

2002 연구보고서 260-16

2002 유엔여성발전 주제 및 이행전략에 관한 연구

환경관리와 자연재해의 완화: 성 관점

빈곤근절: 세계화 맥락에서 여성의 전 생애주기를 통한 힘의 증진

연구책임자 : 정 순 영 선임연구위원

공동연구자 : 방 혜 영 연구위원

김 영 혜 연구위원

 한국여성개발원

발 간 사

1975년 유엔 세계여성대회 이래 우리나라에서는 정부와 NGO 차원에서 유엔의 여성관련 활동에의 참여가 꾸준히 증대되어 왔습니다. 이러한 참여의 결과 80, 90년대를 통하여 남녀평등을 향한 우리 정부의 노력은 법과 제도상의 현저한 개선을 실현하였습니다.

20세기 후반의 경험을 토대로 하여 유엔중심의 세계여성운동은 이해당사자간 파트너십(partnership of stakeholders) 속의 지구적 공치(good governance)를 발전시키는 방향에서 향후 더욱 연대를 강화해 나갈 것으로 전망되고 있습니다.

한국의 여성정책이 이와 같이 유엔을 비롯한 국제사회와의 협력 하에 진전되어 왔고, 또 국제적 연계가 보다 긴밀해질 것이라는 점에서 본원에서는 유엔 여성활동에 대한 체계적이고 심도 있는 연구를 본격화할 목적으로 『2002 유엔여성발전 주제 및 이행전략에 관한 연구』를 수행하였습니다. 정책당국자와 NGO활동가들이 유엔을 비롯한 국제사회의 일원으로 세계적 차원의 여성의제의 수립·실시과정에 참여할 때 그 분야에 대하여 유엔활동이 어떻게 전개되어 왔는지, 이러한 전개를 추동한 이론적 배경은 무엇인지, 그리고 현재의 논점과 발전목표는 무엇인지에 대한 정확한 이해가 요구됩니다. 그럼에도 불구하고 그동안 이 같은 요구를 충족시키기 위한 연구는 거의 전무한 실정이었습니다.

따라서 본 연구는 유엔의 여성의제를 선도해 가는 유엔 여성지위원회의 2002년도 주제와 관련하여 이에 대한 이론적 배경, 관련 유엔활동, 가장 최근의 여성발전 의제 등을 체계적으로 다룸으로써 국제사회의 여성발전 활동에 대한 이해 증진과 정보 확산을 통해 우리나라의 국제활동 참가와 국내의 정책적용에 궁극적으로 도움이 되고자 실시되었습니다.

끝으로 본원 연구팀의 노고를 치하하며 연구를 위하여 자문해 주신 분들과 바쁘신 중에도 동 보고서 향상을 위해 기여해 주신 평가자들께도 감사를 드립니다.

2002년 12월

한국여성개발원
원장 장 하 진

I. 서론

유엔의 여성발전활동은 유엔여성지위위원회를 중심으로 이루어지고 있다. 위원회는 행동계획, 행동강령 및 미래전략을 채택하고 각국으로 하여금 이행하도록 촉구함으로써 여성향상에 기여하고 있다. 2002년도 유엔여성지위위원회의 주제는 “환경관리와 자연재해의 완화: 성 관점”과 “빈곤근절: 세계화 맥락에서 여성의 전생애주기를 통한 힘의 증진”이다. 본 연구는 이 두 주제에 대한 전문가회의, 패널토의 및 합의된 결론의 내용을 분석하여 그 결과를 국내의 여성관련 정책입안자, 중앙 및 지방단체, 여성연구소 등 관련자들이 정책개발, 국제활동, 연구 등에 활용하도록 하는 데 목적이 있다. 본 연구는 또한 유엔을 중심으로 진전되고 있는 적실한 용어, 개념 및 이론적 맥락을 규명함으로써 이들 주제에 대한 이해를 보다 명확히 하는 데에도 도움을 줄 것이다. 이 같은 이해는 특히 효과적인 국제협력 활동의 수행에 있어 필수적 전제이다.

II. 2002 주제의 의제 채택배경

빈곤과 자연재해를 주제로 하여 2002년 제46차 유엔여성지위위원회(2002. 3. 4 - 3. 15)는 전문가그룹회의 보고서의 참조와 함께 패널토의를 통하여 합의된 결론을 도출하였다. 여성지위위원회가 이 두 가지 주제를 채택한 기본동기는 요하네스버그 지속가능개발정상회의(2002. 9. 2 - 9. 11)의 의제에 성 관점을 통합시키기 위한 데, 즉 성 주류화에서 찾을 수 있다.

빈곤과 자연재해는 1975년 이후의 세계여성대회과정에서 주요의제로 부상되어 왔다. 1960년대의 유엔개발10년을 배경으로 빈곤은 1975년 멕시코 대회 당시부터 최우선적 과제로 다루어져 왔다. 자연재해는 1970년대 이후 아프리카 사헬에서 발생하였던 가뭄의 영향 하에 1985년 나이로비미래전략

의 환경의제에서 언급되었으며 국제자연재해감소10년(1990-1999)과 1992년 리우의 유엔환경개발회의를 통하여 유엔활동의 주요현안으로 부각되었다. 이를 반영하여 1995년 북경행동강령에서는 자연재해가 환경부문 주요의제의 하나로서 다루어졌다.

리우회의는 지속가능한 개발이라는 개념을 통하여 환경문제, 경제적 조건 및 사회정의간 연계의 패러다임, 즉 총체적 접근을 제시하였는데 요하네스버그 2002는 이 같은 접근을 더욱 진전시켰다. 리우에서 요하네스버그로 발전하고 있던 과정 속에서 2000년 북경+5 유엔특총은 지속가능한 개발을 주요과제로 규정하였다. 이에 따라 요하네스버그회의를 앞두고 북경대회 이후의 성 주류화 전략에 따라 지속가능한 개발의제에 성 관점을 통합시키기 위한 목적을 가지고 여성지위위원회는 총체적인 관점에서 이 의제에 포괄되는 주요 성 관련 현안으로 빈곤과 자연재해를 2002년도 주제로 채택하게 된 것이다.

III. 지속가능한 개발에 대한 이론적 맥락과 주요 유엔활동

1. 지속가능한 개발에 대한 이론적 맥락

가. 지속가능한 개발 문제의식의 대두

지속가능한 개발에 대한 문제의식은 20세기 후반에 등장한 지구적 자연환경의 위기로부터 비롯하였다. 환경문제는 근대 전 단계의 전통시기에 있어서도 이미 존재하였고 산업혁명 후에는 산업도시의 오염이 심각한 사태를 야기하기도 하였지만 이들 문제는 아직 국지적인 것이거나 관리를 통하여 해결될 수 있는 것으로 여겨졌다. 그러나 20세기 후반에 들어서 거대공업에 의한 인공합성물질의 대규모 사용 등이 오존층 파괴, 기후변화 등 생태계의 근본적 파괴를 초래하면서 근대 이후 당연시 되어 왔던 무한정의 개발주의가 자연에 의한 수용에 있어 한계가 있을 수 있다는 인식이 태동하였고 이로부터 환경과의 조화를 통하지 않고서는 개발이 지속될 수 없다는 문

제의식이 제기되었다.

나. 지속가능한 개발에 대한 이론

지속가능한 개발이라는 문제는 개발에 대한 생태적 수용능력의 한계와 관련되므로 이에 대한 이론은 개발의 제한과 기술을 통한 해결이라는 두 가지 방향에서 분류될 수 있다. 전자는 개발을 축소 또는 폐지하여 개발과 환경의 상충을 해결하자는 이론으로 이에선 신 맬더스주의, 심층생태주의 및 사회생태주의가 속한다. 후자는 개발을 제한할 수밖에 없다는 비관적 입장과는 달리 개발과 환경의 상충문제를 환경기술의 도입을 통하여 해결할 수 있다는 낙관적 관점을 가지고 있다. 기술에 초점을 두므로 이 이론은 기술지향주의로 불린다. 이들 중 심층생태주의는 자연생태진화에 조응하는 개발의 대대적인 축소 또는 폐지까지를 지향하는 급진적 입장을 가지고 있음으로 해서 NGO나 환경운동가들 사이에 채택되고 있으나 유엔의 주류활동에 의해서는 수용되지 않고 있다. 인구성장제한을 주장하는 신 맬더스주의는 개도권에 문제의 책임을 전가한다는 비판을 받고 있으나 의제21 등 유엔의 지속가능한 개발의제에 반영되고 있으며, 기술지향주의도 선진권 환경기술의 후진권으로의 이전 프로그램 등을 통하여 수용되고 있다. 사회구조와 문화의 환경친화적 개혁을 강조하는 사회생태주의는 사회생태주의로 분류될 수 있는 마르크스주의 생태학과 같은 일부 급진적 내용을 제외하고는 유엔활동에 전반적 영향을 미치고 있다. 특히 사회생태주의는 유엔활동이 지속가능한 개발에 대하여 총체적 접근으로 나아가게 하는 데 결정적 패러다임을 제공하였다.

2. 지속가능한 개발을 위한 주요 유엔활동과 성 관점의 통합

가. 지속가능한 개발을 위한 주요 유엔활동

환경에 관한 주요 유엔활동은 1948년에 기술지향주의적인 제한된 목적을 가지고 설립된 국제자연보전연합과 함께 시작되었다. 이 같은 제한된 수준을 넘어서 20세기 후반에 등장한 환경위기를 범유엔적 차원에서 다루기 위하여 1972년 스톡홀름에서 유엔인간환경회의가 개최되었고 이후 범유엔적 활동은 1992년에는 환경문제를 사회구조 및 문화의 총체적 맥락에 연계시킨 리우회의로, 그리고 이 같은 총체적 패러다임을 더욱 진전시킨 요하네스버그 2002로 발전하였다.

나. 성 관점의 통합

여성의제에 환경이 최초로 포함된 것은 1985년 나이로비미래전략에서이다. 이후 지속가능한 개발을 의제로 한 리우회의에서 의제21에 여성프로그램이 도입되었다. 1995년 북경세계여성대회에서는 성 주류화전략이 도입됨에 따라 성 관점을 환경의제에 통합시켰다. 그리고 요하네스버그회의에서는 지속가능한 개발 프로젝트의 전 부문에 걸쳐 성 관점의 통합이 이루어져야 한다는 입장이 채택되었다.

IV. 환경관리와 자연재해의 완화: 성 관점

1. 자연재해 관련 주요 유엔활동

자연재해가 지속가능한 개발의 주요의제로 되는 것은 재난으로 인한 직간접적 피해, 재해대응과 구호비용 등으로 인한 손실은 개발노력에 배분될 수 있는 막대한 자원의 전용을 의미하기 때문이다. 자연재해는 나이로비미래전략에 포함된 환경의제에서 언급되고 있으나 그것이 유엔활동에서 주요의제로 부상하게 된 것은 국제자연재해감소10년(1990-1999)을 통해서이다. 1992년 리우회의에서 채택된 의제21에서 그것은 제7장 ‘지속가능한 인간정주개발 증진’하의 소주제로 다루어졌으나 국제자연재해감소10년을 중간 점검한 1994년 요코하마회의에서는 지속가능한 개발의 모든 재해관련 분야를

포괄하는, 특히 재해감소 및 위험관리를 강조하는 종합적 전략 및 행동강령이 채택되었다. 요코하마회의 후에 열린 북경대회에서는 자연재해 의제에의 성 관점 통합이 이루어졌으며 국제자연재해감소10년의 후속 프로그램으로 1999년에 설립된 국제재해감소전략은 지속가능한 개발의제의 총체적 패러다임에 입각하여 ‘재해위험과 지속가능한 개발: 개발, 환경과 재해를 야기하는 자연재난간 연계의 이해’를 주제로 배경문서를 작성하여 요하네스버그 2002 준비회의에 제출하였다.

2. 2002 유엔여성지위위원회 주제

여성지위위원회는 2002년도 주제로서 채택한 자연재해에 대한 전문가그룹회의를 국제재해감소전략과 협동으로 2001년 11월 6-9일에 앙카라에서 개최하고 그 결과보고서를 바탕으로 2002년 3월 4-15일 여성지위위원회 제 46차 회의에서 패널토의를 거쳐 자연재해의제에 성 관점을 통합시킨 합의문서를 채택하였다. 이 합의문서는 지속가능한 개발이라는 총체적 시각에서 재해감소(예방, 완화, 대비), 대응 및 복구과정의 성 관점 통합 그리고 이를 위한 힘의 증진과 여성의 참여, 자연재해와 관련한 남녀분리통계 작성과 성 분석, 성 인지적 교육훈련프로그램 개발 및 실시 등을 촉구하고 있다.

V. 빈곤근절: 세계화 맥락에서 여성의 전 생애주기를 통한 ‘힘의 증진’

1. 문제의 대두와 이론적 논의

가. 빈곤문제

1) 빈곤에 관한 다양한 관점

유엔을 비롯한 국제사회에서 빈곤을 어떻게 보는가는 개발 및 빈곤전략

수립과 관련하여 중요성을 갖는다. 빈곤은 국내적·국제적 차원에서 발생하는 복합적이며 다차원적인 문제로서 빈곤을 보는 다양한 관점이 존재한다. 이를 크게 두 가지로 정리해 볼 수 있는데 기본적 욕구충족을 위한 금전의 부족으로 빈곤을 보는 정통주의적 관점과 인간의 복지를 충족시킬 수 없는 환경의 부재와 기회 및 선택으로부터의 단절까지도 빈곤의 범주에 포함시키는 대안적 관점이 그것이다. 전자의 관점은 경제개발에 의한 빈곤근절 접근법을, 후자는 인간개발 측면의 빈곤근절 접근법을 제시한다. 제 2차 세계 대전 후 산업화와 경제성장 우선 정책에 따라 빈곤에 대한 정통주의적 관심이 우세하였으나 1970년 대 이후, 지속적인 경제성장의 선결 조건으로서 인간개발과 부의 재분배 문제가 중요시되면서 빈곤에 관한 대안적 관점이 사회개발 부문에서 폭넓게 적용되고 있다.

2) 빈곤의 측정

소득과 소비에 근거하여 빈곤을 측정하는 방법이 가장 일반적이다. 세계은행은 구매력평가 개념을 사용, 하루 1달러 소비수준을 빈곤의 기준선으로 정해놓고 있다. 이와 더불어 빈곤의 다차원적 측면을 측정하려는 노력이 국제기구를 중심으로 진행되어, 유엔개발계획은 1990년부터 인간개발지수를 작성하여 인간빈곤의 지표로 활용하고 있다. 이와 함께 여성개발지수와 여성권한 척도를 활용하여 남녀 간의 불평등을 측정하고, 인간빈곤지수를 활용하여 인간빈곤에 시달리는 인구를 측정하고 있다. 세계은행은 소득뿐만 아니라 교육, 보건, 서비스와 기반 구조, 위험, 취약성, 사회적 배제, 사회자본에의 접근성까지도 측정하려는 노력을 기울이고 있다.

3) 빈곤근절 전략

빈곤의 복합적 특성으로 인해 빈곤근절을 위해서는 여러 부문에서 다차원적 전략이 요구된다. 1960, 70년대에는 대규모 경제성장 촉진 정책을 통한 빈곤근절 전략이 우선시 되었으나 1970년대부터 인간개발과 인간자원에 대한 투자가 중시되고 있다. 1990년대 들어 빈곤에 대한 규정이나 빈곤정책은 물질적, 생리적 요구가 충족되지 못한 상태로부터 인간빈곤의 개념을 반영하는 쪽으로 전환하고 있다. 인간빈곤의 개념에 근거한 빈곤근절 접근법

은 국가적·국제적 차원에서의 체제관리와 ‘힘의 증진’, 권한을 중시한다. 인간빈곤을 측정하기 위해서는 성별, 연령별로 분리된 통계를 개발해야 한다. 세계은행은 전통적인 경제성장 전략이 빈곤근절에 필수적 요소라는 입장을 견지하며 이와 아울러 사회적 안전망을 포함한 제도적·사회적 기반 구조의 중요성과 참여, 기회증대, ‘힘의 증진’, 국제적 차원에서의 개발원조 등을 전략으로 제시하고 있다.

나. 세계화의 맥락에서 본 빈곤의 여성화

1) 세계화와 빈곤문제의 대두

세계화가 끼친 사회적·경제적 측면의 부정적 영향은 빈곤의 증가, 지역 간·국가간·남녀간 불평등 격차 증대의 형태로 나타나고 있다. 경제 자유화와 경제성장, 빈곤완화 간에는 별다른 상관관계가 없으며 아시아의 금융 위기에서 보듯이 개방화는 빈곤과 소득의 불균형을 심화시킨다. 1990년대 말부터 국제사회는 세계화의 단점을 보완하기 위한 방안을 고려하기 시작하였다.

2) 세계화와 여성빈곤

세계화는 노동의 여성화 현상을 가져왔다. 이 용어는 임노동 시장의 여성 참여 증대와 고용형태의 변화를 내포하는 의미로 쓰인다. 국제노동기구에 의하면 여성의 경제활동 참가율은 2010년에는 80%를 넘어설 것으로 추정되고 있다. 취업기회 증대는 여성에게 경제적 자립을 통한 빈곤근절과 ‘힘의 증진’ 과정을 촉진시키는 중요한 요인이 될 수 있다. 그러나 여성의 대부분은 비정규 근로자로 취업하고 있으며 구조조정이 발생할 경우에도 우선 실직의 대상이 되고 있다. 무역자유화가 여성의 고용에 미치는 영향은 국가의 개발 단계에 따라 다르기는 하지만 빈곤여성에게 일시적인 혜택을 줄 수는 있으나 장기적인 관점에서 볼 때 그 효과가 불투명하다. 또한 금융자유화로 인한 위기시 여성의 성 불평등은 더욱 심화되고 있다.

세계화의 맥락 속에서 국가의 사회정책 변화 역시 여성에게 부정적인 영향을 미친다. 국가 사회보호 규정의 다층화로 인해 국가의 공적보장이 감소

되는데 사회보장은 여성에게 특히 중요한 요소이다. 사회보장의 감소로 인해 가사노동의 부담과 노동시장에서의 주변적 지위가 상호 강화작용을 일으켜 가정의 이차적 생계부양자로서 여성의 역할을 공고히 만들고 있다.

신 자유주의에 근거한 세계화 기간 동안 여성의 사회적·경제적 권한이 특별히 신장되지는 않았으며, 많은 국가에서 여성의 경제적·사회적 권리가 오히려 퇴보하고 있음을 보여준다. 성장의 혜택이 성장의 질 측면에서 공유되려면 소득의 동등한 분배, 직업의 창출, 성불평등의 감소와 여성의 ‘힘의 증진’이 수반되어야 한다.

다. 여성의 빈곤근절을 위한 ‘힘의 증진’ 전략

1) 힘의 증진 전략의 일반적 적용

1970년대 여성단체에서 처음 사용된 ‘힘의 증진’ 용어는 1990년대 이래 사회운동단체, 여성단체 및 유엔을 비롯한 국제기구를 중심으로 확산되었다. ‘힘의 증진’은 내재적 가치인 동시에 도구적 개념으로 사용되고 있으며, 자기결정권, 자치권, 사회제도에 대한 통제력 확대 등의 의미로 폭넓게 사용된다. 세계은행은 ‘힘의 증진’을 위한 요소로서 정보접근, 참여, 체제관리, 빈곤계층의 조직화를 제시하고 있다.

2) 여성의 ‘힘의 증진’

여성의 ‘힘의 증진’은 1995년 제4차 세계여성회의에서 성평등을 성취하기 위한 전환적 전략으로서 공식화되었다. 성(sex)의 개념이 사회적, 문화적, 이념적 의미를 지닌 젠더(gender)로 전환되면서 모든 부문에의 성주류화가 유엔체제 내의 모든 기구에서 지침으로 사용되고 있다. 이에 따라 1990년대부터 개발의 경제적 측면보다는 정치적 측면이 관심의 초점이 되었으며 성주류화와 함께 여성의 ‘힘의 증진’이 중요 이슈로 부상하였다. 힘의 증진 전략은 아래로 부터의 참여적 개발과정을 중시하며 여성이 동반자로서 주도권을 가질 것을 요구한다. 여성의 힘의 증진 접근법은 여성의 빈곤근절을 위한 주요전략으로 이후 유엔의 여성회의 및 행동계획과 주요 사회개발회의에서 중요시되고 있다. 체제관리(governance)는 빈곤근절 및 여성의 ‘힘의 증진’에 있어 중요한 요소이다. 여기에는 국가 행정체계의 투명성, 효율성, 쌍방향적인 정책수립 및 이행과정과 함께 성인지적 차원의 예산배정이 요구된다. 이와 함께 ‘힘의 증진’과 빈곤근절간의 상관관계를 규명하려는 노력도 필요하다.

2. 빈곤근절을 위한 주요 유엔활동과 성관점의 통합

가. 국제사회에서 빈곤근절 문제의 전개과정

인류의 빈곤근절은 1945년 유엔 창설 이래 유엔을 비롯한 국제기구를 중심으로 중요한 개발 목표로 다루어져 왔다. 특히 1990년대 이후부터 유엔은 빈곤을 국내적, 국제적 차원에서 발생하는 복합적이며 다차원적인 문제로 규정하고 지속가능한 발전을 이룩하기 위한 최우선 순위의 개발 목표로 빈곤근절을 다루고 있다. 1996년 ‘세계빈곤근절의 해’ 선포와 ‘제1차 유엔빈곤근절10년(1997-2006)’ 제정은 세계 각국으로 하여금 빈곤근절을 위한 상호연관적이며 상호보완적인 목표를 향해 나아가는 전기를 마련하였다.

1990년대에는 개발을 위한 통합의제를 창안하기 위해 일련의 유엔 회의가 개최되었는데 이들 회의를 통해 성관점의 범위가 확대되었으며 성(gender)평등을 세계적 의제로 상정하는데 성공하였다.

나. 빈곤관련 유엔활동과 성관점의 통합

여성이 국제적인 개발과정에 통합되기 시작한 것은 제 2차 ‘유엔개발10년’기간인 1970년대 부터이다. 유엔은 개발10년과 관련하여 여성의 낮은 지위를 개선하기 위해 ‘세계여성의 해’를 제정할 것을 건의하였으며, 이를 계기로 ‘유엔여성10년’이 선포되고 1995년 까지 네차례의 세계여성회의가 개최되었다. 빈곤근절과 개발혜택의 공정한 분배가 중시된 것은 1980년대 제 3차 ‘유엔개발10년’ 부터이다. 이 기간 중 WID 관점이 등장하여 남녀평등과 개발과정에서의 여성참여 증진에 대한 관심이 전세계적으로 확산되었다. 여성의 빈곤문제도 WID 맥락에서 다루어졌다. 여성의 빈곤 문제가 별도로 다루어지기 시작한 것은 1985년 제 3차 세계여성회의에서 채택된 나이로비 미래전략 부터이다. 나이로비 전략은 제도적 측면의 개선과 여성단체 조직의 필요성, 자원의 재할당과 정책결정에의 참여, 교육, 사회적 지원제공 등 체제관리 차원에서 빈곤근절 전략을 제시하고 있어 여성의 ‘힘의 증진’ 접근 방법을 이미 내포하고 있다. 1995년에 개최된 제4차 세계여성회의는 역사상 최대의 여성회의이자 여성의 힘의 증진, 성주류화 개념을 확산시킨 중요한 전환점으로 기록되고 있다. 북경행동강령은 12개 관심분야 중 ‘여성과 빈곤’

을 가장 먼저 언급하고 인간빈곤과 인간박탈의 측면에서 빈곤을 정의하고 힘의 증진 전략으로 빈곤을 근절할 것을 강조하고 있다. 여성의 빈곤근절 노력은 인류의 최우선순위의 목표로 빈곤근절을 다룬 1995년 사회개발정상 회의에 이어 유엔빈곤근절10년과 유엔밀레니움 정상회의, 2002년 지속가능 개발 세계정상회의로 이어지고 있다.

3. 2002 유엔여성지위위원회 주제

2001년 유엔기구간 회의와 성 평등에 관한 OECD 개발협력위원회는 공동 워크숍을 개최하여 체제관리와 성평등, 여성의 힘의 증진은 빈곤근절을 위한 필수적 요소이며 인권 및 사회정의와도 불가분한 관계임에 동의하였다. 유엔여성지위위원회는 2001년 제45차 회의에서 2002년 위원회의 주제로 빈곤근절을 채택하였다. 여성지위향상국은 뉴델리에서 '빈곤근절을 위한 전환적 전략으로서 생애주기를 통한 여성의 힘의 증진'을 주제로 전문가 회의를 조직하였는데, 동 회의에서는 세계화의 범주에서 여성의 힘을 증진시키기 위한 방안에 관해 논의하였으며 그 결과는 2002년 제 46차 여성지위 위원회에 제출되었다. 46차 위원회에서는 빈곤근절에 관한 합의결론을 채택하였다. 합의결론은 빈곤의 다면적 측면을 강조하고 성평등과 여성의 '힘의 증진'이 빈곤근절을 위한 필수적 수단임을 재차 확인하였으며 북경행동강령과 유엔 특별총회 결과문서, 새천년 선언과 연계하여 성평등과 힘의 증진을 통해 빈곤을 근절하고 지속가능한 개발을 이룰 것을 촉구하고 있다. 또한 세계화의 혜택이 공평하게 돌아갈 수 있도록 국가적, 국제적 차원의 체제관리를 논하고 있다.

VI. 정책제언

1. 자연재해

가. 여성부 개입을 통한 자연재해정책에의 성 관점 통합

한국의 자연재해정책은 1960년대에 태풍과 같은 풍수해에 대한 대책으로부터 시작하여 발전하다가 요코하마회의를 계기로 그 전의 풍수해대책법을 자연재해대책법으로 전문 개정하면서 요코하마전략 및 행동강령을 전반적으로 반영하는 종합적 체계로의 진전을 이룩하였다. 그런데 북경대회 전이었음으로 해서 요코하마전략 및 행동강령에는 성 관점이 통합되지 않았다. 이로 인하여 요코하마적 정책기조에 바탕하고 있는 한국의 자연재해정책은 성 주류화의 과제를 안고 있다.

여성국가기구가 만약 북경대회 후 모든 정책에의 성 관점 통합을 목적으로 하는 성 주류화를 자연재해정책에 대해서 추진하였다면 이 부분의 정책에 성 관점의 통합이 이루어졌을 것이다. 한국의 자연재해정책현황은 여성부의 성 주류화 추진이 아직 자연재해정책 부문에까지는 미치지 못하고 있음을 보여주고 있다. 여성부는 2002년도 여성지위위원회 회의의 합의문서를 반영하여 자연재해정책에 성 관점을 통합시키는 조치를 강구해야 할 것이다.

나. 남녀분리 통계, 성 분석 및 정책의 성 중립화

정책에 성 관점을 통합시키려면 가장 먼저 해야 할 일은 남녀분리통계의 작성이다. 남녀분리통계 없이는 자연재난에 의한 피해에 있어 성이 어떠한 영향을 미치는지를 파악할 수 없으며 성 영향을 모르고서는 정책의 성 편견을 제거하기 위한 성 관점의 통합 또한 있을 수 없다.

자연재해대책법과 『재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정』을 보면 재난에 의한 피해를 조사하는 데 있어 남녀를 분리하여 통계를 내어야 한다는 조항이 없다. 즉 재해관련 법과 규정에는 남녀분리통계의 필요를 인식하는 성 관점이 통합되어 있지 않다.

따라서 자연재해에 관련된 통계에 있어 남녀분리조사를 의무화하는 조항을 자연재해대책법에 도입함으로써 남녀분리통계에 바탕한 성 분석이 이루어지도록 해야 할 것이다.

남녀분리통계를 위한 조치와 함께 국립방재연구소, 민간전문가 등에 의한

자연재해정책 연구에서 성 관점을 통한 분석이 이루어지도록 해야 한다. 그리고 성 분석이 이루어지는 경우 이를 토대로 교육훈련프로그램을 개발하여 방재부문 공무원, 관련 NGO 활동가, 자원봉사자 등을 대상으로 성 인지적 교육훈련을 실시해야 하며 성 인지적인 홍보책자를 만들어 지역사회에 배포해야 한다. 이러한 연구, 교육훈련 및 홍보는 여성부의 각 분야를 망라하는 성 프로젝트 중 한 부분으로서도 수행될 수 있다.

근원적으로 자연재해의 예방차원에서 특히 『재해영향평가제』에 성 관점이 통합될 필요가 있다.

다. 여성의 힘 증진을 위한 재해대책위원회에의 여성참여

요하네스버그 행동강령은 여성의 힘 증진을 위하여 2002년까지 정책결정 수준에의 여성참여율을 30%로 높일 것을 목표로 천명하고 있다. 재해부문 공무원의 경우 공무원 전체의 비율과 관련되는 문제이므로 독자적으로 해결될 수 없다고 하더라도 재해대책위원회의 경우 민간위원을 포함하여 25인 이내로 구성한다는 규정이 있음에도 불구하고 현재 민간위원은 없고 14명의 당연직 차관으로만 구성되어 있는데 이 중 여성은 한 명도 없다는 것은 정부 각종 위원회 여성참여비율의 전체 평균이 28%인 점에 비추어 볼 때 문제가 있다. 중앙재해대책본부는 민간위원을 위촉하여 여성참여 비율이 재해대책위원회 전체위원 대비 30% 이상이 되도록 하는 조치를 취해야 할 것이다.

라. 여성단체 및 지역사회 여성의 자연재해사업 참여

1995년 제정한 자연재해대책법은 민간참여를 활성화하기 위하여 한국방재협회의 설치를 규정하였는데 4년이 지난 1999년에야 실제로 협회가 설립되었다.

그러나 재해대책위원회가 당연직 차관으로만 구성되어 형식적으로 존재하는 것처럼 방재협회도 민간참여를 활성화하는 것이 기본목적이나 그 역할을 실질적으로 다하지 못하고 있는 실정이다.

여성의 힘 증진을 위해서는 재해대책위원회에의 여성민간위원 참여뿐만 아니라 방재협회를 통하여 여성 NGO와 특히 지역사회여성을 자연재해 감소, 대응 및 복구의 전 과정에 참여시키는 파트너십의 기제를 구축하는 것이 필요하다.

2. 빈곤

가. 성별분리 통계 및 여성빈곤 측정지표개발

우리나라에서는 여성의 빈곤에 관한 자료의 부족으로 인해 이들의 실태를 정확하게 측정할 수 없다. 여성의 빈곤 실태에 대한 정확한 자료가 없이는 성인지적 측면에서 빈곤정책의 수립이 불가능하다. 효과적인 성인지적 빈곤근절 정책을 수립하기 위해서는 빈곤의 다면적인 특성을 고려하여 소득관점에서의 빈곤과 인간빈곤 관점에서의 빈곤을 통합할 수 있는 빈곤 측정방법과 지표를 개발해야 한다. 또한 각기 다른 빈곤 취약계층 여성들에 대한 실태와 요구조사를 실시하여 관련 정책을 수립해야 한다.

나. 사회적 지원체제에 성 관점 통합

여성의 오랜 평균수명, 노동시장에서의 취약성 및 사회안전망의 부족 등을 고려하여 저소득층 여성, 실직여성, 노인여성 등 여성의 전생애 주기 각 단계를 통하여 사회적 안전망의 역할을 할 수 있도록 1999년 제정된 ‘국민기초생활보장법’을 성인지적 관점에서 분석하고 성 불평등적 요소를 제거하려는 정책적 노력이 요구된다. 또한 실효성 있는 자립자활 계획을 수립·실시하고 공적 부조 수준을 향상시켜 실질적인 기본적 욕구 충족이 되도록 한다.

다. 여성의 ‘힘의 증진’을 위한 정책 마련

‘힘의 증진’ 접근을 통한 여성의 빈곤근절 정책을 우리나라 실정에 맞게 수립·실시하려는 정부차원의 노력이 요구된다. 우선 빈곤관련 정책 수립시 빈곤여성의 참여를 제도화시켜야 하며, 정부는 이들의 복지에 영향을 미치는 정책에 대해 교육하고 정보를 제공해야 하며, 빈곤여성을 대상으로 한 직업훈련과 보육서비스의 질 향상을 통해 이들의 자립을 지원해야 하며, 빈

민 여성들이 스스로 조직화하고 주도적으로 활동할 수 있도록 민간단체와 연계하여야 한다.

라. 체제관리 측면

호주제도, 고용상의 성차별, 여성을 이차적 생계부양자로 간주하는 사회적 인식 등 여성이 주체가 되는 것을 방해하는 성차별 요소를 제거하고 사회적 인식을 변화시키기 위한 정부의 노력이 가속화되어야 한다. 또한 정부의 사회적 지원 서비스 전달 등 빈곤정책의 실시측면에서 공정성과 투명성, 형평성을 유지해야 한다. 정부 예산배정과 경제 및 재정수립 수립에 있어 빈곤근절을 위한 정책에 우선순위를 두고 자원을 할당하려는 노력과 함께 성인지적 관점을 반영해야한다.

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구내용 및 방법	4
가. 연구내용	4
나. 연구방법	5
II. 2002 주제의 의제채택 배경	7
III. 지속가능한 개발에 대한 이론적 맥락과 주요 유엔활동	13
1. 지속가능한 개발에 대한 이론적 맥락	15
가. 지속가능한 개발 문제의식의 대두	15
나. 지속가능한 개발에 대한 이론	26
2. 지속가능한 개발을 위한 주요 유엔활동과 성 관점의 통합	34
가. 지속가능한 개발을 위한 유엔활동	34
나. 성 관점의 통합 노력	40
IV. 환경관리와 자연재해의 완화: 성 관점	57
1. 자연재해 관련 유엔활동과 성 관점 통합	59
2. 2002 유엔여성지위위원회 주제	67

V. 빈곤근절: 세계화 맥락에서 여성의 전 생애주기를 통한 힘의 증진 .. 75	
1. 문제의 대두와 이론적 논의	77
가. 빈곤문제	77
나. 세계화의 맥락에서 본 빈곤의 여성화	85
다. 여성의 빈곤근절을 위한 ‘힘의 증진’ 전략	96
2. 빈곤근절을 위한 주요 유엔 활동과 성 관점의 통합	109
가. 국제사회에서 빈곤근절 문제의 전개과정	109
나. 빈곤관련 유엔활동과 성 관점의 통합	112
3. 2002 유엔여성지위위원회 주제	130
VI. 정책제언	137
1. 자연재해	139
가. 여성부 개입을 통한 자연재해정책에의 성 관점 통합	139
나. 남녀분리 통계, 성 분석 및 정책의 성 중립화	143
다. 여성의 힘의 증진을 위한 재해대책위원회에의 여성참여	145
라. 여성단체 및 지역사회 여성의 자연재해사업 참여	146
2. 빈곤	147
가. 성별분리 통계 및 여성빈곤 측정지표 개발	147
나. 사회적 지원체제에 성 관점 통합	148
다. 여성의 ‘힘의 증진’을 위한 정책 마련	149
라. 체제관리 측면	150
참고문헌	151

표 목 차

<표 1> 요하네스버그와 리우회의 합의사항 비교	39
<표 2> 지속가능한 개발을 향한 범유엔회의 및 세계여성대회 연혁	55
<표 3> 개발에 관한 관점 비교	79
<표 4> HDI, GDI, HPI-1, HPI-2 척도	83
<표 5> 세계소득분포	88
<표 6> 새천년개발목표(Millennium Development Goals)	125
<표 7> 빈곤관련 주요 유엔활동 연혁	129

그 립 목 차

<그림 1> 하루 1달러 이하 빈곤인구의 지역별 분포도	81
<그림 2> 전체근로자에 대한 시간제 근로자의 비율(남녀)	92
<그림 3> 국가와 지역공동체간의 연대를 통한 개발증진 및 서비스 전달체계 향상	98

I

서론

1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구내용 및 방법	4

1. 연구의 필요성 및 목적

유엔의 여성발전활동은 여성지위위원회(the Commission on the Status of Women: CSW)를 중심으로 이루어지고 있다. 여성지위위원회는 1946년 설립 후 여성지위개선을 위한 법적 접근을 통하여 여성의 법적 권리 증진을 위한 협약 및 선언을 채택하였고 1975년 이후에는 네 차례에 걸친 세계여성회의 과정을 통하여 행동계획, 행동강령 및 미래전략을 채택하고 각국으로 하여금 이행하도록 함으로써 여성향상에 기여해 오고 있다.¹⁾

한국은 유엔 가입을 계기로 국제여성활동을 본격화하기 시작하였고 세 차례에 걸친 위원회의 위원국 선임 등의 활동을 통하여 국제사회에서 위상을 높여 가고 있으며 특히 1995년 북경대회 이후에는 NGO의 국제활동이 크게 활성화되어 국제적인 연대를 넓혀 나가고 있다. 이러한 시점에서 여성지위위원회를 중심으로 한 유엔의 각 분야별 여성발전이행전략, 발전활동과 협력과정의 최신동향에 대하여 체계적인 연구를 하는 것은 필요하다 할 것이다.

여성지위위원회는 매년 주제 분야를 선정하고 이에 대하여 전문가그룹회의, 각국의 이행상황 보고 및 패널토의를 통하여 권고 등 합의된 결론을 도출하여 정책 및 협력활동에 활용하도록 하고 있다. 제46차 여성지위위원회 회의의 주제는 “환경관리와 자연재해의 완화: 성 관점”과 “빈곤근절: 세계화 맥락에서 여성의 전생애주기를 통한 힘의 증진”이다. 본 연구는 이 두 주제의 적실한 용어, 개념, 관점, 이론 및 이행전략과 유엔활동의 맥락을 중점적으로 분석하여 전문가그룹회의, 패널토의 및 합의된 결론의 문건이 맥락적 배경하에 보다 심층적으로 이해되게 하는 데 기본목적이 있다. 이 같은 이해는 효과적인 국제협력활동의 수행에 있어 필수적 전제이다. 그동안 국제활동분야의 주제에 대하여 맥락적 접근(contextual approach)의 연구가 부재함으로

1) 여성지위위원회를 중심으로 한 유엔여성활동의 전개에 대해서는 United Nations(1995 and 1996), *The United Nations and the Advancement of Women 1945-1996*, Blue Books Series, Vol. VI, revised edition, New York: Department of Public Information 참조.

써 이 분야 정책입안자, 실무자, 연구자 등이 정책개발이나 국제협력활동과 관련한 전반적 상황을 파악하는 데 있어 불편을 겪어 왔다. 본 연구는 특히 정부의 관련 정책에 성 관점이 통합되도록 하는 데 기초자료로서 기여할 것이다.

2. 연구내용 및 방법

가. 연구내용

1) 2002 주제의 유엔의제 채택 배경

여성지위위원회가 2002년도 우선주제로서 빈곤과 자연재해를 채택한 배경을 요하네스버그 2002의 지속가능한 개발의제에 성 관점을 통합하려는 성 주류화 동기에서 찾는다.

2) 2002 주제에 대한 이론 및 유엔활동의 맥락

빈곤과 자연재해는 지속가능한 개발의제의 소주제이므로 이들 주제와 관련한 이론적 맥락을 파악하기 위하여 지속가능한 개발에 대한 문제의식의 등장과 이론전개를 20세기 후반 지구적 환경위기의 맥락을 통하여 규명한다. 그리고 주요 유엔활동이 지속가능한 개발의제하에 총체적 접근으로 발전하는 과정과 의제에 성 관점이 통합되는 과정을 밝힌다.

3) 각 주제별 유엔활동

빈곤과 자연재해에 대한 주요 유엔활동을 용어, 개념, 관점 및 이행전략의 전개와 관련시켜 분석하고 이들 주제에 대한 성 관점 통합노력을 다룬다.

4) 유엔전문가 회의결과, 패널토의 및 합의문서

각 우선주제별로 개최된 전문가그룹회의의 결과보고서, 그리고 이를 반영

하여 주제별로 제46차 여성지위위원회 회의에서 패널토의를 거쳐 도출된 합의된 결론의 내용을 파악한다.

5) 정책제언

빈곤과 자연재해에 관하여 제46차 유엔여성지위위원회 회의의 합의문서 권고사항을 한국의 정책현황과 관련시켜 개선의 필요가 있는 방향과 조치를 제언한다.

나. 연구 방법

- 1) 유엔문서 자체만을 가지고 이해하는 데는 한계가 있을 수 있으므로 본 연구는 용어, 개념, 관점, 이론 및 이행전략, 그리고 주요 유엔활동의 적실한 맥락에 대한 분석을 중심으로 주제에 접근한다. 맥락적 분석에 있어서는 맥락의 여러 측면에 대하여 각각으로 연구되어 있는 것을 종합화(synthesize)하는 작업이므로 주로 기존 연구의 2차 자료에 의존한다. 여성지위위원회 2002년 주제에 대해서는 유엔발간의 1차 자료를 사용한다.
- 2) 문헌뿐만 아니라 인터넷 검색을 통하여 아직 발간되지 않은 최근 열렸던 회의에 관한 유엔문서 및 최신 정보와 자료를 수집하고 분석한다.
- 3) 연구자가 2002년 여성지위위원회 회의에 참석하고 관련 문서 및 자료를 수집한다.
- 4) 여성부, 보건복지부, 노동부, 중앙재해대책본부, 한국방재연구소, 방재협회 등의 국내 관련기관 실무자와 면담, 문헌자료에 없는 정보를 수집한다.
- 5) 관련 정부 부처 및 국제기구의 전문가로부터 보고서에 대한 중간평가를 받는다.

II



2002 주제의 의제 채택 배경



빈곤과 자연재해를 우선 주제로 하여 2002년 3월 4일부터 15일까지 열린 제 46차 유엔여성지위위원회 회의는 전문가그룹회의 보고서의 참조와 함께 패널회의를 통하여 합의된 결론을 도출하였다. 여성지위위원회가 이 두 가지 주제를 채택한 것은 2002년 9월 2일부터 11일까지 남아프리카연방의 요하네스버그에서 열린 지속가능개발정상회의(the World Summit on Sustainable Development: WSSD)의 의제에 성 관점을 통합시키기 위한 데, 즉 성 주류화에 기본목적이 있다. 이 정상회의는 1992년 6월 3일부터 14일까지 브라질의 리우 데 자네이로에서 열렸던 유엔환경개발회의(the United Nations Conference on Environment and Development: UNCED)의 10주년에 같은 의제로 열리기 때문에 리우+10이라고도 불린다. 요하네스버그회의는 지구정상회의(the Earth Summit)로도 알려진 리우회의 이후 10년을 점검하여 지속가능한 개발을 위한 보다 진전된 목표와 전략을 이끌어 내는 것을 목표로 하였다.

환경에 관한 범유엔회의는 1972년 스톡홀름의 유엔인간환경회의(the United Nations Conference on the Human Environment: UNCHE)가 최초이다. 스톡홀름회의는 환경문제, 특히 환경악화가 정치적 또는 지리적 경계를 넘어 지구적 차원으로 확대되는 초경계적 오염(transboundary pollution)에 대한 국제적 관심을 환기시켰다.²⁾ 이후 7, 80년대를 통하여 기후변화, 오존층의 파괴, 해양과 식수자원의 오염과 고갈, 삼림파괴, 사막화 및 토양악화, 쓰레기, 생물다양성 감소 등과 같은 환경문제가 심화되면서 세계공동의 행동이 필요하다는 문제의식이 보다 분명해졌으며 이에 따라 스톡홀름 20주년에 리우에서 두 번째 범유엔환경회의가 열렸다. 1992년 지구정상회의는 1987년 환경개발세계위원회(the World Commission on Environment and Development: WCED)가 제기한 지속가능한 개발이라는 개념을 중심으로 환경문제, 경제적 조건 및 사회정의간 연계성을 부각시키고 사회적, 경제적 및 환경적 세 요인은 상호의존적이며, 따라서 이들 세 요인의 전체적 연관 속에서만 문제해결이 가능하다는 총체적(holistic) 접근을 강조하였다.³⁾ 요하네스버그 2002는

2) John McCormick(1989), *The Global Environmental Movement: Reclaiming Paradise*, London: Belhaven Press, Chapter Five: The Stockholm Conference (1970-1972).

리우의 이 같은 연계적 상호의존성의 총체적 시각을 진전시켜 회의 명칭을 1972년의 ‘인간환경’과 1992년의 ‘환경개발’에서 나아가 ‘지속가능개발’로 정하고, 인간개발(human development)이라는 통합적 비전하에 사회적 및 경제적 측면의 프로젝트를 더욱 강화하였다.⁴⁾

리우회의 이후 환경문제가 지속가능한 개발이라는 총체적 개념하에 포괄됨에 따라 요하네스버그 2002를 앞두고 열린 여성지위위원회 제46차 회의는 이러한 총체적 맥락에서 성 관점의 통합을 목적으로 빈곤과 자연재해를 우선 주제로 다루게 된 것이다. 이들 주제의 성 연계성은 세계여성대회과정에서도 부각되어 왔다. 세계여성대회과정에 환경문제가 최초로 반영된 것은 1985년 나이로비대회에서였는데 당시 이 문제가 쟁점화된 것은 1980년대 중반 대규모의 가뭄 등으로 인한 황폐화로부터 고통을 당하던 아프리카의 빈곤여성으로부터 영향을 받았다. 대중매체에 비쳐진 고통의 실상은 충격적이었으며 이는 자연재해가 여성에게 더 큰 피해를 입힌다는 사실과 함께 힘들게 나무 딸감을 지고 가는 여성의 모습은 또한 빈곤이 삼림파괴, 사막화와 같은 환경 악화를 가져오는 근본적 요인이라는 것을 확인시켜 주는 계기가 되었다.⁵⁾ 이와 같이 빈곤과 자연재해는 세계여성대회과정에 환경이 발전의 한 의제로 채택될 당시부터 기본 관심사항이었다. 특히 빈곤은 1960년대의 제 1차 유엔개발10년(the United Nations Development Decade)으로부터 시작하여 유엔활동에서 최우선적 현안 중의 하나로 다루어져 왔으며 1975년 이후 세계여성대회과정에서도 발전의제의 핵심적 과제로서 제기되어 왔다. 자연재해는 1990년에 시작된 국제자연재해감소10년(the International Decade for Natural

3) 1988년에 열린 세계대기변화회의(the World Conference on the Changing Atmosphere)에서 환경개발세계위원회 위원장을 맡았던 노르웨이 수상 브룬틀란드(Gro Harlem Brundtland)는 기초연설을 통하여 “새로운 총체적 윤리”를 역설하였다. J. Ronald Engel(1990), “Introduction: The Ethics of Sustainable Development,” in J. Ronald Engel and Joan Gibb Engel (ed), *Ethics of Environment and Development: Global Challenge and International Response*, London: Belhaven Press, p. 1. 리우 회의의 총체적 접근에 대해서는 <http://www.johannesburgsummit.org/webpages/rio+10background> 참조.

4) 인간개발은 지속가능한 개발에 대한 요하네스버그선언(the Johannesburg Declaration on Sustainable Development) 7, 35항에서 천명되고 있다.

5) 로지 브라이도티 외, 한국여성NGO위원회 여성과 환경분과 옮김(1995), 『여성과 환경 그리고 지속가능한 개발 - 이론적 종합을 지향하며』, 서울: 도서출판 나라사랑5, p. 154.

Disaster Reduction: IDNDR)과 함께 주요 현안으로 부상되었으며 이를 배경으로 리우회의는 의제21(Agenda 21)에 자연재해 관련 사항을 포함시켰다. 빈곤과 자연재해에 관한 유엔활동의 이러한 진전을 배경으로 1995년 북경세계여성대회에서는 성 주류화 전략이 채택됨에 따라 이들 두 현안에의 성 관점 통합이 행동강령에 반영되었다. 자연재해에 대한 유엔활동은 한편 국제자연재해감소10년이 끝난 1999년에 후속조치로 설립된 국제재해감소전략(the International Strategy for Disaster Reduction: ISDR)을 통하여 계속되고 있다.

2002년도 여성지위위원회 주제에 대한 전략적 동기는 이와 같이 지속가능한 개발의제에 빈곤과 자연재해의 측면에서 성 관점을 통합시키려는 성 주류화에서 찾을 수 있다. 모든 정책과 활동에의 성 관점 통합을 지향하는 성 주류화는 북경대회에서 공식 도입된 전략이다. 스톡홀름에서 인간환경회의가 열린 1972년은 1975년 세계여성대회과정의 출범 전이었다. 즉 여성문제가 유엔활동에서 본격화되기 전이었음으로 해서 이 회의에서는 환경과 여성이 연관되지 않았다. 한편 세계여성대회가 1975년 멕시코, 그리고 1980년 코펜하겐에서 열렸으나 스톡홀름 후임에도 불구하고 이들 대회에서도 이 같은 연계는 일어나지 않았다. 1985년 제3차 대회에 와서야 유엔환경계획(the United Nations Environment Plan: UNEP)의 주도와 NGO포럼의 노력으로 나이로비 미래전략에 환경부문이 포함되었다. 1986년에 여성지위위원회는 모든 유엔환경활동에서 여성을 대변하는 역할을 유엔환경계획에 위임하였는데 이는 나이로비대회 후에 취한 주류화전략에 입각한 것이었다. 북경대회에서와는 달리 이 때에는 나이로비에서 채택된 여성프로그램을 유엔활동 일반에 포함시키고자 하는 의미에서 주류화라는 용어를 사용하였다.⁶⁾ 이러한 수준의 주류화전략에 머물렀기 때문에 1992년 리우회의에 여성의 이해관계를 반영하는 과정은 유엔환경계획의 공식 활동과 특히 NGO의 대대적인 캠페인에 의하여 주도되었고 2002년도에서와 같이 여성지위위원회가 주도하는 활동은

6) 정순영 외(2001), 『동북아 여성지도자 회의』를 통한 여성협력방안에 관한 연구, 서울: 한국여성개발원, p. 19.

없었다. 또한 여성의제는 의제21의 제24장에서 별도의 한 부분으로서 취급되었다. 즉 관련 여성프로그램을 지속가능한 개발의제에 포함시킨 것이다. 주류화가 여성프로그램이 유엔체계 내 주류기구의 의제에 도입되어야 한다는 제한된 목적에 국한한 것이 아니라 북경대회에서부터 모든 정책과 활동에 대한 성 관점의 통합이라는 의미로 발전하고 북경선언 및 행동강령, 그 후속인 2000년의 북경+5 정치선언에서 지속가능한 개발이 주요과제로 규정됨에 따라 요하네스버그 2002의 경우에 있어서는 이를 앞두고 여성지위위원회가 성 주류화라는 명시적 목적하에 지속가능한 개발의제에의 성 관점 통합이라는 측면에서 빈곤과 자연재해를 우선주제로 다루게 된 것이다. 그리고 또한 요하네스버그의 경우에 있어서는 성 주류화의 입장에서 리우의 의제21에서와는 달리 이행계획(the Johannesburg Plan of Implementation)에서 성 문제를 따로 언급하지 않고 선언에서 의제21, 새천년 개발목표(the Millennium Development Goals) 및 요하네스버그 이행계획이 지향하는 지속가능한 개발을 위한 모든 활동에 성 관점을 통합시킬 것을 촉구하고 있다.⁷⁾ 즉 분리된 여성프로그램을 특정의제에 포함시키는 형태가 아니라 모든 현안에 대한 활동에 성 관점을 통합시키는 방식을 취한 것이다. 이러한 방식에 의하면 빈곤과 자연재해를 우선주제로 한 2002년도 여성지위위원회 회의의 ‘합의된 결론’은 지속가능한 개발을 위한 이들 두 분야의 활동에 성 관점을 통합시키는 데 기여함으로써 요하네스버그 과정에 반영된다.

7) The Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 20항.

Ⅲ



지속가능한 개발에 대한 이론적 맥락과 주요 유엔활동

-
1. 지속가능한 개발에 대한 이론적 맥락 15
 2. 지속가능한 개발을 위한 주요 유엔활동과
성 관점의 통합 34



1. 지속가능한 개발에 대한 이론적 맥락

가. 지속가능한 개발 문제의식의 대두

사회문제와 관련되는 개념의 정의에 있어서는 시각의 편차로 말미암아 일반적으로 그러하듯이 지속가능한 개발이 무엇을 의미하느냐에 대해서도 다양한 견해가 있다. 존 페지는 『지속가능한 성장과 지속가능한 개발의 경제적 분석』이라는 세계은행 연구보고서에서 지속가능성의 정의를 내리기 위하여 27개의 자료를 인용하고 있을 정도이다.⁸⁾ 지속가능한 개발이라는 말은 1970년대 초에 한 생태학자에 의하여 최초로 만들어진 것으로 알려져 있는데 1972년에 발간된 로마클럽 보고서 『성장의 한계』는 이 용어의 등장배경을 언급한 바 있다.⁹⁾ 유엔문서에 등장하기로는 1974년 유엔과 유엔무역개발회의(the United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD)가 공동으로 채택한 한 선언서에서가 처음이며 그 후 1970년대 후반 환경관계자들 사이에 유행하기 시작하여 1980년 국제자연보호연합(the International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN), 유엔환경계획 및 세계자연보호기금(the World Wildlife Fund: WWF)에 의하여 공동으로 채택된 『세계보전전략』(the World Conservation Strategy)에서 목표개념과 관련하여 사용되었다. 이 용어가 널리 확산하게 된 것은 1987년 세계환경개발위원회가 발간한 『우리공동의 미래』(Our Common Future)라는 브룬틀란드 보고서(Brundtland Report)에서 “미래세대의 필요를 충족시킬 수 있는 능력과 조건을 저해하지 않으면서 현 세대의 필요를 충족시키는 개발”로 정의된 이후이다.¹⁰⁾

8) John Pezzez(1989), “Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development,” Washington D. C.: *World Bank Environment and Development Department Working Papers* No. 15.

9) D. H. Meadows, D. L. Meadows and W. W. Behrens III(1972), *The Limits to Growth*, New York: Potomac Associates Books, p. 3.

10) World Commission on Environment and Development(WCED)(1987), *Our Common*

브룬틀란트 보고서가 정의한 지속가능한 개발은 유엔활동에서 공식적으로 수용되고 있는데 급진적 NGO 등 일부는 유엔의 이러한 입장에 대하여 정면으로 반대하기도 한다. 브룬틀란트적 정의는 여전히 자연을 정복하려는 ‘인간중심적’ 근대 개발주의의 시각에서 탈피하지 못하고 있다는 것이다. 이 같은 시각은 뒤에서 다루어지는 심층생태주의(Deep Ecology)의 ‘자연중심적’ 태도를 반영한다. 심층생태주의의 관점에서는 인간을 척도로 하여 자연을 정복하는 것이 아니라 자연, 즉 자연생태계의 유기적 전체를 척도로 하여 그것의 한 부분으로서 인간활동이 규정되어야 한다.¹¹⁾ 따라서 지속가능한 개발에 대한 브룬틀란트적 정의는 인간의 필요충족을 기준으로 하여 인간을 중심에 놓고 있으므로 자연생태계와의 유기적 조화를 척도로 하여 인간이 이에 조응해야 한다는 자연중심적인 심층생태주의 입장과는 상치된다.¹²⁾ 이런 이유로 해서 심층생태주의적 관점을 가진 측에서는 지속가능한 개발이라는 용어를 사용하는 것 자체를 반대한다. 1992년의 리우 기간 동안 NGO나 시민운동 단체들은 지속가능한 개발이 기존의 지배적 개발패러다임 내에서의 개선을 목표로 한다는 점에서 그 용어의 사용에 반대하였으며 이 회의와 병행하여 열린 글로벌 포럼에서 지구여성(Planeta Femea)이라는 별도의 행사를 진행하였던 개인이나 단체를 포함하여 수많은 NGO 활동가들은 그 용어를 더 이상 사용하지 않는다.¹³⁾

브룬틀란트 보고서 이후에 유엔활동의 주요 의제로 부상한 지속가능한 개발에 대한 이러한 논란에도 불구하고 그것이 일반적으로 받아들여지고 있는 것은 무엇보다도 20세기 후반에 등장한, 그 이전과는 차원이 다른 환경문제에 대한 위기의식에서 비롯한다. 20세기 후반의 환경문제는 인간이 관리적 차원에서 쉽게 해결할 수 없는 지구적 수준의 위기사태로 인식되었고 이로부

Future and Brundtland Report, Oxford: Oxford University Press, pp. 43-44.

11) 이상문(1994), “엔트로피 논의와 환경문제: 지구생태계의 개폐성과 진화체계에 대한 해석,” 환경연구회 편, 『환경논의의 쟁점들』, 서울: 나라사랑, p. 81.

12) M. Redcliff(1987), “The Production of Nature and the Reproduction of Species,” in *Antipode* (19-2).

13) 브라이도터 외(1995), 앞의 책, p. 177.

터 개발의 지속가능성이 주요 현안으로 제기되었다. 개발의 객관적 조건인 환경이 해결 불가능할 정도로 파괴된다면 개발은 지속가능하지 않게 될 수 있다. 이러한 상황은 환경문제에 대한 범세계적 차원의 적극적 대응을 요구하였고 유엔활동은 이에 부응한 것이다. 그러나 심층생태주의자들이 주장하는 것처럼 문제해결을 작은 것이 아름답다는 식¹⁴⁾의 대대적인 개발의 축소나 심지어 폐지에서 찾는 급진적 방향은 현실적으로 어렵기 때문에 브룬틀란트식의 지속가능한 개발 외에는 실제적 대안이 없다.

환경이 문제로 되는 것은 인간의 활동이 자신에게 해로운 결과를 가져 올 때이다. 인간의 활동과 무관한 경우에는 비록 인간에게 유해한 사태가 일어나더라도 그것을 환경문제로 보지 않는다. 가령 원시시대에 벼락이 떨어져 해를 입었다고 해서 그러한 사태를 두고 환경문제라고 하지는 않는 것이다. 한편 인간의 활동에 의한 것이라고 할지라도 이로운 결과를 초래하였다면 문제가 생겼다고 하지 않는다. 즉 환경문제란 인간의 활동과 그로 인한 유해한 결과라는 두 가지 요인이 결합됨으로써 발생한다. 심층생태주의에서 ‘자연중심’이 강조되지만 이는 자연생태적 진화에 인간의 활동수준을 통합시키자는 것으로서 그렇게 하는 것이 인간에게 유익하다는 가치기준을 내포한다. 환언하면 심층생태주의에서도 환경문제에 대한 인식은 인간 활동과 유해한 결과라는 두 가지 개념에 바탕하고 있다. 뒤에서 소개되겠지만 심층생태주의에서 말하는 자연내재적 가치라는 것도 그것이 윤리적 기준이 되어야 한다는 것으로 결국 그것을 척도로 하지 않는다면 인간에게 해로운 결과를 초래한다는 규범적 정의를 가지고 있다.

지속가능한 개발이라는 개념은 처음에 환경문제와 관련되어 등장하였지만 그렇다고 환경문제 자체만으로부터 나오지는 않는다. 환경문제가 존재한다고 해서 곧 지속가능한 개발의 문제가 제기되는 것은 아니라는 것이다. 지속가능한 개발이라는 문제의식은 환경문제가 제한적이고 해결 가능한 수준에서는 떠오르지 않는다. 이러한 수준에서는 환경에 대한 ‘관리’의 필요성이 제

14) E. F. Schumacher(1974), *Small is Beautiful: Economics as If People Mattered*, London: Abacus.

기될 뿐이다. 그러나 환경문제가 지구적인 위기의 수준에 이르러 관리 불가능할 정도로 심각하게 되면 상황은 달라진다. 즉 관리가 가능하지 않다면 환경문제는 인간 활동을 근본적으로, 즉 개발이 인간 마음대로 계속될 수 없을 정도로 저해할 수 있는 것이다. 지속가능한 개발의 문제가 20세기 후반에 제기된 것은 바로 이와 같은 위기에 대한 문제의식을 배경으로 한다. 따라서 그것은 20세기 후반의 산물인 것이다.

환경문제는 인간의 활동이 어느 정도 진전된 경우, 모든 활동이 유익한 결과만을 가져오지는 않으므로 항상 야기될 수 있는 잠재성을 지닌다. 예를 들어 도시환경문제도 근대 이후에서만 일어난 것이 아니다. 전통도시에 있어서도 고대 로마나 아테네에서처럼 마차의 빈번한 왕래로 인한 소음, 먼지, 도시 상공의 스모그, 쓰레기 문제, 납으로 만든 상수도관과 그릇으로 인한 납중독의 만연 등 환경문제가 있었으며, 이를 규제하기 위한 여러 가지 입법조치가 존재했었다는 사실이 최근 연구에서 밝혀진 바 있다.¹⁵⁾ 근대 이전의 환경문제는 또한 도시에만 국한되지 않았다. 농촌 지역에 있어서도 무분별한 관개 농업이 원인이 된 토양의 염분도 증가, 그리고 경작지의 확보를 위한 삼림의 파괴와 같은 문제가 야기된 바 있다.¹⁶⁾

근대 전 단계에서 발생하였던 이와 같은 사례들은 환경문제가 근대 이후에야 시작된 것이 아니라는 사실을 보여 주는 것이다. 즉 인간의 활동이 일정 수준 이상으로 증대되어 유해한 부산물을 발생시킨 결과가 환경문제라면 이 같은 수준의 인간 활동은 이미 근대 전 단계에서도 존재했던 것이다. 그러나 근대 전 시기에서의 환경문제는 극히 제한적이고 국지적인 것에 불과하였다.¹⁷⁾ 인구의 규모나 인간 활동의 수준은 아직 낮은 단계에 머물렀고 따라서

15) Karl-Wilhelm Weeber(1990), *Smog über Attika: Umweltverhalten im Altertum* Zurich/München ; 황태연(1992), 『환경정치학과 현대정치사상』, 서울: 나남, p. 15에서 재인용.

16) 에릭 P. 홀름, 심상철·오성기 역(1980), 『농토의 황폐: 환경파괴와 식량』, 서울: 전파과학사, pp. 151-154; 그리고 황태연(1992), 앞의 책; 김명자(1991), 『동서양의 과학전통과 환경운동』, 서울: 동아출판사, pp. 156, 157; 에드워드 하임스, 김준민 역(1989), 『토양과 문명』, 서울: 범양사 출판부, p. 76; 레스터 R. 브라운 외, 김범철·이승환 역(1992), 『지구환경보고서 1992』, 서울: 따님, p. 192; 그리고 미셸 보, 김윤자 역(1991), 『자본주의의 역사』, 서울: 창작과 비평사, pp. 16-57.

17) 고대승(1994), “과학기술의 발달은 환경문제를 어떻게 연관되어 왔는가?” 환경연구회 편,

인간 활동의 환경적 공간에 있어 여유가 있었던 만큼 환경문제가 해결불가능의 어떤 위기적인 것으로까지 생각되지 않았다. 근대 전 단계에서의 환경문제가 부분적인 차원을 넘어서지 않았기 때문에 근대에 들어와서 인간은 환경에 대한 심각한 문제의식이 없이 자연정복을 위한 개발주의, 즉 근대 개발주의로 매진하게 된 것이다.

근대 전 단계의 환경적 상황을 근본적으로 바꾸어 놓기 시작한 계기는 18세기 영국에서부터 시작된 산업혁명이었다. 산업혁명은 그 전 단계에서는 상상도 할 수 없을 정도의 급속한 경제활동의 확장을 추동하였으며 이는 인구 성장과 인간 활동의 수준에 있어 일대 변화를 수반하였다. 우선 19세기를 통하여 산업혁명은 산업도시의 출현과 급격한 팽창, 그리고 에너지원으로서 석탄과 같은 화석연료의 사용 급증을 통하여 근대 산업도시의 환경문제를 야기하였다.

석탄은 이미 중세 말기부터 가정 난방용으로 사용되기 시작하였는데 도시의 대기를 오염시키는 문제 때문에 영국에서는 13세기에 헨리 3세의 왕비가 런던의 매연을 피하여 왕궁을 떠났던 적이 있고, 1300년경 영국의 에드워드 1세는 의회기간 중에는 석탄의 연소를 금지한 바 있으며, 1578년 엘리자베스 1세에 와서는 석탄의 이용을 금지시키기도 했으나 결국 삼림자원의 고갈로 실효를 거두지 못하고 말았다.¹⁸⁾ 산업혁명이 시작되고 동력원으로 증기기관이 이용되면서부터 석탄의 수요는 급격히 증가하였으며 이에 따라 영국에서 18세기 전반기에 생산량이 250만 톤이었던 것이 1800년에는 1천만 톤에 달하게 되었다.¹⁹⁾ 산업혁명의 시작 이후 이와 같은 석탄의 광범위한 이용과 산업화에 따른 도시로의 인구집중은 전통도시에서의 먼지나 말의 분진과는 차원이 다른 도시 대기오염의 문제를 일으켰다. 19세기 런던의 경우에 대하여 엥겔스(F. Engels)는 다음과 같이 묘사하고 있다.

런던의 환경은 결코 깨끗한 것이 아니며, 농촌의 공기에 비하여 결코 산

앞의 책, p. 159.

18) 김유곤 외(1991), 『환경과 공해』, 서울: 형성출판사, p. 158.

19) 보, 김윤자 역(1991), 앞의 책, p. 95.

소가 풍부한 것이 아니다. ...이러한 이유 때문에 도시의 주민들은 자유롭고 정상적인 환경에서 사는 농촌 주민보다 급성의 병은 잘 걸리지 않으나 만성적인 질병으로 고생한다. ...런던의 오염된 대기, 특히 노동자 거주지역의 오염된 나쁜 공기가 폐병을 일으키는 데 얼마나 기여하고 있는지는 지나가는 사람들의 불그레한 얼굴을 보면 충분히 알 수 있다. 아침 일찍 대다수의 사람들이 일하러 나가는 시간에 거리를 돌아다녀 보면, 완전히 또는 반쯤 폐병에 걸린 듯한 모습을 한 노동자가 얼마나 많은가를 보고 놀랄 것이다. ...런던에서는 창백하고 깡말랐으며, 가슴이 좁고 눈이 깊이 들어간 귀신같은 사람들을 매순간마다 수 없이 많이 볼 수 있다. 이들은 축 늘어지고 야윈 얼굴을 하고 있으며, 조금도 활기찬 표정을 지을 수가 없다. 특히 폐렴은 북부지방의 공장도시에서 매년 엄청난 희생자를 내고 있다.²⁰⁾

근대 산업도시의 환경문제는 이 같은 대기오염 외에도 도시 공장근로자가 집중된 지역에서의 주택부족, 위생환경 악화, 여가시설 부족, 업무상업시설 부족, 도시미관 악화 등으로도 나타났다.

산업혁명과 함께 등장한 19세기 이래 근대 산업도시의 환경문제는 전통도시의 경우와 비교가 안 될 정도로 심각한 것이었지만 문제의 해결과 관련한 낙관적 전망에 있어서는 변함이 없었다. 근대 산업도시의 팽창은 공장제의 도입과 대규모 산업 활동에 의한 입지조건의 변화에서 연유한 것인데, 원료의 산지 혹은 집결지, 교통의 요충지, 금융의 중심지 등과 같은 기존도시나 신흥도시에 공장이 대거 입지하게 됨에 따라 발생한 문제, 즉 인간의 2, 3차 산업 활동으로 인한 토지이용상의 문제였다. 따라서 근대 도시 환경문제는 도시 공간구조상의 문제로서 그것은 공간구조의 개조를 통하여 환경'관리'적으로 해결될 수 있는 성질의 것으로 생각되었다. 실제로 개조의 노력은 집단주택의 공급, 공중위생 개선운동, 공원운동, 신도시 건설, 도시건축의 발달, 도시미화운동 등 다방면으로 전개되었다. 즉 19세기에 등장한 근대 산업도시의 환경문제는 공간구조라는 건조환경(built environment)의 문제였음으로 해서 공간이동을 통하여 관리될 수 있다는 낙관적 전망을 가능케 했던 것이다.²¹⁾

20) F. 엥겔스, 박준식 역(1988), 『영국 노동자계급의 상태』, 서울: 두리, pp. 132-135.

21) 강현(1994), "생태학과 생태사상사의 개관", 환경연구회 편, 앞의 책, p. 36.

환경이 인간 활동을 수용할 수 있는 능력에 있어 한계가 있을 수 있다는 위기의식으로부터, 이 한계 때문에 기존의 인간 활동 방식이 '지속가능'할 것인가 하는 문제의식이 발생하게 되는 것인데 근대 도시 환경문제에 있어서는 공간관리주의적 사고에 바탕한 낙관적 전망이 지배적이었기 때문에 이 같은 문제의식이 태동할 수 없었다. 그러나 환경파괴가 관리적으로 해결될 수 없는, 그래서 파괴된 환경의 원상복구가 불가능한 사태가 벌어진다면 문제는 달라진다. 이 같은 사태는 전통 시기나 근대 도시환경문제에 있어서의 낙관론에서는 상상조차 할 수 없는 일이었다.

복구 불가능한 환경파괴의 잠재성에 대한 인식은 20세기 후반에 들어와서야 등장한다. 이는 근본적으로 인간 활동의 객관적 조건인 자연환경이 회복 불능의 상태로까지 파괴될 수 있다는 위기의식이 확산된 데에 따른 것이다. 근대 도시환경문제의 경우처럼 인공건조 환경의 문제에 있어서는 인공개조를 통해서 해결할 수 있다는 전망이 가능하므로 복구불가능성의 문제는 제기되지 않는다. 이에 반하여 자연환경은 인공건조물이 아니기 때문에 일단 파괴되었을 때, 특히 심각한 경우에는 복구가 가능할 것인가 하는 의문이 제기될 수 있다. 예컨대 너저분한 슬럼이 도시에 형성된다든지, 불결한 가로가 도시민의 건강을 악화시킨다든지 하는 문제는 슬럼을 철거하든지 가로를 정비하는 것으로, 즉 인공적 공간이동을 통하여 해결할 수 있다. 그러나 오존층의 대량 감소나 핵전쟁에 의한 대규모 오염과 같은 자연환경 파괴의 경우에는 원상대로 과연 복구가 가능할 것인가, 완전히 다른, 인간이 살 수 없는 자연환경으로 진화해 버릴 수도 있지 않을 것인가 하는 회의가 제기될 수 있는 것이다.

자연환경의 파괴문제는 19세기 말부터 시작된 거대공업과 과학기술의 발전에서 발단하였다. 과학기술의 발전에 의하여 방사능 물질, 석유화학제품과 같은 비자연적 물질이 인공적으로 합성되어지고 거대공업에 의하여 대량으로 사용되어짐에 따라 이에 대한 자연환경의 수용에 있어 한계의 문제가 제기되었다. 1962년에 출간한 『침묵의 봄』에서 카슨(R. Carson)은 인공합성물질의 자연에 대한 충격을 다음과 같이 지적한다.

오늘날 지구상에 존재하는 생명체가 탄생하기까지는 수억 년이 걸렸다. 생명체들이 주변의 환경과 균형을 이루며 진화·발전해 오기까지는 오랜 세월이 걸린 것이다. ... 시간은 생명체의 유지에 필수적인 것이다. 그러나 오늘날에는 이와 같은 시간이 존재하지 않는다. ... 오늘날 문제가 되는 방사능은 암석이나 우주로부터 유입되는 방사능, 또는 지구에 생명체의 탄생이 있기 전부터 존재해 왔던 태양광선에서 방출되는 방사능이 아니다. 문제가 되는 방사능은 원자에 대한 인간의 열광적인 탐구에 의하여 만들어진 비자연적인 것이다. ... 이러한 원소들은 인간의 창조적인 두뇌에 의하여 실험실에서 만들어진 합성물질로서 비자연적인 것이다. 이러한 원소들이 자연적 상태에 순응하기 위해서는 단순히 몇 십 년 정도가 아니라 몇 백 년이 소요될 것이다. 그러나 이와 같은 예측은 쓸데없는 것이다. 새로운 화학물질들이 실험실로부터 끊임없이 만들어지고 있기 때문이다. 미국에서만도 매년 500여종의 새로운 화학물질이 실용화되고 있다. 이러한 숫자에 함축되어 있는 의미와 충격은 쉽게 추정할 수 없다. 해마다 인간과 동물의 몸이 500여종의 화학물질에 순응될 것을 요구받는다는데는 완전히 생물학적 순응의 한계를 벗어난 문제이다.²²⁾

인공물질의 합성과 사용은 특히 2차대전과 그 이후에 대량화하였다. 인공방사선원소는 전시에 만들어졌으며 DDT는 1944년에 처음으로 대규모로 사용되었다. 합성세제는 1946년에 비누를 대체하기 시작하였고 합성플라스틱은 전후에야 쓰레기 문제의 원인으로 등장하였다.²³⁾ 지표수의 중요한 오염물질인 인산염은 1940년부터 1970년까지 30년간 7배 이상 증가하였다. 1946년 이후 1970년까지 주요한 오염물질 배출량의 증가율을 보면, 스모그의 원인이 되는 자동차 배기가스 중의 질소산화물이 63%, 사에칠납이 41.5%, 수은 2,100%, 살충제가 270% (1967년까지), 무기질소 비료가 789%이다.²⁴⁾ 20세기 전체적으로 보면 전 세계적으로 합성된 화학물질은 약 1천만 종에 이르며 이중 약 1%인 10만여 종의 화학물질이 상업용으로 생산되고 매년 1천-2천 종의 신 물질이 만들어진다.²⁵⁾

22) 레이첼 카슨, 이태희 역(1991), 『침묵의 봄』, 서울: 참나무, p. 12.

23) B. Commoner(1966), *Science & Survival*, New York: The Viking Press, p. 132.

24) UNEP(1992), 『지구환경총람』, 서울: 도서출판 코스모스피어, p. 142.

비자연적 인공합성물질의 충격이 자연환경에 의한 자정능력을 넘어설 때 생기는 오염은 대형사고를 통하여 인간생활에 위해를 가하는 심각한 환경문제를 가지화한다. 1950년대 5천여 명의 목숨을 앗아간 런던 스모그 사건, LA 스모그사건, 1960대 일본의 미나마타 사건, 요카시 천식 등은 몇몇 예에 불과하다.²⁶⁾ 이러한 가시적 대형 환경사고는 인간 활동에 대한 자연환경의 수용 능력한계라는 문제를 인식하게 하는 계기를 제공하였다. 그리고 이 같은 한계에 대한 문제의식은 불확실성에 의하여 더욱 증폭되었다. 예를 들어 프레온가스의 경우 자연환경에 대한 영향이 상당한 시간이 흐른 후에야 밝혀졌다. 1920년대에 개발되어 에어로졸 스프레이의 분사제 및 용매, 냉장고와 에어컨의 냉매, 플라스틱 발포제, 전자산업의 용매로 이용되는 프레온가스가 오존층을 파괴한다는 사실이 알려진 것은 개발된 후 60여년이 지난 1985년이였다.²⁷⁾ 방사능 물질의 경우에도 1898년 퀴리 부처가 발견한 라듐은 1932년 판매가 금지되기까지는 만병통치약으로 남용되어 많은 사람들에게 심각한 방사능 장애를 일으켰었다.²⁸⁾ 심지어 2차대전을 통하여 그 위험성을 경험한 후에도 과학자들은 핵무기 실험 등으로 인하여 발생한 낙진 등 방사능이 인체에 해가 없다는 식으로 주장하였다.²⁹⁾

프레온가스의 경우에서 볼 수 있듯이 오존층의 파괴와 같은, 전 지구적 자연환경을 인간에 위해적이게 변화시키는 현상을 일으키고, 그것도 처음에는 몰랐다가 나중에야 알게 되는 등 불확실성의 문제가 있음으로 해서, 또 프레온가스 사용을 줄인다고 해서 일단 파괴된 오존층이 복구될 수 있는 것인지도 불확실함으로 해서 인공합성물질의 대량사용으로 인한 환경문제는 이제 국소적이고 관리가능한 문제가 아닌 지구적 차원의 인류생존 자체에 대한 불

25) 위의 책, p. 134.

26) 20세기 후반에 발생하였던 대규모 환경사건에 대해서는 노재식(1985), 『환경과학 입문』, 서울: 전파과학사, pp. 40-46; 그리고 주광렬(1986), 『과학과 환경』, 서울: 서울대 출판부, pp. 110-112 참조.

27) 고대승(1994), 앞의 논문, p. 161.

28) Roger M. Macklis(1983), "The Great Radium Scandal," *Scientific American*, August 1983, pp.78-83.

29) B. Commoner(1966), op. cit., pp. 16-19.

안의 문제로 대두하였다. 이 같은 불안은 핵무기의 대량생산에 의해서도 야기되었다. 만약 그것이 사용되었을 때는 지구라는 자연환경 자체의 해체를 가져올 수도 있기 때문이다.³⁰⁾

불확실성을 증폭시킨 요인은 또한 거대공업의 발전에 따른 에너지의 대량 소비와 관련해서도 발생하였다. 에너지 자원의 고갈은 이미 가시화하고 있다. 석유는 21세기 초반 경에, 천연가스, 우라늄 등도 21세기 후반 경에는 고갈될 것으로 예상되고 있다.³¹⁾ 에너지 자원의 고갈문제를 열역학적으로 접근한 엔트로피론은 에너지사용의 비가역성을 지적한다. 이상문은 이를 다음과 같이 묘사한다.

...엔트로피 개념의 비가역적 특성이 현실세계에서는 어떻게 나타나고 있는가?

20세기 중반 이후 나타난 자원고갈의 문제는 지구상의 질서유지에 필요한 사용가능한 에너지량의 감소를 뜻하는 것이고 에너지의 형태가 사용 불가능한 에너지로 전환되고 있음을 말해 준다. 폐자원(폐기된 에너지)을 열역학적인 측면에서 보면 사용할 수 없는 에너지, 곧 엔트로피에 해당한다면 엔트로피의 비가역성은 한번 사용된 자원은 원래의 사용가능한 자원으로 되돌릴 수 없음을 말한다. 물론 재순환기술(재생기술)이 발달하여 버려진 자원을 회수하여 원래의 물질형태로 만들 수도 있다. 폐기물 회수에 대한 자원재 활용체계가 마치 시간의 방향을 거꾸로 돌려 - 물질의 변환과정을 가역시켜 - 시간 및 공간이 원점으로 복원되는 것처럼 보일지 모른다. 그러나 여기에는 폐자원 회수 및 재처리과정에 소모되는 가외 에너지로 인한 엔트로피의 산출과정을 전혀 고려하지 않고 있다. 일부 자원은 재활용되겠지만 계 전체의 총 엔트로피는 계속 증대해 가는 것이다.³²⁾

거대공업의 발전으로 에너지의 사용이 대량화하고 엔트로피가 폭증하는

30) 미국의 핵무기 실험에 따른 방사성 낙진의 위해성에 대한 논란이 Commoner(1966), Ibid.에 잘 정리되어 있다.

31) 문순홍(1994), "친 '환경'적 경제의 선택: 생태적 한계(보편성), 지구파멸로부터의 구원(당위성), 그리고 해당 사회조건(현실성)은 어떻게 해석되고 조응되는가?," 환경연구회 편, 앞의 책, p. 89.

32) 이상문(1994), 앞의 논문, pp. 46-47.

상황은 엔트로피가 최대에 이르러 인간이 에너지의 종말로 활동의 원천을 상실하는 파국으로 치달을지도 모른다는 우려를 낳았다. 리프킨은 1972년에 발간한 『엔트로피』에서 이러한 우려를 환기시킴으로써 환경문제의 심각성을 확산시키는 데 기여하였다.

지구에서의 물질적 엔트로피는 끊임없이 증가하고 있으며 최대에 이르게 된다.³³⁾

열 종말의 최후 평형상태에 도달하게 되면 아무 일도 일어나지 않을 것이다.³⁴⁾

물론 태양열이라는 지구 외부로부터 오는 에너지원이 존재하기 때문에 완전한 에너지 종말과 모든 일의 정지란 있을 수 없을지 모르지만 엔트로피의 폭증으로 말미암아 인간 활동에 심각한 위해를 가하는 자연환경이 출현할 가능성에 대한 불안은 떨쳐버릴 수 없는 것이다. 이러한 불안을 프리고진은 엔트로피 폭증에 의한 생태계 진화에 있어서의 불확실성에서 찾는다. 이상문은 이를 다음과 같이 잘 요약한다.

현재의 환경문제는 문제의 심각성 그 자체와 해결 노력도 물론 중요하지만 이보다 더 중요하게 인식할 것은 이것이 거시적인 지구진화의 방향을 결정하는 임의적 요소(우연적 요소)로 작용하면서 지구진화의 방향을 우리가 생각하는 것과는 전혀 판이한 국면으로 몰고 갈 수 있다는 점이다.³⁵⁾

20세기 후반에 등장한 환경오염은 근대 전 단계에서처럼 미시적으로 국한된 현상이거나 근대 산업도시의 경우처럼 인공건조상의 공간적 문제라는 관리 가능한 차원을 넘어선 것이다. 자연환경의 파괴가 파괴된 생태계의 복구 불가능과 생태계 진화의 불확실성과 같은 불안을 야기함에 따라 환경문제란 관리 차원에서 해결할 수 없는 성질의 것인지도 모른다는 위기의식을 유발하

33) 제레미 리프킨, 김명자·김신 역(1992), 『엔트로피 I·II』, 서울: 동아출판사, p. 51.

34) 위의 책, p. 67.

35) 이상문(1994), 앞의 논문, p. 68.

게 된 것이고 이는 기존방식의 인간 활동이 지속가능할 것인가에 대하여 근본적인 의문을 제기하게 만들었다. 로마클럽이 MIT에 연구를 의뢰하여 1972년에 발간한 보고서 『성장의 한계』는 바로 이러한 의문에 대한 것이다. 이 보고서는 인구와 경제의 성장이 기존의 방식대로 계속되어 자연환경의 파괴가 계속된다면 성장은 지속가능할 수 없으며, 따라서 인류의 미래적 생존은 보장받을 수 없다고 경고하고 있다.³⁶⁾ 지속가능한 성장에 대한 이 같은 의문의 제기는 제2차 세계대전 후 제3세계와 관련하여 등장한, 성장을 곧 발전과 근대화로 규정하는 근대 개발주의적 이론과 접목되어 1970년대 초 지속가능한 개발이라는 개념을 탄생시키게 된 것이다.

나. 지속가능한 개발에 대한 이론

지속가능한 개발이라는 문제는 위에서 보았듯이 개발에 대한 생태적 수용능력의 한계와 관련되므로 이에 대한 이론은 개발의 제한과 기술을 통한 해결이라는 두 가지 방향에서 분류될 수 있다. 전자는 개발을 축소 또는 폐지하여 개발과 환경간의 상충을 해결하자는 이론으로 이에선 신 맬더스주의, 심층생태주의 및 사회생태주의(Social Ecology)가 속한다. 후자는 개발을 제한할 수밖에 없다는 비관적 입장에 서는 전자와 비교할 때 낙관적인 이론이라고 할 수 있다. 즉 개발과 환경의 상충문제를 환경기술의 도입을 통하여 해결할 수 있다는 것이다. 기술에 초점을 두므로 이 이론은 기술지향주의(technocentrism)로 불린다. 이들 중 심층생태주의는 개발의 대대적인 축소 또는 폐지까지를 지향하는 급진적 입장을 가지고 있으므로 해서 NGO나 환경운동가들 사이에 채택되고 있으나 유엔의 주류활동에 의해서는 수용되지 않고 있다. 신 맬더스주의, 사회생태주의 및 기술지향주의의 경우에 있어서는 사회생태주의로 분류될 수 있는 마르크스주의 생태학과 같은 일부 급진적 내용을 제외하고는 유엔활동에 전반적으로 반영되고 있다.

36) Meadows et. al., op. cit.

1) 신 맬더스주의

개발을 제한하는 한 방법은 개발의 목적인 소비를 줄이는 것인데 소비증가의 근본적 원인은 인구의 증가이므로 이를 중지시키는 것이 환경악화를 막는 길이라는 것이 신 맬더스주의의 관점이다. 엘리히는 『인구폭탄』(1968)에서 다음과 같이 주장한다.

환경악화의 인과적 사슬은 그 근원을 쉽게 찾을 수 있다. 너무 많은 자동차, 공장, 세제, 살충제, 배로 늘어나는 비행운, 불완전한 하수처리장, 너무 적은 물, 너무 많은 이산화탄소, ... 이 모든 것의 원인을 너무 많은 사람들로 쉽사리 거슬러 올라 갈 수 있다.³⁷⁾

신 맬더스주의의 요지는 인구의 증가가 곧 소비의 증가를 초래하여 자연의 수용능력을 초과하는 환경파괴를 가져왔기 때문에 그 해결책으로 인구성장을 중지시켜야 한다는 것이다. 엘리히는 인구성장을 막기 위해서는 강제적인 산아제한정책까지도 필요하다고 강조하고 있다.³⁸⁾

인구증가는 주로 개도권의 문제이므로 신 맬더스주의의 주장은 지구적 환경위기의 주된 원인을 개도권에 떠넘긴다는 비판을 받고 있다. 즉 이 주장은 인구수와 소비수준을 동일시함으로써 전세계인구의 1/3밖에 안되는 선진권이 전 세계 자원의 2/3이상을 소비한다는 사실과 선진권의 과소비가 개도권의 인구보다 환경파괴의 주 요인이라는 점을 은폐하고 있다는 것이다.³⁹⁾ 그리고 또한 후진권에서의 환경파괴는 근본적으로 그 원인을 빈곤에서 찾을 수 있다는 점에서 빈곤 퇴치가 아니라 산아제한에만 초점을 맞추는 것은 잘못된 것이라는 비판도 받는다. 즉 신 맬더스주의적 초점은 생계를 위하여 환경을 파괴할 수밖에 없는 빈곤층의 곤경을 외면하고 있다는 것이다. 신 맬더스주의를 받아들인 심층생태주의자들은 자연생태계와 조화되는 세계인구 규모를

37) Commoner(1966), op. cit., p. 8에서 재인용.

38) 데이비드 페퍼, 이명구 등 역(1989), 『현대환경론』 (*The Roots of Modern Environmentalism*), 서울: 한길사, 1989, p. 46에서 재인용.

39) Loes Keyeses(1991), "Population-and-environment from Women's Perspective," *WGNRR Newsletter* (July-September 1991).

1억 또는 5억 명으로 제시하고 있는데 이 같은 수준으로의 대대적 인구축소는 그 대상이 될 개도권의 빈곤층에게는 반 '인간중심'의 비인간적인 것이다. 그러나 이러한 비판에도 불구하고 인구성장이 개도권에서 환경파괴의 원인이 되고 있는 것은 현실인 만큼 이에 대한 제한이 필요하다는 관점은 지속가능한 개발을 위한 유엔프로그램에 있어 인구의제를 통하여 통합되고 있다.

2) 심층생태주의

심층생태주의는 표층생태주의(Shallow Ecology)라고 불린 환경문제에 있어서의 인간중심주의를 비판하면서 등장하였다. 심층생태주의에 의하면 인간중심주의는 인간의 이익을 척도로 하여 환경문제를 대하는 사고를 지니고 있다. 이 같은 사고에서는 인간의 이익이 목적가치로 되며 환경은 이에 이바지하는 도구적 가치만을 지닌다. 그리하여 환경의 의미, 중요성 및 목적은 어디까지나 인간의 필요를 기준으로 하여 규정된다. 심층생태주의자들에 의하여 표층생태주의라고 명명된 환경문제에 대한 이러한 인간중심주의는 1940년대 말에 레오폴드(Aldo Leopold)와 같은 새로운 세대의 환경론자들이 개진한 자연중심적 환경론에 의하여 비판되었다. 심층생태주의의 핵심을 이루는 자연중심적 환경론은 자연을 도구적 대상이 아니라 본질적 가치를 지닌 유기체로 본다. 통은 레오폴드의 예를 다음과 같이 든다.

레오폴드는 ... 『땅의 원리』에서 ... 지구가 하나의 생명체계이고 하나의 총체적인 유기체로서 기능을 발휘하면서 복잡하게 서로 혼합되어 있고 상호 의존 식으로 교차하고 있는 요소들이라고 믿었다.

레오폴드의 견해에 의하면 인간의 관점(레오폴드의 용어)과 대립되는 자연의 관점에서 생물중심적 또는 생태중심적이라고 적절하게 명명된 환경윤리가 흘러나온다.⁴⁰⁾

심층생태주의는 인간중심주의에 반대되는 자연중심주의의 입장을 취함으

40) 로즈마리 통(2000), "에코페미니즘," 이소영, 정정호, 강규한, 김경한 편역, 『자연, 여성, 환경: 에코페미니즘의 이론과 실제』, 서울: 한신문화사, pp. 6-7.

로써 지구생태계라는 유기적 전체를 가치의 척도로 삼는다. 그리하여 이러한 척도에 따라 생태적 자연 진화에 조응하는 한 유기적 부분으로서 규정되는 인간생활을 도덕의 기준으로 삼는다. 그러므로 심층생태주의의 관점에 서면 생태적 자연 진화에의 인간생활의 조응이 목적가치로 되므로 인간의 소비생활을 절대가치로 하는 근대주의적 의미에서의 개발은 제한이 아니라 그 자체가 해체의 대상이 되는 것이다. 개발이라는 용어가 제2차 세계대전 후 제3세계의 발전문제와 관련하여 주로 근대주의적으로 사용되었었는데 브룬틀란트 보고서는 지속가능한 개발을 이러한 근대주의적 기준에 입각하여 정의하였다. 유엔을 중심으로 일반적으로 수용된 이 같은 브룬틀란트적 개념은 따라서 심층생태주의적 가치와 상반된다. 심층생태주의의 입장에서는 지속가능한 개발이 인간의 필요를 척도로, 인간중심적으로 인간활동의 증대를 유지하는 것을 말하는 한 그것은 생태적 자연에의 조응에 반하는 것으로서 비당위이다. 인간의 필요충족은 이 같은 생태적 자연과의 조화라는 규범적 조응에 한한 것이어야 한다. 따라서 생태계의 타 존재들과의 관계에 있어 그것은 절대적 가치의 척도로 될 수 없으며 자연과의 조화가 척도인 한 생태적 조응을 위해서는 개발의 대대적 축소나 심지어 폐지까지도 수용되어야 한다.⁴¹⁾

3) 사회생태주의

사회생태주의는 자연의 내재적 가치에 대한 신봉이 인간의 필요가 자연질서가 요구하는 수준에 고착되어야 한다는 윤리관으로 귀착된 심층 생태주의적 시각과는 달리, 즉 자연을 독립변수로 인간을 종속변수로 규정하는 것이 아니라 인간을 중심으로 하되, 그리하여 인간의 필요를 충족시키기 위한 개발을 척도로 하되 그것이 자연 파괴적이 되지 않도록 반 생태적인 인간사회

41) Arne Naess(1986), "The Ecological Movement: Some Philosophical Aspects," *Philosophical Inquiry* 8; George Sessions(1987), "The Deep Ecology Movement: A Review," *Environment Review* 9; Bill Deval and George Sessions(1985), *Deep Ecology Living as If Nature Mattered*, Peregrine, Utah: Smith Books, Layton; Michael E. Zimmerman(1987), "Feminism, Deep Ecology and Environmental Ethics," *Environmental Ethics* 9; 그리고 Warwick Fox(1989), "The Deep Ecology-Ecofeminism Debate and Its Parallels," *Environmental Ethics*, Vol. 11, Spring 1989.

의 구조와 문화를 개혁하자는 입장에 선다. 사회생태주의자들은 심층생태주의자들이 주장하는 자연 친화라는 목적이 개발을 규정해야 한다는 데는 동의하지만 그것이 자연 결정론적으로 급진적 인간 활동의 축소를 의미할 수도 있다는 관점에는 반대한다. 사회생태주의자들에 따르면 자연 진화는 지속가능한 개발의 형태로 실현될 수 있으며 그것은 사회를 개혁함으로써 달성될 수 있다. 신 맬더스주의는 인구에만 초점을 맞추어 인구성장의 문제를 안고 있는 개도권에 환경파괴의 책임을 전가시킨다는 비판을 받는 데 반하여 사회생태주의는 사회구조와 문화의 왜곡을 환경문제의 주된 요인으로 지목함으로써 이러한 왜곡을 안고 있는 선진권의 책임을 부각시킨다. 그리고 또한 왜곡의 주요요소의 하나로 빈곤을 지목하기 때문에 신 맬더스주의적 초점과 대조된다.

사회생태주의는 북친, 바로, 멜로스, 애덤스, 갈통 등에 의하여 이론적으로 진전되었는데 이들 모두에 공통되는 것은 기존사회적 방식 속에서는 환경문제의 해결이 불가능하다는 것이다.⁴²⁾ 기존사회의 구조와 문화는 성장에 대한 집착과 왜곡된 소비주의의 정향을 가지고 있고⁴³⁾ 이 같은 정향 때문에 거대기술의 산업주의적 구조 하에서 반생태적 생산을 양산한다는 것이다.⁴⁴⁾ 따라서 지속가능한 개발의 관점에서 소비주의에 입각한 근대개발주의의 왜곡을 근본적으로 시정하는 새로운 방향으로의 전환이 요구된다.⁴⁵⁾

사회생태주의자들은 심층생태주의자들의 자연결정론적 입장과는 달리 사회적 개혁을 통하여 파손된 자연을 복구시키고자 한다. 사회의 '자연복구적'

42) Murray Bookchin(1971), *Post-scarcity Anarchism*, Berkeley: Ramparts Press; J. Galtung (1980), "The Basic Need Approach," in Kantin Lederer, ed., *Human Needs: a contribution to the current debate*, Cambridge: Oelgeschlaer, Gunn & Hain; Bookchin (1982), *The Ecology of Freedom: The Emergence and Dissolution of Hierarchy*, Palo Alto: Cheshire Books; Bookchin(1984), "The Radicalization of Nature," *Comment* (July 1984); R. Bahro(1984), *From Red to Green*, London: Verso Editions and NLB; Bookchin (1987), *The Modern Crisis*, Montreal: New York; K. Mellors(1988), *The Perspectives on Ecology: a critical essay*, New York: St. Martin's Press; 그리고 Bookchin(1990), *Remaking Society: Pathways to a Green Future*, Boston: South End Press.

43) R. Bahro(1984), *From Red to Green*, pp. 147, 179-180.

44) Mellows(1988), op. cit., pp. 59-74.

45) R. Bahro(1984), op. cit., p. 211.

정향으로의 전환을 목적으로 하는 사회생태주의는 심층생태주의처럼 자연결정론적으로 개발을 종속 변수화 하는 것이 아니라 사회의 개혁을 통하여 환경친화적 개발을 도모하자는 것이기 때문에 지속가능한 개발의 개념을 발전시키는 데 적실한 이론적 배경을 제공한다. 물론 심층생태주의는 환경위기에 대한 경종을 울림으로써 개발의 지속가능성에 의문을 제기하게 하는 데 기여하였다. 그러나 자연에의 조응이라는 급진성으로 인하여 유엔이 채택한 의제 21과 같은 지속가능한 개발을 위한 행동강령에 실질적인 영향을 미치지 못하였다.

자연 복구적 정향으로의 전환과 관련하여 사회생태주의는 특히 반 생태적 소비주의를 문제시 함으로써 신 맬더스주의와는 달리 환경위기에 대한 책임의 일단을 선진권에서 찾는다. 사회생태주의의 소비 개념에는 생산의 마지막 단계로서의 소비뿐만 아니라 생산과정으로 불리던 부분까지 포함된다. 그리하여 반 생태적 소비주의에 대한 통제는 최종생산물의 소비와 자연폐기에 대한 통제뿐만 아니라 생산단계에서의 생산품 종류 및 수량, 그리고 단위 생산물 당 투입원료의 양에 대한 통제를 또한 포함한다. 이 같은 소비통제는 생태파괴적인 과잉소비를 추동해 온 자연정복적인 근대개발주의사회의 구조와 문화를 자연 복구적 방향에서 해체하는 것을 그 목적으로 한다.⁴⁶⁾

사회생태주의는 사회의 구조와 문화 전체를 문제시하기 때문에 환경문제를 이 전체와 분리하여 보지 않는다. 환경문제에 대한 이 같은 총체적 접근의 관점은 리우회의에서 환경을 경제적 조건 및 사회정의와 연계된 유기적 전체의 문제로 인식하는 전략이 채택되게 하는 데 결정적 영향을 미쳤다. 사회생태주의는 생태위기의 근원을 또한 지배와 폭력의 사회구조와 문화에서 찾는다. 이러한 공통의 원인으로부터 인간뿐 아니라 자연에 대한 지배와 폭력이 발생한다는 것이다. 소비주의도 결국 자연정복주의라는 지배와 폭력문화의 한 형태이다. 따라서 모든 지배구조와 문화의 총체적 타파 속에서 환경

46) Galtung(1980), op. cit.; Mellos(1988), op. cit., pp. 59-74; A. Gorz(1980), *Ecology as Politics*, Boston: South End Press ; Gorz(1982), *Farewell to Working Class*, London: Pluto Press; 그리고 Gorz(1985), *Paths to Paradise*, London: Pluto Press.

문제도 해결될 수 있음을 강조한다. 이 점에서 사회생태주의는 사회주의적 생태학⁴⁷⁾을 포괄한다고 할 수 있으며 빈곤과 같은 사회적 문제를 지속가능한 개발의 주요 의제로 삼는다. 사회생태주의가 성 문제와 연관되는 것도 이 같은 총체적 접근의 맥락에 의해서이다. 사회생태주의의 총체적 접근에 의한 성 문제와의 연계는 에코페미니즘의 영향을 받았다. 사회생태주의의 총체적 접근에서는 인간에 대한 지배와 폭력은 성 관계에 있어서의 가부장적 위계의 구조와 문화라는 요인을 포함하는데 그것의 해체는 자연에 대한 지배와 폭력을 해체하는 데 있어 전제조건이다.⁴⁸⁾

에코페미니즘이라는 용어는 1970년대 중반 프랑스의 페미니스트 작가 프랑소아즈 드본느에 의하여 도입되었다. 그녀는 우리 생존에 가장 위협적인 두 가지를 비난하였는데 그것은 그녀가 “남성체계(the Male System)”라고 부르는 곳에서의 “인구과잉과 우리 자원의 파괴”이다. 그녀에 의하면 자연 억압과 여성 억압 사이에 직접적 연관성이 있기 때문에 하나의 해방이 다른 하나의 해방과 독립해서 성취될 수 없다. 에코페미니스트들은 종종 서로 다른 견해를 견지하고 있음에도 불구하고 여성해방과 자연해방이 공동작업이라는 다음과 같은 루더의 생각에 모두 동의한다.

사회의 기본적인 관계 모델이 지배의 모델일 경우 여성들에게 해방은 결코 있을 수 없고 생태적 목표들에 대한 해결책도 결코 있을 수 없다는 것을 여성들은 알아야 한다. 여성들이 기본적인 사회경제 관계들과 이 [현대산업] 사회의 기저에 깔려있는 가치들을 재구성하기를 기대한다면 그들은 여성운동의 요구사항들과 생태운동의 요구사항들을 결합시켜야 한다.⁴⁹⁾

드본느가 에코페미니즘이라는 용어를 만들어 낸지 10여년이 흐른 후 워렌

47) F. O. Wolf(1980), “Eco-Socialist Transition on the Threshold of the Twenty-first Century,” *NLR* 158; 그리고 M. Ryle(1988), *Ecology and Socialism*, London: Radius.

48) Bookchin(1990), *The Ecology of Freedom*, p. 78; John Clark, ed.(1990), *Renewing the Earth. The Promise of Social Ecology. A Celebration of the Work of Bookchin*, London: Green Point, Introduction

49) Rosemary Radford Ruether(1975), *New Woman/New Earth: Sexist Ideologies and Human Liberation*, New York: Seabury Press, p. 204.

은 에코페미니즘의 중심 가설들을 한층 구체화하여 다음과 같은 주장을 펼쳤다.

- (1) 여성 억압과 자연 억압사이에 중요한 연관성이 있다.
- (2) 이 연관성의 본질을 이해하는 것이 여성 억압과 자연 억압을 제대로 이해하는 데 필수적이다.
- (3) 페미니즘 이론과 실천에 생태주의적 관점이 포함되어야 한다.
- (4) 생태적 문제에 대한 해결책에는 페미니스트 관점이 포함되어야 한다.⁵⁰⁾

1970년대 중반 이후 전개된 에코페미니즘은 여성문제와 환경문제가 하나의 원인으로부터 나오는 유기적 연계성을 지닌다는 것을 지적함으로써 1985년 나이로비전략에 환경문제가 포함되게 하는 데 중요한 이론적 배경을 제공하였다.

4) 기술지향주의

기술지향주의는 환경문제가 기술을 통하여 해결될 수 있다는 낙관론에 근거한다. 즉 환경오염 방지를 위한 기술의 발전이 이루어진다면 인간은 그 자신의 목적에 따라 자연을 적절히 조절하는 것이 가능하다고 보는 것이다.⁵¹⁾ 기술지향주의는 이와 같이 기술을 동원하여 환경문제를 관리해 나갈 수 있다는 낙관적 전망을 가지고 있음으로 해서⁵²⁾ 환경문제를 해결하기 위해서는 기존의 개발패턴에 제한을 가할 수밖에 없다는 관점에 동의하지 않는다. 신 맬더스주의적 인구통제나 심층생태주의의 자연결정론적 인간활동 축소, 심지어 사회생태주의의 소비주의 해체 없이도 기술발전을 통한 관리로써 환경문제의 해결이 가능하다는 것이다. 이러한 기술해결론은 19세기 도시환경정

50) Karen J. Warren(1987), "Feminism and Ecology," *Environmental Review* 9. No. 1, Spring 1987.

51) 이사오 가루베, 조성오 옮김(1992), 『지구환경과 바이오테크놀로지』, 서울: 전파과학사, 제5장.

52) 데이비드 페퍼, 이명구 등 역(1989), 『현대환경론』 (*The Roots of Modern Environmentalism*), 서울: 한길사, p. 61.

책이 지향했던 관리주의와 비교할 때 해결가능성의 근거에 있어서는 공간이동이 아니라 기술이라는 점에서 상이하나 해결에 대한 낙관적 입장에 있어서는 동일하다. 그리고 20세기 후반에 등장한 자연파괴의 위기에 대처하는 데 있어 심층생태주의가 비판론에 입각하여 자연으로의 복귀라는 극단적인 처방을 내놓은 것과는 완전히 대조적으로 기술처방의 효율성과 능력을 철저히 신뢰한다. 지속가능한 개발을 위한 유엔활동이 신 맬더스주의와 사회생태주의의 관점을 전반적으로 반영하고 있다는 점에서 보면 유엔활동의 사고가 기술지향주의의 이 같은 낙관적 과신에 기울어져 있지 않다고 할 수 있다. 그러나 국제자연보전연합의 예나 유엔활동에서 선진권의 환경기술을 개도권에 특혜적으로 이전하는 문제가 주요 쟁점사항으로 부상한 것에서 볼 수 있듯이 기술지향주의적 사고가 전적으로 배제되고 있다고는 할 수 없다. 즉 최대한 기술을 개발하거나 활용하자는 데에는 이견이 있을 수 없다. 문제는 과연 기술만으로 문제해결이 가능할 것인가에 있다. 만약 기술로 모든 것이 해결될 수 있었다면 유엔활동이 초기의 기술적 차원의 접근에서 총체적 접근으로 발전해 오지는 않았을 것이다.

2. 지속가능한 개발을 위한 주요 유엔활동과 성 관점의 통합

가. 지속가능한 개발을 위한 유엔활동

환경문제에 대한 최초의 유엔기구는 UNESCO 산하의 국제자연보전연합이다. 이 기구는 1948년 각 국가의 자연보전관련 부서와 비정부 자연보전단체들(Nongovernmental Conservation Organizations)의 연합으로 창설되어 각국 정부와 다른 국제기구간 환경문제 관련 과학기술의 정보교환 및 정책조언을 촉진하는 역할을 수행해 오고 있다. 1990년대까지는 각 정부기구와 비정부기구 등 810개 회원단체, 그리고 6000여명의 자원봉사자와 기타 전문가로 구성된 6개의 국제위원회를 가진 기구로 발전하였다.

기술지향주의적인 국제자연보전연합의 수준을 넘어서 환경문제를 종합적으로 다루기 위한 범유엔적 활동은 1972년 스웨덴 스톡홀름의 유엔인간환경회의로부터 시작된다. 같은 해에 나온 로마클럽 보고서는 인류의 위기에 관한 로마클럽 프로젝트 보고서(A Report of the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind)라는 부제가 시사하듯이 20세기 후반에 등장한 환경위기에 대한 강력한 문제의식을 담고 있는데⁵³⁾ 유엔인간환경회의가 로마클럽 보고서의 이 같은 문제의식과 맥락을 같이한다는 사실은 다음과 같은 이 회의의 주요 논의사항들에서 잘 나타난다.

- 급속하게 증가하는 인구에 대한 주거대책의 마련
- 공동으로 사용하는 수자원의 확보, 토지 자양분의 유지, 삼림과 광물 자원의 관리, 에너지 수요와 환경적 이해와의 조화
- 육상생태계, 야생동물, 해양 동물의 보호
- 회복 불가능한 기후변화의 방지⁵⁴⁾

위의 논의사항들을 보면 회복불가능한 기후변화와 같은 20세기 후반의 자연생태적 위기와 이 같은 초경계적 쟁점에 대한 문제의식을 포함하고 있음을 알 수 있다. 그리고 이론적으로는 인구나 관련한 신 맬더스주의적 입장이 기본적으로 반영되어 있음을 알 수 있다. 즉 인구의 언급 외에는 후의 리우회의에서처럼 소비패턴 등이 거론되지 않았다. 스톡홀름 당시는 엘리히의 『인구폭탄』(1968)이 발간된 후이지만 사회생태주의적 저술들이 본격적으로 발간된 1980년대 이전이었다는 사실에 비추어 볼 때 이는 유엔활동이 관련 이론적 맥락 속에서 전개된다는 것을 잘 보여준다고 할 수 있다.

이 회의에는 소련과 동구권 국가를 제외한 113개 국가와 NGO 대표들이 참석, 흔히 스톡홀름 선언이라고 불리는 유엔인간환경선언과 함께 환경보호를 위한 109개항의 행동계획을 채택하였다. 그리고 이 선언의 정신에 입각하여 1972년 국제환경 보호업무를 담당할 유엔의 특별기구로서 유엔환경계획

53) McCormick, op. cit., pp. 41-43.

54) Ibid., pp. 102-104.

이 설립되었다.

1972년의 스톡홀름회의를 계기로 환경문제가 지구적 관심사로 부상한 후보다 심화된 위기의식을 반영하여 유엔환경계획 창설10주년을 기념하여 1982년에 나이로비회의가 열렸다. 이 회의는 지구의 자정능력 파손을 정식으로 거론하고 이를 해결하기 위하여 지구차원에서 전 인류가 공동대처해야 한다는 점을 명백히 한 나이로비 선언을 채택하는 한편, 노르웨이 브룬틀란트 수상의 요청으로 환경개발세계위원회의 창설을 의결하였다. 세계 환경문제의 현황을 조사하고 실질적인 대책을 강구하는 기능을 담당하는 환경개발세계위원회는 1983년 유엔총회에서 발족하였다.

지속가능한 개발이 유엔의 주요의제로 부상하게 된 것은 환경개발세계위원회가 공식 활동을 종결하면서 1987년에 발간한 『우리 공동의 미래』라는 보고서로부터 비롯하였다. 일명 브룬틀란트 보고서로 불리게 된 이 보고서는 1980년대 당시 본격적으로 발전하고 있던 사회생태주의적 관점을 받아들여 환경문제를 지속가능한 개발이라는 개념에 입각하여 총체적 접근으로 방향 전환을 하고 있다. 이는 이 보고서가 전략의 주된 목표로서 성장의 질적인 변화, 자원의 보호 및 증진, 지속가능한 수준의 인구유지, 기술에 대한 재검토, 위험에 대한 관리, 제반 의사결정에 있어 환경과 경제의 통합, 국제경제관계의 개선과 협력의 강화 등을 설정한 데에서 잘 드러난다.⁵⁵⁾ 즉 스톡홀름회의의 경우와는 달리 인구뿐만 아니라 개발패러다임의 변화를 쟁점화하고 있다. 이 목표들은 소비주의를 부추기는 양적 성장과 이를 뒷받침하는 거대 기술이라는 경제적 조건이 환경파괴의 주범임을 직시하고 있는 것이다. 그러나 이와 같은 방향전환에도 불구하고 이 보고서는 아직 리우회의에서처럼 성평등 등 사회정의의 문제까지를 포괄하는 총체적 접근으로까지는 나아가지 않고 있다. 1985년 나이로비세계여성대회 후 여성지위위원회에 의하여 유엔 활동일반에 여성프로그램의 포함을 추진하는 주류화전략이 채택되었으나 이의 실현은 1990년대 들어서 유엔이 개최한 세계아동정상회의(1990)에서부터 시작하여 일련의 세계회의 의제에 여성프로그램을 반영시키면서부터 본격화

55) 천정웅(1995), 『지구환경레짐과 정치경제학』, 서울: 한울아카데미, p. 38.

하였다.⁵⁶⁾ 리우회의가 성 평등과 같은 사회정의문제로까지 총체적 접근의 연계를 확장한 것은 여성지위위원회의 주류화전략에 영향 받은 바 컸다. 사회정의프로그램이 본격적으로 통합되면서 빈곤과 같은 문제 또한 지속가능한 개발의 최우선적 과제로 제기되게 되었던 것이다.⁵⁷⁾ 사회정의를 연계한 이와 같은 리우의 경우와 그 전의 브룬틀란트 보고서를 다르게 한 원인은 후자가 여성지위위원회의 주류화전략의 본격적 시동 전에 작성되었다는 점에서 찾을 수 있다.

브룬틀란트 보고서에 의하여 부각된 지속가능한 개발이라는 의제는 1988년의 유엔총회에서 지구환경문제를 기본 관심사로 부상시키는 계기를 제공하였다. 이에 따라 환경총회로 명명된 이 총회에서 환경문제와 관련한 범유엔 수준의 회의를 새롭게 개최할 필요성이 제기되었다. 브룬틀란트 보고서를 계기로 이와 같이 고조된 유엔의 환경문제의식을 배경으로 1989년 제 44차 유엔총회는 1992년 브라질의 리우 데 자네이로에서 유엔환경개발회의를 개최할 것을 결정하였다.

1989년 유엔총회의 결의에 따라 스톡홀름회의 20주년이 되는 1992년에 리우에서 126개국의 정상급 대표들이 참가한 유엔환경개발회의가 열렸다. 이 회의는 리우환경회의 또는 지구정상회담으로 불리고 있으며 선진권과 개도권간의 상당한 의견대립에도 불구하고 온실가스, 생물다양성 등에 관한 협약을 도출하기 위한 노력을 기울였으며 브룬틀란트 보고서에서 제시한 지속가능한 개발의 개념하에 총체적 접근의 기본원칙을 제시한 리우선언과 이를 이행할 구체적 행동강령으로서 의제 21을 채택하였다.

리우선언은 5개항의 전문과 27개의 원칙으로 구성되어 있다. 의제 21은 지속가능한 개발을 달성하기 위한 행동지침을 담고 있다. 이 같은 선언 및 합의에 도달하기까지 선진권과 개도권간의 의견차이는 상당하였다. 개도권은 지구환경문제의 책임은 그동안 산업화과정에서 환경파괴를 초래한 선진권에

56) 정순영 외(2001), 앞의 책, p. 12.

57) 의제21의 맨 앞 제3장에서 빈곤퇴치가 다루어지고 있으며 3.10.(d)항은 “의제21의 수행의 후속에서 우선순위는 빈곤제거에 있음”을 밝히고 있다. <http://www.ksdn.or.kr/resource/treaty/treaty01/t010003.htm>.

있으며 지구환경보호를 위한 국제규범이 개도권의 경제성장에 저해요인으로 작용해서는 안 된다는 의견을 개진하였다. 개도권은 또한 지구환경보호를 위한 노력에 있어 선진권으로부터의 특혜적인 재정지원 및 기술이전을 요구하였다. 이에 반하여 선진권은 지구환경문제에 있어서 선진권의 역사적 책임을 인정하지만 개도권과의 공동책임을 강조하였다. 이 같은 의견의 차이에도 불구하고 의제 21에서는 선진권과 개도권 공동의 그러나 차별화된 책임이라는 기본원칙 하에 최대 쟁점사항이었던 재정지원과 기술이전에 관하여 긍정적인 합의를 도출하였다.⁵⁸⁾

리우회의는 또한 리우선언과 의제 21의 이행을 평가 및 감시하기 위하여 유엔경제사회이사회 산하에 지속가능개발위원회(the Commission on Sustainable Development: CSD)를 설치하기로 합의하였다.

20년 전의 스톡홀름회의가 앞에서 본 주요논의사항들에서 드러나듯이 환경문제에만 초점을 맞춘 것과는 달리 지속가능한 개발이라는 개념을 중심으로 사회적 및 경제적 맥락 전체와의 연계 속에서 환경문제를 다루었다는 점에서 리우회의는 사회구조와 문화의 개혁을 통한 총체적 접근이라는 사회생태주의의 관점을 기본적으로 수용하였다고 볼 수 있다. 그리하여 개도권의 빈곤퇴치를 위한 선진권의 협력과 선진권의 지속불가능한 생산과 소비패턴의 제거를 촉구하고 여성프로그램을 의제에 포함시키는 등 스톡홀름회의의 경우와는 달리 환경문제 해결에 사회정의와 개발패턴 전환을 통합하는 사회개혁적 시각을 반영시켰다.

스톡홀름 후 10주년에 나이로비회의가 열렸듯이 리우회의의 경우에도 리우+10인 2002년에 의제21의 이행상황을 점검하고 지속가능한 개발프로젝트를 보다 구체적으로 진전시키기 위한 목적으로 지속가능개발세계정상회의가 요하네스버그에서 열렸다. 요하네스버그 2002는 회의 명칭에서 스톡홀름이나 리우의 경우와는 달리 환경이 빠진 것에서 볼 수 있듯이 총체적 접근의 입장을 더욱 분명히 하였는데 이는 요하네스버그선언이 목적으로서 추구해야 할 지속가능한 개발이 곧 인간개발임을 강조한 데서 두드러지고 있다. 인

58) 천정웅(1995), 앞의 책, p. 44.

간개발이라는 목적의식은 요하네스버그선언 및 이행계획에서 무엇보다도 빈곤층을 위하여 하루 1달러 미만으로 생활하는 극빈자(20억명)와 깨끗한 물과 위생적인 생활을 누리지 못하는 사람의 수(20억명)를 2015년까지 절반으로 줄이는 등의 목표를 통하여 구체적으로 나타난다.

요하네스버그회의에는 103개국에서 65,000여명이 참가하였는데 인간개발의 차원에서 빈곤계층, 유아 및 어린이에 관련되는 구체적 목표에 합의한 것을 제외하고는 리우회의보다 특별한 진전을 이루지 못하였고 특히 이행계획에서 구체적 달성 시한과 자금 및 기술 등 세부실행방안까지 규정한 사항은 일부에 불과하다는 점에서 NGO들에 의하여 말잔치에 그쳤다는 강한 비판을 받기도 하였다. 그러나 인간개발로 포괄되는 총체적 문제의식을 회의의 명칭을 통해서, 또한 구체적 목표를 설정하는 형태로 부각시킨 것은 리우회의를 넘어선 일보 진전으로 평가할 수 있다. 요하네스버그와 리우회의의 합의사항을 비교하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 요하네스버그와 리우회의 합의사항 비교

2002년 요하네스버그회의	1992년 리우회의
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 2015년까지 식수·위생시설 열악한 인구(20억)를 절반 감축 ▶ 2005년까지 통합 수자원 관리방안 마련 ▶ 2015년까지 하루 1달러 미만으로 사는 인구 절반감축 ▶ 2015년까지 5세 이하 유아사망률 현재의 2/3 수준으로 저하 ▶ 2020년까지 환경에 나쁜 화학물질 생산·소비 최소화 ▶ 2015년까지 어자원 보호위해 어획량 감축 ▶ 2015년까지 생물멸종 대폭축소 ▶ 2015년까지 어린이들에게 초등교육기회 보장 ▶ 농업 및 다른 보조금 철폐 각국에 요구 ▶ 대체에너지 늘리도록 각국에 협력 요구 ▶ 교토의정서 비준 촉구 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 선진국의 온실가스 배출량을 2000년까지 1990 수준으로 감축 ▶ 빈곤퇴치 위한 선진국 협력촉구 ▶ 지속불가능한 생산과 소비패턴 줄이기 ▶ 효과적인 환경법규 제정 ▶ 환경분야에 여성의 적극적인 참여 확대 ▶ 희귀유전자 보전, 생태계 다양성과 균형유지에 노력 ▶ 지속가능한 발전자원으로서의 숲 보호

자료: 중앙일보 2002년 9월 5일 10면

리우회의를 기점으로 지속가능한 개발이라는 개념 하에 총체적 접근이 시작되고, 요하네스버그회의에서는 빈곤, 식수, 위생, 보건, 교육 등 사회적 현안들에 대하여 구체적 목표연도를 설정하는 등 진전을 보이고 있지만, 아직 보다 민감한 성격을 지닌 빈곤과 같은 사회경제적 문제에 대해서는 포괄적인 국제협약의 수준으로까지 발전하지 못하고 있다. 지속가능한 개발을 위한 유엔활동에서 결실을 맺은 국제협약은 그동안 환경분야에서만 이루어졌다. 환경문제에 있어서도 선진권과 개도권간에 갈등이 존재하는 것에서 볼 수 있듯이 사회적 및 경제적 현안에 있어서는 세계화 등의 예가 보여 주는 바와 같은 국제적 갈등뿐만 아니라 사회적 갈등을 유발할 수 있는 국가 내부의 개혁 문제가 또한 걸려 있음으로 해서 앞으로도 목표연도 설정 등을 통한 추구의 수준을 넘어서 강제성을 띠는 구체적 협약으로까지 발전하기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

나. 성 관점의 통합 노력

유엔은 1975년을 세계여성의 해로 제정하고 멕시코에서 제 1차 세계여성대회를 개최하면서 여성활동을 본격화하였는데 이미 1972년에 유엔인간환경회의가 열렸음에도 불구하고 3년 뒤에 열린 멕시코대회에서는 환경문제가 전혀 언급되지 않았다. 선언문이나 행동강령 어디에도 환경사항은 포함되지 않았다. 멕시코 선언문이 “유엔총회가 1975년을 세계여성의 해로 제정하고 이 여성의 해에는 남녀간의 평등을 촉진하고 전반적인 개발노력에 여성의 참여를 확고히 하며 세계평화의 강화를 위하여 여성의 공헌을 증진시키기 위한 강력한 행동이 있어야 함”⁵⁹⁾을 천명한 데서 알 수 있듯이 멕시코대회 당시의 개발과 관련한 목표는 1960년대 이후 유엔개발10년이 진행되고 있던 상황을 배경으로 개발에의 여성참여(Women in Development: WID)를 실현하는 데 있었다.⁶⁰⁾

59) 한국여성개발원(1986), 『유엔여성10년관련자료집』, 서울: 한국여성개발원, p. 15.

60) 정순영 외(2001), 앞의 책, pp. 15-16.

1960년대에 유엔개발10년의 첫 번째가 시작되기 전에는 개발과 관련한 여성문제에 대한 유엔의 정책은 모우저⁶¹⁾가 복지적 접근이라고 개념화한 ‘여성개발’의 방식에 입각하였다.

1950년대와 1960년까지의 개발기구들은 여성의 경제적 역할을 재생산 영역에서만 인정하였다. 예를 들면 가사, 자녀출산과 양육, 그리고 주부로서의 역할만을 인정하였다. 그러한 사고는 ‘여성개발’ 프로젝트를 가족계획 및 인구조절프로그램, 모자 건강, 영양, 가정경제 등을 중심으로 추진한 것으로 나타났다. 여성의 개발이란 주부나 아내 및 어머니로서의 역할을 발전시키는 것으로 여겨졌던 것이다.⁶²⁾

1975년 멕시코대회의 목표는 여성을 경제의 재생산적 역할 내에서 단지 개발의 수혜자로만 간주하였던 이러한 복지적 수혜의 차원에 머물지 않고 개발에의 참여로까지 나아가는 데 있었다. 이는 복지적 차원과 함께 이를 넘어서 사회적 진출을 겨냥하는 멕시코 행동강령의 다음과 같은 구체적 목표들에서 잘 나타난다.

<46> 제1차 5년(1975-1980)말까지 최소한 다음과 같은 것이 성취되어야 한다.

- (1) 여성 특히 농촌지역 여성의 문해율의 철저한 증가와 시민교육
- (2) 공업·농업분야에 종사하는 남성과 여성들에 대한 기술 및 직업훈련의 확대
- (3) 각급학교와 의무교육인 초등학교의 동등한 입학기회와 학교 중퇴를 예방하는 데 필요한 조치
- (4) 여성에 대한 고용기회의 증대와 실업의 감소, 그리고 고용조건에서 성차별 폐지
- (5) 도시와 농촌에서 요구되는 하부구조적 서비스의 확립과 증대
- (6) 남성과 동등한 조건의 선거권 및 피선거권을 보장하는 입법, 임금을 포함한 동등한 고용기회와 고용조건의 확립, 법적 능력에서의 동등화

61) Caroline O. N. Moser(1989), “Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs,” *World Development*, Vol. 17/11.

62) 브라이도티 외 (1995), p. 141.

- (7) 지방 및 국가적·국내적 수준의 정책결정수준에 더 많은 여성을 참여 시키도록 추진
- (8) 건강교육 및 서비스, 위생, 영양, 가정교육, 가족계획 그리고 그 밖의 복지서비스를 위한 준비와 조치의 증대
- (9) 결혼, 시민권 획득, 상업 등에서와 마찬가지로 민권과 정치적·사회적 권리를 행사하는 데 있어서의 평등의 성취
- (10) 여성의 가사나 시장보기 등에 경제적 가치를 인정
- (11) 여성이 가정에서나 사회에서 완전한 개인으로 인정받을 수 있도록 공식적·비공식적 교육과 평생교육을 남녀의 재평가 위주로 편성
- (12) 노동조합이나 교육적·경제적·직업적 단체 내에서 과도기적 조치의 하나로 여성의 조직체 결성을 고무
- (13) 여성의 부담, 특히 농촌여성이나 도시 빈민지역 여성의 과중한 노동 부담을 줄이기 위하여 농업기술, 가내공업, 미취학 아동보호소와 시간 및 에너지를 절약하는 기구를 개발, 지역사회와 국가 그리고 국제적인 문제에 여성의 완전한 참여를 촉진
- (14) 여성에게 동등한 기회를 주고 그들이 정부 안에 복합적인 기구 설립⁶³⁾

1972년에 유엔인간환경회의가 열렸지만 1975년의 멕시코대회는 이와 같이 개발과 관련하여 복지적 여성개발에서 개발에의 여성참여로 나아가는 데 초점을 두었음으로 해서 개발의제에 환경이 포함되어야 한다는 문제의식 자체가 존재하지 않았던 것이다. 개발에 여성도 참여해야 한다는 것이 우선적 목표였기 때문에, 즉 개발을 당위로 놓고 거기에의 참여를 추구하는 식이었음으로 해서 개발의 부정적 부산물인 환경문제는 관심에서 아예 배제되었던 것이다. 이 같은 상황은 특히 에코페미니즘이 1970년대 중반에 등장하였음에도 불구하고 1980년의 코펜하겐대회에서도 마찬가지였다. 코펜하겐대회 또한 WID적 초점을 가지고 멕시코대회와 같이 환경문제의식의 부재를 계속하였다는 사실은 다음과 같은 기본목표의 설정이 잘 보여준다.

63) 한국여성개발원(1986), 앞의 책, pp. 28-29.

<229> UN과 UN기구들은 국가 정부의 협력 하에 정치적·경제적·사회적 활동에 여성의 참여를 증진시키기 위한 전략을 개발해야 하며 기획, 의사결정, 실천의 모든 부문, 모든 수준의 발전과정에 여성의 완전하고도 효과적인 참여를 보장해야 한다. 그리고 이러한 목표들에 일치하여 다음 방안을 모색해야 한다.

- (1) 적절한 기술과 남녀간의 공평한 노동 분배를 통하여 가정에서 식량생산에서 육아에서 여성들에 의하여 전통적으로 수행되어 온 일의 부담을 줄일 것.
- (2) 여성을 학교와 훈련센터로부터 멀리 떨어져 있게 하는 요인들을 제거할 것.
- (3) 여성을 위한 새로운 고용 및 직업상의 유동기회를 만들 것.
- (4) 여성의 노동에 대한 경제적 보상을 증진시키고 동일가치의 노동에 대한 동일임금 원칙을 이행할 것.
- (5) 경제개발에 있어 여성의 공헌의 중요성을 인식하고 여성과 그 가족을 위하여 여성노동의 생산성을 높이는 동시에 여성의 실업을 방지하기 위한 적절한 구조변화를 도모할 것.
- (6) 농업에 있어 여성의 중요한 역할을 인식하고 여성이 토지, 기술, 물 그 외천연자원, 투입요소, 서비스와 여성이 기술개발의 평등한 기회 등을 공평하게 이용할 수 있음을 보장할 것.
- (7) 산업화 과정에 여성의 평등한 참여를 증진하고 산업화로 인한 부정적 효과를 제거할 것. 또한 과학기술의 발전이 남녀 쌍방에게 혜택이 됨을 보장할 것.
- (8) 특별한 보건상의 필요를 감안하여 기본적 보건관리에 대한 여성의 적극적인 참여와 이용을 확보할 것.⁶⁴⁾

환경문제는 1985년의 나이로비대회에 와서야 의제로 상정되었다. 나이로비 미래전략에 포함된 환경관련 부분은 다음과 같다.

64) 앞의 책, p. 113.

<28> 1986년-2000년에 걸친 자연환경의 변화는 여성에게 심각한 영향을 미칠 것이다. 변화중의 하나는 자연환경과 위생과 직결되는 안전한 식수의 마련과 연료공급을 포함한 농업-생태계 활용 사이에서 중간역할을 하는 여성 역할의 변화이다. 사막 및 건조지와 같이 수자원이 한정된 곳과 인구팽창으로 압박을 받고 있는 지역에서는 문제가 더욱 심각해질 것이다. 일반적으로 여성이 처한 상태를 개선하면 사망률과 발병률이 떨어지게 되고 출산율을 조절할 수 있게 되어 인구성장을 억제하게 되며 그 결과 환경뿐만 아니라 남, 여, 어린이 모두에게 혜택이 돌아가게 된다.⁶⁵⁾

<224> 재래적인 생계수단의 박탈은 가뭄, 홍수, 태풍, 침식, 황폐화, 삼림 벌채, 토지사용 등과 같은 자연적, 인위적 주위환경 파괴로부터 비롯된 것이다. 이와 같은 상황은 이미 많은 빈곤여성으로 하여금 각박한 환경에 처하도록 만들었으며 따라서 식수공급의 심각한 부족, 댐감의 공핍, 목축과 경작이 가능한 토지의 남용, 인구밀도가 여성의 생계수단을 박탈하였다. 이런 현상의 가장 심한 피해를 입고 있는 계층은 가뭄에 시달리는 건조지역의 여성과 도시의 빈민가와 무허가 주거지역의 여성들이다. 이러한 여성들에게는 생계수단의 대안이 주어져야 한다. 관개사업과 식수, 기타 도시와 농촌의 환경정비에 필요한 사업과 같은 일에 있어서 임금 지불, 노동력에 여성도 남성과 동등하게 참여할 수 있도록 해야 한다. 식수원 탐사와 황폐화와 같은 환경재난을 방지하기 위하여 국제적 경제협력이 촉구되고 이를 위한 기구를 강화할 수 있는 긴급조치를 하루 빨리 마련해야 한다.

<225> 식수공급을 포함한 모든 종류의 여성단체는 환경문제에 대한 자각을 높이고 환경을 관리하고 보존할 수 있는 능력을 고양시켜야 한다. 모든 정보전파원을 동원하여 환경보존과 개선에 대한 여성의 자립능력을 확대시켜야 한다. 국가 및 국제적 차원에서 생태계관리 및 환경파괴억제를 위한 노력을 강화해야 하고 여성도 이런 과정에 평등하게 적극적으로 참여할 수 있다는 것을 인식해야 한다.

<227> 환경정책, 프로그램과 사업이 고용과 소득을 포함한 여성의 건강과 활

65) 앞의 책, p. 151.

동에 미칠 영향을 평가하여 부정적 영향을 미칠 요소들은 제거되어야 한다.⁶⁶⁾

<283> 유엔10년 동안 가뭄과 황폐화 현상이 심해졌고 끊임없이 확장하고 있고 이제는 한 국가의 일부 지역에 국한된 문제가 아니라 여러 국가의 전반 지역으로 확대되어가고 있다. 한발의 규모와 지속성은 심각한 위협이 되고 있고 특히 사헬(Sahel) 국가들의 경우 기근과 광범위한 환경파괴는 황폐화 현상의 결과를 초래하고 있다. 따라서 국제사회의 상당한 노력에도 불구하고 많은 민족, 특히 이미 위태로운 상태에 있는 여성과 어린이의 생활환경이 더욱 비참해지고 있다. 이러한 상황을 고려해 볼 때 가뭄과 황폐화 현상 극복을 위하여 투쟁하는 국가들간의 일치된 프로그램을 펼쳐도록 적실한 방안이 모색되어야 한다. 식량 확보나 자급자족을 목표로 하는 프로그램 개발과 시행노력이 강화되어야 하고 특히 수력자원, 지리적 자원을 최대한으로 활용하고 관리해야 한다. 긴급구호와 생산활동을 분리시켜 생각해야 한다. 필요할 때 긴급구호를 강화시키며 가능한 한 발전을 위한 원조를 하여야 한다. 여성의 생산에 대한 기여를 참작할 조치를 채택하여 프로그램의 계획, 실천, 평가 과정에 여성을 좀 더 긴밀하게 참여시키고 생산방법, 가공 및 저장기술을 습득할 충분한 기회를 주어야 한다.⁶⁷⁾

나이로비미래전략에 이렇게 환경사항이 포함된 것은 유엔환경계획의 노력에 의해서였다. 1984년 유엔환경계획은 환경관리에서 여성의 역할을 증대시키기 위한 프로그램에 착수하였으며 그 일환으로 여러 개발기구에서 일하는 환경문제에 관심 있는 고위급여성들로 구성된 지속가능개발여성최고고문단(Senior Women's Advisory Group of Sustainable Development: SWAGSD)을 설치하였다. 지속가능개발여성최고고문단은 나이로비대회에서 지속가능한 개발을 향한 여성의 의견을 조직하였고 나이로비미래전략의 핵심적 문구를 채택하는 데 기여하였다.

나이로비대회에서 여성과 환경이 의제로 채택되게 하는데 유엔환경계획과

66) 앞의 책, pp. 188-189.

67) 앞의 책, p. 201.

병행하여 영향을 미친 기구는 국제환경연합센터(ELCI)이다. 국제환경연합센터는 유엔환경계획과 같은 시기에 설립되었고 그 역할은 NGO의 의견을 유엔환경계획에 반영시키는 것이었다. 유엔환경계획과 국제환경연합센터는 둘 다 나이로비에 본부를 두고 있는데 이는 마침 1985년에 나이로비에서 세계여성대회가 열리게 된 상황에서 환경문제를 이 대회에 제기시키는 데 도움이 되었다고 할 수 있다. 국제환경연합센터는 나이로비대회와 동시에 개최된 나이로비포럼에서 ‘여성과 환경위기’라는 주제의 워크숍을 조직하였다. 이 워크숍에서는 환경관리에서의 여성의 행동과 특수한 역할이 삼림, 농업, 에너지 등의 분야에서 여성의 참여를 기록한 사례연구를 통하여 소개되었으며 환경운동에서 여성의 지도력 강화, 대중을 위한 정보제공과 교육, 조직훈련 등에 관한 내용을 포함한 ‘여성, 환경 및 개발에 관한 행동강령’을 작성하였다.

유엔환경계획과 국제환경연합센터의 노력에 의하여 환경의제가 나이로비 미래전략에 포함되었으나 앞에서 나온 인용에서 볼 수 있는 바와 같이 그 내용은 아직 1970년대 이래 가뭄, 황폐화, 땀감, 빈곤여성 등 아프리카와 같은 주로 개도권에서 야기된 환경파괴와 이와 상호작용하는 빈곤여성의 문제를 반영한 것이었다. 나이로비회의는 1987년 브룬틀란트 보고서가 나오기 전에 열렸으므로 나이로비전략에는 이 보고서로부터 본격화되기 시작한 지속가능한 개발 개념하의 총체적 접근이 반영되지 않았다. 즉 나이로비전략은 여성과 환경의 연계성을 사회구조와 문화의 총체적 맥락에서 조명한 70년대 이래의 사회생태주의나 에코페미니즘으로부터 직접적 영향을 받지 않았다. 브라이도티의 다음과 같은 묘사는 여성과 환경의 연관성에 대한 문제의식의 대두가 직접적으로 아프리카에서 발생한 가뭄과 이에 따른 빈곤여성의 고통이라는 사태를 배경으로 하였음을 보여 준다.

사하라사막 주변의 대평원인 사헬에서의 엄청난 규모의 가뭄피해와 함께 ... 1980년대 중반 대중매체들은 남쪽의 가난한 여성상, 황폐한 불모지를 배경으로 무거운 장작더미와 가축에게 먹일 풀과 물을 지고 가는 여성들의 모습을 수 없이 반복해서 보여 주었다. 이러한 이미지 전파를 통하여 북쪽의 일반대중과 개발기구들은 환경악화가 야기시킨 남쪽 여성들의 문제를

깨닫게 되었다.⁶⁸⁾

나이로비회의에서는 여전히 WID전략이 추구하고 있었으므로 환경사항에 있어서도 여성, 특히 빈곤여성이 환경재난으로부터 고통 받는 현실을 개선하기 위한 여성프로그램 차원의 조치에 초점이 있었다. 환경재난에 의하여 여성이 개발의 과정에서 불이익을 당한다면 이는 개발에의 여성참여가 이루어지지 않는 것을 의미하므로 WID적 전략에 따라 시정되어야 한다는 것이었다. 성 관계를 통하여 문제를 보고 따라서 사회구조와 문화의 총체적 맥락의 일부로서 여성과 환경의 문제를 보는 접근은 이 같은 WID적 초점에서는 떠오를 수 없었다.

나이로비미래전략에 환경의제가 포함됨에 따라 1986년 유엔여성지위향상국(the UN Division for the Advancement of Women: DAW)은 유엔환경계획을 여성과 환경에 대한 지도기구로 지명하였다.

나이로비 대회 후 유엔여성지위위원회는 주류화를 추진하였는데 이는 유엔의 모든 활동에 여성프로그램을 포함시키기 위한 것이었으므로 환경분야에서도 마찬가지로 적용되는 것이었다. 나이로비 미래전략에의 환경의제 포함과 나이로비전략 후 주류화전략의 도입은 1987년 브룬틀란트 보고서를 계기로 리우회의로 가는 과정에 여성프로그램을 포함시키려는 적극적인 노력을 촉발시킨 배경이 되었다.

아직 성주류화 전략이 도입된 북경대회 전이었음으로 해서 브룬틀란트 보고서의 총체적 시각이 등장한 후 임에도 불구하고 주류화의 노력은 성 관점을 모든 분야의 정책에 통합시키려는 데 있는 것이 아니라 여성프로그램을 주류의제에 포함시키려는 데 있었다. 브룬틀란트 보고서를 계기로 하여 총체적 접근의 방향으로 나아가는 과정은 총체적 방향에서 여성의 문제를 연계시키는 것에 대하여 긍정적으로 작용하였지만 여성의 노력은 WID적 주류화의 차원에서 여성의 단위에서 개발프로그램에 참여해야겠다는 것이었다. 이 같은 WID적 주류화의 노력은 1991년의 『세계보건전략』과 의제21을 통하여 개

68) 브라이도터 외(1995), 앞의 책, p. 151.

발프로그래프 전체의 한 부분으로서 여성프로그램을 삽입시키는 형태로 나타났다.

브룬들란트 보고서가 발간된 1987년에 여러 조직에서 모인 일단의 여성전문가들은 1980년 세계보전연합(the World Conservation Union: WCU), 세계자연보호공약기금(the World Wide Fund for Nature: WWF) 및 유엔환경계획이 공동으로 작성한 중요한 국제적 문건인 『세계보전전략』에 어떻게 여성의 관심을 포함시킬 것인가에 대하여 토론하였고 1991년 공포된 두 번째 『세계보전전략』에는 이들의 노력으로 여성프로그램이 포함되게 되었다.

유엔환경개발회의와 관련해서는 1991년 중반까지 여성들은 유엔환경개발회의의 정부차원 회의 준비모임에서 자신들의 요구를 포함시킬 수 없었다. 다만 NGO 사전모임에서 여성단체, 정부, 환경조직에서 온 여성들이 국가별, 지역별 협의회에서 활동했을 뿐이었다. 그러나 여성들은 로비활동, 연계활동, 조직활동 등을 통하여 1991년 8월 제네바에서 열린 제3차 준비위원회 모임에서 3/5의 결정으로 일부 유엔환경개발회의 파견대표들이 유엔환경개발회의에서 여성의 요구를 대변할 수 있는 기반을 닦을 수 있었다.⁶⁹⁾

유엔환경개발회의에의 여성 참여는 유엔환경계획 등의 공식적 역할과 함께 NGO의 활발한 활동을 통하여 이루어졌다. 1991년 11월에는 마이애미에서 세계여성회합들이 있었다. 그 첫 번째가 지속가능개발여성최고고문단, 유엔환경계획과 세계자연보호공약기금이 주관한 ‘여성과 환경 - 삶의 동반자’ 지구위원회였다. 개발기구로부터 온 500여 명의 참가자들은 세계각지의 여성들이 어떻게 그들 지역공동체에서 환경문제를 성공적으로 제기했는지에 대한 218건의 보고를 경청하였다. 두 번째 회합은 ‘건강한 지구를 위한 세계여성회의’였다. 이 회의는 국제여성정책행동위원회가 조직하였으며 이 위원회는 미국여성해외정책회의에 기원을 둔 조직으로 여성의 의견을 유엔환경개발회의에 반영시키기 위하여 창립되었다. 이 두 번째 회의는 법정의 형태로 조직되었는데 83개국에서 약 1,500명의 여성들이 참가하였으며 여성의 관점에서 다음 세기의 건강한 지구를 위한 권장사항과 행동계획을 공식화하는 데

69) WIDE Bulletin 1992, pp. 12-15.

목표를 두었다. 그 결과물인 여성행동의제(the Women's Action Agenda)는 심층생태주의와 사회생태주의적 관점을 반영하여 근대 개발주의적 발전모형을 비판하였다.

1991년 12월에는 파리의 국제환경연합센터가 조직한 세계 NGO회의 '미래의 뿌리'가 열렸는데 이 회의는 유엔환경개발회의와 나란히 열렸던 NGO의 글로벌포럼에 대비한 NGO간의 주요 사전준비모임이었다. 이 회의에서 전세계에서 모인 참가자들은 1990년대 시민행동계획(Agenda Ya Wananchi)에 자신들의 의견을 반영시키기 위하여 사전에 준비된 지역별 성명서들을 종합하였다. 야 와난치 행동의제는 한 달 전 마이애미에서 작성되고 나중에 유엔환경개발회의에 제출된 여성행동의제21의 모든 내용을 승인하였다.

유엔환경개발회의 중에는 1992년 6월 3일부터 13일까지 브라질 여성연합과 여성환경개발기구(the Women's Environment and Development Organization: WEDO)의 조직과 주관에 의하여 NGO글로벌포럼의 여성회의인 '지구여성'이 열렸다. '지구여성'에 참가한 여성들은 유엔협약에 조응하는 NGO협약에 여성의 관점이 포함될 수 있도록 협약작성 집단 등에 여성의 참여를 확산시키려고 노력하였다. 그러나 결과는 여성행동의제 21의 내용이 많이 약화된 여성협약을 받아들이는 것으로 끝났다.

정부차원의 유엔환경개발회의에 참가한 여성간부들도 공식참가자들인 각국의 정부 관료들에게 로비활동을 폈다. 그리하여 유엔환경개발회의는 의제 21의 제24장에 '여성을 위한 지속가능하고 공정한 개발을 위한 전 지구적 행동'이라는 문건을 포함시킬 수 있었다. 24장은 유엔환경개발회의의 의제21의 성공적 이행은 경제적 및 정치적 의사결정에의 여성의 참여, 그리고 후속 협약들과 과거 유엔이 채택한 행동계획들 - 나이로비미래전략, 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약, 성 차별을 종식하고 토지나 그 밖의 자선, 교육 및 평등고용을 보장하는 ILO와 UNESCO의 협약, 1990년 아동의 생존, 보건 및 개발에 관한 세계선언문과 그 행동계획 - 의 이행 여부에 달려 있으며 모든 인간의 지속가능한 생계를 위한 선행조건으로서 여성의 역량강화가 필수적임을 강조하고 있다.

나이로비대회 후의 주류화전략에 따라 WID적으로 의제21에 별도의 한 장으로서 여성프로그램이 유엔환경계획과 특히 NGO의 주도에 의하여 이렇게 삽입되었기 때문에 의제21에는 요하네스버그선언에서와 같이 모든 정책에 성 관점을 통합시켜야 한다는 지침적 내용이 들어 있지 않다. 그리하여 예를 들어 의제21의 빈곤과 자연재해에 관한 부분을 보면 이들 분야의 정책에 성 관점을 통합해야 한다는 문제의식이 전혀 존재하지 않는다. 의제21의 제3장 빈곤퇴치의 경우 목표를 다음과 같이 제시하고 있는데 이 목표에는 총체적 접근과 여성프로그램의 시각은 통합되어 있으나 성 주류화 문제의식은 반영되어 있지 않다.

<목표>

3.4 지속가능한 생활방식의 달성이라는 장기적인 목표는 제 정책들이 경제발전, 지속가능한 자원관리, 빈곤제거의 문제를 동시에 고려할 때에 달성된다. 이러한 프로그램의 목적은 다음과 같다.

- (a) 모든 사람에게 지속가능한 생활여건을 얻을 수 있는 기회를 조속히 제공.
- (b) 적절한 자원조달 촉진, 통합된 인력개발정책, 자원의 통제, 지역적 제도 강화와 능력구축과 전달체계로서의 비정부조직과 지방정부의 참여 확대에 역점을 둔 정책 및 전략의 수행.
- (c) 빈곤지역개발은 환경관리프로그램, 자원이동, 빈곤제거 및 억제, 고용 및 소득 창출을 위한 통합된 전략과 프로그램의 개발.
- (d) 농촌, 도시빈민, 여성 및 아동 등 인력개발투자에 대한 개발계획과 예산 창출.⁷⁰⁾

의제21의 제7장에 나오는 자연재해의 경우에는 아예 여성프로그램의 시각조차 들어있지 않다.⁷¹⁾ 그렇다면 여성의제인 제24장의 목표에 성 관점이 포함되어 있는가 하면 아래 인용에서 나타나는 바와 같이 그렇지 않다. 여기에서의 관점은 어디까지나 여성에만 초점을 맞춘 WID전략에 입각하고 있다.

70) <http://www.ksdn.or.kr/resource/treaty/treaty01/t10007.htm>, p. 113.

71) <http://www.ksdn.or.kr/resource/treaty/treaty01/t10007.htm> pp. 12/18-14/18.

<목표>

24.2 각국 정부에 다음과 같은 목표를 제안한다.

- (a) 특히 국가의 생태계 관리와 환경파괴 통제에의 여성참여와 관련하여 “여성발전을 위한 나이로비 미래전략”을 실행하도록 함.
- (b) 환경개발 분야에 여성 정책결정자, 계획자, 기술전문가, 관리자 및 농촌 지도사의 비율을 증가하도록 함.
- (c) 지속적인 개발과 공적 생활에 있어서 여성의 전면 참여에 지장을 주는 헌법적, 법적, 행정적, 문화적, 행태적, 사회적 및 경제적 장애를 철폐하는 데 필요한 변화 전략을 2000년까지 강구하거나 개발하도록 함.
- (d) 국가적, 지역적 및 국제적 차원에서 환경개발 계획의 실행 및 여성에 대한 영향을 평가하고 여성의 기여와 이익을 보장할 수 있는 체제를 1995년까지 구축하도록 함.
- (e) 남녀 모두에게 여성관련 지식과 여성의 역할가치 전파를 촉진하기 위해, 훈련기관은 물론 비정부기구와의 협력 하에, 필요한 경우 교과서 및 기타 교육 자료를 평가, 검토, 수정하고 실행하도록 함.
- (f) 여성의 문자해독, 교육, 훈련, 영양, 보건 등 모든 분야에 있어서 평등을 달성시키고 주요 정책결정부서와 환경관리, 특히 자원관리에 있어서 여성을 평등하게 참여시키기 위하여 정부는 명확한 정책과 방침, 전략과 계획을 수립, 시행하도록 함. 농업에 투입되는 기계는 물론 재산권에 여성이 접근할 수 있는 수단을 강구하여 특히, 모든 형태의 신용 - 무엇보다도 비공식분야에 있어서 - 에의 접근을 용이하게 함으로써 자원에서의 접근이 이루어질 수 있을 것임.
- (g) 각국의 특수한 여건에 따라 부부는 그들의 자녀수와 터울을 자유로이 책임있게 결정할 수 있는 동등한 권리를 가지며, 그들의 자유와 존엄, 개인적 가치관에 따라 이 권리를 적절하게 행사할 수 있도록 하는 정보, 교육 및 수단의 접근을 보장할 수 있는 조치를 취하도록 함.
- (h) 여성에 대한 폭력을 예방하는 법을 채택, 강화, 강제하는 것을 고려하고, 모든 형태의 성폭력을 철폐하는 데 필요한 모든 행정적, 사회적, 교육적 조치를 취하도록 함.

1992년 유엔환경개발회의에 여성의제가 포함됨에 따라 1995년 북경세계여성회의에서 채택된 ‘행동강령’은 ‘나이로비미래전략’보다 훨씬 진전된 환경사항을 담고 있다. 1985년의 나이로비대회의 경우와는 달리 북경회의는 지속가능한 개발을 중심주제로 부상시킨 리우회의 후에 열렸음으로 해서 이 주제를 총체적 개념으로 발전시킨 의제21의 내용을 반영하여 “환경적인 지속가능성과 성 평등 및 정의를 통합하는 새로운 발전패러다임을 창출”해야 한다고 강조하고 있다.⁷²⁾ 북경행동강령의 ‘여성과 환경’ 부분의 주요 내용은 다음과 같은데 이에는 의제21의 총체적 시각뿐만 아니라 지속가능한 개발을 위한 모든 정책에 성 관점을 통합해야 한다는 점을 분명히 한 성 주류화 시각을 또한 포함하고 있다.

- 인간은 지속가능한 개발에 대한 관심의 증앙에 있다. 여성은 지속가능한 개발, 생태학적으로 건전한 소비 및 생산형태와 천연자원 관리에 대한 접근에서 필수적인 역할을 담당한다. 빈곤과 환경파괴는 서로 밀접한 관계가 있다. 빈곤은 특정한 종류의 환경적인 곤란을 초래하지만, 계속되는 전 지구적인 환경파괴의 주요한 원인은 지속불가능한 소비와 생산형태이며 특히 산업화된 국가에서 그러한바 그것은 빈곤을 악화시키는 중대한 관심사이다.
- 빈곤의 퇴치는 태풍, 폭풍 및 기타 자연재해와 더불어 자원파괴, 폭력, 전쟁과 관련된 이동 및 기타의 영향, 무력 및 기타의 분쟁, 핵무기의 사용 및 실험과 외국인 점령 또한 환경파괴의 원인이 될 수 있다. 도시와 농촌지역의 환경파괴는 보건, 복지 및 대다수인구의 삶의 질, 특히 소녀 및 모든 연령의 여성에게 부정적인 영향을 초래한다.
- 모든 수준의 환경의사결정에 여성을 적극적으로 포함해야 한다. 여성은 천연자원과 환경의 관리, 보존, 보호 및 복원에 대한 모든 수준의 정책입안과의사결정에 주로 참여하지 못하며 정책결정 및 의사결정기구에서 아주 종종 주변화되어 있다. 여성은 지속가능한 소비의 결정에 영향을 미치는 데 있어서 특별히 유력한 역할을 할 수 있다. 정부와 기타 주체자들은 결정이

72) Ibid., pp. 1/4-2/4.

취해지기 전에 여성과 남성 각각에게 미치는 영향의 분석을 적절하게 포함하여 모든 정책과 프로그램에서 성 관점을 주류화하는 적극적이고 가시적인 정책을 촉진해야 한다. 지속가능한 개발을 위한 정책과 프로그램에 성 관심사와 관점을 통합한다.

- 건전한 환경관리에 필요한 전략적인 조치는 전체적이고, 다학문적이며 부문간의 접근을 필요로 한다. 여성의 참여와 지도력은 그러한 접근의 모든 국면에서의 접근에 필수적이다. 지속가능한 개발은 여성의 환경관리에 대한 기여가 인식 및 지지되지 않는 한 도달하기 어려운 목표가 될 것이다.⁷³⁾

리우회의와는 달리 2002년 지속가능개발세계정상회의는 북경대회 후에 열렸으므로 성 주류화 전략을 반영하였다. 이 요하네스버그회의를 앞두고 여성지위위원회가 빈곤과 자연재해를 2002년도 우선주제로 정한 것은 북경대회에서 천명된 성 주류화 전략에 따른 것이다. 위의 인용에서 볼 수 있듯이 북경행동강령은 빈곤과 자연재해를 지속가능한 개발의제의 성 관련 주요 현안으로 지목하고 있는데 이는 한편 나이로비미래전략에 사헬의 가뭄을 계기로 자연재해로부터 고통받는 빈곤여성의 문제가 반영된 것을 배경으로 하고 있다.

요하네스버그 2002의 경우에는 리우회의에서 이미 의제21에 여성프로그램을 포함시켰기 때문에 1992년 당시와 같은 대대적인 NGO 캠페인은 없었다. 대신에 의제21의 24장보다 더 진전된 목표를 제시하기 위하여 여성환경개발기구(WEDO)가 평화롭고 건강한 지구 2015를 위한 여성행동의제(Women's Action Agenda for a Peaceful and Healthy Planet 2015)를 작성하여 요하네스버그회의에 제출하였다. 여성환경개발기구의 '평화롭고 건강한 지구 2015를 위한 여성행동의제'는 북경세계여성대회가 행동강령에서 앞의 인용에서 나온 바와 같이 지속가능한 개발의 중심에 인간이 있다는 인간개발의 관점에서 인간안보를 강조하고 요하네스버그 행동계획에 반영된 성 주류화 및 여성의 힘 증진, 그리고 인간개발을 위한 구체적 목표들을 제시하고 있다.

73) 한국여성개발원(1995), 『제4차 세계여성대회 북경선언·행동강령』, 제4장 “여성과 환경”(246조-258조).

- 폭력은 지속가능한 개발과 양립되지 않는다. 지속화는 인간안보를 전제하며 따라서 생태적, 사회적, 경제적, 그리고 분쟁의 정치적 원인, 폭력과 공포에 대한 해결뿐 아니라 모든 인권의 보호를 전제한다.
- 세계경제를 지배하는 신 경제패러다임을 지속가능하고, 성인지적이며, 환경적으로 건전한 개발의 틀로 대체하고 2015년까지 하루에 일 달러(US\$1)도 되지 않는 생활을 하고 있는 지구의 사람 수를 절반으로 줄여야 한다.
- 성 주류화를 증진하여야 하며 성 분리 데이터에 기초하여 정책결정, 모든 환경과 지속가능한 개발관련 정책과 프로그램에 성 균형을 확보해야 한다.
- 2015년까지 유엔천년개발목표에 권고된 바와 같이 모성사망과 유아사망을 감소시키고 안전한 식수를 마시지 못하고 있는 사람의 수를 절반으로 줄여야 한다.
- 2003년까지 정책결정수준에 여성의 참여 30%, 2005년까지 성 균형을 달성하기 위한 목표와 일정표를 작성해야 한다.
- 2005년까지 초·중등 교육에 성 격차를 좁히고 2015년까지는 모든 어린이가 유엔천년개발목표에서 권고된 바와 같이 모든 초등과정을 마칠 수 있도록 해야 한다.⁷⁴⁾

유엔 공식기구 쪽에서는 여성지위위원회가 직접 빈곤과 자연재해를 주제로 채택하여 이들 주제에 성 관점을 통합시킨 합의된 결론을 도출하였다. 이들 우선주제에 관한 내용은 뒤에서 다루어진다. 나이로비대회 후에 유엔환경계획이 환경문제에 대한 유엔활동에 여성을 대변하는 기구로 위임되었으나 이는 나이로비 당시에 여성의제에 환경을 포함시키는 데 유엔환경계획이 주도적 역할을 한 것이 그 직접적 배경이라고 할 수 있다. 그러나 지속가능한 개발이 북경대회에서 주요의제로 포함되고 그것에 성 관점을 통합하는 것이 행동강령의 목표로 됨에 따라 리우의 경우와는 달리 요하네스버그 2002에 있어서는 세계여성대회과정이 부과한 임무로서 여성지위위원회가 직접 나서게 된 것이다. 리우회의에서 채택된 의제21은 24장에서 여성의제를 포함시키고

74) http://www.wedo.org/sus_dev/waall.htm.

있는데 앞에서 지적한 바와 같이 이는 나이로비대회 후에 등장한 주류화 전략에 따른 것이다. 이 전략은 유엔활동의 모든 부문에 여성프로그램을 포함시키는 것을 목표로 하였다. 따라서 의제21의 경우 지속가능한 개발과 관련되는 여성프로그램을 전체의제의 한 부분으로서 24장에 포함시킨 것이다.

그러나 북경대회에서 채택된 성 주류화 전략은 나이로비 후의 이러한 전략과는 달리 모든 정책에 성 관점을 통합시키는 것을 목표로 하기 때문에 요하네스버그의 경우에는 의제21과는 달리 이행계획에 여성의제를 별도로 포함시키는 형태를 취하고 있지 않다. 대신에 지속가능한 개발에 대한 요하네스버그선언에 성 주류화전략을 반영하여 “여성의 힘 증진과 해방, 그리고 성평등이 의제21, 새천년 개발 목표(the Millennium Development Goals) 및 요하네스버그 이행계획(the Johannesburg Plan of Implementation)에 포함된 모든 활동에 통합되도록 해야 한다”⁷⁵⁾는 내용을 담고 있다. 즉 리우처럼 WID적 여성프로그램의 시각을 갖고 있는 것이 아니라 모든 유엔활동에 성 관점을 통합시켜야 한다는 성 주류화의 형태를 취하고 있다.

75) The Johannesburg Plan of Implementation, 20항.

<표 2> 지속가능한 개발을 향한 범유엔회의 및 세계여성대회 연혁

연도	회의명	장 소	주요내용
1972	유엔인간환경회의	스웨덴 스톡홀름	-20세기 후반에 등장한 환경위기에 대한 문제제기, 대책 논의 -유엔환경계획 설립의결 -유엔인간환경선언 및 환경보호를 위한 행동계획 채택
1982	유엔환경나이로비 회의	케냐 나이로비	-유엔환경계획설립10주년 기념회의 -환경개발세계위원회 창설의결
1985	제3차세계여성대회	케냐 나이로비	-나이로비여성발전미래전략에 환경의 제 포함 -유엔환경계획을 여성과 환경에 대한 지도기구로 지명(1986)
1992	유엔환경개발회의	브라질 리오데자네이로	-리오선언 및 의제21채택, 여성의제 포함
1995	제4차세계여성대회	중국 베이징	-‘북경행동강령’의 주요관심부문의 하나로 ‘여성과 환경’ 채택
2002	지속가능개발정상 회의	남아프리카공화국 요하네스버그	-요하네스버그선언 및 이행계획 채택

IV



환경관리와 자연재해의 완화: 성 관점

-
1. 자연재해 관련 유엔활동과 성 관점 통합 59
 2. 2002 유엔여성지위위원회 주제 67



1. 자연재해 관련 유엔활동과 성 관점 통합

자연재난이란 지진, 홍수, 산사태, 가뭄, 번개, 태풍과 해일, 화산폭발 등을 말하는데 이는 인명손실, 경제적 및 사회적 하부구조의 파괴, 생태계에 대한 부정적 영향과 같은 피해를 수반한다. 앞에서 지적하였듯이 자연재난은 그 자체로는 환경문제로 되지 않는다. 재난으로 인하여 피해가 발생하였다고 하더라도 그것의 원인이 인간활동에 있지 않다면 인간으로서는 어쩔 수 없는 것이고 해결과제의 대상, 즉 현안이 될 수 없다. 이런 이유 때문에 자연재해가 유엔활동에서 나이로비전략을 통하여 환경문제로 부각된 것은 빈곤이 삼림파괴로 인한 가뭄의 원인이 된다는 인식이 사헬의 가뭄사태를 계기로 확산된 데에 따른 것이다. 즉 가뭄이라는 자연재난이 인간활동이 만들어 낸 빈곤에 의하여 증폭되므로 인간활동의 방식을 바꿈으로써 이를 막아야 한다는 문제의식이 떠오르는 것이다. 이미 나이로비대회 이전에 스톡홀름회의 이후 환경문제의 주범이 개도권의 인구증가에 있다는 신 맬더스주의적 관점에 반대되는 논리로써 빈곤과 환경파괴의 연계문제가 제기되었다. 사헬의 경우는 이 같은 연계를 확인시켜주는 계기가 되었던 것이다. 특히 환경문제가 지속가능한 개발이라는 개념하에 인간활동의 전 부문적 맥락과 연계되어 총체적 접근에 포괄되면서 자연재해는 국제자연재해감소10년과 리우회의를 통하여 유엔활동의 주요의제로 부상하였으며 사회생태주의를 반영하여 자연재난과 그로 인한 피해를 증폭시키는 사회구조와 문화적 요인을 제거하여, 자연재해에 대한 복구적 차원의 대응이 아니라 예방과 위험관리에 의한 재난발생과 피해의 감소에 초점이 두어졌다.

자연재해가 유엔활동의 주요의제로 부상하게 된 것은 인간활동과의 인과적 연계에 대한 인식과 함께 또한 재해의 대폭적 증가가 배경으로 작용하였다. 1960-2000년 기간, 특히 1990년대는 이러한 자연재난의 발생빈도와 핵심의 정도에 있어 기하급수적 증가를 보였다.⁷⁶⁾

76) <http://www.unisdr.org/unisdr/aboutintro.htm>.

유엔재해구조조정관실(the Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator)의 추계치에 따르면 1970년대와 80년대를 통하여 자연재해로 인하여 300만 명이 목숨을 잃고 8억 명이 그 영향을 받았으며 범세계적 경제손실은 30-50억 달러에 달하였다.⁷⁷⁾ 1960년-2000년의 40년 동안 범세계적 경제손실은 거의 열배 증가하였고 기후변화의 충격에 대하여 적극적 대처가 이루어지지 않을 경우에는 2050년에 가서 자연재해의 지구적 비용은 연간 3000억 달러에 달할 것으로 예상되고 있다. 이 예상치에는 경제에 대한 간접적이고 이차적인 영향에 대한 계산이 포함되지 않은 것이다. 재정정책에 있어서의 변화, 투자재원의 재배분에 따른 장기적인 영향, 여성의 일과 같은 비공식 부문에서의 손실, 그리고 물, 삼림, 생물다양성, 생태계 기능 등 환경서비스의 손실과 같은 직접적으로 계산하기 어려운 비용까지를 포함한다면 자연재해로 인한 손실은 훨씬 더 심각한 것으로 된다. 특히 기후변화 등으로 인한 극단적인 수기상학적(hydrometeorological) 사건의 빈번도와 심도의 증가는 전세계적으로 자연재해에 따른 인적 및 물적 손실의 기하급수적 증가의 주요원인으로 등장하고 있으며 엘니노가 발생하였던 1991/92년과 1997/98년에 중국에서의 홍수는 그것만으로도 각각의 해에 2000만 명이 이상이 피해를 당하였다. 기후변화는 또한 삼림황폐, 생물다양성과 관련지식의 손실, 수질저하, 물공급 감소, 사막화 등 환경서비스의 손실을 초래한다.⁷⁸⁾

자연재해의 문제는 이와 같이 20세기 후반에 형성된 전반적인 환경위기와 궤를 같이 하며 이러한 맥락 속에서 지속가능한 개발이 유엔의 주요의제로 부상한 것을 배경으로 하여 지속가능한 개발을 위한 과제로서 자연재해감소 프로그램이 추진되었다. 1987년 브룬틀란트 보고서 발간을 계기로 지속가능한 개발을 주제로 한 리우회의로 나아가고 있던 과정 속에서 1989년 유엔은 총회 결의(44/236)를 통해서 1990년대를 ‘국제자연재해감소10년’으로 설정하였다.

재해감소는 지속가능한 개발의 중요한 전제이다. 왜냐하면 재난으로 인한

77) 의제21: 3F 7.55.

78) ISDR(2002), *Disaster Risk and Sustainable Development*.

직간접적 피해, 재해대응과 구호비용 등으로 인한 손실은 개발노력에 배분될 수 있는 막대한 자원의 전용을 의미하기 때문이다.⁷⁹⁾

자연재난은 자연현상으로서 일어나는 부분은 계속될 수밖에 없지만 지구 온난화와 기후변화에 따른 엘니노 등과 같은 경우는 인간의 행동이 만들어 낸 것이기 때문에 예방할 수도 있는 것이다. 자연이 아니라 사회적 요인에 의하여 발생하는 재난은 인간의 행동에 따라서 증가할 수도 있고 줄어들 수도 있는 것이다. 인간의 사회적 행위가 재난을 초래하는 또 다른 예는 과잉 도시화와 빈곤으로 인한 재난위험지역에서의 열악한 거주에서 찾을 수 있다. 산사태가 터질 수도 있는 비탈에 판자집을 짓고 살아야 한다면 그만큼 자연 재난의 위험에 노출될 수밖에 없는 것이다. 자연재해와 관련하여 이러한 측면의 중요성 때문에 의제21은 자연재해를 7장 ‘지속가능한 인간정주개발 증진’하의 소주제로서 다룬 것이다.⁸⁰⁾

자연적 요인의 경우와는 달리 사회적 요인의 결과인 자연재난은 그 요인의 제거를 통하여 예방할 수 있다. 이 사회적 요인은 엘니노 등과 같이 인간의 행동이 자연재난의 발생원인이 되는 경우뿐만 아니라 발생차원이 아니라 자연적으로이든 인공적으로이든 발생한 자연재난으로부터의 피해 위험을 감소시킬 수 있는 사회적 대응의 측면을 또한 포함한다.

국제자연재해감소10년 프로그램은 예방을 통한 감소를 기본목적으로 출발하였지만 1990년대에 발생한 엘니노 등과 같은 인간이 발생시킨 대규모 재난이 가시화하면서 재해를 야기하는 데 있어 인간행동의 결정적 중요성이 보다 분명히 인식되었다. 이에 따라 무방비 상태에서 자연재난이 닥쳤을 때 긴급 구호나 복구에 급급하는 데서 탈피하여 사회적 차원에서 관리할 수 있는 측면에서는 능동적으로 위험을 미연에 방지하는 방향으로 근본적인 패러다임의 전환이 촉발되었다. 사회적 요인으로 인한 재해의 발생을 감소시키는 것이 아니라 재난과 이로 인한 피해가 발생한 후에 복구적 차원에서 대응조치를 취하는 방식은 1960년대 이후 특히 1990년대에 들어서 발생의 빈도와 피

79) Ibid.

80) <http://www.ksdn.or.kr/resource/treaty/treaty01/t10007htm>, pp. 1/18-18/18.

해의 심도가 급격히 증가하는 상황에서는 문제가 있다. 복구적 대응조치를 위한 자원은 지속가능한 개발을 위한 자원과 제로섬의 관계에 있다. 대폭적으로 증가하는 재해의 규모에서 볼 때 이렇게 단순히 대응하는 방식만을 계속한다면 이는 개발을 위한 자원의 지속가능한 확보에 심대한 타격을 줄 수 있다. 그런데 기후변화와 같은 인간의 사회적 행위에 의하여 일어나는 자연재난의 문제에 대해서는 기본적으로 국제협약을 체결하여 국제법적으로 조치를 취하고 있다. 그러므로 주된 문제는 그 외의 분야, 즉 재난이 일어났을 때 사회적 요인에 의하여 피해가 증폭되는 경우와 관련하여 이러한 사회적 요인을 제거하는 방향에서 재해의 위험을 관리하는 것이다. 사후 대응이 아니라 사전관리를 통하여 위험을 감소시킬 필요가 있다는 이러한 인식을 바탕으로 1999년에 국제자연재해감소10년의 후속프로그램으로 도입된 국제재해감소전략(the International Strategy for Disaster Reduction: ISDR)의 임무는 재난에 대한 보호로부터 위험의 관리로 나아가서 위험감소를 지속가능한 발전에 통합시키는 데 주어졌다.⁸¹⁾

1990년에 국제자연재해감소10년이 시작됨에 따라 1992년의 유엔환경개발 회의에서 자연재해 문제는 의제21 제7장에 ‘지속가능한 인간정주 개발증진’ 하의 소의제로서 ‘재해 위험지역 내 정주계획 및 관리의 향상’이라는 제목으로 포함되었다.

의제21은 자연재해와 관련한 프로그램의 목적으로서 국제자연재해감소10년의 그것을 수용하고 있는데 유엔총회가 1989년 결의안 44/236의 부록에서 규정한 다음과 같은 목적에서는 기술지향주의적 사고가 두드러지고 있다.

- 자연재해는 신속히 효과적으로 대처, 그 피해를 최소화하기 위해서는 특히 개발도상국의 경우 재해피해액 산정, 조기경보체제 확립, 방제기구 확충 등에 중점을 두어야 한다.
- 기존의 과학적, 기술적 지식 활용과 관련, 각국 고유의 문화, 경제적 환경이 고려되어야 한다.

81) <http://www.unisdr.org/unisdr/isdrsecretariat.htm>

- 인명과 재산손실을 최대한 감소시키는 것과 관련하여 지식, 기술의 갭을 극복해야 하는데 이를 위해서는 과학적, 기술적 수준향상을 위한 노력이 요구된다.
- 기존 및 새로운 기술정보를 보급, 확산해야한다.
- 기술지원 계획수립, 기술이전, 시범사업수립, 교육훈련을 통하여 자연재해의 산정, 예측, 예방, 감소방안을 개발하여 차후 이들 계획의 효과를 평가해야 한다.

그러나 정책수단으로 제시한 항목들은 사회구조 및 문화적 맥락과의 연계성을 나타내고 있다. 의제21은 정책수단으로서 3가지 활동영역, 즉 안전문화(a culture of safety)의 개발, 재해에 대한 사전계획 및 사후의 복구를 들고 있는데 (1) 안전문화의 개발과 관련해서는 국가 내 자연재해의 특성과 발생, 인간과 경제활동에 미치는 재해의 영향, 재해위험지역 내에서 부적절한 건축과 토지이용이 미치는 영향, 사전 방재계획의 경제적, 사회적 이익 등에 관한 국가적, 지역적 연구의 수행과 홍보, 조기경보체계의 개발 및 강화; (2) 재해에 대한 사전계획의 개발과 관련해서는 부적절한 개발, 정주환경계획의 재조정, 위해 가능성 산업, 활동의 입지, 설계 및 운영에 관한 기본지침, 방재 건축재나 방재기술에 관한 정보의 개발과 확산, 방재건축법에 관한 교육프로그램, 재해지역 관리자나 민간기구 및 지역사회 집단을 대상으로 한 도시조사와 구조, 긴급통신, 조기경보기법, 재해 사전계획 등 재해규모 감소조치 포괄 교육프로그램 개발, 지역 내 위험 설비와 위험상황 정보접근절차 및 방법의 개발, 조기경보와 재해감소, 대응절차와 계획에의 지역사회 참여 등을 포함할 것; 그리고 (3) 사후 재건 및 복구와 관련해서는 효율적 재해복구전략의 채택, 재해복구의 사회경제적 측면에 대한 과거 경험의 연구, 돌발상황 계획(contingency planning)의 도입 등을 실시할 것을 촉구하고 있다.

한편 의제21은 자연재해를 정주환경 하의 소의제로 다룸으로써 의제21의 7, 11, 13, 17 및 18장에 포함되어 있는 자연재해관련 사항들과 상호의존적 연계를 시키지 못하고 있다는 비판을 받는다.⁸²⁾

1994년 5월 23-27일에 일본 요코하마에서 국제자연재해감소10년의 중간점검을 목적으로 자연재해감소세계회의(the World Conference on Natural Disaster Reduction)가 개최되었는데 이 회의에서 채택된 더 안전한 세계를 위한 요코하마 전략 및 행동계획: 재해예방, 대비 및 완화를 위한 지침(Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation)은 국제자연재해감소10년의 후속 조치로 자연재해감소 프로그램이 1999년 이후에도 계속되어야 한다는 내용을 포함시켜 국제재해감소전략을 향한 발전적 방향을 제시하는 한편 의제21보다 더 총체적인 시각에서 자연재해 예방과 완화를 위한 전략과 행동계획을 담고 있다.

의제21과는 달리 요코하마전략 및 행동계획은 자연재해가 사회적, 경제적, 문화적 및 정치적 맥락과 총체적으로 연관된다는 점을 명시하고 있다. 이에 따라 지속가능한 개발을 위한 빈곤퇴치 및 환경보호가 자연재해의 예방과 완화에 있어 필수적이며 지속가능하지 않은 소비, 생산 및 발전의 패턴은 자연재해에 대한 취약성을 높인다고 지적하고 있다. 이러한 총체적 시각에서 재해 예방, 대비 및 대응과 관련하여 대응보다 예방이 위험관리 차원에서 중요함을 지적하고 위험 평가와 조기경보의 필요, 발전정책 및 계획에의 재해 예방과 대응의 통합, 교육 및 훈련 실시, 과학 기술 활용 및 개발, 연구 및 홍보, 종합적 국가재해관리계획 도입, 국제자연재해감소10년 국가위원회(National Committee for the Decade) 수립 및 강화, 환경영향평가 실시, 자연재해감소의 날(the International Day for National Disaster Reduction) 제정 등을 촉구하고 있다. 리우회의에 의한 지속가능한 개발의 총체적 개념화를 수용함으로써 ‘요코하마전략과 행동계획’은 재해를 발생시키는 사회적 원천의 제거에 대하여 언급하고 있음에도 불구하고 여성과 관련해서는 지역사회의 참여를 촉진하는 데 있어 “여성과 다른 사회약자 층의 힘 증진”이 요구된다는 점을 지적하고 있을 뿐이다. 이는 요코하마회의가 열린 1994년이 북경세계여성대회 전이었다는 점에서 그리 놀랄 일은 아닐지 모른다.

82) ISDR, op. cit.

‘요코하마전략과 행동계획’은 국제자연재해감소10년을 마감하는 해인 1999년 7월 5-9일 제네바에서 열린 국제자연재해감소10년 국제프로그램 포럼에서 채택된 재해감소 제네바임무(the Geneva Mandate on Disaster Reduction)와 전략문서 21세기에서의 더 안전한 세계: 위험과 재해감소(A Safer World in the Twenty-first Century: Risk and Disaster Reduction)에서 재확인되었으며 ‘제네바임무’는 자연재해에 대한 국제협력체계가 국제자연재해감소10년이 끝난 후에도 발전된 형태로 계속되어야 함을 권고하였다. 이러한 권고에 따라 유엔은 총회결의를 통하여 국제자연재해감소10년의 후속프로그램으로서 국제재해감소전략을 설치하였으며⁸³⁾ 재해감소전략의 임무로서 특히 엘니뇨에 대한 국제협력⁸⁴⁾과 조기경보의 강화⁸⁵⁾를 요청하였다.

국제재해감소전략이 설치된 후 자연재해에 관한 유엔활동은 2002년 요하네스버그회의를 앞둔 시점에서 지속가능한 개발 의제에 자연재해 문제를 통합시키는 과제에 집중되었다.⁸⁶⁾ 그 결과 국제재해감소전략 사무국은 다른 유엔 산하 기구들과 협력해서 지속가능개발정상회의에 대한 배경문서로서 재해위험과 지속가능한 개발: 개발, 환경과 재해를 야기하는 자연재난간 연계의 이해(Disaster Risk and Sustainable Development: Understanding the Links Between Development, Environment and Natural Hazards Leading to Disasters)를 작성하였다. 2002년도 지속가능개발정상회의 준비위원회 회의에 제출된 이 배경문서는 2001년 11월 6-9일 앙카라에서 열린 환경관리와 재해위험감소: 성 관점에 대한 전문가회의(the Expert Meeting on Environmental Management and Disaster Risk Reduction: a Gender Perspective), 2001년 12월 4-6일 코스타리카의 산호제에서 열린 재해위험감소에 대한 미주회의(the Hemisphere Conference on Disaster Risk Reduction), 2002년 1월 24일 뉴델리에서 열린 국제재해감소전략 아시아회의(the Asian Meeting on the ISDR), 2002년 3월 8-9일 프라이부르크에서 열린 황야화재에 대한 국제

83) A/Res/54; A/54/497.

84) A/Res/54/220.

85) A/Res/54/219.

86) A/56/561/Add.2; E/2001/L.19/Rev.1.

재해감소전략 기구간 실무작업반 4작업반 회의(the Meeting of ISDR- IATF Working Group 4 on Wildland Fire), 2002년 3월 11-12일 본에서 열린 조기경보와 지속가능한 개발에 대한 전문가회의(the Expert Group Meeting on Early Warning and Sustainable Development)에 참여한 전문가들, 그리고 NGO, 지역센터 및 유럽연합위원회 합동연구센터(the EU Commission Joint Research Center)를 포함한 다른 이해당사자들로부터 검토의견을 받았다.

2002년 4월 14일자 의 이 배경문서의 다음과 같은 주요내용을 보면 지속가능한 개발을 통한 총체적 시각과 더불어 북경대회 이후의 성 주류화 전략이 뚜렷하게 반영되어 있음을 알 수 있다.

- 빈곤감소와 환경보호의 목적을 포함하는 지속가능한 개발은 자연재난의 위험을 고려하지 않고는 불가능하다. 개발노력은 재난에 대한 취약성을 증대시켜서는 안되며 재해 및 위험 감소는 지속가능한 개발의 중요한 전제로서 의제21의 후속조치에 포함되어야 한다.
- 재해영향에 대처하는 능력은 사회집단간 빈부, 성, 세대 등의 격차에 따라 달라진다. 재해취약성은 인간 행동과 행태의 함수이다. 그것은 재난에 대한 의식, 인간정주와 하부구조의 조건, 공공정책 및 행정, 특정 사회의 부, 재해 및 위험관리에 대한 조직적 능력 등의 요인들에 의하여 결정된다. 사회적, 경제적 및 정치적 취약성의 구체적 차원은 또한 불평등, 성 관계, 경제적 패턴, 종속적 또는 인종적 구분 등과 연관된다. 위험감소는 취약한 조건의 개선뿐만 아니라 재난의 원천(특히 홍수, 가뭄, 산사태에 있어)의 축소를 포함한다.
- 재해위험은 발전정책의 부분으로서 감소될 수 있다. 이러한 발전정책의 부분은 성 인지적 규정 및 법 조치, 제도적 개혁, 분석 및 방법상 향상, 교육, 의식, 재정 계획, 정치적 공약 등을 포함하는 상호연관적인 성 인지적, 부문간 연계적, 학제적 성격을 지닌다.
- 구체적 행동으로서 성 영향 분석을 통한 성 평등, 지속가능한 개발과 위험감소의 통합, 성 분석 및 성 특정적 데이터 수집간의 관계에 대한 지속적 연구가 필요하다.

2. 2002 유엔여성지위위원회 주제

2002년 9월의 지속가능개발세계정상회의에의 기여를 목적으로 여성지위위원회는 “자연재해에 대한 환경관리와 자연재해의 완화: 성 관점”을 2002년도 제46차 회의의 주제로 결정하였다. 이에 따라 여성향상국은 국제재해감소전략 기구간 사무국(the Inter-Agency Secretariat of the ISDR)과 협동으로, 경제사회부 지속가능개발국(the Division for Sustainable Development, Department of Economic and Social Affairs: DSD/DESA)과의 협의 하에 이 주제에 대한 전문가그룹회의를 2001년 11월 6-9일에 터키의 앙카라에서 개최하였다.

여성지위위원회가 자연재해를 우선주제로 채택한 직접적 이유는 이 전문가그룹회의의 보고서 서문에서 잘 나타난다.

자연적 경우는 물론이고 이와 연관된 환경적 재해사건은 1990년대에 증가하였다. 1999년에만도 700건 이상의 재해가 발생하였으며 광범위한 경제 및 사회적 손실과 함께 약 10만 명의 인명이 희생되었다. 재해가 발생하였을 때 빈곤층과 사회약자층이 가장 많이 고통을 당하고 충격에 대응하는 수단에 있어 가장 취약하다...

그동안 자연재해의 성 차원에 대한 연구는 거의 이루어진 것이 없다. ... 환경관리와 자연재해완화에 있어 ... 여성은 ... 계획 및 결정과정에 아직 완전하게 참여하지 못하고 있다.

제4차 세계여성회의(1995)에서 채택된 북경행동강령은 여성과 그들의 재해 대응에 대한 환경재해의 영향에 대한 조사가 더 진전되어야 할 필요가 있음을 인정하였다. 5년 후 북경행동강령이행 중간점검 및 평가(2000)는 자연재해를 ... 더 큰 주목을 받아야할 부상하는 현안으로 규정하였다. 자연재해... 의 사회 및 경제적 영향은 정책현안으로서 별반 두드러지지 않았다. 여성지위, 성 관계 및 성 평등의 달성에 대한 ... 영향은 거의 완전히 무시되었다.

북경행동강령의 중간 점검 및 평가를 주제로 한 유엔총회 제23차 특별회의는 자연재해로 인한 사상자와 피해의 증가를 지적하였다. 이 특별회의는

이러한 긴급 상황에 성 관점으로부터 대응하는 데 있어 기존 접근 및 조치 방법의 불충분성과 부적절성에 대한 인식을 제고하였으며 재해예방, 완화 및 복구전략에 성 관점 통합을 제시하였다.⁸⁷⁾

양카라 전문가그룹회의는 성, 환경관리, 자연재해감소 및 위험관리, 그리고 상이한 행동주체의 역할 간 연계를 토의하였으며 정책, 입법, 정보 및 능력개발, 연구, 그리고 국제사회의 역할에 대한 권고를 채택하였다. 이 전문가그룹 보고서에서 나오는 성 관점 통합과 관련한 주요내용은 다음과 같다.

- 성 불평등은 만일 법적, 사회적 및 경제적 제도에 만연한다면 재해와 관련된 빈곤, 차별 및 비효율성을 증가시킬 수 있다. 재해위험의 근본적 원인을 규명하고 공정하고 효율적인 위험감소방안을 채택하는 데 있어 성 관점의 이해는 중요한 전제이다. 가장 기본적인 수준에서 성은 위험이 만들어지고 재해가 발생하는 특정사회와 문화에 있어 핵심적인 조직원칙이다. 성 패턴은 또한 개발패턴, 자연재해에 대한 사회적 취약성의 틀이 되고 이 두 가지에 의하여 차례로 영향을 받는다. 직접대화, 사례연구 및 현장의 소리는 모두 위험에 대한 사회적 취약성을 극복하고 조직적으로 대처하는 데 있어 성이 대단히 중요한 요소임을 암시하고 있다.
- 성에 근거한 불평등은 사회계급, 인종과 종족, 연령과의 상호작용 속에서 여성과 여아를 특별히 고도의 위험에 처하게 한다. 성 불평등은 인권의 향유, 정치경제적 지위, 토지소유권, 주거환경, 폭력에의 노출, 교육과 건강, 특히 출산과 성적인 건강에 대하여 재해가 발생하기 전, 발생기간 동안, 발생 후 여성을 더욱 취약하게 한다. 재해에 대하여 적시에 경고나 정보를 받지 못하거나 문화 및 사회적인 제약으로 말미암아 유동성이 제한받는다면 재해여성의 상해 수는 많아진다. 남성에 비한 여성의 상대적인 장수는 유동성과 건강에 제약을 가할 수 있다. 노인 여성, 장애여성, 임산부와 수유기의 여성이 특히 종종 가장 위험에 처해 있고 긴급 상황의 경우 지식, 유

87) United Nations Division for the Advancement of Women(EGM/NATDIS/2001/Rep.1) (2001), *Environmental Management and the Mitigation of Natural Disasters: a Gender Perspective, Report of the Expert Group Meeting*. Ankara Turkey 6-9 November 2001, pp. 2-3.

동성 및 자원의 부족으로 인하여 뒤쳐지거나 남겨지거나 또한 가장 늦게 떠나고 있다. 분명히 여성의 빈곤율이 높으면 높을수록 여성의 재해위험률도 높아진다.

- 재해과정에서 완화, 구호 및 복구정책에 여성과 남성이 동등하게 혜택을 받지 않는다면 경제사회적인 권리는 위배되는 것이다. 구호노력이 생애주기를 통하여 여성의 신체적 및 정신건강적 요구에 부합하지 않는다면 적절한 건강관리를 받을 수 있는 권리는 위배되는 것이다. 피난처나 임시거처에서 여성과 여아가 성적인 아니면 다른 형태의 폭력의 희생자가 된다면 이는 인간의 안보권이 위배되는 것이다. 여성이 자율적으로 행동하지 못하고 완화 및 복구와 같은 사안을 결정하는 수준에 완전히 참여하지 못한다면 이는 시민 및 정치권이 거부되는 것이다.
- 사례들은 여성이 늘어나는 가사 및 지역노동, 작업장과 작업도구의 분실, 과중된 돌보기 책임, 가정 및 성 폭력의 위험 고조 등으로 인하여 재해에 의하여 높게 영향을 받고 있음을 보여 준다. 재해기간 동안에 여성의 노동은 돌보아야 할 책임이 늘어나므로 복구를 위한 자원에서의 접근기회는 제약을 받는다.
- 여성과 남성이 관례적인 또는 돌변적인 재해를 당하게 될 때 그들의 반응은 그들의 지위나 사회적인 역할과 신분을 반영하는 경향이 있다. 대부분의 연구는 책임에 있어 여성은 전통적인 가사 일을 떠맡고 남성은 지도자적 위치를 택하는 전통적인 성 역할을 따르는 것으로 나타나고 있다. 여성은 종종 외부인에게는 눈에 띄지 않는 '사적'부문의 활동을 맡는 반면 남성은 일반적으로 응급상황 시 '공적'이고 가시적인 부문을 맡는다. 그러나 많은 여성들은 지역수준에서 재해완화와 가정 및 지역의 재해복구에 있어 활동적이다. 재해에 대처하고 위험감소를 위한 전략을 개발하고 자연재해에 대응하는 사람은 지역주민이며 흔히 여성이다.
- 재해의 맥락에서 특정한 성 관계가 여성에게 어떻게 영향을 미치는지에 대한 이해에 바탕하지 않고 프로그램이 짜여진다면 효율적인 자연자원의 관리나 자연재해에 대한 위험을 감소하는 정책은 가능하지 않다.
- 환경관리, 위험관리 및 성 평등을 지속가능한 개발과 통합적 전체로서 접근하고 이를 위하여 다음과 같은 조치를 취해야 한다.

- 계획의 수립과 개발프로젝트에 성 분석의 도입, 여성과 남성의 동등한 참여, 성 관점 통합
- 성 인지적 재해관리정책 및 프로그램 적용, 재해관리조치와 계획에 대한 성 인지적 접근
- 성 주류화, 성 예산 배정 방법을 통한 프로젝트의 성 부분 지원
- 성 인지적 재정기제와 자원 수립
- 재해보상에 있어 보험회사 등 사기업의 성 인지적 규정개발
- 여성의 생계기회 확장과 재해취약성 감소를 위한 조치 촉진
- 기업과 비즈니스 협의회에 환경관리와 위험감소에 있어 성 인지적 접근 촉구
- 성 인지적 환경관리와 재해위험감소를 위한 행정 및 입법조치 강화
- 재해 상황에서 여성인권 모니터링
- 국제적 규범과 기준 적용
- 재해위험 발생 책임자에 대한 법적 제재
- 재해 상황에서의 여성과 남성의 불만신고 기제 수립
- 재해보상에 있어 여성과 남성 모두 가구주로 인정하는 입법
- 이해 당사자들의 파트너십, 공·사 파트너십, 특히 빈곤여성의 파트너십 참여
- 지속가능한 개발, 자연재난, 재해취약성과 성 관계간 관계에 대한 의식 제고 프로그램과 캠페인 개발
- 매체캠페인 개발
- 성 인지적 정보와 커뮤니케이션 기술에의 접근을 위한 네트워크, 환경관리와 위험완화에 대하여 과학과 사회문화적 차원을 포함하는 총체적이고 성 인지적인 교재와 훈련의 개발
- 긴급사태 당국 및 실무자, 정부부서, 지속가능한 개발관련 업무종사자, 여성 단체, 환경과학전문가, 비즈니스, 건강관련부문 종사자, 계획당국자 등에 대한 훈련
- 기후, 자연재난, 재해와 관련 환경취약성간 관계에 대하여 진행 중인 연구에 성 관점 통합
- 환경취약성과 위험을 평가하기 위한 수단으로서 성 인지적 지표

와 척도의 활용촉구

- 재해위험과 관련 성 영향에 대한 비교연구 장려
- 취약성과 재해의 사회적 변수로서 성의 비교문화적 분석 수행
- 여성역할에 초점을 둔 재해대비, 대응 및 완화를 위한 국가기구에 대한 비교연구 수행
- 재해위험관리에 대한 성 분석방법 개발, 성 측면의 분석에 필요한 남녀 분리통계 수집
- 자연재해전략과 요코하마재해감소행동계획10년 점검과정 등을 통하여 성 인지적 환경관리와 재해위험 감소 전략 및 활동보고⁸⁸⁾

2002년 3월 4-15일에 열린 여성지위위원회 제46차 회의의 자연재해에 관한 패널에서는 세 명의 발표가 있었는데 이 패널의 발표에서는 다음과 같은 점들이 특히 강조되었다.

- 성 평등, 지속가능한 개발 및 재해감소를 통합적으로 연계하는 총체적이고 전 부문에 걸친 다차원의 접근이 요구되며 재해의 근원적 원인으로서는 구체적으로 지속가능하지 않고 부정의적인 경제발전 우선순위에 주목할 필요 있다.
- 자연재해는 지속가능한 개발에 대한 주요 제약이며 체계적인 성 인지적 통계가 부재하지만 가부장제와 전통적인 문화적 가치에 따른 가족 내 종속적 위치 때문에 여성은 자연재해에 더 취약하다.
- 성 불평등은 재해에 대한 사회적 취약성의 근본 원인이므로 여성의 힘 증진, 정책과 프로그램 입안, 수행에의 여성 참여는 지속가능하고, 성 균형적이게 함으로써 정책과 프로그램의 효과를 높인다.⁸⁹⁾

전문가그룹회의 보고서를 참조하고 패널을 거쳐 회의에서 채택된 합의된 결론은 북경선언 및 행동강령이 환경과 여성의 역할에 대한 보다 진전된 조

88) Ibid.

89) United Nations(E/2002/27-E/CN.6/2002/13), UN Commission on the Status of Women Report on the forty-sixth session(4-15 and 25 March 2002).

사를 권고한 것과 특히 제23차 유엔특총(2000)이 자연재해를 북경행동강령의 이행에 영향을 미칠 주요 도전으로 규정하고 재해 예방, 완화 및 복구전략의 개발과 이행에 성 관점을 통합할 필요를 역설한 것을 언급하면서 요하네스버그회의와 지속가능한 개발을 위한 모든 정책 및 조약의 이행, 그리고 2004년의 요코하마전략 및 행동강령 이행 점검회의에 성 관점을 통합시킬 것을 촉구하고 있다. 이 합의문서는 지속가능한 개발이라는 총체적 목표에 입각하여 자연재해에 성 관점을 통합하기 위한 방향에서 다음과 같은 주요 내용을 담고 있다.

- 경제개발, 사회개발, 환경보호는 지속가능한 개발의 상호의존적이고 상호 촉진적인 요소들이다.
- 재해 감소(예방, 완화, 대비), 대응 및 복구에 있어서, 그리고 자연자원 관리에 있어서 성 평등과 여성의 힘 증진을 위하여 제도적 장치와 여성의 역량 제고가 필요하며 다음과 같은 조치를 취해야 한다.
 - 지속가능한 개발이라는 총체적 목표의 한 부분으로서 성 평등과 성 인지적 재해 감소, 대응 및 복구를 추구하라.
 - 환경적으로 건전하고 지속가능한 자원 및 재해 관리 기제의 기획과 이행에 성 관점을 통합하는 조치를 취하라.
 - 지속가능한 개발 의사결정 및 모든 차원의 재해 감소 관리에 여성의 완전한 참여를 보장하라.
 - 재해 감소, 대응 및 복구에 있어 여성, 여아에 의한 모든 인권의 향유가 보장되어야 하며 특히 성에 기반한 폭력의 예방 및 기소에 대한 특별한 관심이 주어지도록 하라.
 - 기후변화, 자연재난, 재해와 연관된 환경 취약성 등에 관한 현행 연구에 성 관점을 주류화하고 연구 결과를 정책과 사업에 적용할 것을 권장하라.
 - 남녀 및 연령별 분리된 인구 및 사회경제적 자료 및 정보의 수집과 성 인지적 국가지표 개발을 통하여 환경관리, 재해발생과 관련 손실, 위험 및 취약성 감소에 있어 성 차이를 분석하라.
 - 재해 예방 및 감소를 위하여 토지사용, 도시계획, 자연자원 및 환경 관

- 리, 통합적 수자원 관리 등의 문제에 여성 단체를 개입시킴으로써 성 인지적 법, 정책 및 프로그램을 개발, 평가 및 이행하라.
- 모든 관련 개발과 프로젝트의 기획단계에 재해위험관리의 효율성을 향상시키기 위하여 재난과 취약성에 대한 성 분석을 포함하라.
 - 성인지적 조기경보체제 등을 통하여 재해감소에 관한 정보의 동등한 접근을 보장하라.
 - 여성의 재해대응력을 제고하기 위하여 여성의 경제적 힘 증진을 위한 제반 조치를 취하라.
 - 재해감소를 위한 국가 및 지역 우선과제를 결정하는 데 있어 여성이 완전하고 동등한 파트너가 되도록 하고 환경관리 및 재해감소에 토착적이며 지역적 특성을 가진 지식, 기술과 능력을 통합하라.
 - 농촌과 도시에서의 행태를 변화시키기 위하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 자원관리와 재해 감소, 대응 및 복구에 총체적이고 성 인지적 접근방식으로 과학, 기술, 경제 부문을 포함하는 모든 차원에서 공식 및 비공식 교육 및 훈련 프로그램을 도입하라.
 - 재해감소, 대응 및 복구의 모범사례와 교훈을 문서화하고 이를 모든 이해당사자에게 배포하라.
 - 자연재해의 영향으로 고통받는 여성을 위한 신체적, 정신적 건강프로그램, 서비스 및 사회적 지원네트워크를 향상, 개발하라.
 - 환경관리 및 재해감소에 성인지적 접근방식을 적용하도록 관련부처, 구호당국, 실무자 및 지역사회의 능력을 강화하라.
 - 환경적 위험을 감소시키기 위한 총체적이고 성인지적인 지속가능한 개발조치에 있어 정부, 국제기구, 시민사회간 파트너십을 형성하라.
 - NGO를 포함하는 시민사회로 하여금 지속가능한 개발조치의 촉진에 있어 성인지적 관점을 주류화하도록 권장하라.⁹⁰⁾

90) Ibid.



빈곤근절: 세계화 맥락에서 여성의 전 생애주기를 통한 힘의 증진

1. 문제의 대두와 이론적 논의	77
2. 빈곤근절을 위한 주요 유엔 활동과 성 관점의 통합	109
3. 2002 유엔여성지위위원회 주제	130



1. 문제의 대두와 이론적 논의

가. 빈곤문제

1) 빈곤에 관한 다양한 관점

유엔을 비롯한 국제사회를 중심으로 빈곤근절은 인류가 지속 가능한 발전을 이룩하기 위한 최우선 순위의 개발목표로 다루어지고 있다. 빈곤은 국내적, 국제적 차원에서 발생하는 복합적이며 다차원적인 문제로서 빈곤을 보는 다양한 관점이 존재한다. 빈곤은 식량이나 식수의 부족, 불량한 위생상태 등 물질의 부족이라는 점에는 기본적인 합의를 이루고 있으나 기회의 빈곤 등 비물질적인 측면에 관해서는 많은 이견이 존재하며 또한 어떠한 방식으로 물질적 욕구를 충족시킬 것인가 하는 점에 관해서도 다양한 견해가 존재한다. 빈곤을 어떻게 개념짓는가는 개발 및 빈곤근절 전략 수립과 연관되어 중요성을 갖는다.

빈곤을 보는 다양한 관점을 크게 두 가지로 정리해 볼 수 있는데 ‘정통주의적 관점(orthodox view)’과 ‘비판적, 대안적 관점(critical, alternative view)’이 그것이다.⁹¹⁾ 정통주의적 관점은 1945년 제2차 세계대전 이후 미국과 영국의 주도로 수립된 자유주의적 세계 경제질서를 대변하는 입장이다. 이에 따르면 빈곤의 의미는 시장에서 현금거래에 의존하는 경제적 조건으로 규정된다. 즉, 빈곤은 시장에서 기본적인 물질적 욕구 충족을 위한 금전을 확보하지 못한 사람들의 고통받는 상태로 해석되고 있다. 이에 따라 빈곤은 식량의 부족과 기본적 욕구를 충족시키기 위한 금전의 부족, 실업 및 잠재실업 등을 의미한다. 또한 빈곤은 제 3세계의 특징이자 젠더의 양상을 띠고 있는 것으로 인식되며 빈곤의 해결책으로는 세계 경제에의 통합과 경제개발, 선진국의 제 3세계에 대한 빈곤근절 지원이 중시된다. 대다수 국가와 국제기구들은 빈곤

91) Caroline Thomas(2001), "Poverty, Development, and Hunger," *The Globalization of World Politics*, New York: Oxford University Press, pp. 559-574.

의 정통주의적 개념을 준수하고 있다. 빈곤에 대한 정통주의적 관점은 정통주의적 개발관점(development orthodoxy)으로 이어지는데 이에 따르면 개발은 곧 경제성장을 의미하며, ‘트리클 다운(trickle-down)’⁹²⁾효과를 기대한다.

1970년대 민간단체와 학계, 국제기구 등을 통해 부각되기 시작한 빈곤에 관한 비판적·대안적 관점은 금전뿐만 아니라 정신적 가치, 공동체적 유대, 공동의 자원 등을 중요시하며 따라서 빈곤은 현금거래에 의한 물질적 욕구를 충족시킬 수 없는 상태 뿐 아니라 인간의 복지를 충족시킬 수 없는 환경의 부재, 공동자원이나 공동체적 유대 등에의 접근기회 단절로 해석된다. 이 관점에 따른 개발 전략의 특성을 제시하면 다음과 같다.

- (1) 물질적·비물질적 측면에서 욕구 지향적일 것.
- (2) 사회내부로부터의 요구에 의할 것.
- (3) 인적·문화적·천연자원의 측면에서 자립적일 것.
- (4) 생태학적으로 건강할 것.
- (5) 경제적·사회적·젠더·권력관계의 구조적 전환에 기반할 것.

개발에 관한 정통주의적 관점과 대안적 관점을 표로 정리해 보면 <표 3>과 같다.

대안적인 관점과 대안적 개발모델은 정통주의적 관점에 많은 영향을 미치고 경제성장에 기반한 개발의 개념을 상당부분 변화시켰다. 특히, 1990년대 세계은행과 유엔개발계획(UNDP)을 중심으로 ‘인간개발’ 모델을 개발하여 각국의 개발성과를 측정하기 시작함으로써 국민총생산에 기반한 전통적인 개발 측정 방법을 보완하였다.

유엔개발계획은 1990년부터 ‘인간개발보고서’를 발간하기 시작하고 인간개발에 대한 정의를 내리고 있는데 이에 따르면 “인간개발은 건강한 삶 등 가장 기본적인 삶의 요건으로부터 정치적 자유, 인권의 보장, 자기 존중 등의

92) 국민총생산(GDP)에 의해 측정되는 총체적인 경제성장의 혜택이 빈곤계층에게 자동적으로 돌아갈 것이라는 개념임.

<표 3> 개발에 관한 관점 비교

	정통주의적 관점	대안적 관점
빈곤	식량과 기본적인 물질적 욕구 충족을 위한 금전을 보유하지 못한 사람들의 고통받는 상황	자신의 노력에 의해 물질적·비물질적 욕구를 충족시킬 수 없는 사람들의 고통받는 상황
목적	낙후된 전통적 자급경제를 현대적인 산업화, 시장경제로의 전환	사회적, 문화적, 정치적, 경제적 관점에서 지속가능한 사회를 통한 인간 복지의 창출
핵심 개념	자유시장 체제에서 무한정한 경제성장의 가능성, 부의 축적 후에 아래로의 확산 효과, 서구적 모델이나 지식의 우월성	문화적 다양성, 공공 자원, 인간성, 자립, 민주적, 여성 등 소외계층의 참여, 지역적 관리
측정 방법	경제성장, 1인당 GDP, 산업화	물질적·비물질적 인간의 욕구 충족, 자연환경, 소외계층의 '힘의 증진'
과정	상의하달, 전문지식, 외재적, 대규모 자본 투자, 기술향상, 사적 영역의 확대	하의상달, 참여적, 적합한 지식과 기술, 소규모 투자, 공공자원의 보호

영역까지 인간의 선택권을 확장하는 과정”으로 규정되고 있다. 인간개발의 견지에서 인간빈곤의 개념이 나오는데 이는 “소득의 결핍 차원을 넘어 통상적(tolerable) 삶을 영위하기 위한 기회와 선택으로부터의 단절”을 의미한다.⁹³⁾ 인간빈곤은 Amartya Sen이 제시한 개념적 틀에 근거한 것인데, Sen의 관점에 의하면, 빈곤은 기능하기 위해 필요한 기본적 능력의 부재로 설명된다.⁹⁴⁾

‘인간빈곤’의 개념을 적용하면 빈곤의 증상 뿐 아니라 빈곤의 원인도 밝혀낼 수 있으며, 성 불평등과 빈곤간의 상관관계를 보다 명확히 할 수 있다. 즉, 인간빈곤의 개념은 경제적인 결핍상황 뿐 아니라 사회적·정치적 소외까지도 포함하며, 따라서 물질적 복지에 대한 기본적 욕구뿐만 아니라 젠더영역

93) UNDP(1997), *Human Development Report 1997*, New York: Oxford University Press, p.15.

94) A. Sen(1993), “Capability and well-being,” in M. Nussbaum and A. Sen(Eds.), *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press.

을 포함하는 다면적 차원에서의 욕구와 능력을 포함한다.

아울러, 유엔개발계획은 빈곤에 대한 다양한 관점에 관해 정리하고 있다.

- (1) 소득 관점(income perspective)에서 본 빈곤: 소득수준이 소득빈곤선(income poverty lines) 이하인 경우를 의미하며 많은 국가들이 소득빈곤선을 채택하여 국가적 차원에서 빈곤감소의 지표로서 활용함.
- (2) 기본적 욕구 관점(basic needs perspective): 빈곤을 인간의 최소한의 욕구 충족에 필요한 물질적 요구의 박탈로서 규정함. 이러한 박탈개념에는 소득뿐 만 아니라 기초보건과 교육, 고용 및 참여에 대한 요구와 빈곤을 방지하기 위한 사회적 서비스를 포함.
- (3) 능력관점(capability perspective): 빈곤은 기능하기 위한 기본적 능력의 박탈로서, 기본적 능력에는 의식주를 포함하는 생태학적 요구 뿐 아니라 사회적 성취의 요구까지도 포함함.⁹⁵⁾

능력관점에서 빈곤문제를 접근하면 절대적 빈곤과 상대적 빈곤의 개념을 조화시킬 수 있다.

세계은행은 빈곤에 대한 개념을 저소득과 저소비뿐만 아니라 교육, 건강, 영양 등 인간개발 제 영역의 저성장과 무력(powerlessness), 언론부재(voicelessness), 취약성 및 공포 등 인간박탈(human deprivation)의 차원까지도 포함시켜 규정짓고 있다.⁹⁶⁾

2) 빈곤의 측정

국가적 차원에서 빈곤의 측정은 대부분 소득과 소비에 근거하여 측정하는 방법이 가장 일반적으로 사용되고 있다. 의식주 등 기본적 욕구를 충족시키기 위해 요구되는 최소한의 수준, 즉 빈곤선 이하에서 소득이나 소비가 이루어질 때 빈곤층으로 간주되고 있다. 시대와 사회에 따라 기본적인 욕구 충족

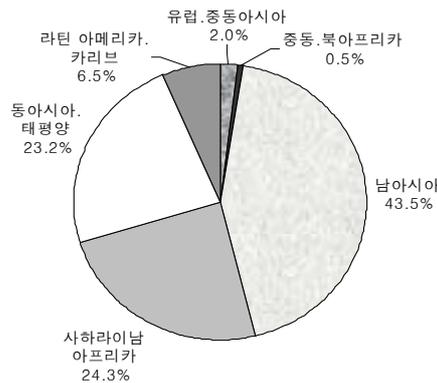
95) UNDP(1997), *op.cit.*, pp.15-17

96) World Bank(2001), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford University Press.

에 필요한 것이 무엇인가 하는 점에 관해 다를 수 있다. 따라서 각 국은 빈곤 선을 자국의 개발단계와 사회적 규범 및 가치를 감안하여 정해 놓고 있다.

소득과 소비에 관한 정보는 표본조사를 통해 수집되는데 대다수의 국가에서 이러한 조사는 일정한 주기에 따라 정기적으로 실시되고 있다. 최근에는 수입원과 소비 형태에 대한 문항과 더불어 참여조사의 방법을 사용, 기본적인 욕구와 빈곤이 무엇이라고 생각하는가에 대한 설문을 활용하고 있는데 욕구에 관한 객관적 평가와 주관적 평가에 기초한 빈곤선 간의 높은 일치율을 보여주고 있다.

세계적 차원에서 빈곤의 측정 방법으로 세계은행은 1993년 국가 간 통화의 상대적 구매력을 측정한 ‘구매력평가(purchasing power parity)’ 개념을 사용하여 하루 1달러와 2달러 소비수준을 빈곤의 기준선으로 정해 놓고 있다. 1998년 통계에 의하면 세계 인구 중 12억이 하루 1달러 미만을 소비하고 있는데 이는 개발도상국 인구의 24%를 차지하는 수치이며, 하루 2달러 미만을 소비하는 인구도 28억에 달하고 있는데 이는 60억 세계인구의 절반을 차지하는 수치이다. 세계은행은 매 3년마다 보고서를 발간하여 세계적 차원에서 빈곤을 측정하고 있다.



출처: 세계은행

<그림 1> 하루 1달러 이하 빈곤인구의 지역별 분포도

소득에 근거한 빈곤 측정방법과 더불어 빈곤의 다차원적 측면을 측정하려는 노력의 일환으로 세계은행은 『2000/2001 세계개발보고서』에서 교육, 보건, 서비스와 기반구조 뿐만 아니라 위험, 취약성, 사회적 배제, 사회자본에의 접근성까지도 측정하고 있다.⁹⁷⁾

유엔개발계획에서 1990년부터 매년 작성하고 있는 인간개발지수(HDI)에는 가장 기본적인 인간능력, 즉 장수를 누리는 것, 문맹상태에서 벗어나는 것, 그리고 기본적인 생활수준을 영위하는 것 등을 측정하기 위해 평균수명, 교육적 성취(성인문맹률, 초·중·고 취학률)와 일인당 소득을 지표로 활용하고 있다. 이와 아울러 1995년 성적 불평등을 반영·측정하기 위해 여성개발지수(GDI)와 여성권한척도(GEM)를 활용하기 시작하였다. GDI는 기본적인 인간개발 측면에서의 성불평등을 측정하는 지표로서 남녀의 평균수명 비교, 성인 남녀의 문맹률, 남녀의 초·중·고 취학률과 남녀의 소득 격차 등을 지표로 활용하고 있다. GEM은 경제적, 정치적 기회 및 참여에 있어 성적 불평등을 측정하는 지표로 활용되고 있다.

또한 다차원적인 척도인 인간빈곤지수(HPI)를 활용하여 빈곤을 측정하고 있는데 인간의 기본적인 네 가지 욕구 즉 오랫동안 건강하게 사는 것, 지식, 경제적 배분과 사회적 참여 측면에서 인간의 박탈 정도를 측정한 수치가 인간빈곤지수로 산출되고 있다. 이 네 가지 측정요소는 개도국과 선진국에 동일하게 적용되고 있으나 이를 측정하기 위한 지표는 상이하다. 개도국의 인간빈곤지수(HPI-1)는 40세까지의 생존비율, 성인문자해독률, 안전한 식수를 이용하지 못하는 인구비율, 5세 미만 아동의 저체중비율, 소득빈곤선(1일 미화 1, 2달러 미만) 인구비율을 지표로 활용하여 인간의 박탈 수준을 측정한다. 선진산업국의 인간빈곤지수(HPI-2)는 60세까지의 생존 비율, 기능적 문맹률 비율, 장기실업 비율, 소득빈곤선(중양값의 50%, 하루 미화 11달러, 하루 미화 4달러 각각 미만 인구비율측정)을 지표로 활용한다.

2002년 『인간개발보고서』에 따르면 개도국에서는 우루과이가 3.9%로 인간빈곤지수가 가장 낮은 나라로, 나이지리아가 62.5%로 가장 높은 나라로 보고

97) Ibid.

되고 있다. 이것은 나이지리아에서는 적어도 62.5%의 인구가 인간빈곤에 시달리고 있다는 의미를 지닌다. 선진국의 경우 스웨덴이 6.7%로 최저치를, 영국(15.1%)과 미국(15.8%)이 비교적 높은 수치를 나타내고 있다. 각 지수의 구성요소를 표로 나타내면 다음과 같다.⁹⁸⁾

<표 4> HDI, GDI, HPI-1, HPI-2 척도

지 수	수 명	교 육	기본적 생활수준
HDI	출생시 평균수명	- 성인문맹률 - 초·중·고 취학률	PPP\$로 조정된 일인당 소득
GDI	출생시 남녀의 평균수명	- 성인 남녀의 문맹률 - 남녀의 초·중·고 취학률	남녀의 소득차 (PPP\$로 조정된 일인당 소득)
HPI-1 (개도국)	40세까지 생존율	성인문맹률	- 안전한 식수 이용불가 인구비율 - 5세미만 저체중 아동비율
HPI-2 (선진국)	60세까지 생존율	성인의 기능적 문맹률	- 소득빈곤선(중앙값 50% 수준 이하) 인구비율

3) 빈곤근절 전략

빈곤의 복합적 성격으로 인해 빈곤근절을 위해서는 여러 부문에서 다차원적 전략이 요구되고 있다. 유엔 및 국제기구를 중심으로 한 빈곤근절 전략은 국제사회의 여건 및 개발목표와 연계하여 몇 단계의 변화를 겪어 왔다.

1960년대까지는 대규모 경제성장 촉진 정책을 통한 빈곤근절이 우선시 되었다가 경제성장의 효과가 예측했던 것만큼 전체사회로 확산되지 않고 국가간·국가내 격차가 더욱 심해짐에 따라 1970년대부터 인간개발과 인간자원에 대한 투자가 점차 중시되기 시작하였다.

90년대 들어 빈곤근절을 위한 접근법은 ‘생태학적 박탈모델(physiological model of deprivation)’로 부터 ‘사회적인 박탈모델(social model of de-

98) UNDP(2002), *Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world*, New York: Oxford University Press.

privation)’로 변화하고 있다. 이에 따라 빈곤에 대한 규정이나 빈곤정책은 물질적, 생리적 욕구가 충족되지 못한 상태에서부터 자율성과 인간 존엄성의 부재, 무력함으로 중요성이 옮겨가고 있다. 또한 인간빈곤의 개념에 근거한 빈곤근절 접근법은 국가적·국제적 차원에서의 체제관리와 ‘힘의 증진’, 권한을 중시한다.⁹⁹⁾

인간빈곤의 개념을 적용하면 가족 내에서도 구성원 개인의 상대적인 빈곤과 복지에 관한 분석이 가능한데 인간빈곤을 측정하기 위해서는 성별, 연령별로 분리하여 통계를 측정해야 한다. 인간빈곤의 접근법은 교육, 훈련, 보건 서비스, 기대수명 등에 있어 성 격차와 여성의 선택권이 사회적 제약요인에 의해 어떻게 제한되고 있는가 하는 점에 관해서도 초점을 둔다. 아울러 성적 불평등이 어떻게 존속되고 개인·가족·공동체의 빈곤이 한 세대에서 다음 세대로 재생산하고 있는지에 대한 검증이 가능하게 한다.¹⁰⁰⁾

세계은행은 『세계개발보고서 2000/2001』에서 전통적인 성장전략인 거시경제의 안정과 시장우호적 개혁이 빈곤 근절에 필수적 요소라는 입장을 견지하고는 있으나 이와 더불어 개발과정의 제도적·사회적 기반구조의 중요성과 함께 사회적 안전망, 참여를 중시하고 빈곤근절을 위한 ‘종합적인 개발구조’를 통해 국가적 차원의 행동계획과 국제적 차원의 행동계획이 함께 수립·이행되어야 함을 지적하고 있다.¹⁰¹⁾

우선 국가적 차원의 전략으로는,

- (1) 기회증대: 전반적인 성장 촉진과 자산의 형성을 통한 빈곤계층의 경제적 기회확대.
- (2) ‘힘의 증진’: 빈곤계층의 요구에 부합하고 책임감 있는 국가제도의 수립과 정치·의사결정과정에서 빈곤계층의 참여 확대 및 성별·종족·종교·사회

99) United Nations Division for the Advancement of Women(EGM/POV/2001/REPORT) (2001), *Report of the Expert Group Meeting on Empowerment of Women Throughout the Life Cycle as a Transformative Strategy for Poverty Eradication*, New Delhi, India, 26-29 November 2001.

100) N. Cagatay(1998), “Gender and Poverty,” *UNDP Working Paper Series*, Working Paper N. 5, May 1998.

101) World Bank(2001), *op.cit.*, p. vi.

적 지위에 따른 사회적 차별 제거

- (3) 사회적 안전의 확대: 건강악화, 경제적 충격, 자연재해, 폭력 등과 위기상황시 빈곤계층의 취약성을 완화시키기 위한 사회적 안전망의 확대

세계은행은 국제적 차원의 행동전략이 세계통합과 기술진보로 인한 혜택이 빈곤계층에게 돌아가도록 하고 세계적 변동으로 인한 불안정의 위협을 관리하는데 있어 필수적인 요소임을 강조하고 아래와 같이 제시하고 있다.

- (1) 세계 금융의 안정성 증진과 선진국의 시장개방 확대
- (2) 정보 및 지식격차의 해소
- (3) 의료 및 농산물 연구와 같은 국제 공공재에 관한 금융 및 비금융적 자원 제공
- (4) 빈곤근절을 위한 원조 및 부채탕감의 확대, 이때 수혜국이 개발전략의 중심에 있어야 하며 외부자원이 빈곤의 경감에 효과적으로 사용되도록 해야함.

나. 세계화의 맥락에서 본 빈곤의 여성화

오늘날 세계화는 경제·사회·정치·문화적 측면에서 국가 간의 다양한 통합 과정을 언급하는 복합적인 개념이 되고 있다. 세계화 과정은 무역증대, 노동과 자금의 자유로운 흐름, 기술혁신, 문화의 확산과 법적 규범·정치적·경제적 체제의 일체화 현상으로 나타난다. 그렇지만 세계화는 대개의 경우 신자유주의에 기반한 경제적 측면의 의미로 사용되고 있다.

세계화 경향의 특징은 생산의 세계화, 새로운 형태의 국제적 노동분업, 남으로부터 북으로의 새로운 이주현상, 이러한 과정을 촉진하는 새로운 경쟁적 환경, 세계화 과정에의 행위자로서 국가의 세계화를 포함한다(Robert Cox 1994).¹⁰²⁾

102) Baylis and S. Smith (eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, p.15에서 재인용.

유엔을 비롯한 국제기구들은 1990년대 이후 가속화되고 있는 세계화가 제공하는 기회와 혜택을 인류가 함께 공유하고 세계화의 부정적 효과인 빈부 격차, 인간 안전의 위협, 환경 문제 등을 최소화하기 위한 노력을 기울이고 있다¹⁰³⁾.

여성들은 세계화의 부정적인 측면에 더욱 노출되어 있는 것으로 보고되고 있다. 국가 경제가 세계시장으로 통합되고 이윤의 극대화를 꾀함에 따라 여성의 근로조건은 악화되었으며, 사회복지·교육·보건분야에의 공공 지출이 감소됨에 따라 그 비용이 가정으로 전가되면서 여성의 부담은 더욱 커지고 있다. 지난 10년 동안 남녀간의 빈곤 격차는 더욱 커져 ‘빈곤의 여성화’ 현상이 강화되고 있으며 전 세계적으로 볼 때 여성의 소득은 남성의 50%를 약간 상회하는 것으로 나타나고 있다.¹⁰⁴⁾

유엔 총회 결의안에 따라 유엔여성지위위원회는 1986년 『개발에 있어 여성의 역할에 관한 실태조사(World Survey on the Role of Women in Development)』 1차 보고서를 발간한 이래, 1989년 2차 보고서, 1995년 3차 보고서, 1999년 4차 보고서를 각각 발간하였는데, 특별히 제 4차 실태보고서는 ‘세계화, 젠더, 노동(Globalization, Gender and Work)’이라는 부제로 출간되어 세계화가 여성에게 미친 영향을 분석하고 있다. 유엔여성지위위원회의 활동을 지원하는 유엔 사무국내의 여성지위향상국은 2001년 인도 뉴델리에서 “빈곤 근절을 위한 전환적 전략으로서 생애주기를 통한 여성의 힘의 증진”을 주제로 전문가 그룹회의로 조직하여, 세계화의 범주에서 여성의 힘의 증진을 통한 빈곤근절 전략에 대해 집중 논의하였다. 회의 결과는 2002년 3월에 개최된 제 46차 유엔여성지위위원회에 자료로 제공되어 세계적 차원의 여성행동계획 수립에 반영되고 있다.

여기서는 유엔을 비롯한 국제기구에서 논의되고 있는 세계화의 의미와 제

103) 특히 유엔개발계획은 『1999 인간개발보고서』의 부제를 ‘인간중심의 세계화(Globalization with a Human Face)’로 정해 세계화의 효과에 대해 분석하고 체제관리와 시장 메카니즘 개선 등을 통한 인간중심의 세계화 전략을 제안하고 있다.

104) UN DAW, “The Feminization of Poverty,” *Fact Sheet* No. 1, <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/session/presskit/fsl.htm>.

기되는 문제점에 대해 알아보고 주로 유엔여성지위향상국에서 발간된 자료를 통해 세계화 속에서 여성의 빈곤화 실태 및 제시된 문제해결 방안에 대해 알아보기로 하겠다.

1) 세계화와 빈곤 문제의 대두

오늘날의 세계화는 결코 새로운 현상은 아니다. 19세기 말 식민주의 시대부터 제 1차 세계대전까지 세계 경제의 통합화 과정은 오늘날의 지표를 능가하고 있다. 1817년 영국의 경제학자인 데이비드 리카르도가 주장한 ‘비교우위(comparative advantage)론’은 시장개방과 무역증대로 인해 모든 국가가 이득을 볼 것이라는 당위성에서 출발하였으며 오늘날의 세계화 역시 비교우위론을 이론적 근거로 삼고 있다.

그러나 현재의 세계화 과정은 50년 전의 세계화와는 그 양상이 판이하게 다르게 나타나고 있다. 기술변화, 특히 통신·운송·정보화의 발달로 인해 생산과 판매 뿐 아니라 투자의 패턴도 달라져 국가간에 예측하지 못한 자본의 이동이 발생하고 있다.

지금의 세계화는 1970년 대 초반부터 시작된 세계경제의 구조적 변화와 연관되어 있다. 제 2차 세계 대전 이후 ‘브레튼우즈 협정’에 따라 미국의 주도로 진행된 전후 세계경제의 재건계획과 고정환율제는 25년 간 국제금융질서의 확립과 안정적인 경제성장을 뒷받침하였으나 미국의 무역과 재정적자 누적 등으로 1970년대 와해되었다. 이에 따라 1980년대 미국과 영국을 중심으로 신자유주의가 확산, 경제에 있어 국가적 역할의 최소화와 기업 이윤의 극대화 논리에 따라 자유무역과 자본시장의 규제철폐에 따른 국가 간 자본의 이동이 가속화되었다.

세계화가 끼친 사회적·경제적 측면의 부정적인 영향은 빈곤의 증가, 지역 간·국가간·남녀간의 불평등 격차 증대 등의 형태로 나타나고 있다. 또한 아시아의 위기에서 보듯이 세계 경제에의 통합은 외부의 충격에 대한 취약성 증가라는 결과를 낳고 있다. 국가주도의 경제개발정책과 국가의 외환관리 제도 하에서 급속한 경제 성장을 이룩하였던 아시아 국가들의 경우, 1990년 대

초부터 신자유주의 세계경제체제의 압력에 따라 급속히 세계 경쟁에 시장을 개방하였다. 특히 외환시장의 개방으로 해외 단기 투기자금 등이 유입되었으며 1997년 태국에서 시작된 아시아 지역의 금융위기는 시장개방의 성공 모델로 제시되던 한국, 대만, 말레이시아 등으로 확산되었다. 세계통화기금(IMF)으로 부터 구조자금 차입과 이에 따른 구조조정 계획에 따라 기업들은 문을 닫고 수백만의 근로자는 실직을 하였다. 이 기간 중 말레이시아의 경우 총 인구의 20%인 4천만의 인구가 빈곤계층으로 떨어졌다. 또한 경제 저성장으로 인해 사회복지 및 보건부문에 대한 정부 지출이 감소되었다. 라틴 아메리카와 러시아를 비롯해 체제의 전환과정을 겪고 있는 중·동 유럽 국가들도 동일한 상황을 겪고 있다.

세계화로 인한 세계무역과 생산, 투자의 흐름은 부유한 OECD 국가와 규모가 큰 개발도상국가에 집중되어 있으며, 대다수 개도국은 글로벌 경제에 통합되지 못하고 있다. 국가내의 불평등도 심화되고 있어 OECD 국가들도 1980년 대 이후 큰 폭의 소득 불균형을 경험하고 있다. 국가들간의 불균형도 증가하여 세계소득분포를 보면, 1960년 소득수준 상위 20%의 사람들이 세계 총 소득액의 70.2%, 소득수준 하위 20%가 2.3%를 차지하던 것이 1997년에는 각각 90.0%와 1.0%를 차지하고 있어 소득격차가 1960년 30:1에서 1997년 74:1로 2배 이상 증가하고 있다.¹⁰⁵⁾

<표 5> 세계소득분포

연 도	소득상위 20%	소득하위 20%	빈부격차비
1960	70.2	2.3	30:1
1970	73.9	2.3	32:1
1980	76.3	1.7	45:1
1989	82.7	1.4	59:1
1997	90.0	1.0	74:1

출처: Wayne Ellwood(2001), *No-Nonsense Guide to Globalization*, p.101.

105) Wayne Ellwood(2001), *No-Nonsense Guide to Globalization*, Oxford: New International Publications Ltd., pp. 90-106.

경제 자유화와 경제 성장, 발전, 빈곤완화 간에는 별다른 상관관계가 없으며 아시아의 금융위기에서 보듯이 개방화는 빈곤과 소득의 불균형을 심화시키기도 한다. 금융위기에서 서서히 회복되면서 국제사회는 세계화의 단점을 보완하기 위한 방안에 대해 심각하게 고려하기 시작하였다.

세계화의 부정적 측면에 가장 비판적인 것은 『1999년 인간개발보고서』이다.¹⁰⁶⁾ 『인간개발보고서』는 경쟁적 시장은 효율성에 있어 최상의 보장일 수는 있으나 결과의 평등을 보장하지는 않는다고 언급하고 세계화가 인류진보를 위해 제공하는 많은 기회는 강력한 체제관리가 수반될 때 비로소 가능하다고 역설하고 있다.

동 보고서는 세계화의 부정적 측면으로는 다음의 문제를 제기하고 있다.

- (1) 금융 불안과 경제 불안정: 아시아의 경우에서 보듯이 투기자본으로 인한 금융위기가 인간에게 미치는 영향은 가혹해서 파산이 속출하고 실질임금도 급격하게 하락하였으며 범죄가 증가하고 가정폭력과 사회적 불안으로 사회구조의 붕괴가 보고되고 있다. 또한 금융위기는 국제자본의 이동이 더욱 확산되고 활발해질수록 점차 보편적인 현상이 될 전망이다. 전 세계적 차원의 행동 조치가 없이는 이러한 위기를 방지하고 관리할 수 없다.
- (2) 직업 및 소득불안정: 국가의 빈부를 떠나 경제 및 기업 구조조정과 사회보장제도의 철폐, 유연한 노동정책은 직업 및 소득불안정을 초래하는 주된 요인이 되고 있다.
- (3) 보건문제: 여행과 이민의 증가로 에이즈와 HIV바이러스 감염이 확산되고 있다. 특히 아프리카 국가들을 비롯하여 개도국에서 에이즈 확산 속도가 급격하여 에이즈는 빈곤한 사람의 질병이 되고 있다.
- (4) 문화적 불안정: 문화의 흐름은 부국에서 빈국으로 일방적으로 침투되고 있다. 외국문화의 무차별적 공격은 문화적 다양성을 위협한다.
- (5) 개인 생활의 불안: 마약, 부정한 돈, 무기, 여성 및 아동의 불법 거래 및 매 매는 개인생활의 불안정과 인권침해를 초래한다.
- (6) 환경문제 및 환경악화: 빈곤계층의 선택의 여지가 없어 환경을 악화시키

106) UNDP(1999), *Human Development Report 1999: Globalization with a Human Face*, New York: Oxford University Press 참조.

고 부유한 사람들은 과도한 소비로 환경을 악화시키고 있다.

- (7) 정치적, 사회적 불안정: 사회적 불안은 정치적 안정과 공동체적 결속을 위협한다.

이어 『인간개발보고서』는 세계화 시대에 인간개발을 확고히 하기 위한 의제로 아래의 주요과제를 제시하고 각각의 과제가 국가적, 국제적 행동을 필요로 함을 명시하고 있다.

- (1) 인간개발을 위한 정책과 조치를 강화하고 새로운 세계경제의 현실에 맞게 조정해야 한다. 모든 국가는 재분배, 사회 안전망, 사회서비스 제공 정책 등을 포함하여 사회 정책을 제고한다.
- (2) 금융 불안과 위협, 이에 따른 인간의 희생을 감소시켜야 한다.
- (3) 인간안전에 대한 전 세계적 위협에 맞서 강력한 국제적 행동을 취한다.
- (4) 인간개발과 빈곤퇴치를 위한 기술개발에 정부의 지원을 강화해야 한다.
- (5) 빈곤한 작은 국가들의 주변화를 방지해야 한다.
- (6) 세계 무역에 관한 규정, 갈등해결, 보편적 인권과 인간개발을 증진시키기 위해 국제적인 체제관리(governance) 구축 노력과 함께 현재의 체제 및 국제질서에 존재하는 불균형을 시정해야 한다.

2) 세계화와 여성빈곤

가) 여성고용의 추세

세계화의 기본 개념은 자원을 가장 생산적인 분야에서 활용함으로써 부를 극대화하는 것이며 이에 따라 국가 경제는 변화하는 세계 경제에 적응하기 위해 끊임없이 구조를 조정해야 하는 한편, 이러한 조정비용을 충당해야 한다. 이 과정은 젠더화의 과정으로도 설명되고 있으며 “노동의 여성화(feminization of labour)”는 변화하는 고용형태의 성(gender) 양상을 설명하는 용어로 사용되고 있다.¹⁰⁷⁾ 이 용어는 임노동 시장의 여성참여 증대와 고용 형

107) G. Standing(1999), “Global feminisation through flexible labour: a theme revisited,” *World Development*, Vol. 27, No. 3(March), pp. 583-602.

태의 변화를 내포하는 의미로 쓰이고 있다.

지난 20년 동안 여성들은 무보수 가사노동으로부터 보수 임금노동 시장으로 대거 이동하였다. 국제노동기구(ILO)의 통계에 따르면 1950년대에 50%를 상회하던 20-54세 여성의 경제활동참가율은 1995년 70%, 2010년 경에는 80%를 넘어설 것으로 추정되고 있다.¹⁰⁸⁾ 그 내용을 보면, 선진국의 경우 여성들은 제조업에서 서비스 부문으로 이동하고 있으며, 개도국 여성들은 농업으로부터 제조업과 서비스 부문으로 이동하였는데, 이는 낮은 생산성을 높은 생산성 부문으로 전환하는 성장 극대화 현상을 반영하고 있다. 여성의 노동시장 참여가 증가한 원인으로는 첫째 실질 임금 및 공공서비스의 감소로 인해 가족의 생존을 위해 일해야 하며, 둘째, 여성가구주의 증가로 인한 가족생계 유지, 셋째, 여성노동력을 필요로 하는 제조업의 확대 등을 들 수 있다. 여성의 취업기회 증대는 경제적 자립과 자존감 증진, 동료와의 상호작용 기회를 제공함으로써 빈곤근절과 ‘힘의 증진’ 과정을 촉진시키는 중요한 요인으로 작용한다.¹⁰⁹⁾

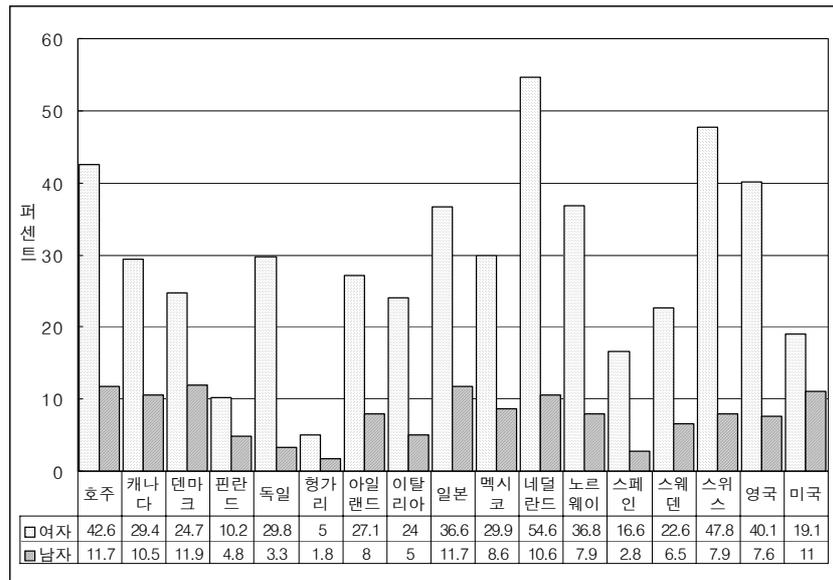
그렇지만 여성의 노동이 질적 측면에서 향상된 것은 아니며 직업안정성 측면에서도 매우 취약한 것으로 보고되고 있다. 여성의 노동 형태는 옥외근무, 계약 근로, 시간제, 가내노동 등 유연성(flexibilization)과 임시노동의 성격을 띠고 있어 대개의 경우 근로 기준법의 보호를 받지 못하고 있다. 이러한 비정규 노동형태는 선진국과 개도국에서 모두 확산되고 있는데 그 이유는 세계화 속에서 비용을 절감하고 수요의 변동성 등 변화하는 시장조건에 대처하여 낮은 임금으로 유연하게 고용할 수 있는 여성들을 노동공급원으로 선호하고 있기 때문이다.

여성의 취약성은 구조조정과도 관련되어 있다. 변화하는 세계시장에 대응하여 가격의 경쟁력과 생산의 유연성 확보를 목적으로 경제적 구조조정이 진행되는 이때 조정 비용이 발생한다. 시장의 불확실성과 비용에 대한 압박 증가로 인해 기업들이 핵심 노동인력을 감축하고 비정규 근로자의 고용을 확

108) ILO, 통계국 추정(1996a), *Economically Active Population 1950-2010*, Geneva.

109) UN DAW(EGM/POV/2001/REPORT)(2001), op.cit., paragraph 15-22 참조.

대함에 따라 근로자의 이직률과 전직률이 늘어난다. 고용 시장의 불안정성으로 인한 비용의 많은 부분이 근로자에게 전가되어 직업과 소득의 안정성을 위협하고 있는데 이때도 여성들은 특히 취약성을 지닌다.¹¹⁰⁾



출처: OECD, 1998.

<그림 2> 전체근로자에 대한 시간제 근로자의 비율(남녀)

무역자유화가 여성의 고용에 미치는 영향은 WTO 협약이 이행되고 그 효과가 분석되면서 점차 확인해지고 있다.¹¹¹⁾ 무역자유화가 고용에 미치는 영향은 두 가지 동시적인 측면이 있는데 수출확대로 인해 고용창출과 수입경쟁으로 인한 직종의 소멸이 그것이다. 그러나 무역자유화는 수출주도 정책만큼 큰 고용효과를 창출하지는 않으며, 최근 들어 수출주도형 부문이 침체되고 있고, 일부 수출주도형 제조업 부문이 기술·자본집약적으로 변화함에 따라 고용의 비여성화가 진행되고 있다. 이러한 현상은 아시아 지역에서 특히 두

110) UN DAW(1999), *1999 World Survey on the Role of Women in Development, Globalization, Gender and Work*, II, III장 참조.

111) UN DAW(EGM/POV/2001/REPORT)(2001), op.cit., paragraph 23-42 참조.

렇하다. 개발도상국에서 경제성장 전략으로 이용하는 노동집약적 수출정책은 값싼 여성노동력을 활용하는 것인데 이는 저임금과 부가가치가 낮은 상품 수출로 인한 무역 조건 약화와 허약한 성장의 형태를 야기하고 있다. 또한 대다수 개발도상국에서 농업부문의 무역자유화에 대한 우려가 높아지고 있다. 국제상품시장의 변동성을 감안할 때, 수출농산물로의 전환은 소규모 여성농업인들의 위기를 증가시키고 있다. 또한 농업부문에 투자를 유치하기 위해 토지소유에 대한 법적 한도를 철폐함으로써 상업이나 이윤을 목적으로 한 농지의 소유권 획득이 수월해 짐에 따라 대다수 소규모 농업인 및 소작농들은 생계수단 상실의 위기를 맞고 있다. 무역자유화가 고용의 관점에서 빈곤 여성에게 일시적인 혜택을 줄 수는 있으나 장기적인 관점에서 볼 때 그 효과는 불투명하다.

세계화의 또 다른 중요한 요소는 금융의 자유화이다.¹¹²⁾ 지난 20년 동안 여러 나라에서 지속적으로 발생한 금융위기는 미비한 금융제도 하에서 금융자유화가 경제 및 사회위기를 유발할 수 있음을 보여준다. 금융위기에 대처하기 위해 실시된 초긴축 금융정책은 대규모 실업사태와 빈곤을 유발하였다. 여성은 위기에 대처한 가정경제의 조정과 한정된 기회 내에서 가족의 생존을 위해 저임금 생산직이나 서비스 부문에 종사하게 됨으로써 성 불평등은 심화되었다.

나) 사회정책의 변화

세계화 맥락 속에서 국가의 사회정책 변화는 여성에게 부정적인 영향을 미치고 있다. 경제 불안정에 대비한 국가의 공공자원 마련이 어려워지고 있어 한편으로는 근로자의 보호를 위한 거시경제정책 마련에 제한성을 갖게 되었으며, 다른 한편으로는 주택, 영양, 보건, 교육 등에 대한 사회적 비용을 삭감하고 있다. 국가 사회보호 규정의 다층화(multi-tierism)는 국가의 공적 보장 감소와 부분적 사유화를 의미하는 용어로 쓰인다.¹¹³⁾ 탁아, 노인 보호, 퇴직

112) Ibid, paragraph 43-45 참조.

113) Ibid, paragraph 46-62 참조 ; UNDAW(1999), op. cit., V장 참조.

자 및 장애인 보호를 포함한 복지서비스와 교육, 보건에 대한 공적 지원은 임금노동과 인간의 보호활동 간에 에너지와 시간을 분배해야 하는 여성에게는 중대한 요소이며 그 동안 선진 복지국가에서 성 평등에 대한 시금석이 되어 왔다. 여성들은 남성보다 공공지출 삭감의 영향을 더 크게 받는다. 그 이유로는 첫째, 여성은 취약한 고용상태로 인해 경제 하강기에 남성보다 더 큰 영향을 받는데 비해 공적 사회보장의 혜택을 받기가 어려우며 둘째, 여성의 일차적 책임은 가사노동과 육아에 있어 여성의 경제활동 참가가 증가함에도 불구하고 가정내 책임은 줄어들지 않고 있으며, 셋째, 가정은 최후의 복지제공자이기 때문에 경제침체에 여성의 무보수 노동은 오히려 증가한다. 즉 가사노동의 부담과 노동시장에서의 주변적 지위는 상호 강화작용을 일으켜 가정의 이차적 생계부양자로서 여성의 역할에 대한 인식을 불식하기 어렵게 만들고 있다.

다) 세계화에 대한 문제제기

개방화가 자동적으로 여성과 아동의 빈곤을 완화시키고 삶의 질 향상에 기여한다는 결정적인 증거는 없다.

사실상, 개방화와 경제성장 간의 관계는 미약하고 보완적인 정책이나 제도 관련이 있다. 경제성장의 근본적 결정요인은 물적·인적자원 및 기술 개발의 축적여부이다.¹¹⁴⁾

세계화가 여성과 남성, 빈곤경감, 개발 등에 미치는 효과는 상반적이며 부분적으로는 국가의 자원, 인프라, 노동시장 정책, 기술과 교육 수준, 사회문화적 규범과 생산 및 재생산 과정에 있어 여성과 남성의 지위, 세계질서 내에서 국가가 차지하는 위치 등의 영향을 받는다. 신자유주의에 의거한 세계화 기간 동안 여성의 사회적·경제적 권한이 특별히 신장되지는 않았으며, 최근

114) D. Rodrick(1999), "The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work", *Policy Essay No. 24*, Washington DC: Overseas Development Council, p.9.

유엔보고서에 따르면 많은 국가에서 여성의 경제적·사회적 권리가 오히려 퇴보하고 있음을 보여준다.¹¹⁵⁾

개방화된 자본시장에서 국가가 선택할 수 있는 거시경제 정책의 폭은 협소해졌다. 국가가 처한 상황에 대한 충분한 고려 없이 통화긴축과 보수적 금융정책이 적용되고 있어 빈곤경감, 복지증진, 성 평등 및 여성의 힘의 증진을 위한 정부의 정책이 제약을 받고 있다.

세계화는 경제 성장·고용·복지 등의 혜택이 개방과 자유화로부터 유입될 수 있다는 전제에서 출발한다. 그러나 개발도상국가들이 수입대체산업정책을 실시하던 1960-1980년과 1980-2000년의 지역간 성장률을 비교해 보면 일인당 국민소득 성장률이 감소하는 동시에 국가내·국가간 불평등은 오히려 증가하고 있다. 경제성장 자체만으로 빈곤의 경감과 여성의 사회적·경제적 권한을 증진시킬 수 없다. 성장의 혜택이 성장의 질 측면에서 공유되려면 소득의 동등한 분배, 더 많은 더 나은 직업의 창출, 임금상승, 삶의 질 향상, 성 불평등의 감소와 여성의 힘의 증진 등이 수반되어야 한다.

신자유주의 세계화는 중·동 유럽, 라틴 아메리카, 아프리카, 아시아를 휩쓸고 간 민주화의 물결과 마주쳤다. 민주화의 과정 중 여성단체를 포함한 시민운동이 등장하였으며 여성의 정치적 대표성과 경제·사회적 지위향상, 인권에 대한 여성의 목소리가 높아졌다. 제한적이기는 하지만 신자유주의 체제에 반대하는 새로운 사회운동이 일어나 인본주의적·민주적·성평등적 가치에 기초한 다원화된 세계질서를 건설하려는 노력에 참여하고 있다.

세계화는 ‘세계적 차원의 체제관리(global governance)’의 문제를 제기하는데 여기에는 세계무역 및 이주에 관한 규정, 평화와 갈등해결, 보편적 인권과 인간개발을 증진시키기 위한 여타 문제 등이 포함된다. 이러한 문제를 해결하기 위한 제도 및 토론과 협상 창구는 빈곤여성들이 손이 미치지 못하는 곳에 있다. 빈곤여성의 힘의 증진은 이러한 거대한 질문에 관해 알 권리와 새로운 국제질서에 영향력을 가질 수 있는 권리를 포함한다. 그 방법은 빈곤여성을 대화에 참여시키고 정보의 소비자와 생산자로서 커뮤니케이션에 접근

115) UN DAW(1999), op.cit., 참조.

을 용이하게 하며 성인 교육프로그램을 통해 시민으로서 역할을 담당하게 하려는 노력과 함께 엘리트의 수중에 있는 주요정책결정권의 차별적 요소를 제거해야 한다.¹¹⁶⁾

다. 여성의 빈곤근절을 위한 ‘힘의 증진’ 전략

1) 힘의 증진 전략의 일반적 적용

1990년대 이래 사회운동단체, 여성단체 및 유엔을 비롯한 국제기구들을 중심으로 개발 주제로서 ‘힘의 증진(empowerment)’에 대한 관심이 증가하고 있다. ‘힘의 증진’은 개인이 자생적 능력을 길러 자신의 삶의 능동적 주체로서 행동하는 것으로서 빈곤근절의 주요 전략으로 제시되고 있다.

빈곤계층의 ‘힘의 증진’은 그 자체가 목표일 뿐 아니라 효과적인 개발을 위한 중요한 요소이다. ‘힘의 증진’은 독자적인 전략이 아니라 빈민들이 빈곤근절 과업의 중요한 동반자라는 확신에 기초하여 개발을 진행하는 방법이다.¹¹⁷⁾

‘힘의 증진’은 사회적·정치적 영역에서 다양한 의미로 쓰이고 있어 한마디로 개념을 규정하기는 어려우나 일반적으로 볼 때 ‘힘의 증진’은 내재적 가치인 동시에 도구적 개념으로 사용되고 있으며, 자기결정권과 자치권, 사회제도에 대한 통제력 확대 등의 의미로 폭넓게 사용되고 있다.

세계은행은 빈곤과 관련해서 “힘의 증진은 빈곤계층이 그들의 삶에 영향을 미치는 제도에 참여하고, 협상하고, 통제력을 갖고, 이를 유지하기 위한 자산(assets)과 능력의 확대”라고 정의 내리고 있다.¹¹⁸⁾ 빈곤의 복합적 특성으로 인해 빈곤계층은 보건, 교육, 주택 등 개별적 차원의 자산과 능력뿐 아니라 문제를 해결하기 위해 조직하고, 행동할 수 있는 집단적 차원의 자산과

116) UN DAW(EGM/POV/2001/REPORT)(2001), paragraph 9-14 참조.

117) World Bank(2002), *A Framework for Empowerment: Summary, Poverty Reduction Group*, May 2002, p. 6.

118) Ibid.; World Bank(2001), op.cit., Part III. Empowerment 참조.

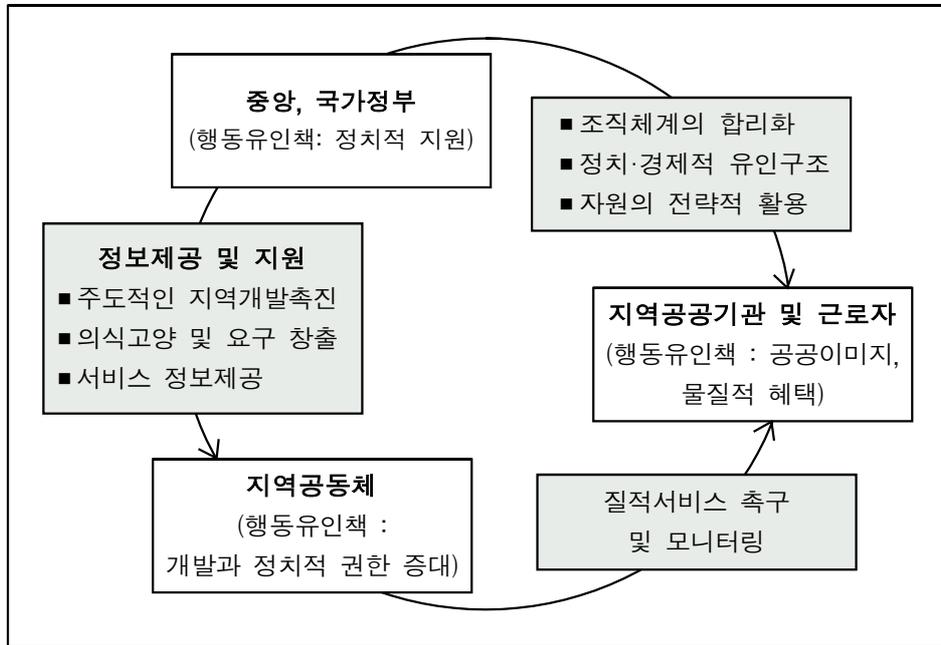
능력을 다 함께 필요로 한다. 따라서 빈곤계층의 ‘힘의 증진’을 위해서는 개별적·집단적 차원에서 이들의 선택과 행동을 제한하는 공적·비공적 영역의 장애를 제거해야 한다. 공적 영역은 국가·시장·시민사회·국제기구 등의 법률 및 제도를 포함하며 비공적 영역은 사회적 유대·공유·소외·부패 등의 규범을 포함한다.

이어 세계은행은 각 국의 사회적·문화적·정치적·경제적 여건과 제도가 상이하기 때문에 ‘힘의 증진’의 유일한 모델은 있을 수 없으나 성공을 거둔 제도개혁의 경우 다음의 4가지 요소가 구비되어 있음을 강조하고 있다.

- (1) 정보접근: 정부와 시민간의 쌍 방향적 정보교류는 쌍방의 책임감과 신뢰감 형성에 중요한 요소이다. 시민에 대한 정보제공은 기회의 활용, 서비스 접근, 권리 사용, 국가와 민간기구의 활동에 대한 신뢰감 유지 등을 위해 중요하다. 정보가 가장 중시되는 분야는 국가와 민간 영역의 활동, 금융서비스와 시장부분, 기초 서비스에 대한 법률과 권리 등의 분야이며 정보통신기술은 정보 접근의 확대에 중심적 역할을 수행한다.
- (2) 참여: 빈곤계층의 참여는 이들의 실정과 우선순위에 따라 제한된 공공자원을 활용할 수 있으며 이들의 적극적 참여를 이끌어 낼 수 있다는 점에서 중요하다. 빈곤계층의 지속적 참여를 이끌어내기 위해서는 빈민들이 자신들의 문제에 대해 토론하고 지역 및 국가 우선순위 및 예산 배정에 참여할 수 있는 여지를 주어야 한다.
- (3) 책임감: 정부관리, 공공분야 종사자, 민간종사자, 고용주와 정치가들은 시민의 복지에 영향을 미칠 수 있는 정책 및 행동에 대해 설명하고 책임감을 가져야 한다.
- (4) 조직화 능력: 빈민계층의 사람들이 함께 일하고 스스로 조직하고 공동의 이해가 걸린 문제를 해결하기 위해 자원을 동원하는 것을 의미한다. 또한 조직화를 통해 요구를 전달할 수 있으며 정책결정에 대표성을 가질 수 있다.

과거 국제기구 및 다자기구에서 수립되는 체제관리와 빈곤경감 전략은 공적체제에 초점을 두었으며 시민이나 지역사회와는 거의 연관이 없었다. ‘힘

의 증진' 접근법은 공공의 효율성 확대를 위한 수요 측면의 체제 관리를 중시한다. 국가 차원에서 이러한 수요측면의 접근법은 시민과 빈곤계층의 조직체로 하여금 정부와 효과적으로 상호활동 할 수 있도록 법률과 절차를 만들어 내며, 또한 시민에 대한 교육과 정보제공, 시민의 지속적인 참여를 위한 제도적 도구 마련, 강력한 빈곤계층 단체 및 시민단체 조직 등을 위한 투자를 중시한다. 이를 그림으로 표시하면 다음과 같다.



출처: World Bank(2001), *World Development Report 2000/2001*, p.112

<그림 3> 국가와 지역공동체간의 연대를 통한 개발증진 및 서비스 전달체계 향상

세계은행은 5가지 부문에서 '힘의 증진'의 틀을 제시하고 있는데 간략히 소개하면 다음과 같다.

- (1) 기초서비스에 관한 규정: 기초서비스는 보건보호, 교육, 식수, 도로를 포함한 기초 서비스에 대해 빈곤계층의 접근성과 효과적인 활용을 목적으로

로 수립되어야 한다. 이를 위해서는 정부의 서비스와 활동에 대한 정보제공, 빈곤계층의 요구에 부합하고 금전적으로 감당할 수 있는 서비스 전달 체계의 수립, 그리고 지역차원의 개발전략에 있어 지역단체에게 주요 결정권과 자원을 통제할 수 있는 권한을 부여함으로써 사회적 책임감과 지역 조직체의 능력을 향상시킬 것 등을 제시하고 있다.

- (2) 지역적 차원의 체제관리 향상(Improved local governance): 지역차원의 체제관리는 서비스 전달체계의 향상과 빈곤계층이 겪는 우선순위 문제에 부합하기 위해 중요하다. 지금까지 지방정부는 공적구조에 의한 공급차원에 초점을 두어 왔으나 시민의 참여와 조직적 능력 배양을 통해 지역 공동체를 ‘힘의 증진’시킬 것이 요구된다.
- (3) 국가적 차원의 체제관리 향상(Improved national governance): 국가 차원의 정책 과정을 사회에 공개하여 자원과 기회에 대한 빈곤계층의 접근성을 향상시켜야 한다. 이를 위해서는 빈곤계층으로부터의 정보를 국가예산과 정책 수립에 연계하며 시민사회를 참여시켜 지출에 대한 감시와 휘드백 등 사회적인 책무 메커니즘을 수립해야 한다.
- (4) 빈곤층을 염두에 둔 시장 개발(Pro-poor market development): 민간부문의 지원에 기반한 광범위한 성장이 없이는 빈곤을 경감시킬 수 없다. 또한 빈곤계층을 생산활동에서 제외시키고는 경제성장을 지속할 수 없다. 기업가정신, 직업 창출, 경쟁, 재산권의 안정 등은 빈곤계층의 시장활동 참여에 중요하나 충분한 조건은 아니다. ‘힘의 증진’ 접근법은 빈곤계층이 새로운 시장에 진입하는데 있어 존재하는 많은 장애요인을 극복할 수 있도록 지원한다.
- (5) 정의와 법률구조에의 접근(Access to justice and legal aid): 법률 및 집행구조의 개혁은 투자환경 뿐 아니라 빈곤계층의 보호를 위해서도 필요하다. 또한 일반시민에게 책임감 있는 행정적 정의의 향상과 사법적 독립성 증진, 법률교육, 빈곤계층의 접근도 등이 중시되어야 한다.

2) 여성의 ‘힘의 증진’

가) ‘힘의 증진’ 접근법의 등장배경

1950, 60년대 까지 유엔을 비롯한 국제기구들을 중심으로 한 개발정책은

경제성장 우선 정책을 통한 빈곤 극복이었으며 여성 관련프로그램은 주로 가족계획 및 인구조절, 모자 건강, 영양, 가정경제 등 여성의 역할을 재생산 영역에 한정시키는 것이었다. 그 결과 신생독립국 및 저개발 국가의 근대화과 산업화 과정은 빈부의 격차를 넓혔으며 여성의 전통적 역할을 강화시킴으로써 여성의 주변화를 초래하였다.

1970년대 초에 기술적 측면에 초점을 둔 근대적 경제성장의 폐해를 인식하고 인간의 '기본적 요구' 및 '성장의 재분배'에 관한 중요성이 대두되면서 '개발에서의 여성(WID)'관점이 새롭게 등장하였다. 이에 따라 여성의 경제적 역할을 포함한 다중적 역할에 대해 새롭게 인식하기 시작하였으며 가사노동 분리도 검토 대상이 되었다. WID의 일차적 관심은 여성이 발전의 혜택에서 제외되었는지 또는 어떻게 주변화 되었는지에 있으며 WID의 정책적 목표는 여성의 지위향상을 위해 발전자원을 활용하고 여성의 기여를 가시화 하는 것이었다. WID 개념의 도입은 평등, 빈곤, 효율성에 대한 관심을 일깨웠다. 여성은 개발원조의 수동적 수혜자에서 적극적 참여자로 간주되었으며 정책조치는 개발의 기여자이자 수혜자로서 여성을 간주하고 훈련, 대부, 고용에의 여성 접근기회를 향상시키는데 집중되었다. 이후 1980년대 중반까지 WID는 선진국을 중심으로 별도의 부서나 팀, 프로젝트 등의 형태로 제도화되었다가 '유엔여성10년(1976-1985)'과 1985년 나이로비세계여성회의 이후 각 국으로 확산되었다. 유엔 기구 내에는 기존의 여성지위향상국에 이어 국제여성연구훈련원(INSTRAW), 여성발전기금(UNIFEM) 이 1976년에 설립되어 여성과 개발 부문의 연구 및 훈련, 프로그램 실시 등을 위한 제도적 구조가 마련되었다. 그러나 WID는 여성에게만 초점을 두었기 때문에 남성과 여성간의 불평등한 구조를 전환시키기에는 역부족이었다. WID 관점의 한계성으로 인해 '성과 개발(Gender and Development, 이하 GAD)' 관점이 새롭게 등장하였다.

성(gender)은 생물학적 성차에 부여된 사회적, 문화적, 이념적 의미로 정의되며, 자원·복지·노동·정책결정·정치권력 및 공·사 영역에서 권리와 위치에 영향을 미치는 사회적 척도로서 설명된다. 세대와 문화적 환경에 따

라 차이가 있기는 하지만 성은 남성과 여성간의 힘의 불평등 구조를 초래한다. 성에 초점을 둔 GAD 접근법은 WID 접근법과 세 가지 측면에서 차이점을 지니고 있다.¹¹⁹⁾

- (1) 관심의 초점이 여성으로부터 성과 남녀간의 불평등한 권력관계로 이동
- (2) 사회적·정치적·경제적 구조와 개발 정책에 대한 성 관점의 재검토 요구
- (3) 성 평등 실현을 위해서는 ‘전환적 변화’가 필요하다는 인식

젠더로 개념이 재정립됨에 따라 성 관계의 정치와 구조적 재조정에 초점을 맞추어 개발 프로그램이 실시되기 시작하였으며 “성 주류화(gender mainstreaming)”가 행동전략으로 부상하였다. 성 주류화는 1995년 북경 세계여성 회의에서 성 평등을 성취하기 위한 “전환적 전략”으로 공식화되었다. 이어 1997년 경제사회이사회에서 채택한 성 주류화에 대한 정의가 유엔체제 내의 모든 기구에서 지침으로 사용되고 있다.

성 관점의 주류화는 법률·정책·프로그램을 포함한 모든 영역, 모든 차원에서 계획된 행동이 여성과 남성에게 내포하는 의미를 평가하는 과정이다. 성 주류화는 남성 뿐만 아니라 여성의 관심과 경험을 모든 정치적·경제적 사회적 영역의 정책 입안, 실시, 모니터링, 평가 등 통합적 차원에 포함시킴으로써 여성과 남성이 동등한 혜택을 누리고 불평등이 지속화되지 않도록 하려는 전략이다. 성 주류화의 궁극적 목표는 성(gender) 평등의 성취에 있다(ECOSOC, Agreed Conclusions, 1997/2).

GAD로 전환하면서 1990년대부터는 개발의 경제적 측면보다는 정치적 측면이 관심의 초점이 되었으며 성 주류화와 함께 여성의 ‘힘의 증진’이 중요 이슈로 부상하였다.

‘힘의 증진’ 전략은 아래로부터의 참여적 개발 과정을 중시하며 여성의

119) 여성개발관점의 변화를 다룬 자료는 많이 있으나 여기서는 UN DAW(1999), *1999 World Survey on the Role of Women*을 주로 참조하였음.

동반자로서 주도권을 가질 것을 요구한다. ‘힘의 증진’은 주어지는 것이 아니며 스스로 창출해 내야하는 것이다. 성 전환적인 정책에 대한 요구는 여성들이 자신의 삶을 스스로 운영하고, 자신들이 원하는 성(gender) 관계의 형태를 결정하며, 이러한 목표에 도달하기 위한 전략과 연대를 창출할 수 있도록 가능한 자원을 제공하는 것이다. 120)

‘힘의 증진’¹²¹⁾이란 용어가 처음 사용되기 시작한 것은 1970년대에 진보적 여성단체에 의해서이다. 이 때는 국가적, 세계적 차원에서 경제적·사회적·정치적 구조의 전환을 통해 사회정의와 여성의 평등을 확보하자는 뜻을 담고 있어 급진적인 체제 변화의 의미를 내포하였다. ‘힘의 증진’이 여성의 개발개념으로 널리 인식되기 시작한 것은 1995년 북경 세계여성회의에서 제 3세계 여성들이 중심이 되어 조직한 DAWN¹²²⁾에 의해서다. DAWN은 1985년 나이로비 세계여성회의를 즈음하여 조직된 여성 연구조직으로서 참여를 통한 전환의 개념을 수립함으로써 여성개발에 관한 두 가지 관점인 체제에의 통합과 체제전환 간의 논쟁과 갈등을 극복하였다. 즉, DAWN이 제시한 ‘힘의 증진’ 접근법은 여성의 정책결정과정에서의 참여를 높여 정치, 경제, 개발의 구조적 변화를 도모하자는 것이며 여성이 정책수립 권한을 갖는 것은 결과를 위한 수단으로 인식되었다. DAWN은 참여와 변화의 대상으로서 국가, 시장, 시민사회를 지적하고, ‘시장의 구조조정’, ‘국가의 개혁’, ‘시민사회의 강화’의 필요성과 함께 여성의 힘의 증진 개념을 제시하였다. ‘힘의 증진’ 접근을 통해 여성들은 지역이나 국가의 여건에 따라 우선 순위의 문제가 다르긴 하지만 개별적 차원의 협상보다는 여성의 조직화를 통한 집단적 차원의 협상이 더욱 유리하며 영향력이 있다는 것을 재인식하기 시작하였다. ‘힘의 증진’을 지원하기 위한 수단으로 여성단체들은 할당제와 같은 적극적 조치를 도입하

120) N. Kabeer(1995), “Necessary, sufficient or irrelevant: women, wages and intra-household power relations in urban Bangladesh,” *IDS Working Paper 25*, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, p. 97.

121) 우리나라에서 ‘empowerment’는 ‘세력화’, ‘권한 증대’ 등의 용어로 번역되어 사용되고 있음.

122) DAWN은 ‘새 시대를 위한 대안적 여성개발(Development Alternatives with Women for a New Era: DAWN)’의 약어임.

여 정치, 경제 분야에 여성의 참여를 증대시켜 ‘비판적 다수’로서 역할할 수 있도록 요구하였다. 세계환경개발기구(WEDO)는 여성의 ‘힘의 증진’을 위해 유엔, 세계은행, IMF, WTO와 같은 국제기구에의 여성참여와 이들의 활동 감시를 중시하고 있다.¹²³⁾

‘힘의 증진’의 효과는 여성개인의 변화뿐 아니라 새로운 빈민여성 조직과 빈민여성에게 우호적인 제도와 지원체제, 사회운동의 형태로 나타나고 있다. 1972년 인도에서 조직된 SEWA(Self-Employed Women’s Organization)는 자영업에 종사하는 여성노동자들이 세운 단체로서 임금인상 및 여성노동자의 권익보호를 시작으로 하여 기술훈련 프로그램, 은행 설립을 통한 대부 등 저소득 여성을 지원하는 작업을 진행하여 지역적 차원에서 독보적인 위치를 차지하고 있다. 1980년대 중반 방글라데시에서 설립된 그라민 은행(Grameen Bank)은 빈곤에 대응하기 위한 수단으로서 빈곤여성을 대상으로 무담보 소액대출을 실시하여 큰 성공을 거둔 사례로 제시되고 있다.

여성의 ‘힘의 증진’ 접근법은 1995년 세계여성회의에서 채택된 북경행동강령에 빈곤근절을 위한 주요전략으로 포함된 것을 비롯해, 2000년 유엔 제23차 특별총회, 유엔 새천년선언 (UN Millennium Declaration), 2002년 제 46차 유엔여성지위위원회의 우선주제 등으로 다루어져 여성발전 및 빈곤근절의 주요전략으로 제시되고 있다.

나) 빈곤근절 전략으로서 여성의 힘의 증진

(1) 개념적 틀

빈곤근절 전략으로서 여성의 힘의 증진에 관한 개념적 틀은 제 46차 유엔여성지위위원회 준비를 위해 개최된 ‘빈곤근절, 세계화 맥락에서 여성의 생애를 통한 힘의 증진’에 관한 전문가 그룹회의에서 집중적으로 논의되고 있다.¹²⁴⁾

전문가 그룹회의에서는 ‘참여를 통한 전환’이라는 여성 운동가들의 견해와

123) Christa Wichterich(2000), *The Globalized Woman: Reports from a Future of Inequality*, New York, London: Zed Books, pp. 158-162.

124) UNDAW(EGM/POV/2001/Report(2001), op.cit., paragraph 69-89 참조.

국제기구들이 정의 내린 ‘자기결정권과 자치권, 사회제도에 대한 통제력 확대’와 같은 맥락에서 여성의 ‘힘의 증진’에 대한 정의를 내리고 있다. 즉 여성의 힘의 증진은 ‘여성이 삶의 선택권을 확장함으로써 자신의 삶의 주인이 되어 통제할 수 있는 능력을 획득하는 과정’으로 설명한다. 여성의 ‘힘의 증진’과 관련하여 제시한 개념적 틀을 정리하면 아래와 같다.

첫째, ‘힘의 증진’은 외부에서 주어지는 것이 아니라 여성들이 스스로 주체가 되어 추진하는 변화의 과정이자 결과이다.

둘째, 여성의 정치적 동원·의식 고양·교육 등 개인적 차원의 출발점과 함께 법률, 재산권 제도를 포함하여 여성을 주변화시키는 사회적·법적 제도 등의 변화를 통해 여성의 힘의 증진은 촉진될 수 있다.

셋째, ‘힘의 증진’은 개인적 차원·조직과 공동체 차원·사회적 차원에서의 변화를 필요로 하는데 이들은 상호 강화적 요소로 작용한다. 개인적 차원에서는 여성들이 성 분화된 권력구조(성 의식)에 대한 비판적 인식과 자존, 자기확신, 행동주체로서 자신을 인식하는 것이다. 사회적 차원에서는 스스로의 요구를 결정하고 의사결정과정에 참여하는 행위의 주체로서 여성을 인정하고 법률적·제도적으로 이를 보장하는 것이다.

넷째, 각 생애 주기에 따라 여성들이 경험하는 기회와 취약성이 다르기 때문에 힘의 증진은 생애 전 기간에 걸쳐 각기 다른 형태로 일어난다. 따라서 생애 주기와 관련하여 특별한 제약요인과 여성의 요구를 밝혀내야 한다. 특히 생애 초기에 건강과 교육에 대한 투자는 세대간 빈곤의 대물림을 불식시킬 수 있다.

다섯째, 여성의 힘의 증진 과정을 촉진하는 역할은 국가·비정부단체·여성단체·운동 단체 등 개발 기구 등이 공유하고 있다. 이러한 개발기구들은 일자리 부족, 의료시설의 부족, 여성을 저평가하는 가치체계 등 여성에 대한 사회적·구조적 장애요인을 제거해야 하며 여기에는 적절한 경제정책(직업의 양적, 질적 창출), 여성이 접근 가능한 보건·사회적 서비스 등 인프라에 대한 공공 투자 및 법적·사회적 규범의 변화(여성이 스스로의 목표와 전략

을 규정하는 능력을 촉진) 등을 포함한다. 가족·공동체·사회적 네트워크는 여성의 힘의 증진이 가능한 환경을 창출하는데 절대적인 역할을 수행하지만 여성자신의 능동성, 성(gender) 권력관계에 대한 인식, 자존감과 자기 확신 등이 있어야만 구조적 여건을 힘의 증진으로 전환시킬 수 있다.

여섯째, 힘의 증진이 영속적인 과정이 되기 위해서는 사회의 전환과 아울러 정부는 모든 정책결정과정에서 여성과 빈곤계층 참여에 대해 수용적 태도를 가져야 한다. 이는 시민참여의 메카니즘을 통해 빈곤여성들의 요구를 반영하여 정책을 수립하는 민주적 제도에 의해 가능하다. 여성의 완전한 힘의 증진을 위해서는 정부 조직과 절차가 빈곤여성들에 대한 책임감이 있어야 하며 빈곤여성들이 이해할 수 있고, 접근 가능해야 한다.

일곱째, ‘힘의 증진’의 전환적 성격은 여성을 종속과 지배의 대상으로부터 삶의 주체로 변화시키는 것이며 특히 경제적 거래, 노동과 자원 측면에서 여성의 주체성을 확보하는 것이다. ‘힘의 증진’ 접근법은 여성을 변화의 주체로서 간주하여 여성 스스로 문제의 해결 방안을 찾아내고 이에 따라 행동할 것을 요구한다. ‘힘의 증진’은 빈곤여성들 스스로 밝혀낸 현실적 요구로부터 시작된다. 즉 ‘힘의 증진’ 접근법은 여성이 필요로 하는 것이 무엇이며 이를 어떤 방법으로 성취할 것인가를 결정함에 있어 여성이 중심 역할을 담당한다. 또한 여성빈곤의 경제적 측면을 넘어 전체적 복지의 필요성을 수반한다. 아울러, 빈곤근절과 관련하여 가족 내에 존재하는 남녀간의 자원과 책임의 불평등한 분배를 중시한다.

여덟째, ‘힘의 증진’이 개인적인 차원에 국한되는 것을 방지하기 위해 성주류화 접근법과 ‘힘의 증진’ 접근법을 결합하는 것이 중요하다. 이는 빈곤근절 전략이 권력구조에 대한 성 분석에서 시작되어야 함을 의미한다. 발전과정의 모든 단계에 성 관점(gender perspective)이 주류화 되고 여성과 남성에게 대한 효과를 각각 분석해야 한다. 아울러 빈곤근절 전략으로서 여성의 힘의 증진을 향한 작업은 남성의 참여를 필요로 하며 전통적 태도와 역할, 여성과 남성간의 불평등한 가정 내 역할 구분 등을 변화시키기 위한 조치를 취해야 한다.¹²⁵⁾

세계은행은 성 차별과 여성 빈곤간의 관계를 명시하고 여성의 힘의 증진을 위한 전략으로 성차별적 요인을 제거하고 사회적 평등구조를 수립해야 함을 지적하고 있다.¹²⁶⁾ 즉 전통적인 성 규범과 가치, 성차별적인 법률제도는 여성이 독자적인 주체가 되는 것을 방해할 뿐만 아니라 전반적인 사회 발전과 인권의 향상을 저해하는 요인임을 주장하고 있다. 반 차별적인 법·제도·정책을 향한 개혁은 개발과 빈곤감소를 위한 도구적 가치인 동시에 인권과 복지 증진을 위한 내재적 가치임을 인정하고 있다. 아울러 성 평등을 공공분야와 국가구조의 모니터링에 대한 시민참여를 장려하는 중요한 요소로서 받아들이고 있다.

(2) 체제관리(governance)

이미 언급하였듯이 유엔, 세계은행, 유엔개발계획을 비롯한 국제기구와 국제사회는 ‘힘의 증진’ 전략에 있어 국가적·지역적·세계적 차원의 체제관리의 중요성을 언급하고 있다. 제 46차 유엔여성지위위원회 준비를 위한 전문가 그룹회의에서는 정책결정과 이행과정에 있어 체제관리가 빈곤근절 및 여성의 힘의 증진을 위해 중요함을 특별히 강조하고 있다.

- 세계적 차원에서 여성의 힘의 증진과 빈곤근절을 위한 성공적인 체제관리의 실시는 국가 간에 보다 평등한 자본과 노동의 흐름을 수반한다. 국가 및 지역차원에서 성 대응적인(Gender-responsive) 예산은 경제·금융 관리를 강화하며 신뢰성과 평등성을 증진시키는 역할을 한다.
- 국가 예산은 정부가 공공 자원을 어떻게 총당·할당하는가와 국민의 사회적·경제적 요구를 어떻게 충족시키고 있는가를 보여준다. 성 대응적인 예산은 예산정책이 여성과 남성에게 끼치는 영향을 평가한다. 성 대응적 예산의 중요한 목적은 예산정책이 보살핌·재생산 경제의 기여를 고려하여 국가경제 산출에 포함시키는 것이다. 보살핌의(care economy) 무보수 가사노동과 공공 복지활동으로 이루어지며 인간의 삶을 유지시키는 역할을 한

125) UN DAW(EGM/POV/2001/Report(2001), op.cit., paragraph 69-89 요약.

126) World Bank(2001), op.cit., pp.117-123.

다. 보살핌의 경제가 제공하는 서비스와 생산물은 대부분 여성의 무보수노동에 의해 이루어지고 있다. 무보수 경제는 보수경제인 공공서비스 부문, 민간 부문과 더불어 국가 경제를 구성하는 세 가지 요소 중 한 부문을 차지하고 있다. 국가적 부의 창출은 이 세 부문에 의존하고 있다. 가정은 소비자일 뿐 아니라 재화와 서비스의 생산자이다. 이 세 부문은 거시경제 분석의 중요 대상으로서 지역 및 국가 차원의 예산 정책에 있어 성인지적 관점이 적극적으로 도입되어야 한다.¹²⁷⁾

전문가 그룹회의에서는 서비스 전달체계 향상, 빈곤층의 접근기회 증대, 쌍방향적인 정책방안 수립 및 이행 등 체제관리의 여러 측면 중 특히 여성의 무보수 노동에 대한 경제적 인정과 성인지적 예산의 중요성을 강조하고 있다.

(3) 빈곤과 ‘힘의 증진’ 정도 측정의 필요성

제46차 유엔여성지위위원회 준비를 위한 전문가 회의의 참가자들은 여성의 힘의 증진이 널리 사용되는 개념이 되었음에도 불구하고 ‘힘의 증진’의 정도를 측정하려는 노력과 여성의 힘의 증진과 빈곤근절간의 관계를 규정하려는 노력은 거의 이루어지지 않고 있음을 지적하였다.¹²⁸⁾ 그 내용을 요약하면 아래와 같다.

- 적절한 측정 수단의 부재로 인해 많은 사업들이 실제로 여성의 힘의 증진에 성공적이었는지 판단을 어렵게 하고 있다. ‘힘의 증진’과 빈곤 감소와의 관계를 규정하고 사용된 방법이 실질적으로 여성의 힘을 증진시켰는가를 알기 위해서는 ‘힘의 증진’과 빈곤을 측정할 수 있어야 한다.
- ‘힘의 증진’과 빈곤은 복합적이며 다차원적인 현상을 반영하고 있어 단일한 지표로 측정할 수 없다. 더욱이 빈곤을 소득과 소비의 관점에서 해석하는 경향이 강해서 빈곤에 관한 논의는 금전 계량적인 관점에서 해석하는 경향

127) UNDAW(EGM/POV/2001/Report(2001), op.cit., paragraph 99-102 참조.

128) UNDAW(EGM/POV/2001/REPORT(2001), op.cit., paragraph 90-98 참조.

이 아직도 팽배하다. 세계은행은 최근 통계에서 하루 1달러 미만의 소득을 빈곤으로 규정하고 있다. 이러한 수치는 가구당 소득으로 측정되고 가정 내 분배에 관해서는 고려하지 않기 때문에 얼마나 많은 여성이 빈곤에 처해 있는지 알 수 없다. 표준가계조사를 통한 여성빈곤 측정의 어려움에 대한 대응으로 여성가구주를 조사하는 방법이 있다. 그러나 이는 남성가구주 가정의 여성빈곤을 무시하기 때문에 문제점이 많은 접근법이라 할 수 있다. 또한 여성 가구주를 동일한 소득의 범주로 취급하는 오류를 범하게 된다. 실증적 연구에 따르면 여성 가구주 간의 빈곤의 정도는 다양한 것으로 나타나고 있다. 성인지적인 소득빈곤의 지표가 없이는 금전적인 측면에서 빈곤의 여성화 정도를 측정할 수 있는 방법은 없으며 세계 빈곤 계층의 70%는 여성이라는 추측이 사용되고 있다.

- 전통적인 소득빈곤 측정법의 단점을 감안하여 대안적인 지표로서 복지와 빈곤을 측정하도록 제안되고 있다. 여기에는 기대여명, 모성 사망률, 교육 수준, 영양 수준, 안전한 식수에의 접근 등과 같은 사회적 지표가 포함되고 있으며 인간빈곤지수(Human Poverty Index)를 구성하는 지표로도 활용되고 있다.
- 그러나 취약계층처럼 간단한 지표조차 많은 국가와 지역에서 조사되지 않고 있으며 기타 여러 나라에서도 불규칙적으로 조사되고 있을 뿐이다. 2000년 인간개발보고서에 의하면 인간빈곤 지표가 가능한 나라는 103개 국 뿐이며 세계노동기구(ILO)로부터 성별로 분화된 임금통계를 얻을 수 있는 국가는 46개국에 불과하다.¹²⁹⁾
- ‘힘의 증진’과 관련해서는 자료가 더욱 부족하다. 『인간개발보고서』에 의하면 여성권한척도(GEM)는 경제·정치·전문직에의 참여를 측정하는데 이러한 요소는 가정과 지역사회 및 농촌 지역을 포함하여 ‘힘의 증진’의 다양한 측면을 측정하지 못하며 소득, 권한, 전문행정직 및 의회에서 차지하는 몫 등 3가지 요소만을 강조하고 있을 뿐이다.¹³⁰⁾

129) UNDP(2000), *Human Development Report 2000*, New York: Oxford University Press, p.141.

130) UNDP(1995), *Human Development Report 1995*, New York: Oxford University Press.

전문가 그룹회의에서는 시의 적절하며 신뢰성 있는 성별 분화된 통계의 부족으로 인해 빈곤한 여성과 남성의 상황을 파악하는데 문제가 있으며 그 결과 빈곤근절 정책과 행동계획의 효과를 알아내기 어려움을 인식하고 양적·질적 지표의 결합과 전통적·참여적 성인지적 조사를 지역적·국가적·국제적 차원에서 수행함으로써 빈곤에 대한 이해와 모니터링을 향상시킬 것을 요구하고 있다. 아울러 여성의 힘의 증진이 널리 사용되고 있는 개념이지만 힘의 증진에 있어서의 진전을 측정할 수 있는 방법은 거의 제시되지 않고 있으며 여성의 힘의 증진과 빈곤근절간의 상관관계를 설명하기 위한 노력도 부족하였음을 지적하고 있다.

2. 빈곤근절을 위한 주요 유엔활동과 성 관점의 통합

가. 국제사회에서 빈곤근절 문제의 전개과정¹³¹⁾

국제기구를 중심으로 한 빈곤근절 전략은 국제사회의 여건 및 개발목표와 관련하여 몇 단계의 변화를 겪어 왔다. 이러한 변화는 유엔에서 1960년대부터 2000년 까지 40년간 4차에 걸쳐 실시한 ‘유엔개발10년을 위한 국제개발전략’에 명확하게 드러나 있다.

유엔의 ‘제1차 개발10년’ 기간(1961-1970) 중에는 빠른 경제성장이 가장 중시되었다. 이 때의 개발목표는 신생독립국가의 농업생산 확대와 산업화에 집중되었고, 경제성장 촉진을 위한 대규모 프로젝트가 진행되었다. 그 결과 신생독립국과 개발도상국의 산업화가 촉진되고 국민총생산이 증가하였다. 그러나 개발도상국가의 경우 국민총생산의 성장에도 불구하고 이러한 성공이 사회전반에 확산되는 ‘트리클 다운’ 효과가 기대한 것 만큼 일어나지 않았으며 부를 축적한 소수와 성장의 혜택을 받지 못한 대다수 국민들로 양분되었

131) 이 장에 관해서는 UNDAW(1999), *1999 World Survey*; Caroline Thomas(2002), op.cit.; INSTRAW(1995), *Women, the Environment and Sustainable Development*, New York, London: Zed Books 참고.

다. 이 기간 중에 여성의 지위는 주요 관심사가 되지 못하였다. 1962년 유엔 총회는 유엔여성지위위원회에 개발과정에서 여성의 역할에 관한 보고서 작성을 위임하였지만 위원회는 여성과 개발의 다면적 측면보다는 개발의 인도주의적 측면과 여성의 법적 권리에 중점을 두었다.

1970년대 ‘제2차 유엔개발10년’ 기간 중에는 기대했던 대규모 경제성장 촉진정책으로 인해 복지의 증대가 이루어지지 않는 점에 관심을 기울였다. 이에 따라 지속적 경제성장의 선결조건으로 인간개발이 강조되기 시작하였다. 이 개념은 단순한 자본투자를 넘어 공정한 분배, 사회적 정의, 교육·보건·사회안전 시설의 향상이라는 형태로 인간자원에 대한 투자를 추구하는 것이었다. 또한 빈민층의 생산성을 높이기 위한 시도로써 성장정책과 분배정책이 함께 실시되었다. 1976년 유엔 국제노동기구(ILO)가 주관한 세계고용회의에서 ‘인간개발’을 위한 운영상의 용어인 ‘기본적 욕구’라는 개념이 널리 사용되는 계기가 되었다. 이 기간 중에 여성의 개발과정 통합 문제가 새롭게 대두되었다. 유엔총회는 ‘제 2차 유엔개발10년(1971-1980)’을 위한 개발전략의 하나로 여성개발을 포함시키고 있다.¹³²⁾ 1975년 멕시코 시티에서 열린 제 1차 유엔 세계여성회의와 곧 이어 제정된 ‘유엔 여성10년(UN Decade for Women)’은 세계적으로 여성 문제를 확산하고 여성의식을 고양시키는 전기가 되었다.

1970년대 두 차례에 걸친 석유위기(1973, 1979년)는 경제성장을 해외차입에 의존하던 많은 개발도상국의 외채위기를 불러왔으며 세계은행과 국제통화기금은 외채상환을 위한 구조조정과 시장위주 정책을 독려하였다. 1980년대는 ‘상실의 10년(lost decade)’으로 대변된다. 1980년대 상반기 동안 절반 이상의 개발도상국이 국민총생산의 감소를 경험했으며, 구조조정 정책, 환율 인상으로 인한 부채 증가 및 공공분야에 대한 지출감소, 무역감소, 해외 시장의 불확실성, 선진국의 보호무역 정책 및 선진국으로부터의 불충분한 자금과 기술 이전 등으로 인한 어려움을 겪었다. 이어 1980년대 말 사회주의의 몰락과 신자유주의 경제정책의 확대 등으로 인해 위기에 대응하기 위한 단기 경

132) I. Tinker (1990), *Persistent Inequalities: Women and World Development*, New York: Oxford University Press 참조.

제운영의 강조가 개발전략을 대치하였고, 인간개발 개념은 무시되었다.

사회부분에 대한 정부지출이 삭감되자 개발도상국이나 저개발국에서는 사회개발이 지체되거나 후퇴하였으며 빈민층이 늘어나는 등 상황이 악화됨에 따라 빈곤에 대처하기 위한 새로운 노력이 시작되었다. 1987년 유엔아동개발기금(UNICEF)은 『인간의 얼굴을 한 조정(Adjustment with a Human Face)』을 발간, 구조조정정책의 사회적 비용을 고려해야 한다고 제안하였는데, 이에 따르면 세계은행이 만든 해당 국가별 경제정책 내에 빈곤계층을 보호하려는 목적의 정책이 포함되어야 한다는 내용이 담겨있다. ‘제 3차 유엔개발10개년(1981-1990)’ 중에 여성개발은 WID 관점에서 진행되었다. 또한 코펜하겐(1980), 나이로비(1985) 등으로 이어진 세계여성회의는 WID 전략에 관해 국제적 차원의 인식을 확산하고 각 국가에서 여성부문을 국가 개발 목표에 포함시키는 성과를 낳았다.

1990년 대 들어 냉전종식, 민주주의 확산, 시장경제도입 확대 등에 따라 평화와 안정의 새로운 세계질서 구축을 위한 기회가 도래했으나, 세계는 경제성장 둔화, 급속한 인구증가, 빈곤 및 실업확대, 급속한 환경오염, 마약남용, 사회소외계층 및 주변계층 증가 등 사회문제에 직면하게 되었다. 이에 따라 유엔 차원에서 사회개발 이슈가 주요 현안으로 등장, 환경과 개발 회의(1992, 리오데자네이로), 세계인권회의(1993, 비엔나), 인구 및 개발 세계회의(1994, 카이로), 사회개발 세계정상회의(1995, 코펜하겐), 제4차 세계여성회의(1995, 북경), 인간정주회의(1996, 이스탄불), 세계식량정상회의(1996, 로마) 등 각 부문에서 사회개발의 구체적 방안 모색을 위한 회의가 잇달았다. 이들 회의를 통해 여성의제는 사회개발의 전 영역으로 통합되기 시작하였으며 GAD 개념에 근거한 여성의 ‘힘의 증진’ 접근법은 1995년 세계여성회의의 중요전략으로 포함된 것을 비롯하여 2000년 제23차 유엔여성특별총회, 유엔 새천년 선언(UN Millennium Declaration), 2002년 제 46차 유엔여성지위위원회 우선주제 등으로 다루어져 여성발전 및 빈곤근절의 주요전략으로 제시되고 있다.

나. 빈곤관련 유엔활동과 성 관점의 통합

1) 유엔개발 10년 국제개발전략과 유엔여성발전10년

유엔은 1960년에 유엔총회결의문에 의거하여 1961년부터 1970년까지 ‘제1차 유엔개발10년을 위한 국제개발전략’(International Development Strategy for the First United Nations Development Decade)을 설정한 데 이어 2000년까지 네 차례의 유엔개발10년 국제개발전략을 채택하여 개발도상국의 개발을 지원하기 위한 국제적 차원의 경제협력 전략을 제시하였다.¹³³⁾

여성이 개발과정에 통합되기 시작한 것은 ‘제 2차 유엔개발10년 (1971-1980)’ 부터이다. 유엔총회결의안 2626(XXV)(1970.10.24)은 ‘유엔개발10년’ 목표 달성을 위한 전반적인 노력에 있어 여성의 완전한 참여를 장려하고 있으며, 국가적·지역적·국제적 차원에서 경제적·사회적·문화적 발전 전반에 걸쳐 여성의 책임과 역할의 중요성을 강조함으로써 여성의 참여보장을 명시하고 있다. 또한 이 결의안은 저개발 문제와 여성의 낮은 지위를 개선하기 위한 경제적·사회적 구조에 대해 논의하기 위해 1975년을 ‘세계여성의 해’로 제정할 것을 명시하였다.

총회의 결의에 따라 유엔은 1975년을 ‘세계여성의 해’로 제정하고 멕시코에서 세계여성회의를 개최하였다. 동 회의에서는 ‘멕시코선언 및 세계여성행동계획(Declaration of Mexico on the Equality of Women and Their Contribution to Development and Peace, World Plan of Action for Implementation of the Objectives of the Int’l Women’s Year)’을 채택하고 ‘유엔여성10년’을 선포할 것을 유엔에 건의하였다. 동 행동계획은 법제도·교육·고용·보건서비스·정치·주거·가족 부문의 남녀평등과 자원에의 동등한 접근을 강조하고 있는데 이는 기존에 개발의 수혜자로서 여성에 대한 시각을 전환하여 남성과 동등하게 자원과 기회에 접근할 수 있는 기회를 가진 동반자로 여성을 재인식하는 계기가 되었다. 멕시코 여성회의는 국제적

133) 유엔개발10년 관련문서로는 A/RES/35/56(1980.12. 5) 제3차유엔개발10년 국제개발전략, A/RES/45/199(1990.12.21) 제4차 유엔개발10년 국제개발전략이 있다.

차원에서 독립적인 여성의제를 수립하고 모든 부문에서의 성차별 제거와 개발에의 여성통합을 종합적으로 마련한 회의로서 중요시되고 있다. 또한 동 회의의 건의에 따라 유엔총회는 1976-1985년을 ‘유엔여성10년: 평등, 발전, 평화’로 선포하였다.

1980년 유엔총회 결의안 35/56(1980.12. 5)에 따라 채택된 ‘제3차 유엔개발 10년 국제개발전략(1981-1990)’은 빈곤감소 및 근절과 개발 혜택의 공정한 분배가 국제사회의 우선 목표임을 강조하고, 15개 부문에서 정책방안과 개발 전략을 제시하고 있다. 1980년대 들어 높은 실업인구와 문맹, 높은 영아사망률, 도시빈민가 및 농촌지역의 부적절한 주거환경 및 환경악화 등 다양한 문제가 대두됨에 따라 생산자원의 증대, 생산성 증진, 개발의 가속화가 삶의 수준 향상을 위한 필수적 전략임을 강조하고 있다. 여성과 관련해서는 WID 개념이 유지되어 여성이 개발의 동등한 참여자임과 동시에 동등한 수혜자임을 강조하고 있으며 여성에 대한 부당한 대우를 유발하고 고착화시키는 사회내의 불균형을 제거할 수 있는 적절한 조치의 수립을 촉구하였다.

1980년대에는 두 차례의 유엔 세계여성회의가 개최되었다. 1980년 제 2차 세계여성회의(코펜하겐)와 1985년 제 3차 세계여성회의(나이로비)가 그것이다. 제 2차 세계여성회의는 ‘유엔여성10년’을 중간점검하기 위한 회의로서 제 1차 여성회의 목표의 진전 상황을 검토하기 위하여 ‘유엔여성10년 후반기 사업계획(Programme of Action for the Second Half of the UN Decade for Women)’ 및 결의안을 채택, 개발과정에서의 여성참여 증진과 국가발전계획 및 정책에 여성통합 노력을 체계적이고 지속적으로 추진할 것을 강조하였다.

‘유엔여성10년’의 성과와 평가·검토를 위해 개최된 1985년 제3차 나이로비세계여성회의에서는 ‘2000년을 향한 여성발전미래전략(Forward-Looking Strategy for the Advancement of Women Towards 2000)’을 채택하였는데 빈곤여성과 노인여성을 포함한 취약계층 여성의 이슈를 특별히 강조하기 시작한 것은 이때 부터이다. 나이로비미래전략¹³⁴⁾은 이들을 위한 조항을 별도로 마련하고 국가적·국제적 차원의 특별한 관심을 촉구하였다.

134) 한국여성개발원(1986), 앞의 책, pp. 139-221 참조.

<278> 여성특별집단의 문제들은 매우 다양하고 국가별로 큰 차이를 보이고 있어 단일전략만으로 이 모든 문제들을 해결할 수 없다. ... 기본전략은 여성의 지위를 저하시키는 경제적 상황을 근본적으로 개선하고.... 여성의 지위를 향상시켜야 한다. 이들의 상황을 변화시키기 위해 여성의 조직적 기반을 구축하는 것이 중요한 전략이며... 문제의 완전한 해결은 자원의 재할당과 정책 결정권 부여, 불평등 및 불의를 제거할 수 있는 포괄적인 노력에 의해 실현될 수 있다.

<284-285: 도시빈곤여성> 도시화 현상이 가속되어 2000년에 이르면 전세계 여성의 절반이 도시에 거주할 것으로 추정된다. 각국 정부는 여성의 경제활동을 지원하고, 특히 탁아시설과 평등한 교육기회를 제공하고 영세여성의 고용출구가 되고 있는 비공식 분야에 특별한 관심을 기울여야 한다.

<286: 노인여성> 남성보다 긴 여성의 평균수명, 무보수 가사노동, 고용기회의 부재 등 노인여성 특유의 문제점을 인정하여 장기적 전략으로 여성이 사회보장을 받게 하여야 한다.

<287: 젊은 여성> 남녀 모두에게 동등한 보건관리, 교육, 고용의 기회를 제공해야하며 고용과 직업상의 차별을 제거해야 한다. 불우한 여성에게 직업훈련의 기회를 제공해야 하며 직장 내의 착취로부터 벗어날 수 있도록 권리를 인정해야 한다.

<289: 극빈여성> 제3차 유엔개발10년에 제시된 세계발전전략 이행과 새로운 국제경제 질서 수립을 하여 국가적 빈곤상태를 극복하고 각국 정부는 극빈 여성의 요구와 관심사를 정책에 반영해야 한다.

<294: 여성가구주> 단신으로 자녀를 부양해야 하는 여성가구주의 경우 신용대부, 물질적·비물질적 자원에서의 접근이 가능하도록 지원하며, 여성의 요구에 부합하는 사회보장제도를 실시한다.

나이로비 미래전략은 다양한 취약집단 여성들의 문제를 다면적 차원에서 인식하고 제도적 측면의 개선과 여성단체 조직의 필요성, 자원의 재할당과

정책결정에의 참여, 교육, 사회적 지원제공 등 체제관리 차원에서 전략을 제시함으로써 여성의 ‘힘의 증진’ 접근 방식을 이미 내포하고 있다.

1990년 유엔총회 결의안 45/1999(1980.12.21)에 따라 채택된 ‘제4차 유엔개발10년 국제개발전략(1991-2000)’은 제3차 개발기간 동안 예측하지 못한 세계 경제의 침체와 성장저하, 빈부국간의 격차 확대, 높은 실업률 등으로 인해 계획했던 목표가 달성되지 못했음을 주목하고, 정책의 변화와 개발도상국의 경제성장 및 활성화에 대한 세계적 합의를 강조하고 개발목표를 경제성장의 가속화와 균등한 분배, 환경보전과 지속가능한 개발에 두고 있다. 중요시 된 전략은 빈곤완화와 인적자원 개발, 환경 보존을 위한 정책마련 등이었다.

빈곤완화를 위해서는 경제성장의 혜택이 모든 사람에게 고루 확산되는 개발의 형태를 취해야 하며 특히 빈곤 취약계층을 위한 보완적 프로그램을 마련할 것을 촉구하고 있다. 또한 대규모 고용을 창출하기 위한 개발프로그램의 필요성을 인식하고 농업, 산업, 서비스 부문 간의 균형적인 성장을 강조하고 있다. 특히 여성과 아동이 빈곤 취약집단임을 감안, 모성 및 아동 건강보호와 영양에 특별한 관심을 두고 있다. 아울러 빈곤근절에 있어 개발의 질적 향상과 선택과 기회의 확대가 중요함을 명시하고 이에 대한 국제사회의 지원을 촉구함으로써 경제성장과 인간개발 관점 양쪽에서 빈곤근절 전략을 제시하고 있다.

2) 유엔사회개발정상회의

1991년 유엔 경제사회이사회(ECOSOC) 의장(칠레)의 제안으로 사회개발 문제가 공식 제기되면서 UN차원에서 광범위한 사회개발의 필요성에 대한 각 국의 인식제고와 구체적인 방안 모색을 위한 사회개발정상회의 개최를 추진하였다.

이에 따라 1995년 세계 185개국 정부대표가 참가한 가운데 ‘유엔사회개발 정상회의(UN World Summit for Social Development: WSSD)’가 빈곤근절, 생산적 고용확대, 사회통합증진을 주제로 하여 1995년 코펜하겐에서 개최되었다.

이 회의에서 각 국의 지도자들은 빈곤퇴치를 인류가 윤리적·사회적·정치적·도덕적 차원에서 시급히 다루어야 할 목표로 간주하고 국가행동과 국제협력을 통해 각 국에 지정된 목표일자 까지 절대빈곤을 근절하기로 공약하였다. 여기서 채택된 ‘코펜하겐 선언 및 행동계획(Copenhagen Declaration and Programme of Action)’은 국가적, 국제적 차원에서 빈곤근절, 고용창출, 사회통합 등 다차원적이며 통합적인 접근방법을 통해 사회개발을 달성하고자 각 부문에서 정책방안을 제시하고 있다.

코펜하겐 선언은 여성이 빈곤과 실업, 환경악화 및 전쟁의 부담을 과도하게 지고 있음을 지적하고 여성의 완전한 참여없이는 사회적, 경제적 개발이 지속될 수 없으며 따라서 여성과 남성 간의 ‘평등과 형평’이 경제적, 사회적 개발의 중심이 되어야 함을 강조하고 있다. 코펜하겐 선언의 10개 공약 사항 중 공약 5조는 여성에 관한 것이다.

공약 5조: 인간존엄성을 존중하며 남성과 여성간의 평등 및 형평을 이룩하고, 정치·시민사회·경제·사회·문화생활과 개발에 있어 여성의 참여와 지도적 역할을 인정하고 증진시킬 것을 공약한다.¹³⁵⁾

공약에 이어 14개의 세부이행 사항을 국가적·국제적 차원에서 제시하고 있는데 국가적 차원의 세부 이행사항으로는,

첫째, 가정과 사회에 존재하는 성차별적인 태도·구조·정책·법률·관습의 철폐와 모든 계층의 여성들의 사회·경제·정치 분야에의 평등한 참여 촉진.

둘째, 모든 차원의 정책결정시 여성의 역할 확대.

135) United Nations (1995), *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*, World Summit for Social Development, pp.20-22. 10개의 공약사항은 1. 각 국가별로 절대빈곤 근절의 시한을 명시. 2. 기본 정책목표로서 완전고용 지원. 3. 인권의 향상과 보장에 기반한 사회통합 증진. 4. 남성과 여성간의 평등 및 균등 달성. 5. 아프리카와 최빈국의 개발 가속화. 6. 사회개발 목표를 포함한 구조조정 프로그램의 보장. 7. 사회개발에 할당된 자원의 증대. 8. 사회개발의 성취를 가능하게 하는 경제적·정치적·사회적·문화적·법률적 환경 창출. 9. 교육과 기초 보건 의료에의 보편적, 평등한 접근 제공. 10. 유엔과 국제기구를 통한 사회개발 협력의 강화.

셋째, 여성의 교육·훈련 기회와 신용대부를 포함한 생산적 자원への 접근 기회 증진 및 재산·토지 소유권 보장.

넷째, 보건의료 서비스 확대.

다섯째, 동등한 노동권 보장

여섯째, 여아의 지위·복지 및 기회의 평등 보장

일곱째, 가족·공동체·사회에서 남성과 여성의 동등한 파트너십 추진

여덟째, 여성과 여아에 대한 모든 형태의 차별·착취·폭력·학대의 철폐

아홉째, 여성에 대한 모든 인권과 기본적인 자유의 평등한 향유권 보장

열 번째, 보수노동과 고용에의 참여를 보장하기 위한 정책강화 및 긍정적 조치 마련 등을 제시하고 있다.

국제적 차원에서는,

첫째, 여성의 인권증진과 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐협약’ 및 여성 관련 행동전략의 이행

둘째, 성평등과 ‘힘의 증진’을 위한 국제협력 강화

셋째, 국가경제에 대한 무보수 가사노동의 기여 인정 등을 제시하고 있다.

사회개발정상회의는 그동안 개발의 한 분야로 다루어졌던 사회개발의 중요성을 부각시켰으며 다차원적으로 사회개발에 대한 개념을 정의하였다는 점에서 의미를 지닌다. 또한 동 회의에서는 사회개발의 달성을 위한 전략으로서 개인이 자신의 삶과 공동사회의 복지를 결정하기 위한 권리와 기회, 힘의 증진 접근법을 확산시켰다는 점에서도 의미를 찾을 수 있다.

이어 2000년에 유엔 사회개발 특별총회(World Summit for Social Development and Beyond: Achieving Social Development for All in a Globalized World)가 개최되어 “코펜하겐 선언 및 행동계획” 실시 5년 간의 전반적인 이행현황을 평가 점검하고 후속 이행전략으로 “정치선언”과 “새로운 행동과 이니셔티브”를 채택하였다.

“정치선언”은 세계화와 세계경제 발전과정에서 소외된 사람들을 포함하여 모든 인류가 발전의 기회를 향유할 수 있도록 국제협력의 강화를 포함한 결의를 명시하고 있다. 또한 특별총회에서 채택된 문서는 “인간중심의 개발”을 기본개념으로 삼고 있다.

3) 북경세계여성회의와 북경행동강령

1995년에 북경에서 개최된 ‘제 4차 세계여성회의’는 정부간 공식회의에 189개국 정부대표 및 NGO 대표, 언론인 등 총 17,000여 명이 참가하였고, 공식회의와 병행하여 열린 NGO 포럼에는 30,000 여명이 참가하여 규모면에서 사상 최대의 여성회의였다. 136)

동 회의에서 채택된 ‘북경선언과 행동강령(Beijing Declaration and Platform for Action: PFA)’은 유엔여성차별철폐협약에 기반하여 나이로비미래전략의 성과를 바탕으로 수립되었으며 총 6장 361개 항으로 구성되어 있다. 행동강령 I장 1항에서 밝히고 있듯이 북경행동강령은 그 자체가 여성의 ‘힘의 증진’ 의제로서 12개 주요관심분야¹³⁷⁾에서 각국 정부, 국제기구, 민간 단체 등 각 행동주체별로 향후 행동계획을 제시해 놓고 있다.¹³⁸⁾

1. 행동강령은 ‘여성의 힘’을 증진시키기 위한 의제이다. 이는 나이로비전략의 이행을 촉진하고 경제·사회·문화 및 정치적 결정에 완전하고 평등한 참여를 통하여 사적·공적인 삶의 모든 영역에 여성의 능동적인 참여를 저해하는 장애요인을 제거하는데 목적을 둔다.....

북경행동강령은 12개 관심분야 중 ‘여성과 빈곤’을 가장 먼저 언급함으로써 1995년 사회개발정상회의와 같은 맥락에서 빈곤근절을 인류가 가장 시급히 다루어야 할 과제를 확인하고 있다. 북경행동강령은 빈곤을 충분한 소

136) UN DAW(1999), op. cit., p.xi.

137) 12개 주요관심 분야는 ‘여성과 빈곤’, ‘여성의 교육·훈련’, ‘여성과 건강’, ‘여성에 대한 폭력’, ‘여성과 무력분쟁’, ‘여성과 경제’, ‘권력 및 의사결정과 여성’, ‘여성향상을 위한 제도적 장치’, ‘여성의 인권’, ‘여성과 미디어’, ‘여성과 환경’, ‘여아’ 이다..

138) 한국여성개발원(1995), 『제4차 세계여성회의 북경선언·행동강령』, p.9.

득과 생산 수단의 결여, 보건·교육·고용 등 기본적 욕구 충족에의 접근 기회제한, 의사 결정·사회적·문화적 활동에의 참여 부족 등으로 규정하고 있어 인간빈곤과 인간박탈의 측면에서 빈곤을 규정하고 있다(제48항).

빈곤의 원인은 복잡하고 다양하지만 세계화로 인한 경제적 구조조정과 불확실성으로 인해 특히 개발도상국에서 빈곤 여성이 과도하게 증가하고 있으며 고정화된 성역할, 생산적 자원과 권한에의 접근기회 제한, 경제분석과 계획에 성 관점을 주류화하지 못한 점, 빈곤의 구조적 원인을 역설하지 못한 점을 빈곤 증가 요인으로 지적하고 있다(제47, 48항).

빈곤완화와 관련해서는 사회복지서비스의 축소 경향과 보수고용 원칙에 근거한 사회보장체계로 인해 여성은 보수노동과 무보수 가사노동으로 인한 불균형한 노동형태로 충분한 사회복지서비스를 받을 수 없음을 역설하였다(제52항).

지속가능한 개발과 지속가능한 경제성장은 여성의 경제적·사회적·정치적·법적·문화적 차원의 지위개선을 통해서만이 가능하며 여성의 ‘힘의 증진’을 인정하는 공평한 사회개발이 지속가능한 개발을 위한 선행 조건임을 강조하고 있다(제56항). 따라서 제도적, 재정적 지원을 포함한 적극적 조치의 이행과 함께 모든 사회정책에 성 관점을 통합할 것을 강조하고 있다(제57항).

여성의 빈곤근절을 위해 각국 정부, 유엔기구, 비정부 단체 등 각 주체가 이행해야할 전략 목표는 다음과 같다(제58-68항).

- 전략목표 A.1. 여성의 요구와 노력을 인정하는 거시경제정책과 발전전략을 채택하고 점검하며 유지한다.
- 전략목표 A.2. 경제자원에 대한 여성의 동등한 권리 및 접근을 보장하기 위해 법과 행정적 시행을 개정한다.
- 전략목표 A.3. 여성에게 저축, 신용기제 및 기관에 대한 접근을 제공한다.
- 전략목표 A.4. 성에 근거한 방법론을 개발하고 빈곤의 여성화에 대한 연구를 수행한다.

북경행동강령은 유엔체제로 하여금 회원국의 이행사항을 점검하고 모든

유엔정책 및 프로그램에 성 관점을 통합시킬 것을 촉구하고 있다(제292항). 이에 따라 유엔 경제사회이사회는 1999년 이행 진전사항을 검토하였으며 2000년에는 각 국 정부의 이행사항을 점검하기 위해 제 23차 유엔 여성특별 총회를 개최하였다.

북경 세계여성회의 및 북경행동강령은 여성문제를 사회개발의 한 부분으로 보았던 시각에서 탈피하여 사회 전체 구조내에서 여성과 남성의 관계를 인식하는 ‘성(gender)’의 관점으로 여성을 보는 계기가 되었다는 점에서 역사적 전환점이 되고 있다. 북경 세계회의 이후 각 국 정부는 빈곤에 존재하는 성(gender) 요소에 대해 주목하기 시작하였으며 이로 인해 빈곤정책 수립에 있어 성 관점, 성 주류화, ‘힘의 증진’ 접근을 사용하는 계기가 되었다.¹³⁹⁾

4) 세계빈곤근절의 해 및 유엔빈곤근절 10년(1997-2006)

유엔은 ‘세계 빈곤근절의 해 (1996)(International Year for the Eradication of Poverty)’¹⁴⁰⁾와 ‘제 1차 유엔 빈곤근절 10년(1997-2006(The First United Nations Decade for the Eradication of Poverty)’¹⁴¹⁾을 제정함으로써 국제적 차원에서 장기적 빈곤근절 노력을 위한 전기를 마련하였다. 이는 1990년대에 지속가능한 개발을 추진하기 위해서는 빈곤근절이 우선시 되어야 하며 빈곤의 복합적·다면적 성격을 감안할 때 국가적, 국제적 차원에서의 노력이 필요하다는 국제사회의 인식을 반영한 것이다.

‘유엔 빈곤근절10년’은 사회개발정상회의의 제안에 의해 제정되었으며 ‘코펜하겐 선언 및 행동계획’은 세계빈곤근절의 해 활동을 위한 실질적인 틀을 제공해 주고 있다.¹⁴²⁾

유엔사회개발위원회(Commission for Social Development)는 1996년에 정부기관, 국제기구, NGO 전문가가 참가한 가운데 ‘빈곤근절을 위한 전략 및 행동’ 우선 주제를 심의하고 통합적 전략을 수립하였는데 여기서 논의된 사

139) United Nations(E/CN.6/2000/PC/2)(2001), pp.26-27 참조.

140) 유엔총회결의문 A/RES/48/183 (1993.12.21) 참조.

141) 유엔총회결의문 A/RES/50/107(1995.12.20) 참조.

142) 유엔총회문서 A51/443(1996.10.8) 참조.

항들은 빈곤과 관련된 코펜하겐 행동계획을 보완하는 주제로서 개발이 가능한 국제적 환경조성, 경제성장과 사회개발 간의 관계, 생산적 고용 추진, 기본적 인간요구 충족 및 기초사회서비스 제공, 빈곤에 대한 인식 제고, 빈곤계층과의 파트너십 구축, 시민단체 및 기관과의 협력 등에 초점을 맞추었다. 경제사회이사회는 이를 실행하기 위하여 국제회의 후속조치 마련을 위한 유엔 부서간 전담활동반을 구성하였다.

‘유엔빈곤근절 10년’ 결의안을 요약하면 아래와 같다.¹⁴³⁾

- 모든 공여국은 원조예산 지원 및 사업 실행 시 빈곤근절에 우선순위를 두고, 개발도상국의 빈곤근절과 기초사회서비스 보장 노력을 지원하며, 능력 증진을 포함한 통합적 빈곤전략의 입안·조정·이행·모니터링 및 평가를 위한 국가적 행동과 빈곤계층의 ‘힘의 증진’을 위한 노력을 지원한다. 선진국은 국민총생산의 0.7%를 공적개발원조금으로 지원키로 한 합의를 이행해야 한다.
- 유엔은 국가적 차원의 빈곤분석을 위한 정보 수집과 지표개발 등의 분야에 기술적 자문을 제공한다.
- 각국 정부와 유엔은 관련기금 및 사업 실행 시 성인지적 관점을 주류화하기 위한 적극적이고 가시적인 정책을 촉진하고 빈곤근절 정책, 전략 및 사업의 기획 및 이행에 있어 성관점을 통합하기 위한 도구로서 성 분석을 사용해야 한다.
- 빈민과 빈민조직체의 ‘힘의 증진’을 통해 이들이 빈곤근절과 지역사회에 기반한 개발 목표설정 및 국가전략·활동·사업의 기획·이행·모니터링·평가 과정에 참여하여 우선순위가 반영되게 해야 한다.
- 개발도상국, 특히 이들 국가 여성의 빈곤근절을 위해 자영업 및 소득창출 활동을 지원하기 위해 각국 정부와 유엔 기구, 경제기구, 시민사회는 소액 대출 및 금융서비스 지원 노력에 적극 동참해야 한다.

143) 1996년에 채택한 유엔총회결의안 A/RES/51/178(1996.12.16) 참조.

유엔빈곤근절10년 결의안에는 모든 빈곤퇴치 노력에 성 관점의 주류화를 강조하고, '힘의 증진'을 통한 빈곤근절 전략을 채택하고 있으며, 빈곤여성의 자립을 위한 자금지원의 중요성을 강조하고 있다. 특히 유엔 경제사회이사회는 1996년 유엔기구의 활동을 조정하는 자리에서 빈곤완화를 위한 모든 활동에 성 관점을 고려하도록 요구하였다. 이에 따라 1997년 유엔 총회에서는 적극적이며 가시적인 성 주류화 정책을 추진할 것과 빈곤근절 정책·전략 및 행동계획 수립과 이행과정에 성 분석을 통합, 활용하도록 유엔기구와 각국 정부에 재촉하고 있다.¹⁴⁴⁾

유엔기구들은 빈곤근절을 위해 각 국에 대한 정책자문, 빈곤관련 정보강화 활동 및 기초서비스 지원 등의 활동을 벌이고 있다.¹⁴⁵⁾

- 정책자문 활동: 빈곤의 정의, 빈곤평가 방법론 및 지표개발 등의 분석적 작업, 빈곤문제가 국제 경제환경과 경제정책에 미치는 영향에 관한 분석적 작업, 성공적인 빈곤근절전략, 정책, 활동관련 연구에 중점을 둠. 이러한 활동은 UNICEF, UNCTAD, UNDP, UNU, INSTRAW, UNRISD, ILO, UNESCO, World Bank, IMF, IFAD(International Fund for Agricultural Development), 지역위원회 등이 중심 역할담당.
- 빈곤관련 정보 강화 활동: 개발도상국가의 경우 가구실태조사 등 정확한 자료의 한계로 인한 분석의 어려움을 감안하여 빈곤관련 통계조사활동을 지원함. UNICEF, WFP, World Bank, ILO, IFAD 등이 담당.
- 기초서비스 지원: 기초사회서비스, 사회안전망, 소득창출활동, 공공사업, 성 관점의 주류화 등을 지원함.
- UNICEF, UNDP, UNFPA, WFP, UNESCO, World Bank, IMF 등은 빈민을 위한 기초서비스 접근을 개발 또는 강화하는 국가적 작업을 지원함. 코펜하겐 행동계획에 제시된 바에 의하면 기초사회서비스는 교육, 일차보건의료, 가족계획서비스, 저비용 식수 및 위생, 영양사업을 포함함.
- UNDP, WFP, ILO, World Bank, IMF 등은 사회안전망과 사회기금을 지원하거나 혹은 취약그룹을 보호하기 위한 여러 형태의 사회안전망과 사회기금

144) 유엔총회 결의안 52/193.

145) 유엔총회문서 A/51/443.

을 설치하는데 기술적 지원을 제공함.

- UNDP, ILO, IFAD, UNIDO, ILO, FAO는 중소기업, 소농 및 소작농, 자영업, 비정규직 부문, 도시산업개발 등 고용창출과 생산성 향상 조치를 통하여 빈민의 수입 증대를 위한 기술 및 자원을 지원함.
- UNICEF, UNDP, UNFPA, FAO, IFAD, WFP는 여성가구주, 여성 소작농 및 빈농, 여성 난민, 자연재해의 피해자를 지원함.

5) 제23차 유엔여성특별총회 및 결과문서

여성의 ‘힘의 증진’과 빈곤근절의 문제는 제 23차 유엔여성특별총회 “여성 2000: 21세기 성평등, 발전과 평화(Women 2000: Gender Equality, Development and Peace in the Twenty-first Century)”로 이어지고 있다.

‘북경이후 5년(Beijing+5)’라고도 불리는 동 특별총회의 목적은 북경행동강령의 성과를 평가하고 향후 발전목표를 수립하는데 있다. 동 회의에서는 ‘정치선언’(Political Declaration)과 ‘북경선언 및 행동강령 이행을 위한 추가행동 및 조치’(Outcome Document: Further Actions and Initiatives to Implement the Beijing Declaration and Platform for Action)로 명시된 총회의 결과문서(A/RES/S-23/3)를 채택, 북경행동강령의 12개 주요관심분야별 이행 성과와 장애요인, 전반적인 이행에 영향을 미치는 현안과제, 그리고 북경행동강령 이행의 가속화 및 장애요인 극복을 위한 행동과 조치들을 제시하고 있다.

여성과 빈곤 분야에서의 성과로는 1) 여성의 빈곤근절을 위한 중요한 요소로서 성 평등과 성 관점에 대한 인식이 확산되었으며, 2) 정부·민간기구의 빈곤근절 정책 및 프로그램에 성 관점을 포함하려는 노력이 있었으며, 3) 여성의 취업과 소득창출 활동 촉진 및 기초사회서비스 접근기회 제공 측면에서 성과를 거두었으며, 4) 농촌여성의 경제적 기회 확대 및 여성가구주를 위한 정책이 수립되었고, 5) 빈곤의 측정도구 개발에 관한 연구가 이루어졌다.

장애요인으로는 1) 소득불균형, 실업 등으로 남녀의 소득 불균형이 심화되었으며, 2) 과도한 균비지출, 무력분쟁, 점령, 테러리즘, 선진국의 공적개발원

조 불이행, 자원의 비효율적 사용 등이 빈곤근절을 위한 국가의 노력을 가로막고 있으며, 3) 여성의 불평등한 자원접근 기회, 경제적 권한 상의 남녀 불평등, 저 임금 등이 여성의 경제적 ‘힘의 증진’을 저해하며, 4) 경제적 구조조정에 여성의 ‘힘의 증진’을 지원하기 위해 필요한 자원의 부족을 야기시켰다.¹⁴⁶⁾ 이러한 장애를 극복하기 위한 향후 전략으로는 다음이 제시되고 있다.

- 여성빈곤에 대한 충분한 인식
- 빈곤근절 의사결정과정에 여성의 참여
- 성 관점에서 경제자원과 사회서비스의 동등한 접근 기회를 보장하기 위한 거시경제 및 사회정책과 프로그램에 대한 평가 및 개선
- 농촌여성, 비공식부문의 여성 등 빈민 여성의 토지, 상속권, 신용에의 균등한 접근과 통제를 보장하는 법제 및 행정개혁
- 세계화의 변화에 따른 빈민여성의 특수한 요구와 인구구성의 변화에 대응하는 사회보장체계의 재조정
- 빈민여성의 소득창출 활동 지원을 위한 소규모 신용기관의 설립 지원 및 대출능력 강화¹⁴⁷⁾

6) 밀레니움 정상회의 및 새천년개발목표

밀레니움 정상회의(Millennium Summit)는 “21세기에서의 유엔의 역할”을 주제로 2000년 9월 6일부터 8일간 뉴욕에서 개최되어 빈곤, 개발, 분쟁, 환경문제, 유엔의 강화 등에 대하여 논의하였다.

여성의 빈곤 문제는 유엔의 ‘새천년 선언(Millennium Declaration)’에서도 강조되었는데, 각국 정부는 “2015년 까지 1일 1달러 이하의 소득을 가진 세계인구의 비율을 절반으로 줄이고”, “성 평등의 증진과 여성의 힘의 증진은 빈곤, 기아, 질병을 퇴치하고 진정한 지속가능한 발전을 촉진시키는 효과적인 방법”임을 결의하고 있다.¹⁴⁸⁾

146) 여성특별위원회(2000), 『유엔여성특별총회 결과문서』, pp.117-118.

147) 여성특별위원회(2000.6), 『유엔여성특별총회 적극적 참여를 통한 여성지위향상 방안』, pp.211-213.

148) 유엔총회결의문 A/RES/55/2.

‘새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)’는 ‘새천년선언’에 기반하여 작성된 빈곤근절을 위한 범세계적 목표로서 2004년까지 각 개발도상국가들은 목표 달성을 위한 모니터링과 보고서를 작성하고 유엔사무총장은 2005년에 개발목표의 진전 상황에 관한 세계보고서를 발간하게 된다. ‘새천년개발목표’는 8개 부문의 목표와 18개 항목의 목표대상, 그리고 각 항목별 총 48개의 지표로 구성되어있다. 189개 유엔 회원국은 제시된 목표를 2015년까지 달성할 것을 서약하였다.¹⁴⁹⁾

<표 6> 새천년개발목표(Millennium Development Goals)

목표 및 대상 (Goals & Targets)	지표 (Indicators)
목표 1. 극심한 빈곤 및 기아의 근절	
Target 1 : 1일 수입 1달러 이하로 생활하는 사람의 비율을 1990년에서 2015년 사이에 절반으로 줄일 것	1. 1일 1달러 이하 생활자 비율 2. 빈곤격차비율 3. 국가소비 중 최저빈곤층의 몫
Target 2 : 기아로 고통받는 사람의 비율을 1990년에서 2015년 사이에 절반으로 줄일 것	4. 5세 이하의 저체중 아동의 비율 5. 영양섭취소비량의 최저수준 이하의 대상자 비율
목표 2. 초등교육의무화 달성	
Target 3 : 전 세계의 모든 소년과 소녀는 2015년까지 초등교육 전 과정을 이수할 것을 보장	6. 초등교육의 취학률 7. 1학년에서 5학년까지 이르는 학생의 비율 8. 15-24세 문해 비율
목표 3. 성 평등의 촉진과 여성의 힘의 증진	
Target 4 : 초등 및 중등 교육에서의 성별 차이를 가능한 2005년까지, 모든 교육과정에서는 2015년까지 근절할 것	9. 초등, 중등 및 고등교육의 여학생과 남학생의 비율 10. 15-24세 문해 남성 대비 문해 여성의 비율 11. 비농업부문의 임금고용에 있어서의 여성의 비율 12. 여성 국회의원 비율
목표 4. 아동 사망률의 감소	
Target 5 : 5세 이하 아동의 사망률을 1990년에서 2015년 사이에 2/3로 줄일 것	13. 5세이하 사망률 14. 영아사망률 15. 홍역에 면역된 1세 아동의 비율

149) <http://www.undp.org/mdg/Millennium%20Development%20Goals.pdf>

목표 5. 모성건강 증진	
Target 6 : 모성사망률을 1990년에서 2015년 사이에 3/4으로 줄일 것	16. 모성사망률 17. 숙련된 보건요원에 의한 출산비율
목표 6. HIV/AIDS, 말라리아 및 여타 질병 퇴치	
Target 7 : 2015년까지 HIV/AIDS 확산의 금지, 확산 감소로의 전환	18. 15-24세 임신여성중 HIV 감염률 19. 피임실시율 20. HIV/AIDS에 의해 고아가 된 아동의 수
Target 8 : 2015년까지 말라리아 및 여타 주요 질병 발병의 금지, 발병 감소로의 전환	21. 말라리아 발병률 및 사망률 22. 효율적인 말라리아 예방 및 치료 조치를 받는 말라리아 위험지역 거주자의 비율 23. 폐렴관련 발병률 및 사망률 24. 폐렴감염 발견 및 직접관찰 단기과정에 의한 치료 비율
목표 7 : 환경적 지속가능성 보장	
Target 9 : 지속가능한 개발 원칙의 국가 정책 및 사업에의 통합, 환경자원 손실의 역전	25. 숲으로 차지한 토지면적의 비율 26. 생물다양성을 유지하기 위한 보호구역 27. 에너지 사용 유니트당 GDP(에너지 효율성의 대리인) 28. 이산화탄소 분출량 (지구환경 공해 : 오존층 고갈, 지구온난 가스 축적량)
Target 10 : 2015년까지 안전한 식수에의 지속가능한 접근이 불가능한 사람들의 비율을 절반으로 감소	29. 개선된 식수자원에 지속가능한 접근을 할 수 있는 자들의 비율
Target 11 : 2020년까지 최소한 1억명의 빈민가 거주자의 생활에 있어서 유의미한 향상 달성: 기아로 고통받는 사람의 비율을 1990년에서 2015년 사이에 절반으로 줄일 것	30. 개선된 위생에 접근하는 사람들의 비율 31. 부동산보유 기회를 가진 사람의 비율

<p>목표 8. 발전을 위한 범세계적 파트너십 개발</p>	
<p>Target 12 : 개방적, 규정에 의거하고, 예측 가능하며 비차별적인 개방무역과 재정시스템의 개발</p> <p>국내, 국제적 차원에서 우수 체제관리, 개발 및 빈곤감소에의 실천적 공약을 포함</p> <p>Target 13 : 최빈국의 특별요구를 제기함. 수출품에 대한 관세 및 쿼타 면제 접근, 부채 빈민국에 부채탕감 증진 프로그램, 공적 쌍방부채의 취소, 빈곤감소 공약 국가에 대한 공적개발원조 지원증가</p> <p>Target 14 : 육지로 둘러싸인 국가 (landlocked countries) 와 군소도서개발도상국의 특별한 요구를 제기함</p>	<p>아래의 지표들은 최빈국(LDCs), 아프리카, 군소도서개발도국가에 별도로 모니터될 것임.</p> <p><u>공적개발원조 (Official Development Assistance)</u></p> <p>32. DAC 공여국의 GNI 퍼센티지로서 순 ODA (전체의 0.7%, 최빈국에 0.15% 목표율)</p> <p>33. 기초사회서비스 (기초교육, 일차보건의료, 영양, 안전식수 및 위생) 에 대한 ODA 비율</p> <p>34. 제한되지 않은 ODA 비율</p> <p>35. 군소도서개발도상국의 환경 부문 ODA 비율</p> <p>36. 육지로 둘러싸인 국가의 수송 ODA 비율</p> <p><u>시장접근</u></p> <p>37. 관세 및 쿼타 면제로 들어 온 수출품의 비율</p> <p>38. 농산품 및 섬유 의복에 대한 평균관세 및 쿼타</p> <p>39. OECD 국가의 국내 및 수출 농업 보조금</p> <p>40. 무역 역량 구축을 돕는데 필요한 ODA 비율</p>
<p>Target 15 : 개도국의 부채문제를 장기적 차원에서 지속가능하게 할 수 있도록 하기 위하여 국가적, 국제적 조치를 통하여 종합적으로 다룸</p>	<p><u>채무의 지속성</u></p> <p>41. 공적 양자 HIPC 채무 비율 취소</p> <p>42. 상품 및 서비스 수출품 비율로서 채무 서비스</p> <p>43. 채무탕감으로 제공되는 ODA의 비율</p> <p>44. HIPC 결정에 도달하는 국가의 수</p>
<p>Target 16 : 개발도상국과 협력하여 청소년을 위한 인간적이고도 생산적 노동 전략의 개발과 이행</p>	<p>45. 15-24 세의 실업률</p>
<p>목표 8. 발전을 위한 범세계적 파트너십 개발</p>	
<p>Target 17 : 의약품회사와 협력하여 개도국에 사용가능한 기초 약품에의 접근 제공</p>	<p>46. 지속적인 기반에 의거하여 기초약품에 접근이 되는 자들의 비율</p>
<p>Target 18 : 사적 부문과 협력하여 특히 정보와 통신기술 부문의 신 기술의 혜택을 사용가능하게 할 것</p>	<p>47. 1000명당 전화기 1대</p> <p>48. 1000명당 컴퓨터 1대</p>

7) 지속가능개발 세계정상회의

2002년 남아프리카연방의 요하네스버그에서 열린 지속가능개발 세계정상회의(the World Summit on Sustainable Development: WSSD)는 지속가능한 개발의 문제인 빈곤, 환경 및 자연자원의 활용 등 세 부문을 연결하고 의체에 성 관점을 통합시키기 데에 기본목적이 있다. ‘요하네스버그 행동 이행계획(Johannesburg Plan of Implementation)’은 유엔의 ‘새천년 개발목표’를 재확인하는 항목이 많은데, 빈곤근절, 건강 등을 여성과 관련한 주요공약의 하나로 채택하여 주요 목표를 명시하고 있다.¹⁵⁰⁾

<빈곤근절>

- 1일 1달러 이하의 소득인구를 2015년까지 절반으로 줄일 것(밀레니움 개발 목표에 설정된 목표 재확인)
- “슬럼이 없는 도시” 조치에서 제안한 대로 최소한 1백만 명의 슬럼가 거주자의 생활에 대하여 2020년까지 중대한 개선을 달성할 것
- 개발도상국의 사회적, 인적 개발을 촉진하고 빈곤근절을 위한 세계연대기금을 설치할 것

<건강>

- 2010년까지 세계적 차원에서 건강문해의 개선을 달성하기 위한 건강교육의 제고
- 2015년까지 5세 이하의 영아 및 아동의 사망률을 2/3로, 모성사망률을 2000년도의 3/4으로 감소시킬 것

150) http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2009_keyoutcomes_commitments.doc

<표 7> 빈곤관련 주요 유엔활동 연혁

연도 및 구분		주요내용
1961-2000	제 4차에 걸친 '유엔개발 10년'	<ul style="list-style-type: none"> - 제 2차 유엔개발 10년(1971-1980)부터 개발에의 여성참여 보장 명시, 1975년을 '세계여성의 해'로 제정할 것 명시. - 제 3차 유엔개발 10년(1981-1990)은 여성이 개발의 동등한 참여자임과 동시에 동등한 수혜자임을 강조. WID 개념 유지. - 제 4차 유엔개발 10년(1991-2000)은 개발목표를 경제성장의 가속화와 균등한 분배, 환경보전과 지속가능한 개발에 둬. 경제성장과 인간개발 관점 양면에서 빈곤근절 전략 제시.
1975-2000 (세계여성회의)	세계여성의 해, 제 1차 세계여성회의 (멕시코, 1975)	국제적 차원에서 독립적인 여성의제를 수립하고 개발에의 여성통합을 종합적으로 마련한 회의로서의 의. '멕시코선언 및 세계여성행동계획' 채택.
	유엔여성10년('76-'85)	'평등, 발전, 평화'를 주제로 선포됨.
	제 2차 세계여성회의 (코펜하겐, '80)	개발에의 여성참여 증진과 국가발전계획 및 정책에 여성통합 노력을 체계적, 지속적으로 추진할 것을 강조.
	제 3차 세계여성회의 (나이로비, '85)	'2000년을 향한 여성발전미래전략' 채택. 빈곤여성을 포함한 취약계층 여성을 위한 조항을 별도로 마련하고 국가적·국제적 차원의 특별한 관심 촉구. 취약계층 여성의 문제를 다면적 차원에서 인식하고 여성의 '힘의 증진' 접근법 내포.
	제 4차 세계여성회의 (베이징, '95)	'북경선언과 행동강령' 채택. 인간빈곤과 인간박탈 차원에서 빈곤 규정. 성 관점, 성 주류화, 힘의 증진 접근이 확산되는 계기로 작용.
1995	유엔사회개발정상회의 (코펜하겐)	'코펜하겐 선언 및 행동계획' 채택, 국가적·국제적 차원에서 빈곤근절, 고용창출, 사회통합 등 다차원적이며 통합적인 접근방법을 통한 사회개발 목표 제시.
1997-2006	'세계빈곤근절의 해' 및 '유엔빈곤근절 10년'(1997-2006) 선포	모든 빈곤퇴치 노력에 성 관점의 주류화 강조하고 힘의 증진을 통한 빈곤근절 전략 채택, 빈곤여성의 자립을 위한 자금지원의 중요성 강조.
2000	제 23차 유엔여성특별총회	총회 결과문서 채택. 북경행동강령의 12개 주요관심분야별 이행성과와 장애요인 극복을 위해 조치 제시. 빈곤근절을 위한 향후 전략 제시.
2000	밀레니움 정상회의 및 새천년개발목표	빈곤, 개발, 분쟁, 환경문제, 유엔의 강화 등에 관해 논의. 극심한 빈곤 및 기아의 근절, 성평등의 촉진과 여성의 힘의 증진 등을 위한 목표 제시.
2002	지속가능개발 세계정상회의(요하네스버그)	빈곤, 환경 및 자연자원의 활용 등 지속가능한 개발의 문제를 연결하고 의제에 성관점을 통합.

3. 2002 유엔여성지위위원회 주제

2001년 ‘여성과 성 평등에 관한 유엔기구간 회의(UN Interagency Meeting on Women and Gender Equality)’와 ‘성평등에 관한 OECD 개발협력위원회 실무분과(OECD/DAC/Working Party on Gender Equality)’는 공동 워크숍을 조직하여 체제관리와 성 평등, 빈곤감소를 주제로 논의하였다. 동 연대회의에서 참가자들은 체제관리와 성 평등, 여성의 힘의 증진은 빈곤근절을 위한 필수적 조건이며 인권 및 사회정의와도 떼어 수 없는 요인임에 동의하였다.

2001년 3월 제 45차 회의에서 여성지위위원회는 2002-2006년간 우선 주제를 선정하여 매년 개최되는 위원회에서 순차적으로 다루기로 하고, 2002년 제 46차 위원회의 주제로 ‘빈곤근절, 세계화 속에서 여성의 생애를 통한 힘의 증진’을 채택하였다.

제46차 여성지위위원회의 작업을 지원하기 위해 여성지위향상국은 ‘빈곤근절을 위한 전환적 전략으로서 생애주기를 통한 여성의 힘의 증진’을 주제로 전문가 회의를 조직하고 인도정부가 회의를 주관, 뉴델리에서 2001년 11월 26-29일간 개최하였다. 회의에서는 세계화의 범주에서 여성의 힘을 증진시키기 위한 정책과 프로그램에 관해 논의하였으며, 회의 결과는 2002년 3월 제 46차 여성지위위원회에 제출되었다.

전문가 그룹회의는 (1) 경제자유화와 빈곤근절 (2) 세계화 범주에서의 사회정책 (3) 무담보 소액 신용대출 (4) 빈곤근절을 위한 전환 전략으로서 여성의 힘의 증진 (5) 빈곤의 측정 및 여성의 힘의 증진 (6) 체제관리 및 여성의 참여 등 6개 부문에서 건의문을 채택하였는데 각국 정부, 유엔기구, 정부간·비정부 기구, 사적영역·시민사회 운동가를 대상으로 한 건의문은 북경행동강령과 제 23차 유엔여성특별총회 결과문서에 제시된 빈곤의 근절을 위한 세계적·국가적 차원의 행동을 증진시키는데 그 목적을 두고 있다. 주요내용은 아래와 같다.¹⁵¹⁾

151) UNDAW(EGM/POV/2001/Report)(2001), op.cit., pp. 32-40.

A. 경제자유화와 빈곤근절(paragraph 103)

- 성별·연령별로 특화된 지역별 통계와 정보에 근거하여 경제자유화가 빈곤여성에게 미친 효과를 분석하고 성 평등과 여성의 힘의 증진 목표를 통합하기 위해 거시경제 정책과 재정개발 전략을 검토해야 한다.
- 무역, 재정, 투자를 포함한 거시경제 이슈에 관한 규범설정 및 의사결정 과정에 여성의 참여증진을 위한 수단을 강구하고, 경제자유화 정책으로 인해 여성의 취업 기회가 저해받지 않도록 지원해야 한다.
- 임금수준, 작업장에서의 건강 및 안전 기준, 사회보험과 재훈련 등을 포함한 여성의 고용의 질을 모니터 해야 한다.
- 상품, 서비스, 지적소유권, 환경, 경쟁, 투자를 포함한 무역자유화에 대한 부문별 분석을 통해 빈곤여성에게 미치는 영향과 힘의 증진 전망에 대해 규명한다.
- 여성단체들로 하여금 경제자유화정책과 프로그램의 분석, 입안, 이행 및 모니터링을 촉진하도록 지원함으로써 이러한 정책들의 성인지적 통합을 보장한다. 또한 여성들에게 경제문해교육을 실시하여 국제무역체계 뿐만 아니라 노동시장을 포함한 시장의 기능에 관한 정보를 제공한다.
- 토지, 대부, 기술 및 판매기술과 같은 생산자원에 대한 빈곤여성의 접근을 향상시켜 자영의 기회를 제공하고, 여성기업가와 민간부문간의 파트너십을 증진시켜 생산품의 판매와 경제적 기회를 향상시킨다.
- 세금, 고용 및 재훈련 프로그램 등 적절한 사회정책을 통하여 무역자유화로 혜택이 균형있게 분배되도록 하며, 선진국으로 하여금 개발도상국의 빈곤근절의 부담을 공유하도록 장려한다.
- 여성의 무보수 가사노동을 국가통계 및 빈곤근절정책 입안, 이행 및 모니터링에 반영하기 위한 노력을 강화한다.

B. 세계화 과정에서의 사회정책(paragraph 104-109)

- 빈곤여성에게 적절한 사회서비스를 제공할 수 있도록 서비스 제공자로서 국가와 지방정부의 역할을 강화한다.

교육훈련 :

- 교육에서 배제된 여아 및 모든 여성을 포함하는 교육프로그램을 확대하고, 성인문해, 비정규교육, 의식구축 및 기술훈련 등을 통해 빈곤여성의 힘의 증진을 보장한다. 또한 성 정형화된 여성의 이미지를 수정한다.
- 여성의 고용기회를 확대하기 위해 비전통 부문의 직업훈련과 재훈련을 강화하고, 젊은 여성들을 대상으로 성장가능성이 있는 부문의 직업훈련을 촉진한다.

건강 :

- 건강과 빈곤간의 관계를 인식하고, 빈곤여성에게 적절한 의료서비스를 제공하며, 보건 정책 및 사업의 기획 및 이행에 전 생애주기적 접근방법을 채택한다.
- NGO 및 시민사회와 협력하여, 여성의 전 생애 주기를 통하여 보건 및 영양 교육을 포함하는 기초보건영양서비스를 제공한다.

노인여성 :

- 노인여성 특히 빈곤노인여성의 경제적 독립, 사회안전, 평등, 참여를 보장하기 위한 노령화를 위한 정책, 사업을 기획하고 이행한다.

사회보장 :

- 여성의 생애주기 각 단계를 통하여 위기관련 사회안전망을 지속가능한 사회 안전체계 개발로 전환한다.
- 국가는 빈곤근절 정책(사회적 보호 포함) 및 성인지적 사회정책모형을

계획, 이행, 모니터링하고, 실업보험을 포함하여 빈곤여성의 생애주기를 통하여 위기를 감소시키기 위한 적절한 사회안전체계를 제공하며, 무보수의 보호노동과 비공식·시간제 근로자까지도 자격을 확대해야 한다.

보호 서비스 :

- 교육 및 매스미디어를 통하여 남성과 여성간의 동등한 가족책임 분담에 대한 의식을 촉진하고, 탁아서비스 등을 제공하여 빈곤계층의 남녀로 하여금 고용 및 능력배양의 기회를 갖도록 지원해야 한다.

C. 무담보 소액 신용대출(paragraph 110)

- 극빈층 여성을 위한 무담보 소액신용대출 프로그램을 개발한다. 또한 빈곤 여성들이 자산을 축적하고 경제적 위기에 사회보장 기능을 할 수 있도록 다양한 소액재정 전략을 개발한다.

D. 빈곤근절을 위한 전환 전략으로서 여성의 힘의 증진(paragraph 111)

- 기존의 빈곤근절정책의 틀과 정책을 성인지적 관점과 여성의 생애 주기를 통한 경제적·사회적·정치적 ‘힘의 증진’ 측면에서 검토해야 한다.
- 경제적·정치적 문해훈련, 매스미디어 및 정보통신 기술 등을 통해 여성의 능력을 강화시켜 빈곤근절 정책의 주도권과 모든 단계의 정책결정과정에 참여하게 함으로써 아래로부터의 (bottom-up) 빈곤근절정책 및 전략을 이행한다.
- 폭력, 자원부족, 정보접근 부족, 성 평등에 부정적인 전통적 규범 및 태도, 차별적 법 및 관습 등 여성의 힘의 증진을 저해하는 요인을 규명한다.
- 모든 시민을 대상으로 국가, 지방 및 가구 차원에서 성 평등 및 여성의 힘의 증진에 관한 의식증진 캠페인을 기획하고 이행한다.
- 정부, 개발기구와 시민사회를 포함하는 모든 행동주체들 간에 논의를 강

화하여 여성의 '힘의 증진'을 저해하는 가치규범을 변화시키기 위한 효과적인 방안과 '힘의 증진'을 촉진시킬 수 있는 방법을 개발한다.

E. 빈곤의 측정 및 여성의 힘의 증진(paragraph 112)

- 여성과 남성간의 빈곤을 평가하고 모니터하기 위해 성별, 연령별로 분리된 자료를 수집, 배포한다. 또한 성인지적 빈곤근절 전략을 입안하기 위해 소득빈곤 및 인간 빈곤을 포함한 국가 및 국제적 차원의 성별 분리 지표와 데이터베이스를 개발한다.
- 양적, 질적 측면에서 여성의 힘의 증진을 측정하기 위한 방법과 지표를 개발한다.

F. 체제관리 및 여성의 참여 (paragraph 113)

- 여성의 생애 주기를 통하여 여성의 선택과 기회에 영향을 미치는 모든 의사결정과정에 여성이 참여하기 위한 메카니즘을 개발·강화한다.
- 여성과 여성단체가 국가적, 지역적, 세계적 차원의 다양한 통치과정에 참여할 수 있도록 필요한 자원과 정보를 제공한다.
- 빈곤근절 사업과 정책의 기획, 이행 및 평가 과정에 여성의 참여를 증대하기 위한 조치를 규명하고 이행한다. 또한 빈곤 여성의 경제적 기회와 생산적 자원에의 동등한 접근을 촉진하고 기본적 욕구를 충족시키는데 예산을 배정한다.
- 성인지적인 관점을 반영하여 보호 및 재생산 경제를 국가의 경제적 산출에 포함시켜야 한다. 경제적 재정적 체제관리를 강화하고, 국가 및 지방 차원에서 성 대응적 예산 조치 이행을 통하여 책임소재와 평등을 촉진한다.
- 부문별 자금 배정, 세금 정책 등에 관한 성 분석을 실시하고 재정경제부, 기획예산처 및 기타 재정기구에서의 성 인지적 예산 분배 및 정책

이행을 보장하기 위한 제도를 마련한다.

2002년 3월 4-15일간 뉴욕에서 개최된 제 46차 여성지위위원회 회의에서는 각국 정부 대표 및 주요 유엔기구들이 주제에 관한 발표하고 패널토의를 가진 후 빈곤근절에 관한 합의 결론(Agreed Conclusions)을 채택하였다.

합의결론은 빈곤의 다면적 측면을 강조하고 성 평등과 여성의 ‘힘의 증진’이 빈곤근절을 위한 필수적 수단임을 재차 확인하였으며 ‘북경행동강령’ 및 ‘제 23차 유엔여성특별총회 결과문서’, ‘새천년 선언’에 명시된 개발목표와 연계하여 성 평등과 여성의 ‘힘의 증진’을 통해 빈곤을 근절하고 지속가능한 개발을 이룩할 것을 각국 정부, 유엔기구, 국제 재정기구, 시민사회, 비정부 기구에게 촉구하고 있다.¹⁵²⁾

152) 합의결론에 제시된 목표는 전문가 그룹회의에서 채택된 건의문을 요약한 형태임.

VI



정 책 제 언

1. 자연재해	139
2. 빈곤	147



1. 자연재해

가. 여성부 개입을 통한 자연재해정책에의 성 관점 통합

요코하마회의의 영향으로 종합적인 체계를 갖추게 되기 이전 단계에 있어 한국의 자연재해정책의 주요 연혁을 보면 다음과 같다.

- 1961. 8. 21 국토건설청 소속하에 임시 수해복구사업소 설치
- 1961. 10. 2 국토건설청 수자원국 이수과로 내무부관할 방재업무 이관
- 1961. 12. 30 하천법 제정 공포
- 1962. 6. 16 풍수해대책위원회 규정 제정
- 1962. 9. 30 건설부장관 소속하에 순천 수해복구본부 설치
- 1963. 7. 10 건설부 수자원국에 방재과 설치, 방재업무 개시
- 1967. 2. 28 풍수해대책법 제정 공포
- 1967. 4. 11 건설부 사무분장 규정으로 방재기구 보강
- 1968. 2. 28 방재계획제도 도입(중앙행정기관과 공공단체, 지역 등)
- 1968 중앙, 지방 181개 각급 재해대책위원회와 G898수방단 편성을 통한 방재체제 확립
- 1977. 12. 30 방재계획관실 설치(방재기본계획 수립 및 조사연구 전담)
- 1981. 12. 17 재해대책본부를 중앙재해대책본부로 개칭
- 1987. 12. 15 방재과를 방재계획과와 방재시설과로 확대 개편
- 1990. 12. 27 풍수해대책업무를 내무부로 이관
- 1991. 4. 23 중앙재해대책본부 업무를 건설부로부터 내무부로 이관
- 1994. 4. 21 민방위본부장 산하 방재계획관에 방재담당관, 재해 복구담당관 보강
- 1994. 12. 23 방재계획관을 방재국(방재계획과, 재해대책과, 재해복구과)으로 확대 개편
- 1995. 12. 6 풍수해대책법을 자연재해대책법으로 전문 개정공포¹⁵³⁾

위의 연혁에서 나타나듯이 한국의 자연재해정책은 1960년대에 태풍과 같은 풍수해에 대한 대책으로부터 시작하여 발전하다가 유엔에 의하여 1990년대에 '국제자연재해감소10년'이 실시되고 1994년에 중간점검을 위한 요코하마회의가 열린 것을 계기로 그 전의 '풍수해대책법'을 '자연재해대책법'으로 전문 개정하면서 '요코하마전략 및 행동강령'을 전반적으로 반영하는 종합적 체계로의 진전을 이룩하였다. 개정의 주요 내용을 보면 첫째, 자연재해의 정의에 홍수, 호우, 폭설, 해일 외에 지진 및 가뭄을 추가하였고, 둘째, 개발사업으로 인한 재해를 예방하기 위하여 재해영향평가제를 도입하였으며, 셋째, 재해대책 기금의 적립 및 운용, 그리고 민간활동 활성화를 위한 한국방재협회의 설립근거를 마련하였다.

1995년 자연재해대책법의 도입 이후 자연재해대책업무를 총괄하는 국가기구로서 내무부(현 행정자치부)장관 소속하에 중앙재해대책본부와 재해대책위원회를 설치하여 (1) 재해사건예방대책 차원에서 다목적 댐 건설 및 하천개수, 산사태 예방을 위한 조림, 사방 및 옹벽설치, 재해위험지구 지정, 방재계획, '재해 사전대비'기간(3-5월) 실시, 방재교육 및 훈련, 방재의 날(5월 25일)행사, 재해영향평가제 도입, 국립방재연구소와 한국방재협회 설립, 겨울철 재해대책기간(12.31-4.30) 실시 등, (2) 재해 상황관리를 위하여 사전계획 대피제 및 대피명령제 도입, 방재정보 전산망 구축 등, 그리고 (3) 피해조사와 재해복구와 관련하여 『재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정』에 따른 예산지원, 대규모 피해 시 특별예산 편성, 재해복구 계획 수립, 재해대책 기금 조성 등의 조치를 취해 오고 있다.¹⁵³⁾ 이와 함께 1977년 제1차 방재기본계획 이래 매 5년마다 수립, 시행해 왔었던 기본계획 또한 '요코하마전략 및 행동강령'을 반영하여 종합적인 방향으로의 진전을 이룩하였다. 1994년 요코하마회의 후에 작성된 '1997-2001년 제5차 방재기본계획'을 보면 요코하마회의 이후 강조된 복구위주 방재정책의 예방위주 방재정책으로의 전환을 우선적 목표로 하고 있으며 이를 위한 추진전략으로서 재해영향평가제의 정착,

153) <http://www.mogaha.go.kr/ndch/fac/f/strf/planf/plan2.htm>.

154) 중앙재해대책본부(1997), 『제5차 방재기본계획 (1997-2001)』, pp. 10-31.

최고 홍수통제 및 방류량 결정모형 구축으로 홍수통제능력 제고, 가뭄 및 지진방재체제 확립과 내진설계기준의 확대, 방재연구소를 통한 연구, 홍보 및 훈련프로그램 개발 강화, 기상예보의 정확도 향상을 위한 국지성 예보체계 확립, 자연재해감소 기술개발을 위한 국책연구사업 추진, 국가안전관리 시스템과 연계한 방재행정업무의 전산화 등을 채택하고 있다.¹⁵⁵⁾

이와 같이 한국의 자연재해정책은 요코하마회의 후 예방에 역점을 두면서 종합적으로 대처하는 방향에서 유엔활동과 연계되었는데, 이러한 연계 속에서 1991년에는 중앙재해대책본부에 국제자연재해감소10년 한국위원회를 설립하여 재해대책위원회에서 한국위원회 기능을 담당하도록 하고 방재국이 연락선 유지 및 국제협력 업무를 담당하는 체제를 갖추었으며, 또한 제5차 5개년 계획에서는 국제자연재해감소10년의 활성화를 위하여 한국위원회 사무국 기능을 보강하고 국제협력사업에의 적극적인 동참과 선진방재기능의 도입이 천명되었다. 그러나 이러한 국제적 연계에도 불구하고 기존의 자연재해 정책에 있어서는 말할 것도 없고 1997년에 21세기를 향하여 수립된 제5차 5개년 계획에조차도 성 관점의 통합은 전혀 이루어지지 않고 있다. 이는 여성지위위원회가 2001년에 최초로 국제재해감소전략과 공동으로 자연재해문제에의 성 관점 통합을 위한 전문가그룹회의를 열었다는 사실에 비추어 보면 그리 놀라운 일이 아닐지도 모른다.

한국의 자연재해정책이 유엔활동의 영향과 관련된다는 사실은 2002-2006년 제6차 방재기본계획에서도 드러난다. 제5차 계획과 마찬가지로 제6차 계획에도 성 관점이 통합되지 않고 있는데 이는 이 계획이 2001년도 11월의 앙카라전문가그룹회의 전에 작성되었다는 점에서 이해할 수 있다. 제6차 계획의 기본방향은 다음과 같다.

- 종합적 예방대책의 수립
 - 재해에 강한 국가 조성을 위한 각종 기반시설의 방재기능 확보
 - 재해예방, 응급, 복구의 종합적 대응체제 구축, 재해예방사업 및 시설물

155) 앞의 책.

유지관리 대책 확립

- 국민의 자율방재의식 고취를 위한 교육·홍보·훈련 강화, 방재인력의 전문화
- 방재조직의 과학화, 기상관측 및 재해예측시스템의 현대화
- 방재연구의 활성화를 통한 과학적이고 실용적인 연구와 정책개발¹⁵⁶⁾

한국의 자연재해정책이 단순한 대응 및 복구가 아니라 감소를 위한 예방 차원의 정책을 포함하는 방향에서 지역재해대책법을 제정하고 보다 종합적인 진전을 이룩한 것은 1994년의 요코하마회의가 결정적 계기를 제공하였다고 할 수 있는데 지금까지도 요코하마전략 및 행동강령에 입각한 정책기조가 계속되고 있다. 그런데 문제는 요코하마회의가 성 주류화전략을 채택한 북경세계여성대회 일년 전에 열렸었다는 것이다. 따라서 요코하마전략에는 성 관점의 통합이라는 성 주류화 문제의식이 반영되지 않았다. 이 전략의 10주년이 되는 2004년에 이행에 대한 점검회의가 열릴 예정인데 그 때 가서는 2001년도 전문가그룹회의, 2002년도 여성지위위원회 연례회의, 그리고 또한 요하네스버그회의의 영향으로 성 관점을 전략에 통합하게 될 것으로 보인다. 즉 직접적으로 자연재해 분야의 유엔활동을 통해서만 영향을 받는 경우 한국의 자연재해정책에 성 관점을 통합시킬 수 있는 길은 2001년 이후에야 가능하게 된 것이고, 그 전 단계에서의 가능성은 북경대회의 성 주류화전략으로부터의 간접적 영향인데 이는 한국의 여성담당국가기구를 매개로, 다시 말하여 여성부(그 전에는 정무장관(제2)실)의 개입에 의해서만 실현될 수 있었다.

여성정책담당국가기구가 만약 북경대회 후 모든 정책에의 성 관점 통합을 목적으로 하는 성 주류화를 자연재해정책에 대해서 추진하였다면 이 부분의 정책에 성 관점의 통합이 이루어졌을 것이다. 한국의 자연재해정책현황은 여성부가 성 주류화 추진이라는 성 담당국가기구의 기본 임무에 있어 역할을 적극적으로 수행하지 않고 있음을 보여주는 사례라 할 수 있다. 본 연구는

156) 행정자치부 중앙대책본부(2001), 『제6차(2002-2006) 방재기본계획』, p. 22.

성 평등을 실현해 나가는 데 있어 유엔여성활동의 중요성을 다시 한번 보여 준다 하겠다. 여성지위위원회가 2002년도 우선주제로서 자연재해정책에의 성 관점 통합을 다루지 않았다면 한국의 자연재해정책은 앞으로도 계속 성 의식 부재 속에 남아 있게 될지 모른다. 여성부는 2002년도 여성지위위원회 회의의 권고를 반영하여 자연재해정책에 성 관점을 통합시키는 조치를 강구 해야 할 것이다.

나. 남녀분리 통계, 성 분석 및 정책의 성 중립화

정책에 성 관점을 통합시키려면 가장 먼저 해야 할 일은 남녀분리통계의 작성이다. 남녀분리통계가 없이는 자연재난에 의한 피해에 있어 성이 어떠한 영향을 미치는지를 파악할 수 없으며 성 영향을 모르고서는 정책의 성 편견을 제거하기 위한 성 관점의 통합 또한 있을 수 없다.

자연재해대책법과 『재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정』을 보면 재난에 의한 피해를 조사하는 데 있어 남녀를 분리하여 통계를 내어야 한다는 조항이 없다. 즉 재해관련 법과 규정에는 남녀분리통계의 필요를 인식하는 성 관점이 전혀 통합되어 있지 않다.

남녀분리통계가 있어야만 재해에 대한 취약성에 있어 남녀간 차이를 분석을 통하여 알 수 있다. 만일 남녀분리통계에 바탕한 성 분석을 통하여 차이가 발견되었을 때는 이 같은 성 격차를 시정하는 정책을 취해야만 그 정책은 성 평등, 즉 성 중립적일 수 있다. 그렇지 않으면 정책은 차이에 있어 불리한 쪽을 차별하는 성 편견을 지닌다.

예를 들어 여성에 대한 기존의 가부장적 차별로 인하여 여성이 남성보다 자연재해에 대하여 더 취약성을 지녔다면 재해에 대한 보상기준을 남녀 구분 없이 적용하는 것은 성 편견적이다. 즉 성 불평등으로 인한 취약성을 그대로 인정하는 정책이 된다.

따라서 자연재해에 관련된 통계에 있어 남녀분리조사를 의무화하는 조항을 자연재해대책법에 도입하고 남녀분리통계에 바탕한 성 분석을 통하여 자

연재해정책의 성 편견이 밝혀진 경우 이를 시정하는 조치가 내려져야 할 것이다. 예컨대 『재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정』의 기준이 성 편견적일 경우 이를 개정해야 할 것이다. 만약 여성에 대하여 차별적 편견을 지닌 경우에는 정부나 보험회사 등에 의한 보상의 기준에 있어 여성가구주 등에 대한 보상을 상향조정하는 것과 같은 조치가 취해져야 하는 것이다. 현재의 규정에 의하면 사망·실종자 및 부상자 위로, 생계보조, 이재민 구호, 침수주택 수리비, 세입자 보호, 농경지, 농림시설 및 농작물 복구에 대한 지원과 관련한 기준에 성 관점이 통합되어 있지 않다. 즉 남녀구분이 없는 일괄적인 기준을 적용하고 있다. 구체적인 예로 이재민 구호를 위한 지원의 경우를 보면 아래와 같다.

국고나 지방비 또는 의연금, 융자금 등을 지원하는 경우는 다음과 같다.

- 사망자 및 실종자의 유족과 일상생활에 지장을 초래할 정도의 부상당한 자에 대한 위로 및 생계보조
- 주택이나 주 생계수단(당해 가구 총 수입의 50퍼센트 이상에 달하는 생계수단을 말한다)인 농·어업이 재해를 입은 자의 생계안정을 위한 구호 및 생계지원과 중학생 및 고등학생의 학자금 면제
- 영농, 영어, 양축자금의 상환기한 연기 및 그 이자의 감면, 농지개량 조합비 감면, 지방세 등의 조세감면 등

※ 주 생계수단이라 함은

- 농·축·수산업으로 인한 수입이 당해가구 연간 총수입의 50% 이상에 달하는 경우를 말함.
- 세대주 또는 가장이 공무원, 회사원, 상업 등 주업을 갖고 있는 자가 농·축·수산 피해를 입을 시 주 생계수단이 피해를 입었다고 볼 수 없음.¹⁵⁷⁾

현재 남녀분리통계도 성 분석도 이루어지지 않고 있으므로 남녀분리통계

157) http://www.mogaha.go.kr/ndch/faef/resf/inv_con.htm.

를 위한 조치와 함께 또한 국립방재연구소, 민간전문가 등에 의한 자연재해 정책연구에서 성 관점을 통한 분석이 이루어지도록 해야 한다. 그동안의 국립방재연구소에 의한 연구를 보면 성 관점의 통합이란 문제의식조차 존재하지 않았다.¹⁵⁸⁾ 당장에 국립방재연구소로 하여금 남녀분리통계와 성 분석을 향한 작업을 시작하도록 해야 할 것이다. 그리고 성 분석이 이루어지는 경우 이를 토대로 교육훈련프로그램을 개발하여 방재부문 공무원, 관련 NGO활동가, 자원봉사자 등을 대상으로 성 인지적 교육훈련을 실시해야 하며 또한 성 인지적인 홍보책자를 만들어 지역사회에 배포해야 한다. 이러한 연구, 교육 훈련 및 홍보는 여성부의 각 분야를 망라하는 성 프로젝트 중 한 부분으로서도 수행될 수 있다.

성 분석이 이루어진 경우 근원적으로 자연재해의 예방차원에서 『재해영향평가제』에 성 관점을 통합해야 한다. 개발정책의 성 편견은 1970년 보즈럽의 『경제개발에 있어서의 여성의 역할』 이래 기존의 연구에서 밝혀진 바 있다.¹⁵⁹⁾ 이러한 편견은 당연히 자연재해를 유발할 수 있는 잠재성을 지닌 개발정책부문에 있어서도 작용할 것이다. 예를 들어 재해영향을 평가하는 데 있어 사회의 부유층이 거주하는 지역이거나 여성의 비율이 높은 빈곤층이 밀집하여 살고 있는 지역이거나 차별하지 않고 동등하게 다루어지고 있는지를 살펴 볼 필요가 있다. 만약 부유층거주지역보다 빈곤층거주지역을 소홀히 다루는 것과 같은 차별이 존재한다면 이는 여성을 재해에 더 취약적이게 만드는 성 편견적인 정책현실을 의미한다. 따라서 『재해영향평가제』를 성 인지적이게 하는 조치가 필요하다.

다. 여성의 힘의 증진을 위한 재해대책위원회에의 여성참여

요하네스버그 행동강령은 여성의 힘 증진을 위하여 2002년까지 정책결정

158) 연구에 있어 이 같은 성 관점 부재에 비추어 볼 때 제5차 및 제6차 방재기본계획에 성 관점이 통합되지 않은 것은 당연한 것이라 할 수 있다.

159) Ester Boserup(1970), *Women's Role in Economic Development*, London: Allen & Unwin.

수준에의 여성참여율을 30%로 높일 것을 목표로 천명하고 있다. 남녀분리통계가 존재하고 성 분석이 이루어져 정책의 성 편견이 밝혀지더라도 정책결정자가 이를 시정하지 않는다면 아무것도 실현될 수 없다. 이 때문에 정책결정 수준에의 여성참여율을 제고하는 힘의 증진이 요구되는 것이다.

재해부문 공무원의 경우 공무원 전체의 비율과 관련되는 문제이므로 독자적으로 해결될 수 없다고 하더라도 재해대책위원회의 경우 민간위원을 포함하여 25인 이내로 구성한다는 규정이 있음에도 불구하고¹⁶⁰⁾ 현재 민간위원은 없고 14명의 당연직 차관으로만 구성되어 있는데 이 중 여성은 한명도 없다는 것은 정부 각종 위원회 여성참여비율의 전체 평균이 28%인 점에 비추어 볼 때 문제가 있다. 중앙재해대책본부는 민간위원을 위촉하여 여성참여 비율이 재해대책위원회 전체위원 대비 30% 이상이 되도록 하는 조치를 취해야 할 것이다.

라. 여성단체 및 지역사회 여성의 자연재해사업 참여

1995년 제정한 자연재해대책법은 민간 참여를 활성화하기 위하여 한국방재협회의 설치를 규정하였는데 4년이 지난 1999년에야 실제로 협회가 설립되었다. 그러나 재해대책위원회가 당연직 차관으로만 구성되어 형식적으로 존재하는 것처럼 방재협회도 민간참여를 활성화하는 것이 기본 목적이나¹⁶¹⁾ 그 역할을 실질적으로 다하지 못하고 있는 실정이다. '요코하마전략 및 행동강령'이 다른 유엔전략과 마찬가지로 활동에 있어 이해당사자(stakeholders)의 파트너십, 특히 NGO 등 시민사회와의 협력을 강조하였기 때문에 이를 반영해서 자연재해대책법에 민간위원이 참여하는 재해대책위원회의 구성과 민간단체 등의 참여를 위한 공식창구로서의 방재협회의 설립을 규정하였으나 활성화되지 못하고 있다.¹⁶²⁾

160) 행정자치부 중앙재해대책본부(2001), 앞의 책, p. 36.

161) 위의 책, p. 146.

162) 제6차 방재기본계획은 방재협회의 활성화를 통한 민간참여 유도를 행정자치부가 추진하여야 할 주요추진사항의 하나로 규정하고 있다. 위의 책.

여성의 힘 증진을 위해서는 재해대책위원회에의 여성민간위원 참여뿐만 아니라 방재협회를 통하여 여성 NGO와 특히 지역사회여성을 자연재해 감소, 대응 및 복구의 전 과정에 참여시키는 파트너십의 기제를 구축하는 것이 필요하다.

2. 빈곤

가. 성별분리 통계 및 여성빈곤 측정지표 개발

우리나라에서는 성별분리 통계 및 빈곤 여성에 관한 자료의 절대 부족으로 인해 얼마나 많은 여성들이 빈곤상태에 놓여있는지 정확하게 알 수 없다. 다만 생활보호대상자 중 2/3이 여성가구주이며, 빈곤한 노령인구의 80%가 여성인 점 등 부분적인 자료를 접할 수 있을 뿐이다. 또한 빈곤 실태조사는 소득이 일반적으로 가정 내에서 균등하게 배분됨을 가정하여 가족/가구를 단위로 집계적인 임금을 측정하여 왔다. 그 결과 소득이 가족들 간에 불평등하게 공유될 가능성과 여성들이 가족 소득을 통제하지 못할 가능성은 과소평가되고 있다.¹⁶³⁾

여성의 빈곤 실태에 대한 정확한 자료가 없이는 성인지적 측면에서의 빈곤 정책의 수립이 불가능하다. 효과적인 성인지적 빈곤근절 정책을 수립하기 위해서는 빈곤의 다면적인 특성을 고려하여 소득관점에서의 빈곤과 인간빈곤 관점에서의 빈곤 등을 통합할 수 있는 빈곤 측정 방법과 지표를 개발해야 한다. 이의 필요성은 국제적 차원에서도 제기되고 있어 국제기구와의 협력 하에 개발될 수 있다. 또한 노인여성, 여성가구주, 도시빈민 여성 및 농촌여성 등 각각의 빈곤 취약계층 여성들에 대해 빈곤의 양적 측면 뿐 아니라 질적 측면까지 측정하고 이들의 요구를 조사·반영하여 빈곤관련 정책을 수립해

163) 이해경(1998), “빈곤의 여성화: 한국여성 빈곤의 원인과 결과”, 『빈곤퇴치: 한국의 경험과 결과』, pp. 169-223.

야 한다.

유엔개발계획에서 측정하고 있는 인간빈곤지수(HPI)와 세계은행에서 빈곤의 다면적 요소를 측정하기 위해 활용되고 있는 교육, 보건, 사회보장과 위험, 취약성, 사회자본에의 접근성 등에 대한 측정은 여성빈곤 측정지표 개발 시 참고로 활용할 수 있을 것이다.

나. 사회적 지원체제에 성 관점 통합

우리나라 빈곤 정책의 근간은 1999년에 제정된 ‘국민기초생활보장법’에 두고 있다. 1961년 제정된 ‘생활보호법’은 빈곤계층의 생계자금 지원에 초점을 두었으나 이를 대폭 수정한 생활보장법은 생산적 복지의 개념을 도입, 빈곤계층의 자립자활 촉진에도 중요성을 두고 있어 빈곤정책이 단순 지원에서 ‘힘의 증진’ 접근법으로 변화하고 있음을 보여준다. 여성의 평균수명이 남성보다 길고 노동시장에서 더욱 취약함을 고려할 때 동 법이 저소득 근로여성, 실직 여성, 노인여성 등 여성의 전 생애 주기 각 단계를 통하여 사회안전망의 역할을 할 수 있도록 성인지적 관점에서 분석하고 성 불평등 요소를 제거하려는 정부의 노력이 요구된다. 또한 여성에 대한 직업훈련 및 여성고용 유도 등을 포함한 실효성 있는 자립자활 계획을 수립·실시하고, 공적 부조 수준을 향상시켜 실질적으로 빈곤여성의 기본적 욕구를 충족시킬 수 있도록 개선해 나가야 한다.

1997년 경제위기 이래 경제적 개방화가 가속화되고 경쟁이 심화됨에 따라 우리나라도 예외 없이 빈부의 격차와 기회의 불평등이 커지고 있다. 여성들의 경우 남성 가장의 실질임금의 감소와 직업의 불안정성 및 여성 근로자를 선호하는 서비스업의 확대 등으로 인해 경제활동이 늘고 있다. 그러나 질적 측면에서 볼 때 임시직, 시간제 근로 등 보수와 직업안정성에 있어 매우 취약하다. 또한 실직 시 짧은 직장 경력과 저임금으로 인해 실직수당 등 사회안전망의 혜택에 있어서도 불리하다. 따라서 여성의 절대적 빈곤 뿐 아니라 상대적 빈곤을 근절하기 위해서는 다음 세 가지 사항을 고려하여 정책을 수립

해야 한다.

첫째, 연금·실업 수당 등을 포함한 사회복지 서비스 수혜에 있어 성 차별적 요인을 시정하고 무보수 가사노동 및 보살핌의 노동을 인정하며 시간제 노동에 종사하는 여성들 까지 자격을 확대한다.

둘째, 가사노동, 보육, 노인보호, 장애인 보호를 포함해 주로 여성이 담당하는 보호노동에 대한 공적 지원 인프라를 구축하고 서비스의 질적 수준을 향상시켜야 한다.

셋째, 공평한 소득분배 정책을 통해 상대적 빈곤을 축소해야 한다.

다. 여성의 ‘힘의 증진’을 위한 정책 마련

‘힘의 증진’ 접근법을 통한 여성의 빈곤근절 정책을 우리나라 실정에 맞게 수립, 실시하려는 정부차원의 노력이 요구된다. 이를 위해서는 우선 빈곤관련 정책 수립시 빈민여성들의 참여를 제도화시켜 빈곤정책에 이들의 요구를 반영할 수 있도록 해야 한다. 이러한 과정은 빈곤 여성들의 요구에 의한 우선순위에 따라 제한된 자원의 활용을 가능하게 하며 이들의 적극적 참여를 이끌어 낼 수 있다는 점에 있어서도 중요하다. 다른 한편으로는 정부가 이들의 복지에 영향을 미칠 수 있는 정책에 대해 교육하고 정보를 제공해야 한다.

또한 정부 및 지방자치단체는 빈곤여성을 대상으로 한 직업교육, 훈련, 아동보육 서비스 등을 통해 이들이 사회에 적응할 수 있는 기회와 사회적 출구를 제공함으로써 빈곤 여성들의 자립을 지원해야 한다.

또한 정부는 지역사회나 단체와 연계하여 빈곤근절 활동을 지원하고 빈민 여성들이 스스로 조직화하고 주도적으로 활동할 수 있도록 도와야 한다. 이는 지역적 책임감과 지역조직체의 능력을 향상시킴으로써 빈곤정책의 효과를 높일 수 있는 방법으로 제시되고 있다. 현재까지 우리나라에는 빈민 여성조직이 거의 없어 상호부조와 집단적 행동에 의한 빈곤 문제 해결에 있어 취약하다.

라. 체제관리 측면

여성의 '힘의 증진'을 위해서는 전통적인 성 규범과 가치, 성차별적 법률 및 제도 등 여성들이 독자적인 주체가 되는 것을 방해하는 성차별적 요인을 제거해야 한다. 특히 가부장적인 호주제도, 고용상의 성차별, 여성을 이차적 생계부양자로 간주하는 사회적 의식 등을 변화시키려는 정부의 노력이 가속화되어야 한다.

또한 정부의 사회적 지원 서비스 전달 등 빈곤 정책의 실시 측면에서 공정성과 투명성, 형평성을 유지해야 한다. 이는 한정된 자원의 효율성을 높이고 정부에 대한 신뢰감을 형성한다는 측면에서 중요하다.

또한 정부 예산 배정과 경제 및 재정정책 수립에 있어 빈곤근절을 위한 정책에 우선순위를 두고 자원을 할당하려는 노력을 기울여야 하며 이러한 노력에 성인지적 관점을 반영해야 한다.

아울러 정부는 가족친화적인 고용환경 및 서비스 제공 노력을 지속해야 하는데 여기에는 질 높은 아동보육서비스 제공, 간병휴가제고, 남녀간의 동등한 일할 권리와 가사분담의 책임에 관한 시민의 의식을 전환시키려는 노력이 수반되어야 한다.

참고문헌

- 김명자(1991), 『동서양의 과학전통과 환경운동』, 서울: 동아출판사.
- 김유근 외(1991), 『환경과 공해』, 서울: 형성출판사.
- 뎀슨, A. 정용화 역(1993), 『녹색정치사상』, 서울: 민음사.
- 리프킨, 제레미. 김명자·김건 역(1992), 『엔트로피 I·II』, 서울: 동아출판사.
- 박종식(1996), “국제환경규범의 현황과 전망,” 과학기술정책관리연구소, 『21세기 기술변화와 환경』, 과학기술·경제 심포지움, 1996년 12월 17일.
- 박태순(1994), “기후이상현상에 대비한 기후변화협약,” 『환경운동』 통권 8호. 서울: 환경운동연합.
- 보, 미셸. 김윤자 역(1991), 『자본주의의 역사』, 서울: 창작과 비평사.
- 브라운, 레스터 R. 외. 김범철·이승환 옮김(1992), 『지구환경보고서 1992』, 서울: 도서출판 따님.
- 여성특별위원회(2000. 6), 『유엔여성특별총회 적극적 참여를 통한 여성지위향상 방안』, 서울: 여성특별위원회.
- _____ (2000. 6), 『유엔여성특별총회 결과문서』, 서울: 여성특별위원회.
- 엥겔스, F. 박준식 옮김(1988), 『영국 노동자계급의 상태』, 서울: 도서출판 두리.
- 유엔환경계획(1992), 『지구환경총람』, 서울: 도서출판 코스모스피어.
- 이사오, 가루베. 조성호 옮김(1992), 『지구환경과 바이오테크놀로지』, 서울: 전과과 학사.
- 정무장관(제2)실(1995), 『유엔 제4차 세계여성회의 참가보고서』, 서울: 정무장관(제2)실.
- 천정웅(1995), 『지구환경레짐과 정치경제학』, 서울: 한울아카데미.
- 카머너, B. 손상용 옮김(1980), 『원은 단혀야 한다 - 자연과 인간과 기술』, 서울: 전과과 학사.
- 카슨, 레이첼. 이태희 옮김(1991), 『침묵의 봄』, 서울: 도서출판 참나무.
- 통, 로즈마리(2000), “에코페미니즘,” 이소영, 정정호, 강규한, 김경한 편역. 자연, 여성, 환경: 에코페미니즘의 이론과 실제, 서울: 한신문화사.
- 페퍼, 데이비드. 이명구 등 역(1989), 『현대환경론』(The Roots of Modern Environmentalism), 서울: 한길사.
- 프리고진, I. 스텐저스 I. 신국조 역(1993), 『혼돈으로부터의 질서』, 서울: 고려원 미디어.

- 하임스, 에드워드. 김준민 옮김(1989), 『토양과 문명』, 서울: 범양사 출판부.
- 한국여성개발원(1986), 『유엔여성10년 관련자료집』, 서울: 한국여성개발원.
- _____ (1995), 『제4차 세계여성회의 북경선언 행동강령』
- _____ (2000), 『북경행동강령 이행조사보고서』, 서울: 한국여성개발원.
- 홀름, 에릭 P. 심상철 · 오성기 역(1980), 『농토의 황폐-환경파괴와 식량』, 서울: 전파과학사.
- 환경연구회 편(1994), 『환경논의의 쟁점들』, 서울: 도서출판 나라사랑.
- 황태연(1992), 『환경정치학과 현대정치사상』, 서울: 나남.
- Agarwal, Bina(1987), Rural Women, Poverty and Natural Resources “Sustenance, Sustainability and Struggle for Change,” *Economic and Political Weekly*, 28.10. Michigan State University.
- _____, *Cold Hearths and Barren Slopes: the Woodfuel Crisis in the Third World*, London: Zed Books.
- _____ (1991), “Engendering the Environmental Debate: Lessons Learnt from the Indian Subcontinent,” *CASID Distinguished Speakers Series*, Monograph No. 8. Michigan State University.
- Aiken, William(1984), “Non-Anthropocentric Ethical Challenges,” *Earthbound: New Introductory Essays in Environmental Ethics*, Tom Regan ed., New York: Random House.
- Bahro, R(1984), *From Red to Green*, London: Verso Editions and NLB.
- Bookchin, Murray(1971), *Post-scarcity Anarchism*, Berkeley: Ramparts Press.
- _____ (1982), *The Ecology of Freedom: The Emergence and Dissolution of Hierarchy*, Palo Alto: Cheshire Books.
- _____ (1984), “The Radicalization of Nature,” *Comment*, July.
- _____ (1987), *The Modern Crisis*, Montreal : New York.
- _____ (1990), *Remaking Society: Pathways to a Green Future*, Boston: South End Press.
- Brandt, Willy(1990), “Need for a Radical Change in International Cooperation,” *Ein Besseres Leben für Zukünftige Generationen, Die Erklärung von Amsterdam*, DGVN-Reihe No. 25. Bonn: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen.
- Cecelski, Elisabeth(1987), “Energy and Rural Women’s Work: Crisis, Response and Policy Alternatives,” *International Review* 126, 1.

- Clark, John, ed.(1990), *Renewing the Earth, The Promise of Social Ecology: A Celebration of the Work of Murray Bookchin*, London: Green Print.
- Commoner, B.(1966), *Science & Survival*, New York: The Viking Press.
- Dankelman, Irene and Joan Davidson(1988), *Women and Environment in the Third World-Alliance for the Future*, London: Earthscan.
- Deval, Bill and George Sessions(1985), *Deep Ecology: Living as if Nature Mattered*, Peregrine, Utah: Smith Books, Layton.
- FAO(1984), ECA/FAO Subregional Seminar on Fuelwood and Energy Development for African Women, Lusak, Zambia: 18 April 1983, Report.
- Ferry, Luc. Carol Volk trans.(1992), *The New Ecological Order*, Chicago: University of Chicago Press.
- Fox, Warwick(1989), "The Deep Ecology - Ecofeminism Debate and Its Parallels," *Environmental Ethics*, Vol. 11, Spring.
- Galtung, J.(1980), "The Basic Need Approach," *Human Needs*, Kartin Lederer ed., Cambridge: Oelgeschlaer, Gunn & Hain.
- Gorz, A. (1980), *Ecology as Politics*, Boston: South End Press.
- _____ (1982), *Fairwell to Workingclass*, London: Pluto Press.
- _____ (1986), *Paths to Paradise*, London: Pluto Press.
- Hausler, Jonathan M. (1990), *Global Institutions and Ecological Crisis*, Institute for Economic Development, Boston University, Discussion Paper Series No. 11, February.
- Kabeer, N. (1995), "Necessary, sufficient or irrelevant: women, wages and intra-household power relations in urban Bangladesh," *IDS Working paper* 25, Institute of Development Studies, University of Sussex: Brighton
- Keysers, Loes(1991), "Population-and-Environment from Women's Perspective," *WGNRR Newsletter*, July-September 1991.
- Ki-Zerbo, J.(1981), "Women and the Energy Crisis in the Sahel," *UNASYLVA* (FAO) Vol. 33.
- Kraus, Florentine(1985), *Energy for Sustainable Development*, IPSEP/ELC.
- Leach, Melissa(1991), *Gender and Environment: Traps*.
- Lederer, Katrin ed.(1980), *Human Needs : a contribution to the current debate*, Cambridge : Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- Macklis, Roger M.(1983), "The Great Radium Scandal," *Scientific American*, August.
- Meadows. D. H., D. L. Meadows and W. W. Behrens III.(1972), *The Limits to*

Growth, New York: Potomac Associates Books.

Mellos, K.(1988), *The Perspectives on Ecology: a critical essay*, New York: St. Martin's Press.

Mies, Maria(1986), *Patriarchy and Accumulation on a World Scale, Women in the International Division of Labour*, London: Zed Books.

Moser, Caroline O. N.(1989), "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Ne(eds)," *World Development*, Vol. 17/11.

Naess, Arne(1986), "The Deep Ecological Movement: Some Philosophical Aspects," *Philosophical Inquiry* 8.

OECD/DAC/Expert Group on Women in Development(1989), *Focus on the Future: Women and Environment*, Seminar Report, Parist: May.

Redcliff, M.(1987), "The Production of Nature and the Reproduction of Species," in *Antipode* (19-2).

Rodrick, D. (1999), "The New Global Economy and Developing countries : Making Openness Work," *Policy Essay No.24*, Washington DC: Overseas Development Council.

Ruether, Rosemary Radford(1975), *New Woman/New Earth: Sexist Ideologies and Human Liberation*, New York: Seabury Press.

Ryle, M. (1987), *Ecology and Socialism*, London: Radius.

Sadik, Napis(1989), *Investing in Women: The Focus of the Nineties*, The Sate of World Population, UNFPA.

Schumacher, E. F.(1974), *Small is Beautiful: Economics as If People Mattered*, London: Abacus.

Sen, Amartya(1993), "Capability and well-being," in M.S. Nussbaum and A. Sen (Eds.), *The Quality of Life*, Oxford : Claredon Press.

Sessions, George(1987), "The Deep Ecology Movement: A Review," *Environment Review* 9.

Thomas, Caroline(2001), "Poverty, Development, and Hunger" in J. Bylis and S. Smith(eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press.

Tinker, I.(1990), *Persistent Inequalities : Women and World Development*, New York: Oxford University Press.

United Nations Division for the Advancement of Women, "The Feminization of Poverty," *Fact Sheet* No. 1.

United Nations Division for the Advancement of Women(1999), *1999 World Survey on the Role of Women in Development : Globalization, Gender*

and Work, New York : UNDAW.

- United Nations Division for the Advancement of Women(EGM/POV/2001/REPORT)(2001), *Report of the Expert Group Meeting on Empowerment of Women Throughout the Life Cycle as a Transformative Strategy for Poverty Eradication*, New Delhi, India, 26-29 November 2001, New York : UNDAW.
- United Nations(1995), *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*, World Summit for Social Development.
- United Nations(E/CN.6/2000/PC/2)(2000), *Review and Appraisal of the Implementation of the Beijing Platform for Action*, Report of the Secretary General.
- United Nations(1995, 1996), Blue Books Series, Vol. VI, revised edition, *The United Nations and the Advancement of Women 1945-1996*, United Nations, New York: Department of Public Information.
- UNDP(1997), *Human Development Report 1997*, New York; Oxford; Oxford University Press.
- UNDP(1999), *Human Development Report 1999: Globalization with a Human Face*, New York; Oxford; Oxford University Press.
- UNDP(2000), *Human Development Report 2000*, New York; Oxford University Press.
- UNDP(2002), *Human Development Report 2002*, New York; Oxford; Oxford University Press.
- United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) (1991), *Women and Children First*, Report of Symposium in Geneva 27-30 May 1991.
- Vallely, Bernardette(1991) "Green Living: Consumer Clout," *Women and Environments*, WEED Foundation on Quarterly, Winter/Spring, Vol. 13/2.
- Warren, Karen J. (1987), "Feminism and Ecology," *Environmental Review* 9. no. 1 Spring.
- Ellwood, Wayne(2001), *No-Nonsense Guide to Globalization*, New International Publications Ltd., Oxford, UK.
- Wietshire, Rosina (1992), *Environment and Development: Grass Roots Women's Perspective*, Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN), Barbados.
- Wolf, F. O.(1980), "Eco-Socialist Transition on the Threshold of the Twenty-first Century," *NLR*(158).

World Bank(2001), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford University Press.

_____ (2002), *A Framework for Empowerment : Summary, Poverty Reduction Group*, May 2002.

World Commission on Environment and Development(WCED)(1987), *Our Common Future & Brundtland Report*, Oxford: Oxford University Press.

Zimmerman, Michael E. (1987), "Feminism, Deep Ecology and Environmental Ethics," *Environmental Ethics* 9.

http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2009_keyoutcomes_commitments.doc.

<http://www.johannesburgsummit.org/webpages/rio+10background>.

<http://www.ksdn.or.kr/resource/treaty/treaty01/t010003.htm>.

<http://www.ksdn.or.kr/resource/treaty/treaty01/t10007htm>.

<http://www.ksdn.or.kr/resource/treaty/treaty01/t10007.htm>.

<http://www.ksdn.or.kr/resource/treaty/treaty01/t10007.htm>.

<http://www.mogaha.go.kr/ndch/facf/strf/planf/plan2.htm>.

http://www.mogaha.go.kr/ndch/faef/resf/inv_con.htm.

<http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/session/presskit/fs1.htm>.

<http://www.undp.org/mdg/Millennium%20Development%20Goals.pdf>.

<http://www.unisdr.org/unisdr/aboutintro.htm>.

<http://www.unisdr.org/unisdr/isdrsecrariat.htm>.

http://www.wedo.org/sus_dev/waall.htm.

2002 연구보고서 260-16

2002 유엔여성발전 주제 및
이행전략에 관한 연구

2002년 12월 27일 인쇄
2002년 12월 30일 발행

발행인 : 장 하 진

발행처 : 한국여성개발원
서울시 은평구 불광동 1-363
전화 / 356-0070 (代)

인쇄처 : 도서출판 한학문화
전화 / 313-7593 (代)

<정가 6,000원>

ISBN 89-8491-047-3 93330