

2008 연구보고서 - 21

한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

김영혜 · 정혜선 · 곽숙희 · 김진영

KWADI

한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

연구책임자 : 김 영 혜 (본원 연구위원)

공동연구자 : 정 혜 선 (본원 연구원)

곽 숙 희 (객원연구원)

김 진 영 (객원연구원)



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

동 연구는 2007-2008년도 한-UNDP 국가사업의 일환으로 선정되어 교육
과학기술부/UNDP 한국사무소로부터 연구비를 부분 지원받아 수행되었습니다.

발 간 사

우리나라는 최근 개발원조를 증대하고 경제개발협력기구(OECD)의 공여국 모임인 개발원조위원회의 가입을 준비하는 등 국제개발협력에 대한 기여 증진을 위한 최선의 노력을 기울이고 있습니다. ODA의 양적 성장과 발전만큼 중요한 것은 질적인 성장이지만, 질적 성장을 이루기 위한 방법에 대한 논의는 상대적으로 미진하다고 할 수 있습니다.

개발원조의 질적 제고를 위한 방법의 하나로서 수원국의 성 불평등을 해소하고 여성의 권한부여를 꾀하는 성 주류화 전략 개발이 요구되고 있습니다. 여타 공여국에 비해 개발원조의 역사가 짧은 우리나라에게 개발원조의 성 주류화란 다소 낯선 개념일 수도 있지만, 성 불평등이 지속되는 한 빈곤퇴치와 지속가능한 발전은 요원하다는 것은 주지의 사실입니다. 아무리 큰 규모의 원조가 계획되더라도 원조사업이 성평등의 관점에서 집행되지 않는다면, 여성은 원조의 수혜자가 되기 어렵습니다. 또한 여성의 적극적 참여 없이는 현실을 충분히 반영한 원조를 계획할 수도 없습니다.

이러한 맥락에서 동 연구는 한국의 개발원조 정책이 수원국에서 어떻게 구체적 사업으로 계획되고 집행되며, 또 평가되고 있는지 사례 수원국 현장조사를 통해 분석하였습니다. 현장조사를 통해서는 수원국의 여성문제와 개발원조 집행 환경을 파악하고, 주요 공여국과 한국의 성 주류화 현황과 모범사례를 살펴 보았습니다.

동 연구는 2007년 본원에서 수행한 “MDG 달성을 위한 ODA의 성 주류화 전략개발: 선진국 사례 비교연구”의 연속선 상에서 수행되었습니다. 선진공여국의 성 주류화 정책 분석을 통해서 얻은 시사점을 바탕으로 한국 개발원조의 정책 및 집행 단계에서의 질적 제고를 위한 실질적 제언을 도출하고자 노력하였습니다. 이 두 연구가 촉매가 되어 개발원조의 성 주류화에 대한 폭넓은 담론이 이루어지고 우리나라 개발원조 정책의 질적 성장을 가져올 수 있는 전략을 수립하는데 기초자료로서 활용되기를 기대합니다.

끝으로 이 연구의 조사에 응해주신 우리나라 및 해외 개발원조 담당자 여러분과 자문 및 검독에 도움을 주신 원내외 전문가 여러분께 연구자들을 대신하여 진심으로 감사드립니다. 그리고 본 연구에 참여하신 본원 연구자들의 노고를 치하합니다.

2008년 12월

한국여성정책연구원

원 장 김 태 현

1. 서론

우리나라는 이례적으로 선진국으로부터 원조를 받던 나라에서 개발도상국을 지원하는 공여국으로 단기간 내에 탈바꿈한 경험을 가지고 있으며, 현재 미화 10억불 규모인 개발원조 예산의 규모를 2015년까지 3배 증액할 계획으로 경제개발협력기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC) 가입을 앞두고 있다. 그러나 개발원조의 양적 성장과 발전에 미루어 볼 때 상대적으로 질적 제고를 위한 기반과 논의는 미진하다고 할 수 있다.

개발원조의 질적 제고를 위한 방법의 하나로서 동 연구에서는 개발원조의 성 주류화를 제시한다. 따라서 동 연구는 우리나라 개발원조 정책의 질적 제고를 위한 전략 특히 성 주류화 전략을 수립하는데 그 목적이 있다. 동 연구가 촉매가 되어 개발원조의 성 주류화에 대한 담론이 발전하고, 크로스커팅 이슈로서의 젠더(gender)에 대한 사회적, 정책적 함의를 도출하는데 보탬이 되어 궁극적으로는 우리나라 개발원조의 효과성과 지속가능성을 높이는 데 기여하고자 한다.

이를 위해 동 연구에서는 기존 국내외 문헌을 통해 개발 및 젠더에 대한 이론연구를 시도한다. 개발원조의 성 주류화 현황을 파악하기 위해서는 OECD/DAC의 통계와 주요 공여국의 자료를 분석하며, 현장성을 확보하기 위해 전문가 방문조사 및 전화 인터뷰 등을 시도한다. 한국 개발원조의 성 주류화 현황 분석에서는 무상원조 집행체계와 현황을 1차 자료 중심으로 분석하며 향후 우리나라의 개발원조 방향성 제시에 유의미할 것으로 사료되는 유형별 사례 수원국에 대한 현장조사를 시도한다.

성 주류화는 유무상 원조를 통틀어 요구되는 것이나, (1) 국제적으로 무상원조 중심으로 개발원조가 발전하고 있다는 측면에서 무상원조에 대한 연구의 시급성이 크고, (2) 유상원조에 비해 무상원조에서 성 주류화에 대한 고민이 더 진척되어 연구의 시너지 창출이 가능하며, (3) 관련 자료도 상대적으로 많기 때문에 효과적인 전략 개발을 추구한다는 의미에서 동 연구는 무상원조로 연구범위를 한정한다. 동 연구에서 도출된 교훈이 유상원조에 있어서도 유의미할 것이며 향후 유상원조의 성 주류화에 대한 추가적인 연구가 요구된다.

2. 개발원조의 성 주류화

세계 곳곳에서 여성은 사회, 경제적 활동에 제약을 받아 부의 창출과 재분배 과정에서 소외되어 세계 빈곤인구의 대다수를 차지한다. 개발원조 역시 사회적 관행의 영향을 받기 때문에 아무리 큰 규모의 원조라 해도 성평등의 관점에서 계획, 집행되지 않는다면 여성 인구는 원조의 수혜자가 되기 어렵다. 오히려 많은 연구에서 건강 증진 및 교육 확대 등 사회적 발전 효과가 여성에 대한 투자를 통해 크게 증가하는 것으로 나타나, 여성에 대한 투자가 빈곤퇴치와 성장에 기여한다는 것을 알 수 있다.

국가 발전은 사회적 조화와 안정을 기반으로 하기 때문에 수원국에 대한 이해는 정치·사회 제도와 경제구조를 비롯하여 역사와 문화적인 특성을 모두 아우르는 것이어야 한다. 따라서 젠더(gender)는 수원국의 사회 문화적 특성을 이해하는 중요한 시작점 중 하나가 된다. 이러한 맥락에서 1980년대부터 젠더와 개발(GAD) 접근이 강조되었는데, 이는 불평등한 사회관계에 대하여 문제제기를 하고 정책이 여성의 권한부여(empowerment)를 통해 성장과 발전을 도모할 것을 제시하였다. 즉, 성평등이 개발에 필수적이며, 여성이 개발 과정에 있어서 행위자가 될 수 있는 권한을 부여받아야 한다는 논리이다. 이후 1995년 베이징 세계여성대회를 통해 보급된 접근이 성 주류화(gender mainstreaming) 전략이다. 성 주류화는 성평등 실현이라는 목표 의식을 의사결정 과정과 이에 따르는 집행 활동의 중심에 두고 모든 단계에서 성 인지적(gender responsive) 관점을 유지하는 것을 뜻한다.

성 주류화는 성평등을 달성하려는 노력을 모든 과정에서 경주하여 여성이 의사를 고안하고, 표명할 수 있는 기회를 넓히는 것을 의미한다. 따라서 성 주류화는 목표, 정책, 전략, 조치의 변화를 요구할 뿐만 아니라 조직구조, 절차 등과 같은 제도적 변화를 포함한다. 이에 제23차 유엔 특별총회는 국가의 예산배정 과정과 사업의 기획, 개발, 실행에 성 인지적 관점을 통합하고 성평등과 여성권한부여를 추구하는 개발 사업에 대한 지원을 강화하도록 촉구하였다. 다수의 공여기구들은 모든 개발원조 사업이 궁극적으로 성평등에 기여해야 한다는 점과 여성에 대한 개발원조가 증대되어야 한다는 문제의식 하에 여성 대상 사업과 성평등을 목표로 하는 사업을 동시에 추구하는 이원적 접근을 채택하고 있다.

OECD 산하 개발원조위원회(DAC)는 1999년 “성평등 및 여성권한부여를 위한 지침서”를 발간하여 성평등이 단일 부문(sector)으로 추구되어서는 안 되며, 모든 부문에서 크로스커팅(cross-cutting) 이슈로 다루어져야 한다는 점을 명확히 하였다. 동

지침은 나아가 공여국은 (1) 성평등을 추구하기 위한 정책과 사업을 개발하고, 집행 인력의 역량강화에 노력할 것과 (2) 수원국의 주인의식을 강화하고, (3) 성평등을 개발원조의 목적으로 규정하고, 성 인지적 분석을 통해 수원국의 여성문제와 경제, 사회, 정치적 현실을 파악할 것을 촉구하였다.

DAC은 매년 공여국 연차보고서와 4년에 한 번씩 돌아오는 동료검토(peer review), 젠더마커(gender marker) 평가결과 등을 통해 DAC 회원국의 성평등 지침 이행 성과를 모니터링한다. 동료검토는 베이징 행동강령의 이행을 위한 노력과 성평등 추진의 모범사례 등을 검토하는데, 우리나라는 2008년 DAC 가입에 앞서 자발적으로 실시한 특별 동료검토 과정에서 성 주류화를 위한 제도적 기반 마련을 지적받은 바 있다. 젠더마커는 DAC이 회원국의 책무성과 투명성 강화 등을 목적으로 개발한 3개 부문 정책마커 중 하나로서 공여국의 사업이 성평등을 목적으로 계획되었는지 여부를 판단할 수 있는 기준을 제공한다.

DAC의 23개 회원국 중 12개국은 법률로 개발원조의 목적을 규정하고 있으며, 그 외 회원국은 관련 정책이나 전략을 통해 이를 표명하고 있다. 법제화한 국가들을 살펴보면, 개발원조는 공통적으로 수원국의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전, 세계평화 등을 목적으로 한다. 국가에 따라서는 환경보호, 복지향상, 삶의 질 향상, 굿 거버넌스, 성평등이나 인권보호를 구체적으로 명시하기도 한다. 17대 및 18대 국회에 제안된 5개 법률안의 공통적 목표는 그러나 공동번영과 인류평화로서, 수원국의 경제·사회적 발전이 상대적으로 덜 강조되고 있음을 알 수 있다.

젠더마커는 원조의 계획에 있어 성 불평등에 대한 현황 분석을 전제하여 성 주류화의 실천적 도구로 활용된다. 젠더마커를 통해 공여국의 개발원조가 성평등을 목표로 하는 비율(성평등 원조율)을 살펴보면, 원조액의 규모는 성평등 원조율과 통계적으로 유의미한 관계가 없다는 것을 알 수 있다. 이는 선 성장 후 분배의 논리와 마찬가지로 일반적으로 개발원조의 질적 제고를 논하기에 앞서 양적 성장이 이루어져야 한다는 암묵적 논리를 부정하는 현상적 증거로 해석할 수 있다. 또한 젠더마커 통계를 살펴본 결과, 수원국의 여성개발지수(GDI)와 상관없이 일부 공여국은 높은 성평등 원조율을 보이고 같은 시기에 또 다른 공여국은 매우 낮은 성평등 원조율을 기록한다는 점을 발견할 수 있었다. 이는 수원국의 성 불평등 수준이 공여국의 원조 계획에 그대로 반영되지 않는다는 점을 보여줌으로서, 공여국 정부와 집행기구의 정치적 의지가 성평등을 목적으로 하는 개발원조의 계획에 지대한 영향을 미친다는 점을 시사한다.

3. 한국 개발원조의 성 주류화 현황

우리나라는 60년대 후반부터 개발원조를 공여해왔으며, 1990년대 이래로 외교통상부가 대외무상원조의 정책을 마련하고 그 산하 한국국제협력단(KOICA)에서 이를 집행해왔다. 그러나 아직 개발원조에 대한 사회적 이해는 낮은 편이며, 특히 성 주류화나 여성 대상 사업의 필요성에 대한 인식은 매우 저조한 것으로 나타난다. 게다가 실제 개발원조를 집행하는 해외원조 민간단체나 관련 공공기관들도 성 인지적 사업을 위한 지침 마련 등의 노력이 부족하며 여성을 대상으로 하는 사업에 대한 예산도 미미한 것으로 나타난다. 또한 여성을 대상으로 하는 사업도 여성문제를 복지적 차원에서만 이해하고 성평등을 목적으로 하지는 않는 한계를 보인다.

2007년 KOICA의 원조 집행액은 총 2,511억 원이었으며 이중 1.7%인 약 22억원이 여성 분야에 집행된 것으로 집계된다. 그러나 KOICA의 “여성 분야”는 환경 여성팀에서 “여성”이라는 하위 범주로 분류, 운영한 사업만을 집계하는 소극적 범주이다. 따라서 타 분야에서 사업내용에 따라 여성 분야로 중복 분류가 가능한 사업들을 포함하여 여성 분야의 사업집행 실적을 산출하였을 때, 실제 집행금액은 이보다 더 높은 것으로 나타난다. 하지만 이렇게 집계되는 사업들도 여성에 대한 복지적 차원의 사업이 다수이며 명시적으로 성평등 증진을 목적으로 사업이 계획된 경우는 드물다.

그 이유 중 하나는 사업 계획과 평가에 있어 각각의 사업이 성평등을 목적으로 하는가를 검토할 수 있는 기제가 마련되어 있지 않기 때문이다. KOICA에서 젠더는 크로스커팅(cross-cutting)한 이슈가 아니라 “여성”이라는 주제로 한 개 팀의 고유 사업 영역 중 하나로 인식되기 때문에 다른 팀의 경우 사업계획이 성평등을 목적으로 할 의무가 없으며 그 여부를 판단하고 집계하는 과정도 부재하다. 각 집행부서는 개별 사업에 대해 중간평가와 종료평가를 진행하는데, 성평등을 목적으로 하는지, 어떠한 기대효과를 예상하는지 등을 검토하는 항목은 없다. 이외에 사업평가실에서 실시하는 사후평가가 있지만 역시 사업의 성 인지성 보다는 향후 유사사업을 수행하기 위한 기술적 교훈을 도출하는 정도의 유용성만을 갖추고 있다. 현재 KOICA에서는 성 주류화와 환경을 감안한 기준을 접목시켜 보다 효과적이고 통합적으로 사업을 평가할 수 있도록 기존 평가지침을 개정하고 있다.

KOICA는 지난 2007년 10월 개도국의 지속가능한 경제·사회적 발전을 지원하고, 새천년개발목표(MDG) 달성 등 국제사회의 빈곤퇴치 노력에 적극 참여하며, 인도주의적 지원 및 인간안보(human security)를 강화하고, 개발도상국과의 우호관계를

증진한다는 목표 하에 “대외무상원조 중기전략(2008-2010)”을 수립하였다. 동 전략은 “여성”을 중점 지원 분야의 하나로 채택한 특징을 보이는데, 특히 보건의료, 교육 등의 분야에서 여성을 직접적 수혜자로 두고 여성의 권익 보호와 역량 강화를 강조하였다. 동 전략의 실천적 수행을 위해서는 사업추진절차의 각 단계별로 성 인지적 수행을 위한 지침이 요구된다. 성 인지적 사업 수행을 위해서는 사업 분야별, 형태별로 각 단계마다 어떠한 점을 고려해야 할 것인지, 어떠한 투입요소가 요구되는지에 대한 구체적인 지침 없이는 자칫 하나의 기치로만 남을 위험이 있다. 그 내용으로는 수원국과의 정책대화 확대를 통해 구체적 실천방안 모색, 성 인지적 국별지원전략 수립, 사업 담당자의 역량강화 및 조직 구성 및 운영의 성 주류화, 그리고 다양한 행위자들과의 파트너십 구축을 통한 성 주류화 정책 개발 및 의식 제고 등이 요구된다.

4. 사례 수원국 현장조사

동 연구에서는 한국의 개발원조 정책이 수원국에서 어떻게 구체적인 사업으로 계획되고 집행되며, 또 평가되고 있는지 사례 수원국 현장조사를 통해 분석한다. 현장조사를 통해서는 수원국의 여성문제와 개발원조 집행 환경을 파악하고, 주요 공여국들이 활용하고 있는 성 주류화 전략이나 모범사업의 사례를 살펴보고자 한다. 조사대상국으로는 우리나라의 무상원조 협력대상국 중 유형별 특성을 고려하여 양자간 원조의 사례로서 캄보디아를, 다자협력을 통한 원조 사례로서 아프리카 연합(AU)을, 마지막으로 분쟁지역에 대한 원조의 예시로 아프가니스탄을 살펴본다.

캄보디아는 지난 2007년 우리나라의 중점협력대상국 중 세 번째로 큰 규모의 무상원조를 지원받은 국가이다. 전통적으로 여성은 낮은 사회적 지위를 누리며 여성개발지수(GDI)는 157개국 중 113위를 기록하는 국가로서, 여성은 토지 소유권, 재산권을 보장받지 못하며 가정폭력과 같은 여성에 대한 폭력이 사회적으로 쉽게 용인된다. 하지만 캄보디아의 빈곤감소 및 경제성장을 위한 중장기 국가발전전략(2006-2010)의 43개 주요 목표 중 9개 항목이 성평등 증진을 위한 목표이다. 정부는 공여국 간의 자문단인 캄보디아개발협력포럼(CDCF)를 통해 매년 공동 모니터링 지표를 수립하고 원조조정위원회(GDCC) 및 젠더 실무단을 비롯한 산하 실무단과 정책 대화를 진행한다. 일본, 영국, 호주, 독일 등 주요 공여국은 개발원조의 성 주류화 원칙과 지표를 명시한 정책문서, 행동계획, 지침 등에 입각하여 개발원조사업의 기획, 집

행, 평가 과정에 이를 반영하고자 노력하고 있으며 공여국간의 파트너십에 기반하여 협력대화 활동을 추진하고 있다.

한국의 대 캄보디아 무상원조는 주로 산업에너지 및 농촌개발 분야에 집중되어 있으며 여성을 대상으로 하거나 성평등을 목표로 하는 사업은 찾아보기 어렵다. 선진공여국의 성 주류화 정책노력 지원 전략을 참고하여 우리나라와 캄보디아 정부간의 정책대화와 더불어 공여자 포럼 등의 정책대화 메카니즘에 적극적인 참여와 실천가능한 사업 개발과 이행의 단계로 추진해 가는 지속적이고 체계적인 접근이 요구된다. 최근 들어 실제 개발원조 집행과정에 성인지적 관점 제고를 위한 고려와 노력이 부분적으로 이루어지고 있어 국별 지원전략문서와, 사업기획 및 절차, 집행 과정에 체계적으로 제도화할 수 있는 방안 마련이 과제로 남겨진다.

아프리카는 최빈국이 가장 많이 위치한 대륙으로서 유엔은 사하라이남 아프리카 47개국 중 2015년까지 MDG를 달성할 수 있는 국가는 하나도 없다고 전망하고 있다. 특히 아프리카의 개발도상국들은 모성사망률, 여성의 HIV/AIDS 감염 및 사망률, 여성의 문맹률 등의 문제를 노출하고 있으며, 무엇보다 여성 빈곤이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타난다. 지난 2002년 아프리카 대륙의 정치 및 사회경제적 통합과 발전, 평화안보 및 민주주의를 목적으로 출범한 아프리카 연합(AU)은 향후 대 아프리카 개발정책을 총괄하는 기구가 될 것으로 전망된다. AU의 성평등 전담기구인 여성개발이사회(WGDD)는 최근 AU 성평등 정책을 개발하여 2009년 정상회의에서 승인을 앞두고 있다.

이에 다수의 유엔 기구와 공여국 및 국제NGO들은 주AU 대표부를 신설하여 AU의 정책에 입각한 대 아프리카 개발원조를 계획하고자 한다. 이들 주AU 대표부들의 모임인 AU 공여국 그룹(AUPG)은 AU를 상대로 젠더를 비롯한 여러 가지 문제에 대한 정책 대화를 이끌어가고 있다. 개별 공여국들 중에는 EU 회원국들의 활동이 두드러지며, 이외에도 일본, 중국 등이 적극적으로 AU를 통해 대 아프리카 지원을 계획하고 있으며, 비 공여국 중에서는 남미 국가들이 남-남 협력에 기반하여 아프리카와 지역간 협력을 도모하고 AUPG에도 활발히 참여하여 대 아프리카 개발원조에 대한 논의를 형성하고 있다.

한국은 대부분의 개발원조가 양자적 접근으로 이루어질 뿐 아니라 그동안 아시아를 중심으로 원조를 집행하여 대 아프리카 원조에 대한 체계적 계획이 상대적으로 부족했다. AU 출범 이후 2006년 아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브 등을 통해 대 아프리카 개발원조가 점차로 확대 발전하는 추세이나, AU를 전담하는 인력이 없

고 AUPG에도 참여하지 않고 있어 AU를 중심으로 새롭게 재편되는 아프리카의 정치·경제적 현실을 파악하고 대 아프리카 개발원조의 주요 논의에 적극적으로 참여할 필요성이 제기된다.

아프가니스탄은 오랜 분쟁과 갈등으로 다양한 개발 문제를 드러내며 UNDP 인간개발보고서에 따르면 178개국 중 174번째를 기록하고 있다. 탈레반 정권 하에서 전통적 여성상이 강조되며 여성의 교육과 사회 참여가 원천 봉쇄되었던 바 있으며 건강과 인권보호 역시 심각한 문제로 대두된다. 그러나 개발원조 정책 결정 과정에서 여성의 참여가 보장되지 않아 여성의 수혜 정도는 매우 낮으며 마을 공동체 차원의 의사결정 과정에서 여성은 배제된다. 이에 아프가니스탄 농촌지역재건부(MRRD)는 2003년부터 EU, 캐나다, 덴마크 등 여러 양자 협력국과 유엔 등 다자기구들의 지원을 받아 전국연대사업(NSP)을 시작하였다. 동 사업은 지역 공동체가 직접 필요에 따라 발전 사업을 계획, 수행, 평가할 수 있도록 지역 공동체의 역량을 강화했다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 그러나 이보다 더 큰 의미는 NSP가 보수 진영의 반대와 저항을 넘어 여성의 참여를 적극적으로 유도하고 있다는 점이다. NSP는 성평등을 사업의 4대 원칙 중 하나로 설정하고 이를 실천하기 위한 지침을 개발한 바 있다.

아프가니스탄은 2003-2004년 한국의 무상원조 수원국 중 5위를 차지할 만큼 비교적 큰 규모의 원조를 받아 왔다. 한국의 원조는 크게 인적 역량 강화, 물적 하부구조 구축, 물자 지원 등에 집중되어 있다. 수원국에서 KOICA는 신속하고 효율적인 예산 집행 등으로 높은 신뢰도를 얻고 있으나 공식적 정책 대화나 중장기적 국가발전계획 없이 개발원조를 집행하는 것에 대한 시정이 요구되고 있다. 또한 성별분리 자료의 부재로 성평등을 목적으로 하는 사업이나 여성을 대상으로 하는 사업이 계획, 집행된 바 있는지를 파악할 수 없다. 다만 NGO 지원사업을 통해 여성 건강 증진 및 문맹 퇴치, 직업 교육 사업 등이 운영된 바 있다. 지금까지의 경험을 토대로 수원국의 문화와 지역적 특성 등을 적극적으로 반영한 국별 계획과 사업 계획이 수립될 필요성이 제기된다.

5. 결론 및 제언

(1) 성평등을 위한 제도적 기반 마련

우리나라의 DAC 가입이 이제 바로 목전에 놓여 있으며, 성평등을 비롯한 DAC의 분야별 지침을 국내화하는 것이 시급하다. 대부분의 DAC 회원국들은 각국의 개발

원조 제도에 DAC의 성평등 지침을 받아 안아 성평등과 여성권한부여를 개발원조의 목표로 삼는 동시에, 개발원조의 성 주류화를 위한 정책 또는 지침을 두고 있다. 성 주류화 지침은 기존의 DAC 및 주요 공여국들의 지침과 경험에 대한 충분한 조사와 이해를 바탕으로 개발되어야 할 것이다. 또한 아직까지는 비교적 작은 규모의 원조가 다양하게 집행되고 있는 현실을 반영하여 일시적으로 전체 원조 계획에서 여성 대상 사업이 차지하는 비중을 구체적으로 명시하는 전략을 도입하고 장기적으로 이를 모든 분야의 성 주류화 지침으로 대체하는 방안이 효율적이다.

(2) 국별 프로그램의 성 주류화

국제개발원조 논의는 개별 사업 중심의 접근보다 장기적인 관점에서 분야별 접근으로 진화하고 있다. 이에 우리나라의 전문원조기구들도 산재한 협력대상국을 정비하고 국별 프로그램(country program)을 도입하려는 움직임을 보이고 있다. 기존의 사업 중심적 접근보다 국별 프로그램과 그에 따른 분야별 접근(SWAp)이 개발원조의 성 주류화를 더욱 효과적으로 추구할 수 있는 방법이다. 성 인지적인 국별 프로그램 개발은 수원국의 문화와 여성문제에 대한 철저한 조사와 이해를 기본으로 하지만, 이뿐 아니라 물적, 사회적 자원 현황과 여성의 이용도, 성평등 관련 제도 및 성별분리 자료 현황, 젠더 전문가 및 여성 인력의 활용 가능성 등도 요구된다. 따라서 궁극적으로는 국별 사무소를 중심으로 수원국 맞춤형의 젠더 프로파일(gender profile)이 구축되어야 한다.

(3) 인적 자원 개발

여성을 대상으로 하는 사업이라 할지라도 성평등을 목표로 성 인지적인 관점에서 집행된 사업과 단순히 여성을 경제활동인구로서만 파악하고 여성이 처한 현실에 대한 고려가 없이 집행되는 사업은 장기적인 관점에서 전혀 다른 효과를 낼 수 있다. 따라서 국별, 분야별 젠더 전문가를 육성함과 동시에 모든 개발원조 집행자가 성 인지적인 관점을 가질 수 있도록 전반적인 성 인지적 훈련이 요구된다.

(4) DAC 성평등 네트워크(Gendernet)에의 실질적 참여

우리나라는 2010년까지 DAC 가입을 목표로 하고 있는데, 그 목적은 물론 개발원조의 질적 제고 및 선진 공여국들과의 원조 계획 및 집행의 효과적 조율을 위한 것일 것이다. DAC 가입이 우리나라 개발원조의 질적 성장에 실질적인 영향을 미치기 위해서는 적극적인 참여를 통해 개발원조에 대한 논의를 주체적으로 형성해나가는 노력이 필요하다. 이를 위한 첫 걸음으로서는 DAC 산하 8개 실무반에 적극적으로 참여할 필요가 있으며, 성평등을 주제로 활동하며 관련 지침 개발 및 연구를 담당하는 DAC 성평등 네트워크(Gendernet)에의 참여 또한 크게 요구된다. 실무반 참여는 정부만의 역할이 아니며 원조의 질적 성장을 위해 해외원조를 집행하는 시민사회와 함께 참여하는 방안 등을 마련하는 것도 고려해볼 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다 성평등을 목적으로 하는 정부의 강력한 의지가 전제되어야 할 것이다.

(5) 젠더마커 활용 지침 개발

젠더마커 등의 정책 마커들은 해당 분야에 대한 DAC의 정책적 실천 의지를 표명하는 도구로서, 회원국이 이를 활용하여 자국의 원조 실태를 분석하고 여타 회원국들과 비교 평가가 가능하게 한다. 우리나라는 2008년 처음으로 젠더마커를 활용하고 그 결과를 DAC에 보고한 바 있다. 처음으로 DAC의 정책 도구가 활용되었다는 사실은 매우 고무적이나, 사업의 디자인 단계에서 계획자가 젠더마커를 활용하여 사업의 질적 향상을 꾀하기까지는 경험의 축적과 정확한 지침이 요구된다.

(6) 협력기관들의 성 인지적 개발원조 집행 도모

상당수의 개발원조 사업이 개발NGO와 협력업체 등 협력기관들에 의해 집행되지만 이들에 대한 지침이나 교육은 전무하다시피 하다. 협력기관은 공여기관의 성평등 및 차별 반대의 원칙을 명확히 전달받고 이에 따라 사업을 집행하여야 할 것이다. 협력기관은 사업제안서 또는 기술제안서를 제출함으로써 협력 의사를 표명하게 되는데, 이때 작성하는 제안서의 형식에는 사업의 목적과 기대효과, 일정과 예산 등을 기술하게 되어 있다. 그러나 협력기관이 사업을 기획하는 단계에서 해당 사업이 가져올 성 인지적 효과 등을 고려하게 하는 기제는 전혀 없어서 이를 위한 지침 개발과 형식의 수정도 요구된다.

(7) 모니터링 및 평가

기존의 사업평가는 사업 운영 및 예산 집행이 계획 대비 이루어졌는가를 주로 평가하였고 사업이 수원국의 현실에 맞게 잘 계획되었는지, 사업의 목적 및 방법 등에 대한 적극적인 검토를 요구하지 않았다. 성 인지적 평가 항목 등을 포함한 지침을 개발하여 사업 운영과 후속 사업 개발에 활용할 수 있어야 할 것이며, 더불어 개발 원조 사업에 대한 성별영향평가를 확대하여 질적 제고를 꾀하여야 할 것이다.

(8) 집행자, 전문가, 봉사단의 성 인지 교육

개발원조는 수원국의 공무원과 지역사회 구성원들과 직접적인 접촉을 수반하며, 경험이나 지식, 재정적인 측면 등에서 공여국측이 수원국측에 비해 힘의 우위에 서게 되는 상황도 발생하게 된다. 이 같은 권력의 불균형에 성차가 개입되는 경우 성차별 또는 성폭력과 같은 형태로 발전할 소지가 있다. 실제 UN의 경우, 직원 및 평화유지군이 강간과 성폭력으로 국제사회로부터 여러 차례 빈축을 산 바 있다. 개발원조의 현장에서 외부에 알려지지 않고 발생할 수 있는 인권 유린과 폭력에 어느 때이고 경계를 늦추어서는 안 될 것이며, 특히 해외봉사단을 증원하고자 하는 오늘날 성 인지적 교육과 행동지침이 크게 요구된다.

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 구성 및 범위	6
3. 연구의 방법 및 한계	7
II. 개발원조의 성 주류화	11
1. 개발 논의의 발전과 성 주류화	13
가. 인간개발과 여성권한부여	13
나. 개발원조의 성 주류화	17
2. 개발원조의 성 주류화 제도와 도구	22
가. OECD/DAC의 성 주류화 제도 및 도구	22
나. DAC 회원국의 제도	26
다. DAC 회원국의 젠더마커 활용	30
3. 소결	36
III. 한국 개발원조의 성 주류화 현황	39
1. 한국 개발원조의 성 인지성	42
가. 정책 환경	42
나. 집행 환경	45
2. 성 주류화 현황: 한국국제협력단 분석	48
가. 정책 및 제도화	48
나. 집행	56
다. 평가	68
라. 조직	74

3. 소결	76
IV. 사례 수원국 현장조사	79
1. 조사 목적 및 방법	81
2. 양자간 개발원조: 캄보디아 사례연구	82
가. 캄보디아의 여성문제	83
나. 여성정책과 개발원조	89
다. 타 공여기관의 개발원조 현황	98
라. 한국의 개발원조 현황	114
마. 소결	124
3. 다자협력을 통한 개발원조: 아프리카 연합 사례연구	126
가. 아프리카의 빈곤과 여성문제	126
나. 아프리카 연합의 여성정책	132
다. 타 공여기관의 개발원조 현황	138
라. 한국의 개발원조 현황	150
마. 향후 과제	152
바. 소결	154
4. 분쟁지역에 대한 개발원조: 아프가니스탄 사례연구	156
가. 아프가니스탄의 개발원조와 젠더	156
나. 타 공여기관의 개발원조 현황	165
다. 한국의 개발원조 현황	173
라. 향후 과제	179
마. 소결	184
V. 결론 및 제언	187
1. 함의: 개발원조의 질적 성장을 위한 성 주류화	189
2. 제언	194
가. 정책의 질적 제고	194

나. 집행방법의 질적 제고	197
■ 참고문헌	201
■ 전문가 심층면접 대상 기관 목록	207
■ 용 어 집	209
■ 부 록	213
1. 독일 개발원조의 성평등 기초	215
2. 독일 개발원조와 젠더 마커	241
■ Abstract	323

표 목 차

<표 1> 전문가 심층면접 질문지의 구성과 내용	9
<표 2> 젠더와 개발 정책의 변화	18
<표 3> OECD/DAC 회원국의 개발원조법과 개발원조의 목적	27
<표 4> 국가별 젠더마커 평가율과 성평등 원조율	31
<표 5> 수단에 대한 성평등 원조	32
<표 6> 17, 18대 국회에서 제안된 개발원조 관련 법안	44
<표 7> 사업유형별 젠더마커 현황	58
<표 8> 지원분야별 젠더마커 현황	59
<표 9> ‘07년 성별영향평가 과제 정책·제도 개선안’ 08년 환류실적	60
<표 10> CIDA 주요 지원 분야 성평등 가이드라인	64
<표 11> OECD/DAC 5대 평가 항목	69
<표 12> 캄보디아 국가전략개발계획 중 성 인지적 관점 목표	91
<표 13> 캄보디아 정부 부처의 젠더 프로젝트 (1998-현재)	95
<표 14> 캄보디아 협력사업 우선순위	98
<표 15> JICA의 젠더 사업	100
<표 16> 캄보디아 JICA의 여성 대상 사업	101
<표 17> AusAID 원조의 중점영역과 성평등 결과	103
<표 18> DFID 캄보디아 GEAP 2008-2009 : 결과 분야	110
<표 19> DFID 캄보디아 GEAP 2008-2009 : 자원 분야	111
<표 20> DFID 캄보디아 GEAP 2008-2009: 파트너십 분야	112
<표 21> DFID 캄보디아 GEAP 2008-2009: 미래계획	112
<표 22> 한국의 캄보디아 무상원조 실적	114
<표 23> 농촌개발 분야 추진 전략	116
<표 24> 보건의료 분야 추진전략	117
<표 25> 교육 분야 추진전략	117
<표 26> 산업에너지 분야 추진전략	118

<표 27> 캄보디아 CMDG 이행 현황 중 여성관련 부분	121
<표 28> AU의 성평등 기제	136
<표 29> EU-아프리카 공동전략의 정책 우선순위 및 행동강령	142
<표 30> 「아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브」 주요내용	151
<표 31> NSP 프로젝트 순환과정에서 성평등 증진을 위한 정책과 실무	172
<표 32> 한국의 아프가니스탄 연도별 지원계획	174
<표 33> 한국의 아프가니스탄 분야별 지원현황	175
<표 34> 한국의 아프가니스탄 사업형태별 예산집행	176
<표 35> 한국의 아프가니스탄 지역별 예산집행	176

그 림 목 차

<그림 1> 개발과 젠더의 연관성	15
<그림 2> 공적개발원조로 가장 중점적으로 지원해야할 분야	46
<그림 3> 여성 분야 한국적 개발협력 프로그램 체계도	50
<그림 4> 2007년도 KOICA 분야별 예산집행 현황	57
<그림 5> KOICA 사업시행절차	62
<그림 6> AU 공여국 모임의 구성	139

I

서론

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 구성 및 범위	6
3. 연구의 방법 및 한계	7

1. 연구의 배경 및 목적

한국은 국제개발 협력 및 원조의 역사에서 다른 국가와는 구별되는 독특한 성격을 보여주고 있다. 이는 바로 개발원조를 받는 수원국에서 개발원조를 제공하는 공여국으로 최단기간 내에 변모하는 성과를 거둔 것이다. 우리나라의 무상원조 대부분을 집행하는 기관인 한국국제협력단(KOICA)은 짧은 역사에도 불구하고, 개발원조의 비약적인 성장을 이룩하였다. 개발원조의 재정 규모의 괄목할만한 증액은 물론, 사업의 유형과 범위의 확대, 대상 수원국 선정에 있어서의 선택과 집중을 통한 원조의 효과성 증대 전략 등을 통해 이를 관찰할 수 있다. 이는 비단 KOICA 뿐만 아니라 유상원조를 집행하는 한국수출입은행의 경우에 있어서도 마찬가지이며, 이들 외에도 국제개발 협력 및 원조를 수행하는 기관이 다양해지며 관련 인력 및 재정이 지속적인 성장을 보여주고 있다.

그러나 이처럼 비약적인 성장에도 불구하고, 우리나라의 개발원조는 그동안 양적 팽창은 이루었을지라도 그 철학이나 체계의 질적 제고가 시급하다는 비판의 목소리가 높다. 우리나라가 경제개발협력기구(OECD) 회원국으로서 OECD 산하 26개 위원회 중 유일하게 개발원조위원회(DAC)에는 아직 미가입 상태라는 점도 이를 시사한다고 하겠다. OECD나 세계은행(World Bank)을 비롯한 많은 국제기구들과 학자들의 연구 결과와 정책 제안 등이 국내에도 많이 소개되고는 있지만, 우리나라의 개발원조 정책과 사업이 이러한 국제적 논의와 연계성을 가지고 개발되는지는 명확하지 않다. 더욱이 국제적인 개발(development) 논의에서 필수적으로 다루어지고 있는 젠더(gender)는 국내에서 거의 소개조차 되고 있지 않은 형편이다. 결과적으로 우리나라의 개발원조 사업이 수원국의 여성 문제에 대한 충분한 이해를 바탕으로 계획되었는지, 수원국의 성평등에 어떻게 기여할 수 있을 것인지에 대한 모니터링과 평가는 거의 이루어지고 있지 않으며, 개발원조 사업을 수행하는 인력이 성 인지적 관점의 교육이나 훈련을 받는 사례 또한 전무하다시피 하다. 이러한 현실에서 우리나라의 개발원조가 수원국의 성평등에 기여할 수 있을 것이라 기대는 하기 어려우며, 기여분이 있다 할지라도 이를 파악하고 증명해내

4 한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

기는 더욱 어려울 것이다.

우리나라의 빠른 경제 성장에 외국의 개발원조가 큰 역할을 했던 것과 마찬가지로, 우리나라의 개발원조도 수원국의 미래에 큰 영향을 미칠 수 있다. 개발원조는 한 국가의 경제와 사회의 발전을 목표로 하는 것인 만큼, 수원국에 대한 충분한 이해를 바탕으로 해야 함은 여러 번 강조해도 지나치지 않을 것이다. 국가 발전은 사회적 조화와 안정을 기반으로 하기 때문에 수원국에 대한 이해는 정치·사회 제도와 경제구조를 비롯하여 역사와 문화적인 특성을 모두 아우르는 것이어야 한다. 따라서, 하나의 문화에서 여성과 남성이 사회화되는 성 역할을 의미하는 젠더(gender)는 수원국의 사회 문화적 특성을 이해하는 중요한 시작점 중 하나가 된다. 문헌에 따르면 수원국의 젠더적 특성을 고려하지 않은 원조, 즉, 성 인지적인(gender-responsive) 관점에서 계획되지 않은 원조는 개발에 기여하는 효과도 낮을 뿐만 아니라 오히려 성평등을 저해할 수도 있다.

유엔(United Nations), 세계은행, OECD 등을 비롯한 국제기구와 시민사회에서는 지난 수십 년 동안 성평등과 여성권한부여(women's empowerment)가 개발 계획에 있어서 갖는 중요성을 지속적으로 강조해왔다. 국제개발원조의 후발주자인 우리나라가 이들의 경험으로부터 배울 수 있는 것 중 하나는 아무리 큰 규모의 원조가 계획이 된다 해도 성평등의 관점에서 집행되지 않는다면 여성은 원조의 수혜자가 되기 어려우며, 나아가서 여성의 적극적 참여가 보장되지 않는 경우에는 최종 수혜자가 경험하는 현실을 충분히 반영하지 못하여 효과적인 원조를 계획할 수도 없다는 것이다. 성평등은 궁극적으로 사람들의 의식과 태도의 변화를 요하므로 짧은 시간 안에 이를 수 없지만, 성평등이 빈곤퇴치와 국가발전에 미치는 영향력에 대한 합의를 이룰 수 있다면 정책과 제도의 성 주류화가 가능해진다. 이러한 차원에서 OECD/DAC은 젠더마커 등의 제도를 활용하여 성 인지적 개발원조를 추진하고 있으며, 선진공여국에서는 국제개발과 관련된 법, 제도적 장치, 정책적 이념을 통해서 성평등을 주요 목표로 선정하고 있다.

국제사회에서는 수십 년 이상 개발원조를 집행해온 유럽 선진국들이 개발담론의 발전을 주도해오고 있다. 개발원조에 대한 담론뿐만 아니라 규모와

방법론도 이들을 중심으로 빠르게 발전하고 있으며, 이제 막 국제개발원조 정책을 발전시키고 있는 우리나라는 양적, 질적 측면에서 모두 국제적 기준에 훨씬 못 미치고 있다. 반갑게도 최근에는 개발원조의 이념적 기반 마련과 효과성 제고를 위한 전반적 개혁을 요구하는 목소리가 커지고 있으며, 선택과 집중을 모토로 원조 대상국의 범위도 감소하고 주력 분야별 사업 관리 등의 개선이 관찰되고 있다. 그러나 이러한 가운데도 여성을 위한 사업은 개발원조의 우선순위에 있지 못하며 성 인지적 관점을 반영한 사업은 그 예시를 찾아보기도 어렵다. 또한 현재 진행 중인 개발원조 개혁 논의에서도 성 인지적 접근은 부재하다. 지난 17대 국회에 제출된 여러 국제개발협력법안 어디에서도 OECD의 정책이나 여타 공여국의 선진적인 기준 법률에서 제시하고 있는 민주주의와 굿 거버넌스(good governance), 인권 및 성평등과 같은 문제의식은 찾아볼 수 없었으며, 국무조정실의 국제개발협력위원회에서도 젠더와 같이 원조의 목표와 수원국에 미칠 영향력에 대한 논의는 없다. 정책입안과정에서의 성 인지적 관점의 결여는 결과적으로는 정책의 집행과 실현 과정에서 다시 표출될 수밖에 없다. 결국 지금의 개혁 논의 이후에도 수원국의 성평등과 여성권한부여를 위해 우리나라의 개발원조가 궁극적으로 얼마나 기여할 수 있을지는 미지수이다.

최근 개발원조에 대한 국민적 관심이 증가하여 그 법적 근거를 구축해야 한다는 인식이 높고, 마침 정부도 기여외교를 내세우며 개발원조를 더욱 중액할 계획이다. 이러한 맥락에서 원조의 효율성을 높이고 지속가능한 발전을 가능케 하기 위한 전략이 시급히 요구된다. 동 연구는 취약계층, 그 중에서도 여성은 빈곤과 저발전을 해결할 수 있는 핵심 고리라는 논리에서 출발하여, 개발원조의 성 주류화에 있어 국제적인 논의와 현황을 점검하고 우리나라의 원조 정책과 현황을 분석한다. 이를 토대로 동 보고서는 성평등과 여성권한부여에 기여할 수 있는 사업 개발, 개발원조의 성 주류화(gender mainstreaming)에 대한 법적 기반 마련, 원조의 효율성 증대를 위한 성별영향평가(gender impact assessment)와 성 인지적 분석(gender analysis) 도구나 지표 등의 개발, 성 주류화를 이행할 인력의 육성과 배치 등의 대안을 제시한다.

이에 동 연구는 개발원조의 성 주류화를 위한 국제적인 논의와 제도가 현

6 한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

재 어디까지 발전되었는지를 살펴보고, 우리나라의 공적개발원조에 대한 성 인지적 분석을 통하여 현 시점을 점검해보고자 한다. 주요 수원국의 젠더 이슈 분석과 이에 대한 우리나라와 선진 공여국의 원조 현황 분석은 향후 우리나라의 개발원조를 성 주류화하기 위한 구체적인 방향성을 제시해 줄 것이다. 한국의 개발원조가 더욱 효과적으로 수원국의 빈곤퇴치와 성평등에 기여할 수 있는 전략을 제시하는 것에 동 연구의 궁극적인 목적이 있다.

2. 연구의 구성 및 범위

서론에 이은 II장에서는 개발원조에서 젠더가 강조되어야 하는 당위성과 이에 대한 국제적인 논의가 어떻게 진행되어 왔는지를 국제사회의 합의문 및 결의문과 주요 연구결과를 중심으로 소개하고, 이를 제도화하려는 국제사회 및 선진 공여국의 노력을 소개한다.

III장에서는 한국 개발원조의 역사, 집행체계, 정책 및 제도, 집행환경 등을 살펴보면서 한국 개발원조 사업의 구체적인 기획, 실행, 평가 과정을 성 인지적 관점에서 분석한다. 개발원조를 집행하는 여러 주체 중에서 동 연구는 외교통상부 산하의 무상원조 집행전담기관인 한국국제협력단(KOICA)의 사례를 살펴본다. 우리나라에서 개발원조를 집행하는 수십 개의 중앙 및 지방 기구 중 제도적 기반과 규모를 가지고 전문적으로 개발원조를 집행하는 기구는 기획재정부의 대외경제협력기금(EDCF)를 운영하는 수출입은행과 KOICA이다. 이중 동 연구에서 KOICA를 연구 대상으로 한정하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 국제개발원조가 무상원조를 증액하는 방향으로 발전하고 있다는 점과 둘째, KOICA에서 사회정책과 연관성이 높은 원조 사업을 직접 집행하면서 상대적으로 젠더에 대한 논의를 한걸음 더 발전시켜왔다는 점에서이다.

IV장에서는 수원국 조사를 통해 사례 수원국이 노정하는 여성 문제와 이에 대한 수원국 정부의 정책, 국제기구 및 선진 공여국과 우리나라의 개발원조 현황을 살펴보고 우리나라 개발원조의 선진화를 위한 대안을 고민한다. 연구진은 문헌연구와 현장조사를 통하여 사례 수원국에 대한 기초적인 젠더

프로파일(gender profile)을 구축하고, 이러한 수원국의 젠더적 현실 속에서 국제기구와 선진 공여국이 개발해낸 성 주류화 전략을 검토한다. 현장조사는 국제기구와 여타 공여국의 활동을 검토하여 개발원조 계획이 사례 수원국의 여성정책을 어떻게 반영하고, 구체적으로 어떠한 사업으로 운영되고 있는지를 살펴보고, 동시에 사례 수원국에서 진행되는 우리나라의 개발원조의 성 인지적 현황을 분석한다. 연구대상은 향후 우리나라의 개발원조 정책 수립에 유의미한 기여를 피하고자 크게 세 가지로 구분하여, 양자간 개발원조, 다자 기구를 통한 개발원조, 분쟁지역에 대한 개발원조의 사례로 캄보디아, 아프리카 연합(AU), 아프가니스탄을 각각 선정하였다.

V장 결론에서는 우리나라의 개발원조에서 젠더를 주류화하기 위한 단계별 전략을 도출한다. 구체적으로는 국제개발원조 관련 제도 및 조직의 개선 방안을 논의하고, 개발원조 사업의 계획과 성과관리 체계에서 성 인지성을 담보하기 위한 방안 등을 모색하여, 개발원조의 성 주류화를 위한 과제를 도출한다. 또한 우리나라의 개발원조가 갖는 장단점에 대한 이해를 바탕으로 수원국에서 요구되는 성 인지적 관점의 개발원조 사업을 제안한다.

3. 연구의 방법 및 한계

동 연구의 일차적인 연구방법은 문헌연구이다. 하지만 국내에서 개발원조에 대해 기존에 수행된 연구는 그리 많지 않으며, 특히 우리나라의 개발원조 정책이 수원국에서 어떻게 실행되고 있는지를 보여주는 문헌은 더욱 적다. 최근 수원국의 관점을 반영하여 현장 중심의 연구를 시도한 작업들이 발간되고는 있지만, 성 인지적 관점에서 개발원조를 분석한 국내 연구는 찾아보기 어렵다. 동 연구는 이러한 한계를 극복하기 위해 연구의 기획 및 수행 과정에서 여러 차례의 전문가 자문회의를 통해 한국의 실질적 수요와 전문가들의 의견을 반영할 수 있는 기회를 담보하였다. 자문회의는 개발원조 정책이 갖는 다양한 함의를 고려하여, 국제기구, 정부, 학계, 시민사회 등으로 전문가의 대표성을 다각화하였다. 통계 및 자료는 주로 인터넷과 전문가 면접을 통하

여 수집하였다.

II장에서 소개된 독일의 젠더마커 사례연구와 III장 한국의 현황 분석에서는 문헌연구가 갖는 한계를 극복하기 위해 동 연구에서는 관계 공무원 및 원조 집행 담당자, 연구자에 대한 심층면접을 충분히 활용하였다. 특히, IV장 수원국 조사를 위해 진행된 전문가 심층면접은 크게 세 유형의 피면접자를 대상으로 하였는데, 국내 및 해외에 파견된 우리나라 개발원조 전담기관의 실무자, 현지에 파견된 국제기구 및 여타 공여국의 개발원조 실무자, 마지막으로 수원국 정부 관계자가 그들이다. 현장조사는 사례 수원국 모두를 전체 연구진이 함께 조사할 수 없는 한계를 극복하기 위하여 사전에 개발한 질문지를 통해서 연구자들 간의 가능한 공통의 현장연구 결과를 도출할 수 있도록 하였다(<표 1> 참조). 일부 전문가 심층면접에서는 면접대상자에게서 각각의 질문에 대한 답변을 충분히 들을 수 없는 경우가 있었는데, 이는 우리나라와 여타 공여기관이 갖는 개발원조에 대한 접근 방법의 차이, 혹은 개별 수원국이 갖는 정치, 경제, 사회, 문화적 조건과 환경의 차이에 기인한 것이기도 하다.

마지막으로 한국 개발원조의 정책과 사업의 성 인지적 분석을 수행하는 가운데, 성 인지적 관점이 부재한 상태에서 구축된 기존 자료를 활용한 분석의 한계가 있었음을 밝힌다. 성평등에 대한 정확한 이해와 사업 개발 기준이 없는 현실에서 여성을 수혜자로 규정한 여성대상 사업이 자동적으로 성평등을 위한 사업으로 인정되고, 또 성평등을 위한 사업은 곧 여성대상 사업으로만 계획되는 가운데, 동 연구는 한국 개발원조 사업 전체를 개괄하면서 성 인지적 분석을 시도할 수밖에 없었다. 따라서 개발원조 정책의 의사결정 과정에서 여성의 대표성이 어떻게 담보되었는지, 혹은 개발원조 사업의 수혜자로서 여성과 남성이 어떻게 구성되는지 등의 정보를 수집, 분석하는 데 한계가 있음을 밝힌다.

〈표 1〉 전문가 심층면접 질문지의 구성과 내용

면접 대상 주요 내용	국내 개발원조기구	현지 개발원조기구	수원국 정부
개발원조 관리 체계		수원국 정부와의 협력 구조 및 원조의 성 주 류화 논의 여부	정부 내 개발원조 관 리 전담 부처 여부 및 공여기관과의 성 주류 화 논의 여부
여성문제 현황과 성평 등 정책	개발원조의 주요 목표 로 성평등 포함 여부 등 성 주류화 정책 현 황	수원국의 여성문제 현 황 및 성평등 정책	수원국의 여성문제 현 황 및 성평등 정책
개발원조 사업개발 과 정	수원국에 대한 사업 발굴 및 개발전략 수립 과정에 있어서 성 분석 여부 및 성 주류 화 현황	수원국에 대한 사업 발굴 및 개발전략 수립 과정에 있어서 성 분석 여부 및 성 주류 화 현황	원조 사업 발굴 및 개 발전략 수립 과정에 있어서 성 분석 여부 및 성 주류화 현황
사업관리	성 주류화 전담 인력, 젠더마커 활용, 성 인 지적 평가를 위한 기 제 존재 여부	성 주류화 전담 인력, 젠더마커 활용, 성 인 지적 평가를 위한 기 제 존재 여부	성 주류화 전담 인력, 젠더마커 활용, 성 인 지적 평가를 위한 기 제 존재 여부
여성대상 개발 사업	여성대상 개발사업 사 례, 현재 진행 중인 사 업 현황 및 향후 계획	여성대상 개발사업 사 례, 현재 진행 중인 사 업 현황 및 향후 계획	여성대상 개발사업 사 례, 현재 진행 중인 사 업 현황 및 향후 계획
타 공여기관과의 협력	수원국 여성문제에 대 해 여타 공여기관에서 수행하는 사업 및 협 력 현황	수원국 여성문제에 대 해 여타 공여기관에서 수행하는 사업 및 협 력 현황	

II

개발원조의 성 주류화

1. 개발 논의의 발전과 성 주류화	13
2. 개발원조의 성 주류화 제도와 도구	22
3. 소결	36

I. 개발 논의의 발전과 성 주류화

가. 인간개발과 여성권한부여

개발원조란 개발도상국의 빈곤퇴치를 위해 국제사회가 기여하는 재정 및 기술, 물자 지원 등을 일컫는다. 최근 많이 거론되는 ODA란 공적개발원조(official development assistance)의 약어로, 다양한 원조의 형태 중 개발도상국의 빈곤퇴치를 위하여 공여국 정부가 수원국과 국제기구에 지원하는 재정의 흐름을 구별하기 위해서 사용하는 용어이다. 경제개발협력기구(OECD)에서 정의하는 ODA에 부합하는 원조는 공여국 정부가 집행하는 것으로, 수원국의 경제발전과 복지를 목적으로 하며, 양도의 성격이 있는 것이다.¹⁾ 국제사회는 개발도상국에 대한 선진국의 상호책임 원칙으로 개발원조의 증액을 꾸준히 요구해 왔다. 2002년 몬테레이 합의문에 따른 국제사회의 개발원조 권고수준은 국민순소득(GNI) 대비 0.7%이며, 경제 수준에 비해 개발원조 규모가 작은 우리나라는 현재 GNI 대비 0.1% 수준의 개발원조를 2012년 0.15%, 2015년 0.25%까지 확대할 방침이다.²⁾

경제성장과 산업화를 중심으로 한 초기의 개발(development) 개념은 1960년대 이후 삶의 질, 인간기본욕구와 같은 인간적 가치를 강조하는 관점으로 발전하였다. 1990년대에 UNDP의 주도로 인간중심적 사고가 개발전략에 주류화된 것은 서구 국가의 경제성장에 기초한 개발 모델의 비판에 따른 것이었다. 근대 역사에서 국가의 경제적 성장이 사회 구성원의 곧 삶의 질 향상을 의미하지 않는 예시는 쉽게 찾아볼 수 있다. 경제성장의 불균등한 분배는 단순히 경제적인 차원에서 그치는 것이 아니라 건강, 보건, 교육과 같은 인간 기본욕구에서부터 사회, 문화, 정치적 기회에까지 영향을 미쳐, 거대 자본의 축적의 반대편에서 여성, 장애인, 노인, 유색인종과 같은 취약계층을 낳았다.

1) 동 보고서에서는 개발원조를 공적개발원조(ODA)와 같은 의미로 사용한다. ODA의 정의에 대한 추가적인 정보는 OECD/DAC 홈페이지의 용어 해석(http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html)을 참고.

2) 연합뉴스, 2008, <이명박 정부 출범> ⑤‘글로벌 코리아’ 외교, 02.22. 참고로 2002년 몬테레이 합의문에 따른 국제사회의 개발원조 권고수준은 GNI 대비 0.7%이다.

유엔 여성지위위원회(CSW)는 절대 빈곤을 경험하는 여성이 남성에 비해 많으며, 이 같은 불균형이 심화되어 여성의 경제적 지위, 교육 기회, 건강 및 보건 수준 등을 저하하는 악순환을 지적한 바 있다.³⁾ 이러한 맥락에서 경제개발(economic development)을 대체하여 인간개발(human development) 개념이 등장하였다. 인간개발은 국가의 소득 증대 또는 감소 이상을 의미하며, 인간의 요구와 이해를 반영하여 생산적이며 창조적인 삶을 영위할 수 있는 환경을 만드는 것이다. 인간개발은 인간을 국가의 진정한 재산으로 보고, 그들이 가치를 두는 삶을 이끌어 가기 위한 선택의 기회를 확장하는 과정이자 수단이다.⁴⁾

UNDP는 인간개발의 기본요소로 생산성, 공평성, 지속가능성, 권한부여의 네 가지를 꼽았다.⁵⁾ 이 중 개개인의 선택의 기회를 확장하여 인간다운 삶을 영위하는데 핵심이 되는 것은 권한부여(empowerment)이다. 이는 지식을 습득하고, 인간다운 삶을 영위하는데 필요한 자원을 활용하여 공동체에 참여할 수 있는 기회를 획득하는 것을 말한다.⁶⁾ 이는 개발의 성 주류화를 이해하는 필수적인 연결고리로서, 여성을 개발의 혜택을 필요로 하는 수혜자로만 보지 않고 남성과 함께 개발을 계획하고 이행하는 주체로서 인식하는 것을 의미하기 때문이다. UNDP는 인간개발보고서를 통해 이들 개념을 소개하고 이 추진 성과를 평가하기 위한 지수들을 개발하였는데, 이 중 여성권한척도(gender empowerment measure, 이하 GEM)가 바로 여성의 권한부여의 중요성을 강조하는 지수이다.⁷⁾ GEM은 여성의 정치 경제적 권한부여 정도를

3) Commission on the Status of Women, 2004, Resources mobilization and enabling environment for poverty eradication in the context of the implementation of the Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010, United Nations.

4) Haq, Mahbub ul, 2002, Reflections on Human Development, United Nations, pp.6-9.

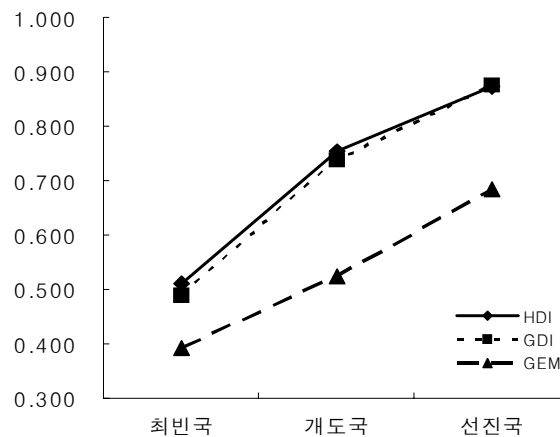
5) UNDP, 1990, Human Development Report, UNDP.

6) UNDP, 2007, Gender Equality Strategy 2008-2011, UNDP, p.6.

7) 인간개발보고서를 통해 발표된 지수들은 인간개발지수(HDI), 여성개발지수(GDI), 여성권한척도(GEM), 인간빈곤지수(HPI)이다. 이중 HDI는 평균수명, 교육, 소득수준 등을 고려하여 국가의 개발 정도를 측정하고자 한 것이고, GDI는 각각에 대한 성 불평등 정도를 반영하여 HDI를 변형한 것이다. HPI는 빈곤의 정도를 소득수준을 기준으로 판단하는 대신 생활을 지탱하는 데 필요한 선택과 기회를 부여받지

평가하는 것으로서, 국회의원 여성비율, 입법, 고위임직원 및 관리직 여성비율, 전문기술직 여성비율, 남녀소득비의 지표로 구성된다. 여성개발지수(GDI)가 남녀의 능력 제고를 고려한 것인 반면 여성권한척도(GEM)는 이러한 능력을 활용할 수 있는 기회의 확대에 주목한 것이다.

1995년 인간개발보고서는 인간개발지수(HDI)가 높은 선진국에서도 개발도상국이나 최빈국과 다름없이 여성개발지수(GDI)와 여성권한척도(GEM)는 크게 낮은 값을 기록한 것을 두고, “빈곤은 여성의 얼굴을 가졌다”고 주장하며 빈곤의 여성화(feminization of poverty)에 경종을 울린 바 있다.⁸⁾ 십년이 넘는 시간이 흐른 오늘날에도 이 한 마디는 똑같은 울림을 갖는다. <그림 1>에서 확인하듯이 인간기본욕구에 대한 꾸준한 투자는 전 세계적으로 높은 GDI 값을 기록하여 HDI와 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 GEM 값은 모든 국가군에서 여전히 크게 밀돌고 있는 것을 확인할 수 있을 뿐만 아니라, 최빈국은 모든 지수에서 낮은 값을 기록하고 있어 국제사회의 관심과 적극적인 행동이 크게 요구된다.



자료: UNDP, 2007, Human Development Report, UNDP.

<그림 1> 개발과 젠더의 연관성

못한 정도로 계량화한 지수이다.

8) UNDP, 1995, Human Development Report, UNDP.

사실 빈곤의 여성화는 미국과 같은 산업화된 사회를 설명하기 위해 고안된 개념으로, 개발도상국과 최빈국 여성들의 빈곤에 대한 연구는 아직 많이 부족하다. 마르쿠(Marcoux)는 인구통계적인 연구를 통해서 여성이 빈곤 인구의 과반수를 차지한다는 유엔 등의 주장을 부정하였으며, 메데이로스과 코스타(Medeiros and Costa)도 빈곤 인구 중 여성 비율이나 여성 가장 가구의 빈곤율 모두에서 빈곤의 여성화를 증명해내지 못했다.⁹⁾ 그러나 이들 연구가 가진 태생적 한계는 스스로 인정한 바와 같이 빈곤을 분석하는 데 있어 모두 소득 수준 등과 같은 경제적인 지표를 활용하였다는 것이다. 대부분의 여성이 가사노동이나 무급가족노동과 같은 무급노동에 종사하여 금전적으로 정당한 보상을 받지 못하는 현실을 감안할 때, 금전적 척도는 경제적 차원에서 여성의 삶을 충분히 반영하지 못한다. 노벨 경제학상 수상자 아마티아 센(Amartya Sen)은 국민총소득(GNP) 등과 같은 경제적 지표로 성장과 발전을 평가하는 관행은 부의 분배에 대한 문제를 간과하고, 개개인의 복지, 안녕과 자유의 정도를 평가할 수 없다고 지적한 바 있다.¹⁰⁾ 여성에 대한 폭력, 사회 참여 기회 박탈, 자기결정권 침해 등 여성이 일상에서 경험하는 빈곤과 차별은 경제적인 차원 이상의 것이며, 금전적 척도는 빈곤의 여성화를 그려내기에 역부족이다.¹¹⁾

개발원조의 목적은 빈곤퇴치와 지속가능한 발전으로서 여기에서 말하는 개발(development) 혹은 발전이란 궁극적으로 인간개발을 일컫는 것이지만, 이를 가능케 하는 중간 단계적 목표로서 경제성장 또한 중요하다. 라오(Rao) 등 다수는 여성과 남성의 경험과 환경이 다르다는 점을 인식하지 못하고 진행되는 대부분의 개발 정책과 사업은 여성뿐만 아니라 그 가족과 사회의 안녕과 발전에 오히려 부정적인 영향을 미친다고 주장한다.¹²⁾ 이에 성 인지적

9) Marcoux, Alain, 1998, "The Feminisation of Poverty: Claims, Facts and Data Needs," *Population and Development Review* 24:1, pp.131-9.; Medeiros, Marcelo and Joana Costa, 2008, "Is There a Feminization of Poverty in Latin America?," *World Development* 36:1, pp.115 - 27.

10) Wallace, Laura, 2004, *Freedom as Progress: Laura Wallace interviews Nobel Prize-winner Amartya Sen*, Finance & Development, September.

11) Baden, Sally and Kirsty Milward, 1997, "Gender Inequality and Poverty: Trends, Linkages, Analysis and Policy Implications," BRIDGE Report No. 30, Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.

개발계획이 여성과 국가발전에 가져오는 이익을 추정 혹은 실증적으로 증명하고자 많은 연구가 시도되었다. 콜맨(Coleman)은 파키스탄과 튀니지에 대한 사례연구에서 정부가 적극적인 여성정책을 펼친 결과, 국가 전체적으로 문해율이 높아지는 등의 사회적 발전성과를 이룩했다고 주장하였다. 그는 더불어 여성에 대한 투자는 남성에 대한 투자에 비해 출산율, 보건 수준, 교육수준을 향상하는 파급효과가 크다며 개발원조에서 여성에 대한 투자를 증대해야 한다고 강조하였다.¹³⁾ 같은 논리에서 유엔 아태경제사회이사회(UNESCAP)도 여성의 중등교육에 대한 투자를 1% 증가했을 때 0.23%의 지역 경제성장 효과를 기대할 수 있다고 주장한 바 있다.¹⁴⁾ 이코노미스트(The Economist)는 2006년 여성 고용의 증가와 선진국의 경제성장을 분석하고, 현대 사회에서 여성 인력은 중국이나 인도, 인터넷의 성장보다 더 큰 잠재적 성장 원동력이라고 주장하였다.¹⁵⁾

나. 개발원조의 성 주류화

개발원조는 정치·외교적 동기, 경제적 동기, 인도주의적 동기 등 다양한 배경에서 시작될 수 있겠으나, 앞서 본 것과 같이 그 궁극적인 목적은 빈곤 퇴치와 지속가능한 발전을 도모하는 것이다. 주지하다시피 성 불평등은 빈곤의 여성화를 심화하고 지속가능한 발전을 저해하므로, 여성의 현실을 반영하고 여성을 개발의 주체로 인식하는 원조 계획과 집행이 그 목적하는 바를 효과적으로 달성할 수 있을 것이다. <표 2>는 주요 개발 정책에서 젠더를 다루는 성격을 연대기적으로 나타낸 것이다. 70-80년대의 여성 통합적 개발(WID: Women in Development) 접근은 여성이 남성만큼 생산적인 노동 인구라는 것을 강조하여 여성에 대한 투자를 요구하였다. WID 전략은 여성을 개발의

12) Rao, Aruna, Mary B. Anderson and Catherine A. Overholt, eds., 1991, Gender Analysis in Development Planning, Kumarian Press.

13) Coleman, Isobel, 2004, The Payoff From Women's Rights, Foreign Affairs May/June.

14) UNESCAP, 2007, Economic and Social Survey, UNESCAP.

15) The Economist, 2006, "Women and the World Economy: A Guide to Womanomics," The Economist 379: 8473, April.

수혜자인 동시에 행위자로 자리매김한 성과는 있었으나 성장 중심의 기존 개발논의에 여성을 통합시켰을 뿐 여성이 여전히 주변인인 현실을 실질적으로 변화시키지는 못했다. 이에 대한 비판으로 등장한 것이 젠더와 개발(GAD: Gender and Development) 접근이다. GAD는 불평등한 사회관계에 대해 문제제기하고 정책이 여성의 권한부여(empowerment)를 통해 성장과 발전을 도모할 것을 제시하였다. 즉, 성평등이 개발에 필수적이며, 여성이 개발 과정에 있어서 행위자가 될 수 있는 권한을 부여받아야 한다는 논리이다. 이후 1995년 베이징 세계여성대회를 통해 보급된 접근이 성 주류화(gender mainstreaming) 전략이다. 성 주류화는 성평등 실현이라는 목표 의식을 의사결정과정과 이에 따르는 집행 활동의 중심에 두고 모든 단계에서 성 인지적(gender responsive) 관점을 유지하는 것을 뜻한다.

〈표 2〉 젠더와 개발 정책의 변화

접근법	시기	성격
복지	식민시대 -1960년대	<ul style="list-style-type: none"> - 경제성장을 통한 개발을 추구 - 모성, 재생산 등 가족 내 역할을 여성의 가장 중요한 역할로 봄 - 가족계획, 보건, 영양 관련 사업 중심
WID	1975-1985 (유엔 여성 십년)	<ul style="list-style-type: none"> - 남녀의 불공평한 분업에 문제제기한 보즈럽(Ester Boserup)의 영향으로 개발 정책의 공평성(equity)을 추구 - 성별분리통계와 같은 자료를 구축, 활용하여 의사결정자들에게 여성의 경제적 역할과 생산성을 증명하고자 함 - 여성을 균일한 집단으로 간주
반빈곤 (anti-poverty)	1975년 이후	<ul style="list-style-type: none"> - 제2의 WID 접근으로 공평성보다는 성장과 인간기본욕구 해소를 강조 - 여성의 빈곤은 성 불평등이 아니라 저성장으로 인한 문제이므로 빈곤 여성의 생산성 증가를 꾀함 - 여성의 직업 훈련과 소득 활동 증대를 꾀함
효율성 (efficiency)	1980년대 이후	<ul style="list-style-type: none"> - 제3의 WID 접근으로 개발정책의 효율성과 효과성을 강조 - 여성은 개발의 자원이며, 개발도상국의 성장에 여성의 경제적 공헌이 필수적이라는 관점
GAD	1980년대 중반 이후	<ul style="list-style-type: none"> - 여성을 균일한 집단으로 인식한 WID 접근이 여성의 현실에 아무런 변화를 가져오지 못했다는 반성에서 시작 - 성 불평등을 가부장제뿐만이 아니라 식민주의와 신식민주의의 산물로도 이해 - 불균형한 사회관계에 대한 인식에서 시작하여 권한부여

접근법	시기	성격
		(empowerment) 접근이라고도 함 - 여성의 현실적(practical) 요구를 중심으로 한 활동에서 시작하여, 여성의 자립을 위한 권한부여와 정치경제적 구조 변화와 같은 전략적(strategic) 요구를 추구
성 주류화	1985년 이후	- 모든 사회 제도와 활동에 있어 성 인지적 접근을 추구하는 전략
Gender Planning	1989년 이후	- 모저(Caroline Moser)가 주창한 접근으로 개발 정책은 성 불평등을 해소하는 것을 목적으로 해야 한다고 정의 - 여성의 생산, 재생산 및 지역사회에서의 역할 강조 - 여성의 현실적(practical) 요구와 전략적(strategic) 요구를 나누어 분석
페미니스트 경제학	1990년 이후	- 효율성 논의에 재생산과 여성의 무급 노동을 포함시킴 - 개발의 정치와 성 인지적 정책 개발을 위한 여성의 참여를 강조
다문화주의	2000년 이후	- 비서구적 관점에서 출발하여 개발을 식민주의적 사고로 비판함 - 전통과 지역사회의 경험적 지식을 강조하는 비서구적 사고로 지속가능한 발전을 도모

자료: Moser, C, 1991, "Gender Planning in the Third World : Meeting Practical and Strategic Gender Needs," in T. Wallace and C. March (eds) Changing Perceptions: Writings on Gender and Development. Oxfam, Oxford; Parpart, Jane L., M. Patricia Connelly and V. Eudine Barribeau, eds, 2000, Theoretical Perspectives on Gender and Development, The International Development Research Centre; Derbyshire, Helen, 2002, Gender Manual: A Practical Guide for Development Policy Makers and Practitioners, DFID.

성 주류화는 성평등을 달성하려는 노력을 모든 과정에서 경주하여 여성이 의사를 고안하고, 표명할 수 있는 기회를 넓히는 것을 의미한다. 따라서 성 주류화는 목표, 정책, 전략, 조치의 변화를 요구할 뿐만 아니라 조직구조, 절차 등과 같은 제도적 변화를 포함한다. 1995년 대회에서 채택된 베이징행동강령은 젠더 전담기구를 설치하여 성평등을 위한 국가적 조직 구조를 확보하고 성 인지적 분석을 수행하는 것이 성 주류화의 필수 전제조건으로 명시하였다. 각국은 행동강령을 책임 있게 이행할 주체이며, 국제적 차원에서는 개발도상국 특히 아프리카와 최빈국에 대한 개발원조를 증액하고, 성 주류화를 통해 원조의 질과 효과성을 향상할 것을 촉구하였다.¹⁶⁾

16) United Nations, 1995, Beijing Platform for Action, Fourth World Conference on

개발원조의 성 주류화는 형평성의 문제로서 원조기구의 당위적 의무이며, 빈곤퇴치와 지속가능한 발전을 목적으로 하는 개발원조의 효율성 제고를 위한 수단이다.¹⁷⁾ 이러한 인식에 기반을 두어 국제사회에서는 모든 개발 부문에서 성평등과 여성의 권한부여를 위한 재정을 확보하고 성 주류화를 통한 효율성 제고에 대한 방안이 모색되었다. 그러나 조직의 속성 상 근본적인 변화는 쉽게 이루어지지 않고 젠더에 대한 논의는 관행의 주변부에 머물기 쉽다.¹⁸⁾ 성공적으로 성 주류화를 이룬 사례도 많지만 일부에서는 성 주류화가 성 불평등한 현실을 변화할 책임과 의무를 여성 전담부서가 아닌 모두에게 분배하는 효과를 가져와, 오히려 여성을 수혜자로 하는 활동과 예산을 감소시키는 결과를 초래하였다고 비판하기도 한다. 성평등 추구에 대한 정치적 의지와 변화를 모색하는 과정보다 도구에 지나친 강조를 두었기 때문이다. 공여기구 중에는 이 같은 문제의식에서 출발하여 여성 대상 사업과 성평등을 목표로 하는 사업을 각각 추진하는 이원적 접근을 추구하기도 한다.¹⁹⁾

앞서 논의한 바와 같이 성 주류화에 대한 논의는 베이징행동강령을 중심으로 발전했다. 제23차 유엔 특별총회는 세계화에 따른 사회경제적 변화로 인해 특히 개발도상국과 최빈국에서 성 불평등이 심화되고, 여성의 삶의 질은 저하되어 온 점에 주목하였다. 이에 총회는 결의문을 통해 개발도상국과 최빈국의 여성들은 경제성장의 혜택을 누리지 못하고 있으며 오히려 열악한 노동 환경에서 빈곤의 여성화를 경험하고 있다고 주장하고, 성평등과 빈곤퇴치를 위해서 특히 개도국과 최빈국에서 베이징 행동강령이 적용될 수 있도록 재정 확보를 요구하였다. 또한 국가의 예산배정 과정과 사업의 기획, 개발,

Women, United Nations, para 353.

- 17) Lee, Sun-hee, 2008, "Advancing Gender Equality in Economy and Gender Mainstreaming Strategy in the Australian Aid Program," Paper presented at the International Symposium for the 25th Anniversary of KWDI: A New Global Trend on Gender Mainstreaming and Its Implications for Women's Policies in Korea, 24 April, organized by Korean Women's Development Institute, in Seoul, Korea.
- 18) Mukhopadhyay, M., G. Steehouwer and F. Wong, 2006, Politics of the possible: gender mainstreaming and organisational change--Experiences from the field, Royal Tropical Institute [KIT].
- 19) 광숙희, 정혜선, 정미경, 2007, MDG 달성을 위한 ODA의 성 주류화 전략개발, 서울: 한국여성정책연구원.

실행에 성 인지적 관점을 통합하고 성평등과 여성의 권한부여를 추구하는 개발 사업에 대한 지원을 강화하도록 촉구하였다. 더불어 젠더 전담기구에 필요한 인적, 재정적 자원을 제공하여 효과적으로 성 주류화 전략이 수행될 수 있도록 재정 체제 혁신을 촉구하였다.²⁰⁾

2000년 유엔 새천년선언과 개발목표는 60-80년대에 이행된 과거 세 차례의 유엔 개발 10년 계획이 경제성장에 주력한 가운데 인간개발에는 실패하였다는 반성에서 출발하였다. 빈곤퇴치와 복지를 전 지구적 개발 목표로 규정한 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDG)는 평등, 화합, 자유, 상호책임, 관용, 자연에 대한 존중을 기본적 가치로 꼽았다. MDG는 인종, 성, 언어나 종교에 따른 차별에 반대하고 베이징행동강령과 여성차별철폐협약(CEDAW)을 반영하여, 성평등과 여성의 권한부여를 빈곤, 기아 및 질병 등을 극복하고 지속가능한 개발을 위한 효율적 방법으로 인식하였다.²¹⁾ 2006년 제50차 유엔여성지위위원회는 성 인지적인 개발 정책 및 사업에 필요한 재정을 지원하고 공여국과 수원국이 모두 성평등 촉진을 위한 제도를 수립할 것을 촉구하였다. “성평등과 여성의 권한부여를 위한 재정 확보”를 주제로 열린 제52차 위원회에서도 성 인지적 관점의 통합과 여성의 참여가 국가개발, 사회보호, 빈곤퇴치에 효과적이라는 점을 역설하며 경제계획과 전략 개발, 이행 및 모니터링에서 성 주류화를 권고하였다.²²⁾

20) General Assembly, 2000, "Women 2000: gender equality, development and peace for the twenty-first century," Resolution S-23/3, United Nations, annex, paragraph 101(j)(l), para 73(b), para 76(c).

21) General Assembly, 2000, Millennium Declaration, Resolution (A/RES/55/2), United Nations.

22) Committee on the Status of Women, 2006, Agreed Conclusions on "Enhanced participation of women in development: an enabling environment for achieving gender equality and the advancement of women, taking into account, inter alia, the fields of education, health and work," United Nations.

2. 개발원조의 성 주류화 제도와 도구

가. OECD/DAC의 성 주류화 제도 및 도구

OECD 산하 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)는 개발원조 분야 전문위원회로서 80년대부터 성평등과 여성의 권한부여를 위한 원칙을 제시해 왔으며, 1995년 베이징 세계여성대회 및 2002년 요하네스버그 지속가능한 발전을 위한 세계정상회의(WSSD)를 통해서 개발 논의의 중심에 젠더를 소개하는 역할을 하였다. DAC의 성 주류화 정책은 1995년 세계여성대회에서 채택된 베이징 선언과 행동강령 및 같은 해 DAC에서 개최한 고위급회의에서 채택된 성명을 바탕으로 하고 있으며 1999년 발간된 “성평등 및 여성의 권한부여를 위한 지침서”에 잘 나타나있다. 1995년 DAC 고위급회의는 개발원조를 계획함에 있어, 수원국이 자체적으로 여성문제를 인식하고 성평등에 개발의 우선순위를 부여할 수 있도록 하고, 또 수원국이 성평등을 추진할 수 있는 조직적 역량을 강화하는데 공여국이 적극적으로 지원해야 함을 선언하였다. 이에 따라 DAC 성평등 지침은 성평등과 여성의 권한부여를 위한 개발원조 정책과 사업을 개발하는 데 공여국과 수원국의 상호책임을 강조하고 있다.

동 지침은 성차별과 성 불평등이 사회문화적으로 뿌리 깊은 근원을 가지고 있다는 점을 인식하고 성평등을 단일 부문(sector)으로 추구해서는 안 되며, 모든 부문에서 크로스커팅(cross-cutting) 이슈로 다루어야 한다고 명시한다. 이어서 동 지침은 성평등을 추구하는 것이 “여성의 문제”가 아니며 여성과 남성이 협력해야 할 사회문제임을 강조하고, 여성을 개발원조의 수혜자로만 규정해서는 성평등을 이룰 수 없으며, 개발의 목적이 바로 성평등이 되어야 한다는 원칙을 분명히 하고 있다. 따라서 정책 개발과정과 사업 계획 및 평가 방법은 물론 관련 기구와 의사결정과정 내의 성 주류화가 요구되며, DAC 회원국은 이를 위해 주체적인 노력을 경주해야 한다는 것이 동 지침의 주요 내용이다.

개발도상국과 선진국은 모두 성 불평등에 대한 문제의식을 키우고 성 주류화를 체화하는 주체적인 노력을 필요로 한다. DAC은 지침을 통해 (1) 성평

등을 추구하기 위한 정책과 사업을 개발하고, 개발원조 집행 인력의 역량을 강화하는 노력이 공여국 차원에서 전제되어야 한다고 강조하고, 더불어 공여국은 개발원조를 집행함에 있어 (2) 수원국의 주인의식을 강화할 수 있는 이행 방법을 모색하고, (3) 성평등을 개발원조의 목적으로 규정하고, 성 인지적 분석을 통하여 수원국의 여성문제와 경제, 사회, 정치적 현실을 파악할 것을 규정하고 있다.²³⁾

DAC은 매년 공여국 연차보고서와 4년에 한 번씩 돌아오는 동료검토(peer review), 젠더마커 평가결과 등 공여국이 제출하는 통계와 자료를 통해 DAC 회원국의 성평등 지침 이행 성과에 대한 모니터링을 실시한다. 특히 DAC 사무국과 회원국들이 함께 실시하는 동료검토에서는 젠더 전문가와의 협의를 통해 질의를 준비하고, 검토대상 공여국의 현장조사에서는 성평등에 우선순위를 두고 조사를 진행하도록 원칙을 두고 있다.

DAC 지침에서 제공하는 동료검토 성평등 관련 질의 예시

1. 공여국의 분야별 정책 혹은 전략에서 DAC의 성평등 지침서가 어떻게 반영되었는가?
2. 공여국의 사업 관리 과정과 방법론에서 DAC의 성평등 지침서가 어떻게 반영되었는가?
3. 공여국은 수원국이 베이징 행동강령을 추진하거나 국내 여성문제를 해결할 수 있도록 어떠한 조치를 취하고 있는가?
4. 평등을 위한 공여국의 구체적인 목표는 무엇이며, 그 활동과 성과는 어떻게 모니터링 되는가?
5. 공여국의 개발원조 사업 중 성평등 추진의 모범사례가 있는가? 혹은 사업 과정이나 그 결과에 있어 얻은 교훈이 있는가?

출처: Development Assistance Committee, 1999, Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation, OECD.

23) Development Assistance Committee, 1999, Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation, OECD.

DAC은 매년 회원국이 제출하는 공적개발원조 및 기타 자금에 대한 통계를 발간한다. DAC 통계보고는 원조의 현황을 파악하여 정책결정에 활용함은 물론 공여국과 수원국의 책무성과 개발원조 관리 및 운영의 투명성 강화, 국제적 기준에 맞는 개발원조 집행을 목적으로 한다. 이를 담보하기 위한 기제 중 하나로 DAC은 성평등, 환경, 참여적 개발과 굿 거버넌스(good governance)의 세 가지 부문에 대한 정책 마커(policy marker)를 개발, 활용하고 있다. 이중 성평등 정책 마커(gender marker, 이하 젠더마커)는 개발원조 계획이 성 불평등의 문제를 인식하고 이를 극복하기 위한 방안을 모색하였는가를 평가하는 도구이다. DAC 회원국은 젠더마커 평가를 사업 개발 단계에 활용하고 그 결과를 주기적으로 DAC 사무국에 보고하므로 성평등 추진 이행을 검토하는 도구로 활용된다.

성평등을 사업의 목적으로 구체화한 사업이 곧 젠더마커를 부여받게 되는데, 해당 사업이 추구하는 여러 개의 목적 중에서 성평등이 반영된 방법이 무엇인가에 따라 젠더마커 적용이 분류된다. 성평등이 사업계획에서 주요한(significant) 목적으로 평가되는 경우에는 1번을 부여하고, 성평등이 중심적인(principal) 목적으로 평가되는 경우에는 2번을 부여하게 된다. 젠더마커로 평가했을 때 성평등을 목적으로 한 사업이라고 평가되지 않는 경우(not targeted)는 0번으로 분류된다. DAC의 통계에서 0, 1, 2는 데이터를 구분하는 명목척도의 값일 뿐이지 서열을 의미하지는 않는다. 하지만 UNDP는 2007년에 개발원조가 성평등에 기여한 정도를 평가하는 예비조사를 수행한 바 있는데, 동 연구에서는 1번과 2번에 가중치를 부여하여 최종값 도출을 시도하기도 하였다.²⁴⁾

젠더마커 통계는 현황 파악의 자료가 되기도 하지만 DAC 회원국 간에 상호감시(peer pressure) 효과를 통해 개발원조의 성평등 기여도를 높이는 데 궁극적으로 공헌할 수 있다.²⁵⁾ 이러한 의미에서 DAC은 매년 각 회원국의 젠

24) Başak, Rukiye Zeynep, 2008, "Creating a Classification Scheme for Tracking Gender-Related Investments and Expenditures," Presentation at the 52nd Session of the Commission on the Status of Women, UNDP Gender Team, Bureau for Development Policy.

25) OECD/DAC GENDERNET 담당자 전화 인터뷰(2008.06.10).

젠더마커 평가율(gender marker coverage ratio)과 성평등 원조율(gender equality-focused aid)을 공개한다. 젠더마커 평가율은 전체 영역별 개발원조 예산 중 성평등 또는 여성의 권한부여를 목적으로 한 활동에 할당되는 예산의 비율을 산출한 것으로서, 공여국이 개발원조 사업을 계획하는 단계에서 젠더마커라는 도구를 얼마나 적극적으로 활용하고 있는가를 의미한다. 성평등 원조율은 글자 그대로 성평등을 목적으로 한 활동의 비율을 나타낸 것으로, 젠더마커로 평가한 예산을 전체로 보고 이 중 젠더마커 1번 또는 2번을 부여받은 활동의 예산이 성평등 원조율이 된다.

DAC에서는 교육, 보건, 기반시설 등으로 영역(sector)을 나누고 이에 따라 공여국이 원조 사업을 보고하도록 하고 있다. 영역별로 배정되지 않는 예산은 특정 영역으로 분류할 수 없는 사업 또는 수원국 정부에 대한 직접적 예산지원, 부채탕감 등을 말한다. 여기에는 긴급구호 활동에 대한 예산도 포함된다. 젠더마커는 이처럼 영역별로 배정된 사업을 평가하는 데만 쓰이므로 그 통계치도 영역별로 배정되지 않은 예산을 제외한 나머지만을 대표한다. 최근 국제사회에서는 개별단위의 사업(project)보다는 빈곤퇴치전략(PRSP)과 같은 수원국의 국가발전계획에 의거한 프로그램(program) 형식의 원조가 수원국의 수요에 효과적으로 반응할 수 있다는 논리로 프로그램 형식의 원조가 증가하고 있는데, 이 또한 공여국에 따라서는 영역별 비배정 예산에 들어간다. 뿐만 아니라 국제기구를 통한 공여나 여러 공여국이 함께 집행하는 원조는 젠더마커 평가 결과를 보고하는 공여 당사국이 성평등이라는 목표를 이루기 위한 성과관리지표를 개발하거나 성평등 기여를 책임지고 이행할 수 있는 원조가 아니므로 역시 젠더마커 평가가 어려운 경우가 있다. 독일의 경우에는 여러 공여국이 함께 집행하는 원조를 관리함에 있어 독일 측 담당자가 직접 관리에 참여하는 경우에만 젠더마커를 부여하고는 한다.²⁶⁾

이처럼 젠더마커 통계는 공여국의 개발원조 전체의 성격을 대표하지 못하는 한계를 내포한다. 또한 성평등을 목적으로 한 활동이 실질적으로 성평등에 기여했는가는 단시일 내에 평가될 수 없으며 그 인과관계를 증명하는 것도 쉽지 않기 때문에 젠더마커는 근본적으로 개발 계획의 성 인지성을 담보

26) 독일 경제협력개발부(BMZ) 담당자 인터뷰(2008.07.15).

하지 그 집행의 성과를 평가하지는 않는다.

나. DAC 회원국의 제도

선진공여국에서는 국제개발협력법을 설치하거나 개발원조의 철학과 전략을 담은 정책 기조를 세워 성평등을 주요 목표로 선정하고 있다. 우리나라가 2010년까지 가입을 목표로 하고 있는 OECD/DAC에는 유럽연합 집행위원회(EC)를 포함하여 23개 회원국이 있다. 이 중 법률로 개발원조를 규정하고 있는 국가는 헌장(charter)을 설치한 일본을 포함하여 12개국이다. 법률을 설치하지 않은 국가라고 해서 개발원조에 대한 제도가 전혀 없는 것은 아니며, 세출예산입법으로 권한을 부여받은 정부 부처나 기관이 관련 정책과 전략을 개발하여 원조 사업을 시행한다.²⁷⁾

법제화는 해당 예산 승인과 집행을 법률에 의해 엄밀히 관리하게 하는 효과가 있기에 이들 법률은 개발원조의 이념과 목적을 책임성 있게 규정하고 있다. 대부분의 경우, 개발원조의 목적은 빈곤퇴치를 일차적인 목적으로 규정하고 있으며, 그 뒤를 잇는 것이 지속가능한 발전 혹은 경제성장이다. 이는 OECD/DAC에서 개발원조의 일차적 목적을 인도주의, 그 다음을 계몽적 자기이해(enlightened self-interest)로 이해하고 있는 것과 맥락을 같이 한다.²⁸⁾ 그 외 경제성장 대신 삶의 질 향상이라는 표현을 채택한 스위스와 수원국의 인권보호를 우선적으로 명시한 이탈리아, 공여국의 안보와 번영을 개발원조의 목적으로 규정한 일본 등은 특기할 만하다. 그리스, 룩셈부르크, 포르투갈의 경우에는 법률에서 개발원조의 이념을 직접 정의하지 않고 별개의 정책문서를 통해 이를 구체화하고 있으나 그 내용에서는 법제화한 국가들과 특기할 만한 차이점이 관찰되지 않았다.

27) 한국국제협력단, 2007, 선진원조국의 ODA 법제비교연구, 한국국제협력단.

28) OECD, 1996, Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation, OECD.

〈표 3〉 OECD/DAC 회원국의 개발원조법과 개발원조의 목적

국가	법명*	법률 혹은 정책에 명시된 목적
벨기에	Law on Belgian International Cooperation, 1999	지속가능한 발전
스페인	Law on International Cooperation in Matters of Development, 1998	빈곤퇴치, 지속가능한 발전
오스트리아	Federal Act on Development Cooperation, 2002	빈곤퇴치와 평화, 인간안보 및 환경보호
일본	Official Development Assistance Charter, 2003	국제 평화와 발전, 일본의 안보와 번영
영국	International Development Act, 2002	지속가능한 발전, 복지향상
이탈리아	Law No. 49/87, 1987	상호연대, 인권보호
덴마크	Act on International Development Cooperation (Act No. 541), 1971	경제성장, 사회발전, 정치적 독립, 상호연대
스위스	Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, 1976	개발도상국의 삶의 질 향상
미국	Foreign Assistance Act, 2004	빈곤퇴치, 경제성장, 시민적, 경제적 권리, 굿 거버넌스
그리스	Law 2731/1999, 1999 Presidential Decree 224/2000, 2000	(정책) 경제사회적 발전, 빈곤퇴치, 민주주의, 인권보호와 자유, 성평등, 환경보호
룩셈부르크	Development Co-operation Act, 1996	(정책) 지속가능한 발전, 빈곤퇴치
포르투갈	Decree Law 5/2003, 2003	(정책) 민주주의, 빈곤퇴치, 경제성장, 지역화합, 인간안보

자료: Development Assistance Committee, 2005, Managing Aid: Practices of DAC Member Countries, OECD 및 각 법률, 해당 정책 문서.

* 각 법령 옆의 연도는 법률이 입법된 해 혹은 가장 최근 개정된 해를 뜻함.

벨기에, 스페인, 오스트리아, 일본 등은 관련 법률에서 성 인지적 문제의식을 명시하고 성평등을 이념이나 목표, 전략으로 채택하고 있다. 벨기에의 국제협력법은 인종 및 종교, 성차별 등을 퇴치하는 데에 주력한다고 명시하고 있는 것이 특징이다. 동 법은 벨기에의 개발원조가 수원국의 역량강화와 함께 성평등과 환경보호를 전략적 우선순위로 두고, 모든 분야에 걸쳐

(cross-sectoral), 모든 사업 단계에서(longitudinal) 항상 남녀의 동등한 기회와 권리를 보장하도록 하는 이원적 성 주류화를 꾀한다고 명시하고 있다. 마찬가지로 스페인은 빈곤퇴치와 함께 민주주의와 인권존중, 성평등을 개발원조의 우선순위로 명시하고 있다. 오스트리아 역시 개발협력연방법에서 성평등을 기본 원리로서 강조하였다. 마지막으로 가장 최근에 제도화를 시도한 일본은 법률 대신 헌장을 채택하였으나, 역시 개발원조의 철학으로 성 불평등의 문제를 언급하고 여성지위 향상을 위해 공헌한다는 점을 명시하고 있으며 OECD/DAC의 성평등 원칙과 가이드라인을 따르도록 하고 있다.

개발원조에 대한 시각은 넓은 스펙트럼을 이루고 있으나, 그 양단에는 모든 개발원조는 수원국의 발전에 기여한다는 긍정적 평가와 모든 개발원조는 수원국의 발전을 저해한다는 부정적인 평가가 공존한다. 특히 개발도상국과 시민사회는 원조 물자나 용역의 조달처를 공여국으로 제한하는 구속성 원조(tied aid)에 대해 공여국의 수원국에 대한 시장 침해라고 비판하고 있다. 이러한 가운데 지난 2002년 국제개발법을 신설하고 개발원조 전액이 비구속(untied)의 원칙에 따라 집행되도록 제한한 영국의 경우는 주목할 만하다. 동법은 개발원조의 목적을 지속가능한 발전과 복지향상으로 규정하고 있으며, 개발원조의 집행을 전담하는 독립기구인 국제개발부(DFID)는 베이징 행동강령에 따라 성 주류화를 주요 전략 중 하나로 명시하고, 영국의 개발원조가 유엔과 OECD 등의 젠더 전략과 부합하도록 한다.²⁹⁾

이탈리아는 1987년 관련법 제정 시, 성평등을 원칙으로 하며 원조전담기관인 개발협력국(DGCS) 내에 여성발전(WID) 담당국 설치를 규정하였으나, 2000년부터는 단일 부서에 한정하지 않고 개발원조 전반에서 젠더를 크로스 커팅(cross-cutting) 주제로 접근하도록 하였다.³⁰⁾ 덴마크는 법제화 이전부터 여성지위향상을 환경, 민주주의, 인권보호와 함께 덴마크 개발원조의 크로스 커팅 주제로 규정해왔으며, 스위스도 전담기구인 개발협력처(SDC)의 원조전략에 남녀에게 평등한 기회를 제공하고 권리를 보장한다는 원칙 등을 명

29) USAID, 2004, A Summary of Gender Strategies of Multilateral Development Agencies and Selected Bilateral Donors, USAID.

30) Development Assistance Committee, 2000, Development Cooperation Review: Italy, Pre-print of the DAC Journal 1:3, OECD.

시하였을 뿐 아니라, 1990년부터 젠더를 크로스커팅 주제로 규정하고 별도의 성평등 정책을 두고 있다.³¹⁾ 그리스 등도 역시 민주주의와 인권, 성평등을 개발원조 정책의 기조로 삼고 있다.

우리나라의 개발원조는 무상원조 기구인 한국국제협력단(KOICA)을 관장하는 법률과 유상원조 기금인 대외경제협력기금의 활용을 명시하는 법률로 제도화되어 있다. 한국국제협력단법은 개발원조의 목적을 ‘개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고 이들 국가의 경제사회발전을 지원’하는 것으로 규정하고 있으며, 대외경제협력기금법은 ‘개발도상에 있는 국가의 산업발전 및 경제안정을 지원하고 대한민국과 이들 국가와의 경제교류를 증진’하는 것으로 두고 있다. 앞서 살펴본 DAC 회원국의 법률에서 규정하고 있는 개발원조보다 그 범위와 목적이 소극적이라는 것을 알 수 있다. 지난 17대 국회에는 개발원조 관련 4개 법안이 제안되었는데, 일률적으로 평화와 공동번영을 기본이념으로 규정하였다.³²⁾ 이는 기존의 한국국제협력단법이나 대외경제협력기금법의 목적보다는 한 걸음 진보한 것이라고 하겠으나, 여타 공여국의 법률에서 제시하고 있는 것처럼 빈곤퇴치, 인권보호, 성평등 등의 구체성과 수원국에 대한 인도주의는 찾아보기 어렵다.

제도와 현실은 항상 일치하는 것이 아닌 만큼, 제도적인 기반을 잘 갖춘 공여국이라 할지라도 실제 원조의 결과 성 인지성을 담보하기 위해서는 많은 노력을 필요로 한다. 다수의 선진공여국이 법률에서 따로 명시하지 않고도 질 높은 개발원조를 집행하고 있으며 호주, 캐나다, 독일 등과 같은 국가는 개발원조의 성 주류화 모범사례로 꼽히기도 한다. 성 주류화는 법률로 규정된 목적보다 실천적 고민을 통한 과정이 함께 할 때 그 목적을 달성할 수 있으므로, 법제화를 추진하는 경우에도 이를 보완할 수 있는 실천 규범과 도구가 충분히 구체화되어야 한다는 함의를 갖는다.

31) USAID, 2004, A Summary of Gender Strategies of Multilateral Development Agencies and Selected Bilateral Donors, USAID.

32) 자세한 사항은 III장을 참조.

다. DAC 회원국의 젠더마커 활용

1) 젠더마커 통계로 본 개발원조의 성 주류화 실제

앞서 본 것과 같이 OECD/DAC은 젠더마커를 활용하여 각 공여국이 개발원조의 성 인지성을 평가하도록 권고하고 있으며 DAC 회원국은 그 결과를 보고하도록 한다. 지난 2006년까지 집행된 개발원조에 대하여 젠더마커 통계가 발간된 DAC 회원국은 유럽 집행위원회(EC) 포함 23개국 중 16개국이다.³³⁾

젠더마커 통계 용어

이 장에서는 앞의 2. 개발원조의 성 주류화 제도와 도구에서 소개된 젠더마커와 관련한 통계를 다루는 바, 젠더마커 통계와 관련된 용어를 다음과 같이 정리한다.

- 젠더마커: OECD/DAC에서 활용하는 3가지 정책 마커 중 개발원조 계획이 성 불평등의 문제를 인식하고 이를 극복하기 위한 방안을 모색하였는가를 평가하는 도구. 개별 사업의 목적으로 성평등과 여성권한부여가 “principal objective” 또한 “significant objective”로 다루어지는가를 분류하고, 각각의 경우에 젠더마커 2번 또는 1번을 부여하게 되며, 모두 해당되지 않는 경우에는 0번을 부여하게 됨
- 젠더마커 평가율(gender marker coverage ratio): 전체 영역별 개발원조 예산 중 젠더마커 2번 또는 1번을 부여받은 활동에 할당되는 예산의 비율. 공여국이 개발원조 사업을 계획하는 단계에서 젠더마커라는 도구를 얼마나 적극적으로 활용하고 있는가를 의미함
- 성평등 원조율(gender equality-focused aid): 젠더마커로 평가한 활동 중 성평등과 여성권한부여를 목적으로 한 원조활동의 비율. 모든 사업이 젠더마커로 평가되지 않는 현실을 고려하여 전체 원조 예산이 아니라 젠더마커로 평가한 활동의 예산만을 전체로 보고, 이 중 젠더마커 1번 또는 2번을 부여받은 활동의 예산 비율을 계산한 것임

젠더마커는 1997년 처음 도입되었으나 아직 DAC 회원국 모두가 이를 활용하지 않는다는 점에서 원조의 질을 분석하는 도구로서 활용되기까지는 좀

33) DAC에 따르면 통계치가 공개되지 않은 7개국은 젠더마커 평가율이 너무 낮거나 활용 방법이 적절하지 못한 경우이다.

더 시간을 필요로 할 것으로 전망된다. 하지만 젠더마커는 원조의 계획에 있어 성 불평등에 대한 현황 분석을 전제하기 때문에 성 주류화의 실천적 도구이며, 도입 이래 공여국들의 성평등 원조율이 다소나마 증가를 보여 그 잠재적 효과성을 보여준다.

<표 4>는 DAC 회원국들의 2004년부터 2006년까지의 젠더마커 평가율과 성평등 원조율을 나타낸다. 분석을 통해 경향성을 발견하기에 3개년의 통계치는 턱 없이 부족하지만, 젠더마커의 활용도가 낮은 공여국은 일관되게 낮은 수치를 기록하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 물론 십년 전 젠더마커의 도입 초기와 비교했을 때, 젠더마커의 활용은 이제 안정기에 접어들었다고 할 수 있겠으나, 젠더마커 평가율이나 성평등 원조율이 전년도보다 오히려 낮은 수치를 기록하는 경우가 종종 발견되어 젠더마커를 활용한 개발원조의 평가 검토가 아직 정례화되지 않았음을 시사한다.

〈표 4〉 국가별 젠더마커 평가율과 성평등 원조율

번호	국가	젠더마커 평가율(%)		성평등 원조율(%)		
		2004-2005	2005-2006	2004	2005	2006
1	Australia	100	92	64	41	45
2	Austria	100	100	25	33	34
3	Belgium	51	51	54	64	48
4	Canada	94	100	50	50	57
5	Denmark	98	100	26	26	39
6	European Commission	98	96	19	12	40
7	Finland	98	97	58	49	44
8	Germany	83	92	60	37	59
9	Greece	100	100	15	39	36
10	Japan	100	100	7	14	6
11	Netherlands	100	100	18	21	29
12	New Zealand	100	100	81	76	66
13	Norway	100	100	25	22	26
14	Portugal	97	99	1	1	1
15	Sweden	100	100	86	82	86
16	United Kingdom	87	89	47	35	45

자료: Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment, 2007 and 2008, OECD.

<표 5>는 젠더마커 보고서에 포함된 공여국들이 지난 3년간 수단에 집행한 개발원조의 성평등 원조율을 분석한 것이다. 선 성장 후 분배의 논리와 마찬가지로, 일반적으로 개발원조의 성 주류화를 논하기에 앞서 원조액의 규모를 먼저 키워야 한다는 암묵적인 논리가 적용되어 왔다. 그러나 <표 5>는 원조액의 규모와 성 주류화와 같은 질적 제고는 상관관계를 보이지 않는다는 점을 시사한다. 2004년부터 2006년까지 수단에 제공된 원조 중 성평등이나 여성의 권한부여를 위해 집행된 금액은 전체의 1%에서부터 98%까지로 넓은 스펙트럼을 보인다. 수단의 경우가 극단적인 예시일 수는 있겠으나, 이라크, 인도네시아, 나이지리아 등을 살펴보면 수단이 절대 예외적인 경우가 아님을 알 수 있다. 오스트리아, 캐나다, 일본으로부터 각각 가장 큰 원조액을 지원 받은 국가는 이라크이다. 2004년부터 2005년까지 이라크가 이들 국가로부터 받은 원조는 각각 10%, 87%와 0%의 성평등 원조율을 기록하였다. 이듬해에도 이라크는 여전히 이들 국가의 가장 큰 수원국이었으나, 2005년부터 2006년까지의 성평등 원조율은 29%, 76%, 0%를 기록했다.

〈표 5〉 수단에 대한 성평등 원조

국가	2004-2005 (%)	2005-2006 (%)
European Commission	1	7
Finland	31	18
Netherlands	3	3
Norway	5	7
Sweden	98	98
United Kingdom	6	1

자료: Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment, 2007 and 2008, OECD.

마찬가지로 인도네시아는 호주와 네덜란드의 원조를 크게 받았는데, 2004-2005년 각각 55%와 16%였던 성평등 원조율이 2005-2006년에는 30%, 19%를 기록했다. 나이지리아는 2005-2006년 덴마크, 독일, 영국의 원조를 크게 받았는데, 이들 원조액의 성평등 원조율은 각각 0%, 63%, 6%로 큰 편차

를 보였다. 이는 수원국의 여성 지위 현황이 높거나 성 인지적 원조의 집행이 요구되지 않기 때문이 아니다. 예를 들어, 나이지리아는 개발도상국으로 분류됨에도 불구하고 최빈국의 여성개발지수(GDI) 평균 0.489보다 낮은 0.456의 여성개발지수(GDI) 값을 기록할 만큼 여성의 지위가 낮은 국가이다.

이처럼 젠더마커 통계를 통해 본 주요 공여국들의 성 인지적 원조 현황은 그리 유쾌한 그림은 아니다. 공여국들 모두 수원국의 성 불평등이 매우 심각하다는 사실을 충분히 인지하고 또 공여의 원칙으로 성 주류화를 명시하고 있음에도 불구하고 성평등 원조율은 공여국마다 큰 차이를 보였다. 이를 수원국의 현실과 원조 수요가 공여국에게 별다른 의미를 갖지 않는다는 것으로 해석한다면 개발원조의 미래는 실로 어두운 것일 것이다. 하지만 별로 좋지 못한 성적표 가운데에서도 일부 공여국들은 매우 높은 젠더마커 평가율과 성평등 원조율을 기록했다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 지금의 복잡다양한 통계치는 성 인지적 원조를 실천하는 것이 말보다는 훨씬 어렵다는 것을 의미하는 것인 동시에, 성평등을 향한 공여국의 정치적 의지가 개발원조의 성 주류화에 큰 영향을 미칠 수 있다는 점을 시사한다고 하겠다.

2) 독일의 젠더마커 활용사례³⁴⁾

앞서 살펴보았듯이 DAC 회원국 모두가 젠더마커를 잘 활용하는 것은 아니다. 하지만 몇몇 회원국들은 매우 높은 통계치를 보고할 뿐만 아니라 그 활용도와 방법에 있어서도 모범적이다. 이중에서도 독일은 2008년 유엔 여성 지위위원회(CSW)에서 독일 개발원조의 젠더마커 활용 방법과 현황을 발표하여 좋은 평가를 받기도 했다. 독일은 성평등을 헌법적 가치로 두고 개발원조에서도 2001년부터 성평등 정책을 공표, 실시하고 있다. 독일의 개발원조는 경제협력개발부(BMZ)라는 전담부처를 통해서 이루어지는데, BMZ의 역

34) 앞서 살펴본 바와 같이 젠더마커의 활용은 개발원조를 계획하고 집행하는 과정에서 집행자의 많은 관심과 노력을 요한다. 독일은 잘못된 활용 사례를 예방하고 젠더마커 활용을 통한 개발원조의 질적 제고를 도모하기 위하여 2006년 젠더마커 활용사례 지침서를 개발한 바 있다. 연구진은 우리나라 개발원조 계획과 연구에 기초자료로 활용할 수 있도록 이 지침서를 번역하여 동 연구보고서의 부록으로 발간한다.

할은 독일 국제개발협력 정책과 중장기적 개발원조 전략을 설립하고, 이를 현실화하는데 필요한 제도적 기반을 마련하는 것이다.

BMZ는 개발원조 정책이 “재난과 분쟁을 평화적으로 극복할 수 있도록 하는 도구로서 세계 평화를 위한 정책이자 자원의 정의로운 분배와 환경 보전을 위한 정책이며 또한 민주주의와 법치, 인권을 강화하는 정책이고 이를 통해 궁극적으로 세계 빈곤철폐를 위한 정책”이라고 명시하고 있다.³⁵⁾ BMZ는 여성이 노동력의 절반 이상을 차지하면서도 여성들이 누리는 자원은 불평등하게 분배되는 것이 결과적으로 경제성장을 저해한다고 보고, 효과적인 빈곤철폐와 인간개발에 여성의 경제활동 및 정책결정과정에서의 참여를 강조한다. 따라서 사회문화적으로 고착화된 성 차별적 제도와 관습에 문제제기하고 여성의 역량강화와 권한부여를 모색하는 것이 개발원조의 당위적 의무가 된다.

BMZ의 전략은 산하기구인 개발협력처(GTZ), 개발재건은행(KfW), 개발지원처(DED), 인적자원개발처(InWEnt) 등에서 나누어 수행한다. 이중 GTZ는 기술 협력, InWEnt는 역량강화, DED는 전문가 파견을 담당하며, KfW는 재정 지원을 통한 원조를 수행한다. BMZ는 OECD/DAC의 정책 마커를 개발원조에 도입하고 2000년부터 모든 개발원조 집행기관이 사업 개발에 있어 젠더마커를 부여하도록 하고 있다. 수행기관들은 사업 개발 시 해당 사업이 성평등을 얼마나 적극적으로 추구하는가, 여성들이 사업에 참여하고 그로부터 혜택을 받기 위해 필요한 노력은 무엇인가 등을 검토하고 사업의 성평등 성과를 평가할 수 있는 지표를 개발한다. 이러한 과정을 통해 사업 담당자가 해당 사업이 여성의 현실에 미치는 영향을 모니터하고 성평등에 지속적으로 관심을 기울일 것을 담보할 수 있다.

BMZ는 DAC의 젠더마커를 수정하여 자체적으로 개발한 G-마커(G-marker)를 활용하는데 이는 젠더마커 0의 적용에서 차이를 보인다. DAC에서는 젠더마커로 평가했을 때 성평등을 목적으로 한 사업이라고 평가되지 않는 경우(not targeted)에 0번을 부여하지만, BMZ의 G-마커는 성평등에 이

35) BMZ, 2006, Introducing the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ).

바지할 수 없다고 평가되는 경우(no potential to promote gender equality)에 G-0을 부여한다. 이것이 의미하는 바는 독일의 개발원조는 모든 사업에서 성평등을 추구해야 한다는 원칙하에, 정황적 현실로 인하여 성평등에 이바지할 수 있는 여지가 없다고 판단되는 경우를 제외한 모든 사업은 성평등을 사업 목표로 채택해야 한다는 것을 말한다. 신규 사업계획은 BMZ의 승인을 요하는데, 이때 G-0이 부여된 사업은 BMZ의 214국(Division 214: Gender Equality, Human Rights, Culture and Development)의 별도 심사를 받게 된다. 심사 결과 충분한 근거 없이 G-0, 즉 성평등에 이바지할 수 없다는 평가를 받았다고 판단되는 경우, BMZ는 계획안의 수정을 요청할 수 있다.³⁶⁾ BMZ와 GTZ의 성평등 전담부서는 긴밀하게 협조하며 젠더마커 활용 현황 점검 및 결과 평가를 담당한다.³⁷⁾

또한 젠더마커는 사업(project) 단위뿐만 아니라 프로그램 요소(program component) 단위에서도 적용된다. 개발원조가 점차 프로그램 방식으로 계획되는 국제적인 흐름에 발맞추어 BMZ의 활동은 점차 프로그램 중심으로 발전하고 있다. BMZ는 지난 2000년부터 각 수원국에 대한 국별 발전전략(country strategy)과 분야별 발전전략(sector strategy)을 양국 합의하에 개발, 운영하고 있다. 최근 BMZ는 국별 발전전략의 성 주류화를 위한 추가 조치를 결정하였는데, 성 인지적 분석을 통해 분야별 전략을 개발하고 이를 214국이 함께 검토하도록 하였다. 이는 214국에서 각 수원국에 대한 분야별 발전전략의 성 인지성을 평가할 수 있는 권한이 강화되었다는 것을 의미한다.³⁸⁾

36) 독일 경제협력개발부(BMZ) 담당자 인터뷰(2008.07.15).

37) BMZ, 2001, Concept for the Promotion of Equal Participation by Women and Men in the Development Process, Federal Ministry for Economic Co-operation and Development (BMZ).

38) BMZ, 2008, Handreichung zur Erstellung von Schwerpunktstrategiepapieren (SSP) im Rahmen der Länderprogrammierung des BMZ, Federal Ministry for Economic Co-operation and Development (BMZ).

3. 소결

여성이 사회의 주체로서 역할하기 시작한 것은 근대 역사에서도 최근의 발
전이다. 여성의 정치 참여나 경제활동에는 아직까지 많은 제약이 따르며 모
든 분야의 의사결정 과정에서 여성의 대표성은 현저히 낮다. 성 불평등은 사
회 각 분야에서 관찰되어 왔으며, 지역사회와 가족 단위에서도 적용된다. 개
발(development)에 있어서도 여성은 정보와 자원에 쉽게 접근하지 못하며
의사결정 과정과 집행의 각 단계에서 주체적인 역할을 얻지 못하고 있다. 여
성의 빈곤과 성 불평등을 해결하기 위해 성 인지적 관점에서 개발 정책을 계
획하고 집행하는 것이 시급히 요구되고 있다. 이를 위해서는 여성과 남성의
경제, 사회, 정치적 지위와 수원국의 성평등 정책과 정부의 제도적 역량에 대
한 성 인지적 분석이 전제된다.³⁹⁾

그러나 성평등 정책은 의례적 조치로 개발되는 경우가 적지 않다. 따라서
개발원조를 수행하는 기구들이 외형상 성평등 정책 개발에 성공했다하더라
도 특정 활동에서만 끼워 맞추기로 적용되는 데 그치거나 조직적 저항에 부
딛혀 실천으로 이어지지 않을 수 있다.⁴⁰⁾ 동구권(CEE/CIS)에 대한 EU의 개
발원조에 대한 어느 연구결과에 따르면 개발원조의 성 주류화를 위한 제도적
기반이 마련되어 있다 할지라도, 이는 정책 수준으로 이행되는 과정에서 일
차적으로 약화되며, 사업 수행 단계에서 다시 한 번 약화된다.⁴¹⁾ 무코파디아
이(Mukhopadhyay)에 따르면 대부분의 원조기구들은 성평등의 중요성을 인
식하고 성 주류화 원칙과 실천 도구를 개발, 활용하고 있지만 적용에 실패했
을 경우를 점검하기 위한 제도가 결여된 것으로 나타난다. 실질적 성과를 거
두기 위해서는 이행평가를 통해 책무성을 강화할 수 있는 기제를 마련할 필
요가 있다.⁴²⁾ 아무리 큰 규모의 원조가 계획이 된다 해도 성평등의 관점에서

39) Development Assistance Committee, 1999, Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation, OECD.

40) Razavi, Shahra, 2007, "Fitting Gender into Development Institutions," World Development 25:7.

41) Reisen, Mirjam van., 2005, *To the Farthest Frontiers: Women's Empowerment in an Expanding Europe*, Eurostep & Social Watch.

42) Mukhopadhyay, Maitrayee, 2007, Mainstreaming gender or 'streaming' gender

집행되지 않는다면 여성 인구는 원조의 수혜자가 되기 어려울 뿐만 아니라 여성의 적극적 참여 없이는 현실을 충분히 반영한 원조를 계획할 수도 없다. 성 주류화 제도와 정책은 효과적인 도구와 역량 있는 전문가, 특히 정부의 강력한 정치적 의지가 함께 할 때에만 빛을 발할 수 있다.

away: feminists marooned in the development business, *Feminisms in Development - Contradictions: contestations and challenges*, p.144.

III

한국 개발원조의 성 주류화 현황

1. 한국 개발원조의 성 인지성	42
2. 성 주류화 현황: 한국국제협력단 분석	48
3. 소결	76

본 장은 우리나라 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)의 대외무상원조 정책과 집행 현황을 성 인지적으로 분석하고, 성평등 달성을 통해 원조효과를 극대화하는 방안을 모색하고자 한다. 그리고 우리나라 무상원조 집행 기구로서 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)을 사례연구 대상으로 지정하여 분석을 실시하고자 한다. 분석 접근 방법으로는 여성개발사업(women-targeted projects)⁴³⁾의 추진과 개발원조사업의 성 주류화 정립의 차원에서 살펴볼 것이다.

연구범위를 대외무상원조와 KOICA로 지정한 이유는 첫째, 대외무상원조 사업을 중심으로 현재 성 인지적인 정책수립과 사업집행에 대한 논의가 이루어지고 있고, KOICA가 조직 및 사업절차 상에서 성 주류화를 위한 정책적 조치 및 변화를 보이고 있다는 점에서, 실질적으로 반영될 수 있는 정책을 제시하는 것을 추구하는 동 보고서의 목적에 적합하다고 판단되기 때문이다. 둘째, 무상원조의 확대 및 원조효과 증대의 중요성을 지속적으로 강조하고 있는 국제사회의 동향에 발맞추어 우리나라의 대외무상원조의 질과 성과를 성 인지적 측면에서 검토하고 개선점을 도출하기 위함이다. 그렇지만, 아직까지 우리나라 공적개발원조에서 유상원조가 차지하는 비중이 큰 현실을 감안할 때, 향후 유상원조의 성 인지적 분석 또한 필요하다 하겠다.

본 장의 구성은 다음과 같다. 1절에서는 우리나라 공적개발원조 정책, 법·규정, 집행체계를 성 인지적 관점에서 살펴보면서 거시적인 현황을 개괄하고, 2절에서는 공적개발원조 집행의 측면에서 KOICA의 정책 및 제도화, 집행, 평가, 조직의 성 주류화 현황을 분석하여 보다 미시적인 차원에서 접근한다. 아울러, 상기 각 부문별로 집행기관 차원의 성 주류화 방안에 대한 제언을 제시함으로써 우리나라 공적개발원조의 성 주류화에 대한 초석을 찾아보고 향후 장·단기 과제를 제시하고자 한다.

43) 본 장에서는 여성을 대상으로 실시하고, 여성이 사업의 직접적인 수혜자가 되는 사업을 여성개발사업이라고 칭하고자 한다. KOICA에서도 동일한 용어를 사용하고 있다.

1. 한국 개발원조의 성 인지성

가. 정책 환경

우리나라 공적개발원조는 1963년 당시 외무부와 과학기술처가 미국 국제개발처(USAID: United States Agency for International Development)의 위탁으로 자금을 지원받아 실시했던 개발도상국(이하 개도국) 위탁연수훈련 형태의 무상기술협력사업으로 시작하여 1960년대 후반에는 정부 자금으로 전문가를 파견하는 기술공여사업으로 확대되었다. 1967년 에티오피아에 도시계획 전문가를 파견한 사업이 우리나라 정부가 독자적인 사업계획과 예산을 들여 실시한 최초의 공적개발원조로 평가되고 있다.⁴⁴⁾

정부는 1960년대 이후 각 정부 부처별로 산발적으로 시행되던 공적개발원조 사업을 보다 체계적이고 전문적으로 시행하기 위해 1991년 외교통상부 산하에 KOICA를 설립하여 우리나라 대외무상원조 집행 전담 채널을 마련하였다. 한편, 1989년에는 대외경제협력기금을 설치하여 수출입은행을 통해 개도국에 양허성 차관을 제공하는 유상원조의 제도적 틀도 구축하였다. 이에 따라, 우리나라 공적개발원조 운용체계는 크게 외교통상부와 KOICA를 중심으로 한 대외무상원조와 기획재정부와 수출입은행을 주축으로 한 대외유상원조로 이원화되어 집행되고 있다.

개발원조의 중요성과 필요성에 대한 인식이 고취되면서 이에 대한 전반적인 연구들이 1980년대 후반부터 산발적으로 진행되어 왔다. 초기의 연구는 주로 개도국과의 경제협력 관점에서 개발원조의 필요성과 그 방안을 모색하였고, 1991년 KOICA의 설립 이후, 개발원조 사업을 본격적으로 추진하면서 제기되는 여러 개발원조 정책과제들에 대한 정책방안을 제시하는 연구들이 진행되었다. 2000년대에 들면서는 개발원조에 대한 국제적 환경이 변화하고 개발원조에 대한 우리나라의 국제적 역할을 새롭게 정립할 필요성이 대두됨에 따라 개발원조에 대한 국제적 논의와 중장기적 개발원조 정책 수립 방안에 대한 연구가 시행되었다.⁴⁵⁾ 특히, 한국전쟁으로 파괴된 사회경제 인프라

44) 한국국제협력단, 2006, 우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략, 한국국제협력단.

및 제반 제도를 재구축하고 산업사회의 후발주자로서 성공적으로 빈곤퇴치와 경제발전을 달성한 우리나라의 발전경험이 개도국들의 벤치마킹 대상으로 부상하면서 최근 2~3년 전부터는 한국 고유의 개발 노하우를 전수하고 개도국과의 상호협력관계를 구축하기 위해 한국적 개발협력 프로그램의 개발연구가 활발히 이루어지고 있다.

지금까지 국내에서 진행되어온 개발원조 관련 연구들은 국제 개발원조 동향 및 과제를 파악하여 우리나라 개발원조의 중장기적 정책 및 전략을 제시하고, 개발협력 프로그램 및 프로젝트 단위에서의 한국적 개발원조의 실현방안 등 구체적인 사업제안을 하고 있다. 그러나 성평등이나 환경, 참여적 개발, 굿 거버넌스 등 개발원조의 효과성 증진을 위한 주요 핵심 목표들에 대한 분석과 전략에 대한 연구는 여전히 미미하다. 특히 성평등 의제의 경우, 우리나라 개발원조의 중장기적 발전에 있어서 동 의제의 중요성과 필요성을 원론적인 차원에서 거론하고 있을 뿐, 실제 사업추진절차와 집행에 있어서의 전략적인 접목에 대한 시도는 거의 전무하다시피 하다.

2005년 국무조정실은 우리나라 공적개발원조의 현황과 문제점을 분석하여 한국의 원조 이념과 종합적인 정책의 부재에 따른 개선점 도출, 원조 규모 확대의 필요성, 체계적인 사업절차 수립, 지원 분야 및 지역의 우선순위 설정 등의 현안을 제시한 「대외원조개선종합대책」을 마련하였다. 이에 대한 후속 조치로 총리를 위원장으로 유·무상원조로 이원화되어있는 원조사업을 총괄하는 개발협력위원회를 설립하여 각 연도별로 「국제개발협력추진계획」을 세워 추진해오고 있다. 그러나 아직까지 원조 이념과 정책, 전략 부분에서의 성 주류화를 위한 접근은 이루어지고 있지 않다. 또한, 「2008년도 국제협력개발추진계획」은 수원국의 개발전략 및 계획에 부합하면서 우리나라의 비교우위 분야인 인적자원개발·보건의료·농촌개발·행정능력 강화·정보통신 분야 등을 중점 지원한다는 목표를 설정하고 있으나,⁴⁶⁾ 각 분야별 개발원조 사업을 수행할 때 어떤 방향과 방법으로 성평등을 달성할 지에 대한 논의는 언급되지 않고 있다.

45) 상동.

46) 국제개발협력위원회, 2008, 2008년도 국제협력개발추진계획, 국제개발협력위원회.

〈표 6〉 17, 18대 국회에서 제안된 개발원조 관련 법안

연도	법안	대표발의자	제안일자	기본이념	비고
2007년	대외원조기본법안	김부겸 의원 (통합민주당)	2006.12.19	인류평화, 공동번영	2007.04.12 국회 전체회의 검토 2007.11.20 법안심사소위 상정 2008.05.29 17대 국회 임기만료폐기
	국제개발협력기본법안	우제창 의원 (통합민주당)	2007.03.06	호혜협력, 공동번영, 평화, 인도주의	2008.05.29 17대 국회 임기만료폐기
	대외원조기본법안	권영길 의원 (민주노동당)	2007.05.09	국제평화, 공동번영	2008.05.29 17대 국회 임기만료폐기
	국제개발협력기본법안	김무성 의원 (한나라당)	2007.06.15	인류평화, 공동번영	2008.05.29 17대 국회 임기만료폐기
2008년	ODA기본법	송민순 의원	2008.07.04	인도주의 실현, 국제사회의 평화와 번영	발의 완료

자료 : 각 법률안, 국회 의안정보시스템.

우리나라 개발원조의 성 인지적 관점 부재는 공적개발원조 관련 기본법안 발의 과정에서도 드러난다. 현재, 유·무상원조 별로 각각의 집행기구가 설립되어 추진되어오고 있으나, 각 조직의 설립법만 제정되었을 뿐, 우리나라 전체 공적개발원조를 총괄하는 기본법은 없어, 이를 위한 법적 근거를 마련 하자는 의견이 모아지면서 지난 17대 국회에서는 처음으로 개발원조 관련 기본법안들이 발의되었다. 별다른 성과 없이 17대 국회가 끝나면서 법안들이 자동 폐기되자, 18대 국회에서 송민순 의원을 중심으로 다시 공적개발원조 기본법안이 발의되었다. 개발원조의 증대와 효율성 제고에 대한 국제사회의 요구와 시민단체 및 학계의 관심이 고조된 가운데 제안된 이 법안들은 개발원조의 체계화를 꾀했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 그러나 동 법안들은 OECD의 정책이나 여타 공여국의 기존 법률에서 제시하고 있는 성평등, 민주적 거버넌스 및 인권과 같은 의제는 언급되지 않고, 일률적으로 평화와 번영만을 개발원조의 이념으로 규정⁴⁷⁾하였다는 아쉬움을 안고 있다.

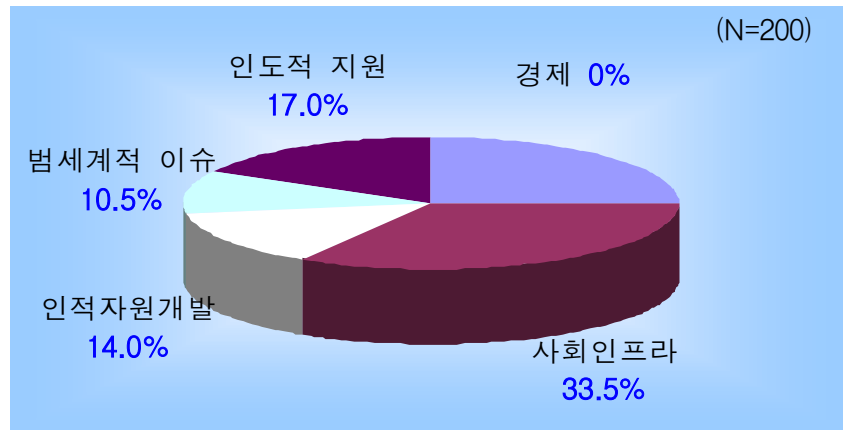
47) 정혜선, 2008, 개발원조의 제도화와 성 주류화, 젠더리뷰 여름호, 한국여성정책연구원.

이와 같이, 개발원조 정책의 수립과 정책연구에 있어서 성평등과 성 주류화에 대한 논의가 미흡한 것은 우리나라가 본격적으로 개발원조 집행체계를 갖추고 개발원조를 시작한 지가 20년이 채 되지 않아 원조 사업의 법적근거와 국민적 합의, 체계적인 사업추진절차를 마련하면서 전체적인 틀을 구축하는데 힘써왔기 때문에 내적, 질적 성숙까지 갖추기 위한 역량과 재원은 역부족했던 것으로 판단된다.

나. 집행 환경

우리나라 사회 여론주도층의 공적개발원조의 성 주류화에 대한 인식은 매우 낮은 것으로 나타났다. 국정홍보처는 지난 2002년 개발원조에 대한 한국 사회의 인식 현황에 대해 조사하기 위해 사회 각계 인사 200명을 대상으로 「개도국 개발원조에 대한 사회 여론주도층 의식 조사」를 벌였고, 30대부터 50대의 경제단체 대표 임원, 언론사 간부, 대학교수 및 전문연구원, 국회의원 및 중앙 부처 5급 이상의 인사들이 조사대상으로 참여하였다. 동 설문조사 질의문항 중, “공적개발원조를 제공하는 경우, 가장 중점적으로 지원해야 할 분야는 무엇인가” 문항에 대해 전체 응답자의 10.5%만이 환경보호, 여성개발, 아동보호 등 범세계적 이슈 부문에 지원을 해야 한다고 답해 선택부문으로 예시된 지원 부문 중 가장 낮은 것으로 드러났다. 반면, 응답자의 절반 이상이 경제 및 사회 인프라 부문에 대한 지원이 가장 중점적으로 제공되어야 한다고 답해 사회 여론주도층은 여전히 사회간접자본시설에 대한 지원이 개발에 있어 우선되어야 한다고 생각함을 짐작할 수 있다.⁴⁸⁾

48) 국정홍보처, 2002, 개도국 개발원조에 대한 사회 여론주도층 의식 조사, 국정홍보처.



출처: 개도국 개발원조에 대한 사회 여론주도층 의식 조사, 2002, 국정홍보처.

〈그림 2〉 공적개발원조로 가장 중점적으로 지원해야 할 분야

개발원조의 집행은 여러 부문의 다양한 파트너와 협력하여 이루어진다. UN은 개발협력 사업에 참여하는 파트너를 비정부단체와 개별 연구소 등으로 구성된 시민사회단체, 정부 및 공공부문, 민간기업으로 분류하고 있다. 현재 우리나라에는 정부공공부문과 민간원조단체 및 민간기업이 주요 개발원조 파트너로 활동하고 있다. 한국 시민사회가 공적개발원조에 참여하는 비중을 살펴보자면, 2005년 KOICA 사업 수행참여율을 기준으로 보았을 때, 정부공공부문의 사업 참여율이 47%로 가장 높고, 민간기업과 민간원조단체가 각 29%, 24%를 차지하고 있다. 정부공공부문은 수원국의 거버넌스 강화를 위한 국내초청 연수 사업에 중점을 두고 있고, 민간기업은 사회 인프라 건축 사업에 참여율이 높은 것으로 나타났다. 한편, 민간원조단체는 현장성, 주민 접근성, 헌신성이라는 강점으로 사업의 효율성과 효과성을 배가하는 데 중요한 역할을 하고 있다고 평가되고 있다.⁴⁹⁾

한국 시민사회와의 공적개발원조 집행 파트너십 강화에 대한 관심은 높아지고 있으나, 아직까지는 파트너십의 체계 구축 단계에 대한 논의가 주로 이루어지는 실정이고, 집행에 있어서의 성 인지적인 환경은 척박한 것으로 나

49) 한국국제협력단, 2006, KOICA · 시민사회간 파트너십 강화포럼 결과보고서, 한국국제협력단.

타난다. 각 부문별 현황을 살펴볼 때, 먼저 정부공공부문에 대해서는 공적개발원조 정책 및 제도 정비, 법령제정, 개발협력 및 사업수행 관련 지식 및 정보 제공 등의 역할이 요구되고 있으나,⁵⁰⁾ 실제로 공공부문에 의해 시행되는 개발원조의 성 주류화 성과는 미미하다. 예를 들어, 여성부의 경우, 자체적으로 공적개발원조 사업을 1건⁵¹⁾ 추진하고 있으나, 예산 부족으로 인해 공적개발원조 사업의 확대가 어려운 실정이다. 또한, 정부부문에서 공적개발원조 사업을 수행할 때 성 인지적으로 계획을 수립하거나 집행을 하도록 권고하는 지침이나 가이드라인도 마련되어 있지 못한 상황이다. 공공부문과 협력하는 사업 수행 기관들의 파트너십도 미약하다. 여성부의 지원을 받아 공적개발원조를 수행하는 기관 및 단체들은 공적개발원조의 성 주류화에 대한 인식이 낮고, 또, 수행기관의 성 인지적 사업수행을 위한 역량과 자원, 시설 등의 부족으로 효과적인 사업수행이 어려운 실정이다.⁵²⁾

한편, 개발원조에 참여하는 민간 부문을 살펴볼 때, 우리나라 개발NGO의 활동은 사업수행자(actor)와 홍보·옹호(advocacy) 활동으로 구분해서 살펴볼 수 있는데, 민간단체의 공적개발원조의 성 인지적 집행 현황 역시 매우 미흡한 것으로 보인다. 일부 단체에서 여성을 대상으로 하는 사업을 실시해왔으나, 이는 진정한 의미에서의 성 주류화로 보기는 어렵다. 왜냐하면, 대부분의 단체는 여성문제를 복지차원에서 사회적 약자인 여성과 아동을 도와야한다는 동정심에서 비롯된 감성적 접근을 하고 있기 때문이다. 또한, 우리나라 개발NGO가 주체적으로 개발원조 사업을 시작한 것이 이제 10여년에 불과하여 시민단체 활동의 역사 자체가 깊지 않다. 이렇듯, 개발NGO가 성장해온 역사가 짧다보니 조직 내에서 정책의 우선순위를 정립하고 이에 대한 전략을 체계적으로 갖추고 있는 개발NGO도 많지 않은 실정이어서 성 주류화를 위한 성과 중심의 전략적인 개발협력을 기대하기가 어려운 형편이다. 한편, 홍보·옹호의 측면도 비슷한 상황이다. 최근 시민사회는 공적개발원조에 대한 모니터링과 효율적인 집행을 위한 세미나 및 토론회 등을 꾸준히 개최하고

50) 상동.

51) 여성부는 APEC 정상회의의 후속조치로 2003년부터 연 1회 2주짜리 과정인 “APEC IT 여성훈련가 훈련 과정”을 시행해오고 있다.

52) 여성부 담당자 인터뷰(2008.8.7.).

있지만, 성평등 의제는 원론적인 차원에서만 거론되고 있다. 공적개발원조에 대한 본격적인 정책적 담론이 시작된 것은 2005년부터로 최근의 일이고, 그동안 공적개발원조의 규모, 집행체계, 평가시스템 등 공적개발원조의 외형적 개선에 대한 논의가 주류를 이루면서 크로스커팅(cross-cutting) 이슈에 대한 우선순위는 낮기 때문이다.⁵³⁾

민간기업 부문에서 집행되는 공적개발원조의 성 주류화는 사실상 거의 이루어지고 있지 않다고 판단해도 무방하다. 민간기업이 참여하는 분야는 주로 시설물의 건축, 기자재 공여, 장비 설치 인력의 파견 등 인프라 구축에 집중하는 양상을 보인다. 그러나 구축된 인프라가 해당 지역 남성과 여성의 생활양식과 규범에 각기 어떠한 영향을 미치는 지에 대한 성별영향평가는 거의 이루어지지 않으며 그 필요성을 인지하는 기업 내 전문가도 부재한 실정이다.

2. 성 주류화 현황: 한국국제협력단 분석

가. 정책 및 제도화

1) 현황

KOICA는 지난 2007년 10월, 「대외무상원조 중기전략(2008~2010)」(이하 중기전략)을 수립하고 이에 의거하여, 각 연도별 「대외무상원조 사업추진계획」을 수립하여 사업을 추진하고 있다. 「중기전략」은 개도국의 지속가능한 경제·사회 발전을 지원하고, 새천년개발목표(MDG: Millennium Development Goals, 이하 MDG) 달성 등 국제사회의 빈곤퇴치 노력에 적극 참여하며, 인도주의적 지원 및 인간안보(human security)를 강화하고, 개도국과의 우호관계를 증진한다는 목표 하에 1) 수원국의 필요(needs)에 부합한 성과중심적 원조 시행, 2) 우리나라의 개발경험을 대외원조 사업에 효과적으로 접목, 3) 비구속성(untied) 원조 확대, 4) 공적개발원조에 대한 국민의 지지 확보 및 참여 확대를 주요 추진방향으로 삼고 있다.⁵⁴⁾ 특히, ‘여성’을 중점 지원분야의 하나로

53) 지구촌나눔운동 활동가 인터뷰(2008.8.6).

채택하여 이에 대한 지원을 강화하고자 하고 있다.

그 일환으로 KOICA는 개발협력에서의 성평등 달성 전략으로서 여성을 개발의 주요 수혜자로 보고 지역별·분야별 지원전략을 세워 다양한 사업을 시행하고 있다. 「중기전략」에서는 특히 보건의료, 교육, 여성 분야의 사업이 여성이 개발의 직접적인 수혜자가 되면서 여성의 권익 보호와 역량 강화와 밀접하게 연계가 되는 분야임을 강조하고, MDG 달성에 초점을 맞추어 각 지역별 특성에 맞게 해당 분야에서의 사업의 확대와 효과성 제고를 위한 전략을 제시하고 있다. 「KOICA 2008년도 대외무상원조 사업추진전략」은 각 분야별 목표(goal)를 설정하고 이를 달성하기 위한 세부전략들을 제시하고 있다. 각 분야별 세부전략의 내용은 다음과 같다.

보건의료 분야에서는 국가별·지역별 보건의료 실태를 고려하여 목표 및 전략을 수립하고 있다. 특히, 5세 미만 아동 및 산모 사망률이 높은 중남미 지역에서는 의료혜택 취약집단인 가임여성(15~45세) 및 아동(0~15세)의 보건위생을 향상한다는 골자로 ‘모자보건향상’을 목표로 설정하고, 임산부 건강 수준 향상, 가족계획, 유아건강 수준 향상 등을 전략으로 세우고 있다. 지역 단위 임산부 관리를 위해 산전·산후 관리 정책의 수립, 응급분만관리체계 구축, 조산사 양성 및 임산부 교육 등을 실시하고, 가족계획 정책을 수립하며, 캠페인을 지원하며 부모 영양교육 지원을 위한 교육시설 등을 건립하는 등 모자보건향상 관련 사업들을 수행하고자 한다.

교육 분야에서는 MDG 가운데 ‘성평등 및 여성능력 고양’ 목표를 달성하기 위해 여학생을 위한 기초시설 확충, 교육 프로그램 개발 시 여성개발과 관련된 이슈의 접목, 여성 및 저소득층에게 직업훈련 기회 확대 등의 전략을 수립하여 이를 바탕으로 사업 발굴 및 개발에 힘쓰도록 하고 있다.

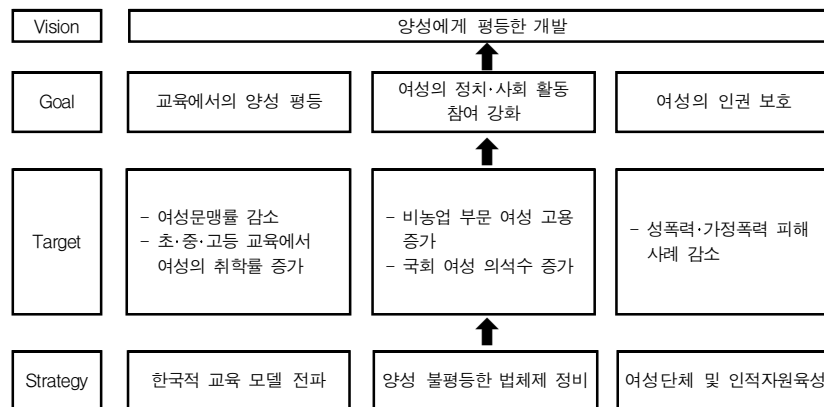
한편, 여성 분야에서는 여성 능력강화를 위해 제도적 역량 강화, 인적자원 개발, 관련시설 확충, 인식증진(awareness raising) 등의 4개 부문을 유기적으로 통합하여 지원하는 것으로 방향을 설정하였다. 또한, 여성 개발은 수원국의 주체적 참여와 자발적 협력이 없이는 원조의 성과와 지속성을 담보하기 어렵다는 판단 하에 사업계획 및 이행과정에서 수원국의 주인의식을 확보할

54) 한국국제협력단, 2008, 대외무상원조 중기전략(2008~2010), 한국국제협력단.

것을 강조하고 있다. 이에 따라, 여성의 경제적 자립 및 직업개발을 위해 여성능력 향상교육 및 여성 경제능력을 강화하고 여성의 교육기회 및 사회참여를 확대한다는 원조전략을 수립하였다.

상기와 같이 KOICA는 중장기 전략과 연도별 계획에서의 성평등 달성을 위한 청사진을 마련한 한편, 한국의 고유한 개발경험을 공적개발원조 사업에 효율적으로 접목시키는 프로그램 및 전략을 연구하여 각 지원분야별 「한국적 개발협력 프로그램」의 발전 방안을 모색하고 있다.

여성 분야의 「한국적 개발협력 프로그램」은 여성과 남성 모두에게 평등한 개발이라는 비전을 세우고, 개발에서의 성평등이 여성 역량 증진을 위한 전략적 목적이며 지속가능하고 인간중심적인 개발목표임을 천명하면서 자원·기회·서비스에 대한 접근에 있어서의 차별과 구조적 불평등의 철폐, 평등한 권리의 증진을 강조하고 있다. 이러한 비전을 달성하기 위해 교육에서의 성평등, 여성의 정치·사회활동 참여 강화, 여성의 인권보호라는 세부 목표를 세웠다. 동 프로그램의 기본방향을 한국적 교육 모델의 전파, 성 불평등한 법체제의 정비, 여성단체 및 인적자원의 육성으로 정하고, 교육에 있어서의 성평등과 여성의 정치·사회활동 참여 강화를 추진전략으로 내세우고 있다.⁵⁵⁾



출처: 한국적 개발협력 프로그램 발전방안, 2007, 국제개발협력 제 2호, 한국국제협력단.

〈그림 3〉 여성 분야 한국적 개발협력 프로그램 체계도

55) 한국국제협력단, 2007, 한국적 개발협력 프로그램 발전방안, 국제개발협력 제 2호, 한국국제협력단.

그러나 상기와 같은 정책 및 프로그램 모형이 실질적으로 집행이 되려면, 사업추진절차의 각 단계별로 성 인지적 사업수행이 이루어져야 한다. 분야별·국별 성 인지적 정책 및 전략은 있으나, 개별 프로젝트의 사업계획을 수립하는 데 있어 어떤 방법으로 성 인지적 사업계획을 수립해야 하는지, 어떠한 내역을 투입해야 하는지에 대한 보다 실용적인 방안이 없으면 자칫 하나의 기치로만 남을 수가 있다. 또한, KOICA 7대 분야⁵⁶⁾별로 구성된 경제개발부 및 사업개발부의 팀과는 달리 연수생초청사업, 봉사단과건사업, 민간단체지원사업과 같이 조직도 상에서 별도로 조직되어 사업을 수행하는 사업형태의 경우, 성 인지적 원조정책과 전략과의 유기적인 연계성이 떨어질 수 있다. 아울러, 대국민 개발원조 사업 홍보, 공적개발원조 관련 연구조사, KOICA 정보화사업 등의 협력사업 지원에서도 공적개발원조 사업의 성평등 이슈에 대한 국민의 이해를 증진시키고, 효과적인 성 주류화 방안에 대한 연구를 강화하며, 효율적인 사업추진을 위한 시스템 구축 전략이 필요하다. 특히, 사업관리시스템과 통계산출시스템에서 성 인지적인 시스템이 구축되어 데이터 관리가 이루어질 때, 개발원조 사업의 성 주류화를 제도적으로 정착시키는 것이 훨씬 수월해질 것이다.

여성개발사업의 규모와 예산의 증대 등 단순한 양적 확대만으로는 개발원조에서의 성평등 달성을 위한 저변을 넓히지 못한다. 보다 보편적인 가치의 수호와 개발원조의 지속가능한 발전을 위한 성 주류화 달성을 위해서는 근본적으로 공적개발원조의 성 주류화에 대한 심도 깊은 논의와 이에 대한 공고한 철학이 뒷받침이 되어야 한다.

이와 관련하여 최근, 우리나라 공적개발원조의 기본 이념과 철학, 지향 목표에 대한 논의가 점진적으로 이루어지고 있다. 지난 2007년 가을, 외교통상부는 개발원조의 이념적·현실적 당위성을 논의하면서 우리나라 개발원조의 기본원칙, 정책지침, 운영체계를 모색해보는 자리를 마련하였다. 본 논의에서는 우리나라 개발원조의 기본원칙을 1) 인간역량 개발의 중시, 2) 수원국 주인의식 존중, 3) 개도국 민간부문 개발지원, 4) 한국적 경험과 전문성 발휘, 5) 국제사회와의 협력과 연대, 6) 관련 정책과의 유기성 유지, 7) 민간의 적극

56) 보건의료, 교육, 행정제도, 정보통신, 지역개발, 산업에너지, 환경 및 여성 분야.

적 참여 등 크게 7개로 제시하였다.⁵⁷⁾

그러나 동 원칙은 빈곤퇴치와 경제발전이라는 경제적 가치의 틀 안에서 향후 한국의 지속적인 경제발전 방안, 개발원조의 전략적 가치, 개도국에 대한 한국의 비교우위적 분야를 분석하고, 이에 대한 대응 원칙과 전략에 초점을 둠으로써, 보다 근본적이고 보편적인 가치인 개인의 자유와 발전에 대한 논의는 미흡한 것으로 보인다. 아마티아 센(Amartya Sen)은 발전의 개념을 ‘인간이 향유하는 실질적 자유를 확장시키는 과정’으로 보고 이는 단순히 GNP나 개인 소득 증가, 산업화와 기술 진보, 또는 사회의 근대화로 규정하는 협의의 발전과는 대조된다고 주장하였다. 센 역시 소득의 증가가 사회구성원들의 자유를 증대시키는 매우 중요한 수단이고, 산업화나 기술 진보 또는 사회의 근대화는 실질적으로 인간의 자유를 확장시키는 데 공헌한다는 것을 인정하고 있다. 하지만, 부자유는 주요 원천이 되는 빈곤, 압제, 빈약한 경제적 기회와 더불어 체계적으로 이루어지는 사회적 박탈, 더 나아가 자유의 침해는 권위주의적 정권에 의한 정치적 권리와 시민권의 부정 및 공동체의 사회·정치·경제적 생활에 참여할 자유의 제한에 직접적으로 기인한다고 주장하고 있다.⁵⁸⁾

따라서 개발원조를 통한 진정한 의미의 발전이란, 단순히 경제적 논리에 의거하여 추진되는 것이 아니라, 보다 보편적이고 장기적인 안목을 가지고 정립되어야 할 것이다. 개발원조에 있어서의 성평등 달성은 개인이 발전할 수 있는 기회와 자유를 향유하고 공동체의 번영에 기여할 수 있는 결정적인 수단을 확보하는 중요한 목표이기 때문이다.

2) 개선 방안

OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee, 이하 DAC)는 공여국과 수원국, 현지 개발협력 파트너가 주체적으로 개발협력의 성 주류화를 이끌어갈 것을 강조하고 있다. 아울러, 공여국과 수원국은 이에

57) 외교통상부, 2007, 한국 공적개발원조 철학 및 기본 정책문서 수립방안, 공적개발원조 기본문서 작성 관련 전문가 토론회, 외교통상부.

58) 아마티아 센, 2001, 자유로서의 발전, 세종연구원.

대한 일차적인 책임을 지니고 있고, DAC 회원국들의 지원을 통해 성 인지적 개발협력 파트너십을 구축해야함을 강조하고 있다. DAC는 개발협력 파트너와의 원활한 공조를 위해 회원국들의 다음과 같은 역할을 제시하고 있다. 첫째, 회원국의 사업수행절차와 성과에 있어서 성 인지적 관점을 적용한다. 둘째, 개발협력 파트너의 성 주류화 노력을 지원한다. 여기서 중요한 것은 회원국들이 자국의 개발원조 협력 정책과 절차에서 성평등을 증진하고 여성의 역할을 강화하는 노력을 진지하게 기울일 때에만 개발협력 파트너의 성 주류화도 지원할 수 있음을 역설하고 있다.⁵⁹⁾

이러한 맥락에서 KOICA의 정책 및 제도화 부문의 성 주류화 전략을 크게 1) 개발협력 파트너와의 정책대화(policy dialogue) 확대, 2) 성 인지적 국별 지원전략(CAS: Country Aid Strategy) 수립, 3) KOICA 사업담당자의 역량 강화 및 조직 및 제도 차원의 성 주류화, 4) 개발협력 파트너십 강화 등 4개의 항목에서 살펴보도록 한다.

첫째, 수원국 및 개발협력 파트너와의 정책 대화 확대를 통한 성 주류화 제고이다. 정책 대화는 성평등 증진을 위한 우리나라의 지원을 약속하고 이를 확인하는 기회이자, 동시에 수원국 또는 개발협력 파트너가 성평등 달성을 위해 수립한 계획이나 이니셔티브를 선포할 수 있는 통로로 활용될 수 있다. 또, 성평등 달성을 위해 다른 개발협력 파트너와 공동으로 지원하거나 지원하고자 하는 프로그램/프로젝트를 조정하고, 새로운 접근 방법을 함께 모색하는 창구가 될 수 있다. KOICA의 현 정책 대화는 일회적이고 단기적인 개별 사업을 발굴하는 수준에서 국별 지원 방향 및 전략을 세우고, 남남협력 강화 등 보다 장기적이고 통합적인 새로운 시도를 하기 위한 수단으로 도약하는 단계에 있다. 아직까지는 성평등에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 있으나, 내용적 측면에서 정책 대화의 효율성을 제고하는 노력을 기울일 때, 다양하고 시의적절한 주제들을 논의하면서 성평등 의제에 대한 관심도 가져야 할 것이다. 방법적 측면에서는 기존에 추진되어 온 우리나라와 수원국 정부간의 양자적 정책 대화와 더불어, 여러 개발협력 파트너가 함께 모여 논의하

59) Development Assistance Committee, 1999, Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation, OECD.

는 정책 대화에도 적극적으로 참여해야 한다. 특히, OECD/DAC와 같이 개발협력의 성 주류화의 기준과 지침을 제시하는 다자기구와의 정책 대화를 확대 및 정례화하여 개발협력의 성 주류화를 위한 국제사회의 노력과 공조하는 방안을 모색해야 한다. 그리고 사업수행 파트너와의 정책 대화도 끊임없이 진행하면서 성 인지적 정책과 집행 간의 연계성도 모색해야 한다.

둘째, 성 인지적 국별지원전략의 수립이다. KOICA는 수원국의 사회·경제 발전 정도와 KOICA의 지역별·분야별 원조전략에 의거하여 3년 주기로 국별지원전략을 수립한다. 이 전략에 따라 해당연도의 예산을 분배하고, 정해진 예산 한도 내에서 사업계획을 수립하게 된다. 국별지원전략은 해당국가의 소득수준과 수원태세, 우리나라의 비교우위분야 지원가능성, KOICA 원조정책과의 연계성 등에 대한 분석을 바탕으로 수립된다. 효율적인 성 주류화를 위해 국별지원전략이 성 인지적으로 수립되어야 하고, 특히 수원국 개발전략과의 성 인지적인 연계가 이루어지도록 해야 한다. 방글라데시와 같이 자국의 빈곤퇴치전략(Poverty Reduction Strategy Papers: PRSP)에서 성평등을 주요 개발목표의 하나로 천명하고 있는 국가의 경우, KOICA 국별지원전략은 수원국의 빈곤퇴치전략의 성평등 달성을 측면 지원하는 방안을 모색하여야 한다. 만일, 수원국에서 성평등에 대한 정책적 의지가 약하거나, 고려를 하지 않는 경우에는 수원국에 대한 성 인지적인 분석을 통해서 이러한 점을 지적하고, 정책대화 등을 통해 함께 개선방안을 모색하여야 할 것이다. 성 인지적 국별지원전략과 정책대화는 닭과 달걀의 관계라고 볼 수 있다. 효과적인 정책대화를 위해서는 성 인지적 관점으로 분석하여 작성된 적절한 국별지원전략이 필요하고, 동시에 실행가능한 성 인지적 국별지원전략을 수립하기 위해서는 꾸준한 정책 대화를 통해서 가능하기 때문이다.

셋째, KOICA 사업담당자의 역량강화 및 조직 및 제도 차원의 성 주류화이다. 성 인지적인 정책 수립과 사업의 수행은 개발원조에서의 성 주류화에 대한 올바른 인식과 정책적 의지를 바탕으로 하고, 이를 성공적으로 수행할 수 있는 역량이 갖추어져 있을 때에야 가능하다. 직원 역량강화를 위해 정책기획자와 사업담당자들을 대상으로 다양한 교육과 워크숍을 개최하여 직원들의 전문성을 배양하고, 조직 차원의 효율적인 인력 운용 방안이 검토되어야

한다. 아울러, 질적 측면 뿐 아니라 조직 자체의 성 주류화도 중요하다. 사업의 성 주류화를 이행할 수 있는 조직체계, 사업추진절차, 피드백의 과정이 뒷받침이 되어야 한다. 이를 위해서는 공적개발원조의 성 주류화를 위한 경영진의 정책의지와 여러 혁신과제를 통한 개선이 필수적이라 할 수 있다.

마지막으로 개발협력 파트너와의 파트너십 강화이다. 개발원조의 효과적인 수행을 위해 공공민간파트너십(PPP: Public Private Partnership)의 확대가 주요 논의로 부각되고 있다. 공공분야에서의 원조정책이 사업집행현장과 원활하고 유기적으로 연계가 되면서 사업수행의 효과를 제고하기 위해서는 사업집행을 담당하는 민간부문과의 전략적인 협력이 매우 중요하다. KOICA 원조정책과 제도의 성 주류화를 위한 개발원조 협력 파트너로는 학계, 시민사회, 기타 공공부문의 3개의 축을 중심으로 구축할 수 있다. 파트너십 구축 부문으로 1) 제도 및 법령부문, 2) 정책 및 전략 연구 부문, 3) 성 주류화 홍보·옹호 부문, 4) 성 주류화 의식 함양 및 교육 부문을 고려할 수 있다. 구체적인 파트너십 구축 방안은 다음과 같다.

첫째, 제도 및 법령부문에서의 파트너십은 성 인지적인 공적개발원조기본법 채택을 핵심으로 볼 수 있다. 현재 18대 국회에 상정된 공적개발원조기본법안이 채택되면 관련 정부부처로부터 법안의 방향 및 시행령에 대한 다양한 의견을 수렴하는 절차를 거친다. 이 과정에서 여성부와의 협력이 중요한 의제로 작용한다. 국무총리가 주재하는 국제개발협력위원회에 2007년부터 장관이 위원으로 참여하고 있는 여성부도 공적개발원조 법령에 대한 권고의견을 제시할 수 있다. 여성부는 공적개발원조 기본법의 기본이념과 방향, 시행령 제정 시에 성 인지적 개발원조 집행을 위해 중요한 의견을 개진할 수 있는 주요 정부부처이다. KOICA는 공적개발원조 사업집행의 법적 근거와 방향성을 제시하는 법제화 부분에서 성 주류화를 달성하기 위해 여성부의 공적개발원조 사업에 대한 관심을 촉구하고 이해를 제고하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

둘째, 정책 및 전략 연구 부문에서는 학계와의 파트너십을 강화할 수 있다. 현재 학계의 공적개발원조의 성 주류화 연구는 매우 소극적이다. 국내 학계의 활발한 연구 활동을 도모하고 분위기를 조성하기 위해 세미나, 워크숍, 연

구용역 발주 등의 지원이 필요하다. 이를 통해 KOICA 개발원조의 성 주류화를 위한 이론적 근거를 확립해야 할 것이다.

셋째, 성 주류화의 홍보·옹호 부문은 시민사회와의 긴밀한 협력을 통해 추진해야 한다. 근래 공적개발원조에 대한 시민사회의 엄격한 감시 활동은 국민의 세금으로 수행되는 공적개발원조에 대한 높은 관심을 대변한다. 국민과 밀접하게 소통하고 시민이 직접 참여하기도 하는 시민단체 및 기관들과의 전략적인 파트너십 구축으로 공적개발원조의 성 주류화에 대한 국민의 관심과 이해를 높이고 성 주류화 추진에 대한 원동력을 획득해야 한다. 개발원조의 성 주류화에 대한 시민사회의 관심을 유도하고 시민사회의 활발한 참여를 지원해야 한다.

넷째, 성 주류화 의식 함양 및 교육 부문은 KOICA 대내외적으로 추진되어야 하는 부문이다. 대내적으로는 원조 정책의 수립과 집행의 차원에서 사업기획자와 집행담당자들이 성 인지적 관점을 함양하고 이를 사업추진과정에서 적용시킬 수 있어야 하고, 대외적으로는 공적개발원조 성 주류화의 필요성에 대한 인식 제고를 위한 다양한 사업들이 전개되어야 한다. KOICA는 그간 성 인지적 개발원조사업의 효과적인 추진을 위해 관련 분야 전문가를 초청하여 직원들을 대상으로 강의를 실시하고, 단내 관련 학술동아리 활동 등을 통해 동 이슈에 대한 사업담당자들의 성 인지적 관점과 역량을 강화하기 위한 노력을 해오고 있다. 이와 같은 조직 차원의 인적자원개발 프로그램을 정례화하고 체계적으로 실시하여 관련 분야 전문인력 양성에 힘써야 할 것이다.

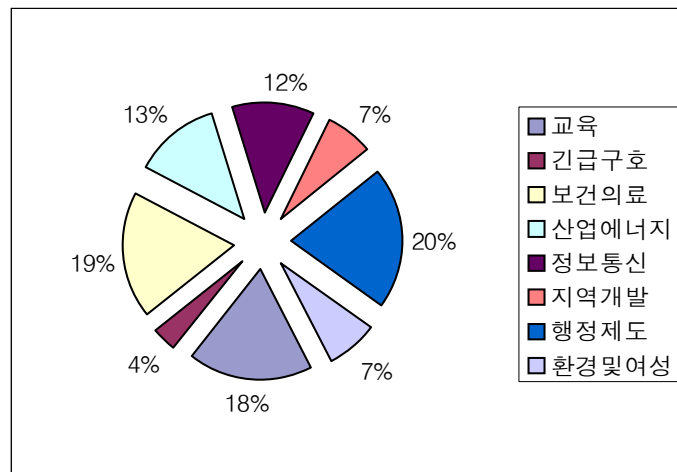
이렇듯, 사회 각 계의 관련 기관, 정부 부처, 시민단체, 학계와의 공조를 통해서 법·제도의 성 주류화를 정착시키고 성 인지적 관점을 확산하여 개발원조의 효과성을 극대화하는 방안들을 다양하게 모색할 수 있다.

나. 집행

1) 현황

KOICA의 2007년도 개발원조 집행 실적은 약 2,511억 원으로 2006년도의 약 1,811억 원보다 700억 원 가량 증가하였다. 지원 분야별 집행 실적 중 행정제도 분야가 약 473억 원으로 가장 많았고, 보건의료 분야가 약 425억 원으

로 그 뒤를 이었다. 현재의 “환경 및 여성” 분야는 2007년 당시 “환경 및 기타” 분야로 집계되었으며 약 165억 원이 집행되었다. 이 가운데 여성을 대상으로 집행된 금액은 약 22억 원으로 전체 집행금액의 1.7%에 불과하였다.



자료: 2007년도 KOICA 대외무상원조 실적 통계.

〈그림 4〉 2007년도 KOICA 분야별 예산집행 현황

상기 여성 관련 사업 집행실적은 KOICA 분야별 분류에 따라 환경 및 여성 분야에 속한 사업비만을 기준으로 산출한 것이다. 그렇지만 명목상으로는 여성 분야로 분류되어 있지 않더라도 타 분야에서 사업내용에 따라 여성 분야로 중복 분류가 가능한 사업들을 포함하여 여성 분야의 사업집행 실적을 산출하였을 때, 실제 집행금액은 이보다 더 높은 것으로 나타난다.

KOICA 분야별 전략 상 여성 분야로 분류되지 않으나, 사업내용을 살펴볼 때 실질적으로 여성 분야로 분류가 가능한 사업은 앞서 II장에서 설명한 OECD/DAC 젠더마커를 활용하여 산출할 수 있었다. 젠더마커는 공여국별 특정한 지원 분류체계와는 별도로 사업목적이 성평등을 증진하는 데에 기여하는 정도에 따라 중복적으로 체크할 수 있기 때문에 KOICA 7대 분야의 모든 사업에도 젠더마커의 표시가 가능하다. 이를테면, 모성보호를 목적으로 하는 보건의료 분야의 프로젝트의 경우, 젠더마커 2번을 부여하여 보건의료

와 성평등 달성이라는 두 개의 중복적인 분야를 동시에 표시할 수 있고, 이를 통계데이터로도 관리하여 정책수립에 유용한 자료로 활용할 수 있다. KOICA는 2007년도 OECD/DAC CRS++(Creditor Reporting System) 통계 작성 시 처음으로 젠더마커를 적용하였다. KOICA가 2007년도에 실행한 모든 형태와 분야의 개발원조를 대상으로 DAC 젠더마커의 분류기준에 따라 마커를 표시한 결과, 사업유형 및 지원분야별로 다음과 같은 통계를 얻었다.

2007년도 KOICA 대외무상개발원조 가운데 젠더마커 지수 2번, 즉, 사업의 핵심 목표가 성평등 달성인 사업과 젠더마커 지수 1번, 즉, 성평등 달성이 주요 사업 목표는 아니지만 이에 긍정적인 영향을 미치는 사업의 총 집행금액은 173억 9천 5백만원으로 총 집행 사업비의 7.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 사업유형별로는 연수생초청사업과 봉사단파견사업에 집중적으로 분포되어 있고, 지원분야별로는 보건의료 분야에서 높은 비중을 보이고 있다. 따라서, KOICA는 보건의료 분야 인력파견사업을 중심으로 성평등 달성을 위한 지원을 하고 있는 것으로 분석된다.

〈표 7〉 사업유형별 젠더마커 현황

(단위: 백만 원)

사업유형	젠더마커 지수					
	0		1		2	
프로젝트	104,737	98%	296	0%	1,565	1%
개발조사	7,924	100%	0	0%	0	0%
연수생초청	18,812	74%	5,328	21%	1,139	5%
봉사단	30,731	81%	6,356	17%	807	2%
의료단	1,327	86%	212	14%	0	0%
전문가	789	100%	0	0%	0	0%
물자지원	36,404	96%	0	0%	1,400	4%
긴급원조	4,515	100%	0	0%	0	0%
개발인식증진	3,830	100%	0	0%	0	0%
NGO	4,984	94%	128	2%	163	3%
태권도	1,167	100%	0	0%	0	0%
기타	18,471	100%	0	0%	0	0%
합계	233,691		12,320		5,075	

자료: 2007년도 KOICA 대외무상원조 실적 통계.

〈표 8〉 지원분야별 젠더마커 현황

(단위 : 백만 원)

지원분야	젠더마커 지수					
	0		1		2	
교육	37,376	91%	3,629	9%	0	0%
보건의료	33,926	80%	5,762	14%	2,838	7%
산업에너지	29,201	96%	1,124	4%	0	0%
정보통신	27,489	99%	149	1%	0	0%
지역개발	14,723	98%	289	2%	71	0%
행정제도	45,896	97%	1,366	3%	0	0%
환경 및 여성	36,642	94%	0	0%	2,165	6%
긴급구호	8,437	100%	0	0%	0	0%
합계	233,691		12,320		5,075	

자료: 2007년도 KOICA 대외무상원조 실적 통계.

새로 개정된 국가재정법이 2007년 1월 1일자로 발효되면서 전체 행정부처의 2010년 회계연도 성 인지 예산서와 결산서 작성이 의무화되었다. 성 인지 예산분석은 예산편성, 심의, 집행, 결산 및 평가의 예산 전 과정에 걸쳐 이루어진다. 특히, 정책기획, 형성, 집행, 평가 단계에서 성별영향평가와 성별성과평가를 수행하고 그 결과를 성 인지 예산 분석의 근거자료로 활용하기 때문에 성별영향평가에 대한 적절한 작성이 중요하다.⁶⁰⁾ 여성부는 각 부처별로 성별영향평가 대상사업을 선정하여 사업의 집행성과를 평가하여 차년도 예산배정을 위한 참고자료로 활용토록 하고 있다.

2008년도 외교통상부의 성별영향평가 대상사업 가운데 공적개발원조 사업도 포함되었다. 이는 2007년도 성별영향평가 과제 정책 및 제도의 2008년도 환류실적을 작성하는 것으로 KOICA의 연수생초청사업이 그 대상으로 선정되었다. 상기 표에서 보듯이, KOICA의 여성 분야 관련 사업 중 젠더마커 지수 2번에 해당되는 사업의 대부분이 연수생초청사업에 몰려있다. 또한, 여성 분야 사업의 확대와 개선부분도 연수생초청 형태 사업에서 두드러지게 나타난다. 이에 따라, 연수생초청사업의 성별영향평가 결과를 유심히 살펴볼

60) 윤영진 외, 2007, 중기재정운용계획 및 프로그램 예산제도의 성 인지적 분석, 한국여성정책연구원.

필요가 있다. 아래는 성별영향평가 대상으로 선정된 KOICA의 연수생초청사업의 정책·제도 개선안 환류실적을 표로 정리한 것이다.

〈표 9〉 '07년 성별영향평가 과제 정책·제도 개선안' 08년 환류실적

구 분	내 용
과제명	개도국 연수생초청사업
과제내용	○ 연수를 통해 개도국 경제사회발전을 위한 의사결정 및 정책실행 과정에서 여성의 적극적 참여를 이룰 수 있도록 하고, 개도국 여성 인권의 향상을 도모
정책·제도 개선안	○ 여성 대상 연수과정의 지속적 확대 및 분야 다양화 ○ 여성참여율 증진 방안 강구
개선실적	○ 여성 대상 전문 과정의 확대 - '07년 연수실적(60명/4과정) 대비 2배 이상 연수계획 확대(7과정 127명) 추진 - 여성 대상 장기학위연수과정 확대를 통해 개도국 여성의 역량 강화 기회 대 폭 확대('07 : 20명 -> '08 : 40명) - 여성정책, 여성 고용 및 창업개발, 여성인권 등의 과정 등으로 여성 관련 연 수내용을 지속적으로 다양화
향후계획	○ '08 연수계획에 따른 지속적 사업 추진 ○ '09 연수계획 수립 시 여성 관련 과정의 확대를 포함, 타 과정에서도 성평등 및 여성권익확대 요소가 포함되도록 검토

자료: 2008년도 외교통상부 성별영향평가 제출자료.

KOICA는 2007년도 성별영향평가 과제의 정책·제도 개선안으로 여성 대상 연수과정을 지속적으로 확대하고 분야를 다양화하며 연수에서의 여성참여율 증진 방안을 강구한다는 과제를 내놓은 바 있다. 이에 대한 2008년도 환류실적은 위의 표에서 보는 바와 같이 여성 대상 전문 과정의 양적 확대와 질적 개선으로 나타났다. 그러나 이는 여성을 대상으로 하는 일부 연수과정에서의 개선에만 그쳐 연수대상자를 특별히 여성으로 지정하지 않은 다른 과정에서의 여성 참여율 확대 방안 모색과 연수과정 커리큘럼 및 관리에서의 성 주류화 측면에서의 개선이 요구된다. 2007년 초청 연수생 총 3,340명 중 여성이 848명으로 전체 연수생 가운데 25%만이 여성이다. 한편, 연수 시행기관이 작성하는 사업수행계획서와 종료보고서에는 별도의 성 인지적인 작성

지침이 없고, 과정평가 시에도 성 인지적 평가항목이 없어 연수과정에 대한 성 인지적 평가가 어려운 실정이어서 이에 대한 개선이 필요하다.

이와 같이 KOICA의 여성분야 지원정책 및 전략 수립과 지속적인 사업개발 노력에도 불구하고, 지원규모 및 성과가 미미한 것은 성평등 달성 의제에 대한 정책적 우선순위가 다른 지원 분야 의제보다 낮고, 개도국의 경제성장 과 빈곤퇴치에 역점을 둔 사업을 우선적으로 수행해왔기 때문으로 분석된다.⁶¹⁾

2) 개선방안

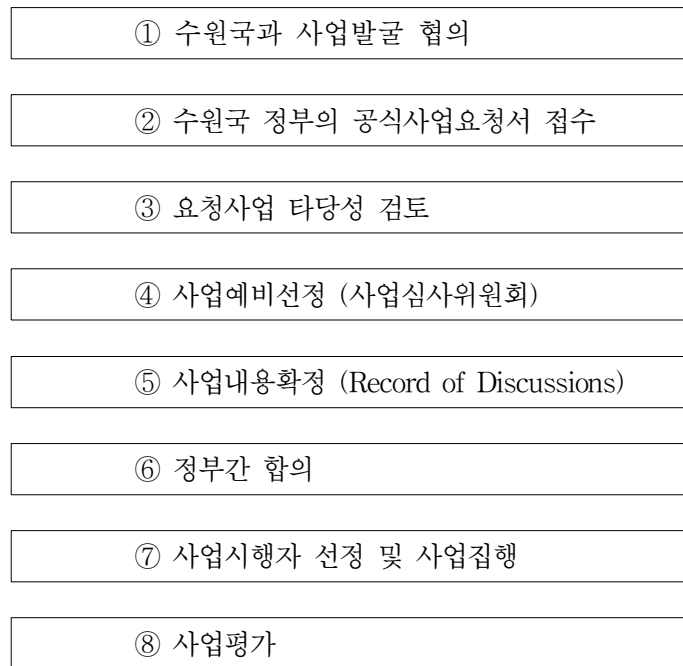
개발원조 정책의 성 주류화 못지않게 중요한 것은 성 인지적 정책이 프로그램/프로젝트 수준에서 실질적인 집행으로 연결이 되는 것이다. 현재 KOICA의 개발원조는 정형화된 일련의 사업시행절차에 따라 사업형태 및 사업분야별로 추진되고 있다. 다음에서는 사업추진절차 상에서의 성 주류화 전략, 사업유형별 집행 전략, 지원분야별 집행 전략으로 구분하여 보다 효율적인 성 인지적 개발원조사업의 집행을 위한 방안을 강구해보기로 한다.

첫째, KOICA 사업시행절차의 성 주류화 전략으로는 각 절차 단계별로 성 인지적 접근방식을 결합하여 통합적이고 표준화된 성 인지적 사업시행절차를 정립하는 것이다. 아래 표에서 보는 바와 같이, KOICA의 사업시행은 수원국과의 사업발굴 협의에서 시작된다. 이 단계에서 개별 사업의 발굴을 비롯하여 수원국 및 개발협력 파트너와의 정책대화, 국별지원전략의 수립 등이 이루어지므로 이때, 성평등, 여성개발 등의 이슈들이 주요 논의 의제에 포함될 수 있어야 한다. 다음 단계인 개별사업에 대한 수원국 정부 측의 공식 사업요청서 작성 단계는 성 인지적 관점으로 작성되어야 한다. 이를 위해 수원국 측이 성 인지적 관점으로 사업요청서를 작성할 수 있도록 요청서의 내용과 형식이 성 인지적 관점으로 개발되어야 하고, 명확한 작성지침을 제공하여 이를 참조할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 요청사업의 타당성을 검토한 후, 최종적으로 선정된 사업은 적절한 성 분석(gender analysis)을 거친 후에

61) 정혜선, 2008, 개발원조의 성 주류화: 전략과 실천, 제46차 여성정책포럼: 빈곤의 여성화와 개발협력 정책, 한국여성정책연구원.

사업의 내용이 확정되어야 한다. 이때, 사업기획 단계에서 성 인지적 관점을 적용할 수 있는 분야별, 사업유형별 체크 리스트 및 사업추진여건에 대한 성 분석 툴(tool)을 개발하여 활용하는 것이 필요하다. 성 인지적 체크 리스트와 성 분석 툴은 여러 다자기구 및 양자 원조기구에서 사용하는 것을 참조하여 우리나라 여건에 적합한 새로운 분석 툴과 체크 리스트를 개발할 수 있다. 이렇게 사업계획이 수립되면, 개별 사업 수준에서 일관되고 충실하게 진행을 하고 결과물을 성 인지적으로 평가하는 시스템이 구축되어야 한다.

현재, KOICA는 크로스커팅 분야인 환경 이슈가 KOICA 전 분야의 사업의 기획, 집행, 평가과정에서 검토될 수 있도록 하는 지침과 가이드라인을 담은 매뉴얼을 개발 중이다. 동 매뉴얼을 근거로 개발원조를 시범적으로 시행한 후에 도출된 교훈은 여성 분야의 매뉴얼을 개발하는 데에도 시사하는 바가 클 것이다.



출처: 대외무상개발원조 시행절차, 2007, 한국국제협력단.

〈그림 5〉 KOICA 사업시행절차

다음으로, 사업유형에 따라 각기 별도의 적절한 전략을 세워 사업추진과정에서 성 인지적 집행을 도모할 수 있다. KOICA의 사업유형은 크게 프로젝트(개발조사 포함), 인력파견(봉사단, 전문가, 의료단 등), 연수생초청, 민간단체 지원으로 분류된다. 프로젝트는 초기에 세워진 사업계획이 추후의 사업집행에 직접적인 영향을 미치므로 국별지원전략 및 각 프로젝트 사업집행계획에서의 성 인지적 계획 수립이 필수적이다. 그리고 평가 단계에서 도출된 교훈이 향후 유사사업의 사업계획 수립 및 집행과정에 피드백이 될 수 있도록 하는 절차적 장치의 확보가 필요하다.

인력파견사업은 개발원조 현장에 파견된 인력이 프로젝트를 수행하는데 있어 얼마나 성 인지적인 관점을 가지고 기술을 전수하느냐가 사업의 성 주류화를 규정하는 주요 변수가 되므로, 파견자들을 대상으로 실시하는 교육과정에 개발원조의 성 주류화에 대한 이해와 올바른 인식을 할 수 있도록 돕는 내용이 포함되어야 한다.

한편, 연수생초청은 연수 과정 및 연수생 선정을 성 인지적으로 구성하는 것이 중요하다. 연수과정의 성 주류화는 여성 연수생의 수를 확대하거나 여성과 관련된 정책 수립 등의 과정을 개설하는 것도 하나의 전략이지만, 그보다 전 연수 과정을 대상으로 성 인지적 관점을 접목하여 연수의 커리큘럼을 짜는 것이 더욱 근본적이고 효과적인 전략이 될 수 있다. 성 인지적 관점에서 접근하여 강의를 하면서 개도국의 정책 입안자 및 실무 공무원들이 연수 과정을 통해서 성 인지적 관점을 습득하여 자신들의 업무를 수행해나갈 수 있는 역량을 키우는 것이다. 예를 들어, 2007년부터 시작된 ‘여성과 개발’ 분야 장기 석사연수 프로그램의 경우, 실제로 스리랑카 정부 통계청에서 근무하는 한 스리랑카 연수생은 성 인지적 관점을 적용한 통계 산출이 통계 데이터 구축 및 이를 활용한 정책수립에 지대한 영향을 미친다는 사실을 연수과정을 통해서 깨달았다고 밝힌 바 있다.⁶²⁾

마지막으로, 민간단체지원사업의 경우, KOICA의 지원을 요청하는 민간단체들을 대상으로 성 인지적인 사업제안서 작성 가이드라인을 배포하고, 사업심사를 할 때 성 인지적인 제안서를 작성하는 민간단체들에게 가산점을 부여

62) 국내 학계 전문가 인터뷰(2008.7.28).

하는 방법을 생각해볼 수 있다. 그러면, 민간단체들은 가이드라인에 의거하여 성 인지적인 관점으로 사업제안서를 작성하고, 채택된 사업은 제안서의 계획에 의거하여 성 인지적인 사업을 집행하게 된다. 성 인지적인 사업제안서 작성은 민간단체지원사업 뿐만 아니라 장기적으로 다른 형태의 사업에도 확대하여 실시할 수 있다.

셋째, 지원분야별 성 인지적 집행전략은 각 지원 분야와 성평등 달성 의제와의 연관성을 분석하고, 동 분석 결과를 고려하여 사업계획을 수립하고 사업을 수행하는 것이다. KOICA 7대 지원분야 지원 사업이 본래의 사업목표를 달성하는 동시에 성평등 달성이라는 목표에 어떠한 방식으로 직·간접적으로 기여하는 지에 대한 면밀한 분석이 필요하다. 아래의 표는 캐나다 국제개발원조청(CIDA: Canadian International Development Agency, 이하 CIDA)의 주요 지원 분야와 성평등 목표 달성과의 연관성을 기술한 가이드라인이다. 동 표에서 CIDA는 각 지원분야별 개별 사업의 목표가 성평등 달성과 밀접한 관계가 있음을 명시하고 있다. 예를 들어, KOICA 지원 분야이기도 한 환경 분야의 경우, CIDA는 환경 문제가 여성과 남성에게 각기 다른 방식으로 영향을 미치므로 사전에 성 분석을 실시하여 사업계획을 수립하고 사업을 집행해야함을 강조하고 있다.

〈표 10〉 CIDA 주요 지원 분야 성평등 가이드라인

주요 사업 분야	성평등과 각 사업 분야의 연계성
<u>빈곤퇴치</u> (1) 빈곤퇴치를 가능케 하는 환경 조성 (2) 수입창출 및 기술 학습을 위한 프로그램 지원 (3) 여성, 어린이, 소수자, 소작농, 실업자, 유민 등 취약계층에 대한 직접적 권한부여 조치	여성은 남성과 같이 자유롭게 생산 수단을 소유하거나 관리하지 못하는 경우가 많다. 또한 고용이나 교육의 기회, 정보나 각종 사회 서비스에 대한 접근이 용이하지 않으며, 국가와 민간 기구뿐만 아니라 지역사회와 가정에서조차도 의사결정 과정에 참여하지 못하는 경우가 대부분이다. 이같이 여성에게 불리한 사회문화적 환경이 성평등을 저해하며 빈곤의 대물림을 초래한다.
<u>인간기본욕구</u> 기초보건, 교육, 가족계획, 영양, 위생, 식수, 숙소 등	사회는 여성과 남성에게 각기 다르게 구성된 역할과 의무를 부여하며, 남녀의 욕구와 필요 또한 이에 따라 다르다. 대개 여성은 가정의 인간기본욕구를 충족시키는 역할을 부여받지만, 이를 위해 필요한 자원을 소유하거나 통제하지 못하는 경우가 많으며, 아예

주요 사업 분야	성평등과 각 사업 분야의 연계성
제공	접근이 제한되거나 관련된 결정권을 갖지 못하기도 한다. 여성은 특히 어린 시절부터 자신의 삶에 대한 결정권이나 다양한 기회를 박탈당함으로써 이러한 어려움을 경험한다. 지역사회의 빈곤을 퇴치하고 인간기본욕구를 충족시키는 데 있어 위와 같이 여성이 경험할 수밖에 없는 어려움과 제약을 충분히 고려하지 않고서는 진정한 개발을 꾀하기 어렵다.
기반시설 및 서비스 환경친화적인 기반시설과 서비스 구축 지원	여성과 남성은 서로 다른 사회적 지위와 역할, 지역사회에서 주어진 기회와 환경으로 인하여, 과학기술을 접하는 데 있어서도 다른 요구와 활용, 선호도를 갖는다. 수자원 관리, 에너지 공급, 교통, 통신 등의 기반시설을 수립하고 서비스를 공급할 때에는 이 같은 차이를 연구, 반영하여 여성과 남성 모두의 요구를 충족할 수 있어야 한다.
인권, 민주화와 협치(good governance) (1) 인권과 어린이의 인권을 존중하는 문화 조성 (2) 민주화와 협치 촉진 (3) 시민사회와 개인의 안녕 증진	인권과 기본적 자유는 여성과 여아의 인권과 불가결한 개념이다. 성별에 근거한 모든 종류의 차별을 뿌리 뽑기 위해서는 인류의 모든 구성원을 보호할 수 있는 새로운 인권 존중의 문화를 구축해야 하며, CIDA는 이 과정에 함께 한다.
민간부문 개발 민간부문 지원을 통한 지속가능하고 공평한 경제 성장 촉진	민간 경제에 있어서도 여성과 남성은 다른 사회경제적 환경에 위치한다. 대체로 여성은 남성에 비해 교육과 훈련을 적게 받을 수밖에 없고, 담보와 사업자금을 마련할 수 있는 여건을 누리지 못한다. 게다가 여성은 가사노동과 육아의 짐까지 함께 짊어지고 있으며, 세제와 각종 규제는 남성 중심으로 만들어져 여성이 기업 활동을 하기에 여러 가지 제약이 따른다. 뿐만 아니라 사회적 편견은 여성들의 기회를 제한하는 또 다른 큰 장애이다. CIDA는 시장에서 이 같은 “비효율성”과 여성에 대한 차별적인 사회적 제약이 작용한다는 것을 파악하고, 공정하면서도 지속가능한 경제성장을 이룰 수 있도록 공헌한다.
환경 환경 보호 및 국제적인 환경문제 동참 장려	사막화, 토지 유실, 가뭄 등과 같은 환경의 변화조차도 여성과 남성에게는 다른 영향을 미친다. 이는 이들에게 주어진 사회적 역할과 의사결정권이 다르기 때문이다. 여성은 자연자원을 소비하고, 생산하며, 가족 구성원에게 돌봄 노동과 교육을 제공하고, 나아가서는 자연자원의 생태적으로 건강하고 지속가능한 소비가 가능하도록 자연자원을 관리하는 역할도 한다. CIDA는 여성과 남성이 환경의 지속가능성에 미치는 각각의 역할을 이해하지 않고서는 어떠한 환경 정책도 성공할 수 없다는 점을 잘 알고 있으며, 환경 관리에 있어 여성의 참여를 장려한다.
여성개발 지속가능한 발전을 위한 여성이 동등한 참여 지원	CIDA의 성평등 정책은 성평등을 주요 목적으로 하는 사업에 대한 투자를 장려함과 동시에, 성평등이 모든 사업 영역에서 추진될 수 있도록 지원한다. (이는 과거 WID 정책에서 각각 여성 통합(WID-integrated)과 여성 중심(WID-specific)의 방법론으로 일컬어지

주요 사업 분야	성평등과 각 사업 분야의 연계성
	<p>던 접근법이다.)</p> <p>성평등은 모든 사업 영역에서 추진될 수 있는 목표인 것이 분명하나, 이는 성평등을 주요 목표로 하는 사업을 통하여 그 효과가 더욱 촉진, 강화될 수 있다. 그 예로는 “젠더기금(Gender Funds)”, 개도국 정부의 여성정책 전담기구에 대한 직접적 지원, 여성단체 후원, 여성에 대한 폭력 근절을 위한 남성 활동 지원 등이 있다.</p>

출처: CIDA's Policy on Gender Equality, March 1999. “MDG 달성을 위한 ODA의 성 주류화 전략개발”에서 재인용.

성 인지적 관점을 통하여 특정 분야의 사업을 집행하였을 때, 개발원조의 효과성은 증대된다. 아래는 성 인지적 관점으로 추진되었던 보건의료 및 지역개발 각 분야의 지원사업의 사례를 분석하여 원조효과성 제고에 어떻게 기여하였는지를 표로 정리한 것으로 이를 통해 KOICA의 개발원조 집행 시에도 적용해볼 수 있는 교훈을 도출해보고자 한다.

첫째 사례는 유니세프와 세이브더칠드런에서 활동했던 에이즈 예방 교육 전문가인 마크 토프(Mark Thorpe)가 남아프리카공화국 및 모잠비크에서 수행했던 에이즈 예방 교육사업으로 KOICA가 보건의료분야 사업을 추진할 때 참고할 수 있는 사업이다. ‘남부 아프리카 에이즈 예방 교육사업’은 마을과 학교에 콘돔이나 교육자료를 배포하거나 의약품을 보급하는 단순 예방차원을 넘어서서 에이즈 예방 교육에서의 성 인지적 관점의 적용이 왜 중요한지를 인지하고 실제로 이를 적용하여 사업성과를 제고한 사례이다.

사례 1: 보건의료 분야 남부 아프리카 에이즈 예방 교육사업		
성 인지적 관점의 필요성	성 인지적 관점의 적용	성 과
<ul style="list-style-type: none"> ○문화적, 사회적 성 역할에 대한 남·여 청소년 및 성인의 인식에 따라 규정되는 행동양식 ○안전한 성관계에 대한 그릇된 인식 ○남성 중심의 에이즈 예방교육과 논의 참여 ○엄격한 성 역할에 따라 분류되는 교사의 역할 	<ul style="list-style-type: none"> ○성 역할극 <ul style="list-style-type: none"> - 여성과 남성의 역할 교체, 상황에 따른 대처방법 논의 ○여러 이해관계자와의 팀워크 <ul style="list-style-type: none"> - 학교, 병원, 마을모임 등 여성을 포함시킨 관련 이해관계자와 공동 캠페인, 교육 등 실시 ○주제별 워크숍 <ul style="list-style-type: none"> - 규범, 관습, 스테레오타입에 대한 심도 깊은 논의, 여성의 직 	<ul style="list-style-type: none"> ○교육내용이 실질적인 행동변화로 연계 ○에이즈가 성 역할과 밀접하게 관련되어 있다는 사실의 인식과 공감대 형성 ○학교차원의 예방 교육에서 성 역할에 대한 교육 비중을 중요시하게 인식

	접적인 참여 및 발언 기회 부여 ○지역과 문화에 따라 성 인지적 접근 방법 차별화	
자료: Thorpe, Mark, 2005, Learning about HIV/AIDS in Schools: does a gender-equality approach make a difference?, Beyond Access: transforming policy and practice for gender equality in education, Oxfam.		

개발원조 사업을 시행할 때 계획 단계에서의 성 분석 실시여부는 사업 목적 달성에 중요한 영향을 미친다. 영국 국제 개발 NGO인 옥스팜(Oxfam)이 인도네시아 니아스 섬에서 실시한 지역개발 사업의 사례는 사업대상지역의 남성과 여성의 경제적, 문화적 성 역할에 대한 사전 분석이 사업의 내용과 성과에 핵심적인 요소로 작용함을 보여주고 있다. Oxfam의 지역개발 사업은 적절한 성 분석 없이 실시한 사업이 어떤 부작용을 낳았고, 이를 개선하고자 사업이 진행되는 중간 과정에서 성 분석을 실시한 후 여기서 도출된 개선점을 적용하였더니 사업의 성과에 어떤 긍정적인 영향을 미쳤는지에 대해 실증적으로 보여주는 좋은 사례이다.

프로그램이 시작된 지 15개월이 지난 후에 Oxfam은 사업대상자와 대상지역에 대한 성 분석을 실시하였고, 그로부터 사업성과를 향상시킬 수 있는 개선점과 교훈을 도출하였다. 주목할 만한 점은 여성이 농업생산의 보조자가 아닌 주요 생산자로서 남성과 여성이 개발사업의 동등한 수혜를 받을 수 있도록 사업계획을 세워야 한다는 교훈이었다. 아울러, 여성과 남성의 노동분업 현황과 기술전수 프로그램이 소득증대에 미칠 영향을 정확하게 분석하고 예측하여 프로그램의 내용을 구성해야한다는 교훈을 얻었다. 또한, 사업추진 과정에서 여성의 참여와 발언을 확대하되, 참여하는 여성의 수보다는 실질적으로 도출해내는 내용, 즉 질적인 측면에 주안점을 두고 반영해야 한다. 여기서 중요한 것은 지역과 관습에 따라 여성과 남성의 전통적인 성 역할이 다르며 사업에 착수하기에 앞서 면밀한 성 분석이 선행되어야 성별에 따라 달리 요구되는 사항들을 동등하게 충족함으로써 성평등을 증진하고 지역전체의 발전에 도움이 되는 사업을 수행할 수 있다는 점이다.

사례 2: 지역개발 분야 인도네시아 지진해일 피해지역 복구 및 개발사업		
성 인지적 관점의 필요성	성 인지적 관점의 적용	성 과
<ul style="list-style-type: none"> ○성별에 따른 노동 분할(예: 성별에 따라 분류되는 재배작물, 경제활동의 범위 등) ○성별에 따라 자산 및 토지 관리 항목 구분 ○성별에 따라 노동시간의 활용 방식 상이 ○성별에 따라 이동 거리와 자유 제한 ○성별에 따라 공공 의제 및 가정 내 의사결정과정에서의 권한 상이 	<ul style="list-style-type: none"> ○심층 워크숍과 인터뷰 등을 통해 지역의 성 역할과 경제 활동 패턴 조사 ○성별에 따라 다른 목표설정 ○사업수행자를 대상으로 조직의 성평등 정책에 대한 사전 교육을 통한 이해 도모 및 정보 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ○남성과 여성이 개발사업의 동등한 수혜를 받을 수 있도록 사업기획 ○사업집행과정에서의 여성의 참여의 확대와 기여의 질적 향상
자료: Salkeld, Annette, 2008, The Value of Gender Analyses in Humanitarian Livelihoods Programming: a case study from Nias Island, Indonesia, Gender & Development Vol. 16:1, Oxfam.		

다. 평가

1) 현황

KOICA는 평가제도의 선진화와 성과중심의 사업추진을 위해 사업평가 시행 세부지침을 제정하고, 평가의 제도화를 위해 평가지침에 따른 사업평가 가이드라인을 수립하여 평가 실시에 활용하고 있다. 사업평가는 OECD/DAC에서 규정한 5대 평가항목을 공통적인 사업 평가항목으로 정하고 이에 따라 사업형태별, 단계별, 분야별, 평가유형별 평가에 적용하고 있다. KOICA의 사업평가 업무는 타 부서와는 독립적으로 운영되는 조직인 사업평가실을 중심으로 이루어지고 있다. 사업평가실은 연간 종합평가계획을 수립하고 이 계획에 따라 평가를 수행하며, 완료된 평가 결과물은 향후 사업추진방식 개선에 활용토록 하고 있다. 본 장에서는 단계별 사업평가의 평가양식의 구성과 평가항목의 분석을 통해 KOICA 사업평가의 성 인지적 분석을 하고자 한다.

〈표 11〉 OECD/DAC 5대 평가 항목

항목구분	평가내용
타당성	수원국 및 공여국의 우선순위나 정책과 사업의 연관성을 평가
효과성	사업의 목적이나 목표의 달성정도를 평가
효율성	사업의 산출물 달성 정도를 평가
파급효과	사업의 결과 또는 수행 중 수원국의 사회, 경제, 환경 등에 발생한 긍정적 또는 부정적 효과를 평가
지속가능성	사업종료 후 협력사업의 혜택 및 효과의 지속가능성을 평가

출처: 사업평가 가이드라인, 2007, 한국국제협력단.

단계별 사업평가는 사업집행부서에서 실시하는 중간평가와 종료평가, 그리고 사업평가실에서 실시하는 사후평가로 분류된다. 중간평가의 목적은 당초 계획된 프로그램/프로젝트의 내용이 충실하게 이행되고 있는지를 검토하고 필요시 사업계획을 수정하기 위한 것이다.⁶³⁾ 평가의 목적이 명시하는 바와 같이 중간평가의 항목은 사업수행을 위한 투입내역이 계획대로 실행되고 있는지를 점검하는 것이다. 따라서 중간평가는 사업예산 집행 실적 및 집행율이 당초 목표를 달성했는지 혹은 예산을 증액할 필요는 없는지, 건축 공정은 차질 없이 진행되고 있는지, 인력파견 및 연수생 초청은 계획된 시기에 계획된 인원이 참여하고 있는지, 물자 및 서비스는 적절하게 구매하였는지, 사업 참여자와의 의사소통과 모니터링은 원활하게 이루어지고 있는지 등 사업추진과 관련한 제반의 사항들을 평가한다. 또한, 중간평가 과정에서 사업추진현황을 평가하고 필요시 사업기간이나 사업비, 사업상위목표(overall goal) 또는 사업목표(project purpose), 사업활동(input)의 계획을 변경할 수 있도록 하고 있다.

그러나, 실제적인 중간평가 항목은 투입된 내역의 실질적인 집행 여부를 점검하는 내용으로 구성되어 있기 때문에, 사업계획의 변경도 이미 수립된 사업목표의 범위 내에서 사업활동의 내용만 일부 보완될 수밖에 없는 한계를 안고 있다. 즉, 중간평가를 통해서는 근본적으로 사업목표의 수정이 어려운

63) 한국국제협력단, 2007, KOICA 사업평가 가이드라인, 한국국제협력단.

것이다. 물론, 현재의 사업 추진현황을 고려할 때 사업목적을 달성하기가 어려울 경우 사업계획변경이 타당하다는 지침이 제시되어 있으나, 이 역시 사업목적의 변경을 위한 것이라기보다는 기존의 사업목적의 달성을 위한 보완책을 세우기 위한 것이다.

중간평가의 목적이 사업이 완료되기 이전에 중간 점검을 통해 사업 방향 및 내용을 수정하여 사업의 효율성과 효과성을 제고하는 것에 있다면, 사업 집행 측면에서의 중간점검 뿐 아니라, 사업기획측면에서의 중간점검도 함께 이루어져야 한다. 이 때, 해당사업의 사업계획이 사업기획단계에서 성 인지적 관점으로 수립되었는지를 평가하는 항목이 반드시 포함되어야 한다. 성 인지적 분석을 통해 사업목표가 수립되고, 성 인지적 관점으로 수혜자 분석이 이루어졌는지를 점검하는 항목을 추가하여 필요시 사업계획을 변경할 수 있도록 해야 한다.

종료평가는 사업계획에서 설정한 투입내역이 프로그램/프로젝트의 목표 및 목적 달성을 위해 적정하고 효율적으로 집행되었는지를 평가하고 사업수행 과정에서 발생한 개별 사안에 대한 대응 내역 평가를 통해 도출된 교훈을 향후 차기사업 또는 유사사업 계획수립 및 사업추진 과정에 반영함으로써 사업의 내실을 도모하기 위하여 실시된다.⁶⁴⁾ 타당성과 효과성 평가는 사업계획 수립과 목표달성 측면에 대한 평가이고, 효율성 평가는 사업집행 측면을 평가하며, 파급효과와 지속가능성은 사업의 상위목표 달성을 위한 기여도와 자립발전성에 대한 평가이다.

그러나 종료평가의 취약점은 사업에 대한 성 인지적 평가가 통합적으로 이루어지지 않는다는 점이다. 다시 말해, 사업추진절차 각 단계에서 해당 사업이 성 인지적으로 수행되고 있는 지에 대한 항목이 부재한 것이다. 예를 들어, 해당 사업이 수원국과 KOICA의 개발전략 우선순위를 어느 정도 반영하고 있는 지를 평가하는 항목에서 수원국과 KOICA의 정책이 성 인지적으로 수립되어 있지 않다면, 평가 항목에서도 성 주류화에 대한 평가가 누락되는 것이다. 또한, 사업관리기법을 평가하는 항목에서 평가자가 성 인지적 관점을 적용하지 않고 비용편익 분석만을 실시하여 효율성 측면만 평가를 할 위

64) 상동.

힘도 있다.

이와 같은 문제점은 사후평가에서도 나타난다. 사후평가의 목적은 사업의 요청에서부터 사전조사, 사업의 실시, 수원국에 이관 이후 사업운영 현황 등 대상 사업의 전 수행과정과 파급효과 등에 대한 평가를 통해 그 결과를 향후 유사사업 추진 시 교훈으로 삼고 사업 제도개선 등을 도모하기 위함이다.⁶⁵⁾ 사후평가도 종료평가에서와 마찬가지로 사업의 성 인지적 수행의 측면보다는 향후 유사사업을 수행하기 위해 기술적인 교훈을 도출하는 정도의 유용성만 갖추고 있다.

KOICA 평가양식에서 젠더의 개념이 유일하게 명시된 부분은 종료평가와 사후평가 시 활용하는 개도국 수혜자 설문평가 질의사항이다. 설문평가 24개의 질의 예시문 가운데 프로젝트의 장기적 영향에 대한 질의를 하는 ‘파급효과(Impact)’ 항목에서 다음의 2개의 질문이 이에 해당된다.

수혜자 설문지의 젠더 관련 질문

1. Is there any influence on such issues as gender equality, human rights, disparities between the rich and the poor, peace and conflicts? (성평등, 인권, 빈부격차 감소, 평화 구축 등에 영향을 미쳤는가)
2. Is there any specific impact observed, either positive or negative, due to the differences of gender, race, and social class? (젠더, 인종, 사회계층의 차이로 인한 구체적인 영향이 있었는가)

출처: KOICA 사업평가 가이드라인.

그렇지만, 상기 질의문은 설문평가 질의문 예시일 뿐, 평가를 수행하는 데 있어서 반드시 작성해야하는 의무사항은 없다. 또한, 특정 단계에만 해당되는 질의문이기 때문에 사업 전 단계에서의 성 주류화에 대한 평가를 하기 어렵다는 한계를 안고 있다.

KOICA의 「중기전략」은 평가에서 도출된 교훈을 원조정책 및 전략 수립을 위한 피드백으로 활용한다고 명시하고 있다.⁶⁶⁾ 중기전략을 바탕으로 연도별

65) 상동.

사업계획을 수립하고 이에 의거하여 대외개발원조를 수행을 하는 현 정책 방향을 고려할 때, 평가에서의 성 인지적 관점의 도입은 매우 뜻 깊은 부분이다. 장기적으로 각 사업이 성평등 달성을 목표로 염두에 두어 추진이 되었는지 사업수행절차 각 단계별로 평가를 하는 항목의 개발이 필요할 것이다. 아울러, 국별·분야별, 사업형태별 총괄평가에서도 성 인지적 관점을 적용한 평가항목을 보완하여 KOICA 사업이 성 인지적으로 수행되었는지를 평가하고, 평가 결과 도출되는 개선점을 원조정책 및 전략 수립과 향후 유사사업 추진 시에도 적용하여 KOICA 개발원조의 성 주류화를 모색해야 할 것이다.

2) 개선방안

KOICA의 평가 부문은 OECD/DAC에서도 많은 관심을 보이고 있는 부문이다. 금년 3월, OECD/DAC는 우리나라 특별동료검토를 위한 실사조사 시 평가부서의 비중과 체계, 결과의 피드백과 관련하여 질의를 하였고, 금번 9월 OECD/DAC 특별동료검토 시에는 독립적 평가문화를 구축할 것을 권고한 바 있다. 아울러, 전 정부 부처 공동 평가가이드라인을 수립하고 독립적 평가문화를 구축하며, 평가결과가 개발사업에 반영되도록 하는 시스템을 마련할 것을 주문하였다. 이에 대해 우리 정부는 국제개발협력위원회를 통해 2009년 내에 통합적인 공적개발원조 평가시스템 구축을 추진할 것을 개선방안으로 내놓았다.⁶⁷⁾

KOICA의 개발원조 사업 평가체계의 성 주류화를 위해서 가장 근본적인 과제는 평가의 패러다임을 바꾸는 일이다. 여성이 수혜자가 되는 사업이나 성평등을 목표로 하는 사업에 국한하여 평가를 하는 현 평가체계를 넘어서서 장기적으로는 KOICA에서 수행하는 모든 사업에 대하여 성평등 목표 달성 여부에 대한 평가를 실시하는 방향으로 나아가야 한다. 독일 기술협력공사(GTZ: Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit)는 개발원조에서 젠더 이슈를 통합하기 위한 방안으로서 조직 내에 독립적인 젠더 이슈 전담부서를 만들고, 각 사업부서에서 사업계획을 수립하면 젠더 이슈 전

66) 한국국제협력단, 2008, 대외무상원조 중기전략(2008~2010), 한국국제협력단.

67) 한국국제협력단, 2008, OECD DAC 우리나라 특별검토보고서 권고 사항 및 개선 방안 결과보고서, 한국국제협력단.

담부서에서 사업계획이 성 인지적인 관점에서 수립이 되었는지를 검토하고 그렇지 않을 경우, 사업계획을 보완하게끔 하고 있다. 또한, 모든 사업에 대해 성평등 달성 목표와의 연관성 정도에 따라 사전적으로 젠더 마커를 표시하여 사업이 완료될 때까지 일관되게 목표를 달성할 수 있게 집행하도록 제도적 장치를 마련해놓고 있다. KOICA에서 바로 별도의 사업계획 검토 부서를 두어 모든 사업에 대해 성 인지적으로 사업계획을 수립하는 것이 현실적으로 어렵다면, 평가단계에서 사업계획과 사업집행내용을 평가하는 체계를 갖추는 것부터 시작할 수 있다.

아울러, 평가결과의 성 인지적 피드백이 차기 개발사업 정책을 수립하고 기획할 때 반영이 되도록 하는 절차를 구축해야한다. 정책부서는 정책을 수립하거나 개별 사업계획서를 작성할 때 유사사업의 평가결과 피드백이 어떻게 반영되는 지에 대한 사항을 의무적으로 작성토록 해야할 것이다. 나아가 KOICA 평가시스템은 장기적으로 개별 사업에 대한 평가뿐 아니라 정책 평가, 정책대화 평가, 개발사업 수행 파트너의 역량과 상호책임성(accountability)도 성 인지적으로 평가하는 체계와 역량을 구축해야한다.

정부에서 전 정부부처의 개발원조사업 평가를 아우르는 통합적, 독립적 공적개발원조 평가시스템을 구축할 때, KOICA는 무상원조 전담기구로서 공적개발원조의 무상개발원조 평가의 성 주류화를 위한 비전과 방향성을 제시할 수 있어야 한다. KOICA의 평가시스템의 성 주류화를 위해 통합적인 평가지침을 만들고 사업부서에서 쉽게 활용할 수 있는 매뉴얼을 개발해야한다. 아울러, 성 인지적 관점으로 독립적으로 평가를 실시할 수 있는 전문 인력을 확충하는 한편, KOICA내 사업담당자들을 대상으로 성 인지적 평가의 개념과 활용에 대한 교육을 지속적으로 실시하여 개발사업의 성 주류화에 대한 이해를 도모하고 사업계획 수립과 사업집행 시 성 인지적 관점을 적용할 수 있도록 하는 노력을 경주하여야 한다.

현재, KOICA에서는 기존의 평가지침을 개정한 새로운 평가 가이드라인을 수립 중이다. 이때, 평가기준으로서 DAC의 5대 평가기준을 바탕으로 성 주류화와 환경을 감안한 기준을 접목시켜 개발원조를 보다 효과적이고 통합적으로 평가할 방침이다. 완성된 가이드라인은 KOICA 정책과 사업계획, 집행

을 비롯하여 피드백 등 사업추진절차 단계별로 실효성 있는 성 인지적 평가가 가능한 지침을 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

라. 조직

1) 현황

KOICA는 1991년 설립 이래로 여성의 권익을 증진하고 여성의 권한을 강화하는 사업들을 꾸준히 추진해왔다. 사업 수혜자의 대상을 여성으로 하는 여성개발사업은 프로젝트, 봉사단 및 전문가 파견, 연수생 초청 등 다양한 형태로 진행되어 왔으며, 사업규모도 소폭이지만 일관적으로 증가하였다.

개발원조사업의 성 주류화 정립의 측면에서 KOICA의 조직 현황을 살펴보면, 최근 몇 년에 일련의 가시적인 변화를 보이고 있다. KOICA의 조직에 ‘여성’이 포함되기 시작한 것은 2006년 조직개편 시점 이후이다. 당시, 지원 분야별로 조직단위를 구분하여 개발사업 1, 2부(지금의 경제개발부 및 사회개발부)를 두고 그 산하에 각 섹터(sector)팀을 만들었는데, 지원 분야에 환경이 포함되면서 개발사업 2부 산하에 ‘환경’팀을 신설하였다. ‘환경’팀이 환경 분야 사업 뿐만 아니라, 여성 분야의 사업을 함께 담당하게 되면서 여성 분야가 KOICA 사업 지원분야의 일부로 포함이 된 것이다. ‘환경’팀은 2007년 ‘환경 및 기타’팀으로 명칭이 변경되었고, 2008년에는 KOICA 7대 지원 분야에 명시적으로 여성개발이 포함되면서 ‘환경여성’ 팀으로 명칭이 변경되었다. 여성 관련 팀의 신설은 KOICA에서 전략적 개발지원목표로서 성평등 달성을 천명하고 본격적으로 관련 사업을 개발, 수행하겠다는 의지를 표명하였다는 데에 의의가 있다.

지난 2008년 3월, OECD/DAC 동료검토 실사단은 KOICA의 개발원조 현황을 평가하면서 DAC에서 중요시 여기고 있는 사항인 여성, 환경 등 크로스 커팅 이슈에 대한 KOICA의 정책과 사업현황에 대해서도 질의를 하였다. 이에, KOICA는 환경, 여성 등 크로스커팅 이슈들이 MDG 달성에 있어 매우 중요함을 인식하고 있으며, KOICA는 현재 환경여성팀을 만들고 여성을 대상으로 하는 사업을 수행하면서 성평등 증진을 위한 지원사업을 수행하고 있다고 설명한 바 있다.⁶⁸⁾

2) 개선방안

국제사회는 개발원조에서의 성 주류화를 보다 통합적이고 유기적으로 실시할 것을 강조하고 있다. 성 주류화의 중요성과 필요성을 역설했던 1995년 세계 베이징 여성 대회는 모든 개발협력사업의 정책 수립과 사업집행에 있어 성 인지적 관점을 도입하기 위해 적극적이고 가시적인 전략을 세워야 한다고 천명한 바 있다.⁶⁹⁾ 또한, OECD/DAC는 회원국들이 정책을 기획하고 집행하는데 있어 베이징 여성행동강령을 실질적으로 적용하는데 도움을 주기 위해서 1999년 「개발협력에서의 성평등과 여성권한 강화를 위한 가이드라인」을 개정하였다. 동 가이드라인에서 OECD/DAC는 개발원조 정책의 수립, 사업 기획, 집행, 모니터링과 평가의 모든 단계에서 성 인지적인 분석이 별개의 따로 독립된 활동이 아니라 크로스커팅 이슈로서 유기적으로 통합되어 진행되어야 함을 밝히고 있다.⁷⁰⁾

KOICA가 여성개발을 보다 능동적으로 지원하기 위해 '여성'을 지원분야의 하나로서 별도로 분류한 조치는 여성을 개발의 주요 참여자로서 인정하고 여성의 권익과 역량을 강화하고자 하는 의지를 보여준다. 그렇지만, 동시에 성평등 달성이라는 보다 보편적이고 근본적인 목표를 여성이 수혜자가 되는 사업에만 국한시키는 아이러니를 가지고 있다. 개발원조에서 젠더 이슈는 모든 분야의 개발목표와 밀접하게 연관되어 있다. 젠더 이슈는 여성 개인의 발전뿐만 아니라 사회·경제·정치·문화 발전의 측면에서 사회 제반의 모든 분야에 걸쳐 있다. 또한, 빈곤의 여성화가 심화됨에 따라 여성이 참여하는 빈곤퇴치사업은 여성의 지위와 권익 향상에 직접적인 영향을 미치게 되었다. 개발원조 사업에서의 여성의 참여 확대는 개발원조의 효과를 증진하는데 중요한 지렛대 역할을 하게 된다. 예를 들어, 개도국의 지역개발 사업을 살펴볼

68) 한국국제협력단, 2008, OECD/DAC 특별동료검토를 위한 실사 결과보고, 한국국제협력단.

69) "Governments and other actors should promote an active and visible policy of mainstreaming a gender perspective in all policies and programmes so that, before decisions are taken, an analysis is made of the effects on women and men, respectively." (베이징 여성행동강령, 1995, para. 202)

70) Development Assistance Committee, 1999, Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation, OECD.

때, 개도국의 농촌지역 생계에서 여성은 절대적으로 중요한 역할을 수행한다.⁷¹⁾ 전 세계적으로 개도국의 농업종사자의 약 70%가 여성이며, 전체 식량 생산자의 80%가 여성으로 추정된다.⁷²⁾ 개도국의 주요 산업이 농업임을 감안할 때, 지역개발 사업에서의 여성의 참여는 사업의 성과를 크게 좌우하는 중요한 이슈가 된다. 사업현장에서의 수혜자와 집행방식에 대한 성 인지적 분석이 이루어지지 않고 수행된 개발원조 사업은 완전한 성공을 기대하기가 어렵다.⁷³⁾

따라서 환경여성팀을 신설하고 여성을 대상으로 하는 소규모의 일회적인 사업을 수행하는 현 원조 관행은 궁극적으로 성평등을 달성할 수 있는 사업을 기획하고 집행하는, 보다 포괄적이고 지속가능한 전략으로의 개편이 절실히 요구된다. ‘여성’을 하나의 섹터팀으로 분류하여 접근하는 대신, 다른 모든 분야를 통틀어서 정책기획 단계부터 성 인지적인 관점을 적용하여 사업을 기획하고 실행하는 절차에 접목시킬 수 있는 새로운 조직체계를 만들거나 또는, 이에 상응하는 역할을 기존 환경여성팀에 부여하는 것이 필요하다. 각 분야의 원조 사업을 수행할 때 성 인지적 관점을 적용하여 사업을 수행할 수 있도록 기준 지침을 제공하고, 그 현황을 모니터링하며 정책수립에 피드백을 줄 수 있는 조직체계의 전환이 장기적인 개선 과제로서 요구된다.

3. 소결

지난 2005년 3월, 전 세계 공여국들은 보다 효과적인 원조를 위해 각국이 공조하고 협력하겠다는 의지를 표명하는 파리선언(Paris Declaration)을 채택했

71) 지역별로 농촌 여성의 노동력의 내용을 살펴보면, 동남아시아의 쌀 생산의 노동력의 90%가 여성이고, 사하라 이남과 카리브 해안 지역의 여성들은 자급자족을 위한 식량 생산과 시장에서 거래되는 식량의 80%를 생산한다. 아프리카 전체 농업 관련 노동의 70%가 여성의 노동력으로 충당된다.(Oxfam, 1008, Introduction, Gender & Development 16:1, Oxfam)

72) Oxfam, 2008, Introduction, Gender & Development 16:1, Oxfam.

73) Development Assistance Committee, 1999, Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation, OECD.

다. 파리선언의 5대 원칙⁷⁴⁾은 정책대화의 주요 지침 역할을 하고 모든 지원분야에서의 개발원조협력의 형태를 규정하는 방향목과 같은 것이다. 특히, 성평등, 인권, 지속가능한 환경 등 크로스커팅 분야에서 주요 지정표 역할을 한다. OECD/DAC(Development Cooperation Directorate) 리처드 캐리(Richard Carey) 국장은 성평등을 달성하는 것이 그 자체로서도 중요한 개발목표가 되지만, 동시에 파리 선언의 전반적인 목표를 달성하는데 있어서 기능적으로 핵심적인 역할을 한다고 말한 바 있다.⁷⁵⁾ 빈곤과 불평등을 감소시키고 성장을 도모하며 역량을 강화하고 MDG를 달성하기 위해 성평등 달성이 주요 핵심목표가 되기 때문이다. 파리선언의 5대 원칙은 지역 사회의 역량 강화, 참여, 투명성 제고, 리더십과 책임의식을 배양하는 것과 맞물려 있고, 파리선언의 충실한 이행을 위해서는 성평등의 달성을 위한 노력이 함께 추진되어야 한다.⁷⁶⁾

정부는 2010년 OECD/DAC 가입을 앞두고 공적개발원조 정책, 규모, 집행체계, 파트너십 구축, 평가시스템 등 전면적인 개선을 위한 전략을 수립하고 조치를 취하고 있다. 국제적으로는 무상원조 비중이 높아지고 성평등, 환경, 인권, 거버넌스 등 크로스 커팅 이슈에 대한 중요성이 더욱 강조되고 있다. OECD/DAC는 크로스커팅 이슈를 개발원조에서 주류화하는 방안을 검토할 것을 우리나라 정부에 중점적으로 권고하고 있고, 우리나라 정부도 개발 프로젝트를 선정하고 수행하며 평가하는 과정에서 크로스커팅 이슈에 대한 고려가 되도록 제도적 개선방안을 추진하겠다는 입장을 밝힌 바 있다.⁷⁷⁾ 우리나라 대외무상원조를 집행하는 KOICA도 이러한 국제동향과 정부의 정책적 의지에 발맞추어 새로운 비전과 전략 수립이 필요하다.

조직차원의 성 주류화를 도모하기 위한 여러 제도적, 정책적 변화를 이끌

74) 5대 원칙은 ownership, alignment, harmonization, managing for development results, 및 mutual accountability이다.

75) Irish Aid & OECD/DAC, 2007, Workshop on Development Effectiveness in Practice: applying the Paris Declaration to advance gender equality, environmental sustainability and human rights, Irish Aid & OECD/DAC.

76) 상동.

77) 한국국제협력단, 2008, OECD DAC 우리나라 특별검토보고서 권고 사항/개선 방안 결과보고서, 한국국제협력단.

어내기 위해서는 정책결정자의 의지가 핵심적인 역할을 한다. 지난 2007년 ‘여성과 개발’ 장기 학위연수 과정 신설을 논의할 때, KOICA는 개발의 성 주류화의 필요성에 대해서는 공감하면서도 실질적으로 사업 개발을 통해 실천에는 옮기지 못하는 상황이었다. 이에 대해 학계에서는 KOICA 정책결정자들을 직접 찾아가 과정개설의 필요성에 대해 끊임없이 설득을 하였고,⁷⁸⁾ KOICA 정책결정자들은 동 연수 과정이 개도국 연수생들의 성 인지적 정책 수립 역량과 KOICA 개발사업의 성 주류화에 미칠 파급 효과의 중대성을 판단하여, 마침내 1년 과정으로 20명이 석사학위를 받는 프로그램을 신설하기로 결정하였다. 또, 동 과정의 2년차를 맞는 2008년에는 과정의 중요성과 필요성을 고려하여 연수생의 수를 40명으로 확대하기도 하였다.

아샤 로즈 미기로(Asha Rose Migiro) 유엔 부사무총장은 지난 10월 우리나라에서 열린 건국 60주년 세계지도자 포럼에서 ‘성평등은 진정한 지속가능한 개발에 필수적 요소’라고 강조하면서 MDG를 달성하는데 있어 여성이 제외된 상황에서는 결코 효과적이고 지속가능한 발전을 이룩할 수 없기 때문에 여성이 어디에 우선순위를 두는지, 무엇을 필요로 하는지, 또는 어떠한 공헌을 할 수 있는지 등을 고려해야한다고 말한 바 있다.⁷⁹⁾ 국제사회는 개발의 성 주류화의 필요성과 중요성을 강조하면서 이를 위한 노력을 적극적이고 능동적으로 경주하고 있다.

우리나라 대외무상개발원조의 성 주류화를 위해서는 정책과 집행, 평가 부분에서의 성 인지적 관점의 도입과 담당 집행기관의 역량 구축이 중요하다. 또한, 개발원조 파트너와의 국·내외적인 파트너십을 강화하고 국제사회를 비롯한 외부 환경과의 시의적절한 공조와 협력이 필요하다. 개발원조의 성 주류화를 통해 개발원조사업의 효과성을 증진시키기 위한 심도 깊은 논의를 활발히 진행하면서 제도 및 정책, 집행 부분에서의 실질적인 개선이 이루어질 때, 우리나라도 더욱 성숙한 개발원조 공여국으로서의 성장을 꾀할 수 있을 것이다.

78) 국내 학계 전문가 인터뷰(2008.7.28).

79) 연합뉴스(2008.10.31).

IV

사례 수원국 현장조사

1. 조사 목적 및 방법	81
2. 양자간 개발원조: 캄보디아 사례연구	82
3. 다자협력을 통한 개발원조: 아프리카 연합 사례연구	126
4. 분쟁지역에 대한 개발원조: 아프가니스탄 사례연구	156

1. 조사 목적 및 방법

본 장에서는 한국의 개발원조 정책이 수원국에서 어떻게 구체적인 사업으로 계획되고, 집행되며, 평가되고 있는지 사례 수원국 현장조사를 통해 분석한다. 사례국은 우리나라의 무상원조 협력대상국 중 유형별 특성을 고려하여 양자간 원조의 사례로서 캄보디아를, 다자협력을 통한 원조의 사례로는 아프리카 18개 대상 수원국을 대표할 수 있는 아프리카 연합(African Union)을, 마지막으로 분쟁지역에서는 아프가니스탄을 선정하였다. 이들 국가 혹은 기구가 목표로 하는 개발 문제와 여성 문제는 무엇인지, 그리고 이를 대상으로 우리나라의 개발원조 전담기관이나 개발NGO 등이 구체적으로 수행하는 사업은 이러한 수원국의 요구를 얼마나 반영하고 있는지, 마지막으로 향후 구체적으로 여성을 주요 수혜자로 하는 개발원조 사업은 어떻게 개발 가능한지 등을 각계각층의 전문가 심층면접으로 파악하고자 하며, 국제기구 및 여타 공여국의 제도와 비교분석하여 궁극적으로는 이들 사례 수원국을 포함한 우리나라 개발원조 전반적인 성 주류화 방안을 모색한다.

유무상 원조를 통틀어 우리나라의 개발원조 사업 중 여성을 대상으로 한(women-targeted) 사업이나 성평등을 목표로 하는(gender-integrated) 사업 실적은 미미하다. 이는 정도의 차이가 있기는 하나 우리나라를 비롯한 공여국 대부분에 해당하는 실정인데, 아직까지 수원국 차원에서도 개발계획에 있어 젠더의 중요성을 충분히 인식하지 못하고 있는 것도 원인의 하나이다. 이러한 까닭에 동 연구는 여성이나 성평등을 명시한 사업으로만 조사의 범위를 한정하지는 않는다. 그보다 개발협력 사업이 성평등과 여성의 권한부여에 미친 효과가 무엇이었는지, 그리고 이를 강화하기 위해 원조 전문가들이 어떠한 노력을 경주하고 있는지 그 현실을 파악하고 실천 가능한 대안을 모색하는 데 초점을 맞춘다.

이를 위해 동 연구에서는 첫째, 해당 지역에서 한국의 개발원조는 어떻게 진행되고 있는지, 또한 다른 선진공여국이나 국제기구의 개발원조의 현실이 어떠한지를 사업의 계획 단계에서부터 집행과정과 평가체계에 대한 성 인지적 비교분석을 시도한다. 둘째, 수원국과 개발원조 전담기구는 어떠한 방식

으로 개발계획에 대한 의사소통을 진행하는지, 특히 젠더 이슈와 성 주류화에 대한 의사소통에서 문제가 되는 것은 무엇인지를 살펴본다. 셋째, 개발원조 사업은 구체적으로 어떤 성과를 이루고 개발원조 사업의 성 주류화에 있어서 성공과 실패 요인은 각각 무엇이며, 장애 요인은 무엇인지, 또한 그 극복 방안은 어떻게 모색하고 있는지 등을 조명한다. 더불어, 가능한 경우에는 한국 정부가 수행하고 있는 개발원조가 어떻게 인식되고 있는지, 수원국 내에서의 구체적인 평가는 어떠한지 등을 파악하고자 노력한다. 마지막으로 해당 지역에서 향후 어떠한 과제가 선결되어야 하는지, 특히 수요가 있는 여성 사업이 무엇인지 파악하고자 한다. 현장조사의 목적은 현황 분석도 있지만 궁극적으로 개발원조의 성 주류화를 위해서 경주되어야 할 노력이 무엇인지, 실천 가능한 개발원조의 대안을 모색하는데 보다 주안점을 둔다.

2. 양자간 개발원조: 캄보디아 사례연구

캄보디아는 1999년 장기간의 내전 종식 이후 전반적인 정국안정을 기반으로 지난 10년간 연평균 7%의 경제성장을 지속해 오고 있다. 주로 관광, 봉제, 건설 부문이 경제성장을 주도하고 있지만 여전히 국민 1인당 GDP는 513불 수준인 세계최빈국의 하나로서, 전체 인구 중 빈곤선 이하의 삶을 사는 국민은 35%에 달한다.⁸⁰⁾ 캄보디아에서 시행되는 주요 공공부문 개발프로젝트는 해외원조에 의존하고 있다. 2001-2006년간 해외원조 총액은 30억 5천만불이며 이중 유엔, 국제금융기구(20.2%) 등의 다자간 원조는 10억 8천만불(35.4%), DAC 회원국 지원이 18억 6천만불(61.0%), 한국 등 DAC 비회원국 지원이 1억1천만불(3.6%)로 구성된다.⁸¹⁾ 2001-2006년간 전체 무상원조는 73.1%를 차지하였으며 2006년에는 81.1%로 증가하였다. 2005-2006년간 양자

80) World Bank, 2006, Cambodia: Halving Poverty By 2015? Poverty Assessment 2006, World Bank.

81) Council for the Development Cambodia, 2007, Cambodia Aid Effectiveness Report 2007, Cambodian Rehabilitation and Development Board, Council for the Development Cambodia.

원조 최대공여국은 일본으로 총 1억4백만불을 지원하여 전체 수원규모의 9.7%를 차지하였으며, 이어 미국(6.2%), 호주(2.9%), 프랑스(2.8%) 순이다.

정부차원에서 빈곤감소 및 지속적인 경제성장을 위한 중·장기 국가발전 전략을 수립함으로써 적극적인 빈곤감소 및 경제개발 노력과 함께 공여국과의 협력관계 증진에 힘쓰고 있다. 이러한 정부의 노력과 공여국의 지원에도 불구하고 도시 농촌 간 빈부격차, 사회 인프라 부족 및 열악한 보건의료체계 등이 개선되지 않고 있는 실정이다. 우리나라의 개발원조 규모면에서 2007년 현재 중점협력대상국 3위의 지원국으로 부상한 캄보디아의 빈곤감소와 경제개발 노력에 대한 지원을 확대시켜 지속적인 원조의 효율성을 제고할 필요가 있는 전략적 국가로 볼 수 있다. 캄보디아 정부의 빈곤감소 및 지속적인 경제성장을 위한 중·장기 국가발전전략 문서들은 성평등 실현을 세부 전략목표로 포함하고 있다. 성평등 증진을 위한 개발 원조사업의 대부분은 정부와 공여국간의 협력으로 추진되고 있다. 캄보디아의 젠더이슈 현황과 성평등 정책 추진체계와 개발원조와의 연계성을 검토하여 향후 우리나라의 보다 실질적인 협력대상국으로서 원조의 효율성을 높이고 보다 체계적인 개발원조 정책과 수행체계를 정비해 가는 차원에서 캄보디아 사례 분석은 그 의미가 크다고 할 수 있다.

가. 캄보디아의 여성문제

캄보디아의 여성들은 세계화로 인한 부작용이 야기하는 어려움, 고용과 교육기회에 있어서의 성 불평등을 겪으며 매우 빈곤한 수준에 머물러 있다. 캄보디아의 주요 수출 분야는 봉제업이며, 종사하는 노동자의 90%가 여성들이다. 전통적으로 여성의 낮은 사회적 지위는 토지 소유권 및 재산권에 대한 낮은 접근성과 저조한 정치참여도를 초래한다. 전통적인 성역할 행동규범인 Chbap Srey와 Chbap Pros에는 남성이 더 높은 사회적 지위를 차지하고 가정에서도 일인자로서 권한을 가진다고 명시하고 있다. 이러한 전통 행동규범은 여성의 가사노동 및 활동이 과소평가되고 경제적 교육적 사회적 정치적 활동 참여가 제한되는 등의 성 불평등 지속의 원인이 된다.⁸²⁾ 또한 HIV 전염, 여성에게 가해지는 모든 종류의 폭력과도 직결된다. 15세 이상 여성의 노

동 참여율은 무려 71%이상으로 나타났다. 그러나 여성에 대한 불평등한 관행과 태도에 대응하여 최근의 언론매체, 정부, 시민사회의 노력의 결과로서 성평등, 여성권리에 대한 인식의 변화가 나타나고 있다. 특히 도시 지역의 젊은 여성들 사이에서 뚜렷이 나타나고, 성평등 원칙을 지지하는 여성들이 늘어나고 있다.⁸³⁾ 성평등에 대한 여성들의 지지도 변화는 교육수준, 혼인상태, 언론매체 노출빈도와 가장 큰 연관성을 갖고 있는 것으로 나타났다.⁸⁴⁾

1) 여성의 노동과 고용

여성이 경제활동인구의 49.4%를 구성하며 이들이 국가 경제성장에 기여함에도 불구하고 노동과 고용에 있어 남성과 동등한 대우를 받고 있지 못하다. 캄보디아는 농업이 주요산업이지만 최근에는 봉제업, 건축업, 관광업 등 새로운 산업 부문에서 증가하는 추세를 보이고 있다. 여성들이 1차 산업분야에 참여하는 비율은 아직 높은데 이는 여전히 농업이 주요한 생계수단이 되고, 전체 노동력의 60%가 농업, 어업, 임업에 종사하기 때문이다.⁸⁵⁾ 봉제업의 성장은 고용상의 성평등 증진에 일조하고 있다고 볼 수 있지만, 소득의 평등을 촉진시키지는 못하고 있다. 임금을 받는 취업은 증가했으나 남성의 23% 증가에 비해 여성은 전체의 17%만을 차지하는 것으로 나타나 고용기회에 있어 성 불평등이 지속되고 있다. 여성의 취업을 까다롭게 만드는 요인은 우선 가사노동과 자녀양육에 대한 책임이 전적으로 여성에게 있기 때문이다. 의사결정직을 차지하는 여성의 수가 적은 것 역시 노동, 임금시장에서의 불평등이 존속하는 이유 중 하나이다. 특히 농촌지역의 빈곤, 취업기회의 부재로 인한 경제적 압박은 수도 프놈펜과 도시 지역과, 타 국가로 이주하는 인구를 양산시켰다. 전국적으로 18세 이상 59세 이하의 남성의 6%와 여성의 5%가 지난

82) Ministry of Women's Affairs, 2008, Cambodia Gender Assessment and Policy Briefs, Ministry of Women's Affairs, p.5.

83) 캄보디아 NGO 전문가 인터뷰(2008.9.15)

84) Ministry of Women's Affairs, 2008, Cambodia Gender Assessment and Policy Briefs, Ministry of Women's Affairs, p.5.

85) National Institute of Statistics, 2004, Cambodia Socio-Economic Survey, National Institute of Statistics.

5년간 취업이주를 하였다는 보고가 있다.⁸⁶⁾ 최근들어 증가하는 여성의 이주는 취약한 근로환경과 인신매매 등의 여성에 대한 폭력의 위협에 노출될 가능성을 높였다. 전체 가구주의 22%가 여성세대주인데, 농촌지역의 여성세대 가구주는 빈곤화의 가능성이 아주 높고 이들 가구의 여아는 일을 할 가능성이 가장 높고 학교에 취학할 가능성이 가장 적다. 여성 경제수준의 향상에 있어 장애요인으로서는 취약한 사업 환경, 사회문화적 장애물 즉, 여성의 교육 기회의 상대적 저조, 가사노동에 대한 책임, 낮은 수준의 학교교육 및 기술교육 기회의 부재 등이 지적된다. 고용에서의 차별금지를 위한 법적 장치의 강화, 법적 지원조치 등 구제수단에 대한 모니터링 장치, 경제성장에 여성의 기여와 혜택을 받기 위한 여성의 능력강화 조치 등의 정책 마련이 요구된다.

2) 교육

캄보디아는 2004년 현재 35%인 빈곤율을 2010년까지 25%로 감소시키겠다는 목표를 공표한 바 있다. 빈민가정의 가장 중 74%가 문맹 혹은 초등학교만을 받았다는 수치를 통해서도 빈곤은 낮은 교육수준과 큰 연관성을 갖고 있다는 것을 알 수 있다. 문해율은 1998년부터 2004년 사이에 증가했으며, 2002년 이후로 초등학교 등록률이 상당히 높아졌다. 그러나 여성 특히 농촌 지역 여성의 문해율은 1998년 54%, 2004년 61%에 그친다. 15세 이상의 여성과 남성 집단의 문해율을 비교하면, 남성이 87%인데 반해 여성은 64%인 것으로 나타나 교육서비스 수혜에 있어서 성차가 크게 나타난다. 낮은 교육수준은 여성의 취업, 생계, 자녀의 보건문제와도 직결되는데 2005년 캄보디아 보건인구조사(CDHS)에 의하면, 교육받은 어머니의 자녀가 출생 전과 후에 교육받지 못한 어머니들의 자녀보다 더 나은 수준의 보건서비스를 받은 것으로 나타났다.⁸⁷⁾ 정부가 국가의 정책, 전략, 예산의 목표의 하나로 교육기회에 서의 성 불평등 철폐로 명시한 결과 초등학교 등록률은 상당히 증가했다. 초등학교 등록률이 남아가 87%인데 비해, 여아는 81%이다. 그러나 전체 교육

86) 상동.

87) National Institute of Statistics, 2005, Cambodia Demographic and Health Survey, National Institute of Statistics.

과정에 있어서 아직 여아는 남아보다 적으며, 여아가 초등, 중등 교육에 접근하기가 쉽지 않다. 2001년부터의 중등교육 이상 등록률은 남아가 17%, 여아가 8%로, 여아가 남아에 비해 낮으며, 중등교육과정에서 학업을 중도 포기하는 경우가 더 많다. 이러한 수치는 동남아시아 지역 국가들 중 가장 낮은 수준이다. 이는 남아와 여아에 교육투자에 대한 기대를 달리 하는 전통적 태도를 반영한다. 직업, 기술교육 서비스 수혜에 있어서도 남성이 여성보다 더 접근성이 높다. 1996년 이래로 직업 교육 등 비공식 교육 분야에 해외원조 투자가 증대되었으나 1999년의 전체 교육투자의 약 3%에 불과한 수준으로 학교에서 중퇴한 젊은이들 가운데 기술, 직업 교육을 필요로 하는 수요가 많은 것으로 나타났다.⁸⁸⁾ 개발에서의 여성(Women in Development, 이하 WID)관점은 NGO들이 여성을 위한 기술교육 프로그램 개발에 집중하도록 하였다. 기술 교육 프로그램 수혜 대상 집단으로는 여성폭력 희생자, 홈리스 등 취약한 집단의 여성들로서, 그 규모가 제한되어 있고 전통적 여성 기술 프로그램 즉 재봉, 미용기술 등으로서 사실상 기술훈련을 통한 성평등 증진을 이룩하기 보다는, 성역할에 대한 전통적인 고정관념을 고착시키는 결과를 가져왔다. 기술 교육장소의 접근성이 낮아 이용이 어려운 것도 문제로 나타난다.

여성의 노동인력 교육 수준과 취업기회를 제고해야 한다. 여성의 요구와 우선순위를 반영하는 시장위주의 기술훈련과 창업훈련기회와 지원이 확대되어야 한다.

3) 보건

2005년 캄보디아 인구보건통계(CDHS)에 의하면 모성사망률은 출산여성 10만 명 당 472명으로 상당히 높은 편인데 이는 서비스접근 비용과 거리상의 제약, 불안정한 낙태가 주요 원인으로 꼽힌다. 숙련된 보건의료 전문인력이 필수적이지만, 서비스 접근에 대한 비용과 거리상의 제약으로 인하여 안전한 출산 서비스 접근이 어려운 상황이다. 보건시설 이용 분만비율은 높아졌지만, 전반적으로 안전 분만률은 여전히 낮고 지역에 따라 차이가 크다. 또한 도시와 농촌, 교육수준, 임금수준에 따라 큰 차이를 보인다.⁸⁹⁾ 이에 따라, 캄

88) JICA, 2007, Cambodia Country Gender Profile, JICA, p.5.

보디아 보건부는 모성사망률을 핵심사안으로 정하여 대책이 필요한 부분으로 추진하고 있다.

평균 수명은 2006년 현재 여성은 64세, 남성은 58세로 증가추세를 보이고 있다. 영유아 사망률은 2000년 이후 감소하고 있으며 남아가 여아보다 사망률은 좀 더 높다. HIV 감염률은 정부, NGO 간의 다중적 영역에 걸친 협력 활동으로 인하여 감소하였다. 연령별로 다양한 예방 전략을 세워 콘돔 사용 및 판매, 교육, 캠페인, 지역대화 및 미디어 등을 통해 효과적으로 행동변화를 가져올 수 있었다. 그러나 여성의 HIV 감염률은 증가 추세에 있다. 2006년 조사에 따르면, 에이즈 보균자 중 52%가 여성으로, 38%였던 1997년의 수치보다 상당히 증가하였음을 알 수 있다.⁹⁰⁾ HIV의 주된 전염경로는 배우자 및 모자 간인 경우가 총 77%에 이른다. 또한 청소년 사이의 HIV 감염도 심각한 문제로 부상하고 있다. 감염의 절반정도가 15~24세의 연령대에서 발생하고 있으며 이들 그룹의 여성 HIV보균자는 남성의 2배 이상이다. HIV감염에 대한 여성의 취약성 증가를 막기 위해 성 역할 정형화에 대한 사회적 규범의 변화가 필요하다. 국가차원의 성별분리 보건통계 및 정보시스템이 구축되어야 하며 기초보건서비스 접근에 지역격차 장애요인을 제거해야 한다.

4) 여성에 대한 폭력

전통적으로 여성의 지위가 남성에 비해 낮기 때문에 여성은 폭력, 강간, 성희롱 등의 위험에 쉽게 노출되어 있다. 성에 대한 태도, 가치, 성역할에 대한 고정관념은 가정폭력이 지속되는 원인이 되는데 2005년 인구보건실태조사에 의하면 15세 이상 기혼 여성의 22%가 배우자로부터 신체적 학대를 당한 경험이 있다고 나타났다.⁹¹⁾

남편의 가정폭력을 당연하다고 정당화하는 여성의 비율이 55%로 매우 높은데, 이에 대해 젊은 연령층의 교육받은 여성은 덜 인정하고 있다. 여성에

89) Ministry of Women's Affairs, 2008, A Fair share of Women, Cambodia Gender Assessment and Policy Briefs, Ministry of Women's Affairs, pp.94-96.

90) 상동, p.110.

91) National Institute of Statistics, 2005, Cambodia Demographic and Health Survey, National Institute of Statistics, p.291.

대한 폭력은 빈곤, 성 불평등, 면죄부의 문화로 영속된다. 여성피해자에게 책임을 돌리는 전통적 태도에 기인하여 성 폭력, 강간, 성희롱이 더욱 간과된다. 그러나 가정폭력 보고 건수의 증가는 의식이 증진되고 있음을 나타낸다. 그러나 태도의 변화가 따르지 않고 있어서 성 폭력은 계속되고 있다. 피해여성들은 수치와 낙인 때문에 도움을 요청하지 않는 경우가 많다. 사회 서비스가 제한되어 있으며 대개 프놈펜에 위치하고 있어서 피해자를 위한 상담과 심리적 사회적 지원 단체의 적절한 대응조치가 따르지 않는 실정이다. 최근의 연구에 따르면 가정폭력 사건이 몇 개 지역에서 감소했는데 이는 미디어 교육, NGO 개입, 지역당국의 가해자에 대한 적절한 개입조치에 의한 것으로 나타나 가정폭력을 개인적 문제가 아니라 지역문제로 간주하는 변화의 단초를 보여주고 있다.

가정폭력 피해자에 대한 법적 보호는 미약한 법 집행으로 인해 제대로 이루어지지 않고 있다. 특히, 2005년 제정된 가정폭력법의 효력은 지방차원에서는 발생하지 않고 있다. 가정폭력, 인신매매, 강간 문제에 있어 법집행, 공공 교육, 사법적인 훈련 및 강화, 희생자에게 법적, 의료적, 사회적 지원 제공 등의 종합적인 대책 마련이 시급하다.

5) 공공부문 여성참여

캄보디아의 2007년 현재 GDI(여성개발지수)는 총 157개국 중 113위, GEM(여성권한척도)는 총 92개국 중 83위로 상당히 낮다. 공공 부문 의사결정과정과 정치영역에서 여성의 참여는 전보다 증가하는 추세다. 그러나 정치에 참여하는 여성의 수는 아직도 미미하여 지난 10년 동안 전체 내각에서 단 2명의 여성 장관이 배출되었다. 여성 장관과 차관의 비율은 각각 8.2%와 9.3%이었다. 정부부처에서 고위급 관리직에 여성이 임명되는 경우는 흔치 않아, 그간 각 부처의 장관 및 차관 직에 각 1명의 여성만이 지명된 것으로 나타났다.

캄보디아 여성 상원의원 비율은 1999년 13%, 2004년 21%로 증가하였으나, 2005년 상원의원이 코뮌(commune) 의원에 의해 간접 선출되는 법이 새로 개정되면서, 2006년에는 14.8%로 감소했다. 국회의 여성 참여율은 1993년

5%에서 1998년 11.5%로 증가했고 2003년에는 19%를 기록했다.⁹²⁾ 최근 2008년 7월 치러진 선거에서는 여성의원 당선자는 이보다 약간 낮은 16.3%의 의석을 차지했다

주 및 구(provincial and district) 행정부 내 여성의 참여율은 매우 낮은 편이다. 정책 결정의 중요한 역할을 담당하는 해당 기관들은 특히 주지사가 그 지역 거버넌스에 상당한 통치 및 권한을 행사하고 있으나, 여성 참여율은 7.5%에 그친다. 주지사, 부주지사 및 구청장에는 여성이 없으며, 부 구청장직에만 2.7%를 차지하고 있을 뿐이다. 반면, 촌락(village) 행정부 내 여성의 참여율은 30%에 이른다. 내무부 지방행정국 통계에 따르면, 캄보디아 13,890개 촌락 중 여성촌장은 453명, 촌락위원은 9,450명을 기록하고 있다.⁹³⁾

2007년 4월 현재, 캄보디아의 판사로 임명된 206명 가운데 여성은 17명으로 8.5%를 기록하고 있다. 대법원의 15명 판사 중 여성 판사는 한 명, 주 법원 156명의 판사 및 검사 중 여성은 11명이며 74명의 검사 및 검찰총장 중 여성은 2명으로 2.7%로 나타난다. 여성 변호사 비율은 상대적으로 높아, 578명의 공인 변호사 가운데 여성은 103명으로 17.8%를 차지하고 있다.⁹⁴⁾

캄보디아의 유급 공무원은 총 16만 7천명으로, 이들 중 51,046명(31%)이 여성으로 나타나 점차 여성의 의사 결정 직 참여증가 추세로 변화하는 긍정적인 모습을 보이고 있다. 총 14개 정부부처들 중 여성 직원은 총 직원의 약 20% 정도를 구성하고 있다.

나. 여성정책과 개발원조

1) 법적, 제도적 장치

캄보디아의 법적, 정책적 구조는 여성의 동등한 권리를 인정하고 있으며, 성평등을 증진시키려는 의지를 나타내고 있다. 캄보디아 헌법은 1993년 여성과 남성의 동등한 권리와 평등을 인정하였다. 여성도 국가의 정치적, 경제

92) Ministry of Women's Affairs, 2008, A Fair share of Women, Cambodia Gender Assessment and Policy Briefs, Ministry of Women's Affairs, p.149.

93) 상동, p.151.

94) 상동.

적, 사회적, 문화적 영역에 적극적으로 참여할 수 있는 권리와 여성에 대한 차별 철폐에 대한 내용을 규정하였다. 여성의 권익 보호를 위한 법률로는 가정폭력 및 피해자 보호에 대한 법(2005), 토지법(2001), 노동법(1997), 낙태법(1997), 결혼 및 가족법(1989)이 있다.⁹⁵⁾ 캄보디아는 1992년 유엔여성차별철폐협약(CEDAW)에 비준한 이후로 2004년 국가보고서를 제출하였고, 2004년에는 동남아시아국가연합(ASEAN) 지역 여성폭력철폐선언에도 서명을 하는 등 국내 정책과 전략을 마련하여 국제적 차원에서 여성의 권리 증진에 대한 국가적 의지를 표명하였다. 캄보디아의 성장, 고용, 형평, 효율성을 위한 사각전략(Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity, Efficiency)에는 역량 강화, 인적자원 개발의 주요 구성요소로서 성평등 증진을 명시하고 있고, 이는 여성부 전략계획인 니어리 라타나크 II(Neary Rattanak II)를 뒷받침하고 있기도 하다. 또한 캄보디아 새천년개발목표(CMDG)에 성 인지적 지표와 목표를 포함함으로써 여성권한부여와 성평등 추진을 위한 노력을 공약하였다. 국가전략개발계획(National Strategic Development Plan 2006-2010, 이하 NSDP)은 앞의 두 개 발전계획의 달성 노력을 포괄하는 국가발전전략이다. NSDP는 캄보디아 빈곤퇴치전략문서(Cambodia's Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)의 역할을 하는데, 2006년부터 2010년 동안 모든 국가 정책과 사업 내에 성 주류화와 빈곤 감소를 목적으로 구성된 총 43개의 거시적 목표와 주요 지표들 중 이하 9개의 항목들이 특별히 성 인지적 관점에서 지정된 점은 캄보디아의 모든 생활 영역을 아우르는 범정부 차원, 예산 과정에 성 주류화를 이룩하겠다는 의지를 나타내는 것으로 주목할 만하다.

95) 상동.

〈표 12〉 캄보디아 국가전략개발계획 중 성 인지적 관점 목표

(1) 전체 영역에서 성 주류화 달성; 모든 정부부처가 성 주류화행동계획(GMAPs) 실행
(2) 모든 여아와 남아의 초등학교 등록률 100% 달성
(3) 모든 여아와 남아의 초급 중등학교 등록률 75% 달성
(4) 모성 사망률 감소 (100,000명 당 243명 수준까지)
(5) 여성 출산 시 전문보건인력 이용률 증가 (70%까지)
(6) 기혼여성의 현대적 피임법 사용률 증가 (44%까지)
(7) 보건시설의 재생산 보건서비스 제공률 증가
(8) 농업과 산업분야에서 여성 임금노동 건수 증가
(9) 가정폭력을 범죄로서 인식하도록 인식개선 (50%까지)

출처: A Fair Share of Women, Cambodia Gender Assessment and Policy Briefs, 2008, MoWA, p. 174.

성평등 조치를 위한 개혁조치에는 첫째, 기존의 프로젝트 사업 중심의 접근방식에서 탈피하여 프로그램 중심 접근, 영역별 계획과 실행 중심으로 전환함으로써 국가 전략 및 계획이 효과적으로 성 주류화를 다룰 수 있도록 하였다. 둘째, 공공 재정 관리 개혁 프로그램은 정책과 예산 간의 연계를 강화하기 위한 조치로서 결과 중심, 프로그램 중심 예산으로 집행 책무성을 높이도록 하였다. 셋째, 법적 개혁 부문으로서 법적 구조의 강화와 여성의 권익, 특히 여성 대상의 폭력, 인신매매, 차별 등을 보호하기 위한 이행 메카니즘에 중점을 둔다. 넷째, 지방분권화 개혁은 지역 차원에서 의사결정 과정에서의 여성의 참여를 강화하고, 여성이 우선적으로 요구하는 사안에 자원을 할당하도록 한다. 다섯째, 행정 개혁은 여성 공무원의 비율을 높이고, 의사결정직을 차지하는 여성의 수를 확대시키고자 한다.⁹⁶⁾

96) 상동.

2) 여성개발 정책과 사업

여성부(Ministry of Women's Affairs, MoWA)는 여성의 지위 향상 및 성평등 증진을 위해 정책 및 프로그램과, 정부부처와 하급행정부서에 성평등 통합을 지원하도록 1996년에 처음으로 설립되었다. 여성부는 '니어리 라타나크 II 2004-2008'의 6개 부문의 전략 계획 즉 1) 성 주류화, 2) 보건과 영양, 3) 교육, 4) 경제적 권한부여, 5) 법적 보호, 6) 의사결정과정에서의 여성 참여 증진 등을 목표로 이를 달성하는데 있어 각 부처의 관련 프로그램과 정책들을 평가, 감시하는 역할을 담당한다. '니어리 라타나크 II'는 새로운 캄보디아의 여성이미지를 부각시키려는 목표로 여성을 경제적 잠재력 집단으로 보고 다음의 사항에 집중한다.

- 수자원, 에너지, 토지와 정보를 포함한 경제자원의 균등한 분배원칙에 입각하여 특히 영세기업과 소기업 경제개발에 여성참여 강화
- 가정폭력, 인신매매, 강간과 기타 폭력으로부터 여성보호 법적 장치 마련
- 산모 및 영아 사망, 영양결핍 이슈와 HIV/AIDS 등 보건분야에서의 여성과 여아의 권리
- 교육, 문해력, 기술훈련 등에 대한 여성과 여아의 권리
- 정부기관 모든 영역에 여성의 지속적인 참여

여성부는 각 정부부처와 조정, 협력하여 여성부만의 사업을 실행하기도 한다. 총 27개에 달하는 각 정부부처는 성 주류화에 대한 인식은 높지만, 이를 실행에 옮기는데 역량과 주인의식(ownership)이 매우 부족해 결과적으로 성 주류화 전략은 우선순위에 있어 아직 다른 정책 우선순위들 및 타 정부부처의 우선순위보다 낮은 위치를 차지한다. 이와 같이 성 주류화 전략은 영역별로 다른 전략 및 예산과의 조화를 이루기가 어려운 한계가 있다. 실제로 여성부 및 정부부처와 원조활동에 참여하고 있는 캄보디아 주재 전문가와의 인터뷰에서도 이는 공통적인 장애요인으로 지적되는 바로서, 성 주류화 전략의 공약과 실천 이행을 위한 많은 과제가 놓여 있음을 드러낸다. 또한 대다수 부처들이 성 주류화 전략, 개발, 기술적 역량에 있어 제한사항이 있다. 여성

부는 타 10개의 정부 부처 내 젠더 포컬 포인트 네트워크(gender focal point network)를 구축하는 성과를 이루었지만, 이들은 상대적으로 고위직이 아니기 때문에 영향력이 약하고, 지원과 기금도 부족한 상황이다. 이러한 역량 및 예산 관련 이슈들은 성 인지적 법과 사업의 실행을 저해하므로 성평등을 달성하기 위해 보다 적극적인 정치적 의지가 요구되는 부분이다.

성평등 및 여성권한부여 촉진에 개발협력자원 확보를 위한 메카니즘으로서 캄보디아의 정부와 공여자 조정위원회 내에 젠더실무그룹(Technical Working Group on Gender, 이하 TWG-G)이 있다. 국가발전계획 실행을 위한 18개 실무단 중 하나인 젠더실무그룹은 정부부처의 성 주류화 행동단(Gender Mainstreaming Action Groups)의 설립에 앞장섰으며, 정부부처의 성 주류화 전략 실행과 모니터링을 제도화하는 메커니즘을 제공하였으며, 각 분야별 개발 전략 과정과 원조제공자의 프로그램에 성 인지 예산 통합을 주장하였다. 성 주류화 행동계획(Gender Mainstreaming Action Plans, 이하 GMAPs)은 15개 정부부처에 의해 만들어졌다. 추가로 2개 부처가 입안 과정에 있으며 7개 기관은 이미 실행하고 있다. 여성부와 젠더실무그룹은 국가전략개발계획과 젠더실무그룹 행동계획에 대해 보고하고, 그 결과에 책임을 지는 역할을 하고 있다. 캄보디아 여성위원회(Cambodia National Council for Women)는 14개 부처의 장관들로 구성되며 각 부처내의 성 인지적 정책과 프로그램 개발과 이행에 영향을 준다. 또한 성 인지적 관점에서 정부의 법, 정책 및 제도를 모니터링 및 평가를 실시한다.

캄보디아 개발원조 원칙은 2006년 원조 효과성 증진에 대한 선언(Declaration on Enhancing Aid Effectiveness)과 조화-행동-결과 계획(Harmonization-Action-Results Plan: H-A-R)에 기반하며 원조의 효과성 증진을 위한 체계를 구축하였다. 캄보디아의 주요 공여국들은 대부분이 젠더 정책을 가지고 개발 사업의 전략 및 사업 입안, 실행 및 감시과정에 젠더가 고려되도록 요구한다. 개발 공여국들은 사업실행에 있어 서로 다른 접근법을 갖고 있으며, 젠더 사업의 기획과 실행과정에 캄보디아 여성부와 개발 공여국 간의 대화와 협의를 거쳐 사업방향에 대한 합의를 이끌어내는 작업이 우선된다. 정부 대 공여국 간의 정책대화를 가능하게 하는 메카니즘은 대부분

의 경우 정부와 공여국간의 자문그룹포럼인 캄보디아개발협력포럼(CDCF)이다. CDCF는 2005년 이래로 매년 공동모니터링지표를 지정한다.⁹⁷⁾ 원조조정위원회(Government-Donor Coordination Committee: GDCC)는 최고위급의 정책대화 메카니즘으로 분류되고, 그 다음 고위급 정책대화 메카니즘으로는 실무그룹(TWGs)으로 기술적인 수준의 대화포럼이 있다. 동 실무그룹 중의 하나인 젠더실무그룹은 시민사회, 정부부처의 젠더 포칼 포인트, 공여국 등 다양한 분야의 인사들 약 80명으로 구성되며 여성부 장관이 의장을 맡고 있다. TWG-G는 UNDP와 일본의 JICA가 공동진행자(facilitator) 역할을 맡아서 원활한 정책대화가 이루어지도록 돕는다.⁹⁸⁾ 또한 각기 다른 공여국들은 서로 다른 모니터링과 평가 방법을 갖고 있기에 원조에 대한 정기적인 업무 연락의 창구로서 TWG-G를 거쳐서 사업의 진행상황 검토, 향후 계획 심의를 하게 된다.

캄보디아 재건·개발위원회(Cambodia Rehabilitation and Development Board) 산하의 캄보디아개발위원회(Council for the Development of Cambodia)는 여성부와 함께 일하며, 젠더와 관련된 사업 및 프로그램과 공여국의 원조금액에 대한 정보를 수집한다. 이러한 개발원조공여국과의 메카니즘은 정부와 공여기관의 관계 증진 및 성 인지적 조치를 개선하기 위해 구축되었다. 또한 시민사회단체들이 젠더실무그룹(TWG-G)을 포함한 대부분의 실무그룹(TWGs)을 대표하고 있어 시민사회단체, 여성부, 캄보디아 여성위원회 등을 지원하여 성평등이 증진되고, 영역별 사업에 젠더의 주류화 추진 과정에 참여하는 기제가 갖추어져 있다.

다음 표는 캄보디아 각 정부부처와 공여기관 간에 이루어진 젠더프로젝트를 보여준다.

97) 공동모니터링지표(Joint Monitoring Indicators)는 매년 새롭게 산출되고, 정부-공여국조정위원회(GDCC)에 의해 분기별로 검토된다. 성 인지적 지표들은 매년 협력감시지표에 포함되어왔는데 2005년 국가전략개발계획내(NSDP)에 성 주류화에 대한 내용이 포함되고, 가정폭력 및 피해자 보호에 대한 법이 통과되도록 하였다.

98) 캄보디아 JICA 전문가 인터뷰(2008.9.16).

〈표 13〉 캄보디아 정부 부처의 젠더 프로젝트 (1998-현재)

젠더 프로젝트	공여기관	이행기간	목적 / 주요활동	추정예산
여성부(MoWA) ⁹⁹⁾				
업그레이드된 정보와 연구능력을 통한 성 주류화	JICA	2003.4. ~ 2008.4	<ul style="list-style-type: none"> 여성부의 정보와 연구 강화를 통하여 성 주류화를 위한 효과적인 메카니즘 설립 	미화 2~3백만 불
성평등을 위한 파트너십, 단계 II	UNDP	2004.4. ~ 2009.3.	<ul style="list-style-type: none"> 선정된 대상 부처들의 부문별 계획 및 예산에 젠더 관점 통합 여성 공무원의 리더십 강화 및 선출직에 여성비율 확대 시장위주의 직업 기술 훈련 프로그램 및 여성 대상 사업 개발 	미화 543만 불
성평등을 위한 파트너십	UNDP /네덜란드	2002~2004	<ul style="list-style-type: none"> 성 주류화를 위한 여성부의 역량 구축 	미화 80만 불
빈곤 여성들을 위한 지속 가능한 고용 촉진	아시아 개발은행 (ADB)	2002~2004 (18개월 간)	<ul style="list-style-type: none"> 경제적인 권익신장을 위한 지지 활동 역량 강화 여성의 권익신장 기회를 높이기 위한 접근과 자료의 개발 정책 입안 및 역량 네트워킹 역량 강화 	미화 40만 불
젠더와 법적 보호	GTZ	2002~2005 (제 1차 단계)	<ul style="list-style-type: none"> 여성부의 법률적인 주류화와 법률 분야의 성 주류화 	미화 230만 불
인신매매예방	국제이주기구(IOM) /핀란드	2000~2003.5.	<ul style="list-style-type: none"> 법률, 옹호 활동 및 정보 	-
메콩 강 하위지역 여성과 아동 인신매매 방지 캄보디아 국가 프로젝트	UNIAP	1999~2005	<ul style="list-style-type: none"> 역량구축, 법률시행, 정책 및 입법을 통해 지역 기반 지원 시스템의 혁신적인 접근방안 전략분석 및 영향 평가 	미화 230만 불
분권화 및 분산화에 있어서의 성 주류화	지방 거버넌스를 위한 UNDP 파트너십	2001~2005	<ul style="list-style-type: none"> 17개 주에서의 성 주류화 지방 행정부서, CDC/VCD, 지역 당국 및 코문¹⁰⁰⁾의 역량구축 옹호 워크샵, 모니터링 및 평가 	미화 30만 불
여성 고용기회 확장 (EEOW)을 위한 아시아 지역 프로그램	ILO/ Japan	2001~2006	<ul style="list-style-type: none"> 직장 내 젠더 분석 관련 제도적 역량 강화 지역 기반 시범 활동 	미화 25만불
통합된 경제적 권익신장, 여성의 기업가 정신과 고용 (IEEEW)	ILO	2001~2004	<ul style="list-style-type: none"> 전문기술 통한 HRD 기업 개발 재정적인 지원 서비스와의 연계 가난한 농촌 여성 위한 훈련 및 지원 	미화 165만 2천불
가족 식량 안전 및 가족 경제 개선을 위한 여성지원	FAO	2001~2003	<ul style="list-style-type: none"> 각료급 및 행정부서 단계에서의 훈련 워크샵 농촌 여성 200명 시범 훈련 농촌 기술 센터 설립 지원 	미화 24만 9천불

96 한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

젠더 프로젝트	공여기관	이행기간	목적 / 주요활동	추정예산
농림수산부(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, MAFF)				
2006~2010 농업의 성 주류화를 위한 5개년 계획	ADB	2006~2010	<ul style="list-style-type: none"> 농업 부문 개발 계획 (ASDP) 대부금 농업부문에서의 성 주류화 정책 및 전략 프로그램 	미화 1,903,825불
농업 부문 성 주류화행동계획 이행	ADB	2004	<ul style="list-style-type: none"> 농업 부문 개발 계획 (ASDP) 하에서의 성 주류화 행동계획 개발 ASDP는 농업의 상업화 및 다양화의 촉진, 농업 생산, 마케팅에서의 빈곤 여성 참여 촉진 	-
교육체육부(Ministry of Education, Youth and Sports, MoEYS)				
캄보디아 빈곤 소녀들의 중등교육 참여 혁신적 방안	ADB	2006. 6.6	<ul style="list-style-type: none"> 3개 중등학교 내 소녀들을 위한 주거시설과 학습 센터 주거시설과 미디어 학습 센터 건설, 컴퓨터 기초 교육, 훈련가 훈련 및 학생 / 지역사회 회원을 위한 생활 기술 훈련 선정된 시범 학교에서 집이 멀고 가정환경이 어려운 학생 위주로 300명의 빈곤 소녀 선발 하여 장학금 수여 	미화 80만 불 및 캄보디아 정부의 15만 불
보건부(Ministry of Health)				
재생산 건강 - 지역사회 기반 피임약 보급	UNFPA	2001~2003	<ul style="list-style-type: none"> 재생산 건강 서비스 특히 지역에 기반을 둔 피임약의 보급 가용성높이기 위해 여성부와 하부계약 	미화 20만 3844불 미화 25만불 미화 50만불
여성과 소녀 대상 HIV/AIDS 정책	UNFPA	2003. 2	<ul style="list-style-type: none"> 여성과 소녀 대상 HIV/AIDS 정책 워크숍 	미화 2만3천불
보건 부문 지원 프로젝트	ADB	1998~2006	<ul style="list-style-type: none"> 보건센터 및 병원 설립 및 개조, HIV/AIDS, 말라리아 등 질병 퇴치운동 지원 	미화 20만 불
재생산건강과 젠더 변형	UNFPA	2002~2004	<ul style="list-style-type: none"> 재생산 건강 부문의 성 평등 지원을 옹호하기 위해, 선정된 정부 기관 및 NGO의 역량 강화 정책 결정자 및 미디어의 이해와 공약 증대 	미화 75만 5920불

출처: MoWA 웹 사이트, 2007.2.23; GTZ 웹 사이트, ADB News & Events 2007.2.23; MAFF 2006~2010 농업의 성 주류화를 위한 5개년 계획; JICA Country Profile 2 2007.4., p.46~49 재인용.

- 99) 현재의 여성부로 변경되기 전은 Ministry of Women and Veterans' Affairs이다.
 100) Commune은 행정단위의 하나로써 중앙(Central), 주(Provincial), District, Commune, village의 단위별로 분화한다.

3) 장애 및 과제

앞서 살펴본 바와 같이, 캄보디아는 공여국과 정부 간 협력으로 젠더의식 증진과 국가개발정책상의 성 주류화 목표를 채택하는 등의 성과를 이루었지만 성 주류화의 노력과 실천에는 여전히 많은 장애와 과제를 안고 있다. 첫째, 여성의 낮은 사회적 지위에 기반한 전통적 사회문화적 태도와 관습들은 경제적, 사회적, 정치적 영역에 여성의 참여를 저해하는 결과를 낳게 된다. 따라서 각 영역별로 성 인지적 우선순위를 확인하고, 그에 따른 자원배분을 위한 정치적 노력이 당면과제로 남는다. 둘째, 다른 개발 사안들에 비해 성평등 관련 사안은 우선순위로 다루어지지 못하고 있는 것도 성 주류화 달성을 지연시키는 주요 요인으로 꼽힌다. 헌법은 남녀 간 동등한 권리와, 정치·경제·사회문화적 삶에서의 여성 참여를 인정하고 있지만, 이러한 권리들은 법적인 구조 및 적절한 자원이 확보되어야만 실천 가능한 것들이다. 셋째, 역량 발휘를 제한하는 요인 역시 성평등 증진 노력을 저해한다. 여성부, 지방 여성부, 구청 사무소, 캄보디아여성위원회(CNCW), 성 주류화행동단(GMAGs), 여성과 아동 포칼 포인트(Women and Children Focal Points: WCFPs), 지방정부부처 내 젠더 포칼 포인트 및 시민사회를 포함한 관계자들이 젠더와 성 주류화에 대한 이해가 부족한 것으로 나타났다. 국가전략개발계획(NSDP)에 젠더 사안의 우선순위를 명백히 하고 관계기관과 담당자들의 성 주류화 노력을 지원하는 것이 시급히 필요하다. 캄보디아의 다수 정부부처 내의 각 영역별 전략과 계획을 조화롭게 조정해야 할 필요가 있다. 그러나 니어리 라타나크 II는 전반적인 기획, 실행, 모니터링의 구조로서 제대로 기능하고 있지 못하다. 따라서 성 주류화 원칙과 젠더사안에 대하여 의사결정자의 이해와 지원과 더불어 자원이 배분되도록 하여야 할 것이다. 또한 정부기관들에 실질적인 지침을 마련하는 등의 지원 역시 수반되어야 할 것으로 보인다. 캄보디아의 자원과 젠더 사안이 개발 원조 활동에도 고려되도록 보장하기 위해 개발파트너로부터 국가의 개발기획, 예산 및 모니터링 과정에서 성을 주류화하기 위해 적극적인 의지와 실질적인 참여가 필요하다고 보인다. 또한 포괄적인 젠더사업 결과 평가 메카니즘의 부재가 문제로 지적되고 있다. 젠더 사안과 관련하여 개발원조 사업의 발굴은 수원국의 필요 및 우선순위를 면밀히 검토한 후에 정기적, 지

속적인 정책 대화 메카니즘을 활용하여 사업 계획 및 이행의 단계로 가는 것이 이상적인 접근법으로 제시된다.

다. 타 공여기관의 개발원조 현황

1) 일본국제협력단 (JICA)

(가) 개발원조 사업의 정책 및 활동분야

JICA의 개발협력 사업 원칙은 경제기반 향상, 제도 구축, 인적자원 개발을 통하여 빈곤 퇴치와 경제 성장에 기여함으로써 인간안보를 실현하는 것이다. 일본은 아시아 지역에서 인도네시아, 필리핀, 중국, 베트남, 태국 다음으로 큰 규모의 공여를 캄보디아에 지원하고 있다. 일본은 캄보디아에서 가장 큰 공여국으로서 공여액이 100만 5천불로 전체의 17.6%를 차지한다.¹⁰¹⁾ 캄보디아 협력에 있어 JICA의 정책은 8개 중점 부문으로서 ① 굿 거버넌스 증진 ② 경제성장을 위한 환경 개선 ③ 사회적, 경제적 기반구조 개선 ④ 보건 개발 ⑤ 교육 분야 개발 ⑥ 농업, 지방 개발 ⑦ 지뢰해제 및 장애인 지원 ⑧ 환경자원 관리로 채택하여 젠더를 독립 부문으로 따로 명시하고 있지는 않다. JICA의 대 캄보디아 개발협력의 우선순위는 아래 표와 같다.¹⁰²⁾

〈표 14〉 캄보디아 협력사업 우선순위

개발이슈	협력프로그램
굿 거버넌스 증진	기본법의 개발, 행정역량 촉진, 공적 통제강화, 군사동원 해제, 성 주류화 증진, 공적안보 증진, 지뢰해제행동 강화, 공공 재정관리
경제·산업 성장	특정 지역의 개발계획 및 전략 수립, 교통시스템 개선, 발전 기능의 증진, 전송 및 배급 구조 증진, 전자 통신 및 방송 시스템 개선, 민영부문의 개발
농업 및 농촌지역 개발	관개농업 및 농경 시스템 개선, 농산품 분배 시스템 촉진, 오지 개발, 임업경영 역량구축, 어업자원의 지속적인 활성화 및 보호
사회 개발	교육 접근성 및 질 향상, 과학·수학 교육의 질 향상, MDG 목표 달

101) Council for the Development of Cambodia, 2007, Cambodia Aid Effectiveness Report 2007, Council for the Development of Cambodia, p.11.

102) JICA, 2006, JICA Cooperation To Cambodia, JICA, pp.4-5.

개발이슈	협력프로그램
	성, 보건의료 서비스 강화, 도시생활여건 개선, 장애인들의 사회참여 촉진
Cross-sectoral 우선순위 이슈	원조 조정 및 관리

출처: JICA Cooperation To Cambodia, 2006, JICA.

위의 정책목표 및 우선순위를 토대로 JICA의 원조 활동은 ① 장 · 단기 기술협력 전문가 파견 ② 해외협력봉사단 ③ 시니어 자원봉사 프로그램 ④ 기술훈련 프로그램(초청연수) ⑤ 청년초청 프로그램 ⑥ 기술협력 프로젝트 ⑦ 특별기자재 제공 ⑧ 개발학 ⑨ 기여금 원조 ⑩ 지역사회 권한부여 프로그램 ⑪ JICA 파트너십 프로그램으로 구성된다.¹⁰³⁾

이 중, 기술협력 프로젝트는 전문가 파견, 일본초청 훈련프로그램, 기자재 제공의 세 개 요소가 결합되어 프로젝트가 수립되고 이행되는 단계에 상호 연결된다. 주요 기술협력 프로젝트로는 정보 · 연구역량 강화를 통한 성 주류화 및 정책개발사업, 법률 · 사법개발, 캄보디아 조세부 역량강화사업, 프놈펜-시하누크빌 지역성장에 관한 연구사업, 시엠립 전기 공급시설의 확대사업, 고속도로 개선사업, 프놈펜 수자원 공급 시스템 역량강화 사업, 국도개선에 관한 타당성 조사사업, 운송 네트워크(교량, 국도) 건축 및 개선 사업, 도시개발 사업, 모성 아동 보건 사업, 결핵관리사업, 과학 및 수학 중등교사 훈련 사업, 프놈펜지역 초등학교 건설사업, 인적자원개발을 위한 장학사업, 농업생산성증대사업, 관개시스템개선 기술서비스지원센터 사업, 환경 사업 등이 있다.

(나) 젠더 관련 개발원조

JICA는 1960년 이후 개발과정에서의 여성의 기여와 역할의 중요성에 대하여 인식하기 시작하였으며 새천년개발목표(2000) 중 하나인 성평등 증진과 여성의 권한부여 촉진 목표를 달성하기 위한 지원으로 개발원조 정책 및 사

103) 상동.

업에 성 주류화와 권한부여 사업을 통합하였다. JICA의 WID 전략과 정책의 추진을 위해 2002년 성 주류화/WID에 관한 지침(Thematic Guidelines on Gender Mainstreaming/WID)을 채택했다. 2003년 채택된 신 ODA 현장에서는 개발과정에 참여자와 수혜자로서 여성의 역할을 명시하여 성평등 관점이 개발원조의 원칙임을 공표함으로써 젠더 관련 개발 사안을 ODA 정책의 형성과 실행 과정에 반영할 것을 확인하고 있다. 2004년 성평등 증진 팀의 개설에 따라 제도상의 조정이 시작되었다. JICA는 1994년 WID 프로파일 조사를 수행하기 시작했으며 현재까지 51개 개발도상국의 여성 관련 조사를 완료하여 각국의 여성현황 기초자료를 구축하고 있다. JICA는 외부 젠더 전문가들을 정기적으로 초청, 개발사업 성 주류화에 관한 자문을 구하고 있으며, UNDP, CIDA, USAID와 같이 원조기구들과의 파트너십에 기반하여 협력 지원활동을 도모하고 있다.

JICA는 젠더 사업 형태를 다음과 같이 세 가지로 나누어 구분한다.

〈표 15〉 JICA의 젠더 사업

형태	내용
성평등 사업	정책 입안과 구조적 지원을 포함함에 따라 성평등과 여성 권한부여의 촉진
여성을 목표로 하는 사업	여성은 주요한 수혜자/참가자로서, 여성의 실제적 필요가 충족되도록 착수되어야 함
젠더 통합 사업	성평등, 여성의 권한부여를 목표로 하지 않지만, 기획과 실행단계에서 남아있는 성에 대한 선입견을 개선하기 위한 조치들을 요구함

출처: JICA Cooperation To Cambodia, 2006, JICA.

JICA의 젠더 정책지침은 직원 및 관계자들이 개발원조에서의 성평등의 중요성에 대한 이해와 사업실행의 각 단계에서 여성의 지위가 향상되도록 관리할 것을 명시하고 있다. 또한 사업주기에 따른 성 주류화 접근방안을 개발하였다. 즉, 성 분리된 데이터 수집, 젠더 분석, 여성의 참여 장려와 사업실행의 모든 부분에서의 여성의 의견 반영, '성 인지적 관점이 통합된 접근'을 하도록 여성의 실제적, 전략적인 요구들을 다루는데 초점을 두었다. 일본의 개발

원조의 성 주류화 전략은 사업주기 관리에 젠더를 지각하는 평가의 통합, 사업의 실행과정에 다양한 젠더 활동 포함, 국가 조직의 강화 등의 체계적인 조치를 통하여 성평등 증진에 직접적으로 기여하는 사업의 지속적인 개발을 추진함으로써 일본의 개발원조는 성 주류화를 개발원조의 원칙에 통합하려는 노력을 지속적으로 추진하고 있다.

〈표 16〉 캄보디아 JICA의 여성 대상 사업

사업명	내용
연구역량강화를 통한 정책개발과 성 주류화 사업 (2003.04-2008.03)	<ul style="list-style-type: none"> • 목적: 여성부의 제도적 역량을 강화함으로써 성 주류화를 위한 효과적인 메카니즘 구축. • 주요활동: 부처직원의 젠더 정보 및 통계 능력강화, 젠더 정보와 통계 젠더 연구 기획 및 분석 워크샵 개최, 성 인지 정책의 초안을 돕는 워크샵 개최, 시범 사업으로 성 인지 정책 실행 워크샵
모성, 아동 보건 사업 (1998~현재)	<ul style="list-style-type: none"> • 모성, 아동 보건을 위해 UNICEF, JICA는 항생제, 비타민 A 등을 제공함. • 공여액은 \$156,000임 (1998년 이래로 현재까지 매년 지속되는 사업임.)
전염성질환관리 사업 (1992~현재)	<ul style="list-style-type: none"> • UNICEF, WHO와 함께 BCG 백신, 홍역, HEP-B, 파상풍 백신을 제공함. • 공여액은 \$362,448임. 1992년 이래로 현재까지 지속중인 사업임.
캄보디아의 모성, 아동 보건 서비스 기능강화를 위한 개발연구	<ul style="list-style-type: none"> • 목적: 캄보디아의 모성, 아동 보건 상황을 확인하고 보건 상태, 서비스 전달체계 증진 방안 등을 개발

출처: JICA Cooperation To Cambodia, 2006, JICA.

위 표는 여성을 목표로 한 프로젝트로서 장기간에 걸쳐 지속적으로 수행하고 있는 사업으로 추진되고 있다. 그 외에 농업생산성 증대사업, 교육사업, 전기 및 수자원 관련 사업 등도 여성수혜자들에게 직, 간접적으로 긍정적인 영향을 미치는 여성사업의 예라 할 수 있다.

특히 “연구역량강화를 통한 정책개발과 성 주류화 사업(2003-2008)”(PGM)은 일본의 대 캄보디아 개발원조 중 성 인지적 사업의 성공적인 사례로 들 수 있다. PGM은 연구역량 향상을 통한 성 주류화와 정책 개발을 도

모하는 사업으로 2003년부터 시작되어 2008년까지 5년간에 걸친 장기사업이다. 동 사업은 캄보디아의 성평등을 증진하기 위해 선정된 정부부처와 여성부의 제도적 역량을 증진시킴으로서 성 주류화를 위한 효과적인 메커니즘을 개발하는 것이다. JICA가 약 2~3백만 불을 공여하면서 정책분석 태스크포스팀(Policy Analysis Task Force)에 의해 프놈펜과 캄퐁참 지방에서 시범 사업으로 진행되었다. 주요 활동은 공무원들을 위한 젠더 정보, 통계 역량구축, 젠더 연구 기획, 통계, 젠더 정보 분석 워크숍 개최, 성 인지적 정책의 초안 워크숍, 성 인지 정책 실행 시범 사업으로 구성된다. 동 사업은 여성부, 선정된 정부부처의 기획통계부서의 기능을 강화시켰다는 평가를 받고 있다. 본 사업종료 후에도 지속적인 모니터링과 자문을 위하여 현재 JICA 컨설턴트가 상주하면서 사업의 효율성을 기하고 있음을 알 수 있었다.¹⁰⁴⁾ 여성부, 정부부처 관련 기구, 지방 여성부처(Provincial Department of Women's Affairs), 여성개발센터(WID centers), 지방부처 (Provincial Departments of Line Ministries), NGO 및 연구기관을 연계하여, 중앙과 정부, 각 정부부처 등 모든 차원에서의 성 주류화 네트워크를 만드는 데도 이바지하였다.

2) 호주원조개발협력처 (AusAID)

(가) 원조 중점영역과 성평등

호주는 수원국의 빈곤을 철폐하고, 원조의 효과성을 높이기 위해서는 성평등 증진이 반드시 수반되어야 함을 2006년 해외원조프로그램에 관한 정책 백서¹⁰⁵⁾를 통해 명시한 바 있다. 호주 성평등 정책의 목표는 여성의 권한부여와 성평등을 증진함으로써 빈곤을 철폐하는 것이다. 성평등의 척도를 상호연결되는 4개 차원 즉 접근성, 의사결정, 여성인권, 성 역량 강화로 명백하게 정의하고 개발투자가 이루어지는 모든 프로그램 내에서 성평등 전략과 목표의 성과 여부를 측정한다고 명시하고 있다.¹⁰⁶⁾ 성평등은 호주의 모든 원조

104) 캄보디아 JICA 전문가 인터뷰(2008.9.16).

105) Australian Government, 2006, White Paper on the Overseas Aid Program, Australian Government.

106) AusAID, 2007, Gender Equality in Australia's Aid Program-WHY AND HOW,

프로그램의 포괄적 원칙¹⁰⁷⁾이자 크로스 커팅 이슈로서 다루어짐으로써 정부의 원조전달체계에 성 주류화에 대한 실질적인 합의를 표명하고 있다. 성평등은 원조 프로그램의 4개 중점영역(Theme)을 가로질러 크로스 커팅 이슈로서 추진되고 있다.

〈표 17〉 AusAID 원조의 중점영역과 성평등 결과

중점영역	성평등 결과
경제 성장 촉진	여성의 경제적 지위 향상 <ul style="list-style-type: none"> 수원국의 무역 및 재정정책 개발 및 재산법 등의 개혁 지원 기반시설 투자, 농촌 및 사업 환경 개선, 지속적인 성장의 저해요소가 되는 환경적 장애 개선 지원을 통하여 여성들의 경제적 환경 향상 및 개발 이익 향유
정부의 효율적 기능 촉진	취약한 국가 및 분쟁상황을 포함하여 모든 리더십 및 의사결정과정에서의 여성의 동등한 참여 증진 <ul style="list-style-type: none"> 정치적 거버넌스 및 시민사회, 공공 부문 개혁, 법에 대한 지원으로써 의사결정 과정에 여성 참여 지원 HIV, 폭력 및 차별에 대응 지원
수원국 국민에 대한 장·단기적 투자	보건이나 교육에 대한 투자가 여성과 여아에게도 동등하게 개선 <ul style="list-style-type: none"> 보건 및 교육 분야에 장·단기적 개발원조노력을 투입하여 궁극적으로 여성/여아, 남성/남아의 공평한 보건, 교육 서비스 향유 지원
지역적 안정 및 협력 증진	지역 협력에서의 성평등 증진 <ul style="list-style-type: none"> 인신매매, 성희롱, 성관광산업 문제 및 기후 변화, 전염병, 재난, 불법 어업, 물 접근성에 대한 이슈, 테러리즘 대응 지원. ASEAN 및 APEC 지원 평화구축, 여성인권 관련 이니셔티브 강화 및 성평등 촉진

출처: Gender Equality in Australia's Aid Program - WHY AND HOW, 2007, Australian Government.

위와 같은 원조프로그램의 중점영역별로 예상되는 성평등 결과는 호주원조개발협력처가 제시하는 지침으로서 활용되고, 각 국가 프로그램은 각국의 상황에 맞는 국가 전략과 조정하면서 성 불평등을 개선하기 위한 우선순위와 행동을 설정하도록 추진된다. 이렇게 선정된 국가 프로그램 내에서 호주는 성평등을 증진하고 여성의 권한부여를 위한 조치를 제공한다. 또한 수원국의

AusAID, p.8.

107) 호주원조정책의 다른 중요원칙은 파트너십과 비구속성 원조이다.

주인의식을 중시하고 수원국에 의해 제시된 우선순위에 기반하여, 성평등 증진을 위해 남성과 여성의 참여와 수혜가 공평하게 이루어지도록 한다. 또한 원조효과성을 높이기 위해 책무성 메커니즘을 강화하고, 성평등 결과를 향상시키기 위해 정보를 수집하고 분석하는 노력을 기울이고 있다. 성평등 조치 실행, 모니터링 역량 강화는 지속적인 노력을 요하는 중요한 과정이다.

(나) 호주 개발원조의 젠더와 개발(Gender and Development, GAD) 지침

호주의 개발정책 목표는 개발의 참여자, 수혜자로서 남성과 여성에게 동등한 기회를 촉진함을 목적으로 한다. 이에 기반하여 호주의 젠더와 개발정책(GAD policy)의 목적은 ① 교육과 보건의료 부문에 여성의 접근기회 촉진 ② 여성의 경제적 자원에 접근기회 증진 ③ 모든 차원의 의사결정에 여성의 참여 및 리더십 촉진 ④ 여성에 대한 차별 개선 노력 지원 ⑤ 호주의 원조 활동에 젠더 관점을 통합하는 것을 명시함으로써 모든 개발원조 프로그램, 프로젝트의 기획, 준비, 이행 단계에서 성 인지적 관점을 통합하도록 하고 있다. 이에 대한 구체적 지침서로 활용되는 GAD 지침서¹⁰⁸⁾는 캐나다, 핀란드, 네덜란드, 유럽연합(EC), 국제여성연구훈련원(INSTRAW)과의 공동협의를 거쳐 구성된 구체적인 질문항목으로 구성된 체크리스트를 포함하여 성 분석의 기본 틀로 활용되며 성 분석의 초점은 여성이라기보다는 젠더와 젠더관계에 초점을 맞춘다. GAD 정책지침서는 개발정책, 프로그램, 프로젝트의 개발과 실행단계에 성 인지적 관점 통합을 가능하도록 하기 위해 전제되어야 할 사항들을 아래와 같이 제시하고 있다.

- 모든 프로젝트 준비 단계에서 남성과 여성의 참여를 저해하는 주 요인 확인
- 위의 저해 요인 극복 프로젝트 전략 확인 및 양적·질적 목표를 정해 진전상황의 모니터링 및 프로젝트 자원 투입
- 남성, 여성 대상의 프로젝트 효과 및 여성을 포함하는 목표 상황의 모니터링을 위해 성 인지적 관리지표들과 진전사항 검토, 프로젝트의 모든 단계에 걸쳐 성 분리 자료 구축

108) AusAID 웹사이트(<http://www.ausaid.gov.au>).

- 수원국 정부의 제도적 역량 강화 및 평가를 위한 조치

특히 개발원조의 성평등 결과를 달성하는데 중요한 사항들로서 성 분석과 수원국의 옌녀십 강화, 책무성 장치, 목표달성 결과 도출 및 결과의 측정을 강조하고 있다.¹⁰⁹⁾

첫째, 원조 프로그램에 성평등 통합은 지역과 국가별로 상이하므로 지역별로 상이한 성 분석 방안에 주의를 기울인다. 장기적 차원의 지속가능한 변화를 가져올 수 있도록 개발프로그램을 세심하게 기획해야 한다. 성 분석이 보다 명확하고 타당성이 높은 경우 성평등과 보다 광범위한 개발의 결과가 가능할 수 있다. AusAID의 개발효과성에 관한 보고서는 “성 분석을 고려하여 적절히 대응한 경우 효과가 개선되지 않는 곳은 없다.”고 평가한다. 기획 단계에서의 성평등 통합과 이행에서의 성평등 결과 정도 사이에는 일정한 상관성이 있는 것으로 나타났다. 이는 성평등 이슈를 고려하는 프로젝트는 이들을 무시하는 프로젝트보다 성공적으로 사업의 목표를 달성하는 경향이 있다고 한 세계은행의 보고서¹¹⁰⁾ 결과를 지지하는 사항이다. 둘째, 수원국의 옌녀십 강화와 수원국 주도의 우선순위를 지원해야 한다. 성평등의 옌녀십을 고려 시 사회 문화적 이슈가 중요하다. 문화는 개인적, 제도적 행동을 형성하므로 보다 효율적인 개입을 위한 진입지점을 파악하여 변화를 위한 체제를 구축하는 것이 중요하다. 수원국의 옌녀십을 지원하기 위하여 성평등에 대한 공약과 결과에 책임을 갖도록 하기 위하여 직원을 위한 역량개발과 훈련프로그램을 운영하고 있다. 성평등 관련 수원국의 우선순위와 관련하여 공여국간 조화와 조정은 영역별 프로그램에 특히 더욱 중요하다. 고위급 협의회를 통한 정책대화가 성평등 목표를 우선 순위화 하는데 매우 중요하다.

셋째, 효과적인 성과책무성 구조는 국가 및 지역 전략, 이니셔티브에 성평등 목표와 활동을 포함하는 것이다. 성평등 및 여성 권한부여 활동을 위한 재정, 인적자원 마련, 정책실행을 위한 명확한 운영지침, 특정 정책 실행을

109) AusAID, 2008, Gender Equality - Annual Thematic Performance Report 2006-2007, AusAID, pp.26-29.

110) World Bank, 2002, Integrating Gender into the World Bank's Work: A Strategy For Action, World Bank: Washington D.C, p.11.

위한 책임감과 성과 책임성에 대하여 핵심직원들의 직무내용 설명서, 책무성 강화와 운용측정, 정책실행과 성평등 결과 달성에 대한 정기적 모니터링, 평가, 보고체계 마련, 장기적 기술지원 및 전체 호주정부의 개발노력의 정책 일관성을 유지하도록 강조하고 있다.

넷째, 목표달성 결과의 도출 및 측정이 중요하다. 성평등 달성의 과정은 느리고 복잡한 과정임을 주지할 때 성평등 결과의 측정 또한 지속적인 작업이 될 것이다. 양적인 결과를 얻기가 힘들 것이므로 태도의 변화를 측정하기 위한 양적인 도구들의 개발이 요구된다. 성평등 결과의 모니터링은 성평등 증진 전략의 효과를 높이고 빈곤감소 및 지속가능한 개발의 필수요건이 되므로 매우 중요하다.

위와 같이 호주의 개발원조 성평등 달성을 위한 주요사항들을 염두에 두고 각 지역사무소는 전문가 인터뷰에서도 호주의 성평등 원조지침원칙을 따르고 있음을 확인할 수 있었다. 정부차원에서는 수원국과 프로그램 합의를 맺어서 각 부문별 사업에 성 주류화 행동계획을 포함하여 부문별 정부부처를 참여시키도록 한다. 그러나 젠더에 초점을 두는 것이 아니라 프로젝트 전반에 걸친 사항중 하나로서 포함된다.¹¹¹⁾ 예를 들면 지뢰제거 사업을 이행한 경우 사업보고서에 성 주류화 섹션을 별도로 작성함으로써 프로그램 결과가 완료된다. 호주 개발원조의 캄보디아 성 주류화 역량 강화를 위한 프로그램의 일례로 젠더 전문가자원봉사자 프로그램이 있다. AusAID는 여성부의 역량 개발을 위한 지원요청에 따라서 여성부 내의 프로그램 이행을 위한 직원 역량 개발부문에 컨설턴트 업무를 지원하고 있다. 이 젠더 전문가는 소정의 유급 자원봉사자로서 여성부에 상주하면서 정책 입안 및 이행 절차를 통한 제도적 역량을 개발하도록 지원하면서 또한 다른 부처의 직원 훈련을 위한 개인적 역량을 개발하도록 지원한다. 호주의 자원봉사자 전문가 프로그램은 한정된 기간만 재정지원을 하므로 보다 지속적인 역량 개발을 위한 지원방안을 고려중에 있다. 여성부는 이러한 역량 개발 프로그램이 지속되기를 희망하고 있다고 한다.¹¹²⁾ 직원 역량 개발 컨설팅은 상당히 집중적 영역으로서

111) AusAID 캄보디아 사무소 인터뷰(2008.9.18).

112) 상동.

실제로 활용할 수 있는 성과를 가시화하게 하는 것이 중요하며 한국의 앞선 성 주류화 정책 경험과 노하우를 적용하여 지원할 수 있는 부문으로 참고가 된다.

3) 영국 국제개발부(DFID)

영국의 국제개발부(DFID)는 2006년 개발원조의 성 주류화를 명시한 행동 계획을 채택하여 성평등과 여성의 인권을 지원하는데 우선순위를 두었다.¹¹³⁾ 영국은 정부부처, 선진 공여국, 유엔, 개발도상국, 민간부문과 시민사회와의 파트너관계 구축을 통해서 효과적인 원조배분, 원조의 효과성을 높이는데 중점을 두고 있다. 캄보디아의 개발원조 목표는 첫째, 개발자원의 효과를 증대시키는 것으로서 ① 정부의 재정관리 및 책무성 증진 노력 지원 ② 대 시민 정부의 책무 강화 ③ 공여지원 모범사례를 적용시키는 것을 포함한다. 둘째, 빈민 및 사회적 소외자를 위한 책임 있는 효율적 지방 정부 구축 지원, 셋째, 빈민의 생계를 강화하기 위한 정부 및 시민사회 지원, 넷째, 보건서비스 및 정보에의 접근기회 증진으로 요약된다.¹¹⁴⁾

영국 개발원조사업의 성 주류화는 개별국가에 의해 이루어진 계획에 기초하여 PRSP와 국가지원계획(CAPs)에 초점을 두고 이루어지고 있다. 국가별 프로그램은 성 주류화를 위해서 다양한 접근을 채택했다. 접근방식은 크게 5개의 영역으로 나눌 수 있다. 젠더 리뷰, 젠더전략의 개발, 젠더감사, 사회적으로 소외된 층으로서 젠더에 포커스를 두는 것, PRSP 에서의 젠더라는 관점이다.¹¹⁵⁾

영국의 개발원조 사업은 성 주류화를 위해서 기관내부의 협력은 물론 국제기구와의 협력 및 네트워크를 통해 경험 및 방법을 공유하고 있다. 영국 DFID는 개발원조 정책의 성 주류화 및 성평등 목표 실현의 일환으로 사회발

113) DFID, 2006, Gender Equality Action Plan 2006-2009, Making Faster Progress to Gender Equality, DFID, p.3.

114) DFID, 2005, Country Assistance Plan, DFID.

115) Watkins, Francis, 2004, Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment, DFID's experience of Gender Mainstreaming: 1995 to 2004, DFID, p.15.

전자문관(Social Development Advisors) 및 컨설턴트를 두고 있으며, 국가별 사업이나 프로그램을 지원하는 메커니즘을 통해 개발원조의 성 주류화를 추구하고 있다. 사회발전전자문관은 성평등, 성 주류화에 대한 이슈만을 다루는 것이 아니라 다른 사회적 이슈를 크로스 체크하는 역할을 하고 있기 때문에 전적으로 성평등 증진을 위한 역할만을 하고 있다고 볼 수 없다.

성평등의무(Gender Equality Duty)에 따라서 젠더의무체계(gender duty scheme)를 2007년에 개발하였고 그 일환으로 성평등 행동계획(Gender Equality Action Plan, GEAP)을 세워 매년 그 진척사항을 보고하고 직원들이 이를 반영하도록 하고 있다.¹¹⁶⁾

(가) 성평등 행동계획(Gender Equality Action Plan, GEAP)

현재 DFID는 성평등과 여성의 권한부여 달성을 목적으로 2007-2009년간의 3개년 GEAP를 추진하고 있다. GEAP는 성평등과 여성의 권한부여를 위한 대(對) 개발도상국 원조방법을 제시하고 파트너와의 자금 운용, 목표 달성을 위한 지속적인 변화에 필요한 직원 관리 등의 행동지침을 포함하고 있다. 이전의 성평등 지침과 전략의 이행단계에서의 제한사항을 극복하기 위한 방안으로 GEAP를 통해 모든 차원의 사업과 체계를 변화시켜, 성평등과 여성의 권한부여 달성을 보다 효과적으로 이루도록 노력하고 있다.

DFID는 각 부문에 성평등 책임자(Champion)를 두어 직원들이 필요로 하는 사항을 검토하고, 각 부문에서 합의된 행동들의 이행여부를 확실히 점검하고 있다. 모든 부문의 성평등 책임자는 진행상황을 검토하고 앞으로 진행되는 조사를 협의하기 위해 6개월마다 모임을 가진다. 또한 젠더의무체계(Gender Duty Scheme)를 매년 검토하고 GEAP의 이행 보고서를 일반인들에게도 개방하고 있다. 2009년에는 지침의 철저한 평가를 실시하고 젠더의무체계를 개정할 것이다.¹¹⁷⁾

116) 상동.

117) 상동.

(나) GEAP의 구조(Framework)

GEAP는 결과, 자원의 활용, 파트너십 구축, 미래계획 수립의 4개 중점 분야로 구성된다.

결과: DFID 및 정책결정자들이 이용할 수 있는 정보와 입증자료를 통해 성평등에 관한 지침을 측정할 수 있는 정확하고 포괄적인 체계를 수립한다. 또한 성평등에 대한 책임을 촉진하고 성과에 대한 평가에 대응할 수 있어야 한다.

자원의 활용: 강하고 일관된 리더십을 유지하는 것은 성평등에 관한 직원의 연구에 동기를 부여하고 일관된 정책은 성평등에 관한 분명한 비전을 제시한다.

파트너십 구축: 각국 정부 및 다자기구와의 파트너십을 구축하여 보다 넓은 시각의 국제적 합의를 촉진할 수 있는 행동을 수립한다. 성평등에 관한 목소리 및 책임을 높이기 위해서는 시민사회의 지원이 필요함을 인식한다.

미래계획 수립: 성평등에 대한 DFID 직원들의 경쟁력과 전문가의 기술을 증진시킴으로써 내부 인력자원의 질을 높인다. 성평등 및 여성의 권한부여에 있어 보다 강한 국가적 및 국제적 역량을 구축한다.

위의 네 개 중점분야에 따라 DFID의 캄보디아 GEAP 2008-2009 실행문서는 각 항목별로 구체적인 활동과 성과지표를 작성하여 모든 개발원조의 실행 과정에 활용하고 있다.

첫째, ‘결과’에 관하여는 성평등과 여성권한부여의 효과에 관한 입증자료를 개발하고 이러한 자료를 사용함으로써 개발목표의 달성 및 인권보장을 이뤄낸다.

〈표 18〉 DFID 캄보디아 GEAP 2008-2009 : 결과 분야

성과	활동	측정 지표
A1. 입증자료 개발		
젠더 성과에 관한 진행상황을 2009년 3월까지 계속적으로 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> • 캄보디아 젠더 평가(CGA) 2008 발간을 위해 캄보디아 여성부 지원 • 국가전략 개발계획(NSPD)에 대한 젠더 지표를 모니터링 구조로 통합하기 위해 캄보디아 정부 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 발행 및 보급된 CGA 리포트 • 성 인지적 지표를 포함하는 NSDP 모니터링 구성
	<ul style="list-style-type: none"> • 세계은행 신탁기금의 지원으로 국가통계청의 젠더 분석 역량 강화 • 젠더관련 정책연구 수행을 위한 NGO 능력개발 지원 	
프로그램 모니터링 시스템이 성평등을 보다 잘 기록하고 측정하는지 검토	<ul style="list-style-type: none"> • 보건: 보건부의 건강 정보 시스템 설계를 위한 ToR에 성별 분리 정보를 수집, 보고 능력 포함 • D+D: 성평등 대리(Proxy) 지표의 정부 모니터링 구조로 통합 보장. • NRML: M&E 시스템이 성평등 및 여성의 권한부여 프로그램의 효과를 모니터링하도록 보장. • 농촌지역의 위생: M&E 시스템이 젠더관련 공중위생의 개선된 성과를 모니터. • CAP: 연례 및 중간 검토에서 성 인지적 조치에 대한 분석 포함. • 모든 프로그램의 평가, 연례 검토, OPRs, PCRs 및 CPE를 위한 ToRs에 젠더 관심사안을 통합. 	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 프로그램에 이용가능한 성별 분리 정보
A2. 여성에게 보다 나은 개발 성과 전달		
전문보건요원에 의한 출산율을 2006년 12월의 39%에서 2008년 12월 50%, 2009년 12월 60%까지 증가시킴 (2010년까지 인구 10만 명당 472명에서 243명으로 MMR를 감소시킴)	<ul style="list-style-type: none"> • 보건부문지원프로그램II (HSSP)는 조산원 훈련을 포함해 재생산보건서비스에 중점 • 낙태, 피임과 같은 젠더 이슈에 대한 이해 증진 	보건정보시스템(HIS)

성과	활동	측정 지표
성 주류화 행동계획(GMAPs)에 기반한 여성 참여율 증가	다자 공여기관 지원의 생계 시설은 정부부처의 성 주류화 행동계획(GMAPs)의 구조에 기반하여 이행을 지원함	프로젝트 진행보고서는 정책 결정에 있어 수혜자로서 여성의 참여가 증가하고 있음을 보여줌 • 2012년까지 어업청 내 여성 35명이 고위교육과정에 등록
		• FIA내 관리 및 리더십 훈련과 정참가자의 40%를 여직원으로 구성 • 2011년까지 대상 지역사회 여성가장 빈곤가구의 50%가 식품 안전이 개선되고/거나 수입이 증가

출처: Gender Equality Action Plan 2008-2009, DFID Cambodia.

둘째, ‘자원의 활용’ 분야는 성평등 및 여성의 권한부여를 지원하는 인적, 재정적 및 정책적 자원을 효과적으로 사용함으로써 변화를 가져오게 할 것이다. 리더십, 비전 및 적절한 인센티브 구조에 초점을 맞추어 정책 목표와 지침 사이의 긴밀한 연결고리를 개발함으로써 보다 일관되고 성공적이며 적용 가능한 실행에 옮길 수 있도록 한다. 캄보디아 GEAP 2008-2009 실행문서는 아래와 같이 구체적으로 명시하고 있다.

〈표 19〉 DFID 캄보디아 GEAP 2008-2009 : 자원 분야

성과	활동	측정 지표
성평등 및 여성의 권익신장이 2008-2009년 새로운 프로그램 개발로 통합	D+D: 지방 분권화 프로그램의 기획단계에 젠더인풋 제공, 지역단위 개발 노력에 여성의 우선 관심사를 제기하도록 함	프로그램 문서 및 모니터링 구조는 지역단위 개발에 여성의 참여증진 및 성 인지적 조치를 위한 자원 배분을 모니터링하는 메커니즘을 포함
2009년 중반까지 프로그램 예산 책정 및 성 인지적 조치를 위한 자원 배분을 위한 기초를 제공하기 위해 공공 재정 관리 개혁을 착수	PFM-RP 및 PRBS에 성 인지 조치들을 재정적 관리 지침으로 통합되도록 정부와의 대화 기회 제공을 지원	PFM-RP 계획 및 과정 보고서에 성 인지적 조치 포함

출처: Gender Equality Action Plan 2008-2009, DFID Cambodia.

셋째, ‘파트너십’은 성평등 및 여성의 권한부여에 관한 활동에서 최대한의 효과를 달성할 수 있도록 하는데 중요한 요소로서 DFID는 국가 및 국제적 차원의 폭넓은 파트너십을 구축하여 지속적인 변화를 가져올 수 있도록 협력 활동을 수행한다. 캄보디아 GEAP 2008-2009 실행문서의 파트너십 분야에 관해 아래와 같이 명시하고 있다.

〈표 20〉 DFID 캄보디아 GEAP 2008-2009: 파트너십 분야

성과	활동	측정 지표
성평등 및 여성 권한부여 목적이 빈곤 감소전략, 국가 정책 구조 및 실행 모니터링 지침으로 통합 증대	<ul style="list-style-type: none"> • 기획부(Ministry of Planning, MoP)에 대한 지원은 국가개발계획 수립 및 모니터링에 젠더의 통합을 지원하기 위해 MoP의 역량 강화 대책을 포함 • 여성부는 모든 TWGs를 통해 모든 정부 부처의 조정 역할을 담당하고 젠더를 촉진하기 위해 CDC로부터 충분한 지원을 받음 	젠더에 대한 관심은 NSDP 연례 진행 보고서 및 NSDPII의 입안 시 반영 배가
성평등 및 여성의 권한부여를 위한 목소리와 책임 촉진에 시민 사회의 참여 증대	PRGO와 젠더 간의 연결에 관한 CS와의 협의	협의 보고서

출처: Gender Equality Action Plan 2008-2009, DFID Cambodia.

네 번째, ‘미래계획’ 분야는 GEAP의 목적을 성취하기 위해 대내·외적인 역량을 개발하는 데 중점을 둔다. 이를 위해 성평등과 여성의 권한부여에 가장 큰 효과를 거둘 수 있도록 지속적인 공약과 역량 구축을 목표로 한다. 캄보디아 GEAP 2008-2009 실행문서는 다음 표와 같이 명시하고 있다.

〈표 21〉 DFID 캄보디아 GEAP 2008-2009: 미래계획

성과	활동
프로그램 계획 및 모니터링 구조에의 젠더 통합을 위해 프로그램 팀에게 효과적인 지원을 제공하는 사회개발 자문관(SDA)	<ul style="list-style-type: none"> • 2009년 1월 말까지 풀타임 SDA 배치 • 캄보디아 젠더 평가결과의 권고안에 대한 DFID 프로그램의 기여 검토 • DFID 자문관 및 직원을 위한 젠더이슈 훈련 • 부문 별 프로그램 파트너를 위한 훈련(예: 건강, D+D)

출처: Gender Equality Action Plan 2008-2009, DFID Cambodia.

4) 아시아 개발은행(ADB)

아시아개발은행(ADB)은 1985년에 수립된 개발원조의 WID 정책에 이어 1998년 GAD 정책을 시행함으로써 성 주류화를 성 균등 촉진의 주요 전략으로 채택하였다. ADB의 모든 활동 측면에 젠더를 고려하도록 요구하고 있다. 이러한 활동의 이행을 위해 국가전략계획(CSP), 프로젝트 준비, 이행, 모니터링과 평가과정에 젠더를 주류화 함으로서 GAD 정책을 추진하고 있다.

CSP는 ① 국가젠더평가(CGA)의 준비 혹은 업데이트를 투입요소로 하며 ② 젠더전략의 개발과 포함을 구성요소로 하여, ADB의 GAD 목적의 촉진과 이행방안과 개발원조에서의 젠더 불균형 분석에 대한 논의를 명시하고 있다.

CSP의 주요내용으로 ① 사회경제 지표의 성별분리 통계 수집, ② 수원국의 GAD 정책과 우선순위를 규명하여 ADB의 국가전략에 연계시킴, ③ 수원국의 해당협력기관 및 NGO의 GAD 정책 및 전략을 검토 하는 것이다. 이러한 기초자료들은 해당국의 성평등과 여성의 권한부여 촉진을 위해 상호간의 정책대화의 기초로 활용된다.

캄보디아의 여성부가 의장직을 맡는 TWG-G는 성 주류화 활동의 주요기구로서 모든 정부부처, 공여국 및 NGO와의 협력활동을 수행한다. 2008년 4월 발간된 “A Fair Share of Women” 은 주요젠더 이슈를 포괄하고 있다. 국가전략개발계획 2006-2010은 모든 부문에 걸쳐서 젠더의 주류화의 필요성을 인식하고 있으며 여성의 권리와 참여를 촉진한다.

프로젝트와 국가전략문서를 포함하는 ADB의 모든 활동에 성 분석 수행을 필수요건으로 하고 있다. 모든 정부부처와 젠더 이슈 관련 논의를 수행하고 있다.

성 분석을 통해 개발되는 젠더행동계획(GAP)은 젠더 관심사와 관련된 전략, 메카니즘, 프로젝트 요소들을 포함하고 프로젝트의 기획, 이행 및 모니터링 과정에서 여성이 어떻게 참여해야 하는지를 담고 있다. 이들 기획 과정 및 고려사항에 대한 예산조정도 포함되어야 한다.

젠더행동계획은 ADB의 모든 프로젝트를 통해 이행되어야 한다. 젠더 전문가들은 프로젝트 계획서 및 보고서 검토를 통해 젠더행동계획의 이행을 모니터링한다. 또한 ADB는 성 주류화 경험과 과제를 공유하기 위해 연례 젠더

전문가 워크숍을 개최한다.

라. 한국의 개발원조 현황

한국의 대(對) 캄보디아 개발원조에서 성 인지적 관점이 포함되어 있는지 살펴보기 위해 주로 대외무상원조 분야를 중심으로 그 현황을 파악하고자 한다. 대부분의 사업 분야는 경제개발에 치중되어 있다. 이는 우리의 경제개발 경험을 전수하기에 유리하며 캄보디아 제 1의 과제가 빈곤 감소에 기반하고 있기 때문이다.

한국의 대외무상원조 현황 및 향후 계획을 먼저 살펴 본 후, 성 인지적 관점에서 평가하고자 한다. 그리고 개발원조에서 성 인지적 전략의 가능성을 파악하고자 한다.

1) 대외무상원조 현황

대(對) 캄보디아 지원 및 무상개발원조는 1991년부터 시작되어 소규모 물자지원을 위주로 실시하여 왔으나, 1997년 양국 수교를 계기로 본격적으로 무상개발원조를 실시하여 17년간('91-'07) 총 미화 3,372만 불, 연평균 미화 198만 불의 지원실적을 기록하였으며 2007년 현재 원조규모로 보면 협력대상국 중 3위에 올라와 있다.

〈표 22〉 한국의 캄보디아 무상원조 실적

(단위: 만 불)

연도	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
금액	29	-	3.0	8.2	3.1	24.7	183.4	30.1	29.7	65.3	105.6	176.5	234.1	334.1	581.3	632.8	964.4
순위	100 /120		103 /133	135 /143	130 /139	39 /140	5 /139	28 /126	21 /128	13 /133	9 /138	7 /141	7 /130	9 /137	5 /138	6 /117	3 /130

자료: 캄보디아 국별 지원전략 2009~2011, 2008, 한국국제협력단 캄보디아사무소, 36~37쪽.

1991년부터 2007년까지의 사업 형태별 실적을 보면 다음과 같다. 물자지원 247.2만 불, 긴급원조 99.8만 불, 연수생 초청 454.7만 불, 전문가파견 43.6만

불, 의료단 75.7만 불, 태권도 교육 68.8만 불, 봉사단 621.7만 불, 프로그램(프로젝트, 개발조사) 1,647.9만 불, NGO지원 112.3만 불의 지원이 이루어졌다.

무상개발원조의 분야별 현황을 보면 주로 산업에너지 및 농촌개발 분야에 집중되어 있다. 전체 지원 규모 중에서 비교해보면, 산업에너지 27.2%, 농촌개발 22.7%, 보건의료 18.2%에 집중되고 그 외 행정제도 12.4%, 환경 및 기타 7.4%, 정보통신 5.7%, 교육 5.6%, 재난구호 0.8%의 비중으로 지원되었다.

2008년 현재 총 1,263만 불 규모의 사업이 진행 중에 있다. 프로그램 형 사업은 계속사업 8건, 신규사업 1건으로 수원국 중 최다 건수를 기록하고 있으며 인력협력사업과 NGO 지원 사업도 함께 이루어지고 있다.¹¹⁸⁾

1991년-2006년간 시행된 주요 프로젝트는 타목저수지 복구지원, 상품서비스 무역 능력 배양, 국립소아병원 현대화 사업, 시엠립 우회도로 건설사업이다. 개발조사 사업은 아세안 6개국 일본뇌염을 포함한 전염병 예방 및 퇴치 지원, 캄포트-트라이랑로포 도로개수 타당성조사 및 실시설계사업, 크랑폰리강 유역 다목적 수자원개발 타당성조사, 측량기준점설치 기초조사, 측량기준점 설치 2차 사업 등 주로 산업 및 에너지 인프라 구축 분야가 다수를 차지하였다.¹¹⁹⁾

2) 무상원조 추진방향

캄보디아 무상원조의 최상위 목표는 캄보디아의 빈곤감축 및 지속적인 경제개발 지원으로 하고 있다. 무상개발원조의 기본방향은 한국의 빈곤퇴치 경험 및 경제성장의 노하우(know-how) 전수에 중점을 두고 경제개발 지원을 목표로 하여 농촌개발, 보건의료, 교육, 산업에너지 분야의 4개 중점분야를 지원한다.

(가) 농촌개발

캄보디아는 총 취업인구의 70%가 농업분야에 종사하고 인구의 84%가 농

118) 한국국제협력단, 2008, 캄보디아 지역정책, 한국국제협력단, p.31.

119) 상동, pp.3-5.

촌에 거주하는 전형적인 농업 국가이다. 하지만 지난 30여년 간의 내전으로 토지소유권 분쟁, 관개시설 미 복구, 농업기반시설 및 품종에 대한 연구와 투자가 이루어지지 않아서 생산성 및 품질저하를 겪고 있다. 이에 캄보디아 정부는 국제기구 및 각국의 원조기관으로부터 농업부문에 대한 집중적인 지원을 요청하고 있는 실정이다.

우리나라는 농촌개발분야의 중점추진과제로서 관개시설 복구, 농지 및 수로정비, 농업기술개발, 농산물 유통체계 개선을 통한 농업생산성 향상 촉진, 새마을 운동을 통한 빈곤 농촌지역 지역개발 증진 등이 시행 가능할 것으로 본다.

〈표 23〉 농촌개발 분야 추진 전략

1단계 빈곤경감을 위한 소득증대	우리나라의 새마을 운동사업 전수, 농촌 자립정신 배양, 새마을운동분야 팀제 봉사단원 지속 파견, 해당 지역별 소규모 농업 프로젝트 시행
2단계 농업기술 전수, 농업 인프라 구축 을 통한 농업생산성 증대	캄보디아 농촌개발계획, 수자원 개발계획, 관개·배수 계획, 개발조사사업
3단계 농산물 가공, 수출을 통한 경제성 장 및 농업국가로 성장	농산물 가공, 농산물 유통분야 종합지원

자료: 캄보디아 국별 지원전략 2009~2011, 2008, 한국국제협력단 캄보디아사무소, 36~37쪽.

(나) 보건의료

캄보디아는 영아사망률 9%, 유아사망률 12%, 산모사망도 매년 1,500명, 국민의 약 2/3가 결핵 박테리아 보균자로 매년 약 1만명이 결핵으로 사망하는 등 보건의료체제가 매우 열악한 상태이다. 따라서 아동 및 빈민층에 대한 기초보건에 대한 질적향상, 체계적인 보건의료 시스템 구축, 아동질병치료 및 모자보건을 중심으로 하는 공중보건사업 중점지원 등을 중점적으로 추진할 예정이다.

〈표 24〉 보건의료 분야 추진전략

1단계 아동질병치료 및 예방을 위한 시스템 구축	국립소아병원 현대화 사업, 국립소아병원 의료시스템 구축 및 운영을 위한 의료진 파견
2단계 빈민층 의료지원을 위해 의료 시스템의 지방 확대	지방병원 개보수 및 신축(모자보건 중심), 팀제 의료단원 파견(모자보건팀, 의료지원팀) NGO사업으로 국내 민간원조단체의 인도적 의료 사업 지원
3단계 선진 보건시스템 도입을 위한 보건부 능력구축사업	보건부 직원의 역량 강화 및 능력배양을 위한 기술지원

자료: 캄보디아 국별 지원전략 2009~2011, 2008, 한국국제협력단 캄보디아사무소, 36~37쪽.

(다) 교육

캄보디아는 교육인프라가 매우 열악하며 2000년 들어 교육재건이 시도되고 있다. 따라서 캄보디아 새천년개발목표(CMDG) 중 하나인 보편적 기초교육 달성분야를 집중지원 할 계획이다. 보편적 기초교육 달성을 위한 세부목표는 모든 아동들을 대상으로 2010년까지 초등교육, 2015년까지 기초교육(9년간) 실시, 기초교육에서의 성비 불일치 해소, 상급 중등교육 및 그 이상의 교육과정에서의 성비 불일치 해소 등이다.

〈표 25〉 교육 분야 추진전략

1단계 교육환경 개선 및 교육인프라 구축	교육시설 개선 및 교육기자재 지원 등, 교육제도분야 인프라구축(각종 자격인증 제도 등)
2단계 교육능력 향상분야 지원	교육분야 종사자 대상 직무능력 국별연수 실시

자료: 캄보디아 국별 지원전략 2009~2011, 2008, 한국국제협력단 캄보디아사무소, 39~40쪽.

(라) 산업에너지

캄보디아는 오랜 내전으로 인해 산업인프라 여건이 매우 열악하다. 열악한 도로, 철도, 전력, 연료, 에너지 시설 등으로 인해 외국으로부터의 물자수입

및 외국인 투자를 저해하고 있다. 따라서 국가교통시스템의 개선 (특히 도로 중심), 전력생산·송배전 체제 개선, 통신·정보통신 시스템 개선 등 사회 인프라 기반시설 확충이 절실히 요구된다.

〈표 26〉 산업에너지 분야 추진전략

1단계 분야별 인프라종합개발계획 수립 및 부문별 타당성 조사	광범위한 개발조사 및 전문가 파견을 통한 캄보디아 주요 인프라 개발계획 수립 지원
2단계 우리기업의 인프라 개발 직접 참여	사업의 중요도 및 시급성에 따라 소규모 사업의 경우, KOICA 무상 협력사업으로 추진하고, 대규모 사업은 EDCF, WB, ADB 차관과 연계 추진 노력

자료: 캄보디아 국별 지원전략 2009~2011, 2008, 한국국제협력단 캄보디아사무소, 40~41쪽.

KOICA의 캄보디아 지원전략은 보다 장기적이고 통합적인 시도가 필요한 시점으로 보인다. 성평등에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 있으나, 내용적 측면에서 정책 대화의 효율성을 제고하는 노력을 기울일 때, 다양하고 시의적절한 주제들을 논의하면서 성평등 의제에 대한 관심을 가져야 할 것이다. 우리나라와 수원국 정부 간의 양자적 정책 대화와 더불어, 여러 개발협력 파트너가 함께 모여 논의하는 정책 대화에도 적극적으로 참여해야 한다. 특히, OECD/DAC와 같이 개발협력의 성 주류화의 기준과 지침을 제시하는 다자 기구와의 정책 대화를 확대 및 정례화하여 개발협력의 성 주류화를 위한 국제사회의 노력과 공조가 필요하다. 그리고 사업수행 파트너와의 정책 대화도 끊임없이 진행하면서 성 인지적 정책과 집행 간의 연계성도 모색해야 한다.

3) 평가와 과제

대(對) 캄보디아 무상개발원조는 주로 소규모 물자지원 사업으로 시작하여 1997년 수교 이후 무상협력사업이 증가되어 2001년 이후에는 한국의 무상원조 수원 상위 10국내에 오르게 되었고 양국간 협력관계가 강화되어 보다 체계적인 개발원조 수행체계가 마련되었다. 사업의 상당부분은 경제 및 사회인프라 발전에 치중되어 있는데 이는 우리의 빈곤탈출 노하우를 전수하고 기술

협력의 강화를 통해 캄보디아의 빈곤감축에 일조하고자 하는 취지였기 때문이다.

규모로 본다면 우리나라의 캄보디아에 대한 원조는 선진 공여국에 비해서 작으나 2001년 이후 캄보디아 지원 상위국가에 위치하게 되었고 그 위상은 상당히 높은 편으로 평가된다. 특히 제 1호 프로젝트사업으로 추진된 타목저수지 복구 지원사업은 캄보디아의 숙원사업인 관개시설 확충을 통한 농업발전 및 농업 생산성 향상에 크게 기여한 것으로 높은 평가를 받고 있다.¹²⁰⁾ 그러나 그동안의 무상원조 사업은 단년도 사업계획 수립 및 원조수단별로 개별적 접근이 이루어졌었는데 이제는 중장기적이고 보다 종합적·체계적인 전략의 수립이 절실히 필요하다.

앞서 살펴보았듯이 선진 공여국의 대(對) 캄보디아 주요 지원 분야는, 민주주의의 확산 및 인권보호를 위한 사법개혁, 각종 제도개혁 및 공공행정개혁에 중점을 두고 중앙정부 부패근절, 지방분권화 및 지방 정부육성에 노력하고 있다. 또한 빈곤감축을 위한 MDG 달성을 목표로 도시 및 지방 빈민층 지원, 성평등 지원, 기초교육 지원 및 HIV/AIDS 관련 의료 및 보건 분야에 적극지원하고 있다. 또한 대부분의 선진 공여기관은 개발원조의 성평등 목표와 정책에 기반하여 캄보디아 정부의 성 주류화 정책 추진 노력을 지원하고 있다.

반면에 우리나라의 대 캄보디아 원조 프로젝트, 개발조사 등에서는 여성을 목표로 하는 무상개발원조를 찾아보기 어려웠고 연수생 초청 사업 가운데 ‘여성정책 개발’, ‘인구와 생식보건’의 주제에 해당될 뿐이다. 앞서 살펴본 바와 같이 선진 공여국은 각기 다른 접근법으로 공여국 정부와 수원국 정부 간의 성 주류화 정책 노력 지원 등을 통해 성평등 달성 목표를 이행하고 있는 것을 볼 때 우리나라의 개발원조 사업추진 절차와 집행에 있어서 성평등과 개발원조의 효과성 증진을 위한 시도가 보다 적극적으로 이루어져야 할 것이다.

조사 결과, 사업 집행 과정에서 성 인지적 관점을 반영하기 위해 현지 사무소도 많은 노력을 기울이고 있음을 확인할 수 있었다.¹²¹⁾ 특히 사업 현장에서 여성 주민의 참여가 독려되는 것이 특기할 점이다. 향후 성 인지적 관점

120) 상동, p.32.

121) 한국국제협력단 캄보디아사무소 현지 인터뷰(2008.9.15).

의 통합이 제도적으로 확립될 수 있도록 하는 것이 과제로 남는다.

4) 개발원조와의 연계전략의 가능성

(가) 캄보디아 개발과제의 여성사업

캄보디아 국가 차원에서의 개발과제에 직·간접적으로 협력을 펼침으로서 개발원조의 성 주류화 관점과 캄보디아 국가정책을 전략적으로 연결시킬 고리를 찾을 수 있다.

캄보디아의 국가 주요개발과제를 명시한 신정부 사각전략(Rectangular Strategy), 캄보디아새천년개발목표(Cambodia Millenium Development Goals, 이하 CMDG), 국가전략개발계획(National Strategic Development Plan, 이하 NSDP)은 성 주류화 관점을 명시한 중요한 개발전략문서이다. 이 중에서 성 주류화 관점을 강화시킬 수 있는 부분은 다음과 같다.

신정부 사각전략에서는 성장 가속화를 위한 4대 전략을 세웠다. 이는 농업 부문 육성, 인프라 구축 및 개선, 민간부문 육성 및 고용창출, 능력배양 및 인적자원 개발이다. 그 중 능력배양 및 인적자원 개발에서 교육의 질 향상, 의료서비스 향상, 성평등 실현, 인구정책 시행을 세부 목표로 두고 있다.

또한, CMDG에서는 총 9개의 대단위 목표를 가지고 있는데 이는 빈곤근절, 9년간의 기초교육, 성평등, 아동사망률, 모성건강, HIV/AIDS, 말라리아 등 질병, 환경 유지, 개발파트너십, 지뢰 및 불발탄 피해자 지원 항목으로 구성되어 있다. 2005년 CMDG 보고서에 따르면 주요 성과로 도시지역에서 빈곤감축, 초등교육의 확대, 신생아 및 5세 이하 영아 사망률 감소, 아동 질병 예방, 모유수유율 증가, 성 불평등 해소, HIV/AIDS 감축, 안전한 음용수에 접근성 확대 등을 들고 있다. 하지만 농촌빈곤, 9년간의 기초교육, 가정폭력, 환경, 지뢰 및 불발탄 피해 분야에서는 목표치에 부진한 것으로 나타났다. 이를 해결하기 위해 캄보디아 정부는 국제사회로부터의 재원 유입 및 원조 확대 등이 절실히 필요하다고 본다. 증가하는 원조규모와 원조효과성의 제고를 도모하기 위하여 개발원조의 성 주류화 관점이 전략적으로 포함될 필요가 있다.

CMDG 이행현황 및 진행상황을 보면, 특히 성평등 및 여성정책 부문에서의 실현가능성을 매우 낮게 보고 있다. 다음 표는 CMDG 이행현황 중 여성 관련 부분만 추린 것이다. 기초교육(9년간)에서의 성비 불일치 관련해서는 실현가능성이 있다고 보는 반면 상급 중등교육 및 그 이상의 교육과정에서의 성비 불일치 해소 부분에서는 실현가능성이 낮다고 평가하고 있다. 즉 고등교육에서의 성평등은 아직 먼 과제로, 후차적 과제로 인식되고 있다. 한편, 모든 경제단위의 임금 근로에 있어 성비 불일치는 비교적 달성가능하다고 보는 반면에 공공기관에서의 성비 불일치는 해소되기 어려운 것으로 보고 있다. CMDG 보고서 결과에서도 가정폭력은 아직 과제가 많이 남은 것으로 여겨지는데, 여성과 아동을 대상으로 한 폭력의 대폭 감소는 5개의 세부목표치가 설정되어 있음에도 불구하고 실현가능성이 거의 낮다고 보고 있다. 뿐만 아니라 모성건강 증진(모성 사망률 감소) 역시 9개의 세부목표가 있으나 실현가능성이 매우 낮다고 진단하고 있다.

〈표 27〉 캄보디아 CMDG 이행 현황 중 여성관련 부분

구분	목표 및 대상	진행상황
보편적 기초교육 달성	목표 4 기초교육(9년 간)에서의 성 비 불일치 해 소	<p>실현가능성 - 있음(potentially)</p> <p>- 2개의 세부목표가 설정되어 있음</p> <p>① 초등교육에서 남학생대비 여학생비 (‘01:87%/’15:100%)</p> <p>② 중학교에서의 남학생 대비 여학생비 (‘01:63%/’15:100%)</p> <p>- 2005년 기준 상기 2개 세부목표는 기준연도인 2001년도 대 비 각 89.5%, 77%로 개선되었으나 2005년도 목표치인 98%, 96%에는 미달</p>
성평등 및 여성 정책	목표 5 상급 중등교육 및 그 이상의 교육과정에서 의 성비 불일 치 해소	<p>실현가능성 낮음(unlikely)</p> <p>- 4개의 세부목표가 설정되어 있음</p> <p>① 고등교육에서의 남학생대비 여학생비 (‘01:48%/’15:100%)</p> <p>② 전문직교육에서 남학생대비 여학생비 (‘01:38%/’15:85%)</p> <p>③ 15-24세 남성대비 여성 비문맹률 (‘98:87%/’15:100%)</p> <p>④ 15-24세 남성대비 여성 비문맹률 (‘98:78%/’15:100%)</p> <p>- 2005년도 기준 ①번은 목표치인 59%를 달성하였으며, 나머 지는 각 기준연도 대비 개선되었음을 보여줌</p>

구분	목표 및 대상	진행상황
	목표 6 모든 경제단위 의 임금근로에 있어 성비 불 일치 해소	<p>실현가능성 있음(potentially)</p> <p>- 3개의 세부목표가 설정되어 있음</p> <p>① 농업분야 임금근로에서 여성비율 ('98:35%/15:50%)</p> <p>② 산업분야 임금근로에서 여성비율 ('98:45%/15:50%)</p> <p>③ 서비스분야 임금근로에서 여성비율 ('98:21%/15:50%)</p> <p>- 2005년 기준 ①,②번은 목표치인 50%를 초과달성, 단 ③번은 목표치인 30% 대비 27%의 실적을 달성함.</p>
	목표 7 공공기관에서 의 성비 불일 치 해소	<p>실현가능성 - 낮음(unlikely)</p> <p>- 8개의 세부목표가 설정되어 있음</p> <p>① 국회에서의 여성 의석비율('03:12%/15:30%)</p> <p>② 상원에서의 여성 의석비율('03:13%/15:30%)</p> <p>③ 여성 장관비율('03:8%/15:15%)</p> <p>④ 여성 차관비율('03:6%/15:18%)</p> <p>⑤ 여성 차관보비율('03:5%/15:20%)</p> <p>⑥ 여성 주지사비율('03:0%/15:10%)</p> <p>⑦ 여성 부주지사비율('03:1%/15:15%)</p> <p>⑧ 지방의회에서 여성의석비율('03:8%/15:25%)</p> <p>- 2005년 기준 ⑧번은 목표인 8%를 초과달성함</p>
	목표 8 여성과 아동을 대상으로 한 폭력 대폭 감 소	<p>실현가능성 - 미정(no data)</p> <p>- 5개의 세부목표치가 설정되어 있음</p> <p>① 여성에 대한 폭력이 비행이며 범죄라고 인식하는 인구비</p> <p>② 자격자의 자문을 받은 국내 폭행사건의 비율</p> <p>③ 국제기준과 요건 대비 여성과 아동에 대한 모든 형태의 폭력에 대한 법률제정 및 실행</p> <p>④ 여성에 대한 폭력의 연간통계 수집</p> <p>⑤ 방지계획의 수립과 시행</p>
모성건강 증진	목표 10 모성 사망률 감소	<p>실현가능성 - 낮음(unlikely)</p> <p>- 9개의 세부목표가 설정되어 있음</p> <p>① 아동 십만명 출산 대비 산모 사망자 ('97:437명/15:140명)</p> <p>② 1인당 출산횟수('98:4건/15:3건)</p> <p>③ 유자격자에 의한 출산비율('00:32%/15:80%)</p> <p>④ 결혼한 여성의 현대식 출산시설 사용비율 ('00:18.5%/15:60%)</p> <p>⑤ 유자격자에게 2번 이상 진찰받은 임산부 비율 ('00:30.5%/15:90%)</p> <p>⑥ 철분결핍 임산부의 비율('00:66/15:33)</p> <p>⑦ 15-49세 임산부중 BMI<18.5kg/sq.meter 비율 ('00:21/15:8)</p> <p>⑧ 15-49세 임산부중 철분결핍 임산부 비율 ('00:58/15:19)</p> <p>⑨ 제왕절개로 출산한 임산부 비율('00:0.8%/15:4%)</p> <p>- 2005년 기준 ②번만 목표치인 3.8을 초과하여 3.3을 달성함</p>

구분	목표 및 대상	진행상황
HIV/AIDS, 말라리아 및 다른 질 병 과 의 전쟁	목표 11 HIV/AIDS 전염 감소	<p>실행가능성 - 높음(probably)</p> <p>- 7개의 세부목표가 설정되어 있음</p> <p>① 15-49세 인구중 HIV 감염비율 (‘97:3.3%/’15:1.8%)</p> <p>② 15-24세 임신부중 HIV 감염비율 (‘98:2.5%/’15:1.5%)</p> <p>③ 직업여성 중 콘돔사용 비율 (‘02:91%/’15:98%)</p> <p>④ 15-24세 인구 중 가정 외 콘돔사용 비율 (‘02:82%/’15:95%)</p> <p>⑤ 결혼 여성 중 위험방지 차원의 콘돔사용 비율 (‘00:1%/’15:10%)</p> <p>⑥ HIV 감염 임신부중 적절한 관련 교육을 받은 비율 (‘02:2.7%/’15:50%)</p> <p>⑦ 만성 HIV 감염자중 적절한 치료를 받은 비율 (‘02:3%/’15:75%)</p>

자료: 캄보디아 국별 지원전략 2009~2011, 2008, 한국국제협력단 캄보디아사무소, 19-22쪽.

(나) 여성관련 사업연계의 전략적 가능성

캄보디아 CMDG 보고서 중 여성관련 분야(무상원조)에 대해 실행가능성의 수준을 캄보디아 정부에서 판단하였는데 이와 연계하여 우선 접근 가능한 과제와 장기적으로 준비해야할 과제를 구분할 수 있다.

먼저, 비교적 실행가능성의 수준이 가시적인 ①기초교육(9년간)에서의 성비 불일치 해소 ②모든 경제단위의 임금근로에 있어 성비 불일치 해소 ③ HIV/AIDS의 전염 감소 부분에 대해 우선적으로 성 주류화 관점을 강화시키는 사업이 도입될 수 있겠다. 예를 들면, 교육교재 비용 제공, 여성임금 근로 개발을 위한 기술 직업훈련 제공, 보건 및 위생교육, 의료기구 및 약품 지원, 질병예방 캠페인 등이 가능하다.

장기적으로 면밀히 준비해야할 부분은 캄보디아 정부에서 실행가능성이 매우 낮다고 판단한 영역이다. ①상급 중등교육 및 그이상의 교육과정에서의 성비 불일치 해소 ②공공기관에서의 성비 불일치 해소 ③여성과 아동을 대상으로 한 폭력 대폭 감소 ④모성 사망률 감소 부분이다. 예를 들어, 여성의 컴퓨터 및 서비스 분야 교육, 여성공무원 교류, 여성 국회의원 및 지방의원 상호교류 및 합동 세미나, 가정폭력 예방 캠페인, 가정폭력 상담기관 마련, 모

성보건 의료시설 지원, 모성보건 의료인력 파견 등이다. 특히, 앞에서 본 바와 같이 향후 한국개발원조의 중점지원 분야 중 보건 분야의 모자보건에 대한 계획을 포함하고 있어 전략적 설계를 상당히 높게 고려할 수 있는 분야로 검토된다.

마. 소결

앞서 선진공여국의 대 캄보디아 개발원조 추진체계를 살펴본 바와 같이 공여국의 사업수행 절차와 성과에 있어서 성평등을 주류화 시키고, 캄보디아의 성 주류화 노력을 지원함으로써 성평등을 증진시키고 여성의 역량을 강화하는 노력을 통하여 원조의 성과와 지속성을 담보하는데 노력하고 있었다. 이러한 노력에도 불구하고 캄보디아의 성 주류화를 위하여 장애사항과 과제가 다음과 같이 놓여 있다. 첫째, 캄보디아 여성의 낮은 사회적 지위에 기반한 전통적 사회문화적 태도와 관습들은 경제적, 사회적, 정치적 영역에 여성의 참여를 저해하는 결과를 낳게 된다. 국가적 차원에서 성 인지적 우선순위의 확인과 충분한 자원이 배분되도록 정부의 의지와 공여국과의 효율적인 정책 대화의 메카니즘을 활용하는 것이 요구된다. 둘째, 성평등 관련 개발 사안이 우선순위로 다루어지지 못하고 있다는 것이다. 이것은 법·제도적인 기반구조 및 적절한 자원이 확보되어야만 실천 가능하다. 셋째, 중앙과 지방, NGO의 젠더 관련 종사자의 젠더 및 성 주류화에 대한 이해가 부족하고 성 분석 수행역량이 제한되어 있다는 것이다. 국가전략개발계획(NSDP)에 젠더 사안의 우선순위를 명백히 하고 관계기관과 담당자들의 성 주류화 노력을 지원해야 한다. 따라서 성 인지적 관점을 통하여 개발원조의 효율적인 계획과 집행을 담보하기 위해서는 정부부처내의 제도적 메카니즘을 조화롭게 추진해 나가는 장치가 필요하다.

여성발전전략계획인 니어리 라타나크 II의 기획, 실행, 모니터링의 효과적인 기능을 위해 각 정부부처에 성 주류화 행동계획의 우선순위화 및 실질적 지침을 마련하는 것이 필요하다. 또한 캄보디아의 젠더 관심 사안이 개발원조 활동에 개발파트너로부터의 역량강화 등의 지원 활동과 국가의 개발기획, 예산 및 모니터링 과정에 성 주류화 활동의 조정협력지원 체계가 보다 효

을적으로 작동하는 것이 필요하다.

한국의 성 인지적 개발원조 추진 방안은 다음과 같이 모색할 수 있다. 현재 한국의 대 캄보디아 개발원조의 지원방향은 1) 원조목적 및 전략목표 달성 가능한 프로그램 형 사업 발굴, 2) MDG 달성을 위한 빈곤감소 중심적 원조모델 도출, 3) 캄보디아 정부와 공여국과의 파트너십 적극참여, 4) 원조효과 제고를 위한 정책대화 활성화, 5) 크로스섹터 이슈로 거버넌스, 성평등, 환경지속성, HIV/AIDS 예방 등을 프로그램 차원의 개발독려, 6) 성공적 원조모델의 정착화 도모 등으로 설정하여 성평등을 크로스섹터 이슈로 포함하고 있다. 위의 지원방향에 있어서 성 주류화 전략 방안, 성 주류화 사업 모델 개발을 위한 진입지점을 파악하고 적극적으로 적용할 수 있는 부분을 여러 가지 측면에서 고려할 수 있다. 대 캄보디아 개발 원조사업 개발은 수원국의 개발전략계획 등에 기반한 요구와 우선순위를 면밀히 검토한 후 여성부가 의장직으로 있는 TWG-G, 공여자 포럼 등의 정책 대화 메카니즘에 적극적인 참여와 실천 가능한 사업 계획의 합의를 거쳐 이행의 단계로 추진해 가는 지속적이고 체계적인 접근법에 기반 하여야 한다. 단기적으로는 성 주류화 역량구축이 필요한 여성부에 기술자문 전문가 파견에서부터 교육, 보건 부문의 성평등 추진을 위한 장기 프로젝트, 여성의 경제적 권한부여 증진을 위한 교육훈련 프로그램 등의 개발을 고려할 수 있다.

선진공여국의 개발원조의 성 주류화 전략은 정책문서 혹은 행동계획을 채택하여 각 국가 프로그램 내, 성평등 정책들은 우선순위 영역 내의 이니셔티브로 통합하는 절차를 거친다. 성평등 전략의 중요한 요소는 프로그램의 기획과 모니터링, 평가 구조 내의 성 분석, 성평등 목적, 지표를 포함하여 적용된다.

원조 프로그램의 성평등을 촉진하기 위한 노력이 우선 원조집행원칙의 토대가 되어야 한다. 이러한 성평등 증진을 위한 정책목표가 반드시 설정되어야 만이 프로그램 주제와 수원국의 우선순위와 함께 조정이 될 것이다. 따라서 각 국가 프로그램은 시작단계에서부터 우선순위 영역 내에서 통합된 성평등 전략을 개발하는 것이 중요하다.

3. 다자협력을 통한 개발원조: 아프리카 연합 사례연구

가. 아프리카의 빈곤과 여성문제

아프리카는 최빈국이 가장 많은 대륙으로서, 사하라이남 아프리카에서 유엔의 새천년개발목표(MDG)를 계획한 바와 같이 2015년까지 달성할 수 있는 국가는 하나도 없는 것으로 전망된다.¹²²⁾ 세계적인 경제 침체와 식량난, 기후 변화 등이 가져오는 위기는 개발원조의 성장에도 둔화를 가져올 것으로 보인다. 아프리카는 특히 모성사망률, 여성의 HIV/AIDS 감염 및 사망률, 여성의 문맹률 등 다양한 여성 문제를 노출하고 있다. 무엇보다 여성 빈곤이 지속적인 증가 추세에 있는 문제로 대두되고 있다. 지난 2001년 아프리카에서 빈곤 퇴치전략(Poverty Reduction Strategy Paper, 이하 PRSP)을 개발한 13개국 중 13개국이 모두 성 주류화를 빈곤퇴치의 주요 전략 중 하나로 꼽은 바 있다.¹²³⁾ 마침 아프리카 연합(African Union, 이하 AU)도 역설적으로 지속가능한 높은 수준의 경제 성장을 획득과 함께 지역별 빈곤선 감소를 하기 위해서는 여성과 소녀들을 위한 투자가 요구된다는 것을 인식하고, 성 주류화 정책을 개발 및 아프리카의 개발을 위한 성 주류화에 53개 회원국의 노력을 강조하고 있다.¹²⁴⁾

아프리카는 타 지역에 비해 상대적으로 높은 빈곤율을 기록하고 있으며, 이중에서도 여성의 빈곤화는 점차 심화되는 추세이다. 일부 연구는 아프리카 빈곤 인구 중 75% 이상이 여성이라고 주장¹²⁵⁾하는데, 빈곤의 여성화에 대한 연구와 통계의 신뢰성에 대한 문제를 인정한다 해도 여러 사회문화적 환경이

122) United Nations, 2007, Joint Statement by the Members of the Millennium Development Goals Africa Steering Group, New York, 14 September, United Nations.

123) UNECA, 2005, Promoting Gender Equality and Women's Empowerment in Africa: Questioning the Achievements and Confronting the Challenges--Ten Years After Beijing, United Nations Economic Commission for Africa (UNECA).

124) Women, Gender and Development Directorate (WGDD), 2008, The African Union Gender Policy (Final Draft), African Union.

125) UNECA, 2005, The Southern Africa Decade Review Report에서 재인용.

여성에게 불균형적으로 작용하는 것은 주지하는 바이다. 주요 원인으로는 여성에게 생산 자원, 건강 및 교육과 혜택과 같은 사회 서비스에 접근에 있어서 불평등한 기회가 주어진다는 점과, 그리고 여성 인력의 무급 및 유급 직업에 있어서의 비대칭적인 분포, 여성의 생산 및 기업 활동에 대한 보조가 불충분한 것이 논의되고 있다. 또한 정부가 여성 정책을 실질적인 프로그램으로 연계할 수 있는 능력을 갖추지 못하여, 정책이 효과적으로 여성 문제를 거론하지 못한 채 여성의 빈곤 부담을 가중시키고 있다는 지적이다.

이러한 맥락에서, 우리나라의 대 아프리카 원조가 점차로 증가하고 있는 오늘날, 이를 어떠한 방향으로 계획할 것인지에 대한 진지한 고민이 필요하다. 여성 문제에 대한 해결 없이 아프리카의 빈곤퇴치는 불가능하다는 점에 주목하고, 향후 여성을 대상으로 하는 사업을 증대함은 물론 개발원조 사업의 전반적인 성 주류화가 요구된다. 아프리카에는 각기 다양한 문화와 역사를 가진 53개국이 있으며 이중 최빈국만을 연구범위로 삼는다 할지라도 하나의 연구로는 절대 부족하다. 이에 우리나라의 무상원조 협력대상국 18개국 중 주요 수원국 1-2개국을 집중적으로 조명하는 것도 의의가 있겠으나, 동 연구에서는 대 아프리카 개발원조에서 최근 주목을 받고 있는 AU를 주목한다. 우리나라의 개발원조는 양자 원조가 전체의 70-80%를 차지해왔으며, 2006년도에는 82.6%를 기록할 정도로 양자 원조를 중심으로 하고 있으나, 국제사회의 권고 사항에 따라 많은 공여국들이 다자 원조를 증액하고 있다. 특히 스웨덴은 개발원조의 50%를 다자기구를 통해 집행하는 다자 전략으로 원조 효율성을 제고하고 있다.¹²⁶⁾ 각종 국제기구와 선진공여국의 공여기구들은 최근 AU 전담 지원부서를 설치하거나 AU와의 특별 회담 등을 개최하고 있으며 특히 유럽연합(European Union, 이하 EU)은 지난 2007년도에 AU와의 협력관계를 발전시키기 위한 전략을 채택하기도 하였다. 따라서 동 연구에서는 아프리카 전반의 빈곤과 여성 문제를 조명하고, AU를 중심으로 개발원조의 대안을 모색한다.

126) Holmgren, Torgny, 2008, Panel Discussion, ODA International Conference, March 7, Seoul.

1) 여성의 고용 및 노동

젠더에 대한 고려 없이 개발된 거시경제적 개발 정책은 사회에 만연한 성 차별적 관행에 아무런 영향을 미치지 못하고 있다. 여성은 경제참여의 기회 결여, 사회적 인식 부족, 성차별적 고용 관행, 비대칭적 직업 분포, 불평등한 부의 분배 등으로 인해 경제적 활동에 제약을 받고 있다. 케냐, 르완다, 우간다 등에서는 여성의 토지 및 재산 소유권에서 성평등적인 제도 개혁을 이루고 있으며, 그 외 일부 국가에서도 여성의 소유에 대한 할당제 등 광범위한 개혁 프로그램을 실행하고 있다. 하지만 아직도 타 대륙에 비해 사하라이남 아프리카에서는 비농업 분야에서 여성 고용 비율이 현저히 낮게 나타나고 있다.¹²⁷⁾ 국제 노동 기구(ILO)에 의하면 여성 활동 비율이 농업에서는 67%로 다른 지역 보다 높게 나타나는 반면, 다른 업종에서는 지난 40년간 조금씩 감소해왔다.¹²⁸⁾ 이는 특히 남성과 여성이 성별에 따라 다르게 고용되고 있음을 보여주며, 생산 활동 투입, 기술, 자산으로의 접근성에 있어서의 성별 격차가 전반적인 농업 생산성에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 시사하기도 한다.

특히 아프리카의 산업구조는 상당 부분이 비정규 부문으로 이루어져 있으며, 대부분의 여성 노동력이 이 부문에 사용되고 있다. 농업을 제외하고 60% 이상의 여성이 비정규 부문에서 일하고 있으며, 사하라이남 지역의 비농업 부문은 63%의 남성이 비정규 부문에 고용되어 있음에 비해, 여성 종사자의 비정규 부문 고용은 84%에 이르고 있다. 다시 말하면 이는 정규 부문에서 여성 고용이 낮게 이루어지고 있음을 보여주는데, 연구자들은 교육을 비롯하여 정규 부문 고용에 있어서의 성차별이 아프리카의 경제 성장을 방해해 왔다고 주장하기도 한다. 또한 정규 부문 고용의 성별 격차는 교육의 성별 격차 보다 더 큰 손실을 가져오는 것으로 예상되고 있다. 연구에 따르면, 카메룬의 경우, 남성의 주당 평균 노동시간은 32시간인데 비해 여성은 64시간 이상인 것으로 나타났다. 이 같은 차이는 특히 남성 4시간, 여성 31시간이라는 가사

127) United Nation Statistics Division (<http://mdgs.un.org>). Millennium Indicators, Share of women in wage employment in the non-agricultural sector.

128) Klasen, Stephan, and Francesca Lamanna, 2003, "The Impact of Gender Inequality in Education and Employment on Economic Growth in the Middle East and North Africa," World Bank, Washington, D.C.

노동 시간의 차에서 크게 기인한다.¹²⁹⁾ 시간 사용에 있어서 관찰되는 이 같은 성차는 여성이 정규 부분 고용이나 공식적 생산 활동에 참여할 수 있는 기회가 현저하게 감소할 수밖에 없다는 점을 시사한다.

2) 교육

교육 받은 여성의 경우 일반적으로 결혼과 임신 연령이 늦어지며, 적은 수의 자녀를 출산하여, 자신과 자녀를 위한 건강 및 위생에 보다 신경을 쓰는 것으로 알려져 있다. 아프리카에서 조혼은 매우 흔한 현상인데, 대표적인 예로, 서아프리카 니제르에서는 18세 이하 여아의 혼인율이 76.6%에 달한다.¹³⁰⁾ 저개발국에서 정확한 통계치를 구하기 어려울 뿐만 아니라, 특히 결혼의 경우, 정략결혼으로 많이 이루어지는 조혼은 대부분 등록되지 않는다는 점을 고려하면 이 같은 수치는 예외적인 것만은 아닐 것이다. 따라서 여성에 대한 교육은 출산을 감소, 유아 사망률의 감소 및 차세대에 대한 교육 등과 같은 긍정적인 효과들을 가져올 수 있는 주요한 개발 전략 중의 하나이다. 사하라이남 아프리카의 초등교육 등록률은 40% 이상 증가하며 그 중 여성의 등록이 더 빠르게 이루어지고 있지만, 아직도 많은 장애가 남아있다. UNESCO의 연구에 따르면 세계 1억 명의 통학 연령 중퇴자 중 4분의 3이 사하라이남 지역 인구이며, 그 중 여성은 57%를 차지하고 있다.¹³¹⁾ 특히 이 지역은 교육 등록률과 학업 성취율에서 가장 큰 성별 격차를 보이기도 한다.

교육받지 못한 여성은 사회경제적인 손실을 의미한다. 여성의 교육에 대한 투자가 국가 경제 성장에 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 연구결과는 기존에 많이 진행된 바 있다. 그러나 다수의 아프리카 국가들이 새천년개발목표(MDG) 3번, 즉 학교 교육 등록률의 성별 격차를 감소하는 목표에 도달하지 못하고 있는데 미도달국으로 추정되는 36개국 가운데 24개국이 사하라이남

129) Blackden, Mark, et al., 2006, Gender and Growth in Sub-Saharan Africa: Issues and Evidence, United Nations University.

130) ICRW, 2005, Analysis of Demographic and Health Survey Data, ICRW. 국가별로 활용 가능한 최신 통계와 20-24세의 기혼 여성의 혼인 시 연령 조사 결과를 토대로 발표된 통계임.

131) UNECA, 2005, The Southern Africa Decade Review Report에서 재인용.

지역의 국가들이다.¹³²⁾ 고용 시장에 있어서의 성차별이 교육의 성차별로 연결된다는 지적이 있는데, 좁은 취업 기회와 특히 과학 기술 분야에서의 고용 차별 관행은 여성들이 이 분야를 전공하는 것을 저해하고 있다.¹³³⁾

여성의 교육, 특히 등교를 저해하는 요인은 다양하겠으나 만연한 고정관념과 성차별, 그리고 여성의 가사노동 부담이 주요 원인이다. 더불어 여아에게 편리하지 않은 학교 환경과 여 선생님 등의 역할모델의 부재, 여성에 대한 폭력도 무시할 수 없는 원인으로 알려져 있다. 또한 앞서 언급된 조혼과 조기 임신의 경우 학교 교육이나 그 대안이 보장되지 않아, 사회문화적인 학대와 착취에 노출되게 된다.

3) 보건

상당수의 아프리카 국가가 여성의 건강을 우선 과제로 삼기 시작함에 따라, 모유 수유, 성병 및 HIV/AIDS 등 질병 관리 시설, 가족계획에 대한 인식이 높아지고 성생식건강(sexual and reproductive health)에 대한 관심이 증가하고 있다. 그러나 농촌지역에서 여전히 남녀가 접근 가능한 보건시설 및 서비스에는 차이가 있으며, 모성 사망률과 영아 사망률도 여전히 높다. 특히, 여성은 가족 구성원의 식량을 먼저 준비할 의무가 있기 때문에 영양 결핍도 성차를 보이는 경우가 많다.

여성의 HIV/AIDS 감염률이 증가하는 것에 대한 국제적 심각성은 최근 많이 제기되었다. 이에 대한 통계는 실로 다양한데, 극단적인 통계는 사하라 이남 아프리카에서 여성의 57%가 HIV에 감염되어 있으며 같은 나이의 남성의 감염률에 3배 이상에 달하고 있다고 보고하기도 한다.¹³⁴⁾ HIV/AIDS 감염자 중 여성의 비율은 빠른 속도로 증가하고 있으며 원조교제나 조혼 등으로 인해 그 연령이 점차 낮아지고 있다는 점과 산모로부터 신생아에게 바이러스가 전염되는 모자감염도 증가한다는 점이 경종을 울리고 있다. 이는 여

132) Blackden, Mark, et al., 2006, Gender and Growth in Sub-Saharan Africa: Issues and Evidence, United Nations University.

133) 상동.

134) UNAIDS, 2004, 2004 Report on the global AIDS epidemic, UNAIDS.

성이 빈곤, 낮은 교육률과 경제적 지위 등으로 인하여 성에 대한 통제권도 없고 있다는 점과 전통 결혼 관습에 있어서도 안전한 성생활을 가질 수 있는 힘이 없는 여성의 위치, 처녀와의 성교가 HIV 감염을 치료해 줄 수 있다는 남성들의 미신 등이 여성을 HIV의 감염에 더욱 취약하게 만들고 있기 때문이다.

4) 여성에 대한 폭력

다수의 사하라이남 국가들이 성폭력을 처벌할 수 있는 범죄로 분류하고 관련 보호법과 시설 등을 설치하고 있다. 하지만 여성에 대한 범죄는 여전히 증가 추세에 있으며, 상해, 폭행, 강간, 유괴, 강제 결혼, 성 노예, 분쟁 시 발생하는 조직적인 강간, 인신매매 등 다양한 형태를 띠고 있다. 특히 여성 할례라고 불리는 여성성기절단(FGM)과 형제간의 과부 상속(widow inheritance) 등과 같은 해로운 전통 관습이 여성에게 미치는 해악은 심각한 수준이다. 그러나 여성에 대한 폭력은 편견과 관습으로 인해 신고율이 낮고 신고가 된다 하더라도 성 인지적인 법제도의 부재로 해결이 어려운 경우가 많다. 또한 법관이나 경찰 등 관계 공무원들의 이해 부족으로 관련 법령의 실질적 집행이 어려운 것이 현실이다. 여성에 대한 폭력의 궁극적인 근절을 위해서는 여성의 종속을 강화시키는 사회 분위기와 그 근본 원인을 다룰 수 있는 정책이 요구되며, 정치인과 고위 의사결정자들의 태도 변화가 필요하다.

전 유고슬라비아와 르완다의 국제사법재판소에서 분쟁 상황의 여성에 대한 폭력이 주목됨에 따라, 인권 위기와 분쟁 상황에서 여성의 인권 보호가 특히 요구된다는 사실이 널리 인식된 바 있다. 지난 10년간 5백만의 아프리카 사람들이 전쟁과 무력 충돌로 목숨을 잃은 것으로 추정되고 있으며, 많은 수의 사람들이 난민으로 추방되거나, 국내피난민이 되고 있다. 이 분쟁의 주요 희생양은 여성과 어린이들이며 범죄에 대한 신고와 처벌이 거의 이루어지지 않음에 따라 이들을 더욱 취약하게 만들고 있다. 남성 지배적인 전쟁 결정 과정 및 분쟁 해결의 의사 결정 과정에서 여성의 의견이 대표되지 않는다는 점 또한 심각한 젠더 문제로 대두되고 있다.

5) 정치 참여

새천년개발목표(MDG)는 성평등을 달성하는 지표 중 하나로 의회의 여성 비율을 사용한다. 아프리카의 일부 국가들은 적극적인 노력으로 베이징 행동 강령(Beijing Platform for Action)의 여성 의원 비율 목표치에 도달하거나 상회하기도 하였는데, 전 세계에서 가장 높은 비율을 기록하는 르완다는 56.3%, 앙골라는 37.3%, 모잠비크는 34.8% 등을 기록하고 있다.¹³⁵⁾ 이들 국가의 선거제도는 비례대표를 포함하는 혼합형 제도를 둔 점에서 긍정적이기는 하지만, 일반적으로 여성은 아직 권력구조와 의사결정과정에서 동등한 대표성을 획득하지 못한다. 그러나 여성의 대표성 증가가 실제 성평등적인 정책 제안과 실현에 직접적인 영향을 미치는 것은 아니므로, 남녀를 불문하고 성 인지성을 강화하려는 노력이 별도로 요구된다.

나. 아프리카 연합의 여성정책

1) AU의 역할과 성격

아프리카 대륙의 53개국의 연합체인 아프리카 연합(AU)은 아프리카 대륙의 정치 및 사회경제적 통합과 발전, 평화와 안보, 민주주의와 인권수호를 목적으로 지난 2002년 출범하였다. AU는 1963년부터 아프리카의 탈식민주의와 국가주권 확보를 목적으로 운영되어 온 아프리카통일기구(Organization of African Unity, 이하 OAU)를 발전적으로 대체하는 것으로, 몇 가지 OAU와 대비되는 큰 특징을 갖는다. 첫째, OAU의 임무는 아프리카 대륙에서 식민주의와 인종차별적 분리정책의 잔재를 끌어내고, 아프리카 국가들의 연대와 통합을 도모하며 개발을 위한 협력을 조정하는 것이었다. 그러나 세계화된 국제 경제 속에서 아프리카는 유럽연합(EU)과 같은 정치, 경제, 사회적 통합을 위한 초국가적인 기구를 지향하는 강력한 연합체가 필요하다는 공감대가 형성되었다. 따라서 AU는 아프리카의 발전을 추구하고 동시에 회원국 간의 복잡해진 사회적, 경제적, 정치적인 문제들을 해결하여 대륙의 통합을 앞당기

135) Inter-Parliamentary Union (<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>). Women in National Parliaments World Classification (2008.10.31 검색).

기 위해 출범하였다. 둘째, OAU는 각 회원국의 내정에는 관여하지 않는 것을 원칙으로 했다. 때문에 지역 분쟁이나 종족 학살 등 정치적 문제의 해결에는 무력하고 이에 따라 실질적인 경제발전과 삶의 질 향상에 기여하지 못했다는 비판을 받게 되었다. 이 같은 비판을 수용하는 과정에서 AU는 OAU와 달리 대량학살 등 전쟁범죄와 비민주적 국내 정치에 적극적으로 개입할 수 있게 되었으며, 궁극적으로 대륙 내 단일 정부 구성을 계획하고 있으므로 점차 아프리카에서 AU의 위상과 영향력은 커질 전망이다. AU는 실제 2005년 토고와 모리타니아에서 각각 발생한 쿠데타에 개입하기도 하였으며, 최근에는 수단에 평화유지군을 파병한 바 있다.

AU는 각국의 수장으로 구성된 총회와 이를 점진적으로 대체하게 될 범아프리카의회(PAP)로 대표되며, 집행부, 아프리카사법재판소 및 여러 전문위원회 등으로 구성되어 있다. 이외에도 아프리카 중앙은행(ACB), 아프리카 통화기금(AMF), 아프리카 투자은행(AIB)과 같은 금융기관도 두고 있어 정치, 경제, 사회적인 측면에서 강력한 연합체를 표방하고 있다. 이외에도 인권 보호 체계인 인권위원회가 설치되어 있는데, 이는 OAU 시절인 1981년 채택된 아프리카인권헌장(African Charter on Human and Peoples' Rights)의 실현을 목적으로 한다. 이 헌장은 시민적, 정치적 권리와 경제, 사회, 문화적 권리를 비롯하여 민족의 권리를 명시한 것과 이와 함께 납세의 의무 및 아프리카의 단결을 위해 노력할 의무 등을 명시하고 있는 것이 특징이다. 헌장 제2조는 인종이나 국적, 피부색이나 언어, 종교 및 정치적 의견이나 출신 성분을 비롯하여 성별에 의한 차별을 받지 않을 권리를 명시하고 있으며, 제3조 역시 모든 개인은 법 아래 동등하며 법의 동일한 보호를 받을 자격을 부여받아야 함을 명시하고 있다.

AU의 개발원조 정책은 아프리카개발협력 프로그램(New Partnership for African Development, 이하 NEPAD)에서 찾아볼 수 있다. NEPAD는 원래 AU 체제 밖에서 구성되어 AU의 탄생보다 앞선 2001년에 채택되었으나, 출범 이래 AU의 개발협력 프로그램으로 통합되었으며 AU에서는 이 통합된 체계를 더욱 공고히 하고자 하는 노력이 지금도 계속되고 있다. NEPAD는 신자유주의에 대한 무비판적 수용과 시민사회의 참여 기회가 부재하다는 점으로 비판을 받고도 있지만, 유엔의 새천년개발목표(MDG)를 원칙으로 아프리카의

개발을 꾀하는 총체적인 정책 메카니즘이다. AU 체제 하에서 강화된 NEPAD는 회원국들의 상호감시(peer pressure)를 통해 아프리카의 정치적 안정과 경제발전을 모니터링하는 상호감시도구(African Peer Review Mechanism, 이하 APRM)를 활용한다.¹³⁶⁾ APRM은 회원국들이 자발적으로 설문에 답하여 제출하는 형식으로 운영되며 현재 29개 회원국이 참여하고 있다.

과거 OAU 시절의 아프리카는 대륙적으로 일원화된 접근이 있었다기보다는 지역적 접근이 강했다고 볼 수 있다. 아프리카의 7개 지역경제공동체(Regional Economic Community, 이하 REC)¹³⁷⁾는 서구의 경제공동체에 비해 경제적 결속력이 약하다 할지라도 각각의 지역 범위가 다시 사회정치적 협력의 기반이 되기 때문에 그 영향력이 지금까지도 크다. 따라서 이들 REC는 AU보다 긴 역사와 전문성을 가지고 있기 때문에 이들과의 긴밀한 협력을 통한 AU의 강화가 현재 아프리카의 가장 큰 화두라 할 수 있다. 지난 2006년 AU는 UN과 함께 사회개발, 인적자원, 과학, 교육기술, 정치경제 분야에서 향후 10년 AU의 역량강화 계획을 함께 개발한 바 있다. 이 같은 계획을 추진하기 위하여 주요 UN기관들은 주AU 대표부를 에티오피아 아디스아바바에 설치하는 추세이며 이는 단지 UN기관뿐만이 아니라 양자 협력국들도 점차로 주에티오피아 대사관이 주AU 대사관을 겸임하도록 업무영역을 확장하거나 정부 공여기관의 주AU 대표부를 설치하도록 하고 있다.

아프리카 대륙을 옹호하는 대표기구로서 AU는 정책을 개발하고 회원국 간의 조화와 협동을 주창하며 정책 집행을 모니터하고 평가하는 역할을 담당한다. AU는 출범 이후 조직강화, 거버넌스(governance)와 평화안보, 지역통합, 공동 비전(shared vision)이라는 4가지 우선순위를 선정하고 2004-2007 로드맵(Strategic Framework of the African Union Commission)을 개발하

136) Sachs, Jeffrey D., 2005, The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time, Penguin Books. p.423.

137) 아프리카 지역경제공동체는 다음과 같다: Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD), Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), East African Community (EAC), Economic Community of Central African States (ECCAS/CEEAC), Economic Community of West African States (ECOWAS), Southern African Development Community (SADC), Arab Maghreb Union (AMU/UMA), Intergovernmental Authority on Development (IGAD).

여 이를 추진하였다. AU는 현재 경영, 개발, 평화안보, 공동 비전이라는 우선 순위에 따라 제2차 로드맵을 개발하고 있으며, 이는 2009년 1월 정상회의에서 제시될 예정이다.

2) AU의 성평등 조직과 정책

1975년 멕시코 세계여성회의 이후 아프리카의 여성단체들은 각국 정부에 유엔여성차별철폐협약(CEDAW)을 채택하고 산재한 여성문제를 해결하기 위해 적극적인 정책을 펼 것을 요구하였다. 또한 1995년 베이징 세계여성회의에서는 아프리카의 발전을 위해 범아프리카적 기구를 통한 성 주류화가 주창되었다. 과거 OAU는 정치적 조직으로서 젠더에 방점을 찍지 못했으나, 이에 비해 AU는 아프리카의 정치적 독립만큼 사회적 경제적 독립이 중요하다는 인식 하에 설립된 조직이다. 따라서 AU는 아프리카의 빈곤퇴치, 질병퇴치, 경제개발에 여성 인구의 참여가 필수적이라는 논리 하에 성평등에 정책적 우선순위를 부여한다.

AU의 주요 성평등 기제로는 유엔 여성차별철폐협약(CEDAW)과 AU 헌법 및 아프리카 인권헌장을 보충하는 여성인권의정서 등이 있다. 마푸토(Maputo) 의정서라고도 불리는 여성인권의정서(Protocol to the African Charters on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa)는 아프리카의 여성단체들과 여성변호사 및 학자들의 주도적인 노력으로 개발된 것으로 2003년 AU에 의해 승인되었으며 2005년 발효되었다. 동의정서는 CEDAW에 기초하여 모든 종류의 차별에 대한 반대를 명시하고 여성의 정치, 사회, 문화, 경제적 권리를 보장하는 것을 내용으로 한다. 또한 분쟁 상황과 여성에게 해로운 전통과 관습으로부터 여성을 보호할 것을 명확히 하고 있으며, 제5항에서 이를 위한 AU의 적극적인 노력을 규정하고 있다.

〈표 28〉 AU의 성평등 기제

AU 헌법	성평등 및 여성권한부여의 원칙을 명시(제3, 4조)
아프리카의 성평등에 대한 솔렘 선언서(SDGEA)와 의정서	성평등 추진에 있어 아프리카의 주인의식을 강화하고 고위의 사결정직의 성평등에 대한 정치적 의지를 촉구
유엔 여성차별철폐협약(CEDAW)	성평등 추진을 위해 각국이 전담기구를 설치할 것과 공공정책의 모든 단계에서 성 주류화를 촉구
아프리카 인권헌장 및 여성인권의정서(Maputo Protocol)	성차별을 반대하고 여성의 인권, 특히 분쟁 상황에서의 인권과 해로운 관습으로부터 보호받을 권리를 명시
세계인권선언서(UDHR)	인권 존중의 원칙과 인권의 성격을 구체적으로 규정

자료: Draft 2 The African Union Gender Policy, 2008, Women, Gender and Development Directorate of the African Union.

AU는 출범과 함께 어느 선진국에서도 도입하지 않은 획기적인 성평등 제도로 전 세계를 놀라게 했었다. AU 집행부의 남녀 비율 동수의 원칙이 그것이다. AU는 회원국 국내적으로 여성의원이나 고위직 여성이 소수에 그친다는 점을 우려하여 아프리카 대륙 차원에서 여성의 대표성을 높이는 방안을 모색하였고 AU 집행부를 대표하는 10인의 장관(commissioner) 중 5인을 여성으로 할당하였다. 집행부는 아프리카의 5개 지역은 각각 2인의 장관을 임명할 수 있는데 집행부 법규 제6조는 각 지역이 2인 중 1인을 여성으로 하도록 규정하고 있다.¹³⁸⁾ 이처럼 획기적인 결정이 이루어지는 데는 아프리카 여성운동이 큰 몫을 했는데, 이는 AU의 강화를 위해 아프리카 여성들이 단결하고 있다는 점을 보여준다.¹³⁹⁾ 더 나아가 이는 향후 AU의 정책이 지역적인 차원에서 국가적 차원으로 전이되는 과정에서 사회적 동의를 쉽게 구할 수 있음은 물론, 회원국 정부와 시민사회의 적극적 협력도 기대할 수 있다는 것을 시사한다.

AU의 성평등 전담기구는 여성개발이사회(Women, Gender and Development Directorate, 이하 WGDD)이다. WGDD는 AU와 AU의 하부 조직 및 회원국의 모든 프로그램과 정책에서 성 주류화를 도모하고, 성평등과 여성의 권한부여를

138) Addai-Sebo, Akyaba, 2003, African Leaders Make Critics Eat Their Words, West Africa Reivew.

139) 해외 학계 전문가 인터뷰(2008.07.28).

촉진할 의무를 갖는다. 이를 위한 WGDD의 주요 역할 중 하나는 각국에서 제출한 성평등 보고서를 취합하여 매년 AU 정상회의에 통합 보고서를 제출하는 것이다. 각국 국가원수가 참여하는 정상회의에서는 이 같은 과정을 통해 회원국들이 서로 성평등과 여성권한부여 성과를 서로에게 보고하고 감시하게 된다. WGDD는 AU의 모든 영역에 대한 성 인지 감사(gender audit)를 실시하는 시스템을 갖추고 2006년 처음으로 이를 실시한 바 있으며, 그 결과 AU 집행부 및 지역경제위원회(REC), AU 하부 조직 및 회원국에 성 주류화와 여성권한부여를 위한 기반 마련을 목적으로 하는 성 주류화 전략계획(2008-2011 Gender Mainstreaming Strategic Plan for the African Union)을 수립하였다. 2008년 발표된 AU/NEPAD 아프리카 행동계획에 따르면 아프리카의 성차별, 성 불평등을 철폐하기 위해 AU가 제도상의 역량과 기술력을 강화하고, 특별 조치를 실행할 수 있도록 향후 5년간 매년 미화 1천만 달러가 요구되는 것으로 나타난다.¹⁴⁰⁾

AU 성평등 정책의 주요 내용

- AU의 정책, 프로그램, 프로젝트, 활동, 조직, 제도, 부서 및 단위 내의 성 주류화
- 평화를 촉진하고 분쟁을 예방하기 위해 UN resolution 1325를 AU의 모든 제도와 조직 내 프로그램에 실행
- 여성과 아동의 신체적 보전, 존엄, 자존감, 그리고 신체적 안전을 위협하는 사회-문화적 관습의 철폐와 유죄화 옹호
- 정책적 환경을 촉진하여 여성들이 정치적 관용, 민주주의 그리고 협치를 향유, 여성 인권의 보장
- 언론의 다양화, 다원적 문화, 그리고 표현의 자유를 촉진. 조직적인 다양한 언론 접근방법을 사용하여 여성과 남성들이 사회적, 경제적, 정치적인 선택을 하는 데 필요한 정보에 대한 접근성 강화
- 모든 AU 제도들과 조직들이 모든 AU 헌장, 선언, 조약, 그리고 의정서를 공포하고 대중화
- 젠더 정책의 실행을 위한 제도적 기반을 다짐
- 신탁기금 AWF(African Women's Fund)를 설치하여 여성단체들의 활동을 지원함

출처: African Union Gender Policy, Final Draft, 2008, Women, Gender and Development Directorate.

140) The AU/NEPAD African Action Plan, 2008, 10th Africa Partnership Forum, Tokyo, Japan.

지난 2년간 WGDD는 회원국과 UN 전문기관들의 협조로 AU 성평등 정책을 초안하였다. 동 정책은 AU의 정치 영역별 성 주류화, 여성의 정치참여를 위한 환경 조성, 성 주류화를 위한 역량강화, 정치적 의지, 자원의 재분배, 합의사항 실천과 기구들 간의 조화, 참여 중심적 과정과 주인의식을 주요 내용으로 한다.¹⁴¹⁾ 동 정책에 따라 AU는 2010-2020을 AU 여성 십년으로 선포할 예정이며, 이를 위한 행동계획 역시 준비 중에 있다. 동 정책의 내용 중 특기할 것은 여성 분야에 산재한 국제공여의 효율적인 조정을 위하여 신탁기금(AWF)을 신설하는 것이다. 이에 따라 WGDD는 국제기구와 공여국들이 동 신탁기금에 참여하기를 촉구할 방침이다. 동 정책 초안의 최종본이 지난 8월 말 전문가회의와 장관급회의에서 논의되었으며, 2009년도 1월 정상회의에서 채택을 목표로 하고 있다.¹⁴²⁾

대부분의 회원국들은 이미 성 주류화 전략이나 성평등 정책을 갖추고 있으나 그 실천이 미미하고, 범아프리카의회(PAP)를 비롯한 일부 AU의 하부 조직들은 아직까지 성 주류화 전략을 갖추고 있지 못하다. AU의 성평등 정책이 기존의 정책들과 조화를 이루며 집행될 방안에 대한 구체적인 논의가 요구되지만 동 정책은 AU와 53개 회원국의 성 주류화 촉매제로서 큰 역할을 할 것으로 전망된다. 동 정책은 아직 채택에 앞서 그 실행 도구와 방법, 효율적인 우선순위 선정 등을 보완하는 과정에 있다.

다. 타 공여기관의 개발원조 현황

1) AU 공여국 그룹(AUPG)

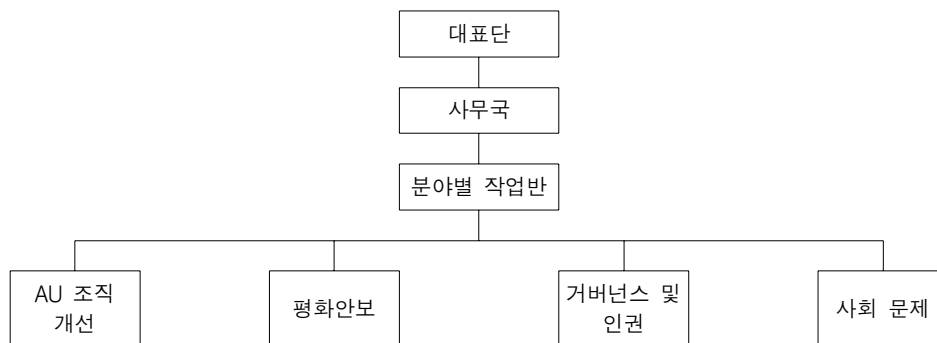
AU는 정치적 조직체이지 운영체가 아니지만 아프리카 전체를 아우르는 정책을 결정하고 자원을 분배하는 역할을 한다. AU는 세계화 속에서 아프리카의 협상력을 높이기 위해 설치된 기구로서 2005년 파리 선언을 채택하는

141) African Union Commission, 2008, Concept Note on Consultative Meeting on AU Gender Policy, African Union.

142) 각 회원국의 젠더정책담당관이 모이는 전문가회의(2008년 8월 25-27일), 각 회원국 여성부 장관이 모이는 장관급회의(2008년 8월 28-29일)가 아디스아바바에서 개최된 바 있다.

가운데 아프리카 국가들은 수원국 수준이 아닌 대륙적 차원의 ODA 운영 계획이 필요하다는 점을 인식하였다. 이를 위해서 다수의 공여기구들이 주AU 대표부를 운영하고 있는데, 유엔 등의 국제기구와 국제NGO뿐만 아니라 아프리카 대륙의 수원국과 각각 양자적 협력관계를 유지해오던 개별 공여국도 마찬가지이다. 이들 양자 공여국과의 협력과 조정을 위해 AU는 2006년부터 공여국 조정 검토 포럼(Donor Coordination Review Forum, 이하 DCRF)을 운영하고 있다. 동 포럼은 AU 집행위의 장관 및 회원국 대사 등으로 구성된 대표단(permanent representatives)의 의사결정으로 운영되며, 실무는 전문 작업반(working level task force)에서 담당한다.

DCRF의 대응구조로는 주요 공여국을 중심으로 구성된 AU 공여국 그룹(AU Partners Group, 이하 AUPG)이 있다. AUPG은 파리 선언의 실천과 AU의 역량강화를 목적으로 공동 재정지원에 대한 의지를 가지고 있다. AUPG도 역시 공여국의 대사로 구성된 대표단(permanent representatives)의 의사결정으로 운영되며, 실무는 4개의 전문 작업반(working groups)에서 담당한다. AUPG 실무반은 (1) AU 조직 개선 (2) 평화안보 (3) 거버넌스(governance) 및 인권 (4) 사회 문제로 나뉘며, 젠더 이슈는 스웨덴의 지휘 하에 4번째 작업반에서 집중적으로 다뤄지고 있다.¹⁴³⁾



출처: 주에티오피아 스웨덴대사관 전문가 인터뷰(2008.09.09).

〈그림 6〉 AU 공여국 모임의 구성

143) 주에티오피아 스웨덴대사관 전문가 인터뷰(2008.09.09).

AUPG는 현재 약 20개국이 참여하는데, 2008년 현재 캐나다가 대표단 의장국을 맡고 있다. AUPG는 주로 EU 국가와 EU 대표부로 운영되지만 아디스아바바에 대표부를 두고 있는 모든 외교사절단이 참여할 수 있으며, 노르웨이, 스위스, 미국, 캐나다, 브라질, 멕시코, 일본, 인도, 러시아 등 비 EU 국가들도 활발한 활동을 보이고 있다. 특히 EU 회원국들은 AU를 통해 젠더 이슈에 대한 투자를 강화할 계획인데, 예를 들어 독일의 경우 마푸토 의정서에 의거하여 아프리카의 여성성기절단(FGM) 문제를 해결하기 위한 연구, 정책 개발, 사업 지원을 확대하기 위한 계획을 세우고 있다.

AUPG의 운영과 젠더 분야에서 특히 활발한 활동을 보이고 있는 스웨덴의 경우를 살펴보자. 스웨덴은 대 아프리카 개발원조에 있어 국제기구와의 협력과 의사소통을 강화하고 대륙적 차원의 시각을 확보해야 한다는 정부의 지시(directive)에 따라 AUPG에 적극적으로 참여하고 있다. 주 에티오피아 스웨덴 대사관은 지난 2006년 11월 지역 담당실(regional affairs section)을 신설하고 스웨덴 정부의 공여기구인 SIDA와 AU의 정책 조정을 위한 정부 담당을 발령한 바 있다. 스웨덴은 AUPG 실무반 중 평화안보 및 사회 문제 분야를 주도하고 있으며, 특히 젠더 이슈와 AU의 성평등 정책 개발 등에 많은 노력을 경주하고 있다. 스웨덴은 덴마크, 노르웨이, 남아공, AU, ECA, UNIFEM, IGAD 등과 함께 여성에대한폭력 근절을 위한 아프리카 네트워크를 설립하였으며, 현재 그 의장직을 맡고 있다. 1천만 불 규모의 ECA와의 협력 기금은 젠더 이슈를 중심으로 계획되었으며, African Development Forum, ECA의 아프리카 여성개발지수(AGDI) 개발, AU의 성평등 정책 개발 등을 적극적으로 지원하고 있다.

이외에도 다수의 공여국이 에티오피아 주재 공관에 주AU 대표부로서의 역할을 추가하고 전담 인력을 배치하여 AU와의 네트워크 및 협의를 긴밀히 하고 있다. 아프리카의 개발원조를 대륙적인 차원에서 계획, 실행해야 한다는 것에 대해 AU와 다수의 공여국들이 합의를 이루고 있는 것으로 보여지므로, 향후 AUPG의 역할은 더욱 증대될 것으로 예상된다.

2) EU

유럽의 27개 민주주의 국가들이 참여하는 경제, 정치적 연합기구인 EU는 EC를 통한 개발원조만으로도 주요 공여국 중 하나이며 EU 회원국이 국별 집행하는 개발원조를 통합하면 전세계에서 가장 큰 공여기구로 볼 수 있다. 따라서 EC와 27개 회원국에 적용되는 EU의 개발원조 정책은 개발원조 논의에 큰 영향력을 미친다. EU는 UN 새천년개발목표 달성을 개발원조의 목표로 하고 있으며, 2002년 몬테레이 합의와 2005년 파리 선언에 따라 개발원조의 질적 양적 성장을 추진할 것을 공표한 바 있다. 2006년 EU 개별 회원국의 개발원조 규모는 GNI 대비 0.33%였으며, EC 차원에서는 0.39%였다. 2010년까지 EU는 개별 회원국이 0.51%, EC가 0.56%를 달성하는 것을 목표로 하고 있다.¹⁴⁴⁾

EU는 특히 증가한 원조액의 50%를 2015년까지 MDG 달성이 어려울 것으로 보이는 아프리카 대륙에 공여할 계획이다.¹⁴⁵⁾ 이미 유럽개발기금(European Development Fund) 및 그 외 여러 기금들이 아프리카 개발을 위해 운용되고 있으며 아프리카는 유럽의 가장 큰 수원 지역이다. EU의 대 아프리카 원조는 다푸르 사태에 대한 AU 평화유지군 지원 등과 같이 평화와 안보에 중점을 두고 있다.¹⁴⁶⁾ 아프리카와 유럽은 역사적, 문화적, 지리학적으로 밀접한 연관성을 갖고 있어 다양한 분야에 걸쳐 협력관계를 유지하고 있다. EU는 2000년 이집트 카이로에서 처음 아프리카-EU 정상회담을 개최하였으며, AU의 출현과 함께 2007년 12월 포르투갈 리스본에서 AU와 함께 리스본 전략(Lisbon Strategy)이라고 불리는 공동전략(Africa-European Union Joint Strategy)을 공표하였다. 동 전략의 기조는 과거 식민지의 역사를 뛰어넘어 발전적인 동반자로서의 전략적인 변화를 모색하는 것으로, 아프리카와 EU의 80개국이 공동의 비전과 전략, 행동 강령을 전개하여 아프리카와 유럽, 세계에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 변화를 꾀한다. 특기할 것은 EU와 아

144) Council of the European Union, 2006, Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, Luxembourg, 11 April.

145) 상동.

146) EU 및 회원국들은 2004년 수단 다푸르에 4억3천5백만 유로를 African Union Peace Operation에 지원한 바 있다.

프리카의 공동 비전이 두 대륙 간의 관계 발전에 그치지 않고 글로벌 파트너십과 아프리카 대륙의 통합을 꾀하고 있다는 것이다.

동 전략 이전에도 EU는 과거 대 아프리카 유럽 전략(European Strategy for Africa)을 두고 있었다. 그러나 동 전략은 (1) 과거 EU의 대 아프리카 전략은 EU가 자체적으로 개발하여 일방적인 측면이 있었으나, 리스본 전략은 아프리카 대표들과 함께 개발하였기 때문에 공동의 전략이라는 점과 (2) EU 및 아프리카 전체에게 과거보다 큰 구속력을 가지며, 구체적인 행동계획을 포함한다는 점, (3) 동 전략에 근거하여 AU를 위한 EU 대표부를 설치한 점에서 차별점을 갖는다. 동 전략은 평화와 안보, 민주적 거버넌스와 인권, 무역과 지역적 통합, 새천년개발목표(MDG), 에너지, 기후변화, 이주 고용, 과학 지식사회 우주 등 총 8개의 정책 우선순위와 순위별 행동강령을 수립했다. 성평등은 MDG 달성이라는 목표 하에 추진되고 있으며 이중 우선순위 3번이 마푸토 의정서의 실현이다. EU-아프리카 공동 전략에서 젠더는 아동, HIV/AIDS, 환경 이슈 등과 함께 크로스 커팅 이슈로 다루어지고 있다.

〈표 29〉 EU-아프리카 공동전략의 정책 우선순위 및 행동강령

정책우선순위	행동강령
1. 평화와 안보	-아프리카 평화 안보를 위협하는 사안들에 대한 대화기회 증진 -아프리카 평화 안보구조(African Peace and Security Architecture)의 전면적인 시행 -아프리카 주도의 평화 지원사업을 위한 안전한 기금 마련
2. 민주적 거버넌스와 인권	-국제포럼들을 통한 국제적 수준의 대화 기회 증진 -아프리카 상호감시기구(African Peer Review Mechanism) 시스템 촉진, 민주주의, 선거, 거버넌스에 관한 아프리카 현장에 대한 지원 -문화유산분야에 있어서 협력강화
3. 무역과 지역적 통합	-아프리카 통합 아젠다 지원 관례, 기준, 질 관리에 있어서 아프리카 역량 강화 -EU와 아프리카 인프라스트럭처 파트너십 실행
4. 새천년개발목표(MDG)	-MDG 달성을 위한 금융, 정책 기초 확보 -MDG의 식량안보목표의 달성 촉진 -MDG의 보건목표 달성 촉진 -MDG의 교육 목표 달성 촉진

정책우선순위	행동강령
5. 에너지	-에너지 안보를 위한 협력강화하도록 에너지 파트너십 실행
6. 기후변화	-기후변화 정책과 협력에 관한 공통의 아젠다 구축 -사하라 이니셔티브를 위한 녹색장벽 프로젝트를 포함 토지 붕괴, 건조 문제를 처리하도록 협력
7. 이주 이동 고용	-이주와 개발에 대한 선언인 트리폴리 컨퍼런스 선언 (Tripoli Conference)의 실행 -인신매매에 대한 유럽연합과 아프리카 행동강령 실행 아프리카 고용과 빈곤감소에 대한 2004 Ouagadougou 선언과 행동강령 실행
8. 과학 지식 사회 그리고 우주	-아프리카가 지식사회로서 변화, 개발되도록 지원 아프리카의 과학과 기술 강화 행동강령의 실행과 아프리카 과학기술역량 구축을 위한 지원

출처: Africa-European Union Joint Strategy, 2005, Presidency of the European Union.

EU 주AU 대표부(EU Mission to the AU)는 회원국 외교부를 대표하는 이사회(European Council)와 집행부(European Commission)를 통한 EU 지역 차원의 개발원조를 대표한다. 2007년 설립된 대표부는 정책을 담당하는 정치부와 예산 운용을 담당하는 집행부로 구성되어 있다. EU와 AU는 각각이 매우 복잡한 구조를 가진 정치 세력으로서 리스본 전략의 수행을 누가 책임질 것인가는 EU와 AU 내에서도 복잡한 논의를 요하는 문제이다. EU의 경우 EC가 주도권을 갖고 있는 상황에서 일부 EU 회원국들은 주체적인 역할을 나누어 수행하고자 한다. 동 전략을 수행하는 데는 8개 분야별 운영팀을 두고 있는데, 현재로서 일부는 EC가 주도하고 일부는 특정 회원국이 주도하는 등 혼합적인 성격을 띠고 있다. 예를 들어, 에너지 분야의 운영팀은 오스트리아와 독일이 주도적인 역할을 하고 있다. 리스본 전략은 모든 EU 회원국 정부에 해당하며, 그 외 동 전략에 동의하는 유럽 NGO들도 해당된다.¹⁴⁷⁾

하지만 AU측은 내부 사정이 더욱 복잡할 뿐만 아니라 조직이 약하고 의사결정 속도가 더 느린 측면이 있기 때문에 아직까지 분야별 운영팀을 구성하지 못하고 있다. AU의 분야별 운영팀이 구성 되는대로 리스본 전략에 따라 실질적인 분야별 협력이 가능해질 것으로 기대된다. AU는 아직 신생 조직이기 때문에 조직적 의사결정이 쉽게 이루어지지 않는다. 예를 들어, 새로운 사

147) EU 주AU 대표부 전문가 인터뷰(2008.09.08).

업이 기획되면 10인의 장관(commissioner) 모두의 승인을 요구하는 것이 그것이다. 또한 대부분의 논의는 이집트, 남아프리카공화국, 나이지리아 등 일부 강대국이 주도하고 있으며, 그 외 국가들의 대표성이 매우 작다는 한계가 있다.

AU는 작은 조직이지만 전 세계에서 AU와 협의를 진행하는 국가들은 너무 많다. 따라서 아프리카의 효과적인 발전을 위해서 국가들 간의 조정이 요구된다. 이에 EU는 타 국가들도 동 전략에 함께하기를 희망하며, 미국, 중국, 인도 등과도 협의를 진행한 바 있다(EU-China summit on Africa 참조). 이들은 모두 긍정적이지만 각국은 자체 의제가 있으므로 실제 리스본 전략에 함께 하는 국가는 없다.

동 전략에 의거해 2007-2011년 EU는 5천5백만 유로를 공여한 바 있다. 대부분은 평화안보와 AU의 역량강화를 목적으로 집행되는데, AU의 연도별 계획을 EU에서 협의를 통해 지원 여부를 결정하는 방식이다. AU의 강화를 위한 각종 연구조사비와 전문가 인건비가 대부분인데, 전문가는 26인이 해당 예산으로 현재 AU에서 일하고 있다. AU Brussels Office도 동 예산으로 운영되며, 그 외 지역사무소(liaison office) 운영비를 지원하기도 한다. 그러나 AU는 아직까지 집행력이 충분하지 않고 예산 집행에 앞서 까다로운 절차 등을 거치느라 2007년의 경우 집행된 예산은 계획의 1/3 가량에 지나지 않았다.¹⁴⁸⁾

EU 대표부는 AU의 강화를 피하므로 AU의 운영방식을 존중하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 2005년 EU에서 AU에 대한 감사를 진행한 결과, 예결산, 조달 등의 체계 미비가 지적되었고 이를 강화하기까지 당분간은 EU의 양식과 원칙을 활용하는 것으로 합의한 바 있다. EU가 바라보는 AU와의 협력의 중요성은 다음과 같다:

- (1) 아프리카는 유럽과 같이 일원화된 강력한 정치적 세력이 되기를 원하며, 이에 따라 AU도 더욱 강화되고 있음. 따라서 AU의 방향성을 파악하는 것이 국제사회의 흐름을 읽는데 큰 중요성을 가짐.
- (2) 오늘날 이주, 안보, 무역과 같은 문제는 각국의 정책만으로는 해결되지

148) 상동.

않음. 특히 아프리카의 경우 국경을 넘는 문제가 더 많아 더욱 대륙적인 전략이 요구됨.

- (3) AU 출범 이후 3년 정도는 정착화에 많은 노력이 요구되었음. 이제 AU도 새로운 지도자와 새로운 체계를 정비하여 훨씬 강력하고 효율적으로 움직이게 되었음. 유럽 각국도 AU를 통한 협력에 힘을 모으는 것이 더 효율적임.¹⁴⁹⁾

EU와 회원국들은 공여국들이 각각 양자원조를 집행하지 않고 궁극적으로는 EU를 통해 일원화하는 것이 AU의 강화와 개발원조의 제도화, 나아가서는 수원국의 지속가능한 발전에 도움이 된다고 본다. 그러나 지금까지 각 공여국이 쌓아온 영역별 강점을 충분히 활용할 필요도 있기 때문에 AUPG에서 일부 공여국이 주도적인 역할을 수행하고 있다. 따라서 현재로서는 AUPG와 주AU 대표부가 함께 하는 이원적 접근이 유의미하며, 궁극적으로는 AU가 지도력을 갖고 AU의 체계를 적용해서 공여를 조율해야 할 것으로 보인다.¹⁵⁰⁾

3) UN

아프리카 대륙을 대표할 수 있는 조직으로는 크게 아프리카 연합(AU)과 유엔 아프리카 경제위원회(United Nations Economic Commission for Africa, 이하 ECA), 아프리카 개발은행(African Development Bank, 이하 ADB)을 꼽을 수 있다. 유엔은 기존에 개별 국가들 또는 지역경제위원회(REC)와 협력해 왔으니 이제 새롭게 등장한 AU를 대륙을 대표하는 정치적 리더십으로 이해하고 AU를 통한 협력 체계를 구축하였다.

유엔 아프리카경제위원회(ECA)는 유엔 경제사회이사회(ECOSOC)에 의해 유엔의 5개 지역위원회 중 하나로 1958년 설립되었다.¹⁵¹⁾ 에티오피아의 수도

149) 상동.

150) 주에티오피아 스웨덴대사관 전문가 인터뷰(2008.09.09).

151) 유엔체제 내에서 지역 내 회원국의 경제발전을 촉진하고 회원국 간 경제관계 강화 및 개선 등을 위해 설립된 조직으로서 보통 구속적인 통상규범을 강구하고 있지 않다. 이들의 모조직은 경제사회이사회 즉 ECOSOC이다. 지역경제위원회에는

아디스 아바바에 위치한 ECA는 아프리카의 경제사회개발 및 지역 통합과 아프리카의 발전을 위한 국제공조를 목적으로 경제사회개발을 위한 연구조사와 정책 제안의 기능을 수행한다. 즉, 아프리카를 대표하는 유일한 유엔 지역 기구로서 ECA의 역할은 회원국들이 개발의 장애를 효과적으로 극복하고 아프리카의 개발 우선순위에 따라 적절한 자원 분배를 꾀할 수 있도록 지원하는 것이다.

아프리카의 지역 통합에 있어 ECA는 아프리카연합(AU)의 지역 통합 계획을 지원하며, 이를 위해 연구 및 정책분석, 역량 강화 및 기술지원, 전 대륙적 사업 운영 등을 지원한다. 새롭게 제기되는 국제적 문제들과 아프리카의 필요에 대응하기 위해 ECA는 아프리카가 MDG를 달성하도록 노력을 기울이고 있다. 이에, 빈곤을 퇴치하는 지원노력에 강조점을 두면서 국제화 과정에서 아프리카가 소외되지 않으면서 지속가능한 개발과 성장이 가능하도록 지원하는데, 동 연장선상에서 아프리카 여성권한부여에 대한 지원을 명시하고 있어 눈길을 끈다. 또한 AU의 상호감시도구인 APRM에 기술지원을 제공하고 개발분야에 있어 지역국간 지식을 공유하는 환경 축진을 도모하는 역할을 한다.

ECA는 상기 두 업무프로그램 내에서 다음의 5가지 중심영역에 중점을 두고 지원하고 있다: 1) 지역적 통합, 무역, 하부 구조, 2) 빈곤 감소와 성장, 지속가능한 개발과 젠더를 강조하여 MDG 달성, 3) 굿 거버넌스와 대중 참여 촉진, 4) ICT, 개발을 촉진하는 과학과 기술, 5) 통계, 통계에 근거한 개발. ECA는 회원국과 지역경제이사회에서 요청하는 사안에 따라 선정한 5가지 중심영역에 중점을 두고 지원을 이어가고 있으며, 서비스는 해당지역을 대표하는 5개에 달하는 위원회의 지역사무국을 통해 지역 및 해당지역에 전달된다.¹⁵²⁾

UNDP는 아프리카에 45개 국별 사무소를 두고 있으며, 대륙적 차원에서 젠더를 포함한 5개 영역에 지역 프로그램을 두고 있다. UNDP 성 주류화 아프리카 프로그램은 에티오피아 아디스아바바에 본부를 두고 AU, ECA, REC

아프리카 경제위원회, 유럽 경제위원회, 남미·카브리해 경제위원회, 아시아·태평양 경제사회이사회 및 서아시아 경제사회이사회 등이 있다.

152) UNECA(<http://www.uneca.org/>).

및 시민사회단체 등과 협력하고 있다. 젠더는 크로스커팅 이슈이기 때문에 여성의 경제적 권한부여, 평화와 안보, 빈곤퇴치, HIV/AIDS 등을 담당하며, 주로 여성 경제활동 분야에 주력하고 있다.

AU 창설 이후 많은 유엔 기구들이 주AU 대표부를 설치하였고 계속 증가하는 추세이다. UNIFEM, UNICEF, UNFPA, WHO 등이 이미 대표부를 설치하였는데, 이중 유엔에서 유일하게 여성 문제를 전담하는 기구인 유엔여성개발기금(UNIFEM)은 2008년 1월에 주AU 대표부를 신설한 바 있다. UNIFEM은 과거 아프리카에 5개 지역사무소를 두고 있었으나, OAU가 AU로 발전하는 과정에서 2004년부터 내부적으로 주AU 대표부 설치 필요성이 논의되었다. AU가 아프리카 전체의 개발 정책을 담당하는 기구인만큼, 각 회원국의 여성문제에 대한 UNIFEM의 의견을 대표할 통로가 요구되었던 것이다. 뿐만 아니라, 대륙 내 여성단체들이 처한 환경이 AU 정상회의 등에서 영향력을 미치거나 이들의 목소리를 상시적으로 AU에 전달하기 어려우므로 이를 UNIFEM이 대신하는 기구가 된 것이다. 이에 UNIFEM 새 대표부는 1) AU 사무국과 하위 기구들의 성 주류화를 지원하고, 2) NGO들이 AU와 협력할 수 있는 기회를 제공하며, 3) AU의 성평등 정책을 지지하는 내용으로 AU와 양해각서를 체결하였다. 대표부 신설 이후 UNIFEM은 AU의 성평등 정책 개발에 주체적으로 참여하였다. 최근 진행 중인 주요 사업으로는 성평등과 환경 보호를 위해 여성이 부동산을 소유할 권리를 정책화하는 것과 지역적 차원에서 아프리카의 이주와 여성문제를 연구하는 등이다. 더불어 AU가 과거에 비해 평화 및 안보, 개발을 강화하는 조직이므로 이에 대한 집중적 전략 개발과 EU와 함께 젠더 분야에서 AU의 M&E 역량강화를 위한 기술지원을 계획하고 있다.

4) 남남협력(South-South Cooperation)

공적개발원조에 관한 파트너십의 일환으로 선진국과 개발도상국, 혹은 선진 다자간 기관과 개도국의 다자간 기관 뿐 아니라 개도국 간 협력공동체가 크게 대두되고 있다. 종래의 국제협력의 개념은 선진 세계와 개발도상국 사이의 기술이전 및 경제협력, 즉 북부 선진국에 의존한 자본·지식집약적인

기술의 도입에 의한 공업화를 의미했다. 하지만 오늘날 선진국으로부터 제공 받은 최신의 자본 및 지식 집약적 기술이 개도국의 필요에 반드시 대응하지 못하고, 이보다는 오히려 개도국의 실정과 현지 조건에 맞는 노동집약적인 기술의 필요성이 인지되었다. 남부 개도국들은 대부분 유사한 개발 경험뿐만 아니라 인구 문제, 빈곤, 질병, 환경오염과 같은 공통적인 과제를 안고 있다. 또한 선진국으로부터 기술 이전을 받는다고 해도 해당국가의 기후 및 시장 상황에 부합한 적용 단계에서 어려움이 따른다. 따라서 자국의 문제에 대한 해결책을 위해 공통의 문제를 가진 다른 개도국들과의 접촉이 바람직하다는 측면에서 개도국간의 협력인 남-남 협력이 대두되었다. 여기서 “남부(south)”의 개념은 오스트레일리아와 뉴질랜드를 제외한 모든 개도국들이 선진국 이남에 위치한다는 사실에서 기인한다.

남-남 협력에 대해 UN은 다양한 방법으로 정책적 지원 및 역량 강화 역할을 수행해왔다. UNDP의 경우 남-남 협력을 증진, 조율 및 지원하기 위한 UN 총회 남-남 협력 고위급 위원회(General Assembly High-Level Committee on South-South Cooperation) 산하의 특별 부서를 운영하고 있다. 남-남 정책 대화를 글로벌한 차원에서 유도하고 남-남 민간 개발 협력을 도모하며 네트워킹을 위한 장을 마련하는 일을 한다.¹⁵³⁾ 그 외 FAO, UNIDO, UNEP 같은 UN 기관들은 남-남 협력을 위한 창구로 다양하게 활동하고 있어, 남-남 협력이 국제무대에 갖는 중요성은 지속적으로 부각되고 있다.

세계 경제의 역동성은 남-남 협력에 의해 재구성되고 있다. 남-남 협력의 추세는 특히 중국, 인도, 중동과 같은 신흥국들의 적극적인 아프리카 인프라 투자로 나타나고 있다. 2008년 7월 세계은행이 내놓은 “사하라이남 아프리카 인프라 투자국으로서 중국의 역할 강화” 보고서에 따르면 중국, 인도, 중동 국가들의 아프리카 인프라 투자는 2006년 80억 달러를 넘어섰고, 2007년에도 50억 달러에 달했다. 2002년까지만 해도 연간 10억 달러에 미치지 못한 것과 대조적으로, 세계은행은 이를 개도국간의 남-남 협력이 세계적 추세가 되고 있음을 보여준다고 지적했다.¹⁵⁴⁾

153) UNDP Special Unit for South-South Cooperation
(<http://tcdcl.undp.org/index.aspx>).

154) World Bank, 2008, Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure

이러한 배경을 가지고 2006년 11월 나이지리아 수도 아부자에서 개최된 제 1회 아프리카-남미 정상회의(Africa-South America Summit)는 남-남 협력에 기반한 다자간 전략적 협력 관계 창출 및 두 지역간 협력 도모를 목적으로 이루어졌다. 선언문(Abuja Declaration) 및 행동 강령(Plan of Action)에서는 통상·투자 등 경제뿐 아니라 젠더 문제를 포함한 정치, 사회, 문화 등 전반적이고 총괄적인 분야를 다룬다.¹⁵⁵⁾

선언문에서 다루어진 젠더 이슈를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다:

- UN, AU 및 다른 지역 기구들이 채택한 기존 방침을 지속적으로 이행, 성 주류화 및 MDG 달성에 있어 여성의 역할 증진
- 여성의 경제 발전과 정부 의사결정 과정에서의 동등한 참여
- 여성과 여아의 권리와 책임에 대해 남성과 남아에게 교육할 수 있는 프로그램 개발
- 여성의 직업 기술 발전을 강화하고 평등한 교육 기회제공을 장려
- 여성의 보건을 개선하고 동등한 급여를 장려

아프리카-남미 정상회의는 8개 실무반(working group)을 두고 있는데, 이 중 하나가 사회문제(social affairs) 실무반으로 젠더, 가족, 아동 등의 주제를 다룬다. 브라질은 아프리카-남미 정상회의와 사회문제 실무반에 적극적으로 참여하는 국가로서 AU와 AU 공여국 모임(African Union Partnership Groups, 이하 AUPG)에서도 비록 공여국은 아니지만 적극적으로 논의를 개발시키는 국가이다.¹⁵⁶⁾ 브라질은 다자적 접근이 양자적 접근에 비해 효율적이며 통일성을 획득할 수 있다는 논리 하에 아프리카 대륙과의 협력의 채널로서 AU를 적극적으로 활용할 계획이다. 비공여국이라 할지라도 공동의 문제의식을 가지고 개발원조 논의에 참여하는 것이 브라질과 아프리카 개발도상국들과의 정치, 경제 및 외교적 관계를 강화할 수 있으며 나아가서 사회적 통합을 촉진하고 빈곤퇴치에 실효를 거둘 것으로 기대하는 것이다.¹⁵⁷⁾

Financier for Sub-Saharan Africa, World Bank.

155) Abuja Declaration, 2006, Africa-South America Summit, Abuja, Nigeria.

156) UNIFEM 주AU 대표부 전문가 인터뷰(2008.09.03).

157) 주에티오피아 브라질 대사관 전문가 인터뷰(2008.09.04).

라. 한국의 개발원조 현황

아프리카 연합 출범으로 대륙 전체의 정치적 안정, UN의 지원으로 인한 평화적 정권교체, 자유투표 등의 민주적 조치가 도모되는 가운데 한국 정부는 2004년 9월 AU 역내 분쟁 해결 지원을 위해 아프리카 연합 평화 기금(African Union Peace Fund)에 20만 달러를 기탁했다. 이후 2006년 3월 노무현 전 대통령은 아프리카 순방 시 「아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브」를 발표하고 이를 통해 아프리카의 빈곤 퇴치 등 인도적 분야의 협력과 경제·사회개발 지원을 위한 기여를 확대하는 실천방안을 마련했다. 그 주요 골자로 아프리카에 대한 공적개발원조 규모 확대, 개발경험 전수 및 봉사단과 파견인력 확대 등이 있다.

이에 따라 한국 정부는 2006년 4월 AU 집행위원장인 알파 오우마르 코나레를 공식 초청하여 한-AU간 협력방안을 논의했으며, 이러한 대아프리카 외교의 모멘텀을 지속시키고자 2006년 11월 제1차 한국-아프리카 포럼이 개최되었다. 이어 2007년 8월 코나레 집행위원장이 두 번째 방한해 한-아프리카의 전반적 협력방안에 대한 의견을 교환했다.

하지만 한국 정부는 아직까지도 개별국가와 사안이 있을 때마다 양국간 협력을 모색하는 접근방법을 취하고 있다. AU의 창건 이후 주에티오피아 한국 대사관에는 주AU 대표부로서의 역할이 추가되었으나 이를 전담할 수 있는 추가적인 인력 배치는 없었다. 앞서 본 AU 공여국 그룹(AUPG)은 에티오피아에 대표부를 두고 있는 모든 외교 사절단이 참여할 수 있는 장으로서, 한국 대사관도 지속적으로 참여를 요청받고 있으나 전담 인력이 없는 상황에서 가능한 본회의 참석을 중심으로 참여하고자 노력하고 있는 실정이다.¹⁵⁸⁾ 그러므로 한국의 대AU 협력은 외교 및 정치 차원에서의 협력이라고 볼 수 있으며, 아직까지 원조 차원에서는 일관되고 조율된 장치와 접근이 결여되어 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 대륙적이고 다자적 차원에서의 미래지향적인 협력방안 모색과 협력관계 강화 노력이 시급한 이유는 아프리카가 한국을 위한 21세기 전략적 협력 파트너로서의 가능성을 가지고 있기 때문이

158) 주에티오피아 한국대사관 및 KOICA 사무소 인터뷰(2008.09.03).

며, 자원 획득 및 경제이익 위주의 양자간 지원체제는 한시적인 효과만을 낼 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 코나레 집행위원장을 포함한 여러 아프리카 국가들이 한국의 민주화 및 경제발전 모델에 각별한 관심을 보이고 있다는 사실은 한국이 국력에 걸맞는 선진외교를 펼치기 위해 큰 틀에서의 대 아프리카 원조 정책 수립 필요성을 더욱 확고하게 한다.

〈표 30〉 「아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브」 주요내용

항목	주요내용
개발원조(ODA) 규모 확대	- 2008년까지 대 아프리카 개발원조 3배로 확대 - 협치(good governance) 수행국가 집중 지원
개발경험의 공유	- 향후 3년 내 1천명의 아프리카인 초청 및 인재양성 - 봉사단 및 전문인력 파견확대, 개발관련워크숍 개최 등을 통한 개발 계획 수립 지원
의료보건 지원	- 의료단 파견 확대, 병원 및 보건소 건립 - 의료장비 및 백신개발 지원 등을 통한 기초보건 인프라 구축 지원
인적자원개발 지원	- 학교건립과 정보통신기술 인프라 구축 등을 통한 기초교육과 교육 정보화 지원 - 직업훈련센터 건립, 관련분야 교사 초청연수
농림수산업 지원	- 농업기술 전수 및 농촌인프라 구축 지원 - 어업 및 수산양식 분야 기술지원
정보화격차 해소지원	- IT분야 연수생 초청 및 봉사단 파견 확대 - IT 훈련원 건립 및 전자정부 사업 지원
협력포럼 구성	- 민·관·학 협의체로 「한·아프리카 경제협력 포럼」구성 - 정례협의체로 발전시켜 나감
국제기구와의 협력을 통한 개발지원	- 세계식량계획(WFP), 유엔공업개발기구(UNIDO), 아프리카개발은행(AfDB) 등과의 협력사업 강화
무역역량 지원 및 통상 확대	- 최빈국에 대한 무관세, 무쿼터 수입품목 확대 - 통상투자사절단 파견 등 민간교류 확대 지원
주인의식 제고 방향으로 협력사업 추진	- 아프리카개발 신탁파트너십(NEPAD)의 사회·경제개발 노력 지원

출처: 아프리카 이니셔티브, 2006, 청와대.

이처럼 최근 한국 정부에서 아프리카의 발전을 중시하는 외교적인 노력을 보여왔지만 아프리카의 관련 분야 전문가들은 한국의 대 아프리카 개발원조를 수원국의 시장과 자원 확보 중심이라고 인식하고 있는 것으로 보인다. 심

충면접에 참여한 전문가들은 그동안 한국 정부가 도로, 병원, 학교 설립 등에 많은 투자를 해왔으나 아프리카의 뿌리 깊은 빈곤과 낮은 교육수준 등의 사회 문제는 시설 확충만으로 해결되지 않으며 소프트웨어적 접근이 요구된다는 사실을 지적하였다. 이들은 한국 정부가 향후 아프리카의 물리적인 하부 구조(physical infrastructure)만큼 정신적 하부 구조(mental infrastructure)에도 투자를 확대해 줄 것을 요구하였다.¹⁵⁹⁾

마. 향후 과제

성 불평등은 아프리카의 개발을 저해하는 주요 원인 중의 하나이며, 대륙적인 차원에서 성평등과 여성의 권한부여를 위한 정치적 의지를 표명하고 방향성을 제시할 필요가 있다. 아프리카의 빈곤과 저개발의 악순환을 타개할 수 있는 대안으로 범아프리카 기구인 AU를 통한 개발원조가 국제사회에서 새롭게 주목받고 있다. 정치, 경제 공동체인 AU는 네 가지 주요 목적의 하나로 여성의 권한부여를 꼽고 있어 53개 회원국들의 정치, 경제, 사회는 물론 여성의 지위와 삶의 질 향상에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 이를 위해 AU는 2003년 앞서 소개한 인권헌장에서 모든 종류의 여성에 대한 차별을 철폐할 것과 여성의 권리를 보호할 것과 CEDAW와 같은 국제인권협약을 존중할 것을 명시하고 있다. 이를 위해 선행되어야 할 것은 성평등에 대한 AU의 분명한 정치적 의지와 지속가능하고 효과적인 활동의 실천이다.

그러나 AU는 전체적으로 인적자원이 부족하고 아직까지 체계화가 진행되는 과정에 있다. 젠더 이슈를 담당하는 WGDD도 마찬가지로 전담 인력은 3명에 그치며 AU의 성평등 정책 개발 과정에서도 유엔 등 외부 전문가의 역할이 컸다. 이 같은 한계를 극복하기 위해서 전문가들은 AU보다 긴 역사와 전문성을 가진 REC를 잘 활용할 방안에 대한 연구가 시급하다고 지적한다. 특히 젠더 분야와 같이 정책 집행 주체들의 의지에 따라 그 실천 여부가 결정되는 분야에서는 AU의 53개 회원국과 그 하부 조직들의 실질적인 활동에서 결실을 맺기까지 지역경제위원회 및 시민사회 조직 간에 긴밀한 협력이

159) 해외 학계 전문가(2008.07.28), UNIFEM 주AU 대표부 전문가(2008.09.03), AU 전문가(2008.09.03) 인터뷰.

요구된다. 이를 통해 회원국 각국의 성차별적 법제도와 관행이 향후 AU의 성평등 정책에 따라 점진적으로 수정될 수 있도록 상호 감시와 지원이 가능하게 해야 할 것이다.

아프리카 연합(AU)은 장관의 남녀 동수라는 획기적인 원칙을 도입한 바 있다. 그러나 이 같은 원칙이 성평등과 발전이라는 실효를 거두는데 기여하기 위해서는 여성의 교육과 정치참여를 위한 투자가 확대되어야 할 것이다. 또한 이 같은 원칙이 AU에서만 실천되는데 그치지 않고 지역 기구와 모든 회원국에서도 실행되어야 하며, 이 목표를 이루기 위해 여성의 의회 선출 지위까지의 접근이 용이할 수 있도록 지원되어야 할 것이다. 또한 각국 정부는 정기적으로 정치적인 의지가 어느 정도까지 구체적 결과로 연결되었는지에 대해 평가하여 성 정치가 미치지 않는 부분을 확인하고 조정하며, 충분한 인적 물적 자원을 분배하여야 할 것이다. 성별 격차가 사하라 사막 이남 국가들의 잠재 경제 성장을 방해하고 있다는 점에서 적절한 정책 수단이 강구되어야 한다. 주요 자료와 정책과의 관련성을 정리하는 것도 중요하지만 진취적인 학술 조사 의제가 이루어지도록 하여야 할 것이다.

이처럼 여성의 정치 참여를 강화하기 위해, 그리고 나아가서 성평등이 제도적 발전에서 그치지 않고 실천적 변화를 이끌어낼 수 있도록 여성에 대한 교육과 여성문제에 대한 연구를 강화해야 한다. 특히, 아프리카에서 여성에게 해로운 관습은 전통과 연결 지어 이해되는 경우가 많기 때문에 지역사회에서 자체적으로 수행된 연구를 바탕으로 한 정책과 의식 제고 운동으로서만 그 문제제기가 의미를 가질 수 있다. MDG에서 목표하는 초등학교 교육은 최소의 목표이며, 여성 리더 육성을 위해 여성 고등교육을 지원하고 교육받은 여성들의 분야별 진출을 지원해야 한다. 또한 정규 교육을 받지 못하고 성인이 된 여성들의 경제활동과 투표권 행사를 위해 수, 문자, 전자제품 활용법 등을 교육하는 맞춤형 교육을 강화해야 한다.

최근 중국의 대 아프리카 투자와 지원이 증가하면서 미국과 유럽과 같은 전통적 공여국들이 이를 경계하는 모습을 보이고 있다. 비단 중국뿐 아니라 강대국들의 아프리카 협력 강화는 비판적인 시각으로 지켜보아야 할 필요성도 있다. 또한 유럽의 개발원조도 서구의 관점에서 사업의 개발과 운영이

이루어지고 수원국의 주체적인 역량 강화를 위한 여지가 없다는 비판이 꾸준히 있었다. 특히 중국은 2006년부터 상무부와 외무부가 중심이 되어 중-아프리카 포럼을 개최하며 적극적인 투자에 나서고 있는데, 이 같은 움직임을 환경을 생각하지 않은 자원 외교 또는 유상 원조의 형태의 투자로 장기적으로 아프리카 국가들을 중국의 채무국으로 만드는 전략이라고 비판하는 목소리도 적지 않다. 하지만 아프리카에 대한 투자가 워낙 적기 때문에 어떠한 종류의 투자라도 아프리카에서는 받아들일 수밖에 없다는 것이 관련 전문가들의 항변이기도 하다.¹⁶⁰⁾ 이러한 맥락에서 여성단체들은 공여국의 여성단체들이 자신들의 정부가 개발원조라는 이름으로 아프리카에서 과연 무슨 일을 하고 있는지, 그리고 개발원조가 성 인지적으로 계획되고 집행되는지를 적극적으로 감시해줄 것을 요청하고 있다.¹⁶¹⁾

AU는 아프리카의 성장과 번영을 위한 조직으로, 아프리카 국가들은 AU 강화를 원하고 있다. 그러나 현재 AU 운영비의 많은 부분은 북아프리카 국가들이 내는 회비로 되어 있으며 아직 자체적인 시스템의 미비로 대부분의 공여국들이 세계은행이나 유엔 등의 메카니즘과 도구를 활용하고 있다. 따라서 빠른 시일 내에 AU가 진정한 아프리카의 주인이 될 수 있도록 신뢰와 지지가 요구되며 무엇보다 장기적인 관점의 협력이 필요하다.

바. 소결

아프리카는 AU를 중심으로 통합되고 있으며, 대 아프리카 개발원조의 집행 환경도 그에 따라 변화하고 있다. 앞서 본 바와 같이 주요 공여국뿐만 아니라 비공여국도 AU를 주요 외교의 채널로 접근하고 있으며 미국과 같은 국가들은 AU에 별도의 대사를 파견할 정도로 AU의 위상은 커지고 있다. 특히 영국, 캐나다, 독일, 스웨덴, 노르웨이, 스위스, 이탈리아 등은 대 아프리카 개발원조를 조율할 수 있는 전담 인력을 배치한 바 있다. 이들은 성평등 정책을 비롯하

160) 필자의 질문에 대한 발표자의 대답 중에서 인용. "China's Investment: Discouraging or Encouraging Development in Africa?", 14th Annual International Development Conference, 3-6 April 2008.

161) 해외 학계 전문가 인터뷰(2008.07.28).

여 AU의 정책 개발에 적극적으로 참여하고 있을 뿐만 아니라 AU 공여국 모임 등을 통하여 공여국 간 및 관련 유엔 기구들과 원조 조화를 꾀하고 있다.

주요 공여국들은 AU를 중심으로 원조 조정과 다자원조가 확대된다 할지라도 양자원조의 중요성에는 변함이 없을 것이라고 전망하고 있다. 다만, 공여국들은 AU 등의 다자적 접근을 통해 아프리카의 주인의식을 강화하고 세계화가 요구하는 변화에 효과적으로 대응해야 할 필요를 인식하는 것이다. AU는 아직까지 제도화가 덜 된 조직이고 지원받은 것에 비해 성과가 적게 나타나고 있다. 하지만 이는 AU가 아직까지 신생조직으로서 겪어야 할 과도를 겪고 있을 뿐이다. AU는 과거 북아프리카와 사하라이남 아프리카, 또는 동아프리카와 서아프리카, 영어권과 불어권 등으로 나뉘어 있던 대륙을 하나로 만든 바 있다. AU는 OAU의 비간섭주의(non-interference)를 비무관심주의(non-indifference)로 바꾼 조직이며, 최근 케냐와 짐바브웨 사태에서도 역할을 한 것처럼 희망이 있는 조직이다. 오랜 역사와 풍부한 자원을 가지고도 유엔이 지난 1994년 르완다의 학살을 방조하고 또 최근 다푸르 사태에 적극적으로 대응하지 못한 것에 비하면 AU는 매우 짧은 기간에 희망적인 발전을 이룩하고 있는 셈이다.

한국의 개발원조는 그동안 경험과 문화가 비슷한 아시아를 중심으로 계획되었고 대 아프리카 개발원조는 상대적으로 산발적으로 집행되며 전략적 계획이 부족했다. 아프리카는 최빈국과 MDG 미달성국이 가장 많이 자리하고 있는 대륙이며 세계 번영과 안정을 위해 적든 크든 지원을 한데 모아야 할 필요성이 커지고 있다. 아프리카의 정치 경제적 밑그림이 새롭게 그려지고 있으며 많은 공여국들이 아프리카의 리더인 AU의 역량강화와 제도화를 지원하여 대 아프리카 개발원조의 계획과 집행을 방법론도 재정비될 전망이다. 한국은 그동안 적은 규모와 인력 부족으로 공여국들의 공여 전략 논의에서 적극적인 역할을 하지 못하였다. 그러나 AU 공여국 모임에서 비공여국인 브라질이 보여주는 모습은 한국에게 많은 시사점을 남긴다. 주지하다시피 한국은 수원국에서 공여국으로 변모한 경험을 가지고 공여 전략 개발의 다양성을 부여할 수 있는 잠재적 가능성을 가지고 있다. 더 많은 양의 공여가 곧 더 좋은 공여를 의미하지 않으며, 한국의 기여는 오히려 고민의 깊이에 비례할 것이다.

4. 분쟁지역에 대한 개발원조: 아프가니스탄 사례연구

가. 아프가니스탄의 개발원조와 젠더

아프가니스탄의 분쟁과 갈등은 이미 잘 알려져 있다. 아프가니스탄은 중앙아시아 지역에 위치한 지역으로서 이슬람 문화와 종교가 지배하고 있어서 인접 중동국가들의 영향으로 소위 중동지역의 연장적 성격을 갖는 국가로서, 국제 정치의 전략적 차원에서 이곳의 개발원조의 비중은 크다. 향후 분쟁지역이나 갈등지역 등 개발원조의 규모나 비중이 큰 나라들 대상으로 개발원조정책의 로드맵을 만들어가는 차원에서 이 지역을 분석하는 것은 의미가 있다고 판단된다.

1) 아프가니스탄 여성의 현실

아프가니스탄은 최빈국의 하나로서 UNDP의 인간개발보고서에 따르면, 178개국 가운데 174번째에 속한다.¹⁶²⁾ 또한 아프가니스탄 인구 2,360만 명 중 48.9%가 여성이지만, 여성발전지수(GDI)는 0.310으로서 세계에서 두 번째로 마지막으로 해당된다.¹⁶³⁾

아프가니스탄 탈레반 정부가 붕괴하기는 하였으나, 아직도 많은 문제들이 산적해있다. 지난 100여 년간 아프가니스탄에서 젠더이슈는 정권의 유지와 몰락을 가늠할 정도로 논쟁의 대상이 되어왔다. 즉 아프가니스탄의 문화와 전통 속에서, 여성은 가사노동에 종사하면서, 여성의 순수성을 지키도록 강조되어왔으며, 남성은 외부활동의 전권을 갖는 것으로 사람들에게 각인되었다. 그래서 이러한 고정적인 남녀의 역할을 지키느냐 지키지 못하느냐는 곧 가족의 명예유지를 유지하느냐, 혹 명예를 실추하느냐의 문제로 연결되었다. 1929년 아마눌라(Amanullah) 왕은 여성 베일(purdah)을 폐지하고, 여성 교육

162) Center for Policy and Human Development, Kabul University, Jamal Mena, Afghanistan Human Development Report 2007: Bridging Modernity and Tradition: Rule of Law and the Search for Justice, Army Press, Islamabad, Pakistan, p.18.

163) UNIFEM, 2008, UNIFEM Fact sheet, UNIFEM, p.1.

을 주창하는 사회개혁을 시도한 직후, 정권몰락을 경험하게 되었다. 1959년 정권을 잡게 된 모하마드 다오드 수상(Mohammad Daoud)은 다시금 여성 베일에 대한 문제를 공식적으로 제기하였다. 1970년대 후반 공산주의 정부(PDPA)가 들어서서 다시금 신부지참금(brid-price) 폐지를 포함한 개혁정책, 여성에 대한 교육을 제안하였다. 그러나 이것은 오히려 공산주의 정부에 반대하는 정파를 형성하는 계기를 만들어 주게 되었다. 즉 공산주의 정부가 여성의 순수성을 오염하고 이슬람 가치를 파괴하고 있기 때문에, 이로부터 여성의 순수성을 지켜야 한다는 논리로 귀착하는 결과를 낳게 되었다. 남성의 일차적인 역할은 전통적인 신앙을 지켜야 하며, 가족과 국가의 명예를 위한 보호자이어야 한다는 주장이다(mujahedin).

결국 공산주의 정부(PDPA)는 1992년 붕괴하였고, 무자히딘 연립정부가 들어서서, 여성은 머리, 팔, 다리 몸 전체를 가려야 하는(hijab) 령을 발표하기에 이르렀다. 이러한 정파 간의 갈등과 분열로 특히 1992년과 1995년 동안 무장 갈등 시기에는 반대 정파에 대한 명예를 실추시키기 위해서, 반대 정파의 여성에 대한 성희롱과 강간을 행하는 사태에 까지 이르게 되었다.¹⁶⁴⁾ 결국 이러한 상황에서 탈레반 정부는 1995년 여성의 외부활동은 일체 제한하게 되었다. 결국 여성과 관련된 개혁은 가족과 지역공동체의 협의와 동의가 존재하지 않는 한 지속되기 어려운 것으로 이어져왔다.

2001년 본 합의문에 따라서 여성부가 정부부처로서 설립되기는 하였으나, 이미 여성부의 전신이라고 할 수 있는 여성보호협회(Society for the Protection of Women)가 1928년에 존재하였고, 정권의 부침과 몰락과 더불어 여성보호협회의 지도자들 역시 부침을 거듭하여 왔다.¹⁶⁵⁾ 탈레반 정부 이전인 1964년, 헌법상으로 법 앞에 남성과 여성이 동등하다고 명시되어 있기는 하지만, 현실화되지 못했다. 탈레반 정부 붕괴 이후 2004년 새 헌법에서는 여성의 동등한 권리를 명시하고 있지만, 여성의 권한과 관련된 일련의 개혁 정책들이 아프가니스탄 정권의 역사에서 진퇴를 반복하여 왔기 때문에 얼마나 광범위하게 지속적인 지지와 후원을 받을 수 있을 지는 의문스럽다. 탈레

164) World Bank, 2005, Afghanistan National Reconstruction and Poverty Reduction – the Role of Women in Afghanistan's Future, World Bank.

165) 상동.

반 정부 이후 역시 여성의 지위가 개선되고 있다고 하지만, 아직도 풀어야 할 난제가 많다.

무엇보다도 우선 아프가니스탄의 치안과 안전은 가장 시급하게 해결해야 할 문제이다. 탈레반 정부몰락 이래로 2002년에서 2007년 까지 줄어들었던 탈레반의 테러와 공격은 2008년에 들어서 증가하는 추세를 보이고 있다. 현 정부에 반대하는 세력들의 무장테러, 살상, 자살폭탄의 공격 등은 아프가니스탄에 일하고 있는 국제사회 요원들에 대한 살상과 공격으로 까지 이어지고 있다. 물론 이에 대한 반격으로서 미군이 주도하는 다국적군의 탈레반에 대한 공격 역시 증가하게 된다. 다만 이러한 무장 공격으로 무고한 시민들, 특히 여성과 아동의 피해가 심각하는 것이다. 최근에는 아프가니스탄 대통령이 무고한 시민들의 피해 방지 일환으로서 미군이 주도하는 다국적군에 대한 지위와 권한에 대한 문제를 제기한 바 있다. 무장 갈등과 공격을 방지하고 평화를 유지할 통해서 치안과 안전을 확보하는 것은 무엇보다도 우선적인 과제이다.

둘째, 아프가니스탄은 이미 전 세계에서 가장 빈곤한 국가 중의 하나이다. 이러한 빈곤상황은 여성의 경우 보다 심각하다. 여성의 고용현황을 살펴보면, 농업종사자의 30%가 여성이다. 서비스 종사 기관에서 일하고 있는 여성의 임금은 남성의 임금보다 3배가 적다. 카불 시에만 약 50,000명가량의 미망인이 있으며, 이들이 부양해야 할 가족은 평균 6명이다. 그러나 단지 38.2%의 여성만이 경제적으로 활동을 하고 있다. 2004년에는 일인당 국민소득은 여성은 402달러로, 남성 1,182달러와 비교가 된다.¹⁶⁶⁾ 말하자면, 여성의 저학력 및 외부활동제한으로 인한 노동시장 참여율이 저조하지만, 여성의 임금 역시 낮아서 만성적인 빈곤 하에 놓여 있다.

셋째, 여성의 건강은 우선적으로 해결해야 할 과제라고 할 수 있다.¹⁶⁷⁾ 2002년 이래로 아동 사망률은 물론 산모 사망률 역시 감소하고 있는 추세이기는 하지만, 아직도 산모 사망률은 100,000명 출산 중 1,600명 사망을 기록하고 있다. 실제로 많은 산모들은 병원의 서비스를 받지 못한 채, 사망한

166) UNIFEM, 2008, UNIFEM Fact sheet, UNIFEM.

167) Center for Policy and Human Development, Kabul University, Jamal Mena, Afghanistan Human Development Report 2007, p.4.

다.¹⁶⁸⁾ 여성은 매 29분마다 죽어가는 셈이다. 이는 전 세계에서 두 번째로 높은 산모 사망률이라고 할 수 있다. 단지 출산의 14%만이 의료경험이 있는 사람의 도움을 받으며, 전체 여성가운데 12% 만이 전문적인 출산도움을 받는다. 이도 지역에 따라 차별이 있는데, 농촌지역의 경우 30%에서 90%에 이르기 까지 보건서비스를 전혀 받지 못하고 있다. 2004년 기준으로 평균 아프가니스탄 여성은 7.4명의 아이를 낳는다. 여성의 평균수명은 약 44세이다.¹⁶⁹⁾ 25,000명의 사람이 매년 폐결핵으로 사망하는데, 이 가운데 여성은 16,000명이며, 여성의 48%가 철분결핍으로 고통을 받고 있다.

넷째, 여성의 기본 교육기회가 탈레반 정부 붕괴이래로 확대되고 있기는 하지만, 아직도 아프가니스탄 여성에 대한 교육은 지극히 제한되어 있다. 여성의 정치, 사회적 참여기회 및 교육 참여기회가 증대되었다고 하지만, 전체 여성 중 15.8 %에 달하는 여성만이 교육을 받아 문자를 해독할 수 있다. 이에 비해서 남성은 31%정도가 문자를 해독할 수 있다. 아직도 많은 여아들은 학교에 다니는 것이 제한되어 있다. 2005년 기준으로 교사훈련기관에 등록된 학생의 58.8%가 여성이며, 실제로 교사의 28.4%가 여성이다. 초등학교에서는 단지 남아 두 명의 학생에 비교해서, 단지 여아 한명의 학생이 등록하고 있다. 그러나 중등학교에서는, 매 서너 명의 남학생에 비교해서 단지 한명의 여학생이 등록하였다. 더욱이 중등학교에서 여학생의 숫자는 2004년-2005년에 4.7%로 감소하는 경향을 보여주었다. 학교의 단지 19%만이 여아를 위한 학교로서 기획되었다. 지방의 경우, 29% 군(District)에서 여아를 위한 학교가 전혀 설립되어 있지 않다.¹⁷⁰⁾

다섯째, 여성의 인권은 지극히 제한되어 있다고 볼 수 있다. 여성들은 차별과 폭력에 노출되어 있다. 70%에서 80%의 여성은 강제결혼을 하고 있으며, 여아의 57%가 법적인 결혼 연령인 16세 이전에 결혼한다. 이혼은 2005년에 14건에서 2006년 158건으로 증가하였다. 일백만 미망인의 평균 연령은 35세

168) UNICEF, Afghanistan 2006. Center for Policy and Human Development, Kabul University, Jamal Mena, Afghanistan Human Development Report 2007, p.27에서 재인용.

169) UNIFEM, 2008, UNIFEM Fact sheet, UNIFEM, p.3.

170) 상동.

이다. 여성에 대한 폭력 사례 1,327건 중 30.7%가 신체적 폭력이며, 30.1%가 심리적 폭력, 25.2%가 성적 폭력이며, 14%가 신체적, 심리적, 성적폭력의 결합한 형태이다. 더욱이 이러한 폭력의 82%가 가족에 의해서 행해지고 있으며, 9%가 공동체에 의해서, 1.7%가 공기관의 사람에 의해서 행해지고 있다. 아프가니스탄 독립인권위원회(Afghanistan Independent Human Rights Commission)는 2006년에 1,199 사례를 젠더에 기초한 폭력(SGBV)으로 기록하고 있다. 이 가운데 558건이 심각한 신체상해, 213건이 강제 결혼, 106건이 분신자살, 50건이 살인, 41건이 여아 교환, 34건이 강간, 74건이 여성재산을 남편의 친척이 강탈, 198건이 남편의 지원이 없음, 19건이 여성의 사회적 활동을 금지, 12건이 여아 인신매매로 기록되어 있다.¹⁷¹⁾

여섯째, 의사결정과정에서 여성의 목소리가 지극히 제한되어 있다는 것이다. 물론 아프가니스탄의 중앙 정부부처와 지방정부에 여성부서가 존재하며, 이는 제도적 차원에서 여성의 역량강화, 여성 삶의 개선을 위한 기구의 존재로서 상징적인 의미를 가진다. 또한 여성의원 할당제로 여성의 정치적 활동 참여는 증가하고 있다. 그러나 여성의 사회활동 참여가 바로 이들의 의사결정과정에서의 영향력을 강하게 행사하는 것을 의미하지는 않는다는 것이다. 여성국회의원은 1990년 3.7%에서 2006년 27.3%로 증가하였다.¹⁷²⁾ 국회의원의 27%가 여성으로, 249명 하원의원(Wolesi Jirga) 중 68명이, 102명 상원의원(Meshrano Jirga) 중 23명이 여성이며, 지방의회의 경우, 2005년 기준으로 420명중 121명이 여성이다. 2007년 5월 기준으로 9,394개의 마을단위로 공동체 발전의회(Community Development Council)¹⁷³⁾가 설립되었다. 이중 여성

171) 여성부 역시 2006년에 2133건을 젠더에 기초한 폭력으로서 기록하고 있다. 769건이 강제결혼, 1011건이 신체상해, 110건이 마약을 통한 죽음, 87건이 살인, 106건이 분신자살이다. 33건이 강간이며, 20건이 여성의 재산을 남편의 친척이 강탈, 100건이 남편의 지원을 받지 못함, 69건이 부적절한 행위, 24건이 유괴, 10건이 여아교환, 5건이 여아 인신매매, 3건이 도둑으로서 여아고발, 2건이 여성고향에서 재산 강탈 등이다. 여성폭력에 대한 여성부와 아프가니스탄 독립국가인권위원회가 동일한 사례에 대해서 중복 등록했는지 여부는 알 수 없다. (UNIFEM, 2008, UNIFEM Fact sheet, UNIFEM)

172) UN Statistics Division, 2007. Center for Policy and Human Development, Kabul University, Jamal Mena, Afghanistan Human Development Report 2007, p.26에서 재인용.

173) CDC는 2002년 전국연대사업(National Solidarity Programme)의 일환으로 도입

의원은 21,239명으로 전체 의원 중 24%로, 남성은 67,212명으로 전체 76%를 차지하고 있다. 공무원의 경우 25.9%가 여성이다. 여성 선거권자로서 등록자도 2004년 41.5%에서 2005년 44%로 증가하였다. 그러나 의사결정권을 가진 고위직의 경우 정부부처에 임용된 장관은 여성부장관 1명이 있다. 지방의회 선거에서 124명의 여성할당제가 있다고 해도, 조건을 충족하지 못해서, 3개의 의석은 남성에게 주어졌다. 36개 부처 중 17개의 부처의 경우 여성 공무원은 10% 미만이다. 2007년 외국에 파견된 아프가니스탄의 17명의 대사 중 단지 두 명만이 여성이다.¹⁷⁴⁾

아프가니스탄 여성 판사협회는 2003년에 창립되었으며, 여기에는 법과 관련된 업무에 종사하는 여성들이 회원으로 되어있다. 1,547명의 판사 중 단지 62명인 4.2%가, 546명의 검사 중 35명인 6.4%가, 1,241명의 변호사중 76명인 6.1%가 여성이다. 대법원에는 여성은 전혀 없다. 다만 가족과 청소년 법원은 여성에 의해서 이끌어지고 있다. 여성은 경찰과 군대에서 단지 1% 미만으로 채워져 있다. 2007년 2월 기준으로 전체 62,407 명의 경찰 중 단지 233명이 여성이다. 이들의 직급은 118명이 하위직급으로서 22명이 순찰요원이다.¹⁷⁵⁾ 군대는 259명이 여성으로 이는 전체 43,000명 군 인력 중 0.6%에 해당된다.

2007년 4월 기준으로 정부의 언론분야에서 종사하는 881명의 직원가운데 여성은 208명으로 전체 중 23.6%를 차지하고 있다. 카불시의 민간 언론사 종사 여성은 전체직원 가운데 20.9%에 해당된다. 민간 텔레비전 분야에서 종사하는 여성 역시 전체 1,950명 중 202명에 불과하며, 대부분 언론분야 종사 여성의 경우도 청소나 요리 등의 분야에서 일한다.¹⁷⁶⁾

결국 중요한 의사결정과정에서 여성의 역할은 제한되어 있다. 한 설문조사

되었다. 농촌재건과 개발부처(Ministry of Rural Reconstruction and Development, MRRD)에 의해서 진행되며, 양자 간 혹은 다자간의 공여기구에 의해서 지원되었다. CDC는 공동체의 발전과 지역공동체 정부의 기능증진을 목표로 한다. (Center for Policy and Human Development, Afghanistan Human Development Report 2007, p.102.)

174) UNIFEM, 2008, UNIFEM Fact sheet, UNIFEM, p.1.

175) Personnel Department, Afghanistan Ministry of Interior, Kabul, 2007. Center for Policy and Human Development, Afghanistan Human Development Report 2007, p.83에서 재인용.

176) UNIFEM, 2008, UNIFEM Fact sheet, UNIFEM.

는 마을 공동체(Jirga 혹은 Shura) 최종의사 결정과정에서 누가 가장 지배적인 역할을 하는 가라는 물음에, 마을 공동체지도자가 63%, 종교지도자가 18%, 지역지도자 15%, 경찰 3%인 반면에 여성의 비율은 0%이었다.¹⁷⁷⁾

일곱째, 탈레반 정부붕괴 이래로 아프가니스탄은 민주주의 선거제도는 물론 민주적인 질서에 기초한 법률화 및 제도화를 시도하고 있기는 하지만, 이러한 근대적인 제도는 아프가니스탄의 전통적인 문화와 충돌하고 있는 것이 사실이다. 실제로 여성에게 선거권이 주어지는 하였으나, 여성이 선거의 권리를 주체적으로 행사한다고 보기는 어렵다. 여성의 외부활동 제한과 관련된 한 사례로서 2004년 한 조사에서 87%의 아프간 주민들은 여성이 선거에 참여하여 위해서는 남편을 비롯해서, 집안에서 남성의 허락을 받아야 한다고 믿고 있다. 또한 35% 여성은 선거에 참여하는 것이 허용되지 않았다고 믿었다. 또한 18%의 남성은 자신의 아내가 선거에 참여하는 것을 허락하지 않았음을 인정하였다.¹⁷⁸⁾ 2005년의 한 조사 역시 여성의 외부 활동으로서의 선거 참여가 허용되지 않아서 여성은 선거에 참여하지 않았다. 이러한 사례는 농촌지역일수록 많이 나타난다. 이러한 경향은 향후의 선거에도 지속적인 문제로 남아 있을 것으로 예상된다는 것이다.¹⁷⁹⁾ 여성이 직면한 가장 큰 문제가 무엇이라는 설문조사에서 여성이 집밖에 나가는 것을 허용하지 않는 것이 가장 큰 여성문제라고 생각한 답변이 9%이다.¹⁸⁰⁾ 더욱이 여성의 외부활동 제한이 특히 전통적으로 강한 지역에서는 지방의회 의원으로서 일하고 있는 여성의 경우, 외부활동을 중지하지 않으면 죽이겠다는 협박을 받는 것이 아프가니스탄의 현실이다. 제도적으로 여성할당제가 있다고 하지만, 아프가니스탄의 전통과의 충돌로서 여성의 외부활동은 제약을 받고 있다.

177) CPHD perception Survey, 2007. Center for Policy and Human Development, Afghanistan Human Development Report 2007, p.99에서 재인용.

178) UNIFEM, 2008, UNIFEM Fact sheet, UNIFEM, p.2.

179) The Asia Foundation, Afghanistan in 2006, A Survey of the Afghan People, pp.32-34.

180) 관련 설문조사에서 여성이 직면한 가장 큰 문제로서 문맹률에 26%의 남성이, 21%의 여성이 응답했고, 여성의 권리가 없음에 18%, 강제결혼 10%, 남성의 지배하에 있음 9%, 집밖에 나갈 수 없음이 9%이다. (상동, p.61)

2) 개발원조에서 젠더정책

아프가니스탄에서의 개발원조는 선진공여국가의 아프가니스탄에 대한 지원에 대한 합의로서 2001년 12월 5일 본 합의문(Bonn Agreement)에 따라 이루어졌다. 동 합의문은 광범위하며, 성 인지적이고 다 인종적인(broad-based, gender sensitive, and multi-ethnic) 대표성을 갖는 새로운 아프가니스탄 정부 설립에 기여하는 것을 목표로 한다. 2004년 1월 4일 승인된 아프가니스탄의 헌법 역시 22조, 44조, 54조에서는 모든 아프간 국민은 남성이건 여성이건 법 앞에 동등한 권리와 의무를 갖는다고 명시되어 있다. 2006년 1월 31일과 2월 1일에 승인된 아프가니스탄 콤팩트(Afghanistan Compact) 역시 2010년 말까지 여성을 위한 국가발전계획의 완전한 이행을 명시하고 있다.¹⁸¹⁾

2006년에 승인된 아프가니스탄의 임시 국가발전계획(Interim-Afghanistan national development strategy, I-ANDS) 역시 성평등을 크로스커팅 이슈로 명시하였다. 아프가니스탄 정부의 목적은 여성에 대한 차별을 없애며, 아프가니스탄의 모든 활동 영역에서 여성의 평등한 참여와 여성의 역량을 향상하는데 기여할 것임을 명시하고 있다.

대외적으로는 아프가니스탄은 2004년 191번째 국가로서 MDG에 기여할 것을 합의함으로써, 보편적인 기본교육, 성평등 및 여성역량강화, 영아 사망률 감소, 모성보호 증진 등의 목표 달성에 이바지할 것을 명시하였다. 또한 2005년 11월 24일 강제결혼 및 아동결혼 퇴치 협약(Protocol on the Elimination of Forced and Child Marriage)을 통해서 2008년까지 아동강제결혼 퇴치를 목표로 삼고 있다. 여성차별철폐협약(CEDAW)은 2003년 3월 5일에 비준한 바 있고, 2003년 7월 9일에는 정부 부처 간 차원에서 여성폭력철폐위원회(Elimination of Violence against Women Commission)를 설립하여, 여성에 대한 폭력 활동과 정책을 조정, 감독하고 있다.¹⁸²⁾

여성정책의 중요성은 여성부(Ministry of Women's Affairs) 설치를 통해서 표출되었다. 여성부는 여성의 지위향상을 위한 핵심전략으로서 성평등을 위한 성 주류화를 내세우고 있으며, 무엇보다도 탈레반에 의해서 부정되거

181) UNIFEM, 2008, UNIFEM Fact sheet, UNIFEM, p.4.

182) 상동, p.5.

나 거부되었던 여성과 여아의 권리복원을 위한 제도적 장치를 마련할 것을 제안하고 있다. 특히 여성의 균등한 교육 및 고용, 수입증대 기회 부여를 추구한다.

여성부는 정부 각부처간의 여성정책과 전략 개발을 위한 조정자의 역할을 담당하고 있다. 즉 여성부는 젠더분석에 대한 이해와 역량강화를 위한 정책 자문, 부처 간의 정책 조정, 정부의 사업 수행 시 성 인지적 관점이 반영되도록 지원한다. 여성부는 정부정책 입안 및 계획, 수립, 평가과정에서 일종의 젠더 포컬 포인트(Gender Focal Points)로서 기능한다. 이에 비해서 국가 발전 계획 협의위원회(national program Consultative Groups, CGs)는 젠더문제에 대한 일종의 자문역할을 한다.(Advisory Group on Gender, AGG)¹⁸³⁾

아프가니스탄 국가발전 계획(National Development Framework)에서는 성 주류화를 여성 지위향상을 위한 핵심전략으로 명시하고 있으며, 여성 교육, 재생산 보건, 경제발전과 여성의 법률접근성에 우선순위를 두고 있다.

또한 국가발전 5개년 전략계획(1383년-1387년)에서는 여성에 대한 대중의식 개발은 물론 여성에 대한 지원을 명시하고 있다. 여성지원의 일환으로서 여성과 청소년을 대상으로 교육의 기회확대, 지속적인 수입증대와 빈곤퇴치를 위한 기술 습득을 위한 기회창출, 정부의 의사결정과정에 여성참여확대, 여성의 권리증진을 통한 여성의 안전(security) 확보, 주요 정부부처에서의 젠더분석, 젠더 정책 개발, 젠더 예산을 위한 역량강화 등에 주안점을 두고 있다. 이밖에도 여성 선거인 등록, 시민으로서 여성교육 등 실시를 제안하고 있다.¹⁸⁴⁾

183) 젠더 자문그룹은 인권, 환경, 인도주의적 지원, 모니터링과 평가, 마약퇴치와 더불어 6개의 크로스 커팅이슈 가운데에 하나로 할 수 있다. (World Bank, 2005, Afghanistan National Reconstruction and Poverty Reduction—the Role of Women in Afghanistan's Future, World Bank)

184) World Bank, 2005, Afghanistan National Reconstruction and Poverty Reduction—the Role of Women in Afghanistan's Future, World Bank.

나. 타 공여기관의 개발원조 현황

1) 공여기구 개발원조의 개괄적 동향

아프가니스탄 여성의 현실은 바로 아프가니스탄 개발원조의 목표와 현실 사이의 갭이라고 해도 과언이 아니다. 왜냐하면, 아프가니스탄의 거의 모든 공적인 사업이나 활동이 국가의 세원보다는 공여국가가 지원하는 개발원조에 의존하고 있기 때문이다. 개발원조에 상당히 의존하는 아프가니스탄 발전 계획과 현실 사이의 갭은 개발원조의 공여규모가 책정했던 아프가니스탄의 예산액을 계획대로 충당되고 있지는 않는데서 비롯한다고 볼 수 있다. 2008년 6월 파리회의를 통해서 아프간 정부는 향후 5년간의 국가발전계획 (Afghanistan National Development Strategy, ANDS)¹⁸⁵⁾을 위해서 아프간 정부는 240억 달러는 외부의 지원을 통해서, 이중 170억 달러는 아프간 자체의 세수에 의해서 충당할 것을 계획한 바 있었으며,¹⁸⁶⁾ 국제사회와 다른 공여기관으로부터 200억 달러 규모의 지원을 약속받았다. 이는 독일 본에서 2001년에 개최된 본 협약은 물론 런던과 2002년 동경¹⁸⁷⁾에서 개최된 국제사회와 공여기관들의 회의의 후속조치의 일환이라고 할 수 있다. 이들 공여국가 가운데는 미국이 2001년 이래로 모든 원조의 삼분의 일 이상을 기여할 정도로 가장 큰 공여 국가이다. 일본, 영국, 유럽연합, 세계은행, 독일, 캐나다

185) 아프가니스탄 국가발전계획은 2008년부터 2013년까지 5년간의 계획으로서, 2008년 4월 21일 현 아프간 대통령인 하미드 카자이(Hamid Karzai)에 의해서 승인되었다. 이 계획에는 국가예산에서 외부의 개발원조가 지속적으로 큰 비중을 차지하고 있다. (<http://www.worldbank.org.af>) 아프가니스탄 국가발전계획에 의하면, 8개 분야에서 48개의 벤치마크로 국가 개혁의 우선순위를 두었다. 첫째, 치안, 둘째, 좋은 정부와 법의 통제, 셋째, 인프라와 자연자원 넷째, 교육, 문화, 미디어, 스포츠, 다섯째, 건강과 영양, 여섯째, 농업과 농촌개발 일곱째, 사회권리 보호, 여덟째, 사기업의 발전이며, 크로스커팅 이슈로서 성평등, 마약퇴치, 지역협력, 환경, 부패척결을 내세우고 있다. (Center for Policy and Human Development, Kabul University, Jamal Mena, Afghanistan Human Development Report 2007: Bridging Modernity and Tradition: Rule of Law and the Search for Justice, Army Press, Islamabad, Pakistan, p.11.)

186) 아프가니스탄의 전체 GDP 중 세금은 2006/07년에 7.5%에서 2007/8년에 7.0%로 감소하였다. (<http://www.worldbank.org.af>)

187) 2002년에 개최된 동경회의에서는 국제사회가 아프가니스탄의 재건을 위해서 160억 달러의 지원을 약속한 바 있다. (<http://www.worldbank.org.af>)

등의 공여 역시 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 밖에도 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴의 순위로 개발원조에서 중요한 역할을 하고 있다. 프랑스, 스페인 등의 공여 액은 다른 국가들에 비교해서 그 규모가 작다. 그러나 2001년 이래로 선진 공여국가의 원조액 규모는 250억 달러이었으나, 실제 원조액은 150억 달러 밖에 못 미쳤다. 2008년 파리회의에서는 세계은행이나 아시아은행 역시 지원과 대출을 약속하였고, 아랍에미레이트, 사우디아라비아¹⁸⁸⁾, 쿠웨이트, 카타르 역시 지원을 약속하였다. 다른 많은 공여국가들 가운데, 쿠웨이트는 2년 반의 기간 동안 300억 달러를, 말레이시아 역시 지원을 약속하였다. 그러나 이러한 계획이 현실적으로 이행될 지는 의문스럽다. 그동안 지원을 약속했던 원조액과 실제로 충당되었던 것과는 차이가 있었기 때문이다. 결국 개발원조액의 규모에 의존하여 수립된 아프가니스탄의 공적예산과 실제 공여규모와의 차이에서 아프가니스탄의 개발계획은 개발원조액의 미비로 제대로 이행될 수 없었다.¹⁸⁹⁾ 더구나 국가발전 계획에는 성평등은 크로스 커팅이슈로서 포함되어 있기는 하지만, 이러한 원조액 중 얼마만큼이 성 주류화를 위해서, 혹은 여성을 위해서 지원되어야 하는 지에 대한 합의는 존재하지 않았다. 설령 여성 사업이나 성 주류화를 위한 사업에 대한 계획이 설정되어 있다고 하더라도, 원조액의 축소는 결국 여성 혹은 성 주류화를 위한 사업 축소를 결과할 수밖에 없다.¹⁹⁰⁾

둘째, 아프가니스탄은 개발 원조를 통해서 민주적인 제도 수립, 정부 주요 부처 확립, 보건이나 면역체계 강화, 기초교육제도 기반 확충, 도로 등 기본 인프라 구축, 정규군 제도 확립 등 가시적인 성과를 보여주고 있다. 그러나 많은 아프가니스탄 사람들은 아직도 극단적인 빈곤에 놓여있는 것이 사실이다. 실제로 많은 공여국가들은 아프가니스탄 사람들의 필요나 요구에 부응하

188) 사우디아라비아와 아랍에미레이트는 과거 탈레반 정부와 우호적인 관계를 유지한 관계로 친미적 성향을 갖는 현 아프가니스탄의 정부와의 관계와는 소원하였다. 그러나 2008년 파리회의는 아랍 국가들이 아프가니스탄과 새롭게 관계를 정립할 수 있는 기회로 작용하였다. (<http://www.worldbank.org.af>)

189) Matt, Waldman, 2008, Aid Effectiveness in Afghanistan-Falling Short, Acbar Advocacy series, 2008 March, Agency Coordinating Body for Afghan Relief(ACBAR), p.1.

190) 광숙희, 2008, 아프가니스탄 개발원조의 현실과 여성을 위한 과제, 젠더리뷰 여름호, 한국여성정책연구원.

기 보다는 공여국가의 이해나 관심에 따라, 특히 가시적인 성과나 신속한 원조의 효과를 중심으로 이루어지기 때문에 아프가니스탄 사람들의 요구를 반영하거나, 이들의 역량을 강화하는 사업들이 기획되기는 쉽지 않다.¹⁹¹⁾ 장기적인 시간이 요하는 농업, 수리관개시설, 전력이나, 철로 등 기본적인 물적 인프라에는 투자를 제한하고 있다. 이러한 상황에서 장기적인 시간을 요하는 여성의 역량강화 혹은 여성의 권리나 지위에 대한 사업들은 우선순위에서 벗어날 수밖에 없다.

셋째, 아프가니스탄의 불안한 치안사정으로 개발원조는 적지 않게 군사적, 정치적 목적을 위해서 활용되고 있다는 점이다. 아프가니스탄에 주둔하고 있는 미군의 하루 소모경비는 1억 달러인 반면에, 2001년 이래로 모든 공여국가가 아프가니스탄에 기여하는 실질적인 하루 원조 소모액은 7백만 달러에 불과하다.¹⁹²⁾ 많은 원조 공여는 군사적인 목적, 특히 남성이 다수를 점하는 전통적인 남성적인 조직의 유지를 위해서 소요되고 있다.

넷째, 공여국가의 개발 원조 기관 및 사업수행기관이나 단체들 간의 협의나 조정이 원만하지 않아서, 아프가니스탄의 정부조차 개발원조가 어떻게 수행되고 있는지 알지 못한다. 특히 개발원조 사업의 일환으로 진행되는 공여국가의 기술원조나 사업평가 등과 관련된 원조활동의 경우에는 더 더욱 아프간 정부와의 협의가 제한되어 있다.¹⁹³⁾ 2006년 런던회의 이전에 다른 공여기관이나 NGO가 전체원조액의 68%를, 아프간 정부는 전체 원조액 중 단 22%만 활용하는 것으로 합의한 바 있다. 그러나 이중 40% 지원액은 다시금 공여국가가 회사나 컨설턴트의 비용으로 도로 가지고 간다.¹⁹⁴⁾ 아프가니스탄 원

191) <http://harpers.org/archive/2008/07/hbc-90003347> (July 30, 2008). Inside the Pakistan-Taliban Relationship: Six Questions for Ahmed Rashid, Author of Descent Into Chaos.

192) Matt, Waldman, 2008, Aid Effectiveness in Afghanistan-Falling Short, Acbar Advocacy series, 2008 March, Agency Coordinating Body for Afghan Relief(ACBAR), p.5.

193) Center for Policy and Human Development, Kabul University, Jamal Mena, Afghanistan Human Development Report 2007, p.31.

194) Matt, Waldman, 2008, Aid Effectiveness in Afghanistan-Falling Short, Acbar Advocacy series, 2008 March, Agency Coordinating Body for Afghan Relief(ACBAR), p.5.

조액 절반 이상의 규모는 조건부원조(tied aid)로서, 공여국가의 물품이나 서비스를 이용하는 조건을 포함하고 있다. 개발원조의 일환으로 진행되는 사업은 외국계 업체건, 아프가니스탄 업체건 수주업체들은 20% 이상, 경우에 따라서는 50% 이상의 이윤을 남긴다.¹⁹⁵⁾ 그러나 개발원조의 이러한 협의과정이나 정책 결정과정에서 여성의 입지는 물론 여성의 수혜는 전무하다고 볼 수 있다. 중앙정부는 물론 지방차원, 더 나아가서 마을공동체 차원(jirgars/shuras)의 의사결정과정에서 여성은 배제되어 있다.¹⁹⁶⁾ 물론 이러한 의사결정과정에서의 여성의 배제는 궁극적으로 공여국가가 수혜를 받는 것은 물론 수원국의 수혜자로서의 여성을 더더욱 배제하는 결과를 낳게 된다.

2) 타 공여기관 개발원조의 사례

UNIFEM

UNIFEM은 여성발전과 성평등을 성취하기 위해서 2002년부터 재정적, 기술적 지원을 하고 있다. 여성의 인권을 증진하기 위해서, UNIFEM은 네 가지 분야에 중점을 두고 있다: 여성빈곤 퇴치, 여성에 대한 폭력근절, 여성과 소녀의 HIV/AIDS 전염예방, 민주적인 정부에서 성평등을 강화하는 것이다.¹⁹⁷⁾ UNIFEM은 현재 카불(Kabul)에 사무소를 두고, 6개의 지역, 헤라트(Herat), 잘라라바드(Jalalabad), 파르완(Parwan), 카피사(Kapisa), 판쉬지르(Panshijir), 가즈니(Ghazni)에서 활동하고 있다. 이 밖에도, UNIFEM은 다른 UN 기구 및 아프가니스탄 정부와 협력사업을 통해서, 모성사망률 제고, 여아 교육프로그램, 역량강화를 위한 문맹 퇴치(Literacy Initiative For Empowerment)와 전쟁 기간동안의 여성의 경험 구술사를 수집하는 활동 및 여성에 대한 폭력 사

195) 개발 원조를 직접적으로 아프간 정부로 공여하게 될 경우, 이를 감당할 능력이 있는 지에 대해서는 공여기관들 사이에 많은 논란이 있다. 원조액의 상승은 아프가니스탄 정부의 부정, 부패를 가중하는 결과를 가져올 수도 있다는 우려가 없지 않기 때문이다. 그래서 정부의 제도를 정상화하며, 정부의 재정운영 능력은 물론 예산기획 등 정부 본래의 기능을 강화하는 것이 필요하다고 논의되고 있다. (World Bank, 2008, Working for a World Free of Poverty, Washington, June 3.)

196) Center for Policy and Human Development, Kabul University, Jamal Mena, Afghanistan Human Development Report 2007, p.10.

197) UNIFEM, 2008, UNIFEM Fact sheet, UNIFEM, p.2.

레 데이터베이스를 구축하는 사업에 협력하고 있다.

구체적으로 UNIFEM이 수행하는 프로그램은 다음과 같다. 첫째, 젠더와 정의(Gender and Justice) 프로그램은 법과 제도적 개혁과정에 성 인지적 관점을 통합하는 것이라고 할 수 있다. 국제적 협약에 따라서 남녀가 동등한 인권을 가지고 있고, 이를 보호하는 데 정부가 기여할 수 있도록 지원하는 것이다. 보다 구체적으로 농촌지역 여성들에 대한 법적인 지원, 아프가니스탄 경찰 지원, 개혁적인 핵심 지도자들 훈련, 법무부 산하의 입법위원회 지원, 법 개혁 활동에 기술적 자문 제공, 구치소 행정직원 훈련 등을 실시하였다. 대법원과 법무부와 함께, 성차별적인 법개혁을 위한 로비와 홍보활동은 물론, 시민법과 형법을 성 인지적 관점에서 새롭게 개혁할 것을 제안하였다. 여성에 대한 폭력 퇴치(Elimination of Violence against Women)프로그램을 통해서 여성에 대한 폭력 예방을 위한 연구 및 홍보, 현지의 자료 수집과 병행해서, 정책 입안자, 종교 지도자, 지역 지도자 대상 훈련 활동을 지원하였다.¹⁹⁸⁾

둘째, 지역역량강화 및 경제활동(Community Empowerment and Economic Development) 프로그램은 여성의 경제적 안정을 위해서 소규모의 자금을 NGO에 지원하며, 이를 통해서 여성들이 소규모 신용대출을 받도록 한다. 2003년 이래로, 총 12,660명의 여성과 여아가 수혜를 받았다.¹⁹⁹⁾ 구체적으로 600명 여성이 전쟁 이후 심리 증상에 대한 심리적, 사회적 치료활동에 참여하였으며, 1,388명의 여성과 여아가 컴퓨터와 영어프로그램에 참여하였다. 1,100명의 여성이 성인 문자해독과 보건과 위생훈련에 참여하였으며, 1,060명의 여성이 보건 교육과 법 문제에 대한 훈련에 참여하였다. 4,796 명의 여성이 문자해독, 보건 교육, 권리 인지 교육에 참여하였다. 895명의 여성이 신용대출기관에서 대출 사업을 받았으며, 550명의 여성이 출산 교육 및 건강위생 교육에 참여하였고, 1,381명이 직업 교육 및 수입 증진 활동을 위한 훈련에 참여하였다. 수입 증진 활동 사례로서, 재봉 교육, 수공예, 카페트 제조, 출산 교육, 요리, 안경 제조, 신발 제조, 꿀 생산, 미용훈련, 출산 및 정원, 비누 생산, 채소 생산 등의 교육을 받았다. 800명의 여성이 역량강화 훈련프로그램에

198) 상동, p.5.

199) 상동, p.6.

참여하였으며, 90명의 여성이 시민 권리교육에 참여하였다. 2007년 이래로 UNIFEM은 성인대상 문자해독 프로그램, 보건 및 위생 관련 사업, 여성의 법적 권리 홍보 등을 수행하는 NGO를 지원하였다.²⁰⁰⁾

셋째, 제도적 여성 역량강화를 위해서 정부, 특히 여성부 대상으로 성 주류화와 여성 리더십 향상에 기여하였다. 아프가니스탄 여성을 위한 국가발전계획(National Action Plan for the Women of Afghanistan)을 개발하여, 각 정부 부처가 이를 적용할 수 있도록 지원하였다. 현재 아프가니스탄 정부 부처 중 17개 부처가 이를 승인하였으며, 현재에는 노르웨이와 이탈리아 정부를 통해서, 여성부에 재정지원을 실시하고 있으며, 성 인지 예산, 젠더 통계를 위한 정부역량강화를 위한 사업을 지원하고 있다. 특히 성 인지적 정부정책 수립의 일환으로서, 교통정책, 인구정책, 여성 리더십 강화, 커뮤니케이션 전략개발 등 파일로트 사업(pilot project)을 지원하고 있다. 더 나아가서 지방 여성의 국가발전계획 협의과정 참여를 지원하며, 정부 부처와 분야별로 성 주류화를 위한 전략개발을 위해서 여성부에 자문을 제공하였다.²⁰¹⁾

전국연대사업(National Solidarity Programm, 이하 NSP)

아프가니스탄 농촌지역재건부(Ministry for Rural Rehabilitation and Development)는 세계은행, 유럽연합, 캐나다, 덴마크, 독일, 일본, 노르웨이, 영국, 미국 등의 양자 간 혹은 다자간의 공여기구의 재정적인 지원을 받아서 2003년 전국연대사업(NSP)을 시작하였다. 이 프로그램은 많은 NGO가 참여하고, 지역 공동체의 참여를 유도하여, 지역 공동체가 자신들의 필요에 따라서 지역 발전 프로젝트를 계획하고, 수행하며, 또한 모니터링할 수 있도록 지역 공동체의 역량을 강화하였다는 점에서 주목할 만하다. 사실 탈레반 정권

200) 520명의 여성은 성인 문자 해독과 위생 교육, 30명의 여성은 건조 식품 요리 과정 참여, 70명의 여성은 꿀 생산 및 문자 해독, 30명의 여성은 벌꿀 관리 및 문자 해독, 40명의 여성은 컴퓨터와 영어교육, 40명의 여성은 기본적인 축산교육, 기본적인 건강교육 및 문자 해독 교육, 70명의 여성은 문자 해독, 축산, 건강 교육, 250명의 여성은 신용대출 프로젝트 훈련, 550명의 여성은 수입 증대를 위한 정보 수집을 위해서 24개월 동안 인터넷 활용 교육, 380명의 여성과 여아가 여성을 위한 교육 프로그램에 참여하였다. (상동, p.6.)

201) 상동, p.6.

의 붕괴와 더불어 민주주의에 입각한 국가건설의 과제는, 특히 풀뿌리 민주주의의 실험이란 정치적으로 왕정, 공산주의 체제, 탈레반 체제 등 다양한 체제를 경험한 아프가니스탄으로는 간단하지 않은 과정이다. 이러한 점에서 NSP는 주목할 만하다. 이러한 지역공동체단위의 민주주의 실험은 지역 정부의 강화를 위해서 필요한 시민들의 기초적인 자질이나 태도라고 할 수 있기 때문이다. NSP의 연장선상에서 지역공동체, 일종의 정부단위 구조로서 지역발전협의회(Community Development Council, 이하 CDC)를 설립할 수 있다. 지역발전협의회는 지역공동체에 의해서 선출되며, 여성을 포함한 사회주변 계층과의 협의를 전제하고 있다. 이러한 과정에서 CDC는 아프간 정부에 의해서 선택된 파트너들과 밀접하게 공동으로 협력하고 있으며, 현재는 24개의 사업 파트너들이 참여하고 있다.²⁰²⁾ 이 프로그램은 34개 지방(Province) 중 193 군(District) 단위 지역에서 활동 중이다. 2005년에는 1억 5천 8백만 달러가 8,000개 CDC에 할당되었고, 이를 통해서 14,000개의 크고 작은 사업들이 수행되었다.²⁰³⁾

아프가니스탄 국가연대 프로그램은 국가건설 및 발전과정에서 여성 참여에 대한 저항이나 반대를 넘어서서 여성의 참여를 유도하고 있다는 점에서

202) The FPs are the Agency for Technical Cooperation and Development (ACTED), Aga Khan Development Network (AKDN), Action Aid (AA), Afghan Development Agency (ADA), Afghan Aid (AAD), Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC), Cooperative for American Remittances to Europe (CARE), Coordination of Humanitarian Assistance (CHA), Concern, Danish Committee for Aid to Afghan Refugees (DACAAR), German Agro-Action (GAA), Ghazni Rural Support Program (GRSP), International Rescue Committee (IRC), Mission d'Aide au Développement des Economies Rurales (MADERA), Norwegian Project Office/Rural Rehabilitation Association for Afghanistan (NPO/RRA), Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam), Ockenden International (OI), People in Need (PI), Relief International (RI), Swedish Committee for Afghanistan (SCA), Sanayee Development Foundation (SDF), Solidarites, Aide Humanitaire d'Urgence (Solidarités), United Nations Human Settlement Program (UN-HABITAT), and Zuid Oost Azie Refugee Care (ZOA). (http://www.nspafghanistan.org/nsp_donors.shtml, Donors to the National Solidarity Program, Oct. 25, 2007)

203) Cheryl Benard, Seth G. Jones, Olga Oliker, Cathryn Quantic Thurston, Brooke K. Stearns, Kristen Cordell, 2008, Women and Nation-Building, The RAND Corporation.

의미가 있다. 물론 여성의 참여와 여성의 권한 강화를 위해서 NSP는 성평등을 프로그램을 수행하는 네 개의 원칙 가운데 하나로서 설정하고 있다. 즉 여성 정책의 현실화를 위해서 여성의 적극적이고 동등한 참여를 강조하고 있다. 프로젝트 순환 과정에서 성평등 증진을 위한 정책과 실무를 위한 가이드라인은 다음과 같다.

〈표 31〉 NSP 프로젝트 순환과정에서 성평등 증진을 위한 정책과 실무

1. NSP에 양성 동등 참여	<ul style="list-style-type: none"> 지역공동체 지도자와의 초기 단계에서 협의를 통해서, 문화적으로 수용될 수 있는 범위에서 여성의 참여 방법에 대한 합의도출 외부의 공식적인 모임에서 여성과 남성을 각각 분리하여 회의를 진행함. 설령 남성, 여성 혼합된 회의가 허용된다고 하더라도, 여성들만의 분리된 모임을 통해서 여성들이 자유롭게 자신의 의견을 표현할 수 있도록 함. 지역 발전 계획 회의나 행사 참석자의 참석여부를 성별 분리하여 기록
2. CDC 대표선출에 남녀동등 기회 부여	<ul style="list-style-type: none"> 남성 여성 각각 분리해서 선거장소를 선정하여, 여성이 선거에 참여할 수 있도록 독려함 남녀 혼합회의가 문화적으로 수용되지 않을 경우, 지역 공동체는 남녀 각각 자신 그룹을 대변할 사람을 선출하고, 또한 지역공동체 의회에 남녀 각각 하부위원회를 조직함. 또한 남성, 여성 하부 위원회가 CDC 하에서 동등한 권리를 가지고 있음을 설명함. 하부위원회에서의 의사결정과정과 정보 교류 등에 대한 방법을 명확히 해야함. 최소한 각각의 남성, 여성 하부위원회는 CDC의 집행조정위원회에 기여해야 하는 바, 모든 NSP의 문서 승인 관련 일에 봉사해야 한다. 또한 모든 하부위원회, 혹은 위원회의 회의록은 공유되어야 함.
3. NSP 훈련에 남녀 동등한 참여 기회	<ul style="list-style-type: none"> 훈련 프로그램에 대한 정보는 남녀 공히 접근할 수 있는 공식적인 장소에 공지해야 함. 만약에 회교사원을 공식적인 공지사항을 알리는 장소를 지정하였다면, 여성이 접근할 수 있는 또 다른 공식적인 장소를 선정해야 함. 훈련 기회는 CDC의 남성과 여성에게 동등하게 부여되어야 함. 적어도 남성, 여성 하부 위원회(Subcommittee)의 중심역할 담당자 가령, 의장, 회계, 총무 등은 반드시 훈련을 받아야 함.
4. 의사결정과정과 사업수행자원에 대한 남녀 동등	<ul style="list-style-type: none"> 공동체 지도자는 적어도 NSP로 지원되는 하부 단위 프로젝트중 적어도 하나는 여성에 의해서 우선순위가 정해지며, 여성 CDC의 하부위원회에 의해서 운영되어야 함을 알림. 모든 NSP 문서는 적어도 각각 두 명의 남성과 여성에 의해서 승인되어야 함.

출처: National Solidarity Program, 2006, 재인용, 출처: Cheryl Benard, Seth G. Jones, Olga Oliker, Cathryn Quantic Thurston, Brooke K. Stearns, Kristen Cordell, Women and Nation-Building, The RAND Corporation, 2008 RAND Corporation, Pittsburgh, PA 15213-2665, RAND URL: <http://www.rand.org>.

아프가니스탄 국가 재건과 건설 과정에서 NSP는 여성참여의 중요성을 인지하고, 성 주류화에 초점을 둠으로써 여성의 참여를 증대할 수 있었다. 이러한 점에서 NSP는 비록 아직도 여성의 참여가 제한되어 있기는 하지만, 아프가니스탄의 개발원조에서 성 인지적 관점에서 그 의미가 크다.

다. 한국의 개발원조 현황

1) 예산규모

아프가니스탄은 2003-4년 한국의 원조대상국가 중 이라크, 베트남, 인도네시아, 중국에 이어 다섯 번째 순위를 차지하는 만큼 그 비중이 크다.²⁰⁴⁾ 구체적으로 유엔안전보장이사회는 탈레반 정권의 붕괴와 더불어 유엔안전보장이사회 결의안(1378)을 통해 유엔 회원국들로 하여금 아프가니스탄 국민들의 새로운 과도정부 구성 노력을 지원, 난민을 포함한 아프간 국민에 대한 긴급 구호원조 실시, 아프가니스탄의 사회경제재건을 위해 필요한 원조를 제공할 것을 요청하였다. 한국 정부 역시 복구지원으로서는 가장 큰 규모의 원조 계획을 수립, 시행하게 되었다. 2002년 동경회의에서는 향후 2년간 한국은 4천 5백만 달러 지원을 약속하였으며, 2004년 베를린 회의에서는 8천 2백만 달러를, 2006년 런던회의에서는 1억 5백만 달러 규모의 추가지원을 약속하였다. 이는 전체 공여국가 지원 약속 금액 규모 가운데, 0.2%에 해당한다. 실제로 2002년부터 2007년까지 한국의 아프가니스탄의 총 지원예산은 5천만 달러이며, 2001년 전후 긴급지원 1천 2백만 달러 포함 시 6천 2백만 달러를 지원하였다.²⁰⁵⁾

204) Michel Roeskau 2006, Development Cooperation: Korea's New Role in the 21st Century; Korea and The OECD Conference in Commemoration of the 10th Anniversary of Korea's Accession to the OECD, Seoul, September 21-22, 2006, 국제개발협력 4호, 한국국제협력단.

205) 한국국제협력단, 2007, 아프가니스탄 재건 지원 사업국별 평가 보고서, 한국국제협력단, p.15-17.

〈표 32〉 한국의 아프가니스탄 연도별 지원계획

(단위: 천불)

구분	총규모	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
예산규모	50,036	10,000	15,000	20,000	1,500	440	3,096	3,680
집행액	48,668	4,777	21,093	17,378	3,313	2,107	집행중	집행중

출처: KOICA 통계, 재인용: 한국국제협력단 2007, 7. 아프가니스탄 재건 지원 사업국별 평가 보고서, P.17 및 해외재난 복구지원 사업계획표.

그러나 개발원조의 예산 규모가 성별로 구분되어 있지 않아서, 얼마큼의 예산이 여성 혹은 성 주류화를 위해서 활용되어 있는지 알 수 없다. 다만 사업 형태나 사업 분야를 통해서 어떠한 성별효과를 가질 수 있는 지 추정할 수밖에 없는 한계가 있음을 밝힌다.

2) 사업의 현황

아프가니스탄의 한국의 개발원조는 크게 인적능력 강화 사업, 물적 인프라 구축, NGO를 통한 지원사업 및 물자지원에 집중되어 있다고 할 수 있다.

아프가니스탄 정부의 인적 인프라 강화를 위해 행정능력개발, 교육 정책 수립 등 여러 분야에 걸쳐 그간 620명 아프가니스탄 공무원 초청연수사업 이외에, 17명의 전문가를 파견하여, 11회에 걸쳐 아프가니스탄 공무원에 대한 현장교육과 자문을 실시하였다.

물적 인프라 구축사업은 한국기업을 통해서, 카불에 직업훈련원(2002-2008, 1천 1백만 달러), 공무원 교육원(2004-2007, 6백만 달러), 이브니시나 병원개보수 (200-2004년, 3.2 백만 달러), IT 교육센터 (2003-2004 1백만 달러), 카불 주변지역에 농촌개발사업(2003-2004, 4.2백만 달러) 및 이스타리프 소수력 발전소 건립사업(2004-2006, 2.9백만 달러), 파르완지역의 학교건축 (2004-2005, 0.8백만 달러), 카불폴리테크닉대학의 IT센터(2004-2007, 2.2백만 달러) 등 인프라를 구축하며, 동시에 물적 인프라의 사후관리를 통해서 원조의 실효성을 제고하는 데 기여하였다.

한국 NGO가 소규모이기는 하나, KOICA의 지원을 받아 개발원조를 직접 수행하도록 하였다. 2003년과 2004년에 걸쳐서 현지에서 사업을 추진하는

굿네이버스 인터내셔널 등 8개 단체에 20개의 사업을 지원하였다. 2005년부터는 프로젝트 사업을 지원한 이브니시나 병원과 보건소 사후관리를 NGO가 관리하며, 세계은행에 신탁기금으로 641만 달러를 지원하였다. 이밖에도 아프가니스탄 정부의 행정능력강화를 위해서 사무장비등을 연간 100-200만 달러 규모로 지원하였다.²⁰⁶⁾ 이러한 개발지원사업을 구체적으로 분야별 예산집행을 보면, 교육, 행정제도분야에서 각각 25.8%, 38.8%의 높은 집중을 보인다.

〈표 33〉 한국의 아프가니스탄 분야별 지원현황

(단위: 천불)

구분	계	교육	보건	행정제도	지역개발	정보통신	산업 에너지	환경 및 기타	재난구호
2002	4,777	222	440	3,395	207			120	393
2003	21,093	8,172	3,071	3,765	4,395	1,123	108	8	451
2004	17,378	2,598	219	9,535	119	2,036	2,820		51
2005	3,313	391	713	1606	2	220	334	47	
2006	2,107	1,010	57	576	13	224	199	28	
합계	48,668	12,393	4,500	18,877	4,736	3,603	3,461	203	895
비율(%)	100	25.5	9.3	38.8	9.7	7.4	7.1	0.4	1.8

출처: KOICA 통계, 재인용: 한국국제협력단 2007, 7. 아프가니스탄 재건 지원 사업국별 평가 보고서, P.18.

사업형태별 프로젝트 예산 비중이 66.3%로 전체 사업비의 2/3을 집행하였다.

206) 상동, p.19.

〈표 34〉 한국의 아프가니스탄 사업형태별 예산집행

구분	계	프로젝트	프로그램	연수생	전문인력	NGO	긴급 구호	신탁기금
2002	4,777	468	1,161	615	-	523		2,010
2003	21,093	15,802	1,373	635	77	1,045	99	2,063
2004	17,378	12,745	2,043	667	36	13	51	1,823
2005	3,313	1,842	595	334	30			512
2006	2,107	1,434	357	238	78			
계	48,668	32,291	5,528	2,489	221	1,581	150	6,408
비율(%)	100	66.3	11.4	5.1	0.5	3.2	0.3	13.2

출처: KOICA 통계, 재인용: 한국국제협력단 2007, 7. 아프가니스탄 재건 지원 사업국별 평가 보고서, P.18.

또한 사업 수행지역별로는 주로 사업이 아프가니스탄의 수도인 카불 시에 80.2%가 집중되는 현상을 보여주고 있다.

〈표 35〉 한국의 아프가니스탄 지역별 예산집행

구분	계	카불시	카불주	파르완주	기타지역
지원액	48,668	39,056	7,503	810	1,299
점유율(%)	100	80.2	15.4	1.7	2.7

출처: KOICA 통계, 재인용: 한국국제협력단 2007, 7. 아프가니스탄 재건 지원 사업국별 평가 보고서, P.19.

3) 사업의 분석

한국국제협력단 자체로 평가하는 보고서에 따르면, 이러한 한국정부의 아프가니스탄 재건지원사업은 계획했던 목표를 달성하며, 수원국의 수요나 아프가니스탄의 국가개발계획에 부합하여 적정한 것으로 평가되고 있다.²⁰⁷⁾ 다

207) 상동, p.21-27.

만 장기적으로 국가발전계획을 고려해서 사업을 수행하기 보다는 단기적인 차원에서 수원국의 요구에 부응해서 사업을 수행하였다는 평가가 있다. 원조 실시를 위한 수원국가의 협의체제 역시 아프가니스탄 자체의 변화로 인해서, 그 체제가 공고하지 못하지만, 수원기관, 원조 총괄기구 등과의 긴밀한 협의를 거쳐 사업을 실시한 관계로 수원국가에서의 한국국제협력단에 대한 신뢰도가 높기는 하다. 더욱이 예산집행기준 역시 다른 공여국가에 비해서 달성율이 높으며, 매우 신속하고 효율적인 집행을 한 것으로 평가된다. 더욱이 KOICA의 직접적인 관리를 통해서, 사업의 질을 높이고 비용의 효율성을 높였다고 평가된다.²⁰⁸⁾ 그러나 아프가니스탄 수원당국과 총괄적이고 공식적인 원조 정책대화는 없어서, 향후 KOICA의 사업 진행상황, 사업 추진상의 문제점, 사업 발굴 등을 위해서 원조 정책 대화 혹은 사업 중간 평가회의 등과 같은 채널을 상시화 할 필요가 있다고 전해진다.²⁰⁹⁾

그러나 이러한 수원국과의 의사소통과정에서 아직은 성 주류화나 여성사업에 대한 개발원조 사업이 수원 국가차원에서 우선순위로서 요구되었는지는 의문스럽다. 더 나아가서 아프가니스탄의 재정적 자립도, 기술적 자립도가 떨어져서, 재건지원사업의 지속가능성을 모색하는 것이 필요하다.²¹⁰⁾ 이러한 개발원조사업을 통해서 분쟁지역 개발원조사업의 경험을 축적하고, 다양한 기관 및 기업의 재건지원사업 참여로 아프가니스탄에 대한 이해를 제고하며, 아프가니스탄 내 인적 네트워크를 구축하고, 현지의 연 인원 135,000명 정도(추정치)를 고용하여 지역의 고용창출에 기여하였다.²¹¹⁾ 다만 아쉬운 것은 성별로 데이터가 구분되어 있지 않아서, 얼마나 많은 여성과 얼마나 많은 남성이 고용기회를 얻었는지 알 수 없다. 다만 아프가니스탄의 성별역할구분에 따라서, 이러한 고용기회는 남성에게 할당되었다고 추정된다.

직업훈련 협력사업의 경우, 공무원교육원건립사업의 경우, 참여인원에 대한 성별구분이 없어 얼마나 많은 여성이 수혜를 받았는지는 알 수 없다. 이는 컴퓨터 훈련센터 설립 및 카불공대 IT 센터 설립 지원사업에도 해당되는

208) 상동, p.21-27.

209) 상동, p.21-27.

210) 상동, p.29-39.

211) 상동, p.38-42.

데, 역시 실제로 얼마나 많은 여성이 수혜를 받는지는 알 수 없다. 이스탈리프 소수력 발전소 건립사업은 물론 이브니시아 응급병원 사업에서 여성들 역시 수혜를 받을 것이라고 예상되지만, 정확한 통계의 미비로 구체적으로는 알 수 없다.

다만 학교 및 보건소 건립사업의 일환으로서 아프가니스탄 농촌개발사업은 2003년부터 2004년까지 400만 달러의 지원으로 카불주 농촌마을에 14개 초등학교와 8개 보건소를 신축하는 사업으로 카불주변 농촌지역의 교육 및 의료 인프라를 크게 개선하는 데 기여하였다. 특히 4개의 초등학교 중 1개 학교는 재학생 690명 중 650명이 여학생으로 해당지역에서 유일한 여학교로 활용되어 아프가니스탄 여성개발에 기여하였다.²¹²⁾ 이와 더불어 파르완 주 학교건립사업의 경우, 역시 여성개발 및 교육환경개선에 이바지 하였는데, 일부 초등학교의 경우, 여학생 비중이 절반이 넘는다.

그러나 공무원 초청 연수사업의 경우, 2002년 아프간 여성개발연수과정 21명, 2006년 여성인권과 여성개발 1명으로 전체 2002년부터 2005년 515명 중 명확하게 알 수 있는 것은 22명이다. 다른 과정의 경우, 여성 참여자의 수가 명시되지 않아서 알 수 없다. 물자 지원 사업 역시 성별 구분이 없어 얼마나 많은 여성이 수혜자인지 명확하게 알 수 없으나, 2005년 여성부에 차량 지원 59,665달러로 전체 예산 5,430,745달러 중 1%에 상당하다고 볼 수 있다.²¹³⁾

NGO 지원 사업을 통해서는 여성대상 사업이 일부 실행되었는데, 예를 들어 2003년 월드비전에서 수행한 사업으로는 여성건강 증진을 위한 말라리아 예방사업(95.9천불), 성전염성 질환예방 및 치료사업(97.8천불), 아시아 협력 기구의 여성문맹퇴치사업(43.6천불)을 꼽을 수 있다. 이는 2003년 전체 NGO 지원사업 예산 1,045천 달러 가운데 10%이상 해당하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 여성사업은 NGO의 지원사업을 통해서 구체적으로 진행됨을 알 수 있다. 2006년 굿네이버스 여성문화센터 설립사업은 아프가니스탄의 여성의 현실에서 주목할 만하다. 아프가니스탄 여성들에게 행정실무교육, IT교육, 여성전용사진관, 전용극장 등을 설치하여 아프간 여성개발에 기여하고

212) 상동, p.60-62.

213) 상동, p.79-82.

있다.²¹⁴⁾

이는 수원국 차원에서의 성 인지적 관점 부재에서 기인한 것 일 수도 있다. 동시에 집행 과정에서 여성에 대한 특별한 고려나 요구가 있지 않는 한 개발원조에의 여성의 참여는 극히 제한될 수밖에 없음을 함축하고 있으며, 따라서 여성수혜 역시 제한될 수밖에 없음을 보여주고 있다. 개발원조의 평가과정에서도 성 인지적 관점에 의한 혹은 성 인지적 평가도구에 의한 사업의 평가가 이루어 지지 않아서, 실제로 얼마나 많은 여성이 수혜를 받았는지, 혹은 개발원조의 예산 중 여성을 위한 혹은 성 주류화를 위한 예산이 할당되었는지 정확한 계측을 할 수 없음이 한계로 지적된다.

이는 단지 아프가니스탄에 해당되는 것이 아니라, 전반적인 한국 개발원조의 계획, 집행, 평가의 메커니즘에서 성 인지적 관점 부재의 많은 사례 가운데 하나라고 볼 수 있다. 다만 NGO를 통해서 여성사업에 대한 지원을 통해서, 수원국 여성들의 요구에 부응하여 개발원조 사업을 수행한 것은 향후 개발원조의 기존의 정책 메커니즘에서 어떻게 여성사업을 강화하며, 성 주류화를 위한 전략을 모색해야 할지 시사점을 준다고 할 수 있다.

라. 향후 과제

첫째, 개발원조 정책 전반적으로 성 인지적 관점이 요구된다는 것이다. 개발원조가 아프가니스탄의 국가발전계획에 부합하도록 원조기구와 아프가니스탄의 정부 간의 협의와 조정이 요구되는 것과 동시에, 성 인지적 관점에서 아프가니스탄의 문화나 정서를 고려한 변화가 요구된다. 남성과 여성의 전통적인 역할 구분이 강한 사회에서는 이러한 문화적 배경을 고려하지 않을 경우 실제로 여성들은 개발 원조를 통해서 혜택을 받기는 쉽지 않다. 실제로 거대한 규모의 개발원조에도 불구하고, 여성은 실질적인 수혜를 받지 못했다.²¹⁵⁾

둘째, 개발원조의 계획 및 기획 등 의사결정과정에서 여성의 참여를 유도

214) 상동, p.65-69.

215) 박숙희, 2008, 아프가니스탄 개발원조의 현실과 여성을 위한 과제, 젠더리뷰 여름호, 한국여성정책연구원.

하는 것이 필요하다. 아프가니스탄 여성의 정치, 경제적, 사회적 참여율은 탈레반 정부 이후 확대된 것은 사실이다. 이러한 상황에서 여성들이 실질적으로 남성 중심의 정책 메커니즘, 특히 개발원조에 거의 전적으로 의존하는 아프가니스탄의 국가발전 계획이나 정부의 기능 강화, 법과 정의의 실현, 지방행정의 강화, 언론 및 홍보기능 강화 등, 국가 발전 및 지방 발전 계획에서 여성의 정치적 영향력은 제한되어 있으며, 의사결정의 과정에서 여성의 참여 역시 제한되어 있다고 볼 수 있다.

셋째, 개발원조 집행단계에서 보다 아프가니스탄의 문화나 전통을 고려한 성 인지적 개발원조 사업 활동이나 프로그램이 수행될 수 있었다면, 보다 여성의 삶의 질 향상에 기여할 수 있을 것이다. 여성의 외부활동이 제한되는 상황에서, 단지 기본교육기회의 확대나 학교 건립만으로는 여성의 교육기회를 확대할 수 없다. 부모들이 남자와 여자가 혼합된 학교에서 여자아이를 보내지 않는 것은 물론 집에서 거리가 먼 곳에 위치한 학교에 여자아이를 보내지 않는다. 교육 기회의 확대를 위한 학교 건립은 그래서 남아를 위한 학교뿐만 아니라, 아프가니스탄의 문화적 전통을 고려해서 여아를 위한 학교를 만들 때, 실질적인 여성의 교육의 기회를 증진할 수 있다.

더 나아가서 도시로부터 멀리 떨어진 산악지역이나, 외진 시골지역에서는 부모들은 여아가 학교교육 자체를 받아들이지 않는 경우가 많다. 여아들이 회교사원에서 이루어지는 교육은 한정적으로 허용한다. 따라서 종교적 시설을 통한 비공식적이기는 하지만, 공동체에 기초한 교육기회를 적극적으로 활용하지 않을 경우, 여아에게 교육기회를 제공하는 것 자체가 쉽지 않다.²¹⁶⁾

그러나 문화적 전통을 고려한 성 인지적 인식이 없을 경우, 많은 의료시설 설립에도 불구하고, 여성은 의료 서비스에서 제외될 수밖에 없다. 더 나아가서 의료나 보건 관련 인력이 남성이라서 여성의 의료 접근성이 제한될 수 있다. 보건부 내에 여성 및 재생산국이 2003년 설립되어, 주로 비상시 산모를 위한 서비스 이외에 기본적인 보건 서비스를 제공하며, 보건 분야 직원은 2007년 15,001명으로 증가하고, 이중 49.3%가 여성이기는 하지만, 보건 관련 여성 인력 배출은 시급하다. 보건이나 의료 분야의 여성인력양성을 통해서

216) 상동.

여성의 의료시설 접근을 보다 용이하게 할 수 있기 때문이다.²¹⁷⁾

직업교육이나, 공공기관의 직무교육에도 이러한 문화적 전통이 고려되지 않을 경우, 여성은 혜택을 받기가 힘들다. 여성을 위한 직업훈련 기반시설을 구축하는 것은 물론, 여성을 위한 역량강화를 위한 훈련 프로그램을 별도로 실시하는 것이 필요하다. 예를 들어 공무원의 직무교육에 단지 여성의 참여를 유도하는 것은 여성의 참여를 원천적으로 봉쇄하는 것이라고 볼 수 있다. 남성을 위한 직무교육을 실시하는 것처럼, 여성을 위한 직무교육이 따로 마련되지 않으면, 여성은 전혀 참여할 수 없다. 여성의 외부활동 공간에 대한 고려가 없으면, 많은 남성들은 그들의 아내와 여아의 외부활동을 기꺼이 허용하지 않기 때문이다.²¹⁸⁾

넷째, 성 주류화의 관점과 더불어 여성사업이 별도로 수행되어야 한다. 아프가니스탄과 같은 전통적인 남성과 여성의 역할이 명확하게 구분되어 있는 사회에서는 여성을 위한 사업이 따로 실시되지 않는 한 여성의 역량을 강화하기란 쉽지 않다. 여성을 위한 개발원조 사업이나 프로그램이 일차적으로 필요하다. 여성을 위한 역량이 일차적으로 구축되지 않는 한, 성 주류화 전략을 실현하기란 요원하다고 볼 수 있다.²¹⁹⁾ 아직도 아프가니스탄의 여성의 권리는 물론 역량은 미약하기 때문이다. 여성의 권리를 강화하기 위한 성 인지적 관점은 물론 여성의 역량강화를 위한 개발원조 사업이 수행되지 않는 한 여성의 권리의 향상은 요원하다고 할 수 있다.

다섯째, 현실적으로 정부기관에서 실질적으로 종사하는 여성이 적으며, 설령 여성이 있다고 하더라도, 이들의 의사결정과정에서 역할이 제한되어 있다고 할 때, 현실적으로 국가기관을 통한 여성사업은 우선순위에서 벗어날 수밖에 없다. 이렇게 여성을 위한 사업들이 국가적인 정책계획 및 집행과정에서 배제되는 것이 현실이라면, NGO²²⁰⁾ 혹은 시민사회를 통한 여성사업에 대

217) Center for Policy and Human Development, Kabul University, Jamal Mena, Afghanistan Human Development Report 2007, p.18.

218) 광숙희, 2008, 아프가니스탄 개발원조의 현실과 여성을 위한 과제, 젠더리뷰 여름호, 한국여성정책연구원.

219) 상동.

220) NGO의 기능에 대해서는 논란의 여지가 있다. 현재 아프가니스탄에는 2500개의 NGO가 있다고 추정된다. 그러나 많은 NGO는 비영리단체로서 보다는 사기업으

한 지원이 적극적으로 필요하다. 국제 NGO나 아프가니스탄의 NGO는 여성을 위한 프로그램에 많은 투자를 하고 있기 때문이다. 물론 이러한 NGO에서는 능력 있는 여성 직원들이 일을 하고 있다. 이들은 주로 여성 보건, 교육, 공동체 활동, 수입 증대를 위한 소규모 사업, 인권 교육, 법률지원 서비스, 문자 해독 등의 활동을 지원하고 있다. 국제적, 국내적 아프가니스탄 NGO 연합체(Agency Coordinating Body for Afghan Relief, ACBAR)에는 NGO 젠더 자문 그룹(NGO Gender Advocacy Group)을 두고, 여성부의 자문그룹이라고 할 여성 NGO 중 대표를 선정하여 활동하고 있다.²²¹⁾ 그럼에도 불구하고, 아프가니스탄의 많은 NGO 역시 남성을 중심으로 이루어져 있으며, 이들이 개발 원조를 직접적으로 수행하는 까닭에 성 인지적 관점에 의한 공여기관에 대한 강력한 의지나 제도적 장치가 없다면 실질적인 여성의 수혜는 제한될 수 있음을 유의할 필요가 있다.

여섯째, 공여국가와 수원국간의 성 인지적 관점을 공유할 필요가 있다. 수원국가와 공여국가 간에 합의에 따른 성 인지적 관점 및 성 인지적 사업 평가제도 도입을 통해서 수원국가에서 진행되고 있는 사업들을 모니터링하며, 성 인지적 관점이 통합되도록 하는 것이 필요하다.

이러한 차원에서 보다 구체적으로 한국무상원조 사업과의 접목 가능성에서 무엇보다도 우선 여성발전센터²²²⁾ 혹은 여성교육시설²²³⁾ 설립에 기여할 필요가 있다. 물론 이러한 여성발전센터는 아프가니스탄의 요구에 따라서 경제적, 사회, 문화적인 차원에서 다양한 역할과 기능을 할 수 있을 것이다. 물

로의 기능을 더 많이 하고 있다. 실제로 많은 시민단체들이 공여기관을 대상으로 일종의 하청업체로서 기능하고 있으며, 부분적으로는 정부의 프로젝트나 프로그램을 수행하는 기구로 기능한다. 현재 NGO의 80%가 정부 프로그램을 이행과 연관되어 있다. (Center for Policy and Human Development, Kabul University, Jamal Mena, Afghanistan Human Development Report 2007, p.100-102)

221) World Bank, 2005, Afghanistan National Reconstruction and Poverty Reduction – the Role of Women in Afghanistan's Future, World Bank.

222) 한국여성정책연구원의 모태라고 할 한국여성개발원은 개발도상국의 여성발전을 위한 물적 토대구축, 인력양성의 모델이 될 수 있다고 할 수 있다.

223) 이화여자대학교의 모태라고 할 이화여자 전문학교는 한국의 근대화시기에 여성을 교육하고, 당시의 사회를 계몽하는 역할을 하였는데, 이러한 기관의 설립은 향후 아프가니스탄의 미래를 이끌어갈 여성 지도자를 배출하는 기반을 제공할 것이다.

론 해당 센터를 어떻게 명명하느냐 하는 것 역시 아프가니스탄과의 조정을 통해서 다양성을 둘 수 있다. 그럼에도 불구하고, 이러한 센터를 중심으로 여성관련 정책 입안자는 물론 연구자, 시민사회 활동가 등이 모여서, 여성관련 이슈나 정책을 논의하는 싱크 탱크(think tank)의 기능을 할 수 있도록 하며, 여성의 인력을 양성하는 일종의 교육 시설을 제공하는 것이다. 교육의 내용 역시 해당 수원국가의 요구나 필요에 따라서 기본적인 문자 교육부터, 직업 기술 교육 등 차별화될 수 있다. 그러나 수원국가의 여성문제를 중심으로서 연구하고 교육하는 구심점을 만들기 위한 물적 토대를 만드는 것은 중요하다. 더욱이 이러한 구심점을 한국 개발원조가 이행함으로써 해당 수원국가에서의 한국 개발원조의 고유한 브랜드 가치를 높일 수 있다.

둘째, 치안사정 때문에 많은 원조 활동이 위축되어 있기는 하지만, 그럼에도 불구하고 보다 적극적으로 봉사단의 파견을 통해서, 국가적 차원에서는 물론 지역적 차원에서의 여성 인력을 양성하는 데 기여하는 보다 적극적인 전략이 필요하다. 이들 봉사단 요원은 지역 차원에서의 여성의 경제적 활동을 강화하는 데 필요한 다양한 기술훈련 실시하는 데 기여하는 것이다.

셋째, 아프가니스탄의 정부의 역량강화를 위해서 지속적으로 정부기관의 관리는 물론 해당 국가의 영향력 있는 지도자, 특히 여성분야 종사자를 초빙 훈련함으로써 이들이 해당 국가에서 지속적으로 여성발전 정책 수립과 지원에 기여할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 다만 아프가니스탄의 경우 여성공무원이나, 여성 지도자에 대한 훈련을 별도로 실시하는 것은 매우 중요하다. 여성에 대한 할당제나 여성에 대한 특별한 지침이 없는 한 여성은 이미 아프가니스탄의 전통적인 성별 역할에 대한 전통 때문에 배제될 수 있기 때문이다. 따라서 남녀 공통으로 참여하는 초청 훈련의 경우, 여성할당제를 두되, 이와는 별도로, 여성만을 대상으로 한 다양한 초청 훈련 프로그램 실시가 필요하다.²²⁴⁾

넷째, 보다 선별적인 고려를 통해서 NGO 혹은 해당 국가에 주재하고 있는 한국 NGO를 통한 지원은 아프가니스탄의 경우 지역차원에서의 여성 인력

224) KOICA를 통해서 2007년 한국여성정책 연구원 실시 아프가니스탄 여성공무원 초청 공무원 연수 프로그램을 확대할 필요가 있다.

개발, 지역 발전에 기여하는 데 유의미할 수 있다. NGO를 통한 프로그램은 여성의 기본적인 교육기회 확대, 보건, 영양, 생식보건 등 다양하게 소규모로 진행될 수 있다. 여성의 문화적 권리향유를 위한 문화센터 프로그램을 통해서 여성과의 친화력을 확대하는 프로그램을 진행할 수도 있을 것이다. 또는 여성에 대한 폭력 대처 및 예방을 위해서 여성의 인권에 대한 인식 제고 훈련하는 것도 필요하다. 또한 여성 쉼터 등과 같은 프로그램을 통해서 젠더에 기초한 폭력을 예방하며, 치유하는 프로그램을 지원할 수 있다. 더 나아가서 깨끗한 식수를 이용할 수 있도록 지원하는 사업, 혹은 화장실 개조 혹은 화장실 설치를 통한 하수시설 사업 역시 지역차원에서는 환영받을 수 있는 사업이라고 할 수 있다. 물론 해당 수원국가의 음식 혹은 생활관습이나 습관을 고려한 개발원조 사업이 고려되어야 한다.

개별적인 사업 분야가 해당 수원국가의 국가발전계획과 일관성과 조화를 최대한 도모하기 위해서, 수원국가와 한국간의 지속적인 개발원조 정책 대화를 상시적으로 만들어서, 사업의 일관성은 물론 사업 내용의 수위를 조절하는 것이 필요할 것이다.

개발원조 정책 대화 채널에는 한국과 수원국가와의 양자 간의 상시적인 의사소통 채널을 구축하는 것이 필요하다. 그러나 동시에 다른 공여국가와의 중복된 사업이나 프로그램을 피하고, 동시에 다른 공여국가나 기구들의 경험을 공유하는 차원에서 해당 수원국가에 위치한 국제기구 및 관련 전문가와 협력은 물론 이들의 네트워크 활용을 극대화하는 것이 필요하다.

마. 소결

여성의 수혜를 확대하기 위해서는 개발원조의 계획과 협의와 조정에서의 성 인지적 관점이 고려되어야 하나, 아프가니스탄의 현실에서는 이는 멀고도 먼 길이라고 할 수 있다. 개발원조와 관련된 정부부처는 물론, 지방 정부, 이를 수행하는 단체들의 실무자들은 대부분 남성이며, 여성은 의사결정과정에서 배제되고 있기 때문이다. 물론 이는 다시금 아프가니스탄 남성과 여성의 엄격한 성별역할 특히 외부활동과 관련해서 여성의 역할 제한에 기인한 것이라고 볼 수 있다.

이와 더불어 탈레반이 아직도 지역마다 활동하고 있는 현재 아프가니스탄 상황은 치안과 안전의 우선순위로 고려할 수밖에 없다. 이러한 상황에서 여성을 위한 사업은 개발원조에서 우선순위로 채택되지 못하고 있다. 물론 개발원조사업의 수행 주체가 대부분 남성인 까닭에 여성을 고려한 사업은 기획되거나, 실행되는 데 한계를 가지고 있다. 실제로 공여국가의 많은 개발원조사업들의 상당부분은 아프가니스탄에 주둔하고 있는 공여국가의 다국적 군대들에 의해서 수행되고 있기 때문이다. 아프가니스탄과 같은 분쟁과 갈등지역의 경우, 개발원조의 규모는 거대하지만, 아직은 아프가니스탄의 빈곤을 퇴치하기에는 턱없이 부족하다. 개발원조가 아프가니스탄의 평화와 안전을 위해 많은 투자를 하고 있기는 하지만, 이러한 비용이 반드시 여성의 빈곤 퇴치와 안전, 여성의 역량강화와 연결되는 것은 아니라는 것이다. 개발원조의 계획, 집행, 평가차원에서 성 인지적 관점의 부재는 거대한 개발원조의 예산이 반드시 여성의 삶을 개선하는 데 기여하는 것은 아니라는 점이다. 개발원조의 양적 규모를 확대하는 것만큼, 개발원조가 어떻게 계획되고, 집행되는지, 성 인지적 관점에서 근본적으로 물음을 던지지 않는 한, 그 거대한 규모의 개발원조는 수원국 여성의 삶을 향상하는 데, 궁극적으로 기여하는 데 한계가 있다고 볼 수 있다. 설령 개발원조가 분쟁 지역의 평화와 안전을 위해서 명목적으로 기여한다고 하여도 실질적인 여성 수혜는 제한되는 것이 현실이다.

개발원조의 계획, 집행, 평가의 전 과정에서 보다 근본적인 성 인지적 메커니즘이 반영되지 않는 한, 개발원조의 성 주류화는 아직도 요원한 목표가 될 수 밖에 없다. 개발 원조를 통해서 여성의 인력 양성에 기여하며, 동시에 남성중심 개발원조 정책 의사결정과정에서의 여성이 적극적으로 참여할 수 있는 메커니즘을 만들어내는 것이 절실히 요구된다.

V

결론 및 제언

1. 함의: 개발원조의 질적 성장을 위한
성 주류화 189
2. 제언 194

1. 함의: 개발원조의 질적 성장을 위한 성 주류화

우리나라는 60년대 후반부터 개발원조를 공여해왔으며, 1990년대 이래로 외교통상부가 대외무상원조의 정책을 마련하고 그 산하 한국국제협력단(KOICA)에서 이를 집행해왔다. 그러나 아직 개발원조에 대한 사회적 이해는 낮은 편이며, 특히 성 주류화나 여성 대상 사업의 필요성에 대한 인식은 매우 저조한 것으로 나타난다. 게다가 실제 개발원조를 집행하는 개발NGO나 관련 공공기관들도 성 인지적 사업을 위한 지침 마련 등의 노력이 부족하며 여성을 대상으로 하는 사업에 예산도 미미한 것으로 나타난다. 또한 여성을 대상으로 하는 사업도 여성문제를 복지적 차원에서만 이해하고 성평등을 목적으로 하지는 않는 한계를 보인다.

2007년 KOICA의 원조 집행액은 총 2,511억 원이었으며 이중 1.7%인 약 22억원이 여성 분야에 집행된 것으로 집계된다. 그러나 KOICA의 “여성 분야”는 환경 여성팀에서 “여성”이라는 하위 범주로 분류, 운영한 사업만을 집계하는 소극적 범주이다. 따라서 타 분야에서 사업내용에 따라 여성 분야로 중복 분류가 가능한 사업들을 포함하여 여성 분야의 사업집행 실적을 산출하였을 때, 실제 집행금액은 이보다 더 높은 것으로 나타난다. 하지만 이렇게 집계되는 사업들도 여성에 대한 복지적 차원의 사업이 다수이며 명시적으로 성평등 증진을 목적으로 사업이 계획된 경우는 드물다.

그 이유 중 하나는 사업 계획과 평가에 있어 각각의 사업이 성평등을 목적으로 하는가를 검토할 수 있는 기제가 마련되어 있지 않기 때문이다. KOICA에서 젠더는 크로스커팅(cross-cutting)한 이슈가 아니라 “여성”이라는 주제로 한 개 팀의 고유 사업 영역 중 하나로 지정되어 있기 때문에 다른 팀의 경우 사업계획이 성평등을 목적으로 할 의무가 없으며 그 여부를 판단하고 집계하는 과정도 부재하다. 각 집행부서는 개별 사업에 대해 중간평가와 종료평가를 진행하는데, 이는 사업의 집행 정도를 중심으로 계획되며 사업기획의 측면에 대한 점검을 목적으로 하지 않는다. 이외에 사업평가실에서 실시하는 사후평가가 있지만 역시 사업의 성 인지정보다는 향후 유사사업을 수행하기 위한 기술적 교훈을 도출하는 정도의 유용성만을 갖추고 있다. 현재

KOICA에서는 성 주류화와 환경을 감안한 기준을 접목시켜 보다 효과적이고 통합적으로 사업을 평가할 수 있도록 기존 평가지침을 개정하고 있다.

KOICA는 지난 2007년 10월 개도국의 지속가능한 경제·사회적 발전을 지원하고, 새천년개발목표(MDG) 달성 등 국제사회의 빈곤퇴치 노력에 적극 참여하며, 인도주의적 지원 및 인간안보(human security)를 강화하고, 개발도상국과의 우호관계를 증진한다는 목표 하에 “대외무상원조 중기전략(2008-2010)”을 수립하였다. 동 전략은 “여성”을 중점 지원 분야의 하나로 채택한 특징을 보이는데, 특히 보건의료, 교육 등의 분야에서 여성을 직접적 수혜자로 두고 여성의 권익 보호와 역량 강화를 강조하였다. 동 전략의 실천적 수행을 위해서는 사업추진절차의 각 단계별로 성 인지적 수행을 위한 지침이 요구된다. 성 인지적 사업 수행을 위해서는 사업 분야별, 형태별로 각 단계마다 어떠한 점을 고려해야 할 것인지, 어떠한 투입요소가 요구되는지에 대한 구체적인 지침 없이는 자칫 하나의 기치로만 남을 위험이 있다. 그 내용으로는 수원국과의 정책대화 확대를 통해 구체적 실천방안 모색, 성 인지적 국별 지원전략 수립, 사업 담당자의 역량강화 및 조직 구성 및 운영의 성 주류화, 그리고 다양한 행위자들과의 파트너십 구축을 통한 성 주류화 정책 개발 및 의식 제고 등이 요구된다.

동 연구에서는 한국의 개발원조 정책이 수원국에서 어떻게 구체적인 사업으로 계획되고 집행되며, 또 평가되고 있는지 사례 수원국 현장조사를 통해 분석하였다. 현장조사를 통해서는 수원국의 여성문제와 개발원조 집행 환경을 파악하고, 주요 공여국들이 활용하고 있는 성 주류화 전략이나 모범사업의 사례를 살펴보았다. 조사 대상국으로는 우리나라의 무상원조 협력대상국 중 유형별 특성을 고려하여 양자간 원조의 사례로서 캄보디아를, 다자협력을 통한 원조 사례로서 아프리카 연합(AU)을, 마지막으로 분쟁지역에 대한 원조의 예시로 아프가니스탄을 살펴보았다.

캄보디아는 지난 2007년 우리나라의 중점협력대상국 중 세 번째로 큰 규모의 무상원조를 지원받은 국가이다. 전통적으로 여성은 낮은 사회적 지위를 누리며 여성개발지수(GDI)는 157개국 중 113위를 기록하는 국가로서, 여성은 토지 소유권, 재산권을 보장받지 못하며 가정폭력과 같은 여성에 대한 폭

력이 사회적으로 쉽게 용인된다. 빈곤감소 및 경제성장을 위한 중장기 국가 발전전략(2006-2010)은 43개 주요 목표 중 9개 항목이 성평등 증진을 위한 목표이다. 정부는 공여국 간의 자문단인 캄보디아개발협력포럼(CDCF)를 통해 매년 공동 모니터링 지표를 수립하고 원조조정위원회(GDCC) 및 젠더 실무단을 비롯한 산하 실무단과 정책 대화를 진행한다. 일본, 영국, 호주, 독일 등 주요 공여국은 개발원조의 성 주류화 원칙과 지표를 명시한 정책문서, 행동계획, 지침 등에 입각하여 개발원조사업의 기획, 집행, 평가 과정에 이를 반영하고자 노력하고 있으며 공여국간의 파트너십에 기반하여 협력대화 활동을 추진하고 있다.

한국의 대 캄보디아 무상원조는 주로 산업에너지 및 농촌개발 분야에 집중되어 있으며 여성을 대상으로 하거나 성평등을 목표로 하는 사업은 찾아보기 어렵다. 선진공여국의 성 주류화 정책노력 지원 전략을 참고하여 우리나라와 캄보디아 정부 간의 정책대화와 더불어 공여자 포럼 등의 정책대화 메커니즘에 적극적인 참여와 실천가능한 사업 개발과 이행의 단계로 추진해 가는 지속적이고 체계적인 접근이 요구된다. 최근 들어 실제 원조사업 집행과정에서 성인지적 관점 제고를 위한 고려와 노력이 부분적으로 이루어지고 있어 국별 지원전략문서와, 사업기획 및 절차, 집행과정에 체계적으로 제도화할 수 있는 방안 마련이 과제로 남겨진다.

아프리카는 최빈국이 가장 많이 위치한 대륙으로서 유엔은 사하라이남 아프리카 47개국 중 2015년까지 MDG를 달성할 수 있는 국가는 하나도 없다고 전망하고 있다. 특히 아프리카의 개발도상국들은 모성사망률, 여성의 HIV/AIDS 감염 및 사망률, 여성의 문맹률 등의 문제를 노출하고 있으며, 무엇보다 여성 빈곤이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타난다. 지난 2002년 아프리카 대륙의 정치 및 사회경제적 통합과 발전, 평화안보 및 민주주의를 목적으로 출범한 아프리카 연합(AU)은 정책을 개발하고 회원국 간 조화와 협동을 주창하며, 정책 집행을 모니터하고 평가하는 역할을 담당한다. AU의 성평등 전담기구인 여성개발이사회(WGDD)는 최근 AU 성평등 정책을 개발하여 2009년 정상회의에서 승인될 예정이다.

다수의 유엔 기구와 공여국 및 국제NGO들은 주AU 대표부를 신설하여

AU의 정책에 입각한 대 아프리카 개발원조를 계획하고자 한다. 이들 주AU 대표부들의 모임이 AU 공여국 그룹(AUPG)이다. AUPG는 AU 내부의 공여국 조정 검토 포럼(DCRF)의 대응기구로 발족되었으며 분야별 전문작업반이 DCRF와 젠더를 비롯한 여러 가지 문제에 대한 정책 대화를 이끌어가고 있다. 개별 공여국들 중에는 EU 회원국들의 활동이 두드러지며, EU 회원국들은 AUPG 이외에도 EU라는 통합된 채널을 통해 AU의 역량 강화와 제도화를 목적으로 별도의 예산 지원을 집행하고 있다. 이외에도 일본, 중국 등이 적극적으로 AU를 통해 대 아프리카 지원을 계획하고 있으며, 비 공여국 중에서는 남미 국가들이 남-남 협력에 기반하여 아프리카와 지역간 협력을 도모하고 AUPG에도 활발히 참여하여 대 아프리카 개발원조에 대한 논의를 형성하고 있다.

한국은 대부분의 개발원조가 양자적 접근으로 이루어질 뿐 아니라 그동안 아시아를 중심으로 원조를 집행하여 대 아프리카 원조에 대한 체계적 계획이 상대적으로 부족했다. AU 출범 이후 2006년 “아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브” 등을 통해 대 아프리카 개발원조가 점차로 확대 발전하는 추세이나, AU를 전담하는 인력이 없고 AUPG에도 참여하지 않고 있어 AU를 중심으로 새롭게 재편되는 아프리카의 정치·경제적 현실을 파악하고 대 아프리카 개발원조의 주요 논의에 적극적으로 참여할 필요성이 제기된다.

아프가니스탄은 오랜 분쟁과 갈등으로 다양한 개발 문제를 드러내며 UNDP 인간개발보고서에 따르면 178개국 중 174번째를 기록하고 있다. 탈레반 정권 하에서 전통적 여성상이 강조되며 여성의 교육과 사회 참여가 원천 봉쇄되었던 바 있으며 건강과 인권보호 역시 심각한 문제로 대두된다. 그러나 개발원조 정책 결정 과정에서 여성의 참여가 보장되지 않아 여성의 수혜 정도는 매우 낮으며 마을 공동체 차원의 의사결정 과정에서 여성은 배제된다. 이에 아프가니스탄 농촌지역재건부(MRRD)는 2003년부터 EU, 캐나다, 덴마크 등 여러 양자 협력국과 유엔 등 다자기구들의 지원을 받아 전국연대사업(NSP)을 시작하였다. 동 사업은 지역 공동체가 직접 필요에 따라 발전사업을 계획, 수행, 평가할 수 있도록 지역 공동체의 역량을 강화했다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 그러나 이보다 더 큰 의미는 NSP가 보수 진영의 반대

와 저항을 넘어 여성의 참여를 적극적으로 유도하고 있다는 점이다. NSP는 성평등을 사업의 4대 원칙 중 하나로 설정하고 이를 실천하기 위한 지침을 개발한 바 있다.

아프가니스탄은 2003-2004년 한국의 무상원조 5위를 차지할 만큼 비교적 큰 규모의 원조를 받아 왔다. 한국의 원조는 크게 인적 역량 강화, 물적 하부구조 구축, 물자 지원 등에 집중되어 있다. 수원국에서 KOICA는 신속하고 효율적인 예산 집행 등으로 높은 신뢰도를 얻고 있으나 공식적 정책 대화나 중장기적 국가발전계획 없이 개발원조를 집행하는 것에 대한 시정이 요구되고 있다. 또한 성별분리 자료의 부재로 성평등을 목적으로 하는 사업이나 여성을 대상으로 하는 사업이 계획, 집행된 바 있는지를 파악할 수 없다. 다만 NGO 지원사업을 통해 여성 건강 증진 및 문맹 퇴치, 직업 교육 사업 등이 운영된 바 있다. 지금까지의 경험을 토대로 수원국의 문화와 지역적 특성을 적극적으로 반영한 국별 계획과 사업 계획이 수립될 필요성이 제기된다.

우리나라의 개발원조는 중앙 및 지방정부 간, 그리고 다양한 집행기구 간에 분산되어 있는 점이 문제로 지적된다. 원조의 분산은 한국만의 문제가 아니며 일례로 2008년 9월 아크라 회의에서도 원조액의 부족이 아니라 원조의 분산에 대한 문제제기가 있었다. OECD에 따르면 2006년 현재 38개 수원국에서 각각을 대상으로 25개 이상의 공여기관이 원조를 집행하고 있으며, 연 중 운영되는 소규모 사업은 몇 만 개 수준 이상이다.²²⁵⁾ 그러나 집행 기관이 여럿인 것 이외에 우리나라는 개발원조 정책의 개발 주체가 분산되어 서로 다른 우선순위와 원조 방법을 적용하고 있다. 동 연구에서는 사례 연구로 한국국제협력단을 집중적으로 조명하였으나, 수출입은행을 비롯하여 교육과학기술부, 여성부 등 여타 개발원조 집행기구에 대한 성 인지적 분석도 요구된다.

225) The Economist, 2008, The Future of Aid, The Economist 388:8596, p.72.

2. 제언

가. 정책의 질적 제고

1) 성평등을 위한 제도적 기반 마련

OECD/DAC은 지난 1999년 여성을 대상으로 하는 사업 개발과 개발원조 전반의 성 주류화를 통해 성평등을 모색하는 지침을 발표한 바 있다. 2006년 DAC의 Gendernet에서 동 지침의 수정 또는 개정 필요성이 논의되었고 지난 2008년 7월 Gendernet 회의에서 동 지침은 여전히 유효하며, 최근의 개발원조 집행 현황과 동향을 반영한 일부 보완을 추진할 것이 결정되었다.

우리나라의 DAC 가입이 이제 바로 목전에 놓여 있으며, 성평등을 비롯한 DAC의 분야별 지침을 국내화할 필요가 시급하다. II장에서 보았듯이 대부분의 DAC 회원국들은 각국의 개발원조 제도에 DAC의 성평등 지침을 받아 안아 성평등과 여성권한부여를 개발원조의 목표로 삼는 동시에, 개발원조의 성 주류화를 위한 정책 또는 지침을 두고 있다.

우리나라에서도 최근 DAC 가입을 준비하며 개발원조의 법제화와 제도 정비를 꾀하고 있는 지금이 바로 우리의 개발원조는 수원국의 성평등에 어떻게 기여할 것인가를 진지하게 고민하고 이를 추진할 수 있는 제도적 토대를 마련해야 하는 시점이다. 개발도상국의 빈곤과 저성장 그리고 이들을 동반하는 사회문제에 대한 성 인지적인 관점에서의 이해를 바탕으로 개발원조의 이념과 목적을 법제화의 단계에서 정확히 명시해야 할 것이며, 해당 법을 집행하는 부처나 전문기구의 의사결정 과정과 사업 계획 및 집행 과정을 아우를 수 있는 성 주류화 지침이 요구된다.

성 주류화 지침은 기존의 DAC 및 주요 공여국들의 지침과 경험에 대한 충분한 조사와 이해를 바탕으로 개발되어야 할 것이다. 또한 아직까지는 비교적 작은 규모의 원조가 다양하게 집행되고 있는 현실을 반영하여 일시적으로 전체 원조 계획에서 여성 대상 사업이 차지하는 비중을 구체적으로 명시하는 전략을 도입하고 장기적으로 이를 모든 분야의 성 주류화 지침으로 대체하는 방안이 효율적이다.

2) 국별 프로그램의 성 주류화

국제개발원조 논의는 개별 사업 중심의 접근보다 장기적인 관점에서 분야별 접근으로 진화하고 있다. 국부적이고 단기적인 기존의 사업(project)이 빠른 성과를 가시화하는 장점을 가졌으나 지속가능한 성과를 기대할 수 없으며 따라서 수원국의 장기적인 발전을 꾀하기 어렵다는 반성에 따른 것이다. 이에 우리나라의 전문원조기구들도 산재한 협력대상국을 정비하고 국별 프로그램(country program)을 도입하려는 움직임을 보이고 있다.

개발원조의 성 주류화란 단순히 여성을 대상으로 하는 사업을 증대하는 것이 아니라 모든 개발원조 사업이 궁극적으로 성평등에 기여할 수 있도록 계획하고 집행하는 과정을 말한다. 따라서 기존의 사업 중심적 접근보다 국별 프로그램과 그에 따른 분야별 접근(SWAp)이 개발원조의 성 주류화를 더욱 효과적으로 추구할 수 있는 방법이다.

성 인지적인 국별 프로그램 개발은 수원국의 문화와 여성문제에 대한 철저한 조사와 이해를 기본으로 하지만, 이뿐 아니라 물적, 사회적 자원 현황과 여성의 이용도, 성평등 관련 제도 및 성별분리 자료 현황, 젠더 전문가 및 여성 인력의 활용 가능성 등도 요구된다. 따라서 궁극적으로는 국별 사무소를 중심으로 수원국 맞춤형의 젠더 프로파일(gender profile)이 구축되어야 한다.

수원국의 여성문제에 대한 이해를 바탕으로 공여국으로서 우리나라가 갖는 비교우위 분야에서 사업을 개발하는 것이 개발원조 분야의 후발주자로서 우리나라가 효과적인 개발원조를 집행하는 방법이 될 수 있을 것이다. 예를 들어, 동 연구에서는 우리나라의 비교우위인 IT 분야의 사업안을 다음과 같이 제안한다.

(1) 여성을 위한 e-contents 개발 사업: 여성은 남성보다 높은 문맹률을 보이는데, 이는 인터넷이나 컴퓨터와 같은 새로운 문화에 대해서도 마찬가지이다. 현대인들이 대부분의 정보를 인터넷에서 얻지만 개발도상국에서는 여전히 자국어로 구축된 인터넷 콘텐츠 부족으로 일반인의 인터넷 활용도가 매우 낮다. 위생보건, 요리, 생활상식 등 일상생활에 요긴하게 쓰일 수 있는 정보를 중심으로 여성 대중을 위한 인터넷 콘텐츠 개발과 여성 포털 사이트 구축

을 지원함으로써 개발도상국 여성들의 인터넷 문해율을 제고할 수 있다.

(2) 텔레컨퍼런스 시설을 활용한 여성 네트워킹 및 단체활동 지원: 우리나라의 발전에 시민사회가 큰 역할을 한 것과 마찬가지로 개발도상국에서도 정부의 힘이 닿지 않는 곳까지 지역사회단체들이 많은 역할을 하고 있다. 그러나 교통, 통신 시설의 미비와 재정 부족으로 단체들 간의 정보 공유와 네트워킹에 어려움을 겪고 있다. 특히 지형적 환경으로 지역 간 연계가 쉽지 않은 국가들을 대상으로 지역 거점도시들에 텔레컨퍼런스 시설을 갖춘 여성센터를 제공함으로써 정보 공유와 시민사회 육성에 이바지할 수 있다.

(3) e-learning을 통한 여성의 이중언어 교육: 대다수 개발도상국은 공식 언어가 1개 이상이지만 여성들은 교육을 받지 못해 지역 언어만을 알고 있는 경우가 많다. 지역언어를 바탕으로 영어를 배울 수 있는 e-learning 프로그램을 개발하여 여성들이 무상으로 접속, 활용할 수 있도록 하는 것은 여성 문맹률 저하와 고등 교육 참여율 및 경제활동 참여율을 크게 증가시킬 수 있다. 더불어 아프리카와 같은 지역에서는 영어, 불어 이중언어 사용가능자의 취직 가능성이 매우 높다는 점을 고려할 때, 영어를 사용하는 국가 여성들이 불어를 배우고, 반대로 불어를 사용하는 국가 여성들이 영어를 배울 수 있는 프로그램을 제공함으로써 이들의 경제적 지위 향상에 이바지할 수 있다.

(4) 지역 여성들이 해외로 전통 수공예품을 직거래할 수 있는 인터넷 쇼핑몰 구축 지원: 선진국에서 친환경 제품에 대한 수요가 높다는 점을 고려할 때 개발도상국의 전통 수공예품의 직거래는 지역 여성들의 소득 증대에 이바지할 수 있다. 인터넷 쇼핑몰 구축과 관리, 마케팅을 함께 교육하여 개발도상국 여성들에게 컴퓨터 및 인터넷 교육 및 전자 상거래를 통한 경제활동 참여를 동시에 꾀할 수 있다.

3) 인적 자원 개발

앞서 II장에서는 성 인지적 관점이 부재한 가운데 집행되는 개발원조는 그 효과성이 낮으며 심지어 성평등을 저해하는 경우가 발생할 수도 있다는 점을 논했다. 여성을 대상으로 하는 사업이라 할지라도 성평등을 목표로 성 인지적인 관점에서 집행된 사업과 단순히 여성을 경제활동인구로서만 파악하고

여성이 처한 현실에 대한 고려가 없이 집행되는 사업은 장기적인 관점에서 전혀 다른 효과를 낼 수 있다. 따라서 국별, 분야별 젠더 전문가를 육성함과 동시에 모든 개발원조 집행자가 성 인지적인 관점을 가질 수 있도록 전반적인 성 인지적 훈련이 요구된다.

또한 인적 자원 개발은 우리나라, 공여국의 입장에서만 계획해야 할 것이 아니라 개발 사업의 장기적인 성과와 궁극적인 자활을 위해 수원국의 입장에서 요구되는 것이다. 특히 건강하고 지속가능한 시민사회가 사회를 지탱하고 발전시키는 힘이 된다는 점을 고려할 때, 공무원을 중심으로 운영되는 국내초청연수와 같은 인적 자원 개발뿐만 아니라 시민사회의 참여를 강화하는 것도 요구된다.

4) DAC 성평등 네트워크(Gendernet)에의 실질적 참여

우리나라는 2010년까지 DAC 가입을 목표로 하고 있는데, 그 목적은 물론 개발원조의 질적 제고 및 선진 공여국들과의 원조 계획 및 집행의 효과적 조율을 위한 것일 것이다. DAC 가입이 우리나라 개발원조의 질적 성장에 실질적인 영향을 미치기 위해서는 적극적인 참여를 통해 개발원조에 대한 논의를 주체적으로 형성해나가는 노력이 필요하다. 이를 위한 첫 걸음으로서는 DAC 산하 8개 실무반에 적극적으로 참여할 필요가 있으며, 성평등을 주제로 활동하며 관련 지침 개발 및 연구를 담당하는 DAC 성평등 네트워크(Gendernet)에의 참여 또한 크게 요구된다. 실무반 참여는 정부만의 역할이 아니며 원조의 질적 성장을 위해 해외원조를 집행하는 시민사회와 함께 참여하는 방안 등을 마련하는 것도 고려해볼 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다 성평등을 목적으로 하는 정부의 강력한 의지가 전제되어야 할 것이다.

나. 집행방법의 질적 제고

1) 젠더마커 활용 지침 개발

젠더마커 등의 정책 마커들은 해당 분야에 대한 DAC의 정책적 실천 의지를 표명하는 도구로서, 회원국이 이를 활용하여 자국의 원조 실태를 분석하

고 여타 회원국들과 비교 평가가 가능하게 한다. II장에서 본 바와 같이 독일의 경우에는 DAC의 젠더마커를 정확하게 활용하고자 활용 지침을 개발하고, 지침에 따라 젠더마커가 적절히 활용되었는가를 전담 부서에서 검토하는 체계를 구축한 바 있다.

우리나라는 2008년 처음으로 젠더마커를 활용하고 그 결과를 DAC에 보고한 바 있다. 처음으로 DAC의 정책 도구가 활용되었다는 사실은 매우 고무적이나, 사업의 디자인 단계에서 계획자가 젠더마커를 활용하여 사업의 질적 향상을 꾀하기까지는 경험의 축적과 정확한 지침이 요구된다.

2) 협력업체 및 기관들의 성 인지적 개발원조 집행 도모

개발원조 전문기관에서 계획하는 상당수의 개발원조 사업이 개발NGO와 협력업체에 의해서 집행된다. 선진 공여국에서는 협력업체들이 공여기관의 정책과 원칙에 따라 현장에서 사업을 집행하도록 관리하고 있으며, 이는 성평등 원칙에 있어서도 마찬가지이다. 우리나라에서도 상당수의 개발원조 사업이 개발NGO와 협력업체에 의해 집행되지만 이들에 대한 지침이나 교육은 전무하다시피 하다. 협력기관은 공여기관의 성평등 및 차별 반대의 원칙을 명확히 전달받고 이에 따라 사업을 집행하여야 할 것이다.

협력기관은 사업제안서 또는 기술제안서를 제출함으로써 협력 의사를 표명하게 되는데, 이때 작성하는 제안서의 형식에는 사업의 목적과 기대효과, 일정과 예산 등을 기술하게 되어 있다. 그러나 협력기관이 사업을 기획하는 단계에서 해당 사업이 가져올 성 인지적 효과 등을 고려하게 하는 기제는 전혀 없어서 이를 위한 지침 개발과 형식의 수정도 요구된다.

3) 모니터링 및 평가

기존의 사업평가는 사업 운영 및 예산 집행이 계획 대비 이루어졌는가를 주로 평가하였고 사업이 수원국의 현실에 맞게 잘 계획되었는지, 사업의 목적 및 방법 등에 대한 적극적인 검토를 요구하지 않았다. 성 인지적 평가 항목 등을 포함한 지침을 개발하여 사업 운영과 후속 사업 개발에 활용할 수

있어야 할 것이며, 더불어 개발원조 사업에 대한 성별영향평가를 확대하여 질적 제고를 꾀하여야 할 것이다.

4) 집행자, 전문가, 봉사단의 성 인지 교육

개발원조는 수원국의 공무원과 지역사회 구성원들과 직접적인 접촉을 수반하며, 경험이나 지식, 재정적인 측면 등에서 공여국측이 수원국측에 비해 힘의 우위에 서게 되는 상황도 발생하게 된다. 이 같은 권력의 불균형에 성차가 개입되는 경우 성차별 또는 성폭력과 같은 형태로 발전할 소지가 있다. 실제 UN의 경우, 직원 및 평화유지군이 강간과 성폭력으로 국제사회로부터 여러 차례 빈축을 산 바 있다. 개발원조의 현장에서 외부에 알려지지 않고 발생할 수 있는 인권 유린과 폭력에 어느 때이고 경계를 늦추어서는 안 될 것이며, 특히 해외봉사단을 증원하고자 하는 오늘날 성 인지적 교육과 행동지침이 크게 요구된다.

참고문헌

- Addai-Sebo, Akyaaba, 2003, African Leaders Make Critics Eat Their Words, West Africa Reivew.
- African Union Commission, 2008, Concept Note on Consultative Meeting on AU Gender Policy, African Union.
- AusAID, 2007, Gender Equality in Australia's Aid Program-WHY AND HOW, AusAID.
- AusAID, 2008, Gender Equality - Annual Thematic Performance Report 2006-2007, AusAID.
- Australian Government, 2006, White Paper on the Overseas Aid Program, Australian Government.
- Baden, Sally and Kirsty Milward, 1997, "Gender Inequality and Poverty: Trends, Linkages, Analysis and Policy Implications," BRIDGE Report No. 30, Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Başak, Rukiye Zeynep, 2008, "Creating a Classification Scheme for Tracking Gender-Related Investments and Expenditures," Presentation at the 52nd Session of the Commission on the Status of Women, UNDP Gender Team, Bureau for Development Policy.
- Blackden, Mark, et al., 2006, Gender and Growth in Sub-Saharan Africa: Issues and Evidence, United Nations University.
- BMZ, 2001, Concept for the Promotion of Equal Participation by Women and Men in the Development Process, Federal Ministry for Economic Co-operation and Development (BMZ).
- BMZ, 2006, Introducing the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ).
- BMZ, 2008, Handreichung zur Erstellung von Schwerpunktstrategiepapieren (SSP) im Rahmen der Länderprogrammierung des BMZ, Federal Ministry for Economic Co-operation and Development (BMZ).
- Center for Policy and Human Development, 2007, Afghanistan Human Development Report 2007, Center for Policy and Human Development.

- Cheryl Benard, Seth G. Jones, Olga Oliker, Cathryn Quantic Thurston, Brooke K. Stearns, Kristen Cordell, 2008, Women and Nation-Building, The RAND Corporation.
- Coleman, Isobel, 2004, The Payoff From Women's Rights, Foreign Affairs May/June.
- Commission on the Status of Women, 2004, Resources mobilization and enabling environment for poverty eradication in the context of the implementation of the Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010, United Nations.
- Committee on the Status of Women, 2006, Agreed Conclusions on "Enhanced participation of women in development: an enabling environment for achieving gender equality and the advancement of women, taking into account, inter alia, the fields of education, health and work," United Nations.
- Council for the Development Cambodia, 2007, Cambodia Aid Effectiveness Report 2007, Cambodian Rehabilitation and Development Board.
- Council of the European Union, 2006, Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, Luxembourg, 11 April.
- Development Assistance Committee, 1999, Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation, OECD.
- Development Assistance Committee, 2000, Development Cooperation Review: Italy, Pre-print of the DAC Journal 1:3, OECD.
- DFID, 2005, Country Assistance Plan: Cambodia, DFID.
- DFID, 2006, Gender Equality Action Plan 2006-2009, Making Faster Progress to Gender Equality, DFID.
- Haq, Mahbub ul, 2002, Reflections on Human Development, United Nations.
- Holmgren, Torgny, 2008, Panel Discussion, ODA International Conference, March 7, Seoul.
- Irish Aid & OECD/DAC, 2007, Workshop on Development Effectiveness in Practice: applying the Paris Declaration to advance gender equality, environmental sustainability and human rights, Irish Aid & OECD/DAC.

- JICA, 2006, Cooperation To Cambodia, JICA.
- JICA, 2007, Cambodia Country Gender Profile, JICA.
- Klasen, Stephan, and Francesca Lamanna, 2003, The Impact of Gender Inequality in Education and Employment on Economic Growth in the Middle East and North Africa, World Bank: Washington, D.C.
- Lee, Sun-hee, 2008, "Advancing Gender Equality in Economy and Gender Mainstreaming Strategy in the Australian Aid Program," Paper presented at the International Symposium for the 25th Anniversary of KWDI: A New Global Trend on Gender Mainstreaming and Its Implications for Women's Policies in Korea, 24 April, organized by Korean Women's Development Institute, in Seoul, Korea.
- Marcoux, Alain, 1998, "The Feminisation of Poverty: Claims, Facts and Data Needs," Population and Development Review 24:1, pp.131-9.; Medeiros, Marcelo and Joana Costa, 2008, "Is There a Feminization of Poverty in Latin America?," World Development 36:1.
- Matt, Waldman, 2008, Aid Effectiveness in Afghanistan-Falling Short, Acbar Advocacy series, 2008 March, Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR).
- Ministry of Women's Affairs (MoWA), 2008, A Fair share of Women, Cambodia Gender Assessment, MoWA.
- Ministry of Women's Affairs (MoWA), 2008, Cambodia Gender Assessment and Policy Briefs, MoWA.
- Mukhopadhyay, M., G. Steehouwer and F. Wong, 2006, Politics of the possible: gender mainstreaming and organisational change--Experiences from the field, Royal Tropical Institute [KIT].
- Mukhopadhyay, Maitrayee, 2007, Mainstreaming gender or 'streaming' gender away:feminists marooned in the development business, Feminisms in Development - Contradictions: contestations and challenges.
- National Institute of Statistics, 2004, Cambodia Socio-Economic Survey, National Institute of Statistics.
- National Institute of Statistics, 2005, Cambodia Demographic and Health Survey, National Institute of Statistics.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 1996, Shaping the 21st Century: The Contribution of Development

- Cooperation, 1996, OECD.
- Oxfam, 2008, Introduction, Gender & Development 16:1, Oxfam.
- Rao, Aruna, Mary B. Anderson and Catherine A. Overholt, eds., 1991, Gender Analysis in Development Planning, Kumarian Press.
- Razavi, Shahra, 2007, "Fitting Gender into Development Institutions," World Development 25:7.
- Reisen, Mirjam van., 2005, To the Farthest Frontiers: Women's Empowerment in an Expanding Europe, Eurostep & Social Watch.
- Roeskau, Michel, 2006, Development Cooperation: Korea's New Role in the 21st Century, Korea and The OECD Conference in Commemoration of the 10th Anniversary of Korea's Accesssion to the OECD, Seoul, September 21-22.
- Sachs, Jeffrey D., 2005, The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time, Penguin Books.
- The Asia Foundation, 2006, Afghanistan in 2006: A Survey of the Afghan People, The Asia Foundation.
- The Economist, 2006, Women and the World Economy: A Guide to Womanomics, The Economist 379: 8473.
- UNAIDS, 2004, Report on the global AIDS epidemic, UNAIDS.
- UNDP, 1990, 1995, 2007, Human Development Report.
- UNDP, 2007, Gender Equality Strategy 2008-2011, UNDP.
- UNECA, 2005, The Southern Africa Decade Review Report. UNECA.
- UNESCAP, 2007, Economic and Social Survey, UNESCAP.
- UNIFEM, 2008, UNIFEM Fact sheet, UNIFEM.
- United Nations Development Programme, 2006, DDR: Reintegration Has Been Completed in Time and Within Costs, Kabul.
- United Nations, 2007, Joint Statement by the Members of the Millennium Development Goals Africa Steering Group, New York.
- United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), 2005, Promoting Gender Equality and Women's Empowerment in Africa: Questioning the Achievements and Confronting the Challenges--Ten Years After Beijing, 2005, UNECA.

- USAID, 2004, A Summary of Gender Strategies of Multilateral Development Agencies and Selected Bilateral Donors, USAID.
- Wallace, Laura, 2004, Freedom as Progress: Laura Wallace interviews Nobel Prize-winner Amartya Sen, Finance & Development, September.
- Watkins, Francis, 2004, Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment, DFID's experience of Gender Mainstreaming: 1995 to 2004, DFID.
- Women, Gender and Development Directorate (WGDD), 2008, The African Union Gender Policy (Final Draft), African Union.
- World Bank, 2002, Integrating Gender into the World Bank's Work: A Strategy For Action, World Bank: Washington D.C.
- World Bank, 2005, Afghanistan National Reconstruction and Poverty Reduction –the Role of Women in Afghanistan's Future, World Bank.
- World Bank, 2006, Cambodia: Halving Poverty By 2015? Poverty Assessment 2006, World Bank.
- World Bank, 2008, Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa, World Bank.
- World Bank, 2008, Working for a World Free of Poverty, Washington, June 3.
- 곽숙희, 2008, 아프가니스탄 개발원조의 현실과 여성을 위한 과제, 젠더리뷰 여름호, 한국여성정책연구원.
- 곽숙희, 정혜선, 정미경, 2007, MDG 달성을 위한 ODA의 성 주류화 전략개발, 서울: 한국여성정책연구원.
- 국정홍보처, 2002, 개도국 개발원조에 대한 사회 여론주도층 의식 조사, 국정홍보처.
- 국제개발협력위원회, 2008, 2008년도 국제협력개발추진계획, 국제개발협력위원회.
- 아마티아 센, 2001, 자유로서의 발전, 세종연구원.
- 연합뉴스, 2008, <이명박정부 출범> ⑤'글로벌 코리아' 외교, 2008.02.22, 연합뉴스.
- 외교통상부, 2007, 한국 공적개발원조 철학 및 기본 정책문서 수립방안, 공적개발원조 기본문서 작성 관련 전문가 토론회, 외교통상부.
- 윤영진 외, 2007, 중기재정운용계획 및 프로그램 예산제도의 성 인지적 분석, 한

국여성정책연구원.

정혜선, 2008, 개발원조의 성 주류화: 전략과 실천, 제46차 여성정책포럼: 빈곤의 여성화와 개발협력 정책, 한국여성정책연구원.

정혜선, 2008, 개발원조의 제도화와 성 주류화, 젠더리뷰 여름호, 한국여성정책연구원.

한국국제협력단, 2006, 우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략, 한국국제협력단.

한국국제협력단, 2006, KOICA · 시민사회간 파트너십 강화포럼 결과보고서, 한국국제협력단.

한국국제협력단, 2007, 선진원조국의 ODA 법제비교연구, 한국국제협력단.

한국국제협력단, 2007, 아프가니스탄 재건 지원 사업국별 평가 보고서, 한국국제협력단.

한국국제협력단, 2007, 한국적 개발협력 프로그램 발전방안, 국제개발협력 제2호, 한국국제협력단.

한국국제협력단, 2007, KOICA 사업평가 가이드라인, 한국국제협력단.

한국국제협력단, 2008, 대외무상원조 중기전략(2008~2010), 한국국제협력단.

한국국제협력단, 2008, 캄보디아 국별 지원전략 2009~2011, 한국국제협력단.

한국국제협력단, 2008, 캄보디아 지역정책, 한국국제협력단.

한국국제협력단, 2008, OECD DAC 우리나라 특별검토보고서 권고 사항 및 개선 방안 결과보고서, 한국국제협력단.

한국국제협력단, 2008, OECD/DAC 특별동료검토를 위한 실사 결과보고, 한국국제협력단.

전문가 심층면접 대상기관 목록

독일

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ)

아프가니스탄

한국국제협력단 카불 사무소

아프리카

주에티오피아 대한민국대사관

한국국제협력단 에티오피아 사무소

Embassy of Brazil in Ethiopia

Embassy of Sweden Ethiopia

European Union Delegation to the African Union

GTZ Support Programme for the AU and UNECA

Marie Stopes International Ethiopia

Ministry of Women's Affairs of Ethiopia

Royal Danish Embassy Ethiopia

UNDP Regional Bureau for Africa

UNIFEM to African Union and UNECA

UN Economic Commission for Africa

Women, Gender & Development Directorate, African Union Commission

캄보디아

한국국제협력단 캄보디아 사무소

Asian Development Bank Cambodia Office

208 한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

AusAID Cambodia Office (Austrian Embassy)

DFID Cambodia Office

GTZ Cambodia Office

Japan International Cooperation Agency, Cambodia

Khmer Women's Voice Center

Ministry of Women's Affairs in Cambodia

UNDP Cambodia Office

USAID Cambodia Office

World Bank, Cambodia Country Office

한국

여성부

지구촌나눔운동

한국국제협력단

용어집

Accountability	책무성
ADB	아시아개발은행(Asian Development Bank)
APRM	아프리카상호감시도구 (African Peer Review Mechanism)
assistance, aid	원조: ODA 또는 OA로서의 자금 흐름을 의미함
AU	아프리카 연합(African Union)
AUPG	AU 공여국 그룹 (African Union Partnership Groups)
AusAID	호주원조개발협력처 (Australian Agency for International Development)
BMZ	독일 경제협력개발부 (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development)
CEDAW	여성차별철폐협약 (Convention on the Elimination of Discrimination Against Women)
CIDA	캐나다 국제개발원조청 (Canadian International Development Agency)
CSO	시민사회단체 (Civil Society Organization)
CSW	유엔여성지위위원회 (The Commission on the Status of Women)
DAC	개발원조위원회(Development Assistance Committee): 개발원조 문제를 다루는 OECD 위원회
DFID	영국 국제개발부 (Department for International Development)
ECA	유엔 아프리카 경제위원회 (UN Economic Commission for Africa)
ECOSOC	유엔 경제사회이사회 (Economic and Social Council)
empowerment	권한부여
equity	형평성
EU	유럽연합 (European Union)
FC	금융 협력 (Financial Cooperation)
FGM	여성성기절단 (Female Genital Mutilation)
GAD	젠더와 개발 (gender and development)
GDI	여성개발지수(Gender Development Index)
GDP	국내총생산 (Gross Domestic Product)
GEM	여성권한척도 (Gender Empowerment Measure)

210 한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

GFP	젠더 포컬 포인트 (Gender Focal Point)
GNI	국민총소득 (Gross National Income)
GNP	국민총생산 (Gross National Product)
GTZ	독일기술협력처 (Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit)
HDI	인간개발지수 (Human Development Index)
HIV/AIDS	인체면역결핍바이러스(Human Immuno-Deficiency Virus) 감염 또는 후천성면역결핍증(Acquired Immuno Deficiency Syndrome, 에이즈)
JICA	일본국제협력단 (Japan International Cooperation Agency)
KOICA	한국국제협력단 (Korean International Cooperation Agency)
MDG	새천년개발목표(Millennium Development Goals)
Microcredit	소액신용대출 (마이크로크레딧)
NEPAD	아프리카 개발을 위한 신공동체(New Partnership for African Development)
NGO	비정부기구(non-governmental organization)
NSP	아프가니스탄 국가연대 프로그램 (National Solidarity Programme)
OAU	아프리카연합기구 (Organization of African Unity)
ODA	공적개발원조(Official Development Assistance)
OECD	경제협력개발기구 (Organization for Economic Cooperation and Development)
ownership	주인의식
Oxfam	옥스팜: 영국 국제구호단체
Paris Declaration	Paris Declaration on Aid Effectiveness: 원조 효과성에 관한 파리선언
PRSP	빈곤퇴치전략문서(Poverty Reduction Strategy Papers)
SIDA	스웨덴 외교부 산하 국제개발협력청 (Swedish International Development Cooperation Agency)
tied aid	구속성 원조: 재화와 서비스를 반드시 공여국 등 일부 국가에서만 구매해야 하는 ODA
UNCSW	유엔여성지위위원회(United Nations Commission on the Status of Women)
UNDP	유엔개발계획 (United Nations Development Programme)

UNECA	유엔아프리카경제위원회 (United Nations Economic Commission for Africa)
UNESCAP	유엔 아시아태평양 경제사회이사회 (United Nations Economic and Social Commission for the Asia and the Pacific)
UNIFEM	유엔여성개발기금 (United Nations Development Fund for Women)
untied aid	비구속성 원조: 재화와 용역을 실질적으로 모든 국가에서 자유로이 구매하도록 허용된 ODA
WAD	여성과 개발 (Women and Development)
WGDD	AU 여성개발이사회 (Women, Gender and Development Directorate, WGDD)
WID	개발에서의 여성(Women in Development)
거버넌스	governance: 한 사회의 중요 의사결정 권한 분배 상태와 권력의 남용 방지제도 구비 여하를 규율하는 체제
공여국	donor country
구속성 원조	tied aid
권한부여	empowerment
대외경제협력기금	EDCF : 한국 기획재정부 산하기관인 수출입은행이 운용하는 개발원조집행기구 (유상원조)
동료검토	peer review
마이크로크레딧	microcredit, 소액신용대출
마푸토 의정서	Protocol to the African Charters on Human and People's Rights
비구속성 원조	untied aid
빈곤퇴치	Poverty reduction
베이징행동강령	Beijing Platform for Action
성생식 건강	sexual and reproductive health
성 역할	gender role
성 인지적	gender-sensitive, gender-responsive
성 인지 감사	gender audit
성 주류화	gender mainstreaming
성 (인지적) 분석	gender analysis
성별영향평가	gender impact assesement

212 한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

성별분리통계	gender disaggregated data
수원국	recipient country, partner country
젠더	성 혹은 젠더 : 하나의 문화에서 여성과 남성에게 사회화되는 성역할을 의미한다.
크로스커팅	cross-cutting: 그 영향이 하나의 영역에 제한되지 않는 주제를 일컫는 용어로서, 젠더나 환경과 같이 문제에 대한 접근이 사회 다측면에서 이루어져야 하는 필요성을 강조하기 위하여 자주 사용된다.



부 록

1. 독일 개발원조의 성평등 기초	215
2. 독일 개발원조와 젠더 마커	241

<부록 1> 독일 개발원조의 성평등 기조

개발 과정에서의 여성과 남성의 동등한 참여 증진을 위한 기조
(Concept for the Promotion of Equal Participation by
Women and Men in the Development Process)
2차 개정판 (2001년 5월 발행)

발행처: 독일 경제협력개발부 개발교육정보국
(Federal Ministry for Economic Co-operation and Development,
Development Education and Information Division)
Friedrich-Ebert-Allee 40 D-53113 Bonn, Germany
전화: +49-(0)228/535-3774, 535-3775
팩스: +49-(0)228/535-3985
이메일: poststelle@bmz.bund.de
홈페이지: <http://www.bmz.de>
최종 감수자: Antje Göllner-Scholz
책임자: Gudrun Graichen-Drück

목 차

요 약	217
1. 목적 및 정의	219
2. 성평등 추구의 필요성과 개도국의 현황	220
3. 목표와 원칙	222
4. 경험 - 기회와 제약	223
5. 개발협력의 성 인지화를 위한 구체적 지침	227
6. 부록	236

요약

본 문서는 1988년 독일 경제협력개발부(BMZ)에서 발행한 개발도상국 여성 참여 증진 기조 (Promotion of Women in Developing Countries)를 대체하는 것으로 1997년 성평등 기조(Concept on Gender Equality)를 개정한 것이다. 이에 1995년 제4회 세계여성회의(4th World Conference on Women)에서 제기되었던 중요한 문제들과 국제적인 논의에서 이루어진 진전사항을 포함한다.

본 성평등 기조(이하 본 기조)는 사회적 성¹⁾, 즉 사회에서 부여된 여성과 남성의 역할에 기초를 두고 있다. 사회적 의미의 성 역할은 생물학적으로 정의된 역할과 달리 지속적으로 변화한다. 여성과 남성의 권리와 의무는 밀접하게 연관되어 있기 때문에 성 불평등 해결을 위해서는 남성이 반드시 논의에 포함되어야 한다. 각 개발사업의 초기 단계에는 여성과 남성의 개별적 필요를 조사하며 그에 따라 개발 협력이 결정된다. 본 기조는 모든 정책 분야와 계획, 의사결정과정 전반에 성 인지적 접근법을 포함(성 주류화)시키기 위한 지침을 제공할 것이다.

본 기조는 빈곤퇴치와 관련한 여러 분야에 걸친 기조들 및 참여 기조(participation concept)와도 밀접히 연관되며, 이 같은 기조들과 마찬가지로 인간에 초점을 둔다. 빈곤층의 대다수는 여성이기 때문에, 성 역할에 대한 인식은 성공적이고 지속적인 빈곤퇴치에 절대적인 필수조건이다.

본 기조는 개발 과정에서 여성과 남성의 동등한 참여에 기여하며 장기적으로 여성의 지위 향상 및 권한 부여(empowerment)를 목표로 한다. 개발 사업이 단순히 여성 문제 개선에서 나아가, 성별간의 관계 변화를 목표로 할 때에 이러한 목표에 있어 가장 큰 성과를 도출할 수 있다.

다음은 본 기조의 실천에 적용되는 원칙들로 지역별, 분야별 상황을 고려하였다.

- 여성과 남성은 개발 협력 조치 개발에 동등한 영향력을 가지며 동등한 혜택을 누려야 한다.

1) 역주: 사회적 성(gender)은 본 글 안에서 문맥에 따라 젠더 혹은 성으로 번역하였다.

- 성 역할이 거시적, 중간적, 미시적 측면에서 모두 고려되어야만 한다.
- 성평등을 이룩하기 위한 노력은 수원국의 정치 및 사회적 이니셔티브들에 근거를 두며, 동시에 이를 강화하는 데 기여한다.
- 성평등의 목표는 모든 사업 진행에서 여러 분야에 걸쳐 추진되어야 하며, 또한 성평등 실현이라는 거대 목표를 위한 활동과 함께 여성을 위한 사업을 동시에 추진하는 것이 필수적이다.

본 기조는 사회 전반을 다루며, 어떤 특정 대상 집단이나 여성에만 국한되지 않는다.

개발협력 사업의 계획 및 실행에 있어서 변화는 가능하며 또 필요하지만 이는 점진적으로만 달성될 수 있음을 인식하고 사회문화적 문제를 항상 고려해야 한다. 그러나, 문화와 전통은 인권 침해의 이유가 되어서는 안 되며, 따라서 여성의 권리 침해의 근거도 될 수 없다. 1993년 빈에서 열린 유엔인권회의(World Conference on Human Rights)에서, 개발도상국을 포함한 모든 국가는 인권이 특정 문화나 문명에 국한되지 않는 보편적 가치임을 재확인하였다.

본 기조의 실천에는 다음이 필수적이다.

- 대상 집단과 수원 기관에 대한 성분석(gender analysis)을 실시함
- 사업 개발 과정에 성분석 결과를 반영함. 예를 들어, 사업 계획, 실행, 감시, 평가에 있어 성 인지적 지표를 활용
- 인력 및 수원기관 선발 시, 성 인지적으로 선발함

남녀의 동등한 참여는 모든 분야에서 추구해야 할 공통 과제이다. 다음의 세 가지 질문은 각 사업 추진 시 평등 실현이라는 목표를 추구하도록 하는 토대를 제공한다.

- 실질적으로 여성과 남성 간에 노동의 분배가 어떻게 이루어지는가?
- 여성과 남성이 필요한 자원에 대해 동등한 접근권과 권한을 갖는가?
- 여성과 남성이 의사결정과정에서 동등한 영향력을 갖는가?

정책 대화, 국가 및 지역적 전략, 핵심 협력 분야 전략 등과 같은 국별 원조계획(country programming)에서 여성과 남성의 생활여건의 차이에 주목하고 향후의 개발 협력을 위한 결론을 내릴 수 있도록 주의를 기울여야 한다. 사업 추진 과정에서, 젠더 이슈는 사업 발굴, 평가 및 기타 모든 사업 단계에서 중요하다.

1. 목적 및 정의

1.1 평등과 젠더

성평등 기조는 여성과 남성의 생활 여건의 차이에 기초한다. 사회적 의미의 젠더(gender)라는 용어는 여성과 남성에게 사회적으로 각각 부여된 권리와 의무를 의미한다. 생물학적 성 역할과 달리, 사회적 성 역할은 지속적으로 변화한다. 대부분의 사회에서 여성은 사회적으로 널리 퍼진 사회적 성 역할로 인해 사회적·경제적 불이익을 겪는다.

성분석을 통해 이 같은 여성의 불이익을 확인할 수 있으며, 개발 협력은 그러한 불이익을 줄일 수 있는 방식으로 추진될 수 있다. 여성과 남성의 역할과 의무는 서로 밀접하게 연관되어 있기 때문에 성별에 따른 불평등을 해소하기 위해서는 남성이 논의에 포함되어야만 한다. 보다 실질적인 결론은 여성의 역할이 향상되어야 한다는 것이 아니라, 여성과 남성의 관계가 변화해야 한다는 것이다. 본 기조는 성 인지적 접근법을 모든 정책 분야, 계획, 의사결정과정 전반에서 고려(성 주류화)하기 위한 지침을 제공한다.

1.2 기조의 목적

본 성평등 기조는 독일 경제협력개발부(Federal ministry for Economic Cooperation and Development, 또는 BMZ)와 그 산하 원조기구들이 공식적인 독일 개발협력 사업을 개발함에 있어 따라야 할 지침서인 동시에²⁾, 해외 개발원조를 수행하는 독일 비정부기구의 교육을 목적으로 한다. 2001년 2차 개정된 평등 기조는 1995년 제4회 세계 여성 회의의 중요한 논의점과 이 문제에 대한 국제적 논의에서 이루어진 진전을 포함하고 있다. 본 기조는 1988년의 “개도국 여성의 참여 증진(Promotion of Women in Development Countries)” 기조를 대체한다.

2) 1997년 7월의 최초 젠더 기조(Gender concept)는 여전히 유효하며 계속 사용된다.

1.3 정의

개발 과정에서의 여성과 남성의 동등한 참여는 독일 개발협력의 핵심 문제이다. 이는 개발 협력의 모든 분야에 적용되는 공통 과제다. 개발협력의 기획 단계에서부터 모든 사업의 계획 및 실행에 이르기까지, 차별받는 사람들을 포함하는 모든 관계 당사자의 이해가 고려되어야 하며, 동시에 해당 지역 및 분야의 상황에 각별한 관심을 기울여야 한다(성 주류화).

성평등 기조는 빈곤감소와 2015 행동 계획(2015 Programme of Action)³⁾에 대한 분야 공통적 기조들과 밀접한 관련이 있으며, 이 기조들과 마찬가지로 인간에 초점을 두고 있다. 빈곤층의 대다수가 여성이고 이들의 빈곤의 원인이 특히 성별에 따른 차별에 있는 만큼, 성 역할에 대한 고찰이 독일 개발협력의 주요 목표인 성공적이며 지속가능한 빈곤 감소를 위해 없어서는 안 될 전제조건이다.

성평등의 달성을 위해서는 참여와 대상 집단에 대한 명확한 인식이 필요하다. 따라서, 평등 기조는 참여 기조⁴⁾에 밀접히 연결되어 있다. 남녀 모두가, 특히 빈곤층이 개발의 행위자이며 지원자여야 한다.

2. 성평등 추구의 필요성과 개도국의 현황

2.1 성평등 추구의 필요성

여성과 남성의 동등한 권리, 동등한 의무, 동등한 기회, 동등한 권한은 독일 개발협력의 핵심 목표이다. 보다 사회적으로 공평하고 균형적인 개발 정책 추구를 위해서는 여성과 남성의 동등한 참여가 요구된다. 여성의 법적 평등

3) BMZ 1990: Poverty Reduction through Help towards Self-help, Self-help Movements as Partners in Development Co-operation; BMZ 1992: Main Elements of Poverty Reduction; BMZ 2001: Programme of Action 2015. The German Government's Contribution Towards Halving Extreme Poverty Worldwide.

4) BMZ 1999: Cross-Sectoral Concept on Participatory Development Co-operation-Participation Concept.

보장 및 모든 형태의 차별 해소는 수원국의 굿 거버넌스 및 근본적 민주주의 원칙의 이행 여부를 판단하는 중요한 척도이다. 독일의 개발 정책은 성평등을 정치적 발전의 일부로 간주하며, 따라서 성평등을 인권존중이나 굿 거버넌스 및 민주주의의 추구와 동일한 중요성을 갖는 것으로 간주한다.

또한 경제적 관점에서, 평등은 개발이 지속가능하고 광범위한 효과를 가져다 주기 위한 기본적인 전제조건이다. 여성을 위한 조치가 가장 큰 사회적 이익을 가져다주는 경우가 많다. 세계은행의 연구 결과, 개발협력에 대한 투자 중 가장 효과가 큰 것이 여성 교육에 대한 투자인 것으로 나타났다. 반면, 성 역할 및 여성과 남성 간 노동 분담을 고려하지 않은 사업과 프로그램들은 실패했다. 이처럼 여성과 남성의 동등한 참여는 개발 협력의 질을 향상하는 데 도움을 준다.

2.2 현황

지구상의 어떤 국가도 아직까지 완전한 성평등을 이룩하지는 못했다. 여성의 경제적 잠재력은 제대로 개발되지 못하고 그들의 경제적 성과도 과소평가되고 있다. 특히 보건과 교육을 중심으로 지난 20년간 많은 진전이 있었으나, 전반적인 상황은 여전히 만족스럽지 못한 상태로, 인간개발보고서(Human Development Reports, UNDP 1996 2000)에서도 입증된 바 있다.

- 세계 12억 빈곤인구 중 대다수는 여성이다.
- 여성의 민간·정부 고위층 진출 비율은 14% 정도이다. 국회의원의 약 14%만이 여성이다.
- 남성 중 유급 노동자는 75%인데 비해 여성은 단 30%만이 유급 노동자이다. 반면 여성의 노동시간이 전 세계 노동시간의 절반 이상을 차지한다.
- 공식 부문에서 여성의 소득은 남성 소득의 약 3/4밖에 되지 않는다.(선진국에서는 77%, 개도국에서는 73%)
- 비공식 부문에서 여성은 전체 고용의 60~80%를 차지하는 것으로 추정된다. 여성의 노동은 법적, 사회적으로 보장되지 않으며 어떠한 통계치에도 포함되지 않는다.
- 전쟁이나 자연재해로 인한 난민의 80%는 여성과 아동이다.
- 문맹인구의 60%가 여성이다. 취학 여아의 숫자는 여전히 남아보다 적다.

- 매년 50만명 이상의 여성이 빈번한 임신 및 임신 중 의료 서비스 부족으로 인해 사망한다.
- 여성의 세 명 중 한 명은 배우자의 도움 없이 자녀의 육아와 교육을 혼자 감당하며, 남성은 사회적 책임을 회피하는 경우가 많다.
- 성인 여성과 여아는 성적 및 신체적 학대에 노출되어 있다. 심지어 결혼 또는 동거 중인 경우에도 전 세계적으로 세 명 중 한 명 꼴로 폭력에 시달린다.
- HIV 감염이 여성에게 미치는 영향이 점차 증가하고 있다. 이는 직접적으로는 여성의 HIV 감염이 증가하기 때문이며 간접적으로는 여성의 돌봄 노동이 증가하거나 가계소득을 잃게 되기 때문이다. 1997년 신규 HIV 감염의 41%가 여성이었던 반면 2000년에는 그 비율이 47%로 증가하였다.

3. 목표와 원칙

3.1 목표

본 기조의 목표는 개발 과정에서 여성과 남성의 동등한 참여에 기여하고, 장기적으로 그에 따른 여성의 지위 향상 및 영향력 강화를 달성하는 것이다. 여성은 각 국가의 정치, 경제, 사회적 개발에 있어 동등하고 독립적인 참여와 역할을 보장받아야 하며 그러한 개발에 따른 혜택을 누려야 한다.

3.2 원칙

다음은 본 기조를 실행함에 있어 적용되는 주요 원칙들이다. 다만, 각 지역 및 분야의 상황을 고려한다.

- 성별분리 자료구축(gender differentiation)은 개발 협력의 질을 결정하는 중요한 요소이다. 성별분리 자료구축은 모든 개발협력 사업(사업 발굴, 계획, 실행, 모니터링, 평가)의 계획과 실행의 일부분이며, 성 인지적 자

료 수집과 모니터링은 성공적인 개발 협력에 필수조건이다(성 주류화).

- 여성과 남성은 개발협력 사업을 개발함에 있어 동등한 영향력을 가지며 그로부터 동등한 혜택을 누려야 한다. 불이익 및 위험이 우려되는 경우에는, 보상조치가 반드시 이행되어야 한다.
- 성 역할은 반드시 거시적 수준(정책조언/정책대화)과 중간적, 미시적 수준(프로그램과 사업)에서 모두 고려되어야 한다.
- 위와 같은 동시적 접근법을 취함으로써 여성과 남성의 실질적 필요와 전략적 이익을 모두 다룰 수 있다. 실질적 이익은 기본적 욕구의 현실적·단기적 만족과 관련이 있으며, 전략적 이익은 여성에 대한 정치, 사회, 경제적 차별 감소를 목적으로 한다.
- 성평등 달성을 위한 개발협력 사업은 수원국의 정치 및 사회적 이니셔티브에 기초하는 동시에 이 같은 이니셔티브의 강화에 기여한다.
- 개발 과정에 있어서 여성과 남성의 동등한 참여 추구는 전 분야의 공통 과제이므로, 모든 개발 협력 사업에서 고려되어야 한다. 이는 정책 조언이나 사회 기반 시설 등의 분야의 非 대상 집단 관련 사업에도 적용된다.
- 또한, 어떤 경우에는 성평등 달성이라는 주요 목표와 함께 여성만을 대상으로 하는 지원(women-specific support)이나 활동을 함께 추진하는 것이 중요하다. 다음이 그 예이다.
 - 여성에 대한 현저한 차별 (직업 훈련과 고등 교육, 관리직 진출, 과도한 업무량, 여성가장가구
 - 남성과 여성 간의 평등적 협력을 용인하지 않는 문화적 장벽
 - 여성 단체에 대한 지원(여성 이익 대변 단체, 전문직협회, 자조 단체)
 - 법적 여건, 법적 평등, 법적 및 사회적 상담과 같은 분야의 대책

4. 경험 - 기회와 제약

4.1 경험

4.1.1 전반적인 다자 및 양자 협력

개도국에서 여성의 잠재력에 대해 처음 인식하기 시작한 것은 인간기본욕구의 충족이 개발협력의 핵심 사안으로 떠오르면서부터다. 그 결과 최우선적으로 사업 단계에서의 지원이 이루어졌으며 여성의 실질적 필요를 다루었다(소득 창출 방안 등). 그러나 결과는 냉정했다. 모든 단체에서 실천은 정치적 의도에 훨씬 못 미쳤다. 여성에 대한 수많은 형태의 차별에 대해 거의 아무런 변화도 일으키지 못했다.

따라서, 여성을 모든 개발협력 사업에 통합시키는 것이 목표가 되었으며, 이는 여성의 권익(interest)을 사업의 계획과 실행의 매우 초기부터 고려하는 전략이 되었다. 그러나 이 전략(개발에서의 여성, Women in Development, WID)은 사업이 여성을 '위해서'가 아니라 여성과 '함께' 계획되고 실행되어야 한다는 점을 인식하지 못했다. 여성이 창의적·경제적 잠재력을 발휘하기 위해서는 사업 기획 단계부터 여성의 참여가 반드시 보장되어야 한다. 그렇지 않은 경우, 그 효과는 오래갈 수 없는 것으로 나타났다.

세계은행의 주도적인 노력을 바탕으로, 국제사회는 사회경제적 측면에서 여성의 잠재력을 인식하게 되었다. 지금까지보다 여성의 참여를 더욱 확대함으로써 개발 대책의 효율을 높일 수 있을 것으로 생각되었다. 그러나 이 또한 정부 예산이 삭감되는 경우에 사회적 혜택의 비용은 여성에게 전가됨을 의미한다. 여성의 무급 노동에 대한 수요는 더 증가하고 있었다. 이러한 상황을 타개하고자, 1990년대 초 이래 구조조정 프로그램에서는 보건과 교육 분야에 더 많은 관심을 기울이게 되었다. 더 나아가 사회 각 분야에서 분야별 조정이 이루어지고 있다.

다양한 경험의 결과로, 지난 몇 년간 WID 접근법을 대신해 '젠더와 개발(GAD)'이 많은 국가와 기관에 광범위하게 도입되었다. 이제 여성의 정치, 경제, 사회적 권리는 인정되며 이 같은 권리는 모두의 이익을 위해 실현되어야만 한다. GAD는 기존의 접근법보다 발전된 사회정치적 접근법으로서, 성차별의 근원인 권력과 성 역할의 사회적 분배에 초점을 맞춘다. 이는 이러한 방식을 통해 여성에게 자기결정에 따른 행동에 대한 선택권을 주기 위함이다. 1995년 5월, OECD 개발원조위원회(OECD/DAC) 고위급 회담은 성평등을 전략적 개발 목표로 확인하였다. 이 목표를 달성하기 위해서는 상당수의

경우 여성 대상 활동이 이루어져야 한다. 이런 맥락에서 1998년, 이를 보완하는 DAC의 ‘개발 협력에서의 성평등과 여성권한부여를 위한 지침(Guidelines for Gender Equality and Women’s Empowerment in Development Co-operation)’이 발표되었다. 1995년 12월, 유럽연합 개발장관회의에서도 개발과 젠더에 관한 결의안을 통해 GAD를 채택하였다.

또한 1995년 베이징에서 열린 제4회 세계여성회의에서는 성평등을 위한 전략적 목표를 설정함에 있어 다음과 같은 주요 진전을 이루었다.

- 여성의 권리를 인권으로 인정
- 여성의 성적 자기결정권을 최초로 인정하고 성인 여성 및 여아에 대한 폭력에 대한 우려를 분명히 표명
- 형평(equity)의 개념과 대비되는 남녀 평등(equality) 원칙을 강조
- 각국 정부가 무급 노동에 대한 신고 및 평가를 약속함으로써 여성과 남성간의 성과 보상의 경제적 형평성을 지적
- 성 주류화를 가장 상위 원칙으로 채택

2000년 6월, 21세기의 성평등, 개발, 평화에 관한 유엔 특별 총회(베이징+5)는 인권 분야에서의 성과를 재확인했다. 아울러 성평등과 빈곤감소의 호혜적 관계를 분명히 강조하였다. 즉, 여성 권한부여(empowerment)가 빈곤퇴치에 도움이 된다는 점이었다.

4.1.2 독일의 양자협력

독일의 양자 협력은 대부분 국제적인 논쟁과 맥을 같이해왔다. 1980년 이래, 대부분의 개발 기구에서는 여성의 참여증진을 위한 조정과 그에 대한 기술적 조언을 특별 의무로 규정하여, 이 문제를 모든 개발협력 사업에 통합시켜왔다.

2000년 이래 독일 개발 협력은 ‘성평등’이라는 개발 정책 목표를 평가하기 위해 DAC에서 권장하는 바에 따라 젠더 정책 마커(gender policy marker)를 활용하고 있다.⁵⁾ 이 마커는 매 사업마다 실시하는 평가 과정에 있어, 해당 사

5) 원문에서는 ‘G 카테고리(G categories)’라는 용어를 사용하고 있다. BMZ에서는 기존에 ‘Frauen(여성)’의 F 카테고리, ‘Women(여성)’의 W 카테고리 등을 활용하였다가 이를 G 카테고리로 대체하였다. 이는 ‘여성의 지위향상’에서 성평등 정책으로

업이 성평등을 얼마나 집중적으로 추구하는가, 여성이 사업 개발에 참여하고 개발 사업으로부터 이익을 얻기 위해 추가적 노력이 필요한지를 파악하는 도구이다. 이러한 방법을 통해 사업 담당자가 해당 사업이 사업 과정에서 여성의 상황에 미치는 영향을 모니터하고 성평등에 대한 관심을 기울이도록 보장할 수 있다. 즉, 젠더 정책 마커는 여성의 이익을 증진하는 중요한 도구이다.

4.2 기회와 제약

성 역할은 변화 가능하고 또 요구되지만 점진적으로만 변화될 수 있다는 점을 감안할 때, 여성과 남성의 사회문화적, 전통적 성 역할은 개발 협력의 계획과 실행에 있어 매우 중요하다. 그러나 성차별의 근원은 전통적 가치와 기준에서만 발견되는 것은 아니다. 어떤 경우 차별은 특히 대부분의 사회가 지난 십 년 간 경험해온 근대화 과정의 산물이며, 이 같은 근대화 과정을 거치면서 여성은 주변부로 내몰리고 기존의 전통적 권리를 빼앗기게 되었다.

문화와 전통은 인권 침해를 정당화하기 위한 이유가 되어서는 안 되며, 따라서 여성의 권리도 마찬가지이다. 모든 사회에서는 역할에 대한 고유한 인식이 있다는 점은 분명하다. 그러나 빈에서의 유엔인권회의(1993)에서, 개도국을 포함한 모든 국가들은 다시 한 번 인권을 특정 문화나 문명에만 해당되는 것이 아닌 보편적인 가치로 확인하였다. 베이징 세계여성대회에서도 여성의 권리도 인권이라는 점을 자각해야 함을 재확인하였다. 따라서 여성의 권리는 여성성기절단(FGM) 같은 성차별적 관습보다 우선하며, 역사적이나 종교적 정당성의 기본 위에 어떠한 불평등보다 우선한다.

그렇기 때문에, 성평등 기조의 실행을 위한 보편적인 만능 해결책은 없다. 각각의 사안별로 개발 협력 전략은 해당 국가의 기존의 성 역할과, 현존하는 차별을 극복하기 위한 수원국 정부의 의지, 그리고 시민사회의 역할에 달려 있다. 기존 성 역할에 어떠한 변화가 가능하고 또 필요한 지는 그 사회의 개발 과정에 참여하는 당사자들만이 결정할 수 있을 것이다.

여성과 남성의 동등한 참여 증진은 개발 협력의 실행과 계획을 위한 모든

의 발전을 보여주는 것이다.

방법에 통합된다. 따라서 수원국이 분명하게 천명한 사업 의도와는 별개로, 여성과 남성의 동등한 참여라는 목표에도 관심을 기울여야 한다. 또한, 여성만을 대상으로 하는 활동을 추진하거나 성평등의 달성이라는 대의적 목표에 대해 지원하는 것이 중요하다. 그러한 사업들에는 국가의 계획 부서에 구조적 평등 정책에 대한 자문을 제공한다거나 여성의 권익의 대변을 증진하는 것이 포함되며, 정부와 시민사회 모두를 대상으로 한다.

5. 개발협력의 성 인지화를 위한 구체적 지침

5.1 대상 집단, 수원국, 도구, 분야

5.1.1 대상 집단

성평등에 대한 기조는 사회 전반을 다루는 것으로, 어떤 특정 대상 집단이나 여성에만 국한되지 않는다. 여성이 성차별로부터 가장 큰 영향을 받는 것은 사실이지만, 이러한 문제는 단지 여성만을 대상으로해서는 해결될 수 없으며, 남녀간의 관계를 다루어야만 한다. 여성과 남성의 행동에 변화가 있어야만 책임과 노동의 재분배가 이루어질 수 있다. 성 인지적 접근이란 해당 대상 집단에 대한 보다 구체적인 인식을 뜻한다.

5.1.2 수원국

많은 수원국에서 성평등을 촉구하고 관련 정책 마련을 추구하는 정부 및 비정부 세력이 지난 몇 년간 점차 커져왔다. 거의 모든 정부와 양자 및 다자 원조기구들은 성평등을 중요한 목표이자 모든 분야의 공통 과제로서 인식해 왔으며 따라서 이를 달성하겠다는 의지를 보여왔다.

독일 개발 협력은 수원국의 정부나 자치단체 등 모든 차원에서의 평등 정책을 지원한다. 남녀평등에 대해 정책 대화의 일부로서 수원기관과의 상호 이해를 이끌어내고 있다.

개발 협력은 또한 시민 사회 이니셔티브들을 토대로 한다. 따라서, 비정부

기구 역시 선진국과 개도국 모두에서 평등정책의 이행을 위한 협력자이다. 이들은 공적인 정책에 대한 중요한 조정 또는 보완 역할을 한다.

5.1.3 수단

본 기조의 실천에는 다음이 필수적이다.

- 모든 국가, 분야를 막론하고 대상 집단과 수원기관들의 성분석은 개발 사업 활동의 일부가 되어야 한다.
- 예를 들어 사업 기획, 모니터링, 평가에서의 성 인지적 지표를 활용한 분석 결과를 반드시 다음 사업에 반영하여 실행하는 등 성분석 결과를 사업 단계에서 활용해야 하며, 그래야 여성과 남성의 각각의 사업 참여와 사업에 따른 이익에 대한 정량적·정성적 증거를 얻을 수 있다.
- 예를 들어 수원기관에서도 성 인지 훈련을 실시하는 등 모든 직원들에게 여성과 남성의 역할의 차이를 인지시키는 것(성 인지 교육)은 성공적인 성 인지적 개발 협력 달성의 한 방법이다.
- 독일 경제협력개발부(BMZ)와 산하 이행 기구의 모든 직원들은 성평등 기조를 이행할 의무가 있으며 동시에 기구 내 특별 부서들은 본 기조의 이행을 설득하고 촉진하는 역할을 해야 한다.
- 인력 및 수원기관 선출에 성 인지적 관점을 유지하여 여성이 모든 직급에 진출하며 특히 해당 사업에 대한 전문가로서 참여할 수 있도록 한다. 이는 자문 서비스나 동기부여 캠페인에도 해당된다.
- 사업이 남녀 평등에 미치는 영향에 따라 사업을 분류 또는 구분하는 것은 성평등 문제에 대한 인식을 명확히 한다.

5.1.4 분야

여성과 남성의 동등한 참여 증진은 모든 분야에 해당하는 공통 과제이다. 다음의 세 가지 질문은 개발 사업이 모든 분야에서 평등이라는 목표를 추구하도록 하는 토대를 형성한다.

1. 여성과 남성 간에 실제적으로 노동이 어떻게 분배되는가?

2. 여성과 남성이 필요한 자원(토지, 자본, 자문, 훈련, 정보)에 대해 동등한 접근권과 통제력을 갖는가?

3. 여성과 남성이 의사결정과정에 있어 동등한 영향력을 행사하는가?

다음의 예들은 서로 다른 분야 내에서의 성 역할에 대한 인식과 이러한 인식으로부터 파생된 조치들을 설명해줄 것이다. 그러나 이 조치들이 모든 분야를 다루고 있지는 않으며, 제안된 조치들을 그대로 따른다고 해서 반드시 성 인지적 사업이 만들어지는 것은 아니다.

경제 개혁

많은 개발도상국들은 전반적인 경제적·사회적 정책 개혁 과정을 겪으며 새로운 세계 경제 환경에 적응하고 있다. 이는 여성과 남성에 다른 영향을 끼치는데, 여성은 시장 활동에 대해 남성과 동등한 접근권과 참여를 보장받지 못하기 때문이다. 예를 들면, 여성은 담보를 제공하기 어려워 신용 시장으로부터 제외되는 경우가 많으며, 또한 시간의 제약을 받는다는 점과 은행을 방문하기 어렵다는 점도 종종 상업 신용에 대한 여성의 접근권을 제한하는 원인이 된다. 특히 가족 부양의 의무 및 여성이기 때문에 지켜야 하는 행동에 대한 규율로 인해 남성보다 이동에 제약을 받는 농촌 여성들에게는 이러한 벽이 더 높다. 공적인 노동 시장에서 동일한 일에 대해 여성이 남성과 동등한 보수를 받지 못한다거나, 여성에게는 저임금 업무가, 남성에게는 고임금 업무가 분배되는 형태로 차별이 발현된다. 여성 노동의 대부분을 차지하는 가사노동에 대한 시장은 형성되어 있지 않다.

- 거시적 수준에서 일반적인 환경을 개선함으로써 노동시장, 금융 시스템, 사회 서비스에 대한 동등한 접근권을 형성
- 여성이 자신의 생산적 잠재력을 적절한 소득과 고용으로 바꿀 수 있도록 하는 자조적 이니셔티브(self-help initiative)을 지원
- 여성의 생활 여건 개선을 위한 혁신적인 사회적 보호 시스템을 장려

법적 개혁

형식적으로는 남녀평등이 보장되는 분야에서도, 여성에 대한 회의적 시각

과 사회·경제적 접근 장벽으로 인해 여성들은 권리를 행사하고 그러한 권리를 차별에 대항하기 위한 도구로 사용하는 데 종종 어려움을 겪는다. 따라서 차별이 특히 노골적으로 나타나는 경우에 여성을 대상으로 하는 지원 활동이 필요할 수 있다. 모든 단계에서의 실제적인 법 집행 뿐 아니라 형식적인 법률상의 신분을 고려하기 위해서 다음과 같은 점들이 중요하다.

형식적 법:

- 독립적인 법적 주체로서의 여성의 지위를 보장하는 평등의 엄격한 확립
- 행정적 관습과 사법적 규범 및 제도를 여성의 필요에 맞게 조정(노동법, 토지권, 상속법, 유지법, 결혼 제도, 국가법 등에서)

실질적 적용:

- 여성과 남성의 사회적 필요 및 문제를 공적인 법적 범주에 포함시키기 위해 대상 집단의 필요에 맞춰 법적 개혁을 추진
- 예를 들어 ‘전통적’ 관습과 근대법이 공존하는 것과 같이, 생활방식과 법적 결정에 하나 이상의 행동규범이 적용되는 상황을 현실적으로 처리. 전통적인 법이 실제적 법 체계에 포함됨.
- 법적 제도와 지식에 대한 접근권의 증진

제도 구축과 조직 운영

공적 생활을 함에 있어 여성과 남성은 동등한 대표권을 누리지 못한다. 가사 책임이나 전통적인 성 차별로 인해 여성의 참여는 제약을 받는다. 여성의 이익이 제대로 대변되지 못하는 경우가 많아, 민주화·자유화된 보편적 사회에서조차도 여성이 실제로 수행하는 사회·경제적 역할에 비해 그들의 이익이 대변되는 정도는 매우 미약하다. 인간개발보고서(Human Development Report, UNDP, 1995)에 따르면, 여성이 의사결정에 효과적으로 영향력을 행사할 수 있으려면 최소 30%이상의 대표성을 가져야 한다. 성 인지적 필요를 고려한 제도 구축 및 기관 개발을 통해 여성이 공직에서 영향력을 행사하기 위한 기회를 강화할 수 있다. 이러한 맥락에서, 다음의 점들이 중요하다.

- 기관 내 동등한 참여의 증진
 - 인적 자원의 성 인지적 개발
 - 여성의 관리직 진출 증진
 - 여성과 남성의 이익에 대한 동등한 고려
- 지방, 지역, 국가 차원에서의 여성 기구(자조 단체, 협회, 네트워크) 및 여성부 강화

물리적·사회적 인프라

여성과 남성의 물리적·사회적 인프라 활용은 다르게 나타난다. 여성은 직장 and 육아 및 가사를 병행해야만 하는데, 직장 and 집의 공간적 분리는 여성의 이러한 역할 조정을 더욱 어렵게 만든다. 여성은 지방 도로망에 대한 의존도가 높아서 남성보다 더 큰 신체상의 위험에 직면한 가능성이 높으며 위험에 직면하며, 따라서 안정적인 근거리 기초보건 서비스 망이 더 절실하다. 가족 계획에 참여할 권리는 남성과 여성 모두에게 중요하다. 가정의 물 공급과 위생은 때로는 여성 혼자만의 책임이다. 이런 측면에서, 다음의 점들이 중요성을 띤다.

- 여성이 물리적 인프라 사업 계획 단계에 참여하여, 자신들의 많은 책임을 공평하게 이행할 수 있도록 함
- 사회 인프라 구축 계획 시 여성의 특수한 필요를 고려

교육과 훈련

여아 및 성인 여성의 교육과 훈련은 여성의 사회적 지위, 직업 및 소득 기회에 직접적 영향을 끼친다. 여성의 교육 수준은 또한 임신 빈도 및 자녀의 건강에도 영향을 미친다. 성별분리자료의 수집은 교육 지원 활동에 필수적이다. 아울러, 다음의 요소들이 중요하다.

- 인권 교육과 성 인지화를 필수 교과과정으로 포함
- 모든 여아를 위한 기초 교육을 각별히 증진
- 기초교육을 받지 못하여 이를 만회하고자 하는 성인 여성에게 비공식적

인 교육 프로그램을 제공. 제공하는 교육은 가사 책임이나 전통적 성차별로 인한 여성의 사회적 시간적 활동의 제약을 고려한 것이어야 한다.

- 수준 높은 직업 훈련 기회를 제공
- 기초 교육의 교육과정과 문맹퇴치운동을 여아와 성인여성의 생활 및 근로 여건에 맞게 조정
- 여성에게 모든 종류와 수준의 교육 프로그램에 대한 기회를 제공하고 필요시 여성 할당제 및 동기부여 캠페인을 도입

식량 안보와 지역 개발

대부분의 개발도상국에서 여성은 노동집약적 저임금 노동을 통해 가계에 주식을 공급하는 주요 노동력이다. 여성은 가계의 식량 공급, 사용, 분배에 영향을 끼친다. 이러한 맥락에서 다음의 점들이 중요하다.

- 식량의 생산, 분배, 사용, 가공, 판매 분야에서 여성과 남성의 필요와 잠재력의 차이를 인식
- 식량 생산과 식량에 대한 접근성 증진
- 여성 농업 종사자의 필요에 따른 농업연구도 추진
- 생산 및 판매 기관과의 접촉 및 신용거래 기회 제공
- 토지사용권 및 토지소유권에 대한 접근권 제공
- 자문 및 지원 서비스, 훈련, 여성 자문인 제공
- 노동 효율적인 적합한 기술 개발
- 가정 내에서 노동과 자원의 보다 평등한 분배를 증진
- 농업 및 개발 정책에서 성 역할을 고려

천연 자원과 환경 보호

여성과 남성은 환경을 이용하는 방식에서 차이를 보인다. 이는 목재와 임산물의 활용, 가공, 판매에 있어 뚜렷하게 드러난다. 예를 들어, 여성은 나무를 캐거나 뿔감을 마련하는 일을 하는 반면, 남성의 일은 건축 및 상업용 목재 생산 등과 더 큰 연관성을 갖는다. 사회적 지위와 전통적인 상속권, 토지

소유법 때문에 여성과 남성의 자연자원에 대한 이용 및 통제권에 차이가 있다. 여성은 자원 관리에 대한 결정에 있어 남성과는 다른 방식으로 참여한다. 남성과 여성이 갖고 있는 자연환경에 대한 지식은 서로 다르며, 따라서 여성은 다음 세대에게 다른 종류의 지식과 행동양식을 전수할 수 있다. 환경 파괴로 인해 받는 영향 또한 여성과 남성 간에 차이가 있다. 여성은 가족의 기본적인 욕구를 충족시켜주어야 하는 책임이 있기 때문에 환경파괴로 인해 가장 큰 타격을 입는다. 이러한 점에서 다음의 점들이 중요하다.

- 성별에 따른 노동의 분배와 노동량을 고려
- 물, 토지, 삼림, 유전자원에 대한 남녀의 공평한 소유권 및 이용권을 수호
- 자원 이용 방식, 자원절약 방법 등에 있어 남성과 여성이 다른 지식을 갖고 있으며, 환경파괴에 대한 민감성도 다르다는 점을 고려

긴급 및 난민 구호

종종 분쟁 및 자연재해는 여성과 남성간의 역할 및 권한의 분배에 큰 지장을 초래한다. 예를 들면, 전쟁(내전) 시기에는 가장이 된 여성의 수가 급증한다. 남성만이 토지소유권을 가질 수 있는 경우, 분쟁 때문에 남편이 가정을 떠나게 되면 한 가정의 생존이 위협을 받게 된다. 식량의 배분 역시 성 인지적 접근이 필요하다. 식량이 배급될 때 가장으로서의 여성의 역할이 인정되어야 여성이 가족의 주요 식량 공급원으로서 일과 책임을 다하도록 도울 수 있다. 이러한 점에서 다음의 점들이 중요하다.

- 식량과 같은 구호 물자 배분 시 가계의 구성 및 책임을 고려
- 보건 서비스에 대한 접근권 개선 및 보장
- 긴급 및 난민 구호, 재건, 복구시 필요와 잠재력에 대한 성분적 실시
- (수용소, 난민 캠프 등에서) 여성에 대한 (성)폭력 방지, 상담 및 치료 시설 확충
- 위와 같은 위기 상황으로 인해 책임이 가중됨에 따라 여성이 남성 없이 독립적 역할을 해야 할 경우 이러한 역할 행동의 변화를 지원

5.2 국별 원조계획(Country programming)과 사업 활동에 대한 지표

5.2.1 국별 원조계획

다음은 국내 및 지역 전략에서 고려되어야 할 요소들이다.

- 핵심 문제 및 일반적인 환경에 대한 설명이 여성과 남성의 생활 여건의 차이를 보여주는가?
- 빈곤, 환경, 교육 분야의 문제점들이 성 인지적 측면에서 기술되었으며 이를 뒷받침하는 근거 자료가 있는가?
- 해당 수원국의 여성은 남성과 동등한 법적 지위를 갖는가? 여성이 정치에 참여하고 있는가? 여성 문제를 다루는 정부 및 비정부 기구가 존재하는가?
- 수원국과의 현재의 협력에 대한 평가에서, 해당 협력 사업이 여성과 남성에 각기 다른 영향을 주는 것으로 나타나는가? 그렇다면, 해당 협력 사업이 여성과 남성에 다른 영향을 준다는 점으로부터 어떤 교훈을 얻을 수 있는가?
- 향후 개발협력 사업이 성평등에 어떻게 기여할 수 있는가?
- 정부의 활동이 여성과 남성 모두의 관점에서 개발 지향적인가? 수원국은 분명한 평등 정책을 추구하는가? 그렇다면, 그 방법은 무엇인가? (법적 평등, 정치적 기구에 대한 할당 등)
- 독일의 개발협력이 이 정책을 추구하고 있는가? 그러한 정책을 지지하는 로비 단체를 지원하는가?
- 평등이 정책대화의 주제로 다뤄지는가? 여성 인권에 대한 구조적인 침해가 정책대화에서 논의되는가?

핵심 협력 분야 전략과 관련하여, 여기에서도 역시 사업들이 성평등을 실현하고 있다고 보기는 어렵다. 따라서 주요 협력 분야 선정, 적절한 전략 수립, 주어진 전략 하에서의 사업 및 프로그램의 개발에 있어 성 인지적 접근법을 추구하도록 주의를 기울여야 한다.

5.2.2 사업 활동

개발 사업을 다룰 때 다음의 점들을 유의해야 한다.

- 사업선정과 사업 제안이 여성과 남성의 상이한 이익 및 필요를 고려하고 있는가? 여성과 남성이 사업 선정에 있어 동등한 발언권을 갖는가?
- 사업 관련 문서가 각각의 분야에 대한 성분석을 포함하는가 (성 인지적 노동 분배, 기업의 종류 및 규모, 토지, 신용, 서비스 등과 같은 생산 도구에 대한 접근권, 기본 및 추가 훈련 프로그램에 대한 접근권 등)? 분석에 따른 결론이 사업에서 적절히 사후 처리되고 있는가?
- 성평등에 대해 적절히 고려하고 있는지에 대한 기준에 근거하여 평가팀이 선정되었는가?
- 사업의 성과 및 성과지표가 성 인지적인가?
- 수원기관에서는 성평등을 어떻게 증진하는가? 해당기관에서는 어느 정도까지, 그리고 어느 위치에 여성 인력을 고용하는가? 해당 기관에서는 사업의 기획 및 혜택에 있어서 대상 집단 여성과 남성의 동등한 참여를 보장하는가?
- 사업이 여성과 남성에게 어떤 입증 가능한 영향을 끼치는가? 여성과 남성 중 실질적인 필요가 더 많이 충족된 쪽은 어느 쪽인가(식량 안보, 고용, 소득, 노동 절약방안, 건강 등)? 여성과 남성 중 누구의 전략적 이익이 더 잘 충족되는가(의사결정과정에서 차지하는 비중, 토지, 자본, 전문지식 등의 자원에 대한 접근권, 기관 역량의 강화, 활동 영역의 확대, 법적인 상황의 개선 등)?

수집한 정보 전체는 국별 원조계획과 사업 진행에서 성 주류화 원칙의 확립에 기여해야 한다.

6. 부록

6.1 참고 자료

- AG KED (ed.), 1993: Wege zu einer frauengerechten Entwicklungszusammenarbeit. Ein Orientierungsrahmen der AG KED, Hamburg.
- Alexander, Patricia, and Baden, Sally, 2000: Glossary on Macroeconomics from a Gender Perspective; BRIDGE/gtz (ed.), Brighton/Eschborn.
- Baden, Sally, et al., 1998: Gender Inequality and Poverty: Trends, Linkages, Analysis and Policy Implications, Part I, II, SIDA, Stockholm.
- Blätter des Informationszentrums 3. Welt, 2000: Malestreaming Gender? Geschlechterverhältnisse in der Entwicklungspolitik. Sonderheft Gender, March 2000.
- Bliss, Frank, et al., 1995: Approaches to women in development, gender – an international comparison: with recommendations for German development co-operation, München (Forschungsberichte des BMZ, vol. 118).
- Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (BMFSFJ), 1996: Dokumentation der Erklärung und Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz 1995. Gleichberechtigung – Entwicklung – Frieden, Bonn.
- Federal Ministry for Economic Co-operation and Development (BMZ), 1992: The main elements of poverty reduction; BMZ aktuell no. 20, Bonn.
- BMZ, 1997: Concept for the Promotion of Equal Participation by Women and Men in the Development Process. Concept on Gender Equality; BMZ aktuell no. 84, Bonn.
- BMZ, 1999: Participatory Development Co-operation. Participation Strategy; BMZ aktuell no. 102, Bonn.
- BMZ, 2000: Empowerment von Frauen in der entwicklungspolitischen Praxis. Die 40-Mio.-Dollar-Zusage von Peking für Projekte der rechts- und sozialpolitischen Beratung; BMZ Spezial no. 12, Bonn.
- BMZ, 2000: Serienevaluierung „Geschlechterspezifische Differenzierung der Zielgruppe“ in ausgewählten FZ/TZ-Vorhaben. Synthese aus Berichten zu Tansania, Marokko, Burkina Faso; Bonn.

- BMZ, 2000: Kopenhagen+5: Materialien zur Nachfolgekonferenz des Weltsozialgipfels von 1995; BMZ Spezial no. 10, Bonn.
- BMZ, 2000: Frauen bewegen die Welt; Bonn
- BMZ, 2000: Closing the Gap. Pathways out of Poverty; Permanent Working Group on Poverty Reduction - Helping People to Help Themselves (AKA) (ed.), Bonn.
- Department for International Development (DFID), 2000: Poverty Elimination and the Empowerment of Women. Strategies for Achieving the International Development Targets, London.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2000: Einschnitte. Materialband zur weiblichen Genitalverstümmelung, Eschborn.
- GTZ, 1999: Gender und Projektmanagement. Ein Beitrag zum Qualitätsmanagement der GTZ; gtz, Eschborn.
- GTZ, 1998: Differenziert geplant ist halb gewonnen. Gender und Armutsminderung in der Projektpraxis, gtz, Eschborn.
- GTZ, 1998: Grundbildung: Hinweise zur Gender-Orientierung No. 8, gtz, Eschborn.
- European Commission, 2000: Gender equality in the European Union. Examples of good practices (1996-2000), Brussels.
- Friedrich Ebert Foundation, NRO-Frauenforum (ed.), 2000: Peking+5: Fortschritte, Rück-schritte, Stillstand? Bilanzen und Berichte von der UN-Sondergeneralversammlung und den NRO-Veranstaltungen in New York, Bonn.
- Holthaus, Ines, 1998: Förderung der Gleichberechtigung von Frauen durch Maßnahmen der Rechtsberatung in der Entwicklungszusammenarbeit, German Development Institute, GDI, Berlin.
- Karl, Marilee, 1995: Women and Empowerment. Participation and Decision Making, Zed Books, London/New Jersey.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), 1998: Inhalte und Methoden der Zielgruppenana-lyse bei Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit, Schriftenreihe „Arbeitshilfen - Materi-alien - Diskussionsbeiträge“ no. 22, Frankfurt/Main.

- KfW, 1995: Integrating Women into Programs to Alleviate Negative Social Effects of Structural Adjustment Programs I, Honduras Social Investment Fund (FHIS), Schriftenreihe „Arbeitshilfen - Materialien - Diskussionsbeiträge“ no. 16, Frankfurt/Main.
- KfW, 1995: Integrating Women into Programs to Alleviate Negative Social Effects of Structural Adjustment Programs II, Niger Public Work and Employment Project (NIGETIP), Schriftenreihe „Arbeitshilfen - Materialien - Diskussionsbeiträge“ no. 17, Frankfurt/Main.
- Konrad Adenauer Foundation (ed.), 2000: Peking+5 - Frauen 2000: Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden für das 21. Jahrhundert, St. Augustin/Bonn.
- Moser, Carolin, 1989: "Gender Planning in the Third World. Meeting Practical and Strategic Gender Needs", in: World Development 11: 1799-1825.
- OECD/DAC, 1998: DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation, Paris.
- OECD/DAC, 1998: DAC Source Book on Concepts and Approaches Linked to Gender Equality, Paris.
- OECD/DAC, 2000: DAC Guidelines on Poverty Reduction, Paris.
- Rodenberg, Birte, and Wichterich, Christa, 1999: Macht gewinnen. Eine Studie über Frauenprojekte der Heinrich-Böll-Stiftung im Ausland; Heinrich Böll Foundation (ed.), Berlin.
- Sweetman, Caroline (ed.), 2000: Gender in the 21st Century, Oxfam Focus on Gender, Oxford.
- Taylor, Vivienne, 2000: Marketisation of Governance: Critical Feminist Perspectives from the South. Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN), Cape Town.
- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), 2000: Progress of the World's Women 2000. Biennial Report, New York.
- United Nations Development Programme (UNDP), 1995: Gender and Human Development. Human Development Report, Oxford University Press, New York.
- United Nations, 2000: The World's Women 2000. Trends and Statistics, New York.

Visvanathan, Nalini, et al. (ed.), 1997: The Women, Gender and Development Reader, Zed Books, London/New Jersey.

World Bank, 2000: Engendering Development, Oxford University Press, New York.

6.2 관련 사이트

6.2.1 해외 사이트

Women Watch - The UN Internet Gateway on the Advancement and the Empowerment of Women <http://www.un.org/womenwatch/>

United Nations - Division for the Advancement of Women (DAW) <http://www.un.org/womenwatch/daw/>

United Nations Development Programme (UNDP) - Gender in Development <http://www.undp.org/gender/>

United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) <http://www.unifem.undp.org/>

International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW) <http://www.un-instraw.org/>

International Labour Organization (ILO) - Gender Web Site <http://www.ilo.org/public/english/bureau/gender/>

UNESCO Priority Women, Gender Equality Site <http://www.unesco.org/women/index.htm>

United Nations Children's Fund (UNICEF) <http://www.unicef.org/programme/gpp/policy/genmain.html>

OECD Development Assistance Committee (DAC) - Working Party on Gender Equality www.oecd.org/dac/Gender

The World Bank Group <http://www.worldbank.org/gender/>

Women's World Banking <http://www.swwb.org/>

BRIDGE (Briefings on Development and Gender) <http://www.ids.ac.uk/bridge/>

Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN)

<http://www.dawn.org.fj>

Association for Women's Rights in Development (AWID)

<http://www.awid.org/>

Women's Environment and Development Organization (WEDO)

<http://www.wedo.org/>

Women in Development Network <http://www.focusintl.com/widnet.htm>

The African Gender Institute (AGI) <http://www.uct.ac.za/org/agi/>

Women's Net <http://www.womensnet.org.za/>

International Centre for Research on Women (ICRW) <http://www.icrw.org/>

www.law-lib.utoronto.ca/diana

6.2.2 독일 사이트

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Gender issues <http://www.gtz.de/themen/ebene2.asp?Thema=118&spr=2>

Sector project "Legal and social policy services for women"

http://www.gtz.de/women_law/english/index.html

Gender pilot program (in German) http://www.gtz.de/gender_project/

Terre des Femmes - Human Rights for Women

<http://www.terre-des-femmes.de/>

<부록 2> 독일 개발원조와 젠더마커

개발 협력이 성평등에 미치는 영향: 기술 및 금융 협력에서의
젠더마커 사례 연구와 표준 자료

(Impacts on Gender Equality in Development Cooperation
Interventions: Gender Markers in Technical and Financial
Cooperation-Case Studies and Standard Materials)

발행: 2006년 12월

발행처: 독일기술협력처(GTZ), 독일재건개발은행(KfW) 독일 경제협력개발부(BMZ)

책임자: Bernd Hoffman, Director, Governance and Democracy Division, GTZ,
Eschborn

편집자: Gender Sector Advisory Project, Governance and Democracy Division,
GTZ, Eschborn (English Version) Elvira Ganter/Katrin Schneider

번역자: Lynne Jagau

최종 감수자: Suzanne Gerge/ Susan Ramsay

Contact officers: GTZ) Angela.Paul@gtz.de(Tel. ++49 (0)6196-79-4120)

BMZ) Anjela. Langenkamp@bmz.bund.de (Tel.++49
(0)1888-535-3623)

KfW) Stefani.Klose@kfw.de (Tel. ++49 (0)69-7431-3835)

목 차

■ 개요	245
■ 제1장: 새로운 젠더마커 부여 기준	250
■ 제2장: 기술 협력(Technical Cooperation, TC)의 사례	252
금융 협력(Financial Cooperation, FC) 사례	288
■ 제3장: 성분석의 기준	315
■ 부록 I : WID를 포함하는 성평등: 마커 분류를 위한 추가 지침	319
■ 부록 II: 성분석 체크리스트	321

약어

AIDS 후천성면역결핍증, 에이즈(Acquired Immune Deficiency Syndrome)
 AURA 독일 계약 및 협력에 관한 개발정책 운영 체계 (Development policy framework for contracts and cooperation)
 BMZ 독일 경제협력개발부 (The Federal ministry for Economic Cooperation and Development)
 DAC OECD 개발원조위원회 (Development Assistant Committee, OECD)
 DC 개발협력 (Development Cooperation)
 FC 금융 협력 (Financial Cooperation)
 FGM 여성성기절단 (Female Genital Mutilation)
 FHH 여성가장가구 (Female-Headed Households)
 GDI 여성개발지수 (Gender Development Index)
 GEM 여성권한척도 (Gender Empowerment Measure)
 GTZ 독일기술협력처 (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH)
 HDI 인간개발지수 (Human Development Index)
 HIV 인체면역결핍바이러스 (Human Immunodeficiency Virus)
 KfW 독일재건개발은행 (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
 LGED 방글라데시 지방정부건설국 (Local Government Engineering Department)
 MDG 새천년개발목표 (Millennium Development Goals)
 NGO 비정부기구 (Non-Governmental Organisation)
 OECD 경제협력개발기구 (Organisation for Economic Co-operation and Development)
 PRS 빈곤퇴치전략 (Poverty Reduction Strategy)
 PRSP 빈곤퇴치전략보고서 (Poverty Reduction Strategy Paper)
 SADC 남부아프리카개발공동체 (Southern African Development Community)
 SHO 자조단체 (Self-Help Organisation)
 SME 중소기업 (Small and Medium-sized Enterprises)

244 한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

SMME 중소기업 (Small, Medium-sized and Microenterprises)

TC 기술협력 (Technical Cooperation)

WID 개발에서의 여성 (Women In Development)

개요

젠더마커(G-Marker)

성평등(gender equality)은 1995년 이래 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)의 전략적 목표였다. OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)는 OECD 회원국들의 실제 개발정책목표 실현 여부와 정도를 가늠하고자 표준화된 시스템을 도입하여 개발 정책 목표에 관한 데이터를 수집하고 있다.

1997년 이래 OECD는 각 회원국들이 젠더 정책 마커(G-marker, 이하 젠더 마커)를 사용하도록 촉구해왔다.¹⁾ 젠더마커는 개발원조사업을 성별로 분석하고 성별영향을 평가하는 지표라고 할 수 있다. 젠더 정책 마커는 성평등(WID 포함-531~532)²⁾, 환경원조(533~534), 빈곤층에 대한 직접 원조(535~536), 참여개발/굿 거버넌스(537~538)를 각각 가장 중요한 목표, 혹은 중요 목표로 하고 있는 사업의 총 평가(total value)를 뜻한다. 가장 중요한 정책 목표(principal objectives, primary)는 사업의 설계와 영향에 있어 필수적인 것으로 인지될 수 있으며 해당 활동의 뚜렷한 목표에 해당하는 경우이다. 이러한 목표는 "그 목표를 제외하고 해당 사업이 이행될 수 있는가?"라는 질문을 던짐으로써 선정할 수 있다. 중요한 정책 목표(significant objectives, secondary)는 중요하기는 하나 해당 사업 실행을 위한 가장 중요한 이유는 아닌 경우이다.³⁾ 또한 한 개의 개발 사업은 한 개 이상의 마커에 대해 기록될 수도 있다.

회원국들은 젠더마커를 사용하여 성평등의 실현 및 여성의 권리 강화에 대한 개발원조의 기여도를 평가하고, 사업의 목표 체계와 관련된 G-2, G-1,

1) 역주: OECD/DAC은 개발원조의 성별영향 평가지표를 젠더마커(gender marker)라고 명시하고 있으나, 독일의 BMZ는 DAC의 젠더마커를 수정하여 자체적으로 개발한 G-마커(G-marker)를 활용한다.

2) 역주: 괄호 안은 (BMZ 내) 칼럼명이다.

3) 역주: 독일 문서의 원본에는 "젠더 정책 마커의 정의 및 정책 목표에 따른 분류"를 부록 I 에서 소개하고 있다. 그러나 본서에서는 독자의 이해를 돕기 위해 상기 독일 개발협력과 젠더마커의 개요에 첨부하였다.

G-0의 세 가지 젠더마커를 부여한다. 2001년 독일 경제협력개발부(Federal ministry for Economic Cooperation and Development, BMZ)는 독일 개발협력 사업 및 프로그램들을 젠더마커에 따라 분류하도록 의무화하였다. 그러나 실제 적용 단계에서 젠더마커 분류 기준에 대한 해석의 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 이에 따라, 독일개발협력이 젠더마커의 본래 정의에 보다 부합할 수 있도록 이 같은 일반 사례를 재정립할 필요성이 커지게 되었다. 이는 보다 현실적인 젠더마커의 적용에 대한 독일 개발원조 기관 내 공감대 형성을 위한 것이며, 이는 결국 개발조치가 성평등 실현 및 여성의 사회적 권리 강화를 추구할 수 있도록 함을 목적으로 한다.

젠더마커를 명확한 기준에 따라 부여함으로써, 향후 젠더마커 적용의 일관성과 더 나아가 개발원조사업간의 경험적 유기성을 확보할 수 있을 것이다. 또한, 개발원조 사업 및 프로그램이 성평등과 여성의 권한 부여(empowerment)에 미치는 영향을 평가하는 척도로서 젠더마커의 사용을 확대할 수 있을 것이다. 이 같은 이유로 새 젠더마커 부여기준에서는 보다 성과지향적인 표현이 사용되었다. 그럼으로써 젠더마커를 사업과 프로그램에 대한 정량적 평가 뿐 아니라 방향 설정을 위한 도구로서 사용할 수 있을 것이다.

또한, OECD 회원국들의 사업 목표 및 성과 평가 방식이 서로 달라 OECD/DAC 성평등 네트워크(OECD/DAC Network for Gender Equality)는 DAC 통계작업반(DAC Working Party for Statistics)과 협력 하에 DAC 지침을 검토 중이다. 특히, DAC는 보다 성과지향적인 개발원조를 중점적으로 추구할 것이다. 이러한 논의와 관련하여 독일 개발협력은 경험을 바탕으로 중요한 의견과 사례들을 제공해줄 수 있을 것이다.

젠더마커 부여 기준의 변천

성평등 및 여성 권한부여에 대한 사업 및 프로그램의 영향이 명확하고 간결하게 표현되어야 한다. 입증가능한 성과 측정 지표 또한 마련되어야 할 것이다. 이를 통해 수원국의 성평등의 구조적 문제에 보다 많은 관심을 집중시키는 효과를 일으킬 수 있다. 직접적으로 입증 가능하고 원인 규명이 가능한 성과 측정 지표들을 마련함으로써, 개발활동이 여성과 남성의 상황 개선과

성 불평등 철폐에 기여하고 있는지를 추정해볼 수 있을 것이다.

앞으로는 해당 사업이 남성과 여성에게 미치는 잠재적 결과에 대한 구체적인 검토 없이 정보의 부족을 근거로 G-0 마커를 부여할 수 없다. 지금까지는 젠더에 대한 사업의 잠재적 영향에 대해 검토를 거치지 않은 채 G-0 마커를 부여하는 경우가 종종 있었다. 이는 “추구하지 않음”이라는 평가는 활동에 대한 검토를 거친 결과 해당 정책 목표를 추구하지 않는 것으로 밝혀졌음을 의미한다’고 규정하고 있는 DAC의 본래 지침에 위배되는 것이다. 이 같은 관행은 또한 성평등을 모든 독일 개발협력 사업 및 프로그램에서 추구해야 할 공통 임무로 규정하고 있는 BMZ 성평등 전략과도 상충하는 것이다. 따라서 새 지침에서는 각 사업 및 프로그램은 ‘개발 조치들이 성평등에 기여할 잠재력이 없을 경우’에 한해 G-0으로 분류할 수 있으며, 이 판단은 성분석에 근거해 뒷받침되어야 한다고 정하고 있다.

향후 모든 사업은 해당 국가 내의 성평등에 미치는 영향에 따라 분류될 것이다. 특정 사업이 남녀 간의 관계에 미치는 영향에 대한 정보가 충분하지 않을 경우, ‘조치가 요구됨’이라는 언급이 덧붙여졌으나, 이 같은 표현은 앞으로는 사용되지 않을 것이다. 그러나 향후 모든 사업에 대해 현황에 대한 성 인지적 분석과 대상 집단에 대한 구체적인 설명을 실시해야 한다. 이러한 분석을 바탕으로 평등 증진을 위한 구체적인 전략적 조치 및 방법들을 정의하여 이를 개발조치의 개념에 반영할 수 있다.

앞으로는 젠더마커 부여 시 보다 구체적인 근거를 제시하게 될 것이다. 또한 전반적인 평가 단계에서부터 현황에 대한 성 인지적 평가를 실행해야 한다. 사업에 대한 젠더마커 부여 및 그 근거는 젠더마커 분류 또는 평가 보고서 제출 시 수정 또는 부연 설명할 수 있다.

‘조치가 요구됨’이라는 언급을 더 이상 사용하지 않는다는 점을 감안할 때, 사업 평가 시 BMZ의 성평등 기조(Concept on Gender Equality)에서 개략적으로 설명하고 있는 성 인지적 분석을 실시해야 한다. 성 인지적 분석의 범위는 해당 사업의 기조 및 그 조치로 기대되는 성과에 따라 달라질 수 있으나, 분석 자체를 생략할 수는 없다.

기술 및 금융 협력(Technical Cooperation/Financial Cooperation) 원조에

서, 협력 사업 또는 프로그램 전체에 대해 평가를 실시해야 한다. 이는 공동 기금창구와 프로그램 접근법에 있어서도 적용된다.

다음 1장에서는 새로운 정의의 간결한 표현과 젠더마커 부여 기준을 짚어 본다. 2장과 3장에서는 기술 및 금융 협력 분야에서 가져온 실례를 소개한다. 이러한 사례들을 통해 제안 작성과 지표 개발에 유용할 수 있는 중요한 의견들을 뒷받침할 수 있을 것이다.

이행 기관에서는 각기 서로 다른 계획 절차를 사용하기 때문에, 그 결과도 다른 방식으로 도출된다. 독일기술협력공사(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH, GTZ)의 계약 및 협력에 관한 개발정책 운영체계(Development policy framework for contracts and cooperation, AURA) 절차를 사용하여, 다음의 사례들은 기술 협력 사업들에서의 젠더마커 부여 방식의 사례들을 몇 가지 보여준다. 특히, 성평등에 관한 제안을 위한 섹션도 제공하고 있다. 여기에는 사업의 전체적 목표, 지표, 조직적 접근법과 촉진 요소 뿐 아니라 배경과 대상 집단에 대한 성 인지적 설명을 포함하고 있다. 이들은 또한 부여한 젠더마커에 대한 근거와 함께 수원국의 자체적 개발 전략과의 상관관계에 대해서도 개괄적으로 서술하고 있다. 성과 연쇄(Result chain)로부터 발췌한 사례 또한 함께 싣고 있다.

금융 협력에서 성과 연쇄는 대상 집단과 빈곤 분석에 대한 보고서의 범위 내에서 설명된다. 성과 연쇄는 사업 문서화 과정에 통합되며 간결하고도 배경 인지적인 진술로서 평가 보고서에 포함될 것이다.

향후, BMZ는 젠더마커를 위한 새로운 지침 이행 여부를 보다 면밀히 감시할 것이다. 사업을 G-0으로 분류하기 위해서는 BMZ 211국⁴⁾(BMZ Division 211)에서는 반드시 간단한 평가에 대한 논의에 참여해야 하며, 계약 성립을 위한 F2 문서에 상호 서명해야 한다. 모든 G-1 및 G-2 사업이 올바르게 분류되었으며 이 같은 분류에 대한 적절한 이유가 있음을 재확인하기 위해 여러 분야에 걸친 정기 검토가 실행될 것이다. 새로운 젠더마커에 대해 알기를 원하는 직원들을 위한 추가적 훈련 과정을 제공하도록 한다.

4) 역주: BMZ 211국은 독일 경제협력개발부(BMZ) 내에서 거버넌스: 민주주의 및 법치를 담당하는 부서이다.

여기 제공된 예들은 BMZ의 우선 분야에 따르고 있다. 모든 예가 실제 사업에서 가져온 것은 아니지만, 그럼에도 불구하고 독일 개발협력의 계획 절차 내에 성평등과 여성의 권한 강화를 달성할 수 있는 방법을 보여주는 몇 가지 예를 제공한다.

이러한 자료들은 진행 중인 업무들을 보여주며 이행 기관에서 얻은 경험들이 정기적으로 업데이트 될 예정이다.⁵⁾

5) GTZ 직원들은 AURA 지침(AURA Guidelines)에서 추가적인 조언을 얻을 수 있을 것이다.

출처: Die Qualität der AURA-Angebote 2004, Department for Strategic Corporate Development, Eschborn, 2005

제1장: 새로운 젠더마커 부여 기준

독일 개발협력에서의 젠더마커 활용

모든 개발 사업 및 프로그램에 적용되는 일반적 기준:

- 모든 개발 원조는 BMZ 성평등 기조의 이행을 추구해야 한다. 그 과정에서 단지 대상 집단의 참여 증진만이 아닌 성평등에 대한 체계적인 영향을 목표로 해야 할 것이다.
- 개발원조 준비 과정에서 성 인지적 분석이 이루어져야 하며, 이 같은 개략적 평가에서 배경에 대한 성 인지적 평가를 반드시 포함해야 한다. 또한 해당 젠더마커를 부여한 이유에 관해 충분한 근거를 제시할 수 있어야 한다. 이 같은 성분석의 범위는 기조와 기대되는 성과에 따라 달라질 수 있으나, 분석 자체를 생략할 수는 없다.
- 기술 협력 및 금융 협력(Technical Cooperation/Financial Cooperation) 사업 추진 시 개발원조 전반(협력 사업 및 프로그램)에 대한 평가가 이루어져야 하며, 이는 공동기금 마련이나 프로그램 접근방법에 있어서도 마찬가지이다. 그러나 개별 개발조치 및 요소들이 성평등 증진에 미치는 영향 또한 목표와 지표 수준에서 분명히 명시해야 한다.⁶⁾

개발 사업 및 프로그램에 대한 젠더마커 분류 기준:

G-2: 성평등이 사업의 주요 목표인 경우
<p>다음 기준이 반드시 충족되어야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사업이 수원국의 국가 젠더 전략 및 기타 국가 개발 전략에 부합하며 이를 뒷받침해야 한다. - 사업이 성 불평등 감소에 큰 영향을 미치는 것을 목표로 한다. 해당 분야에 대한 기여의 중요성을 설명하고 평가를 뒷받침할 수 있는 근거를 제시할 수 있어야 한다. - 성 차별을 받는 남성과 여성의 생활 여건 개선에 직접적으로 기여한다. 또한 남녀평등 증진을 위한 사회적 변화를 촉진하는 것을 목적으로 한다. 사업이 성평등에 직접적으로 미치는 구조적 영향이 명확히 정의되어야 하며 성과 연쇄를 통해 이를 실제적으로 설명할 수 있어야 한다. 또한 이를 뒷받침할 수 있는 구체적인 지표가 뒤따라야 한다. 그렇지 않을 경우,

6) DAC 용어로는 '가장 중요한 목표'(principal objective)에 해당하는 것으로, FC 협력에서는 사업 및 프로그램의 목표 수준, TC 협력에서는 전반적 목표 수준에 해당한다. FC/TC 협력의 성과 지표로 사용된다.

G-1로 분류한다.

- 여성과 남성은 개발조치의 계획 및 실행 단계에서 각자의 이익에 부합하도록 영향을 미칠 수 있어야 한다. 이를 보장하기 위한 방법은 해당 개발원조사업의 기조에 명시되어 있다.
- 성평등이 해당 사업에 완전히 포함되어 있다. 성평등이 지표의 핵심적인 부분이며 재정적·인적 자원 배분과 해당 사업에 포함된 활동들에 대해 영향을 미친다.
- 위의 목표를 얼마나 달성했느냐 하는 점이 사업 모니터링과 보고 과정의 중요한 부분을 차지한다.

G-1: 성평등이 사업의 주요 목표는 아니나 성평등 기조⁷⁾에 따라 성평등에 긍정적 영향을 미치는 것으로 판단되는 경우

- 사업이 해당 분야, 지역의 성평등 달성에 중요하고 적절한 기여를 한다.
- 사업이 성평등에 미치는 구체적 영향이 성과 연쇄를 통해 체계화되며 적절한 지표가 마련되어야 한다. 사업 내부적으로는 성평등 실현의 근거가 해당 개발조치의 주요 목표와 관련된 하위 목표나 지표의 형태로 제공되어야 한다.
- 성평등 증진을 위한 잠재적인 지원 방안이 해당 개발원조사업의 기조에 명시되어 있어야 한다.
- 성 불평등이 발생하지 않거나, 혹은 불가피하게 발생할 경우에는 추가 조치를 통해 해결될 것이다.
- 성평등 증진을 위한 접근법 및 절차가 사업의 모니터링과 평가의 중요한 부분이다.

G-0: 사업이 성평등 증진에 기여할 잠재적 가능성이 전혀 없는 경우

- 사업이 성 인지적 영향을 기대할만한 아무런 이유가 없을 경우 G-0으로 분류된다. G-0 마커는 예외적인 경우에만 부여되며, 분류에 대한 이유가 별도로 설명되어야 한다.
- 해당 사업의 결과가 남성과 여성에게 동등한 혜택을 준다고 해서 G-0으로 분류되지 않는 것은 아니다.

7) 성평등 기조에서는 성평등 목표를 모든 개발원조 사업이 추구해야 할 공통 임무로 규정한다.

제2장: 기술 협력(Technical Cooperation, TC)의 사례

우선 분야 1: 민주화, 시민사회, 행정

TC 사례 1 (G-2) : 아랍 국가의 경제 및 사회 정책에 성 인지적 접근법을 도입

사업 개요:

배경

해당 국가에서는 도농간 이동 및 실업으로 인해 도시 빈곤층이 점차 증가하고 있다. 도농 간 개발 격차가 심각하며, 법적 지위, 기초 및 직업 교육, 보건, 유급고용기회, 소득 및 사회적 지위에 있어 남녀 간의 격차가 뚜렷하게 나타난다. 특히 농촌지역 여성의 높은 문맹률(남성 49%, 여성 83%)이 우려할만한 수준이다. 이 같은 문제에 대한 경제 및 사회 정책 분야 정치 지도자들의 인식이 부족하며, 국가는 일관된 젠더 전략을 추진하고 있지 않다(핵심 문제).

대상 집단

대상 집단은 사회 모든 분야의 여성이다. 그러나 여성에 대한 차별이 특히 심한 농촌 지역의 여성에 초점을 둔다.

전반적 목표

성 인지적 접근법을 경제 및 사회 분야 정책에 도입하고, 국가 젠더 전략을 추진한다.

G-2 부여 이유

해당 사업은 성 인지적 분석에서 나타난 여성과 남성간의 사회·경제적 격차 해소에 도움을 줄 것이며, 사회 내에 변화를 유도하는 것을 목표로 한다.

또한 젠더 전략의 수립 및 실행이 사업의 분명한 목표로 추구하고 있다. 교육 분야에서 여성의 권한을 강화하고 여성을 위한 소득창출 조치를 개발하기 위한 추가적 조치가 마련되어 있다.

성평등의 달성이 사업의 핵심 목표이자 사업 성공을 평가하는 지표이며, 성 인지적 지표가 규정되어 있다.

성평등 증진을 위한 접근법 및 절차가 사업의 모니터링과 평가의 중요한 부분이다.

성 인지적 기대 효과	
개발 정책의 혜택	- 빈곤 퇴치, 성평등
간접적 혜택	- 여성과 남성간의 경제적·사회적 격차가 감소
사업 상위 단계 모니터링을 위해 활용가능한 성 인지적 성과 지표	- 여성 문맹률 감소 - 여성의 고등교육 참여 비율 증가 - 여성개발지수(GDI)가 인간개발지수(HDI)와 같은 수준으로 일치되며 여성권한척도(GEM) 순위가 상승
실제 사업에서의 적용	
직접적 혜택(전반적 목표)	- 분야별 정책에서 성 인지적 접근법이 고려되며 국가적 차원의 젠더 전략을 추진
사업 성과에 대한 성 인지적 지표	- 성 관련 필요 및 이익 실현을 위한 국가 예산 비율 - 성에 대한 영향 평가의 대상이 되는 법안의 비율
성과의 활용	정책 입안자는 기초들을 정책에 반영하며 구속력 있는 국가 젠더 전략이 수립 및 채택 됨
사업 내부적 성과 모니터링을 위한 과정에 대한 성 인지적 지표	- 젠더 전략이 특정 날짜까지 투표 및 채택될 수 있는 초안문서로 마련됨
성과	NGO, 민간부문, 정계에서 본 기초에 대해 진지하게 논의함. 역량 개발이 이루어지며 성 인지적 접근법에 대한 공감대가 형성

우선 분야 2: 평화구축과 위기방지

TC 사례 2 (G-1): 서아프리카 평화 증진을 위한 경제·사회 개발 프로그램

사업 개요:

배경

서아프리카는 정부의 실패로 인한 경제 및 정치적 고립 상태에 처해있다. 1980년 이래 정치적 독립을 추구하는 세력은 정부와 물리적 충돌을 벌이고 있으며, 80만 명 이상이 이로 인한 직·간접적 영향을 받아왔다. 지금까지 이 같은 분쟁의 '정치적 해결'을 위한 모든 시도는 실패하였으며, 그 협상 과정에서 어려움은 반군 세력 내부의 심각한 분열로 인해 더욱 악화되고 있다. 이러한 갈등을 영구적으로 해소하기 위해서는 국민 내부적으로, 또 국민과 정부 사이에 현존하는 뿌리 깊은 분열을 고려해야 한다. 국민들과 여러 다양한 지역 단체들을 평화 구축 과정에 동참시켜 중요한 책임을 부여하는 것이 중요하나, 현재로서는 이러한 접근법이 제대로 추구되지 못하고 있다(핵심 문제).

전반적 목표 및 하위 목표

해당 지역 주민이 주체가 되어 분쟁 해결과 경제·사회적 상황의 안정화를 이룩한다. 본 프로그램은 네 가지 하위 목표를 추구한다. (1) 평화 이니셔티브에 대한 지원, (2) 자기 조직화 강화 (3) 기초 서비스 및 인프라 활용 기반 확대 (4) 민간 및 공공 서비스의 역량 강화

대상 집단

분쟁 지역 주민을 대상으로 하며, 이 지역 출신으로서 주변국으로 도피했으나 귀향하기를 원하는 사람들도 포함된다. 본 사업은 분쟁으로 인해 특히 심각한 타격을 입은 이들과 분쟁으로 인해 직간접적으로 빈곤에 처하거나 기타 손실을 입은 이들에게 초점을 맞춘다. 여성이 분쟁으로 인한 최대 피해자

이나, 성별을 불문하고 청년층의 피해가 특히 심각하다.

G-1 부여 이유:

본 사업은 일차적으로는 뿌리 깊은 사회 문제에 대한 자국의 공통적 해결책 모색 노력을 강화할 것이다. 또한 국내 활동가들에게 자문, 직업훈련을 제공함으로써 평화 증진에 기여한다. 본 사업은 분쟁 피해 지역 여성과 아동의 필요를 충족시키는 데 특히 중점을 두고 있다. 한편 분권화된 정부 조직, 지방정부, 비정부 기구 간 협력을 촉진하고 주민과 중앙·지방 정부 간 관계 증진을 위해 이들을 위한 자문 서비스 및 향상 훈련을 제공할 것이다. 이러한 이니셔티브들은 갈등 지역의 재건과 인프라 구축을 위해서 뿐만 아니라 경제·사회적 안정화를 위한 필수 조건이다. 이에 더해 평화 증진의 당사자이자 동시에 분쟁의 주요 피해자로서 여성의 역할을 분명히 인지하여 젠더 이슈를 사업에서 고려한다. 여성이 가족의 생계를 꾸려 나가야하는 경우가 자주 발생하므로, 여성을 의사결정과정과 자원분배 과정에 참여시킴으로써 모든 변화 및 개혁 과정에서 여성의 이익이 고려될 수 있을 것이다.

공식 및 비공식 직업교육 뿐 아니라 기초 교육 분야에서의 특별 참여증진 활동 또한 여성의 경제적·전략적 지위 강화에 기여할 것이다.

성평등 증진을 위한 접근법 및 절차는 사업의 모니터링과 평가의 중요한 부분이다.

성 인지적 기대 효과	
개발 정책의 혜택	- 평화 보장
간접적 혜택	- 역내 분열 방지
사업 공통 모니터링을 위한 가능한 성 인지적 성과 지표	- 여성의 자기 결정권 증진 - 여성에 대한 폭력 감소
실제 사업에서의 적용	
직접적 혜택(전반적 목표)	해당 지역 주민이 분쟁 해소 및 경제·사회적 여건의 안정화를 구현
사업 성과에 대한 성 인지적 지표	- 여성과 남성이 지역 개발 계획의 개발에 동등하게 참여

256 한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

성과의 활용	<ul style="list-style-type: none"> - 중재자 및 대상 집단이 시민 사회 양식을 행동에 적용 - 여성 및 청소년이 생존, 분쟁 해결, 사회적 과정에 대한 참여를 위해 공통적으로 개발된 전략을 적용 - 중재자 및 대상 집단은 계획 및 협상 능력을 향상시키고 제반 조치를 달성 및 모니터링 - 공공 및 민간 서비스 제공시 해당 위기 상황을 고려하여 조정하며 여성과 남성의 필요를 공평하게 고려
사업 내부적 성과 모니터링을 위한 과정에 대한 성 인지적 지표	<ul style="list-style-type: none"> - 여성이 자조 단체를 통해 협력 - 조사 결과 여성은 여성을 위해 마련된 단계적 분쟁감소 전략을 활용 - 조사 결과 지역 및 민간 서비스 제공업자 대표들은 이 지역 여성들의 상이한 필요를 인식하고 있음
성과	<ul style="list-style-type: none"> - 분쟁감소를 위한 시민사회도구의 역량구축 - 여성과 남녀 청소년의 사회재통합과 이들의 자기결정능력 강화를 목표로 하는 공통 전략의 수립 - 분권화된 정부 서비스와 지방 정부 기구, NGO의 지위 향상과 이들 간 협력 증진의 가시적 성과 달성 - 지역 재건에서의 민간 부문의 이익을 강화. 지역 저축 및 대출 기관에 자문 서비스 제공

우선 분야 3: 교육

TC 사례 3 (G-1): 서아프리카의 기초 교육 증진

사업 개요:

배경

수원국은 최후진국이며 취학률이 세계에서 가장 낮은 수준인 62%이다. 교육 시스템은 높은 낙제율과 퇴학률(28%)이 특징이며, 도농 간, 성별 간, 사립-공립 간 불평등이 심각하다. 교육 시스템은 전반적으로 비효율적이며 교육 서비스의 질도 낮다.

교육 개혁이 요구되나 부적절한 교육 정책, 필요한 기술 및 기술적·조직적 역량의 부족으로 인해 이 같은 개혁의 개발과 실행이 이루어지지 못하고 있다.

전반적 목표

기초 교육의 지속적인 양적·질적 개선

대상 집단

초등학생을 대상으로 하며, 현재 교육 체계 하에서는 여학생들에 대한 차별이 더 심각한 만큼 여학생의 문제 해결에 더 중점을 둔다.

G-1 부여 이유:

본 사업의 모든 활동에 있어 여학생과 남학생이 동등한 혜택을 받도록 한다. 특히, 여학생의 초등학교 취학률과 졸업률을 높이는 것을 목표로 하며, 이를 위해 국가 교육 기관에 대한 자문 및 교사 훈련 연수를 제공한다. 여학생에 대한 참여 증진 프로그램 및 여교사에 대한 훈련, 어머니들의 참여 등이 여학생의 학업 성취와 자신감 강화에 긍정적으로 작용할 것이다. 여학생의 교육 참여와 교육 체계상의 여학생 비율의 증가는 사회적 성평등 달성에 중요한 기반을 제공할 것이다.

성평등 증진을 위한 접근법 및 절차가 사업의 모니터링과 평가의 중요한 부분이다.

성 인지적 기대 효과	
개발 정책의 혜택	- 소득 보장 및 성평등
간접적 혜택	- 여아와 남아에게 양질의 초등 교육을 제공함으로써 아동과 청소년의 학업 지속, 취업 기회 제공, 개인적 발전을 위한 토대에 마련에 기여
사업 상위 단계에서의 모니터링을 위해 활용 가능한 성 인지적 성과 지표	- 여학생의 초등 및 중고등학교 취학률 및 졸업률
실제 사업에서의 적용	
직접적 혜택(전반적 목표)	초등 교육의 양적·질적 향상
사업 성과에 대한 성 인지적 지표	- 초등 및 중고등 학교의 여교사 비율의 증가율 - 성 접근법을 인식하고 있는 (남녀) 교사 비율의 증가율 - 반경 특정 범위 내의 학교를 다니는 초등학교 여학생의 수
성과의 활용	- 각 단계의 중재자들이 교육 시스템 안에서 각자의 임무를 보다 효과적으로 수행 - 여학생의 교육 접근성 향상 및 자퇴 방지를 위해 행동 모델을 테스트 - 국가 및 지방의 담당자 및 전문가들이 절한 서비스 전 및 서비스 중간의 교사 훈련 과정을 고안하고 실행 - 교사와 교사 훈련자들(남녀 모두)이 자신의 교육기술을 향상시키고 성 인지적 방안을 사용
사업 내부적 성과 모니터링을 위한 과정에 대한 성 인지적 지표	- 사업 대상 학교의 80%가 여학생의 학교 교육과 관련된 특별한 조치들을 실행하기 위해 학부모회와 함께 실행 - 현재의 서비스 전 또는 중간의 교사 훈련 과정이 젠더 전략에서 부과하고 있는 기준에 맞게 조정
성과	- 여학생에 대한 교육 증진을 위한 구조 강화를 목표로 하는 국가 교육 분야의 기조 및 전략의 수립 - 관련 기관의 담당 책임자 및 전문가와의 협력 하에 서비스 전 및 중간의 일관된 성 인지적 교사 훈련의 개발 - 지역 차원에서 학부모회를 설립

우선 분야 3 : 교육

TC 사례 4 (G-1) : 노동 시장 지향적인 직업 훈련 시스템

사업에 대한 젠더마커 활용을 위한 조언:

문화적인 요인과 국가 또는 지역적 특성은 추상적으로만 정의할 수 있다는 점에서, 어떤 조치 뒤의 성평등과 관련한 배경에 대해서도 일반적인 설명만 가능하다. 이 같은 설명은 성분석의 중요 요소이다. 이러한 일반적인 체계 안에서 다음과 같은 다양한 배경이 자주 관찰된다.

- 노동 시장의 수직적·수평적 성차별
- 직업 훈련 과정에 대한 여성과 남성의 불평등한 기회
- 특정 직업 분야에 대한 여성의 진입을 어렵게 하는 문화적 규범(예-노동과 역할의 성 인지적 분배)
- 여성의 구체적인 필요 및 이익을 고려하는 직업 훈련 기관의 부재

성과 연쇄에서 이러한 요점들을 설명하기 위해 많은 지표를 사용할 수 있다. 그러나 제안을 준비하는 동안 이러한 요점을 3~5개 정도로 줄여야 한다. 다음의 성과 연쇄는 사용가능한 다양한 지표들을 설명하고 있다.

핵심 문제

직업 훈련 시스템이 노동시장의 필요와 요구에 부합하는 미래지향적 발전 기회를 제공하지 않는다.

전반적 목표

남성과 여성들이 직업 훈련 및 향상 훈련을 완수함으로써 노동 시장의 훈련 요건을 충족하여, 결과적으로 이들의 취업률이 증가함

대상 집단

대상 집단은 향상 훈련 및 직업 훈련에 참여한 남녀 청년과 성인을 포함한다. 참가자들은 때때로 일반 교육 시스템에서 중도에 바로 넘어오거나(중퇴 등) 작업장별 추가 훈련 프로그램을 통해 참여하기도 한다. 그러나 자기 사업의 생산성을 향상시키거나 취업 기회를 확대하고자 하는 자영업자 및 실업자도 대상에 포함되며, 남녀 비율은 절반씩이다.

G-1 부여 이유:

해당 개발원조 사업은 여성의 훈련 참가자 수를 늘림으로써 직업 훈련의 성평등에 기여한다. 특히 여성 노동력 비율이 높은 분야에서의 시범 사업 시행을 통해 성평등에 긍정적 영향을 끼칠 수 있다.

성평등 증진을 위한 접근법 및 절차가 사업의 모니터링과 평가의 중요한 부분이다.

성 인지적 기대 효과	
간접적 혜택	- 노동 시장에서의 동등한 기회 향상
사업 상위 단계 모니터링을 위해 활용가능한 성 인지적 성과 지표	- 비공식 노동분야의 여성 고용 증가
실제 사업에서의 적용	
직접적 혜택(전반적 목표)	- 성공적으로 직업 훈련과 향상 훈련 과정을 완수한 남성과 여성이 노동시장의 자격요건을 충족하여 그 결과 그들의 고용적합성이 향상됨
사업 성과에 대한 성 인지적 지표	<ul style="list-style-type: none"> - 조사 결과, 기업의 x%가 향상 프로그램을 성공적으로 끝낸 여성과 남성이 자격요건을 충족하고 있다고 대답 - 조사 결과, 향상 프로그램을 성공적으로 끝낸 남성의 x%와 여성의 x%가 자신들이 노동시장에서 요구되는 자질을 갖추었다고 인식 - 여성 훈련자의 수가 x% 증가 (단일 분야 대상 훈련 사업) - 성공적으로 향상 프로그램을 마친 사람의 고용적합성은 여성과 남성이 동일함(성 인지적 데이터 수집이 요구됨) - 시범 사업의 x%가 여성에게 좋은 고용 가능성을 제공하는 분야에 집중(여러 분야 대상 훈련 사업)

사업 내부적 성과 모니터링을 위한 과정에 대한 성 인지적 지표	<ul style="list-style-type: none"> - 조사 결과, 시범 사업의 구성 및 체계는 남성과 여성의 이해관계, 상황, 잠재력을 동등한 정도로 반영.
성과	<ul style="list-style-type: none"> - 여성의 고용 전망이 밝은 분야에서 시범 사업을 실행(여러 분야 대상 사업) - 직업 훈련 참가자들을 위한 성 인지적 자문 서비스 제공

우선 분야 4: 보건, 가족 계획, HIV/에이즈, 사회적 보호

TC 사례 5 (G-2): 서아프리카의 생식보건과 HIV/에이즈 프로그램

사업개요:

배경

수원국은 세계 최빈국 중 하나로, 인구의 절반 가량이 빈곤선 이하의 저소득 계층이다. 인구는 빠르게 증가하고 있으며(매년 2.8%) 따라서 아동과 청소년의 비율이 높다(인구의 50%가 15.7세 이하임). 한편 HIV/에이즈 감염률은 서아프리카에서 두 번째로 높은 수준으로 여성과 청소년이 가장 심각한 피해 계층이다.

여성과 청소년은 사회 내 위치도 약하며, HIV/에이즈로 인해 특히 심각한 피해를 입는다. 특히 법적 확실성·보건·보건 교육의 결여되었을 뿐 아니라 아니라 빈곤과 차별을 겪을 가능성이 많다. 전반적으로 이러한 요소들이 해당 국가의 경제적·사회적 발전을 가로막는 심각한 걸림돌이 되고 있다(핵심 문제).

전반적 목표

여성과 청소년이 성생식 권리(reproductive and sexual rights)를 행사할 수 있으며 HIV/에이즈로부터 스스로를 보호하고 자신의 성생식 보건을 지켜낼 수 있다.

본 사업의 두 가지 하위 목표는 (1) 가족계획과 청소년의 성 (2) 가족계획 및 청소년 사업의 범위 안에서의 HIV/에이즈 통제이다.

대상 집단

대상 집단은 성적으로 활발한 연령의 여성과 남성, 청소년이다. 특히 피해가 큰 12세~24세의 여성과 HIV/에이즈 감염자 및 그 가족들과 같은 취약 계층이 특별 대상이다. 여기에는 에이즈 고아와 부모가 에이즈 환자인 아동이 포함된다.

G-2 부여 이유:

성평등의 달성은 본 사업의 주요 목표이다. 특히, 여성과 청소년의 영향력 강화를 돕고 이들의 사회적 지위 강화를 추구할 것이다. 따라서 이 사업은 국가 젠더 전략과도 밀접히 연관된다. 본 사업은 대상 집단이 전통적 성 역할로부터 해방될 수 있도록 도움을 줄 것이며, 특히 여아와 남아 사이의 대화를 촉진하고 성욕(sexuality)과 위험한 행동(high-risk behavior)에 대한 논의에 중점을 둘 것이다. 이러한 활동은 전반적으로 여성의 자신감을 강화할 것이다. 보건 서비스 제공자들은 성 인지적 방식으로 성욕 및 성생식 보건 서비스(HIV/에이즈 교육을 포함)를 제공할 수 있게 될 것이다. 또한 남성들은 제공되고 있는 이 같이 다양한 서비스들에 대해 좀 더 잘 알게 됨으로써 배우자와 아이들이 이러한 서비스를 받을 수 있도록 도울 것이다.

성평등 증진을 위한 접근법 및 절차가 사업의 모니터링과 평가의 중요한 부분이다.

성 인지적 기대 효과	
개발 정책의 혜택	- 구조적 빈곤 감소와 건강권의 실현
간접적 혜택	- 개선된 보건 상황에 따른 여성과 청소년의 생활여건 향상, 대상 집단의 자발적 행동 및 사회 참여, HIV/에이즈 환자에 대한 편견과 차별 예방을 증진
사업 상위 단계 모니터링을 위해 활용가능한 성 인지적 성과 지표	- 20~24세 여성의 HIV/에이즈 감염률 30% 감소 - 남녀 전체 HIV/에이즈 감염률 30% 감소, 5~9세 여아의 여성할레 30% 감소
실제 사업에서의 적용	
직접적 혜택(전반적 목표)	- 남녀 성인과 청소년이 자신에게 주어진 권리와 기회를 동등하게 활용. 이는 HIV/에이즈 퇴치나 성생식 보건과 관련하여 특히 분명하게 나타남.
사업 성과에 대한 성 인지적 지표	- 근대적인 가족계획 방식을 사용하는 가임기 여성의 비율 - 콘돔을 항상 사용하는 남성의 비율 - 고아들의 학교 출석률 증가. 특히 여아와 에이즈 고아들의 출석률이 아동 및 청소년의 전체 출석률(95~100%)에 육박함. 이 같은 수치는 성별과 나이에 따라 나누어 측정
성과의 활용	- 대중 이니셔티브, 자조 모임 및 마을 협회는 HIV/에이즈 환자들을 위한 건강 교육, 자문, 서비스 분야 전반에서 활동을 증진

264 한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

사업 내부적 성과 모니터링을 위한 과정에 대한 성 인지적 지표	<ul style="list-style-type: none"> - 여성할례 퇴치를 위해 노력하는 사람의 비율 증가 - 자조 단체에서 활동하는 성인 여성 및 여아의 비율이 증가 - 가족계획 및 HIV/에이즈 예방에 관여하는 남성의 수 증가
성과	<ul style="list-style-type: none"> - 혁신적인 커뮤니케이션 수단(행동 변화 지원, 세대 간 및 성별 간 대화)이 지역 사정에 맞게 수정되고 테스트 및 평가가 이루어짐 - 경험 공유, 지식 관리, 직원 역량강화를 통해 수원 기관 강화. 기관들은 또한 상호간에 네트워킹을 하며 성 인지적 HIV/에이즈 캠페인을 보다 효과적으로 수행하기 위한 역량 구축에 착수하고 있다. - 중간적 차원에서의 계획 및 자질 평가를 실시

우선 분야 5: 식수, 위생, 고형 폐기물 처리

TC 사례 6 (G-1): 안데스 국가의 식수 및 위생 프로그램

사업 개요:

배경

안데스 지역 국가의 식수 공급과 위생상태는 지역민의 필요와 기대를 충족시키지 못하는 경우가 많다. 위생 기준에 부합하는 식수 공급이 제대로 이루어지지 못하며 하수 처리 시설도 부족하다(핵심 문제). 이러한 문제는 지역민, 특히 아동의 건강에 심각하고 해로운 영향을 미칠 수 있으며, 이는 결과적으로 어머니들에게 큰 부담을 준다.

전반적 목표와 하위 목표

양질의 식수 및 위생 서비스의 공급 개선이 이루어진다.

이 프로그램은 다음의 세 가지 하위 목표를 추구한다.

(1) 수도 공급업자들에 대한 사업 개발 서비스의 제공, (2) 수도 공급업체의 지속적 발전을 보장하기 위한 서비스 체계의 확충, (3) 주민 참여 활성화와 지역 이익의 존중

특히, 마지막 목표는 식수 공급 및 위생과 관련한 여성의 이익을 포함한다.

대상 집단

대상 집단은 자문 서비스를 받고 있는 수도 공급자의 저수지 거주 인구이다. 특히, 여기에는 식수와 위생 서비스 공급 상황이 열악한 도시 변두리 지역의 빈곤층이 포함되며 이들이 전체 도시 인구의 20~30%를 차지한다. 여성이 가사를 책임지고, 따라서 식수 확보, 위생 교육, 병에 걸린 아동에 대한 돌봄 노동 전반을 책임지기 때문에, 이 같은 상황은 여성에게 특히 큰 영향을 미친다. 따라서, 지역 주민의 자발적 행동 능력의 강화 및 위생 교육 향상을 위한 이니셔티브를 추진함에 있어 여성이 핵심적 역할을 담당한다.

G-1 부여 이유:

이 프로그램은 지역사회 혹은 지방자치단체에 대해 남녀가 자신들의 이익을 대변함에 있어 동등한 참여를 할 수 있도록 보장한다. 사용자의 소유권을 강화함으로써 지역 주민들은 자신의 문제해결능력에 대해 더욱 신뢰를 갖게 될 것이며 수동적인 태도(예를 들어 정부나 외국 기관이 해결해 줄 것이라는 기대)를 최소화하게 될 것이다. 이처럼 지역 주민들이 자신의 주변 환경을 스스로 결정하기 위해 보다 적극적인 노력을 취함으로써, 여성의 의사결정과정 에 대한 동등한 참여를 강화하는 데 기여하게 된다. 또한 전략적인 성 인지적 이익을 반영하는 가운데, 여성의 사회적 지위와 개발 기회를 향상시키기 위한 노력이 증진될 것이다.

위생적인 식수 공급을 개선함으로써 수인성 질병을 감소시킬 수 있을 것이며 특히 아동의 수인성 질병 감염률 역시 감소될 것이다. 보통 가족 내 환자를 돌보는 역할을 맡는 여성의 부담 역시 줄어들 것이다. 또한, 낙후 지역의 식수 공급 추진에 여성이 중요한 역할을 한다는 점에서, 위생 교육은 여성을 주요 대상으로 한다. 아동과 청소년과 함께, 여성은 미래의 ‘식수 문화’를 전해줄 선도자로 간주된다.

성평등 증진을 위한 접근법 및 절차가 사업의 모니터링과 평가의 중요한 부분이다.

성 인지적 기대 효과	
개발 정책의 혜택	- 보건, 빈곤 퇴치, 성평등
간접적 혜택	- 주민의 보건 상황의 개선 - 여성의 필요와 전략적·실질적 이익 상황의 개선
사업 상위 단계 모니터링을 위해 활용가능한 성 인지적 성과 지표	- 여성이 물 공급에 투입한 시간의 절약 정도 - 여성의 자립 수준의 향상
실제 사업에서의 적용	
직접적 혜택(전반적 목표)	- 질 좋은 식수 및 위생 서비스 공급의 개선
사업 성과에 대한 성 인지적 지표	- 가정에 식수 공급 설비가 된 여성의 비율
직접적 혜택(하위 목표 3)	- 지속가능한 식수 공급 및 위생 전략의 계획과 실행에 있어서 지역 주민과 의사결정자들의 참여가 증진

사업 성과에 대한 성 인지적 지표(하위 목표 3)	시 의사결정 기구의 여성 비율 증가
성과의 활용	<ul style="list-style-type: none"> - NGO 대표를 포함한 여성은 자신들의 이해관계를 협상에 반영하고 이 같은 과정을 변화시키기 위해 자신들이 갖고 있는 능력을 활용
사업 내부적 성과 모니터링을 위한 과정에 대한 성 인지적 지표	<ul style="list-style-type: none"> - 조사 결과, NGO 대표 여성들은 자신들의 협상 기술을 연마해 왔으며 이를 활용할 수 있음
성과	<ul style="list-style-type: none"> - 여성과 NGO 여성 대표를 위해 권한 강화 및 역량 개발 조치들을 실행 - 여성 단체, NGO, 지방 의사결정자들의 이해관계를 대변하기 위해 마련된 개발 기조 및 전략에 관한 자문 서비스 제공

우선 분야 6: 농업과 식량 안보

TC 사례 7 (G-1): 아랍 국가의 물 관리

사업 개요:

배경

농장수가 400만 여개로 정도로 규모는 상당히 작지만 농업 부문이 국가 전체 물소비의 가장 많은 부분인 85%를 차지한다. 농지의 80% 가량이 나일강 유역과 나일강 삼각주 주변에 분포하고 있다. 이 중 20% 정도는 사막 지대로 새로 분류된 토지로서, 대부분 물 절약 관개법을 이용해 경작되고 있다. 그러나 나일강 유역과 삼각주의 관개농지는 농가 자체적으로 물 관리의 최적화를 위한 재정적 지원이나 정보를 얻지 못하고 있다(핵심 문제).

물을 보다 생산적이고 경제적으로 사용해야하는 필요성에 대한 인식이 부족하다. 남녀를 막론하고 농가에서는 이러한 절약을 실천할 수 있는 방법에 대해 잘 알지 못한다. 또한 물 관개 및 분배를 여전히 전통적 방식에 따라 관리하고 있어 큰 손실을 보고 있다. 농업에서의 여성의 역할의 중요성은 여성의 사회적 지위, 농장의 규모, 생산의 분과와 지역에 따라 달라지며, 수로 시스템(제3시스템: Mesqa, Marwa) 보수에 있어서 여성이 큰 역할을 담당한다. 전통적으로 남성은 다른 물 소비자나 관련 국가 기관에 대해 자기 가족의 이익을 대변하는 책임을 진다. 이에 대부분 관개는 남성에 의해 이루어진다. 그러나 남성이 농업 이외의 분야에서 취업하는 수가 늘어나고 있기 때문에 여성이 관리하는 소규모 내지 이차 농가의 수가 증가하고 있다. 상당수 도시에 그 비율이 전체 농가의 20% 를 넘는다. 여성 가정은(실질적 혹은 서류상으로) 농업의 의사결정과정에 깊이 관여하고 있다.

전반적 목표

나일강 유역 및 삼각주의 관개 농장은 자원절약형 효율적 물 관리를 실행한다.

대상 집단

주요 대상은 나일강 유역 및 삼각주의 소규모 관개농가(남녀)이다.

G-1 부여 이유:

개발 조치가 성평등에 긍정적 영향을 미친다. 특히, 여성의 책임, 역할, 필요, 잠재력이 자문 서비스를 통해 다루어지기 때문이다. 본 개발 조치는 여성의 자신감을 강화하고 스스로의 이익을 대변할 수 있는 능력을 향상함으로써 성평등에 큰 기여를 한다.

성평등 증진을 위한 비슷한 조치로 사업 초기 단계에서의 여성 지원 인력 훈련이 있다. 지도 서비스는 특정 지역과 사회문화적 환경에서 남성과 여성에게 각기 별도로 제공되어야 하기 때문에 필수적이다.

성평등 증진을 위한 접근법과 절차는 감시와 보고 과정의 중요한 부분이다.

성 인지적 기대 효과	
개발 정책의 혜택	- 빈곤 퇴치, 성평등
간접적 혜택	- 환경적 상황 개선(물, 침식 등) - 여성의 이익 주장이 증가
사업 상위 단계 모니터링을 위해 활용가능한 성 인지적 성과 지표	- 여성 관리 기업의 총 매출이 증가
실제 사업에서의 적용	
직접적 혜택(전반적 목표)	나일강 유역 및 삼각주의 관개농가는 농장 차원에서 자원 절약 및 효율적 물 관리 방식을 사용
사업 성과에 대한 성 인지적 지표	- 물 관리에서 여성이 보다 많은 여성이 적극적 역할을 담당. 이 분야에서 책임지는 지위에 있는 여성 수가 증가됨에서 알 수 있음 - (조사 결과)물 손실을 최소 10% 감소시킨 여성가장가구의 비율
성과의 활용	- 정부부처는 젠더 측면을 효율적으로 고려한 분야 정책 전략을 이행 - 여러 지원 체계에서 여러 지원 단위를 사용하며 여성가계가장을 적극 참여 - 여성 지원 인력은 여성의 구체적 이해와 필요를 반영
사업 내부적 성과 모니터링을 위한 과정에 대한 성 인지적 지표	- 여성 가장들을 위한 지원 서비스 비율 - 여성 지원 기관에 의해 수행되는 지원 서비스의 비율 - XX와 관련된 정부부처의 일련의 방안들은 성 인지적 절차에 대한 XX 전략의 한 부분에 명시된 명령에 부합

270 한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

성과	<ul style="list-style-type: none"> - 관개농업에서의 물 사용의 최적화를 위한 분야 정책 및 전략 형성의 향상 - 농가 차원에서 물 사용을 향상하고 최적화하기 위한 지역 인지적 지원 단위를 발굴, 평가, 추진. 그 과정은 참여를 기반으로 하며 성 인지적 역할을 고려함 - (남녀) 농가를 위한 적합한 지원 체계가 수립되고 인력 향상 훈련 과정을 관련 기관에서 실시
----	---

우선 분야 7: 환경보호와 자연자원 보존

TC 사례 8 (G-1): 서아프리카의 삼림 관리

사업 개요:

배경

광범위한 빈곤이 삼림의 남획으로 이어지고 있다. 지역 삼림 관리기관 관계자들은 생태적 문제와 참여적 계획 방법에 대한 지식이 거의 전무하다. 현재 삼림 자원의 관리는 지역사회와 개인에 의해 이루어지고 있는 실정이며, 이는 현존자연자원의 지속가능한 관리라는 원칙에 부합하지 못한다(핵심 문제). 땃감을 모으고 식량, 약, 접착제, 끈, 용기 등을 얻기 위해 목재 가공품을 사용하는 전통적 역할을 여성이 담당하기 때문에 이들이 중요한 삼림자원의 사용자이다. 그 결과, 여성이 삼림 축소로 인해 심각한 타격을 입고 있다.

전반적 목표

지역사회와 개인의 지속가능한 삼림 자원 관리

대상 집단

대상 집단은 대부분이 빈곤층인 농촌 인구 전체이다.

G-1 부여 이유:

지역 차원의 개혁 과정에는 삼림관리에 대한 지역 주민들의 참여가 포함된다. 전통적인 사용권한의 문제에 있어 여성의 필요에 특히 초점을 맞출 것이며 개발 계획과 실행에 포함될 것이다.

이러한 방법적 접근법을 통해 본 사업은 여성의 경제적 독립 뿐 아니라 전통적 권리와 의무가 어느 정도 삼림지의 보존과 관련된다는 점을 고려한다.

또한 참여적 대화와 계획 절차를 도입함으로써 지역 삼림관리 기관은 의사결정자의 위치에 더 많은 여성을 임명하고 삼림자원의 사용자로서의 여성의

필요를 고려한다.

장기적으로 본 사업은 삼림자원 이용자에게 무담보소액대출(Microcredit)을 제공하기 위한 전략을 수립하기 위해 추가로 성 인지적 데이터를 수집할 것이며, 이러한 데이터는 혜택과 노동량, 의사결정권한의 분배와 관련된 자료가 될 것이다. 성별로 인한 접근권의 제한을 해결하기 위한 보상 조치가 어떠한 형태로든 이루어져야 한다.

성평등 증진을 위한 접근법과 절차는 감시와 보고 과정의 중요한 부분이다.

성 인지적 기대 효과	
개발정책의 혜택	- 빈곤 퇴치, 환경 개선, 성평등
간접적 혜택	- 삼림의 지속가능한 생존이 확보되며 삼림 자원의 이용자들의 소득이 안정
사업 상위 단계 모니터링을 위해 활용가능한 성 인지적 성과 지표	- 여성에 대한 조사 결과 여성의 소득이 안정화 됨
실제 사업에서의 적용	
직접적 혜택(전반적 목표)	지역 사회와 개인의 지속가능한 삼림자원 관리
사업 성과에 대한 성 인지적 지표	- 생태적으로 지속가능한 삼림 관리 방식을 통한 여성의 추가 소득 창출 증가
성과의 활용	- 문제에 대해 잘 알고 있는 지방 및 도시의 (남녀) 의사결정자들에 의해 성 인지적 개혁이 실행 - 여성은 지속가능한 삼림 관리와 관련한 자신들의 필요를 주장하고 관리 계획의 방안을 제시
사업 내부적 성과 모니터링을 위한 과정에 대한 성 인지적 지표	- 참여 관찰은 여성의 참여 증가를 나타내며 여성이 자신들의 이익을 대변하고 있음을 보여줌
성과	- 성 인지적 데이터 수집은 개혁 전략의 개발을 의미하며 삼림부의 관련 당사자에 의해 사용됨 - 지방 및 도시 차원에서의 참여적 계획 절차 도입을 증진

우선 분야 8 : 경제 개혁과 시장 시스템의 구축

TC 사례 9 (G-1): 동남 아시아 민간 부문 증진 프로그램

사업 개요:

배경

동남아시아에서 민간 부문, 특히 중소영세기업 부문이 경제성장과 고용창출 증진에 있어 중요하다. 그럼에도 불구하고 각 지역 및 지방의 구조적·제도적 문제로 인해 중소영세기업은 효율적이고 역동적인 운영에 어려움을 겪는다. 무엇보다도 수요지향적 사업 서비스, 직업적 발전 조치, 적절한 금융 및 신용 서비스 이용권의 부재 등이 문제이다. 이러한 요소들이 사업 잠재력과 경쟁력 개발을 방해하는 요인이 된다(핵심 문제).

전반적 목표

중소영세기업의 경쟁력 향상

대상 집단

대상 집단에는 창업 희망자, 중소영세기업 고용주, 중소영세기업 근로자, 구직자, 학교 중퇴자들이 포함된다. 여성은 기업체의 고용자 및 피고용자로서 중소영세기업 부문에서 중요한 역할을 담당한다.

실제로, 중소영세기업 고용주의 30%가 여성이며, 상업, 서비스업, 식료품 제조업 부문에서 여성의 중소영세기업 취업률이 높다. 그러나 여성은 경제적 자원에 대한 접근권과 향상 훈련 기회에 있어 남성에 비해 훨씬 많은 제약을 받는다. 따라서, 본 사업에서는 노동시장에서의 성 불평등 해결을 위한 여성의 경제적 잠재력 개발을 주요 요소로 다룬다.

G-1 부여 이유:

본 사업은 민간부문의 기업가, 전문가, 경영자로서의 여성의 지위 향상과

직업적 발전 기회 확대를 목표로 한다. 특화된 방법을 통해 사업 원조 전반에 걸쳐 여성의 필요를 확인하고, 이 같은 필요를 개발 계획안에서 우선적인 문제로 다룰 것이다. 여성의 경제적 불평등을 해결하기 위해 여성을 위한 특별 발전 및 훈련 조치가 마련 중이다.

성평등 증진을 위한 접근법과 절차는 감시와 보고 과정의 중요한 부분이다.

성 인지적 기대 효과	
개발정책의 혜택	- 빈곤 퇴치와 성평등
간접적 혜택	- 자격을 갖춘 피고용자와 기업가로서, 여성은 경제, 정치적 의사결정과정에서 점차 중요한 역할을 담당하며 사회적 위치가 강화됨 - 중소기업의 자금조달 조건이 향상되어 사업 운영의 효율이 향상되고 일자리 창출에 기여함 - 자격을 갖춘 여성과 남성은 일자리를 찾거나 창업함으로써 소득이 증가함
사업 상위 단계 모니터링을 위해 활용가능한 성 인지적 성과 지표	- 여성 창업 사업 수 - 여성 고용적합성 증가 - 전문 기관 내에서 여성이 지도적 위치를 차지하는 수
실제 사업에서의 적용	
직접적 혜택(전반적 목표)	중소영세기업의 경쟁력 향상
사업 성과에 대한 성 인지적 지표	- 여성 주도, 개발원조의 지원을 받는 기업의 총 거래액의 증가
성과의 활용	- 서비스 제공업자들은 이미 확인된 성 인지적 수요에 맞추어 서비스 범위를 개발하며 신규 서비스 제안은 적절할 경우 도입 - 여성과 남성 기업가들은 총 기업 수 중 각자가 차지하는 비율에 비례해 금융 제안을 활용 - 은행은 대출 기법을 활용하고 대출 포트폴리오 중 중소기업의 비율과 여성 기업가의 비율을 확대 - 교육 기관은 여성과 남성의 필요와 잠재력에 맞춘 향상훈련 기회를 제공
사업 내부적 성과 모니터링을 위한 과정에 대한 성 인지적 지표	- 여성 특화된 자문 서비스의 비율 - 제공되는 자문 서비스를 활용하는 여성의 비율
성과	- 다양한 서비스가 서비스 기관과 중소기업과 함께 참여적으로 체계화 되고 발전됨. 특히 여성의 필요와 잠재력을 고려한 제안에 관심 증대

	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 대출 기법을 도입하려는 정부 및 민간 은행들에 대한 지원. 이들 은행들은 여성과 남성의 고용적합성을 개선하고 그들의 대출 포트폴리오에서의 여성 사업가의 비율 증가를 추구 - 수원국과의 협력하에 수요지향적 훈련 및 승진 서비스를 제공하여, 여성의 필요와 사회경제적 잠재력을 고려
--	--

우선 분야 8 : 경제 개혁과 시장 경제 체제의 구축

TC 사례 10 (G-1): 고등기술 훈련 및 서비스 센터⁸⁾

사업에 대한 젠더마커 활용을 위한 조언:

문화적 요소와 국가 또는 지역의 고유한 특징은 개념적으로만 정의될 수 있다는 점에서, 사업의 상황에 대한 성 인지적 설명은 일반적인 방식으로 이루어질 수 있을 것이다. 이 같은 설명은 성분석의 중요한 요소이다. 이 같은 맥락에서, 직업훈련과 관련하여 다음과 같은 다양한 상황이 종종 발생할 수 있다.

- 여성과 남성의 직업 훈련 접근의 불평등
- 특정 직업 분야에서의 여성의 진출을 어렵게 하는 문화적 규범(성 인지적 노동의 분배, 역할 이미지 등)
- 여성의 필요와 이익을 고려하는 직업 훈련 기관의 부족
- 성 불평등으로 인해 발생하는 노동시장의 수직적, 수평적 성차별

사업 성과 연쇄 내에서 이러한 점들을 증명하기 위해 많은 지표들을 활용할 수 있으나, 서비스 제공 준비 단계에서 지표를 3~5개 정도로 줄여야 한다. 다음의 성과 연쇄는 사용가능한 다양한 지표의 예를 보여준다.

핵심 문제

고등기술 훈련 및 서비스 센터는 직원들의 자질과 전문지식의 부족으로 종종 최첨단 장비 사용에 제한적이다. 그 결과 생산성이 감소되어, 성장잠재력은 충분히 발휘되지 못한다.

전반적 목표

신기술 활용 증진을 위한 자문 서비스에 대한 중소기업의 수요 충족

8) 이 사례에 대한 지표는 젠더 분야 자문 사업(Gender Sector Advisory Project)과의 협력 하에 워크숍의 직업 훈련 섹션에서 마련되었다.

대상 집단

본 사업의 대상 집단은 다음과 같다:

- 현대 기술 활용능력이 부족한 피고용인, 중소기업가, 구직자(남녀 모두)
- 현대 기술 활용에 어려움을 겪고 있는 중소기업
- 기술 분야의 연수생, 학생, 기술 교사 및 강사(남녀 모두)

중재자는 기술 서비스 제공 기관과 고등기술 훈련 및 서비스 센터의 경영자와 전문가이며, 여기서 전문가는 각 정부부처 내에서 이 문제를 담당하는 전문가를 포함한다.

G-1 부여 이유:

관련 조치가 직업 훈련에서의 성평등 확보에 기여한다. 즉 이러한 조치를 통해 여성의 직업 훈련 참여율을 최소한 노동 시장의 여성의 비율 정도까지 끌어올릴 수 있다. 또한 현재 노동시장에서 차별받는 계층을 대상으로 하는 프로그램을 추진함으로써 성평등에 더 많은 기여를 할 수 있을 것이다. 여성의 잠재력 발굴을 위해 자원지향적 접근법을 통해 노동시장에서 기회의 평등을 증진할 수 있다.

성평등 증진을 위한 접근법과 절차는 모니터링과 보고 과정의 중요한 부분이다.

성 인지적 기대 효과	
개발정책의 혜택	- 노동 시장의 기회의 평등 증진
간접적 혜택	- 공적 분야 여성 고용의 증가
실제 사업에서의 적용	
직접적 혜택(전반적 목표)	- 발전과 신기술 활용 증진을 위한 자문 서비스에 대한 중소기업의 수요가 충족
사업 성과에 대한 성 인지적 지표	- 승진 지원을 받는 여성 주도 기업의 비율이 적어도 해당 분야 여성 인력의 비율에 상당 - 여성 참여자의 비율이 최소한 해당 분야 여성 인력 비율과 동일

278 한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

사업 내부적 성과 모니터링을 위한 과정에 대한 성 인지적 지표	<ul style="list-style-type: none"> - 노동시장에서 여성 또는 차별받는 계층을 위한 프로그램의 x%는 사회부 등 관련 정부 부처에서 허용
성과	<ul style="list-style-type: none"> - 민간 및 공공 부문 고객을 처리 - 여성의 생산적 성과도출을 위한 마케팅 방안

우선 분야 9: 에너지

TC 사례 11 (G-1): 남부 아프리카의 에너지

사업 개요:

배경

앞으로도 바이오매스(Biomass: 목재, 목탄, 농업 폐기물, 식물성 기름)가 남부 아프리카의 가정 연료의 80%를 차지할 것이다. 그러나 땀감으로 목재를 소비하고 인프라 건설에 필요한 농지를 얻기 위해 삼림을 토벌함에 따라 바이오매스가 점차 부족해지고 있다. 비용의 증가와 연료 조달에 필요한 작업량의 증가가 바이오연료 사용을 어렵게 만들고 있으며 이는 특히 빈곤계층 여성에게 심각하게 드러나는 문제다. 바이오매스가 에너지원으로서 갖는 잠재력은 결코 충분히 발휘되지 못하고 있다(핵심 문제). 대체 에너지원이 아직 마땅히 없다는 점을 고려할 때, 지속가능하고 사회적으로 건전한 방식으로 기본적 필요를 충족시키기 위해 바이오연료를 사용할 수밖에 없다. 환경적·사회적으로 건전한 바이오매스의 사용을 증진하기 위한 사업들은 국가 개발 계획에서 거의 고려되지 않으며 지역적 차원에서 충분히 조정되고 실행되지 못하는 경우가 많다.

전반적 목표

해당 지역의 효율적·효과적인 바이오매스 활용 달성

대상 집단

대상 집단은 도시 및 농촌의 가정, 대규모 조리시설 운영자(예-학교, 병원, 식당), 소규모 자영업자(예-식당, 빵집)가 포함된다. 전통적 방식의 조리법은 건강에 심각한 악영향을 끼치며 호흡기 질환, 화상, 유아사망률의 증가를 야기할 수 있다. 임시적으로 실시한 성에 따른 대상 집단 분석에 따르면, 노동 분배의 성차별 때문에 여성과 아이들(특히 여아)이 전통 조리기구에서 발생

하는 연기에 가장 심각한 영향을 받는 것으로 나타났다.

G-1 분류 기준:

연료효율이 높고 배출량이 적은 스토브의 사용은 건강상의 위험을 현저하게 줄일 수 있는 하나의 방법으로, 특히 여성에게 혜택을 가져다준다. 동시에 보다 효율적인 스토브는 연료 비용을 줄이거나 연료 확보에 드는 시간을 절약할 수 있다. 대부분의 국가에서 연료 확보는 전통적으로 여성의 의무이므로 새 스토브를 사용함으로써 얻는 여분의 시간과 돈은 아이들을 돌보거나, 훈련이나 다른 사회적·문화적·정치적 활동에 참여하는 등 다른 일을 하는데 쓰일 수 있다. 결과적으로 여성이 자신의 사회적 위치를 높일 수 있는 가능성이 더 커지는 것이다. 이 목표는 많은 남부아프리카개발공동체(Southern African Development Community, SADC) 국가들 내 존재하는 여성 증진을 위한 국가적 노력과 맥을 같이한다.

특히, 본 사업에서는 여성의 스토브 생산 기술 훈련을 추진하여, 이를 통해 여성에게 수입원을 제공하고 경우에 따라서는 여성이 마을 원로들 사이에서 중요한 발언권을 얻는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

성평등 증진을 위한 접근법과 절차는 감시와 보고 과정의 중요한 부분이다.

성 인지적 기대 효과	
개발정책의 혜택	- 환경 보호/자연자원의 보존과 성평등
간접적 혜택	- 소득 창출 기회가 확대되고 연료 확보 외에 다른 활동을 할 수 있는 시간이 늘어남에 따라 여성의 사회적 지위가 향상 - 가정의 공기 오염 감소, 여성(특히 임산부)과 아동의 호흡기 질환 발생 감소
사업 상위 단계 모니터링을 위해 활용가능한 성 인지적 성과 지표	- 여성과 아동의 호흡기 질환 발병 감소 - 지역 의사결정과정에서 적극적인 역할을 담당하는 여성의 증가
실제 사업에서의 적용	
직접적 혜택(전반적 목표)	- 바이오에너지가 해당 지역에서 효율적·효과적으로 사용

사업 성과에 대한 성 인지적 지표	<ul style="list-style-type: none"> - 여성을 대상으로 한 조사에서 에너지 효율적 기술의 사용이 시간 절약을 가져다준 것으로 나타남 - 마을 원로들을 대상으로 한 조사에서 여성들이 지역 사안에서 더 많은 발언권을 얻게 된 것으로 나타남
성과의 활용	<ul style="list-style-type: none"> - 여성은 에너지 효율적 기술을 사용 - 기술자들이 새로운 바이오매스 활용 기술과 관련된 제품을 생산 - 에너지 효율적 기술에 대한 경험을 지역 전략에 반영
사업 내부적 성과 모니터링을 위한 과정에 대한 성 인지적 지표	<ul style="list-style-type: none"> - 에너지 효율적 스토브를 사용하는 여성의 비율
성과	<ul style="list-style-type: none"> - 특히 여성을 대상으로 한 정보 제공 행사를 통해 (남녀) 사용자의 인식 제고 및 훈련. 가게 및 땀감관리기술 향상에 중점을 둔 행사 등 - 전문지식의 개발과 민간부문의 의지, 기술자들에 대한 훈련을 통한 스토브 제조 및 관리 등

우선 분야 9: 에너지

TC 사례 12 (G-0): 재생가능 에너지를 활용한 국가 전력 생산

사업 개요:

배경

안정적, 환경친화적, 비용 효율적 전기의 부족은 많은 개발도상국에서 경제 개발에 부정적 영향을 끼친다. 국내 자원이 부족한 상황에서 일반적으로 전기 공급은 수입 화석연료(석유, 석탄, 가스)에 의존한다. 재생가능 에너지원, 그 중 특히 풍력의 경제적 잠재력에 대해 충분히 알지 못하거나 활용하지 못하고 있는 경우가 많다. 이러한 잠재력을 활용하고 나아가 전기 공급 상황을 개선하기 위해, 에너지 정책의 전반적인 틀에 변화가 이루어져야 한다. 정책 입안 단계에서뿐만 아니라 투자자, 금융기관, 풍력 공급업체에서도 자질을 갖춘 인력이 필요하다. 근본적인 문제는 민간 및 정부 기관에 자질을 갖춘 전문가와 책임자가 없다는 점이다. 풍력 발전 증진을 위해서는 이 같은 인력이 필수적이다.

전반적 목표

민간 및 정부 기관의 풍력 발전 확대를 담당하는 전문가와 책임자의 기술적·경제적 역량 강화

대상 집단

국가 전력망으로부터 전기를 공급받는 소비자들이 대상 집단이다. 이들이 비교적 저렴하고 환경친화적인, 환경오염으로 인한 추가 비용이 없는 전력을 소비할 수 있어야 한다.

G-0 분류 이유:

본 사업은 성평등 달성에 기여할 가능성이 없다. 풍력 에너지는 국가 전력

망에 연결된 모든 가정에 혜택을 줄 것이기 때문이다. 예를 들면 조리에 현대적 발전 방식을 사용한 전력을 사용하는 경우에서처럼, 어떤 식으로 혜택을 받게 될 지는 여성과 남성 간에 다르게 나타날 것이라는 점은 거의 분명하다. 그러나, 누가 참여하고 직접적으로 혜택을 받을지, 그리고 이 같은 이점으로 어느 정도 이득을 볼지 확인이 불가능하다. 여성의 경우 여성이 노동력의 대부분을 차지하는 산업에 풍력을 공급함으로써 가장 큰 직·간접적 혜택을 받을 것이다. 그럼에도 불구하고 전반적 목표 측면에서 볼 때, 그 이상의 뚜렷한 차이를 찾아낼 수 없다.

성 인지적 기대 효과	
개발정책의 혜택	- 환경 보호와 자연자원의 보존
간접적 혜택	- 국내외 투자자들에게 수원국의 에너지 정책 통과 관련한 정보에 대한 접근권을 제공하여 이를 기반으로 가장 비용효율적인 투자 결정을 내릴 수 있도록 함
사업 상위 단계 모니터링을 위해 활용가능한 성 인지적 성과 지표	- 아무런 성 인지적 성과를 기대할 수 없음. 따라서 지표 없음
실제 사업에서의 적용	
직접적 혜택(전반적 목표)	국가 전력 공급용 전기 생산을 위한 풍력의 활용 확대를 담당하는 민간 및 국가 기관의 전문가와 책임자의 기술적·경제적 역량을 강화
사업 성과에 대한 성 인지적 지표	- 아무런 성 인지적 성과가 예상되지 않음. 따라서 지표 없음.
성과의 활용	- 국가 담당자들이 재생에너지, 그 중 특히 풍력 에너지의 사용 증대를 장려하고자 에너지 정책 틀을 마련 - 자문 기관은 새로운 자문 기조를 사용
사업 내부적 성과 모니터링을 위한 과정에 대한 성 인지적 지표	- 아무런 성 인지적 결과가 예상되지 않음. 따라서 지표 없음
성과	- 관련 담당자의 역량 증진 - 정부 및 비정부 자문 기관의 자문 역량 강화 및 극대화

우선 분야 10: 교통과 통신

TC 사례 13 (G-1): 동남 아시아의 지방 도로와 시장

사업 개요:

배경

동남 아시아 많은 지역에서 농촌의 발전 잠재력을 충분히 발휘하기 위해 필요한 고속도로와 시장 인프라가 낙후되어 있다. 이는 지역 주민의 경제적 잠재력 개발을 방해하는 주요 요인이다(핵심 문제).

전반적 목표

농촌 인구가 지역 경제에서 활발한 역할을 할 수 있는 기회의 향상
하위 목표로는 (1)고속도로 관리 (2)시장 관리가 추구된다.

대상 집단

대상 집단은 농촌의 빈곤층으로, 특히 영세 농가를 포함한다. 빈곤 여성 또한 대상 집단으로, 고속도로 관리 프로그램을 통해 일자리를 얻게 될 것이다. 이 여성들은 최빈곤층에 해당한다.

G-1 부여 이유:

빈곤 여성의 참여 증진을 위한 긍정적인 동력은 성평등이라는 분명한 목표를 추구하는 사업 활동들로부터 나온다. 이러한 활동에는 ‘고속도로 관리에 서의 빈곤 여성 취업증진’ 활동과 ‘여성의 자리’(women’s corner) 마련 활동이 있다. ‘여성의 자리’ 마련 활동은 성차별을 인식하는 가운데 여성의 생계 유지를 돕기 위한 것이다.

성평등 증진을 위한 접근법과 절차는 감시와 보고 과정의 중요한 부분이다.

성 인지적 기대 효과	
개발정책의 혜택	- 빈곤 퇴치와 성평등
간접적 혜택	- 지방과 도시 간 이주의 감소
사업 상위 단계 모니터링을 위해 활용가능한 성 인지적 성과 지표	- 소득이 증가한 여성 비율
실제 사업에서의 적용	
직접적 혜택(전반적 목표)	- 지역 주민들이 지역 경제에서 적극적인 역할을 할 수 있는 기회가 확대
직접적 혜택(하위 목표)	- 향상된 고속도로 유지보수 관리 - 적절하며 효과적인 시장 관리
사업 성과에 대한 성 인지적 지표	- 여성 상인의 증가 - 조사 결과 여성의 코너와 지름길은 여성(그리고 남성) 상인과 고객들의 안전을 높인 것으로 나타남
성과의 활용	- 관련 당사자가 고속도로 관리 전략을 실행 - (남녀) 의사결정자들이 자치기관 매커니즘을 증진하고 지역 재정을 동원
사업 내부적 성과 모니터링을 위한 과정에 대한 성 인지적 지표	- 대중 및 관리 수준의 자치 기구 내 여성의 비율
성과	- 지역정부건설부서(Local Government Engineering Department, LGED)와 함께 고속도로 유지보수 관리를 위한 전략 개발 - 의사결정자를 위한 성 인지화, 지역 자원의 공동 동원, 자치 기능의 강화

우선 분야 11: 농촌 및 도시 개발에 대한 통합적 접근 차원에서의 지역적 집중

TC 사례 14 (G-1): 아프리카의 지방 균형 개발 지원 프로그램

사업 개요:

배경

인구가 백만명 정도인 이 국가의 서부 지역은 기본적 서비스 공급과 이상 기후 측면에서 뚜렷한 지역 격차를 나타낸다. 전통적으로 영세농들은 옥수수 경작과 가축 사육을 통해 주식과 일자리를 얻었다. 그 이외에는 실질적으로 아무런 대체물이 없다. 이 같은 잠재적 식량 공급의 불안정을 해소하기 위해 긴급 원조가 수시로 이루어져야 한다. 원조에 대한 조정이 제대로 이루어지지 않고 한시적 식량 지원에 그치는 경우가 자주 있으며 정부 기구, 지방 정부, 민간 서비스 공급업자들과 협회들 모두가 아직까지 상황 개선에 효과적인 기여를 하고 있지 못하다(핵심 문제).

전반적 목표

지방 정부, 관할 당국, 자립 기관 및 민간 부문은 서비스 공급을 조정하여 빈곤 감소에 기여하며 특히 식량 안정 확보와 성 인지적 접근법의 추구를 위해 노력

대상 집단

농촌 지역의 10만 여 가구가 포함된다. 여성가장가구 비율이 높음을 생각할 때, (전통적으로 가정의 식량 안정을 확보할 책임을 지는) 성인 여성과 여아가 우선 대상이다.

G-1 부여 이유:

이 사업은 성평등에 긍정적 영향을 미친다. 지방 정부, 관할 당국, 자립 기

관은 빈곤을 감소하고 성 인지적 필요와 이해를 고려하기 위해 자신들이 현재 제공하는 서비스를 효과적으로 조정한다. 이러한 노력은 이 지역의 여성 가장가구의 상황에 분명하고도 긍정적인 영향을 미친다.

성평등 증진을 위한 접근법과 절차는 감시와 보고 과정의 중요한 부분이다.

성 인지적 기대 효과	
개발정책의 혜택	- 국가 빈곤 퇴치 전략의 실현에 기여
간접적 혜택	- 자급자족적 농업 생산이 증가, 강화. 환금작물의 판매가 증가하고 공공 서비스 사용이 확대 - 분권화와 지속가능한 식량 안보와 같은 정부의 개혁 정책에 대한 지원 강화
사업 상위 단계 모니터링을 위해 활용가능한 성 인지적 성과 지표	- 기본식량을 자급자족하는 여성가장가구 비율의 증가
실제 사업에서의 적용	
직접적 혜택(전반적 목표)	- 구역 행정기관, 역량있는 관계 당국, 자조 단체, 민간 부문이 빈곤 감소를 위해 서비스 제공을 효과적·효율적으로 조정. 특히, 그러한 노력이 식량 안보를 확보하고 여성가장가구의 성 인지적 필요와 이해를 인식
사업 성과에 대한 성 인지적 지표	- 자조 모임에 의해 개발되고 기존의 성분석에 근거한 행동 계획의 비율 - 구역 정부에 의해 마련된 운영 계획은 성별에 따른 목표 (gender disaggregated objective)를 포함
성과의 활용	- 행정부, 유능한 관계 당국, 민간부문, 시민 사회 단체는 책임을 개발하고 성평등 기조를 실행할 수 있으며 각자의 행정적 절차를 향상시킬 수 있음. 결과적으로 서비스 제공의 일반적인 수준이 개선됨.
사업 내부적 성과 모니터링을 위한 과정에 대한 성 인지적 지표	- 성평등 기조가 관련 담당자들, 특히 관리직 수준의 관련자들에 의해 마련되고, 이행되며, 평가됨.
성과	- 성평등 기조의 추가적 개발 - 관련 당사자들의 역량 강화 - 관련 당사자들의 성 인지적 역량 강화

금융 협력(Financial Cooperation, FC) 사례

우선 분야 1: 민주화, 시민사회, 공공 행정

FC/TC 협력사업 사례 (G-2) : 국가 지방분권 과정 체계에서의 여성 상하의원의 참여 강화 방안

사업개요:

본 사업은 FC/TC 협력사업으로 실시되고 있다. 남성과 달리 여성은 현재 공적인 정치적 의사결정과정에서 아무런 실질적인 역할을 담당하지 못하고 있다. 국가 젠더 전략의 주요 목표 중 하나는 여성의 정계 참여를 확대하는 것이다.

- 사업 목표는 남녀 상하의원이 지방분권화 과정 수립에 있어 동등한 역할을 담당하는 것이다.
- 여성 정치인의 정계 지위 향상을 위해, 여성 의원들은 새로운 역할을 적극 수행하고 뒤따르는 책임도 감당할 준비가 되어 있다. TC 방안의 범위 내에서, 적절한 자문 및 훈련 방안들이 개발되고 있다. 또한 여성의 참여 증진 및 발전을 돕기 위해 다양한 하위 목표를 포함한 특별 프로그램이 운영되고 있다. 이러한 상황에서 FC는 훈련 자료 공급을 위한 재정적 지원을 담당한다.

G-2 부여 이유:

- 성분석에 따르면, 이 국가의 사회문화적 여건 상 여성의 공직 진출은 거의 불가능하다. 사회적 남녀 차별로 인하여, 분권화된 조직 차원에서 여성 상하의원을 위한 특별 발전 방안이 필요하게 되었다. 이는 여성이 새로운 역할을 담당하고 그에 뒤따르는 책임에 대비할 수 있도록 도움을 준다.

활용 지표

- (a) 중기적으로 정부 부처 내 여성 의원의 관리직 진출 비율
- (b) 국가적으로 정치기구 내 여성의 수가 증가
- (c) 지방분권화된 행정조직 내 여성 의원의 비율 증가
- (d) 의회의 결정과 법안 초안 마련 시 성 인지적인 필요, 이해, 생활 여건을 고려
- (e) 여성에 대한 구조적 차별 해소를 위한 결정 채택의 비율

FC 사례 (G-1) : 아프리카 북동부의 도시 서비스를 위한 사회 기금

사업개요:

- 이 프로그램은 FC/TC 협력 원조로서 시행되고 있으며, 분권화 과정을 지원하는 것을 목적으로 한다. 본 사업은 지방 도시 강화에 중점을 두며, 특히 수도의 인구 과밀화 해소를 목표로 하고 있다. 많은 지방 도시에서는 인구가 급속히 증가하는 상황에서 시 당국이 적절한 양과 질의 공공 서비스 제공에 실패함에 따라 많은 인구가 서비스를 제대로 받지 못한다. 대부분 이는 재정 및 인력 부족에서 기인한다. 한 성분석에 따르면 이 같은 공공 서비스에 대한 접근권의 제한이 특히 여성에게 타격을 주는 것으로 나타났다.
- FC 차원에서의 프로그램 목표는 선정 지방 도시의 역량 개발을 지원하는 것이다. 특히, 이 프로그램은 도시 인프라의 계획, 실행, 유지에 있어서의 개선을 지원한다. 금융 지원을 통해 경제 및 사회 인프라 향상을 위한 개별 사업들을 추진한다. 이러한 방안들은 새 거주지역의 개발, 공급부족 지방에 대한 서비스 개선, 중앙 시장의 강화 (도로 건설, 수도 공급과 위생, 위생시설 포함) 등을 포함한다. 또한, 보건 시설과 학교 개선 지원도 추진한다.
- TC 요소의 프로그램 목표는 선택된 시 당국의 관리 능력 강화이다. 공공 기관의 직원들이 새로운 직무를 수행하는 데 도움을 줄 수 있을 것이며 시의 문제에 대해 시민 전체가 함께 참여하여 일관적·효율적으로 문제를 해결해나갈 수 있게 될 것이다.

G-1 부여 이유:

- 이 국가의 빈곤퇴치전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)는 공공 기관의 분권화 및 능력 배양을 빈곤 퇴치를 위한 주요 방법으로 인식한다. 이 같은 목표를 달성하기 위해, 성평등의 실현이 중요하다.

- 참여 과정의 범위 내에서 개발 계획이 마련된다. 사업을 발굴하고 우선 순위를 정하는 과정에서 도시 지역 전체의 여성과 남성이 각자의 이익과 요구를 주장할 동등한 기회를 갖는다. 여기에는 다양한 문화와 종교를 가진 도시 주변 지역의 주민들도 포함된다. 여성을 위해 별도의 인프라 사업을 구상하여, 개발 계획 과정에서 이를 우선적으로 추진한다.
- 분권화 노력은 사회 구조의 변화를 목적으로 하며, 남녀가 개발 과정으로부터 동등한 혜택(시민으로서의 권리와 의무)을 받도록 보장한다. 여성이 시의 의사결정과정에 참여함으로써 여성의 사회적 지위가 향상될 것이다.
- 여성과 남성이 다양한 인프라 사업의 계획과 개발에 동등한 참여를 보장받는다. 이는 시설에 대한 활발한 관심과 사용 확대로 이어질 것이다. 예를 들어, 시장에 ‘여성의 자리’를 설치할 경우 중앙시장에 대한 여성의 접근성 향상에 탁월한 효과가 있다. ‘여성의 자리’는 여성에게 더 많은 안전성을 가져다주는 이점이 있다. 이 사업은 또한 여성만을 위한 위생 시설 건립과 같은 관련 건설 사업에 대한 재정적 지원을 제공한다.
- 또한, 이 사업은 공공 버스 회사가 지속적으로 유지, 개발되도록 지원한다. 특히 이는 여성의 이동성을 증가시키며, 타 지역에서도 물건을 팔 수 있도록 할 것이다. 그리하여 여성의 가계 소득이 증가하고 가계의 재정적 상황이 개선될 것이다.
- 수도 공급 시스템을 건설함에 있어, 성 인지적 연구의 도움으로 가계의 필요를 밝혀낼 수 있다. 관세 제도에 여성가장 가계의 입장을 특히 중요하게 참작한다.
- 공공 기관 차원에서는 이 사업은 여성의 중요한 의사결정직으로의 진출을 지원하고 있다. 성 인지적 서비스가 개발되고 있으며 다양한 대상 집단에 제공되고 있다.
- 본 사업에 대한 모니터링 시스템의 일환으로서, 다양한 인프라 사업의 활용 현황을 정기적으로 검토한다. 사업 계획 과정에서 수집한 성 인지적 데이터를 토대로, 향상된 사회 인프라 공급에 의해 대상 집단(남녀 모두)의 생활 여건이 개선되었는지를 확인하기 위해 불시 점검이 이루어

어진다. 또한 이러한 다양한 종류의 인프라 사업들이 국가 빈곤 감소 전략의 목표 달성에 얼마나 기여하는지 역시 확인해야 한다.

- 지방 도시 공공 교통 시스템은 성 인지적 바탕위에 계획되고 실현될 수 있는 가능한 하위사업의 한 예이다. 특히 시장에 가려는 여성들의 지방 도시 공공 교통의 사용이 점차 증가하고 있다.

사업 목표와 전반적 목표 지표

- (a) 개발 계획 실행에 필요한 의사결정에 대한 여성의 참여 비율
- (b) 여성 관련 사업의 수
- (c) 개발 계획을 여성과 남성의 이해에 따라 우선순위를 매긴 성 인지화된 개발 계획
- (d) 물 공급 시스템, 시장, 운송 등 여성과 남성이 생산한 사회 인프라의 활용 및 유지
- (e) 여성이 새로이 얻게 된 이동성으로 여성이 가계소득에서 차지하는 비율이 증가. 이 같은 지표를 감시하기 위해 이 사업이 빈곤과 여성과 빈곤에 미치는 영향에 대한 연구도 실행

우선 분야 3: 교육

FC 프로그램 사례 (G-2) : 동 아프리카의 여아 교육

사업 개요:

본 사업은 교육 분야에 대한 성차별 철폐를 목표로 한다. 평균적으로 여아의 취학률은 남아보다 훨씬 뒤떨어진다. 이를 인식하여 본 사업은 여아의 초등 및 중등 교육 증진에 특히 중점을 둔다.

- 해당 국가의 많은 지역에서 학교와 교육 시설이 부족하다.
- 교육 여건을 개선하기 위해, 초등 및 중고등학교가 건설 중이며 교육 자료 확보를 위한 재정적 지원이 이루어지고 있다.
- 이 사업은 여아의 취학률이 현저히 낮은 지역을 중심으로 추진된다.

G-2 부여 이유:

교육은 빈곤 해결을 위한 중요한 필수조건으로 인식된다. 따라서, 초등 교육은 이 국가의 빈곤퇴치전략문서(PRSP)에서 우선적으로 추진된다. 국가 젠더 전략에서도 초등 및 중등 교육에서 여아의 비율 증가를 특히 강조하여 이를 분명히 명시하고 있다. 이 사업은 TC와 협력 하에 수원국의 교육 정책 우선 과제들과 연계되어 추진된다. 종교적·문화적 특징이 다른 여러 지역을 대상으로 한 성 인지적 조사를 통해, 여아들이 다양한 이유로 학교에 다니지 못하고 있음을 알 수 있었다. 이 사업은 이를 고려하고 학교 건설 지역과 장소를 선택 시 이 같은 이유에 대한 대응책을 마련한다. 예를 들어, 이 사업은 학교에 담을 설치하고 여아와 남아용 화장실을 따로 짓고, 기숙사를 마련할 필요성에 대해 고려하고 있다. 여아의 취학률은 장소 선택의 중요한 기준이다.

성 인지도 노력이 사업과 병행된다. 이는 여아 교육의 중요성과 현 상황에 대한 부모와 전통적인 지도층의 이해를 증진하기 위한 것이다.

소득 수준이 낮아 남자아이들만 학교에 보낼 수 밖에 없는 가정이 많다. 이 사업은 여아들이 초등교육 이후의 학교 교육을 지속할 수 있도록 특별 직업 훈련 기금을 조성하고 있다. 같은 이유로, 집이 먼 여학생들을 위한 기숙시설을 짓고 있다. 중요한 점은 새 교육과정에서는 여성 청소년을 위한 수준 높은 직업 훈련의 범위를 확대하였다. 즉, 교사나 간호사와 같이 전통적으로 여성의 직업으로 여겨지는 직업 이상을 포함하고자 한다는 점이다. 이는 결과적으로 여성의 행동의 선택권과 스스로의 삶을 책임질 능력에 긍정적 영향을 미친다. 결국, 이 사업은 전통적인 성 역할의 해체와 여성에 대한 성차별 철폐를 적극 추구하고 있다.

이러한 목표를 추구하기 위해, 사업 지표들은 다음과 같은 몇 가지 젠더 관련 기준을 포함해야 한다.

- (a) 여학생 취학률 증진
- (b) 여학생 퇴학률 감소
- (c) 여학생의 중등 및 직업 교육 완료 비율 확대

FC 사례 (G-1) : 동아프리카 초등학생의 교육 여건 개선을 위한 FC/TC 지역사회 프로그램

사업개요:

이 프로그램의 목표는 해당 지방 초등학생들의 교육 여건 개선이다. 또한 여아 취학률을 높이기 위한 노력이 이루어진다. 이 사업은 국민의 교육 수준 향상이라는 전반적 목표의 달성과 나아가 해당 국가의 경제적·사회적 발전 촉진에도 기여할 것이다.

이 프로그램은 FC/TC 협력 사업으로서 실행되고 있으며 국가 분야별 전략과 연계되어 추진된다. 이 TC 사업은 교사 연수 훈련, 초등교육 교과과정 개발, 중앙, 지방, 및 구역 교육 기관에 대한 자문 서비스를 지원한다. FC 사업에는 교사 사택, 초등학교 교실, 행정실 건설, 가구 지원, 물 공급, 위생 시설 건설 비용이 포함된다.

G-1 부여 이유:

국가 초등교육 시스템의 주요 문제는 질 낮은 교육이 유지되고 있다는 점이다. 가장 중요한 이유는 절대적 교사 수의 부족과 교사 자질 부족이다. 학생 수가 많다는 점은 하루 두 번, 심지어 세 번까지 수업을 나누어 해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 주입식 교육이 이루어지며 학생들의 참여는 필기하고 수업 주제를 따라하는 정도에 그친다. 학교 건물의 구조는 대체적으로 매우 낙후되어 있으며 비품과 시설 부족도 교육의 질을 떨어뜨리는 요인이 된다. 대부분의 학교는 교습 및 학습 자료를 갖추고 있지 못하다. 교사(특히 여성)들은 적절한 생활시설이 갖춰져 있지 않아 먼 농촌 지역에서의 근무를 꺼리는 경향이 있다. 남녀 학생의 초등학교 진학률에 비해서 중등학교 진학률이 현저히 떨어지며 대부분의 학생들이 심지어 초등학교조차 졸업하지 못한다.

특히 여학생들의 퇴학률이 높는데, 성분석에 따르면 이 같은 여학생들의 낮은 학업지속률과 높은 퇴학률에는 다양한 이유가 있다. 남학생들과는 달리, 여학생들은 전통적으로 가사를 돕고 다른 가족들을 돌보는 역할을 할 것

으로 기대된다. 또, HIV/에이즈 확산을 고려할 때, 노동량이 점차 더욱 중요해지고 있다. 여학생과 남학생이 한 학교에서 교육을 받으며, 대부분의 학교 운동장이 개방되어 있다는 점 또한 또 다른 문제로 작용한다. 부모들은 남교사가 딸에게 성폭력을 가할 가능성을 우려한다.

여학생들이 학교를 다닐 수 있게 하기 위해서, 이 프로그램은 부모들을 안심시키기 위한 방안들을 포함하고 있다. 학교 건립 시 남녀 별도의 위생시설을 마련하고 보호를 위해 학교 운동장을 담으로 분리하도록 한다. FC는 여교사들을 위한 적절한 생활시설 건설을 지원하며, TC는 여교사 모집과 지방으로 여교사를 유인하기 위한 인센티브 제도 마련과 같은 성 인지적 인사 문제에 대한 학교 당국의 인식을 돕는다.

예를 들어 사업 지표는 다음을 포함한다.

- (a) 연수 교육 동안 참여 수업 방식 사용을 통한 성 인지적 학습 잠재력의 향상
- (b) 교사들을 위한 주택 공급에 따른 지방 여교사 비율의 증가
- (c) 전반적인 취학률의 증가와 특히 여학생 취학률의 증가
- (d) 학업을 완료하는 여학생 비율의 증가

우선 분야 4: 보건, 가족 계획, HIV/에이즈, 사회적 보호

FC 사례 (G-2) : 남부 아프리카의 사회적 마케팅

사업 개요:

- 사업 목표는 여성이 가족계획에 더 많은 영향력을 행사하고 HIV/에이즈로부터 스스로를 보호할 수 있는 능력을 키워주는 것이다. 또한, 남성들은 배우자와 자녀의 건강과 신체적 안녕에 대한 더 많은 책임을 지도록 장려할 것이다. 따라서, 이 사업은 국가 목표를 지원하며 동시에 연계되어 추진된다.
- 의료 서비스 공급 부족으로 인해 원치 않으며 위험도가 높은 임신의 비율이 높다. 따라서 이 사업은 임신율과 HIV/에이즈 감염률 감소에 기여하는 것을 목적으로 한다. 이 두 분야 모두에서 인지화, 지식 전파, (보조금이 지원되는) 콘돔 및 기타 피임도구의 판매 등이 현재 도구로 사용되고 있다.
- 이 사업은 여성과 남성이 스스로 선택한 가족계획방법을 사용할 수 있도록 돕는다. 또한, 이들이 원치 않는 임신이나 HIV 감염의 위험으로부터 자신과 가족, 자신의 파트너를 보호하기 위해 HIV/에이즈 예방 도구를 활용하도록 장려한다.

G-2 부여 이유:

정부의 젠더 전략은 여성의 성적 자기 결정권에 대한 개념을 분명하게 규정하고 있다. 이 전략은 모든 여성의 피임기구에 대한 접근권 향상을 보장하기 위한 프로그램을 실시하고 있으며, 이 프로그램에서는 여학생, 도시와 농촌의 기혼 여성, 매춘부의 필요사항을 인식하고 있다. 이들을 위해 신뢰할 만한 피임법에 대한 정보를 제공하고 가족 구성원과 여성(파트너)에 대한 남성의 책임을 강화하기 위한 조치들이 시행되고 있다.

이 사업은 여성의 성적 자기결정권을 강화한다. 즉, 여성이 피임도구에 대한 동등한 접근권을 가지며 배우자나 파트너에게 피임도구의 사용을 주장할

수 있다. 이는 HIV 감염과 원치 않는 임신 발생수를 감소시켜야 할 것이다. 이 사업은 여성과 남성이 실제로 얼마나 피임도구를 사용하는지, 그리고 이것이 자신과 가족들의 상황 개선에 얼마나 도움이 되는지를 조사하고 있다 (예를 들어, 보건 상황의 개선, 소득 증가, 생활 여건 개선, 교육 수준 향상, 삶의 자기 결정권 강화를 통해).

여성과 남성은 사업 계획에 동등하게 참여하여, 각자의 의견과 필요를 반영함으로써 사업 구상 전반에 영향력을 행사할 수 있다. 사업 계획과 사업 초기 단계에 성 인지적 정보가 수집되고 여성과 남성의 필요를 고려한 방안들이 개발될 것이다. 사업 모니터링은 여성과 남성에 대한 서로 다른 영향을 기록하여, 여성과 남성 중 어느 쪽이 사업의 결과로 인해 불이익을 받게 될 경우 사업 기조를 수정하게 된다.

성 인지적 지표는 사업 계획에 개설된 특정 목표의 달성을 돕기 위해 마련되었다. 여기에는 여성의 콘돔 구매수 증가, 부부의 보호 목적의 콘돔 사용 비율 증가, 18세 미만 미혼 여성의 임신 감소, 사업 대상 지역의 임신을 감소 등의 지표가 포함된다. HIV 감염을 감소(특히 여성) 또한 중요한 사업 지표로 인정되었다.

FC 사례 (G-1) : 북부 아프리카의 농촌 보건소 확대

사업 개요:

이 사업은 해당 국가의 외딴 빈곤 지역에 대한 농촌보건소의 건설과 설비를 포함한다. 여성의 경제·사회적 지위는 낮고, 종교적·문화적 요인으로 인해 여성은 의료 서비스를 받기 어렵다.

이 사업의 목표는 해당 지역 인구의 보건 상황을 개선하는 것이다. 특히 생식 및 성 보건에 초점을 맞출 것이다.

G-1 부여 이유:

사업 착수 단계에 실시한 성분석의 결과, 이용 가능한 보건소 및 설비가 없다는 점이 여성이 이 같은 시설 사용을 어렵게 하는 주요 요인 중 하나였다. 따라서 보다 가까운 지역에 보건소를 건설함으로써 접근 가능성을 현저히 높게 되었다. 이제 남성들은 배우자와 함께 병원을 찾거나, 배우자가 병원에 갈 수 있게 허락하겠다는 의사를 보인다. 기존에 남편의 허락 없이도 의료 서비스를 받을 수 있었던 여성들도 이제 좀 더 수월하게 서비스를 받을 수 있게 되었다. 의료 서비스에 대한 접근과 관련한 다른 장벽들은 별도의 출입구와 치료실을 마련함으로써 해결되었다.

이와 유사한 성 인지화 캠페인 또한 남성이 가족의 건강에 대해 책임을 다하도록 장려하고 있다. 특히, 남성들이 가족계획과 임산부 보건에 관한 보건 교육 과정에 참가하고, 임신 검진과 출산을 위해 배우자와 보건소에 동행하도록 장려하고 있다. 이는 여성의 건강 상태를 개선하고, 여성이 성생식 의사 결정에 있어 보다 적극적 역할을 할 수 있도록 여성의 역할을 강화할 것이다.

여성과 남성에게 이 사업과 관련해 상담을 진행했으며, 보건소의 위치와 설계를 계획함에 있어 남녀의 욕구를 반영하였다.

이 사업 계획은 성 인지적 지표의 형태로 구체화되었다. 그 지표들은 다음과 같다.

- (1) 보건소 여성 환자수 증가
- (2) 산전 관리(attended births)의 증가
- (3) 산전 관리시 합병증 감소
- (4) 여성과 남성의 피임약 사용 비율 증가
- (5) 남성 불임 수술 증가

FC/TC 사례 (G-0) : 병원에 물자를 공급

보건 사업이 보다 규모가 큰 프로그램(위기 상황을 겪은 지역에 대한 긴급 구호 대책 등)의 전체적인 틀 안에서 물자 공급을 부분적으로 담당하고 있는 것이라면 그 보건 사업은 G-0으로 분류되는 것이 타당하다. 이러한 맥락에서, 그 물자가 분명하게 규정된 대상 집단에 혜택을 준다고는 말할 수 없다. 여성과 남성이 서로 다른 방식으로 영향을 받는다는 점은 분명하나, 그러한 대책으로부터 누가 직접적 혜택을 누리는지, 그들이 어느 정도까지 연관되어 있는지는 분명하지 않다. 긴급 원조 대책에서 FC가 순수하게 재정적 지원을 담당할 경우, 성평등 증진을 위해 사업 기조에 직접 영향을 미치는 것은 불가능한 경우가 많다. 이는 사업의 특수 요소들과 종종 요구되는 개별 관리 절차 때문이다. 그러나 이 사업이 여성의 보건상의 필요를 충족하기 위한 물품을 제공한다면 G-1으로 분류되어야 할 것이다.

우선 분야 5: 식수, 위생, 고체 폐기물 처리

FC 사례 (G-1) : 사헬 농촌 주민을 위한 우물 건설

사업 개요:

사헬의 농촌 지역의 물 공급은 매우 불안정하다. 해당 지역에는 마을 주민들이 사용할 수 있는 공동 우물이 있으며 물 웅덩이와 같이 멀리 떨어진 곳에서만 물을 얻을 수 있다. 그나마 사용 가능한 물은 보통 심각하게 오염되어 있어(가축 배설물로 인해) 지역 인구의 보건에 악영향을 미친다. 설사, 기니 벌레, 감염이 가장 흔한 질병이다. 주민들이 자주 병에 걸리게 되어 각 가계 소득에도 나쁜 영향을 끼친다.

사업 목표는 안전한 식수의 지속적 공급이다.

전통적으로, 물 길는 일은 성인 여성과 여아의 몫이다. 이는 여성의 시간의 상당부분을 차지하며, 따라서 여아들은 거의 학교에 다니지 못한다. 더구나 머리에 20리터의 물을 이고 먼 거리를 나르는 것은 중기적으로 심각한 건강 문제를 야기한다. 지역 병원에서 실시한 한 정량적 연구 결과에 따르면 물 길기로 인해 청소년기의 여성조차 두통과 요통 등 머리와 목에 심각한 손상을 호소할 가능성이 있는 것으로 나타났다. 몇 년간 무거운 물통을 지고 나르던 45세~55세의 여성의 상당수는 척추 디스크를 호소하였다.

이 FC 사업은 전국적인 우물건설 사업으로서, 지역 주민들의 적극적 참여가 이루어지는 다른 유사한 사업들이 이를 뒷받침하고 있다. 특히 남성과 여성이 우물을 팔 위치 선정 및 우물 유지와 관리에 참여하고 있다.

G-1 부여 이유:

우물 건설이 주로 여성에게 혜택을 주기 때문에 G-1으로 분류하였다. 동 사업은 물 길는 시간을 줄여줄 것이며 이는 여성에게 새로운 기회를 제공한다. 새 우물을 중심으로 한 공동체에서 여성은 지도적 위치를 차지하고 우물의 유지와 보수를 책임진다. 우물 자원에 대한 관리 및 통제 역할은 그들의 사회적 지위를 강화하게 된다.

또한 안전한 식수의 공급은 질병에 걸린 가족을 돌보느라 일하지 못하는 날이 줄어들을 의미하며, 결과적으로, 가계소득이 증가한다.

사업 목표와 전반적 목표를 평가하기 위한 지표는 다음과 같다.

- (a) 개발된 우물과 그로부터 혜택을 입는 인구 수
- (b) 물 위원회에 의해 사용되고 적절히 관리되는 우물의 비율
- (c) 여학생 초등학교 취학 증가율
- (d) 과다 업무와 수인성 질병에 따른 여성의 질병 발생을 감소
- (e) 가계 소득 중 여성이 담당하는 소득 증가

FC 사례 (G-1) : 중남미 도시의 물 공급

사업 개요:

본 사업을 통해 도시의 식수 공급 및 위생 체계의 회복 및 확대가 이루어질 것이다. 안전한 식수 공급의 부족과 낙후된 하수 처리 체계는 주민의 건강에 위협을 가할 뿐 아니라 심각한 오염을 야기하고 있다.

여성과 아동은 상대적으로 질병에 걸릴 확률이 높는데, 특히 안전하지 않은 식수와 위생상의 문제로 인한 부정적 영향에 취약하다.

사업의 목표는 1년 내내 안전한 식수가 충분히 공급되도록 하는 것이다. 전체적으로 물 공급 및 위생 체계는 전체 도시 인구의 90% 이상에 영향을 주는 문제이다. 따라서 본 사업은 도시 거주민의 대다수가 위생적·환경친화적인 중앙식 하수 처리 시스템의 혜택을 받을 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.

G-1 부여 이유:

사업타당성 연구 조사 결과, 조사 대상 중 도시 인구의 극히 일부만이 가정에서 상수도 또는 하수도관이 연결되어 있는 것으로 조사되었다. 성 인지적 연구에서는 여성가장가구들은 그같은 공급 시설을 경제적으로 감당할 능력이 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 전통적으로 물을 길어오는 것은 성인 여성 및 여아의 몫으로 이들은 걸어서 공동 수도관에 물을 길러 간다. 이 공동 수도가 먼 경우도 있기 때문에 물 길는 일은 여성에게 육체적 피로와 시간적 부담을 야기한다.

소득 수준이 다양함을 감안하여, 이 사업은 편모나 극빈 가정들도 감당할 수 있도록 적절한 수도요금 체계를 개발할 것이다. 또한 극빈 인구 지역에는 공동 수도를 설치할 것이다. 수도의 관리 및 유지에 빈곤 여성들에 의해 자발적으로 이루어지며, 이 여성들은 물을 판매하여 약간의 소득을 얻을 수 있다.

안전한 식수 공급은 가족의 질병 발생률을 현격히 낮출 수 있다. 여성들이 환자인 가족들을 돌봐야 하는 경우가 많다. 따라서 여성의 전체 노동량을 줄여줄 수 있는 새로운 방안이 필요하다. 이 사업은 다양한 위생 및 보건 문제에 대한 보건 교육 프로그램 운영을 지원한다. 프로그램은 문화적 체제에 적절히 반응하고 보건 정보에 대한 여성의 접근권을 보장하기 위해 여성과 남성에게 각기 별도로 제공된다. 질병 발생률이 감소함으로써 여성과 남성 모두가 소득을 잃을 위험 없이 일을 계속해나갈 수 있게 된다.

FC 사례 (G-0) : 발칸 반도의 양수장 재건

사업 개요:

대도시의 물 수요 급증을 해결하기 위해 저수지가 추가 건설되었다. 중앙 상수도의 펌프는 노후하여 더 이상 필요한 만큼 충분한 양을 처리하지 못한다. 그러나 거의 국민 전체가 각 도시로 연결된 중앙 상수도를 통해 물을 공급받는다. 이 FC 사업을 통해 양수장을 최첨단 수준의 설비로 향상하기 위해 새 펌프 설치에 대한 재정적 지원이 이루어져 주민들에게 물 공급이 가능해질 것이다.

G-0 부여 이유:

이 사업은 건설 중인 도시의 물 공급 체계에 초점을 맞추고 있으나 매우 명백한 대상 집단과 아무런 구체적 관련이 없기 때문에 G-0으로 분류된다. 사업의 전체적 목표는 양질의 물의 지속가능한 공급이다. 이러한 사업 목표에 대한 주요 지표는 양수장에서 처리할 수 있는 물의 양의 증가이다.

우선 분야 9: 에너지

FC 사업 사례 (G-2) : 네팔 바이오가스(Biogass) 발전소

사업 개요:

- 본 바이오가스 발전소 추진 FC 프로그램은 네팔의 특정 지역을 대상으로 한다. 중기적으로는 고비용 때문에 이 발전소가 국가 전력공급망에 전력을 공급할 수는 없을 것이다. 많은 남성들이 일자리 부족으로 이미 이 지역을 떠났다. 성인 여성과 여아들은 열악한 에너지 공급 상황으로 인해 발생하는 여러 가지 문제에 특히 취약하다.
- 이 사업의 전반적인 목표는 바이오가스와 농촌 가정의 음식쓰레기의 지속가능한 활용을 확립하는 것이다. 또한 오염 감소와 바이오가스 사용자들의 생활여건 개선 또한 목표로 한다.
- 대상 집단은 농촌 인구로서, 특히 네팔의 벽지 빈곤 지역의 성인 여성 및 여아이다. 이 사업은 TC와 협력 하에 실행된다.

G-2 부여 이유:

땀감 채집은 여아와 성인 여성에 과중한 부담을 안겨주며, 이는 여학생들이 학교에 거의 나가지 못하는 이유이다. 땀감을 사용하여 조리하는 것은 연기를 많이 발생시켜 가족의 건강에 해를 끼친다. 그러나 이들은 실질적으로 아무런 의료 서비스도 제공받지 못한다. 이 국가의 빈곤퇴치전략문서는 지역의 에너지 수요를 충족시키기 위해 재생가능 에너지의 활용 증진 및 공급 체계의 다각화를 분명한 목표로 삼고 있다. 특히 농촌 지역 여성 인구에 대한 전력 공급을 개선하는 것을 목표로 한다. 이 여성들은 전력 부족으로 인해 특히 심각한 영향을 받고 있어 대체 에너지원이 없이는 자신들의 상황을 개선할 능력이 없다.

한 사업타당성 조사의 일환으로 진행된 성분석에서는 여성이 남성에 비해 불이익을 받는 부문이 있다고 지적한다. 좀 더 구체적으로 이 분석에 따르면 여성이 남성에 비해 매일 평균 4시간 이상 더 일을 하고 영양적으로 상대적

결핍에 시달리며, 실질적으로 보건 서비스를 사용할 수 없고 문맹률도 훨씬 높다.

바이오가스 발전소를 통해 하루에 노동 시간을 최고 3시간 절약할 수 있다. 이는 성인 여성과 여아의 활동 범위의 확대를 의미한다. 예를 들어, 여아들은 학교에 나갈 수 있게 되고 성인 여성들은 사회서비스를 더욱 활용할 수 있으며 지역사회 사회 정치적 활동에 참여할 시간이 더 많아진다. 이러한 활동은 전통적으로 사회적 지위가 낮았던 여성들의 지위 향상에 도움이 될 것이다. 또한 바이오가스 발전소 건설 및 운영 준비 과정에 여성이 참여함으로써 지역사회 내에서의 여성의 전반적 지위 향상에도 기여할 것이다.

또한, 바이오가스 발전소는 여성의 이익을 보다 반영하는 방향으로 가계 예산을 변화시킬 수 있다. 바이오가스 발전소의 건설은 가계의 재원이 가정의 생활여건 개선을 위한 장기적 투자에 쓰인다는 것을 의미한다. 장기적으로 이는 가정의 영양 상태, 의료 서비스, 교육 개선을 위한 재원 사용 기회를 높일 것이다. 또한 음식 쓰레기를 비료로 활용하여 경제적으로도 긍정적인 효과를 얻을 수 있다. 가족 구성원의 건강 상태의 개선은 이러한 원조의 또 다른 직접적인 효과로, 조리과정에서 발생하는 연기를 줄일 수 있기 때문이다.

사업 목표와 전반적 목표의 달성을 위한 성 인지적 지표는 다음과 같다.

- (a) 빨감 채집 필요가 사라지면서 시간이 절약
- (b) 여성과 남성 간 노동량의 차이가 감소
- (c) 바이오가스 사용 가정 여아의 취학률이 증가
- (d) 바이오 가스 사용 가정의 성인 여성 및 여아의 호흡기 질환 감소

FC 사례 (G-1) : 방글라데시의 지상 케이블과 반응전력보상(Reactive Power Compensation, RPC)

사업 개요:

이 사업은 지상케이블과 반응전력보상(RPC) 설비 건설을 추진하는 사업으로, 전기의 사용과 안정성을 향상시키고 전력 송신상의 손실을 줄이며 배전망의 전력 프로파일을 향상시키기 위한 계획이다. 산업계와 함께 일반 사용자, 소규모 수공업자들도 이 원조의 혜택을 입는다. 사업을 통해 전기 기기의 수명이 늘고 저녁 시간에 활동할 수 있는 시간이 더 많아진다. 그러나 현존하는 산업들(직물산업 등)의 경쟁이 더 치열해질 것이며 여성 노동력이 절대다수를 차지(어패류 가공업 노동력의 70%가 여성)할 것으로 예상되는 신규 산업 창출을 위한 전제조건이 충족될 것이다.

사업의 전반적 목표는 안정적인 전기 공급을 통해 해당 지역의 경제적 잠재력을 유지 및 확대하는 것이다.

대상 집단은 산업계의 피고용자들과 영세 수공업자, 민간 사용자(여성가장을 포함)가 될 것이다.

G-1부여 이유:

가정에서 전력 공급의 잦은 차단으로 인해 가장 큰 타격을 입는 것은 여성이다. 사실 전기 공급의 중단은 일반적으로 저녁 때 일어나는데, 이는 직장 여성들이 낮 시간 동안 밀린 가사노동을 하는 시간이기 때문이다.

전력 공급 중단과 중앙 물 공급의 부족이 함께 발생하기도 하며 이는 도시와 도시 주변부에 사는 여성들에게 또 다른 문제를 야기한다.

사업 지역에 대한 성 인지적 평가에 따르면 현존하는 산업과 계획 중인 산업의 대부분에서는 여성 고용률이 압도적으로 많았다. 기업들이 국제적 경쟁력을 확보하려면(그 결과 일자리 보장하기 위해서) 안정적인 전기 공급이 필수적이다.

전기 공급의 확충은 여성에게 많은 부수적 혜택을 가져다주어, 여성의 생

활 여건의 실질적 개선은 여성의 경제적·사회적 지위 모두의 향상으로 이어지는 경향을 보인다. 일자리를 보장하고 새로운 고용 기회를 창출하는 것 또한 여성의 생계 수단 확보에 보탬이 된다. 여성과 남성 모두 영향을 받지만 이러한 요소들은 남성보다는 여성에게 더 중요성을 갖는다. 일반적으로 여성이 남성에 비해 근로 유연성이 떨어지며, 일자리를 찾고자 다른 지역으로 떠나기도 어렵다. 그러나 여성에게 여성이 소득이 생기면서 가정 내 지위가 향상되고 남성이나 부모로부터의 독립성이 향상되었다. 그러한 소득으로 인해 여성 자신과 가족의 생활 여건 개선에 돈을 투자할 수 있게 되었다. 예를 들어, 여성들은 더 좋은 음식을 사고 교육과 의료서비스를 받을 수 있게 된 것이다. 저녁 시간대의 조명 및 물의 안정적인 공급은 가사와 직장생활의 병행을 한층 수월하게 해준다. 여성들은 또한 안정적인 지역 의료 서비스에 있어서도 남성에 비해 더 많은 혜택을 보는데, 이 역시 안정적 전력 공급에 달려 있다.

이들 국가의 열악한 업무 여건은 여성에게 분명 불이익을 주지만 이는 여성이 가족의 경제적 생존을 지켜낼 능력이 향상됨으로써 어느 정도 상쇄될 수 있다. 특별 세울 및 신용 시스템은 경제적으로 어려운 여성가장가구에 전력 공급에 대한 접근권을 제공한다. 산업 지역의 거리 조명을 향상시키는 보완조치가 이루어지고 있어 여성의 출퇴근길이 안전해질 수 있다. 저녁에도 밖에 나갈 수 있게 되어 여성들은 조기 또는 야간 근무 등을 함으로써 집 밖에서의 일자리 기회를 얻게 되었다.

이 지역의 고용 기회의 양상은 사업 모니터링 시스템의 일환으로서 정기적으로 검토된다. 성 인지적 데이터를 수집하고, 무작위 표본 조사 데이터를 사용해 사회 인프라와 대상 집단 남성과 여성의 생활 여건의 변화를 확인한다.

사업에 사용되는 성 인지적 지표들은 다음과 같다.

- (a) 사업 지역의 공적 부문의 여성 일자리 비율의 증가
- (b) 교대 근무하는 여성 근로자 수의 증가
- (c) 전력 사용자 중 여성 가장 비율의 증가

FC 사례 (G-0) : 인도의 석탄 화력 발전소

사업 개요:

이 사업은 석탄 화력 발전소의 수명을 연장하는 사업이다. 생산된 전기는 전국 전기망을 통해 인도 전역에 공급될 것이다. 이 사업의 전반적인 목표는 추가로 환경친화적 에너지를 공급하는 것이다. 특히, 생산적 사용을 위한 에너지 공급을 증진함으로써 경제 성장을 촉진하는 것을 목표로 하고자 한다.

G-0 부여 이유:

여성과 남성은 에너지 사용 방법에 있어 차이가 있다. 인도 남성은 생산 활동에 좀 더 집중하는 반면 여성은 가정 에너지 사용에 더 관심을 둔다.

이 사업은 석탄 화력 발전소에서 생산된 전력이 전국 전기망을 통해 공급될 수 있도록 하는 것이다. 소비자들은 이 전력을 생산과 소비 활동에 사용할 수 있게 될 것이다. 여성과 남성 중 누구에게 더 큰 이익이 있을 지를 정확히 단언하기는 힘들다. 또한 본 사업으로부터 직접적인 혜택을 얻게 될, 따라서 사업의 성과를 검토해볼 수 있는 분명한 대상 집단을 규정하기도 불가능하다.

사업이 기존의 석탄 화력 발전소의 재건설과 수명 연장에만 온전히 초점을 맞추고 있기 때문에 이 사업은 여성과 남성의 생활 여건에 직접적인 영향을 주는 요소가 전혀 없다 (공급선, 국내 연결망, 전기요금 변경 사업 등)

따라서, 이 사업은 성평등에 영향을 줄 가능성이 없다.

우선 분야 10: 교통과 통신

FC 사례 (G-1) : 서아프리카의 페리 연결

사업 개요:

해당 지방은 이 국가의 다른 지역과는 ‘G’ 지역으로 현저하게 구분된다. 이외의 지역은 빈곤율이 매우 높으며, 무장 반군 세력이 활동하고 있다는 점은 심각한 사회적 불안정이 두드러지는 지역임을 뜻한다. 이 지역 여성들은 비교적 사회적 지위가 높는데, 이는 단지 여성들이 상업 활동이나 소규모 사업을 할 정도로 경제적 독립성이 비교적 높기 때문만은 아니다. 여성들의 경제 활동은 이 국가의 중심부 지역에 위치하며 북쪽으로 400km 정도 떨어진 ‘D’ 도심에서 주로 이루어진다. ‘D’ 지역으로의 육로는 매복 공격의 위험 때문에 여성 상인들에게는 거의 이용되지 않는다. ‘G’를 통과하는 지름길 또한 여성들이 이웃국 및 그 국경지대에서 공격에 시달리는 경우가 많아 잘 사용되지 않는다.

과거에는 페리 연결이 잘 되어 있어 이 도시에 대한 접근이 쉬웠으나, 2002년 사고 이후 ‘Z’와 ‘D’ 지역 간의 페리 운항이 갑자기 중단되었다. 이는 여성의 지위에 심각하고 부정적인 영향을 끼쳐, 특히 여성들의 생산과 상업 활동이 현저하게 감소하였다. 동시에 지역 내부에서 여성 상인들의 이동 수단이었던 버스를 목표로 한 반군과 강도들의 공격이 증가하였다. 따라서 이 사업은 새 페리를 공급함으로써 페리 운항을 복구하는 것을 목표로 한다.

대상 집단은 농촌 인구와 영세상인들 (banabanas), 남녀 농어업 종사자를 포함한다.

G-1 부여 이유:

새 페리는 수도와의 정기 연결을 제공하여 승객 및 화물 운송을 함으로써 이 지역에서 가장 중요한 교통수단이 될 것이다. 페리 운항 재개를 통해 다음과 같은 혜택이 예상된다.

- (1) 해당 지역의 잠재적 분쟁 발생 가능성 차단에 기여

- (2) 빈곤 여성을 포함한 사회적 약자와 빈곤 계층의 지위를 향상 (새천년 개발목표(MDG) 1, MDG 3, MDG 6)
- (3) 이들의 안전한 이동을 보장
- (4) 지역 주민의 지리적 고립 해결에 기여 (MDG 8),
- (5) 빈곤층 친화적 성장을 위한 보다 개선된 정형거래조건 마련 (MDG 1, MDG 8),
- (6) 자동차와 미니버스의 이산화황 배출로 인한 지구 오염 감소 (MDG 7)

수도과 북부 지방의 다른 시장으로의 연결성이 개선됨으로써 농촌 인구가 농산물을 팔 수 있는 지역이 더 늘어나게 될 것이다. 이는 농어촌 가계에 특히 많은 혜택을 줄 것이다. 이들의 가계 소득에 긍정적 영향을 미칠 뿐 아니라, 이 지방 특산물을 판매할 수 있는 더 많은 기회를 가져다 줄 것이다. MS Joola 페리가 운항되었을 때 수도 페리 터미널에 상설장이 있었다. 이는 이 지방 생산물을 판매할 수 있는 직접적인 창구를 제공하였다. 페리가 더 이상 운항되지 않으나, 이 시장은 규모는 훨씬 줄어들기는 했어도 여전히 같은 장소에서 열리고 있다. 적절한 장소를 다시 생각해볼만 하나 어쨌든 페리 운항 재개는 시장을 재활성화시켜 지역의 많은 농어촌 가계에 든든한 소득원을 제공할 것이다.

대형버스의 최대수용인원은 40~50명인 반면 페리의 최대승선인원은 680명이다. 항해 중 승객들은 비교적 자유롭게 페리 안에서 움직일 수 있으며 대화할 수 있어, 많은 사람들 간의 신속한 정보교환이 가능하다. 대화 주제는 시장, 상품, 운송, 물가, 정치적 상황이 될 수 있다. 이는 페리를 MS Joola와 같이 ‘바다위의 시장’이자 소통의 중심으로 만들 것이다. 지역 조사 결과 많은 영세 상인들이 페리 선상에서 상품 매매를 했던 것으로 나타나고 있다.

페리가 출발하기 직전, 부두는 상품을 가진 대부분의 사람들의 만남의 장소가 된다. 이는 결국 매매자들의 상품을 구매하고자 하는 주변 지역의 많은 사람들을 끌어 모은다. 이 사업은 페리 터미널 ‘Z’와 ‘C’ 섬에 가까운 시장 형성을 촉진할 것이다. 분명 이러한 종류의 시장은 존재하였으나 MS Joola를 잃고 난 후 사라졌다.

지역 대상 집단에 대한 분석에 따르면 이 지역 여성들은 자신들의 상품을 팔 시장까지 이동하는 데 온전히 민간 도로 운송수단에만 의존하고 있다. 물건을 수도까지 나르는 데 트럭이 페리를 이용하는 것보다 훨씬 더 복잡하다. 보통 한 명의 판매자가 파는 쌀의 양(500kg-1톤)은 트럭 한 대(15-30톤)를 채우기에는 너무 적다. 결국, 여성들은 시장까지 물건을 운반하기 위해서는 여러 이 단체로 트럭 한 대를 빌려야 한다. 새로 도입될 페리는 여성들의 운송비를 줄여주고 많은 시간을 절약해 영세인들의 평균 소득을 증가시킬 것이다. 이는 여성에게 수도에서 언제 자신들의 상품을 팔고 다른 물건을 가지고 그 지방으로 돌아오기를 원하는 지를 결정할 수 있게끔 좀 더 많은 독립성을 제공할 것이다.

도로로 이동하는 것은 시간도 훨씬 많이 걸리고 비용도 많이 든다. 또한 여성들에게는 특히 힘들고 위험하다. 위생 시설도 부족하고, 상품과 아이들을 위한 공간도 부족하며, 차별 특히 국경에서)과 간헐적인 반군의 위협도 존재한다. 야간 페리에 비해 비좁은 트럭에서는 쉴 수 있는 여지도 거의 없다.

이 페리는 여성을 위한 위생 설비를 갖추 예정이다. 이 사업 구상에는 사회적 마케팅을 이용한 피임약 배급을 담당하는 FC 사업과 연계한 HIV 이니셔티브 실행 계획도 포함되어 있다. 이 방안에는 페리선상에서 다양한 인식제고를 위한 영화를 상영하는 것도 포함된다. 이를 통해 페리는 지역 여성들의 시장 접근성을 향상시키고 여성들이 스스로의 삶에 책임질 수 있는 능력을 강화할 것이다.

MS Joola와 마찬가지로 새 페리의 사용자들은 이 지방 여성들이 될 것이다. 사실 여성이 전체 승객의 60%를 차지할 것으로 전망된다. 대부분의 아프리카 국가와 마찬가지로, 여성은 운전면허가 없다. 따라서 대부분은 여러 지역과 지방 시장으로 물건을 운반하기 위해 공공 교통수단에 의존한다. 페리 운항 재개는 여성이 경제 활동을 보다 독립적으로 수행할 수 있도록 해줄 것이며 이는 특히 전통적 영세 상인들에게 중요하다.

제3장: 성분석의 기준

성분석의 기준

성분석이란?

성분석(gender analysis)은 어떤 국가나 지역, 분야에서 분명히 정의된 배경이나 상황에 근거하여 남성과 여성 간의 관계에 대해 평가하는 것이다(핵심 문제). 이는 충분한 근거를 통해 실증된 일련의 권고를 제공해야 하며, 이러한 권고는 사업이 해당 수원국에서 성평등을 달성하는 데 기여하도록 보장할 수 있는 것이어야 한다. 분석의 깊이는 새 젠더마커 기준에 따라 달라질 수 있으나, 당연히 독일 개발 협력의 모든 사업과 프로그램을 위한 목적으로

포괄적인 성분석을 위해 데이터 및 다른 정보의 수집이 중요하다. 가능한 경우에 정량적 데이터를 여성과 남성, 여아와 남아에 각각 따로 나뉘어 수집해야 한다. 가능하면 이러한 데이터는 정성적 정보에 의해 보충되어야 할 것이며 때로는 이러한 정보가 더 유용할 수 있다. 특히 책임, 권력, 지도력, 의사결정권, 여성과 남성 간의 자원 배분의 불평등과 관계된 문제들을 다룰 때 유용하게 쓰인다.

- 국가 또는 지역
- 분야
- 기관
- 대상 집단

새로운 젠더마커 부여 기준에 따르면, 배경에 대한 초기 성 인지적 평가가 개괄적 평가에 반드시 포함되어야 하며 이를 통해 사업을 G-2, G-1, G-0으로 분류할 수 있다. 개발원조에 대한 계획과 평가를 진행하고 추가 정보를 반드시 수집해야 한다. 새 기준 하에서는 어떤 개발원조가 젠더마커 분류 과정 진행을 위한 충분한 관련 정보가 없다는 이유로 해당 사업을 G-0으로 분류할 수 없다.

성분석의 단계

1 단계 : 수원국의 개발 전략과의 상관관계에 대한 정의

성분석을 위한 주요 질문

- 수원국의 개발 전략에 서술된 남녀 불평등 감소를 위한 우선 분야는 무엇인가? 그 밖에 해당 국가/지역/하위분야에서 개발 원조 사업에 간접적으로 관련이 있는 젠더 관련 이슈는 무엇이 있는가?
- 수원국의 젠더 정책과 성평등 전략은 무엇인가?
- 젠더가 빈곤 퇴치와 관련이 있는 사안으로서, 또 한 수원국의 MDG 달성을 위한 노력의 일환으로서 어떻게 다루어지고 있는가? 이것이 다른 주제들과 어떻게 연결되는가? 개별적으로 다루어지는가? (예를 들면 MDG3에서와 같이) 아니면 분야보다 상위적인 관점에서 (분야별 공통 사안, 인권, 또는 모든 MDG 달성을 위한 기본적 전제조건으로서) 다루어지는가?
- 해당 개발 원조가 수원국에서 정의하고 있는 젠더 목표 달성에 어떻게 기여하는가?

2 단계 : 배경 설명과 핵심 문제 정의에 관련한 젠더 요소

성분석을 위한 주요 질문

- 여성과 남성이 기술된 문제로부터 어떻게 다른 영향을 받고 있는가? 사업이나 프로그램에 따라 경제적, 정치적, 법적, 사회적, 문화적 요소가 고려될 수 있다. 실제적 예가 되는 질문을 부록 2에서 참조한다.
- 핵심 문제와 관련하여 여성과 남성의 불평등의 이유는 무엇인가?
- 다른 개발 수원국은 무엇을 하고 있으며 독일 개발 협력의 구체적 역할은 무엇이 되어야 하는가?

품질관리에 관계된 질문

배경 설명을 위해 관련된 전략 보고서, 성 인지적 통계, 적절한 연구가 사용되었는가(국가 전략, 빈곤퇴치전략문서, 국가 여성 정책, 여성NGO 에서 작성한 대안적 보고서, 젠더 국가 프로파일 등)?

배경 설명이 핵심 문제나 배경과 관련한 여성과 남성, 여아와 남아의 현 상황을 특히 고려하고 있는가? 그렇지 않다면, 어떤 젠더 요소가 해당 문제에 적합한가?

빈곤퇴치전략문서 및 관련 분야 보고서에서는 무엇을 다루고 있는가? 해당 분야에 젠더 전략이 있는가?

3 단계 : 배경 설명과 사업 목표 및 전반적 목표의 정의

성분석을 위한 주요 질문

- 사업 목표/전반적 목표, 그리고 개발 원조의 전반적 기초가 해당 분야에서 성 불평등의 지속가능한 감소와 이러한 불평등의 체계적 해소에 기여하는가?
- 하위 목표(GTZ AURA 에서는 '협력 사업'으로 표현)가 해당 분야에서 성 불평등의 지속가능한 감소와 이러한 불평등의 체계적 해소에 기여하는가?
- FC에서, 사업 성과가 어떻게 성 불평등의 지속적 감소나 젠더 관계에 대한 체계적 영향에 기여하는가? 어떤 성 인지적 활동이 계획되는가?
- 해당 개발 원조가 성 불평등의 구조적 원인을 해결하는가?

TC 분야의 예: 직업 교육의 성 불평등

현황에 대한 분석 결과 직업 교육에 대한 여성의 참여가 현저히 떨어지는 것으로 나타나고 있다. 여기에는 다음과 같은 이유가 있을 수 있다.

- 여성은 일찍 결혼해 아이를 갖는 경우가 많다. 가사를 꾸려야 하는 책임 때문에 직업 교육을 받기 어렵게 된다.
- 문화적 규범으로 인해 여성들은 남성들과 함께 직업 교육과정에 참여하기 어려울 수 있다.
- 교육 수준이 높은 여성의 실업이 상대적으로 지나치게 높다. 그 결과, 참가자들이 직업 교육이나 추가적 향상 훈련에 참가해야 할 경제적 인센티브가 없다.
- 직업 교육이 여성의 필요나 고용, 여성의 소득 창출 기회에 초점을 맞추지 않는다.

4 단계 : 수원국/ 실행 기관과 대상 집단에 대한 성 인지적 정의**성분석을 위한 주요 질문:**

핵심 문제와 관련하여 수원국과 실행 기관의 성평등 달성 수준은 어떠한가?

- 수원 기관이 기관 내부적으로 성 주류화 전략을 실행하고 있는가?
- 해당 사업 안에 수원 기관 내부적으로 성평등을 강화하기 위한 유사 방안을 포함시킬 필요가 있는가(기관 및 분야적 차원에서)?
- 사업의 영향을 받는 대상 집단은 누구인가? 남아/여아, 노인/ 아동 등 적절하게 분류하도록 한다. 항상 여성과 남성, 젠더 관계, 빈곤층 및 그 외 계층 등 특정 대상 집단을 설정, 그 대상 집단의 경험을 중심으로 하여 대상 집단에 대한 설명을 제공해야 한다.

5 단계 : TC/FC 원조가 해당 지역, 분야, 하위 분야, 국가의 성평등에 대해 미치는 체계적 영향에 대한 정의

해당 사업/프로그램이 성평등을 증진할 수 있도록 어떤 장치가 마련되어 있는가?

예상되는 영향은 무엇인가? 정량적, 가능하면 정성적 평가를 사용한다.

독일 원조 사업의 현황은 어떠한가?

개발에서의 여성(Women in Development, WID)을 포함하는 성평등(Gender equality)

정의	개발 목표로서의 성평등과 개발 원조 노력은 수원국 여성과 남성 간에 혜택, 지원, 기회의 평등을 달성함을 목표로 한다. 성 불평등은 다음에 의해 해결할 수 있을 것이다. (a) 성평등을 모든 개발 협력 사업에 주류화 (b) WID를 포함하는 성평등 추구를 위한 긍정적 활동 노력
자격요건	(a) 성평등과 WID, 또는 둘 중 하나를 해당 활동에 대한 문서에서 분명하게 추구해야 한다. (b) 성분석이 별도로나 표준 절차의 일부로 성분석을 실시하여, 평등과 WID, 또는 둘 중 하나를 증진할 필요성을 명시한다. (c) 성분석이 활동 계획에 포함되어 해당 활동이 다음의 여러 기준을 충족하도록 한다. • 성 인지적 전략과 실행 계획이 해당 활동에 대한 예산에 포함되고 반영되어

	<p>있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 해당 활동에 대한 여성의 활발한 참여를 가로막는 장벽을 해소하기 위한 구체적인 방안이 마련되어 있다. • 해당 활동의 성과에 대한 여성과 남성의 동등한 참여와 영향력 행사를 확보하기 위한 구체적 방법이 포함되어 있다. • 모니터링과 평가를 위한 영향 지표를 포함한 성 인지적 지표들이 이미 마련되어 있거나 개발될 예정이다. • 젠더 관련 기법들이 활동 계획에 사용되고 있으며 실행과 모니터링에도 사용될 예정이다. • 모든 수준과 단계에서 성 인지적 논의를 실시하고 있다.
전형적 활동 사례	<p>특정 활동이 위의 (a)~(c)의 자격 요건을 충족할 경우 아래의 마커로 분류될 수 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 가장 중요한 목표로서 분류될 수 있는 활동의 예로서 여성의 법적 지식 강화 또는 남성의 성폭력 반대 네트워크에 대한 지지가 있다. 그러한 활동은 여성이나 남성 혹은 둘 다를 대상으로 할 수 있다. • 많은 물 공급 사업, 보건 사업, 삼림화 사업, 시민 서비스 사업, 공공지출에 대한 검토 등은 젠더 문제가 다루어지는 정도와 방식에 따라 중요 목표로 설정될 가능성이 많다. <p>동일 분야의 사업들은 사업 목표로서의 평등의 중요도에 따라 달리 평가될 수 있다. 예를 들어 어떤 사회안전망 사업이 여성을 매우 차별받는 집단으로서 인식하여 여성 지원에 중점을 두고 있으며 그 결과로 성평등을 증진할 경우 가장 중요한 목표로 분류된다. 한편 지역사회 전체에 초점을 맞추고 남성과 여성의 동등한 참여를 보장하는 사회안전망 사업의 경우는 중요 목표로 분류 된다.</p>

부록 I : WID를 포함하는 성평등: 마커 분류를 위한 추가 지침

1. 이 마커는 여성을 대상 집단으로 하는 대신 성평등(남녀간의 평등)을 목표로 초점을 둔다는 점에서 기존의 WID 마커와는 다르다.

2. 그럼에도 불구하고, 여기에는 WID 활동(자격 요건이 충족된다는 전제 하에)이 포함된다. WID 인지적 활동은 광범위한 성평등 접근 방식에 포함된다. 따라서 이 새로운 마커는 기존의 WID 마커보다 범위가 넓다(기존과 마찬가지로, 적절한 경우에는 WID 분야 코드가 사용된다). 더 이상 WID라는 용어를 내부 절차에 사용하지 않는 회원들은 마커의 정의와 자격 기준에서의 WID 대한 언급을 무시하도록 한다.

3. 성분식은 국가(예를 들어 젠더 프로파일), 지역 사회, 기관 차원에서 이루어질 수 있다. 또한 독립적으로 실시될 수도 있고, 표준 절차의 일부로서(논리적 구조 설계 과정 등) 실행될 수도 있다. 성분식은 정책, 프로그램, 사업계획 과정에 통합되어 이루어질 경우 가장 효과적일 수 있다.

4. 비록 '가장 중요한 목표'로서의 성평등 마커의 달성에 2번을, '중요' 목표로서의 젠더평등 마커 달성에 1번을 부여하기는 하나, '가장 중요한 목표'로서의 성평등을 위한 마커 달성이 '중요' 목표로서의 성평등 마커 달성보다 '우월한' 것은 아니다. 만약 진정한 주류화가 이루어진다면, 성평등은 때로는 모든 다양한 분야의 사업들에 포함되는 중요 목표가 될 것이다.

5. 활동에 관한 문서에서 성평등을 분명하게 추구한다. 이는 문서들이 반드시 이 장기 목표를 위해 어떤 노력이 이루어질 것임을 분명히 보여주어야 함을 뜻한다. 예를 들어, 초등학교 사업은 남아와 여아 모두에게 혜택을 주기 위한 것일 수 있으나, 현재 남아보다 여아의 초등학교 취학률이 낮기 때문에 이 사업은 수혜자 중 여아의 비율을 높이기 위한 조치를 취할 것이다. 이 마커를 달성하기 위해, 활동은 완전한 평등이 이 사업/프로그램의 범위를 넘는다 할지라도 성평등 증진을 위한 노력을 기울이는 것을 목표로 해야 한다. 성평등 개념은 여성과 남성에 대한 동일한 성과를 얻기 위해, 기타 생활 여건 때문에, 혹은 과거의 차별에 대한 보상을 위해 여성과 남성에 대해 다른 처우를 할 수 있음을 인정한다.

6. 가장 중요한 목표의 분류는 보통 어떤 활동이 성평등의 목표 없이 수행되는 경우에 부여된다. 아래의 두 가지 상반된 예를 통해 가장 중요한 목표와 중요한 목표를 구분하는 차이를 알 수 있다.

a) 성분석을 실시한 이후 특정 지역의 농업 종사자의 대부분이 여성임을 알게 되었다. 농업 지원 사업은 여성이 지원 서비스에 대한 동등한 기회를 얻을 수 있도록 많은 수의 여성을 고용, 훈련시키는 것을 목표로 한다. 이 사업은 WID 성평등의 ‘가장 중요 목표’로 분류될 것이다. (2번)

b) 어떤 농업 지원 사업이 특정 지역의 농작물 생산량 증대를 목표로 계획되었다. 사업 구상 준비 단계에서 실시한 성분석에서는 여성의 참여를 위한 구체적인 행동의 필요성을 지적하였다. 따라서 전체 사업의 일부로서 여성의 참여를 통한 농장 채소 생산 협력을 시작하였다. 이 사업은 WID 성평등의 ‘중요 목표’로 분류될 것이다. (1번)

7. 각 회원은 각자 소속 기관이나 상황에 따라 마커 달성을 위해 충족해야 할 계획 기준의 수를 결정할 수 있다.

8. 회원들은 마커를 자국 언어로 번역시 ‘성평등’과 ‘남녀 평등’이라는 용어 중 선택해 사용할 수 있다.

부록 II: 성분석 체크리스트

주요 질문: 해당 국가의 정의된 핵심 문제 측면에서 대상 집단의 성평등 상황은 어떠한가?

○ 사법적 상황

- 성평등이 국가 헌법에 명시되어 있는가?
- 여성을 차별하는 법이 있는가(시민권, 노동법, 국적법, 형법 등)?
- 해당 국가에서 여성의 권리에 대한 심각한 침해가 이루어지고 있는가 (여성성기절단(FGM), 명예살인, 임신공격, 여자 태아 낙태 등)? 이 같은 침해에 대해 기소가 이루어지는가?
- 공적 법체계와 함께 여성을 차별하는 구식 법체계가 동시에 존재하는가?
- 여성이 독립적인 사유재산권(토지 소유권 등)을 보장받는가?
- 여아와 성인여성이 남성과 동등한 상속권을 부여받는가?

○ 정치적 상황

- 여성의 국회의원 비율이 얼마나 되는가? 여성을 위한 기관(여성 간부회의 등)이 있는가?
- 활발히 활동하고 있는 여성 기구가 있는가? 그들이 대표하는 계층과 지위는 어떠한가? 그들 사이에 연합이나 네트워크가 있는가?
- 여성이 중요한 의사결정 기구(의회, 행정부, 민간 기업, 위원회 등)에서 어느 정도의 대표성을 갖는가?
- 해당 국가에 여성이나 젠더 정책이 있는가?
- 성 주류화가 여러 부처의 공통 임무로 인식되는가?

○ 사회적 상황

- 여아와 남아의 취학률은 어떠한가?
- 해당 국가의 모성 사망률은 어느 정도인가?
- 여성과 남성의 문맹률은 어느 정도인가?

- 사회보장체계가 존재한다면, 여성이 독립적 접근권을 보장받는가?

○ 경제적 상황

- 노동력 중 여성의 비율은?
- 남성과 비교해 여성의 불완전 고용과 실업률은 어떠한가?
- 여성과 남성이 동일한 일에 대해 동등한 임금을 받는가?
- 빈곤 상황에 대한 성 인지적 데이터가 있는가? 특히 빈곤한 계층은 어느 계층인가(성별, 연령, 민족, 지역)?
- 시간 활용에 대한 연구가 있는가? 있다면, 성인여성/여아가 유급 및 무급 노동에 투입한 시간은 각각 얼마인가? 성인남성/남아의 경우는 어떠한가?
- 젠더 예산 이니셔티브가 존재하는가?
- 여성이 신용에 대해 남성과 같은 접근권을 갖는가?
- 여성이 생산수단에 대해 남성과 동등한 접근권을 누리는가?
- 여성이 노동력의 대부분을 차지하는 분야는 어느 분야이며, 남성이 대부분인 분야는 어느 분야인가??

○ 문화적 상황

- 어떤 문화적 규범이 여성에 대한 차별을 포함하는가? 이것이 모든 여성들에게 적용되는가, 아니면 특정 계층의 여성에게만 적용되는가?
- 문화적 규범이 여성의 이동을 제한하는가? 이것이 여성의 사회, 경제적 상황에 어떤 영향을 미치는가(보건과 교육, 유급 노동에 대한 접근권 등)?

○ 수원기관의 성평등에 대한 능력

- 여성과 남성에 대한 국제적 노동 및 사회 규범을 준수하는가?
- 여성과 남성이 유사한 노동에 대해 동등한 임금을 받는가?
- 성평등을 포함하는 공동의 비전이 존재하는가?
- 해당 기관 내에서 성 인지적 인력 개발이 이루어지는가?
- 기업 정책이 (남녀) 직원들로 하여금 일과 육아를 병행할 수 있게 하는가(사내 유치원, 선택적 근로시간제 등)?

Abstract

Mainstreaming Gender for Development: Analysis on Korea's Development Assistance

Younghye Kim
Hyeseon Jeong
Sookhee Kwak
Jin-young Kim

Social and cultural biases and constraints have prohibited women from equally benefiting from economic development, resulting in feminization of poverty. Development assistance will be effective only when it can tackle gender inequality and promote women's empowerment.

It is in this respect that Korean Women's Development Institute undertook a two-year research to develop strategies for gender mainstreaming of Korea's development assistance. While OECD/DAC and major donors consider gender as a cross-cutting issue, it is a separate sector of its own in Korea's ODA. As a result, projects are women-targeted than gender-responsive and women-targeted projects

are rather oriented to basic human needs such as health than gender equality and women's empowerment. According to a recently adopted three year strategy, gender is selected one of highly significant thematic areas and gaining a bigger support in Korea's development assistance.

As Korea is fast growing as a donor country, it is required that the country develops a systematic development assistance principle and institution for gender equality and cultivates gender experts in the field. Gender-responsive M&E guidelines and tools along with project design mechanisms need to be developed to ensure the application of the principle. Gender training for staff, experts and volunteers is in great and urgent need as well.

It is also required that the country prepare itself for OECD/DAC membership by educating itself with gender equality guidelines and gender marker. The country will truly benefit from the membership when it actively participates in policy networks such as GENDERNET.

2008 연구보고서-21

한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

2008년 12월 29일 인쇄

2008년 12월 31일 발행

발행인 : 김 태 현

발행처 : 한국여성정책연구원

서울시 은평구 진흥로 276(불광동 1-363)

전화 / 02-3156-7000 (代)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화

전화 / 02-313-7593 (代)

ISBN 978-89-8491-241-0 93330

<정가 14,000원>