

분쟁·취약국 여성 인권 보호와 역량강화 방안

- 제 8회 KOICA 개발협력 포럼 결과보고 -

김진영 한국국제협력단 정책연구실 대리, 성인지담당관

목차

- I. 들어가며
- II. 분쟁·취약국과 젠더
- III. 양자기구의 분쟁·취약국 지원과 젠더 통합 방안
 - JICA 사례
- IV. 다자기구의 분쟁·취약국 지원과 젠더 통합 방안
 - UN 아프간 사례
- V. NGO의 분쟁·취약국 지원과 젠더 통합 방안
 - 필리핀 민다나오 사례
- VI. 정책적 시사점 및 과제

지난 6월 29일 KOICA 성남 청사에서 “분쟁·취약국 여성의 인권 보호와 역량 강화 방안”이라는 주제로 “제 8회 KOICA 개발협력 포럼”이 개최되었다. 동 포럼에는 양자기구, 국제기구 및 NGO에서 활동하는 분쟁·취약국의 젠더 전문가들이 발제자로 참여하여 전문 지식과 현장 경험을 공유하였고, 국내 ODA 정책 결정자, 사업수행자, 시민사회, 학계, 학생 등 약 60여 명의 일반인이 참석하여 열띤 토론과 의견 개진 속에 상황리에 행사가 진행되었다. 동 포럼은 국내에서 아직 빈번하게 다루어지지 않은 분쟁·취약국의 젠더 이슈를 제기하고, 분쟁·취약국 지원 사업 시 젠더 관점을 반영하기 위한 정책적·실질적 파트너십 방안을 모색하였다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

〈 발제자 소개 〉

- Ms. Yumiko Tanaka / JICA 젠더 자문관
- 곽숙희 박사 / UN 아프가니스탄 미션 정부정책자문관
- Ms. Patricia Sarenas / 필리핀 MCW 부대표
- 오은정 / KOICA 젠더 연구원

I. 들어가며

금년은 유엔 새천년개발목표 제정 10주년, 북경여성행동강령 채택 15주년이며, “여성, 평화, 분쟁에 관한 유엔 결의문 1325(UN Resolution 1325 on Women, Peace and Security)” 채택 10주년이 되는 해로서 개발협력에서의 성평등 달성을 촉진하기 위해 국제사회가 공조하여 이룩한 주요 국제적 규범 형성 및 실천적 성과를 기념하는 해이다. 분쟁·취약국 이슈는 원조효과성에도 연관성이 깊다. 파리 선언은 원조효과성 원칙이 분쟁 상황이나 분쟁 이후 재건 단계의 지역 수준 개발협력에도 동일하게 적용된다고 명시하고 있다. 파리 선언 원칙 및 “국제사회의 모범적인 분쟁·취약국 지원을 위한 원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations)”과 발맞추어 아크라 행동 강령은 21(b) 문단에서 여성의 인권의 보호와 참여를 보장하는데 공여국과 수원국이 공조해야한다고 천명하고 있다. 나아가 금년 4월 동티모르에서 채택된 ‘딜리 선언(Dili Declaration)’과 같이 국제적 수준의 공식적인 정책대화의 필요성을 강조하였다. 딜리 선언은 분쟁국 당사자들의 적극적이고 강력한 주인의식을 바탕으로 구체적인 목표와 실행 계획을 수립하고, 아울러 여성과 아동의 보호 및 평화구축과 국가재건 과정에서의 여성의 참여와 같은 이슈에 대해 충분히 논의가 되지 않음을 확인하고 이에 대한 개선을 촉구하였다.

그럼에도 불구하고, 분쟁·취약국의 젠더 문제의 심각성은 여러 통계수치 및 연구에서도 드러나듯이 큰 개선의 성과를 보이지 않고 있다. 세계은행의 2011년 세계개발보고서(World Development Report)는 전체 개발도상국 인구의 절반이 분쟁·취약국이나 지역에 거주하고 있고, 전체 신생아 및 5세 이하 아동 사망수와 의료진의 도움없이 진행되는 출산의 2/3가 분쟁·취약국에서 발생하며, 이들 국가의 아동이나 청소년들의 중등 교육은 심각한 수준으로 제한되어 있다고 언급하고 있다. 초등교육도 유사한 수준이어서 UNESCO Institute for Statistics의 2007년 통계 자료에 따르면, 전 세계적으로 약 28개)의 분쟁·취약국의 3천 6백만 명이 넘는 아동들이 초등교육을 받지 못한다고 한다. 2009년 GTZ 정책 자료에 따르면, 분쟁·취약국에서 발생하는 여성에 대한 폭력과 강간 중 90%가 윤간의 형태로 보통 10~17살 정도의 소녀들을 대상으로 저질러진다(GTZ 2009). 젠더 기반 폭력(gender based violence)은 피해자가 개발과정에 참여하지 못하게 막고, 개발 목표를 저지하며, 새천년개발목표 달성을 방해함으로써 높은 비용이 든다(Irish Joint Consortium on Gender Based Violence 정책 자료에서 인용). 역설적인 것은 젠더 기반 폭력의 피해자가 대부분 여성인 반면, 전 세계적으로 평화 협상에 참여하는 여성의 비중은 4%에 지나지 않고, UN 평화유지활동 인력 중 남성이 78,407명인데 반해 여성은 겨우 1,794명에 그친다(GTZ 2009).

1) 아프가니스탄, 앙골라, 부룬디, 캄보디아, 중앙아프리카공화국, 차드, 콜롬비아, 코트디부아르, 콩고민주공화국, 에리트레아, 에티오피아, 기니, 아이티, 이라크, 라이베리아, 미얀마, 네팔, 나이지리아, 파키스탄, 콩고공화국, 르완다, 시에라리온, 소말리아, 스리랑카, 수단, 동티모르, 우간다, 짐바브웨.

새천년개발목표를 2015년까지 달성할 수 있는지에 대한 비관적 전망과 예측이 고조되는 가운데, 특히 모자보건 목표는 8개 목표 가운데에서도 그 달성률이 가장 낮은 것으로 관측되고 있다(Henderson 2010). 또한, 낙후된 거버넌스, 분쟁, 무력 충돌과 불안정한 치안이 만연한 분쟁·취약국에서 새천년개발목표의 달성률이 가장 저조하다는 조사결과가 있는데, 이는 해당 국가의 취약한 거버넌스 및 인프라 부족, 불안정한 치안과 발전 환경 등 새천년개발목표를 달성하기 위한 기본적 기반 자체가 마련되어 있지 않기 때문이다. 게다가, 분쟁을 치르는 비용은 새천년개발목표를 달성하기 위해 필요한 자금의 확보에도 악영향을 미친다(Henderson 2010). 경제 또는 식량 위기와 같이 외부적 위기 상황에 가장 영향을 많이 받는 계층은 국내 소외 계층이며, 이들 가운데 가장 취약한 계층은 여성이다. 분쟁·취약국의 여성은 대내외적 위험 요소에 가장 노출되어 있고, 부정적 영향을 가장 많이 입는 그룹이다. 이에 따라, 국제사회는 분쟁·취약국 여성의 인권과 역량 강화에 대한 논의를 활발하게 개진하고 있으며, 여러 국제적 합의와 성명 발표 등 개발목표를 달성하기 위한 중요한 주제로서 정책적 관심과 실행 노력을 기울이고 있다.

한국은 아프가니스탄, 이라크, 팔레스타인 등 여러 분쟁·취약국에 공적개발원조를 지원하고 있으나, 이들 국가에서의 젠더 이슈에 대해서는 아직까지 논의가 미미한 실정이다. 이에 따라, 금번 개발협력포럼에서 동 주제를 다루면서 국내 ODA 공동체에 분쟁·취약국의 젠더 이슈에 대한 관심을 불러일으키고, 중요성과 필요성을 일깨우고자 하였다. 정책 입안자들과 사업수행자들이 본 주제를 보다 쉽게 이해하고 접근할 수 있도록 국가 수준(country level)에서 다양한 관점의 집행자(implementing actors)들의 사례를 중심으로 현장의 경험을 경청하고 성과를 공유하고자 하였다. 금번 포럼에는 양자기구, 다자기구, 시민단체의 전문가가 참여하여 각 활동국가에서의 경험을 공유하고 향후 KOICA와의 파트너십을 구축할 수 있는 방안을 모색하였다. 동 포럼에는 국내외 ODA 정책 전문가, 사업수행자, 학계, 시민단체 등 60여명이 참석하여 다양한 의견과 경험을 교환하면서 활발한 정책 토론이 이루어졌다.

II. 분쟁·취약국과 젠더²⁾

분쟁·취약국의 개념은 개발 관련 기구별로 규정하는 바가 다양하다. 세계은행은 취약한 제도적 역량, 불량한 거버넌스, 정치적 불안정을 지닌 국가를 분쟁·취약국으로 규정하고 있다. 한편, OECD/DAC은 국가의 기본적인 기능과 치안을 제공하고자 하는 정치적 의지 또는 역량이 결여되어 있는 국가를 분쟁·취약국으로 지칭한다. 사회적 계약 상의 변화를 관리할 만한 정치적 과정이 부재하지

2) 오은정 KOICA 젠더 연구원 발제를 바탕으로 정리

나 불충분한 국가나 또 9·11 테러 사태 이후에는 소위 ‘테러리스트 국가’라고 불리는 국가들을 지칭하기도 한다. 이렇듯 분쟁·취약국의 개념은 공통적으로 국가가 기본적으로 국민을 보호하고 국가질서를 유지할 수 있는 능력을 상실한 상태를 의미하고, 그 결과로서 국가의 발전이 퇴보함으로써 빈곤과 인간의 기본적 욕구가 충족되지 못하는 국가를 칭한다고 볼 수 있다.

분쟁·취약국에서 젠더 이슈는 여러 형태의 문제로 나타난다. 무력 충돌이 일어나는 국가는 지하경제가 횡행하고 성별 불평등과 착취가 더 심각하다. 특히, 최근 전쟁의 특성은 민간인 특히 여성에 대한 극심한 폭력의 행사가 두드러지게 나타난다. 성(sex)은 전쟁의 무기로서 이용되며 성매매는 전쟁 상황에서 종종 주요 경제활동으로 이루어지기도 한다. 또한, 평화유지군이나 인도주의적 긴급구호단과 현지 민간인 간에도 여성과 남성 간의 권력관계가 부각되고 고착화되기도 한다. 분쟁·취약국의 여성과 여아들은 다양한 위기에 직면하게 된다. 아래 그림에서 보듯이 여성과 여아는 직접적으로 폭력과 상해의 피해를 입는 신체적·물리적 위험 외에도 교육 기회의 감소 및 조혼, 모성 보호의 문제, 사회·경제·정치적 참여의 감소 및 결여, 강제 이주, 직접적인 전쟁 참여 등 수많은 위협에 처하게 된다.

〈그림 1〉 분쟁·취약국 여성의 위협요소



국제사회는 분쟁·취약국에서의 여성과 여아의 인권을 보호하고 역량개발을 위해 여러 국제적 합의를 도출하고 이의 실천을 촉구하는 결의문과 성명서를 발표해왔다. 2000년 채택한 “여성, 평화, 분쟁에 대한 유엔 결의문 1325”에 이어 2008년에는 “여성, 평화, 분쟁: 무력 충돌 상황에서의 성폭력에 대한 유엔 결의문 1820”을 추가로 채택함으로써 분쟁 상황에서의 여성의 성폭력 피해를

줄이기 위한 결의를 재천명하였다. 또한, 금년 4월에는 동티모르 딜리에서 공여국, 분쟁·취약국, 다자기구, 시민사회 대표들이 모여 국제사회가 평화구축과 국가 재건 과정에 공동으로 대처하자는 ‘딜리 선언’을 채택하고, 7개 목표를 천명하였다. 딜리 선언은 각 국가별로 7개 목표에 대한 우선 순위는 모두 다를 수 있으나, 우선순위를 책정하는 과정에 반드시 모든 이해관계자를 포함시켜야 함을 강조하고 있으며 특히, 여성과 시민사회의 참여를 촉구하였다.

한편, OECD/DAC은 취약국 지원을 위한 10개의 원칙을 수립하였는데, 이 가운데 6번째 원칙은 포용적이고 안정적인 사회를 위한 근간으로서 비차별주의를 증진하는 것을 천명하고 있다³⁾. 이를 위해 국제사회는 성평등, 사회적 포용, 인권 등의 가치를 도모하기 위해 지속적으로 노력해야 하고 이를 위해 국가 재건의 과정에서 여성과 같이 소외 계층의 참여를 확보하기 위한 조치를 취할 것을 표명하고 있다. 한편, 효과적인 안보시스템 개혁에 대해 발간한 핸드북(OECD DAC Handbook on Security System Reform)에서 개혁과정에서 젠더 관점을 반영하고 성평등을 도모할 것을 권고하였다(OECD 2007)⁴⁾.

분쟁·취약국 여성의 인권과 역량강화를 위한 도전 과제는 산적해 있다. 무엇보다도 우선되어야 할 것은 평화구축과 국가재건 과정에서 여성의 참여가 확대되어야 한다. 여성은 자신의 삶에 직접적으로 영향을 미치는 정책적 결정 과정에 의견과 목소리를 낼 권리가 있다. 분쟁은 사회의 많은 요소를 변화시킨다. 특히, 성 역할의 변화는 매우 지대하다. 이에 따른, 성 역할의 재구성과 성 분석에 입각한 개발 프로젝트들이 수행되는 것이 중요하다. 특히, 사회문화적으로 전통적 성 역할의 인식과 태도에서의 변화에 대한 주의깊은 접근과 시민교육이 병행되어야 한다. 한편, 법과 규정의 개혁과 더불어 이것이 실제 이행될 수 있도록 하는 장치가 마련되는 것이 필수적이다. 다음 절에서는 이와 같은 과제들을 수행하기 위한 방안을 모색하기 위해 다양한 수준의 개발협력사업 수행자(actor)의 틀에서 접근해보고자 한다.

3) Principle 6: Promote non-discrimination as a basis for inclusive and stable societies

Real or perceived discrimination is associated with fragility and conflict, and can lead to service delivery failures. International interventions in fragile states should consistently promote gender equity, social inclusion and human rights. These are important elements that underpin the relationship between state and citizen, and form part of long-term strategies to prevent fragility. Measures to promote the voice and participation of women, youth, minorities and other excluded groups should be included in state-building and service delivery strategies from the outset.

4) <OECD DAC Handbook on Security System Reform: Section 9 – Integrating Gender Awareness and Equality> 참조.

III. 양자기구의 분쟁·취약국 지원과 젠더 통합 방안 – JICA 사례⁵⁾

평화구축과 인간 안보는 2000년 초반부터 JICA의 개발 공약(mandate)이 되어왔다. JICA는 2003년 “평화구축에 대한 주제별 가이드라인(Thematic Guidelines on Peacebuilding)”을 수립하였고, 2009년에는 동 가이드라인의 개정판이 나왔다. 개정된 가이드라인은 JICA가 분쟁의 근본 원인(root causes)과 부정적 영향을 감소하는 것을 지원할 것을 명시하고 있다. 그러나, 동 가이드라인은 젠더 관점이 반영되어 있지 않고, 여성을 평화구축과 정책결정 과정에서 완전하게 참여하는 변화를 위한 적극적인 주제라기보다는 대부분 소외받고 취약한 계층으로만 분류하고 있다. 따라서, 젠더 관점이 반영된 사업수행 가이드라인을 개발하고 이에 입각하여 구체적인 행동과 프로젝트를 수행할 수 있도록 개선하는 것이 시급하다.

2003년 8월 일본 정부가 채택한 공적개발원조법(Official Development Assistance Charter)은 국제 평화구축협력을 일본 공적개발원조의 가장 중요하고 시급한 이슈로 선정하였고, 2004년 3월, 이를 위한 시행계획을 공표하였다. 평화구축에 대한 주제별 가이드라인 수립과 더불어 평화구축반을 신설하였고 관련 인력들의 역량 교육과 직책을 부여하였다. JICA는 다른 공여국, NGO, 국제원조기구들과의 공조를 통해 많은 개발도상국에서 평화구축 관련 사업을 수행하면서 지역 단위의 사람들에게 다가가기 위한 노력을 기울여왔다.

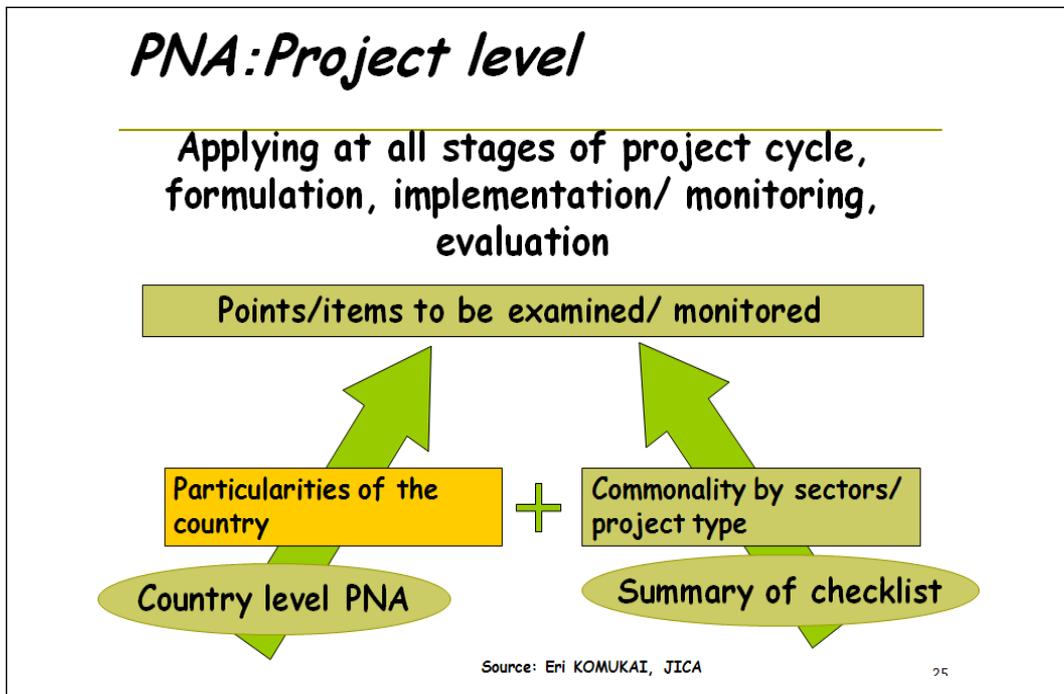
JICA의 평화구축 지원사업은 1) 사회적 자본 재건, 2) 경제활동 재건, 3) 거버넌스 및 법치 재건, 4) 치안 및 안보 개선을 중점 분야로 시행되고 있으며, ‘평화협정과 공존’ 및 ‘분쟁으로 피해를 입은 사람들과 취약 계층에 대한 고려’를 크로스커팅 이슈로 선정하여 추진되고 있다. 취약 계층은 전쟁고아, 과부, 소년병 출신 아동(남아 및 여아)을 비롯하여 분쟁 중 장애를 입은 사람들을 대상으로 하고 있다. 특히, 이러한 수혜그룹은 평화 배당금이나 재건사업의 수혜를 거의 받지 못한다는 측면에서 포괄적인 원조를 지향한다는 의의를 가지고 있다. 한편, 평화구축 지원사업은 평화구축 및 빈곤감소 부서와 공공정책 부서에 의해 추진되면서 동시에 인간개발부서, 지역개발부서, 경제 인프라 부서 등 다른 부서와의 협업을 통해 이루어진다는 점에서 통합적인 접근을 하고 있다.

JICA의 평화구축 지원사업은 해당 국가의 필요에 입각하여 영향평가를 거쳐 이루어진다. “평화구축 필요 및 영향 평가(Peacebuilding Needs and Impact Assessment, PNA)”는 분쟁 방지 및 분쟁 국가의 즉각적인 재건을 촉진하기 위해 고안된 평가도구이다. PNA의 주요 목표는 정치적 요소, 정부, 사회, 경제, 안보 등 분쟁 국가와 지역에서 분쟁을 발생시키는 주요 요소를 분석하는 것

5) Ms. Yumiko Tanaka JICA 젠더 자문관 발제를 바탕으로 정리

이다. 이를 통해 정책 및 사업기획, 집행, 모니터링과 평가의 전 단계에 평화구축 관련 요소를 통합시키는 것이 목적이다. 프로그램 및 프로젝트 관리 계획을 수립하는데 있어 분쟁 방지와 평화구축 이슈를 지속적으로 상기시키는 것이 중요하기 때문이다. 이에 따라, PNA 프로세스는 관련 인력이 분쟁 방지와 평화구축에 대한 역량을 개발하고 증진시킬 수 있다.

〈그림 2〉 PNA 주류화 개념도



PNA는 해당 지역에서 발생한 분쟁의 근본 원인(root cause)과 특성을 규명하는데 있어 국가 수준 뿐 아니라 단위 사업 수준에서도 특히 젠더 관점에서 분석이 이루어질 수 있도록 한다. 분석 작업은 수원국 정부 및 시민사회와 공동으로 이루어지는데, 이해관계자 분석을 할 때 여성 그룹의 참여와 영향력을 분석하면서 젠더 관점이 반영될 수 있도록 한다. 예를 들어 탈레반은 아프가니스탄 여성의 자유와 독립의 증진을 강력하게 부정하는 반군으로서 아프가니스탄 지원 사업을 수행할 때 사업 지역의 극심한 문화적 억압과 사회적 상황으로 인해 여성들이 위협에 처하지 않도록 사업을 기획하고 설계한다.

JICA는 PNA를 활용하여 평화구축 지원사업을 수행하면서 모범 사례를 구축해왔다. 일례로, 네팔의 테라이 지역(Terai area)에서 지역 남성과 여성 모두를 대상으로 평화협정에 대한 역량개발 사업을 벌였고, 산자(Shanja) 및 모랑(Morang) 지구에서는 성 주류화 및 사회적 통합 사업을 벌이면

서 지역 수준에서 분쟁 관리 및 평화협정에 대한 훈련을 실시했다. 한편, 파키스탄에서는 여성 경찰관들을 대상으로 분쟁 완화 및 조정에 대한 역량 개발 사업을 실시했다. 한편, 아프리카 에리트레아와 수단에서는 실제 전쟁에 참여하면서 영웅 대접을 받았지만, 전쟁이 끝난 후 실업자가 된 여성들을 대상으로 기술 훈련을 실시하여 여성의 자활능력을 배양했고, 콜롬비아에서는 전쟁에 참가한 남편들이 노동능력을 상실하면서 가장 역할을 하게 된 여성들을 대상으로 창업 훈련을 전수했다.

상기에서 살펴본 바와 같이, JICA는 분쟁·취약국에서 통합적 방식으로 평화구축 및 재건 지원 사업을 수행하고 있으며 수행 과정에서 평화 구축 개념을 주류화하여 지속가능한 분쟁 관리 역량을 키우기 위해 사업수행자들을 대상으로 역량 강화를 실시하고 있다. 특히, 평화구축 과정에서 국가 수준과 단위 사업 수준에서 젠더 관점을 반영함으로써 여성의 인권과 역량 강화를 위한 노력을 기울이고 있다. 다만, 상위법 수준에서 보다 분명하게 목표와 지향을 명시하여 보다 효과적이고 구체적인 가이드라인의 개발이 요구된다.

IV. 다자기구의 분쟁·취약국 지원과 젠더 통합 방안 – UN 아프간 사례⁶⁾

일반적으로 아프가니스탄의 여성은 근본주의 이슬람 문화의 영향으로 권리와 자유가 억압받고 여성의 자립과 독립이 매우 어려운 것으로 알려져 있다. 그러나, 아프가니스탄 여성의 지위와 기본권의 향유 수준은 지역 간 편차가 매우 크고, 지역마다 보건, 교육, 정치 참여, 경제활동, 여성 인권, 치안 부문에서 서로 상이하다. 일부 지역에서는 여성의 권리와 사회적 참여에 대해 상당히 개방적이고 관용적인 분위기가 형성되어 있고 여성들의 높은 수준의 사회·경제·정치적 참여를 보이는 곳도 있다. 따라서, 아프가니스탄에서의 젠더 이슈는 지역에 따라 차별적인 접근 방식이 요구되며, 각 지역에 대한 이해와 면밀한 분석이 바탕이 되어야 한다.

유엔은 결의문 1806과 2009에서 아프가니스탄의 평화 구축 지원을 위한 목표를 “아프가니스탄 정부와 합동하여 국가 재건과 평화 및 헌법에 근거한 민주주의를 강화하기 위한 국제사회의 노력을 주도하여 아프가니스탄의 평화와 안정을 도모하는 것으로 천명⁷⁾하고 있다. 이는 다자기구로서 유엔이 분쟁·취약국 정부의 자체 정책 프로세스를 존중하고 따르면서 국제사회의 지원을 조율 및 조정 역할을 하고자 하는 의지로 볼 수 있다.

6) 광속희 UN 아프가니스탄 미션 정부정책자문관 발제를 바탕으로 정리

7) “to promote peace and stability in Afghanistan by leading the efforts of the international community in conjunction with the government of Afghanistan in rebuilding the country and strengthening the foundations of peace and constitutional democracy” (UNSC Resolution 1806/2009)

아프가니스탄 유엔 미션의 주요 목표는 다음과 같다. 1) 국가 전 지역에 정치적 영향력을 미칠 수 있도록 하고, 2) 아프가니스탄 정부가 주도하는 협정 프로그램을 지원한다. 또한, 3) 거버넌스 및 법치주의를 개선하고 부패를 척결하도록 지원하며, 4) 긴급원조를 수월하게 집행할 수 있도록 중앙에서 조정하는 역할을 한다. 한편, 5) 인권 상황을 감시하면서 인권 보호 지원을 조율하는 업무도 담당한다. 아울러, 6) 독립적인 선거위원회를 통해서 공정한 선거가 치러질 수 있도록 지원하며, 마지막으로 7) 아프가니스탄의 안정과 번영을 위해 지역간 협력을 도모하는 것이다.

아프가니스탄의 여성 인권을 보호하고 역량강화를 도모하기 위해 유엔여성개발기금(UN Development Fund for Women, UNIFEM)이 활동을 하고 있다. UNIFEM은 여성의 인권 증진, 정치적 참여 확대, 경제적 자립 확보를 위한 재정지원 및 기술협력을 실시하고 있다. 또한, 아프가니스탄 여성부(Ministry of Women's Affairs, MoWA)의 역량 강화를 지원하며 보다 효과적인 성 주류화를 이룰 수 있도록 국가 및 지역 수준의 정책 프로세스에 옹호활동 및 영향력을 행사하고 있다.

그러나, 여전히 국제사회는 아프가니스탄의 젠더 이슈 관련 여러 도전 과제를 가지고 있으며, 향후 국제사회가 수행해야할 역할도 더욱 중요해지고 있다. 무엇보다, 아프가니스탄 내의 다양한 이해관계자들 간의 조율이 가장 중요한 과제로 남아있다. 또한, 아프가니스탄 내의 극심한 치안 불안과 취약한 거버넌스 및 인프라로 인해 현재 많은 공여국의 프로젝트가 단기로만 진행되고 있으나, 지속가능한 발전을 위한 중장기 프로그램으로의 전환이 매우 필요하다. 아울러, 이러한 사업을 수행하기 전에 상기에서 언급한 바와 같이, 남성과 여성의 역할 및 필요에 대한 성 분석을 비롯하여 서로 상이한 여성의 현황에 대한 분석이 선행되어야 한다. 또한, 이를 위해서는 지역별 올바른 사회문화적 이해도 요구된다. 한편, 여성은 정책결정 과정의 참여자이면서 동시에 정책 결정의 결과를 향유하는 최종 사용자(end user)임을 염두에 두어야 한다. 개발원조의 혜택이 남성과 여성에게 동등하게 돌아갈 수 있도록 젠더 관점이 정책결정 과정에서 충분히 반영되어야 한다.

보다 거시적인 차원에서의 대응해야할 과제도 있다. 국가 차원의 정책 우선순위가 지방 정부 차원의 개발정책 우선순위와 일치하지 않는 경우가 있다. 국가 정책은 성평등 달성을 천명하고 있으나, 지역 단위에서는 여성의 권리는 낮은 우선순위를 차지하고 있는 경우가 있다. 한편, 젠더 이슈 관련 공여국과 아프가니스탄 정부 간의 정책대화와 합의 도출도 도전 과제이다. 공여국은 정책 대화부터 단위 사업의 평가까지 모든 절차에 걸쳐 성 주류화를 적용하는 것이 바람직하다고 보지만, 일부 지방 정부는 불필요하다고 생각할 수도 있기 때문이다. 또한, 여성의 리더십을 양성하는 것이나 남성과 여성 모두 성 인지적 역량 강화 훈련을 받아야하는 것에 거부감을 느낄 수도 있다. 이러한 문제는 수원국의 주인의식 강화 및 원조 일치의 원칙 측면에서 중요한 논의 주제이다. 한편, 공여국 측에서는 성과중심 원조와 상호책임 원칙의 측면에서 보다 효과적인 원조를 위해 해결해야할 과제가 된다.

V. NGO의 분쟁·취약국 지원과 젠더 통합 방안 – 필리핀 민다나오 사례⁸⁾

민다나오 섬은 필리핀에서 두 번째로 큰 섬으로 전체 인구의 약 4분의 1이 이 곳에 거주하고 있다. 이 섬은 민병대의 무장세력화, 빈곤, 부패와 낙후된 기본 서비스 등 수십년 동안 복합적인 문제로 시달려왔고, 민다나오 섬의 이러한 상황은 평화와 발전을 위한 큰 장애물이 되어 왔다. 특히, 여성과 소수 민족들이 특히 피해를 입고 있다. 분쟁 지역에서 여성의 목소리는 더욱 중요하다. 왜냐하면 젠더 이슈는 민다나오 분쟁의 근본 원인이 되는 종족, 문화, 종교, 정치, 경제 분야의 분열을 관통하는 크로스커팅 이슈이기 때문이다. 여성은 무력 충돌의 희생자이기도 하지만, 자신이 속한 위치에서 다양한 수준에서 평화를 회복하기 위한 적극적인 역할을 할 수 있다. 성평등은 그 자체로서 중요한 사회적 목표이기도 하지만 지속가능한 평화를 이룩하기 위한 필수적인 요소가 된다.

민다나오 여성위원회(Mindanao Commission on Women, MCW)는 민다나오 지역의 평화와 개발을 달성하기 위해 정치, 경제, 사회문화적 문제를 해결하는 리더십을 키우고 공공정책과 여론에 영향력을 행사하기 위해 설립된 NGO이다. MCW는 25명의 여성 지도자로 구성되어 있고, 이 중 12명의 지도자는 민다나오의 6개 지구를 대표하고 있다. 여성 문제를 다루는 것이 아니라 여성의 관점으로 민다나오의 문제를 해결해나가는 것을 목표로 하고 있다. MCW는 ‘평화와 다문화주의’, ‘빈곤퇴치’, ‘정치와 거버넌스’ 등 크게 3개의 중점 분야에서 캠페인 및 옹호활동, 네트워킹, 연구 조사 및 문서화 기록, 웹기반 정보제공, 통합된 커뮤니케이션, 성 주류화, 기금 조성 등의 사업을 추진하고 있다.

‘평화와 다문화주의’ 부문에서 MCW는 “평화운동을 위한 어머니회(Mothers for Peace Movement)” 활동을 전개하면서 분쟁 방지, 평화 협상, 평화 구축, 평화 유지의 단계에 여성들의 참여를 확대하기 위한 노력을 기울이고 있다. 이 활동을 통해 평화에 대한 가치와 10가지 원칙을 교육하고, 평화 구축 과정 관련 기술을 훈련시키며, 소액금융 제도를 통해 식량 위기를 해소하기 위한 방안을 모색하고 있다. 또한, MCW는 정부와 민병대 간 평화 협상을 주재하기도 하였는데, 제 8차 필리핀 정부와 민다나오 민병대인 “Moro Liberation Front” 간의 평화 협상을 주재하면서 여성의 참여를 확대하고자 민다나오의 분쟁 지역 전역의 지역 수준에서 협상회의를 개최하였다. “여성, 평화, 안보에 관한 유엔 결의문 1325와 1820”의 국가 수준에서의 이행을 위해 국가 실행 계획(National Action Plan, NAP) 초안⁹⁾을 수립할 때도 참여하였다.

8) Ms. Patricia Sarenas 필리핀 MCW 부대표 발제를 바탕으로 정리

9) 필리핀 정부는 동 국가실행계획을 지난 3월 공식 발표하였다.

한편, 다문화주의를 분쟁의 원인으로 보지 않고 조화와 생산성의 근간으로 보고 다양성을 도모하기 위한 다양한 프로젝트를 추진하고 있다. 다문화주의에 대한 인식과 이해를 높이고 이를 증진하기 위한 노력에 더 많은 사람들이 동참하도록 하는 것이 근본적으로 추구하는 목표이다. UNDP의 2004년도 인간개발보고서는 다문화주의와 개발에 대해 다음과 같이 언급한 바 있다.

보다 더 많은 사람들이 사회에 소속되고 참여하고자 한다. 사람들의 다양한 종족 구성, 종교, 언어를 존중하면서 이러한 요구를 충족시키기 위해서는 민주주의와 형평성있는 성장 이외의 것이 필요하다... 또한 차이를 인식하고 다양성을 선전하고 문화적 자유를 증진시키는 다문화주의 정책도 요구된다. 이를 통해 모든 사람들이 자신의 고유 언어를 사용하고 종교를 믿으며 문화를 형성해가는 것을 자발적으로 선택할 수 있게 함이다. 이는 모든 사람이 자신의 정체성을 선택할 수 있게 하기 위함이다.

- UNDP 인간개발보고서 2004, “오늘날 다양성의 세계에서의 문화적 자유(Cultural Liberty in Today's Diverse World)”

MCW는 다양한 빈곤퇴치 프로그램을 수행하고 있다. UNDP 인간개발보고서에서 명시한 빈곤퇴치를 위한 3가지 주요 부문인 보건, 교육, 소득 창출의 부문에서 사업을 진행하고 있는데, 주요 사업수행 전략은 여성과 여아의 보건 및 교육, 그리고 경제적 자립에 대한 투자를 통해 빈곤을 퇴치하는 것이다. 이를 위해 “평화 기금을 위한 어머니회(Mothers for Peace Fund)”를 구성하여 분쟁 지역의 여성들의 역량을 강화하고 리더십을 향상하기 위한 프로그램을 진행하기 위한 기금을 마련하고 있다.

MCW의 또 다른 주력 사업 분야인 ‘정치와 거버넌스’ 부문은 여성의 투표권 행사를 강화하고 공공 리더십을 향상하기 위한 훈련교육 사업을 중심으로 진행된다. 특히, 여성의 목소리를 낼 수 있도록 정치적 단결과 차세대 지도자 양성에 힘쓰고 있다.

NGO는 분쟁·취약국에서 정부 차원에서 접근하기 어려운 문제들을 보다 효과적이고 효율적으로 대처할 수 있다. 중앙정부가 개입하기 수월하지 않은 지역 수준의 문제라든지, 해당 국가의 문화나 관습적으로 민감한 이슈나 인권의 문제는 비정부 기관들이 보다 유연하게 대응할 수 있다. 특히, 해당 NGO가 자생적이고 지역 주민과 밀착되어 있으며, 체계적이고 전문적인 조직을 갖추었을 때 더 좋은 성과를 낼 수 있다.

분쟁·취약국의 지역 단위에서 여성은 남성보다 원활한 커뮤니케이션과 관계 개선의 역할을 수행할 수 있다. 소말리아에서 여성은 분쟁 당사자간의 입장을 전달하는 “go-between”의 역할을 하

면서 평화와 화해의 메시지를 전하며 분쟁을 종식을 가져오는데 혁혁한 공을 세웠다. 한편, 아프리카에서 가장 오랫동안(1975~2002) 내전을 치른 앙골라의 내전을 끝내는데 여성단체들이 활발한 활동을 펼치며 중요한 기여를 했다. 이들 단체들은 지역 내 연합 그룹을 형성하고, 국제기구 및 단체들과의 연대를 통해 여성의 정치적 참여를 위한 역량 강화와 리더십 양성 활동을 펼치면서 분쟁 예방과 평화 구축에서의 여성의 역할의 중요성을 알리고 있다.

아프리카에서 어머니는 생명의 창조자와 수호자로서의 가치와 권위를 인정받는다. 따라서, 평화를 위한 여성의 적극적이고 능동적인 역할을 수행할 수 있는 기회가 확보되어야 한다. 지역 단위에서의 지속가능한 평화를 위해서는 지역의 주민들의 평화에 대한 인식과 관리 역량이 향상되어야 하고, 또 지역 내 뿐만 아니라 국가 차원 그리고 국제 사회와의 연대를 강화하여 보다 안정적인 평화의 구축을 위한 지속적인 노력이 필요하다. 이를 위해서는 여성의 평화구축 과정의 참여와 역량 배양이 요구되며, 여성 단체를 비롯한 시민단체들이 중요한 역할을 수행할 수 있다.

분쟁·취약국 문제는 분쟁을 중단하고 평화를 구축하는 것 자체가 제일 중요한 우선순위로 여겨지면서 여성의 인권이나 역량강화, 성평등 이슈는 뒷전으로 밀리는 경우가 종종 발생한다. 그러나, 지속가능한 평화는 분쟁의 종지와 더불어 분쟁의 예방도 평화구축의 중요한 요소이다. 분쟁 상황에서 여성들이 경제활동에 참여하고 자산을 보호하는 역할과 지역 공동체를 재건하는데 핵심적인 역할을 함을 감안할 때, 평화구축의 전 과정의 다양한 수준에서 여성의 참여 확대 및 역량 강화는 매우 중요한 개발과제이다.

VI. 정책적 시사점 및 과제

한국국제협력단 평화구축 예산은 전년도의 1천 7백만불에서 금년도 4천 3백만불로 증액되면서 두 배 이상 증가하였다. 아프가니스탄에 대한 지원은 2009년도 전년도 대비 6배가 넘는 2천 380만불이 집행되었다. 이는 한국 정부가 분쟁·취약국에 보다 책임감 있는 정부와 지속가능한 발전이 가능한 사회를 재건하는 데에 높은 정책적 우선순위를 배정하고 있다는 증거이다. 한편, 세금으로 집행되는 ODA 사업의 투명성과 책무성에 대한 시민사회와 국민들의 요구가 점점 높아지고 있고, 이는 분쟁·취약국 지원도 적용된다. 이러한 흐름에 따라, 이들 국가에 대한 지원 시 젠더 관점을 효과적이고 효율적으로 반영하는 정책적 목표와 방안의 모색도 요구된다. 이를 위해서는 공약과 정책이 실제 사업으로 실현될 수 있도록 구체적 계획이 마련되어야 하며, 다른 원조기관의 사례와 성과를 공유하면서 모범 사례에 대한 심도깊은 분석이 필요하다.

유엔 결의문 1325를 이행함으로써 공여국의 상호 책무성을 확보하기 위해 국가이행계획(NAP)을 수립하는 국가들이 늘어나고 있다. 아울러, 여성의 인권을 보호하고 여성에 대한 폭력을 철폐하기 위한 혁신적인 노력들을 개발하는 데에도 힘쓰고 있다. 아일랜드는 라이베리아 및 동티모르와 “삼자 상호 학습 이니셔티브(the trilateral Cross-learning Initiative)” 시작하면서 자국의 분쟁 경험을 바탕으로 파트너 국가와 공동의 해결방안을 모색하는 학습 모델을 시범적으로 시행하고 있다. 한편, 핀란드는 “유엔 결의문 1325 이행을 위한 국가이행계획 2008~2011(National Action Plan 2008~2011)”에서 각 실행목표별로 책임 담당자를 구체적으로 명시하여 책무성을 높이고자 하고 있다. 또, 인도적 지원의 요소로서 여성의 역량강화를 증진하기 위한 방안으로 WFP를 통해 지원함으로써 적어도 70%는 식량 지원이 여성에게 직접적으로 전달되도록 하게 했다. WFP는 적어도 지역 식량위원회 의장의 절반은 여성이 맡도록 하고 있다. 여성이 의장직을 수행할 때, 여성들은 의견 결정 과정에 효과적으로 참여할 수 있기 때문이다. 여성들에게 물품을 배급함으로써 여성은 물품의 관리 역량을 배양할 수 있을 뿐 아니라 지역사회에서의 지위와 영향력을 획득할 수 있고, 아울러, 수혜의 혜택이 당초 계획한 대상에게 분명하게 전달될 수 있다(Ministry of Foreign Affairs of Finland 2008).

UNDP가 현재 수행 중인 연구 결과의 초안에 따르면 여전히 갈 길이 멀다. 국제 평화유지활동과 재건 과정에서의 여성의 대표성(representation)은 여전히 충분히 이루어지지 않는다. 극히 제한된 경우에만 젠더 전문가가 지속적으로 분쟁 후 기획 단계와 재정 평가 단계에 참여하고 있을 뿐이다. 성평등 달성과 여성의 역량 강화를 지원하기 위한 자금이 전체 평화구축 예산에서 차지하는 비중은 매우 미미하다. 또한 여성의 사회경제적 참여의 개선을 위한 투자는 평화 구축 과정에서 쉽게 간과된다. 게다가, 성평등 달성을 위한 국가 역량은 여전히 취약한 것으로 나타난다(Henderson 2010).

젠더 관점을 효과적으로 반영하기 위해서는 긴급 상황에 대응하는데 있어 여성과 남성의 능력이 다르다는 것을 올바르게 이해하는 것이 중요하다. 분쟁이 일어났거나 긴급 상황이 발생했을 때 여성과 남성이 경험하는 것은 차이가 있다. 교육 수준, 이동 범위, 재원에 대한 접근성, 책임감, 사회적 스테레오타입, 근무 경험이 성별로 다르기 때문이다. 예를 들어, 남편이 집안의 의사 결정 사항에 대해 통제권을 가지고 있을 때, 여성은 긴급 상황이 발생했어도 남편의 허락 없이는 집을 나서지 않을 수도 있는 것이다. 또한, 남성과 여성이 안보에 대해 느끼는 필요도 서로 상이함을 확인해야 한다. 여성과 소녀들은 젠더 기반 폭력의 위협에 더 노출되어 있다(OECD, 2001).

분쟁·취약국의 긴급한 상황에서 인도적 지원 또는 재건사업을 수행할 때 젠더 관점을 반영하는 것의 중요성을 피력할 때 다음과 같은 질문을 종종 할 수 있다.

“우리는 생명을 구하러 온 것이지,
도움을 받을 사람이 여성인지 남성인지를 구분하거나
남성보다 여성에게 더 많은 혜택을 주기 위해 온 것이 아니다.”

그러나 상기와 같은 질문은 몇 가지 오류를 범하고 있다. 우선, 젠더 관점을 반영한다는 것은 특정한 상황에서 남성이거나 여성인 것이 취약성에 어떻게 연계가 되고 능력을 정의내리는지를 이해하는 것을 말한다. 이것은 지원을 받을 필요가 없는 사람을 가려내는 심사의 과정이 아니다. 다른 우선순위와 필요에 따라 남성과 여성이 가장 적절하게 지원을 받는 것이다. 게다가 여성이 목소리를 제대로 낼 수 있도록 추가적으로 지원을 하는 것이 필요할 때도 있다. 물론, 성 주류화는 남성보다 여성을 기계적으로 편애하는 것을 말하는 것이 아니다. 성 주류화는 여성과 남성에게 동등하게 개발의 혜택이 돌아가게끔 하는 정책 틀이다(OECD 2001).

한국 ODA의 양적 증대와 더불어, ODA 질적 수준 개선 방안에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 국별지원체제(Country Assistance Strategy, CAS), 프로그램 수행 방식, 한국형 개발원조 방안 등 성과중심의 원조를 수행하기 위한 다양한 정책 논의 및 시범사업이 진행되고 있다. 원조 사업에 대한 젠더 관점의 적용을 통해 국제 수준의 규범에 입각하는 보다 선진 원조의 수행으로의 개선이 가능할 것으로 기대한다.

참고 문헌

제 8회 KOICA 개발협력포럼 “분쟁·취약국 여성의 인권 보호와 역량 강화 방안” 발제자료집, 2010, 한국국제협력단

Dili Declaration: A New Vision for Peacebuilding and Statebuilding, emerging from the global meeting of the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, held in Dili, Timor Leste, 9-10 April 2010.

Finland, Ministry of Foreign Affairs of Finland (2008), Finland's National Action Plan 2008~2011 for UN SCR 1325 (2000) on “Women, Peace and Security”

GTZ (2009), Violence against Women- a Threat to Peace and Security. What is GETZ doing to prevent it?, GTZ

Henderson, Kim (2010), The Price of Peace: Financing gender equality in post- conflict recovery and reconstruction, Draft, UNDP Gender Team

Irish Joint Consortium on Gender Based Violence (date unknown), “Keeping Gender on the Agenda: Gender Based Violence, Poverty and Development,” Issues Paper, Irish Aid

OECD (2010), Accelerating Progress towards the MDGs in Conflict and Fragile Settings, Draft, OECD/DAC INCAF

OECD (2007), OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice 2007, OECD

OECD (2001), GENDERNET Good Practice Notes: Mainstreaming a Gender Equality Perspective in the Consolidated Inter-agency Appeals, OECD/DAC GENDERNET

UN (2010), The United Nations Trust Fund to End Violence against Women Strategy 2010~2015, Draft