



KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

페미니스트 외교정책과 국제개발협력

윤지소 한국여성정책연구원 부연구위원

1. 들어가며

최근 국제사회에서는 성평등과 여성인권 신장을 외교 어젠다의 핵심으로 삼는 페미니스트 외교정책이 주목을 받고 있다. 페미니스트 외교정책은 2014년 스웨덴의 여성 정치인 마르 고트 발스트렘이 외교부 장관으로 취임한 것을 계기로 처음 등장했는데, 뒤이어 캐나다, 프랑스, 멕시코가 각각 2017, 2018, 그리고 2020년에 연달아 페미니스트 외교정책을 공표하였다. 특히 스웨덴, 캐나다, 프랑스와 같은 주요 공여국들의 페미니스트 외교정책은 개발협력 사업을 추진하는 데 있어 세계 여성의 인권 신장, 세계 평화에 여성의 기여도 제고와 같은 성평등 어젠다를 강조하는 특징을 보인다.

국제개발협력 분야 전반에 걸쳐 젠더의 중요성이 강조되고 있는 가운데, 대한민국 역시 OECD DAC회원국으로서 개발협력 분야에서 성평등과 여성의 역량강화를 지원하기 위한 노력을 강화하고 있다. 이러한 배경 속에서 한국여성정책연구원은 2021년도 4월 29일 페미니스트 외교정책을 주제로 제1차 젠더와 ODA포럼을 개최하였다. 본 원고는 먼저 포럼에서 발표된 각국의 페미니스트 외교정책의 배경 및 현황¹⁾을 소개하고, 세계적으로 확산되고 있는 페미니스트 외교정책이 포스트 코로나 시대에 대한민국 개발협력 정책에 시사하는 바에 대해 논의해보고자 한다.

2. 각국의 페미니스트 외교정책과 국제개발협력

가. 스웨덴 (발표자: 빅토리아 로딘 샌드스트롬, 주한 스웨덴 대사관 일등서기관)

1) 발표 영상 중에 일부는 한국여성정책연구원 유튜브 사이트에서 확인할 수 있다(<https://www.youtube.com/user/KWDI2010>).

2014년 10월 스웨덴은 전세계에서 처음으로 페미니스트 외교정책을 도입했다. 스웨덴 페미니스트 외교정책의 핵심은 외교정책의 전체적인 어젠다에 젠더 관점을 체계적으로 통합시키는 것이다. 이러한 면에서 페미니스트 외교정책은 어느 특정 시기에, 혹은 외교부 내에 '젠더' 관련 사명감을 가지고 있는 일부 사람들만을 위한 것이 아니라, 구성원들이 각자의 업무 분야에서 적용해야 하는 원칙이라고 할 수 있다.

스웨덴의 페미니스트 외교정책의 중심에는 세 개의 R - Rights(권리), Representation(대표성) Resources(자원)이 위치한다. 먼저 권리 측면에서 살펴보면, 전 세계 다수의 국가에서 여전히 여성과 소녀에 대한 차별이 지속되고 있으며, 여성과 소녀의 권리가 제한을 받고 있다. 이러한 맥락에서, 페미니스트 외교정책은 여성과 소녀의 권리 및 자유를 제한하는 모든 형태의 폭력과 차별을 철폐하기 위해 노력하고 있다. 두 번째로 대표성 측면에서 여성과 소녀에 대한 차별이 존재한다는 것은 그들이 제대로 대표되지 못하고 있다는 것, 즉 영향력이 없다는 것을 의미한다. 따라서 여성의 참여를 확대하고 의사결정에 대한 영향력을 향상하고자 한다. 세 번째로 자원의 측면에서 여성과 소녀에 대한 차별이란 그들에게 자원이 부족하다는 것을 의미한다. 많은 국가에서 여성은 토지를 소유할 수 있는 법적 권리가 없으며, 동시에 다양한 종류의 정보 및 서비스에 대한 접근권 역시 제한받고 있다. 이에 따라 페미니스트 외교정책은 모든 여성과 소녀에게 동등하게 기회가 주어지도록 자원을 할당하는 것을 목표로 한다.²⁾

2014년에 처음 페미니스트 외교정책이 도입된 이후 7년이라는 시간이 흘렀다. 그동안 페미니스트 외교정책은 성평등 외교정책 추진을 위한 주요 도구로서 활용되었다. 무엇보다 큰 변화는 스웨덴 외교부 관계자들이 정책 관련 논의에 참여하며, 정책에 대한 지지와 공감대를 형성하고, 정책의 일부가 되었다는 것이다.³⁾ 또한 페미니스트 외교정책의 효과적인 추진을 위해 별도로 성평등 대사를 지명하여 정책을 총괄하도록 한 것 역시 큰 성과라고 할 수 있다.

페미니스트 외교정책은 개발협력 관점에서도 중요하다. 스웨덴은 전반적으로 성 주류화 정책의 역사가 깊고, 이는 스웨덴의 대외원조 정책 분야에도 적용되어왔는데, 페미니스트 외교정책의 도입으로 이러한 전통이 한층 더 강화되었다. 즉 페미니스트 외교정책을 통해 스웨덴은 개발협력 분야에서 성평등과 더불어 기후변화, 경제 정의 등 글로벌 여성 의제와의 연계를 도모하고 있다. 이러한 노력의 결과로 오늘날 전체 스웨덴 개발협력 사업 중 70%에

2) 이에 더해, 발표자는 스웨덴의 페미니스트 외교정책의 시작인 동시에 끝이라고 할 수 있는 또 다른 R인 Reality(현실)를 강조했다. 즉 페미니스트 외교정책은 여성과 소녀의 일상 속 현실과 통계를 바탕으로 하며, 정책을 통해 사람들의 삶에 실질적인 변화를 주는 것을 목표로 한다.

3) 발표자는 “다소 과하게 보일 수 있지만, 스웨덴에는 페미니스트 외교정책을 담당하는 대사가 한 명 있는 것이 아니라, 수없이 많다”고 말했다.

가까운 사업에 성인지적 관점이 통합되어 해당 사업들이 성평등에 긍정적인 영향을 미치고, 20% 이상의 사업이 성평등 달성을 사업의 명백한 목표로 하는 성과를 보였다.

나. 캐나다 (발표자: 패트릭 에베르, 주한 캐나다 대사관 정치 경제 공보 참사관)

캐나다의 페미니스트 국제원조정책은 2016년 국제원조리뷰(International Assistance Review)에서 비롯되었다. 개발원조, 인도적 지원, 평화 및 안보 등 여러 분야를 포괄하는 이 리뷰를 계기로 개발협력 사업이 어떻게 자원에 대한 접근성 감소, 가장 내 노동 부담 증가, 성·재생산 건강 및 권리 제한 등 여성과 소녀의 사회·경제적 기회를 제한하는 가장 시급한 문제들을 해결할 수 있는지 고민하게 되었다. 그 결과 2017년에 페미니스트 및 인권기반 접근을 주된 원칙으로 삼는 페미니스트 국제원조정책이 도입되었다.

페미니스트 국제원조정책은 여섯 가지 행동 영역(Action Area)을 수립하고 있다. 첫 번째는 성평등과 여성 및 소녀의 권한 강화로, 여기에는 젠더기반폭력 감소를 위한 노력, 여성 권리 증진을 위해 활동하는 단체들에 대한 지원 강화, 여성과 소녀에 대한 정부의 서비스 제공 능력 향상 등이 포함된다. 두 번째는 존엄성과 관련된 것으로, 양질의 의료·영양·교육에 대한 접근성을 향상시키고, 여성과 소녀의 특수한 요구(needs)를 고려한 인도적 지원을 제공하는 것을 주된 내용으로 한다. 세 번째는 모두에게 효과가 있는 성장으로, 여기서 중요한 것은 여성의 경제적 기회와 자원에 대한 접근성을 확대하여, 여성과 소녀가 자신의 삶을 통제하는 데 필요한 자원을 확보하는 것이다. 네 번째는 환경과 기후변화로, 핵심은 의사결정에 참여하는 여성들이 리더십을 발휘할 수 있도록 하고, 청정 기술을 보유하고 있는 여성들을 위해 경제적 기회를 창출하는 것이다. 다섯 번째는 포용 거버넌스로, 보다 강력한 제도를 도입하여 성차별을 종식하고자 하며, 특히 정치 과정에서 여성의 참여를 지원하는 데 초점을 맞추고 있다. 마지막은 평화·안보 분야로, 여기에는 평화구축 과정에서 여성의 참여 확대와 분쟁 후 재건을 위한 노력이 포함된다.

한편 페미니스트 국제원조정책은 캐나다가 도입한 페미니스트 외교정책의 일부로, 페미니스트 외교의 핵심은 원조 분야뿐만 아니라 외교, 무역, 안보, 영사 서비스 등 외교정책과 대외 사업 전 영역에 페미니스트 관점을 적용하는 것이다. 스웨덴과 마찬가지로 캐나다는 OECD DAC회원국 중 성평등을 강조하는 주요 공여국 중에 하나이다. 이러한 맥락에서 캐나다의 페미니스트 국제원조정책은 2021-22년까지 전체 개발협력 사업 중 95%에 달하는 사업에 성인지적 관점이 통합되어 이 사업들이 성평등 달성에 긍정적인 영향을 미치고, 15% 이상의 사업이 성평등을 직접적으로 달성할 것을 목표로 하고 있다.

다. 프랑스 (발표자: 산드라 코헨, 주한 프랑스 대사관 정무참사관)

프랑스는 스웨덴, 캐나다, 멕시코, 스페인, 그리고 룩셈부르크와 더불어 페미니스트 외교(feminist diplomacy)를 도입한 국가 중 하나로, 프랑스의 페미니스트 외교는 (완성된 상태라기 보다는) 여전히 수립 과정 중에 있다고 할 수 있다. 2018년 3월 8일, 여성과 남성의 평등을 위한 국제 전략(International Strategy for Equality Between Women and Men)을 발표하는 자리에서 당시 프랑스 외교부 장관이 처음으로 ‘페미니스트 외교’라는 용어를 사용했다. 프랑스에는 외교 평가를 담당하는 독립적인 성평등 협의체 형태의 기관이 있는데, 페미니스트 외교라는 용어가 처음 언급되고서 2년 뒤에 이 협의체는 페미니스트 외교를 강화하기 위한 19가지 방안을 제시하고, 성과를 측정하기 위한 26개의 지표를 개발했다.⁴⁾

프랑스의 페미니스트 외교는 단순히 국제개발 협력이 아닌 하나의 통합적인 접근법이다. 그 내용을 살펴보면 기본적으로 북경행동강령, 지속가능발전 목표와 같은 국제 규범은 물론 성·재생산 건강 및 권리, 젠더기반폭력, 여성과 소녀의 경제적 역량 강화 등 주된 글로벌 여성 의제 이행을 위한 노력, 그리고 성평등 ODA의 확대가 포함된다. 나아가 외교부 본부 및 재외 공관에서 성평등 달성을 위해 추진하는 세부적인 계획 역시 프랑스의 페미니스트 외교에 포함된다.

페미니스트 외교가 발표된 이후 프랑스는 적극적으로 정책을 추진하기 위해 노력해왔다. 먼저 UN Women, 국제 NGO뿐만 아니라 여성 기업가, 분쟁 관련 성폭력 피해자 등을 대상으로 하는 지원금을 확대하였다. 또한 성인지적 관점이 통합되어 성평등 달성에 긍정적인 영향을 미치는 사업의 비율이 전체 개발협력 사업의 67%에 달하는 성과를 보였다. 나아가 외교부에서 여성이 대표성을 확보하고 의사결정 과정에 참여하는 것이 매우 중요하며, 이 분야에서 프랑스가 모범이 되어야 한다는 인식하에, 외교부 자체적으로 평등 달성을 위한 계획(Plan for Professional Equality 2021-2024)을 수립했다.

라. 멕시코 (발표자: 아나 파울라 마르티네즈 가리고스, 주한 멕시코 대사관 삼등서기관)

멕시코는 전통적으로 성평등을 지지하고, 지역 사회 및 국제사회에서 여성과 소녀의 인권 증진을 위해 노력해 왔다. 멕시코 다자 외교정책의 주된 원칙은 ‘성평등’과 ‘비차별’인데,

4) 또한 동 협의체는 프랑스의 페미니스트 외교를 ‘성평등, 여성의 자유와 권리, 가부장제 폐지 투쟁을 핵심에 두는 국가의 대외정책’이라고 정의하고 있다(<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/feminist-diplomacy/news/article/report-on-feminist-diplomacy-by-the-high-council-on-gender-equality-18-nov-20>).

이는 사회적 안녕과 발전을 이루려면 ‘누구도 소외되어서는 안 된다’는 신념에 따른 것이다. 이러한 맥락에서 2019년 9월 마르셀로 에브라드 외무장관은 멕시코가 페미니스트 국가이며 멕시코의 외교정책 역시 페미니스트가 될 것이라고 발표했고, 이어서 2020년 1월에 멕시코는 공식적으로 페미니스트 외교정책을 도입했다. 이로써 멕시코는 라틴 아메리카에서 페미니스트 외교정책을 채택한 첫 번째 국가가 되었다.

멕시코의 페미니스트 외교정책은 다섯 가지 축(pillar)으로 이루어져 있다. 첫째, 젠더에 대한 관점과 페미니스트 어젠다가 반영된 외교정책을 추진함으로써 젠더 문제에 대한 멕시코의 글로벌 리더십을 한층 더 강화하고자 한다. 둘째, 성평등을 달성하기 위한 외교부의 조직적 개혁이다. 셋째, 성평등한 근무환경을 조성하기 위한 외교부의 노력 강화이다. 넷째, 멕시코 외교정책 분야에서 페미니스트 리더십과 여성의 기여에 대한 대중의 인식 제고이다. 마지막으로, 모든 방면에서 페미니즘 원칙에 따라 외교정책을 추진하는 것이다.

멕시코의 페미니스트 외교정책은 네 가지 목표를 가지고 있다. 첫째, 신체의 자율성과 성·재생산 건강과 권리 확보, 둘째, 여성과 소녀에 대한 모든 형태의 차별과 폭력 제거, 셋째, 여성과 소녀의 다양성과 차별화된 요구에 대한 존중, 그리고 넷째, 젠더 통계 및 데이터 수집 촉진이다.

이러한 목표를 달성하기 위해 멕시코는 지역적·국제적 차원에서 타 국가들과 협력하고 있다. 예를 들어 2020년 12월 태평양 동맹국(칠레, 콜롬비아, 멕시코, 페루)의 수장들은 남녀평등을 위한 선언문에 서명했고, 특히 코로나19 상황 속에서 여성과 소녀의 경제적 권리를 증진하기 위한 정책을 개발하기로 합의했다. 또한 라틴 아메리카와 카리브해에서 열린 지역 여성 회의에서 멕시코, 칠레, 아르헨티나는 성·재생산 건강 및 권리, 폭력 근절을 위해 함께 노력할 것을 약속했다. 나아가 멕시코 이외에 페미니스트 외교정책을 추진하고 있는 국가, 혹은 페미니스트 외교정책 도입을 고려하고 있는 국가들과 경험을 공유하며 세계 평화와 번영을 위해 힘쓰고자 한다.

3. 나가며: 페미니스트 외교정책과 국제개발협력

각국의 사례를 통해 살펴본 바와 같이 페미니스트 외교정책은 외교의 전체적인 어젠다에 젠더 관점을 체계적으로 통합시키는 것, 즉 외교정책의 성주류화라고 이해할 수 있다. 이런 점에서 페미니스트 외교정책은 단순히 성평등 ODA의 양적 확대, 혹은 여성과 소녀의 자유와 권리를 개발협력 사업의 중점 과제로 삼는 것 이상의 의미가 있다. 한편 페미니스트 외교정책은 두 가지 측면에서 개발협력 분야에 중요한 바를 시사한다. 먼저 스웨덴, 캐나다와 같은 주요 공여국의 페미니스트 외교정책은 해당 국가의 성평등 ODA 추진 기반이 되며,

실제로 이를 통해 성평등 ODA의 양적·질적 확대를 도모하고 있음을 알 수 있다. 나아가 페미니스트 외교정책은 북경행동강령, 지속가능발전 목표와 같은 주요 여성 관련 국제 규범뿐만 아니라 성·재생산 건강 및 권리, 젠더기반폭력, 경제 정의 등 글로벌 여성 의제의 통합적 이행을 위한 프레임워크로 기능하고 있다. 이렇게 페미니스트 외교정책이 개발협력 분야에서 단기간 안에 달성한 성과는 코로나19라는 글로벌 팬데믹을 직면하고 있는 현재 상황에서 우리나라뿐만 아니라 국제사회에 중요한 메시지를 준다.

코로나19로 인해 전 세계적으로 각종 성불평등이 심화되고 있다.⁵⁾ 팬데믹 확산을 방지하기 위해 도입된 강력한 봉쇄 조치의 영향으로 여러 국가에서 가정 폭력 신고가 증가하였으며 원스톱 서비스 센터, 피해자 보호를 위한 쉼터 등이 일시적으로 폐쇄됨에 따라 피해자들이 안전하게 도움을 요청할 수 없게 되었다. 또한 코로나19로 성·재생산 보건 서비스가 제한되어 모성사망률, 성병 감염률 등이 증가할 위험에 처해 있다. 나아가 전 세계적으로 여성은 불안정 고용에 종사할 확률이 남성에 비해 높기 때문에 코로나19로 경제적 손실을 입을 확률 역시 높다. 휴교가 장기화되면 가사 노동에 대한 부담이 늘어, 소녀들이 팬데믹 이후에도 학교에 복귀하지 못할 염려도 존재한다. 이러한 상황에서 국제사회의 '더 나은 회복(build back better)'을 위해 그 어느 때보다 개발협력 사업의 중심에 여성과 소녀를 두는 '페미니스트 외교' 접근법이 필요하다고 하겠다.

우리나라는 2010년 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee)에 가입한 이래 공적개발원조의 지속적인 확대를 통해 중견 공여국으로 자리매김했다. 특히 성평등/젠더는 우리 정부가 ODA 정책을 추진하는 데 있어 강조하고 있는 분야 중에 하나다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 성평등 ODA 비율은 2017~2018년을 기준으로 평균 14%에 지나지 않아 OECD 개발원조위원회 회원국 중에 최하위권에 속해 지속적인 확대가 필요한 상황이다.⁶⁾ 특히 코로나19로 한층 더 심각해진 개도국의 성불평등 상황을 개선하기 위해 국제사회와 공조하며 대안을 모색할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 최근 국제사회에서 활발하게 논의되고 있는 페미니스트 외교정책이 개발협력 분야에서 성평등 달성에 미치는 영향을 지속적으로 모니터링하여, 향후 우리나라의 성평등 ODA 정책 방향을 수립하는데 참고할 필요가 있다.

5) https://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/gender/COVID-19.html.

6) https://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_20808/view.do?seq=47&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=.