



## 일본의 고용평등정책과정

### - 여성대표성, 가치·신념, 제도적 구조를 중심으로

The Equal Employment Policy Process In Japan: Women's Representation, Beliefs, Institutional Structure

---

저자 (Authors)	이지영 Lee Ji Young
출처 (Source)	<a href="#">한국정치학회보 42(4)</a> , 2008.12, 451-473 (24 pages) <a href="#">Korean Political Science Review 42(4)</a> , 2008.12, 451-473 (24 pages)
발행처 (Publisher)	<a href="#">한국정치학회</a> The Korean Political Science Association
URL	<a href="http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE01108865">http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE01108865</a>
APA Style	이지영 (2008). 일본의 고용평등정책과정. 한국정치학회보, 42(4), 451-473.
이용정보 (Accessed)	대구대학교 203.244.***.232 2018/05/24 05:43 (KST)

---

#### 저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

#### Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

# 일본의 고용평등정책과정

## 여성대표성, 가치·신념, 제도적 구조를 중심으로\*

이 지 영  
한림대학교

### ◆ 논문 요약 ◆

본 논문의 목적은 일본이 서구 민주주의 국가들과 비슷한 수준의 경제 발전과 민주화를 이루고 여성운동이 활발했음에도 불구하고 고용평등정책에 있어 법제화하는데 오랜 시간이 걸렸으며 고용평등에 기여하기에는 부족한 내용이 된 이유는 무엇인지 고용평등정책과정을 여성대표성, 가치·신념, 제도적 구조를 중심으로 분석하여 밝히려는 것이다. 분석결과 첫째 일본의 여성단체들이 유엔의 세계여성회의를 계기로 여성차별철폐협약, 세계행동계획, 남녀평등에 관한 지수 등 국제기준을 이용하며 전국적으로 운동을 조직하고, 국제기준의 정책화를 목표로 정책과정에 참여하고 있으나 제도적 구조의 폐쇄성과 제약으로 인해 여성의 대표성은 정책의제설정단계와 평가단계에 제한되어 정책의 실효성이 낮은 것으로 나타났다. 둘째 정책결정단계에서 여성의 명목 대표성이 낮지 않음에도 행위자간의 고용평등정책에 관한 가치·신념의 공유가

어려워 정책 산출에 시간이 많이 걸리고 여성의 남녀평등과 지위향상에 대한 요구는 제대로 반영되지 않아 여성의 실질 대표성은 제한적이었다는 것이 밝혀졌다. 셋째 여성의 이익과 요구를 정책에 제대로 반영하기 위해서는 특히 정책결정단계와 집행단계에 여성의 참여가 중요한데, 여성의 명목 대표성이 실질 대표성을 반드시 담보하는 것은 아니라는 것도 제시되었다. 남녀평등과 여성의 지위향상에 대한 여성의 요구가 효과적으로 정책에 반영되기 위해서는 여성의 이익과 요구를 대표하는 행위자가 정책과정에 참여할 수 있도록, 행위자 간에 가치·신념의 공유가 가능하도록 제도배열이 이루어져야 한다는 것이 시사되었다.

※ 주제어: 고용평등정책, 여성대표성, 가치·신념, 제도적 구조

## I. 서론

여성정책에서 사례연구로 가장 많이 다루어진 것 중의 하나가 고용평등정책이다. 1960년대

\* 본 논문은 필자의 2008년 건국60주년 기념 한국정치학회, 한국국제정치학회, 한국세계지역학회 공동학술회의 발표 논문 “일본의 여성운동과 여성정책결정과정” (발표일: 2008.08.22)을 수정, 보완한 것임.

말 전 세계적으로 부활한 여성운동의 물결은 각 국의 제도와 정책에 영향을 미쳐 많은 변화를 이끌어 내었는데 고용에 있어서 성을 이유로 한 직접적, 간접적 차별의 금지, 남녀동일임금, 동등대우, 적극적 개선조치가 법제화되고, 이러한 조치들을 실시하고 피해자를 구제할 고용평등추진기구들이 신설되었기 때문이다. 그러나 연구는 서구 민주주의의 국가를 대상으로 하고 있어 아시아나 제3세계를 대상으로 한 연구는 많지 않다. 일본도 그 예외는 아니다. 일본은 세계 2위의 경제대국이며 전후 점령기의 민주화 개혁 이후 안정적인 민주주의 정치체제를 유지하고 있다. 또한 1960년대 말의 세계적인 여성운동의 영향을 받아 1970년부터 리브<sup>1)</sup>운동으로 불리는 여성운동이 전개되었으며, 1975년 유엔의 세계여성의 해 선포와 세계여성회의 개최를 계기로 운동은 조직화되고 평등권요구는 강화되었다. 고용평등정책이 필요하다는 주장과 사회당을 중심으로 의원입법의 움직임은 이미 70년대 초반부터 있었고 고용뿐만 아니라 모든 분야에 있어서 남녀차별을 금지하는 남녀평등법을 제정해야 한다는 논의도 진행되었다. 그러나 일본에서 고용평등정책이 법제화된 것은 1985년이고, 개정은 1997년(1999년 시행)에 이루어졌으며 내용도 실효성이 약한 것이었다. 명칭은 남녀고용기회균등법(이하 균등법)이지만 여성에 대한 차별만을 규제하는 일면성을 지니고 있고, 신설된 고용기회균등위원회의 권한과 역할도 제한적이었다. 97년 개정에서는 기회균등을 보장하는 내용이 강화되었으나 일면성은 그대로 유지되어 간접차별에 관한 조항은 없었고, 적극적 개선조치나 성희롱에 대해서는 기업이 배려해야 할 사항으로 규정되었다. 본 논문의 목적은 일본이 서구 민주주의 국가들과 비슷한 수준의 경제 발전과 민주화를 이루고 고용평등을 요구하는 여성운동이 활발했음에도 불구하고 고용평등정책에 있어 법제화하는데 긴 시간이 걸렸으며 그 내용이 고용평등에 기여하기에는 불충분한 이유는 무엇인지 고용평등정책과정의 분석을 통해 밝히려는 것이다. 또한 여성의 지위향상과 남녀평등에 관한 여성의 요구가 보다 효과적으로 정책에 반영되기 위한 조건들을 모색하는 단초를 마련하고자 한다.

## II. 선행연구의 검토와 연구방법

일본의 고용평등정책에 관한 최초의 연구는 시노다 도루(篠田徹)의 연구이다. 시노다는 심의회의 이익단체 포섭기능에 중점을 두어 부인<sup>2)</sup>소년문제심의회를 대상으로 균등법 정책결정과정을 분석하였다(篠田 1986). 겔브(Jocy Gelb)는 미국과 일본의 고용평등정책과 여성에 대한 폭

1) women's liberation 의 약자 LIB를 일컫는다.

2) 여성을 가리키는 경우, 일본에서는 일반적으로 '부인'이라는 용어가 오랫동안 사용되어 왔다. 그러나 '부인'은 일정 연령에 달한 여성, 주부의 이미지가 강하다고 해서 여성단체를 중심으로 일부에서 '여성'이 쓰이게 되었다. 일본 정부차원에서는 1997년 균등법 개정 당시 국회심의 과정에서 '여성'을 사용하기로 정식으로 결정되어, 법조문 중의 '여자', '남자'는 '여성', '남성'으로, 그리고 '부인'은 '여성'으로 대체되었다. 본 논문에서는 고유명사나 오래된 문헌으로부터 인용하는 경우는 그대로 '부인'을 쓴다.

력에 관한 정책을 비교, 일본의 여성단체들이 유엔이 제시하는 국제기준을 동원자원으로 이용하면서 적극적으로 정책과정에 참여한다는 것을 제시했다(Gelb 2003). 고바야시 요시에(Yoshei Kobayashi)는 여성정책에 미치는 국가의 제도와 역할을 강조하는 국가페미니즘(state feminism)에 정치적 기회구조(political opportunity structure)와 프래밍(framing)이론을 접목시켜 일본의 균등법 제정, 개정 과정을 분석, 노동성부인소년국의 주도적 역할을 강조했다(Kobayahi 2004). 호리에 다카시(堀江孝司)는 균등법에 대해 이익과 자원에 초점을 맞추어 이익의 조직도가 낮고 동원할 수 있는 자원이 빈약한 여성노동자는 정책과정에 이익을 반영할 수 없어 결과적으로 실효성이 약한 균등법이 되었다고 설명하고 있다(堀江 2005). 선행연구들은 주로 정책결정단계의 분석에 그치고 있어 정책과정 전반에 걸친 내용이 결여되어 있고 여성단체의 동원자원과 부인소년국의 역할에만 초점을 두고 있어 각 행위자의 여성정책에 관한 가치와 신념에 대한 관점이 약하다.

본 논문은 균등법을 정책의제설정단계, 정책결정단계, 집행단계, 평가단계의 정책과정 전 반에 걸쳐 여성대표성, 행위자간의 가치와 신념의 공유도, 제도적 구조를 기준으로 살펴보고자 한다. 대표성은 정책과정에 여성이 얼마나 참여했는가 하는 명목 대표성(descriptive representation)과 정책과정에 여성의 이익과 요구가 어느 정도 반영되었는가 하는 실질 대표성(substantive representation) 양쪽을 의미한다(Mazur 2002, 37-39). 여성대표성 연구는 주로 정부 관료의 대표성과 국회와 지방의회의 입법 대표성을 기초로 민주주의의 젠더화, 민주주의의 공고화 측면에서 그 의의를 강조하고 확대방안을 제시하는 방향으로 다루어져 왔으나(김민정 1998; 전경옥 2003; 김혁 2005; 이은재 2007) 정책과정에서의 여성대표성에 주목한 연구는 드물다. 여성의 이익과 요구는 정책과정에 여성이 양적으로 실질적으로 대표되어야 정책에 제대로 반영될 수 있기 때문에 여성의 대표성은 정책과정을 분석하는데 있어 중요하다고 하겠다. 여성정책을 결정하고 집행하는데 있어서 또 한 가지 중요한 것이 정치행위자 간의 여성정책에 관한 기본적 가치와 신념의 공유이다(Sabatier 1988; 김혜영 외 2007, 74). 행위자는 자신의 이익을 도구적으로만 추구하지 않으며, 무가치적으로 행동하지도 않기 때문이다. 고용평등정책이라고 해도 가치다원적인 사회에서는 고용에 있어서 법으로 보장해야할 평등이란 단일하고 명확한 개념은 아니다. 현실적으로 생물학적 기능의 차이, 즉 남성에게는 없는 임신, 출산, 수유의 모성기능을 지닌 여성을 남성과 평등하게 처우한다는 것이 어떠한 것인지 근본적인 문제에 직면하게 된다. 모성기능의 보호는 평등과 모순되는가, 보호한다면 그 범위는 어디까지이며 방법은 무엇인가. 정치행위자 간의 정책목표와 정책수단에 관한 기본적 가치와 신념의 공유, 그 대립은 정책과정에 영향을 미친다. 그러나 정책과정에 있어서 여성대표성과 정치행위자 간의 정책에 관한 가치와 신념의 공유는 완전한 독립변수는 아니다. 두 가지 요소 모두 제도적 구조의 영향을 받기 때문이다. 본 논문은 제도적 구조로서 심의회를 대상으로 한다. 일본에서는 행정권의 강화, 확대에 따라 그 정책결정권을 보완하기 위해 심의회 제도가 만들어져 이용되어져 왔기 때문이다(Tsujinaka 1993, 204-5).

### Ⅲ. 남녀고용기회균등법 정책과정

#### 1. 여성을 둘러싼 정책환경

일본은 55년체제 하에 고도성장기의 막이 열렸다. 노동계는 일본노동조합총평의회(이하 총평), 전일본노동총동맹(이하 동맹), 중립노동조합연락회(이하 중립노련), 전국신산별노동조합(이하 신산별)의 4단체 체제로 고도 경제기를 맞이한다. 1955년 12월 경제자립5개년계획이 처음으로 각의(국무회의)에서 결정되어 경제정책이 국가정책의 핵심이 된 일본은 5개년계획을 불과 2년 만에 달성, 57년에 국민생활 향상과 완전고용을 목표로 신(新)장기경제계획을 세웠다. 이 2가지 경제계획의 성과를 바탕으로 작성된 것이 이케다 하야토(池田勇人)내각의 소득배증계획이다. 소득배증계획 하에 여성은 노동력으로서 중시되어 그 활용과 대책이 발표되는데, 기본 방향은 여성의 특성에 유의하여, 모성과 가정의 기능이 취업에 의해 저해되지 않도록 배려한다는 것이었다(女たちの現在を問う会 1992, 10-18). 1955년부터 73년까지 일본은 연 9%대의 성장률을 기록하였고 이러한 경제성장에 대응하여 3차산업화가 진행되어 여성의 노동시장 진출이 증가했다. 여성노동자는 1960년의 715만 명에서 80년에는 1,354만 명으로 증가해 전체 노동자의 3분의 1을 차지하게 되었다. 그러나 여성의 경제활동 양태를 보면 노동시장진입 → 결혼·출산을 계기로 노동시장에서 퇴출 → 출산·육아 → 시간제노동자로서 노동시장에 재진입이라는 패턴을 나타내고 있다.

그 원인의 하나는 여성에 대한 조기정년제, 결혼퇴직제, 출산퇴직제, 남성만의 모집 등 기업의 차별적 고용관행이었다. 이러한 차별적 고용관행에 대한 구제수단은 노동기준법에 근거한 감독행정과, 소송 밖에 없었다. 그러나 감독행정의 경우 차별 사실을 신고해도 구제절차의 개시는 감독관의 자유재량에 달려있다. 일본의 여성정책기구인 노동성부인소년국 산하의 부인소년실에 상담할 수 있으나 실태조사가 주 업무이며 권고와 조언의 권한 밖에 없는 부인소년실이 기업에 대해 행정지도를 수행하는 데는 한계가 있다. 한편 소송의 경우는 법제면에서 헌법 14조에 남녀평등 원칙이 규정되어 있으나 일반적인 해석상 사인(私人) 간의 고용계약 등에 까지 직접 그 효력이 미치는 것은 아니며 노동에 관계된 남녀평등규정은 노동기준법 제4조의 남녀동일임금 원칙 밖에 없다. 또한 노동기준법은 고용 후의 노동조건을 규정한 것으로 모집, 채용을 포함한 고용의 모든 단계를 대상으로 하는 것은 아니다. 따라서 임금 이외의 노동조건에 관한 남녀차별에 대해 소송을 제기한다 해도 근거법이 없는 것이다. 사법은 이 문제를 민법 제90조의 선량한 풍속과 기타 사회질서에 관한 조문을 이용하여 기업의 차별적 고용관행은 선량한 풍속과 기타 사회질서에 반하며 이는 헌법의 평등규정에 위배된다는 우회적 해석을 통해 해결해 왔다. 1960년대에 들어서 여성의 고용평등을 요구하는 소송은 계속되었고, 차별적인 관행을 무효화하는 판결은 증가했으나, 지법에서 대법원에 이르기까지 기업 측이 일관되게 차별의 합리성을 주장해, 차

별구제에는 시간이 많이 걸려 승소해도 직장복귀를 할 수 없게 되었다. 감독행정과 소송 모두 구제수단으로서는 실효성과 신속성이 부족하다고 하겠다(坂本 1973, 125-36).

고용평등정책에 대한 요구가 높았으나 법제화된 것은 1970년의 가내노동법과 72년의 근로부인복지법이다. 가내노동자수는 70년 181만 1,200명으로 그 92.3%가 여성이었다. 가내노동법은 가내노동자에게 노동기준법의 적용을 확대한 것이고, 근로부인복지법은 근로부인의 가족적 책임이 저해되지 않는 범위에서 여성의 직업생활을 복지적 측면에서 지원하는 법으로 두 법 모두 고용평등정책은 아니었다.

## 2. 정책의제설정단계

이러한 가운데 유엔의 여성지위위원회는 1975년부터 85년까지를 유엔여성의 10년으로 정하고 1975년을 세계여성의 해로 선포, 제1회 세계여성회의를 개최하는 등 세계적으로 여성문제를 이슈화하고, 각국이 추진해야 할 여성정책의 국제기준을 마련해 간다. 국제기준의 하나는 세계여성회의에서 채택되는 세계행동계획이고, 또 하나는 여성차별철폐협약(이하 협약)이다. 1979년 유엔 총회에서 제정된 협약은 여성에 대한 차별을 성에 근거한 구별, 배제 또는 제한으로 규정하고, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 기타 모든 분야에 있어서의 차별을 부정한다. 협약의 차별의 명확성, 적용의 포괄성과 더불어 주목할 사항은 여성보호에 관한 협약의 입장이다. 협약은 여성보호를 임신, 출산에 관한 모성보호와 기타 일반보호로 나누어, 모성보호를 위한 특별조치는 차별로 간주해서는 안 되며, 동시에 일반보호는 차별을 낳는 효과가 있으므로 배제한다는 것이다(國際女性の地位協會 1992, 8). 협약은 여성에 관한 국내법을 협약에 비추어 재검토하여 개정 또는 신법을 제정할 것을 요구하며 각국의 이행을 확보하기 위해 여성차별철폐위원회(이하 위원회)를 신설했다. 협약국은 국가보고서를 비준 1년 후에 제출해야 하며 4년마다 위원회에 보고할 의무가 있다. 위원회는 협약국의 보고서를 바탕으로 심사하고 국가별로 개선 방안을 권고한다. 유엔은 1980년 제2회 세계여성회의에서 협약의 서명식을 갖고, 85년까지 협약을 비준한다는 시한을 설정하여 활발한 활동을 전개해 나갔다.

일본도 이러한 영향으로부터 예외는 아니었다. 여성단체는 남녀평등과 여성의 권리 아래 새로운 재편을 경험하게 된 것이다. 남녀평등과 여성의 권리를 주장하는 운동의 주체로서 등장한 것이 1970년 10월 여성해방집회를 시작한 리브운동단체들이었다. 그러나 리브운동은 여성의 권리와 주체성을 아내와 어머니로서 담당하는 재생산기능, 낳는 성으로부터의 해방으로 신체에 제한시키고, 변혁되어야 하는 것은 여성이 아니라 남성이고 사회여야 한다는 남녀분리와 급진적 성격 때문에 언론매체와 사회로부터 거센 비판을 받았고 리브운동이 개척한 여성의 주체성은 매몰되어 갔다. 그러한 가운데 세계여성의 해를 계기로 결성된 것이 '국제부인년을 계기로 행동을 펼치는 모임'(이하 행동펼기모임)과 국제부인년연락회(이하 연락회)이다. 이 두 단체는 리브의 주장을 이어갔으나 리브단체들에 비해 평등을 신체의 주체성에서 여성의 사회적 지위향상으로 확

대하였고 급진적인 운동을 전개하기보다는 세계여성의 해의 영향을 받고 있는 정부와 언론매체의 변화를 정확하게 파악하며 여론을 통해 주장을 펴나갔다. 이로써 70년대 전반의 리브운동과는 달리 사회적 정당성을 획득하게 된 것이다(江原 1986, 276-92). 연락회는 75년 11월에 개최된 국제부인년일본대회에 참가한 41개 단체로 구성되었다. 연락회를 중심으로 총평, 동맹, 중립노련의 3개 노동단체의 부인부, 직능단체에서 종교단체, 보수, 중도, 혁신, 무당파에 이르기까지 각 여성단체가 결집하여 동원할 수 있는 인적, 재정적 자원을 강화하면서 협약과 세계여성회의의 등 국제적 조류를 이용하면서 정부에 압력을 행사하는 새로운 압력단체로 부상했다. 연락회의 활동을 이끌었던 이치카와 후사에(市川房枝)는 전전(戰前)부터 부인선거권획득동맹을 결성해 여성의 사회참여, 정치참여를 주장해온 인물로서 남녀평등을 법률로, 더 나아가서 국제조약으로 규정하는 것이 중요하다고 주장해왔다. 남녀평등이 법률상 권리로서 인정되어야 비로써 불평등에 대한 시정요구가 합법적일 수 있으며, 그것이 국제법상의 권리라면 남녀평등은 국가가 국내정책에 의해 간단히 후퇴시키거나 폐지할 수 없게 된다고 생각했기 때문이다. 남녀평등을 위한 법 제정과 개정운동은 향후 연락회의 일관된 운동방향이었다(市川 1961; 國際婦人年連絡會 1989).

일본 정부는 세계여성회의의 영향으로 1975년 9월 총리부에 수상과 각 부처 차관들로 구성된 부인문제기획추진본부와 부인문제기획추진회의, 그리고 부인문제실을 발족하였다. 그러나 협약이 체결되자 아직은 시기상조라며 서명을 미루려는 태도였다. 기준을 위해서는 부계혈통주의를 채택하고 있는 국적법 개정과 고용평등법제정, 여학생들만 이수하고 있는 가정과 수업의 교과내용 개정 등 국내법 정비가 필요했기 때문이다. 부인문제기획추진회의와 여성의원, 여성단체는 서로 연계하여 협약 서명, 비준운동을 전개했다. 연락회는 서명식이 예정되어 있던 제2회 여성회의의 개최를 앞두고 수상과 외무성, 관계 부처에 대해 세계회의에 대표단을 파견하면서 협약에 서명하지 않는다면 일본의 수치라고 서명할 것을 요구 했다. 여성회의에는 다카하시 노리코(高橋典子)수석대표 등 13명과 그 밖에 고문의원단으로서 여성의원들이 참석하였는데, 회의 직전까지 서명을 보류하고 있던 정부에 대해 협약에 서명하지 않으면 회의에 참가하지 않겠다고 회의 보이콧 전술을 이용하였다. 결국 일본 정부는 서명을 결정하게 된다(國際婦人年連絡會 1989; Kobayashi 2004, 84-86). 일본 정부는 협약기준을 위해 국내법 정비에 착수하여 국적법 개정을 통해 모부계혈통주의를 도입했고, 가정과 수업을 남녀공동필수로 바꾸었다. 이제 기준을 위해 남은 것은 고용에 있어서의 평등정책이다.

정책의제설정단계에서의 여성대표성은 유엔의 영향으로 새로운 조직의 결성과 운동의 사회적 정당성 확보, 여성단체의 결집과 여성의원들과의 연계로 명목, 실질 대표성 모두 높아 고용평등 정책은 의제로 설정되었다.

### 3. 정책결정단계

쟁점이 공식적으로 의제로 설정되면 다음으로 정책과제를 해결하기위한 정책원안을 작성하고

결정하는 단계에 들어가는데 이 단계에서 중요한 것이 제도적 구조이다. 어느 행위자가 얼마나 참가할 수 있는지 제도적 구조에 의해 결정되기 때문이다. 일본에서 여성정책은 2001년의 배우자폭력방지법을 제외하고는 내각법으로 제정되었다. 고용평등에 관한 법률도 내각법으로 추진되어 여성정책기구인 노동성부인소년국이 관장하게 되었다. 부인소년국은 1947년에 미국의 여성국을 모델로 노동성에 설치되었는데, 강력한 권한을 지닌 내무성에, 또는 독립된 부처 형태로 설치할 것을 주장하는 안이 있었으나 행정상의 합리성과 노동문제와 연결해서만 여성정책은 유효하다는 점령군의 판단에 따른 것이었다. 48년에 지방원실(53년에 명칭이 부인소년실로 바뀜)과 노동성 장관의 자문기관으로 부인소년문제심의회(이하 부소심)가 신설되었다(上村 1992, 9). 고용평등법의 원안 작성과 결정은 이 부소심에서 담당하게 되었다. 노동성 주관 심의회는 3자구성의 심의회로 동수의 노동자대표, 사용자대표, 공익대표로 구성되는데 부소심도 노동성 심의회로 고용평등법의 내용은 이 3자 대표 위원이 다루게 되었다. 세계여성의 해를 계기로 발족된 행동궐기모임과 국제조약이나 국내법에 남녀평등을 명기하고 이를 보장할 것을 주장하는 연합회는 참가할 수 없었던 것이다. 부소심 위원은 표1과 같이 사용자대표는 경제단체 간, 개별 기업 간의 균형, 노동자대표는 노동단체 간의 균형이 중시되었는데, 전원 노동단체부인부대표인 여성인 것이 특징이다. 이 노동자대표에 의해 여성의 이익과 요구가 대표되게 된 것이다. 공익대표는 노동성OB, 변호사, 언론인이 임명되었다(篠田 1986, 82-83).

〈표 1〉 부인소년문제심의회부인노동부회 위원

노동자대표	야마노 가즈코(山野和子)	總評婦人局長
	이치카와 기요미(市川清美)	同盟青年婦人對策部副部長
	사노 미요코(佐野美代子)	生保勞連婦人對策部長
공익대표	와타나베 미치코(渡辺道子)	弁護士
	아오야기 다케시(青柳武)	毎日新聞論說室顧問
	와다 가쓰미(和田勝美)	全國勤勞青少年會館館長
사용자대표	기타 무라히로(喜多村浩)	日經連勞務管理部長
	미야 다케오(三矢隆夫)	小田急百貨店社長
	야마모토 미쓰구(山本貢)	全國中小企業団体中央労働部長

출처: 시노다(1986)에서 필자작성

1978년부터 부소심에서 심의가 시작된 고용평등법은 1985년 균등법으로 제정되기까지 7년이 걸렸다. 고용에 있어서 법으로 보장해야 할 남녀평등은 어떠한 것인지, 어떻게 보장할 것인지, 노동자대표와 사용자대표 간에 정책목표와 수단에 관한 가치와 신념의 대립이 첨예했기 때문이다(표 2). 심의 과정은 언론이나 일반인의 방청을 일체 거부한 채 진행되어 밀실심으로 비판을 받았다. 부소심은 1983년 12월에 심의 상황을 중간보고 형태로 공표했다. 중간보고에 의



하면 남녀평등의 입법화, 여성보호규정의 제고, 취업실태나 고용관행·여성의 가족적 책임 등에 대한 충분한 고려라는 3가지 원칙에는 노사 간에 합의가 이루어졌다.

그러나 구체적인 논의에서는 노사의 주장은 정면으로 대립했다. 논쟁은 모성보호와 차별금지의 범위, 강도를 둘러싸고 벌어졌다. 여성보호는 1947년 제정된 노동기준법에 규정된 것으로 여성의 시간외 및 휴일노동, 오후10시에서 다음날 오전 5시까지의 심야노동, 위험유해노동, 갭내노동을 금지하고, 각 6주간의 산전산후휴가와 생리휴가를 내용으로 한다. 여성보호규정은 노동기준법 제정 이후 30년간 유지되어 왔던 것이다.

〈표 2〉 위원간의 고용평등정책에 대한 가치·신념

	정책목표	정책수단	모성보호
노동자대표	실효성 있는 고용평등법으로 고용의 모든 단계에서 남녀평등보장	여성보호강화, 고용의 모든 단계에서 차별 금지, 독립된 조정기구 설치	여성=모성, 모성보호와 일반보호 분리 반대, 여성보호는 평등의 전제조건
공익대표	점진적 개혁	여성보호완화, 사업주의 노력의무에 의한 차별시정, 독립된 조정기구 설치	모성보호와 일반보호 분리, 일반보호는 남성에 대한 차별
사용자대표	기업의 자율에 의한 합리적인 고용평등 확보	여성보호철폐, 행정지도	모성보호와 일반보호 분리, 일반보호는 여성에 대한 과보호로 남성에 대한 차별

출처: 필자작성

사용자대표는 여성보호규정을 여성에 대한 과보호라며 임신, 출산과 관련된 모성보호를 제외하고 폐지할 것을 강력히 요구했다(赤松 1985, 343-45). 이에 대해 노동자대표는 실효성 있는 고용평등법을 제정할 것을 주장함과 동시에 모성보호를 임신, 출산보호로 한정하는 것에 반대하며 여성보호규정의 폐지에 반발했다(豊田 2004, 110). 여성보호규정은 전후 여성운동을 담당했던 노동단체 부인부들의 요구였으며 여성운동의 성공의 상징과도 같은 것이었다. 한편, 조정역할을 담당하는 공익대표는 고용평등법에 관해 보다 기술적으로 법학적 관점에서 접근했다. 공익위원인 아오야기 다케시(靑柳武)는 ‘오랜 역사와 함께 형성된 성역할분업의식이나 관습이 법률 하나로 급변하는 것은 아니다. 여성보호는 여성에게 일견 유리해도 여성의 취업에 불리하게 작용할 수 있으며, 남성 쪽에서 보면 차별에 해당한다’는 입장이었다(靑柳 1986, 1). 이러한 입장은 노동성의 그것과도 일치했다. 제7대 국장으로 고용평등법 안을 담당한 아카마쓰 료코(赤松良子) 부인소년국장은 일하기를 원하는 여성에게 보다 평등한 기회를 보장하기 위해 남녀 다른 규정은 폐지해야 한다는 생각이었다(朝日新聞 83/10/06).

중간보고가 발표되고도 진전이 없던 부소심의 논의가 법제화를 향해 움직이기 시작한 것은 나카소네 야스히로(中曾根康弘) 수상과 아베 신타로(安部晋太郎) 외무성 장관이 협약의 기준을

공약, 비준문제가 급부상하면서였다. 협약의 비준 시한이 고용평등법 제정 시한으로 작용하였던 것이다. 공익대표는 1984년 2월에 노사의 주장을 조정하고, 심의를 촉진시키기 위한 시안을 발표했다(朝日新聞 84/02/21). 공익위원의 시안을 토대로 작성된 법안의 명칭은 남녀고용기회균등법률안으로 근로부인복지법의 점진적 개정과 노동기준법 여성보호규정의 대폭 개정을 그 내용으로 하고 있다. 노동성은 명칭에 '평등'이 아니라 '균등'을 쓰고 있는 것에 대해 '평등'과 '균등'에 의미의 차이는 없으며 '평등'도 '균등'도 영어로는 'equal'로 노동법 분야에서는 '균등'이 많이 쓰이고 있어 '균등'을 사용하게 되었다고 설명했다(赤松 1985). 노동성과 법제국과의 조정단계에서 '평등'에서 '균등'으로 바뀐 것이다. 현실적으로 남성과 여성에게는 성차가 있기 때문에 남녀를 모두 동일하게 취급하는 것이 아니라 어디까지나 기회균등이라는 것을 명확히 한 결과였다고 한다.

법안에 대해 아카마쓰 국장은 완만한 내용이지만 여성에게는 득이라고 평가했다. 경제계는 견해가 엇갈렸다. 닛케렌(日経連)과 일본상공회의소, 3차 산업체들은 법안을 인정했으나 제조업체의 반발은 강했다. 노력의무라도 법적 규제는 기업 내에 형성된 합리적 공평감에 커다란 왜곡을 낳을 우려가 있다는 것이었다(朝日新聞 84/04/20). 실효성 있는 고용평등법과 모성보호차원에서 여성보호유지를 주장해왔던 노동 측은 법안에 반대했다. 총평, 동맹, 중립노련, 신산별 4단체는 합동대책위원회를 설치하고 법안 심의를 거부할 태세였다. 노동자대표의 한사람인 야마노 총평부인국장은 여성단체와 연계하면서 법안에 대한 항의를 강화하고, 전후 여성운동의 역사를 건 투쟁으로서 조직의 총력을 기울일 것이라고 밝혔다(山野 1984, 40-41). 그러나 전자, 유통 분야 등에서 급증하고 있는 관리직이나 전문직을 지향하는 커리어 우먼, 여성 택시운전사, 여성 건축기사 그룹, 어시장, 도매시장에서 일하는 여성들은 취업을 제한해 왔던 여성보호규정의 완화에 환영을 표했다(朝日新聞 84/07/03). 연락회도 내부에서 법안에 대한 의견이 찬반으로

〈표 3〉 정책 산출

정책목표	정책수단
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여성의 가족적 책임을 감안하여 직업생활과 가정 생활의 조화를 도모함</li> <li>• 고용에 있어서의 여성에 대한 차별금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용평등의 범위와 정도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>: 모집, 채용, 배치, 승진(사업주의 노력의무), 교육훈련, 복리후생, 여성의 결혼, 임신을 이유로 한 조기정년, 퇴직, 해고(차별금지)</li> </ul> </li> <li>• 여성보호                             <ul style="list-style-type: none"> <li>: 모성보호와 여성보호를 분리</li> <li>여성보호완화(비제조업 분야 여성보호규정철폐)</li> <li>모성보호강화(산전산후휴가 8주, 쌍생아의 경우 산후휴가 10주로 강화)</li> </ul> </li> <li>• 고용기회균등 확보                             <ul style="list-style-type: none"> <li>: 노동성부인소년국의 행정지도</li> <li>부인소년실 고용기회균등위원회의 조정</li> </ul> </li> </ul>

출처: 필자작성

나뉘었으나 결국 협약 비준을 최대목표로 법안 수정의 역할을 야당에게 기대하기로 했다(山口 1992). 심의를 거부할 태세였던 노동 측은 심의를 재개하였다. 비준 시한이 다가오는 가운데 균등법이 수포로 돌아갈 경우 언제 다시 법제화의 기회가 올지 모른다는 위기감이 있었던 것이다. 부소심은 84년 5월 답신을 노동성 장관에게 제출했고, 5월 20일 실질적인 내용의 변경 없이 법안 요강대로 정부안으로서 국회에 상정되었다.

남녀고용평등법 입법화<sup>3)</sup>를 70년대 초반부터 추진해왔으나 자민당 일당우위체제 하에서 폐안 처리되었던 사회당과 세계여성의 해를 계기로 각각 고용평등법안을 작성해온 공명당, 민사당, 시민련은 노동기준법의 여성보호규정의 대폭수정과 근로부인복지법을 점진적으로 계승하고 있는 정부안에 대해 모든 여성은 고용에 있어서 성별을 이유로 차별을 받아서는 안 된다는 차별철폐원칙을 담은 남녀고용평등법을 4당 공동으로 제출했다. 그러나 야당 측은 정부안에 반대하면 서도 협약 비준의 기회를 놓치면 고용평등법 법제화는 어렵다고 판단하여 가능한 한 법안 수정에 힘을 기울였으나, 법안 수정에 대한 정부, 자민당의 태도는 강경했고, 법안의 조기 체결을 주장했다. 야당 내에서도 민사당이 심의가 난항을 거듭하면 자민당이 비준을 포기할 수도 있다며 조기 체결에 동조하는 쪽으로 전환했다. 사회당은 신중한 심의를 주장했다. 노동단체와 연락회의 요청에 따라 야당 4당의 공동보조를 유지하려고 하였다(朝日新聞 84/07/25). 결국 균등법은 정부안대로 1985년 5월 17일 국회 본회의에서 통과 되었다. 균등법 제정으로 국내법 정비 를 마친 일본은 국회에서 협약 비준이 승인되어 1987년 최초의 국가보고서를 제출한 이후 4년 마다 여성차별철폐위원회에 협약의 이행상황을 보고하고 있다.

균등법 결정단계에서의 여성의 명목 대표성은 낮다고 할 수 없다. 균등법을 관장한 부인소년국장도 여성이었고, 부소심의 노동자대표는 3명 모두 총평, 동맹, 중립노련의 부인부 대표로 여성이었으며 공익대표의 한사람이었던 와타나베 변호사도 여성이었다. 그러나 내각법으로 추진된 균등법은 여성정책기구인 노동성 부인소년국에서 관장하게 되었고, 균등법 원안의 작성과 결정은 부소심에서 담당하게 되면서 균등법의 정책의제설정에 큰 영향을 미쳤던 행동권기모임이나 연락회등 남녀평등과 여성의 권리를 주장하는 여성단체들은 부소심에서 제외된 채 노동자대표, 사용자대표, 공익대표에 의해 고용에 있어서의 남녀평등은 무엇인지, 어떻게 실현할 것인지 논의 되게 되었고 노동자대표가 여성의 이익을 대변하게 되었다. '여성=모성'이라는 입장에서 모성보호는 일반보호를 포함한다는 광범위한 개념으로 모성보호를 해석하며 여성보호 유지와 고용의 모든 단계에서 별칙과 강행규정을 통한 실효성 있는 고용평등법을 요구하는 노동자대표와 고용평등을 추진하려면 여성보호를 폐지해야 하며 법보다는 기업의 자율과 행정지도에 의한 고용평등추진이 바람직하다는 사용자대표의 고용평등정책에 관한 가치와 신념은 격렬하게 대립했다. 아카마쓰 부인소년국장은 평등을 위해서는 남녀 다른 기준은 폐지해야 한다는 견해였다. 여성의 명목 대표성이 높았음에도 불구하고, 제도적 구조의 영향으로 행위자 간의 가치와 신념의 공유는 어려웠고, 여성의 이익과 요구는 제대로 반영되지 않아 여성의 실질 대표성은 낮았다

3) 1984년까지 사회당은 총 6회, 공명당은 3회 고용평등법안을 제출했다.

고 할 수 있다. 여성보호 유지가 평등의 전제조건이라는 노동자대표는 다원화하고 있는 여성의 이익과 요구를 적절히 대표하지 못했다. 결국 균등법은 점진적인 변화가 바람직하다는 공익대표의 안에 따라 협약 비준 시한을 계기로 성립되었으나 그 내용은 실효성이 약한 것이었다.

#### 4. 집행단계

균등법의 실효성은 노동성의 지침과 행정지도에 의해 확보되고, 채용 후의 분쟁은 부인소년실의 고용기회균등조정위원회(이하 조정위원회)의 조정에 의해 해결된다. 균등법의 집행 단계에서는 노동성의 지침과 부인소년실의 조정을 중심으로 분석하고자 한다.

균등법은 남녀 양성에게 적용되는 것이 아니라 여성인 것을 이유로 하는 차별만을 다루는 일면성을 지니고 있다. 1986년 균등법의 가이드라인인 '사업주가 강구하도록 노력해야 할 조치에 대한 지침'(이하 지침)이 정해졌다. 지침에 의하면 남성만의 채용, 모집은 위법이지만, 여성만의 채용, 모집은 여성에게 보다 많은 기회를 부여하기 때문에 적법하다는 것이었다. 이 지침에 의해 기업의 코스별 인사제도는 적법한 제도가 되었다. 코스별 인사제도는 균등법에 대한 대응으로 기업이 도입한 것으로 업무를 종합직과 일반직 코스로 나누어 신입사원 채용 시 코스를 선택하도록 해서 모집하는 것이다. 채용되면 코스별로 업무가 다르고 배치, 승진, 그를 위한 교육 훈련이 달라지며 결과로서 임금, 복리후생, 정년퇴직에도 차이가 발생한다. 그러나 종합직과 일반직을 구분하는 기준은 전근 가능성으로 전근이 남성에 비해 자유롭지 못한 여성이 일반직코스를 선택하는 경우가 대부분이다. 게다가 지침에 따르면 종합직에 여성을 1명만 모집하면 일반직에는 여성만을 모집해도 균등법상 위법이 아니다. 코스별 인사제도와 임금운용으로 남녀직장분리와 임금차별이 심화되어도 개인의 능력에 따른 처우라고 주장하면 차별문제로 다루기가 어렵다(林 1995, 4-5). 1994년 노동성 조사에 의하면 여성만을 대상으로 하는 직종, 코스가 있는 기업은 41.2%로 그 가운데 일반사무가 75.5%, 파트타임노동 등 정규직 이외가 17.3%였다(労働省 1995). 비제조업 분야의 대기업을 중심으로 급속히 보급되어 90년대 초에는 대기업을 50% 이상이 코스별 인사제도를 도입하고 있다(廣石 1995, 25-26). 형식은 남녀 균등해도 여성을 승진에서 제외하고 보조적 업무에 고정시키는 운용이 진행되고 있는 것이다.

다음으로 균등법에 의한 조정을 살펴보겠다. 균등법 시행 후 10년간 기회균등조정위원회가 조정을 개시한 것은 1994년 3월 오사카(大阪)부인소년실에 스미토모(住友)금속의 여성종업원 7명이 승진, 임금 차별을 이유로 조정신청을 제기한 단 1건 뿐이었다. 균등법 상 조정위원회는 노동성 장관이 임명하는 학식 경험자 3명의 위원으로 구성되어 조정안을 작성하고 관계 당사자에게 수탁할 것을 권고할 수 있다. 그러나 조정이 개시되기 위해서는 다음 3가지 조건을 갖추어야 한다. 첫째 조정 대상 사항일 것, 둘째 관계 당사자 쌍방이 합의할 것, 셋째 부인소년실장이 분쟁해결에 필요하다고 인정할 것이다. 1995년 2월까지 103명의 여성이 조정신청을 했는데 가장 많은 것은 배치, 승진에 관한 것이었다. 이 가운데 22명에 대해서는 기업이 동의하지 않아 조

정이 개시되지 못했고 71명에 대해서는 기업의 동의 이전에 부인소년실장이 조정개시의 필요성을 인정하지 않았다. 스미토모전공(電工)의 여성종업원 2명은 1994년 3월에 전문직 남성과 일반직 여성과의 승격 차별을 이유로 오사카 부인소년실에 조정을 신청했으나 조정사안에 해당하지 않는다는 통보를 받고 부인실장에 대해 재량권 남용이라며 국가배상을 청구했다. 균등법의 조정제도는 실효성이 약한 규정으로 인해 전혀 기능하지 못하고 있음을 알 수 있다. 스미토모금속사건에 대한 조정안도 현실적인 해결책을 제시하지 못해 7명의 신청자는 조정안 수락을 거부하고 95년 8월에 오사카 지법에 제소했다. 고용에 있어서의 기회균등에 관한 분쟁은 최종적으로는 사법적 판단에 위임되지만 시간적, 경제적 비용이 많이 들기 때문에 신속한 분쟁해결과 구제에 조정의 의의가 있는 것이다. 그러나 균등법의 조정제도가 기능하지 못하자 균등법 시행 후에도 승진, 승격, 임금 등 고용에 있어서의 남녀차별에 관한 소송은 계속 제기되었다(林 1995, 8-10).

행정지도와 조정의 집행단계에 있어서 여성의 대표성을 보면 여성단체의 참여는 없었다. 부인소년실장은 주로 여성이 임명되는 여성직이었으나 차별의 시정을 요구하는 여성의 요구나 이익은 제대로 반영되지 않았다. 여성의 양적, 실질적 대표성은 모두 낮았던 것이다. 그러나 여성단체들은 행정지도나 조정에는 참여할 수 없었으나 균등법 시행 이후 지역단위의 소그룹이나 단체들이 여성노동자들의 실태조사, 상담을 실시했으며 재판을 지원했다. 주요 단체들로는 '국제부인년북구(北区)회', '남녀차별임금을 없애는 오사카 연락회', '균등법네트워크 강좌', '상사(商社)에서 일하는 여성의 모임', '일하는 여성을 위한 변호단' 등이 있다(森谷 2000, 274-75). 이러한 단체들의 활동은 여성노동자들의 실정을 바탕으로 한 균등법 평가로 이어졌으며 균등법 개정운동으로 확대되어 균등법 개정의 정책의제설정에도 중요한 영향을 미치게 된다.

## 5. 평가단계

균등법에 대한 평가는 1990년부터 법학자를 중심으로 한 학자들로부터 시작되어, 시행 10년을 맞은 95년부터 본격적으로 여성단체, 노동단체, 법조계 등 다양한 행위자들에 의해 이루어졌고 개정을 위한 제안들이 제시되었다(桑原 1990; 金子 1991; 林 1995). 여성단체나 소그룹의 평가활동으로는 1991년에 '평등법추진회의'가, 93년에는 '여성과 노동21'과 '남녀차별을 없애는 오사카 연락회'가 각각 심포지엄을 개최하여 균등법을 평가하고 균등법 개정을 요구했다(毎日新聞 91/07/09, 93/11/04, 12/16). 평가의 기준은 행위자들에 의해 다양했으나 공통된 기준으로는 균등법의 정책이념, 실효성, 구제제도, 새로운 문제에 대한 대응이었다.

이에 대한 평가도 공통되어 첫째 균등법은 가족적 책임을 지는 근로부인의 취업생활과 가정생활의 조화를 꾀하는 근로부인복지법의 점진적 개정으로 성립되어 여성의 가족적 책임을 법적으로 승인하고 있어 남녀평등을 촉진시키기에는 한계가 있다는 것이다. 실제로 '여성은 가정과 일', '남성은 일'이라는 새로운 성역할분업이 정착되어 왔다는 것이다. 둘째 일면성으로 인해

코스별 인사제도와 간접차별 문제를 다루지 못한다. 셋째 고용의 중요한 부분인 모집, 채용, 배치, 승진이 노력의무조항으로 고용에 있어서의 남녀평등을 보장하기 어렵다. 넷째 구제제도의 실효성이 약해 기능하지 못한다. 다섯째 여성문제로 새롭게 대두된 성희롱 문제에 대응하지 못한다는 것이다. 일본에서 성희롱 문제는 1989년 후쿠오카(福岡) 지법에 최초로 제소되면서 사회문제로 부각되었다. 1989년 10월에 제2동경변호사회가 실시한 전화 상담과 동경도 상담소의 실태조사에 따르면 피해자는 모든 연령, 직업의 여성이며 가해자는 남성으로 직속 상사, 관련 회사 상사, 파견 회사 상사가 전체의 95.7%를 차지해 성희롱 문제가 피해자, 가해자 간의 개인문제나 연애문제가 아니라 직장의 권력관계에 의한 성차별이라는 것이 인식되기 시작했다. 그러나 균등법에는 성희롱에 관한 조항이 없어 이 문제를 다룰 수 없었던 것이다(金城 1990, 37-38).

정부차원에서는 노동성의 남녀고용기회균등법문제연구회가 1995년 여성의 고용실태를 조사해 보고했다. 보고서는 균등법이 사회의 평등의식을 변화시키는데 기여했다고 평가하면서도 법제도, 법이 미치는 효과에 있어서는 향후 발전해야 할 과도기적인 법으로서 그 개정이 필요하다고 제언했다(労働省 1995). 균등법 개정의 필요성에 대해서는 정부차원도 민간차원도 일치하는 것이었다.

## IV. 개정 남녀고용기회균등법 정책과정

### 1. 여성을 둘러싼 정책환경의 변화

1987년부터 시작된 경기 활황은 엔고에 대한 대응으로 금융완화정책이 계속되면서 잉여자금이 주식, 부동산 시장에 흘러들어 주가, 지가를 상승시킨 거품경기였다. 거품경기는 1991년에 종식되어 거액의 부실채권을 남겼고 일본은 장기불황을 겪게 된다. 거품경제의 붕괴는 기업의 대규모 구조조정과 금융계의 금융 빅뱅, 대장성과 일본은행의 개혁으로 이어졌다. 90년대에 들어서자 여성의 취직 상황은 빙하기에 돌입했고 90년대 중반부터는 초빙하기(超氷河期)에 놓여 있다고 언론에 의해 보도될 정도로 여성의 취업난이 극심했다(大沢 1995, 16). 같은 경제난 속에서도 그 영향을 여성이 더 많이 받고 있음을 알 수 있다. 한편 정치면에서는 정치자금과 관련된 리크루트 사건, 사가와큐빈(佐川急便) 사건으로 자민당과 금권정치에 대한 비판이 높아져, 1993년 총선에서 자민, 사회당은 패배하고 3개의 보수 신당인 일본신당, 신생당, 신당사키가케가 약진하여 비 자민연립정권이 탄생했다. 55년체제의 붕괴다. 94년에는 사회당의 무라야마 도미이치(村山富一)를 수상으로 자민, 사회, 신당사키가케의 연립정권이 발족해 자민당은 여당으로 복귀, 사회당은 1947년 가타야마 테쓰(片山哲)내각 이래 같은 연립정권의 형태이기는 하지만 정권의 자리에 올랐다(村松 외 2001). 정당계열화 되어 있던 노동계에도 변화가 일어 1989년 총평, 동맹, 전민노련이 78개 조직, 800만 명을 결집시켜 내셔널 센터 령고(連合)를 발족시

켰다. 렌고의 발족으로 노동운동에 있어 대중운동 중심에서 예산·압력활동, 자민당과의 협조노선 중심이라는 새로운 흐름이 생겨났다. 1990년 제1회 대회에서 '렌고의 진로'가 결정되어 기본 목표의 하나에 노동운동을 비롯해 모든 분야에의 여성의 적극적 참여 촉진과 남녀평등사회구현이 설정되었다. 또한 여성국, 여성위원회, 여성대표자회의의 개최 등 렌고의 여성 관련 조직과 렌고 내 여성대표성이 강화되었다(連合総合生活開発研究所 1995). 이러한 가운데 1995년에 북경여성회의가 개최되었고, 이를 계기로 일본의 여성운동은 균등법 개정을 목표로 재조직되고 새로운 형태의 단체들이 출현하게 된다.

## 2. 정책의제설정단계

20세기 최대 규모의 세계회의였던 제4회 북경여성회의의 특징은 NGO와의 연계를 강화하고 있는 점이다. 각국 NGO에게 정부대표단, 국가보고서 작성, 정부 간 회의에 참여할 수록 한 것이다. 실제로 유엔이 읍저버 자격을 인증한 NGO는 2000을 넘었고, 정부 간 회의와 병행해서 개최되는 NGO포럼에는 전 세계에서 47,000명 이상이 참가했다. (國際連合広報局 1995, 133-35). 일본에서는 북경회의를 앞두고 94년 1월에 설치된 NGO부회가 유엔 여성지위위원회에서 읍저버로서 인증되었고, 연락회는 유엔의 특별협의적지위의 NGO로 성장하여 52개 단체, 총 2,600만 명이 회원으로 가입해 있다. 지금까지는 세계여성회의에 가입 단체가 독자적으로 참가했으나 북경회의에 이르러 연락회로서 처음 참석하였고, 정부 간 회의에는 나카무라 기이(中村紀伊) 대표가 참석하여 북경행동강령의 채택을 지켜보았다. 연락회는 20년간 축적해온 여성운동을 바탕으로 세계여성과 교류해 왔다. 94년에 뉴욕에서 열린 NGO협의회와 여성지위위원회, 자카르타에서 개최된 개발과 여성에 관한 각료회의, 동아시아여성포럼 실행위원회에, 95년에는 사회개발정상회의와 그에 이은 NGO협의회에 참석하였다(山口 1995, 30-31). 연락회는 이러한 회의 참석을 통해 세계의 여성단체들과 네트워크를 형성하여 성공과 실패의 경험, 정보, 가치와 신념을 공유함으로써 글로벌 페미니즘의 조류와 틀 안에서 일본 국내의 여성운동과 여성문제를 연계시켰고, 여성정책에 있어서 정부의 파트너로 성장했다고 할 수 있다.

북경회의를 계기로 새로운 형태의 단체들이 설립되었는데 그 대표적인 것이 북경JAC(Japan Accountability Caucus)이다. 북경회의의 정부 간 회의에 맞추어 지역별, 이슈별 코커스가 개최되었는데, 북경회의에 참가한 NGO, 언론, 여성 국회의원들의 요청에 따라 일본 NGO코커스 참가자를 중심으로 설립된 것이다. 북경JAC의 목적은 북경행동강령의 정책실현으로 독립된 여성정책기구의 설치와 남녀평등기본법 제정을 주요 활동 목표로 내걸었다. 각종 여성단체의 회원과 여성의원, 변호사, 학자, 언론 관계자가 구성원이며 정부와 정당에 대해 압력활동과 정책제언을 하는 정책제언형 네트워크이다(齋藤 2000, 253-64).

북경회의의 다른 주목할 점은 새로운 국제기준으로 북경행동강령이 채택되었다는 것이다. 북경행동강령은 새롭게 젠더평등을 목표로 설정하고 그를 달성하기 위해 모든 분야에의 여성의 참

여, 여성의 권한강화, 여성에 대한 폭력 근절, 여성의 인권, 성과 생식에 관한 건강과 권리, 여성의 빈곤화에 대한 대응, 평등한 남녀 파트너십을 강조하고 있다. 북경행동강령은 이러한 임무를 각국의 여성정책기구에 위임하고, 여성정책기구를 강화할 것을 요청하고 있다(國際女性의地位協會 1998). 북경행동강령과 더불어 또 하나의 국제기준이 제시되는데 바로 유엔개발계획의 여성권한에 관한 보고서<sup>4)</sup>이다. 여성권한에 관한 보고서 발표로 각국은 자국 국민의 기본적 능력의 달성도에 있어서 남녀 간 격차와 여성 권한의 현주소가 수치화와 국가 간 비교를 통해 가시화되게 된 것이다. 최초의 보고서에서 일본은 HDI는 세계3위였으나 GDI는 8위, GEM은 27위로 여성의 권한이 상대적으로 약하다는 것이 지적되었고, 여성의 권한과 관련하여 균등법 개정이 요구되게 되었다. 세계 각국의 정부대표 연설에서는 자국의 여성할당제 등 적극적 개선조치가 소개되어 일본 참가자들에게 깊은 인상을 주었다(野坂 1995, 6-7).

이러한 북경회의를 계기로 균등법 개정 운동이 조직되게 된다. 1995년 6월에 여성단체 와 변호사 등 500명이 참가하여 '개정하자 균등법' 집회를 열었고(朝日新聞 95/06/13, 07/06), 10월에는 '국제부인년북구(北区)회', '남녀차별임을 없애는 오사카 연합회', '균등법네트워크 강좌', '상사에서 일하는 여성의 모임' 등 여성단체와 전문가, 학자, 시민이 모여 '워킹 워민즈 네트워크'(Working Women's Network)를 결성했다. WWN의 특징은 여성단체와 전문가의 강한 연대체제로, 협약과 국제노동조약 등 국제기준을 활용하며 전국 규모로 정책제언을 피한다는 것이다(朝日新聞 95/10/26). WWN과 연합회는 노동성에 균등법 개정을 요구하며 의견서를 제출했고, 1996년 1월에는 '일하는 여성을 위한 변호단'을 비롯해 균등법 개정을 요구하는 단체의 전국 네트워크로서 '개정하자 균등법네트워크'가 결성되어 10만 명 서명운동을 벌였다(朝日新聞 96/01/04, 01/22). 유엔의 영향과 전국적인 여성단체들의 네트워크와 운동의 조직으로 균등법 개정은 정책의제로 설정되었다. 정책의제설정단계에서 여성의 명목, 실질 대표성은 모두 높았고 균등법을 국제적 수준으로 개정하자는 여성의 요구가 반영된 것이다.

### 3. 정책결정단계

균등법 제정 당시와 같이 유엔과 여성단체의 영향으로 균등법 개정은 정책의제로 설정되었으나 균등법 개정은 내각법으로 추진되어 노동성부인국<sup>5)</sup>이 관장하게 되었고, 균등법의 개정 범위

4) UNDP는 1990년부터 평균수명, 교육수준, 국민소득을 지표로 기본적인 인간의 능력을 측정하는 인간개발지수(HDI: Human Development Index)를 산출하여 보고하여 왔다. 그러나 HDI는 인간의 기본적인 능력의 달성도에 있어서 남녀 불평등을 간과하고 있다는 지적을 받아 HDI를 여성과 연관시킨 남녀평등지수를 1995년부터 발표하고 있다. HDI에 남녀 간 격차를 반영한 것이 여성개발지수(GDI: Gender Development Index)이고, 여성이 경제계나 정책, 의사결정과정에 어느 정도 참여하고 있는지를 반영한 것이 여성권한척도(GEM: Gender Empowerment Measurement)이다.

5) 균등법 개정으로 1986년에 명칭이 부인소년국에서 부인국으로 바뀌었다.



와 실효성 확보에 대한 논의는 다시 부인소년문제심의회에서 시작하게 되었다. 위원은 표4와 같이 노동자대표, 사용자대표, 공익대표 3자로 구성되어, 북경행동강령의 정책실현을 목적으로 하는 북경JAC나 직장에서의 차별시정 활동을 펴왔으며 국제기준을 이용하여 실효성 있는 균등법 개정을 요구하는 WWN, 유엔의 특별협의적지위의 NGO로 성장한 연락회는 심의회에 참여할 수 없었다. 여성의 요구와 이익은 다시 노동자대표인 렌고에 의해 대표되게 된 것이다. 심의는 1995년 10월에 시작되었다.

〈표 4〉 부인소년문제심의회부인부회 위원

노동자대표	구마사키 기요코(熊崎清子)	日本労働組合総連合会副事務局長
	다카하시 준코(高島順子)	日本労働組合総連合会女性局長
	가타오카 쓰즈코(片岡千鶴子)	레저서비스連合書記次長
공익대표	아쓰미 마사코(渥美雅子)	弁護士
	오가이 요시아키(小粥義明)	中小企業退職金共済事業団理事長
	야스에다 히데노부(安枝英伸)	同志社大学教授
	와카나 마사코(若菜允子)	弁護士
사용자대표	아라카와 하루(荒川春)	日本経営者団体連盟労務法制部長
	이토 가즈오(伊藤和夫)	오릭스株式会社代表取締役社長
	하시모토 가즈미(橋本一美)	全国中小企業団体中央会労働部長

출처: 婦人少年問題審議會 1996

개정균등법의 최대 특징으로 성립까지 2년밖에 걸리지 않았다는 것을 들 수 있다. 행위자의 고용평등정책에 대한 가치·신념의 변화로 노동자대표와 공익대표 간에 가치·신념의 공유가 가능했기 때문이다. 공익대표는 성별에 의한 차별적 취급에 합리적인 이유가 없다는 것은 사회적 합의이고 국제기준에 비추어 국내 법제를 생각하는 관점이 필요하다는 입장이었다. 성역할분업의식이 법률로 급변하는 것은 아니며 장기적인 전망에서 점진적인 변화가 바람직하다는 10년 전의 가치·신념에 비하면 커다란 변화라고 할 수 있다. 노동자대표도 국제적 관점에서의 균등법 개정을 요구하며 제정 때와는 달리 보호받아야 할 것은 여성이 아니라 임신, 출산의 모성기능이라며 ‘여성=모성’의 입장에서 변화를 보이고 있다. 그리고 변화된 가치와 신념을 바탕으로 노동시간을 남녀 공통으로 규제하는 한편 국제기준의 노동시간 단축을 통해 남녀가 공동으로 가족적 책임을 져야한다는 주장을 폈다. 이러한 변화의 배경에는 균등법 제정과정을 통한 학습이 있었다. 균등법 제정 당시 각 노조의 조직적 수준에서의 논의는 거의 없었으며 각 부인부가 생리휴가를 비롯한 여성보호를 고집해 남성을 논의에 끌어들이지 못한 경위가 있다. 균등법 개정에 있어서는 남성을 동원해 조직적으로 대응하지 않으면 전진은 없다고 인식했던 것이다.<sup>6)</sup>

6) “古宮聰連合女性局長に聞く, 男女共通基盤の形成に向けて”. 1996. 『労働経済旬報』 1562号.

이에 대해 사용자대표는 균등법에 대한 10년간의 기업의 노력이 충분히 평가되지 못하고 있다며 기업의 인사노무관리제도는 개선되고 있다고 주장했다. 균등법 개정에 대해서는 균등법의 취지가 사업주에 대한 노력의무를 요구하는 것이므로 자율적인 기업 활동을 제한하는 것이어서는 안 된다는 점을 강조하고 국제적인 관점은 중요하지만 일본과 여성이 처한 상황을 우선해야 한다(荒川 1996, 22-25)며 어디까지나 균등법 틀을 전제로 여성보호철폐를 통한 평등 촉진을 주장했다. 공익대표나 노동자대표의 고용에 있어서의 평등과 평등 추진 방법에 관한 가치와 신념의 변화에 비하면 사용자대표의 가치, 신념의 변화는 보이지 않고 있다(표 5).

렌고는 1996년 6월 중앙위원회에서 균등법 개정 심의에 대한 노동자대표의 대응으로 여성보호규정철폐 동의, 모성보호 강화, 남녀 공통의 노동시간규제로 남녀 공통의 가족적 책임 보장을 결정하였다. 구체적으로는 일면성 제거와 실효성 확보, 노동시간단축, 산전산후휴가 강화, 성희롱 대책과 적극적 개선조치 확립의 4가지를 주장했다. 여성보호철폐방침에 대해 렌고 내부에서는 여성노동자의 보호를 위해 투쟁하고, 승리한 운동의 역사를 지닌 젠센동맹이나 철강노련 같은 단체들이 강한 반대를 표명했다. 특히 심야노동규제 폐지에 대한 반대가 강했다(連合 1996). 렌고는 이러한 사태에 신속히 대응했다. 렌고 내의 검토과정을 통해 산하단체, 지방·중앙, 남성·여성 간의 의견을 조정하고, 부소심의 중간보고를 앞두고 노동성과 부소심 등 관련 기관에 적극적으로 렌고의 요구안을 홍보하며 이해를 촉구했다.

〈표 5〉 위원간의 고용평등정책에 대한 가치·신념의 변화

	정책목표	정책수단	모성보호
노동자대표	국제수준의 남녀평등보장	일면성철폐와 고용의 모든 단계에서의 차별금지, 여성보호철폐, 남녀 공통규제의 노동시간단축, 적극적 개선조치와 성희롱 대책 규정화, 조정기능의 강화	모성보호와 일반보호 분리
공익대표	국제수준의 남녀평등보장	일면성철폐와 고용의 모든 단계에서의 차별금지, 여성보호철폐, 적극적 개선조치와 성희롱에 대책 규정화, 조정기능의 강화	모성보호와 일반보호 분리
사용자대표	기업의 자율에 의한 합리적인 고용평등 확보	여성보호철폐, 현행 균등법 틀 내에서의 운용강화	모성보호와 일반보호 분리

출처: 필자작성

1996년 7월 부소심은 중간보고를 공표하고 각 방면으로부터 의견을 모집했다. 밀실심으로 비판을 받았던 균등법 제정 당시와 비교해 큰 변화라고 할 수 있다. 우편이나 팩스로 20,888통의 의견이 접수되었다. 내역을 보면 개인의견 15,521통, 단체의견 5,367통이다. 성별로는 여성이 약60%, 남성이 40%를 나타내 남성의 참여도 적지 않았다. 직종별로는 공무원이 80%였고 단

체는 노동조합이 가장 많았다. 의견의 내용을 보면 균등법에 대해서는 고용의 모든 단계에서의 차별금지, 적극적 개선조치의 도입, 벌칙 도입, 조정제도의 강화가 많았고, 여성보호규정에 대해서는 일정 조건 하에 철폐해야 한다는 의견이 가장 많았다. 그 밖에 성희롱 금지나 일과 가정의 양립지원 등의 의견이 있었다. 거의 노동대표의 요구와 축을 같이 하는 내용임을 알 수 있다(婦人少年問題審議會 1996). 11월 최종보고를 위한 공익위원 시안이 제시되었는데 일면성 시정과 고용의 모든 단계에서의 차별금지 등의 내용을 담고 있었다. 부소심은 시안을 기초로 오카노 유타카(岡野裕)노동성 장관에게 건의를 제출했다. 노동자대표위원의 한사람인 다카시마 렌고 여성국장은 21세기를 앞두고 국제수준의 여성차별금지법의 발판이 될 것 같다고 건의를 평가했고, 닛케렌도 여성보호철폐를 평가한다는 담화를 발표했다(朝日新聞 96/12/17). 오카노 장관은 1997년 1월에 '고용에 있어서의 남녀 균등한 기회 및 대우 확보를 위한 노동성 관계법률 정비에 관한 법률안요강'(이하 정비법안)을 부소심에 자문했고 부소심의 답신을 받아 정비법안은 2월에 국회에 제출되었다.

국회에서의 심의는 97년 5월에 중의원에서 시작되었는데 신진, 민주, 공산, 사민 야당 각당은 여성보호규정의 철폐에 따라 여성이 남성 수준의 장시간노동, 심야노동에 처해질 우려가 있다며 시간외노동에 대한 남녀공통의 법 규제를 요구했다. 이에 대해 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 수상은 생산기술상의 필요나 국민생활의 편리라는 점에서 불가결한 면이 있다고 답변해 남녀공통의 노동시간규제에 소극적인 자세를 나타냈다(朝日新聞 97/05/07). 노동기준법에 남녀공통의 노동조건기준을 신설해야 한다는 의견이 거듭 강조되어 가족적 책임을 지는 여성노동자에 대해서는 시행 후 3년간 시간외노동의 상한기준을 1년간에 한해 150시간으로 한다는 부대결의 후에 정비법안은 1997년 6월 11일에 가결, 성립되었다. 개정 균등법은 건의보다 후퇴하여 일면성은 그대로 유지되게 되었다. 성차별을 금지하는 남녀고용평등법은 되지 못한 것이다. 노동기준법의 여성보호규정은 임신 중, 출산 후의 건강관리조치를 둔 모성보호강화를 제외하고는 원칙적으로 철폐되었다. 렌고가 힘을 기울인 가족적 책임을 지는 남녀노동자 공통의 노동시간규제는 법제화 되지 못했다(大脇 1998, 10-28). 사용자대표가 마지막까지 반대했기 때문이다. 남녀공통의 노동시간규제 논의는 규제완화론에 수렴되어 중앙노동기준심의회로 옮겨갔으나 법제화는 실현되지 않고 있다.

개정 균등법의 정책결정단계의 여성대표성은 균등법 제정 때와 같이 명목 대표성은 높았다. 노동자대표는 3명 전원이 렌고 여성조직의 대표였으며, 공익대표도 4명 중 2명이 여성이었다. 그러나 내각법으로 추진된 개정 균등법은 부소심에서 개정 범위와 실효성 확보 방안이 논의되었으나 제도의 제약으로 부소심에 참가할 수 있는 행위자는 노동자대표, 사용자대표, 공익대표 3자로 제한되어 개정 균등법의 정책의제설정에 큰 영향을 미쳤던 여성단체들은 참여할 수 없었다. 여성의 이익과 요구는 렌고에 의해 대표되게 되었던 것이다. 정책환경의 변화와 국제기준의 강화, 균등법 시행 10년간의 문제점에 대한 인식과 렌고의 합의 형성노력으로 노동자대표와 공익대표는 가치·신념의 공유가 가능했고 렌고의 주장을 통해 균등법 개정에서 여성의 요구와 이익

은 일정 정도 반영되었다. 그러나 렌고의 남녀노동자 공통규제의 노동시간단축은 국제수준의 균 등법 개정을 요구하며 운동을 전개한 여성의 이익을 대표할 수 있는 주장은 아니었던 것이다. 또 한 고용에 있어서의 평등은 고용의 모든 단계에서의 차별금지와 가족적 책임을 지는 남녀 공통 규제의 노동시간단축으로 추진된다는 노동자대표의 가치·신념은 기업의 자율을 취지로 하는 현행 균등법 틀 내에서 운영 강화로 추진할 수 있다는 사용자대표의 가치·신념과 대립했다.

결국 균등법은 개정되었어도 여성의 요구와 이익은 충분히 반영되지 못해 실질 대표성은 제한적이었다고 할 수 있다. 그러나 제도적 구조가 개방적일 수록, 행위자간 가치와 신념의 공유도가 높을수록 여성의 이익과 요구가 반영되기 쉽다는 것이 밝혀졌다.

〈표 6〉 정책 산출

정책목표	정책수단
<ul style="list-style-type: none"> <li>고용에 있어서의 여성에 대한 차별금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용평등의 범위와 정도: 고용의 모든 단계(차별 금지)</li> <li>여성보호: 철폐</li> <li>성희롱 대책, 적극적 개선조치: 사업주의 배려 사항</li> <li>고용기회균등 확보</li> <li>노동성부인소년국의 행정지도</li> <li>고용기회균등위원회의 조정 (일방의 합의로 조정 개시 조건 완화)</li> <li>위반 기업의 기업명 공표</li> </ul>

출처: 필자작성

## V. 결론

본 논문은 일본의 고용평등정책인 균등법과 개정 균등법을 대상으로 정책의제설정단계, 정책 결정단계, 집행단계, 평가단계의 정책과정을 여성대표성, 행위자의 가치와 신념의 공유, 제도적 구조를 요소로 분석한 것이다. 분석결과 첫째 일본의 여성단체들이 유엔의 세계여성회의를 계기로 여성차별철폐협약, 세계행동계획, 남녀평등에 관한 지수 등 국제기준을 이용하며 전국적으로 운동을 조직하고, 국제기준의 정책화를 목표로 정책과정에 참여하고 있음에도 불구하고 제도적 구조의 폐쇄성과 제약으로 인해 여성의 대표성은 정책의제설정단계와 평가단계에 제한되어 균 등법의 실효성이 약한 것으로 나타났다. 둘째 정책결정단계에서 여성의 명목 대표성이 낮지 않 음에도 행위자 간의 고용평등정책에 관한 가치·신념의 공유가 어려워 정책 산출에 시간이 많이 걸리고 여성의 남녀평등과 지위향상에 대한 요구는 제대로 반영되지 않아 여성의 실질 대표성은 제한적이었던 것이 밝혀졌다. 셋째 여성의 이익과 요구를 정책에 제대로 반영하기 위해서는

특히 정책결정단계와 집행단계에의 여성의 참여가 중요한데, 여성의 명목 대표성이 실질 대표성을 반드시 담보하는 것이 아니라는 것도 알게 되었다. 남녀평등과 여성의 지위향상에 대한 여성의 요구가 효과적으로 정책에 반영되기 위해서는 여성의 이익과 요구를 대표하는 행위자가 정책결정과정에 참여할 수 있도록, 남녀평등과 여성의 지위향상에 대한 가치·신념의 공유가 가능하도록 제도배열이 이루어져야 한다는 것이 시사되었다.

균등법은 2007년에 다시 개정되어 일면성을 없애고 간접차별조항과 벌칙조항을 두게 되었다. 2차 개정은 균등법의 실효성을 강화시켜야 한다는 유엔 여성차별철폐위원회의 권고의 영향으로 이루어 졌다고 한다. 그러나 간접차별의 정의는 모호하고 벌칙 내용도 미흡하여 상징적 수준에 그치고 있다. 1999년에 시행된 개정 균등법은 조정개시 조건을 완화하고 있으나 여전히 조정건수는 적고 부인소년실의 구제기능이 약하다. 그러한 가운데 2001년 행정개혁을 통해 정부조직개편이 단행되어 1947년 설치 이후 여성정책을 추진해 왔던 노동성 여성국<sup>7)</sup>은 후생성 아동국과 통합되었다. 이로써 후생노동성의 고용균등아동가정국이 고용분야에서의 남녀의 균등한 기회와 처우, 노동에 관한 여성문제와 모성기능의 보호, 저출산대책, 아동학대방지, 아동수당, 모자보건에 관한 업무를 담당하고, 그 외의 모든 여성정책에 관해서는 신설된 내각부의 남녀공동참획국이 관장하게 되었다. 이러한 변화가 개정 균등법 집행에 어떠한 영향을 미쳤는지를 포함하여 제2차 개정의 정책과정을 분석하는 것이 본 논문의 향후 과제로 남아있다.

7) 노동성 부인국은 균등법 개정에 따라 1997년 여성국으로 명칭이 변경됨.

## 〈참 고 문 헌〉

- 김민정. 1998. “프랑스 여성의 정치참여, 현황과 문제점.” 『한국정치학회보』 39집 2호. 289-316.
- 김혁. 2005. “미국 관료제에서의 여성 대표성에 관한 연구: 여성공무원의 명목 대표성과 실질 대표성의 괴리.” 『국제지역연구』 9권 2호. 119-148.
- 김혜영·박우서. 2007. 『여성정책 집행성과 결정론』. 경기도: 한국학술정보.
- 이은재. 2007. “여성의 대표성과 지방의회진출방안.” 『지방행정연구』 21권 4호. 201-223.
- 전경옥. 2003. “한국 여성의 정치참여와 여성정책에 관한 연구-1960년대부터 현재까지.” 『한국정치학회보』 37집 1호. 135-158.
- Amy, Mazur. 2002. *Theorizing Feminist Policy*. Oxford University Press.
- Gelb, Joyce. 2003. *Gender politics in Japan and the United States: Comparing Women's Movements, Rights and Politics*, New York: Palgrave Macmillan.
- Sabatier, P. A. 1988. “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and The Role of Policy-oriented Learning Therein.” *Policy Sciences*. Vol.21. 129-168.
- Kobayashi, Yoshie. 2004. *A Path Toward Gender Equality: State Feminism in Japan*, New York: Routledge.
- Tsujinaka, Yutaka. 1993. “Rengo and Its Osmotic Networks.” Allinson, Sone, ed. 1993. *Political Dynamics In Contemporary Japan*. Cornell University Press.
- 朝日新聞
- 毎日新聞
- 國際連合広報局. 1995. 『國際連合と女性の地位向上1945-1995日本語版』.
- 自由法曹団. 1991. 『男女雇用機会均等法及び労働基準法の見直しに関する意見書』.
- 総務省. 2000. 『労働力調査』.
- 婦人少年問題審議会. 1996. “婦人少年問題審議会婦人部会の審議状況の中間報告に対して寄せられ意見について”. 『労働法律旬報』 1399・400号.
- 連合. 1996. 『男女雇用機会均等法改正要求案と今後の取り組みについて』.
- 連合. 1996. 『規制緩和に関する論点公開に対する構成組織の意見』.
- 労働省. 1995. 『男女雇用機会均等問題研究会報告』.
- “古宮聰悟連合女性局長に聞く-男女共通基盤の形成に向けて”. 1996. 『労働経済旬報』 1562号.
- 青柳武. 1986. “男女雇用機会均等法の現状と将来”. 『女性文化研究所紀要』 1号. 1-11.
- 赤松良子. 1985. 『詳説男女雇用機会均等法及び改正労働基準法』. 東京: 日本労働協会.

- 市川房枝. 1961. “私の履歴書”. 日本経済新聞社編. 『私の履歴書13』. 東京: 日本経済新聞社.
- 伊藤るり. 1995. “グローバル・フェミニズムと途上国の女性運動”. 坂本義和編. 『世界政治の構造変動 4-市民運動』. 東京: 岩波書店.
- 江原由実子. 1986. “乱れた振り子-リブ運動の軌跡”. 似田貝香門・梶田孝道・福岡安則編. 『日本の社学会10-社会運動』. 東京大学出版会.
- 大沢真知子. 1995. “日本の経営と男女雇用均等法”. 『ジュリスト』 1079号, 16-22.
- 大脇雅子. 1998. “均等法改正と労働基準法改正法案をめぐる法的問題”. 『季刊労働法』 186号, 10-28.
- 女たちの現在を問う会. 1992. 『高度成長時代の女たちは-銃後史ノート戦後編』. 東京: インパクト出版会.
- 金子雅臣. 1991. “男女雇用機会均等法見直しの視点”. 『労働法律旬法』 1269号, 4-16.
- 金城清子. 1990. “セクシュアル・ハラスメントと男女雇用機会均等法”. 『ジュリスト』 956号, 37-41.
- 国際女性の地位協会. 1992. 『女子差別撤廃条約注解』. 常学社.
- 廣石忠司. “企業における女性雇用管理の実態”. 『ジュリスト』 1079号, 23-30.
- 国際女性の地位協会. 1998. 『女性関連法データブック』. 東京: 有輩閣.
- 国際婦人年連絡会. 1989. 『連帯と行動-国際婦人年連絡会の記録』. 東京: 財団法人市川房枝記念出版部.
- 桑原昌宏. 1990. “男女雇用機会均等法改正への提言”. 『季刊労働法』 155号, 6-27.
- 斎藤誠. 2000. “全国展開するNGO-NGOの可能性と課題”. 大沢真理編. 『21世紀の女性政策と男女共同参画社会基本法第1版』. 東京: ぎょうせい.
- 坂本福子. 1973. 『婦人の権利』 京都: 法律文化社.
- 篠田徹. 1986. “男女雇用機会均等法をめぐる意思決定”. 中野実編. 『日本型政策決定の変容』. 東京: 東洋経済新報社.
- 豊田真帆. 2004. “占領期の女性労働改革-その矛盾と遺産”. マーク・カプリオ・杉田米行編. 『アメリカの対日占領政策とその影響』. 東京: 明石書店.
- 野坂活賢. 1995. “第4回世界女性会議を弾みに男女共同参画社会づくりに加速を”. 『時の動き』 12月号, 6-7.
- 荒川春. 1996. “婦人少年問題審議会婦人部会の中間的取りまとめに望んで”. 『教育評論』 594号, 22-25.
- 林弘子. 1995. “男女雇用機会均等法10年と今後の課題”. 『ジュリスト』 1079号, 4-15.
- 堀江孝司. 2005. 『現代政治と女性政策』. 東京: 勁草書房.
- 森谷裕子. 2000. “関西NGO-NGOの可能性と課題”. 大沢真理編. 『21世紀の女性政策と男女共同参画社会基本法第1版』. 東京: ぎょうせい.

- 村松岐夫 · 伊藤光利 · 辻中豊. 2001. 『日本の政治第2版』. 東京：有斐閣.
- 連合総合生活開発研究所. 1995. 『戦後50年産業, 雇用, 労働史』. 東京：日本労働研究機構.
- 山口みつ子. 1992. “女性諸団体の女性政策に対する合意形成過程-全国組織50団体の連帯と行動”. 『女性学研究』 2号. 53-70.
- 山口みつ子. 1995. “国際婦人年連絡会の活動”. 『時の動き』 12月号.
- 山野和子. 1984. “実効ある男女雇用平等法をめざして”. 『月刊総評』 317号, 38-43.



immorality and the agenda of reform toward enhanced parties. The regression and probit analyses for the 109th Congress demonstrate that the Representatives of the U. S. House have kept their representativeness even after the reform by reflecting their constituencies' preferences in their policy preferences and roll-call voting. Intraparty homogeneity and interparty heterogeneity as the product of the congressional reform appear to have interacted with their constituencies and contributed to the polarization of the constituencies.

**Key words: U.S. congressional reform, Strengthening of parties, Representativeness of the U.S. House, Party-centered reform, Constituency-centered reform**

## **The Equal Employment Policy Process In Japan: Women's Representation, Beliefs, Institutional Structure**

*Lee, Ji Young*

The purpose of this essay is to analyze Japanese equal employment policy process focusing on women's representation, policy actors' beliefs, institutional structure and explain why Japanese Equal Employment Opportunity Law is weak, nonetheless Japan is democratic post-industrial state and there are strong and evident women's activities for women's rights and equal treatment. The examinations find that first closed institutional structure constrained the accesses of major women's groups to the process of policy decision making and implement, women's needs for elimination discrimination against women in employment were not represented. Second, even though women's descriptive representation was not low, unshared policy actors' beliefs about the goal and instruments of equal employment policy made policy process was incremental and women's substantive representation was not able to be high. Third, for incorporation of women's needs and interests into the policy process, especially women's participation in decision making and implement of policy should be taken, but the direct placement of women did not guarantee the women's substantive representation. In conclusion, this essay asserts that women's needs and interests are to represent into policy process, institutional arrangement has to be done to feminist activists can participate in policy process and to actors can share beliefs on policy.

**Key words: The Equal Employment Policy, Women's Representation, Beliefs, Institutional Structure**