대로 되지 않아 겪었던 어려움과 불만을 표출하였다. <참여자 27>은 ‘인수인계가 너무 안 된다’며 ‘0에서 다시 시작하는 느낌을 받았다’라고 이야기했는데, 담당 공무원인 <참여자 18>의 언급에서 그 이유가 드러난다. 공무원들 내에서 인수인계가 구체적으로 되지 않고 있는데, 사업이 종료될 때 나오는 결과물을 반영해서 사업을 하는 것이 아니라 ‘사업은 그 직원의 머릿속에만 있기’ 때문에

19) 자치구 공무원인 <참여자 17>에 따르면 2년 6개월이면 순환발령이 나오게 되고, 그럴 경우 사업의 연속적 관리가 불가능하다고 한다.

‘남은 것은 계획서’ 밖에 없다는 것이다. 이에 대해 <참여자 18> 역시 아쉽다는 의견을 내지만, 이와 같은 언급은 행정 조직 내에서 이와 관련한 개선 방안이 논의된 적이 없었다는 것을 반증하는 것이기도 하다.

인수인계는 보통은 저희가 업무 바뀌면서 디테일하게 하지는 않아요. 저희도 가장 힘든 게 중간에 담당이 바뀌는 게 힘들고 그리고 나서 사업이 종료가 되고 나서 그쪽에서 어떤 결과물이 나오고 그것을 반영해서 사업을 해야 하는데 그 다음 해에 담당공무원이 바뀌게 되면 인수인계가 잘 안돼요. 사업은 그 직원의 머릿속에만 있는 거거든요. 남은 것은 계획서 밖에 없어요. 항상 저도 그게 아쉽다고 생각을 했어요. (참여자 18, 자치구 공무원)

인수인계가 너무 안 된다는 느낌도 받았어요. 정말 0에서부터 다시 시작한다는 느낌을 너무 많이 받았어요. (참여자 27)

재부팅한다는 느낌이 들죠. 몇 년간 활동을 하신 분들이 당혹스러운 순간들이 그런 순간들이라고 그런 순간들이었어요. 소통은 이분들과 다 해봤는데 어느 날 갑자기 사람이 바뀌어 있구나 (참여자 9)

② ‘챗바퀴’: 환류점점의 문제

환류점점의 필요성은 이미 선행 연구들에서 강조된 바 있다(오나경, 2013; 황은정 외, 2015). 특히 젠더거버넌스 운영 사업이 초기에 체계를 갖추는데 집중했던 단계를 지나, 경험이 축적되는 시점이 되면서 보다 실질적인 성과에 대한 기대가 커져가고 있기 때문에 환류점점 필요성에 대한 강조는 더 커지고 있다. ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 목적에서도 ‘다양한 주체들 간의 상시적 참여를 통해 협력적인 관계를 구축’하는 것과 함께, 정책 및 사업 요구를 반영할 수 있는 소통체계를 마련함으로써 ‘성주류화의 실질적인 성과 개선을 도모’한다고 밝히고 있는 만큼, 실질적인 성과를 확인하는데 있어 중요한 장치가 되는 환류점점에 대한 강조는 지나침이 없다. 그러나 <참여자 3>은 이러한 환류점점이 제대로 이루어지고 있지 않고, 그에 따른 결과로서 실질적인 개선 효과가 크지 않은 상태라고 현 상황을 평가한다. 특히 이렇게 환류점점이 제대로 되지 않으면서, 사업에 참여하는 시민들의 활동 동력이 떨어져, 활동을 그만두게 되는 상황까지 낳고 있음을 지적하고 있다.

<참여자 20> 또한 마찬가지로 환류점검 문제와 정책 개선으로 이어지고 있지 못한 상황으로 인해 시민들의 활동이 위축되는 결과를 낳고 있다는 점을 지적하는데, 변화 없이 답보 상태에 있는 현재 상황을 ‘첼바퀴’라는 용어로 진단한다. 작은 부분에서라도 바뀐 것이 있는지 답을 얻고 쉽지만 제대로 된 답이 제시되지 않는 상태에서 교육과 활동이 무의미하게 반복되는 듯한 인상을 받게 된다는 것이다. 이처럼 환류점검이 제대로 이뤄지지 않는 상태가 반복될 때 시민들은 활동 의미에 대한 회의감을 갖게 되는 결과로 이어질 수 있는데, ‘거버넌스가 아니라 사업’에 혹은 단순히 관의 ‘행사’에 동원 되는 것과 같은 생각을 하게 된다고 이야기한다.

해마다 (모니터링 하는) 멤버들이 바뀌는 거예요. 우리는 이것을 정책을 좀 보고 같이 구에서 아무것도 안 하게 되면 견제와 감시의 기능이라든가 뭘 하고 있는지 어떤 돈으로 어떻게 쓰고 있는지 잘 모를 때가 있잖아요. 그러니까 이것을 하나의 그걸 보는 것으로 하나의 방법으로 (여성단체) 회원들에게 여성정책 내지는 예산 이런 것을 봐야 된다고 끊임없이 요구를 하는데 이런 부분에 대해서 오래 참여했던 회원들은 “환류가 어떻게 되고 있어?” 이런 것에 대한 질문을 하시다 보니... 그러니까 “(이 활동을 통해) 많이 정책을 알게 되고 했기는 했지만 이것을 내년도에도 또 똑같은 것 그대로 이런 방식으로 할 거야? 그러면 우리는 하지 말자.” 이런 얘기들이 되게 많이 나오고... (참여자 3)

저 같은 경우에는 매년 아쉬운 게 아까도 ‘우리는 많이 변화가 되고 있어요.’라고 하잖아요. 저희 같은 활동가들은 변화가 많이 되었을 거예요. 계속 교육을 듣고 무언가에 부딪치고 활동을 안에서 공유가 되고 있기 때문에. 그런데 정책적으로 과연 무엇이 달라졌지? 라는 게 저는 궁금한 거예요. 작년에 수많은 안건들과 과제들이 나왔을 거예요. 거기서 해결이 되었던 게 뭐지? 할 때 제가 알 수 있는 사실들은 없는 거예요. 오늘도 이런 행사했을 때 ‘시작합니다.’해서 피켓을 들고 사진을 찍고 말씀하고 끝나는 게 아니라 처음에 이것을 아우르는 전체담당관이 나와서 작년에 젠더거버넌스 활동으로 이러한 주요안건들이 나와서 올해는 ‘우리가 1가지, 2가지라도 이것은 개선을 했습니다.’라고 이야기하면 우리 활동가들이 너무 뿌듯했을 것 같아요. (참여자 20)

그냥 항상 무언가는 해요. 의제를 도출하고 이것을 했으면 좋겠다고 해요. 각 자치구에서 간담회는 해요. 거기 부서 담당자도 ‘이런 것은 좋은 안건이네요. 이런 것은 좀 어려워요 해요. 또 거기서 뭐가 되었지.’ 그 뒤는 항상 물음표인거예요. 올해 서울시 안전분야 쪽만 해도 의제 안건이 7가지가 나왔어요. 작은 것도 있고 말도 안 되는 것도 있겠지만 비록 내년에는

1개라도 바뀌나? 그런 답을 얻고 싶은데 항상 이걸 쳇바퀴인 거예요. 시민활동단만 쳇바퀴에서 이것만 해주세요 하고 있지 과연 정책단계에서 뭐가 개선이 되는지 우리가 알아야 바뀌는 구나하고 더 열심히 해야겠다는 시너지를 얻고 무언가 계기를 마련할 수 있을 텐데~ (참여자 21)

◎◎구처럼 그런 설명회라도 들을 수 있으면 시민들이 납득이 된다는 거예요. 이런 구조에서 맞지가 않구나. 그러면 내년도 활동을 해봐야겠네 하고 다음 그림을 그리는데, 이야기를 해도 반영이 된다든지, 내년도 활동은 이렇다든지 의견을 낸 것에 대해서도 피드백을 못 받거든요. 우리는 왜 이걸 매년하고 있는 것인가? 그런 의문도 들고, 젠더거버넌스 한마당²⁰⁾ 끝나고 나면 활동종료. 이분들도 내년 3월이 될 때까지 붓 뜨다가 3월에 모이라고 하면 헤쳐모여가 되고 우리는 도대체 뭔가~사실 모니터링이 제대로 되려면 평가를 상시적으로 하고, 꼭 평가가 아니더라도 공무원과 시민이 수시로 만나고 하는 게 진짜 협의인데 이것은 그때 필요해서 사업을 위해서만... 거버넌스가 아니라 사업을 하는 것 같은 느낌 (참여자 11)

③ 형식적인 안착이 낡는 문제

2013년 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업이 시작된 이후 해를 거듭해 오면서 젠더거버넌스 사업은 규모의 확대뿐만 아니라, 추진체계에서의 변화를 비롯해 사업 운영과정 등을 점검하며 계속 발전해 왔다. 6년 차에 접어든 상황에서 참여자들 다수는 젠더거버넌스 시스템이 잘 구축되고 안정화되고 있다고 평가하였다. 그러나 이러한 형식적인 측면에서의 안착이 한편에서는 문제를 낳고 있다고 지적하기도 하였다. ‘시스템은 만들어졌지만 실제로 실행할 때 깊이나 공무원이나 활동가의 태도, 열정이 오히려 떨어지고 있는 부분들이 있다’는 것이다. <참여자 8>은 현재 상황이 ‘체계화된 절차를 진행해 가기는 하지만, 관습적인 태도로 고민 없이 진행하는 것 같은 생각이 든다’며 우려의 목소리를 냈다. <참여자 9>는 현재 관에서도 젠더거버넌스가 형식적 차원에서 안착한 상태라는 것을 인식하고 있다 보니, 오히려 발전으로 이어지고 있지 못하다는 비판적 평가를 내린다. 관과 민 양쪽 다 안착된 형식적 틀 안에 안주하게 되고, 성평등 정책에

20) ‘젠더거버넌스 한마당’은 그해의 젠더거버넌스 사업을 마무리하는 행사로 200여명의 성평등 정책 활동가들이 성인지적 관점에서 서울시와 자치구 사업을 모니터링하고, 정책 개선안을 제시한 활동 성과와 사례를 공유하는 자리다. 젠더거버넌스 한마당에는 25개 자치구에서 활동하고 있는 성평등 정책 활동가와 풀뿌리 여성단체, 관련 전문가, 서울시 및 자치구 공무원 등이 참여하며, 2017년에 이어 올해 두 번째 행사가 진행되었다.

대한 깊은 논의나 공유 등 실질적인 젠더거버넌스를 향한 노력이 느슨해졌다는 것이다. <참여자 3>은 젠더거버넌스 차원에서 하는 관의 행사에 참여하는 것이 ‘동원되는 듯한 느낌’이 들었다며 불편함을 드러냈다. 구색을 갖춘 잘 짜인 사업의 모습이라고 할 수 있지만, 함께 하는 주민들의 의사가 제대로 반영되지 않아 ‘동원되는 듯한’, ‘도구화되는 듯한’ 느낌을 받게 되었다는 것이다. 특히 주민 입장에서는 의미부여하기 힘든 이런 ‘형식적인’ 부분은 그 필요성에 의문을 제기할 수밖에 없고, 오히려 상대적으로 실질적인 부분을 놓치고 있다는 것을 부각시키는 결과로 이어질 수 있다는 점을 보여준다.

△△구 지역 같은 경우에는 초창기에 주도적으로 활동을 많이 하고 그것을 정책개선으로 만들어낸거나 자치구 내에 젠더거버넌스라는 이름으로 무언가 위원회도 만들고 그것을 대상을 선정하거나 그런 역할에 지역 활동가들이 참여하는 계기로 좋은 모델을 만들어낸 것에 비해서, 시간이 지날수록 오히려 오래된 지역임에도 불구하고 서로 관성화되는 그런 부분들이 있어서 이런 위원회를 통해서 과제를 선정해, 이것을 진행해 하는 시스템은 만들어졌지만 실제로 실행할 때 깊이라든지 대하는 공무원이나 활동가의 태도라든지 이런 열정은 오히려 떨어지고 있는 부분들이 있다. 항상 습관적으로 진행하는 태도, 그래서 오히려 공무원들이나 행정에서 간담회 이렇게는 있지만 깊이 있게 고민하려고 하지 않는 태도가 있어서 올해도 간담회도 어려웠거든요...‘이런 시스템이 만들어졌다고 해서 온전히 잘 굴러가고 있지는 않구나.’ 이런 생각들도 들더라고요. (참여자 8)

사전회의 때 아무도 안 온 거예요. 막판에 개선안에 대해서 말할 때 2-3명 왔어요. 사전 간담회는 성평등 정책에 대해서 같이 공유하고 왜 우리가 이것을 하는지 공유하는 자리잖아요. 당장 사업개선도 중요하지만 전반적으로 공유하며 잘해보자는 자리인데 안 나온다는 거죠. 젠더거버넌스가 형식적인 차원에서만 안착하면 되는 거예요. 외부전문가는 들어가 있는데 저희 활동가는 아직까지 못 들어가 있는 거예요. 과연 젠더거버넌스가 발전하고 있는가? 라는 의문이 많이 들었고 형식적인 차원에서의 젠더거버넌스는 무언가 제도화되고 있는데 실질적으로는... (참여자 9)

지역에 있는 단체들은 그 관에서 하는 행사에 동원되는 듯한 느낌이 너무 컸던 거예요. 그러니까 같이 권역별로 모여서 교육을 싸고 이렇게 하는데, 그럼에도 불구하고 딱 짜여진 (젠더거버넌스) 선편식, 뭐 모니터링 그 일정에 따른, 한여름에 더울 때 모니터링을 해야 하고 그리고 끝에 가서는 또 무슨 한마당까지 하고, 이게 관의 젠더거버넌스라고 하면 여성

들이 이런 것을 하면 관에서 요구하는 그런 형식적인 부분들에 대해서 과감하게 좀 커트 칠 것은 커트하고 실질적인 내용적인 측면에 우리가 다가가야 되는 것 아닌가. 그런데 한마 당할 때 가야 되고 선포식 할 때 가야 되고, 막 이런 것들이 계속 있으니까... (참여자 3)

4) 추진과정에서의 문제점

(1) 뒤쳐진 관의 속도

많은 활동가들이 젠더거버넌스 활동 경험을 이야기하며 공통으로 제기한 문제 중 가장 두드러진 것은 ‘뒤쳐진 관의 속도’ 문제였다. 즉, ‘관이 속도를 따라오지 못한다’는 점이다. 민간의 활동은 계속해서 가속이 붙으며 확장되어 가는 반면, 관은 거버넌스 사업에 크게 관심을 가지지도 않을뿐더러 심지어 소홀히 여기고 있다는 것을 굳이 감추려 하지 않는다고 이 문제를 제기한 활동가들은 목소리를 높였다. 이들이 제기하는 뒤쳐진 속도의 문제는 단지 현 시점에서의 속도의 ‘차이’를 의미하지 않는다. 시간이 지나고 경험이 쌓이면 좁혀지고 결국은 맞춰질 것을 기대할 수 있는 문제가 아니라는 것이다. 무엇보다 관은 민만큼 관심이 없어 보이고 소홀한 태도를 드러낸다는 것인데, 이런 태도는 젠더거버넌스 사업에 대한 이해부족과 준비 미흡의 결과로 이어지게 된다. 자발성과 적극성을 찾기 힘든 이런 공무원들의 태도에 대해 한 시민 참여자는 ‘걸려서 똥 밟은 것’ 같은 모습이라고 묘사하기도 하였다. 어쨌든 사업이 지속되고 있는 상황에서, 이런 태도를 가진 참여자의 젠더거버넌스 참여는 그저 형식적인 것들로 반복되는 결과로 밖에 나타날 수밖에 없다고 비판한다. 뒤쳐진 것이 ‘지난’ 문제가 아니라, 앞으로 추진하는 과정에서 중요한 문제로 나타날 수 있다는 것이다.

어쨌든 아쉬운 지점이 있지만 민간의 활동은 계속 끊임없이 성장하고 앞으로 가고 있다고 이 활동을 통해서 저는 생각을 하거든요. 그런데 관은 그 속도를 못 따라가는 아쉬움이 있죠. 젠더거버넌스 지역 간담회가 끝나고 나서 구의원들에게 소감을 물어봤는데 너무 형식적인 이야기를 하고 자기는 몰랐다고 해서 제가 그날 참다가 화가 나는 거예요. 나와서 자꾸 그런 이야기를 하니깐요. 그런 이야기를 구청에서도 계속 하거든요. 너무 어렵고 자기 잘 모른다는 이야기를 너무 당당하게 이야기를 하니깐, 그런 지점이 아쉽고 어려운 것 같아요. (참여자 6)

민과 관의 거버넌스 차원에서 하는데 민이 주도적으로 하는 거잖아요, 이거는 솔직히. 그런데 관에서는 너무 준비가 없는 거예요. 간담회 같은 거 하게 되면 그것에 대해서 충분히 서로 숙지를 하고 그 참여한 사업의 주무관이라든가 여성가족과가 정말 이 성별영향분석평가의 의미와 모니터링의 의미에 대해서 같이 공부를 하고 이것을 간담회를 해야 되는데 일방적으로 개선안만 계속 푸시, 푸시, 푸시 해놓고 거기는 그냥 고개 끄덕 끄덕거리시기도 하고 일찍 나가시는 분들도 있고 한마디도 안 하시는 주무관들도 있고 이걸 괜히 그냥 이 사업 모니터링에 걸려서 똥 밟은 것은 그런 느낌들을 되게 갖고 계시는 것 같고... 그리고 거버넌스 하는 이 간담회가 또 평가에 들어가잖아요, 가점에. 그러다 보니 이것은 꼭 해야 되니까 언제 날짜 전까지는 좀 해 줬으면 좋겠다는 요구들도 있고, 거버넌스가 어떤 내용에 있어서 이걸 반영하는 것이 아니라 되게 형식적인 것들도 계속 반복되는 것들이 있는 것 같다는 생각을 하면서... (참여자 3)

주민주도형 거버넌스가 주민(시민)의 주도성에 의해 추진된다는 것을 강조하는 개념임에는 분명하지만, 이것은 당연히 행정이 주도성을 놓아도 된다는 것을 의미하지는 않는다. 젠더거버넌스가 다양한 주체들의 참여와 협력을 기반으로 ‘성평등’ 정책이 확대되는 것을 목표로 한다고 할 때, 각 주체들의 역량이나 활동조건은 젠더거버넌스의 운영에 가장 큰 영향을 미치는 요소이기 때문이다. 특히 젠더거버넌스의 지속가능성과 올바른 방향성 제시를 위해서는 거버넌스에 관여하는 각 주체들의 역량과 역할이 무엇보다 중요하다고 할 수 있는데, 이 때 각 주체에는 당연히 ‘민’만이 아니라 ‘관’도 포함된다. 그러나 시민 참여자 <참여자 15>가 ‘관이 너무 안 움직여요’라며 답답함을 드러낸 것에서 알 수 있는 것처럼, 시민 참여자들 중에는 앞으로의 상황에 대해서도 낙관하지 않는 경우가 많았다.

제가 조금 이번에 어려웠던 건 뭐냐 하면 이게 관이 너무 안 움직여요. 이 중간에 지금 저희가 2015, 16년이 한 담당자였거든요. 그리고 2017년에 담당자가 바뀌었는데 4개월하고 이 사람이 다른 곳으로 가면서 다른 분으로 또 바뀌었는데 그분이 마지막 정책개선 간담회만 주관하고 이렇게 있다가 올해 또 바뀌었어요. 그래서 담당자가 2년 짝 계속 바뀌는 거예요. 그런데 이게 연결해서 오는 것도 막 떨어지고 이러는데 제가 그래서 자료를 안 줘요. 예전에 2년 때는 자료를 주더니 지금은 안 주는 거예요. (참여자 15)

그러니까 이게 주민 주도형이기는 하지만 그거를 주도형이라고 해서 민이 다 해야 된다는 생각은 안 하거든요. 민이 주도를 해서 관에다 요청을 해야 된다고 생각을 해요. 관에서는

서울시에서는 자치구 담당 공무원들 모여서 교육이라든가 이것에 대한 사업 설명회를…
(참여자 3)

(2) 양날의 칼? 평가지표

2017년 서울시는 민·관협력이 적극적으로 이루어질 수 있는 여건 조성을 목표로 자치구 여성정책 평가항목에 젠더거버넌스 운영 여부를 추가하였다. 특히 젠더거버넌스 평가 항목이 최대 9점까지 높은 비율을 차지해²¹⁾ 젠더거버넌스 사업의 중요성을 강조하였다. 이런 변화는 젠더거버넌스 운영 사업을 담당하는 공무원들이 사업 담당 공무원들의 ‘협조’를 끌어내는데 크게 작용했다. ‘목숨을 걸고 하고 있다’라고 표현할 정도로 중요하게 여기는 시·구 공동협력사업에 대한 평가 결과로 이어지기 때문에 사업 담당 공무원들을 ‘설득’하고 ‘협조’를 구하기가 전보다 수월해졌다는 것이다. 뿐만 아니라, 평가 항목과 기준이 더욱 강화되면서 체계적인 사업 진행이 더 중요하게 되었다. 그러나 이와 같은 변화가 젠더거버넌스 운영에 있어서 긍정적인 결과만을 가져오지는 않았다는 것을 젠더거버넌스 운영 사업 담당 공무원인 <참여자 17>의 언급에서 짐작할 수 있다. <참여자 17>은 ‘평가지표에 8점이라는 지표, 그런 구조가 만들어지지 않았다면 젠더거버넌스 활동이 어떻게 됐을까?’라는 연구자의 질문에 ‘평가지표가 없었다면 자체적으로 젠더거버넌스라는 활동을 해나갈 동기가 없었을 것’이라고 답한다. 즉, 현재 젠더거버넌스 운영 사업은 어찌 보면 사업에 대한 이해나 당위성, 성인지 관점이 우선하기보다는 평가 때문에 마지못해 하게 되는 것으로 여겨질 수 있는 위험을 안고 있는 것이다. 물론 평가에는 사업의 목적과 목표가 반영되기 마련이지만, 동시에 사업의 목적과 목표가 평가에 의해 왜곡될 위험도 공존한다는 점에서 이 부분에 대해서는 추후 깊이 있는 분석이 요구된다.

이 젠더거버넌스는 모니터링 지표에 들어가잖아요. 그런데 저희가 전 부서가 서울시 시·구 공동협력사업을 굉장히 목숨을 걸고 하고 있거든요. 그런데 이 젠더거버넌스에서 개선안과 관련된 게 지표가 정성평가를 8점이나 들어가기 때문에 그거를 가장 많이 강조를 했던 것 같아요. 이걸 꼭 해야 된다, 이걸 목숨 걸려 있는 거다. (아, 평가를 받아야 되니까 그걸로

21) * 출처: 「2017 자치구 여성·보육정책 종합평가 계획」(서울특별시 여성가족정책실, 여성정책담당관-6173호, 2017.3.28.).

이제 설득을 하셨다는 거네요?) 네. 본인도 그 업무가 얼마나 위에서 많이 관심을 쓰고 있는 건지 알고 있기 때문에 그래서 많이 협조를 해 주고 그나마 처음 했던 게 그런 친분도를 우선 보고 나서 그다음에 “나, 1년 이거 내 농사다.” 이렇게 하면서 하면... (참여자 17, 자치구 공무원)

이제는 선택이, (젠더거버넌스) 하지 않으면 점수를 받을 수 없기 때문에 그리고 올해는 더 강화가 된 게 개선안 예전에는 ‘젠더거버넌스 활동을 했어요.’하면 점수를 다 줬는데 지금은 젠더거버넌스 활동하면 플러스 간담회를 몇 번하고 실제로 3건 이상이 나와야 만점, 2건은 몇 점 이런 식으로 진행해요.(참여자 18, 자치구 공무원)

(3) 미비한 참고 자료 : 가이드라인, 매뉴얼, 사례집 부재

인터뷰를 통해 평가지표의 영향력이 커진 반면 사업 수행에 참고할 수 있는 자료는 미비한 상태라는 것을 알 수 있었는데, 구청의 젠더거버넌스 사업 담당 공무원들이 공통으로 꼽은 사업 수행 과정에서의 어려움에는 사업 수행에서 참고할 수 있는 ‘가이드라인’이 없다는 점이 있었다. 물론 ‘가이드라인’에 대해서는 자율성을 침해할 수 있는 가능성이 있다는 점에서 우려의 목소리도 내기도 했지만, ‘지침’의 형태뿐만 아니라 참고할 수 있는 자료인 매뉴얼이나 사례집조차 제공되고 있지 못하다는 점은 사업 수행에 어려움을 가중시키는 요인으로 언급되었다. 이에 다른 구의 사례를 참고할 수 있는 사례집이 제공된다면 사업 수행에 도움이 될 것이라는 의견이 제시되었다.

가이드라인이 없다는 것을 저는 참여하면서 처음 알았어요. 저는 서울시 담당부서에서 성별영향분석평가처럼 젠더거버넌스의 가이드라인의 뭔가 내려와서 하는 건 줄 알았는데 가는 곳마다 여쭙보니 공문하나가 다였다. 평가지표는 그럼 어떻게 했냐? 평가지표에 대한 것은 평가팀에서 굉장히 자세하게 지표에 대한 설명이 있어서 외려 이것에 대해서 문의사항이 없는데 젠더거버넌스는 협력하라고만 되어 있지. 몇 번을 만나라, 어떻게 구성을 하라고는 하나도 안 되어 있더라고 이야기를 하시더라고요.(참여자 25)

제도를 실행하는 과정에 대한 가이드라인이 없고 그러다보니 그게 힘든 거예요. 어차피 주체는 그분들이 하고 저희는 도와주는 역할을 하는 거잖아요. 저희는 가이드라인이 하나 생겨버리면 그대로 따라 해야 하니까. (참여자 17, 자치구 공무원)

그러니까 아직도 그게 성별평가사업 분야를 선정한다고 하면 그걸 도대체 뭐 하는 거냐고 물어보는 게 제일 많거든요. 13년도에 여성가족재단에서 성별영향분석평가 정책개선 사례집 같은 것 있잖아요. 조그만 책자로요. 그 책지만 그냥 담당자한테 보내주면 이거 하는 거라고 알려주면 거기에 거의 대부분의 자치구에서 하는 많은 분야의 업무들이 다 들어가 있더라고요 …(중략)… 사업담당자들에게 사례집 하나만 보내주면 되는데 계속 말로 해야 되니까 힘들더라고요. (참여자 17, 자치구 공무원)

(4) 미흡한 관-관 거버넌스: 서울시와 자치구의 ‘협치’ 문제

서울시에서는 2016년부터 시정의 핵심전략으로 ‘협치’를 제시하고 협치 조례 제정, 협치예산 확보를 통한 민-관 협력 사업 등을 통해 시민사회와의 협력을 기반으로 하는 정책을 확대해나가고 있다고 밝혔다.²²⁾ 이렇게 협치가 시정의 주요 전략으로 제시되고 있는 상황이기 때문에, 원칙대로라면 협치의 일환인 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 사실 매우 우호적인 행정적 조건에서 진행되고 있어야 한다고 볼 수 있다. 특히 2017년부터 25개 자치구에서 진행된 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 협치 예산으로 수행되었으며, 서울시가 자치구 여성정책 평가 항목에 젠더거버넌스 운영 여부를 추가하여 민·관 협력이 적극적으로 이루어질 수 있는 여건을 조성하였다고 평가되기도 한다. 그러나 인터뷰에서 보이는 ‘실제’는 이런 외형적인 완성도와는 다른 모습으로 드러난다. 가장 기본이 되어야 할 협치 상대인 서울시 정책팀과 자치구 담당자 간에 제대로 된 소통 채널도 가지고 있지 않다고 이야기된다. 젠더거버넌스 운영 사업 관련해서 관련된 공문은 ‘사업 수행 단체가 지정되었으니 협조를 바란다’는 1회성 공문²³⁾이 전부였다는 것이다. 거버넌스는 주로 민과 관 사이의 거버넌스가 부각되고 중요하게 논의되지만, 민-관 거버넌스는 사실 층위를 달리하는 여러 거버넌스를 그 안에 포괄하고 있는 것으로 볼 수 있다. 민-관 거버넌스가 제대로 이루어지기 위해서는 민-민 사이의, 관-관 사이의 거버넌스, 협치 또한 중요하다고 볼 수 있다. 그러나 인터뷰 과정에서 참여자들의 언급에서 드러난 것으로만 보면 현재 관-관 사이의 거버넌스, 협치는 매우 느슨한 상태로, 민-관 거버넌스를 발전시켜 나가는데 있어서 ‘구멍’이 될 수 있는 가능성을 배제할 수 없는 상태이다. 이에 추후 사업 추진에 미치는 영향과 개선 필요성에 대한 논



22) 「협치서울 추진계획」 수립 알림(서울특별시 기획담당관-19696, 2015.11.16.)

23) 「2018 젠더거버넌스 운영 관련 자치구 협조 요청」(서울특별시 여성정책담당관-8921호, 2018.5.16.)

의가 필요한 부분으로 보인다.

서울시는 통화가 우선 기본적으로 힘들고요. (웃음) 통화가 잘 안 돼서 그냥 우선 궁금한 거 있으면 메일로 보내놓고 답변이 없으면 어떻게 해서든 자료를 그냥 서류를 막 뒤져서 찾고 막 이렇게 하죠. 그냥 이게 근거도 찾기가 힘들어서 저는 그냥 여성가족재단 담당 선생님한테 전화해서 “젠더거버넌스가 뭐예요?”라고 물어보면서 업무를 익혔던 것 같고… (참여자 17, 자치구 공무원)

서울시의 젠더정책팀에서 해당 구 담당자와의 어떤 채널이나 체계가 없는 건 사실이지 않아요. (참여자 12)

서울시에서 내려온 젠더거버넌스 관련된 지침이나 가이드라인은 전혀 없고요. 단지 시·구 공동협력사업이라고 하는 그 서울시에서 지표를 줘서 각 지자체를 점수를 하고 있는 그런 평가자료 안에 젠더거버넌스… 아마 그 공문에 들어가 있는 단어가 다일 거예요. 그리고 서울시에서 ‘YWCA하고 풀바람이랑 계약을 했으니 지자체에서는 협조를 하시기 바랍니다.’ 관련해서 공문으로 내려온 게 젠더거버넌스란 용어가 들어간 공문은 그게 다인 것 같아요. (참여자 17, 자치구 공무원)

서울시에서 젠더거버넌스 운영 관련해서 공문이 오는 것은 ‘수행업체가 지정이 되었다. 협조를 하라.’ 그것 이외에는 없어요. 젠더거버넌스와 관련해서 도와줄 수행업체가 선정되었으니깐 그 정도밖에 없고 자치구에 요구하는 것만 있는 거잖아요. 끝나고 나서 젠더 관련해서 한마당 행사를 하니깐 참여를 해라. 그 정도까지만 자치구에서 하더라고요. (참여자 18, 자치구 공무원)

5) 젠더거버넌스 운영 개선방안

젠더거버넌스는 정부와 시민사회 등 다양한 주체의 참여와 협력을 기반으로 성평등 정책을 확대되는 것을 목표로 한다. 그리고 이를 위해서 참여 주체들의 역량 강화와 활동 조건을 마련하는 것의 중요성이 강조된다. 젠더거버넌스 운영 개선방안과 관련한 시민 참여자들과 공무원들의 논의 역시 젠더거버넌스 실행주체의 역량 강화와, 활동조건과 밀접한 관계를 갖는 추진체계 차원에 대한 논의로 모아졌다.

(1) 실행주체 역량 강화

젠더거버넌스가 활발히 작동하기 위해서는 능동적인 실행주체들의 역할이 중요하다는데 이견이 없다. 이런 점에서 활동의 주체가 될 수 있도록 실행주체들의 역량을 강화하는 것은 그 어떤 것보다 우선적으로 이뤄져야 할 부분이다. 거버넌스가 과거 관리의 대상으로 시민을 바라봤던 것과는 다르게, 정책 영역에서 시민의 권한을 강화하는 새로운 기회를 제공하는 접근이라는 점 때문인지, 역량 강화 부분은 시민 주체에 초점이 맞춰진다. 인터뷰에 참여한 민-관 참여자 모두 시민주체의 역량의 중요성을 더욱 강조했다. <참여자 24>는 ‘성인지 네트워크’의 사례를 들며 시민들이 자기 지역의 전문가로서, ‘공무원이 그 사람을 필요로 할 수밖에 만드는 것이 중요’하다고 강조했다. 그리고 이를 위해서는 활동가들을 지역의 전문가로 양성할 필요가 있다고 보았다. <참여자 27>은 보고서 작성을 사례로 들며 역량 강화의 필요성과 중요성을 이야기하였는데, 젠더거버넌스 운영에서 시민들의 참여가 유의미하게 지속되기 위해서는 ‘공무원과 정부가 볼 만한 보고서를 내는’ 것이 필요하다는 것이다. 실행주체로서 갖춰야 할 역량을 구체적인 측면에 주목해 언급한 것으로 볼 수 있다.

대전에 한국성인지예산네트워크 단체가 있는데 거기는 18-20년 하셨더라고요. 성별영향분석평가를 할 수 있는 전문가 겸 지역의 활동가를 양성하고 그분들은 거꾸로 공무원들이 연락을 하더라고요. 작성할 때 되면 ‘교육을 시켜주십시오. 이 부분은 어떻게 해야 될까요?’자문을 하듯이 연락을 한다고 하더라고요. 20-30대를 저렇게 만들어야겠다는 생각을 했거든요. 그런 정도로 준비가 된 사람들과 이 지역에서 전문가로 하면서 공무원이 그 사람을 필요로 할 수 밖에 없게 만드는 것. (참여자 24)

보고서를 쓰는 게 공무원과 정부가 볼 만한 보고서를 내야 하잖아요. (참여자 27)

한편 젠더거버넌스 운영 사업 담당 공무원인 <참여자 17>은 단순 민원과 정책 제안을 구분 지으며, 시민들의 평가와 의견제시가 정책 제안으로서 유의미하게 받아들여지기 위해서는 시민 주체들이 공무원들과 ‘대등하게 대화할 수 있는 수준’이 될 필요가 있다는 의견을 제시했다. 그리고 이를 위해서는 다른 무엇보다 교육이 필요하다는 점을 강조하였다. 실행주체의 역량강화와 관련해 상대적으로 많이 언급되지는 않았지만

젠더거버넌스 실행의 중요한 또 다른 축인 공무원들의 역량 강화에 대해서도 이야기 되었다. 즉, 활동가의 역량을 높이는 것도 물론 중요하지만 그에 못지않게 행정의 역량도 높여야 할 필요가 있다는 것이다. 행정의 역량 강화에서 상대적으로 더 강조된 것은 젠더 감수성에 대한 부분으로, 특히 의사결정자의 위치에 있을수록 젠더 감수성에서의 역량 강화는 중요하다는 의견이 제시되었다.

저는 시민들이 민원이 되지 않고 공무원이랑 대등하게 대화를 할 수 있는 수준이 되어야 될 것 같아요. 그러려면 교육이 중요하겠죠. (참여자 17)

그 이야기도 저희 안에서 되게 많이 나왔어요. 공무원들 교육~활동가의 역량도 높이지만 행정의 역량도 높여야 한다. 특히 젠더감수성에 대해서~특히나 의사결정자들~ (참여자 6)

역량 강화의 방안으로는 역시 ‘교육의 중요성’이 강조되었는데, 현재 진행 중인 교육 방식과 내용에 대한 평가와 더불어 앞으로 고민하고 지향해야 할 교육 방향에 대한 의견이 제시되었다. 크게는 교육 진행에 있어서 광역과 자치구의 역할 구분에 대한 논의와, 교육의 목표를 어디에 둘 것인지에 따른 교육 내용의 구분에 대한 논의로 모아졌다. 우선 중앙과 지역의 역할 구분과 관련하여, 젠더거버넌스의 구축과 운영은 필연적으로 지역에 기반 한다는 점에서 교육 내용 또한 지역의 차이가 중요하게 고려되어야 한다는 점이 참여자들에서 공통적으로 나온 의견이었다.

그러나 모든 교육을 지역에서 진행하기보다는 성인지 감수성과 같은 기본 바탕이 되어야 하는 교육은 중앙에서 진행하도록 하는 것이 필요하다고 보았는데, <참여자 24>는 그 이유로 정보 공유의 필요성을 들었다. 실질적인 학습의 장이 되기 위해서는 정보를 공유하고 사례를 나누는 것이 중요하지만 지역별로 나눠 진행되는 교육에서는 이런 요구가 충족되기 힘들다는 것이다. 지역에 한정하지 않고 정보를 공유할 수 있는 자리가 필요한데, 중앙에서 진행하는 교육이 그러한 자리를 제공할 수 있다고 보았다.

한편 지역의 차이만큼이나 개인 간의 차이가 크다는 점 또한 교육 내용을 설계하는데 핵심적인 요소로 고려되어야 한다고 강조되었다. <참여자 24>는 특히 지역에서 이루어지는 교육이 ‘재탕’, ‘삼탕’인 측면이 있어서 오랫동안 활동해오는 사람들에게는 실질적인 도움이 되고 있지 못하다는 점을 지적했다. ‘다음 단계의 디딤돌’이 될 수 있

는 교육이 필요하다라는 것이다. 또한 <참여자 22>는 교육 내용의 초점을 어디에 둘 것인지가 중요하다고 하며, 전문가를 양성하는데 중점을 둘 것인지, 시민주체를 확장하는데 보다 중점을 둘 것인지에 따라 교육 내용에 차이가 생긴다고 짚었다. 물론 어느 한 쪽만을 선택해야 하는 문제가 아니기 때문에 두 방향의 교육이 모두 잘 진행될 수 있는 방법을 찾아야 한다는 의견을 제시하였다.

성장이라는 어떤 측면에서 보면, 사실 지역마다 차이가 있거든요. 어떤 단체에서 그 지역을 볼 수 있어서 그 역량이 되어서 할 수 있는 곳들도 있지만 정말 개인으로 있다가 활동을 하시는 부분은 전혀 다른 베이스에서 시작을 한다고 생각을 하거든요. 지역마다 어떤 특성과 개개인의 영향의 수준이라고 하는 것에 따라서 어떤 도약들도 저는 필요하다고 생각을 해요. ... (중략)... 저희 안에서도 보면 2년차 사업을 하셨던 분도 있지만 회원들 중에는 처음 해보는 회원들도 있었어요. 어떤 사람들은 이렇게 보니까 도움이 되었다고 하지만 어떤 사람들은 이것만으로도 내가 무엇을 해야 할지 모르겠다는 사람도 있어요. 공통의 목표, 공통의 이 사업의 방향은 중앙에서 기획을 하고 대신에 지자체에서 각 지역별로 각각의 회원의 성격이나 조직 성격에 맞게 역량에 맞게 교육하고 기획하고 더 보충할 수 있는 것으로 유동적이게 열어주는 게 좋지 않을까? 하는 생각이 들었어요. (참여자 21)

기본적으로 성인지와 관련된 감수성에 대한 내용은 기본 바탕으로 되어야 하고 개별적으로 할 것이 아니라 한꺼번에 할 수 있는 교육은 중앙에서 했으면 좋겠다. 그 다음에 각 지역별 특성에 맞는 것은 다 하더라도 저는 적어도 어떤 방식으로 정보를 취합하던지 사실 모이면 다양한 노하우가 나올 거라고 생각을 했거든요. 그런 부분을 공유하고 실질적인 학습을 하는 장을 만들어야지. 이건 사실 각개전투로 하고 있거든요. 이게 나만 모르는 걸까? 다른 사람은 다 아는데 나만 모르는 걸까? 서로 정보공유도 모뎀 안에서만 되지. 실제로 전체 안에서는 더 안 되고 실제로 이 활동을 제대로 하려면 정보를 취합하는 방법이라든가, 이것을 어떻게 엮어서 문서화를 하는지 하는 부분에 대해서 실질적으로 더 도움이 될 것 같은데... (참여자 24)

이게 너무 소중한 그릇이라서 무언가 해침을 당하고 싶지가 않다는 이런 느낌은 충분히 이해가 되는데 이게 해치고자 하는 게 아니라 지역에서 실제로 몇 년을 활동했던 사람들은 똑같은 재탕인 거예요. 본인이 조금 더 궁금하거나 조금 더 다음 단계로 나아가고 싶은데 이 상황에서는 그 다음 단계의 디딤돌이 없는 거예요. 활동가들이 끊기는 거죠. 그 활동가들이 다른 사람들로 채워질 수는 있어요. 제가 생각하는 실질적인 역량으로 발돋움해서 올라가는 자체가 지금 길이 없다는 게 스스로 느껴지고 매력이 없는 거죠. (참여자 24)

포커스를 어디에 맞추느냐? 인 것 같아요. 섞이기는 하지만 정책모니터링을 할 때 그 의의를 어디에 두느냐 했을 때 젠더와 정책감수성을 같이 높이는 그런 시민들을 확대한다는 의미에서 계속 새로운 신규활동가들을 뽑고 이분들만 가지고 하기는 힘드니까 기존활동가와 엮어서 하는 것으로 확장을 해 나아갔다면, 이 젠더거버넌스는 어디에 초점을 맞추느냐? 인 것 같아요. 전문가를 양성하는 쪽으로 갈 것이냐? 아니면 정말 아직도 이런 부분에 이해가 잘 안 되고 있으니 시민들 특히 여성시민들을 확대시켜나가는 쪽에 포커스를 맞출 것이냐? 아니면 두 가지 다 갈 것이냐? 아니면 방향을 좀 정해놓고 할 때가 되지 않았나? 전문가처럼 키워나가는 풀도 운영을 하면서 새로운 사람을 받아들여서 확대를 시켜 나아가는 방향... (참여자 22)

(2) 추진체계 구축

① ‘관-관’ 협치체계 구축: 서울시와 자치구 간의 협치

젠더거버넌스라고 할 때 흔히 민-관으로 단순화해서 상호작용의 주체를 표현하기는 하지만, 그 안에는 당연히 관-관, 민-민의 관계, 협력체계 또한 포함된다. 현재 시행 중인 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 대상이 되는 성별영향평가는 특히 서울시와 자치구 양쪽 모두의 참여가 전제된 내용으로 구성되어 있기 때문에, 시와 자치구 사이의 협력은 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에서 매우 중요한 부분이라 할 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼 현재는 시와 자치구 사이의 협력관계가 잘 이뤄지고 있다고 판단하기 어려운 상황이다. 단적으로 소통채널조차 제대로 가동되고 있지 못한 것이 확인되었기 때문이다. 평가와 관련된 부분을 제외하면 젠더거버넌스 관련해 시에서 자치구에 보내는 것은 협조공문이 유일하며, 젠더거버넌스 운영과 관련해서는 어떤 지침이나 가이드라인, 사례집 등 어떤 것도 제공되고 있지 않다는 것이다. 협치가 시정의 주요 전략으로 제시되고 있는 상황인 만큼 주요 협치 대상인 자치구와의 협력관계가 더 효율적이고 탄탄하게 이뤄질 수 있도록 소통채널을 비롯해 관 내 자체의 체계를 갖추는 것이 필요해 보인다. 이러한 관-관 협치 체계는 현재 나타나고 있는 자치구 간 젠더거버넌스 발전 정도의 차이를 좁히는데도 기여할 수 있을 것이다.

협조공문 하나 내리는 것 말고는 서울시에 젠더거버넌스에 너무 관여하는 힘이 적은 것 아닌가? (참여자 15)

저도 답답한 부분이에요. 사실은 거버넌스 사업이 결합하면서 되게 놀랐던 것 중의 하나가 서울시가 자치구에 미치는 힘이 없구나. 그게 놀라웠고... (참여자 23, 젠더거버넌스 사업 단체 실무자)

올 초에 시공간사업으로 협력해서 젠더거버넌스 사업으로 YWCA와 풀바람이 하니깐 협력해 주시오. 첫 업무를 맡으면서 협력 공문은 하나왔는데 지역에 여성단체 역량이 있어서 연락이 오면 만나는구나 하면 다행인데 그 지역이 활성화가 안 되어 있으면 어떻게 해야 할지 아무도 알려주지 않아요. (참여자 17, 자치구 공무원)

그런데 아까 말씀하신 것처럼 이 사업이 관에서도 되면 예를 들어서 구 여성정책 담당자도 사업설명회를 하던 뭘 하던 교육을 하던 뭐라도 이걸 모아내주는 역할을 서울시가 해야 되는데 그 체계 자체가 저는 없는 것 같거든요. 그리고 그걸 만들 생각이라든가 어쨌든 그것도 전 어쨌든 그런 체계가 필요하지 않을까... 서울시와 구가 어쨌든 연관될 수 있는 관 자체의 체계는 일단 필요한 것 같아요. (참여자 15)

② 이원화되어 있는 거버넌스를 잇는 연결고리

2013년 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업을 시작한 이후 벌써 6년이라는 시간이 흘렀고, 그 사이 서울지역의 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 크게 발전해 시·구 공동으로 25개 자치구 전체에서 사업이 진행 중이다. 또한 풀뿌리 여성단체와의 컨소시엄 구성 등 꼼꼼하게 시스템을 갖추가고 있는 것으로 보여, 다른 시·도와 비교했을 때 긍정적으로 평가할만한 요소들이 두드러진다는 것이 확인된다. 그러나 사업에 참여하고 있는 당사자인 시민 활동가들은 현재 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에 여러 가지 문제가 있다고 지적한다. 그중 특히 많은 이들이 제기한 문제가 서울시 내에 이원화되어있는 젠더거버넌스 체계이다. 지역에서의 활동은 ‘거버넌스 사업’으로 진행되고 있는 반면, 서울시에서의 거버넌스에 대한 인식은 광역 단위의 성평등위원회에 한정되어 있는 것으로 보인다.

이걸 어떻게 가야 될까? 누가 그런 얘기를 하더라고요. 서울시는 거버넌스는 성평등 위원회에서 해서 하고 우리는 거버넌스 사업을 하는데... 이게 젠더거버넌스가 일단 거버넌스라는 이름이 붙어 있지만, 공무원들은 사업, 사업을 한다고 인식을 하더라고요. 그러니까 성평등 위원회에서는 전문가 그룹으로 해서 그렇게 하고 손발은 우리고. (참여자 3)

서울시나 성평등위원회, 그게 우리가 하는 젠더거버넌스와 접점이 없잖아요. 따로 놓고 이런 게 있는지도 본인들은 모르고. 그런데 그분들이 원하는 성평등은 과연 어떻게 이루는 건데요? 그것부터 해결이 우리가 안 돼요. 논의점도 여태껏 없었고.(참여자 12)

성별영향분석평가과제 위원회가 젠더거버넌스와 관련된 어떤 접점은 없어요. 지금 위원회에는 당연직 말고 위촉직에는 각 시설의 시설장이라든가 교수님이 들어가 계세요. 위원회 하는 느낌이랑 시민 젠더거버넌스 느낌이 너무 많이 달라져서 지금 가지고 있는 장점이 퇴색이 될 것 같아요.(참여자 19, 자치구 공무원)

물론 거버넌스의 개념은 다양한 입장에서 서로 다른 수준에서 정의될 수 있기 때문에 다양한 거버넌스 개념과 그에 따른 다양한 활동이 이어질 수 있다. 하지만 구체적인 정의는 강조점에 따라 다를 수 있을지라도, 거버넌스가 협력과 참여라는 파트너십을 통해 공공문제를 해결해 간다는 것을 핵심으로 한다는 데 이의가 있을 수는 없을 것이다. 젠더거버넌스가 제대로 운영되기 위해서는 관과 민이 대칭적인 행위자로서 수평적이고 상호협력적인 동반자적 관계를 형성하는 것이 중요하다. 그러나 관과 관 사이에, 민과 민 사이의 상호협력적인 동반자적 관계 형성 또한 그에 못지않게 중요하다고 할 수 있다. 특히 형식적인 젠더거버넌스를 넘어 실질적인 젠더거버넌스로 발전해 나가야 한다고 할 때, 거버넌스의 구축과 작동이 함께 이뤄지는 구조가 되는 것이 특히 중요하다고 할 수 있다. 이와 관련해 <참여자 12>는 ‘도장만 찍고 회의만 참석하는 사람’이 아니라, 실제 구동을 해야 하는 사람이 회의에 참석해서 의견을 제시하고 결정을 내릴 수 있는 구조가 될 필요가 있음을 강조한다. 이원화되어 있는 거버넌스 구조를 구성원에서 변화를 꾀해 성평등 실현이라고 하는 궁극적 목표에 맞는 실질적인 정책개선이 이뤄질 수 있도록 하는 방향으로 재편할 필요가 있다는 것이다.

아직도 위원회가 수많은 위원회가 있는데 그런 위원회는 되게 하나의 권위가 생겨서 뭔가 자리 하나 한 듯한 그런 거지 누구는 무수리 하고 싶어서 하지 않거든요. 그런데 희한해요. 그런 데는 꼭 짱들이 해야 되고... 그런데 요즘은 많이 바뀌었어요. 이게 거버넌스고 이제는 그게 많이 바뀌었어요. 민주주의가 발전하면서 저는 그것도 바뀌었다. 그러면 자꾸 깨우쳐야 돼요. 거기는 소귀에 경 읽기지만 한없이 얘기하지 않으면, 당신은 와서 도장만 찍고 회의만 참석하는 사람이 아니라 당신이 구동을 해야 하는 사람이라고 항상 밑에 누군가가 움직여주고 와서 참여하고 페이퍼 받고 이게 아니다. (참여자 12)

일단 서울시는 서울시에 여성정책이나 결정하는 단위는 중앙의 단체들이 변호사나 하고 있고 우리는 사실 밑에서 공무원이랑 싸우고 앉아 있고 이게 너무 이분화되어 있는데 나름 6년의 과정을 걸치면서 지역의 모니터링을 할 경우에는 매리트르 가산점을 준다든지~ 25개 자치구가 모니터링을 한다는 것은 무언가 그들이 이해를 하던, 안하던 사회적으로 공론화 했다는 생각이 드는 거예요. 앞으로 우리가 결정할 것은 실질적으로 서울시와의 젠더거버넌스 뿌리내리는 25개의 조직적인 역량이 이제는 무시 못 할 정도가 되지 않았나~ 정식으로 서울시의 어떤 파트너십을 맡고 서울시의 어떤 체계에 실질적인 젠더거버넌스에 어떤 역할을 할지는 논의가... (참여자 2)

③ 새로운 추진체계에 대한 고민

한편 새로운 추진체계의 필요성과 형태에 대한 여러 의견이 제시되었다. 우선, 새로운 추진체계의 필요성과 관련해서는 먼저 소통과 정보 공유 측면에서 젠더거버넌스 운영의 개선안 등 의견을 제시할 수 있는 ‘통로’로서의 체계나, 지역을 넘어서 정보를 공유할 수 있는 ‘플랫폼’ 형태의 체계가 필요하다는 의견이 있었다. 또한 좀 더 큰 틀에서 민간 단위의 조직화와 대표성 문제와 관련해 추진체계의 필요성이 제기되기도 했다. 즉, 같은 목적을 가지고 활동하고 있는 활동가들이 서로 관계를 맺을 수 있는 장이 필요하다는 점, 현재 행정단위의 추진체계 외에는 민간단위의 대표성을 확보할 수 있는 구조화된 형태의 체계가 없어 필요하다는 점 등이 새로운 추진체계의 필요성으로 제시되었다.

무언가 거버넌스 운영체계에서 개선되었으면 좋겠다고 생각되는 의견들을 이야기 할 수 있는 통로나 이런 것들이 너무 부족하다, 이걸 어떤 시스템으로 해야 될지~ 저희가 지역활동가 모임, 권역모임에서 되기를 바라는 마음인데 그 권역모임을 하기는 하지만 충분하지는 않은 거잖아요. 지금 현재 시스템에서 무엇을 어떻게 바꾸느냐? 그런 게 되겠는지... (참여자 23, 젠더거버넌스 사업 단체 실무자)

저희가 단톡방의 홍수 속에서 살고 있다 보니깐 너무 많은 정보가 쏟아지고 올라가버려서~ 다른 지역도 보고 싶고 행사도 가고 싶은데 조금 더 공유할 수 있는 장이 마련될 방법이 있을까? 평상시에도 그 지역에 좋은 교육이 있으면 가서 들을 수도 있는 거고 행사를 도와줄 수도 있는 거니깐 이 활동이 상시적으로 돌아가려면... (참여자 10)



서울 자치구 전역에 있는 같은 목적을 가지고 했던 활동가들이 모여서 얼굴을 보고 관계를 맺는 게 굉장히 중요하거든요. 내용도 있지만 여성 사안을 가지고 자치구에서 모일 수 있고 같이 할 수 있다는 것. 어느 지역에 가면 그 지역에서 아쉬움을 말할 때 원래 이 사업을 했던 활동가들을 서로 연락을 하면 만날 수 있고 YWCA가 좋다는 게 그거거든요. 전국에 어디를 가든지 YWCA가 있다는 것. 그 사람들을 만나면 친숙하다는 거예요. 그런 관계망을 갖는다는 것은 부속적인 효과... (참여자 11)

행정단위의 추진체계 외에 사실 민간단위의 구조화된 대표성을 확보할 수 있는 어떤 구조화된 형태의 광역단위 네트워크가 필요하다는 얘기를 계속 해왔던 건데 그게 잘 안 만들어졌던 거고 그것을 만들기 위해서 기초단위의 풀뿌리가 아직 충분히 만들어질 준비가 되어 있지 못 했던 거예요. 풀바람이 몇 년간 협치사업이나 모니터링 사업을 통해서 발굴이 되었던 분들이나 지역모임 같은 게 만들어져서 이제 광역단위로 그런 어떤 나름대로 구체적인 활동기반을 가지면서 대표성을 행사하고 나름의 목소리를 낼 수 있는 집단적인 목소리를 형성할 수 있다는 게 저는 가장 큰 성과가 될 거라고 생각을 해요.(참여자 7)

추진체계의 형태와 관련해서 다른 영역에서 만들어져 운영되고 있는 사례를 참고하여 논의되었다. 예컨대 마을공동체 사업의 경우, 중간지원조직인 서울시 마을공동체 종합지원센터를 두어 거버넌스 과정에서 발생하는 어려움을 해결하고 있다. 이와 같은 사례를 모델로 삼아 젠더거버넌스 사업에서도 새로운 추진체계의 형태를 그려볼 수 있다는 것이다. 성별영향평가 사업과 서울시 성평등활동지원센터, 성평등 기금 등과 같이 활용할 수 있는 자원을 확인하고, 풀뿌리 여성주체들을 더 키워나간다는 목표를 두고 새로운 형태의 추진체계를 타진해볼 필요성이 있다는 주장이 제시되기도 했다.

마을공동체사업을 예로 들면 그 마을의 혁신그룹... 저는 잘 모르는 사람들이지만 그들이 마을에 있는 자원을 어떻게 하고 싶었던 것들이 있던 거고 그걸 하기 위해서 서울시 정책과 예산을 어떻게 끌어다가 앉힐까를 끊임없이 논의를 했던 거잖아요. 그리고 지금 저렇게까지 키워냈다는거죠. 우리도 약간 그런 게 필요할 것 같다는 생각이 필요할 것 같아요. 우리는 성별영향분석평가 사업이 있고, 젠더거버넌스 사업 있고, 성평등지원센터 있고 성평등 기금이라는 게 있잖아요. 우리가 활용할 수 있는 자원이 이런 게 있다. 풀뿌리와 다 연관이 되는 거다 하면 저는 잘 모르지만 최소한 3개정도가 떠오르는데, 이런 것들을 어떻게 풀뿌리의 여성주체를 키워내는데 이 3개를 어떻게 최대한 활용을 해서 그것을 지원 할 수 있도록 작동하도록 만드느냐. 그런 집단적인 논의가 좀 필요한 거거든요. 성평등 기금사업에 무

엇을 지원을 해야 하고 성평등지원센터에서는 어떤 지원을 해야 하는 거고 풀뿌리 활동가 사람들을 키워나가는 방식으로 가게 이 전체를 놓고 고민하는 무언가 있어야 하지 않을까. (참여자 3)

새로운 추진체계와 관련해서는 아이디어 차원에서 여러 가지 방법이 논의되었는데, 특히 중요하게 언급된 것은 새로운 추진체계가 가질 수 있는 권한의 범위와 그에 연동하는 예산에 대한 부분이었다. 사업 운영과 관련해서 거버넌스에 참여하는 사람들, 특히 공무원들의 역할을 명확히 하는 구체적인 내용을 담은 지침이 필요하다는 의견과, 다른 사업 영역에서 적용하고 있는 방식, 이른바 실무차원에서의 시스템 구축을 젠더 거버넌스 사업에 적용하는 방식 등이 함께 논의되었다.

권한을 좀 특별하게 서울시가 관련부서에 부여하는, 권한은 결국은 예산이더라고요. 예산과 이런 것으로 해서 어떤 권한을 좀 부여하셔서 이것에는 다른 과에서 10개 해도 이걸 하나만 해도 되는, 그 해당 과에 대한 그런 것도 좀 할 필요가, 그것 자체도 인식이라고 봐요, 리더의. 우리가 알다시피 일자리 창출이니 저출산이니 청년이니 노인 문제니 이런 것도 다 돌봄이고요. 결국은 이게 다 가다 보면 가족정책으로 연결이 되잖아요. 그런데 왜 가족정책을 하는 과는 그렇게 무시를 당하는지 모르겠어요. 그래서 저는 그것에 대한 인식개선을 해서 그런 것부터 좀 시작을 하면 어떨까? 그건 획기적일 것 같아요. (참여자 12)

저는 좀 지침이 있어야 되겠다는 생각이 좀 들어요. 아까 그 민과 관이 젠더정책팀이 내 사업영역이라기보다는 그냥 사업이다 이걸 거버넌스의 주체로서 자기들이 역할을 안 하고 못 하고 이걸 뗄 수 있는 그걸 자꾸 근거를 그러는데 그러면 추진 주체에 있어서 그 부서가 적확하게 해야 될 역할 의무라는 것들을 조금 강하게 어필할 필요가 있을 것 같고요. 그다음에 우리 사실은 우리 실행주체들이 되게 다양한 주체들이 있잖아요. 멘토도 있고 뭐 활동가도 있고 현장 활동가도 있는데 그분들을 키우는 방안은 그것도 나는 실제적으로는 예산으로 해야 된다고 생각해요. 성인지 예산, 서울시에 성인지 예산은 특별하게 특별예산으로 편성을 하든지 왜냐하면 우리가 그러니까 자체 방안을 잡고 이게 이 사업이 끝나면 또 우리가 좀 헤어지잖아요. 그렇죠? 그러다가 내년 또 4월에 다시 뭉치고. 그러니까 꾸준히 그러면 이게 굉장히 필요하고 해야 된다면. (참여자 13)

여성친화도시는 여성가족 그러니까 중앙정부 사업이잖아요. 그리고 구 전체에 공증을 받는, 그리고 여성정책연구원이라는 그러니까 지금 우리가 젠더거버넌스 할 때 여가재단이



그런 역할을 했던 것처럼 여성정책연구원에서 컨설턴트를 파견해서 상시적으로 그 사업에 대해서 지원해 주는 어쨌든 지원기관 인증... 그리고 거기에서 절차 자체가 인증을 받으려면 우리가 정말로 일자리 창출해야 되고 어떤 시설 개선도 있어야 되고 협의체가 정례적으로 해야 되고 그것들을 다 갖춰야 인증을 받을 수 있기 때문에 할 수밖에 없죠. 그런데 만약에 젠더거버넌스도 그런 구조로 만든다면, 열심히 하겠죠... (참여자 16, 서울시 공무원)

6) 시민참여 활성화 방안

(1) 젠더거버넌스의 일상화를 통한 시민 주체 역량 강화

앞서 논의했던 것처럼 처음에 활동가들이 서울지역의 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업, 성별영향평가에 참여하게 된 것은 성주류화 실현을 목적으로 보다 쉽게 접근할 수 있는 통로가 될 것이라는 기대에서였다. 그러나 바쁘게 사업을 진행해오면서 어떤 부분에 있어서는 당초 목적과 어긋나는 방향으로 결과가 드러나기도 했다. 활동가들은 이와 같은 문제를 해결할 수 있는 방안으로 젠더거버넌스의 일상화, 상시적 활동을 제안한다. 사업 수행 일정에 따라 프로젝트성으로 일시적으로 활동을 하는 것이 아니라, 지속적으로 활동을 이어나가는 것이 중요하다는 것이다.

사업이라고 여기니깐 1년 단위로 끊어져 버리잖아요. 사실은 모니터링을 하는 기간도 한 달 안에 바짝 하라고 하고 심지어 올해는 공무원들이 성과지표를 해야 하니깐 언제까지 개선안을 주세요 라고 해서 더 쫓겨서 맞춰주기도 하고, 그리고 오늘 한마당 끝나고 나면 내년도 사업이 되기 전까지는 또 휴지기잖아요. 활동이 끊어졌다가 내년에 다시 모아서 진행 되잖아요. 거버넌스는 상시적 구조가 되어야 된다고 생각을 해요. (참여자 13)

현재는 프로젝트성의 사업인데 거버넌스가 되려면 일상적이어야 해요. 일상적이라는 것은 민간의 주체가 되어야 하는 거잖아요. 우리는 민간의 주체라고 하는 여성단체가 있잖아요. 일상적으로 젠더거버넌스를 할 수 있는 주체로 보는 구조. (참여자 3)

<참여자 27>은 마포 지역 사례를 통해 상시적 활동의 중요성을 보여준다. 해당 지역에서는 젠더 거버넌스 사업이 끝난 후에도 ‘후속 사업’의 성격으로 활동을 이어나가고 있는데, 이런 연속적이고 상시적인 활동이 이후 젠더거버넌스 활동에 중요한 원동력이 된다는 것이다. 젠더거버넌스 사업이 끝난 후 생길 수 있는 활동의 공백을 다른 활

등을 통해 채우고, 그 시간을 활용해 젠더거버넌스 사업의 필요성을 이야기함으로써 이후 젠더거버넌스 사업을 수행할 수 있는 인력풀을 확충하고 동력을 마련할 수 있기 때문이다. 그러나 이런 마포지역의 사례는 이상적인 사례이기는 하지만 일반화해서 적용하기에는 어려움이 있다고 평가되기도 한다. <참여자 13>은 상시적 활동을 통해 시민 주체를 확장하고 역량을 강화 하는 것이 중요하다고 강조하면서도, 이를 실행하는 데는 이른바 ‘예산 문제’로 인한 어려움이 있기 때문에 상시적인 활동이 가능할 수 있도록 서울시에 예산을 제안하는 식의 방법을 찾아야 한다고 제안하고 있다.

마포 같은 경우에는 여성네트워크가 있잖아요. 버들바람²⁴⁾에서는 마포여성네트워크에 결합이 돼서 젠더거버넌스 끝나고 후속사업의 느낌으로 계속 활동을 이어 나가고 있는 게 굉장히 큰 원동력인 것 같아요. 앞으로도 활동을 해 나아갈 수 있는 그 공간에 마포여성네트워크에는 지역에서 활동하는 여성단체들이 굉장히 많은데 거기에 거버넌스를 소개를 하고 필요성을 이야기하고 여기에 결합을 해야 하는 이유를 계속 설명하고 구의원도 만나고 그런 자리를 계속 만들고 있거든요. 포럼도 열고 오픈 세미나도 단위들끼리 같이 기획을 해보고 거기에 거버넌스팀도 합류해서 거버넌스의 입장에서 바라보는 관점을 제시하고 그런 식으로 이 풀을 확장해 나아가는 것이 가장 의미가 있지 않나 생각이 들어요.(참여자 27)

거버넌스가 항상 우리가 강의를 할 때는 되게 이상적으로 상시적 구조로 가야 된다고 우리가 이렇게 강조를 하잖아요. 그런데 실제적으로 지금 현실에 있어서는 굉장히 한 해, 한 해 일회성으로 끝나버리고 그렇기 때문에 1년차하고 3년차 활동가들의 역할이나 그다음에 관점이 확연하게 차이가 있다고 말씀하셨듯이. 좀 더 수준 높은 성평등 도시 서울을 만들어가려면 이게 정말 필요하고 서울시가 예산을 쓰면서까지 지금 거버넌스 사업하고 있고 (참여자 13)

(2) 전문성 인정과 경제적 보상

시민참여를 활성화하기 위한 방안 논의에서 활동에 대한 경제적 보상 문제는 가장 어려운 문제 중 하나이다. <참여자 27>은 활동가들에게 적절한 보상이 주어지지 않기 때문에 “1-2년 하시다가 떠나도 할 말이 없다”고 이야기한다. 실질적인 보상이 이뤄지고 있지 않은 것이 시민 참여 활성화에 장애가 된다는 것이다. 그러나 한편에서는 <참여자 3>의 경우처럼 활동비의 지급이 이뤄질수록 이른바 ‘활동비 없으면 움직이지 않

24) 마포구의 젠더거버넌스 활동가 그룹의 명칭.

는 구조'를 낳을 수 있다는 우려가 제기되기도 한다. 물론 <참여자 3> 또한 활동비 없이 활동이 이뤄져야 한다는 것을 주장하지는 않는다. 다만 젠더거버넌스 사업과 맞닿아 있는 시민사회 영역의 다른 활동들에도 활동비 지급이 영향을 미칠 수 있다는 점을 우려한다. 참여자들 다수는 지역사회에서 여성의 활동을 무급의 자원봉사로 간주하려는 젠더 불평등을 개선하기 위해서라도, 활동비를 지급하고 보상체계를 갖추는 것이 중요하다는 입장을 보인다. <참여자 15>는 특히 활동비 지급 문제와 연동해서 이야기 되는 자발성 문제를 비용에 대한 부분과 분리시켜 논의해갈 필요가 있다고 제안한다.

저는 일단 활동가들한테 적절한 보상이 이루어지지 않는 게 크다고 생각을 했어요. 이것을 하는 분들이 육아나 가사 일을 하면서 하시는 거잖아요. 보상비도 적고 이 활동이 결코 쉬운 것도 아니고 1년을 이어가는 과정인데 그렇게 하고 나서 남는 게... 실질적인 보상이 없으니깐 다들 1-2년 하시다가 떠나도 할 말이 없다고 생각을 해요. (참여자 27)

지원 사업에 대한 저는 되게 많은 고민이 드는 게 뭐냐 하면 이게 모니터링비, 활동비 이게 없으면 이제는 움직이지 않게 되는 구조들이 점점 고착화되는 것 같은 거가 있는 거예요. 예전에는 그런 거 전혀... 그런데 이것이 문제다 이렇게 된 것이 문제라는 건 아니에요. 그런데 예전에는 모니터링비 없어도 우리가 하고 싶으니까 으쌰으쌰 모여서 막 하는 게 있어요. 하고 싶으니까 하게 돼. 그런데 이제는 “아, 이거 하면 모니터링비가 얼마 나와. 그러니까 우리 같이 할래?” 또 이렇게 되는 경향도 있는 거예요. ... (중략)... (참여자 3)

이게 시간당 9,211원이잖아요. 서울시에 그 비용이 책정되어 있고, 라고 했을 때 이것에 대한 부분들도 최저가 7,530원이기는 하지만 단순 노동과는 이게 질적으로 다른 것 같고, 라고 했을 때 저희는 “그것도 여성의 노동력을 착취하는 거 아냐?” 이런 얘기들 하시기도 하고 그러기는 했어요. 그러니까 모니터링에서 여성들이 이 노동이 무급으로 되는 것에 대한 관점을 본인들도 체험하시기도 하고 이래서 보상은 있는 것은 저는 그에 합당하게 있는 것은 좋지만 그거와 자발성의 관계는 돈으로 규정, 이 비용을 규정되는 게 아니라 어떤 다른 어떤 자발성에 대한 것들을 찾아내야 된다, 이렇게 생각을 해요. (참여자 15)

전문성 인정 부분과 관련해 <참여자 13>은 현재 적용되고 있는 급여 액수가 너무 적기 때문에 상향할 필요가 있고, 특히 성인지 예산에 편성될 필요가 있다고 제안한다. 다른 참여자들 또한 지급액의 상향 조정에 대해 대체로 동의하는 모습을 보였다. 청년

젠더활동가인 <참여자 26>은 ‘생활임금’²⁵⁾이라는 용어를 통해 지급 액수 상향 필요를 이야기하기도 했는데, 특히 활동비에는 교육을 받고 현장 활동을 하는 것, 그리고 이후 보고서를 쓰는 시간까지 고려되어야 한다고 제안한다. <참여자 26>의 이런 의견은 청년젠더활동가들의 참여에 있어 중요한 논의지점이 된다. 청년들의 경우 취업준비, 진로고민을 함께 해야 하는 상황에서 적절한 활동비 지급이 이뤄지지 않는다면 활동 자체가 차단될 수밖에 없기 때문이다.

저는 이제는 아까 말씀하신 시간당 9,211원보다는 높아져야 한다고 생각해요. 그게 뭐냐 하면 일단 이거는 국가의 할 일이고 저는 제3섹터로서 우리가 역할을 하는 건데 거기에 정당한 비용이 수반이 되어야 되죠, 예산이. 그것도 성인지 예산으로 편성이 되어야 된다고 생각해요. 그것은 왜냐하면 지역의 여성들을 활용하는 거잖아요. 그리고 그 여성들에게 일정 정도의 일자리로서의 역할이 좀 되려고 한다면 이거 뭐 서너 달 해갖고 30만원 받는 그것은 그 구조에서는 좀 벗어나야 된다고 생각하고 (참여자 13)

저는 그냥 교육을 받고 현장 활동을 하고 보고서를 쓰는 시간까지 다해서 최저가 아니라 생활임금 그 정도는 나와야 한다고 생각을 해요. 왜냐하면 청년들 같은 경우에는 사실 학교에서 저도 보니까 취업준비, 진로고민도 해야 되는데 교육을 지역에서 맞춰서 생각을 해야 하니깐 단순히 모니터링만 하는 시간을 측정해서는 안 될 것 같거든요. 그 시간만큼은 보장을 해줄 수 있는... (참여자 26)

3. 요약 및 시사점

서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 실행주체인 행정과 시민(단체)활동가를 대상으로 진행한 FGI 조사는 주체들의 역량과 역할을 점검해보는 것뿐만 아니라 젠더거버넌스의 성과와 운영 개선방안을 파악하는 데 유의하다. 면접조사를 실시한 결과 도출된 과제와 시사점은 다음과 같다.

젠더거버넌스 시민주체의 참여는 젠더거버넌스 사업이 확대해 온 것과 함께 그 수

25) 「2018년 서울특별시 생활임금 고시」(제2017-330호)에 따른 2018년 생활임금 수준은 시급 9,211원이다.

도 크게 늘고 구성에 있어서도 훨씬 다양해졌다. 그러나 이들은 성인지적 관점을 통해 정책을 살펴보고자 한다는 점, 지역(현장)을 기반으로 한 활동에 관심을 두고 있다는 점, 네트워크 방식의 시민참여를 중요하게 여긴다는 점, 그리고 형식적인 제도화를 넘어 생활 속에서 체감할 수 있는 변화를 만들어 내는 것을 목표로 한다는 점에서 공통점을 가진다. 거버넌스 활동에 관심을 가지고 다양한 영역에서 활동해온 시민들이 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에 참여하게 된 것은 사업 참여가 성주류화 전략을 떠나가는데 있어 유효한 접근이 될 수 있을 것이라는 판단에 기반을 둔다. 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업 참여는 그 자체가 최종 목표라기보다는, 성주류화 실천 방안으로서 성주류화라는 목적을 향한 하나의 ‘통로’로 인식되는 경향이 있다.

활동가들의 참여과정과 관련해서는, 참여과정에서 겪은 어려움과 참여과정을 통한 변화의 의의 측면을 살펴보았다. 참여과정에서의 어려움으로는 우선 ‘적극적인’ 시민과 ‘소극적인’ 공무원으로 표현될 수 있는 민-관 간의 차이를 들 수 있다. 활동에 의욕적이고 적극적인 모습을 보여 온 시민들과는 달리 공무원들은 활동에 ‘기본’이 되는 자료 제공이나 시민들을 대하는 태도에 있어서 소극적인 모습을 보여주었다. 공무원들이 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에 있어서 이렇게 소극적인 태도를 보이는 것은, 이미 과부하된 업무량에 젠더거버넌스 업무가 추가되는 부담으로 작용하는 조건에 있다는 것과, 성인지 감수성이 전제되는 젠더거버넌스 업무 특성이 가지는 부담 측면을 원인으로 꼽을 수 있다. 시민 참여자와 사업담당 공무원 사이에 보이는 이러한 차이는 당장 젠더거버넌스 사업담당 공무원들에게 이중고를 낳는 결과로 이어졌다. ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에 주체로서 참여하며 경험들을 축적해 가면서 시민 참여자와 공무원들은 개인과 단체, 지역 차원에서 여러 가지 변화를 경험했다. 참여자들이 경험한 이러한 변화는 ‘역량 강화’라는 키워드로 설명될 수 있는데, ‘주체 역량’ 차원과 ‘거버넌스 체제 역량’ 차원으로 구분해 볼 수 있다. 주체 역량 차원은 성인지력 향상과 정책 주체로서의 역량강화로 나타났고, 참여주체들의 합의와 협력에 의해 좌우되는 거버넌스 체제 역량 차원에서 가장 두드러지는 부분은 젠더거버넌스의 중요한 주체인 공무원들의 인식 변화와 그에 따른 시민 주체들과의 관계 변화, 그리고 협력의 증가였다.

다음으로 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 성과와 한계를 살펴보았다. 먼저 참여자들이 꼽은 성과는 젠더거버넌스 참여 과정에서 나타난 관계적인 측면에 초점이 맞춰져 있

있고 가장 많이 언급된 것은 함께하는 경험을 통해 축적된 ‘상호 이해’에 대한 부분이었다. 시민 참여자들과 공무원들은 한 목소리로 모두 서로에 대한 이해가 깊어진 것을 매우 중요한 성과로 꼽으며, 앞으로의 젠더거버넌스 발전에 든든한 토대가 될 것으로 기대했다. 젠더거버넌스 운영 사업의 한계로는 안착하지 못한 시스템이 꼽혔다. 즉 ‘담당하는 직원이 누가 되는지에 따라서 사업이 달라지는’ 상황을 가장 문제적으로 보았다. 이렇게 ‘담당하는 직원’에 따라 사업 운영이 달라지는 배경에는 행정 조직 내에서의 순환보직 문제가 있음이 제기되었으며, 이런 순환보직 문제에 덧붙여 인수인계가 제대로 이루어지지 않는 현실이 문제를 가중시키고 있었다. 두 번째로 지적된 한계는 환류점검의 문제이다. 거버넌스 활동이 환류점검 문제를 겪고 정책 개선으로 이어지지 못하면서 시민들의 활동이 위축되는 등 문제를 낳고 있다고 지적되었다. 변화 없이 답보 상태에 있는 현재 상황은 ‘첻바퀴’에 비유되었다. 마지막으로 한계로 지적된 사항은 사업의 형식적인 안착이 낳는 문제이다. 2013년 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업이 시작된 이후 6년 차에 접어든 상황에서 젠더거버넌스 시스템은 잘 구축되고 안정화되고 있다고 평가된다. 반면, 이러한 형식적인 측면에서의 안착이 한편에서는 공무원이나 활동가 양쪽이 형식적 틀 안에 안주하는 모습을 보이게 하는 문제로 연결될 수 있다고 지적되었다.

‘젠더거버넌스 운영’ 사업 추진과정에서의 문제점으로는 첫째, 행정 영역의 더딘 변화 속도가 꼽혔다. 민간의 활동은 계속해서 가속이 붙으며 확장되어 가는 반면, 행정 영역은 거버넌스 사업에 크게 관심을 보이지 않는 듯 보인다. 이런 행정 영역의 무관심한 태도로 인해 시민 참여자들이 어려움을 겪고 있었다. 한편 2017년 서울시는 민·관협력이 적극적으로 이루어질 수 있는 여건 조성을 목표로 자치구 여성정책 평가항목에서 ‘젠더거버넌스 운영 및 정책반영’ 비중을 높였는데, 성별영향평가 추진 실적 12점 중 젠더거버넌스 관련 평가 항목이 기존의 2점에서 최대 9점까지 확대되어,²⁶⁾ 젠더거버넌스 사업의 중요성을 보여주는 결과라는 점에서 주목되었다. 그러나 인터뷰에 참여한 공무원의 ‘평가지표가 없었다면 자체적으로 젠더거버넌스라는 활동

26) * 출처: 「2016 자치구 여성·보육정책 종합평가 계획」(서울특별시 여성가족정책실, 여성정책담당관-1700호, 2016.1.26.); 「2017 자치구 여성·보육정책 종합평가 계획」(서울특별시 여성가족정책실, 여성정책담당관-6173호, 2017.3.28.).

을 하나같이 동기가 없었을 것'이라는 언급에서 나타나듯, 평가지표가 '양날의 칼'로 작동할 수 있음이 드러났다. 한편 평가지표의 영향력이 커진 반면 사업 수행에 참고할 수 있는 자료는 미비한 상태라는 것을 알 수 있었는데, 이런 미비한 참고 자료는 젠더 거버넌스 사업 담당 공무원들이 사업 수행을 하는데 어려움으로 작용하고 있었다. 두 번째로 추진과정에서 문제 중 하나로 중요하게 이야기된 것은 미흡한 관-관 거버넌스 문제였다. 서울시와 자치구 간의 소통 채널이 부재한 상태라는 등 '협치'가 제대로 기능하고 있지 못하다는 것이 드러났다. 이런 관-관 협치 문제는 젠더거버넌스 운영 개선 방안에서 다시 한 번 반복되었다.

'젠더거버넌스 운영' 사업의 개선 방안은 실행주체의 역량강화와 추진체계의 측면에서 제시되었다. 실행주체의 역량 강화가 가장 우선적으로 제시되었으며, 추진체계 측면에서는 관-관 협치체계 구축과 함께 서울시의 이원화된 거버넌스를 잇는 방안이 요구된다고 지적되었다. 형식적인 거버넌스를 넘어 실질적인 거버넌스로 발전해 나아가야 한다고 할 때, 거버넌스의 구축과 작동이 함께 이루어지는 구조가 되어야 한다는 것이다.

마지막으로 시민참여 활성화 방안에 대한 논의가 이루어졌는데, 크게 두 부분으로 구분된다. 첫째, 젠더거버넌스 활동의 일상적 추진이 가능하도록 시민주체의 역량을 강화하는 방안이 필요하다는 점, 둘째, 시민주체들의 전문성과 참여 정도에 기반을 두고 상시적인 활동을 지원하는 활동비가 적절하게 책정되어야 한다는 점이다.

V

서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’의 향후 과제

1. 주민주도형 젠더거버넌스의 성과와 한계
2. ‘젠더거버넌스 운영’ 개선방안

Seoul
Foundation of
Women &
Family

V

서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’의 향후 과제

1. 주민주도형 젠더거버넌스의 성과와 한계

서울지역의 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 성평등 실현을 위한 전략인 성주류화가 제대로 정착하는 과정에서 행정 내적 과정으로 축소되지 않고 정책의 최종 수혜자인 시민이 체감하는 성주류화를 실행하기 위한 방안으로 도입되었다. 2013년 서울시와 7개 자치구를 대상으로 시작된 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 6년 동안 일관되게 추진되면서 25개 자치구를 모두 포함하는 대규모 사업으로 성장, 확대되어 왔다.

젠더거버넌스의 발전적 운영을 위해서는 민-관-학 세 주체 간의 상호협력적 관계 구축과 지원이 필수적이다. 이를 통해 성주류화 제도화가 지닌 내재적 한계, 즉 행정 중심으로 제도가 운영됨으로써 시민의 직접적인 정책 요구를 파악, 반영하기 어려운 문제를 해결하고 정책 만족도를 높일 수 있다는 장점이 있다. 서울지역의 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 확장, 발전해 오는 과정에서 특히 시민사회 영역의 성장과 맞물려 거버넌스 운영이 뒷받침되고 있다는 점에서 주민주도형으로 호명 가능하다. 행정 영역에서 조례에 젠더거버넌스 운영을 명문화하고 전담팀을 신설하는 등 성주류화 추진 기반의 안정화를 위해 노력했다면, 시민 영역에서는 양적으로 확대된 젠더거버넌스 사업 운영에서의 내실화를 도모하고자 시민단체 간에 연대활동을 강화하고 신규 활동가들을 양성하는 노력을 기울여왔다. 또한 전문가 영역에서는 민과 관 모두를 대상으로 모니터링 활동과 정책개선안 도출에 기반이 되는 성인지 교육을 실시하고 이론적 토대를 마련하는 역할을 담당해왔다.

이와 같은 세 주체 간의 균형 있는 역할 분배와 이로 인한 성과는 다른 지역과 차별화된 안정적 거버넌스 운영이라는 평가를 받는 근거가 된다(김경희, 2017). 그럼에도 불구하고 지난 6년 간 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에 참여해 온, 그리고 새롭게 합류하게 된 실행주체들을 통해 나타나는 젠더거버넌스 운영에서의 한계도 분명 존재하며, 이에 대한 비판적 성찰은 ‘주민주도형’으로서의 서울지역 젠더거버넌스가 향후 보다 내실 있게 운영될 수 있는 동력이 될 것이다.

서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에서의 두드러진 성과는 크게 두 가지로 구분되는데, 하나는 성주류화의 기반이 확장적으로 구축되었다는 점이고, 다른 하나는 실행주체의 역량 강화를 위한 체계가 마련되었다는 점이다.

먼저 성주류화의 확장적 기반 구축과 관련하여, 이는 젠더거버넌스가 포괄하는 정책 영역의 확장과 사업 추진체계의 확대 및 공고화를 모두 포함한다. 젠더거버넌스 시행 초기 분야에 관계없이 젠더 이슈 도출이 가능한 과제를 발굴하여 거버넌스 활동을 추진했던 데 비해, 점차 현안에 기반을 둔 중점분야 중심의 심도 있는 과제 선정이 이루어지고, 이를 실행력 있는 제언으로 만들기 위한 교육, 워크숍, 소모임 등이 강화되는 과정으로 발전하였다. 또한 행정 영역의 관심을 끌어들이고 정책개선안의 적절성과 반영 여부를 점검하기 위해 사전, 사후 간담회를 정례화하여 민-관 간의 상호소통을 강화하려 했다는 특징이 있다.

또 다른 성과는 실행주체의 역량 강화를 위한 체계가 마련됨으로써 주민주도형 거버넌스 운영이 공고해질 수 있었다는 점이다. 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업이 양적으로나 질적으로 확장될 수 있었던 데에는 비교적 초기 단계에서부터 여성주의 단체가 적극적으로 개입했던 영향이 크다. 젠더거버넌스의 필요성에 대한 이해가 각 실행주체 간에 서로 다를지라도 필요성 자체에 대한 공감대는 마련되어 있었다. 이에 젠더거버넌스에 참여한 활동가들은 성별영향평가 컨설턴트로 직접 참여하면서 성주류화 제도에 대한 이해를 높이고 현장활동을 통해 실질적인 정책 개선안을 도출하는 노력을 병행해왔다. 또한 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업이 25개 모든 자치구로 확대 시행되면 서부터는 자치구 간의 활동가 역량 편차를 줄이고, 신규로 활동에 참여하는 활동가들의 역량을 강화하기 위해 조직화를 추진하고 멘토링 체계를 정착시킴으로써 제도 운영에서의 내실을 기하고자 노력했다.

이러한 성과에 대한 긍정적 평가에도 불구하고 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에서의 한계 역시 존재한다. 대표적인 한계로는 첫째, 정책개선을 위한 환류체계가 마련되어 있지 못하다는 점, 둘째, 협치를 어렵게 하는 구조의 영향을 받는다는 점, 그리고 마지막으로 실행주체 간의 관심과 참여도가 불균형하다는 점을 들 수 있다.

환류체계 강화의 필요성은 젠더거버넌스 운영 초기부터 지속적으로 제기되어 온 문제이다. 성별영향평가, 성인지예산과 같은 성주류화 제도 운영의 최종 성과는 실제 정책 개선을 통한 변화가 시민에게 전달되고 체감하도록 하는 데 있다. 그러나 정책개선안의 이행 여부가 제도적으로 뒷받침되지 않음으로써 매년 유사한 개선안이 반복적으로 제시되는 경우가 발생하고, 이는 제도 실행주체 모두가 거버넌스 운영 자체에 회의적인 태도를 갖게 만드는 요인이 되기도 한다. 또한 민-관, 관-관 간의 협치를 가로막는 행정체계는 젠더거버넌스 자체를 부정적으로 평가하는 데 일조하기도 하며, 실행주체 간의 관심 및 참여도의 불균형은 시민들의 자발적 참여 의욕을 저하시키는 문제를 낳는다.

결론적으로 ‘주민주도형’이라는 특성은 서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업의 출발점이자 결과로서 작동한다. 여성 시민들의 초기 성주류화 제도에 대한 자발적 참여는 젠더거버넌스에서 시민 영역의 확장을 가져왔지만, 그만큼 실행주체로서의 권한이 보장되지 않음으로 인해 민-관 간의 불균형을 더욱 절감하게 되고 제도 개선에 대한 요구가 더욱 높아지게 되는 상황으로 되풀이되는 것이다. 이러한 이해를 바탕으로 향후 ‘젠더거버넌스 운영’에서 지적되어 온 문제점을 반복하지 않기 위해 요구되는 개선방안을 제시하고자 한다.



2. ‘젠더거버넌스 운영’ 개선방안

1) 젠더거버넌스 추진체계 강화

서울지역 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업에서 반복적으로 제기되었던 가장 핵심적인 문제점은 현장활동을 통해 제시된 정책개선안이 어떻게 반영되고 효과를 나타내는지를 파악하기 어렵다는 것이다. 2018년의 활동현황을 보면, 한 해의 젠더거버넌스 활동은

대상과제 선정에서 시작하여 활동가 교육 및 워크숍, 사전간담회, 현장활동, 모니터링 결과 공유간담회, 사업별 정책간담회, 성과공유대회 등의 일련의 과정을 거치며 마무리된다. 간담회나 성과공유대회의 목적은 각 젠더거버넌스 참여 주체 간의 협의가 가능한 자리를 마련함으로써 상호 역할을 공유하고 보다 실질적인 정책개선안을 제안하여 정책에 반영하도록 하는 데 있다. 하지만 서울시협의체에서 주관하는 사업별 정책간담회의 경우, 활동가들이 진행한 모니터링 결과와 정책개선안을 간담회를 통해 공유한다 하더라도 실제 제안의 수용 여부가 전적으로 서울시에 달려있어 반영 여부를 즉각적으로 확인하기 어렵다. 성과공유대회를 마지막으로 한해의 사업이 종료되면서, 차년도에 해당 과제가 어떻게 정책에 반영될지 알 수 없게 되는 것이다.

이러한 문제점을 반복하지 않으려면 젠더거버넌스 활동 결과에 대한 정책환류 여부를 점검할 수 있는 시스템이 행정체계에 마련되어야 한다. 현재 자치구의 사업평가지표에 젠더거버넌스 구성과 운영이 포함되어 있으나, 이는 여성정책평가팀의 소관업무로 규정되어 있다. 실제 젠더거버넌스 운영 사업을 주관하는 부서가 젠더정책팀이라는 점을 감안할 때 사업 추진부서의 일원화가 가장 시급하겠지만, 차선책으로는 젠더정책팀 자체적으로 정책 반영여부에 대한 결과보고를 지침에 명시하고 환류실적 평가체계를 마련하는 것이 필요하다.

또한 서울시 차원에서는 젠더거버넌스 활동 결과 도출된 정책개선안의 이행점검 여부를 검토, 평가하는 과정이 정례화되어야 하며, 이는 신설 예정인 성별영향평가위원회의 역할로 명시되어야 할 것이다. 관련 업무에 대한 지원은 현재와 같이 젠더거버넌스 운영 사업을 전담해 온 젠더정책팀에서 수행하되, 전문 조사 및 연구업무를 담당하는 인력을 보강하는 방안을 고려할 수 있다. 뿐만 아니라 자치구의 경우 젠더거버넌스 업무를 전담하는 부서가 없고 안정적으로 운영되기 어려운 구조에 있으므로 서울시 젠더정책팀의 컨트롤타워 역할을 강화할 필요가 있다.

2) 젠더거버넌스 추진범위의 확대

젠더거버넌스는 성주류화 제도의 실천성을 담보하기 위한 중요한 도구이자 규칙이다. 그럼에도 불구하고 젠더거버넌스를 추진하는 과정에서 서울시와 자치구의 역할과

자원배분, 거버넌스 구성 및 구체적 운영방식 등에 대해 충분히 논의되지 못했다는 점이 문제로 지적된다. “실질적 성평등 실현”을 목표로 추진되는 다양한 성주류화 제도를 적용하는 각 주체가 기대하는 성평등 수준과 내용에 차이가 있을 수 있으며, 젠더 거버넌스를 통해 기대하는 목표와 성과도 실행주체에 따라 달라질 수밖에 없다. 따라서 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업을 추진하기에 앞서 행정-시민-전문가 각 주체가 어떤 목표를 가지고 사업을 추진할지, 이를 실현하기 위해 각각은 어떤 역할을 담당하고 어떠한 협력체계를 구축할 것인지 논의하는 과정이 필요하다.

뿐만 아니라 각 참여주체 간 역할을 논의하는 데 있어 민-관뿐 아니라 관-관, 민-민의 관계에도 주목해야 할 것이다. 2017년부터 서울시 차원의 총괄거버넌스, 서울시협의회, 자치구협의체가 별도로 운영되고 있지만, 각 협의체 간 소통과 지원에서 한계를 보이고 있다. 젠더거버넌스를 추진하는 데 있어 흔히 민-관 이원적 구조의 상호작용을 논의의 대상으로 삼고 있지만, 거버넌스 실행주체에는 관-관, 민-민, 협력체계 등이 모두 포함된다는 점을 염두에 두고 역할 배분이 논의되어야 할 것이다. 일례로 현재 젠더거버넌스 활동은 성별영향평가 제도와 밀접한 연관이 있는데, 성별영향평가 대상사업은 서울시와 자치구 모두의 참여가 전제되어야 하는 특징을 가진다. 이런 점을 고려한다면 관-관 간의 협력체계를 마련하는 일은 젠더거버넌스 사업 운영에서 매우 중요하다고 할 수 있다.

그리고 ‘젠더거버넌스 운영’의 실질적 효과를 강화하기 위해서는 성주류화 제도 전반을 아우르는 거버넌스 활동범위의 확장이 요구된다. 초기 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업은 성별영향평가에 초점을 두고 제도 운영의 내실화를 도모하기 위해 시작되었으며, 6년이 지난 현재까지 정책분석과 개선안 제시의 기본 틀에는 변함이 없어 보인다. 이에 성주류화 제도 실효성을 높이고 거버넌스 성과를 가시화하기 위한 첫 단계로 성인지예산을 연계한 젠더거버넌스 추진방안을 모색할 수 있다. 지금의 젠더거버넌스 운영협의체에 참여하는 행정주체는 서울시협의체의 경우 젠더정책팀과 사업담당자, 자치구협의체의 경우 여성정책부서 담당자와 사업담당자가 포함되어 있다. 하지만 정책 개선에 대한 환류체계가 마련된다는 전제 하에 거버넌스 활동을 통해 도출된 개선안의 수용 결과가 가시적 성과로 나타나기 위해서는 예산담당자 역시 젠더거버넌스의 행정주체로 포함될 필요가 있다. 이후 점진적으로 공무원 대상 성인지 교육과정에 젠



더거버넌스 분야를 포함함으로써, 행정 영역 내 성주류화 제도에 대한 이해를 넓히고 젠더거버넌스 추진에 관한 공감대를 확산시켜야 할 것이다.

3) 젠더거버넌스 실행주체의 역량 강화 지원

젠더거버넌스가 활발히 작동하기 위해서는 각 실행주체들의 역량에 기반을 둔 자발적이고 능동적인 참여가 중요하다. 그러나 거버넌스 실행주체의 역량 강화는 단기간에 이루어지지 않으며, 활동 주체로 성장하기까지 안정적인 지원이 뒷받침되어야 한다. 각 실행주체별 역량 강화를 위해 요구되는 조건을 살펴보면 다음과 같다.

우선 시민사회 영역의 활동가 역량 강화와 관련하여, 지역 여성리더의 발굴 및 양성에 대한 지속적 지원과 안정적으로 거버넌스 활동에 참여할 수 있는 기반이 마련될 필요가 있다. 지난 6년 간 서울지역의 ‘젠더거버넌스 운영’ 사업이 추진되면서 서울시와 25개 자치구에 성인지 관점을 가지고 정책을 모니터링 할 수 있는 주민과 활동가가 발굴, 양성되었다. 이렇게 양성된 활동가들이 주체적 역량을 지속적으로 키워갈 수 있도록 지역 내에서 일상적으로 활동 가능한 주민모임 등을 기획하고 이를 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한 면접결과에서 드러났듯이, 동일한 사업을 추진하는 시와 자치구의 활동가들은 활동경험을 공유하는 기회가 마련되기를 바라고 있었다. 현재 사업 종료시점에 1회 시행되는 성과공유대회(젠더거버넌스 한마당)와 관련하여, 활동가들은 각자의 고민을 나누고 노하우를 교환하기에는 충분한 시간이 되지 못한다고 지적한다. 따라서 활동기간 중에 정기적으로 행정 영역과 시민사회 영역이 협의할 수 있는 자리가 마련되어야 할 것이다. 또한 상시적으로 참여자 교육과 학습을 통한 역량 강화 지원, 거버넌스 주체 간 교류와 협력 지원, 민-관 교류와 협력체계 구축을 위한 네트워킹 지원 등이 보장되어야 시민들의 적극적 참여를 기대할 수 있을 것이다.

이에 더하여, 젠더거버넌스에 참여하는 지역사회 내 활동가들의 안정적 활동을 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다. 2018년의 경우 서울시와 25개 자치구 전체를 대상으로 젠더거버넌스 활동이 추진되고 있음에도 불구하고, 지역 활동가들에게는 인건비가 아닌 활동비만 책정, 지급되고 있다. 뿐만 아니라 활동가의 경력이나 역량, 실제 참여하는 정도에 따른 차등 지급이 아닌 예산 범위 내에서 지역별로 활동비가 일괄 책정

되어 개선이 필요한 실정이다. 27) 현장활동에 참여하는 활동가들의 소속감과 책임감을 강화하고 향후 보다 안정적으로 젠더거버넌스를 운영하기 위해서는 활동가들의 역량과 활동 정도를 판단하고 인정하는 합리적 기준이 마련되어야 할 것이다.

다음으로 행정 영역에서의 역량 강화는, 젠더거버넌스 참여에 대한 민-관의 불균형을 완화하는 방안 모색에 초점을 두어야 할 것이다. “담당공무원에 따라 사업이 달라진다”는 활동가의 지적에서 알 수 있듯이, 시민사회 영역이 성장하는 만큼 행정 영역이 균형을 이룰 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 또한 행정 영역 안에서도 거버넌스에 참여하는 실행주체들은 시와 자치구, 여성정책부서와 개별 사업부서 등에 따라 업무 특성과 조건이 상이하므로, 이를 고려한 접근이 필요하다. 예를 들어 공무원 전체를 대상으로 하는 성인지 교육도 필요하지만, 젠더거버넌스 대상사업의 담당자에게는 젠더거버넌스에 대한 이해, 실제 운영사례 등에 초점을 둔 교육이 이루어질 필요가 있다.

마지막으로 이러한 민-관 두 실행주체의 역량을 강화하기 위해 전문가 영역에서 요구되는 역할에 대해 제언하고자 한다. 전문가 영역에서는 시민(활동가)과 공무원 각각의 역할에 대한 이해를 바탕으로 이들의 성인지 감수성을 제고하고 성주류화 제도에 대한 이해를 높일 수 있도록 지원하는 역할이 요구된다. 예를 들어 활동가를 대상으로 하는 경우 이들이 거버넌스에 참여하게 된 시기, 활동기간, 구체적 현장활동 경험 등에서 차이가 있으므로, 이러한 점을 고려한 교육 콘텐츠 개발과 교육이 이루어져야 할 것이다. 또한 젠더거버넌스 운영에 관한 지침이나 사례집 등을 지속적으로 개발, 제공함으로써 젠더 이슈에 즉각적으로 대응하면서도 축적된 지식과 노하우를 공유할 수 있는 기반을 구축할 필요가 있다.



27) 전담 활동가와의 면담 결과에서 파악된 사항임.

참고문헌

- 강현아·손문금·박주희·손주리(2012), 「성 주류화 확산을 위한 추진 거버넌스 구축: 광주지역 도시공간 시설설치·개선사업을 중심으로」, 한국여성정책연구원.
- 강현아·손주리(2013), 「광주광역시 성 주류화 정책의 젠더 거버넌스 구축 및 운영방안 연구」, 광주여성재단.
- 김경희(2017), “성평등한 방향으로의 지역발전을 위한 성별영향분석평가제도의 실효성 제고와 협력체계 활성화”, 「KWDI 2017이슈페이퍼」, 한국여성정책연구원.
- 김경희·나성은(2017), “성 주류화 정책에서의 젠더 거버넌스와 여성운동”, 『여성학연구』, 제27권 제3호, 149-186.
- 김도희·정준금(2009), “지방정부와 여성 NGO간 거버넌스 형성 가능성-울산지역 여성NGO의 현황분석을 중심으로”, 『한국정책연구』, 제9권 제2호, 253-286.
- 김석준·강인호·김정렬·강제상·문병기·이종열·이재호·윤태범·최병대·박홍식·채원호(2002), 『거버넌스의 이해』, 서울: 대영문화사.
- 김영미(2002), “거버넌스와 여성, 여성정책”, 『한국정책과학학회보』, 제6권 제3호, 77-91.
- 김영신·정재명(2017), 「젠더거버넌스 구축을 위한 광주지역 여성단체 활동 강화 방안 연구」, 광주여성재단.
- 김은경(2008), “여성정책 거버넌스 유형에 대한 분석- 여성부의 협력사업 사례”, 『아시아여성연구』, 제47권 제1호, 67-101.
- 김재민(2016), “젠더거버넌스 관점에서 본 서울여성가족거버넌스의 한계와 가능성”, 『이화젠더법학』, 제8권 제2호, 145-187.
- 김혜정(2018), “젠더 거버넌스 관점에 본 여성친화도시 시민참여단에 대한 비판적 분석-부산지역 여성친화도시 시민참여단을 중심으로”, 『여성학연구』, 제28권 제 1호, 215-249.
- 류연규(2011), “FGI를 통해 본 성별영향평가제도의 성과와 거버넌스 구축방안”, 『여성연구』, 제81권 제2호, 147-189.
- 박노동·주혜진·김학실(2012), 「성 주류화 확산을 위한 추진 거버넌스 구축: 대전지역의 문화바우처 사업을 중심으로」, 한국여성정책연구원.
- 박은미·이경숙·손경희·이근수(2012), 「성 주류화 확산을 위한 추진 거버넌스 구축 - 경북지역의 일자리 창출사업을 중심으로」, 한국여성정책연구원.
- 서울특별시 여성정책담당관·서울YWCA·풀뿌리여성센터바람(2017), 「성인지관점의 정책 개선을 위한 서울시와 25개 자치구 젠더거버넌스 활동사례집」.

- 서울특별시·서울YWCA·풀뿌리여성센터바람(2017), 「2017 시민참여 젠더거버넌스를 통한 시정 성인지성 강화기반 구축사업 활동보고서」.
- 서울특별시·서울YWCA·풀뿌리여성센터바람·서울시여성가족재단(2018), 「서울시와 25개 자치구 젠더거버넌스 활동기록집」.
- 서울특별시·서울시여성가족재단(2014), 「서울시 거버넌스, 젠더로 다시 쓰다」.
- 서울특별시·서울시여성가족재단(2016), 「2016 젠더거버넌스 운영」.
- 안경주(2013), “성별영향평가와 젠더-거버넌스의 구축 - 세 지역사례의 분석을 통해 본 쟁점”, 『한국여성학』, 제29권 제4호, 155-190.
- 안태운(2016), “양성평등실현을 위한 경기도의 젠더거버넌스 구축”, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 1958-1970.
- 안태운·정형옥·정혜원·정요한(2016), 「젠더거버넌스 활성화를 위한 사례연구」, 경기도가족여성연구원.
- 여성가족부(2014), 「2013년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서」.
- 여성가족부(2017), 「2017년 지역별 성평등 수준 분석 연구」.
- 여성가족부(2018), 「2017년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서」.
- 오나경(2013), 「생활체감 성주류화 확산을 위한 지역거버넌스 사례 및 활성화 방안」, 서울시여성가족재단.
- 오나경(2014), 「2014 젠더거버넌스 운영」, 서울시여성가족재단.
- 오나경(2015a), 「2015 젠더거버넌스 운영」, 서울시여성가족재단.
- 오나경(2015b), 「풀뿌리지역여성 커뮤니티 발굴 및 활성화」, 서울시여성가족재단.
- 원숙연(2011), “젠더-‘거버넌스’? ‘젠더’-거버넌스?: 서울시의 ‘여성이 행복한 도시 프로젝트’에 대한 비판적 분석”, 『여성학논집』, 제28집 2호, 3-36.
- 원숙연·박진경(2006), “젠더-거버넌스의 가능성 탐색- 성매매방지법 제정과정을 중심으로”, 『한국여성학』, 제22권 제4호, 85-124.
- 유해숙(2005), “시민운동의 복지정치 실천과 전략 : 인천 지역 거버넌스 사례를 중심으로”, 『동향과 전망』, 91-118.
- 윤연숙(2017), “인천시와 여성단체 간 협력적 거버넌스 구축을 위한 정책방안”, 「IFWF 정책포커스」, 인천여성가족재단.
- 이갑숙·안정선(2013), “성주류화 실행의 거버넌스 구축 방안”, 『디지털정책연구』, 제11권 제5호, 23-30.
- 이명석(2002), “거버넌스의 개념화 - ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스”, 『한국행정학보』, 제36권 제4호, 321-338.
- 이미홍·김두환(2007), “지역개발 사업에 있어 거버넌스 구축 방안 연구”, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』, 97-116.
- 이선민(2012), “성별영향분석평가를 중심으로 살펴본 젠더 거버넌스 구축의 비판적 접근”.

- 『젠더연구』, 제17호, 29-53.
- 이선민(2016), “성별영향분석평가에서의 젠더 거버넌스 활성화 방안”, 『이화젠더법학』, 제8권 제2호, 65-111.
- 임혜경·김민혜(2018), 「젠더거버넌스 활성화를 위한 경기도의 정책 과제」, 경기도가족여성연구원.
- 장이정수(2016), “젠더거버넌스 성찰과 활성화 방안”, 「“성평등 서울, 시민이 만든다”-서울시 젠더거버넌스 성찰화 활성화 방안-」(2016. 11. 25.) 자료집, 서울시여성가족재단.
- 정인경(2013), “신자유주의 시대 젠더 거버넌스-기회와 위험”, 『국제정치논총』, 제53권 제4호, 333-368.
- 조석주·김필두(2000), 「지역 NGO의 지방자치단체 정책참여방안」, 한국지방행정연구원.
- 주혜진(2016), “여성친화도시 조성 시민참여에 대한 서로 다른 이해와 입장-대전시 동구 사례를 통해 본 동상이몽”, 『페미니즘 연구』, 제16권 제2호, 133-175.
- 주혜진·김성곤(2018), 「대전광역시 여성 친화적 마을 공동체 활성화 방안 연구」, 대전여성가족정책센터.
- 채원호(2001), “참여형 정책분석과 거버넌스”, 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」, 617-632.
- 최유진(2014), “여성친화도시 조성과 젠더 거버넌스에의 함의”, 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」, 559-572.
- 최유진·유희영·문희영(2014), 「성별영향분석평가 추진과정의 시민참여 활성화 방안」, 한국여성정책연구원.
- 태희원(2017), 「충남 마을만들기 젠더거버넌스 실천 방안」, 충청남도여성정책개발원.
- 풀뿌리여성센터바람(2016), 「2016년 풀뿌리 여성들이 함께 만드는 성인지 정책 활동 보고서」.
- 황은정·배화정·오나경·송문이(2015), “성주류화 정책을 위한 젠더거버넌스 형성가능성 - 서울 지역 성별영향분석평가사업 모니터링 과정 분석”, 『사회과학』, 제31집 2호, 183-208.
- Padgett. D. E.(1998), *Qualitative Methods in Social Work Research : Challenges and Rewards*, Sage Publications, Inc. 유태균 역(2001), 『사회복지 질적연구방법론』, 서울:나남출판.

서울특별시 법무행정서비스 홈페이지 <http://legal.seoul.go.kr>

서울특별시 정보소통광장 홈페이지 <http://opengov.seoul.go.kr>

Abstract

A Research on the meaning of Community-initiated governance and the Development Strategies of governance focusing on the *Gender Governance Project* in Seoul Metropolitan City

NA Sung-Eun

Research Fellow, Seoul Foundation of Women and Family

This study aims to examine the results and limits of the *Gender Governance Project* in Seoul Metropolitan City from the year 2013, to analyze the operating conditions and system of gender governance to find out the meaning of community-initiated in governance, to offer the ways for enhancing the community-initiated characteristics of gender governance in Seoul. Research methods are the reviews of theories of gender governance and the reports on the *Gender Governance Project* in Seoul, and the focus-group interviews of the participants of the *Gender Governance Project*.

Reviewing the reports on the *Gender Governance Project*, it results that the characteristic of the *Gender Governance Project* can be divided into two periods; the first half is the period of the foundation establishment from 2013 to 2016, and the second is the period of the stabilization from 2017 until now.

In the first half period, it was established the basic system for organizing and operating the monitoring group and the association among the participants of governance-the citizenry, the gender experts, and the civil servants. Monitoring of the policies focused on such priority spheres

as employment, community, and safety, and the participants of gender governance arranged the process to check out the acceptance-or-not of the proposals they had offered with gender perspective in the previous year.

In the second half period, the *Gender Governance Project* was settled due to the agenda program for co-governance in Seoul, with expanding the budget multiplied tenfold and covering all the municipal districts of Seoul. As the volume of the Project was increasing, it was needed to manage the process more efficiently and systematically, resulting in the specialization of association – the general, the sector, and the area. And the mentoring system was arranged between the area existing and the newly established for the mutual growth.

As the results of the focus-group interview, it is revealed that the civil participants started to join the Project to examine the policies with gender perspective, have an interest in the practice based on the locality, and think the participation of governance as the way to spread the gender mainstreaming strategy.

The participants evaluate the participation of the *Gender Governance Project* as the hardships and the empowerment. In the civil area, the participants expose the hardships such that the civil servants are negative to join the governance because they consider it an extra work, however the civil servants feel pressure owing to the low grades of the result in the administrative area. Nevertheless, it can be the meaningful achievements that are the empowerment of the participants and the interactions between the civil and the administrative area.

Based on the understanding of the findings above, the suggestions are provided to strengthen the assistance to empower the civil participants, to find out the alternatives to build the procedure of governance, and to provide a new way to support the sustainable participation of civil area at ordinary times. And the gender cognitive training should be provided for

the civil servants intensively to fill the gap of the governance participation and the concerns between the civil and the administrative area, with the support of the gender experts.

Keyword: Gender Governance, Gender Mainstreaming, Gender Equality, cooperated governance

2018 정책연구-26

서울지역의 ‘젠더거버넌스 운영’으로
본 주민주도형 거버넌스의 의의와 발전방안

발행인 강경희
연구자 나성은·황은정
발행일 2018년 12월
인쇄처 행복한나무
발행처 서울시여성가족재단
주 소 서울시 동작구 여의대방로 54길 18
전 화 02-810-5101(代)
ISBN 979-11-89763-23-7

이 책의 저작권은 서울시여성가족재단에 있습니다.
무단 전재와 무단 복제를 금합니다.

서울시여성가족재단
클린신고센터
www.seoulwomen.or.kr
신고자의 신분과 내용은 철저히 비밀로 보호하고 있습니다.

