▌이베로아메리카 제22권 1호 [2020. 6] : 31～72
https://doi.org/10.19058/iberoamerica.2020.6.22.1.31

멕시코 도시정책의 젠더주류화 전략분석*

An Analysis of Gender Mainstreaming in the Urban Policies of Mexico

정 상 희**
(Jung, Sang-Hee)

〈Abstract〉

This study examines the concepts and policy factors regarding gender-mainstreaming strategies and urban areas that have been discussed in the fields of international norms and development cooperation from the perspective of the Mexican government. It analyzes how gender-mainstreaming strategy is integrated and realized through Mexican law and key programs carried out by Mexico City. Through a literature review, this study builds upon previous research and theoretical discussions. In fact, Mexican federal government is considered to have successfully achieved "gender institutionalization." Within the framework of the law and institutions, the programs promoted by Mexico City aim to realize women's rights and meet their needs in the metropolis, while emphasizing a wider participation by citizens to realize these urban rights. In particular, the government of Mexico City is expanding on policies and programs that focus on strengthening the financial autonomy of women by understanding women's vulnerabilities as inequalities arising in the areas of the economy, space, and time.

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5A2A01042608).

** 계명대학교 국제지역학. E-mail: sanghjung@kmu.ac.kr

Key Words: Gender Mainstreaming, Urban Policies, Mexico, Mexico City, Women

Ⅰ. 서론

본 연구는 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)를 중심으로 국제개발협력체제에서 다루어져 왔던 젠더주류화 전략과 도시와 젠더에 대한 선행연구를 발전시켜 젠더주류화(Gender Mainstreaming) 전략의 정책적인 요소가 법과 제도를 통해 중남미 도시정책에 어떻게 통합, 적용되고 있는가를 분석하였다. 특히, 정치, 경제, 사회, 문화적인 측면에서 중남미 산업화과정을 대표하며 거대도시(Mega City)로서 상징성이 있는 멕시코시티(Ciudad de México)의 프로그램에 초점을 두었다. 멕시코는 2007년부터 정부의 정책과 프로그램에 '젠더적인 관점의 통합'을 언급하고 있으며 이는 주요한 정책문서와 공식적인 연설에서 다루어지고 있다.

따라서 본 연구는 개발협력의 영역에서 논의되었던 젠더주류화 전략 및 도시와 젠더에 대한 다양한 이론적인 입장을 고찰하였다. 젠더주류화 전략의 개념과 정책요소는 OECD개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)의 규범 틀에서 정의되고 있다. 멕시코에서 젠더주류화 전략은 '젠더적인 관점의 통합'이라는 용어로 사용되고 있으며 정책, 프로젝트, 프로그램에 이러한 관점을 반영하면서 정책적인 요소로서 여성의 역량 강화와 정책 결정 과정에서 여성의 참여를 강조하고 있다. 이처럼 본 연구는 국제규범의 틀 내에서 논의되었던 젠더주류화 전략의 개념과 정책적 요소를 기반으로 멕시코에서 법과 제도 및 주요한 프로그램에 '젠더적인 관점의 통합'이 어떻게 적용되고 있는가를 분석하였다. 또한 멕시코시티의 젠더 현황과 특성을 분석하고 젠더 평등을 위해 멕시코시티 정부에서 추진하고 있

는 주요한 프로그램에 젠더적인 관점이 어떻게 반영되고 있는가를 분석하였다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 첫째, 중남미 지역 차원에서 논의되었던 젠더적인 관점의 통합과 정책요소를 분석하고 지속가능한개발목표(SDGs)에서 젠더적인 관점을 통해 도시문제에 대해 어떻게 접근하고 있는가와 관련한 이론적인 논의를 고찰한다. 둘째, 멕시코 국가통계지리청(Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI)과 유엔 라틴아메리카카리브경제위원회(La Comisión Económica para América Latina, CEPAL)의 라틴아메리카와 카리브 젠더평등관측소(Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Carib) 통계를 활용하여 멕시코와 멕시코시티의 젠더 현황과 특성을 분석한다. 선행연구에서 논의했던 것처럼, 중남미 도시 여성의 취약성은 수입대체산업화(Import Substitution Industrialization, ISI), 경제 재구조화 과정 및 신자유주의 정책과 연관되고 있으며 이러한 정치, 경제의 발전 과정에서 도시 여성의 문제는 지속하고 있다(정상희 2018). 이외에도 사회 문화적인 영역에서 여성 살해(Femicide)는 광범위하게 발생하고 있으며 대중매체 등에서 다루어지는 여성에 대한 편견과 선입견이 영향을 미치면서 현실 상황에서 젠더 불평등상황이 나타나고 있다. 마지막으로 본 연구에서 젠더 불평등 상황을 개선하기 위해 추진되고 있는 멕시코시티의 도시정책 프로그램 사례를 분석하고 이를 통해 정책적인 함의를 도출한다.

Ⅱ. 선행연구 및 이론적인 논의 분석

1. 선행연구

본 연구는 국제적인 규범과 중남미 지역 차원에서 다루어져 왔던 젠더주

류화 전략 혹은 젠더적인 관점의 통합과 멕시코시티 도시정책에 대해 다루고 있으며 이와 관련하여 국내에서 이루어진 선행연구를 살펴보았다.[1] 젠더주류화 전략의 개념은 OECD 개발원조위원회(DAC)를 중심으로 국제적인 선언과 행동계획을 통해 발전해 왔다. 특히, 개발협력의 정책적인 차원에서 젠더주류화 전략은 정책전담 부서의 위상과 자원, 성별통계작성, 젠더분석, 성인지예산 책정, 정책 결정 기구에서 여성의 대표성, 젠더훈련 등의 요소를 통해 반영되고 있으며 관련된 연구가 이루어졌다(정상희 2018). 중남미에서 젠더주류화 전략은 '젠더적인 관점(La perspectiva del género)'과 '통합(Transversalización)'의 용어로 사용되고 있으며 정책의 기획, 실행, 모니터링, 평가과정에 젠더적인 관점을 통합하고 정책적인 요소로서 여성의 역량 강화와 정책 결정 과정에서 여성의 참여 확대가 강조되었다(정상희 2020).

멕시코시티와 관련된 연구는 『한국도시지리학회지』의 게재논문을 살펴보았으며 김희순(2008)은 멕시코시티의 인구 성장 및 지역 격차를 분석했으며 남영우(2007, 2009)는 메소아메리카 테오티우아칸 등 중남미 역사적인 도시들의 기원과 발전에 초점을 둔 연구를 수행하였다. 중남미지역학 분야에서 강경희(2009)는 2007년 멕시코시티 낙태 합법화의 의미를 분석하였다.

앞에서 언급했던 것처럼, 필자는 멕시코시티 사례를 중심으로 도시정책에 반영된 젠더주류화 전략에 대해 고찰하는 연구를 진행했으나 기존 연구에서는 국제적인 규범과 국제사회에서 논의되었던 젠더주류화 전략과 도시와 젠더에 대한 이론적인 측면에 초점을 두었다. 또한 멕시코시티에서 추진되고 있는 프로그램 사례에 대해 심도 있는 분석을 하지 못했으며 이에 정책

1) 국제적인 차원에서 이루어졌던 젠더주류화에 대한 이론적인 논의는 선행연구에서 다루었다. 특히, 개발협력에서 젠더주류화 전략은 여성을 개발에 통합(Women in Development)과 젠더와 개발(Gender and Development)로부터 발전하였다. 또한 개발협력과 관련된 국제규범에서 젠더주류화 전략이 발전해 왔으며 이는 정책과 제도의 틀 내에서 젠더적인 관점을 반영할 수 있는 현실적인 수단으로 고려되고 있다(정상희 2018).

적인 차원에서 현실적인 개선방안을 모색하는 것에 한계가 있었다.

이처럼 본 주제와 관련하여 국내에서 진행되었던 선행연구에서는 본 연구의 주제를 체계적으로 다루기 위한 시도가 부족했으나 학문적인 차원에서 논의의 기회를 제공했다는 의미가 있다. 따라서 이번 연구에서는 선행연구의 내용을 발전시키고 현지 전문가, 정책 및 프로그램의 실무 담당자 등 이해관계자를 대상으로 직접 면담을 진행했으며 이러한 내용을 연구에 반영하여 현실적인 차원에서 정책적인 함의를 모색하였다.

2. 중남미 지역에서 논의되는 '젠더적인 관점의 통합'에 대한 분석

1970년대 젠더는 여성에 대한 연구과 관련된 개념이었다면 1980년대 젠더의 개념에는 단순한 여성이 아닌 여성의 현실에 대한 글로벌적인 성격의 의미가 함축되었으며, 1990년대 젠더는 여성과 남성의 사회적인 관계를 의미했으나 2000년대 젠더는 세계화 체제에서 인종, 나이, 성별과 관계없이 정의, 평등, 포용을 함축하는 포괄적인 개념으로 확대되고 있다(Martínez 2016, 59-60). 앞에서 언급했던 것처럼, OECD DAC에서 정의하고 있는 젠더주류화 전략의 개념 틀로부터 중남미 지역에서 '젠더적인 관점의 통합'이라는 용어가 사용되고 있다. '젠더적인 관점(Perspectiva de Género)'은 성 평등 환경을 조성하기 위해 여성에 대한 차별, 불평등, 배제를 인식하고 문제화하며 이를 평가하는 방법론과 메커니즘을 의미하며 '통합(Transversalidad)'은 공공과 사적기관에서 법률, 공공정책, 행정, 경제, 문화적인활동 등에 젠더 평등의 관점을 반영하기 위한 과정이다(Cámara de Diputados 2018).

중남미 지역 차원에서 여성의 권리, 자율성, 젠더 평등에 대한 회의가 지속해서 개최되어 왔다. 중남미의 경제, 사회발전에서 '여성의 통합(Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina)'에 대한 논의가 이루어졌으며 이처럼 1977년 쿠바 아바나, 1979년 베네수엘라 마쿠토

(Macuto), 1983년 멕시코시티, 1988년 과테말라시티, 1994년 마르델플라타(Mar del Plata), 1997년 산티아고, 2000년 리마, 2004년 멕시코시티, 2007년 키토, 2010년 브라질리아, 2013년 산토도밍고에서 여성에 대한 지역회의가 개최되었다(CEPAL 2017, 5-7). 특히, 2013년 유엔 라틴아메리카카리브경제위원회(CEPAL)에서 조직한 라틴아메리카와 카리브 지역의 여성에 대한 지역회의에서 멕시코는 공공정책에 대한 재정적인 지원에서 젠더적인 관점을 반영하기 위한 예산을 도입했으며 이는 공공정책에서 여성의 사회경제적 정의와 평등을 위한 제도적인 체제가 수립되었음을 의미한다.

한편, 지속가능한개발목표(SDGs)는 여성의 인권과 젠더 평등의 관점에서 젠더 이슈를 다루고 있으며 특히, 인권의 관점에서 여성의 역량 강화를 통해 중남미 국가에서 광범위하게 나타나고 있는 다면적인 영역에서 격차를 줄이는 것을 목표로 하고 있다(Bidegain 2017, 14). 도시의 문제는 선행연구에서 논의했던 것처럼, 도시와 직접적으로 관련된 SDGs11의 하위목표인 SDGs 11.2. “안전한 교통시스템의 접근성”과 11.7. “안전하고 포용적이며 접근이 용이한 공공, 녹지공간에 대한 보편적인 접근성”과 같이 도시와 주거지에서 여성을 포함한 취약계층의 권리, 인프라, 이동성, 공공장소에 대한 접근과 활용을 위한 계획과 전략의 수립에서 ‘젠더적인 관점의 통합’을 언급할 수 있다(정상희 2018).

이러한 국제적인 원칙에 따라 중남미 지역 차원에서 SDGs 틀 내에서 젠더의 지역 아젠다를 이행하기 위해 2016년 몬테비데오 전략(La Estrategia de Montevideo)이 도입되었다. 몬테비데오 전략은 여성의 자주권, 인권과 젠더 평등 관련된 SDGs를 달성하기 위한 지역 차원의 정치적인 공약으로 볼 수 있다(CEPAL 2017, 13).

따라서 이러한 지역회의에서 중남미 국가들은 여성의 권리와 자주권에 대해 지역 상황을 분석하고 젠더평등과 관련된 공공 정책을 권고하며 지역

과 국제적인 협약을 이행하기 위한 활동을 평가하는 등 젠더에 대한 의제와 성공사례를 공유하였다(INMUJERES 2017). 본 회의에서 젠더평등, 여성의 권리, 참여 민주주의, 대표성, 포용적이며 지속가능한 개발 등의 의제를 다루었는데 이는 젠더 정의와도 관련되고 있다(CEPAL 2016, 18).

이처럼 '젠더적인 관점'은 젠더 불평등으로 인한 부정의와 계층화 같은 근본적이며 구조적인 불평등의 원인을 해결하기 위해 분석적으로 접근하는 시각으로 정의될 수 있다. 따라서 젠더주류화 전략 혹은 '젠더적인 시각의 통합'은 개발협력 프로그램에 남성과 여성의 이해, 지식, 경험을 반영하는 것을 의미한다(Valle and Bueno 2006, 21). 또한 남성과 여성의 관계에서 나타나는 본질적인 특성과 역할, 사회적으로 다른 현실 상황이 반영된 정책, 프로그램, 입법적 조치, 자원에 대한 통제가 여성과 남성에게 끼치는 차별화된 영향과 문제점을 평가하는 것이다(Valle and Bueno 2006, 22). 이러한 의미에서 멕시코 젠더주류화 전략은 국제규범의 틀 내에서 남성과 여성의 실질적인 평등을 달성하기 위한 전략적인 도구이다. 이를 통해 여성에 대한 폭력을 방지하며 남성과 여성을 인정하고 존중하는 문화적인 변화를 추구하며 이러한 과정에서 시민의 적극적인 참여의 필요성이 강조되고 있다.

3. 국제, 지역 차원에서 도시와 젠더에 대한 논의

세고비아와 니에베스(Segovia and Nieves 2017, 58)는 앙리 르페브르(Henri Lefebvre)가 최초로 제시한 '도시에 대한 권리(The Right to the City)'의 개념을 언급하고 있는데, 이는 시민으로서 보편적인 권리를 의미하며 도시 공간에서 시민의 기본적인 필요를 충족하고 사회적 관계와 문화적 교류를 증진하며 공동체 관계를 회복할 수 있다. 이처럼 시민권과 공공공간은 도시에 대한 권리를 구성하는 주요한 요소이며 도시는 정치적인 공간이며, 시민들은 공공의 장소에서 권리를 주장하는데 이러한 의미에서 도시는 갈등과 투쟁의

장소이며 동시에 시민의 참여는 도시에 대한 권리의 실현과 관련된다.

중남미 도시 여성의 취약성은 경제적인 자주권, 시간의 사용과 배분, 공공장소 및 교통에 대한 접근성 등 시간과 공간의 영역에서 불평등의 문제와 관련되어 다루어져 왔다(정상희 2018). 이처럼 공간적인 차원, 노동, 사회, 가정, 개인의 영역에서 젠더 불평등 상황이 분석되고 있으며 도시정책에는 소득에 대한 접근을 의미하는 여성의 경제적인 자주권 확보가 강조되었다(Segovia and Nieves 2017, 52). 즉, 지속적인 불평등을 나타내는 지표로써 여성은 본인의 소득이 없거나 품위 있는 삶을 영위하기 위한 소득이 부족한데 이는 여성이 가정 내에서 빈곤 상황을 대표하거나 경제활동에 참여하는 비율이 낮고 무직의 상황 혹은 가사나 소득이 없는 돌봄 노동(Care Work)에 참여하고 있기 때문이다(Segovia and Nieves 2017, 52).

따라서 유엔 라틴아메리카카리브경제위원회(CEPAL)의 라틴아메리카와 카리브 젠더평등관측소 통계에 의하면, 2018년 15세 이상 여성의 29%가 소득이 없으며, 남성은 10.5%가 이러한 상황에 있다. 빈곤 가정의 여성지수는 2017년 남성 100명당 여성 113명이며 이는 여성의 빈곤 비율이 남성보다 13% 높다는 것을 의미한다. 또한 소득이 없는 여성의 무임금 노동시간은 소득이 있는 여성보다 26~55%를 초과한다. 이처럼 도시에서 젠더 불평등은 본인의 소득 유무, 시간의 사용, 임금 격차, 무임금 노동의 영역에서 발생하고 있으며 여성은 생산성이 낮은 경제 분야와 임금, 시간, 사회제도에서 불안정성이 높은 비공식 부문에 종사하는 비율이 높다.

이외에도 경제적인 영역에서 강조되었던 도시 여성의 취약성은 '인권'의 관점에서 다루어지고 있다. 따라서 2004년 세계도시포럼(World Urban Forum)의 '도시에 대한 권리 세계헌장(World Charter on the Right to the City)'과 2007년 세계지방자치단체연합회(United Cities and Local Governments, UCLG)의 '도시에서 인권을 위한 지구헌장-의제(Global Charter Agenda for

Human-Rights in the City)'에는 인권에 대한 접근 시각이 반영되어 있다(민주인권포털 2020). 우선 '도시에 대한 권리 세계헌장'에서 "도시의 잠재성과는 달리 대다수 빈곤 국가에서 시행된 발전모델은 가난과 배제를 발생시키며 환경 악화를 유발하고 이주와 도시화 과정, 사회, 공간적 격리, 공공재와 공공공간의 사유화를 가속하는 소득과 권력이 집중되어 있다는 특성을 보인다. 이처럼 도시에서 모든 거주민은 동일한 조건과 기회를 얻지 못하며 경제, 사회, 문화, 인종, 성별, 연령의 특성으로 인해 기본적인 욕구와 권리를 박탈당하거나 제약받는다." 따라서 도시에 대한 권리는 도시의 동등한 사용권으로 정의되고 있으며, 여성과 관련하여 1979년 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against, CEDAW), 1992년 환경과 개발에 관한 리우선언(Rio Declaration on Environment and Development), 1994년 베이징 제4차 세계여성회의(World Conference on Women), 1996년 유엔 인간정주회의(United Nations Conference on Human Settlements, HABIT 2)에서 논의되었던 '도시 여성을 위한 동등한 권리를 보장하는 공공정책 이행의 필요성'이 강조되고 있다. 특히 '취약한 상황에 있는 집단'과 이들에 대한 보호를 위한 특별한 조치에 관한 권리를 주장하면서 '취약한 상황에 있는 집단'에서 여성과 여성 가구주를 언급하고 있으며 취약계층을 위한 정책에서 여성의 정치, 경제, 사회, 문화적인 참여를 제약하는 요소들을 효과적으로 제거할 필요성을 강조하고 있다. 또한 도시계획, 분야별 프로그램과 프로젝트들이 도시안전(Urban Security)으로 통합되어 다루어지고 있으며 도시계획, 공공서비스의 접근, 주거지, 대중교통과 도시이동, 노동의 권리 등이 언급되어 있다.

'도시에서 인권을 위한 지구헌장-의제'는 도시에서 인권 강화를 목적으로 하며 도시에 대한 권리는 모든 사람이 적절한 생활 조건과 권리로부터 혜택을 받고 도시 생활의 주체로서 도시 영역의 구성과 조정에 참여할 권리를 가

진다. 또한 도시는 거주자들이 그들의 권리를 실현하기 위해 모든 이용 가능한 수단을 제공하고 있는데 특히, 여성에 대한 차별을 없애고 여성의 발전을 보장하기 위해 적절한 조처를 하며, 편부모 가정의 여성, 성폭력 희생자들이 공공주택과 공공공간에 용이하게 접근할 수 있는 조치와 관련된 조항이 명시되어 있다.

이러한 국제적 차원의 도시권 개념을 구현한 헌장의 제정뿐 아니라 '멕시코시티 도시에 대한 권리 헌장(Mexico City-Charter for the Right to the City, 2011)'에서 '도시에 대한 권리'는 모든 영역에서 인권의 상호작용으로 시민, 정치, 경제, 사회, 문화, 환경의 권리를 포괄적으로 다루고 있다. 또한 도시에 거주하는 모든 사람을 포함하는 '포용적인 도시(Inclusive City)'는 생산과 소비가 아닌 시민의 권리가 행사되고 일상의 삶이 재생산되며 돌봄 노동이 이루어지는 공간으로 고려되고 있다(Segovia and Nieves 2017, 58). 이외에도 시민의 참여와 더불어 도시의 사회적 기능, 민주적인 거버넌스, 영토적인 정의, 사회적인 포용 및 공평한 분배를 보장하며 환경, 공공도로, 공공장소, 이동, 자유 시간, 주거, 지속가능성, 안전은 권리의 필수적인 요소로서 고려되고 있다(Sosa 2018, 4). 이처럼 인권의 관점과 포용 도시의 개념은 SDGs11 '포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 정주지 조성(Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable)'과 동일한 맥락으로 이해될 수 있다. 따라서 포용적인 도시를 위한 포괄적인 도시계획에서 개인, 가정, 공공장소에 대한 필요, 이동을 위한 인프라, 생산과 재생산, 공공과 사적인 영역의 이분법을 극복하고, 돌봄 노동과 임금노동을 용이하게 함으로써 여성의 경제적인 자주권을 강화하며 공공과 개인 삶의 조화를 추구하고 있다.

이처럼 앙리 르페브르의 '도시에 대한 권리(The Right to the City)'는 국제, 지역 차원에서 포용 도시(inclusive urban development), '모두를 위한 도시(cities for all)'의 개념으로 발전하였다(박세훈, 2018). 이러한 과정에서 여성

은 기본적인 권리와 보건, 교육과 같은 기초서비스, 노동시장 및 정치참여에서 제한받고 있으며 폭력에 노출된 취약계층으로 고려되고 있다. 따라서 도시계획과 정책에는 여성의 공공서비스 접근, 안전을 위한 물리, 사회적인 공공공간의 사용, 질 높은 노동시장에 참여, 적절한 시간의 사용과 배분 등 여성의 공간, 정치, 경제, 사회적 접근에 대해 통합적인 시각이 반영될 필요가 있다.

Ⅲ. 멕시코 젠더현황 및 특성

멕시코 국가통계지리청(INEGI, 2018b)에 의하면 2018년 멕시코 인구는 1억2천4백9십만 명이었으며 이 중 여성은 51.1%, 남성은 48.9%를 차지하였다.

멕시코에서 젠더 상황은 가정의 영역, 노동시장의 영역, 정치적인 영역, 사회문화적인 영역을 통해 분석할 수 있다.

가정의 영역에서 자녀의 보육과 같은 돌봄 노동과 가사는 전통적으로 여성의 역할로 인식되고 있으며 이러한 가사로 인해 여성은 노동 착취에 따른 '시간빈곤(Time Poverty)'상황에 있다. 따라서 라틴아메리카와 카리브 젠더평등관측소 통계에 의하면 2014년 멕시코 여성은 무임금 노동에 주당 41.9시간, 남성은 14.7시간을 소비하였다.

OECD(2017)에 의하면, 노동시장의 영역에서 멕시코는 여성의 노동시장 참여 비율이 가장 낮은 국가 중 하나이며, OECD 국가 평균은 67%이나 멕시코는 47%를 나타내고 있다. 2018년 멕시코 여성 노동자의 51.9%가 최저임금의 두 배에 이르는 낮은 임금을 받고 있으며 남성은 40.1%가 이에 해당되는데 이처럼 여성과 남성의 임금격차는 11.8%를 보이고 있다(INEGI 2018a). 특히, 1980년대 경제 위기 이후, 실직자와 비공식 부문에 종사하는 여성의 비율이 확대되었으며 실질임금의 감소로 인해 남성이 홀로 가정을 부양할 수 없

게 된 상황은 여성을 취약한 임금노동자로 내모는 결과로 나타나게 되었다. 이외에도 2018년 15세 이상 소득이 없는 여성의 비율은 25.5%였으나 남성은 5.8%였는데 이러한 소득과 관련된 통계를 통해 멕시코 여성은 경제적인 자주권에서 취약한 상황에 있다는 사실을 파악할 수 있다.

INEGI(2018a)에 의하면 보건영역에서 대표적인 지표인 기대수명은 2018년 평균 75.5세였으며 여성은 78.1세, 남성은 73세였다. 교육의 영역에서 문해율은 2000년부터 2017년까지 지속해서 증가했으며 15세에서 24세 문해율에서 성별 격차는 줄어들고 있는데 남성은 96.9%에서 99.1%로 여성은 96.5%에서 99.2%로 증가하였다. 2017년 통계에 의하면 3세에서 14세 여아의 90.6%와 남아의 90.5%가 학교에 다니고 있는 것으로 나타나고 있어 사실상 기본적인 교육지표에서 의미 있는 성별 격차는 나타나고 있지 않다. 그러나 멕시코는 OECD 국가 중 청소년 임신 비율이 가장 높은 국가이며 15세에서 19세 사이 1,000명당 74명의 비율을 보이는데 이는 교육기관에서의 중도탈락률과 관련되고 있다. 특히, 청소년 시기 임신과 결혼은 건강, 소득, 여가, 사회적 기회, 전문직 종사의 가능성과 인간개발 기회의 감소와도 높은 연관성을 보인다. 따라서 최근 멕시코에서는 이들에 대한 장학금 지원을 확대함으로써 청소년기 임신 방지와 경제적인 이유로 인한 중도탈락률 감소를 위한 정책을 추진하고 있다(OECD 2017, 30).

정치적인 영역에서 멕시코는 여성의 대표성이 비교적 높은 국가이며 2016년 기준 OECD 국가 중 7번째였는데 이는 선거법에서 할당제를 효과적으로 도입한 것이 가장 큰 요인으로 분석되고 있다. 즉, 2002년 할당제가 의회에서 승인되었으며 젠더 평등의 개념과 성별 할당제가 법적인 틀 내에서 점진적으로 강화되었다(OECD 2017, 194). 따라서 2014년 멕시코 헌법 조항에 포함된 모든 연방과 지역 차원의 입법기관에서 남성과 여성 후보를 절반으로 구성해야 한다는 법적인 조치가 이루어졌으며 이러한 조치 이후 2015년 하

원에서 여성의 비율은 42%에 이르렀다(OECD 2017). 이처럼 의회에서 여성의 대표성은 상당한 진전이 있었다고 평가되고 있으나 다른 공공기관과 지방정부 차원에서 여성의 대표성은 미비한 것으로 나타나고 있다.

최근 멕시코의 인구 사회학적인 측면에서 변화가 나타나고 있는데 이 중 일인 가구 비율과 여성 가구주의 증가를 언급할 수 있으며 특히, 여성 가구주의 비율은 1976년 13.5%에서 2016년 29%로 증가하였다(OECD 2017, 112-113). 또한 65세 이상 여성 노년층 역시 2017년 기준 전체의 8.3%를 차지하고 있다(INEGI 2018a).

이처럼 가정, 노동시장, 정치적인 영역의 통계를 통해 멕시코는 특히 노동시장의 영역에서 젠더 상황이 취약하며 이에 따라 도시정책에서 여성의 경제적인 자주권 강화의 중요성을 강조하고 있다. 따라서 멕시코 연방정부와 멕시코시티 정부는 관련된 법과 제도를 정비했으며 2015년 노동연방법에서 일하는 남성을 대상으로 자녀출산과 영아의 입양을 위한 유급 5일의 육아휴직을 허용하는 개혁이 이루어졌다(Oranday 2018). 또한 생산적인 경제 분야에 여성의 진출을 확대하기 위해 다양한 정책을 추진하고 있는데 대표적으로 취학 이전 교육의 비율 개선, 중고등 교육기관에 진학하는 여학생을 대상으로 장학금 지원, 일하는 여성을 위한 아이 돌봄 서비스 지원, 취약계층을 대상으로 현금을 지원하는 조건부 현금지원 프로그램(Conditional Cash Transfer, CCT)의 강화, 청소년 임신 방지를 위한 인식개선 교육과 가정과 일의 양립을 위한 프로그램을 언급할 수 있다.

Ⅳ. 멕시코 젠더주류화 전략의 법, 제도 및 프로그램 연구

1. 젠더주류화 전략의 법, 제도적인 체제

멕시코 헌법 1조에는 멕시코 헌법과 멕시코가 속해 있는 국제협정에 규정되어 있는 모든 사람이 인권을 향유할 권리를 지니며 이는 여성과 남성의 평등과 모든 사람이 차별 없이 국가와 사회에 대해 동일한 권리와 의무를 지니고 있음을 의미한다.

국제적인 차원에서 멕시코는 1981년 성평등과 관련된 국제조약인 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)에 가입하였다. CEDAW 협약의 비준 이후, 1997년 여성과 남성의 평등을 위한 일반법(la Ley General para Igualdad entre Mujeres y Hombres)이 채택되었다. 2006년 새롭게 채택된 여성과 남성의 평등을 위한 일반법 5조4항에서 젠더평등은 사회, 경제, 정치, 문화, 가정 등 모든 영역에서 남성과 여성이 의사결정 과정, 가능성과 기회가 균등하며 재화, 서비스, 자원의 사용과 혜택에 동등하게 접근할 수 있는 상황으로 정의되고 있다. 5조 6항과 7항에는 '젠더적인 관점'과 '젠더적인 관점의 통합'의 개념이 정의되고 있는데 이는 1994년 카이로 인구와 개발에 관한 국제회의(International Conference on Population and Development, ICPD)와 1995년 베이징 선언에서 논의되었으며 멕시코 정부의 국가인구계획과 국가여성프로그램에 반영되었다(Cazés 2005, 31). 따라서 5조 6항의 '젠더적인 관점'은 여성차별, 불평등과 배제를 인식, 평가, 논의할 수 있는 방법론과 매커니즘을 의미하며 여성과 남성의 생물학적 차이와 이에 따라 취해야 할 조치를 정당화하고 젠더평등을 개선할 수 있는 환경을 조성하는 것이며 5조 7항의 '젠더적인 관점의 통합(Transversalidad)'은 공공 및 민간기관의 법률, 공공정책, 행정, 경제, 문화적인 활동에 젠더적인 관점을 통합하는 과정을 의

미한다(Cámara de Diputados 2018).

2001년 여성국가연구소법(la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres)에서 국가개발계획, 연방정부 지출예산, 분야별 프로그램, 연방 행정 공공기관 등의 계획 수립에서 젠더적인 관점을 통합하는 것을 촉구하며 국가개발계획의 틀 내에 기회의 균등과 여성에 대한 차별금지를 위한 국가 프로그램(el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, Proigualdad)의 수립 및 이에 대한 주기적인 평가가 제안되었다(Gobierno de la República 2013, 13).

이러한 법적인 틀 내에서 2006년 여성과 남성의 평등을 위한 일반법과 2007년 폭력 없는 삶에 여성의 접근에 대한 일반법이 공포되었으며 공공정책의 기획, 실행, 평가의 과정에 젠더적인 관점을 반영하며 남성과 여성의 평등을 위한 국가시스템(Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, SNIMH) 등 제도적인 체제가 구축되었다. 1999년 젠더평등위원회가 하원 내에 설치되면서 연방지출 예산의 할당을 통해 여성을 위한 프로그램에 젠더적인 관점을 통합하였다. 이처럼 2003년 하원의원 내 젠더평등위원회에서 생식보건, 빈곤, 폭력과 같이 가장 긴급한 여성과 관련된 문제에 대응하고 젠더주류화 지원을 위한 예산할당이 이루어졌다(Benavente and Valdés 2014, 96). 이외에도 2006년 예산과 재정책임 연방법(La Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria)에서 젠더평등의 기준에 따라 예산이 집행되며, 2008년부터 여성과 남성의 평등을 위한 공공정책의 이행을 위해 예산의 기준을 구체화하여 집행하고 이를 분류, 특정함으로써 정책의 실효성을 확보하였다(Benavente and Valdés 2014). 이러한 체제를 기반으로 2010년 연방 기구, 지방정부, 시 정부의 규범적인 틀, 계획, 프로그램, 행정부의 활동에 젠더적인 관점의 통합을 강화하기 위한 프로그램(Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Gé-nero, PFTPG)과

2012년 여성과 남성의 평등을 위한 일반법 15조 개혁을 통해 연방기관의 지출예산에 젠더와 관련된 정책을 이행하기 위한 예산할당을 의무화하였다(Gobierno de la República 2013, 14).

이러한 과정을 통해 멕시코 정부 차원에서 젠더와 관련된 법, 제도적인 체제가 수립되었고 이를 공공정책에 반영할 필요성에 대한 논의가 이루어졌으며 이와 관련된 인식이 존재하였다(Martínez 2016, 42). 이러한 법과 제도를 기반으로 멕시코 국가개발계획(Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018)에서 멕시코 정부는 모든 프로그램과 교육, 보건, 사회개발, 환경 등 분야별 전략에는 젠더평등의 관점을 통합, 적용하며 이와 관련된 통계와 지표를 개발하였다(Gobierno de la República 2013). 또한 기회의 균등과 여성에 대한 차별금지를 위한 국가 프로그램(Proigualdad 2013-2018)은 국가개발계획에 젠더평등을 이행하기 위한 전략적인 도구로 볼 수 있다. 이처럼 멕시코는 Proigualdad을 통해 연방정부의 목표를 표준화하고 국제적인 협약에서 확립한 젠더 평등에 대한 규범을 통합함으로써 정책, 프로그램, 예산에 젠더적인 관점을 반영하였다(OECD 2017, 224). 따라서 멕시코는 여성의 권리를 존중하는 문화적인 변화 추구, 여성과 여아에 대한 폭력방지 및 법적 시스템에 대한 접근보장, 임금노동과 질 높은 일자리에 대한 접근, 사회발전에 참여하고 복지를 위한 여성의 역량 강화, 사회와 가정의 양립을 위해 안전하고 친밀한 환경조성, 여성과 여아를 위한 여가 및 안전한 이동 등 정부의 젠더 평등 정책을 통합하고 이를 제도화하기 위해 2018년까지 6개 목표, 36개 전략, 314개 행동 방향과 18개 지표를 수립하였다(Gobierno de la República 2013, 14).

젠더와 관련된 기관으로 2001년 국가여성연구소(Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES)가 창설되었다. 본 기관은 중앙기구로서 연방, 주, 시 정부 차원에서 젠더 평등과 관련된 활동을 조정하고 기술적인 자문 역할을 담

당하고 있다. 정부의 특정 부처에 소속되어 있지 않다는 측면에서 자율적이며 독립적인 성격의 기관이며 본 연구소장은 필요에 따라 내각회의를 소집할 수 있으나 다른 부처의 업무, 예산, 분야별 정책 등에 영향을 끼칠 수 있는 자원과 역량이 부재하다(OECD 2017, 52). 본 기관은 멕시코 국립통계지리청(INEGI)과 협력하여 성별통계를 수집하고 이러한 통계를 정책과 프로그램의 수립, 이행, 모니터링, 평가 과정에 활용하면서 광범위한 분야로 확대하고 있다.

연방공공행정(la Administración Pública Federal, APF)은 연방과 주 정부 차원에서 입법부, 사법부와의 협력을 통해 부처와 지방정부의 정책 및 프로그램에 젠더적인 관점을 통합하는 과정을 지원한다. 이러한 과정에서 INMUJERES는 자문을 하고 있으며 젠더훈련 프로그램을 통해 APF를 지원하고 있다.

재무와 공공차관부(la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP)는 젠더 평등과 관련된 정부 예산을 감독하는 역할을 수행하고 있으며 하원의원 내 설치되어 있는 젠더 평등 위원회에 이를 보고하고 있다.

앞에서 언급했던 것처럼, 2013-2018년 국가개발계획에 젠더주류화 전략이 최초로 적용되면서 2006년 창설된 여성과 남성의 평등을 위한 국가시스템(SNIMH)은 2016년 장관급 부처로서 격상되었다. 따라서 2016년부터 멕시코 대통령은 SINMH의 의장으로 젠더 평등을 지원하고 활성화하는 역할을 수행하고 있다(OECD 2017, 25-26).

이상과 같이 멕시코는 정부 차원에서 모든 공공기관에 젠더 부서를 설치하는 것을 제안했으며 PROIGUALDAD의 틀 내에서 17부 연방공공행정 기관에 16개의 관련 부서가 설치되었으나 이러한 부서들의 위임과 책임 권한에 대한 표준화된 기준은 부재하다(OECD 2017, 52).

젠더와 관련된 프로그램의 모니터링과 평가는 INMUJERES 내 평가와 통계

개발총괄부(Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico)의 조정 아래 외부평가가 이루어지며 INMUJERES의 웹페이지를 통해 결과가 공개되고 있다(Martínez 2013, 400-401). 이외에도 2016년부터 재무와 공공차관부(SHCP)는 성과에 기반한 예산과 국가개발계획의 이행에 대해 평가하고 있으며 국가사회개발정책 평가위원회(El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL)는 교육, 소득, 사회서비스, 사회안전망, 주거 등에 대한 접근성과 관련된 사회개발 정책을 평가하고 있다. 이처럼 SHCP와 CONEVAL은 연방공공행정(APF) 및 부처와의 조정 절차를 통해 연간 분야별 프로그램을 평가하는 과정에서 역할하고 있다. 또한 APF는 각 부처에서 취합한 통계와 정보를 기반으로 젠더 평등에서 어떠한 개선이 이루어졌는가에 대한 보고서를 작성한다.

이상과 같이 멕시코는 정부 차원에서 국가개발계획과 분야별 정책 및 프로그램에 젠더주류화 전략을 적용하고 있으며 이에 따른 예산이 배정되며 평가체계가 구축되어 있다. 또한 INEGI를 중심으로 성별분리통계 시스템을 구축하고 있고 이를 활용하고 있다. 이러한 체제를 기반으로 젠더주류화 전략을 추진하는 과정에서 INMUJERES는 주도적으로 역할하고 있으며 공무원과 여성을 대상으로 젠더 훈련을 담당하고 있다. 따라서 멕시코는 '젠더의 제도화 과정'이 구축된 것으로 평가되고 있다(CEPAL 2013; Márquez 2018, 317). 특히, 젠더주류화 전략을 정책의 틀 내에서 실질적으로 추진할 수 있는 젠더예산의 도입이 지역 차원에서 이른 시기에 이루어졌다는 의미가 있다.

2. 멕시코시티(CDMX)[2]의 젠더 현황과 법, 제도적인 체제

멕시코시티(La Ciudad de México)는 멕시코의 중부에 위치하며 면적은

2) 2016년 멕시코시티 정치개혁에 의하면 연방지구(Distrito Federal)가 멕시코시티(Ciudad de México)로 변경되면서 멕시코 32개 주 중 하나가 되었다.

1,485km^{2}에 이르고 있다. 2014년 멕시코시티는 8,874,724명으로 전체 7%에 상당하는 인구가 거주하고 있으며 이 중 여성은 4,635,967명으로 52%이며 남성은 4,238,758명으로 48%를 차지한다(Gobierno de la República and CDMX 2014). 전체인구는 2008년을 기점으로 감소하는 추세이며 여초현상이 두드러지는데 1990년 남성과 여성의 차이는 3.7%였으나 2030년 5.1%로 격차가 확대될 것으로 전망되고 있다(Gobierno de la República and CDMX 2014). 또한, 전체인구의 31.9%는 빈곤계층이며 이 중 약 17.2%는 극빈곤계층이다. 멕시코시티는 멕시코 전체 경제에서 중요한 역할을 하고 있으며 국민총생산의 17%를 차지하고 있다(Pérez 2016, 16).

2014년 여성 1,000명당 출산율은 1.8명으로 국가평균인 2.2명보다 낮은 비율을 보인다(Gobierno de la República and CDMX 2014). 국가차원 인구의 평균연령은 27세이나 멕시코시티는 33세로 평균보다 높은 수준을 보이며, 15세에서 44세 인구 비율이 전체의 절반 정도를 차지한다. 또한 멕시코시티 여성의 기대수명은 78.8세이며 남성은 74.2세이다. 한편, 평균 교육 연수는 11.1년으로 국가평균인 9.1년보다 2년 정도 높으며 초등교육에서 여성의 비율은 남성보다 높고 중고등교육에서 여성의 교육 수준은 개선되고 있다. 이처럼 INEGI(2018a)에 의하면, 교육의 영역에서 2017년 3세에서 14세 여아의 94.4%와 남아의 94.9%가 학교에 다니고 있으며 기본적인 교육지표에서 성별 격차는 나타나지 않고 있다.

경제적인 영역에서 2018년 멕시코시티 남성의 74.9%는 경제활동에 참여하고 있으며 여성은 51.9%가 이에 해당되고 있으나, 이 중 55.3%의 여성은 공식적인 부문의 일자리에 접근하지 못하고 있다(INEGI 2018a). 또한 여성의 약 30%는 소득이 없으며 남성은 9.4%가 이에 해당되고 있다. 멕시코시티에서 20세부터 59세 남성 100명을 기준으로 볼 때, 여성은 125.6명이 빈곤계층인데 이러한 상황은 국가 전체의 수준보다 높은 것으로 나타나고 있다(Pérez

2016, 18).

가정의 영역에서 여성은 노동 착취와 시간 빈곤의 상황에 직면하고 있다. Pérez(2016)가 인용한 CEPAL의 통계에 의하면, 2014년 평균적으로 임금노동에 종사하는 남성은 주당 43.5시간, 여성은 26.2시간을 소비하고 있으며 임금노동이 아닌 일에 남성은 15.6시간과 여성은 39.8시간을 사용하였다. 또한 전체 노동시간은 남성이 주당 59시간이었으며 여성은 66시간이었다. 특히, 15세 이상 임금노동에 종사하는 남성과 여성은 시간의 사용과 배분에서 불평등 상황에 있는데 실례로 여성의 전체 노동시간은 82시간이었고 남성은 71시간이었다. 이처럼 멕시코시티는 다른 지역과 비교할 때, 평균적인 교육수준이 높으나 여성은 노동의 영역과 시간의 사용 및 분배에서 불평등한 상황에 있는 것으로 나타나고 있다.

정치적인 영역에서 2017년 멕시코시티 의회에서 차지하는 여성의 비율은 45.5%로 국가의 평균보다 높으나 지역 차원 행정기관에서 정책결정자로서 여성의 비율은 향후 개선될 필요가 있다(INEGI 2018a).

최근 멕시코시티의 인구 사회학적인 측면에서 변화가 나타나고 있는데 2014년 여성 가구주는 32.2%로 국가 차원의 비율인 25.3%보다 높은 것으로 나타나고 있으며 여성 일인 가구는 18.6%이며 남성 일인 가구는 8.6%를 차지한다(Gobierno de la República and CDMX 2014).

CEPAL에서 정의하는 역량은 본인이 스스로 소득을 창출하고 자산 및 자원을 통제하며 신체의 자주권을 가지며 공적, 사적 영역에서 삶과 공동체에 영향을 끼칠 수 있는 정책 결정에 참여하는 것을 의미한다(Pérez 2016 11). 특히, 여성의 자주권은 여성이 공급자가 될 수 있는 역량을 의미하며 자신의 생계뿐 아니라 그들에게 의존하는 사람들의 생계를 결정하고 사회보장과 공공서비스에 대한 접근성을 포괄하는 의미로 정의되고 있다(Pérez 2016 11). 이러한 역량의 개념을 기반으로 멕시코시티는 도시라는 공간적인 차원

에서 여성의 권리와 인권을 위한 접근 시각의 틀 내에서 노동시장의 영역에서 젠더적 상황의 취약성을 강조하고 있으며 따라서 여성의 경제적인 자주권 강화라는 목표를 도시정책에 적극적으로 반영하고 있다.

따라서 멕시코시티에서 2007년 여성과 남성의 실질적인 평등을 위한 법(Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal)과 2008년 여성이 폭력 없는 삶에 접근할 수 있는 법(Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal)이 채택되면서 지역 차원에서 선구적으로 역할하게 되었다. 여성과 남성의 실질적인 평등을 위한 법 2장 11조에서 멕시코시티의 여성과 남성 간 평등을 위한 시스템과 여성에 대한 차별금지와 균등한 기회를 위한 일반 프로그램 및 여성과 남성의 실질적인 평등을 위한 감시가 젠더평등을 위한 제도적인 도구로 언급되어 있다(Asamblea Legislativa del Distrito Federal 2007). 또한 2013년 21조 개혁을 통해 개인, 노동, 가정의 양립과 가정 내 동등한 책임 배분에 기여하고 돌봄 노동에 남성의 참여를 확대하기 위해 남성 육아 휴직법에 대한 내용을 포함시켰다.

이외에도 정책적인 차원에서 멕시코시티 개발을 위한 일반프로그램(el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018), 멕시코시티 여성에 대한 차별금지와 기회균등을 위한 특별프로그램(el Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México 2013-2018), 경제개발과 고용의 분야별 프로그램(el Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Empleo 2013-2018)이 수립되어 있다(Instituto de las Mujeres del Distrito Federal 2016).

2019년 설치된 멕시코시티 여성부(Secretaría de las Mujeres)는 여성의 자율성, 사회, 경제, 정치와 문화적인 권한의 강화를 목표로 하는 공공정책, 계획, 프로그램을 기획, 이행, 평가하며 젠더주류화 전략의 적용을 통해 멕시코시

티 여성의 실질적인 평등을 위한 제도를 강화하고 이를 실행하는 역할을 담당한다. 또한 여성의 정치, 경제, 신체적 자율권과 성별 고정관념을 근절하기 위한 계획, 프로그램, 행동을 기획, 홍보, 모니터링, 평가하며 남성과 여성의 실질적인 평등, 폭력 없는 삶, 인권, 젠더적인 관점을 강화하기 위해 전문적인 교육 훈련 프로그램을 기획하며 실행한다. 이외에도 여성과 남성의 평등을 위한 멕시코시티의 국가시스템(Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Distrito Federal)은 젠더와 관련된 공공정책의 기획과 이행을 위해 멕시코시티 정부의 부처와 비정부 기관 간 협의 체제로 볼 수 있다.

이러한 법, 제도를 기반으로 정책적인 차원에서 멕시코시티 정부프로그램(Programa de Gobierno 2019-2024)은 교육, 보건, 주거와 같은 사회, 인적 권리에 대한 접근에서 평등과 권리, 이동의 증가와 개선, 지속가능한 도시, 안전한 도시, 문화도시, 투명성과 혁신이라는 목표를 제시하고 있다. 여성의 권리와 관련하여 여성에 대한 폭력을 줄이고 경제적인 역량을 개선하며 청소년 임신을 방지하고 여성의 경제, 신체, 정치적인 자주권 강화와 젠더 폭력을 근절하기 위한 공공정책의 확대를 강조하고 있다.

도시의 정책과 관련하여 멕시코시티의 개발을 위한 일반프로그램(Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, PGDDF)은 인간개발을 위한 사회포용과 평등, 거버넌스와 시민 보호 및 안전, 지속가능한 경제개발, 주거와 서비스, 공공장소 및 인프라, 성과관리, 효과성, 부패방지를 강조하고 있으며 모든 정책과 프로그램의 수립, 이행, 평가 과정에 젠더적인 관점의 통합을 언급하고 있다. 또한 젠더주류화 전략을 위한 정책적인 요소로서 공무원을 대상으로 교육 훈련프로그램 지원과 보건, 교육, 안전, 폭력 없는 삶, 양질의 고용에 대한 기회 보장, 가정과 일 간의 양립, 정책 결정에 여성의 참여와 관련하여 젠더 예산을 할당하고 있다.

앞에서 언급했던 것처럼, 멕시코 연방정부뿐 아니라 멕시코시티 정부는 관련된 법과 제도적인 체제를 구축했으며 2015년 노동연방법(Ley Federal del Trabajo)에서 일하는 남성을 대상으로 자녀출산과 영아의 입양을 위한 육아휴직을 허용하는 개혁이 이루어졌다(Oranday 2018). 이러한 법의 개혁은 돌봄 노동의 영역에서 여성을 역할을 감소하고 생산적인 경제 분야에 여성의 진출을 확대함으로써 여성의 경제적인 역량과 자주권을 강화하기 위한 정책으로 고려될 수 있으며 이처럼 최근 법, 제도적인 체제의 변화를 통해 특히, 여성의 경제적인 자주권 강화의 중요성이 강조되고 있다.

3. 멕시코시티의 젠더주류화 도시 프로그램 사례 분석

OECD 국가들은 일과 가정의 양립, 다양한 사회정책을 통해 여성과 남성이 노동시장에 평등하게 진입하고 역량을 개발할 수 있도록 지원하며 이에 따라 출산휴가, 육아휴직 제도의 도입, 5세 이하 유아와 아동을 위한 경제적이며 양질의 보육 공간의 확대를 지원하고 있다(OECD 2017, 115).

이러한 일반적인 사회정책의 틀 내에서 특히, 멕시코시티에서 강조하는 정책은 여성에 대한 폭력의 예방, 대응, 제재와 근절, 이동을 포함한 여성의 안전과 원주민 여성, 여성 가구주, 미혼모 등 취약계층 여성의 경제적인 자주권 강화, 여성의 돌봄 노동 감소, 여성에 대한 사회, 문화적인 고정관념의 변화이며 젠더주류화 전략의 실행을 위해 관련부처 공무원의 역량 강화를 목표로 교육 훈련 프로그램을 지원하는 것이다. 실제로 국가여성연구소(INMUJERES 2012, 34-42)에 의하면, 멕시코 국가 차원에서 여성이 직면하고 있는 주요한 문제는 직업과 경제적인 문제(24.6%), 범죄 및 치안부재(14.9%), 학대와 폭력(11.4%), 차별(10%)이었으며 멕시코시티 여성 역시 직업과 경제적인 문제(19.8%), 범죄와 치안 부재(16%), 차별(16.1%), 학대와 폭력(12.2%)이었다. 이처럼 학력과 가정의 형태, 연령, 여성 가구주 등 여성의 개인적인

상황, 가정 내에서의 역할과 관계없이 여성의 주요 문제는 경제와 직업으로 언급되었다.

이러한 현실적인 상황에서 1990년대부터 멕시코시티에서 가정폭력 및 성범죄의 처벌과 관련된 법적인 개혁이 이루어졌으며 여성에 대한 폭력의 방지와 대응을 위해 보호시설의 설치를 포함한 통합적인 지원 시스템이 구축되었다. 2000년대 시민사회와의 협력을 통해 피해자와 가족의 권리를 회복하고 여성 살해를 방지하며 피해 여성의 역량 강화를 위한 경제적, 심리적인 지원 체계를 강화하였다(Oranday 2018).

또한, 멕시코시티 정부는 여성의 안전한 이동을 강화하기 위해 1970년대부터 지하철 내 여성을 위한 전용 칸을 지정, 운영하기 시작했으며 2000년대 전용 칸을 운영하는 노선의 범위를 확대하고 역내 경찰을 배치하여 이러한 규정을 어기는 사람들을 처벌하였다. 이러한 전용 칸의 설치는 메트로버스(Metrobús)에도 적용되었다. 2008년 멕시코시티의 공공교통수단에서 안전한 여행(Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad de México) 프로그램이 시작되었고 이는 대중 교통수단을 활용하는 여성을 대상으로 발생할 수 있는 성폭력을 고발, 대응, 처벌하는 내용을 포함하고 있다(Oranday 2018). 이외에도 임산부, 장애인, 노년층을 위한 무료버스가 제한된 시간과 노선에서 운행되었으며 여성 운전자가 운행하는 택시가 도입되기도 하였다. 2016년 지하철 내 레버와 버스 내 버튼의 설치 등 대중교통에서 위험한 상황을 알리기 위한 장치를 설치하였다. 멕시코시티 여성부(la Secretaría de las Mujeres)에 의하면, 2013년 멕시코시티와 UN WOMEN 간 체결한 양해각서와 2015년 멕시코시티가 가입한 '여성과 소녀들에 대한 폭력 없는 안전한 도시의 글로벌 프로그램'틀 내에서 교통과 공공장소에서 발생하는 여성과 소녀들에 대한 폭력을 예방하고 이를 위해 '멕시코시티, 여성과 여아를 위한 안전하고 친화력 있는 도시' 프로그램이 도입되었다. 본 프로그램은 UN

Women과 멕시코시티 INMUJERES의 지원을 통해 멕시코 대학(El Colegio de México)이 참여하여 15세에서 34세 여성들의 교통 및 공공장소의 활용과 수요에 관한 연구를 진행했으며 이를 기반으로 멕시코시티의 폭력에 대한 분석 및 대중교통 네트워크에서 발생하는 범죄와 관련된 통계 자료를 체계화하였다. 멕시코시티는 이러한 통계의 수집과 연구를 기반으로 여성과 소녀의 안전한 교통수단, 공공장소의 사용과 수요에 중점을 둔 운송 수단을 확대하고 기존에 추진했던 '안전한 여행(Viajemos Seguras) 프로그램'을 본 정책의 틀 내에 포함하였다. 또한 여성과 소녀의 공공장소에 대한 접근성과 안전한 이동을 위해 보행자의 통행로를 개선하고 시민참여라는 제도적인 체계를 활성화함으로써 위험한 장소를 식별하기 위한 모바일 애플리케이션 프로그램을 개발하였다. 이외에도 본 프로그램에서 여성과 여아가 공공, 사적인 장소에서 폭력 없는 삶과 여성의 권리를 보장받을 수 있으며, 성차별을 근절하기 위한 문화적인 변화를 촉진하는 홍보와 캠페인이 실시되었다.

또한 여성 가구주, 원주민 여성, 미혼모 등 취약계층의 교육과 보건 서비스에 대한 접근성을 강화하기 위한 사회정책이 추진되었으며 특히, 2008년부터 경제적으로 취약한 미혼모를 대상으로 식량을 지원하고 2009년 미혼모와 이들의 자녀를 대상으로 심리, 보건, 문화 활동을 지원하는 통합적인 성격의 프로그램이 실행되었다.

한편, 멕시코시티 여성의 경제적인 자주권과 권한 강화를 위한 프로그램에는 젠더적인 시각에 인권의 관점을 적용하여 다음과 같이 통합적인 성격의 목표가 제시되었다(Instituto de las Mujeres del Distrito Federal 2016). 첫째, 노동권이 보장되며 사회보호제도의 틀 내에 있는 양질의 일자리에 특히, 취약계층 여성의 고용을 확대한다. 둘째, 여성이 차별 없이 양질의 노동시장에 진입할 수 있도록 이들의 교육 수준을 높이고 전문성을 강화하며 정보통신기술(ICT)의 사용을 위한 교육 훈련 프로그램을 지원한다. 셋째, 멕시코시티

여성에 의한 마케팅, 서비스 및 생산적인 활동에 대해 기관이 제공하는 금융 지원 및 재원에 대해 여성의 접근성 확대를 위한 제도적인 방안을 마련한다. 넷째, 소득증진을 목적으로 여성이 생산한 수공예품의 판매, 홍보, 서비스 제공 등 여성 수공예품의 마케팅 강화를 위한 제도와 전략을 개발한다. 이처럼 박람회, 가상공간과 같이 정부 기관이 활용하는 마케팅 공간에 여성 생산자의 참여를 확대하고 이들의 상품 판매를 용이하게 한다. 다섯째, 젠더와 인권의 관점에서 여성의 돌봄 노동 감소를 통해 여성 자신의 소득을 창출할 기회를 확대하고 시간 사용의 권리를 보장받을 수 있도록 가정, 기업, 정부, 민간이 돌봄 노동의 책임을 재분배하는 프로그램 수립을 지원한다. 또한 돌봄 노동의 책임과 재분배에 대해 사회적인 인식을 제고하기 위한 캠페인을 실시하며 돌봄 노동의 공공 인프라 적용의 범위와 시간을 확대한다. 이외에도 가정 내 무임금 돌봄 노동에서 여성이 소비하는 시간을 감소하기 위하여 유아와 아동을 위한 돌봄 서비스 시설을 구축하고 비공식 부문의 여성 노동자를 대상으로 이러한 시설에 대해 이들의 접근성을 확대한다. 마지막으로 개인, 경제적 측면에서 여성의 권한 강화 및 의사결정과정에 참여와 자율성을 강화하기 위한 방안을 모색한다. 따라서 젠더의 관점에서 여성의 경제적인 자율성을 위한 사업, 자금의 관리와 사용, 고용, 여성의 리더십, 자영업에 대한 자문, 가부장적인 폭력에 대한 대처 및 관련된 교육프로그램을 지원하고 사회연대경제의 원칙에 따른 자치단체와 지역사회의 형성을 활성화하기 위해 기관 간 네트워크 구축과 멕시코시티 공공기관에서 제공하는 다양한 직무 교육과정과 연계될 수 있는 제도적인 메커니즘을 개발한다.

멕시코시티는 시민사회와의 협력을 기반으로 시민사회에 의해 실행되는 프로그램을 지원하고 있다. 여성의 이익을 위한 사회적 책임 프로그램은 정부와 민간기관이 함께 참여하여 자원, 경험, 지식을 공유하며 이를 통해 멕시코시티 여성의 사회적 발전, 인권의 실현, 폭력 없는 삶, 동등한 기회, 삶의

질 개선을 목표로 하는 주요한 정책에 젠더주류화 전략을 강화하는 과정을 지원하고 있다. 또한 시민사회에 의해 실행되는 다양한 프로젝트에 대한 지원을 통해 시민사회의 활동을 활성화하는 역할을 하고 있다.

이외에도 멕시코시티는 '평등을 위한 공동투자프로그램(Programa Coinversión para la Igualdad de la Ciudad de México 2020)'에서 시민사회에 의해 실행되는 25개 이상의 프로그램을 지원하고 있는데 이는 차별, 배제, 폭력에 직면한 여성을 주요한 정책대상으로 하고 있다. 또한 개인, 공공 및 문화 공간에서 여성의 폭력 없는 삶을 목표로 시민사회에 의해 추진되는 프로그램을 강화하고 장기적으로 이들의 조직, 관리능력, 지식, 기술, 인프라 개선을 통해 이들의 참여를 확대하며 전문성 강화를 지원하고 있다. 이러한 프로그램에는 여아, 청소년, 여성, 노년층, 원주민 등 취약계층의 인권과 젠더의 관점에서 폭력 없는 삶, 성평등에 기여할 수 있는 문화와 사회적인 인식의 변화, 쉼터의 제공, 법 체제 강화, 청소년 임신 방지, 모든 유형의 폭력방지와 대응, 젠더 이슈를 다루는 시민사회 및 공무원을 대상으로 이들에 대한 인식과 전문성을 강화하기 위한 교육 훈련과정이 포함되어 있다. 특히, CDMX Inmujeresdigital은 멕시코시티 공공행정부서 업무를 담당하는 공무원을 대상으로 여성 인권, 여성폭력의 예방 및 대처와 관련된 이슈에 대해 지식을 습득, 활용하며 젠더주류화에 기여할 수 있는 온라인 교육 플랫폼이다. 특히, 공무원 대상의 젠더훈련 프로그램의 목표는 멕시코시티 행정기관에 젠더주류화 전략을 강화할 수 있는 이론과 실제적인 도구를 개발하는 것이다. 교육과정은 젠더의 개념과 여성 인권, 국제, 국내와 지역 차원의 법체제 등에 대한 기초적인 이론을 학습하는 기본과정, 공공정책에 젠더주류화 전략을 통합, 이행하며 예산을 적용하기 위한 실무과정과 법 집행과 관련된 부서의 공무원을 대상으로 전문화 과정이 운영되고 있다.

이처럼 멕시코시티에서 추진되는 프로그램들은 도시라는 공간에서 시민

으로서 여성의 권리를 실현하고 이들의 기본적인 필요를 충족하는 것을 목표로 하며, 이처럼 도시에 대한 권리의 실현을 위해 시민으로서 참여 확대를 강조하고 있다. 특히, 멕시코시티 여성의 취약성을 경제, 공간과 시간의 영역에서 발생하고 있는 불평등으로 인식하면서 여성의 경제적인 자주권 강화에 초점을 두는 정책과 프로그램을 확대하고 있다. 따라서 도시의 여성을 위한 정책과 프로그램에는 돌봄 노동의 감소, 안전한 도시, 대중교통에 대한 접근성 강화와 양질의 일자리에 여성의 고용 확대가 강조되고 있다. 이외에도 멕시코시티는 시민사회에 의해 실행되는 프로그램을 지원하고 있으며 이들의 전문성 강화를 위한 지원뿐 아니라 공무원을 대상으로 온라인 교육 플랫폼을 통해 멕시코시티의 행정기관에서 젠더주류화 전략을 반영하기 위한 젠더 훈련 프로그램을 추진하고 있다.

Ⅴ. 결론 및 정책적인 함의

본 연구는 국제규범과 개발 협력의 영역에서 논의되었던 도시와 젠더주류화 전략의 개념 및 정책적인 요소를 멕시코의 시각에서 고찰하고 멕시코의 법과 제도 및 멕시코시티의 주요 프로그램을 통해 젠더주류화 전략이 어떻게 통합되며 실현되고 있는가를 분석하였다.

젠더주류화 전략의 개념은 OECD DAC를 중심으로 정의되었던 국제규범의 틀 내에서 다루어져 왔으며 멕시코에서 언급되는 '젠더적인 관점의 통합'은 성 평등의 환경을 조성하고 이러한 관점을 입법, 행정, 규정, 행동계획 등에 통합시키기 위한 방법론적인 도구로 이해될 수 있다. 이러한 개념적인 정의는 젠더 평등과 관련된 일반법 조항에 명시되어 있다. 중남미에서 젠더 이슈는 지역 차원의 회의를 통해 지속해서 다루어져 왔으며 젠더적인 관점을 반영하기 위해 실제 예산의 도입과 같은 제도적인 체제가 수립되었다.

지속가능한개발목표(SDGs)에서 젠더는 여성 인권의 관점에서 다루어지고 있으며 젠더와 관련하여 SDGs를 달성하기 위해 중남미 지역 차원에서 몬테비데오 전략(La Estrategia de Montevideo)이 수립되었다.

한편, 도시의 문제는 SDGs11을 통해 독립적으로 다루어지고 있으며 국제, 지역 차원에서 앙리 르페브르의 '도시에 대한 권리(The Right to the City)'로부터 포용 도시(inclusive urban development), '모두를 위한 도시(cities for all)'의 개념으로 발전하였다. 이러한 과정에서 여성은 보건, 교육과 같은 기초서비스와 노동시장 및 정치참여 등 기본적인 시민으로서 권리의 실현에 제한받고 있으며 폭력에 노출된 취약계층으로서 도시계획, 정책과 프로그램에서 여성의 공공서비스 접근, 안전을 위한 물리, 사회적인 공공공간의 사용, 노동시장의 참여, 시간의 사용과 배분 등 여성의 공간, 정치, 경제, 사회적 접근에 대해 통합적인 시각으로 접근할 필요성이 대두되었다.

결론적으로 멕시코는 연방정부의 국가개발계획과 분야별 정책 및 프로그램에 젠더주류화 전략을 적용하고 있으며 이에 따른 예산 배정과 평가체계의 구축을 통해 정책의 실효성을 확보하기 위해 노력하고 있다. 멕시코시티 정부 차원에서 여성과 남성의 실질적인 평등을 위한 법이 구축되어 있으며 노동법의 개혁, 정부프로그램과 도시개발프로그램에 젠더주류화 전략이 적용되고 있다. 또한 성별분리통계 및 젠더현황 분석, 젠더훈련, 성인지 예산 등을 담당하는 국가여성연구소(INMUJERES), 멕시코 국립통계지리청(INEGI), 연방공공행정(APF), 재무와 공공차관부(SHCP), 멕시코시티 여성부 등 관련된 부서가 설치되어 있다. 이러한 측면에서 멕시코는 '젠더의 제도화 과정'이 이루어진 것으로 평가받고 있다.

멕시코와 멕시코시티의 젠더 현황과 관련하여 노동시장의 영역에서 젠더 상황의 취약성이 부각되고 있으며 특히, 멕시코시티는 여초현상과 노령화 추세가 나타나고 있다. 교육 수준과 기대수명 등 기본적인 사회지표는 국가

평균보다 높은 수준이나 노동시장의 영역, 시간의 사용과 배분에서 젠더적인 불평등 상황은 지속하고 있다. 따라서 멕시코시티 도시정책에는 여성의 안전과 여성의 경제적인 자주권의 강화가 강조되고 있다. 이에 따라 가정폭력 및 성범죄의 처벌, 여성에 대한 폭력방지와 대응을 위한 보호시설 설치 등 피해자 지원 시스템의 구축과 남성을 대상으로 자녀출산과 영아의 입양을 위한 육아휴직 허용과 같은 법적인 개혁이 이루어졌다. 이러한 법 조항의 개혁은 돌봄 노동의 영역에서 여성의 역할을 감소하고 생산적인 경제 분야에 여성의 진출 기회를 확대함으로써 여성의 경제적인 역량과 자주권을 강화하기 위한 정책으로 고려될 수 있다. 따라서 아동 돌봄 서비스 인프라 구축, 여성의 안전한 이동성 강화, 여성 가구주와 미혼모 등 취약계층의 교육, 보건 서비스 접근성 강화, 여성의 전문성 강화를 위한 교육 훈련프로그램에 대한 지원이 이루어지고 있다.

멕시코는 국가, 시 정부 차원에서 젠더와 관련된 공공정책의 기획과 이행을 위해 정부 부처 및 비정부 기관 간 협의 체제가 구축되어 있으며 정부는 시민사회에 의해 실행되는 프로그램을 지원하고 있다. 특히 시민사회 단체에 의해 실행되는 프로그램을 강화하고 장기적으로 이들의 조직, 관리능력, 지식, 기술, 인프라 등의 개선을 통해 시민사회의 참여뿐 아니라 이들의 전문성 강화를 위해 지원하고 있다. 이외에도 공무원을 대상으로 기본과정, 젠더주류화 전략의 활용과정, 전문화 과정 등 단계별 교육 훈련프로그램을 지원하고 있다.

앞에서 언급했던 것처럼, 본 연구는 기존의 선행연구를 발전시키고 현지의 전문가, 정책, 프로그램 담당자와 같은 이해관계자를 대상으로 직접적인 면담을 했으며 이러한 내용을 반영하여 현실적인 차원에서 다음과 같은 정책적인 함의를 모색하였다.

첫째, 멕시코는 국가와 멕시코시티 정부 차원에서 젠더 평등과 관련한 법,

제도적인 측면에서 기본적인 체제가 구축되어 있으며 이러한 법, 제도적인 틀 내에서 도시 여성을 대상으로 다양한 프로그램을 추진하고 있다. 그러나 정치, 경제, 사회, 문화, 일상생활과 관련된 영역에서 여성 살해와 여성에 대한 폭력, 노동시장에서의 불평등 상황은 지속하고 있다. 또한 현실적으로 범죄에 대한 면책, 고발의 부재, 마치스모(Machismo)라는 가부장적인 남성우월주의, 대중매체에서 다루어지고 있는 여성에 대한 고정관념 등 멕시코는 법과 제도의 구축 상황과는 달리 현실적으로 많은 과제에 직면하고 있다. 특히, 젠더 상황은 사회 문화적인 요소와 가정, 학교, 일상적인 삶의 영역과 직접적으로 연관되어 있는 만큼 젠더와 관련된 인식과 사고방식의 변화를 위해 젠더, 평등, 자유의 개념에 대한 기본적인 교육을 포함하여 지속적인 교육 훈련프로그램의 이행이 필요하다. 특히, 본 연구가 중남미의 산업화과정에서 도시 여성의 취약성에 초점을 두고 산업화과정을 대표적으로 반영하는 거대도시인 멕시코시티를 연구대상으로 하였으나 멕시코시티는 멕시코 내 다른 도시들과 비교할 때, 경제와 사회지표뿐 아니라 인식, 가치관, 사고방식에서도 앞서 있다는 측면을 고려할 수 있으며 이는 반어적으로 다른 도시들의 열악한 상황을 함축한다고 볼 수 있다.

둘째, INMUJERES는 젠더평등과 관련된 활동을 조정하고 기술적인 부분을 자문하는 역할을 담당하고 있다. 앞에서 언급했던 것처럼, 정부의 특정 부처에 속해 있지 않으며 독립적인 성격의 기관으로 역할하고 있으나 다른 부처, 예산, 분야별 정책 등에 영향을 끼칠 수 있는 자원과 역량이 부족하다는 한계가 있다. 따라서 본 기관의 권한 강화의 필요성이 대두되고 있는데 부처별 회의에 INMUJERES의 참여를 확대할 수 있으며 이들에 대한 예산과 인력을 확충하고 연방과 주 정부 정책에서 통합과 조정의 역할을 강화할 필요가 있다.

셋째, 멕시코의 법과 제도는 현실 상황에서 효과적으로 구현되고 있지 않

다. 실례로 INEGI를 중심으로 성별통계의 수집에서 멕시코는 중남미 국가 중 선도적으로 역할 하는 것으로 평가받고 있으나 정책, 프로젝트, 프로그램의 기획, 이행, 평가의 과정에서 통계 활용이 제한적으로 이루어지고 있다. 이는 젠더주류화 전략을 이행하기 위한 부처 공무원들의 역량이 부족하기 때문으로 언급되고 있다. 따라서 관련된 업무를 담당하는 공무원을 대상으로 젠더 분석, 매뉴얼 개발, 성인지 예산적용, 성별 분리 통계의 수집 및 활용과 관련된 체계적인 교육 훈련프로그램을 통해 이들의 역량을 강화할 필요가 있다. 특히, 멕시코시티의 교육 훈련프로그램은 여성, 공무원, INMUJERES 직원을 대상으로 하고 있으나 남성도 함께 교육의 대상으로 포함될 필요가 있다.

넷째, 멕시코의 모든 정부 부처에는 정책과 프로그램에 젠더적인 관점을 반영하기 위한 성인지 예산이 배정되어 있다. 이처럼 멕시코는 관련된 예산을 할당하고 이를 활용하기 위한 법, 제도적인 체제의 구축은 성공적으로 이루어졌으며 예산 규모는 지속해서 확대되고 있다. 그러나 본 예산의 할당과 활용의 과정에서 젠더 분석이 충분히 이루어지고 있지 않으며, 이에 따라 예산의 할당과 활용에 대한 명확한 기준과 지침이 필요하다(OECD 2017, 51). 또한 의회는 이러한 예산에 대해 감독하는 기능을 수행하고 있으나 의회에는 투입 및 산출과 관련된 단기적인 결과에 초점을 둔 지표를 중심으로 보고되고 있기 때문에 이러한 지표를 통해 젠더와 관련된 활동과 프로그램의 장기적인 효과 및 영향력을 평가하는 것에는 한계가 있다. 따라서 장기적인 시각에서 프로그램의 평가를 위한 체계적인 성과관리 체계의 구축 필요성이 언급되었다. 특히, 멕시코시티 여성부에 의하면, 시 정부는 젠더주류화 전략을 위한 직접적인 예산 항목이 부재하며 이는 젠더와 관련된 포괄적인 예산의 명목으로 배정되어 있어 그 범위와 기준이 모호하다. 이에 프로그램의 효과성을 제고하고 효율적인 예산의 활용을 위해 구체적이며 명확한 예산의

항목과 기준을 수립하는 것이 필요하다.

다섯째, 멕시코시티에서 기존에 추진되어 왔던 프로그램들을 장기적이며 사회구조를 근본적으로 변화시킬 수 있는 내용으로 변화할 필요성이 언급되었는데, 실례로 여성의 안전한 이동을 목적으로 추진하는 프로그램에서 지하철 내 레버와 버스 내 버튼 및 전용 칸의 설치와 같은 공간 분리 정책은 장기적인 성격의 정책으로 보기 어렵다. 특히, 이러한 단기성 프로그램들의 결과를 측정하는 것은 어려우나 부처들 간 협력을 통해 여성의 공공안전에 초점을 두고 안전한 이동이라는 목표를 질 좋은 일자리에 접근할 수 있는 기회의 확대와 연관시켜 장기적인 성격의 프로그램으로 전환할 수 있다. 또한 멕시코시티에서 실행되고 있는 출산휴가, 아이 돌봄 서비스, 영유아를 위한 보조금 지원제도 등으로 인해 공식 부문의 직업과 공공기관에서 일하는 여성들이 주로 혜택을 누릴 수 있으나, 향후 비공식 부문에 종사하는 취약한 상황의 여성들에 대해 지원을 확대하는 것이 필요하다.

이외에도 취약계층을 대상으로 현금을 직접적으로 지원하는 프로그램들이 추진되고 있으며 실례로 여성 노인을 대상으로 현금의 직접적인 지원이 이루어지고 있다. 이로 인해 본 프로그램의 혜택을 받는 가정 내 아동 노동이 감소하고 아동의 학교 등록률에서 긍정적인 결과가 나타나게 되었다(OECD 2017, 136). 그러나 현금 지급 프로그램의 운영에서 여성의 역할이 증가하면서 이러한 프로그램에서 참여하는 여성들의 경제활동은 줄어드는 것으로 나타나고 있다(OECD 2017, 137). 이러한 이유로 인해 정부 부처와 조건부 현금 지급 프로그램 간 연계를 통해 현금 지급 프로그램에 참여하는 여성들의 임금노동 참여비율을 높이기 위한 정책 방안이 강구될 필요가 있다.

본 연구는 2018년 12월 1일 시작된 안드레스 마누엘 로페스 오브라도르(Andrés Manuel López Obrador) 현 멕시코 정부의 정책 방향과 프로그램의 내용을 충분히 반영하지 못했다는 한계가 있다. 그러나 면담을 진행했던 정부

부처 프로그램의 담당자들은 현 정부의 정책과 프로그램들은 지난 정부의 정책 연속성 틀 내에 있으며 2020년부터 현 정부의 우선순위를 반영한 프로그램들이 본격적으로 추진될 예정이라고 언급하였다. 또한 2019년부터 시작된 프로그램들의 상세한 내용에 대해 아직 공개하지 않았다고 설명하였다. 한편, 학계에서는 현 정부가 많은 영역에서 긴축예산을 적용하고 있어 이전 정부에서 추진해 왔던 대부분 정책과 프로그램들이 제대로 실행되지 못할 것으로 전망하였다.

이처럼 본 연구는 국제적인 차원과 개발협력의 영역에서 논의되었던 젠더주류화 전략, 도시와 젠더에 대한 선행연구를 기반으로 멕시코에서 젠더주류화 전략을 반영하기 위해 구축되어 있는 법, 제도와 멕시코시티 도시 프로그램을 통해 이러한 전략이 어떻게 반영되고 추진되었는가에 대해 분석하였다. 따라서 본 연구를 통해 국제규범의 틀 내에서 정책적인 차원의 도구로서 인식되었던 젠더주류화 전략에 대해 학문적인 차원에서 논의를 시도했으며 선행연구에서 한계로 언급되었던 이해관계자와의 면담 내용을 반영함으로써 현실적인 측면에서 젠더주류화 전략의 새로운 정책 방향성을 모색했다는 의미를 언급하고자 한다. 후속연구에서는 2000년대 중반, 멕시코에서 발전한 법과 제도적인 체제를 기반으로 현재까지 추진되어 왔던 정책과 프로그램들의 평가보고서를 중심으로 이러한 정책과 프로그램들이 실제 멕시코의 젠더상황에 어떠한 영향을 끼쳤는가에 대해 실증적으로 분석하는 연구를 진행하고자 한다.

참고문헌

Kang, KyungHee(2009), “Meksikoui Peministeuundonggwa Naktaejeongchaek: 2007nyeon Meksikositi Naktaehapbeophwaui Uimi”, *Latinamerica Yeongu,* Vol.22, No.2, pp.179-205.
(강경희,「멕시코의 페미니스트운동과 낙태정책 : 2007년 멕시코시티 낙태합법화의 의미」, 라틴아메리카연구).

Kim, HeeSoon(2008), “Meksikoui Inguseojang Mit Jiyeokgyeokchabunseok”, *Hangukdosijirihakhoeji,* Vol.11, No.2, pp.13-31.
(김희순,「멕시코시티의 인구성장 및 지역격차 분석」, 한국도시지리학회지).

Nam, YoungWoo(2007), “Mesoamerika teotiuakanui Giwongwa Seongsoe”, *Hangukdosijirihakhoeji,* Vol.10, No.1, pp.1-14.
(남영우,「메소아메리카 테오티우아칸의 기원과 성쇠」, 한국도시지리학회지).

_____(2009), “Ingkajegukgwa Godaedosi Machupikchuui Seongsoe”, *Hangukdosijirihakhoeji*, Vol.12, No.2, pp.1-18.
(남영우,「잉카제국과 고대도시 마추픽추의 성쇠」, 한국도시지리학회지).

Park, SeHun(2018), “Poyongdosironui Gukjedonghyanggwa Uridosiui Gwaje”, *Dosiwa Ingwon Haksultoronhoe,* 2018/12/18*,* pp.53-66.
(박세훈,「포용도시론의 국제동향과 우리도시의 과제」, 도시와 인권 학술토론회).

Jung, SangHee(2018), “Jungnammi Dosijeongchaeke Banyeongdoeeo Iteun Jendeojuryuhwajeonryake Daehan Gochar”, *Gukjegaebalhyeokryeongu,*

Vol.10, No.4, pp.73-89.
(정상희, 「중남미 도시정책에 반영되어 있는 젠더주류화 전략에 대한 고찰: 멕시코시티 사례를 중심으로」, 국제개발협력연구).

_____(2020), "Jendeojeokin Gwanjeomi Banyeongdoen Jungnammi Gihubyeonhwajeongchaekui Bunseokgwa Hamui", *Seupeineomunhak,* Vol.94, pp. 217-243.
(정상희, 「젠더적인 관점이 반영된 중남미 기후변화 정책의 분석과 함의」, 스페인어문학).

Asamblea Legislativa del Distrito Federal(2007), "Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal", http://www.aldf.gob.mx/archivo-746f02472092dc006e98db793d1dbeed.pdf

Benavente R., María Cristina & Valdés B., Alejandra(2014), *Políticas públicas parala igualdad de género, un aporte a la autonomía de las mujeres,* Santiago de Chile: CEPAL.

Bidegain Ponte, Nicole(2017), *La Agenda 2030 y la agenda regional de género, sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe,* Santiago: Naciones Unidas.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión(2018), "Secretaría de Servicios Parlamentarios, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres", *el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006*, texto vigente Última reforma publicada DOF, 2018/06/14, http://www. diputados.gob. mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf

Cazés Menache, Daniel(2005), *La Perspectiva de género,* México D.F.: Consejo Nacional de Población, Universidad Autónoma Nacional de México.

CEPAL(2016), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo*

sostenible, Santiago: Naciones Unidas.

_____(2017), *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regionl de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030,* Santiago: Naciones Unidas.

Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad(2011), *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad,* https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/CARTA_CIUDAD_2011-muestra.pdf.

Democracy and Human Rights Portal, 민주인권포털, http://www.gjhr.go.kr/ (2020.04.25).

Gobierno de la República(2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.*

Gobierno de la República & CDMX(2014), "Programa de fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de genero, Estudio de la condición social de las mujeres en el Distrito Federal", https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estudios_Diagnosticos/Estudio_Condicion_y_Posicion_Social_Mujeres.pdf

Gobierno de la Ciudad de México(2019), "Programa de Gobierno 2019-2024", https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/1/Plan_Gob_2019-2024.pdf

INMUJERES(2012), *Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México 2010,* México: INMUJERES.

_____(2017), *Agenda Regional de Género(ARG)*, Santiago: CEPAL.

Instituto de las Mujeres del Distrito Federal(2016), "Programa Integral para el

Empoderamiento y Autonomía Económica de las Mujeres de la Ciudad de México", https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Politicas/Programa_Empoderamiento_Autonomia_CDMX_2016.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía(2018a), *Mujeres y Hombres en México 2018,* México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía(2018b), *Encuesta Nacional de la Diná-mica Demográfica(ENADID) 2018,* México: INEGI.

Márquez Murrieta, Alicia(2018), "La desigualdad de género y los presupuestos pú -blicos en México, Procesos de problematización y de categorización" in Juan Carlos Guerrero Bernal et al, *Problemas públicos, controversias y aportes aportes contemporáneos,* México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Martínez Chávez, Miguel Angel(2016), *Las perspectivas de género México: análisis de los elementos que dificultan su entendimiento y práctica*, México, D.F.: Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, https://oig.cepal.org/es (2019.09.10).

OECD(2017), *Construir un México inclusivo: políticas y buena gobernanza para la igualdad de género,* Paris: OCDE, Instituto Nacional de las Mujeres.

Oranday Dávila, Stella(2018), *La perspectiva de género en la Ciudad de México: entre la realidad y el discurso oficial,* México: Ediciones el Quinto Sol.

Pérez Fragoso, Lucia(2016), *¿Quién cuida en la ciudad? oportunidades y propuestas en la Ciudad de México,* Santiago: CEPAL.

Secretaría de las Mujeres, "CDMX, Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas", https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/programas/programa/ cdmx-ciuda

d-segura-y-amigable (2020.02.15).

Secretaria de las Mujeres, “Corresponsabilidad Social para Beneficio de las Mujeres”, https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/politicas-de-igualdad/corresponsabilidad-social (2020.04.17).

Secretaría de las Mujeres, https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/programas/programa/cdmx-ciudad-segura-y-amigable (2020.04.17).

Secretaría de las Mujeres, https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/politicas-de-igualdad/programa-de-capacitacion (2020.04.20).

Secretaría de las Mujeres, “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018”, https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_2013_2018.pdf

Segovia, Olga & Nieves Rico, María(2017), “¿Cómo vivimos la ciudad? hacia un nuevo paradigma urbano para la igualdad de género” in María Nieves Rico & Olga Segovia(eds.), *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad,* Santiago: CEPAL, pp.41-69.

Sosa Silva, Gabriela Alejandra(2018), *El derecho a la ciudad, construyendo ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles,* Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Valle Rodríguez, Gloria M. & Bueno Sánchez, Eramis(2006), “Las políticas públicas desde una perspectiva de género”, *Novedades en Población,* Año 2, No.4, CEDEM, Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana.

<면담기관>

El Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México(UNAM),(2020.01.28).

El Instituto Mora,(2020.01.27).

El Instituto Nacional de las Mujeres,(2020.01.28; 2020.01.31).

La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID),(2020.01.29).

La Facultad de Ciencias Políticas, UNAM,(2020.01.30).

La Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México, Dirección General Igualdad Sustantiva,(2020.01.31).

<국문요약>

본 연구는 국제규범과 개발협력의 영역에서 논의됐던 도시와 젠더주류화 전략의 개념 및 정책적인 요소를 멕시코의 시각에서 고찰하고 멕시코의 법과 제도 및 멕시코시티의 주요 프로그램을 통해 젠더주류화 전략이 어떻게 통합, 실현되고 있는가를 분석하였다. 본 연구는 문헌 연구를 통해 기존 선행연구에서 다루었던 이론적인 논의를 발전시켰으며 현지 전문가, 정책 및 프로그램의 실무 담당자를 직접적으로 면담했으며 이러한 내용을 연구에 반영하여 현실적인 차원에서 정책적인 함의를 모색했다는 의미가 있다.

멕시코는 연방정부의 국가개발계획과 분야별 정책 및 프로그램에 젠더주류화 전략을 적용하고 있으며 이에 따른 예산의 배정과 평가체계의 구축을 통해 정책의 실효성을 확보하고 있다. 멕시코시티 정부 차원에서 여성과 남성의 실질적인 평등을 위한 법이 구축되어 있으며 노동법의 개혁, 정부프로그램과 도시개발프로그램에 젠더주류화 전략이 적용되고 있다. 또한 성별분리통계, 젠더현황 분석, 젠더훈련, 성인지 예산 등을 담당하는 국가여성연구소(INMUJERES), 멕시코 국립통계지리청(INEGI), 연방공공행정(APF), 재무와 공공차관부(SHCP), 멕시코시티 여성부 등 관련된 부서가 역할하고 있다. 이러한 측면에서 멕시코는 '젠더의 제도화과정' 이루어진 것으로 평가받고 있다. 이처럼 법, 제도의 틀 내에서 멕시코시티에서 추진되는 프로그램들은 도시라는 공간에서 시민으로서 여성의 권리를 실현하고 이들의 기본적인 필요를 충족하는 것을 목표로 하며 도시에 대한 권리의 실현을 위해 시민으로서 참여의 확대를 강조하고 있다. 특히, 멕시코시티 정부는 여성의 취약성을 경제, 공간과 시간의 영역에서 발생하고 있는 불평등으로 고려하면서 여성의 경제적인 자주권 강화에 초점을 두는 정책과 프로그램을 확대하고 있다.

주제어: 젠더주류화, 도시정책, 멕시코, 멕시코시티, 여성

▌논문투고일자: 2020년 5월 4일
▌심사완료일자: 2020년 6월 12일
▌게재확정일자: 2020년 6월 12일