

KWDI 이슈페이퍼

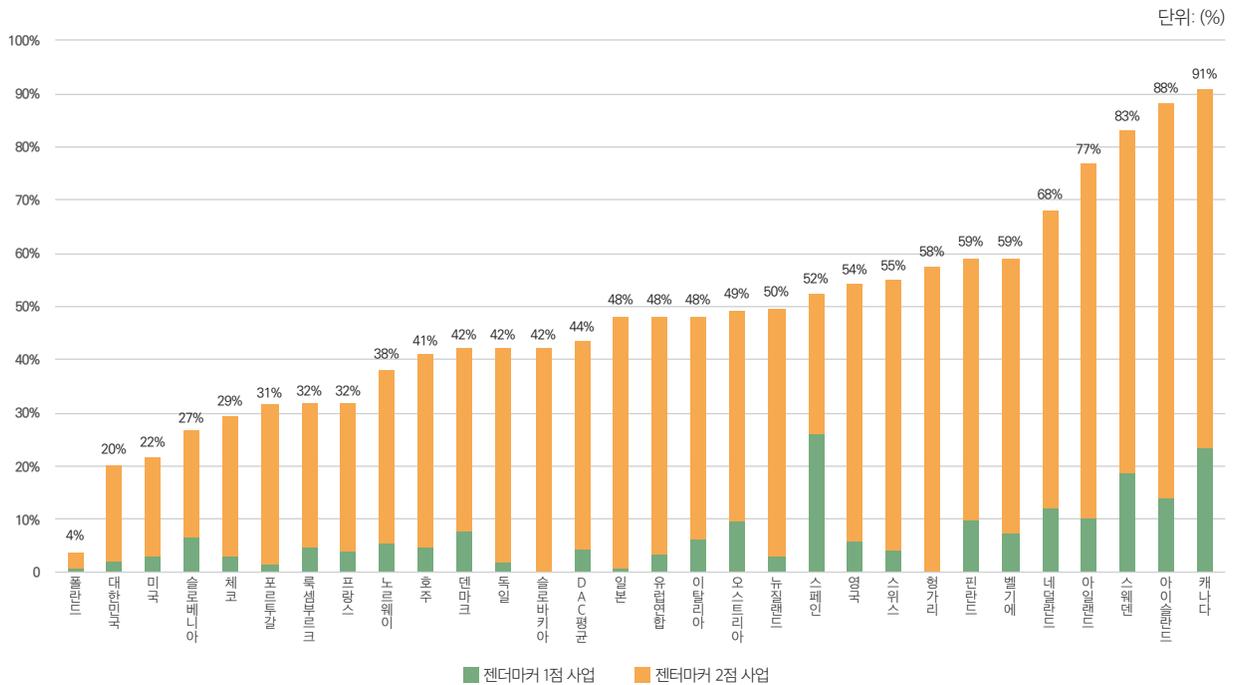
수행과제명 외교보안정책의 성주류화 방안: 페미니스트 외교정책을 중심으로
과제책임자 윤지소 부연구위원

성인지적 관점을 반영한 외교정책 추진을 위한 과제

초록

- 최근 여성의 경제적, 정치적, 사회적 참여 확대가 풍요롭고 평화로운 세계 질서와 직결된다는 이해를 바탕으로 성평등과 여성의 인권 신장을 국가 외교정책의 핵심 아젠다로 삼는 페미니스트 외교정책이 주목받고 있음.
- 외교안보정책의 효과적인 성주류화를 위해서는 페미니스트 외교정책과 같은 포괄적인 접근법이 요구됨.
- 우리나라에 시사점을 줄 수 있는 스웨덴, 캐나다, 프랑스 3개국의 사례를 살펴본 결과, 이들 국가는 궁극적으로 외교안보정책의 성주류화를 위해 페미니스트 외교정책을 도입했으며, 강력한 정치적 의지가 페미니스트 외교정책의 도입에 중요한 영향을 미쳤다는 공통점이 있음.
- 본 연구는 이러한 해외사례를 바탕으로 우리나라에 도입 필요성을 검토하고 실효성 있는 정책 방안을 제시하였음.

OECD 개발원조위원회 회원국의 전체 양자원조 중 성평등 ODA 비율 (2018-2019)



주: OECD(2021). <https://www.oecd.org/development/gender-development/aid-in-support-of-gender-equality-2021.pdf> (최종 검색일: 2021.12.7)

KWDI 이 이슈페이퍼는 다음과 같이 인용해 주십시오.

이슈페이퍼 윤지소(2021). 외교보안정책의 성주류화 방안: 페미니스트 외교정책을 중심으로. 한국여성정책연구원

- 현재 우리나라의 경우 정부 차원에서 공식적으로 글로벌 성평등 달성을 위한 약속 혹은 선언을 공표한 선례가 없으며, 글로벌 여성의제(SDGs, 1325 국가행동계획, 여성차별철폐협약 등)의 통합적 이행을 위한 프레임워크 역시 부재한 상황임.
- 또한, 우리나라의 외교정책을 주도하는 외교부는 유독 의사결정과정의 핵심에 있는 여성 고위공무원의 비율이 다른 부처에 비해서도 현저하게 낮은 것으로 나타남. 예를 들어, 2019년을 기준으로 전체 부처 여성 고위공무원 평균 비율은 7.9%인데 비해, 외교부는 이보다 2% 포인트 낮은 5.9%에 머물러 있음(인사혁신처, 2020: 83-86).
- 나아가, 정부의 지속적인 성평등 ODA 확대를 위한 노력에도 불구하고 OECD 개발원조위원회 회원국 중에 젠더 관련 사업 비율이 최하위권에 머무르는 등, 개발도상국의 성평등 노력을 지원하기 위한 자원 할당 측면에서도 뚜렷한 성과를 보이지 못하고 있는 상황임(주OECD 대한민국 대표부, 2020).

● 해외 국가의 페미니스트 외교정책 사례 분석

도입 배경

- ▶ 스웨덴, 캐나다, 프랑스는 궁극적으로 외교안보정책의 성주류화를 위해 페미니스트 외교정책을 도입했다는 공통점이 있음.
- ▶ 나아가, 3개국 공통적으로 강력한 정치적 의지가 페미니스트 외교정책의 도입에 중요한 영향을 미침.

개념 및 구조

- ▶ 3개국의 페미니스트 외교정책 개념을 살펴보면, 스웨덴은 정부의 전체적인 성평등 정책의 일부로 페미니스트 외교정책을 규정한다는 점에서 '외교' 정책에 페미니스트 관점 적용을 강조하는 캐나다 및 프랑스와 구분됨.

<표> 스웨덴 외교부의 페미니스트 외교정책 추진 방식

● 리더십

- “어디서나, 항상” 명확하고, 개방적이며, 일관적인 리더십 실행
- 외교정책 성명서(The Statement of Government Policy on Foreign Affairs)에 리더십을 통합
- 연설, 기사 및 트위터에서 정기적으로 거론
- 목표가 뚜렷한 의사결정 및 이니셔티브를 추진

● 오너십

- 페미니스트 외교정책을 위한 포괄적 공동창출(co-creation) 프로세스를 추진
- 모든 부서 및 해외 파견지에 담당자(focal point)를 배치
- 관리자들은 의사결정 및 자원의 배분을 포함한 모든 운영 프로세스에 성평등 관점을 통합할 책임이 있음

● 지침

- 절차적 규정에 있어서 성평등에 대한 책임을 명확히 분배
- 페미니스트 외교정책 시행계획을 일반적인 목표와 결과의 모니터링에 통합
- 성인지예산 실행을 포함한 더욱 강력한 젠더 주류화를 추진
- 주기적으로 성평등을 분석

<표> 스웨덴 외교부의 페미니스트 외교정책 추진 방식

<p>● 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> - 인트라넷의 테마 페이지를 지원 - 페미니스트 외교정책 시행 첫 1년 동안의 사례를 수집 - 팩트시트(fact sheets) 및 기타 정보에 대한 자료를 지원 - 페미니스트 외교정책 조정관(Coordinator of Feminist Foreign Policy) 및 성평등 대사(Ambassador for Gender Equality) 활용 - 모든 스웨덴 외교부 직원을 대상으로 전자교육(E-training)을 지원 <p>● 체계적인 업무의 예시</p> <ul style="list-style-type: none"> - 영사 관련 이슈의 성평등적 측면을 검토 - 성평등 관점으로 운영을 지원(예: 보안 및 구내시설) - 여성의 대표성을 높이기 위한 혁신적 인력배치 정책을 시행
--

출처: Government of Sweden, Ministry of Foreign Affairs(2019), p.47.

- ▶ 3개국의 페미니스트 외교정책은 외교안보 정책의 핵심에 성평등을 둔다는 점에서 유사하며, 페미니스트 외교정책 개념의 바탕이 되는 원칙과 구체적인 행동영역을 수립한다는 공통점이 있음.
- ▶ 각국의 페미니스트 외교정책의 핵심에는 외교 전담 부처가 있으며, 이 부처들은 유관 부처와 협력하여 페미니스트 외교정책을 추진하고 있음.
 - 스웨덴, 캐나다, 프랑스 모두 페미니스트 외교정책 도입 이후 이행 성과를 점검하는 평가를 받고, 그 결과를 대중에 공개하고 있음.
 - 다만, 프랑스만이 명확한 성과점검 체계 및 계획을 수립한 상황이며, 스웨덴은 페미니스트 외교정책 행동계획은 수립하였지만, 성과관리 지표를 포함한 모니터링 체계가 미흡하고, 캐나다는 페미니스트 외교정책의 한 부분인 국제원조 정책에 한해 명확하게 성과관리 지표와 모니터링 체계를 수립한 상태임.
 - 예산과 관련하여, 3개국 모두 페미니스트 외교정책을 위해 별도로 배정된 예산 규모를 파악하기는 힘들. 다만, 3개국 모두 성평등 ODA 확대를 위한 구체적인 목표치를 명시하고 있음. 나아가, 캐나다는 국내외 페미니스트 여성단체를 지원하기 위한 성평등 기금을 별도로 조성했다는 점에서 주목할만함.

<표 1> 페미니스트 외교정책 개요

구분	정의	행동영역
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> • 스웨덴 페미니스트 정부(feminist government)가 추진하는 포괄적인 성평등 정책의 일부 • 궁극적으로 '여성과 남성이 사회 발전 및 자신의 삶을 주도하는 데 있어 동등한 권한을 가지는 것'을 목표로 설정 	<ul style="list-style-type: none"> • 인권의 완전한 향유 • 신체적, 심리적, 성적 폭력으로부터의 자유 • 분쟁 예방 및 해결, 분쟁 후 평화 구축 참여 • 사회의 모든 영역에서 정치적 참여와 영향력 행사 • 경제적 권리 및 권한 부여 • 성·재생산 건강과 권리(SRHR)
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> • 페미니스트 국제원조정책(Feminist International Assistance Policy)을 포함하여 외교 전 분야에 걸쳐 페미니스트 관점을 적용하는 것으로, '무역 다양화 전략', '1325 국가행동계획', '여성평화 활동을 위한 엘시 이니셔티브', '성평등·다양성 국방정책'을 포괄 • 다양한 형태의 차별에 직면한 사람들의 요구를 바탕으로 근본적인 사회구조적 장벽을 철폐하는 데 중점 	<ul style="list-style-type: none"> • 성평등 및 여성과 소녀의 권한 강화 • 인간의 존엄성 • 모두에게 혜택을 주는 성장 • 환경 및 기후변화에 대한 행동 • 포용적 거버넌스 • 평화와 안보
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 성평등, 여성의 자유와 권리, 가부장제 폐지를 위한 투쟁을 국가 외교정책의 핵심에 두는 정책 • 나아가, 이러한 목적을 달성하기 위해 정책의 수립·이행 과정에 여성 및 페미니스트 운동의 참여 보장, 장기간에 걸쳐 자원을 할당, 효과적인 정책 추진을 위한 체계를 확보 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육, 성·재생산 건강과 같은 사회 서비스에 대한 접근성 • 양질의 노동과 같이 생산적이고 경제적인 자원 • 모든 형태의 폭력으로부터의 보호 • 경제·정치·사회적 의사결정과정에서 의미있는 참여

주: 캐나다와 프랑스는 각각 페미니스트 국제원조정책(FIAP), 성평등 국제전략이 지정한 행동영역을 표기함.

출처: (1) Government of Sweden(2019), p.18; Thompson et al.(2021), p.3; (2) Global Affairs Canada. n.d. Scene-Setter: Feminist Foreign Policy Dialogue. <https://live-amnesty.pantheonsite.io/sites/default/files/Feminist%20Foreign%20Policy%20-%20%20Scene%20Setter%20%2800%29.pdf>; Thompson et al.(2021), p.6; (3) Grésy et al.(2020), p.3; Thompson et al.(2021), p.11

소결

- ▶ 스웨덴, 캐나다, 프랑스의 페미니스트 외교정책은 국가별로 도입 시점 및 배경, 원칙, 행동영역을 물론, 이행점검 실태가 상이함.
- ▶ 세 국가가 페미니스트 외교정책을 ‘선언’하는 데 있어서는 차이가 없으나 실제 ‘정책화’하는 데 있어서는 차이가 나타났으며, 각 국가적 맥락 속에서 페미니스트 외교의 정책화가 가능했음을 보여주고 있으며, 외교안보정책의 성주류화를 강화하고자 하는 목적을 가진다는 면에서 유사함.
- ▶ 무엇보다 검토한 3개국의 페미니스트 외교정책은 “인권과 존엄성과 같은 보편적 원칙에 기반하여, 인권보장과 경제정의 실현에 대한 국가의 의무를 규정하고, 기존 정책의 틀을 깨는 변혁적인 접근법을 제공”한다는 점에 공통적인 의미가 있음(Ridge et al., 2019: 2-4).

페미니스트 외교정책 성과 및 한계

- 페미니스트 외교정책은 외교안보정책의 성주류화를 강화하고자 하는 목적 아래, 인권과 존엄성과 같은 보편적 원칙인 ‘권리(rights-based)’에 기반하여, 국가를 인권과 경제 정의 실현을 위한 궁극적인 책임 당사자로 규정하고, 기존 정책의 틀을 깨는 변혁적인 접근법을 제공한다는 점에 의미가 있음.
- 페미니스트 외교정책 도입 이후 충분한 시간이 경과하지 않아, 현재 시점에서 페미니스트 외교정책의 실질적인 성과를 논하기는 이르다고 할 수 있음.
 - ▶ 검토한 3개국 모두 정책 수립 단계에 머물러 있기 때문에, 현재 시점에서 외교, 국방, 무역, 평화 등 구체적인 분야에 미친 파급효과를 평가하기에는 이롭.
 - ▶ 다만, 페미니스트 외교정책을 도입한 몇몇 국가들이 성과점검을 위한 지표를 수립하는 등, 정책이 내실화되고 있다고 평가할 수 있음.
 - ▶ 또한, 정책의 이행을 점검하고, 그 결과를 공개하여 타국에 학습자료가 될 수 있도록 한 점 역시 긍정적으로 평가할 수 있음.
- 다만, ‘여성·소녀’에 초점을 맞추어, 인종, 장애, 계급 등과 같은 교차성이 간과된 점, 페미니스트 외교정책의 도입 이후에도 여전히 정책 추진을 위해 충분한 인적·물적 자원이 할당되지 않은 점 등이 한계로 지적됨.

● 국내 외교안보정책의 성주류화 강화방안

- ▶ 우리나라는 외교안보 분야의 효율적인 성주류화 추진이 미비한 상황임. 리더십, 정책, 자원 부문에서 성평등 달성을 목적으로 하는 활동들이 독립적으로 운영되고 있으며, 성과점검 역시 사안에 따라 개별적으로 이루어지고 있음.
- ▶ 외교안보정책의 효과적인 성주류화를 위해서는 페미니스트 외교정책과 같은 통합적인 접근법이 요구됨.

● 국내 외교안보정책의 성주류화 프레임워크 제도화

- ▶ 외교안보정책의 성주류화 프레임워크는 단순히 여성에 의한, 혹은 여성을 위한 외교정책을 의미하는 것이 아니라 성평등적 관점을 통해 가부장제, 인종차별주의, 식민주의와 같은 전통적 권력 불균형 개선에 기여하는 외교정책 접근법을 의미함.
- ▶ 외교안보정책의 성주류화 프레임워크에는 다음의 요소가 핵심적으로 포함될 필요가 있음.

<표> 외교안보정책의 성주류화 프레임워크 구성 요소

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 정책 목적 및 목표 달성을 위한 원칙 수립 • 가치 및 접근법을 포함하는 정책의 명확한 정의 • 정책 분야 구체화 및 유관 부처의 책임 명시 • 목표 및 목표 달성을 위한 타임라인 제시 • 목표 달성을 위한 활동과 구체적인 시행계획 수립 |
|--|

- ① 외교정책 성주류화 프레임워크를 도입하는 목적을 명확히 하고, 정책의 근간이 되는 원칙과 우선 순위를 설정할 필요가 있음.
- ② 가치/접근법을 포함한 정책의 명확한 정의를 통해 동 정책이 기존의 외교정책과 어떻게 구분되는지 설명할 필요가 있음.
- ③ 정책이 영향을 미치는 분야를 구체화하고(국방, 외교, 대외원조 등), 정책에 관여하는 정부 부처 및 기관들의 책임을 명시할 필요가 있음.
- ④ 정책이 달성하고자 하는 성과 목표를 명확하게 기술하고, 이를 달성하기 위한 타임라인을 제시할 필요가 있음.
- ⑤ 마지막으로, 정책과 관련된 구체적인 활동과 시행 기간을 포함하고 있는 시행계획을 수립할 필요가 있음(Thompson, 2020: 5).
 - 자원: 목표를 달성하기 위해 어떠한 인적/물적 자원이 필요한지 명시하고, 자원을 충당하기 위한 계획(인력 충원 및 예산 지원 확대 등)을 나열
 - 대표성과 포용성: 외교안보 분야 의사결정 과정에 성별, 연령 등 다양한 맥락을 고려할 것. 나아가, 단순히 정부 차원의 대표성을 넘어, 정책이 개발, 이행, 평가되는 과정 전반에 페미니스트 시민사회의 의미있는 참여 보장
 - 보고 일정: 정기적(예, 연 1회)으로 정부 안팎에서 이행을 점검하고, 그 결과를 공개하여 대내외적인 학습자료로 활용될 수 있도록 장려
 - 역량 강화: 성주류화 혹은 성평등 관점은 외교, 안보, 통상 분야 전문가들이 일상적으로 접하는 주제가 아니기 때문에, 분야 전문가들이 일하는 방식에 성평등 관점이 통합될 수 있는 방안을 제시

▶ 또한, 외교안보정책의 성주류화 프레임워크에는 진행 상황을 추적하는 평가 및 모니터링 체계가 동반되어야 함.

- 주기적으로 정부가 투명한 절차를 걸쳐 성과를 점검하고, 그 결과를 대중에게 공개
- 정부의 이행 성과를 주기적으로 점검하는 모니터링과 관련된 책임을 시민사회에도 부여
- 평가와 모니터링은 구체적인 지표에 근거하여 추진

● 추진 및 이행점검 체계 구축

▶ 효과적인 페미니스트 외교정책 추진을 위해서는 기존 성평등 정책 추진체계와 구분되는 외교부중심 별도의 성주류화 외교안보정책을 위한 추진체계가 마련될 필요가 있음.

관계부처 : 외교부, 여성가족부