

국제리뷰

- **스웨덴의 페미니스트 외교정책**

김민정 | 서울시립대학교 국제관계학과 교수

- **코로나19 최전선의 여성들과 돌봄 위기: 새롭고도 오래된 과제**

심예리 | 서울대학교 국제대학원 박사과정 수료

- **물과 젠더: 개도국 현황과 SDG 6번과 5번의 달성**

장은하 | 한국여성정책연구원 국제개발협력센터장

KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

스웨덴의 페미니스트 외교정책

김민정 서울시립대학교 국제관계학과 교수

I. 서론

2014년 스웨덴 적녹연정은 페미니스트 외교정책을 시행하겠다고 발표했다. 이것은 스웨덴 외교정책에 있어서 본질적인 변화를 시작하겠다는 뜻으로 해석될 수 있었다. 스웨덴은 이를 통해 성평등과 모든 여성의 인권을 극대화하는 문제에 있어서 전세계를 향하여 강한 목소리를 내겠다는 뜻을 직접적으로 표현한 것이다. 스웨덴의 페미니스트 외교정책 표방은 2000년 채택된 유엔 안전보장이사회 1325 결의에 대한 강한 지지의 표명이며 여성, 평화, 안보(Women, Peace, Security, WPS)에 관한 유엔의 결의에 대한 적극적 옹호라고 할 수 있다. 페미니스트 외교정책의 전개는 스웨덴의 마고 발스트롬(Margot Wallström) 외무부 장관의 임명으로부터 시작되었다. 그녀는 분쟁 중 성폭력에 관한 유엔 특별대사를 역임한 외교관이었기 때문에 이러한 분야의 전문가이다. 발스트롬은 세계 정치와 지속가능한 평화에 있어서 여성의 참여가 중요하며 국내 및 국제 안보에 있어서 여성의 세력화가 얼마나 중요한 영향이 있는지에 대해서 항상 강조해왔었다. 이러한 스웨덴의 페미니스트 외교정책 표명은 국익중심의 외교정책 수행이 당연하게 여겨지고 국익이 변한다면 오늘의 동맹국이 내일의 적국이 될 수도 있는 현실주의적인 국제관계 속에서 상당히 독특한 행보라고 할 수 있다. 이 글에서는 이러한 스웨덴의 페미니스트 외교정책의 내용이 무엇인지, 그리고 실제로 그 정책은 어떻게 적용되고 있는지, 그 정책은 다양한 국제관계 이론 속에서 이전의 주류 이론과 어떠한 다른 맥락을 가지고 있는지, 그리고 그 정책의 한계는 무엇인지를 중심으로 알아보고자 한다.

II. 스웨덴 페미니스트 외교정책의 내용

스웨덴이 페미니스트 외교정책을 추구하겠다고 표명한 것은 상당히 이례적이며 특별한 선언이라고 할 수 있지만 사실 이러한 외교 노선이 전세계에서 최초는 아니다. 이미 다른 국가들도 친젠더적 규범과 여성, 평화, 안보에 관한 유엔의 결의들에 대해서 적극적인 지지를 표명해왔다. 예를 들어 힐러리 클린톤이 미국 국무장관 재임시절 ‘힐러리 독트린(Hillary Doctrine)’이라고 명명된 원칙 즉 ‘여성의 예측이 미국과 전세계에 대한 심각한 안보위협’이라는 주장을 했는데 이러한 외교에 대한 인식 역시 상당히 페미니스트적 외교 노선이었다(Hudson and Leidl 2015). 영국의 전 외교대신이었던 윌리엄 헤이그도 분쟁 상태에 있는 지역 혹은 국가에서 성폭력을 근절하기 위한 규범 설립을 위한 영국의 노력을 강조했었고 호주의 외교부장관이었던 줄리 비숍 역시 국제 제도에 있어서 성주류화를 증진 시키는데 지속적으로 노력해왔다. 노르웨이는 평화유지, 평화구축, 개발협력에 있어서 성주류화의 중요성을 강조하면서 이를 위한 노력을 경주해왔다. 이러한 모든 예들을 볼 때 스웨덴의 페미니스트 외교정책 표방은 한 국가 외교부장관의 공식적인 표방이라는 점에서 는 최초이나 많은 예들을 바탕으로 이를 명시적으로 표현한 것이라고 할 수 있을 것이다.

스웨덴 페미니스트 외교정책의 목표는 정부의 공식 행동계획(2019~2022)에 따르면 여성과 소녀들에게 그리고 젠더 평등에 기여하는 것이고 구체적으로 6가지로 요약된다(Swedish Foreign Service Action Plan <https://www.government.se/499195/contentassets/2b694599415943ebb466af0f838da1fc/the-swedish-foreign-service-action-plan-for-feminist-foreign-policy-20192022-including-direction-and-measures-for-2020.pdf>). 첫째는 인권의 완전한 보장이다. 스웨덴의 외교부는 모든 포럼과 모든 국제관계에서 여성과 소녀들의 인권 보장과 젠더 평등의 보장을 위해서 일하는 것이다. 이것은 유럽연합과 함께 젠더 평등을 위한 노력을 적극적으로 추진하며 2019년 유럽연합 외무부장관 회의에서도 프랑스와 함께 이를 제안하고 이러한 정책 방향에 대한 합의를 도출했다. 또한 스웨덴 외교부는 젠더 평등을 위한 협력과 전략적 교환을 동반하는 모든 동맹, 발의(initiative), 의견(platform)을 적극 지지한다. 이와 더불어 스웨덴 외교부는 인도주의적 상황 및 난민 여성 및 소녀 그리고 이주여성들의 인권을 보장하기 위한 각종 정책들 추진에 적극 협력한다고 밝히고 있다. 인신매매 및 성매매의 근절을 위해서 전 지구적인 관심을 촉구하며 유럽차원의 활동에 적극 협력할 것이다.

두 번째 목표는 여성과 소녀들의 심리적, 육체적, 성적 폭력으로부터의 자유를 추구하는 것이다. 스웨덴 외교부는 여성과 소녀들에 대한 젠더기반의 모든 폭력의 근절을 위해서 노력하며 가정내 폭력 문제에도 관심을 촉구해왔다. 또한 분쟁 상황 및 분쟁 후 상황에서

성적, 젠더기반의 다양한 폭력 근절을 위해서 적절한 행위자들과 협력할 것이라고 밝히고 있다. 같은 맥락에서 성적 착취, 성희롱 등에 대해서도 예방과 근절을 위해서 적절한 조치가 동반되도록 노력하며 관련 행위자들과 적절히 협력할 것이다.

세 번째 목표는 분쟁 예방 및 해결 그리고 분쟁후 평화정착 과정에서의 여성과 소녀들의 참여 증진이다. 유엔의 WPS 의제의 실천에 적극 협조하며 행위자로서 여성과 소녀들의 세력화에 기여할 것이다. 젠더 관점을 분쟁 예방 및 극단화, 폭력적 급진화 등을 예방하는 과정에 편입하여서 여성의 관점에서 분쟁 예방 및 극단화 예방에 기여할 것이다. 이를 위해서 관련 기구들 예를 들어 유엔 평화정착기구(UN Peacebuilding Architecture), 세계 은행 등과 협력할 것이다. 같은 맥락에서 비무장과 핵확산방지 부분에 있어서도 여성 행위자들이 협상과 실천방안과 같은 중요 문서 작성에 개입할 수 있도록 노력할 것이다. 또한 스웨덴 정부의 WPS 어젠다를 위한 국가 행동계획을 세우도록 할 것이다.

네 번째 목표는 사회 모든 분야에서 여성과 소녀들의 정치참여 및 영향력 확대이다. 여성과 소녀들의 대표성 확대, 참여 증진, 영향력 확산이 제도적으로 그리고 각 조직 내에서 다자간, 지역간, 양자간 협상 과정에서 충분히 보장되도록 하는 것이다. 이를 위해서 선거관리 및 감시 기구에서 젠더적 관점이 포함되도록 하는 일과 이를 위해서 시민사회와 협력하는 일에 초점을 맞추어야한다. 또한 전세계적으로 민주주의가 확산되어서 여성과 소녀들의 정치참여가 확대되고 이들의 의견이 정치에 충분히 반영되도록 하는 일을 위해 노력할 것이다. 이와 더불어 법에 의한 지배, 인권에 관한 보고 등의 문제에 대해서 스웨덴 외교부는 지속적인 후속조치를 취할 것이며 미주대륙과 동유럽 그리고 중앙아시아 지역을 중심으로 이러한 보고서 발간 및 후속조치들에 대해서 관심을 가지고 개입할 것이다. 민주주의 발전에 기본이 되는 표현의 자유와 의견의 자유가 증진될 수 있도록 노력하며 각종 미디어, 저널리스트, 문화관계자들, 온라인 활동가들을 중심으로 이에 대한 교육 및 대화를 지속할 것이다.

다섯 번째 목표는 여성과 소녀들의 경제적 권리와 세력화이다. 여성과 소녀들의 경제적 사회적 조건을 향상시키며 이에 장애가 되는 각종 차별적 입법, 사회적 규범 및 행동들을 철폐하고 자원에 대한 동등한 접근 및 토지, 기술, 재정적 지원에 있어서 동등한 접근을 보장하기 위해 노력할 것이다. 페미니스트 무역정책을 시행하는데 이것은 국제 무역에 있어서 여성들이 생산하고 여성들이 운영하며 여성들이 고용인이며 소비자인 분야에서 특히 무역정책을 성주류화하는 것과 밀접한 관련이 있다.

여섯 번째는 여성과 소녀들의 성적, 재생산과 관련된 건강에 관한 권리 증진이다. 모든 여성과 소녀들이 이러한 권리 증진에 혜택을 볼 수 있도록 유럽연합과 유엔과 협력하고 각종 기금과 프로그램들을 통해서 이러한 분야를 지원하며 특히 인도주의적 위기 상황

속에 있는 지역의 여성과 소녀들에 대한 지원을 확대할 것이다.

이러한 6가지 목표를 위해서 스웨덴의 페미니스트 외교정책은 외교의 두 영역에서 페미니스트적 시각을 외교정책에 포함시키려는 시도이다. 그것은 국제적인 어젠다 세팅과 외교관계 정립의 원칙 영역이다. 국제적인 어젠다 세팅에서는 국제적으로 주요 문제를 논의할 때 젠더적 감수성에 바탕을 둔 어젠다를 세팅하고 이렇게 설정한 어젠다를 통해서 외교정책의 구체적인 내용들을 새로 설정하고 행동하는 것을 말하며 두 번째 영역은 외교관계 정립 영역에서는 코스모폴리타니즘과 인권이라는 윤리적인 기준에 따라서 지구의 발전을 위한 외교관계를 정립할 것을 촉구하는 것이다. 이제까지 외교정책은 국익에 바탕으로 두고 국익의 증진, 그것이 경제적 이익일 수도 있고 국가의 위신 극대화일 수도 있고 군사적 안보를 위한 포석일 수도 있는데 어떠한지 국익을 증진시키는 방향으로 외교정책의 방향이 정해지는 것이 기본적인 가정이었다.

이를 위해서 스웨덴 외교부는 내부적으로 페미니스트 외교정책 추진을 위해서 몇가지 구체적인 정책 수단을 고안하였다. 첫 번째는 결과기반의 운영이다. 즉 계획, 가버넌스, 자원의 배분, 정책 결과등을 강화하기 위한 결과 기반의 운영방식이다. 두 번째는 성인지 예산이다. 성주류화를 통해서 자원의 재배분을 강화하는 것이다. 세 번째는 가이드라인과 템플릿과 같은 내부 문서 작성에 있어서 구체적인 성주류화 방식을 체계적으로 활용하는 것이다. 네 번째 기금 운영의 효율성 및 성주류 전략이며 다섯 번째는 충원과 임명에 있어서 성평등이다. 여섯 번째는 국제적인 지위의 임명에 있어서 성평등을 추구한다. 일곱 번째는 성희롱을 방지, 조사, 신속히 대응한다는 방침이다.

〈표 1〉 스웨덴 페미니스트 외교정책의 내용

구분	구체적 내용
페미니스트 외교정책의 영역	국제적인 어젠다 세팅 외교관계 정립의 원칙
페미니스트 외교정책의 목표	여성과 소녀들의 1. 완전한 인권 보장 2. 육체적, 심리적, 성적 폭력으로부터의 자유 3. 분쟁의 예방, 해결, 분쟁후 평화정착 과정에서의 여성의 참여 확대 4. 사회 모든 분야에서의 정치참여 및 영향력 확대 5. 경제적 권리 및 세력화 6. 성적, 재생산관련 건강권리
페미니스트 외교정책의 수단	1. 결과기반의 운영 2. 성인지 예산 3. 가이드라인과 템플릿을 통해 체계적 문서 작성 4. 기금 운영의 성주류화 5. 충원과 임명에 있어서 성평등 6. 국제적 지위에의 임명에 있어서 성평등 7. 성희롱 방지 및 예방, 신속한 대응

III. 페미니스트 외교정책의 이론적 설명

1. 국제 윤리의 실천으로서 페미니스트 외교정책

국제관계이론에 있어서 외교정책은 기본적으로 현실주의적이거나 이상주의적이다. 즉 다른 국가들을 잠재적인 적으로 간주하고 자조(Self-help)를 위해서 국익을 추구하지만 다른 국가들을 적으로 간주하는 것이 아니라 협력 가능한 파트너로 생각하는 관점이다. 주류 국제정치 이론에서 젠더적 관점에서 국제관계를 재구성하거나 국제관계에서 가장 큰 문제가 되는 것이 젠더불평등이라는 시각은 조금도 없다. 기존의 윤리적 국제관계이론 혹은 규범적 국제관계 이론의 경우에도 정의에 기반한 국제관계의 재구성을 말하고 있지만 그 안에 젠더 불평등, 권력화된 위계질서, 국제적 권력이 젠더에 미치는 영향에 대해서는 그다지 주목하지 않는다.

페미니스트 외교정책이 기본적으로 윤리적이라는 것인데 이것은 젠더화된 차별, 불평등, 폭력과 여성의 저대표성, 주변화되고 소외된 집단의 사회적 소외와 같은 문제에 대해서 관심을 갖는 외교정책이기 때문이다. 사실 이제까지 윤리적인 외교정책이라고 할 때에도 그 안에는 젠더불평등에 관한 것에는 관심이 없었다. 유엔안보리 1325 결의가 채택되면서 어쩌면 최초로 윤리적인 외교정책 혹은 윤리적인 국제관계에 젠더개념이 포함되었다. 전통적 현실주의는 국가의 국제적 행동과 상호작용이 원칙적으로 자조의 추구, 생존, 안보, 그리고 힘으로 정의되는 국익의 극대화에 기초해서 이루어진다고 주장해왔다. 신현실주의자들은 개별국가의 국내적, 국제적 특성보다는 국제정치의 구조에 집중해왔다. 신현실주의자들의 입장은 기본적으로 국제질서의 무정부상태, 지구적 힘의 배분으로부터 나오는 제약들이 국제적 행위자들의 자유와 선택을 제한한다고 생각했다. 이러한 무정부적인 국제질서 속에서 외교 및 안보정책이 윤리적 고려 혹은 페미니즘과 같은 해방적 메시지를 설파한다는 것은 지나치게 이상적이어서 가능성이 거의 없다는 입장이었다.

윤리적 국제관계이론에 대한 한쪽 극단의 평가가 현실주의에 의한 것이라면 다른 한쪽 극단의 평가는 국가주의적 평가이다. 국가주의 혹은 공동체주의에서는 정치공동체와 코스모폴리탄적 책무 사이에서 국가는 시민들에 의해서 규정되고 구성된 이익에 따라서 그것이 도덕의 이름이든 혹은 국민적 유대의 이름이든 간에 그것에 따라서 행동하게 된다. 내부인과 외부인을 차별하지 않는 코스모폴리탄주의는 동일한 도덕성을 국가의 경계내에, 그리고 그 경계를 넘어서 동일하게 적용한다. 전적으로 이타적인 국가의 예는 별로 없다. 이타적인 국가보다는 차라리 국가는 자신의 국익과 안보의 필요를 타자에 대한 고려와 어느 정도 조정하면서 추구하게 된다. 그러나 페미니스트 외교정책은 윤리적 외교정책과 국제적으로

좋은 행동 사이 중간쯤에 위치하게 된다. 페미니스트 외교정책은 국제사회에서 부정의를 드러내고 젠더정의를 위한 투쟁을 보여줌으로써 국제적 윤리 추구에 도움을 줄 수 있다. 이것은 여성의 세력화와 보호를 연구하고 젠더화된 폭력과 불평등을 줄이고 여성이외의 다른 소외된 집단의 이야기와 경험을 드러냄으로서 한 국가가 자기 국경내에 있는 국민들만을 생각하지 않고 한 국가도 국제관계 행위자로서, 국제관계 구성체로서 자신이 해야 할 책무에 집중하도록 도와준다.

이렇게 근본적으로 뿌리깊은 가부장적 구조와 젠더적 편견으로 구성된 국제관계에 도전한다는 것은 엄청난 국제적 저항에 맞닥뜨리게 된다. 그러나 이미 윤리적 국제관계이론이 외교정책과 안보문제에 대한 윤리적 접근을 시도해왔고 좋은 국제 시민권에 대한 논의를 전개해왔기 때문에 페미니스트 외교정책은 이러한 전개에 젠더관점을 포함시킴으로 좀더 풍부한 논의가 가능하도록 도와줄 수 있을 것이다. 팀 던과 니콜라스 휠러는 1990년대 영국의 맥락에서 노동당 외교담당 서기였던 로빈 쿡(Robin Cook)의 외교정책을 연구했다(Dunne and Wheeler 2001). 이들은 ‘국가가 국민들에게 좋은 시민이 되어야한다고 주장한다면 편협한 상업적 혹은 정치적 이익을 추구하기 이전에 질서를 유지해야하고 더 나아가 인권과 이러한 이기적 이익들이 충돌될 때에는 이러한 이익들을 포기해야한다’고 주장했다. 국가가 해야 할 일은 국내적으로 질서를 유지해야하지만 인권과 충돌되는 어떠한 국가적 이익 추구도 포기해야됨을 역설함으로 상당히 윤리적인 국가관을 제시한 것이다. 이것은 국제질서에도 그대로 적용될 수 있다. 국제관계에서도 해당 국가의 경제적 혹은 정치적 이익 추구보다 앞서야하는 것은 타국의, 혹은 멀리 떨어져있는 국가의 국민의 인권 존중이라는 윤리적인 관점이다. 이러한 생각은 데이비드 찬들러에게서도 읽을 수 있는데 그는 “외교정책에서 국익추구가 최우선이라고 일반적으로 생각하고 있지만 최근에는 다른 사람 즉 서구 국가들에게 별다른 경제적이나 지정학적 이익이 없는 지역에 있는 사람들의 권리와 이익을 보호해야한다는 윤리적 도덕적 책무를 강조하는 쪽으로 그 생각이 점차 옮겨가고 있다”고 주장했다(Chandler 2003). 찬들러는 윤리적 외교정책이 국가들에게 국내 정치적 필요로부터 멀리 떨어진 곳에 관심을 가지는 것은 좋은 국제관계 형성의 시초라는 의견을 말해준다. 이러한 관점을 통해서 국내와 국제적인 복종의 젠더적 관행과 형태에 대해서도 이해할 수 있을 것이다.

여기에서 핵심은 ‘좋은 국가(good states)’라는 것인데 이러한 행위자는 외교 및 안보정책을 통해서 국경 넘어서 지구적 정의 실현에 영향을 미치게 되는 것이다. 피터 롤러는 국제주의적인 스칸디나비아 국가들은 진정으로 다른 사람에 초점을 맞춘 가치와 이익을 추구한다는 것을 보여준다고 설명한다. 그는 스칸디나비아 국가들이 좋은 국가라는 보다 개방적이고 보다 지속가능한 목표설정을 통해서 다른 사람의 이익과 가치에 초점을 맞춘

국제관계를 형성하고 있다는 것이다(Lawler 2005, 441). 이러한 관점들로부터 이제까지 국제관계 연구에서 큰 관심을 받지 못했던 좋은 국제 시민이 되는 것, 좋은 국가의 역할 등에 관해서 생각해봐야하며 이러한 관점은 지구적 정치에서 윤리 및 도덕을 중요한 행동의 동기로 받아들여야함을 역설한다.

2. 국가중심적 접근 방법의 대안으로서의 페미니스트 외교정책

한편 페미니스트 연구자들은 젠더 평등, 차별, 폭력 등의 문제를 외교정책과 외교정책 담론의 핵심에 두어야한다는 것을 역설해왔다. 이들은 국제관계의 분석단위로서 국가를 가장 적절한 단위로 생각해온 국가중심적 접근 방법을 비판했다. 국가 중심의 제도적 접근 방식은 페미니스트적 윤리적 어젠다를 국제관계에서 부적절한 주제로 인식해왔으며 이러한 사고방식은 결국 국가 중심의 제도적 접근 방식이 가부장적 억압적 권력구조를 전제하고 있기 때문이라는 것이다(Kantola 2007, 270-83). 시민사회와 초국가주의는 지구적 정치에서 젠더화된 이분법, 권력 관계에 도전함으로써 국제관계의 윤리적 전환의 중요함을 보여주었다. 국가들이 자국의 이익만을 추구하면서 타국의 젠더관계를 왜곡하고 가부장적 질서를 은폐하며 오히려 가부장적 질서를 강화하고 전세계적인 가부장적 질서가 형성되도록 해왔던 것을 페미니스트들은 지적하면서 국가 중심의 사고방식은 이러한 국제적인 가부장 질서의 문제점을 파악하는데 적절한 방법론이 아니라고 비판한다. 페미니스트 국제관계 이론은 이런 점에서 국가중심적 국제관계 연구를 지양하고 시민사회와 초국가주의적 접근 방법을 선호하는 중요한 이론 중 하나일 것이다. 페미니스트 국제관계 이론에서는 초국가적 행위자, 비국가 행위자, 개별 시민들이 지구적 부정의에 대한 윤리적 문제제기에 큰 관심을 둔다. 그래서 페미니스트 외교정책의 중요성은 정치 엘리트와 시민사회의 풀뿌리 운동간의 연결에 관심을 두면서 일반 국민들이 관심을 가지는 사항과 정치 엘리트가 관심 가지는 사항 사이의 간극을 줄일 수 있는 규범적인 틀을 만들고자 하는 것이다.

페미니스트 외교정책 연구는 기본적으로 지구적인 윤리적 딜레마를 수반할 수밖에 없다. 분쟁지역에서의 성폭력, 평화정착과정에서의 여성의 복종 등과 같이 윤리적인 문제를 드러낸다. 또한 지구적 부정의로 피해 받은 사람들의 목소리를 듣기 위한 청문회와 같은 다양한 방법들과 같은 문제를 다룸으로써 페미니스트 외교정책은 국가 간 갈등을 가져올 수도 있다. 신디아 인로는 폭력과 갈등에 억압받는 여성들의 이야기를 들어야한다고 하면서 국가들이 국내적으로 행해온 젠더화된 관행에 민감하게 반응해야하며 국내와 국외의 젠더화된 정의의 구성적 연계에 대해서도 민감해져야한다고 주장하고 있다(Enloe 2017). 그러자면 자연히 국가주의적인 고려를 벗어나서 전세계적인 정의, 전세계적인 억압구조에

보다 초점을 맞추어야하기 때문에 페미니스트 외교정책은 국가중심주의로부터 코스모폴리탄적 세계관을 지향한다.

페미니스트 외교정책을 추진하겠다고 명시적으로 표방하는 국가들은 대체로 WPS (Women, Peace, Security) 어젠다에 대한 윤리적인 추동에 동의한다. 스웨덴의 페미니스트 외교정책은 이러한 연관관계를 보여주는 좋은 예이다. 스웨덴은 UN안보리 1325 결의의 기본 내용인 젠더 정의, 평화, 안보 원칙을 외교정책의 기본 근간으로 적극적으로 수용하는 국가이다. 같은 맥락에서 호주, 노르웨이, 캐나다 역시 WPS어젠다를 그들의 외교정책의 방향과 구체적인 정책 목표에 적용해온 국가들이다. 이들 국가에서도 전통적인 엘리트 중심의 외교정책 관행과 담론으로부터 보다 포용적인 외교정책으로 그 방향을 전환해왔다. 이러한 정책 전환은 국제사회에 뿌리 깊은 가부장적 권력관계와 관행을 비판하면서 인간안보 담론으로 국제관계를 재구성하려는 시도의 출발점이 되고 있다.

페미니스트 국제관계이론은 국가 중심 접근법을 비판하면서 외교정책의 산출을 결정하는 위계적인 권력구조와 젠더화된 경계는 간과하고 있다는 사실을 지적한다. 국가제도의 공적 영역은 남성과 남성성과 관련이 있으며 국제적인 것은 여성과는 관련이 없는 곳이며 여성성은 배제되는 곳이다. 국가페미니즘에는 이러한 것을 비판할 수 있는 변혁적 잠재력은 없다. 국가페미니즘은 이미 국가라는 젠더화된 구조를 기반으로 하고 있기 때문에 그 내에서의 변화만이 가능하지 국가 그자체, 이런 젠더화된 국가로 이루어진 국제질서의 변화를 추동해낼 힘은 없다. 그래서 페미니스트들은 국내문제와 외교문제에서 시민사회가 개입함으로써 국내에서 그리고 국제적으로 여성과 남성을 해방시킬 수 있다는 개념을 페미니스트 외교정책의 전제로 생각한다.

3. 페미니스트 이론과 외교정책

페미니스트 외교정책은 외교정책을 연구하는 것이다. 이것은 국제관계연구에서 여성의 입장을 고려하지 않아왔기 때문에 새롭게 외교정책을 살펴보고자 하는 것이다. 페미니스트 외교정책은 자유주의 페미니즘, 급진주의 페미니즘, 탈구조주의 페미니즘과 더불어 탈식민주의 페미니즘까지도 모두 포괄한다. 이것은 국제질서에서 젠더적 불평등 문제를 다루면서 권력의 위계질서를 비판하고 젠더화된 구조를 비판한다. 이제까지의 주류 국제관계이론에서는 국가, 민족, 주권, 정체성을 주어진 독립체로 간주했는데 페미니스트 국제관계이론에서는 이러한 범주가 사회적으로 구성된 것이며 젠더화된 관행과 권력관계내에서 프레임되어진 것으로 이해된다. 예를 들어 양극화된 젠더적 이분법은 주로 분쟁과 전쟁시에 분쟁과 안보위협에 직면했을 때 국가를 지키기 위해서 시민들을 소집하는 방식으로 나타난

다. 이러한 담론은 남성시민과 여성시민이 무엇을 의미하는지에 대한 스테레오타입적 이해를 바탕으로 이루어진다. 그래서 개인에게 부여된 젠더화된 의무는 전쟁시와 평화시에 국가와 민족을 위해서 무엇을 해야하는지를 말해준다. 그래서 페미니스트 외교정책은 외교정책에 페미니즘 관점을 부여하여 국가들간의 관계를 형성하고 협력하는 지점에 국제적인 성불평등, 가부장적 억압, 젠더화된 복종을 편입하는 것이다.

그렇다면 이러한 외교정책으로 국제 사회의 뿌리깊은 젠더 불평등과 여성의 예속에 얼마나 도전할 수 있을까? 대표성과 포함(inclusion)은 페미니스트 정치이론에서 자주 등장하는 주제이다. 이것은 공적 영역의 주요 행위자로서 여성들이 참여하기 위해서 초기 참정권 운동에서부터 나타났던 주제이다. 그러나 외교정책과 국제관계에서 여성의 저대표성은 놀라울 정도로 두드러진다. 지난 수십년간 상당히 의미있는 발전에도 불구하고 국제문제에 있어서 통계수치에 나타난 여성의 저대표성은 놀라울 정도이다. 그래서 1325 결의는 이 문제를 강조했다. 1325결의가 채택될 때부터 몇몇 국가에서는 페미니스트, 친여성적 규범을 외교정책에 포함시켰고 젠더정의와 성공적인 평화정책과정에서 주요한 문제로 대표성의 문제를 거론하여왔다. 스웨덴 정부는 분명히 외교정책의 3가지 중점 과제¹⁾의 하나로써 대표성 문제에 초점을 맞추어왔다. 그래서 페미니스트 외교정책은 평화협상과정에 여성들이 충분히 참여하였는지에 대해서 관심을 가져왔고 여성들의 참여가 분쟁에 시달리는 사회에서 보다 균형잡힌 권력 배분을 구성하는데 어떻게 영향을 미쳤는지 지속적으로 관심을 가져왔다. 2012년 분쟁 중재에 참여한 주요 행위자 가운데 여성은 2.5%에 지나지 않았고 전체 분쟁 중재 행위자 중에서는 9%밖에 되지 않았다(UN Women 2018).

IV. 페미니스트 외교정책의 현실적 한계

외교정책은 일반적으로 다양한 정책적 선택과 양보 및 타협을 통해서 윤리적 정의 추구와 국익 사이에서 조정이 이루어지게 된다. 예를 들어 영국, 호주, 스웨덴의 외교정책들은 WPS 어젠다의 윤리적인 측면에 기반해서 추진되고 있지만 국익에 도움이 되는지에 따라서 조정될 여지가 있다. 스웨덴은 세계에서 손꼽히는 무기 수출국인데 사실상 이런 그 국가의 모습은 페미니스트 외교정책과는 맞지 않는다. 그래서 국가들이 WPS 어젠다의 규범적인 이상이나 페미니스트 외교정책을 추진한다고 하지만 자신들이 인식하는 국익의 범위내에서 추진할 수밖에 없는 것이 현실이다. 친여성적 정책을 ‘소프트 혹은 스마트 외교’로

1) 다른 두 과제는 여성의 권리(Rights)와 자원의 재분배(Resources)이다. 2014년 페미니스트 외교정책을 처음 표방했을 때 그 과제는 3R로 구성되어 있었는데 2019년의 행동강령에는 6가지 목표로 그 내용이 보다 세분화되었다.

프레임하는 것은 이러한 딜레마를 피하려는 일종의 우회전략이다(Wallström 2016). 캐나다의 경우에도 평화행동주의와 소프트 파워 외교를 다른 국가에 대한 안보 위협에 대처하기 위한 하드 파워와 함께 추구한다(Wright 2018). 페미니스트 외교정책의 규범적인 측면과 국익추구 측면 사이의 긴장관계를 통해서 외교정책에서 실용주의가 얼마나 중요한지, 지구적 윤리적 책임이라는 개념과 더불어 실용주의가 어떻게 추진되고 있는지 잘 알 수 있게 된다. 사실 페미니스트들은 국가가 윤리적인 외교정책을 추진한다는 것에 대해서 믿지 못한다. 왜냐하면 아무리 윤리적이고 국제적으로 윤리적 책무를 강조하는 국가라고 하더라도 그것 때문에 군대나 군비를 배격하는 국가는 없기 때문이다. 국가가 페미니스트 외교정책을 추구하면서 어떻게 윤리적인 고려와 국가의 군사적 안보문제 사이의 긴장을 다룰 것인가 하는 문제는 결국 앞으로 해결해야 할 중요한 문제이다. 2015년 스웨덴과 사우디아라비아 사이의 외교적 갈등은 이러한 문제의 핵심을 잘 보여준다. 스웨덴의 외무장관이 사우디 아라비아의 가혹한 형사제도와 여성의 열악한 인권실태를 비판하자 사우디 아라비아는 이것을 내정간섭이라고 비판하면서 외교단절까지도 검토한다고 위협하였다. 사실 사우디 아라비아는 스웨덴의 중요한 무기 수입국으로서 스웨덴 기업들에게는 외교가 단절되면 안되는 중요한 국가였다. 결국 기업들의 반발에 직면한 스웨덴 정부는 총리의 사과로 이를 무마하였는데 이 사건에서 알 수 있듯이 윤리적 외교정책은 자칫 국가 이익과의 충돌이 올 수도 있고 이것은 국내의 갈등을 불러일으킬 수도 있다.

두 번째의 단계는 페미니스트 외교정책은 국내에서 뿐만이 아니라 국제적으로 젠더화된 이익의 갈등을 가져올 수 있다. 페미니스트 외교정책이 전세계적으로 여성과 소녀들의 권익을 극대화하고 이들의 경제적 세력화를 위해서 자원의 재분배를 강조한다면 국경넘어 멀리 국가들에 있는 기득권 남성들은 여전히 가부장제적 문화 속에서 자신들의 기득권을 향유하고 있는데 느닷없이 페미니스트 외교정책으로 그 국가의 여성과 소녀들에게 경제적 권리를 보장하고 세력화를 위한 재정적 지원과 여러 가지 프로그램들이 시행된다고 할 때 그 지역의 남성들은 박탈감을 느끼게 될 것이다. 그래서 이러한 상황이 자칫 국가간의 갈등을 불러올 수도 있고 서구 국가의 제3세계 국가에 대한 문화적 압력으로 받아들여질 수도 있을 것이다. 권력의 위계와 젠더화된 제도는 쉽사리 그것을 포기하려고 하지 않기 때문에 심각한 역풍을 가져올 수도 있을 것이다.

• 참고문헌 •

- Chandler, David, 2003, "Rhetoric without Responsibility: The Attraction of Ethical Foreign Policy" *British Journal of Politics and International Relations*, 5(3)
- Chodorow, Nancy, *The Reproduction of Mothering: Psychoanalysis and the Sociology of Gender* Berkeley, CA.: University of California Press
- Dunne, Tim and Nicholas Wheeler, 2001, "Blair's Britain: A Force for Good in the World?" in Karen E. Smith and Margot Light eds. *Ethics and Foreign Policy* Cambridge: Cambridge Univ. Press
- Enloe, Cynthia, 2017, *The Big Push: Exposing and Challenging the Persistence of Patriarchy*. Oxford: Myriad
- Hudson, Valerie and Patricia Leidl, 2015, *The Hillary Doctrine: Sex and American Foreign Policy*. New York: Columbia University Press
- Kantola, Johanna, 2007, "The Gendered Reproduction of the State in International Relations" *The British Journal of Politics and International Relations* 9(2)
- Lawler, Peter, 2003, "The Good State: In Praise of "Classical" Internationalism" *Review of International Studies* 31(3)
- Ruddick, Sara, 1989, *Maternal Thinking: Towards a Politics of Peace*, Boston, MA.:Beacon Press
- Tronto, Joan C., 1994, *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*, New York: Routledge
- Wallström, Margot, 2016, "Mediation: The Real Weapon for Peace" Huffington Post 29, January
https://www.huffpost.com/entry/mediation-the-real-weapon-for-peace_b_9092268(2020.8.23일 접속)
- Wright, Elana, 2018, "Trudeau Government Brings an Ambitious Feminist Vision to Canada's Foreign Policy, but no Budget to Bring It to Light"
<https://www.cidse.org/2018/01/19/trudeau-government-brings-an-ambitious-feminist-vision-to-canada-s-foreign-policy-but-no-budget-to-bring-it-to-light/>(2020.8.29일 접속)
- Young, Iris Marion, 2003, "The Logic of Masculinist Protection: Reflections on the Current Security State" *Signs*, 29(1) Swedish Foreign Service Action Plan
<https://www.government.se/499195/contentassets/2b694599415943ebb466af0f838da1fc/the-swe-dish-foreign-service-action-plan-for-feminist-foreign-policy-20192022-including-direction-and-measures-for-2020.pdf>



KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

코로나19 최전선의 여성들과 돌봄 위기: 새롭고도 오래된 과제

심에리 서울대학교 국제대학원 박사과정 수료

1. 코로나에 남녀가 어디 있는가?

성평등 의제에 있어 기념비적인 북경행동강령 채택 25주년을 맞이한 2020년은 지난 사반세기의 성과를 충분히 되짚어볼 여유도 없이 코로나19 위기로 무너진 일상 가운데 다시금 돌파구를 찾아야 한다는 과제를 안겨주었다. “성평등과 코로나19 위기”를 주제로 9월 3~4일 이틀에 걸쳐 온라인으로 생중계된 여성가족부 주최 첫 대한민국 성평등 포럼에는 발표와 토론이 진행되는 동시에 온라인 플랫폼상에도 여러 의견이 게재되었다. 그중에는 “코로나는 성별 상관없이 모두가 취약한 전염병인데 거기에 남녀가 어디 있나? 왜 여성 이야기만 하는가?”라는 취지의 의견도 꽤 눈에 띄었다. 바로 이 질문에 답하기 위해 국내외 전문가들이 한자리에 모여 다각도에서 연구 결과와 현장의 경험들을 들려주었는데 귀를 막은 채 본인의 입맛에 맞는 것만 취사선택하는 이들이 안타깝게 생각되었다.

2020년 현재 코로나에 남녀가 어디 있는가라는 질문은 새로우면서도 한편으로는 오래된 질문이다. 지난 수십 년간 수많은 여성 운동가들과 여성학자들은 이와 유사한 질문들과 싸우며 이 사회에서 당연히 여겨지는 많은 젠더화된 규범과 사회 구조를 바꾸기 위해 노력해왔다. 이를테면 “국가는 전 국민을 위한 제도인데 거기에 남녀가 어디 있는가? 노동시장은 효율성 원칙에 따라 움직이는 곳인데 거기에 남녀가 어디 있는가? 인권은 전 인류를 위한 것인데 거기에 남녀가 어디 있는가? 가정은 지금껏 개인적인 공간인데 왜 국가가 개입하는가?” 등의 질문들이다. 여전히 여성의 정치 참여 비율은 낮고, 빈곤의 여성화가 심각하며, 전 세계적으로 수많은 가정폭력 건수가 신고되지 않거나 처벌되지 않는다. 이러한 통계적으로 수집되는 양적 데이터 외에도 소위 성 중립적(gender-neutral)이라고 여겨지는 제도들의 사실상 성 몰인지적 특성(gender-blindness)으로 인한 일상에서의 차별과

인식의 격차는 점점 심화되고 있다.

의심의 여지없이 코로나바이러스 감염증은 글로벌 차원에서 미치는 충격 강도에서 과거의 스페인 독감 등을 뛰어넘는 비상사태임이 분명하다. WHO 공식 통계에 따르면 9월 6일 기준 전 세계 약 87만 명의 사망자와 2천 6백만여 명의 누적 확진자 수가 기록되었으며, 이 수는 실시간으로 계속 증가하고 있다.¹⁾ 국내에서도 300여 명의 사망자와 2만 1천여 명의 누적 확진자 발생에 따라 정부는 최근 사회적 거리두기를 2단계에서 2.5단계로 격상시키며 전 국민의 불필요한 외출, 모임과 다중이용시설을 최대한 자제하도록 권고했다.²⁾ 대다수의 유·초·중·고교 역시 원격 수업으로 전환하며, 사실상 1학기에 이어 2학기마저 정상적인 개학이 연기되었다. 전 세계적으로도 미국과 유럽 등 여러 국가에서 장기간 지속된 ‘봉쇄조치(lockdown)’로 인한 극심한 경기침체를 겪고 있다. 특히 코로나19는 이른바 선진국에 속하는 국가들조차 의료 시스템 붕괴가 우려되는 사태까지 초래했으며, 치료제나 백신 개발은 여전히 요원한 상황이다.

그렇다면, 성평등 달성을 목표로 각 부문 및 분야에서 활발한 연구와 운동을 이어온 페미니스트 학자들과 여성 운동가들의 관점에서 코로나19 위기로 새삼 부각되는 젠더 이슈가 “익숙하게” 다가오는 측면은 무엇일까? 이 짧은 글은 성평등 관점에서 코로나19 위기와 관련하여 국제기구에서 어떠한 쟁점들이 논의되고 있으며, 그에 대해 어떤 대응 방안이 제시되고 있는지, 특히 돌봄 경제를 중점으로 다루고자 한다.

2. 코로나19 최전선과 여성의 임금 노동

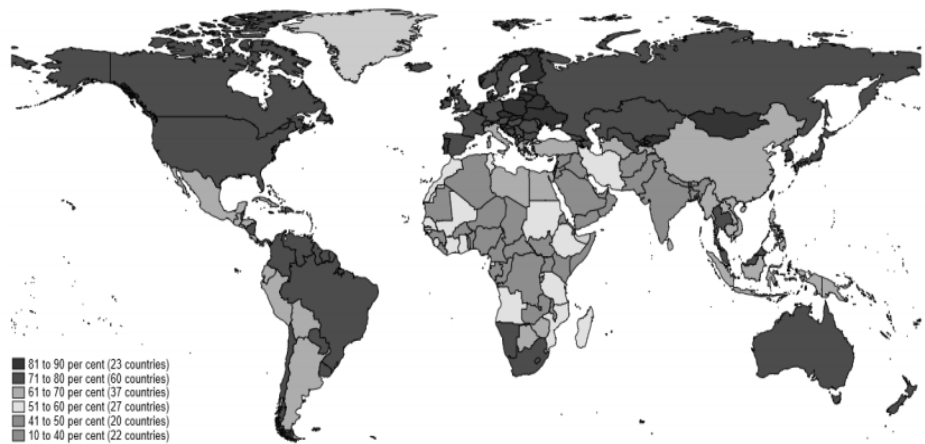
보건의료 종사자들은 현재 코로나19 방역 최전선에 있다고 할 수 있다. 코로나19가 발발하기 이전인 2019년 5월 WHO가 발표한 104개국 의료 인력의 성평등 분석에 따르면 여성은 의료 및 사회 부문에서 70%를 차지하고, 남성과 비교하면 더 적은 여성이 전일제 고용으로 근무하고 있으며, 평균 약 28%의 의료 인력 성별임금격차가 집계되었다. 직종과 근로시간을 고려했을 때 성별임금격차는 11%p이다. OECD 국가에서는 여의사 비율이 2000~2017년 13% 증가했으나, 여전히 전 세계적으로 의사는 남성 비율이, 간호사는 여성 비율이 높은 상황이다. 지역별로 살펴보면 아프리카는 남성 의사 비율이 72%로 가장 높고, 여성 간호사 비율은 유럽이 84%로 가장 높게 나타났다.³⁾ 2020년 ILO에서 발표한

1) <https://covid19.who.int/>

2) <http://ncov.mohw.go.kr/>

3) WHO 2019.

의료 및 사회복지(health and social work) 부문 여성 종사자 비율은 189개국 중 23개국이 81~90%, 60개국은 71~80%, 37개국은 61~70%, 27개국은 51~60%를 차지했다(그림 1).⁴⁾ UN Women에서 발표한 보건의료 종사자들의 성별 코로나19 감염 데이터는 이러한 성별 직업분리 특성이 반영된 결과로 보인다. 스페인에서는 감염된 보건의료 종사자 7,329명 중 71.8%가 여성 종사자였으며, 미국에서는 보건의료 인력의 코로나19 확진자 9,282명 중 73%가 여성 종사자, 이탈리아에서는 감염된 보건의료인 20,797명 중 69%가 여성이었다.⁵⁾ 이들은 실질적 감염 위험 외에도 환자나 환자 가족으로부터의 폭력 등으로 인한 감정고갈과 극심한 스트레스에 끊임없이 노출되어 있다.



출처: ILO 2020.

[그림 1] 2020년 보건의료 및 사회복지 부문 여성 종사자 비율

보건의료 부문 외에도 ILO는 일자리 상실과 근로시간 단축 측면에 있어 코로나19 영향에 가장 취약한 고위험 부문을 지정했다. 숙박 및 식음료 서비스, 부동산업·비즈니스 및 행정, 제조업, 도·소매 무역 등 4개 취약 부문에 종사하는 여성은 2020년 전 세계 5억 2천 7백만 명이며, 이는 총 여성 고용률의 41%를 차지한다. 남성은 35%가 이 4개 부문에 종사하는 것으로 집계되었다. 경제 규모별로 구분하면 고·중소득국가에서는 이 비율이 여성의 경우 48.9%, 남성은 39%로 가장 격차가 크게 나며, 4개 취약 부문이 여성 고용률의 거의 절반을 책임지고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 코로나19 위기로 인해 여성 고용이 더 큰 타격을 입을 것이라고 예상된다. 특히 4대 취약부문 여성 종사자 대다수가 소규모 기업을 운영하는 자영업자이며, 가사 노동 등 비공식 경제 종사자일수록 자기금융의존도가

4) ILO 2020.

5) <https://data.unwomen.org/features/covid-19-and-gender-what-do-we-know-what-do-we-need-know>

높아 장기간 수익이 없을 경우 영업 중단 위기에 더 노출되어 있는 것으로 나타났다. 글로벌 공급망에 종사하는 개발도상국 여성들의 경우 고소득 국가의 경기침체에 따라 주문 및 거래 등이 지연되면서 보다 극심한 상황에 놓이게 된다. 이는 젠더가 인종, 국적, 연령, 이주 여부, 장애 여부, HIV 감염 여부 등 다양한 정체성과 교차할 때 성별 간 혹은 여성 내 불평등이 심화된다는 것을 나타낸다.⁶⁾

3. 또 하나의 코로나19 최전선, 돌봄 노동의 현장

보건의료 종사자들이 매일같이 땀 흘리고 있는 확진자 선별진료소와 의료센터 등의 현장이 코로나19 방역 최전선임에는 의심의 여지가 없다. 그러나 또 하나의 최전선이 있다면 그곳은 봉쇄조치 등의 이동제한으로 인해 대다수의 일상의 주 무대가 되어버린 가정, 곧 돌봄의 현장이다. 무임금 돌봄 노동(care work)은 가정 내 혹은 지역사회 타인의 웰빙과 건강을 지속시키기 위해 행해지는 무보수 노동으로서 직접 돌봄과 가사노동 등의 간접 돌봄을 포함하며, 신체적·심리적·정신적 필요를 채워주는 활동과 관계를 뜻한다.⁷⁾ ILO에 따르면 코로나19 위기 이전 매일 전 세계 164억 시간이 무임금 돌봄 노동에 할애되었으며, 이는 20억 명이 1일 기준 8시간을 무보수로 일하는 것과 마찬가지라고 한다. 또한 전 세계적으로 예외없이 그중 3분의 2는 여성들의 몫이었다.⁸⁾ 코로나19 발발 이후 봉쇄조치나 사회적 거리두기로 학교, 보육시설, 장애인 및 고령인구를 위한 공공시설이나 서비스가 중단되고 임금 가사노동자들을 찾는 것도 평소보다 어려워지게 되면서 코로나19 위기는 한 편으로 돌봄의 위기라고 해도 과언이 아닐 정도로 여성들의 가중된 돌봄 노동을 초래하고 있다. 코로나19 최전선의 보건의료 종사자들 역시 예외 없이 각자의 가족을 위한 양질의 돌봄을 보장받는 일에 어려움을 겪고 있으며, 재택 근무하는 근로자들은 주거 형태나 형편에 따라 매우 열악한 상황에서 임금 노동과 돌봄·가사 노동을 동시에 수행하는 상황이다. UNESCO에 따르면 2020년 4월 기준 전 세계 200개국 유치원에서 고등교육에 이르기까지 학생 인구 90% 이상, 혹은 15억 명 이상의 학생들이 일시적 등교 중지 등으로 인해 역사상 최대의 학습 공백을 겪고 있다.⁹⁾ 미취학 혹은 저학년 아동일수록 가정에서 홈스쿨링까지 맡아야 하는 상황이다. UNFPA 보고서에 따르면 학교 폐쇄는 여아 및 여성의 무임

6) ILO 2020.

7) ILO 2018.

8) 64개국 생활시간조사에 기반한 예측치이며, 이는 전 세계 생산가능인구의 66.9%에 해당한다(ILO 2018).

9) UNESCO 2020.

금 돌봄 노동을 가중시켰다.¹⁰⁾ 또한 유럽의 몇몇 국가를 대상으로 2014년에 지난 12개월 간 65세 이상 조부모의 아이 돌봄 제공 행태를 조사한 바에 따르면 조모의 비율이 조부에 비해 더 큰 것을 알 수 있다.¹¹⁾

UN Women은 여성에 대한 폭력을 코로나19 위기를 뒤쫓아오는 그림자와 같은 또 하나의 팬데믹(a shadow pandemic)이라고 명명했다.¹²⁾ 에볼라를 겪으며 이미 감염병 위기는 여성과 여아에 대한 다양한 형태의 폭력과 깊은 연관이 있는 것으로 드러났다. 코로나19 감염병 확산을 방지하기 위해서 필수적으로 여겨지는 봉쇄조치나 재택근무 등 이동의 제한은 특정 조건의 여성들에게는 더 큰 위협으로 다가올 수 있는 것이다. ILO 역시 코로나19 발발 이후 많은 국가에서 가정폭력 건수가 크게 증가했으며, 이는 현 상황을 고려했을 때 재택근무라는 근무 형태가 근로자들을 가정폭력 위험에 더욱 노출시키는 것과 연관이 있을 수 있다고 추정했다. 재정적 압박, 미래에 대한 불안, 사회적 지원망과의 연결차단 등을 주요 원인으로 제시했다. 또한 가정폭력 외에도 재택근무와 관련해 온라인 상의 폭력과 성희롱, 정신건강과 웰빙에도 영향을 미칠 것으로 예상된다.

4. 코로나19 이후 뉴 노멀: 우선순위 재설정을 위한 기회

코로나19 이후 어떻게 하면 돌봄 공백과 사회경제적 격차를 줄여나가는 방향으로 정책 우선순위를 재설정할 수 있을지에 대한 논의의 장을 열었다는 측면에서 2020년 코로나바 이러스 감염증 사태는 성평등 달성에 있어 위기이자 기회로 여겨진다. 이러한 뉴 노멀에 대한 논의는 앞서 언급한 바와 같이 페미니스트 학자들과 여성 운동가들에게는 한 편으로 익숙한 이슈이다. 먼저 여성 대표성에 대한 논의이다. ILO는 코로나19 대응을 위한 각국의 정치적, 과학적 태스크포스팀에 여성이 평등하게 대표되기보다는 참여 전문가 중 최대 25% 정도만이 여성이라고 집계하였다. 코로나19 위기는 얼마나 여성에게 주어진 공간이 제한적인가, 유리 천장을 다시금 상기시키는 계기가 되었다고 말하고 있다.¹³⁾ 이는 결코 새로운 문제가 아니다. 상위 의사결정 지위에 있어 여성의 부재, 지속적인 성별임금격차, 가정 및 직장에서의 차별과 성희롱, 무임금 돌봄 노동 등으로 인한 여성의 이중부담 등은 코로나19 위기 이후 갑자기 나타났다고 보다는 그동안 늘 존재해 왔던 문제들이 코로나19

10) UNFPA 2020.

11) UN Women 2020a.

12) UN Women 2020b.

13) ILO 2020.

위기로 인해 수면 위로 급부상했다고 하는 편이 맞을 것이다. 관리직과 여성 리더 비율은 지난 30년간 거의 변하지 않고 있으며, 전세계 국가원수직의 10% 미만만이 여성이며, 보건의료 부문에서는 20% 조직만이 이사직에서 동등한 남녀 비율을 이루고 있다. 유엔사 무총장 보고서 또한 전 부문에 걸쳐 경제 계획 및 긴급 대응 시 여성을 의사결정에 포함하지 않은 정책의 경우 효과성이 떨어지거나 오히려 부정적인 영향을 미쳤다고 하며, 모든 코로나19 대응 설계 및 의사결정에 있어 여성의 동등한 대표성 확보를 범분야 우선순위 중 하나로 상정하였다. 여성 개개인을 넘어서 지역사회에서의 대응 최전선에 있는 여성 조직들이 목소리를 낼 수 있도록 지원할 것을 촉구했다.¹⁴⁾

5. 돌봄 위기에 대한 대응 방안

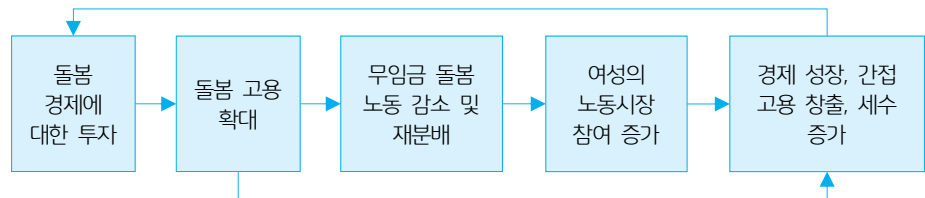
코로나19 이후 명백히 드러난 돌봄 위기에 있어서는 단기 및 장기적 대응으로 구분해서 생각해볼 수 있다. 우선 UN Women에서 제시하는 단기적 지원 방안으로는 임금 및 무임금 돌봄 노동자들을 필수 인력으로 인정하고 그들의 근무지에서의 안전을 보장하는 것이다. 돌봄 제공자들에 한하여 이동 제한 조치를 완화한다든가 안전 관련 정보 제공 확대, 추가 수입 등을 지원할 수 있다. 또한 돌봄 노동자들의 사회적 보호를 확대하는 방안을 마련해야 한다. 2020년 5월 기준 전 세계 87개국에서 비기여제(non-contributory) 현금 지원제도를 확대했다.¹⁵⁾ 현금지원 자체가 돌봄 비용을 목적으로 한 것은 아니지만 많은 경우 유자녀 가정이나 여성들에게 생명줄과도 같은 역할을 하고 있다. UN Women은 이러한 지원제도는 가사 서비스 등 비공식 부문 종사자들에게도 확대되어야 할 것을 촉구한다. 보건의료 종사자들이 현재 코로나19 대응 필수 인력으로 투입된 상황에서 이들에게 자녀 돌봄 서비스를 제공하는 것 역시 단기적으로 바로 시행 가능한 조치이다. 한국의 아동 수당 증가 사례가 이에 해당하며, 개발도상국 맥락에서는 위기 대응에 있어 식량, 식수, 위생 시설 및 기본 서비스에 대한 접근성을 우선순위로 해야 할 것이다. 또한, 전 세계적으로 미디어 캠페인 등을 통해 더욱 많은 남성과 아버지들이 자녀 돌봄 및 가사 노동에 참여하도록 하고 여성들의 재택근무 동안 이러한 무보수 책임을 공유해 나갈 수 있도록 촉진하는 것은 장기적인 변화로 나아가기 위한 필수 도구이다.

UN Women 보고서에서도 강조한 바와 같이 여성이 그동안 늘 해왔던 무임금(unpaid) 혹은 저임금(poorly paid) 돌봄 및 가사 노동이 코로나19 대응에 있어 중추 역할

14) UN Executive Office of the Secretary-General 2020.

15) UN Women 2020a.

(backbone of the COVID-19 response)을 하고 있다. 여성은 하루 평균 4.1 시간을 무임금 돌봄·가사 노동에 할애하는 반면, 남성은 같은 일을 위해 1.7시간을 사용한다. 보건의료에 대한 여성의 무임금 노동의 기여도는 전 세계 GDP의 2.35%로 환산할 수 있다. 보건의료뿐만 아니라 모든 종류의 돌봄에 대한 여성의 기여도를 고려했을 때 이는 GDP의 9%, 무려 11조 달러에 해당하는 경제적 가치이다.¹⁶⁾ ILO는 돌봄 경제에 대한 투자가 돌봄 고용의 확대, 무임금 돌봄 노동의 감소와 재분배, 여성의 노동시장 참여 증가, 경제 성장에 이르기까지 어떻게 선순환을 창출하는지에 대한 분석을 이미 코로나19 위기에 훨씬 앞서 제시한 바 있다(그림 2). 그렇다면 돌봄 경제에 대한 투자를 어떻게 구체화해 나갈 것인가 하는 문제가 바로 장기적 대응 방안의 첫걸음이라고 할 수 있다.



출처: ILO 2018.

[그림 2] 돌봄 경제 투자의 선순환

돌봄 경제에 대한 논의는 이미 코로나19 위기에 한참 앞서서 발전되어 왔으며,¹⁷⁾ 대표적으로는 5R 접근법이 있다(표 1).¹⁸⁾ 인간은 누구나 돌봄의 대상이나 주체로 살아가는 시점을 겪는다. 따라서 이 작업은 바로 값을 매길 수 없을 정도로 귀중한 것의 가치를 측정하는(“value the invaluable”) 작업으로 표현된다. 생애주기 전반에 걸쳐 돌봄의 요구를 채우는 통합적인 돌봄 체제에 대한 논의와 수립을 각 정부는 무엇보다 우선순위로 고려해야 할 것이다. 돌봄 노동자에 대한 인정을 위해 유급 휴가 혹은 연금 제도를 논의해 볼 수 있으며, 식수·전기·교통 등 기본 인프라에 대한 투자로 돌봄 노동 시간을 감소시킬 수 있다. 또한 양질의, 적정 가격의 돌봄 서비스를 제공함으로써 개인과 가정으로부터 사회로 무임금 돌봄 노동을 재분배하고 보상의 기회를 마련할 수 있으며, 돌봄 노동자들과 수혜자들의 대표성 확대 방안을 우선시할 수 있다.

16) ILO 2018.

17) Williams 2018 등.

18) Recognize, Reduce, Redistribute, Reward, Representation

〈표 1〉 양질의 성평등한 돌봄 노동을 위한 5R 분석틀

주요 정책 분야	정책 권고	정책 이행 방안 (예시)
돌봄 정책	무임금 돌봄 노동 인정, 감소, 재분배 (Recognize, reduce, redistribute)	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 형태의 돌봄 노동 측정 및 의사결정에 있어 무임금 돌봄 노동 고려 • 양질의 돌봄 서비스 및 돌봄 관련 인프라에 투자 • 모든 근로자를 위한 가족친화제도 이행 • 성평등한 가정, 직장, 사회를 위한 정보와 교육 제공 • 남녀 모두를 위한 휴직제도 (공적자금)
거시경제 정책		
사회보호 정책	돌봄 노동자를 위한 좋은 일자리 (Reward)	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 돌봄 노동자들의 동일가치노동 동일 임금 달성 • 여성과 남성 돌봄 노동자들의 안전한 근무환경 보장 • 이주 돌봄 노동자 보호 조치 마련
노동 정책	돌봄 노동자를 위한 사회적 대화 및 단체교섭 (Representation)	<ul style="list-style-type: none"> • 정치, 경제, 공공 분야 등 모든 수준의 의사결정에 있어 여성 리더십의 동등한 기회 및 완전하고 효과적인 참여 보장 • 돌봄 노동자 및 고용주의 결사의 자유 촉진
이주 정책		

출처: ILO 2018.

6. 맺으며: 여성의 시간과 노동은 무한자원이 아니다

돌봄 경제의 경제적 기여를 인정하는 거시경제 정책을 마련하자는 논의는 코로나19 위기에 앞서 이미 수많은 페미니스트 경제학자들이 연구해오고 주장해온 이슈이다.¹⁹⁾ 경제적 생산 영역과 달리 사회적 재생산 혹은 돌봄이라고 하는 영역은 “바닥없는 우물 (bottomless well)”, 즉, 무한 자원으로 여겨져 왔다.²⁰⁾ 따라서 여성의 노동시장 참여는 늘 양날의 검과도 같다.²¹⁾ 무임금 돌봄 노동에 대한 1차 책임자는 당연히 여성이라는 사회 규범이 그대로 있는 한 여성들의 노동시장 참여는 이들에게 이중부담의 결과로 이어질 수밖에 없다.²²⁾ 글로벌 금융 위기의 젠더 영향에 대해 연구한 여성학자에 의하면 위기 상황은 사회적 규범, 즉 인간의 행동방식과 제도를 빚는 사회적 행위와 아이디어를 강화하는 한편, 규범의 전환을 가져올 기회를 마련하기도 한다.²³⁾ 주류 경제학에서의 가정과 달리 노동력은 스스로 생산되는 것이 아닌, 생물학적으로, 세대에 걸쳐, 매일매일의 일상에서 재생산되어야 하는 자원이다. 영유아 자녀 돌봄, 취학 아동 교육, 부모 돌봄, 의식주 제공 등의 모든 과정은 인간의 웰빙 보장을 위한 투입과 산출이며, 모든 정책 부문에 있어

19) Seguino 2020 등.

20) Elson 2004.

21) Kabeer 2014.

22) Pearson 2014.

23) Elson 2010.

돌봄 경제는 국가와 사회에 지속적인 영향력을 행사한다.

돌봄 위기와 관련된 젠더 이슈는 성 불인지적 사회 구조와 맞서 투쟁해온 페미니스트들에게는 이미 익숙한 과제이겠으나, 유례없는 강도와 파급력으로 글로벌 경제에 막대한 충격을 주고 있는 금번 코로나19 위기가 이를 더욱 절박한 이슈로 끌어올리는 터닝포인트가 될 것으로 판단된다. 코로나19 위기 이후 국제사회에서 “더 나은 재건(build back better, BBB)”이 다양하게 추진되고 있으며, OECD 역시 코로나19 이후 지속가능한 경기 회복을 위해서는 환경파괴적인 투자행위와 활동을 지양하고 웰빙과 포괄성에 초점을 맞출 것을 촉구하고 있다.²⁴⁾ 그러나 사람중심의(people-centred) BBB 주요 부문으로 OECD가 제시하고 있는 온실가스 ‘순 제로(net-zero)’ 배출, 기후 회복력 강화, 생물다양성 회복, 공급망 회복력 강화 등에는 재건하고자 하는 사람이나, 재건을 위해 오늘도 예외 없이 희생되고 있는 사람이 잘 보이지 않는다. 코로나19 위기와 마찬가지로 제2의 혹은 제3의 코로나19가 될 수도 있을 환경 및 기후 위기 관련 성별분리통계나 성별에 따른 사회경제적 영향 분석을 대비하지 않는다면 위기 이후 재건의 중추 역할을 담당하는 돌봄 노동은 또다시 비가시화 영역으로 주변화되기 쉽다. 코로나19 위기를 계기로 돌봄을 글로벌 지속가능성과 사회 정의 이슈로 재정의하고 장기적으로 여성과 남성을 비롯한 모든 이들의 건강과 웰빙을 위한 진정한 “build back better” 대책을 마련해나가야 할 것이다.

• 참고문헌 •

- Elson, D. 2004. ‘Social Policy and Macroeconomic Performance: Integrating ‘the Economic’ and ‘the Social’’, in Mkandawire, T. (ed.), *Social Policy in a Development Context*. New York: Palgrave Macmillan.
- 2010. “Gender and the global economic crisis in developing countries: a framework for analysis”, *Gender and Development*, 18(2): 201–212.
- ILO 2018. *Care work and care jobs: For the future of decent work*.
- 2020. *The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work*.
- Kabeer, N. 2014. ‘The Rise of Female Breadwinner: Reconfigurations of Marriage, Motherhood and Masculinity in the Global Economy’, in S. Rai and G. Waylen (eds), *New Frontiers in Feminist Political Economy*. Abingdon and New York: Routledge.
- OECD 2020. *Building back better: A sustainable resilient recovery after COVID-19*.
- Pearson, R. 2014. ‘Gender, Globalization and the Reproduction of Labour: Bringing the State back in’, in S. Rai and G. Waylen (eds), *New Frontiers in Feminist Political Economy*. Abingdon and New York: Routledge.
- Seguino, S. 2020. “Engendering macroeconomic theory and policy”, *Feminist Economics*, 26(2): 27–61.

24) OECD 2020.

- UNESCO 2020. Building back equal: Girls back to school guide.
- UN Executive Office of the Secretary-General 2020. Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women.
- UNFPA 2020. State of the World Population Report 2020.
- UN Women 2020a. COVID-19 and the care economy.
- 2020b. COVID-19 and violence against women and girls.
- WHO 2019. Gender equity in the health workforce: Analysis of 104 countries.
- UN Executive Office of the Secretary-General 2020. Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women.
- UNFPA 2020. State of the World Population Report 2020.
- UN Women 2020a. COVID-19 and the care economy.
- 2020b. COVID-19 and violence against women and girls.
- WHO 2019. Gender equity in the health workforce: Analysis of 104 countries.
- Williams, F. 2018. "Care: Intersections of scales, inequalities and crises", Current Sociology Monograph, 66(4): 547-561.



물과 젠더: 개도국 현황과 SDG 6번과 5번의 달성

장은하 한국여성정책연구원 국제개발협력센터장

1. 들어가며

지속가능발전목표(SDGs) 6번은 “모두를 위한 물과 위생의 이용가능성을 증진하고 지속 가능한 관리를 보장하는” 것을 그 목표로 하고 있다. 현재 지구상의 10명 중 3명은 안전한 식수 장치를 이용하지 못하고, 10명 중 6명은 안전한 위생시설에 접근하지 못하고 있으며, 매일 약 1000여 명에 가까운 아동들이 수인성 질병과 위생과 관련한 설사병으로 사망하고 있다.¹⁾ SDG 6번 목표에서는 인간의 생존에 있어서 필수적인 물 문제를 해결하기 위해 물과 위생시설에 대한 접근성 강화와 수자원에 대한 지속 가능한 관리를 강조하고 있다. 이렇듯 물의 질과 접근성은 개인의 생명과 건강에 직결될 뿐 아니라, 나아가서 사회와 국가의 발전을 가능하게 하는 근본 요인으로 작용한다. 따라서 깨끗한 물과 위생에의 접근과 사용은 SDG내 17개의 목표 달성을 가능하게 하는 매우 기초적인 목표라고도 할 수 있다.

SDG 6번 물과 위생 목표는 SDG 5번 성평등 목표와도 매우 밀접한 연관이 있다. 예를 들면, 빨래, 설거지, 요리, 청소 등 가사노동을 수행하기 위해서는 물이 필요하며, 이러한 일들은 주로 여성들의 몫이다. 아울러 깨끗하고 위생적인 물이 원활하게 공급되지 않을 경우, 육아와 돌봄을 수행하는 데에도 몇 배의 시간과 에너지가 소요된다. 이러한 이유로 아동과 여성을 지원하는 국제단체들은 물 공급과 물의 질에 대해 각별한 관심을 기울이며 지원을 하고 있다. 아동과 모성보호에 초점을 맞추어 구호 활동을 진행하는 유니세프(UNICEF)에서는 특히 깨끗하고 안전한 물 공급을 강조하면서, 여아들의 물 접근성과 모성 보건에 있어서의 물 문제를 해결하고자 노력하고 있다.

1) 지속가능발전포털 내 지속가능발전목표(UN- SDGs).
<http://ncsd.go.kr/unsdgs?content=2#unsdgs6> (접속일 2020.9. 8.)

이러한 물과 젠더의 중요성에 대한 문제의식을 바탕으로 2020년 9월 4일, 유네스코 물 안보 국제연구교육센터(i-WSSM: International Centre for Water Security and Sustainable Management)에서는 “2020 물과 젠더 전문가 포럼”을 개최하였다.²⁾ 동 포럼에서는 국내외 물과 젠더와 관련된 전문가들 10여 명이 온라인으로 참여하였으며, 예정된 시간을 훌쩍 넘겨 물과 젠더와 관련한 심도있는 발제와 토론을 진행하였다. 필자는 이 포럼에서 SDG 5번과 6번을 젠더 관점에서 분석하는 발제자로 참여하였으며, 본고에서는 이 발제 내용을 정리하여 소개하고자 한다.

2. 물과 젠더: 깨끗하고 안전한 물에의 접근

개도국에서는 깨끗한 물에의 접근 자체가 어려운 경우가 많으며, 이러한 현상은 특히 농촌에서 더욱 심각하게 나타난다. 유니세프(UNICEF)에서 실시한 1일 물을 길는 왕복 시간 조사에 의하면, 사하라 이남 아프리카의 경우 농촌 33분, 도시 25분, 아시아의 경우 농촌 21분, 도시 19분이 소요된다. 모리타니아, 소말리아, 튀니지, 예멘의 경우 편도 1시간이 넘게 걸리기도 한다.³⁾ 수도꼭지를 틀면 깨끗한 물이 쏟아져 나오는 환경에 사는 이들은 상상하기도 어려운 현실이다.

상수도가 발달하지 않은 국가에서 물길는 일은 여성과 여아들이 주로 담당하고 있다. 말라위의 경우, 여성들은 하루 54분, 남성들은 6분을 물 길는데 사용한다. 기니와 탄자니아의 여성들이 물 길는데 사용하는 시간은 평균 20분이며 이는 남성에 비해 2배 이상의 시간이다.⁴⁾ 말라위 농촌 여성의 시간 사용 조사에 의하면, 여성은 남성보다 주당 13시간을 밥 짓고, 물길고, 빨래하는 등의 노동에 더 소비하는데, 그 중 물길기는 총 6시간, 빨래 구하기에는 총 2시간이나 소요된다.⁵⁾ 개도국 여성과 여아들은 평균 매일 6킬로미터(일주일 에 15시간)를 걸어서 20리터의 물을 운반하고 있다.⁶⁾

2) 유네스코 물 안보 국제연구교육센터는 국제사회의 물 문제 해결을 위한 노력에 동참하기 위해 자연과학분야 유네스코 카테고리2 센터로 설립되었으며 개발도상국에 지속 가능한 성장을 실현할 수 있는 물 안보 전략을 지원하고 있다.
(<http://unesco-iwssm.org/centerIntro/intro>) (접속일 2020.9. 8.)

3) “UNICEF: Collecting water is often a colossal waste of time for women and girls,” (29 August 2016)
<https://www.unicef.org/press-releases/unicef-collecting-water-often-colossal-waste-time-women-and-girls> (접속일 2020. 09. 03)

4) “UNICEF: Collecting water is often a colossal waste of time for women and girls,” (29 August 2016)
<https://www.unicef.org/press-releases/unicef-collecting-water-often-colossal-waste-time-women-and-girls> (접속일 2020. 09. 03)

5) “The time poverty trap: Rural women’s poverty of time is one of the biggest challenges facing smallholder development in sub-Saharan Africa,” (October 23, 2014) <https://ifad-un.blogspot.com/2014/10/the-time-poverty-trap-rural-womens.html> (접속일 2020. 9. 1.)

6) “How water impacts the lives of girls,” <https://planCanada.ca/infographic-how-water-impacts-the-lives-of-girls> (접속일 2020. 9. 3.)

개도국의 특히 농촌지역에서 물기는 것은 여성 중에서도 여아들의 몫인데, 이들이 물기는 시간 동안 다른 기회들을 박탈당한다는 점에서 문제가 된다. 예를 들면, 여아들은 물을 길어야 하기 때문에 학교에 갈 시간이 없다. 학교에 간다고 해도, 학교에 화장실이 없거나 성별로 분리되어 있지 않기 때문에 특히 생리를 시작한 여학생들에게는 생리 중에 학교에 가는 것이 부끄럽고 불편한 일이 될 수 있다. 이로 인해 학교를 결석하거나 아예 자퇴하는 경우도 빈번하다. 현재 전 세계적으로 초등교육 이수율은 거의 모든 나라가 달성하였으나, 중등교육부터 여아의 등록률이 하락하고 있는데, 이는 생리를 시작한 여학생들의 중퇴률이 높은 것과도 관련이 있다. 반대로, 안전하고 깨끗한 식수원과 성별분리화장실이 학교와 집 근처에 확보된다면, 그리고 학교 가는 길에도 언제든지 사용할 수 있는 성별분리화장실이 있다면, 여학생들의 중등교육 이수율은 개선될 수 있을 것이다.⁷⁾

물에 접근이 어려운 점은 생활공간으로부터 물공급원까지의 거리가 멀다는 것도 의미한다. 이로 인해 여성의 건강, 안전이 위협받고, 앞서 언급했던 것처럼 다른 기회를 상실하는 문제들이 발생한다. 먼저 여성의 건강적인 측면에서 살펴보면, 물을 길는 작업 자체가 엄청난 체력을 소모하게 하고, 물의 무게로 인해 근골격계 질환을 일으킨다. 물의 무게가 여성의 건강에 미치는 영향(Geere and Hunter 2010)을 조사한 연구에 의하면, 남아프리카 특정 지역 6개 마을 조사 결과, 여성들은 평균 19.5 kg 무게의 물을 가지고 337m의 거리를 운반하는 것으로 밝혀졌다. 이로 인해 조사대상 여성들의 69%는 목과 허리 통증, 38%의 여성들은 목 통증에 시달리고 있는 것으로 나타났다(Geere, Hunter, and Jagals, 2010). 가뭄이 극심한 곳에서는 물을 길는데 하루가 꼬박 소요되기도 하는데, 이러한 경우 제대로 끼니를 먹지 못하여 영양실조의 위험에 처하기도 한다.⁸⁾

아울러 물 길는 곳의 위치에 따라 여성과 여아의 안전이 위협받을 수 있다. 물을 길는 곳이 외진 곳에 있거나, 이동하는 길이 한적하거나 숲속인 경우, 가로등이 없는 경우 등 여성과 여아들은 물 길는 중에 다양한 경로로 젠더기반폭력(gender-based violence)의 위험에 노출될 수 있다. 아래 <표 1>은 인도적지원에 있어서 젠더기반폭력(GBV)을 방지하기 위한 가이드라인인데, 물공급 위치가 사람들이 과도하게 붐비는 곳인지, 한적한 곳인지, 변화 상권 근처에 위치하는지 등을 체크하도록 조언하고 있다(GBV AoR 2019:252).

7) "How water impacts the lives of girls," <https://planCanada.ca/infographic-how-water-impacts-the-lives-of-girls> (접속일 2020. 9. 3.)

8) "Searching for Water in Ethiopia: A Day in the Life," (UNICEF, 2016)

<https://www.youtube.com/watch?v=40gZqVBUHUK#action=share> (접속일 2020. 9. 3.)

〈표 1〉 인도적지원 시 급수 지점과 급수시설에 대해 고려해야 할 질문

- Are there any water points which do not seem to be very popular, or not being used? Are they close to any other facilities which could affect access to the water points?
- Are there any water points which seem to be too popular? Where are they placed? What are the access routes to these water points?
- What are all of the most heavily used access routes from the shelter blocks to the water points? Are there any routes which do not seem to be used? How long and indirect do any alternative routes look?
- Is there lighting around the water points? Is there any visual evidence to show whether the water points are accessible during the night as well as during the day?
- Is there any evidence (e.g. old barbeque fires), of large social nightlife areas near the water points?
- Do the water points have shops or stalls nearby? Are the shops or stalls run by men or by women? Are the water points with shops or stalls more popular than the ones without shops or stalls?

출처: (GBV RoR 2019:252).

물접근도 심각한 문제이지만, 아울러 깨끗하고 안전하지 않은 물의 질(quality)도 여성의 삶을 위협할 수 있다. 먼저 건강적인 측면에서 살펴보면, 여성이든 남성이든 오염된 물로 인해 콜레라, 트라코마(trachoma)와 같은 수인성 질병에의 감염 위험이 높아지지만 특정 질환은 여성에게서 더 빈번히 나타나기도 한다. 예를 들면, 트라코마는 결막염의 한 종류로서, 비위생적인 물·위생 환경에서 자주 감염되는데, 특히 3세 이하의 영유아 감염율이 높다. 따라서 요리, 빨래, 청소 등 대부분의 가사노동이 물과 관련이 되어 있고, 특히 영유아 돌봄의 책임이 있는 여성과 여아들의 감염률이 높은 전형적인 젠더적 질병이다(The Carter Center, 2009). 아울러 가뭄과 같은 극단적인 물 부족 상황에서의 안전하고 깨끗하지 않은 물은 모유 수유 중인 엄마의 건강을 직접적으로 위협함으로써 영유아의 건강에도 영향을 미칠 수 있다. 무엇보다 여성과 여아는 물건기는 물론 가정 내에서 돌봄(caregiving)의 의무도 수행하게 되는데, 오염된 식수는 가족 구성원의 질병을 유발할 수 있고, 이들을 돌봐야 하는 여성과 여아들의 노동을 가중시킨다.⁹⁾

9) "The Water Burden: Girls and Women Lack Safe Water," <https://www.unicefusa.org/mission/survival/water/water-burden-girls-and-women-lack-safe-water> (접속일 2020. 9. 8.)

3. 지속가능발전목표(SDGs)에서의 물과 젠더

2015년 수립된 유엔 지속가능발전목표(SDGs)에서는 독자 목표 5번에서 “양성평등과 여성권한강화”를 명시하고 있으며, 동 목표는 총 9개의 세부목표와 14개의 지표로 구성되어 있다. 세부목표 구성을 살펴보면, 5.1은 여성에 대한 차별철폐, 5.2는 젠더기반폭력 근절, 5.3은 유해한 관습 근절, 5.4는 무보수 노동 및 돌봄 인정, 5.5는 여성 의사결정 및 리더십 증진, 5.6은 재생산 건강 및 권리 보장, 5. a 경제자원접근 강화, 5. b 정보통신기술 접근성 확대 5.c 성평등 달성을 위한 법, 정책, 제도 강화를 명시하고 있다.(〈표 2〉 참고) 아울러 성평등은 SDG 내 17개 목표의 세부목표와 지표 차원에도 주류화(cross-cutting) 되어 있다

〈표 2〉 SDG 5번 양성평등 및 여성역량강화 세부목표

목표 5. 양성평등 달성 및 모든 여성과 소녀의 권한 강화	
5.1	모든 곳에서의 모든 여성과 소녀에 대한 모든 형태의 차별 종식
5.2	인신매매, 성적 착취 및 기타 형태의 착취를 포함하여, 모든 여성과 여아에 대한 공적·사적 영역에서의 모든 형태의 폭력 철폐
5.3	아동 결혼, 조혼 및 강제 결혼과 여성성기절제와 같은 모든 유해한 관습(harmful practices)의 근절
5.4	국가별로 적절한 공공서비스, 사회기반시설, 사회적 보호의 제공과 가구·가족 내 책임분담의 증진을 통한 무보수 돌봄과 가사노동에 대한 인정 및 가치부여
5.5	정치·경제·공직 생활의 모든 의사결정 수준에서 여성의 완전하고 효과적인 참여 및 리더십을 위한 평등한 기회를 보장
5.6	국제인구개발회의의 행동계획과 북경행동강령 및 이에 대한 검토 회의의 결과문서에 따라 합의된 대로 성·재생산 보건과 재생산권리에 대한 보편적 접근 보장
5.a	국내법에 따라 여성에게 경제적 자원에 대한 평등한 권리 및 토지와 기타 형태의 자산 소유와 통제, 금융서비스, 유산(遺産) 및 천연자원에 대한 접근을 부여하기 위한 개혁을 단행
5.b	여성의 권한 강화를 위하여 증진을 위하여 핵심기술, 특히 정보통신기술의 이용 증진
5.c	모든 수준에서 양성평등 및 모든 여성과 소녀의 권한 강화를 위한 견실한(sound) 정책과 집행 가능한 법을 채택하고 강화

물은 성평등 목표 5번 중에서도 세부목표 5.2, 5.4, 5.5, 5.6, 5.a 등과 밀접한 연관이 있다. 물을 걷는 급수 위치 선정, 거리 단축, 가로등 설치 등을 통하여 물을 걷는 환경을 안전하게 만드는 것은 세부목표 5.2 여성에 대한 폭력을 감소시킬 수 있다. 수질을 개선하고, 상하수도 건설을 통해 급수와 배수를 개선하는 것은, 가사노동에 투입되는 시간과 에너지를 감소시킨다는 측면에서, 또한 물을 걷는 활동을 남성과 나누어 수행함으로써, 세부목표 5.4 무보수 및 돌봄 노동의 인정에 기여할 수 있다. 아울러 수질을 개선함으로써 여성과

아동의 건강을 개선할 수 있다는 점은 세부목표 5.6.과도 연계된다. 그러나 무엇보다, 여성의 의사결정을 도모하는 세부목표 5.5의 측면에서, 마을과 도시의 수자원 관리 위원회에 여성을 포함시킴으로써 여성들이 물을 걷는 동선 및 소요 시간 단축, 안전한 환경 조성, 여성들 자신 및 가족원의 건강 문제 등 관련된 제반 사항이 수자원 관리 결정에 반영될 수 있다.

이러한 밀접한 연관성에도 불구하고, 6번 물과 위생 목표에서는 세부목표 6.2에서 여성과 여아가 한 번 언급되는 것을 제외하고는, 세부목표나 지표 차원에서 성평등이 반영되지 않았다. 본고에서 검토한 바와 같이, 물 목표가 다른 어떤 목표보다도 여성과 관련이 높은 목표임을 고려할 때, 6번 목표에 보다 적극적으로 여성과 여아를 주류화하는 노력이 필요하다. 6번의 세부목표 차원에서 여성과 여아를 고려할 수 있는 예는 다음과 같다. 먼저 세부목표 6.1과 6.2인 식수와 위생에서의 접근과 6.3인 수질 개선을 도모함으로써 여성과 여아의 육아와 돌봄, 가사노동에 소요되는 시간과 노력을 절감할 수 있고, 여성에 대한 폭력도 예방할 수 있다. 물과 관련된 생태계 보호인 세부목표 6.6과 물관리를 위한 지역사회 참여인 세부목표 6.b를 위해서 여성과 여아의 적극적인 참여를 도모함으로써 의사결정에 여성의 의견을 반영하여 보다 구조적인 변화를 꾀할 수 있다.

〈표 3〉 SDG 6번 깨끗한 물과 위생 세부목표

6. 모두를 위한 물과 위생의 이용가능성과 지속가능한 관리 보장	
6.1	2030년까지 모두에게 적정가격의 안전한 식수에 대한 보편적이고 공평한 접근을 달성한다.
6.2	2030년까지, 특히 여성과 여아 및 취약한 상황에 처한 사람의 요구에 특별한 주의를 기울이면서, 모두를 위한 충분하고 공평한 공중위생 및 개인위생에 대한 접근을 달성하고 야외 배변을 근절한다.
6.3	2030년까지 오염 저감, 유해물질의 투기 근절과 배출 최소화, 미처리 폐수 비율 반감, 전 세계에서 재활용과 안전한 재사용의 대폭 증진을 통해 수질을 개선한다.
6.4	2030년까지 모든 부문에 걸쳐 물사용 효율을 상당히 증가시키고, 물부족에 대응하기 위해 담수의 지속가능한 취수와 공급을 보장하며, 물부족으로 고통받는 사람 수를 상당히 감소시킨다.
6.5	2030년까지 적절한 경우 초국경 협력 등을 통하여 모든 수준에서 통합된 수자원 관리를 이행한다.
6.6	2020년까지 산, 숲, 습지, 강, 지하수층, 호수를 포함한 물과 관련한 생태계를 보호하고 복원 한다.
6.a	2030년까지 집수, 담수화, 물 효율성, 폐수처리, 재활용 및 재사용 기술을 포함한 물과 위생 관련 활동과 프로그램에 있어 개도국 역량강화 지원과 국제적 협력을 확대한다.
6.b	물과 위생 관리를 개선하기 위해 지역사회의 참여를 지원하고 강화한다.

4. 물과 젠더를 위한 접근 방안

본고에서는 물과 여성의 삶이 밀접하게 연결되어 있고, 또한 지속가능 발전 목표에서도 이 두 요소가 연계되어 있음을 확인하였다. 그렇다면 물을 통해 여성들의 삶을 향상시키기 위해서, 어떠한 접근 방법으로 개입이 이루어져야 할까?

젠더와 개발 학자인 캐롤라인 모저(Caroline Moser)는 여성의 필요에는 실제적 젠더 요구(practical gender needs)와 전략적 젠더 요구(strategic gender needs)가 있다고 주장하였다. 실제적 젠더 요구란 여성들이 한 사회 내에서 본인에게 주어진 성별 노동분업 내의 역할이나 지위를 변화시키지 않는 범위 내에서 필요한 요구들이며, 특히 생존을 위해 필요한 요구들을 가리킨다. 여기에는 여성들이 아내와 어머니로 살아가기 위해 필요한, 식량 및 주거, 보건의료에 있어서의 필요가 포함된다. 전략적 젠더 요구는 남성우월적이고 여성 차별적인 구조와 규범을 타파하고 개선하기 위해 필요되는 요구들인데, 여기에는 남녀임금격차해소, 성별 노동분업 타파, 여성의 법적 소유권 획득 등과 같은 구조를 변화시키는 것으로서 충족되는 필요들을 가리킨다(Moser, 1993).

모저(Moser)의 틀로 본다면, 앞서 검토한 여성과 여아들의 물 접근성 향상과 수질 향상을 위한 다양한 지원은 여성들의 실제적 요구를 충족시키는 영역에 속한다. 현재 개발협력 및 인도적 지원 분야에서는 여성들의 물과 관련된 실제적 필요들을 충족시키기 위해 운반이 용이한 물통 제공, 성별 분리 화장실 건축, 왕래가 빈번한 곳에 급수 시설, 우물, 가로등 설치 등의 다양한 노력들이 진행되고 있다. 이렇듯 여성들의 실제적 요구를 채워 주는 일은 모두의 생존과 건강과 직결되어 있기 때문에 중요하다.

그러나 실제적 요구가 충족되었다고 하여도, 한 사회의 구조와 문화가 바뀌지 않는 한 여성들에게 부과되는 부담은 지속된다. 여성들은 현재 물과 관련된 다양한 노동을 수행하면서도, 물과 식량관리에 있어서의 의사결정권한은 매우 낮다. 이는 물과 관련된 여성들의 요구가 반영되지 못한 채 의사결정이 내려지고, 궁극적으로는 이로 인해 여성과 여아의 권리가 침해될 수 있다. 아울러 수자원 관리 및 배분과 관련된 국가 물 고위결정직에 여성들이 진출하지 못하는 상황이다. UN의 2012년 통계에 따르면, 환경부나 자연관리, 에너지 분야의 장관직의 6%만이 여성으로 조사되었으며, 이는 농업부나 토지부의 상황도 마찬가지이다.¹⁰⁾ 아울러 물 사용과 밀접한 관련이 있는 농사일의 경우도 여성이 대부분의 농사일을 해도, 농지 소유는 남성만 허용되거나 아들에게만 증여되는 상황이 빈번하다. 이러한 점은 여성의 전략적 젠더요구가 충족되지 못하는 상황을 반영하며, 여성들이 법, 정책에 대해 의사결정 할 수 있고, 농촌 일의 대부분을 담당하는 여성들이 자원에 접근하도록 소유권을 보장하는 개입이 필요하다.

10) "Women Spend 40 Billion Hours Collecting Water"

<http://www.ipsnews.net/2012/08/women-spend-40-billion-hours-collecting-water/> (접속일 2020. 9. 8.)

5. 맺으며

현재 전 지구 차원의 유례없는 기후변화와 팬데믹의 상황을 맞이하여 젠더와 물의 중요성은 계속 높아지고 있다. 전염병의 예방과 대응을 위해 손씻기와 개인 위생이 강화되고 있으며 이는 깨끗하고 안전한 물의 확보 없이는 불가능하다. 또한 사회적 거리두기와 재택근무 등으로 인해 가정 내에 머무는 시간이 증가하면서, 돌봄과 가사노동에 종사하는 여성들의 물과의 접촉도 예상되는 현실이다. 특히 상수도가 발달되어 있지 않은 개도국과 분쟁이나 극심한 가뭄을 겪고 있는 지역 거주 여성들의 경우, 깨끗하고 안전한 물의 확보를 위해 소모하는 시간과 노동의 강도는 날로 가중될 것으로 보인다. 아울러 상하수도가 잘 발달하고, 물부족과 물안보가 아직 크게 문제가 되지 않는 선진국의 경우에도 빈도와 강도가 높아지는 홍수, 산불, 가뭄 등의 자연재해로 인해 물안보를 안심할 수만은 없는 상황이다.

지속가능발전목표(SDGs)는 글로벌차원의 환경담론과 개발담론이 만나 합의된 목표이며, SDGs 내 다양한 목표들의 연계성을 강조하고 있다는 점에서 물과 젠더를 연계시켜 풀어 나가기에 가장 적합한 틀을 제공해 주고 있다. 앞으로 젠더 전문가와 물 전문가가 보다 적극적으로 소통하여 이 두 영역에서의 연계성에 대한 연구와 담론을 SDGs의 틀 안에서 이끌어갈 필요가 있다. 이를 통해 SDGs의 철학인 누구도 소외되지 않는 발전에 일조할 수 있기를 희망하며, 본고가 이를 위한 작은 시작이 되기를 바란다.

• 참고문헌 •

- The Carter Center (2009), *Women and Trachoma: Achieving Gender Equity in the Implementation of SAFE*. Atlanta, GA
- GBV AoR (2019). *Handbook for Coordinating Gender-based Violence Interventions in Emergencies*. Global Protection Cluster.
https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2019/06/report/handbook-for-coordinating-gender-based-violence-interventions-in-emergencies/Handbook_for_Coordinating_GBV_in_Emergencies_fin.01.pdf (접속일 2019. 9. 5).
- Geere, J.L., Hunter, P.R. & Jagals, P. (2010). "Domestic water carrying and its implications for health: a review and mixed methods pilot study in Limpopo Province, South Africa." *Environ Health* 9, 52.
- Huq A, Yunus M, Sohel SS, et al. (2010). "Simple sari cloth filtration of water is sustainable and continues to protect villagers from cholera in Matlab, Bangladesh." *mBio*. 1(1)
- Moser, Carolin (1993). *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*. Routledge: London and New York.