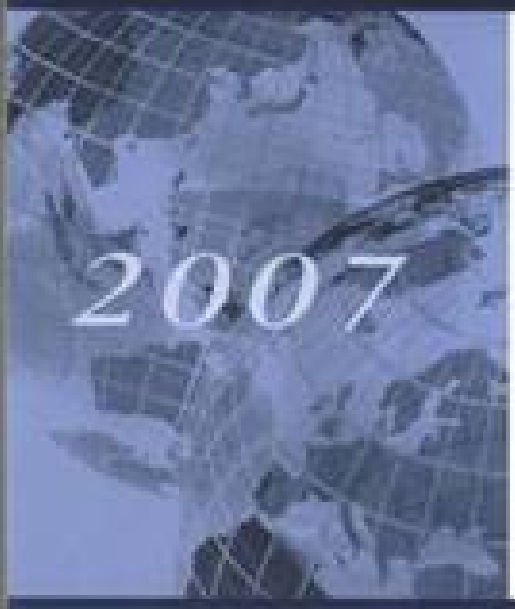
07-정책-003

Seoul Foundation of Women and Family 1st
International Women's Policy Research Conference



Global City Strategies for Implementing Policies on Gender Equality

성 평등정책 실현을 위한 글로벌 도시 전략

Date : August 29, 2007
Venue : International Conference Hall of the Seoul Women's Plaza

성평등도서관 여기
GL00013052

서울특별시 여성가족재단
Seoul Foundation of Women & Family

PROGRAM

9:30 a.m. - 10:00 a.m.	Conference sign-in
10:00 a.m. - 10:30 a.m.	Opening Speech & Official Greeting
10:30 a.m. - 11:30 a.m.	Keynote Speech Promoting gender equality and empowerment of women in cities - Carolyn Hannan, Director of the Division for the Advancement of Women, United Nations Department of Economic and Social Affairs Policies That Facilitate Gender Equality - Jean Augustine, Former Minister of State for Multiculturalism and Status of Women, Canada
11:30 a.m. - 11:50 a.m	Coffee Break
Session 1	
11:50 a.m. - 12:30 a.m.	Session 1 : Global City & Gender - Young-Mi Cho, Research Fellow, Seoul Foundation of Women and Family Kyung-hee Shin, Research Fellow, Seoul Development Institute
12:30 a.m. - 2:00 p.m.	Lunch

Session II

2:00 p.m. ~ 3:00 p.m.

Session II : Equal Opportunity

1. Gender and Labor Market : Creating Equal Employment Opportunities for Women
   - Vicky Lovell, Director of Employment and Work/Life Programs, IWPR, US

2. Mayor's Childcare Strategy for London ~ Tackling Child Poverty through Childcare
   - Denise Burke, Head of Childcare team, London Development Agency, U.K.

3:00 p.m. ~ 3:20 p.m.

Coffee Break

Session III

3:20 p.m. ~ 4:20 p.m.

Session III : Equal Right

Conference Hall

1. Global City, Tokyo's Welfare Strategy for Family
   : A Dilemma surrounding "Socialization of Care" and "Work-Family Balance" in the Era of Localization and Low Fertility
   - Soma Naoko, Professor, Yokohama National University, Japan

2. Making the City a Better Place for Women to Live in
   - Be-Oh Lee, Director of Women' s Policy, Seoul City, Korea

4:20 p.m. ~ 5:30 p.m.

Penal Discussion

프 로 그 램

사회 : 고 선 주 (서울특별시 여성가족재단 정책개발실장)

9:30 a.m. - 10:00 a.m.	등 록
10:00 a.m. - 10:30 a.m.	개회식
10 :30 a.m. - 11 : 30 a.m.	기조강연 『도시 여성의 성평등 향상과 여성세미화』 - 캐롤린 하난 UN 여성지위향상국장 『여성의 참여를 보장하는 젠더 친화적 정책들』 - 한 어거스틴 캐나다 다문화와 여성지위부 전 장관
11 : 30 a.m. - 11 : 50 a.m.	휴 식
Session I	
11 : 50 a.m. - 12 : 30 a.m.	Session I : Global City & Gender 『성평등 향상을 위한 서울시 성인지 지표 개발』 - 조영이 서울특별시 여성가족재단 연구위원 토 론 : 신경희 서울시정개발연구원 연구위원
12 : 30 a.m. - 2 : 00 p.m.	점심식사

Session II

사 회 : 이 나 영 (숭실대학교 사회학과 교수)

2 : 00 p.m. - 3 : 00 p.m.

Session II : Equal Opportunity

1. 젠더와 노동시장 : 성 평등한 고용기회 창출을 위하여
   - 비키로벌 여성정책연구소(WPRI) 고용 및 근로생 프로그램 국장

2. 인권의 보육정책
   - 도나스 버크 인권개발실장 아동보육국장

3 : 00 p.m. - 3 : 20 p.m.

휴 식

Session III

3 :20 p.m. - 4 : 20 p.m.

Session III : Equal Right

1. 글로벌 도시 도쿄의 가족에 관한 사회복지전략" 지방분권시대와 저출산 시대의 '돌봄의 사회화', '일-생활 양립지원'을 둘러싼 딜레마
   - 소마 나오코 요코하마 국립대학교 교수

2. 서울특별시 여성이 행복한 도시 프로젝트
   - 이비오 서울특별시 여성정책담당관

4 : 20 p.m. - 5 : 30 p.m.

종합토론

- 신경희 서울시정개발연구원 연구위원
- 전영숙 한국노동연구원 부연구위원
- 이원정 인하대학교 소비자아동학과 교수
- 송다영 인천대학교 사회복지학부 교수
- 문미경 한국여성개발원 연구위원

CONTENTS

● 영 문

Global City Strategies for Implementing Policies on Gender Equality / 1

Promoting gender equality and empowerment of women in cities ····· 3
Gender Friendly Policies ····· 33
Development of Seoul Gender Sensitive Indicators : In pursuit of enhancing Seoul's gender equality ····· 61
Promoting gender equality and empowerment of women in cities ····· 87
London's Childcare Strategy ····· 129
Dilemmas surrounding "Socialization of Care" and "Work-Family Balance" in the Era of Decentralization and Low Fertility ····· 137
The Seoul Metropolitan Government 「Project to Create a City where Women Are Happy」 ····· 191
Panel Discussion ····· 207

● 국 문

2007 성 평등정책 실현을 위한 글로벌 도시 전략 / 231

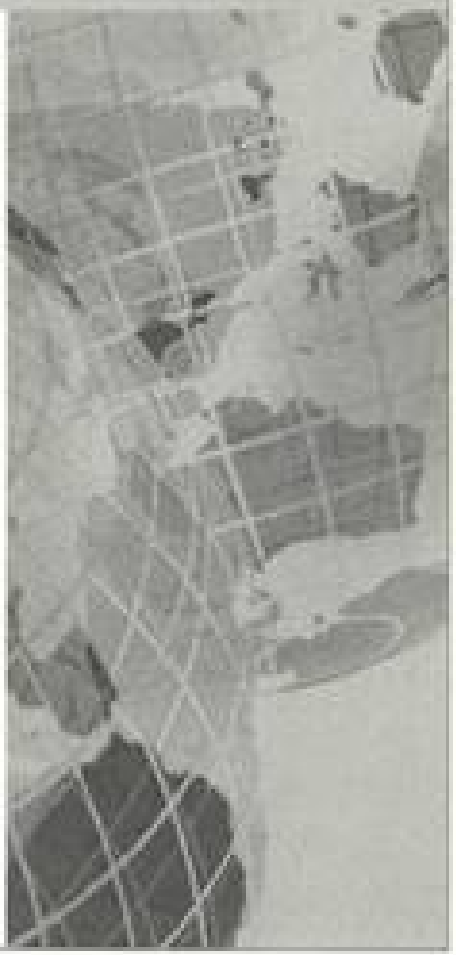
도시 여성의 성평등 향상과 여성세력화 ····· 233
여성의 참여를 보장하는 젠더 친화적 정책들 ····· 257
성평등 향상을 위한 서울시 상인지 지표개발 ····· 285
젠더와 노동시장 : 성평등한 고용기회 창출을 위하여 ····· 311
런던의 보육정책 ····· 351
글로벌 도시 도쿄의 가족에 관한 사회복지전략 : 지방분권시대와 저출산 시대의 '돕봄의 사회화', '일-생활 양립지원'을 둘러싼 딜레마 ····· 359
서울특별시 「여성이 행복한 도시 프로젝트」 ····· 393
종합토론 ····· 405

Global City Strategies for Implementing Policies on Gender Equality



Promoting gender equality and empowerment of women in cities

Carolyn Hannan,Ph.D
(Director, Division for the Advancement of Women, UN-DESA)



Promoting gender equality and empowerment of women in cities

Carolyn Hannan, Director
Division for the Advancement of Women
United Nations Department of Economic and Social Affairs

Gender equality and empowerment of women is a development goal in its own right and is also essential for the achievement of all other development goals. The positive links between gender equality and empowerment of women and effective and sustainable development in all areas are very clear, including in relation to urban development, human settlements, poverty eradication and improvement of the quality of life for all citizens. Women represent half the resources and half the potentials of families, communities and nations. The Heads of State attending the United Nations 2005 World Summit at the United Nations stated very clearly that "progress for women is progress for all." They are important agents of change in all contexts, including in cities.

Background

The goal of gender equality and empowerment of women has been endorsed by the Member States of the United Nations in many different contexts, in the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, and the Beijing Declaration and Platform for Action adopted by 189 Member States in consensus at the Fourth World Conference on Women in 1995.

The actions required to ensure gender equality and the fundamental

rights of both women and men have been elaborated over the past three decades through the world conferences on women organized by the United Nations. The Beijing Platform for Action clearly established the responsibility of governments for promoting equality between women and men and highlighted that achieving equality between women and men was linked to protecting and promoting women's human rights and facilitating their empowerment.

Today 185 Member States of the United Nations have also ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) which was adopted by the United Nations in 1979. The Convention addresses the civil, political, economic, social and cultural rights of women, in both public and private spheres of life. Both direct and indirect discrimination is prohibited in the convention, including laws, policies or programmes and conduct which may appear to be gender-neutral, but nonetheless have disproportionate negative effects on women. The Convention requires not only the development of adequate policy and legal frameworks to protect and promote women's rights but also attention to the effective implementation of these frameworks.

Following the Millennium Summit in 2000, the United Nations adopted eight Millennium Development Goals (MDGS) on the basis of the internationally accepted development goals established over the past decade, including the Platform for Action. The third MDG is focused on gender equality and empowerment of women, with indicators on education, employment and participation in decision-making. While it is important that one MDG explicitly addresses gender equality, attention to the needs, priorities and contributions of women must be identified and addressed in the implementation of all the MDGs.

One Millennium Development Goal is focused on urban development - MDG 7: Ensure environmental sustainability. It has a specific target on cities: Achieve significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers by 2020.

The framework of the MDGs has effectively mobilized governments, international organizations, and NGOs, and it has enhanced the focus on implementation and reporting on globally agreed development goals. Although attention to gender perspectives has not been adequate in implementation to date, it is important to recognize the opportunities the MDGs provide for increasing the visibility of gender equality issues in national development planning processes, enhancing monitoring and reporting on achievement of gender equality commitments, facilitating development of alliances with new partners and improving access to resources.

A dual strategy for promoting gender equality

Achievement of the goal of gender equality and empowerment of women requires systematic attention to the situation of women as well as men in all policy areas. The Beijing Platform for Action called for a dual strategy - efforts to incorporate attention to women in all policies, programmes and activities (gender mainstreaming), alongside targeted activities for women.

The gender mainstreaming strategy requires that the contributions, priorities and needs of women as well as men are considered in the beginning of planning processes. This is necessary in order to influence the direction of development so that both women and men can be involved and fully benefit. Gender mainstreaming ensures that the promotion of gender equality and empowerment of women is the responsibility of all actors across all sectors. An important first step in gender mainstreaming is to carry out gender analysis. No decisions should be taken or resources allocated, without analysis of the existing roles and contributions of women and men, and of the potential impact of planned actions on both women and men. Capacity to effectively utilize this analysis must be developed as required competence at all levels of staff in all areas of work.

The specific targeted actions for women also remain very critical as a

complement to gender mainstreaming, given the many serious remaining gaps and challenges to gender equality and empowerment of women in manyareas which need to be specifically addressed.

Global assessment of progress

Recent global assessments of progress in gender equality and empowerment of women have indicated many achievements over the past decade, but also serious obstacles and challenges in every area. There is a huge gap between policy commitments at global and national levels and practice on the ground. More than 60 years since the founding of the United Nations, and more thanthirty years since the first world conference on women, we know very well what needs to be done to achieve gender equality and empowerment of women. The challenge is ensuring effective implementation of the commitmentsto action that have already been made in many different contexts.

Among the positive achievements is the fact that, in almost all countries around the world policies and strategies for gender equality have now been developed and important human rights instruments have been ratified. A broad range of mechanisms have been established at national level to promote and monitor gender equality (such as women's ministries, gender equality commissions, ombudspersons offices and parliamentary networks).

Even though significant gains have been made in these areas, there is still much room for improvement. Policies and strategies on gender equality and empowerment of women are only useful, and human rights instruments can only be effective, if there is systematic and effective implementation. This requires political will, resources, follow-up and accountability. The establishment of specific mechanisms to work on gender equality and empowerment of women can only have a positive impact if these mechanisms are provided with clear mandates, adequate resources and appropriate political support.

One important positive development is the significant increase in women's organizations and networks over the past decade. Women have developed a relatively powerful political voice in this manner in many contexts. However, it is important not to accept that women should only be heard through their separate organizations. Women should also be equitably represented in and have access to decision-making within all organizations. There is evidence that in all parts of the world women remain under-represented in decision-making in both formal and informal contexts, and as a result, gender equality concerns are often neglected.

Other critical gaps and challenges which have identified at the global level include the persistent, and in some cases increasing, incidence of violence against women, the unequal sharing of family responsibilities between women and men, and persistent stereotypes on the roles of women and men. Discussions at this conference will certainly highlight why these issues have strong implications in the area of urban development, human settlements and cities.

Gender-based violence is a serious development constraintthat inhibits women's ability to enjoy rights and freedoms on a basis of equality with men. A recent in-depth study of the United Nations Secretary-General on all forms of violence against women highlighted the enormity of the problem in all regions of the world. Violence against women cuts across all geographic, class, wealth, age, racial, ethnic and political divides. It requires a comprehensive response which includes actions to prevent violence, prosecute and punish perpetrators and provide remedies and relief to victims.

Unequal sharing of family responsibilities has implications for women's access to education, employment, training opportunities and participation in voluntary activities. It also has implications for women wanting to take on public office, particularly where election processes require candidates to devote a significant amount of time to campaigning. Women are constrained by inadequate sharing of family responsibilities and cannot

devote as much time to these activities as their male counterparts. The institutional environments are also not always conducive to women's participation, because meeting and activity schedules, and lack of child care facilities, cause conflicts with family obligations.

Attitudes towards the gender equality and empowerment of women among the general public and within bureaucracies have not changed at the same pace as policy, legal and institutional frameworks. Stereotypical attitudes and practices are working to the disadvantage of women and girls in all areas of society – in families, educational institutions, religious institutions, cultural institutions, sporting organizations, workplaces, political bodies and in the media. Such stereotypical attitudes and behaviours can be difficult and/or sensitive to identify and address.

Negative attitudes and practices are often accepted as the norm by both women and men. Change will require significant efforts and take time. Many stereotypes have been internalized through upbringing, education, and the media and as a result, women and girls can have negative or low expectations and self-images. Women and girls themselves therefore need to be specifically targeted with information and awareness raising campaigns, and their empowerment promoted. Media too has a critical role to play.

Addressing stereotypes will also require an explicit focus on men and boys. Promotion of gender equality cannot be done by women alone in a vacuum – men and boys must be involved in the process of change. The attitudes and behaviour of men and boys can have significant impact on the lives and well-being of women and girls. In many areas of the world, these impacts are far from positive, including in relation to violence, exclusion from decision-making, harassment in the workplace, and vulnerability to HIV/AIDS. Increasing efforts are being made to engage men and boys in the work for gender equality and empowerment of women. These efforts will have little effect unless they explicitly identify and address areas of continuing male privilege which hinder gender equality and empowerment

of women.

Women in cities

All the critical areas of concern in the Platform for Action have relevancefor the issue of women in cities, including poverty, education, health, economy, decision-making, human rights, violence, armed conflict, environment, media, the situation of the girl child and institutional arrangements. There are no specific references to women in cities in the Beijing Platform for Action and its follow-up but a number of references to important elements of the urban environment, such as water, sanitation, transport and health care.

During the 1970s and 1980s women and urban development was given consideration attention among researchers and policy-makers. In 1994, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) held a conference on "Women and cities: housing, facilities and urban environment". The European Charter on Women in Cities was developed in 1995. At the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), in Istanbul in 1996, the City Summit placed great importance on women's concerns and led to a series of commitments by national governments within the framework of the Habitat Programme. In Paragraph 46 of the Habitat Programme, governments committed themselves to: "developing programmes and practices to encourage the full and equal participation of women in the planning of and the decision-making process involving human settlements, and the reinforcement of those decisions". The first World Assembly of Cities and Local Authorities brought together more than 500 city mayors. The Assembly's Declaration invited city association members to implement the Habitat Programme on a local level, committing themselves especially to: "promoting and ensuring the full participation of women in the decision-making process at a municipal level by taking necessary measures

for them to share power and authority".

Urban advantages and challenges for women

The urban environment offers many advantages for women; but there are alsomany challenges. Cities are complex and multifaceted and can be sites of both empowerment and exploitation for women.

Compared with rural areas, many cities offer better facilities and services, such as water, transport, education and health care. They provide more opportunities for social, economic, cultural and political participation. Women can also usually access more diverse employment opportunities in cities. There are many possibilities to engage in community politics at different levels. Enhanced access to information, including through the media and new information and communication technologies (ICT), is another advantage for women. In cities women can also more easily access sports, recreation and cultural facilities.

However, it is important to realize that women are not a homogeneous group and there are significant differences and inequalities between groups of women living in cities. The needs, priorities and contributions of different groups of women, such as women of different ages, races, classes, social, ethnic and religious groups, and marital status must be recognized and taken into consideration. Groups of vulnerable women including poor women, HIV/AIDS affected women, disabled women and migrant women, must be given particular attention.

Urban poverty can negate the potential advantages of cities for women. Women in poor communities do not have the same access to infrastructure, services and employment opportunities as affluent women in the same cities. Poor urban women are more likely to become victims of sexual violence or human trafficking. Urban poverty is linked to HIV transmission and reduces the likelihood of treatment. Street children, orphans, prostitutes and poor women in urban areas are particularly vulnerable to

HIV infection.

A number of researchers have also drawn attention to what they call the "the return of the so-called "serving classes" in all global cities around the world, made up largely of migrants, including migrant women", most of whom remain largely invisible to policy makers and planners. The growth in the demand for highly paid professionals in cities and the consumption patterns of such high income professionals has generated a demand for low-paid service workers, including for example low paid clerical and blue-collar service workers, such as janitors, servicemen and restaurant workers. This can lead to increased social polarization in cities.

This phenonomen has also exposed a growing divide between women within cities. The expansion in demand for high level professionals has brought with it aninscrease in the employment of women in professional jobs which require long work hours and intense engagement. This places heavy demands on their time and requires new types of support for coping with household tasks and families. Anew demand for a range of household workers, particularly maids and nannies, has grown. A growing share of household tasks are relocated to the market: they are bought directly as goods and services or indirectly through hired labor. Many of these activities become "informalized" and are low-paid with little security and social benefits and usually dominated by migrant women.

Infrastructure and services

Human settlements - housing and communities - in urban areas involve many important elements, such as health care services, education facilities, transportation systems, other facilities, infrastructure, police, etc,all of which need to be considered from the perspective of women as well as men.

Girls have higher enrollment rates and cultural acceptance of their right to education is more widespread in cities.However, many girls in poor

urban areas also drop out early. The reasons for the low retention and achievement levels of many girls in urban schools are similar to those in rural areas: lack of resources, early marriageand pregnancy, household responsibilities, and unwillingness of parents to invest in the hidden costs of education (fees, transport, etc) for girls. Data on within-city differentials reveal dramatic differences in access to education and levels of achievement between slums and wealthier neighbourhoods in many cities.

Health services are also generally more readily available for women in urban areas. For poor women, however, lack of time and money, and lack of decision-making powerwithin families can negate these advantages. There are inequalities between women in access to health services in cities. Poor women are significantly less likely to use contraceptives and have higher fertility rates than their more affluent counterparts.

Support by skilled attendants and access to emergency care are factors in explaining why maternal mortality is generally lower in urban areas. Women in cities are three times more likely to deliver with skilled health personnel than women in rural areas. However, poor urban women are less likely to deliver with a skilled birth attendant. The reasons why poor urban women do not seek maternal care include poverty, other more pressing household expenses, other demands on their time, and the absence of supporting infrastructure such as transport and childcare. Inclusive health policies and programmes, accompanied by clear targeting of services and resources to disadvantaged groups, are needed to improve the health status of all women in cities.

Water is recognized as a basic need or public good, and as a human right for all. Improved access to reliable supplies of good quality water and sanitation facilities is a well established advantage of living in cities. Many poor city dwellers around the world do not however have this guaranteed access to water and sanitation.

Almost half of all urban residents in Africa, Asia, and Latin America are

victims of diseases associated with poor water and sanitation facilities, such as diarrhea diseases and worm infections. Overcrowding in slums also facilitates the rapid transmission of communicable diseases such as meningitis, respiratory infections, and tuberculosis. This process is exacerbated by poor nutrition, which lowers the immune system's ability to defend against disease. Poor sewerage and drainage also contribute to the transmission of malaria, dengue fever, and yellow fever.

Poor women are usually disproportionately affected by inadequate water and sanitation facilities. Not only do poor women living in slums bear the burden of collecting water from standpipes or vendors, often queuing for long hours from early morning, but they suffer considerably more from deficient sanitation facilities.In poor urban communities women often have to do their washing at communal washing slabs.

The location and type of water facilities is of importance to women, but they are still often not fully involved in decision-making on water in urban areas. They may be negatively impacted by decisions made such as location of facilities, opening times and pricing policies.

Water pricing policies may have significant implications for women. There is a different between willingness and ability to pay. Even if women place high priority on clean water they may not be able to pay for improved supplies. Women may be significantly affected by privatization of water services. Increased prices may force them to use unsafe sources of water or to reduce the use of water with negative health impacts for their families.

The implications of inadequate services for women are considerable. When a household's services are cut off because of non-payment, it is the women of the household who have to cope with the consequences. When services are shared in common, for example communal taps or toilets, it is usually women who take responsibility for their maintenance and cleaning.

In most parts of the world - because of persistent inequalities in sharing domestic responsibilities, women use water for most of the domestic work

at home, such as cooking, cleaning and caring for children, the elderly and the disabled. In this context, they are important agents of water conservation and environmental sustainability, educating their children and families on the importance of conservation.

In cities of the developed world, travel patterns have changed drastically as more and more women join the workforce. Per capita income has risen, while the time available for household chores has declined. In these circumstances, workers are buying more outside services to meet their daily subsistence needs, such as child-care and meals, laundry and other services purchased outside the home. This has meant an increase in the number of non-work trips per person, as well as in "trip-chaining" where a single trip outside the home (or the office) might have multiple destinations or stops leading to increases in vehicle-kilometers traveled and exponential increases in emissions from the transport sector.

In many cities, poor women are responsible for a disproportionate share of the household's transport burden while at the same time having more limited access to available means of transport. Women make more frequent and shorter trips than are required of men. They make more trips at off-peak hours and more trips that are off the main routes, and engage in more complicated multiple trips, all of which tend to make their movements relatively expensive for public transport to provide, and hence more highly priced or more poorly supplied. Cultural factors may constrain women's abilities to use public transport or bicycles. In many countries there is also a problem of the "social safety or security"of public transport for women, especially after dark. This may force them to depend on more expensive alternatives.

Even poor women have to "trip-chain," combining their travel related to domestic and care-taking responsibilities with their trips related to income generation. Transport systems targeted only at peak-hour male commuter trip patterns do not serve their needs. In most cities and towns around the world, infrastructure planning continues to primarily cater to the needs of

the car- or motorcycle-driving, largely male majority. Women typically have to make multiple stops, pay multiple fares, and travel during off peak hours, when service is less reliable and waiting areas are less safe.

In middle-income households where only one car is available, men tend to use the family car for work trips while women rely on public transport. In poor families, it is usually the male head of household who will use public transport leaving the women, who actually might earn more money for the family, to walk. With limited access to individual means of transport, the vast majority of poor women in cities in developing countries are dependent on either walking or on public means of transport, which can be both motorized (e.g. buses, subways) or non-motorized (e.g. rickshaw taxis and bicycles). Poor route planning for public transport tends to exacerbate the transport problems women face.

Gender analysis needs to be incorporated into all aspects of transport development. By focusing on planning interventions that directly target the particular transport problems of women, much could be done to alleviate their burden. Failure to produce transport policies that meets the needs of women has exacerbated social exclusion and environmental pollution. Research is required on the mobility needs of women in cities, their domestic and family responsibilities and their preferred work and leisure patterns.

Affordable housing for all is also universal right. Nonetheless,world-wide the problem of homelessness is growing. Cities all around the world have seen an increase of pavement dwellers and slums persist and even increase in many developing countries.

Shelter deprivation has significant negative health and wellbeing implications for women and their families. It can lead to increases in mortality rates for children under five. Although poor children born in cities are closer to hospitals and clinics, and their parents are generally better informed, they still die at rates comparable to rural children. Overcrowded and unhealthy living conditions, without adequate water and

sanitation, provide a rich breeding ground for respiratory and intestinal diseases and increase mortality among malnourished urban children.

Many poor women in cities are negatively effected by forced evictions and demolitions, resettlement schemes, slum clearance and development projects carried out by the Government or its agents. As a result of existing discrimination within families, women may also find themselves in insecure housing situations which causes considerable social trauma. Women may have to flee their homes because of domestic violence or they may be evicted by their in-laws on the death of their spouses.

Women slum dwellers in many countries have organized themselves to ensure their perspectives are taken into account in slum renewal programmes and are increasingly aware of the importance of being more actively involved in community projects and developments of different kinds.

Planning of housing and urban communities should be based on the needs, priorities and contributions of women as well as men. Women have a very good understanding of the kinds of structures and spaces that are needed to meet basic needs of families. Housing, including structures and use of space, and urban planning always reflect gender norms and attitudes, even if these are invisible and not articulated. For example, the 'garden city' movementin Europe was based on a concept of women fulfilling their 'natural' roles in the private sphere.Houses in Muslim neighborhoods in some countries are designed to allow women to observe purdah, secluded behind high walls at home and in semi-cloistered community parks.

When looking at cities from a gender perspective, one of the factors underlying planning for use of urban space is the perceived roles and responsibilities of women and men in relation to care-giving roles. Due to the imbalance in sharing of domestic work, women do most of the direct care-giving work within families and communities. Many of the past and present trends in urban planning and development reflect the male perspective regarding the role of women as primary caregivers.In this

context, women should be central to urbanplanning and development, both as key users of urban space in their role as home managers, and as key actors inresidential environments in their role as community leaders and initiators of neighborhood networks. Viewing families, communities, towns, cities, and regions from a gender perspective, and understanding that men too have caring roles and responsibilities, requires a radical shift in thinking and actions.

In the long-run it is presumed that cities offer greater potential for women to acquire property, in part because of the broader range of education and economic opportunities. In some countries, legal reform is needed to address the inequalities women face in owning property in cities. Where laws are in place, cities continue to need programmes and recourse mechanisms to tackle informal barriers such as customary practices, lack of awareness, high costs and discriminatory lending and titling practices. Property rights and access to credit are closely interlinked and women have greater difficulties than men in accessing credit.

Employment

Urbanization has increased women's labour force participation. Employment opportunities are far more diverse in urban areas. The benefits of paid employment for women are many - increased household income, increased status in the family and community and possible positive impacts on gender relations.

Much of the global growth of employment opportunities for women has been in the informal sector, especially in Africa and Asia. Informal sector employment is critical in enabling poor women to develop survival strategies and work to life their families out of poverty. Much of the informal work is, however, unstable, with poor conditions, poorly paid, and at times even unsafe, exposing women to exploitation and abuse. Many women are exploited in cities as informal domestic workers, as trafficked

workers for low-wage jobs or as trafficked prostitutes, and as women migrant workers.

Women's independent migration for work has increased over the past decade. The employment – both formal and informal – of foreign-born women in cities covers an increasingly broad range of economic sectors, some illegal and illicit, e.g. prostitution, and some in highly regulated industries, e.g. nursing.

Migrant women's regular waged work and improved access to other public realms can have apositive impact on gender relations Women gain greater personal autonomy and independence. Their access to public services and other public resources gives them the opportunity to integrate into the mainstream society. They are often the ones in the migrant households who have most direct contact with public offices, through health care and child care services.

Women may migrate from rural areas to cities within their own countries, or they may migrate to cities in other parts of the world. Migration within their own countries may not necessarily be permanent, but may be "seasonal", i.e. women migrate to towns and cities in the low season for agriculture to supplement their household incomes and returnto their homes when the agricultural season begins. They take on a variety of occupations, including domestic work, work in bars or restaurants, and work as street vendors, garbage collectors, factory workers or labourers on construction projects. In many cases such women live in cheap hostels, with few facilities and poor sanitary conditions, with negative impacts on their own health and wellbeing.

Participation in decision-making

Women are still far from being represented equitably in political and administrative decision-making in cities. Their voices are not brought into the consultation and dialogue around city planning. As a result, city

institutions, facilities, and equipment not usually conceived with the needs, priorities and contributions of women as well as men in mind, which can result in, among other things, inefficient public services with inappropriate opening hours, and unsuitable and unsafe public transport.

Local government is often perceived as a relatively autonomous sphere of government, with close links to civil society, and as such, crucial to democratic decentralization. However, unlessthe interests of women have been represented at the local level, the system is not fully democratic.

As the tier of government closest to civil society, local government is also seen as the most accessible level of government to women and one which provides opportunities for locally-organized women. Local governments traditionally provide services utilized by individual households, such as electricity, waste disposal, public transport, water, schools, health clinics and other social services. The decisions of local governments therefore have a direct impact on women. Women have important and unique contributions to make to the development and appropriate management of these services.

It is often assumed that women will have no difficulties in engaging in local urban politics because eligibility criteria for the local level are less stringent, and local government is the closest to the women's sphere of life, and engagement at local level is easier to combine with rearing of children. The fact that women in many areas have developed organizations and networks in their neighborhoods is seen as a step towards getting them involved in more formal political decision making at the local level.

There are expectations that decentralization will make service delivery more responsive to the needs of women through the proximity of locally-elected representatives to their constituents and their recognition of community level engagement as an asset for effective local planning and management.

While the ideal of democratic decentralization does hold promise for women, the impact expected is rarely achieved. The United Cities and

Local Governments (UCLG) provides data on women's representation in local governance, including in cities. Based on 2006 figures, 20 percent of councilors at the local level are women, while women make up only 9 per cent of the world's mayors. The participation of women in local government has been increasing steadily but there are serious challenges to be overcome.

Prejudices against women's involvement are often more strongly held at local than at higher levels. Local government in many areas has been shown to be particularly responsive to informal institutions, systems and relations of power, rather than formal rules and procedures. This serves to advantage men. Women's historical exclusion from local government means that they do not have access to the same kinds of networks as men and are less experienced. The informal institutions of local governments can also often be very hostile to women's involvement.

The constraints women face are numerous. They face discrimination both when standing for office and when elected or appointed to local government positions. Politics and decision-making are seen as a male preserve and women are perceived as incapable of management and governance roles. Conservative attitudes, particularly towards women at senior management level, negate women's potential and characterize them as unable to take on 'the man in charge' roles. These attitudes contribute to the lack of confidence that many voters may have in women.

The male environment within political institutions can also deter women. The fact that there are few women in decision-making bodies means that these women are expected to work within styles and approaches that have been developed by men for men. They are not expected/allowed to stand out and take different approaches. It is for this reason that the "critical mass"target of 33 percent women in all institutions is so critical. One or two women in organizations, no matter how knowledgeable, skilled and committed, can not make the different needed.

Increasing women's participation in decision-making in cities requires

actions on a number of fronts. Equal representation in decision making is an important means of redressing this situation and ensuring that the needs of women and men will be taken into consideration in municipal planning and management. Ensuring the election of equal numbers of men and women at a municipal level is challenging. It requires political will by municipal authorities and clear targets, backed if necessary by legislation. Some countries, such as Brazil and Tanzania, have introduced legislation to reserve a percentage of seats in municipal proceedings for women.

Women must also be encouraged to participate in the management of municipal services. City councils must develop measures to encourage women into key positions within its administration. These measures must ensure that the workplace issecure and non discriminatory, with clear policies on equitable promotion procedures, sexual harassment and promoting a safe working environment.

A third strategy is to facilitate women's involvement by making the public consultation procedure more accessible to women, and finding ways to engage and channel the energy and action of women in local associations and networks.

Steps taken in different countries to improve this situation have included laws reserving seats for women in local legislatures, such as in India and Bangladesh. Training is another important factor in encouraging women to participate in local government and ensuring this participation is effective. Local governments have set up orientation and training programmes for women on municipal legislation, budgeting and taxation, service delivery systems, poverty alleviation schemes, community and environmental management, shelter committees, communication skills and women and development.

Women within local government have also initiated programmes to encourage women to participate and have established their own associations for support and training. The Australian Local Government Women's Association is one example inwhich branches have initiated

mentoring programmes for women, targeted councils where women were either not represented or under represented, conducted pre-election seminars and worked with NGOs to develop initiatives to support women candidates. The China Association of Mayors has a Branch of Women Mayors who meet for support and training in aspects of their job.

The collection of data on women's participation in local government adds to the visibility of women. Election statistics are published in New Zealand after every local government election and these include comprehensive and comparative data on women. In India all levels of government collect gender-disaggregated data for use in policy and programme formulation and quantitative and qualitative data on the number of women and men employed and elected in the various levels of government. In countries where statistics do not exist information is more difficult to access and use for debate and policy development.

Safety and security

World Habitat Day 2007 has the slogan "A safe city is a just city". This has particular relevance for women. Gender-based violence, with thetremendous physical, psychological and financial damage inflicted on women and society, is a feature of urban life. Violence in its various forms, from intimidation to sexual assault, restricts the ability of women to move in and around cities, reducing their freedom to seek work, social services and leisure activities.

In cities all over the world girls and women feel unsafe alone in the street. At some point in their lives many have had to, or will have to.face sexual harassment, abuse and violence in urban settings, only because of they are women. Violence against women and girls cuts across lines of income, class, race, ethnic group, and residence. Whether in the private or public arena, for example in the street, office, shops, bus or underground station, women are the main victims of sexual harassment and assault.

This means that in large cities, many women may have to restrict their movements or activities because they feel unsafe. The fear or threat of violence is an effective way of controlling women's activities. Many women living in large cities do not feel safe in their own city and this feeling of insecurity limits the freedom they should rightly enjoy and their fundamental right to frequent public places. Fear and feeling unsafe are major obstacles to the empowerment of women.

Physical, sexual and psychological violence can be a daily feature of women's interactions in their neighborhoods, on public transport, in workplaces, schools, sports clubs, colleges, hospitals, and in religious and other social institutions. Unsafe spaces abound in cities and surrounding areas - deserted streets, dark lanes, isolated bus stops, or public latrines. Urban environments offer greater anonymity to perpetrators of violence against women and girls.

Although not all women have been raped or attacked, all have felt at some point that indescribable feeling of unease, which ranges from merely feeling uncomfortable to paralysis. According to a study conducted in Canada in the 1990s, violence or the threat of violence, committed for the most part by men, affected more than 60 per cent of women in Canada. This violence creates feelings of fear, helplessness and insecurity.

Male violence against women in any context is always based on discrimination and inequality between women and men. There are a number of other contributing factors. The age of marriage is rising, and sexual activity outside marriage is increasing in urban areas. Young women find themselves at risk of forced sex, unewanted pregnancies, unsafe abortions and sexually transmitted diseases, including HIV/AIDS.

Poverty, the move to a new environment (in the case of migrants), unemployment, inadequate wages, social exclusion and racism in cities can produce frustration among men and vulnerability among women. The most deprived are the most likely to be affected. Street children and prostitutes are especially vulnerable. Rapidly shifting norms regarding male and

female roles can also increase domestic violence. Research in the Philippines found that poverty and urban residence are associated with a higher likelihood of intimate-partner violence.

Women may also be at greater risk of gender-based violence in urban areas, because of the breakdown in cultural norms that govern relations between the sexes as well as changes in social controls, in particular the breakdown of social bonds at neighborhood level, with the resulting limitedlikelihood that neighbors would intervene.

Violence is generally underreported and reliable statistics are hard to come by. Women tend to feel shame, stigma, lack of confidence in protection by the law and fear of retribution. Women in urban settings are, however, far more likely than their rural counterparts to report having experienced violence. Part of this can be attributed to increasedpossibilities in urban areas for exposing violence and seeking redress.

The consequences of urban violence are devastating for women, their families and communities. Violence against women and girls compromises the health, dignity, security and autonomy of its victims. It can leave deep physical and psychological scars. It undermines girls'development by making it difficult for them to remain in school, destroying their confidence in adults and in peers, and putting them at risk of unwanted pregnancy and sexually transmitted infections, including HIV. Physical and sexual abuse is also a factor in unwanted pregnancies, sexually transmitted infections (including HIV) and complications of pregnancy.

Living with this the threat of violence makes women sensitive to various aspects of urban life which may contribute to their insecurity, or reassure them. This makes them infinitely qualified to detect problems and offer solutions. One of the ways in which women can reclaim their city in order to gain full benefit from its resources and move around freely whatever the hour, is to actively work on changing the environment, together with municipal authorities and other community institutions and groups. For this reason, safety audits and safety walks carried out by municipalities,

in collaboration with women's groups, to assess the security risks in different urban environments, for example in South Africa and Canada, are extremely important.

Municipal initiatives must concentrate on changing the city's physical environment in order to make it safer for women. Clearly fundamental is the need to make public places (such as parks, car parks and university campuses) safer and more accessible. Public transport networks must also minimize the chances of women being attacked. Adequate lighting in housing areas and inner cities is also essential.

Women's community organization in urban areas

Around the world, projects have been undertaken to "rehabilitate" public space to strengthen local communities and encourage local participation in urban development. Development of civic spaces in cities is critical to ensure diversity and political citizenship, and to avoid the risk of social polarization. Many of these important efforts are, however, carried out without a gender perspective and the full involvement of women.

The "local" context plays an important role in generating civic participation and social inclusion. When public spaces in neighborhoods are designed to support contact and communication they provide natural places for people to meet, get to know each other, and create common understanding as well as common activities. Small-scale physical and social spaces reinforce the sustainability of mutual support networks. Women are frequently the most actively engaged as leaders and participants at the smaller scale community level of public spaces and social networks.

A lack of gender sensitivity on the part of local authorities in municipal planning and management, and a lack of capacity to work effectively with networks and organizations representing the interests of poor, vulnerable, and marginalized urban dwellers, including women's groups and networks,

may result in neglect of attention to women's needs, priorities and failure to recognize their contributions. This is a net loss for communities and cities as the potentials of women go unutilized.

Women have demonstrated considerable enterprise in addressing the challenges of urban poverty, providing some of the most creative grassroots initiatives, such as savings clubs, soup kitchens, and organized efforts to engage and co-operate with local authorities around access to services.

The "local" context comprises a bridging function between private and public, and between informal and formal, that lends itself well to supporting care-giving tasks and this has been used effectively by women. Local neighborhood networks provide greater opportunities for wider sharing within the community of the vital tasks of caring for children and older adults., and corresponding The innovative spatial and social arrangements in these modern "urban village" initiatives offer urgently needed quality alternatives to family caregivers. This provides a new vision of multi-generational living, with neighbourhood engagement and accessible community services that avoid the limitations of overly institutionalized and centralized systems.These local support networks in urban neighborhoods brings a shift towards more collective responsibility and a reintegration of family care into public life. This also opens up the potential for changes in gender-based division of labor and burden of care-giving within families and communities.Various studies of parental self-help initiatives have concluded that men tend to get more easily involved in family care-giving responsibilities when these tasks are "socialized" in a more public and collective setting.

Many women have also engaged in struggles against high rents and service charges, and have pressed for affordable participation in civic organizations to ensure that these have a distributive agenda which meets the needs of poor families and communities. The contribution of women to human settlements development, slum upgrading, and basic services delivery, whether in cash or in kind, has been considerable. They are often

the first to find the user fees or provide community labour and are invariably the ones left with the maintenance associated with community management. There have been very positive outcomes when women are consulted. For example, in Norway, transport planners were better informed by local mothers as to where children played: and in Sudan women were able to tell those constructing refugee camps where to locate the female washing areas to ensure privacy for women, and ensure that customary practices were not ignored.

Another area where women have worked to hold government accountbleis through their 'watchdog' role in relation to revenue and expenditure. Gender-responsive budgets are mechanisms by which governments, in dialogue with other sectors, can integrate gender analysis into public expenditure policies and budgets. This does not imply a separate budget for women, but rather the political will to disaggregate expenditure according to its differential impact on women and men, with the aim to increase resource allocations in support of gender equality. There are many areas of concern to women, including in the more informal areas of local revenue collection that particularly affect low-income women, such as licenses and site fees for street traders. Some progress has been made in South Africa, for example, towards raising awareness about the impactof local government revenue and expenditure on women. This has involved informing women about local government expenditures and revenues, and advocacy for resource allocations that promote gender equality.

The issue of safety plays an important role in women's organizing. Women's groups worldwide are developing strategies against domestic violence and assault in public spaces. This involves new principles of urban planning, which encouragethe community at large to take responsibility for preventing violence. Increasingly, women's groups have moved from handling the problem themselves, to getting municipalities, law enforcement agencies, and other mainstream players to deal with it.

Conclusions

Although cities belong to both men and women, developmentswithin the city, infrastructure and urban life in general, are often carried out without consulting and involving women, thereby hindering them from exercising their fundamental right to full citizenship. This can have very negative implications for women, not least in the area of safety and security. Some researchers are calling for women to "reclaim" the city.

For cities to meet the needs and priorities of all its citizens, both women and men, and take into account their contributions and potential, urban planning must explicitly incorporate gender perspectives in all areas. This requires that gender analysis is carried out to make policy makers and planners aware of the situation of men and women of all ages, ethnic and religious groups, income brackets, marital status, etc. It also requires that the situation of particularly vulnerable women is identified and addressed, including poor women, HIV/AIDS affected women, disabled women and migrant women.

Women's reality is not the same as men's, either socially, politically or economically. Policies, plans, resource allocations and programmes in cities need to more effectively target the particular needs and priorities, and build on the contributions, of women as well as men, to guarantee more effective and sustainable management of human and financial resources.

A number of critical elements for establishing an enabling environment for gender equality and the empowerment of women have been identifiedwhich are highly relevant for cities. Many of these I have already discussed in this presentation. They include:

- improving women's capabilities, for example through education and health;
- increasing their access to and control over opportunities and resources, such as employment and economic assets;

- enhancing their agency and leadership roles, including through increased participation in decision-making
- protecting and promoting their human rights; and
- ensuring their security, including freedom from violence and the threat of violence.

All of these elements are critical in working to promote equality and empower women in cities.

We should take up the slogan "A safe city is a just city" and ensure that this fully incorporates attention to women and girls, and their needs, priorities and contributions. For as the Member States of the United Nations made clear in 2000, "Progress for women is progress for all", also in the cities of the world. Gender-sensitive development of cities is needed to ensure that cities provide safe and empowering living conditions for all citizens, women, men and children.

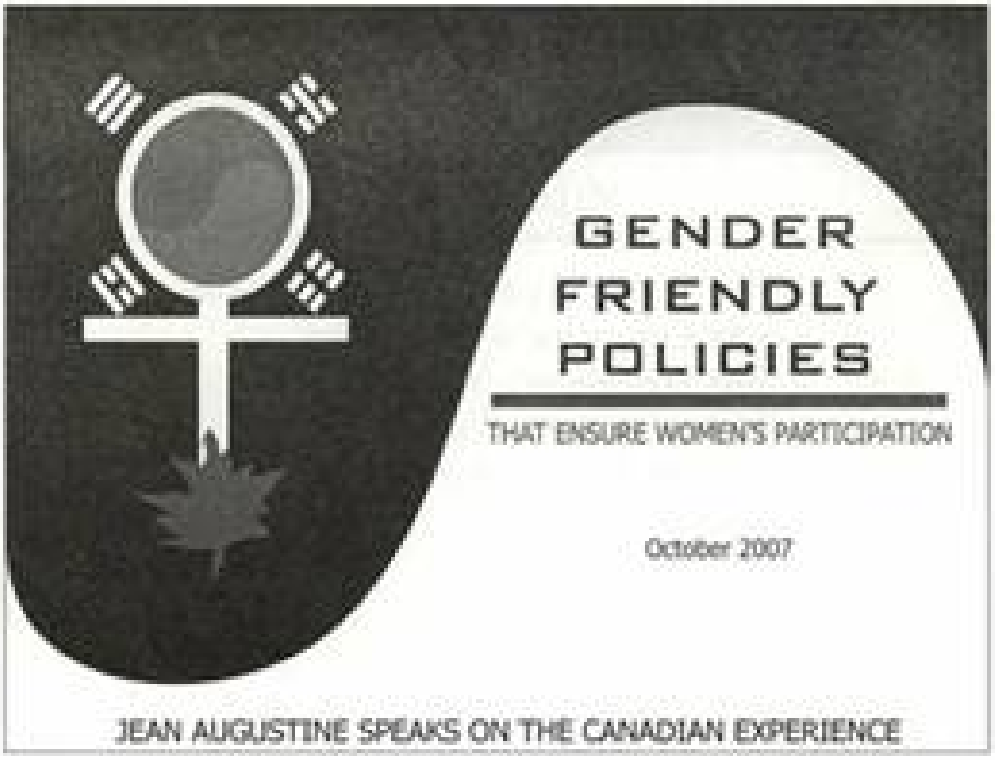
Thank you.

Global City Strategies for Implementing Policies on Gender Equality

Gender Friendly Policies

Jean Augustin,Ph.D.
(Fairness Commissioner, Province of Ontario)




GENDER
FRIENDLY
POLICIES
THAT ENSURE WOMEN'S PARTICIPATION
October 2007
JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE


Women Power:
Policies for Gender Parity
AGENDA
• Introduction & Overview
• Global Snapshot
• Canadian Experience
• Korean Experience
• 5 Steps to Gender-Friendly Policies
• Closing Gender Gap
JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

MILESTONES

- First UN Conference on Women in Mexico City, 1975
- 1980 Conference in Copenhagen
- 1985 Conference in Nairobi
- 1995 Conference in Beijing
  - ARE WE THERE YET?

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

ACTIONS

- Beijing left its mark
- 30,000 women activists from around the world attended
- WEDO (Women's Environment & Development Organization) is keeping a score card

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

KEEPING SCORE

- WEDO 1997 survey found 110 governments had developed plans to implement (Beijing) commitments
- Forces of opposition exist
- Women building momentum

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

MOMENTUM

- Contemporary women's movement different - -
  - Bigger & stronger
  - Global reach
  - Multicultural
  - Brings new world vision

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

VIEW FROM HERE

- Much work to be done
- Gender "mainstreaming"
- All issues women's issues
- Gender-friendly public policy goals

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

GLOBAL SNAPSHOT

- 12 critical areas of concern set agenda for 21st century
- More than 1 billion (mostly women) living in abject poverty
- Gender specific differences in distribution of economic & political power continue

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE


Women Power:
Policies for Gender Parity
GET 'HOUSE' IN ORDER
Social Institutions
Health
Education
Politics
Economics
Gender Friendly Policies (Mortar)
JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE


Women Power:
Policies for Gender Parity
SETTING PRIORITIES
• Successes can be found, but it takes perseverance & vigilance
• Let's talk about the building blocks of this new gender-friendly world
• Take a look in terms of Canadian & Korean experience
JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

CANADIAN WOMEN (2006)

- 5.4% of top earners are women
- Women hold 15.1% corporate officer positions
- 65.6% of corporations have at least one senior woman
- Political parties setting quotas (33%)
- But, ...

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

CANADIAN GENDER GAPS: STATUS OF WOMEN

- Parity battle rages on
- Immigrant women have own struggles
- Women's health gains priority attention

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

PARITY BATTLE

- Canadian women have been key to Canada's nation building
- Canadian government committed to ensuring women can participate with equality of opportunity
- Status of Women Canada plays a role in safeguarding full participation of women in Canadian economic, social and cultural life

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

PARITY BATTLE

- Throughout most of the 20th century recognition of women's parity in Canadian society was a struggle for basic human rights
- Enormous gains achieved and more work underway
- Women represent more than 50% of the total Canadian population

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

PARITY BATTLE

- Women accounted for 47% of the employed workforce in 2004 up from 37% in 1976
- Women accounted for 37% of managerial positions in 2004 up from 30% in 1987
- Young women now outnumber young men in institutions of higher learning with 52% of 2001 graduates with a Bachelor's degree women

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

PARITY BATTLE

- Challenges still abound
- Average earnings of employed women substantially lower than male counterparts
- In 2003, women working full-time had average earnings of $36,500 or 71% of what full-time employed men earned
- 67% of women employed in teaching, nursing, health occupations, clerical or admin positions

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

IMMIGRANT WOMEN

- Almost one in 5 females in Canada today was born outside the country
- In 2001, almost 52% of immigrants were female
- Significant increase in number of women of a visible minority
- Share of total female population identified as visible minority in Canada rose from 6% in 1986 to 14% in 2001

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

IMMIGRANT WOMEN

- Largest number of visible minority women in Canada are Chinese
- In 2001, over half a million Chinese women in Canada
- In 2001, 450,000 South Asian women, 350,000 Black women, 175,000 Filipinas, 100,000 Latinas plus 52,000 Korean and 40,000 Japanese women

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

IMMIGRANT WOMEN

- In 2001, 81% of Canadian women could speak English or French (official languages)
- Women born outside Canada more likely to have completed university
- Foreign-born women less likely to be employed
- Women immigrants more likely to be living with a spouse

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

IMMIGRANT WOMEN

- Most women immigrating to Canada come with family
- Number of women refugees has declined
- Immigrant women and visible minority women most likely to live in British Columbia (Vancouver) or Ontario (Toronto) areas
- Large majority of women immigrants report a religious affiliation

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

WOMEN'S HEALTH

- Women's health involves their emotional, social, physical & spiritual well-being
- Determinants of "health": income, social status, education, employment, child development supports, etc.
- Likelihood of women having fair or poor health rises with age
- In 2003, 74% of female population aged 15+ had one chronic health condition

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

WOMEN'S HEALTH

- Women make up majority of Canadian population with disabilities
- Females have longer life expectancy than males (82 years)
- Sharp decline in smokers, but young women adults still lighting up (31% of women 20-24 yrs)
- Almost all women visit a health care professional each year (86%)

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

WOMEN'S HEALTH

- Less suicide (women – 5 per 100,000/men – 18 per 100,000)
- Less drinking (22% occasional/13% abstainers)
- Less obesity (39% women overweight vs. 57% males)
- Small number of women in Canada with AIDS (9% of all reported cases)
- Cancer screening preventive care numbers up (3 out of 4 women)

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

WOMEN IN SOCIETY

- Poverty
- Violence & abuse
- Education

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

POVERTY

- Women generally have lower incomes than men
- 38% lone-parent incomes at poverty level
- 1 in 7 women living in poverty
- Women living in poverty affect their children (low birth weight, low self-esteem, hindered development)
- Almost ½ of single women age 65 are poor

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

VIOLENCE & ABUSE

- Common assaults make-up largest share of violent offences against women
- Women more likely than men to be victims of violent crimes
- Spousal violence declining in recent years
- Women are less than half as likely as men to be murdered
- 8 in 10 abused women in shelters to escape a current or former partner

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

EDUCATION

- More than half of Canadian women have post secondary education
- Increase in Canadian women achieving university degrees part of success
- Women currently make up majority of full-time students in Canadian universities
- 46% all doctoral candidates are women

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

WOMEN IN WORKPLACE

- Board room
- Entrepreneurship

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

BOARD ROOM

- Few women make it in corporate world
- Less than 6% of board seats held by women
- Car manufacturers breaking the mold
- Advances in business not translating into seats of power

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

ENTREPRENEURSHIP

- Glass ceiling being "cracked" by entrepreneurship
- Past 15 years, 50% increase in self-employment for women
- Fastest growing group of business women over 55 years "seniorpreneurs"

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

WOMEN IN WORKPLACE

- Wage parity big issue
- Few in boardroom
- Growing entrepreneurship
- More entering non-traditional sectors

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

WOMEN IN POLITICS

- 33% plus
- Leadership
- Influence

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

33% PLUS

- Growing move to set targets to increase female representation by political parties provincially & federally
- 33% identified as requirement to obtain critical mass
- 20-21% now federally

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

LEADERSHIP

- Canada's Prime Minister and all provincial Premiers are men
- Only woman to become Canadian Prime Minister was Kim Campbell serving June 25 – November 3, 1993
- Only 36% of CEOs surveyed by the Conference Board of Canada expressed commitment to gender diversity
- Only 7 of 32 federal cabinet positions held by women

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

INFLUENCE

- The United Nations provides a 33% guideline as the percentage for countries electing women to have an impact on the policies, direction and functioning of society
- Influence of women broadens policy perspective
- Women more likely to take leadership role in advancing legislation relating to children, education, gun control and health care

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE

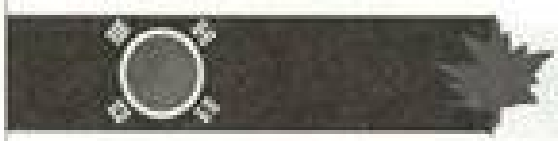


Women Power:
Policies for Gender Parity

WOMEN AT HOME

- Child care
- Elder care
- Family allowance

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

CHILD CARE

- Decline in birth rate over the past four decades
- Average age of women giving birth to first child is 27
- 1 in 5 families with children headed by female lone-parent
- Mothers usually awarded sole custody in almost half of all custody decisions

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

CHILD CARE

- Employed women are far more likely to lose time from jobs because of personal or family responsibilities than their male counterparts
- Female employees missed an average of 10 days vs. just a day and a half of work missed by employed men
- 18% of female employees indicated they worked part-time, as opposed to full-time, because they were either caring for children or because of other personal or family responsibilities

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

ELDER CARE

- Senior women less likely than male counterpart to be living with a partner
- Senior women more likely to be living with members of extended family
- Senior female immigrants far more likely to live with members of extended family, especially recent arrivals

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

ELDER CARE

- Senior women twice as likely to live in an institution than male contemporaries
- Most senior women in institutions reside in special care homes for elderly and chronically ill
- Over 1 in 5 senior women report suffering chronic pain or discomfort
- 50% of all women aged 65 or older reported to engaging in some form of physical activity

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

ELDER CARE

- Share of senior women with low income twice as high as senior men
- Incidence of low income senior women has dropped drastically from 57% in 1980 to 19% being classified as low income
- But, unattached senior women still have one of the highest rates of low income in Canada

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

FAMILY ALLOWANCE

- Recent push for Canada to establish a national early childhood development program failed
- Every family now gets $100 a month for each child under 6 years of age
- Family allowance is taxable
- Day care wait lists continue
- OECD recommends Canada boost its child care spending to 0.4% of GDP (currently half that)

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power
Policies for Gender Parity

KOREA TAKES ACTION

- Korean women increasingly play significant role in corporate world
- Increasing number of Korean women choose work over marriage
- More married women continue to work after having children

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power
Policies for Gender Parity

SLOW BUT SURE

- 7 out of 10 newly created "decent" jobs in technical professions & public administration went to women in 2006
- More women entering law, judicial positions, senior public service job, etc.
- But, despite rise in number of women salary gap widening

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

POLITICS OF PARITY

- Korea, like Canada, needs to increase female political representation
- UK – 40%; Germany – 50%; Sweden – 40%
- Canada – 20%; Korea – 13%
- + 30 years and gains slow

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

PUSH IS ON

- Gender parity to be achieved same way "Kyoto"
- Chart what it takes
- Goals – real & reachable
- Impact on world warrant push

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

ENABLING FRAMEWORK

1 POLITICAL WILL	2 PROCESS	3 STRUCTURES	4 TOOLS	5 IMPLEMENTATION
• Legal framework • Women in decision-making • Involvement of women NGO's	• Policies • Plans • Goals • Systemic	• Lead agency • Teams • Parliamentary Standing Committees • Gender policy coordination body	• Statistics • Indicators • Analysis • Training • Budget	• Legislation • Programs • Policies • Tracking • Outcomes

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

RECIPE FOR GENDER PARITY

- Political will
- Champions
- Mainstreaming
- Gender-friendly policies
- Political representation
- Goals & quotas

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

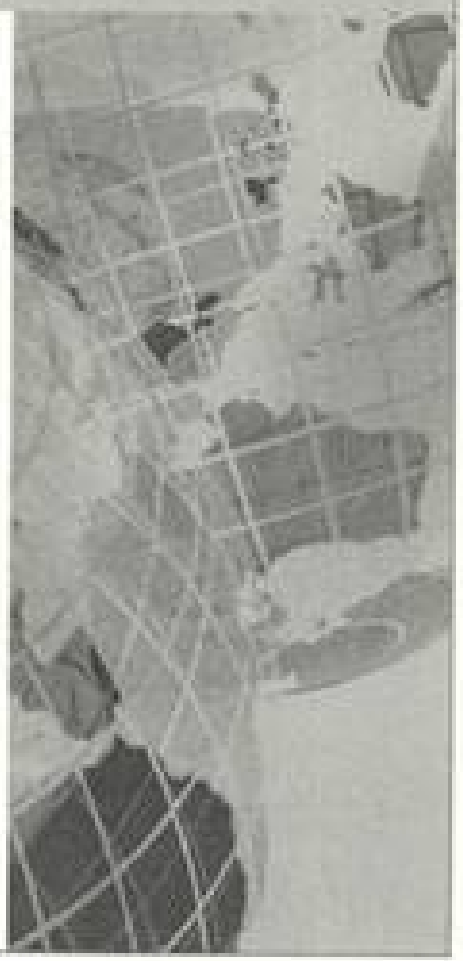
CLOSING THE GAP

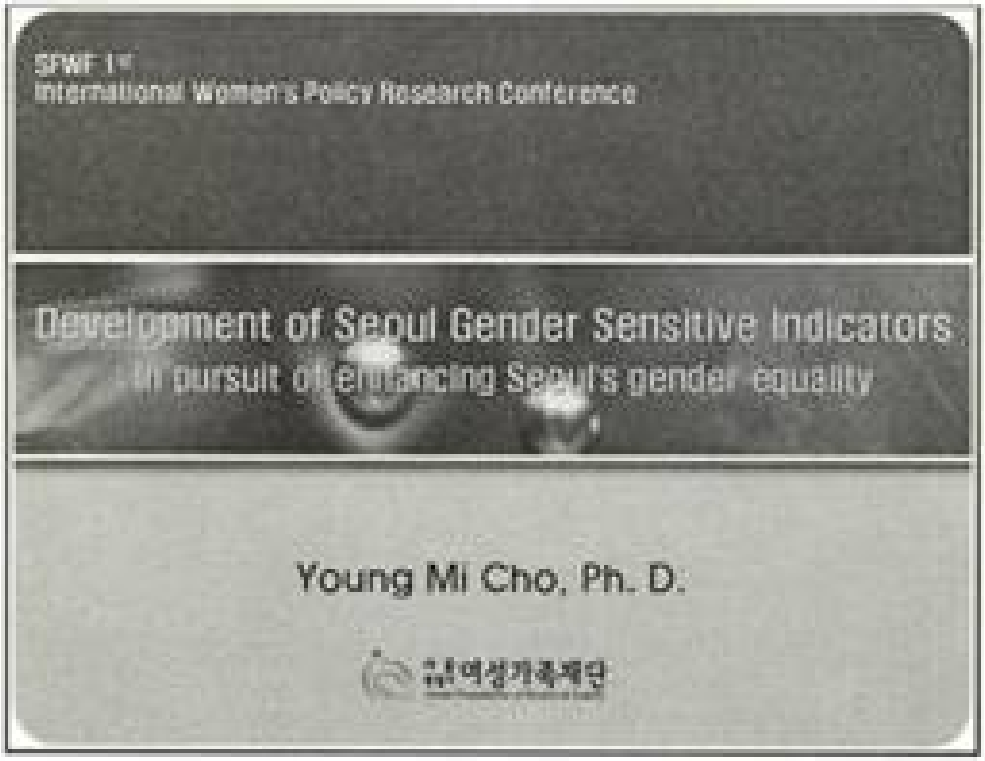
- Women are more than half world's population
- Women get involved & positive change happens
- TIME IS NOW!

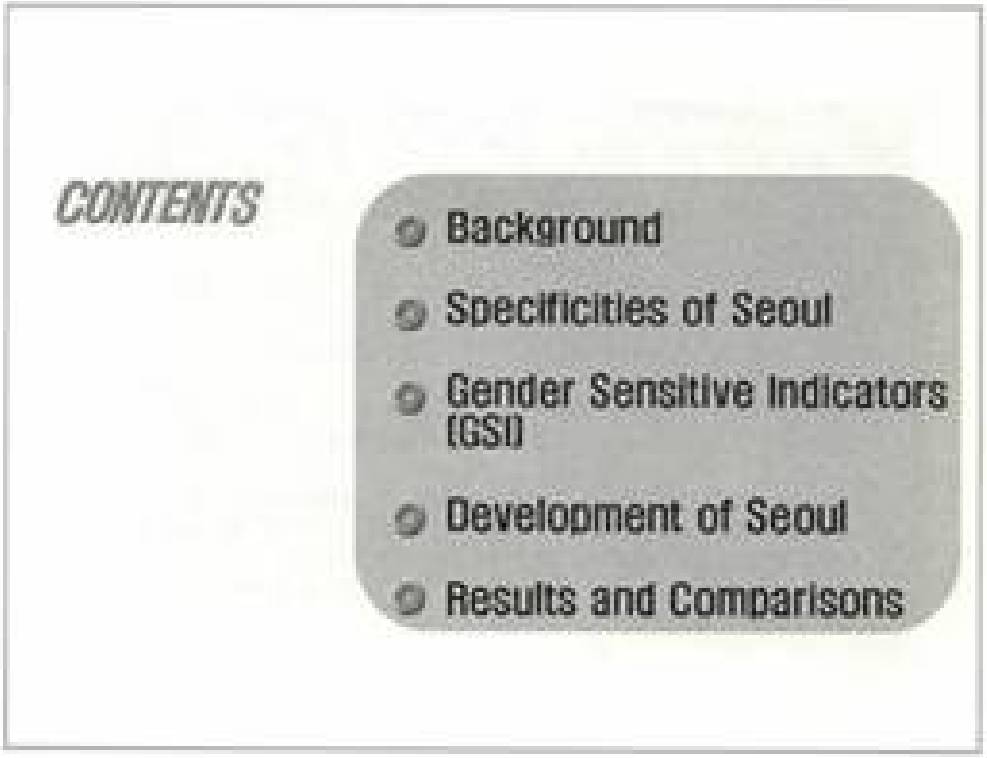
JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE

Development of Seoul Gender Sensitive Indicators : In pursuit of enhancing Seoul's gender equality

Young Mi Cho, Ph.D.
(Research Fellow, Seoul Foundation of Women and Family)




SFWF 1st
International Women's Policy Research Conference
Development of Seoul Gender Sensitive Indicators
In pursuit of enhancing Seoul's gender equality
Young Mi Cho, Ph. D.
서울여성가족재단


CONTENTS
Background
Specificities of Seoul
Gender Sensitive Indicators (GSI)
Development of Seoul
Results and Comparisons

I. BACKGROUND

Gender Indicators of International Organizations

- UNDP: Gender Development Index (GDI), Gender Empowerment Measure (GEM)
- OECD: Gender, Institutions and Development Database (GID)
- Aimed at enabling global comparison among countries
- Significant variations shown amongst indicators-Korea ranking 29th in GDI (2005), 58rd in GEM (2006) and 4th in GID (2004)
- Designed as country-level comparisons including both advanced and developing countries—thus, not suitable for measuring the level of gender equity in global cities, e.g., adult literacy rate, net primary enrollment rate, infant mortality rate and maternal mortality rate

Gender Equality Indicators in Korea

- Developed and measured by Korean Women's Development Institute in 2005
- Nationwide comparisons of 16 local autonomous governments
- Consisting of 9 indicators
  1. Sex ratio at birth
  2. Gender differences in hours spent on household work
  3. Gender differences in perceptions of equal treatment
  4. Gender differences in over age years of schooling
  5. Gender differences in public officials at grade 5 and higher
  6. Gender differences in economic participation rate
  7. Gender wage gap
  8. Gender differences in basic livelihood security recipients
  9. Gender differences in anxiety about city life (street safety)
- Designed to address gap in gender equity between metropolitan cities and local provinces
- Seoul was ranked 1st in 2005, but there is a lack of criteria provided to improve gender equality of Seoul

Development of Gender Indicators at the City Level

- Reflecting specificities and differences of gender inequality in some metropolitan cities
- Presenting criteria for upgrading gender equality to the level of comparative advanced cities through city-level comparisons
- Driving formulation and implementation of gender policies at local government level



Socio-Economic Context

- A large population of ten million
- An aging society driven by a growth in aged population
- Low fertility rate
- Deepening social & geographical polarization
- Severe employment instability stemming from cross-border movements in capital and labor
- Growth in female immigrants from marriage and employment

Policy-Making Context

- Strong commitment to the implementation of pro-women policies vis-a-vis other regions
- A sufficient level of budget for and a competent pool of local government personnel dedicated to women's policies
- Active involvement of women's organizations and NGOs
- A significant pool of gender researchers and experts

Current Challenges of Women in Seoul

- Strong willingness of women to participate in economic activities but unavailability of decent work
- Gender-driven wage discrimination and job instability, especially for non-regular workers
- Issues of work and life balance
- Insufficiency in affordable, accessible and quality daycare facilities
- Marginalization of elderly, disabled and migrant women
- A lack of empowerment in terms of health, culture and information access
- A growing social call for building a safe and clean women-friendly atmosphere

III. Gender Sensitive Indicators

What is an indicator?

- Designed to evaluate with a given set of values and goals as to where we are and where we should be headed going forward
- A series of statistical data and other forms of facts or evidence aimed at assessing effectiveness and impact of programs or policies

Why Use Gender Sensitive Indicators?

- To measure the extent of gender inequality at a certain point in time
- To identify the root causes of inequality
- To raise awareness about gender differences and inequalities among local communities and policy makers
- To persuade policymakers to formulate and implement policies for gender equity goals
- To monitor the success of policies/projects over time

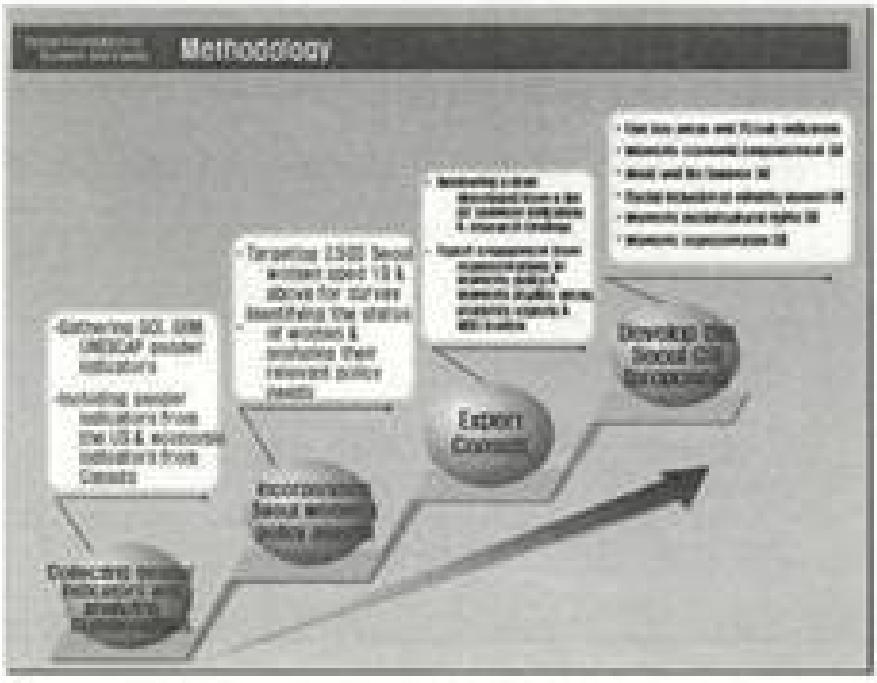
Gender-Disaggregated Statistics

- Gender-disaggregated data is required to compare socio-economic positions of men and women in the measurement of gender indicators
- The first edition of 'Gender Statistics in Seoul City' was issued in 2004
- A total of 396 sub-indicators in 12 strategic concern areas were produced in 2007
- Key concern areas are
  - population
  - family
  - childcare
  - education
  - economic activity
  - health
  - welfare
  - culture and leisure
  - information
  - political and social participation
  - safety
  - environment



Concepts

- Identification of the level of gender inequality in society over time
- Enhancement of human rights and self-reliance of socially marginalized women
- Promotion of economic and social justice and empowerment of women
- Changing the conditions of gendered status and roles of women and men
- Improvement of gender sensitivity and efficiency in policy making



Next Steps

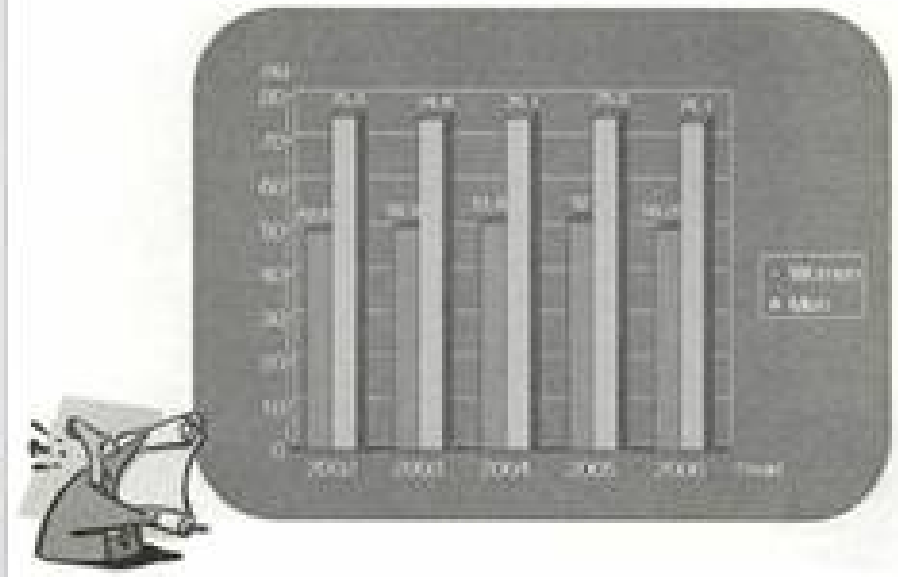
- Development of gender sensitive indicators of Seoul City (2008)
- Data gathering and indicator measurement
- Analysis on gender gaps by indicator
- Time-series comparisons on measurements and findings
- Policy implications for accomplishing gender equality agenda

Challenges and Future Tasks

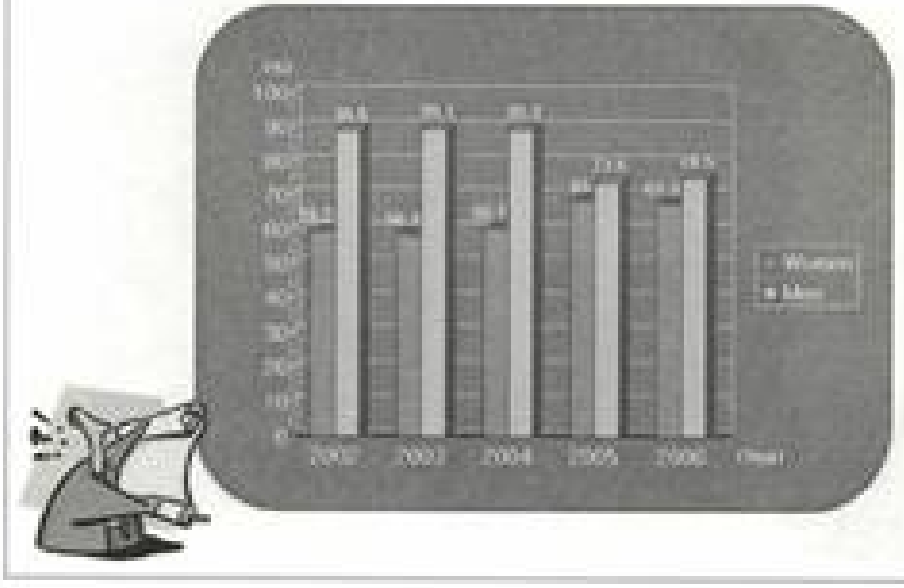
- Present indicators geared towards social and quantitative aspects
  - A need to expand to cover qualitative and policy indicators
- Indicators developed from statistical data available at regional level
  - Data production and reliability improvement needed at the regional level
- Baseline research required to ensure comparison between global cities
  - Collection and analysis of gender-disaggregated statistics and gender indicators at the global city level

v. Results and Comparisons

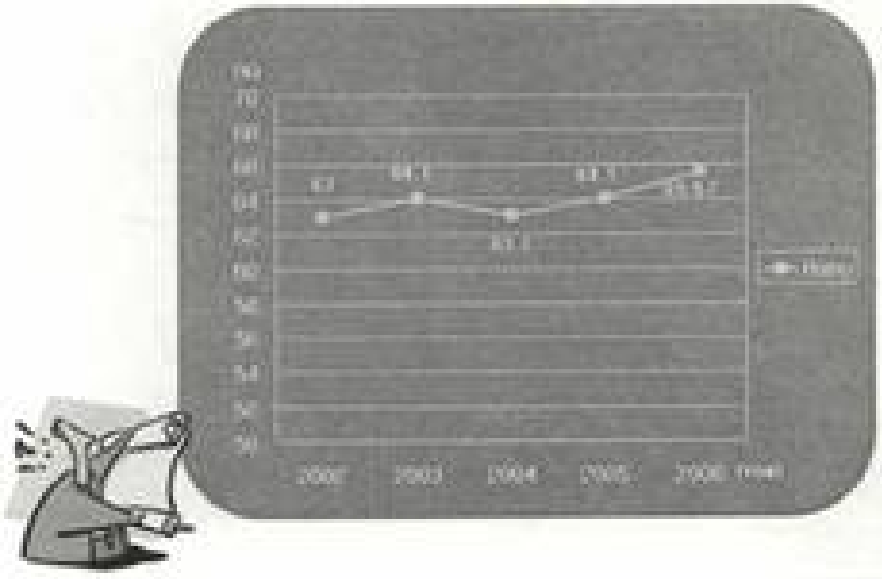
Economic Participation Rate by Sex



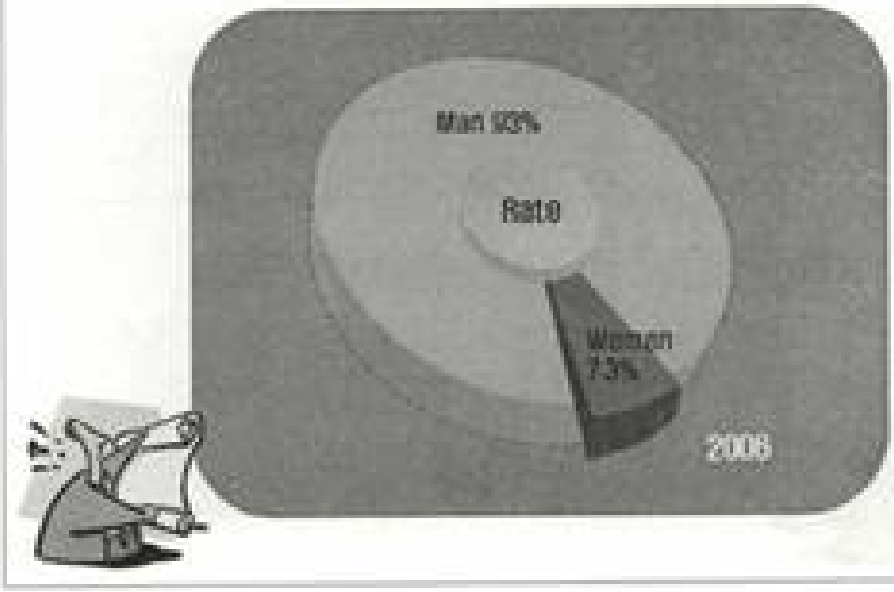
Employment Rate of College Graduate by Sex



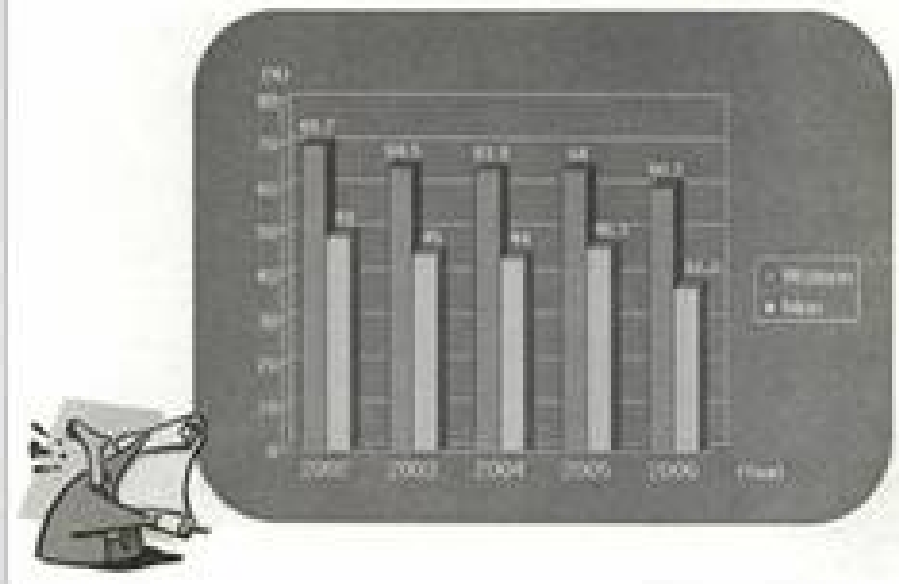
Average Wage by Female-to-Male Ratio



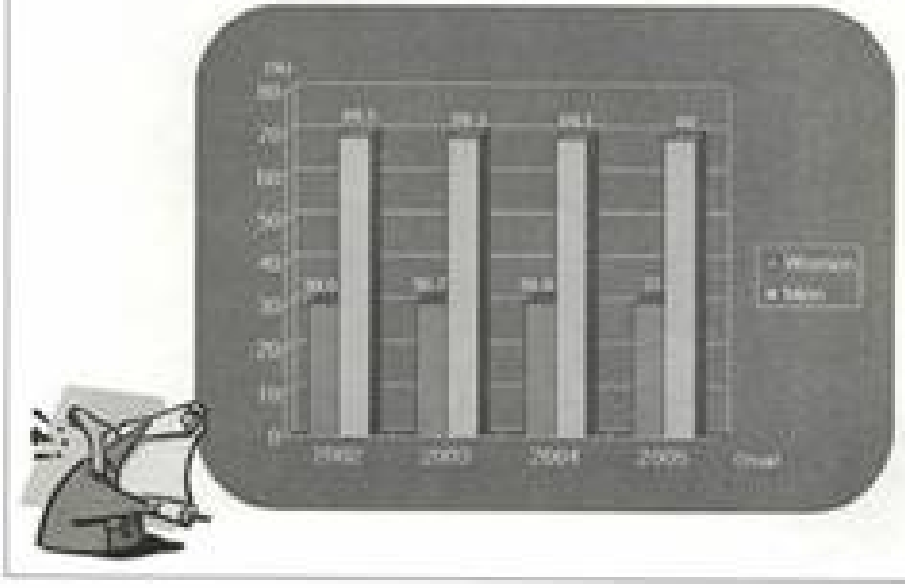
Rate of Managerial Personnel by Sex



Rate of Non-Regular Worker by Sex



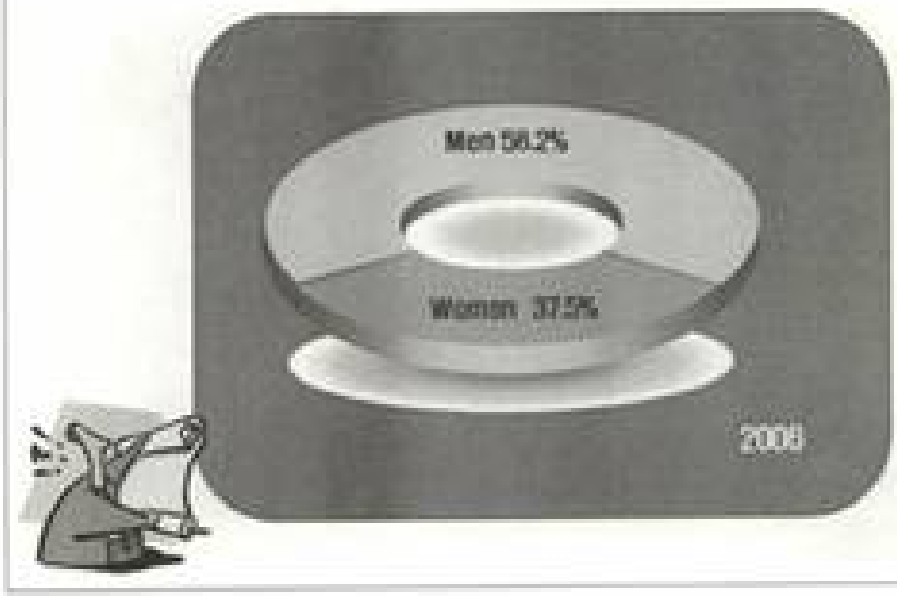
Female CEOs with 10 Employees and More



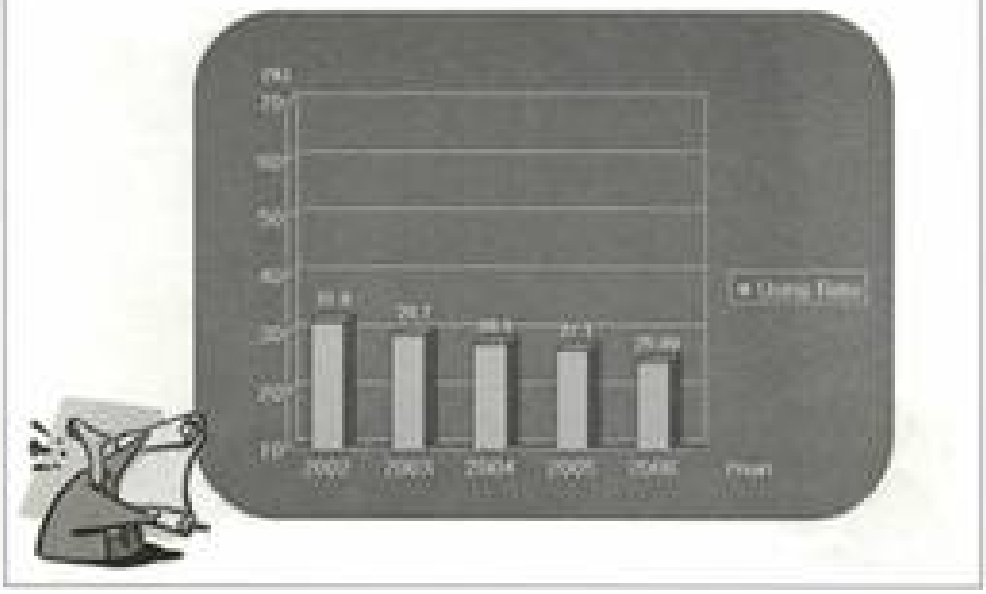
Rate of Union members by Sex



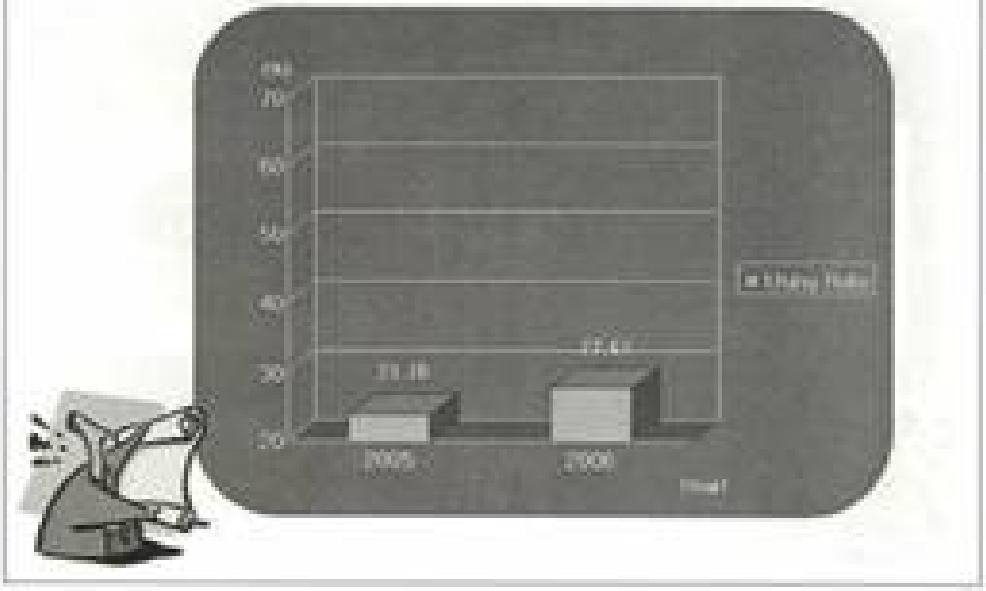
Rate of House Ownership by Sex



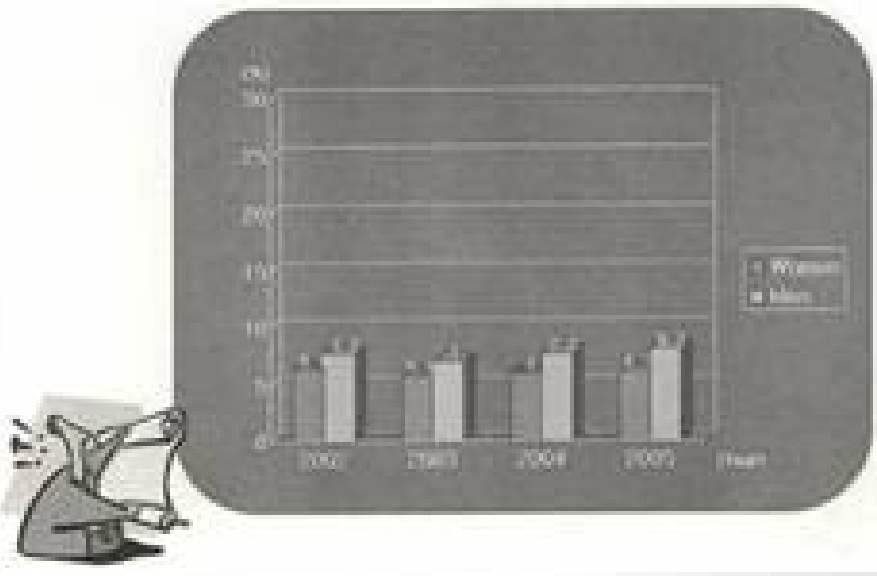
Using Rate of Public Childcare Facilities



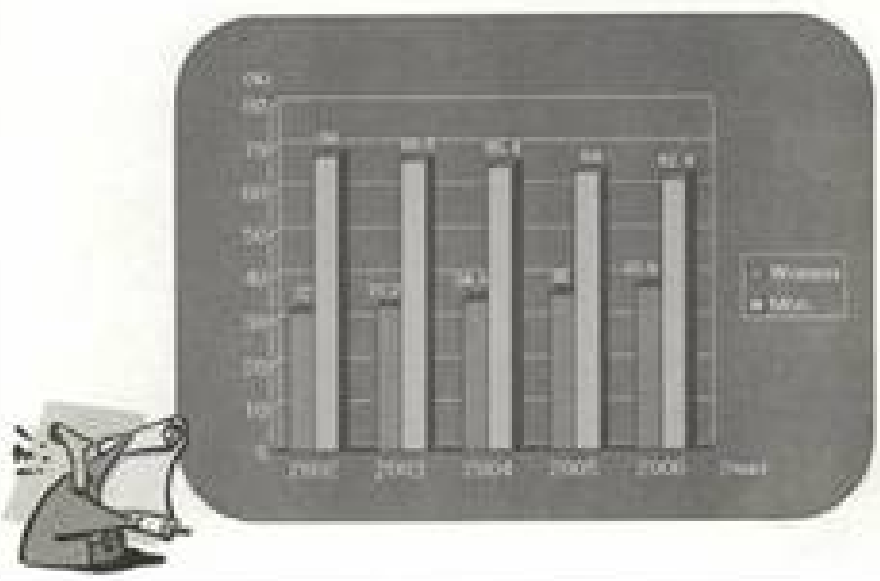
Using Rate of Infant Exclusive Childcare Facilities

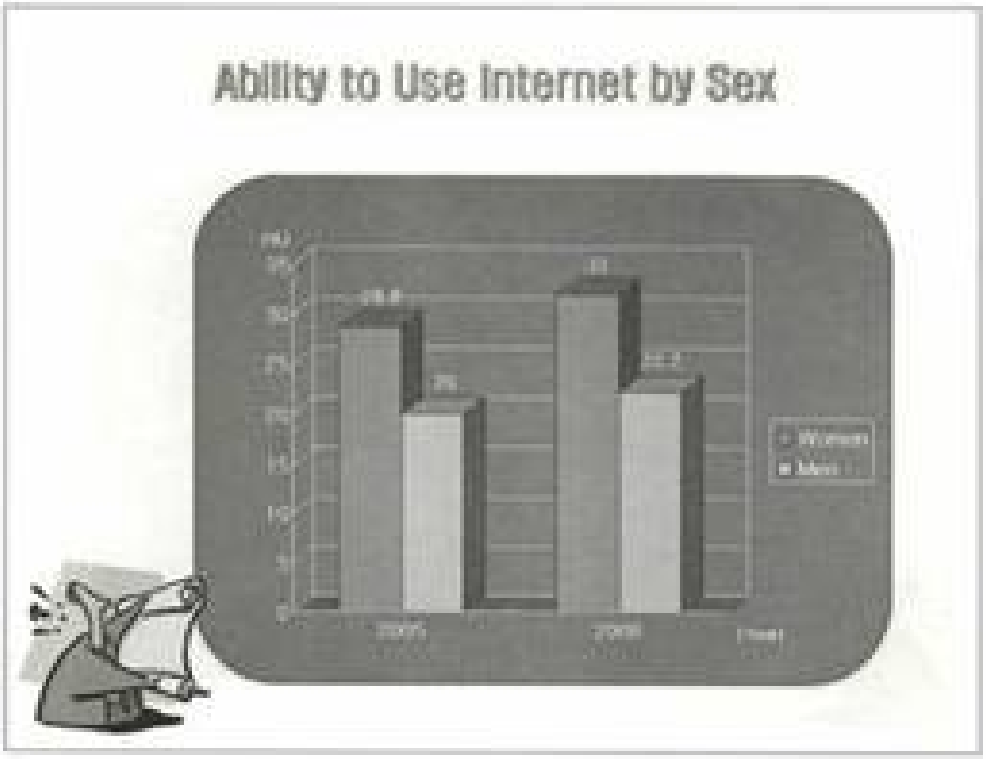


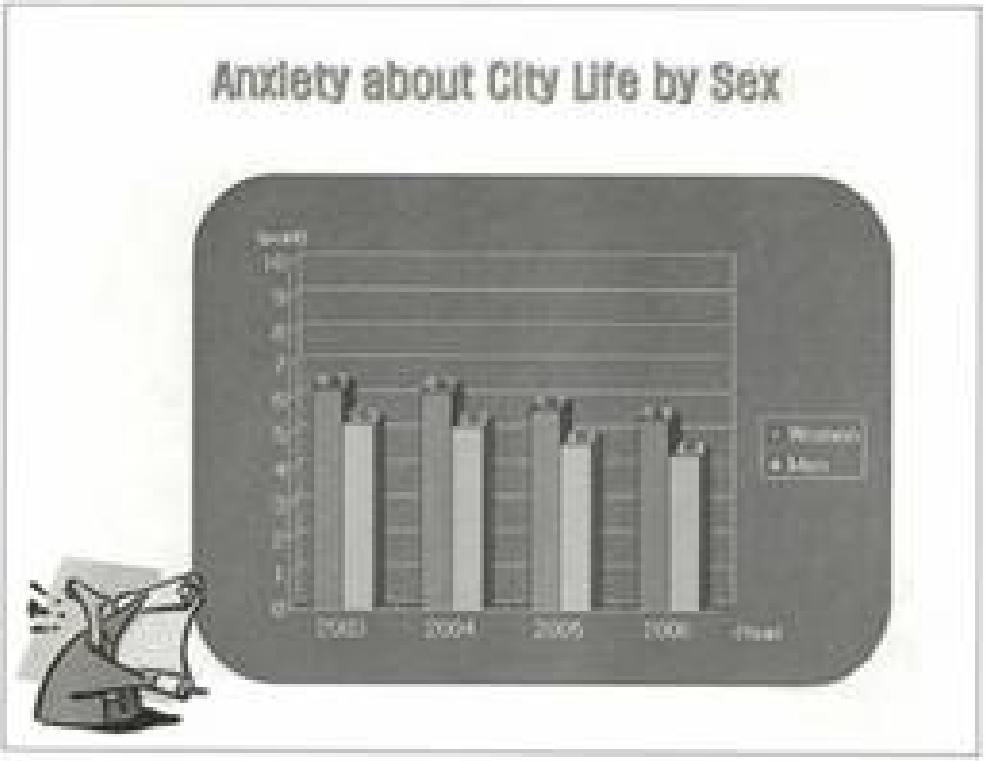
Employment Rate of the Aged 60 and over by Sex

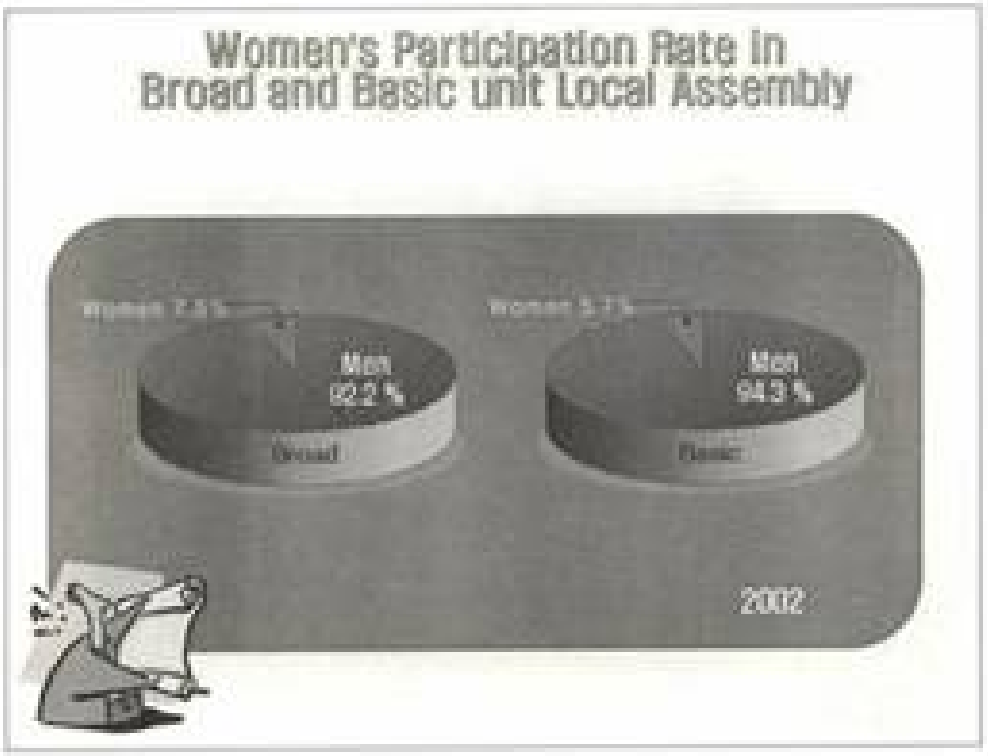


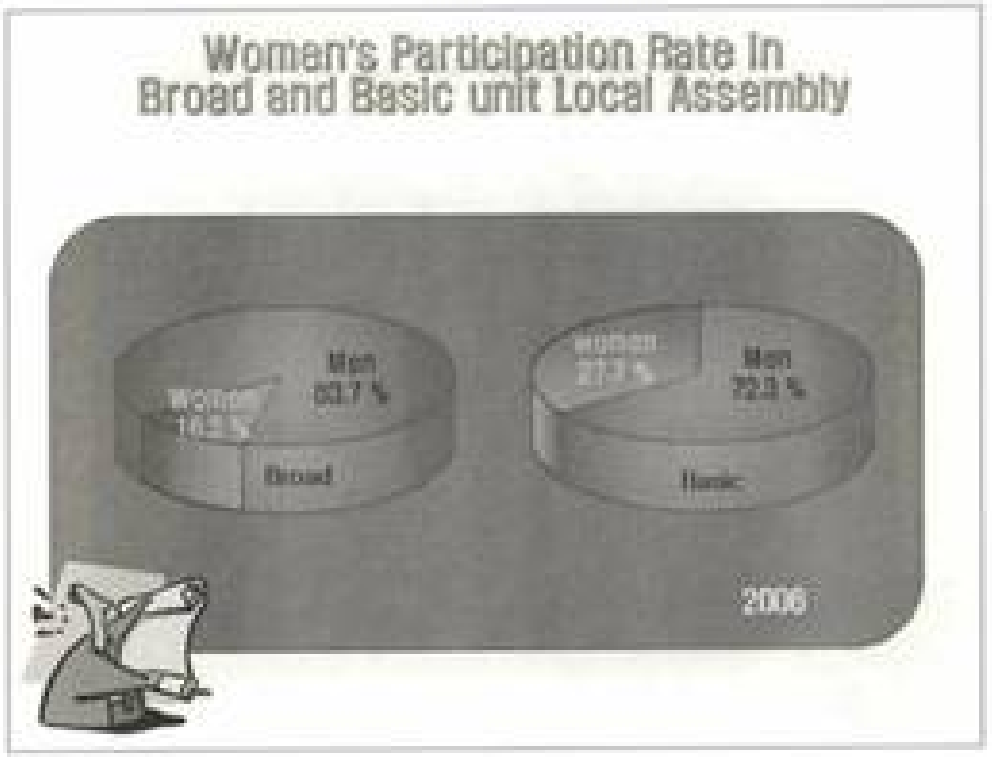
Rate of Disabled Registrants by Sex



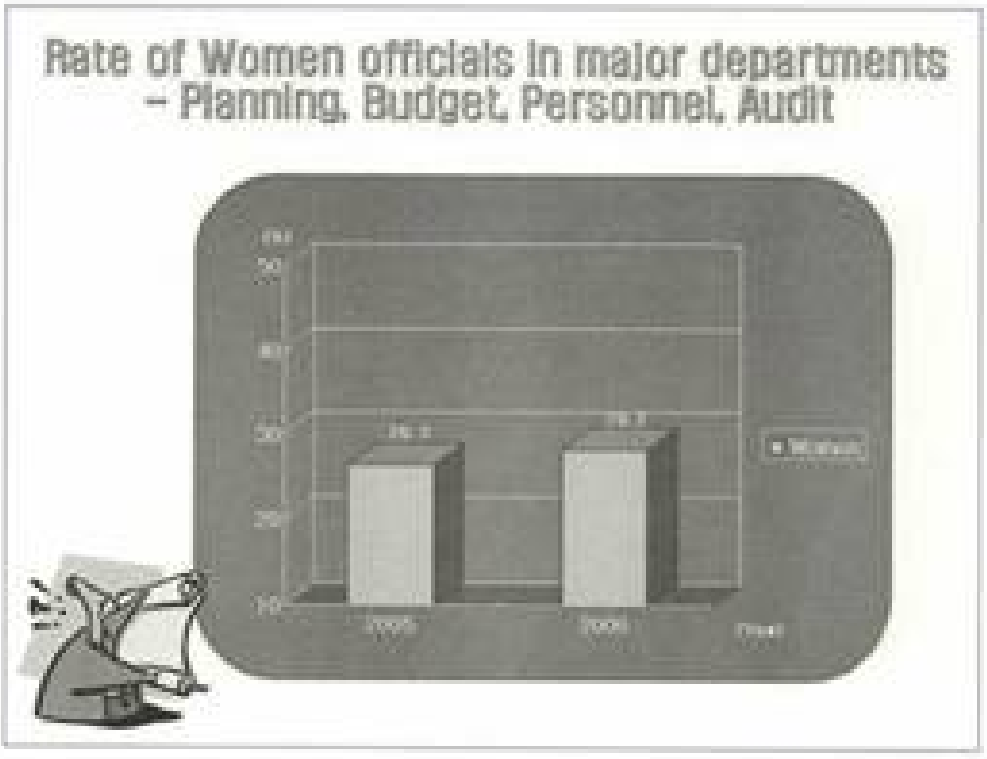

Ability to Use Internet by Sex


Anxiety about City Life by Sex


Women's Participation Rate in
Broad and Basic unit Local Assembly
Men
92.2 %
Broad
Men
94.3 %
2002


Women's Participation Rate in
Broad and Basic unit Local Assembly
Men
83.7 %
Broad
Men
72.3 %
2006


Rate of Government Employees of GR5 and higher by Sex


Rate of Women officials in major departments
- Planning, Budget, Personnel, Audit

Global City Strategies for Implementing Policies on Gender Equality

Promoting gender equality and empowerment of women in cities

Vicky Lovell, Ph.D.
(Director of Employment and Work/Life Program,
Institute for Women's Policy Research)

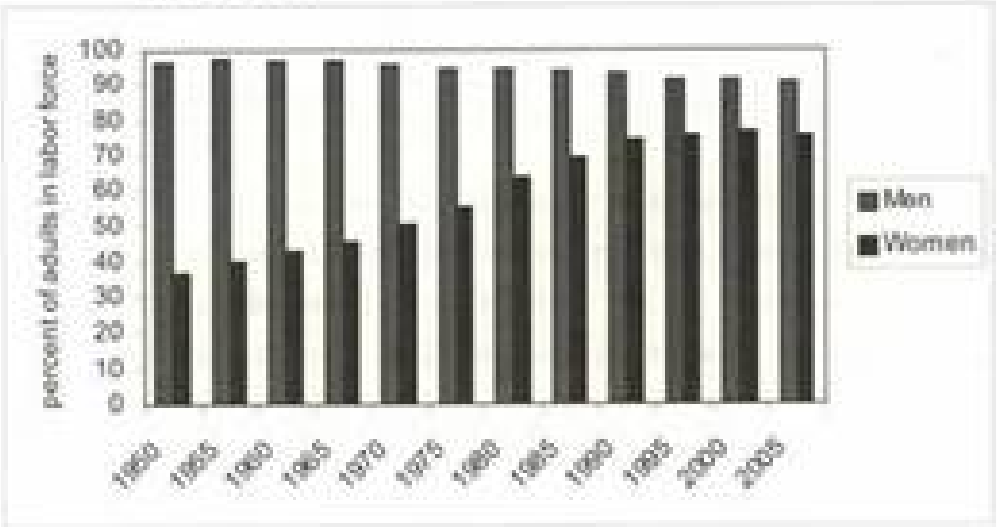


care, the devaluation of "women's work," discriminatory behavior of firms and supervisors, disparities in political power. Without addressing these factors, women's ability as individuals and as a group to pursue opportunities and to establish equal outcomes is greatly limited.

I. Have women achieved equal employment status in the U.S.?

Since 1960, women in the U.S. have made remarkable strides toward equalizing employment opportunities and outcomes with men. As cultural norms evolved, labor demand surged, and legal impediments to women's employment fell, more and more women became active labor force participants. In a trend that lasted for decades, each year saw higher rates of labor force activity for women than the previous one (Figure 1). Over the same period, men withdrew slightly from the labor force, due to earlier retirement and more years in school, so that lines charting women's and men's activity seemed to be converging.

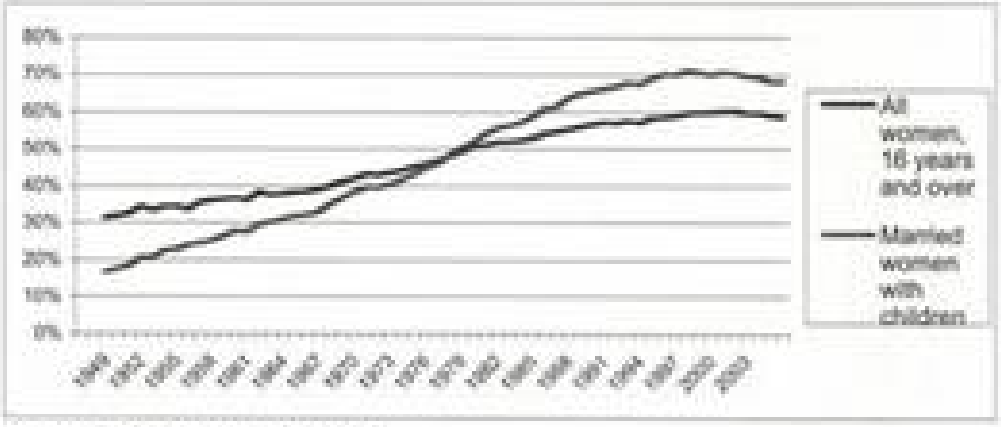
Figure 1. Labor force participation rates of adults, 25-54 years old, 1950 to 2005



Source : Mosisa, Abraham and Steven Hipple. 2006. "Trends in Labor Force Participation in the United States." Monthly Labor Review. (October): 35-57.

Within this trend, the increase in labor force participation of married mothers is particularly striking, as this is the group that historically faced the strongest opposition in the workplace and under social norms. While married mothers had significantly lower labor force participation than women as a whole in 1948 (16.8 percent and 31.4 percent, respectively), by 1977 married mothers were more active in the labor force than the average woman (Figure 2). It is this surge of mothers into the labor force that has put the most pressure on private- and public-sector policy makers to make it easier to combine family care and paid work.

Figure 2. Labor force participation of all women and married women with children, 1948 to 2005



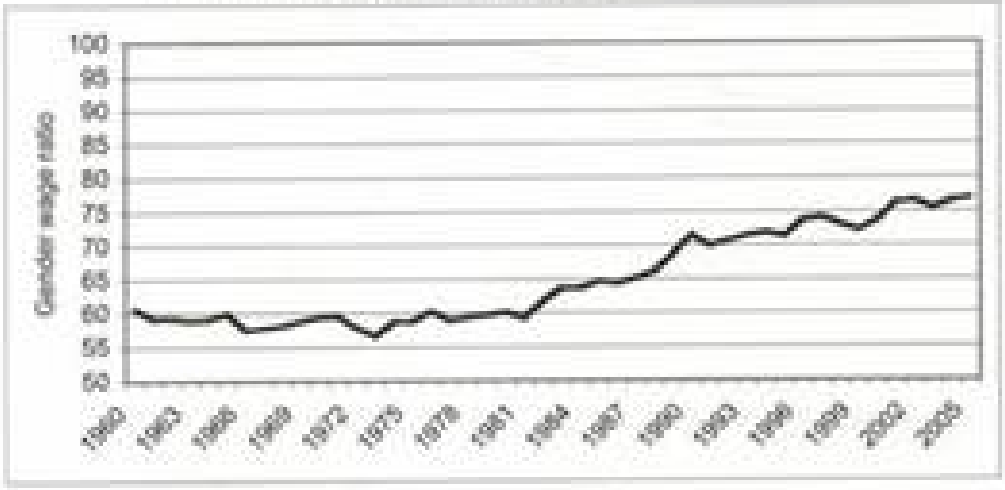
Source: Coherry and Sok 2007.

Since the late 1990s, women's labor force participation has exhibited a new pattern of plateaus and even slight declines. While scholars propose a variety of hypotheses to explain this change in historical behavior—the ongoing effects of economic changes ushered in by the 2001 recession; women's behavior encountering a ceiling imposed by work/family conflict and other workplace inequities; or, some more dramatic analysts posit, a retreat to hearth and home—it too soon to say definitively that women's march toward greater devotion to employment has halted.

One thing that is clear, however, is that women's experiences in the labor

market remain very different from men's. As summarized by the gender wage ratio, women's earnings lag men's by a large margin, and the impressive progress women made in relative earnings over the 1980s has slowed or even stalled (Figure 3). In 2005, women in the U.S. earned 77 cents for every dollar of men's earnings, up from 60.7 cents in 1960 but only a few pennies higher than the 71.6 cents earned in 1990 (Institute for Women's Policy Research 2007). Rising levels of educational achievement and increased average work experience added significantly to the gender wage ratio in the 1980s. Unfortunately, much of the change since then reflects the fact that men's earnings fell more than women's, not that women were earning more and catching up with rising earnings for men.

Figure 3. Gender wage ratio of median annual earnings of full-time, year-round workers, 1960 to 2005



Source: Institute for Women's Policy Research 2007.

Persistent differences in the jobs women and men do is one key explanation for these earnings disparities. Women have moved into many occupations that were not long ago held exclusively by men—women are now 34 percent of all lawyers and 33 percent of physicians—but still the majority of employed women work in occupations that are female-dominated (Table 1: U.S. Bureau of Labor Statistics 2006a). More than nine in ten registered

nurses is a woman (92 percent), as are three of every four primary- and secondary-school teachers (76 percent). Some occupations remain extremely male-dominated, such as mechanical engineering (8 percent are women) and construction (3 percent female). In fact, more than half (52.5 percent) of all women workers would need to move into more male-typed occupations in order to have women and men distributed equally across the job board (Levell, Hartmann, and Werschkul 2007).

This stubborn occupational segregation by sex is of general interest in evaluating women's progress toward achieving equal employment opportunity, but it also helps explain sex-linked earnings differences, as occupations that disproportionately employ women systematically pay less than other jobs (Sorensen 1989)—an effect that cannot be explained by observed differences in the characteristics of either those jobs or the workers holding them. Rather, "society and employers appear to devalue women's work, at least in part because women do it" (Reskin 1993, 242).

Table 1. Women as share of total workforce in selected occupations

Occupation	Percent women
Construction laborers	3%
Mechanical Engineers	8%
Computer programmers	25%
General and operations managers	31%
Physicians and surgeons	33%
Lawyers	34%
Financial managers	53%
Accountants and auditors	62%
K-12 Teachers	76%
Paralegals and legal assistants	84%
Registered nurses	92%

Source: US Bureau of Labor Statistics. 2005. *Highlights of Women's Earnings in 2005*. Washington DC: US Department of Labor.

Women in the U.S. are also still more likely than men to work reduced hours. In 2004, one-quarter (25.7 percent) of employed women worked part-time (less than 35 hours per week), the same portion as in 1970 (26.1 percent: U.S. Bureau of Labor Statistics 2005). By contrast, only one in ten employed men works less than full-time (10.8 percent). This work-hours difference is the result of women having fewer available hours for employment because of their higher level of caregiving work; women's concentration in some sectors, such as retail, where jobs are structured as part-time regardless of workers' preferences; and family decision-making about employment in light of men's higher earnings potential.

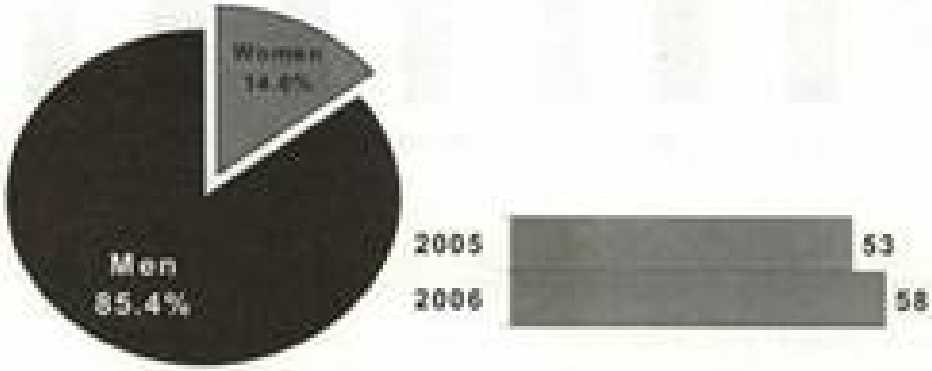
Women spend more time out of the labor market than men, primarily to provide family care. This has a depressing effect on women's average earnings, as women miss out on wage increases while out of the labor market and may re-enter at a lower wage, if their skills no longer match employers' needs.[1] Over the period 1983 to 1998, nearly one-third of women had at least four years with no earnings (29.5 percent), while fewer than one in twenty men took this much time out of the labor force (3.7 percent: Rose and Hartmann 2004). When on the job, women put in fewer hours than men, on average: ten percent less, among those with the strongest labor force attachment (2,312 per year for men in this group, and 2,081 for women). These two phenomena make it more difficult for women to climb above the lower rungs of the employment ladder and match men's outcomes.

Women's representation on companies' decision-making bodies continues to lag far behind men's. Only one in seven members of Fortune 500 companies' boards of directors is a woman (Figure 4: Catalyst 2007a). The number of companies lacking even a single women director rose from 2005 to 2006, to 12 percent of these companies. The ranks of corporate officers are similarly dominated by men, with women holding only 16 percent of

1) Time out of the labor market also affects income during retirement, as Social Security and pension income reflect earnings.

those positions (Catalyst 2007b). This under-representation means that few women are positioned to press work/family issues and work against sex discrimination at the top echelon of corporate management.

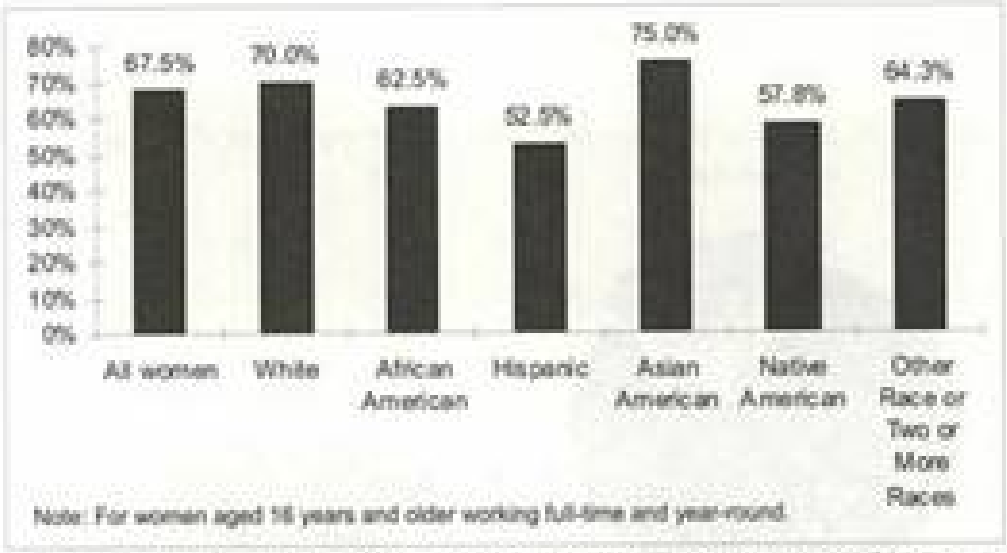
Figure 4. Share of women members on the boards of Fortune 500 companies



Source: Catalyst. 2007. Board Directors. New York: Author. Accessed July 28, 2007. available at http://www.catalyst.org.

In the highly racialized U.S. economy, women with different racial and ethnic identities face very different earnings opportunities. While non-Hispanic white women earned 70.0 percent as much as non-Hispanic white men in 1999, African-American women's earnings were only 62.5 percent as high as those of non-Hispanic white men, and Hispanic women averaged only 52.5 percent of non-Hispanic white men's earnings (Figure 5: Calazza, Shaw, and Werschkul 2004). Asian-American women, however, earned an average of 75.0 percent of non-Hispanic white men's earnings. Each of these demographic groups is itself extremely diverse, with some workers constrained to a low-wage employment sector and others rising much higher (partly because of differences in country of origin). Systematic patterns along lines of race and ethnicity reflect broader inequities in the U.S. in access to education and other resources for developing human capital, as well as overt discrimination and internalized norms about which workers are appropriate for which jobs.

Figure 5. Ratio of women's to white men's median annual earnings by race, 1999



Source: Calarza, Amy, April Shaw, and Misha Werschkul. 2004. *Women's Status in the States: Wide Disparities by Race, Ethnicity, and Region*. Washington, DC: Institute for Women's Policy Research.

The general story of women and employment in the U.S. in the last fifty years, then, includes huge changes in women's labor force activity and human capital development and entrance in large numbers into new lines of work, along with age-old barriers related to family care, social norms, and racism that have yet to erode.

II. What are the historical factors that have both expanded and limited women's prospects for equal employment opportunity?

Four aspects of the U.S. policy making context circumscribe progress toward true equality of employment opportunities for women and men. First, a strong set of anti-discrimination laws forbid unequal treatment of similar women and men--but fail to address fundamental problems such as occupational sex segregation. Women's inability to reach parity with men in

policy making positions means that women's experiences are not salient to most policy makers. Cultural attitudes work against change both through the conviction that EEO has been accomplished and by ruling out government action in solving problems. Strong labor demand offers jobs to women, but without challenging existing barriers.

a. The legal framework

The system of laws and practices that allowed women to be treated differently from men in all aspects of employment began to be dismantled in the 1960s. President Kennedy's exploration of sex-based pay discrimination built a foundation for passage of the Equal Pay Act in 1963, which made it illegal to pay workers less on account of their sex, race or ethnicity, or religion. The following year, President Johnson guided President Kennedy's project to defeat racism to a major legal victory when he signed the Civil Rights Act into law. This legislation outlawed employment discrimination on the basis of sex, race and ethnicity, and religion, while requiring the end of discriminatory treatment in regard to voting, accommodations, and education and creating a new enforcement agency, the Equal Employment Opportunities Commission (EEOC). In 1967, by presidential decree in Executive Order 11375, President Johnson directed the federal government and companies contracting with it to make affirmative efforts to provide equal employment opportunities to women. The EEOC ruled in 1968 that employment ads could not specifically request that only women, or only men, apply for job postings. In 1978, Congress expanded the Civil Rights Act to add pregnancy as a legally protected condition and prohibit employers from treating pregnancy-related conditions differently than other temporary medical circumstances. Together, these laws and administrative actions transformed the landscape of work for women.

The judiciary in the U.S. play a very important part in interpreting and

enforcing Congress' intent that discriminatory treatment of workers be eliminated. These decisions have been very important in changing cultural expectations about women's opportunities, as they address real situations that millions of women encounter in the workplace. Thus, for example, the U.S. Supreme Court decreedin 1969 that employers could not refuse to hire qualified women for physically demanding jobs that have traditionally been held by men. Validating guidelines issued by the EEOC, in 1971 the Court held that policies and practices that appeared to be neutral but that disproportionately and negatively affected a class of workers protected by the Civil Rights Act were violations of that Act (the disparate impact doctrine). In 1974, the Court pronounced that pregnant workers could not be forced to take a leave solely on account of their pregnancy. The Court later affirmed EEOC guidelines defining sexual harassment as discrimination and prohibiting acts that create a "hostile work environment."

However, there has been no support from Congress, the judiciary, or any President for the concept of comparable worth. The Equal Pay Act requires that women and men holding jobs "the performance of which requires equal skill, effort, and responsibility, and which are performed under similar working conditions" must be paid the same. The notion of comparable worth affirms that equity across jobs that are comparable, but not identical, is needed to overcome bias against work performed by women. This was the goal of women's advocates during the campaign for anti-sex-discrimination legislation, beginning after World War II, as the best approach to overcoming occupational segregation by sex and the devaluation of work performed primarily by women. The more conservative standard that an employer may not pay women and men differently for doing exactly the same job severely restricts the potential benefit of anti-discrimination policy, because women and men rarely hold the same job within a single workplace.

This set of laws and rulings establish a legal framework that clearly outlaws differential treatment of women and men on the basis of sex or pregnancy. Employment discrimination persists, however, as evidenced by

the success of lawsuits against such firms as Home Depot and Merrill Lynch. Without an active, affirmative effort by the U.S. government to eradicate both overt and covert discrimination, each woman is left to battle differential treatment on her own-an expensive, time-consuming, and risky process. And the requirement for gender neutrality largely precludes consideration of policies or programs that are explicitly targeted at women.

b. Opportunities for political change

The visibility of a handful of prominent women in American politics in 2007-Speaker Nancy Pelosi of the U.S. House of Representatives; Senator and presidential aspirant Hillary Clinton; Secretary of State Condoleezza Rice; and U.S. Supreme Court Justice Ruth Bader Ginsberg-belies the continued under-representation of women in policymaking positions. Women hold merely 16 percent of seats in both the Senate (16 of 100 Senators) and Congress (70 of 435 U.S. Representatives) and are 18 percent of State Governors. The individuals making public policy decisions thus by definition are not driven to act in response to direct personal experience of being a woman in the U.S. With only two viable political parties and lacking a parliamentary system of political power-sharing, it is difficult for political views that vary even minimally from the mainstream to be heard, let alone influence policy. Democrats and Republicans campaign against one another, but there is no process for forming coalitions that include, and give voice to, marginalized groups such as feminists. Only one of the nine justices of the U.S. Supreme Court is a woman, and that body's recent opinions have eroded women's civil liberties and employment equity. Opportunities and demand for addressing women's employment concerns are severely constrained by this lack of access to the halls of political power.

Individual state governments can create employment-related policies. This level of political decision-making is sometimes more open to

challenges to the status quo than the federal. For this reason, states are often seen as experimental laboratories for policies that appropriately require national attention. The federal Family and Medical Leave Act of 1993, for instance, was enacted after several states established their own laws providing job-protection during job leaves related to workers' serious health conditions, health concerns of their family members, and pregnancy, maternity, and paternity. The states and even municipalities have also been more assertive in enacting work leave with pay: California created a program for paid leave for family care in 2002, and a minimum requirement for paid sick days was adopted by voters in San Francisco, CA, in 2006.

The U.S. government is extremely wary of ceding any power to international organizations and institutions, so the kind of pressure exerted by, e.g., the European Union on its member states to enhance women's employment outcomes is not a factor in the U.S. Discussions of gender mainstreaming and the value of women's work to the economy, taken at the supra-national level, can highlight the importance of women's needs in other countries. In the U.S., however, this mechanism for leveraging policy change, or even for opening a space for public dialog on these topics, is largely absent.

c. Cultural ideas about gender and the role of government

The tenor of political and cultural discussion in the U.S. today suggests that the public widely accepts women as being equal to men in abilities and competence. On the surface, there seems to be widespread conviction that women should be allowed to pursue whatever roles in life (including employment) they choose. Alongwith this, there is a general sense that discrimination has been overcome and that women do actually have equal opportunities in all fields. Thus, the passion that fueled feminist social and political movements in the 1960s and 1970s has substantially dissipated. Yet, women not only hold different jobs than men, as we have seen, but

continue to do the majority of family care. This places severe constraints on women's ability to engage in employment as co-equals of men: the time burden of raising children is simply too great, in the absence of supports such as universal, affordable child-care and workplace flexibility, and given the excessive work hours demanded in many professional occupations (Gjerdingen, McGovern, Bekker, Lundberg, and Willemsen 2000).

The development of these critical work supports is impeded by cultural tensions between norms about motherhood—how it is essentially different from fatherhood: the constantly rising standards and expectations for mothers' relationships with their children, and for children's enrichment opportunities; views of the importance of motherhood to women's sense of self and esteem[2] —and norms about women's employment. Proposals framed as easing work/family accommodation may be perceived as attacks on the choices of mothers who are not in the labor force, or, from the most conservative side, as promoting a gender regime of role equality that is inappropriate.

The term "feminist" has been sufficiently demonized by conservatives and the mass media that many women decline to self-identify as feminists, even when they genuinely share feminism's goals. The women's movement and feminists are regularly maligned as out-dated extremists. This dilutes potential political mobilization around women's issues as women (and men) fear that being labeled a feminist, or being associated with women's concerns, will diminish their influence.

These tensions play out within an overarching norm of anti-government and "personal responsibility" sentiments that dominate the contemporary publicconversational space. Even though Americans do of course want many of the services and protections that can only come from the government, policy development in the U.S. always requires overcoming the conservative cliche "the less government, the better." A deep, uncritical

2) This despite the remarkable rise in the share of adult women who do not have children: from 10.2 percent in 1976 to 19.3 percent in 2004 (Dye 2005).

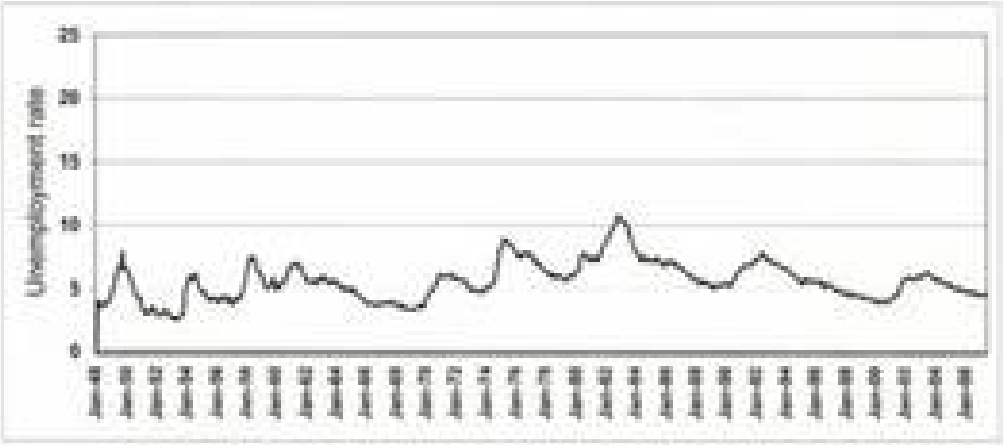
devotion to the myth of meritocracy—each individual determines her own fate by her choices and actions—and a broad lack of understanding of the impact of systemic and institutional factors defuse any inclination to ask the government toreduce barriers to success. At the same time, conservative economic perspectives that have governed policy making since the 1970s reify another myth—that the U.S. has a fair and efficient a free-market economy, which is tempered through regulation only at great risk to economic growth—and raise huge obstacles to policies that affect employers' behavior. Norms of equality of opportunity, established in the U.S. Constitution, are rarely expanded to concerns about equality of outcomes.

In this environment, the federal government's role in envisioning or establishing goals of gender equity, gender equality, or sustainable work/family balance is extremely limited.

d. Economic stimulus for equal employment opportunities for women

The dramatic increase in women's employment over the 20thcentury was fueled both by increasing interest among women in working and by changing demand in jobs that are typed as female in the U.S. (Goldin 2006). Since the late 1970s, higher levels of educational attainment and a greater sense that careers are important to personal fulfillment, accompanied by an increase in the age of first marriage, have strengthened women's devotion to employment. In addition, economic growth of the U.S. economy has been fairly strong in recent decades. With working-age men already fully integrated into the workforce, employers must turn to women (and immigrants) if they hope to fill jobs to meet rising demand for products and services (Figure 6).

Figure 6. Unemployment rate of the civilian labor force, January 1948 to June 2007



Source: US Bureau of Labor Statistics. Various years. *The Employment Situation*. Washington DC: US

Of course, having more women in the labor force does not necessarily require the implementation of equal employment opportunity. But as the share of the workforce that struggles with work/family conflict grows, demands for accommodation will certainly increase as well. When these concerns are voiced by professional women who are highly valued by their employers, there is a stronger incentive to devise new and innovative workplace policies. Thus, some companies have developed programs specifically designed to retain women (Molina 2005). Women have also seensome success by marshalling their political power, for instance in passage of guarantees of job-protected leave for health, maternity, and family care under the Family and Medical Leave Act of 1993 (FMLA).

However, policies adopted by employers or legislators in response to women's workplace concerns may overlook the needs of less highly skilled women. The FMLA's exemption of firms with fewer than 50 employees and its limitation to workers with a full year of employment tenure disproportionately excludes low-wage workers and workers of color. Even individual, voluntary company policies may be selectively available to more prized workers. Workers earning $15 per hour or more are more than twice

as likely as lower-paid workers to have paid family leave, for example (11 percent vs. 5 percent, respectively; U.S. Department of Labor 2006b).

III. What's needed now to push toward greater gender equity in employment?

The U.S. relies on a strong set of laws to ensure *opportunities* for employment equity. Two other kinds of policies are needed to move toward gender equality of employment *outcomes*: Support for workers with caregiving responsibilities (who are primarily women), and programs directly targeting gender-based discrimination and social norms.

a. Basic worker supports

Women continue to be seen as secondary workers in many families—workers who may have the option of not working. (Typically, the man's employment is taken for granted.) (This makes sense as a way of maximizing family income, at least in the short-term, as men out-earn women. In this light, decisions about the level of a woman's employment often consider **the expense of child-care** to be a direct cost of a woman's employment, rather than of the man's: if she were not employed, child-care would not be required (although it might be chosen for other reasons). This can be a substantial disincentive to women moving into, or staying in, employment. On average, families with children under age 15 whose mother is employed pay 7 percent of their monthlyincome on child-care (Table 2; Wertheimer 2003). This is 15 percent of the average mother's income—a sizeable share. Care for younger children is more burdensome than for school-age children, requiring 9 percent of family income or 20 percent of mothers' income. And for low-income families, child-care consumes 26 percent of family income, or 35 percent of mothers'income. Single moms living in poverty who must pay for child-care pay an average

of 40 percent of their income to have someone take care of their children while they work.

Table 2. Costs of child-care as percent of family's or mother's a verage income by selected characteristics

	% of family income	% of mother's
Families with children under 15 years	7	15
Ages of children in family		
Under 5 years only	9	19
5 to 14 years only	4	9
Both age groups	10	22
Family poverty level		
Below poverty level	26	35
100 - 199 percent of poverty level	13	20
200+ percent of poverty level	6	14

Source: Wertheimer, Richard. 2003. *Poor Families in 2001: Parents Working Less and Continue to Lag Behind*. Washington, DC: Child Trends.

Empirical evidence documents the negative impact of child-care costs on married mothers' employment (Kimmel 1998).[3] Econometric simulations also suggest that married women would spend more time in the labor force if they received significant subsidies of the cost of child care (Ibid.). Assistance in paying for child-care is provided in the U.S. via subsidies to low-income parents or through the refundable Earned Income Tax Credit (EITC). The latter approach is more successful in increasing single mothers'employment, at least in part because it is a larger program (Bainbridge, Meyers, and Waldfogel 2003). Greater public investment in early care and education would effectively increase the value to families of

3) Although single mothers obviously lack the option of some of their married counterparts of being supported by a spouse, their labor force participation rates are now very similar to those of married women-even a bit lower (55.3 percent for married mothers of infants and 53.5 for single mothers in infants-Dye 2005). Despite changes to the U.S. welfare program in 1996 that emphasize employment for low-income mothers, welfare does provide support to some single mothers.

mothers' employment and change individual and family planning about employment options. States are responding to this need by starting and expanding programs for three- and four-year-old children. For states' 2008 fiscal year, for example, 29 governors propose increased funding of preK programs (Pre-K Now 2007).

Most American children today do not have an adult at home full-time (only 32 percent do: U.S. Department of Health and Human Services 2003). This means that a substantial portion of the attention children need from their parents must be provided during work hours—visits to the doctor; checking on arrival home from school or other activities; meetings with teachers; care while sick. By tradition, this work falls on mothers more than fathers.[4] But workplaces have been very slow to add the level of **workhours flexibility** that makes it feasible to be an employed parent. Barely one in five workers (23 percent) can set their times of arrival to and departure from work every day, and just two of every five (43 percent) can set their work hours within some prescribed range (Bond, Galinsky, and Brownfield 2006). In fact, mothers, and especially single mothers, have the least flexibility about their work hours and paid time off (McCrate 2002).

With business hours expanding way beyond the standard workday, more employees are **working during the evening or on weekends**. Only about half (56.2 percent) of employed women have fixed work hours that involve no evening or weekend work (Presser 2003). And while this facilitates child-care arrangements or brings other benefits to some, for half (49.2 percent) of employed women whose youngest child is school-aged, working nonstandard hours is a job requirement, not a personal or family choice. These schedules may mean not being home when children are. This may simply be unworkable for some parents. With no other feasible work schedules offered, employment may become unsustainable.

4) For instance, 49 percent of mothers say they must stay home when their children are sick; only 30 percent of fathers have this responsibility (Wyn, Ojeda, Ranji, and Salganicoff 2003).

Even the ability to take time off work with pay to care for sick children is available to only asmall portion of the U.S. workforce. While 51 percent of workers participate in paid sick days programs, only 30 percent are provided with paid time off to care for sick children (Lovell 2004). Parents with a sick child face an array of bad choices in this situation: lying by telling their supervisors that they are sick themselves; leaving sick children home alone; or asking older siblings to skip school to watch younger children. This lack of flexibility may lead to a parent being fired or effectively forced to quit. This outcome imposes costs both on the worker and on the employer, who faces the cost of finding a new employee.

b. Policies and programs targeting gender equality

Policies and practices to open employment more hospitably to workers who are also family care providers will help women achieve an equal footing with men on the job, but gendered institutions that pervade the labor market must also be ameliorated. Chief among these are persistent occupational sex segregation and the devaluation of "women's work."

More diligent enforcement of existing EEO laws, and expanding coverage to include all workers, would make the promises of those laws more real. But those efforts won't overcome stereotyping about who is hired into what occupations. For that, a policy such as the proposed Fair Pay Act is critical.[5] This legislation, sponsored by Senator Tom Harkin and Representative Eleanor Holmes Norton, would forbid employers to pay workers of one sex, race, or national origin less than another group for doing comparable work—work requiring similar qualifications and effort—even if the specific jobs are very different. This standard would tie differences between wages more closely to actual job content, so that, for instance, parking lot attendants would no longer be valued as highly as child-care workers.[6]

5) H.R.2019 and S.1087, 110th Congress.

Yet another step toward equity is needed, however, as many employers who devalue the work performed by their women employees do not also employ men in a comparable job. What's required is a comprehensive strategy for bringing women's and men's pay into balance across occupations andacross employers. And this, fundamentally, rests on a societal re-evaluation of the importance of the work of caring for one another (Folbre 2002), because women's employmentoutcomes are held down both by women's work on care-giving outside the labor market and by the concentration of women in care work in the labor market.[7] To move in that direction, the federal government could undertake a public exploration of the issue, highlighting the critical contribution made by caregivers at home and on the job and engaging all sectors of the population in creating solutions that will increase equity. Policy makers could also take responsibility for providing models of good employer programs that address the issue, in areas such as job evaluation and wage-setting, mentoring, oversight of employment outcomes, and work/life supports.

IV. Women in a global city's complex labor market

In New York City, the American landscape for women's employment opportunities is overlaid on a new kind of labor market. As a global city (Sassen 2006), New York is enmeshed in an economic network that directs the flow of capital, professional services, and labor across national borders. The unique culture and industry structure of the city open doors for some women to impressive economic achievement. In fact, young women

6) In 2006, the median hourly wage for parking lot attendants was $8.33, while child-care workers earned $8.48 an hour (U.S. Bureau of Labor Statistics 2007).

7) Work in caregiving occupations pays less than other work, even controlling for differences in the characteristics of those jobs and the workers performing them (England, Budig, and Folbre 2002).

now out-earn young men in New York City, with a gender wage ratio of 117 (for those working full-time 40 or more weeks per year: Beveridge 2007b). This reflects the unusual demographics of women who are attracted to this special place: Only 37 percent of Manhattan women aged 25 to 64 are ever-married, while 61 percent of women in the U.S. overall are; and New York women are more than twice as likely as women elsewhere to be college-educated (Beveridge 2007a).[8] Young women in New York are half again as likely as young men in the city to have completed college (54 percent vs. 36 percent: Beveridge 2007b). New York's economy may be friendlier to professional women-especially those who are not yet encumbered by a husband and children (Roberts 2007).

A look at earnings of women and men in New York City supports the view of that women can be very successful, relative to men, in some professions. Women overall earn 86 percent as much as men, and in some high-paying occupations, the gender wage ratio is 90 or higher: architecture and engineering (96), management (93), and computer and mathematical occupations (90), for instance (Table 3). However, women are under-represented in two of those three (architecture and engineering, and computers and mathematical), and women earn only 64 percent as much as men in the legal profession and 82 percent as much in the global city business sector.

This global city network relies not only on highly skilled, and highly remunerated, workers, but also on the low-wage jobs that maintain the social, economic, and physical infrastructure required by financial and professional service work and workers. Many of these low-wage workers are immigrants, disempowered by their illegal status, excluded from systems for acquiring human capital, and subject to racism. They are unlikely to be reached by the legal protections of our equal employment opportunity laws or to be pulled into the middle class by the U.S.'s

8) Unless otherwise noted, data in this paragraph are for all five boroughs of New York, not just Manhattan.

relatively robust economy. Rather, they are consigned to the bottom of our increasingly polarized income scale.

Women fill particular key roles here. Some of the low-wage service-sector jobs on which the global city economy is built rely on traditionally female labor – replacing household work previously performed by housewives, who are increasingly employed outside the home: cleaning buildings, performing administrative tasks, and supplying goods and services to the immigrant communities they live in (Sassen 2006). Global networks both draw women to New York City for these jobs and push them out of their high-unemployment home countries in search of wages to send back to their families (Sassen 2001, DeParle 2007). Often, government policies either explicitly or more or less unwittingly create both the economic push and the economic pull behind these globalized labor markets. Women caught in these systems will only move into the regulated sector of the labor market, where they may have a chance at achieving employment equity with men and with more privileged women, through a whole different set of local, national, and international policies aimed at counteracting the economic inequities that globalization can create.

Table 3. Employment and median earnings in New York City, civilian workers aged 16 and older, by sex, 2005

Occupation	Number employed			Median earnings		
	Total	Men as percent of total	Women as percent of total	Men	Women	Women's as percent of men's
Management	312,975	56.8%	43.2%	65,196	60,316	93
Business and financial operations	174,937	48.6%	51.4%	62,117	51,159	82
Computer and mathematical	76,885	72.1%	27.9%	65,663	58,821	90
Architecture and engineering	38,105	81.9%	18.1%	59,534	56,988	96
Life, physical, and social science	34,840	42.8%	57.2%	*	*	
Community and social services	75,698	32.2%	67.8%	36,024	35,702	99
Legal	84,027	51.2%	48.8%	100,000	64,442	64
Education, training, and library	206,155	32.5%	67.5%	42,216	36,255	86
Arts, design, ent., sports, and media	164,551	54.7%	45.3%	47,525	41,014	86
Health diagnosing and treating	121,384	32.7%	67.3%	70,154	61,392	88
Health technologists and technicians	38,489	28.1%	71.9%	40,424	36,486	90
Healthcare support	150,258	11.0%	89.0%	26,219	21,636	83
Protective service	106,129	75.8%	24.2%	35,213	*	
Food preparation and serving	162,483	68.1%	31.9%	20,843	15,662	75
Building/grounds cleaning and maint.	148,007	57.5%	42.5%	25,758	16,937	66
Personal care and service	144,132	25.8%	74.2%	28,651	15,702	55
Sales	385,685	54.2%	45.8%	32,464	21,794	67
Office and administrative support	529,183	33.5%	66.5%	31,606	30,537	97
Construction, extract., maint., repair	252,675	96.3%	3.7%	31,846	*	
Production, transp., material-moving	333,354	78.1%	21.9%	27,002	16,451	61
TOTAL	3,341,764	52.5%	47.5%	36,335	31,184	86

Source: 2005 American Community Survey.

* Sample too small to compute median earnings.

Notes: Excludes forestry due to small sample. Men's earnings for legal occupations, reported here as $100,000, are shown as "$100,000+" in the ACS.

References

Bainbridge, Jay, Marcia K. Meyers, and Jane Waldfogel. 2003. "Child Care Policy Reform and the Employment of Single Mothers." *Social Science Quarterly* 84(4): 771-791.

Beveridge, Andrew. 2007a. "Women of New York City." *Gotham Gazette*, 20 March.

——. 2007b. "No Quick Riches for New York's Twentysomethings." *Gotham Gazette*, 19 June.

Bond, James T., Ellen Galinsky, and E. Jeffrey Hill. 2005. *When Work Works*. New York: Families and Work Institute.

Bond, James T., Ellen Galinsky, Stacy Kim, and Erin Brownfield. 2005. *2005 National Study of Employers*. New York: Families and Work Institute.

Calazza, Amy, April Shaw, and Misha Werschkul. 2004. *Women's Economic Status in the States: Wide Disparities by Race, Ethnicity, and Region*. Washington, DC: Institute for Women's Policy Research.

Catalyst. 2007a. *Board Directors*. http://www.catalyst.org July 28, 2007

Catalyst.2007b. *Catalyst Census of Women Corporate Officers and Top Earners*. http://www.catalyst.org. (July 28, 2007).

Cohany, Sharon, and Emy Sok. 2007. "Trends in the Labor Force Participation of Married Mothers of Infants." *Monthly Labor Review*. (February): 9-16.

DeParle, Jason. 2007. "A Good Provider Is One Who Leaves." *New York Times Magazine*, April 22.

Dye, Jane Lawler. 2005. *Fertility of American Women: June 2004*. Report

No. P20-555. Washington, DC: U.S. Census Bureau.

England, Paula, Michelle Budig, and Nancy Folbre. 2002. "Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work." *Social Problems* 49(4):455-473.

Folbre, Nancy. 2002. *The Invisible Heart: Economics and Family Values*. New York: The New Press.

Gjerdingen, Dwenda, Patricia McGovern, Marrie Bekker, Ulf Lundberg, and Tineke Willemsen. 2000. "Women's Work Roles and Their Impact on Health, Well-Being, and Career: Comparisons Between the United States, Sweden, and The Netherlands." *Women and Health* 34 (4):1-20.

Goldin, Claudia. 2006. "The Quiet Revolution That Transformed Women's Employment, Education, and Family." *AEA Papers and Proceedings* 96(2): 1-21.

Institute for Women's Policy Research. 2007. *The Gender Wage Ratio: Women's and Men's Earnings*. Publication #C350. Washington, DC: Author.

Kimmel, Jean. 1998. "Child Care Costs as a Barrier to Employment for Single and Married Mothers." *Review of Economics and Statistics* 80(2): 287-299.

Lovell, Vicky. 2004. No Time To Be Sick: *Why Everyone Suffers When Workers Don't Have Paid Sick Leave*. Publication No. B242. Washington, DC: Institute for Women's Policy Research.

Lovell, Vicky, Heidi Hartmann, and Misha Werschkul. 2007. "More Than Raising the Floor: The Persistence of Gender Inequalities in the Low-Wage Labor Market." In Dorothy Sue Cobble, ed., The Sex of Class: *Women Transforming American Labor*, pp. 35-57.

McCrate, Elaine. 2002. *Working Mothers in a Double Bind*. Washington,

DC: Economic Policy Institute.
(http://www.epinet.org/briefingpapers/124/124.pdf) (August 2, 2007).

Molina, Sue V. 2005. "Changing the Face of Consulting: The Women's Initiative at Deloitte." *Regional Review* 14(3): 42-43.

Pre-k Now. 2007. *Leadership Matters: Governors' Pre-K Proposals Fiscal Year 2008.*
(http://www.preknow.org/documents/LeadershipReport_Apr2007.pdf) (July 21, 2007).

Presser, Harriet B. 2003. *Working in a 24/7 Economy: Challenges for American Families.* New York: Russell Sage Foundation.

Reskin, Barbara. 1993. "Sex Segregation in the Workplace." *Annual Review of Sociology* 19: 241-270.

Roberts, Sam. 2007. "For Young Earners in Big City, a Gap in Women's Favor." *New York Times, 3 August.*

Rose, Stephen J., and Heidi I. Hartmann. 2004. *Still a Man's Labor Market: The Long-Term Earnings Gap.* Washington, DC: Institute for Women's Policy Research.

Sassen, Saskia. 2001. "The Excesses of Globalisation and the Feminisation of Survival." *Parallax* 7(1): 100-110.

——. 2006. *Cities in a World Economy, Third Edition.* Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

Sorensen, Elaine. 1989. "Measuring the Pay Disparity between Typically Female Occupations and Other Jobs: A Bivariate Selectivity Approach." *Industrial and Labor Relations Review* 42 (July): 624-639.

U.S. Bureau of Labor Statistics. 2005. *Women in the Labor Force: A Databook.* Washington, DC.

———. 2006a. *Highlights of Women's Earnings in 2005*. Report 995. Washington, DC.

———. 2006b. *National Compensation Survey: Employee Benefits in Private Industry in the United States, March 2006*. Summary 06-05. Washington, DC.

———. 2007. *May 2006 National Occupational Employment and Wage Estimates: United States*.
(http://www.bls.gov/oes/current/oes_nat.htm#b39-0000) (August 2, 2007).

U.S. Department of Health and Human Services. 2003. *Trends in the Well-Being of America's Children and Youth*. Washington, DC.

Wertheimer, Richard. 2003. *Poor Families in 2001: Parents Working Less and Children Continue to Lag Behind*. Washington, DC: Child Trends.

Wyn, Roberta, Victoria Ojeda, Usha Ranji, and Alina Salganicoff. 2003. *Women, Work, and Family Health: A Balancing Act*. Washington, DC: Henry J. Kaiser Family Foundation.

Gender and the Labor Market: Creating Equal Employment Opportunities for Women

Vicky Lovell, Ph.D.
Institute for Women's Policy Research

Seoul Women's Foundation
First International Women's Policy Research Conference
Seoul, South Korea
August 29, 2007

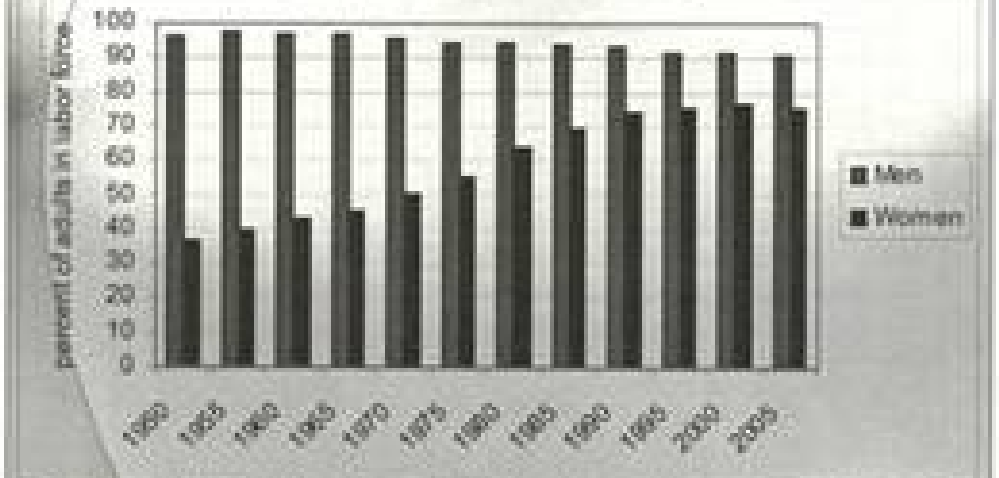
www.iwpr.org

The Institute for Women's Policy Research conducts rigorous research and disseminates its findings to address the needs of women, promote public dialogue, and strengthen families, communities, and societies.

The Institute provides primary research findings and technical assistance to inform policy debates at the local, state, and national levels, with a special focus on low-wage workers.

Women's labor force participation rate doubled between 1950 and 2005

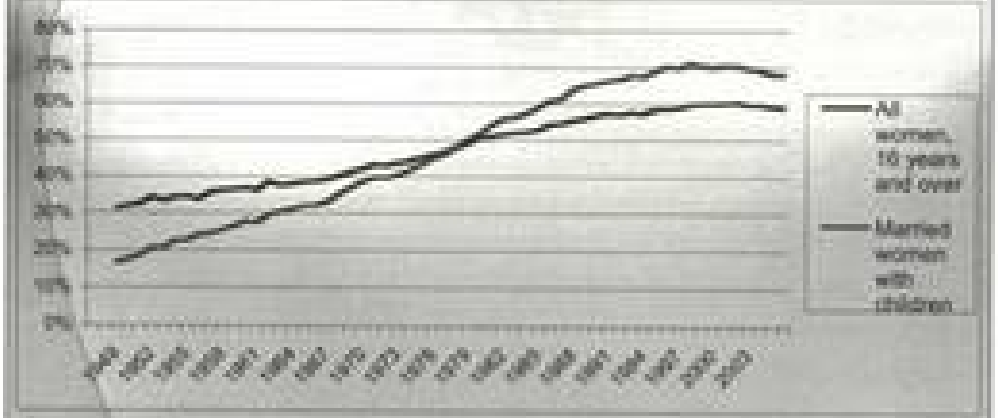
Figure 1. Labor force participation rates of adults, 25-54 years old, 1950 to 2005



Source: Mojica, Abraham and Steven Hipple. 2006. "Trends in Labor Force Participation in the United States." Monthly Labor Review. (October): 35-57.

Married women with children have dramatically increased their employment

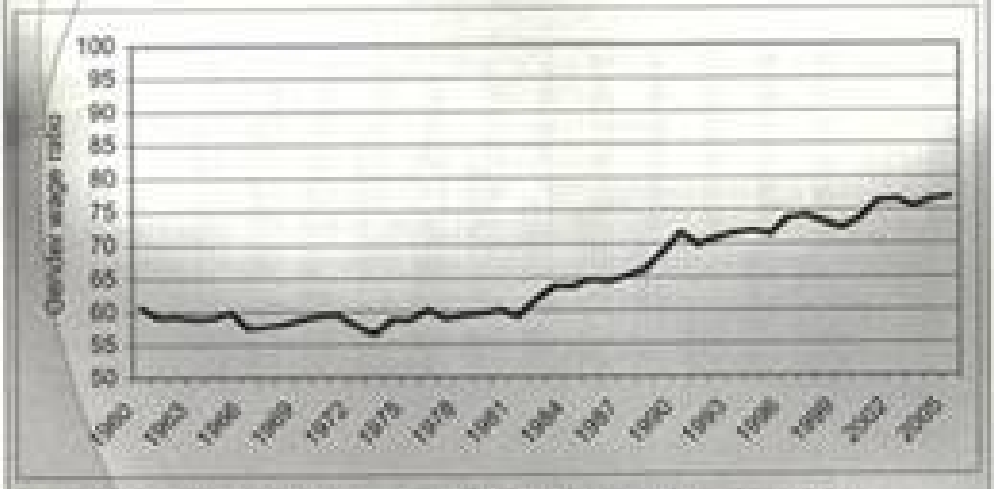
Figure 2. Labor force participation rates of all women and of married women with children under 18, 1948 to 2005



Source: Cohany, Sharon and Emy Sok. 2007. "Trends in the Labor Force Participation of Married Mothers of Infants." Monthly Labor Review. (February): 9-16.

Growth of women's relative earnings stalled after a period of impressive growth

Figure 1. Gender wage ratio of median annual earnings of full-time, year-round workers, 1960 to 2005



Source: Institute for Women's Policy Research. 2007. The Gender Wage Ratio: Women's and Men's Earnings. Publication #C350. Washington, DC: Author.

U.S. labor force still very segregated by gender

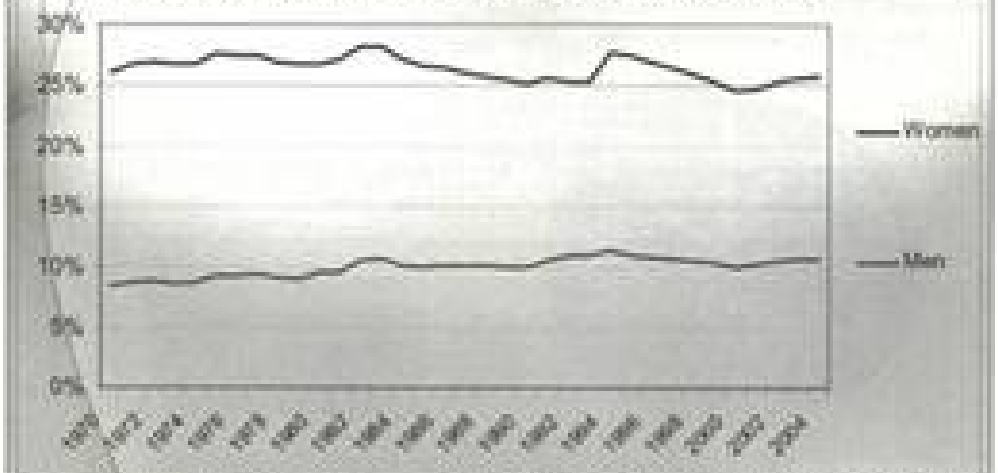
Table 1. Women as share of total workforce in selected occupations

Occupation	Percent women
Construction laborers	3%
Mechanical Engineers	8%
Computer programmers	25%
General and operations managers	31%
Physicians and surgeons	33%
Lawyers	34%
Financial managers	53%
Accountants and auditors	62%
K-12 Teachers	76%
Paralegals and legal assistants	84%
Registered nurses	92%

Source: US Bureau of Labor Statistics. 2006. Highlights of Women's Earnings in 2005. Washington DC: US Department of Labor

Women are much more likely to work part-time than men

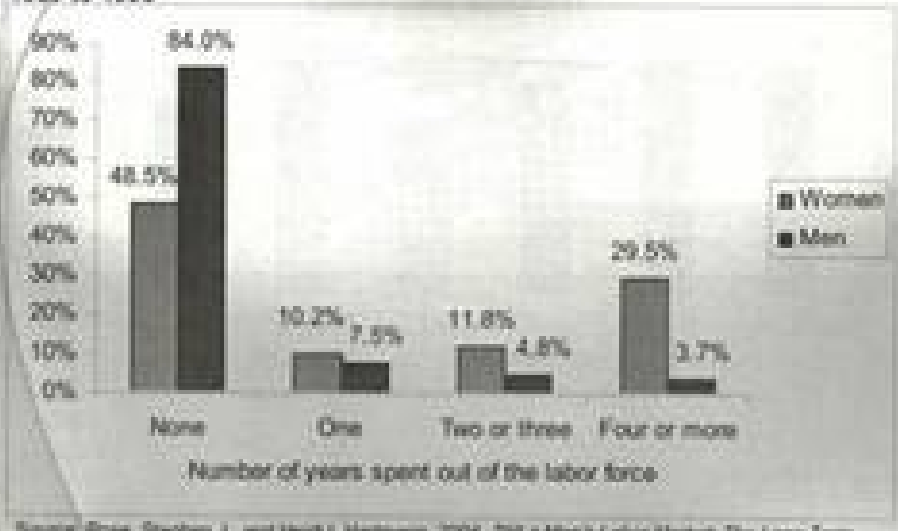
Figure 4. Percent of employed working part-time by sex, 1970 to 2004



Source: Bureau of Labor Statistics. 2005. *Women in the Labor Force: A Databook*. Washington DC: US Bureau of Labor Statistics.

Men persist in the labor force at higher rates than women

Figure 5. Share of workers who left labor force for selected periods by gender, 1983 to 1998



Source: Rose, Stephen J., and Heidi I. Hartmann. 2004. *Still a Man's Labor Market: The Long-Term Earnings Gap*. Washington, DC: Institute for Women's Policy Research. Table 6.

Women are poorly represented among corporate decision makers

Figure 6. Share of women members on the boards of Fortune 500 companies



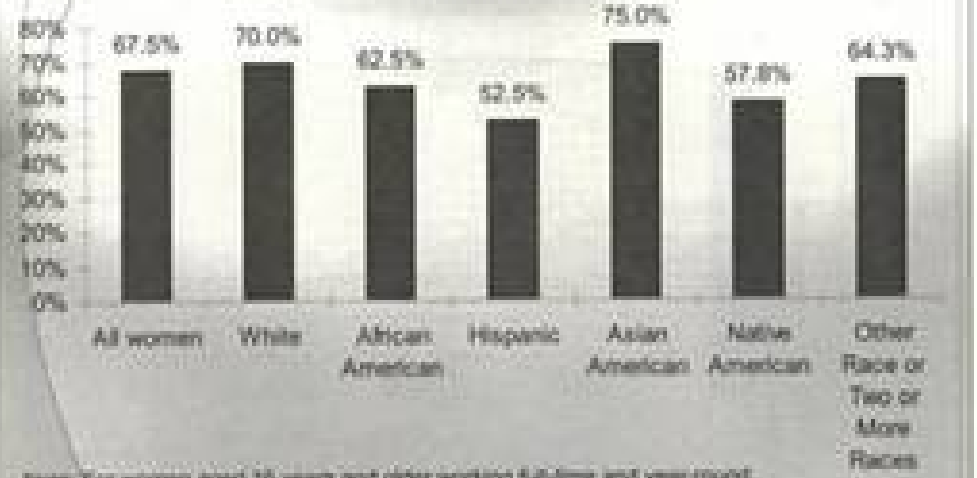
Figure 7. Number of Fortune 500 companies with no women board members, 2005 and 2006



Source: Catalyst. 2007. Board Directors. New York: Author. Accessed: July 29, 2007; available at http://www.catalyst.org.

Women of color suffer additional inequities

Figure 8. Ratio of women's to white men's median annual earnings by race, 1999



Note: For women aged 16 years and older working full-time and year-round.

Source: Cabeza, Amy, April Shaw, and Misha Werschkul. 2004. *Women's Economic Status in the States: Wide Disparities by Race, Ethnicity, and Region*. Washington, DC: Institute for Women's Policy Research.

The policy-making context influences the rate of progress towards women's equal employment opportunity and equal employment outcomes

- The legal framework and antidiscrimination laws
- Opportunities for political participation and change
- Cultural ideas about gender and the role of government
- Economic stimulus for equal employment opportunities for women

Anti-discrimination laws

- Equal Pay Act of 1963
- Civil Rights Act of 1964 established the Equal Employment Opportunity Commission
- Executive Order 11375 required "affirmative action" (1967)
- Equal Employment Opportunity Commission outlaws single-sex employment ads (1968)
- Congress outlaws discrimination against pregnant women (Pregnancy Discrimination Act, 1978)

Policy made by Supreme Court interpretations

- Women meeting physical requirements cannot be denied traditionally male jobs on the basis of sex alone (1969)
- Outwardly neutral policies and practices that disproportionately and negatively affect a protected class are illegal (Disparate Impact Doctrine of 1971)
- Employers cannot require pregnant women to take leave (1974)
- Hostile or abusive work environments constitute sex discrimination (1986)

The gender climate of the political system

- Women are underrepresented in key policymaking positions (70 of 435 Congresspersons, 16 of 100 Senators; 9 of 50 Governors)
- Two dominant political parties make coalition governments impossible
- One of nine Supreme Court Justices is a woman
- Federal laws prevail, but state laws and policies can function as testing ground
- No commitment to international standards or interests

Cultural ideas about gender…

- Widespread belief in equality of women and men
- Yet, women do majority of family care
- Unwillingness to acknowledge the role of gender in shaping opportunities
- No commitment to government role for making work/family balance easier
- Tension between norms about motherhood and women's employment
- Feminist as a pejorative

…and the role of government

- Ideology of individual responsibility
- The creed of a free-market economy
- Underdeveloped government role

Low unemployment rate opens doors for women

Figure 9. Unemployment rate of the civilian labor force, January 1948 to June 2007



Source: US Bureau of Labor Statistics. Various years. *The Employment Situation*. Washington DC: US Department of Labor.

To make equal opportunity an equal outcome:

- Basic supports for workers with caregiving responsibilities
  Example: Family & Medical Leave Act of 1993
- Policies and programs targeting gender equity

High costs of child- care keep women home

Table 2. Costs of child-care as percent of family's or mother's average income by selected characteristics

	% of family income	% of mother's
Families with children under 15 years	7	15
Ages of children in family		
Under 5 years only	9	19
5 to 14 years only	4	9
Both age groups	10	22
Family poverty level		
Below poverty level	26	35
100 – 199 percent of poverty level	13	20
200+ percent of poverty level	6	14

Source: Wertheimer, Richard. 2003. *Poor Families in 2001: Parents Working Less and Children Continue to Lag Behind*. Washington, DC: Child Trends.

Some government assistance with child-care costs

- Parents with very low income may qualify for subsidies
- Earned Income Tax Credit

Workforce flexibility is essential to women (and men) for work and family balance,

yet most do not have this benefit.

- Only 43% of workers are able to periodically set start and quit times within a specified range
- Just 23% of workers can change start and quit times daily

Source: Galinsky, Ellen, James T. Bond, and E. Jeffrey Hill. 2004. When Work Works: Status on Workplace Flexibility. New York: Families and Work Institute

Demands of work often require nonstandard work hours

Table 3. Women's nonstandard work schedules and reasons

Work schedules of employed American women over the age of eighteen	
Five day week, weekdays only	56%
Less than five, weekdays only	9%
All other schedules	35%
Main reason given by women with school-aged children for working nonstandard hours	
Personal/family reasons	43%
Job constraining reasons	49%
Other reason	8%

Source: Presser, Harriet B. 2003. Working in a 24/7 Economy: Challenges for American Families. New York: Russell Sage Foundation

Most workers lack even basic benefits

- Just 51% of American workers have access to paid sick days programs
- Only 30% of workers have paid time off to care for sick children

Source: Lovell, Vicky. 2004. *No Time to be Sick: Why Everyone Suffers When Workers Don't Have Paid Sick Leave*. Washington, DC: Institute for Women's Policy Research.

Policies and programs needed to enhance gender equity

- Stronger Equal Employment Opportunity enforcement
- Comparable worth laws (Fair Pay Act)
- Proactive Department of Labor efforts
- Public dialogue on the values of care work

Opportunities for women in global cities . . .

Table 4. Women's share of employment and relative earnings in New York City, selected occupations, 2005

Occupation	Women as share of workforce	Ratio, women's to men's median earnings
Architecture and engineering	18%	96
Management	43%	93
Computer and mathematical	28%	90
Business and finance	51%	82
Legal	49%	64
ALL	48%	86

Source: 2005 American Community Survey

. . . and challenges

- International networks create low-wage work
- Labor migration pulls women from homes and families

London's Childcare Strategy

Denise Burke
(Head of Childcare, The London Development Agency)



LONDON DEVELOPMENT AGENCY

London's Childcare Strategy

Denise Burke
Head of Childcare
Business Engagement & Skills
The London Development Agency



MAYOR OF LONDON

OVERVIEW

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

- 1998 – The first National Childcare Strategy
  - Local authorities required to write Early Years and Childcare Plans
  - Audit existing provision
  - Survey parents needs
  - Rapid expansion of nurseries, after school and childminding provision
- 2003 – Every Child Matters, Change for Children
  - In response to the death of Victoria Climbie
- 2003 – The Mayor's Childcare Strategy for London
  - 14 proposals to support and help London's parents to access quality, affordable childcare to help them train and work
- 2004 – Children Act
  - Underpins the Change for Children

MAYOR OF LONDON

OVERVIEW continued

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

- **2004 Ten Year Childcare Strategy**
  The government's Ten Year Strategy for Childcare, Choice for Parents, the Best Start for Children, set out three key themes:
  - **Choice and flexibility** - parents to have greater choice about balancing work and family life
  - **Availability** - for all families with children aged up to 14 who need it, an affordable, flexible, high quality childcare place that meets their circumstances
  - **Quality** - high-quality provision with a highly skilled childcare and early years workforce, among the best in the world
  - **Affordability** - families to be able to afford flexible, high-quality childcare that is appropriate for their needs
- **2006 Childcare Act**
  - This Bill is the first legislation specifically on early years and childcare and guarantees accessible, high quality childcare and other services for children from nine nine months and gives parents greater choice in balancing work and family. The Bill gives statutory responsibilities and duties to local authorities to deliver the Ten Year Childcare Strategy

MAYOR OF LONDON

CURRENT CHILDCARE POLICY continued

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

CHILDCARE ACT 2006

Measures in the act formalise the important strategic role local authorities play through a set of new duties. These duties will require authorities to:

- Improve the five Every Child Matters outcomes for all pre-school children and reduce inequalities in these outcomes
- Secure sufficient childcare for working parents, important new duties for local authorities to facilitate the childcare market and secure sufficient childcare. This includes the provision of early education, out-of-schools clubs and other extended services.
- Provide a better parental information service

MAYOR OF LONDON

CURRENT CHILDCARE POLICY continued

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

Support for Working Parents

- Maternity Leave
- Paternity Leave
- New deal for Lone Parents
- Tax Credits
- Right to request flexible working
- Children's Centres
- Sufficiency Assessments
- Employers support

MAYOR OF LONDON

CHILDCARE POLICY FOR LONDON

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

London's Childcare Strategy – Launched November 2003

- Issues for London
  - Childcare is 25% more expensive than elsewhere
  - High housing and transport costs
  - London has the highest level of child poverty in the UK – 600,000 children
  - 39% of all London children live in poverty, rising to 52% in inner London
  - Lowest take up of tax credits
  - Lowest take up of part time working

MAYOR OF LONDON

LONDON'S CHILDCARE STRATEGY

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

Childcare Affordability Programme (CAP)

Aims:

- Support lone parents and lower income families to access affordable childcare enabling them to remain in, return to full or part-time work or training

Programme:

- Direct subsidies to childcare providers to provide full daycare places at no more than £175 per week (enables parents to maximise on childcare tax credits)
- Direct subsidies to childcare providers to provide affordable flexible places available at times that suits parents needs (shift workers, part time workers)
- Tests supply side funding
- Supports local authorities to achieve targets to improve the take up of childcare by lower income parents
- Reduces worklessness
- Impacts on Child Poverty

MAYOR OF LONDON

KEY CHALLENGES

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

- Despite huge government investment since 1998 there is still a lack of appropriate childcare in certain areas to meet the needs of working parents
  - Type
  - Flexible
  - Age
- Complex funding streams to help parents with childcare costs/ lack of confidence in Tax Credit system
  - Early education grant
  - Employers vouchers
  - Childcare Tax Credit
- Lack of information
  - Children's Information Service

MAYOR OF LONDON

CONCLUSION

Quality, affordable, accessible childcare to meet the needs of working parents is a priority nationally for Government and regionally for the Mayor of London.

It is acknowledged that we will not be able to break the cycle of child poverty and workless households without ensuring that there is sufficient childcare available at a cost all parents can afford.

감사합니다

MAYOR OF LONDON

DENISE BURKE

HEAD OF CHILDCARE

deniseburke@lda.gov.uk



MAYOR OF LONDON

Dilemmas surrounding "Socialization of Care" and "Work-Family Balance" in the Era of Decentralization and Low Fertility

Soma Naoko, Ph.D.
(Associate Professor, Yokohama National University)



Dilemmas surrounding "Socialization of Care" and "Work-Family Balance" in the Era of Decentralization and Low Fertility

* * *

Soma Naoko, Ph.D.
Associate Professor, Yokohama National University

English Summary*

1. Introduction

Within the field of the modern city, this study places its focal point on policy logic and practice surrounding child raising, and considers the issues of how welfare policy is handled in regards to women and families, the extent that social integration through welfare policy is progressing, and the modern characteristics of the philosophy and methodology behind such. From what kind of logic do the various child raising agencies (which ultimately point to the leaders) consider policy surrounding child raising? In the arena of child raising, what kind of problems are perceived as "problems" and "needs", in what sense are they perceived as such, and from there how are individuals and relationships targeted as policy, and how are specific policies developed? From this line of considerations, dilemmas surrounding the "socialization of care" and "support for the reconciliation of work and life"in an era of decentralization and decrease in birth rate are presented and tasks for control strategies pertaining to these dilemmas are given.

First, I shall analyze the logic and methodologies pertaining to city policies

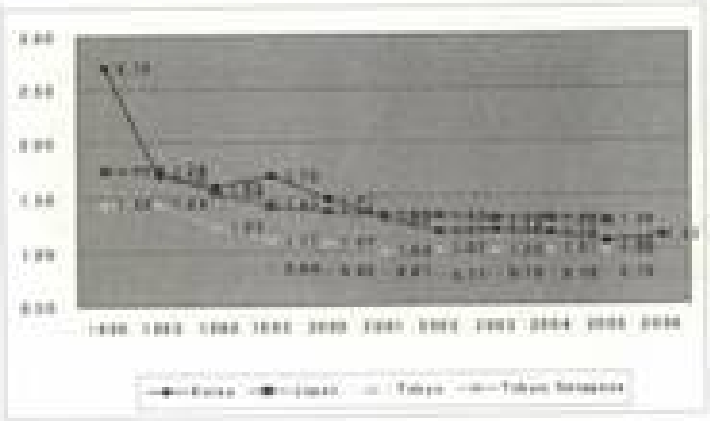
* Full papers are prepared in Korean and Japanese.

and regional actions related to the "socialization of care" and "support for the reconciliation of work and life," keeping in mindthe current changes in the urban family unit. Then I will specify the dilemmas surrounding "socialization of care" and "support for the reconciliation."Finally, I will consider future tasks for social welfare strategies related to families in the global city of Tokyo in an age of decentralization and low birth rate.

2. Current changes in the family

The population of Tokyo is approximately 12 million. Setagaya Ward, which is used as an example herein, is located in the south western part of Tokyo, and has a population of approximately 800 thousand. It has the largest area and population among the 23 Special Wards of Tokyo. The birth rate has decreased hand in hand with urbanization, and when the TFR was recorded as 1.57 in 1989, which became known as the "1.57 shock," the ward birthrate was already 1.00. The example of this ward, for which approximately 16 years has passed since the TFR cut through to 1.0, is extremely though provoking in considering future city policy for Japan, which is experiencing a continuous incredible drop in the number of children.

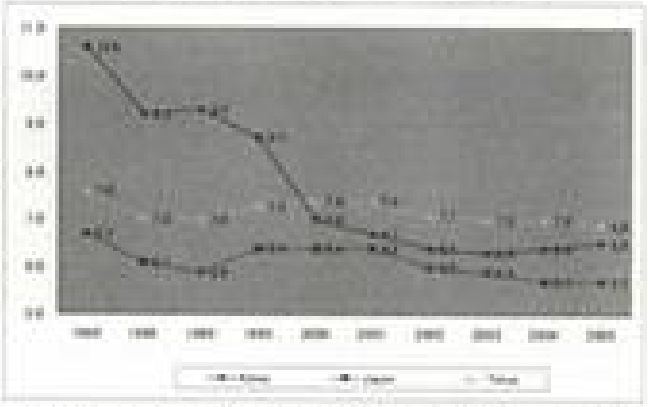
Figure 1. Total fertility rate



Source: Japan, Ministry of Health, Labor and Welfare, Vital Statistics of Japan.
Korea, National Statistical Office, Vital Statistics.

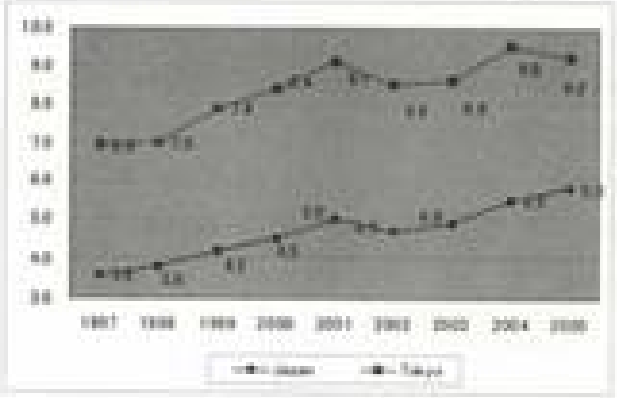
Much time has passed since the announcement of a decrease in the marriage rate and a trend towards late marriages. However, the marriage rate of Tokyo consistentlyexceeds the rest of the nation. Since 1985, it has shifted about 7% in 20 years. In the era of globalization the percentage of international marriage getting higher in these years in 2005 that of the nation is 5.8%, that of Tokyo 9.2%.

Figure 2. Crude marriage rate



Source: Japan, Ministry of Health, Labor and Welfare, Vital Statistics of Japan.
Korea, National Statistical Office, Vital Statistics.

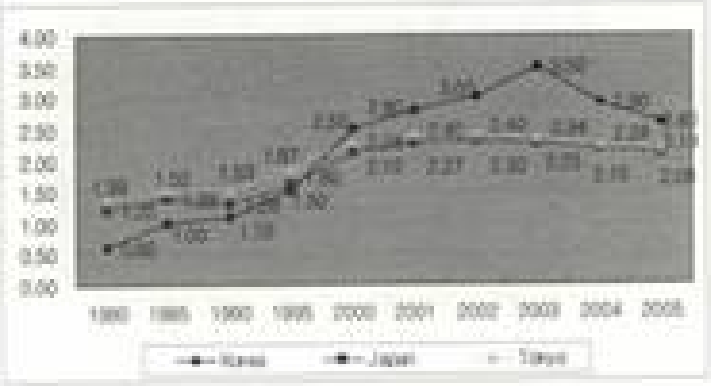
Figure 3. Crude international marriage rate



Source: Japan, Ministry of Health, Labor and Welfare, Vital Statistics of Japan.
Korea, National Statistical Office, Vital Statistics.

The number of divorces in Tokyo follows nearly the same trend as the rest of the nation, with 2.19 divorces per thousand people. Regarding single parent households in Tokyo, 2004 saw an estimated 1.18 million single mother households, which is 2.05% of the total number of households, and 20 thousand single father households, which is 0.36% of the total number of households. 81.3% of the single mother households and 62.1% of the single father householdswere single parent households due to divorce, birth out of wedlock, and unwed parentage.

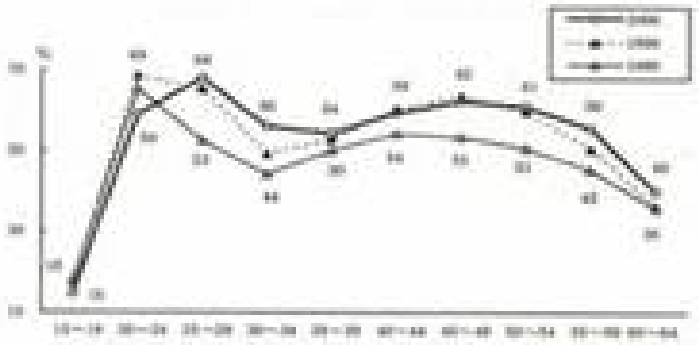
Figure 4. Crude divorce rate



Source: Japan, Ministry of Health, Labor and Welfare, Vital Statistics of Japan.
Korea, National Statistical Office, Vital Statistics.

Looking at the shift in women'semployment by age, the employment rate for 20 to 24 years in age decreased during the time period from 1990to 2000, a decade characterized by deteriorating employment conditions. Also, the climb in the employment rate for 25 to 54 years of age has stopped. Conversely, the climb in the employment rate for 30 to 34 years of age continues and the bottom of the M shaped line has moved from the 30 to 34 age group to the 35 to 39 age group. 82.5% mothers of single mother households are employed, which is an employment rate high even by international standards. However, the breakdown is 55% regular workers and 37%part time workers, with about half of single mothers in regular employment.

Figure 5. Women's employment by age



Source: Tokyo (2002c)

3. Policy logic behind city policy

Now, let's take a look at policy logic for city policy related to "socialization of care" and "support for the reconciliation" in the face of the development of urbanization and decrease in birth rate.

(1) The strengthening of the new public sector, mutual support, and ward resident groups

In the period of high economic growth inthe 1970s, an expansion of awareness in the middle class and an increase in disinterest in community based lifestyles were seen as changes in awareness regarding daily living in Setagaya Ward. Also, advancement of the process of local governing bodies taking on functions which had previously been the domain of the regional community, as well as in the appearance and activity of functional organizations which carry out roles that the regional community was unable to fulfill were vital issues. Policy issues that are on the agenda today such as providing facilities that can handle the increase in the welfare related needs of children, creating volunteer based groups such as mother clubs, and organizing regional bases for nurseries and preschools,

were taking the stage even before low birthrate and high elderly rate becamesocial problems.

In Japan, since the 1.5 shock of 1990, child raising has become a social problem. Childcare centered measures, "Angel Plan (1994)" and "New Angel Plan (1999)", were developed. In the mid 90s, the Community Health Welfare Promotion Measure (March 1996) was established in Setagaya Ward as well, and even the report stated that based on, "recognition that the situation is difficult in financial terms as well," "co-creation of a 'New Public Sector'based on a partnership between ward residents, businesses, and the administration," and, "supporting each other and living in harmony together" were new tasks to be taken up. This concept of a "new public sector" and "mutual support"was fused with the tasks of administrative reform and advancing decentralization, and "ward resident groups — decentralization from municipalities into citizen groups" came to be strengthened.

The item which focused the spotlight even more on children based on this report was the "Plan to improve the environment surrounding children"(1999). That same year the governorship of Tokyo was assumed by Shintaro Ishihara, and the winds of welfare reform began to blow in the direction of choice and independence of the user, competition of diverse welfare suppliers, and a strengthening of regional independence. This conformed with the Setagaya Ward elements of a new public sector, mutual support, and ward resident groups. In the report of 2002 as well, which focused on childcare, self responsibility and user choice for childcare, which conformed with the directionality of Tokyo welfare reform, were stressed.

(2) Support for child raising / work habits

For the population estimate of January 1999, in addition to late marriage, the new phenomenon of a decrease in the birthrate of married couples was

seen. From the recognition that, "in order to change the pattern of the decrease in the birthrate, in addition to efforts to date, a higher level of countermeasures for birthrate decrease is necessary," "Birthrate Decrease Countermeasure Plus One (2002)" was formulated. Countermeasures to date at that time had mainly emphasized childcare measures as support for the reconciliation for two-income households, and when considering the balance with households that have full-time housewives where one parent stays home to raise the child, the system was thought to be unbalanced. In "Birthrate Decrease Countermeasure Plus One," four pillars were given: (1) a rethinking of work habits, including males, (2) child raising support in the community, (3) next generational support for social security, and (4) child sociability improvement and advancement of visibility. This lead to an expansion in the logic of "a child raising focus is limited as a birthrate decrease countermeasure" from the concept that "the birthrate decrease will not cease with child raising focused measures,"and the policy focus moved from child raising to support for at-home parenting. It is necessary tothink of this change as a set together with decentralization. Certainly, in "Birthrate Decrease Countermeasure Plus One," "rethinking work habits," was the top item, and the second item was, "child raising support in the community." However, looking at the action plans and activities of local governing bodies, enforcement of "rethinking work habits,"which deals with companies and the men who work in them, is not progressing, and in fact activities related to "child raising support in the community" are receiving the most attention.

For the "Setagaya Ward Child Plan"as well, which is an action plan for Setagaya Ward, "1. Supportfor at-home parenting" is the first item under the plan pillar, continuing on with, "2. Enhancement of childcare and child education," "3. Education planning via education vision," "4. Respect for independence and support for visibility," and "5. Promotion of health for children and parents." Focus is switching towards support for at-home parenting.

As a backdrop to this, a gender bias is seen in the very definition of "needs" during local government action plan formulation. In the Next Generation Education Support Measure Promotion Act of 2003, in line with the formulation policy of the national government for action plans, local governing bodies are required to formulate action plans for next generation education support based on a "needs survey." However, looking at actions on a local government level, actual implementation rate of "male support" measures, which target companies and males, is low, and "needs surveys"targeting males are not carried out at all. Based on problem awareness related to child abuse prevention and the realization that stress and anxiety over child raising are higher for career housewives than for working mothers, career housewives who raise children alone at home are being targeted over companies and males. And "mother support" measures, incorporating daycare services, interaction activities, club activities, consultation services, housework support, is taking the spotlight at the local government level.

Only recently in city administration have activities related to the reform of work habits come to be strengthened as a partner concept with child raising support. In particular, "reconciliation of work and life"became a central issue from the previous year, and a rethinking of the work habits of full time company employees and the stance towards companies have taken center stage. However, here the support for child raising behavior has taken on the composition of support for work habits as a partner concept with child raising, and the very dichotomy of "work habits / child raising" itself is not being rethought. The dichotomy of "childbirth / reproduction" itself is being maintained without question.

Furthermore, based on the philosophy of "support to all households which are raising children,"targets for measures are being individualized and segmented and child raising is being broken down into the categories of general child raising supportand special child raising support. In the Tokyo Plan as well, general and special situations are differentiated with

the statement that "there are households and children which require special support in addition to general child raising support, such as children who have been subject to abuse and their households, children who cannot live with their parents for a variety of reasons, single parent households, and children with disabilities."And, as seen in the following paragraph, a reform movement that goes against the socialization of care also exists pertaining to the "special" single parent household.

4. Current state of support in cities

(1) Diversification of childcare, easing regulations

The easing of regulation and privatization of childcare is progressing, and the role of national and regional government bodies is shifting from the providing of childcare service to a coordinating role. The focus of governmental measures is shifting from childcare to support for at-home parenting. Reform for childcare is progressing in the direction of users selecting diverse services and using these services with self-responsibility.

In addition to officially certified daycares, Setagaya Ward has traditionally had a large amount of nurseries and childcare givers. In recent years, the establishment of licensed daycare centers under a Tokyo original childcare system with relaxed regulations, the establishment of accredited childcare facilities, which are facilities that combine the functions of preschools and daycare centers, and privatization of officially certified daycares is being actively pursued. The licensed daycare center system in Tokyo launched in fiscal 2001. Setagaya Ward opened its first licensed daycare center within that fiscal year, in March 2002. As of March 2007, there are 24 centers in the ward. Regarding accredited childcare facilities, after the "Accredited Childcare Facility Law"of October of the previous year was established and put into execution, two facilities immediately cropped up in Setagaya Ward since April 2007. Regarding the privatization of certified daycare centers as

well, beginning with the privatization of April 2006, a plan to privatize five centers by 2010 at a pace of one daycare center per year, one center for five zones, has been decided, and is now entering the execution stage.

(2) Subjectifying mothers to raise children in a positive environment

Along with the concepts of self responsibility and competition among providers, the community is also being stressed. In this atmosphere, construction of networks made up of citizens and specialized institutions has been expanding since the late 1990s. With the inclusion of child abuse and anxiety over raising children as societal problems, in addition to childcare development as a support for the reconciliationmeasure targeting two income households, focus is being turned to the problem of countermeasures and prevention against child abuse mainly targeting at-home parents.

In the category of at-home parentage support, there is a consultation service called Childcare Salon and daycare services that parents can use even if not employed. The Setagaya Ward Council of Social Welfare, which I will refer to herein as the Welfare Council, launched this Childcare Salon service in September2001 as an effort towards a mutual support environment for parents isolated from thecommunity. As of April 2007, 85 Salons exist. With a frequency of once per month to once per week, the Salons opens its doors with the goals of emotional recharging and information sharing for mothers raising children and peer-interaction for both parents and children. Regarding current problems in households with children, based on the survey I conducted, a minute yet important difference in the point of view of representatives and participants was present. Representatives list the psychological state of the parent, such as stress and anxiety related to raising children, over the social environment. In contrast, participants focus on the social system environment, with elements such as the insufficiency of play spaces and insufficiency of child care services.

Also, representatives and supporters indicate that, "The participants are

all active. I am more worried about people who do not come and people I do not know," and, "The people who can come to the Child Raising Group are people with the ability to take action and who have good judgment faculties. People with problems don't come." As places that link mothers together and places where information regarding child raising is gathered and exchanged are created and mutual support for mothers by mothers is systemized, conversely the problem of "people that really should utilize these opportunities are staying at home in an isolated environment." has cropped up.

(3) Considering the unseen mother: targeting mothers who do not get caught in the support net

In an effort to find people who are said to be, "people that really should utilize opportunities." and supply support to them, the construction of networks composed of related facilities has been conducted. Regarding problems related to children and households, the enhancement and reinforcement of a consultation functionality, clarification of the divisions in functions and roles of related facilities, and creation of frameworks for early discovery and response for problems have been considered. Actually, a consultation service has been established for ward residents, with a network promoted via policy that incorporates "Individual Care Meeting," "Community Child Raising Support Meeting," and, "Suku suku i net (Setagaya Ward Measures for Child Abuse Prevention, etc. Targeting Households with Children)." Furthermore, in order to better grasp the picture of people who need support, an outreach style visitation enterprise ("Pre-birth and Post-birth Support Enterprise") has been developed since 2005. This is a service that offers two hours of housework help or childcare help from 9:00 to 5:00 during a period of time spanning one month before birth to six months after birth. The service is offered free a total of three times. According to the ward plan, this is an enterprise that targets all

households which are planning on childbirth and which have had a childbirth, appropriately assesses households which need support, and provides accurate supportwith an eye on linkage with the community and related facilities. Furthermore, the plan aims at preparing, via a linkage with facilities, etc., ways to provide even more detailed and thorough support to households which are thought to have a high risk of child abuse.

Looking at the characteristics of problem and target setting at a variety of facilities from the hearing survey I conducted, it is clear that mothers are the main targets, and the view of fathers as "problems" was extremely weak. The view that requests networks for mother support perceives mothers facing a variety of problems as "not going to a Childcare Salon or childcare groups," and "having insufficient childcare skills and childcare proficiency,"and targets them under the category of anxiety over raising children and abuse reserve troops. Also, it was indicated that when related facilities join together to form a network, it is easy to for the center of responsibility towards the supportprovided to become obscured. I think that within this atmosphere of an obscured center of responsibility, targeting mothers under the category of anxiety over raising children and abuse reserve troops in and of itself is problematic. This is to say, with an obscure center of responsibility for the support provided, it can be said that supportwhich focuses the view on targeting mothers directly tends to block the elements of better child raising and fun child raising which work towards an increase in childcare skills and childcare proficiency. Paradoxically, it seems this will lead to a tendency to emphasize an improving of child raising ability and result in yet a higher level of education responsibility to be placed upon mothers.

(4) Reforming work habits, support for fathers

On the reverse side of child raising problems thought of as reflecting the personal problems of mothers, it is becoming more and more difficult to focus on the social system which incorporates work practices which keep

men far out of reach of the community society and divisions of labor based on gender as well as the necessity of an expansion in public childcare services, discussed long before the shrinking birthrate became a social problem. As seen in 4-(1), relaxation of regulations and privatization are advancing for childcare, and public childcare is decreasing. Also, compared to support for child raising in the community, policy related to the reform of work habits is policy that is difficult for municipalities to directly develop and which is mediated by companies. Thus, its development is slow in comparison to community support for mothers.

As can be seen from the deluge of symposiums and surveys on "reconciliation of work and life" from the previous year through this year, an increase is occurring in the awareness that there is a necessity for more focus on a promotion of support for the reconciliation towards companies and reform of work habits not just at the national government level, but also at the regional government level as well.

Looking at the newest results for the maternity leave usage rate shows 88.5% (73.1% in fiscal 2003) for women and 0.57% (0.44% in the same year), a 15.4% and 0.13% increase from the previous survey, respectively. The targetnumbers for maternity leave usage rate are 10% for males and 80% for females, with males coming in quite a ways from their target number.

In addition to the system of commentatingcompanies conducted to date by the national government, a subsidy system towards companies has also been enforced. In actuality, the advancement of support for the reconciliation is being aimed for with the establishment of a child raising support subsidy for small to medium sized companies of 100 or less employees from 2006 under an amendment to the Subsidies for Childcare, Nursing, and Employment Stabilization, which is subsidy a level higher than support for the reconciliation. If a small to medium business of 100 or less employees located within Setagaya Ward has maternityleave users or applicants for shorter work hours, Setagaya Ward will award a subsidy in addition to the national government subsidy system. There was one case of usage of this

subsidy in fiscal 2006.

Support measures targeting fathers have begun toappear in Setagaya Ward as well. Though still few in number, a leader supervised play program on Saturdaymornings for children of zero to three years old and their fathers launched in 2005, a child raising participation handbook geared towards men, and a program that offers support via parent classes have begun. What shape will future policies take that target fathers as well as mothers, and how fast will such policies grow? What kind of similarities and differences will such policies have from those that target mothers? It will be necessary to keep on eye on this.

(5) Expansion of middle class support

Furthermore, in recent years, the greatness of economic burden for child raising has received attention, and the sufficiency of economic support has come into question. In Setagaya Ward, from the early 1990s support in addition to medical expense support began to become available. And in December of the previous year, the target expended from the third year of elementary school to the third year of junior high school. There are no income limitations. The national government allowance for children continued to be amended as well, and is now in a trend of expanding to the middle class. From fiscal 2006, the eligibility target age expanded from the third grade of elementary school to the sixth grade of elementary school, and income restrictions on guardians were further relaxed so that 90% of households with children became eligible. For example, in the case of three dependents (one career housewife andtwo children), the income restriction amount is 5.74 million yen (with a target revenue of 7.8 million yen) for national pension plan members and 6.46 million yen (with a target revenue of 8.6 million yen) for employment pension and mutual pension plan members. In this way, system reform is being carried out in a direction which better covers middle class families. From fiscal 2007, this will be 10

thousand yen across the board for children under three years old.

Conversely, opposite to the expansion of allowance towards the middle class, cash benefits to single parent households are in a decrease trend. A policy of a reduction by up to half from fiscal 2008 via the 2002 system reform is being decided for childcare allowance. Details about the content to be reduced from the next fiscal year are not being made clear at this time.

Furthermore, the discontinuance of adding mothers and children to welfare is being phased in. From fiscal 2007, provision to households with children from 16 to 18 years was discontinued. For households with a child of 15 or under (approximately 20 to 23 thousand yen per one child), it is being discontinued over a three year period from fiscal 2007, with complete discontinuance in fiscal 2009.

Under countermeasures for the decreasing birthrate, expansion of childcare allowance and expansion of medical expense supportare progressing, and the allocation of resources is gradually changing to middle class households. Conversely, allocation reduction reform is occurring for single parent families. While claiming "support to all households which are raising children," the policy logic actually supports the continuation of a dichotomy that individualizes childcare into the categories of "general" and "special," with the terminology of "general child raising support" and "special support" for single parent households, etc. Thus, while allowance to the middle class continues to expand, allowance reduction reform targeting "special"mothers, such as single parents, is advancing.

5. Dilemmas surrounding socialization of care and support for the reconciliation

Though in recent years Korea has seen a trend towards policy restructuring with a focus on the relationship of "family," in Japan the trend is towards focusing on behavior such as child raising and work

habits, and the family unit is not brought to the foreground as it is in Korea. In the form of supporting the behavior of each family member, policy targets are individualized, and the dichotomy of child raising / work habits (birth / reproduction) is maintained. By advancing support in a individualizedfashion, rethinking the family unit does not even enter into the discussion as it does in Korea, and it becomes difficult to criticize the implicit family model imagined to exist in the background of policy and individualized support.

And thus, in endeavors at the urban support site, amidst the development of child raising support to mothers, the subjectification of mothers as policy targets is progressing. As regional child raising supportprogresses further, mothers become policy targets more and more, and become ever more subjectified. While childcare for two income families is shoved ever further into the heading of self responsibility, in the realm of at-home parenting support, (1) mutual support for mothers by mothers is systemized and (2) mothers are subjectified under the structures of support networks made up of specialist facilities which ultimately tend to obscure the center of responsibility for the support offered, and supportto improve the childcare skills and childcare proficiency of mothers is progressing.

With an obscured center of responsibility for support, through policy enforcement from the philosophy of "supporting child raising via the entire regional society," only the child raising ability of the mother is questioned, and the care responsibility of the mother paradoxically becomes even more intense. Moreover, if people with the ability to leave the house and take advantage of opportunities and people without that ability are targeted, and various types of supportare only made available based on levels of mother's motivation, and if the discretion expands for the administration and related facilities in deciding whether or not motivation exists, the room for such judgments to determine the allocation of resources will grow. Thus, though the claim is a socialization of care, in reality the focus on the problem of child raising will continue to shift to a focus on the problem in the childcare

skills, childcare proficiency, and motivation levels of mothers. Considering this, it can be said that networks spotlight the child raising abilities of mothers over an enhancement of regional functionality, and due to the resultant intensification of careresponsibility on mothers, they are fraught with the contradiction of a necessity of the enhancement of the functionality of mothers.

And perhaps the biggest dilemma is that women also contribute to this subjectification and dichotomy perpetuation as "supporters." That is to say, childcare and community child raising supportrelated projects seen in section 4 are sources of job creation for women. New projects generate new specialist jobs and qualifications, and specialist job training is intertwined with the interests of related facilities, such as universities. Women become deeply involved with the subjectification of women and the strengthening division among women, and a structure wherein such is necessary for the projects is being generated.

Considering not only the quantitative expansion of welfare, but also qualitative changes in regional society and policy logic, a combined strategy of neo-liberal reform and re-familiarization reform is being progressed under the heading of "socialization of care". Also, it has been indicated that the dichotomy of child raising and work habits is being maintained and a division among women, such as distinctions between classes, whether a family is a single parent household or not, etc. is maintained and strengthened. In other words, stratification amongst women has been examined. In the current climate wherein this state is progressing, the current situation cannot be evaluated simply or one directionally as expansion of social care. Instead, if quantitative change and qualitative change are not perceived from diverse angles, the stratification of women, a contradiction and dilemmathat necessarily conflicts with the achievement of the philosophy of socialization of care progressing under the surface of quantitative expansion of welfare, does not enter into the range of analysis nor the discussion of criticism. How should this stratificationof women that is progressing under the heading of the socialization of care be

handled? Marshall claims that citizenship can be used as a tool of social stratification, this applies to women as well. Through the policy referred to as the socialization of care, stratification among women is progressing. How should we face off against the contradiction and dilemmas related to the women's stratification problem, which cannot be dissolved merely by gender equality?

6. Conclusion

There is a method of deciding what issues are problems surrounding child raising, who, and in what way, is targeted for supportmeasures, and what do the differences among women mean. This study questioned the problem and target setting via policy logic and the dimension of subjectification and stratification amongst women.

In particular, the term financial difficulty is being used at the government, city, and ward levels of government, and the questions of to what extent can existing resources be reallocated efficiently and to what extent can regional welfare resources continue to be exhumed are becoming focal points. In this atmosphere, by only discussing the simple theses of "the socialization of care," "reconciliation of work and life," I think that it becomes difficult to see the problems of subjectification and stratification. With the accelerating simultaneous progression of a neo-liberal reform which promotes the marketization of childcare and re-familialization reform which calls for an increasing of the child raising ability of mothers, it seems that only a discussion which confirms the current state of affairs is possible.

From here, if the future tasks desired of city administration were to be listed, I think that a rethinking of the problem and target setting revolving around child raising and an unraveling of targeting which only lists mothers as "problems," the dichotomy of general child raising vs. special child raising, and the very dichotomy of child raising and work habits would be desired. In particular, as Fraser indicates, needs are not a given, and "needs interpreting"

which asks what kind of needs exist, and what kind of people are in need, is very much a political issue. In actuality, against the background of a low policy execution rate for male support needs surveys targeting men are not being conducted at all. At the dimension of surveys which lead to the needs before determination of the support measure content, this speaks to the existence of an inflexible view that only targets women and a dichotomy of child raising and work format. With the concept of "child raising support from the entire society," the entity responsible for child raising becomes difficult to identify, and it is inevitable that resulting strains will manifest at some point in the line. This study pointed out the existence of an inflexible view that only subjectifies women and a dichotomy in the background behind these strains, which manifest themselves as problems for women, and went on to suggest that action plans, plan execution, and surveys as well can play a large role in the face of a strengthening of such a view and a dichotomy.

If these points are taken into consideration, then along with a trend towards the decentralization, in today's climate, in which the importance is growing for regional policy planning and evaluation via the recent Next Generation Education SupportAction Plan, the questions of who, what, and in what sense is recognized as a problem in surveys and discussion of city administration and administration policy execution, and how are those individuals subjectified and put into planning as policy targets must continue to be rigorously posed. Planning and policy is being formed every year at the government, prefecture, municipal, and ward levels based on this problem and needs setting. Against a backdrop wherein various individual rights become more and more dependent on the planning of the national government, policy evaluation ceases to only be a measurement of the achievement rate of the plan within the plan framework, but also returns to units and logic that integrate city residents for problem and target setting which takes into consideration who should be treated as policy targets and for what purpose, and will continue rethinking from the premise of plans.

Reference

(English)

Cattacin et al. 1999. Workfare, citizenship and social exclusion . in J.Bussemaker (ed.), *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*, London and New York: Routledge.

Delanty, G., 2000. Citizenship in a global age: society, culture, politics, Buckingham: Open University Press(=2004,佐藤康行訳『グローバル時代のシティズンシップ：新しい社会理論の地平』日本経済評論社)

Durkheim, E., 1893. *De la Division du Travail Sociale*, Paris: Alcan(=1989, 井伊玄太郎訳,『社会分業論(上)』講談社)

Esping-Andersen, 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economics*. New York: Oxford University Press.

Fraser, N., 1989. *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Goodman,R. and Peng,I., 1996. "The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building", in Espin-Andersen(ed.)*Welfare States in Transition*. London: Sage. 225-255.

Lewis,J.,1992. "Gender and the Development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy*, 2.(3), 159-173.

Lister,R.,2003. *Citizenship: Feminist Perspective(Second Edition)*. New York: New York University Press.

Marshall T. and Bottomore T., 1992. *Citizenship and Social Class*. London: Pluto. (=1993,岩崎信彦, 中村健吾訳, 1993『シティズンシップと社会的階級』法律文化社)

Pateman, C., 1989. *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*. Cambridge: Polity Press.

Peng,I., 2004, "Postindustrial Pressures, Political Regime Shifts, and Social Policy Reform in Japan and South Korea", *Journal of East Asian Studies*, 4, 389-425.

Sainsbury, D. 1996, *Gender, Equality, and Welfare States*, Oxford and New York, Oxford University Press.

Saraceno,C., 2002, "Gendered policies: family obligations and social policies in Europe",in Boje and Leira A(eds)Gender, *Welfare State and the Market*, London and New York: Routledge, 135-156.

[Japanese]

(government)

「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について(エンゼルプラン)」(厚生・文部・労働・建設4大臣合意), 1994

「少子化対策推進基本方針」(少子化対策推進関係閣僚会議), 1999

「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について(新エンゼルプラン)」(大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治6大臣合意), 1999

「仕事と子育ての両立支援の方針について」(閣議決定), 1999

「少子化対策プラスワン」(厚生労働省), 2002

「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について(子ども・子育て応援プラン)」(少子化社会対策会議決定), 2004

(local government (Tokyo, Setagaya))

東京都, 1999a「財政再建推進プラン」

東京都, 1999b「福祉施策の新たな展開」

東京都, 2000「東京と福祉改革推進プラン」

東京都, 2002a「TOKYO 福祉改革 STEP2:「地域での自立を支える新しい福祉」を目指して」

東京都、2002b『東京の子どもと家庭（平成14年度東京都社会福祉基礎調査報告書）』

東京都、2005a『東京都次世代育成支援行動計画』

東京都、2005b『東京都ひとり親家庭自立支援計画』

東京都、2005c『東京都社会指標』（特集：東京都における女性の就業の現状）

東京都、2006『福祉・健康都市　東京ビジョン』

東京都、2007『男女平等参画のための東京都行動計画：チャンス&サポート東京プラン2007』

＜東京都世田谷区＞

世田谷区、1970『世田谷区総合計画』

世田谷区、1979『世田谷区基本計画』

世田谷区、1995『世田谷区基本計画』

世田谷区、1997『世田谷・地域保健福祉社会の構築：パートナーシップによる保健福祉のまちづくりを目指して』（世田谷区地域保健福祉審議会・答申）

世田谷区、1998『子どもを取り巻く環境整備について』（世田谷区地域保健福祉審議会・答申）

世田谷区、1999『子どもを取り巻く環境整備プラン』

世田谷区、2000『保育サービスのあり方について』（世田谷区地域保健福祉審議会・答申）

世田谷区、2005『世田谷区子ども計画』

世田谷区、2007『世田谷区男女共同参画プラン』

岩田正美、1998「＜個人＞と＜社会＞、その統合としての社会福祉の諸概念：社会福祉学原論ノート」『人文学報』291、1-21.

岩田正美、2001「社会福祉における対象論研究の到達水準と展望：対象論研究の視角」『社会福祉研究』80、27-33.

大沢真理、2004「「男性稼ぎ主」型から脱却できるか：社会政策のジェンダー主流化」

社会政策学会編「新しい社会政策の構想：20世紀的前提を問う」法律文化社、52-66.

相馬直子、2005「少子高齢化と都市生活：次世代育成とジェンダーに敏感な都市政策へ向けて」植田和弘編「グローバル化時代の都市」岩波書店、101-136.

田中拓道、2006『貧困と共和国：社会的連帯の誕生』人文書院.

宮本太郎、イト・ペング、埋橋孝文、2003「日本型福祉国家の位置と動態」エスピン・アンデルセン編『転換期の福祉国家：グローバル経済下の適応戦略』早稲田大学出出版部、295-336.

結城恵・沙見稔幸他、2001「シンポジウム・少子化社会の子育てのゆくえ：広がる子育てサークル」『国立女性教育会館研究紀要』5、129-138.

全国知事会男女共同参画研究会、2005『次世代育成支援対策推進のための調査・報告書』

グローバル都市・東京の家族に関する社会福祉戦略

―地方分権時代と少子化時代の「子育ての社会化」「両立支援」をめぐるジレンマ―

横浜国立大学　相馬直子

1．はじめに

ポスト工業化時代における社会経済環境の変化に伴い、「子育ての社会化」「仕事と生活の調和」というテーマは、先進諸国における社会政策上の重要課題となっている。西欧諸国よりも急激なスピードで少子化と高齢化が進行する日本や韓国においても、近年は「子育ての社会化」「仕事と生活の調和」が家族をめぐる社会政策課題の中心テーマとなっており、家族変化への対応戦略がまさに問われている。

特に近年の日本や韓国においては、「子育ての社会化」「両立支援」「少子化対策」という名のもとで、私的領域の家族に結び付けられ、家族への「依存」の程度が高い女性と子どもに対し、福祉制度が関与する領域が大幅に拡大し、かつ、関与する程度も深化している。この関与の拡大や深化を、どのような観点から、どのように見ればよいのだろうか。

人口動態や家族変化への政策的対応や制度改革は、レジーム変化の重要な鍵を握る。日本や韓国に関する福祉レジーム研究は、日本中心の東アジア福祉レジーム(Goodman and Peng 1996)、家族中心的福祉レジーム（宮本・イト・埋橋 2003）など、「家族主義的」な特徴をもつことはほぼ通説となっている。

しかしながら、ポスト「家族主義」のゆくえをどう見るか、家族主義レジーム転換の方向性をどう見るかについては、社会政策研究でも模索段階にあるといえよう。例えば大沢(2004)は、日本では 1980 年代に「男性稼ぎ主型モデル(male-breadwinner model)」が確立し、近年は「両立支援型モデル」への転換の兆しが少しみえたが、「市場志向型モデル」にのみ込まれる可能性も少なくないといった形で、含みをもった生活評価を行っている。またIto Peng(2004)は、近年の日

韓における福祉国家レベルの変化を、ジェンダー平等化、市民社会拡大、ケアの社会化の側面から、その量的拡大を積極評価している。

また、孤立した近代家族における母親の心理に着目した「母性主義」の根強さが指摘され、他方で、欧米諸国との比較から日本の子育て政策の遅れ・不十分さ、ジェンダー規範の根強さが指摘されてきた。ここから、「子育ての社会化」の重要性、特に、家族が抱える子育てコストをいかに外に出すか（＝外部化）、社会全体で子育てコストをいかに共有するか（＝共同化）という2局面が強調されてきた。しかしながら、家族が抱える子育てをいかに「外部化」し、社会全体で「共同化」していくかという議論の多さに比べて、「子育ての社会化」という名のもとで拡大している諸政策が、女性や家族にどのように関与し、それは何を意味するのか、1994年「エンゼルプラン」以降、少子化対策として「子育て」をめぐる諸政策が拡大し、福祉政策が女性や子どもへ関与する度合いが格段に増している現在、政策展開の性格について、具体的な精査が必ずしもなされていない。

はたして、近年の変化は、「子育ての社会化」に向かいつつあるのか、分権化時代において地方自治体が重要なアクターになっている現在、福祉の量的拡大と、地域社会における質的な変化をどのように関係づけながら、現代の変化を見ればよいのだろうか。

そもそも、人間の自由や主体的に選択できる「生き方の幅」は、社会のあり方に「依存」しているが、近代社会では、社会政策を通じ、人間が市場や家族に「依存」する程度が緩和、ないし再編されてきた。その緩和については、「脱商品化」(de-commodification)、「脱家族化」(de-familialization)といった概念により、実証研究が積み重ねられてきた。特に「脱家族化」は、「家族関係に関わりなく社会的に受け入れられる生活水準を維持できる程度」として定義され、実証研究が行われてきたが、Saraceno が指摘するように、「脱家族化」は男女・階層・民族・国ごとに意味が異なる(Saraceno 2002: 224)。加えていうなら、子どもでもその意味は異なりうる。「脱家族化」は単独で生じるのではなく、その水面下では、新たにジェンダー・世代・階層関係が再編されながら社会統合が起こっている。

Durkheimの言葉を借りれば、社会的分業の進行とともに、家族的責務がより多くなると同時に、公的性格を帯びるようになる。そして、家族的責務が結ばれたり、解かれたり、変化する様式への社会的統制が増大していく（Durkheim 1893=1989: 336-41）。重要なのは、家族への福祉政策の拡大や深化について、単線的に「子育ての社会化」「脱家族化」と論じるだけではなく、福祉政策を通

じた社会統制のあり方、福祉的な社会統合のあり方として複層的に「子育ての社会化」「脱家族化」とみえる現象をとらえていくことだと考える。

おそらく、私的領域の「家族」に結び付けられ、家族への「依存」の程度が高い女性と子どもに対し、政策が関与して福祉的に統合していく考え方や方法は、各社会の歴史的段階や地域ごとに異なっているだろう。西欧の近代化の過程でまず見られたのが、社会政策によって「福祉国家」が、諸個人を「国民」として統合してきたという「福祉国家的統合」の形式である(岩田 1998)。例えば、フランスやイギリスでは、その統合を要請する論理や発想が異なっている。フランス福祉国家を準備した思想史的過程の検討によれば、フランスの「連帯主義」の論理では、社会の「進歩」と個人の自律とが緊密に結びつけられている。すなわち、個人は、社会関係の中でのみ自律を獲得し、社会は個々人の自律を通してのみ、「進歩」を実現することができる。「リスク」への集合的補償という「社会権」は、個々人が「人間性」の「進歩」に貢献するという「義務」の観念と結びついている(田中 2006: 221-2)。また、イギリスについてT.H.マーシャルは、シティズンシップを国民国家への労働者の社会統合の問題と位置づけ、「シティズンシップは統合効果をもたらした。あるいは、少なくとも統合過程における重要な構成要素であった」と指摘する(Marshall and Bootmore 1992=1993: 52)。ここでまず想定されたのは、「自立した個人」としての「成年男性」であり、この統合過程で「福祉国家」から「国民」に付与されたのが、「福祉国家」からの失業手当や医療給付といった各種の給付を受ける権利としての「シティズンシップ」(社会的市民権)であった。

シティズンシップへのアクセスにより不平等の進行を防げるとみなしている点でマーシャルは楽観的すぎる(Camacin et al. 1999: 61)という批判も根強い。しかしながら、マーシャルは「シティズンシップと社会的階級の不平等が両立可能である」という命題を検討し、シティズンシップが社会的階層化の道具として作用しうる点を論じているのであり、不平等の進行を防げると手放しで論じているわけではない。ただし、グローバリゼーションの結果、シティズンシップと国籍との不一致がますます大きくなり、シティズンシップが出自によって獲得される権利から居住によって獲得される権利へ移行している現状において、国民を通じた社会統合を前提としているマーシャル理論はその前提が崩れてきているといえる(Delanty 2000=2004)。

こうした「福祉国家的統合」の矛盾・限界を問題化し、「個人」と「社会」の

関係再編を要求してきたのは、国内外の社会状況の変化とともに、これまで「自立した個人」ではないと見なされ、そして、私的領域にいると見なされてきた人々（高齢者、女性、子ども、障害者等）や「国民」概念からこぼれ落ちた人々（外国人や移民）の存在と異議申し立て、多様な社会運動・社会福祉実践の経験であった。現在の日本の「子育て」をめぐる文脈に即して「福祉国家的統合」の矛盾・限界を考えるならば、次の3点を指摘できよう。

第一は、その「範囲」である。戦後形成された「福祉国家」が、「家父長制的福祉国家(patriarchal welfare state)」や「男性稼ぎ主型モデル(male-breadwinner model)」だと福祉レジームのフェミニスト研究から批判されてきたように、ここでまず想定された「国民」とは「自立した個人」としての「男性」であった。「家父長制的」「男性稼ぎ主型」と批判されてきたのは、これが性別役割分業にもとづいた、「近代家族モデル」を前提としていたからであった。この「近代家族モデル」とは、夫婦が結婚し、子ども数を減らして、その子どもに積極的に投資するような、夫婦関係・親子関係から構成される家族モデルである。この家族モデルが揺らぐなか、社会政策の対象は、女性・子どもへと政策対象が拡大かつ、細分化されている。例えば、「仕事を持つ女性」に対しては、保育制度や育児休業制度などを通じた仕事と家庭の両立支援策、そして「育児不安」「育児虐待」の予防・対策から、「在宅で子育てをする女性」（専業主婦）へと政策対象が拡大・細分化している。

第二は、その「方法」である。「国民」が「福祉国家」から画一的な給付を「措置」されるのではなく、市民一人ひとりが「選択」したり、行政と市民とのサービス提供における「協働」を通じて政策立案やサービス提供にも積極的に参加する重要性が強調される。また、分権化時代において、地方自治体や地域社会という「地域」の役割が高まっている。「地域」の特性を生かしながら、問題発生後の事後的な給付だけではなく、個人別の「ニーズ」にあわせて、事前の予防的なサービス給付、教育や訓練、相談事業が増えている。

第三は、福祉的統合の「水準・度合い」である。前述したように、社会的分業が進行するとともに、家族責務に関する社会統制が増大し(Durkheim 1893=1989: 341)、「家族の個人化」が進行するとともに、その個人へ社会的な制度が関与する水準や度合いは深くなる。「家族の個人化」が進行するとともに、「子育ての社会化」の名のもとで、個人へ政策が関与する水準や度合が深くなる。「子育ての社会化」の名のもとの社会政策によって、家族の子育てコストが「外部化」され、

社会全体で子育てコストが「共同化」される。それだけではない。この過程で、社会政策によって、政策対象が「子育て」を自律的に行う主体として立ち上げられる（「主体化・自律化」の局面）。「子育ての社会化」は、「外部化」「共同化」という水準のみならず、「主体化・自律化」の3局面を有するプロセスだといえる。

特に先進諸国においては、期待されるサービス水準が高まるにつれ、国家の義務も果てしなく拡大する。国家は義務を果たすためのコスト計算が不可能になり、個人の諸権利が、国家計画にますます従属するようになっていく(Marshall and Bottomore 1992=1993: 75)。日韓でも保育、育児休業、在宅子育て支援など、国家の義務が拡大しているが、個人の諸権利は、国家の計画や問題定義・対象設定に規定される部分が大きくなっている。よって、現代の福祉政策が女性や家族にどのように関与し、どのような問題定義・対象設定から福祉的に再統合するのかを見ることは、現代における個人の諸権利、シティズンシップのあり方を問う上で重要な論点だといえる。

本稿では、現代都市をフィールドに、「子育て」をめぐる政策論理(policy logic)や実践とそこでの主体設定に焦点をあて、福祉政策が女性や家族に対してどう関与し、いかなる福祉的な社会統合が進行しているのか、その考え方や方法の現代的特質を検討する（1980年代後半から2006年半ばまで）。いったい、「子育て」をめぐる政策において、どのような論理から、いかなる子育ての主体＝担い手がとらえられているか、「子育て」をめぐり、どのような問題が、どのような意味での「問題」「ニーズ」とされ、そこからどのような意味での政策対象として個人や関係が対象化され、具体的な政策が展開しているのか。こうした一連の検討を行うことで、分権化・少子化時代における「子育ての社会化」「仕事と生活両立支援」をめぐるジレンマと対応戦略の課題が示される。

まず、都市における家族の変化を考察する。そして、「子育ての社会化」「仕事・生活両立支援」に関する都市政策と地域活動に関して調査結果をもとにその論理と方法を分析し、「子育ての社会化」「両立支援」をめぐるジレンマを指摘する。最後に地方分権時代と低出産時代のグローバル都市東京の今後の家族に関する社会福祉戦略の課題を検討する。

2．家族変化の様相

① 東京都世田谷区の位置

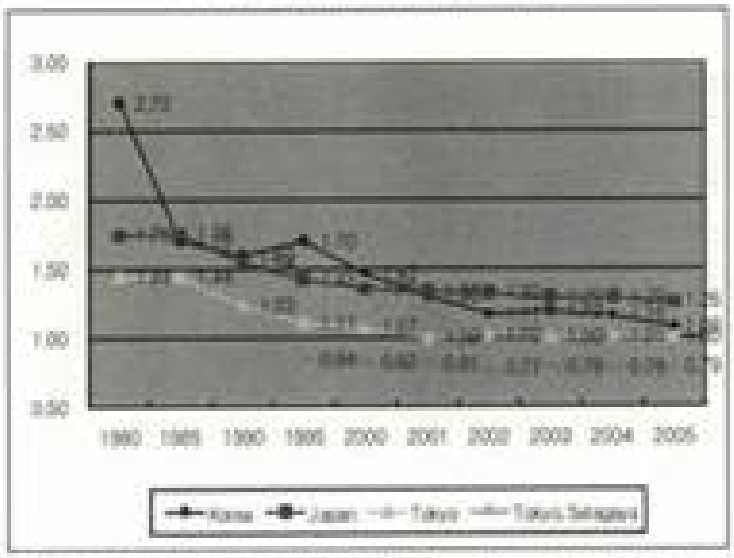
本章で事例とする東京都世田谷区は，東京都の南西部に位置し，23 区の中で面積・人口ともに最大であり，人口は約 80 万人にのぼる。東京都の人口（約 1,200 万人）の約 6.7%を占める。

高度経済成長期に，区内を横断する大手私鉄(京王・小田急・東急線各沿線)の開発事業により，同区は以前の農地から都心部へ通勤・通学する人々の住宅地へと急激に変貌を遂げた。そして，都市化とともに区の出生率も低下し続け，1989 年に全国の合計特殊出生率が 1.57 を記録し，社会的に「1.57 ショック」と騒がられた時，すでに区の出生率は 1.00 であった(東京都は 1.27)。その後，2003 年の区の出生率は 0.79(全国 1.29，東京都 1.00)まで低下した。1980 年代から現在まで総人口はほぼ横ばいに推移しているのに対し，児童人口は減少し，1995 年を境にして，ほぼ横ばいの状況が続いている。最近は毎年約 6,000 名の出生数となっている。

このように，出生率が 1.0 を割り込んでから約 16 年が経過しようとしている同区の事例は，出生率が 1.3 を下回る「超少子化」が進行する日本において，今後の都市行政や都市生活を考える上でも非常に示唆に富むものと考える。(極端な事例，中流層が密集)

世田谷区は世田谷・北沢・玉川・砧・烏山の 5 地区制をとっており，世帯数・人口ともに世田谷地区がトップであり，第二位は玉川地区，第三位は北沢地区である。ただし，区内の総人口の順位と乳幼児人口のそれは同一ではない。乳幼児人口でみると，トップは玉川地区であり，第二位が世田谷地区，第三位が砧地区である。現在，待機児が区内で一番多いといわれている玉川地区は，区内の中でも「若い」地区だといえる。

<図1>合計特殊出生率の推移



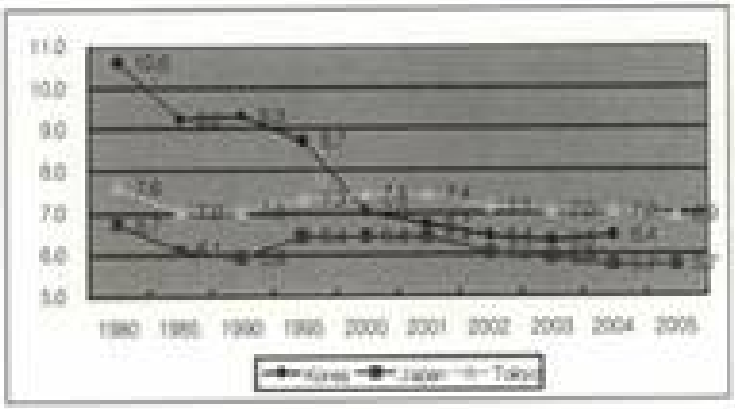
出典: 韓国：National Statistical Office, Vital Statistics. http://kosis.nso.go.kr/.

日本：厚生労働省『人口動態統計』

② 家族の多様化の現況

婚姻率の低下や晩婚化が指摘されて久しいが、東京都の婚姻率は常に全国を上回っており、1985年以降、この20年間で7%前後を推移している。

<図2>婚姻率の推移

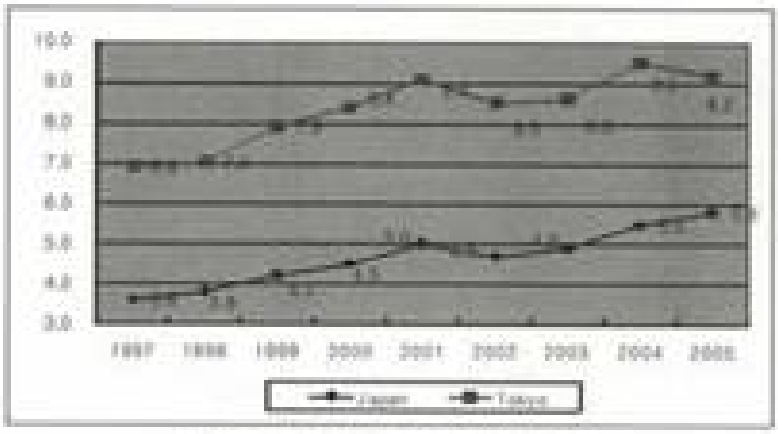


出典: 韓国：National Statistical Office, Vital Statistics. http://kosis.nso.go.kr/.

日本：厚生労働省『人口動態統計』

また、グローバル化の進行で国際結婚比率が上昇傾向にある。2005年は全国で5.8%に対し、東京都は9.2%と約2倍程度高い。外国人の妻と夫の中で中国系の比率が最も高い。

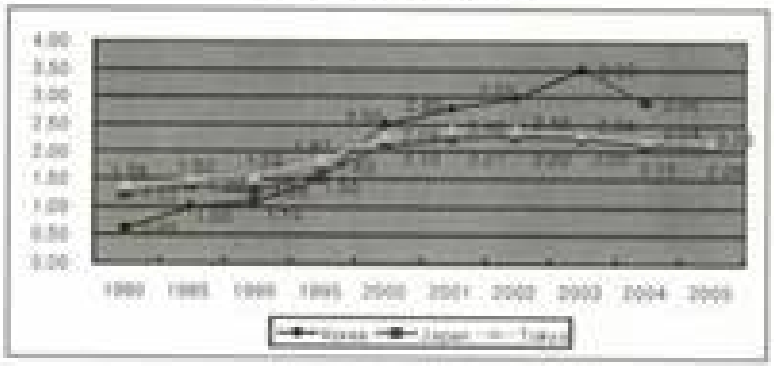
<図3　国際結婚比率の推移>



出典：厚生労働省『人口動態統計』

東京における離婚件数は全国と同じ傾向をたどっている。人口千人あたり2.19件となっている。東京のひとり親家庭は、東京都で行われた調査を元にすると、2004年の母子家庭は11.8万世帯（全世帯の2.09%）、父子家庭は2万世帯(全世帯の0.36%)と推計される。また、別の東京都の調査によれば、母子世帯の81.3%、父子世帯の62.1%が離婚、未婚、非婚を理由とした生別世帯となっている(東京都 2000b)。

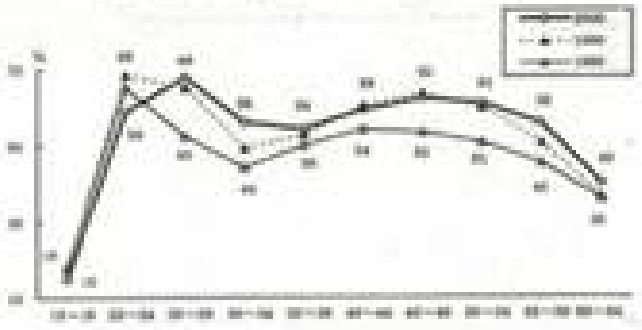
<図4> 離婚率の推移



出典：韓国：National Statistical Office, Vital Statistics, http://kosis.nso.go.kr/,
日本：厚生労働省『人口動態統計』

全体の女性就業率を 1980 年、1990 年、2000 年の 10 年刻みで年齢別就業の推移をみると、雇用情勢の悪化した 1990～2000 年にかけて、20～24 歳の就業率は低下し、また 25～54 歳の就業率は上昇がストップしている。それに対して、30～34 歳の就業率は上昇を続けた。この結果、M字の底は 30～34 歳から 35～39 歳へ移っている[1]。なお、母子家庭の就業状況をみると、82.5%が就業しており、国際的にも就業率の高さが目立つ。しかしながら、その内訳をみると、常用勤労者は 55%、パート・アルバイト等が 37%と、常用勤労者が 5 割程度となっている(東京都 2000b)。

＜図 5＞女性就業率の推移（年齢別）



出典：東京都(2000c)

3.「子育ての社会化」「両立支援」に関する都市行政の展開

都市化・少子化の進展とともに、都市行政において、どのような論理から、いかなる子育ての主体＝担い手がとらえられているか。本節では東京都世田谷区という都市行政における、「子育て」をめぐる政策論理を検討する。

①「新しい公共」「支えあい」「区民主体」の強調

高度経済成長期以降の世田谷区長は、佐野保国氏(1959 年 9 月～1975 年 3 月)、そして大場啓二氏(1975 年 4 月～2003 年 3 月)が 7 期(28 年)の任期を経た後、2003

[1] www.toukei.metro.tokyo.jp/suikyou/su05qa00003.pdf(2007.8.15)

年4月からは熊本哲之氏へと交代して現在に至る。

佐野区政の時代に出された「世田谷区総合計画(基本計画)」の答申(1970年12月)では、「〝緑と太陽の文化都市〟建設を目指す基本構想:世田谷区の将来」がまとめられている。その序論にて、世田谷区の「生活意識の変化」として「中流階層意識の広まり」「地域生活への関心度の高まり」がみられ、「かつて地域共同体が果たしていた機能を地方公共団体が代替したり、あるいは地域共同体がその枠によって果たしえなかったところのものを行う機能集団の出現や活動がさらに促進される」と指摘されており、次節でみていくような「地域での支えあい」「ネットワーク」が要請される都市生活・生活意識の変化が、すでに1970年に示されている。

その5年後の1975年から大場区政に変わり、「福祉」が強く打ち出されるようになる。78年6月の基本構想において、区の将来像として「充実した福祉と安定した地域経済生活のいとなめるまち」「区民の交流によるいきいきとしたコミュニティのあるまち」等が掲げられ、翌年から10ヵ年の世田谷区基本計画「福祉社会をめざす　ヒューマン都市世田谷」がスタートする。同計画の「児童福祉の充実」の項においては、基本方針として、「(4)家庭の育児機能を強化し、地域社会による児童の養護を推進する」「(5)児童の福祉ニーズの増大に対応した施設を整備する」点が挙げられている。そこでの具体的な取り組みとしては、「育児情報の交換や相互相談、相互扶助を目的とした母親クラブなど、自主的なグループづくりを援助する」とあり、母親の「自主的なグループづくり」という意味では、3節でみる「子育てサロン」の発想と通じる。また現在議論されている、「保育園、幼稚園を地域における育児の相談機関および地域の母親活動の拠点施設として位置づけ、当面、モデル保育所、モデル幼稚園を指定して試行する」施策がすでに示されている。このように、都市行政でもすでに1970年代末において、少子化・高齢化が社会問題になる前から、「児童の福祉ニーズ増大に対応した施設整備」「母親クラブなどの自主的なグループづくり」「保育園・幼稚園の地域拠点化」といった今日問われているような政策課題が登場しているのである。

1989年厚生白書に「子育て支援」が登場し、1990年合計特殊出生率1.57ショックもあり、「子育て」を社会全体で支援することが社会問題化する。「エンゼルプラン」(1994年)、「新エンゼルプラン」(1999年)と保育中心の施策が展開される。世田谷区でも90年代に入ると、「基本計画」(1995年)において、「1　地域・生活者、2　協働・共生、3　自治・改革」という視点から、「世田谷型福祉シ

ステムの展開」「地域の保健・医療・福祉等のネットワークづくり」が主要課題とされる。特に、児童と家庭へは、「健やかに子どもを生み育てられる環境をつくるため、保健・福祉・教育等の関連分野が連携して総合的に施策を進める」ことが挙げられている。

90 年代半ばからは、区民・事業者・行政が「パートナーシップ」で協働する「新しい公共」の創造と、保健福祉の「総合化」の方向で、保健福祉施策の組み直しの必要性が強調されているのが特徴的である。「地域保健福祉推進条例」(1996 年 3 月)が制定され、その後、「世田谷・地域保健福祉社会の構築パートナーシップによる保健福祉のまちづくりを目指して」(世田谷区地域保健福祉審議会・答申、1997 年 9 月)では、「財政的にも厳しい状況にあるという認識」のもと、「区民と事業者と行政がパートナーシップで協働する『新しい公共』の創造」「共に支え共に生きる」ことが新たな課題として冒頭で提示されている。この「新しい公共」「支えあい」という概念が、分権化の推進・行政改革という「重視すべき潮流」と接合されながら、「区民主体――市区町村から市民団体への分権」が語られているのである。→ある意味、東京都より先を行っている

この答申を受け、より「子ども」に焦点をあてたものとして、「子どもを取り巻く環境整備について」(世田谷区地域保健福祉審議会・答申、1998 年 11 月)「子どもを取り巻く環境整備プラン」(1999 年)が提示される。取り組みの基本的方向は、「Ⅰ　子どもの尊重と自立支援」「Ⅱ　子育て支援」「Ⅲ　みんなが関わる社会環境の整備」の三本柱となっている。ここで、「新しい公共」「支えあい」がどのように具現化されているだろうか。

例えば、「Ⅱ　子育て支援」を詳しくみてみると、大きくは 4 つの取り組みから構成される。すなわち、「(1)子育て不安の解消／相談の充実」(児童相談所等専門機関とのネットワーク構築等)、「(2)子育てコミュニティの形成／子育て仲間づくり」(「年齢層別取り組みの強化―子育て支援ネットワークづくり」「支えあい子育ての推進―支え合いの子育て支援、育児不安・虐待防止のためのネットワークづくり」等)、「(3)子育て支援／子育て問題の発見・解決」(保育サービスの総合的な展開、短時間労働者や在宅子育て家庭への対応、問題の早期発見とケアマネジメント等)、「(4)子育て意識づくり／子育てを楽しむ」(子育て家庭の養育力の向上、父親の子育て参画推進、地域ぐるみの子育て支援等)である。「Ⅲ　みんなが関わる社会環境の整備」は、「(1)地域社会で支える／社会的合意づくり」(子どもの権利の周知や子育て不安・虐待防止の普及啓発等)、「(2)互いに知り合

う／情報環境づくり」(子育て・子育ち支援に関する情報環境づくり)、「(3)互いにふれあう／交流ひろばづくり」(「区民・事業者・行政の協働で総合的な対応を推進するため、地区・地域のネットワークや東京都等の機関・施設との連携体制の整備」)、「(4)環境をつくる。子育ち・子育てしやすい地域社会の仕組みづくり」(子どもの権利宣言・条例や、都市環境整備等)が掲げられている。

この「子どもを取り巻く環境プラン」は、「子どもは権利の主体」ととらえた体系的なプランとなっている。このプランが提出された1999年は、東京都知事に石原慎太郎氏が就任した年であり、都政も風向きを大きく変えていく。石原が就任して福祉改革の風向きは「利用者の選択・自立、多様な福祉供給者の競争、地域の主体性の強調に変わった（東京都 1999, 2000, 2002a）。これが、世田谷区における「新しい公共」「支え合い」「区民主体」といった要素に作用した。

世田谷区でもその後の2002年に、保育に焦点をあてた「保育サービスのあり方について」(世田谷区地域保健福祉審議会・答申、2002年)が出されるが、そこでは、東京都の福祉改革の方向性と合致した、保育の「自己責任」「利用者の選択」が強調されている点が新しい。具体的には、3つのパラダイム転換が示される。

第一に、保育サービスのあり方の転換(「行政による判定・割当て」から「ニーズに基づく利用者の選択」へ、「限定した範囲での厚生」から「広い視野における公平」へ)、第二に、行政の役割の転換(利用者が適切な選択をできるように情報提供・相談を行う役割への転換)、第三に、利用者の役割の転換(利用者の自己責任、地域を基盤とした相互の連帯、利用者同士のネットワーク作り)である。それとともに、「知り合い・ふれあい・支え合い」というキーワードの下、児童虐待への対応の支援で、様々な専門機関のネットワーク構築、「保育サービス利用者のネットワークづくりにより、利用者同士の交流(知り合い・ふれあい・支え合い)を進め、保育サービス運営への参加を促進する」ことが挙げられている。

②「子育て」／「働き方」行為への支援

1999年1月の人口推計において、晩婚化に加えて**「夫婦出生力の低下」という新たな現象**が見られた。小渕総理の指示を受け、厚生労働省として「これまでの少子化対策のどこが不十分なのか、また、更に対応すべきは何なのかを改めて点検し、厚生労働省の枠を超えた幅広い分野について検討した結果」が、**「少子**

化対策プラスワン：少子化対策の一層の充実に関する提案』である。少子化が下げ止まらないことから、「少子化の流れを変えるためには、従来の取組に加え、もう一段の少子化対策(プラスワン)を講じていく必要」が提起された。

ここで「従来の取組」とは、「保育施策」のことを指しており、これを機に、「少子化対策として保育中心では限界」という論理が登場する。「これまでの取組は、子育てと仕事の両立支援の観点から、特に保育に関する施策を中心としたものであったが、子育てをする家庭の視点から見た場合、より全体として均衡のとれた取組を着実に進めていくことが必要」とする問題意識である。いい換えれば、これまでの対策は、共働き家庭に対する「両立支援としての保育施策」に偏重しており、在宅で子育てをする専業主婦家庭とのバランスを考えた場合、取り組みにアンバランスがあった、という反省である。こうした反省から、「少子化対策プラスワン」では、4つの柱、①「男性を含めた働き方の見直し」、②「地域における子育て支援」、③「社会保障における次世代支援」、④「子どもの社会性の向上や自立の促進」が掲げられ、「社会全体が一体となって総合的な取組を進めることとし、国、地方公共団体、企業等の様々な主体が計画的に積極的な取組を進めていくこと」の必要性が強調された。

この少子化対策プラスワンは、プラスワンであったのではないか。17年前の厚生白書においても、保育以外の一連の「子育て支援」の必要性が提起されてきた。必要性が指摘されながらも、なぜ保育以外の取り組みが重点的な施策として進められなかったのについては議論が深められないまま、「保育中心の施策では少子化が下げ止まらない」という「少子化対策として保育中心では限界」という論理が広がっていく。

これを機に、政策の力点として、保育から在宅支援(専業主婦支援)への転換が見られる。この転換は、分権化とセットで考える必要がある。確かに、**「少子化対策プラスワン」**では、「働き方の見直し」がトップ項目で、第2に「地域における子育て支援」という位置づけであった。しかし、地方公共団体の行動計画や取り組みを見ると、企業や男性を巻き込む「働き方の見直し」の施策化は進んでおらず、事実上、「地域における子育て支援」の取り組みに最も重点が置かれている。

実際、世田谷区の行動計画となる「世田谷区子ども計画(平成17年度~26年度)」(2005年)でも、「地域社会全体で、子どもを取り巻く様々な分野の施策を総合的に推進する必要」があるという認識のもと、「地域社会全体で子どもと子育

てを支援していくことを基本に、新たな計画として策定」されている。そこでは、「1　在宅子育て支援」が計画の柱立ての第一番目であり、「2　保育・幼児教育の充実」「3　教育ビジョンによる教育の計画」「4　自主性の尊重と自立の応援」「5　子どもと親の健康づくりの推進」と続く。待機児が依然としてゼロにならず、保育事業の民営化が進行する一方で、在宅子育て支援へ力点がシフトしたことがここでは明らかである。

この背景には、地方自治体の行動計画策定時の「ニーズ」定義自体に、ジェンダー・バイアスがある。「次世代育成支援対策推進法」(2003 年)により、地方公共団体は国の行動計画策定指針に即して、「ニーズ調査」に基づいて、次世代育成支援の行動計画を策定することが義務付けられた。ただし、地方自治体レベルの取り組みを見ると、企業や男性を対象とした「男性支援」の施策の実施率が低く、そもそも男性を対象とした「ニーズ調査」がなされていない(全国加事会 2005)。企業や男性を対象化するよりも、「専業主婦は仕事を持つ母親よりも育児不安・ストレスが高い」「児童虐待予防」という問題意識をもとに、「在宅で孤立して子育てをする専業主婦」が対象化され、一時保育、交流活動、サークル活動、相談事業、家事援助といった、「母親支援」が自治体レベルの重点施策となっている。

ようやく今日の都市行政において、子育て支援の対概念のように、働き方への改革への取り組みが強調されてきた。特に昨年から「ワーク・ライフ・バランス」が中心的なイシューになっており、報告書やシンポジウムが数多く行われている。ここでの焦点は、正社員の働き方見直し、企業への働きかけである。ただしここでは、「子育て」行為の支援、その対概念として「働き方」行為への支援という構図になっており、「働き方／子育て」の二分法自体見直されていない。「生産／再生産」の二分法自体は問われず、維持されているのである。

さらに、「すべての子育てしている家庭へ」という理念のもとで、政策対象は個別化、細分化されており、一般的な子育て支援、特別な子育て支援と「子育て」を区分する、外部と内部、普遍と特殊をつくっている。たとえば、「虐待を受けた子どもとその家庭、様々な理由から親と暮らすことのできない子ども、ひとり親の家庭、障害のある子どもなど、一般的な子育て支援に加え、特別な支援を必要とする家庭や子どもたちがいます」(東京都次世代育成支援行動計画 9 頁)と、一般と特別を区分する。ひとり親家庭などは「特別」であり、さらにいえば「特別」な家庭なのだ。4 節でみるように、ひとり親家庭に対しては逆行する改革の動きもみられる。

以上みてきたように、1970年代から「家族機能」「地域共同体機能」が限界にあると認識され、その「機能強化」のための新たなオルターナティブが、言葉や形を変えながら求められ続けてきた。特に1990年代後半からは、「児童虐待防止・予防」という問題系が加わり、「地域社会全体で子育て支援」という理念のもと、保育が「自己責任」とされる一方で、地域での子育て「支え合い」「ネットワーク」が強調されてきた。

いいかえれば、「地域社会全体での子育て支援」という理念のもとで、共働き層への保育が「自己責任」となり、在宅で子育てをする専業主婦支援へと力点がシフトしているという矛盾をはらみながら展開しているのである。

4．地域社会における子育て支援の現在

① 保育の多様化、規制緩和

「保育」から「在宅子育て支援」へと政策の力点が移行し、「保育」は利用者が多様なサービスを「選択」し、自己責任で利用する方向での改革が進行している。

世田谷区はもともと、公的な認可保育園以外にも、保育室や保育ママも多い。近年は、認証保育所(東京都独自の規制緩和した保育制度)の設置、認定こども園(幼稚園と保育所機能を一体化した施設)の設置、公立認可保育園の民営化を積極的に行っている。東京都で認証保育所制度がスタートしたのが2001年度。世田谷区でも年度内(2002年3月)に第一号の認証保育所が開所し、2007年4月現在、24か所ある。認定こども園は、昨年10月の「認定こども園法」成立・施行後、世田谷区では早速2007年4月から2園誕生している。認可保育所の民営化も、2006年4月の民営化を皮切りに、毎年1園ずつ(5地区に1園ずつ)、2010年までに5園の民営化計画が確定し、実行段階に入っている。

表1　保育の目標事業量

保育サービス施設数	2005年度	2009年度
認可保育園	73ヶ所	76ヶ所
認可保育園分園	1ヶ所	3ヶ所
保育室	23ヶ所	22ヶ所
保育ママ（家庭福祉員）	49人	60人
認証保育所	18ヶ所	30ヶ所
幼稚園と保育園の機能を一体化した総合施設	―	2ヶ所
私立幼稚園の預かり保育	6ヶ所	6ヶ所

出典：世田谷区(2005: 82)

② 楽しく子育てする母親の主体化：母親を中心とした地域コミュニティ形成

「在宅子育て支援」は、仕事をしていなくても利用できる「一時保育」や相談事業、「子育てサロン」がある。

この「子育てサロン」事業は、地域の孤立する子育てを「支えあう」取り組みとして、2001年9月から世田谷区社会福祉協議会(以下、社協)がはじめた。2007年4月現在、85のサロンがある。筆者が世田谷区と共同で行った調査によれば、月1回(51.6%)から週1回(22.6%)の頻度で活動を行っている。活動の目的としては、「子育て中のお母さんのリフレッシュ・情報交換」「子育て中の親子の交流」「小さい子どもとお母さんの居場所作り」「地域育児交流」などである。代表者が活動を始めたのは、「子育て情報の収集・交換の場が必要だと思ったから」(74.2%)、「子育ての悩みや相談ができるような友達が必要」(67.7%)、「同じ子育て中の方々とつながりをもてる場が必要」(41.9%)という回答が中心であった。

一方、参加者に対しても、参加した理由を尋ねたところ、代表者の7割以上が回答した「子育ての悩みや相談」は、8.7%と1割にも満たなかった。それよりも、「地域の子育て中の人々とのつながりがほしかったから」(66.3%)、「子どもの遊べる場が必要だと思ったから」(63.5%)、「子育て情報を収集・交換できる場がほしかったから」(62.5%)が上位で、具体的な悩みや相談の場というよりも、人とのつながりをつくる場や、子どもを遊ばせる場、情報収集・交換の場として

「子育てサロン」に参加しようと思ったことがわかる。

さらに、現在の子ども家庭をとりまく「問題」について、代表者・参加者の視線の微妙かつ重要なズレが浮かび上がってきた。代表者は、社会的な環境よりも、「育児不安・ストレス」(67.7%)という親の心理状況をトップに挙げている。一方の参加者は「遊び場の不足」(52.9%)、「保育サービスの不足」(46.2%)と、社会的な制度環境を上位にあげていた。特に、「保育サービスの不足」は参加者の46.2%と5割近い人々が挙げていた一方、代表者では9.7%と1割にも満たなかった。「保育サービス」に対する参加者と代表者の認識の違いが浮き彫りになった。また、「地域での親の孤立」は、代表者の半数以上(51.6%)が問題視していた一方、参加者ではその半分(25.0%)であった。ここでも、参加者は遊び場不足や保育サービス不足といった社会的な制度不備を問題にしており、活動に携わる支援者との認識のズレが明らかになった。

最後に、「子育てサロン」の実践に、「父と母と一緒に子育て」は期待されていなかった。そもそも地域に男性がいないため、もともとこうした視点が活動に入る余地がないのかもしれない。ただ、今後の活動の展望は異なるのではとの仮説で、「今後の活動で誰と連携したいか」を尋ねてみた。結果は、代表者・参加者ともに、「地域の主婦と子ども」との回答が大部分であり、今後の展望としても「地域の父親や中年世代の男性」と連携したいと回答した人は皆無に等しかった。

自由記述では、「(子育てサロンへの・筆者註)参加者は皆さん積極的である。来ない方、知らない方のほうが心配」という声があがっていた。「子育てサークルに来られる人はそれなりの行動力や判断力のある人で、本当に困っている人はでてこない」(結城・沙見 2004)、「自分で声をあげられ、情報収集に来れる人、活動的な人が来やすい」[1]ことが指摘されている。母親がつながる場や子育て情報を収集・交換する場ができ、母親による、母親にとっての「支えあい」が制度化されるにつれて、その裏返しとして、「本当に出てきてほしい人が外に出てこない」という「問題」が浮上してきたのである。

② 見えない母親を可視化する：支援の網にかからない母親の対象化

こうした「自分で声をあげられない人」「本当に出てきてほしい人」といわれ

[1] 筆者が参加した子育て支援ネットワークの全国シンポジウムのフロア発言より(2004.1.31)。

る人々を発見し、支援する試みとして、関連機関による「ネットワーク」構築が行われてきた。

世田谷区では、1996年に「世田谷区子ども家庭支援センター」を設置し、2003年3月まで社会福祉法人に運営委託して事業展開をしてきた。また、2000年4月1日から5地域の保健福祉センターに、「子ども総合相談窓口」を開設して、子育て家庭の総合相談に取り組んできた。子どもと家庭の問題について、相談機能の強化・充実、関係機関の機能・役割分担の明確化、問題の早期発見・早期対応の仕組みづくりの様々な検討がなされ、2003年4月からは、子ども家庭支援センター機能をもつ「子ども家庭支援」という相談窓口に改編し、各地区で展開されている。

加えて、「個別ケア会議」、「地域子育て会議」、「すくすくネット(世田谷区子ども家庭虐待防止等対策会議)」という政策上の「ネットワーク」がある。例えば、「地域子育て支援会議」の構成員は、行政機関としては児童館・保健福祉センター・世田谷区職員・小中学校等の教育機関・警察・児童相談所・幼稚園・保育園・母子生活支援施設。地域活動団体としては、主任児童委員・民生・児童委員・地域子育て支援代表者、NPO団体・児童養護施設等社会福祉法人・学識経験者・医師・弁護士等である。各保健福祉センターの生活支援課、健康づくり課が事務局となっている。

ただし、各地区ごとにその参加者は異なっており、民間の機関、人々が参加しているかどうかにおいて異なっているようである。経地区は、民間機関(NPO等)や民生児童委員等も構成員に含んだ体制となっている。しかし、プライバシーに関わる情報の取扱いをどうするかという点から、当初は民間機関・人々を入れることに対して、慎重な意見、反対意見も見受けられたという。それに対して経地区では、「地域の方々をのぞいて、行政だけで対処するのは限界がある」という考えから、守秘義務の意識を全員に徹底することで、民間の機関や人々も含めた「ネットワーク」作りを行っている。

さらに、支援が必要な人を把握するために、アウトリーチ型の訪問事業(「産前・産後支援事業(さんさんサポート)」)が2005年から展開されている。これは、産前1ヶ月、産後6カ月の期間に、9時から5時の間で2時間の家事援助または育児補助サービスを計3回無料で受けられるサービスである(無料利用券が配布される)。2006年度の利用実数は894人、利用延数は2,027人である。

区の説明によればこの事業は、「出産を予定している、または出産したすべて

の過程を予防の対象とし、支援が必要な家庭を適切に見極め、地域や関係機関との連携を視野に的確な支援を行」うものである。「子どもの出生前から乳児時期(産前1ヶ月、産後6ヶ月)において、助産師や地域の保健師などの専門スタッフや保育士、子ども家庭支援ヘルパーが連携を図り、総合的に支援」を行う。さらに、「虐待リスクが高いと思われる家庭には、機関等との連携によりきめ細かい徹底した支援へとつなげ」る（子ども計画 p.68-9）。

以前に筆者は、ある地区における「地域子育て支援会議」に参加している方々・関連機関の方を対象に行ったヒアリング調査を行った。ここから、多様な機関の問題定義の特徴が浮かびあがってきた。

第一に、母親に関する「問題」である。父親に関しては、「父親の存在感が希薄」と語られるのみであり、父親と関連づけた問題化のされ方はあまりなかった。それに対し、母親に関する「問題」はほとんどのヒアリングにおいて聞かれた。すなわち、「子育て環境の孤立、母親の孤立」「産前産後の時期の母親は、精神的に不安定な状態におかれる」「うつ、精神障害、育児ノイローゼが増加(略)、子どもの扱い方がわからないというケースも増えている」「育児不安・虐待予備軍」「子育てサロンや子育てサークルにも行けない母親」「病気とはいえないパーソナリティーの方」「育児技術や育児能力が不足しているお母さん」「特に在宅で子育てし、家に引きこもりがちな人」「子どもを必要としていないように見受けられる母親」「自発的に(外に)出てこない親たち」という形で、母親の「問題」ととらえられていた。

第二に、子どもに関する「問題」である。「子ども自体が孤立している。(略)子どもが誰とも関われていない。」など、子ども自体が孤立し、危機的な状況を何とかしたいという問題意識も多くみられた。

第三に、「ネットワーク」に参加している各機関において「意識の温度差がある」という点がまず挙げられる。各機関の役割や立場が異なることから、「情報の非対称性」「危機意識の差」が出ていることが「問題」とされた。各機関が「ネットワーク」を組むメリットとして、大部分のネットワーク参加者は、「情報の共有化」「関連機関の顔が見える」「誰に相談すればよいのかわかるようになった」という点を挙げていた。その一方で、不可能となったこと(デメリットとして語られたこと)として、「関連機関が多すぎて合意形成に時間がかかる、対立がある、責任の所在が曖昧になる」「規模が大きくなりすぎて形式的な話が中心になっている」といった声も一部から聞かれた。すなわち、関係する機関が増えれば増え

るほど内部の緊張・対立も生じ、当該の支援に対して誰が責任をとるのか、その責任の所在が曖昧化するという可能性が示唆された。

第四に、保育サービス不足についてである。「やはり、入りたいときにいつでも預けられるのが子育て支援のベース」「子育てが大変だと思った時、(略)子どもを預けることができ、育児の負担を軽減することが虐待の予防につながる。(略)きめこまやかな子育て支援サービスが進み、例えば待機児童ゼロになるほど、ずいぶん変わると思う」と、保育サービス不足について現場ではあきらめ半分に語られたのが印象的であった。

ここでは母親が主な対象であり、もう一方の父親を「問題」とするまなざしは非常に弱い。「母親支援」のための「ネットワーク」を要請するまなざしは、諸問題を抱えた「母親」を、「子育てサロンや子育てサークルにも行けない」「育児技術や育児能力が不足」とみなし、「育児不安・虐待予備軍」というカテゴリーに対象化していく。関連機関がネットワークを組むことで当該の支援に対する責任の所在が曖昧となりやすいと指摘されていたが、このように責任の所在が曖昧化する中で、母親を「育児不安・虐待予備軍」というカテゴリーへと対象化されることこそが問題であると考える。というのは、当該支援の責任の所在が曖昧なまま、「母親」を対象化する視線を強めていくような支援は、母親の「育児技術」「育児能力」を高めるための「よりよい子育て」「楽しい子育て」への直接的介入となりやすいのではないか、逆説的に、母親の「子育て力」を向上させることに力点が置かれやすく、母親へのより一層の養育責任が集中することになるのではないか。こう考えると、「ネットワーク」が、「地域の機能強化」よりは、母親の「子育て力」をあげ、母親に対する養育責任を集中させるという意味で、「母親の機能強化」となる矛盾をはらんでいるのではないかと思うのである。

④「働き方」の改革、父親支援

こうした地域における「子育て支援」の展開に対して、「働き方」の改革に関わる政策は、区市町村が直接展開しにくいといわれる。区市町村を調整する役割にある都道府県の担当者から、「労働行政は国の所管」「労働行政は企業を介してなので政策展開が難しい」ということがしばしばよく聞かれた。昨年・今年にかけて「ワーク・ライフ・バランス」のシンポジウムや調査が頻繁になされていることからわかるように、企業への両立支援促進、「働き方」の改革について、国だけではなく地方自治体がもっと何か政策をし

なければならないという認識が高まってきた。

ここで両立支援を考えるうえで重要指標となる育児休業取得率の最新結果を見てみよう。今月9日発表の調査結果によれば、女性は88.5%(2005年度73.1%)、男性は0.57%（同0.44%）と。それぞれ前回調査に比べ15.4%ポイント、0.13%ポイント上昇した。企業規模別に育児休業取得率をみると、女性については、301人以上規模は94.1%（同80.4%）、30～300人規模は80.2%（同64.1%）と、全体的に育児休業取得率が上昇している。一方、男性の取得率は30～300人規模が0.80%と前回調査（0.83%）と比べ横ばいであるのに対し、301人以上規模では、0.13%から0.43%に上昇している(2006年度女性雇用管理基本調査結果)。「少子化対策プラスワン」における育児休業取得率の目標数値は、男性10%、女性80%であり、男性は目標数値までまだ遠のりは遠い[3]。

これまで国による企業の表彰制度に加え、企業への助成金制度が実施されてきた。実際、育児・介護雇用安定等助成金（両立支援レベルアップ助成金）の改正[4]、2006年から中小企業子育て支援助成金（従業員100人以下）の創設により、両立支援の促進が目指されている。世田谷区でも、区内事業所の中小企業（従業員100人以下）で初めて育児休業取得者または短時間勤務適用者が出た場合、国の助成金制度に上乗せした助成金を用意している(2006年度は利用1件)。

世田谷区でも父親を対象にした支援策があらわれはじめている。まだ数は少ないが、2005年から土曜日の午前に、0～3歳未満の子どもとその父親が、リーダーの指導による遊びのプログラム事業や、男性向けの子育て参画ハンドブック、両親学級を通じた支援事業がはじまっている。母親のみを対象化する施策だけではなく、これから父親を対象化する施策がどのようなもので、どの程度増えていくか、それは母親を対象化する施策とどのような共通点・違いがあるのか、これから注視していく必要があるだろう。

⑤ 中間層支援の拡大

近年、少子化関連で数多くの調査がなされているが、そこでは常に「子育ての

[3] http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/h0809-1.index.html(2007.8.15)
[4] ①事業所内託児施設設置・運営コース、②ベビーシッター等費用補助コース、③代替要員確保コース、④子育て期の柔軟な働き方支援コース、⑤男性労働者育児参加促進コース、⑥休業中能力アップコースがある。

経済的負担の高さ」が指摘され、サービス供給のみならず、経済的支援の拡充が問われてきた。実際、世田谷区では、1990 年代前半から医療費助成に上乗せした助成がなされてきたが、昨年の 12 月には、対象が小3から中3へと拡大した。所得制限はない。

国の児童手当も改正が相次ぎ、中間層へと拡充傾向にある。2006 年度から支給対象年齢が小3から小6まで拡充、児童のいる世帯の 90%が受給できるよう保護者の所得制限がさらに緩和された。例えば、扶養親族3名（専業主婦、子ども2人）の場合、国民年金加入者では所得限度額 574 万円(収入の目安 780 万円)、厚生年金・共済年金加入者では所得限度額 646 万円(収入の目安 860 万円)と、中間層をよりカバーする方向での制度改革が行われている。2007 年度から3歳未満は一律1万円（3歳以上は第1・2子 5,000 円、第3子以降 10,000 円）となった。

一方、中間層への手当拡大とは逆に、ひとり親家庭への現金給付は削減傾向にある。児童扶養手当は 2002 年制度改革によって、2008 年度から最大半減の削減方針が決定している。来年度からの削減内容の詳細は、現時点でまだ明らかにされていない。

さらに、生活保護の母子加算の廃止も段階的に行われている。2007 年度からは 16～18 歳の家庭への支給の廃止、15 歳以下の子がいる場合(子ども一人で約2～2 万 3 千円)は 2007 年度から 3 年間かけて廃止され、2009 年度に全廃される。

5.「子育ての社会化」「両立支援」をとりまくジレンマ

「子育て」に関する都市行政上の問題意識や課題認識をみたように、すでに 1970 年代以降、「家族や地域共同体という制度の育児機能が限界」ととらえられ、家族や地域共同体の「機能強化」のための新たなオルターナティブが常に求められてきた。

3節でみたように、近年の政策論理では3つの側面が強調されていた。第一に、「区民主体」「利用者の選択」など区民や利用者の自立性の強調。第二に、行政が画一的にサービス供給するのではなく、「多様なサービスの競い合い」の強調。第三に、「地域」の特性、区市町村や地域の主体性の強調である。4－①でみたように保育の規制緩和・民営化が進行し、国家や地方自治体の役割は保育サービ

ス供給から調整投資へと転換し、保育が「自己責任」とされつつある。同時に、「地域」が強調されるなかで、4－②③でみたように、「子育てサロン」といった地域社会における市民同士の「支えあい」「ネットワーク」構築や、専門機関による「ネットワーク」構築が1990年代後半から強調されてきた。実際、2005年の「子育て計画」では、保育政策から「在宅子育て支援」へと都市行政における力点がシフトしている。この背景には、1990年代末からの児童虐待の「社会問題化」、専業主婦の「育児不安」の社会問題化があった。児童虐待や育児不安の社会問題化により、従来の共働き層を対象とした両立支援策としての保育整備に加え、在宅子育て層を主な対象とした「児童虐待対策・予防」という問題系が強調されるようになったのである。

こうして都市における現場の実践では、母親への「子育て支援」が展開する中で、政策対象としての「母親」の個別化が進行している。地域の子育て支援が進めば進むほど、母親が政策対象となり、政策対象が個別化されていく。「積極的に外に出て行き、自分で情報を得られる」母親に対しては、4－③で検討したような行政に依存しない「市民同士の支えあい」がある。その一方で「サポートして下さい」という声を出しにくい方」「自分のことを何とかする力のないお母さん」「自分で外に出て来れないお母さん」への支援策として、4－③で検討したような関連機関を中心とした「ネットワーク」構築が進行している。共働き層の保育が「自己責任」の領域へと追いやられる一方で、「在宅子育て支援」として、①母親による、母親にとっての「支えあい」が制度化され、②専門機関による「ネットワーク」として、当該支援の責任の所在が曖昧になりやすい構造の中で、母親を対象化し、母親の「育児技術」や「育児能力」を高めるための支援が進行している。

当該の支援の責任所在が曖昧なまま、「地域社会全体で子育てを支援する」という理念の施策を通じ、母親の「子育て力」のみが問われ、母親への養育責任がさらに集中していくという矛盾。そして、「自分のことを何とかする力」「自分で外に出てこられる力」のある人と無い人が分けられ、「人や社会とつながりたいと思うかどうか」という意欲があるかどうかで各々の「支援」のすみ分けがなされていくとすれば、そうした「能力」や「意欲」があるかどうかを判定する行政や関連機関の裁量は拡大し、その判定で資源配分が決まる余地が大きくなる。こうして、〈社会全体での子育て支援〉といいながら、「子育て問題」は、母親の「育児技術」や「育児能力」、さらには、「人や社会とつながりたいかどうか」という、特に女性の個人的な能力や意欲の問題と化していく。

このように「子育て問題」が母親の個人的な問題に帰着されることの裏返しとして、少子化が社会問題となるずっと前から論じられてきた公的保育拡大の必要性や、そもそも男性を地域から遠ざける労働慣行や性別役割分業といった社会的な制度の問題が見えにくくなる。実際、保育の規制緩和や民営化が進行し、公的保育が縮小しつつある。また、地域における「子育て」への支援に対して、「働き方」の改革に関わる政策は、区市町村が直接展開しにくく、かつ、企業を介した政策ということもあり、地域での「母親」支援に比べて展開は遅い。

さらに、4－③でみたように、「少子化対策」のもとで児童手当の拡大や医療費助成の拡大が進行し、資源配分は中間層の家庭へとじょじょに変化している。ひとり親家庭へはむしろ給付削減の改革が行われている。「すべての子育て家庭への支援」といいながら、政策論理では「一般的な子育て支援」と、ひとり親家庭など「特別な支援」という、一般的／特別な「子育て」を区分する二分法が維持されている。実際には、中間層への手当が拡大する一方で、ひとり親など「特別」な母親への手当削減の改革が進行している。

韓国では近年「家族」という関係に焦点をあてた政策再編を志向しているのに対して、日本の場合は「子育て」「働き方」と行為へ焦点化するような支援を志向しており、韓国のように「家族」を全面に出さない。家族における各成員の「行為」を支援するという形で、政策対象は個別化され、「子育て／働き方」（生産／再生産）の二分法が維持されている。個別に支援が進むことで、韓国のように「家族」自体の見直しまで議論がいかず、個別の支援の背景に想定されている暗黙の家族モデルを批判しにくい。

おそらく最大のジレンマは、女性も「支援者」として、対象化や二分法の維持に大きく関わっていることである。というのは、4節でみてきたような保育や地域における子育て支援関連の事業は、女性の雇用創出の源泉だからである。新たな事業は新たな専門職や資格を生み、その専門職育成は関連機関（大学等）の利害も絡み合っている。女性の対象化、個別化を女性が支え、事業としてそれが必要とされる構造が生まれている。

6．結論

70年代から指摘されてきた「都市における孤立した子育て」問題に対して、「子

育ての社会化」「社会全体での子育て支援」の重要性が指摘されてきた。そして、21世紀を迎えた現在、「子育て支援」という名のもとで、支援策が拡大している。本稿では、福祉の量的拡大とともに、地域社会や政策論理の質的な変化をあわせて検討した。「子育ての社会化」という名のもとで、新自由主義的な改革と再家族化の複合戦略ともいうべき事態が進行していること、子育て／働き方の二分法が維持され、女性の間での階層化の様相を検討した。こうした事態が進行する現在、Ito Pengのいうように現在の状況を「社会的ケアの拡大」と一方向的、単線的に評価することはできない。むしろ、量的な変化と質的な変化を複層的にみなければ、福祉の量的拡大の水面下で進行するような、「子育ての社会化」という理念の実現と必ずしも相容れない矛盾やジレンマ、女性の階層化の様相が分析の射程に入らず、批判の俎上にのせることもできない。「子育ての社会化」のもとで進行する女性の階層化にどう向き合うか。マーシャルはシティズンシップが社会的階層化の道具として作用しうることを論じたが、これは女性にもあてはまる。「子育ての社会化」という名の政策により、階層間の差異、ひとり親かどうかなど、女性内部の区分が維持・強化される。ジェンダー平等だけでは解けない女性の階層化問題に関係する矛盾やジレンマにわれわれはどのように向き合うのか。この点こそが今日問われているのである。

なるほど、「現状の地域社会では女性が子育てをしているのだから、『在宅子育て支援』が、女性による・女性のための支援となっているのは当たり前」といわれるかもしれない。ただ、本稿が問題としてきたのは、そうした単純な事実の確認ではなく、社会全体で「子育て支援」といいながら、誰と誰との間での連帯・役割配分がなされているのか、その底流に、「子育て」をめぐっていかなる「問題」のされかがあり、誰が、どのように支援策の対象とされているのか、それによって逆に何が見えなくなっているのかという、問題や対象設定の認識枠組みや価値づけという次元を問うてきたのである。

特に、現在は国・都・区ともに「財政難」が叫ばれ、政策課題の解決のために既存の資源をいかに効率的に再配置するか、地域の「福祉資源」をいかに掘り起こしていくかということが焦点となっている。こうした中、「子育ての社会化」「ワークライフバランス」「利用者主体、市民主体」という単純なテーゼを論じるだけでは、「子育て」をめぐる責任範囲やそこに底流する「子育て」をめぐる対象化の問題がかえって見えにくくなり、保育の市場化を促す新自由主義的な動きと、「母親の子育て力を高める」という再家族化の動きの同時進行が加速する

ことに対して、現状追認的な議論しかできなくなるのではないかと思うのである。

したがって、今後の都市行政に求められることとして、第一に、「子育て」をめぐる問題や対象の認識枠組み・価値づけを問い直し、「子育て」を母親のみの「問題」とする対象化、一般の子育て／特別の子育てという二分法、そして、子育て／働き方という二分法を解きほぐしていくことである。

特に、「ニーズ」は所与のものではなく、どのような「ニーズ」が、どのような人々に「必要」だとされるかという「ニーズ解釈」は、非常に政治的なものであり(Fraser 1989)、「市民のニーズとは何なのか」の定義づけも政治的なものである。実際、「男性支援」の施策の実施率が低い背景として、男性を対象としたニーズ調査がそもそもなされていないという事実がある(全国知事会 2005)。これは、支援策の内容以前に、支援策の「ニーズ」「必要」を導き出す調査や知の次元に、女性のみを対象化する強固なまなざしが底流していることを如実に物語っている。

「社会全体で子育て支援」とされて、子育ての責任主体が特定しづらいなか、どこかにそのしわよせがいくことになるが、本稿は、女性にそのしわ寄せがいっている背景にある、女性のみを対象化する強固なまなざし、二分法の存在を指摘した。その力学については今後の課題とするが、ここでは、行動計画や実践、調査や知も、そうしたまなざしを強固にする上で大きな役割を果たし得ることを示唆した。

こうした点をふまえれば、「地方分権」の潮流とともに、近年の「次世代育成支援行動計画」で地域の政策立案、政策評価の重要性が拡大する現在、都市行政や行政実施の調査や議論において、誰によって、どのような問題が、どのような意味の「問題」とされ、それをどのような意味での政策対象として個人が対象化され、計画化されているかを厳しく問い続けていかなければならないだろう。この問題設定、ニーズ設定をもとに、毎年、国、都道府県、区市町村で計画や指針が出ている。前述したように、個人の諸権利が、国家計画にますます従属するようになっている。政策評価とは、計画内の達成率を測るだけではなく、誰を何のために、政策対象として扱うのか、対象設定や問題設定という市民を統合する単位や論理に立ち返り、計画の前提から常に問い直し続けることであろう。

謝辞）本稿作成にあたって、金成垣博士に多大な協力を得た。この場をかりて感謝したい。

1次文献(政策文書)

＜中央政府＞
『今後の子育て支援のための施策の基本的方向について(エンゼルプラン)』(厚生・文部・労働・建設4大臣合意), 1994
『少子化対策推進基本方針』(少子化対策推進関係閣僚会議), 1999
『重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について(新エンゼルプラン)』(大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治6大臣合意), 1999
『仕事と子育ての両立支援の方針について』(閣議決定), 1999
『少子化対策プラスワン』(厚生労働省), 2002
『少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について(子ども・子育て応援プラン)』(少子化社会対策会議決定), 2004

＜東京都＞
東京都, 1999a『財政再建推進プラン』
東京都, 1999b『福祉施策の新たな展開』
東京都, 2000『東京と福祉改革推進プラン』
東京都, 2002a『TOKYO福祉改革STEP2:「地域での自立を支える新しい福祉」を目指して』
東京都, 2002b『東京の子どもと家庭(平成14年度東京都社会福祉基礎調査報告書)』
東京都, 2005a『東京都次世代育成支援行動計画』
東京都, 2005b『東京都ひとり親家庭自立支援計画』
東京都, 2005c『東京都社会指標』(特集:東京都における女性の就業の現状)
東京都, 2006『福祉・健康都市　東京ビジョン』
東京都, 2007『男女平等参画のための東京都行動計画:チャンス&サポート東京プラン2007』

＜東京都世田谷区＞
世田谷区, 1970『世田谷区総合計画』
世田谷区, 1979『世田谷区基本計画』
世田谷区, 1995『世田谷区基本計画』

世田谷区, 1997『世田谷・地域保健福祉社会の構築: パートナーシップによる保健福祉のまちづくりを目指して』(世田谷区地域保健福祉審議会・答申)
世田谷区, 1998『子どもを取り巻く環境整備について』(世田谷区地域保健福祉審議会・答申)
世田谷区, 1999『子どもを取り巻く環境整備プラン』
世田谷区, 2000『保育サービスのあり方について』(世田谷区地域保健福祉審議会・答申)
世田谷区, 2005『世田谷区子ども計画』
世田谷区, 2007『世田谷区男女共同参画プラン』
2次文献

Japanese

岩田正美, 1998「<個人>と<社会>, その統合としての社会福祉の諸概念: 社会福祉学 原論ノート」『人文学報』291, 1-21.
岩田正美, 2001「社会福祉における対象論研究の到達水準と展望: 対象論研究の視角」『社会福祉研究』80, 27-33.
大沢真理, 2004「「男性稼ぎ主」型から脱却できるか: 社会政策のジェンダー主流化」社会政策学会編『新しい社会政策の構想: 20 世紀的前提を問う』法律文化社, 52-66.
相馬直子, 2005「少子高齢化と都市生活: 次世代育成とジェンダーに敏感な都市政策へ向けて」植田和弘編『グローバル化時代の都市』岩波書店, 101-136.
田中拓道, 2006『貧困と共和国: 社会的連帯の誕生』人文書院.
宮本太郎, イト・ペング, 埋橋孝文, 2003「日本型福祉国家の位置と動態」エスピン・アンデルセン編『転換期の福祉国家: グローバル経済下の適応戦略』早稲田大学出版部, 295-336.
結城恵・沙見稔幸他, 2001「シンポジウム・少子化社会の子育てのゆくえ: 広がる子育てサークル」『国立女性教育会館研究紀要』5, 129-138.
全国知事会男女共同参画研究会, 2005『次世代育成支援対策推進のための調査・報告書』

English

Cattacin et al. 1999, "Workfare, citizenship and social exclusion", in J.Bussemaker (ed.), *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*, London and New York:

Routledge.

Delanty, G., 2000, Citizenship in a global age: society, culture, politics, Buckingham: Open University Press(=2004,佐藤康行訳『グローバル時代のシティズンシップ：新しい社会理論の地平』日本経済評論社)

Durkheim, E., 1893, *De la Division du Travail Sociale*, Paris: Alcan(=1989, 井伊玄太郎訳,『社会分業論(上)』講談社)

Esping-Andersen, 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economics*, New York: Oxford University Press.

Fraser, N., 1989, *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Goodman,R. and Peng,I., 1996, "The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building", in Espin-Andersen(ed.)*Welfare States in Transition*, London: Sage, 225-255.

Lewis,J.,1992, "Gender and the Developemem of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy, 2,(3), 159-173.*

Lister,R.,2003, *Citizenship: Feminist Perspective(Second Edition)*, New York: New York University Press.

Marshall T, and Bottomore T., 1992, *Citizenship and Social Class*, London: Pluto. (=1993,岩崎信彦、中村健吾訳, 1993『シティズンシップと社会的階級』法律文化社)

Pateman, C., 1989, *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*, Cambridge: Polity Press.

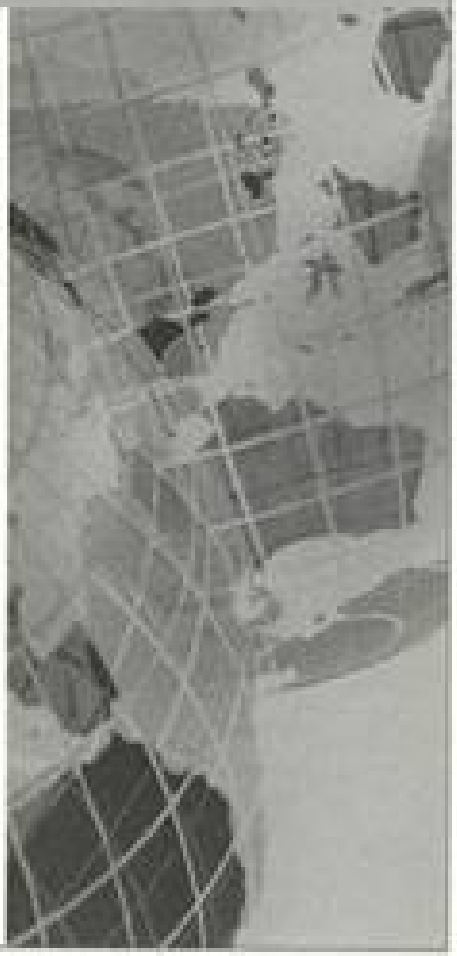
Peng,I., 2004, "Postindustrial Pressures, Political Regime Shifts, and Social Policy Reform in Japan and South Korea", *Journal of East Asian Studies, 4, 389-425.*

Sainsbury, D. 1996, *Gender, Equality, and Welfare States*, Oxford and New York, Oxford University Press.

Saraceno,C., 2002, "Gendered policies: family obligations and social policies in Europe", in Boje and Leira (eds)*Gender, Welfare State and the Market*, London and New York: Routledge, 135-156.

The Seoul Metropolitan Government
「Project to Create a City where Women Are Happy」

Be Oh Lee
(Director, Women Policy Division, Seoul Metropolitan Government)



A New Class of Women's Policy in the 4th Publically Elected City Administration
The Seoul Metropolitan Government 「Project to Create a City where Women Are Happy」

Bi Oh Lee
Director, Women Policy Division, Seoul Metropolitan Government

1. Project Background

The major focus of Korea's women's policies to date has been the elimination of gender discrimination and the achievement of gender equality. The policies were mostly led by the central government based on the underlying belief that women are more vulnerable to discrimination than men.

Under this approach, the Seoul Metropolitan Government's women's policies have concentrated on promoting the rights and interests of women and encouraging women to participate in the society. As a result, there has been noteworthy progress in the improvement of the socioeconomic status of women and gender equality in the legal and policy fronts. Women's policies up until now have been mainly geared towards achieving gender equality.

One question to contemplate is as follows: have these women's policies genuinely brought forth gender equality or helped women become equals with men in social activities? Adding to this, we must reflect on whether women are facing inconvenience or insecurity in their everyday lives in the metropolis. The aforementioned women's policies of the past have failed to

monitor if the female experience and viewpoints were incorporated into all aspects of urban life including roads, transportation, culture and residences. Therefore, even though women are experiencing inconvenience and insecurity in their lives as urban dwellers, previous women's policies were in lack of effective policy objectives and measures to address this issue.

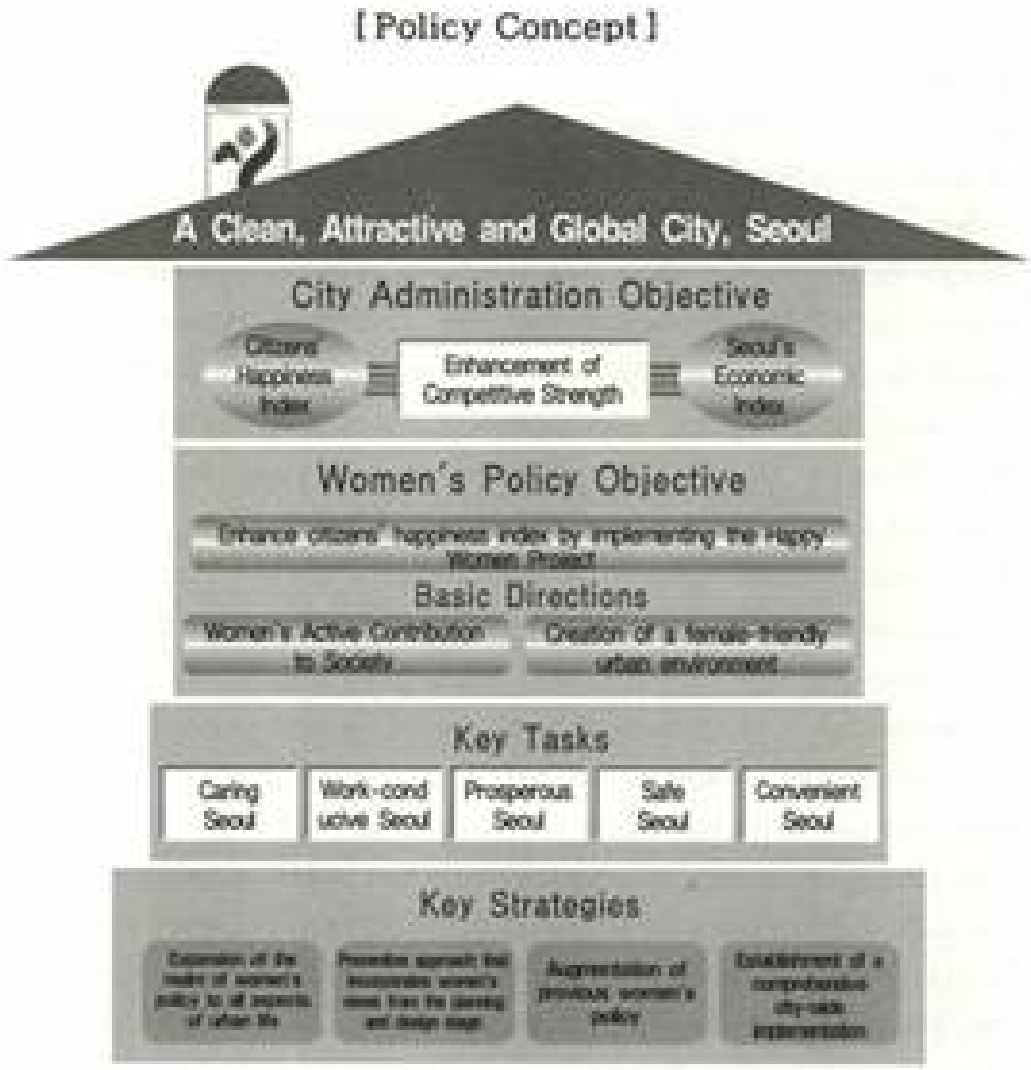
"Project to Create a City where Women Are Happy (hereinafter referred to as Happy Women Project)" is a comprehensive policy, first of its kind in the nation, that encompasses the measures to systematically reduce inconvenience or insecurity that women may experience in city life. The most preminent feature of the Happy Women Project is its expansion of the realm of women's policies from gender equality and job creation to every aspect of urban life including roads, transportation, culture and industry. Through these efforts, the Seoul Metropolitan Government will improve Seoulites' happiness index, upgrade the city's competitive strength and realize its vision of "a clean, attractive and global city, Seoul."

2. Policy Concept

The Happy Women Project is a policy that extends the boundaries of previous women's policies that were focused on gender equality. It encompasses the creation of a female-friendly urban environment that is free of inconvenience and insecurity in everyday life and is conducive to women's participation in the society. This is a policy to improve the life conditions for women and ultimately aim for the happiness of women.

The Happy Women Project is comprised of five pillar tasks: caregiving and job creation, which were mainstream in women's policies of the past, safety, convenience and prosperity. The objective of the project is to enhance Seoulites' happiness index by rigorously pursuing the five pillar tasks. This is to build a female-friendly urban environment and offer women the opportunity to contribute to the society through their social and

economic activities.



3. Implementation Strategy

The most distinguished characteristic of the Happy Women Project is its expansion of the horizon in women's policies. The realm of women's policy initiatives has been extended to urban life in general to include urban space and socio-cultural fields. Against this backdrop, initiatives that spur

real progress in areas closely related to Seoulites' lives such as transportation, welfare, culture, architecture and roads will be identified and implemented in a consistent manner. It is a more effective strategy for a municipal or metropolitan government, rather than the central government, to take the lead in order to deliver tangible impact to the citizens' everyday lives by extending the policy realms.

Second, by taking a preemptive and preventive approach that applies the female experience and views from the initial planning and drafting stage, the project's policy efficiency is reinforced. Previously designed or installed urban facilities or spaces that are inconvenient or uncomfortable will be revamped by 2010 after prioritization under a comprehensive mid-term plan. However, it is of higher importance to help women lead convenient, safe and sound lives by avoiding elements of inconvenience or discomfort for women as urban dwellers. A key strategy is to specifically ask women what causes them inconvenience or insecurity. With regard to this, the female participation rate in various committees, in particular, committees of architecture and engineering works, must be promptly improved.

Third, the project augments former women's policies by developing and pursuing new and original policy initiatives related to women, childcare and youth. The Happy Women Project is not merely a policy to build a convenient urban space for women to thrive in. In Seoul, there still remain unreasonable institutions and practices that confine women's activities in the society and economy. Childcare services are still weak both in terms of quantity and quality. Therefore, new initiatives must be continuously developed in the current women's policy arena.

Fourth, a citywide network will be in place to efficiently implement the Happy Women Project. All divisions in the Seoul Metropolitan Government will engage in the Happy Women Project and each division will be responsible for implementation while the Office of Women and Family Policy assumes the role of control tower. This form of organizational structure or implementation system is unprecedented in the central government not to

mention other municipal governments. To successfully implement the Happy Women Project, it is essential that women's associations, research institutes and universities participate, not only the administrative body of the Seoul Metropolitan Government. The Project must be well-organized both in practice and theory through the cooperation between the private, public and academic sectors. To position the Happy Women Project as a pronounced brand of the fourth publically elected office of the Seoul Metropolitan Government, the four elements elaborated above must be in balance.

4. Online Survey Results

With an aim to grasp the policy direction and the public demand prior to formulating the Happy Women Project, the Seoul Metropolitan Government conducted an online survey of Seoulites on factors that cause inconvenience to women in daily life. A total of 2,444 respondents including 1,067 men and 1,377 women took part in the survey.

Results of the survey indicate that, regardless of gender, respondents were generally satisfied with their lives in Seoul (51.4% of the total respondents) but believed that daily life for women is more inconvenient. Women were actually feeling a stronger sense of inconvenience than what men perceived to be true.

As a response to the question that asks if day-to-day life is more inconvenient for women than men, 61% of men reacted with a positive answer whereas 77.4% of women said women face more trouble than men. This shows differing views between genders. The areas that cause women discomfort compared to men were public restrooms (67.4%), public transportation (36.6%), driving and parking (35.8%), childcare facilities (29.4%), and sidewalk passage (18.3%).

Moreover, 61% of Seoulites harbored a sense of insecurity about life in the city. Only 39% responded that they never felt insecure, which implies

the need to obtain urban safety. There was a gender discrepancy in the degree of insecurity with more women feeling insecure than men (65.6% of women versus 55% of men).

As to the city's night-time safety, approximately 2/3 (67.3%) of the respondents said the city is quite dangerous. Here, women also held a stronger perception of night-time danger than men.

Building on the actual cases of daily inconvenience and results of the survey, the Seoul Metropolitan Government set up a four-year implementation and action plan to be effective until 2010 named 'the Happy Women Project 2010'. This was completed after identifying the implementation tasks in each area of Seoul's city management to build a city where women are happy.

5. Happy Women Project Initiatives

The Happy Women Project is comprised of five pillars and about 120 project initiatives.

The first pillar is 'caring Seoul'. Women have conventionally took full responsibility in housekeeping, childcare and caregiving for seniors. By transferring women's caring responsibilities or labor to the society at large, we will be able to support women to be more active in the society and economy.

Key examples include the expansion of public childcare facilities, the establishment of '0★5 Plaza for Infants and Toddlers', providing workforce for elementary school in-class lunches and implementing the voucher system for elderly care.

After a status review, public childcare facilities will be increased in districts called dong with no existing public childcare facilities and for dongs with the penetration rate of childcare facilities at below 60%. A total of 70 additional childcare facilities will be launched by 2010. At neighborhoods that are struggling to acquire land due to insufficient financial resources, dong district offices that are shut down according to the district office

integration plan will be used as sites.

The launch of the "0★5 Plaza for Infants and Toddlers" is planned for parents without any previous childrearing experience. This is a center that provides exhaustive childcare services and resources that span part-time childcare facilities, childcare information sharing spaces, field experience learning centers, childcare information centers, playgrounds and rental facilities for textbooks, educational tools and toys. In the second half of this year, four centers will begin operation. Outcomes of the preliminary operation will be analyzed to determine by year-end the expansion plan that will stay effective until 2010.

For elementary school in-class lunch support, we will provide senior helpers by utilizing the "Seniors Job Initiative" under which seniors participating in the program will be dispatched to schools as lunch helpers. This is to alleviate the burden of parents who are obligated to visit schools as in-class lunch helpers once or twice a month to help lower graders who may still be unfamiliar with life at school. This may also ease the burden of schools. After conducting a review on the demands this year, the plan is to dispatch one senior helper to one class of first graders throughout the year excluding vacation starting from 2008. The helpers will first be allocated to schools with a high proportion of students from low-income families and schools with an underprivileged educational environment.

The voucher system for elderly care is designed to offer support for low-income senior households by helping seniors with their activities such as helping them with meals or accompanying them on visits outside of the house. The system also provides housekeeping service such as cooking, cleaning and laundry. This policy aims to offer at-home support for seniors who are challenged with leading their daily lives alone as well as to alleviate and reduce the mental and physical burden of the main caregivers, generally women. Senior households eligible for this service are those with household income that is less than 150% of the nation's average. More senior households will benefit from the service each year.

The second pillar is 'work-conducive Seoul.' The objective is to encourage women's economic activities by supporting women to obtain jobs or start businesses and by creating a setting in which women can work at ease.

Key examples include the Mom-Preneur Business Start-Up School and mentoring for women with start-up businesses. The Mom-Preneur Business Start-Up School is an initiative designed for women who want to start one's own business but have limited opportunities due to obstacles such as childcare issues. This program offers specialized business start-up training on-line on topics such as restaurant and dining business, flower art and professional nail care. It also supports on-the-job training to prepare for start-ups.

In addition, the Seoul Women's Business Start-up Mentoring is an all-inclusive support initiative for women expecting to start a business. As a guardian in business launch, this program operates business start-up training tailored to women and offers start-up counseling, consulting and funding support for women who completed the course. It also provides continued guidance on business management until the business turns stable.

The third pillar is 'prosperous Seoul.' This area focuses on offering a larger opportunity for women to enjoy cultural and leisurely activities.

A core initiative under the vision of prosperous Seoul is to build or remodel cultural facilities to be more female-friendly. Women tend to have lower access to culture because of constraints in childcare and education for their children. Furthermore, even when women visit performance or cultural centers, there is a shortage of adequate facilities for women visiting with toddlers and young children which causes them to struggle during their visit.

The Seoul Metropolitan Government is planning to open a nursing room, children's play area and a library at sections of the second and third floor of the new Seoul City Hall, for which groundbreaking will begin in 2007. This is for the convenience of visitors to the Seoul Metropolitan Government

who are accompanying children. This is all part of the effort to eliminate difficulties that women may face while using public facilities and cultural centers.

An exemplary cultural center that is currently undergoing the planning stage is the Nodeulseom Culture and Arts Complex. This complex will be built into a venue where women can enjoy performances in a safe and comfortable setting. For the convenience of women with infants and toddlers, a stroller rental service will be provided at Namsangol Hanok Village, Unhyeongung and Gyeonghuigung palaces in the second half of this year. The metropolitan and district cultural centers in Seoul such as the Sejong Center for the Performing Arts, the Seoul Museum of Art, the Seoul Museum of History, cultural and arts centers and libraries will undergo an exhaustive status review by August. The results will be used in establishing a comprehensive plan for improvement within this year.

Therefore, from 2008, we will begin opening and improving facilities for the convenience of women such as childcare and nursing rooms in cultural centers in a full-fledged manner. We anticipate that Seoul's cultural centers will be transformed into a female-friendly version by 2010 when the initiative comes to an end.

The fourth pillar is 'safe Seoul.' Safety in the physical environment may be a target that is achievable in a relatively short period of time. However, maintaining psychological well-being is what requires special attention. To this end, the views and experience of women must be incorporated to prevent possible issues.

Key examples include formulating female-friendly "new towns", establishing landscape design criteria and manuals for the safety of women, building a pedestrian environment that is convenient even for people who are vulnerable to discomfort and providing call taxi services for women.

When building new towns, the Seoul Metropolitan Government will create pleasant and safe residential areas by building a female-friendly apartment complex under CPTED (Crime Prevention through Environmental Design).

For example, we will control the safety of underground parking lots by installing surveillance cameras that track the movement of passers-by and by placing proper lighting fixtures. We will prevent children's playgrounds from becoming the epicenter of criminal activities by locating them at open and accessible areas. We will also install sinks and washbasins that are adjustable to the user's height.

Furthermore, since the frequency of crime against women or vulnerable citizens is on a rapid increase due to the population density, crowdedness and anonymity of the urban environment, we will establish landscape design standards and manuals under the CPTED principle which prevents the formation of crime-prone areas and elements of danger. We are aspiring to build a safer city by applying this principle to landscape design, construction and management of public facilities such as parks, plazas and roads.

Pregnant women and women with strollers go through inconvenience when passing sidewalks due to cars and bollards on the sidewalks. With an aim to resolve this problem, we are issuing an overhaul plan to lower the curb and make the sidewalk surfaces even. In the past, the curb between the road and the pedestrian sidewalk was lowered to match the width of the crosswalk. However, this width will be adjusted to the minimum range necessary (1 ~ 1.5m) in order to prevent vehicles from going on to pedestrian sidewalks. In addition, we will improve convenience by removing the bollards that were laid in the past to prevent the passage of cars.

Call taxi services for women is a response to the phenomenon that many women feel uncomfortable when taking cabs in late-night hours due to the lack of attentive service. A call taxi service for women will be launched in September to allow women to conveniently take cabs with a sense of comfort. When a female customer requests a taxi with a woman driver to the call service, we will allocate an available cab that is closest to the woman's location. The allocation will utilize the DB on registered taxis, drivers and customers compiled at the call center of the call service brand

as well as the GPS reception system.

The fifth pillar is "convenient Seoul." This is to construct female-friendly facilities and spaces to help women lead convenient lives as urban dwellers.

Core examples include strengthening the level of convenience at women's public restrooms and upgrading facilities in architectural structures to be supportive of female convenience.

Under this goal, we are planning to substantially raise the number of toilets at female public restrooms. Women's restrooms at performance centers or highway rest areas are frequently more crowded with a long queue compared to men's restrooms. To eliminate the long waiting lines, the Seoul Metropolitan Government will use its administrative capability and add to the number of toilets available at women's public restrooms by 2010. We will increase the number of toilets at previously built restrooms at subway stations and at public restrooms managed by local 'gu's in Seoul. For facilities that are newly constructed such as the subway line number 9, we will expand the number of toilets at female public restrooms from the initial design stage.

Toilets and washbasins with lower heights will be built for the use of children. Inside the restrooms, we will add powder rooms, etiquette bells, disposable toilet covers, spare chairs for toddlers, diaper changing tables and shelves for personal belongings to make easy-to-use restrooms for women. When constructing public facilities with capacity to hold over 500 people (stricter than the 1,000 person capacity mark stipulated in relevant law), the number of toilets for women should be 1.5 times higher than that for men, which in turn will enhance the convenience for women.

Moreover, we will recommend the installation of female-friendly facilities or require it as a prerequisite for architectural assessment or permission. Under this approach, we will allocate a priority parking area for women in underground or ground-level parking lots by setting it as a pre-condition. To minimize crime-prone areas, wall structures at underground levels will

be changed into pillar structures and elevators will reach the lowest level of buildings. In addition, for natural lighting near elevators and corners we will adopt sunken structures or adjust ceilings.

6. Limits of the Project and its Features

As described above, the initiatives of the Happy Women Project are concentrated around spaces and facilities such as houses and roads. Creating a female-friendly urban environment certainly is an urgent task. Nevertheless, this is a necessary yet not a sufficient condition for women to be happy. This is the limit of the Happy Women Project and an issue to overcome. To really build a city where women thrive with a sense of happiness, it is essential to stimulate cultural change such as the change in the perceptions and practices of Seoul's citizens and corporations. To strengthen the real value of the Happy Women Project, we must identify and advance initiatives that are related to the culture of everyday living.

Taking this into account, the Happy Women Project has a number of features as below. First, with the goal of creating a city where women are happy, the Happy Women Project is an implementation plan with concrete, action-oriented items that sets priority tasks in each field of city management while considering the limited financial resources. Some initiatives that must have been included and pushed forward were excluded from the plan due to limited financial resources and time constraints.

Second, the Project is an exhaustive plan that expands the horizon of women's policies to all areas of city management including transportation, urban planning, residences and roads to achieve the vision of creating a city where women are happy. It is also a preventive plan that incorporates the viewpoints and experience of women.

Lastly, the Happy Women Project is a mid-term plan to be refined at each stage. To develop Seoul into a city where women are happy, it is important to clarify the culprits and elements that undermine women's

happiness and grasp the expected directions of change and then set forth relevant countermeasures. The environment that affects the city's administration always undergoes rapid change. Therefore, to guarantee policy effectiveness, progress must be consistently monitored at regular intervals and results should be provided as feedback. The Happy Women Project is a mid-term alignment plan that is revised and updated in both substance and methodology each year.

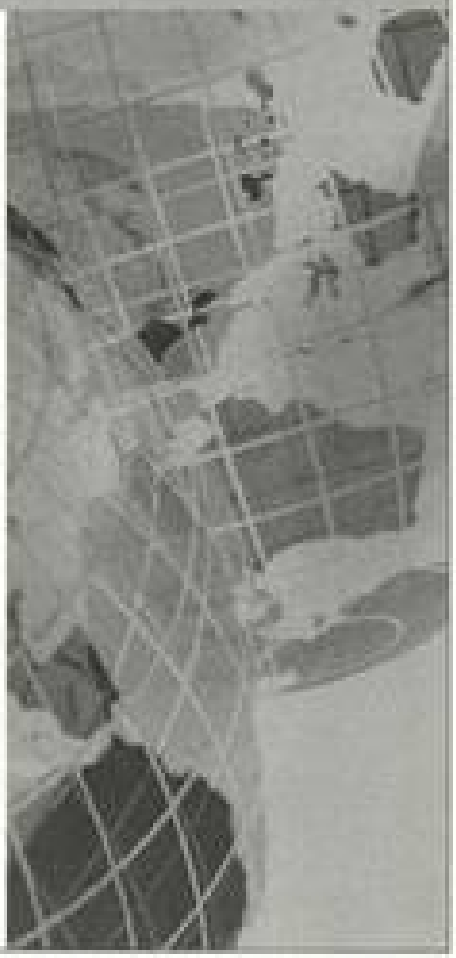
7. Future Plans

To generate public consensus on the Happy Women Project, we will pursue various thematic programs related to the project by September.

Key programs include the Happy Women Project idea discovery initiative, the female-friendly design suggestion initiative for public restrooms at Seoul gas stations and the photography exhibition under the theme that expresses a city where women are happy. A public contest on promotional UCC and imagery (symbols and logos) is currently underway for Seoulites. Within August, the winning entries will be selected and used in raising the awareness of the Happy Women Project.

The Seoul Metropolitan Government has finalized 'the Happy Women Project 2010' in July of this year. This contains initiatives in each field of city management that are to be complete by 2010 under the objective of transforming Seoul into a city where women are happy. This master plan will be revised and complemented every year through regular assessment. During the process, it is critical to listen to the opinions of the public, academia and women's associations and apply them to the revision. To this end, we will regularly survey the female satisfaction level on urban living and incorporate results into our policies.

Panel Discussion



Synthesis Discussion 1.

Discussion Paper on the Development of the 'Seoul Gender-sensitive Indicators for Improving Gender Equality'

Kyung Hee Shin, Ph.D.
Research Fellow, Seoul Development Institute

Need discussions related to the Seoul Gender-sensitive Indicators proposed at the following three levels:

1. Necessary to materialize the purposes of developing the Seoul Gender-sensitive Indicators

- The title of the presentation is the 'Development of the Seoul-sensitive Indicators for Improving Gender Equality'. This makes us understand that the development of the Seoul Gender-sensitive Indicators aims to head toward a final object as the improvement of gender equality. However, I think it is necessary to set an aim at one step lower than itself.
- In gender indicators of international organizations, the name of indicators reveals what the indicator intends to show. For instance, Gender Development Index, Gender Empowerment Measure, and Gender Institution Development Index enable us to expect what indicators will be included with their titles only.
- I hope the Seoul Gender-sensitive Indicators will be materialized to a certain extent of anticipating what the indicators suggest through its

title. To do so, it is important to give shape to what the purposes of the gender indicators pursued by the City of Seoul are.

- The presentation suggests five needs of gender-sensitive indicators. In additon, five concepts of the Seoul gender-sensitive indicators are presented. These are regarded as the purposes of the Seoul gender-sensitive indicators? Among five needs of gender sensitivity suggested in the presentation, two purposes for measuring the degree of and finding the cause of gender inequality are to make a diagnosis of gender inequality.
- The rest three purposes are to improve policy makers' gender sensitivity, draw up and carry out policies, and assess specific policies, and these take on the character of assessment of the outcomes of the Seoul's policy for gender equality. Among 5 concepts of the Seoul gender-sensitive indicators presented, there is an aim to investigate two phenomena of displaying women's inequality in Seoul and changes in gendered roles and gender-separated living conditions. Moreover, the increase of minority women's human rights and women's economic and social empowerment are aims for gender equality to be fulfilled in the concrete. Finally, gender sensitivity of women policy and improvement of its effectiveness have a purpose for policy assessment.
- It is necessary to think over whether the comparison focus for indicators will put on year, time, that is able to grasp the development or achievements of Seoul on a peculiar point in time, or comparisons between large cities will be given more weight. It would be good that both comparisons between times of gender indicators and cities are possible. However, for gender indicators , in actuality, it is more difficult to get data for comparisons between cities than date for comparisons between countries.

2. Necessary for the purpose of gender-sensitive indicator development and indicator system to have consistency

- The proposal for the Seoul Gender-sensitive Indicator consists of 5 areas and 25 sub-indicators.
- 5 areas such as economic empowerment, support for work/family balance, social unity of minority women, expansion of women's social and cultural rights, improvement of women's representation seem to be derived from 7 pending women problems in the City of Seoul.
- Among major women's issues in Seoul, the 7 problems presented here are seen as most important and urgent in the purpose of developing the Seoul Gender-sensitive Indicators regards. Thus its aims can be set up as this: to show such impending problems and to compare how far they are improved annually and what levels overseas large cities reach.

3. Important to consider to what extent indicators have representation

- The area of women's economic empowerment has 8 indictors. It has more indicators than other areas. Although economic empowerment is the most important subject, it does not need to have more indicators. In my opinion, 3 indicators-economic participation rate by sex, average wage gaps between sex, rate of non-regular workers by sex- are most representative indicators for women's economic activities. For Korea, particularly Seoul, it is true that houses are served as a tool to increase property values rather than residence. Nevertheless, house ownership rate by sex should be considered in an aspect of custom and system. In case of the one house per one principle, social and cultural influence are more significant than economic aspects in deciding on who have house ownership - men, women or joint ownership.
- Let's consider that it is proper to use the rate of children using stated-funded facilities as a representative indicator in the area of

support for work/family balance. Of course, compared with private facilities, public facilities are better, much preferred and in great demand that exceeds the supply. To choose the rate of children using state-run facilities as an indicator means that it is good to increase the number of public facilities in an aspect of policy. As the fixed capacity of state-funded facilities are kept even, the rate can increase when the number of children decreases naturally. What degree leads the rate of children using public facilities to the best state? How would it be to examine the supply/demand ratio for public facilities? When compared with overseas large cities, it is essential to think whether the indicator, the rate of children using state-run facilities, are meaningful. Childcare policy and situations of childcare facilities vary depending on a city: Some help individuals with childcare subsidiaries and give them options available, while some have no gaps between private and public facilities in some cities. If its main purpose is to compare overseas cities, research on city's situations by indicator are needed.

- There are indicators like the 'rate of beneficiaries of the Basic Livelihood Security System by sex' and the 'employment rate of elderly women aged 60 or over' and the registration rate of the disabled by sex' in the social unity of minority women, where it is necessary to consider whether such are plus(+) or minus(-) indicators. It is good or bad if the rate of female beneficiaries of the Basic Livelihood Security System is high? It is good or bad if the registration rate of disable women is high? Women are poor so that there are a lot of female beneficiaries. More female beneficiaries mean that women are poorer. Women's poverty keeps women employed continuously after their age of 60 years, doesn't it? Men generally have a higher rate of disability. When society is aging, women have a disability living longer than men. Lately there are hardly any gender difference in the registration rate of people with disabilities
- In the areas of expansion of women's social and cultural rights, it is

necessary to consider whether it is proper to use subjective assessment of health conditions by sex as a representative indicator. It is open to discussion whether subjective assessment of health conditions, incidence and prevalence rates of disease are important. Can these indicators be compared with those in overseas large cities? Why are indicators in relation with health selected in the area of expansion of cultural rights? Is it because the health of women in Seoul is serious? Need discussions on whether it is good to have more facilities related to sexual violence and domestic violence. It is crucial to reduce the number of sexual assault and domestic violence cases.

- The Foundation of Women and Family started to produce gender separated statistics of Seoul three years age. It has produced statistics indexes in time series in a variety of areas ranging from population, family, childcare, education, economic activities, health care, culture and leisure, information, politics and social participation, safety to environment.
- The Seoul Gender-sensitive Indicators proposed are the ones included in gender statistics of the City of Seoul. In my opinion, it is necessary to give a shape to the purposes of developing the Seoul Gender-sensitive Indicators, select representative indicators fit for its purposes and simplify the number of indicators in order to differentiate it from the Seoul gender statistics.

Synthesis Discussion 2.

Gender and the Labor Market: Creating Equal Employment Opportunities for Women

Myung Sook Jun, Ph.D.

This presentation shows general characteristics, systematic contexts and policy challenges of the U.S. women labor market. Along with these, it suggests the needs of women policies fit for special regional situations by indicating peculiarities of New York City's labor market. The purpose of the paper is not to address controversial issues or policies but to bring up information that help us understand the U.S. policy for the women labor market, which we think will be useful in facing challenges of Korea's women policy. Central to three questions, comments are made as follows:

The first question is about the data presented in Figure 2. When compared with Korea, one interesting thing is that the participation rate in the labor market of married women with children is higher than the average rate of all women. Unlike the US, for Korea(2004), the economic participation rate of all women is 54% while that of married women with children aged 0 to 16 is fairly low at 43%. In particular, that of women with children aged 2 or under drops sharply to 20% and rises to around 50% after their children enter elementary school.

In this manner, the burden of childcare hampers women's participation in economic activities, and the younger their children are, the greater the burden. The differences of women's economic participation rate depending on children's age can be seen in other OECD countries. For example, the economic participation rate of women with infants aged 2 or under is lower

than that of all women. Thus, data used in the presentation should have been subdivided depending on children age in order to look for similarities and differences of the labor market in other countries. Particularly the subdivided information is thought to be important in setting policy tasks of the government.

The second question is about the role of women's groups and labor unions in constituting the features of the U.S. women labor market.

A number of studies underlined that courts or governments played a crucial role in securing effectiveness of the US employment of the Anti-Discrimination Act while giving weight to roles of women organizations. There are also some studies pointing out that not only low political representation of women (as stated in the presentation) but also low representation in labor unions is one of factors in explaining women's inferior status in the labor market. Please introduce the situations if there are leading activities of US women's groups and labor unions to improve women's status in the labor market recently.

The third question is about recent issues and future challenges facing EEOC or affirmative action in relation to the Anti-Discrimination Policy. Korea adopted a policy to prevent discrimination in recruitment, advancement and dismissal through the Equal Employment Act enacted in 1987, and since then, regulations such as equal pay equal for equal work and prevention of indirect discrimination have been included by a series of law revisions. Above all, state-owned companies and private companies with 1,000 employees or more have taken affirmative action to improve employment of women based on the Equal Employment since 2006. In other words, employment situations(the employment rate of women workers in all occupational categories and the employment rate of women in managerial positions) are submitted by target companies and inspected, and then the companies that do not meet the standards are urged to take affirmative action to improve employment .

Such legal and systematic changes are expected to contribute to

	U.K.	Korea
Women's labor force participation rate	- 69.6% of women aged 15 to 64 participate - The rate of part-timers 40.4%	- 53.9% of women aged 15 to 64 participate The rate of part-timers 11.9% - But, most of workers are in non-regular contract work so that they can not enjoy the benefits such as maternity leave and childcare leave.
Social investment	(GDP%) 21.8%	(GDP%) 6.1%
Child poverty rate	15.4%	No available statistics

Source: Start Strong II (OECD, 2006: 416 & 369).

Some indicators of childcare and early childhood education services in the UK and Korea are shown in Table 2. Children in the UK are forced to go to local primary school when they become four years old. There is a tendency that these primary schools run breakfast meal services and out of school clubs for children with working parents. Children under 4 go to nursery school or pre-school. Childminding is not illustrated here.

One noticeable thing is that every neighborhood has a children's center, which offers services in relation to infancy childcare and education, support for parents' childcare, family assistance and health, and that the centers operating from dawn to nighttime.

By comparison with the UK, Korea's service systems for children are relatively simple. Childcare centers or preschools give full time services for infants, and they offer part time services at the request of parents. Start strong II mentioned that for Korea, private educational institutes(Hakwons) provide children aged 3 to 12 with a wide range of education services, ranging from full time to part time services.

In both the UK and Korea, the rate of infants and toddlers aged up to 3 in preschool is about 20%, which increases sharply as they grow older. So we can see rates of children entering preschool in the UK are much higher than those in Korea.

(Table 2) Some indicators of childcare and early childhood education services in the UK and Korea

	UK	Korea
Major service types	- Nursery school : offer 12.5 hour-services per week to infants aged 3 and 4, some offering full-time services 3 - Pre-school/play group : provide infants aged 2 or over with intermittent and seasonal services other than full-time services - Reception classes : located in primary school, offer breakfast services and operate out of school clubs - Children's center : offer one stop services to parents and children	- Nursery: make a rule to provide children aged 0 to 6 with 12 hour-full time services - Pre-school : offer full-time and part-time services to infants aged 3 to 6
Rate of children in preschool	- 0 to 3 years : 20% - 0 to 4 years : 96% - 4 to 5 years : 100%	- 0 to 3 years : 19.6% - 3 to 6 years : 68.3% - (5 to 6 years among them : 78.9%)

Source: Start Strong II(OECD, 2006: 416 & 370).

2. Childcare environments of London and Seoul

Comparisons between childcare envrionments in London and Seoul are shown in Table 3. Seoul has a slightly higher population of children than London. However, the number of day care facilities in London is 10 fold as high as in Korea. This is because London has higher rates of children in preschool and lower ratios of legal teachers to children than Seoul.

〈표 3〉 London and Seoul's child population and number of childcare and education places

	London	Seoul
Number of children [a]	- 0-4 : 478,000 - 5-11: 628,700	- 0- 4 : 522,004[c] - 5- 9 : 614,447[c]
Number of places [b]	- Day nursery : 56,600 places - Child minders : 38,300 places	- Childcare centers : 4,573 places [d] - Kindergarten : 962 places [e]
Ratio of legal teachers to children [f]	- under 2 4:1 - 2 4:1 - 3-7 13:1 - family daycare 6:1(possible to take care of three children aged under 5) - reception class 30:2	- infant 3:1 - 1 5:1 - 2 7:1 - 3 15:1 - 4-6 20:1

a) The Case for London(Mayor of London, 2003:71).
http://www.london.gov.uk/mayor/case_for_london/docs/ch5_public_services.pdf
b) The London childcare strategy(Mayor of London, 2003:46).
http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/childcare/index.jsp
c) The Seoul population statistics (Seoul Metropolitan Government, 2003).
http://stat-app.seoul.go.kr/sws/sws999P.jsp?ID=DT_B27TAB&IDTYPE=3&A_LANG=1&FPUB=3&SEUITEM=
d) The Seoul childcare statistics(Seoul Metropolitan Government, 2003).
http://women.seoul.go.kr/new/pds/pds03/data/nurture_statistics(20060630).xls
e) MOE&HRD Current Situations of Schools (Ministry of Education & Human Resources Development, 2007).
f) Start Strong II (OECD, 2003: 416&370).

The London and Seoul childcare strategies are given in Table 4. London established and published the London Childcare Strategy in 2003, and as known in Burke's presentation, the child strategy has not been published at the level of London City after 2003. The Seoul Metropolitan Government has established and implemented the Seoul long-term childcare plans at the level of the City since the Saessak Plan of the Ministry of Gender Equality and Family was launched in 2006.

The noticeable part amongst the London Childcare Strategy is that it supports their needs of childcare in accordance with vulnerable characteristics of diverse population groups (lone parent families, low income households, migrant families etc.), and that it promotes employers to take part in support for employees' childcare through tax credits for

companies. By comparison with it, the Seoul Childcare Strategy puts an emphasis on securing transparency by the expansion of state-run child care facilities and the extension of assistance programs. Seoul has recently focused its efforts on childcare assistance for vulnerable classes such as married migrant families. Both cities have the movement to cope with positively subgroups' demands for differentiated childcare and child-rearing assistance as various population groups are expanded and the forms of family are diversified.

(Table 4) The London and Seoul Childcare Strategy

London 2003[a]	Seoul 2007[b]
- Work with central government and local government to increase the availability and affordability of childcare - Increase the supply of childcare - Set up London childcare fund - Review costs and effectiveness to assistant childcare when parents are employed - Support the pay raise of childcare workers - Assist a wide range of demands for childcare in partnership with other related organizations - Examine the take-up of Working Tax Credit & Childcare Tax Credit - Provide tax incentives for employers to assist with childcare (The rest is omitted. See the original text for the whole contents.)	【Improvement Direction】 - Expand state-run day care facilities that give good quality childcare services at a reasonable price - Improve the quality level of childcare thanks to a variety of childcare services - Ensure transparency and effectiveness of assistance due to the improvement of assistance systems 【Basic Direction】 - Build a foundation for public childcare by 1 state-run childcare place per 1 Dong and the expansion of public day care facilities - Expand customized special childcare such as night/holiday childcare and childcare for children with a disability to meet the demands for diverse childcare - Improve assistance systems by the expansion of childcare

a) The London childcare strategy(Mayor of London, 2003), http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/childcare/index.jsp
b) Guidebook for Seoul Childcare Projects(Seoul Metropolitan City, 2007:14-15), http://children.seoul.go.kr/data/NDATA001/187.pdf

3. Opinions about Burke's Speech

Burker's presentation showed that the UK has made efforts to make a wide range of population groups have access to childcare by setting up key childcare policies continuously since 1989. In particular, major childcare policies have been announced since 2003, and the Children Act gives local governments heavier responsibility to urge local governments to strive for five aims of Every Child Matters[1], offer sufficient childcare services and provide parents with more information on childcare assistance. The emphasis on local government's responsibility and authority for childcare services are also placed recently by Korea.

As I have met with Childcare Affordability Programme(CAP)[2] through Burke's speech, I can understand London's efforts to tackle child poverty and unemployment of low income households through support for childcare costs for children in low income households (particularly single parent families) who are in 3,255 nursery schools. According to contents introduced in the London City website, London lays emphasis on improving the quality level of childcare services and extending service hours by providing incentives for childcare places operating flexible-hour childcare or being qualified by the National Child Minding Association.

Burke's presentation introduced UK's and London's recent childcare policies and their key policy contents and directions to Korean audience in detail. I found it enjoyable to understand the UK's and London's childcare philosophy more, have an opportunity of comparing two childcare polices between the UK and Korea and have easy access to the UK childcare policies whose information has been difficult to achieve before while preparing this discussion paper.

1) Five aims of Every Child Matters that the London government wants to fulfill for every child aged 0 to 19 are as follows: 1. be healthy, 2. stay safe, 3. enjoy and achieve, 4. make a positive contribution and 5. achieve economic well-being. (Source : http://www.everychildmatters.gov.uk/).

2) The brief of the program are introduced in the London website. http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/childcare/ccare-affordability.jsp

Synthesis Discussion 4.

'Tokyo's social welfare strategy on family: a dilemma between socialization of caring and work-life balance in the era of localization and low birth rate'

* * *

Da Young Song, Ph.D.
Professor, Social Welfare Department, Incheon University

I'm very pleased to take part in the debate on Professor, Soma Naoko who has continuously studied on family and childcare policies and single-parent issues in South Korea and Japan from women and civil rights point of view. Tokyo, as a major metropolitan in Asia, has many in common with Seoul. Different history and development process would make it difficult to apply experiences in Tokyo to Seoul case. However, I think it would be very useful to take a look at social welfare of family in place in Tokyo.

Professor Soma summarizes features of social welfare strategy on family in Tokyo as public and mutual assistance, residence-led emphasis and support on childcare/labor. Local community emerges as a main feature in the era of localization. In the case of Tokyo, childcare in local community and socialization of caring is the pillar of the thesis. The way local communities support on childcare is mentioned on Page 10. The focus shifts from existing childcare policies to support on Home-childcare, diverse choices and family responsibility forchildcare. In detail, Tokyo recently sees an increase in the number of childcare centers and daycare moms along with public childcare centers. Among mothers special communities are also appearing such as 'childcare salon', temporary care and consulting.

They help mothers to get over the feeling of isolation, share information and complement childcare service. Tokyo also gives a helping hand to to-be-moms, expecting moms or nurturing moms after giving birth. For them it develops and supports service like childcare helper program. In addition, as a precautious step, it increases interference in family issues to deal with childcare crisis (for example, child abuse or laissez-faire) which is likely to happen to isolated children in homes.

While summarizing social welfare strategy on family in Tokyo, the professor mentions some points as dilemma.

First, the strategy considers local community and mothers' situation as nurturers seriously. As a result, it emphasizes women and children as main concern of policies by establishing 'mom supporting network'. However, he points that at the same time women are considered that they lack of childcare know-how, that they are not good enough at nurturing or that they are likely to abuse children.

Second, whilethe strategy discusses reform of childcare know-how, labor and at the same time social support, it fails to present detailed plans. Without socialization of caring, childcare participationby men and labor reform (in other words, without work-life balance), the end of gender conflicts over childcare would be no in sight. Even though there are many programs such as recreation for men on Saturdays, childcare participation handbook for men and parents school, they are not as helpful as support for women childcare ability.

Third, in order to reduce economic burden for childcare the subject of policy goes to middle class from low-income class, which is an impressive move in that it means more and more people can enjoy universalized policies. The subject for childcare allowance extends to general family with children from particular class. Extra allowances, once paid to only single-parent family, are given to general family. These allowances, as a form of social support, are granted to reduce economic burden for childcare. The problem is that the increasing support is taking place in the

way of the allowance relocation. (p.18)

I agree with Soma's arguments. Socialization of caring, social responsibility for childcare and balance between work and family are emphasized across the world and in particular in Asia like Seoul and Tokyo. In order to find out how to put them in place successfully, I would like to mention some points that need a second thought or complements in Professor Soma's thesis.

First is whether the family strategy in Tokyo considers women as labors and at the same time nurturers. Socialization of caring and balance betweenwork and family requires collapse of existing work division based on gender. And you should recognize that men and women are all potential parents and labors. If you present policies that preferentially support for women who have full responsibility for childcare, it could lead to taking labor rights away from them.

The Tokyo strategy did not give a clear idea of how to run 'childcare salon' or programs. Interpretation would be different on the basis of how to see women. If the salon is run to help women on the assumption that they are just housewives or nurturers, it would strengthen the social idea that women are the ones who should take care of children. Also it is likely to think that childcare is an obligation rather than a right for women. Too much burden on women for child care, a main cause for low birth rate, could develop into different problems. Professor Soma called this 're-family'. What is problematic is that the new concept prevents women from enjoying bothlabor and parent rights. It also makes women fall into the situation where they are taken on new childcare role without guaranteed economic independence. There would be no long-term positive effects for women without childcare sharing system through local community network and basic labor rights.

Second is who the strategy selected as main customers for consulting business along with 'childcare salon'. The salon came up on the purpose of dealing with physical or time difficulty for childcare by information sharing, program support and network building. However, you can use it only during

daytime or when you take short time off of day so that the major customers would be limited to housewives, in particular, with moneymaking husbands. If the purpose of childcare support is to strengthen nurturers' childcare ability and to help them do their job well, it should focus on unmarried moms and single-parentswho need more help than others. All benefits should not be limited to some "moneymaking husband-housewife" family system and should extend to all forms of family. Otherwise, it would be hard to consider those childcare supports as a breakthrough to solve contradictions like patricentric family or women role limitation.

Third is that it would be better for the strategy to contain more details about men's support and work-family balance. Page 15-16 says about how men can take part in childcare briefly. Maternity leave and obligatory childcare leave for men are the world trend. It would be better to say more about how to operate them in Japan and what special policies or businesses Tokyo has.

In Asia where patricentric and man-centered family system is usual, it is not easy to expect that in the short term men are willing to take part in childcare. However, the change of work-life style by men is required to spread the idea that both women and men are potential labors and parents. In terms of family issues, development and application of childcare participation strategy is also necessary.

According to a survey for childcare leave, 88.5% of women use it while 0.57% for men (p.15). You can see how limited the access to the leave for men is. Without various strategies likechildcare leave for men, maternity leave, parents leave, and parents' education, it would be difficult for the Tokyostrategy to solve existing man-centered family and gender-based role division. As Asping-Andersen pointed in hisprevious thesis (1999), socialization of caring and balance between work and life can be a real "free choice" when women and men can enjoy and exercise both labor and parents rights together.

Synthesis Discussion 5.

Discussion paper on a Seoul-led 'Happy Women' Project

Mi Kyung Moon, Ph.D.
Research Fellow, Korea Women's Development Institute

The 'Happy Women' Project launched by the City of Seoul aims to improve happiness indicators of women as a citizen by creating women-friendly urban environments beyond caring and job creation that are the main currents of existing women policies.

While previous policies have focused on welfare and job creation, Seoul's Happy Women Project shows differences from former policies by including that it will remove inconvenience to women in an aspect of space.

Female scholars and women's research institutes have argued that gender impact assessment of each established policy should be conducted at the level of ensuring convenience and safety to both men and women in an aspect of place like toilets, sideways and overpasses. Gender impact assessments of projects that were already run have been carried out on a selected basis since 2004 at the level of central government, but gender impact assesament in an aspect of space has been hardly conducted.

Nevertheless, by containing a plan to reflect women's experiences and views for urban facilities and spaces in advance to prevent factors that influence women's inconvenience and fear, the 'Happy Women' Project will be of great significance at the dimension of protecting women's human rights in a broad sense and shows advance in gender impact assessment.

In the end, the 'Happy Women' Project seems to fulfill exactly the

mainstreming of gender equality and the protection of women's human rights that are underlined in the 'IULA Wordwide Declaration on Women in Local Government' in November 1998 by the International Union of Local Authorities that is the worldwide association of municipalities.

Considering local government as (1) an integral part of the national structure of governance, (2) the level of government closest to the citizens, and (3) a service provider, employer and enabler of sound living conditions, the declaration said that (1) local government is in the best position to make use of women's knowledge and capabilities in the promotion of sustainable development, (2) democratic local self-government has a critical role to play in securing social, economic and political justices for all citizens of every community in the world and that all members of society, and (3)local government is in a position to contribute to the global struggle for gender equality and can have a great impact on the status of women and status of gender equality around the world.

In spite of all, I have something to say as a panelist:

First, I hope the project details won't end up in an anticlimax compared with its visions. As the project contents consist of ' Caring Seoul', 'Seoul with Jobs', 'Generous Seoul', 'Safe Seoul' and 'Convenient Seoul', I want them filled with contents to have practical effects on women through in-depth studies on detailed measures followed by each project subject.

Second, I hope the 'Happy Women Project' will be carried out with 25 lower level local authorities in Seoul. Nowadays our society is moving towards decentralization gradually, and the roles of local government are expanding. It is difficult for the general public to feel directly policies operated by upper level governments. They grow to realize fully that government does something through policies introduced by lower level local governments.

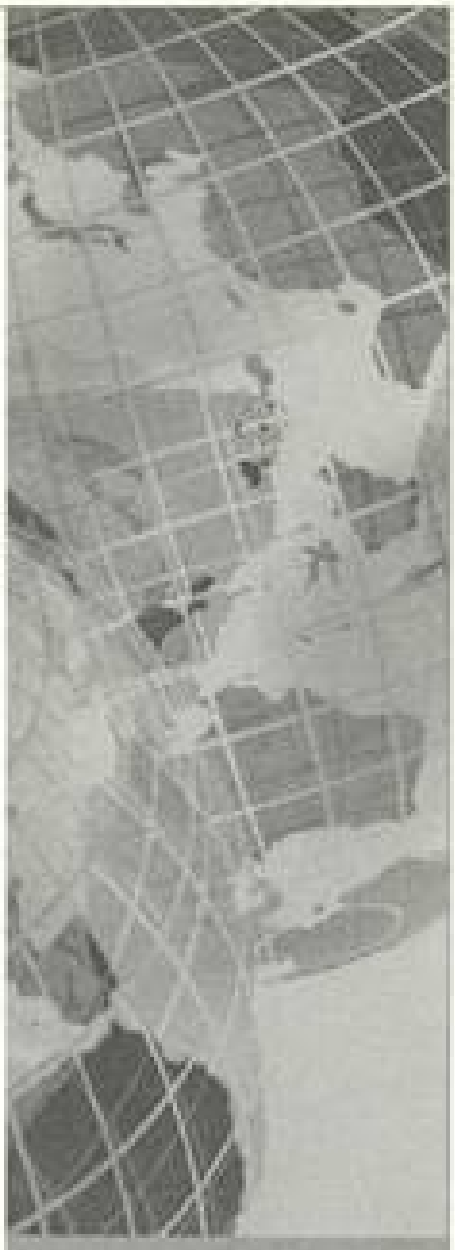
I think, on the one hand, Seoul's Happy Women Project is involved in really good businesses in such an aspect, and the other hand, residents'

actual awareness will be raised if such businesses are done by 25 lower level local authorities in each area. This is because these projects are highly accessible to residents and thus highly available to them when they are conducted by lower level local authorities.

Lastly, I hope Seoul City will select the 'Best Gus(Wards) for Women' from 24 lower level local governments. The following are full of suggestions for making women in the city happier:

Ladies' Home Journal has selected the Best Cities for Women among America's 200 cities based on official statistics of a variety of items such as low crime rates, daycare facilities, the percentage of women-owned business, equal employment opportunities, education and health care since 1998. Irvine, California, was ranked fourth in 2001 and selected as the safest city and best city to bring up children. The secret is that not only is Irvine reborn as a planned city by drawing up a master plan taking into account employment creation, living conditions, shopping, traffic, education, green zone preservation and recreational facilities but also pushes for policies to implement wishes of women who are competent and want to work outside home and raise children in safe in cooperation with its all offices, male and female residents, companies and nongovernmental organizations. (Korea Women's Development Institute, 2001)

2007 성 평등정책 실현을 위한 글로벌 도시 전략



2017 성 평등정책 실현을 위한 글로벌 도시 전략

도시 여성의 성평등 향상과 여성세력화

캐롤린 하난
(UN 여성지위향상국 국장)



도시 여성의 성평등 향상과 여성세력화

* * *
제롬민 하난
(UN 여성지위향상국 국장)

성평등과 여성의 세력화는 그 자체가 하나의 발전 목표이지만, 다른 발전 목표들을 이루어나가기 위한 필수적인 사항이기도 하다. 성평등 및 여성의 세력화가 다른 모든 분야에서의 효과적이고 지속가능한 발전, 예컨대 도시 개발, 인간 거주(human settlements), 민관 파트, 모든 시민의 삶의 평등한 개선 등과 상호 긍정적인 관계를 갖는다는 것은 매우 분명하다. 여성은 가족과 지역사회와 국가가 지닌 자원과 잠재력의 절반을 담지하고 있다. 2005년 UN 정상회의에 참석한 각국의 수반들은 "여성을 위한 진전은 모든 사람을 위한 진전이다"라는 것을 매우 분명하게 밝힌 바 있다. 여성들은 도시를 포함한 모든 지역과 영역에서 중요한 변화의 주체이다.

배경

성평등과 여성 세력화라는 목표는 UN 회원국들에 의해서, UN의 각종 헌장에서, UN 인권선언에서, 1995년 베이징에서 열린 제4차 세계여성대회에 참석한 189개 회원국들에 의해 채택된 베이징 행동강령 등에서 승인된 바 있다.

성평등을 위해, 그리고 남녀 모두의 기본권 보장을 위해 필요한 여러 행동강령들은 UN에 의해 조직된 세계 여성대회를 통해 지난 30년 동안 꾸준히 개선되어왔다. 베이징 행동강령은 남녀평등을 촉진시키는데 있어서의 정부의 책임을 분명히 제시했으며, 남녀 평등의 달성은 여성의 인권을 보호하고 여성의 세력화를 도모하는 것과 밀접한 관련이 있음을 강조했다.

또한, 지난 1979년에 채택된 여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women, CEDAW)을 비준한 UN 회원국들은 현재 185개국에 이른다. 이 협약은 모든 공적 영역과 사적 영역에서의 여성의 시민

적, 정치적, 경제적, 사회적, 그리고 문화적 권리를 명시하고 있다. 이 협약은 모든 직접 차별과 간접 차별 모두를 금지하고 있다. 표면상 성 중립적으로 보이지만 여성에게 상대적으로 부정적인 효과를 낳는 행위도 금지하고 있는 것이다. 뿐만 아니라, 이 협약은 여성의 권리를 보호하고 진작시키기 위한 적절한 일반적, 법적 기반을 마련하도록 요구하고 있으며, 그의 효과적인 이행도 요구하고 있다.

2000년에 개최된 밀레니엄 정상회담의 후속작업으로, UN은 8개 항의 밀레니엄 발전목표(Millenium Development Goals, MDGS)를 제택했다. 이 목표들은 베이징 행동강령을 포함하여 지난 10년 동안 국제적으로 인정된 발전 목표를 기초로 하여 마련된 것이다. 8개 목표 중 세 번째 목표는 성평등과 여성 세력화에 초점을 둔 것으로서, 교육, 고용, 의사결정에의 참여 등에 대한 지표들을 포함하고 있다. 8개 목표 중 1개가 성평등에 관한 내용을 명시적으로 담고 있다는 점은 매우 의미 있는 것이라 할 수 있다. 하지만 여성의 중요성과 그들의 기여(contributions)는 다른 모든 밀레니엄 발전 목표의 이행에도 반영되고 고려되어야 할 것이다.

MDGS 중 또 다른 하나는 도시 빈곤에 관한 것으로서, 7번째 목표인 '지속가능한 환경(environmental sustainability)을 보장할 것'이 그것이다. 이 목표는 도시에 관한 구체적인 타깃을 설정하고 있다. '2020년까지 빈민가 거주자 1억 명의 삶을 비약적으로 개선할 것'이 그것이다.

MDGS는 각국 정부, 국제단체, NGO들의 참여를 효과적으로 이끌어내 왔으며, 국제적으로 합의된 발전 목표들의 이행과 보고의 중요성을 확인시켜왔다. 비록 아직까지는 젠더 관점이 충분하게 관철되어왔다고 볼 수는 없지만, 국가 빈곤계획 과정에서 성평등 이슈들을 가시화시키고, 성평등 정책들에 대한 감시와 보고 기능을 개선하고, 여러 새로운 사회적 파트너들과의 협력을 증진시키고, 자원에 대한 접근성을 높이는 등에 있어서 MDGS가 중요한 기회를 제공해왔다는 점은 높이 평가할 만하다.

성평등 진작을 위한 이중 전략 (a dual strategy)

성평등과 여성 세력화라는 목표를 달성하기 위해서는 모든 정책 영역에 남성뿐 아니라 여성의 상황이 체계적으로 고려되어야 한다. 이와 관련하여, 베이징 행동강령은 이중 전략을 주장했다. 모든 정책과 프로그램과 활동에 여성에 대한 고려를 포함시키려는 노력(성 주류화), 그리고 그와 동시에 여성을 위한 특별 정책의 마련이 그것이다.

성 주류화 전략은 남성뿐 아니라 여성의 가치와 중요성과 욕구를 정책의 기획 과정 초

기부터 고려할 것을 요구한다. 이는 여성과 남성 모두가 필요하고, 모두가 이익을 얻도록 하기 위한 발전을 이루어가는 데에 반드시 필요하다. 성 주류화는 성평등과 여성 세력화의 증진은 모든 분야에서 일하는 모든 행위자들의 책임이라는 점을 분명히 한다. 성 주류화를 위한 중요한 첫 걸음은 젠더 분석을 수행하는 것이다. 여성과 남성의 역할과 기여에 대한 분석이 없이는, 그리고 입안 중인 정책들이 여성과 남성에게 각각 어떤 영향을 미치게 될 것인지에 대한 분석 없이는, 어떠한 의사결정도 어떠한 자원 할당도 집행되어서는 안 된다. 모든 분야에서, 그리고 모든 층위의 업무 담당자들은 이러한 분석을 효과적으로 활용할 수 있는 역량을 반드시 개발해야 한다.

성 주류화의 보완책으로서, 여성을 겨냥한 특수한 정책들 역시 매우 중요하다. 아직은 많은 분야에서 성평등과 여성 세력화를 가로막는 심각한 격차들이 상당수 남아있다는 점을 고려할 때 특히 그러하다.

진전 상황에 대한 범지구적 평가 (Global assessment of progress)

성평등과 여성 세력화의 진전 상황에 대한 최근의 범지구적 평가를 보면 지난 10여 년 동안 많은 성과가 거두어졌음을 알 수 있다. 동시에, 아직도 모든 영역에서 심각한 장애물과 어려움이 존재한다는 것 역시 잘 드러내주고 있다. 범지구적 · 국가적 차원에서의 정책적 노력과 실천 사이에는 커다란 격차가 존재한다. UN이 설립된 지 60년이 넘었고, 제1회 세계여성대회가 개최된 지 30년이 넘은 지금, 우리는 성평등과 여성 세력화를 이루기 위해 무엇이 필요한 지를 잘 알고 있다. 그러나 가장 중요한 것은 여러 분야에서 이미 만들어진 정책들을 효과적으로 이행하도록 하는 것이다.

긍정적인 성과들 중 하나로 들 수 있는 것은, 거의 모든 국가에서 성평등 정책과 전략들이 개발되어왔고, 인권보장을 위한 중요한 협약들이 비준되어왔다는 점이다. 성평등을 전작하고 모니터 하기 위해 광범위한 기구들이 국가 차원에서 마련되어왔다 (예를 들어 여성부, 성평등 위원회, 옴부즈맨 사무소, 의회 네트워크 등).

비록 이들 분야에서 중요한 성과가 이루어지오긴 했지만, 아직도 개선해야 할 점은 수두룩하다. 체계적이고 효과적으로 이행이 될 때에만, 성평등 및 여성 세력화와 관련된 정책과 전략들은 실효를 거둘 수 있고, 인권 기구들은 효과적으로 역할 할 수 있다. 이를 위해서는 정치적 의지, 자원, 후속 작업, 책임성 등이 요구된다. 성평등과 여성 세력화를 이루어내기 위한 구체적인 기구들의 설치는 이러한 기구들이 분명한 권한과 충분한 자원, 그리고 적절한 정치적 뒷받침을 확보해야만 긍정적인 영향을 가져올 수 있는 것이다.

한 가지 중요한 긍정적 발전이라 볼 수 있는 것은, 지난 10여 년 동안 여성 조직과 여성 네트워크들이 크게 증가했다는 점이다. 이러한 조직들을 통해 여러 분야에서 여성들은 비교적 강력한 정치적 목소리를 가져올 수 있었다. 그러나 여성들은 오직 여성들만의 조직을 통해 목소리를 낼 수 있다고 생각하면 안 된다. 여성들은 모든 조직의 의사결정 과정에서 남성과 동등하게 대표되어야 하고, 남성들과 동등한 접근성을 가져야만 한다. 세계 전역에서 여성은 공식적, 비공식적 의사결정 과정에서 여전히 낮은 대표성을 갖는다는 증거는 무수히 많다. 그 결과, 성평등에 대한 관심은 무시되기 일쑤이다.

범지구적 차원에서 드러나는 또 다른 격차와 문제점들로는 그칠 줄 모르는(어떤 경우에는 더욱 증가하는) 여성에 대한 폭력, 여성과 남성간의 불균등한 가사 부담, 여성과 남성 간의 성역할 고정관념의 지속 등을 지적할 수 있다. 이 토론회를 통해 우리는 세 이러한 이슈들이 도시, 도시 발전, 인간 거주 등과 관련하여 중요한 의미가 있는가를 되새겨볼 수 있을 것이다.

여성에 대한 폭력은 여성이 남성과 동등한 권리와 자유를 누릴 능력을 저해하는, 발전을 저해하는 심각한 문제이다. 최근에 수행된, 여성에 대한 모든 형태의 폭력에 대한 UN 사무총장실의 심층연구는 세계 모든 지역에서 이 문제가 얼마나 심각하게 지속되고 있는가를 잘 보여준다. 여성에 대한 폭력은 지역, 계층, 경제적 지위, 연령, 인종, 민족, 정치적 차이 등과 관계없이 나타난다. 폭력을 예방하고, 가해자를 기소·처벌하고, 피해자를 치료·구제하는 정책들을 포함한 광범위한 대응이 필요하다.

불균등한 가사책임은 교육, 고용, 직업훈련, 기타 사회적 활동 등에 대한 여성의 접근성과 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 또한, 공직에서 일하기를 원하는 여성, 특히 상당한 시간을 선거운동에 쏟아야 하는 공직 출마자 여성들에게 더더욱 중요한 의미를 갖는다. 여성들은 불균등한 가사부담 때문에 시간적으로 크게 제약을 받으며, 따라서 남성 경쟁자들이 쏟는 만큼의 시간을 선거에 쏟을 수 없는 것이다. 재도적 환경 또한 여성에게 크게 도움이 되지 않는다. 회의 및 업무 일정, 보육시설의 부족 등은 가사 책임과 갈등을 일으키기 때문이다.

성평등과 여성 세력화에 대한 일반 대중과 관료 사회 내의 태도는 정책, 법, 제도적 틀거리가 변화하는 속도만큼 빠르게 변화하지 않고 있다. 여성과 소녀들에게 크게 불이익을 안겨주는 성 고정관념의 태도는 가정, 교육기관, 종교기관, 문화기관, 스포츠 단체, 직장, 정치 조직, 미디어 등 사회의 모든 영역에 아직도 깊숙이 남아 있다. 그러한 고정관념적 태도와 행동은 너무 미묘해서 딱히 고집어내기 어려운 경우가 많다.

여성에 대한 부정적인 태도와 행위들은 종종 여성과 남성 모두에게 규범처럼 받아들여

지기도 한다. 변화는 많은 노력과 시간을 필요로 한다. 대부분의 고정관념들은 양육과정에서, 교육과 미디어를 통해서 내면화된다. 그 결과, 여성과 소녀들은 자기에 대해 부정적인 이미지를 갖거나, 낮은 기대치를 갖게 된다. 따라서 여성과 소녀들 자체가 정보 제공의 대상이 될 필요가 있고, 의식변화 캠페인의 대상이 될 필요가 있으며, 자기 자신의 세력화를 도모해야 할 필요가 있다. 미디어의 역할 역시 중요하다.

고정관념을 바꾸는 작업은 남성과 소년들에게도 분명한 초점을 두어야 한다. 성평등은 여성들만으로 이루어질 수 없다. 남성과 소년들 역시 변화 과정에 반드시 참여해야 한다. 남성과 소년들의 태도와 행동은 여성과 소녀들의 삶과 안녕에 아주 중요한 영향을 미친다. 세계 여러 사회에서, 남성과 소년들의 태도와 행동은 긍정적인 것과는 거리가 멀다. 그들은 빈번히 폭력을 사용하고, 여성을 의사결정 과정에서 배제하며, 일터에서는 여성을 괴롭히고, HIV/AIDS에 많이 노출되어 있다. 일터를 중심으로 성평등과 여성 세력화에 보다 많은 남성과 소년들을 참여시키기 위한 노력들이 점차 증가하고 있다. 성평등과 여성 세력화를 지체하는 남성의 특권들을 지속적으로 지적해내고 문제삼지 않으면 이러한 노력들은 효과를 거둘 수 없을 것이다.

도시 여성

베이징 행동강령에 나타난 모든 주요 관심 영역들은 도시 여성들의 이슈와 관련이 있다. 빈곤, 교육, 보건, 경제, 의사결정, 인권, 폭력, 무장 충돌(armed conflicts), 환경, 미디어, 여자 어린이들의 실태, 제도적 현실 등이 그것이다. 베이징 행동강령이나 그 후속 지침들에는 도시 여성이 구체적으로 언급되어 있지 않다. 하지만 물 문제, 위생문제, 교통문제와 보건의료 문제 등과 같은 주요 이슈들에 대해서는 많이 언급이 되어 있다.

1970년대와 80년대에 걸쳐 여성과 도시 개발은 많은 연구자들과 정책입안자들의 관심을 끌었다. 지난 1994년, OECD는 "여성과 도시: 주택, 도시 설비, 도시 환경"이라는 주제로 회의를 가진 바 있다. 1995년에는 도시 여성에 관한 유럽 헌장(European Charter on Women in Cities)이 만들어졌다. 1996년 이스탄불에서 열린, '해비타트 II' 라고도 불리는, 인간 거주에 관한 유엔 회의(UN Conference on Human Settlements)에서는 각국의 시 정상들이 모여 여성과 관련된 이슈의 중요성을 확인했다. 이는 각국 정부들로 하여금 해비타트 프로그램 내에 여성관련 정책들을 넣도록 이끌었다. 해비타트 프로그램의 제6장에는 각국 정부들이 "인간 거주 정책을 입안, 집행, 시행하는 과정에 여성의 완전하고도 동등한 참여를 고무하기 위한 프로그램과 실천방침

들을 개발할 것'이라는 내용이 담겨 있다. 제1차 세계 도시 및 지역 정부 총회(World Assembly of Cities and Local Authorities)에는 500명 이상의 각 국 시장들이 함께 자리했다. 총회는 선언문을 통해 시 구성원들의 지역 자원의 해비타트 프로그램을 이행하고, 특히 "시 자원의 의사결정 과정에 여성의 완전한 참여를 장려하고 보장하도록 하며, 여성들이 시 정부의 권한과 힘을 나누어갖도록 하기 위해 필요한 조치를 취하도록" 노력할 것이라는 의지를 밝혔다.

도시가 여성에게 주는 이점과 문제점

도시 환경은 여성에게 여러 이점을 가져다준다. 그러나 문제점들도 아주 많다. 도시는 복잡하고 다면적이며, 세력화를 위한 기점이 될 수도 있고 여성을 착취하는 공간이 될 수도 있다.

농촌 지역과 비교할 때, 대부분의 도시는 물, 교통, 교육 및 보건 등과 같은 측면에서 더 나은 시설과 서비스를 제공한다. 또한 도시에는 농촌에서보다 더 많은 사회적, 경제적, 문화적, 정치적 참여 기회가 있다. 뿐만 아니라 도시에 사는 여성은 다양한 고용 기회를 가질 수도 있다. 다양한 차원에서 지역사회 정치에 개입할 여지도 많다. 더더욱 새로운 통신 기술(IT)을 통해 정보 접근성을 높일 수 있다는 점도 여성에게는 또 다른 이점이다. 도시 여성은 또한 스포츠, 여가, 문화시설 등에 보다 용이하게 접근할 수 있다.

그러나 여성은 결코 단일한 집단이 아니라는 점, 도시 여성 집단들 사이에 커다란 차이와 격차가 존재한다는 점을 잊지 말아야 한다. 연령, 인종, 계층, 출신민족, 종교, 혼인여부, 기타 사회적 차이에 따라 여성의 욕구와 기여가 상이하다는 것이 반드시 고려되어야 한다. 빈곤 여성, HIV/AIDS 감염 여성, 장애 여성, 이주 여성 등과 같은 취약층 여성들에게는 특별한 관심이 쏟아져야 한다.

도시의 빈곤 문제는 도시가 여성들에게 갖는 잠재적 이점을 앗아갈 수 있다. 빈곤 지역 여성들은 부유한 지역 여성들에 비해 기간시설, 서비스, 고용 기회 등에의 접근성이 떨어진다. 가난한 도시 여성들은 성폭력이나 인신매매의 희생자가 될 가능성이 한층 높다. 도시의 빈곤은 HIV 감염과도 밀접한 관련이 있고, 치료 기회도 크게 줄인다. 도시 지역의 노숙 어린이, 고아, 성매매 여성, 빈곤 여성들은 HIV 감염 위험이 아주 높다.

많은 연구자들은 "세계의 모든 도시에 소위 '서비스 제공 계층(serving classes)'이 세부살하고 있다는 데 주목하고 있다. 이 '서비스 제공 계층'은 주로 이주여성들로 구성되

어 있는데, 이들 대부분은 결혼 이민자들의 눈에는 비가시화된 존재들이다. 도시 지역에서는 전문직 종사자들에 대한 수요와 그들의 소비 패턴이 크게 높아가고 있는데, 이는 저임금 사무직 근로자와 블루칼라 서비스 근로자들에 대한 수요를 증가시킨다. 예컨대, 건물관리인, 청소부, 식당 종업원 등이 그들이다. 이러한 추세는 도시 내 사회양극화로 귀결될 수 있다.

이러한 현상은 또한 도시 내 여성들 사이의 차이를 점점 더 악화시키고 있다. 고급 전문직에 대한 수요 증가는 전문직에서의 여성 고용의 증가를 가져왔다. 그러나 이러한 직업은 긴 노동시간과 높은 노동 강도를 요구하기 마련이다. 이는 여성들로 하여금 많은 시간을 직업에 바치도록 강요하며 가사 및 가족을 위한 새로운 형태의 도움을 필요로 하게 한다. 가사 노동자들, 특히 파출부와 유모에 대한 수요가 크게 증가하고 있는 상황이다. 가사일의 상당 부분은 시장에 맡겨지기도 하다. 가사 관련 상품과 서비스 등 직접적인 형태로 판매되기도 하고, 식당을 고용하여 서비스를 수행하게 하는 간접적인 형태를 띠기도 한다. 간접적인 형태의 서비스 중 많은 부분은 저임금, 낮은 직업 안정성, 낮은 사회 보장이 특징이며, 대체로 이주여성들에 의해 수행된다.

기반시설과 서비스

도시 지역에서의 거주(human settlements) - 주택(housing)과 지역사회 -는 여러 가지 중요한 요소로 구성되어 있다. 보건의료 서비스, 교육 시설, 교통 등을 비롯하여 기타 여러 가지 시설과 기간설비와 결합 등이 그것이다. 이것들 모두는 남성뿐만 아니라 여성들의 관점에서 고려될 필요가 있다.

도시 지역 여자 아이들의 취학률은 농촌 지역 여자 아이들에 비해 높은 편이며, 여아들의 교육권에 대한 문화적 수용 역시 농촌에 비해 높은 편이다. 그러나 도시 빈민 지역에 사는 많은 여자 아이들은 학교를 중퇴하는 경향이 높다. 도시 여자아이들의 높은 학교 중퇴율과 낮은 학업성취율의 원인은 농촌지역에서의 그 원인과 흡사하다. 즉, 자원의 부족, 조기 혼인과 임신, 가사 부담, 비공식적으로 지출되는 교육비(각종 회비, 교통비 등)를 딸들에게 투자하기를 꺼려하는 부모들의 태도 등이 그것이다. 도시 내 격차와 관련된 통계들을 보면 빈민가 여자 아이들과 부유한 지역 여자 아이들 사이에는 교육 접근성과 학업 성취율 측면에서 엄청난 차이가 있음을 알 수 있다.

보건의료 서비스 역시 농촌 여성들에 비해 도시 여성들이 더 쉽게 이용할 수 있다. 그러나 빈곤 여성들은 돈과 시간의 부족, 그리고 가족 내 의사결정권의 결여 등으로 인하여

어려운 여정을 누리기 힘들다. 보건의료 서비스 이용과 관련하여 도시 여성들 내부의 격차가 존재한다. 빈곤 여성은 피임기구를 훨씬 덜 사용하며, 출산율도 훨씬 높다.

도시에서는 전문적 간호를 받을 수 있는 기회와 응급 치료 서비스에 대한 접근성이 높기 때문에 산모 사망률이 농촌에 비해 낮다. 도시 여성들은 출산 시 전문적인 의료 인력의 도움을 받는 경우가 농촌 여성들에 비해 세 배나 높다. 그러나 도시의 빈곤 여성들은 전문적인 의료 인력의 도움을 받을 기회가 적다. 도시 여성들이 전문적인 의료 서비스를 찾지 않는 이유로는 빈곤, 시간 부족, 교통 및 보육시설 등 관련 지원시설의 부족 등이 있다. 도시에 거주하는 모든 여성들의 건강을 향상시키기 위해서는 취약 집단에 대한 서비스 및 자원 제공에 초점을 둔, 보다 포괄적인 보건의료 정책과 프로그램이 필요하다.

오늘날 물은 기본 필수품, 또는 공공재로 간주되고 있으며, 모두를 위한 인권으로도 여겨지고 있다. 물질 높고 안정적인 물과 위생시설에 접근할 수 있다는 것은 도시에서의 삶의 중요한 이점 중 하나로 달연시 되고 있다. 하지만 세계 여러 곳에서, 가난한 도시 거주자들은 물과 위생에 대한 이러한 접근성을 갖지 못하고 있는 실정이다.

아프리카, 아시아, 라틴 아메리카의 도시 거주자들의 거의 절반은 질 낮은 물과 위생시설에 의해 발생하는 설사병이나 폐충 감염 등과 같은 질병의 희생자들이다. 빈민가의 과밀 인구 역시 뇌막염, 기관지염, 결핵 등과 같은 병의 전염과 확산을 부채질 한다. 이러한 질병은 영양부족으로 인해 더욱 악화된다. 영양부족은 병과 싸울 수 있는 면역체계를 크게 약화시키기 때문이다. 열악한 하수시설 역시 말라리아와 댕기열, 황열병과 같은 질병의 전염을 촉진시킨다.

빈곤 여성은 빈곤하지 않은 여성에 비하여 물 부족과 위생시설의 부족에 의해 훨씬 더 크게 영향 받는다. 빈민가에 사는 여성들은 멀리 떨어진 급수시설이나 물장사로부터 물을 길어 날라야 하며, 위생시설 부족으로 고생한다. 도시의 빈민 지역 여성들은 공동 변소에서 세탁을 해야 하는 경우가 흔하다.

급수시설의 형태와 위치는 여성들에게 매우 중요하다. 그러나 도시 지역의 급수 정책과 관련한 의사결정 과정에 여성들의 참여가 이루어지는 경우는 드물다. 따라서 시설의 위치, 이용 시간, 가격 등과 관련된 정책들은 종종 여성들에게 불리한 방향으로 마련된다.

물 가격 정책 역시 여성들에게 대단히 중요한 의미를 갖는다. 물에 대한 기대와 그 값을 지불할 능력 사이에는 차이가 존재한다. 깨끗한 물이 중요하다고 생각하지만 그 물값을 위해 비용을 지불할 능력이 없는 것이다. 여성들은 급수 서비스의 민영화에 의해 매우 큰 타격을 받기도 한다. 물 값의 상승은 여성들로 하여금 어쩔 수 없이 안전하지 못한

돌을 사용할 수밖에 없게 만들거나, 또는 물 사용을 줄일 수밖에 없게 만든다. 이는 가족 전체의 건강을 위협하는 부정적인 결과를 가져올 수 있다.

이러한 부적절한 서비스가 여성에게 미치는 영향은 지대하다. 비용을 지불하지 못해 서비스가 끊어질 경우, 그 결과에 대처해야 하는 것도 바로 여성이기 때문이다. 공동 수돗물이나 공동 화장실과 같이 공동으로 서비스를 이용하는 경우, 그것들을 청소하고 관리할 책임 역시 주로 여성의 몫이다.

세계 대부분의 지역에서 가사 책임은 남녀 간에 불균등하게 배분되고 있다. 요리, 청소, 아이나 노인이나 장애인을 돌보는 등과 같은 가사일의 대부분에는 물이 필요하다. 이러한 맥락에서 볼 때, 여성은 물과 환경을 보존하고, 아이들과 가족들에게 물과 환경의 중요성을 가르칠 중요한 주체들이기도 하다.

선진국 도시들의 경우, 점점 더 많은 여성이 노동시장에 진출함에 따라 그들의 이동 패턴도 급격하게 달라지고 있다. 일인당 소득이 증가하고 있는 한편, 가사일에 쓸 수 있는 시간은 크게 줄어들고 있다. 이러한 상황에서 근로자들은 그들의 일상적 필요, 예컨대 보육과 식사, 세탁 등을 위해 점점 더 많이 외부 서비스를 구입한다. 이는 곧 일인당 "비업무목적" 이동의 증가를 가져온다. 즉, 집 밖이나 사무실 밖으로 한 번 외출할 경우 그 목적지가 여러 곳일 수 있다는 것이다. 따라서 자동차 주행 거리가 늘어나고, 자동차 배기가스 배출도 증가하게 된다.

대부분의 도시들에서, 맞벌이 여성들은 가사일과 관련하여 많은 이동을 해야 한다. 동시에, 이들이 이용할 수 있는 교통수단은 제한되어 있다. 여성들은 남성들에 비해 더 자주, 더 단거리 이동을 한다. 그들은 피크 타임 이외의 시간에 더 많이 이동하며, 큰 도로보다는 이면 도로나 골목을 통해 더 많이 이동한다. 그들은 남성들에 비해 더 복잡한, 다중적 목적을 지닌 여행을 한다. 이러한 수요를 충족시키려면 대중교통의 공급비용은 더욱 증가될 수밖에 없다. 그 결과, 대중교통 요금이 오르거나, 대중교통 자체가 제한적으로 공급되기 일쑤이다. 여성으로 하여금 대중교통을 이용하거나 자전거를 이용하는 것을 꺼리게 하는 문화적 요인들도 있다. 많은 나라들에서 여성의 대중교통, 특히 야간 대중교통 이용과 관련한 "안전" 문제가 제기되고 있다. 이러한 안전 문제는 여성으로 하여금 좀 더 비싼 대체 교통수단을 사용하도록 압박한다.

빈곤여성들 역시 가사일이나 돌봄노동을 위한 이동을 소득을 위한 이동과 결합시키는 "이동 사슬(trip-chain)"을 한다. 남성들의 직장 출퇴근 패턴에 맞춘, 피크 시간 중심의 교통체계는 여성들의 이러한 필요에 부합하지 않는다. 세계 대부분의 도시들에서, 기간시설 관련 정책은 여전히 자동차나 오토바이를 위주로, 주로 남성들의 필요에 초점을 둔

다. 대체로 여성들은 한 번 이동 시 여러 장소를 들르고, 여러 번 교통요금을 내며, 피크타임에 이동한다. 피크타임은 각종 서비스들이 제한적으로만 제공되는 시간이며, 불편함이 덜 한 시간이다.

자동차가 한 대 뿐인 중산층 가정에서는 남자들이 직장 출퇴근용으로 그 차를 이용하며, 여자들은 대중교통을 이용한다. 반론 가정에서는 남자들이 대중교통을 이용하며, 여자들을 걷는다. 여자들이 더 많은 소득을 벌어들인다 해도 마찬가지이다. 교통수단에 대한 접근이 제한됨에 따라서, 저개발 국가 도시의 빈민 여성들 대다수는 걷거나 대중교통수단(버스나 지하철, 혹은 인력거나 자전거 등)을 이용한다. 부실한 대중교통망은 여성들의 교통문제를 더욱 악화시킨다.

젠더 분석은 교통과 관련된 모든 측면에서 이루어져야 한다. 여성이 직면하는 특수한 교통관련 문제들을 적절히으로 거냥하여야만 여성들의 몸을 덜어줄 수 있는 정책들이 실현될 수 있을 것이다. 여성들의 필요에 부응하는 교통 정책을 마련하지 못함으로써 사회적 배제와 환경파괴는 더욱 악화되어왔다. 도시 여성들의 이동, 그들의 가사일, 그들이 선호하는 일과 여가 패턴에 대한 많은 연구가 필요하다.

적절한 주거지 마련은 모든 인간의 보편적 권리이다. 그런에도 불구하고, 노숙자 문제는 전 세계적으로 증가하고 있다. 세계 모든 도시들에게 노숙자의 수가 증가하고 있고, 많은 저개발 국가들의 경우 빈민가들이 줄어들지 않거나 심지어 증가하고 있기까지 하다.

열악한 주거 환경은 여성과 그 가족들의 건강과 복지에 심각한 부정적인 영향을 미친다. 열악한 주거 환경은 5세 이만 어린이들의 사망률 증가를 가져오기도 한다. 도시 빈민 어린이들은 농촌 어린이들에 비해 병원이 가깝고, 부모들도 질병에 대해 좀 더 많은 지식을 갖고 있다. 그러나 도시 빈민 어린이들의 사망률은 농촌 어린이들의 사망률과 비슷한 실정이다. 식구가 많고 비위생적인 주거 조건, 그리고 깨끗한 물과 위생시설의 부족 등은 호흡기 질환과 내장기질환의 온상이 되고 있으며, 영양이 부족한 도시 빈민 어린이들의 사망률을 증가시키고 있다.

정부, 혹은 정부의 지원을 받는 기관들에 의한 강제철거, 강제 주거 이전, 빈민가 소탕, 지역개발 계획 등은 많은 도시 빈민여성들에게 부정적인 영향을 미친다. 또한, 가정 내에서 행해지는 차별 때문에 여성들은 안전하지 못한 주거 상황에 처해지는 경우도 많다. 이는 엄청난 사회적 트라우마(social trauma)를 야기하기도 한다. 가정 폭력으로 인하여 여성들은 때로는 가출을 해야 할 때도 있고, 배우자가 죽은 후 시댁 식구들에 의해 집에서 쫓겨나기도 한다.

여러 나라들에서, 많은 빈민여성들이 빈민가 재개발 프로그램에 자신들의 관점이 고려

되도록 힘이을 넣기 위해 스스로를 조직해왔다. 또한 그들은 지역 프로젝트나 여타 다양한 개발 프로젝트에 자신들이 직접 개입하는 것이 얼마나 중요한 지를 점점 더 인식해가고 있다.

도시에서의 주거 및 지역사회와 관련된 정책의 입안은 남성뿐 아니라 여성들의 필요와, 선호와, 기여에 기반하여 이루어져야 한다. 여성들은 가족들의 기본적 욕구를 충족시키기 위해서는 어떤 종류의 구조와 공간이 필요한 지에 대해 매우 잘 알고 있다. 공간의 구조와 이용을 포함한 주거 문제와 도시 계획은 언제나 젠더 규범과 태도를 반영하기 마련이다. 비록 그러한 규범과 태도들이 비가시적이고 문제제보이지 않는다 하더라도 마찬가지이다. 예를 들면, 옥십의 '정원 도시(garden city)' 운동은 여성이 사적 부문에서 자신들의 역할을 다 할 것이라는 생각에 입각해 입안된 것이었다. 몇몇 국가들의 경우, 무슬림 지역 주택들은 여성들이 베일(purdah) 규정을 지킬 수만에 없도록 디자인 되어 있다. 집은 높은 벽으로 가려져 있고, 들내 공원도 벽으로 변장 둘러싸여 있다.

젠더 관점에서 도시를 바라볼 때, 도시 공간의 이용 방안을 결정하는 요소 중 하나가 바로 돌봄노동과 관련된 성역할 고정관념이라는 것을 알 수 있다. 가사일의 불균등한 배분에 의해, 여성들은 가정과 지역사회가 필요로 하는 직접적인 돌봄노동의 대부분을 수행한다. 과거나 지금이나, 대부분의 도시 계획과 도시 정책은 여성을 일차적인 돌봄노동 수행자로 간주하는 남성중심적 관점을 반영하고 있다. 이러한 상황을 변화시키기 위해서는, 여성이 도시 계획과 정책에 중심적 역할을 해야 한다. 가사 관리자라는 그들의 역할에 따른 도시 공간의 주요 이용자로서, 그리고 지역사회 관계망을 조직하고 지역사회를 이끄는 주요 행위자로서 여성들은 도시 정책과 계획에 있어서의 중심적 역할을 해야 하는 것이다. 가정, 동네, 지역사회, 도시 등을 젠더 관점에서 바라보는 것, 그리고 남성 역시 돌봄의 역할과 책임을 담당해야 한다는 것을 인식하는 것은 사고와 행위에 있어서의 커다란 변화를 요구한다.

장기적으로 볼 때, 교육과 경제적 기회가 확대됨에 따라서, 도시는 여성들에게 경제적 부를 획득할 더 많은 잠재력을 제공하게 될 것이다. 몇몇 국가들에서는 도시 여성들이 재산을 소유하는 데 있어서 부딪치는 불공평한 상태들을 개선하기 위한 법률 개혁을 단행해야 할 것이다. 관련 법률이 이미 마련된 도시라면, 관습이라든가, 인식부족이라든가, 높은 비용이라든가, 차별적인 대출이나 관리상 부여 방식 등과 같은 비공식적 장벽들을 제거할 프로그램과 자원들을 지속적으로 마련할 필요가 있을 것이다. 재산권과 대출제도는 서로 밀접히 관련되어 있으며, 여성은 대출제도에 있어서 남성에 비해 훨씬 더 많은 어려움을 겪고 있다.

고용

도시화는 여성의 노동시장 참여를 두드러지게 증가시켰다. 도시 지역에서의 고용기회는 농촌 지역에 비해 훨씬 다양하고 많다. 임금노동은 여성에게 많은 혜택을 가져다준다. 가구소득의 증가, 가정과 지역사회 내에서의 지위 개선, 젠더 관계에 있어서의 바람직한 영향 등이 그것이다.

여성의 노동시장 진출은 범세계적으로 증가하고 있는 추세인데, 그 증가의 상당 부분은 비공식 부문에서 이루어지고 있다. 이는 아프리카와 아시아에서 특히 두드러진다. 비공식 부문 고용은 빈곤 여성으로 하여금 생존 전략을 다변할 수 있게 하며, 가정을 가난에서 탈출할 수 있도록 돕는다. 그러나 비공식 부문 노동의 대부분은 불안정하고, 근로조건이 열악하며, 임금이 낮다. 때로는 위험하기도 하며, 학대와 차위가 행해지는 경우도 있다. 많은 도시 여성들이 비공식 가내 노동자로서, 저임금 근로자로서 혹은 인신매매된 상태에 여성으로서, 그리고 이주노동자로서 착취당하고 있다.

돈을 벌기 위해 홀로 이주하는 여성들의 수가 지난 10여 년 동안 증가해왔다. 공식 부문과 비공식 부문 모두에 걸쳐, 특히 대개 여성들은 점점 더 불법화한 경제 분야에 고용되고 있다. 일부는 매춘과 같은 불법적인 경우도 있으며, 간호직종처럼 엄격하게 규제되고 관리되는 경우도 있다.

이주여성들이 정규 임금노동에 종사하고 여타의 공적 영역에 보다 많은 접근성을 확보하는 것은 젠더 관계에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 이들 여성들이 더 많은 자율성과 독립성을 얻을 수 있기 때문이다. 공공 서비스와 공공 자원에 대한 접근성이 높아지면서 여성들이 주류 사회에 통합될 가능성도 역시 높아진다. 이주자 가정의 가족 구성원 중 공공 기관(의료기관과 보육 기관 등)과 직접적인 접촉을 가장 많이 하는 사람들은 바로 여성들이다.

여성들은 한 국가 내에서 농촌에서 도시로 이주하기도 하고, 한 국가의 도시에서 다른 국가의 도시로 이주하기도 한다. 자국 내에서의 이주는 영구적인 이주가 아니라 계절적인 이주일 수도 있다. 즉, 농한기에 가구 소득을 보충하기 위해 도시나 읍으로 이주했다가 농번기가 시작되면 다시 고향으로 돌아가는 것이다. 이 여성들은 파출부, 술집이나 식당 종업원, 노점, 쓰레기 수거, 공장 노동, 또는 건설 노동 등과 같은 여러 가지 직업에 종사한다. 많은 경우, 이 여성들은 식설이 미비하고 위생상태도 좋지 않은 빈민굴 숙박시설에서 거주한다. 이러한 상황은 그들의 건강과 삶의 질에 악영향을 미칠 수 있다.

의사결정에의 참여

도시의 정치적, 행정적 의사결정 과정에의 여성의 참여는 극히 저조하다. 여성들의 목소리는 도시 계획과 관련된 자문과정이나 대화과정에 반영되지 않는다. 그 결과, 도시의 각종 기관들과 시설들은 여성의 욕구, 선호, 기여를 고려하지 않은 채 운영된다. 이는 여성들에게 매우 비효율적인 공공 서비스를 가져오게 된다. 적절하지 않은 서비스 운영 시간, 부적합하고 안전하지 않은 공공 교통서비스 등은 그 대표적인 예이다.

지방자치정부는 시민사회와 밀접한 연계를 갖는, 상대적으로 자율적인 영역으로 종종 인식되며, 민주적인 탈중앙화를 위해 결정적으로 필요하다고 여겨진다. 그러나 여성의 이해관계가 지역 차원에서 반영되지 않는 한, 지방자치 체제는 충분히 민주적이라 할 수 없다.

시민사회와 가장 가까운 정부로서의 지방정부는 보편 여성이 가장 접근하기 용이한 정부로, 그리고 해당 지역에 조직되어 있는 여성들에게 여러 기회를 제공하는 정부로 간주된다. 일반적으로 지방정부는 개별 가구들이 사용하는 서비스, 즉 전기, 쓰레기 수거, 대중교통, 물, 학교, 보건소, 기타 사회서비스들을 제공한다. 따라서 지방정부의 결정사항은 여성들에게 직접적인 영향을 미친다. 여성들은 이러한 서비스들의 개선과 적절한 관리에 매우 중요하고도 독특한 기여를 하게 된다.

왜 도시지역 여성들은 지역 정치에 참여하는데 아무런 어려움이 없게 될 것으로 보인다. 지역차원의 정치에 입문할 수 있는 자격이 완화되고, 지방정부가 여성의 삶과 관련된 분야와 밀접한 관계를 맺고 있으며, 지역차원의 정치활동는 아이들을 기르는 일과 보다 쉽게 병행할 수 있기 때문이다. 여러 분야에서 여성들이 지역 단체를 결성하거나 네트워크를 구성하고 있다는 사실은 여성들이 지역차원의 공식적 의사결정 과정에 좀 더 가까이 다가가고 있음을 암시한다.

지방분권화는 여성의 필요에 좀 더 부응하는 서비스 전달체계를 가져오게 될 것이라는 기대도 많다. 지역차원에서 선출된 의원들은 지역주민들과 지리적으로 근접하며, 주민들의 지역사회 참여야말로 그 지역의 효과적인 발전계획과 운영을 위한 중요한 자산이라는 것을 잘 알고 있기 때문이다.

민주적 지방분권화라는 개념이 여성들에게 긍정적 희망을 부여하고 있긴 하지만, 그 기대만큼 효과를 본 사례는 거의 없다. '시 정부 및 지방 정부 연합 (United Cities and Local Governments(UCLG)'이라는 기구는 지역 정치에 있어서의 여성의 대표성 정도에 대한 통계를 내고 있는데, 2006년 통계를 보면, 여성은 지역자원 자문위원들의 20%

을 차지하는 반면, 전 세계 시장(mayors) 중 여성은 9%에 불과하다. 여성의 지방정부 참여는 꾸준히 증가하고 있지만, 극복해야 할 많은 심각한 문제들이 여전히 존재한다.

소규모 지방정부로 내려갈수록 여성의 정치참여를 부정적으로 바라보는 시각이 더 강하게 잔존하는 경향이 있다. 지방정부는 공식적인 규칙이나 절차보다는 비공식적인 기구, 비공식적인 권력관계나 체계에 특히 더 민감하게 반응하는 모습을 보인다. 이는 남성에게 유리하다. 지방정부로부터의 여성들의 오랜 배제는 여성들이 남성들과 같은 종류의 네트워크에 다가갈 수 없었다는 것, 그래서 남성에 비해 경험이 쌓을 수밖에 없었다는 것을 의미한다. 또한, 지방정부가 관계하는 비공식적 기구들은 종종 여성의 참여에 매우 적대감을 보이기도 한다.

여성들이 직면하는 제약은 투지기수이다. 지역의 공직에 입후보하거나 선출되거나 임명된 여성들은 여러 가지 차별을 겪는다. 정치와 정치적 의사결정은 남성의 영역으로 간주되며, 여성은 정부의 일을 담당할 능력이 없다고 여겨진다. 고위관리직 여성에 대해서 특히 보수적인 시각이 강하다. 여성의 참여율을 부정하고, 여성은 '남성 책임자들' 만큼 제대로 역할 할 수 없다고 간주한다. 이러한 태도는 여성에 대해 많은 유권자들이 지닌 부정적 태도를 더욱 강화시킨다.

정치 기구들 내의 남성중심적 분위 역시 여성들을 제약한다. 의사결정 집단에 여성들이 거의 없다는 사실은 여성들로 하여금 남성을 위해 남성이 만들어 온 기존의 방식에 적응할 것을 요구한다. 여성들은 다른 접근방식을 취하도록 허용되거나 기대되지 않는다. 모든 기구들 내에 여성들이 33%라는 "임계량"을 차지하도록 하는 것이 중요한 이유는 바로 이 때문이다. 조직 내에 단지 한두 명의 여성만 있다면, 이들이 아무리 뛰어나고 숙련되고 헌신적이라 할지라도, 필요한 변화를 이끌어낼 수 없다.

시의 의사결정 기구에 여성들이 보다 많이 참여할 수 있도록 하기 위해서는 여러 방면에서의 조치가 필요하다. 의사결정 기구에서의 동등한 대표성 확보는 이러한 상황을 고쳐나가기 위한, 그리고 시의 계획과 운영에 여성과 남성 모두의 필요가 고려되도록 하기 위한 중요한 한 가지 수단이다. 시 차원에서 남녀 동수가 선출되도록 하는 것은 매우 도전적인 작업이라 할 수 있다. 이는 시 관료들의 정치적 결단을 요구하는 일이며, 분명한 목표를 세울 것을 요구한다. 필요하다면 법 개정도 단행되어야 하는 일이다. 프랑스나 탄자니아 같은 몇몇 국가들은 시 의사기구에 합법한 비율의 자리를 여성에게 배정하는 법을 마련한 바 있다.

또한, 여성들은 시가 수행하는 각종 서비스들의 관리에 참여하도록 적극적으로 장려되어야 한다. 시의회는 여성들이 시 행정기구에 있어서 효과를 차지할 수 있도록 필요한

조치들을 마련해야만 한다. 이 조치들은, 성 평등한 승진 제도, 설득력 있는, 안전한 근로환경 마련 등에 관한 분명한 절차들을 제시함으로써, 그러한 일터가 여성들에게 안전하며 차별적이지 않다는 것을 보장하는 것이어야 한다.

세 번째 전략은, 여성들이 여러 공적 자문 기구에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 함으로써, 그리고 지역 단체들과 네트워크에 여성의 에너지와 역량을 불어넣을 방법을 마련함으로써, 여성의 참여를 촉진하는 전략이다.

여러 국가들에서 이들 위한 정책들을 시행해왔다. 예컨대, 인도와 방글라데시는 지역의회에 일정한 비율의 여성의석을 할당하는 법을 제정했다. 지역정부에 여성의 참여를 장려하고, 이들의 참여가 보다 효과적인 결과를 낳도록 하기 위한 중요한 또 다른 요소는 훈련(training)이다. 여러 지방정부들은 여성들을 위해 시 입법, 예산 및 세금제도, 서비스 전달체계, 반곤완화 정책, 지역 및 환경관리, 주택 위원회(shelter committees), 커뮤니케이션 기술, 여성과 법원 등과 같은 주제에 대한 훈련 프로그램들을 실시하고 있다.

지방정부에서 일하는 여성들은 또한 일반 여성들의 참여를 독려하기 위한 프로그램을 추진하고 있고, 체계적인 지원과 훈련을 확보하기 위해 자기 자신들의 독자적 단체를 결성하기도 한다. 호주의 '지방정부 여성 연합'(Local Government Women's Association)은 이의 대표적인 한 사례이다. 이 단체의 각 지부들은 여성들을 위한 멘토링 프로그램을 실시하고, 여성들이 아예 없거나 과소 대표되고 있는 위원회들을 공략하며, 선거 대비 세미나를 개최하고, 여성후보들에 대한 지원을 이끌어내기 위해 NGO들과 협력한다. 중국의 '시장 연합(China Association of Mayors)' 내에는 여성시장 지부(Branch of Women Mayors)가 설치되어 있는데, 이 지부는 여성 시장들에게 필요한 다양한 지원과 훈련을 제공한다.

지방정부에 참여하는 여성들에 대한 통계는 여성의 가시성을 높여준다. 뉴질랜드의 모든 지방정부는 선거가 끝나면 선거 통계를 출판한다. 이 통계에는 여성과 관련한 상세한 통계, 그리고 남녀를 비교하여 산출된 통계들이 포함되어 있다. 인도에서는 중앙 및 지방정부 모두 성별 통계를 산출하며, 그 통계를 정책 및 프로그램 입안에 사용한다. 또한, 정부 내 각 층위에 종사하는 여성과 남성의 수에 대한 정적, 양적 통계를 내기도 한다. 통계가 존재하지 않는 국가들의 경우에는, 정책개발에 사용하기 위한 정보를 얻기가 매우 어렵다.

안전 (Safety and security)

2007년 세계 여성의 날은 "안전한 도시가 정의로운 도시이다(A safe city is a just city)"를 슬로건으로 내걸었다. 이 슬로건은 특히 여성과 관련이 깊다. 여성에게 엄청난 육체적, 정신적, 경제적 피해를 입히는 젠더 폭력은(gender-based violence) 도시 생활의 한 특징을 이루고 있다. 폭력은 욕설에서부터 성폭력에 이르기까지 다양한 형태를 띠며, 여성이 도시의 거리를 돌아다니는 것을 제약한다. 폭력은 직장생활과 사회서비스와 여가활동을 누릴 여성의 자유를 제한한다.

세계의 모든 도시들에서 여성과 소녀들은 거리를 혼자 걷는 것이 위험하다고 느낀다. 도시에 사는 많은 여성들은 살아가는 동안, 오직 그들이 여자라는 이유로, 한 번 이상의 성희롱, 학대, 폭력을 당한 적이 있거나, 앞으로 당하게 될 것이다. 여성과 소녀들에 대한 폭력은 소득, 계층, 인종, 출신민족, 주거지 여부에 상관없이 행해진다. 공공장소이건 아니건 관계없이, 여성들은 거리에서, 사무실에서, 상점에서, 버스정류장이나 지하철 안에서 성희롱과 성폭력의 주 희생자가 된다. 이는, 특히 대도시의 경우, 많은 여성들이 스스로 자신들의 행동반경을 결정지 않을 수 없다는 것을 의미한다. 위험을 느끼기 때문이다. 폭력에 대한 공포, 혹은 폭력의 위협은 여성들의 활동을 제약하는 효과적인 방법이다. 대도시에 사는 많은 여성들은 자신이 살고 있는 도시에서 위험을 느끼며, 이 느낌은 공공장소에 출입할 자유라는 시민적 기본권을 제약하고, 여성들이 정당하게 누려야 할 자유를 훼손한다. 공포와 불안은 여성 세력화의 주요 장애물이다.

육체적, 성적, 심리적 폭력은 자신이 살고 있는 동네에서, 대중교통 차량 안에서, 일터에서, 학교에서, 스포츠클럽에서, 대학에서, 병원에서, 그리고 종교기관이나 여타 사회기관 등지에서 여성들이 겪는 일상적 경험이라 할 수 있다. 도시와 도시 인근 지역에는 안전하지 않은 장소들이 넘쳐난다. 예컨대, 사람의 왕래가 없는 거리, 어두운 골목, 외진 버스정류장, 공중화장실 등이 그것이다. 도시의 환경은 여성과 소녀들에게 폭력을 위주로는 가해자들에게 익명성을 보장해준다.

모든 여성들이 강간을 당하거나 폭행을 당하는 것은 아니지만, 모든 여성들은 심명할 수 없는 불안감을 느껴본 경험이 있다. 그 불안감은 단순한 불편함일 수도, 마비상태에 이를 정도로 심각한 것일 수도 있다. 1990년대에 캐나다에서 수행된 한 연구에 따르면, 폭력, 또는 폭력을 가하겠다는 위협은 대부분 남성에 의해 행해지며, 캐나다 여성들의 60% 이상이 피해의 경험이 있다. 이러한 폭력은 공포감, 무력감, 불안감을 만들어낸다.

여성에 대한 남성의 폭력은 기본적으로 여성과 남성 간의 차별과 불평등에 기반하며,

그 외에도 여러 요소들이 작용한다. 도시지역에서 혼인 연령은 계속 높아가고 있고, 결혼 관계 밖에서의 성관계도 늘어가고 있다. 젊은 여성들은 장간, 원치 않는 임신, 안전하지 않은 낙태, 에이즈를 비롯한 성병 감염 등의 위험에 노출되어 있다.

도시의 빈곤, 이주, 실업, 저임금, 사회적 배제와 인종차별은 남성들에게는 좌절을 여성들에게는 취약성을 안겨준다. 가장 취약한 집단이 가장 심하게 그 영향을 받는다. 그 영향은 노숙 어린이들과 성매매 여성들에게 특히 가혹하다. 성 역할과 관련된 규범이 급격하게 변화하면서 가정 내 폭력 역시 증가할 가능성이 높다. 필리핀에서의 한 연구는 도시에서의 빈곤한 삶은 친밀한 관계에 있는 사람들 간의 폭력의 증가와 밀접한 관련이 있음을 보여주기도 했다.

또한 도시 여성은 빈다와 관련된 폭력의 위험에 한층 더 많이 노출되어 있다. 일상 간의 관계를 지배하는 문화적 규범이 무너지고, 사회적 통제가 느슨해지는데다가, 특히 이웃과의 사회적 응대가 희박해지면서 이웃사람들이 갈등상황에 개입할 수 있는 가능성이 크게 제한되고 있기 때문이다.

일반적으로 폭력은 실제 발생하는 건수보다 적게 신고되기 때문에 정확한 통계를 얻기가 어렵다. 폭력을 당한 여성들은 수치심, 사회적 오명, 신고를 해보았자 법에 의해 제대로 보호되지 않을 것이라는 믿음, 보복의 두려움 등을 느낀다. 하지만, 폭력을 당한 경우, 도시 여성들은 농촌 여성들에 비해 훨씬 더 많이 신고하는 경향이 있다. 농촌과는 달리 도시에서는 폭력이 남의 눈에 띄기 쉽고, 또 도움을 얻을 수 있는 가능성이 상대적으로 많다는 점이 그 한 이유일 것이다.

폭력은 여성, 그들의 가족, 그리고 그들이 사는 지역사회에 파괴적인 결과를 낳는다. 여성과 소녀들에 대한 폭력은 그 희생자들의 건강, 존엄성, 안전, 자율성 등을 크게 해친다. 치유되기 힘든 육체적, 정신적 상처를 남기기도 한다. 또한 폭력은 소녀들의 발달과정을 저해한다. 학교생활을 힘들게 하고, 어른들과 동료 학생들에 대한 신뢰를 파괴하며, 원치 않는 임신이나 에이즈 같은 질병을 야기하기 때문이다. 신체적, 성적 학대는 원치 않는 임신이나 질병, 또는 임신합병증 등을 발생시키는 한 요인이다.

이러한 폭력의 위협을 안고 사는 삶은 여성들로 하여금 그들의 불안감을 더욱 강화시킬 지도 모르는 도시 생활의 여러 다양한 측면들에 대해 민감해지도록 만든다. 즉, 이들 여성들로 하여금 문제를 감지하고 해결책을 제시할 수 있는 역량을 키워주는 것이다. 여성들이 도시가 제공하는 자원을 충분히 활용하고, 자신이 원하는 시간에 자유로이 거리를 돌아다닐 수 있도록 하기 위한 방법 중 하나는, 시 당국과 여러 지역사회 기관 및 단체들과 함께, 변화를 위한 작업에 여성들 스스로 능동적으로 참여하는 것이다. 남아프리카

골라국과 캐나다에서처럼, 여러 시 정부들이 도시의 안전성을 평가하기 위해 추진하고 있는 안전성 감사(safety audits)와 안전한 거리(safety walks) 등의 프로그램이 매우 중요한 것은 바로 이 때문이다.

시 정책들은 여성에게 보다 안전한 방향으로 도시의 물리적 환경을 변화시키려는 대세 노력을 기울여야 한다. 공공장소들(예컨대 공원, 주차장, 대학 캠퍼스 등)을 좀 더 안전하고 좀 더 접근 가능하도록 만들 필요가 있다. 대중교통망 역시 여성이 폭행을 당할 가능성을 최소화할 수 있도록 바뀌어야 한다. 주거지역에 적절한 조명을 밝히는 것도 필수적이다.

도시의 지역여성 조직들

범세계적으로, 공공의 공간(public space)을 "복원"하고자 하는 프로젝트들이 추진되고 있다. 지역사회를 강화하고, 지역사회가 도시 발전에 보다 많이 참여할 수 있도록 독려하기 위해서이다. 도시에서의 시민 공간(civic spaces)의 발전은 다양성과 정치적 시민권 확보를 위해 아주 중요하며, 사회 양극화 위험을 방지하기 위해서도 필수적이다. 불행하도, 이와 관련한 많은 노력들이 여성의 관점이 배제된 상태에서, 그리고 여성의 완전한 참여가 이루어지지 않은 상태에서 추진되고 있는 실정이다.

"지역성" 개념을 고려하는 것은 시민의 참여와 사회통합을 증진시키는 데에 있어서 매우 중요한 역할을 한다. 동네에 마련된 공공의 공간들이 주민들 간의 교류와 커뮤니케이션을 높도록 디자인된다면, 그 공간들은 사람들이 만나고, 서로 사귀고, 공동의 이해와 실천들을 해나갈 수 있는 자연스러운 공간으로 자리잡게 될 것이다. 물리적, 또는 사회적으로 규모가 작은 공간들은 지속적인 상호 협력 네트워크의 형성을 도울 것이다. 소규모 공공 공간들과 사회적 네트워크에서 가장 적극적인 활동을 보이는 사람들이 여성인 경우가 많다.

시 계획과 운영을 책임지고 있는 사람들이 핸디 감수성을 결여하고 있을 경우, 가난하고 취약하고 주변화 된 주민들을 대표하는 네트워크이나 조직들과 효과적으로 협력할 능력을 결여하고 있을 경우, 특히 여성단체나 여성 네트워크들과의 협력을 결여할 경우, 여성의 욕구와 기호는 무시되고 그들의 기여는 인정받지 못하게 된다. 여성들의 잠재력이 활용되지 못한다면 그것은 지역사회와 시 전체의 커다란 손실이다.

여성들은 도시의 빈곤문제와 싸우는 데 있어서 놀라운 역량을 보여 왔다. 그들은 대단히 창조적인 풀뿌리 전략들을 만들어왔는데, 저축클럽(savings clubs), 무료급식소 운

영 등이 그 대표적인 사례이다. 서비스 접근권과 관련하여 지방정부들과의 협력을 위한 조직적 노력들도 해왔다.

"지역적" 맥락의 고려는 민간 부문과 공공 부문, 비공식 부문과 공식 부문 간의 다리 역할을 한다. 이는 여성들의 돌봄 역할에 크게 도움이 되며, 많은 여성들에 의해 효과적으로 이용되어 왔다. 이웃과의 네트워크는 아이와 노인을 돌보는 일을 지역공동체 내에서 함께 나눌 수 있도록 한다. 이러한 현대적 "도시 마을" 전략이 보여주는 창의적인 공간적, 사회적 재조정 작업은 돌봄노동이 가족 내에서만 이루어지는 기존의 관행을 대체할 아주 시급히 필요한 흥미로운 대안이다. 이는, 지나치게 제도화되고 중앙화된 돌봄 서비스의 한계를 피하고 이웃과의 협력에 기초한 공동체적 서비스를 통하여, 여러 연령대가 함께 어우러져 사는 새로운 삶의 유형을 제시해준다. 도시 마을에서의 이러한 지역 내 협력 네트워크는 돌봄노동에 대한 공동체적 책임을 강화하고, 가정 내 돌봄 기능을 공적 삶으로 통합시키는 변화를 가져오고 있다. 이는 또한 성별 노동분업에 있어서의 변화는 물론, 가정과 지역사회 내에서의 돌봄노동의 형태 변화를 가져올 가능성을 보여준다. 부모들의 자조 전략(self-help initiatives)에 대한 많은 연구들은 돌봄노동이 보다 공적인 노동으로 간주되고 공동체적으로 수행되는 환경이 마련될 때 남성들이 보다 많이 돌봄노동에 참여하는 경향이 있음을 보여준다.

많은 여성들이 값비싼 주택임대료와 서비스 비용에 직할하는 투쟁에 참여하고 있으며, 이 이슈가 빈곤 가정과 빈곤 지역의 필요에 부응하는 분배관련 안건이 되도록 압력을 넣고 있다. 인간 거주의 발전(human settlements development), 빈민가 개량, 기본적인 서비스 전달(현금이전 현물이전) 등에 있어서의 여성의 기여도는 놀라울 정도이다. 사용자 요금(user fees)이 있다는 것을 발견하고는 지역사회에 무료 노동을 제공하는 사람들은 대개 여성들이다. 지역 공동체가 잘 유지되도록 관리하는 사람들도 예외 없이 여자들이다. 여성들에게 자문을 받을 경우 그 결과는 아주 긍정적이다. 예를 들면, 노르웨이의 대중교통 정책기획 담당자들은 어린이들이 주로 어디에서 노는가에 관한 정보를 지역 맘마들로부터 얻었다. 수단 여성들은 난민 캠프를 건설하는 책임자들에게 여성들의 신변보호를 위해서는 어떤 곳에 빨래터를 마련해야 할지를 말해주었으며, 여자들과 관련된 관습들을 무시하지 않도록 시도해주기도 했다.

보다 책임 있는 시 정부를 만들기 위해 여성들이 벌어온 또 다른 역할로는 시의 세수(revenue) 및 지출과 관련한 여성들의 '감시인(watchdog)' 역할을 들 수 있다. 성 인지적 예산은 정부가, 다른 사회 분야와의 협력을 바탕으로, 공적 지출 정책과 예산 정책 안에 젠더 분석을 넣는 것을 말한다. 이는 여성들을 위한 별도의 예산을 편성하는 것을

의미하는 것이 아니라, 예산이 여성과 남성에게 어떤 상이한 영향을 미치는가를 가늠하기 위해 그것을 젠더별로 세분화하고자 하는 정치적 의지를 말한다. 이는 성평등 제고를 위해 보다 많은 자원을 할당하는 것을 궁극적 목적으로 한다. 예산 및 지출과 관련하여, 여성과 밀접한 관련을 갖는 영역들이 많다. 예컨대, 노점 허가증 비용과 자릿세 등과 같은, 비공식부문에서 행해지는 지역 차원의 세금징수는 저소득 여성들에게 특히 큰 영향을 미친다. 남아프리카 공화국에서는 시 정부의 세수 및 예산지출이 여성에게 주는 영향에 대한 인식을 드높이는 작업들이 진행되고 있으며 어느 정도 성과를 거두어왔다. 이 작업들에는 여성들에게 시 정부의 예산지출과 세수에 대한 정보를 적극적으로 알리는 작업, 성평등 진작을 위해 자원할당을 하도록 요구하는 작업 등을 포함한다.

'안전(safety)' 이슈는 여성의 조직화 작업에 있어서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 전 세계의 여성단체들은 가정 내 폭력에 반대하고, 공공장소에서의 여성에 대한 폭력에 반대하는 분야들을 발전시켜왔다. 이 분야들 안에는 도시 계획에 있어서의 새로운 원칙들도 포함되어 있는데, 지역공동체 전체가 폭력을 예방할 책임을 지도록 해야 한다는 것도 그 중 하나이다. 결국 더, 여성단체들은 폭력의 문제를 스스로 처리하기보다는 시 정부, 사법기관, 기타 주요 관련 기관들이 직접 나서서 그 문제를 다루도록 하는 방향으로 나아가고 있다.

결론

도시는 남녀 모두에게 속한 것이다. 그러나 도시 내 여러 활동들, 기간설비, 도시 생활 등은 여성들과 아무런 상의 없이, 여성들의 개입 없이 진행되는 경우가 많다. 그리하여 여성들로 하여금 그들의 기본권인 '완전한 시민권'을 행사하는 것을 막는다. 이는 여성들에게 매우 부정적인 의미를 갖는다. 안전 문제에 있어서 특히 그러하다. 몇몇 연구자들은 여성들이 도시의 "반론"을 요구해야 한다고 주장하기도 한다.

도시가 그 도시에 속한 여성과 남성 모두의 욕구와 선호에 부응하기 위해서는, 그리고 그들이 기여하는 바와 그들이 가진 잠재력을 충분히 반영하기 위해서는, 시 계획과 운영에 관련된 모든 분야에 젠더 관점을 분명히 반영시켜야 한다. 이는, 정책 입안자들과 집행자들이 연령, 출신민족 및 종교, 소득 정도, 혼인상황 등에 따른 모든 남녀의 상황을 충분히 고려하여 일을 수행해 나아갈 것을 요구한다. 이는 또한, 특별히 취약한 여성들의 상황, 예컨대 빈곤여성, HIV/AIDS 감염 여성, 장애인 여성, 이주여성 등의 상황을 파악하고 고려해야 한다는 것을 의미하기도 한다.

사회적으로, 정치적으로, 또 경제적으로, 여성의 현실은 남성의 현실과 다르다. 시의 정책, 행루 계획, 자원할당, 각종 프로그램 등은 특수한 욕구와 선호에 좀 더 효과적으로 대응할 필요가 있다. 인적 자원과 재정 자원을 보다 효과적이고 지속가능하게 관리하기 위해서는 남성뿐 아니라 여성의 기여도 충분히 고려해야 한다.

성평등과 여성 세력화를 위한 적절한 환경 마련에 필요한 여러 주요 요소들이 제시되어 왔다. 그 모든 요소들은 도시와 깊은 관련이 있다. 이들 중 상당수는 이미 이 발표문에서 언급된 것들이다. 그 요소들은 다음과 같다.

* 교육과 건강 증진을 통한 여성의 역량 개선
* 고용 및 경제적 자산 등에 있어서의 여성들의 기회 및 통제권 증대
* 의사결정 과정에의 참여 증대를 통해 여성들의 주체성과 지도력 증대
* 여성 인권의 보호와 증대
* 폭력과 폭력에의 위협으로부터의 자유를 포함한 안전 보장

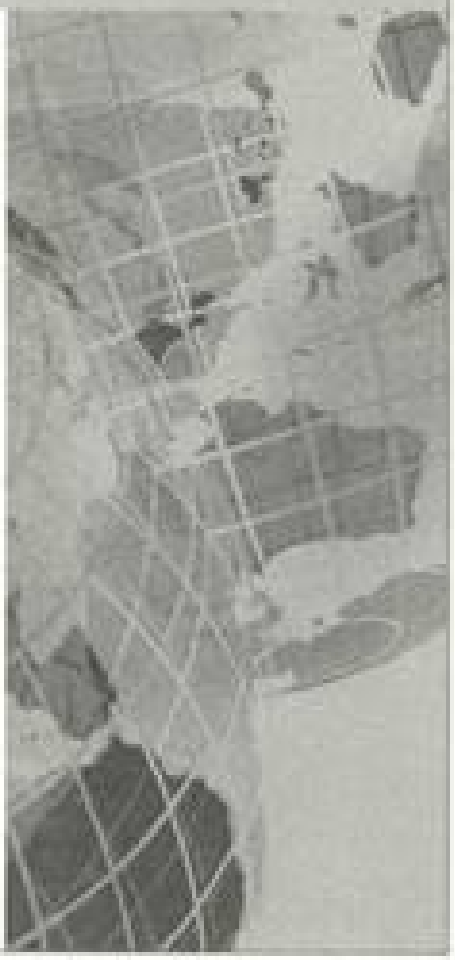
이 모든 요소들은 도시 여성들의 성평등과 역량강화를 위해 필수적인 것들이다.

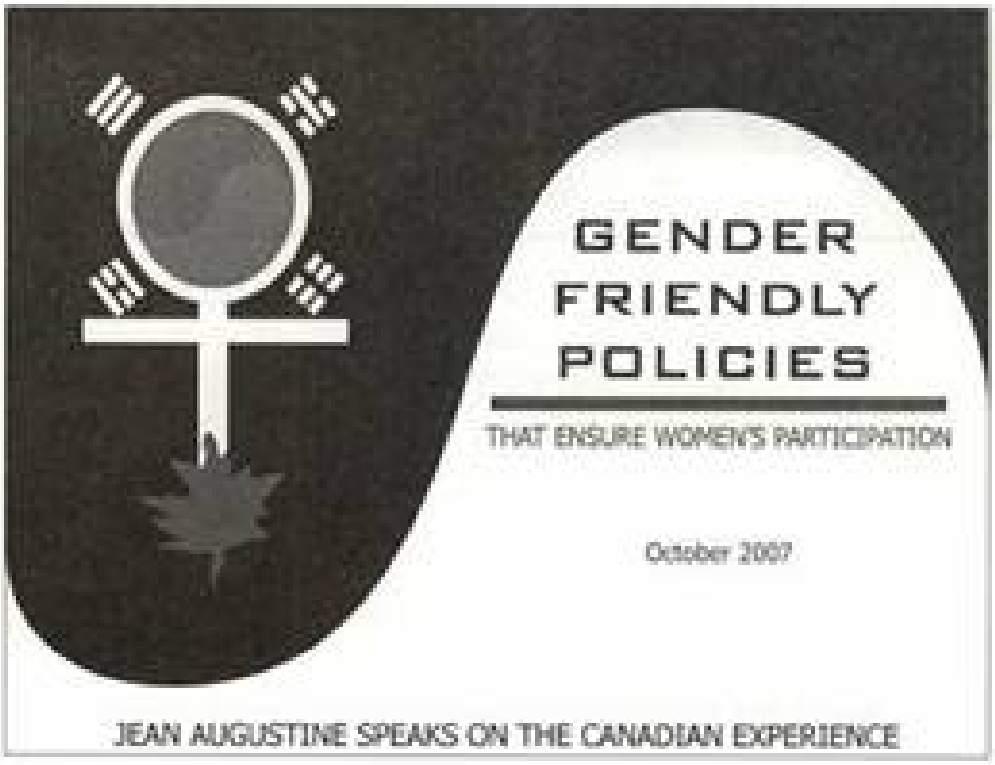
우리는 "안전한 도시가 정의로운 도시이다"라는 슬로건을 효과적게 받아들일 필요가 있으며, 여성과 소녀들, 그들의 욕구, 선호, 기여가 시 정책에 충분히 고려되도록 해야 한다. 지난 2005년 UN 회원국들에 의한 "여성을 위한 권리은 모두를 위한 권리이다"라는 선언은 세계의 모든 도시에도 해당된다. 도시가 여성, 남성, 어린이들을 포함한 모든 시민에게 안전하고도 힘을 주는 삶의 조건을 제공하기 위해서는 젠더 감수성에 입각한 도시 발전이 반드시 필요하다.

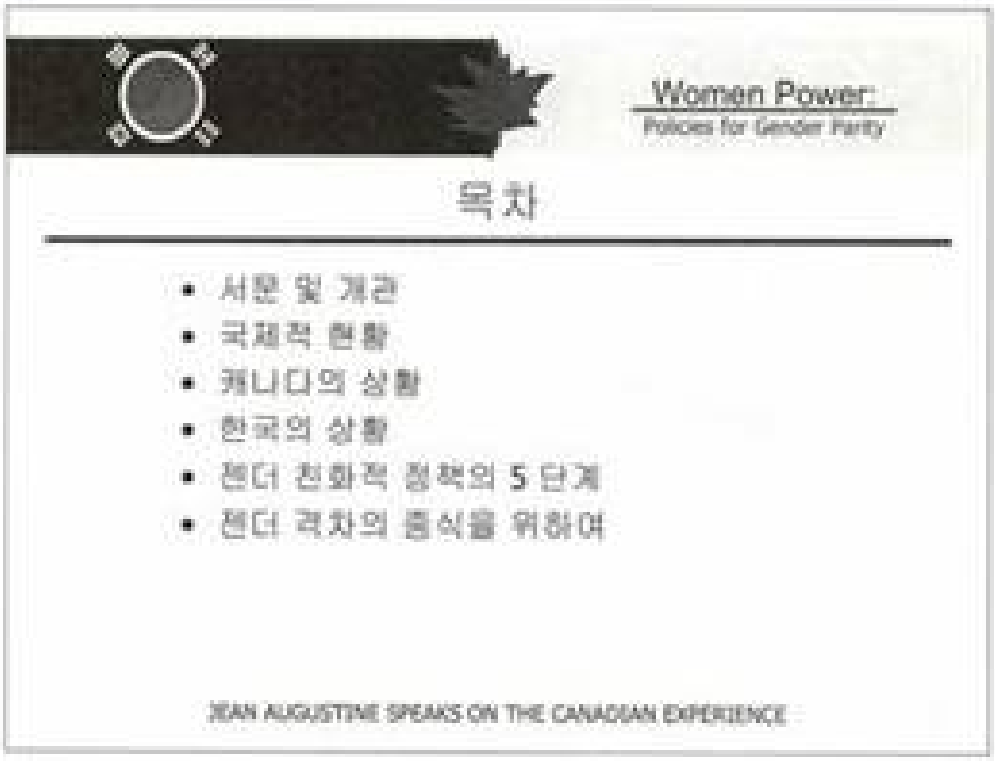
2007 성 평등정책 실현을 위한 글로벌 도시 전략

여성의 참여를 보장하는 젠더 친화적 정책들

짐 어거스틴
(캐나다 온타리오 주 공장위 위원)




GENDER
FRIENDLY
POLICIES
THAT ENSURE WOMEN'S PARTICIPATION
October 2007
JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE


Women Power:
Policies for Gender Parity
목차
• 서문 및 개관
• 국제적 현황
• 캐나다의 상황
• 한국의 상황
• 젠더 친화적 정책의 5 단계
• 젠더 격차의 종식을 위하여
JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

주요 역사적 계기들

- 제1차 UN 세계여성대회, 멕시코 시, 1975
- 코펜하겐 대회, 1980
- 나이로비 대회, 1985
- 베이징 대회, 1995
  → 우리는 목적한 바에 도달했는가?

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

활동(actions)

- 베이징 대회의 성과
- 세계 각지에서 30,000 명의 여성활동가들이 참여
- WEDO (Women's Environment & Development Organization, 환경과 발전을 위한 여성 기구)는 이행 현황을 기록

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

이행 현황

- 1997년, WEDO는 110개국 정부들이 베이징 여성대회 행동강령의 이행계획을 수립했음을 확인
- 반대세력도 존재
- 여성들은 추진력(momentum)을 확보해가고 있음

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE

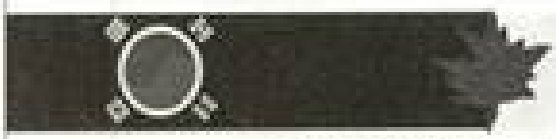


Women Power:
Policies for Gender Parity

추진력

- 오늘날의 달라진 여성운동 - -
  - 더 크고, 더 강하다
  - 범지구적 차원으로 확산되고 있다
  - 다문화적이다
  - 새로운 세계관을 확산시키고 있다

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

현시점에서 필요한 것

- 여전히 할 일이 많이 남아 있음
- 젠더 "주류화"
- 모든 이슈가 여성의 이슈이다
- 젠더 친화적 공공정책을 목표로

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



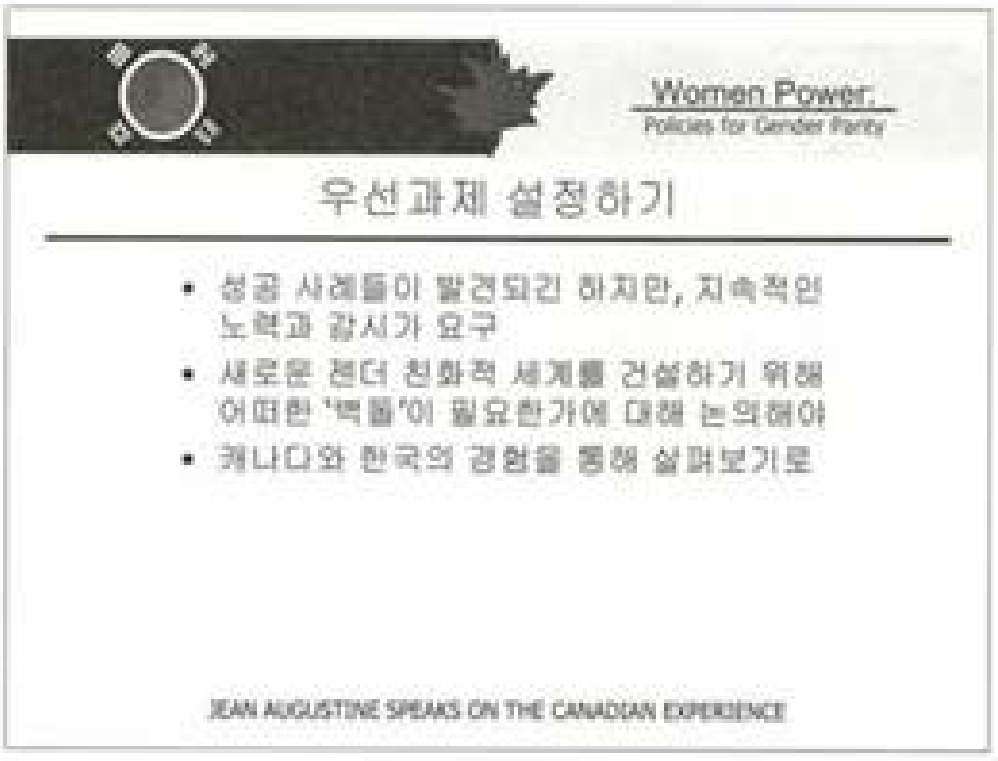
Women Power:
Policies for Gender Parity

국제적 현황

- 12개 주요 관심영역을 '21세기 아젠다'로 설정
- 10억 명 이상(대부분이 여성)이 극심한 빈곤 속에 살고 있음
- 경제적, 정치적 권력에 있어서 젠더 격차가 지속되고 있음

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE


Women Power:
Policies for Gender Parity
'집'의 질서를 잡자
사회 제도
보건의료
교육
복지
경제
젠더
친화적
정책들
(회반죽(mortar))
JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE


Women Power:
Policies for Gender Parity
우선과제 설정하기
• 성공 사례들이 발견되긴 하지만, 지속적인 노력과 감시가 요구
• 새로운 젠더 친화적 세계를 건설하기 위해 어떠한 '벽돌'이 필요한가에 대해 논의해야
• 캐나다와 한국의 경험을 통해 살펴보기로
JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

캐나다 여성 (2006)

- 최고 소득자의 **5.4%** 만이 여성
- 기업 임원의 **15.1%**만이 여성
- **65.6%**의 기업에 **1명** 이상의 간부급 여성이 있음
- 정당들은 여성 할당제를 마련(**33%**)
- 그러나 ...

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

캐나다의 젠더 격차: 여성의 지위

- 성평등을 위한 싸움이 지속
- 이주 여성들은 자신들의 투쟁을 전개
- 여성의 건강 문제가 중요하게 부각

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

성평등을 둘러싼 투쟁

- 캐나다 여성은 캐나다 건국에 중요한 역할을 해왔다
- 캐나다 정부는 여성이 동등한 기회를 가지고 참여할 수 있도록 노력을 기울이고 있다
- 여성의 지위는 여성이 충분한 경제적, 사회적, 문화적 삶을 누리도록 보장하기 위한 중요한 관건이다

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

성평등을 둘러싼 투쟁

- 20세기에 전개된 캐나다의 성평등 투쟁은 기본적 인권을 위한 투쟁이었다
- 많은 성과가 이루어졌고, 더 많은 노력들이 진행 중이다
- 여성은 캐나다 인구의 반 이상을 차지한다

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power
Policies for Gender Parity

성평등을 둘러싼 투쟁

- 전체 근로자 중 여성의 비율은 1976년 37%에서 2004년 47%로 증가했다
- 관리직 중 여성의 비율은 1987년 30%에서 2004년 37%로 증가했다
- 고등교육을 받는 여성의 수가 남성의 수를 앞지르고 있다. 2001년 현재 대학 졸업자의 52%가 여성이다

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power
Policies for Gender Parity

성평등을 둘러싼 투쟁

- 아직도 해결해야 할 과제는 산적해 있다
- 취업 여성의 평균소득은 취업 남성의 평균소득보다 크게 낮다
- 2003년 현재, 풀타임 취업 여성의 연평균소득은 36,500달러로서 풀타임 취업 남성 평균소득의 71%이다
- 67%의 여성들이 교육, 간호, 보건, 사무, 행정직 등의 직종에 고용되어 있다

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

이주 여성

- 현재, 캐나다 여성 5명 중 약 1명이 외국 태생이다
- 2001년 현재, 캐나다로 들어오는 이주민의 약 52%가 여성이다
- 가시적 소수자(visible minority) 여성의 수가 크게 증가하고 있다
- 가시적 소수자로 간주되는 여성인구의 비율이 1986년 6%에서 2001년 14%로 증가했다

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

이주 여성

- 가시적 소수자 여성 중 가장 큰 집단은 중국 여성이다
- 2001년 현재, 캐나다 내의 중국여성의 수는 50만 명이 넘는다
- 2001년 현재, 45만 명의 남아시아 여성, 35만 명의 흑인 여성, 17만 5천 명의 필리핀 여성, 10만 명의 중남미 여성, 5만 2천 명의 한국 여성, 4만 명의 일본 여성이 있다

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

이주 여성

- 2001년 현재, 81%의 캐나다 여성이 공식언어인 영어나 불어로 말할 수 있다
- 외국 태생 여성일수록 대학교육 이수율이 높다
- 외국태생 여성일수록 취업률이 낮다
- 여성 이주자일수록 배우자와 함께 사는 비율이 높다

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

이주 여성

- 캐나다로 이주하는 대부분의 여성은 가족과 함께 이주한다
- 여성 난민의 수는 감소하고 있다
- 이주 여성과 가시적 소수자 여성은 대부분 브리티시 콜롬비아(밴쿠버)나 온타리오(토론토)에 거주한다
- 여성 이주자의 상당수는 종교를 가지고 있다

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

여성과 건강

- 여성의 건강은 그들의 정서적, 사회적, 신체적, 정신적 복지와 관계가 깊다
- "건강"을 결정하는 요소: 소득, 사회적 지위, 교육, 취업, 육아 지원 등
- 나이가 들수록 건강이 나빠질 확률이 높다
- 2003년 현재, 15세 이상 여성 인구의 74%가 만성적인 건강 문제를 가지고 있다

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

여성과 건강

- 캐나다의 경우, 여성 장애인이 남성 장애인보다 많다
- 여성의 평균수명은 82세로서 남성보다 길다
- 흡연자수는 크게 줄어들었지만, 젊은 여성들의 흡연율(20-24세 인구의 31%)은 아직도 높다
- 거의 모든 여성들(86%)이 매년 의료 전문가의 진료를 받는다

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

여성과 건강

- 낮은 자살률(여성: 10만 명 당 5명, 남성: 10만 명 당 18명)
- 낮은 음주율(기꼼: 22%, 전혀 안마심: 13%)
- 낮은 비만율(여성:39%, 남성:57%)
- 적은 AIDS 감염인 수(AIDS 감염인의 9%)
- 암 예방 검진율 상승 (여성 4명 중 3명이 암 예방 검진)

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

여성과 사회

- 빈곤
- 폭력과 학대
- 교육

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

빈곤

- 전반적으로 여성의 소득은 남성의 소득에 비해 낮음
- 한부모의 38%가 빈곤층
- 여성 7명 중 1명이 빈곤층
- 여성의 빈곤은 그들의 자녀에게 부정적인 영향을 미침 (저체중아 출산, 낮은 자아 존중감, 발달 저해)
- 65세 이상 독신 여성의 약 절반이 빈곤층

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

폭력과 학대

- 상습적 폭행(common assaults)은 여성에 대한 폭력 행위 중 가장 많은 부분을 차지
- 여성은 폭력 범죄의 희생자가 될 확률이 남성에 비해 높음
- 배우자에 의한 폭력은 최근 감소 추세
- 여성이 살해당할 확률은 남성의 절반
- 피난처에 머무는 여성 10명 중 8명은 전 배우자, 혹은 현 배우자로부터 벗어나고자 함

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

교육

- 캐나다 여성의 절반 이상이 중등과정 후의 교육(post secondary education)을 받음
- 대학졸업 여성의 수가 증가
- 현재 캐나다 대학에 재학중인 풀타임 학생의 경우 여성이 남성보다 많음
- 박사 과정 대학원생의 46%가 여성

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

여성과 직장

- 임원(board room)
- 창업 (Entrepreneurship)

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

임원

- 기업계에서 성공하는 여성은 극히 드문 실정
- 여성은 회사 임원의 6% 미만을 차지
- 자동차 제조업체에서의 변화
- 사업적 성과가 지위 상승으로 이어지지 않음

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

창업

- 창업을 통해 "유리 천장"이 폐지고 있음
- 지난 15년 간, 자가고용(self-employment) 여성의 수가 50% 증가
- 55세 이상의 "중고령 창업자(seniorpreneurs)" 여성의 수가 빠르게 증가

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

여성과 직장

- 동등임금이 여전히 중요 이슈
- 여성 임원의 부재
- 여성 창업자의 증가
- 비전통적 부문으로의 진입 증가

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

여성과 정치

- 33% 이상
- 여성 지도자
- 영향력

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

33% 이상

- 주 정부 및 연방 정부 차원에서의 여성 대표성을 높이기 위한 구체적인 목표치를 설정하는 경향
- 여성 비율 33%를 임계치로 간주
- 현재 연방 정부는 20-21%

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

여성 지도자

- 연방정부 수상 및 주정부 수상은 모두 남성
- 캐나다 연방 정부 수상을 지낸 유일한 여성은 킴 캠벨(Kim Campbell)로서 1993년 6월25일부터 11월 3일까지 재임
- 경제연구 기관인 Conference Board of Canada의 조사에 따르면, 캐나다의 CEO 중 36%만이 젠더 다원화에 노력을 기울일 의사가 있음을 밝힘
- 연방 각료 32명 중 7명만이 여성

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power
Policies for Gender Parity

영향력

- UN은 정책 및 사회 전반에 영향을 미치기 위해서는 주요 지위에 여성이 33%를 차지하여야 한다는 가이드라인을 제시
- 여성은 정책의 관점을 넓히는데 영향을 미침
- 여성은 어린이, 교육, 총기소지, 보건의료 등의 분야와 관련된 법안을 개선하는데 더욱 지도적 역량을 발휘

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power
Policies for Gender Parity

여성과 가정

- 보육
- 노인 돌봄
- 가족 수당(family allowance)

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

보육

- 지난 40년간 출산율 저하
- 출산 여성의 평균 연령은 27세
- 자녀가 있는 5가구 중 1가구가 편모 가정
- 이혼 시 여성이 단독 양육권을 갖는 경우가 약 50%

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

보육

- 양육 및 가사 책임으로 인하여, 취업여성은 취업남성에 비해 근로시간을 빼앗길 확률이 훨씬 높음
- 취업여성은 연평균 10일 결근하는 반면, 취업남성은 1.5일을 결근
- 양육 및 가사 책임으로 인하여, 취업여성의 18%는 파트타임으로 일함

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

노인 여성

- 노인 여성은 노인 남성에 비해 배우자 없이 살아갈 확률이 높음
- 노인 여성은 가족이나 친족과 함께 생활할 확률이 높음
- 노인 이주 여성은 가족이나 친족, 특히 갓 이민 온 가족이나 친족과 함께 생활할 확률이 훨씬 높음

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

노인 여성

- 노인 여성은 노인 남성에 비해 시설에서 거주할 확률이 두 배 높음
- 시설에 거주하는 노인 여성 대부분은 노인이나 만성 질환자를 위한 특수 시설에서 생활함
- 노인 여성 5명 중 1명 이상이 만성 통증이나 불편함을 호소함
- 65세 이상 노인 여성의 50%가 어떤 형태로든 신체적 활동을 하고 있다고 보고됨

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

노인 여성

- 저소득 노인 여성의 비율은 저소득 노인 남성의 두 배임
- 저소득 노인여성의 비율은 1980년 57%에서 현재 19%로 크게 낮아졌음
- 그러나, 독신 노인 여성은 여전히 캐나다 저소득층의 가장 큰 비율을 차지하는 집단 중 하나임

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

가족 수당

- 국가 차원의 어린이 조기 개발 프로그램(early childhood development program)을 마련하려던 최근의 시도는 실패함
- 모든 가정은 6세 이하 자녀 1인당 월 100달러의 수당을 받음
- 가족 수당은 과세 대상임
- 보육시설 입소를 위한 대기 기간이 여전히 긴 상황
- OECD는 캐나다가 GDP의 0.4%를 보육 정책에 사용하도록 권고하고 있음 (현재 0.2%)

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

한국의 상황

- 기업에서 중요한 역할을 수행하는 여성이 증가
- 결혼보다 취업을 선택하는 여성이 증가
- 자녀를 가진 이후에도 취업을 지속하는 기혼여성이 증가

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

더디지만 확실하게

- 2006년 현재, 기술직 및 공공 행정직 등 새로 창출되는 "괜찮은(decent)" 일자리 10개 중 7개를 여성이 차지
- 점점 더 많은 여성이 법조계, 고위 공무원 직종으로 진출
- 그러나, 여성의 참여율이 증가함에도 불구하고 임금격차는 확대되고 있음

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

평등 정책

- 캐나다와 마찬가지로, 한국도 여성의 정치적 대표성을 높여야 할 필요
- 영국 – 40%; 독일 – 50%; 스웨덴 – 40%
- 캐나다 – 20%; 한국 – 13%
- 30여 년이 지났지만 성과는 더딤

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

노력은 계속되어야

- 성평등은 "교토(Kyoto)"와 같은 방식으로 성취되어야
- 필요한 것을 목록화
- 목표 – 현실적이며 도달 가능하게
- 세계에 대한 영향력은 추진력을 가속화 (Impact on world warrant push)

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE

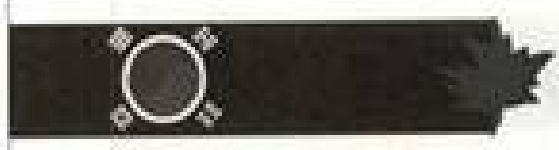


Women Power:
Policies for Gender Parity

필요한 틀거리

① 정치적 의지	② 과정	③ 구조	④ 도구	⑤ 실행
• 법 체계 • 의사결정 과정에의 여성 참여 • 여성 NGO 의 참여	• 정책 • 입안 • 목표 • 체계적	• 추진 기관 • 추진 팀 • 국회 상임위 • 젠더 정책 조율기관	• 통계 • 지표 • 분석 • 훈련 • 예산	• 법 제정 • 프로그램 • 정책 • 검토 • 결과

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

성평등을 위한 처방전

- 정치적 의지
- 선구자(champions)
- 주류화
- 젠더 친화적 정책
- 정치적 대표성
- 목표와 할당제

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE



Women Power:
Policies for Gender Parity

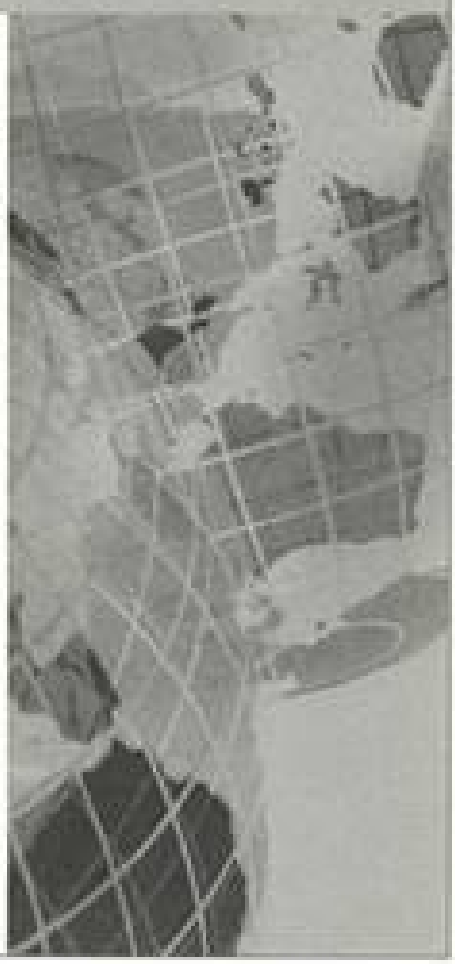
성 격차의 종식을 위하여

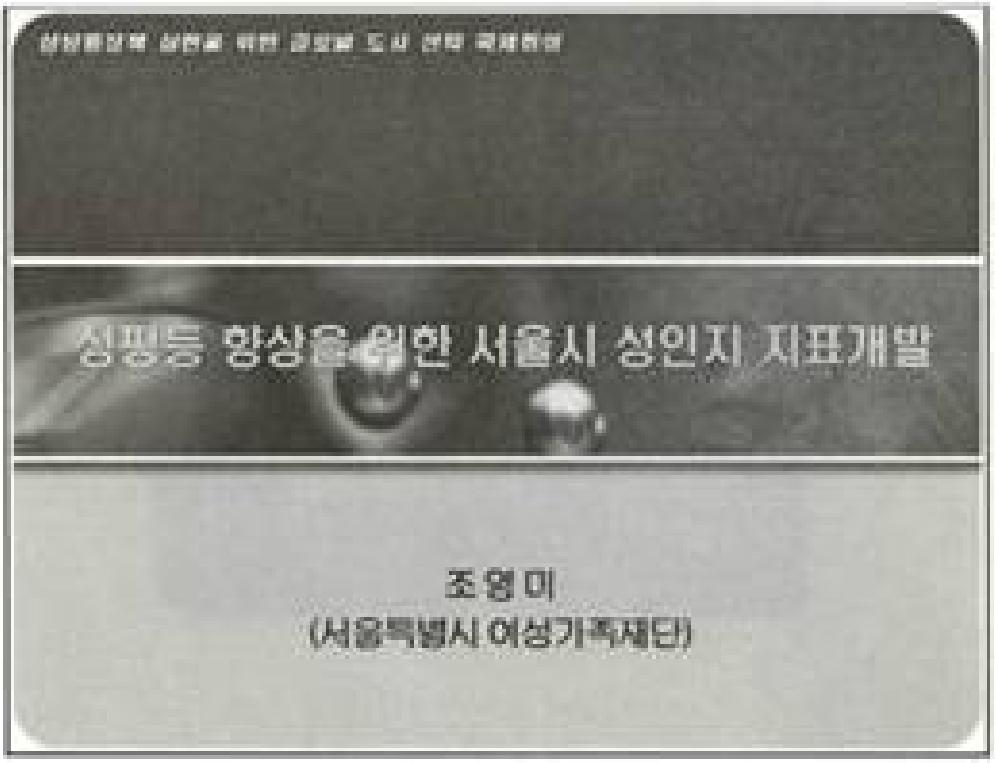
- 세계 인구의 반 이상이 여성
- 여성이 개입하면 긍정적 변화가 발생
- 바로 지금!

JEAN AUGUSTINE SPEAKS ON THE CANADIAN EXPERIENCE

성평등 향상을 위한 서울시 성인지 지표개발

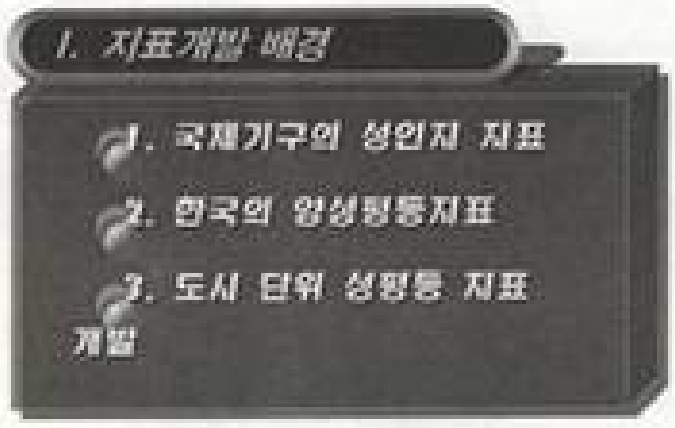
조영미
(서울특별시 여성가족재단 연구위원)





목차

- 지표개발 배경
- 서울시 특수성
- 성인지 지표
- 서울시 성인지지표 개발
- 지표 측정결과



국제기구의 성인지 지표

- UNDP: 여성발전지수(GDI), 여성권한척도(GEM)
- OECD: 여성사회제도 지수(GID)
- 전 세계 국가간 비교를 목적으로 개발됨
- 한국 GDI 28위(2005), GEM 53위(2006), GID 4위(2009)로 지표에 따라 순위편차가 큼
- 선진국과 개도국을 포함한 국가간 비교로 선진 도시의 성평등 수준 측정에는 한계
  예) 성인문맹률, 1차 교육 등록률, 영아사망률, 모성사망률 등

한국의 양성평등지표

- 2006년 한국여성개발원 개발 및 측정
- 16개 지방자치단체 비교
- 9개 지표로 구성
  - 출생성비
  - 가사노동 시간
  - 정치대우 만석
  - 평균교육연수
  - 노동 여성 공무원
  - 경제활동참가율
  - 임금
  - 기초생활보장수급률
  - 여가생활 두레율
- 도시와 지방의 성평등 격차 해소를 위해 개발
- 서울 1위, 서울시 성평등 제고 기준 제시 미흡

도시 단위 성평등 지표 개발

- 특정 도시의 여성 지위의 특수성과 차이 측정 필요
- 도시 단위의 비교를 통한 유사 선진도시 수준으로 성평등 향상 기준 제시
- 지역 정부 단위의 여성정책 계획 및 시행 촉진



여성정책 추진기반 특성

- 타 지역에 비해 여성정책 추진 의지 높음
- 풍부한 예산과 우수한 공무원 인력 확보
- 여성단체 및 여성운동 참여 활발
- 여성 연구자 및 전문가 집단 집중

서울시 여성의 현안

- 경제활동참여 의사 높으나 마땅한 일자리 부족
- 여성의 차별임금과 고용불안정의 장기화
- 경제활동과 자녀 돌봄, 가사 병행의 어려움
- 자영하고 기업하고 싶은 높은 창업 사회 부족
- 노인여성, 장애여성, 이주자 여성 차별기반 취약
- 여성의 건강권, 문화권, 정보권 미흡
- 안전하고 쾌적한 여성친화적 환경 조성 요구 증대



지표란?

- 특정한 기치와 목표를 가지고 현재 우리가 어디에 있는지 그리고 향후 어디로 나아가야 할지를 평가하는 것
- 특정한 프로그램이나 정책의 효과와 영향을 평가하는 일련의 통계자료들과 여타 형태의 사실 혹은 증거들

성인지 지표의 필요성

- 특정사업에서 성불평등 정도를 측정
- 성불평등의 원인 규명
- 지역사회 및 정책 입안기들의 성인지성 제고
- 성평등 실현을 위한 정책 입안 및 시행 촉구
- 특정정책/사업에 대한 평가

서울시 성인지지표: 성별분리통계

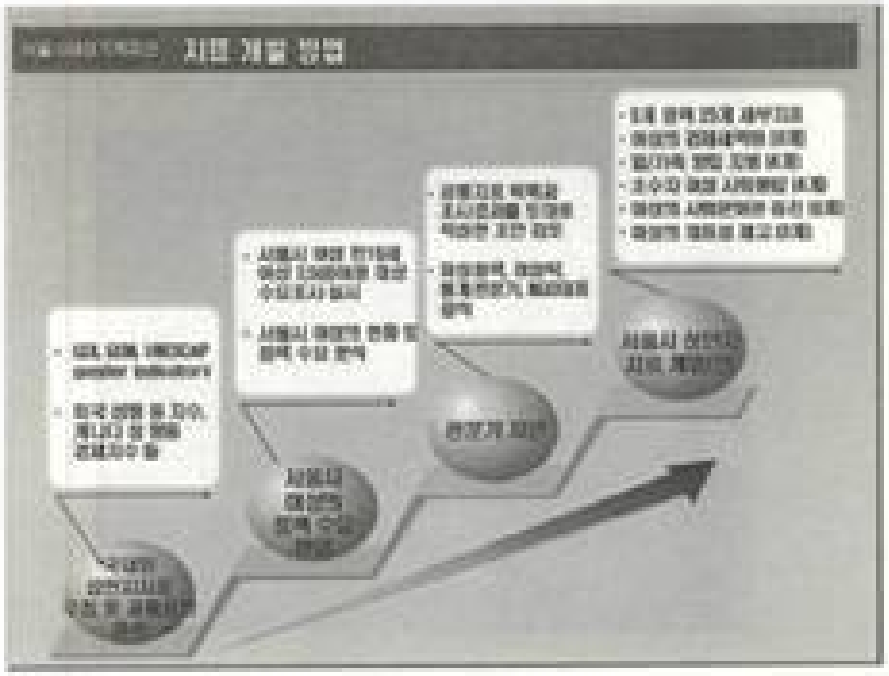
- 성인지지표 측정을 위해서 성별분리통계 필요
- 2005년 '통계로 보는 서울여성' 발간 시작
- 2007년 12개 분야 368개 세부지표 통계 생산
- 주요영역: 인구, 가족, 보육, 교육, 경제활동, 건강, 복지 문화 및 여가, 정보화, 정치참여, 안전, 환경

Ⅳ. 서울시 성인지지표 개발

1. 서울시 성인지지표 개념
2. 지표 개발 방법
3. 향후 계획
4. 도전과 과제

서울시 성인지지표 개념

- 서울시 여성의 불평등 현황 드러내기
- 소수자 여성의 인권 증진 및 자립기반 확보
- 여성의 경제적, 사회적 평등 및 엠파워먼트
- 성별화된 역할 및 성분리적 삶의 조건 변화
- 여성정책의 성인지성 및 효율성 제고



향후 계획

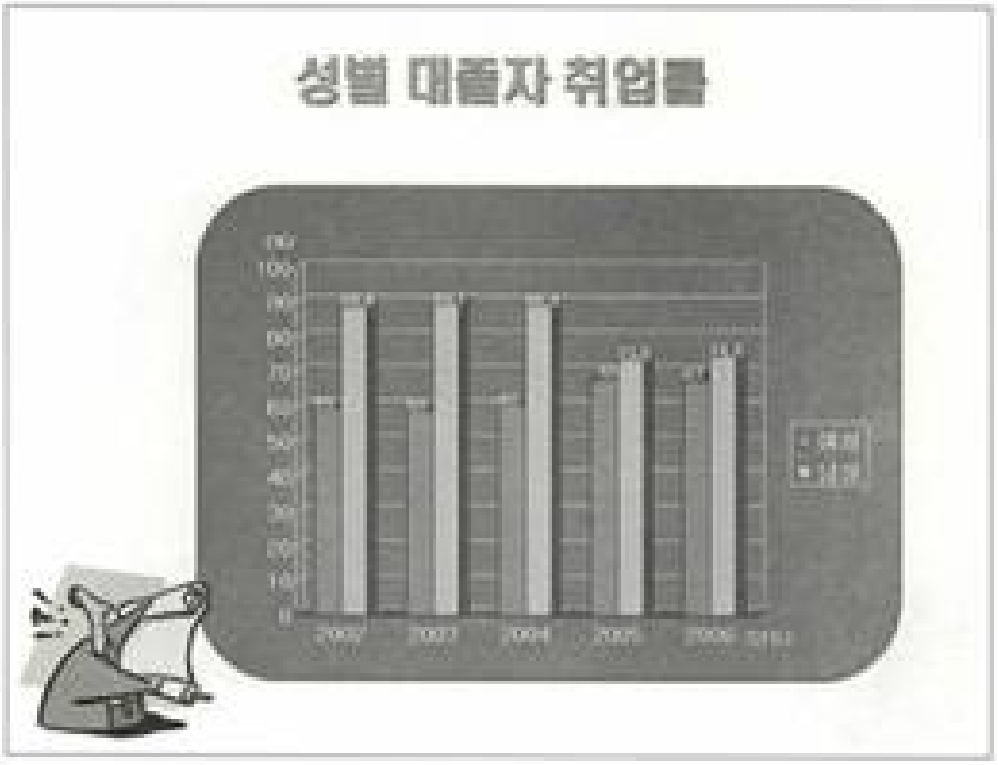
- 서울시 성인지 지표 개발(2006)
- 통계자료 수집 및 지표 측정
- 지표 별 성별지이 분석
- 측정결과 시계열 비교
- 성평등 증진을 위한 정책 제시

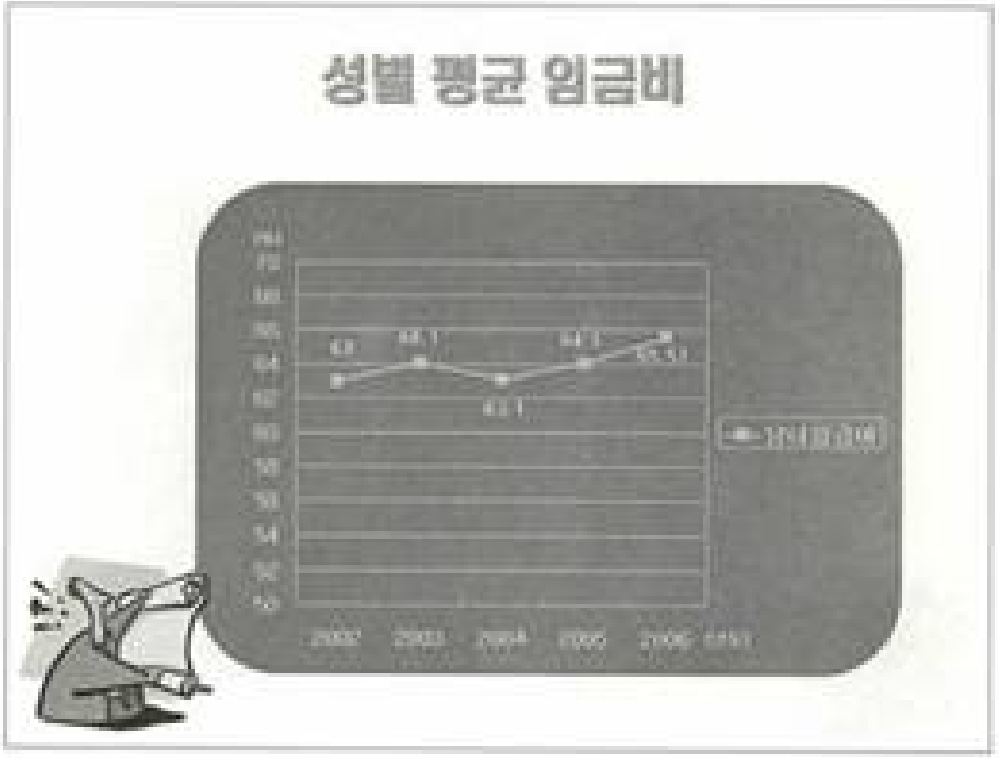
도전과 과제

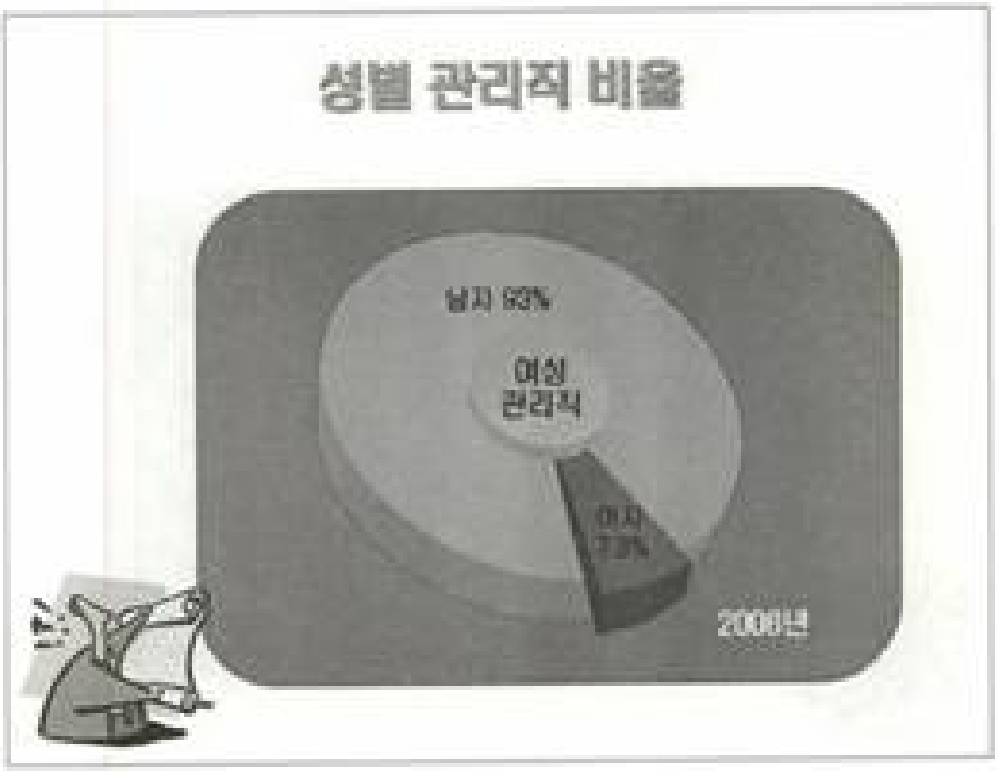
- 사회지표 및 정책 통계 지표 중심
  - 질적지표 및 정책지표 보완 필요
- 지역 통계수집 가능성 위주로 지표 개발
  - 지역단위 통계 생산 및 신뢰성 확대 필요
- 글로벌 도시 비교를 위한 기초연구 필요
  - 글로벌 도시 단위 성별분리통계 및 성인지지표 자료 수집 및 분석


V. 지표 측정결과
4. 지표 측정결과


성별 경제활동 참가율

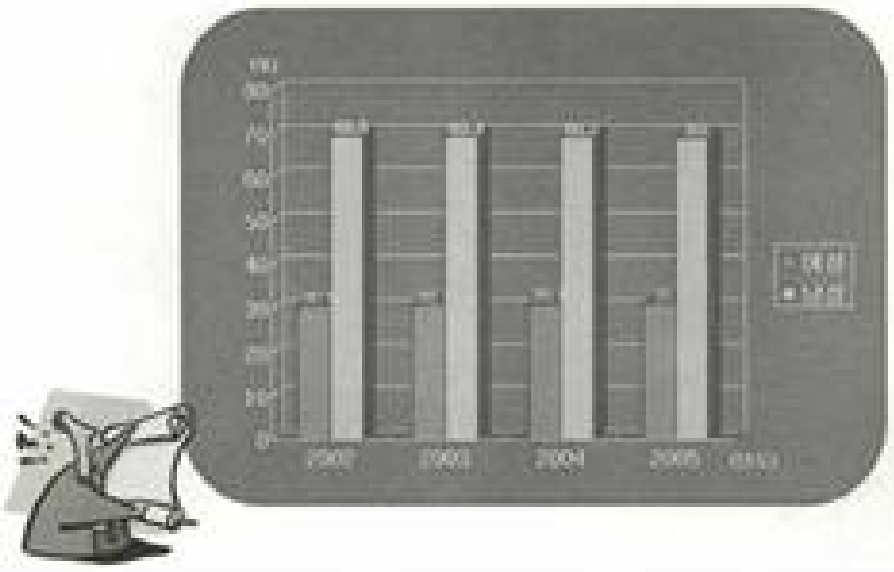

성별 대졸자 취업률


성별 평균 임금비

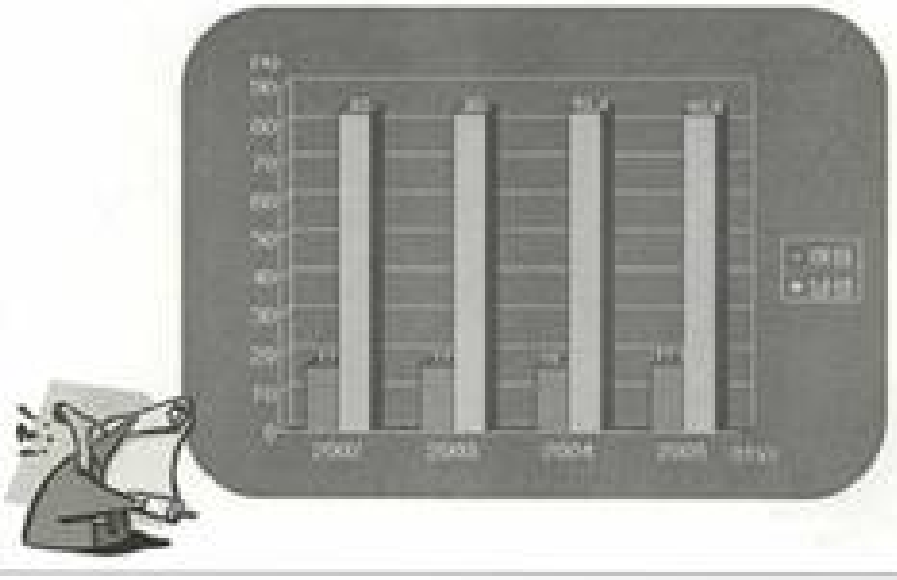

성별 관리직 비율
남자 93%
여성
관리직
여자
7.3%
2006년

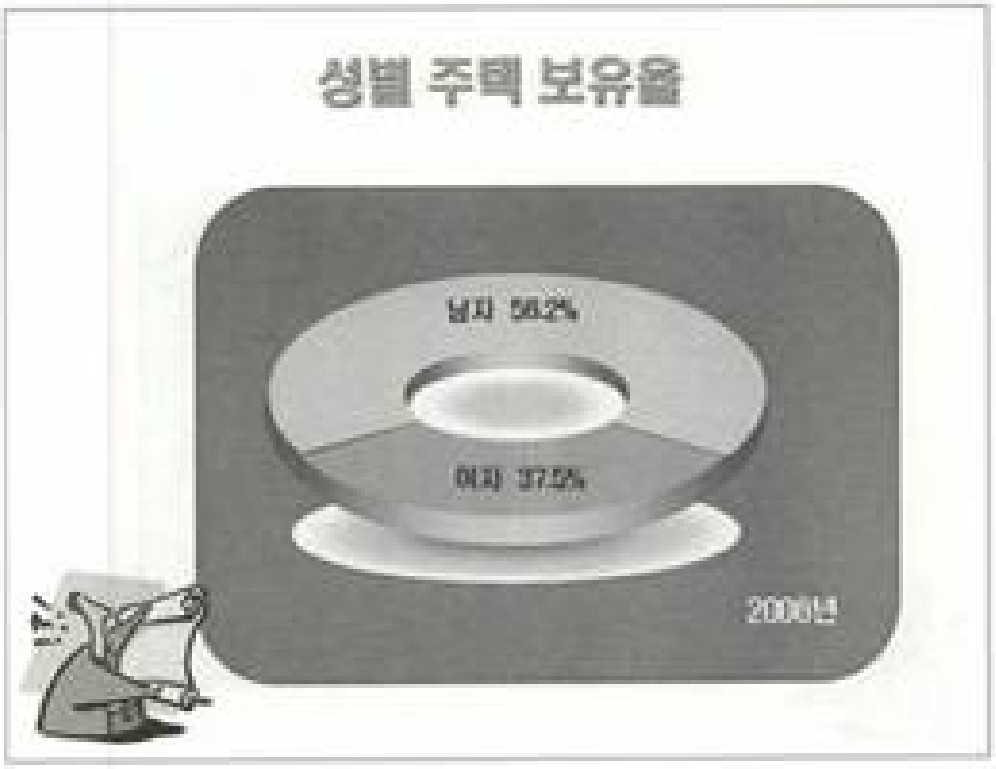

성별 비정규직 비율

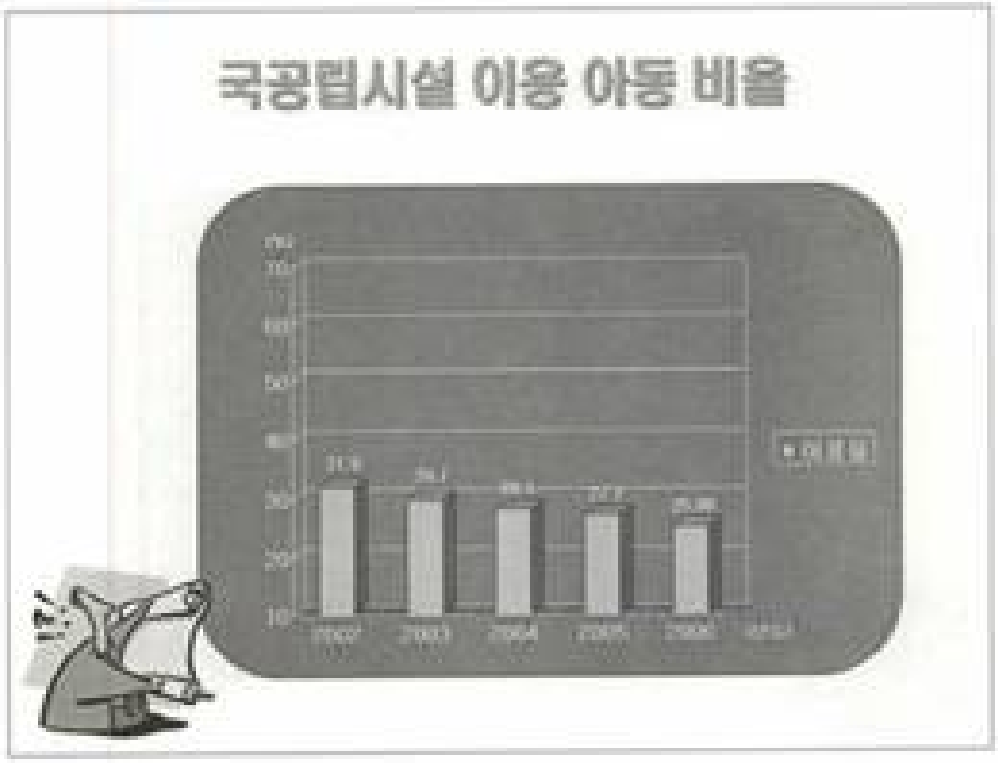
성별 사업체 대표자 비율



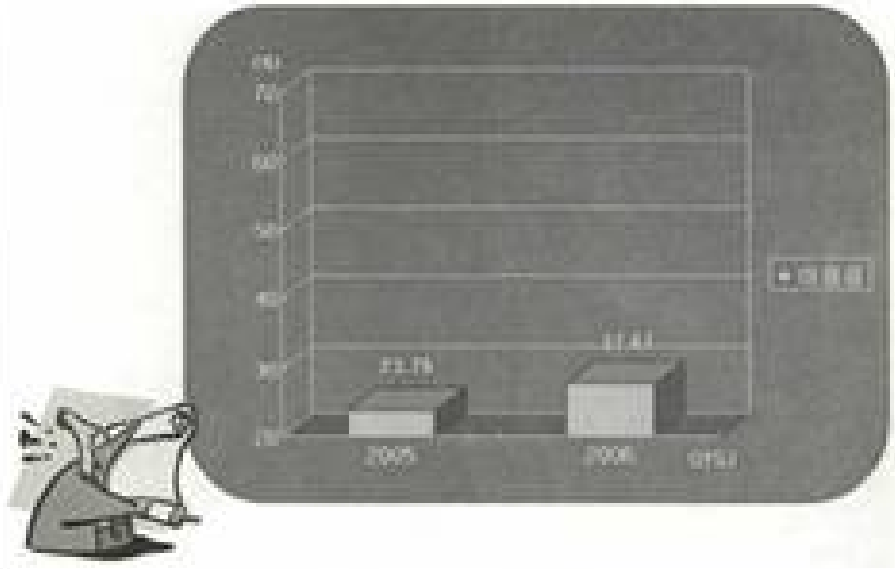
성별 노동조합원 구성비 조합원+단위조합



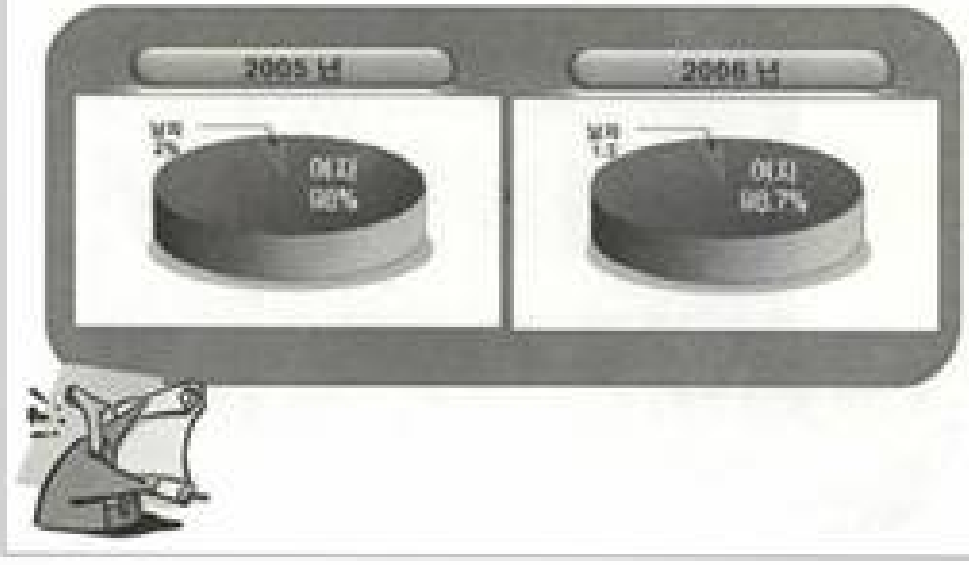

성별 주택 보유율
남자 58.2%
여자 37.5%
2006년

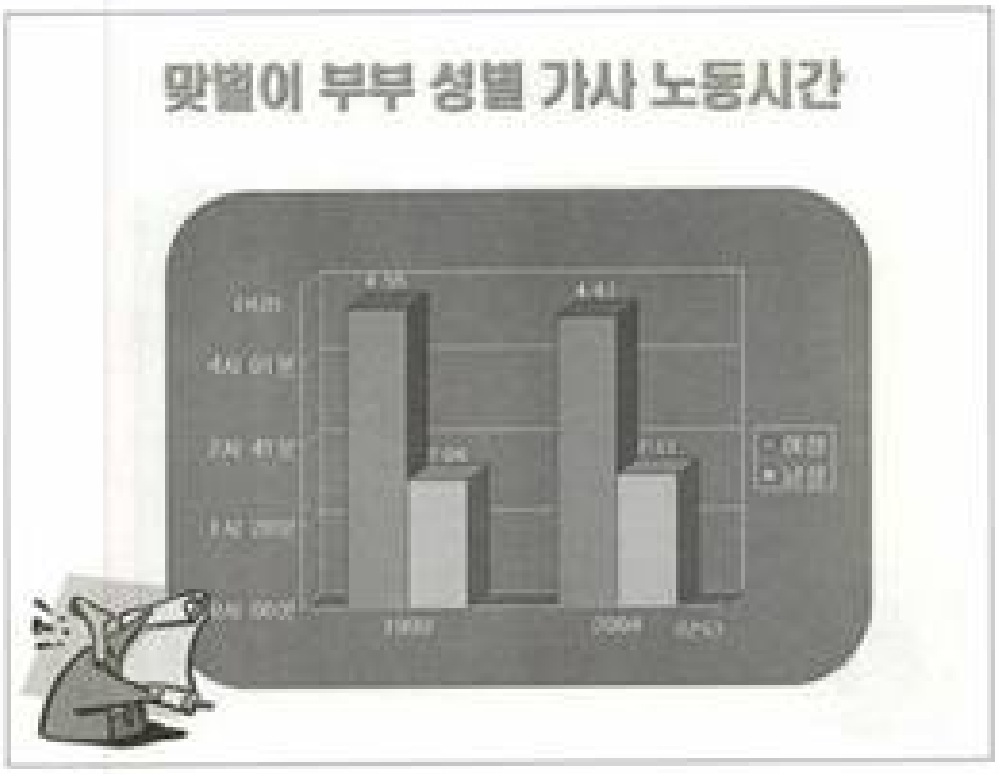

국공립시설 이용 아동 비율

영아 보육시설 이용율



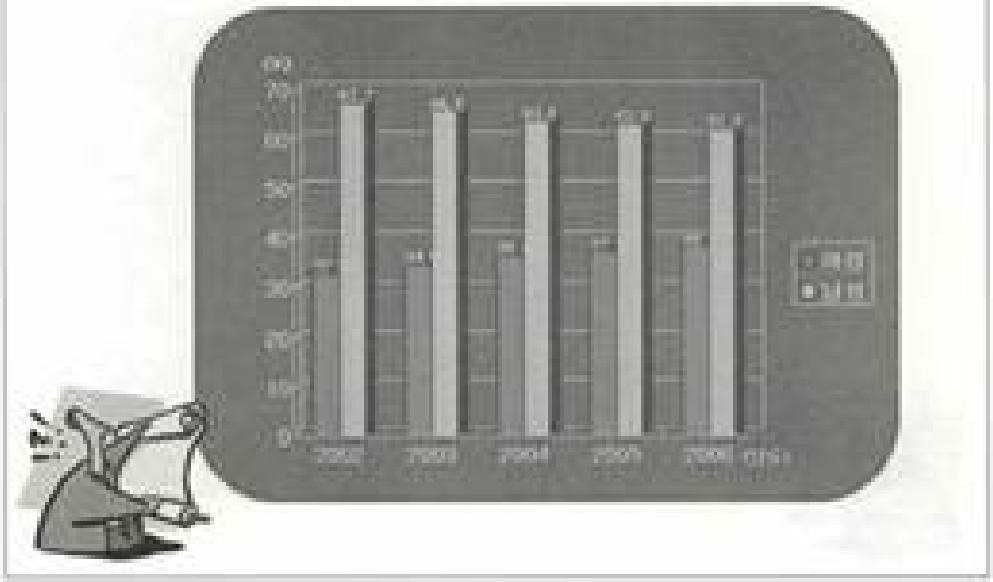
성별 육아 휴직자 비율



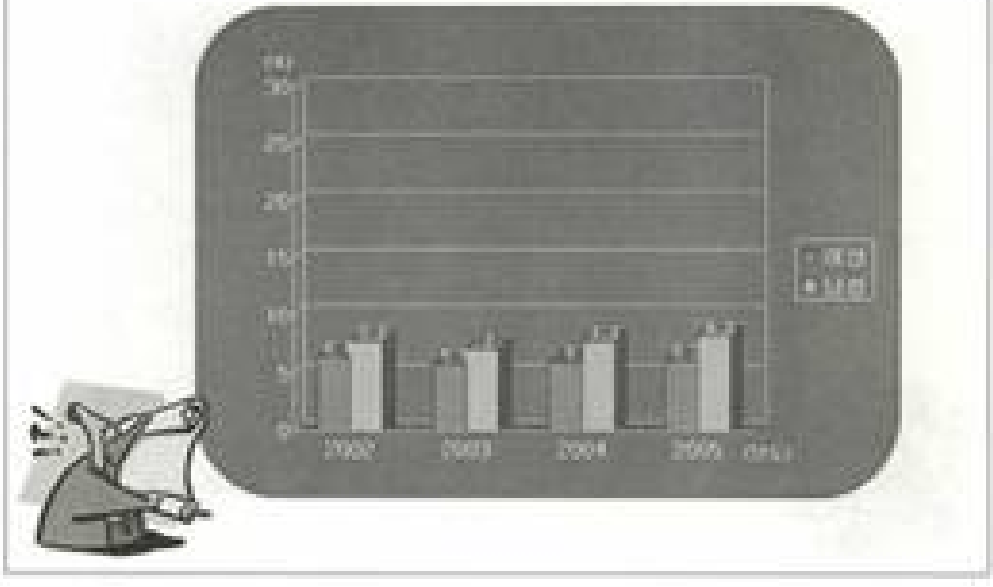

맞벌이 부부 성별 가사 노동시간

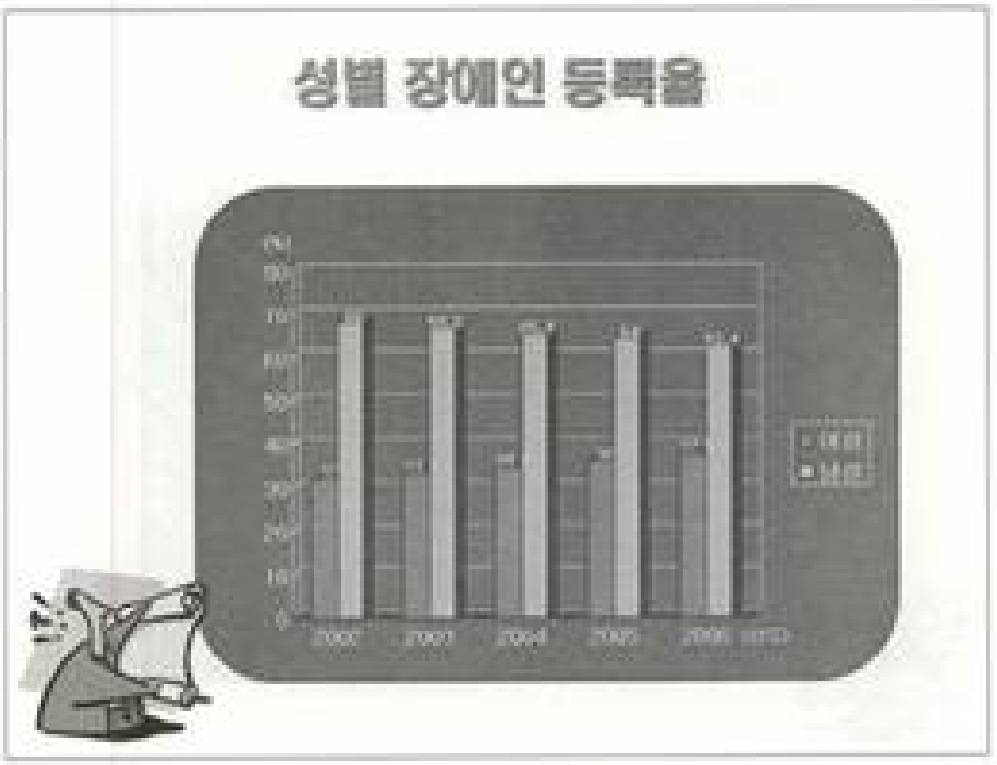

빈곤선 이하 여성가구주 비율
(성별 기초생활 보장 수급율)

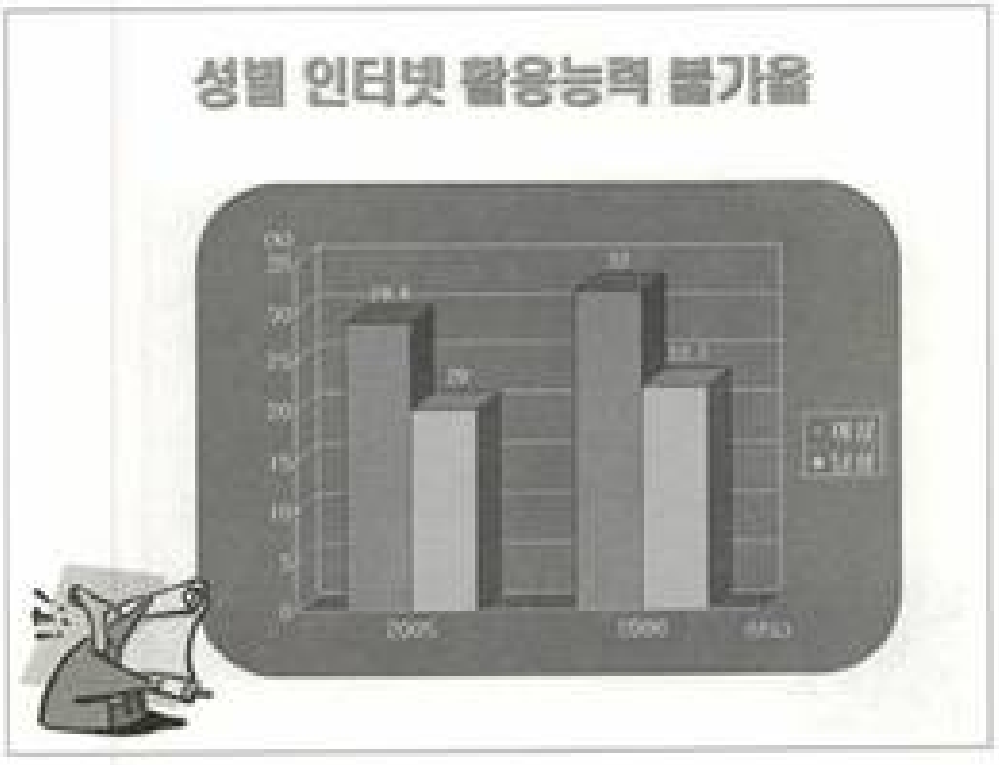
성별 국민연금 가입자 비율



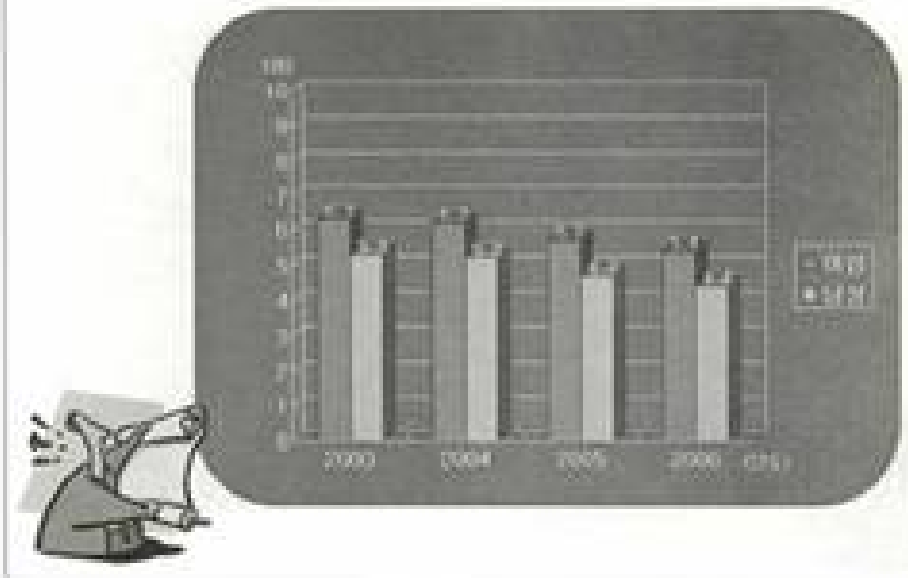
성별 60세 이상 노인 취업률



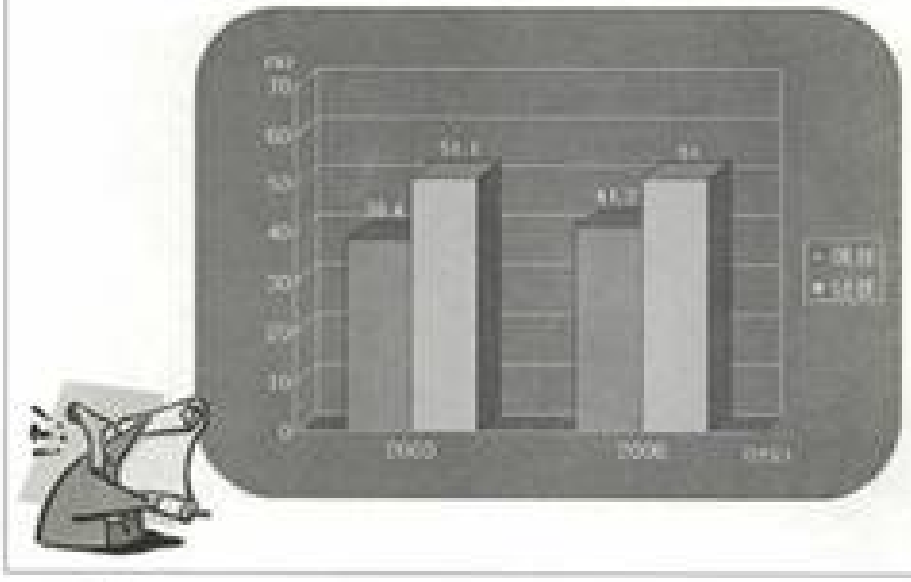

성별 장애인 등록율

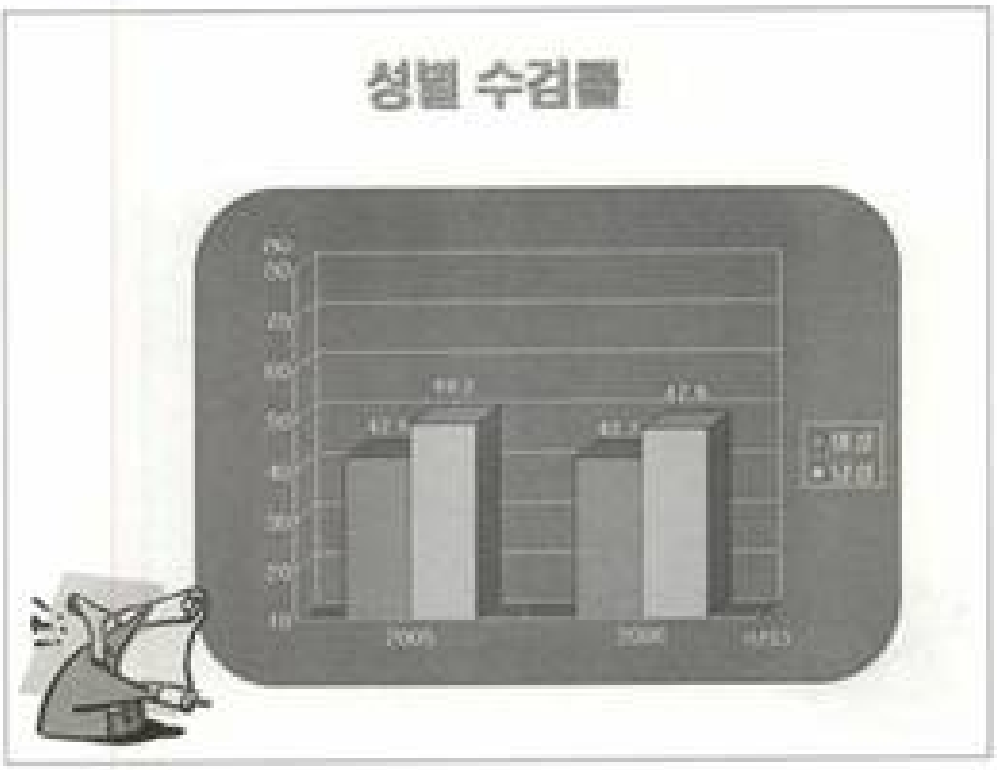

성별 인터넷 활용능력 불가율

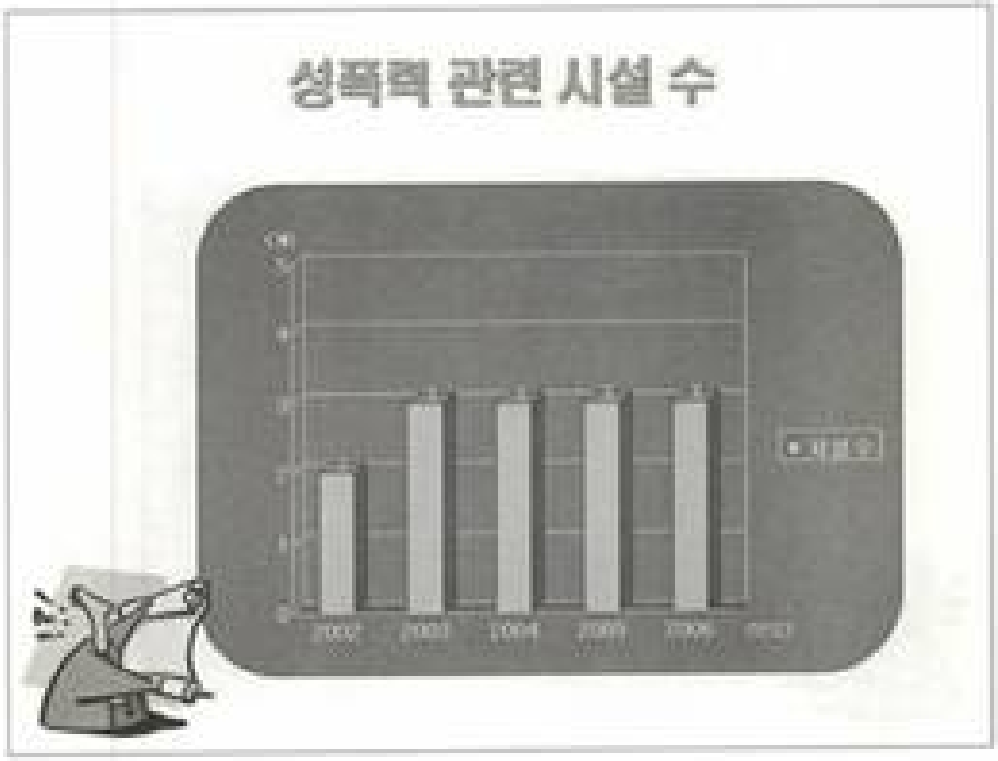
성별 도시위험 체감 정도



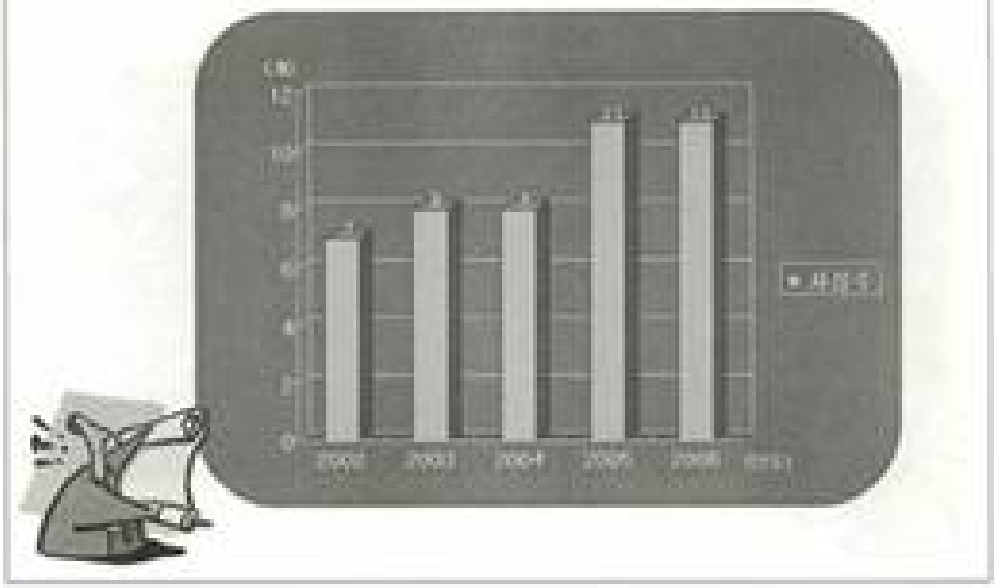
성별 주관적 건강상태 평가



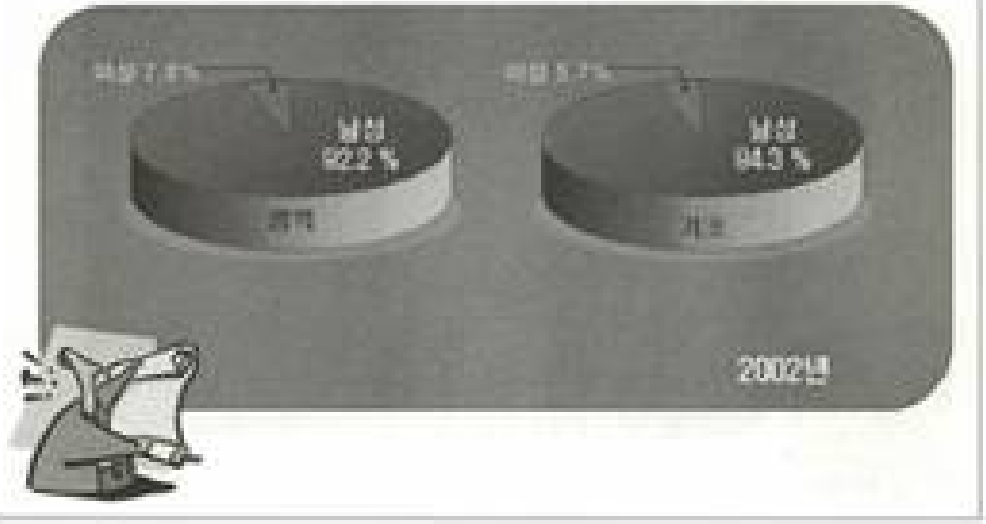

성별 수검률


성폭력 관련 시설 수

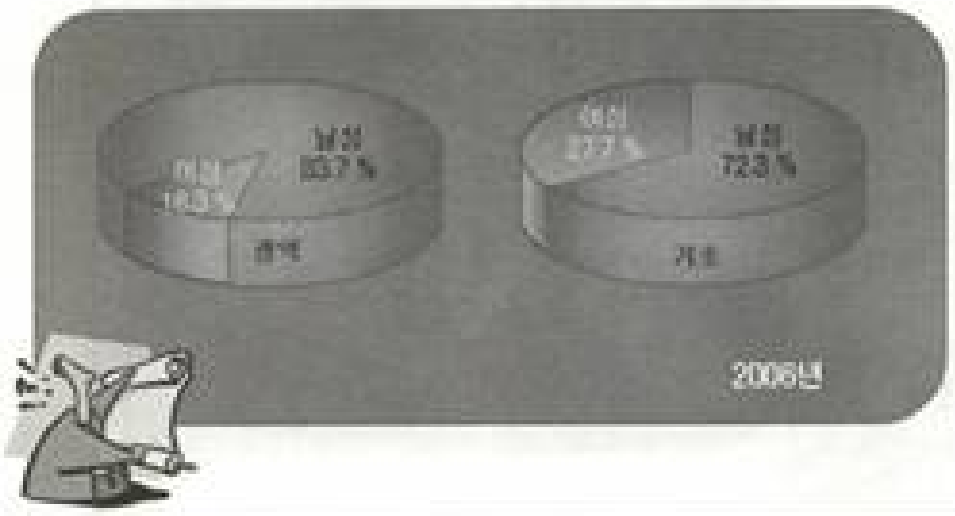
가정폭력 관련 시설 수



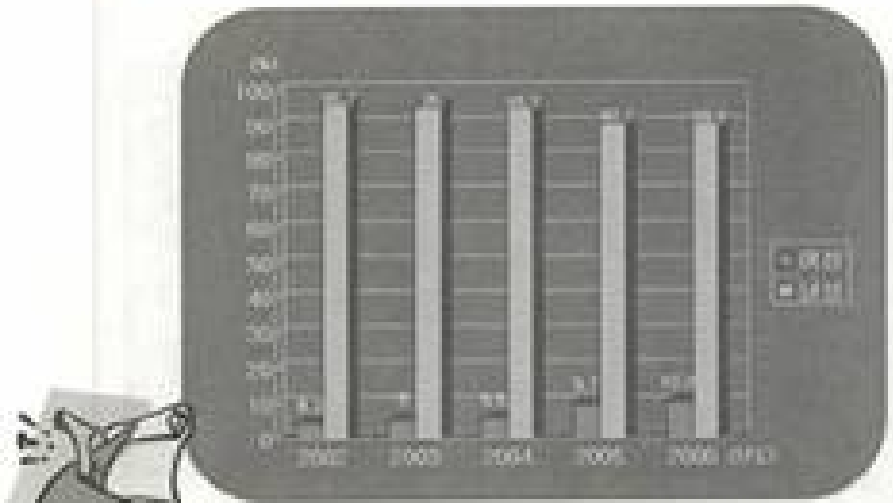
광역 및 기초의회 여성의원 비율

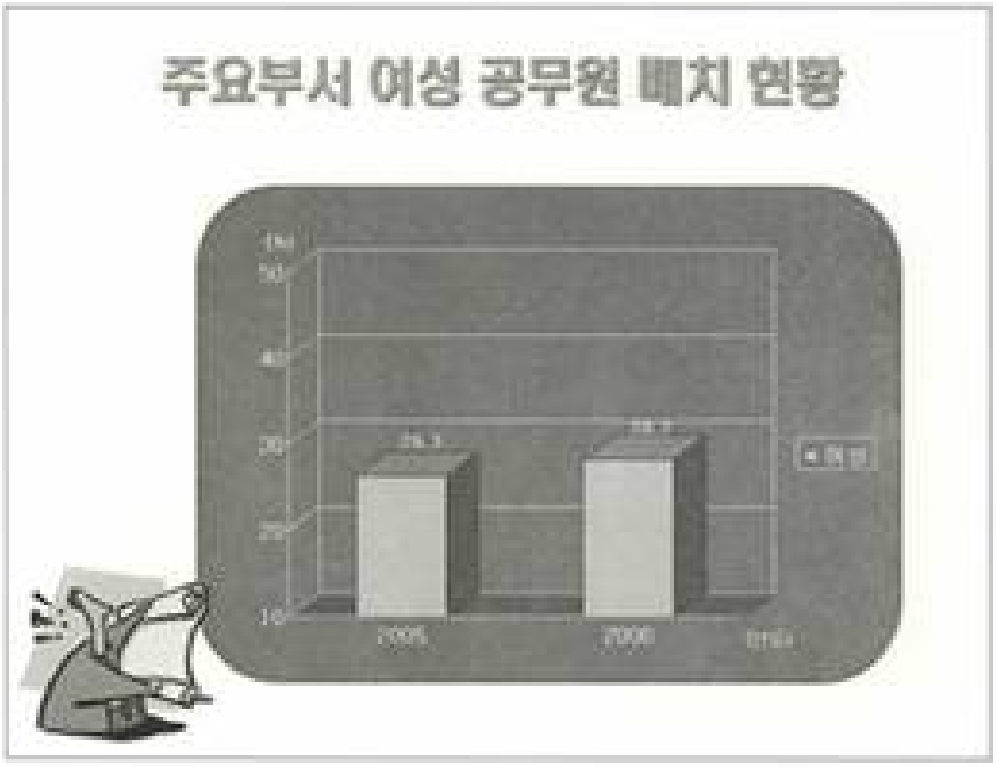


광역 및 기초의회 여성의원 비율



5급 이상 여성 공무원 비율

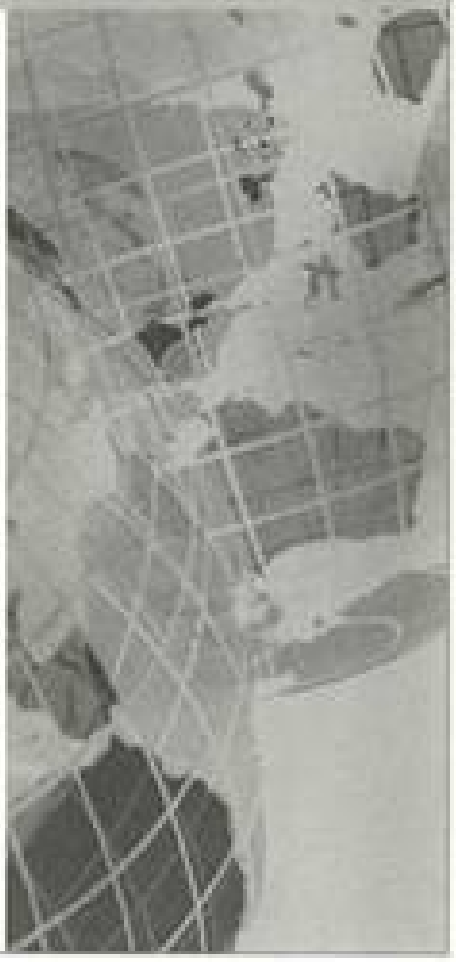



주요부서 여성 공무원 배치 현황
50
40
30
20
10
2005
2006

2007 성 평등정책 실험을 위한 글로벌 도시 전략

젠더와 노동시장 : 성평등한 고용기회 창출을 위하여

비키 로벨
(아성정책연구소 '고용 및 근로·삶' 프로그램 국장)



젠더와 노동시장 : 성평등한 고용기회 창출을 위하여

• • •

비키 도벨

(여성정책연구소 "고용 및 근로·삶" 프로그램 국장)

개 요

미국 여성들은 평등한 고용기회를 보장하는 다양한 법의 권리를 누리고 있다. 여러 법률, 판례, 대통령령들은 성별과 관계없이 모든 근로자들을 평등하게 대우할 것을 명시하고 있다. 또한, 미국의 법은 여성과 남성 모두에게 교육 및 직업훈련에 대한 평등한 접근권을 부여한다. 그러나 남편과 자녀들을 돌볼 일차적 책임은 여성에게 있다는 뿌리깊은 문화적 규범, 전통적으로 여성이 수행하는 직업에 대한 낮은 평가, 그리고 오랜 성차별 관행은 노동시장에서의 여성의 지위와 경제적 안정을 여전히 제약하고 있다. 노동시장 규제에 대한 뿌리 깊은 반감, 성평등은 이미 달성되었다는 인식, 그리고 차별시정에 대한 의지 부족 등은 진정한 기회평등을 이루기 위한 진보적 정책들의 전개를 방해하고 있는 실정이다.

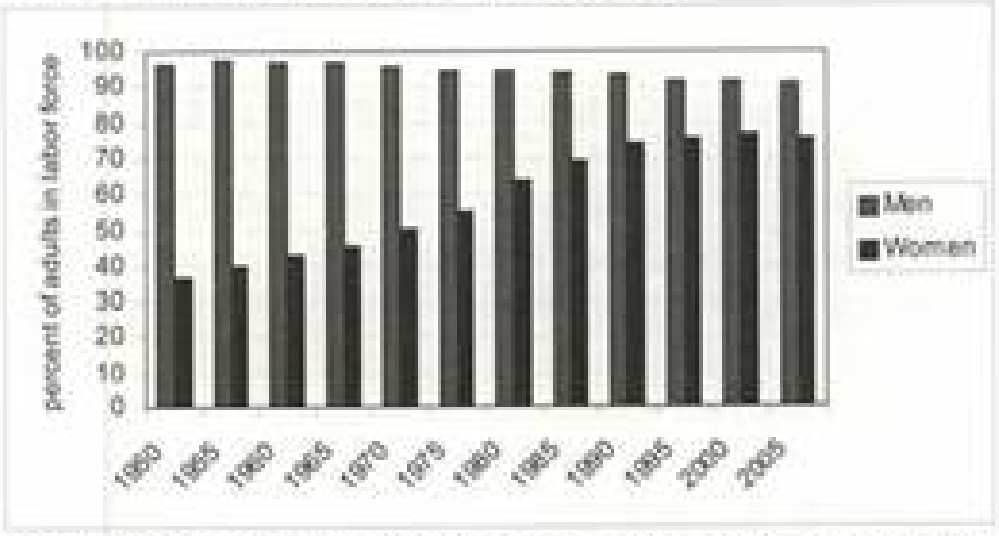
고용기회에서의 성평등은 여성주의의 가장 기본적인 신조이다. 미국에서는 이 목표가 "모든 인간은(men) 평등하게 태어난다"라는 독립선언의 정신과 완전히 부합된다. 미국 헌법의 여러 수정조항들은 "men"이라는 표현은 여성들을 포함한다는 것을 여러 차례 확인해왔으며, 연방법은 고용영역에서의 성평등 보장을 명시하고 있다.

그러나 여러 누적된 관행들은 기회평등의 달성에 장애가 되고 있다. 자녀 양육이나 다른 가족 구성원을 위한 돌봄 역할에 대한 문화적 규범들, "여성의 일"에 대한 가치평하, 회사와 관리자들의 차별적 행위, 정치권력에 있어서의 여성과 남성의 불균형 등이 그것이다. 이러한 장애 요인들이 해결되지 않는다면, 개인으로서, 그리고 집단으로서의 여성들의 평등한 기회 추구와 평등한 결과 획득은 크게 제한될 것이다.

I. 미국 여성들은 고용상의 평등한 지위를 획득했는가?

1960년 이후 미국 여성들은 성평등한 고용의 기회와 결과를 향한 놀라운 진전을 거두어왔다. 문화적 규범이 변화하면서 여성 노동력에 대한 수요가 급증하고, 여성 고용에 대한 법적 걸림돌도 크게 줄었으며, 점점 더 많은 여성들이 적극적으로 노동시장에 참여하고 있다. 지난 수십 년 동안, 매 해 여성의 노동시장 참여율이 전 해보다 증가해왔다(그림1). 같은 기간, 남성들의 노동시장 참여율은 조금 줄어들었는데, 이는 조기 퇴직과 늘어난 재학 기간 때문이다. 따라서 여성과 남성의 노동시장 참여율은 점차 근접해가고 있다.

그림1. 25세-54세 성인의 노동시장 참여율, 1950-2005.

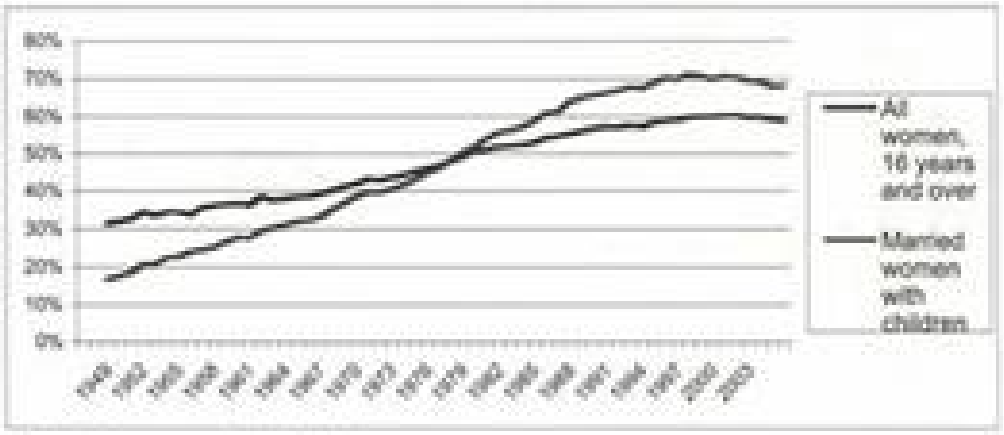


Source : Moniss, Abraham and Steven Hipple. 2006. "Trends in Labor Force Participation in the United States." Monthly Labor Review. (October): 35-57.

이러한 추세 중에서도, 기혼모들(married mothers)의 노동시장 참여율의 증가는 특히 놀랄 만하다. 직장에서, 그리고 사회적 규범에 의해서, 역사적으로 노동시장에의 참여가 가장 극심한 반대에 부닥쳐온 집단이 바로 기혼모들이었기 때문이다. 1948년 현재, 기혼모의 노동시장 참여율은 전체 여성의 그것에 비해 현저하게 낮았으나(각각 16.8%, 31.4%), 1977년에는 기혼모의 참여율이 여성 평균을 상회했다(그림 2). 민간부문과 공공부문의 정책 입안자들이 가사와 취업이 보다 용이하게 결합되도록 하기 위한 정책을 마련하지 않으면 안 되었던 이유는 바로 이같은 기혼모들의 노동시장 참여 증가

때문이었다.

그림 2. 전체 여성과 기혼모의 노동시장 참여율, 1948-2005.

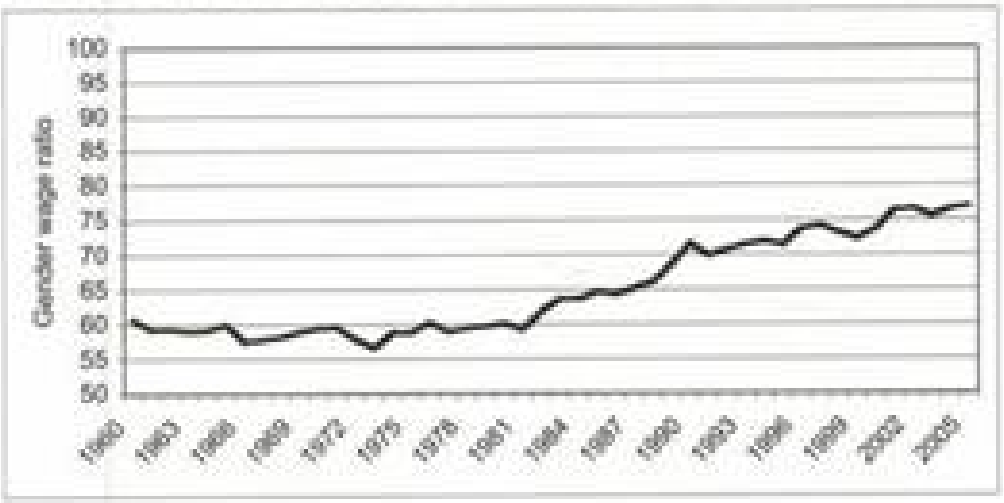


(출처: Cohany and Sok 2007.)

1990년대 후반 이후, 여성의 노동시장 참여는 정점에 머무르거나 약간 줄어드는 새로운 패턴을 보이고 있다. 많은 학자들이 이러한 변화를 설명하기 위해 다양한 가설을 제안해왔다. 예를 들면, 2001년 경기 후퇴 이후 지속되고 있는 경제 변화의 영향, 일/가정 양립의 어려움과 이타의 몰개념으로 인한 문제 들이 그것이다. 여성의 가정으로의 회귀 경향 때문이라는, 보다 극적인 분석도 제시되고 있다. 하지만 여성의 노동시장으로의 행진이 이대로 주춤할 것이라고 단정하기에는 아직 너무 이른 감이 있다.

한 가지 분명한 것은, 노동시장에서의 여성의 경험은 남성의 경험과 여전히 매우 다르다는 점이다. 성별 임금 비교에서 알 수 있는 것처럼, 여성의 임금은 남성의 임금에 비해 매우 낮은 상황이며, 지난 1980년대에 크게 줄어들었던 임금격차 폭은 그 축소 속도가 느려지거나, 심지어 정체 상태를 보이기도 한다(그림 3). 2005년 미국 여성의 임금은 남성 임금의 77%로서, 1960년의 60.7%에 비해 크게 상승했지만, 1990년의 71.6%에 비하면 상승폭이 아주 적다 (Institute for Women's Policy Research 2007). 여성의 교육수준 향상과 근무 기간 증가도 1980년대에 성별 임금격차가 줄어드는 데에 큰 역할을 했다. 그러나 불행히도, 그 이후 진행된 변화의 상당 부분은 여성의 임금수준이 남성의 임금증가 수준을 따라잡아서 생긴 변화라기보다는 남성의 임금이 좀 더 하락한 데에 원인이 있다.

그림 3. 풀타임, 상용직 근로자들의 연간 중위소득에 있어서의 성별 격차, 1960 to 2005.



(출처: Institute for Women's Policy Research 2007.)

근절기에 계속되는 여성과 남성의 직종 차이 역시 성별 임금격차를 설명하는 중요한 한 요인이다. 과거에는 남자들만 종사하던 여러 직종에 여성들이 무분히 진입해왔다. 오늘날 변호사의 34%, 내과의사의 33%가 여성이다. 그러나 아직도 대다수의 여성은 여성이 지배적인 직종에서 일하고 있다 (표1: U.S. Bureau of Labor Statistics 2006a). 10명의 간호사 중 9명 이상이 여성이며(92%), 초등학교와 중등학교 교사 4명 중 3명이 여성이다(76%). 몇몇 직종들은 아직도 극히 남성지배적인 직종으로 남아있는데, 기계엔진분야(여성 8%)와 건설 분야(여성 3%)가 대표적인 사례이다. 사실, 여성과 남성이 모든 직종에 골고루 분포되어있다면 현재의 여성근로자들의 반 이상(52.5%)이 '남성적 직종'으로 옮겨가야 한다(Lovell, Hartmann, and Werschkul 2007).

이러한 근절된 성별 직종분리는 평등한 고용기회의 실현 정도를 평가하는데 있어서 뿐만 아니라, 성별 임금격차와 관련하여서도 매우 중요한 이슈이다. 여성이 지배적인 직종은 그렇지 않은 직종에 비해 아주 일관되게 임금이 낮기 때문이다 (Sorensen 1989). 이는 직종의 특성이라든가 그 직종에 종사하는 근로자들의 특성만으로는 설명할 수 없는 현상이다. 그보다는, "사회 전반과 고용주들은 여성의 일을 낮게 평가하는 경향이 있다. 여성이 그 일을 하기 때문이라는 점이 그 한 이유이다" (Reskin 1993, 242).

표 1. 각 업종별 근로자수에서의 여성의 비율

Occupation	Percent women
Construction laborers	3%
Mechanical Engineers	6%
Computer programmers	25%
General and operations managers	31%
Physicians and surgeons	33%
Lawyers	34%
Financial managers	53%
Accountants and auditors	62%
K-12 Teachers	76%
Paralegals and legal assistants	84%
Registered nurses	92%

Source: US Bureau of Labor Statistics. 2005. *Highlights of Women's Earnings in 2005*. Washington DC: US Department of Labor.

또한 미국 여성들은 남성들에 비해 적은 시간을 근무하는 경향이 있다. 2004년 현재, 여성근로자의 약 1/4 (25.7%)이 파트타임(주당 35시간 이하의 근로시간)으로 일하고 있는데, 이는 1970년도(26.1%: U.S. Bureau of Labor Statistics 2005)와 유사한 수치이다. 이와는 대조적으로, 남성 근로자들의 경우 오직 1/10만이 파트타임으로 일하고 있다(10.8%). 근로시간의 이같은 차이는 여성들의 경우 높은 가사책임으로 인한 시간적 제약 때문에 풀타임으로 일하기 어렵기 때문에 발생한다. 따라서 여성은 소매 판매직과 같은 특정한 직종, 즉 근로자의 선호도하는 관계없이 파트타임으로 근무시간이 짜여 있는 직종에 주로 집중되어 있다. 또한 가족 내에서 여성의 고용여부를 결정할 경우, 남성이 좀 더 높은 임금을 받는 직종에 고용될 수 있다는 가능성을 우선 고려하는 것이 일반적이다.

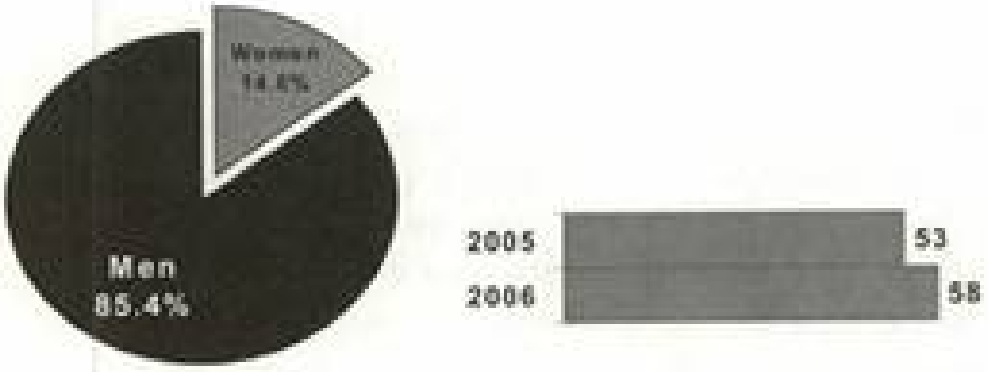
여성은 남성에 비해 노동시장 밖에서 머무는 시간이 더 많다. 주로 가족을 돌보기 위해서이다. 이는 여성의 임금 수준에 부정적 영향을 미친다. 노동시장 밖에 머무는 동안만큼 임금소득이 줄어들며, 다시 노동시장에 진입한다 하더라도 그들의 기술이 낙후되어 저임금 직종에 취업할 수밖에 없을 경우가 많기 때문이다.[1] 1983년에서 1988년 동안 여성의 1/3 가까이가(29.5%) 최소한 4년 동안 아무런 소득을 얻지 못했다. 반면에, 같은

1) 노동시간 밖에 얼마나 오래 머무느냐는 퇴직 후 소득에도 영향을 미친다. 사회보장수당의 변경의 크기는 퇴임 시 소득을 반영하기 때문이다.

기간 동안 20명 중 1명 이하의 남성만(3.7%)이 휴업하지 않은 상태에 있었다(Rose and Hartmann 2004). 휴업 중이라 하더라도, 여성은 남성에 비해 적은 시간을 일한다. 노동시장에의 결합도가 가장 높은 집단 내에서도 여성은 남성에 비해 10% 정도 적은 시간을 일한다(남성: 연간 2,312시간, 여성: 연간 2,981시간). 이 두 가지 현상은 여성이 상급직으로 승진하여 남성만큼의 임금수준을 얻게 되는 것을 어렵게 한다.

기업 내 의사결정 기구에 있어서의 여성의 참여 정도는 계속해서 남성에 뒤처져 있다. 포춘지 선정 500대 기업의 이사회 임원의 경우 7명 중 1명만이 여성이다(그림4: Catalyst 2007a). 이사회 임원 중 여성이 한 명도 없는 기업의 수는 2005년에서 2006년 사이에 오히려 늘어나서 현재 12%에 이른다. 기업의 관리직도 남성이 압도적으로 많아서, 여성은 단지 16%에 불과하다(Catalyst 2007b). 이같은 여성의 과소대표는 여성 근로자들의 일/가정 갈등을 해소할 정책을 마련하고 성차별을 시정할 정책을 마련할 수 있는 상급직에 여성들이 부재하다는 것을 의미한다.

그림 4. 포춘 500 기업 이사회 임원 중 여성 비율

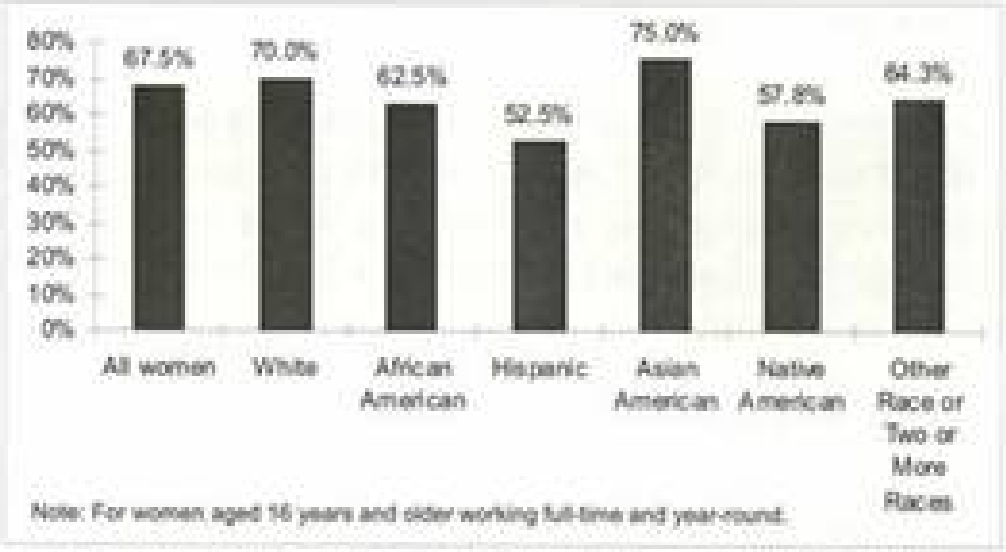


Source: Catalyst. 2007. Board Directors. New York: Author. Accessed July 28, 2007, available at http://www.catalyst.org.

인종별 분리가 상당히 심한 미국 경제에서, 인종이나 출신민족이 다른 여성은 소득 기회에 있어서도 상당히 다른 경험을 한다. 1999년 현재, 비 남미계 백인여성은 비 남미계 백인남성 소득의 70.0%를 벌어들인 반면, 흑인계 미국 여성은 비 남미계 백인남성 소득의 62.5%를 벌어들였고, 남미계 여성은 비 남미계 백인남성 소득의 52.5%만을 벌어들였다 (그림5: Calasza, Shaw, and Werschkul 2004). 그러나 아시아계 여성은 비 남미계 백인남성 소득의 75.0%를 벌어들였다. 이들 각 집단의 내부 또한 매우 다양한 층으로 구성되어 있는데, 일부 근로자들은 직업급 부문에 머무는 반면, 일부는 훨씬 더

높은 임금을 받는 부문으로 상향이동하고 있다(이는 부분적으로 출신 국가의 차이에 기인한다). 인종과 출신민족에 따른 이같은 일관된 패턴은 교육을 비롯하여 여타 인적 자본 개발을 위한 자원에의 접근성에 있어서의 차이를 반영하며, 어떤 근로자들이 어떤 직종에 적합한가에 대한 공공연한 차별과 내재화된 규범을 반영하는 것이기도 한다.

그림 5. 백인남성의 연간 중위소득에 대한 각 인종별 여성 중위소득의 비율, 1999



Source: Caiazza, Amy, April Shaw, and Misha Werschkul. 2004. *Women's Status in the States: Wide Disparities by Race, Ethnicity, and Region.* Washington, DC: Institute for Women's Policy Research.

지난 50년 동안 미국 여성의 고용과 관련한 일반적 특성은 여성의 노동시장 참여율의 큰 폭 증가, 높은 인적 자원 개발, 새로운 직종에로의 대규모 진입 등과 함께, 가사책임이라는 배타적 장벽, 사회적 규범, 인종차별주의 등의 존속을 꼽을 수 있다.

II. 여성의 평등고용기회를 확대해온 역사적 요인은 무엇이며, 그것을 제약해온 역사적 요인은 무엇인가?

성평등한 고용기회의 진전을 제약하는 미국의 정책적 환경으로는 다음 네 가지를 들 수 있다. 첫째, 유사한 조건을 가진 여성과 남성을 불평등하게 대우하는 것을 금지하는 강력한 반차별법이 존재함에도 불구하고, 그 법들은 성별 직종분리와 같은 근본적인 문

제점들을 다루지는 못한다는 점이다. 둘째, 정책 입안을 할 수 있는 지위에 여성들이 오르지 못함으로써 여성들의 경험이 남성 정책 입안자들에게 중요하게 부각되지 않는다. 셋째, 종래의 문화적 태도 때문에 평등고용기회 관련법들에 의해 설치되어온 판결들이 무시되거나, 문제를 해결하려는 정부의 조치들이 묵살된다. 넷째, 높은 노동력 수요는 여성들에게 많은 취업 기회를 제공하지만, 기존의 장벽들을 허물지는 않는다.

a. 법적 환경

고용의 여러 측면에서 여성들을 남성과 달리 취급하도록 허용했던 법적 장치들은 1960년대부터 폐지되기 시작했다. 케네디 대통령은 성에 근거한 임금차별을 문제시하며 1963년의 동일임금법(Equal Pay Act) 제정의 기초를 마련했다. 동등임금법은 성, 인종, 출신민족, 종교 등을 이유로 임금을 상대적으로 적게 지불하는 행위를 불법으로 규정했다. 그 이듬 해, 존슨 대통령은 인종차별주의를 근절시키려했던 케네디 대통령 구상을 이어받아 시민권법(Civil Rights Act) 제정에 서명함으로써 커다란 법적 승리를 이루어냈다. 시민권법은 성, 인종, 출신민족, 종교 등을 이유로 한 고용상의 차별을 불법으로 규정했으며, 선거 · 제화 · 교육 등에 있어서의 차별적 대우의 종식을 명시하고, 이를 위한 새로운 실행기관인 평등고용기회위원회(EEOC)의 설립 근거를 마련했다. 1967년, 대통령령 11375호에 따라, 존슨 대통령은 연방정부 및 연방정부와 계약을 맺은 민간 기업들로 하여금 여성에게 동등한 고용기회를 제공하기 위한 적극적인 노력을 하도록 지시했다. 1968년에 EEOC는 여성, 혹은 남성만을 모집하는 채용광고는 허용될 수 없다고 판결했다. 1978년, 미국 의회는 임신을 법적으로 보호되어야 하는 조건으로 시민권법에 추가했고, 고용주가 임신을 다른 일시적 질환과 달리 취급하는 것을 금지했다. 이러한 법률들과 행정조치들은 여성노동의 환경을 크게 변화시켰다.

미국의 사법부는 근로자들에 대한 차별적 대우를 금지하기 위해 의회가 제정한 여러 법들을 해석하고 강화하는데 매우 중요한 역할을 해왔다. 이러한 결정들은 수백만 명의 여성들이 일터에서 직면하는 실제 상황들과 실제 이슈들을 지남함으로써 여성의 기회에 관한 문화적 기대들을 변화시키는 데에 매우 중요한 일함을 미쳐왔다. 예를 들면, 1969년 미국의 대법원은 '고용주들은 자격을 갖춘 여성임에도 불구하고 어떤 직무가 전통적으로 남성들이 종사해온, 강한 근력이 요구되는 직무라는 이유로 그 여성의 채용을 거부해서는 안 된다'고 선언했다. 1971년 대법원은, EEOC에 의해 마련된 가이드라인을 인정하면서, 어떤 정책이나 관행이 표면적으로는 중립적이지만 결과적으로는 시민권법에 의

해 보호되는 특정 집단의 근로자들에게 불균등한 비율로, 그리고 부정적으로 영향을 미치게 되는 정책이나 관행은 시민권법의 위반(간접차별금지, disparate impact doctrine)이라고 판결했다. 1974년, 대법원은 임신한 근로자들이 임신을 이유로 휴직을 하도록 강제되어서는 안 된다고 선언했다. 그 후 대법원은 "적대적 근로환경"을 조성하는 성희롱은 차별행위로 간주되어 금지된다는 EEOC 가이드라인을 적법한 것으로 판시했다.

하지만, 동등가치(comparable worth) 개념에 대해서는 아직까지 의회도, 사법부도, 대통령도 아무런 지지를 하지 않고 있다. 동등임금법은 "동등한 기술, 노력, 책임을 요구하며, 유사한 근로조건 하에서 수행되는 직무"를 가진 여성과 남성은 같은 임금을 받아야 한다는 것을 명시하고 있다. 동등가치 개념은 여성에 의해 수행되는 직무에 대한 편견이 극복되기 위해서는 "동일하지는 않지만 동등한 성격의 직무"를 수행하는 근로자들의 임금이 보장되어야 한다는 의미를 담고 있다. 동등가치 개념은 제2차 세계대전이 끝난 후 시작된 반성차별 법률 제정 캠페인 과정에서 여성계가 주장해온 목표로서, 성별 직종분리 및 주로 여성에 의해 수행되는 직종에 대한 가치절하를 극복하기 위한 최선의 접근방법으로 간주되었었다. '고용주는 완전히 동일한 직무에 종사하는 여성과 남성에게 상이한 임금을 지불하면 안 된다'는 현재의 보수적인 기준은 반차별 정책이 갖는 잠재적 이점을 심각하게 제한한다. 한 직장 내에서 여성과 남성이 완전히 동일한 직무를 갖는 경우는 극히 드물기 때문이다.

이상과 같은 법률과 판결들은 성이나 임신 등에 근거하여 여성과 남성을 달리 대우하는 것을 분명히 금지하는 법적 틀거리를 수립했다. 그러나 홈디포(Home Depot)나 메릴 린치(Merrill Lynch)와 같은 기업들에 대한 소송이 성공을 거둔 것에서도 입증되었다시피, 고용차별은 여전히 지속되고 있다. 명백한 차별과 은밀한 차별 모두를 제거하려는 정부 차원의 적극적인 노력이 보이지 않는 가운데, 여성 개개인은 혼자서 각종 차별적 대우와 싸우고 있다. 이 싸움은 값 비싸고 시간이 많이 들며, 또 위험도가 높은 지난한 과정이다. 또한, 팀의 중립성에 대한 요구가 높아가면서, 구체적으로 여성을 겨냥한 정책이나 프로그램을 마련할 길이 가로막혀 있기도 하다.

b. 정치적 변화를 위한 기회

2007년 현재 미국의 정치계에는 몇몇 저명한 여성들이 존재한다. 미 하원 대변인인 낸시 펠로시(Nancy Pelosi), 상원의원이자 대통령 후보로 거론되고 있는 힐러리 클린

턴(Hillary Clinton), 국무장관인 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice), 대법원 판사인 루스 베이더 긴스버그(Ruth Bader Ginsberg) 등이 그들이다. 이들 소수 유명 여성들의 부각은 정책입안에 참여할 수 있는 지위에 여성들이 여전히 과소대표되고 있는 실상을 은폐한다. 상원과 하원 모두에서 여성은 단지 16%를(상원의원 100명 중 16명, 하원의원 435명 중 70명), 주지사의 경우 17%를 차지하고 있을 뿐이다. 공공 정책을 결정하는 사람들은 결코 여성으로서의 집합적인 개인적 경험에 따라 움직이지 않는다. 영향력을 갖고 있는 정당이 두 개 밖에 없고, 정치권력을 공유하기 위한 시스템도 결여되어 있는 상황에서, 주류로부터 조금이라도 벗어난 정치적 견해는, 정책에 영향을 미치는 것은 고사하고, 발붙일 자리조차 없다. 민주당과 공화당은 서로에 맞서 캠페인을 벌일 뿐, 여성주의자들과 같은 주변화 된 집단을 적극적으로 참여시키려고도, 그들의 목소리에 귀 기울일 정치적 연합을 구성하려고도 하지 않는다. 미 연방 대법원 판사 9명 중 1명만이 여성인데, 연방 대법원의 최근의 판결들은 여성의 시민적 자유권과 고용평등을 후퇴시키고 있다. 정치권력에의 여성의 접근성 결여는 여성고용과 관련된 이슈들을 적극적으로 다룰 기회들을 크게 제한한다.

개별 주 정부들은 적극적으로 고용관련 정책들을 만들기도 한다. 주 정부 차원의 정치적 의사결정은 연방정부 차원보다는 좀 더 개방적인 편이다. 이 때문에 주 정부들은 국가적 관심을 이끌어낼 정책들을 위한 실험실로 여겨지기도 한다. 1993년에 제정된 연방법인 가족 및 의료휴가 법(Family and Medical Leave Act)은 그 한 사례이다. 근로자들이 자신의 질병이나 가족의 질병, 또는 임신이나 출산, 육아 등을 이유로 휴직을 하고 있는 동안 그들의 일자리를 보호해주기 위해 몇몇 주들이 법을 제정한 이후에 연방차원에서 동 법이 제정되었던 것이다. 주 정부들, 심지어 시 정부들도 유급휴가제도를 법으로 보장하는 데에 노력을 기울여왔다. 캘리포니아 주는 2002년 유급 가족간병 휴가 제도를 신설했고, 캘리포니아 주의 샌프란시스코 시는 유급질병휴가의 최저요건을 시민 투표를 통해 2006년 채택했다.

미국 정부는 국제단체나 국제기관들에게 조금이라도 권한을 부여하는 것을 극도로 꺼려한다. 예컨대, 유엔인합이 회원국들에게 여성의 고용상황을 개선하도록 압력을 넣는 방식은 미국에서는 통하지 않는다. 여러 다른 국가들의 경우, 성 주류화 이슈라든가, 여성의 가사노동이 경제에 미치는 가치 평가 등 법제화적으로 이루어지는 논의들을 통해 자국 여성들의 요구를 강조하기도 한다. 그러나 미국에서는 정치적 변화를 위한 것은 고사하고라도, 그러한 주제에 대해 논의하기 위한 공공의 다이얼로그를 형태시조차도 이러한 메커니즘을 이용하는 일이 거의 없다.

c. 젠더 및 국가역할에 관한 문화적 태도

오늘날 미국에서의 정치적, 문화적 논의의 흐름을 보면, 여성이 능력에 있어서나 역량에 있어서나 남성과 동등하다는 것이 널리 받아들여지고 있음을 알 수 있다. 표면적으로는, 여성들도 자신이 하고 싶은 일(위험을 포함하여)을 추구할 권리를 보장받아야 한다는 확신이 널리 인정되고 있는 것처럼 보인다. 이와 더불어서, 차별은 이미 극복되었으며, 여성은 사회 모든 분야에서 실제로 동등한 기회가 주어지고 있다는 생각도 일반화되어있다. 따라서, 1960년대와 1970년대 여성주의 사회운동과 정치운동을 이끌던 열정은 크게 식어버린 상태다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이 여성은 여전히 남성과는 다른 직종과 직무에 종사하고 있을 뿐만 아니라, 가사 책임의 대부분을 수행하고 있다. 이는 여성이 남성과 동등하게 노동시장에 참여할 능력을 심각하게 제한한다. 보편적이며 저렴한 보육시설이 없고, 직무의 융통성이 부족한 상태에서는, 그리고 많은 전문직들에서 나타나는 것처럼 장시간 노동을 해야 하는 상황에서는, 아이 양육으로 인한 시간부담이 너무 엄청나기 때문이다(Gjerdingen, McGovern, Bekker, Lundberg, and Willemsen 2000).

모성에 대한 규범(모성은 부성과 근본적으로 다르다는 생각, 엄마와 자녀들 간의 관계 및 자녀들의 풍부한 삶과 기회에 대한 기대수준의 끊임없는 상승, 여성의 자아 및 자아존중감 형성에 모성이 얼마나 중요한가에 대한 주장들[2])과 여성 취업에 대한 규범 사이의 문화적 긴장은 여성의 노동시장 참여를 위한 지원책들의 발전을 크게 저해한다. 일/가정 양립을 용이하게 하고자 하는 정책적 제안들은 노동시장에의 풀타임 전력한 엄마들에 대한 굴복으로 간주되거나, 가장 보수적인 시각으로부터는, 역할 평등(role equity)이라는 부적절한 젠더 체제를 만들려는 시도로 여겨지기도 한다.

"여성주의자"라는 명칭은 보수주의자들과 미디어에 의해 너무나 악명 높게 채색되어, 많은 여성들은, 여성주의 가치를 굳게 믿고 있는 경우조차도, 스스로를 여성주의자로 명명하기를 꺼린다. 여성운동과 여성주의자들은 시대에 뒤떨어진 극단주의자들로 치부된다. 이는 여성들로 하여금 여성주의자로 낙인찍히는 것, 또는 여성 문제에 관심을 갖는 것으로 남들에게 보이는 것은 자신들의 영향력을 감소시킬 것이라는 두려움을 갖게 만듦으로써 여성들의 잠재적인 정치적 결집을 약화시킨다.

이같은 긴장은 오늘날 미국 여론을 지배하는, '큰 정부'에 대한 반감과 "개인 책임"이라

2) 아이를 갖지 않은 여성의 비율이 1976년의 10.2%에서 2004년 19.3%로 크게 증가했음에도 불구하고 여전히 이러한 담론이 지배하고 있다. Dye 2005.

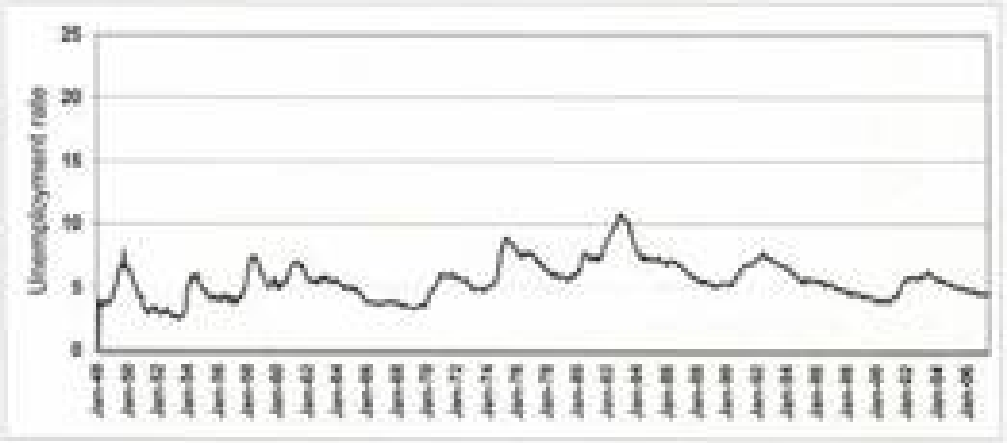
는 규범 안에 묻혀버린다. 미국인들은 정부가 여러 가지 서비스 및 보호 기능을 해주기를 원한다. 그러나 동시에, 어떤 발전적 정책을 전개하기 위해서는 "작은 정부일수록 더 좋다"는 보수적인 통념과 늘 싸우지 않으면 안 되는 상황이다. '개인은 자신의 선택과 행위에 의거해 자신의 운명을 결정한다'라는 능력주의 신화에 대한 깊고 무비판적 믿음이 만연해 있고, 따라서 사회구조와 제도적 요인들의 영향에 대한 이해는 너무나 부족하다. 이러한 정서는 개인의 성공을 가로막는 사회적, 제도적 장벽을 정부가 나서서 제거해야 한다는 요구를 입증해버린다. 또한, 1970년대 이후 정책입안자들을 지배해온 보수적 성향은 또다른 신화, 즉 '미국은 공평하고 효율적인 자유시장 경제이며, 규제는 경제성장을 심각하게 희생시키고 자유시장 경제를 훼손한다'는 신화를 신봉하며, 고용주의 행위에 영향을 미치는 정책들을 마련하는데 커다란 장애물로 역할하고 있다. 미국 헌법에 명시된 '평등한 기회' 규범은 '평등한 결과'에 대한 관심으로까지는 나아가지 않고 있다.

이러한 환경에서, 성평등이나 임/가정 양립이라는 목표를 구체화시키고 이루어나가는 데 있어서의 연방정부의 역할은 극도로 제한적일 뿐이다.

d. 여성의 평등고용기회를 위한 경제적 동인

20세기 이후 여성고용의 놀라운 증가는 취업에 대한 여성들의 관심 증대, 그리고 '여성적인 일'로 여겨지던 업종에서의 노동력 수요 증가에 의해 추동되었다 (Goldin 2006). 1970년대 후반 이후 여성 취업이 더욱 증가된 것은 교육수준의 향상, 직업이 개인적 성취에 중요하다는 인식, 결혼 연령의 상승 등에 의해서였다. 최근 수십 년 동안 미국 경제가 매우 크게 성장해온 것도 한 요인으로 작용했다. 근로연령대 남성들은 이미 모두 노동시장에 투입된 상태이기 때문에, 계속해서 증가하고 있는 재화 및 서비스에 대한 수요를 충족시키려면 고용주들은 여성 노동력에 눈을 돌리지만 했다 (그림 6).

그림 6. 민간부문 실업률, 1948년 1월~2007년 6월



Source: US Bureau of Labor Statistics. Various years. *The Employment Situation*. Washington DC: US

물론, 평등한 고용기회를 보장해야만 노동시장에 더 많은 여성을 끌어들일 수 있는 것은 아니다. 그러나 일/가정 양립을 위해 분투하는 근로자의 수가 늘어남에 따라서 그 양립을 위한 지원의 필요성도 분명히 증가한다. 전문직 여성들이 이러한 요구를 할 때, 새롭고 창의적인 기업 차원의 관련정책들이 마련될 가능성은 더 높다. 전문직 여성들은 고용주들에게 매우 소중한 노동력이기 때문이다. 실제로 일부 기업들은 여성들을 보다 오래 기업에 근무할 수 있도록 하기 위한 프로그램들을 실시해왔다(Molina 2005). 여성들은 또한 자신들의 정치적 힘을 키우는데도 일부 성공을 거두어왔다. 1993년의 가족 및 질병휴가 법(Family and Medical Leave Act, FMLA) 내에 질병휴가나 모성휴가, 간병휴가 등을 위할 경우 직무가 보호될 수 있도록 하는 조항을 넣은 것은 그 한 예이다.

그러나 고용주나 입법자들에 의해 채택된 정책들은 지속된 직종이나 직무에 종사하는 여성들의 욕구를 간과하는 경향이 있다. 50인 미만 사업장에는 FMLA가 적용되지 않는 것, 최소 1년 이상 지속 근무한 여성에게만 FMLA가 적용되는 것 등은 저임금 여성과 유색인 여성들을 그 혜택에서 배제한다. 실지어 개별 기업이 자발적으로 실시하는 관련 정책들도 보다 상급의 여성에게만 그 혜택을 선택적으로 부여한다. 예컨대, 시급 15달러 이상인 근로자들은 그 이하의 급료를 받는 근로자들에 비해 유급 가족휴가를 받는 비율이 두 배 이상 높다(각각 11%, 5%: U.S. Department of Labor 2006b).

III. 더 많은 고용상의 성평등을 이루기 위해서는 무엇이 필요한가?

미국의 고용기회 평등 정책은 일련의 강력한 법률들에 주로 의존하고 있다. 고용상의 성평등을 보다 촉진시키기 위해서는 그 외에도 두 가지 다른 종류의 정책이 필요하다. 돌봄 책임을 지닌 근로자들(주로 여성들)에 대한 지원, 그리고 성차별적인 관행과 사회적 규범을 적극적으로 거냥한 프로그램이 그것이다.

a. 근로자 지원을 위한 기본 정책

아직도 많은 가정에서 여성은 부차적 생계담당자, 즉 취업을 하지 않을 선택권을 가진 근로자로 간주되고 있다 (보통, 남성의 취업은 당연한 것으로 간주된다). 단기적으로 보면, 이는, 남성이 여성에 비해 많은 소득을 올리는 경우, 가족의 소득을 극대화하는 한 가지 방법일 수 있다. 여성 취업에 관한 결정을 내리는 과정에서, 보육비는 여성의 취업으로 인해 발생되는 적절적인 비용으로 간주된다. 즉, 보육비는 남성의 취업으로 인해 발생되는 비용으로 여겨지지 않는 것이다. 여성이 취업하지 않는다면 보육비 지출이 필요하지 않을 것이라는 전제이다 (물론 다른 이유 때문에 보육비 지출이 필요한 경우도 있을 테지만). 이는 여성의 취업의욕을 낮추는 중요한 요인이 될 수 있다. 평균적으로, 어머니가 취업중인 15세 미만 자녀를 둔 가정은 월 소득의 7%를 보육비로 지출한다(표 2: Werthelmer 2003). 이는 어머니의 평균 소득의 15%에 해당한다. 매 높은 비율이다. 미취학 자녀의 보육비는 취학 자녀의 보육비보다 더 소요되어, 가구 소득의 9%, 혹은 어머니 소득의 20%가 지출된다. 저소득 가정의 경우, 보육비는 가구 소득의 26%, 어머니 소득의 35%를 차지한다. 빈곤층 한부모 여성의 경우, 자신의 근무시간 동안 자녀를 돌봐줄 누군가에게 자신의 소득의 40%를 지불한다.

표 2. 가족 또는 어머니의 평균소득에 대한 보육비용 비율

	% of family income	% of mother's
Families with children under 15 years	7	15
Ages of children in family		
Under 5 years only	9	19
5 to 14 years only	4	9
Both age groups	10	22
Family poverty level		
Below poverty level	26	35
100 - 199 percent of poverty level	13	20
200+ percent of poverty level	6	14

Source: Wertheimer, Richard. 2003. *Poor Families in 2001: Parents Working Less and Continue to Lag Behind*. Washington, DC: Child Trends.

보육비가 기혼 어머니들의 취업에 미치는 부정적인 영향에 대한 여러 경험연구들이 있다(Kimmel 1998).[3] 계량경제학적 실험들 역시 기혼 어머니들은 만일 상당한 액의 보육비 지원을 받을 수만 있다면 좀 더 많은 시간을 직업에 쏟을 것이라는 점을 보여주고 있다(Ibid.). 미국의 경우, 보육비 지원은 저소득 부모에 대한 보조금을 통해서나, 근로소득지원세제(Earned Income Tax Credit, EITC)를 통해서 이루어진다. 보조금을 통한 지원보다는 EITC를 통한 지원이 한부모 여성의 취업을 늘리는데 더욱 성공을 거두고 있는데, 그것은 EITC가 좀 더 규모가 큰 프로그램이기 때문이다 (Bainbridge, Meyers, and Waldfogel 2003). 유아에 대한 보육 및 교육에 더 많은 공적 투자가 이루어진다면 어머니가 취업해 있는 가정의 소득을 효과적으로 늘릴 수 있을 것이며, 취업 선택에 관한 개인과 가족의 계획을 변화시킬 수 있을 것이다. 이를 위해, 현재 주 정부들은 3세~4세 아동들을 위한 프로그램들을 실시하거나 확대하고 있는 중이다. 예컨대, 29개 주의 주지사들이 2008년도 예산에 유치원 이전 단계 아동교육 프로그램에 대한 재정지원 증가를 제안했다(Pre-K Now 2007).

오늘날 대부분의 미국 어린이들은 종일 집에 머무는 성인이 한 명도 없는 가정에서 살

3) 비록 한부모 여성은 유 배우자 기혼모들에 비해 상대적 여지가 매우 적지만, 그들의 노동시장 참여율은 기혼모들의 노동시장 참여율과 매우 유사하거나, 심지어 조금 낮다 (유아를 가진 유 배우자 기혼모의 노동시장 참여율이 55.3%이며, 유아를 가진 한부모 여성의 노동시장 참여율은 53.5%이다: Dye 2005). 저소득 어머니들의 취업을 장려하는 내용으로 지난 1996년의 복지개혁이 개편되었음에도 불구하고, 현행 복지제도는 일부 저소득 한부모 어머니들에게 심리적인 도움을 제공하고 있다.

고 있다 (32%의 어린이만이 한 명 이상의 성인이 하루 종일 집에 머무는 가정에 산다: U.S. Department of Health and Human Services 2003). 이는 자녀를 돌보는 일의 상당한 부분, 즉 자녀를 병원에 데려가는 일, 자녀가 학교나 여타 활동을 마치고 무사히 집에 돌아왔는지 확인하는 일, 학교 교사와 만나는 일, 자녀를 간호하는 일 등이 부모들의 근무시간 중에 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 전통적으로 이러한 일은 아버지가 아닌 어머니의 일이었다.[4] 그러나 기업들은 아이들을 키우는 근로자들을 위한 근무시간 유연화 작업을 상당히 더디게 진행해나가고 있다. 5명의 근로자 중 1명 정도만이 (23%) 출퇴근 시간을 스스로 조정할 수 있다. 그리고 5명의 근로자 중 2명 이내만이 (43%) 제한된 범위 내에서 근무시간을 조정할 수 있다(Bond, Galinsky, and Brownfield 2006). 사실, 어머니들, 특히 한부모 여성들은 근무시간이나 유급 휴무시간을 재량껏 조정할 권한이 가장 없는 근로자들이다(McCrate 2002).

기업의 영업시간의 표준 근로시간을 훨씬 초과하여 연장되고 있는 요즘, 점점 더 많은 근로자들이 야간이나 주말에도 일을 하고 있다. 취업 여성의 절반 정도만이(56.2%) 야간 근무나 주말근무가 없는, 주중 고정 근무시간을 갖고 있다(Presser 2003). 주중 고정 근무시간은 자녀양육과 관련한 스케줄을 짜는데 편리하며 여타 다른 이점들도 있다. 그러나 취업 여성의 반 가까이는 학내 아이가 취학 연령인 여성들이다. 이들이 비전통적인 근무시간(nonstandard work hours)을 알하는 것은 자신이나 가족의 선택에 의해서가 아니라 기업의 요구에 의한 것이다. 이러한 비전통적인 근무시간은 아이들이 집에 있을 때 엄마들이 집에 없는 상황을 초래한다. 일부 부모들에게 이러한 근무시간은 도저히 실행불가능하다. 따라서, 다른 근무시간을 택할 수 없다면, 이들에게 취업은 지속될 수 없다.

미국 전체 근로자 중 아픈 자녀들을 돌보기 위해 유급 간병휴가를 낼 수 있는 근로자는 일부에 불과하다. 전체 근로자 중 51%가 유급 질병휴가 프로그램의 적용을 받고 있지만, 자녀간병을 위해 유급휴가를 받을 수 있는 근로자는 30%에 불과하다 (Lovell 2004). 이러한 상황에서, 아픈 자녀를 가진 부모들에게는 일관의 바람직하지 못한 선택만이 놓여있다. 본인이 아프다고 상관에게 거짓말을 하거나, 아픈 자녀를 집에 혼자 놓아두거나, 다른 자녀들에게 학교에 가지 말고 동생을 돌보라고 하거나 하는 것들이다. 유연하지 못한 근무시간과 근무조건으로 인해 부모들은 해고되거나, 어쩔 수 없이 사직해야 하는 상황에 처하기도 한다. 이러한 결과는 근로자 자신에게는 물론, 고용주에게도 손해이다. 새 직원을 찾기 위해서는 비용이 들기 때문이다.

4) 예를 들면, 어머니들의 49%는 자녀가 아플 때 자신이 집에 머물러야 한다고 대답하는 반면, 30%의 어머지들만이 자녀가 아플 때 자신이 집에 머물러야 한다고 대답한다 (Wyn, Ojeda, Ranii, and Salganicoff 2003).

b. 성평등 정책과 프로그램

가족을 돌보아야 하는 근로자들에게 좀 더 효과적인 취업여건을 마련하는 정책과 관행들은 여성들에게 남성과 동등한 임직 여건을 마련해주는데 큰 도움이 될 것이다. 그러나 노동시장에 만연한 성별화된(gendered) 여러 제도들 역시 개선되지 않으면 안 된다. 그러한 제도들 중 가장 우선적으로 개선되어야 할 것은 성별 직종분리와 "여성의 일"에 대한 가치절하이다.

고용평등과 관련한 법들을 좀 더 엄격히 시행하고, 그 법들이 모든 근로자들에게 적용될 수 있도록 적용범위를 확대하여 본연의 법정신이 실제로 구현될 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 그러나 이러한 노력은 누가 어떤 직종에 고용되어야 하는가에 대한 고정관념을 없애주지는 못할 것이다. 따라서, 현재 발의되어 있는 법안인 공정임금법(Fair Pay Act)과 같은 정책의 실현이 매우 중요하다.[5] 상원의원인 톰 하킨(Tom Harkin)과 하원의원인 엘리노어 홈즈 노튼(Eleanor Holmes Norton)에 의해 발의된 이 법안은 고용주가 특정한 성, 인종, 혹은 출신민족 근로자에게 그와 동등한 가치의 업무(comparable work)를 수행하는 다른 성, 인종, 혹은 출신민족 근로자보다 적은 임금을 주는 것을 금지하는 내용을 담고 있다. 여기에서 동등한 업무는 유사한 자격과 노력을 요하는 업무를 지칭하는 것으로서, 구체적인 업무의 내용은 크게 다를 수도 있다. 이러한 기준은 근로자들 간의 임금 차이를 실제의 업무 내용에 맞추어 조절할 수 있도록 할 것이다. 그렇게 되면, 예컨대 주차장 근무 근로자의 업무가 보육시설 근로자의 업무만큼 높이 평가되는 일을 없을 것이다.[6]

그러나 평등에 도달하기 위해서는 또 다른 단계의 작업도 필요하다. 여성들이 수행하는 업무의 가치를 낮게 평가하는 많은 고용주들은 그 업무와 동등한 가치를 갖는 업무에 남성을 고용하지 않으려 하는 문제가 있기 때문이다. 이를 위해 필요한 것은 업종 간, 기업 간 남녀 임금의 균형(balance)을 이루기 위한 광범위한 전략이다. 이것은 근본적으로 돌봄노동의 중요성에 대한 사회적 재평가에 달려있다 (Folbre 2002). 예나하면, 여성 근로자의 임금은 노동시장 밖에서의 그들의 돌봄노동, 그리고 노동시장 안에서의 그들의 돌봄노동에의 집중 두 가지 모두에 의해 낮게 유지되고 있기 때문이다.[7] 이를 위한 첫 걸음으

5) H.R.2019 and S.1087, 110th Congress.

6) 2006 현재, 주차장 근무 근로자의 시간당 중위 임금은 8.33 달러이며, 보육 근로자의 시간당 중위 임금은 8.48 달러이다 (U.S. Bureau of Labor Statistics 2007).

7) 돌봄 직종 노동의 임금은, 업무 특성과 근로자의 차이를 통제하고 보았을 때 조차도, 다른 노동의 임금에 비해 낮게 지불되는 것으로 나타난다 (England, Budig, and Folbre 2002).

로, 연방정부가 이 사안에 대한 심층적 연구를 수행해야 할 필요가 있다. 집에서 행해지는 돌봄노동과 직업적으로 수행되는 돌봄노동의 중요성을 강조하고, 생활을 안정시키기 위한 해결책을 만드는 과정에 모든 관련 집단의 참여를 유도해야 할 것이다. 정책입안자들은 직무평가, 임금복지, 변호람, 직무감독, 일/가정 양립 지원 등의 영역에 있어서 이 점을 고려한 모델 정책을 만들어 고용주에게 제공할 책임을 져야 할 것이다.

IV. 글로벌 시티의 복잡한 노동시장과 여성

뉴욕시의 경우, 여성의 고용기회는 새로운 종류의 노동시장과 맞물려 있다. 글로벌 시티(Sassen 2006)인 뉴욕은 자본, 전문 서비스, 국경을 넘나드는 노동력 등의 이동을 특징으로 하는 경제 네트워크 속에 얽혀있다. 뉴욕의 독특한 문화와 산업구조는 일부 여성들에게는 상당한 경제적 성취를 이룰 수 있는 문을 열어주고 있다. 사실, 뉴욕의 젊은 여성들은 뉴욕의 젊은 남성들보다 많은 소득을 올리고 있다. 뉴욕의 젊은 남성들의 평균 소득을 100이라 할 때 뉴욕의 젊은 여성들의 소득은 117이다 (연간 40주 이상을 일하는 풀타임 근로자들의 경우임: Beveridge 2007b). 이는 이 도시 여성의 독특한 인구학적 특성을 반영한다. 즉, 맨해튼에 거주하는 25세~64세 여성의 37%만이 기혼이거나 결혼한 적이 있다. 미국 전체로 볼 때, 같은 연령대 여성의 61%가 기혼이거나 결혼한 적이 있는 것과 크게 대비된다. 또한 뉴욕 여성은 다른 지역 여성들에 비해 대졸 학력자가 두 배 이상 높다(Beveridge 2007a).[8] 뉴욕의 젊은 여성들의 54%가 대졸학력인 반면, 뉴욕의 젊은 남성들의 36%만이 대졸학력이다(Beveridge 2007b). 뉴욕 경제는 전문직 여성, 특히 아직 남편이나 아이들에 의해 얽매이지 않는 전문직 여성들에게 특히 우호적이다(Roberts 2007).

뉴욕시 여성과 남성의 소득 비교는 몇몇 직종에서 여성이 남성에 비해 훨씬 성공적이라는 점을 다시 한 번 확인시켜준다. 전체적으로 여성의 소득은 남성 소득의 86%이며, 몇몇 고임금 직종의 경우 90% 이상을 기록한다. 예를 들면, 건축 및 엔지니어링(96), 관리(93), 컴퓨터 및 수학 관련 직종(90) 등이다(표 3). 그러나 여성은 이 세 직종 중 두 직종(건축 및 엔지니어링, 컴퓨터 및 수학 관련 직종)에서 그 종사자 수가 남성에 비해 크게 적다. 또한, 법률 관련 직종의 경우 여성의 소득은 남성 소득의 84%이며, 글로벌 시티 비즈니스 부문에서는 82%이다.

8) 이 장에 제시된 통계수치들은 맨해튼만의 통계가 아니라 뉴욕시 5개 구역의 전체 통계수치들이다.

표 3. 뉴욕시의 고용 및 중위 소득(16세 이상 민간 근로자, 성별, 2005)

	근로자 수			중위소득		
직종	총계	남성	여성	남성	여성	남성대비 여성비율
관리	312,975	56.8%	43.2%	65,196	60,316	93
사업 및 금융	174,937	48.6%	51.4%	62,117	51,159	82
컴퓨터 및 수학	76,685	72.1%	27.9%	65,663	56,821	90
건축 및 엔지니어링	98,105	81.9%	18.1%	59,534	56,988	96
생명과학, 물리학, 사회과학	34,840	42.8%	57.2%	*	*	
사회서비스	75,698	32.2%	67.8%	36,024	35,702	99
법률관련	84,027	51.2%	48.8%	100,000	64,442	64
교육, 훈련, 도서관	206,155	32.5%	67.5%	42,216	36,255	86
예술, 디자인, 엔터, 스포츠, 미디어	164,551	54.7%	45.3%	47,525	41,014	86
보건진단 및 치료	121,384	32.7%	67.3%	70,154	61,392	88
보건기술	38,489	28.1%	71.9%	40,424	36,486	90
보건의료 지원	150,258	11.0%	89.0%	26,219	21,636	83
보호 서비스	106,129	75.8%	24.2%	35,213	*	
음식물 조리 및 서빙	162,483	68.1%	31.9%	20,843	15,662	75
건물청소 및 관리	148,007	57.5%	42.5%	25,758	16,937	66
개인 간호 및 서비스	144,132	25.8%	74.2%	28,651	19,702	69
판매	385,685	54.2%	45.8%	32,464	21,794	67
사무 및 행정 지원	529,183	33.5%	66.5%	31,606	30,537	97
건설, 채취, 관리, 수리	252,675	96.3%	3.7%	31,848	*	
생산, 운수, 운반	333,354	78.1%	21.9%	27,062	16,451	61
총계	3,561,764	52.5%	47.5%	36,335	31,184	86

Source: 2005 American Community Survey.

* 샘플이 너무 적어 중위소득 계산 불가

각주 : 산림업종은 샘플이 적어 제외(Excludes forestry due to small sample.)
여기에서 $100,000라고 법률관련 직종에서의 남성 소득은 ACS에서 "$100,000+"로 표시된 것임(Men's earnings for legal occupations, reported here as $100,000, are shown as "$100,000+" in the ACS.)

글로벌 시티 네트워크는 고기술·고임금 근로자들에게만 의존하는 것은 아니다. 글로벌 시티는 금융 및 전문 서비스와 그 업종에서 일하는 근로자들이 필요로 하는 사회적, 경제적, 물리적 기관설비를 관리, 유지하는 저임금 직종 근로자들에게도 크게 의존한다. 이들 저임금 근로자들의 상당수는 이주노동자들로서, 법적 지위가 취약하여 인적 자본을 최득할 시스템으로부터도 배제되어 있고, 인종차별주의에 노출되어 있다. 이들은 평등고용기회법에 의해 보호될 가능성도, 중산층으로 진입할 기회도 낮다. 이들은 점차 양극화되어가는 소득분포도에서 바닥을 점해가고 있다.

여기에서 여성은 특별히 중요한 역할을 한다. 글로벌 시티 경제가 의존하고 있는 저임금 서비스 부문 직종의 일부는 전통적으로 '여성의 일'이라고 치부되는 일, 즉 예전에는 주부들이 수행하던 일들이다. 건물 청소, 작은 사무 업무, 자신들이 살고 있는 이주민 사회에 제화와 서비스를 공급하는 일 등이 그것이다(Sassen 2006). 글로벌 네트워크는 이러한 직업을 수행하도록 이주 여성들을 뉴욕시로 끌어들이며, 이 여성들을 자신의 조국으로부터 빨아낸다. 조국의 높은 실업률로 인해 빈곤에 허덕이는 자신의 가족을 먹여 살리려면 외국에라도 취업해야 하기 때문이다(Sassen 2001, DeParle 2007). 지구화된 노동시장의 배후에서, 정부 정책은 종종 노골적으로, 또는 의도하지 않게, 이처럼 이주노동자들을 끌어내고, 또 빨아낸다. 이러한 상황에 처해 있는 여성들이 공식적이고 보호받을 수 있는 노동시장으로 진입할 수 있으려면 완전히 다른 종류의 정책들, 지구화로 인한 경제적 불평등을 시정하기 위한 지역적, 국가적, 국제적 차원의 정책들이 필요하다. 그래야만 이 여성들은 남성들과, 그리고 좀 더 특권적 지위에 있는 여성들과 평등한 고용기회를 가질 수 있게 될 것이다.

참고문헌

Bainbridge, Jay, Marcia K. Meyers, and Jane Waldfogel. 2003. "Child Care Policy Reform and the Employment of Single Mothers." *Social Science Quarterly* 84(4): 771-791.

Beveridge, Andrew. 2007a. "Women of New York City." *Gotham Gazette*, 20 March.

——. 2007b. "No Quick Riches for New York's Twentysomethings." *Gotham Gazette*. 19 June.

Bond, James T., Ellen Galinsky, and E. Jeffrey Hill. 2005. *When Work Works*. New York: Families and Work Institute.

Bond, James T., Ellen Galinsky, Stacy Kim, and Erin Brownfield. 2006. *2005 National Study of Employers*. New York: Families and Work Institute.

Calazza, Amy, April Shaw, and Misha Werschkul. 2004. *Women's Economic Status in the States: Wide Disparities by Race, Ethnicity, and Region*. Washington, DC: Institute for Women's Policy Research.

Catalyst. 2007a. *Board Directors*. http://www.catalyst.org July 28, 2007

Catalyst.2007b. *Catalyst Census of Women Corporate Officers and Top Earners*. http://www.catalyst.org. (July 28, 2007).

Cohany, Sharon, and Emy Sok. 2007. "Trends in the Labor Force Participation of Married Mothers of Infants." *Monthly Labor Review*. (Pebruary): 9-16.

DeParle, Jason. 2007. "A Good Provider Is One Who Leaves." *New York Times Magazine*. April 22.

Dye, Jane Lawler. 2005. *Fertility of American Women: June 2004*. Report

No. P20-555. Washington, DC: U.S. Census Bureau.

England, Paula, Michelle Budig, and Nancy Folbre. 2002. "Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work." *Social Problems* 49(4):455-473.

Folbre, Nancy. 2002. *The Invisible Heart: Economics and Family Values*. New York: The New Press.

Gjerdingen, Dwenda, Patricia McGovern, Marrie Bekker, Ulf Lundberg, and Tineke Willemsen. 2000. "Women's Work Roles and Their Impact on Health, Well-Being, and Career: Comparisons Between the United States, Sweden, and The Netherlands." *Women and Health* 34 (4):1-20.

Goldin, Claudia. 2006. "The Quiet Revolution That Transformed Women's Employment, Education, and Family." *AEA Papers and Proceedings* 96(2): 1-21.

Institute for Women's Policy Research. 2007. *The Gender Wage Ratio: Women's and Men's Earnings*. Publication #C350. Washington, DC: Author.

Kimmel, Jean. 1998. "Child Care Costs as a Barrier to Employment for Single and Married Mothers." *Review of Economics and Statistics* 80(2): 287-299.

Lovell, Vicky. 2004. No Time To Be Sick: *Why Everyone Suffers When Workers Don't Have Paid Sick Leave*. Publication No. B242. Washington, DC: Institute for Women's Policy Research.

Lovell, Vicky, Heidi Hartmann, and Misha Werschkul. 2007. "More Than Raising the Floor: The Persistence of Gender Inequalities in the Low-Wage Labor Market." In Dorothy Sue Cobble, ed., The Sex of Class: *Women Transforming American Labor*. pp. 35-57.

McCrate, Elaine. 2002. *Working Mothers in a Double Bind*. Washington,

DC: Economic Policy Institute.
(http://www.epinet.org/briefingpapers/124/124.pdf) (August 2, 2007).

Molina, Sue V. 2005. "Changing the Face of Consulting: The Women's Initiative at Deloitte." *Regional Review* 14(3): 42-43.

Pre-k Now. 2007. *Leadership Matters: Governors' Pre-K Proposals Fiscal Year 2008.*
(http://www.preknow.org/documents/LeadershipReport_Apr2007.pdf) (July 21, 2007).

Presser, Harriet B. 2003. *Working in a 24/7 Economy: Challenges for American Families.* New York: Russell Sage Foundation.

Reskin, Barbara. 1993. "Sex Segregation in the Workplace." *Annual Review of Sociology* 19: 241-270.

Roberts, Sam. 2007. "For Young Earners in Big City, a Gap in Women's Favor." *New York Times, 3 August.*

Rose, Stephen J., and Heidi I. Hartmann. 2004. *Still a Man's Labor Market: The Long-Term Earnings Gap.* Washington, DC: Institute for Women's Policy Research.

Sassen, Saskia. 2001. "The Excesses of Globalisation and the Feminisation of Survival." *Parallax* 7(1): 100-110.

———. 2006. *Cities in a World Economy, Third Edition.* Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

Sorensen, Elaine. 1989. "Measuring the Pay Disparity between Typically Female Occupations and Other Jobs: A Bivariate Selectivity Approach." *Industrial and Labor Relations Review* 42 (July): 624-639.

U.S. Bureau of Labor Statistics. 2005. *Women in the Labor Force: A Databook.* Washington, DC.

——. 2006a. *Highlights of Women's Earnings in 2005*. Report 995. Washington, DC.

——. 2006b. *National Compensation Survey: Employee Benefits in Private Industry in the United States, March 2006*. Summary 06-05. Washington, DC.

——. 2007. *May 2006 National Occupational Employment and Wage Estimates: United States*. (http://www.bls.gov/oes/current/oes_nat.htm#b39-0000) (August 2, 2007).

U.S. Department of Health and Human Services. 2003. *Trends in the Well-Being of America's Children and Youth*. Washington, DC.

Wertheimer, Richard. 2003. *Poor Families in 2001: Parents Working Less and Children Continue to Lag Behind*. Washington, DC: Child Trends.

Wyn, Roberta, Victoria Ojeda, Usha Ranji, and Alina Salganicoff. 2003. *Women, Work, and Family Health: A Balancing Act*. Washington, DC: Henry J. Kaiser Family Foundation.

젠더와 노동시장: 성평등한 고용기회 창출을 위하여

Vicky Lovell, Ph.D.
Institute for Women's Policy Research(여성정책연구원)

서울여성가족재단
제1차 국제여성정책연구 토론회
2007년 8월 29일

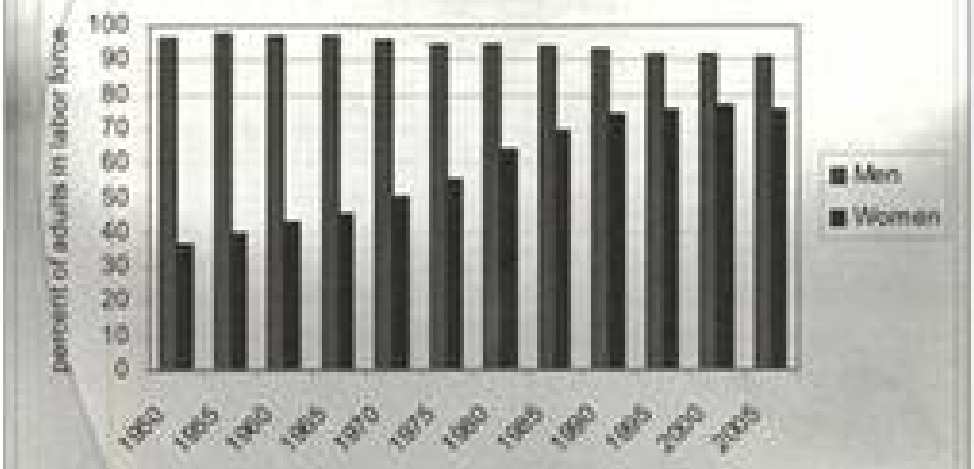
www.iwpr.org

여성정책연구원(The Institute for Women's Policy Research)은 여성의 이슈를 파악하고, 그와 관련한 공공의 다이얼로그를 추진하며, 가족과 지역사회를 강화하기 위한 심도 깊은 연구를 수행하고 그 결과를 널리 보급하는 일을 한다.

동 연구원은 지방, 주, 연방차원의 정책적 논의의 활성화를 위해 동 연구원의 주요 연구결과 및 기술지원을 제공한다 (저임금 근로자들에 관한 정책에 특히 초점을 둠).

여성의 노동시장 참여율이 1950년 -2005년 기간 동안 두 배로 증가하였다

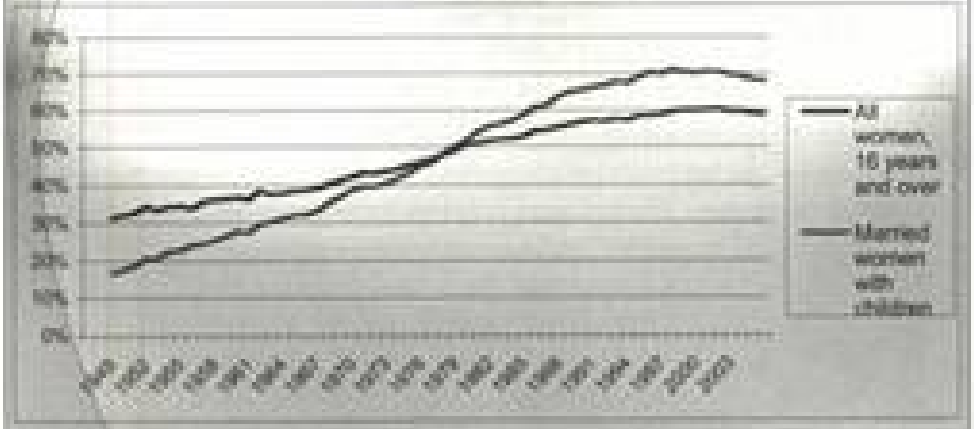
그림 1. 25세-54세 성인의 노동시장 참여율, 1950 - 2005



Source: Mitra, Abraham and Steven Hipple. 2006. "Trends in Labor Force Participation in the United States." *Monthly Labor Review*. (October): 35-57.

기혼모들의 취업이 크게 증가하였다

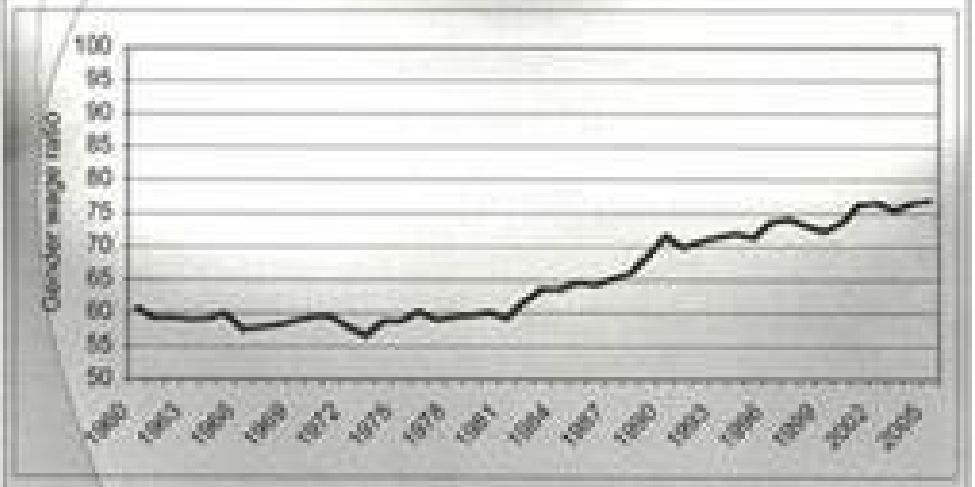
그림 2. 전체 여성 및 기혼모(자녀의 나이가 18세 미만)의 노동시장 참여율, 1948-2005



Source: Cohany, Sharon and Emy Sok. 2007. "Trends in the Labor Force Participation of Married Mothers of Infants." *Monthly Labor Review*. (February): 9-16.

남성 대비 여성의 임금은 큰 폭으로 상승한 뒤 정체 상태를 보이고 있다

그림 3. 풀타임, 상용근로자의 성별 연간 중위소득 비율, 1960-2005



Source: Institute for Women's Policy Research. 2007. The Gender Wage Ratio: Women's and Men's Earnings. Publication #C350. Washington, DC: Author.

미국 노동시장은 여전히 성별에 따라 크게 분리되어 있다

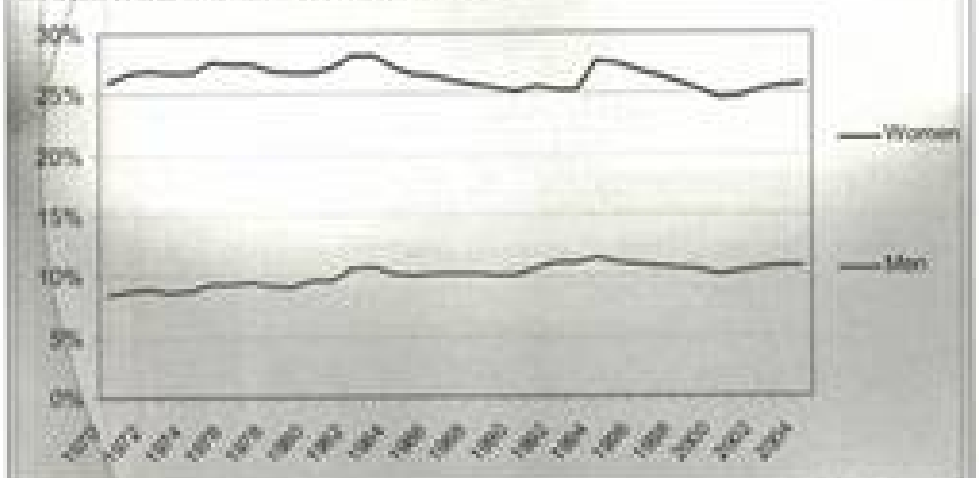
표 1. 각 직종 전체 근로자수 중 여성의 비율

직종	여성 비율
건설 근로자	3%
기계 엔지니어	8%
컴퓨터 프로그래머	25%
일반 관리자 (General and operation managers)	31%
내과의사 및 외과의사	33%
변호사	34%
영업 매니저	53%
회계사 및 회계감사	62%
유치원 및 초, 중, 고 교사	76%
법률 보조원	84%
간호사	92%

Source: US Bureau of Labor Statistics. 2006. Highlights of Women's Earnings in 2005. Washington DC: US Department of Labor.

여성은 남성보다 파트타임 취업 비율이 훨씬 높다

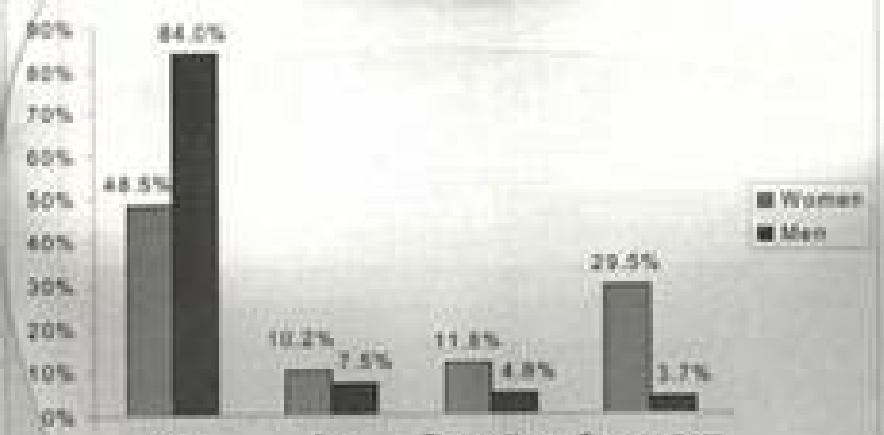
그림 4. 성별 파트타임 취업 비율, 1970 - 2004



Source: Bureau of Labor Statistics. 2005. *Women in the Labor Force: A Databook*. Washington DC: US Bureau of Labor Statistics.

남성은 여성에 비해 노동시장에 지속적으로 남아있는 비율이 높다

그림 5. 성별, 기간별 노동시장 이탈률, 1963 - 1998



Source: Rose, Stephen J., and Heidi I. Hartmann. 2004. *Still a Man's Labor Market: The Long-Term Earnings Gap*. Washington, DC: Institute for Women's Policy Research. Table 6.

여성은 기업의 의사결정 기구에의 참여 비율이 매우 낮다

그림 6. 포춘 500 기업 이사회의 여성임원의 비율



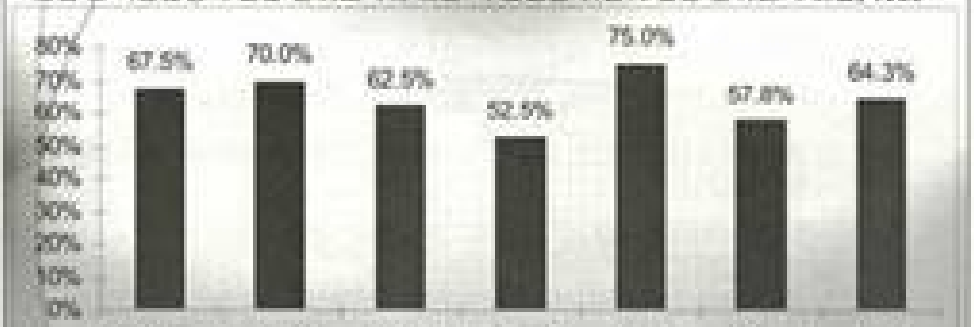
그림 7. 포춘 500 기업 중 이사회에 여성임원이 한 명도 없는 기업의 수, 2005-2006



Source: Catalyst. 2007. Board Directors. New York: Author. Accessed July 28, 2007, available at http://www.catalyst.org.

유색인 여성은 또 다른 불평등도 경험한다

그림 8. 백인남성의 연간 중위소득에 대한 각 인종별 여성의 연간 중위소득 비율, 1999



주: 18세 이상의 풀타임, 정규근로자 여성을 기준으로 한 것임

Source: Cellucci, Amy, April Shaw, and Misha Werschkul. 2004. Women's Economic Status in the States: Wide Disparities by Race, Ethnicity, and Region. Washington, DC: Institute for Women's Policy Research.

정책입안과 관련된 환경은 성 평등한 고용기회 및 고용결과의 달성에 중요한 영향을 미친다

- 법 체제 및 반차별 법률들
- 정치적 참여와 변화를 위한 기회들
- 성 역할 및 정부역할에 대한 문화적 관념들
- 성 평등한 고용기회를 위한 경제적 동인들

반차별 법률들

- 1963년 동등임금법(Equal Pay Act of 1963) 제정
- 1964년 시민권법에 따라 평등고용기회위원회(EEOC) 설립
- 대통령령 11375호에 따라 "적극적 조치(affirmative action)" 시행(1967)
- EEOC가 한 성만을 모집하는 채용광고를 불법으로 규정(1968)
- 의회가 임신차별법(Pregnancy Discrimination Act)을 제정함으로써 임신한 여성에 대한 차별을 불법으로 규정(1978)

대법원 해석에 의거하여 마련된 정책

- 신체적 요건을 충족한 여성들은 단지 여성이라는 이유로 전통적으로 남성의 직종으로 여겨지던 직종에 취업이 거부되어서는 안 된다(1969)
- 어떤 정책이나 관행이 표면적으로는 중립적이라 하더라도 법에 의해 보호되는 특정 집단에 대해 특히 부정적인 영향을 미친다면 그 정책이나 관행은 불법이다 (간접차별규정, 1971)
- 고용주들은 임신한 여성으로 하여금 휴직을 하도록 강요해서는 안 된다 (1974)
- 적대적인 혹은 학대적인 근로환경은 성차별이다 (1986)

젠더 관점에서 본 정치적 환경

- 여성은 정책입안을 할 수 있는 주요 지위에 과소 대표되어 있다(435명의 하원의원 중 여성 70명, 100명의 상원의원 중 여성 16명, 50명의 주지사 중 여성 9명).
- 양대 지배정당 체제는 연합정부 구성을 불가능하게 한다.
- 연방 대법원 판사 9명 중 여성은 한 명이다.
- 연방 법률이 우선적 위상을 갖기는 하지만, 주 차원의 법률과 정책들은 사회적 기능을 할 수 있다.
- 국제적 기준이나 관심사에 대해 무관심하다.

젠더에 대한 문화적 관념들...

- 성별등에 대한 광범위한 믿음
- 그러나, 가족을 돌보는 일은 주로 여성이 담당
- 성별에 따른 기회의 차이가 존재함을 인정하지 않으려는 경향
- 일/가정 양립을 용이하게 하는데 필요한 정부 역할의 부재
- 모성 규범과 여성고용에 관한 규범 간의 갈등
- '여성주의자'는 경멸적인 의미로 사용

...그리고 정부의 역할

- '개인적 책임(individual responsibility)' 이데올로기
- 자유시장 경제에의 맹신
- 정부 역할의 불충분

낮은 실업률이 여성에게 취업의 문호를 열다

그림 9. 민간 근로자들(civilian labor force)의 실업률, 1948년 1월 – 2007년 6월



Source: US Bureau of Labor Statistics. Various years. The Employment Situation. Washington DC: US Department of Labor.

기회의 평등을 결과의 평등으로 만들기 위하여

- 돌봄 책임을 지닌 근로자들에 대한 기본적 지원 예: 가족 및 질병휴가 법, 1993
- 성 평등을 직접적으로 겨냥한 정책 및 프로그램 마련

높은 보육비 부담이 여성의 취업을 제약

표 2. 평균가구소득과 평균 어머니소득에 대한 보육비 비율

	% of family income	% of mother's
15세 이만 자녀가 있는 가정	7	15
자녀의 나이		
5세 이만	9	19
5세 - 14세	4	9
두 연령대 모두 있는 경우	10	22
가정의 빈곤 수준		
빈곤선 이하	26	35
빈곤선의 100 - 199%	13	20
빈곤선의 200% 이상	6	14

Source: Boetheimer, Richard, 2003, *Poor Families in 2001: Parents Working Less and Children Continue to Lag Behind*, Washington, DC: Child Trends

정부의 보육비 지원 정책

- 소득이 극히 적은 부모들은 정부보조금을 받을 자격이 있음
- 근로소득지원세제(EITC)

탄력적 노동시간은 여성(그리고 남성)의 일/가정 양립을 위해 필수적이지만, 대부분의 근로자들은 그 혜택을 누리지 못하고 있는 실정

- 43% 의 근로자들만이 특정 범위 내에서 출퇴근시간을 정기적으로 조정할 수 있음
- 23% 의 근로자들만이 매일매일 출퇴근시간을 조정할 수 있음

Source: Galinsky, Ellen, James T. Bond, and E. Jeffrey Hill. 2004. When Work Works: Status on Workplace Flexibility. New York: Families and Work Institute.

기업들은 종종 비전형적 근로시간대 근무를 요구

표 3. 여성의 비전형적 근로 스케줄 및 그 이유

18세 이상 미국 취업여성의 근무시간 스케줄	
주5일, 주중에만 근무	56%
주5일 이내, 주중에만 근무	9%
기타	35%
학령기 자녀를 가진 여성이 비전형적 근무 스케줄을 갖는 주요 이유	
개인적/가족적 이유	43%
회사측 이유	49%
기타	8%

Source: Presser, Harriet B. 2003. Working in a 24/7 Economy: Challenges for American Families. New York: Russell Sage Foundation.

대부분의 근로자들이 기본적인 편익을 누리지 못하고 있는 실정

- 미국 근로자들의 51% 만이 유급 질병휴가를 취할 수 있음
- 미국 근로자들의 30% 만이 아픈 자녀들을 돌보기 위해 유급 휴가를 취할 수 있음

Source: Lovell, Vicky. 2004. No Time to Be Sick: Why Everyone Suffers When Workers Don't Have Paid Sick Leave. Washington, DC: Institute for Women's Policy Research.

성 평등 증진을 위해 필요한 정책과 프로그램

- 평등고용기회 관련 법들의 엄격한 집행
- 동등가치노동법(Fair Pay Act)
- 노동부 차원의 예방적 노력들
- 돌봄노동의 가치에 대한 공공 다이얼로그

글로벌 시티에서의 여성들의 기회...

표 4. 뉴욕시 여성의 취업률 및 상대적 소득 비율, 2005

직종	여성근로자 비율	남성 중위소득에 대한 여성 중위소득의 비율
건축 및 엔지니어링	18%	96
관리	43%	93
컴퓨터 및 수학관련	28%	90
경영 및 금융	51%	82
법률 관련	49%	64
총계	48%	86

Source: 2005 American Community Survey

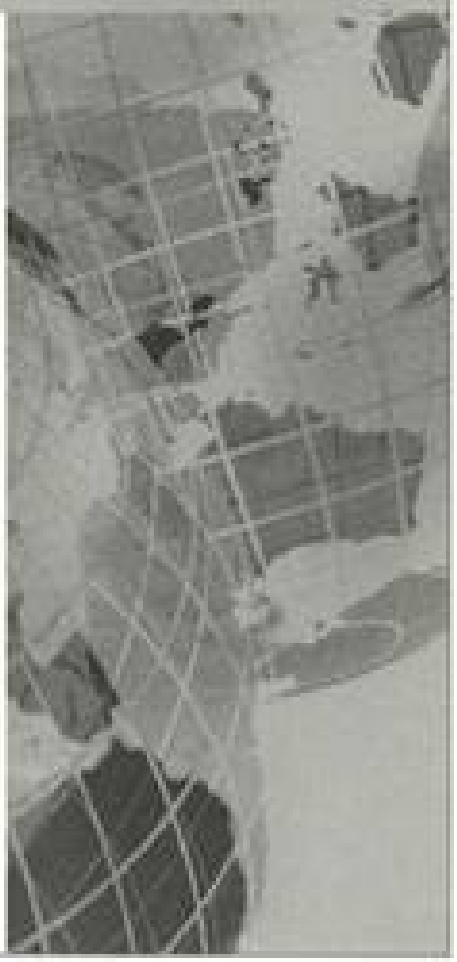
...그리고 도전들

- 글로벌 네트워크가 저임금 노동을 창출해냄
- 노동 이주가 여성을 고국의 집과 가정으로부터 멀어냄

2007 성 평등정책 실현을 위한 글로벌 도시 전략

런던의 보육정책

드니스 버크
(런던개발청 아동보육국 국장)



LONDON DEVELOPMENT AGENCY

런던의 보육 정책



데니스 버크 (Denise Burke)
아동 보육국 국장
사업정책 및 기술처
런던 개발청

MAYOR OF LONDON

개관

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

- 1998 – 최초의 국가 차원 보육 정책 수립
  - 모든 지방정부는 유아 및 아동보육 계획 수립의 의무
  - 가존 시설에 대한 감사
  - 부모들의 욕구 조사
  - 보육시설, 방과후 시설, 학아시설의 확충 요설
- 2003 – '모든 아이들이 중요하다', '아이들을 위한 변화'
  - 빅토리아 클림비(Victoria Climbie)의 죽음을 계기로 한 정책 변화
- 2003 – 런던 시장의 보육 정책
  - 런던에 거주하는 취업 부모들에게 양질의 저렴한 보육시설을 제공하기 위해 14개의 정책안 마련
- 2004 – 아동법(Children Act) 제정
  - '아이들을 위한 변화' 정책을 법적으로 뒷받침

MAYOR OF LONDON

계속 - 계획

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

- 2004 아동보육 10개년 계획 수립

  정부는 아동보육, 부모의 선택권 확대, 양질의 초기 보육 등을 위한 10개년 계획을 수립. 계획의 주요 내용은 다음과 같음.

  - 선택권 확대와 유연성 - 일과 가정의 양립을 돕기 위해 부모들의 보육서비스 선택권을 확대
  - 원스 톱숍(One stop shop) 서비스 제공 - 14세 이하의 아동을 가진 모든 가정을 대상으로, 이 가정의 상황에 부합하는 원스 톱숍을 고안하고 정책적인, 양질의 정책지원 강화
  - 보육의 질적 제고 - 새롭게 시작 속에서 양적 전문가들을 위한 정책지원
  - 혁신적 비용 - 이 가운데서 그들의 통합에 필요 정책적이고 질 높은 보육서비스를 이용할 수 있도록 함

- 2006 아동 보육법 (Childcare Act)
  - 이 법은 지자체 어린이들에 대한 포괄적 법안으로서, 아이를 양육한 모든 아동들에게 공고히 높은 양질의 교육보육 서비스를 일 하기 위한 서비스를 제공하고, 부모들에게 일과 가정의 양립을 위한 원칙 제시한 선택권을 보장한다는 이 법은 각 지방정부에게 아동보육 정책의 계획을 마련할 책임과 의무를 부과하고 있다.

MAYOR OF LONDON

아동보육 정책 현황 - 계속

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

아동보육법 2006

이 법은 아동보육과 관련한 새로운 의무사항들을 이행하는데 있어서의 지방정부들의 중요한 정책적 역할을 구체적으로 명시하고 있다. 지방정부들의 주요 역할은 다음과 같다.

- 취학 전 아동들을 위해 설정된 "모든 아이들이 중요하다" 프로그램의 다섯 가지 지표 결과를 개선하고, 결과에서 나타난 격차를 좁힐 것
- 근로 부모들을 위한 충분한 보육시설을 확보하고, 지방정부들이 보육시장의 개선 및 충분한 보육시설 확대를 위해 새로운 역할을 설정할 것. 여기에는 조기 교육 시설, 방과후 돌아리시설, 기타 관련 서비스의 확대가 포함됨.
- 부모들에게 보다 나은 정보 서비스 제공

MAYOR OF LONDON

아동보육 정책 현황 - 계속

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

근로 부모들을 위한 지원

- 모성 휴가
- 부성 휴가
- 한부모들을 위한 정책
- 세금 우대
- 탄력적인 근로시간 요구권
- 아동의 병마 간호
- 수요 충족성 평가
- 고용주 지원

MAYOR OF LONDON

런던의 아동보육 정책

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

런던의 아동보육 정책 – 2003년 11월 실시

- 런던 아동보육 현황
  - 아동보육비가 다른 지역에 비해 25% 비쌈
  - 높은 주택 가격과 교통비
  - 아동 빈곤율이 영국에서 가장 높음 – 60만 명
  - 런던 아동의 38%가 빈곤 아동이며, 도심 런던 아동의 경우 52%가 빈곤에 놓여있음
  - 세금 우대 정책을 가장 낮게 받고 있음
  - 시간제 근로 선택률이 가장 낮음

MAYOR OF LONDON

런던의 아동보육 전략

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

아동보육 접근성 제고 프로그램 Childcare Affordability Programme (CAP)

목적;

- 한부모들이나 저소득층 부모들로 하여금 보다 저렴하고 접근가능한 보육서비스를 이용할 수 있게 함으로써 그들이 계속해서 근로할 수 있도록, 또는 경력이나 시간제 근로, 혹은 직업훈련 등으로 복귀할 수 있도록 지원함.

프로그램;

- 주당 £75 정도의 아동의 비용(부모들이 아동보육 세금우대 제도를 최대한 활용할 수 있는 금액)이하로 종일 보육서비스를 제공하도록 보육기관에 보조금을 직접 지원
- 부모들의 일정에 따라(교대근무, 시간제 근무 등), 그들이 필요로 하는 시간에 탄력적으로 보육서비스를 제공하도록 보육기관에 보조금을 직접 지원
- 보육서비스 공급 기관에 대한 가격지원 사업정책 실시
- 지방정부들로 하여금 저소득층 부모들의 보육시설 이용률을 높이기 위한 구체적인 목표를 설정하도록 하고, 그 목표를 달성하는데 필요한 지원을 제공
- 실업률 감축
- 아동의 빈곤 효과 (Impacts on Child Poverty)

MAYOR OF LONDON

주요 과제들

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

- 1998년 이후로 정부의 막대한 투자에도 불구하고, 일부 지역에서는 근로 부모들의 필요와 조건에 부합하는 적절한 아동보육 서비스가 여전히 부족한 실정임
  - 유형 (Type)
  - 탄력성 (Flexible)
  - 연령 (Age)
- 보육비 지원 형태의 복잡성/ 세금우대 제도에 대한 낮은 신청
  - 조기 교육 기금 제도 (Early education grant)
  - 고용주 바우처 제도 (Employers vouchers)
  - 아동보육 세금우대 제도 (Childcare Tax Credit)
- 정보 부족
  - 아동의 정보 서비스

MAYOR OF LONDON

결론

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

근로 부모들의 필요에 부응하는 질 높고 저렴하며 접근성 높은 보육 서비스의 제공은 국가적인 우선 과제일 뿐만 아니라 런던 시의 우선 과제이기도 하다.

모든 부모들이 부담 없이 이용할 수 있는 충분한 보육시설을 갖추지 않는 한 아동빈곤과 실업가정의 악순환은 피할 수 없을 것이다.

감사합니다

MAYOR OF LONDON

LONDON DEVELOPMENT AGENCY

DENISE BURKE

HEAD OF CHILDCARE

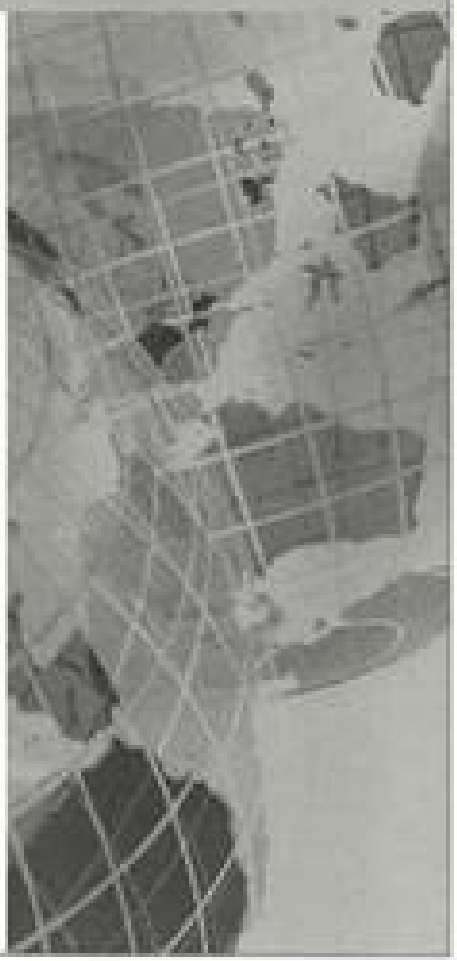
deniseburke@lda.gov.uk



MAYOR OF LONDON

글로벌 도시 도쿄의 가족에 관한 사회복지전략 : 지방분권시대와 저출산 시대의 '돌봄의 사회화', '일-생활 양립지원'을 둘러싼 딜레마

소마 나오꼬
(요코하마 국립대학교 사회정책학과 교수)



글로벌 도시 도쿄의 가족에 관한 사회복지전략 : 지방분권시대와 저출산 시대의 '돌봄의 사회화', '일-생활 양립지원'을 둘러싼 딜레마

* * *

소 마 나 오 코

(오모하마 국립대학교 사회정책학과 교수)

1. 서 론

탈공업화시대의 사회경제환경 변화로 인해 선진제국에서는 '돌봄의 사회화', '일-생활 양립지원'이라는 이슈가 사회정책의 중요한 과제로 논의되고 있다. 서구보다 더 빠른 속도로 저출산 고령화가 진행되고 있는 일본과 한국에서도 최근 '돌봄의 사회화'와 '일과 생활의 조화'가 가족을 둘러싼 사회정책과제의 중심테마가 되면서 가족변화에 대한 대응전략이 중요한 정책과제로 등장하고 있다.

특히 최근 일본과 한국에서는 '돌봄의 사회화', '양립지원', '저출산대책'이라는 이름 하에 사적영역의 가족에 집착되어 가족에 대한 '의존' 정도가 높은 여성과 아동에 대해 복지제도가 관여하는 영역이 폭넓게 확대되고 있으며 관여의 정도도 심화되고 있다. 이러한 관여의 확대와 심화를 어떠한 관점에서 어떻게 바라봐야 하는 것일까?

인구동태와 가족변화에 대한 정책의 대응과 제도개혁은 레짐(체제유형)변화의 중요한 열쇠가 된다. 일본과 한국에 관한 복지레짐에 대해서는 일본중심의 동아시아 복지레짐(Goodman and Peng 1996), 가족중심적 복지레짐(宮本・イト・埋橋 2003) 등 '가족주의적'인 특징을 가지고 있다는 점이 통설이 되고 있다. 그러나 포스트'가족주의'의 행방을 어떻게 바라볼 것인가, 가족주의 레짐의 전환의 방향성을 어떻게 파악할 것인가라는 주제가 최근의 사회정책 연구분야에서 중요한 탐구과제로 등장하고 있다. 예를 들어 오사와(大沢 2004)는 일본에서 1980년대에 확립된 'male-breadwinner model'이 최근들어 '양립지원형 모델'로 전환될 징후가 보였으나 '시장지향형 모델'이 보다 우위를 점하게 될 가능성도 배제 할 수 없다는 암시적인 평가를 내리고 있다. 또 Ito Peng(2004)은 최

근 일본과 한국의 복지국가 레벨에서의 변화를 탄력성화, 시민사회확대, 돌봄의 사회화라고 하는 측면에서 관찰하면서 그 양적확대를 적극적으로 평가하고 있다.

그렇다면 최근의 변화는 '돌봄의 사회화', '탈가족화'의 방향으로 향해가고 있다고 할 수 있을까? 분권화 시대를 맞아 복지국가뿐만 아니라 지방자치체가 중요한 주체로 등장하고 있는 오늘날, 복지의 양적확대와 지역사회 레벨에서의 질적 변화를 어떠한 관계 속에서 파악하면서 그 변화를 살펴보는 것이 타당한 것인가?

원래 인간의 자유와 인간이 주체적으로 선택할 수 있는 '삶의 양식의 폭'은 각 사회의 모습에 '의존'하게 된다. 근대사회에서는 사회정책을 통해 인간이 시장과 가족에 '의존'하는 정도가 완화 혹은 재편되어 왔다. 이러한 상황을 설명하는 개념이 '탈상품화'(de-commodification)와 '탈가족화'(de-familialization)이며 이에 대한 많은 실증연구가 진행되어 왔다(Esping-Andersen 1999등). 특히 '탈가족화'에 대해서는 '가족관계와 관계없이 사회적으로 받아들여지는 생활수준을 유지할 수 있는 정도'라고 정의되어 그 정의 하에 실증연구가 진행되어 왔다. 하지만 Saraceno가 지적하는 것처럼 '탈가족화'는 남녀·계층·민족·국가마다 그 의미가 다를 수 있으며(Saraceno 2002:224), 이에 덧붙여 말하자면 아동에 있어서도 그 의미는 다를 수 있다. '탈가족화'는 단독으로 생겨나는 것이 아니며 그 배후에서 젠더·세대·계층관계가 새롭게 재편되면서 사회통합이 일어나는 것이라고 할 수 있다.

Durkheim의 말을 빌리면 사회적 분업의 진행과 함께 가족적 책무는 더 많아지고 동시에 공적 성격을 띠게 된다. 그리고 가족의 책무가 결속되거나 느슨해지면서 그렇게 변화하는 양식에 대한 사회적 통제가 증대해 간다(Durkheim 1893=1989:336-41). 중요한 것은 가족에 대한 사회정책의 확대와 변화에 대해 단지 '돌봄의 사회화' 혹은 '탈가족화'라고 단선적인 평가를 내리는 것이 아니라, '돌봄의 사회화', '탈가족화'로 보이는 현상을 중층적으로 관찰하면서 이를 복지정책을 통한 사회통제의 방식, 복지적인 사회통합의 방식으로서 파악하는 것이다.

사적 영역의 '가족'에 결속되어 가족에 대한 '의존' 정도가 높은 여성과 아동에 대해 정책이 관여함에 복지적으로 통합해 가는 방법과 사고는 각 사회의 역사적 단계와 지역에 따라 서로 다를 것이다. 서구의 근대화 과정에서 나타났던 것은 사회정책을 통해 '복지국가'가 개개인을 '국민'으로 통합해 왔다고 하는 '복지국가적 통합'의 형식이었다(김희 1998). 하지만 예를 들어 프랑스와 영국에서는 그 통합을 요청하는 논리와 발상이 서로 다르다. 프랑스 복지국가의 사상적 과정을 살펴보면 '연대주의' 논리 하에서 사회의 '진보'와 개인의 자율이 서로 긴장관계로 얽어져 있다. 즉 개인은 사회관계 속에서만 자율을

획득할 수 있고 사회는 개개인의 자율을 통해서만 '진보'를 실현하는 것이 가능하다는 것이다. 여기서 '리스크'에 대한 집합적 보상이라고 하는 '사회권'은 개개인이 '인간성'의 '진보'에 공헌한다고 하는 '의무'의 관념과 결부되어 있다(田中 2006:221-222). 한편 영국에 대해서 T. H. 마샬은 시민권(citizenship)을 국민국가에 대한 노동권 통합의 문제로 파악하면서, '시민권은 통합효과를 갖는다'고 파악한다. 즉 '통합과정에 있어서 중요한 구성요소였다'고 지적하고 있다(Marshall and Bottomore 1992=1993:52). 여기서 먼저 통합된 것은 '자립된 개인'으로서의 '성년 남성'이며 그 통합과정에서 '복지국가로부터 '국민'에게 부여된 것은 실업수당과 의료급여 등의 다른 급여를 받을 권리로서의 '시민권'(사회적 시민권)이었다.

시민권으로의 접근을 통해 불평등을 말소할 수 있다고 생각한 점에서 마샬은 낙관적이었다(Cattacin et al. 1999: 61)는 비판도 제기된다. 하지만 마샬은 '시민권과 사회계층의 불평등이 양립가능하다'는 명제를 검토하면서 시민권이 사회적 계층화의 도구로 작용하는 점을 논하고 있는 것이지, 시민권의 불평등의 진행을 방지할 수 있다고 생각하지는 않았다. 다만 세계화의 결과 시민권과 국적의 불일치가 점점 더 확대되고 시민권이 태생으로 인해 얻어지는 권리에서 거주로 인해 얻어지는 권리로 이행해 가고 있는 오늘날, 국민으로서의 사회통합을 전제로 하고 있는 마샬의 이론은 그 전제가 무너지고 있다고 할 수 있다(Delanty 2000=2004).

이러한 '복지국가적 통합'의 모순과 한계를 지적하고 '개인'과 '사회'의 관계 재구축을 요구해 온 것은, 지금까지 '자립한 개인'이 아니며 사적영역에 존재한다고 여겨져 온 사람들(고령자, 여성, 아동, 장애인), 그리고 '국민'이라는 개념에 포함되지 못한 사람들(외국인 노동자)의 존재와 다양한 사회운동-사회복지 실천의 경험이었다. '양육'과 관련해서 어떠한 '복지국가적 통합'의 모순과 한계가 나타나는 것일까? 현재 일본의 '양육'을 둘러싼 문제에서 보면 다음의 세 가지를 지적할 수 있을 것이다.

첫째로 그 '범위'이다. 전후에 형성된 '복지국가'는 '가부장제적 복지국가'(patriarchal welfare state) 혹은 '남성생계부양자 모델'(male-breadwinner model)이었다고 페미니즘연구로부터 비판받아 왔다(Pateman 1989, Lewis 1992). 여기서 주된 상정된 '국민'은 '자립한 개인'으로서의 '남성'이었다. '가부장제', '남성생계부양자형'(male-breadwinner)이라고 비판받아 왔던 이유는 이것이 성역할 분업에 근거한 '근대가족 모델'을 전제하고 있었기 때문이었다. 이 '근대가족 모델'은 부부가 결혼하여 자녀 수를 줄여 그 자녀에게 적극적으로 투자를 하는 부부관계·친자관계로 구성된 가족모델이다. 이러한 가족모델이 혼돈되면서 사회정책의 대상은 여성·고령자·아동으로 확대됨과 동시에 세분화되고 있다. 예를 들어 '일

하는 여성에 대해서는 보육제도와 육아휴직제도 등을 통해 일-가정 양립지원책을 제공하고 있으며, 또한 '육아불안', '아동학대의 예방·대책을 위해 정책대상은 '가정에서 아이를 기르는 여성'(전업주부)으로까지 확대·세분화되고 있다.

둘째로 그 '방법'이다. '국민'이 '복지국가'로부터의 획일적인 '조치'로 급여를 받는 것이 아니라 시민 한 사람 한 사람이 '선택'할 수 있게 하면서, 행정과 시민의 협동을 통하여 정책입안이나 서비스 제공에도 적극적으로 참여하는 것이 중요시되고 있다. 또한 분권화 시대를 맞아 지방자치체와 지역사회 등 '지역'의 역할이 중요해짐에 따라 지역의 특성을 살리면서 문제발생 후의 사후적인 급여뿐만 아니라 개인별 '욕구'에 대응한 사전예방차원의 서비스인 급여, 교육과 훈련, 상담사업 등의 중요성이 높아지고 있다.

셋째 복지의 통합의 '수준·정도'이다. 앞서 언급한 것처럼 사회의 분업이 진행되면서 가족책무에 대한 사회의 통제가 증대하고(Durkheim 1893=1989:341), '가족의 개인화'가 진행되면서 그 개인에 대해 사회적 제도가 관여하는 수준과 정도가 깊어지고 있다. 특히 선진제국에서는 서비스에 대한 기대수준이 높아지면서 국가의 의무도 확대되고 있다. 국가는 의무를 다하기 위한 비용계산이 불가능해지면서 개인의 권리를 점점 국가체제에 종속시키고 있다(Marshall and Bottomore 1992=1993:75). 한국과 일본에서도 보육, 육아휴직, 재택양육지원 등 국가의 의무가 확대되면서 개인의 권리는 국가의 제도과 문제/대상 설정에 한정되는 부분이 커지고 있다. 따라서 현대의 복지정책이 여성과 가족에게 어떻게 관여하고 어떠한 문제/대상 설정에서 복지적 통합을 도모할 것인가를 보는 것은 현대에서 개인의 권리나 시민권(Citizenship)의 문제를 생각할 때 중요한 논점이라고 할 수 있다.

본고에서는 현대도시를 대상으로 '양육'을 둘러싼 정책논리(policy logic)와 실천, 여기에서의 문제/대상 설정에 초점을 맞추어 복지정책이 여성과 가족에 어떻게 관여하고 어떠한 복지적 사회통합을 진행시키고 있는지, 그리고 그 이념과 방법의 현대적 특징을 검토하고자 한다(기간은 1980년대 후반부터 2006년 중반까지로 설정함). '양육'을 둘러싼 정책에 있어서 어떠한 문제가 어떠한 의미에서 '문제' 혹은 '욕구'로 인식되고 있으며, 거기에서 어떠한 의미에서의 정책대상으로서 개인과 관계가 대상화되고 구체적인 정책이 전개되고 있는가? 이러한 과정을 검토해 봄으로서 분권화·저출산 시대에서의 '돌봄의 사회화', '일-생활 양립지원'을 둘러싼 딜레마와 대응전략의 과제를 생각해볼 수 있을 것이다.

이를 위해 먼저 현대 가족변화의 양상을 살펴보고 도시가족의 다양화 현황을 고찰해보고자 한다. 그리고 다음으로 '돌봄의 사회화', '일-생활 양립지원'에 관한 도시정책과 지역

활동에 관해서 조사결과를 기초로 그 논리와 방법을 분석하여 '돌봄의 사회화', '일-생활 양립지원'을 둘러싼 담론마을 피력할 것이다. 마지막으로 지방분권시대와 저출산 시대의 글로벌 도시 도쿄의 가족에 관한 향후 사회복지 전략을 검토해보고자 한다.

2. 가족변화의 양상

① 도쿄도 세타가야구의 위치

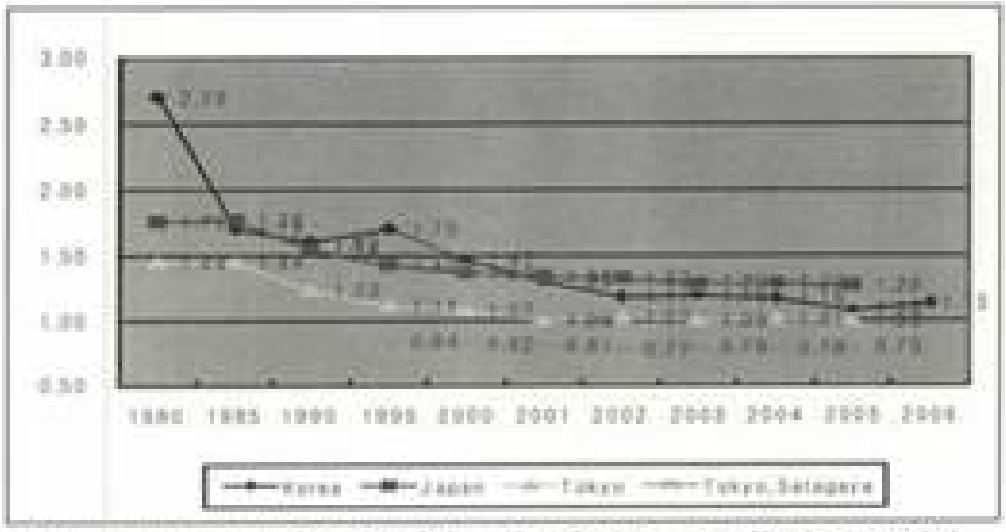
본고에서 사례가 되는 세타가야구는 도쿄도의 남서부에 위치하고 있으며, 23개의 구 중 면적이 가장 크고 인구도 가장 많은 지역이다. 인구는 약 80만 명에 달하는데, 이는 도쿄도 인구(약 1200만 명)의 약 6.7%를 차지하는 규모이다.

고도경제성장기에 구내를 횡단하는 대규모 사철(케이오·오다큐·도큐선 각 연선) 개발사업을 통해 세타가야구는 예전의 농지에서 도심부로 통근·통학하는 인구의 거주지로 급속하게 변화했다. 그리고 도시화와 함께 구의 출산율도 저하하기 시작했다. 1989년 전국의 합계특수출산율이 1.57을 기록하여 사회적으로 '1.57쇼크'라 불리던 당시 세타가야구는 이미 1.00이었다(도쿄도의 경우1.27이었음). 그 후 2005년 세타가야구의 출산율은 0.79(전국 1.26, 도쿄도 1.00)까지 떨어졌다. 1980년대부터 현재까지 총인구는 거의 비슷하게 유지되고 있는데 반해 아동인구는 감소하여 1995년을 고비로 그 후 비슷한 수준을 유지하고 있다. 요즘에는 매년의 출생아인구는 약 6,000명 정도이다.

출산율이 1.0이하로 떨어진 뒤 현재 16년을 경과하고 있는 세타가야구의 사례는 출생률 1.3을 밑도는 '초저출산화'가 진행되고 있는 일본에서의 향후 도시행정과 도시생활을 생각할 때 시사하는 바가 많을 것이다.

세타가야구는 세타가야(世田谷)·기타자와(北沢)·타마가와(玉川)·기누타(砧)·카라스야마(烏山)라고 하는 5지구제로 되어 있다. 세대수·인구 모두 세타가야구가 가장 높으며 제2위는 타마가와지구, 제3위는 기타자와지구이다. 단 구내의 총인구 순위와 연령아 인구 순위는 일치하지 않는다. 연령아 인구에서 보면 가장 높은 곳이 타마가와지구이며 제2위는 세타가야구, 제3위는 기누타구다. 현재 대기아(待機児)가 구내에서 가장 많은 지역인 타마가와구는 구내에서도 '젊은' 지구라고 할 수 있다.

〈그림 1〉 합계특수출산율의 추이

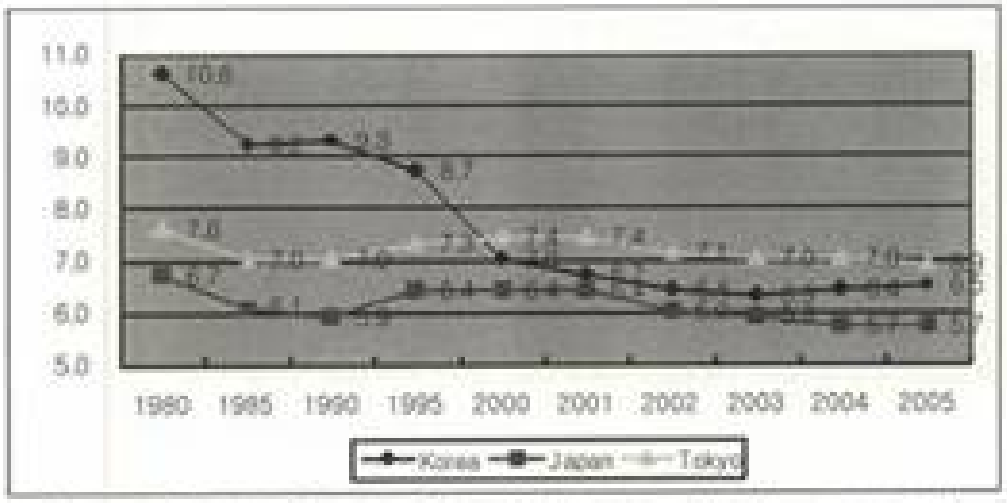


자료출전 : 韓國 : National Statistical Office, Vital Statistics. http://kosis.nso.go.kr/.
日本 : 厚生労働省「人口動態統計」

② 가족의 다양화 현황

혼인율의 저하와 만혼화(晩婚化)는 오랫동안 지적되어 왔지만, 동경도의 혼인율은 항상 전국 수준을 웃돌고 있으며 1985년 이후 20년 동안 7% 전후를 유지하고 있다.

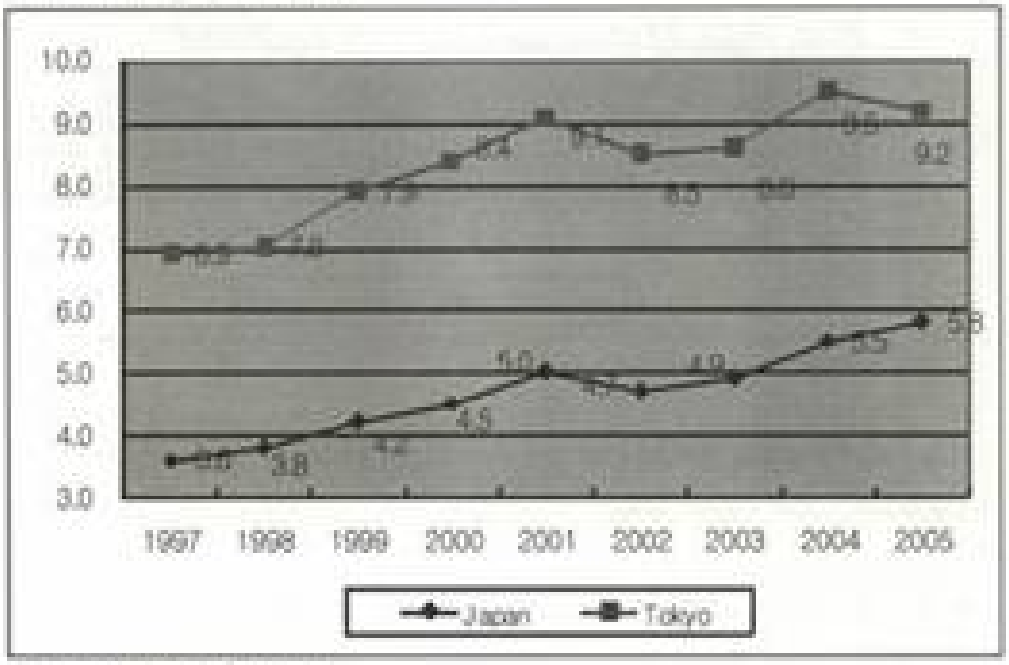
〈그림 2〉 혼인율의 추이



자료출전 : 韓國 : National Statistical Office, Vital Statistics. http://kosis.nso.go.kr/.
日本 : 厚生労働省「人口動態統計」

또한 글로벌화의 진행으로 국제결혼비율도 높아지고 있다. 2005년의 경우 전국의 국제결혼비율이 5.8%였던 데 비하여 도쿄는 9.2%로 전국보다 약 2배 정도 높게 나타난다. 국적별로 살펴보면 외국인 아내와 외국인 남편 모두 중국계의 비율이 가장 높다.

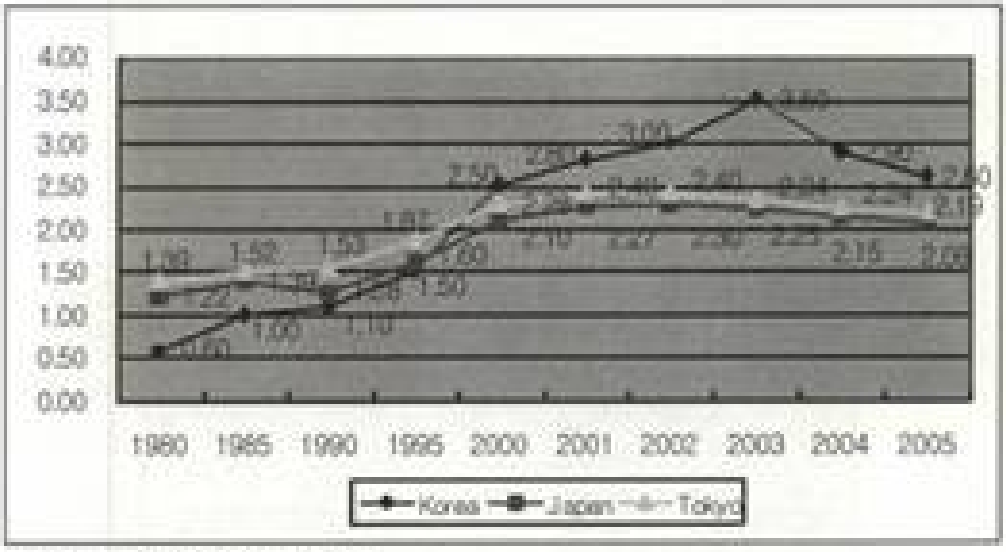
〈그림 3〉 국제결혼비율의 추이



日本：厚生労働省『人口動態統計』

도쿄에서의 이혼건수는 전국과 거의 비슷한 경향을 유지해오고 있는데 현재 인구 천명당 2.1정도이다. 도쿄도의 한 조사에 따르면 동경의 한부모 가정은 2004년의 경우 모자가정이 11만 세대 (전세대의 2.05%), 부자가정이 2만 세대 (전세대의 0.36%)로 추계된다. 또 다른 도쿄도 조사에 따르면 모자세대의 81.3%, 부자세대의 62.1%가 이혼, 미혼, 비혼을 이유로 한 생별(生別)세대이다(東京都 2002b).

〈그림 4〉 프리터족의 추이

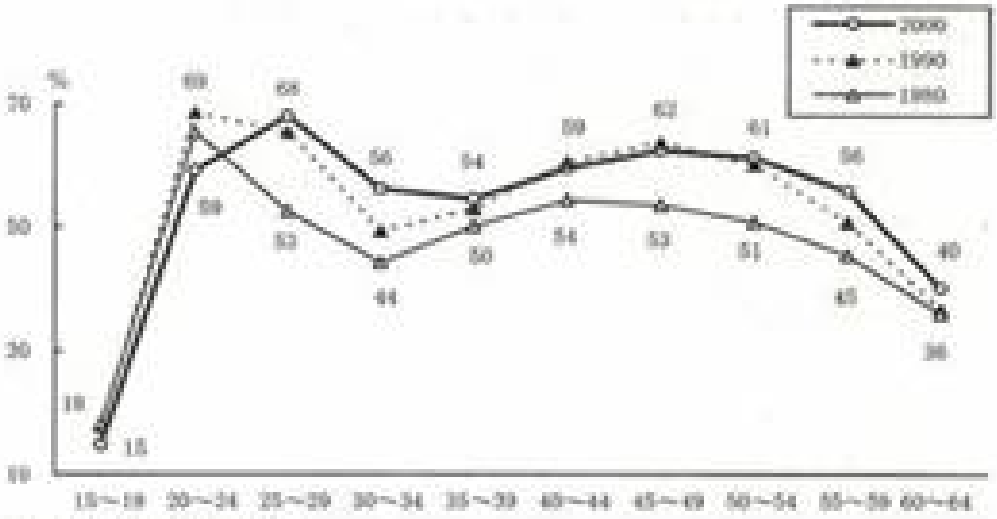


자료출전 : 厚生労働省「人口動態統計」

그리고 여성취업률의 경우 1980년, 1990년, 2000년의 10년 간격으로 연령대별 추이를 살펴보면, 고용상황이 악화된 1990-2000년에 20-24세의 취업률이 저하되고, 25-54세의 취업률은 그 상승경향이 멈추었다는 것을 알 수 있다. 반면 30-34세의 취업률은 계속 상승했다. 그 결과 M자 곡선의 저점은 30-34세에서 35-39세로 옮겨가고 있다(東京都 2002c)[1]. 도쿄가정의 취업 상황을 보면 82.5%가 취업상태에 있으며 국제적으로도 취업률이 높은 것이 특징인데, 그 내용을 보면 상용근로자가55%, 패트타임·아르바이트 등이37%로 취업자의 절반 정도가 상용근로자이다(東京都 2002b).

1) www.toukei.metro.tokyo.jp/seihyou/se05q60003.pdf(2007.8.15)

〈그림 5〉 여성취업률 추이



자료출전 : 東京都 (2000c)

3. '돌봄의 사회화', '양립지원'에 관한 도시행정의 논리

도시화·저출산화가 진전되면서 도시행정은 어떠한 논리에서 어떠한 양육 주체=담당자를 상정하고 있을까? 이 절에서는 도쿄도 세타가야구 도시행정에서의 '양육'을 둘러싼 정책논리를 검토해보기로 하자.

① '새로운 공공', '상호부조', '주민주체'의 강조

고도경제성장기 이후 세타가야구의 단체장은 세 명 연속 사노(佐野浩一, 1959년 9월~1975년 3월)였으며, 뒤를 이어 오오바(大場啓二, 1975년4월~2003년3월)가 7기(28년)의 임기를 마친 뒤, 2005년 4월부터는 구마모토(熊本哲之)로 교체되어 현재에 이르고 있다. 사노행정 시대에 제출된 「세타가야구 종합계획(기본계획)」의 답신(1970년12월)에는 「"녹지와 태양의 문화도시" 건설을 지향하는 기본구상 : 세타가야구의 장래」가 정리되어 있다. 그 서문에서는 세타가야구의 '생활의식의 변화'로 인한 '공동체의식의 확산', '지역생활에 대한 무관심도의 증가' 등을 지적하면서 '예전에 지역공동체가 가지고 있던 기능을 지방공동체가 대체하거나 혹은 지역공동체가 그 틀 안에서 다하지 못했던 것을 행할 수 있는 지능집단의 출현과 활동이 촉진된다'고 언급하고 있다. 이하에서

살피듯 '지역에서의 상호부조', '네트워크'가 요청되는 도시생활 · 생활의식의 변화가 이미 1970년에 제시되고 있었던 것이다.

그 후 5년 후인 1975년부터 호오야구절(区政)으로 바뀌어 '복지'가 강조되기 시작했다. 1978년6월의 기본구상에서는 구의 미래상으로 '충실한 복지와 안정된 경제생활을 영위할 수 있는 지역', '구민의 교류를 통한 활기넘치는 커뮤니티가 있는 지역' 등이 제시되어 이듬해부터 세타가야구 10개년 기본계획인 「복지사회를 지향한다, 휴먼도시 세타가야구」가 개시된다. 동 계획의 '아동복지의 충실'이라는 항목에서는 기본방침으로 '(4) 가정의 육아기능을 강화하고 지역사회에 의한 아동의 양호를 추진한다, '(5) 아동의 복지욕구의 증가에 대응하여 시설을 정비한다'라는 점이 언급되어 있다. 이를 위한 구체적인 활동으로는 '육아정보의 교환과 상호상담, 상호부조를 목적으로 한 어머니클럽 등 자주적인 그룹 만들기를 지원한다'고 되어 있으며, 이는 모의 '자생적 그룹 만들기'라는 의미에서 4절에서 살펴 본 '양육 상황'의 맹점과 연결된다. 또한 현재 논의되고 있는 '보육시설, 유치원을 지역에서의 육아상담기관 혹은 지역의 어머니 생활 거점시설로 위치지어 시범보육시설, 시범유치원을 지정 · 시행한다'는 시책이 이미 제시되어 있다.

이처럼 저출산 · 고령화가 사회문제가 되기 전인 1970년대 말에 '아동의 복지욕구 증대에 대응하는 시설정비', '어머니클럽 등 자생적 그룹 만들기', '보육시설·유치원의 지역거점화' 등 오늘날 문제되고 있는 정책과제가 이미 등장했던 것이다.

그리고 1995년의 「기본계획」을 살펴보면, 1990년대에 들어서면서부터 '1)지역·생활자, 2)협동 · 공생, 3)자치·개혁'이라는 관점에서 '세타가야형 복지시스템의 전개', '지역의 보건 · 의료 · 복지 네트워크 만들기'가 주요과제가 되었음을 알 수 있다. 특히 아동과 가정에 대해서는 '건강한 아이를 기를 수 있는 환경을 만들기 위해 보건 · 복지 · 교육 등 관련분야가 연계하여 종합적인 시책을 추진한다'고 제시되고 있다.

1990년대 중반부터는 구민 · 사업자 · 행정이 '파트너십을 가지고 협동하는 '새로운 공공(公共)'의 창설과 보건복지의 '종합화'의 방향에서 보건복지시책의 재구성이 강조되고 있는 점이 특징적이다. 「지역보건복지추진조례」(1996년3월)가 제정된 후 작성된 「세타가야·지역보건복지사회의 구축 파트너십을 통한 보건복지마을 만들기를 향해서」(세타가야구지역보건복지심의회 · 답신, 1997년)에서는 '재정적으로 힘든 상황에 처해있다는 인식' 하에 '구민과 사업자와 행정이 파트너십으로 협동하는 "'새로운 공공"의 창조', '함께 지키고 함께 살아간다'고 하는 새로운 과제가 첫머리에 제시되어 있다. 이 '새로운 공공', '상호부조'라고 하는 개념이 분권화의 추진 · 행정개혁이라는 '중시해야 할 조류'와 결합되면서 '구민주체-시구정촌에서 시민단체로의 분권'이 논의되기 시작한 것이다.

이 답신을 받아 '아동'에게 보다 초점을 맞춘 「아동을 둘러싼 환경정비에 대하여」(세타가야구지역보건복지심의회·답신, 1998년)와 「아동을 둘러싼 환경정비 플랜」(1999년)이 제시되었다. 그 활동의 기본적 발상은 'Ⅰ)아동의 존중과 자립지원', 'Ⅱ)양육지원', 'Ⅲ)모든 주민과 함께하는 사회환경의 정비'라는 세 개의 기둥으로 되어 있다. 여기에서 'Ⅱ)양육지원'과 'Ⅲ)모든 주민과 함께하는 사회환경의 정비'는 어떻게 구체화되고 있을까?

예를 들어 'Ⅱ)양육지원'의 구체적인 내용을 보면 크게 네 가지의 활동으로 구성되어 있다. 즉 '(1)양육불안의 해소/상담의 충실(아동상담소전문기관과의 네트워크구축 등), '(2)양육 커뮤니티의 형성/양육 친구만들기('연령층별활동의 장화-양육지원 네트워크구축'등), '(3)양육지원/양육문제의 발견·해결(보육서비스의 종합적인 전개, 단기노동자나 재택양육가정에 대한 대응, 문제의 조기발견과 케어매니지먼트 등), '(4)양육의식 만들기/양육 즐기기'(가정의 양육력 향상, 부친의 양육참가추진, 지역을 통한 양육지원 등)이 그것이다.'Ⅲ)모든 주민과 함께하는 사회환경의 정비'로는 '(1)지역사회에서 지지하기/사회의 합의만들기(아동의 권리 주지·확대발지의 보급계발 등), '(2)서로 알고지내기/정보환경 만들기(양육·양육지원에 관한 정보환경 만들기), '(3)서로 교류하기/교류의 장 만들기('구민·사업자·행정의 협동으로 종합적인 대응을 추진하기 위한지구·지역의 네트워크와 도로도 등의 시설·기관과의 연계체제의 정비') '(4)환경만들기, 양육·양육하기 쉬운 지역사회 만들기'(아동의 권리신연·조례와 도시환경정비 등)이 제시되어 있다.

위의 「아동을 둘러싼 환경플랜」은 '아동은 권리의 주체'라고 파악한 세계적인 플랜으로서 주목할 만하다. 그런데 이 플랜에 제시된 1999년은 도쿄도지사에 이시하라 신타로(石原慎太郎)가 취임한 해이며, 이에 따라 도정도 큰 변화의 바람을 맞게 된다. 이시하라가 취임하면서 복지개혁의 중핵은 '이용자의 선택, 자립', '다양한 복지공급자들의 경쟁', '지역'의 육성, 지역의 주체성의 강조로 바뀌었다(東京都 1999a, 1999b, 2000, 2002a, 2006). 이것이 세타가야구의 '새로운 공공', '상호부조', '구민주체'라고 하는 요소에 크게 영향을 미치게 된다.

세타가야구에서도 그 후 2002년에 보육에 초점을 둔 「보육서비스의 모습에 대해서」(세타가야구지역보건복지심의회·답신, 2002년)를 제출하였는데 여기에서는 도쿄도의 복지정책의 방향성과 합치하는 보육의 '자기책임', '이용자의 선택'이 강조되어 있는 점이 새롭다. 구체적으로는 세 가지 패러다임 전환이 제시되었다.

첫째, 보육서비스 모습의 전환('행정에 의한 관정·분배에서 '욕구에 근거한 이용자의 선택'으로, '관정된 범위 내에서의 후생에서 '넓은 시야에서의 공평'으로), 둘째, 행정의

역할 전환(이용자가 적절한 선택을 할 수 있도록 정보제공·상담을 행하는 역할로의 전환), 셋째 이용자의 역할 전환(이용자의 자기책임, 지역을 기반으로 한 상호연대, 이용자들의 네트워크 만들기)이다. 또한 이와 더불어 '서로 알기·교류하기·돕기'라는 키워드 하에 아동학대에 대한 대응의 맥락에서 여러 전문기관 간 네트워크 구축, '보육 서비스 이용자의 네트워크 만들기를 통한 이용자들의 교류(알기·교류하기·돕기)를 추진하여 보육서비스 운영에 대한 참가를 촉진한다'라는 점 등을 강조하고 있다.

② 육아/노동 병위에의 지원

1989년 1월의 인구 추계에서는 반혼화와 함께 '부부 출산력의 저하'라고 하는 새로운 현상이 나타났다. 오부치(小渕) 총리의 지시를 기초로 후생노동성에서는 '지금까지의 저출산 대책은 무엇이 불충분하고 보다 더 대응이 필요한 것은 무엇인지를 재점검하여 후생노동성의 소관을 넘는 폭넓은 분야에 관한 검토 결과'가 제출되었는데 그것이 바로 「저출산 대책 플러스 원: 한층 더 충실한 저출산 대책에 관한 제안」이다. 저출산 문제가 해결되지 않는 상황에 대해서 '저출산의 흐름을 바꾸기 위해서는 종래의 대책에 더불어 또 다른 단계의 저출산 대책(플러스 원)을 강구해 갈 필요가 있다'는 점이 제기된 것이다.

여기서 '종래의 대책'은 '보육정책을 가리키며, 이에 따라 '보육중심 저출산 대책의 한계'라는 논리가 등장한다."지금까지의 대책은 육아와 일의 양립지원 관점에서 특히 보육에 관한 시책을 중심으로 한 것이었지만, 육아를 하는 가정의 관점에서 보았을 때 전체적으로 보다 더 균형 잡힌 대책을 착실하게 진행시켜야 한다'는 문제의식이다. 다시 말하면 지금까지의 대책은 맞벌이 가정에 대한 '양립 지원으로서의 보육시책에 편중되어 있었기 때문에 집에서 육아를 하는 전업주부가정과의 균형을 생각했을 때 그 대책에 불균형이 존재하고 있었다는 반성이었다. 이러한 반성으로 「저출산 대책 플러스원」에서는 ① 남성을 포함한 노동형태의 재검토, ② 지역에 있어서의 양육지원,③ 사회보장에 있어서의 차세대 지원,④ 아이의 사회성 함양이나 자립의 촉진을 제시하여 '사회전체가 함께 종합적인 대책을 진행하면서 중앙정부, 지방공공단체, 기업 등 여러 주체가 계획적으로 적극적인 대책을 진행시켜 나가는 것'의 필요성이 강조되었다.

이를 계기로 정책의 중점이 보육에서 재택양육지원(전업주부지원)으로 전환되고 있음을 알 수 있다. 이 전환은 분권화와 함께 생각해볼 필요가 있다. 「저출산 대책 플러스 원」에서는 '노동형태의 재검토'가 가장 상위항목이며 두번째로 '지역에 있어서의 양육지원'이 제시되고 있다. 그러나 지방공공단체의 행동계획이나 대책을 보면 기업이나 남성

을 대상으로 하는 '노동형태의 재검토'의 시책은 많이 진행되지 않고 사실상 '지역에 있어서의 양육지원'의 대책에 중점이 놓여져 있다.

실제로 세타가야구도 오하(大場)구정에서 현재 도쿄도의원이었던 구마모토(熊本)로 교체(2003년4월부터, 현재 2기)된 후 2004년의 차세대육성지원대책법 제정에 따라 「세타가야구 아동계획 (평성17년도-26년도)」(2005년)을 책정했다. '지역사회 전체에서 아동을 둘러싼 여러 분야의 시책을 종합적으로 추진할 필요'가 있다는 인식 하에 '지역사회 전체에서 아동과 양육을 지원해 간다는 것을 기본으로 새로운 계획이 책정되었다. 여기에서는 '1)세타아동지원'이 가장 중요한 과제로 제시되고 있으며, 그 외에 '2)보육·육아·교육의 충실', '3)교육비부에 의한 교육계획', '4)자생성의 존중과 자립 지원', '5)아동과 부모의 건강 만들기 추진'이 제시되어 있다. 대기아가 여전히 0이 되지 않고 있고 보육시설의 민영화가 진행되는 한편, 세타양육지원으로 중점이 옮겨가고 있는 것이 분명하다.

게다가 최근에 들어와 도시행정에서 양육지원과 함께 노동형태의 개혁에 대한 대처가 강조되었다. 특히 작년부터는 'work-life-balance'를 중심과제로 하는 보고서나 심포지엄이 많이 나타나고 있다. 여기에서의 초점은 정규고용직의 노동형태를 재검토하거나 기업에 대한 알림지원을 촉진하는 데 있다. 다만 여기에서는 '육아'행위의 지원, 그리고 그 대('非')개념으로서 '노동'행위에 대한 지원이라고 하는 구도가 형성되어 '노동/육아'의 이분법 자체에 대한 문제는 재검토되지 않고 있다. '생산/재생산'의 이분법 자체는 문제시되지 않고 여전히 유지되고 있는 것이다.

게다가 '아이를 키우는 모든 가정에'라고 하는 이념 하에 정책대상이 개별화, 세분화되고 있어 '일반적인 양육지원', '특별한 양육지원'이라고 말해지는 것처럼 '육아'을 구분하는 이분법도 유지되고 있다. 예를 들면 '학대 받은 아이와 그 가정, 여러 이유로 인해 부모와 살 수 없는 아이, 한부모 가정, 장애아 등 일반적인 양육지원에 더불어 특별한 지원을 필요로 하는 가정이나 아이들이 있다(東京都 2005a:9)고 말하는 것처럼 '일반적인 양육지원'과 '특별한 양육지원'을 구분한다. 한부모 가정은 '특별한' 가정이라고 간주하며 특히 4절에서 살펴볼 것처럼 한부모 가정에 대해서는 '아이를 키우는 모든 가정에'라는 이념이 억제하고 있는 모습도 보인다.

지금까지 살펴본 것처럼 1970년대부터 '가족기능', '지역공동체 기능'이 한계에 다달았다고 인식되어 그 '기능변화'를 위한 새로운 신체지의 모색이 단속과 형태를 달리하면서 지속적으로 이루지 왔다. 특히 1990년대 후반부터 '아동학대 방지 및 예방'이라는 문제에 더해서 '지역사회 전체에서의 양육지원'이라는 이념 하에 보육이 '자기책임'이 되는 한편 지역에

시의 양육 '상호부조'와 '네트워크'가 강조되어 왔다. 다시 말하면 '지역사회 전체에서의 양육지원'이라는 이름 하에 말썽이 많은 보육이 '자기책임'이 되어 제멋에서 양육을 하는 힘든 임주부지원으로 중점이 옮겨가고 있다고 하는 모순을 가지고 전개되고 있는 것이다.

4. 지역사회 양육지원의 현재

① 보육의 다양화, 규제완화

'보육'에서 '제대양육지원'으로 정책의점이 이동하면서 '보육'은 이용자가 다양한 서비스를 '선택'하고 자기책임 하에 이용하는 방향으로 개혁이 진행되고 있다. 세타가야구는 원래 공적인 인가보육시설 이외에 보육실과 보육아마(保育ママ)가 많이 존재하고 있다. 최근 인증보육시설(도쿄도 고유의 규제완화된 보육제도)의 설치, 인정 어린이원(園)(유치원과 보육기능을 일체화한 시설)의 설치, 공립인가보육시설의 민영화를 적극적으로 추진하고 있다. 도쿄도에서 인증보육시설제도가 시작된 것은 2001년도이다. 세타가야구에서도 안도사(2002년3월)에 제1호 인증보육시설이 개소되어 2007년4월 현재 24개소가 있다. 인정어린이원은 최년10월의 '인정어린이원법' 성립·시행 후 세타가야구에서는 2007년3월부터 2개소를 설치했다. 인가보육시설도 2006년4월의 민영화를 시작으로 매년 1개소 씩(5개 구내에 1개소 씩), 2010년까지 5개소의 민영화계획을 확정짓고 실시단계에 들어가 있다.

〈표 1〉보육의 목표사업량

보육서비스 시설 수	2005년도	2006년도
인증보육시설 인증보육시설 분원	73개소 1개소	76개소 3개소
보육실	23개소	22개소
보육마마(가정복지원)	49명	60명
인증보육시설	28개소	30개소
유치원과 보육시설의 기능을 일체화한 종합시설	–	2개소
사립유치원의 위탁 보육	6개소	6개소

자료출전 : 세타가야구(2005: 82)

② 새롭게 양육하는 모의 주체화 : 모를 중심으로 한 지역커뮤니티 형성

'재택양육지원'에는 일을 하고 있지 않더라도 이용할 수 있는 '일시보육'과 상담사업, '양육살롱'이 있다.

'양육살롱' 사업은 지역에서 고립된 양육을 '지로 돕는' 활동으로서 2001년9월부터 세타가야구 사회복지협의회(이하, 사협)에서 시작했다. 2007년4월 현재 85개소의 살롱이 존재한다. 필자가 2004년에 세타가야구와 공동으로 실시한 조사에 따르면 월1회(51.6%)부터 주1회(22.6%)의 빈도로 활동을 하고 있다. 활동의 목적으로는 '양육 중인 엄마들의 기분전환(refresh) 및 정보교환', '양육 중인 어머니와 자녀들의 교류', '어린 자녀와 엄마가 있을 수 있는 곳 만들기', '지역육아교류' 등이 있다. 대표자가 이 활동을 시작한 이유로는 '양육에 관련된 정보의 수집·교환의 장이 필요하다고 생각했기 때문에'(74.2%), '양육에 관련된 고민에 대해 상담할 수 있는 친구가 필요했기 때문에'(67.7%), '양육하고 있는 사람들과 만날 수 있는 장소가 필요했기 때문에'(41.9%)라는 대답이 많았다.

한편 참가자들에게도 참가이유에 대해 질문했는데 대표자의 70% 이상이 대답한 '양육고민의 상담'은 8.7%로 1/10에도 미치지 못했다. 그보다는 '지역에서 양육 중인 사람들과의 만남이 필요했기 때문에'(66.3%), '어린이들이 놀 수 있는 장이 필요했기 때문에'(63.5%), '양육에 관련된 정보의 수집·교환의 장이 필요하다고 생각했기 때문에'(62.5%)라는 대답이 많았으며, 구체적인 고민이나 상담보다는 주변 사람들과의 만남을 만들 수 있는 장이나 아이들이 놀 수 있는 장, 정보수집·교환의 장으로서 '양육살롱'에 참가하고자 했던 것을 알 수 있다.

또한 현재 아동거점을 둘러싼 '문제'에 대해서 대표자와 참가자의 시선에 비교하고도 중요한 차이가 발견된다. 대표자는 사회적 환경보다 '육아불안·스트레스'(67.7%)라는 부모의 심리상황이 가장 중요하다고 생각하고 있다. 하지만 참가자들은 '놀 장소의 부족'(52.9%), '육아서비스의 부족'(46.2%) 등 사회적인 제도환경을 중요하게 생각하고 있다. 특히 '보육서비스의 부족'은 참가자의 절반 정도인 46.2%가 지적하고 있는 반면, 대표자들 사이에서는 9.7%로 1/10에도 못 미치고 있다. 여기에서 '보육서비스'에 대한 참가자와 대표자의 인식 차이가 두드러지게 나타난다. 또 '지역에서 부모의 고립'은 대표자의 과반수(51.6%)가 문제시하고 있는 반면, 참가자들 사이에서는 그 절반 정도(25.0%)만이 문제로 보고 있었다. 여기에서도 참가자는 놀 수 있는 장소의 부족, 보육서비스의 부족이라고 하는 사회제도의 미비를 보다 문제시하고 있다. 활동과 관련된 지

참지하의 인식차이가 확연히 드러나는 것이다.

마지막으로 '양육상담'의 실현으로 '엄마와 아빠가 함께 하는 양육'은 기대하기 힘들었다. 원래 지역에 남성이 없기 때문에 처음부터 그러한 관점이 활동내용에 들어갈 여지가 없었을 지도 모른다. 그러나 앞으로의 활동 전개는 다르지 않을까라는 가설에서 '앞으로의 활동에서 누구와 연계하고 싶은가'라는 질문을 한 결과, 대표자와 참가자 모두 '지역의 주부와 아동'이라는 대답이 대부분이었으며 향후 활동의 전개에서도 '지역의 아버지들이나 중년세대의 남성'과 연대하고 싶다는 응답은 거의 없었다.

자유기술에서는 '(양육상담에 대한 - 필자주) 참가자는 모두 적극적이다. 여기에 오지 않는 사람, 여기를 모르는 사람들이 걱정이다'라는 의견이 있었다. '양육상담에 오는 사람들은 그 나름의 행동력과 판단력이 있는 사람이며 정말로 힘들어 하는 사람들은 나오지 않는다(結城 · 白見, 2001), '스스로 목소리를 내고 정보수집을 하러 올 수 있는 사람, 활동적인 사람이 오기 쉽다'는 것이 지적되고 있다. 어머니들끼리 연결되는 장과 양육에 대한 정보를 수집 · 교환할 수 있는 장이 마련되어 모에 의한, 모에게 있어서의 '상호부조'가 제도화 됨에 따라 그 대신 '정말로 나왔으면 하는 사람들이 밖으로 나오지 않는다'라는 '문제'가 새로이 부상한 것이다.

③ 보이지 않는 모의 가시화 : 지원의 망에 걸리지 않는 모의 대상화

이러한 '스스로 목소리를 내지 못하는 사람', '정말로 나왔으면 하는 사람'이라 불리는 존재를 발견하고 지원하는 시도로서 관련기관에 의한 '네트워크' 구축이 행해지고 있다.

세타가야구에서는 1996년에 '세타가야구 아동가정지원센터'를 설치하여 2003년3월까지 사회복지법인에 운영위탁하여 사업을 전개했다. 또 2000년 4월1일부터 5개 지역의 보건복지센터에 '아동종합상담창구'를 개설하여 아동가정에 대한 종합상담을 시작했다. 아동과 가정의 문제에 대한상담기능의 강화 · 충실화, 관계기관의 기능 · 역할분담의 명확화, 문제의 조기발견 · 조기대응의 방법에 대해 여러가지 검토가 이루어져 2003년4월부터는 아동가정지원센터의 기능을 갖는 '아동가정지원'이라는 상담창구로 재편하여 각 지역에서 전개하고 있다.

더불어 '생활케어회의', '지역양육지원회의', '쑥쑥! 네트(세타가야구 아동가정학대 방지등 대책회의)'라고 하는 정책 상의 '네트워크'가 있다. 예를 들어 '지역양육지원회의'는 아동관, 보건복지센터, 세타가야구의원, 초등학교/중학교 등의 교육기관, 경찰, 아동상

2) 필자가 참가한 양육지원 네트워크의 전국 심포지움에서의 발언(2004.1.31)

담소, 음식원, 보육시설, 모자생활지원시설 등의 행정기관과 주임아동위원, 민생, 아동위원, 지역양육지원대표자, NPO단체, 아동양호시설 등의 사회복지법인, 학식경험자, 의사, 변호사 등의 지역활동단체로 구성되어 있다. 사무국은 각 보건복지센터의 생활지원과, 건강만들기과이다 .

물론 각 지역마다 참가자도 다르고 어떠한 민간기관과 사람들이 참가하고 있는지에 있어서도 상황은 매우 다르다. 예를 들어 기누타(衫田)지구는 민간기관(NPO 등)이나 민생아동위원 등도 구성원에 포함되는 체제를 가지고 있다. 그러나 프라이버시와 관련된 정보를 취급하고 있기 때문에 많은 민간기관과 민간인을 포함시키는 것에 대해 신중한 의견, 반대의견도 나왔다고 한다. 이에 대해 기누타지구에서는 "지역의 주민들을 빼고 행정만으로 대처하는 것에는 한계가 있다"는 생각 하에 비밀엄수의무의 의식을 전원에게 철저하게 지시함으로서 민간의 기관과 민간인도 포함시킨 '네트워크' 만들기를 진행시키고 있다.

또한 지원이 필요한 사람들을 파악하기 위해서 outreach형의 방문사업인 '산전·산후 지원사업(産産育ホット)'가 2005년부터 전개되고 있다. 이는 산전1개월, 산후6개월 동안에 9시부터 5시까지 중 2시간의 가사지원 혹은 양육보조서비스를 모두 3회 무료로 받을 수 있는 서비스이다(무료이용권이 배포됨). 2006년도의 이용자 수는 894명이며 누적이용자 수는 2,027명이다.

구의 설명에 따르면 이 사업은 '출산을 예정하고 있는 혹은 출산의 모든 과정을 예방의 대상으로 하여 지원이 필요한 가정에 적절하게 대응하고 지역과 관계기관과의 연계를 포함함으로써 적확한 지원을 행한다'는 목적을 가지고 있다. '출산 전부터 육아시기(출산전1개월, 출산 후 6개월)까지 조산사, 지역의 보육사 등 전문스탭이나 보육사, 아동가정지원헬퍼가 연계하여 종합적인 지원'을 행한다. 또 '위험성이 높다고 생각되는 가정은 기관 등의 연계를 통해 상세하고 필요한 지원과 연결시킨다'(豊島区, 2005: 68-9).

이곳에 필자는 기누타지구에서의 '지역양육지원회의'에 참가한 사람들 및 관련기관을 대상으로 면접조사를 실시한 적이 있다. 이를 통해 다양한 기관의 문제점의 특징이 드러났다.

첫째 모에 관한 '문제'이다. 부에 관해서는 '부의 존재감이 희박하다'고 말해질 뿐이며 그 외에 부와 관련하여 문제시되는 경우는 거의 없었다. 이에 반해 모에 관한 '문제'에 대해서는 거의 모든 인터뷰에서 이야기를 들을 수 있었다. 즉 '양육환경의 고립, 모의 고립', '산전산후 시기에 모는 정신적으로 불안한 상태에 놓인다', '우울증, 정신장해, 육아노이로제가 증가하고(증산경향), 아이를 어떻게 다루어야 하는지 잘 모르는 경우도 증가하고 있다', '육아불안·학대예비군', '양육상담이나 양육시설에도 가지 않는 모', '벽이라고는 할

수 없지만 인간성의 문제, '육아기술이나 육아능력이 부족한 엄마', '특히 집에서 양육을 하면서 집 밖에 나오지 않는 사람', '아동을 필요로 하지 않는 듯 보이는 모', '자발적으로 (밖에)나오지 않는 부모님들'이라는 형태로 모친의 '문제'가 인식되어지고 있었다.

둘째 아동에 관한 '문제'이다. '아동 자체가 고립되어 있다. (중간생략)아동이 누구와도 함께 있지 않는다' 등 아동 자체가 고립되어 있으며 그러한 위기적 상황을 해결하고 싶다고 하는 문제의식도 많이 보였다.

셋째 '네트워크에 참가하고 있는 각 기관에서 '의식의 온도차가 있다'고 하는 점이 지적되었다. 각 기관의 역할과 입장이 다르기 때문에 '정보의 비대칭성', '위기의식의 차이'가 나오고 있는 것이 '문제'가 되었다. 각 기관이 '네트워크에 참여함으로써 갖는 잇점에 대해 대부분의 네트워크 참가자들은 '정보의 공유', '관련 기관의 얼굴이 보인다' , '누구와 상담하면 좋은지 알 수 있다'는 점을 들었다. 한편 단점으로는 '관련기관이 너무 많아서 합의 도출에 시간이 걸린다, 대립이 있다, 책임의 소재가 불분명하다', '규모가 너무 커서 형식적인 이야기가 중심이 된다'는 등의 목소리도 일부 들렸다. 즉 관계되는 기관이 증가하면 증가할수록 내부의 긴장·대립이 발생하여 해당 지원에 대해서 그 책임 소재가 불분명해질 가능성이 시사되었다.

넷째 보육서비스 부족에 관해서이다. '역시 들어가고 싶을 때 언제라도 맡길 수 있는 것이 양육지원의 기초', '양육이 힘들다고 생각했을 때 (중간생략) 아이를 맡기는 것이 가능하여 육아부담을 경감하는 것이 학대예방으로 연결된다, (중간생략)상세한 양육지원 서비스가 진전되어 내가아동이 제로가 될 정도로 많이 변할 것 같다고 생각한다'고 보육서비스 부족에 대해서 현장에서는 한 포기하는 것처럼 이야기되어지는 것이 인상적이었다.

여기에서는 어머니가 주요한 대상이며 아이들을 '문제로 하는 관점은 매우 드물었다. '어머니지원을 위한 '네트워크'를 요청하는 관점은 여러 문제를 안고 있는 '모'를 '양육실패'이나 양육시설에도 갈 수 없는 존재, '육아기술이나 아동능력이 부족한 존재로 간주하고 '육아불안·학대예비군'이라는 카테고리로 대상화시키는 것이다. 관련기관이 네트워크를 만들 으로서 해당지원에 대한 책임의 소재가 불분명해지기 쉽다는 지적이 있었는데, 이처럼 책임소재가 불분명해지는 가운데 어머니를 '육아불안·학대예비군' 이라는 카테고리로 대상화하는 것이야말로 문제라고 할 수 있다. 왜냐하면 해당지원의 책임의 소재가 불분명한 채 '어머니'를 대상화하는 시선을 강화시키는 지원은 모친의 '육아기술', '육아능력'을 높이기 위한 '보다 좋은 양육', '올바른 양육'으로의 피할적인 개입이 되기 쉬운 것은 아닐까? 역설적으로 모친의 '양육력'을 향상시키는 것에 역점이 놓여지기 쉬우며 모친에게 보다 더

육아책임에 집중하도록 하는 것은 아닐까? 이렇게 생각하면 '네트워크'가 '지역의 기능강화'보다는 오히려 '양육력'을 문제로 하여 오히려 양육책임을 집중시키고 있다는 의미에서 '오히려 기능강화'라고 하는 오순을 갖게 되는 것은 아닐까라고 생각한다.

④ '노동형태'의 개혁, 아이지 지원

위와 같은 지역에서의 '양육지원'과 달리 '노동형태'의 개혁과 관련된 정책은 구시정촌이 직접 전개해나가기 어렵다고 이야기된다. 구시정촌을 조정하는 역할을 하는 도도부현의 담당자는 '노동형태는 국가의 관리' 혹은 '노동형태는 기업의 문제이기 때문에 정책적 개가 힘들다' 고 이전부터 이야기해 왔다(지금도 작년과 동때에 걸쳐 'work・life・balance'에 관한 실로지움과 조사가 빈번하게 진행되고 있는 것에서 알 수 있는 것처럼 기업에 대한 양립지원촉진, '노동형태'의 개혁에 대해서는 국가뿐만 아니라 지방자치체가 무언가의 정책을 실시하지 않으면 안된다는 인식이 높아져 왔다.)

여기에서 양립지원과 관련된 주요지표인 육아휴직 취득율의 최근 결과를 살펴보자. 이번 달 9일에 발표된 조사결과에 따르면 여성은 88.5%(2002년도 73.1%), 남성은 0.57%(동 0.44%)로 각각 전회조사와 비교할 때 15.4%포인트, 0.13%포인트 상승했다. 기업규모별로 육아휴직 취득율을 보면 여성의 경우 301인 이상 규모에서는 94.1%(동 80.4%), 30~300인 규모에서는 80.2%(동64.1%)로 전체적으로 육아휴직 취득율이 상승하고 있다. 한편 남성의 취득율은 30~300인 규모에서는 0.80%로 전회조사(0.83%)와 비교할 때 거의 변화가 없는 반면, 301인 이상의 규모에서는 0.13%에서 0.43%로 상승하고 있다(2006년도 여성고용관리기본조사결과). 「저출산 대책 플러스 원」에서 제시된 육아휴직 취득율의 목표수치는 남성10%, 여성80%인데 남성은 목표수치까지 먼 길이 남아있다[3].

지금까지 국가에 의한 기업의 표창제도에 함께 기업에 대한 조성금제도가 실시되어 왔다. 실제로 육아・개호고용안정등 조성금(양립지원 레벨업 조성금)의 개정[4], 2006년부터 실시된 중소기업 양육지원조성금(종업원 100인 이하)의 창설을 통해 양립지원을 촉진하는 노력들이 시도되고 있다. 세타가야구에서도 구내사업소의 주요기업(종업원 100인 이하)에서 처음으로 육아휴직 취득자 혹은 단기간 근로 적용자가 나올 경우 국가의

3) http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/h0809-1/index.html(2007.8.15)
4) ①사업소내 탁아시설 설치 · 운영코스, ②베이비시터등 비용보조 코스, ③대체요원확보 코스, ④육아기의 유연한 노동형태 지원 코스, ⑤남성노동자 육아참가촉진 코스, 종특업종 노력할상 코스 가 있다.

조성금제도에 더해 조성금을 준비하고 있다(2006년도 이용 1건).

세타가야구에서도 아버지들을 대상으로 한 지원책이 나타나기 시작했다. 또 적은 숫자이지만 2005년부터 보육일 호전에 0~3세만의 아들과 그 아버지를 위한 리더의 지도에 따른 놀이프로그램 사업이나 남성을 위한 양육참가 핸드북, 부모학교를 통한 지원사업이 시작되었다. 여어니만을 대상화하는 시책뿐만 아니라 이들 아버지들을 대상화하는 시책은 어느 정도이며 어느 정도 증가해 갈 것인가? 이는 여어니들을 대상화하는 시책과 어떠한 공통점과 차이점이 있을까? 이는 앞으로 주목해야 할 문제이다.

⑤ 중간층 지원의 확대

최근 저출산과 관련해서 많은 조사가 진행되고 있는데 여기에서는 항상 '양육의 경제적 부담이 높다'는 점이 지적되어 서비스 공급뿐만 아니라 경제적 지원의 확충이 중요시되어 왔다. 실제로 세타가야구에서는 1990년 전반부터 의료비 조성에 덧붙여 새로운 기금이 조성되어 왔는데 작년 12월 그 대상이 초등학교 3학년에서 중학교 3학년으로 확대되었다. 소득제한은 없다.

국가의 아동수당도 여러번의 개정을 통해 중간층으로 확대되는 경향을 보인다. 2006년도부터 지급대상 연령이 초등학교 3학년에서 초등학교 6학년으로 확대되어 아동이 있는 세대의 약 90%가 수급받을 수 있도록 보호자의 소득제한도 완화되었다. 예를 들어 부양가족 3명(전업주부, 아동 2명)의 경우 국민연금가입자는 소득한도액 574만 엔(수입의 기준 780만 엔), 후생연금·공제연금가입자의 경우는 소득한도액 646만 엔(수입의 기준 860만 엔)과 중간층을 커버하는 방향으로 제도개혁이 이루어지고 있다. 2007년도부터 3세미만은 일률적으로 1만 엔(3세 이상의 경우 첫째와 둘째 자녀는 5,000엔, 셋째 자녀는 10,000엔)이 되었다.

한편 중간층에 대한 수당확대와는 반대로 한부모 가정에 대한 현금급여는 삭감되는 경향을 보인다. 아동부양수당은 2002년 제도개혁에 의해 2008년도부터 최대 반액의 삭감방침이 결정되었다. 내년도부터의 삭감내용의 상세한 부분은 현시점에서 아직 구체적으로 밝혀지지 않고 있다.

게다가 생활보호의 모자가산제도의 폐지도 단계적으로 이루어지고 있다. 2007년도부터는 16~18세의 가정에 대한 지급이 폐지되고, 15세 이하의 자녀가 있는 경우(자녀 한 사람2~3만3천 엔)에는 2007년도부터 3년에 걸쳐 폐지되며, 2009년에는 완전히 없어진다.

5. '돌봄의 사회화', '양립지원'을 둘러싼 딜레마

'양육'에 관한 도시행정 상의 문제설정에서 알 수 있는 것처럼 1970년대 이후 '가족과 지역공동체라고 하는 제도의 육아기능의 한계가 지적되어 그러한 인식 하에 가족과 지역공동체의 '기능변화'를 위한 새로운 대책안이 지속적으로 요구되어 왔다.

3절에서 본 것처럼 최근의 정책논리에서는 다음의 세 측면이 강조되고 있다. 첫째, '구민 주체', '이용자의 선택' 등 구민이나 이용자의 자립성 강조. 둘째, 행정이 획일적으로 서비스를 공급하는 것이 아니라 '다양한 서비스 경쟁'의 강조. 셋째, '지역'의 특성, 구시(區市)나 지역의 주체성의 강조이다. 4-①에서 본 것처럼 보육의 규제완화-민영화가 진행되어 국가나 지방자치체의 역할이 보육서비스 공급에서 조정 역할로 전환되고 있다. 보육에 있어서 '자기책임'의 강조점과 동시에 4-②③에서 검토한 것처럼 '지역'이 강조되어 '양육상담'이나 시민에 의한 '상호부조' 및 '네트워크' 구축, 그리고 민간기관들의 '네트워크' 구축이 1990년대 후반부터 강조되었다. 실제로 2003년의 '양육계획'에서는 보육정책에서 '재택양육지원'으로 도시행정의 중점이 이동하고 있다. 이 배경에는 1990년대 말부터 보여진 아동학대의 '사회문제화'로 인해 공권의 발동이 출동 대상으로 한 행정지원책으로서의 보육정책와 더불어 재택양육 출동 대상으로 한 '아동학대 대책-예방'이라는 영역이 강조되었다.

이렇게 하여 실천현장에서는 모에 대한 '양육지원'이 전개되면서 정책대상으로서의 '모'의 개별화가 진행되고 있다. 지역의 양육지원이 진행되면 진행될수록 어머니가 정책대상이 되어 정책대상이 개별화되어 간다. '적극적으로 밖으로 나가 스스로 정보를 얻는' 모에 대해서는 제4-②에서 검토한 것처럼 행정에 의존하지 않는 '시민들끼리의 상호부조'가 있다. 다른 한편에서 "'도와 주세요"라고 목소리를 내기 힘든 사람', '스스로 어떻게 할 수 있는 힘을 가지고 있지 않은 어머니', '스스로 밖에 나가려고 하지 않는 어머니'에 대한 지원책으로는 4-③에서 검토한 것처럼 관련기관을 중심으로 한 '네트워크' 구축이 진행되고 있다. 말법이 충의 보육이 '자기책임'의 영역으로 내몰리는 한편, ① '재택양육지원'으로 인해 모에 의한, 모에게 있어서의 '상호부조'가 제도화되어, ② 전문기관에 의한 '네트워크'가 해당지원의 책임소재가 불분명한 세 모만을 대상화하여 모의 '육아기술'이나 '육아능력'을 높이기 위한 지원을 진행하고 있다.

해당지원의 책임소재가 불분명한 상황에서 '지역사회 전체에서 양육을 지원한다'고 하는 이념에 근거한 시책이 이루어지면서 모의 '양육력'만이 문제시되어 모에 대한 양육책임이 보다 더 강조되어 버리게 된다고 하는 모순. 그리고 '자신자신의 일을 스스로 처리

할 수 있는 힘', '스스로 밖으로 나갈 수 있는 힘'이 있는 사람과 그렇지 않은 사람이 구분되어 '다른 사람이나 사회와 연결되고 싶다는 의욕의 유무'를 기준으로 각 시책의 '지원을 구분해 가고자 한다면 그러한 '능력'이나 '의욕'의 유무를 판단하는 행정기관 혹은 관련기관의 재량이 확대되어 그 판결을 근거로 자원배분이 결정되어버릴 여지가 커지게 된다. 그렇게 되면 결국 '사회 전체에서의 양육지원'이라고 말하면서도 '육아문제'를 모의 '육아 기술'이나 '육아능력'의 문제로 귀결하게 되는 것이다.

이렇듯 '육아문제'가 모의 개인적인 문제로 귀결되면서 저출산이 문제시되기 오래전부터 논의되어 온 공적보육 확대의 필요성, 남성을 지역에서 멀어지게 하는 노동관행, 정작 할 분업이라고 하는 사회적 제도의 문제군이 보이지 않게 된다. 실제로 보육의 규제완화나 민영화가 진행되면서 공적보육이 축소되고 있다. 또 지역에서의 '육아' 지원과 관련하여 '노동형태'의 개혁에 대한 정책은 구(區)나 시(市)가 적극 추진하기 어려우며 기업을 배려하는 정책이기 때문에 지역에서의 '어머니' 지원에 비해 그 실현가 더디게 된다.

게다가 4-①에서 본 것처럼 '저출산 대책'에서 아동수당이나 의료의 조성의 확대가 진행되면서 자원배분의 대상은 점차 출산을 가정으로 변화하고 있다. 그러면서 오히려 한부모 가정에 대한 복지를 삭감하는 방향으로의 개혁이 진행되고 있다. '아이를 기르는 모든 가정에 대한 지원'이라고 하면서 실제는 '일반적인 양육지원'과 한부모 가정 등에 대한 '특별한 지원'이라고 하는 일반적인/특별한 '육아'를 구분하는 이분법이 유지되고 있다. 실제로는 출산에 대한 수당이 확대되는 한편, 한부모 가정 등 '특별한 어머니'에 대한 수당삭감의 개혁이 진행되고 있는 것이다.

최근 한국에서는 '가족'이라는 관계에 초점을 맞춘 정책재편을 지향하고 있지만, 일본은 '육아', '노동형태'라고 행위에 초점화하는 지원을 지향하고 있으며 한국에서처럼 '가족'을 전면에 내세우지 않는 상황에 있다. 가족에 있어서의 각 구성원의 '행위'를 지원한다고 하는 형태로 정책대상은 개별화되어 '육아/노동형태'(생산/재생산)의 이분법이 유지되고 있다. 개별적인 지원활동으로는 한국적인 '가족' 정의의 재검토까지 논의가 이루어지지 않고 있기 때문에 개별지원의 배경으로 상정되고 있는 양육적인 가족 모델을 비판하기는 어렵다.

아마 최대의 딜레마는 여성도 '양육지원자'로서 이러한 대상화나 이분법의 유지에 크게 관여하고 있다는 점이다. 4절에서 살펴본 것처럼 보육이나 지역양육지원 관련사업이 여성 노동할당의 원천이기 때문이다. 새로운 사업은 새로운 전문직이나 자격을 만들고 그 전문직의 육성은 관련 기관(대학교 등)의 이해관계와도 얽히게 된다. 여성의 대상화, 개별화를 여성이 지지하고 있기에 사업으로서 그것이 필요하게 되는 구조가 여기서 나타나

고 있는 것이다.

6. 결론

1970년대부터 시작되어 온 '도시에서의 자립한 양육'의 문제에 대해 '돌봄의 사회화' '사회 전체에서의 양육지원'의 중요성이 지적되어 왔다. 그리고 21세기에 들어선 현재 '양육지원'이라는 이름 하에 여러 가지 '지원책'이 행정·시민활동을 통해 이루어지고 있다. 본고에서는 복지의 양적 확대와 함께 지역사회나 정책논리의 질적 변화를 함께 검토해 보았다. 그 과정에서 '돌봄의 사회화'라고 하는 이름 하에 신자유주의적인 개혁과 재가족화의 힘겨루기가 진행되고 있다는 점,그리고 육아/노동의 이분법이 유지되면서 여성 사이에서 계층화가 이루어지는 양상을 검토했다. 이러한 사태가 진행되고 있는 현재 Ito Peng이 말하는 것처럼 현재의 상황을 '사회적 돌봄의 확대'라고 한 방향적, 혹은 단선적으로 평가할 수 있을까? 오히려 양적인 변화와 질적인 변화를 중층적으로 보지 않으면 복지의 양적 확대의 수면 아래에서 진행되는 '돌봄의 사회화'라고 하는 이념의 실현과 양립하기 힘든 모순이나 딜레마는 보이지 않을 것이며, 여성의 계층화의 양상을 식야에 넣지 않고서는 어떠한 비판적 검증도 할 수 없는 것이다. '돌봄의 사회화' 하에서 진행되고 있는 여성의 계층화를 어떻게 바라볼 것인가? 마셜(Marshall)은 시민권(Citizenship)의 사회적 계층화의 도구로 작용될 수 있다는 점을 지적했는데 이는 여성에게도 해당된다. '돌봄의 사회화'라고 하는 정책에 의해 여성계층 간의 차이, 한부모 가정 등 혼인형태 간의 차이 등 여성내부의 구분이 유지, 강화된다. 젠더평등만으로는 풀 수 없는 이러한 여성의 계층화 문제에 관련되는 모순이나 딜레마에 대해 우리는 어떻게 바라보아야 할 것인가?. 오늘날 이 점이 글로벌 도시 도쿄의 가족에 관한 사회복지전략을 생각하기에 중요한 문제라고 할 수 있다.

물론 '현재의 지역사회에서 여성이 아이를 기르고 있기 때문에 "재택양육지원"이 여성을 돕는, 여성을 위한 지원이 되는 것은 당연한 것'이라고 말할 수 있을지 모른다. 하지만 본 장에서 문제로 지적한 것은 그러한 단순한 사실의 확인이 아니라 사회적인 양적 확대 방식과 개인의 대상화 방식의 의미였다. 사회 전체에서의 '양육지원'이라고 말하면서 누구와 누구 사이에서의 연대·역할배분이 진행되고 있는가, 그 저변에 '양육'을 둘러싼 어떤 '문제'가 도출되고 있으며, 또 누가 어떠한 지원책의 대상이 되고 있는가, 그로 인해 반대로 보이지 않게 된 것은 무엇인가 등의 문제와 대상설정의 인식 틀과 가치부여라고 하는 차원을 고찰해 보았던 것이다.

적의 현재는 국(國)-도(都)-구(區)가 모두 '재정난'으로 고생하고 있으며 정책과제의 해결을 위해 기존의 재원을 어떻게 효율적으로 재배치할 것인가, 지역의 '복지자원'을 어떻게 발굴해 나갈 것인가 등의 문제가 중요한 초점이 되고 있다. 이러한 시대가 맞이하고 있는 현재 '공동의 사회화', '일-생활 양립지원', '이용자주체, 시민주체'라는 단순한 대비가 논의되면서 '양육'을 둘러싼 언대·역할분담이나 그 지원에 있는 '양육'을 둘러싼 대상화, 문제설정의 문제가 오히려 안보이게 되며, 보육의 시장화를 촉진하는 신자유주의적인 움직임과 '보의 양육 능력을 높인다'고 하는 재가족화의 움직임의 동시진행이 가속화되고 있는 현상에 대해 현황추인적(現況追認的)인 논의만이 되풀이 되고 있는 것이다.

따라서 향후 도시행정에 요구되는 것은 첫째, '양육'을 둘러싼 문제와 대상의 인식틀 · 가치부여를 재검토하고, '양육'을 어머니만의 '문제'로 바라보는 시선, 일반적 양육/특별한 양육이라는 이분법, 그리고 육아/노동이라는 이분법에서 벗어나는 것이다.

특히 어머니 '욕구'가 어떠한 사람들에게 '필요'한가라고 하는 '욕구해석'은 매우 정치적인 것이며(Fraser 1989), '시민의 욕구는 무엇인가'라는 정의의 문제도 정치적이다. 욕구를 전제로 하면 반응 했다더게 된다. 실제로 '남성지원' 시책의 실시율이 낮은 배경으로는 남성을 대상으로 한 욕구조사가 실시되지 않고 있다는 사실이 존재한다(윤덕화 2005). 이는 지원책의 내용 이전에 지원책의 '욕구', '필요'를 도출하는 조사와 지표의 자원에서 여성을 대상화하는 강고한 시선, 양육을 일반적/특별한 양육으로 구분하는 이분법, 그리고 돌봄과 노동의 이분법의 존재하고 있는 현실을 말해주고 있다.

'사회 전체에서의 양육지원'이 논해지면서 양육의 책임주체를 명확히 하기 힘든 상황에서 그러한 모순이나 불합리성이 발생하게 되는데, 본고는 여성에게 그러한 모순이 발생하는 배경으로 여성을 대상화하는 강고한 시선, 일반적/특별한 양육을 구분하는 이분법, 그리고 돌봄과 노동의 이분법의 존재를 지적했다. 그 구체적인 역학은 앞으로의 연구과제이며 여기에서는 정책의 계획과 실천, 조사 등이 그러한 시선을 강고하게 하는데 있어 큰 역할을 하고 있다는 것을 시사했다.

위와 같은 점을 생각한다면 '지방분권'의 움직임과 함께 최근의 '차세대 육성지원 행동계획'에서 지역의 정책입법의 중요성이 확대되어 가는 현재,도시행정과 행정실시의 조사와 논의에서 누구에 의해, 어떠한 문제가, 어떠한 의미에서 '문제'가 되어, 그것을 어떠한 의미에서의 정책대상으로서 개인이 대상화되어 계획화되어 가고 있는가라는 점들을 지속적으로 질문해야 할 것이다.

이 문제설정이나 욕구설정을 기초로 해서, 중앙정부, 도도부현, 구시정촌에서 계획이나 지침을 제시하고 있다. 본능한 것처럼 개인의 권리가 국가계획에 더욱 종속되어 간다

만 여기에서의 경제성장은 계획 내의 달성율을 측정하는 것만으로는 불충분할 것이다. 문제설정이나 목구설설, 거기에 기초를 둔 목표설정의 전제가 되고 있는 '어떠한 문제의 식으로 누구를 무엇을 위해서 정책대상으로 설정하는가, 그것은 무엇을 의미하는 것인가', 시민을 통합하는 단위나 논리를 항상 되짚어보며 계획의 전제에서 계속 질문을 던지는 것이 중요하다고 생각한다.

* 본고의 한국어번역 교정에 있어서는 김성환박사의 도움을 많이 받았다. 여기에 기재하여 깊이 감사드리고자 한다.

참고자료(연표)

중앙정부
94-96년 루라아미정권
94년 엔젤플랜
95년 육아 개호휴업법
96-98년 하시모토정권
96년 남녀공동참획비전, 남녀공동참획2000년플랜
97년 아동복지법 개정
98-00년 오부치정권
99년 남녀공동참획기본법, 저출산대책추진기본방침, 뉴엔젤플랜
00-01년 모리정권
00년 아동학대방지법, 보육시설설치의 제한철폐, 남녀공동참획기본계획
01년 무차개편(후생성과 노동성이 후생노동성에, 내각부등)
02-06년 고이즈미정권
01년 DV방지법개정
02년 소자화대책 플러스원, 모자 및 과부복지법개정, 일과 육아의 양립지원책의 방침에 관해서
03년 소자화사회대책기본법, 차세대지원대책추진법
04년 아동학대방지법개정, 소자화사회대책대강(少子化社会対策大綱), 어린이·양육응원플랜
05년 남녀공동참획기본계획(2차)
06년 취학전 아동에 관한 교육, 보육등의 종합적인 제공의 추진에 관한 법률 (인정어린이원법)개정은 소자화대책에 관해서, 남녀고용기회균등법개정
06년- 아베정권
07년 개정 남녀고용기회균등법시행, 개정 파트타임노동법성립

東京都(도쿄도)	世田谷区(세타가야구)
95-99년 아오시마계획	1975-03년 오오바 구장
97년 「아이가 빛나는 거리 도쿄 플랜」	96년 「어린이 가정 지원 센터」
98년 이시하라 지사 취임	설계(인간 위해)
99년 「복지 시책의 새로운 전개」 「재정재건	97년 「세타가야 · 지역 보건복지 사회의
플랜」 「안심과 자립을 지지하는 복지	구축 : 파트너십에 의한 보건복지 마을
개혁 비전」	만들기를 목표로」(답신) 98년 「아이를
00년 「도쿄도 복지 개혁 추진 플랜 : 이용자	둘러싼 환경 정비에 대해」(답신)
지향의 「열린 복지」를 목표로 해」	99년 「아이를 둘러싼 환경 플랜」
「도쿄도 남녀평등참획기본조례」	「 어린이 조례」
01년 장주보육시설제도 도입	00년 「아이 종합 상담 창구」 개설
「지역에 있어서의 아이 가정 지원의	01년 9월 「육아 살롱」 스타트
네트워크 만들기」(도쿄도 아동복지	
심의회 최종 답신)	
02년 「TOKYO 복지 개혁	02년 「보육 서비스의 본연의 자세에
STEP2 : 「지역에서의 자립을 지지하는	대하여」(답신)
새로운 복지」를 목표로」 「남녀평등에	
위한 도쿄도 행동계획 dance and	
support 도쿄플랜2002」	
재단법인 도쿄여성재단해산	
03년 도쿄도남여평등추성기금폐지	03년 「아이 가정 지원」 상담 창구에 개편
05년 「도쿄도 자녀를 육성 지원 행동 계획」	03년 무라오토키가 단구장으로 취임
06년 「복지, 건강도시 도쿄비전」 「도쿄도	05년 「세타가야구 아동계획」 세타가야구
배우자폭력대책기본계획」	남녀공동참획기본계획작성위원회 설치
07년 「도쿄의 보건복지의 신전개2007」	06년 보육시설민영화(1시설)
「남녀평등에 위한 도쿄도 행동계획	11월 아이 의료비 조성, 만3세 확대
dance and support 도쿄플랜2007」	07년 보육시설민영화(1시설)
「양육응원전략회의」 설치	인정어린이원(2시설)
	「세타가야구남녀공동참획플랜」

1．文文献（政策文書）

＜中央政府＞

「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」（厚生・文部・労働・建設4大臣合意），1994

「少子化対策推進基本方針」（少子化対策推進関係閣僚会議），1999

「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン）」（大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治6大臣合意），1999

「仕事と子育ての両立支援の方針について」（閣議決定），1999

「少子化対策プラスワン」（厚生労働省），2002

「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について（子ども・子育て応援プラン）」（少子化社会対策会議決定），2004

＜東京都＞

東京都，1999a「財政再建推進プラン」

東京都，1999b「福祉施策の新たな展開」

東京都，2000「東京と福祉改革推進プラン」

東京都，2002a「TOKYO 福祉改革 STEP2：「地域での自立を支える新しい福祉」を目指して」

東京都，2002b「東京の子どもと家庭（平成14年度東京都社会福祉基礎調査報告書）」

東京都，2005a「東京都次世代育成支援行動計画」

東京都，2005b「東京都ひとり親家庭自立支援計画」

東京都，2005c「東京都社会指標」（特集：東京都における女性の就業の現状）

東京都，2006「福祉・健康都市　東京ビジョン」

東京都，2007「男女平等参画のための東京都行動計画：チャンス＆サポート東京プラン2007」

<東京都世田谷区>

世田谷区、1970『世田谷区総合計画』

世田谷区、1979『世田谷区基本計画』

世田谷区、1995『世田谷区基本計画』

世田谷区、1997『世田谷・地域保健福祉社会の構築：パートナーシップによる保健福祉のまちづくりを目指して』（世田谷区地域保健福祉審議会・答申）

世田谷区、1998『子どもを取り巻く環境整備について』（世田谷区地域保健福祉審議会・答申）

世田谷区、1999『子どもを取り巻く環境整備プラン』

世田谷区、2000『保育サービスのあり方について』（世田谷区地域保健福祉審議会・答申）

世田谷区、2005『世田谷区子ども計画』

世田谷区、2007『世田谷区男女共同参画プラン』

2．次文献

〔Japanese〕

岩田正美、1998「<個人>と<社会>、その統合としての社会福祉の諸概念：社会福祉学原論ノート」『人文学報』291、1-21.

岩田正美、2001「社会福祉における対象論研究の到達水準と展望：対象論研究の視角」『社会福祉研究』80、27-33.

大沢真理、2004「「男性稼ぎ主」型から脱却できるか：社会政策のジェンダー主流化」社会政策学会編『新しい社会政策の構想：20世紀的前提を問う』法律文化社、52-66.

相馬直子、2005「少子高齢化と都市生活：次世代育成とジェンダーに敏感な都市政策へ向けて」植田和弘編『グローバル化時代の都市』岩波書店、101-136.

田中拓道、2006『貧困と共和国：社会的連帯の誕生』人文書院.

宮本太郎、イト・ペング、埋橋孝文、2003「日本型福祉国家の位置と動態」エスピン・アンデルセン編『転換期の福祉国家：グローバル経済下の適応戦略』早稲田大学出版部、295-336.

結城恵・沙見尚幸他、2001『シンポジウム・少子化社会の子育てのゆくえ：広がる子育てサークル』『国立女性教育会館研究紀要』5、129-138.

全国都市公務女共同参画研究会、2005『次世代育成支援対策推進のための調査・報告書』

(English)

Cattacin et al. 1999. Workfare, citizenship and social exclusion , in J.Bussemaker (ed.), *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*. London and New York: Routledge.

Delanty, G., 2000. Citizenship in a global age: society, culture, politics. Buckingham: Open University Press(＝2004,佐藤康行訳『グローバル時代のシティズンシップ：新しい社会理論の地平』日本経済評論社)

Durkheim, E., 1893. *De la Division du Travail Sociale*, Paris: Alcan(＝1989, 井伊玄太郎訳,『社会分業論(上)』講談社)

Esping-Andersen, 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economics*. New York: Oxford University Press.

Fraser, N., 1989. *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Goodman,R. and Peng,I., 1996. "The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building". in Espin-Andersen(ed.)*Welfare States in Transition*. London: Sage. 225-255.

Lewis,J.,1992. "Gender and the Development of Welfare Regimes". *Journal of European Social Policy*, 2,(3), 159-173.

Lister,R.,2003. *Citizenship: Feminist Perspective(Second Edition)*. New

York: New York University Press.

Marshall T. and Bottomore T., 1992, *Citizenship and Social Class*. London: Pluto. (=1993,岩崎信彦、中村健吾訳, 1993『シティズンシップと社会的階級』法律文化社)

Pateman, C., 1989, *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*, Cambridge: Polity Press.

Peng,I., 2004, "Postindustrial Pressures, Political Regime Shifts, and Social Policy Reform in Japan and South Korea", *Journal of East Asian Studies*, 4, 389-425.

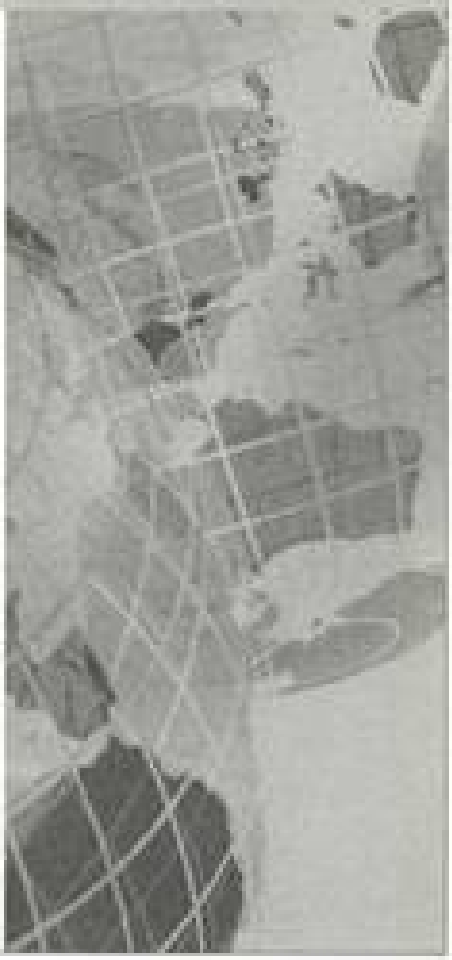
Sainsbury, D. 1996, *Gender, Equality, and Welfare States*, Oxford and New York, Oxford University Press.

Saraceno,C., 2002, "Gendered policies: family obligations and social policies in Europe",in Boje and Leira A(eds)Gender, *Welfare State and the Market*, London and New York: Routledge, 135-156.

2007 성 평등정책 실현을 위한 글로벌 도시 전략

서울특별시 「여성이 행복한 도시 프로젝트」

이비오
(서울특별시 여성정책담당관)



새로운 개념의 민선4기 여성정책
서울특별시 「여성이 행복한 도시 프로젝트」

* * *
이 비 오
(서울특별시 여성정책담당관)

1. 추진배경

그동안 우리나라의 여성정책은 중앙부처 주도하에 여성은 남성에 비해 상대적으로 차별을 받고 있다는 시각에서 출발하여 성차별 극복, 남녀 평등 등이 정책의 주요 지향점이었다.

이러한 기조하에 서울시 여성정책도 여성의 권익증진과 사회참여 확대 등에 주력해 옴으로써 여성의 사회 · 경제적 지위향상과 법 · 제도적 차원의 평등 등은 주목할 만큼 개선되었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 여성 정책은 양성 평등 지향의 여성 정책이었다.

여기서 되짚어 봐야 할 것은 "이러한 여성정책이 진정한 의미에서 또는 결과적으로 사회 생활하는데 여성이 남성과 평등하게 되었는가?"이다. 여성들이 도시 생활하는데 있어 불편함이나 불안감을 느끼고 있지 않은지에 대해서도 진지하게 성찰해야 한다. 결론적으로 지금까지 기존의 여성정책은 도로, 교통, 문화, 주택 등의 도시 생활 전 분야에서 여성의 경험과 시각이 제대로 반영되었는지를 점검하지 못하였다. 그 결과 도시생활인으로서의 여성은 일상적 삶에서 많은 불편과 불안 등을 느끼고 있고, 이를 해소하기 위한 효과적인 정책목표와 수단을 기존의 여성 정책은 갖고 있지 못하였다.

"여성이 행복한 도시 프로젝트(이하 "女행 프로젝트")는 여성이 도시 생활하면서 느끼는 불편이나 불안 등을 체계적으로 해소하는 것을 포함한 전국 최초의 종합적인 정책이다. 이행 프로젝트의 가장 큰 특징은 여성 정책의 지평이 양성 평등, 여성 일자리 창출 등에서 도로, 교통, 문화, 산업 등 도시생활의 모든 영역으로 확대되었다는데 있다. 이를 통해 서울시는 시민행복지수 제고를 통해 도시경쟁력을 높임으로써 서울의 비전인 "밝고 매력있는 세계도시 서울"을 구현하고자 한다.

2. 정책의 개념

여행프로젝트는 지금까지의 양성평등 지향의 여성정책을 넘어 여성들의 생활속의 불편·불안 요소를 없애고 사회참여를 촉진하는 여성친화적인 도시환경을 구축함으로써 궁극적으로 여성이 살기 좋게 하는 행복지향적인 정책이다.

여행프로젝트는 기존 여성정책의 주류인 돌봄과 일자리 창출 분야외에 안전, 편리, 그리고 넉넉함까지 포함하는 총 5개의 중점과제로 구성된다. 이러한 5개 중점과제를 내실있게 추진함으로써 여성 친화적인 도시환경을 구축하고 여성이 사회·경제 활동 참여 등을 통해 사회에 기여할 수 기회를 늘려 시민의 행복지수를 제고하는 것을 목표로 하고 있다.

[정책개념도]



3. 추진전략

여행 프로젝트의 가장 큰 특징은 여성정책의 지평이 확대된 것이다. 여성정책의 사업영역을 도시 공간, 사회문화적 영역 등 도시생활 전반으로 확대하여 교통·복지·문화·건축·도로 등 시민생활과 밀접한 분야에서 도시생활인으로서 피부에 와 닿는 사업을 지속적으로 발굴·추진한다. 여성정책의 지평의 확대를 통해 정책의 시민 체감도를 높이는 것은 국가 보다는 지방 자치단체에서 접근하는 것이 올바른 전략으로 판단된다.

둘째, 정책의 기획·입안 단계에서부터 여성의 경험과 시각을 반영하는 사전적·예방적 접근으로 정책의 효율성을 제고한다. 물론 기존에 불편하거나 불안하게 설계되고 설치된 도시시설물이나 공간은 2010년까지 중기 종합계획을 세워 우선순위에 따라 개선한다. 그러나 보다 중요한 것은 도시생활인으로서의 여성들의 불편·불안요소의 발생을 사전에 방지함으로써 여성이 보다 편리하고 안전한 삶을 영위할 수 있도록 하는 것이다. 이와 관련하여 핵심적인 전략은 무엇이 불편하고 불안하게 하는지 등에 대해 여성에게 물어보는 것이다. 각종 위원회, 특히 건축·도시 분야 위원회의 여성 참여를 높을 조속히 제고한다.

셋째, 여성, 보육, 청소년 정책 분야에서 독창적인 신규사업을 개발, 추진함으로써 기존 여성정책을 강화하는 것이다. 여행 프로젝트는 단지 도시 공간을 여성이 살기 좋게하는 정책이 아니다. 아직도 서울에는 여성의 사회·경제 활동을 제약하는 불합리한 제도와 관행이 존재하고 있고, 돌봄에 대한 서비스의 양과 질도 부족하다. 따라서, 기존의 여성 정책 분야에서 새로운 사업들을 지속적으로 발굴한다.

넷째, 여행 프로젝트가 효율적으로 추진될 수 있도록 범 서울시적 추진체계를 구축한다. 여행 프로젝트는 서울시 전 조직이 참여하여 조직별 책임하에 실행하되, 여성가족정책관실은 컨트롤 타워 역할을 수행한다. 이러한 조직 내지는 추진체계는 중앙 정부는 물론 타 자치단체에서도 선례를 찾아보기 힘든 것이다. 여행 프로젝트가 성공적으로 수행되기 위해서는 행정조직인 서울시이외에 여성단체, 연구기관, 대학 등의 참여가 필수적이다. 민·관·학 공동협력을 통하여 동 프로젝트를 실천적·이론적으로 체계화하여야 한다. 여행 프로젝트가 민선 4기의 새로운 여성정책으로 브랜드화 하기 위해서는 상술한 4가지 요소가 조화를 이루어야 한다.

4. 인터넷 여론조사 결과

서울시는 이행 프로젝트의 입안에 앞서 정책의 방향과 수요를 파악하기 위해 서울시민을 대상으로 생활속의 여성 불편사항 등에 대해 인터넷 여론조사를 실시하였다. 응답한 시민은 남성이 1,067명, 여성이 1,377명으로 모두 2,444명이었다.

조사결과, 남녀를 불문하고 서울에서의 삶 자체는 만족하는 편(전체 51.4%)이지만 여성이라서 일상생활에서 더 불편하다고 생각하며, 남성들이 생각하는 것보다 여성들은 더 많은 불편함을 느끼고 있었다.

일상생활에서 여성이기에 남성보다 불편함을 느끼는가를 묻는 문항에서 남성들의 61%가 여성이라서 더 불편할 것이라고 생각한 반면, 여성들의 경우 77.4%가 더 불편하다고 응답하여 남녀간의 차이를 보여주었다. 여성이 남성보다 더 불편하다고 느끼는 공간은 공중화장실(67.4%), 대중교통(36.6%), 공원·주차(35.8%), 보육시설(29.4%), 보도블럭(18.3%) 등의 순이었다.

또한 서울시민의 61%는 도시생활에서 불안을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 응답자 중 불안을 느낀 적이 없는 경우는 39%에 불과하며 도시 안전 확보가 필요한 것으로 나타났다. 불안에 대한 성별 차이가 있어 남성(55%)보다는 여성(65.6%)이 더 불안을 느끼는 편이었다.

서울의 야간 위험에 대한 문항에서도 응답자의 2/3 정도(67.3%)가 위험한 편이라고 응답하였으며 역시 남성보다는 여성이 야간 위험을 더 많이 느끼고 있었다.

서울시는 이와 같은 생활속 불편사례와 여론조사 결과를 토대로 하여 시정 각 분야별로 '여성이 행복한 도시'를 만들기 위한 추진과제를 발굴하여 2010년까지의 4개년 실행계획인 '여행 프로젝트 2010'을 수립하였다.

5. 여행프로젝트의 사업내용

여행프로젝트 추진사업은 다섯 개의 분야로 나누어지고 약 102개 사업이 있다.

먼저, '돌보는 서울'이다. 그동안 가사, 보육, 노인 부양 등은 대부분 여성이 전담해왔다. 이러한 돌봄 노동을 사회화함으로써 여성의 경제·사회참여를 지원한다.

대표적인 사례로는 공공보육시설 확충, '0■5 영유아 플라자' 설치, 초등학교 급식도우미 지원,노인돌보미 바우처 시행 등이다.

공공보육시설 확충은 공공보육시설이 없는 동과 보육 수급률이 60% 미만인 동에 대

해서 실태분석을 거쳐 추진하게 되며, 2010년까지 총 70개를 확충할 계획이다. 특히 자치구 재정 부족 등으로 부지확보가 곤란한 지역은 동일사 동 · 폐합 계획에 의해 폐지되는 동청사를 우선적으로 활용할 방침이다.

또한 가정에서 자녀를 돌보고 있는 육아경험이 없는 부모들을 위해 시간제 보육시설, 육아 정보 나눔터, 체험학습장, 보육정보센터, 놀이시설, 교재교구 및 장난감 대여시설 등을 갖추고 보육 토털서비스를 제공하는 '0★5 열음아 플라자'도 설치할 계획이다. 올 하반기에 4개소를 설치하고, 시범운영결과를 분석하여 2010년까지의 확충계획을 연말에 확정할 계획이다.

초등학교 급식도우미 지원은 학교생활이 익숙지 않은 초등학교 저학년 학생들의 급식을 도와주기 위해 월1~2회 급식당번에 참여하는 학부모들과 학교의 부담을 덜어주기 위해 "노인 일자리사업"을 활용 사업참여자들을 급식도우미로 지원할 계획이다. 올해 수요조사를 거쳐 08년부터 추진 적소득층 자녀가 많거나 교육환경이 열악한 학교를 대상으로 방학기간을 제외하고 연중 계속하여 1학년 1개 학급당 노인도우미 1명을 지원할 계획이다.

노인돌보미바우처는 저소득 노인가구에 대해 식사도움, 외출동행 등 활동지원과 취사, 청소, 세탁 등 가사지원 서비스를 제공함으로써 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인에게는 재가서비스를 제공하고, 주 부양자인 여성 등에게는 정신적 · 육체적 부담을 지속적으로 경감 · 완화해 나가는 제도이다. 지원대상은 전국 가구당 평균소득의 150%이하인 노인가구로서 매년 지속적으로 지원대상을 확대해 나갈 계획이다.

둘째, '일있는 서울'이다. 이 분야는 여성들의 취 · 창업을 지원하고, 직업을 가지고 있는 여성들이 마음놓고 일할 수 있는 환경을 만들어 줌으로써 여성의 경제활동 참여를 확대한다.

대표적인 사례는 앙트러너 창업스쿨 운영, 여성창업 멘토링 등이다. 앙트러너 창업스쿨은 창업을 희망하나 육아문제 등 환경적 제약으로 창업이 어려운 여성들을 위해 on-line 상에서 회사, 꽃꽂이, 네일아트 등 전문적인 창업교육 프로그램을 개설 · 운영하고 창업을 위한 현장 실습 등까지 지원해 주는 사업이다.

또한 서울 여성창업 멘토링은 창업예정자를 대상으로 여성특화 창업교육과정을 신설하여 교육을 진행하고, 교육 수료자에게 창업후견인으로서 창업상담 및 컨설팅과 창업자금을 지원하고 창업 후 안정화까지 지속적인 경영지도를 해주는 종합적 지원시스템을 구축하는 사업이다.

셋째, '너른한 서울'이다. 이 분야는 여성들이 문화와 여가를 즐길 수 있는 기회를 확대하는데 초점을 두고 있다.

넉넉한 서울의 가장 대표적인 사업은 문화시설을 여성친화적 시설로 만드는 것이다. 여성의 경우 육아나 자녀교육 부담으로 인해 문화향수 기회가 상대적으로 낮다. 더구나 공연장이나 문화시설을 찾아도 유아를 동반한 경우 적정한 편의시설이 갖추어져 있지 않아 시설이용에 어려움이 있다.

서울시는 이와 같은 여성들의 문화시설 등 공공시설 이용에 어려움이 없도록 하기 위해 '07년 착공예정인 서울시청 신청사에 자녀를 동반한 민원인의 편의를 위해 지상 2~3층 일부에 수유실 및 어린이 전용 놀이시설과 도서관을 설치할 계획이다.

현재 진행계획 중인 대표적인 문화공간인 노들섬 문화예술 Complex는 여성들이 안전하고 편안하게 문화공연을 즐길 수 있는 공간으로 만들어 나갈 계획이며, 유아를 동반한 여성의 문화예 시설 관람편의를 위해 하반기부터 남산골 한옥마을, 운현궁, 경희궁 등에서 유모차를 대여해 주고, 세종문화회관, 시립미술관, 역사박물관, 문예회관, 도서관 등 시·구립 문화시설에 대해 오는 8월까지 종합적인 실태조사를 거쳐 연내 종합적인 개선계획을 수립할 예정이다.

이에 따라 '08년부터 본격적으로 각종 문화시설에 어린이방, 수유시설 등 여성편의시설을 설치·개선해 나가며, 사업이 마무리되는 2010년이 되면 서울시의 문화시설은 여성친화적인 공간으로 탈바꿈할 것으로 기대된다.

넷째, '안전한 서울'이다. 상대적으로 단기간에 접근할 수 있는 것은 물리적 환경의 안전이다.그러나 더욱 세심하게 관심을 가져야 할 분야는 심리적 측면에서의 안녕을 확보하는 것이다. 즉히, 이 분야에서는 여성의 시각과 경험을 반영하여 사전적으로 접근해야 한다.

대표적인 사례는 여성친화적 뉴타운 건설, 여성안전을 위한 조경설계 기준 및 매뉴얼 제정, 보행약자도 통행하기 쉬운 보도환경 만들기, 여성을 위한 합리적 예산 등이다.

서울시는 뉴타운 건설시 CPTED(Crime Prevention Through Environmental Design :환경설계를 통한 범죄예방계획) 설계를 통한 여성 친화적 아파트 단지를 조성함으로써 보다 쾌적하고 안전한 주거공간을 조성할 계획이다. 예를 들면 지하주차장에 동선추적 CCTV와 조명장치 설치 등을 통해 안전을 강화하고, 어린이놀이터는 접근성이 좋고 개방된 장소에 배치함으로써 놀이터가 우범화 되는 것을 방지하고, 성크대, 세면대 등을 키에 알맞게 높이조절이 가능하도록 설계하는 것 등이다.

또한 도시의 고밀화·혼잡성·익명성으로 여성과 약자를 대상으로 하는 범죄발생 빈도가 급속히 증가하고 있으므로 은폐지역과 위험요소를 사전에 차단하는 CPTED 원칙에 따른 조경설계 기준과 매뉴얼을 제정하여 공원, 광장, 도로 등 공공시설의 조경설계·시공·관리에 적용함으로써 안전한 도시를 만들어 나갈 계획이다.

아울러 임산부, 유모차를 가지고 다니는 여성 등은 보도상 차량, 볼라드로 인해 보도 통행에 많은 불편을 겪고 있음에 따라 이를 개선하기 위해 보도턱을 낮추고 보도포장이 평탄하게 관리되도록 보도정비를 추진하고 있다. 또한 과거에는 횡단보도 폭만큼 보도턱을 낮추었으나 필요한 최소 폭(1~1.5m)만 낮추는 것으로 개선하여 보도상 차량 진입을 막고, 기존에 차량진입 방지용으로 설치된 볼라드는 제거하여 통행 편의성을 높이는 사업을 추진해 나갈 계획이다.

여성을 위한 콜택시 서비스는 늦은 밤 택시를 이용하는 여성들을 배려한 서비스가 없어 여성들이 택시 이용에 불안을 느끼는 경우가 많다. 이러한 여성들을 위해 안심하고 편리하게 택시를 이용할 수 있도록 여성을 위한 콜택시 서비스를 우림부터 시행할 계획이다. 여성고객이 콜서비스 요청시 여성운전자 택시를 요구할 경우 브랜드콜센터에서 구축하고 있는 가입택시·운전자·고객에 대한 DB와 GPS 수신장치를 활용하여 고객과 가장 가까이에 위치하고 있는 빈 택시 중 여성운전자 택시를 배차해 줄 예정이다

다섯째, '편리한 서울'은 여성친화적인 시설 및 공간 구성을 통해 도시 생활인으로서의 여성들이 편리하게 살 수 있도록 지원하는 분야이다.

대표적인 사례로는 공중화장실의 여성 이용편의 증진, 건축물의 여성편의시설 개선 등을 들 수 있다.

먼저 공중화장실의 여성변기를 대폭 확충할 계획이다. 공연장, 고속도로 휴게소 등 공중화장실에 가면 남성 화장실보다는 여성 화장실이 항상 붐비고 줄 서있는 것을 흔히 볼 수 있다. 서울시는 이러한 화장실 줄서기를 없애기 위해서 2010년까지 행정력을 집중하여 여성 화장실의 변기를 추가 설치할 계획이다. 지하철 역사 등의 기존화장실과 자치구에서 관리 중인 공중화장실의 여성변기를 확충해 나가고 지하철 9호선과 같이 새로 짓는 시설은 설계단계부터 여성 화장실 변기를 늘릴 예정이다.

또한 신설되는 변기와 세면대는 어린이를 배려하여 낮은 것도 설치하고, 화장실내부는 파우더 룸, 메이크업 벨, 1회용 시트 필개, 유아보조의자, 유아기저귀 교환대, 물품보관 선반 등을 설치하여 여성이 이용하기 편리한 화장실을 만들어 나갈 계획이다. 공연장, 관람장 등 수용인원 500명 이상(관련법 1,000명 보다 낮게 적용) 공공시설 신축시 여성화장실 변기수를 남성의 그것보다 1.5배 이상으로 설치함으로써 여성들의 공중화장실 이용편의를 증진시킬 계획이다.

아울러 건축물에 대한 심의 또는 건축허가시 여성편의시설 설치를 권장하고 조건을 부여하는 방식으로 건축물에 설치하는 지하 주차장 중 지상 또는 지하1층 주차장에 여성우선 주차구획 설치 조건을 부여한다. 또한, 주변지역 범죄를 최소화하기 위하여 지하층

구조계획시 Wall 구조를 기둥식 구조로 하고, 건축물에 설치되는 엘리베이터를 최하 지하층까지 설치토록 하고, 엘리베이터와 코너 주변으로 채광확보를 위한 원룸이나 휴양 등의 시설을 설치토록 해 나갈 계획이다.

6. 프로젝트의 한계와 성격

상술한 바와 같이 현재 여행프로젝트의 사업들은 주로 주택, 도로 등 공간·시설적 영역에 집중되어 있다. 도시 공간을 여성 친화적으로 만드는 것은 분명 시급히 해결해야 할 문제이다. 그러나 이것은 여성을 행복하게 하는데 일종의 필요조건이지 충분조건은 아니다. 이것이 현재의 여행 프로젝트의 한계이고 극복해야 할 문제이다. 실제로 여성이 살기좋고 행복함을 느낄 수 있는 도시를 만들기 위해서는 시민과 기업 등의 의식과 관행 등 문화의 변화가 수반되어야 한다. 여행프로젝트의 내실화를 위해서는 생활문화적인 측면의 사업 발굴·추진을 통해 보완·발전 시켜 나가야 한다.

이러한 의미에서 여행 프로젝트는 몇 가지 성격을 띠고 있다. 먼저, 여행 프로젝트는 서울을 여성이 행복한 도시로 만들기 위해 한발짝 새롭을 감안하여 시정 각 분야에서 최우선 과제를 선별하여 구체적·실천적인 내용을 담은 실행 계획이다. 실행 계획이다 보니 포함되고 추진되어야 할 사업들이 재원과 시간 등의 이유로 제외되었다.

두 번째, 서울을 여성이 행복한 도시로 만든다는 비전을 달성하기 위해 여성정책의 지평을 교통·도시계획·주택·도로 등 시정 전 분야로 확대한 종합계획이다. 여기에는 여성의 시각과 경험을 미리 반영하는 예방적 계획의 성격도 함께하고 있다.

마지막으로 여행 프로젝트는 중기 연동계획이다. 서울을 여성이 행복한 도시로 만들기 위해서는 중·장기적인 관점에서 여성들을 행복하지 못하게 하는 여러 가지 요인들의 원인과 향후 변화 양상을 예측하고 거기에 부합하는 대책을 제시해야 한다. 행정을 둘러싼 환경은 급변한다. 정책의 실효성을 담보하기 위해서는 지속적이고 정기적으로 추진 실태를 점검하고 그 결과를 피드백해야 한다. 여행 프로젝트는 그 내용과 방법 등을 매년 수정·보완해 나가는 중기 연동계획이다.

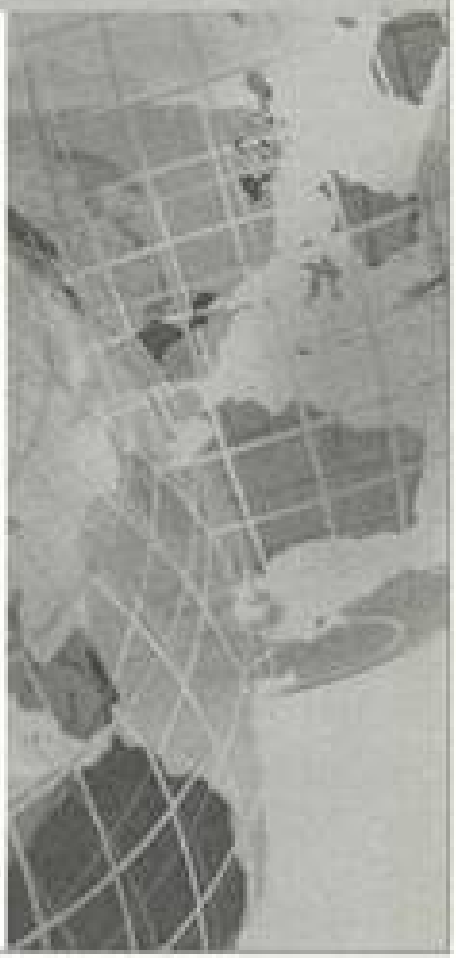
7. 향후 계획

여행프로젝트에 대한 시민 공감대 형성을 위해 동 프로젝트를 주제로 한 다양한 대외 사업을 오는 9월까지 추진한다.

주요 프로그램은 여행프로젝트 아이디어 발굴 사업, 서울시 주요소 공공화장실의 여성 친화디자인 제안, 여성이 행복한 도시 사진전 등이다. 또한 일반시민들을 대상으로 여행 프로젝트에 대한 홍보용 UCC와 이미지(심볼마크, 로고타입) 공모를 현재 진행 중에 있으며, 8월중 우수작을 선정하여 여행프로젝트를 알리는데 활용한다.

서울시는 올해 7월중에 서울을 여성이 행복한 도시로 만들기 위해 시정 각 분야에서 2010년까지 추진해야 할 사업들을 담은 '여행 프로젝트 2010'을 확정한다. 이 프로젝트는 정기적인 평가를 통해 매년 지속적으로 수정·보완할 계획이다. 시민, 학계, 여성 단체 등의 의견 반영은 필수적인 사항이다. 이를 위해 여성들의 도시생활 만족도를 정기적으로 조사하여 정책에 반영할 계획이다.

종 합 토 론



종합토론 1.

'성평등 향상을 위한 서울시 성인지 지표개발' 토론문

• • •
신 정 희
(서울시정개발연구원 연구위원)

제안된 서울시 성인지 지표와 관련해 다음과 같은 3가지측면에서 논의가 필요하다고 봄.

1. 서울시 성인지 지표 개발의 목적을 구체화하는 것이 필요함.

- 발표 제목이 '(성평등 향상)을 위한 서울시 성인지 지표 개발' 이다. 이를 통해 서울시 성인지 지표 개발의 목적이 성평등 향상이란 궁극적인 목적을 지향하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이보다 한 단계 더 낮은 목적을 설정하는 것이 필요하다고 봄.
- 국제기구의 젠더지표에서도 지표명을 통해, 이 지표가 무엇을 보여주고자 하는 것이 구체적으로 드러남. 가령 Gender Development Index, Gender Empowerment Measure, Gender Institution Development Index하는 제목만으로도, 어떤 지표가 포함될 것인지를 예상할 수 있음.
- 서울시 젠더지표도 명칭을 통해, 보고자 하는 것이 무엇인지 예상할 수 있을 정도로 어느 정도 구체화되었으면 한다. 그렇려면 결국, 서울시가 추구하는 젠더지표의 목적이 무엇인지가 구체화되어야 할 것이다.
- 본 발표에서는 성인지 지표의 필요성을 5가지로 제시하고 있다. 그리고 서울시 성인지지표의 개념으로 5가지를 제시하고 있음. 이것을 서울시 성인지 지표 개발의 목적으로 봐야하는지? 발표에서 제시한 5가지 성인지 필요성 중, 성불평등 정도 측정과 원인규명이란 2가지 목적은 불평등 현상을 진단하겠다는 것이다. 나머지 3개 목표인 정책 입안과 성인지성 제고, 성평등 실현 정책입안과 시행, 특정정책 평가라는 목표는 일종의 서울시의 성평등 정책 수행과 성과에 대한 평가의 성격을 가짐. 그리고 서울시 성인지지표 개념으로 제시한 5가지 중, 서울시 여성의 불평등 현황 드러

내기, 성별화된 역할 및 생물리적 삶의 조건 변화라는 2가지는 현황을 파악하겠다는 목적이라고 할 수 있음. 그리고 소수자 여성의 인권 증진, 여성의 정체 및 사회적 임파워먼트는 구체적으로 실현되어져야할 실행들 목표라고 할 수 있음. 마지막으로 여성정책의 성인지성 및 효율성 제고는 정책 평가의 목적을 가진다고 할 수 있음.

- 지표간 비교의 초점을 특정시점을 기준으로 서울시의 발전이나 성과를 파악할 수 있는 연도별, 즉 시간에 둘 것인지, 아니면 외국의 대도시 비교에 비중을 둘 것인지 고민해야 할 것임. 센더지표의 시간과 도시 간 비교가 모두 가능하다면 좋을 것이다. 그러나 현실적으로 센더지표의 경우, 국가간 자료에 비해 도시 간 비교를 위한 자료를 얻기가 어렵다. 이것도 서울시 성인지지표 개발의 목적에 따라 시간, 도시간 비교 어디에 비중을 둘 것인가를 결정해야함.

2. 성인지 지표 개발의 목적과 지표체계가 일관성을 가질 필요가 있음.

- 서울시 성인지 지표안은 5개 영역 25개 세부지표로 구성되었음.
- 여성의 경제세력화, 일/가족 양립지원, 소수자 여성사회통합, 여성의 사회문화권 증진, 여성의 대표성 제고의 5가지 영역은 서울시 여성의 현안 7가지에서 도출된 것으로 보임.
- 그러면 서울시 성인지 지표 개발의 목적을 서울시 여성의 여러 가지 현안 중에서 여기서 제시한 7가지 현안이 가장 중요하고 시급한 것으로 나타났다. 그래서 이런 현안을 보여주고, 해년 어느 정도 개선이 되고 있는지, 해외 대도시와 경우, 어느 정도 수준에 있는지를 비교하였다고 설정하면 되지 않을까 한다.

3. 지표가 어느 정도 대표성을 가지는지 고려해야 함.

- 여성의 경제세력화 영역은 8가지 지표임. 여타 영역에 비해 지표수가 많음. 경제세력화가 가장 중요한 주제이나, 그렇다고 지표수 또한 많아야 될 필요는 없다고 봄. 제 1의 지표로는 성별 경제활동 참가율, 성별 평균 임금비, 성별 비정규직 비율, 3개 지표가 여성경제활동을 가장 대표하는 지표라고 봄. 성별 주택 보유율을 여성 경제세력화의 대표지표라고 할 수 있는지 의문이 듦. 우리나라 특히, 서울시의 경우 집이 거주보다는 재산가치 증식수단의 의미가 더 큰 것은 사실임. 그러나 성별 주택보유율은 한계. 제도 측면에서 봐야 함. 1가구 1주택을 원칙으로 하는 경우, 주택 소유권

을 남자, 여자, 또는 공동생의로 할 것인지는 경제적 측면보다 사회문화적 성향이 크다고 봄.

- 일가족양립지원 영역에서 국공립시설 이용 아동비율 지표가 대표지표로 되는 것이 타당한지 생각해보자. 물론 현재 국공립시설의 수준이 민간시설에 비해 우수하여, 선호도가 높고, 공급에 비해 수요가 많은 것이 현실이다. 국공립시설 이용 아동비율을 좋 지표로 선정한 것은 정책 차원에서 국공립시설이 늘어나는 것이 좋다는 것을 의미한다. 국공립시설의 절환은 같은 상태를 유지하는데, 아동수가 자연감소하면 비율은 올라갈 수 있다. 국공립시설 아동비율이 어느 정도 되어야 최선의 상태에 이르는 것일까? 차라리 국공립 공급 대비, 국공립 수요를 보는 것은 어떨까 함. 외국 대도시와 비교를 할 경우, 국공립시설 아동비율 지표가 의미가 있는지 생각해볼 필요가 있다. 도시별로 아동보육 생태와 보육시설 상황도 다름. 양육 지원금을 개인에게 보조해주고, 보육시설 선택권을 높이는 경우가 있음. 민간과 공공시설 간에 격차가 없는 경우도 있음. 해외도시 비교가 중요한 목적이라면, 지표별로 각 도시의 상황에 대한 조사가 필요하다고 보여짐.
- 소수자여성 사회통합에서 '성별 기초생활보장수급율', '성별 60세 이상 노인 취업률', '성별 장애인 등록율' 지표에서 이 지표들이 플러스(+) 지표인지, 마이너스(-) 지표인지 생각해볼 필요가 있음. 여성의 기초생활수급율이 높으면 좋은가, 나쁜가? 60세 이상 여성노인 취업률이 높으면 좋은가, 나쁜가? 여성 장애인 등록율이 높으면 좋은가, 나쁜가? 여성이 빈곤하므로 여성수급자가 많음. 여성 수급자가 많다는 것은 그 만큼 여성이 빈곤하다는 것을 보여주는 것임. 60세 이후에도 계속 취업을 하는 것은 여성이 빈곤하기 때문이 아닌가? 장애 출현율은 보통 남성이 많음. 고령사회가 되면 여성이 남성 보다 오래 살면서 장애가 있는 상태임. 최근 장애인 등록율은 성별 차이가 거의 없음.
- 사회문화권 중진 영역에서 '성별 주관적 건강상태 평가'를 대표지표로 하는 것이 타당한가를 재고해볼 필요가 있음. 주관적 건강상태가 중요한 것인지, 발병율, 유병율이 중요한 것인지 논의의 여지가 있음. 해외 대도시와 비교가 가능한 지표인가? 사회문화권 증진영역에서 건강과 관련된 지표가 2개 선정된 이유는? 서울여성의 건강이 현재 심각한 상태이기 때문인가? 성폭력 관련시설수와 가정폭력 관련시설수가 많으면 좋은 것인지에 대한 논의가 필요함. 성폭력과 가정폭력 건수를 감소시키는 것이 중요함.
- 여성가족재단에서 20년전부터 서울시 성별통계를 생산하고 있음. 인구, 가족, 보육,

교육, 경제활동, 보건, 복지, 문화 및 여가, 정보화, 정치 및 사회참여, 안전, 환경에 이르기 까지 다양한 영역에서 통계지표를 시계열로 생산하고 있음.

- 제안한 서울시 성인지지표가 서울시 성별통계에 있는 지표들임. 차별화하기 위해서는 서울시 성인지지표 개발의 목적을 구체화하고, 목적에 맞는 대표지표 선정, 지표수를 간략화하는 것이 필요하다고 보여짐.

종합토론 2.

Gender and the Labor Market: Creating Equal Employment Opportunities for Women

• • •

전 명 숙

(한국노동연구원 연구위원)

이 발제문은 미국 여성노동시장의 전반적 특성과 제도적 맥락 그리고 정책적 과제를 잘 보여주고 있다. 이와 함께 뉴욕시 노동시장의 특수성을 보여 줌으로써 특정 지역 상황에 맞는 여성정책의 필요성도 함께 제시하고 있다. 발제문의 목적이 논쟁적인 이슈나 정책을 다루는데 있다기 보다는 미국의 여성노동시장정책을 이해하는데 도움이 되는 정보제시에 있으며 이는 우리나라 여성정책의 과제를 풀어나가는데 있어 유용한 자료가 되리라고 본다. 이하에서는 세 가지 질문을 중심으로 논평을 하고자 한다.

첫 번째 질문은 (Figure 2)에서 제시하고 있는 데이터에 관한 것이다. 우리나라와 비교해 볼 때 흥미로운 점은 아이를 가진 기혼여성의 노동시장 참여율이 전체 여성의 평균보다 높다는 점이다. 우리나라의 경우(2004년)에는 미국과 달리 전체 여성의 경제활동참여율이 54% 정도인 반면 0-16세까지 자녀를 둔 기혼여성의 경제활동참여율은 43% 정도로 상당히 낮다. 특히 2세 이하 자녀를 가진 여성은 20% 정도로 급격하게 떨어지며 자녀가 초등학교에 들어간 이후에나 50% 수준으로 상승하고 있다. 이처럼 육아의 부담은 여성의 경제활동참여에 큰 저해요인이 되며 자녀의 나이가 어릴수록 이러한 부담은 더욱 크게 작용하고 있다. 자녀의 연령에 따른 여성의 경제활동참여율의 차이는 다른 OECD 주요 국가에서도 찾아볼 수 있는데 예컨대 캐나다, 스웨덴, 영국, 덴마크 등에서도 2세 이하의 영유아를 가진 여성의 경제활동참여율은 전체여성의 경제활동참여율에 비해 낮은 것으로 나타난다. 따라서 다른 나라 여성노동시장과의 공통점과 차이점을 보기위해서는 발표문에서 사용한 데이터를 자녀의 연령에 따라 세분화해서 제시하였으면 하는 아쉬움이 있다. 특히 세분화된 정보는 정부의 정책적 과제를 설정하는데 있어 중요하다고 판단된다.

두 번째 질문은 미국 여성노동시장의 특징을 구성하는데 있어서 여성단체와 노동조합의 역할에 대한 부분이다. 많은 연구에 따르면 미국의 차별금지법의 실효성을 확보해 나가는 과정에서 법원이나 정부의 역할이 매우 중요했음을 강조하는 한편 여성단체의 역할 역시 비중있게 다루어지고 있다. 이와 함께 여성 근로자들의 노동시장에서의 열등한 지위를 설명하는데 있어서 낮은 정치적 대표성 뿐만 아니라 (본 발제문에서 지적되어 있듯이) 노동조합에서의 낮은 대표성도 그 한 요인이 되고 있음을 지적하는 연구도 있다. 최근 노동시장에서의 여성지위를 향상시키기 위한 미국 여성단체의 주요한 활동이나 노동조합의 활동이 있으면 그 현황을 소개해주기 바란다.

세 번째 질문은 차별금지정책과 관련하여 EEOC나 적극적조치(affirmative action) 등이 당면하고 있는 최근의 문제나 향후 과제 등에 대한 부분이다. 우리나라도 1987년도에 제정된 남녀고용평등법을 통해 채용과 승진 해고시에 차별을 금하는 정책을 취하고 있으며 이후 입법의 법개정을 통해 동일노동 동일임금, 간접차별금지 등을 규정으로 포함시키게 되었다. 특히 남녀고용평등법에 기반하여 2006년부터 공기업과 1000인이상의 민간 대기업을 대상으로 적극적 고용개선 조치를 실시하고 있다. 즉, 대상기업으로부터 고용현황(전직종 여성근로자 고용비율과 관리직 여성근로자 고용비율)을 제출받고 그 내용을 심사하여 미달기업인 경우 적극적 고용개선조치를 하도록 권고하고 있다. 이러한 법 제도적 변화는 장기적으로 여성들의 노동시장에서의 지위를 개선시키는데 큰 공헌을 하리라고 기대한다. 그러나 현재로써는 미국에 비해 초기단계이며, 특히 적극적 고용개선조치는 인적,물적 인프라나 제도의 장애성에 있어서 미국에 비해 매우 취약한 상황이다. 따라서 이 제도의 실효성 확보를 위해서 향후 개선해야 할 사항이 많다고 보여지며 이 과정에서 미국의 경험은 매우 중요하다고 판단된다. EEOC 나 적극적조치의 실효성 확보를 위한 그동안의 노력과 함께 최근 중요한 변화나 장애 요인이 있으면 함께 소개해 주기를 바란다.

종합토론 3.

「London의 보육전략」을 듣고

• • •

이 원 정

(인하대학교 소비자아동학과 교수)

본 고에서는 먼저 영국과 우리나라의 보육환경, 인건과 식음의 보육현황을 비교해 본 후, Burke 국장이 발표해주신 내용에 대해 생각해보고자 한다.

1. 영국과 우리나라의 보육환경

OECD(2006)의 「Start Strong II」에 제시된 국가별 보육환경자료를 토대로 영국과 우리나라의 보육환경을 간략히 살펴보면 다음과 같다. (표 1)을 보면 영국의 전체인구, 6세 이하의 영유아 인구수는 우리나라보다 더 많은데, 우리나라는 합계출산율이 상대적으로 저조한 것을 알 수 있다. 여성의 노동시장 참여율이 우리나라보다 높고, 영유아기 보육 및 교육에 대한 사회투자 규모가 우리나라보다 매우 크다.

(표 1) 영국과 우리나라의 사회 환경

	영국	우리나라
인구	6천 2십만 명	4천 5백 9십만 명
합계출산율	1.7	1.16
GDP per capita	USD 28,000	USD 20,300
6세 이하의 영유아 인구	5,000,000명	약 4,000,000명
여성의 노동시장 참여율	- 15-64세 여성의 69.6% 참여 - 시간제근무자의 비율 40.4%	- 15-64세 여성의 53.9% 참여 시간제근무자의 비율 11.9% - 단, 근로자의 대부분이 비정규계약이므로 산전후휴가, 육아휴직 등의 혜택을 받지 못함
사회투자	GDP의 21.8%	GDP의 6.1%
아동빈곤율	15.4%	통계치 없음

출처: Start Strong II (OECD, 2006: 415 & 369).

영국과 우리나라의 영유아기 아동을 위한 보육 및 교육서비스 현황은 (표 2)에 제시되어 있다. 영국의 아동들은 만 4세가 되면 의무적으로 지역 primary school에 입학하는 것을 알 수 있다. 이들 primary school에서는 부모가 일하는 아동을 위해 아침식사 서비스와 방과후 클럽 등을 운영하는 추세라고 한다. 만4세 이전에는 nursery school이나 pre-school에 다닌다. 이 자료에는 child minding에 대해서는 제시되어 있지 않다.

한 가지 주목할 점은 지역마다 children's center가 있어 부모와 자녀를 위한 유아기 보육 및 교육, 부모양육지원, 가족지원, 건강관련 서비스 등을 제공하며 이 센터는 이른 새벽부터 야간까지 운영된다는 점이다. 가족의 자녀양육 지원효구가 다원화된 사회에서 매우 필요한 지원체제라 볼 수 있다.

이와 비교하여 우리나라 영유아기 아동을 위한 서비스 체계는 상대적으로 간단한 편이다. 어린이집이나 유치원에서 영유아를 위한 종일제 서비스를 제공하며, 부모가 원할 경우 반일제 서비스를 제공하기도 한다. Start strong II의 자료에는 우리나라의 경우 학원(Hakwons)에서 3세부터 12세아동의 아동을 위해 시간제부터 종일제까지의 다양한 교육서비스를 제공하고 있다고 언급하고 있다.

영국이나 우리나라 모두 3세까지의 영아, 집중마기 유아는 약 20%의 취원율을 보이고 있고, 이 수치는 연령이 높아질수록 급격하게 증가하는데 영국 유아의 취원율이 우리나라와 비교하여 볼 때 매우 높다는 것을 알 수 있다.

(표 2) 영국과 우리나라의 영유아기 보육 및 교육서비스 현황

	영국	우리나라
주요 서비스 유형	- Nursery school : 3,4세 유아에게 주당 12.5시간의 서비스 제공, 일부는 종일제서비스 제공 - Pre-school/play group : 2세부터의 유아에게 종일제서비스 의 간헐적, 제일의 서비스제공. - Reception classes : primary school내에 위치 조식 서비스, 방과 후 클럽 운영 - Children's center : 부모와 자녀에게 one stop 서비스 제공	- 어린이집 : 0세부터 5세까지의 영유아에게 12시간동안의 종일제 서비스 제공을 원칙으로 함 - 유치원 : 3세부터 5세까지의 유아에게 반일제, 종일제 서비스 제공
취원율	- 0세부터 3세 : 20% - 3세부터 4세 : 96% - 4세부터 5세 : 전체	- 0세부터 3세 : 19.6% - 3세부터 6세 : 66.3% - (이중 5세부터 6세 : 78.9%)

출처: Start Strong II (OECD, 2006: 416 & 370).

2. 런던과 서울의 보육환경

런던과 서울의 보육환경을 비교하여 제시한 자료가 <표 3>에 제시되어 있다. 우선 영유아의 인구수를 보면 서울이 런던보다 약간 높은 것을 알 수 있다. 하지만 시설 수의 규모에서는 런던의 시설 수에서 약 10의 배 상회하는 것으로 나타난다. 이는 런던시가 서울시보다 영유아의 취원율이 높고, 법정 교사대 영유아의 비율이 낮기 때문인 것으로 보인다.

(표 3) 런던 시와 서울특별시의 영유아 인구 및 보육 · 유아교육시설 수

	런던	서울
영유아 수[a]	- 0세부터 4세 : 476,000명 - 5세부터 11세 : 658,700명	- 0세부터 4세 : 522,004명[c] - 5세부터 9세 : 634,440명[c]
시설 수[b]	- Day nursery : 56,600개소 - Child minders : 36,300개소	- 어린이집 : 4,573개소[d] - 유치원 : 962개소[e]
법정교사대 아동비율[f]	- 2세 미만 : 4:1 - 2세 4:1 - 3-7세 13:1 - family daycare 6:1(5세이만아동 3명 이내만 보육가능) - reception class 30:2	- 영아 3:1 - 1세 5:1 - 2세 7:1 - 3세 15:1 - 4-5세 : 20:1

a) The Case for London(Mayor of London, 2003:71).
http://www.london.gov.uk/mayor/case_for_london/docs/ch5_public_services.pdf
b) The London childcare strategy(Mayor of London, 2003:46).
http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/childcare/index.jsp
c) 서울특별시 인구통계(서울특별시, 2003).
http://stat.seoul.go.kr/sws/sws999f.jsp?ID=DT_827TAB&IDTYPE=3&A_LANG=1&FPUB=3&SELITEM=
d) 서울특별시 보육통계(서울특별시, 2003).
http://women.seoul.go.kr/new/pds/pds03/data/nurture_statistics(20060630).xls
e) 교육인적자원부 학교현황(교육인적자원부, 2007).
f) Start Strong II (OECD, 2003: 416&370).

런던 시와 서울특별시의 보육사업 전략을 살펴보면 <표 4>에 제시된 바와 같다. 런던시는 2003년 「런던 시 보육전략」을 수립하여 발표하였으며 Burke 국장의 발표에서도 알 수 있듯이 런던 시 차원의 보육전략이 2003년 이후 다시 발표된 적은 없다. 서울특별시의 경우 2006년 여성가족부 새싹플랜이 발표된 후 시 차원에서 서울특별시 종합기

보육계획[1]을 수립하여 시행하고 있다.

런던 시의 보육전략 중 눈에 띄는 부분은 다양한 인구(한 부모 가정, 빈곤층, 이민자 가족 등)의 취약한 특성에 맞추어 이들의 보육요구를 지원하고자 하는 점과 기업에 대한 세제지원을 통해 이들이 근로자의 양육지원에 동참할 것을 유도하는 것이라 하겠다. 이와 비교하여 서울특별시의 보육전략 중 강조되고 있는 부분은 공보육시설의 확충과 지원체계 확대에 따른 투명성의 확보라 할 수 있다. 서울특별시의 경우도 근래 정혼이민자 가정 등 취약계층을 위한 보육지원에 주력하고 있다. 두 도시 모두 대도시에서 나타나기 마련인 다양한 인구 층의 확대, 가족 형태의 다양화에 따라 subgroup의 차별화된 보육 및 양육지원 요구에 능동적으로 대처하려는 움직임을 보이고 있다.

(표 4) 런던 시와 서울특별시의 보육사업 전략

런던 시 2003[a]	서울특별시 2007[b]
- 중앙정부 및 지방정부, 관련기관과 제휴하여 보육의 availability와 affordability를 높임 - 보육시설 공급을 확대함 - London childcare fund을 조성 - 부모가 취업했을 때 보육지원을 해주기 위한 비용과 효율성을 검토 - 보육관련 종사자들의 임금 인상 시사 - 관련기관들과 연합하여 다양한 보육요구 지원 - working tax credit & childcare tax credit 제품 검토 - childcare 지원하는 고용주 세제혜택 (이하 생략, 전체 내용은 원본 참조).	【개선방향】 - 적정한 비용으로 양질의 보육서비스를 받을 수 있는 공보육시설의 대폭 확충 - 다양한 보육서비스 확대로 보육의 질적 수준 향상 - 지원체계의 개선으로 지원의 투명성, 효율성 확보 【기본방향】 - 1동 1공공보육시설 및 공공기관내 공보육시설 확충으로 공보육 기반 구축 - 다양한 보육수요에 부응하기 위해 야간휴일보육, 장애아보육 등 맞춤형 특수보육을 확대 - 보육지원 확대에 따른 지원체계 개선

a) The London childcare strategy(Mayor of London, 2003).
http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/childcare/index.jsp
b) 서울특별시 보육사업안내(서울특별시, 2007:14-15).
http://children.seoul.go.kr/data/NDATA001/187.pdf

1) 서울특별시 중장기보육계획의 내용은 공개된 자료가 입수되지 않아, (표 4)에서는 2007년 보육사업안내 책자에 제시된 기본방향과 개선방향의 내용을 제시하였다.

3. Burke 국장의 발표에 대한 소감

Burker국장의 발표를 통해 1998년 이후 영국에서는 지속적으로 주요 보육정책을 수립하여 다양한 인구층이 보육에의 접근성을 높일 수 있도록 노력하고 있다는 것을 알 수 있었다. 특히 2003년 이후 매년 주요 보육정책이 발표되고 있으며, 특히 2006년 Childcare Act에서는 지자체의 책임을 강화시켜 지자체로 하여금 다섯 가지 Every Child Matters의 목표[2]를 구현하기 위해 노력할 것, 충분한 보육서비스를 제공할 것, 그리고 부모에게 양육지원 정보를 더 잘 제공할 것을 촉구하고 있음을 알게 되었다. 보육서비스에 대한 지자체의 책임과 권한을 강조하는 것은 근래 우리나라에서도 강조되고 있는 부분이다.

특히 Childcare Affordability Programme(CAP)[3]은 Burke국장의 발표를 통해 처음 접하게 되었는데, 3,255개 nursery school에 다니고 있는 저소득층(특히 한 부모 가정) 자녀에 대한 보육료 지원을 통해 아동빈곤, 저소득층의 실업 문제를 해결하고자 하는 시의 노력을 인식할 수 있다. 런던 시 홈페이지에 안내된 내용을 보면 서에서는 보다 유연하게 보육시간을 운영하는 시설이나 National Child Minding Association에서 인증을 받은 시설에는 인센티브를 줌으로써 저소득층 자녀에게 특히 중요한 보육서비스의 질적 수준 향상과 서비스 시간의 확대를 위해 역점을 두고 있음을 알 수 있다.

Burke국장은 발표를 통해 영국과 런던 시의 최신 보육정책과 주요 정책내용 및 방향에 대해 우리나라의 청중에게 상세히 안내해주었다. 본 발표를 통해 영국과 런던 시의 보육철학을 보다 더 많이 이해할 수 있게 된 점, 영국의 보육정책을 우리나라의 정책내용과 비교해 볼 기회를 가질 수 있었던 점 외에 그간 정보취득에 상대적으로 어려웠던 영국의 보육정책에 보다 용이하게 접근할 수 있게 된 점은 본 토론문을 준비하면서 얻은 큰 즐거움이라 하겠다.

---

2) 영국정부가 0세부터 19세까지의 모든 아동에게 구현시키려는 Every Child Matters의 5대 목표는 첫째, 건강, 둘째, 안전, 셋째, 즐거움과 성취, 넷째, 긍정적인 공헌, 다섯째, 경제적 복지의 달성이다(출처 : http://www.everychildmatters.gov.uk/).

3) 런던시 홈페이지에 이 프로그램에 대해 간략히 안내되어 있다.
http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/childcare/ccare-affordability.jsp

종합토론 4.

'글로벌 도시 도쿄의 가족에 관한 사회복지전략: 지방분권시대와 저출산시대의 돌봄의 사회화, 일-생활 양립지원을 둘러싼 딜레마'

* * *

송 다 영

(인천대학교 사회복지학부 교수)

아시아에서의 사회정책, 특히 한-일간 가족 및 보육정책, 한부모가족 문제 등을 여성주의적 시각과 시민권에 근간한 관점을 두고 지속적으로 연구, 학술활동을 해 오신 Soma Naoko 교수님께 대한 토론을 맡게 되어 기쁘게 생각합니다. 도쿄(이하에서는 통칭 사용되는 '동경'으로 칭함)는 서울과 함께 아시아를 대표하는 metropolitan 도시로서의 면모를 가지고 있어서 많은 유사성이 있을 것으로 생각됩니다. 도시가 형성된 역사나 변천과정에 있어서 차이로 인하여 동경에서의 경험을 그대로 서울시에 적용하는 것은 어려움이 있겠지만, 동경에서 활용되고 있는 가족에 관한 사회복지전략은 서울시에서 한 번쯤 짚고 넘어가면 좋을 것으로 생각합니다.

Soma 교수는 동경의 가족이 관한 사회복지전략의 특징으로 새로운 공공, 상호부조, 주민주체의 강조와 육아/노동행위에의 지원 등으로 요약하고 있다. 지방화 시대에 두드러진 특징으로 부각되는 것은 "지역사회"의 개념으로 동경도의 경우 지역사회를 중심으로 한 육아, 양육 지원과 이를 통한 돌봄의 사회화를 논문의 축으로 하고 있다. 지역사회의 양육지원 방식은 p. 10 이후에 서술되는 바와 같이, 기존의 '보육정책' 중심 기조에서 '새대 양육지원'으로 정책 역점이 이동하고, 아동을 키워나가는 과정에 있어서 선택의 다양성, 양육의 가족(자기) 책임으로 이동하는 양상이 두드러진다. 구체적으로 살펴보면 동경에서는 최근 보육시설은 공공보육기관이외에도 보육실, 보육엄마 등이 점차 증가하고 있으며, 아이를 키워나가는 엄마를 중심으로 아이를 키워나가는데 있어서의 고립감 극복, 정보공유, 육아서비스 보완 등을 위해 '양육살롱' '일시보육' '상담사업' 등의 지역커뮤니티가 형성되고 있음을 지적하고 있다. 양육의외에도 예비 엄마들, 출산을 예정하고 있거나 혹은 출

산 후 육아시기를 거쳐가는 여성들에 대한 아동가정지원법의 연계 등과 같은 서비스를 개발하여 지원, 연결하고 있다. 또한 가정내에서 아동이 고립되어 양육되면서 발생할 가능성이 높아지고 있는 아동의 위기상황에(예를 들자면 아동학대 혹은 방임 등) 대한 지역사회의 예방적 자원의 개입의 증가 등이 사회복지전략으로 포함되고 있다.

Soma 교수는 이와 같은 동경도의 가족복지전략을 정리하면서 딜레마로서, 첫째, 지역사회 커뮤니티와 양육자로서의 어머니의 상황에 대한 구체적 인식, 이에 대한 문제해결방안으로서의 '보완지원 네트워크'가 형성되면서 여성과 아동들이 정책의 주요대상으로 부각되지만 동시에 여성은 '육아기술이나 아동양육 능력이 부족한 존재'(p.14), 혹은 육아불안이나 학대(강제) 예비군(p.14)로 대상화되어 지는 부수적 결과들을 우선적으로 지적한다. 돌봄의 사회화가 정책의 목표가 되지만 구체적 현실에서는 여성의 '양육책임' 항상과 육아책임이 오히려 강조되는 현실간의 모순을 지적한다.

둘째, 육아방식의 개혁과 동시에 '노동형태'의 개혁과 사회적 지원을 논의하지만 이에 대한 구체적인 정책방안은 제시되지 않음을 정책적 딜레마로 지적한다. 돌봄의 사회화, 일-가족 양립에서 강조되어온 남성의 양육 참여와 이를 위한 노동방식의 조정, 즉 워크-라이프-밸런스가 함께 진행되지 않는다면 여성과 남성간의 양육을 둘러싼, 가족내 성별분업의 갈이지 않는 긴장과 갈등은 해소되지 않는다. 남성을 위한 토요일 오전 놀이 프로그램, 남성을 양육놀가 핸드북, 부모학교 지원사업 등이 보완되고 있지만 여성의 양육에 지원만큼의 강도는 아닌 것으로 보고하고 있다.

셋째, 양육의 경제적 부담을 완화한다는 취지하에서의 정책 대상이 저소득층에서 중간층으로 지원이 확대되는 것은 정책의 보편화, 대상층의 확대라는 점에서 눈여겨볼만 하다. 아동수당의 대상이 '저수층' 한정에서 벗어나 아동을 키우는 '일반' 가족으로 확대되는 차원에서, 한부모가족에게만 지급되던 수당이 일반가족의 범주안에, 아동을 키우는 경제적 부담에 대한 사회적 지원으로 수당이 제공되는 방식은 긍정적인 측면이 있다. 다만 이와 같은 출산층에 대한 지원액의 증가가 한부모가족과 같은 가족이 추가적으로 요구되는 양육수당의 제배치에 의한 방식(p.18)은 문제의 여지가 있다.

Soma 교수가 지적한 논의들에 동의하면서, 본 세계적으로 강조되고 있고 특히 동경이나 서울과 같은 아시아의 상황에 놓인 경우에 더욱 필요성이 제기되고 있는 '돌봄의 사회화', '사회적 양육 책임', '일과 가족의 양립' 등이 어떻게 보다 성공적으로 정착할 수 있게 하는 방안을 모색하기 위하여, 동경사례에 대한 Soma 교수의 논문에서 몇 가지 생각해거나 보완이 필요한 부분을 지적해보고자 한다.

우선 동경도의 가족에 대한 사회복지전략이 여성을 노동자와 양육자로서의 위상을

동시에 고려하면서 진행되고 있는 가의 문제이다. 동등의 사회화나 일-가족 양립은 무엇보다도 기존에 잔존해 온 성별에 기초한 강고한 성별분업을 해체하고, 남성과 여성 모두가 (잠재적) 부모이자 노동자로서 정체성을 인정할 때 비로소 실현된다. 만일 여성들에게 아동양육을 주로 전담하는 자로서의 역할 지원이나 보완을 위한 정책을 우선적으로 제공하거나, 혹은 이를 중심으로 정책을 편제한다면 이것은 여성의 노동자로서의 살아갈 권리를 잠식하게 하는 결과로 이어질 수 있다.

동경도에서의 '양육상품'의 운영방식이나 프로그램을 구체적으로 제시하지 않아서 정확히 알 수 없으나, 여성들을 어떻게 혹은 무엇으로 상정하고 있는가에 따라 성격이 많이 다를 것이다. '양육상품'이 여성들을 전업주부로, 혹은 여성이 자녀를 키우는 것을 당연한 일로 전제하여 이에 대한 양육부담의 완화 차원에서 운영되고 있다면 이것은 여성들이 아동을 키워야 하는 존재라는 사회적 이념을 더욱 강화시킬 것이며, 여성의 자녀를 양육할 권리라는 부모권의 차원으로서 보다는 여성의 당연히 책임져야 할 의무라는 시각으로 자리잡을 가능성이 높다. 최근 저출산의 기본 원인으로 작용하는 여성에게만 (가족에게만) 부여되는 과도한 자녀양육의 책임이 다른 형태로 자리잡아나갈 가능성이 높다. Soma 교수는 이것을 '재가족화'라는 명칭으로 표현했는데, 재가족화는 여성들이 새로운 시민사회에서 임금노동자로서 살아갈 권리와 부모로서 자녀를 양육할 권리는 둘 다 보장받아야 하는 권리에서 멋어나, 가부장제적 가족구조하에서 여성의 정체적 독립을 보장받지 못하면서 재등장 양육역할을 규정받는 상황으로 재구조화된다는 점에서 우려를 해야 할 것으로 본다. 여성들이 수행하는 가족내에서의 고립된 양육행위가 지역사회 네트워크를 통하여 공유되고 함께 이루어진다는 긍정적인 측면을 살리면서도, 동시에 여성의 시민사회에서의 기본적 노동권을 보장받을 수 있게 하는 방안이 함께 마련되지 않는다면 장기적으로 여성들에게 긍정적인 정책효과를 산출해내지 못할 것이다.

끝에, '양육상품'과 이외 상담사업 등의 주요 이용대상자를 누구를 선정했는가에 대한 문제도 살펴볼 필 한다. 양육상품은 자녀양육의 신체적, 시간적 어려움이나 고립된 상황에서의 육아 갈등을 정보의 제공, 프로그램의 지원, 네트워크 구축 등을 통하여 해소해 보겠다는 의도하에 생겨났으나, 주로 낮시간, 짧은 기간의 외출 등에 대한 양육 지원을 주로 하고 있어서 이용할 수 있는 대상은 전업주부, 특히 돈벌이를 하는 남편을 가진 전업주부로 제한될 가능성이 높다. 만일 양육지원사업의 취지가 '양육자의 양육역을 강화하고 어을 수월하게 수행할 수 있게 하는' 것에 있다면 지원대상이 보다 더 많은 필요가 있는 비혼모, 이혼, 사별 등으로 인한 한부모 등에 초점이 되어야 할 것이다. 양육지원사업이 진정한 양육지원이 되기 위해서는, 일부 남성생계부양자-(전업)주부의 가족형태

로 해석이 제한되어서는 안되며, 모든 형태의 가족에게 동등하고 공평하게 기회가 주어지는 것으로 기획되어야 한다. 그렇지 않다면 양육급여과 같은 양육지원은 가부장제의 가족의 강화나 여성역할의 성별분업의 재생이라는 모순상황을 타개할 정책방안으로 보기 어렵지 않을까 한다.

셋째, 남성의 노동법적 지원과 이를 통한 일과 생활(가족)간 조화로운 삶의 가능성을 높일 수 있는 부분에 대한 구체적인 내용이 더 포함되었으면 좋을 것 같다. pp. 15-16에 이즈기꺼의 남성들의 양육참여를 위한 방안을 간단히 포함시키고 있는데, 전 세계의 추세가 되고 있는 배우자출산휴가와 남성의 육아휴직사용 의무화 등에 대한 일본 상황이나 동경도에서 더 독특하게 시행하고 있는 정책이나 사업들이 포함되었으면 좋을 것 같다.

가부장제적, 남성중심의 생계부양과 모델이 강력한 아시아 국가에서 남성의 양육참여는 단기적으로 쉽게 변화가 일어나기를 기대하기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 여성과 남성이 모두 경제적 노동자이자 부모로서의 양쪽 권리를 동시에 보장받을 수 있는 존재로 사회적 인식이 확산되기 위해서는 남성들의 노동시장에서의 일하는 방식의 변화, 즉 워크-라이프 스타일의 변화가 수반되어야 하며 가족문제와 관련해서는 양육참여 전략의 개발과 적용이 무엇보다도 필요하다. 육아휴직 사용을 결과에 있어서도 여성은 88.5%, 남성은 0.57%(p.15)로 남성들의 육아휴직에도 접근은 상당히 제약되어 있는 것을 알 수 있다. 남성들의 육아휴직, 출산휴가, 부모휴가, 부모교육 등과 같은 양육참여에 대한 다양한 전략이 활용되지 않는다면, 동경에서의 가족에 관한 사회복지정책은 좋은 사회경제의 기본틀과, 남성가장을 중심으로 한 부양자 모델의 강화 및 성별 역할 굳고화는 해결되기 힘들 것이다. 돌봄의 사회화, 일-생활 양립은 에스핑앤더슨이 제작(1999)에서 지적한 바와 같이 한 방향이 아닌 양 방향에서의 노력, 즉 여성과 남성 모두 노동자로서 뿐만 아니라 부모로서의 양육권을 동시에 누리고 행사할 수 있을 때 비로소 진정한 의미의 '자유로운 선택'이 될 수 있을 것이다.

종합토론 5.

서울시 「여성이 행복한 도시 프로젝트」

• • •

문 미 경

(한국여성정책연구원 연구위원)

서울시 「여성이 행복한 도시 프로젝트」는 기존 여성정책의 주류인 돌봄과 일자리 창출 분야를 넘어 여성친화적인 도시환경을 구축함으로써 시민으로서 여성의 행복지수를 제고하는 것을 목표로 하고 있습니다.

이전까지의 정책들이 복지나 일자리 창출과 같은 내용 중심으로 이루어져 왔다면 서울시 여성이 행복한 도시 프로젝트는 공간적인 차원에서 여성들에게 불편함을 없애주겠다는 내용을 포함하여 이전의 정책과는 차별화를 보이고 있습니다.

화장실이라든지, 보도, 육교 등 공간적인 차원에서 남성과 여성 모두에게 편리성과 안전성을 보장해야 한다는 차원에서 그 동안 각 정책에 대한 성별영향평가를 수행해야 한다는 주장이 여성연구 학자와 여성연구기관에서 있어 왔고 중앙정부 차원에서는 2004년부터 이미 수행된 사업들에 대해 선별해서 성별영향평가를 수행하고 있지만, 공간적인 차원에서의 성별영향평가는 거의 이루어지 않았다.

그러나 「여성이 행복한 도시 프로젝트」는 도시시설물이나 공간에 대해 사전에 여성의 경험과 시각을 반영하여 여성들의 불편과 불안요소의 발생한다는 계획을 담고 있음으로써 넓게는 여성 인권 보호 차원에서도 상당한 의미를 부여할 수 있을 것이며 성별영향평가에서의 실천성을 보여주는 것이라 대목이라 생각된다.

결국 「여성이 행복한 도시 프로젝트」는 지방자치단체의 전세계적인 연합체인 지방자치단체 국제연맹이 1998년 11월 「지방자치단체에서의 여성에 관한 세계헌언문」에서 강조하고 있는 성 평등의 주류화와 여성인권 보장을 실천하게 실행에 옮기고 있는 것으로 보여진다.

이 선언문은 지방자치단체가 (1)국가의 통치구조에 있어 필수불가결한 요소, (2)시민에게 가장 근접한 정부단위, (3)시민에게 서비스의 제공자이자 고용주, 생활환경조성

자로 규정하면서, 지방자치단체는 (1) 지속가능한 개발을 추진함에 있어 여성의 지식과 능력을 활용할 수 있는 최상의 위치에 있고, (2)민주적인 지방자치단체는 세계 전지역사회의 모든 시민들을 위해 사회적, 경제적, 정치적 정의를 확보하는 데 중요한 역할을 가지고 있으며, (3)남녀평등을 위한 전세계적 노력에 기여할 수 있는 위치에 있고, 전 세계 여성의 지위와 남녀평등의 상태에 지대한 영향을 미칠 수 있다라고 하였다.

그럼에도 보론자로서의 당부하고 싶은 것은,

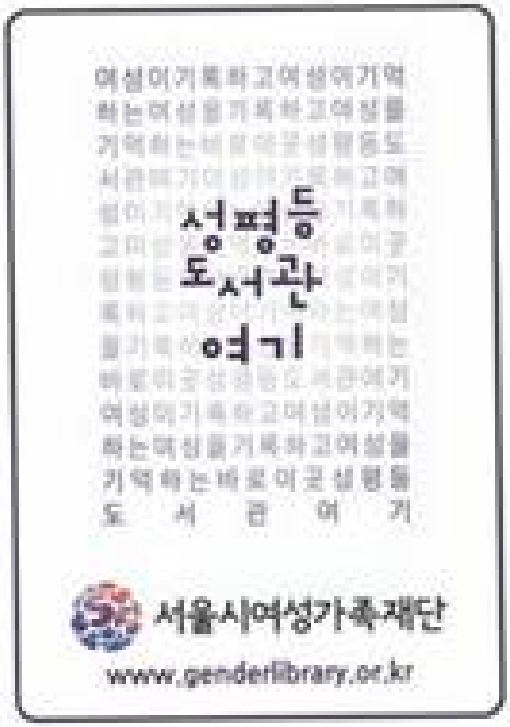
첫째는 비전에 비해 세부 사업 내용들이 용두사미 격으로 이루어지지 않기를 바란다. 사업 내용들이 '좋보는 서울', '일 있는 서울', '너너한 서울', '안전한 서울', '편리한 서울'로 구성되어 있는데, 각 사업내용에 따른 세부사항들에 대한 심도 있는 고민을 통해 여성들에게 실질적인 효과를 미칠 수 있는 내용들로 채워졌으면 한다.

두 번째는, 서울시 25개 기초자치단체를 통한 「여성이 행복한 도시 프로젝트」 였으면 한다. 현재 우리 사회는 흔히 지방분권화로 말하고 있으며 지방자치단체의 역할이 커져 가고 있는 실정이다. 일반시민들은 상위정부에서 행하는 정책들에 대해서는 피부로 직접 느끼기 어렵다. 주민들은 가장 가까이에 있는 기초단체에서 내리는 정책 속에서 직접 정부가 어떤 일을 수행하고 있구나 하고 피부로 느끼는 것이다.

그런 차원에서 서울시의 여성이 행복한 도시 프로젝트는 한편으로는 여성을 위해 굉장히 좋은 사업을 하는구나 하면서도 또 한편으로는 어려운 사업들을 서울시의 25개 기초자치단체가 각 지역에서 수행한다면 주민들이 느끼는 실질적인 체감도는 훨씬 높아지지 않을까 하는 생각이 든다. 기초자치단체에서 수행할 때 주민들의 접근도는 높아지고 따라서 이용도도 높아지기 때문이다.

마지막으로, 서울시가 25개 기초자치단체를 대상으로 「여성이 살기 좋은 구」를 선정하는 작업이 이루어졌으면 한다. 아래의 내용은 여성이 행복한 도시를 만드는데 시사하는 바가 크다.

미국의 Ladies' Home Journal은 낮은 범죄율과 보육시설, 여성사업업자비율, 평등한 직업기회, 교육, 보건 등의 다양한 항목에 대해 공식통계를 근거로 200개 도시를 대상으로 1998년부터 미국에서 여성들이 가장 살기 좋은 도시를 선정하고 있다. 캘리포니아주의 얼바인시는 2001년 종합 4위를 차지하고 미국에서 가장 안전한 도시와 아이키우기 좋은 도시로 선정되었다. 그 비결은 고용창출 · 주거환경 · 쇼핑 · 교통 · 교육 · 녹지율지 · 위락시설 등을 고려한 마스터플랜을 세워 계획생한 계획도시인데다가 능력있고 일하기 원하며 아이를 안전하게 키우고 싶은 여성들의 희망을 이루는 정책을 모든 부처와 남녀주민, 기업과 비정부기구들이 협력하여 추진하는데 있다(2001, 한국여성개발원).


여성이기록하고여성이기억
하는여성을기록하고여성을
기억하는바로이곳성평등도
서관여기여성이기록하고여
성이기억하는여성을기록하
고여성을기억하는바로이곳
성평등도서관여기
록하고여성이기억하는여성
을기록하고여성을기억하는
바로이곳성평등도서관여기
여성이기록하고여성이기억
하는여성을기록하고여성을
기억하는바로이곳성평등
도 서 관 여 기
성평등
도서관
여기
서울시여성가족재단
www.genderlibrary.or.kr



서울특별시 여성가족재단
Seoul Foundation of Women & Family

(06-809) 서울특별시 동작구 대방동 한솔길 22번지
Tel : (02)1810-5015 Fax : (02)810-5001
www.seoulwomen.or.kr