

# 국제리뷰

- UN 여성기구 단일화의 의미와 과제 : 한국과의 관계를 중심으로  
신혜수 (유엔 인권정책센터 상임대표/이대 국제대학원 겸임교수)

# UN 여성기구 단일화의 의미와 과제 : 한국과의 관계를 중심으로

신혜수

유엔 인권정책센터 상임대표/이대 국제대학원 겸임교수

## 1. UN WOMEN 설립 결의안의 통과

최근에 유엔의 기존 4개 여성기구가 한데 합쳐져 새로운 여성기구 UN WOMEN이 설립되었다. 성평등과 여성의 역량강화를 목적으로 하는 UN Women의 설립은 유엔 총회가 2010. 7. 2.에 결의안 64/289 : 전 시스템의 통합성(system-wide coherence)을 채택함으로써 확정되었다. 통합되는 UN내의 4개 여성 기구는 젠더문제에 관한 사무총장 특별보좌관실(OSAGI; 1997년 설립), 여성향상국(DAW; 1946년 설립), 유엔여성기금(UNIFEM; 1976년 설립), 그리고 INSTRAW(1976년 설립)이다. 이로써 UN 설립이후 65년 만에 강력한 여성기구가 탄생하게 된 것이다.

반기문 사무총장은 UN WOMEN의 첫 수장으로 전 칠레대통령 Michelle Bachelet을 9. 14.에 임명하였다. 그 직위는 사무차장 급이다. 이전의 젠더문제 특별보좌관이 사무차장보였으니, 그 직급이 한 단계 더 높아진 것이다.<sup>1)</sup> Bachelet이 우선적으로 해야 할 임무는 UN WOMEN이 2011. 1. 1. 부터 활동을 시작할 수 있도록 조직구조와 예산안 준비, 그리고 4개 기구의 통합을 순조롭게 진행시키는 것이다.

## 2. 여성관련 4개 기관이 통합되기까지의 과정

UN WOMEN의 설립이 하루아침에 이루어진 것은 물론 아니다. 여성관련 기구의 단일화는 2000년부터 진행된 유엔 시스템 전체에 대한 개혁의 한 부분이다. 2005년 유엔 세계정상회의에서 유엔이 좀 더 효율적이고 효과적으로 업무가 운영될 것이 요청되었다. 코피 아난 당시 사무총장은 유엔 내의 통합성을 높이기 위한 방안을 마련하기 위해 각국의 고위급 인사들로 패널을 구성해 임무를 맡겼다.<sup>2)</sup> 이 통합성 제고 패널은 2006년 11월에 발간된 보고서<sup>3)</sup>에서 성평등(gender equality)을 지속가능한 개발, 인권문제와 함께 유엔의 모든 부서에 공통적으로 해당되는 이슈(cross-cutting issue)로 규정하였다. 동시에 유엔의 여러 시스템이 일관

1) 유엔 고위직의 직급은 반기문 사무총장(Secretary-General) 밑에 사무부총장(Deputy Secretary-General)이 한 명 있고, 그 밑에 사무차장(Under Secretary-General), 그리고 그 다음이 사무차장보(Assistant Secretary-General)이다.

2) 고위급 패널은 파키스탄, 모잠비크, 노르웨이의 총리들을 공동 위원장으로, 그리고 위원으로는 칠레와 탄자니아의 전 대통령, 영국의 고든 브라운을 비롯한 여러 나라의 정부 고위직 인사들과 유엔 고위직 인사 등 총 15명으로 구성되었다.

3) 2006년 11월 9일 발표된 보고서의 제목은 "Delivering as One"이다. A/61/583.

성이 없고, 성평등을 다루는 부서가 여기저기 산재해 있고 부족한 재원으로 효과가 충분히 나지 않는다는 점을 지적하였다. 그리고 이를 해결하기 위해 성평등 관련기구를 개편하여 설계를 새로 할 것을 제안하였다. 즉 여성관련 3개 기구를 통합하여 하나의 기구로 하고 그 수장의 직위를 한 단계 격상시킬 것, 각국 차원의 활동을 강화할 것 등을 제안하였다.

여성운동계는 이 고위급 패널이 임명된 후부터 적극적으로 패널에 의견을 개진하였다. 뉴욕에 본부를 둔 WEDO와 Center for Women's Global Leadership을 중심으로 GEAR 캠페인이 시작되었다. 보고서의 용어에 있는 대로 Gender Equality Architecture를 어떻게 개혁할 것인가를 놓고 여성단체들이 지역별로 가동되기 시작했고, 수렴된 의견을 여성계 대표들이 유엔에 전달하려는 노력이 계속되었다. 매년 3월 뉴욕에서 여성지위위원회가 개최될 때 GEAR 캠페인에 대한 설명회가 개최되었고, 전략이 논의되었다. 이 과정에서 국제 focal points, 지역 focal points, facilitation committee, 뉴욕의 유엔 로비 전략그룹 등으로 GEAR 캠페인 실무그룹이 구성되었다.

통합의 대상으로 지목된 OSAGI, UNIFEM, DAW는 각각 자신들의 이해관계를 계산하고 서로 주도권을 잡기위해 보이지 않는 암투가 있었다. 특히 고위급 패널의 통합성 보고서 채택 이후 논의를 진전시키기 위한 과정의 책임을 져야 할 특별보좌관이 맡음으로써 이해 당사자이기 때문에 오는 소극성과 그로 인해 논의가 빨리빨리 진전이 되지 않았던 측면이 있다. 젠더문제 특별보좌관 자신이 “거대한(mega-size) 기구”로 만드는 것은 맞지 않는다는 의견을 표명하기도 하였다. 특히 유엔 사무국의 입장에서는 개혁논의를 회원국들이 주도해야 한다고 생각해서 더욱 소극적으로 임했던 측면이 있다. 총회에서 결정권을 가진 것은 각국 정부이고, 소요되는 재정도 결국 회원국에서 나와야 하기 때문이다.

새 기구의 성격을 기존 기구들을 단순히 합친 것으로만 할 것인지, 유엔의 한 국으로 자리매김 할 것인지, UNDP와 같이 프로그램으로 할 것인지, 또는 UNIFEM처럼 독립된 기금형태로 할 것인지 논의가 분분하였다. 그리고 이 과정에서 애초 보고서에는 포함되지 않았던 여성교육훈련 기구인 INSTRAW도 포함되게 되었고, 기구의 성격을 나타내는 명칭도 hybrid entity에서 composite entity로 바뀌었다.

여성운동에서는 유엔에서의 논의를 빨리 진전시키기 위해, 또 내용을 충실하게 만들기 위해 GEAR 캠페인이 전개되었다(www.gearcampaign.org). 신경을 쓴 것은 크게 3가지이다. 첫째는 유엔 차원에서의 성평등 기준을 설정하는 것뿐만 아니라 각국 차원에서 이 기준이 실천되도록 하는 것이 중요하다는 것이고, 둘째, 그러기 위해서는 충분한 예산이 뒷받침되어야 된다는 것이었다. 셋째는 새로 설립될 composite entity의 의사결정기구에 시민사회대표를 포함시킬 것도 요구하였다. 첫 번째는 확보되었고, 두 번째 예산문제는 앞으로 해결되어야 할 가장 중요한 과제이다. 세 번째 요구는 반영되지 않았지만 시민사회와의 긴밀한 관계를 계속 유지한다는 내용이 결의안에 포함되었다.

7월 2일 UN WOMEN의 설립이 공식화되기 몇 시간 전에 뉴욕에서 이메일이 왔다. 새 기구의 설립 결의안이 곧 유엔총회를 통과할 것이라고. GEAR 캠페인 내부의 인터넷 망을 통해 여성운동계는 서로 서로 축하메일을 주고받았다. 발 빠르게 앞으로의 운동 전략에 대한 논의도 했다. 예를 들면 아프리카에서는 여성운동단체들이 모여 UN WOMEN에 대한 홍보와 각국의 협조를 촉구하는 대회를 할 예정이라고 하자, 불어를 쓰는

아프리카 국가의 여성계에서는 영어권 국가들만 할 것이 아니라 불어권과 영어권 국가들이 같이 하면 좋겠다는 제의가 올라오기도 했다.

### 3. UN WOMEN의 임무

새로 설립되는 UN WOMEN의 임무는 세 가지이다.

첫째, 성평등에 관한 국제적 기준과 규범의 확립이다. 이는 여성지위위원회와 같은 정부 간 기구를 통해 정책을 결정하도록 한다.

둘째, 유엔 회원국이 성평등 기준과 규범을 실천할 수 있도록 기술적, 재정적으로 지원하는 일이다.

셋째, 유엔 자체 내의 성평등 실현이다. 이는 정기적인 모니터링을 통해 하도록 한다.

### 4. 결의안의 구체적 내용

UN WOMEN 설립 결의안에 들어있는 내용은 구체적으로 다음과 같다.

#### 원칙, 역할과 임무

- 유엔 헌장, 북경선언과 행동강령, 성평등을 뒷받침하는 모든 유엔협약, 결의안에 기초
- 보편성의 원칙에 따라 모든 국가, 지역을 막론하고 회원국의 요청에 부응하여 정책적, 기술적 지원
- 해당국의 여성정책담당부처, focal points와 협력
- 기구가 사용하는 통계는 증명가능하고, 정확한, 신뢰할만한, 연령별, 성별 통계여야
- 기구의 설립과 업무가 UN 전체의 보다 효과적인 연계, 통합성, 성주류화를 높이도록
- 새 기구의 임무와 기능은 과거 4개 기관의 임무와 기능에 덧붙여 성평등에 관한 UN의 일을 주도, 조정, 책임지는 것임. 새로운 임무는 회원국들의 승인이 있을 때 가능함.
- 시민단체, 특히 여성단체가 여성의 권리, 성평등, 여성역량강화에 중요한 역할을 함을 인정함.
- 시민사회단체와의 협력을 계속하고, 시민사회가 기여하도록 할 것.
- UN country team 내에서 성평등과 여성역량강화에 대해 책임지는 resident coordinator 체제로 작동하게 될 것임.

#### 의사결정

- 총회, 경제사회이사회, 여성지위위원회가 규범결정의 다층적 결정구조로서, 규범적 정책안내자 (normative policy guidance) 역할을 함.
- 총회, 경제사회이사회, 집행이사회가 집행을 위한 다층적 결정구조로서, 집행의 정책 안내자 (operational policy guidance) 역할을 함.
- UN 시스템 전체의 성주류화가 중요한 할일임.

- 집행이사회는 41개 위원국으로 구성: 아프리카 10, 아시아 10, 동유럽 4, 중남미 6, 서유럽 기타 5, 공여국 6
- 공여국에 배당된 6개자리의 할당: 4자리는 상위 공여국 10개국들이 자기들 중에서 선발; 나머지 2자리는 개발도상국에게 할당하되, OECD DAC회원국이 아닌 국가로서, 상위 공여국 10개국 중에서 그 개발도상국들이 선택하되, 지역적 균형을 고려할 것.(새 기구에 대한 3년간 기부액의 평균으로 계산, 경과기간에는 UNIFEM에 대한 기부금을 근거로 함)
- 경제사회이사회는 임기 3년의 집행이사국을 2010. 12. 31.까지는 선출할 것.
- 새 기구의 집행이사회를 UNDP/UNFPA, UNICEF, WFP의 집행이사회 회의에 포함시켜 성주류화와 여성역량강화를 위한 집행 활동에 있어서 조정과 통합을 하도록 함.
- 구체적인 결과에 기반한 보고시스템, 그리고 규범적 측면과 집행적 측면간의 통합성, 일관성, 연계성 (coherence, consistency and coordination)이 확보되도록 할 필요가 있음. 이를 위해,
  - (a) 여성지위위원회와 집행이사회가 긴밀한 협조관계 속에서 일할 것;
  - (b) 경제사회이사회가 2010 회기 동안에 여성지위위원회의 정책적 지도와 집행이사회 집행활동이 일관성이 있도록 적절하고 구체적인 연계방안을 세울 것;
  - (c) 기구의 장이 여성지위위원회에 규범적 측면과 관련하여, 그리고 그 규범의 정책에 대한 연례보고서를 제출할 것;
  - (d) 기구의 장은 집행이사회에 집행활동에 대해 보고하고, 경제사회이사회에 집행활동에 관한 부분을 다룰 때 보고할 것;
  - (e) 경제사회이사회는 총회에 보고한다.

### 행정적, 인적 자원

- 정부간 정책, 규범 결정에 대한 지원, 회원국의 요청에 의해서 집행활동프로그램에 대한 지원
- 기구의 장은 USG로서 사무총장이 회원국과의 협의를 통해서 4년간 임명하며, 정규예산에서 지급
- USG/기구의 장은 사무총장에게 보고하고, UN System Chief Executives Board for Coordination의 정식 위원이 됨.
- 사무총장은 USG/기구의 장을 정책위원회(Policy Committee), 고위관리그룹(Senior Management Group), 기타 UN의 관련 정책결정기구에 임명하도록 권장함.
- 이 기구의 직원의 구성과 채용은 헌장 101조에 따르되, 지역적 배분과 성별균형을 고려할 것.

### 재정

- 규범을 결정하는 정부 간 과정을 지원하는 데 소요되는 비용은 정규예산으로 하고, 총회의 승인을 받음. 집행에 관련된 정부 간 과정과 모든 level의 집행에 드는 비용은 자발적 기여금으로 하고 집행이사회 승인을 받는다.

- 2010 ~ 2011 2년간의 승인 예산 사용에 대한 수정제안을 사무총장이 제65차 총회에 보고할 것. 조직도와 정규예산에 대한 행정비 포함.
- USG/기구의 장은 집행이사회에 보고할 것. 조직도 포함, 2010~2011의 지원예산을 위한 자발적 기여금을 사용할 전략계획과 제안서의 수정안과 함께.
- 기구를 위한 충분한 재정의 필요성 강조. 회원국이 기구를 위한 핵심적인, 다년간의, 예측 가능한, 안정적인이고 지속가능한 자발적 기여금을 제공하도록 함. 재정보고는 투명하게, 회원국들이 쉽게 볼 수 있도록, 인터넷에 게재하도록 함.

### 경과 조치

- 경과 기간은 이 결의안의 통과일로부터 2010. 12. 31.까지로 한다.
- UNIFEM, OSAGI, DAW, INSTRAW의 모든 활동은 새 기구가 대신할 때까지 계획된대로 진행한다.
- OSAGI, DAW, UNIFEM, INSTRAW의 모든 업무, 기능, 자산, 설비, 책임 등은 모두 새 기구에 이전된다. 사무총장은 직원에 대한 문제는 UN직원규정에 따라 처리할 것.
- 사무총장은 제65차 총회가 시작되기 전까지 USG/기구의 장을 임명해서 새 기구가 작동하기 전까지의 경과 조치를 감독하도록 할 것.
- 이 결의안의 통과와 동시에 UNIFEM은 해소한다.
- 경제사회이사회는 관련 결의안을 통과시켜 INSTRAW를 해소하도록 한다.
- 기구의 확장은 질서 있게 진행할 것. UNIFEM과 INSTRAW의 현장사무소와 구조 활용.

### 이행에 대한 평가

- 사무총장은 제66차, 67차 총회에 진행상황을 보고할 것.
- 제68차 총회(2013년)에서 이 기구의 업무를 평가하기로 함. 사무총장은 총체적 보고서를 68차 총회에 제출할 것.

## 5. UN 여성기구 단일화의 의미

UN의 기존 여성관련 기구 4개를 단일화해서 UN WOMEN을 설립한 것은 앞으로 UN과 각국이 보다 적극적으로 성평등 정책을 펼치겠다는 뜻의 표현이다. 이는 UN이 국제적 규범과 기준을 설정하고 UN 기구 내에서 성평등을 추구할 뿐만 아니라 각국 차원의 실천에 있어서도 적극적으로 하겠다는 뜻이다. 그리고 지금까지 긴밀하게 유지해 온 시민사회와의 관계, 특히 여성단체들과의 관계를 중시하겠다는 의지를 표명하였다. 이 관계를 어떻게 더 협조적으로 정립할 것인가는 앞으로 UN WOMEN 여성운동계와 함께 논의해 가야 될 것이다.

한 가지 중요한 사항은 앞으로 UN WOMEN의 활동에 드는 재정을 어떻게 조달할 것인가의 과제이다. 성

평등정책의 기준을 정립하는 것뿐만 아니라 이를 각국 차원에서 집행하는데 소요되는 예산은 모두 자발적 기여금으로 충당되어야 한다. 현재 유엔에서 예상하고 있는 재정소요는 5억 달러(약 5,800억 원)인데, 여성운동계는 UN WOMEN이 제대로 일을 하려면 그 두 배인 10억 달러 정도가 책정되어야 한다고 추산하고 있다. UN WOMEN의 성패는 각국으로부터 자발적 기여금을 얼마나 공여 받느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

## 6. UN WOMEN과 한국의 과제

UN WOMEN의 설립을 한국과 관련지어 볼 때, 크게 다음의 4가지를 과제로 들 수 있을 것이다.

### 1) UN WOMEN에 한국과 한국인 직원의 진출

우선 한국이 새로 구성되는 UN WOMEN 집행이사회의 이사국이 되는 것이 필요하다. 모든 구체적인 사안이 집행이사회에서 결정될 것이기 때문이다. 한국은 1991년 유엔에 가입한 이후 1993년부터 계속 여성지위위원회의 위원국으로 선출되어 성평등 정책을 수립하는데 한 역할을 담당해 왔다. 의장과 부의장을 역임하면서 정책결정에 리더십을 발휘하기도 하였다. 이제 정책수립 뿐만 아니라 집행에 있어서도 책임 있는 역할을 해야 한다. 특히 선진국과 개발도상국간 사이에서 조정자 역할을 할 수 있을 것이다.

UN WOMEN의 집행이사국이 되기 위해서는 아시아지역 대표 10개국에 포함되든지, 또는 공여국 대표 6개국 중의 하나가 되어야 한다. 이를 위해 외교력 또는 자발적 기여금이 요구된다. 한국의 유엔 분담금은 상위 10위를 점하고 있다. 그만큼 한국의 국제적 위상은 이미 높아졌다. 그러나 그동안 유엔의 성평등기구에는 UNIFEM에 1만불을 내다가 작년에 3만불로 증액해서 낸 것이 고작이다. 국제사회의 기대에 걸맞게 지금까지의 기여금 액수와는 비교가 안 될 정도로 증액해서 자발적 기여금을 내야 한다.

집행이사회의 이사국이 되는 것과 더불어 새로 개편될 사무국에도 한국인 직원이 진출해야 한다. 새 기구가 얼마나 많은 직원을 쓰게 될지는 최종적으로 Bachelet에게 달렸다. 기존의 4개 기구에서 일하던 직원들을 모두 그대로 계속 근무하게 하고 더 직원을 뽑을지, 아니면 일부가 갈리고 신규직원이 더 많이 들어가게 될지는 미지수다. 하여튼 UN WOMEN의 관리직과 전문직 모두에 최대한 많은 수의 한국인이 직원으로 들어야 한다.

### 2) 아시아지역에서의 활동 강화

유엔의 아시아 지역기구는 ESCAP이다. 그동안 ESCAP은 뉴욕의 유엔 본부와 각국의 중간에서 별 주목을 받지 못했다. 사업 내용도 주로 인구문제, 개발, 환경문제를 다루어왔고 성평등 관련 활동은 미미하였다. 성평등문제는 사회문제의 하나로 다루어져 여성폭력이나 인신매매에 대한 프로그램이 몇 번 있었을 뿐이고, 정부 간 회의도 국가대표, 또는 NGO들의 관심을 별로 끌지 못했다.

앞으로 UN WOMEN이 강화되면 UN의 지역별 활동도 활발해져야 할 것이다. 그리고 이 과정에서 한국이 적극적 역할을 할 수 있기를 기대한다. 이를 위해서는 방콕주재 한국대사관에 성평등문제를 전담할 외교관이

배치되어야 할 것이다.

### 3) 국내에서의 과제

앞으로 성평등 정책의 실천이 각국에서 더욱 강화될 전망이다기 때문에, 한국도 성평등 정책을 정부 차원에서 더욱 발전시키고, 더욱 강력하게 추진해 나가야 할 것이다. 그런데 거기에 덧붙여 이제는 한국의 성평등 정책 발전의 경험을 개발도상국에 보급할 수도 있다고 본다. 지금까지 한국의 성평등 정책은 법과 제도 면에서 계속발전을 해 왔다. 이를 더욱 발전시키면서 그 경험을 외국, 특히 개발도상국들과 나눈다면 국제적으로 유용한 모델이 될 수 있다. 예를 들면 한국이 일찍이 여성개발원을 설립하고 여성관련 통계의 수집, 여성문제 연구, 여성의 교육과 훈련 등을 담당하게 한 것은 다른 개발도상국에게도 꼭 필요한 일이다. 또 최근에 지방자치단체 단위까지 성평등정책의 실행모델을 확립해서 여성친화도시 건설에 관한 MOU를 체결하는 노력도 국제적으로 좋은 모델이 될 수 있다고 본다.

둘째, 정부와 여성단체와의 협력은 더욱 강화되어야 할 것이다. 한국은 여성운동의 역량이 높고, 그동안 여성정책의 법제화와 국민의식의 변화는 여성운동단체의 적극적인 활동에 기인한 바 크다. 한국정부와 여성운동단체와의 협력의 경험도 개발도상국에 좋은 모델이 될 수 있다.

셋째, 한국주재 유엔기구와의 협조체제가 강화되어야 할 것이다. 한국은 다른 나라에 비해 UN 기구들이 많이 들어와 있지 않다. 현재 한국에 있는 유엔 관련 기구는 UNHCR, UNICEF, UNESCO, UNEP 등이다. 2010년에는 ESCAP의 동북아 지역사무소가 신설되어 인천 송도에 사무소를 두고 활동영역을 모색 중이다. UNDP는 한국이 OECD에 가입하면서 약화되어 명맥을 유지하다가 2009년 말 완전히 폐지되었다. 그동안 성평등 정책과 관련해서 한국의 정부나 NGO 모두 유엔관련 기구들과는 적극적인 논의나 협조 체제가 확립되어 있지 못했다. 앞으로 한국에서 성평등을 실현하기 위한 활동이 강화되는 동시에 유엔 기구들과의 협력 체제가 구축되어 유엔과의 쌍방통행의 통로가 될 수 있기를 기대한다.

### 4) KOICA의 적극적 활동

한국은 2005년 이후 개발도상국을 지원하기 위한 국제협력활동을 강화해왔다. 대외원조의 액수도 증액되고, 원조의 질적 개선도 도모되고 있다. 2009년에는 OECD 개발원조위원회에도 가입하여 원조를 받던 나라에서 원조를 주는 나라로 탈바꿈하였다. 최근에는 무상원조 담당기관인 한국국제협력단(KOICA)이 성평등에 관한 내부 규정을 만들어 성평등정책을 업무에 적극적으로 반영할 태세를 갖춘 것은 바람직한 일이다. 수원국이 성평등을 이룩할 수 있도록 수원국 정부와 수원국 주재 UN기구들과의 적극적 협력이 요망된다. 특히 수원국 주재 여성단체에 대한 지원을 모색할 필요가 있다. 그동안 한국의 여러 주요 여성운동단체들은 외국의 지원에 힘입어 역량을 키우고 한국사회를 좀 더 양성이 평등한 사회로 만드는 견인차 역할을 할 수 있었다. KOICA가 원조 프로그램을 통해 개발도상국의 성평등을 앞당기는데 기여할 수 있어야 한다.