개발원조의 성 주류화
: 전략과 실천

정 혜 선 / 한국여성정책연구원 연구원

I. 서론

1995년 인간개발보고서는 여성과 남성의 시간사용조사와 소득을 분석하여 빈곤의 여성화를 그림 1과 같이 도식화했다. 정사각형을 옆으로 나눈 것은 임금 노동과 비 임금 노동을 의미하고, 대각선은 여성과 남성이 각각 노동한 시간의 비율을 나타낸다. 이렇게 네 부분으로 나뉜 정사각형에서 왼쪽 상단을 차지하는 것이 여성의 임금 노동이고 바로 옆의 오른쪽 상단을 차지하는 것이 남성의 임금 노동이다. 여성은 전체 노동력의 절반 이상을 차지하지만, 그들의 노동은 시장경제에서 생산이라는 이름을 붙여주는 노동이 아니며 그들이 산출하는 경제적 성과는 배우자와 가족의 이름으로 기록되는 까닭이다.

경제성장의 불균등한 분배는 단순히 경제적인 차

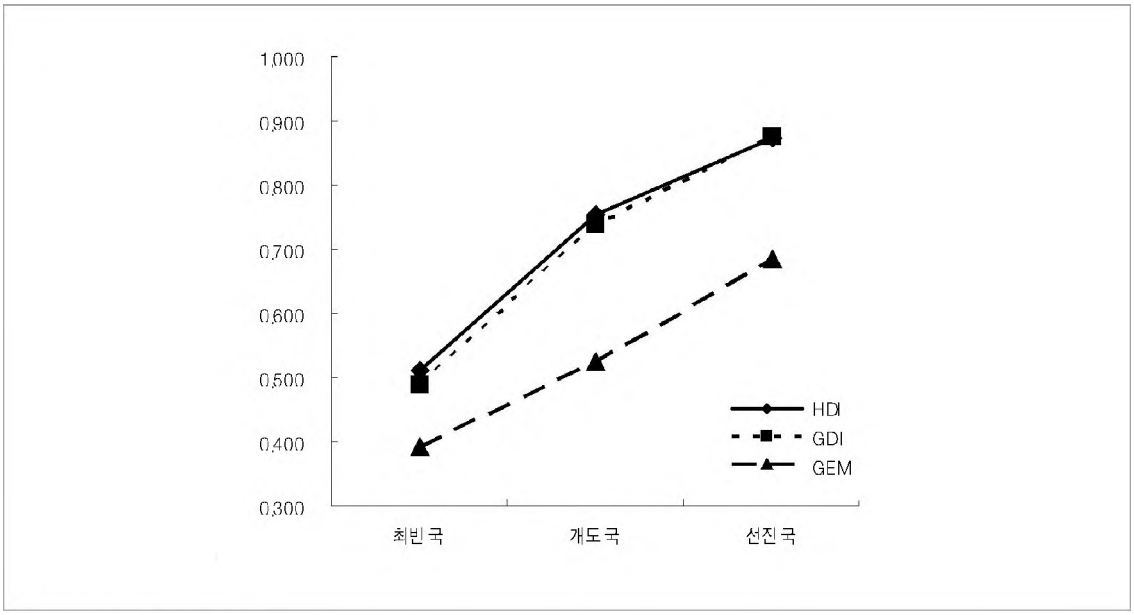
〈그림 1〉 여성과 빈곤(1995)

출처: UNDP (1995).

원에서 그치는 것이 아니라 건강, 보건, 교육과 같은 인간기본욕구에서부터 사회, 문화, 정치적 기회에까지 영향을 미친다. 앞서 언급한 인간개발보고서는 평균수명, 교육, 소득수준 등을 고려하여 국가의 개발 정도를 측정한 인간개발지수(HDI)를 변형하여 각각의 지표에 대한 성 불평등 정도를 반영한 여성개발지수(GDI)와 여성에게 주어진 기회를 측정하고자 한 여성권한척도(GEM)를 개발, 소개한 바 있다[1]. 동 보고서는 HDI가 높은 선진국에서

1) GEM은 여성의 정치 경제적 세력화 정도를 평가하는 것으로서, 국회의원 여성비율, 입법, 고위임직원 및 관리직 여성비율, 전문기술직 여성비율, 남녀소득비의 지표로 구성된다. GDI가 남녀의 능력 제고를 고려한 것인 반면 GEM은 이러한 능력을 활용할 수 있는 기회의 확대에 주목한 것이다.

〈그림 2〉 여성과 개발(2005)



출처: Kwak and Jeong (2008).

도 개발도상국이나 최빈국과 다름없이 GDI와 GEM은 크게 낮은 값을 기록한 것을 두고, "빈곤은 여성의 얼굴을 가졌다"고 강조하였다(UNDP 1995). 십년이 넘는 시간이 흐른 오늘날에도 이 한 마디는 똑같은 울림을 갖는다. 그림 2에서 확인하듯이 인간기본욕구에 대한 꾸준한 투자는 전 세계적으로 높은 GDI 값을 기록하여 HDI와 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 GEM 값은 모든 국가군에서 여전히 크게 밑돌고 있는 것을 확인할 수 있을 뿐만 아니라, 최빈국은 모든 지수에서 낮은 값을 기록하고 있어 국제사회의 관심과 적극적인 행동이 크게 요구된다.

여성의 사회경제적 참여는 경제성장과 시민사회의 활성화, 민주주의의 발전을 촉진시켜 국가발전에 이바지할 수 있으나, 반면 성불평등은 빈곤의 여성화를 심화하고 지속가능한 발전을 저해한다. 이 같은 맥락에서 제23차 유엔 특별총회는 세계화에 따른 사회경제적 변화로 인해 각지에서 성불평등이 심화되고, 여성의 삶의 질은 저하되어 온 점에 주목하였다. 특별총회는 결의문을 통해 특히 개발도상국과 최빈국의 여성들은 경제성장의 혜택을 누리지 못하고 있으며 오히려 열악한 노동 환경에서 빈곤의 여성화를 경험하고 있다고 주장하고, 성평등과 빈곤철폐를 위해서 특히 개도국과 최빈국에서 베이징 행동강령이 적용될 수 있도록 재정 확보를 요구하였다(UNGA 2000). 이에 앞서 유엔 여성지위위원회도 절대 빈곤을 경험하는 여성이 남성에 비해 많으며, 이 같은 불균형이 심화되며 여

성의 경제적 지위, 교육 기회, 건강 및 보건 수준 등을 저하하고 있음을 지적하였다(UNCSW 1996). 국제사회는 이를 극복할 방안으로 빈곤퇴치 전략과 개발원조의 성 주류화를 제시하고 선진국들에게 이에 맞는 공여를 할 것을 권고하였다(OECD 1999).

그러나 여성은 여전히 전체 개발원조의 수혜자이기 보다는 일부 "여성 사업"의 수혜자일 뿐이다. 아무리 큰 규모의 원조가 계획이 된다 해도 성평등의 관점에서 집행되지 않는다면 여성 인구는 원조의 수혜자가 되기 어려울 뿐만 아니라, 여성의 적극적 참여 없이는 현실을 충분히 반영한 원조를 계획할 수도 없다는 문제의식이 아직은 공여국과 수원국 가운데 충분히 공유되지 않고 있는 것이다. 사실 빈곤의 여성화는 미국과 같은 산업화된 사회를 설명하기 위해 고안된 개념으로, 개발도상국과 최빈국 여성들의 빈곤에 대한 연구는 아직 많이 부족하다. 마르쿠(Marcoux 1998)는 인구통계적인 연구를 통해서 여성이 빈곤 인구의 과반수를 차지한다는 유엔 등의 주장을 부정하였으며, 메데이로스와 코스타(Medeiros and Costa 2007)도 빈곤 인구 중 여성 비율이나 여성 가장 가구의 빈곤율 모두에서 빈곤의 여성화를 증명해내지 못했다. 그러나 이들 연구는 빈곤을 분석하는 데 있어 모두 소득 수준 등과 같은 경제적인 지표를 활용하였다는 한계를 스스로 인정하고 있다. 앞서 그림 1에서 본 것과 같이, 여성의 노동력은 금전적으로 정당한 보상을 받지 못하기 때문에, 금전적 척도는 경제적 차원에서의 여성의 삶도 충분히 반영하지 못한다. 노벨 경제학상 수상자 아마티아 센은 국민총소득(GNP) 등과 같은 경제적 지표로 성장과 발전을 평가하는 관행은 부의 분배에 대한 문제를 간과하고, 개개인의 복지, 안녕과 자유의 정도를 평가할 수 없다고 지적한 바 있다(Wallace 2004). 여성에 대한 폭력, 사회 참여 기회 박탈, 자기결정권 침해 등 여성이 일상에서 경험하는 빈곤과 차별은 경제적인 차원 이상의 것이며, 금전적 척도는 빈곤의 여성화를 그려내기에 역부족이다(Baden and Milward 1997).

콜맨(Coleman 2004)은 파키스탄과 튀니지에서 정부가 적극적인 여성정책을 편 성과로 국가 전체적으로 문해율이 높아지는 등의 성과를 가져왔다는 점을 들어, 여성에 대한 투자는 출산율, 보건, 교육 등에 파급효과가 남성보다 크기 때문에 개발원조에서 여성에 대한 투자를 증대해야 한다고 강조하였다. 같은 논리에서 UNESCAP도 여성의 중등교육에 대한 투자를 1% 증가했을 때 0.23%의 지역 경제성장 효과를 기대할 수 있다고 주장한 바 있다(UNESCAP 2007). 같은 맥락에서 2006년 이코노미스트도 현대 사회에서 선진국의 경제성장은 여성 고용의 증가에서 기인했다는 점을 들어, 중국이나 인도, 인터넷의 성장보다 더 큰 잠재성장 원동력은 여성이라고 주장하였다(The Economist 2006). 개발원조의 성 주류화는 형평성의 문제로서 원조기구의 당위적 의무일 뿐만 아니라, 이처럼 빈곤퇴치와 지속가능한 발전을 목적으로 하는 개발원조의 효율성 제고를 위한 수단이자 목표가 된다.

II. 개발원조의 이념과 성 주류화 현황

OECD에서 개발원조 업무를 담당하는 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)는 줄곧 성평등과 여성의 세력화를 위한 원칙을 제시해 왔으며, 1995년 베이징 세계여성대회 및 2002년 요하네스버그 지속가능한 발전을 위한 세계정상회의를 통해서 개발 논의의 중심에 젠더를 소개하는 역할을 하였다. 베이징 행동강령(Beijing Platform for Action)에서는 최빈국에서 보건 예산이 줄면 여성이 혜택을 받지 못할 뿐만 아니라 가족과 공동체에 대한 여성의 부담이 커진다고 지적하며 경제 발전의 성과가 여성에게는 공평하게 돌아가지 않는다는 점을 문제제기한 바 있다.

이 같은 논리에서 선진공여국에서는 국제개발협력법을 설치하거나 개발원조의 철학과 전략을 담은 정책 기조를 세워 성평등을 주요 목표로 선정하고 있다. 유럽연합 집행위원회(EC)를 포함한 OECD/DAC의 23개 회원국 중 법률로 개발원조를 규정하고 있는 국가는 12개국이다. 물론 법률을 설치하지 않은 국가라고 해서 개발원조에 대한 제도가 전혀 없는 것은 아니며, 세출예산입법으로 권한을 부여받은 정부 부치나 기관이 관련 정책과 전략을 개발하여 원조 사업을 시행한다(KOICA 2007). 표 1에서 볼 수 있듯이 벨기에, 스페인, 오스트리아, 일본 등은 관련 법률에서 성 인지적 문제의식을 명시하고 성평등을 이념이나 목표, 전략으로 채택하고 있다. 벨기에의 국제협력법은 인종 및 종교, 성차별 등을 퇴치하는 데에 주력한다고 명시하고 있는 것이 특징이다. 벨기에는 수원국의 역량강화와 함께 성평등과 환경보호를 전략적 우선순위로 두고, 모든 분야에 걸쳐(cross-sectoral), 모든 사업 단계에서(longitudinal) 항상 남녀의 동등한 기회와 권리를 보장하도록 하는 이원적 성 주류화를 꾀한다. 마찬가지로 스페인은 빈곤퇴치와 함께 민주주의와 인권존중, 성평등을 개발원조의 우선순위로 명시하고 있다. 오스트리아 역시 개발협력 연방법에서 성평등을 기본 원리로서 강조하였다. 마지막으로 가장 최근에 제도화를 시도한 일본은 법률 대신 헌장을 채택하였으나, 역시 개발원조의 철학으로 성불평등의 문제를 언급하고 여성지위 향상을 위해 공헌한다는 점을 명시하고 있으며 OECD/DAC의 성평등 원칙과 가이드라인을 따르도록 하고 있다.

개발원조에 대한 시각은 넓은 스펙트럼을 이루고 있으나, 그 양단에는 모든 개발원조는 수원국의 발전에 기여한다는 긍정적 평가와 모든 개발원조는 수원국의 발전을 저해한다는 부정적인 평가가 공존한다. 특히 개발도상국과 시민사회는 원조 물자나 용역의 조달처를 공여국으로 제한하는 구속성 원조(tied aid)에 대해 공여국의 수원국에 대한 시장 침해라고 비판하고 있다. 이러한 가운데 지난 2002년 국제개발법을 신설하고 개발원조 전액이 비구속(untie)의 원칙에 따라 집행되도록 제한한 영국의 경우는 주목할 만하다. 동 법은 개발원조의 목적을 지속가능한 발전과 복지향상으로 규정하고

있으며, 개발원조의 집행을 전담하는 독립기구인 국제개발부(DFID)는 베이징 행동강령에 따라 성 주류화를 주요 전략 중 하나로 명시하고, 영국의 개발원조가 유엔과 OECD 등의 젠더 전략과 부합하도록 한다(USAID 2004).

이탈리아는 1987년 관련법 제정 시, 성평등을 원칙으로 하며 원조전담기관(DGCS) 조직 내에 여성발전(WID) 담당국 설치를 규정하였으나, 2000년부터는 단일 부서에 한정하지 않고 개발원조 전반에서 젠더를 크로스커팅(cross-cutting) 주제로 접근하도록 하였다(OECD 2000). 덴마크는 법제화 이전부터 여성지위향상을 환경, 민주주의, 인권보호와 함께 덴마크 개발원조의 크로스커팅 주제로 규정해왔으며, 스위스도 전담기구인 SDC의 원조전략에 남녀 평등한 기회 제공과 권리 보장 등을 명시하였을 뿐 아니라, 1990년부터 젠더를

〈표 1〉 선진공여국의 개발원조 제도화 현황과 이념

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

자료: Managing Aid: Practices of DAC Member Countries, 2005, OECD 및 각 법률과 해당 정책문서.
* 각 법명 옆의 연도는 법률이 입법된 해 혹은 가장 최근 개정된 해를 뜻함.

크로스커팅 주제로 규정하고 별도의 성평등 정책을 두고 있다(USAID 2004). 그리스 등도 역시 민주주의와 인권, 성평등을 개발원조 정책의 기조로 삼고 있다.

그러나 법률과 같은 제도는 효과적인 도구와 역량 있는 전문가, 그리고 정부의 강력한 정치적 의지가 함께 할 때에만 빛을 발할 수 있다. 동구권(CEE/CIS)에 대한 EU의 개발원조에 대한 한 연구결과는 개발원조의 성 주류화를 위한 제도적 기반이 마련되어 있다 할지라도 정책 수준으로 이행되는 과정에서 1차적으로 약화되며, 사업 수행 단계에서 다시 한 번 약화된다는 것을 확인하였다(Eurostep and Social Watch 2005). 라오(Rao 1991) 등 다수의 전문가들은 여성과 남성의 경험과 환경이 다르다는 점을 인식하지 못하고 집행되는 대부분의 개발 정책과 사업은 빈곤층 여성과 그 가족에게 오히려 부정적인 영향을 미친다고 주장한다.

이 같은 의미에서 OECD/DAC은 성평등정책마커(Gender Equality Policy Marker, 이하 젠더마커)에 따라 각 공여국이 개발원조의 성 인지성을 평가하도록 권고하고 있다. DAC 통계보고는 원조의 현황을 파악하여 정책결정에 활용함은 물론 공여국과 수원국의 상호책무와 개발원조 관리 및 운영의 투명성 강화, 국제적 기준에 맞는 개발원조 집행을 목적으로 한다. 이를 담보하기 위한 기제 중 하나인 젠더마커는 개발원조 계획이 성 불평등의 문제를 인식하고 이를 극복하기 위한 방안을 모색하였는가를 평가하는 도구이다. DAC 회원국은 젠더마커 평가를 사업 개발 단계에 활용하고 그 결과를 주기적으로 DAC 사무국에 보고하므로 성평등 추진 이행을 검토하는 도구로 활용된다. 젠더마커 통계치는 전체 개발원조 예산 중 성평등 또는 여성의 세력화를 목적으로 한 금액의 비율을 산출한 것으로, 지난 2006년까지 집행된 개발원조에 대하여 젠더마커 통계가 발간된 DAC 회원국은 유럽 집행위원회(EC) 포함 23개국 중 16개국이다[2]. 1997년 젠더마커의 도입 이래로 공여국의 성 인지적 개발원조(gender equality-focused aid, 이하 젠더 원조)의 비율은 다소 증가하였으며, DAC의 젠더넷(GenderNet)에서는 매년 더 많은 수의 공여국이 젠더마커를 활용하도록 권고하고 있다.

표 2는 DAC 회원국들의 2004년부터 2006년까지의 젠더마커 평가율과 성평등 원조율을 나타낸다. 분석을 통해 경향성을 발견하기에 3개년의 통계치는 턱 없이 부족하지만, 젠더마커의 활용도가 낮은 공여국은 일관되게 낮은 수치를 기록하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 물론 십년 전 젠더마커의 도입 초기와 비교했을 때, 젠더마커의 활용은 이제 안정기에 접어들었다고 할 수 있겠으나, 젠더마커 평가율이나 성평등 원조율이 전년도보다 오히려 낮은 수치를 기록하는 경우가 종종 발견되어 젠더마커를 활용한 개발원조의 평가 검토가 아직 정례화되지 않았음을 시사한다.

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

〈표 2〉 국가별 젠더마커 평가율과 성평등 원조율

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

출처: Kwak and Jeong (2008).

〈표 3〉 수단에 대한 젠더 원조

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

출처: Kwak and Jeong (2008).

표 3은 젠더마커 보고서에 포함된 공여국들이 지난 3년간 수단에 집행한 개발원조의 성평등 원조율을 분석한 것이다. 선 성장 후 분배의 논리와 마찬가지로, 일반적으로 개발원조의 성 주류화를 논하기에 앞서 원조액의 규모를 먼저 키워야 한다는 암묵적인 논리가 적용되어 왔다. 그러나 표 3은 원조액의 규모와 성 주류화와 같은 질적 제고는 상관관계를 보이지 않는다는 점을 시사한다. 2004년

부터 2006년까지 수단에 제공된 원조 중 성평등이나 여성의 세력화를 위해 집행된 금액은 전체의 1%에서부터 98%까지로 넓은 스펙트럼을 보인다. 수단의 경우가 극단적인 예시일 수는 있겠으나, 이라크, 인도네시아, 나이지리아 등을 살펴보면 수단이 절대 예외적인 경우가 아님을 알 수 있다. 오스트리아, 캐나다, 일본으로부터 각각 가장 큰 원조액을 지원받은 국가는 이라크이다. 2004년부터 2005년까지 이라크가 이들 국가로부터 받은 원조는 각각 10%, 87%와 0%의 성평등 원조율을 기록하였다. 이듬해에도 이라크는 여전히 이들 국가의 가장 큰 수원국이었으나, 2005년부터 2006년까지의 성평등 원조율은 29%, 76%, 0%을 기록했다. 마찬가지로 인도네시아는 호주와 네덜란드의 원조를 크게 받았는데, 2004~2005년 각각 55%와 16%였던 젠더 원조율이 2005~2006년에는 30%, 19%을 기록했다. 나이지리아는 2005~2006년 덴마크, 독일, 영국의 원조를 크게 받았는데, 이들 원조액의 젠더 원조율은 각각 0%, 63%, 6%으로 큰 편차를 보였다. 이는 수원국의 여성 지위 현황이 높거나 성 인지적 원조의 집행이 요구되지 않기 때문이 아니다. 나이지리아는 개발도상국으로 분류됨에도 불구하고 최빈국의 GDI 평균 0.489보다 낮은 0.456의 GDI 값을 기록할 만큼 여성의 지위가 낮은 국가이다. 수원국 여성의 세력화가 요구되고, 공여국의 공여 원칙이 성 주류화를 명시하고 있음에도 불구하고 젠더 원조율이 공여국마다 큰 차이를 보였다는 점은 수원국의 수요보다는 공여국의 정치적 의지가 개발원조의 성 주류화에 더 큰 영향을 미친다는 점을 시사한다.

III. 캐나다의 개발원조와 성 주류화 현황[3)]

앞서 보았듯이 제도적인 기반을 잘 갖춘 공여국이라 할지라도 실제 원조의 질과 성 인지성을 담보하기 위해서는 다른 많은 사항들이 고려되어야 한다. 다수의 선진공여국이 법률에서 따로 명시하지 않고도 질 높은 개발원조를 집행하고 있으며, 호주, 캐나다, 독일 등과 같은 국가는 개발원조의 성 주류화 모범사례로 꼽히기도 한다. 이중 캐나다는 개별 국가로서 처음으로 인간안보를 주요 외교정책으로 설정할 만큼 국제관계와 국제개발을 접근하는 방식에 있어 이상주의적이라는 평가를 받고 있다. 캐나다의 원조 규모는 세계 8위 정도이나, 개발원조 예산 전액이 무상원조에 쓰인다는 점에서 여타 대규모 공여국과 차별된다. 또한 원조액은 크지만 이중 30~40%는 식민지 시대부터 누적된 부채 탕감으로 집계되는 유럽 국가들에 비해 캐나다는 부채 탕감 예산을 12% 정도로 유지하고 있다. 캐나다 연방정부는 개발원조에 대한 국민 참여를 위해 2003년부터 매년 10월 말을 국제협력의 날(International Cooperation Days)로 지정하고

3)이 장은 2007년도 한국여성정책연구원에서 진행한 "MDG 달성을 위한 ODA의 성 주류화 전략개발" 연구 결과의 일부를 발췌, 소개한 것이다.

국제개발 관련 주제를 정하여 전문가와 일반 시민들이 만날 수 있는 행사를 개최하고 있다.

캐나다 국제개발청(Canadian International Development Agency, 이하 CIDA)은 외무성 산하의 대외원조사무국이 1968년 확대 개편된 조직으로서 캐나다의 개발원조 중 약 80%를 집행한다. 주요 사업 분야는 빈곤철폐, 인간기본욕구, 기반구축(infrastructure services), 인권 및 민주화와 협치(governance), 민간분야육성, 환경, 성평등이며, 특히 성평등 정책이 인류의 복지와 안녕을 증진하는데 크게 기여한다는 전제 하에 원조 정책을 펴고 있으며, 성평등을 "크로스커팅(cross-cutting)"주제로 분류하여 조직 전체에서 소화할 수 있도록 다양한 제도적 기제와 방법론을 도입하였다.

CIDA는 성 주류화 추진에 조직 전체의 참여를 크게 강조한다. 이를 위해 다양한 혁신을 추진하고 있는데, 그 예로서 매년 공무원 주간에 성평등 사업에 가장 크게 공헌한 직원을 선정하여 수상(CIDA Staff Gender Equality Award)함으로써 그 업적을 기린다. 또한 조직도 상에서 가장 상위에 있는 부청장(Executive Vice-President)에게 성평등 추진의 일차적인 책임을 부여하고 이를 조직의 젠더 챔피온(Gender Champion)이라고 명명하였다. 이는 성 주류화 혹은 성평등이 원칙의 차원에서 머무를 때 공허한 메시지로 남아 매일 매일의 업무에서 잘 소화되기 어려울 뿐만 아니라 장기적인 목표로만 인식되어 빠른 시일 내에 가시적인 효과를 생산할 수 없게 된다는 기존의 딜레마를 적극적으로 해소하기 위한 방안이다. CIDA의 정책 사무소는 사업 분야에 따라 6개 국으로 나뉘는데, 성평등국과 각 지역국과 다자원조국, 시민사회협력국 등에도 젠더 담당관(gender specialist)이 배치된다. 이들은 다시 젠더핵심그룹(Gender Equality Core Group)이라는 이름으로 CIDA의 모든 정책개발과정에 참여하게 된다. 핵심 그룹이 검토한 정책 초안은 외부 전문가의 자문회의를 거치게 되는데, OECD/DAC 젠디넷을 통해서도 여타 공여기관 등 외부 전문가의 의견을 최대한 반영할 수 있게 된다.

CIDA의 성평등 정책에 근간이 되는 것은 1999년 개발된 성평등 정책(Policy on Gender Equality)이다. 이는 지속가능한 발전을 위해 여성과 남성이 평등을 이룰 수 있도록 지원해야 한다는 것을 목표로 하는 정책으로서, 의사결정에 있어서의 여성의 참여와 자원과 개발의 혜택을 여성이 동등하게 사용하고 누릴 수 있도록 보장할 것, 여성과 여아의 인권 보장 등을 목적으로 한다. 동 정책은 1976년 개발된 성평등 지침과 1984년 발표된 "여성개발정책(Policy on Women in Development)"에서 발전한 것으로, 1995년 베이징행동강령과 OECD의 개발협력지침, DAC의 성평등 및 여성의 역량강화를 위한 개발협력 지침을 근간으로 한다. 캐나다는 1995년 연방정부 차원의 "성평등계획(Federal Plan for Gender Equality)"을 발표하였는데, 국제협력을 포함한 모든 영역에 있어 정부 부처는 젠더분석(gender analysis)을 실시하고 성평등을 실현하기 위해 노력할 것을 명시하고 있다.

동 정책의 특징은 다음과 같이 요약해볼 수 있다. 첫째, 기존에 "양성 균등(gender equity)"을 목적으로 하던 것에 반하여 "성평등(gender equality)"을 목적으로 명시하고 있다. 즉, 여성과 남성에게 공평하게 자원을 배분하고 기회를 제공하는 것은 평등으로 가기 위한 과정으로 보고, "균등(equity)"을 발전의 수단적 단계로 활용하여 궁극적으로 "평등(equality)"을 이룩하겠다는 절차적 개념을 포함한 것이다. 둘째, 성불평등을 제거하여 여성과 남성의 평등을 이루지 않고서는 인류의 빈곤이 척결될 수 없으며 이는 곧, 지속가능한 발전이 될 수 없음을 명시하고 있다.

셋째, 개발의 효과성과 사회 정의를 위해 여성과 여아의 인권을 실현해야 한다는 것을 크게 강조하고 있다. 넷째, 성과지향적 관점을 통합하여 실질적인 변화를 꾀하고 있다. 즉, 모든 사업의 계획 및 보고 단계에 있어 젠더 관점에서 기대하는 변화를 사업 담당자가 구체적으로 예측하도록 관련 도구를 제공하여 실질적인 변화를 이끌어낼 수 있도록 장려하고 있다. 다섯째, CIDA의 여타 발전 과제와 빈곤척결 정책 등과 성평등 정책을 효과적으로 연결하여 모든 정책과 프로그램 및 사업에서 젠더가 다뤄질 수 있도록 한다. 여섯째, 성평등을 달성하기 위한 사업의 지침과 성과 관리 도구 등을 제공한다. 일곱째, 성평등을 달성하기 위한 여덟 가지 원칙을 명시하고 있다.

CIDA의 성평등 8대 원칙은 다음과 같다:

① 성평등은 모든 정책과 프로그램 및 사업의 목적에 필수적으로 포함되어야 한다. 성평등은 CIDA의 주요 사업 영역 중 하나인 동시에 모든 사업 영역에서 강조되어야 하는 크로스커팅(cross-cutting) 주제로도 지정되어 있다. 이는 모든 영역에서 남성과 여성의 관점 및 이해, 요구가 다를 수 있다는 점이 충분히 감안되어 개발 정책을 펴도록 하는 원칙이 된다. 이를 위해 CIDA에서는 각 사업 분야별로 성평등을 추구하도록 하는 안내지침을 개발하였다.

② 모든 정책과 프로그램 및 사업은 여성과 남성에게 다르게 영향을 미친다는 점을 인지한다. 앞서 언급했듯이 여성과 남성은 관점과 이해, 요구가 다르며 이는 계급, 인종, 연령에 따라 다시 한 번 다르게 반영될 수 있다는 점을 인지하고 사업의 계획과 이행에 있어 이를 충분히 반영해야 한다.

③ 여성과 남성이 동등하나 동일하지는 않다는 점을 인지한다.

④ 성평등을 이루기 위해서 여성의 세력화(empowerment)를 추구한다. 세력화 과정을 통해 여성은 자신이 처한 성 권력 관계에 대한 이해를 높일 수 있으며 자신의 삶에 대한 통제가 가능할 수 있다.

⑤ 성평등을 위한 경제, 사회, 정치적 변화를 추구하는데 있어 여성의 동등한 참여는 필수이다.

⑥ 성평등은 여성과 남성의 협력을 통해 이루어질 수 있다.

⑦ 성불평등을 근절하는 구체적인 방안을 모색한다.

⑧ 모든 CIDA의 정책과 프로그램 및 사업은 성평등에 공헌해야 한다.

CIDA의 성평등 사업은 성평등을 주요 목표로 하는 사업(gender-specific)과 성평등을 관련 목표로 하는 사업(gender-integrated)으로 나뉜다. 후자는 교육, 보건 등의 분야에서 젠더를 크로스커팅 주제로 다루는 경우를 일컫는다. 모든 사업은 원칙적으로 성평등을 목적으로 하지만, 성 주류화는 오랜 시간에 걸쳐 그 변화를 읽어낼 수 있다 는 점과 여성들의 당면한 요구에 반응할 수 없다는 단점이 있기 때문에 CIDA에서는 이처럼 이원적 접근(two-pronged approach)을 추구한다.

성평등 정책을 효과적으로 수행하기 위해서는 이 결과, 혹은 성과를 효과적으로 평가할 수 있는 도구가 필요하다. CIDA에서는 성평등을 크로스커팅(cross-cutting) 주제로 다루어 모든 사업 분야에서 추진하고자 하기 때문에 더더욱 효과적인 평가 도구가 요구되었다. 따라서 CIDA에서는 "성평등의 결과측정을 위한 프레임(Framework for Assessing Gender Equality Results)"를 개발하였는데, 이는 CIDA의 사업이 실질적인 개발 성과를 일궈낼 수 있도록 단계별 결과에 대한 관리를 강화함으로써 실무자의 책임감과 관리효율성을 높이는 기제가 된다. 이를 활용할 때, 성평등 결과는 크게 (1) 의사결정 (2) 권리 (3) 개발 자원 및 혜택이라는 3가지 주제로 분류되어, 하나의 사업이 불평등을 해소하고 여성의 삶의 질을 높이는데 어떻게 기여했는가를 자세히 분석할 수 있도록 돕는다. 사업 담당자는 이 도구를 활용하여 사업의 성평등 성과를 분석하고, 이에 대한 증거자료를 함께 제시할 수 있어야 한다. 성평등 성과는 최종적으로 중요성 평가 지표(Rating Scale for Significance of Gender Equality Results)를 활용하여, 그 정도에 따라 최상, 상, 중, 약, 무(significant, encouraging, modest, weak, none) 등과 같이 코드를 부여받게 된다.

물론 캐나다의 헌법과 원조의 기조에서 인권과 평등, 성평등이 강조되기는 하지만 앞서 설명된 정책과 별도로 법률이나 다른 제도를 통해 원조 사업에 있어 젠더적 관점을 담보하는 기제는 존재하지 않는다. 법제화는 그 취지를 모두가 공감하지 않고서는 악영향을 미치기도 하는데, 일단 법으로 최소한의 의무 규정을 명시하는 경우 그것이 수단이 아니라 곧 소기 목적하는 바의 모든 것으로 전이되어버린다는 점이다. 때문에 제도화는 원칙 단위에서 발전시킬 것이 아니라 원칙이 각 지역과 각 국가, 각 정책 영역에서 충분히 흡수될 수 있도록 이행 단위에서 충분한 발전을 이뤄야 할 것이다. 저층구조에서부터의 동의기반이 약한 상태에서 법제화를 하는 경우에는 그것이 수단이 아니라 곧 목적으로 전환되어 버리는 사례가 허다하다. 개발원조의 성 주류화도 마찬가지로 법제화를 하되 그 원칙이 각 사업의 단계와 정책영역에서 충분히 흡수될 수 있도록 다양한 노력을 필요로 한다. 우선 이를 위한 조직과 인력 구조가 완비되어야 하며, 지속적인 역량강화가 필요하다.

CIDA의 성평등 추진 체계는 단순히 정책을 마련하고 이와 관련한 지침서를 개발하는 정도에서 그치지 않고 이를 실질적인 사업에서 활용할 수 있도록 다양한 기제를 개발하는데 주력하고 있다는 점이 특기할 사항이다. 특히 성평등 직원상과 조직의

젠더 챔피온을 명명한 점은 조직 내부에서 성평등에 대한 이해와 열정을 키우고 이를 실질적인 국제개발의 성과로 나타내고자 하는 의지를 표현하는 것이다. 또한 이원적 접근을 통해 여성의 당면 과제에 대한 투자를 진행함과 동시에 성평등 문화 정착과 같은 장기적 변화를 모든 사업 분야에서 꾸준히 추구하는 것도 효과적인 전략으로 평가된다. 특히 사업의 결과적 성과나 추진 과정에서 기존의 불평등을 해소하는 데 어떠한 기여를 했는지 분석할 수 있도록 하는 도구는 한눈에는 성평등과 전혀 상관없을 것 같은 분야의 사업에서도 성평등을 추진하고 또 이를 긍정적으로 평가해내는 데 큰 기여를 할 수 있다는 점이 고무적이다.

Ⅳ. 결론

캐나다의 사례에서도 보듯이 개발원조의 질을 제고하는 데 있어 법제화보다는 잘 발전된 정책과 실천적 사업 운영, 평가가 더 실질적인 의미를 갖겠다. 그러나 다원적 운영 체계를 정비하고 국민적 합의를 도출해야 하는 우리나라의 현실에서는 개발원조의 철학과 체계를 제도화하는 법률 제정이 요구된다. 지난 제17대 국회에서는 처음으로 개발원조법안이 제안되었으나, 큰 관심을 받지 못한 채 국회의 임기만료로 모두 자동 폐기되었다. 개발원조의 증대와 효율성 제고에 대한 국제사회의 요구와 시민단체 및 학계의 관심이 고조된 가운데 제안된 이 법안들은 개발원조의 체계화를 꾀했다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다. 그러나 OECD의 정책이나 여타 공여국의 선진적인 기존 법률에서 제시하고 있는 민주적 가버넌스, 인권 및 성평등과 같은 문제의식은 전혀 언급하지 않고 일률적으로 평화와 번영만을 개발원조의 이념으로 규정하여, 기존의 이원화된 체계에 타협하는 대안 제시에서 그치고 말았다는 한계를 노정했다(정혜선 2008).

세계화의 물결은 경제 통합만을 가져오는 것이 아니라 과거에 예기치 못한 다양한 사회문화적 변화를 낳고 있으며 지구의 한 편에서는 오히려 빈부격차를 심화시키고 있다. 평등과 공동번영에 대한 강한 의지가 함께 할 때만이 세계화가 빈곤을 철폐할 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다. 그러나 그렇지 못한 경우에는 오히려 양극화를 초래할 수 있는 재난이 될 수 있다. 지난 2001년 채택된 최빈국의 발전을 위한 행동강령(Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010)에서 UN은 여성이 여전히 빈곤 인구의 다수를 차지한다는 점을 지적하고, 빈곤철폐, 고용 창출, 굿 가버넌스, 역량강화, 지속가능한 발전 등과 함께 성평등을 크로스커팅 주제로 채택할 것, 그리고 빈곤퇴치의 전략으로 성 주류화를 채택할 것을 결의하였다(UNCSW 2004). 지난 3월 초 우리나라의 DAC 가입 여부를 논하기에 앞서 특별동료검토를 위해 한국을 방문했던 DAC 실사단도 성평등, 환경, 인권, 가버넌스 등의 전 지구적 이슈에 한국 정부가 더 많은 관심을 쓸 것을 촉구한 바 있다(경실련 2008).

국제사회는 개발도상국에 대한 선진국의 상호책임을 원칙으로 개발원조의 증액을 꾸준히 요구해 왔다. 2002년 몬테레이 합의문에 따른 국제사회의 개발원조 권고수준은 국민순소득(GNI) 대비 0.7%이며, 경제 수준에 비해 개발원조 규모가 작은 우리나라는 현재 GNI 대비 0.1% 수준의 개발원조를 2012년 0.2%까지 확대할 방침이다(연합뉴스 2008). 그러나 우리의 개발원조는 이미 DAC 가입의 기준이 되는 규모를 넘어섰고, 이제 질적 제고가 필요한 시점이다. 아시아 해일 사태 직후인 지난 2005년 국무조정실에서 운영한 개발원조 태스크포스팀은 개발원조 관련법 정부안 개발도 논의하였는데, 과정에서 개발원조의 목적으로 인권보호를 인급하는 것마저 부담스러워했다(신혜수 2008). 하지만 앞에서 보았듯이 대다수의 선진공여국이 개발도상국의 지속가능한 발전, 민주주의, 인권 및 성평등을 목적으로 개발원조를 집행하고자 노력하고 있다. 우리가 진정 경제 규모에 맞는 책임 있는 자세와 국제적 역할에 대한 고민에서 출발하여 개발원조를 생각한다면, 무엇을 위한 개발원조인가를 철저히 되짚어야 할 것이다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

경실련. 2008. OECD 개발원조위원회(DAC) 특별동료검토 실사단 방한. ODA Watch 뉴스레터 17호.

곽숙희, 정혜선, 정미경. 2007. MDG 달성을 위한 ODA의 성 주류화 전략개발. 서울: 한국여성정책연구원.

신혜수. 2008. 심층면접. 2월 14일.

연합뉴스. 2008. 〈이명박정부 출범〉 ⑤글로벌 코리아' 외교. 2월 22일.

정혜선. 2008. "개발원조의 제도화와 성 주류화." 젠더리뷰 제9호. 서울: 한국여성정책연구원.

한국국제협력단. 2007. 선진원조국의 ODA 법제비교연구.

2. 외국문헌

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

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

DAC Network on Gender Equality. 2006. Paris Declaration Commitments and Implications for Gender Equality and Women's Empowerment. 5-7July. Paris: OECD.

Eurostep and Social Watch. 2005. Accountability Upside Down: Gender equality in a partnership for poverty eradication.

Kwak, Sookhee and Hyeseon Jeong. 2008. Official Development Assistance (ODA) Policy and Its Reality from Gender Perspectives. Paper presented at the The Eighth International Conference of the International Society for Third-Sector Research, 9-12 July, organized by the International Society for Third-Sector Research, in Barcelona, Spain.

Marcoux, Alain. 1998. The Feminization of Poverty: Claims, Facts, and Data Needs. Population and Development Review 24: 131-139.

Medeiros, Marcelo and Joana Costa. 2007. Is There a Feminization of Poverty in Latin America? World Development 36: 115-127.

OECD. 1999. DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation. Paris: OECD.

_____. 2000. Development Cooperation Review: Italy, Pre-print of the DAC Journal 1: 3. Paris: OECD.

_____. 2005. Managing Aid: Practices of DAC Member Countries.

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

O'neill, Patti. 2008. E-mail message to author. June 10.

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

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

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

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

UNDP. 1995. Human Development Report 1995. New York: Oxford University Press.

_____. 2007. Human Development Report 2007/2008. New York: Palgrave Macmillan.

United Nations Division for the Advancement of Women. 2007. Financing for gender equality and the empowerment of women. Report of the Expert Group Meeting, 4-7 September, organized by the Division for the Advancement of Women, in Oslo, Norway.

United Nations Economic and Social Council. 1996. Supplement No.6 (E/1996/26) Chap. I.C.2, Resolution 40/9.

United Nations ESCAP. 2007. Economic and Social Survey.

United Nations General Assembly. 2000. 23rd Special Session Resolution S-23/3, annex.

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

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

World Bank. 2007. Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows. Washington, DC: International Development Association.