

여성의 눈으로 보는 지역혁신발전

문 지 현 | 목원대학교 겸임교수

I. 성 주류화 관점에서 보는 지역여성혁신발전

1. 지역혁신과 성 주류화

참여정부의 국가균형발전정책은 지역 간 불균형 발전을 극복하고, 모든 지역이 고루 잘 사는 균형사회를 건설함으로써 국민통합을 실현하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 자원과 사회 인프라가 중앙에 집중되어 있는 현상을 개선하고 전국의 지역격차를 최소화하는 가운데 지속가능한 발전을 이루기 위한 것이다. 이를 위해 정부는 국가균형발전특별법 제정, 제1차 국가균형발전 5개년계획('04 ~ '08) 수립, 국가균형발전특별회계 신설 등의 제도적 기반을 마련하고, 지역혁신체계 구축, 지역전략산업 육성, 혁신클러스터 육성, 지역개발 정책, 산학협력 강화 및 지역 인재양성, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설, 수도권 발전 특별 대책 등 7대 주요과제를 통하여 국가균형발전을 실현해 나가고 있다.

이와 더불어 광역자치단체와 기초자치단체에서도 지역혁신발전계획을 수립하고 지역의 혁신 여건 분석, 지역혁신협의체계 구축, 전략산업의 육성, 지역인력 양성 등의 과제를 추진하고 있는 실정이다. 역동적 지역발전을 통한 국가 재도약의 비전은 자원과 경제적·사회적 인프라의 재배치뿐 아니라, 지역 내 의식과 삶의 양식이 지속가능성과 다양성, 균형을 향하는 것으로 전환될 때에 비로소 실현된다. 이러한 의미에서 국가균형발전정책을 성공적으로 이루기 위해서는 성 평등 관점의 통합이 요구되며, 이는 여성발전과 성 평등 실현을 위한 유엔의 전략방향과 일치하는 것이다.

지역 개발이 여성과 남성이 동등한 기초에서 공존할 수 있도록 하고, 특별히 여성들의 자기 결정과 참

여의 가능성을 증진시키는 방향으로 기여하는 것을 목표로 이루어질 때 진정한 의미의 지속가능한 젠더 민주주의가 가능할 것이다. 만일 지역 개발 과정에 성 평등 관점이 통합되지 않을 경우 지역 내 성별 공간 분리와 성별 지위의 격차가 확대될 수 있다. 예컨대, 클러스터 형성이 남성 집중 분야를 중심으로 이루어지면서 노동시장 내 성별 분리를 심화시킬 우려가 제기되고 있다.

대체로 지역정책의 실천의 중심 현장에서 여성과 남성이 경험하는 삶의 기회에서의 불평등 현실이 제대로 고려되지 못하고 있으며 정책의 성-특정적인 효과에 대한 인식이 없는 실정이다. 일례로, 현재 지역혁신협의회에 여성위원이 절대적으로 부족하고 지역 여성주민들의 입장을 대변할 수 있는 구조를 갖추지 못하고 있는 것은 이를 잘 설명하는 것이다. 정책의 기획과 실행 단계에서 여성이 배제될 경우 가족 친화적인 하부 구조의 개발이 간과될 수 있으며 지역 개발정책이 여성과 남성에게 미치는 차별적인 영향을 무시하는 것은 민주주의와 도덕성의 측면에서도 부정적인 결과를 가져올 뿐 아니라, 지역 경제에도 불이익을 초래할 수 있다(김양희 외, 2006).

2. 지역혁신과 성 주류화 환경

지역혁신은 그 동안 중앙정부 정책을 일부 분야에서 소극적, 협의적으로 수행해 오던 지역의 정책들을 자발적, 통합적으로 이끌어가는 것이다. 성공적인 지역혁신을 위해서 지역의 환경을 이해하고 이를 반영하는 것은 중요하다. 지역의 환경은 모든 지역에 공통적으로 적용되는 일반 환경과 각 지역의 고유한 환경으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

현재 충남지역의 지역혁신발전 활동은 성 평등적 관점에서 볼 때 경제적 성장과 발전에 치중되어 있음을 알 수 있다. 지역의 경제적 성장이 삶의 질을 향상시키는 중요 요인이지만 경제적 발전과 함께 사회·문화적 발전이 병행되지 못하면 또 다른 불균형을 이루게 된다. 지역의 사회적·문화적 환경은 지역만의 특수성에 기인하기도 하며 발전의 정도에 따라서 다르게 나타나기도 한다. 따라서 충남이 경제적 성장뿐 만 아니라 균형 있는 지역 발전을 이루기 위해서 지역혁신 발전은 반드시 성 평등적 관점이 통합되어야 하며 이를 시행하는 체제들이 구비되어야 한다.

1) 충남지역의 성 주류화 일반 환경

민선 지방자치단체장의 선출이 있었던 1995년 6월을 시작으로 우리나라는 명실상부한 지방자치 시대가 열렸다고 할 수 있다. 지역의 여성정책 발전도 이와 궤를 같이 한다. 지방자치단체의 여성정책은 여성발전기본조례 등 법적 근거를 마련하고 여성정책종합계획을 수립함에 따라 추진되고 있으며 여성발전기금을 조성하여 운영하는 형태로 민간여성단체와의 협력관계를 유지하고 있다. 또한 지방 의회에 여성관련 위원회를 설치함으로써 외형상 입법기관과 행정기관과의 협력체계도 이루고 있다. 여성발전기본법의 지자체의 책무에 속하는 ‘여성정책종합계획’의 수립은 16개 광역 시·도 모두에서 마련하여 계획에 따라 추진되고 있는 것으로 나타났으며, 이를 집행하기 위한 조직체계도 기존의 부녀복지 중심에서 여성정책 또는 양성평등정책 중심의 기구로 개편되고 있다(박숙자, 2005).

우리나라의 여성정책을 보면 몇 가지 특징적인 변화를 보여준다(우양호 외, 2004). 첫째, 우리나라의 여성정책은 그 근간을 여성복지 정책에서 찾을 수 있는데 여성정책의 접근방법과 대상이 ‘부녀복지’에서 ‘여성복지’로 전환되면서 정책의 대상은 ‘요보호여성’에서 ‘일반여성’ 중심으로 변화된 것이다. 이는 여성정책의 수혜자가 단지 보호를 필요로 하는 여성 뿐 만 아니라 모든 일반 여성으로 확대되며, 기본적으로 여성이 가지고 있는 문제를 다루고 해결하는데 중점을 두게 되었다. 둘째, 여성정책의 대상범위가 넓어짐에 따라 모든 정책 영역에서 여성정책의 주류화를 지향하게 되었다. 성 주류화 이후 일련의 정책의사결정과정에 성 관점을 통합시키고, 정책의 모든 영역에서 성을 고려한 정책이 수행될 수 있도록 하는 것이다. 이는 정책형성 및 결정의 단계에서 성별 관점이 주요한 판단기준으로 적용할 수 있게 하려는 인식개혁운동이자 새로운 정책 지향점을 제시해 주는 것이다. 셋째, 이러한 과정을 거쳐, 제2차 여성정책기본계획이 수립되면서 여성정책의 방향은 여성만이 아닌 남녀 모두에게 평등한 효과를 가져 올 수 있는 양성평등을 정책지향의 기조로 삼게 되었다. 앞으로의 여성정책은 그 대상을 여성 뿐 만 아니라 남성으로까지 확대하여 남녀가 조화로운 동반자 관계로 함께 발전할 수 있게 하는데 목표를 두고 있다.

이러한 여성정책의 환경변화는 더 이상 여성정책이 여성의 영역에 국한하지 않고 남성과 함께 협력

하고 경쟁하면서 지식기반사회의 경쟁력을 확보하고, 사회 각 분야의 대표성을 가지며, 여성의 인권과 지위를 강화하겠다는 강한 정책적 의지를 보여주는 것이다. 이러한 국가적 차원의 정책 방향은 지방자치단체의 여성정책이 나아가야 할 방향을 제시하는 것이다. 따라서 지방자치단체는 여성정책의 환경변화를 수용해 나가면서 각 지역의 특수성을 고려한 종합적인 목표와 계획을 수립하여야 하며 이를 추진해 나갈 수 있는 현실적인 체제를 구축해야 한다.

2) 충남지역의 성 주류화 특수환경

충남은 인구통계적으로나 행정적으로 다른 지역과는 다른 특수성을 가지고 있다. 도시와 농촌이 공존하는 가운데 산업육성을 중점적으로 진행하는 동시에 농업 종사자, 특히 여성에 대한 정책을 수립하고 노령화 사회에 대비함과 동시에 이주여성에 대한 제도적 정비도 필요하다. 이와 같이 충남은 경제적, 행정적, 사회적 특수요인들이 타 지역과는 다른데 이를 토대로 성 평등적 관점을 가진 정책을 수립·집행하기 위한 충남의 특수환경을 살펴보고자 하겠다.

(1) 인구통계적 환경

충남의 인구는 2005년 현재 190만 명으로 여성이 96만 명, 남성이 94만 명인 것으로 조사되었다(통계청, 2005). 이는 2000년 184만 명보다 5년 사이에 6만 명 정도가 증가된 것이다. 충남여성의 출산율은 평균 1.34명으로 전국에서 가장 높은 것으로 나타났다(통계청, 2005a). 충남여성의 하루 평균가사시간은 3.23시간으로 전국에서 가장 많은 것으로 나타났다(통계청, 2005b). 이는 경남여성의 2.58시간에 비해 0.65시간이나 많은 것이다. 반면에 충남의 남성이 하루 가사시간에 사용하는 시간은 0.34시간에 불과하다.

충남의 노령화는 현재 전국에서 전남과 경북에 이어 3위에 이르렀다. 노령화 비율이 76.6%로 인근 대전지역의 33.2%와 비교해 보면 매우 높은 편이다. 충남의 평균교육년수는 평균 9.0년으로 전남(8.5년)에 이어 가장 낮은 수치를 기록하고 있다. 여성과 남성과의 교육년수도 전남(2.5년)에 이어 2.2년으로 전국에서 두 번째로 많은 차이가 나는 것으로 나타났다. 평균교육년수가 가장 높은 서울과 비교해 보면 무려 전체적으로 평균 3년의 차이가 있고 여성의 경우는 3.3년이라는 큰 격차가 있다.

〈표 1〉 평균 교육 년수

시도	계	여성	남성
서울	12.0	11.2	12.9
대전	11.4	10.6	12.4
광주	11.4	10.5	12.4
경기	11.3	10.5	12.1
충남	9.0	7.9	10.1
전남	8.5	7.3	9.8

충남의 경제활동인구는 여성이 39만 2천명이며 남성은 55만 명인 것으로 조사되었다. 여성의 경제 활동참가율은 52.1%로 제주(62.4%), 경북(55.8%), 전남(54.9%)에 이에 비교적 전국에서 높은 편으로 나타났다. 이는 인근 지역인 대전여성의 47.0%, 충북여성의 48.0%에 비하면 월등히 높은 수준이다 (통계청, 2005c).

(2) 여성정책 기반환경

여성정책 기반환경이란 여성정책을 수립, 집행, 평가하는 체제로서 인력, 예산, 기구 등의 환경을 의미한다.

충남의 여성정책기구(기)는 먼저 충청남도 여성정책관실을 들 수 있다. 여성정책계, 여성복지계, 여성교육계, 보육계의 구조로 총 15명의 인원으로 구성되어 있다. 충남여성정책개발원은 충청남도 지역여성 과 관련된 제반문제에 대하여 종합적이고 체계적으로 조사·연구함으로써 여성발전을 위한 정책대안 을 개발하고, 여성 교육을 통하여 여성의 능력을 개발하여 사회참여를 촉진시킴으로써 충청남도 여성 발전에 기여함을 목적으로 설립되었다. 2005년도 충남여성정책개발원의 예산은 1,274백만원이다. 이 외에도 비영리법인으로써 충남여성포럼은 충남여성 정책개발수립에 필요한 정책대안을 제시하는 것 을 목적으로 한다.

시도별 주요부서의 여성공무원 현황을 보면 4대 주요부서인 기획, 예산, 인사, 감사 부문에서 여성공무원의 비율은 전국에서 가장 낮은 것으로 나타났다(행정자치부, 2005). 4개부서의 여성공무원 비율 은 부산(26.7%)이 전국에서 가장 높은 것으로 조사되었으며 그 뒤를 서울(19.8%)과 충북(16.7%)이 잇고 있다. 반면에 충남은 10.2%로 기획부문에 121명 중 13명을, 예산부문에 80명 중 9명을, 인사와 감 사 부문에 각각 98명 중 12 명, 83명 중 5명을 배치하고 있는 것으로 나타났다. 충남의 관리직 여성공무원은 모두 25명으로 주로 5급에 분포되어 있다. 울산(17명), 제주(20명)와 함께 전국에서 가장 하위 권에 머물고 있다(행정자치부, 2005a). 충남은 대전, 충북과 함께 3급 이상의 여성공무원이 한명도 없 는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 관리직 지방여성공무원 현황

시도	계	1급	2급	3급	4급	5급
서울	335	1	0	5	23	306
경기	146	0	0	1	20	125
대전	31	0	0	0	4	27
충북	25	0	0	0	5	20
충남	25	0	0	0	2	23

충청남도의 각종 위원회의 여성참여 현황은 다음과 같다.

자료상으로는 여성의 위원회 참여율이 목표치를 달성하고 있는 것처럼 보이지만 실제 예산과 인사에 영향을 미치는 투·융자심의 위원회나 인사위원회에 여성이 어느 정도 참여하고 있는지 분석해 보아야 한다.

〈표 3〉 충청남도 위원회의 여성위원 비율

년도	위원회	위촉위원	여성위원	참여율	목표율
2004	57	761	263	34.6%	34.0%
2005	57	761	274	36.0%	36.0%

충청남도의 여성관련 예산을 살펴보면 다음과 같다. 사업의 전체 예산이 63,146백만 원으로 이중 국비가 41,528백만 원, 도비가 21,618백만 원으로 구성되어 있다(이영세, 2005). 사업내용을 보면 충청남도의 특수한 환경을 반영한 사업 보다는 중앙정부가 수립한 계획들을 지역에서 수행하는 사업에 치중되어 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 충청남도 여성관련 예산

사업명	사업량	사업비합계	국비	도비
합계		63,146	41,528	21,618
〈국고보조사업〉		60,078	41,528	18,550
영유아보조사업	8건	59,282	40,950	18,332
성·가폭방지 및 피해자 보호사업	6건	591	407	184
성매매 방지 및 선도보호사업	2건	182	148	34
여성지도자 육성 지원사업	1건	4	4	—
여성자원봉사활동 지원사업	2건	19	19	—
〈자체사업〉		3,068	—	3,068
여성주간기념사업지원	1식	15	—	15
장애아·특수보육시설 운영지원	2건	108	—	108
보육인 사기진작과 자질향상 사업	3건	31	—	31
민간보육시설 보육료 차액지원	2천명	144	—	144
저소득층 영유아 간식비 지원	16천명	720	—	720
공립·법인시설 교재·교구비지원	240개소	72	—	72
성·가폭방지사업 지원	4건	55	—	55
여성발전복지지원사업	1식	150	—	150
여성사회교육 사업	1건	26	—	26
「유관순상」운영 지원	1식	50	—	50
여성정책개발원 운영지원	1개소	1,278	—	1,278
성매매피해자 치료사업	1건	16	—	16
여성인력개발센터 운영지원	3개소	403	—	403

2005년 7월 현재 충남의 보육현황은 다음과 같다.

〈표 5〉 충남의 보육현황

구 분	2005 상반기		2004 하반기		증 감	
	시설수	아동수	시설수	아동수	시설수	아동수
시 설 수	1,098	42,827	1,074	40,498	증 24	증 2,329
어 린 이 집	743	38,735	721	36,756	증 22	증 1,979
가정보육(놀이방)	355	4,092	353	3,742	증 2	증 350

3. 충남지역여성발전 현황

1) 여성정책 관련 사업

지역혁신발전 활동에 성 평등적 관점을 통합하는 것은 쉬운 일이 아니나 반드시 필요한 것이다. 이는 국내외적인 여성정책의 환경변화로 지역여성을 대상으로 한 평등적 정책을 수립, 집행하지 못하면 균형 있는 지역발전을 기대하기 어렵기 때문이다. 사실 많은 사업들이 여성을 위한(?), 또는 여성과 함께 하는 활동들을 한다고 하면서 이것이 얼마나 성 평등적인 가치를 구현하고 있는지는 정확히 알고 있지 못하는 경우가 대부분이다. 현재 계획되어졌거나 수행하고 있는 충남지역의 여성관련 사업을 분석해 봄으로써 올바른 지역발전을 위한 방법을 모색해 보고자 한다.

먼저 2006년도 「충남여성 자치대학」에 대해 살펴보겠다. 자치대학은 충남도내 여성들에게 21세기 지식정보화 시대에 부응하는 새로운 지식과 건전한 의식을 함양하도록 하여 여성의 사회참여를 확대하여 지역사회 발전 도모를 목적으로 한다. 주 1회 총 10회의 강의를 수강하면 도지사명의로 수료증을 수여한다. 내용은 경제, 사회, 건강, 생활법률, 가정, 행정정보 등 다양한 지식정보를 습득할 수 있도록 교과가 편성되어 있다. 여성교육이 절대적으로 필요한 것은 사실이나 교육의 내용이 대상별, 목적별, 내용별로 체계화 되어 운영되어야 한다.

2006년도 시·군별 여성주간기념사업 계획을 살펴보면 여성주간 행사들은 주로 기념식과 한마당과 같은 축제로 구성되어 있다. 또한 전통적 가족제도에 기인하는 효부, 고부대상 및 모범가정 표창 등 현대적 성 평등 관점이 반영되어 있다고 보기는 힘들다. 레크리에이션, 마술쇼, 벨리댄스 공연 등은 상업적인 것과 결합하기가 쉽다. 또한 여성위주의 행사진행으로 여성주간이 마치 ‘여성들만의’ 행사인 것처럼 구성된 것도 문제점으로 지적된다. 참석대상인원도 실질적으로는 예상인원보다 훨씬 적은 수가 된다는 것을 고려한다면 생산적, 발전적 사업의 개발이 절실하다.

〈표 7〉충남의 2006년도 여성주간 행사 예제

구 분	행 사 명	일시 및 장소	참석대상	주 요 내 용
천안시	충남 여성장애인 뷰티 페스티벌	6. 5 천안시민회관	400	•패션쇼, 헤어컷트 쇼 •공연(벨리댄스) •호서대 경호시범
	보훈미망인 위안회	6. 29 대명가든	100	•개회식 •오찬 •레크리에이션
공주시	제11회 공주시 여성대회	7. 6 공주문예회관 대강당	800	•마술시연 •기념식, 시상식 •연극공연
보령시	제11회 여성주간 기념식	7. 20 보령 문예회관 대강당	800	•사물놀이, 댄스 •기념식, 시상식 •기념공연(난타, 음악여행) •부대행사-캠페인

2006년도 충남지역의 여성교육 과정안내를 보면 교육의 내용과 대상 및 효과를 알 수 있다. 과정명과 계획인원은 각 각 다음과 같다. 여성 정치지도자 양성과정(22명), 여성 소자본 창업과정 (30명), 자원 봉사 전문가 과정(210명), 여성자치대학 운영(300명), 지방의회 여성의원연찬회(20명), 여성지식 갖기 설명회(150명), 여성 통·리장교육(200명), 유권자 의식 개선교육(200명), 각종 위원회 여성위원 연찬회(30명), 여성사회교육 프로그램 운영(4,000명), 농어촌 지역 여성교육(13,000명), 여성단체 지도자 연찬회(60명) 등 이다. 이러한 여성교육이 성 평등적 관점을 통합하는 성 주류화 정책을 수행하는 지역자치단체의 사업내용으로 적합한지에 대한 검토가 필요하다.

즉 도내의 각 지역여성의 욕구와 필요가 반영되는 교육이 이루어지기 위해서는 나열식 교육보다는 각 교육의 내용에 성 평등적 관점을 반영하고 평등의식이 제고 될 수 있는 과정들이 마련되어야 한다.

2) 여성인적자원개발

지역 여성인적자원개발은 지역 주민 개개인의 능력을 개발하여 지역 노동시장으로 공급함으로써 지역을 발전시키고자 하는 일종의 지역개발 전략이라고 할 수 있다. 지역 여성인적자원개발과 관련한 주요 활동 영역은 여성들이 평생학습 및 직업훈련을 통해 지역에서 필요한 인적자원으로 양성·활용되기 위해 인력양성 교육, 재교육, 문화·예술 교육 활동을 하는 것과 이를 위한 인프라 및 제도의 구축을 의미 한다(오은진, 2005).

중앙정부에서 수행하는 여성인적자원개발 정책들이 여성경제활동인구를 중심으로 사업이 추진되는 반면에 지방정부 차원에서 수행되는 지역 여성인적자원개발 정책들은 대부분 비경제활동 상태에 있는 성인 여성 인적자원개발을 대상으로 정책을 수행한다는 점에서 중앙정부의 정책과 차별화 된다.

지방자치단체의 지역 여성인적자원개발 담당 조직의 업무 기능에 따라 지방정부가 추진하는 지역 여성인적자원개발 정책의 방향성은 다음과 같다. 첫째, 전업주부 대상의 직업훈련과 취업연계사업에 관련한 정책 수행이다. 둘째, 지역산업 및 미래 특화 산업 수요를 반영한 여성전문인력 양성사업을 수행하고 있다. 지역의 산업특성을 반영한 여성전문인력 양성사업은 여성과학기술인 및 IT전문 인력 양성 사업, 여성문화 산업 인력양성 등으로 볼 수 있다.

지역에서 여성인적 자원의 개발은 지역의 산업수요를 반영하여 여성 진출이 유망한 분야로 인적자원양성 정책이 수립되어야 하는데 지역 여성인적자원 양성 정책에서 지역 별 정책특성이 나타나지 않아 차후 활용에서의 문제점을 예측할 수 있다. 여성장애인, 여성노인을 포함한 여성 소위계층에 대한 접근은 이들의 취업능력 제고를 통한 사회참여를 유도하기 위한 정책개발 보다 단순한 복지 차원의 정책으로 접근하려는 경향이 강하다는 것이다.

이것은 여성 취약계층 문제를 해결하기 위한 장기적인 계획이 결여 되었다는 것을 의미한다. 또한 지역 여성인적자원개발 정책성고가 여성인력 양성실적 중심으로 이루어지고 있어서 지역의 남성들과 비

교한 평가 결과를 산출하기 어려운 문제점들이 있다. 따라서 지역 여성인력자원 개발 정책이 여성의 특화된 사업에 한정된 것이 아니라 지역 인적자원개발 정책 전체를 포괄하는 것이라는 점을 강조하기 위해서 지역인적자원양성 및 활용과 관련된 전 사업에서 남녀의 사업 참여 및 활용 결과를 산출해야 한다.

II. 성 평등한 지역여성혁신 발전을 위한 제언

현재 진행되고 있는 지역혁신발전은 성 평등한 관점이 전혀 반영되어 있지 않다고 볼 수 있다. 여성의 관점 뿐 만 아니라 남녀평등한 결과를 도출하는데 필요한 제도적 장치가 되어 있지 않다. 충남지역의 혁신발전이 온전하게 이루어지기 위해서는 경제적, 사회적, 정치적 요인들이 통합되어 도민들이 인정하고 참여하는 정책들이 기반 되어야 한다. 특히, 여성과 남성이 공존하고 정책의 수혜를 공동으로 갖기 위해서는 제도적 정비와 의식의 변화가 요구된다.

지역혁신발전에 왜 평등적 관점이 통합되어야 하는가는 발전의 과정에 여성이 배제되지 않고 발전의 결과가 지역의 모든 주민들에게 돌아가게 하기 위해서는 그 결과의 수혜자인 여성이 누락되어서는 안 되기 때문이다.

지역에서 성 평등한 관점을 가지고 정책을 수행하는 것은 쉽지 않을 것이다. 특히, 지역주민의 필요와 요구에 민감하게 반응하고 차별적 사업을 하기 위해서는 많은 것들이 선행되어야 한다. 그럼에도 불구하고 지역의 모든 발전과정에 성 평등적 관점이 통합되어야 하는 이유는 그것이 지역의 발전환경이 되기 때문이다. 위에서 살펴 본 바와 같이 충남지역이 가지고 있는 일반환경과 특수환경을 고려한 발전 전략을 가지고 정책을 수행해야 하기 때문이다. 혁신발전은 무엇보다도 환경에 유연하게 대응하는 것이다. 따라서 지역에서 혁신발전을 성공적으로 수행하기 위해서는 제도적 기반과 문화의 공유가 있어야 한다. 이에 대한 구체적인 제언은 다음과 같다.

1. 제도적 기반 구축

지역혁신발전에 있어 가장 중요하면서도 기본이 되는 것은 제도적인 것이다. 성 평등한 지역혁신을 이루기 위해서는 무엇보다도 추진부서의 역할이 정립되고 인력이 확보되어야 한다. 여성정책 전담기구인 여성정책관실이 성 주류화 정책을 수행하는 형식을 갖추고 있으나 실상 업무는 복지, 교육, 보육 등 고유의 업무에 치중하는 경향이 있다. 여성정책계만이 여성정책을 이끌어 가는 것이 아닌 것처럼 여성정책담당관실만이 여성정책 실행 부처가 아니다. 도정의 모든 업무에 성 평등적 관점이 통합되기 위해서는 부서간의 업무가 협의되고, 수행되어 모든 공식적 업무에 성 주류화 정책이 실행되어야 한다. 이를 위해서는 각 국별로 성 주류화 담당하는 인력을 배정하여 각 부처의 업무들이 성 주류화가 되도록 조정, 협력하는 역할을 수행해야 한다. 또한 고위 여성공무원들이 부재하다는 것은 정책의 논의와 결정과정에 여성의 입장을 이해하고 대변하는 주체가 부족하다는 것이다. 상징적 의미로서의 일정 직급과 부서에 여성공무원을 임명하는 것으로는 많은 한계가 있다. 혁신적 성 평등 정책을 수행하기 위해서는 실제 정책을 수립하고 집행하는 집단에 참여함으로써 정책의 중요성에 대한 인식을 하고 실질적 집행력을 가질 수 있어야 한다.

충남에는 충남여성발전위원회, 충남여성포럼, 여성단체협의회 등 여성정책을 협의하고 지원하는 조직들이 있으나 이 조직들이 실질적인 역할을 할 수 있어야 한다. 지역 여성들의 상황을 파악하는 기초연구는 물론, 여성들의 필요와 욕구 및 정책개발들이 수립될 수 있도록 활발한 연구·조사활동을 하고 활동의 결과들이 정책적 제언으로 이어지도록 해야 한다. 지역정책은 지역여성의 현장성을 외면하면 생명력이 없다. 지역차원의 기초연구의 중요성을 인식하고 이를 위한 재정적 지원이 확보되어야 한다.

충남도에서 행하는 모든 사업과 예산은 여성과 남성의 서로 다른 삶의 경험을 반영하여 수립하는 성인지 예산과 성별영향평가가 이루어져야 한다. 지방자치단체에서 소관정책을 수립하고 실시할 때 성관점을 도입하는 것은 행정에서 형평성, 효율성, 효과성 그리고 개인권리 보호의 가치를 구현하는 한 방안이 되기(김경희 외, 2001 : 28) 때문에 매우 의미 있는 것이다.

지역에서 성 평등 정책을 수행하는데 갖는 어려운 점 중의 하나가 업무를 수행하는 담당공무원들이 성 주류화 업무에 대한 인식과 전문성이 부족하다는 것이다. 새로운 업무로 인한 적응과 지식보완은 물론 평등에 대한 개인적·집단적 정서가 일치하지 않음으로써 오는 저항감은 효과적 업무 수행에 많

은 장애 요인이 되기도 하였다. 따라서 중요한 국가정책의 하나인 성 평등정책에 대한 이해를 위해 체계적인 성 평등 교육이 충분히 이루어져야 한다. 이는 직무교육과 함께 소양교육이 동시에 지속적으로 이루어지고 업무의 평가를 통해 실질적·제도적으로 정착 될 때 의미가 있다.

모든 행정적 행동은 법의 체제 속에서 이루어진다. 성 평등 정책이 이루어지기 위해서 충남은 먼저, 법률적인 제정이 시급하다. 여성발전기본조례는 여성정책의 근간이 되는 것으로 법률적 장치가 우선 될 때 정책이 안정적·지속적으로 실행될 수 있다.

모든 지역자치단체에는 의회가 있다. 이 의회는 지방자치단체의 예산을 심의하고 조례를 제정하며, 업무를 감사하는 중요한 역할을 한다. 성 평등 정책이 지역에서 실질적으로 구현되기 위해서 의회 기능의 전문화와 활성화가 이루어져야 한다. 의원들의 업무에 대한 전문적 이해와 정책제안이 있을 때 지역 주민들의 삶이 변화된다. 여성정책과 관련된 상임위원회의 설치와 전체적, 발전적 정책을 제안, 평가하는 전문 집단으로써의 의회활동이 요구된다. 이 의회 활동의 감시 및 견제는 지역의 시민단체가 해야 한다.

2. 의식의 확산

최근의 성 평등 정책은 그 역사가 매우 짧은 편이다. 새로운 용어와 늘어나는 업무, 그리고 정서적 불일치성까지, 지역발전을 위한 여성정책이 실행되는 데에는 많은 어려움이 있다. 성 평등 정책은 업무 담당자 뿐 만 아니라 이 정책의 수혜자인 남성은 물론 여성들에게도 적극적 지지를 받지 못하는 경향도 있었다.

이는 성 평등에 대한 의식의 동질성이 다르기 때문인 것으로 볼 수 있다. 전통적인 가부장적 생각과 삶의 양식이 더욱 강한 지역에서는 이러한 정책의 실행과 파급효과가 중앙과는 매우 다르게 나타날 수밖에 없다. 새로운 제도의 정착은 구성원들의 이해와 수용이 전제될 때 성공한다. 따라서 성 평등 관점이 통합된 지역혁신 발전을 이루기 위해서는 정책의 담당자, 수혜자 모두에게 의식전환교육이 필요하다. 모든 계층의 공무원, 모든 지역의 주민을 대상으로 하는 포괄적, 참여적, 발전적 교육이 함께 이루어져야 한다.

이러한 의식 전환을 위해 성 평등의식 교육이 확산되어야 한다. 이를 위해 성 평등 의식교육 전문가들을 양성하고 어린이, 청소년, 성인, 노인들을 대상으로 하는 각 지역 단위의 소모임 교육을 지속적으로 전개해야 한다. 의식교육의 전달자들을 지역 내의 인력으로 양성하여 학교, 행정기관, 사회단체, 기업, 병원 등에서 양성평등 교육이 이루어져 평등의 수혜대상이 주민 모두가 된다는 것을 인식하도록 해야 한다.

이를 위해서는 충남 도내의 모든 공무원의 성 평등 교육이 의무적으로 행해져야 한다. 고위 공무원들의 술선수범하는 교육 참가와 실천은 정책에 대한 의지와 가능성을 대변한다. 교육도 성 평등에 대한 개념과 필요성에서부터 성별영향평가 등의 전문적인 업무수행까지 업무의 전 영역에 도입, 활용되는 성 주류화를 학습할 필요가 있다. 그래서 성 평등 업무는 특정의 부처나 담당자의 몫이 아닌 도정의 전 분야에 걸쳐 이루어지는 전체적, 통합적 정책이라는 인식에서 출발 할 때 성공적일 수 있다.

성 평등 의식 교육은 교육의 대상과 기간을 고려해야 한다. 현재는 주로 공무원과 여성들 중심으로 이루어지고 있지만 성 평등의식은 가정과 사회에서 그리고 어린이에서 노인에 이르기까지 전 주민이 대상이 되어야 한다. 따라서 대상별, 기간별 교육 내용과 지원체제가 확립되어야 한다. 특히 남성들을 대상으로 성 평등 교육이 이루어지면 훨씬 빠르게 성 주류화 정책이 수행될 것이다. 왜냐하면 남성도 이 정책의 수혜자이면서 협력자이기 때문이다.

3. 협력적 체계 마련 및 운용

최근에 성 평등을 이루기 위한 중요한 기반 중의 하나가 협력체계이다. 이는 행정부처 단독으로나 시민단체들의 견제 및 압력만으로는 성 평등 정책이 성공할 수 없기 때문이다. 따라서, 정부, 시민단체, 학계의 파트너십이 강조되고 있다. 정책의 성공적인 실현은 의제를 설정하는 집단과 의제를 수행하는 집단, 이를 평가하는 집단들 간의 유기적인 연대에 의해 좌우된다.

충남도는 지역혁신이 성공적으로 이루어지기 위해 성 주류화 정책의 실현이 필연적이라는 사실을 인식해야 한다. 이는 행정 수행자로서 시대적 환경을 외면하거나 소홀할 수 없는 책무이다. 즉 정책의 모든 부문에 성 인지적 관점이 포함되도록 전략적 결정이 되었기 때문에 자치단체는 지역적 특성을 올바

르게 인지하고 이에 상응하는 현실적 대응 방안이 무엇인지 적극적으로 모색해야 한다.

이 때 필요한 것이 지역연구와 지역기반활동의 주체인 시민단체들과의 연계이다. 충남여성포럼 같은 전문적 집단은 지역에 대한 기초연구는 물론, 정책을 협의하고 실현할 수 있는 방법들을 제안해 주고, 다양한 성격의 여성단체 및 시민단체는 성 주류화 정책의 제도적 관행과 정책의 영향을 질문하고 견제해야 한다. 이러한 상이한 집단의 연계는 각자의 영향력을 행사하는 것처럼 보이지만 상호보완적인 것이다.

이러한 동반자적 관계가 성공하기 위해서는 무엇보다도 각 각의 동반 요인간의 관계가 균형을 이루어야 한다. 그 동안 지방자치단체는 지역시민단체에 대해 사회정책적 차원에서 이해하고 접근하려는 시도들을 소홀히 해 왔다(유병선, 2005). 그 동안 우리나라 여성정책들이 여성단체의 적극적인 참여와 여성운동은 젠더정책을 국가정책의 중요한 부분으로 만들면서 국가정책에 젠더를 주류화 하는데 주요한 역할을 담당해 왔다(김승경, 2005).

그러나 충남의 경우 여성단체의 특성이 중앙부처에 등록된 여성단체의 산하조직이 대부분이고 25만 명의 충남여협 회원 중 절대 다수가 새마을 부녀회를 비롯한 여성단체에 편중되어 있다. 충남지역의 여성단체들이 다양한 협의체를 구성하지 못하고 개별 여성 운동의 독자성도 부족한 상태에서 지역의 특성을 살린 사업과 프로그램이 절대적으로 부족하다(김경숙, 2004).

이러한 상황에서 여성단체가 지방자치단체와 학계와 함께 정책의 파트너로 활동을 하기에는 많은 부족함이 있다. 따라서 지역 단체는 지역의 현안과 주민들의 필요에 더욱 적극적으로 대응하고 여성과 시민세력을 강화하는 노력을 해야 한다. 행정부처의 정책수립에서 집행, 평가까지의 전 과정에 개입하거나 견제하는 시민단체의 주된 활동을 충실히 수행해야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체 및 학계와의 정기적 교류 및 전문적 학습이 선행되어야 하며 지역과 밀착한 활동들이 이루어져야 한다.

그리고 단체들 간의 독특한 설립목적이 수행될 수 있도록 지방자치단체들은 지역단체들을 재정적 지원을 해야 한다. 지역단체들은 지역정책의 감시와 비판자로서의 역할을 충실히 할 때 지역의 혁신적 발전이 가능한 것이다.

지역의 각 대학과 연구소는 지역 현안과 지역에 대한 기초연구를 수행하면서 특히, 지역의 여성문제에 대한 이론적 점검과 대안을 제시해 주어야 한다. 충남에는 대학 및 연구소 등 교육과 훈련기관에 종사하는 인력들이 많은 것에 비해 지역 연구는 상당히 부족한 것 같다. 여성부문은 더욱 그렇다. 활동의

근거는 충남지역이지만, 주거와 행정상의 등록은 타 지역인 지역의 오피니언 리더들이 많다면 진정한 지역 사랑과 지역에 근거한 연구 및 제안은 활발하지 못할 것이다. 많은 위원회의 위원과 자문위원들로 등록되어 있는 지역의 지식인들이 적극적으로 지역정책에 참여하지 않는다면 이 또한 성공적인 지역정책을 이끌어가기 어렵다.

충남지역에서 성 평등적 관점의 정책이 성공적으로 실행되기 위해서는 제도적인 하드웨어 뿐 만 아니라 평등의식 및 참여의식의 향상이 있어야 하며 지식인들의 지속적인 학습과 지식의 공유가 함께 이루어져야 한다. 이를 위해서 지방자치단체는 관습적, 일방적 정책수행이 아닌 협력적 행정이 가능하도록 노력해야 한다.

IV. 마치는 글

현재 참여정부의 지역혁신발전에는 성 평등적 관점이 통합되어 있다고 말하기 어렵다. 경제적 발전을 중심으로 삶의 질을 향상 시키는 것에는 한계가 있다. 지역 주민의 삶의 질은 경제적 측면 뿐 만 아니라 사회적 · 문화적 변화가 함께 이루어질 때 향상된다. 남녀가 평등한 삶을 살기 위한 우리 사회의 노력은 비단 중앙정부의 몫만이 아니고 지역에 삶의 근거를 두고 있는 우리 모두의 것이다.

지역발전이 남녀 모두에게 동등한 결과로 나타나고 그 책임이 함께 수반되는 것은 진정한 발전의 과정이며 목적인다고 생각한다. 이를 위해서 지역은 현재의 혁신발전을 어떤 눈으로 보아야 할 것이며 특히, 여성의 눈으로 본 지역의 변화 및 발전에 대해 점검해 볼 필요가 있다.

지역자치단체는 지역의 발전에 성 평등적 관점이 통합되기 위한 노력을 지속적으로 해야 한다. 충남도만의 지역환경을 이해하고 이에 적합한 대안을 제시하면서 문제를 해결함으로써 타 지역과는 구별되는 지역이 되기 위해서 모든 발전의 과정에 성 평등한 관점을 반영하고 남녀 모두가 혁신발전의 참여자와 수혜자가 되어야 한다.

지역혁신발전과 여성참여 증진 방안

—지역혁신발전과 성 평등(gender equality)에 관한 고찰을 중심으로—

구미현 | 대전대학교 여성학 강사

I. 왜 지역혁신을 말하는가?

1. 지역혁신과 성 주류화

혁신(革新)은 “묵은 풍속, 관습, 조직, 방법 등을 완전히 바꾸어서 새롭게 함”을 일컫는다. 그렇다면 과거에는 ‘혁신’이 없었는가? 혁신은 늘 있어왔다. 정치와 공공영역을 중심으로 항상적으로 추진하는 정책 방향이었으며, 그때마다 유신(維新), 쇄신(刷新) 등 용어를 달리하며 추진되어왔다.

‘혁신’은 새로운 것이 아니며, 새로운 것이 되어서도 안된다. 혁신이 혁신으로 받아들여지기 위한 유일한 길은 그 개념상의 정의를 충실히 따르는 것뿐이다. 낡은 제도와 나쁜 폐단 등을 고쳐 새롭게 바꾸어놓을 수 있어야만 혁신이 성립될 수 있다.

노무현대통령은 참여정부 출범 초기부터 특별히 국가균형발전을 이루기 위한 중요한 전략적 목표로 ‘지역혁신’을 강조하고 있다. 대통령직인수위원회 토론회에서 노무현대통령은 지역혁신에 대해 다음과 같은 의견을 제시하고 있다. “지난 40여년 간의 국가 불균형성장과정에서 수도권은 지나칠 정도의 과잉상태로 인해 수많은 문제점으로 시달리고 있으며, 지방은 피폐화와 저발전 때문에 고통스럽고 미래에 대한 희망을 가질 수 없는 지역으로 떨어지고 말았습니다. - 중략 - 지방이 다시 살아나는 전환점을 만들어 가기 위해서는 지방 스스로의 혁신을 통해 지역발전을 도모하는 자립형 지방화 전략을 실천해 나가야 합니다. - 중략 - 지방 스스로 혁신의 주체가 되어 유능한 인재를 양성하고 자가지역의 특색에 맞는 지역전략산업을 발전시켜 나감으로써 위대한 국가균형발전의 시대를 열어나가도록 해야겠습니다.”¹⁾

1) 대통령직 인수위원회, 「전국순회토론회 자료집」

참여정부는 왜 지역혁신을 왜 강조하는가? “국가균형발전을 통한 ‘국민 통합’과 ‘국가경쟁력 강화’를 위한 필수적인 과제이기 때문이다.”라고 말한다(국가균형발전위원회, 2003). 맞는 말이다. 그렇다면 그동안 지역혁신이 되지 않아서 균형발전이 되지 못한 것인가? 지금까지 지역은 무엇을 하고 있었는가?

과거에서부터 지금까지 지역은 배우고 일하고 운동을 하고 쇼핑을 하는 등 주민의 삶의 터전으로 그 자리를 지키고 있다. ‘피폐화와 저발전’ 속에서도 지역은 끊임없이 움직여 왔고, 지역 주민들은 결혼을 하고 직장을 다니고 아이를 키우며 살아가고 있다. 그런데 대통령의 ‘지방 스스로의 혁신을 통한 지역발전 도모’라는 지적은 지역 저발전의 일차적 요인으로 과도한 중앙집권과 수도권 집중 등의 외적요인을 언급하면서도, 그 주요한 책임을 지방정부와 지역 주민에게 묻는 뉘앙스를 갖게 한다. 현재 지역이 직면한 위기가 지역이 가지는 내적 요인에서 기인하는 바가 분명 있으나, 그조차도 과도한 중앙집권과 수도권집중이라는 막강한 외적 요인과 밀접한 연관을 가지고 있음을 간과할 수 없기 때문이다.

이러한 우려는 일상적으로 나타난다. 아직 균형발전의 삼을 제대로 떠보지도 못한 상황에서 여전히 한쪽에서는 수도권으로의 집중과 발전을 주장하는 목소리가 들린다.²⁾ 그리고 그러한 논의들은 ‘그 지역’ 주민의 요구 수렴과 ‘그 지역’의 지속적인 발전이라는 목표 아래 정당하고 활발한 논의로 이어진다. 한쪽에서는 국가균형발전을 위한 지역혁신을 강조하면서 다른 지역에서는 중앙집중과 발전을 다시 강조하고 있으니 아직 가야할 길이 멀다.

또한 ‘지역혁신’이 ‘분권’과 동전을 이룬다는 점에서 과거 지방정부들이 ‘자치’와 ‘분권’을 강조하며 중앙정부에 요구했던 내용들도 상기해볼 필요가 있다. 일찍이 분권과 자치의 이름으로 주장되었던 내용들이 참여정부에서 거꾸로 중앙에서 먼저 제안하고 추진하는 정책의 중요한 기조가 되었다.

지역혁신을 말하면서도 수도권의 집중과 발전이 여전히 강조되고, 아직 지역이 주도적으로 지역혁신을 제안하고 주도해나가는 것이 어려움에도 불구하고 지역혁신을 말하는 것은 의미가 있다. 오히려 이

2) 경기지사 당선자가 제안하고 오세훈 서울시장 당선자, 안상수 인천시장 당선자가 합의해 추진중인 ‘대(大)수도권’이 당내 비수도권 단체장 및 의원들의 반발에 부딪쳐 논란거리가 되고 있다. ‘대수도권’은 서울, 경기, 인천 등 수도권을 하나로 묶어 ‘통합 행정’을 벌이자는 것. 김문수 당선자는 ‘대한민국이 동북아의 중심이 되려면 경기도, 서울, 인천을 하나의 대수도 개념으로 통합하는 것이 절실하다’고 그 필요성을 강조해 왔다. 지난달 중순 지방선거 과정에서 한나라당의 서울, 인천, 경기 등 수도권 단체장 후보들은 정책공조 양해각서(MOU)를 체결한 바 있다. 이들은 수도권 공동정책 개발 및 실천을 위한 상설협의체인 ‘수도권 협의회’를 설치키로 하는 등 대수도권 구상을 구체화하기 위한 단계를 밟아 나가고 있다.(www.pressian.com, 2006년 6월 24일자 기사)

러한 문제점들을 상기할 때 지역혁신은 더욱 더 활발한 논의로 이어져야 하고, 여기에 더 많은 지역 주민이 관심을 갖고 참여할 수 있어야 한다.

지역혁신운동이 지역과 지역 주민을 대상으로 하는 정책이 되지 않도록 하기 위해서는 지역혁신의 진정한 주체인 지역 주민들, 그중에서도 흔히 여론주도층, 또는 전문가집단에 속하지 못했던 여성을 비롯한 지역의 다양한 구성원들이 스스로 목소리를 낼 수 있도록 만들어야 할 것이다. 지역혁신의 과제가 위로부터 던져졌지만, 그것의 목표와 방향, 구체적인 실천 계획은 바로 아래로부터, 지역 주민으로부터 나올 수 있는 방안이 적극적으로 모색되어야 할 것이다.

II. ‘지역혁신’에서 젠더(gender)의 길을 찾다.

앞서 살펴본 바와 같이 집권-집중의 시대에서 분권-분산의 시대로 나아가는 역사적 전환점에서 이제 지방화와 균형 발전은 선택의 문제가 아니라 지역은 물론이고 국가 생존을 위한 절박한 과제인 것이 사실이다. 더욱이 참여정부가 ‘국가균형발전’의 비전 아래, ‘지역혁신체계’에 기반한 혁신 주도형 지역 발전을 국정 과제의 하나로 채택하고 있어 ‘지역혁신협의회’가 지역 발전의 중핵 기능을 수행할 수 있도록 하는 실질적이고 구체적인 대안 모색이 당장의 중요한 과제로 제기된다.

특히 지역혁신을 새로운 패러다임의 전환으로까지 추진하는 현 시점에서 여성계에서는 지역혁신 운동이 근본적으로 지역 혁신과 이를 통한 균형 발전의 목표를 성취하기 위해서는 성 평등(gender³⁾ equality)의 관점을 견지하는 것이 반드시 필요함을 주장하고 있어 이에 대한 검토가 동시에 요구된다.

3) 성은 남녀를 구분하는 용어이다. 그런데 여성학에서는 이 개념을 생물학적 성(sex)과 사회학적 성(gender)의 개념으로 구분하여 사용하고 있다. 생물학적 성이 한 개인의 해부학적 특징에 근거하여 남성 또는 여성을 결정하는 신체적·유전적 의미를 담고 있다면, 사회적 성은 사회문화적인 과정에서 획득, 형성된 것으로서 성의 구분을 의미한다. 1995년 북경에서 열린 제4차 세계여성대회에서도 성별구분을 사회문화적 성을 의미하는 젠더라는 개념으로 사용하는 것이 바람직하다고 합의하여 이 용어는 더욱 일반적으로 사용되고 있다. (사)한국여성연구소, 『새여성학강의』, 동녘, pp.30-31

그러면 성 평등 관점이란 무엇인가? 지역혁신운동에서 성 평등 관점은 어떻게 관철될 수 있는가? 여성의 이해에 기여할 수 있는 정책 과제들을 만들어내는 것을 의미하는가? 이때 여성이란 어떤 여성인가? 생물학적인 남성과 여성의 이해를 반영한다면 지역혁신에서 성 평등은 이루어졌다고 할 수 있는가?

이것만으로는 충분하지 않다. 이는 여성의 이해와 요구가 개별 여성의 수만큼 다양하기 때문일 뿐만 아니라, 여성을 고려하는 것이 단순히 생물학적인 여성을 가리키는 것을 넘어서는 의미를 가질 수 있다는 점에서도 그렇다.

지역 혁신과 성 평등 관점의 결합이 구체적으로 어떤 의미를 갖는지 몇 가지로 나누어 살펴보고, 이를 통해 ‘살기 좋은 지역 만들기’라는 지역 혁신의 궁극적 목표 실현의 긍정적인 가능성을 가늠해 보고자 한다.

첫째, 먼저 지역혁신협의회 운영에 여성을 참여시킴으로써 지역 주민의 절반인 여성들의 이해와 요구를 지역 혁신과제에 반영시킬 수 있다. 남녀를 막론하고 지역혁신발전을 추구하는 점에서는 비교적 동일한 이해를 가질 수 있지만, 남성과 여성은 사회·경제·정치적 지위가 다르고, 출산 등과 같이 서로 다른 삶의 경험을 가짐으로 인해 지역혁신 추진에 있어서 서로 다른 이해와 요구를 가질 수 있기 때문이다.

그럼으로써 어떤 정책은 남성과 여성에게 각기 다른 영향을 미치며, 중립적으로 보이는 정책일지라도 남성과 여성에 대해 다르게 나타날 수 있는 정책 효과를 적극적으로 고려할 수 있을 것이다. 지역혁신의 목표와 전략, 지역혁신의 추진 주체, 지역혁신에 대한 지원 방식 등이 지역의 남녀의 삶에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지에 대한 전면적이고 일상적인 성별영향평가 - 혁신과제의 심의, 조정, 의결, 사후평가 전반에 걸쳐 - 가 이루어질 수 있다.

둘째, 지역혁신발전의 목표에 성 평등 관점을 결합시킴으로써 경제 발전(Economic Development)에 국한되지 않는 지속가능한 발전(Sustainable Development)의 내용을 만들어 나갈 수 있다. 여성의 이해와 요구를 지역혁신발전에 반영하는 것은 ‘사회적 노동’ 영역뿐만 아니라 ‘사적 노동’ 영역 모두를 포함하는 것이다. 사회적 노동의 측면에서 보면 지역혁신운동은 노동시장에서의 자원과 기회에 대한 성별 접근성을 고려함으로써 남녀 모두 경제적으로 자립할 수 있도록 지원할 수 있다.

그리고 사적 노동의 측면에서는 가사와 육아의 중요성과 가치를 인정하고 돌봄 노동의 사회화를 위

한 정책을 추진하는 동시에 주거, 교육, 의료 등 생활서비스의 수준을 높여 생활만족도를 높이기 위한 방안을 마련할 수 있다.

가정과 일터 모두에서 지역 주민의 다양한 이해와 요구를 반영함으로써 총량적 경제 성장과 개발지상주의에서 벗어나 사회적, 생태학적 발전을 추구할 수 있게 되는 것이다. 다양한 영역에서 지역 주민들은 스스로의 역량과 능력을 발휘함으로써 지역사회의 삶의 질을 개선하여 ‘살기 좋은’ 지역을 만들 수 있다.

셋째, 생물학적 여성뿐만 아니라 다양한 기준에 걸쳐 지역의 소수자와 약자의 관점을 포괄함으로써 지역과 지역 주민이 혁신의 대상이 아닌 진정한 주체가 될 수 있다. 이를 통해 지역 여건에 맞는, 지역 주민의 요구에 조응하는 다양한 혁신 목표를 계획하고 추진할 수 있다.

지역혁신이 진정한 혁신의 목표를 이루기 위해서는 바로 지역, 그리고 지역 주민으로부터 시작해야 한다. 우리가 살아가는 지역의 현실이 다양한 만큼 지역혁신의 목표도, 참여 주체도, 추진 과정도 다양해야 마땅할 것이다.

지역혁신협의회에 직접적으로 참여하지 않는 대다수 주민들, 그중에서도 사회적 자원을 가지지 못한 주민들의 다양한 의견을 지역혁신운동에 반영함으로써 그야말로 아래로부터 시작되는 진정한 혁신을 모색할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 젠더(gender)의 눈으로 본 ‘지역혁신’

국가균형발전위원회 자료(2003)에 의하면 현재 참여정부의 지역혁신을 통한 국가균형발전은 과거 정부의 시책과 근본적인 차이가 있음을 강조한다. 균형발전위원회는 역대 정부가 과거 압축 성장의 이면에서 초래된 인구 및 산업의 일부 지역에서의 편중과 여타 지역의 소외라는 지역불균형의 문제를 수도권에 대한 억제를 통해 교정하는데 주력한 것을 비판한다. 반면 참여정부의 국가균형발전 모델은 내생적 발전 전략을 통해 전국 각 지역을 상호의존관계·상생관계로 발전시켜 전국토의 성장잠재력을 극대화할 수 있다고 본다(〈표 1〉참조).

〈표 1〉 국가균형발전 패러다임의 변화

구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
발전목표	• 총량적 성장 • 효율성 추구 • 국가발전	• 삶의 질 향상 • 균형과 효율/발전 동시 추구 • 지역발전을 통한 국가발전
지역의 성격	• 이중적 구분 • 발전지역과 저발전지역 • 공간적 차별성/획일성 • 지역의 국지성	• 다면적 구분 • 지역구조의 다양성 • 공간적 정체성/복합성 • 지역의 광역화
추진주체	• 중앙부처 중심(중앙의존형) • 하향적 집권화 • 지역이기주의 조정 곤란	• 지방 중심(지방자립형) • 상향적 분권화 • 지역간 상호의존/협력 촉진
지원방식 및 효과	• 지원주체별 부분적·산발적분 산지원 • 중복투자로 시너지효과 미비	• 지원주체간 협력에 바탕해 종합적·체계적·입체적 지원 • 지역별 특성화발전으로 효과 극대화
발전전략 및 지원이념	• 자본, 물질 중심 • 제조업 중심 • 대기업 중심 • 정치성 강조(균등분배원칙)	• 정보·기술, 문화 중심 • 서비스 및 부문간 연계 • 대기업-중소기업간 협력 • 권역간 균형, 권역내 효율

* 자료 : 국가균형발전위원회(2003), 「국가균형발전의 비전과 과제」

이 장에서는 〈표 1〉의 국가균형발전 패러다임의 변화 가운데 ‘발전 목표’와 ‘추진 주체’의 문제를 중심으로 앞서 살펴본 ‘성 평등’의 관점에서 비판적으로 논의하고 그에 대한 몇 가지 대안을 생각해 보고자 한다.

1. 발전 목표

‘발전 목표’의 측면에서 전통적 패러다임과 새로운 패러다임의 가장 큰 차이점은 전자가 국가 주도의 양적 성장을 추구한다면, 후자는 양적 성장 외에 사회 전반의 삶의 질을 추구하며 그 과정이 지역의 주도에 의해 이루어져야 한다고 본다는 점이다.

실제로 최근 우리 사회는 중앙 집중에 의한 획일화된 정책 추구에서 점차로 개별 사회구성원의 이해와 욕구에 기초한 삶의 질 향상에 무게를 두는 쪽으로 변화해 가고 있는 것이 사실이다. 따라서 소비자의 이해를 가장 먼저 인식하고 주도하는 기업뿐만 아니라 정부 정책도 이러한 변화를 적극 수용해야만 하는 상황에 이르렀다.

문제는 현재 균형발전위원회가 중심이 되는 지역혁신운동이 실질적으로 이러한 목표의 변화를 추구하고 있는지, 그러한 변화를 추진할 수 있는 시스템을 가지고 있는지가 관건이다. 이는 각 지역별 지역혁신협의회의 설립 목표와 비전, 그리고 활동내용 등을 검토함으로써 알 수 있을 것이다.

전국이 대체로 비슷한 경향을 보이지만 구체적으로 충남의 경우를 예로 들어 살펴보자. 「충청남도 제1차 지역혁신발전 5개년계획」(2004)을 보면 'Dynamic한 지역혁신체계 구축을 통한 「동북아 경제권의 신 성장산업 중심지 건설」을 비전으로 하여 ① 단순 제조업 중심에서 벗어나 신 성장산업을 육성하여 對 중국교역의 교두보로서 서해안 생산기지 형성과 ② 기흥~천안~청주지역을 연계하는 IT밸리, 천안·아산~서산~당진을 연계한 자동차산업 클러스터 구축 등 신 성장산업 육성을 추구하는 것으로 정하고 있다.

이러한 비전속에서 지역혁신의 목표로 '자립형 지방화의 기틀 마련'을 위해 ① 동북아 경제권 성장동력을 수용하여 대 중국교역의 교두보로 육성, ② 권역별 산업클러스터 형성 및 지역간 균형발전 도모, ③ 지역혁신역량 강화 및 R&D투자 확대를 차세대 미래인재 육성을 계획하고 있다.

이러한 발전 목표와 관련해서 몇 가지 문제를 지적할 수 있다.

첫째, 지역혁신의 비전과 목표 모두 철저하게 '산업 발전과 이를 위한 인재 양성'이라는 경제적 측면에 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 지역혁신이든 무엇이든 자본주의사회에서 경제의 중요성을 새삼 강조할 필요는 없을 것이다.

그러나 우리는 과거의 경험을 통해 양적 경제성장을 강조하는 사회 발전이 분명한 한계와 문제를 노정하고 있음을 확인할 수 있었으며, 그렇기 때문에 참여정부는 국가균형발전과 지역혁신을 위해 새로운 패러다임의 전환을 강조하는 것이기도 하다. 경제 발전을 도외시한 상태에서 지역혁신이 이루어질 수 없는 것이 분명한 사실이지만, 또한 동시에 경제 발전만을 염두에 두어서는 근본적인 지역혁신이 이루어질 수 없는 측면이 분명 존재하기 때문이다.

지역혁신의 궁극적 목표인 '살기 좋은 지역'은 경제적 차원에서 일자리와 소득을 창출하는 것을 포함해서 주거, 교육, 의료, 환경, 교통, 문화 등 지역의 다양한 영역에서의 혁신이 고려되어야만 가능하다.

둘째, 지역혁신을 위한 전략 산업들이 제조업 중심에서 정보, 기술, 문화 등으로 일부 이동하는 것을 강조하고 있지만, 이는 각 지역의 경제 구조 및 인적 특성을 고려하여 판단할 필요가 있다.

권역별로 정보, 기술, 문화를 중심으로 한 산업클러스터 형성을 제안⁴⁾하고 있지만, 이는 한편으로는 충남의 경제 구조 및 인적 특성이 충분히 고려되었는지 따져볼 일이고, 다른 한편으로는 이러한 산업 클러스터 육성이 여성을 비롯한 지역의 주변적 위치에 있는 구성원들에게 어떤 영향을 미칠지 생각해야 한다.

일국의 경제 구조가 세계 경제와 맞물려 하루가 다르게 변화하고 있는 상황에서 오늘의 산업이 내일의 산업이 될 수 없다. 또한 오늘 당장 자격이 안되고 필요하지 않은 인력이라고 해서, 내일도 그런 것은 아니다. 성별분업구조 하에서 여성을 가정 내로 묶어두었던 영향이 여성 자신은 물론 전체 사회 경제구조와 노동인력에도 영향을 주고 있음을 이미 확인하고 있기 때문이다.

따라서 현재 대기업과 제조업 중심에서 모두 신 성장산업으로 몰려간다는 것도 비현실적인 것이지만, 이미 남성이 주축이 되는 산업 분야만을 육성하게 되면 여기에 주도적으로 참여하지 못하는 여성을 비롯한 나머지 사회구성원들은 노동시장에서 다시 한번 배제되고 분리되는 결과를 낳을 수밖에 없다.

2. 추진 주제

지역혁신의 비전과 목표가 제대로 되었는가의 문제는 다른 한편으로 비전과 목표를 만들고 추진해 나가는데 지역 주민들이 얼마나, 어떻게 참여하고 있는가의 문제를 통해 살펴볼 수 있다.

4) 서북부축 : 전자/정보기기, 자동차/부품산업 클러스터 조성

중부축 : 게임/애니메이션, 영상미디어산업이 네트워크된 문화콘텐츠산업 클러스터 육성

동부내륙축 : IT-BT산업 클러스터 형성

중부내륙축 : 충남농업ITP, 동물자원사업화지원센터를 중심으로 한 농축산바이오산업 클러스터 형성

서해안축 : 물류/유통, 관광, 자동차/매카트로닉스산업 클러스터 조성

지역혁신은 그 자체로 지역 주민의 참여 확대를 중요한 목표로 삼아야 하는 동시에 지역혁신을 추진하는 과정에 다양한 특성을 가진 지역 주민들이 활발하게 참여하는 것이 무엇보다 중요하다. 앞서 살펴본 것처럼 지역혁신이 일부 산업을 중심으로 한 경제 발전에 치중하는 것을 비전과 목표로 삼을 때 지역 주민의 상당수는 지역혁신에서 배제되는 결과를 낳을 가능성이 크다.

그런 의미에서 지역혁신이 본래의 취지를 제대로 살려 다수의 지역 주민에게 긍정적인 효과를 거두기 위해서는 혁신의 출발 단계에서부터 활발한 참여가 반드시 필요하다. 지역 주민은 지방정부의 정책 결정에 참여할 수 있어야 하고, 지방정부의 정책 결과에 대한 평가와 심판에 참여할 수 있어야 한다.

이러한 참여는 두 가지 방향에서 추진될 수 있다. 하나는 현재 지역혁신운동의 법적 주체가 되는 지역혁신협의회가 원활하게 운영되는 것이고, 둘째는 지역혁신협의회에 참여하지 않는 훨씬 더 많은 주민들의 의사와 욕구를 어떻게 반영하느냐 하는 것이다.

먼저 지역혁신협의회의 운영에 대해 살펴보자. 현재 지역단위의 혁신협의회는 종래 중앙정부가 주도하여 설치하여 때로는 형식적으로 운영되었던 것과 근본적으로 다르다고 할 수 있다. 명확한 법적 근거를 가지는 기구로 형식적인 회의에 의한 통과외의 기구가 아니라 실질적 기능을 부여받은 법정기구이다.

그러나 협의회가 구성되고 위원을 위촉하고 활동하는 내용을 보면 실제 권한을 제대로 행사하지 못하는 문제점이 있는 것으로 보인다. 물론 여기에는 현실적인 어려움이 있기는 하다. 지역혁신협의회가 지역 스스로 혁신을 주도적으로 이끌어가기 위해 설립되었음에도 불구하고, 그 설립 자체가 중앙정부를 비롯한 관 주도로 출발한데다가, 지역혁신운동이 아직 정착단계임을 감안하면 일정하게 공공의 주도를 한시적으로 허용할 수밖에 없는 측면이 있긴 하다.

그렇지만 현실적인 사정을 감안하더라도 본래의 취지를 살리기 위해서는 지역혁신협의회가 몇 가지 유념할 점이 있는 것으로 보인다.

첫째, 국가균형발전위원회가 국가 차원의 균형발전에 대한 업무를 총괄하듯이 협의회는 지역 차원의 '균형발전위원회'와 같은 위상을 확보할 수 있도록 지방정부가 협의회를 적극적으로 인정하는 것이 필요하다. 중앙정부에서 하달된 하나의 업무를 해결해야한다는 소극적인 부담을 버리고 초기단계에서 지역의 다양한 혁신주체들이 참여할 수 있도록 능동적인 조정자의 역할을 해 나가야 할 것이다.

특히 국가균형발전위원회에서 이상적인 모델로 삼고 있는 외국의 사례는 기업의 수요에 기반한 '산업지향적 혁신추진기구'인 것과 비교할 때, 우리는 경제구조를 비롯하여 지역의 여러 가지 여건들이 다르기 때문에 더욱 더 정부의 적극적 대응이 요구되는 측면이 있다.

그러나 지방정부의 적극적 노력이 협의회에 참여하는 위원의 구성을 결정하고 사업을 계획하는 것을 가리키는 것은 아니다. 자리는 적극적으로 만들고 운영의 활성화는 도모하되, 협의회의 비전을 정하고 사업을 계획하고 운영하는 것은 지역혁신협의회 핵심 주체들이 맡아야 할 것이다. 동시에 이러한 지방정부의 자세가 현실적으로 뒷받침되기 위해서는 지역혁신협의회가 지역혁신과 관련된 중요한 사항의 심의, 조정, 의결, 사후평가에 이르는 자기완결적 기능 수행을 할 수 있도록 법제도의 정비도 뒷받침되어야 할 것이다.

둘째, 지역혁신협의회 운영의 관건은 협의회에 핵심 주체로 참여하고 있는 지역혁신 주체들간의 네트워크라고 할 수 있다. 대학, 기업, 지방정부, 시민사회, 언론 등 다양한 혁신주체들로 구성되어 다양한 이해를 전체적으로 조율할 수 있어야 한다.

그러나 많은 지역의 경우 - 특히 중소도시지역과 농촌지역의 경우 - 이러한 혁신 주체들이 마련되어 있지 못하다. 이러한 경우 일반적으로 가정되는 정부, 기업, 대학, 언론, 시민사회단체 등과 같은 네트워크 대신 다른 형태의 네트워크를 만들어가야 한다. 또 일정한 규모 이상의 지역이라 하더라도 이러한 혁신주체가 준비되어 있지 못한 경우도 많기 때문에 네트워크 형식과 내용의 다양화는 지역혁신운동에서 고민해야 할 중요한 과제이다.

이는 혁신의 내용을 지역 여건에 따라 차별화되게 운영하는데도 도움이 될 것이고, 발전 목표를 지역 여건과 특성에 맞게 다양화시킬 수 있다는 점에서도 유익하다.

먼저 지역혁신협의회운영의 핵심 주체인 각 분과위원의 구성을 보다 개방적으로 구성할 필요가 있다. 지금과 같이 다분히 형식적이고 폐쇄적인 인적 구성은 협의회 기능을 원활하게 수행하는데 문제가 있음을 고려하여 전문성과 열의를 지닌 실질적으로 일할 수 있는 인적 구성이 필요하다.

아직까지도 많은 지역에서 협의회 위원을 기존의 다른 위원회에서 활동하고 있는 사람들을 중복적으로 선정하거나, 이미 다른 위원으로 활동하는 인물중에서 영향력이 있는 사람들의 추천에 의존하는 경우가 있어 활동이 다분히 형식적으로 치우치는 문제점을 낳고 있는 것으로 보인다.

구체적으로는 일단 여성의 참여 비율이 매우 적거나, 특정 분과를 중심으로 구성되어 있다는 것을 지적할 수 있다. 지역 주민의 절반이 여성임을 고려할 때 기존의 남성들이 적극적으로 여성 주민의 이해와 욕구를 대변하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 여성의 참여에 대해서는 많은 경우 준비된 자격이 있는 여성이 없음을 자주 애로점으로 강조하지만, 이는 관할구역 내 혁신주체가 다양하게 분포하지 못한 많은 지역이 있음을 고려할 때 충분한 답변이 되지 못한다고 생각한다.

이런 경우 일단은 인적구성에 대해 개방적인 시각을 가지고 위원 구성 시 전문성의 기준을 보다 다양하게 마련하는 것이 필요할 것으로 보인다. 대학 교수, 기업체 대표, 각종 시민사회단체의 임원, 고위직 공무원 등 기존의 전문가집단 외에 지역사회의 다양한 계층의 여성들이 참여할 수 있도록 만드는 것이 가장 중요한 기준이 되어야 할 것이다.

또한 기존 위원회 구성에서 여성 위원수를 30% 또는 20%로 제안하는 것에 대해서도 생각해 볼 일이다. 일정한 비율은 최소한의 비율을 말하는 것이지 적정 비율을 말하는 것이 아니기 때문이다. 이제 는 비율을 채우고 충족시키는 것에서 더 나아가 다양한 분야에서 자연스럽게 여성들의 참여를 이끌어 내는 것이 중요하다. 가부장제적 성별분업 구조 하에서 여성들의 참여가 저조한 분야에서는 최소한의 비율을 충족시킬 수 있도록 전문가의 범위를 다양하게 확대하는 것이 필요하며, 그 밖의 다양한 분야에서는 성별 비율에 구속되지 말고 보다 많은 여성들이 자연스럽게 남성과 동수 또는 그 이상으로 참여할 수 있도록 만들어 나가야 할 것이다.

여성의 참여를 증가시키는 방법을 고민하는 것뿐만 아니라 소위 지역사회 주류에 속하지 못하는 지역 주민의 참여가 가능하도록 하는 기준의 다양화도 필요하다. 지역사회의 연령, 학력, 소득, 직업, 가족구성, 장애여부, 질병여부 등 다양한 기준에 걸쳐 다양한 계층의 지역 주민들의 이해와 요구를 반영할 수 있도록 직·간접적인 참여 방법을 고민해야 할 것이다.

과거의 국가주도의 산업 발전, 양적 성장을 중심으로 한 개발지상주의의 폐해를 지적하고 새로운 패러다임의 전환을 모색하기 위해서는 혁신을 이끌어가는 인적 구성에서의 전환이 무엇보다 중요한 문제다. 그런 의미에서 새로운 패러다임으로의 전환은 지역사회의 소수자, 사회적 약자가 사회발전 논의과정에 직접적인 핵심 주체로 참여할 수 있는 방안들이 적극적으로 마련되고 추진될 때 현실화 될 것이다.

그리고 이러한 여성을 비롯한 사회적 소수자의 참여가 정책 기획단계에서 자문하는 역할에 그치지 않고, 혁신운동 전반 - 심의, 조정, 의결, 사후 평가 등 - 전단계의 참여로 연결될 수 있도록 만들어 나가는 일이 동시에 추진되어야 할 것이다.