

# 유네스코 이슈 브리프

성평등 담론의  
국제적 확산과  
유네스코 글로벌 성평등  
우선전략

---

김민정  
(서울시립대학교 국제관계학과 교수)

# UNESCO ISSUE BRIEF



이 글은 유네스코 이슈를 분석하고  
관련 정책제언을 적시에 제공하기 위해  
전문가의 의견을 바탕으로 작성되었으며,  
집필자의 의견은 유네스코한국위원회의  
공식입장과 다를 수 있습니다.

---

이 글은 '원고 중간 발표회'를 통해 집필자가 주제 관련  
다양한 전문가의 의견을 참고하여 작성하였습니다.

#### **중간 발표회 일자**

2021년 9월 7일

#### **중간 발표회 구성**

발표 | 김민정 (서울시립대학교 국제관계학과 교수)  
토론 | 장은하 (한국여성정책연구원 국제협력센터장)  
토론 | 최정원 (연세대학교 동서문제연구원 연구교수)

2021년 제4호  
유네스코 이슈 브리프

# UNESCO ISSUE BRIEF

# 성평등 담론의 국제적 확산과 유네스코 글로벌 성평등 우선전략

김민정 (서울시립대학교 국제관계학과 교수)

## 1. 머리말

유네스코는 유엔의 제도들이 목표로 하고 있는 세계 평화와 인류의 번영에 이바지하는 것을 궁극적 목적으로 하고 있지만, 그것을 이루는 방법을 교육·과학·문화·정보커뮤니케이션의 교류로 설정한다는 점에서 다른 유엔 제도들과 차이가 있다. 유네스코는 1945년 제2차 세계대전의 종전과 더불어, 전쟁으로 파괴되고 분열된 세계의 문제를 교육을 통해서 해결하고, 과학의 발전과 문화적 진보를 통하여 인류의 번영을 이루기 위해서 창설되었다. 이러한 아이디어는 기본적으로 이상주의적인 세계관과 근대의 계몽주의에 기반하고 있는 것으로서, 세계대전과 같은 인류의 참상은 결국 인간의 무지로부터 출발하기 때문에 인류를 교육하고 과학적 발전을 통하여 인류의 보편적 삶의 질을 향상시키고 서로를 이해하는 문화적인 교류가 세계대전과 같은 끔찍한 사태의 재발을 방지하고, 보다 나은 지구적 삶을 가져온다는 믿음을 기반으로 한다. 유네스코의 활동에는 이러한 믿음이 내재되어 있다. 그렇기 때문에 유네스코헌장에는 ‘교육의 기회는 모든 사람에게 충분하고 평등하게 주어져야하고, 객관적 진리는 구속받지 않고 탐구되어야하며, 사상과 지식은 자유로이 교환되어야 함을 확신’한다고 명시되어 있다. 이런 점에서 유네스코는 유엔의 여러 기구들이 직접적으로 군축이나 핵무기의 통제 등과 같은 경성권력(hard power)으로 국제평화를 이끌려고 하는 것에 비해서 인류의 무형 자산으로서 ▲지식의 확산 ▲상호이해의 증진 ▲윤리와 도덕의 함양 등의 정신적인 분야에서의 협력을 추진하여 국제평화에 이르려고 한다는 특징을 가지고 있다. 이러한 이념을 바탕으로 유네스코는 1945년부터 80년이 넘는 기간 동안 전 세계의 교육발전과 과학의 진보 및 문화 발전을 도모해왔다. 유네스코는 다양한 국제 교육의제를 제시해왔고, 개발도상국의 교육을 지원하면서 세계문화유산과 같은 각종 문화의 교류 및 보호를 진작하면서 그 존재와 중요성을 세상에 인식시켜왔다. 특히 여러 가지 이유로 국가가 이러한 분야에서 활동하기 어려운 지역에서 유네스코는 많은 성과를 이루었다.

그동안 유네스코 활동에 어려움이 없었던 것은 아니지만 국제사회의 변화를 추동하기도 하고 다른 한편으로 국제사회의 변화를 수용하면서 국제사회가 보다 나은 방향으로 진화하는 데 중요한 역할을 했음을 부인하기는 어렵다. 제2차 세계대전 직후 유네스코 창설 당시와 오늘날의 국제관계 및 국제사회는 상당히 많은 변화를 겪었고, 당면한 과제 역시 상당히 달라졌다. 이러한 국제사회의 변화에 직면하여 유네스코는 새로운 의제를 개발하여왔고 최근에는 ‘전략적 전환(UNESCO Strategic Transformation)’이라는 새로운 목표를 제시하였다. 같은 맥락에서 전 세계적으로 성평등이 중요한 목표로 제시되고 있는 오늘날, 유네스코는 2008년 새로운 우선전략으로 글로벌 성평등 우선전략(Global Priority Gender Equality)을 천명하면서 유네스코 활동의 한 축으로 삼기로 하였다. 이것은 2008년 1월부터 ‘2008~2013 중기전략(Medium-Term

Strategy for 2008-2013, 34 C/4)'의 구도 속에서 실행에 들어갔고, 이어서 '2014~2021 중기 전략(Medium-Term Strategy for 2014-2021, 37 C/4)' 속에서도 글로벌 우선전략으로 계속 추진되고 있다. 이에 본 글에서는 유네스코 글로벌 성평등 우선전략의 ▲도입 배경 ▲주요 목표 그리고 ▲추진현황을 살펴보고 한국의 대(對) 유네스코 외교전략에 있어서 유네스코 글로벌 성평등 우선전략의 함의에 대해서 살펴보고자 한다.

## II. 성평등 담론의 국제적 발전

성평등이 국제적으로 의미 있는 담론이 되기 시작한 것은 1975년 멕시코 세계여성대회로부터 라고 할 수 있다. 1960년대 미국과 유럽의 여성들은 훗날 2기 여성운동이라 이름 붙여진 여성 운동을 전개하였다. 여성해방운동이라고도 불리는 이 시기의 여성운동은 19세기에 정치적 참여를 중심으로 전개되었던 여성운동과는 달리 법과 제도적 평등으로도 성취되지 못했던 여성들의 실질적인 평등이 주요 의제였다. 이들은 남녀 간의 사회적 불평등은 남녀의 생물학적 차이에 그 근본적인 출발이 있지만, 보다 정확하게 불평등의 근원은 문화에 있다고 생각하였다. 2기 여성운동의 선봉에 있었던 시몬느 드 보부아르(Simone de Beauvoir)는 자신의 저서 「제2의 성(Le deuxième sexe)」에서 ‘여성은 여성으로 태어나는 것이 아니라 여성으로 길러진다’라는 유명한 말을 남겼다. 즉 사회에서 남녀를 차별적으로 대우하고 그러한 차별을 남녀 속에 내재화하면서 여성은 이러한 사회의 암묵적 억압에 의해 그 사회가 요구하는 여성이 되어가고 그렇게 성 불평등이 영속화된다는 것이다.

이러한 주장은 1960년대 말부터 시작하여 곧 전 세계적으로 확산되었고, 곧이어 유엔에서 이를 이어받아 1975년 멕시코 시티(Mexico City)에서 유엔여성10년(1975~1985)을 선포하기에 이르렀다. 유엔은 경제사회이사회 여성지위위원회(Commission on the Status of Women)의 여성지위 향상을 위한 다양한 활동을 인정하고, 1972년 제27차 총회에서 1975년을 세계 여성의 해로 정할 것을 만장일치로 결의하면서 그 첫해인 1975년에 멕시코시티에서 세계여성대회를 개최하였다. 이 대회에서 여성의 지위 향상과 차별 철폐를 위한 세계 행동 계획을 결정하고, 1985년까지 10년 동안 여성의 지위 향상을 위해서 노력하자고 결의하였다. 1985년에는 유엔여성10년을 결산하는 회의를 나이로비(Nairobi)에서 개최하고 ‘여성의 지위향상을 위한 나이로비 미래전략’을 채택하였다. 다시 10년 뒤인 1995년에는 북경(Beijing)에서 세계여성대회를 개최하고 21세기 여성발전을 위한 전략으로 성주류화(Gender mainstreaming) 개념을 도입하면서 행동계획을 발표하였다. 이후 유엔은 세계 여성대회를 통해서 회원국들이 여성의 지위향상 문제에 관심을 가지며 구체적인 노력을 개진하여 실질적인 성과를 거두도록 독려하였고, 그 이행과정을 점검하여 지구적 성평등을 달성하는 일에 노력을 경주하였다. 2021년에는 세대평등포럼(Generation Equality Forum)이 개최되어 향후 성평등이제를 여러 세대가 함께 논의하는 취지로 진행되었다. 이번 세대평등포럼은 1995년 북경 여성대회 25주년을 맞이하여<sup>[1]</sup> 아

[1] 원래 2020년에 개최하려고 하였으나 코로나 19로 인하여 1년 연기되었다. 1975년 제1회 세계여성대회 개최국이었던 멕시코와 프랑스가 공동의장국이 되어서 개최되었다.

직까지 완전한 평등을 달성한 국가가 없는 상황에서, 현재 우리에게 당면한 다양한 문제군을 성 평등의 시각으로 논의하기 위해서 개최되었다. 이 포럼에서는 ▲젠더기반폭력 ▲기후정의를 위한 여성주의 활동 ▲성평등을 위한 기술혁신 등 새로운 의제들이 다각도로 논의되었다(윤지소 2021, 64).

이와 더불어 유엔에서는 세계 각국이 여성에 대한 차별을 철폐할 수 있도록 협약을 체결하였다. 1979년 유엔 총회에서 채택된 ‘여성차별철폐협약(CEDAW: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)’은 국제법으로 남녀평등원칙을 천명하고 여성에 대한 모든 형태의 차별을 금지하는 적절한 조치를 취하도록 촉구하였다. 이를 바탕으로 여성을 모든 종류의 차별로부터 보호하는 것을 보장하기 위해서 재판정을 설치하거나, 다른 국제적인 제도들을 통하여 강제력 있는 결정들을 하고 있다.<sup>[2]</sup>

그러나 이러한 노력들은 차별이 발생하여 여성들에게 큰 피해가 발생했을 때의 사후적인 처방에 관한 것이다. 보다 중요한 것은 이러한 피해가 발생하지 않도록 하는 것이고, 성평등한 사회를 이루기 위한 노력이 지속되어야 할 것이다. 여성들이 광범위한 차별과 폭력에 노출되는 것은 전 세계 어디에서나 마찬가지이지만, 그 정도는 개발도상국에서 훨씬 더 심하게 나타난다. 그 이유는 첫째가 교육과 관련이 있다. 사회의 발전과 함께 전반적인 교육수준이 높아지면서 여성들은 자신들의 권리를 인식하고 불평등에 저항하게 된다. 또한 교육수혜와 더불어 여성들이 경제적 활동에 참여하면서 ▲고용 ▲임금 ▲직장문화 등과 관련한 불평등에 민감하게 반응하게 되면서 이를 고치려는 노력을 전개하게 된다. 또한 전반적으로 교육수준의 향상은 인간의 보편적인 권리에 대한 관심 및 인정으로 나타나게 되어 사회가 성불평등에 민감하게 반응하게 된다. 이러한 과정에 아직 이르지 못한 많은 개발도상국가에서는 여성들이 교육을 받지 못함에 따라 조혼 및 각종 억압적 사회관습 속에서 불평등한 상황에 처해있게 된다. 개발도상국의 여성들은 이러한 폐습에 도전할 수 있는 아무런 수단을 가지지 못한 채 불평등을 감내할 수밖에 없게 된다. 따라서 교육은 사실상 사회적 불평등을 철폐할 수 있는 첫걸음이 되는 것이다.

두 번째로, 개발도상국가에서 여성에 대한 광범위한 차별이 보다 심각한 이유는 문화 때문이다. 성적 차별의 출발점을 흔히 육체적 차이라고 생각한다. 그러나 육체적 차이가 직접적으로 사회

[2] 1990년대 많은 지역 분쟁과 내전이 발생하면서 이 과정에서 여성들은 처참한 폭력에 노출되었다. 발칸반도 및 아프리카 지역 내전에서 발생한 여성에 대한 폭력은 국제 특별재판소를 통하여 여성차별철폐조약과 기타 국제법에 기초하여 처벌받았다.



적 불평등을 낳지는 않는다. 육체적인 차이를 성적 차별로 해석해내는 것이 문화이다. 문화 속에 내재되어 있는 여성관, 남성관이 차별의 근원이 된다. 사회적으로 중요하고 중심이 되는 영역에는 남성이 많은 반면, 사회적으로 주변적인 영역에는 여성이 많은 것도 이러한 여성관, 남성관 때문이다. 이것이 우리가 흔히 말하는 젠더(gender)이다. 즉 사회적으로 정의된 성역할이라고 할 수 있다. 문화가 특히 문제가 되는 것은 사람들이 이것을 문제라고 인식하지 못하고 남성뿐만이 아니라 여성들도 이를 자연스럽게 받아들이기 때문이다. 당연한 것, 자연스러운 것으로 인식하게 되어 이에 대해 문제를 제기하는 것을 오히려 이상하게 여기게 되면서 점점 문화가 만들어낸 젠더관계가 고착·영속화된다. 이러한 경향을 변화시키는 데에는 시간이 많이 걸리지만, 이를 고치지 않으면 성평등은 요원하다. 개발도상국가에서는 교육과 문화 두 영역에 있어서 성평등을 위한 노력들이 개진되어야한다. 이런 점에서 교육과 문화 영역에 있어서 국제적 협력을 추구하는 유네스코가 글로벌 우선전략으로 성평등을 2008년에 도입한 것은 다소 늦은 감이 있다.

유네스코가 글로벌 우선전략으로 성평등을 도입하기 이전에 개발도상국의 발전전략과 더불어 성평등이 논의되기 시작한 것은 1970년대부터이다. 유엔을 중심으로 개발도상국가의 발전 프로그램이 추진되면서 경제적으로 더 열악한 상황에 놓여있는 개발도상국 저소득층 여성들의 발전이 중요한 논의로 등장하였다. 초기에는 ‘발전 속의 여성(WID: Women in Development)’ 프로그램이 여성들의 경제적 발전의 방법으로 제시되었다. 아시아와 아프리카 여성들이 전통 사회에서는 남성들 못지않게 경제활동에 활발히 참여하고 상당한 사회경제적 지위를 누렸지만, 근대화되면서 남성들 중심의 산업발전 모델이 정착되고 여성들은 근대화 경제구조의 부차적 값싼 임금노동자로 전락하거나, 역동성을 상실한 전근대적 농업부문에 종사하게 되어 남녀의 격차가 벌어지게 되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 여성들에게도 동등한 교육의 기회를 제공하고 근대화 발전과정에 여성을 통합시켜야한다는 주장이 WID의 핵심 내용이다(Miller, Razavi 1995).

1980년대에 오면서 WID의 발전전략이 개발도상국 발전전략에 여성을 끼워 넣는 전략이라는 비판이 나오면서 조금 더 성평등한 발전전략으로 ‘여성과 발전(GAD: Gender and Development)’ 전략이 나왔다. 사회경제구조는 그대로 유지한 채 여성들에게 참여할 기회를 부여하는 WID전략은 성불평등한 구조 자체를 바꾸는 근본적인 해결책이 될 수는 없다. 이러한 불평등한 구조 속에서 여성의 참여가 확대되면 여성들은 이중고를 겪게 된다고 WID 전략은 비판을 받았다. 이렇게 개발도상국에 만연해있는 가부장제와 남성우월주의적인 문화 자체를 타파하는 것이 보다 중요한 목표가 되어야하는데, 이를 위해서는 WID 전략에서 강조하는 동등한 기회의 배분에 앞서 ▲여성에게 남성과 동등한 역할과 권한을 부여하고 ▲남성위주의 권력 배

분과 통제 방식을 개선해야 할 필요가 있다는 주장이 GAD의 발전전략이다(Rathgeber 1994). GAD가 처음 등장한 것이 1985년 나이로비 세계 여성대회였고, 이로부터 개발도상국 발전전략의 핵심으로 GAD 전략이 중요시되었다. 그 10년 후인 1995년 북경 여성대회에서는 동등한 역할과 권한의 부여를 위한 방법으로서 성주류화가 논의되기에 이르렀다.

성주류화전략은 ▲빈곤 ▲교육 ▲건강 ▲여성폭력을 비롯한 25개 영역에서 젠더 관점을 통합하여 젠더 관점이 사회의 중요한 영역에서 주류가 되게 하는 방식이다(UNWomen 1995). 북경 세계 여성대회에서는 이와 더불어 정책결정과정에 남녀의 동등한 참여와 권한을 강조했는데, 정책결정과정에서의 남녀동등한 참여는 결국 남성위주의 사회구조, 권력배분, 통제방식을 바꾸는 첫걸음이 되기 때문이었다.

2000년 유엔에서는 2015년까지 세계의 빈곤을 절반으로 줄인다는 내용을 담은 ‘새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)’를 채택하였다. MDGs는 절대빈곤 및 기아 근절, 보편적 초등 교육의 실현 등 8개의 목표를 담고 있는데, 그 가운데 하나로 양성평등과 여성능력의 고양에 포함되어 있었다. 이는 MDGs의 세 번째 목표로서, 초등교육과 중등 교육에서 2005년까지, 그리고 모든 교육수준에서 2015년까지 남녀의 차이를 줄이는 것을 목표로 하였다. 이를 바탕으로 하여 ▲초등교육, 중등교육, 고등교육에서의 남성 대 여성비율 ▲비농업분야 임금 고용에서 여성의 비율 ▲의회에서 여성의 비율을 중요한 목표지표로 내놓았다.

2015년에 MDGs가 종료되면서 유엔에서는 다시 2016년부터 2030년까지 시행되는 유엔과 국제사회의 최대 공동목표로서 ‘지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)’를 채택하였다. SDGs는 모두 17가지의 주목표와 169개의 세부목표를 설정하고, 이를 이행하고자하는 국제사회의 결의를 포함하고 있다. 이 가운데 다섯 번째의 목표가 양성평등으로서, 성평등의 달성과 모든 여성 및 소녀의 권익 신장으로 설정되어 있다. 여기에는 정책결정 과정에서의 동등한 참여, 여성에 대한 폭력의 근절, 조혼의 근절 등이 포함되어 있다.

유네스코는 유엔의 전문기구 가운데에서는 처음으로 2008년 ‘성평등’을 글로벌 우선전략 가운데 하나로 채택하였고, 2008~2013 중기전략(34 C/4)을 통해서 이를 시행해왔으며 이어서 2014~2021 중기전략(37 C/4)의 차원에서 지속적으로 추진하고 있다. 2000년 MDGs로부터 시작하여 전 세계적으로 양성평등이 중요 정책 목표가 되고 있는 상황에서, 교육과 문화, 지적 발전에서의 국제적인 교류와 협력을 중요 목표로 삼고 있는 유네스코가 2008년에야 성평등을 글로벌 우선전략으로 택한 것은 시기적으로 다소 늦은 감이 없지 않다. 이미 2000년대부터 많은 국제기구 및 국제개발협력에 있어서 성평등 및 여성의 능력 고양은 중요한 의제가 되고 있

다는 점을 생각할 때 교육 및 자연과학, 인문·사회과학, 그리고 문화 및 정보커뮤니케이션 영역에서 활동하는 유네스코는 그만큼 할 일이 많다.

표1 성평등 담론의 국제적 전개

시 기	내 용
1960년대	2기 여성운동 법제도적인 평등을 넘어서 실질적 평등을 추구
1975년	멕시코 세계 여성대회 1975~1985년 사이 10년 동안 성평등을 위한 세계의 노력 촉구
1970년대	UN WID 전략 개발도상국 발전전략에 여성을 포함시킴, 여성에 대한 평등한 교육 기회 및 노동 기회 강조
1979년	여성차별철폐협약 모든 종류의 여성에 대한 차별과 폭력의 철폐를 촉구
1985년	나이로비 세계 여성대회 여성지위 향상을 위한 나이로비 국제 전략 채택
1980년대	UN GAD 전략 개발도상국에 만연한 가부장제와 남성중심 사회의 전환 목표, 권력 배분과 통제방식의 성평등 추구 전략
1995년	북경 세계여성대회 21세기 여성발전을 위한 성주류화 전략 채택
2000년	MDGs 21세기 15년 동안 세계 빈곤을 줄이기 위한 목표 설정, 양성평등 및 여성능력의 고양 포함됨.
2008년	UNESCO 성평등 우선전략 '성평등'을 (아프리카와 함께) UNESCO 두 개의 글로벌 우선전략 가운데 하나로 채택
2016년	SDGs MDGs이후 지속가능한 발전을 2030년까지 이룰 17개의 목표 설정, 양성평등이 하나의 목표로 설정됨.
2021년	세대평등포럼 성평등의 새로운 의제들을 여러 세대가 함께 논의함. 젠더기반폭력, 기후정의를 위한 여성주의 활동, 성평등을 위한 기술혁신 등의 새로운 의제를 논의함.

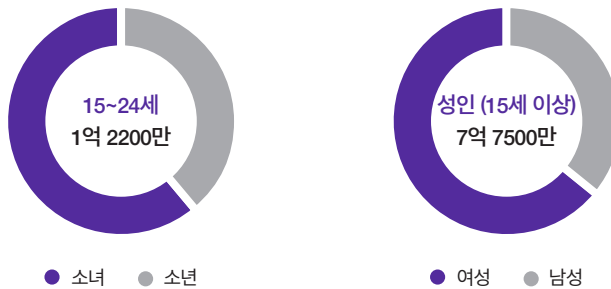
### III. 유네스코 글로벌 성평등 우선전략의 도입

#### 1. 도입 배경

유네스코는 2008년부터 글로벌 우선전략으로서 성평등을 도입하였고, 1차로 2008~2013 중기전략(34 C/4)의 일환으로 행동계획을 시행하였으며, 2014~2021 중기전략(37 C/4)의 행동계획을 현재 추진하고 있다. 유네스코에서 두 개의 글로벌 우선전략 가운데 하나로 성평등을 채택하고 글로벌 차원에서의 성평등 진작에 적극 개입하게 된 것은 회원국들의 광범위한 요구와 더불어 유네스코 자체적으로도 성평등은 인간의 기본적 인권이며 MDGs와 같이 국제적으로 승인된 개발목표의 선결조건이라는 인식에 바탕을 둔 것이다(UNESCO 2008b). 2006년 세계경제포럼(Davos Forum)에서 전 세계적인 젠더격차에 대한 리포트를 발간하기 시작하면서, 그 첫 번째 연간리포트로 'Global Gender Gap Report'를 2006년 발간하였다. 이에 따라 전 세계 경제발전은 성평등을 동반해야함을 국제적으로 알리면서 ▲건강 ▲교육 ▲경제 ▲정치 분야에서 각국의 젠더불평등 상황을 통계로 보여주었다. 이렇게 성불평등에 대한 전 세계적인 민감화가 확산되는 과정에서 유네스코는 2007년 총회(UNESCO General Conference) 계기에 2008~2013 중기전략(34 C/4)을 채택하면서 자연스럽게 우선전략에 대한 논의가 진행되었고, 당시 전 세계적으로 관심이 확대되고 있던 성평등 의제를 우선전략으로 채택하게 된 것으로 분석해 볼 수 있다. 전 세계 7억 7,400만 명의 성인 문맹자 가운데 3분의 2가 여성이고, 전 세계 여성 3명 가운데 1명은 매 맞는 상황에서 살고 있으며, 강제성교와 다양한 형태의 젠더기반 폭력에 노출되어 있다(UNESCO 2008a, 1). 사하라이남 아프리카에서는 HIV에 감염된 인구 가운데 59%가 여성이며, 15세 이상의 젊은 여성들 중에서는 같은 나이의 남성에 비해서 적어도 3배나 많이 감염되었다. IT에의 접근에 있어서도 성별 격차는 다른 어떤 격차보다 심하다. 인터넷 사용률을 볼 때 전 세계적으로 남성은 55%, 여성은 48%만이 인터넷을 사용하고 있다. 총 교육기간이 적으면 적을수록 더 많은 자녀를 출산할 가능성이 높으며, 자녀를 많이 출산할 경우 여성들은 자녀양육에 인생 대부분의 시간을 할애할 수밖에 없게 된다. 또한 여성은 남성에 비해서 경제활동 참가율이 낮다. 남성의 경제활동 참가율을 100%로 설정하였을 때 여성의 비율은 66.7%에 지나지 않는다. 여성의 목소리는 정책결정과정 중에 그다지 대표되지 못하고 있다. 2021년 현재 여성들은 자국 국회에서 25.5%밖에 대표되지 못하고 있다(<https://www.ipu.org/our-impact/gender-equality>). 이러한 상황을 보면서 유네스코는 성에 기반한 차별은 인권침해이고, 성평등은 기본적으로 인간의 존엄의 문제이며 정의의 문제라는 시각을 가지고 있다. 유네스코는 성평등을 개발 동력을 위한 강력한 지렛대가 될 수 있다고 생각한다. 이러한 믿

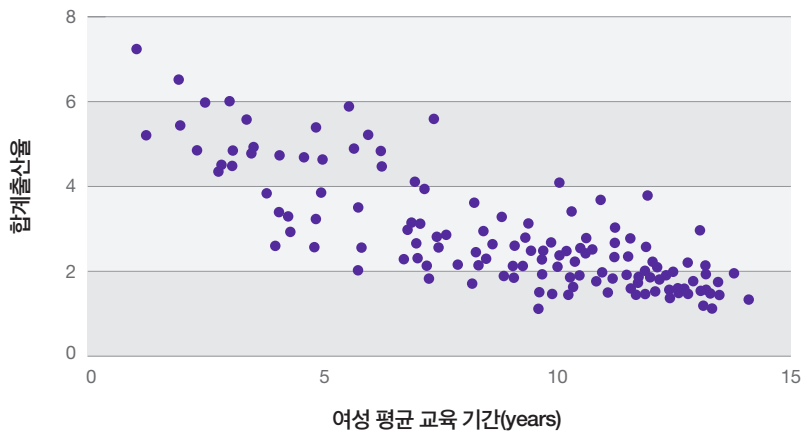
음으로부터 시작된 글로벌 성평등 우선전략은 2008년 당시 MDGs의 양성평등 및 여성능력 고양 목표와 궤를 같이 하면서, 또 다른 하나의 우선전략<sup>[3]</sup>과 함께 개발의 선행조건으로서 추진되고 있다.

그림1 문맹자 가운데 여성비율



출처: <https://visual.ly/community/Infographics/education/literacy-world>  
(2021.8.10. 검색)

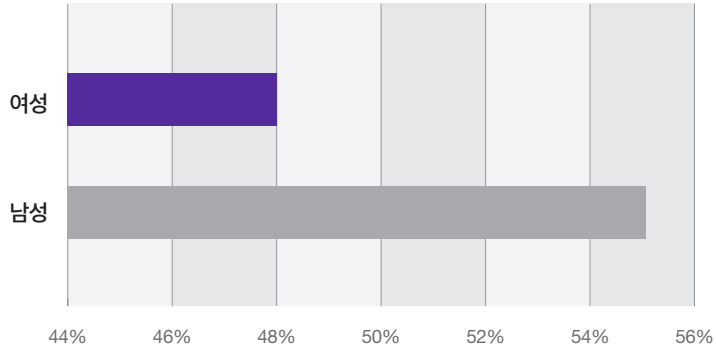
그림2 여성교육기간과 출산율의 상관관계



출처: Kim 2010, 1

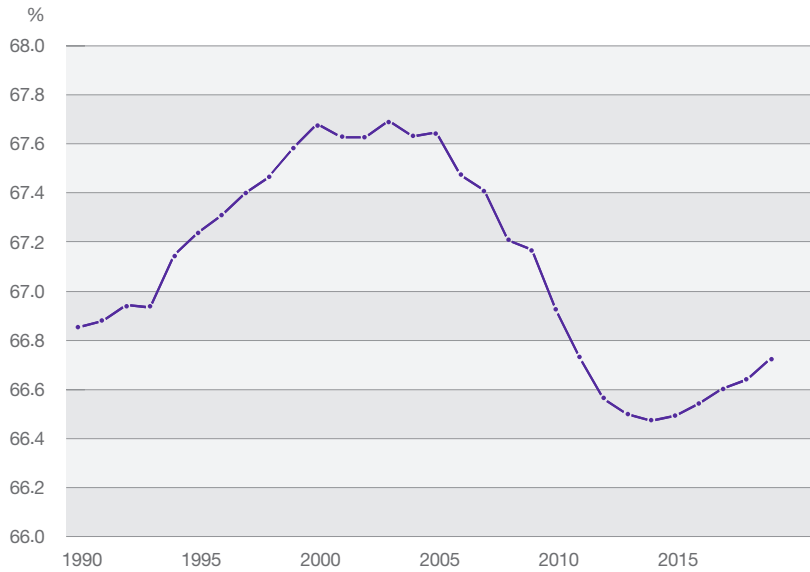
[3] 다른 하나의 글로벌 우선전략은 아프리카(UNESCO Global Priority Africa)이다.

그림3 인터넷 사용 남녀격차



출처: 매일경제 2021.7.31. <https://www.mk.co.kr/news/it/view/2021/07/739982/>  
(2021.8.5. 검색)

그림4 여성경제활동 (여성:남성)



출처: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FM.ZS?end=2019&start=1990&view=chart>  
(2021.8.4. 검색)

유네스코의 성평등 우선전략은 여성에 대한 그 어떤 형태의 차별이라도 그것은 인권에 대한 침해라는 기본 전제로부터 출발하여, 성적 차별 없는 평등을 지향하는 것을 유네스코 사업의 우선 전략으로 삼는다는 의미를 지닌다. 유네스코에서의 성평등은 남성과 여성 간 권력 및 지식의 균등한 배분을 의미하며, 남녀는 평등한 기회와 권리 그리고 의무를 공유함을 의미한다(UNESCO 2008a). 이것은 모든 분야에서 남녀의 이익과 필요, 우선순위가 각각 고려되어야함을 의미한다(UNESCO 2014, 10). 또한 글로벌 성평등 우선전략은 성평등을 목표로 하면서 동시에 여성의 역량강화(Women's empowerment)를 추구한다. 여성의 역량강화는 한마디로 여성들이 자신의 삶을 통제할 수 있도록 여성의 능력을 배양하는 것을 의미한다. 자신들의 의제를 스스로 설정하고, 기술을 익히며, 자존감을 세우고 문제를 해결하며, 자립능력(self-reliance)을 기르는 것이다(UNESCO 2008, 1). 이런 점에서 유네스코의 성평등 개념은 여성에 대한 차별 철폐를 약속했던 CEDAW나 성주류화를 통해서 사회 각 영역에서의 성평등을 목표로 한 1995년의 북경 선언, 그리고 빈곤의 감소와 지속가능한 발전을 위해서 양성평등과 여성의 능력 배양이 반드시 전제되어야한다는 목표를 세웠던 MDGs 및 SDGs 등의 국제적인 협약 및 선언의 내용과 그 궤를 같이 한다.

## 2. 글로벌 성평등 우선전략의 내용

유네스코는 2008년 '2008~2013 중기전략(34 C/4)'을 채택하면서 성평등을 기구의 두 개의 글로벌 우선전략의 하나로 삼고 추진하고 있다. 유네스코 글로벌 성평등 우선전략은 크게 두 가지 목표를 가지고 있다. 첫 번째 목표는 정책·프로그램·계획을 통하여 남녀가 지속가능한 발전과 평화를 향유할 수 있도록 노력하고, 삶의 모든 과정에서 남녀가 함께 할 수 있는 가능한 환경을 창출하도록 지원하는 유네스코 조직의 능력을 강화하는 것이다. 두 번째 목표는 평화와 지속가능한 발전에 유네스코가 기여함으로써 전 지구적으로 여성의 역량강화와 성평등에 긍정적이고 지속적으로 기여할 수 있도록 보장하는 것이다(UNESCO 2018). 이것은 유네스코 조직이 내부적으로 성평등한 직장, 성평등한 정책결정과정, 성평등한 정책을 창출하는 기구가 될 수 있도록 제도를 개선하고 내부 문화를 변화하는 것을 의미하는 동시에, 유네스코에서 추진하는 다양한 정책과 프로그램들이 실질적으로 성평등을 이루고 여성의 역량을 강화하는 프로그램으로 이루어지도록 노력한다는 것을 의미한다.

이를 위해서 유네스코는 두 가지 접근방식을 채택하였다. 그 하나는 성주류화전략이며 다른 하나는 성관련 특별 프로그램(gender specific programming)이다. 유네스코는 회원국들에게 여성의 역량강화, 여성의 권리신장, 성평등을 지원하는 정책을 위임하면서 성주류화방식과 성특수적 프로그램의 시행을 요구한 것이다. 성주류화전략은 모든 관련 프로그램 시행에 있어서 젠더관점에 기반하여 프로그램을 계획하고 시행하도록 하는 것이다. 성주류화전략은 기본적으로 젠더분석과 성분리 통계를 사용하여 성간의 격차를 인식하고, 이 격차에 대한 관심을 촉구하면서 기존의 격차를 줄이는 프로그램이나 전략을 개발하며, 이를 위해 적절히 자원을 배분하고 마지막으로 이를 시행하는 과정을 젠더관점에서 모니터링하는 것을 포함한다(UNESCO 2008, 2). 다른 하나는 성에 초점을 맞춘 특수한 정책을 시행하는 것이다. 성특수적 프로그램은 특수한 상황에 있는 여성과 남성, 소녀와 소년이 직면한 특수한 불평등을 줄이는 것을 목적으로 한다. 여성과 남성의 사회적, 정치적, 경제적 역량강화에 초점을 두면서 여성성과 남성성의 규범을 전환할 수 있는 계획도 이에 포함된다. 예컨대 특별한 차별과 불평등을 겪고 있는 여성들을 대상으로 하는 프로그램이나 소녀들의 역량강화 정책 혹은 소년들의 성인지성 강화정책 등을 의미한다. 유네스코에서 실시하고 있는 실제 프로그램 가운데 ▲'소녀와 여성 교육을 위한 글로벌 파트너십' ▲여성과학자를 위한 '유네스코-로레알' 프로그램 ▲젠더와 미디어에 관한 글로벌 연합 등이 이에 해당된다. 유네스코 내부적으로는 남녀 직원의 동등한 경력 기회를 지원하고, 일과 삶의 균형을 추구하는 노동환경 및 조건을 만드는 것을 의미한다. 이를 통해서 점진적으로 유네스코 사무국 내 정책결정 과정에 여성의 대표성을 향상하는 것을 의미한다.



이러한 방법론에 기반하여 유네스코는 글로벌 우선전략으로서 성평등을 위한 행동계획을 발표하였다. 2008년에는 성평등행동계획 I(2008~2013)을 발표하였고, 이어서 2014년에는 성평등행동계획 II(2014~2021)를 발표하였다. 각각의 행동계획은 유네스코 권능영역 5개 분야에서 구체적으로 성평등을 추진하는 정책의 내용들을 설명하고 있다.

첫째 영역은 교육 영역이다. 성평등은 유네스코 활동의 중요한 영역 중 하나인 교육을 받을 권리와 밀접한 관련이 있다. 앞서서도 언급하였듯이 가장 가시적인 세계적 성 불평등 가운데 하나가 문맹자의 성간 격차이다. 유네스코가 역량강화를 위해 추진하는 문해 이니셔티브(LIFE: Literacy Initiative for Empowerment)는 특히 문해에 있어서의 성 격차를 인식하고 이를 시정하는 여성들의 문해 활동에 관심을 두는 방향으로 진행될 수 있다. 또한 인간개발보고서(Human development Report 2020)에 의하면 사하라이남 아프리카의 많은 국가들에서 여성과 남성의 교육 수혜율이 매우 낮는데, 특히 여성들의 교육 기간은 2년이 채 안 되는 국가들이 많이 있다. 기니(Guinea)는 1.5년, 부르키나파소(Burkina Faso)는 1.1년, 말리(Mali)는 1.7년, 차드(Chad)는 1.3년으로 보고되어 있다(UNDP 2020, 359). 교육 기간이 짧다는 것은 교육을 받을 권리를 향유하지 못한다는 점과 남녀 간 교육수혜의 불평등이 존재한다는 점에서도 상당히 심각한 인권침해이지만, 다른 한편으로 짧은 교육 기간은 조혼 및 자녀 출산과도 밀접한 관련이 있다. 많은 연구들이 지적하고 있듯이 여성들이 초등교육도 받지 못하거나 1-2년 정도의 교육밖에 받지 못한 경우 대부분은 조혼과 자녀 출산으로 연결되어 조혼으로 인한 가부장적 억압 속에 놓이면서, 많은 자녀들의 양육으로 소외된 삶에 놓이게 된다. 이런 점에서 유네스코의 기본적인 목표 중 하나인 '모두를 위한 교육(EFA: Education for All)'은 성평등을 이루는 첫 걸음일 수 있다. 이처럼 유네스코의 글로벌 성평등 우선전략 주프로그램 I은 ▲성평등한 교육에의 참여 확대(in education) ▲교육 내용에서의 성평등 강화(within education) ▲교육을 통한(through education) 삶의 기회 확대 및 노동의 기회 확장 등을 통해 여성들의 삶의 질 개선에 큰 도움이 될 수 있다(UNESCO 2019, 11).

주프로그램 II는 자연과학에 관한 것으로, 특히 동 분야 내 여성연구자들의 수가 남성연구자들에 비해서 훨씬 적으며, 성적 불균형이 오랫동안 지속되어 왔다는 점을 고려하면서 문제를 극복하려는 노력으로 구성되어 있다. 주 내용은 ▲여성들을 위한 역할 모델을 제공하기 위해 과학 및 공학 분야에서 여성들을 지원하는 프로그램 ▲여성과학자들의 역량강화 및 네트워크 능력함양 ▲성별 분리통계의 수집을 통한 과학 분야에서의 여성의 상황과 위치를 정확하게 파악하고 정책 수립의 기초 자료로 고려 ▲과학정책결정과정에서 여성의 참여 증대 ▲지속가능한 발전을 위한 과학 지식의 창출 및 전파에 여성의 기여 지원 등의 항목으로 구성되어 있다.

주프로그램 III은 인문·사회과학 분야인데, 사회적 포용과 사회적 전환을 위한 정책에 성평등담론이 충분히 통합되도록 노력하고 있다. 젊은 여성과 남성을 위한 정책 및 프로그램에서 소외된 상황에 있는 젊은 여성들의 특별한 필요와 기대, 요구가 반영되도록 특별한 관심이 필요하다. 이 분야에서 특히 관심을 가지는 것은 남성과 소년들이 강력한 성평등 옹호자가 될 수 있도록 역량을 강화하는 프로그램을 시행하는 것이다.

주프로그램 IV는 문화 분야인데, 여성과 남성이 문화생활에 동등하게 접근하고 참여하며, 문화를 향유할 수 있는 권한을 보장하는 것이다. 이것은 인권에 기반한 원칙으로서 국제적, 국내적, 지방 수준에서 문화협약의 근간이 되는 것이다. 이 분야의 정책 및 프로그램들은 인권과 문화적 다양성의 인식하에서 여성과 남성이 문화유산을 향유하고, 자신들의 문화적 창의성을 발휘할 수 있도록 지원한다.

마지막 주프로그램 V는 정보커뮤니케이션 분야인데, 성적 고정관념을 강화하지 않는 정보 및 커뮤니케이션과 관련된 정책을 증진하고, 이에 참여할 수 있는 권리를 진작하는 것을 의미한다. 여기에는 여성과 소녀들의 역량을 강화하여 남녀 불평등한 미디어와 정보 분야에서의 불평등 현상을 타파하는 정책이 포함된다. ▲미디어를 위한 성인지지수(Gender-sensitive indicators for Media)의 개발 ▲성고정관념에 대해서 도전하고 개선을 요구할 수 있는 미디어와 정보 능력의 배양(Media and information literacy) ▲(Wiki4Women, Women Make the News와 같은 캠페인을 통하여) 여성들이 직접 미디어를 제작할 수 있도록 지원 ▲여성 언론인에 대한 젠더기반 위협 근절 ▲보다 성인지적인 개방형교육자원정책의 증진 등이 포함된다.

표2 성평등 행동계획의 내용

주프로그램 영역	GEAP I (2008~2013)	GEAP II (2014~2021)
I 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육에서의 성불평등에 도전</li> <li>성인지적 교육과 학습 자료의 개발</li> <li>정책자문으로부터 역량 개발에 이르기까지 모든 교육 정책에서 성주류화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>성평등한 교육에의 참여</li> <li>성평등한 교육내용</li> <li>교육을 통한 삶의 기회 확대</li> </ul>
II 자연과학	<ul style="list-style-type: none"> <li>물과학, 재난예방, 기후변화 등에 있어서 네트워크 형성 및 전문가 패널에 성균형을 맞춤</li> <li>여성과학자 활동지원 (로레알-유네스코 프로그램)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>과학 분야에서의 여성 역할 모델의 제공</li> <li>여성과학자의 역량 강화</li> <li>과학정책결정과정에서 여성의 참여 확대</li> </ul>
III 인문·사회 과학	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성의 사회경제적 역량강화 정책 제안</li> <li>국가 빈곤감소전략에서 여성빈곤의 심각성을 국가 관련자들이 인식 하도록함.</li> <li>HIV-AIDS 관련된 차별에서 젠더와 관련된 문제에 대한 젊은층의 인식 개선</li> <li>인종차별, 이주, 스포츠 및 체육교육 등 영역에 있어서의 성차별에 도전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 포용과 사회적 전환 정책에서의 성인지적 접근</li> <li>소외된 위치에 있는 여성들의 필요를 충족하는 정책</li> <li>남성과 소년들이 성평등의 옹호자가 되도록 하는 정책</li> </ul>
IV 문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발 정책에 있어서 성인지적 문화 정책 추구</li> <li>문화유산 보존과 관련된 정책 및 관행에 있어서 성평등</li> <li>문화영역에 있어서 여성의 역량 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남녀가 공히 함께 하는 문화 향유권, 남녀가 모두 동등하게 문화유산에 접근, 창의적 문화활동 지원</li> </ul>
V 정보· 커뮤니케이션	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 통신 관련 제도에 있어서 성고정관념에 도전</li> <li>통신관련 제도에서의 여성의 참여 확대</li> <li>성인지적 미디어콘텐츠의 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>미디어를 위한 성인지지수</li> <li>여성의 미디어 제작 지원</li> <li>성인지적 개방형교육자원정책 증진</li> </ul>

주프로그램별 사업의 내용과 함께 분야를 가로지르는 사업들도 추진되고 있다(UNESCO 2014, 6). 이러한 사업으로는 첫째, 연구네트워크와 정보센터를 통한 성평등 관련 역량훈련 및 연구개발이 있다. 유네스코의 활동 영역에서 모든 형태의 성평등에 관한 성분리 통계를 집계하고 성평등 관련 정보를 수집하는 기술을 발전시키며, 이를 위해서 전 세계에 소재하는 연구센터 및 정보센터와 협력하면서 연구네트워크와 데이터 수집, 분석이 가능하도록 지원하는 사업이다. 두 번째는 연구와 직접 행동을 통해 젠더기반폭력의 예방을 위해서 노력하는 것이다. 젠더기반 폭력은 실질적으로 성평등이 이루어지지 않았음을 보여주는 사례이며, 성평등을 위해서 반드시 해결해야 하는 중요한 사회문제이다. 유네스코는 폭력의 기본적인 원인에 대한 연구를 지원하고 사회의 젠더규범을 전환하며, 이러한 젠더기반 폭력을 근절하고 예방하도록 사회변화를 촉구하는 일에 관심을 가지고 있다. 세 번째는 성평등을 진작하기 위해서 긍정적인 젠더이미지를 발전시키는 것이다. 사회의 불평등한 권력 관계와 구조에 내재해있는 성고정관념과 이를 바탕으로 여성성, 남성성을 강요하는 사회적 관행이 사실상 성평등에 가장 큰 장애가 된다. 이를 고치고 바람직한 젠더관계로 전환하는 것이 성평등의 궁극적인 내용이 될 것이다. 이를 위해서 유네스코는 기구의 활동영역 내 존재하는 성고정관념, 예를 들어 ▲미디어에서의 성고정관념 ▲교과서 속의 남녀 역할 구분 등에 관심을 가지고 이러한 부정적 성고정관념을 지양하고, 보다 성평등한 젠더관계를 형성하려는 노력에 동참하고자 한다. 마지막으로 여성리더십의 중요성이다. 여성의 역량강화 및 정책결정과정에서의 동등한 참여를 위해서 여성리더십의 강화와 훈련이 필요하다. 이를 위해서 젊은 여성들에게는 역할모델이 필요하며, 여성들이 정책결정 과정에 대표될 수 있도록 역량을 강화해야 한다. 여성들이 리더십 훈련을 받을 수 있도록 하는 사업에 유네스코는 관심을 가지고 각 프로그램 영역에서 이를 지원하는 사업을 추진하고 있다.

## IV. 글로벌 성평등 우선전략의 추진

### 1. 성평등 추진 사업의 성과

2008년부터 추진된 유네스코의 글로벌 성평등 우선전략은 유네스코의 활동 영역 내에서 많은 성과를 이루었다. 첫째 유네스코는 연구결과의 출판 및 관련 분야에 대한 보고서 발간을 통해 성평등 문제에 대해 지구적 관심을 환기시키는 데 일조하였다. 특히 디지털기술에서의 성분리, 인공지능(AI: Artificial Intelligence) 분야에서의 성적 편견, 소녀들을 위한 STEM(Science, Technology, Engineering and Mathematics)과 같은 문제들에 대한 연구결과를 출판하였다. 둘째, 글로벌 성평등 우선전략의 추진을 통하여 유네스코는 여성과 소녀들의 교육에 특별한 관심을 쏟았다. 유네스코는 여성과 소녀들의 교육이 여성 역량강화 및 성평등의 중요한 첫걸음이라고 생각하여, 여성과 소녀들의 교육을 특별히 강조하는 사업을 추진하였다. 특히 소녀들의 중등교육 확대와 여성의 문해 증진에 힘쓰며, '소녀와 여성 교육을 위한 글로벌 파트너십 프로그램'으로 이를 추진해왔다. 소녀들의 중등교육 확대를 위해서 UN Women, UNFPA 그리고 세계은행과 함께 '교육을 통한 사춘기소녀들과 젊은 여성들의 역량강화(Joint Programme on Empowering Adolescent Girls and Young Women Through Education)'를 추진해왔다. 2019년 유네스코에서 시작한 'Her Education, Our Future' 프로그램은 젊은이를 교육한다는 점에서 다른 프로그램과 같은 맥락에 있지만, 남성과 소년들의 성평등 교육을 통해서 이들이 성평등의 강력한 옹호자가 되도록 하는 데 기여하고 있다. 셋째, 과학, 스포츠, 민간기업 등 유네스코의 활동영역에서 여성들의 리더십을 강화하는 프로그램을 추진하면서, 특히 저널리즘과 미디어에서의 성고정관념을 타파하기 위한 프로그램들을 추진해왔다. 20여 년 동안 지속되어 온 로레알과의 파트너십을 통해서 여성과학자 지원프로그램을 추진하였다. 넷째, 유네스코 사무국의 직원들이 모든 정책을 추진하는 데 있어서 성평등을 고려하여 계획을 세우고 시행할 수 있도록 모든 사무국 직원들의 성평등 역량을 강화하는 훈련프로그램을 추진하여왔다. 이러한 프로그램은 성평등이 글로벌 우선전략으로 채택되기 이전인 2005년부터 추진되어왔는데, 그 이후로 이 프로그램을 온라인 교육프로그램으로 확산시키면서 모든 유네스코 직원들뿐만 아니라 다른 유엔 제도의 직원들, 그 이외의 기관 종사자들도 접근할 수 있는 프로그램으로 발전하였다.<sup>[4]</sup> 이러한 노력 덕분에 유네스코는 유엔 제도 가운데 가장 성평등한 직장 중 하나가 되었다.<sup>[5]</sup> 유네스코 국장급에서 여성은 2004년 9%에 지나지 않았지만 2017년에는 50%에 도달하였고 현재 여성 사무총장이 연임하고 있다(UNESCO 2020a, 2).

이러한 노력에 힘입어 유네스코는 여성의 교육확대, 여성 역량강화, 과학 등의 분야에서의 여성 인력 확충, 사회 각 분야에서의 성고정관념의 타파 등의 부문에서 가시적인 성과를 내고 있다 (UNESCO 2020b, 8). 지난 기간 동안 말라라 기금(Malala Fund)의 지원을 받은 소녀 교육 프로그램을 통하여 파키스탄(Pakistan)에서는 26,320명의 소녀들이 추가로 300개의 초등학교에 등록할 수 있었다. 유네스코는 젠더기반폭력의 근절을 위해 학교 내 젠더기반폭력 근절을 위한 국가 정책과 국가 프로그램을 26개국에 지원하여왔다. 3,000명 이상의 여성과학자들이 유네스코-로레알 파트너십을 통한 지원을 받아 과학 분야에서의 성과를 내왔고, 유네스코-유럽연합 기금을 통하여 지중해 청소년 네트워크를 지원하며 4,000명의 청소년(이 가운데 50%는 여성)을 지원하여 정치참여, 미디어, 고용 등의 분야에서 새로운 기술을 익히고 지식을 쌓는 일을 지원해왔다. 중국 세계문화유산의 보존과 지속가능한 생계를 증진하는 프로젝트를 지원하여, 해당 지역의 관광산업 부문에서 여성의 역량을 강화하는 사업을 추진함으로써 직접적으로 1,000명 이상(이 가운데 여성은 50%), 간접적으로는 23,000명 이상의 중국인들이 문화유산을 보호하면서 관광상품을 제작하는 일에 지원을 받았다. 성고정관념에 있어서 가장 파급력이 큰 미디어 분야에서는 스웨덴 정부의 지원을 받아 2012~2018년 아프리카 10개국의 59개 지역 방송의 젠더전환적 사업을 지원하였다.

[4] 성평등국(Division for Gender Equality)은 800여 명의 유네스코 본부 직원들과 지역사무소 직원들을 대상으로 2016~2019년에 대면 교육을 실시하였는데, 이 가운데 2/3가 여성직원들이다(UNESCO 2020a, 3).

[5] 유엔 제도들에 있어서 여성의 대표성은 비교적 낮은 편이다. 전체적으로 유엔 제도의 직원 중 여성 비율은 42.8%에 이르고 있지만 P-1~P-5까지에는 47.3%로 거의 남녀동수에 가깝지만 D-1~UG(Upgraded, Senior leadership posts)급에는 32.1%로 여성은 1/3 정도에도 미치지 못하고 있다. 유엔 제도 전체 기간 중 여성 비율이 40%에 미치지 못하는 기구는 13개 기구이며, 40%~49%에 이르는 기구는 17개 기구, 50% 이상인 기구는 5개 기구인데 유네스코가 이 마지막 그룹에 속해있다. 나머지 50% 이상인 기구는 UN Women, ICJ, UNAIDS, UNWTO이다(UN 2017, 10).

## 2. 성평등 추진 체계의 제도화

이러한 사업부문의 성과와 더불어 성평등 추진 체계도 상당히 제도화되는 성과를 가져왔다. 첫째로 성평등 우선전략의 추진체계가 상당히 제도화되었다. 성평등 우선전략의 핵심부서인 성평등국(Division for Gender Equality)이 사무총장 직속으로 운영되면서 성평등 의제가 유네스코에서 차지하는 위상이 그만큼 중요하다는 것을 제도적으로 보여준 셈이다. 또한 성평등 우선전략이 전체적인 중요 전략의 틀 속에 포함되도록 하기 위하여<sup>[6]</sup> 각 조직 내 성평등 촉진 관리자(Gender Focal Point)를 두고 이들의 네트워크를 통하여 성평등 우선전략이 각 사업에 포함되도록 추진하였다. 성평등 촉진 관리자는 유네스코 본부와 지역사무소에 배치되어 있으며, 이들은 전체 자신의 업무 가운데 20%의 시간을 성주류화 및 성특화된 프로젝트에 할애하고 있다(UNESCO 2020a, 2). 또한 교육 영역 내 포용 및 성평등 섹션(Section of Inclusion and Gender Equality in education)을 설치하여 주요 프로그램에서 젠더 변혁적인 정책이 교육영역에서 추진되도록 하였다. 이 섹션에서는 최근 파일럿임을 통해서 ‘배움은 결코 멈추지 않는다(Learning Never Stops Campaign)’ 캠페인과 ‘학교로 돌아오는 소녀들 가이드(Girls Back to School guide)’를 진행하였다. 사무국 내의 성평등 추진체계의 제도화와 더불어 유네스코 제도 가운데 성평등 우선전략 추진에 있어서 중요한 역할을 하는 것이 자료 및 정보의 수집 및 전파이다. 이러한 역할을 담당하는 것이 UIS(UNESCO Institute for Statistics)이다. UIS는 성분리 통계 자료를 수집하고 해석하여 성평등의 상황에 대해서 정확하게 인식하게 하고 이를 바탕으로 현장 맞춤형 성평등 전략이 가능하도록 하는 일을 하고 있다(UNESCO 2020b, 12). 또한 교육과 연구개발에 있어서 글로벌 기준이 되는 통계들을 만들어 각 국가들을 비교하고 상대적인 상황 파악이 용이하도록 지원하는 기관이다. 이 기관에서 관리하는 GPI(Gender Parity Index)는 교육에 있어서 성별격차를 국가 간 비교가 가능하도록 만들어놓은 지표로서, 이를 통하여 해당국가에서 성평등 및 여성의 역량강화를 위한 맞춤형 교육 사업이 가능하도록 지원하고 있다. 통계 자료의 관리 이외에도 각종 연구 보고서 및 성평등 이슈에 있어서의 연구결과를 출판하여 해당분야에서의 성평등의 필요성을 일목요연하게 보여주는 일을 하고 있다.

[6] 1차 성평등 행동계획이 끝났을 때 내부감사실(IOUS: Internal Oversight Service)에서 유네스코 글로벌 성평등 우선전략의 시행을 평가하면서 몇 가지 제안을 하였다. 첫째는 성평등 우선전략이 전체적으로 중요한 전략의 틀 속에 포함되도록 하는 것이었고, 두 번째는 성주류화 및 성특화된 프로그램과 더불어 유네스코 구조와 각 프로그램의 추진 과정에도 성평등 우선전략이 적용되도록 할 것이었으며, 세 번째는 모니터링과 평가체계의 강화 등이 권고되었다(UNESCO 2019, 6).

두 번째는 관련기관들과의 협업의 촉진이다. 유네스코는 유엔 제도들과의 협력을 통해서 성평등 우선전략을 추진하고 있다. 유엔 제도는 전체 제도를 아우르는 성평등과 여성역량 강화 행동 계획(UN system-wide Action Plan on Gender Equality and the Empowerment of Women UN SWAP)(UN 2017)을 추진하는데, 유네스코는 이 계획에 동참하고 있다. 이 행동계획은 유엔의 세 가지 주요 분야 즉 개발, 인권, 평화와 안보 분야에서 성평등이 주요 담론이 되도록 하는 행동계획이다.<sup>[7]</sup> 이 행동계획은 SDGs 성평등 목표의 추진을 위한 행동계획인데, 유네스코는 이를 위한 온라인 훈련 프로그램을 발전시켜 유엔 제도 내 직원들의 성인지성 강화 훈련에 기여하고 있다. 또한 유네스코는 유엔인구기금(UNFPA)과 유엔위민(UN Women)과 함께 ‘교육을 통한 청소년 소녀와 여성의 역량 강화’ 프로그램을 실시하였다. 또한 유럽연합과도 공동의 프로그램을 추진해왔으며, 회원국 정부와의 협력을 통해서 사업을 추진하고 있다. 예를 들어 ‘소녀와 여성 교육을 위한 글로벌 파트너십’ 프로그램으로서 ▲‘Her Education, our future’ ▲저널리스트들을 위한 핸드북 ‘여성과 소녀들에 대한 폭력에 관해 보도한다는 것’의 출판 ▲I’d Blush if I could. Closing Gender divides in Digital Skills through Education 등의 프로그램은 독일과의 협업을 통해서 이루어지고 있다.

세 번째는 성평등 프로그램의 추진과 더불어 활동과정에 대한 모니터링 및 프로그램의 성과에 대한 평가체계를 마련한 것이다. 유네스코 내부적으로 내부감사실(IOUS: Internal Oversight Service)에서는 유네스코 글로벌 성평등 우선전략의 내용을 감사하고 평가하여 보고서를 제출하였다. 이를 통해서 기존의 사업들이 얼마나 성평등 추진에 영향이 있었는지 살펴보고 앞으로의 성평등 우선전략 추진을 위해 권고하고 있다. 이를 위해서 유네스코에서는 GEM(Gender Equality Marker)이라는 사업의 평가도구를 개발하였다. GEM은 사업을 0-3점으로 분류하여 성평등의 기여정도를 분석하였다.<sup>[8]</sup> 2020년 보고서에 의하면 전반적으로 GEM의 평가는 낮은 수준이며, 특히 사업의 계획과 프로젝트 개념화 단계에서의 성주류화 노력이 부적절한 것으로 나타났다(UNESCO 2020a, 5).

[7] 개발분야에서는 여성들이 노동력으로서 통합되도록 하는 사업의 지원으로 이러한 사업은 경제개발에 큰 도움이 될 것이다. 인권분야에서는 여성의 권리를 보호하기 위한 메커니즘의 개발뿐만 아니라 여성의 역량강화도 여기에 포함된다. 마지막 평화와 안보분야에서는 지속가능한 평화에 있어서 여성참여의 중요성은 이미 유엔의 여러 결의안에서 확인되었다. 이와 더불어 유엔은 유엔의 모든 제도들이 직원의 성평등 뿐만 아니라 성평등을 지원하는 직장이 되도록 하는 직장문화 조성에 힘쓰고 있다(UN 2017, 3).

[8]

level	Marker	Description
0	활동이 성평등에 기여하지 않음	활동이 전혀 기여하지 않거나 혹은 주변적으로만 성평등 우선전략에 기여함.
1	활동이 성민감함	활동이 기존의 남녀차이 및 불평등을 인식하고 있고 확인함.
2	활동이 젠더반응적	활동이 기존의 남녀차이와 불평등을 확인하고 인식하고 있으며, 남녀의 서로 다른 필요와 희망, 역량, 기여를 표출하는 정책과 시도를 하고 있음.
3	활동이 젠더변혁적	활동이 기존의 차별적 정책 혹은 관행에 도전하고 모두를 위한 더 나은 삶의 질을 위한 변화를 가져오는 정책과 시도를 시행함.



## V. 한국의 대(對) 유네스코 외교전략

한국의 성평등 상황은 많이 진전되고 있지만 아직 가야할 길은 멀다. 세계경제포럼에서 매년 발표하는 젠더갭지수(Gender Gap index)를 보면 한국은 123위이다(WEF 2021). 인간개발지수가 23위인 것과 비교하면(UNDP 2020) 다른 인간개발 관련 지수는 상당히 좋은 편이지만 젠더갭은 안 좋은 편이다. 한국 여성의 경제적 참여비율은 60% 정도로 남성과의 차이는 23%이며, 다른 경제적 선진국에 비해서 많이 낮은 편이다. 특히 '유리천장'의 정도를 볼 수 있는 고위직에서의 여성비율을 보면 미국이 42%, 스웨덴이 40%인데 비해서 한국은 15.6%에 그치고 있어서 OECD 국가 가운데 일본만이 한국보다 낮은 14.7%이다(WEF 2021). 또한 여성국회의원 비율은 IPU통계에 의하면 119위로 19%이다(<https://data.ipu.org/women-ranking?month=6&year=2021>). 경제적·정치적으로 여성의 지위가 상당히 낮은 편으로, 성평등 문제에 있어서 한국은 아직 가야할 길이 참 멀다고 할 수 있다. 이와 더불어 최근에 들어오면서 한국 사회는 심각한 젠더갈등, 여혐·남혐 문제에 직면해 있어서 유네스코 글로벌 성평등 우선전략의 관점에서 개선되어야 할 많은 문제를 가지고 있는 사회이다.

그러나 이러한 비교적 열악한 상황이 전 세계적인 성평등 논의에 있어서 반드시 부정적인 것만은 아니다. 한국은 1980년대까지만 하더라도 상당히 남성 중심적인 사회였지만 1980년대가 지나면서 여성의 고등교육 참여가 확대되고, 1990년대 고등교육기관 재적 학생 가운데 여학생 비율이 36.2%(1995)에서 2000년대 43.3%(2015)로 확대되면서 여성들의 사회진출도 활발해졌다(여성의정 2018, 57). 1970년대 전체 고등교육 재적학생 가운데 여학생은 4명 중 1명에 지나지 않았지만 이제는 거의 과반수에 이르게 되면서 교육에 있어서의 불평등은 거의 사라졌다고 할 수 있다. 진학률에 있어서도 대부분의 여학생들이 고등학교를 졸업하고 대학에 진학하고 있는데, 전체적으로 고등학교에서 대학교 진학률이 69.8%인데 비해서 여학생의 대학교 진학률은 73.5%로 남학생보다 여학생의 대학진학률이 높다고 할 수 있다(여성의정 2018, 59). 경제활동에 있어서 여성의 참여율은 전체적으로 60%에 지나지 않아서 북구의 국가들에 비해서는 다소 낮은 편이지만, 최근에 들어오면서 그동안 남성의 분야로 인식되었던 많은 분야에 도전하는 여성들이 등장하면서 경제활동의 수평적 분리가 서서히 붕괴되고 있음을 목격하고 있다. 또한 유리천장적인 현상이 있지만 여성의 경제활동 참여가 활성화되기 시작한 것이 1980년대 후반부터임을 고려할 때 유리천장 역시 서서히 균열이 생기고 있다.

한국은 다른 선진국들과는 달리 최근 20년 사이에 급격하게 여성지위의 변화를 겪고 있으며, 이러한 변화가 나타날 수 있었던 데에는 정부의 친(親)여성정책과 여성운동이 중요한 역할을 했

다고 할 수 있다. 우리나라 정부는 1999년 대통령 직속 여성특별위원회를 시작으로, 뒤이어 여성부를 출범하면서 정부가 적극적으로 성평등 정책을 추진한 국가 가운데 하나이다. 북경 여성대회 행동강령에 따라서 여성정책전담기구를 적극적으로 설치하였고, 이를 바탕으로 여성의 지위를 향상시키는 다양한 정책을 입법화하였다. 한국은 모성보호법의 개정과 더불어 ▲남녀고용평등법의 개정 ▲여성발전기본법의 제정 ▲민법 개정을 통한 호주제의 폐지 ▲성인지예산 및 성별영향평가제의 도입 등을 포함하여 2000년대에 들어오면서 가장 성공적으로 여성의 지위향상을 법적으로 이루어낸 국가가 되었다. 대부분의 선진국에서는 오랜 시간에 걸쳐서 여성의 지위가 향상되어 온 ‘슬로우 트랙(Slow Track)’을 거쳤다면, 한국은 정부주도형의 ‘패스트 트랙(Fast Track)’ 국가로 분류할 수 있다.

유네스코가 특히 관심을 가지고 있는 개발도상국에서의 성평등 진전을 위한 방법들은 결국 선진국가들의 슬로우 모델을 가지고는 해결되기 어렵다. 서구 선진국에서는 사회의 변화가 의식의 변화를 추동하는 등 오랜 시간에 걸쳐서 성불평등적 요소를 서서히 없애면서 여성의 사회적 지위가 향상되었다. 그러나 개발도상국은 이렇게 오래 기다릴 수 없는 절박한 상황에 처해 있다는 점을 고려할 때 한국식의 패스트 트랙적 접근 방법으로부터 좋은 시사점을 얻을 수 있다. 정치에서는 할당제와 같은 적극적 우대조치의 도입, 경제적으로는 남녀평등고용법의 제정과 같은 입법을 통하여 국가의 적극적인 감시를 바탕으로 평등한 경제활동을 만드는 것, 또 정부 자원의 활용과 입법에 있어서 성인지적 접근을 바탕으로 하는 성별영향평가와 성인지 예산제도 등은 모두 개발도상국에서 도입할 때 상당히 의미 있는 진전을 가져올 수 있는 제도들이다. 이와 더불어 패스트 트랙 국가인 한국에서 정부주도의 성평등 추진과정에서 나타난 문제점들을 고려한 보다 진전된 성평등 정책에 대한 제안을 해야 한다. 한국은 정부주도의 급속한 성평등 추진으로 인해서 사회적인 갈등이 증폭되고 있고, 입법과 현실 사이의 괴리가 나타나면서 남성 뿐만 아니라 여성들도 불만이 크다. 법적으로는 잘 정비된 것처럼 보이지만 현실은 이를 따라가지 못하여 입법만 보고 남성들은 여성들에게 혜택이 많다는 박탈감에 사로잡혀있고, 법과 다른 현실에서 여성들은 실망감을 감추지 못하고 있다. 이러한 문제점을 고려하여 제3세계에 제안을 할 때는 정부주도와 더불어 시민사회와의 협력, 파트너십을 강조하여 사회전반의 동의 및 의식 개선과 함께 성평등을 추진하도록 제안하는 것이 바람직할 것이다.

두 번째로, 한국은 개발도상국에서 국제적인 지원을 받던 국가에서 지원을 하는 국가로 지위가 바뀐 유일한 국가이다. 한국은 OECD DAC 회원국으로서 국제개발협력에 적극 참여하고 있다. KOICA를 통하여 국제개발협력의 노하우를 축적해왔으며, KOICA에서도 성평등 전략을 받아들여 개발협력에 있어서 성평등을 우선하는 전략을 취하고 있다. 2018년 OECD DAC 국제개발협력 사업에 대한 동료평가 결과 두 가지 주요 사항이 지적되었다(국제협력단 2018, 2-3).

하나는 성평등 사업이 보건사업위주라는 지적이며, 다른 하나는 모자보건 및 여아교육을 중점 분야로 선정하여 양성평등에 기여하였다는 평가이다. KOICA와의 협력을 바탕으로 KOICA의 국제개발협력에서 그동안 축적된 경험과 더불어 유네스코 활동영역을 접목한다면 아시아, 아프리카 국가들의 성평등 진전에 도움이 될 수 있는 프로그램 개발이 가능할 것으로 보인다. 이미 많은 연구들에서 성평등과 개발의 접근을 함께 할 때 원조와 개발 효과가 증가한다(OECD 2008)고 보여준 점을 기억하면, KOICA 사업을 유네스코 활동영역에서 추진하면서 성평등 우선전략을 사용할 때 KOICA 사업의 성과도 높아지고 유네스코 활동에도 도움이 될 것이다. 또한 이러한 활동을 통하여 성평등이라는 지구적 관심을 한국 내부로 가져올 수도 있다. 한국의 개발협력에 있어서 성평등 관련 사업은 OECD DAC 회원국들의 평균에 크게 못 미친다. OECD DAC 회원국은 그들의 ODA 사업비 가운데 35%를 성평등사업에 사용하고 있지만, 한국의 경우에는 12%에 지나지 않는다(한국국제협력단 2018, 3). 그만큼 다른 국가들과 비교할 때 한국 내에서 성평등의 정책적 우선순위가 높지는 않다는 것을 의미한다. KOICA사업을 유네스코 활동과 연계하여 성평등 우선전략에 기반하여 사업을 추진하게 되면 한국의 이미지가 보다 성평등한 국가로 개선될 수 있으며, 이것은 다시 한국 내부에서 성평등에 대한 지구적 관심을 확산하게 되는 효과도 가져올 수 있을 것이다.

현재 한국은 유네스코 58개 집행이사국 가운데 하나로, 유네스코 사업에 대한 정책 제안과 정책결정에 적극 참여하고 있다. 한국은 유네스코의 재정적 기여 10위국가로서 이미 KOICA 등을 통하여 개발도상국 개발 프로그램에 많은 지원을 하고 있다. 한국 정부는 유네스코와의 협력에 적극 참여하고 있다. 2019년에는 제206차 집행이사회(Executive Board)에서 “Leave No Girls Behind”라는 주제로 소녀교육 라운드테이블을 개최하였고, 2016년부터는 ‘소녀들의 보다 나은 삶(Better life for Girls)’ 정책의 일환으로 네팔(Nepal), 탄자니아(Tanzania), 말리(Mali) 여아들의 교육권, 보건권, 미래역량 강화를 위한 사업을 진행 중에 있다. 또한 유네스코 한국위원회는 2014년부터 브릿지 프로그램(Bridge Programme)을 수행하면서 부탄(Bhutan), 인도(India), 파키스탄(Pakistan)에서 여성 문해교육을 지원하고 있다. 한편 유네스코의 ‘Bright Girls, Brighter future’ 캠페인에는 민간기업인 CJ가 자발적 기여를 통해 지원하고 있다.

정리하면 정부주도의 성평등정책의 추진과 더불어 시민사회와의 파트너십, 그리고 인식개선 및 남성과 함께 추진되는 성평등정책을 제안하여 유네스코 활동 영역 내에서 한국이 걸어온 길의 경험을 공유하면 좋을 것으로 보인다. 이와 더불어 KOICA의 개발협력 사업과 함께 활동하면 보다 좋은 성과를 낼 수 있을 것이다. 이를 통해서 한국의 국가이미지가 성평등한 국가라는 이미지로 구축될 수 있으며, 한국 내부에 성평등이라는 국제적 담론이 확산되는 계기가 마련될 수 있을 것이다. 또한 한국에서도 정부와 시민사회, 그리고 민간기업이 함께 파트너십을 형성하

여 유네스코 사업을 추진하면 한국 기업의 이미지 진작에도 긍정적이며 사업 수행에도 용이할 것으로 보인다. 성평등은 국제기구만의 일도, 개별국가만의 책임도 아닌 함께 노력하고 협력해야 하는 지구적 과제이며, 과거의 책임소재를 따지는 것도, 현재의 상황 개선만을 목적으로 하는 것도 아닌 미래지향적이고 함께 살아가는 사회 구성의 기초라는 점을 생각해야 할 시점이다.

## [참고문헌]

- 여성의정편. 2018. 『한국의 여성정치를 보다. 1편 총편』 서울:여성의정
- 윤지소. 2021. “2021 세대평등포럼 개최와 향후 글로벌 여성의제 이행전략” 『젠더리뷰』 봄호
- 한국국제협력단. 2018. 『KOICA 사업의 성평등 실행 강화 방안 연구』
- Kim, Jungho. 2010. “Female Education and its impact on fertility. The relationship is more complex than one may think” IZA World of Labor, February. <https://wol.iza.org/uploads/articles/228/pdfs/female-education-and-its-impact-on-fertility.pdf> (2021.8.10. 검색)
- Miller, Carol and Shahra Razavi. 1995. From WID to GAD: Conceptual shifts in the women and development discourse. UNRISD Occasional Paper No.1
- OECD. 2008. “Making the Linkage. Gender Equality, Women’s Empowerment and the Paris Declaration on Aid Effectiveness: Issue Brief 1,” (<http://www.oecd.org/dac/gender-development/40941110.pdf>) (2021.8.12. 접속)
- Rathgeber, Eva. 1994. “Wid, Wad, Gad: Tendances de la recherche et de la pratique dans le champ du développement” Women, Feminism and development. McGill-Queen’s University Press. Montréal, QC, CA.
- UN. 2017. System-Wide Strategy on Gender Parity. [https://www.un.org/gender/sites/www.un.org.gender/files/gender\\_parity\\_strategy\\_october\\_2017.pdf](https://www.un.org/gender/sites/www.un.org.gender/files/gender_parity_strategy_october_2017.pdf) (2021.8.13. 검색)
- UN Women. 1995. Beijing Declaration and Platform for Actions
- UNDP. 2020. Human Development Report.
- UNESCO. 2008b. Priority Gender Equality. Action Plan 2008~2012
- UNESCO. 2008b. “Statement to the 52nd Session of the Commission on the Status of Women” by Dsniye Gülser Corat(Director, Division for Gender Equality Bureau of Strategic Planning)
- UNESCO. 2014. UNESCO’s Promise: Gender Equality, A Global Priority.
- UNESCO. 2018. Global Priority Gender Equality. fifth Interregional Meeting of National commissions for UNESCO. Diani, 19-21 July
- UNESCO. 2019. UNESCO Priority Gender Equality Action Plan 2019 Revision. 2014-2021
- UNESCO. 2020a. Internal Oversight Service(ISO) Joint Audit and Evaluation of the UNESCO Global Priority Gender Equality. 210EX/8
- <https://visual.ly/community/Infographics/education/literacy-world> (2021.8.10. 검색)
- <https://www.ipu.org/our-impact/gender-equality> (2021.8.1. 검색)

2021년 제4호  
유네스코 이슈 브리프



**발간일** 2021년 9월 30일  
**펴낸곳** 유네스코한국위원회  
**편 집** 국제협력팀 백영연 전문관  
**디자인** 수카디자인  
**주 소** 서울특별시 중구 명동길(유네스코길) 26

간행물 등록번호 IR-2021-RP-4

유네스코 이슈 브리프는 대한민국 교육부의  
지원으로 발간되었습니다.

[www.unesco.or.kr](http://www.unesco.or.kr)



유네스코 이슈 브리프

# UNESCO ISSUE BRIEF