

DAC 가입과 KOICA의 성 인지적 ODA 수행¹⁾ 전략

김진영 KOICA 정책연구실 대리

목차

1. 서론
2. DAC 주요 논의에서의 젠더 이슈
3. KOICA의 ODA 성 주류화 전략
4. 결론

1. 서론

금년은 국제 개발원조의 젠더 이슈 통합과 성 인지적 사업수행 패러다임으로의 변화와 발전을 촉구한 국제적 주요 논의 및 공약을 기념하고 이행성과를 검토하는 의미깊은 해이다. 1995년 베이징에서 개최된 제 4차 UN여성회의에서 도출한 북경행동강령 채택 15주년, 2000년 국제 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위해 유엔총회에서 결의한 UN 새천년개발목표 (Millenium Development Goals) 제정 10주년, 같은 해 여성, 평화, 안보에 대한 UN 결의문 1325 (United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security) 채택 10주년 등 개발과정에서 여성의 소외와 여전히 만연한 성불평등에 대한 공동의 문제의식을 바탕으로 성평등 달성과 여성 역량강화를 위해 국제사회가 수행해온 공조 노력의 중간 이행을 평가하는 해이다. 이에 따라 국제사회는 세미나, 포럼, 워크숍 등 다양한 정책·학술행사를 개최하여 그간의 성과를 평가하고 새로운 과제를 도출하고자 하고 있다.

1) '성 인지적(gender sensitive) 개발원조 수행'이란 여성과 남성이 가지는 필요와 욕구가 서로 상이하고, 그에 따라 원조의 혜택도 각각 다르게 수용하기 때문에 각각의 다른 필요와 욕구를 충족시키기 위해서는 원조사업 수행시 여성과 남성이 처한 상황을 각각 차별적으로 고려해야 하는 것을 말한다. 본 고에서는 '성 인지적'과 '성 주류화'의 개념을 혼용하여 사용하였다.

이러한 국제 개발원조사회의 젠더 이슈 논의와 발맞추어 국내 개발원조 커뮤니티도 한 걸음 앞으로 진전하는 새로운 모멘텀을 맞이하였다. 2009년 12월, 18대 국회는 「국제개발협력기본법」을 채택하였다. 동 법은 우리나라 최초로 제정된 개발원조에 대한 기본법으로 우리나라 개발원조 정책의 기본 목표와 방향을 제시하고 있다. 특히, ‘여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현’을 우리나라 개발원조의 기본정신 중 하나로 천명하고 있다.²⁾ 정책 뿐 아니라 제도적 측면에서도 한국 ODA의 성 주류화를 위한 장치가 새롭게 마련되었다. 2006년 제정된 국가재정법에 따라 모든 정부부처가 2010년부터 성 인지 예·결산서를 의무적으로 작성하게 됨에 따라 한국국제협력단도 성 인지적 관점을 반영하여 금년도 연수생초청사업의 예산서를 작성하였다. 아울러, KOICA는 정책과 제도가 실질적인 집행으로 연계되고 KOICA의 성 주류화를 도모하기 위한 수단으로서 ‘성인지 담당관’ 직제를 도입하였다.³⁾

우리나라는 금년부터 OECD/DAC의 정식 회원국이 되면서 한국 개발원조의 양적 확대와 질적 개선에 박차를 가하고 있다. 2011년에는 제 4차 DAC 고위급포럼(HLF-4)도 개최할 예정이다. 신규 DAC 회원국으로서 현 시점에서 수행해야 할 중요한 과제는 DAC에서 규정하는 원조규범, 가이드라인, 의결사항 등을 충실하게 준수하면서 선진 원조공여국 간의 공조 체계와 규범양식과 조화를 이루고 한국의 개발 경험과 국내 현실에 적합한 원조 수행 방안을 마련하는 것이다. 지난 2008년 시행된 OECD/DAC 특별검토는 한국의 공적개발원조에서 환경, 젠더, 인권/거버넌스 등의 크로스커팅 이슈를 점진적으로 확대 반영 및 주류화 하도록 권고한 바 있다(OECD, 2008a). 이에 따라, 본고는 신규 DAC 회원국으로서 한국의 ODA 성 주류화를 위한 정책 방향과 전략을 제시하고 향후 실행과제를 도출함으로써 개발원조의 선진화를 도모하고자 한다.

2. DAC 주요 논의에서의 젠더 이슈

1) DAC 우선순위 분야 및 비교우위 부문

OECD/DAC은 자체 평가(Reflection Exercise), 태스크팀(Task Team) 작업, 작년 10월 19일에 개최된 정책 국장급 회의(Policy Directors' Meeting)에서 논의된 결과를 바탕으로 DAC이 중점적으로 추진해야 할 4개 우선순위 분야와 현재 DAC이 지니고 있고 더욱 강화해야하는 3개 비교우위 부문을 도출하였다. 이는 개발원조 효과를 제고하기 위한 DAC의 작업 성과를 강화하고, DAC 대내외 타 원조활동과의 시너지를 확대하기 위한 것이다. DAC은 동 프레임워크 안에서 DAC 2011-

2) 국제개발협력기본법 제 3조(기본정신 및 목표) 제 1항

3) 2009.12.31. KOICA 직제개편

2012 사업계획을 수립하였다(OECD, 2010).

DAC 활동의 4개 우선순위 분야와 3개 핵심 비교우위 부문은 각각 ‘기후변화와 환경 지속가능성(Climate Change and Environmental Sustainability)’, ‘경제 성장과 정책(Economic Growth and Policies)’, ‘글로벌 개발 거버넌스(Global Development Governance)’ 및 ‘분쟁 및 취약성(Conflict and Fragility)’과 통계(Statistics), 동료평가(Peer Review), 원조효과성 논의(Aid Effectiveness)이다. 상세내용은 아래의 표와 같다.

〈표 1〉 OECD/DAC 2011–2012 우선순위 분야 및 비교우위 부문

ACTION AREAS FOR THE DAC'S PROGRAMME OF WORK AND BUDGET 2011–2012 Global equitable and sustainable development based on DAC's comparative advantage and added value linked with new OECD corporate strategies, which include contributions to G8/G20			
OVERARCHING PERSPECTIVES : POVERTY REDUCTION, DEVELOPMENT RESULTS, POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT AND GLOBAL PUBLIC GOODS			
CORE DAC WORK: PEER REVIEWS, STATISTICS, AND AID EFFECTIVENESS			
Working with OECD committees and other organisations		Working with other organisations	
Led by DAC/DCD	DAC/DCD contribution to work led largely by other by other committees/bodies		
Climate Change and Environmental Sustainability	Economic Growth & Policies	Global Development Governance	Conflict and Fragility
<ul style="list-style-type: none"> ● DAC–EPOC HLM Deliverables <ul style="list-style-type: none"> ○ Integrating adaptation into environmental assessment ○ Tracking aid for adaptation ○ Economic aspects of adaptation ○ Mitigation and adaptation synergies ○ Incentives for reducing emissions from deforestation ○ Capacity development guidance for integrating environment and climate change in development co-operation ○ Applying aid effectiveness principles 	<ul style="list-style-type: none"> ● Food security ● Private sector development and engagement <ul style="list-style-type: none"> ○ Innovation and entrepreneurship ○ Access to technology and Intellectual property rights ● Investment, including economic Infrastructure development <ul style="list-style-type: none"> ○ NEPAD–OECD Investment Initiative ● Trade ● Social protection and human development ● Domestic resource mobilisation and taxation ● Anti-corruption 	<ul style="list-style-type: none"> ● Development finance, Including innovative finance ● Aid system issue <ul style="list-style-type: none"> ○ Multilateral aid ○ Global facilities ● Climate change financing ● Response to the economic crisis ● Post–2015 MDGs 	<ul style="list-style-type: none"> ● State building and peace building <ul style="list-style-type: none"> ○ Legitimacy ○ State–society relations ○ Peace agreements ○ peace dividends & economic opportunity ● Security <ul style="list-style-type: none"> ○ Security and justice ○ Whole of government ● Transition financing <ul style="list-style-type: none"> ○ Risk management and mitigation ○ Flexible funding mechanisms
Cross cutting themes: MDGs, governance, gender; human rights; capacity development, statistical evidence, communications, and inclusiveness			
<p>* DAC contribution to these horizontal or joint activities come in two forms: 1) tracking and best practices development co-operation and 2) integrating a developing country perspective into discussions on these issues in other committees.</p>			

(출처: DAC/CHAIR(2009)4, OECD)

2) 젠더 관점 통합 방안

OECD/DAC 산하 8개 작업반 가운데 개발원조에서의 성평등 달성과 성 주류화를 도모하기 위해 구성된 성평등네트워크(GENDERNET)는 상기 DAC 우선순위 분야 및 비교우위 부문 강화 전략에 부응하고 이에 젠더 관점을 효과적으로 통합하기 위해 작년 10월 태스크팀 회의에서 도출한 논의 결과를 바탕으로 2011-2012년 사업계획을 다음과 같이 수립하였다.

〈표 2〉 DAC 성평등네트워크 2011-2012년 우선순위 분야

DAC core work			DAC priorities (Policy Directors)		
Aid effectiveness	Statistics	Peer Reviews	Conflict and fragility	Economic growth and policies	Global development governance
Monitor the implementation of the DAC guiding principles for aid effectiveness, gender equality and women's empowerment (2008)	<p>Publication of an updated Aid in support of gender equality and women's empowerment</p> <p>Possible joint work with WP-STAT to follow up the 2010 CRS report on gender equality. This could include work on applying the gender equality policy marker to budget support.</p> <p>Catalytic/political role in increasing gender-specific donor investments in areas such as economic empowerment, post-conflict situations, and situations of fragility.</p>	Substantive contributions to each Peer Review	<p>possible joint work with INCAF on the practical implementation of UN Security Council Resolutions on women, peace and security</p> <p>See also work on implementation of 21(b) of the AAA under aid effectiveness.</p>	<p>Contributions to and advice on proposed events mark the OECD's 50th anniversary.</p> <p>Continued partnership with the World Bank on integrating gender equality into the Bank's operations including the followup transition needed with the completion of the Gender Action Plan in 2010</p> <p>Contributions to the proposed World Development Report on gender equality and women's empowerment</p> <p>Stepping up work on:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Agriculture ● Food security, and ● Economic opportunities in post-conflict countries and situations of fragility 	<p>GENDERNET to host joint biennial workshop with the UN's Interagency Network on Women and Gender Equality in early 2012</p> <p>Engagement with UN agencies and GENDERNET members on the achievement of MDG3</p>

성평등네트워크는 ‘분쟁 및 취약성’, ‘경제 성장과 정책’, ‘글로벌 개발 거버넌스’ 등 3개의 우선순위 분야를 주요 지원 분야로 선정하고, 효과적인 사업수행을 위한 원조효과성, 통계, 동료평가 등 3개의 DAC 핵심역량 활용방안 청사진을 마련하였다.

21세기에 들어서도 지속적으로 발발하고 있는 분쟁과 전쟁, 재난재해, 체제 붕괴 등으로 정세가 불안하고 취약한 국가에서의 여성의 권익과 인권을 보호하기 위해 성평등네트워크는 ‘여성, 평화, 안보에 대한 UN 결의문’을 이행하고 아크라행동계획 21(b)항⁴⁾을 실행하기 위한 방안을 마련하기 위해 또 다른 DAC 산하작업반인 분쟁 및 취약국 국제 네트워크(International Network on Conflict and Fragility, INCAF)와의 공동 작업을 계획 중이다.

또한, 동 네트워크는 현 글로벌 경제·식량 위기가 미치는 부정적 영향에 대해 여성이 더 취약하다는 문제의식을 바탕으로 자체적으로 운영 중인 여성의 경제적 역량 강화를 위한 태스크팀 활동을 강화하고 있다. 같은 맥락에서 세계은행 원조사업에 성평등 목표를 통합하기 위해 세계은행이 추진 중인 젠더 실행 전략(Gender Action Plan) 수립, 성평등과 여성의 경제적 역량강화에 대한 World Development Report 작성도 지원할 계획이다. 아울러, UN 및 타 원조기구, 단체들과의 교류와 글로벌 개발 거버넌스 공조를 강화하여 MDGs 달성 등을 위한 협력을 지속적으로 추진할 예정이다.

상기 주요 우선순위 분야를 효과적으로 시행하기 위해 성평등네트워크는 원조효과성, 통계, 동료평가에서의 역할과 참여를 확대하고 있다. 동 네트워크는 성평등 목표 달성을 통한 원조효과 제고방안을 마련하기 위해 원조효과성 태스크팀을 가동하고 있다. 동 태스크팀은 2008년 성평등 네트워크가 원조효과성 제고를 위해 수립한 가이드라인인 「DAC Guiding Principles for Aid Effectiveness, Gender Equality and Women’s Empowerment」의 이행성과를 모니터링하고 아크라행동강령 13(c)⁵⁾의 성과 사례 발굴, 젠더 관점을 통합한 파리선언 평가지표 개발, 정책 페이지(issues brief)를 작성 중이다. 한편, 「DAC 회원국의 성평등 및 여성역량강화 관련 원조 규모 통계보고서(Aid in Support of Gender Equality and Women’s Empowerment)」 업데이트를 비롯하여 DAC 젠더 마커(gender equality marker)의 질적 개선을 통해 회원국 통계자료의 정책 활용도를 제고하고, 모든 회원국이 차례로 수감받는 동료평가에 직접 관여하여 각 회원국의 젠더 정책과 이행 현황에 대해 면밀한 평가가 이루어질 수 있도록 하고 있다. 이와 같이, 성평등네트워크

4) ‘At country level, donors and developing countries will work and agree on a set of realistic peace- and state-building objectives that address the root causes of conflict and fragility and help ensure the protection and participation of women. This process will be informed by international dialogue between partners and donors on these objectives as prerequisites for development (Accra Agenda for Action 21(b))’.

5) ‘Developing countries and donors will ensure that their respective development policies and programmes are designed and implemented in ways consistent with their agreed international commitments on gender equality, human rights, disability and environmental sustainability (Accra Agenda for Action 13(c))’

는 글로벌 원조정책 규범 형성을 위한 정책 산출물을 생산하고, 실질적인 이행 지원과 모니터링을 통해 개발원조에서의 성평등 달성을 위한 노력을 강화하고 있다.

3. KOICA의 ODA 성 주류화 전략

한국의 DAC 가입에 따라 DAC 가이드라인 등 국제원조규범 준수 의무 발생, 원조효과성 제고 노력 강화 필요성 증대 등 우리나라 ODA의 외부환경이 변화하고, ODA 규모 확대, 국제개발협력기본법 제정 등에 따라 정부 정책에 부합하는 ODA 실행 역량 강화, ODA를 통한 국가브랜드 제고, 신아시아외교지원, 평화구축, 녹색 ODA 등 ODA의 전략적 활용 제고 등 우리 정부의 전략적 ODA 활용시책에 부응하기 위해 KOICA는 글로벌 ODA 전문기관으로의 도약을 위한 로드맵인 「KOICA 선진화 계획 2010-2015(안)」⁶⁾을 수립하였다. 동 계획은 국가지원계획(Country Assistance Strategy, CAS) 중심의 사업추진 체계를 구축하고, 지원분야의 선택과 집중을 통해 선진원조 실행전략을 마련하고자 한다. 특히, 5개 중점분야와 25개 하위 프로그램으로 구성된 지원전략 프로그램에 환경·여성·인권·ICT 등 4개의 크로스커팅 분야를 통합하여 보다 효과적이고 성과 중심의 원조를 수행하고자 한다. 따라서 이에 부응하는 KOICA ODA 사업의 성 주류화 정책 설정이 요구되며 본고는 실천가능한 실행 전략의 수립 방안으로서 DAC 우선순위 분야 및 비교우위 부문 강화 전략 프레임워크를 활용하고자 한다.

1) 성 주류화 정책 방향

KOICA 성 주류화 정책 방향은 우리나라 정부의 여성과 아동의 인권 향상 및 성평등 실현이라는 국제개발협력 기조 틀 안에서 국제개발환경 및 규범에 부합하고 우리나라 개발경험을 특화한 통합적이고 선진적인 프로그램을 개발, 수행하는 것으로 제시하고자 한다.

현 국제사회가 추구하는 개발원조의 글로벌라이제이션(Glocalization)⁷⁾ 전략은 글로벌 원조규범 준수 및 수원국 주도 개발 파트너십 참여를 도모하는 것으로서 이는 자국의 ODA 목표·정책·수단 선택 시 원조효과성이 높은 것으로 검증되고(evidence-based) 국제적으로 합의된 사항들을 반영하며, 파리선언의 5대 원칙 가운데 수원국의 주인의식 강화, 원조조화, 성과중심 원조, 상호책임성, 파트너십 강화 원칙을 따르는 것이다. 상기 전략의 도입은 기존 공여자 편의적 ‘한국형 원조사업’을

6) 2010년 KOICA 해외사무소장 회의 참고자료집. 동 선진화 계획은 현 국무총리실에서 수립 중인 한국형 ODA 모델 구축 결과를 반영하여 조정 및 보완을 거쳐 2010년 상반기 가이드라인을 수립할 예정이다.

7) Glocalization은 세계화를 뜻하는 Globalization과 현지화를 의미하는 Localization의 합성어로 세계화를 추구하면서 동시에 현지 국가의 사정을 반영하는 경영 전략을 뜻함(정유아, 2010에서 재인용)

글로벌 원조규범을 준수하고 수원국 스스로의 개발역량 강화를 지원하는 방식으로 재구성하여 21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용을 뜻한다(정유아, 2010).

KOICA 성 주류화 정책 방향 설정을 위한 글로벌 원조규범으로 북경여성행동강령, 여성 인권 관련 3대 주요 협약인 「여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW, 1979년)」, 「여성에 대한 폭력 철폐 협약(Declaration on the Elimination of Violence against Women, 1993년)」과 「비엔나 인권협약(Vienna Declaration and Programme of Action, 1993년)」, UN 새천년개발목표 및 원조효과성 제고를 위한 파리선언과 아크라행동계획을 들 수 있다.

1995년 중국 북경에서 열린 UN 세계여성회의에서 채택한 북경여성행동강령은 모든 정책과 프로그램에서 젠더 관점을 적용할 것⁸⁾을 촉구한 바 있다. 아울러, 1997년 UN 경제사회이사회는 성 주류화의 개념과 집행에 대해 정의⁹⁾를 내리고, 프로그램 및 프로젝트 수행과정, 관리절차, 수행수단에서 성 주류화를 적용할 것을 규정하였다. UN의 성 주류화 채택은 GAD (Gender and Development) 접근방식의 급진적인 이론적 틀을 공공관리 부문 전략으로 실제화시키고자 한 움직임으로 볼 수 있다(Jaquette and Summerfield, 2006).

북경여성행동강령이 원조정책의 성 인지적 조정과 관리적 측면이라면, 3대 여성 인권 협약과 UN 새천년개발목표는 개발목표의 내용적 측면에서 글로벌 원조규범을 제시하고 있다. 3대 여성 인권 협약¹⁰⁾은 여성 인권이 보편적 인간의 권리이며 타인에게 양도될 수 없는 불가분적 권리임을 명시하고, 여성이 개발주체로서 인간개발의 측면에서 개인이 각자의 잠재력을 발휘하고 각각의 필요에 따라 생산적이고 창조적인 삶을 영위할 수 있도록 하는 것이다. 인간개발은 개인의 자유·복지·안녕과 역량개발을 보장함으로써 전반적인 인간의 삶의 질을 향상시키고, 인권·정치·경제적으로 권리를 행사하여 사회·정책적 변화를 이룰 수 있게 한다(한국국제협력단, 2008). 1994년 UNDP가 발간한 「UNDP 인간개발보고서」는 ‘공포로부터의 자유(freedom from fear)’와 ‘결핍으로부터의 자유(freedom from want)’를 인간안보의 핵심구성요소로 들면서 각종 물리적 폭력으로부터 개인을 보호하는 개인의 안보가 개발과의 연계성을 강조한 바 있다(UNDP, 1994).

8) mainstreaming a gender perspective in all policies and programmes (para. 202 & 292)

9) Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality (Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system, ECOSOC July 1997. Chap. IV).

10) 한국은 3대 협약의 서명국이다.

한편, UN 새천년개발목표는 젠더 이슈가 국제사회 무대에 전면으로 등장하여 빈곤퇴치를 위한 개발원조의 주요 목표가 되고, 아울러, 인류가 공동으로 해결해야하는 과제라는 근거를 마련하고 정치적 의지를 획득하게 된 계기를 마련하였다. 총 8개의 MDGs 목표 중에 2개(3, 5번 목표)가 성평등 달성과 여성역량강화를 직접적으로 언급하고 있다. 또한, 다른 목표들의 성공적 달성을 위해서는 성평등 달성이 우선적으로 이루어져야 하며 국가 정책 및 프로그램 수립 시에 지속가능한 개발 원칙을 통합시킬 것을 강조하고 있다는 점에서 MDGs는 성평등 달성을 명시적인 개발 목표로 천명하였다고 볼 수 있다(Kabeer, 2003).

원조효과성을 위한 파리선언 및 아크라행동계획은 원조 이행형태 및 절차에서의 성 인지적 관점을 반영을 촉구하고 있다. 동 선언 및 계획은 원조효과성 제고의 맥락에서 수원국과 공여국 양 측의 개발 정책과 프로그램은 성평등 달성을 위한 국제적 공약과 일관성을 가져야 하며, 여성의 참여를 담보할 수 있도록 노력을 기울여야 한다고 명시하고 있다.

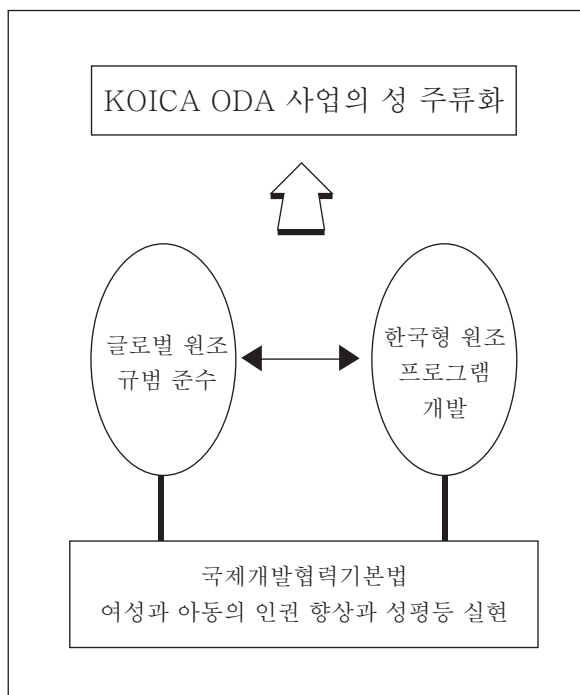
상기와 같이 국제 글로벌 규범에 부합하면서 한국의 개발경험을 특화한 원조 프로그램의 개발이 필요하다. 우리나라는 2006년 OECD 여성평등지표인 성·제도·개발(Gender, Institutions and Development, GID) 지수¹¹⁾에서 162개국 가운데 벨기에·네덜란드와 함께 공동 4위가 될 만큼, 성평등 정책 및 제도 측면에서 선진화된 국가로 긍정적인 평가를 받고 있다. 여성개발기본법, 성인지 예산, 호주제 폐지 등 성평등 달성을 위해 우리나라가 개발하고 발전시켜 온 정책 노하우를 살려 개도국의 여성개발 및 성평등 달성을 위한 정책 수립 및 제도 도입을 위해 한국의 개발경험을 공유할 수 있도록 특화된 프로그램으로 개발해야 한다. 다른 원조공여국과의 차별성을 둘 수 있는 틈새부문(niche point)을 전략적으로 발굴하고 한국형 젠더 프로그램이라는 브랜드화하는 접근이 필요하다.

상기에서 검토한 바와 같이, 주요 글로벌 원조규범은 성평등 달성과 개발사업 참여를 통한 여성역량강화를 KOICA ODA 사업의 성 인지적 수행을 위한 개발원조 정책 목표와 수행방향으로 제시하고 있으며, 한국의 개발경험을 활용한 원조 프로그램을 개발하여 KOICA ODA 사업의 성 인지적 수행을 위한 정책적 방향 설정이 요구된다.

아래는 이상에서 제시한 KOICA 성 주류화 정책 방향을 그림으로 나타낸 것이다.

11) GID 지수는 유엔개발계획(UNDP)의 여성개발지수(GDI)·여성권한지수(GEM)가 평가하는 여성의 교육·보건·출산·사회참여 뿐 아니라 가족·사회의 규범·관습·문화까지 아우르는 개념으로 여성의 경제적 발전 장애가 되는 요소를 규명하고 분석하기 위한 도구이다.

〈그림 1〉 KOICA 사업의 성 주류화 정책 방향 개념도



2) 성 주류화 실행 전략

KOICA 사업의 효과적 성 인지적 수행을 위해서는 성 주류화 정책이 실질적인 이행으로 실현되고 이행 성과의 모니터링과 평가를 거쳐 도출된 교훈이 정책 단계로 피드백되는 체계적인 환류 시스템을 구축하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 전 사업수행절차의 성 주류화가 이루어져야하며 각 사업수행 단계별 전략적인 접근이 요구된다. 다음에서는 DAC 우선순위 분야 및 비교우위 부문을 바탕으로 KOICA 사업수행절차의 성 주류화 전략을 제시하고, 주요 우선순위 분야 설정과 사업부문별 추진전략을 검토하고자 한다.

(1) 원조효과성 제고를 위한 사업추진절차의 성 주류화 전략

KOICA의 사업추진절차는 국가지원전략(CAS) 수립 ⇒ 사업선정 ⇒ 사업계획 수립 및 집행 ⇒ 사업 모니터링 및 평가로 구성되어 있다. 원조사업의 성 주류화는 가능한 초기 단계에서 이루어져야 한다. 일단 전략이 수립되면 이를 수정하거나 다른 계획을 추가하는 과정에서 추가 비용이 발생하기 때문이다. 이에 선진 공여국은 원조사업의 기반이 되는 CAS를 크로스커팅 이슈 통합의 첫 단계로 인식하고 있다. CAS는 개발원조의 일관성과 효율성을 보장해주는 메커니즘으로 CAS 수립을 위한 사전

분석 및 지원계획 초기 단계에 젠더 관점이 적절하게 고려되었을 때 기본적인 주류화는 달성되었다고 볼 수 있다(박명지, 2010).

각 원조기관은 CAS를 통해 개도국의 국가개발계획 실행을 지원하는 방안을 구체적으로 제시하고 일관성 있는 중기 실천지침을 세운다. 바람직한 CAS는 부문별 프로그램 단위로 구성되고, 전략단위별 성과를 측정하는 기준과 방법이 명시되어 객관적 평가를 가능하게 한다. 한편, 개도국 내 여러 원조공여 주체들의 중복적 활동을 줄이고, 비교우위 부문에 더욱 집중하도록 서로의 활동을 ‘조정(harmonization)’하는 노력을 하며, 다시 그 결과를 CAS에 반영함으로써 원조효과를 높일 수 있다(정유아, 2009). 따라서, 개발협력파트너와의 충분한 정책대화와 사전분석을 통해 수원국의 개발 정책에 부합하여 수립된 원조계획은 수원국의 주인의식 강화와 원조조화를 통해 원조효과성을 제고하는데 기여한다. 따라서 성 인지적 CAS 수립을 위한 전략이 매우 중요하다.

한편, 성평등 및 여성의 역량강화 목표를 달성하기 위한 수원국과 공여국간의 상호책임성을 강화하고 성과중심의 사업을 수행하기 위해서는 사업수행의 일관성과 객관적인 성과 평가와 피드백이 중요하다. 일관된 사업수행은 개발 이니셔티브나 공약 사업의 재원 예측성(budget predictability) 향상을 통해 도모할 수 있다. KOICA는 2010년 회계연도부터 성별영향평가를 실시한 사업¹²⁾에 대해 성 인지 예산서를 작성하여 사업계획과 예산을 성 인지적으로 수립하였고 차년도에 이에 대한 성 인지 결산서를 작성하며 차기 회계연도 성별영향평가는 동 사업의 피드백을 반영하여 실시할 계획이다. 이와 같이 성별영향평가결과를 바탕으로 수립되는 사업 예산 계획과 향후 결산 과정을 통해 이행성과를 평가하고 다시 이를 바탕으로 새로운 계획을 세움으로써 성 인지적 사업 수행을 위한 일관된 사업수행과 재원이 예측 가능하며, 나아가 성과 중심의 원조를 수행할 수 있는 장치를 마련한다고 볼 수 있다. 따라서, 형식적 작성이 아닌 KOICA 젠더 정책을 반영하고, 실질적인 성과를 도출해내는 성 인지 예·결산서를 작성하는 것이 중요하다.

성 인지적 ODA 사업 수행 성과의 객관적 평가를 위해 DAC 동료평가와 젠더 마커를 활용할 수 있다. DAC 회원국은 대략 4~5년 주기로 자국의 원조정책과 수행현황에 대해 다른 회원국과 원조기구 전문가에 의해 수행되는 동료평가를 수감하게 되어 있다. DAC 사무국은 「DAC 동료평가 가이드라인(DAC Peer Review Content Guide)」을 마련하고 이에 의거하여 평가를 수행하게 된다. DAC 동료평가 가이드라인은 전략방향, 정책일관성, 원조규모, 조직관리, 원조효과성, 인도적 지원 등 다방면의 부문에서 공여국의 원조 정책과 수행현황을 평가하고 개선과제를 도출함으로써 피수

12) KOICA는 2010년 회계연도 성 인지 예산서를 연수생초청사업만을 대상으로 작성하였으나, 2011년도 회계연도의 경우는 성별영향평가를 연수생초청사업 뿐 아니라 보건의료·교육 분야의 프로젝트 사업까지 대상사업 범위를 확대하여 실시할 예정이다.

감국가의 원조 효과 제고를 위한 정책 제언을 제공한다.

DAC 동료평가 가이드라인은 젠더와 환경같은 크로스커팅 부문에 대해서도 상세한 평가 항목을 제시하고 있다. 정책, 예산, 사업주기, 통계 등 중요한 정책적 결정 뿐만 아니라 실제 사업수행시에도 젠더 관점이 어떻게 반영되는 지를 평가하고 미흡한 부문에 대해서는 정책과제를 권고함으로써 개발원조에서의 젠더 이슈의 통합과 성 주류화 정착을 도모하고 있다. DAC 신규 회원국인 우리나라도 2012년 DAC 동료평가를 수감할 예정으로 KOICA 사업의 성 주류화 정착을 위한 면밀한 검토와 전략 수립이 요구된다.

〈표 3〉 DAC 동료평가 젠더 관련 주요 항목

구 분	항 목	내 용
전략적 방향	DAC 가이드라인 준수	“Gender Equality and Women’s Empowerment in Development Cooperation”, DAC Guidelines (1999)
	본부 지침 수립 여부	○ 크로스커팅 이슈를 위한 특정 지침이 있는가? ○ 크로스커팅 이슈가 섹터 정책과 전략수립시 어떻게 반영되는가? ○ 주류화, 특별 프로젝트, 섹터/주제별 접근 등 크로스커팅 이슈가 어떻게 이행되며 이를 위한 특정 재원이 배분되어 있는가? ○ 분쟁·취약국 국가지원계획에 어떻게 반영되는가?
원조 규모, 전달 채널, 재원배분	양자원조	○ 국가지원계획에서 젠더 이슈 관련 예산이 어떻게 배분되는가?
원조효과성	원조조화	○ 해외사무소는 젠더 관련 원조 수행시 타 공여국과의 원조조화를 위한 어떤 노력을 기울이고 있는가? ○ 모든 섹터 프로그램에 젠더를 통합시키기 위해 어떤 노력을 기울이는가?
역량개발	본부 지침 수립 여부	○ 수원국의 역량 개발 지원계획에 젠더가 고려되어 있는가?
인도적지원	동료평가 프레임워크	○ 인도적지원 정책결정과정에서 젠더 관점이 반영되는가? ○ 국제협약 및 결의문(예: 유엔 결의문 1325)을 이행하기 위한 실행계획이 수립되어 있는가? ○ 사업추진시 성별분리통계가 핵심 정책결정자료로 활용되는가?

(출처: DAC Peer Review Content Guide)

통계는 특정 원조 정책목표를 달성하기 위한 재원의 집행과 실적을 산출하고 재원의 쓰임을 추적(tracking)하는 수단이자 정책의 실현여부와 집행성과의 추이를 측정하고 새로운 정책 수립을 위해 필요한 기초 정책자료를 제공한다. 또한, 사업수행과정에서 정책의 증발(policy evaporation)을 예방하는 역할을 하기도 한다. 특히, 젠더 마커를 작성한 통계는 젠더 관련 공약이 미흡하거나 실제 젠더 정책이 수립되었더라도 실질적인 집행으로 연계되지 않는 경우에 보다 책임성있는 원조를 수행하도록 압력을 가하거나 시정을 요청할 수 있는 근거로도 활용된다. 또한, 각 사업담당자가 소관 사업에 대한 젠더 마커를 작성할 때 사업에 대한 성 인지적 분석과 검토를 함으로써 젠더 이슈에 대

한 인식을 제고하는 기회를 가지게 되고 성 인지적 사업 수행에 대한 책무성도 강화할 수 있다. 따라서, KOICA는 충실하고 객관적인 젠더 마커 작성을 위한 개선작업을 지속적으로 실시해야하며, 나아가 성별분리통계 활용 확대 방안을 모색하여 정책 모니터링과 사업수준의 점검활동을 통한 원조효과성 제고와 책무성 강화를 위한 노력을 꾸준히 경주해야할 것이다.

금년 도입된 KOICA 성인지 담당관 TF는 KOICA 사업추진절차의 성 주류화의 정착을 촉진하고 이행 성과의 지속적인 모니터링을 실시하기 위해 발족되었다. 정책기획, 예산, 사업집행, 통계·연구 조사 및 평가 등 5개 부문의 사업담당자로 구성된 TF는 각 부문별 성 주류화를 위한 업무를 추진할 예정이다. 덴마크 양자원조기구인 Danida는 효과적인 성 주류화를 위해 부문별 전략 수립 및 주류화 도구의 개발과 조직 전반에 대한 주류화 업무의 규명 및 산출문서 명시화 시행의 필요성을 강조한 바 있다(박명지, 2010). KOICA 성인지 담당관 TF는 KOICA 사업의 성 주류화를 위한 마스터플랜 및 실행전략 수립시 각 단계별 젠더 관점 도입점(gender entry)을 규명(identify)하여 표준업무절차를 확립하고, 사업추진의 일관성과 체계성을 위해 문서화와 규정화 방안을 마련하는 것이 필요하다. 아울러, CAS 수립부터 사업평가의 환류까지 사업 전 과정에서의 성 주류화를 효과적으로 이행하기 위해 성인지 담당관 TF는 담당 부문에서의 구체적인 모니터링과 평가 계획을 수립하여 이를 총괄할 수 있어야 한다.

(2) 주요 우선순위 분야 설정

젠더 부문에서의 KOICA 중점 분야 선정은 분야의 선택과 집중을 통해 보다 효과적인 원조사업수행을 위해 필요하다. DAC 성평등네트워크의 주요 우선순위 분야, 「KOICA 선진화계획 2010~2015(안)」, KOICA 성 인지 예산서 작성 계획 및 KOICA 사업경험 등을 바탕으로 중점 분야를 선정해야 하고, KOICA 중점분야로서 모자보건 서비스 향상, 여성의 경제적 역량 강화, 분쟁 및 취약국 지원 등의 분야에 정책과 재원을 집중하여 사업계획을 수립할 수 있다.

모자보건 부문은 최빈개도국의 MDGs 달성을 위한 국제적 공조에 적극 참여하기 위해 목표 달성률이 저조한 분야를 중점 지원하고자 하는 KOICA 섹터 전략을 바탕으로 KOICA 선진화 계획에 따라 5개 상위 분야로서 선정한 부문인 보건의료 분야의 중점 하위 프로그램이다.¹³⁾ 「보건의료분야 중기전략(2008~2010)」은 개도국의 건강수준 향상이라는 장기 목표와 이의 달성을 위한 하위 전략 목표의 하나로서 모자보건향상을 선정하였으며, 임산부 건강수준 향상, 아동사망 및 질병감소와 가족계획보급 등 다시 3개의 세부사업목적을 수립하였다. KOICA가 1996년도부터 지속적으로 아프리카, 아시아, 중남미 등 지역에 모자보건 사업을 실시해오면서 축적한 관련 분야의 경험과 노하우

13) 2010년 KOICA 해외사무소장 회의 참고자료집.

를 활용하고 비교우위 전략을 강화하여 효과적인 모자보건 서비스의 향상을 위한 원조를 수행해야 할 것이다.

세계은행이 작금의 글로벌 경제 위기가 세계에 미치는 부정적 영향에 대해 연구한 결과 선진국보다 개도국이, 남성보다 여성이 더 큰 피해를 입는다는 분석이 나왔다. 특히, 경제위축으로 인한 소액 금융 축소, 해외송금 저하 현상은 대상자의 다수가 여성이라는 점에서 성평등 달성과 여성역량강화 목표인 MDGs 3번 목표 달성에 지대한 부정적 영향을 미치고 있다. 심지어 위기가 지속될 경우 그 간의 진전 성과를 후퇴시킬 수도 있다는 전망이다.¹⁴⁾ 여성의 경제적 역량 강화는 위기 상황에서의 여성의 자립성을 기르고, 사회안전망(social protection)이 보호하지 못하는 영역에서 여성이 받는 피해의 충격을 완회시킨다. 여성의 경제적 역량강화는 가계소득 증대 뿐 아니라 여성의 사회적 변화 참여도 확대한다. 많은 개도국이 단기간에 성공적인 경제성장을 이룩한 한국으로부터 자국의 산업발전을 위한 개발경험을 전수받기를 희망하고 있다. 경제 발전에서 여성의 역할과 기여가 중요한 부분을 차지하는 것을 감안, 한국의 경제발전 경험을 토대로 개도국 상황에 대한 성 인지적 분석을 거쳐 젠더 관점이 반영된 프로그램을 개발하여 한국의 비교우위 분야를 강화하는 것이 필요하다.

일반적으로 분쟁·재난상황이 닥쳤을 때 부유층보다 빈곤층이, 그리고 남성보다 여성이 위험에 더 노출된다. 가난한 사람들은 지대가 불안정하고 재난에 무방비한 건축물에서 살고, 재난정보나 대피 정보에 대한 접근성이 낮기 때문이다. 한편, 가난한 사람들 중 여성의 비율이 높는데, 그 비율이 점점 증가하면서 소위 ‘빈곤의 여성화(feminization of poverty)’ 현상이 나타나고 있다. 즉, 재난의 더 많은 피해를 여성이 입는 것이다. 여성은 경제적 피해 외에도 육체적·정신적 피해에도 매우 취약하다. 분쟁·재난으로 병원과 같은 사회시설과 치안시스템이 붕괴되면 임신·출산·양육 등 모성성을 보호받기 어려우며, 난민촌 내 강간이나 극한 상황의 스트레스로 인한 가정폭력과 범죄에 많은 여성이 희생당한다.¹⁵⁾ 이것이 분쟁 및 취약국 지원시 젠더 관점이 반드시 고려되어야만 하는 이유이다.

빈번한 분쟁과 재난 등으로 인해 취약국 상황에 놓이는 국가들이 지속적으로 증가함에 따라 정부는 2007년 10월 해외긴급구호법을 제정하여 긴급구호지원활동을 체계적으로 정비한 바 있다. 그러나, 동 법령은 총괄임무 주체, 구호대의 편성 및 파견 등의 절차 및 형태만을 언급하고 있어 구호 활동에서의 젠더 관점을 반영하고 성과를 제고하기 위한 전략에 대해서는 별도로 논의가 더 필요하다. 금번 아이티 사태를 계기로 금년 1월 유엔 64차 총회에서 채택한 ‘국제긴급구호 부문의 원조의

14) Buvinic, Mayra (2009), The Global Financial Crisis: Assessing Vulnerability for Women and Children, Identifying Policy Responses

15) 김진영, 「지진이 나면 여자들은 왜 대피하지 않을까」, 여성신문(2010.1.22일자)

개발 전환' 결의문은 긴급원조의 성 주류화의 중요성을 강조하고 관련 기관이 정책 및 사업수행시 성 주류화를 추진토록 독려한 바 있다. 금년 잇따른 자연재해로 인한 극심한 피해를 입은 국가들에 대한 인도적지원 예산 증대, 아프간PRT특별반 신설 등 분쟁·취약국에 대한 지원은 KOICA 사업의 주요 우선순위가 되어 있다. 사업담당자들이 원조사업계획 수립 및 시행시 젠더 관점의 적절한 반영을 위한 가이드라인과 정책 수단의 개발이 요구된다.

(3) 성 인지 교육 및 인식 제고

개발원조사업의 성 주류화를 위해서는 개발원조사업 수행자의 젠더 이슈에 대한 올바른 이해와 중요성 인식이 필수적이다. 아일랜드 개발청(Irish Aid)은 “Irish Aid 주류화 실행 계획(2007-2009)”에서 크로스커팅 이슈 및 빈곤감소 효과에 대한 직원의 이해도 향상 및 주류화 역량 제고를 주요 성 주류화 실행 전략으로 세우고 있다. 아울러, 교육 성과에 대한 모니터링 계획을 수립하여 ‘주류화 교육 혹은 경쟁력 강화 프로그램 참여 직원 비율’, ‘관련 지식 습득 직원 비율’, ‘교훈 및 사례연구의 문서화 및 배포’ 등의 지표 및 달성목표를 정하여 사업담당자의 성 인지 교육 및 인식 제고를 위해 힘쓰고 있다(박명지, 2010).

성 주류화 이슈에 대한 인식을 제고하는 방안으로는 원조사업 참여자 대상 성 인지 교육 강화, 관련 정책연구의 확대 및 정책포럼·세미나 개최를 통한 연구성과 공유, 개발인지강화 사업 및 홍보 실시 등이 있다. 성 인지 교육의 경우 주요 원조사업 참여자별로 분류하여 결정자, 사업담당자, 사업관리자, 파견인력, NGO, 연구기관 등으로 차별화된 교육을 실시함으로써 교육의 효과와 효율성을 증대할 수 있다.¹⁶⁾ 개발원조사업 수행자와 일반 국민의 공적개발원조에 대한 이해를 제고하고 전문 지식과 정보를 공유하기 위해 설립되어 금년 3월 개원 예정인 KOICA ODA 교육원에서 사업수행자별 맞춤교육이 이루어질 수 있도록 관련 커리큘럼 개발이 요구된다.

4. 결론

1970년대 초반까지 여성의 역할을 출산, 양육, 가사에만 한정하고, 거시경제적 성장전략의 혜택이 빈곤 및 취약계층에도 자동적으로 영향을 미친다(trickle down effect)는 개발정책 가정이 남편의 소득이 증가한다고 해서 필연적으로 여성이 혜택을 받는 것이 아니며, 오히려, 후진적인 전통 가치에 얽매어 설 자리를 잃는다(Momsen, 2004)며 E.Boserup 등에 반박되면서 이후 기존 개발담론이 개발주체로서의 여성을 소외시켜왔다는 문제인식과 함께 개발원조에서의 성 인지적 영향에 대

16) 허라금 외(2010.3월 발간 예정), KOICA 사업의 성 주류화 방안, 한국국제협력단

한 많은 정책논의가 발전되어왔다.

그러나, 성 인지적 개발정책이 실질적인 사업집행으로 연계되고 성과를 거두기 위해서는 일관된 정책기조와 실행계획, 장기적 사업추진을 가능하게 하는 예측가능한 재원, 사업기획부터 평가단계까지 전 사업추진절차에서 젠더 관점을 반영한 표준업무추진 체계의 구축, 사업참여자의 성 인지적 사업수행 역량 강화 및 인센티브 도입 등 개발원조의 성 주류화가 정착되기 위해서는 정책 개선과 조직 관리 측면에서의 다양한 과제를 수행해야 한다.

KOICA와 같이 개발원조의 성 주류화 전략 도입 및 정착기¹⁷⁾에 있는 공여기관의 경우 성 주류화 추진 기반 구축을 위한 리더십 확보와 성 주류화 추진 체계 구축을 통해 정책결정자와 성평등 정책 담당자들을 중심으로 전 구성원들이 성 주류화 과제에 대한 필요성과 공감대를 형성하는 것이 중요하다.¹⁸⁾ 이 때, 젠더 챔피언(gender champion)의 역할은 조직 전반의 의식 개선을 위해 효과적으로 기능하게 된다. 젠더 챔피언은 조직 내 다양한 수준에서 성 주류화 논의 및 실행을 주도하고 다른 사람도 성 주류화 추진 노력에 동참하도록 고무한다. 실제로 캐나다개발청(Canadian International Development Agency, CIDA)의 경우 최상급 정책결정자의 젠더 챔피언으로서의 역할과 컨설턴트, 여성단체, 학계 등 CIDA 대내외적 젠더 전문가 간의 긴밀한 네트워크가 조직의 성 주류화가 성공적으로 정착하고 성 인지적 사업수행역량을 개발하는데 지대한 영향을 미친 바 있다(CIDA, 2008).

KOICA는 국제개발협력기본법 제정과 성 인지 예산 제도 도입을 통해 성 인지적 ODA 수행을 위한 법적·제도적 장치를 마련하였고, 성인지 담당관 직제는 사업 부문별 성 주류화 전략 및 이행 모니터링을 실시함으로써 조직적이고 체계적인 성 주류화 정착 및 발전에 기여할 것으로 예상된다. 금년 상반기에는 외부 젠더 전문가를 채용하여 성인지 담당관 TF 활동 및 KOICA 성 주류화 과정 전반에 대한 자문도 제공할 예정이다. 성 인지 교육을 통해 KOICA 대내외적으로 젠더 챔피언이 많이 양성되어 한국 ODA의 성 인지적 수행을 위한 개발원조에서의 성평등 달성과 여성 역량강화 목표를 달성할 수 있도록 건설적이고 적극적인 기여를 할 수 있기를 기대한다.

17) 공여국별 개발원조 역사와 경험, 제도적 수준 및 문화적 맥락이 상이함을 고려했을 때, 성 주류화 과제는 각국의 사정에 따른 전략적 선택과 단계별 추진을 통해 시기와 내용이 조정될 필요가 있다. 허라금 외(2010)는 개발협력의 성 주류화 단계를 '제도 도입 및 정착기, 실효성 강화기, 성평등 확립기' 등 크게 3가지로 분류하였다(허라금 외, 2010).

18) 허라금 외(2010.3월 발간 예정), KOICA 사업의 성 주류화 방안, 한국국제협력단

참고 자료

1. 국내문헌

- 김진영(2010.1.22일자), 지진이 나면 여자들은 왜 대피하지 않을까, 여성신문
- 박명지(2010), KOICA 크로스커팅 정책 통합 방안, KOICA 개발정책 포커스 제 1호, 한국국제협력단
- 정유아(2010), 21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용 방안, KOICA 개발정책 포커스 제 2호, 한국국제협력단
- 정유아(2009), 한국 공적개발원조의 ‘국가지원전략(CAS)’ 활용 현황과 과제, 국제개발협력 2009 no.2, 한국국제협력단
- 한국국제협력단(2008), 국제개발협력의 이해, 한국국제협력단
- 허라금 외, KOICA 사업의 성 주류화 방안, 한국국제협력단 (2010.3월 발간 예정)
- 2010년 KOICA 해외사무소장 회의 참고자료집, 한국국제협력단

2. 국외문헌

- Buvinic, Mayra (2009), The Global Financial Crisis: Assessing Vulnerability for Women and Children, Identifying Policy Responses, World Bank
- CIDA (2008), Evaluation of CIDA's Implementation of its Policy on Gender Equality, CIDA
- Jaquette, Jane S and Summerfield, Gale (2006), Women and Gender Equity in Development Theory and Practice, Duke University
- Kabeer, Naila (2003), Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals, Commonwealth Secretariat
- Momsen, Janet Henshall (2004), Gender and Development, Routledge
- OECD (2010), Programme of Work and Budget 2011-2012: Preliminary Working Proposal (DCD/DAC(2010)4, OECD
- OECD (2008), DAC Peer Review Content Guide (DCD/DAC(2008)46/REV2), OECD
- OECD (2008a), DAC Special Review of Korea, OECD
- UNDP (1994), Human Development Report, UNDP