

ODA International Symposium  
**Integration of Gender Equality  
Perspectives into Development  
Policy and Practice**

양성평등 관점을 통합한 개발 정책과 실천

일시 ● 2010년 7월 1일(목) 13:30-18:00

장소 ● 한국여성정책연구원 본관 국제회의장



**한국여성정책연구원**  
Korean Women's Development Institute

# PROGRAM

13:30 – 14:00	<b>Registration</b>
14:00 – 14:30	<b>Opening Address:</b> Taehyun Kim (President, KWDI)
<b>Section 1</b>	<b>Moderator:</b> Wha-Soon Byun (Senior Research Fellow, KWDI)
14:30 – 15:10	<b>Presentation 1</b> <b>Forging Links: the Significance of GENDERNET and Innovative Funding Modalities</b> Presentation: Ineke van de Pol (Senior Policy Advisor, Gender Unit, MOFA, Netherlands) Discussant: Sang Hee Hong (Second Secretary, Development Policy Division, MOFAT, Korea)
15:10 – 15:50	<b>Presentation 2:</b> <b>Gender Mainstreaming in Korea's Development Cooperation</b> Presentation: Sunju Lee (Research Fellow, KWDI)·Yunjeong Choi (Senior Researcher, KWDI) Discussant: Youngmi Yang (Chairperson of Committee for International Solidarity, Civil Society Organizations Network in Korea)
15:50 – 16:00	<b>Coffee Break</b>
<b>Section 2</b>	<b>Moderator:</b> Young-Ock Kim (Senior Research Fellow, KWDI)
16:00 – 16:40	<b>Presentation 3</b> <b>Ensuring Empowering Development Results for Women and Men</b> Presentation: Nina Strandberg (Policy Specialist, Gender Equality Team, SIDA) Discussant: Sook-Hee Kwak (Governance Officer, UNAMA)
16:40 – 17:20	<b>Presentation 4</b> <b>Gender Mainstreaming in Japan's Official Development Assistance</b> Presentation: Yumiko Tanaka (Senior Advisor on Gender and Development, JICA) Discussant: Jin-young Kim (Gender Desk, Policy Research Office, KOICA)
17:20 – 17:50	<b>Cross Discussion</b>

# 프로그램

13:30 - 14:00	<b>등록</b>
14:00 - 14:20	<b>개회사</b> 김태현 (한국여성정책연구원 원장)
<b>1부</b>	사회: 변화순 (한국여성정책연구원 선임연구위원)
14:30 - 15:10	<b>발표 1</b> <b>연계성 구축: 젠더넷의 중요성과 기금 혁신을 위한 원칙들</b> 발표: 이네케 반 드 폴 (네덜란드 외무부 젠더팀 수석정책관) 토론: 홍상희 (외교통상부 개발정책과 2등서기관)
15:10 - 15:50	<b>발표 2</b> <b>한국 공적개발원조 현황과 성 주류화를 위한 과제</b> 발표: 이선주 (한국여성정책연구원 연구위원) 최운정 (한국여성정책연구원 전문연구위원) 토론: 양영미 (시민사회단체연대회의 국제연대위원회 위원장)
15:50 - 16:00	<b>휴식</b>
<b>2부</b>	사회: 김영옥 (한국여성정책연구원 선임연구위원)
16:00 - 16:40	<b>발표 3</b> <b>여성과 남성 모두를 위한 개발 성과의 강화</b> 발표: 니나 슈트란트베르크 (스웨덴국제개발협력청 양성평등팀 정책전문가) 토론: 곽숙희 (UN아프가니스탄지원단 정부정책관)
16:40 - 17:20	<b>발표 4</b> <b>일본 공적개발원조의 성 주류화</b> 발표: 다나가 유미코 (일본국제협력기구 여성과 개발 수석담당관) 토론: 김진영 (한국국제협력단 정책연구실 성인지담당관)
17:20 - 17:50	<b>종합토론</b>

# 목 차

## 발표 1 연계성 구축: 젠더넛의 중요성과 기금 혁신을 위한 원칙들 ..... 1

발표 : 이네케 반 드 폴 (네덜란드 외무부 젠더팀 수석정책관)

토론 : 홍상희 (외교통상부 개발정책과 2등서기관)

## 발표 2 한국 공적개발원조 현황과 성 주류화를 위한 과제 ..... 25

발표: 이선주 (한국여성정책연구원 연구위원)

최윤정 (한국여성정책연구원 전문연구원)

토론: 양영미 (시민사회단체연대회의 국제연대위원회 위원장)

## 발표 3 여성과 남성 모두를 위한 개발 성과의 강화 ..... 75

발표: 니나 슈트란트베르크 (스웨덴국제개발협력청 양성평등팀 정책전문가)

토론: 광숙희 (UN아프가니스탄지원단 정부정책관)

## 발표 4 일본 공적개발원조의 성 주류화 ..... 119

발표: 다나카 유미코 (일본국제협력기구 여성과 개발 수석담당관)

토론: 김진영 (한국국제협력단 정책연구실 성인지담당관)

---

# Integration of Gender Equality Perspectives into Development Policy and Practice

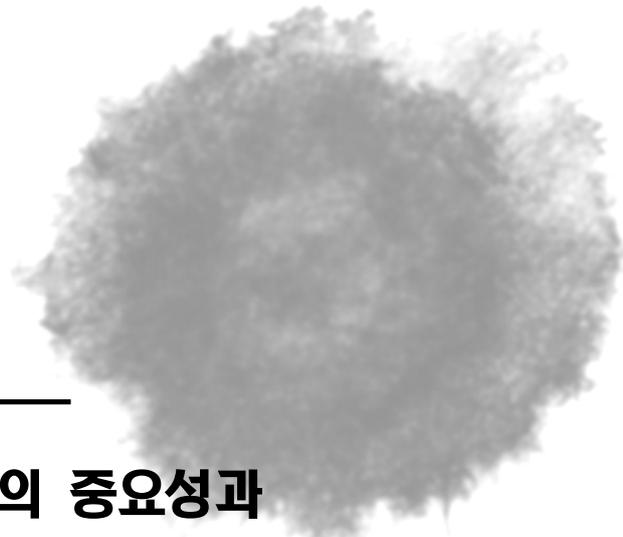
양성평등 관점을 통합한 개발 정책과 실천

2010. 7. 1

한국여성정책연구원

**Please do not quote**

**연구 중인 자료이므로 인용을 삼가해 주십시오**



---

## 연계성 구축: 젠더넷의 중요성과 기금 혁신을 위한 원칙들

---

이네케 반 드 폴  
(네덜란드 외무부 젠더팀 수석정책관)

Please do not quote  
연구 중인 자료이므로 인용을 삼가해 주십시오

**Forging Links:  
the Significance of GENDERNET and  
Innovative Funding Modalities**

Ineke van de Pol

(Senior Policy Advisor, Gender Unit, MOFA, Netherlands)

## **Introduction / importance of gender equality**

Ladies and gentlemen,

Firstly, I would like to thank the Korean Women's Development Institute for giving me the opportunity to address this impressive forum. I am honoured to have been invited to participate in today's symposium.

My presentation today will be focusing on two themes. The first looks at the significance of the OECD/Development Assistance Committee's Network on Gender Equality - also known as GENDERNET. I will be exploring GENDERNET's crucial role in forging links around gender equality and women's empowerment. In the second part of my presentation I will talk about the Netherlands' experience with the MDG3 Fund.

Firstly, though, I would like to give you some general facts and figures.

Gender equality is not only a fundamental human right; it is a key driver for economic growth. This cannot be stressed enough. Of the 1.4 billion people living on less than 1 dollar 25 cents a day, more than

#### 4 양성평등 관점을 통합한 개발 정책과 실천

two-thirds are women and girls. This makes gender equality a development priority.

Investing in girls' education is vital. It has positive social and economic results. The mortality rate of children under five is highest where mothers have received no education. It is lower if the mother has received primary education, and lower still if she has been to secondary school. In Africa, Asia and Latin America, women who have had seven years of schooling have between two and three fewer children than women who have not.

Education is also beneficial in other ways. Educated women are more likely to earn higher wages and to participate in community life and decision-making. And young women who are economically empowered, with a secure job or small business and equal rights to property and land ownership, are better equipped to create a solid future for themselves, their families and their communities, continuing the positive cycle. Studies show that women with access to land, fertilisers and credit increase agricultural production by 22%. And, while women typically reinvest 90% of their income in their household, the figure for men is only 30 to 40%.

At the same time, over the past 30 years, globalisation has transformed the world's economic and political landscape. The rapid expansion of transnational corporations and the private sector has increased the feminisation of the labour market, with more women having paid jobs. On the one hand, this is very positive. Studies have shown that, if more young women had decent jobs with good pay, GDP would increase. In India, for example, if the ratio of female to male workers increased by 10%, total output would increase by 8%. On the other hand, more women in work means new forms of exploitation. Women in Asia work long

hours, in challenging conditions, for subsistence wages. They are subjected to sexual abuse and are routinely dismissed if they marry, become pregnant or get 'too old'. And violence against women also has a high economic cost. Research shows that, in Nicaragua, it reduces GDP by 1.6%.

## **GENDERNET / DAC**

The more we invest in women, in terms of jobs, education and quality of life, the more that investment benefits society as a whole. That is why it is so important to put gender equality and women's empowerment high on the agenda of international organisations and national governments. And this is where GENDERNET comes in as the forum through which the DAC's work in the area of gender equality is primarily conducted.

GENDERNET unites gender equality advisers from the DAC's 24 member countries. Pooling their knowledge allows these experts to define common approaches, share good practice and propose innovative ideas. GENDERNET can then develop tools for integrating gender equality and women's empowerment into all aspects of development cooperation. The focus is on forging links and providing information on gender issues to other DAC bodies.

GENDERNET also shares information with bilateral agencies and national governments, and it works with civil society organisations and women's organisations. Its work can be characterised by its innovative approach; the focus on partnerships; members' ability to influence the right people and pull the right political levers at the right time; the

## 6 양성평등 관점을 통합한 개발 정책과 실천

proximity of many members to what is happening on the ground; and the fact that it takes partner countries' experiences seriously and takes account of the views of the civil society organisations it works with.

GENDERNET has the power to convene. It is an international platform for dialogue and innovation on gender equality in development cooperation. And it is closely engaged with the DAC's core business and key priorities: aid effectiveness, aid statistics and peer reviews.

Let's look at those priorities in a little more detail.

The DAC peer reviews are a central and unique OECD activity. The reviews monitor individual members' efforts and performance in the area of development cooperation. Each member is critically examined approximately once every four years. The review looks at the way the member country deals with gender equality and implements activities relating to women's economic empowerment.

For the past 10 years, donors have been able to apply a gender equality policy marker when reporting their aid statistics to the DAC. This tool allows them to screen how much sector-allocable aid is principally or significantly focused on achieving gender equality. At present, 17 donors out of 23 have applied the marker, and several more are working towards it. In the past two or three years, we have seen a significant increase in the amount of gender-equality related aid being reported, and a significant increase in the proportion of aid being screened.

## Paris Declaration / Accra Agenda

We now come to the question of aid effectiveness. The most significant change over the past decade has been how aid is targeted and delivered. In 2005, a new momentum emerged when the Paris Declaration on Aid Effectiveness was adopted. The Paris Declaration represents a comprehensive attempt to change the way donor and developing countries do business, advocating the principles of ownership, alignment, harmonisation, results and mutual accountability. It is a powerful instrument for delivering more and better quality aid to poor people and for achieving social justice.

The Accra Agenda for Action was drawn up in 2008 with the aim of building on the commitments agreed in the Paris Declaration, reviewing progress made so far and accelerating progress in implementation. Gender equality and women's empowerment also featured, with the Agenda challenging donors and partners alike to 'ensure that their respective development policies and programmes are designed and implemented in ways consistent with their agreed international commitments on gender equality, human rights, disability and environmental sustainability' (paragraph 13c AAA).

GENDERNET has identified practical ways of applying the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action as gender equality tools. Both present concrete opportunities for ensuring that gender equality and women's empowerment initiatives benefit from scaled-up Official Development Assistance(ODA). The strengthened partnerships each support both the supply and demand sides of governance(encompassing, respectively, government policies, strategies and capacities; and voice, inclusion and the empowerment of citizens, including women's groups and

## 8 양성평등 관점을 통합한 개발 정책과 실천

civil society). The Declaration and the Accra Agenda for Action are tools for empowering women and men and for strengthening governments' responsiveness to citizens.

In response to this, GENDERNET drew up the DAC guiding principles for aid effectiveness, gender equality and women's empowerment to help change behaviour and practice in the field. This document looks at the five principles and the partnership commitments from a gender perspective. For instance, under the principle of ownership, GENDERNET says: 'Donors can support broad based national ownership of the development agenda and strengthen the capacity of different stakeholders by... working with partner country parliaments, ministries(including planning, finance and women's ministries), local government, NGOs and the private sector to ensure that women's voices are heard in the development of Poverty Reduction Strategies'.

GENDERNET has also developed five Issues Briefs on Gender Equality, Women's Empowerment and the Paris Declaration. These are designed to help programme managers and thematic advisers in donor agencies to make linkages between the overarching commitments of the Paris Declaration on Aid Effectiveness and work on gender equality and women's empowerment.

The first Issues Brief, 'Making the linkages', for example examines each of the five principles of the Paris Declaration and how they relate to work on gender equality and women's empowerment. It also sets out questions to ask when considering how to use the implementation of the Paris Declaration in country programmes as a means of advancing gender equality and women's empowerment. The other four Briefs, entitled

'Finding the entry points', 'Innovative Funding', 'Managing for gender equality results in donor agencies' and 'Managing for gender equality results in partner countries' adopt a similar approach.

So GENDERNET acts as a broker, forging links between the DAC and donor communities. However, it also has strong ties to NGOs. Women's organisations are key instruments in social change within families, communities and society as a whole. They are an important part of advocacy programmes and play a crucial role in holding governments accountable. Interestingly, a number of women's groups have engaged with the OECD aid effectiveness process with the aim of influencing donors' practices and policies and advocating human rights, women's rights and gender equality. They are doing so for two reasons. Firstly, they want to be part of the discussion and the aid effectiveness process. Secondly, they are concerned about the inclusion of civil society organisations. Their involvement shows that they are taken seriously within the discussion on the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action.

## **Problems for women's organisations**

Indeed, since the adoption of the Paris Declaration, a number of women's organisations have raised questions about the impact of new approaches to delivering aid on the availability of funding for women's rights organisations, and on civil society organisations' relationships with donors. Many civil society organisations are now struggling to secure funds and sustain their core activities.

One organisation, the Association for Women's Rights in Development, responded by founding a multi-year action research initiative entitled 'Where is the money for women's rights?' The aim is to discover funding trends and better understand how to expand the resource base for women's organisations.

The survey has revealed a number of interesting insights. Firstly, women's organisations are generally small, in terms of both budget and size. Two-thirds of the survey sample had annual incomes of less than 50,000 US dollars. Secondly, more than half of the survey respondents have received less funding since 2000, with 67% reporting problems in raising funds. Thirdly, growth in organisational funding is limited, at around 10,000 US dollars.

A number of donors have recognised the difficulties women's organisations are facing. One of the solutions that have been formulated is the Netherlands' Millennium Development Goal 3, or MDG 3, Fund.

### **MDG3 Fund**

The Dutch government launched the MDG3 Fund in coordination with Dutch NGOs. The objective of the Fund is to boost efforts to achieve the United Nations Development Fund's MDG3, promoting gender equality and empowering women. The Fund, worth a total of 70 million euros, is part of a broader effort to achieve MDG3. It is available to organisations and companies operating at national, regional and international level, in particular for non-governmental organisations based in developing countries all over the world. It will run from 2008 to 2011, during which

period organisations and companies may receive only one grant.

The Fund focuses on improving gender equality and empowering women. There is particular emphasis on property and inheritance rights for women; gender equality in employment and equal opportunities on the labour market; participation and representation of women in national parliaments and political bodies; and combating violence against women. We know that there is still a long way to go before as many girls as boys complete secondary school; before women control their own bodies; before society refuses to tolerate violence against women; and before women's voices are heard in national parliaments. At the same time, however, more people are beginning to realise that it is essential to invest in women and girls if the MDGs are to be achieved by 2015. Empowerment of women is no easy task because gender inequality in the distribution of power is deeply embedded in cultural factors. A change of this kind requires a huge effort. But an investment in women and girls is an investment in the future.

Of the 454 applications submitted to the Dutch Ministry of Foreign Affairs, 45 were selected and awarded grants from the Fund. All the activities were under way by January 2009. They are all new, meaning that they were set up with money from the Fund and are additional to the organisations' existing activities. The organisations submitting proposals were from more than 81 countries. The 70 million euros made available are currently being used for activities in Africa, Asia, Latin America and the Middle East. They can be classified by theme and region.

Both large and small organisations benefit from the MDG3 Fund. Most of the organisations receiving grants are large. They are a link in the

## 12 양성평등 관점을 통합한 개발 정책과 실천

development cooperation chain. They have contacts with smaller grassroots organisations but can, at the same time be in a position to put critical questions to governments, translating the feelings of grassroots organisations to a higher level.

These organisations often contribute to gender policy in a specific country. Small organisations, which do a lot of good work at grassroots level, receive money in the form of sub-grants from various umbrella organisations. In this way, a substantial part of the 70 million euros finds its way to small organisations. After all, ten thousand euros can make all the difference at grassroots level.

Many different parties have joined forces to make the MDG3 Fund a success. Dutch NGOs were involved in setting up the Fund, and they gave considerable thought to ways of reaching organisations in developing countries. There was continual interaction between the partners and the Ministry about the evaluation criteria, regional initiatives and the thematic and regional focus. Even now that the Fund is up and running, the partners are playing an active role. All partners underscore that investing in girls and women creates opportunities for change. Some partners finance gender activities too, while others contribute to achieving gender equality and empowering women by disseminating knowledge and ideas and setting up networks.

The Ministry of Foreign Affairs' Gender Equality Division - part of the Human Rights, Gender Equality, Good Governance and Humanitarian Aid Department - is responsible for managing the Fund. However, governments cannot achieve gender equality and women's empowerment on their own. Women's organisations remain the driving force, and they

should be supported in scaling up their agendas and programmes. It can be done, and it should be done. So it is important that other donors contribute to the MDG3 Fund, or to equivalents like the UNIFEM Gender Equality Fund.

So in concluding this speech, I would like to recap on the main points. Firstly, gender equality and women's empowerment are vital. They are a fundamental human right. They benefit society and the economy as a whole as well as women themselves. Secondly, the DAC and GENDERNET are working hard to achieve this equality and empowerment, forging links between gender equality and women's empowerment on the one hand and providing and receiving aid on the other. Finally, I have told you a little about the Netherlands' approach to supporting gender equality and empowering women. Invest in women, do you see the opportunity? I hope this has given you some interesting food for thought.

Thank you.

## 연계성 구축: 젠더넷의 중요성과 기금 혁신을 위한 원칙들

이네케 반 드 폴

(네덜란드 외무부 젠더팀 수석정책관)

### 들어가며 / 양성평등의 중요성에 대해

참석자 여러분,

우선, 이처럼 뜻 깊은 포럼에서 발표할 기회를 주신 한국여성정책연구원에 감사드리며, 오늘의 심포지엄에 초청받은 것을 매우 영광스럽게 생각한다는 점을 말씀드리고 싶습니다.

오늘 저의 발표는 두 가지 주제에 초점이 맞추어져 있습니다. 첫 번째는, ‘젠더넷’으로 알려진 ‘양성평등을 위한 OECD 개발원조위원회의 네트워크’의 중요성에 대해서입니다. 저는 양성평등과 여성의 역량강화를 강화하기 위한 연계를 강화하는데 있어 ‘젠더넷’의 핵심적 역할에 대해 말씀드리고자 합니다. 두 번째로는, 네덜란드의 MDG3 기금에 관한 경험에 대해 말씀드릴 것입니다.

그러나, 우선 저는 여러분께 몇 가지 일반적 사실들과 통계에 대해서 말씀드리고 싶습니다. 양성평등은 단지 기본적 인권의 문제만은 아니며, 그것은 동시에 경제 성장의 핵심 동인이기도 합니다. 이점은 아무리 강조되어도 지나치지 않습니다. 14억의 인류가 하루에 1.25달러 미만의 돈으로 살아가고 있고, 그중 2/3 이상이 여성과 소녀들입니다. 무엇보다 이러한 사실은 양성 평등을 개발의 우선순위로 인식하게 합니다.

소녀들의 교육을 위한 투자가 필요합니다. 그것은 사회, 경제적으로도 긍정적인 결과를 가져옵니다. 어머니들이 전혀 교육 받지 않은 곳에서는 5세 이하 유아 사망률이 높은 반면, 어머니들이 기초적인 교육이라도 받은 곳에

서는 사망률이 상대적으로 낮고, 중등교육을 받은 경우 더욱 낮습니다. 아프리카와 아시아, 라틴 아메리카에서, 7년 정도의 교육을 받은 여성은 그렇지 않은 여성에 비해 자녀들의 수가 2-3명 더 적습니다.

교육에는 또한 여러 다른 이점들이 있습니다. 교육받은 여성은 고임금을 받거나, 의사결정 과정과 지역사회 생활에 참여할 가능성이 높습니다. 또한 안정적인 직장이나 소기업, 토지 및 재산 소유의 평등한 권리를 통해 경제적 역량을 갖춘 젊은 여성들은 그들 자신과 가족, 지역사회를 위해 안정적인 미래를 개척할 수 있으며, 이 구조는 선순환하게 됩니다.

연구결과들은 여성의 경작과 비료생산, 경제활동에 대한 참여가 농업생산량을 22% 증가시켰다는 점을 보여주고 있습니다. 또한 일반적으로 여성들이 가계 소득의 90%를 재투자 하는 반면, 남성들은 그 비율이 단지 30-40%에 불과합니다.

이와 동시에, 지난 30여 년 동안 세계화는 세계 경제와 정치 지형을 급속히 변화시켜 왔습니다. 다국적 협력과 사적 영역의 급속한 확대는 유급 직장을 갖는 여성의 증가와 함께 노동시장의 여성화를 가속화했습니다.

한편으로, 이것은 매우 긍정적입니다. 연구 결과들은 좋은 임금을 받는 양질의 일자리를 갖는 젊은 여성이 증가한다면 GDP 또한 증가한다는 것을 보여줍니다. 한 예로 인도에서는, 여성 노동자가 남성 노동자에 비해 10% 증가할 경우, 총 생산이 8% 증가하는 것으로 나타났습니다.

그러나 다른 한편으로 보면, 여성노동자의 증가는 새로운 형태의 착취를 의미하기도 합니다. 아시아에서 여성들은 최소한의 생계유지를 위해 열악한 환경 속에서 장시간 노동에 시달리고 있습니다. 그들은 성폭력에 노출되기 쉬우며, 결혼이나 임신, 혹은 나이가 많다는 이유로 해고당하곤 합니다. 여성에 대한 폭력 또한 높은 경제적 손실을 초래하는데, 니카라과에 대한 보고서는 이것이 GDP를 1.6%까지 감소시켰음을 밝히고 있습니다.

## 젠더넷 / DAC

일자리와 교육, 삶의 질에 있어서 여성에 대한 투자의 확대는 사회 전체적으로 이익의 증대를 가져 옵니다. 이것이 국제기구와 각국 정부들이 양성평등과 여성의 역량강화를 주요 과제로 설정해야하는 중요한 이유입니다. 또한 이것이 양성평등 분야에서 DAC(개발원조위원회: OECD 산하기구)의 중요한 역할로써, '젠더넷'이 포럼으로서 역할을 하는 지점이기도 합니다.

젠더넷은 DAC 24개 회원국의 양성평등 전문가들을 연계시킵니다. 그들의 지식을 한 데 모음으로써, 이 전문가들은 공통의 접근방식을 찾아내고 모범 사례들을 공유하며 혁신적 아이디어들을 제안합니다. 젠더넷은 개발협력의 모든 영역에서 양성평등과 여성의 역량강화를 통합시키기 위한 수단을 발전시킬 수 있습니다. 여기에서 핵심은 다른 DAC 국가들에게 젠더 이슈에 관한 정보들을 제공하고, 연계를 강화하는 것에 있습니다.

젠더넷은 또한 국가별 기관들 및 정부와 정보를 공유하고, 시민사회단체 및 여성단체들과도 함께 일하고 있습니다. 젠더넷의 활동은 그것의 혁신적인 접근법으로 특징지을 수 있습니다; 즉, 파트너십에 대한 관심, 적절한 때에 적절한 정치적 수단을 사용하고 적절한 사람들에게 영향을 미칠 수 있는 회원의 능력, 현장에서 일어나는 일들에 대한 더 많은 회원의 접근성, 그리고 다른 회원 국가와 함께 일하는 시민사회단체의 경험과 의견을 진지하게 수용한다는 사실입니다.

젠더넷에는 통합의 힘이 있습니다. 젠더넷은 개발협력에서 양성평등을 위한 국제적인 대화와 혁신의 장입니다. 또한 그것은 DAC의 핵심 사업이자 우선 의제인 원조 효과성, 원조 성과통계, 수평적 평가 등과 밀접히 관련되어 있습니다.

이 우선적 의제들을 좀 더 자세히 살펴보겠습니다. DAC의 수평적 평가 사

업은 OECD에서 핵심적이며 독자적인 활동입니다. 이 평가들은 개발협력의 영역에서 개개 회원국들의 노력과 실적을 검토합니다. 각 회원국들은 약 4년에 한번 마다 엄정한 평가를 받게 되며, 이 평가는 회원국이 양성평등과 여성의 경제적 지위향상과 관련해 어떻게 활동하고 있는지를 조사합니다.

지난 10년 동안, 공여국들은 DAC에 그들의 원조 통계를 보고할 때 양성평등 정책 지표를 적용할 수 있었습니다. 이러한 방식은 그들에게 각 분야별 원조가 얼마나 원칙적으로 이루어지고 있는지, 또는 양성평등의 성과에 중요하게 초점을 맞추고 있는지를 확인할 수 있게 합니다. 현재는 23개 공여국 중 17개국이 이 지표를 적용하고 있으며, 몇몇 국가가 추가로 이를 시행하고 있습니다. 지난 2-3년 동안, 확인된 원조 가운데 양성 평등과 관련한 원조는 양적으로 증가했을 뿐만 아니라 비율에서도 크게 증가했습니다.

## 파리 선언 / 아크라 강령

이제 원조 효과성에 대해 말씀드리겠습니다. 지난 10년간 가장 의미 있는 변화는 원조의 목표 설정과 전달 방법에 있었습니다. 2005년 원조 효과성에 대한 파리 선언의 채택은 새로운 전환점이 되었습니다. 파리 선언은 공여국과 개발도상국이 주인의식, 일관된 조율, 결과에 대한 상호 책임이라는 원칙들 속에서 사업 진행의 방식을 변화시키려는 포괄적인 노력을 반영하고 있습니다. 그것은 가난한 사람들에게 양적, 질적으로 더 나은 원조를 제공하고 사회 정의를 달성하기 위한 강력한 수단입니다.

아크라 행동강령은 파리선언에 부합하는 협약을 만들기 위해 2008년에 작성된 이래 수정·발전되었고, 이행도 가속화되고 있습니다. 양성평등과 여성의 역량강화는 공여국과 수혜국 모두에게 중요한 과제로서 '각각의 개발정책과 프로그램이 양성평등, 인권, 장애인과 환경의 지속가능성에 관하여 동의된 국제협약에 따라 계획되고 시행되는 것이 보장되어야 한다(아크라 행동강령 13장)'를 주요내용으로 하고 있습니다.

젠더넷은 파리선언과 아크라 행동강령을 양성평등의 수단으로 적용하기 위한 실질적인 방법을 구현해 왔습니다. 이 둘은 모두 공적개발원조(ODA)의 확대가 양성평등과 여성의 역량강화에 특히 이익이 될 수 있는 구체적인 방법들을 제시하고 있습니다. 협력의 강화는 거버넌스(각각 정부 정책, 전략, 능력; 그리고 여성 단체와 시민사회를 포함하여, 시민의 역량강화, 참여, 요구를 모두 포함하는)의 수요와 공급 측면 모두를 지원합니다. 파리선언과 아크라 행동강령은 시민사회에 대한 정부의 대응을 강화하고 여성과 남성의 역량을 강화하기 위한 수단입니다.

이에 대한 대응으로, 젠더넷은 현장에서의 행동과 실천방식의 변화를 돕기 위해 원조 효과와 양성평등, 여성의 역량강화를 위한 DAC 기본원칙을 수립했습니다. 이 원칙은 젠더 관점에서 다섯 가지 원칙과 공동 합의를 담고 있습니다. 가령, 주인의식의 원칙에 대해 젠더넷은 다음과 같이 밝히고 있습니다: ‘공여국은 빈곤퇴치 전략의 개발에서 여성의 요구를 보장하기 위해 회원 국가의 의회와 정부부처(기획, 재정, 여성 부서를 포함한), 지방정부, NGO, 민간 부문과 함께 협력함으로써 서로 다른 이해관계자의 역량을 강화하고 개발 과제에 관한 국가의 주인의식을 폭넓게 지원할 수 있다.’

젠더넷은 또한 양성평등과 여성의 역량강화 및 파리 선언에 대한 다섯 가지 이슈 보고서를 발간하고 있습니다. 이 보고서들은 원조 효과성에 관한 파리선언의 협약과 양성평등 및 여성의 역량강화를 위한 활동 간의 연계를 위해, 공여기관의 프로그램 운영자들과 주제별 전문가들을 돕기 위한 목적으로 계획되었습니다.

예를 들어, 첫 번째 이슈 보고서인 ‘연계의 형성’은 파리 선언의 5개 원칙사항들이 양성평등과 여성 역량 강화를 위한 활동에 어떻게 연계되는지를 검토합니다. 이 보고서는 또한 양성평등과 여성 역량 강화를 촉진하는 수단으로서 개별 국가의 프로그램 속에서 파리 선언의 실행을 고려할 때 나타나는 논점들을 설명합니다. 다른 네 보고서인 ‘진입점 찾기’, ‘기금의 혁신’, ‘양성평등

성과를 위한 공여국의 관리방법’, ‘양성평등 성과를 위한 협력국의 관리방법’도 유사한 접근법을 적용하고 있습니다.

젠더넷은 DAC와 공여국 공동체간의 연계를 촉진시키는 중계자로서 역할을 담당합니다. 하지만 젠더넷은 또한 NGO와도 긴밀히 연결되어 있습니다. 여성단체들은 가족과 지역사회, 사회 전체의 사회적 변화를 가져오는 핵심 요소입니다. 이들은 프로그램들을 지지하고 정부의 책임성을 유지하는데 중요한 역할을 담당합니다. 흥미롭게도, 이미 많은 여성단체들이 공여국의 사업과 정책에 영향을 미치고 인권, 여성의 권리, 양성평등을 지원할 목적으로 OECD의 원조 효과성 추진 과정에 참여하고 있습니다.

여기에는 크게 두 가지 이유가 있습니다. 첫 번째는 그들이 그 대화와 원조 효과 과정의 일부가 되기를 원하기 때문입니다. 두 번째는, 또한 그들이 시민사회단체의 참여에 관심이 있기 때문입니다. 여성단체들의 참여는 그들이 파리 선언과 아크라 행동 강령에 대한 토론을 중요하게 받아들이고 있다는 것을 보여줍니다.

## 여성단체의 문제

사실 파리 선언을 채택한 이후, 많은 여성 단체들이 여성 인권 단체를 위한 기금의 활용 가능성과, 공여국과 관계를 맺고 있는 시민사회단체에 원조를 제공하는 새로운 접근방식의 효과에 대해 의문을 제기했습니다. 현재 많은 시민사회단체들이 그들의 기금을 지키고 주요 활동을 지속하기 위해 분투하고 있습니다.

일례로, ‘개발에서 여성인권 보호 협회(AWID)’는 ‘여성의 권리를 위한 자금은 어디에 있는가?’라는 제목으로 다년간의 활동 보고서를 발간하고 있습니다. 이는 기금의 동향을 파악하고, 여성단체들의 자원 기반을 확장하는 방법을 더 잘 알리기 위한 것입니다.

여러 가지 흥미로운 의견을 담은 조사결과가 발표되었습니다. 우선 여성 단체들이 자금과 규모에 있어서 대체로 작다는 것입니다. 표본 조사의 2/3에 해당하는 단체들의 연간 수입이 5만 달러(약 6천 만 원) 미만이었습니다. 둘째로, 조사응답자의 50% 이상이 2000년 이후로 기금이 줄어들고 있다고 답했으며, 응답자의 67%가 기금 인상의 어려움을 보고했습니다. 셋째로, 단체들의 기금 성장이 약 1만 달러(약 1200만원)정도로 제한적이라는 것입니다.

많은 공여국들이 여성단체들이 직면한 어려움을 인식하고 있습니다. 이에 대한 체계화된 해결책의 하나로서 네덜란드의 '새천년 개발 목표 3', 즉 'MDG 3' 기금을 말씀드리고 싶습니다.

## MDG3 기금

네덜란드 정부는 네덜란드 NGO와의 협력 속에서 MDG3 기금을 발족시켰습니다. 기금의 목표는 양성평등과 여성의 역량을 강화함으로써 유엔 개발기금의 MDG3를 달성하기 위한 활동을 후원하는 것입니다. 7천만 유로(약 1천 억 원)에 달하는 기금이 MDG3를 달성하기 위한 광범위한 노력에 사용되고 있습니다. 기금은 국가적, 지역적, 국제적 수준의 단체와 기관의 운영에 활용되며, 특히 전 세계적으로 개발도상국에 기반한 NGO들에게 지급될 것입니다. 이 기금은 2008년부터 2011년 까지 운영될 것이며 이 기간 동안 단체와 기관들은 한 번씩의 보조금을 받게 됩니다.

기금은 양성평등의 촉진과 여성역량강화에 초점을 맞추고 있으며, 특히 다음의 내용들; 여성의 재산권과 상속권; 고용에서의 양성평등과 노동시장의 기회균등; 국가의회와 정치단체에서 여성의 대표권과 참여; 여성에 대한 폭력 근절을 강조하고 있습니다. 우리는 또한 더 많은 소녀들이 소년들처럼 중등교육을 이수하게 되고; 여성들이 자신의 몸을 스스로 통제할 수 있으며; 사회적으로 여성에 대한 폭력이 더 이상 용납되지 않으며; 의회들에서 여성의 목소리를 들을 수 있기까지는 아직도 가야할 길이 멀다는 것을 알고 있습니다.

다. 그러나 동시에, MDGs가 2015년까지 달성된다면, 더 많은 사람들이 여성과 소녀에 대한 투자가 매우 중요하다는 것을 깨닫게 될 것입니다. 권력배분에 있어 양성평등은 문화적 요인에 깊이 뿌리박혀 있기 때문에 여성의 역량 강화는 쉽지 않은 목표입니다. 이러한 종류의 변화를 위해서는 엄청난 노력이 필요 합니다. 그러나 여성과 소녀를 위한 투자는 바로 미래에 대한 투자입니다.

네덜란드 외무부에 제출된 454개의 신청기관 중 45개가 기금 지원 대상으로 선정되어 보조금을 받았고, 이와 관련한 모든 활동이 2009년 1월까지 진행되었습니다. 기금으로부터 지원받은 자금으로 새롭게 착수된 사업들도 있고, 단체들의 기존 활동에도 추가로 지원된 경우도 있었습니다. 81개국이 넘는 국가의 기관들이 제안서를 제출했습니다. 현재 사용 가능한 7천만 유로(약 1천억원)가 아프리카, 라틴 아메리카, 중동지역의 활동에 지원되고 있고, 이는 주제와 지역에 따라 분류될 수 있습니다.

크고 작은 단체들이 MDG3 기금으로부터 지원을 받고 있습니다. 기금을 지원받는 대부분의 단체들은 규모가 크고, 개발협력을 통해 서로 연계되어 있습니다. 이 단체들은 소규모 풀뿌리 단체들과 접촉하는 동시에, 이들 단체의 정서를 상부 단위에 전달함으로써 정부에 대해 중요한 문제 제기를 할 수 있는 위치에 있습니다.

이러한 단체들은 개별 국가의 젠더정책에 기여합니다. 소규모 단체들은 풀뿌리 영역에서 많은 의미 있는 활동을 수행하고, 다양한 상위 단체(umbrella organisations)를 통해 하위 보조금의 형태로 자금을 지원받습니다. 이러한 방법으로, 7천만 유로의 상당한 부분이 소규모 단체들을 위해 지원되고 있습니다. 무엇보다 10,000 유로(약 1500만원)만으로도 풀뿌리 수준에서는 많은 변화가 가능합니다.

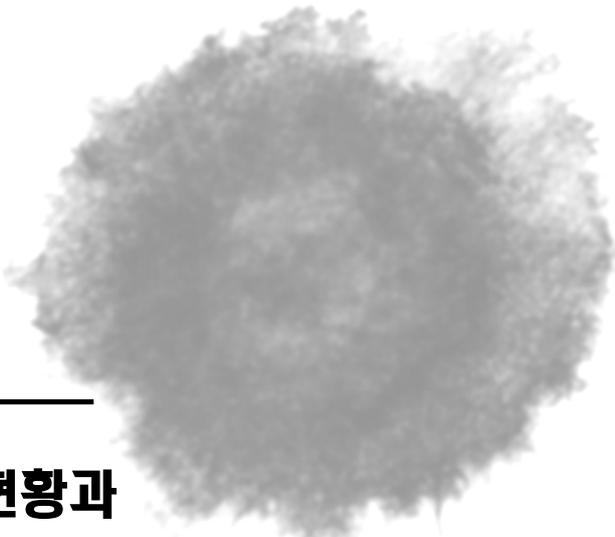
한편, 다양한 많은 단체들이 MDG3 기금의 성공을 위해 협력하고 있습니

다. 네덜란드의 NGO들은 기금 설립에 참여했으며, 개발도상국 단체들에게 이를 제공하는 방식에 대해 중요한 자문을 제공했습니다. 정부 부처와 파트너들 간에 평가기준, 지역 이니셔티브, 주제와 지역별 중점사안에 관하여 지속적인 상호작용이 있었습니다. 심지어 기금이 집행되고 있는 지금도 파트너들은 적극적인 역할을 수행하고 있습니다. 모든 파트너들은 여성과 소녀에 대한 투자가 변화의 기회를 만든다는 것을 강조하고 있습니다. 일부 파트너들은 젠더 활동을 위해 자금을 지원하며, 다른 파트너들은 네트워크를 구성하고 지식과 아이디어를 전파하여 양성평등의 촉진과 여성의 역량강화에 기여하고 있습니다.

외무부의 양성평등국은 -인권, 양성평등, 굿 거버넌스와 인도적 지원 부- 기금 관리를 책임지고 있습니다. 하지만 정부는 그들 혼자만으로는 양성평등과 여성의 역량강화를 이루어 낼 수 없습니다. 여성 단체들이 추진력을 계속 발휘하고, 그들의 과제와 프로그램의 확대를 위해 지원받아야만 합니다. 이것은 할 수 있고, 또 해야만 하는 일입니다. 따라서 다른 공여국들이 MDG3 기금, UNIFEM 양성평등기금, 또는 이에 상응하는 다른 기금을 지원하는 것이 필요합니다.

발표를 마치면서, 저는 몇 가지 주요 논점을 다시 말씀드리고 싶습니다. 우선, 양성평등과 여성의 역량강화의 중요성입니다 이것은 근본적인 인간의 권리입니다. 이것은 여성들에게 뿐만 아니라 전체 사회와 경제에도 이익을 가져옵니다. 두 번째로, DAC와 젠더넷이 한편으로 양성평등과 여성의 역량강화와, 다른 한편으로는 원조의 제공과 수혜 간의 연계를 강화함으로써 평등과 역량강화를 달성하기 위해 노력하고 있다는 점입니다. 마지막으로, 저는 ‘여성에게 투자하십시오. 당신은 그 기회가 보입니까?’ 라는 여성의 역량강화와 양성평등을 지원하기 위한 네덜란드의 접근방식에 관해 말씀드렸습니다. 저의 발표가 여러분의 생각에 의미 있는 도움이 되었기를 바랍니다.

감사합니다.



---

## 한국 공적개발원조 현황과 성 주류화를 위한 과제

---

이선주 (한국여성정책연구원 연구위원)

최윤정 (한국여성정책연구원 전문연구원)

Please do not quote

연구 중인 자료이므로 인용을 삼가해 주십시오

## **Gender Mainstreaming in the Korea's Official Development Cooperation**

Sunju Lee (Research Fellow, KWDI)

Yunjeong Choi (Senior Researcher, KWDI)

With its accession to the OECD Development Assistance Committee (OECD/DAC), there have been growing policy interests in official development assistance in the Republic of Korea (hereinafter referred to as “Korea”). And, as the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness 2011 (HLF-4) is to be held in Seoul, more attention has been drawn to Korea as the host country with a greater shared responsibility for the international community.

Since the ratification of the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), Korea has been working to implement the commitments made at the Beijing Platform for Action (1995) and the United Nation's New Millennium Development Goals (2001). However when it comes to ‘gender equality and women's empowerment’, which are considered essential for reducing poverty and the gap in inequality in the world, Korea's official development assistance has not paid much attention to these challenges. Against this backdrop, this study reviews the current status of Korea's ODA and discusses the issue of gender mainstreaming in the context of Korea's ODA mandated by the international community.

## 1. Legal Framework for Korea's ODA and Gender Mainstreaming

The 'Basic Law on International Development Cooperation' was passed in the National Assembly in November 2009, and proclaimed in January 2010 as part of its preparation for joining the OECD/DAC<sup>1)</sup>.

The Korean aid architecture is based on two main pillars; first, the Ministry of Foreign Affairs and Trade(MOFAT) is responsible for Korea's grant aid policy, which is implemented under the 'Korea International Cooperation Agency(KOICA) Act'. Grant programs such as inviting foreign trainees to Korea, dispatching Korean experts and volunteers overseas are included here. Second, the Ministry of Strategy and Finance(MOSF) determines concessional loan policy, which is implemented under the 'Korea Eximbank's Economic Development and Cooperation Fund(EDCF) Act'.

While Korea's ODA programs were not strongly guided by agreed principles and philosophies, issues were raised with regard to its two-pillar aid architecture since it might create overlaps in project areas among different agencies and undermine the linkage between loans and grants, which would make ODA all the less effective. On top of that, implementing those programs separately by different entities, not through a single unified channel, was also pointed out as an issue to be corrected<sup>2)</sup>. In light of this, the 'Framework Act on International Development Cooperation(hereafter Framework Act)' was enacted in order to improve

---

1) The law will enter into force after six (6) months from the date of its promulgation.

2) Korea Law Service Center website, the Framework Act on International Development Cooperation  
[http://law.go.kr/LSW/nwRvsLsInfoR.do?lsNm=&cptOfi=&searchType=&lsKndCd=&p\\_spubdt=&p\\_epubdt=&p\\_spubno=&p\\_epubno=&pageIndex=1&chrIdx=0&sortIdx=0&lsiSeq=102264](http://law.go.kr/LSW/nwRvsLsInfoR.do?lsNm=&cptOfi=&searchType=&lsKndCd=&p_spubdt=&p_epubdt=&p_spubno=&p_epubno=&pageIndex=1&chrIdx=0&sortIdx=0&lsiSeq=102264), search made as of April 5, 2010.

aid effectiveness and accountability for implementing aid programs by building a framework in which development assistance is provided in a more systematic and consistent way<sup>3)</sup>.

The objective of the 'Framework Act' is to enhance the suitability of Korea's international development cooperation policies and efficiency of policy implementation, and to contribute to world peace and co-prosperity of mankind (Article 1). Reducing poverty in developing countries, improving human rights for women and children, promoting gender equality, achieving sustainable development and humanitarian goals, developing cooperative economic relations with partner countries, and contributing to peace and prosperity in the international community are the basic principles of the Law (Article 3).

The following outlines key contents of the Law:

First, in order to implement policies concerning international development cooperation in a coherent and consistent manner, the Committee for International Development Cooperation under the Prime Minister deliberates and coordinates both grants and concessional loans as a whole (Article 7). Second, a basic plan for international development cooperation is developed every five years (Article 8). Third, the Ministry of Foreign Affairs and Trade(MOFAT) handles grants, and the Ministry of Strategy and Finance(MOSF) is responsible for concessional loans. For multilateral development cooperation, the Minister of Strategy and Finance is in charge of promoting cooperation with international organizations that are subject to the 'Act on the Measures for the Admission to International Financial Institutions', and the Minister of Foreign Affairs and Trade deals with any and all other organizations for cooperation (Article 9).

---

3) Same website as above.

〈Table 1〉 Summary of the Basic Law on International Development Cooperation

Classifications	Summary	Article #
Objective	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enhance the suitability of Korea's international development cooperation policies and efficiency of policy implementation</li> <li>- Contribute to world peace and co-prosperity of mankind</li> </ul>	Article 1
Basic principle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduce poverty in developing countries</li> <li>- Improve human rights for women and children and promote gender equality</li> <li>- Achieve sustainable development and humanitarian goals</li> <li>- Develop cooperative economic relations with partner countries</li> <li>- Contribute to peace and prosperity in the international community</li> </ul>	Article 3
Key contents	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In order to implement policies concerning international development cooperation in a coherent and consistent manner, the Committee for International Development Cooperation under the Prime Minister deliberates and coordinates both grants and concessional loans as a whole.</li> </ul>	Article 7
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A basic plan for international development cooperation is developed every five years.</li> </ul>	Article 8
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- The Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT) handles grants, and the Ministry of Strategy and Finance (MOSF) is responsible for concessional loans.</li> <li>- For multilateral development cooperation, the Minister of Strategy and Finance is in charge of promoting cooperation with international organizations that are subject to the 'Act on the Measures for the Admission to International Financial Institutions', and the Minister of Foreign Affairs and Trade deals with any and all other organizations for cooperation.</li> </ul>	Article 9

It is noteworthy that reducing poverty in developing countries, improving human rights for women and children as well as promoting gender equality are included in the basic principles of the Law, which is a remarkable progress for Korea. Previously, the DAC Special Review of Korea in 2008 pointed out that only 2.5% of ODA goes towards projects with an environmental content, while gender receives insignificant funding. In this regard, it is meaningful in that Korea has reinforced the gender equality theme in its ODA context and established a framework to

highlight gender-sensitive focus there by recognizing women's empowerment and gender equality in developing countries as a basic principle of international development cooperation. The Law also provides the legal basis for promoting gender equality and women's empowerment, which are internationally agreed goals at the Beijing Platform for Action and the Millennium Development Goals(MDGs), which will serve as an important foundation for mainstreaming gender equality in Korea's ODA system.

## **2. Korea's ODA Policy Framework and Major Policy Direction**

Korea's official development assistance aims to help ensure all global citizens to lead their lives with dignity and contribute to world peace and co-prosperity of mankind. It is also to contribute to poverty reduction and sustainable development of the international community, and to proactively participate in the international efforts in achieving the Millennium Development Goals(MDGs)<sup>4</sup>.

Major policy directions for Korea's ODA are to support increasing its contribution to the international community and introducing Country Assistance Strategies(CAS) to improve aid effectiveness through the advancement of development assistance(relevant government ministries and agencies, 2009). Plus it strategically selects partner countries according to the principle of selection and concentration and distributes resources to the areas in which Korea has competitive strength<sup>5</sup>.

---

4) Development Cooperation Division, MOFAT (2008), Korea's ODA Status and Policy Directions; Korea's ODA, Chronicle of Development Assistance to Korea <http://www.odakorea.go.kr/common/file/print.php> Search made as of April 5, 2010

According to the 2010 ODA Implementation Plan the government would select around 30 partner countries including both grant and loan recipients under the principle of selection and concentration to enhance aid effectiveness(Relevant government ministries and agencies, 2009). While focusing on providing assistance to countries in Asia, Korea also has a plan to expand its aid to support the eradication of absolute poverty and hunger in least developed countries(LDCs) in sub-Saharan Africa and West Asia(Relevant government ministries and agencies, 2009).

By sector, the 2010 Korea ODA Implementation Plan focuses on contributing socio-economic development of partner countries by providing support for social infrastructure including health and human resources development as well as industrial infrastructure including roads and transportation, which will ultimately help the efforts of the international community to expedite the achievement of the MDGs. Moreover, the plan also seeks to support green growth and agricultural fields to address global issues of climate change and food security, while expanding the volume of support for local NGOs and strengthening partnerships between private and public sectors in partner countries.

Through a growing discussion on official development assistance during the process of preparation and accession to the OECD/DAC, Korea has been working to establish coherent ODA policies and framework for enhancing aid effectiveness as well as to proactively adopt agenda items that have drawn special attention, such as climate change, food security and green growth. Meanwhile, Korea's ODA has put limited emphasis on the cross-cutting gender issue compared to others on the agenda.

---

5) Introduction of ODA Korea, Implementation System, Grants  
[http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion\\_3.php?&bid=a43](http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion_3.php?&bid=a43);  
Introduction of ODA Korea, Implementation System, Concessional Loans  
[http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion\\_4.php?&bid=a44](http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion_4.php?&bid=a44), search made as of May 27, 2010

In the seven major sectoral priorities of the Korea International Cooperation Agency(KOICA)'s Mid-term Strategy(2008-2010), the gender issue is included in the 'environment and gender' sector and not covered separately.<sup>6)</sup> This means that gender mainstreaming is not yet addressed clearly in KOICA's policy directions(Huh Ra-keum, et al, 2010). However recently, we have seen growing efforts to incorporate gender-sensitive aspects into Country Assistance Strategies(CAS) with the emergence of a need to take gender-sensitive approaches for establishing CAS.<sup>7)</sup> Plus, KOICA's Advancement Plan 2010-2015(draft) suggests the integration of four cross-cutting areas such as the environment, gender, human rights and ICT to implement performance-based aid allocations, reflecting what has been discussed and recommended by the international community (Kim Jin-young, 2010: 41).

Six out of ten of world's poorest people are still women<sup>8)</sup>. Eradication of poverty and sustainable growth cannot be achieved if women are not taken into consideration. The Millennium Development Goals(MDGs) saw gender equality and women's empowerment at the heart of poverty eradication. The Paris Declaration on Aid Effectiveness also recognized the importance of gender equality and stated that it should be addressed as a cross-cutting issue.

In fact, the effectiveness of aid and development cannot be improved without taking into account women who makes up a majority of the poor

---

6) KOICA's seven sectoral priorities are as follows; education, health, governance, rural development, information and communication technology (ICT), industrial energy, and environment and gender.

Source: Introduction of ODA Korea, Implementation System, Grants  
[http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion\\_3.php?&bid=a43](http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion_3.php?&bid=a43), Search made as of May 27, 2010

7) When KOICA conducted CAS research for Mongolia and Ethiopia in 2009, it tried to incorporate gender-sensitive aspects into the CAS of these countries.

8) UNDP website <http://www.undp.org/women/>, search made as of June 2, 2010

population. Korea also needs to focus more on gender equality by leveraging the Framework Act, which holds the realization of gender equality as a fundamental principle for international development cooperation, and improve the effectiveness of aid and development by reflecting gender-sensitive aspects into developing and implementing ODA policies.

### 3. ODA Volumes

Official development assistance is important financial resources for the development of a partner country; ODA is an important source of financial support for socio-economic development of a partner country as it serves as a means to develop the public sector of a partner country such as health, education, social infrastructure, agricultural development and food security, as well as to help create an environment in which the private sector develops (UN 2003).

After gaining independence in 1945, Korea began to lay the building blocks for economic growth through foreign development aid. Between 1945 and the early 1990s, Korea received a total of USD 12.776 billion from the international community as indicated in Table 2 below. Until the end of the decade, foreign aid, mostly in the form of grants, made up most of the country's capital, which contributed to its economic growth and investments at an average annual rate of 4.9% and 11.8%, respectively, between 1954 and 1960<sup>9)</sup>.

---

9) Introduction of ODA Korea, the website  
<http://www.odakorea.go.kr/html/intro/history.php?&bid=a31>. Search made as of April 5, 2010.

〈Table 2〉 Development Assistance to Korea

(Unit: USD 100 million)

Types of aid	1945~1960	1961~1975	1976~1990	1991~1999	Total
Grants	3,045.6	1,999.0	750.4	1,202.5	6,997.5
(%)	(98.3)	(50.7)	(21.4)	(54.0)	(54.8)
Loans	52.3	1,942.4	2,760.4	1,023.7	5,788.8
(%)	(1.7)	(49.3)	(78.6)	(46.0)	(45.2)
Total	3,097.9	3,941.4	3,510.8	2,226.2	12,776.3

Source: Development Cooperation Division, MOFAT (2008), Development Assistance to Korea and Policy Directions.

Korea has a unique history of transforming from a poverty-stricken to a donor country. In the course of its phenomenal economic development over the past five decades, Korea has successfully made the transition from a poor, aid-dependent Least Developed Country (LDC) to a member of the OECD/DAC.

〈Table 3〉 OECD Members' Net ODA Volumes

(Unit: USD 100 million)

OECD	Country	2008		2009	
		ODA	ODA/GNI (%)	ODA	ODA/GNI (%)
DAC members	United States	26,842	0.19	28,665	0.20
	France	10,908	0.39	12,431	0.46
	Germany	13,981	0.38	11,982	0.35
	United Kingdom	11,500	0.43	11,505	0.52
	Japan	9,579	0.19	9,480	0.18
	Spain	6,867	0.45	6,571	0.46
	Netherlands	6,993	0.80	6,425	0.82
	Sweden	4,732	0.98	4,546	1.12
	Norway	3,963	0.88	4,086	1.06
	Canada	4,795	0.33	4,013	0.30
	Italy	4,861	0.22	3,314	0.16
	Denmark	2,803	0.82	2,810	0.88
	Australia	2,954	0.32	2,761	0.29

36 양성평등 관점을 통합한 개발 정책과 실천

OECD	Country	2008		2009	
		ODA	ODA/GNI (%)	ODA	ODA/GNI (%)
	Belgium	2,386	0.48	2,601	0.55
	Switzerland	2,038	0.44	2,305	0.47
	Finland	1,166	0.44	1,286	0.54
	Austria	1,714	0.43	1,146	0.30
	Ireland	1,328	0.59	1,000	0.54
	Korea	802	0.09	816	0.10
	Greece	703	0.21	607	0.19
	Portugal	620	0.27	507	0.23
	Luxembourg	415	0.97	403	1.01
	New Zealand	348	0.30	313	0.29
	DAC members, total	122,296	0.30	119,573	0.31
DAC non-members <sup>10)</sup>	Turkey	780	0.11	718	0.12
	Poland	372	0.08	343	0.08
	Czech Republic	249	0.12	224	0.12
	Hungary	107	0.08	116	0.09
	Slovakia	92	0.10	74	0.08
	Iceland	48	0.47	34	0.33

Source: Press release by MOSF (2010). Korea's ODA/GNI reached 0.1%.

The 'International Conference on Financing for Development' was held in Monterrey, Mexico, in March 2002, in an aim to find ways to mobilize financial resources to expedite the achievement of the MDGs adopted by the UN Millenium Summit of 2000. Its key deliverable, Monterrey Consensus on Financing for Development, emphasized the need to create a holistic approach that is sustainable, gender sensitive and human centered, in order to secure financial resources for development. Moreover, the Consensus presented six leading actions; mobilizing domestic financial resources for development, mobilizing international resource for development; foreign direct investment and other private flows, international trade as an engine for development, increasing international

10) Mexico is not included in the table above due to data unavailability

financial and technical cooperation for development, external debt, and enhancing the coherence and consistency of the international monetary, financial and trading systems in support of development. Plus, the leaders at the conference recognized a substantial increase in ODA would be required if developing countries are to achieve the MDGs, and urged developed countries to make concrete efforts towards the target of 0.7% of gross national product(GNP) as ODA to developing countries.

As of 2009, some DAC member states such as Sweden, Norway, Luxembourg, Denmark and Netherlands exceeded the ODA/GNI target of 0.7%, whereas the DAC average ODA/GNI ratio remained at a low 0.31%<sup>11)</sup>. Korea as an emerging donor plans to steadily increase its ODA; the government set targets and committed to reaching 0.13% ODA/GNI by 2010 (relevant government ministries and agencies, 2009), 0.15% by 2010 and 0.25% by 2015 (MOSF, 2010).

〈Table 4〉 Korea's Net ODA Volume

(Unit: USD 100 million)

Year	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ODA Total	365.91	423.32	752.32	446.67	699.06	803.3	815.8
Bilateral	245.17	330.76	463.3	365.61	493.47	539.88	580.3
- Grants	145.46	212.09	318	248.5	361.28	369.33	366.1
- Loans (EDCF)	99.71	118.68	145.3	117.11	132.19	170.55	214.1
Multilateral	120.71	92.56	289.01	81.06	205.59	263.12	235.5
ODA/GNI (%)	0.06	0.06	0.1	0.05	0.07	0.09	0.10
Grants/bilateral ODA (%)	59.3	64.1	68.6	68	73.2	68.4	63.1

Source: Press release by MOSF (2010). Korea's ODA/GNI reached 0.1%.

4. 14; KOICA website <http://www.koica.go.kr/> search made as of June 3, 2010.

11) Ibid (search made as of May 5, 2010)

Korea's ODA has been increasing each year and the government plans to participate in the global trend of increasing the proportion of grants to LDCs. Yet still, the share of loans in the total bilateral ODA is still much higher; as indicated in the table above, the grants to loans ratio in the total bilateral ODA is 36.9/63.1.

As mentioned above, ODA is an important financial resource for socio-economic development of partner countries. At a time like these when the global economy is facing a financial crisis, providing aid in the form of loans can be a burden for partner countries.

Moreover it is likely that MDG 3, gender equality and the empowerment of women, takes a backseat in terms of development priorities due to political, economic and cultural conditions of partner countries, which is why support through non-binding grant aid is all the more crucial. Korea will also need to allocate more budget to gender equality and women's empowerment programs and projects, and take a holistic approach that is sustainable, gender sensitive and human centered. A pro-rata allocation of ODA budget to the foregoing programs and projects will be worth considering.

#### **4. DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment**

With its accession to the OECD/DAC, Korea should comply with international norms and implement international responsibilities to enhance aid effectiveness. The international community has been putting diverse efforts to achieve the MDGs by 2015. The third goal in the total of eight MDGs, also known as MDG3 'gender equality and women's empowerment', which is directly linked to the gender issue, is at the core

of the achievement of the MDGs as gender is a cross-cutting theme in all of the goals. Therefore, gender equality is a value in its own right, and not only a means to other ends (Kabeer 2005).

Paragraph 3 of the ACCRA Agenda for Action, which was adopted at the 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness in 2008, states that gender equality, respect for human rights, and environmental sustainability are cornerstones for achieving enduring impact on the lives and potential of poor women, men and children<sup>12)</sup>, emphasizing the importance of gender equality, respect for human rights and environmental sustainability in enhancing aid effectiveness. In December 2008, the OECD/DAC released the DAC Guiding Principles for Aid Effectiveness, Gender Equality and Women's Empowerment, which was an updated version of the 1999 DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation, reflecting the commitments of the Paris Declaration on Aid Effectiveness and the ACCRA Agenda for Action. The DAC guiding principles focused on 'gender mainstreaming' and the benefits of the twin-track approach of 'target intervention' for women.

As the predecessor of the 2008 DAC Guiding Principles, the DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation released in 1999 adopted, together with the Beijing Platform for Action developed at the 4th World Conference on Women in 1995, gender mainstreaming as an instrument to improving gender equality and gave a renewed focus on gender mainstreaming in the ODA.

The 1999 DAC Guidelines touched upon the monitoring process for the improvement of gender equality and women's empowerment. The DAC monitoring process includes the submission of annual country memoranda

---

12) Paragraph 3 of the ACCRA Agenda for Action: Gender equality, respect for human rights, and environmental sustainability are cornerstones for achieving enduring impact on the lives and potential of poor women, men, and children.

by the member states, peer review, country-based review, gender equality policy marker and shared responsibility.

〈Table 5〉 DAC Monitoring Process

Annual Country Memoranda	Peer Review Process	Country-based Reviews	Policy Marker for Gender Equality	Shared Responsibility
<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Memoranda informs the objective of gender equality and ongoing and emerging policy interest</li> <li>• The representatives need to be ready for discussing on the implementation of the <i>Guideline</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• This process is a mean to learn from exchanging experience</li> <li>• It integrates the policy and action assessment and consult with/advocate gender specialist</li> <li>• It is a chance to enrich strategies and practice on gender equality with the DAC senior management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• It is an opportunity to assess the coherence and consistency of the action along with locally-generated strategies</li> <li>• It consults/discusses with partner country org. and local stakeholders to assess the national objectives for gender equality</li> <li>• It assesses the member's applying of <i>Guidelines</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The marker offers design and monitors the member's progress in pursuing the objective of gender equality.</li> <li>• It becomes a measure /indicator of activities and reports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The DAC Expert group on WID leads the exchange of experience and lessons among members</li> <li>• Through the monitoring progress, the members shares the responsibilities for monitoring policy and action on the objective of gender equality and women's empowerment</li> </ul>

OECD (1999), *DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation*, OECD.

What is noteworthy in the DAC monitoring process is that the donor countries promote gender mainstreaming in their ODA by embracing the notion of gender equality from the early stage of ODA planning; they ensure not to isolate or rule out women in the entire development process from planning to implementation thereby allowing women to act as a main player, not just a beneficiary of development, which in the longer term helps improve the capabilities and competencies of women. As the ODA promotes sustainable development of partner countries by improving economic, social and political conditions for women in those countries, a focus on the foregoing monitoring process ultimately results in enhancing the total effectiveness of aid(OECD 2009a).

The adoptions of the Paris Declaration on Aid Effectiveness and the

ACCRA Agenda for Action have brought about change in aid modalities. In particular, along with the national ownership of partner countries, a lot of emphasis has been put on the need to assess development policies by both donors and partners for efficient use of development resources, as well as to develop systems for performance assessment and results management. Against this backdrop, the ACCRA Agenda for Action (Paragraph 13) calls for implementing a statistical system that breaks down the data by region, economic/social conditions and by gender, as well as implementing a results management system that enables to collect, integrate and link various information on the budget, policy implementation assessment and so forth.

## **5. Managing for gender equality results**

The OECD/DAC encourages the member nations to report on the results for gender equality focus of their ODA by leveraging the policy marker for gender equality. This marker, which divides donor activities into two categories of 'principally gender equality-focused activities' and 'significantly gender equality-focused activities', allows to review and assess the contribution of donor activities to improving women's empowerment. Here, gender equality-focused activities mean activities that are intended to advance gender equality and women's empowerment or reduce discrimination and inequalities based on sex (OECD, 2008b).

The OECD/DAC has the aid statistics focused on gender equality and women's empowerment extended by each DAC member, which is based on the gender equality policy marker coverage. The DAC chart covers only the reported bilateral ODA that is allocable by sector. For reference, the 2006-2007 average bilateral sector-allocable ODA of the DAC

42 양성평등 관점을 통합한 개발 정책과 실천

members was USD 59.2 billion<sup>13)</sup> of which USD 10.2billion was allocated to gender equality-focused aid (OECD 2009a).

〈Table 6〉 Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment, 2006–2007 average

(Unit: USD 1 million)

	Principal	significant	Sub-total: Gender Equality Focused	Not targeted	Total: aid screened	Not screened	Total Sector- allocated
Australia	62	273	336	554	889	594	1,483
Austria	14	46	60	171	231	82	313
Belgium	41	214	254	255	509	456	966
Canada	101	814	915	851	1,765	23	1,788
Denmark	32	324	357	488	844	0	844
Finland	14	121	135	248	382	8	390
France							4,673
Germany	175	2,343	2,518	1,619	4,137	1,690	5,827
Greece	3	64	67	110	177	0	177
Ireland							471
Italy							677
Japan	28	848	875	7,532	8,407	53	8,460
Luxembourg							151
Netherlands	164	333	497	3,154	3,651	0	3,651
New Zealand	14	121	134	54	188	0	188
Norway	150	415	565	1,279	1,843	0	1,843
Portugal							234
Spain	144	218	362	1,201	1,563	623	2,187
Sweden	190	1,149	1,339	274	1,613	0	1,613
Switzerland	72	14	86	269	355	410	764
United Kingdom	289	1,367	1,656	2,782	4,437	274	4,712

13) The ODA volumes of the members not reporting on the gender equality policy marker are included.

	Principal	significant	Sub-total: Gender Equality Focused	Not targeted	Total: aid screened	Not screened	Total Sector- allocated
United States							17,741
Total bilateral	1,492	8,663	10,155	20,838	30,993	4,213	59,153

Source: OECD (2009a), Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment, OECD.

As indicated in Table 7 above, Sweden(78%) and New Zealand(77%) topped the list in terms of the gender equality-focused portion in the total sector-allocated aid. Japan also recorded a remarkable growth in this area with 15% in 2007, up from 6% in 2006.

〈Table 7〉 The Proportion of Gender Equality Focused Aid in 2006 & 2007

	2006	2007		2006	2007
Australia	41%	33%	Japan	6%	15%
Austria	26%	27%	Netherlands	20%	4%
Belgium	48%	51%	New Zealand	66%	77%
Canada	57%	48%	Norway	26%	36%
Denmark	39%	45%	Spain	22%	23%
Finland	44%	27%	Sweden	86%	78%
Germany	59%	63%	Switzerland	-	18%
Greece	40%	37%	United Kingdom	45%	28%
			EC	40%	23%

Source: OECD (2009a), Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment, OECD.

In Korea, KOICA has used the gender equality policy marker since 2007; in terms of the types of assistance, the policy marker coverage mostly comes from programs such as training for civil servants from developing

countries and Korean volunteers overseas dispatch programs, and by sector, the coverage is heavily concentrated in the medical/health area(Kim Young-hye, et al, 2008). According to the statistics, the use of the gender equality policy marker has made a positive impact on 7.4% of the total programs/projects run by the organization, though the advancement of gender equality is not their primary objective(Huh Ra-keum, et al, 2009: 67).

In an effort to achieve gender mainstreaming in its ODA, KOICA plans to take a twin-track approach to expand women-targeted projects and reflect gender-sensitive priorities in its ODA policies from the initial stage of planning to assessing them. Yet till now, KOICA's gender mainstreaming focus is limited to maternal and child health projects as well as programs for inviting trainees from developing countries, which means that advancing gender equality and women's empowerment is yet to be an overarching theme in KOICA's overall programs and projects. And unfortunately there is no clear standard set regarding the classifications of programs and projects for gender equality and women's empowerment.

In the cases of Japan and Sweden, programs and projects conceived for mainstreaming gender equality through ODA are classified into different categories based on certain criteria such as whether they target women only or both men and women. Korea also needs to come up with a standard for classification by benchmarking those cases.

Managing for gender equality results is also an important task when it comes to improving the aid effectiveness of Korea's ODA programs. Korea has carried out gender impact assessment on the government policies and projects in accordance with the Framework Act on Women's Development introduced in 2002. The aim of gender impact assessment (GIA) is to get policy makers to think about the different impacts policies

have on men and women and to assess whether they will contribute to or help to alleviate gender inequality. Some of KOICA's current programs are subject to GIA and the results are reported to the central government.

Gender impact assessment has been carried out on KOICA's trainee invitation programs since 2006, and workshops for university students organized by MOFAT has been added to the GIA list since 2008. With a growing discussion on gender mainstreaming in ODA, more programs and projects have recently become subject to the assessment. But still those programs are limited to maternal and child healthcare in which aid support targets women. This makes it necessary to identify the issue and examine the goals and objectives of the policy response, paying particular attention to gender-based impacts and the goal of gender equality.

What is more important here is that the results of GIA should be linked to budget allocations, not just undertaken as a mere exercise. That way, the goal of gender mainstreaming in ODA programs can only be achieved. Another point we need to consider with regard to GIA is that, since the existing GIA framework is designed for assessing Korean local policies, it is not adequate to measure the gender equality progress in partner countries. Therefore, a separate set of assessment tools and guidelines should be developed as part of the result management implementation process to understand men's or women's needs (boy's or girl's needs as well), estimate the impact of development assistance on them as well as the gender equality progress in partner, not donor countries.

Moreover, indicators that measure the progress in promoting gender equality and women's empowerment should be introduced in the results management indices, which will be developed to help improve aid effectiveness(OECD 2009b). As shown in the DAC monitoring process, examining whether gender equality commitments are consistently reflected in the implementation of aid programs is also a part of conforming with

the standards of the international community. If gender equality and women's assessment indicators are included in the overall assessment, it will naturally lead to an increase in gender equality-related budgets. Take the Asian Development Bank(ADB) for example. Gender equality and women's empowerment indicators are incorporated into the agency's results framework; 40% of all ADB's loans and 50% of loans/grants from the Asian Development Fund(ADF) should be used for projects designed to specifically target women and correct gender imbalances(ADB 2010).

When it comes to developing gender equality indicators, it is critical to have a combination of quantitative and qualitative methods(OECD 2009b). Moreover, since the progress in gender equality is also affected by socio-cultural change such as the change in customs and life styles, it is necessary to carry out multi-year projects from mid-to-long-term perspectives.

Korea as an emerging donor is in the process of establishing a results management system for its ODA programs, aiming to enhance the total aid effectiveness. In doing so, Korea needs to come up with a system that allows a gender-sensitive analysis and assessment of the results while implementing a statistical system for gender segregation. And at the same time, a gender equality assessment system for partner countries should also be developed. Gender-sensitive aspects should be incorporated into the results assessment system now before implementation begins so that policies and activities can be modified or replaced accordingly. This will help improve efficiency in the development process and ultimately help contribute to expediting the achievement of the MDGs for the international community.

## 5. Working with Civil Society Organizations

The ACCRA Agenda for Action recommends a ODA engagement of Civil Society Organizations(CSOs) and their cooperation with governments to promote development effectiveness(Para. 20). As ODA attracts more interest in Korea, CSOs have also been paying keen attention to ODA recently. Until now, CSOs in Korea have been indifferent to the efforts made by the international civil society that they did not even attend the HLF-3 2008 held in Ghana(Lee Hye-kyung 2010). It was only after the announcement of Korea's hosting of the HLF-4 in 2011 that CSOs began to take interest in aid effectiveness.

While Korean CSOs' interests in international development issues are relatively new, non-governmental Organizations(NGOs) for international development and cooperation have long been taking part in the development endeavors. The Korea NGO Council for Overseas Cooperation (KCOC) founded in February 1999 is the most well-known Korean NGO coordinating body for international development and cooperation. The KCOC has been engaged in emergency relief and development aid projects globally in the regions hit by conflicts and famine.<sup>14)</sup> The number of the KCOC members have been on a continued increase since 2000, now comprising 67 organizations as its members as of 2010 with 65 percent of them being Faith-based Organizations(FBOs), (Han Jae-gwang 2010). Such member profile implies that the most distinctive characteristics of the NGOs is in their religious nature. There has been growing voices, however, that socio-economic development activities as part of pure aid vs. volunteering activities as part of missionary work should be separated to achieve the goals of poverty reduction and improvement of aid effectiveness(Han Jae-gwang 2010, Cha Myung-jae 2007). In fact, this

---

14) Korea NGO Council for Overseas Cooperation (KCOC) website, <http://www.ngokcoc.or.kr/index.php>, Search made as of June 17, 2010.

argument reveals development aid challenges that Korea faces—lack of sufficient expertise and nurturing of experts.

As of 2010, less than one percent of Korea's ODA budget has been executed through CSOs(Lee Hye-kyung 2010). Nevertheless, Korea will continue to expand ODA going forward, which should subsequently increase the size of budget executed by CSOs. The trend will reinforce the need for more extensive discussions on effectiveness of aid and development. Korean CSOs will also be required to act more responsively to cross-cutting issues such as human rights, environmental sustainability and women's rights. For instance, Korean CSOs have been taking little interest in one of the most critical cross-cutting issues addressed by the international community in development aid—gender equality. Given that there is going to be a growing demand for gender-sensitive aid programs and projects in line with the internationally agreed development goals, NGO coordinating bodies such as the KCOC would now be required to include gender sensitivity education in their working-level competency trainings. CSOs will be expected to engage more actively in the HLF-4 to be held in Seoul in 2011. To that end, Korean CSOs should be ready to join the global trend and be prepared to participate in discussions on gender mainstreaming of development aid.

Effectiveness of aid and development cannot be achieved through the government's efforts alone. It can be realized only when there are dialogues and discussions held under the governance of multi-stakeholders. CSOs can engage in the government's efforts to contribute to the international community by working collaboratively with the government to offer policy recommendations and monitor its activities. At the same time, CSOs themselves should take on accountability over the outcomes of their projects and reflect on how they can comply with the Paris Declaration on Aid Effectiveness and Accra Agenda for Action from a CSO perspective.

## Conclusion

This paper has reviewed the status of Korea's ODA to identify gender mainstreaming tasks for ODA. Clearly, Korea has a long way to go as an emerging donor.

As a guiding principle to ensure gender equality and women's empowerment through ODA, Korea needs to adhere to the Convention on Elimination of Discrimination Against Women, the Beijing Platform for Action and the United Nation's New Millennium Development Goals. While the Korean government has been drafting plans to facilitate the advancement of development assistance, it has yet to set up an organization dedicated to gender equality because the government's policy basis still does not recognize gender equality as a value that needs to be addressed. Countries like the Netherlands, Sweden, and Japan established within the government department or aid organization a division or a team fully committed to gender equality, ensuring that cross-cutting issues relating gender equality are addressed in ODA. Hence, the government is recommended to set up a department or team, that is fully dedicated to fulfilling the responsibility toward gender equality and women's empowerment. On top of that, it is also required to develop an action plan for gender equality guiding gender-sensitive development policies.

In addition to the government's engagement in gender-sensitive ODA, Korean CSOs would have to identify the measures to incorporate gender-sensitivity into ODA in order for Korea to be well prepared for a successful HLF-4 to be held in Seoul in 2011.

## Reference

- Relevant Government Ministries and Agencies(2009), 2010 ODA Implementation Plan.
- Kim, Jin-young(2010), Accession to DAC and KOICA's Gender-sensitive ODA Strategy, 『International Development and Cooperation』, No. 1, pp. 36-51.
- Development Cooperation Division, Ministry of Foreign Affairs and Trade (2008), Korea's ODA Status and Policy Directions; Korea's ODA.
- Lee, Hye-kyung(2010), The Fourth High Level Forum and Roles of Civil Society Organizations, Proceedings of Korean Association of International Development and Cooperation Conference.
- Cha, Myung-jae(2007), 2007 Korean NGOs for International Cooperation and Development Guide, Korea NGO Council for Overseas Cooperation, pp. 158-182.
- Han, Jae-gwang(2010), "Trend of International Development NGOs and Implications to Korea's Development NGOs," Korea Women's Development Institute's First Gender-sensitive Strategy Professional Workshop for Improvement of Korea's ODA Effectiveness, May 24, 2010.
- Huh, Ra-keum and Kang, Sun-mi and Jeong, Mi-sook and Lee, Eun-ju (2010), Gender Mainstreaming of KOICA Projects, KOICA.
- ADB(2010), Gender Mainstreaming in ADB Projects: Report of the Technical Working Group, ADB.
- Kabeer, Naila(2005), Gender Equality and Women's Empowerment: A Critical Analysis of the Third Millennium Goal, *Gender & Development*, 13:1, 13-24.
- OECD(2008b), Making the Linkages, OECD.
- OECD(2009a), Aid Support of Gender Equality and Women's Empowerment, OECD.
- OECD(2008a), DEVELOPMENT CO-OPERATION OF THE REPUBLIC OF KOREA DAC SPECIAL REVIEW,

<http://www.oecd.org/dataoecd/53/50/42347329.pdf>, Search made on May 26, 2010.

OECD(2009b), Gender Equality, Women's Empowerment and Paris Declaration on Aid Effectiveness: Issues Brief 4: Managing for Gender Equality Results in Donor Agencies, OECD.

UN(2003), Monterrey Consensus on Financing for Development,

<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>, Search made on May 29, 2010.

## 한국 공적개발원조 현황과 성 주류화를 위한 과제

이선주 (한국여성정책연구원 연구위원)

최윤정 (한국여성정책연구원 전문연구원)

2010년 1월 OECD/DAC에 가입하면서, 우리나라에서도 공적개발원조에 대한 정책적 관심이 고조되고 있다. 뿐만 아니라 2011년 제4차 원조 효과 제고를 위한 고위급회의가 서울에서 개최됨에 따라, 우리나라에 대한 국제사회의 관심도 증가하고, 국제사회에 대한 우리나라의 책무도 강화되고 있다.

우리나라는 여성차별철폐협약(Convention on Elimination of Discrimination Against Women, CEDAW)을 1984년 비준하였고, 제4차 세계여성대회에서 채택된 북경행동강령(1995)의 이행과 새천년개발목표(2000)의 달성 위해 노력을 하였다. 하지만 우리나라의 공적개발원조에서는 국제사회에서 빈곤감소와 불평등의 격차를 줄이기 위해 중요한 아젠다로 내세우고 있는 ‘양성평등과 여성 권한 강화’에 대한 관심이 상대적으로 저조하다. 이런 점에서 이 글은 한국 공적개발원조의 현황을 살펴보면, 국제사회가 권하고 있는 공적개발원조의 성 주류화를 위한 과제를 논의하고자 한다.

### 1. 공적개발원조의 성 주류화를 위한 법적 토대

OECD/DAC 가입을 준비하면서 한국은 2009년 11월 ‘국제개발협력기본법’을 국회에서 의결하였고, 2010년 1월 이를 공포되었다.<sup>1)</sup> 우리나라의 공적개발원조는 해외연수생 초청, 전문인력 파견, 해외봉사단 파견 등의 무상원조가 외교통상부의 ‘한국국제협력단법’에 따라 수행되는 반면, 개발도상국에 대한 차관지원 등의 유상원조는 기획재정부의 ‘대외경제협력기금법’에 따라 지

1) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

원되고 있어 그 체계가 이원화되어 있다.

그래서 공적개발원조업무가 합의된 기본이념이나 원칙 수립이 미흡한 상태에서, 공적개발원조의 이 같은 이원적 체계로 인해 추진기관간 사업 중복과 유사원조와 무상원조간의 연계성이 저해되고 원조의 비효율성을 초래한다는 문제점과 더불어 개발원조가 일관된 통로를 통해서 보다는 부처별로 분산되어 추진되는 문제점도 제기되었다.<sup>2)</sup> 2008년도 OECD/DAC의 특별검토(special review)에서도 원조체계의 분산화에 대해 언급하면서 원조의 일관성과 효과성 제고할 것을 권하였다. 이에 공적개발원조에 관한 기본법을 제정하여 개발원조를 체계적이고 일관성 있게 제공함으로써 원조의 효과성을 증진하고, 사업에 대한 책임성을 강화하고자 ‘국제개발협력기본법’이 제정되었다.<sup>3)</sup>

‘국제개발협력기본법’은 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화 증진에 기여함을 목적으로 한다(제1조). 그리고 개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권향상, 성평등과 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다(제3조).

이와 같은 기본정신을 바탕으로 한 이 법의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리실 소속으로 국제개발협력위원회를 둔다(제7조). 둘째, 5년마다 국제개발협력에 관한 기본계획안을 수립한다(제8조). 셋째, 양자 간 개발협력 중 유상협력은 기획재정부장관이, 무상협력은 외교통상부장관이 각각 주관하지만, 다자간 개발협력 중 「국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률」에 규정된 국제기구와의 협력은 기획재정부장관이, 그 밖의 기구와의 협력은 외교통상부장관이 주관한다(제9조).

2) 국가법령정보센터, 국제협력개발기본법, 홈페이지

[http://law.go.kr/LSW/nwRvsLsInfoR.do?lsNm=&cptOfi=&searchType=&lsKndCd=&p\\_spubdt=&p\\_epubdt=&p\\_spubno=&p\\_epubno=&pageIndex=1&chrIdx=0&sortIdx=0&lsiSeq=102264](http://law.go.kr/LSW/nwRvsLsInfoR.do?lsNm=&cptOfi=&searchType=&lsKndCd=&p_spubdt=&p_epubdt=&p_spubno=&p_epubno=&pageIndex=1&chrIdx=0&sortIdx=0&lsiSeq=102264), 2010. 4. 5 검색.

3) 위의 사이트.

〈표 1〉 국제개발협력기본법의 주요내용

구분	내용	조항
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고</li> <li>- 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화 증진에 기여</li> </ul>	제1조
기본 정신	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발도상국의 빈곤감소</li> <li>- 여성과 아동의 인권향상과 성평등</li> <li>- 지속가능한 발전 및 인도주의 실현</li> <li>- 협력대상국과의 경제협력관계 증진</li> <li>- 국제사회의 평화와 번영 추구</li> </ul>	제3조
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 국제개발협력위원회 설치</li> </ul>	제7조
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5년마다 국제개발협력에 관한 기본계획안을 수립</li> </ul>	제8조
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양자간 개발협력 중 유상협력은 기획재정부장관이, 무상협력은 외교통상부장관이 각각 주관</li> <li>- 다자간 개발협력 중 「국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률」에 규정된 국제기구와의 협력은 기획재정부장관이 주관, 그 밖의 기구와의 협력은 외교통상부장관이 주관</li> </ul>	제9조

이 법의 기본정신에 개발도상국의 빈곤감소와 함께 여성과 아동의 인권향상과 성평등 실현이 포함되었다는 것은 괄목할 만한 진전이다. OECD/DAC의 특별검토(2008)는 환경과 젠더 부문에 한국 공적개발원조 규모의 2.5%정도가 할당되고 있으며, 그 중에 젠더에 대한 지원은 매우 미약하다고 지적하였다. 이러한 가운데 개발도상국 여성의 인권증진과 양성평등 실현을 국제개발협력의 기본정신으로 하였다는 것은 지금까지 그다지 주목받지 못한 양성평등 의제를 강화하고, 공적개발원조에 성 인지적 관점을 통합할 수 있는 근거를 마련한 것이라 점에서 그 의의가 크다. 이는 또한 북경행동강령(Beijing Platform for Action)과 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 등에서 국제적으로 합의된 목표(Internationally Agreed Goals)인 양성평등(gender equality)과 여성의 권한 강화(the empowerment of women)를 실현하기 위한 토대를 법적으로 마련한 것이기도 하기 때문에 향후 한국 공적개발원조의 성 주류화를 꾀할 수 있는 중요한 근거가 되기도 한다.

## 2. 공적개발원조의 정책 기조 및 주요 정책 방향

한국의 공적개발원조는 전 세계 모든 시민이 인간다운 생활을 누릴 수 있도록 기여하고, 세계평화와 인류공영에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 그리고 국제사회의 ‘빈곤감소(poverty reduction)’와 ‘지속가능한 발전(sustainable development)’에 기여하고, MDGs 달성을 위한 국제적 노력에 적극적으로 동참하고자 한다.<sup>4)</sup>

한국 공적개발원조의 주요 정책 방향은 국제사회에 대한 기여를 확대하고, 개발원조의 선진화를 통해 원조 효과성을 제고하기 위한 국가지원전략(Country Assistance Strategies, CAS)을 수립하는 것이다(관계부처합동 2009). 또한 선택과 집중에 따라 전략적으로 협력대상국을 선정하여 한국이 비교우위가 있는 분야에 집중적으로 지원하는 것이다.<sup>5)</sup>

2008년도 OECD/DAC의 특별검토는 외교통상부와 기획재정부 사이에서 협력대상국이 중복되어 이들 국가의 수를 파악하는 데 혼동이 있으므로, 일정 기준을 정하여 협력대상국을 선정하는 것이 바람직하다고 권하였다. 정부는 2010년 ODA 추진계획에서 선택과 집중의 원칙하에 원조의 효과성을 높이기 위해 협력대상국을 조정하고, 유상과 무상원조를 통합한 협력대상국을 30개 내외로 선정하고자함을 밝히고 있다(관계부처합동 2009). 지역별로는 아시아지역 국가에 중점지원을 한다. 하지만, 빈곤퇴치와 지속가능한 성장을 위해 새천년선언(United Nations Millennium Declaration)에서도 중요시 언급되는 아프리카 지역 중 사하라 이남과, 서아시아 최빈국에 지원을 확대할 계획을 가지고 있다(관계부처합동 2009).

2010년 ODA 추진계획은 또한 분야별로는 보건·인적자원개발 등 사회인프라와 도로·교통 등 경제인프라 지원을 병행하여 경제개발만이 아니라 사

4) 외교통상부, 개발협력정책관실(2008), 우리나라 대외원조 현황 및 정책 방향; 한국 ODA, 원조수원의 역사, <http://www.odakorea.go.kr/common/file/print.php> 2010. 4. 5 검색.

5) 한국 ODA 소개, 무상원조 사업관리 체계, [http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion\\_3.php?&bid=a43](http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion_3.php?&bid=a43);  
한국 ODA 소개, 유상원조 사업관리 체계, [http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion\\_4.php?&bid=a44](http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion_4.php?&bid=a44), 2010.5.27 검색.

회개발에도 기여함으로써 국제사회의 MDGs달성 노력에 부응하고자함을 밝히고 있다. 아울러, 기후변화, 식량안보 등 글로벌 이슈에 대응하기 위해 녹색성장과 농업분야를 중점 지원하고자 하는 계획을 수립하고 있으며, NGO에 대한 지원을 확대하고 민관협력을 강화하고자 한다.

한국은 OECD/DAC의 가입 준비를 거치면서 공적개발원조에 대한 논의가 확산되어 공적개발원조 정책의 일관성을 유지하고, 원조 효과의 제고를 위한 체계를 확립하고, 국제적으로 새롭게 이슈화되고 있는 기후변화, 식량안보, 녹색성장과 같은 주제들을 적극적으로 수용하고 있다. 그러나 크로스커팅(cross-cutting) 이슈인 젠더(gender)는 한국 공적개발원조에서 다른 이슈들에 비해 상대적으로 미흡하게 다루어지고 있다.

KOICA의 '대외무상원조 중기전략(2008-2010)' 경우 7개의 분야별 추진전략에서도 여성을 '환경 및 여성'으로 환경과 함께 묶어 젠더이슈가 뚜렷하게 가시화되어 있지 못하다.<sup>6)</sup> 이는 즉 KOICA의 정책기조에서 개발원조의 성 주류화가 명확히 드러나 있지 않음을 의미는 것이기도 하다(허라금 외 2010). 이런 가운데 원조 효과성을 제고하기 위한 국가지원전략의 체계화와 더불어 이에 대한 성 인지적 접근의 필요성이 제기되자, 최근에는 성 인지적 관점이 통합된 CAS를 수립하기 위한 노력을 하고 있다.<sup>7)</sup> 또한 'KOICA 선진화 계획 2010-2015(안)'을 수립하여 환경·여성·인권·ICT 등 4개의 크로스커팅 분야를 통합하여 성과중심의 원조를 수행하려 하고 있어 국제사회에서 논의되는 바를 반영하고자 하는 변화가 나타나고 있다(김진영 2010: 41).

전 세계 빈곤인구(world's poorest people) 중 10명 중 6명이 여성과 아동이므로,<sup>8)</sup> 여성을 고려하지 않고서는 빈곤퇴치와 지속적인 성장을 이루기 어렵다. 이런 맥락에서 MDGs는 양성평등과 여성 권한 증진을 빈곤퇴치를 위해 달성해야 할 목표 중 하나로 설정하고 있다. 원조효과 제고를 위한 파리

6) KOICA의 전략적 중점분야는 ①교육, ②보건의료, ③행정제도, ④농촌개발, ⑤정보통신, ⑥산업에너지, ⑦환경여성이다. 출처: 한국 ODA 소개, 무상원조 사업관리 체계, [http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion\\_3.php?&bid=a43](http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion_3.php?&bid=a43), 2010.5.27검색.

7) KOICA는 2009년 몽골과 이디오피아의 국가지원전략에 대한 연구를 진행하면서, 이들 국가지원전략에 성 인지적 관점을 통합하고자 하였다.

8) UNDP, 홈페이지, <http://www.undp.org/women/>, 2010.6.2. 검색.

선언(the Paris Declaration on Aid Effectiveness) 역시 제42절에서 양성평등의 중요성을 인식하여 이를 크로스커팅 이슈로 다룰 것을 권하고 있다. 사실상 빈곤인구의 대다수를 차지하고 있는 여성을 고려하지 않고는 원조 효과성과 개발 효과성(development effectiveness)을 제고하기 어렵다. 국제개발협력기본법에도 양성평등 실현을 국제개발협력의 기본정신으로 삼고 있으므로, 이를 십분 활용하여 한국 공적개발원조 정책과 실행에 있어서 양성평등 의제를 강화하고 성 인지적 관점을 통합하여 원조 효과와 개발 효과를 제고하여야 할 것이다.

### 3. 원조 규모

수원국에게 있어서 공적개발원조는 국가개발을 위한 재원의 일부이다. 공적개발원조는 수원국의 건강, 교육, 공공인프라, 농촌개발, 식량안보(food security) 상태 등을 개선하는 수단로만이 아니라 수원국의 민간영역(private sector)이 성장할 수 있는 환경을 개선하는 도구로 역할을 하기 때문에, 수원국의 경제사회발전을 위한 중요한 재원이 된다(UN 2003). 한국도 1945년 해방이후 해외로부터 받은 개발원조를 통해 경제성장의 기반을 마련하기 시작하였다. 한국은 1945년부터 1990년대까지 경제사회발전을 이루는 과정에서 아래 <표 2>에서 나타난 바와 같이 국제사회로부터 127억 76백만불에 이르는 원조를 제공받았다. 1954-1960년간 한국경제는 연평균 4.9%의 성장을 이루었으며, 같은 기간 중 연평균 투자율은 11.8%였고, 그 투자재원은 무상원조가 대부분이었다.<sup>9)</sup>

9) 한국 ODA 소개, 홈페이지

<http://www.odakorea.go.kr/html/intro/history.php?&bid=a31>. 2010.4.5 검색.

〈표 2〉 우리나라의 원조 수원 현황

(단위: 백만불)

구분	1945~1960	1961~1975	1976~1990	1991~1999	합계
무상원조 (비중, %)	3,045.6 (98.3)	1,999.0 (50.7)	750.4 (21.4)	1,202.5 (54.0)	6,997.5 (54.8)
유상원조 (비중, %)	52.3 (1.7)	1,942.4 (49.3)	2,760.4 (78.6)	1,023.7 (46.0)	5,788.8 (45.2)
합계	3,097.9	3,941.4	3,510.8	2,226.2	12,776.3

자료: 외교통상부 개발협력정책관실(2008), 우리나라 대외원조 현황 및 정책 방향.

외국으로 제공받은 개발원조에 의해 지난 50년간의 빠른 경제성장으로 빈곤을 퇴치하고 한국은 최빈국(Least Developed Countries, LDCs) 위치에서 벗어나 현재 OECD/DAC의 회원국이 되었다. 한국 매년 ODA 규모를 늘리고 있지만, 여전히 한국의 ODA 규모는 DAC 회원국의 평균 지출 규모에 크게 못미치고 있는 상황이다.

MDGs가 UN에서 채택된 이후 이를 달성하기 위한 재원 동원 방안을 강구하기 위해서 2002년 3월 ‘개발재원에 관한 몬테레이 고위급 회의’가 개최되었다. 이 회의의 결과물인 몬테레이 컨센서스(Monterrey Consensus on Financing for Development)는 개발재원의 동원을 위해서 지속가능하고(sustainable), 성인지적이며(gender sensitive), 인간 중심(human centered)의 포괄적인 접근(holistic approach)이 필요함을 강조하였다. 이와 함께 ①국내재원동원, ②국제재원동원, ③국제무역, ④국제개발협력, ⑤외채탕감, ⑥국제체제이슈의 6가지 개발재원 확보방안을 제시하였다. 그리고 공적개발원조가 MDGs 달성에 중요한 역할을 할 것으로 보고 선진국의 공적개발원조 규모를 GNP(Gross National Product) 대비 0.7%까지 확대할 것을 촉구하였다.

〈표 3〉 2009년도 OECD 국가의 ODA 규모 현황

(단위: 백만불)

OECD	국가	2008년도		2009년도	
		ODA	ODA/GNI	ODA	ODA/GNI
DAC 회원국	미국	26,842	0.19	28,665	0.20
	프랑스	10,908	0.39	12,431	0.46
	독일	13,981	0.38	11,982	0.35
	영국	11,500	0.43	11,505	0.52

60 양성평등 관점을 통합한 개발 정책과 실천

OECD	국가	2008년도		2009년도	
		ODA	ODA/GNI	ODA	ODA/GNI
	일본	9,579	0.19	9,480	0.18
	스페인	6,867	0.45	6,571	0.46
	네덜란드	6,993	0.80	6,425	0.82
	스웨덴	4,732	0.98	4,546	1.12
	노르웨이	3,963	0.88	4,086	1.06
	캐나다	4,795	0.33	4,013	0.30
	이탈리아	4,861	0.22	3,314	0.16
	덴마크	2,803	0.82	2,810	0.88
	호주	2,954	0.32	2,761	0.29
	벨기에	2,386	0.48	2,601	0.55
	스위스	2,038	0.44	2,305	0.47
	핀란드	1,166	0.44	1,286	0.54
	오스트리아	1,714	0.43	1,146	0.30
	아일랜드	1,328	0.59	1,000	0.54
	한국	802	0.09	816	0.10
	그리스	703	0.21	607	0.19
	포르투갈	620	0.27	507	0.23
	룩셈부르크	415	0.97	403	1.01
	뉴질랜드	348	0.30	313	0.29
	DAC전체	122,296	0.30	119,573	0.31
DAC 비회원국 <sup>10)</sup>	터키	780	0.11	718	0.12
	폴란드	372	0.08	343	0.08
	체코	249	0.12	224	0.12
	헝가리	107	0.08	116	0.09
	슬로바키아	92	0.10	74	0.08
	아이슬란드	48	0.47	34	0.33

자료: 기획재정부(2010). 우리나라 ODA/GNI 비율 0.1% 달성. 기획재정부 보도자료. 2010.4.14.

2009년도 현재 OECD/DAC 회원국들 중 스웨덴, 노르웨이, 룩셈부르크, 덴마크, 네덜란드와 같은 국가들은 이미 ODA/GNI 비율 0.7%를 초과하고 있으며, 회원국들의 ODA/GNI 비율은 평균 0.31%이다.<sup>11)</sup> 신흥공여국으로서 한국은 공

10) 멕시코는 통계자료를 제출하지 않은 관계로 포함되지 않음.

11) Ibid(2010.5.5 검색)

적개발원조의 규모를 지속적으로 확대할 계획을 가지고, ODA 예산의 지속적인 확대를 통해 2010년 ODA/GNI 비율을 0.13%(관계부처합동 2009), 2012년 0.15%, 2015년 0.25%를 달성할 계획이라고 밝히고 있다(기획재정부, 2010)

〈표 4〉 우리나라의 ODA 실적 현황(순지출 기준)

(단위 : 백만불)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
공적개발원조 (ODA) 총계	365.91	423.32	752.32	446.67	699.06	803.3	815.8
양자 간 원조	245.17	330.76	463.3	365.61	493.47	539.88	580.3
- 무상원조	145.46	212.09	318	248.5	361.28	369.33	366.1
- 유상원조 (EDCF)	99.71	118.68	145.3	117.11	132.19	170.55	214.1
다자간 원조	120.71	92.56	289.01	81.06	205.59	263.12	235.5
공적개발원조 (ODA)/GNI(%)	0.06	0.06	0.1	0.05	0.07	0.09	0.10
양자간 원조 중 무상원조비율(%)	59.3	64.1	68.6	68	73.2	68.4	63.1

자료: 기획재정부. 우리나라 ODA/GNI 비율 0.1% 달성. 기획재정부 보도자료. 2010.4.14; 한국국제협력단 홈페이지 <http://www.koica.go.kr/> 2010.6.3 검색

한국의 공적개발원조 규모는 해마다 증가하고 있으며, 정부는 국제사회의 흐름에 따라 무상원조의 규모를 확대할 계획이지만, 아직까지 유상원조의 비율이 매우 높다. 위의 표에서 양자 간 원조의 규모를 보면 2009년 한국의 유상원조 비율은 36.9%, 무상원조 비율은 63.1% 이다.

앞에서도 언급하였지만 공적개발원조는 수원국에게 있어 경제사회개발을 위한 중요한 재원이다. 세계적으로 경제위기에 직면한 작금의 시기에 유상원조는 수원국에게 오히려 짐이 될 수밖에 없다.

특히 MDG3의 목표인 양성평등과 여성의 권한증진은 수원국의 정치·경제·문화적 상황으로 인해 개발의 우선순위에서 밀려 수 있기 때문에, 비구속성의 성격을 가진 무상원조를 통한 지원이 더욱 필요하다. 그러므로 한국은 무상원조를 확대함에 있어서, 지속가능하고, 성 인지적이며, 인간 중심의 포괄적인 접근으로 양성평등과 여성 권한 강화를 위한 사업과 분야에 더 많은

예산을 배분해야 할 것이다. 이를 위하여 양성평등과 여성의 권한 강화를 위한 프로그램과 프로젝트에 공적개발원조 예산의 일정 비율을 할당하는 방법도 고려하는 것도 필요하다.

#### 4. OECD / DAC의 양성평등과 여성권한 강화를 위한 가이드라인

OECD/DAC에 가입하면서, 한국은 원조효과제고를 위한 국제적 규범을 준수하고, 이에 따른 국제적 책무를 이행하여야 한다. 최근 국제사회에서는 2015년까지 MDGs의 달성을 위한 노력을 다각적으로 경주하고 있다. 8개의 MDG 중 세 번째 목표인 양성평등 증진과 여성의 권한 강화(gender equality and women's empowerment)가 젠더 이슈와 직접적으로 관련이 있으나, MDG3은 다른 7개의 목표를 크로스커팅(a cross-cutting issue)하기 때문에 MDGs를 달성하기 위한 핵심이라 할 수 있다. 그러므로 양성평등은 MDGs를 달성하기 위한 수단이기 보다는 그 자체가 가치가(value) 된다(Kabeer 2005).

2008년 제 3차 원조효과를 위한 고위급회의(the 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness)에서 채택된 아크라행동강령(Accra Agenda for Action)의 제3절은 인권존중이라는 측면에서의 양성평등과 환경보존은 빈곤한 남녀와 아동들의 삶과 미래에 영향을 미치는 중요한 요소들이라고 명시하면서,<sup>12)</sup> 원조효과 제고를 위해서는 양성평등, 인권, 환경보장 등이 중요함을 강조하였다. 이에 따라서 OECD/DAC은 2008년 12월 원조효과 제고, 양성평등과 여성의 권한 강화를 위한 DAC지침서(DAC Guiding Principles for Aid Effectiveness, Gender Equality and Women's Empowerment)를 생산하였다. 이 지침서는 '성 주류화(gender mainstreaming)'와 여성을 대상으로 한 '표적화된 개입(target intervention)'의 이중적 접근(twin-track approach)의 유용성을 강조하면서, 파리선언과 아크라행동강령에 맞추어 1999년 '양성평등 증진과 여성의 권한증진을 위한 DAC 가이드라인(DAC Guidelines for

12) 아크라행동강령(Accra Agenda for Action)의 제3절: Gender equality, respect for human rights, and environmental sustainability are cornerstones for achieving enduring impact on the lives and potential of poor women, men, and children.

Gender Equality and Women’s Empowerment in Development Co-operation)’을 보완하였다.

OECD/DAC은 이 2008년도 지침서에 앞서, 1999년 ‘양성평등 증진과 여성의 권한증진을 위한 DAC 가이드라인을 만들었으며, 이 가이드라인은 제4차 세계여성대회(1995)에서 북경행동강령(1995)과 함께, 양성평등을 이루기 위해 채택된 성 주류화 전략을 수용하면서 공적개발원조에서의 성 주류화(gender mainstreaming)를 꾀하였다. OECD/DAC의 1999년 지침서는 양성평등 증진과 여성의 권한 강화를 위한 모니터링 과정에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. OECD/DAC의 모니터링 과정은 연차보고서(Annual country memoranda), 동료평가과정(Peer review process), 국가기반평가(Country-based review), 양성평등정책마커(policy marker for gender equality)와 책임공유(shared responsibility)로 구성된다.

〈표 5〉 OECD/DAC 모니터링 과정

연차보고서	동료평가 과정	국가 기반의 평가	양성평등정책마커	책임 공유
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회원국이 매년 DAC에 제출하며, 동료평가과정의 주요과정이 됨.</li> <li>• 양성평등이슈가 체계적으로 논의되고 있는지를 살펴봄</li> <li>• 회원국의 대표는 지침을 어떻게 이행하고 있는지에 대하여 발표하고 토론할 준비를 해야 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회원국간 경험을 공유하며 효과적인 전략과 실행을 위한 논의를 높이는 수단임.</li> <li>• 남녀평등 정책과 행동들의 평가지표에 통합하며 DAC 회원국의 선임 관리와 함께 남녀평등에 대한 전략과 진보적 논의를 가능하게 함.</li> <li>• gender 전문가의 의견을 참고하여 이 평가에 대한 질문의 준비를 지지하여야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DAC의 회원국들에게 수원국에 행하는 행동의 통일성과 일관성을 평가할 기회를 제공</li> <li>• 수원국의 공무원과 시민단체, 여성단체, 이해당사자의 자문을 구하여 국제적 약속의 이행을 평가함</li> <li>• 회원국이 지침을 잘 따르고 있는지를 평가함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양성평등목표를 달성하는 과정을 모니터링하는 수단</li> <li>• 회원국의 활동을 평가하고 보고하는 기준이 됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DAC의 회원국은 남녀평등과 여성권한과 관련하여 얻은 경험과 경험과 교훈들을 교환함</li> <li>• 모니터링과정에 참여하는 회원국들은 남녀평등과 여성권한을 목적으로 하는 정책과 행동을 모니터링하는 책임이 있음</li> </ul>

자료: OECD(1999), DAC Guidelines for Gender Equality and Women’s Empowerment in Development Cooperation, OECD.

위의 과정에서 주목해야 할 것은 공여국들이 개발원조의 초기 계획단계에 서부터 양성평등 관점을 통합하도록 하여 공적개발원조의 성 주류화를 도모한다는 점이다. 이는 결국 계획단계에서부터 시행에 이르기까지 개발에서 여성이 소외되고 배제되지 않도록 하고, 여성들이 단순히 개발의 수혜자가 아닌 주체로서 역할 할 수 있도록 함으로써 여성의 역량을 강화하는 것이다. 공적개발원조는 수원국 여성의 정치·경제·사회적 상황을 개선하여 지속가능한 발전이 이루어지도록 하기 때문에, 위와 같은 모니터링 과정은 궁극적으로는 원조의 효과성을 높이는 결과를 낳는다(OECD 2009a).

파리선언과 아크라행동강령의 채택으로 인해 개발원조 방식(aid modalities)에 변화가 나타나고 있다. 특히 수원국의 주인의식(ownership) 강조와 함께, 개발자원(development resources)을 효율적으로 활용하기 위해 수원국과 공여국 모두 개발정책의 영향을 평가하고(assessment of development policy), 성과를 측정할 수 있는 도구를 개발하고, 이를 관리(results management)할 수 있는 시스템의 필요성이 강조되고 있다. 이런 맥락에서 아크라행동강령(제13절)은 지역별, 경제·사회 상황별, 성별분리 통계시스템의 구축과, 예산 및 정책 수행 정도의 평가 등의 다양한 방법으로 관련 정보를 확보하고, 이들 정보를 서로 연결하고 종합할 수 있도록 하는 성과관리시스템을 구축할 것을 요청하고 있다.

## 5. 양성평등 달성을 위한 성과관리시스템의 구축

OECD/DAC은 양성평등정책마커의 활용을 통해 회원국들이 공적개발원조에 있어서 양성평등 결과(results for gender equality)를 보고하도록 하고 있다. 이 마커는 ‘원칙적으로 양성평등 달성에 중점을 둔 활동(principally gender equality-focused activities)’과 ‘함축적으로 양성평등 달성에 중점을 둔 활동(significantly gender equality-focused activities)’으로 나누어 공여국의 활동이 양성평등과 여성의 권한 강화에 기여하는 정도를 파악한다. 여기서 양성평등 달성에 중점을 둔 활동은, 양성평등과 여성의 권한 강화, 또는

성차별과 성불평등을 감소하고자 하는 활동을 의미한다(OECD, 2008b).

OECD/DAC은 또한 양성평등정책마커에 근거하여 회원국의 양성평등관련 원조의 예산 현황도 파악하고 있다. OECD/DAC은 현재 이 현황을 양자간 원조(bilateral ODA)에서만 파악하여 자료를 생산하고 있다. DAC 회원국의 2006년-2007년 2년 평균 양자 간 원조 규모는 USD 59.2 billion이며<sup>13)</sup>, 이 중 양성평등중심 원조(gender equality-focused aid)는 USD 10.2billion이다 (OECD 2009a).

〈표 6〉 Aid Support of Gender Equality and Women's Empowerment, 2006-2007 average

(USD million)

	Principal	significant	Sub-total: Gender Equality Focused	Not targeted	Total: aid screened	Not screened	Total Sector-allocated
Australia	62	273	336	554	889	594	1,483
Austria	14	46	60	171	231	82	313
Belgium	41	214	254	255	509	456	966
Canada	101	814	915	851	1,765	23	1,788
Denmark	32	324	357	488	844	0	844
Finland	14	121	135	248	382	8	390
France							4,673
Germany	175	2,343	2,518	1,619	4,137	1,690	5,827
Greece	3	64	67	110	177	0	177
Ireland							471
Italy							677
Japan	28	848	875	7,532	8,407	53	8,460
Luxembourg							151
Netherlands	164	333	497	3,154	3,651	0	3,651
New Zealand	14	121	134	54	188	0	188
Norway	150	415	565	1,279	1,843	0	1,843

13) 이에는 양성평등정책마커를 보고하지 않은 국가의 원조 규모도 포함되어 있다.

66 양성평등 관점을 통합한 개발 정책과 실천

	Principal	significant	Sub-total: Gender Equality Focused	Not targeted	Total: aid screened	Not screened	Total Sector- allocated
Portugal							234
Spain	144	218	362	1,201	1,563	623	2,187
Sweden	190	1,149	1,339	274	1,613	0	1,613
Switzerland	72	14	86	269	355	410	764
United Kingdom	289	1,367	1,656	2,782	4,437	274	4,712
United States							17,741
Total bilateral	1,492	8,663	10,155	20,838	30,993	4,213	59,153

자료: OECD(2009a), Aid Support of Gender Equality and Women's Empowerment, OECD.

<표 7>를 보면 스웨덴이 전체 원조에서 양성평등중심 원조의 비중이 78%, 뉴질랜드 77%로 매우 높게 나타나고 있으며, 일본은 2006년 6%에서 2007년 15%로 그 비중이 눈에 띄게 증가한 것으로 나타난다.

<표 7> The Proportion of Gender Equality Focused Aid in 2006 & 2007

	2006	2007		2006	2007
Australia	41%	33%	Japan	6%	15%
Austria	26%	27%	Netherlands	20%	4%
Belgium	48%	51%	New Zealand	66%	77%
Canada	57%	48%	Norway	26%	36%
Denmark	39%	45%	Spain	22%	23%
Finland	44%	27%	Sweden	86%	78%
Germany	59%	63%	Switzerland	-	18%
Greece	40%	37%	United Kingdom	45%	28%
			EC	40%	23%

자료: OECD(2009a), Aid Support of Gender Equality and Women's Empowerment, OECD.

한국의 경우 KOICA에서 2007년부터 사업유형과 지원분야별로 양성평등 정책마커를 사용하고는 있다. 사업유형별으로는 국내초청연수와 봉사단파견 사업에 집중되어 있어 양성평등정책마커가 사용되었으며, 지원분야별로는 보건의료부문에 집중되어 있다(김영혜 외 2008). 이렇게 양성평등정책마커를 활용한 결과, 사업의 목표가 양성평등 달성은 아니지만 이에 긍정적인 영향을 미치는 사업은 총집행 사업의 7.4%이다(허라금 외, 2010: 67).

2010년 KOICA는 KOICA의 ODA 성 주류화를 위하여 이중전략(twin track)을 적용하여 여성을 대상한 사업(women targeted project)을 확대하고, KOICA의 ODA 정책수립에서부터 평가까지 성 인지적 관점을 적용하고자 한다. 그러나 현재까지는 KOICA의 성 주류화 사업이 여성과 아동을 주된 대상으로 한 모자보건프로젝트사업과, 개발도상국의 관계자들을 국내로 초청하여 연수하는 사업들 중심으로 이루어지고 있어서, KOICA 전체 프로그램과 프로젝트에 양성평등 관점의 통합이 아직은 미진하다(허라금 외 2010). 그리고 양성평등 달성과 여성 권한 강화를 위한 프로그램과 사업의 분류에 있어서도 기준이 명확하게 제시되고 있지 못한 것으로 보인다.

앞으로 살펴보게 될 일본과 스웨덴의 경우, ODA의 성 주류화를 위하여 프로그램과 프로젝트를 여성만을 대상으로 한 것인지, 남녀 모두를 대상으로 하여 양성평등 증진을 위한 것인지 등을 유형별로 나누어 각 사업의 성격을 분명히 하고 있다. 이런 사례를 염두에 두고 우리의 사업과 프로그램들도 유형을 구분하는 기준을 세우는 것이 필요하다.

이와 함께 양성평등 성과를 관리하는 것(managing for gender equality results)도 한국 공적개발원조가 효과성을 제고하기 위해 실시해야 할 중요한 과제이다. 한국은 2002년 여성발전기본법에 따라 정부사업에 대한 성별영향평가를 실시하고 있다. 이 제도는 남성과 여성의 서로 다른 욕구와 차이를 고려하여 정책의 혜택이 남성과 여성에게 고르게 갈 수 있도록 하기 위해 시행한 제도이다. KOICA의 일부 사업도 현재 성별영향평가 대상이 되어 그 결과를 중앙정부에 보고하도록 되었다.

2006년부터 국내초청연수 사업을 중심으로 성별영향평가를 수행하였고, 2008년부터는 대학생을 위한 외교통상부 워크샵도 그 대상 사업으로 포함되

었다. 그리고 최근 들어 ODA의 성 주류화에 대한 논의가 확대되면서 다른 사업에 대해서도 성별영향평가를 수행하고 있다. 그러나 그 대상이 여성중심으로 지원되는 모자보건 사업 위주로 구성되어 있다. 그러므로 성별영향평가 대상 사업과 분야를 선정 할 때도 성별영향평가의 취지에 맞게 해당 사업과 분야가 무엇을 목적으로, 누구를 대상으로, 무엇을 성취하고자 하는지를 파악하여야 할 것이다.

그리고 여기서 중요한 것은 성별영향평가가 단순히 평가로 그치는 것이 아니라 그 결과가 예산과 연결되어야 한다는 점이다. 이렇게 해야지만, ODA의 성 주류화가 목적하는 바를 이룰 수 있다. 또한 성별영향평가와 관련하여 주목해야 하는 점이 현 성별영향평가 틀은 국내정책에 대한 평가를 하기 위해 개발된 것이므로, 국내가 아닌 수원국에서 진행되고 있는 사업에 대해서 양성평등의 달성 정도를 측정하기에는 적합하지 않다. 그러므로 국내용이 아닌 수원국의 남성과 여성, 남아와 여아의 요구와 이해를 파악하고, 개발원조가 이들에게 미치는 영향과 양성평등의 달성 정도를 측정할 수 있는 평가 틀과 지침서의 개발도 성과관리체계 구축의 일부로 진행이 되어야 한다.

이와 더불어 원조효과 제고를 위한 성과관리(results management) 지표의 생산에 있어서도 양성평등 달성과 여성의 권한 강화 정도를 측정할 수 있는 지표가 포함되어야 할 것이다(OECD 2009b). 앞의 OECD/DAC의 모니터링 과정에서 살펴보았듯이, OECD/DAC은 양성평등 의제가 일관성 있게 개발원조에 반영되고 있는지를 살펴보고 있기 때문에, 이 또한 국제사회의 규범을 수행하는 하나의 과정이다. 전체 평가표에 양성평등 달성과 여성의 권한 강화 정도를 측정할 수 있는 지표를 포함하면 양성평등 관련 및 여성 관련 분야에 배정되는 예산도 자연스럽게 증가할 수 있다. 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB)의 예를 보면, 양성평등 지표가 성과 틀(results framework)에 포함되어 있어, ADB는 공공영역의 개발을 위해 지원되는 프로젝트의 40%를, 아시아개발기금(Asian Development Fund)에서 지원하는 프로젝트의 경우는 전체 프로젝트의 50%를 양성평등을 위해 사용하도록 하고 있다(ADB 2010).

그런데 양성평등 지표 형성과 관련하여 주의할 점은 양성평등의 달성 정도

는 양적 측정만으로 그 정도를 평가할 수 있는 것이 아니므로 질적 측정까지도 모두 포함되어야 한다는 것이다(OECD 2009b). 그리고 양성평등 달성의 정도는 의식과 생활습관 등의 사회문화적 변화가 포함된 것이기 때문에 단기간에 달성할 수 있는 목표가 아니므로 중장기적 관점에서 다년간의 프로젝트(multi-year projects)로 지원해야 한다는 점도 유의해야 한다.

한국은 신흥공여국으로서 지금 원조 효과를 제고하기 위한 개발원조의 성과관리시스템을 구축하고 있다. 이 같은 국제적 흐름에 맞추어, 신흥공여국이 우리나라도 성 인지적 관점으로 개발원조를 분석하고, 그 성과를 평가할 수 있는 시스템과 성별분리 통계시스템의 구축을 해야 할 것이다. 그리고 이와 동시에 개발원조의 통한 수원국에서 나타난 양성평등의 결과를 측정하고 평가할 수 있는 시스템을 구축하는 것도 필요하다. 모든 시스템이 구축된 후 성 인지적 관점의 통합의 필요성이 제기되어 이를 개선하는 것보다, 성과관리를 위한 평가체계를 구축하는 것은 현 시점에서 성 인지적 관점을 통합하는 것이 정책의 효율성을 제고하는 것이다. 궁극적으로 이는 국제사회의 MDGs 달성에 기여하는 것이다.

## 6. 시민사회와의 협력체계 구축

아크라행동강령(Accra Agenda for Action)은 공적개발원조에 시민사회의 참여를 확대하고, 정부와의 협력을 강화하여 개발효과를 제고할 것을 권한다(제20절). 우리나라에서도 공적개발원조에 대한 관심이 증가하면서, 최근에는 이에 대한 시민사회의 관심이 부쩍 증가하고 있다. 한국의 시민사회는 2008년에 가나(Ghana)에서 개최된 제3차 고위급 회의인 아크라포럼(the 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness)에 참여하지 않을 정도로 국제시민사회에 대해 무관심하였다(이혜경, 2009). 그런데 2011년 제4차 고위급회의가 서울에서 개최될 것이 예정되면서 원조 효과성에 대한 주의를 기울이기 시작하였다.

한국의 시민사회가 국제개발이슈에 관심을 가진 것을 얼마 되지 않았지만,

국제개발 NGO들은 꾸준한 활동을 해왔다. 한국 국제개발 NGO(Non-governmental Organization for International Development Cooperation)의 대표적 협의체는 1999년 2월 설립된 한국해외원조단체협의회(Korea NGO Council for Overseas Cooperation)이다. 이 협의체는 세계 여러 분쟁지역과 기근지역에서 긴급구호 및 개발원조사업을 수행하고 있다.<sup>14)</sup> 2000년 이후 회원 수가 꾸준히 증가하여 2010년 현재 67개 단체가 이 협의회에 가입하고 있으며, 이 중 65%가 종교에 기반한 단체(Faith-based Organizations, FBO)이다(한재광 2010). 이런 결과에 따르면 한국의 국제개발 NGO의 가장 큰 특색은 종교성이다. 그러나 공적개발원조가 목적하는 빈곤감소와 지속가능한 성장을 이루고, 원조의 효과성 제고를 위해서는 원조를 통한 경제사회개발과 선교를 위한 자원활동은 분리되어야 한다는 지적이 많다(한재광 2010, 차명제 2007). 이런 지적은 사실 개발원조 분야에서의 전문성과 인력양성 문제를 노출하는 것을 이라 할 수 있다.

2010년 시민사회를 통한 한국 ODA 예산의 집행액은 1%미만이다(이혜경 2010). 하지만 한국은 앞으로 계속해서 공적개발원조 규모를 확대할 것이고, 이에 따라 시민사회를 통한 집행 규모 역시 증가할 것으로 보이기 때문에 시민사회에서도 원조 효과성과 개발 효과성에 대한 논의를 확대해야 할 것이다. 또한 국제사회에서 논의되고 있는 크로스커팅 이슈인 인권, 환경, 여성 등에도 민감하게 대응해야 할 것이다.

한국의 시민사회는 개발원조에 있어서 국제사회에 중요시 다루고 있는 양성평등과 같은 크로스커팅 이슈(cross-cutting issue)에 관심이 부족하다. 이는 한국 여성단체들이 개발원조와 관련하여 적극적 활동을 하고 있지 않기 때문으로도 보인다. 앞으로는 국제적으로 합의된 개발목표에 입각하여 성 인지관점이 통합된 원조 프로그램과 사업들을 수행해야 한다는 요구가 증가될 것이다. 이런 요구에 대처하기 위해서는 해원협과 같은 협의체가 현재 실시하고 있는 실무자 역량 강화 사업 등에 성 인지교육을 포함하는 것도 필요하다. 2011년 서울에서 개최되는 제4차 원조효과 제고를 위한 고위급회의에서는

14) 한국해외원조단체협의회 홈페이지 <http://www.ngokcoc.or.kr/index.php>, 2010.6.17 검색.

시민사회들의 활발한 참여가 있을 것으로 기대된다. 그러므로 한국의 시민사회도 국제흐름에 맞추어 개발원조의 성 주류화에 대한 논의를 준비해야 할 것이다.

원조와 개발 효과성은 정부만의 노력으로 이루어지는 것이 아니다. 다양한 이해당사자들(stakeholders)로 구성된 거버넌스를 통해 협의와 논의를 바탕으로 이루어지는 것이다. 이런 참여의 과정을 통해 시민사회는 국제사회에 기여하고자 하는 정부의 노력에 보조를 맞추어가며 정책제언을 하고, 정부활동에 대해 모니터링도 할 수 있어야 한다. 그리고 시민사회 자체도 자신들이 수행한 사업에 대한 결과에 대한 책무성(accountability)을 강화해야 하며, 시민사회의 관점에서, 파리선언과 아크라행동강령을 어떻게 준수할 것인지를 고민해야 할 것이다.

## 7. 결론

지금까지 한국의 공적개발원조의 현황을 통해 공적개발원조의 성 주류화 과제를 살펴보았다. 이에 의하면 신흥공여국으로써 한국은 갈 길이 멀다.

공적개발원조를 통한 양성평등과 여성 권한 강화를 위해서는 기본적으로 여성차별철폐협약, 북경행동강령, 새천년개발목표 등의 국제 규범을 따라야 할 것이다. 원조의 선진화를 위한 정부의 계획이 수립되고 있지만, 정책기조에는 양성평등을 아직까지 가치로서 수용하고 있지는 못하다. 그렇기 때문에, 정부부처 안에서도 양성평등 대한 책무를 담당하는 전담조직이 부재하다. 네덜란드, 스웨덴, 일본의 경우를 보면, 정부부처 또는 원조기관 안에 양성평등 담당과 또는 팀이 있어서 양성평등이슈가 공적개발원조에서 크로스 커팅될 수 있도록 하고 있다. 현재 KOICA에 성인지담당제도가 있으나, 이는 TF팀으로 존재하는 한계가 있다. 따라서 양성평등과 여성권한 강화에 대한 국제사회의 책무를 위해서는 정부 안에서도 이를 전적으로 담당할 수 있는 조직이 요구된다. 그리고 이와 더불어 성 인지적 관점으로 개발원조정책을 수립하고 수행하기 위해서 양성평등행동계획(Gender Equality Action Plan)

을 수립하는 것도 필요하다. 이 계획을 통해서 양성평등을 위해서 재원을 어떻게 활용할 것이며, 어떤 결과를 생산하고 것인지, 개발원조 분야에 종사하는 이들 성 인지적 관점을 갖도록 하는 방법 등이 구체화해야 할 것이다.

또한 2011년 서울에서 개최되는 제4차고위급회의를 위해서 정부도 성 인지적 관점으로 공적개발원조에 접근으로 해야 하지만, 한국의 시민사회 역시 공적개발원조에 성 인지적 관점을 통합하는 방안을 강구해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 관계부처합동(2009), 2010년 ODA 추진계획.
- 김진영(2010), DAC 가입과 KOICA의 성 인지적 ODA 수행 전략, 「국제개발협력」, No. 1, 제 1호, pp. 36-51.
- 김영혜, 정혜선, 곽숙희, 김진영(2008), 한국 공적개발원조의 성인지적 분석, 한국여성정책연구원.
- 외교통상부, 개발협력정책관실(2008), 우리나라 대외원조 현황 및 정책 방향.
- 이혜경(2010), 제4차 원조효과성 고위급회의와 시민사회의 역할, 국제개발협력학회 정기학술회의 자료집.
- 차명제(2007), 2007 한국국제협력개발 NGO 편람, 한국해외원조단체협의회, pp. 158-182.
- 한재광(2010), ‘국제개발 N해 발전의 흐름과 한국개발 NGO에서의 시사점’, 한국여성정책연구원 제1차 한국 공적개발원조의 효과성 제고를 위한 성인지적 전략 전문가 워크샵, 2010.5.24.
- 허라금, 강선미, 정진주, 정미숙, 이은주(2010), KOICA 사업의 성주류화 방안, KOICA.
- ADB(2010), Gender Mainstreaming in ADB Projects: Report of the Technical Working Group, ADB.
- Kabeer, Naila(2005), Gender Equality and Women’s Empowerment: A Critical Analysis of the Third Millennium Goal, Gender & Development, 13:1, 13-24.
- OECD(2008b), Making the Linkages, OECD.
- OECD(2009a), Aid Support of Gender Equality and Women’s Empowerment, OECD.
- OECD(2008a), DEVELOPMENT CO-OPERATION OF THE REPUBLIC OF KOREA DAC SPECIAL REVIEW, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/50/42347329.pdf>, 2010. 5. 26 검색.
- OECD(2009b), Gender Equality, Women’s Empowerment and Paris Declaration on Aid Effectiveness: Issues Brief 4: Managing for Gender Equality Results in Donor Agencies, OECD.

74 양성평등 관점을 통합한 개발 정책과 실천

UN(2003), Monterrey Consensus on Financing for Development,  
<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>,  
2010.5.29 검색.



---

## 여성과 남성 모두를 위한 개발 성과의 강화

---

니나 슈트란트베르크

(스웨덴국제개발협력청 양성평등팀 정책전문가)

**Please do not quote**

**연구 중인 자료이므로 인용을 삼가해 주십시오**

**Ensuring Empowering Development  
Results for Women and Men**

**Nina Strandberg**

(Policy Specialist, Gender Equality Team, SIDA)

*ODA International Symposium: Integration of Gender equality  
Perspectives into Development Policy and Practice, Seoul, July 1, 2010*

## **I. Short introduction to Sida**

The Swedish International Development Cooperation Agency, Sida, is an authority working according to directives of the Swedish Parliament and Government and operated under the jurisdiction of the Swedish Ministry for Foreign Affairs. The Swedish government manages Sida's operations and allocates assignments to achieve the targets of Sweden's development assistance policy. The government's guidelines describe in brief how Sida should perform its work e.g. which organizations the authority should co-operate with and how the authority should organize its work in partner countries. The government's annual letter of appropriation sets out the objectives Sida should achieve in its work and how much money the authority is allocated. It also states how the money should be divided between the agency's various activities, such as national co-operation, regional co-operation, specific sector issues and administration. Sweden's development aid budget for 2010 totalled about SEK 31,4 billion. About

SEK 16 billion of this is allocated to Sida. The remainder principally goes through the Swedish Ministry for Foreign Affairs.

## 2. Sweden's Policy on Gender Equality in Development Cooperation

### A brief history

Gender equality has been an important dimension of Swedish development cooperation for decades and in 1996 it became one of six specific objectives of development cooperation. Gender equality would also be mainstreamed throughout all development cooperation. In 2003 the Swedish Parliament approved Sweden's Policy for Development with the overall objective to contribute to the achievement of equitable and sustainable global development. The policy is characterized by two perspectives which should guide and inform the collective work of the Government: the perspectives of people living in poverty and a rights perspective. The perspectives of people living in poverty, which is based on the dignity, reality, experiences and priorities of the poor, puts the individual women and men, boys and girls in focus. The freedoms and rights of the individual form the central tenet of the rights perspective. All programs and dialogue should integrate a human rights based approach and the perspectives of poor people on development. The human rights based approach is based on the principles and standards of openness and transparency, accountability, participation, and equality in dignity and rights/non-discrimination.

Sweden's Policy for Global Development gives gender equality and women's rights and roles a central position in Swedish development

cooperation and with gender equality as a fundamental value, together with respect for human rights, democracy and good governance. Gender equality is also one of the eight “central component elements” of this policy.

In addition to the above, Sida has a policy for gender equality in development cooperation reaffirming the above and stressing further the importance of addressing *power structures* as fundamental for achieving equality between women and men, girls and boys, and highlighting that gender equality is about the *relationship between women and men, girls and boys*.

### **Focus on Women in the New Swedish Policy**

The Sida policy on gender equality is to be replaced by a *government* policy on gender equality that will govern all Swedish development cooperation which further increases that status of gender equality and improves government steering in terms of focus areas. A government decision is expected before the summer and although the precise wording of the policy is unknown, it is clear that it will highlight the importance of challenging the norms and practices that limit both women and men in their daily lives and addressing gender equality as pertaining to both men and women. The following areas are identified as those where the government wants to see results:

Increased *women's political participation* through ensuring that women and men have equal opportunities to participate in political processes, equal representation in formal and informal decision-making forums and processes both at the local as well as the national level and equal influence on political content.

*Women's economic empowerment* as the process that enables women to make strategic life choices shall be promoted through equal access to and control over critical economic resources and opportunities, the elimination of structural gender inequalities in the labour market, and better sharing of paid and unpaid work between men and women.

Improved *sexual and reproductive health and rights(SRHR)* as the right to have control of one's own body, sexuality, identity and reproduction. This includes working for all women and men to have access to sexual and reproductive health and medical care as well as knowledge of, advice about and full possession of their sexuality and their sexual rights, and improved maternity health including access to safe abortions.

The area *women, security and gender based violence* concerns improving the security of women and men, during peacetime as well as in conflict and post-conflict situations and to contribute to a reduction in gender based violence in intimate relationships, violence in conflict, post-conflict and humanitarian situations, violence against HBT persons, violence in the name of honour, trafficking in human beings and female circumcision.

It must be said that the fairly long history of gender equality objectives in Swedish Development Policy has succeeded in creating a political consensus in parliament, government and in Sida that gender equality is important and something that we should strive towards in development cooperation. The Sida policy has also been successful in conceptualizing gender equality as the relationship between women and men, girls and boys and that both men and women have something to gain from gender equality. Most Sida staff would agree that gender equality is not only

about women. There are of course still challenges in implementing the policy which will be described later but the objective of gender equality can be said to be fairly entrenched in the minds of Sida staff.

### **3. Integration of gender perspectives into development cooperation**

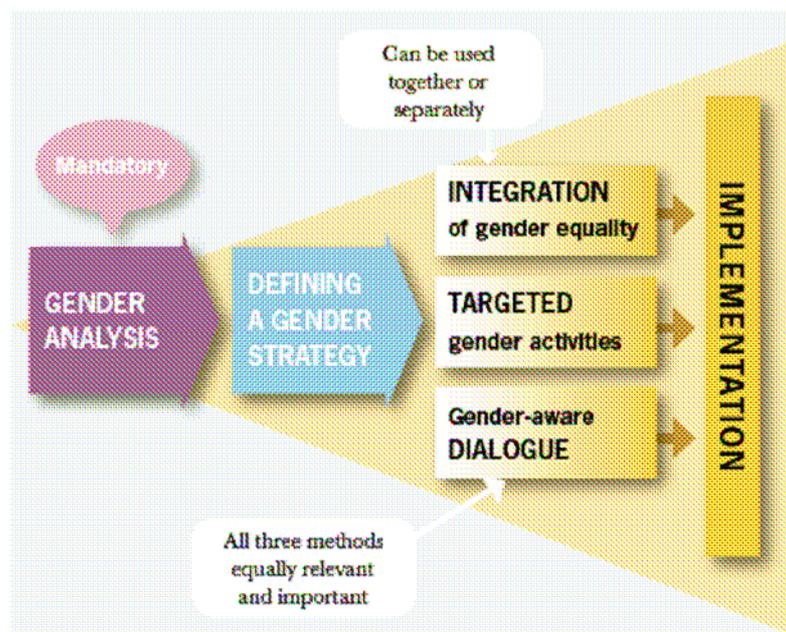
#### **The Mainstreaming Strategy**

The international community agreed during the 4<sup>th</sup> World Conference on Women in Beijing 1995 that gender mainstreaming would be the strategy for achieving gender equality and then, Sweden has employed this strategy since then.

For Sida, the mainstreaming strategy means that all Sida's actions must be carried out in a gender aware manner and aim to contribute to gender equality. All Sida's actions must therefore be based on a good understanding of the gender specific needs, opportunities and constraints of women and men, girls and boys in the given context as well as the specific structural problems to be overcome in order to achieve gender equality. *Gender analysis* is hence the starting point for being able to identify or choose development objectives in any context. The overall objectives for Sida's interventions in a country will then include improvements/benefits for both women and men of all ages and changes of the power structures that prevent women and men from enjoying the same rights and opportunities. These objectives will need to be monitored and followed up with sex disaggregated statistics and indicators on gender equality. Sida employs a *three pronged mainstreaming strategy* to achieve the identified gender equality results in partner countries:

- 1) Political dialogue on gender equality and women's rights and roles in development.
- 2) Targeted activities in order to strengthen specific groups or issues
- 3) Integration of gender equality into programmes and projects.

The gender analysis will provide guidance on which method(s) to use. They could be used separately or together although in most countries the three methods are used together.



*Political dialogue* is carried out with representatives of the government, civil society and the general public of partner countries, with regional partners, multilateral organisations and in other actors in global fora. Examples span over dialogue for inclusion of gender equality targets and indicators in poverty reduction strategies, Ambassadors writing articles on the problem of gender based violence, desk officers insisting on inclusion

of gender analysis in proposed programmes, support to CSOs analysis of a particular problem and their advocacy around it, global advocacy, etc.

*Targeted interventions* are often needed for addressing unequal power relations and structural discrimination, for particular target groups in need of specific support or for issues that are too complex or too sensitive to be included in integrated programmes. Common examples within Sida are: so-called national machineries for gender equality, men's work on challenging gender norms, capacity building of women running for political office, campaigns and awareness raising for changing norms or on gender based violence, initiatives on trafficking in women etc.

*Integrated interventions* are all those that are part of Sida's overall work in a particular country that contribute to gender equality but where it is not the primary/main objective. Such interventions will ensure that women and men can participate equally and both benefit. Examples are; ensuring that both women and men engaged in agriculture are enabled to benefit from extension services, providing gender training as part of the capacity building programme for civil servants, ensuring women's equal participation in governance programmes, ensuring that reform of business environment address also the gender specific problems faced by women and men, that gender specific indicators are included in budget support etc.

## **The institutional set up**

As the mainstreaming strategy pertains to all Sida's operations it also implies that all desk officers are responsible for mainstreaming gender concerns in their contributions. Sida is currently undergoing organizational changes but the following institutional set up is in place today with the

purpose of assisting desk officers in their endeavours to mainstream gender:

The *Gender Equality Team* located in the Policy Pillar<sup>1)</sup> is the owner of the gender equality policy and responsible for facilitating policy compliance by conducting gender training of Sida staff, developing methods and guidelines, facilitating the network of gender focal points, and providing advice to Operations/Country Teams when developing country strategies or in contributions. The team currently consists of four policy specialists and one head of the team.

The *network of gender focal points* is an informal network of people who have volunteered to have this responsibility in the country team. There is no rule that all country teams should have a focal point and there are no terms of reference for what a gender focal point should do which means that it varies from receiving and disseminating information from the Gender Equality Team to being a proactive gender advisor to other team members. The network works fairly well as a forum for mutual learning and exchange.

The *gender help desk* is managed by a Swedish university and procured by Sida to provide short input in country strategy processes and in contribution preparation. Desk officers can send proposals for programmes to the help desk in order to get advice on how to strengthen

---

1) Sida is currently organised in three pillars: Policy, which is responsible for global dialogues and reaching consensus, knowledge development and advice, quality assurance and competence; Operations, which is responsible for the implementation of the development co-operation; and Management, which is responsible for control and planning functions as well as service to the rest of the authority.

the gender equality dimensions in the programme.

The *Policy and Strategy Committee* has a quality control function rather than that of a support function to country teams. Its role is to scrutinize proposals for cooperation strategies and policies prior to their submission to the Director General and to provide general advice to the country or policy team submitting the proposal. The Gender Equality Team is represented in the committee.

Several Swedish and international evaluations have shown that mainstreaming strategies are ineffective unless there are sufficient human and financial resources allocated to this task and specialist capacity to facilitate the endeavour. The 2010 evaluation<sup>2)</sup> of Sida support to gender equality reiterate these findings and highlights that Sida desk officers seldom have the time or the expertise to effectively mainstream gender, identify strategic opportunities or to play a major role in advocacy and dialogue. The Gender Equality Team is advocating internally for making Country Directors formally responsible for policy compliance and for formalizing focal point responsibility with sufficient time and resources to operate as gender advisors on country level.

#### 4. Gender and Aid Effectiveness

Although there has been general consensus behind the principles of aid effectiveness there has been concern among advocates for gender equality that aid effectiveness as outlined in the Paris Declaration would undermine

---

2) Sida Evaluation 2010: 1 “Gender Equality in Swedish Development Cooperation” by Gabriela Byron, Charlotte Örnemark, Pauline Nyamweya, Mulunesh Woldemariam. Article no: SIDA61257en

the work on gender equality with its strong focus on government ownership, since governments do not always prioritize gender equality despite being party to international and regional agreements on gender equality. This concern has been addressed through the Accra Agenda for Action(AAA) with the broadened notion of ownership to include also civil society organizations, parliament, local governments, research institutes, media and the private sector. The AAA also brought recognition of the importance of gender equality and respect for human rights for the results of aid and put more emphasis on the effectiveness of aid i.e. on outcomes and impact. It further contained important commitments to ensure that development policies and programmes are designed and implemented in ways consistent with agreed international commitments on gender equality.

The broadened and inclusive aid effectiveness agenda implies opportunities to intensify the work to integrate gender equality throughout development cooperation and achieving better results in terms of gender equality. But it also involves new ways of working and requires new methods to be developed with greater focus on structures of accountability. Not the least does the work of civil society organisations become crucial in setting the agenda and monitoring results. Below are some suggestions for how development partners can support gender equality within the aid effectiveness agenda.

### Ownership

Democratically elected institutions, research institutions, civil society organizations including women's organisations and others working for gender equality should to a greater extent be involved in the development of national development strategies. Donors need to advocate for their

inclusion and work to strengthen civil society in general and women's organisations in particular in their role as actors putting gender equality on the political agenda and in their monitoring role of ensuring that existing legislation on gender equality is being implemented.

#### **Alignment and use of country systems**

The so-called national machineries for gender equality that exist in many partner countries should be drawn upon more systematically in development cooperation and supported through both dialogue and financial contributions. The national machineries for gender equality need clear political mandate, adequate resources and capacity as well as real political influence. The corresponding institutions on local level need to be strengthened as do committees on gender equality in national and local parliaments.

In the context of general budget support is crucial that dialogue efforts are made to ensure that poverty reduction strategies or national development plans have clear targets on gender equality and measurable process and impact indicators. The support to organizations in civil society working for gender equality is an important complement to general budget support.

#### **Harmonisation**

Gender equality should be highlighted in coordinated donor efforts through joint gender analysis, evaluations and dialogue. The EU Action Plan for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation commits EU member states to resume lead position on gender equality among donors in partner countries. Donor coordination and harmonization should depart from international human rights conventions

and regional agreements on human rights as these form a normative framework between states.

### **Managing for results**

The national systems for planning, public financial management and follow up need to be supported in order to be more gender responsive. Policy based budgeting in general and gender responsive budgeting in particular are important tools in the use of country systems in managing for results. Donors should advocate for poverty reduction strategies and national development plans to have clear gender equality objectives that are possible to follow up on. It is important that indicators not only focus on process or output but that results are measured in terms of how well development efforts empower women and men, increase their decision making power and ability to make strategic life choices. The national capacity for producing sex disaggregated and gender specific statistics e.g. gender based violence, data on time use etc need to be strengthened in order to facilitate analysis of gender specific development challenges and enable monitoring of results for women and men, girls and boys.

### **Mutual accountability**

Development partners should use human rights and gender equality systems with its conventions, treaty bodies and special procedures to establish broader ownership and as an accountability mechanism in itself. Donors should support reporting and monitoring of these conventions in terms of gender equality. Civil society and national machineries for gender equality could contribute to improved systems for accountability and should therefore be supported. Initiatives for preventing and decreasing corruption and its effects should be supported e.g. through increased

transparency and equal access to information for women and men.

The Aid Effectiveness agenda also implies some *challenges* to the work on gender equality:

- It is a lot easier for a donor to ensure that individual projects are designed to ensure that it delivers empowering results for both women and men than in ensuring that the entire system for planning, implementing and follow up is gender responsive. It also takes longer time to change systems than to change projects.
- Dialogue becomes an increasingly important tool in aid effectiveness but getting gender equality onto a harmonised agenda for dialogue among all donors is a challenge in contexts where donor– government dialogue is very formalised such as in Zambia where the government has limited donors to a short list of agreed issues of dialogue and in Mozambique where dialogue mainly place through biannual monitoring of the performance of the PRSP implementation. Donors here need to seek other avenues of dialogue such as media and rather act as brokers of dialogue i.e. through facilitating dialogue between civil society actors and government partners.
- The broader and more inclusive commitments in AAA were not followed by new/developed indicators. Hence, there is a need to develop these indicators and DAC GenderNet draft indicators are commendable.
- The alignment agenda is focused on systems in a technical dimension. The challenge is to broaden alignment to include greater

use of constitutional and other legal instruments, international commitments and obligations, and national, regional, provincial and sectoral strategies, including those related to gender equality and women's empowerment.

- The coordination groups consisting of donors and government partners (and sometimes NGOs) are important fora for alignment but coordination groups focusing specifically on gender equality are often taken as an excuse for not discussing gender issues in the sector specific groups such as agriculture or economy as “they are discussed in the gender group”. Often the government partner such as a ministry for women affairs or a government agency for gender equality is a partner with little political influence on development planning and little human and financial resources to advocate or build capacity within line ministries. Sometimes the coordination groups even lack a government partner. The coordination groups are nevertheless often strategic fora for forming alliances among gender focal points within donors, for exchange of information that helps building on each others' work and for strategizing on what issues to highlight in the sector specific coordination groups. These groups - be they formal coordination groups or informal networking fora for all kinds of partners - become all the more important with the new architecture for development cooperation. When the opportunities for dialogue narrow, we as development partners need to make sure that we have a harmonized agenda with few priorities and a very strategic plan for when and where we jointly can advocate for gender equality. Ensuring that gender issues are addressed in sector specific coordination groups are particularly important and this can only be achieved through mutual cooperation between the often very

few gender focal points in donor agencies.

Despite challenges, the aid effectiveness agenda as formulated in AAA holds promising opportunities that we as development partners can make the most of by working together, particularly so with civil society partners.

## 5. Working with Civil Society Partners

With AAA civil society organizations went from being seen as an actor in general, albeit important such, to being one of the owners of development priorities which is a significant shift in perspective. Sida works with civil society partners in a number of ways:

### As important actors in their own right

Sida supports civil society organizations including women's organizations in most of Sweden's partner countries either directly or through a re-granting international organisation. In the context of aid effectiveness, Sida has moved from project support to programme based approaches or core support where Sida supports the organisation's own strategic plan and own systems for financial management and monitoring rather than different projects with separate reporting requirements.

Sida also supports women's organizations and other advocates for gender equality on the global level, often with a re-granting component such as Association for Women in Development and Mama Cash.

#### As agents of change

While the national(state) systems for gender equality and human rights are crucial for ensuring gender equality, the state is not the place where innovation grows or where empowering approaches or methods are best developed. Women's organizations and other organizations working in participatory manner with gender equality are better suited for this task.

#### As bearers of knowledge

Sweden also cooperates with civil society organizations as bearers of knowledge. An example is how a Swedish Ambassador in Kenya met with key civil society organizations prior to important meetings with government officials in order to gather their views on the topic that was to be discussed in the meeting. Sida also works as a broker of dialogue by creating spaces where civil society actors can meet with policy makers or government representatives or by helping draw public attention to publications or actions by civil society organizations.

## 6. Examples of Good Practice

Below are a few examples from Sida's work from each of the three components of Sida's mainstreaming strategy. Please see the Sida evaluation for more examples and lessons learned.

### Dialogue on national and international level

#### Rich and Poor Project(RAPP) in Kenya

RAPP was a dialogue project in Kenya where the Swedish Embassy

was also one of three implementing partners. The project was based on a three partite agreement between the Swedish Embassy, the Government of Kenya (Ministry of Planning and National Development) and the international NGO Society for International Development (SID). The project was initiated in 2004 to facilitate national public debate and discussions on poverty, inequality and growth. In particular, it focused on three inequalities - income inequality, regional inequality and gender inequality - with decision-makers, civil society, donors and the media as primary target groups. The programme had three components: (i) research, (ii) publications and (iii) public advocacy. After some political setbacks, the project led to a National Conference on Inequality and Growth in 2007 and some more in-depth readings on cultural and historical aspects of inequality, including gender inequality.

The main outputs of the programme - the publication of "Pulling Apart: Facts and Figures on Inequality in Kenya" (by SID, 2005), together with the newspaper op-eds written by the Swedish Ambassador and the extensive media coverage sparked a hot public debate on the issue of inequality, including gender inequality - much due to the political events taking place in the country at the time. Another output of the programme was a series of seminars for the dissemination of the Ministry of Planning & National Development's poverty which visualised regional inequalities down to district level. This was followed by a second volume showing inequalities down to constituency level (of political importance in relation to Constituency Development Funds for the 2007 elections) and a major National Conference on Equity and Growth. These studies have been widely referenced and used in Universities as reading materials.

#### Effective donor coordination in Moldova

Sida established a donor group on gender equality in 2005 and is the lead donor in this area. Sida has been funding a large programme on promoting gender equality in national strategies and policies since 2006. The project was implemented by UNIFEM and the project team from UNIFEM provided valuable logistics support to organize regular donors meetings and published a quarterly Gender Newsletter in 3 languages. In this context, Sida and Dfid organized two joint trainings on gender analysis and gender mainstreaming across different sectors to the group of donors present in Moldova and national counterparts. The donor group on gender equality operates on the basis of approved terms of reference and a concept document. The group has together with the government developed a joint set of indicators for monitoring government progress in terms of gender equality. The most visible result of this cooperation and coordination was the establishment of a joint donor's platform and active involvement in policy dialogue with the government of Moldova during the process of elaboration of the National Development Strategy 2007-2009. The group also developed a joint position paper on gender equality as a human right issue and pre-requisite for sustainable development, which was finally accepted by the Government and 8 entry points on gender equality were included in the National Development Strategy. In addition, the new Cabinet which came in power in October 2009 has taken gender equality seriously and the new government plan of activity focusing on EU integration has clear gender perspective in some of the priority areas.

#### Gender as special theme in IDA 16 negotiations

Sida supports the gender action plan of the World Bank, the so called "Gender as Smart Economics" which contains a number of projects including the global indicator Doing Business Gender/Equal Opportunities

Index. In this context Sida raised the importance of moving ahead with gender mainstreaming in the World Bank's different operations in general and in IDA in particular. In January 2009 Sida took initiative of gathering and informal working group of active OECD/DAC GenderNet members (including Germany, UK, Canada, Denmark, Norway and the Netherlands) with the aim of making gender equality a special theme in IDA 16. In Sweden Sida mobilised high level actors working with international development banks and development cooperation including the Swedish Minister behind this objective. These joint endeavours resulted in gender being included as a special theme in IDA 16.

## **Integration of gender into projects and programmes**

### **The Agricultural Support Programme in Zambia**

The Agricultural Support Programme (ASP) was a project which ran between 2003 and 2008 with the aim of contributing to poverty reduction by improving livelihoods of small-scale farmer households. This was to be done by improved food and nutrition security and increased income through the sale of agricultural-related products and services. The project had five components; Entrepreneurship and business development; Land, seed, crop livestock development; Infrastructure fund; Improved service delivery of support entities, and Management information and learning systems. The project reached 44,000 small-scale farming households in selected agricultural camps and the local service providers needed for the development of these households.

The project has been evaluated in a forthcoming thematic Sida evaluation on gender aware approaches in agriculture programmes with interesting results. The success story of the project in terms of gender

equality is largely ascribed to the Household Approach which aimed to reinforce extension messages initially communicated at the community level. It was a process whereby individual meetings households and camp facilitators take place over a period of three years. All adult household members(husband, wife and older children) participate in setting the household vision and preparing an action plan, work together during implementation, and share the benefits together. Children are important because they are sometimes the only literate people in the household and thus are important to proper accounting. The household approach, in combination with training in the five technical components of the programme, has contributed decisively to the involvement of women farmers in the programme. As a consequence, farmers firmly believe that agricultural output has increased and food security at the household level has been greatly improved. Furthermore, the attitudinal changes that have been wrought with respect to the cultural norms governing 'male' and 'female' roles and responsibilities are astonishing, particularly given that the time period has been so short. These changes are also appreciated by both women and men. The main reason is simply that the gains to intra-household cooperation are seen so quickly. Maximising everyone's involvement in the household economy makes economic sense. Critically, empowering women has not been seen to disempower men. Rather, both men and women have felt empowered because intra household relationships are less tense and more productive. Men not only appear to have better relationships with their wives; they appear to have forged closer relationships with their children.

Sida was set on funding a continuation of the project and in the name of Aid Effectiveness it was decided that a next phase of the project would have a different implementing structure. ASP was implemented by an

implementing agency independent of government structures but worked through the Ministry of Agriculture and Cooperatives and the next phase of the project would be owned and implemented by the Ministry. The household approach has been questioned in this process as it was perceived as being too costly and supporters of the household approach has questioned the capacity of the Ministry of Agriculture and Cooperatives to provide the necessary management and knowledge to implement the household approach. The discussions are still ongoing.

## **Targeted initiatives**

### **National machinery for gender equality in Bosnia and Serbia**

National machineries for gender equality are, as mentioned above, key actors in the context of aid effectiveness and institutions that Sida increasingly strives to support. Two examples of Sida support to such institutions, albeit fairly new, are the Gender Equality Directorate in Serbia and the Gender Equality Agency in Bosnia Herzegovina. In Serbia the Gender Equality Directorate did not have the capacity to develop a programme document which Sida could support why Sida and the Directorate procured a support consultant that could assist the directorate in developing such a programme that could be submitted for joint financing. Similarly in Bosnia, Sida provided some consultant support in order to facilitate the creation of a Fund for the Implementation of the Gender Action Plan which will support not only the Gender Equality Agency but similar entities on each level of government in the Federation and the Republic. Both programmes are ambitious in terms of activities and expected results and while impact results remain to be seen, there has been significant positive attention to the programmes and subsequent increase in status of the agencies.

### Integration of Gender into Public Expenditure Review

The Public Expenditure Reviews carried out by the World Bank aims to examine key issues in public finance and to recommend appropriate fiscal policy reforms. It serves as a basis for informed dialogue with government and key stakeholders on selected issues in public finance. The PER tend to be gender blind why Sida in Moldova and Zambia funded gender experts to join the World Bank team responsible for carrying out the review. The initiative meant that the PER included gender analysis expenditure which made gender inequalities visible and provided a basis for dialogue among donors and government partners.

## 여성과 남성 모두를 위한 개발 성과의 강화

니나 슈트란트베르크

(스웨덴국제개발협력청 양성평등팀 정책전문가)

### 1. 스웨덴 국제개발협력청(Sida) 소개

스웨덴 국제개발협력청 Sida는 스웨덴 의회와 정부의 감독 하에 운영되며 스웨덴 외무부의 관할 하에 있다. 스웨덴 정부는 스웨덴 개발원조정책의 목표를 달성하기 위해 Sida의 운영과 직무를 관리한다. 정부 운영지침을 통해 Sida의 업무 수행 방식을 간략하게 설명할 수 있는데, 예를 들면 기관이 파트너 국가들과 어떻게 협력해야 하며, 그 안에서 그들의 업무를 어떻게 조직해야 하는지 등에 관한 것이다. 정부의 연간 지출계획서는 Sida가 수행해야 할 업무 목표와 할당된 예산을 제시하며, 또한 국가간 협력, 지역간 협력, 특정 부문의 이슈와 기관운영 등과 같은 기관의 다양한 활동의 예산 분배에 대해서도 명시하고 있다. 2010년 스웨덴의 개발 원조 예산은 약 314억 스웨덴크로나(SEK, 한화 약 4조 8천억원)이고, 이 예산의 약 160억 스웨덴크로나(SEK, 약 2조 4천5백억)가 Sida에 할당되어 있다. 나머지는 주로 스웨덴 외무부를 통해 집행된다.

### 2. 개발협력에서 양성평등에 관한 스웨덴의 정책

#### 연혁

양성평등은 지난 수십 년간 스웨덴 개발협력의 핵심 분야였으며, 1996년에 개발협력의 6대 주요 목표 중 하나가 되었다. 양성평등은 또한 개발협력 전

체에 있어서도 주요 이슈이다. 2003년, 스웨덴 의회는 공평하고 지속가능한 세계 개발의 달성을 위한 종합적인 목표로서 ‘스웨덴 개발정책’을 승인했다. 스웨덴 개발정책은 정부의 종합적 정책을 안내하고 이에 대한 정보를 제공하는데 다음의 두 분야, 즉 빈곤에 처한 사람들에 대한 관점, 그리고 인권에 대한 관점에 기반하고 있다. 빈곤에 대한 관점은 인간의 존엄성, 현실, 경험, 가난한 사람들에 대한 우선적 배려 등을 기반으로 하는데, 각 개인을 여성과 남성, 소년과 소녀로 구분하여 초점을 맞춘다. 개인의 자유와 권리는 인권에 대한 관점의 중심 기조를 형성한다. 모든 프로그램과 토론은 개발에 있어서의 빈곤 관점과 인권 관점을 통합적으로 고려해야 한다. 인권에 기반한 접근법은 투명성, 개방성, 책임, 참여, 그리고 인간 존엄의 평등, 권리/비차별의 원칙과 기준들에 근거하고 있다. ‘스웨덴 세계개발정책’은 인권, 민주주의, 굿 거버넌스와 함께 양성평등을 하나의 기본가치로서 수용하고 있으며, 양성평등과 여성의 권리는 스웨덴 개발협력의 핵심적 가치에 해당한다. 양성평등은 또한 이 정책의 8개 “중점구성요소” 중 하나이기도 하다.

이에 더하여, Sida는 개발 협력에서 양성평등 정책을 통해 위의 내용을 재확인하는 동시에, 여성과 남성, 소녀와 소년 간의 평등을 위한 원칙적 문제로 권력구조(Power Structures)에 보다 초점을 맞추어야 한다는 점과, 양성평등은 이들간의 관계(Relationship)에 관한 문제라는 점을 강조한다.

### 새로운 스웨덴 정책에서 여성에 관한 초점

양성평등에 관한 Sida의 정책은 [조만간] 전 정부차원의 정책으로 대체될 예정이다. 정부차원의 정책이 되면 스웨덴 개발협력의 모든 분야에서 양성평등의 중요성이 강화되고, 중점 분야에 대한 정부의 개입 수준도 높아질 것이다. 여름 이전에 이 문제가 결정될 것으로 보이는데, 정책의 구체적 내용이 아직 알려지지 않았음에도 불구하고 남성과 여성 모두와 관련한 양성평등에 대해, 또한 일상생활에서 남성과 여성 모두를 제한하는 규범이나 관행들에 대해 도전하는 중요한 내용들이 포함될 것만은 분명하다. 정부는 다음의 분야에서 성과를 얻고자 한다.

**여성의 정치참여(Woman's political participation) 확대:** 정치 과정에 참여하는 여성과 남성의 기회균등 보장, 지역 뿐 만 아니라 국가 단위의 공식적, 비공식적 정책결정 과정과 토론에서의 동등한 대표권, 정치적 내용에 관한 평등한 영향력 등을 통해 달성

여성들이 보다 전략적으로 삶의 방향을 선택할 수 있는 조건으로서 **여성의 경제 역량 강화(Women's economic empowerment):** 핵심적인 경제적 자원과 기회에 대한 접근과 조정, 노동시장의 구조적 성별 불평등 제거, 남성과 여성 간의 더 많은 무급 노동의 공유를 통해 달성

자기 자신의 육체, 성, 정체성과 생식을 통제할 권리로서 **성과 생식건강에 대한 권리(Sexual and reproductive health and rights, SRHR)**의 개선: 자신의 성 정체성과 성적 권리에 대한 온전한 소유, 이에 대한 조언과 지식 뿐 만 아니라 성과 생식건강 및 의료 혜택을 받기 위한 모든 여성과 남성을 위한 정책들, 또한 안전한 낙태에 대한 접근권을 포함하는 모성 권리의 개선 등을 통해 달성

**여성, 안전 및 젠더에 기반한 폭력(women, security and gender based violence)**의 문제: 분쟁 시기나 분쟁 이후와 마찬가지로 평화 시기에도 여성과 남성의 안전보장을 개선하고, 젠더에 기반한 친밀한 관계에서의 폭력, 분쟁 시기나 분쟁 이후의 인도주의적 상황에서의 폭력, 동성애자에 대한 폭력, 명예에 따른 폭력, 여성 및 인신매매 등의 퇴치를 통해 달성

한 가지 분명한 사실은, 스웨덴 개발정책에서의 양성평등 목표는 상당히 오랜 시간의 역사적 산물이었다는 점이다. 이 과정을 통해 의회와 정부, 그리고 Sida는 양성평등이 그 자체로 중요한 과제이자 개발협력 과정에서 더욱 노력을 기울여야 한다는 점에 대해 성공적인 정치적 합의를 만들어 냈다. Sida의 정책은 또한 양성평등을 여성과 남성, 소녀와 소년간의 관계로 개념화하는데 성공했으며, 남성과 여성이 양성평등을 통해 각각의 혜택을 얻는다

는 점을 확인시켰다. 대부분의 Sida 직원들은 양성평등이 단지 여성에 관한 문제만은 아니라는 것에 동의한다. 물론 이후에 설명될 정책들의 시행에 여전히 어려움이 있지만, Sida 직원들은 양성평등의 목표를 견고한 가치로 인식하고 있다.

### 3. 개발협력에서 젠더 관점의 통합

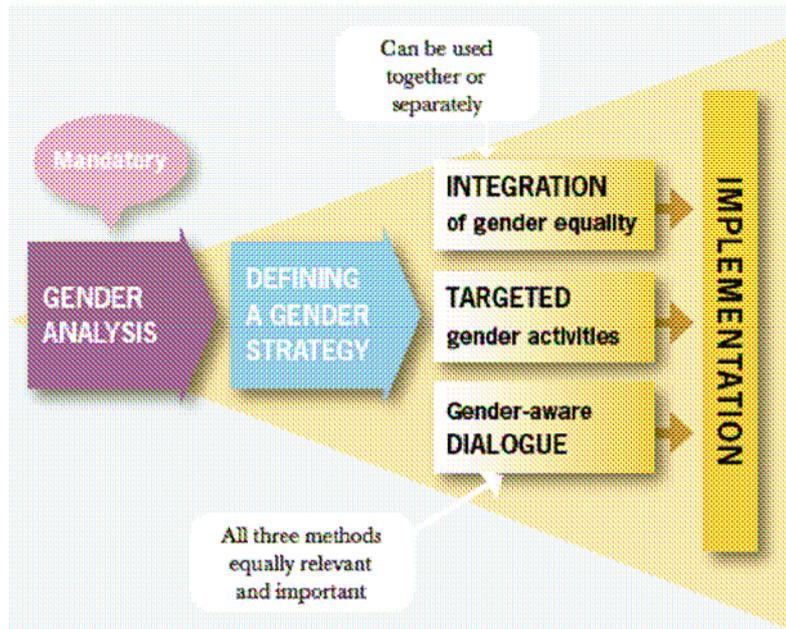
#### 주류화 전략

국제사회는 1995년 ‘제4차 세계 베이징 여성회의’에서 양성평등의 촉진을 위한 성 주류화 전략에 동의했고, 이후 스웨덴은 이 전략을 적용하고 있다.

Sida에 있어, 성 주류화 전략은 Sida의 모든 활동이 양성평등에 공헌하기 위한 목적에 부합하고, 또한 그것이 젠더 인지적 방식으로 수행되어야만 한다는 것을 의미한다. 그러므로 Sida의 모든 활동은 양성평등의 달성을 위해 극복되어야 할 근본적인 구조적 문제들뿐 아니라, 어떠한 맥락 속에서도 여성과 남성, 소녀와 소년의 서로 다른 필요, 기회, 제약들을 젠더 인지적 관점에 근거해서 올바르게 이해하는 바탕에 서 있어야 한다. 따라서 **젠더 분석 (Gender Analysis)**은 어떠한 맥락 속에서도 개발의 목표를 정의하고 선택할 수 있도록 하는 출발점이 된다. 국가적으로 볼 때, Sida의 개입이 추구하는 궁극적 목표는 모든 세대의 여성과 남성 모두를 위한 진보와 수혜, 여성과 남성이 동등한 권리와 기회를 누릴 수 있는 조건을 억압하는 권력구조의 변화를 포함하게 될 것이다. 이러한 목표는 양성평등에 관한 세분화된 성별 통계와 지표들에 따라 확인되어야 한다. Sida는 파트너 국가에서 양성평등 결과를 확인하기 위해 다음과 같은 **3가지의 주류화 전략**을 사용 한다:

1. 양성평등과 개발에서의 여성의 권리 및 역할에 관한 정치적 대화
2. 특정한 그룹이나 이슈를 강화하기 위한 타겟형 활동
3. 프로그램과 프로젝트에서의 양성평등 관점의 통합

젠더분석은 이러한 방법들이 어떻게 사용될 수 있는지를 보여줄 것이다. 대부분의 국가들에서 이 세 가지 방식은 함께 나타나지만, 필요에 따라 분리하여 사용할 수도 있다.



**정치적 대화(Political dialogue)**는 파트너 국가의 정부와 시민사회, 일반 대중의 대표자, 그리고 지역파트너와 다국적 기구, 글로벌 포럼에서의 서로 다른 행위자들 간에 이루어지는 [대단히 폭넓은 범주의] 행위이다. 예를 들어, 빈곤퇴치 전략에 양성평등 목표와 지표를 포함하기 위한 논의, 젠더에 기반한 폭력의 문제를 언급하는 외교적 서한, 제안된 프로그램들에 젠더 분석적 내용을 포함시키자고 하는 사무국의 논의, 특정 문제들에 대한 CSOs의 분석 지원과 그 문제들에 대한 그들의 초국적 지지를 이끌어 내는 것들이 모두 포함될 수 있다.

**타겟형 개입(Targeted interventions)**은 주로 불평등한 권력관계와 구조적 차별의 개선이 필요한 경우에 사용되는데, 특히 특정한 지원

을 필요로 하는 특수한 목표 집단, 혹은 너무 복잡하거나 민감한 이슈로 인해 젠더 관점을 포함시키기 어려운 프로그램 등에 적용될 수 있다. Sida 내부에서 볼 수 있는 일반 사례는: 양성평등을 위한 국가적 기제, 젠더 규범에 반대하는 남성들의 행동, 여성 정치인의 능력 배양을 위한 활동, 젠더에 기반한 폭력이나 규범의 변화를 위한 캠페인과 인식 제고, 여성 인신매매에 대한 이니셔티브 등이다.

**통합적 개입(Integrated interventions)**에 해당하는 모든 활동들은 그 자체가 주요한 목적은 아니지만, 개별국가에서 양성평등의 발전을 위한 Sida의 전반적인 활동에 모두 포함되어 있다. 그러한 개입은 여성과 남성이 동등하게 참여하고 공평한 혜택을 받도록 보장하는데 목적이 있다. 예를 들어, 농업에 종사하는 여성과 남성이 지원의 확대로부터 동등한 혜택을 받도록 하고, 공무원의 능력 향상 프로그램의 일부로서 젠더 교육을 제공하며, 거버넌스에서 여성의 동등한 참여를 보장하고, 기업 환경에서 여성과 남성이 직면하는 특정한 젠더 문제를 개선하고, 특정 젠더 지표가 예산 분배 과정에서 고려되도록 하는 일 들이다.

### 제도적 기반의 확보

Sida의 모든 운영과정에 적용되는 성 주류화 전략으로서, 모든 사무국 직원들은 그들의 프로그램에서 성 주류화를 고려해야 할 책임이 있다. 또한 Sida는 최근 조직 개편을 진행하고 있는데, 조직 개편의 방향은 성 주류화를 위한 직원들의 노력을 지원하는 목표를 포함한다.

**양성평등팀(Gender Equality Team)**은 정책부<sup>1)</sup> 산하에 있으며 양성평등 정책의 실질적 주체라고 할 수 있다. Sida 직원의 젠더 교육 수행,

1) Sida는 현재 정책, 운영, 관리의 세 축으로 구성되어 있다. 정책부는 글로벌 차원의 대화와 합의를 이끌어 내고, 지적인 발전과 조언, 질적 수준의 보장과 경쟁력을 책임진다. 운영부는 개발 협력의 실제 집행을, 관리부는 각종 활동의 권위적 근거를 제공함과 동시에 전반적인 관리와 계획을 책임지고 있다.

방법과 지침 개발, 젠더 담당자들의 네트워크 향상, 개발도상국을 위한 활동과 전략에서 국가별 팀/운영에 대한 조언 제공 등 정책실행 과정의 전반을 책임진다. 현재 4명의 정책 전문가와 1명의 팀장으로 구성되어 있다.

**젠더 담당자 네트워크(Network of Gender Focal Points)**는 [Sida 내의] 각 국가별 팀에서 젠더 분야를 담당하고 있는 직원들 간의 자발적인 비공식 네트워크이다. 모든 국가별 팀이 담당자를 두어야 한다는 원칙은 없다. 또한 젠더 담당자의 역할에 대해서도 특별한 언급은 없는데, 이는 그들이 양성평등 팀으로 부터 정보를 받기도 하고, 다른 팀 구성원들에게 선행적 조언자로서 정보를 전파하기도 하는 다양한 역할을 수행한다는 것을 의미한다. 이 네트워크는 상호 학습과 정보 교환을 위한 포럼으로서 상당히 잘 운영되고 있다.

**젠더 헬프 데스크(Gender Help Desk)**는 Sida의 지원을 받아 스웨덴 대학이 운영하고 있는데, 국가별 전략 수립 및 지원 준비 단계에서 단기 지원을 제공하는 역할을 한다. Sida 사무국은 프로그램 제안서를 헬프데스크에 보내서 각 프로그램에서 양성평등 분야를 강화하기 위한 조언을 얻을 수 있다.

**정책 및 전략 위원회(Policy and Strategy Committee)**는 각 국가별 팀을 지원하기 보다는 질적 관리기능을 수행한다. 위원회의 역할은 사무총장에게 보고서가 제출되기 전에 정책 및 협력 전략에 관한 제안서를 면밀히 검토하는 것이며, 제안서를 제출하는 국가별 혹은 정책별 팀에게 일반적인 조언을 제공한다. 양성평등팀이 위원회의 회원으로 위촉되어 있다.

스웨덴 국내와 국제적인 일부 평가는 주류화 전략의 촉진 노력이 전문 역량과 업무를 감당할 인적, 재정적 자원이 부족한 상태에서는 효과적일 수 없

다고 평가한다. 양성평등의 지원에 관한 Sida의 2010년 평가<sup>2)</sup> 역시 이러한 결과를 반복해서 보여준다. 이에 따르면, Sida 사무국은 전략적 기회를 파악하거나, [주류화 전략에 대한] 지지와 논의에서 주요한 역할을 담당하거나, 또는 효과적으로 성 주류화를 달성류화 전략은 시간이나 전문성이 거의 없다. [이에 대해] 양성평등팀은 내부적으로 각 나라별 선임적으로 성이 [성 주류화] 기회를 수행을 책임질 수 있도록 공식화 하고, 젠더 담당자들이 각 국가별 젠더 전문가로서 충분한 시간과 자원을 가지고 역할을 담당할 수 있도록 지원하고 있다.

#### 4. 젠더와 원조효과성

원조효과성의 원칙에 대해 일반적인 합의가 있었음에도 불구하고, 양성평등 관점에서 이 합의를 지지해야 하는가에 대해서는 논란이 있었다. 파리 선언에서 지적된 대로, 정부들이 양성평등에 관한 국제적, 지역적 협약에는 참여하면서도 양성평등을 항상 우선사항으로 결정하지는 않기 때문에, 원조효과성의 강조가 [수혜국의] 주인의식만을 강조한 채 [결과적으로] 양성평등에 관한 사업을 약화시킬 수 있기 때문이다. 이 문제는 아크라 행동강령(AAA)을 통해 언급되었는데, 여기서 제시한 방안은 주인의식의 개념을 시민사회 조직, 의회, 지방 정부, 연구기관, 언론과 사적 영역까지 확대하는 것이다. 아크라 행동강령은 또한 양성평등의 중요성에 대한 인식과 원조의 결과로서 인권에 대한 존중이라는 문제의식을 제기했으며, 원조의 성과나 영향 등과 같은 원조효과성에 대해서도 더욱 강조한다. 이에 더하여, 아크라 행동강령은 개발정책과 프로그램이 양성평등에 관한 국제협약에 부합하는 방향으로 계획되고 실행되도록 하기 위한 중요한 협약들을 포함한다.

광범위하고 포괄적인 원조효과성의 과제는, 개발협력과 양성평등 모두의 측면에서 더 나은 결과를 달성함으로써 [개발협력 프로그램에] 양성평등 관

2) Sida 2010년 보고서: 1. “스웨덴 개발협력에서의 양성평등”, Gabriela Byron, Charlotte Ömemark, Pauline Nyamweya, Mulunesh Woldemariam. Article no: SIDA61257en.

점의 통합을 더욱 강화할 수 있는 기회를 가져오는 것이다. 그러나 여기에는 또한 새로운 사업 방식을 포함해서 책임성의 구조를 좀 더 강조하는 새로운 방법들이 요구된다. 시민사회 단체들이 아젠다의 설정과 결과를 모니터링하는 데 핵심적 역할을 해야 한다는 것은 분명하다. 아래의 내용들은 개발 협력자들이 원조효과성이라는 아젠다에서 양성평등을 지원할 수 있는 방법에 관한 몇 가지 제안들이다.

### 주인의식(Ownership)

여성 단체를 포함해 민주적으로 선출된 기관, 연구기관, 시민사회 조직과 그 밖의 양성평등을 위한 활동들은 국가 개발 전략에 적극적으로 참여해야 한다. 공여국들은 이러한 참여를 수용할 뿐만 아니라 정치적 의제로서 양성평등 문제를 제기하는 행위자로서 일반적으로 시민사회와 특별히 여성 기관을 강화해야 하며, 양성평등과 관련한 현행법들이 제대로 이행되고 있는지 확인하는 역할을 수행해야 한다.

### 일관된 조율과 국가 시스템의 활용 (Alignment and use of country systems)

많은 협력국가들이 설치하고 있는 소위 양성평등을 위한 국가 장치들은 개발협력 분야에서 보다 체계화 되어야 하며, 관련 논의에 대한 참여나 재정에서 더 많은 지원을 받아야 한다. 양성평등을 위한 국가 장치는 보다 분명한 정치적 권위와 적절한 자원과 역량, 또한 실질적인 정치적 영향력이 필요하다. 지역 단위의 관련 기관들도 국회와 지역의회 내에 양성평등 위원회를 설치함으로써 강화되어야 한다.

일반 예산의 지원이 핵심적인데, 빈곤퇴치 전략이나 국가개발 계획은 양성평등과 이를 위한 적절한 수행과정, 결과지표에 분명한 초점을 두어야 한다. 양성평등을 위해 활동하는 시민 사회단체들에 대한 지원 역시 일반 예산의 지원에서 중요하게 고려되어야 한다.

## 조화(Harmonisation)

양성평등에 대한 젠더 분석, 평가 및 토론을 통해 공여국의 노력이 조화를 이루어야 한다. '양성평등 및 여성역량강화를 위한 EU의 행동강령'은 EU 회원국들이 공여국들 중에서도 양성평등을 위한 주도적 역할을 재개해야 한다는 것을 언급한다.

공여국간 협력과 조화는 국가 간의 규범적 관계를 형성함으로써 국제인권 협약과 인권에 대한 지역적 합의의 출발점이 되어야 한다.

## 결과 중심의 운영(Managing for results)

[정책의] 기획과 이를 위한 공공재정의 운영, 그리고 추적관리를 위한 국가 체계들이 보다 젠더 인지적 관점을 가져야 한다. 일반 예산에 기반한 정책들과 젠더 관련 특별 예산의 규모는 결과 중심의 운영에서 국가 시스템의 활용을 평가하는 중요한 수단이다. 공여국은 지속적으로 추진 가능한 명확한 양성평등 목표를 갖춘 빈곤퇴치 전략과 국가 개발 계획을 지원해야 한다. 측정 지표들은 과정과 결과 뿐 아니라, 궁극적으로 그 결과가 남성과 여성의 역량을 얼마나 발전시켰는지, 또한 그들의 삶에 대한 전략적 선택능력과 정책결정 능력을 얼마나 강화했는지에도 초점을 맞추어야 한다.

젠더에 기반한 폭력, 시간 사용에 관한 자료 등과 같은 특정한 젠더 통계와 세분화된 성별 자료를 만들어 낼 수 있는 국가 역량이 강화되어야 한다. 이는 여성과 남성, 소녀와 소년에 따른 결과 평가를 가능하게 하고, 특별한 개발 과제들에 대한 젠더 분석의 촉진을 가능하게 한다.

## 상호 책임(Mutual accountability)

개발 파트너들은 내부적으로 책임성 있는 구조와 주인의식을 확립하기 위해 협약, 조약기구, 그리고 특별한 절차들 속에서 양성평등과 인권 개념을 활용해야 하고, 공여국은 양성평등에 관하여 이러한 협약을 작성하고 모니터링하는 과정을 지원해야 한다. 양성평등을 지향하는 시민사회와 국가기구는 책

임성의 체계를 발전시킬 수 있고, 이를 또한 지원해야 한다. 가령 부패를 예방하고 감소시키기 위한 이니셔티브와 이에 따른 노력들은, 정보 접근에 있어 투명성과 공정성의 향상을 통해 여성과 남성에게 동등한 정보접근권을 부여하는 방향으로 추진될 수 있다.

원조효과성 의제는 또한 양성평등을 위한 활동에 대해 다음과 같은 몇 가지 과제(Challenges)를 포함한다.

- 개별 프로젝트가 계획과 실행, 추적관리의 전체 시스템에서 모두 젠더 인지적 관점을 담으면 좋지만, 공여국을 위해서는 결과에 있어서 여성과 남성 모두의 역량을 강화하도록 수립되는 것이 좀 더 수월한 방식이다. 또한 프로젝트를 수정하는 것이 시스템 전체를 수정하는 것보다 시간적으로 더 효율적이다.
- 대화는 원조 효과에서 점점 더 중요한 수단이 되고 있다. 그러나 이것이 많은 경우 대단히 형식적이기 때문에 공여국이 [수혜국과] 대화를 통해 양성평등 의제에서 조화를 이루어내기는 어려운 일이다. 가령, 짐바브웨에서는 대화를 통해 합의할 수 있었던 내용이 대단히 제한적이었고, 모잠비크에서는 주로 빈곤감소전략보고서(PRSP)의 실행을 검토하는 과정에서만 격년 단위로 대화가 가능했다. 이러한 상황에서 공여국은 중계자를 통한 [직접] 대화보다는, 시민사회와 정부 담당자들 간의 논의를 촉발시킬 수 있는 언론과 같은 대안적인 통로를 찾는 것이 필요하다.
- 아크라 행동강령의 더욱 광범위하고 포괄적인 협약에는 새롭게 발전된 지표들이 포함되어 있지 않다. 따라서, 이러한 지표들이 더 개발되어야 하며, DAC 젠더넷의 초안 지표들은 상당히 훌륭한 결과였다.
- 의제의 일관된 조율은 기술적 차원에서 시스템에 초점을 두고 있다. 이 과제는 양성평등과 여성의 역량강화와 [직접적으로] 관련된 부분은 물

론, 헌법과 다른 법 제도들, 국제협약과 이행의무, 그리고 국가적, 지역적 차원의 전략 등을 더 많이 활용할 수 있도록 일관된 조율을 확대하는 데 목적이 있다.

- 공여국과 정부 파트너(때로는 NGO)로 구성되는 협력 그룹은 일관된 조율에 있어 중요한 요소이다. 그러나 특별히 양성평등에만 초점을 두는 협력 그룹은 “젠더 그룹이 농업이나 경제에만 집중하는 것에 대해 성토”하는 것처럼, 종종 다른 이슈를 다루는 그룹이 젠더 이슈를 다루지 않는 구실이 되기도 한다. 여성부나 양성평등을 위한 정부 기구와 같은 정부 파트너들은 개발계획에 대해 정치적 영향력을 거의 갖지 못하며, 부처 내에서 역량을 펼치거나 확대하기에 인적 재정적 자원이 크게 부족한 경우가 많다. 때로 협력 그룹은 그러한 정부 파트너도 갖지 못하는 경우가 있다. 그럼에도 불구하고, 협력 그룹은 공여국들 간의 젠더 담당자들이 일관된 조율을 이루고, 각각의 사업을 진행하는 과정에서 정보를 교환하며, 각각의 분야별 협력 그룹에서 어떠한 특정 이슈들을 강조할 것인지에 대한 전략을 수립하기 위한 전략적 포럼이라고 할 수 있다. 이러한 그룹들은 - 그것이 공식적 협력 그룹이건 혹은 모든 형태의 파트너들을 위한 비공식적 네트워크 그룹이건 간에 - 개발협력을 위한 새로운 구조로서 특히 중요하다. 대화의 기회가 협소할 때, 우리는 개발 파트너로서 다소 유리하지 못한 조건에서도 의제를 조화시킬 수 있어야 하며, 언제 어디서 양성평등을 지원하기 위해 협력할지에 관해 매우 전략적인 계획과 우선순위를 가져야 한다는 사실을 명심해야 한다. 분야별 협력 그룹 안에서 젠더 이슈가 언급되도록 하는 것이 특히 중요한데, 이는 공여국 내에서 단지 일부 젠더 담당자들 간의 상호 협력을 통해서도 가능하다.

[이러한 과제들은] 물론 쉽지 않지만, 아크라 행동강령(AAA)에서 공식화된 원조효과성 의제는, 우리가 개발 파트너로서 특히 시민 사회 파트너들과 함께 협력함으로써 만들어 낼 수 있는 새로운 기회들을 분명히 보여준다.

## 5. 시민사회와의 협력

시민사회 조직은 그 중요성에도 불구하고 일반적인 행위자로 인식되다가 아크라 행동강령에 의해 개발의 중요 행위자로 인식되었는데, 이는 관점의 중요한 변화였다. Sida는 다음과 같은 다양한 방법으로 시민사회와 협력하고 있다.

### 스스로의 권리를 위한 중요한 행위자로서 (As important actors in their own right)

Sida는 스웨덴의 대부분의 파트너 국가들에서 직접적으로, 또는 국제기구를 통한 간접적 방식으로 여성단체를 포함한 시민사회 단체를 지원하고 있다. 원조효과성의 차원에서, Sida는 프로젝트에 대한 [직접] 지원방식에서 벗어나 프로그램의 접근방식이나 핵심사항에 대한 지원으로 방향을 전환하고 있다. 이러한 방식을 통해 Sida는 별도의 보고서를 작성해야 하는 새로운 사업을 제시하기보다, 단체들 스스로가 전략적 계획을 수립하고 재정관리와 평가를 수행 할 수 있도록 지원한다.

Sida는 또한 전 지구적 수준에서 양성평등을 위한 기구와 여성단체를 지원하며, 여성개발협회(Association for Women in Development)나 마마캐쉬(Mama Cash)와 같은 재분배 기관도 후원한다.

### 변화의 매개자로서(As agents of change)

양성평등과 인권에 관한 국가 시스템이 양성평등을 확보하는데 대단히 중요한 반면, 국가는 또한 [자체에서] 개혁이 활발하게 일어나거나, 접근성을 강화하거나, 사업방식이 가장 잘 발전되는 곳은 아니다. 이러한 과제들을 해결하기 위해서는 여성단체나 그 밖의 시민사회 단체가 양성평등을 위해 함께 참여하며 활동하는 것이 보다 적절한 방식이다.

## 지식의 전달자로서(As bearers of knowledge)

스웨덴은 또한 시민사회 단체들을 지식의 전달자로 인식하면서 협력한다. 한 예로, 케냐의 스웨덴 대사는 [케냐] 정부 관료들과의 중요한 회의를 앞두고 관련 주제에 대한 시민사회단체의 의견을 모으기 위해 핵심 단체들을 만났다. Sida는 시민 사회 활동가가 정책 담당자나 정부 대표를 만날 수 있는 기회를 만들거나, 이들의 출판물이나 활동이 대중의 호응을 얻을 수 있도록 돕는 중개자로서 역할을 담당한다.

## 6. 모범 사례들

아래에 언급할 내용은, Sida의 3가지 주류화 전략에 해당하는 각각의 Sida 활동의 몇 가지 사례들이다. 더 많은 사례와 시사점은 [위에서 언급한] ‘Sida 평가’를 참조하기 바란다.

### 국가적, 국제적 수준에서의 대화

#### 케냐의 빈부 프로젝트(Rich and Poor Project (RAPP) in Kenya)

RAPP는 케냐에서의 대화 프로젝트로서 스웨덴 대사관이 사업의 세 주체 중 하나로 참여했다. 이 프로젝트는 스웨덴 대사관, 케냐 정부(계획 및 국가 개발부)와 ‘국제적 개발을 위한 국제 NGO 사회(SID)’ 세 주체간의 협약에 기반했다. 이 프로젝트는 빈곤, 불평등, 성장에 관한 국가적 논쟁과 토의를 촉진하기 위해 2004년에 시작되었다. 특히, 이 프로젝트는 주요 목표 그룹으로 정책결정자, 시민사회, 공여국, 언론과 함께 세 가지 불평등 -소득의 불평등, 지역간 불평등, 양성 불평등- 에 초점을 맞추었다. 이 프로그램은 (i)연구, (ii)출판, (iii)공개 지지라는 세 가지로 구성되었다. 일부 정치적인 반대가 있었지만, 이 프로젝트는 2007년에 불평등과 성장에 관한 국가회의, 그리고 양성평등을 포함하여 불평등의 문화적·역사적 측면에 관해 보다 깊은 이해를 이끌어 냈다.

이 프로그램의 주된 성과는 스웨덴 대사 명의의 뉴스 칼럼과 함께 “분열의 촉진: 케냐의 불평등에 관한 사실과 통계(SID, 2005)”를 출판한 것이었다. 이는 당시 케냐에서 발생한 정치적 사건과 맞물리면서, 광범위한 언론 보도를 통해 양성평등을 포함한 불평등 문제들에 관해 공개적으로 뜨거운 논의를 일으켰다. 프로그램의 또 다른 성과는 빈곤과 관련한 지역적 불평등이 선거구 단위로 대물림된다는 것을 보여주는 ‘계획 및 국가개발부’의 연속적인 세미나들이다. 이것은 선거구 단위로 대물림 되어 온 불평등을 보여 주는 두 번째 책의 출간(2007년 선거에서 유권자 발전 기금과 관련한 정치적 중요성에 대하여)과 ‘평등과 성장을 위한 국가 회의’로 이어졌다. 이러한 연구들은 여러 대학에서 폭 넓게 활용되고 또한 인용되고 있다.

### 몰도바에서 효과적인 공여국의 협력

(Effective donor coordination in Moldova)

Sida는 2005년에 양성평등을 위한 공여국 그룹을 출범시켰고, 스웨덴은 이 안에서 가장 주요한 공여국이다. Sida는 2006년부터 국가전략과 정책에서 양성평등을 촉진하기 위한 대규모 프로그램에 자금을 지원하고 있다. 프로젝트는 유엔여성발전기금(UNIFEM)에 의해 시행되었는데, UNIFEM의 프로젝트 팀은 공여국간 정기 회의를 조직하기 위해 유용한 세부계획을 지원했으며, 3개 국어로 된 ‘젠지원뉴스레터’도 발행했다. 또한 같은 맥락에서, Sida와 국제개발부(Dfid)는 몰도바와 국제적 파트너들 사이에서, 공여국 그룹 내의 다양한 부분들을 아우르는 젠지원분석과 성 주류화에 대한 2개의 공동 연수과정을 조직해냈다. 양성평등을 위한 공여국 그룹은 공인된 참고 자료 3개개념 문서를 바탕으로 운영된다. 공여국 그룹과 정부는 공동으로 양성평등에 관한 정부의 추진경과를 모니터 하기 위한 지표를 개발했다. 이러한 협력과 조정에서 가장 눈에 띄는 결과는 공여국 공동 강령을 채택한 것과, 2007년-2009년에 걸쳐 국가개발전략을 세부화 하는 과정에서 몰도바 정부가 정책적 대화에 활발하게 참여한 것이다. 공여국 그룹은 또한 지속가능한 개발을 위한 사전조건과 인권 이슈로서 양성평등에 대한 공동의견서를 만들었다. 이 의견서는 결국 몰도바 정부에 의해 승인되었고, 양성평등에 관한 8개의 도입 조항

이 국가개발전략에 포함되었다. 또한, 2009년 10월 수립된 새로운 내각은 양성평등 정책을 진지하게 받아들이고 있으며, EU 통합에 중점을 두는 새로운 정부 계획은 몇몇 우선 과제에서 분명한 젠더 관점을 포함하고 있다.

### **국제개발협회(IDA) 16차 회의에서 특별 주제로서의 젠더 (Gender as special theme in IDA 16 negotiations)**

Sida는 세계은행의 젠더 행동강령을 지원한다. 소위 “혁명적인 경제학으로서의 젠더”라 불리는 이 행동강령은 기회균등 지수/젠더 비즈니스라는 글로벌 지표를 포함해 많은 프로젝트를 담고 있다. 이러한 맥락에서 Sida는 전반적으로 세계은행의 다양한 사업을 통해, 특별히 국제개발협회(IDA)에서 성주류화를 향한 움직임의 중요성을 강조해왔다. 2009년 1월, Sida는 IDA 16차 회의에서 양성평등을 특별 주제로 만들기 위한 목적으로 적극적인 OECD/DAC의 젠더넷 구성원들로 이루어진 비공식 단체(독일, 영국, 캐나다, 덴마크, 노르웨이, 네덜란드 등)의 통합을 주도했다. 스웨덴에서 Sida는 스웨덴 장관을 포함해 국제개발은행 및 개발협력 분야에서 함께 활동하는 고위직들의 협조를 구했다. 이러한 일련의 노력은 IDA 16차 회의에서 젠더가 특별 주제로 포함되는 성과를 만들어 냈다.

### **프로젝트와 프로그램에서의 젠더 통합 Integration of gender into projects and programmes**

#### **잠비아의 농업 지원 프로그램 (The Agricultural Support Programme in Zambia)**

농업 지원 프로그램(ASP)은 2003년부터 2008년 까지 소규모 농업 가구의 생계를 개선하여 빈곤 퇴치에 기여하기 위해 운영되었던 프로젝트이다. 이 프로젝트는 식량과 영양 안전을 개선하였고 농업 관련 생산물과 서비스의 판매를 통해 수입을 증가시켰다. 이 프로젝트는 5가지 분야로 구성되었는데; 기업가 정신과 경영개발; 농지, 종자, 작물 가축 개발; 하부기반 자금; 지원개체의 서비스 제공 개선; 그리고 정보와 교육체계 관리가 그것이다. 이 프로젝

트는 선택된 농업 캠프에서 44,000개의 소규모 농가를 지원하였고, 지역 서비스 제공자들에게 이 농가들의 개선은 필수적이었다.

이 프로젝트는 농업 프로그램에서의 훌륭한 성과와 더불어, Sida의 차기 주제인 젠더 인지적 접근과 관련해서도 그 내용이 평가되었다. 양성평등 측면에서 이 프로젝트의 성공은 무엇보다 ‘가계 접근법’ 덕분이었다. 그것은 3년간에 걸친, 캠프 운영자와 개별 가계 간의 미팅 과정이었다. 가구의 모든 성인 구성원들(남편, 부인, 성인 자녀)은 가정의 비전을 세우고 실천계획을 함께 준비하며, 그것을 실행하는 동안 공동으로 작업하고, 그 이익을 또한 공유했다. 어린이들은 그들이 때로 그 가정에서 유일하게 교육받은(읽고 쓸 줄 아는) 구성원이어서 정확한 계산이 필요한 순간에 중요한 역할을 해냈다. 가계 접근법은 프로그램의 5개 기술 요소에 대한 교육과 함께 프로그램에 대한 여성 농민의 참여에 결정적으로 기여했다. 그 결과, 농민들은 농업생산의 증가와 각 가계의 식량 안전이 현저히 개선되었음을 확인할 수 있었다. 또한 특별히 놀라운 결과는, ‘남성’과 ‘여성’의 역할과 책임을 지배하는 문화적 규범에 관한 태도 변화가 매우 짧은 시간 동안 이루어졌다는 점이다. 이러한 변화는 여성과 남성 모두가 인정한 것이었다. 주된 이유는 간단한데, 가구 내 협력의 성과가 빠른 속도로 가시화되었기 때문이었다. 가정 경제에 대한 구성원 전체의 참여를 최대화한 것이 경제적 감각을 만들었다. 정확히 말하자면, 여성의 권한강화가 남성의 권한을 약화시키는 것으로 나타나지 않았다. 오히려, 가족 간의 관계에서 긴장이 완화됨으로써 보다 생산적으로 바뀌었기 때문에, 남성과 여성 모두 권한이 강화되었다고 느꼈다. 남성은 단지 그들의 부인과 더 나은 관계를 갖는데 그치지 않고, 그들의 자녀와도 더욱 친밀한 관계를 맺게 되었다.

Sida는 프로젝트를 지속하기 위한 기금 마련을 시작했고, 프로젝트의 다음 단계에서는 원조효과성이라는 목표아래 다른 실행 구조를 수립하기로 결정되었다. ASP는 당초 정부 내의 독립적인 시행기관에 의해 추진되었으나 후에 ‘농업협동부’를 통해 시행되었고, 프로젝트의 다음 단계 역시 ‘농업협동부’

의 책임 하에 시행될 것이다. 가계 접근법은 그 실행 과정에서 비용의 과다에 대한 의문이 제기되었으며, [반대로] 가계 접근법의 지지자들은 이를 실행하기 위한 지식이나 필수적 관리를 제공하는 농업협력부의 능력에 의문을 제기했다. 이 논란은 지금도 계속되고 있다.

### 목표 이니셔티브(Targeted initiatives)

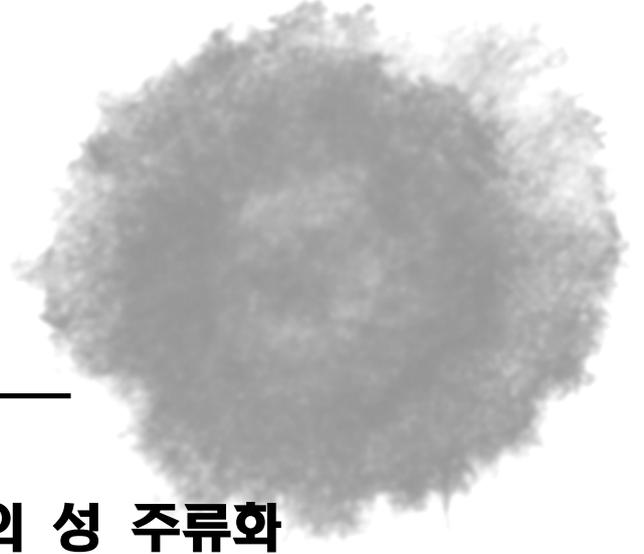
#### 보스니아와 세르비아에서 양성평등을 위한 국가 기제 (National machinery for gender equality in Bosnia and Serbia)

위에서 언급한 대로, 양성평등을 담당하는 국가 기제들은 원조효과성을 달성하기 위한 핵심 행위자이며, Sida는 그러한 기구를 위한 지원을 더욱 강화하고 있다. 이러한 Sida 지원의 두 가지 사례는 매우 새로운 것인데, ‘세르비아 양성평등국’과 ‘보스니아 헤르체고비나의 양성평등기구’이다. 세르비아 양성평등국은 계획된 양성평등 프로그램을 집행할 수 있는 역량을 갖지 못한 상황이었는데, Sida는 Sida와 양성평등국이 프로그램을 집행하기 위한 공동의 재정을 확보하지 못하는 이유에 관한 자문을 제공했다. 이와 유사하게 보스니아에서, Sida는 ‘젠더 행동계획’의 실행을 위한 기금 촉진에 대해 자문을 제공했는데, 이 행동계획은 단지 양성평등기구 뿐만 아니라 [보스니아 헤르체고비아] 연방과 [각각의] 공화국의 정부 단위에 있는 유사한 기관들에 대한 지원까지도 포함하고 있었다. 두 프로그램 모두 활동과 결과에 대해 큰 기대를 하고 있고, 의미 있는 결과가 예상된다. [현재까지] 프로그램에 관하여 매우 긍정적인 관심이 이어지고 있으며 기구의 지위 또한 향상되었다.

#### 공공지출 검토에서 양성평등 관점의 통합 (Integration of Gender into Public Expenditure Review)

‘공공지출에 대한 검토(PER)’는 공공재정에서의 핵심 이슈를 검토하고 적절한 재정정책 개혁을 제안할 목적으로 ‘세계은행’이 수행하는 사업이다. PER은 공공재정의 핵심 이슈들에 관해 정부와 핵심 이해관계자들 간의 대화를 위한 기반으로 기능한다. PER은 Sida가 세계은행의 담당팀과 공동으로

몰도바와 잠비아의 젠더 전문가들에게 자금을 지원하고자 했을 때 젠더 이슈를 도외시하는 경향이 있었다. [따라서] 이 사업의 목적은 [세계은행이] 공공 지출검토 과정에 젠더 분석적 관점을 포함시킴으로써, [재정 지출에서의] 성 불평등을 가시화하고, 공여국과 파트너 국가들 간에 이에 대한 논의의 틀을 제공하는 것이다.



---

## 일본 공적개발원조의 성 주류화

---

다나카 유미코  
(일본국제협력기구 여성과 개발 수석담당관)

Please do not quote  
연구 중인 자료이므로 인용을 삼가해 주십시오

## **Gender Mainstreaming in Japan's Official Development Assistance(ODA): focusing on JICA's Activities**

Yumiko Tanaka

(Senior Advisor on Gender and Development, JICA)

### **I. National Development Strategies and Policies**

#### **1-1. Legislative and Policy Framework**

Japan's effort on promoting gender mainstreaming in Official Development Assistance(ODA) has been advanced in parallel with the efforts for improving gender equality in Japanese society. The major policy frameworks of gender mainstreaming in ODA are ODA Charter, ODA Medium-Term Policy, the Initiative on Women in Development(1995) and Initiative on Gender and Development(2005).

#### Gender-related ODA Policies since 1990's

Year	Major Policies
1992	<b>ODA Charter</b> (including women's participation in development)
1995 (Sept)	<b>Initiative on WID</b> announced by Government of Japan at the Fourth World Conference on Women in Beijing.
1999	<b>Basic Law for a Gender-equal Society</b> (including international cooperation on WID/Gender)
2000	<b>Basic Plan for Gender Equality</b> (2001-2006), (including international cooperation on WID/Gender)

Year	Major Policies
2003	<b>New ODA Charter</b> (including promotion of gender equality)
2005 (Feb)	<b>Medium-Term Policy on ODA</b> updated(including gender equality promotion and evaluation)
2005 (Mar)	<b>Initiative on GAD</b> announced by Government of Japan at Beijing+10 Conference held in New York
2005 (Oct)	The Minister of State for Gender Equality and Social Affairs
2005 (Dec)	<b>Second Basic Plan for Gender Equality</b> (2006-2010), (including international cooperation on WID/Gender)
2010	<b>Third Basic Plan for Gender Equality</b> (2011-) to be expected.

#### 1-1-1. ODA Charter

In August 2003, the Government of Japan revised “ODA Charter”<sup>1)</sup> adopted by the Cabinet in 1992, in order to strengthen the approaches on new development challenges, including human security and peace-building. The new ODA Charter consists of five basic policies: I) Supporting self-help efforts of developing countries, ii) Perspective of “Human Security”, iii) Assurance of fairness, iv) Utilization of Japan’s experience and expertise, and v) Partnership and collaboration with the international community.

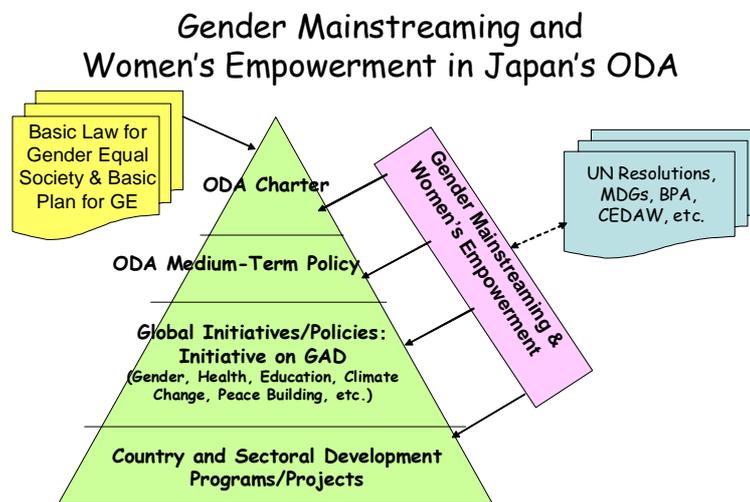
In the “Assurance of fairness” policy, it clearly stated the importance of the perspective of gender equality. In the new ODA Charter, the term “gender” was introduced and progress was made in stipulating the gender equality and women’s status based on the Gender and Development(GAD) concept.

#### 1-1-2. ODA Medium-Term Policy

Based on the new ODA Chapter, new ODA Medium-Term Policy was formulated in February 2005. Unfortunately, there is no specific paragraph

1) 「政府開發援助大綱」(平成15年) or 「ODA大綱」

mentioned about gender and development under poverty reduction, as has been done in the old ODA Medium-term Policy. However, as a preamble of Chapter 3 Priority Issues, it states that “Priority issues will be addressed in line with the following basic principles outlined in the ODA Charter: provision of support for the self-help efforts(“ownership”) of developing countries, adoption of the “human security” perspective, ensuring equity(including the perspective of gender and consideration of socially vulnerable groups).....”.



### 1-1-3. Initiative on Gender and Development(GAD)

The Government of Japan announced the “Initiative on Gender and Development(GAD)” at the session of UN Commission on the Status of Women(Beijing+10) held in New York in March 2005. The “Initiative on GAD”<sup>2)</sup> specifies the basic approaches to gender mainstreaming and concrete efforts incorporating the perspective of gender equality in various areas.

2) Refer to the Ministry of Foreign Affairs.

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/gad\\_initiative.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/gad_initiative.html))

I was one of the members of MOFA drafting committee of the Initiative on GAD.

#### 1-1-4. Basic Law for a Gender-equal Society<sup>3)</sup>

In parallel with these efforts, Japan's gender equality measures also stipulate their effort on gender in ODA. As for the gender equality efforts in Japan, "Basic Law for a Gender-equal Society" was enacted in 1999, and the Basic Plan for Gender Equality(Fist: 2000, Second: 2005, Third: 2010 forthcoming) was formulated based on this law. In the Basic Law, the Japan's contribution to international society is stated as it includes the implications that Japan will aim towards a gender equal society through international cooperation with both developed and developing countries.

#### 1-1-5. Basic Plan for Gender Equality<sup>4)</sup>

In the 11<sup>th</sup> chapter of the Second Basic Plan for Gender Equality(2005), "Contributing to the Equality, Development and Peace of the Global Community", it is stipulated that the basic direction of these measures is based on the Initiative on GAD in executing ODA and Japan will strengthen the assistance to the efforts towards gender equality and women's empowerment in all areas in developing countries.

#### 1-1-6. CEDAW in Japan

Japan ratified the Convention on Elimination of All Forms of Discrimination against Women(CEDAW) in 1985. However, it has not yet ratified the Optional Protocol to the CEDAW<sup>5)</sup>, which allows the petitions

---

3) 「男女共同参画社会基本法」: The objectives of the Basic Law is to clarify the basic principles of building a gender equal society in all areas of the society, to show the direction and to promote the effort to build a gender equal society in the country, local governments and citizens for the future in a comprehensive and well-planned manner.

4) 「第二次男女共同参画基本計画」(2005)

5) The Optional Protocol to the CEDAW was adopted in October 1999 and entered into force in December 2000.

from individual women or groups who have exhausted all national remedies. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women considered the 6th report of the State party of Japan and made a series of recommendations in August 2009.<sup>6)</sup> It pointed out the need for amending of discriminatory legal provisions in the Civil Code, strengthening its national machinery for the advancement of women, increasing representation of women in decision-making positions at all levels, among others, as internal matters. Regarding external matters, it pointed out the need for improving the protection of victims of trafficking in Japan, finding out the situations of minority women, including refugees, migrant women and foreign residence. The Committee emphasized that full and effective implementation of the Convention is indispensable for achieving the MDGs.

#### 1-1-7 Women in Development Parliamentary League(WID-PL) in Japan

In order to reflect WID and Gender perspectives in Japan's ODA and monitor the implementation of ODA policies and programs from a gender perspective, the Women in Development Parliamentary League(WID-PL) was established in 2002 by a group of female Diet members of different parties. As of May 2010, Ms. Yoko Komiyama, Democratic Party and a member of Lower House was newly selected as the Chairperson and Ms. Yuko Obuchi, Liberal Democratic Party, member of Lower House, was assigned as a Secretary.

The inaugural conference of WID-PL was held at the United Nations building in Tokyo in 2002, inviting Dr. Ing Kantha Phavi, Minister of Women's Affairs, Cambodia, and Ms. Tajjwar Kakar, Deputy Minister of

---

6) CEDAW/C/JPN/CO/6, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 7 August 2009, UN, Forty-fourth session, 20 July - 7 August 2009. Fifth periodic report was made in 2003.

Women’s Affairs, Afghanistan, as key note speakers. The WID-PL held 19 meetings between 2002 and 2010 to review such issues as UNDP/WID Fund by Japan, ODA Charter, Human Security and Gender in Afghanistan, Trafficking in Thailand and Cambodia, Gender Mainstreaming in JICA, and Violence against Women in ODA. A group of academics and NGO members, as well as officers of Gender Equality Bureau, were invited to attend the meetings as well. JICA has been collaborating with the WID-PL since its inception and supporting the secretariat works.

## 1-2. Basic Structure and Implementation

### 1-2-1. Emerging of New JICA

ODA is basically divided into bilateral aid, in which assistance is given directly to developing countries, and multilateral aid, which is provided through international organizations such as the United Nations agencies, World Bank, etc. The new JICA provides bilateral aid in the form of technical cooperation, grant aid and ODA Loans<sup>7)</sup>



\*This excludes Grant Aid which the Ministry of Foreign Affairs will continue to directly implement for the necessity of diplomatic policy.

The Japan International Cooperation Agency(JICA) has been an implementing arm for ODA bi-lateral technical cooperation and grant aid

7) Source: JICA homepage.

schemes under the supervision of the Ministry of Foreign Affairs(MOFA). The Japan Bank for International Cooperation(JBIC) has been providing bi-lateral loans to the developing countries. JICA and overseas economic cooperation section of the JBIC have merged into new JICA in October 2008.

### 1-2-2. Vision, Missions, Strategies and Guiding Principles of New JICA

JICA has announced a new Vision, i.e., “Inclusive and Dynamic Development”, in October 2008. Together with this Vision it has defined four Missions, to be achieved through four main Strategies. The four Missions are: 1) Addressing the global agenda, 2) Reducing poverty through equitable growth, 3) Improving governance, and 4) Achieving human security. The four Strategies are: 1) Integrated assistance, 2) Seamless assistance, 3) Promoting development partnerships, and 4) Enhancing research and knowledge-sharing. It has also declared a set of Guiding Principles meant to help advance its Strategies: 1) Achieving synergies of the merger: 2) Tackling complex, difficult issues flexibly with the field-based approach: 3) Fostering expertise for providing professional solutions: As an organization specialized in international cooperation, 4) Efficient and transparent operations.

### 1-2-3. Organizational Structure of New JICA

As of March 2009, JICA has 96 overseas offices to promote projects in about 150 countries. JICA has 17 branch offices in locations throughout Japan and JICA Research Institution in Tokyo. JICA has 1,664 staff, supported by thousands of Japanese experts and young and senior volunteers on both short-term and long-term contracts. It is the largest bi-lateral development assistance agency with the size of estimated US\$10.3 billion dollars.

## 2. Gender and Development

### 2-1 Gender Mainstreaming in Development Cooperation

#### 2-1-1. Background for JICA's Gender Mainstreaming

JICA initiated WID activities with establishing the Thematic Study Committee on Women and Development in 1990, consisting of external gender researchers and experts as well as JICA senior advisors and staff. The Committee reviewed the WID/Gender policies and programs of OECD/DAC member countries as well as JICA's technical cooperation projects contributing towards women's participation and their benefits from development. The Committee, after one year, submitted a report on how to promote WID/Gender in JICA and recommended to establish WID Unit in the planning department to promote gender integration in all the JICA activities and projects.

Year	Main Events related with Gender and Development in JICA
1990	• Study Group on Assistance for Women in Development was set up (Recommendations to the JICA President made in 1991)
1991	• <u>Office for the Promotion of Environment/WID</u> was established in Planning Department
1992	• Appointed personnel responsible for mainstreaming gender/WID concerns in key departments of JICA HQ and field structure
1994	• " <i>Manual on Integrating WID Considerations into Development Programs</i> " was developed
1997	• Establishment of <u>WID Council</u> (later <u>Gender Council</u> ) <sup>8)</sup> consisting of external advisors by then JICA President
1999	• Establishment of <u>Issue-based Advisory Committee</u> consisting of external gender and development practitioners and specialists <sup>9)</sup>
2002	• Establishment of <u>Internal Issue-based Network</u> , linking Global Issues Division, operational/regional departments, and field offices(experimental)
2002	• Gender/WID study group set up by gender focal points assigned in concerned divisions.
2002	• "Issue-based Guidelines: Gender Mainstreaming/WID" developed "Study Group on Development Assistance for Women in Development Phase II" was set up

2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Report on Gender Mainstreaming in ODA</li> <li>• JICA turned into an independent administrative institution(as of 1 October)</li> <li>• JICA's Mid-Term Objectives(Oct.2003–March 2007), (promotion of gender equality as one of the target to be achieved)</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• JICA's organizational reform(as of 1 April) and Gender Equality Promotion Team (GEPT) was established in Planning Department of JICA HQs</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Second Mid-Term Objectives(April 2007–March 2012) adopted the same gender objectives as the First one.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• New JICA set up, merging with a part of JBIC(as of 1 October).</li> <li>• GEPT was restructured into a new <u>Gender Equality Division, Public Policy Department</u>, responsible for gender-responsive projects implementation.</li> <li>• <u>Deputy Director of Planning Department</u> became responsible for gender policy issues and coordination among DGs of all the Department and external donors and civil society.</li> </ul>

### 2-1-2. JICA's Gender Mainstreaming Mandates

The First Mid-Term Objectives and Plans of JICA(October 2003–March 2007)stated, under Overview, as follows: “vi. Because the perspective of gender equality is important, the Agency shall make further efforts to raise the social status of women through sufficient consideration to securing active participation in development as well as the benefits of development”.

Accordingly, the First Mid-Term Plan sated as follows: “vi. Because the perspective of **gender equality** is important, the Agency shall make further efforts to raise the social status of women by ensuring they have sufficient opportunities to actively participate in and fully benefit from development. In order to achieve this, the Agency shall encourage its staff members and other related personnel to deepen their understanding of the importance of gender equality in development assistance, and strive to manage its operations in a way that gives consideration to the improvement of women's status at each step of project implementation”<sup>10</sup>).

8) W I D懇談會, 現ジェンダー懇談會

9) 課題別支援委員會(ジェンダー)

It was the first high-level policy commitment made by JICA on promoting gender mainstreaming both for its policy, program and projects as well as institutional settings. The Second Mid-Term Objectives and Plan were adopted for five years from April 2007 to March 2012. Regarding the gender equality, they adopted exactly the same statements as the First Objectives and Plan.

### 2-1-3. Institutional Setup for Promoting Gender Mainstreaming in JICA

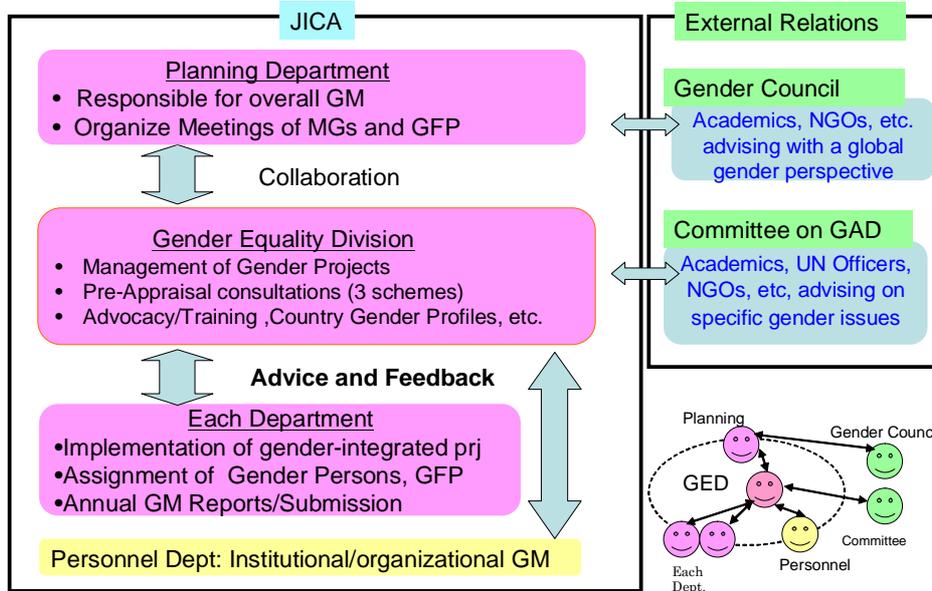
The overall responsibility for promoting gender mainstreaming is born by the Planning Department, which is in charge of organizing Gender Council meetings, Managing Directors' meetings, networking with external civil, political and other ministerial partners, and compiling annual gender report. Each department and overseas offices have appointed two gender focal persons to promote gender mainstreaming in respective department, under the supervision of the Planning Department. They submit Gender Annual Action Plans.

The Gender Equality Division of Public Policy Department is in charge of the following: i) managing gender equality promotion projects and a part of women targeted projects, ii) promoting gender integrating into technical cooperation projects, grant scheme and loan projects, iii) undertaking pre-appraisal of newly approved/being approved projects, iv) organizing Committee on GAD, v) undertaking advocacy activities, vi) conducting gender training, vii) compiling country gender profiles, etc. Senior advisors on gender and development provide quality and technical assistance to all the departments and overseas offices whenever such assistance is requested.

---

10) JICA homepage: <http://www.jica.go.jp/about/jica/>

Institutional Setup for Gender Mainstreaming in JICA, 2010



(Source: Gender Equality Division, JICA)

2-1-4. JICA Thematic Guidelines on Gender and Development

In 2009 JICA revised the former guidelines titled “JICA Thematic Guidelines on Gender Mainstreaming/WID” prepared in August 2002, in the form of “JICA Thematic Guidelines on Gender and Development”. The new Guidelines followed the principles of ODA Medium-Term Policy of 2005 and Initiative on GAD of 2005. The Guidelines took into account concepts such as Gender and Development(GAD) and gender mainstreaming, and touched as well on the connection between gender and realization of human security, as expressed in the new JICA’s mission statements. Furthermore, almost all the development issues are covered in connection with gender mainstreaming in three approaches to aid which are available to the new JICA, that is, the bilateral government loans, the grant aid and the technical cooperation. Still further, gender-related perspectives and notes

to carrying out cooperation projects in the main 17 themes are also discussed in detail.

The Thematic Guidelines categorizes JICA's Gender and Development Projects into following three categories:

**Type A. Gender Equality Promotion Project:**

These projects aim to promote gender equality through gender mainstreaming by supporting the reform of policy-making, financial, and legal systems, and supporting capacity and institutional development of a government, including national machinery and mechanism for gender equality. For example:

**Type B. Women Targeted Project:**

These projects primarily aim to empower and/or protect women, who are placed in particularly vulnerable positions in society. They include poor women, indigenous and minority women, women with disabilities, women refugees, and girls. While focusing on women, the projects approach to men as well. For example:

**Type C. Gender Integrated Project:**

These projects do not explicitly aim to promote gender equality and women's empowerment as their project purposes or overall goals, but include specific activities that contribute to promote gender equality and women's empowerment through dispatch of gender experts, implementation of gender surveys and studies, with budget allocation.

## **2-2. Gender and Aid Effectiveness**

In February 2005, the Paris High-Level Forum on Aid Effectiveness adopted the "Paris Declaration on Aid Effectiveness,"<sup>11)</sup> which aims to improve efficiency and effectiveness of aid so that MDGs will be accomplished early. The Declaration specified five principles; strengthening the ownership of an aid receiving government, cooperation between aid donors, alignment for the national policy/strategy and a management system of aid receiving government, mutual accountability, ensuring to produce a result of assistance. Also in Paragraph 42, it is clearly stated that gender equality and women's empowerment are the most important items to achieve the Paris Declaration.

Regarding performance evaluation, JICA set up its evaluation committee and MOFA also has been evaluating the JICA's performance every year, including gender objectives and plans. The MOFA's evaluation committee on JICA's performance continuously emphasized the integration of gender perspective from the pre-appraisal processes through collecting gender disaggregated statistics in every activity and project. It also concerned with monitoring and evaluation of all the projects from a gender perspective and feedback system of the results to newly formed projects.

## **3. Working with Partners**

### **3-1. Building Networks with Donor Agencies**

JICA collaborated, among others, with the following donor agencies in its effort for promoting gender mainstreaming in ODA:

---

11) Refer to OECD(<http://www.oecd.org/dataoecd/12/48/36477834.pdf>)

- OECD/DAC: JICA has been participating in annual OECD/DAC Gender Equality Network for the past decade.
- UN: JICA participated in the Commission on the Status of Women (CSW) and organized side events and workshops.
- UNDP: JICA organized annual consultation meetings and jointly conducted trainings(gender analysis, climate change, etc.) and international seminars on peace building and other themes. In Cambodia, JICA project team regularly collaborated with UNDP gender advisor to MOWA. Joint study on value chain and gender in Africa is planned in 2010.
- UNIFEM: JICA supported international seminar for UNIFEM Japan National Committee.
- FAO: JICA organized several training workshops on SEAGA in Japan.
- CIDA: JICA sent joint gender evaluation mission to Bangladesh, and joint project implementation for 2 years on GM in Indonesia
- GTZ: JICA jointly undertook study on Chronically Poor Women in Afghanistan and joint study tours of Afghan women to Iran and Pakistan
- KOICA: JICA and KOICA organized joint seminar for Afghanistan women in Korea and Japan
- TICA: Third country training on trafficking in women and children in Thailand.
- Asian Development Bank: JICA participated in seminar on infrastructure and gender held in Manila and Peru and made presentations. The third seminar is planned to be held in Tunisia targeting for African countries in September 2010.
- World Bank: JICA will be collaborating in making World Development Report on Gender to be issued in 2012.

### **3-2. Building Networks with Civil Societies and Women's Non-governmental Organizations**

JICA has collaborated with various NGOs in developing countries and Japanese NGOs through its scheme for Community Empowerment Programs and Grassroots Technical Cooperation Programs. The budget for the latter has been growing and will reach US\$30 million this year. There are three categories for Grassroots Technical Cooperation Programs.

There are about 40 women NGOs operating at the nation-wide in Japan. The UNIFEM Japan National Committee has been an active NGO supporting the UNIFEM programs and projects for women in developing countries. The Japan Women's Watch(JAWW) is an affiliate of Asia and the Pacific Women's Watch(APWW), also active networking among women NGOs in the region. The Japan National Network against Trafficking in Persons(JNATIP) has been active fighting against the trafficking of women and children in Asia and Japan. JICA has been collaborating with these organizations through seminars and specific projects.

## **4. Examples of Good Practice on Gender Mainstreaming**

### **4-1. Cambodia: Technical Cooperation Project on Gender Mainstreaming and Policy Development through Upgrading Information and Research Capacity(PGM)**

(<http://www.jica.go.jp/project/english/cambodia/0211055E0/index.html>)

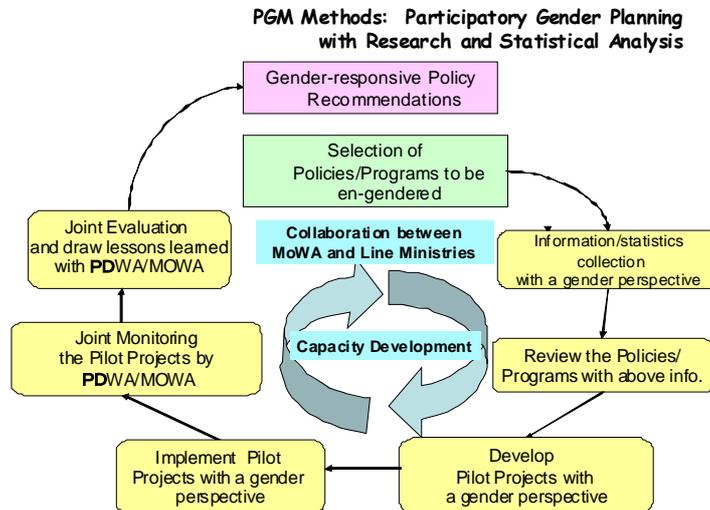
This is a JICA's Type A project to promote gender equality through upgrading the capacity of national machinery.

Although women have played an important role in the rehabilitation and reconstruction of Cambodia after the civil war, there still exist large gender gaps in social and economic status. Ministry of Women's Affairs(MoWA) was set up in 1993, which made its Five Years Strategic Plan(1999-2003), and Four Year Strategic Plan(2005-2009), to tackle these issues. The MoWA requested the technical cooperation to JICA, focusing on capacity development of MOWA on the information collection, statistical analysis, research, and policy formulation for gender mainstreaming. Thus the PGM was developed and implemented from April 2003 to March 2008.

The PGM's main purpose was to develop an effective mechanism for gender mainstreaming through upgrading institutional capacity of MoWA and the selected line ministries for promotion of gender equality in the Government of Cambodia. The PGM formed the Policy Analysis Task Force(PATF), consisting of three representatives from five line ministries, respectively, National Institute of Statistics(NIS) and representatives from NGOs. MoWA and Provincial Department of Women's Affairs(PDWA)<sup>12)</sup> played a central role. Total member was about 40 persons. The PATF members were intensively trained on PGM Methods, which focused on gender-sensitive participatory planning process with gender-sensitive research, budgeting and statistics. Five Pilot Projects were planned and implemented by these ministries in Kampong Cham Province, in order to apply the knowledge and methodologies they acquired through participatory PGM Methods.

---

12) Five line ministries were, Ministry of Agriculture, Forestry and Fishery (MAFF), Ministry of Commerce(MOC), Ministry of Industry, Mines and Energy(MIME), Ministry of Labour and Vocational Training(MLVT), and Ministry of Rural Development(MRD).



(Source: PGM Project)

For example, the PATF members of the MIME selected Cassava Quality Improvement Pilot Project under their Technology Improvement Program for Small Industry Promotion Program. The Cassava production has been traditional small-scale industry carried out by both men and women farmers in Kampong Cham Province. Most farmers were poor and needed quality improvement of Cassava they process. The PDWA and District MIME staff jointly conducted a survey and found out that the technology used by women workers to process Cassava was time consuming, un-healthy and pains taking. Women used to stay in the water for many hours for processing. The quality was not high, thus often sold with low prices to the middle persons. Thus they jointly developed alternative processing technology, as a result of which the quality improved and the women's labour time and burden were much decreased. The PGM process was carried out jointly with PDWA gender officers and MIME technicians, thus generating interdisciplinary approach to the problems and resulting synergy effects. The lessons learned from the Pilot Project were reflected to the Gender Mainstreaming Action Plan(GMAP)

of the MIME, and later with budgetary allocations were made for GMAP as well. The PGM methods were also shared with other line ministries at the Technical Working

The PGM is an effective method for policy coordination between the central and provincial level, promoting and contributing bottom-up policy formulation in the decentralizing processes in Cambodia, as well as effectively operationalizing the central policies and programs with a gender perspective. The MoWA and JICA agreed to implement the Project on Gender Mainstreaming(PGM), Phase 2, in May 2010, for the duration of five years.

### **2-1. Yemen: Technical Cooperation Project on Broadening Regional Initiative for Developing Girls' Education Project(BRIDGE)**

This is a JICA's Type B project, primarily aiming empower women, who are placed in particularly vulnerable positions in society.

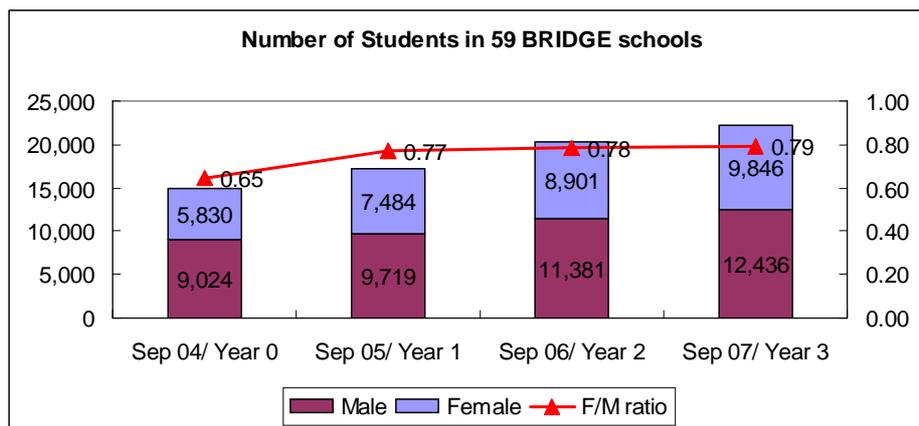
Main objective of the BRIDGE Phase1 was to develop an effective model of regional educational management based on community participation and school initiatives with the aim of improving girl's access to school. Pilot areas covered 59 schools in six(6) districts.

Main approaches of the BRIDGE were as follows:

- Involving local religious leaders to improve awareness of girls' education;
- Organizing mother's boards/groups to reflect their voices in the school management. The mothers who never went to school also

- understood about the importance to send their daughters to school;
- Conducting empowerment programs for mothers through literacy, sewing, etc.;
- Encouraging community participation to school management.

The major impact of the BRIDGE were as follows: i) the number of female students increased by 50%, while male students increased by 30%, ii) the female to male student ratio F/M) improved from 0.67 to 0.79, and iii) headmasters and teachers became more supportive to the girl's education, from 9.4% supporting girl's education at the time of the base-line survey to 96.6% by the end of the Project.



(Source: JICA BRIDGE)

The lessons learned from the BRIDGE were as follows:

- 1) Comprehensive approach is needed for improvement of school management; community participation and sensitization.
- 2) Awareness raising approach, using religious messages and contexts, is necessary.

- 3) As the direct impact of the project, more gender equal enrollment lead to more employability and more knowledge on economic and social affairs
- 4) As the Indirect impact, more social involvement of local women/mothers to community decision-making and its development, attitude change of the Islamic society towards women could cause more inclusive development.
- 5) Promoting girls' education as a community as a whole secures future possibility to the poverty reduction and economic growth.

#### **4-3. Tanzania: Technical Cooperation Project on Kilimanjaro Agricultural Training Center, Phase 2, and Project on Supporting Delivery Systems of Irrigated Agriculture (Tanrice).**

These are JICA's Type C projects, promoting integration of gender perspectives.

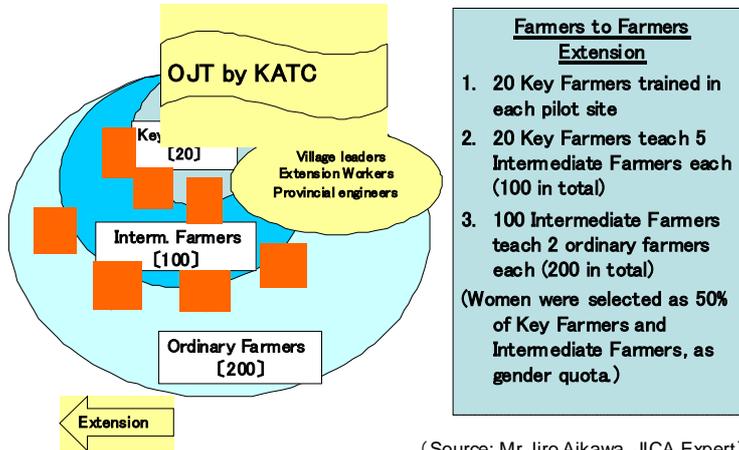
It has been well evidenced that women play a significant role in rice production, engaging in all the processes of planting, weeding, harvesting, post-harvesting and marketing, as well as in water management processes of irrigation facilities. Yet these roles are not well recognized among the agricultural officers and extension workers concerned, needless to say the issues and problems the women farmers are facing.

In order to improve such situations, JICA promoted gender mainstreaming in Kilimanjaro Agricultural Technology Training Center Project(KATC 2), (2001-2006) and on-going Project on Supporting Delivery Systems of Irrigated Agriculture(Tanrice), (2007-2012). Both projects took such measures as 50 to 50 ratios of male and female

farmer's participation in all the training courses conducted under the projects and organized gender awareness trainings for both male and female farmers. They also made the farmer to farmer extension system, which promoted 50 to 50 ratios of male and female farmers as well. They also introduced household management courses for both male and female farmers so that they can make plans together on how to spend their income for food, education, medicine, house repairing and others according to an annual calendar of family events. The husbands used to take away the extra income from rice production and spent them for other women or personal pleasure. As a result of all these efforts by the Projects, not only the rice production and income have increased, but also family life in general have been also improved through fair distribution and utilization of income among family members.

For example, introduction of the improved machines for planting and weeding, mostly being done by women, reduced their labour and time, thus encouraged women farmers to be more productive. Participation of women farmers in training increased their self-confidence, thus led them to more actively diffuse the technologies they learned and acquired through training to other women and male farmers. Their life also improved by increased transparency of household management, increased expenditure for children's education and family health, improved communication between husbands and wives, more responsibilities taken by males for household chores, and higher recognition of women's capabilities by communities. With the improved rice planting technology and gender perspectives, the rice production per hectare increased from 3.1 tons in 2002 to 4.3 tons in 2005 in the model sites.

**Agricultural Extension Model of  
Kilimanjaro Agricultural Training Center (KATC), Phase 2**



(Source: Mr. Jiro Aikawa, JICA Expert)

**일본 공적개발원조의 성 주류화:  
JICA의 활동을 중심으로**

다나카 유미코

(일본국제협력기구 여성과 발전 수석담당관)

**1. 국가개발전략과 정책**

**1-1. 입법 및 정책 개요**

공적개발원조(ODA)에서 성 주류화 촉진을 위한 일본의 노력은 일본 사회 내 양성평등의 증진을 위한 노력과 병행하여 발전해왔다. ODA 성 주류화의 주요한 정책 틀은 ‘ODA 현장’, ‘ODA 중기정책’, ‘개발에서 여성의 이니셔티브(1995)’, 그리고 ‘젠더와 개발에 관한 이니셔티브(2005)’로 구성되어 있다.

〈1990년대 이후 젠더 관련 ODA 정책들〉

년도	주요 정책
1992	공적개발원조(ODA) 현장(개발에서의 여성의 참여)
1995, 9월	WID에 대한 이니셔티브(제4회 베이징 여성대회에서 일본 정부에 의해 공표)
1999	양성평등 사회를 위한 기본법(WID/젠더에 관한 국제 협력)
2000	양성평등을 위한 기본계획(2001-2006), (WID/젠더에 관한 국제 협력)
2003	신(New) ODA 현장(양성평등 촉진)
2005, 2월	ODA 중기정책의 개편(양성평등 촉진과 이에 대한 평가)
2005, 3월	GAD에 대한 이니셔티브 (뉴욕에서 열린 베이징+10 회의에서 일본 정부에 의해 공표)
2005, 10월	‘양성평등 및 사회복지’ 장관직 신설
2005, 12월	양성평등을 위한 2차 기본계획(2006-2010), (WID/젠더에 대한 국제 협력)
2010	양성평등을 위한 3차 기본계획 예정(2011-)

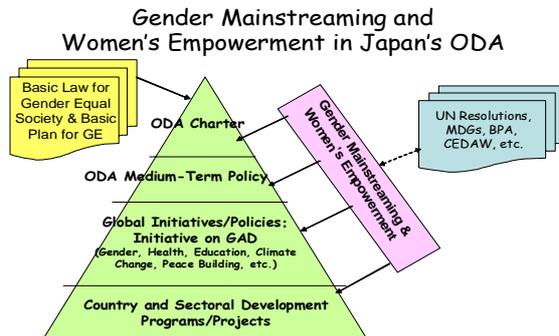
### 1-1-1. ODA 현장

2003년 8월, 일본정부는 인간안보와 평화구축을 포괄하는 새로운 발전과제들의 추진을 강화하기 위해 1992년 내각이 채택했던 “ODA현장”<sup>1)</sup>을 개정했다. 새로운 ODA 현장은 다음과 같은 5개의 기본정책들로 구성되었다. i) 개발도상국의 자조노력 지원, ii) “인간안보” 시각, iii) 공정성의 보장, iv) 일본의 경험 및 전문성의 활용, v) 국제사회와의 협력

양성평등 관점의 중요성은 “공정성의 보장” 정책에 분명하게 설명되고 있는데, 이 신ODA현장에서는 “젠더(Gender)” 용어가 도입되었고 ‘젠더와 개발(GAD)’ 개념에 기초한 여성의 지위와 양성평등을 명문화 했다는 점에서 진전이 있었다.

### 1-1-2. ODA Medium-Term Policy ODA 중기정책

신 ODA 현장에 기반한 신 ODA 중기정책은 2005년 2월 수립되었는데, 불행히도 여기에는 구 ODA현장에 있었던 빈곤퇴치와 관련한 젠더와 개발 문제에 대해 특별한 언급이 없었다. 그러나 ‘3장 우선과제들’의 서문에는 “우선 과제들은 ODA현장에 기초한 기본원칙들과 동일한 맥락에서 주창될 것이다: 개발도상국의 자조노력(주인의식)을 위한 지원 조항, ‘인간안보’의 관점, 평등의 보장(사회적 취약계층의 고려와 젠더에 대한 관점을 포함하여)...”라는 내용이 제시되어 있다.



1) 「政府開發援助大綱」(平成15年) 혹은 「ODA大綱」

### 1-1-3. 젠더와 개발(GAD) 이니셔티브

일본정부는 2005년 3월 뉴욕에서 개최된 UN여성지위위원회 회의(베이징+10)에서 “젠더와 개발(GAD)에 대한 이니셔티브”를 발표했다. “GAD 이니셔티브”<sup>2)</sup>는 성 주류화 및 다양한 분야에서 양성평등 관점을 통합시키려는 구체적인 노력에 대한 접근법을 담고 있다.

### 1-1-4. 양성평등 사회를 위한 기본법<sup>3)</sup>

위의 노력들과 더불어, 양성평등을 위한 일본의 조치들에는 [국내 뿐 아니라] ODA에서 젠더와 관련해 그들이 추진해야 할 사항들이 명시되었다. 양성평등을 위한 노력으로, “양성평등사회를 위한 기본법”이 1999년에 제정되었고, 이에 기초해 양성평등을 위한 기본계획(1차: 2000, 2차: 2005, 3차: 2010-)이 수립되었는데, 일본은 이 기본법에 개발도상국과 선진국 등 모든 국가들과의 국제적 협력을 통해 양성평등사회를 지향한다는 의미를 포함시킴으로써, 국제사회에 대한 공헌을 언급하고 있다.

### 1-1-5. 양성평등을 위한 기본계획<sup>4)</sup>

양성평등을 위한 2차 기본계획(2005) 11장에는, 그러한 조치들의 기본 방향이 ODA의 실행과정에서 GAD 이니셔티브에 기반해 추진될 것이라는 점이 “국제사회의 평등, 발전, 평화에 대한 기여”라고 명문화되었다. 또한 여기에는 일본이 개발도상국내의 모든 분야에서 양성평등과 여성의 역량을 강화하기 위한 노력을 지원할 것이라는 내용이 포함되었다.

2) 일본외무성([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/gad\\_initiative.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/gad_initiative.html))에서 인용. 발표자는 외무성의 GAD이니셔티브 초안위원회의 일원이었음.

3) 「男女共同参画社会基本法」: 기본법의 목표는 전 사회적 영역에서 양성평등 사회를 건설하기 위한 기본원칙들을 명확히 하는 것이며, 종합적이고 체계적인 수단들을 통해 시민, 지방정부, 국가적 차원에서 양성평등사회라는 미래를 건설하기 위한 노력을 촉진하고 그 방향을 제시하는 것이다.

4) 「第二次男女共同参画基本計画」(2005)

### 1-1-6. 일본의 유엔여성차별철폐협약(CEDAW)

일본은 1985년에 유엔의 여성차별철폐협약(CEDAW)을 비준했다. 그러나 어떠한 국가적 구체수단도 남아있지 않은 상태의 개별 여성이나 그룹으로부터의 탄원을 허용하는 CEDAW의 ‘선택의정서’<sup>5)</sup>는 아직 승인되지 않은 상태다. 유엔 여성차별철폐위원회는 제6차 일본 국정보고서를 검토하고 2009년 8월 일련의 권고안<sup>6)</sup>을 만들었는데, 이 권고안은 일본 국내적으로 볼 때 민법상의 차별적 법 조항들을 수정하고, 여성의 지위향상을 위한 국가적 기구를 확대하며, 정책결정과정에서 여성의 대표성이 모든 수준에서 강화되어야 한다고 지적했다. 또한 국제적으로는, 난민과 이주여성, 외국인 체류자를 포함한 소수자 여성의 실태에 대해 언급하면서 일본 내 성매매 피해자들의 보호를 개선할 필요가 있다고 지적했다. 위원회는 전면적이면서도 효과적인 협약의 이행이 MDGs(새천년개발목표)를 달성하는데 필수불가결하다고 강조했다.

### 1-1-7. 일본 여성개발 의원연맹(WID-PL)

2002년, 일본의 공적개발원조(ODA)에서 여성개발(WID)과 젠더 인지적 관점을 반영하고, 이러한 시각에서 ODA 정책과 프로그램의 이행경과를 모니터링하기 위해서 ‘여성개발 의원연맹(WID-PL)’ 이 초당적인 여성의원들에 의해 만들어졌다. 2010년 5월 현재, 민주당 중의원인 요코 고미야마(Yoko Komiyama)가 의장으로 선출되었고, 자민당 중의원 유코 오부치(Yuko Obuchi)가 간사를 맡고 있다.

WID-PL은 2002년 UN 동경지부에서 기초연설자로 아프카니스탄 여성부 장관 타지와르 카카르(Tajiwara Kakar)와 캄보디아 여성부 장관 잉 칸다 파비(Ing Kantha Phavi) 박사를 초청한 가운데 창립총회를 개최했다. 이후 WID-PL은 일본의 UNDP/WID 기금, ODA 현장, 아프카니스탄에서의 인간

5) 이 CEDAW에 관한 선택의정서는 1999년 10월 채택되었고 2000년 12월부터 시행되었다.

6) [CEDAW/C/JPN/CO/6](#), 여성차별철폐위원회의 최종견해서, 2009.8.7. UN, 44차 회의, 2009.7.20-8.7. 2003년 작성된 50차 정기보고서.

안보와 젠더, 캄보디아와 태국의 성매매 문A JICA의 성 주류화와 ODA내 여성, 아프카폭력 화와 같은 이슈들을 검토하기 위해 2002년부터 2010년에 걸쳐 19차례의 회의를 개최했다. 회의에는 관련 학자들과 NGO 활동가들뿐만 아니라 양성평등 부서의 공무원들 또한 참여했으며, 일본국제협력기구(JICA)는 WID-PL의 활동의 시작과 더불어 사무국 업무를 지원한 이래로 계속해서 협력하고 있다.

## 1-2. 기본 구조와 이행

### 1-2-1. 신 일본국제협력기구(New JICA)의 등장

ODA는 기본적으로 개발도상국들에게 직접적으로 주어지는 양자간 원조와, UN 산하기구나 세계은행 등과 같은 국제기구를 통해 제공되는 다자간 원조로 구분된다. 신 일본국제협력기구(New JICA)는 기술협력, 무상원조 그리고 유상원조의 형태로 양자 간 원조를 제공한다.<sup>7)</sup>



\*This excludes Grant Aid which the Ministry of Foreign Affairs will continue to directly implement for the necessity of diplomatic policy.

일본국제협력기구(JICA)는 외무성(MOFA) 감독 하에 ODA의 양자간 기술협력과 무상원조를 제공하고 있으며, 일본국제협력은행(JBIC)은 개발도상국에 대한 양자간 유상원조를 제공하고 있다. JICA와 JBIC의 해외경제협력부는 2008년 10월 신 일본국제협력기구(New JICA)로 합병 되었다.

7) 출처: JICA 홈페이지

### 1-2-2. 신 일본국제협력기구(New JICA)의 비전, 목표, 전략 및 기본원칙들

JICA는 2008년 10월 “포괄적이며 역동적인 개발”이라는 새로운 비전을 발표했고, 이 비전과 함께 4대 목표와 이를 성취하기 위한 각각의 전략을 확정했다. 4대 목표는: 1) 전 세계적 의제발표, 2) 평등한 성장을 통한 빈곤의 퇴치, 3) 거버넌스의 개선, 4) 인간안보 성취 이다. 4대 전략은: 1) 통합적 지원, 2) 지속적 지원, 3) 개발협력의 증진, 4) 연구와 지식공유의 강화이다. JICA는 또한 이러한 전략의 실행단계에서 적용될 기본원칙들을 사전에 설정했는데 그것은: 1) 합병의 시너지 효과 달성, 2) 복합적, 난제적 문제에 대한 유연적, 현장중심적 접근, 3) 전문적인 해결책 제공을 위한 국제협력 전문기구로서의 전문지식 육성, 4) 효율적이며 투명한 운영이다.

### 1-2-3. 신 일본협력기구(New JICA)의 조직 구성

2009년 3월 현재, JICA는 사업 추진을 위해 150여 국에 96개 해외사무소를 운영하고 있으며, 일본 전역에 17개 지역사무소가 있고, 동경에는 JICA연구소가 있다. JICA에는 또한 전문가들의 지원을 받는 1,664명의 직원과, 장기 혹은 단기로 참여하는 수천 명의 청장년 자원봉사자들이 있다. JICA는 약 103억 달러(약 1,250억원) 규모의 가장 큰 양자간 개발 원조 기구라고 할 수 있다.

## 2. 젠더와 개발

### 2-1. 개발협력에서의 성 주류화

#### 2-1-1. 일본국제협력기구(JICA)의 성 주류화 배경

JICA는 1990년 JICA의 선임연구원 및 직원들과 함께 외부의 젠더 연구자 및 전문가들이 참여하는 ‘여성과 개발에 관한 주제별 연구위원회’를 발족하면서 WID 활동을 시작했다. 이 위원회는 개발과정에서 여성의 참여 및 수혜를 촉진하기 위한 JICA 기술협력 프로젝트 및 OECD/DAC 회원국들의 프로

그럼과 WID/젠더 정책을 검토했다. 1년 후, 위원회는 JICA에서 WID/젠더 문제를 어떻게 지원할 것인가에 대한 보고서를 제출하면서, 모든 JICA의 활동과 프로젝트에서 젠더 인지적 관점이 포함되도록 하기위해 기획부서에 WID전담부서를 설치할 것을 권고했다.

년도	JICA의 젠더와 개발 관련 주요 사업
1990	· 개발과정에서 여성 지원에 관한 연구위원회 설립 (1991년, JICA 대표에게 권고사항이 담긴 보고서 작성 제출)
1991	· WID 활성화 전담부서를 기획실 내에 설립
1992	· JICA 본부의 핵심부서와 현장에서 젠더/WID 주류화 담당 직원을 선정
1994	· 개발 프로그램에서 WID 관련 사항을 포함시키기 위한 매뉴얼 개발
1997	· 외부 자문가들로 구성된 <u>WID 협의회</u> (후에 <u>젠더 협의회</u> 가 됨) <sup>8)</sup> 가 JICA 대표의 요청에 의해 구성
1999	· 젠더와 개발에 관한 외부 실무자 및 전문가들로 구성된 <u>이슈별 자문위원회</u> <sup>9)</sup> 구성
2002	· 글로벌 이슈, 운영/지역 부서, 현장 사무소(경험적인)와 연계된 <u>내부 이슈 네트워크</u> 구성
2002	· 관련 분야별 중점사항에 따른 젠더/WID 연구 모임 발족
2002	· 이슈별 지침: “성 주류화/WID” 개발 · ‘2차 개발 단계에서 여성을 위한 개발원조에 관한 연구 모임’ 발족
2003	· ODA의 성 주류화에 관한 보고서 발간 · JICA가 독립행정법인으로 전환(10월 1일) · JICA 중기목표(2003.10-2007.3) 수립(양성평등이 주요 목표 중 하나로 설정됨)
2004	· JICA 조직개편(4월 1일)과정에서 JICA 본부 기획실에 양성평등 추진팀(GEPT) 설립
2007	· 2차 중기목표(2007.4-2012.3) 수립 및 1차 목표와 동일한 젠더 목표 채택
2008	· 신 JICA 설립, JBIC의 해외경제협력부 합병(10월 1일) · GEPT가 젠더-반응 프로젝트를 담당하는 공공정책실 내 양성평등과로 재편됨 · <u>기획실 부실장</u> 이 젠더정책 이슈 및 시민사회와 공여국 등 모든 부서간 협력을 담당

8) W I D懇談會, 現ジェンダー懇談會

9) 課題別支援委員會(ジェンダー)

### 2-1-2. JICA의 성 주류화 추진

JICA의 1차 중기 목표 및 계획(2003. 10 - 2007. 3)의 개요는 다음과 같다. “vi. 양성평등적 관점의 중요성에 비추어 볼 때, 원조 기구들은 개발과정에서 여성의 참여 기회를 충분히 보장하고 개발의 수혜자가 될 수 있도록 다각도로 고려해야하며, 이를 통해 여성의 사회적 지위를 향상시키기 위한 더 많은 노력을 기울여야 한다.”

또한 이러한 맥락에서, 1차 중기 계획은 다음과 같이 언급하고 있다. “이를 위해, 각 원조기관은 직원 및 관련 종사자들이 개발원조에서 양성평등의 중요성을 더욱 깊이 이해할 수 있도록 도와야 하며, 사업이행의 각 단계에서 여성의 지위를 향상시키기 위한 고려가 이루어지도록 힘 써야 한다.”<sup>10)</sup>

JICA는 제도 확립에 더하여 정책, 프로그램 및 사업계획에서도 성 주류화를 촉진시키기 위해 ‘1차 고위급 정책위원회’를 조직했다. 2차 중기목표와 계획은 2007년 4월부터 2012년 3월까지 5년 동안 추진될 예정인데, 양성평등과 관련해서는 1차 때와 같은 내용의 성명을 채택했다.

### 2-1-3. JICA의 성 주류화 촉진을 위한 제도적 기반

성 주류화 촉진을 위한 총괄책임은 기획실에 있다. 기획실은 젠더 협의회 및 관리 담당자 회의를 조직하고, 외부의 시민사회, 정치 분야 그리고 정부 파트너들과 네트워크를 형성하며, ‘연간 젠더 보고서’ 발간을 담당한다. 각 부서와 해외 사무소는 기획실의 감독 하에 성 주류화 촉진을 위한 2명의 젠더 담당자를 해당부서 내에 지명하는데, 이들은 ‘연간 젠더 행동 계획’을 제출하게 된다.

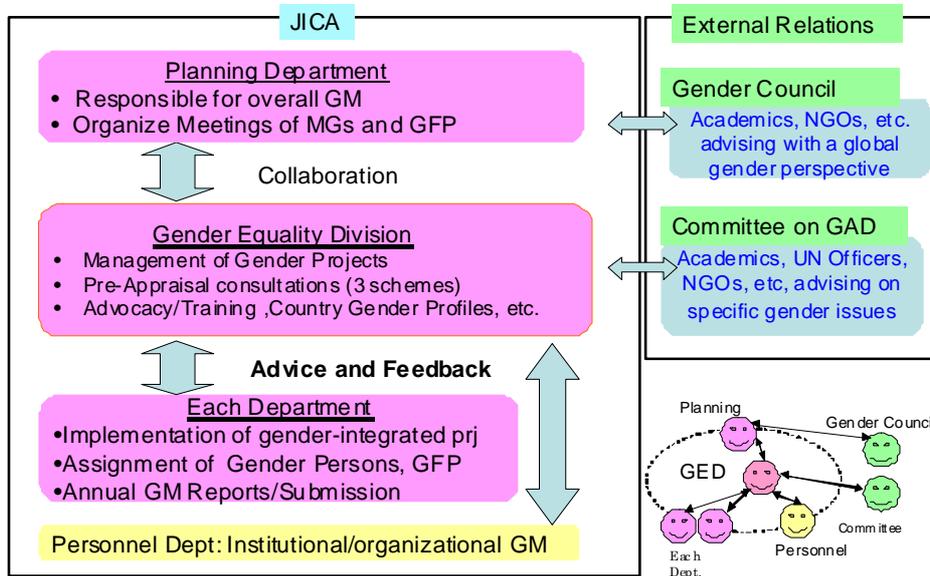
공공정책실 산하 양성평등과는 다음과 같은 책임을 맡는다: i) 양성평등 촉진 사업 전담 및 여성 대상 사업의 일부를 관리, ii) 기술협력 사업에 젠더 인

---

10) JICA homepage: <http://www.jica.go.jp/about/jica/>

지적 관점이 포함되도록 노력하고, 무상 및 유상원조 사업을 관리, iii) 기존에 승인되었거나 새로 승인되는 사업의 사전평가 수행, iv) GAD 위원회 조직, v) 젠더 관련 지지 사업, vi) 젠더 인지도 교육, vii) 국가별 젠더 관련 자료 수집 등. 젠더와 개발 이슈와 관련해 선임 연구원은 지원이 필요한 모든 부서와 해외 사무소에 기술적인 지원을 제공한다.

Institutional Setup for Gender Mainstreaming in JICA, 2010



(Source: Gender Equality Division, JICA)

#### 2-1-4. 젠더와 개발에 관한 JICA 과제별 지침

JICA는 2002년 8월에 만들어진 “성 주류화/WID에 관한 JICA과제별 지침”으로 불리는 이전 원칙들을 2009년에 “젠더와 개발에 관한 JICA과제별 지침”으로 개정했다. 새 지침들은 2005년의 GAD에 관한 이니셔티브와 2005년 ODA중기정책의 원칙들을 따르고 있는데, 이 원칙들은 젠더와 개발(GAD), 성 주류화 같은 개념을 고려하면서, 인간안보의 실현과 젠더의 연계를 다루고 있고, 또한 신 JICA 목표를 담고 있다. 이와 함께 거의 모든 개발 이슈들

이 성 주류화와 관련해 정리되었으며, 이는 신 JICA에서 가능한 3가지 방식의 원조, 즉 양자 간 정부 유상원조, 무상원조, 기술협력 분야로 세분화 되었다. 또한, 성 인지적 관점과 내용들이 17개 주요과제의 틀 내에서 다루어지도록 하는 세부사항이 언급되었다.

과제별 지침들은 다음과 같은 3개의 항목으로 JICA의 젠더와 개발 프로젝트를 분류하고 있다.

**Type A. 양성평등 촉진 프로젝트:**

이 프로젝트는 정책결정, 재정, 법률 체계의 개혁을 지원하고, 양성평등을 위한 국가기구 및 체계를 포함해서 정부의 역량과 제도적 발전을 지원함으로써 성 주류화를 통해 양성평등을 촉진함을 목적으로 한다.

**Type B. 여성 타겟 프로젝트:**

이 프로젝트는 여성, 특히 사회 취약계층 여성을 보호하고 역량을 강화하는 것을 주요한 목적으로 한다. 여기에는 빈곤여성, 원주민 및 소수자 여성, 장애여성, 난민여성과 청소년이 포함되며, 여성을 정책 목표로 하되 남성 문제도 함께 접근한다.

**Type C. 젠더 통합 프로젝트**

이 프로젝트는 그 자체로 여성 역량의 강화나 양성평등을 위한 별도의 특정 목표가 있는 것은 아니지만, 젠더 관련 조사와 연구 수행, 젠더 전문가의 파견 등에 예산을 배정함으로써 여성 역량 강화와 양성평등의 촉진에 공헌하는 특정한 활동을 포함한다.

**2-2. 젠더와 원조효과성**

2005년 2월, 원조효과성에 관한 파리 고위급 회담은 새천년개발목표(MDGs)를 조기에 달성하기 위해 원조의 효율과 효과성을 향상시키는 것을 목적으로 하는 “원조효과성에 관한 파리 선언”<sup>11)</sup>을 채택하였다. 이 선언은 5

개 원칙으로 구성되었는데, 그 내용은 원조 수혜국의 주인의식 확대, 원조국 간의 협력, 원조 수혜국의 관리체제와 국가 정책/전략을 위한 제휴, 상호 책임, 원조 결과의 생산성 보장이었다. 또한 42절에는, 양성평등과 여성 역량의 강화가 파리선언의 가장 중요한 목표임이 명확히 드러나 있다.

결과 평가와 관련해, JICA는 자체 평가위원회를 조직했으며, 외무(MOFA) 또한 젠더 목표와 계획들을 포함하여 매년 JICA의 성과를 평가해왔다. JICA 활동에 대한 MOFA 평가위원회는 모든 활동과 사업에서 세분화된 젠더 통계를 수집하고 활용함으로써, 사업의 예비타당성 검토단계에서부터 젠더 관점이 포함되어야 한다는 점을 지속적으로 강조했다. 또한 최근 수립된 프로젝트 결과의 피드백 시스템을 포함해 모든 프로젝트가 젠더 관점에서 평가받고 검토되어야 한다는 점도 언급되었다.

### 3. 공동 작업

#### 3-1. 원조 기관과의 네트워크 구축

JICA는 ODA에서 성 주류화 촉진을 위한 노력으로 다음의 원조 기관들, 그리고 그 밖의 다른 단체들과 협력하고 있다.

- OECD/DAC: JICA는 지난 10년 동안 OECD/DAC 양성평등 네트워크에 매년 참여하고 있다.
- UN: JICA는 여성지위향상위원회(CSW)에 참여하여 관련행사와 워크숍을 조직했다.
- UNDP(유엔개발계획): JICA는 연례 자문회의를 조직하고 평화구축과 다른 주제들에 관한 국제 세미나와 교육(젠더 분석, 기후변화 등)을 공동으로 실시했다. JICA 프로젝트팀은 캄보디아 여성부(MOWA)를 자문하고 있는 UNDP와 정기적으로 협력했고, 아프리카에서의 ‘가치사슬

11) OECD(<http://www.oecd.org/dataoecd/12/48/36477834.pdf>)에서 인용

과 여성'에 대한 공동연구가 2010년 계획되었다.

- UNIFEM(유엔여성발전기금): JICA는 UNIFEM의 일본위원회를 위한 국제 세미나를 지원했다.
- FAO(세계식량기구): JICA는 일본에서 SEAGA(FAO의 사회경제 및 여성관련 프로젝트)에 관한 수 차례의 교육 워크숍을 개최했다.
- CIDA(캐나다 국제개발청): 방글라데시에 젠더 평가단을 공동으로 보냈고, 인도네시아에서 2년 동안 GM에 관한 프로젝트를 공동으로 실행했다.
- GTZ(독일 대외기술 협력단): JICA는 아프카니스탄의 고질적인 빈곤 여성에 대한 연구와 아프간 여성의 이란과 파키스탄으로의 이주에 대해 공동으로 연구했다.
- KOICA(한국 국제협력단): JICA와 KOICA는 아프칸 여성을 위한 공동 세미나를 한국과 일본에서 개최했다.
- TICA(태국 국제개발협력단): 태국에서 여성과 아동 인신매매에 대한 제3세계 교육을 실시했다.
- Asian Development Bank(아시아개발은행): JICA는 마닐라와 페루에서 개최되었던 '젠더와 인프라에 관한 세미나'에 참여해 발표했으며, 제3회 세미나는 아프리카 국가들에 초점을 맞추어 2010년 9월 튀니지에서 개최될 예정이다.
- World Bank(세계은행): JICA는 2012년에 발간될 '젠더에 관한 세계 개발 보고서' 작성에 참여 할 예정이다.

### 3-2. 여성 NGO 단체 및 시민사회와의 네트워크 구축

JICA는 공동체 역량강화 프로그램과 풀뿌리 기술협력 프로그램을 통해 일본 국내는 물론 개발도상국의 다양한 NGO 단체들과 협력하고 있다. 이 중 개발도상국을 위한 예산은 점차 확대되고 있어서, 올해에는 3천만 달러(약 360억 원)에 이를 것으로 전망된다. 풀뿌리 기술협력 프로그램은 3가지로 형태로 구분되어 있다.

일본에는 전국적으로 약 40여 개의 여성 NGO 단체들이 운영되고 있다. '유

엔여성개발기금(UNIFEM) 일본위원회’는 개발도상국 여성을 위한 UNIFEM 프로그램과 사업들을 지원하는 NGO이다. ‘일본여성보호(JAWW)’는 ‘아시아 태평양 여성보호(APWW)’의 가맹단체로서 지역 내 여성 NGO간의 네트워킹 활동도 겸하고 있다. ‘인신매매에 대항하는 일본국제네트워크(JNATIP)’는 아시아와 일본의 여성과 아동 인신매매에 대항해 적극적으로 싸우고 있다. JICA는 세미나와 관련 활동들을 통해 이러한 조직들과 협력하고 있다.

## 4. 성 주류화 모범 사례

### 4-1. 캄보디아: 정보 및 연구능력 향상을 통한 정책개발과 성 주류화에 대한 기술협력 계획(PGM)

(<http://www.jica.go.jp/project/english/cambodia/0211055E0/index.html>)

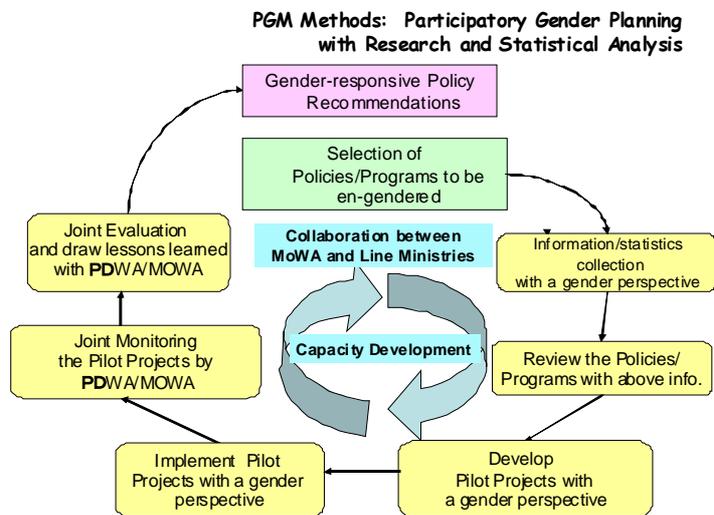
이 사업은 국가기구의 능력을 향상시켜 양성평등을 촉진하는 JICA의 A유형 프로젝트에 해당한다.

캄보디아에서는 내전 이후의 재건과 복구 과정에서 여성이 중요한 역할을 수행하고 있음에도 불구하고, 사회 경제적 지위에서는 성차별이 여전히 심각하게 존재한다. 1993년에 만들어진 여성부는 이러한 문제들을 해결하기 위해 각각 5개년 전략계획(1999-2003)과 4개년 전략계획(2005-2009)을 수립했다. 캄보디아 여성부는 JICA에 성 주류화를 위한 정보수집, 통계분석과 연구, 정책형성에 관한 여성부의 능력을 개발하는데 초점을 맞춘 기술협력을 요청해 왔는데, 이 요청에 따라 ‘성 주류화 기술협력계획(PGM)’이 개발되었고 2003년 4월부터 2008년 3월까지 시행되었다.

PGM은 캄보디아 정부의 양성평등 촉진 관련 부처들과 여성부의 제도적 역량을 강화시켜 성 주류화를 위한 효과적인 기구로 발전시키는 것을 주요 목표로 한다. PGM은 5개 주요 관련 부처<sup>12)</sup>에서 각각 3명의 담당자들, 그리고 국가통계연구소(NIS)와 NGO 대표자들로 구성된 정책분석 태스크포스 팀

12) 5개 주요 관련 부처는 농림수산부(MAFF), 재정부(MOC), 산업자원부(MIME), 노동교육부(MLVT), 지방개발부(MRD)다.

(PATF)을 구성했다. 여성부와 지방 여성국(PDWA)이 중심적 역할을 담당했고, 전체 구성원은 약 40명 이었다. 태스크 포스 팀원들은 젠더 인지적 연구와 예산 및 통계를 기반으로 젠더 인지적 참여를 계획하는 과정에 초점을 맞춘 PGM 방식을 통해 집중적으로 훈련받았다. 또한 참여적 PGM 방법을 통해 습득한 지식과 방법론을 실제로 적용하기 위해 ‘캄퐁참(Kampong Cham)’ 지역에서 5개의 시범사업이 계획, 실행되었다.



(Source: PGM Project)

예를 들어, 산업자원부(MIME)의 태스크포스 팀 구성원들은 ‘소규모산업 활성화 계획’을 위한 ‘기술향상 프로그램’이라는 산자부 자체 사업 중 ‘카사바<sup>13)</sup> 품질개선 시범사업’을 선택했다. 카사바 농사는 캄퐁참 지역에서 남성과 여성 농민들에 의해 이루어지는 전통적인 소규모 농업인데, 대부분의 농민이 빈곤한 상태였고 카사바의 품질 향상이 절실한 상황이었다. 지방 여성국과 산업자원부 직원이 공동으로 조사를 실시한 결과, 카사바 생산과정에서 여성 노동자들의 노동이 시간적으로 대단히 비효율적일 뿐 아니라, 고통을 수반하고 건강을 위협한다는 사실이 확인되었다. 여성들은 장시간 물 속에서

13) ‘카사바’는 열대지방에서 나는 고구마와 유사한 곡물로 ‘타피오카’라는 이 지역의 주식 재료이며, 세계 8대 곡물 중 하나이기도 하다(역자 주).

노동했고, 생산된 카사바는 품질이 좋지 않았으며, 중간업자들에게 낮은 가격으로 종종 거래될 뿐이었다. 지방여성국과 산자부 출신 태스크포스 구성원들은 공동으로 대체 기술을 개발했고, 그 결과 품질이 향상되었을 뿐 아니라 여성의 노동시간과 부담이 줄어들었다. PGM의 실제적인 적용이 지방여성국의 젠더 관련 공무원들과 산자부 기술인력에 의해 공동으로 이루어졌고, 문제에 대한 공동의 접근과 시너지 효과가 창출되었다. 시범 사업을 통한 이러한 교훈은 산업자원부의 성 주류화 실천 계획(GMAP)에 반영되었고, 이후 GMAP를 위한 예산 책정을 이끌어 냈다. PGM 방식은 다른 관련 부처들과의 기술 협력에서도 공유되었다.

PGM은 젠더 관점을 통해 중앙정부의 정책과 프로그램을 효과적으로 운영하는데 기여했을 뿐만 아니라, 캄보디아의 분권화 과정에서 상향식 정책 수립을 촉진함으로써 중앙과 지방정부 간 정책 협력을 위한 효과적인 방식이기도 했다. 캄보디아 여성부와 JICA는 2010년 5월, 추가적으로 '2단계 5개년 성 주류화 프로젝트(PGM)' 시행에 동의했다.

#### 4-2. 예멘: 여성 아동 교육 프로젝트 개발에서 지역 이니셔티브 확대에 대한 기술협력 사업(BRIDGE): 1차(2005 - 2008), 2차(2009-2013)

이 사업은 JICA의 B 유형 프로젝트로서 여성, 특히 사회 내 취약계층 여성의 역량 강화가 주요 목적이었다.

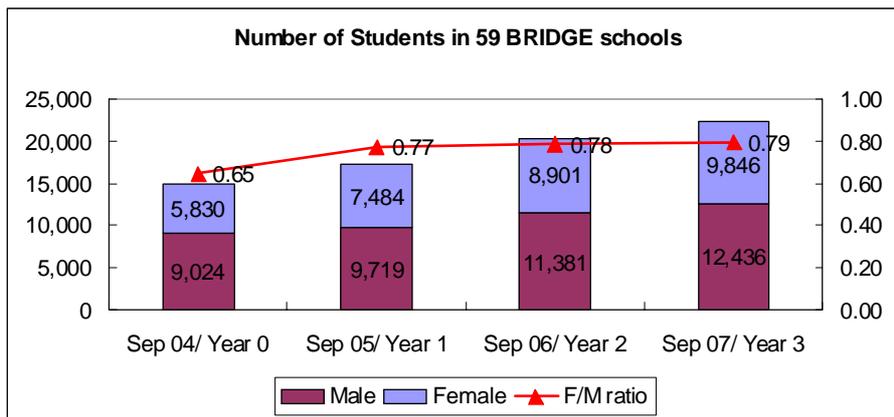
BRIDGE 사업 1단계의 주요 목표는, 공동체의 참여와 학교 이니셔티브에 기반해 여성 아동의 학교에 대한 접근성을 개선하는 것으로, 지역 교육 관리의 효과적인 모델을 개발하려는 것이었다. 6개 지역의 59개 학교가 시범 지역으로 선정되었다.

BRIDGE의 핵심 접근방식은 다음과 같다.

- 1) 여성 아동 교육에 관한 인식을 개선하기 위한 지역 종교 지도자와 연계

- 2) 학교 운영에서 어머니들의 목소리를 반영하기 위한 어머니 모임의 조직. 학교에 가지 못했던 어머니들에게도 그들의 딸을 학교에 보내는 것이 중요하다는 점을 인식시킴
- 3) 문맹자 교육, 바느질 등을 통한 어머니들의 역량 강화를 위한 프로그램 실시
- 4) 학교 운영에 대한 지역공동체의 참여 촉진

BRIDGE의 주요 성과는 다음과 같았다: i) 여자 학생 수가 50% 증가(같은 기간 남자 학생은 30% 증가), ii) 남성에 대한 여성 학생의 비율(F/M)이 0.67%에서 0.79%까지 향상, iii) 교장선생님과 선생님들의 여성 교육에 대한 지지율이 9.4%(기초 조사 당시)에서 96.6%(프로젝트 마지막 단계)까지 상승



(Source: JICA BRIDGE)

BRIDGE를 통해 얻은 교훈은 다음과 같았다.

- 1) 학교운영의 개선을 위해 포괄적인 접근이 요구됨: 지역 공동체에의 참여 및 민감도
- 2) 종교적 내용과 맥락을 인식하고 이를 활용하는 접근이 필요
- 3) 프로젝트의 직접적인 결과로서, 학교교육에서의 양성평등이 고용 기회의 확대 및 여성의 사회 경제적 문제에 대한 지식의 증가로 이어짐

- 4) 간접적 영향으로서, 지역사회의 의사결정과 개발과정에 대한 여성과 어머니들의 사회적 참여가 확대되고, 여성에 대한 이슬람 사회의 태도 변화를 통해 더 많은 포용적 개발을 이끌어 낼 것임
- 5) 지역 공동체에서는 여성 어린이 교육의 촉진을, 사회 전체적으로는 경제성장과 빈곤퇴치에 대한 미래 가능성을 확보

#### 4-3. 탄자니아: 킬리만자로 농업교육센터(KATC)에 대한 2단계 기술협력 프로젝트와 관개농업의 전달 체계 지원에 관한 프로젝트(Tanrice)

이 사업은 JICA의 C 유형으로 젠더 관점의 통합을 촉진하기 위한 프로젝트들이었다.

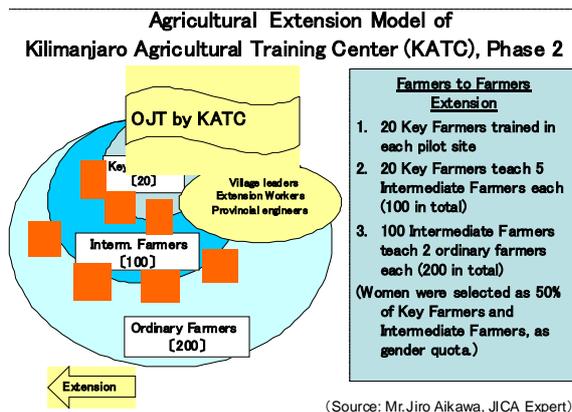
이 프로젝트는 여성이 파종, 김매기, 수확 및 수확 후 처리와 거래의 모든 과정은 물론, 관개 설비를 관리하는 과정을 통해서도 벼농사에서 핵심적인 역할을 수행한다는 점을 잘 증명하는 사례였다. 그러나 여성 농민이 직면하고 있는 다른 문제들과 마찬가지로, 이러한 역할들은 농업담당 공무원들이나 관련 종사자들 사이에 제대로 인식되지 않고 있었다.

이러한 상황을 개선하기 위하여, JICA는 킬리만자로 농업기술교육센터 프로젝트(KATC 2), (2001-2006)에서 성 주류화 사업을 추진했고, 관개농업의 전달체계 지원을 위한 프로젝트(Tanrice, 2007-2012)를 추가로 진행했다. 두 프로젝트 모두 교육과정에서 남녀 농부들의 참여 비율을 50대 50으로 했고, 젠더 인지적 교육도 남녀 모두를 대상으로 조직되었다. 이 프로젝트들은 또한 농민들 간의 연계 체계를 만들었는데, 이 과정에서도 역시 남성과 여성 농민의 비율은 50대 50으로 구성되었다.

한편으로 이 사업은 여성과 남성 농민을 위한 가정관리 과정을 도입했는데, 그 결과 가족 행사의 연간 계획에 따라 음식, 교육, 의료, 집 수리 등을 위해 그들의 수입을 지출하는 방식에 관해 공동으로 계획을 세우게 되었다. 남

편들은 벼농사에서 이전보다 높은 수입을 얻었으며, 이 수입들은 결과적으로 남편 자신들은 물론이고 다른 여성들을 위해서도 사용되었다. 이 사업들로 인한 노력의 결과로 벼농사의 생산량과 수입이 증가했을 뿐만 아니라, 가족 구성원 간 소득의 공정한 분배와 활용을 통해 전반적으로 가족의 삶의 질이 향상되었다.

예를 들어, 대부분 여성이 담당했던 파종과 김매기에 개량된 기계를 도입 함으로써 여성의 노동량이나 시간이 줄어들었는데, 이를 통해 여성 농민들은 보다 생산적으로 일할 수 있게 되었다. 여성 농민들의 교육 참여는 그들의 자신감을 상승시켰고, 이러한 자신감을 통해 그들이 배우고 습득한 기술은 다른 여성과 남성 농민들에게 적극적으로 전파될 수 있었다. 가게운영에서의 투명성 증가, 어린이들의 교육과 가족 건강에 대한 지출의 확대, 남편과 부인 간의 의사소통의 개선은 삶의 질을 향상시켰다. 또한 가족 합창단에 대해 남성들에게 더 많은 책임감을 갖게 하고, 여성 역량에 대해 지역 공동체가 인식을 제고하는 기회가 되었다. 벼농사에서의 기술적 발전과 젠더 인지적 관점을 통해, 이 지역의 헥타르 당 쌀 생산량은 2002년 3.1톤에서 2005년에 4.3톤까지 증가했다.



공적개발원조 국제심포지엄  
양성평등 관점을 통합한  
개발 정책과 실천

---

Integration of Gender Equality Perspectives into  
Development Policy and Practice

---

