

국제리뷰

- 유엔여성차별철폐협약 40년과 한국 사회의 성평등
이수연 | 한국여성정책연구원 평등문화교육연구센터
선임연구위원
- SDGs 목표의 성인지적 실행을 위한 유엔여성(UN Women) 전문가 회의
장은하 | 한국여성정책연구원 국제개발협력센터장



KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

유엔여성차별철폐협약 40년과 한국사회의 성평등

이수연 한국여성정책연구원 평등문화교육연구센터 선임연구위원

1. 여성차별에 대한 국제적 논의의 시작

여성에 대한 차별을 사회적으로 인식하게 된 것은 멀리 18세기부터라고 할 수 있다. 메리 월스톤크래프트(Mary Wollstonecraft, 1759-1797)로 대표되는 초기 성평등 운동은 그녀의 저서 '여성의 권리 옹호(A Vindication of the Rights of Woman, 1792)'에서 시작되었다고 할 수 있다. 19세기에는 국가별로 여성 참정권 운동이 이루어졌는데 이는 다른 국가에 서로 영향을 미쳤다. 성평등이 국제적으로 논의되기 시작한 것은 20세기에 이르러서이고 이는 유엔의 주도로 이루어졌다. 유엔은 창립된 지 2년 후인 1947년에 여성지위위원회(Commission on the Status of Women)를 설립하였다. 이 위원회는 현재까지 활동하고 있으며 "차별적 법령을 개선하고 전 세계적으로 여성이슈에 대한 인식을 높이기 위해 기준을 설정하고 국제조약을 만드는 데"¹⁾ 노력하였다.

여성지위위원회는 1953년에 여성이슈에 대한 첫 번째 국제적 법제도라고 할 수 있는 여성의 정치권리 조약(Convention on the Political Rights of Women)을 만들어 여성의 정치권을 인정하고 보호할 수 있게 하였다. 1957년에는 결혼에서의 여성의 권리를 인정하는 첫 국제조약인 기혼여성의 국적에 관한 조약(Convention on the Nationality of Married Women), 그리고 1962년에는 결혼에 대한 동의, 최소 연령, 결혼 등록에 대한 조약(Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages)을 만들었다. 여성관련 조약뿐만 아니라 남녀 모두에 적용되는 조약의 형성에도 기여하였는데 1951년 ILO(the International Labour Organization)의 남녀 노동자의 동일가치 노동에 대한 동등 보상 관련 조약(Convention concerning

1) 유엔 여성지위위원회 웹사이트 <http://www.unwomen.org/en/csw/brief-history>

Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value)이 그 예이다.

유엔에서 여성차별에 대해서 논의가 시작된 것은 1963년이다. 이 때 여성지위위원회는 유엔 총회의 요청으로 여성차별철폐선언을 작성하였고 이는 1967년에 총회에서 채택되게 된다. 이것이 1979년에 이르러 법적 효력을 가진 '여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐 조약 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW)'으로 다시 태어나게 된다. 이는 1981년 9월부터 효력을 가지게 되었다. 1999년에는 조약의 선택의정서로서 차별의 피해자 여성의 청원 권리를 도입하게 된다.

2. 여성차별철폐협약의 지위와 의미²⁾

가. 법적 지위

여성차별철폐협약은 유엔이 주도한 일련의 인권협약 체계 중의 하나이다. 이는 국제법적 지위를 가져 회원국에서는 이를 국내법과 같이 준수해야 할 의무를 가진다. 여성의 권리장전이라고 불리는 이 협약은 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 모든 분야에 있어서 여성의 인권과 기본적 자유를 저해하거나 침해하는, 성에 근거한 모든 구별, 배제, 제한을 없앴으로써 여성에게 남성과 동등한 권리를 부여하도록 촉진하는 것을 목적으로 한다.

여성차별철폐협약이 다른 유엔 인권협약과 구분되는 점은 여성의 인권 보호가 여러 조항 중의 하나로 들어있는 다른 인권협약과는 달리 오로지 성평등에만 국한되어 있고 성평등과 관련된 인권의 특수성에 대해 자세히 기술하고 있다는 것이다. 즉, 성을 기반으로 한 차별과 성평등의 속성을 설명하고 있다. 뿐만 아니라 이러한 목적을 달성하기 위해 회원국들이 지켜야 할 구체적인 광범위한 행동들도 명시하고 있다.

나. 협약국과 협약국의 의무

협약 채택 국가들은 여성에 대한 차별을 없애기 위한 조치 및 방안들을 수용하고 협약 이행 정기보고서를 제출하고 심의를 받을 의무를 가진다. 현재까지 189개국이 비준하였는데 유엔회원국 중 이란, 팔라우, 소말리아, 수단, 통가, 미국은 서명하였으나 비준을 하지 않았다. 타이완(the Republic of China)은 국내에서 협약을 비준하였으나 UN의 공식인정을 받지 못하고 비공식 회원이다. 일부 협약국가들은 특정한 항목을 유보하고 있다(OH

2) 유엔 여성지위위원회 웹사이트 <http://www.unwomen.org/en/csw/brief-history> 참조하였음

CHR, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/OHCHR_Map_CEDAW.pdf. 2019.3.4 검색).

여성차별철폐협약에의 가입과 비준은 그 국가의 성평등의 수준에 따른 결과이기도 하면서 동시에 성평등 정책의 방향에 영향을 미치는 중요한 사건이다. 미국은 선진국 중 이 협약을 비준하지 않은 유일한 국가로서, 이는 미국 의회가 이 협약이 “국내 법적 권력을 넘어서며 국내법의 개정을 요구(이수연 등, 2016, 130)”할 수 있다는 이유로 비준을 거부하였기 때문이다. 여성차별철폐협약에 가입하지 않음으로써 미국은 이 협약을 국내 성평등 정책의 견인차로 활용할 수 있는 기회를 잃게 되었으며 성평등 정책과 기구의 제도화에 가장 소극적인 국가 중의 하나로 남게 되었다(ibid., 126).

3. 여성차별철폐협약의 내용

협약은 전체 6부와 30조로 이루어져 있다.

I부 (1-6 조)는 비차별(non-discrimination), 성별 스테레오타이프와 성 매매(trafficking)를 다루고 있다.

2부(7-9조)는 정치 생활, 대표성, 국적의 권리를 중심으로 공적 영역에서의 여성의 권리를 다루고 있다.

III부 (10-14조)는 여성의 경제권과 사회권을 설명하고 있는데 특히 교육, 고용, 그리고 건강에 초점을 맞추고 있다. 또한 농촌 여성의 보호와 그들의 문제를 위한 특별한 조항을 포함하고 있다.

IV부 (15 and 16조)는 결혼과 가정에서의 여성의 권리와 법 앞에서 평등권을 다루고 있다.

V부 (17-22조)는 협약의 위원회 설치와 회원국가의 보고 절차를 다루고 있다.

VI부 (23-30조)는 다른 조약, 회원국 그리고 협약 행정에 미치는 협약의 효과에 대해 설명하고 있다.

다음은 각 조항이다.

제1조: 차별의 정의.

정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 모든 분야에 있어서 여성의 인권과 기본적 자유를 저해하거나 무효화하는 성에 근거한 모든 구별, 배제, 또는 제한

제2조: 협약국의 의무

협약국은 국내법에 성평등을 준수하고 국내법 안의 모든 차별적 조항을 없애며 여성에

대한 차별을 막을 새로운 조항을 제정하여야 한다. 여성을 차별로부터 보호할 수 있는 법정과 공공기관을 설립하고 개인, 조직, 기업이 행하는 모든 형태의 차별을 제거할 조치를 한다.

제3조: 제2조 실행을 위한 적절한 조치

협약국은 정치, 사회, 경제, 문화 영역에서 남성과 평등한 기반에서 여성의 기본적 인권과 근본적인 자유를 보장할 수 있도록 한다.

제4조: 남녀 사이의 사실적 평등 촉진을 목표로 특별 조치를 적용한다. 모성 보호는 성차별이 아님을 추가한다.

제5조: 협약국은 한 성의 열등함이나 우월함, 혹은 남녀 역할 스테레오타입에 근거한 편견이나 관습을 제거하기 위한 조치를 취한다. 또한 자녀 양육에 있어 남녀의 공동 의무를 확실히 한다.

제6조: 여성의 인신매매나 성매매 착취를 철저히 봉쇄할 수 있도록 모든 적절한 조치를 취한다.

제7조: 투표, 정부에 참여, 국가의 공적, 정치적 생활에 관련한 비정부 조직과 협회의 참여에 있어서 여성에게 평등을 보장한다.

제8조: 국가는 여성들에게 국제적으로 정부를 대표하고 국제조직의 업무에 참여할 수 있는 동등한 기회를 보장한다.

제9조: 협약국들은 여성들이 자신의 국적을 획득하고 바꾸거나 유지할 수 있는 권리와 자녀의 국적에 관하여 남성과 동등한 권리를 갖도록 한다.

제10조: 여학생에게 교육에 있어 동등한 권리를 주며 남녀공학을 권장한다. 운동, 장학금, 연구비에 동등한 접근권을 주며 여학생의 중도 탈락을 줄이도록 노력한다.

제11조: 여성의 노동권을 모든 인간의 배제될 수 없는 권리로서 인정한다. 동일 노동에 대한 동일 임금, 사회보장권, 유급휴가, 유급 혹은 이전 일자리, 연공서열 혹은 사회수당의 손실 없는 모성휴가를 주도록 한다. 출산, 임신 혹은 결혼으로 인한 해고는 금지되며 처벌한다.

제12조: 협약국은 가족계획을 포함한 모든 건강서비스에의 여성의 접근권을 보장하며 여성에 대한 차별을 제거하기 위한 모든 조치를 할 의무를 가진다.

제13조: 여성에게 경제, 사회 생활에 있어서의 평등을 보장하는데 특히 가족 복지혜택권, 은행대출권, 저당권과 다른 형태의 신용권, 그리고 휴양활동, 스포츠, 그리고 모든 측면의 문화활동에 참여할 권리와 관련해서이다.

제14조: 농촌 여성들이 개발 프로그램에 참여하고 적절한 건강돌봄시설에의 접근권을 가지고 지역공동체 활동에 참여하며 농업 신용거래(credit)를 할 수 있으며 적절한 생활조

건을 누릴 수 있도록 하여 그들의 특수한 문제로부터 보호하도록 한다.

제15조: 협약국은 법 앞에서 여성이 남성과 동등하도록 보장한다. 이는 남성과 동등한 법적 역량을 포함하며 개인들의 이동, 거주지와 가정 선택의 자유와 관련법에 대해 남녀에게 동등한 권한을 부여하는 것을 말한다.

제16조: 결혼과 가족관계에 관련된 모든 문제에 있어 여성에 대한 차별을 금지한다. 특히 남성과 여성에게 결혼에 들어가고, 자유로이 배우자를 선택하는데 있어서의 같은 권리, 결혼이 지속되는 동안, 그리고 와해 시의 같은 권리와 책임, 부모로서의 같은 권리와 책임, 자녀수와 자녀 터울에 대해서 자유로이 선택할 권리, 성(姓), 직업, 일을 자유로이 선택할 권리를 포함한 남편과 부인으로서의 같은 개인권, 재산의 획득, 소유, 관리, 경영, 누림, 처리와 관련해서 부부가 같은 권리를 누릴 수 있어야 한다.

4. 대한민국의 여성차별철폐협약 이행 상황

가. 가입의 배경

우리나라는 1984년 12월 29일에 여성차별철폐협약에 가입하였고 이는 1985년 1월 26일부터 효력을 가지게 되었다. 1980년대에 우리나라는 본격적인 여성정책기구가 존재하지 않았고 보건사회부 복지국을 중심으로 빈곤여성이나 가부장적 가족제도에서 탈락된 일부 여성들을 대상으로 하는 요보호 여성 정책이 시행되고 있었다. 다시 말해 여성이 가부장적 가족 제도에 안착하고 또한 이를 끌고 가는 역할을 하도록 하는 정책이었다고 할 수 있다.

이러한 상황에서 유엔의 성차별 철폐 노력은 우리 사회에 중요한 영향을 미치게 된다. 1972년에 여성지위위원회는 설립 25주년을 맞아 성평등과 발전과 평화에 대한 여성의 기여에 대한 인식을 높이기 위해 1975년을 세계여성의 해로 지정할 것을 제안하였다. 이에 따라 1975년에는 멕시코시티에서 제1회 세계여성회의를 개최하였다. 여기서 다루었던 중요한 안건 중의 하나는 여성에 대한 범죄, 성매매, 인신매매였었다. 다음해부터 평등, 발전, 평화를 주제로 한 ‘여성의 10년(1976-1985 UN Decade for Women)’이 시작되게 된다.

한편으로 세계적 조류에 발맞추어 가려는 욕구를 가지고 있던 당시 한국의 정권과 사회 분위기는 유엔여성차별철폐협약에 가입을 가능하게 하였고 회원국이 됨으로써 우리사회의 여성정책을 국제기준에 맞추게 하는 계기가 되었다. 하지만 협약의 9조 ‘국적법에서의 성평등’과 16조 c, d, f, g 항의 비준을 유보하였는데, 9조 대한민국의 부계혈통주의에

기반한 국적법과 16조 ‘가족법에서의 성평등’은 국내 성차별적 가족법과 충돌하였기 때문이다. 이 후 국내법의 개정에 따라 점진적으로 유보를 철회하고 있다. 16조 c, d, f항은 1987년 민법을 사실혼에서의 배우자의 권리를 법률혼의 경우와 동일하게 보장하고 이혼 시 배우자 재산분할 청구권을 인정하며, 혼인 중 혹은 이혼 시 자녀에 대한 친권 및 양육권을 부모에게 동등하게 부여하고 친양자 제도를 도입하는 것으로 개정함에 따라 유보를 철회하게 되었다. 1999년에는 9조의 유보를 철회하는데 이는 1997년 민법 개정에 따라 국적법의 부계혈통주의를 부모양계혈통주의로 개정하고 처의 단독귀화 금지 조항 및 수반 취득 조항을 삭제함에 따라 가능하였다. 마지막까지 남아 있는 16조 g항 ‘가족성 선택 권리’는 정부에서는 2005년 호주제 폐지에 따라 민법에서 “자녀의 성과 본은 부의 성과 본을 따르는 것을 원칙으로 하되, 혼인 신고 시 부모의 협의에 의하여 모의 성과 본을 따를 수 있다”는 개정 조항이 가족성의 선택을 가능하게 한다는 입장으로 유보철회를 검토하고 있으나 아직 철회가 이루어지지 않는 상태이다.

대한민국은 4년마다 보고서를 제출해야 하는 회원국의 의무에 따라 1986년 1차 보고서, 1989년 2차 보고서, 1994년 3차, 1998년 4차, 2002년 5차, 2006년 6차, 2009년 7차 그리고 2015년 8차 보고서를 제출하였다.

나. 대한민국 유엔여성차별철폐협약 보고서

대한민국의 여성차별철폐협약 보고서의 내용을 모두 언급하는 것은 본고에서 한계가 있으므로 2000년대 이후의 보고서에 대해서만 여기에 정리해보고자 한다. 여성차별철폐협약 보고서는 회원국의 협약준수 사항을 보고하는 것으로 결국 그 나라의 여성정책의 성과와 한계를 보여주는 것이다. 대한민국의 여성정책은 2000년대 이전까지는 본격적인 단계에 이르지 못했다고 할 수 있다. 이는 한국이 가부장적 전통과 문화를 물려받았고 또한 경제적으로도 풍요롭지 못하여 인권 문제에 시선을 돌리기 힘든 국내 상황 때문이기도 했지만 1995년 북경회의와 행동강령이 발효되기 이전에는 국제적으로도 여성정책은 주변적인 정책에 머무르고 있었다는 시대적 한계 때문이기도 하였다. 지금 우리가 말하는 성평등 정책이 나타난 것은 북경회의에서 성주류화에 대한 강조의 결과라고 할 수 있다.

한국에서의 성평등 정책의 흐름은 여성정책이 처음 형성되는 태동기, 정책의 인프라가 형성되고 자리를 잡아가는 성장기, 그리고 여성정책에서 성평등 정책으로 전환하는 전환기로 정리할 수 있다. 즉, 여성을 대상으로 하는 정책이 처음 나타나서 여성정책 최초 실행기구인 정부장관 제2실이 등장하는 1987년까지는 여성정책의 태동기, 그 이후부터 2001년 여성부가 설립되기까지는 여성정책 성장기, 그리고 여성부 설립 이후 현재까지를 성평등 정책으로의 전환기로 볼 수 있다(이수연 등, 2016, 148). 여성정책의 성장기에는 호주제

폐지와 성매매 불법화 정책 등 우리 정책사에 길이 남을 중요한 정책들이 수립되었다. 따라서 6차(2002-2006)와 7차(2006-2009) 보고서는 가장 풍부한 내용을 담고 있다. 여기서는 6차와 7차 보고서에 대해 자세히 소개하고자 한다.

1) 6차 보고서³⁾

가) 개요

6차 보고서에서 강조한 대한민국 여성정책의 변화는 ‘성주류화의 도입’이었다. 즉, 성별 영향평가 분석과 성 인지적 예산분석의 실시, 그 결과로 정책 입안과 집행 단계에서 성인지 인식 제고에 대해 서문에서 역설하고 있다. 또한 여성지위 향상을 위한 각종 법제의 정비에 대해서도 언급하였다. 이 중에서 호주제 폐지로 대표되는 민법 개정과 성매매특별법으로 일컬어지는 형법의 개정이 중요한 사건이었다.

나) 정책의 성주류화 도입

여성정책을 “여성만을 대상으로 하는 정책을 넘어 남성을 변화시키고 남녀의 사회적 관계를 변화시키는 정책”으로 정의하면서 기본전략으로 ‘성 주류화’를 명시하였다. 성 주류화의 일환으로 성별 영향분석 평가시스템 도입을 소개하고 있는데 “2002년 「여성발전기본법」을 개정하여 성 인지적 정책 형성 및 예산 편성의 기초가 되는 정책의 성별 영향평가에 대한 법적 근거가 마련”되었으며 “중앙 행정기관과 지방자치단체는 정책 수립·시행 과정의 성별 영향을 분석하고 평가하여 그 결과를 여성부 장관에게 제출하도록 되어 있다”고 설명하고 있다. 2004년에는 시범 사업이 시행되었으며 2005년에는 중앙행정기관과 광역지방자치단체에서 본격적으로 사업을 시행하여 “2005년 현재 전체 57개 기관 중 총 55개 기관이 80개 과제에 대해 성별 영향평가를 실시”하고 각 기간별로 성별 영향평가 담당 부서가 지정”되어 있다고 밝히고 있다. 또 성별영향평가는 담당 공무원이 직접 평가를 수행하는 자체 평가와 외부 전문가의 연구를 통해 평가를 수행하는 심층평가로 나뉜다”고 설명하고 있다.

다) 여성정책 추진체계의 강화

행정부에 여성정책책임관을 지정한 것을 중요한 실적으로 들고 있는데 “2003년부터 45개 중앙행정기관에 기획관리실장급을 여성정책책임관으로 지정하여 해당기관의 여성정책기본계획 이행을 종합조정하고 추진실적을 점검하며, 정책이 성별 영향분석 평가업무와 해당

3) 이 부분은 여성가족부(2005), 「제6차 유엔여성차별철폐협약 이행보고서 2002~2005」를 참고하였고 다음표 안의 것은 직접 인용한 것이다.

기관 여성공무원의 지위향상에 관한 업무 등을 총괄하도록 하고 있다”고 설명하고 있다.

라) 성 인지적 예산 분석

성 인지적 예산분석은 여성단체의 요구로 시작되었다고 서술하고 있으며 “중앙정부의 여성관련 예산 요구안 및 여성부 예산 요구안”으로 성인지 예산을 제시하고 있다고 하였다. “2003년 「성 인지적 예산 분석 지침 수립 방안 연구」를 통해 예산 분석 도구 및 절차를 연구하였으며 교육인적자원부, 보건복지부, 노동부, 농림부 등 4개 기관의 예산을 성 인지적 관점에서 시범적으로 분석”하였고 “2001년부터 매년 중앙행정기관의 여성정책 관련 예산을 파악하여 주요 여성정책 관련 예산 내역과 전체 예산 규모의 변동 사항을 분석하고 있으며, 분석 결과는 「여성백서」를 통해 발표하고 있다”고 서술하고 있다.

마) 성 인지적 통계

성별 분리통계의 실태 파악을 위한 성 인지적 통계의 작성과 활용은 “「여성발전기본법」의 제13조 제3항의 ‘국가 및 지방자치단체가 인적 통계를 작성하는 경우에는 성별을 주요 분석단위에 포함시켜야 한다’는 규정에 근거함을 소개하고 있다.

2) 7차 보고서⁴⁾

가) 개요

7차 보고서가 다루고 있는 2006년에서 2009년 기간은 바로 전에 이루어진 법적 인프라 형성의 결실이 나타나고 있는 반면 다른 한편으로 그러한 적극적인 시도에 대한 역풍이 일기 시작한 기간이라고 할 수 있다. 따라서 제도에 있어 성평등을 실제 생활에서의 성평등으로 연결하기 위한 노력에 여성정책의 초점이 맞추어졌다. 보고서에서는 “고용상의 차별의 실제적 해소, 여성에 대한 폭력 근절, 공공분야의 여성참여 확대, 잔존하는 여성에 대한 고정관념 극복, 여성의 보건서비스 접근을 위한 적절한 조치, 여성의 빈곤화 극복을 위한 구체적 방안 강구 등을 이행하고자 하였다”고 밝히고 있다.

나) 여성차별철폐위원회 최종권고에 대한 이행 현황

여성차별철폐위원회는 회원국의 보고에 대해 심사하고 다음 보고서 제출까지 이행해야 할 사항에 대해 최종권고를 한다. 여기서는 6차 보고서에 대한 권고사항 중 중요한 항목과 이에 대해 7차 보고서 기간에 이행한 현황을 간략하게 소개하고자 한다.

4) 이는 여성부(2009), 제7차 유엔여성차별철폐협약 이행보고서 2006-2009를 참고하였고 따옴표 안의 것은 직접 인용한 것이다.

조항	권고사항	이행사항
제5조 사회문화적 행동양식의 변화	- 협약 제2조(f)항과 제5조(a)항에 따라 전통적 성역할과 고정관념을 없애기 위해 여성과 여아, 남성과 남아를 포함한 대중인식제고와 교육 캠페인 실시(26호)	- 제5조 45항 공무원성평등의식 교육 - 제5조 49항 성평등한 미디어를 만들기 위한 노력
	- 미디어가 공/사적 분야에서 남녀가 동등한 지위와 책임을 가진 존재로 보도할 것을 장려하고 권고함(26호)	- 제5조 49항 성평등한 미디어를 만들기 위한 노력
	- 성폭력 범죄에서 피해자 신고 요건 폐지 요청(18호)	일부 폐지함. 아동·청소년 성보호법에는 13세 이상 19세 미만의 아동이 폭행협박에 의해 강간을 당했을 경우 피해자 신고가 없어도 처벌 가능하도록 함
	- 배우자 강간을 범죄로 규정할 것(18호)	제15조 135항 배우자 강간 처벌 판례
제11조 고용 (Article 11 Employment)	- 노동시장에서 남녀의 평등한 기회보장 확대(28호)	- 제2조 25항 근로기준법 - 제2조 26항 남녀고용과 일가정양립 지원에 관한 법률 - 제11조 88항 남녀고용평등과 일가정양립 기본계획 수립
	- 교육과 훈련을 통해 직종의 성별분리가 소멸되도록 함(28호)	- 제10조 85항 여대생 진로개발 지원
	- 동일가치노동 동일임금 실행(28호)	- 인권위원회에서 임금차별판단 기준 등을 마련하여 성에 따른 임금차별 권리구제에 사용하고 노동부 등 행정부처에 조치사항을 권고하고 있음
제16조 혼인과 가족생활 (Article 16 Marriage and Family Life)	- 제16조 (g)항 유보 철회(12호)	- 제16조 136항 자녀의 성 결정권
	- 일과 가정 양립이 가능토록 남녀 간 가사 - 노동과 가족에 관한 책임을 분담하도록 촉진(28호)	- 제11조 88항 남녀고용평등과 일가정양립 기본계획 수립 - 제11조 96항 일가정의 양립지원 체계
총평	- 북경행동선언과 행동강령을 활용하여 협약의 의무를 이행할 것(37호)	여성부에서는 여성정책기본계획에 북경행동선언과 행동강령을 통합하고 있음
	- 새천년개발목표를 달성하기 위한 노력에 성인지적 관점을 통합할 것(38호)	- 제13조 123, 124항 여성취약계층보호 - 국제개발협력 등을 성인지적으로 하기 위해 외교통상부, 한국여성정책연구원 등에서 연구과제를 수행하고 있음
	- 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 협약의 비준을 권고(39호)	준비 중에 있음
	- 여성의 법적 평등과 실질적 평등을 확보하기 위해 지금까지 취한 조치를 알리고, 향후 필요한 조치를 공무원, 정치인, 국민 등에게 홍보할 것(40호)	- 제2조 29항 여성차별철폐협약의 국내 법적 지위 및 홍보교육

출처: 여성부(2009), 「제7차 유엔여성차별철폐협약 이행보고서 2006-2009」, 부록 I: 여성차별철폐위원회 최종 권고에 대한 이행현황 표를 수정하여 제시하였음

3) 8차 보고서⁵⁾

8차 보고서는 유엔의 지침에 따라 2011년부터 2015년 7월 기간에 일어난 대한민국 정부의 협약 이행사항을 보고하고 있다. 보고서 서문에서 적시한 대로 이 기간 이전에는 “다양한 법제도를 만들어 여성정책의 토대를 닦고 남녀의 지위 차별해소에 중점을 두었다면, 이제 성평등이 현실 생활의 원리로서 효율적으로 기능할 수 있도록 여성의 사회경제적 활동에서의 장애를 제거하는데 중점을 두었다.” 그래서 “저출산고령화의 진전, 가족구조 변화 등 사회변화에 따라 일·가정 양립의 새로운 패러다임에 적극적으로 대처하고 일하는 여성을 위한 다양하고 실질적인 생애주기별 정책, 경력단절 예방 및 해소, 장애인과 이주여성을 위한 고용정책, 유연 근무제도 확산 정책 등을 시행”하였고 남성을 위해서는 “남성 육아휴직, 가족친화기업, 가족사랑의 날 등의 제도를 시행”하였음을 밝히고 있다. 또한 2014년에 「여성발전기본법」을 「양성평등기본법」으로 개정하고 “법의 목적을 ‘여성발전’에서 ‘양성평등실현’ 및 ‘양성의 동등한 참여와 대우’로 전환”시켰음도 밝히고 있다.

5. 나가며

유엔 여성차별철폐협약은 유엔이 여성과 성평등을 위해 시행한 가장 의미 있는 작업 중의 하나이다. 이는 성평등한 개별 국가들과 세계를 만들기 위한 가장 광범위한 효력을 갖는 제도라고 할 수 있으며 성평등을 위한 국제공조의 가장 긍정적인 사례라고 할 수 있다. 이 협약으로 인해 한 국가의 성평등 달성은 국가의 선진성을 평가하는 지표가 되었으며 성평등이 여성단체나 일부 여성운동가의 소관이 아닌 국가업무로 인정받게 된 것이다. 물론 정부업무의 영역으로 들어가면서 보고서가 국가의 성과를 조작하고 과장하는 외교적 의전의 성격도 띠고 있는 것도 부인할 수 없다. 그러나 이를 위해 시민단체들의 ‘쉐도우 리포팅’⁶⁾이라는 절차를 통해 보완하려는 노력도 하고 있다. 무엇보다 보고서를 쓰는 순간 만이라도 모든 부처에서는 성평등 성과를 찾기 위해 노력하고 그 성과의 의미를 생각해봄으로써 부처 정책의 성평등적 방향성에 대해 고민한다는 것이 이 협약의 실제적 위력이라고 할 수 있을 것이다.

• 참고문헌 •

- 여성가족부(2005), 「제6차 유엔여성차별철폐협약 이행보고서 2002~2005」
 여성부(2009), 「제7차 유엔여성차별철폐협약 이행보고서 2006~2009」
 여성가족부(2015), 「제8차 유엔 여성차별철폐협약 국가이행보고서 2011~2015.7」
 이수연·김경화·김혜란·신정민(2016). 양성평등정책 수용성 및 실효성 제고 방안에 관한 연구, 한국여성정책연구원.

5) 이 부분은 여성가족부(2015), 제8차 유엔 여성차별철폐협약 국가이행보고서 2011~2015.7를 참조하였음

6) 회원국 정부의 공식적인 보고서 외에 시민단체들이 제출하는 보완적 보고서



KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

SDGs 목표의 성인지적 실행을 위한 유엔여성(UN Women) 전문가 회의

장은하 한국여성정책연구원 국제개발협력센터장

한국여성정책연구원 성평등정책확산전략실 국제개발협력센터에서는 2019년 2월 27일과 28일 양일간 오스트리아 비엔나 유엔본부에서 열린 “SDGs 목표의 성인지적 실행을 위한 UN Women 전문가 회의 (Expert group meeting)”에 참석하였다. 이번 회의는 유엔여성(UN Women), 유엔마약범죄사무소(UN Office on Drugs and Crime, UNODC), 그리고 유엔기후변화협약사무소(UN Framework Convention on Climate Change Secretariat, UNFCCC)가 함께 공동 주관한 것으로서, SDG 목표 10번(불평등), 13번(기후변화), 16번(평화) 목표를 성인지적 관점에서 검토하고, 각 목표의 성인지적 이행을 위한 제안을 도출하여 이를 올해 7월 UN에서 열리는 SDGs 목표 이행을 위한 고위급 포럼 (2019 High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF)에 제출하는 것을 그 목표로 하였다. 특히 SDG 목표 10번, 13번, 16번에 대한 이행상황을 평가하고, 성인지적 관점에서 해당 목표 간의 상호연계성(interconnectivity)을 면밀히 검토하였다. 동시에, 최신 증거기반 연구 및 우수사례들을 공유하고, 이를 바탕으로 시행과제, 연구 및 데이터 격차를 파악하여 모든 수준의 정책실행에서 성인지적 관점의 통합을 강화하는 것을 그 세부 목적으로 하였다. 이번 회의 참석을 통해 본원은 그동안 꾸준히 지속하여 왔던 글로벌 여성 의제 이행을 위한 국제사회의 논의에 선도적으로 참여하고, 유엔 및 관련기구와 우리원의 국제협력네트워크를 확장하고자 하였다.

본 회의는 SDG 목표 10번(불평등), 13번(기후변화), 16번(평화) 목표 아래, 총 6개의 세션으로 구성되었다. 먼저 세션 1은 “불평등 감소, 기후변화 해결, 포괄적이고 평화로운 사회 구축”의 제목으로 구성되었다. UN 2030 아젠다(SDGs)는 포괄적이고 지속가능한 경제성장, 사회적 통합, 환경보호를 통해 경제, 사회, 환경의 3개 분야에서 지속적인 발전

을 달성하고자 하는데, 지금처럼 상호 연결된 세계에서 금융경제위기, 인신매매, 이민자 밀수, 마약과 무기, 불안정하고 부패한 제도, 테러의 위협, 정의에 대한 불평등한 접근성, 갈등, 자연재해 및 인위적 재해 등은 전 세계 모든 지역에 광범위하게 영향을 미치며, 종종 여성과 여아에게 불균형적으로 영향을 미치게 된다. 이러한 배경 하에, 국가 간 또는 국가 내 불평등 증가와 관련하여 평등과 포용과 관련되고 상호연계된 국제적인 이슈(SDG 10), 기후 변화와 관련된 경제적, 사회적, 환경적 영향(SDG 13), 비효율적인 제도가 평화롭고 정의로우며 포용적인 사회를 구축하는 데 미치는 영향(SDG 16)을 성인지적으로 검토하는 작업은 매우 중요하다.

이 세션에서 특히 Jeni Klugman 조지타운 대학교 여성연구소 소장은, 성불평등은 보편적 불평등의 한 부분이며, 경제 기회에 있어서의 성불평등은 소득 불평등을 악화시킴을 설명하였다. 이러한 경제 기회 접근의 불평등은, 1) 여성에게 불리한 규범과 법제를 통해 2) 젠더관련 법적 차별을 통해 (이러한 법적 차별은 여성이 경제활동에 참여하는 것을 제한하고 이는 소득불평등에 직접적으로 기여) 3) 높은 출산율을 통해 (높은 출산율은 낮은 경제활동과 연관되어 있으며, 이는 여성의 보수 노동으로부터의 소득을 감소) 4) 불평등한 분배를 통해 (특히 자산, 금융, 교육에 있어서) 모두 악화된다. 이러한 상황에서 정책을 통해 인정(recognition)과 재분배(redistribution)를 촉진할 수 있는데, 인정이란 다른 이를 평등하게 여기는(인정)하는 것이며, 존경, 존엄, 권한강화와 같은 보이지 않는 가치들을 추구하는 것을 통해 달성할 수 있다고 주장하였다. 보다 구체적으로 성불평등적인 법 철폐, 사회보호제도의 강화(파키스탄의 Benazir 지역의 소득지원 프로그램의 예), 양질의 중등교육 접근 확대, 경제 충격에 대비한 사회지출 증대, 여성정치참여율 증대(여성들이 진보정책 추진 가능성 높음), 비공식 부문 노동자 인정, 법적 자격 부여, 정교하게 고안된 가족 혜택 정책(부모 휴가, 모성 휴가 및 부성 역할 등) 등의 정책을 포함할 것을 제안하였다.

세션 2는 “포용적인 법의 지배와 평등한 정의를 위한 법률 및 정책 프레임워크 강화”의 제목으로 진행되었다. 지속가능한 사회에서의 굿 거버넌스(good governance), 책임성, 인권 보호 및 증진을 위해서는 법치와 정의에 대한 평등한 접근성이 중요하다. 따라서 법의 지배와 정의에 대한 평등한 접근성의 방해요소와 격차에 논의하고, 그것이 여성과 여아에게 미치는 영향, 특히 젠더기반폭력 철폐와 관련하여 토론하고 격차 해소, 불평등 극복, 기후정의(climate justice), 평화롭고 공정하며 포용적인 사회 달성을 위한 법률 및 정책적 대응 방안을 논의하는 것은 매우 필요하다.

이 세션에서 특히 Priya Gopalan 국제형법·인권법 전문가는 법치와 사법정의에의 평등한 접근은 여성차별을 철폐하고 여성들이 그들의 권리를 실현하는 데에 있어서 핵심적인 역할을 한다고 역설하였다. 이는 결과적으로 평화적이고 지속가능한 개발을 위해 필요한

포용적인 사회를 달성하고, 효과적이고 책무성 높고 포용적인 제도를 구축하는 데에 기여한다고 설명하였다(SDG 16번 목표). 여성의 사법 정의 접근을 방해하는 법적, 제도적, 사회경제적, 문화적 장벽을 개선하는 데에 있어서 분야별, 맥락별 대응이 필요한데, 여기에는 1) 광범위한 이해관계자와 파트너의 참여 2) 사법정의 접근을 필요로 하는 폭력이 발생한 지역적 맥락에 대한 심도있는 이해 3) 사법 혹은 정책의 틀의 중심에 여성의 니즈를 고려하는 대응 방안을 고안하기 위해 젠더와 교차성 분석 실시 등의 방안이 포함된다.

또한 몰도바 법무부 선임자문관은 자국의 모범 사례를 발표하였는데, 여성의 사법적 접근과 관련하여서는 가정폭력과 관련되어 특별히 주의가 요청되지만, 노동 관계에서의 차별과 경제적 취약성과 관련된 경우가 더 많다고 설명하였다. 사법 문화에 대한 이해를 증대하면서, 이러한 문화를 개선하는 것도 중요하지만 여성들을 대상으로 자신의 권리를 이해하고 보호하기 위한 메커니즘을 알리는 인식제고 노력이 동반되어야 함을 주장하였다. 또한 젠더 스테레오 타입을 없애기 위해 공적 권위자들과 시민단체와 협력하는 것이 중요하며, 무료 법률 상담 등의 사법정의 접근 개선을 위한 메커니즘을 개선하려는 노력이 필요함을 설명하였다.

세션 3은 “성평등 달성 및 여성·여아 임파워먼트를 위한 공공제도 강화”의 제목으로 진행되었다. 법치를 포함한 강력하고 책임성 있는 공공제도는 성평등 법과 정책의 집행 및 시행과 여러 이해관계자 간의 협동을 통해 효과를 극대화하기 위한 중요 요소이다. 따라서 이번 세션에서는 성평등 달성을 촉진시킨 환경을 조성한 제도적 장치를 검토하고, 국가 지속가능발전과 기후관련 계획 및 전략 수립, 성인지적 분석 강화, 성인지예산 확보를 위해 정부부처, 국가 성평등기구, 관련부처 간 협동과 국가 인권기구 및 비정부기관과의 협력 강조가 주요 이슈로 논의되었다. 또한 의사 결정 과정에서 여성의 지속적인 리더십과 참여를 가능하게 하는 요인에 관한 논의가 이루어 졌다.

이 세션에서는 특히 Steven L. B. Jensen, 덴마크 국가인권위원회 선임연구원의 발표가 돋보였다. SDGs 체제 내에서는 국가인권위원회의 역할이 매우 중요한데, 특히 목표 16번 내 지표에서 “파리 원칙에 의거한 독립적인 국가 인권 제도...”라고 언급함으로써 국가인권위원회라는 기구가 지표 내에 포함됨으로써 어떤 국가가 목표 16a를 달성하는 지를 측정하는 것을 돕는 기관으로서 명시되어 있다. 따라서 어느 국가든 해당 국가의 인권위원회는 SDGs의 충분한 달성을 위한 필수적인 국내 기관으로 인정받은 것이라고 할 수 있다. 덴마크 인권위원회는 SDGs와 국제인권기준을 연계해 보여 주는 연구를 진행하였고, SDG의 169개 목표 중 92퍼센트가 인권과 관련이 있다는 인권 가이드를 발간함으로써 밀접하고, 유의미한 연관 관계를 분석하였다.

동 세션에서는 또한 여성과 기후변화대응을 위한 국가의 대응 전략 또한 소개되었는데, 코스타리카의 여성연구소 전문관은 여성연구소의 다음과 같은 활동을 통한 성과를 공유하였다. 먼저 여성연구소는 환경 부문 공공기관 근무자, 공공기관 젠더 분야 근무자, 시청 여성과, 지방자치단체 등을 대상으로 하여 성인지적 기후변화 대응 국가포럼을 개최하였고, ‘기후변화 여성 자문위원회 (Advisory Council for Climate Change (5C) WOMEN)’의 선거에 참여하였으며, 농림축산부(MAG) 중남부 지역사무소와의 협력을 통해 성인지적인 농업부문 기후변화 대응 지역계획 준비를 위한 여성 생산자들과의 협의 방법론을 구축하였다. 또한 삼림 파괴로 인한 온실가스 배출 감축전략의 젠더계획 (Gender Plan of the Strategy to Reduce Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+))을 정교화하였고 검증에 대한 기술적·정책적 지원을 실시하였다(전 세계 국가 중 코스타리카는 동 전략 실행을 위한 젠더계획을 갖춘 여섯 번째 국가임). 또한 기후변화 적응 국가계획, 비탄소화 국가계획, 도심 모빌리티 MiTransporte 향상을 위한 국가적 이니셔티브 협의 워크숍에 참여하는 등, 동 단체는 코스타리카에서 여성과 기후변화의 의제와 관련한 정책과 제도의 수립을 위해 활발한 활동을 진행하는 것으로 파악되었다.

세션 4는 “소외 계층에 대한 조사, 모니터링 및 보고 강화”의 제목으로 진행되었다. 성별 통계와 성별·나이·지역·소득·인종 등으로 분리된 시기적절하고 질 좋은 통계와 데이터는 증거 기반 정책을 수립하고 이에 기반한 의사 결정을 내리는 데에 있어서 중요한데, 특히 가장 소외된 그룹을 논의의 중점으로 끌어 올리는 데에 있어서 필수적이다. 따라서 기후변화에 탄력적이며 평화로운 사회의 맥락에서, 성평등 달성 과정을 평가하는데 있어서 국가 차원의 양적·질적 연구 및 데이터, 통계 시스템과 행정의 역할과 기회에 대한 논의가 필요하며, 데이터 수집, 분석 및 활용을 위한 국가적 수행 능력의 니즈와 역량을 강화하는데 필요한 전략 및 파트너십을 파악하는 것은 매우 중요하고, 아울러 국가 통계 시스템에 성인지적 관점 통합을 위한 요인 및 방해요소에 대한 논의를 진행하는 것도 포함되어야 한다. 특히 SDGs의 기본 정신인 ‘No one left behind(그 누구도 소외되지 않게 한다)’의 철학을 실현하기 위해서 이러한 접근은 매우 중요하다고 할 수 있다.

이를 위해 향후 노력해야 할 분야로서 다음 영역이 확인되었다. 무엇보다 지표 개발 및 사용을 포함한 모니터링 작업은 매우 기술적이며 지루한 작업이며, 활용가능한 성별 및 연령별 데이터가 부재한 경우가 많다. 또한 성인지예산 분석을 위한 관련 예산을 확보하기가 어렵고, 특히 개도국 정부의 데이터들은 시기적절하지 않거나 정확성·접근성이 떨어지는 경우가 많다. 일부에서는 데이터를 수집한 일부 시민사회단체에 대해 야당의 스파이 혐의로 정부가 기소한 바도 보고되었다. 아울러 시민사회가 정책 실행 모니터링을 위한

자금 확보가 어려운 경우가 비일비재하다(한정적이거나 자금이 없음). 이러한 제약 가운데서도 향후 노력분야에 대한 제언이 이루어 졌는데, 이러한 제언에는 지표 개발 및 활용을 포함한 연구 및 모니터링 교육에 대한 투자, 독립적인 시민사회 모니터링 및 보고활동 장려 및 지원, CEDAW(유엔 여성차별철폐위원회) 와 UPR(유엔 국가별 정례인권검토)와 같은 보완적인 보고 및 책임성을 위한 매커니즘 활용 촉진, 보고를 위한 정규적이고 가시성이 높은 플랫폼 활용 장려/구축 등이 포함되었다.

세션5는 “성평등 달성 및 여성·여아 임파워먼트를 위한 포괄적이고 지속가능한 경제 성장 및 사회 발전”을 제목으로 이어졌다. 한 국가의 경제 및 사회 정책은 사회적, 경제적 불평등을 줄이고 기후변화 대응 활동을 강화하며 평화롭고 포괄적인 사회를 구축하는 데 결정적인 역할을 한다. 이러한 배경에서 동 세션은 성불평등, 기후변화가 미치는 영향 등, 불평등 문제를 다루는 데 있어 경제 및 사회 정책의 역할을 강조하고, 성에 기반한 불평등을 다루는 정책을 검토하였는데, 특히 빈곤, 사법 정의와 제도에 대한 불평등한 접근성, 차별적인 사회규범, 성별 고정관념, 갈등이 미치는 영향, 기후 변화 등으로 인해 여러 형태의 차별을 경험하는 여성과 여아에 대한 정책 검토가 이루어 졌다. 아울러 무보수 돌봄 노동 및 가사 노동을 줄일 수 있는 정책 기회에 대해 논의하였다. 동 회의에 한국정부대표로 참석한 필자는 이 세션에서 현재 무보수 돌봄 노동 관련 글로벌 현황 및 정책에 대해 개괄하고, 국제사회의 논의를 요약하여 발표하였다. 아울러 한국의 육아휴직제도에 대해 소개하고, 특히 최근 활성화 되고 있는 아빠육아휴직제도와 아직도 한국 사회를 지배하는 젠더 스테레오타입에 대해서도 논의하였다.

세션6은 “기후변화 시대에 평화롭고 공정한 사회 장려를 위해 지속가능한 성인지예산 확보”의 제목으로 진행되었다. 주지하다시피 성주류화란 법적 프레임워크, 경제·사회·환경 정책의 설계 및 시행과 그에 따른 재정이 여성과 여아들에 대한 차별 철폐에 기여하고 성평등 실현을 가속화할 수 있게 하는 주요 전략이라고 할 수 있다. 이러한 배경 하에 세션6은 보다 나은 지속가능발전 결과와 기후변화 대응 및 탄력성을 위한 과세 및 공공지출 결정을 포함한 국가적 자원 동원과 부패방지 전략에 대한 국가 정책 및 규제에 성인지적 관점이 어떻게 통합될 수 있는지에 대해 논의하였다. 또한 재원과 재정 매커니즘에 ‘leaving no one behind(그 누구도 소외되지 않게 한다)’의 철학을 어떻게 통합 할 수 있는지에 대한 논의가 이어졌고, 국제무역, 통화금융 시스템 및 제도가 성평등 달성 및 성인지적인 기후변화와 탄력성과 관련된 국가적 노력을 어떻게 지원할 수 있는지에 대해 토론하였다.



〈회의장 전경〉



〈비엔나 유엔본부 입구 SDGs 로고〉

본원은 지난 수 년 간 포스트 2015 및 SDGs 관련 연구를 지속하여 왔다. 그러나 본원 전문가가 글로벌 SDGs의 논의 현장에 직접 참여한 것은 이번이 처음이었다. 직접 현장에 참여하니 많은 것을 배울 수 있었는데, 참여를 통한 개인적인 소회를 정리하여 보면 다음과 같다. 첫째, 글로벌 무대에서의 SDGs의 영향력은 인터넷이나 관련 문서나 국내 논의에서

접했던 것보다 훨씬 막강했다. SDGs는 만들어진 과정부터 수많은 글로벌 이해관계자의 의견을 기반으로 이루어 졌기 때문에 목표가 광범위하고, 매우 급진적인 요소들을 포함하고 있으며, 지표들의 비정합성을 포함한 여러 문제가 대두되었고, 이로 인해 실행이 결코 용이하지 않다. 그러나 각국 정부, UN 등의 국제기구, 국제 NGO 등 국제사회는 일단 목표가 수립되고 난 후부터는 이 공동의 목표의 달성을 위해 최선의 노력을 경주하는 모습이 인상적이었다. 특히 다수의 정부는 SDGs를 국내 법과 정책에 이미 통합하였고, 이의 이행을 위한 방안을 수립하여 진행하고 있었다. 이러한 점에 있어서 한국 정부도 환경부 주관으로 지난 해 K-SDGs가 수립된 것은 매우 고무적이라고 할 수 있다.

둘째, 이번 회의에서 가장 부각되었던 키워드는 바로 SDGs 목표 간 상호연계성(interconnectivity)이다. 빈곤, 기아에서부터 환경과 에너지, 평화 이슈에 이르기까지 다양한 영역을 포함하는 SDGs의 17개의 목표와 169개의 세부목표는 상호배제와 전체포괄(Mutually Exclusive Collectively Exhaustive, MECE)적이지 않다. 예를 들면, 양성평등 목표인 5번의 세부목표 중 여성에 대한 폭력 관련 세부 목표인 5.2는 목표 16번 내 보다 포괄적인 폭력에 관한 세부목표인 16.2과 성적폭력을 포함하는 16.1.3. 지표와 연계될 수 있다. 차별적인 법, 정책, 관행을 제거함으로써 평등한 기회를 보장하고 차별을 감소하는 세부목표인 10.3은 양성평등 및 여성 권한강화를 위한 정책과 법을 강조하는 5번 내의 세부목표 5.c와 연계될 수 있다. 현재 글로벌 SDGs 논의에서는 이러한 상호연계성(interconnectivity)을 찾아냄으로써 보다 효과적이고 효율적인 목표 달성이 가능할 것으로 보고 있다. 따라서 목표 간의 이러한 연계성을 찾아 서로 잇고 시너지를 추구하는 것에 큰 노력을 기울이고 있었다.

셋째, 국제사회에서 이루어지는 SDGs에 대한 중요성이나 빈도만큼 아직 한국에서는 SDGs가 국내법이나 정책에 녹아들지 않고 있다는 점은 매우 안타까웠다. 특히 국내 여성 의제에서는 환경, 기후변화와 같은 주제는 아직 활발히 다루어지지 않고 있으며, 특히 자연 과학과 여성과의 관련성은 아직 연구조차 제대로 이루어지지 않고 있다. 물론 국가 간 처한 현실의 특수성에 비추어 볼 때, 사안의 경중이 고려되어야 하겠지만, 적어도 글로벌 차원에서 진행되는 의제를 지속적으로 팔로업하고, 국내에서 주목을 받지 못하는 분야의 경우 특히 논의의 시작을 위한 화두를 던지는 작업이 매우 중요할 것으로 예상된다.