

베이징+25주년 기념
베이징 행동강령 (Beijing Platform for Action, BPfA)
주요 분야 이행 점검
시민사회 보고서

2019년 7월

참여단체

경기여성단체연합

<http://cafe.daum.net/kgwomen21>
<https://www.facebook.com/kgwomen>
<http://www.gwau.or.kr/>

경남여성단체연합

대전여성단체연합

cafe.daum.net/djwomen2012
djwomen2012@hanmail.net

성매매문제해결을위한전국연대

<https://jkdy2004.org/about/?lang=en>
[@jkdy2004](https://m.facebook.com/jkyd2004/?ref=settings)

성소수자차별반대무지개행동

<http://lgbtact.org/>
<https://www.facebook.com/lgbtactkr/>
[@rainbowactionkr](https://www.facebook.com/rainbowactionkr)

장애여성공감

<https://wde.or.kr/>
wde214@gmail.com
<https://www.facebook.com/womenwithdisability/>
[@wde_gonggam](https://www.facebook.com/wde_gonggam)

차별금지법제정연대

<https://equalityact.kr/>
equalact2017@gmail.com
<https://www.facebook.com/equalact2017/>
<https://twitter.com/equalact2017>

평화를만드는여성회

<http://www.peacewomen.or.kr/>
adminwmp@gmail.com
<https://www.facebook.com/koreawmp/>
<http://cyber-lion.com/>
kcsvrc@cyber-lion.com

한국사이버성폭력대응센터

<https://www.facebook.com/kcsvrc>
[@kcsvrc](https://www.facebook.com/kcsvrc)

한국성폭력상담소

www.stoprape.or.kr
ksvrc@sisters.or.kr
<https://www.facebook.com/ksvrc1991>
[@stoprape](https://www.facebook.com/ksvrc1991)

한국여성노동자회

<http://kwwnet.org/>
kwwa@hanmail.net
<https://www.facebook.com/kwwa1987/>
[@kwwnet](https://www.facebook.com/kwwa1987)

한국여성단체연합

<http://women21.or.kr/>
kwau@women21.or.kr
<https://www.facebook.com/kwau38/>
[@kwau38](https://www.facebook.com/kwau38)

한국여성민우회

<http://www.womenlink.or.kr>
minwoo@womenlink.or.kr
<https://www.facebook.com/womenlink1987/>
[@womenlink](https://www.facebook.com/womenlink1987)

한국여성의전화

<http://hotline.or.kr/>
hotline@hotline.or.kr
<https://www.facebook.com/kwhotline/>
[@kwhotline](https://www.facebook.com/kwhotline)

한국이주여성인권센터

<http://www.wmigrant.org/wp/>
wmigrant@wmigrant.org
<https://www.facebook.com/wmigrant/>
[@wmigrant](https://www.facebook.com/wmigrant)

한국한부모연합

<http://www.hanbumonet.com>
<http://cafe.daum.net/hanbumonet>
hanbumo20@daum.net
<https://www.facebook.com/hanbumo20/>

사무국

한국여성단체연합

후원

APWLD (Asia Pacific Forum on Women, Law and Development)

목차

서문	1
B. 여성과 교육	3
장애여성에 대한 교육	3
C. 여성과 건강	4
임신중지에 대한 형사처벌	4
장애 여성 건강 증진	4
HIV 감염인 여성 건강 증진	5
D. 여성과 폭력 / I. 여성과 인권	6
젠더에 기반한 성폭력	6
성폭력 피해 장애여성에 대한 지원 시스템	7
친밀한 파트너에 의한 폭력	7
성매매와 인신매매	9
사이버 공간의 젠더폭력	10
포괄적 차별금지법 제정	11
건강가정기본법에 따른 한국의 가족 정책	12
이주여성에 대한 복합차별	12
성적지향과 성별정체성에 따른 차별 및 성소수자 여성 인권	14
E. 여성과 무력갈등	14
여성과 군사적 갈등	14
F. 여성과 경제	16
노동에서의 성평등	16
한부모 여성의 빈곤과 양육비	18
H. 여성발전을 위한 제도적 기구	18
국가 차원의 성평등 추진체계 및 법·제도	18
지역 차원의 성주류화 정책	19
지역 차원의 성평등 정책 _ 경상남도 지역	20
G. 권력과 의사 결정에서의 여성	21
정치영역에서의 여성 대표성	21
공공부문 고위직 내 여성 대표성	22
경기도 지역 여성의 정치대표성	23
J. 여성과 미디어	24

서문

이 보고서는 2020 년 제 4 차 세계여성대회 및 북경행동강령(Beijing Platform for Action, BPfA) 25 주년 준비를 위해 한국의 여성 시민사회단체들이 북경행동강령의 주요 분야에 관해 지난 5 년간 정부의 이행 현황을 평가하기 위한 목적으로 작성되었다. 이 작업은 2019 년 4 월부터 6 월까지 APWLD 의 후원을 받아 수행한 ‘북경행동강령 국가 이행 점검에 관한 정책 옹호 사업’의 일환으로 진행되었으며, 다양한 지역과 의제를 아우르는 한국의 여성 및 풀뿌리 단체, 인권 단체 및 네트워크 그룹이 함께 협력하였다. 한국여성단체연합은 보고서 작성과 함께, 보고서 준비의 전 과정에서 협의·조정과 실무를 담당하였다.

이 보고서는 북경행동강령 12 개 주요 분야 중 여성과 건강, 여성과 폭력, 여성과 인권, 여성과 무력갈등, 여성과 경제, 여성발전을 위한 제도적 기구, 권력과 의사결정과정에서의 여성 등의 분야에서 한국 사회의 현안을 중심으로, 정부의 이행 평가, 괴리와 장애요인, 제안을 담는 방식으로 구성되었다. 또한 이주 여성, 장애 여성, 한부모 여성, 성소수자 여성, HIV 감염여성 등 교차적이고 복합적인 차별이 발생하는 영역 및 경기, 대전, 경남 등 지역 여성들의 목소리를 포함하였다.

한국은 시민들의 힘으로 민주화를 이룩하고, 유례없는 경제발전을 이룩한 국가이나, 평등과 여성 인권의 분야에서는 아직도 많은 과제가 산적해 있다. 특히, 정치, 경제, 사회 등 다양한 분야에서의 큰 성별 격차는 그러한 주요 과제 중 하나이다. 2018 년 세계경제포럼의 성격차지수 (Gender Gap Index)에서 한국은 149 개 국 중 115 위이며, 한국의 성별임금격차는 36.7%로 OECD 가 통계를 발표한 2000 년대 이후 부동의 1 위이다. 2019 년 기준 여성 국회의원 비율은 17%, 국가직 고위공무원단 비율은 6.7% (2018)에 그치고 있다. 2017 년 시민들의 촛불혁명을 통해 대통령이 탄핵되고 새 정부가 들어섰으나, 가부장제에 기반한 공고한 성차별 사회 구조와 문화를 해체하기 위해서는 아직도 많은 노력이 필요하다. 2018 년 초부터 전국에서 동시다발적으로 진행된 ‘미투 운동’은 가정, 일터, 사회 및 온라인 공간 등 여성의 일상에 퍼져 있는 젠더에 기반한 차별과 폭력의 심각성을 말해준다. 정보 기술의 발전이 여성 폭력의 도구로 악용됨으로써 새로운 폭력이 양산되고 있으며, 이러한 사이버 성폭력에 여성들이 수많은 피해를 입고 일상을 위협받고 있다.

이번 점검을 통해 도출한 우리의 전반적인 평가는 다음과 같다. 여성들은 지난 5 년간 지속적이고 적극적인 운동을 통해 여성의 일상에 산적한 다양한 여성 인권 의제들을 가시화시키며 정부에 대책을 요구하였고, 그 결과 정부의 북경행동강령 이행과 관련한 몇 가지 유의미한 진전이 있었다. 구체적으로 젠더 폭력과 관련한 법 개정과 제도의 변화가 있었으며, 특히 2018 년 미투 운동 이후 다양한 형태의 성폭력 근절을 위한 수많은 법안과 정책들이 본격적으로 제안되었다. 또한 2017 년 5 월 새 정부 출범 이후 초기 내각 30% 여성장관 임명 등 공공분야 여성 대표성 확대를 위한 노력이 있었다. 최저임금 인상 및 주요 정부 부처 내 성평등 정책 추진체계 마련도 주요한 성과이다. 2019 년 4 월, 형법 상 낙태죄에 대한 헌법재판소의 헌법 불합치 결정은 국가가 여성의 몸을 인구정책의 도구로 삼아왔던 역사를 종결하고 향후 여성의 성과 재생산 건강과 권리 보장을 위한 주요한 디딤돌이 되었다.

그러나 실질적 성평등 실현을 위해 여전히 우리가 해결해야 할 과제들이 많다. 무엇보다도 성평등 실현을 국가 정책의 주요한 비전과 목표로 명확히 설정하고, 모든 분야의 국가 정책 수립 및 이행에 젠더 관점을 통합하고 반영하고자 하는 정부의 정치적 의지 및 노력이 아직 부족하다. 이는 전 정부

부처 및 중앙과 지역 정부를 아우르는 포괄적인 성평등 정책 추진체계의 부재 및 이를 위한 인적, 물적 자원의 부재로 이어진다. 이와 더불어, 여전히 공고한 일상의 성차별 사회 구조와 문화, 정책을 이행하는 사법 및 행정 공무원의 성인지 감수성 부족 등은 성평등과 여성 인권에 관한 법과 제도가 현장에서 효과적으로 잘 실행되지 않는 주요한 원인으로 작용한다. 최근 우리는 여성가족부 및 정부의 성평등 정책, 여성단체와 그룹들의 활동에 대한 일부 남성 및 보수 세력들의 저항이 계속 거세지고 있는 분위기 속에서, 정부는 성평등과 여성인권의 가치에 대한 국민의 공감대를 주도적으로 이끌어가야 할 의무가 있음에도 불구하고 이에 대한 적극적인 의지를 보이지 않는 상황을 자주 목격하고 있다.

우리는 이 보고서에서 제시한 제안들을 한국 정부가 잘 받아들여 앞으로 성평등과 여성 임파워먼트를 위한 정책 이행을 가속화하기 위해 더욱 매진할 것을 요청한다. 또한 우리는 이 보고서가 한국의 성평등 현황 및 정부의 북경행동강령 이행에 관한 평가를 국제사회에 알리고, 이후 2020 년까지 이어질 베이징 25 주년 기념 대륙별, 글로벌 프로세스에서 유용한 참고자료로 활용되기를 기대한다.

B. 여성과 교육

장애여성에 대한 교육

1. 현황 개괄

- 한국의 장애여성은 1,089,578명으로 전체 장애인의 42%임 (2018년 장애인통계). 한편, <표 1>에서 보는 바와 같이 장애여성은 장애남성에 비해서 낮은 교육률을 보이고 있음. 또한 경제활동참가율의 경우 남성 장애인은 49.7%, 여성 장애인은 24.4%임 (김성희, 2018).

<표 1> 장애인의 교육 정도 (단위: %)

구분	여성	남성	전체
무학	19.1	4.0	10.4
초등학교	36.5	20.5	127.3
중학교	14.5	18.3	16.7
고등학교	20.9	37.6	30.4
대학 이상	9.0	19.7	15.1
계	100.0	100.0	100.0

*출처: 김성희(2018), ‘여성 장애인의 실태와 정책과제’, (원자료: 보건복지부, 2017년 장애인 실태조사)

2. 정부의 이행에 관한 평가

- 국가보고서에 따르면, 장애여성 지원을 위해서 정부는 여성장애인교육지원센터(42개소)의 운영을 통해 여성 장애인에 대한 생애주기별 고충상담, 법률·의료·주거·취업 등 통합정보를 제공하고, 맞춤형 역량강화교육을 실시하고 있다고 밝힘.
- 당초 유엔장애인권리협약의 장애여성 단독조항(6조)에 근거하여, 장애여성의 역량강화를 위해 여성가족부를 주무부처로 한 ‘여성장애인 어울림센터’를 전국에 20개소로 지정하여, 생애주기별 맞춤형 상담, 역량강화교육, 지역사회기관 연계 및 사후관리를 위한 서비스를 운영하였음. 그러나 2015년 이 업무가 보건복지부로 이관되고, 2017년부터 장애 여성 관련 시민단체들과의 협의 없이 ‘여성장애인 교육사업’으로 재편됨에 따라, ‘장애여성의 역량강화’라는 목표가 불분명해지고, 장애여성의 삶에 대한 통합적 지원의 취지가 퇴색되었음. 또한 사업비 예산도 매우 부족함. 원래의 목적에 맞게 사업이 운영될 수 있도록 장애여성 단체들이 매년 서울시와 보건복지부에 의견을 개진하지만 거의 반영되지 않음.

3. 과제와 제언

- 보건복지부는 여성장애인교육 사업에서 장애여성의 역량강화와 인권보장을 위한 통합적 지원이라는 목표를 명확히 하고 이러한 목표에 맞게 사업을 시행해야 함. 또한 안정적인 상담 및 교육 사업 운영을 위해 교육지원센터 인력의 확대 (최소 3인 이상) 및 인건비 지원이 필요함.

C. 여성과 건강

임신중지에 대한 형사처벌

1. 현황 개괄

- 「형법」 제27장에 의해 임신중지는 임신 24주 이내 강간으로 인한 임신, 임부 생명 위험, 우생학적 사유 등 극히 제한적인 사유 이외엔 전면 금지됨. 이러한 낙태죄를 폐지하자는 국민적 지지는 높아져 왔음. 2017년 23만여 명의 시민들이 낙태죄 폐지와 인공유산유도제 도입을 요구하는 청와대 국민청원에 참여함. 한편, 2019년 4월 11일 헌법재판소가 낙태죄에 헌법불합치를 선고함에 따라, 낙태죄에 관한 위헌성이 인정되었으나 법 개정 전까지 현행법의 효력이 유지됨.

2. 정부의 이행에 관한 평가

- 정부는 그동안 인공임신중절 예방 및 처벌 강화 정책만 시행해 왔을 뿐 임신을 중지하는 여성의 건강 및 권리에 관한 정책적 관심은 전무하였음. 이는 본 국가보고서에 낙태죄에 대한 언급이 거의 없다는 점에서도 확인됨. 유엔 여성차별철폐위원회의 임신중지 비범죄화 권고(2011, 2018)에도 불구하고 국가는 이에 대해 아무런 노력을 취하지 않았으며, 헌법재판소 선고 이후에도 소극적 태도로 일관하고 있음. 특히, 정부는 관련 법률 개정이 이뤄지지 않았다는 이유로 유산유도제 도입을 미루고 있음. 그러나 약물 도입은 임신중지 처벌법의 개정과 별도로 현재 임신중지를 하고 있는 여성의 건강권을 위해 필요한 조치이므로, 국가가 이에 관한 도입을 미루는 것은 국가의 책임을 방기하는 것임.

3. 한계에 대한 구조적 원인, 장애요인

- 정책 설계 및 이행 시 여성의 몸을 재생산을 위한 도구로 바라보는 관점: 국가는 여성 건강 증진과 삶의 질 제고보다는 인구문제 해결을 주요 목표로 삼아, 모성보호 및 출산지원 중심의 정책을 여성정책 명목으로 시행해 왔음. 또한 임신중지를 여성의 성적 문란함, 무책임함 또는 생명 경시의 결과로 오해하는 성차별적 관점 및 여성의 경험에 대한 물이해로 인해 임신중지 처벌법 존치를 주장하는 집단이 일부 존재함. 이에 대해 정부는 성평등 및 인권 가치를 지향하는 정책 방향을 명확히 세우고 국민들과 소통하기 보다는 갈등 무마에만 관심을 기울이는 안일한 태도를 보여 왔음.

4. 과제와 제언

- 「형법」 제27장 ‘낙태의 죄’ 삭제로 임신중지 비범죄화
- 유산유도제 도입 및 안전한 임신중지에 대한 보편적 접근권 보장
- 피임에 관한 접근성 강화, 「모자보건법」 개정 등 성·재생산 권리 보장을 위한 정책 수립

장애 여성 건강 증진

1. 정부의 이행에 관한 평가

- 장애여성의 건강 증진 의제에 관한 전문성과 이해가 매우 부족함. 장애여성의 건강 의제를 임신과 출산으로 한정 짓고 있음. 일시적인 ‘출산 축하금’ 지급 정책은 장애 여성이 경험하는 구조적인 차별과 배제의 문제를 해결할 수 없음. 더욱이, 장애여성이 성적 권리를 행사하는

주체로서 살아가기 위해 필요한 정보 및 포괄적인 성교육을 학교, 지역사회, 시설 어디에서도 제공하지 않음.

2. 과제와 제언

- 임신출산으로 한정되는 정책에서 벗어나 장애여성의 포괄적인 재생산권 및 모든 생애주기에 있는 장애여성의 건강할 권리 보장을 위한 정책 로드맵 수립이 필요함. 특히, 모든 장애 유형 및 모든 거주 형태를 가진 장애인이 접근 가능한 포괄적 성교육 및 성 건강 정보 제공이 의무화되어야 하며, 장애 여성이 접근 가능한 의료서비스, 공공산후조리원 확대가 필요함.
- 장애 여성의 포괄적인 권리 보장을 위한 정책 수립과 이행을 위해 시민사회와의 긴밀한 협력이 필요함.

HIV 감염인 여성 건강 증진

1. 현황 개괄

- HIV/AIDS 감염 여성에 관한 통계로는 보건복지부에서 주관하는 HIV/AIDS 신고현황통계와 통계청에서 작성하는 사망원인 통계가 있음. 2017년 보건복지부 통계 기준 HIV/AIDS 감염 내국인은 12,320명이며, 그 중 남성은 93.0%, 여성이 7.0%임. 한편, 2017년 신규 감염인은 총 102명임(내국인 50, 외국인 52명).

2. 정부의 이행에 관한 평가

- 정부는 HIV 감염인에 대한 최소한의 통계를 작성하고 있으나 이에 맞는 정책이 수립 및 이행하지 않고 있음. 특히, 성적 낙인, 빈곤, 젠더 폭력에 노출되어 있는 HIV/AIDS 감염인 여성을 위한 정책은 전무한 상황임.
- 『후천성면역결핍증예방법』 제8조에 따라 유흥업소 등 여성이 주로 취업하는 업종에서 HIV 강제 검사 및 검사서 제출이 법적으로 의무화되어 있으며, 동법 제18조에 따라 이러한 업종에서 HIV 감염여성들의 취업이 제한되어 있음.
- 『후천성면역결핍증예방법』 제19조는 고의에 의한 HIV전파 및 감염노출행위를 범죄로 규정하고 있는데, 이는 HIV감염인 임신부를 잠재적 범죄인으로 간주하는 것이므로 이는 인권침해임. 또한 출산과 수직감염 예방을 위해 HIV/AIDS 감염인 여성들이 높은 의료비를 부담하고 있는 상황임. 또한 사회적 보호와 안전이 필요한 여성임에도 불구하고, HIV감염인이라는 사실만으로 보호시설에서의 입·퇴소 차별이 이루어지고 있음

3. 과제와 제언

- 차별 철폐: 강제검진 폐지, 직업제한 조치에 관한 타당성 검토 및 개선, 보호시설 감염인 차별 조치 개선 및 성병 검사 항목 삭제, HIV감염인 처벌규정 폐지, 의료차별 개선, 강제적 역학조사 폐지
- 지원방식 개선: HIV 감염인에 대한 진료비 지원방식 개선, 출산 및 수직감염 예방을 위한 관련 지원, 기초생활수급제도 개선, 주거 지원, HIV여성감염인 자조모임 활성화 및 참여방안 마련, 돌봄지원서비스 연계 및 지원의 어려움 개선
- 청소년을 위한 상담, 치료 및 성교육 접근성 강화, 트랜스젠더 여성을 위한 성별정정 제도의

D. 여성과 폭력 / I. 여성과 인권

젠더에 기반한 성폭력

1. 현황 개괄

- 성폭력 피해자들의 고소율은 증가하고 있으나 많은 피해자들이 형사 및 사법절차의 진행 과정에서 2차 피해를 입고 있음. 한국성폭력상담소(2012)의 ‘2008~2009년 상담통계’에 따르면, 고소를 진행한 성폭력피해자 540명 중 24.6%가 형사사법절차상 2차 피해를 호소하고 있음.
- 성인여성 강간피해에 대해 강한 폭행협박과 저항을 요구하는 법적 기준이 지속되고 있고, 입증책임을 피해자에게 부과하고 있음¹.
- 성폭력에 대한 두려움으로 인해 여성의 삶의 질이 하락하고 있음. 2016년 성폭력실태조사에 따르면, ‘택시, 공중화장실 등을 혼자 이용할 때 성폭력을 당할까봐 두렵다’ 항목에 여성 중 64.5%, 남성 중 8.6%이 응답함.

2. 정부의 이행 성과

- 검찰 성폭력 수사매뉴얼의 개정(2018.5.8)에 따라, 성폭력 범죄를 신고한 피해자를 가해자가 무고죄로 역고소할 경우 성폭력 여부를 명확히 판단하기 전까지 무고죄 수사를 하지 않게 되었음.
- 2018년 미투 운동 이후 국회에 150여 개의 성폭력 관련 법안이 발의되었고, 지금까지 13개의 법안이 개정됨. 정부는 12개 부처 및 민간전문가가 참여하는 ‘범정부 성희롱·성폭력 및 디지털성범죄 근절 추진협의회’를 구성하여 성폭력 문제에 대한 종합대책을 마련하고 관련 이행상황을 점검하고 있음.

3. 정부의 이행 한계

- 유엔 여성차별철폐위원회의 권고(2018)에도 불구하고, 현재 20대 국회에 계류중인 강간죄 구성요건에 관련한 개정안이 국회 내에서 논의조차 되지 않고 있으며, 이에 대해 관련 정부 부처가 적극적인 의견개진을 하지 않고 있음.

4. 이행의 한계, 괴리와 장애요인

- 성폭력의 예방을 위해서는 일상에서의 실질적인 교육 및 행동개선에 대한 계획이 필요함. 한편, 성폭력 예방교육이 법적으로 제도화되어 있으나 대부분 집단교육, 일회적 특강, 또는 온라인 교육 등 형식적으로만 진행되고 있음. 성폭력 피해자 지원예산은 일반 예산이 아닌 법무부 주관의 범죄피해자지원기금으로 편입되어 있어 불안정하며, 2019년 예산 중 미투 후속 대책에 관한 예산은 전체의 0.01%에 불과함.

¹ 한국성폭력상담소, 2017 상담통계, ‘심각한 수준의 폭행협박이 존재하거나 피해자가 강하게 저항하거나 도망친 행위가 존재했던 사례는 12.1%, 없었던 사례는 43.5%, 확인불가능한 경우는 44.3%였음.

5. 과제와 제언

- 성적자기결정권, 성적통합성(integrity) 실현을 위한 강간죄 개정: ‘동의 없는’ 성적 행동을 기본개념으로 채택하는 강간죄 구성요건의 전환이 필요함.
- 피해자의 과거 성 이력 증거 채택 금지조항 마련: 형사사법절차에서 피고인 측이 고소인의 사건 외 성적 행동에 대한 증거를 제출시 법원의 허가 의무, 재판과정에서 피해자의 과거 성 이력이 논의될 경우 재판장이 재판을 즉시 중단하도록 하는 의무 부과가 필요함
- 성폭력 피해자에 대한 보복성 역고소 적극 대응: 성폭력 피해자들이 명예훼손 혹은 무고로 역고소 시, 신뢰관계인 동식제도와 비공개재판 청구 등 피해자권리를 준용해야 함. 또한 성폭력 피해자를 무고하게 명예훼손이나 무고죄로 고소하는 경우 가중처벌이 필요함. 성폭력 피해자를 위협하는 사실적시 명예훼손죄 위법성조각 사유 확대가 요구됨
- 실효성 있는 성폭력예방교육의 실시: 또한 성폭력에 대해 여성의 두려움을 강조하고 개별적 대응을 제시하는 방식에서 벗어나, 여성의 임파워먼트, 안전한 도시 설계, 정책과정에서의 여성참여 확대가 필요함.

성폭력 피해 장애여성에 대한 지원 시스템

1. 정부의 이행에 관한 평가

- 법무부는 성폭력 피해자에게 피해자 국선변호사의 법률 조력을 제공하고 있으며, 성폭력 피해 아동 및 장애인에게 진술조력인에 의한 의사소통 조력을 지원하고 있음. 그러나 성폭력 피해지원 관련 주요 관계자들이 피해자의 장애상태에 대한 이해가 없는 경우가 많아, 성폭력 피해 장애 여성들이 제대로 된 법률적 지원을 받지 못하고 있음. 특히, 현장에서 진술조력인이 장애에 대한 이해가 부족하여, 수사 과정에서 피해자의 특성이 제대로 반영이 안 되는 경우가 있음.
- 법무부의 진술조력인 양성과정이나 보수교육 과정에 대한 내용이 공개되지 않아 선발 및 양성 과정 방식을 제대로 평가하기 어려움. 또한 법무부가 피해자 변호사에게 장애인 피해자 이해에 대한 교육이나 정보 제공을 제대로 하지 않아서 피해자 변호사들이 적절한 법률 조력을 제공하지 않는 경우가 많음.

2. 과제와 제언

- 진술조력인이 장애를 가진 피해자의 특성을 이해하고 의사소통을 조력할 수 있도록 사전 면담 시 절차적인 과정의 보완이 필요함. 또한 피해자의 국선변호사 제도 시행 현황을 모니터링하고, 장애를 가진 피해자를 변호사들이 법률적으로 조력할 수 있도록 관련 교육 제공 등이 필요함.

친밀한 파트너에 의한 폭력

1. 현황 개괄

- 한국에는 ‘젠더에 기반한 여성에 대한 폭력’에 관한 국제법 상의 이념과 정의가 명문화된 법률이 없음. 성인지적 관점의 범정부적·범사회적 정책 마련과 복합적인 양상의 다양한 폭력에 대응을 요구하는 여성인권운동단체 및 시민들의 목소리로 「여성폭력방지기본법」이 제정되

었으나, 이 법은 여성폭력의 개념과 정의, 범위 등을 협소하게 포괄하고 있음.

- 친밀한 파트너에 의한 여성살해 및 폭력범죄에 관한 국가통계가 부재함. 한국여성의전화에서 언론보도 사건만을 분석한 결과에 따르면, 3년간(2015~2017) 친밀한 남성파트너에 의해 살해되거나 살해될 위험에 처한 여성은 561명으로, 최소 2일에 1명의 여성이 피해자가 되고 있음.
- 가정폭력범죄 검거사건 중 접근금지 등 경찰의 긴급임시조치 처리 비율은 3%대이며, 기소율은 10% 미만, 구속율은 1% 미만임. 약 40%는 형사사건이 아닌 가정보호사건으로 처리되며, 가정보호사건은 80% 이상이 상해·폭행임에도 40% 이상이 불처분됨. 처분을 받아도 상담위탁·사회봉사·수감명령이 대부분이며, 접근행위나 친권행사 제한 등의 처분은 1% 미만임 (법무부, 경찰청, 법원행정처).

2. 정부의 이행 성과

- 「여성폭력방지기본법」 제정으로 다양한 관계에서 복합적인 양상으로 발생하는 여성에 대한 폭력 방지 및 피해자 지원 정책의 종합적 추진기반을 마련했음.
- 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률을 개정하여 피해의 특성을 고려한 지원체계 구축과 쉽터 퇴소 시 자립지원금을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련했음.
- 여성인권단체의 요구를 반영한 경찰개혁위원회의 ‘여성폭력 대응체계 개선’ 권고안에 따라 가정폭력, 데이트폭력, 스토킹 등에 대한 경찰의 대응력 제고를 위한 정책이 수립되었음.

3. 정부의 이행 한계

- 「여성폭력방지기본법」 상 여성폭력이 불평등한 성별권력관계와 성차별적 문화에 기인하는 것이라는 개념과 범사회적 책무, 성인지적 사법처리 등에 관한 핵심내용이 담기지 못함.
- 유엔 인권위원회(2015), 고문방지위원회(2017), 여성차별철폐위원회(2018)의 「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관련 특례법」의 개정 권고에도 불구하고, 상담조건부 기소유예 등 가정폭력에 대한 화해나 조정 등 분쟁 해결 수단의 적용을 최우선에 두는 문제를 해결하기 위한 법 개정은 이행되지 않고 있음. 가정폭력 피해자에 대한 지원정책은 보호시설 이용자 등 대상자가 한정되고 일시적인 경우가 대부분으로, 모든 가정폭력 피해자를 포괄하는 장기적 접근이 부재함.
- 정부가 「스토킹처벌법」 입법예고안을 발표했으나, 지속·반복적인 단순 접근 행위로만 정의하고 주변인의 피해를 포괄하지 못하는 등 친밀한 관계에서 주요하게 발생하는 스토킹의 특성을 제대로 반영하지 못함.

4. 한계에 대한 구조적 원인, 장애요인

- 친밀한 파트너 폭력을 젠더 기반 폭력이 아닌 동등한 개인간의, 남녀간의 갈등의 문제로 바라보며, 원인과 해결 방안을 개인의 병리적, 일탈적 성행에서 찾는 인식이 주요 장애요인임. 특히, 데이트폭력, 스토킹 등 친밀한 파트너 폭력을 규제하는 법제도의 모델이 되고 있는 현행 가정폭력 관련 법률과 정책은 그 대상을 혼인과 혈연관계 중심으로 협소하게 규정하고 있으며, 가정의 유지와 관계 회복이라는 관점에서 다른 범죄와 달리 형사처벌의 예외대상으로 처리하고 있음. 또한 피해자 지원을 경제적 취약계층 등 ‘요보호 대상’에 대한 조건부의 시혜적 차원으로 접근하며, 자립의 의미를 경제적 자립으로 협소하게 바라봄.

5. 과제와 제언

- 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 개정: 피해자의 인권과 안전 보장을 목적으로 범죄행위에 대한 형사처벌 원칙을 분명하게 수립하고, 다양한 동거 및 가족 형태 등 친밀한 관계에서 발생하는 폭력을 포괄할 수 있도록 개정해야 함.
- 친밀한 관계에서 발생하는 여성폭력의 특성을 반영한 「스토킹처벌법」 제정
- 정서적, 경제적, 사회적 측면을 통합적으로 고려한 장기적 자립지원정책 마련

성매매와 인신매매

1. 현황 개괄

- 한국형사정책연구원(2016)에 따르면 한국의 성매매 시장 규모는 30조에서 37조 6천억 원(약 260억 -320억 달러)으로 추정됨. 한국에는 여전히 '성매매 집결지'가 전국 42곳에 존재함. 한편, 정보기술의 발달로 인하여 성매매 알선 포털사이트, SNS 및 랜덤 채팅 방식으로 성산업이 확장되고 있으며, 이러한 새로운 형태의 성매매는 기존의 법률로 규제되기 어려움.
- 성매매 여성들은 대부분 경제적 어려움으로 인해 성매매를 시작하며, 우울증 등 정신건강 문제를 겪고 있고, 각종 주사약, 다이어트 약 등을 강제로 복용한 경험이 있음 (여성가족부, 2016, 성매매 실태조사).
- 「아동 청소년의 성보호에 관한 법률」에 따르면, 성매수 범죄 피해 아동 청소년은 피해자가 아닌 대상으로 구분되어 피해자 지원 대상이 아닌 「소년법」 상의 보호처분 대상임. 따라서 피해 아동 청소년이 성폭력 피해 신고를 할 경우에도 성매매 사건으로 등록되어 가해자는 낮은 처벌을 받고, 피해 청소년은 피해에 대한 지원을 받지 못하는 경우가 지속됨.

2. 정부의 이행에 관한 평가

- 정부는 2015년 '성매매 집결지 폐쇄 추진방안'을 수립하고 현재 성매매 집결지 폐쇄를 추진 중에 있음. 그러나 주거, 생계보장 및 일자리 제공 등 성매매 피해 여성의 보호 및 지원에 관한 실질적인 대책은 부족한 실정임.
- 한국은 「성매매방지법」에 따라 성매매를 여성에 대한 폭력이자 성 착취 행위로 규정하여 성매매를 금지하고 있으나, 법률에 따라 성매매 피해자의 성매매 행위는 처벌하지 않고 있음. 그러나 성매매 피해자를 강제, 강요된 상태로 성착취 피해를 입은 사람으로 한정하고 있어, 실제 현장에서 많은 여성들이 '자발적 성판매자'로 분류되어 처벌되고 있음. 이러한 현행법은 현장에서 성매매 여성들을 보호 및 지원하는데 있어서 큰 장애가 되고 있음.
- 「아동 청소년의 성보호에 관한 법률」에서 성매매에 유입된 아동·청소년을 '대상 청소년'에서 '피해아동·청소년'으로 변경하는 것을 현 정부의 국정과제로 선정하고 이행을 추진하기 시작한 것은 유의미한 진전임. 한편, 여성가족부는 아동청소년 성착취 문제의 심각함을 인식하고 보호와 지원체계를 확대하고자 하는 노력을 하고 있으나, 법무부는 여전히 성착취 피해 아동 청소년을 피해자가 아닌, 선도해야 할 대상으로만 바라보고 있음. 이러한 법무부의 소극적인 태도는 현재 온라인 공간 등 새로운 방식으로 확장되고 있는 아동 청소년 성착취 문제의 해결에 핵심적인 장애가 되고 있음.
- E-6-2 비자가 이주여성에 대한 인신매매와 성착취의 창구로 활용되고 있음. 특히, E-6-2비자 소지 여성들은 미국기지 주변의 기지촌과 중소도시의 유흥업소, 항만 지역의 외국인 클럽

등 절차 유입 범위가 넓어지고 있음. 최근 들어 태국 등 사증 면제 국가의 여성들이 한국 내 태국마사지 업소로 유입되어 성착취에 노출되는 사례가 지속적으로 늘어나고 있음. 또한 단기 관광비자, 의료관광비자 등 여러 방법을 통해 여러 국가의 여성들이 한국 내 성산업에 유입되어 피해를 받는 사례들도 나타나고 있음. 성착취 피해를 입은 이러한 외국인 여성들이 가해자 혹은 불법체류자로 간주되어 강제 출국을 당하고 있음에도 불구하고, 정부는 이러한 현실에 대해 구체적인 대책을 취하지 않고 있음. 특히, 팔레르모 의정서에 기반한 인신매매에 관한 포괄적인 법이 제정되지 않고 있어 인신매매 및 성착취 피해자에 대한 적절한 보호 및 이러한 범죄에 대한 예방 정책을 마련하기 어려움.

- 성 구매자에 대한 낮은 처벌(벌금, 초범자의 경우 16시간 교육 이수) 및 성매매를 심각한 범죄로 여기지 않는 사회 분위기로 인하여, 성매매 수요를 차단하는 정책이 제대로 집행되지 못함.

2. 과제와 제언

- 유엔 여성차별철폐위원회의 권고(2018)에 따른 모든 형태의 성산업 차단을 위해 알선자와 인신매매업자, 성구매자 등에 대한 강력한 처벌
- 성매매 여성에 대한 전면적인 비범죄화, 성매매 여성에 대한 주거지원과 생계보장 및 일자리 제공 등 통합적인 지원(탈성매매 프로그램)의 확대
- 성매매 및 성산업 단속의 전문성 확보를 위한 수사과정의 일원화, 전담부서의 구축
- 증가하고 있는 이주여성에 대한 성착취 현황에 대한 파악
- 외국인 성매매 피해자의 인권 보호와 피해 구제 지원, 인신매매 행위에 대한 강력한 처벌을 포함한 인신매매 방지법 마련

사이버 공간의 젠더폭력

1. 현황 개괄

- 인터넷 기술 발달과 스마트폰 보급 이후 불법촬영 및 사이버공간을 이용한 성폭력이 급증하였음. 대검찰청 통계에 따르면 '카메라등이용촬영죄'는 성폭력 범죄 발생건수의 구성비 중 지난 10년간 가장 급증한 범죄임. 이 범죄는 2008년 전체 성폭력범죄에서 4.6%를 차지했으나 이후 지속적으로 증가하여, 2015년 24.9%, 2016년 17.9%, 2017년 20.2%의 비중을 보임.
- 경찰청 국정감사 자료에 따르면 2018년 1~8월 불법 촬영물 유포 피해 신고는 164건으로 집계됨. 이 가운데 검거 건수는 52건(검거인원 66명)뿐임. '가해자를 특정해 오지 않으면 어차피 잡을 수 없다'고 말하며 경찰이 피해자의 신고를 반려하여 입건하지 않는 경우가 있고, 신고 대비 검거율이 32%에 불과함.
- 많은 여성들은 이러한 사이버 공간 내 여성폭력과 혐오, 불법촬영 문제를 제기하며 정부의 대책을 촉구해 왔음. 2015년, 메갈리아라는 이름으로 기존의 여성차별, 여성 폭력적 문화, 특히 온라인 공간의 젠더 폭력과 여성혐오 표현에 대항하는 여성 인터넷 유저들의 세력화가 이루어져왔으며, 이는 온라인 기반 페미니스트 활동의 약진으로 이어짐.
- 2018년 동안 6회에 걸쳐 불법촬영·유포 범죄 및 성별에 따라 수사와 판결이 달라지는 '편파 수사, 편파 판결'을 규탄하는 여성 시위가 열림. 온라인 기반 페미니스트가 중심이 된 이 시위에는, 총 36만여명의 여성이 참여함.

2. 정부의 이행에 관한 평가

- 불법촬영 및 유포범죄가 사회문제로 대두되자 정부는 2017년 ‘디지털성범죄 피해방지 종합 대책’을 발표하였으며, 2018년 국가 차원의 피해지원 체계를 구축함. 그러나 종합 대책 중 이행되지 않은 과제들이 있으며, 특히 피해지원 영역에서는 동의 없이 유포된 성적인 촬영물을 삭제하는 지원 외의 종합적인 지원 시스템이 부재함.
- 온라인성폭력 예방 조치를 마련하라는 유엔 여성차별철폐위원회의 권고(2018)에도 불구하고 온라인 플랫폼 규제 및 가해자 처벌을 위한 관련 법 개정이 미흡함. 현행 「성폭력처벌법」은 모든 사이버성폭력 피해를 포괄하지 못하며, 온라인 플랫폼에 대한 규제와 처벌 수준이 매우 미약함.
- 불법촬영물을 유통하는 온라인 사업자의 불법 행위에 대한 경찰의 수사가 이루어졌음에도 여전히 사이버공간의 여성 폭력에 관한 산업이 유지되고 있음. 불법촬영물을 유통하는 불법 포르노 사이트 접속 차단 등의 조치가 이루어졌으나 임시적 조치에 불과함. 사이트 폐쇄나 운영자 처벌 등 근원적인 조치가 필요한 상황임.

3. 한계에 대한 구조적 원인 및 장애요인

- 사이버공간에서 발생하는 여성폭력과 여성혐오 표현 종식을 위한 국가 차원의 비전이 부재함.
- 사이버공간에서 여성의 성적 이미지를 거래하는 산업과 사이버 공간을 활용하는 성매매 산업이 거대한 산업으로 성장할 때까지 정부가 방조해 왔음.
- 사이버공간의 특성에 따라 다양하게 변모해가는 사이버범죄에 대응하기 위한 수사기관의 전문성이 부족하여 사이버 범죄에 대한 검거율이 낮음.

4. 과제와 제언

- 사이버공간의 여성폭력과 여성혐오 표현 종식을 위해 국가 차원의 비전을 수립하고, 근본적인 법·정책을 마련 및 시행해야 함.
- 여성폭력, 여성착취를 산업화하는 온라인 플랫폼 사업자를 처벌하기 위한 관련 법을 강화하고, 이들에게 사회적 책무를 부과해야 함.
- 사이버범죄 수사를 위한 대대적인 인적·물적 자원의 투입, 수사의 전문성 및 역량의 강화

포괄적 차별금지법 제정

1. 정부의 이행에 관한 평가

- 유엔 여성차별철폐위원회를 비롯한 유엔 인권 기구들이 인권 규약 상의 권리가 차별없이 향유될 수 있도록 한국이 포괄적 차별금지법을 입법할 것을 권고했으나, 한국정부는 ‘성적 지향을 비롯한 차별금지 사유 등 차별금지법 상 다양한 쟁점에 대한 사회적 논란이 지속되는 상황’이라고 답변함으로써 인권을 합의와 타협의 대상으로 치부하고 있음.
- 문재인 정부는 100대 국정과제에서 차별금지법 제정을 누락시키기도 했음. 정부와 국회가 포괄적 차별금지법 제정을 미루는 동안 혐오세력들의 소수자들에 대한 혐오와 인권침해는 더욱 심각해지고 있으며, 차별금지법과 관련한 정부의 공청회 등에 난입하는 등 관련 논의 진행을 방해하고 있음. 이렇게 혐오세력에 의한 인권침해 상황이 버젓이 발생하고 있음에도 불구하고

고 정부는 ‘사회적 합의’를 운운하고 있는 것임.

- 정부의 이와 같은 태도는 국제사회의 권고에 정면으로 배치하는 것으로, 정부는 법의 제정이 지연되는 동안 입법에 대한 연구를 공개하지 않았고 공공 캠페인을 실시하지도 않았음. 법 제정을 위한 시민사회와의 협력적 관계를 형성하려는 시도도 하지 않았음.

2. 과제와 제언

- 정부가 포괄적 차별금지법 제정을 미루는 동안 차별과 혐오 속의 소수자들은 생존권을 침해당하고 있음. 인권은 타협과 협상의 대상이 아니며, 구성원의 인권보장과 증진은 국가의 책임임. 따라서 정부는 국제사회의 권고를 반영하여, 성적지향에 근거한 차별, 여성혐오 발언, 온라인 성폭력/성희롱, 민간 부분에 적용될 수 있도록 하는 포괄적 차별금지법을 조속히 제정해야 함.

건강가정기본법에 따른 한국의 가족 정책

1. 정부의 이행 현황에 관한 평가

- 2003년에 제정된 「건강가정기본법」은 이성애 결혼으로 형성된 가족만을 ‘건강한 가정’으로 바라보는 관점에 바탕을 둔 법으로써, 다양한 형태의 가족지원 정책에 걸림돌로 작용하고 있음. 구체적으로, 이 법은 가족을 혼인, 혈연 혹은 입 양으로 형성된 사회의 기본 단위로 정의하고(동법 제3조 제1항), 모든 국민이 결혼과 출산의 사회적 중요성을 인식할 것을 규정하고 있음(동법 제8조). 또한 이 법은 한부모 가족 등 ‘건강한 가정’의 기준에서 벗어나는 가족들을 ‘취약’가족, ‘위기’가족으로 분류함으로써, 이들에 대한 기존의 통념과 사회적 편견 및 차별을 강화함.

2. 과제와 제언

- 「건강가족기본법」의 전면 개정 및 다양한 가족구성권 보장을 위한 법과 정책의 마련

이주여성에 대한 복합차별

1. 현황 개괄

- 한국에 거주하는 외국인인 2018년 12월 기준 2,367,607명으로 이 중 여성은 46% 1,078,760명. 외국 국적 여성은 동포 21% 230,922명, 고용허가제 단순 노동 12% 124,146명, 결혼 9.6% 102,841명 등 다양한 형태로 체류하고 있음.
- 한국인과 결혼한 외국인인 모두 288,234명(이 중 85%가 여성으로 약25만명). 이 중 귀화자가 129,028명, 비자로 체류하는 외국인인 159,206명. 예술행행 비자 중 호텔 유흥 비자(E6-2)는 2,233명 중 1,896명이 여성. 고용허가제의 비전문 취업(E9)은 274,727명 중 8.4%인 23,431명이 여성으로 여성비율 낮음. 그런데 농업의 경우(E9-3)는 전체 31,462명 중 33.5%인 10,554명이 여성으로 상대적으로 여성 비율 높음.
- 한국 정부는 『외국인고용법』 (2003), 『성매매 방지법』의 외국인 피해 여성 조항(2004), 『결혼중개업법』 (2007), 『외국인처우기본법』 (2007), 『다문화가족지원법』 (2008) 등의 제정을 통해 외국인 정책에 대한 법적 토대를 만들.

2. 정부의 이행에 관한 평가

- 「외국인고용법」을 통해 고용허가제를 도입하여, 이주노동자에게 최저임금을 포함한 기본적인 노동권을 보장하였음. 이주노동자 고충 상담을 위해 전국 10개의 외국인노동자(상담)지원센터를 운영하고 있음.
- 전국 시/군/구마다 다문화가족지원센터를 설치, 전국 217개소를 운영하여 다문화가족의 생활을 지원하고 있음. 다문화가족 생활 상담을 위하여 24시간 자국어로 상담할 수 있는 다누리콜센터 1577-1366을 운영하고 있음. 폭력 피해 이주여성을 위한 쉼터 28개소를 운영 중이며, 2019년 이주여성 상담소 5개소 개소 예정. 외국인 성매매 피해 여성 쉼터 1개소를 운영하고 있음.
- 한국인과 결혼한 외국인에 대하여 결혼이민 비자(F6)를 발급하며, 한국인의 배우자에 대하여 혼인에 의한 간이 귀화 제도를 통해 일반귀화보다 귀화를 간소화하고 있음.

3. 정부 이행의 한계에 대한 괴리와 장애요인

- 다문화가족의 범위를 한국인과 결혼한 경우로 한정, 외국인과 외국인이 결혼한 경우 등은 여러 지원에서 제외하고 있음. 유엔 인종차별철폐위원회는 외국인 가족을 포함하도록 다문화가족의 범위를 확대할 것을 권고(2018)하였으나 정부는 아직 이를 이행하지 않고 있음. 한국의 사회복지 대상은 한국 국적 아동을 양육하는 외국인 부모에 한정하고 있음. 이에 따라 외국 국적의 아동을 비롯한 외국인 가족은 사회보장에서 제외되고 있음. 한국의 가족관계 등록은 한국인과의 관계에서 출생한 아동을 등록하도록 되어 있어, 외국계 아동이 출생등록을 하지 못하는 사례가 발생하고 있음.
- 결혼이주민의 체류와 귀화 과정이 한국인 배우자에게 실질적으로 의존하도록 되어 있음. 따라서 배우자의 비협조로 체류 연장과 귀화가 어려운 사례가 생기고 있음. 다누리콜센터 1577-1366의 가장 많은 상담 비율이 체류와 국적 상담임(전체 150,983건 중 체류 및 국적 상담 유형이 10.5%인 15,902건). 결혼이민(F6) 비자로 입국했다가 미등록 체류자가 되는 경우가 2017년에 1,334명, 2018년에 1,161명이 될 정도로 체류가 불안함. 혼인 간이귀화 신청자의 30%가 불허 판정을 받고 있어 귀화 역시 쉽지 않음. 특히 이혼하거나 사별하여 한국인 배우자가 없는 이주여성은 배우자와 동거 상태 외국인에게는 면제되는 귀화 필기시험을 보도록 하고 있음. 유엔 여성차별철폐위원회(2018) 및 인종차별철폐위원회(2018) 등 유엔 인권조약기구들은 지속적으로 결혼이주여성의 체류 안정을 권고하고 있으나 받아들여지지 않고 있음.
- 고용허가제는 외국인 노동자에게 사업장 변경을 제한하고 있음. 이에 따라 젠더 폭력 피해 이주여성 노동자의 사업장 변경 또한 제한되고 있음. 고용허가제의 주 대상이 남성 노동자임에 따라 여성 노동자의 임신, 출산 등 모성권 보호가 미흡함. 여성 노동자가 30%를 차지하는 농업 분야의 경우 사업주의 건강보험 가입율이 현저하게 낮음. 또한, 인가되지 않는 비닐하우스 등 열악한 형태의 주거 시설을 제공하고 기숙사비를 공제하는 등 노동자의 안전이 위협받고 있음.
- 성착취 인신매매 피해 이주여성들은 E-6-2비자를 포함하여 다양한 방법으로 한국 내 성산업에서 일하며 그 과정에서 심각한 인권침해를 경험하고 있음 (‘성매매와 인신매매’ 파트 참조)

4. 과제와 제언

- 다문화가족의 범위 확대로 외국인과 외국인이 결합한 가족으로의 지원 확대 및 사회복지 지

원에 있어서 국내 장기 체류 외국인 아동과 가족을 포괄해야 함. 외국계 아동을 포함한 국내 출생 모든 아동의 보편적 출생제도를 시행해야 함

- 결혼이주여성의 체류와 귀화 절차 간소화 및 안정화. 혼자된 결혼이주여성에 대한 제도적 차별 철폐
- 고용허가제의 사업장 이동 제한 폐지, 안전한 숙소사 기준 마련, 외국인 건강보험 사각지대 해소, 이주여성 노동자의 모성권 보호

성적지향과 성별정체성에 따른 차별 및 성소수자 여성 인권

1. 정부의 이행에 관한 평가

- 한국 사회에서 성소수자 여성들은 협약에 명시된 인권을 포괄적으로 누리지 못하고 있으며, 이는 성소수자를 차별하는 사회 분위기와 법, 관습 등에 기인함. 예를 들어, 동성 간 합의된 성행위를 처벌하는 「균형법」 조항이 (92조의6)이 아직도 존재하고 있음.
- 2015년 8월 4일 여성가족부는 “성소수자들도 모든 분야에서 동등하게 인권을 향유하여야 하며, 평등하게 대우받고 참여하여야 한다”는 대전광역시 성평등 기본조례의 조항이 양성평등기본법의 입법 취지에 부합하지 않는다는 이유로 삭제할 것을 명령하였고, 대전시 의회는 이에 따라 이 조항을 폐지하였음. 즉, 여성가족부는 양성평등기본법이 “성소수자와 관련한 개념 혹은 정책을 포함하거나 명시하지 않았다”는 입장을 취하였으며, 이는 여성들의 교차성(intersectionality)에 관한 유엔 기구들의 입장과 상충되는 것임.
- 한편, 결혼하지 않고 주거 공간 및 생활을 공유하는 사람들에 대한 다양한 사회 복지 및 법적 권리를 인정하는 생활동반자 법안이 마련되었으나 아직 국회에 상정되지 못하고 있음. 이 생활동반자 법안은 동거 관계에 있는 두 사람의 재산 소유, 의료, 공공 주거, 건강보험, 가정 폭력 대처 등 다양한 사회 복지 및 법적 권리를 포괄하고 있음. 또한 한국 사회에서 발생하는 성소수자에 대한 다양한 혐오 범죄가 많이 보고되고 있으나 이러한 범죄에 관한 민원, 수사, 기소, 판결 및 배상 등에 관한 분리 통계가 부재함.

2. 과제와 제언

- 성소수자에 대한 차별 문제를 다루는 특화된 법, 정책과 프로그램의 도입
- 시민 사회와의 협력을 통한 성소수자 인권 인식 개선 활동 등 성소수자의 인간 존엄성을 공격하는 행위가 발생하지 않도록 관련 대책의 도입
- 성소수자 대상 범죄에 대한 수사, 기소, 고발 및 피해자 배상 등을 포괄하는 성소수자 혐오 범죄 예방 대책의 마련

E. 여성과 무력갈등

여성과 군사적 갈등

1. 현황 개괄

- 2017년까지 북한의 핵실험과 미사일 발사 등으로 인해 한반도에는 전쟁위기가 조성되었음. 그러나 2018년 3차례의 남북정상회담과 1차례의 북미정상회담을 통해 남북의 군사적 긴장이

완화되고, 비핵화 협상을 통해 적대적인 북미 관계가 대화의 관계로 나아가는 극적인 변화를 겪고 있음.

- 동북아의 패권을 둘러싼 미국과 중국의 경쟁과 갈등으로 인해 한반도를 포함한 동북아에서 군사적 갈등과 군비 지출은 증가하고 있으며, 이는 한반도의 주민들의 인간안보, 특별히 여성 안보에 장애요인으로 작용하고 있음. 한국 정부는 2014년 5월에 1기 '여성, 평화, 안보에 관한 유엔안보리 결의 1325호 국가행동계획'을 수립하였고, 2018년 5월 2기 국가행동계획을 수립함(9개 부처 참여).

2. 정부의 이행 성과

- 2017년 12월 「양성평등기본법」의 개정으로 1325 국가행동계획의 이행 및 평가에 관한 법적 근거가 신설되었음. 이는 1325 국가행동계획 이행의 제도화에 관한 진전이라고 할 수 있음. 한반도 평화 프로세스의 의사결정 과정에서 여성 참여 확대를 위해 통일부는 고위공무원단을 23.3% 배치함(2018). 또한 1325 국가행동계획에서 국방·통일·외교 분야 정부 위원회 내 여성 비율 40% 실현을 목표로 수립하였으며, 이를 이행해 나가고 있음.
- 외교부는 분쟁 하 성폭력 문제 해결에 기여하기 위해 2018년 6월 '여성과 함께 하는 평화(Action with Women and Peace)'이니셔티브를 출범시키고, UNFPA, UNICEF 등 국제기구를 통해 로힝야 난민(100만 달러) 및 중앙아프리카공화국 성폭력 생존자(100만 달러)를 지원하였음. 또한 한국국제협력단(KOICA)은 2018년부터 민관협력사업 내 '분쟁하 성폭력' 분야를 신설하고, 난민여성 지원사업을 3건 진행하고 있음.
- 국방부는 2018년 부처 내 양성평등위원회, 2019년 양성평등정책 담당 부서를 신설 및 운영하고 있음. 또한 유엔평화유지군(PKO)을 대상으로 파병 전후 성인지교육을 실시하고 있으며, 평화유지군 여성 비율은 2018년 기준 16.6%를 차지함.

3. 정부의 이행에 관한 한계

- 1325 국가행동계획의 이행, 모니터링, 평가에 관한 정부와 시민사회의 협력체계가 거버넌스 차원에서 이루어지지 않고 있음. 특히, 민간 자문단이 참여하는 이행 보고회는 연 2회만 개최되는 등 형식적으로 이루어짐.
- 여성, 평화와 안보 관련 정책 이행을 위한 법·제도 기반을 마련했으나, 실효성 있는 이행을 위한 예산이 배정되지 않음. 특히, 남북교류협력기금에 성인지 예산이 배정되어 있지 않음.
- 비핵화협상, 남북협상 등 주요 협상 과정에서 여성 참여가 거의 없으며, 여성의 의미 있는 참여를 위한 모델 개발도 이루어지지 않고 있음.

4. 이행 한계에 대한 구조적 원인, 장애요인

- 1325 국가행동계획의 이행과 모니터링, 평가를 총괄하는 기구가 부재하여, 1) 국가행동계획 이행의 구속력에 한계가 있고, 2) 각 부처의 성주류화 전략 이외에 '여성, 평화, 안보'로 특화된 의제나 사업이 미비함.
- 한반도 분단과 갈등에 대한 젠더 관점의 분석이 부족하며, 한반도 평화 프로세스 관련 정책에 있어서도 성인지적 관점이 부족함. 따라서 여성·평화 분야의 전문화된 역량이 구축되지 못하고 있음.

5. 과제와 제언

- 1325 국가행동계획의 실효성 있는 이행을 위하여 1) 범부처를 아우르는 총괄 조정 기구를 설치, 2) 관련 예산 배정을 법적으로 의무화
- 남북협상과 비핵화 협상에 여성참여 확대를 위해 여성평화전문가, 여성협상가 훈련프로그램 개발(Women and Facilitation/Gender and Mediation) 및 의미 있는 여성참여 모델 발굴
- 민간 및 정부 차원에서 남북여성교류 및 협력의 정례화, 한반도 평화과정에 대한 성인지적 개입을 통한 성평등한 한반도 비전 수립

F. 여성과 경제

노동에서의 성평등

1. 현황 개괄

- 한국은 2018년 세계경제포럼의 성격차지수(Gender Gap Index) 149개 국가 중 115위, 2019년 이코노미스트 지의 유리천장지수(Glass-Ceiling Index) OECD 29개 회원국 중 꼴찌, 성별임금 격차 36.7%로 OECD가 관련 통계를 발표한 이후 부동의 1위임. 이러한 지표는 한국 여성이 노동시장에서 직면하고 있는 모든 성차별이 농축된 결과임(채용 과정에서의 성차별, 성별에 따른 직종·직무 분리, 여성이 비정규직으로 혹은 소규모 영세업체에 집중 고용되는 현상 등 불안정한 고용 상태, 업무배치 및 임금차별, 승진차별, 임신·출산·육아로 인한 불이익, 돌봄 노동에 대한 저평가, 여성에게 강요되는 꾸밈노동, 직장 내 성희롱 등).

2. 정부의 이행 성과

- 두 차례의 지난 보수 정부는 고용노동부와 노동청 내 고용평등 업무 전담 부서를 폐지하고, 성차별에 대한 근로감독이나 시정조치를 하지 않았으며, 성별 고정관념을 강화시키는 방식의 여성 일자리 정책 도입 등 여성의 고용환경을 전반적으로 악화시켰음. 한편, 2017년 5월 집권한 문재인 정부는 취임 이후, 여성노동정책 로드맵을 발표하며 ‘차별 없는 일자리 환경 구축’을 주요 분야로 배치하고 고용상 성차별의 문제를 해결하기 위한 몇 가지 법과 제도를 마련해 나가고 있음. 국가 보고서에서 한국 정부가 성과로 보고한 적극적 고용개선조치(AA) 대상 사업장 확대 및 ‘남녀 근로자 임금현황 제출’, 임금공시제 시행, 출산전후휴가 및 육아휴직 급여 상향, 남성 육아휴직 활성화 정책, 직장 내 성희롱 예방교육 강화 및 강사지원, 경력단절 여성 재취업서비스 등이 이에 해당함.

3. 정부의 이행 한계

- 정부의 여성노동 관련 정책은 고용상 성차별 해소에 절대적으로 부족함. 정부는 여전히 여성 노동정책을 임신, 출산, 양육으로 인한 ‘경력단절’ 예방과 재취업에 초점을 맞추고 있음. 보수 정권 동안 일/가정 양립 지원의 명분으로 시간제 일자리 확대 등의 정책으로 인해 여성 고용의 질이 악화되었던 결과를 초래하였음에도 불구하고, 새로운 정부 또한 이러한 시각에서 벗어나지 못하고 있음. 경력단절 여성 재취업을 위한 교육과 취업알선 등의 서비스도 여성직종 또는 여성업무로 편중되어 저임금, 단순 업무로 재취업을 유도하고 있는 실정임.
- 적극적 고용개선조치나 임금공시제가 임금차별 실태 파악에 다소 도움이 될 수 있으나 그 자

체가 다수의 여성 노동자가 직면한 저임금과 임금차별을 해소할 대책이 되지 못함. 또한 적극적 고용개선조치로써 시행되는 기업의 고용 현황에 관한 자료 제출은 기업의 자발적인 의사에 맡겨지고 있으며, 자료 결과에 따른 인센티브나 벌칙조항이 없어 실효성이 부족함.

- 출산 전/후 휴가 및 육아휴직은 고용보험에 일정기간 이상 가입한 노동자만 혜택을 받을 수 있음. 여성노동자는 비정규직 비율이 높고 사회보험 가입율이 낮아 이 제도를 사용하기 어려운 사각지대가 여전함. 남성 또한 소득대체율이 낮고 승진 등의 차별 위협으로 육아휴직을 사용하지 못하고 있음.
- 법정 의무교육으로 실시되는 성희롱 예방교육이 그 내용과 방식 측면에서 지나치게 형식적이고 효과성이 낮으며, 시행 여부 또한 사업주의 자율에 맡겨지는 경우가 많고, 제대로 된 관리 감독이 부재함.

4. 한계에 대한 구조적 원인, 장애요인

- 한국 정부는 ‘여성들은 가족돌봄 책임자로서 가족 돌봄 외 남는 시간에 부차적으로 일을 한다’는 전제로, 이들을 간헐적으로 값싸게 활용할 인력으로 간주한 정책을 펼쳐왔음. 고용상 만연한 성차별 해소는 모든 분야 정책에 성평등 철학을 바탕으로 성차별 문제에 대한 다각도의 분석을 통해 여성의 전 생애를 관통하는 종합적인 노동정책이 수립 및 이행되어야 함에도 불구하고, 여전히 표면적인 정책에 그치고 있음.
- 한국은 고용상 성평등을 이루기 위한 법과 제도가 미비하지 않으나 주무부처의 성평등 실현에 대한 의지 부족과 법집행 미비로 대다수의 법규가 사문화되거나 작동하지 않고 있음. 노동현장은 성차별이 난무하나 이에 대한 관리 감독이 부재하고, 처벌도 이루어지지 않고 있음.
- 법의 사각지대에 여성노동자가 밀집되어 있으나 그에 대한 대책이 미비함. 5인 미만 사업장의 노동자는 근로기준법에 적용되지 않고, 비정규직 고용자는 출산휴가나 육아휴직을 사용하기 어려움. 가사노동자와 각종 돌봄 영역 종사자들은 노동자로 인정조차 받지 못하고, 초단시간 노동자는 법적 권리와 사회보험 가입에서 제외되고 있음.

5. 과제와 제언

- 「근로기준법」과 「남녀고용평등법」을 엄격하게 집행: 특히, 성차별을 제대로 판단하고 시정할 수 있는 차별시정제도를 도입 및 이행하고, 고용상 성차별 개선 업무를 전담할 수 있도록 고용노동부 내 고용평등국과 지청에 고용평등과와 같은 성평등 행정체계 부활이 필수적임.
- 적극적고용개선조치(AA)의 실효성 확보: 기업이 제출해야 하는 자료에 여성 고용의 질을 평가할 수 있는 항목을 신설해야 함. 정규직 및 비정규직 성별분리통계, 신규 채용자 중 여성비율, 전체 부서 중 여성인력 30% 미만 부서 비율, 남성 대비 여성 승진 비율, 출산전후휴가나 육아휴직 현황, 관리직의 정의 등의 내용이 포함되어야 함. 그리고 기업들의 적극적고용개선 조치에 관한 모든 자료 제출을 의무화하고, 기업의 이행계획서 실행 결과에 따른 인센티브나 벌칙조항이 마련되어야 함.
- 미국, 영국, 아이슬란드 등의 공정임금법이나 동일임금인증제도와 같이 동일가치노동 동일임금 원칙이 제대로 실현될 수 있도록 엄중하게 집행하는 제도가 필요함: 이때 동일노동을 ‘똑같은’ 노동이 아닌 ‘동일한 가치’를 갖는 노동으로 정의할 수 있도록 국제노동기구(ILO) 제

100호 협약(동일가치노동에 대한 남녀근로자의 동일보수에 관한 협약)²에 따른 동일가치노동 동일임금에 관한 법, 제도 정비가 필요함.

- 전체 종사자수, 임금, 근로조건 등 사회서비스 종사자의 노동실태 파악과 적절한 대우와 관리 체계가 필요함: 돌봄노동은 대다수가 여성이 종사하는 저임금 영역으로, 사회 서비스 바우처 제도 등 정부가 제공하는 돌봄 서비스 영역의 종사자 또한 최저임금에 미달하거나 불안정 고용 상태에 방치되고 있음. 또한 한국 정부는 협약 채택 당시 찬성한 국제노동기구(ILO)의 양질의 일자리 협약(C189호)을 비준하고, 관련 법 제정이나 근로기준법 적용을 통해 돌봄 영역 여성노동자들이 노동자로서 권리를 보장받을 수 있도록 해야 함.
- 직장 내 성희롱은 범죄임을 분명히 하고 이를 제대로 해결할 수 있도록 엄격한 관리감독 및 사건 처리가 필요함. 또한 성희롱 예방교육의 내용과 방식에 대한 엄격한 관리감독이 필요함.

한부모 여성의 빈곤과 양육비

1. 정부의 이행 현황에 대한 평가

- 양육비 이행 '2015년 한부모가족 실태조사'에 따르면 한부모 가족의 월평균 가구소득은 전체 평균 가구 소득의 절반도 되지 않음. 이러한 한부모 여성의 빈곤은 아동의 빈곤 및 건강한 성장 발달 저해로 연결됨. 또한 비양육자에 의한 양육비 지급률이 11.6%³ (여성가족부, 2015년 한부모 실태조사)에 불과함에도 불구하고, 현행 양육비 이행 강제조치 제도가 제대로 시행되지 않고 있음. 국가가 미성년 자녀를 양육하는 부모에 대한 지원과 책무가 있음을 규정하는 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따라, 개인이 복잡한 소송절차와 사적 부양을 기대할 수 없는 경우, 국가가 양육비를 대신 지급한 후 비양육자로부터 양육비를 강제 회수하는 방식인 양육비 대지급 제도의 운영이 시급함. 이 제도는 2017년 취임한 현 대통령의 대선 공약이었음에도 불구하고, 아직 시행되지 않고 있음.

2. 과제와 제언

- 양육비 지급률을 향상시키기 위한 실효성 있는 조치 마련 및 양육비 대지급제도의 도입

H. 여성발전을 위한 제도적 기구

국가 차원의 성평등 추진체계 및 법·제도

1. 현황 개괄

- 2015년 「여성발전기본법」이 「양성평등기본법」으로 전면 개정됨. 국무총리를 의장으로 하는 여성정책조정회의가 2015년 국무총리 소속 양성평등위원회로 개편됨. 또한 「제1차 양성평등정책 기본계획(2015~2017)」, 「제2차 양성평등정책 기본계획(2018~2022)」이 수립됨.

² 2013년, ILO 기준적용위원회(CEACR)는 한국정부에 100호 협약(동일가치노동에 대한 남녀근로자의 동일보수에 관한 협약)에 따라 남성과 여성이 유사한 성격의 업무를 수행할 경우뿐 아니라 온전히 다른 성격을 갖지만 동일 가치로 평가되는 업무를 수행하는 경우에도 동일임금을 보장받도록 또한 동일가치인지 평가할 때 그 비교단위가 동일사업 또는 사업장에 제한되지 않도록 남녀고용평등법을 개정하도록 권고함.

³ 2015년 한부모가족 실태조사에 따르면, 조사대상자 중 양육비 채권 보유자가 최근 1년 동안 정기적으로 양육비를 지급받은 경우는 11.6%, 부정기적으로 지급받은 경우는 3.7%, 일시금을 지급받은 경우는 0.8%임.

- 성평등 관련 주무부처는 여성가족부이며, 2019년 4월, 8개 정부 부처 및 기관에 성평등 전담 부서인 양성평등정책담당관이 신설됨. 정부와 지방자치단체는 매년 성별영향분석평가와 성인지 예산제도를 실시하고 있음.

2. 정부의 이행 성과

- 「양성평등기본법」, 양성평등위원회, 여성가족부, 8개 부처/기관 내 양성평등정책담당관 설치, 성별영향분석평가와 성인지예산 등 국가 성평등 정책 추진을 위한 형식적 법·제도가 마련됨.

3. 정부의 이행 한계

- 2015년 「여성발전기본법」이 「양성평등기본법」으로 전면 개정되었음. 한편 「양성평등기본법」과 이에 기반한 정부의 정책은 불평등한 성별권력관계 개선보다는 생물학적 성별에 기반한 여성과 남성의 기계적 평등 및 남성을 정책 대상에 단순히 포함시키는 것에만 과도한 초점을 맞추고 있음.
- 2015년 7월 출범한 제1기 양성평등위원회는 연 1회 개최 등의 형식적 운영에 그치고 있으며, 성평등 정책 전반을 실질적으로 심의·조정하는 역할을 하지 못하고 있음. 또한 정부는 이를 해결하기 위해 국정과제 중 하나였던 대통령직속 성평등위원회 설치를 실행할 의지를 보이지 않고 있음. 또한 18개 정부부처 중 8개 부처 및 기관에만 양성평등정책담당관이 설치되었으며, 지방자치단체는 독자적인 양성평등정책담당관의 기능을 수행할 부서가 부재함.
- 성별영향분석평가 업무를 전담하는 부서와 공무원이 부재하여 제도가 실질적인 정책 개선의 결과로 연결되지 못함. 또한 성인지예·결산의 상설적 협의를 위한 충분한 전문인력이 배치되지 않음.

4. 한계에 대한 구조적 원인, 장애요인

- 「양성평등기본법」의 ‘양성평등’의 개념과 방향성이 ‘생물학적 성별(sex)’에 따른 기계적 평등에 초점이 맞춰져 있음. 또한 성평등 정책 추진에 있어서 정부의 젠더 관점이 부족함.
- 성평등 정책 추진체계 구축에 대한 중앙 및 지방정부의 적극적 의지와 청사진이 부족함

5. 과제와 제언

- 「양성평등기본법」을 실질적 성평등 사회를 담보할 수 있는 「성평등기본법」으로 개정
- 독자 사무국을 수반한 대통령 직속 성평등위원회 설치 및 이에 따른 중앙·지방자치단체 성평등 추진체계 개편, 모든 정부 부처 내 양성평등정책담당관 설치 및 지방정부 내 해당 기능을 수행할 전담부서 설치
- 모든 단위의 지방정부에서 성별영향분석평가, 성인지예산 제도를 강화하고 적절한 인적·재정적·기술적 자원을 배치

지역 차원의 성주류화 정책

1. 정부의 이행에 관한 평가

- 지역 차원의 성주류화 전략은 성별영향분석평가와 성인지 제도가 있음. 2010년대 초 두 제도의 도입 이후 현재까지 성별영향분석평가 및 성인지예산의 대상 사업(과제)의 수는 점진적으

로 증가하고 있음. 그러나 두 제도에 관한 통합적인 추진체계의 부족, 관료적인 행정 시스템, 공무원의 성평등 인식 부족, 제도 추진에 있어서 여성을 포함한 다양한 주체들의 참여가 부재한 점 등으로 인하여 일관적이고 체계적인 이행이 이루어지지 못하고 있음. 즉, 성별영향분석 및 성인지 예산 제도 모두 실질적인 정책 개선의 효과를 이끌어내지 못하고 있으며, 이를 체계적으로 모니터링하는 정책 도구도 부재한 실정임.

2. 과제와 제언

- 지방자치단체의 성주류화 전략에 관한 통합적인 추진체계 수립 및 모니터링 시스템의 마련
- 지방자치단체의 성주류화 전략 추진에서 여성을 포함한 다양한 주체의 의미 있는 참여를 보장하는 젠더 거버넌스의 수립

지역 차원의 성평등 정책 - 경상남도 지역

1. 정부의 이행 현황에 관한 평가

- 경상남도 지역은 보수 정당이 오랫동안 집권을 하였으며 가부장적 관습과 남성중심적인 문화가 뿌리 깊은 지역임. 따라서 그 동안 지역 차원의 성주류화 정책 추진 기반이 제대로 마련되지 못하였음. 지방자치단체장의 성평등 정책에 관한 의지 부족, 공무원 및 지방의회 의원의 성평등 인식 부족, 변화를 거부하는 관료적인 공무원 조직 문화 등이 성평등 정책 추진의 주요 장애 요인으로 작용함. 특히, 「양성평등기본법」에 근거하여 각 지방 정부에 설치된 ‘양성평등기금’이 2015년 경남 지역에서 전국 최초로 폐지되기도 하였음.
- 정책심의위원회 등 지방정부 위원회의 여성 참여 비율 및 정책 수립 관련 의사결정직에서의 여성 공무원의 비율이 낮음. 또한 여성폭력 근절, 성평등 문화 확산 등 실질적 성평등 실현을 위한 정책에 관한 예산이 여전히 매우 부족하거나 마련되지 않고 있어, 실효성 있는 정책 이행을 기대하기 어려움.
- 한편, 2018년 지방선거에서 여성정책에 관한 구체적인 공약을 제시한 진보 정당 출신의 도지사가 당선되었음. 그 이후 지방 정부 내에 ‘여성특별보좌관’이 임명되었고, 여성정책연구기관 설립, 양성평등기금 재조성, 양성평등위원회 위상 강화 등을 명시한 ‘경남양성평등기본조례’ 개정안 발의를 추진되는 등 성평등 정책 추진을 위한 변화가 나타나고 있음. 특히, 경남 제1차 양성평등정책 기본계획(2018-2022)가 2018년 말 수립되었음. 비전은 ‘성평등 사회로 가는 새로운 경남’으로, 이전 계획의 비전인 ‘여성과 남성이 함께 만드는 양성평등사회’에 비해 성별이분법적 관념에서 벗어나 발전적이라고 평가함. 또한 이번 계획 수립 과정에서는 시민사회와의 젠더 거버넌스를 수립하고, 수 차례의 간담회와 회의를 거쳐 다양한 의견을 수렴하였음. 기본계획의 목표는 실질적인 성평등 실현, 여성 일자리 및 여성 안전에 중점을 두고 있음.

2. 과제와 제언

- 지방정부의 각 위원회 및 정책 수립 의사결정 과정에서의 여성 참여 비율 확대
- 정책 입안자 및 실행 공무원, 지역 주민의 성인지력 향상 교육 확대 및 관련 예산 확대
- 경제, 돌봄 및 복지 분야에서 젠더 관점을 반영한 성주류화 정책의 추진 및 예산 확대
- 실효성 있는 여성정책 수립 및 이행을 위한 관련 예산 확대

G. 권력과 의사 결정에서의 여성

정치영역에서의 여성 대표성

1. 현황 개괄

- 20대 국회의원 여성의원 현황
 - 20대 국회 여성의원 17% (여성 비례대표 의원 53.2%, 여성 지역구 의원 10.3%)
 - 20대 후반기 국회 기준 상임위원회와 특별위원회의 여성위원장 비율 전체 24개 중 5개, 20.8%, 국회의장단 중 여성의원 비율 현재까지 0%
- 지방의회 여성의원 현황
 - 기초의회 여성 의원 30.7% (여성 비례대표 의원 97.1%, 여성 지역구 의원 20.7%)
 - 광역의회 여성 의원 19.4% (여성 비례대표 의원 71.3%, 여성 지역구 의원 13.3%)
 - 여성 기초지방자치단체장 3.5%, 여성 광역지방자치단체장 0%

2. 정부의 이행 성과

- 19대 국회 여성의원 15.7%에 비하여 20대 국회 여성의원 비율이 17.0%로 증가하였고, 지방의회의 여성 의원 비율도 증가하고 있음. 여성 비례대표 의원 비율의 경우 국회와 지방의회에서 50% 이상을 유지하는 등 비례대표제 여성 의무할당제는 잘 이행되고 있음.
- 지방의회 선거에서 지역구 당 1명 이상의 여성을 추천해야 하는 여성후보자 의무추천제(「공직선거법」 제47조5항)의 결과로 광역 및 기초의회의 여성의원 당선비율도 꾸준히 증가함.

3. 정부의 이행 한계

- 국회의원 선거와 지방의회 선거에서 비례대표는 여성할당제 50%가 의무조항으로 규정되어 있는 반면, 지역구 후보자 여성할당제 30%는 노력조항으로 강제력이 없음. 이로 인해 국회와 지방의회의 지역구 여성 후보와 당선자 비율은 비례대표와 비교해봤을 때 현저히 낮음. 지역구 여성 후보 30% 의무공천은 UN 여성차별철폐위원회도 권고(2011, 2018)한 바 있지만 법 개정이 이루어지지 않고 있음.
- 국회의장단, 국회 상임위원회 및 특별위원회 위원장, 기초 및 광역지방자치단체장 등 의사결정직 내 여성의원들의 비율이 매우 낮은 한계를 보임.

4. 한계에 대한 구조적 원인, 장애요인

- 정치권과 정부는 여성 정치대표성 확대를 위한 제도적 개선의지가 없어 지역구 여성후보 30% 의무공천 법개정이 이루어지지 못하고 있음. 또한 1) 지역구 공천과정에서의 여성후보자 배제, 2) 광역, 중앙 단위 정치로 갈수록 심해지는 남성 독식 현상, 3) 상대적으로 권한이 높은 기초지방자치단체장, 광역지방자치단체장, 국회 상임위원회 및 특별위원회 위원장, 국회 의장단의 남성 독점 현상이 발생하는 등 성별 위계화 된 권력현상이 나타남.

5. 과제와 제언

- 비례대표 의석 수 확대와 소수자 대표성 강화를 위한 연동형 비례대표제 도입
- 지역구 후보 여성할당제 30%의 의무화 및 위반 시 정당에 대한 제재조항 신설

- 정치 여성대표성 확대, 국회와 지방의회 주요보직 내 여성의원 배치, 신진 여성정치세력 양성, 성평등 기준에 맞는 후보자 공천 등 정당의 노력 확대 및 제도화 필요

공공부문 고위직 내 여성 대표성

1. 현황 개괄

- 정부는 2017년 고위공무원단 및 공공기관 여성임원목표제와 ‘양성평등’ 제고 등의 내용을 담은 「제1차 균형인사 기본계획(2018~2022)」을 수립하여 시행하고 있음.
- 고위직 공무원 여성 비율은 국가직 고위공무원단 2014년 4.5%, 2018년 6.7%, 국가직 본부과장급(4급 이상) 2014년 11.0%, 2018년 17.5%, 지방직 과장급(5급 이상) 2014년 11.5%, 2018년 15.0%, 여성 교장·교감 비율은 2014년 30%, 2018년 42.7%. 18개 부처 여성 장관 비율은 2019년 6월 현재 22.2%
- 중앙행정기관 소관 정부위원회 위촉직 여성참여율은 2014년 31.7%, 2018년 41.9%
- 공공기관 여성 임원 비율은 2014년 11.7%, 2018년 17.9%

2. 정부의 이행 성과

- 정부가 공공부문 여성대표성을 제고하기 위한 균형인사 기본 계획 등의 정책적 기틀을 마련하고 이를 이행 점검함에 따라 여성 비율이 증가하고 있음. 특히 각급 학교 내 교장·교감 여성 비율은 40%를 넘어 큰 폭으로 증가하였음.
- 대통령은 임기 내 여성 장관 비율 50%를 공약하는 등 여성대표성 확대를 위한 의지를 보이고 있음.

3. 정부의 이행 한계

- 제1차 균형인사 기본계획에 따르면 2018년에서 2022년까지 고위공무원단은 6.8%에서 10%, 본부 과장급(4급 이상)은 15.7%에서 21%로 5년 동안 목표치가 각 각 3.2%, 5.3% 증가에 그쳐, 2018년 국가공무원 여성비율이 50.6%인 것에 비해 정책결정직 내 여성비율 목표치가 낮게 설정되었음. 또한 이행계획도 점검을 넘어선 적극적인 확대 방안이 제시되고 있지 않음.
- 2019년, 여성가족부는 정부위원회 ‘위촉직’만을 대상으로 성별참여율 현황을 점검하고, 남성 참여율 40% 미만 위원회에도 개선권고 했음⁴. 이같은 조사방식은 남성 위주로 구성된 정부위원회에 여성의 참여를 높이기 위한 「양성평등기본법」의 적극적 조치의 의미를 퇴색시킴.

4. 한계에 대한 구조적 원인, 장애요인

- 열악한 여성대표성을 확대하기 위한 정부의 목표치가 낮고, 개방직 확대 등 이를 이행하기 위한 적극적 의지와 조치가 부족함.
- 「양성평등기본법」 제21조는 국가와 지방자치단체 위원회 구성 시 당연직을 포함하지 않은 ‘위촉직’에만 한정하여 특정 성별이 60%를 넘지 못하도록 규정하여, 전체 위원회 운영에 있어 실질적 여성대표성 확대에 오히려 걸림돌이 되고 있음.

⁴ 당시 남성참여율 40%미만 개선권고를 받은 위원회 중 경제사회노동위원회는 위촉직 4명 중 1명만이 남성이기는 하나, 당연직을 포함한 전체 위원 구성에서는 17명 중 여성은 단 4명에 불과하였음.

- 정부는 성평등 관련 법·제도를 여성대표성 확대 취지를 구현하는 방식으로 적극적으로 해석하기보다 기계적 판단과 적용에 머물고 있음.

5. 과제와 제언

- 여성관리자 임용목표제 연도별 목표치를 높이고, 이행력 확보를 위한 실효성 있는 추진계획 수립. 더불어 공무원 개방형 임용제 적극 활용
- 「양성평등기본법」 제21조 개정 및 여성대표성 확대를 위한 적극적 조치의 취지를 제대로 구현하기 위한 정부의 인식변화와 법제도 적용 노력 필요
- 문재인 대통령이 공약한 임기 내 여성 장관 비율 50% 달성

경기도 지역 여성의 정치대표성

1. 정부의 이행 현황에 대한 평가

- 경기도 지방의회의 여성 대표성은 점진적으로 확대되고 있음. 2019년 현재 경기도 광역의회 의원 142명 중 여성 의원은 32명으로 22.5%를 차지하며, 이는 2014년 15.6%에 비해 증가한 수치임. 또한 경기도 기초의회의 경우 2014년 31.3%에서 2018년 39.5%로 증가함. 이 중 비례대표 여성당선비율은 2014년 94.5%, 2018년 100%로 비례대표제가 여성 대표성의 확대에 주요한 요인으로 작용하였음.
- 한편, 의회 의장단은 전원 남성이며, 총 14개의 상임위원회와 특별위원회의 위원장 중 여성 위원장은 단 3개의 상임위에 불과하여, 정치 영역의 성별화된 위계가 나타나고 있음. 또한 전통적으로 여성의 영역으로 간주되는 가족, 보건, 복지 등의 분야의 상임위원회에 여성위원의 비율이 높으며, 주요예산을 심의하는 기획재정위원회를 비롯하여 예산이 많은 문화체육관광위원회, 도시환경위원회 등에는 여성 비율이 현저히 낮음. 이러한 사실은 지방 의회에서 성역할 고정관념이 그대로 작동되고 있음을 보여줌.
- 지방의회 선거 과정에서 여성 후보들은 남성 후보에 비해 다양한 종류의 차별을 경험함. 정당의 지역구 후보 공천에서 여성 후보가 자주 배제되며, 공천 과정에서의 만연한 비공식적 관행으로 인하여 남성들에 비해 인적 네트워크와 자금이 부족한 여성들이 지역구 선거에서 매우 불리한 상황에 놓여 있음.

2. 과제와 제언

- 의회 내 성역할 고정관념의 타파 및 의원들의 성평등 인식 향상을 위한 교육과 임파워먼트 프로그램 등의 수립 및 관련 예산의 배분
- 여성 정치인들과 지역 내 여성운동 진영과의 거버넌스 구축을 통한 정보 공유 및 의제 발굴, 지역의 성평등 제도 수립 및 효과적인 이행을 촉구

J. 여성과 미디어

1. 현황 개괄

- 2000년대 중후반부터 온라인 남초 커뮤니티 일간베스트, 디시인사이드 등을 중심으로 해 온라인 상에서의 여성혐오적 표현이 급속히 늘어남. 이는 여성들의 온라인 상 활동을 위협하면서 성차별적인 행위를 두둔하고 조장하는 기능을 하고 있음.
- ‘양성평등실태조사(여성가족부, 2016)’는 조사대상 78.2%가 온라인상에서 사용되는 여성비하가 심각하다고 인식하고 있음을 드러냄. 강남역 여성살해사건 직후 이루어진 언론진흥재단의 조사(2016)에서도 ‘온라인상의 여성혐오는 실제로 존재하며 한국 사회에 만연한 성차별의 문제가 극단적으로 드러난 것이다’에 동의하는 응답자가 74.6%로 나타남. 이처럼 사회 구성원 대다수가 온라인상의 여성혐오 표현에 대한 문제의식을 가지고 있음에도 불구하고 이를 예방할 수 있는 교육, 가이드라인, 규제 등에 대한 정책적 관심은 매우 미온적임.

2. 정부의 이행에 관한 평가

- ‘제2차 양성평등정책 기본계획(2018~2022)’의 비전과 정책과제에서는 ‘대중매체의 성차별 개선’을 과제(1-1번 과제)로 설정해 미디어 정책의 중요성을 강조하였음. 그러나 관련 정책은 ‘온라인 이용자·사업자에 대한 성평등 가이드라인 제공, 성차별 모니터링 강화’ 등으로 이전과 크게 달라진 것이 없음.
- 한편, ‘방송심의에 관한 규정’에 관해 2015년 성별영향분석평가를 실시하고 평가 결과에 따른 여성가족부의 정책 개선 요청에 따라, 본 규정 제30조 양성평등조항을 적극적으로 적용하는 심의시스템이 마련됨. 이는 향후 방송제작자의 젠더 감수성에 긍정적 영향을 줄 것으로 기대함.
- 성차별적 문화를 개선하기 위해 미디어의 역할을 제고하여야 한다는 정부 차원의 인식은 확대되었으나, 이를 실질적으로 뒷받침할 수 있는 구조와 인력 배치, 예산 확대 등은 거의 이루어지지 않음.

3. 한계에 대한 구조적 원인, 장애요인

- 미디어정책을 총괄하는 방송통신위원회 (지상파, 종합편성채널, 보도채널 등), 문화체육관광부 (게임, 웹툰, 신문 등), 과학기술정보통신부 (유료방송, ICT 등) 등 미디어 관련 주무 부처의 관심이 저조함.
- 온라인을 기반으로 한 성차별주의자들의 백래시, 조회수를 바탕으로 하는 온라인 플랫폼의 수익 구조 등으로 인해 관련 정책이나 가이드라인이 확산되는데 어려움이 존재함.

4. 과제와 제언

- 변화하는 매체 환경을 고려한 적극적 미디어정책이 필요함. 관련 주무부처와 여성가족부, 미디어 및 여성학 연구자, 여성단체 등이 함께 참여하여 ‘성평등 미디어 전략’을 마련하고, 미디어 환경 변화에 적극적으로 대응할 수 있는 구조와 예산, 인력을 배치해야 함.
- 미디어 관련 주무부처에 성평등위원회 및 젠더 담당관을 설치해 각 부처와 기관이 미디어 분야 내 성평등 추진을 위한 역할을 제대로 할 수 있도록 하여야 함.