발간 등록 번호
11-B260003-0001-25-08

Happiness for ALL, with Global KOICA
2016 No.1

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

Journal of International Development Cooperation
KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY



KOICA 한국국제협력단
WORLD FRIENDS KOREA

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2016년 제1호

한국국제협력단

편집자의 글

우리 정부는 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 달성에 기여코자, 지난 2015년 9월 뉴욕에서 개최된 UN 개발정상회의에서 범정부 개발협력 구상을 국제사회에 공약하였다. 이 중에서도 개발도상국 소녀의 보다 나은 삶을 위해 교육, 보건, 미래역량 등 3개 분야를 강조하는 '소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls, 이하 BLG)' 구상을 우리 정부 개발협력 구상 중 대표구상으로 발표한 바 있다. BLG구상은 SDGs의 핵심인 저개발국의 빈곤완화 문제가 미래의 어머니가 될 소녀들에게 제대로 된 교육기회와 보건권을 보장해주고, 경제적 자립 기회를 마련하는데 매우 밀접한 연관성이 있다는 인식을 바탕으로, 한국이 이러한 역할을 주도적으로 해나가겠다는 의지를 국제사회에 표명한 것이다.

동 구상은 1950-60년대 우리나라가 최빈국에서 경제발전을 이루어 현재와 같이 원조를 주는 국가로 발전하는데 핵심적인 원동력은 바로 한국 특유의 '교육열'이라는데 착안하여, 한국의 우수한 인적자원 양성경험, 특히 전국 부녀회 조직을 통한 성보건 인식증진과 가족계획, 여성에 대한 교육기회 확대 등 여성 역량강화를 위한 성공적인 경험과 자산이 그 바탕이 되고 있다.

이러한 우리 정부의 움직임에 발맞춰, KOICA는 우리 정부의 BLG구상 이행을 효과적으로 돕기 위하여, 여성리더 양성, 양성평등사회 실현, 사회경제적 발전에 효과적으로 기여하는 것을 목표로, 개발도상국 여성청소년에 대한 양질의 교육제공, 건강한 보건 환경 조성, 직업훈련을 통한 미래역량 강화라는 3가지 핵심영역에 대해 집중 지원할 예정이다. 이에 본 협력지에서는 BLG구상의 등장배경과 함께 3가지 핵심영역인 교육, 보건, 미래역량(직업훈련) 각각의 이슈가 BLG와 어떻게 연계되는지 상세하게 살펴보는 동시에, 우리 정부의 성공적인 BLG 구상 추진을 위한 KOICA의 이행계획이 무엇인지를 살펴보고자 한다.

본 호의 이슈부분에서는 우선 '**"소녀들의 보다 나은 삶"의 포괄적 연구와 한국의 글로벌 리더십(김은미 외 19인)**'에서는 지난 2015년 9월 UN 개발정상회담에서 우리정부가 발표한 '소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls)" 구상의 주요 기반이 된 최근의 연구결과의 일부분을 소개한다. 2013년부터 지난 2년여 동안 Bill & Melinda Gates Foundation의 연구비를 지원받아 세계보건협력분야에서의 한국의 향후 기여방안을 살펴본 동 연구에서는 '포괄적 소녀 건강과 교육'이 세계보건 개발협력 분야에서의 사각지대에 있음을 밝히고, 이에 대한 우리나라의 역할 강화 필요성을 제시하고 있다.

두 번째 원고인 '**소녀들의 보다 나은 삶(BLG): 소녀들은 마음껏 꿈을 꿀 권리가 있다(차승만, 장은정, 김명진)**'에서는 BLG구상의 주요 내용이 무엇인지를 살펴보고, 동 구상의 효과적인 이행을 위해 KOICA가 수립하고 있는 BLG 이행계획의 세부 내용을 알아본다. 이를 통해 앞으로 개도국 여성인재 양성을 돕고 국제사회의 SDGs 달성을 위한 KOICA의 지향점이 무엇인지를 제시하고자 한다.

세 번째 원고인 '**소녀들의 보다 나은 삶(BLG) 구상과 보건(서경)**' 원고에서는 BLG구상의 달성을 위해 가장 시급히 해결할 핵심문제로서 개도국 내 전체 인구의 20%를 차지하는 여성청소년들의 생식보건 문제를 지적한다. 그리고 본 문제의 개선방안으로서 '청소년 친화적 서비스' 제공을 강조하는 동시에 개도국 내 노동인구 증가와 함께 피부양인구를 감소시키는 '인구학적 배당' 효과를 유도할 수 있도록 우리 정부의 지원과 노력을 주문한다.

네 번째로 '교육적 관점에서 바라본 BLG구상의 의미(유성상)'에서는 교육관점에서 바라본 BLG 접근방안을 고찰하기 위해 개발협력에서의 교육의 개념을 살펴보는 동시에 파키스탄 사례소개를 통해 개도국 여아 및 여성 청소년들이 처한 교육적 현실 및 이를 극복하는데 있어 BLG구상의 향후 나아갈 방향이 무엇인지를 살펴보고자 한다.

이슈부문 마지막 원고인 '**소녀들의 보다 나은 삶(BLG): 향후 직업기술교육훈련(TVET)의 전략과 과제(이남철)**'에서는 BLG구상의 향후 전략 과제를 제시하는데 주목하였다. 이를 위해 국제기구 및 한국 ODA에서의 양성평등을 위한 직업기술교육훈련(TVET) 전략 및 지원현황을 살펴보고, 이를 바탕으로 TVET와 BLG구상이 갖는 긴밀성을 분석한 후 향후 TVET 개발협력의 비전 및 추진전략을 제시함으로써 BLG구상이 나아갈 방향을 제시하였다.

또한 이번 1호 협력지 섹터부문에는 2개의 원고가 실렸다. 첫 번째 원고인 '**동남아 4개국의 여성정책 개발수요에 관한 분석(김은경, 장은하, 김정수, 곽서희)**'에서는 동남아 4개국(인도네시아, 베트남, 캄보디아, 미얀마)의 여성관련 분야에 있어서의 양성평등 정책 개발에 대한 원조 수요를 정치, 경제, 인권(폭력)의 세분야로 나누어 분석하고 향후 실현가능한 협력사업을 발굴하여 제시하고 있다.

두 번째 원고인 '**개발 협력 변수로서 국제 안보 정세 변화에 대한 이해(조명진)**'는 국제협력 사업 기획 및 진행에 있어 주요하게 고려되어야 하는 요소로서 해당 지역 및 국가에 대한 국제안보 정세 변화 흐름이라고 말한다. 이에 따라 본 연구에서는 신 양극체제 내에서 국제안보적으로 중요성을 가지는 8개 지역을 세부적으로 살펴보고 향후 국제안보정세의 변화를 조망함으로써 국제개발협력 방향 설정에 있어 국제정세에 대한 지속적인 정보 분석을 토대로 한 접근의 중요성을 강조한다.

마지막으로 평가부문에서의 원고인 '**역량개발 지원사업의 성과관리 모델 및 프레임워크(조광걸)**' 에서는 오늘날 개발원조 효과성 제고를 위해 강조되고 있는 '조직과 제도차원의 역량개발' 논의흐름에 발맞추어, KOICA를 비롯한 원조기관들의 역량개발 지원사업의 효과적인 관리 및 운영을 위해 '다년도 역량개발모델(MCM)'과 '단계별 성과관리 프레임워크(PPMf)'라는 2가지 주요 역량개발 모델을 소개하고 시사점을 도출하였다.

이번 1호에서는 우리 정부의 대표적인 개발협력 구상이자 KOICA의 주요 구상 중의 하나인 ' 소녀들의 보다 나은 삶(BLG)'의 등장배경에서부터 주요 내용, 무상원조 시행기관인 KOICA의 BLG 이행전략까지 세부적으로 살펴봄으로써 국민들의 본 구상에 대한 이해를 도모하고자 기획되었다. 본 호가 독자들로 하여금 SDGs의 효과적인 이행을 위한 우리 정부 및 KOICA의 노력 현황에 대해 보다 폭넓게 이해하고 고민할 수 있는 기회가 되기를 바란다.

2016년 3월

연구개발팀

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다.

Contents

Ⅰ. 개발협력 이슈

1. "소녀들의 보다 나은 삶"의 포괄적 연구와 한국의 글로벌 리더십 ····· 3
   김은미 (이화여자대학교 국제대학원장) 외 19명

2. 소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls) : "소녀들은 마음껏 꿈을 꿀 권리가 있다" ····· 29
   차승만 (KOICA 교육보건팀 차장)
   장은정 (KOICA 교육보건팀 과장)
   김명진 (KOICA 교육보건팀장)

3. 소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls, BLG) 구상과 보건 ····· 45
   서경 (연세대학교 의과대학 명예교수)

4. 교육적 관점에서 바라본 BLG 구상의 의미 ····· 63
   유성상 (서울대학교 교육학과 부교수)

5. 소녀들의 보다 나은 삶(BLG) : 향후 직업기술교육훈련(TVET)의 전략과 과제 ····· 85
   이남철 (한국직업능력개발원 글로벌협력센터장)

Ⅱ. 섹터

1. 동남아 4개국의 여성정책 개발수요에 관한 분석 ····· 111
   김은경 (한국여성정책연구원 평등사회연구센터 연구위원)
   장은하 (한국여성정책연구원 국제개발협력센터 센터장)
   김정수 (한국여성정책연구원 국제개발협력센터 연구원)
   곽서희 (前 한국여성정책연구원 국제개발협력센터 연구원)

2. 개발 협력 변수로서 국제 안보 정세 변화에 대한 이해 ····· 139
   조명진 (EU 집행위원회 안보전문가)

Ⅲ. 평가

1. KOICA 역량개발 지원사업의 성과관리 모델 및 프레임워크…… 165
조광걸 (KOICA 경영혁신추진반장)

Ⅳ. KOICA개발협력 자료이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관…… 189
2. KOICA ODA도서관 2016년도 학술DB 구독 목록…… 190
3. KOICA 2015년 12월~2016년 3월 발간물 목록…… 192
4. KOICA 통합원조정보공유시스템 이용…… 194
5.『국제개발협력』원고 기고 방법…… 195
6.『국제개발협력』원고 집필 규정…… 196

I

개발협력 이슈

1. “소녀들의 보다 나은 삶”의 포괄적 연구와 한국의 글로벌 리더십
김은미 (이화여자대학교 국제대학원장) 외 19명

2. 소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls) : “소녀들은 마음껏 꿈을 꿀 권리가 있다”
차승만 (KOICA 교육보건팀 차장)
장은정 (KOICA 교육보건팀 과장)
김명진 (KOICA 교육보건팀장)

3. 소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls, BLG) 구상과 보건
서경 (연세대학교 의과대학 명예교수)

4. 교육적 관점에서 바라본 BLG 구상의 의미
유성상 (서울대학교 교육학과 부교수)

5. 소녀들의 보다 나은 삶(BLG) : 향후 직업기술교육훈련(TVET)의 전략과 과제
이남철 (한국직업능력개발원 글로벌협력센터장)

“소녀들의 보다 나은 삶”의 포괄적 연구와 한국의 글로벌 리더십[1)]

김은미,[2)] 강민아,[3)] 강지현, 김경효, 김승철, 김영주, 김은실, 김의정, 김현수, 김혜순, 박미혜, 박은애, 서동철, 유경하, 이사라, 이순남, 정구영, 정혜원, 하은희, 한재진

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 개발도상국 당시 한국의 공중보건사업 분석: 여성과 영아 건강을 중심으로
Ⅲ. 한국의 글로벌 보건협력 전수 분석
Ⅳ. 세계 글로벌 보건협력의 사각지대 분석
Ⅴ. 에티오피아의 Youth Friendly Service for Sexual and Reproductive Health 사례연구
Ⅵ. 개발도상국의 포괄적 소녀건강과 교육에 있어서 한국의 글로벌 리더십
1. 여성건강의 중요성
2. 소녀건강의 중요성
3. 소녀교육의 중요성

1) 본 연구는 2013년부터 빌 앤 멜린다 게이츠재단(Bill & Melinda Gates Foundation)의 지원을 받아 수행하고 있는 “국제보건의료 및 개발협력을 위한 한국의 역할 확대 방안 연구(Advocacy for Korean Engagement in Global Health & Development)”의 일환이다. 본 연구를 위해 이화여자대학교 국제개발협력연구원 및 글로벌소녀건강연구원의 조희정 박사와 이지은, 정은미, 정다혜 등 연구원들이 다수 참여하였다.

2) 이화여자대학교 국제대학원 원장, 교수/국제개발협력연구원/글로벌소녀건강연구원 원장 (emkim@ewha.ac.kr)

3) 이하 공동저자. 소속은 다음과 같음: 강민아(이화여자대학교 행정학과), 강지현(이화여자대학교 국제학부), 김경효(이화여자대학교 의학전문대학원), 김승철(이화여자대학교 의학전문대학원), 김영주(이화여자대학교 의학전문대학원), 김은실(이화여자대학교 여성학과), 김의정(이화여자대학교 의학전문대학원), 김현수(이화여자대학교 사회학과), 김혜순(이화여자대학교 의학전문대학원), 박미혜(이화여자대학교 의학전문대학원), 박은애(이화여자대학교 의학전문대학원), 서동철(이화여자대학교 융합보건학과), 유경하(이화여자대학교 의학전문대학원), 이사라(이화여자대학교 의학전문대학원), 이순남(이화여자대학교 의학전문대학원), 정구영(이화여자대학교 의학전문대학원), 정혜원(이화여자대학교 의학전문대학원), 하은희(이화여자대학교 의학전문대학원), 한재진(이화여자대학교 의학전문대학원).

초록(Abstract)

세계에서 유례가 드물게, 원조를 받던 수원국에서 빠르게 공여국으로 변모한 한국은 이제 전 세계의 개발도상국들에게 공적개발원조를 주는 국가가 되었다. 특히 최빈국이었던 한국의 급속한 빈곤 퇴치, 경제 발전, 민주화 등의 경험은 개발도상국들에게 희망이 되고 있다.

본 연구는 새로운 공여국으로서 남다른 역사를 지닌 한국이 어떻게 하면 세계 보건협력 분야에서 조금 더 의미 있는 기여를 할 수 있는가에 대한 연구로, 2013년부터 Bill & Melinda Gates Foundation의 연구비 지원을 받아 진행하였다. 개발협력 전문가, 공중보건 전문가, 의학 전문가들이 다학제적 연구팀을 구성, 2년여 동안 4단계의 연구를 진행하였다. 첫 단계로 한국의 개발도상국 당시의 성공적 공중보건사업에 대한 연구를 여성과 영아 건강을 중심으로 살펴보았다. 두 번째 단계로, 한국이 원조공여국으로서 2008-2012년에 국제보건협력분야에서 KOICA, KOFIH, EDCF를 통해 지원한 사업에 대한 전수 분석을 하였고 이를 통해 한국의 기여가 아직은 규모면에서 적을 뿐만 아니라 어떤 특성을 나타내지 않고 있다는 결론을 내렸다. 세 번째 단계 연구로 세계의 국제보건협력에서 사각지대에 있는 분야가 영유아와 모성건강이라는 것을 확인하고 그 원인에 대한 고찰을 하였다. 이의 주요 원인으로 국제모자보건사업의 대상이 18세 이상 가임여성인데, 실제로 개발도상국에서는 18세 미만, 특히 15세 미만 소녀의 임신과 출산이 문제로 대두된 바, 소녀들을 대상으로 국제보건협력이 이루어져야 할 것을 제안했다. 네 번째 단계 연구는 에티오피아의 KOICA 보건협력 사례를 통해 향후 소녀건강과 교육관련 국제개발협력 사업에 대한 시사점을 얻고자 질적 연구를 진행하였다.

본 연구 결과, '포괄적 소녀 건강과 교육'이 세계보건 개발협력 분야의 사각지대에 있음을 밝히고 이 연구결과를 한국 정부에 제안하였고, 한국 정부가 '소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls)' 구상을 2015년 UN 개발정상회담에서 발표하게 되었다.

주제어: 소녀들의 보다 나은 삶, 국제보건의료, 글로벌 리더십

Ⅰ. 서론

한국 정부는 1987년 유상원조 기관 설립, 1991년 무상원조 기관 설립, 1995년 원조대상국 명단 졸업, 2010년 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 가입, 2011년 부산세계개발원조총회 개최, 2015년 UN 개발정상회의에서 'Better Life for Girls' 이니셔티브 발표로 이어지는 원조공여국으로서 숨가쁜 발전을 거듭해오고 있다. 한국은 1945년 미국으로부터 제2차 세계대전 후 전쟁 발발 국가의 구 식민지에 대한 원조를 받으면서 1995년까지 127.8억 불의 원조를 통해 빈곤 퇴치와 경제 발전을 이룩하고 민주화를 일구어낸, 전 세계에서 보기 드문 원조 수원국에서 공여국으로의 변환 역사를 가지고 있는 국가이다.

본 연구는 새로운 공여국으로서 남다른 역사를 지닌 한국이 어떻게 하면 세계 보건협력과 개발협력 분야에서 조금 더 의미있는 기여를 할 수 있는가에 대한 연구로, 2013년부터 Bill & Melinda Gates Foundation의 연구비 지원을 받아 진행하였다. 개발협력 전문가, 공중보건 전문가, 의학 전문가들이 다학제적 연구팀을 구성, 2년여 동안 연구한 결과, '포괄적 소녀 건강과 교육'이 세계 보건 개발협력 분야의 사각지대에 있음을 밝히고 이 연구결과를 한국 정부에 제안하였고, 한국 정부가 'Better Life for Girls' 구상을 2015년 UN 개발정상회담에서 발표하게 되었다. 본 연구는 현재 진행 중인 연구로서, 포괄적 소녀 건강과 교육을 제안하게 된 연구 경과를 소개하고, 한국이 개발도상국의 소녀 건강과 교육에 대해 어떻게 세계적 리더십을 가지고 기여할 수 있는가에 대한 제언을 하고자 한다.

본 연구는 4단계의 연구로 진행하였다. 첫 단계 연구는, 과거 한국이 개발도상국이었을 당시 어떠한 공중보건 문제가 있었고 이를 해결한 방법, 특히 21세기 개발도상국의 공중보건 문제와 관련하여 검토했을 때 유의미한 경험을 중심으로 살펴보았다. 특히, 세계적으로 아직도 사각지대에 놓여있는 여성과 영아 건강을 중심으로 보았다. 두 번째 작업으로는 그동안 한국이 공여국으로서 어떠한 글로벌 보건협력을 해왔는지를 이 분야 사업들을 주로 집행한 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA), 한국국제보건의료재단(Korea Foundation for International Healthcare, 이하 KOFIH), 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, 이하 EDCF)의 2008-2012년의 사업들을 전수 분석하여 그 동안 한국의 무상원조의 3대 분야 중 하나인 보건협력 분야에서 어떠한 패턴을 보이고 있는지를 분석하였다. 한국은 원조 수원국의 수요에 맞추어 지역별, 국가별로 차별화된 전략을 가지고 보건협력사업을 펼쳤던 것으로 보이나, 한국만의 특별한 전략보다는 세계의 흐름에 부합하는 보건개발협력을 한 것으로 파악되었다. 세 번째 연구단계에서는 글로벌 보건협력 분야에서 사각지대로 남아 있는 중요

분야가 무엇인가 하는 것으로서 2001-2015년 시행되었던 전 세계의 글로벌 빈곤퇴치와 사회발전에 대한 비전을 담아 실행했던 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)를 중심으로 세계 보건협력 분야의 성과와 미해결로 남아 있는 도전 과제를 살펴보았다. 네 번째 연구는 위의 3단계 연구 이후, 포괄적 소녀 건강과 교육이 글로벌 보건협력분야에서 중요한 사각지대로 남아있음을 밝힌 후에, 향후 개발도상국의 포괄적 소녀건강과 교육을 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 사업으로 발전시키기 위한 선행연구로서 에티오피아에서 진행 중인 KOICA의 보건협력사업 현장에 대한 질적 연구이다.

본 논문에서는 위의 4단계 연구 결과를 각 장에서 간단히 살펴보고, 포괄적 소녀건강과 교육의 구상을 소개한 후, 한국이 이 분야에서 어떠한 세계적 공감대를 형성하면서 리더십을 발휘하고 기여할 수 있을 것인가에 대한 제언으로 마무리하고자 한다.

II. 개발도상국 당시 한국의 공중보건사업 분석: 여성과 영아 건강을 중심으로

본 장에서는 한국이 개발도상국 당시의 공중보건사업 경험을 분석하여 21세기 개발도상국의 공중보건 문제의 맥락에서 의미있는 경험적 사례가 있는지를 찾아보고자 연구를 진행하였다. 본 연구는 1945년 이후 공중보건 사업을 중심으로, 특히 여성과 영아 건강에 초점을 맞추어 살펴보았다.

한국의 공중보건사업의 발달과정을 여러 방식으로 나누어 볼 수 있겠으나, 본 연구에서는 방숙(2012)의 5단계를 중심으로 살펴보고자 한다: (1) 1945-1960년: 보건 시스템 형성과 전염병 예방·방역, (2) 1960-1969년: 보건 네트워크 구축과 가족계획사업 확산, (3) 1971-1980년: 지역보건사업 구축 초기, (4) 1980-1989년: 의료보험 등 복지 정책 강화, (5) 1990-1999년: 보건소 및 지역보건사업 확산기로 대별할 수 있다.

특히 한국은 1945-1948년 미군정 당시 미국 의료 제도의 영향을 받아 공적의료기구는 치료보다는 예방보건에 전념하는 의료체제를 갖게 되었다. 공중보건은 보건소를 중심으로 전개되었고, 한국전쟁 이후에는 전염병 등을 예방하는 방역행정이 주축을 이루었다(문옥륜, 2015: 18-19).

1946년 한국에 최초의 모범보건소 설립, 1956년 보건소법 제정, 1995년 지역보건법으로의 개정 등의 과정을 거치면서 한국의 공중보건의 역사는 보건소를 중심으로 하는 지역보건사업으로

전개되어왔다(KDI 국제정책대학원, 2011). 보건소 및 보건지소는 주로 공중보건의에 의해 운영되며 가족계획, 예방접종, 결핵 관리, 식품 검열, 위생사업, 보건통계의 수집, 모자보건사업의 수행 등을 위주로 하였다. 1960년경부터 농촌지역의 보건소 설치 및 역할 강화, 서비스 수준의 향상, 인력 역량 강화 등이 영아사망률 감소와 같은 성과에 긍정적인 기여를 한 것으로 보였다. 특히 1978년 국민보건의료를 위한 특별조치법 및 1980년 농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법 제정으로 지역보건소의 역량 및 사업의 질적 수준이 강화되었고, 이로 인해 산모와 영유아의 보건소 방문 및 예방 접종 서비스의 활용 등 긍정적인 성과를 도출하게 된 것으로 보인다(KDI 국제정책대학원, 2011).

특히 무의지역 해소를 위한 대책으로 개업의를 위촉하는 방안, 특정의무 지정 의사제도 도입, 공중보건 장학의사 제도 등이 시도되었으며, 예비역 병적에 편입된 자를 3년간 무의지역에 근무하게 하여 병역의무를 면제하도록 하는 제도가 1979년부터 시행되었다.

한편, 이러한 일련의 발전에 대해 국제적 영향력 또한 작용한 것으로 보인다. 예를 들어, 1980년 농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법의 제정에 있어서는 1978년 WHO·UNICEF의 알마알타 선언에 대한 한국 정부의 공식적인 대응이었으며, 기타 건강보험제도의 확산 등을 포함한 일련의 정책적 변화는 국제사회의 요구에 대한 부응으로 해석되기도 한다(박형종·김공현, 1991).

특히 한국의 경제발전 초기인 1960년대에 인구증가율을 감소시키고 이로 인해 국민소득의 증가를 가져오기 위해 강력한 가족계획사업이 시행되었다. 이 과정에서 모성 사망률과 영아 사망률 감소가 중요한 목표로 인식되어 가족계획사업과 함께 결합되어 실행되었다. 특히 이 과정에서 지방의 조직행정력이 중요한 기여를 했고, 여성들 스스로 자녀 수 제한에 동의하도록 하는데 영아 및 모성 사망 방지를 위한 의료 서비스의 확산이 주효했다고 본다(방숙, 1986; 김은실, 2001). 그 결과, 1960년대 한국의 합계출산율은 6.0명이었고, 가족계획사업의 성공적 실시 후 1980년대에 출산율이 2.83명이 되었다(통계청, 각년도).

한국은 한국전쟁이 끝날 무렵 매우 높은 영아사망률을 기록하였다. 1960년 대만은 1,000명 당 54명이었으나 한국은 90명이었다. 이후 급속한 경제성장과 사회발전을 이루면서 영아사망률이 감소하고 기대수명 또한 급속하게 증가하였다. 전쟁 이후 약 45년간의 기간 동안 영아사망률의 감소 추세는 2005년의 경우 145개의 국가 중 3번째로 영아사망률의 감소가, 그리고 170개 국가 중에서 6번째의 기대수명 증가를 기록했다(McGuire, 2010). 비율로 볼 때 1960년을 기준으로 1970년대에 가장 급속한 속도로 감소하였고 1980년대와 1990년대에도 그 추세가 이어졌다(OECD, 2005).

한국과 중남미, 대만, 인도네시아 등을 포함한 7개 국가에서의 보건의료 개선 정책 및 효과를

고찰한 맥과이어(McGuire, 2010)는, 한국의 공공보건분야 발전 및 영아사망률의 효과적인 감소에 대한 다양한 요인들을 파악하기 위해 한국전쟁 이후 실행된 다양한 사업을 고찰하고, 시대적으로는 1950년대에는 공공교육의 장려, 1960년대까지는 가족계획 사업, 1970년 초반 식수위생 사업, 그리고 1970년대 후반부터의 모자보건 사업 노력이 핵심적인 사업으로 수행된 것으로 구분하였다. 그는 한국의 경제적 발전뿐만 아니라 사회·교육정책의 발전, 그리고 공공보건 분야 프로그램에서의 적극적인 노력으로 단기간 내 영아사망률의 감소라는 성과가 가능했던 것으로 분석하였다(McGuire, 2010). 특히 한국에서의 영아사망률 감소는 경제발전이나 정부의 보건의료 예산 증가, 건강보험제도의 확산 및 정착과 같은 요인보다는 지역을 중심으로 한 위생식수 사업과 같은 기본적 사회 서비스와 모자보건 서비스 및 영양 사업 등이 중요한 역할을 한 것으로 분석하였다(McGuire, 2010).

개발도상국의 영아사망률의 감소는 모성의 교육수준이 가장 중요한 영향요인으로 보고되는데, 한국의 경우도 예외가 아니었다. 해방 이후 교육에 대한 집중적인 관심과 투자가 이루어져서, 1949년 초등교육 의무화가 실시되었고, 그 후 학교 등록률 및 이수율이 급격히 증가하였다. 특히 여학생들의 등록률이 급속히 증가하여 남녀 격차를 빠르게 줄이고 향후 출산률 및 영아 사망률 저하에 기여했다고 하겠다. 이러한 한국의 경험은 21세기 개발도상국들이 모성과 영유아 사망률을 줄이기 위한 여러 노력에 중요한 시사점을 주고 있다.

이 외에도 한국이 개발도상국 당시 공중보건사업을 다분야에서 다각적으로 시행하면서 한국의 경제 및 사회발전의 중요한 밑거름이 되었다. 본 장에서는 주로 여성과 아동 건강에 관계된 사업들을 중심으로 살펴보았고, 특히 보건소 중심의 지역보건의료와 교육이 결합되어 여성과 아동 건강에 성과가 있었다는 것은 21세기 개발도상국에도 중요한 시사점을 준다.

Ⅲ. 한국의 글로벌 보건협력 전수 분석[4)]

한국은 지난 10여 년간에 걸친 보건의료 분야 해외지원 사업 경험을 축적해왔으나 이에 대한 전수분석이 아직 없는 현황에서 한국의 글로벌 보건협력 사업이 어떠한 특징과 패턴을 갖고 있는지를 살펴보기 위해, 국제보건의료 협력사업의 대부분을 집행한 KOICA, KOFIH 및 EDCF의 사업의 전수 분석을 실시하였다. 한국 정부는 국제개발협력기본법 등에 근거하여 수원국 중심의 원조를 하고 있는 바, 본 분석을 통해서 한국의 ODA 중 보건협력 사업이 집행된 주요 지역, 국가

4) 김은미, 안명옥, 오충현, 강민아, 하은희, 신현상(2014)의 연구 결과를 바탕으로 구성함.

및 주요 사업패턴을 규명해 보고자 하였다. 분석 대상 및 연구 방법은 아래와 같다.

- ㅇ 분석 기관: KOICA, KOFIH, EDCF
- ㅇ 분석 사업: 위 3 기관의 241개의 보건의료 ODA 사업 (2008-2012)
  - KOICA: 198개 (출처: stat.koica.go.kr)
  - KOFIH: 13개 (출처: 창립5주년 백서)
  - EDCF: 30개 (출처: edcfkorea.go.kr)
- ㅇ 분석 방법
  - 보건의료 ODA 사업 전체 분석
  - 사업 분포 (사업 수와 사업 규모) 분석
  - 지역별, 주제별, 지역-주제별 분석

2008년부터 2012년까지 한국정부의 국제보건 의료 관련 ODA활동을 분석하였다 (〈표 1〉 참조). 총 프로젝트 수는 241개에 달하였고, 7개 분야에 집중해 있었다(EDCF 2014; KOFIH 2011; KOICA 2014).

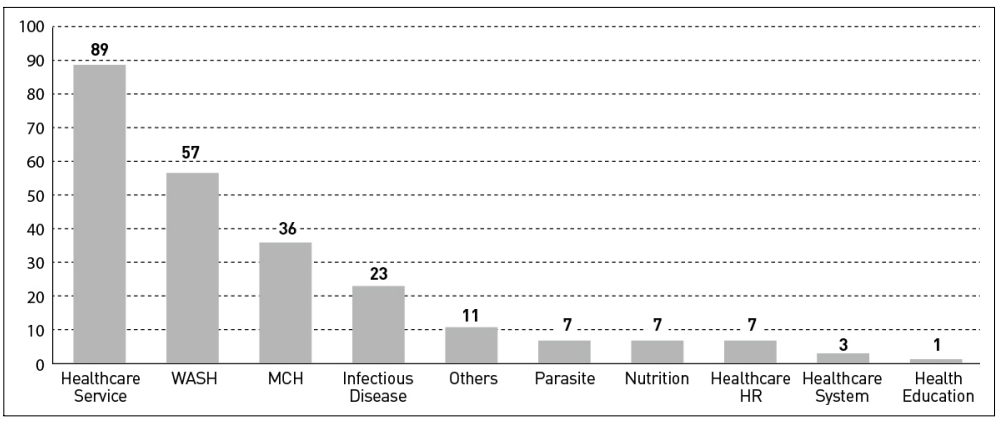
〈표 1〉 한국 정부의 국제보건의료 ODA 사업, 2008-2012

분야	내용
보건의료 서비스 접근성	주요한 보건의료 프로그램과 보건의료 전달 시스템 강화
보건의료 인력 자원	의료 전문가와 기초 보건인력 교육
보건의료 시스템	보건의료 정보시스템과 보건 정책의 향상
보건의료 교육	
모자보건	모자보건, 여성 건강, 생식 보건 (Reproductive Health), 가족계획
감염질병	HIV/AIDS, 말라리아, 결핵
WASH	물(Water), 위생(Sanitation) 및 청결(Hygiene)
영양	
기생충	* 주혈흡충증 포함
그 외	청소년 보건, 눈 건강, 구강 건강 외.

출처: 김은미, 안명옥, 오충현, 강민아, 하은희, 신현상 (2014)

한국의 국제보건의료 ODA 활동 프로젝트는 〈그림 1〉에 잘 나타나 있다. 한국은 보건의료 서비스 분야 ODA 활동에 집중하여 왔고, 다음으로 물, 위생, 청결 문제를 다루는 Water, Sanitation and Hygiene (WASH) 분야에 치중했으며, 세 번째로는 모자 보건(Maternal and Child Health; MCH) 분야에 집중하여 왔다.

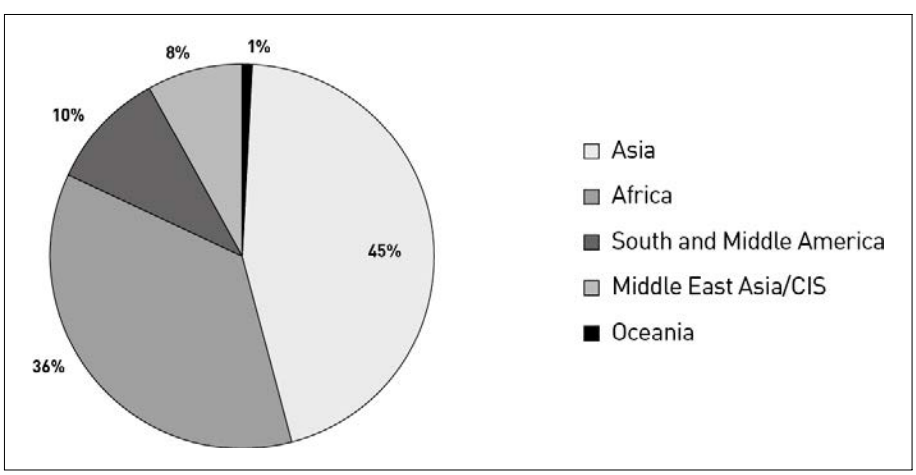
〈그림 1〉 분야별 국제보건의료 ODA 프로젝트 수



출처: 김은미, 안명옥, 오충현, 강민아, 하은희, 신현상 (2014)

한국은 특히 아시아와 아프리카 지역에 국제보건의료 ODA 활동을 집중해왔다. 두 지역에 대한 총 규모는 한국의 전체 국제보건의료 ODA의 81%에 달하고 있는데, 아시아 지역에는 45% 정도가 집중되어 있고, 나머지 36%는 아프리카 지역에 치중하고 있다. 주요 분석 자료는 〈그림 2〉에 나타난 바와 같다.

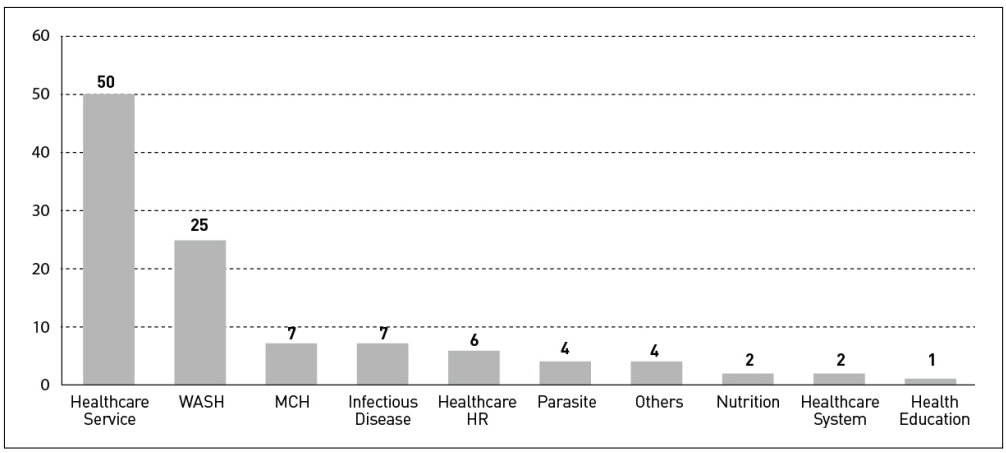
〈그림 2〉 국제보건의료 ODA 지역별 분석



출처: 김은미, 안명옥, 오충현, 강민아, 하은희, 신현상(2014)

아시아 지역 내에서 한국의 ODA 활동은 첫 번째로는 보건 분야에, 두 번째로는 물과 위생 분야, 세 번째로는 모자보건 분야에 집중하여 왔다(〈그림 3〉 참조).

〈그림 3〉 아시아 지역 내 분야별 프로젝트 건수

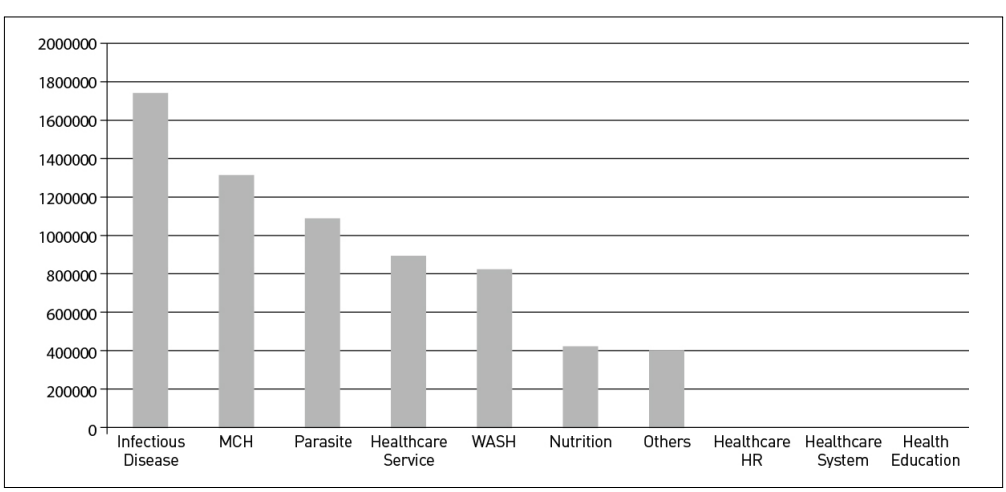


출처: 김은미, 안명옥, 오충현, 강민아, 하은희, 신현상 (2014)

아시아 지역 내 분야별 ODA 총액을 비교하면 보건분야에 집중해왔고, 다음으로는 전염성 질환에, 그 뒤를 이어 모자보건 분야에 집중하여 투입해왔다. 이 사업들은 무상원조 사업들이며 따라서 양허성 차관을 담당하고 있는 EDCF의 활동은 포함되지 않았다.

아프리카 지역에 대한 한국의 국제보건의료 ODA 가운데 무상원조는 주로 전염성 질환에 치중하여 왔고, 다음으로는 모자보건, 그 뒤를 이어 기생충 분야에 집중하고 있다(〈그림 4〉 참조).

〈그림 4〉 아프리카 국제보건의료 ODA 프로젝트 총액



출처: 김은미, 안명옥, 오충현, 강민아, 하은희, 신현상 (2014)

국제보건의료와 관련된 한국의 ODA 활동은 전반적으로 아시아와 아프리카 지역에 집중하여 왔다. 아시아 지역에서는 보건분야, 물 및 위생, 모자보건의 순서로 프로젝트를 집중하여 왔고, 투입한 예산은 보건분야와 전염성 질환, 모자보건의 순서로 프로젝트 수에 비해, 전염성 질환에 많은 투자를 해왔음을 알 수 있다. 반면 아프리카 지역은 전염성 질환, 모자보건, 기생충 등의 순서로 ODA 프로젝트를 집중하여 왔고, 총액은 전염성 질환, 모자보건, 기생충 등의 순서로 투입하여, 프로젝트 베이스로 예산이 사용되었음을 알 수 있다.

한국은 아시아와 아프리카 지역에 활발한 ODA 활동을 펼쳤지만, 아쉽게도 몇 가지 문제점이 발견되었다. 첫째, 국제보건협력의 총 예산이 다른 OECD 공여국에 비해 적은 편으로 한국이 이 분야에서 규모로 영향을 미치는 데는 한계가 있음을 확인할 수 있었다. 둘째, 국제보건협력과 관련하여 한국의 ODA는 한국의 특성이 잘 드러나지 않아, 어떤 특정 사업이나 세계적으로 주목받는 어젠다나 이니셔티브를 제시하지 못 하고 있는 것으로 보인다. 향후 한국이 세계적으로 국제보건협력 분야에서 활동하기 위해서는 규모의 증대와 더불어, 중요한 이니셔티브를 개발하여 한국이 나름대로 국제보건협력에서 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대한다. 특히, 한국의 ODA 규모가 계속 증가 추세에 있지만, 다른 거대 중요 공여국에 비해서 아직 규모에서는 한계가 있으므로 중요 이니셔티브 및 사업들을 발굴하는 것을 제안한다.

Ⅳ. 세계 글로벌 보건협력의 사각지대 분석

세계의 보건의료 분야에서 어떠한 사각지대가 있는지를 분석하기 위해서 본 연구진은 여러 국내외 보고서와 연구 결과를 살펴보았다. 수많은 연구가 있었으나, 본 연구에서는 21세기에 전 세계가 합의를 하고 이행하기 위해 전 지구적 노력을 기울였던 MDGs를 중심으로 살펴보았다.

21세기를 맞이하면서 국제사회는 지구촌 빈곤문제를 해결하기 위해 새천년을 여는 2000년에 UN에 모여서 공동 대응을 약속했던 MDGs는 2015년 그 목표 달성의 해를 맞이하여 종료되었다. 전 세계의 지도자들이 집결하여 합의했던 MDGs의 8개 목표들은 과거 어느 목표보다도 국제사회의 관심을 받으며 개발도상국의 빈곤감소와 사회적 발전에 많은 성과를 가져왔다.

특히 주목할 것은 MDGs의 8개 목표 가운데 건강과 보건에 관련된 목표가 다수였고 이는 전 세계가 이 목표가 개발도상국의 빈곤 퇴치와 경제 및 사회 발전에 중요하다는 공통의 인식을 반영한다고 하겠다. 2001년부터 2015년까지 MDGs 이행 노력을 통해서 개발도상국, 특히 최빈국의 위생환경, 질병, 모자보건을 중심으로 전 세계의 수많은 국제기구, 정부들과 비정부기구와 Bill

& Melinda Gates Foundation 등이 많은 노력을 기울여왔다. 전체적으로 볼 때 많은 성과가 있었고 특히 전 세계 최빈곤 인구의 감소, 초등교육의 보급 등 여러 목표는 비록 지역별 편차가 존재하나 많은 성과를 냈다(UN, 2015).

그러나 8개 목표 중에 의료, 보건, 건강과 관련된 MDGs 4번째 목표인 '영유아 사망률 감소'와 5번째 목표인 '모성건강 증진'은 전반적으로 목표 달성에 미치지 못한 것으로 나타났다. 이는 8개 목표 중 가장 취약한 것으로 나타났다. MDGs 4번째 목표인 '영유아 사망률 감소'는 1990년 대비 2015년 영유아 사망률을 2/3 가량 감소시키는 것을 목표로 설정된 것으로, 전 세계적인 인구증가에도 불구하고 영유아 사망률이 1,260만 건에 달했던 1990년에 비해 2012년에는 660만 건으로 감소하였으나 오세아니아 지역을 제외한 대부분 지역에서는 1990년 대비 2015년의 5세 미만 영유아 사망 감소율이 50%에 그친 것으로 나타났다(UN, 2015). 2015년 한 해에만 매일 16,000명의 5세 미만 영유아가 사망하고 있는 바 이 추세로는 목표 달성까지 향후 10년 정도가 더 걸릴 것으로 예상된다(UN, 2015). 또한 영유아 사망률의 전체 추이는 감소하였으나 사하라이남 아프리카의 경우 영유아 사망률이 선진국 평균의 10배가량 높아 지역 간 불균형이 극심한 것으로 보인다. 영유아 사망의 원인은 대부분 설사, 말라리아, 폐렴 등 예방 가능한 질병인 바, 적절한 의료지원을 통해 신생아와 산모의 사망률 감소와 건강 증진을 위한 적절한 조치가 필요하다.

MDGs의 5번째 목표인 '모성건강 증진'은 1990년 대비 2015년의 모성 사망률을 3/4으로 감소시키는 것을 목표로 설정했고, 1990년부터 2013년까지 전 세계적으로 모성 사망률이 45% 감소하는 성과를 거두었다. 실제로 동아시아와 북아프리카 및 남아시아에서의 산모사망률은 기존수치의 2/3까지 감소하였고, 전 세계의 모성 사망비는 2013년 출생아 100,000명 당 210명으로, 1990년의 380명에 비하여 감소하였으나, 2013년을 기준으로 매일 800명의 산모가 사망하고 있으며, 이중 86%는 사하라 이남 아프리카와 남아시아 지역에서 발생하고 있다(UN, 2015). 모성사망률도 영유아 사망률에서와 같이 지역 간 불균형이 심각한 것으로 보여진다(UN, 2015). 특히 산모의 사망은 적절한 교육과 의료서비스에 의해 예방가능하나 많은 경우에는 임신 및 출산과정에서 의료 혜택을 받지 못해 과다 출혈이나 감염과 같은 부작용에 의해 사망하는 바, 모성 사망률을 줄이기 위한 조치가 여전히 시급한 것으로 사료된다.

이 두 목표의 미달성에는 여러 원인이 있겠으나, 최근 연구결과는 영유아 건강과 모성건강에 대한 MDGs의 접근방식에 문제가 있었음을 제시하고 있다. 즉, MDG 5번째 목표의 달성을 위해 가임여성의 연령을 18세 이상으로 결정하여 접근함으로써 개발도상국에서 자주 발생하는 조혼, 조기 임신, 다임신, 청소녀기의 영양 부족 등, 청소녀기에 이미 건강이 위협을 받고 어린 나이에 임신을 함으로써 본인의 건강 뿐 만 아니라 아기의 건강에도 적신호가 켜지고 있음을 간과한 것으로 보인다. 이미 18세 미만의 소녀들이 임신과 출산을 경험하고 있으며 이에 따라 여러 모성질

환에 노출될 뿐 아니라 사망에 이르는 등 심각한 상황에 처해있다. 특히 고위험 산모로 분류되는 15세 미만 소녀들의 임신과 출산은 본인들의 건강과 생명뿐만 아니라 태아 및 영아의 건강과 생명에도 큰 영향을 미치고 있다.

그럼에도 불구하고 소녀들은 대부분의 국제보건의료사업에서 제외되거나 청소년을 대상으로 하는 사업에서도 수혜를 받지 못하는 등 국제보건의료영역에서 사각지대에 놓여있다. 또한 이 문제는 보건과 의료혜택만을 제공함으로써 해결되는 것이 아니라, 보다 근본적으로 소녀들의 조기 결혼, 조기 임신과 출산을 방지하기 위한 다각적이고 포괄적인 접근이 필요함을 시사한다. 또한 경우에 따라서 소녀들의 임신이 성폭력에 의한 것일 수도 있는 바, 소녀건강의 문제는 그 문제 인식, 원인 분석과 문제 해결에 있어서 포괄적이고 다층적인 접근을 필요로 한다.

소녀건강을 살펴보기에 앞서서 소녀의 연령을 사회문화적, 임상학적 관점에서 정의하고자 한다. 먼저, 사회문화적으로 소녀는 18세 미만의 여자아동으로 정의하고 있으며, 유엔 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)에서는 아동을 18세 미만으로 정의하고 이들의 생존, 발달, 보호, 참여에 관한 기본 권리를 명시하고 있다(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 1989). 이에 따라 '소녀'는 18세 미만의 여자아동으로 정의할 수 있으며, 유년부터 청소년 시기까지에 걸친 세대를 의미한다고 보겠다. 소녀건강은 특히 성, 생식건강 증진에 초점을 맞춰 지원할 필요가 있기에 이러한 문제를 겪고 있는 소녀들의 연령에 집중할 필요가 있다. 따라서 임상학적으로 볼 때 소녀들이 초경을 시작하는 연령은 평균 12세로, 사춘기 시작연령은 그보다 2-3년 이전인 9-10세로 보고 있다(Anderson et al., 2003; Jones et al., 2009; WHO, 2011b). 이에 소녀들이 성에 노출되기 전인 9세부터 기본적인 성교육과 정보제공, 사회적/정서적 학습, 부모와 지역사회의 인식변화 등을 통해 소녀들이 성, 생식건강을 지키고 학교와 사회생활을 할 수 있도록 지원해야 한다(Sommer & Benkatraman, 2014). 따라서 본 연구에서 소녀연령의 정의는 임상학적 관점에서 소녀라고 정의되는 9세부터 사회문화적 관점에서 소녀라고 정의되는 18세 미만까지의 여성아동으로 한다.

소녀들의 건강 불평등 문제를 살펴보고자 한다. 소녀들은 건강 불평등으로 인해 적절한 지원과 의료서비스를 받지 못하는 것으로 나타난다. 이러한 건강 불평등은 사회적 구조 및 불이익에 기반을 둔 것이며, 국제적으로 건강 불평등을 해결하기 위한 방향을 제시하고 있다. 세계보건기구(World Health Organization, 이하 WHO)는 2011년 10월 인류의 삶과 건강을 위한 국제적인 노력으로 '보건의 사회적 요인에 대한 리오 정치적 선언(Rio Political Declaration on Social Determinants of Health)'을 통해 전 인류의 형평성(All for Equity)을 주창한 바 있다(WHO, 2011a). 본 회의에서는 건강 불평등을 완화시키기 위해서 총 다섯 가지의 활동 계획을 수립하였다(WHO, 2011a). 첫째, 발전된 정치적 거버넌스를 통하여 인류의 보다 나은 건강과 개발을 도

모할 것. 둘째, 정책 형성과정 및 실행과정에서 시민들의 참여를 도모할 것. 셋째, 보건분야의 우선순위를 건강 불평등 완화로 세울 것. 넷째, 국제적인 거버넌스와 협력을 도모할 것. 다섯째, 책임 의식을 향상시키고 액션 플랜 이행여부를 주기적으로 확인할 것. 이에, 사회, 경제, 환경, 빈곤, 불평등 문제들에 따라 나타날 수 있는 건강 격차를 해소하고 다원적 접근체계를 구축하여 양질의 보건복지 시스템을 건설할 것을 권고하였다(WHO, 2011a).

이에 더불어 기존 연구들은 건강 불평등을 해결하기 위해 불평등을 야기하는 사회적 요소를 분석하는 노력을 해왔으며 주로 18세 이상의 성인 여성을 대상으로 진행해왔다. 이를 통해 성인 여성들은 의료서비스를 제공받는 과정에서 성인 남성과 비교했을 때 겪는 불평등의 문제가 심각한 것으로 나타났다. 예를 들어, 결핵은 열악한 빈곤 환경에서 가장 자주 나타나는 질병으로서 개도국 여성들의 대다수가 절대 빈곤을 경험하기 때문에 결핵에 노출될 확률이 높은 것으로 밝혀졌다(Govender and Penn-Kekana, 2008). 베트남이나 방글라데시의 경우 대다수의 젊은 여성들이 결핵 환자일 확률이 높은 것으로 보이나 대부분의 여성들은 인근 마을이나 사회에 자신의 질병이 알려질 경우 결혼을 못 하거나 사회적으로 고립될 수 있다는 두려움 때문에 알리지 못하는 것으로 나타났다. 이로 인해 많은 여성들이 의료서비스를 제공받지 못해 적절한 치료를 제때 받지 못하고 있는 것으로 나타났다(Govender and Penn-Kekana, 2008).

또한 성인 여성들의 건강 불평등에 관한 연구를 통해 환자와 의료서비스 제공자 사이에서도 여성을 상대로 한 불평등의 사회적 결정요소가 있음을 확인하였다. 특히, 가부장적 사회구조나 종교적 의식이 강한 개도국에서는 환자와 의료서비스 제공자 간의 성 일치성이 중요한 요소 중 하나로 인식된다(Rizk, D. E., El-Zubeir, M. A., Al-Dhaheri, A. M., Al-Mansouri, F. R., and Al-Jenaibi, H. S, 2005). 태국의 산모들의 경우 출산 전 검진은 여성 조산원 혹은 여성 의사로부터 받기를 희망하는 경향이 있는데 이는 남성 의료서비스 제공자에게 자신의 신체의 일부를 노출할 경우 상당한 수치심을 느끼기 때문이다(Nigenda et al., 2003).

개도국 소녀들은 성인 여성들에 비해 더 심각한 건강 불평등을 겪고 있는 것으로 보인다. 대부분의 개발도상국에서는 청소년, 특히 소녀들을 위한 보건의료서비스가 매우 부족한 실정이며, 보건소가 있더라도 이들의 건강 문제를 다루기에 적절치 않거나 필요한 시설이 부족하여 많은 이들이 이용할 수 없는 상황이다(Fatusi and Hindin, 2010). 또한 소녀들을 포함한 청소년들은 보건소 출입으로 인해 주변 사람들에게 신체적 혹은 성적으로 문제가 있는 것으로 낙인이 찍힐 것을 두려워하거나, 물리적으로 보건소의 거리가 멀고 방문 시간이 맞지 않는 등 서비스를 제공받는 것이 제한되고 있다(Tylee et al., 2007). 소녀들은 성인 여성들에 비해 생식건강과 관련 의료 서비스를 받는 것에 불평등을 겪고 있는데, 기존 연구에 따르면 저개발국가 소녀들은 성인 여성에 비해 출산 전 진료 받는 비율이 상당히 낮으며 피임법 활용률도 낮은 것으로 나타난다(Hidalgo,

Chedraui and Chavez, 2005; Kongnyuy et al., 2008; MacQuarrie, 2014).

따라서 소녀와 모성, 영유아 건강증진을 위해 소녀들을 위한 보건의료서비스 제공이 시급하며, 소녀들의 건강을 위협하는 사회적 요인들을 분석하여 개선방안을 마련하는 것이 필요하다. 특히 개도국의 소녀들이 겪고 있는 건강 불평등을 완화시킴으로써 장기적인 시점에서 소녀건강문제와 관련한 포괄적인 사회 문제들을 해결할 수 있으며, 그 중 성생식 건강에 대한 불평등 완화는 향후 소녀들의 조기 결혼, 임신 및 출산을 방지하고 건강을 증진시켜 MDGs 목표 4와 MDGs 목표 5가 중점을 두었던 아동사망률을 감소시키고 모성 건강에 기여할 수 있을 것이다.

소녀들의 건강 문제는 아동기나, 성인기의 건강 및 건강 불평등의 문제와는 질적으로 다르기 때문에 소녀들이 겪는 건강문제와 사회적 결정요소를 분석하는 것이 매우 중요하다. 이미 소녀들은 조기 결혼, 조기 임신, 성폭력, 영양실조, 교육 기회 박탈을 경험하고 있지만 이들을 위한 적절한 서비스와 지원은 미비한 상태이다. 따라서 개도국 소녀들을 대상으로 건강 불평등을 악화시키는 사회적 결정요소들을 분석하고 이를 해결하기 위한 포괄적인 해결책을 제시하는 연구가 활발히 진행되어야 한다. 이러한 연구 결과를 바탕으로 적절한 보건의료서비스, 영양보급, 교육기회의 제공과 더불어 성폭력 방지를 비롯한 포괄적인 해결 방법들이 시행되어야 보다 효과적으로 소녀들의 보다 나은 삶을 제공해주는 환경을 만들게 될 것이다.

V. 에티오피아의 Youth Friendly Service for Sexual and Reproductive Health 사례연구

본 연구진은 포괄적인 소녀건강과 교육에 대한 글로벌 보건 협력 분야의 중요성을 파악하고, 현재 한국정부가 참여하고 있는 유사 사업을 분석하기로 하였다. 이에 본 연구진은 KOICA의 지원을 받아 2015년 8월 10일부터 15일까지 에티오피아를 방문하여 'Young People's Empowerment in Reproductive Health Through Awareness and Service Expansion in Ethiopia 사업' 추진 현황을 모니터링 하였으며 이를 통해 작성한 'YERASEE 사업현장 방문 결과보고서'를 참고하여 사례연구를 진행하였다. 본 사례연구는 향후 한국이 포괄적 소녀건강과 교육 ODA 사업을 본격적으로 확대하는데 있어서 중요한 시사점을 줄 수 있을 것이다(김은미 · 정혜원 · 이지은 · 임세은, 2015).

최근 국제사회는 국제보건의료영역에서 청소년, 특히 소녀들이 보건서비스의 사각지대에 있음을 인식하고 다양한 사업을 시도하고 있다. 또한 MDGs에서 미진한 결과를 보인 '영유아 사망률

감소'와 '모성건강 증진'은 이미 임신과 출산을 겪고 있는 개도국 소녀들과 긴밀한 연관이 있으며, 2016년부터 MDGs의 후속체제로 시작된 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)에도 전 세대 전 연령의 건강증진 뿐만 아니라 모성 및 영유아 건강, 질병확산 감소가 주요 세부목표로 설정되어 있는 바, 이를 달성하기 위해서도 소녀건강증진에 주목하는 것이 중요할 것으로 사료된다.

Pathfinder International은 지난 40년 동안 아프리카와 아시아 등 전 세계 약 30개국에서 청소년 및 젊은이들의 생식보건 증진을 위해 사업을 추진해온 기관으로 공여국 정부, 국제기구, 기업, 재단, 시민단체 및 지역사회등과 긴밀한 협력을 통해 청소년 건강 증진에 기여하고 있다(Pathfinder, 2016). 에티오피아의 경우 Pathfinder International-Ethiopia (PI-E)가 국가 내 청소년들의 생식보건 문제와 서비스의 필요성을 인식하였고, 이를 위해 2005년부터 에티오피아 보건부와 함께 '청소년 생식보건 사업(Adolescent and Youth Reproductive Health Program)'을 시작하였다(Asnake, Mengistu, Claire B. Cole, Gwyn Hainsworth, Jill Hodges, Worknesh Kereta, Kidest Lulu, and Callie Simon, 2012). 본 사업은 모잠비크에서 1999년부터 진행되고 있는 'Geracao Biz 사업'을 바탕으로 개발된 것으로 이는 Pathfinder가 지원하고 있는 다부문적 청소년 생식보건 사업(Multisectoral Adolescent and Youth Sexual and Reproductive Health Program)이 성공적으로 진행되고 있다고 평가되었기 때문이다(Asnake et al, 2012; Hainsworth and Zilhao, 2009).

KOICA는 에티오피아 청소년들의 건강증진에 기여하고자 2014년부터 에티오피아 정부 및 PI-E와 협력하여 '청소년 생식보건 증진 사업(Young People's Empowerment in Reproductive Health Through Awareness and Service Expansion in Ethiopia, 이하 YERASEE)'을 지원하였다. 본 사업은 PI-E를 통해 80개의 보건소에서 청소년 친화적인 서비스(Youth-Friendly Service, 이하 YFS)를 제공하고 총 200,000명의 청소년에게 서비스를 지원하는 것을 목표로 하였다(Pathfinder, 2015). 또한 사업을 추진하는 직원 및 보건 전문가들이 청소년 친화적인 태도를 갖추어 청소년 및 젊은 환자들에 적합한 보건의료 서비스를 제공하고, 생식보건 관련 정보 및 교육을 통해 청소년 및 젊은 청년들에게 올바른 생식보건지식을 제공하는 것을 주요 목표로 진행되었다(Pathfinder, 2015).

YFS 센터에서는 일반적으로 보건서비스 제공, 또래교육, 커피 세레모니, 행동변화 프로그램 등을 주요 활동으로 진행한다. 보건서비스의 경우, 보건서비스 제공자가 전문적인 상담, 치료, 정보 제공, 및 약 처방 등을 하며 생식보건 관련 상담(HIV 상담 및 검사, 부인과 검사, 임신 테스트, 피임 관련 상담, 성폭력 상담, 성병 관련 상담, 유산 후 관리, 출산 전/후 관리, 수직감염 예방 등)을 포함한 일반적인 보건 서비스도 제공한다. 또한 이들은 전문적인 의료상담 외에도 청소

년들과의 소통을 통해 청소년들이 YFS 센터에 친근감을 느낄 수 있도록 돕고 있다. 또래교육이란, 비슷한 나이의 청소년들이 교육을 받고 '또래 교육자'가 되어 주변 친구들에게 보건지식을 전달하는 것으로, 거의 성/생식보건과 관련된 내용을 교육하고 상담하는 역할을 한다. 또래교육자는 보통 센터마다 25명의 15세-20세 사이의 청소년들로 구성되어 있으며 학교에 재학 중인 학생 및 학교를 다니지 않는 청소년들이 포함된다. 또래교육자는 의사소통기술, 리더십, 건강관련 정보 등을 교육받은 후에 학교나 일상생활에서 만나는 청소년들에게 건강과 관련된 정보를 제공한다. 또한 이들은 센터에 방문한 청소년들에게 그룹 상담을 해주거나 교육을 제공한다. 커피 세레모니는 에티오피아의 전통적인 행사로서 YFS 센터를 알리고 청소년들의 서비스 이용을 유도하기 위해 사용되고 있다. 커피 세레모니는 정기적으로 약 10일-15일에 한번씩 진행되며, 청소년들뿐 아니라 부모들을 포함한 지역 주민들도 참여하여 YFS의 중요성을 알리고 인식을 제고하여 청소년들이 센터에 방문할 수 있도록 도와주도록 하는 역할을 하고 있다(김은미 · 정혜원 · 이지은 · 임세은, 2015).

본 '에티오피아 청소년 생식보건 증진 사업'은 청소년들에게 생식건강에 대한 올바른 정보를 제공하고, 전반적인 건강문제를 다루면서 의료 서비스에 접근이 제한되었던 청소년들이 비교적 쉽게 센터를 방문할 수 있게 되었다는 점에서 긍정적으로 평가된다. 뿐만 아니라 소녀들은 상담 및 또래교육 등을 통해 권한이 강화되었다고 하였으며 자신감을 얻은 모습을 확인 할 수 있었다. 그러나 여전히 소녀들이 직면하고 있는 성차별적인 문화와 관습이 남아있어 조혼과 소녀임신이 계속되고 있어 이를 변화시키기 위한 노력이 필요하며, 15세 미만의 소녀들은 YFS 센터 이용률이 매우 낮아 이들의 건강에 지원하기 위한 별도의 개선책이 마련되어야 한다고 사료된다.

VI. 개발도상국의 포괄적 소녀건강과 교육에 있어서 한국의 글로벌 리더십

한국이 그 동안 국제보건의료 분야에서 그 규모도 비교적 적고 특징이 잘 드러나 있지 않았다. 또한 개발도상국을 대상으로 한 MDGs 이행 결과를 분석해 보았을 때 아직도 영유아 건강과 모성건강 증진의 목표 달성이 가장 취약한 것으로 나타났다. 특히 MDGs를 비롯한 국제보건의료 사업들에서 모성건강과 영유아 사망률 저하를 위해 접근한 가임여성의 연령대가 18세 이상으로 되면서, 18세 미만 소녀들은 모성건강과 영유아 건강 문제에 직면해 있으면서도 적절한 지원을 받지 못하고 있는 것으로 파악되었다. 따라서 본 연구를 통해 9세부터 18세 미만에 이르는 소녀들에게 초점을 맞추어 모자보건, 영유아 건강 및 여성 건강을 증진하기 위한 것으로 전세계의 국제보건의료 사업이 관심을 기울이고 지원을 증대해야 할 것으로 사료된다.

향후 후속 연구를 더 진행해야 하겠으나, 전세계적으로 볼 때 아직 소녀건강에 대한 관심은 초기 단계에 있으나, 2015년 3월 미국의 Obama 대통령이 미국 원조의 주요 이니셔티브로 'Let Girls Learn'을 발표하면서 세계의 관심이 소녀들의 문제로 움직이고 있는 것을 알 수 있다. 또한 영국의 DFID등 다른 공여국들과 전통적으로 여성과 아동에 대해 관심과 지원을 해오고 있는 국제기구들과 비정부기구에서도 이에 대한 관심이 서서히 증가하고 있다. 한국이 이 문제의 심각성을 세계에 알리면서 전세계의 지원을 이끌어내서 세계의 보건협력의 중요한 난제인 영유아 건강과 모성건강의 증진에 기여하고, 더 나아가서 개발도상국의 사회 및 경제 발전에 기여할 수 있기를 바라면서 다음의 제안을 한다.

MDGs의 4,5의 문제를 해결하기 위한 시작점으로 소녀건강을 중점으로 하여 통합적 및 전반적으로 국제보건의료와 관련하여 한국의 ODA 활동을 점차 확장해 갈 필요가 있다. 또한 한국은 세계의 보건의료 체제(Global Healthcare System)의 개편에 주도적으로 참여하여, 국제기구와 국제 재단 및 공여국과의 협력 사업을 확대할 필요가 있다고 본다. 글로벌 공중 보건(Global Public Health) 분야에 ODA 사업을 확장해야 하며, 한국의 특장 점을 살린 의미 있는 글로벌 공중 보건과 관련한 ODA의 비전을 수립하고, 사업을 발굴할 필요가 있다. 이에 한국은 통합된 원조 시스템 아래에 국제보건과 관련한 원조기관들이 상호 협력하여 ODA 활동을 해야 할 필요가 있다고 본다.

이러한 관점에서 2015년 9월 UN 개발정상회의에서 대한민국 정부가 발표한 개발도상국 소녀들의 보건 및 교육을 위한 '소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls)' 구상에 기반을 두어, 구체적인 사업의 종류를 제안한 것은, SDGs를 성공적으로 달성하는 데 있어 중요한 전제조건인 소녀건강을 증진시킴으로써, 개도국 내의 지속적인 환경, 경제, 그리고 사회발전에 기여할 수 있다고 사료된다. '소녀들의 보다 나은 삶'의 구상은 크게 다음 3가지 핵심제안으로 정리될 수 있다: (1) 여성건강, (2) 소녀건강, (3) 소녀교육. 아래에서 각 주제에 대해 간단히 살펴보고 본 장의 마지막에 이 분야에서 어떻게 한국이 글로벌 리더십을 가지고 가야 할지에 대해 제언을 한다.

1. 여성건강의 중요성

여성의 건강은 모성건강과 연결되어 자녀건강에 필수적 전제임에도 불구하고, 그들의 건강에 대한 이해가 부족하며 다른 가족구성원에 비해 우선순위의 뒤편에 자리매김하고 있다. 여성은 임신, 출산과 관련된 위험, 그리고 여성생식기계 암, 감염 등과 같은 여성 특유의 건강문제 뿐 아니라, 성 상품화, 성폭력, 성매매 등의 사회문화적 요인으로 인해 정신건강문제에도 취약한 위치에 있다. 여성건강은 여성은 인구학적, 신체적 특성과 여성교육, 경제, 노동, 문화, 사회 환경과

가족 내 역할과 위치 등에 의해 건강에 긍정적인 영향보다는 부정적인 영향을 더 많이 받는다(안명옥, 2014).

2. 소녀건강의 중요성

WHO에 의하면 청소년은 10세에서 18세까지의 인구를 일컫는다(WHO, 2014). 현재 전세계 73억 명의 인구 중 청소년은 약 12억 명으로, 이들 중 85%가 사회경제적 기반이 열악하고 건강문제가 만연한 개발도상국에서 살고 있다(UNFPA, 2008; WHO, 2014). 개발도상국의 청소년들은 건강문제에 취약하며, 특히 성생식건강 문제에 많이 노출되어있다. 2025년에는 전세계 청소년 인구가 약 7,200만 명에 달할 것으로 예상될 정도로 급증하고 있어, 그들의 건강문제에 대한 적절한 예방과 치료가 필요하며 건강보건학적 관점에서 매우 중요한 인구집단으로 자리매김했다. 또한 청소녀의 건강상태 및 건강관련 행동이 이후 임신, 출산에 영향을 미치므로 '소녀건강'은 모성건강을 향상시키고 영유아 사망률을 감소시키는데 매우 중요한 역할을 하므로 소녀건강을 증진하는 접근법이 고안되어야 할 것이다(Fatusi and Hindin, 2010, Marmot et al., 2008).

청소년기는 감수성, 도덕성 등 정신적 특성이 생성되고 정체성이 발달하며, 음주, 흡연, 약물 등 건강과 관련된 행동이 형성되는 시기로, 향후 성인의 건강양상을 결정짓는 중요한 시기이다(Sawyer et al., 2012). 청소년들은 나이, 결혼유무, 학업여부, 경제사회적 요소가 개인별로 큰 차이를 보이고 있어, 단일한 접근법으로 그들의 건강문제를 개선할 수 없다. 특히 소녀들의 건강문제는 개인의 지식부족이나 잘못된 행동에 의해 발생하는 것이 아니며, 대부분 가족과 집단, 사회의 문제로 인해 발병된다. 소녀건강은 이들의 미래 뿐만 아니라 가족, 집단, 사회의 미래에도 영향을 미치는 중요한 문제이다. 소녀들은 생리 등의 신체적 변화를 겪을 뿐 아니라 성적 위험에 노출되기 쉬우나, 영유아들에 비해 가족이나 지역사회의 보호를 받지 못하며, 건강과 관련된 정보나 서비스를 제공이 제한되어 있어 건강에 있어서 주목해야 할 집단이다(Temin and Levine, 2009).

또한 위에서도 살펴본 바, 소녀들의 의료 기관 출입은 사회적 편견으로 인해 많은 제약을 받고 있다(Tylee et al., 2007). 또한 개발도상국의 경우, 여성들의 초혼 연령이 낮고 피임 사용률이 낮아 소녀 출산율이 높으며, 이는 산모 사망률에 중대한 요인이 되고 있다(국가개발협력위원회, 2012). 소녀기의 임신은 산모 본인 뿐 아니라 영유아 건강에 부정적 영향을 미치며 심각한 경우 사망에 이르게 하는 결과를 초래한다. 소녀가 임신과 출산을 하는 경우, 가난과 영양 결핍, 적절한 산전관리를 받지 못하며 신체발달이 완성되지 않은 경우가 많아 성인 임산부보다 산후 출혈, 비만, 정신 질환, 태아 및 신생아 사망, 산과적 누공 등에 노출될 위험이 더 높다(Fatusi and

Hindin, 2010). 특히 12세에서 20세 미만의 소녀출산인 경우 자녀가 5세 이하에 사망하거나 저체중, 빈혈 등의 건강문제가 발생할 가능성이 높은 것으로 나타났다(Temin and Levine, 2009). 또한 소녀산모의 풍진, 에이즈와 같은 바이러스 감염, 비만, 영양 결핍증, 임신당뇨병 등의 질병과 알코올, 흡연 등의 건강 관련 행동이 자녀들의 건강에 영향을 준다고 밝혀져있다(Abel, 1980 ; Bhutta et al., 2008; Pettitt et al., 1983; Pettitt et al., 1988). 특히 아프리카와 동남아 지역에서 어린 나이에 출산한 여성들이 성숙되지 않은 산도를 통하여 진통시간이 길어지는 폐색출산(obstructed labor)이 있는 경우 태아사망률은 95%, 산모사망률이 8%가 된다. 폐색출산에 의해 질에 누관(vaginal fistula)이 생기면 소변과 대변이 계속 새기 때문에 부부생활 및 사회생활이 어려워져 평생 사회경제적인 약점을 갖고 살아야 하는 등 그 문제가 심각하다(Tilahun et al., 2014). 따라서 소녀임신에 있어서 태아기와 출산전후의 태아에 대한 집중적 보건의료 서비스를 제공하는 것이 모성건강 및 영유아 사망률을 개선하는 것이고, 이보다 더 중요한 것은 소녀기에 결혼과 임신을 방지하여 소녀들이 어린 나이에 출산으로 인해 겪게 되는 여러 문제들을 예방하는 방향으로 해결책을 찾아야 할 것이다.

에이즈 바이러스(Human Immunodeficiency Virus, HIV)에 감염된 청소년이 2012년에 210만 명으로 새로운 HIV 감염자의 1/7이 청소년이다. 사회경제적으로 취약하고, HIV감염에 취약한 소녀들은 HIV/AIDS에 대해 적절한 교육이 이루어지지 않아, 건강지식이 현저히 부족하다. 이들은 보건의료서비스에 대한 접근성도 매우 낮으며, 조혼이 성행하고 있어 소녀시기에 성행위를 경험하게 된다. HIV에 감염된 소녀들은 성매매와 폭력에 노출되는 빈도가 높아져, 부모와 사회로부터의 보호가 결여된 상태에서 살아가게 된다(UNAIDS, 2013). 양질의 의료 서비스와, 소녀친화적인 HIV 및 성생식건강에 특화된 보건소에 접근하는 것만으로도 HIV 감염을 현저히 저하시킬 수 있어 적극적으로 소녀들의 성행위감염증 문제에 개입할 필요가 있다. 또한, 적절한 HIV 감염 여부 조사 및 상담, 그리고 성교육이 이루어지면 소녀들과 젊은 여성들을 가정폭력으로부터 보호할 수 있는 부수적 효과를 낳고, 이미 HIV에 감염된 소녀들이 건강상태를 유지할 수 있게 할 수 있다.

3. 소녀교육의 중요성

소녀들의 건강증진에 있어 교육은 필수요건이다. 앞서 설명한 바, 소녀들이 건강문제에 노출되는 주요한 원인은 그들의 사회경제적 취약성에 기인한다. 근본적으로 소녀들의 역량을 강화하지 않고 소녀건강 문제에 접근하게 되면 단기적 성과로 이어질 확률이 높다는 점에서 소녀건강과 교육은 병행되어야 한다. 교육은 개인의 역량을 개발할 뿐만 아니라, 개발도상국의 지속가능한 발전

에 큰 기여를 한다. 교육은 소녀들에게 지식을 제공할 뿐만 아니라 본인과 자녀의 건강에 대한 지식, 자아의식 고취 및 역량강화로 이어지기 때문에 중요하다(Vander Kamp, 2004). 교육을 통해 질병, 특히 성생식 건강문제에 가장 취약한 소녀들은 보건위생과 성교육을 통해 건강상태를 개선할 수 있고, 개발도상국에서 자주 발생하는 전염병과 성생식 질환의 위협으로부터 자신을 보호할 역량을 키울 수 있게 된다.

학교가 소녀들에게 지식전달 이상의 역할을 한다는 단적인 예로는 지난 에볼라 바이러스가 확산되었을 당시 시에라리온의 사례를 보면 잘 알 수 있다. 에볼라 바이러스 사태로 인해 시에라리온의 학교들은 9개월간 폐쇄되었다(Save the Children, 2015). 9개월 간 아동 및 청소년들은 어떠한 공교육도 받지 못했으며 학교라는 안전한 공간으로부터 벗어난 소녀들은 성적학대의 위협에서 벗어날 수 없었다. 실제로 이 기간에 시에라리온의 소녀들은 10명 중 1명꼴로 성폭행을 당했으며, 이들은 성폭행으로 인한 조기임신 또는 사회문화적 제약으로 인해 학교로 돌아갈 수 없는 상황이다. 이처럼 교육은 지식전달 이외에도 개인의 건강과 안전을 보장하는 역할을 해서 소녀건강 증진에서 교육의 역할은 대단히 중요하다(Save the Children, 2015). 여기서 교육은 성교육만을 일컫는 것이 아니라 공교육을 포함한 큰 의미의 교육을 포함해야 한다. 학교에 소녀들이 접근할 수 없었다는 이유만으로 성폭력과 임신에 노출되었다는 것은 학교 교육이 얼마나 소녀들의 건강권과 교육권에 있어서 중요하고, 이 들 문제들이 연결되어 있다는 것을 보여준다.

본 연구는 이처럼 소녀건강 증진을 실현하기 위해 소녀들에 대한 교육도 병행할 것을 강조한다. 교육을 통해 소녀들의 자주권을 확보하고, 사회문화적 취약성을 해결하는 것이 소녀건강을 증진하는 가장 효과적인 방법이다. 소녀교육을 통한 역량강화는 장기적으로 개발도상국의 경제사회에 기여를 한다는 점에서도 SDGs의 달성에 중요하다고 하겠다.

지금까지 살펴본 소녀건강과 교육의 중요성을 통해 한국의 글로벌 리더십을 제언하고자 한다. 본 연구의 최우선 가치는 소녀들의 인권을 신장하는 것인 바, 소녀건강을 위한 포괄적 접근에 있어서 최우선 원칙은 인권에 기반한 접근이다. 소녀인구집단에 대한 개입을 통합적이고 막연하게 하기 보다는 이들이 가지고 있는 특수성에 따라 접근법을 고안할 필요성이 중요시된다. 다시 말해, 소녀는 그 시기 만의 특징을 가진 그룹이기 때문에 그 특징을 이해하고 접근하는 노력이 필요하다. 따라서 개발도상국의 소녀들의 건강과 교육을 증진하는 사업을 발굴하기 위해서, 국제개발전문가, 국제보건 전문가 및 의료인 뿐 아니라 청소년 전문가, 교육 전문가와 함께 사업을 진행하는 것이 도움이 될 것이다. 또한 보다 많은 청소년들에게 서비스를 제공하기 위해 학교 및 지역단체와 연계하는 방안도 고려되어야 할 것이다.

한국은 지난해 SDGs 체제 속에서 한국 정부가 펼쳐나갈 국제개발원조 사업으로 '소녀들의 보

다 나은 삶(Better Life for Girls)' 구상을 제안하였다. 이는 MDGs에 이어 SDGs에서 포함하고 있는 종합적인 건강 목표를 이루기 위해 청소녀 건강에 대한 포괄적인 지원이 필요하다는 논리에 기반한다. 소녀건강 증진을 위한 다차원적인 접근을 통해 보건의료 서비스 향상과 교육 기회를 제공하고, 이를 통해 모성 및 영유아 건강 증진에 긍정적 영향을 줄 뿐 아니라 여성들의 권한 증진 및 성평등을 실현하여 개발도상국의 경제, 사회, 정치 발전에 기여할 수 있을 것이라 사료된다.

Ⅶ. 결론

한국은 전 세계에서 그 유례를 찾기 힘들 정도로 빠르게 최빈국에서 원조공여국으로 탈바꿈하였다. 한 세대 안에 빈곤퇴치, 경제발전과 민주화를 이루어 냈으며 전쟁의 폐허 속에서 발전한 한국은 많은 개발도상국들에게 귀감이 되고 있다. 본 연구에서는 특히 '글로벌 보건협력분야에서 한국이 기여할 수 있는 분야가 무엇일까'라는 문제의식에서 출발하여, 한국이 개발도상국 당시의 공중보건 사업, 최근 공여국으로서 한국이 집행한 보건협력 ODA, 또한 세계의 보건협력에서의 사각지대에 대한 분석을 통해서 소녀들이 모성건강과 영유아 건강에 있어서 취약하다는 것을 발견하였다. 9세에서 18세 미만에 이르는 개발도상국 소녀들은 조기 결혼, 조기 임신과 출산, 고위험 출산 등에 노출되어 있으나, 여러 이유로 인해 적절한 의료서비스에 접근이 제한되어 있고, 특히 공적개발원조에서도 간과되고 있다. 또한 소녀 임신과 출산 문제를 보면, 이것의 해결은 그들에게 의료서비스를 적절하게 제공하는 것도 중요하지만, 근본적으로 소녀기에는 소녀로서 소녀다운 삶을 살 수 있도록 임신과 출산에서 자유로워야 한다는 인식에 기반을 두어야 한다고 사료된다. 따라서 소녀건강 증진을 위한 해결책 중에는 소녀들에게 교육의 기회를 주어서 그들이 출산과 임신으로부터 자유롭게 해주는 것이 중요하다고 하겠다.

이에 본 연구진은 한국이 개발도상국의 건강 증진에 기여할 수 있는 중요한 분야로 소녀들의 건강과 교육을 제시하고자 한다. 소녀가 소녀다운 삶을 살 수 있도록 하는 것이 궁극적으로 그 사회가 건강하고 그 국가가 경제와 사회발전을 이룩하고, 더 나아가서 우리 지구촌이 건강하게 되는 것이다. 한국이 글로벌 보건협력의 장에서 교육을 포함하는 포괄적 소녀건강을 위해서 연구, ODA 사업 발굴과 집행을 활발히 하여 전 세계 보건의 사각분야인 영유아 사망률 감소 및 모성건강 증진에 기여할 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

김은미·안명옥·오충현·강민아·하은희·신현상. 2014. “국제개발협력과 보건의료” [국제보건의료재단 역량강화 사업 교재]. 서울: 한국국제보건의료재단

김은미·정혜원·이지은·임세은. 2015. “Young People’s Empowerment in Reproductive Health Through Awareness and Service Expansion in Ethiopia (YERASEE) 사업현장 방문 결과보고서.” 성남: 한국국제협력단

김은실. 2011. “8. 국가와 여성의 출산력.”『여성의 몸, 몸의 문화정치학』. 서울: 또 하나의 문화. pp.311-23

문옥륜. 2012. “대한민국 지역보건 60년의 역사개관.”『지역보건 60년의 발자취』 제2권. 서울: 지역보건의료발전을 위한 모임. pp.16-103

박형종·김공현. 1991. “1차 보건의료와 바람직한 정책방향.”『보건행정학회지』. 1(1): 95-108

방숙. 1986. “우리나라의 가족계획 사반세기.” 양재모 교수 정년퇴임 기념 학술강연집. 서울: 연세대학교

____. 2012. “보건사업 40년의 회고 - 나의 경험을 중심으로.” 『지역보건 60년의 발자취』 제1권. 서울: 지역보건의료발전을 위한 모임. pp.10-41

안명옥. 2014. “여성의 평생건강과 모자보건-생애주기적 관점.”『한국모자보건학회지』. 18(1): 1-12

통계청. 각년도.『인구동태통계연보』

KDI 국제정책대학원. 2011. “경제발전경험 모듈화 사업: 보건소 중심 농어촌 보건의료 개선 사업.” 서울: 보건복지부, 한국국제보건의료재단

Anderson, S. E., Gerard E. D. & Aviva, M. 2003. “Relative Weight and Race Influence Average Age at Menarche: Results From Two Nationally Representative Surveys of US Girls Studied 25 Years Apart.” *Pediatrics* 111(4): 844-50

Asnake, Mengistu, Claire B. Cole, Gwyn Hainsworth, Jill Hodges, Worknesh Kereta, Kidest Lulu, and Callie Simon. 2012. “Bringing Youth-Friendly Services to Scale in Ethiopia.” Addis Ababa: Pathfinder International

Black, R. E., Allen, L. H., Bhutta, Z. A., Caulfield, L. E., De Onis, M., Ezzati, M., and Maternal and Child Undernutrition Study Group. 2008. "Maternal and Child Undernutrition: Global and Regional Exposures and Health Consequences." *The Lancet* 371(9608):243-60

Ernest L. Abel. 1980. "Smoking During Pregnancy: A Review of Effects on Growth And Development of Offspring." *Human Biology* 52(4):593-625

EDCF. 2014. "EDCF Statistics Report." Seoul: Economic Development and Cooperation Fund

Fatusi, Adesegun and Michelle J Hindin. 2010. "Adolescents and Youth in Developing Countries: Health and Development Issues in Context." *Journal of Adolescence* 33(4):499-508

Govender, V., and Penn-Kekana, L. 2008. "Gender Biases and Discrimination: A Review of Health Care Interpersonal Interactions." *Global Public Health* 3(S1):90-103

Hainsworth, Gwyn, and Ivone Zilhao. 2009. "From Inception to Large Scale: The Geracao Biz Programme in Mozambique." Geneva: World Health Organization

Hidalgo, Luis A., Peter A. Chedraui, and Maria J. Chávez. 2005. "Obstetrical and Neonatal Outcome in Young Adolescents of Low Socio-economic Status: A Case Control Study." *Archives of Gynecology and Obstetrics* 271(3):207-11

Jones, L. L., et al. 2009. "Age at Menarche and the Evidence for a Positive Secular Trend in Urban South Africa." *American Journal of Human Biology* 21(1):130-2

KOFIH. 2011. "KOFIH 5th Anniversary White Paper 2006-2011." Seoul: Korea Foundation for International Healthcare

KOICA. 2014. "KOICA Statistics." Seoul: Korea International Cooperation Agency

Kongnyuy, E. Justine, Philip N. Nana, Nelson Fomulu, Shey C. Wiysonge, Luc Kouam and Anderson S. Doh. 2008. "Adverse Perinatal Outcomes of Adolescent Pregnancies in Cameroon." *Maternal and Child Health Journal Maternal* 12(2):149-54

MacQuarrie, Kerry. 2014. “Unmet Need for Family Planning among Young Women: Levels and Trends.” Washington D.C.: USAID

Marmot, Friel, Bell, Houweling, T. A., Taylor, S., and Commission on Social Determinants of Health. 2008. “Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health.” *The Lancet* 372(9650):1661-9

McGuire, James W. 2010. "South Korea: Small Welfare State, Fast Infant Mortality Decline." in *Wealth, Health, and Democracy in East Asia and Latin America*. New York: Cambridge University Press

Mesfin, Y. M., Hailemariam, D., Biadglign, S., and Kibret, K. T. 2014. “Association between HIV/AIDS and Multi-Drug Resistance Tuberculosis: A Systematic Review and Meta-Analysis.” PloS one 9(1):e82235

Miriam Temin and Ruth Levine. 2009. “Start with a Girl: A New Agenda for Global Health.” Washington D.C.: Center for Global Development

Nigenda, G., et al. 2003. “Womens' Opinions on Antenatal Care in Developing Countries: Results of a Study in Cuba, Thailand, Saudi Arabia and Argentina.” *BMC Public Health* 3(17):1-12

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 1989. "Convention on the Rights of the Child." Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

Pathfinder. 2015. “Adolescent and Youth Reproductive Health Program Update.” Addis Ababa: Pathfinder International

Pettitt, D. J., Aleck, K. A., Baird, H. R., Carraher, M. J., Bennett, P. H., and Knowler, W. C. 1983. “Excessive Obesity in Offspring of Pima Indian Women with Diabetes during Pregnancy.” *New England Journal of Medicine* 308(5): 242-5

_____. 1988. “Congenital Susceptibility to NIDDM: Role of Intrauterine Environment.” *Diabetes* 37(5): 622-8

Rizk, D. E., El-Zubeir, M. A., Al-Dhaheri, A. M., Al-Mansouri, F. R., and Al Jenaibi, H. S. 2005. “Determinants of Women's Choice of their Obstetrician and Gynecologist Provider in the UAE.” *Acta Obstetricia et Gynecologica Scandinavica* 84(1): 48-53

Sawyer, Afifi, Bearinger, Blakemore, Ezeh and Patton, G. C. 2012. "Adolescence: a Foundation for Future Health." *The Lancet* 379(9826):1630-40

Sommer, M., Carla, S., & Venkatraman, C. M. 2014. "Putting Menarche and Girls into the Global Population Health Agenda." *Reproductive Health* 12(1):24

Tylee, Andre, Dagmar M. Haller, Tanya Graham, Rachel Churchill and Lena A. Sanci. 2007. "Youth-friendly Primary-care Services: How Are We Doing and What More Needs to be Done?." *The Lancet* 369(9572):1565-73

UN. 2015. "UN Millennium Development Goals Report 2015." New York: United Nations

UNAIDS, UNDP, UNECA, UNESCO, UNFPA, UNHCHR, UNHCR, UNICEF, UNIFEM and WHO. 2008. "Eliminating Female Genital Mutilation: An Interagency Statement." Geneva: World Health Organization

UNAIDS and World Health Organization. 2013. "WHO: GLOBAL AIDS RESPONSE PROGRESS REPORTING 2013: Construction of Core indicators for monitoring the 2011 UN Political declaration on HIV/AIDS." Geneva: World Health Organization

Vander Kamp, K. 2004. "High Quality Refugee Education: The Impact of Funding." Education In Emergencies and Post-Conflict Situations 25, available at http://www.tc.columbia.edu/sie/journal/Volume_1/VanderKamp.pdf 2016.03.)

World Health Organization. 2011a. "Closing the Gap: Policy into Practice on Social Determinants of Health: Discussion Paper." Geneva: World Health Organization

_____. 2011b. "The Sexual and Reproductive Health of Younger Adolescents in Developing Countries: Research Issues in Developing Countries: Background Paper for Consultation." Geneva: World Health Organization

_____. 2014. "Health for the World's Adolescents. A Second Chance in the Second Decade. A Second Chance in the Second Decade." Geneva: World Health Organization

OECD. 2005. Health Data, 2005

Save the Children. 2015. "Ebola Crisis Appeal" on Save the Children website, available at http://www.savethechildren.org.uk/about-us/emergencies/ebola-crisis (접속일: 2016.03.)

소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls) : "소녀들은 마음껏 꿈을 꿀 권리가 있다"

차승만 (KOICA 교육보건팀 차장)
장은정 (KOICA 교육보건팀 과장)
김명진 (KOICA 교육보건팀장)

목차

Ⅰ. 왜 '소녀의 교육과 보건'인가?
Ⅱ. 소녀의 교육과 보건은 개발에 어떻게 기여하는가?
(소녀를 위한 교육, 보건이 개발에 있어 갖는 중요성)
1. 소녀 교육과 모성 건강
2. 소녀를 위한 보건사업의 근거
3. 소녀 교육과 아동 건강, 가족건강, 자녀교육
4. 소녀 교육과 HIV/AIDS
5. 소녀를 위한 지역사회 환경 구축의 근거
Ⅲ. 목표, 핵심가치
1. 목표
2. 핵심가치
Ⅳ. 세부 추진 프로그램
1. 소녀를 위한 양질의 교육
2. 소녀 친화적 환경
3. 소녀의 미래 역량 강화
Ⅴ. 결론
참고 문헌

초록(Abstract)

소녀는 미래 가정의 주체로서, SDGs 달성을 위한 핵심집단으로 부상하여 UNESCO를 비롯한 국제기구와 주요 공여국은 소녀를 위한 집중 지원을 공약하고 있다. 이러한 배경 가운데, 우리정부는 소녀를 중심으로 SDGs 달성에 적극 기여하기 위해 2015년 9월 '소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls, BLG)' 구상을 발표하여, 향후 5년 간 2억 불을 지원할 것을 선언하였다. KOICA는 국제사회와의 글로벌 파트너십을 적극 활용하여 소녀들의 교육과 보건, 미래역량에 중점을 둔 '소녀들의 보다 나은 삶' 구상을 이행하려 한다.

소녀가 자라 성인이 되어 결혼하여 자녀들의 어머니가 되고 가족의 생계를 책임지는 가장 중요한 사회 구성원이 된다. 우리는 여성 경제 참여율이 낮은 개발도상국에서 교육받은 여성인재들은 새로운 성장 동력으로 역할을 할 것임에 주목하며, 소녀들에 대한 지원이 개발에 있어 가장 큰 효과를 가져오는 길임을 확신한다. '소녀들의 보다 나은 삶' 구상을 통해 소녀를 대상으로 구현하는 양질의 교육, 보건, 미래역량강화 프로그램은 개발도상국 여성인재 양성을 돕고, 국제사회의 SDGs 달성에 기여하며, 궁극적으로 개발도상국의 포괄적인 사회 개발로 이어질 것이다.

Ⅰ. 왜 '소녀의 교육과 보건'인가?

지난 15년 간 국제사회는 지구촌의 빈곤퇴치와 삶의 질 향상을 위한 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 달성을 위해 모든 노력을 경주해왔고, 그 결과 역사상 가장 단시간 내 빈곤감소가 이루어졌다. 특히 개발도상국의 초등교육 입학률에서 많은 진전이 있었고, 깨끗한 식수접근성은 2010년에 목표를 조기달성하는 등 주목할만한 성과를 거두었다.

2016년은 국제개발협력분야에서 앞으로 15년을 좌우하게 될 목표인 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)가 출범하는 중요한 해이다. 가히 국제개발협력의 변화와 혁신의 해라고 할 수 있다. 빈곤퇴치를 위한 MDGs의 기본 철학을 유지하면서 포용성, 보편성, 평등이라는 새로운 기조에 중점을 두며, 사회발전과 경제성장, 그리고 환경보존의 3대 축의 균형적 조화를 강조하는 SDGs 출범에 맞추어, 우리는 개발도상국 소녀들이 처한 상황에 시선을 맞추고자 한다.

우리는 왜 이 시점에 소녀들의 교육과 보건 상황을 주목하는가? 지난 MDGs 캠페인 기간 동안 초등교육의 순취학률에서 빠른 진전이 있었음에도, 여전히 5,800만 명의 학령기 아동들이 교육의

기회를 보장받지 못하고 있다(UNESCO, 2015). 그런데 이 불행한 수치는 2012년 이후 거의 줄어들지 않고 있다. 더욱 놀라운 것은 개발도상국에서 초등학교에 입학한 아동 네 명 당 한 명이 중도 탈락을 한다는 점이다.

학교에 취학한다고 해서 교육의 근본문제가 해결되는 것도 아니다. 문제는 교육의 질이다. MDGs 기간 동안 교육분야에 있어서 지나치게 양적인 성장에 집중한 나머지 교육의 질이 등한시 되었다는 비판은 어제 오늘의 이야기가 아니다. 초등학교 입학 여부와 상관 없이 전세계적으로 문해·수리능력이 없는 청소년이 1억 2,600만 명에 달한다. 우리는 이 5,800만 명의 학교 밖 아동과 1억 2천 6백만 명이 과연 누구인지에 더 주목한다. 이들 중 60%가 소녀들이며, 이들 중 다수가 빈곤층에 속하며, 절반이 분쟁지역에 거주한다(UNESCO, 2015).

MDGs 기간 동안 기초교육과 중등교육에서 남학생 등록률에 비해 저조한 여학생 등록률을 개선하기 위한 목표에 있어서, 남아시아 지역을 위시한 52개 국가에서는 만족할만한 성과를 얻었으나 57개 국가에서는 이 목표를 달성하지 못했다(World Bank, 2016). 그리고 또 다른 25개 국가에서는 이를 확인할 자료조차 없는 상태이다(World Bank, 2016). 학교 밖 아동의 44%가 아프리카 지역에 거주하며, 19%가 남아시아 지역의 청소년이다. 2010년 기니와 니제르의 예를 들면, 부유한 계층에 속한 소년들의 초등학교 입학률은 80%를 넘어섰는데, 같은 해 가장 빈곤한 계층의 소녀들 중 70% 이상이 초등학교에 입학하지 못했다.

이 뿐만이 아니다. 여전히 많은 지역에서 소녀들을 교육하는 것을 '별 소용없는 일'로 인식하고 있다. 소녀들은 학교에 가는 대신, 가족을 위해 땔감을 구하고 물을 긷는 역할을 해야 한다. 소녀들을 학교에 보내지 않으려는 것이 비단 일부 지역의 잘못된 구습 탓만은 아니다. 학교에 보내도 양질의 교육을 받지 못하기 때문에 겨우 졸업을 한다 해도 가족과 사회에 생산적인 기여를 할 수 있는 역량있는 여성으로 성장하지 못하는 경우도 많다. 개발도상국 초등학교에서 정식 교사양성 교육을 거친 교사는 75%가 채 되지 않는다. 학생들은 졸업을 하더라도 읽고 쓰지 못하거나, 기초 산술을 하지 못하는 경우도 많다. 또한 지역사회의 산업에 필요한 기술을 익히지 못하거나, 지역사회 내에서 주도적인 활동을 펼칠 리더십과 역량을 보유하지 못하는 경우도 많다.

소녀들이 학교로 가지 못하는 데에는 여러 가지 이유가 있다. UNDP 조사 결과, 사하라 이남 아프리카의 초등학교 여학생이 중도 탈락을 하는 이유의 절반은 학교에 깨끗한 물과 안전한 위생시설이 없기 때문인 것으로 나타났다(UNDP, 2006). 여학생들은 생리 시기가 오면 특히 결석률이 높고, 심할 경우 자퇴를 하기도 하는데, 이는 적절한 위생관리를 위한 깨끗한 물이나 안전(privacy)이 보장되는 위생시설이 없기 때문이다. 안타깝게도 개발도상국 학교의 51%만이 깨끗한 식수시설을 보유하고 있을 뿐이며, 적절한 위생시설을 보유한 학교는 45%에 그치고 있다.

또한 소녀들이 처한 보건환경은 매우 열악하다. 한 해 약 27만 명의 여성이 임신 또는 산후 6주 안에 출산과 관련한 이유로 사망하는데, 그 99%가 개발도상국에서 발생하며(Kassebaum NJ., 2014), 이들 중 많은 수가 소녀이다. 문제는 모성사망을 예방할 수 있는 여러 가지 방법이 있음에도 많은 이들이 기본적인 의료지식이 없거나, 경제적 여건이 안되거나, 또는 여성들이 의료서비스에 접근할 수 없도록 하는 지역사회의 잘못된 문화로 인해 사망하고 있다는 것이다.

또한 소녀는 어린 나이에 가족의 생계를 위한 혼수품을 받기 위해 조혼을 '강요'당한다. 이렇게 되면 이 소녀들은 학교를 중퇴할 가능성이 높고, 어린 나이에 출산으로까지 이어져 소녀자신의 건강과 어린 신부가 낳게 될 아기의 건강에도 큰 위협이 되고, 다시 그 가족과 사회의 건강에 빨간 불이 켜지는 악순환이 시작된다.

조혼은 18세 미만 아동의 결혼을 의미하는데 대부분 소녀와 연관되어 있고, 많은 경우 이는 소녀의 인권침해를 야기한다. UNICEF는 향후 약 10년 간 1억 4천 만 명의 소녀들이 조혼을 하게 될 것으로 예측했다. 전세계적으로 조혼풍습이 줄고 있기는 하나 그 감소속도는 매우 느리다. 지난 30년 간 조혼풍습은 겨우 11% 감소하는 데 그쳤다. 조혼은 일찍 결혼하는 소녀 자신 뿐만 아니라 그 소녀가 출산할 아이와 소녀가 속한 지역사회 모두에게 매우 부정적인 영향을 가져온다. 조혼은 우선 소녀들이 중학교를 중퇴하는 이유의 20%를 차지한다. 조혼을 1년 지연하면, 학업을 약 3개월 가량 더 하게 되고, 읽고 쓸 수 있는 능력을 기를 확률이 5.6% 증가하는 것으로 나타났다(Field and Ambrus 2008; Lloyd and Mensch 2008; Nguyen and Wodon 2015). 이와 같이 소녀의 이른 결혼시기를 늦추는 것은 사회적으로 상당한 파급효과가 있다.

모성사망을 예방하기 위해서는 가임기 여성들이 임신 기간에 걸릴 수 있는 감염병을 예방하고 치료하며, 임신부가 균형 잡힌 영양상태를 유지하도록 지원하는 것이 중요하다. 또한 출산과정에 안전한 분만을 가능하게 하고, 출산 터울을 조절해주며, 임신 및 산후 관리기간에 적절한 의료상담을 받게 하는 것도 중요하다. 아울러 출산 전후 및 출산 중 출혈, 자간, 감염, 유산 후유증에 적절히 대처하고, 안전한 낙태를 도모하는 것도 필요하다. 그런데 모성보건 즉 산모나 엄마의 건강은 소녀를 제외하여 논하기 어렵다. 가임기 전 또는 초기에 있는 소녀들이 건강하게 자랄 수 있는 지역사회와 학교 환경을 구축하고, 안전하게 교육의 기회를 누릴 수 있도록 하는 것이 가임기 여성의 건강권리 구현의 첫 시발점이라 하겠다.

이와 같이 소녀는 미래 가정의 주체로서, SDGs 달성을 위한 핵심 집단으로 부상하여 UNESCO를 비롯한 국제기구와 주요 공여국은 소녀를 위한 집중 지원을 공약하고 있다. 이러한 배경 가운데, 우리 정부는 소녀를 중심으로 SDGs 달성에 적극 기여하기 위해 '소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls, BLG)' 구상을 발표하여, 향후 5년 간 KOICA 무상원조사업으로

2억 불을 지원할 것을 선언하였다. KOICA는 UNESCO, UNFPA 등 국제사회와의 글로벌 파트너십을 적극 활용, 소녀들의 교육과 보건, 미래역량에 중점을 둔 '소녀들의 보다 나은 삶' 구상을 이행하려 한다.

국제개발협력의 새로운 패러다임이 시작되는 2016년, 우리는 바로 이러한 이유 때문에 소녀들의 교육과 보건에 주목하고자 한다.

Ⅱ. 소녀의 교육과 보건은 개발에 어떻게 기여하는가? (소녀를 위한 교육, 보건이 개발에 있어 갖는 중요성)

우리는 소녀들의 보다 나은 삶을 구현하기 위해, 근거를 기반으로 한 사업을 추진할 것이다. 우리가 소녀의 교육과 보건에 초점을 두고자 하는 가장 큰 이유는 소녀는 개발에 있어 가장 중요한 주체이기 때문이다. 소녀의 교육과 보건이 개발에 어떻게 기여하는지 무수히 많은 근거가 있으나 몇 가지 예를 들면 다음과 같다.

교육에 있어서 남녀학생 간의 격차를 줄이는 것은 전체 아동의 교육지표 전반을 개선하는 효과를 가져오는 것을 넘어서서, 가난 감소와 아동사망에 가장 강력한 해법인 것으로 그 근거가 속속들이 밝혀지고 있다.

출처: Klasen (2005), Klugman et al. (2014)

1. 소녀 교육과 모성 건강

소녀를 교육시키면 모성사망이 감소한다. 교육을 전혀 받지 못한 소녀가 임신 또는 출산과 관련하여 사망할 확률은 12년 동안 학교교육을 받은 소녀보다 2.7배가 높다. 그리고 6년 동안 학교교육을 받은 소녀보다는 2배 가량 높다(Karlsen et al., 2011). 소녀를 교육시키면 청소년 임신률이 줄어들고, 이들의 의료이용 행태가 더 적극적으로 바뀌기 때문이다. 또한 소녀를 교육시키면 결혼연령과 첫 출산연령을 늦추어 출산율이 감소한다(Murtin, 2013). 소녀들이 교육을 받으면 결혼시기를 늦추고, 기대하는 자녀 수 또한 감소한다. 이는 소녀를 교육하면 교육받은 소녀에 대한 기회비용으로 인해 결혼시기와 출산시기를 늦추기 때문이다(World Bank, 2016). 첫 출산시기의 지연은 출산율 감소 외에도 모성보건 전반에 걸친 건강효과를 가져오는 것으로 조사되었다(US National Research Council, 1989).

2. 소녀를 위한 보건사업의 근거

전술한 바와 같이 한 해 약 27만 명의 여성이 임신 또는 산후 6주 안에 임신 또는 출산과 관련한 이유로 사망한다. 소녀들에 대한 교육이 장기적으로 모성사망과 아동사망의 감소로 나타나기도 하지만, 소녀들을 대상으로 한 보건서비스 접근성을 높여주는 것 역시 매우 중요하다. 이는 소녀 시기가 가임기 여성의 생애주기에 걸친 건강에 있어서 가장 중요한 시작지점이기 때문이다. 특히 SDGs는 5번째 목표로 모든 여성과 소녀들이 성생식 보건서비스에 대해 접근할 수 있도록 노력할 것을 강조하고 있다.

3. 소녀 교육과 아동 건강, 가족건강, 자녀교육

소녀를 교육시키면 신생아와 아동사망이 감소하고, 예방접종률이 증가하며, 가족의 영양상태가 개선되고, 장기적으로는 차세대 자녀들의 학업성취도 증가로 이어진다(World Bank, 2001). 교육받은 엄마들은 자녀들을 위해 보건의료 서비스를 더 적극적으로 활용한다. 일례로, 사하라 이남 아프리카에서 초등교육을 받은 엄마의 아동이 교육을 전혀 받지 못한 엄마의 아동에 비해 결핵백신을 접종받을 확률이 50%가 더 높다(Lay & Robilliard, 2009). 또한 인도에서는 수도파이프를 통한 식수공급이 늘어날수록 아동사망률이 감소하는 효과는 교육을 받은 엄마를 둔 아동에게서 두드러지게 나타나기도 했다. 소녀들에 대한 더 나은 교육은 이들이 교육을 통해 더 많은 수익을 창출하고, 이를 통해 자녀들의 건강에 더 많은 지출을 하여 아동건강을 개선하는 것으로도 나타났다(World Bank, 2016).

4. 소녀 교육과 HIV/AIDS

소녀를 교육시키는 것은 또한 HIV/AIDS 예방을 위한 강력한 수단이기도 하다(Godoy & Contreras, 2001; World Bank, 2003). 뿐만 아니라 심지어 소녀를 교육시키면 열대우림 호와 같은 환경보존의 효과까지 가져오는 것으로 나타났다(Godoy & Contreras, 2001; World Bank, 2003).

5. 소녀를 위한 지역사회 환경 구축의 근거

SDGs는 소녀를 위한 성평등과 역량강화를 강조하고 있는데, 이는 여성과 소녀를 대상으로 한 모든 폭력을 종식시키고, 조혼이나 여성할례와 같이 소녀에게 불리한 지역사회의 잘못된 구습을

타파하는 것을 포함하고 있다. 일례로 가족계획과 피임서비스에 대한 접근성은 모성보건에서 중요한 요소인데, 가족계획에 대한 욕구를 충족시키는 것은 단지 피임서비스 개선으로만 해결되지 않는다. 이를 위해서는 무엇보다 지역 사회 내의 남성과 지역지도자들을 대상으로 한 지역사회의 규범과 법을 아우르는 총체적인 접근이 필요하다. 이와 같이 지역사회 남성과 지도자를 포함한 총체적 접근이 여성과 소녀에 대한 잘못된 사회규범을 변화시키고 성생식보건에 대한 여성과 소녀의 권한을 증대시키는 것으로 나타났다(Klugman et al., 2014; Azevedo et al., 2012).

또한 조혼을 감소시키면 출산율이 감소될 뿐만 아니라 결국 지역과 국가의 소득까지 증대한다. 일례로 조혼 비율이 매우 높은 니제르의 경우, 조혼을 종식시키면 1인당 GDP가 약 0.25에서 0.35%가 증가하는 것으로 나타났다. 이는 조혼 금지가 가난 감소에 매우 중요한 역할을 할 수 있다는 증거이다. 조혼 금지는 소녀들이 자라 건강한 노동인력으로 성장할 수 있는 기초를 제공해 주고, 여성의 소득증대에도 기여하여 결국 가정과 지역사회의 개발에 건강한 영향을 준다는 것이다.

아울러 조혼 금지는 아동사망 감소와 아동성장부진 감소로 이어져 세대를 넘어선 효과를 가져온다. 조혼 금지로 인해 출산준비가 된 건강한 성인 여성에게서 태어난 아동은 더 건강하며, 이렇게 더 건강한 아이는 더 좋은 학업성취로 이어진다. 그리고 이 아이들은 건강하게 자라 더 많은 소득을 창출하게 되고, 또한 불필요한 의료비 지출을 줄여 궁극적으로 국가경제에 이바지한다(Nasrullah et al., 2014).

Ⅲ. 목표, 핵심가치

'소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls)' 구상은 다음과 같은 뚜렷한 목표와 핵심가치를 갖고 있다.

1. 목표

개발도상국 소녀들에게 양질의 교육기회를 제공하며, 건강한 학교 및 지역환경을 조성하고, 이들에게 필요한 미래역량 강화를 통해 소녀들이 사회의 여성인재로 성장하여 사회경제적 발전에 기여하고 양성평등 사회를 실현하도록 지원한다.

2. 핵심가치

가. 취약집단의 소녀들에게 교육과 보건의 기회를 제공하여 형평성을 제고한다.

지난 MDGs 기간 동안 교육과 보건분야에서 큰 진전을 보였지만, 이는 모든 계층과 집단에서 고르게 나타나지 않았다. 학교 밖 아동, 여성, 장애인 등의 취약계층은 여전히 타 집단에 비해 누릴 수 있는 교육과 보건의 기회가 매우 부족했으며, 특히 분쟁이나 재난상황 등의 취약국가에 살고 있는 이들은 더욱 그러하였다. 따라서 우리는 취약계층의 소녀들에게 공평한 교육과 보건의 기회를 제공하여 국가 내, 그리고 국가 간 형평성을 제고하고자 한다.

나. 소녀들에게 양질의 교육, 적절한 교육을 제공한다.

MDGs 기간 동안 진행된 초등학교 진학률 향상 등 일부 교육지표의 빠른 개선은 교육의 질 향상으로 이어지지 않았다. 기초교육 등록률 향상에도 불구하고, 여전히 많은 소녀들이 높은 퇴학률과 결석율을 보이고 있다. 설사 졸업을 한다 해도 읽고 쓰는 능력이나 기초산술능력조차 갖추지 못하는 경우가 대다수이다. 또한 지역사회에서 필요한 적절한 기술 교육을 받지 못하여 어렵사리 졸업한 소녀들조차 사회가 필요로 하는 역량을 제대로 갖추지 못하고, 이로 인해 지역사회의 주요한 인재로 적절히 기능하지 못하는 경우가 많다. 많은 어려움을 무릅쓰고 소녀에게 투자했음에도 불구하고 소녀에 대한 관심과 투자가 가정과 마을, 지역사회 전체로 환원되지 않아 주민들은 다시 소녀에 대한 교육과 보건 분야 지원의 필요성에 의문을 제기하는 악순환을 가져오는 것이다. 이에 우리는 소녀들이 양질의 교육혜택을 누리고, 지역사회에서 필요로 하는 역량을 충분히 갖춘 인재로 성장하도록 지원한다.

다. 소녀 친화적인 건강한 학교와 지역사회 환경을 구축한다.

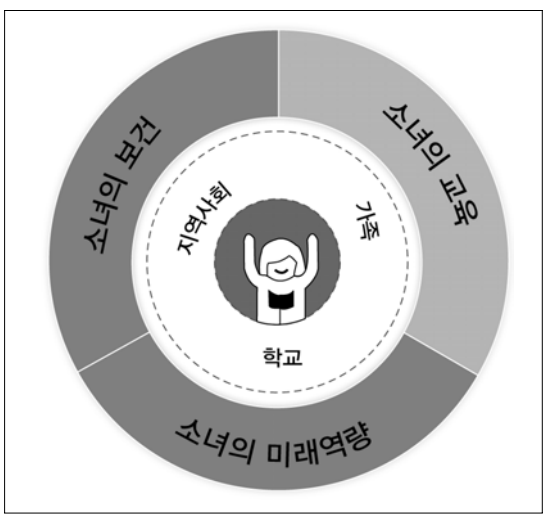
소녀들이 학교에서 건강하고 즐겁게 학교생활을 할 수 있도록 소녀친화적인 학교환경을 구축한다. 식수와 위생시설을 지원하여 소녀들이 안전하고 깨끗하게 학교생활을 할 수 있도록 지원하며, 소녀의 건강과 직결되는 영양과 성 생식보건을 강조하여 생애주기 중 가임기 과정 초기에 들어선 시점부터 건강을 보장하도록 하여 소녀 자신의 일생 및 이후의 자녀와 가족, 지역사회 전체의 건강에 기여하도록 지원한다. 아울러 소녀에 대한 학교 교육과 미래역량교육을 지역사회가 적극 지지하도록 조혼이나 여성할례 등을 방지하고, 여성친화적인 지역사회환경을 구축하도록 지원한다.

Ⅳ. 세부 추진 프로그램

'소녀들의 보다 나은 삶'은 학교에 가지 못하는 소녀들을 학교에 보내고, 학교에서는 소녀들이 건강하고 안전하게 인재로 성장할 수 있도록 지원할 것이다. 소녀친화적인 교육과 보건환경을 구축하며, 지역사회의 여성리더를 양성하여 이를 통해 궁극적으로 사회경제적 개발로 환원되는 선순환을 추구하는 것을 본 구상의 골자로 한다.

따라서 본 구상의 기본 프로그램은 소녀 교육, 소녀 보건 및 소녀 미래역량 강화로 구성된다. 이 구상을 통해 보다 많은 소녀들이 학교에서 양질의 교육을 받고, 더 건강하고 안전한 학교 및 지역사회 환경에서 생활하며, 나아가 이들이 미래의 지도자로 성장할 것이다.

〈그림 1〉 '소녀들의 보다 나은 삶' 주요 프로그램



출처: KOICA (2016) '소녀들의 보다나은 삶' 브로슈어

1. 소녀를 위한 양질의 교육

가. 학업성과를 위한 양질의 교육

- 효과적인 학습법 및 성 인식 제고를 위한 교원 역량 강화 지원
- 초등 교육과정 개선과 교보재 개발 지원

우리는 그동안 취학률에 집중한 교육개발사업에 가리워진, 낙후된 교육의 품질을 조명하고자 한다. 개발도상국에서 초등학교나 중등학교를 졸업을 하더라도 읽기, 쓰기, 셈하기 등의 기초

문해 또는 산술능력을 갖추지 못한 소녀들이 많다. 이에는 여러 가지 이유가 있지만, 우리는 무엇보다 교육의 질에 있어서 중요한 요소로 교사의 역량에 주목한다. 안타깝게도 많은 개발도상국에 체계적인 교사 역량강화 프로그램이 갖춰져 있지 않다. 또한 학습 교보재 등 소녀들이 즐겁게 수업에 참여할 수 있는 효과적인 교육 교보재가 절대적으로 필요하다. 이에 우리는 교사를 위한 역량강화 프로그램과 교보재 개발 지원을 통해 교육의 질을 높이고자 한다.

나. 취약집단을 위한 포용적 교육

- 학교 밖 혹은 분쟁지역 소녀들의 교육 접근성을 제고하기 위한 지원
- 학습보조금 및 교보재 지급을 통한 소녀교육의 경제적 장애물 감소

교육은 특히 소녀들에게는 미래를 꿈꿀 수 있도록 지원하는 중요한 수단이다. 그러나 내전, 자연재해, 빈곤에 처한 소녀들이 학업을 지속하는 것은 상당히 어렵다. 이에 우리는 특히 분쟁 및 취약지역 소녀들, 학교 밖 소녀들의 교육접근성을 높이고자 한다. 특히 이들 지역에서는 소녀들을 위해 간이학교를 개설하고, 단기속성교육을 제공하는 등 분쟁 및 취약지역이라는 특수한 상황을 고려한 지원을 펼칠 것이다.

빈곤가정의 소녀들이 학업을 지속할 수 없는 주요 이유 중 하나는 교육비 부족이다. 우리는 소녀들에게 교육보조금이나 학습 교보재 등을 지원하거나, 대안교육을 실시하여 이들에게 학교의 문턱을 낮추고자 한다.

2. 소녀 친화적 보건환경

가. 소녀들을 위한 건강한 학교 환경 조성

- 깨끗한 식수시설, 성별이 분리된 위생시설 및 안전하고 소녀 친화적인 학교를 통한 학습환경 개선
- 위생, 영양, 성 생식보건을 위한 교육 풍토 조성

많은 소녀들이 생리기간에 적합한 위생시설이나 깨끗한 물이 부족하여 학업을 중단하고 있다. 소녀들이 안전하게 학습할 수 있는 학교환경을 조성하는 것만으로도 출석률과 학업성취도를 올릴 수 있다. 우리는 깨끗한 식수시설, 성별이 분리된 위생시설, 적절한 영양지원을 통해 소녀들이 학업을 지속하도록 지원할 것이다.

또한 우리는 학교가 위생, 영양, 성 생식보건과 관련하여 소녀친화적인 교육 풍토가 될 수 있도록 지원하고자 한다. 이는 단순 교과과정을 넘어서며 남학생이나 교사, 학부모를 포함한 특별 교육과정이나 캠페인 등 소녀친화적인 포괄적인 교육환경을 조성하도록 지원할 것이다.

나. 소녀 친화적 지역사회 환경 구축

- 시민사회 및 정부의 캠페인을 통해 조혼, 여성 할례와 성 기반 폭력 등에 대한 인식 제고
- 성 생식 건강 교육을 위한 사회 보건인력 역량 강화
- 여성과 소녀들에 대한 성폭력 예방 및 피해자들에 대한 지원 제공
- 소녀 교육의 중요성에 대한 지역사회 중심의 인식증진 활동 지원

많은 소녀들은 빈곤 혹은 재난의 상황에서 가족을 부양하는 일을 떠맡고 있다. 물긷기, 육아와 같은 가사노동을 도맡아 하거나 어린 나이에 결혼하여 출산하기도 한다. 신체적·정신적으로 성숙하지 않은 시기의 조혼, 성폭력 등의 위험은 소녀의 건강은 물론 향후 태어날 아이들의 건강을 위협한다.

소녀의 진학률을 높이고 미성년 임신, 성폭력 등을 근절시키기 위해서는 가족을 비롯한 지역사회의 인식 변화가 매우 중요하다. 우리는 지역사회 주민들을 대상으로 조혼, 이른 출산, 성폭력 등의 위험성에 대해 정확히 알리고 소녀들이 안전하고 건강한 환경에서 생활해야 한다는 인식을 확산시키는 등 소녀친화적인 지역사회를 가꾸는 것을 지원하고자 한다. 또한 소녀들에게 꼭 필요한 피임, 성병 예방과 같은 성생식보건 교육을 제공하고 이를 위한 보건서비스를 강화하는 것을 지원할 것이다. 또한 지역사회 내 젠더 기반 폭력을 예방하고 젠더 기반 폭력의 피해자들을 지원하는 프로그램을 진행할 것이다.

3. 소녀의 미래 역량 강화

가. 미래역량 강화를 위한 직업기술교육

- 직업 현장에 부합하는 직업기술교육 커리큘럼 개발과 학습자원 제공
- 시장요구에 맞는 교육과 훈련 제공을 위한 지역 산업체와의 파트너십 강화

많은 개발도상국에서 어렵사리 소녀들을 교육시키더라도 졸업 후에 그 교육의 효과가 미미한 경우도 많다. 이는 학교의 직업기술 교육 자체가 부재하거나, 설령 있다고 해도 실제 직업현장에서 사용할 수 있는 적절한 기술을 가르치지 않기 때문이다. 따라서 우리는 소녀들의 교육이 가정과 지역사회에 경제적 효과로 환원될 있도록 직업현장에 부합하는 교육커리큘럼 개발과 학습자원을 제공할 것이다.

우리는 소녀들이 직업교육을 통해 능력 있는 여성 인재로 성장하여 가정과 사회는 물론 국가발전에 기여할 수 있도록 지원하고자 한다.

우리는 실제 현장에서 사용할 수 있는 직업기술을 위해 교육커리큘럼이나 교육프로그램을 개발

할 것이다. 이를 통해 소녀들이 학교에서 배운 기술을 바탕으로 직장을 구하고, 적극적으로 경제활동을 할 수 있도록 도울 것이다.

나. 지역사회 여성인재 양성을 위한 교육

- 문해 교육, 생산교육 등 농촌지역 여성이 필요한 기본 능력 제고
- 여성들의 권리신장을 위해 리더십 지도 및 멘토링 기회 지원
- 여성의 기업가정신과 취업능력 신장

우리는 농촌지역의 여성의 역량강화에도 집중하고자 한다. 농촌, 특히 격오지 지역에 살고 있는 농촌 여성들은 정보 접근에 취약할 뿐만 아니라 교육접근성도 매우 낮다. 우리는 이들을 대상으로 필수 문해 및 수리 교육 등을 실시, 격오지 지역에서도 꼭 필요로 하는 능력을 갖추도록 지원할 것이다.

아울러 우리는 기본적인 문해, 수리능력 뿐만 아니라 지도자교육이나, 멘토링 등을 실시하여 사회 내 중요한 한 구성원이라는 자신감과 지역사회를 이끌어갈 지도자로서 성장할 수 있도록 기여하려 한다.

또한 학교라는 제도권 내 교육을 받고 있는 소녀들뿐만 아니라 학업을 중단한 소녀나, 아예 학업기회를 놓친 소녀를 위한 직업교육을 지원하여 학교 밖 소녀들에게도 기회를 주고자 한다. 지역사회 소녀들이 적절한 기술을 배워 경제활동에 참여하게 되면 결국 여성의 권리가 높이고, 이는 다시 여성들의 자녀가 건강하게 되고 더 좋은 교육을 받는 것을 도울 것이다.

Ⅴ. 결론

국제사회는 MDGs에서 SDGs에 이르기까지 전세계적인 빈곤을 감소시키고자 노력해왔다. 그 결과 많은 개발도상국에서 초등교육 보편화를 상당부분 이루었고 모성과 아동사망의 수는 크게 줄었다. 그러나 빈곤 계층의 소녀들, 재난 상황에 놓인 소녀들은 여전히 이러한 흐름에서 배제된 것이 사실이다.

우리는 이와 같이 위기에 놓인 소녀들이 어린 나이에 학업을 포기하거나, 조혼 등 잘못된 풍습으로 자신의 잠재력을 풍부히 발휘할 수 있는 기회를 박탈당하지 않도록 지원하고자 '소녀들의 보다 나은 삶'을 구상하였다.

소녀가 자라 성인이 되어 결혼하여 자녀들의 어머니가 되고 가족의 생계를 책임지는 가장 중요

한 사회 구성원이 된다. 우리는 여성 경제 참여율이 낮은 개발도상국에서 교육받은 여성인재들은 새로운 성장 동력으로 역할을 할 것임에 주목하며, 소녀들에 대한 지원이 개발에 있어 가장 큰 효과를 가져오는 길임을 확신한다. 소녀들에 대한 투자는 이처럼 향후 모성 및 아동보건에 기여하고, 가정과 지역 경제 향상에 기여하여 개발효과에 미치는 파급력이 그 어느 것보다 높다.

소녀들의 권리 실현은 단시간에 달성될 수 있지는 않을 것이다. 그러기에 우리는 장기적이고 지속적인 지원을 통해 소녀들의 보다 나은 삶을 보장하고자 하며, 이를 위해 소녀들에 대한 국제사회의 관심을 제고하고자 한다. 그동안 양성 평등 및 젠더 이슈는 국제사회의 오랜 관심사였다. 우리는 이를 '소녀'의 차원에서 접근하여 국제사회가 '소녀의 가능성'에 주목하도록 노력할 것이다.

'소녀들의 보다 나은 삶' 구상을 통해 소녀를 대상으로 구현하는 양질의 교육, 보건, 미래역량 강화 프로그램은 개발도상국 여성인재 양성을 돕고, 국제사회의 SDGs 달성에 기여하며, 궁극적으로 개발도상국의 포괄적인 사회 개발로 이어질 것이다.

소녀들은 마음껏 꿈을 꿀 권리가 있다.

〈참고문헌〉

KOICA. 2016. '소녀들의 보다 나은 삶' 브로슈어 (2016.03. 발간예정)

Azevedo, J. P., M. Favara, S. E. Haddock, L. F. Lopez-Calva, M. Muller, and E. Elizaveta. 2012. *Teenage Pregnancy and Opportunities in Latin America and the Caribbean: On Teenage Fertility Decisions, Poverty and Economic Achievement*. Washington D.C.: World Bank Group

Field, E., and A. Ambrus. 2008. "Early Marriage, Age of Menarche, and Female Schooling Attainment in Bangladesh." *Journal of Political Economy* 116(5): 881-930

Godoy, R., and M. Contreras. 2001. "A Comparative Study of Education and Tropical Deforestation among Lowland Bolivian Amerindians: Forest Values, Environmental Externality, and School Subsidies." *Economic Development and Cultural Change* 49(3): 555-74

Karlsen, S., L. Say, J.-P. Souza, C. J. Hogue, D. L. Calles, A. M. Gülmezoglu, and R. Raine. 2011. "The Relationship between Maternal Education and Mortality among Women Giving Birth in Health Care Institutions: Analysis of the Cross-Sectional WHO Global Survey on Maternal and Perinatal Health." *BMC Public Health* 11(606)

Klugman, J., L. Hanmer, S. Twigg, T. Hasan, J. McCleary-Sills, and J. Santamaria. 2014. *Voice and Agency: Empowering Women and Girls for Shared Prosperity*. Washington D.C.: World Bank Group

Klugman, J. 2014. "Women's Health and Human Rights: Public Spending on Health and the Military One Decade after the African Women's Protocol: Focus: Sexual and Reproductive Health Rights and the African Women's Protocol." *African Human Rights Law Journal*. 14 (2): 705-34

Klugman, J., L. Hanmer, S. Twigg, T. Hasan, J. McCleary-Sills, and J. Santamaria. 2014. *Voice and Agency: Empowering Women and Girls for Shared Prosperity*. Washington D.C.: World Bank

Lay, J., and A. S. Robilliard. 2009. “The Complementarity of MDG Achievements. The Case of Child Mortality in Sub-Saharan Africa.” *Policy Research Working Paper* vol.5062. Washington D.C.: World Bank

Lloyd, C. B., and B. S. Mensch. 2008. “Marriage and Childbirth as Factors in Dropping Out from School: An Analysis of DHS Data from Sub-Saharan Africa.” *Population Studies* 62(1): 1-13

Murtin, F. 2013. “Long-Term Determinants of the Demographic Transition, 1870-2000.” *Review of Economics and Statistics* 95 (2): 617-31

Nasrullah, M., S. Muazzam, Z. A. Bhutta, and A. Raj. 2014. “Girl Child Marriage and Its Effect on Fertility in Pakistan: Findings from Pakistan Demographic and Health Survey, 2006-2007.” *Maternal and Child Health Journal* 18(3):534-43

Nguyen, M. C., and Q. Wodon. 2015. “Early Marriage, Pregnancies, and the Gender Gap in Education Attainment: An Analysis Based on the Reasons for Dropping out of School.” In *Child Marriage and Education in sub-Saharan Africa*, edited by Q. Wodon. Washington D.C.: World Bank

UNDP. 2006. “Human Development Report 2006. Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis.” New York: UNDP

UNESCO. 2015. “Education For All 2000-2015: Achievements and Challenges.” EFA Global Monitoring Report 2015. Paris: UNESCO

World Bank. 2016. *Global Monitoring Report 2015/16: Development Goalsinan Era of Demographic Change*. Washington D.C.: World Bank

World Bank. 2003. *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*. Washington D.C.: World Bank

World Bank. 2001. “Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice”. *Policy Research Report* 21776. New York: Oxford University Press

소녀들의 보다 나은 삶 (Better Life for Girls, BLG) 구상과 보건

서경 (연세대학교 의과대학 명예교수)

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 대상 인구
Ⅲ. 여성 청소년의 보건 문제들
1. 생식보건의 개념 및 영역
2. 여성청소년 출산
3. 여성 청소년의 기타 보건 문제들
4. 여성 성기 절단(Female Genital Cutting, FGC)
5. 청소년 친화적 서비스(Youth-friendly services)
6. 생식보건과 교육
Ⅳ. 인구학적 배당(demographic dividend)
Ⅴ. 보건부문 BLG사업의 SWOT 분석
Ⅵ. 결론
참고 문헌
[Annex 1] BLG 사업 사례

초록(Abstract)

박근혜 대통령은 2015년 9월 27일 유엔 개발정상회의 기조연설을 통해 한국은 가장 취약한 상황에 처해있는 개도국 소녀들을 위해 보건·교육 ODA 사업인 '소녀들의 보다 나은 삶' 구상을 내년에 공식 출범시키고, 향후 5년간 2억 불을 지원할 계획을 천명한 바 있다. 이에 따라 KOICA는 중장기전략 SDG KOICA 5대 브랜드 프로그램 중 하나로 소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls)을 제안하였다.

개발도상국 인구의 20% 이상을 차지하고 있는 여성청소년 집단은 개발도상국 사회에서 보건, 교육, 빈곤, 인권 등에서 가장 취약한 집단이다. 개발도상국의 여성청소년 생식보건 문제는 크게 여성청소년 임신 및 출산, 불안전 임신중절(unsafe abortion), 여성 폭력, HIV/AIDS를 포함한 성매개질환, 유해한 관습(Harmful traditional practices), 영양장애, 사고 등이다. 이러한 생식보건의 문제는 소녀들의 보다 나은 삶을 성취하기 위하여 해결해야 할 가장 핵심적인 문제이다.

여성청소년 임신은 고위험 임신의 하나로 모성과 신생아의 사망 및 질병 부담을 증가시키는 요인이다. 나아가 개발도상국의 청소년 여성들은 10대에 이른 결혼 및 출산으로 교육이 중단되어 개인의 사회경제적 역량을 강화할 기회를 갖지 못하는 동시에 계속되는 출산 및 육아의 부담으로 빈곤의 덫에서 빠져나올 수 없게 된다.

WHO는 2011년 보건학적 측면에서 여성청소년 임신을 예방하기 위한 다음과 같은 6개 지침을 제시한 바 있다. ① 18세 미만의 결혼을 감소시킨다, ② 20세 미만의 임신을 감소시킨다, ③ 필요한 피임 사용을 증가시킨다, ④ 강제된 성행위를 감소시킨다, ⑤ 불안전한 임신중절을 감소시킨다, ⑥ 임신, 분만, 산후관리를 증가시킨다.

여성청소년들을 생식보건 서비스를 위하여 위한 청소년 친화적 서비스(Youth-friendly Services)를 제공하는 것이 필요하다. 청소년 친화적 서비스는 전반적인 성 및 생식건강 내용을 포함하되 프라이버시를 존중하고 상담하는 기능이 강조되어야 하며 무엇보다도 필요한 적절한 의료적 법적 후송 서비스체계를 마련하여야 한다.

개발도상국의 조혼 및 여성의 높은 출산력은 국가의 급격한 피부양인구의 증가로 경제성장의 저해 요인으로 작용하게 된다. 한국의 경우 적절한 경제개발 계획과 동시에 국가 차원의 강력한 가족계획 정책을 도입하였다. 이로 인하여 노동인구를 증가시키면서 피부양인구를 감소시킨 인구학적 배당(demographic dividend) 효과로 경제성장의 견인차 역할을 경험한 국가이다. 따라서 한국이 주도하는 BLG 구상은 단지 현재 여성청소년들의 보건, 교육, 고용의 개선 효과를 넘어 국가의 미래 경제성장을 촉진시킬 수 있는 인구학적 배당 효과를 유도하여 궁극적으로 협력국의 빈곤을 퇴치하는 효과적이고 지속가능한 접근 방법이 될 수 있다.

Ⅰ. 서론

KOICA는 중장기전략 3대 핵심과제로서 ① SDGs 이행전략 수립, ② Post-2015 브랜드 사업 추진, ③ SDGs와 연계한 통합성과관리 체계구축 등을 발표하였고 이 중 SDG KOICA 5대 브랜드 프로그램으로 ① 새마을운동을 통한 지속가능하고 포용적인 개발(Saemaul Undong for Sustainable and Inclusive Development), ② 소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls), ③ 모두를 위한 안전한 삶(Safe Life for All), ④ 보다 나은 삶을 위한 과학기술혁신(STI (Science, Technology & Innovation) for Better Life), ⑤ 안전한 물과 청정에너지를 통한 기후변화 대응(Safe Water & Clean Energy for Climate Change Response)을 구체적으로 제시하였다. 소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls, 이하 BLG)은 10대 여성청소년(10-20세)을 대상으로 ① 교육(Girls' Right to Education), ② 보건(Girls' Right to Health), ③ 직업(Girls' Right to Profession) 등의 지원분야를 제시하였으며 보건부문 지원분야로 "학교 내 청소년 보건교육 강화 및 학교위생환경 구축" 및 "지역사회 및 의료시설 기반 여성청소년 친화적 성생식보건 서비스 강화" 등을 예시한 바 있다(김인, 2015).

개발도상국 여성청소년 집단은 장차 미래의 인구를 출산을 담당할 중요한 핵심 집단이지만 개발도상국 사회에서도 여성청소년 집단은 보건, 교육, 빈곤, 인권 등에서 가장 취약한 집단이다. 사하라이남 아프리카의 많은 국가에서 여성은 흔히 청소년기에 성폭력 또는 원치 않는 결혼 및 임신 등으로 교육이 중단되어 개인의 사회경제적 역량을 강화할 기회를 갖지 못하는 경우가 많다. 이후 계속되는 임신 및 출산으로 인하여 여성과 출생아의 건강이 위협받게 되고 동시에 다자녀의 과도한 양육비 부담으로 가구는 빈곤의 덫에서 빠져나올 수 없게 된다. 국가적으로도 이와 같은 여성의 높은 출산력은 피부양인구의 증가를 초래하여 경제성장의 저해 요인으로 작용하게 된다. 따라서 개발도상국의 소녀들의 조혼 및 다산의 문제는 소녀 개인의 보건 문제뿐만 아니라 그 가족의 빈곤 문제 나아가 국가 전체의 빈곤문제와 밀접하게 연관되어 있다. 이와 같이 BLG에서 보건, 교육, 빈곤 문제는 서로 밀접하게 관련되어 있으며 특히 생식보건의 문제는 소녀들의 보다 나은 삶을 성취하기 위하여 해결해야 할 가장 핵심적인 문제이다.

Ⅱ. 대상 인구

"Girl"이라는 용어는 대개 젊은 여성을 지칭하는 단어이나 대상 연령 범위가 확실하지 않고 때로는 성인 여성을 포함해서 광범위한 연령대의 여성들에게 사용하기도 한다. 따라서 UN을 포함

한 국제기구에서는 생애주기적인 관점에서 특정 연령대의 젊은 인구들을 구별하는 용어로는 girl, boy 보다는 children, adolescent, youth, young people 등의 용어를 사용하여 왔다 (〈표 1〉 참조). 본 소고에서는 소녀들의 보건 문제를 adolescent girl, 즉 10대 여성들의 보건문제를 중심으로 다루고자 한다.

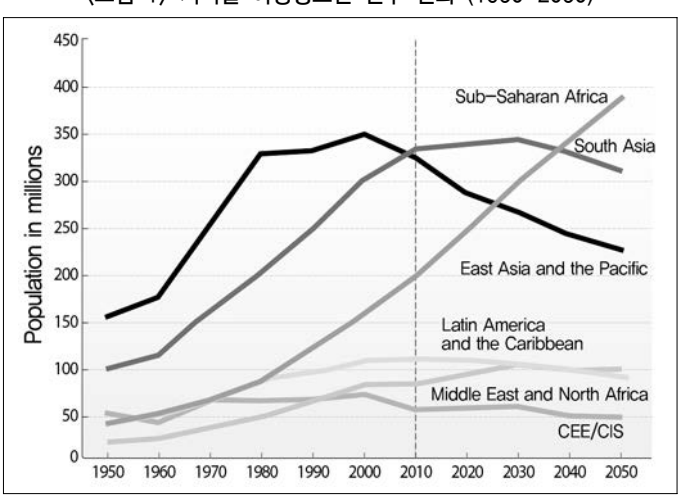
〈표 1〉 청소년 인구들에 대한 UN기구들의 연령 기준

Term	Age Range (years)	Source
Children	0–17	The UN Convention on the Rights of the Child
Adolescent	10–19	UNFPA, WHO, UNICEF
Early Adolescent	10–14	UNFPA, UNICEF
Late Adolescent	15–19	UNFPA, UNICEF
Youth	15–24	UNFPA, WHO, UNICEF
Young People	10–24	UNFPA, WHO, UNICEF

출처: 저자 작성

2011년 현재 전세계 청소년 인구는 남녀 합하여 약 12억 (24세까지 포함할 경우 18억)명으로 전체 인구의 약 18%에 달하고 있다. 그러나 전체 인구 중 청소년이 차지하는 비중은 지역에 따라 달라 사하라이남 아프리카의 경우는 23%로 가장 높은 반면에 선진국의 경우 12%로 낮은 비중을 차지하고 있다(UNICEF, 2012). 전세계적으로 청소년 인구수는 최근 정체 또는 감소하고 있으나 사하라이남 아프리카의 경우는 유일하게 청소년 인구가 지속적으로 증가하고 있다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 지역별 여성청소년 인구 변화 (1950–2050)



출처: UNICEF (2012)

청소년들의 보건문제는 생식보건 문제 외에도, 영양장애, 교통사고, 비만, 흡연, 음주, 약물 남용, 폭력, 정신건강, 자살 등 다양하며 국가에 따라 이들 문제들의 규모 및 양상이 다르다. 개발도상국의 여성 청소년의 경우 무엇보다도 생식보건 문제가 가장 중요한 문제이며 따라서 국제보건 관점에서 개발도상국의 여성청소년의 생식보건 문제는 항상 핵심적인 과제로 다루어왔다.

Ⅲ. 여성 청소년의 보건 문제들

1. 생식보건의 개념 및 영역

생식보건(reproductive health)의 개념은 전통적인 모자보건에서 확대된 개념으로서 1994년 9월 이집트 카이로 인구 및 개발회의(International Conference on Population and Development)에서 생식권(reproductive right) 개념을 도입한 것을 계기로 정립되었다. 인구 및 개발회의에서는 '생식권이란, 모든 사람들이 원하는 시기에 원하는 터울로 원하는 수의 자녀들을 자유롭게 선택할 수 있으며 최고 수준의 성생식보건(sexual and reproductive health)을 누리고 생식과 관련된 의사결정에서 인권에 기초한 차별, 강압, 폭력에서 자유스러워질 수 있는 권리'로 정의하였다(UNFPA, 1994). 생식보건의 내용으로는 전통적인 임산부 및 신생아 관리, 가족계획 및 불임 서비스, 불안전한 임신중절 근절, 성병 퇴치, 성건강 증진 등의 핵심 영역을 기술하고 있다. 이와 같은 생식건강에 대한 목표는 MDG 5B에 포함된 바 있으며 SDGs에서도 드물게 Goal 3.7 및 Goal 5에 중복되어 강조되고 있어 여성청소년 생식보건 문제는 SDGs 시기에 더욱 중요한 과제가 되었다.

개발도상국의 주요 여성청소년 생식보건 문제는 다음과 같다.

- 여성청소년임신 및 출산
- 원치 않는 임신, 불안전 임신중절(unsafe abortion)
- 여성 폭력
- HIV/AIDS를 포함한 성병
- 유해한 관습(Harmful traditional practices)
- 영양장애, 비만, 사고, 정신질환, 흡연, 약물 남용 등

2. 여성청소년 임신 및 출산

세계적으로 매년 15-19세 여성의 1,600만 명의 출산을 하고 있으며(15세 미만 백만 명) 이것은 전체 출생아의 11%에 해당한다. 이와 같은 여성청소년 출산은 주로 중저소득국에서 발생하고 있다. 청소년 출산은 평균 1000출생아당 49이나 그 범위는 1-222로 지역에 따라 큰 차이를 보이고 있으며 사하라이남 아프리카는 대부분 100이상으로 가장 높다(WHO, 2014). 40~60% 개발도상국의 여성청소년들은 18세 이전에 결혼하거나 또는 동거생활을 하고 있다(UNICEF, 2011). 여성 청소년임신은 교육정도가 낮거나 빈곤계층일수록 높아 그 차이는 약 2배 가량 높다(UNFPA, 2016). 또한 사하라이남 아프리카 여성 청소년의 40~80% 이상이 배우자 또는 동거자 이 외 성경험률을 보고하고 있다(UNICEF, 2011). 그러나 여성 청소년들의 피임 수요 미충족률은 결혼 여성의 경우 23%, 동거의 경우 41%로 매우 높다(UNFPA, 2016).

10대 임신은 고위험임신의 하나로 정상 임신과 비교하여 모성과 신생아의 건강에 사망 및 질병부담 위험이 증가하는 것으로 보고하고 있다. 세계적으로 10대 임신이 차지하는 규모는 전체 출산의 11%이나 임신 및 출산으로 인한 질병부담(disability-adjusted life years)은 전체의 23%에 달하고 있다. 또한 남미의 보고에 의하면 16세 미만의 임신부는 20대와 비교하여 모성사망비가 4배 높은 것으로 보고되었다. 10대 임신은 불안전 임신중절로 종결되는 경우가 많아 중저소득국가의 불안전 임신중절의 약14%는 15~19세 발생하는 것으로 보고되었다. 10대 임신은 또한 빈혈, 말라리아, HIV/AIDS, 산후 출혈, 산후 우울증, 산과적 누관 등의 발생 위험이 높다(WHO, 2015).

10대 임신은 태아 및 신생아의 건강에도 부정적인 영향을 주고 있다. 20세 미만 임신의 사산률은 20대에 비하여 59%이상 높은 것으로 보고되었다. 10대 임신은 신생아사망의 경우도 50-100%이상 높은 것으로 나타났으며 또한 조산, 저체중아, 신생아 질식 등의 발생이 높아 이로 인한 사망 및 신경학적 장애의 위험이 높아진다. 그 이외에도 10대 임신은 감염 이외에도 흡연, 음주 등 불량한 생활 습관등으로 인한 영향으로 출생아의 건강에 위험을 초래할 가능성이 높다(WHO, 2015).

이와 같은 10대 임신으로 인한 불량한 생식보건 문제를 예방하기 위하여 WHO는 2011년 개발도상국의 여성청소년임신을 예방하기 위한 지침을 제시한바 있다(WHO, 2011). 지침은 크게 6가지 목표들을 제시하고 있으며 각의 목표에 대해 정책적 차원 및 개인, 가족, 지역사회 차원의 행동지침을 마련하고 있다.

① 18세 미만의 결혼을 감소시킨다
② 20세 미만의 임신을 감소시킨다

③ 필요한 피임 사용을 증가시킨다
④ 강제된 성행위를 감소시킨다
⑤ 불안전 임신중절을 감소시킨다
⑥ 임신, 분만, 산후관리를 증가시킨다

3. 여성 청소년의 기타 보건 문제들

현재 세계적으로 220만 명의 청소년 HIV/AIDS 감염자가 있으며 사하라 이남 아프리카의 경우 187만 명의 청소년 감염자가 있고 이 중 63%는 여성 청소년이다. 여성 청소년들은 신체적으로 HIV에 감염될 위험이 더 높으며 특히 최근에 개발도상국에서는 원조교제로 인한 성인 남성과의 성관계로 인한 HIV감염이 증가하고 있다. 그러나 많은 청소년들은 HIV감염 예방에 대한 생식보건 정보가 부족하고, 본인이 감염된 것을 인지하지 못하고 있으며 HIV검사를 받지 않고 있다 (UNICEF, 2012).

많은 여성 청소년들이 성폭력, 가정 폭력, 동료에 의한 폭력, 갱폭력 등 다양한 폭력에 시달리고 있다. 성폭력을 경험한 청소년들은 원치 않는 임신 이외에도 성매개질환에 감염될 위험이 크고, 우울증, 자살, 학업 중단 등으로 이어지게 된다. 가정폭력의 경우 대개 배우자에 의한 폭력이 많으며 이들 문제는 여성의 사회적 지위, 전통 및 사회규범과 관련된 것으로 다방면의 접근 전략이 필요한 경우가 많다. 여성 청소년들의 기타 보건 문제로는 영양실조, 비만, 사고, 정신 질환, 음주, 흡연, 약물 남용 등이 있으나 이들 보건 문제들은 지역에 따라 다르다.

4. 여성 성기 절단(Female Genital Cutting, FGC)

여성 성기 절단(Female Genital Cutting, FGC)은 여성 성기 훼손(Female Genital Mutilation) 또는 여성 할례(Female circumcision)라고 명명되기도 하며 여성 성기의 일부 또는 전부를 잘라내는 시술을 말한다. FGC는 아프리카 북, 중부 및 동부 아프리카 지역에 광범위하게 시술되는 전통적인 시술로서 여성청소년들의 건강에 심각한 위험을 초래하는 시술이다. FGC는 소말리아 여성의 98%를 비롯하여 기니, 지부티, 이집트의 경우 90% 이상의 여성들이 시술 받고 있다 (UNICEF, 2013). 이와 같은 시술은 의료인이 아닌 마을의 무속인들이 비위생적인 방법으로 시술하기 때문에 시술시 출혈, 감염 등으로 고통을 겪거나 심하면 사망하는 경우도 있다. FGC는 시술직후 뿐만 아니라 중장기적으로 통증, 감염 등의 위험이 수반될 뿐 아니라 성활동 시작시에 시술부위의 큰 고통을 겪게 되고 나아가 정상적이 성활동이 어렵게 된다. FGC를 받은 임신부는

분만시 난산 발생 위험이 높아 산모나 출생아의 건강을 위태롭게 하거나 출산 후에 누관 등의 합병증 발생이 증가한다. 아프리카 지역의 FGC 시술은 뿌리 깊은 문화적 전통에 기인한 것이기 때문에 이로 인한 피해를 예방하기 위해서는 보건 이외에도 인권적, 법률적, 문화인류학적 접근이 병행되어야 한다.

5. 청소년 친화적 서비스(Youth-friendly Services)

대부분의 여성청소년들은 성인 여성들과 같은 보건의료기관을 이용하기에 어려움을 호소하기 때문에 여성청소년들을 생식보건 서비스를 위한 청소년 친화적 서비스(Youth-friendly Services)를 제공하는 것이 필요하다(WHO, 2012). 청소년 친화적 서비스는 성 및 생식건강 정보 제공, 피임 방법 제공, 상담, 산전 및 분만관리, HIV를 포함한 성병 예방 등의 내용을 포함하되 프라이버시를 유지하며 상담하는 기능이 강조되어야 하고 필요한 적절한 의료적 법적 후송 서비스체계를 마련하여야 한다. 청소년 친화적 서비스(Youth-friendly Services)를 기획, 수행, 평가의 전 단계에서 여성청소년들의 적극적인 참여가 바람직하다.

생식보건학적 관점에서 우선순위가 높은 대상 여성청소년들은 다음과 같다.

- 결혼한 여성청소년
- 폭력피해 여성청소년
- 정규 교육 미이수 또는 중단자
- HIV 감염 여성
- 생식보건 정보에 접근하지 못하는 여성청소년
- 생식보건 서비스에 접근하지 못하는 여성청소년

6. 생식보건과 교육

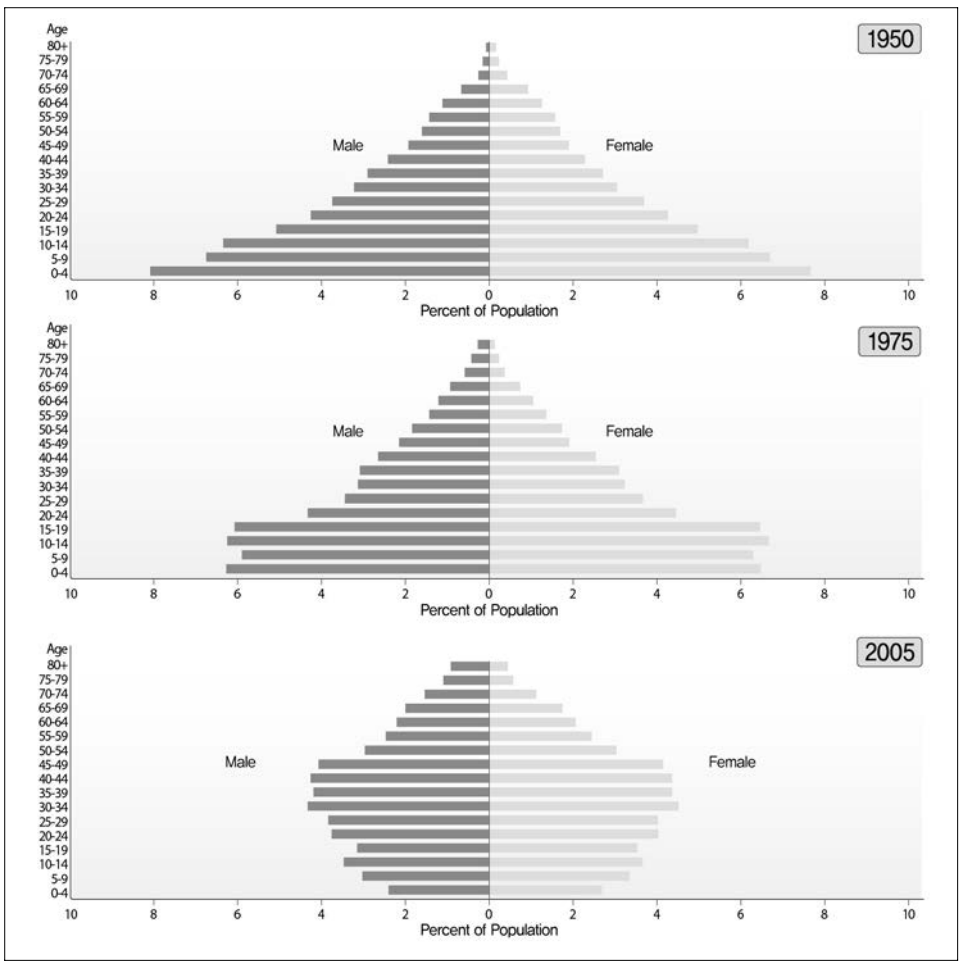
MDGs의 보편적 초등교육 목표에 힘입어 세계적으로 초등학교 취학률은 평균 90%에 달하고 있으나 중등학교의 경우 아직 평균 60%에 달하며 사하라이남 아프리카의 경우 중등학교 등록률은 전반적으로 30% 미만이다. 여성 청소년들의 지속적인 학교생활은 10대 임신 및 출산 예방과 서로 밀접하게 관련된다. 개발도상국의 여성 청소년들은 학교 수업이 중단되자마자 성 활동 시작 및 10대 임신으로 진행하거나 그 반대로 임신으로 인한 학업 중단으로 인하여 학교생활이 중단된다. 이와 같은 10대 임신 및 학업 중단은 임신 그 자체로 인한 건강 위험 및 육아 부담뿐만 아니라 학업 중단으로 인한 여성 개인의 교육기회 상실로 이어져 궁극적으로 빈곤의 악순환에서 빠져

나오지 못하게 된다. 따라서 10대 임신을 예방하기 위해서도 여성 청소년들의 지속적인 취학이 중요하며 반대로 임신으로 인하여 일시 학업이 중지된 경우에도 출산 후 가능한 학교로 복귀할 기회를 제공하거나 또는 학교 밖 최소한의 직업 교육 등으로 여성청소년의 사회경제적 역량강화를 통하여 인적 자산을 확보할 기회를 제공하여야 한다. 따라서 BLG은 보건, 교육, 직업훈련 등 다분야 접근이 필수적이며 무엇보다도 인권에 기초한 성평등적 접근 원칙을 견지하는 것이 필요하다.

Ⅳ. 인구학적 배당(demographic dividend)

사하라 이남 아프리카를 포함한 많은 개발도상국에서는 아직도 합계출산력이 높으며 이로 인한 높은 인구증가율로 인하여 인구의 피라미드 구조가 지속되고 있다. 이와 같은 인구구조는 매년 부양해야 될 인구가 급증하므로 취약한 개발도상국의 국가 재정에 큰 부담이 되고 있다. 한국의 경우 적절한 경제개발 계획과 동시에 강력한 가족계획 정책으로 인한 시기적절한 출산력 감소가 경제성장의 원동력이 되었다. 즉, 한국의 경우, 적절한 수준의 출산력 감소가 상대적으로 노동인구를 증가시키는 동시에 피부양인구를 감소시키는 효과를 낳았다. 이를 통해 한국은 저축증가와 교육기회 확대로 인한 양질의 인적자산을 확보할 수 있게 됨에 따라, 이와 같은 인구학적 배당(demographic dividend)이 한국의 경제성장의 견인차 역할을 하였다(Gribble, 2012)(〈그림 2〉 참조). 사하라 이남 아프리카의 많은 국가에서는 아직도 높은 출산력이 유지되고 있으며 그 주된 원인은 여성청소년들의 이른 성활동 및 높은 출산율 때문이다. 이론적으로 여성청소년들의 출산연령을 일년만 늦출 수 있어도 이로 인한 후속 세대의 가임 연령기간에 그대로 반영되므로 전반적인 출산력 저하 효과는 크게 나타난다. 또한 여성의 출산 연령 지연은 저출산으로 인한 피부양 가족 감소 및 이로 인한 저축 증가 효과와 더불어 여성 자신의 사회경제적 역량강화를 통한 인적 자산 형성에 기여하는 소위 소녀인구 배당(girl dividend) 효과를 발생할 수 있어 국가의 경제성장을 촉진할 수 있는 원동력이 될 수 있다. 이와 같은 관점에서고 BLG 구상 사업의 영향은 단지 현재 세대의 보건, 교육, 고용의 개선 효과를 넘어 한 국가의 미래 경제성장을 촉진시킬 수 있는 인구학적 변화를 유도하여 궁극적으로 협력국의 빈곤을 퇴치하는 효과적이고 지속가능한 접근 방법이 될 수 있다.

〈그림 2〉 한국의 인구학적 배당



출처: Gribble, JN (2012)

V. 보건부문 BLG사업의 SWOT 분석

보건 부문에서 실시하는 BLG사업에 대한 SWOT분석 결과는 다음과 같이 나누어볼 수 있다.

1. 강점

○ 한국은 과거 성공적인 가족계획 및 모자보건사업을 수행한바 있으며 이로 인한 인구학적 배당 효과로 급격한 경제성장을 달성한 모범국가이다.

○ 국내 산부인과, 소아과 등 양질의 임상의료 인력이 풍부하다.

○ KOICA는 그동안 모자보건, 교육 및 직업 훈련 사업을 통하여 경험을 축적하고 있다.

2. 약점

○ 한국의 성공적인 가족계획사업을 경험한 고출산시대의 인구 및 생식보건 전문인력은 대부분 은퇴하여 현재 활동하지 않고 있다.

○ 현재 생식의학 임상 인력은 확보되어 있으나 공중보건으로서의 생식보건 전문가가 부족하다.

○ KOICA는 새마을사업 등을 수행한 바 있으나 아직 다분야사업 및 국제기구 및 현지 NGO들과의 협력 경험이 아직 부족하다.

3. 기회

○ BLG 구상은 지속가능한 개발을 위해 보건, 교육, 빈곤 등 관련 다분야 접근방식을 통하여 지속가능한 빈곤 퇴치를 추구하는 SDG 정책방향과 일치하는 사업이다.

○ BLG 사업은 인구학적 배당을 유도하여 협력국의 빈곤을 퇴치하는 효과적이고 근본적인 접근 방법이다.

○ 인터넷, 휴대폰 등의 정보기술 변화로 인하여 개발도상국 여성청소년들의 의식 변화가 빨라지고 있다.

4. 위협

○ 개발도상국의 여성청소년 인구가 매년 폭발적으로 증가하고 있다.

○ BLG의 핵심 문제들은 협력국의 사회문화적 배경과 밀접하게 연관되어 있어 이를 변화시키기가 쉽지 않다.

○ BLG 사업은 이해관계자 및 관련 기관들이 많다.

Ⅵ. 결론

개발도상국 인구의 20% 이상을 차지하고 있는 여성청소년 집단은 개발도상국 사회에서 보건, 교육, 빈곤, 인권 등에서 가장 취약한 집단이다. 개발도상국의 여성청소년 생식보건 문제는 크게 여성청소년 임신 및 출산, 불안전 임신중절(unsafe abortion), 여성 폭력, HIV/AIDS를 포함한 성병, 유해한 관습(Harmful traditional practices), 영양장애, 사고 등이다. 이러한 생식보건의 문제는 소녀들의 보다 나은 삶을 성취하기 위하여 해결해야 할 가장 핵심적인 문제이다. 개발도상국의 많은 국가에서 청소년여성들은 10대에 이른 결혼 및 출산으로 모성과 신생아의 사망 및 질병 부담이 증가할 뿐만 아니라 여성 청소년 자신의 교육이 중단되어 개인의 사회경제적 역량을 강화할 기회를 갖지 못하는 동시에 계속되는 출산 및 육아의 부담으로 빈곤의 덫에서 빠져나올 수 없게 된다.

국가적인 차원에서 개발도상국의 조혼 및 여성의 높은 출산력은 피부양인구의 증가로 경제성장의 저해 요인으로 작용하게 된다. 한국의 경우 적절한 경제개발 계획과 동시에 강력한 가족계획 정책으로 인한 시기적절한 출산력 감소로 노동인구를 증가시키면서 피부양인구를 감소시킨 인구학적 배당(demographic dividend) 효과로 경제성장의 견인차 역할을 경험한 국가이다. 따라서 한국이 주도하는 BLG 구상은 단지 현재 세대의 보건, 교육, 고용의 개선 효과를 넘어 한 국가의 미래 경제성장을 촉진시킬 수 있는 인구학적 변화를 유도하여 궁극적으로 협력국의 빈곤을 퇴치하는 효과적이고 지속가능한 접근 방법이 될 수 있다.

〈참고문헌〉

김인. 2015. “KOICA 중장기전략에서의 SDGs 주류화 방안”『국제개발협력지』2015년 제4호. 성남: 한국국제협력단. pp.3-35

한국국제협력단. 2016. “UNFPA 우간다 여성청소년의 더 나은 삶을 위한 십대임신 예방 및 사회경제적 역량강화 사업 사전타당성 조사 보고” 내부문서. 성남: 한국국제협력단

Gribble, JN. 2012. “South Korea’s Demographic Dividend” posted on Population Reference Bureau website in November 2012, available at http://www.prb.org/Publications/Articles/2012/south-korea-population.aspx

UNICEF. 2011. “The State of the World’s Children 2011: Adolescence an age of opportunity”. New York: UNICEF, available at http://www.unicef.org/adolescence/files/SOWC_2011_Main_Report_EN_02092011.pdf

_____. 2012. “Progress for Children: A report card on adolescents”. New York: UNICEF, available at http://www.unicef.org/publications/files/Progress_for_Children_-_No._10_EN_04232012.pdf

_____. 2012. “Making health services adolescent friendly: Developing national quality standards for adolescent friendly health services”. Geneva: WHO, available at http://www.who.int/maternal_child_adolescent/documents/adolescent_friendly_services/en/

_____. 2013. “Female Genital Mutilation/Cutting: A statistical overview and exploration of the dynamics of change”. New York: UNICEF, available at http://www.unicef.org/media/files/UNICEF_FGM_report_July_2013_Hi_res.pdf

_____. 2015. Adolescent pregnancy, available at http://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/maternal/adolescent_pregnancy/en/

_____. 2016. “Universal access to reproductive health: progress and challenge”. New York: UNFPA, available at https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_Reproductive_Paper_20160120_online.pdf

UNFPA. 1994. “The Programme of Action” Adapted at International Conference on Population and Development, Cairo 5-13 September, 1994, available at https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf

WHO. 2011. “Guidelines on Preventing Early Pregnancy and Poor Reproductive Outcomes Among Adolescents in Developing Countries” WHO, Geneva: WHO, available at http://www.who.int/immunization/hpv/target/preventing_early_pregnancy_and_poor_reproductive_outcomes_who_2006.pdf

_____. 2014. “Adolescent pregnancy”. Fact sheet N° 364, posted on WHO Country Office for Thailand on 25 February 2014, available at http://www.searo.who.int/thailand/factsheets/fs0001/en/

[Annex 1] BLG 사업 사례[5)]

1. 대상지역: 우간다 14개 군

Eastern Uganda (Amuria, Bududa, Butaleja, Iganga, Kapchorwa, Katakwi, Mayuge), Karamoja Region (Abim, Amudat, Kaabong, Kotido, Moroto, Nakapiripirit, Napak)

2. 현황 (전체 임신 대비 비율)

(단위: %)

여성청소년 임신율	29.7 ~ 30.6
시설분만율	27.0 ~ 67.0
피임실천율	7.4 ~ 27.7
피임 미충족 필요	20.5 ~ 41.9
여성초등학교 순등록률	49.3 ~ 89.3
여성 중등학교 순등록률	7.5 ~ 20.7

3. 사업명

○ 국문명: 우간다 여성청소년의 더 나은 삶을 위한 십대 임신 예방 및 사회경제적 역량강화 사업

○ 영문명: Better Life for Girls(BL4G): Preventing adolescent pregnancy and reaping the girl effect dividend in Karamoja and Eastern regions of Uganda

4. 사업 기간

○ 2016.3-2018.9 (약 2년 6개월)

5. 사업 규모

○ 6백8십만 불 (한국 부담: 5백만 불)

5) 출처: KOICA (2016) "UNFPA 우간다 BL4G 사전타당성 조사 보고서"

6. 대상인구 및 수혜자

(단위: 명)

구 분	대 상	인 원
1차 수혜자	여성청소년(10~19세)	366,072
2차 수혜자	여성청소년(10~19세)	357,622
	보건의료인력	840
	교사 (초등, 중등)	750
	부모	200,000
	지역주민	3,000,000

7. 수행기관

○ 우간다 UNFPA

○ 협력기관: Uganda Ministry of Health, Ministry of Education and Sports, Ministry of Gender, Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC), Straight Talk Foundation, Reproductive Health Uganda (RHU), Inter-Religious Council of Uganda (IRCU), and Reach a Hand Uganda (RAHU) and Population Media Center(PMC)

8. 사업 목적

: 우간다 14군 지역 여성청소년들의 건강 및 사회경제적 역량 증진

○ 세부목적1: 여성청소년들의 적절한 성생식보건 정보 및 서비스 접근성 증가

○ 세부목적2: 여성청소년들의 사회경제적 역량 강화

9. 사업 구성

○ 사업지역 교육위원회가 성생식보건 프로그램을 감시 및 모니터링 하도록 지원

○ 초중등학교 교사들을 대상으로 ICT(SafePal, Global Mobile)기반의 성생식보건 정보 및 서비스 접근성 증진을 위한 거점인력 확보

○ 학교 소녀클럽의 생리 중 위생증진 활동 지원

○ 학교 밖 여성청소년 대상 Empowerment and Livelihood for Adolescent(ELA)클럽 결성 및 생활기술교육지원

○ 보건요원 (CHW포함)들에게 상담을 포함한 여성청소년 친화적 적절한 성생식보건 서비스를 제공할 수 있도록 훈련

○ 공공장소에 여성청소년 친화적 성생식보건 정보 및 서비스를 제공

○ 지역주민들이 여성청소년의 교육 및 역량 강화에 투자하도록 고취하는 매스미디어 캠패인

○ 10대 임신예방을 위한 Male Action Groups 모임의 활성화 지원

교육적 관점에서 바라본 BLG 구상의 의미

유성상 (서울대학교 교육학과 부교수)

목차

Ⅰ. 들어가면서
Ⅱ. 지속발전목표와 교육개발
Ⅲ. BLG 구상 내용과 의미
1. BLG의 제안 배경 및 의미
2. 교육적 개발을 위한 BLG 구상의 의미
Ⅳ. 개발도상국 여아 교육을 위한 중앙아시아협회(CAI)의 사례와 사업의 원칙
1. 파키스탄의 사회문화적 맥락
2. 파키스탄의 교육과 여아교육의 실제
3. CAI와 교육사업
4. CAI의 교육사업 원칙과 BLG 구상에의 함의
Ⅴ. 결론
참고문헌

Ⅰ. 들어가면서

2015년 9월 28일 한국정부는 UN 개발정상회의에서 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)를 위한 국가적 기여방안의 하나로, '소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls, 이하 BLG)'을 발표하였다. 이 의제의 내용은 올해부터 향후 5년 동안 국제사회의 여아, 여학생 및 여성 청소년들의 삶의 질을 증진하도록 하기 위하여 2억 불 규모의 개발원조를 추진하겠다는 것이었다. 국제개발협력에 있어 성평등 이슈는 핵심적인 개발목표였으며, 각 사업을 추진하는데 있어 범분야 개발전략으로 인식되어 왔다. 그러나 여전히 개발선진국을 비롯하여 개발도상국의 성평등 이슈는 아직도 해결해야 할 과제들이 쌓여있다. 성평등 이슈는 단지 생물학적 차이를 넘어서서 오랫동안의 사회, 정치, 문화적인 차별로 자리잡아 왔고, 종국적으로 이들의 사회경제적 수준과 삶의 질에 큰 영향을 미치고 있다. 특히 성인으로서 여성들의 삶에 부여할 수 있는 도전적인 기회 이전에 유아, 아동기부터 평등한 사회참여 및 선택기회의 폭을 넓힐 수 있는 포괄적인 지원과 전략적 지원이 요구된다. 특정한 공동체가 오랫동안 유지해 온 사회, 정치, 문화적인 요인이자 결과인 성차별 이슈를 해결하는 것은 단기간에 이루어질 수 있는 것은 아니지만, 적어도 이에 대한 관심 및 집중적인 지원과 성과를 향한 노력은 보다 평등한 삶을 양성에게 누릴 수 있도록 하는 중요한 발걸음이 될 것이다. 따라서 한국정부가 제안한 개발도상국 소녀들을 위한 지원방안은 국제사회의 논의 흐름과 부합할 뿐만 아니라 보다 본질적인 변혁의 계기를 만들 수 있는 시도라고 보여진다.

그러나 당장 개발도상국의 여아 및 여성 청소년들을 위하여 무엇을 어떻게 지원하는 것이 가장 적절한 방법이고 또 이러한 방안을 실현하기 위한 전략은 무엇이어야 하는지에 대해서는 쉽게 이야기하기 어렵다. 한국의 경우 다른 개발선진국에 비하여 훨씬 빠른 시기동안 근대적 개발이 진행되어 왔고, 그에 따른 성평등 논의가 사회정치적으로 진행되어 왔다. 한국정부가 BLG를 통하여 추진하고자 관심 갖는 영역으로 교육과 보건 이슈가 강조되고 있는 상황을 염두에 둔다면, 한국 사회에서의 성평등 이슈는 큰 진전을 이루었다고 해도 된다. 적어도 공교육단계에서의 교육기회에서 성차별적 요소는 거의 사라졌고, 공공보건 정책에서 성별 차이에 따른 지원을 원칙적으로 취하고 있기 때문이다. 물론 원칙적인 정책기조가 어떻게 현실적으로 잘 실현되고 있는가는 다른 문제이다. 또한 한국의 성평등 문제가 개발선진국의 수준에 이르렀다고 이야기할 수 없으며, 여전히 사회, 정치, 경제, 문화적인 영역에서 차별적인 요소들이 남아있다는 점을 인정해야 한다. 즉, 한국의 사례가 국제사회의 중요한 기준이 될만한 경험과 전문성을 갖추고 있는가에 대해서는 확신하기 어렵다는 말이다. 무엇보다도 성평등을 개발의 중요한 목표이자 전략으로 취하는 이유는 인간의 타고난 생물학적 차이로 인하여 차별과 인권침해가 이루어져서는 안된다는 것 때문이다.

무엇보다 성평등을 위한 지원전략은 국제사회가 취하고 있는 보편적인 원칙과 지원전략을 최대한 존중하며, 해당 목표를 포괄적으로 실현하기 위한 협력적 지원태도를 갖는 것이 중요하다.

교육분야에서의 개발협력지원방안 또한 마찬가지이다. 단지 수단으로 인식되는 도구로서 교육을 이야기하는 것이 아니라면, 교육은 모든 인간의 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 하기 위한 목적으로 기능해야 한다. 따라서 누군가의 지식과 시스템이 이식되거나 전수되는 것이 아닌, 자기 삶의 맥락을 이해하고 세계관을 확대해나가도록 하는 목표이자 수단이 된다. 이러한 차원에서 BLG를 구성하는 하나의 영역을 넘어서서 교육분야, 특히 개발도상국의 여아와 여성 청소년을 대상으로 한 구상을 교육의 관점에서 다시 한 번 검토하고, 교육분야에 있어 보다 바람직한 BLG 사업방안을 위한 논점을 제안하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구는 BLG를 교육의 관점에서 어떻게 접근하는 것이 좋은지에 관한 논의를 제안하는데 가장 우선적인 목표를 두고 있으며, 이를 위하여 개발협력에 있어 교육의 개념을 제시하고, 보다 인간중심적인 개발을 위한 교육 실현을 위한 논의를 파키스탄의 중앙아시아협회(Central Asia Institute) 사례를 통하여 제시하고자 한다.

본고는 엄밀한 학술적인 논의를 위하여 준비했다고 하기 어렵다. 오히려 실천적 영역에서 방안을 탐색하기 위한 정책적 방향과 제언을 담고 있는 것으로, 한국 정부의 의제인 BLG의 관점을 재검토하기 위한 과정으로 이루어졌다. 따라서 본고의 논의를 통하여 한국의 국제개발협력에서 여성과 교육을 연계하는 다양한 쟁점들을 확인하고, 보다 효과적인 BLG가 될 수 있기를 기대해 본다. 만약 본 논의가 보다 학술적인 장에서 토론될 수 있는 주제로 기능하려면, 개발도상국의 교육, 특히 사회, 문화, 정치적으로 취약한 대상으로 자리잡고 있는 여아·여성청소년들의 삶과 그들의 선택에 대해 보다 체계적인 이해가 선행되어야 한다. KOICA 뿐만 아니라 한국의 개발협력 전문가들이 구체적인 사업을 개발하고 실천하기 이전에 이들을 이해하기 위해 가까이하고, 또한 보다 포괄적으로 이해할 수 있도록 연구지원이 이루어질 수 있기를 기대한다.

이러한 연구목적에 따라, 본고는 다음과 같은 내용으로 구성된다. 우선 SDGs과 교육개발협력의제에 대해서 검토한다. EFA를 중심으로 논의되어 왔던 교육개발협력의제가 SDGs를 통하여 다른 개발목표의 하나이자 중요한 범분야 목표로 제시되어 있는 만큼 2015년 이후의 교육개발협력의제가 갖는 의미를 검토해보는 것이 필요하다. 둘째, BLG 구상의 교육적 해석을 제시한다. 교육과 보건을 두 축으로 하는 BLG의 내용에 대해서 개발도상국의 교육이슈 중에서 성평등 목표와 이를 통한 개발 전체의 전략방안은 어떤 것들이 있는지 제시할 것이다. 셋째, 개발도상국에서 여아 및 여성 청소년들이 처한 교육적 상황은 어떠하며, 이를 해결하기 위한 효과적 노력들은 어떠한 사례가 있는지 살펴볼 것이다. 이를 통하여 BLG 구상의 추진 방향 및 과제에 대해서 중요한 원칙들을 제시하고자 한다.

II. 지속발전목표와 교육개발

국제개발협력분야에서 2015년은 특별한 해였다. 2000년 새천년개발목표(Millenium Development Goals, 이하 MDGs)가 등장한 이후 15년 동안 국제사회의 빈곤퇴치와 발전을 위한 공동의 노력이 있었고, 다음 15년 동안의 공동행동 방안을 합의하였기 때문이었다. 지속발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)로 명명된 17개의 공동개발의제를 통하여 한국을 비롯한 국제사회는 MDGs를 이어 인간 삶의 질을 개선하고 발전시키기 위하여 노력할 것이다. SDGs는 특정한 영역의 개발목표만을 담고 있기보다는 보다 포괄적이고 영역을 아우르는 의제들을 목표로 설정하였고, 이를 위한 논의의 장을 이어오고 있다.

교육은 인간의 기본적인 권리('인권')라고 선언한 1948년의 세계인권선언 이후 교육은 아동, 학령기청소년, 그리고 성인들을 포함한 전생애에 걸친 중요한 삶의 목표이자 수단으로 기능해왔다. UN의 교육, 문화, 과학기구인 UNESCO는 UN아동기금(UNICEF)을 중심으로 '모든 이를 위한 교육'(Education for All, 이하 EFA)을 하나의 커다란 개발의제로 내세워 교육의 중요성과 실천을 이어왔다.

〈표 1〉 EFA와 MDGs의 교육의제 비교

	모든 이를 위한 교육(EFA)	새천년개발목표 (MDGs)
목표	1. 양질의 유아교육기회 부여 2. 양질의 무상의무초등교육제공 3. 청소년 및 성인들의 학습 및 생활 기술교육충족 4. 15세 이상 성인비문해율 개선 5. 초중등학교교육에서의 성평등달성 6. 모든 교육분야의 질적 수준 혁신	목표2. 보편적 초등교육달성 (1) 초등교육 등록 및 졸업률제고 목표3. 성평등 수준 개선 (1) 초중등교육에서의 성차별일소 (2) 직업선택에서의 성평등수준개선 (3) 정치참여에서의 성평등수준개선
모니터링주체	UNESCO	UNDP

출처: "EFA와 Post 2015 글로벌 교육의제: WEF의 성과와 한계, 그리고 과제", 유성상 (2015), 한국평생교육학회 2105년도 연차학술대회(10월 18일, 제주대학교)의 심포지움 발표자료, pp. 10-11.

그런데 새롭게 SDGs에 포함된 개발의 영역들과 마찬가지로, 교육분야에서 2015년 이후 국제사회의 개발목표를 인식하고 논의하는 것은 상당히 새로운 측면이 있다. 이전에 교육분야 개발협력의제는 EFA를 중심으로 제시했던 목표를 실천하는 과정이었고, 무엇보다도 EFA가 교육분야 실천행동강령의 우선적인 토대였다. 그러나 향후에는 EFA가 SDGs의 세부 타겟들과 통합되면서 교육개발의제는 교육만의 이슈를 떠나 보다 포괄적인 국제사회 개발의제의 부분이자, 곧 각 개발영역간의 실천과 성과를 연계하는 중요한 기능을 부여받게 되었다.

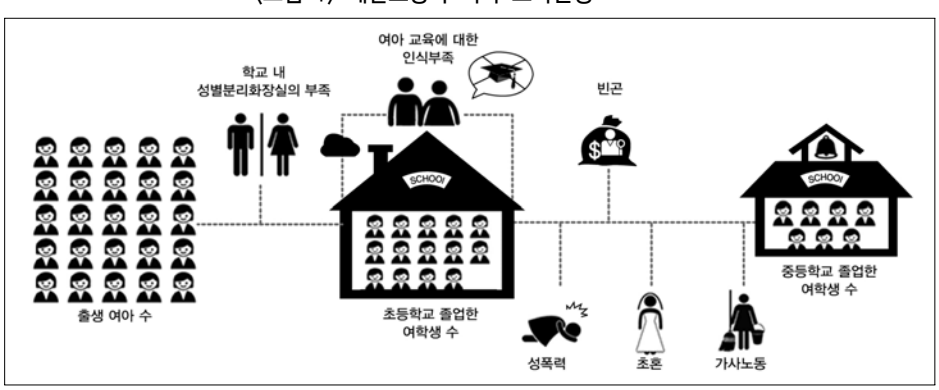
〈표 2〉 UNESCO와 UN의 Post 2015 교육의제 비교

	무스캇 협정	지속가능개발목표(SDGs)
발표일	2014년 12-14일	2015년 8월 2일
발표주체	UNESCO	UN
전체목표	"Ensure equitable and inclusive quality education and lifelong learning for all by 2030"	
타겟	• 영·유아 보육/교육 확대. 최소 1년의 무상의무 취학전교육 제공 • 최소 9년의 양질의 무상의무교육제공 • 청소년 및 성인의 사회참여에 필요한 기초문해학습 • 직업기술/후기중등/고등교육훈련 통해 직업과 삶을 위한 기술획득 • 세계시민교육과 지속가능발전교육 • 양질의 교사들에 의한 교육보장 • GDP의 4-6%, 공공지출의 15-20%교육에 투자	• 양질의 무상초중등교육 제공 • 양질의 영유아 보육/교육접근 • 대학을 포함한 양질의 직업기술교육훈련 접근 • 고용 및 창업에 적절한 수준의 기술습득 • 교육 및 기술교육훈련에 있어 성별 및 취약계층에게 평등한 기회 제공 • 청소년 및 성인에게 기초문해제공 • 지속가능발전 및 세계시민성 향상을 위한 지식과 기술 학습
모니터링주체	UNESCO	UNDP

출처: "EFA와 Post 2015 글로벌 교육의제: WEF의 성과와 한계, 그리고 과제", 유성상 (2015), 한국평생교육학회 2105년도 연차학술대회(10월 18일, 제주대학교)의 심포지움 발표자료, p. 13.

이상의 교육개발목표에서는 모든 단계에서 양질의 교육을 성별, 인종별, 장애유무별, 사회경제적 계층의 차이에 상관없이 평등하게 제공하고, 그러한 기회를 마련해 주어야 한다고 선언하고 있다. 여아와 여성 청소년, 심지어 성인 여성의 경우에도 이러한 공평한 기회를 얻는 대상에서 제외될 수 없다. 그러나 전지구적으로 각 사회가 처한 사회, 문화, 정치, 경제적 여건은 이를 실현하는데 적잖은 한계가 존재하고 있다는 점을 분명히 하고 있다. 아래 그림은 BLG 구상을 소개하고 있는 KOICA의 자료에 등장하는 것으로, 여아들이 구조적으로 학교교육의 기회를 적게 받고 있으며, 이러한 구조적 차별은 다양한 요인(성폭력, 조혼, 가사노동 등)에 의해 끊임없이 권력과 재화의 불균등한 분배로 재생산되고 있음을 보여주고 있다.

〈그림 1〉 개발도상국 여아 교육환경



출처: "소녀들의 보다 나은 삶 구상" KOICA 뉴스레터 (2016년 1월), http://webzine.koica.go.kr/201601/content.php?code=201601_010315 (2016년 3월 5일 접속)

Ⅲ. BLG 구상 내용과 의미

1. BLG 제안 배경 및 의미

한국 정부는 2015년 9월에 열린 UN 개발정상회의에서 다음과 같은 제안을 국제사회에 제시하였다.

"한국은 가장 취약한 상황에 처해있는 개도국 소녀들을 위해 보건·교육 무상원조 사업으로 '소녀들의 보다 나은 삶' 구상을 내년에 공식 출범시키고, 향후 5년간 2억 불을 지원할 계획입니다. 소녀를 포함한 미래세대에게 보건과 교육 서비스를 제공하는 일은 지속가능한 미래를 보장하는 가장 확실한 투자가 될 것입니다."

SDGs의 목표가 다양한 사회문화적 영역의 개발과제들을 포함하고 있다는 점에서 제시된 목표를 실현하기 위한 개발재원을 확보하고, 이를 효과적으로 활용하는 것에 관심이 집중되어 왔다. 같은 자리에서 중국이 향후 15년동안 120억불을 제안하였고, SDSN(Sustainable Development Solution Network)은 개발재원에 관한 전세계적 논의를 주도하고 있는 것과 같은 맥락이다. 2009년 OECD DAC에 회원으로 가입한 이후 국제사회의 정치경제적 지형에서 개발선진국의 면모를 갖추기 위한 한국정부의 개발협력 확대는 기대되었던 만큼 실현되지는 않았다. 전세계적 금융위기와 경제위축을 주요한 요인으로 지목되기는 하지만, 선진국을 비롯한 국제사회의 개발협력에 대한 효과성에 의심, 치열해지는 경쟁, 민영화로 대표되는 신자유주의적 이데올로기의 팽배는 국가를 대상으로 한 발전목표를 실현하는데에 소극적인 태도를 보일 수밖에 없었다. 한국의 경우 2000년 이후 15년 동안 추진되어 온 MDGs에 주요한 행위자로 참여했다기보다는, 국제개발협력의 후발주자로 국제사회의 개발을 둘러싼 이슈와 흐름을 읽어내고 동시에 참여해야 하는 과제가 있었던만큼 적잖은 시행착오를 겪어 왔다. 더욱이 한국인 사무총장이 UN의 수장으로 자리잡으면서, 국제개발협력을 큰 틀에서 관장하고 있는 UN에 보다 적극적으로 협력하고 지원하는 체제가 요구되었다. 지원규모가 적절한가 그렇지 않은가를 따지는 것을 차지하고라도, BLG는 한국이 국가적 이해관계를 떠나서 권리에 기반한 국제사회의 개발협력이슈를 적극 포용하고 이를 실현해나겠다는 의지로 해석하기 충분한 내용으로 볼 수 있다.

사실 BLG는 한국정부가 보건 및 교육분야에 있어 거의 처음이라고 해도 될만큼 의미심장하게 제시한 국제개발 구상이다. 2000년대 중반 참여정부에서 대아프리카 개발협력을 정책적으로 제시한 적은 있지만, 실제 특정 분야의 개발협력 프로그램을 내세워 국제사회의 개발협력의제를 실현하겠다고 나선 것은 드물었다. 이런 상황에서 BLG는 가장 보편적으로 취약한 계층으로 인식되는

개발도상국의 여아와 여성 청소년들을 대상으로 교육과 보건의료 지원을 하겠다는 것인 만큼 기존 개발협력 프로그램의 방향과 내용을 보다 풍부하게 할 것으로 기대된다.

BLG는 두 가지 영역에 관한 프로그램으로 인식되고 있다. 보건과 교육. 보건에 관한 논의는 본고의 전문성과 거리가 먼 것이므로 제외하고 교육분야 논의로 한정하여 제시하고자 한다. 무엇보다 BLG는 개발도상국 여아 및 여성 청소년들의 교육권을 보장하는 것으로 요약할 수 있다. BLG의 교육권 보장 프로그램은 보편적인 양질의 교육을 제공함으로써 개도국 아동들의 학업성취도를 높이고 여성, 장애, 학교 밖 아동, 빈곤계층 및 분쟁지역 아동 등 소외된 계층에 대한 교육 접근성을 강화하기 위한 것이다. 이처럼 모든 아동에게 양질의 교육을 제공하는 것, 그리고 그 교육의 혜택을 최대한 많은 아동들이 누릴 수 있도록 지원하는 것이 BLG 교육권 강화의 핵심 목표이다. 교육권 향상을 통한 BLG 프로그램에는 ① 교육의 기회 확대, ② 교육의 질 향상, ③ 포용적 교육을 보다 구체적인 내용으로 포함하고 있다.[1)]

2. 교육적 개발을 위한 BLG 구상의 의미

교육은 개발협력의 하위 영역(sector)으로 인식되어 왔다. 보건, 경제, 공공행정, 농업개발, 산업 등과 마찬가지로 교육은 개발협력의 목표를 차지하는 축으로 기능하고 있다. 교육은 다시 하위영역에 학교급별(영유아, 초등, 중등, 고등, 성인교육, 교육행정) 구분에 따른 프로그램과 내용별(인프라, 기자재, 역량강화 등) 지원을 포함하고 있다.

그러나 교육은 개발협력의 한 영역이자 각 분야를 아우르는 연계체제로 작동하고 있으며, 뿐만 아니라 각 분야 개발목표들을 실현하게 하기 위한 기본적인 토대로 인식되어야 한다. 교육이 여러 영역의 한 목표를 지칭하는 개념을 넘어서서 다른 개발 목표들을 실현하기 위한 중요한 기본 플랫폼이자 개별 목표들을 아우르게 하는 접합제가 되는 것이다. 개발의 개념과 국제개발의 궁극적인 목표를 두고 다양한 의견이 공존하고 있고, 구체적인 숫자로 제시되는 경제성장을 넘어선 개발협력을 추구하자는 대안적인 개발담론이 설득력을 얻는 것은 개발들과 또 다른 '개발들' 사이에 존재하는 교육의 기능과 역할을 제대로 인식하지 못하고 있기때문에 발생한다. 어쩌면 이번 SDGs의 교육의제에서 지속가능발전교육(Education for Sustainable Development, ESD)과 세계시민교육(Global Citizenship Education, GCED)을 포함한 것은 이러한 개발들 속의 교육에 대한 보다 진전된 인식을 요구하는 것이라 이해할 수 있다.

교육을 '정해진 지식체계를 효율적인 방식으로 잘 전달하는 것'으로 이해하고 있다면 교육이 가

1) "ODA 연구보고서-소녀들의 보다 나은 삶" KOICA 블로그http://m.blog.naver.com/prkoica/220645155234 (접속일 2016년 3월 4일)

진 복잡하고 다층적인 속성을 제대로 이해한다고 볼 수 없다. 교육은 개인과 사회적인 차원에서 서로 다른 기능을 담당하고 있다. 또한 개인과 사회적인 차원에서도 서로 상반된 기대 속에서 역동적인 역할을 수행하고 있다. 거시적으로는 특정한 사회의 질서와 체계를 유지하도록 기능하는가 하면, 새로운 체계가 등장하고 성장하며 자랄 수 있도록 끊임없는 변화와 혁신의 토대가 되기도 한다. 이 두가지 상반된 기능과 역할이 어떻게 특정한 사회에서 적절한 조화를 이루며 사회변화의 방향을 만들어가는지는 도무지 알 수 없다. 단지 기대되는 미래의 모습을 그리고 이를 위해 노력할 뿐이다. 개인차원에서는 좀 더 사회심리적인 방식으로 교육은 기능한다. 심리학적 측면에서 교육은 개인이 지식을 습득하고, 이에 바탕하여 자신의 삶의 문제를 해결하도록 기능한다. 따라서 개인 외부의 어떤 지식체계를 받아들이고, 또 얼마나 어떻게 받아들이는가가 중요한 요소가 된다. 그러나 개인이 처한 사회의 자연, 문화, 정치, 경제적 맥락의 복잡성을 떠올린다면 사회 속의 한 개인이 접하고 습득하는 지식이라는 것의 문제부터 시작해서, 체득된 지식체계가 어떻게 활용되는지에 관해 기능하는 교육이라는 활동이 결코 단순하게 작동하는 것이 아니라는 점을 알게 된다. 즉, 개인은 자신을 둘러싼 사회문화 속에서 자신의 생존과 번영에 필요한 지식을 습득하는 과정이지만, 지식 자체가 억압적인 요소가 아니라 보다 변혁적인 요소로 작동할 수 있도록 스스로를 끊임없이 개입해나가도록 한다. 교육은 이를 작동하게 하는 시작점이자 곧 그 결과이기도 하다. 즉, 교육은 개인이 사회에서 자신의 삶의 문제를 스스로 해결할 수 있도록 자유로운 선택의 가능성을 확대해나가고, 실제 이를 실행해나가도록 해내는 총체적 능력을 만들어낸다. 교육을 '개인과 사회가 자유롭게 선택할 수 있는 가능성을 보다 확대하는 과정이자 곧 결과'로 이해한다면, 단지 한 국가 속의 시스템으로서 학교교육의 기회를 부여하는 것, 이를 위한 국가적, 시민사회적 재정지원 정도로 교육을 이해하는 것이 얼마나 편협한 교육적 실천에 국한된 것인지 이해할 수 있을 것이다.

이러한 측면에 있어 개발도상국 여아와 여성 청소년들의 교육권을 강화하기 위한 BLG 구상은 단지 이들에게 학교교육의 기회를 제공하자는 재정지원 프로젝트가 되어서는 안 된다. BLG는 한 사회에서 여성이 사회문화적 편견과 차별로부터 자유롭게 스스로의 삶을 개척할 수 있도록 선택과 기회의 자유를 넓힐 수 있는 수단이 되어야 한다. BLG에서 제시하고 있는 개발도상국 여아와 여성 청소년들의 교육권 강화를 위한 구체적인 내용에 세 가지, 교육의 기회 확대, 양질의 교육제공, 그리고 포괄적 교육 실천이 포함된 이유가 여기에 있다고 본다. 그러나 아직까지 BLG를 어떻게 실현할 것인지에 대한 구체적인 프로그램과 중장기적인 성과 청사진이 제시되지 않은 상황에서 이 세 가지의 큰 주제만으로 BLG가 특별한 구상이 될 수 있을 것이라 판단하기 어렵다. 그러나 (보건을 포함하기는 하지만) 교육권 강화를 통하여 개발도상국 여아들의 삶의 질을 높이겠다는 방안이 SDGs에 임하는 한국의 개발협력 행동으로 제시되었다는 점에서, BLG 구상이 한국의

국제개발협력에 있어 가지는 의미를 다음 네 가지로 제시하고자 한다.

첫째, 국제개발협력에서 양적 차원의 지원을 넘어 질적 차원의 지원과 협력을 고려한 구상이라고 할 수 있다. 특히 교육분야의 경우에는 더욱 이에 대한 변화가 강조될 수 있다. 한국의 개발협력재원에 있어 교육 지원이 차지하는 비중은 작지 않다. (〈표 3〉 참조)

〈표 3〉 주요 국가/기관의 교육분야 지원비중 (2006-2010)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년
호주	278.2(18%)	359.2(25%)	498.5(16%)	-
독일	1,367.1(24%)	1,463.8(24%)	1,732.3(21%)	1,808.9(21.8%)
일본	889.3(11%)	719.7(8%)	787.7(6%)	-
미국	476.9(3%)	841.4(5%)	1,094.4(5%)	-
한국	135.2(22%)	160.9(16%)	114.3(8%)	-
세계은행	773.8(10%)	1,803.9(14%)	1,324.9(12%)	2,038.1(14.3%)
UNICEF	53.1(10%)	63.0(8.9%)	73.8(10.4%)	65.7(8.76%)

출처: DAC/OECD (2011) 자료 참조. (KOICA 교육분야 전략(2011-2015), p. 7 재인용)

그러나 교육분야의 사업은 장학금, 해외봉사활동, 그리고 인프라 및 기자재 지원이 거의 대부분을 차지해 왔다. 교육에 대해서 갖는 인식이 추상적이고 중장기적인 비전에 근거한다는 점, 그리고 교육을 둘러싼 이념적 대립과 교육지원의 성과에 대한 논쟁이 끊이지 않는다는 점을 고려해 본다면, 한국의 교육분야 지원 사업들은 내용적으로 거의 변함없이 가시적인 숫자를 생산해내기 위한 양적 성과를 쌓는데 집중해왔다. 그러나 BLG는 개발도상국의 여아들을 대상으로 이와 유사한 방식의 양적 성과를 내겠다고 하겠지만, 정작 특정한 사회, 문화, 정치적인 차별과 편견의 대상인 여아/여성 청소년들을 대상으로 지금과 동일한 수준의 프로그램으로 접근하는 것에 만족할 수 없을 것이다. 따라서 차별과 편견, 그리고 억압의 사회, 문화, 정치적 맥락들을 이해하고, 이를 극복하기 위한 지원과 협력의 질적 측면이 고려되어야 한다. 만약 5년 이후 BLG의 성과를 위하여 몇 개 국가에 몇 명의 대상자들에게 얼마의 재원을 쏟아부었다는 것으로 평가 보고서가 마무리되리라 기대하지 않는다. 적어도 여아들이 어떤 방식으로 자신의 삶을 스스로 개척할 수 있도록 구체적인 교육적 개입이 이루어졌고, 이들의 삶이 어떻게 바뀌었는지 기술될 수 있어야 할 것이다.

둘째, 한국의 개발협력에서 교육의 의미를 새삼 강조할 수 있는 계기가 될 것이다. 앞서 교육의 의미를 일반적인 개념에서부터 국제사회의 개발협력의 맥락에까지 어떻게 인식할 수 있는지 제시하였다. 개발협력에 있어 교육의 의미를 새삼스럽게 해석해 내놓는다고 당장 교육적 개발협력이 이루어질리 만무하다. 문제는 개발협력이 궁극적인 목표를 실현하기 위한 가장 효과적인 방

법과 전략이 무엇인지에 대한 논의가 필요하지만, 이에 대한 논의의 장 또한 잘 이루어지지 않는다. 여전히 개발협력의 분야 중 하나로 인식되는 교육에 대한 개념을 보다 확산하려는 계기가 필요한 상황에서 BLG는 중요한 계기로 작동할 것이다. 사회문화(정치)적 구조에 의해 숙명처럼 주어지는 여아들의 삶을 바꿀 수 있는 것은 교육 이외에는 생각할 수 없기 때문이다. 이들에게 어느 시기까지의 교육을 보장하고, 제도화된 학교교육의 기회를 위하여 어느 정도까지의 내용을 지원해야 하는가는 부차적인 문제이다. 이들에게 자기 삶의 디자인이 중요하다는 가능성을 확인하도록 해 주는 것, 이것이 교육을 통해서만 가능하다는 것을 한국 개발협력 공동체에 메시지로 던질 수 있다는 점이 중요하다. BLG는 이를 위한 공론의 장을 만들고, 구체적인 프로그램의 효과성을 두고 다양한 영역의 전문가들에게 교육의 의미에 대해 고민해 보게 하는 매개 역할을 할 것이다.

셋째, BLG 구상은 과정 자체를 성과의 하나로 여기도록 하고, 기존 사회의 변화를 일구는 여성들의 삶 속에서 개발협력의 성과를 찾아내도록 할 것이다. BLG 구상에 향후 5년동안 2억불이라는 적지 않은 재원이 투입되는만큼 성과에 대한 논쟁이 적지 않으리라 생각된다. DAC/OECD에서 개발원조 효과성 논쟁을 이끈 일련의 국제회의 (파리(2005), 아크라(2008), 부산(2011) 등)에서 개발협력의 성과는 결코 경시될 수 없는 영역이다. 앞서 이야기한 것처럼, BLG에 투입되는 재원의 총액에 따른 사업 책무성은 명료하게 제시되어야 한다. 그러나 사업 책무성을 넘어서서 BLG 구상이 담고 있는 국제사회의 개발협력 과제는 특정 지역사회/공동체/사회/국가의 평균적인 경제성장을 의미하는 것을 넘어서는 것이어야 한다. 이는 단지 몇 명이 학교교육을 받았고, 직업기술교육에서 특정 프로그램을 이수하였다는 보고에 그쳐서는 안 된다는 것을 의미한다. 또한 한 공동체에서의 여아대상 프로그램이 다른 사회문화적 공동체에서 똑같이 되풀이될 수 있는 것이 아니라는 점에서 결코 일반적인 성과와 효과를 제시할 수도 없다. BLG는 지난 MDGs 추진 기간 동안 제기되었던 평균적 경제성장에 기반한 성과지표의 한계를 분명히 짚어내고, 이를 극복할 수 있는 인간발전(human development), 인권중심의 지역사회 발전을 성과로 내세울 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 아직까지 구체적인 SDGs의 17개 개발목표를 위한 성과지표가 성안되지는 않았지만, 적어도 SDGs에서의 성과지표는 MDGs에서 내세웠던 일률적인 지표를 넘어서 사회문화적인 변혁의 과정을 지표로 껴안을 것으로 기대된다. BLG 구상은 한국의 국제개발협력의 성과를 어떻게 정할지에 대해 논의를 전개하게 할 것이다. 구체적인 개발협력의 성과를 실현해나가기 위한 과정이 효율성보다는 효과성에 터하도록 한다는 점, 그리고 단기적 성과에 집중하기 보다는 중장기적인 변혁을 염두에 둔 장기간의 지원협력을 고려하게 될 것이다.

넷째, BLG 구상은 한국의 국제개발협력에 있어 인권, 불평등, 차별, 편견, 글로벌 정의 등의 주제를 보다 자주, 그리고 심각하게 고려하게 할 것이다. 과거 제국주의 시대 식민지를 거느린 국

가들에서부터 시작된 '국가간 원조'는 근대적 이분법으로서 개발과 저개발의 구분을 넘어서 새로운 개발의 관점을 탐색해 왔다. 개발선진국의 근대적 발전모델을 따르는 것이 국제개발협력의 유일한 관점이었던 시대를 넘어서서 근대 이후의 탈이데올로기적이고, 탈식민적이며, 탈구조적이며, 보다 다양한 개발의 관점들이 긴장과 갈등의 지형을 만들고 있다. 또한 이를 통하여 보다 이상적인 국제사회의 개발 지향(orientation)이 만들어지고 있다. 작금의 비판적 개발이론들은 인권기반(human-rights based)의 개발을 통하여 개개인의 삶의 질을 향상하는 것을 내세우고 있고, 이는 일반적인 통념으로 받아들여져 있다. 그러나 개인의 선택과 사회, 국가의 개발에 대한 관점이 전 지구적인 이념, 권력, 자본에 의해 영향을 받으면서 인권, 차별극복, 공정/평등, 그리고 글로벌 사회정의라는 국제개발협력의 대의들(causes)은 공허한 수사적 표현에 머물러 있는 경우가 허다하다. BLG 구상은 적어도 이러한 표현들이 구체적인 프로그램으로 만들어지는 과정에 어떻게 반영될 것인지, 이를 위한 한국과 특정 국가, 특정 공동체, 특정 개인의 관계가 어떻게 형성되어야 하는지에 대해 민감하게 작용해야 할 것이다. 따라서 BLG 구상을 통한 다양한 논의의 장들은 한국의 국제개발협력에 보다 정당한 개발협력의 수사들을 동원하고, 이를 실현할 수 있도록 추동할 것이다.

Ⅳ. 개발도상국 여아 교육을 위한 중앙아시아협회(CAI)의 사례와 사업의 원칙

중앙아시아협회(Central Asia Institute, 이하 CAI)는 그렉 모르텐슨(Greg Mortenson)과 그를 후원하는 사람들에 의해 설립되었다. 우연한 기회에 맺게 된 인연과 약속으로 아프가니스탄과 파키스탄 국경지대인 히말라야 산지에 여아들을 위한 학교를 짓는 사업을 시작했고, 지금까지 이들을 위한 학교 신설 및 교육기회 확대를 통한 교육권 강화 사업을 진행하고 있다. CAI는 그렉 모르텐슨이라는 인물을 빼고 이야기할 수 없지만, 본 논의이 핵심인 BLG 구상과 대상이 되는 개발도상국의 여아들의 교육적 상황을 고려할 때 특정한 개인을 중심에 두고 논의를 전개하기 어렵다. 따라서 본 장에서는 특정한 개인을 거명하기보다는 CAI를 내세우고, CAI가 활동하게 되는 파키스탄 북부 지역, 특히 탈레반 점령지역에서의 활동에 대해서 다루고자 한다. 이를 위하여 이슬람을 국교로 삼고 있는 파키스탄의 사회문화적, 교육적 상황에 대해 간략하게 기술할 것이다. 또한 CAI 사업의 내용보다는 CAI가 이곳의 여아들을 위하여 진행한 활동의 기본 원칙들을 간략하게 소개할 것이다. 이를 토대로 BLG 구상의 향후 추진방향에 대해서 정책제언을 제시하고자 한다.

1. 파키스탄의 사회문화적 맥락

파키스탄은 중앙아시아와 중동의 경계부분에 있으며 남아시아에 속해 있다. 파키스탄 동쪽에는 인도, 북동쪽에는 중국, 서쪽에는 아프가니스탄과 이란이 위치해 있다. 수도는 이슬라마바드이며 주요 도시로는 카라치, 라호르, 라왈핀디 등이 있다. 파키스탄의 북쪽과 서쪽은 산악지대로 되어 있는데, 카슈미르 지역에는 세계에서 두 번째로 높은 K2 등 세계에서도 높은 봉우리들이 많아 산악인들의 발길이 잦다. 서부 중앙의 발루치스탄 지역은 높은 사막 고원지대로 되어 있고, 중앙의 펀자브 지역은 인더스 강이 지나 비옥한 평화지대를 이룬다. 파키스탄은 전 세계에서 브라질에 이어 6번째로 인구가 많은 나라이며, 펀자브인, 파슈툰족, 신드족 등 다양한 민족으로 구성되어 있다. 인도네시아에 이어 2번째로 큰 이슬람 국가로서 국민의 대부분이 이슬람교를 믿으며, 75%의 수니파, 20%의 시아파 외에도 다양한 이슬람 종파가 존재한다.

이슬람은 '국가와 종교'를 분리하지 않는다. 이슬람 세계에서 현 상황은 모든 사람들이 정치, 경제, 사회, 종교를 함께 보는 제도에 속해 있다. 이들에게 종교는 삶과 정치제도의 완전한 법전이다. 그것은 모든 것이다.라고 언급했다. 이런 유대감은 파키스탄도 마찬가지이며, 그만큼 이슬람교는 파키스탄 인들의 정신 및 일상생활 속에 뿌리깊게 자리잡고 있다. 2013년 미국 국무부 산하의 종교자유위원회는 종교의 자유가 보장되지 않는 파키스탄을 현재 미국 정부에 의해 종교 자유 침해 '특별 관심 국가'로 선정되어 있지 않은 국가 중 최악의 종교 탄압 국가로 규정했다. 또한 파키스탄은 핵무기 보유를 선언한 유일한 이슬람 국가로서 매우 잘 훈련된 군대 및 다량의 군사무기를 보유하고 있어 세계 8위의 국방력, 세계 12위 군사력을 지닌다. 파키스탄은 이슬람협의기구, 남아시아지역협력연합, 8개 개발도상국, G20 개발도상국, 경제 협력기구의 창립국이다. 또한 UN, 영국연방국, 국제무역기구, 상하이 협력기구, G33 개발도상국, 77 개발도상국 연합, 미국의 주요 비나토 동맹국(major non-NATO ally)이기도 하다.

그러나 파키스탄의 2014년 현재 1인당 국내총생산(GDP)는 세계 139위, 인간개발지수(HDI)는 세계 146위로 파키스탄의 사회 경제적 상황은 아직 매우 열악하다. 2007년에 수집되어 2013년 발표된 UNDP 자료에 따르면 파키스탄의 다차원적 빈곤 지수(MPI)는 남아시아 지역에서 방글라데시 다음으로 최하위인 것으로 나타났다. 게다가, 비록 방글라데시의 다차원적 빈곤 인구 비율은 파키스탄보다 높았지만 박탈감의 정도는 파키스탄이 더 높았다. 또한 방글라데시와 네팔에서는 생활 수준 차원이 보건과 교육 차원보다 빈곤 지수에 영향을 주었으나, 파키스탄에서는 보건 차원이 나머지 차원보다 더 큰 영향을 주는 것으로 나타났다.

당시 파키스탄의 거듭된 정치적 불안정과 군부독재, 정부 공백 속에서 이슬람 극단주의 집단인 탈레반[2]은 한때 파키스탄을 장악하고 파키스탄을 극심한 무력 공포 상황으로 빠뜨렸다. 극단적인

이슬람 이념을 강요하면서 파키스탄 국민들의 일상생활 모든 면에서 자유를 억압했다. 언론을 탄압하고 대부분의 방송국을 폐쇄하여 파키스탄을 국제사회에서 철저히 고립시켰다. 또한 예방 접종을 중단시키거나, 바미얀 불상을 파괴하고 춤과 음악을 금지하는 등 문화 예술을 탄압했다. 탈레반 정권 하에서 천명이 넘는 평범한 주민, 경찰들이 살해당했다고 알려져 있다.

2. 파키스탄의 교육과 여아교육의 실제

파키스탄의 교육은 크게 5단계로 나뉜다. 초등교육(1~5학년), 중등교육(6~8학년), 고등교육(9~10학년), 중간과정(11~12학년), 그리고 졸업과 석박사 과정인 대학교육이 있다. 모든 대학교육은 지자체의 책임이다. 연방정부는 대부분 학교의 인가, 교과과정 발전, 연구자금조달을 지원하나, 정부의 교육 재정이 부족해 학교 수가 턱없이 부족하고 제대로 관리되지 못했다. 법적으로 초등교육은 모두에게 무료이며 의무교육이나, 2009년 자료에 의하면 오직 5세 이상 소년들 70%, 2.5세 이상의 소년들 60%만이 교육을 받고 있었다. 당시 파키스탄 연방교육부의 통계를 보면 초등교육 상태는 매우 불만족스럽다. 파키스탄의 문맹률은 54%이며 남성의 문맹률은 37%인데 비해 여성은 64%로 그 차이가 컸다. 한국의 18~23세 학생들의 당시 고등교육률이 68%였던데 비해 파키스탄의 18~23세 학생의 고등교육률은 고작 2.9%에 불과했다. 1991년까지 파키스탄에는 오직 2개의 사립대학교만이 있었다.

이슬람교 고등교육기관인 마드라사는 사우디아라비아 등 석유재벌들이 포진한 이슬람 재단의 자본력을 바탕으로 한때 급속히 확산되었다. 마드라사는 현대의 필수과목이 아닌 이슬람 교리를 중심으로 한 이슬라미야트를 가르쳤다. 역사 교과서에서는 파키스탄이 1947년이 아닌 훨씬 이전부터 존재해온 것처럼 하거나, 힌두교도와 유대인을 매도하는 등 역사를 왜곡했다. 고아나 가난한 학생들도 받아들이고 숙식을 제공했기 때문에 많은 불우한 파키스탄 청소년들이 마드라사로 흡수되었다. 그러나 마드라사의 교사들은 글을 읽고 쓰지 못하는 자들이 많았고, 파키스탄이 전시체제에 돌입하면서 극우 이슬람 교리를 세뇌시키고 군사훈련을 시켜 무자헤딘, 즉 이슬람 저항군을 키워 지하드에 참전하게 하는 등 많은 가난하고 불우한 청소년들을 전쟁으로 내몰아 목숨을 잃고 불구로 만드는 결과를 낳았다.

특히 탈레반은 여성들의 교육을 전면 금지시키고 모든 여성들을 집안의 특정지역(푸르다)에 감금시켰다. 탈레반은 부르카(얼굴와 온몸을 가리는 검은 옷) 착용을 의무화한 것은 물론, 여성들의

2) 탈레반: 탈립(Talib)은 파슈툰어로 마을 학교에서 책을 읽는 학생을 의미한다. 탈레반은 이슬람의 기초 위에 아프가니스탄을 재건립하고자 이슬람 원리주의자들에 의해 조직되었다. 무력으로 아프가니스탄의 주요 도시를 점령하고 1995년 권력을 잡았으나, 2001년 연합국의 군사력에 의해 패퇴했다. 극단적인 이슬람 원리주의 통치로 국제사회의 비판을 받았으나, 파키스탄, 사우디 아라비아, 아랍 에미레이트 등의 이슬람 국가에서는 정통성 있는 통치자로 인정받아왔다.

사회활동을 전면 금지시키고 심지어 집 밖에 여성이 혼자서, 혹은 여성들끼리 외출하는 것도 막았다. 남성이 특정 여성을 간통했다고 지목하기만 하면 여성을 유죄판결에 돌로 때려죽이게 하는 끔찍한 사형제도가 있었으며, 이를 막으려면 4명의 목격자를 데려와야만 했다. 여성이 다니는 학교는 모두 폐쇄시키고, 교육활동을 중단하지 않을 경우 학교를 폭파하거나 관련 교육자들을 암살했다.

3. CAI와 교육사업

그렉 모텐슨이 설립한 중앙아시아협회(CAI)가 주목을 받게 된 것은 잡지 〈퍼레이드〉의 헤드라인 기사에 관련 소식이 실리면서부터 였다. 이 기사를 통해 미국의 50개 전체 주와 미국을 제외한 20개국에서 1만 8천통이 넘는 편지와 이메일이 쏟아졌다. 그리고 폭탄과 무력이 아닌, 책과 교육을 통한 테러와의 전쟁이라는 새로운 접근법을 보여줬다. 이후 모텐슨이 저자로 참여한 〈세 잔의 차(Three Cups of Tea)〉와 〈돌을 학교로(Stones into Schools)〉는 뉴욕 타임스 베스트셀러로 여러 사람들에게 파키스탄 및 아프가니스탄의 열악한 교육 환경과 현장 교육 운동가들의 어려움을 전세계에 알려 더 많은 관심과 후원을 이끌어냈다. 80여 곳의 새 학교를 짓고 정부 학교를 증축하거나 지역 교육 환경을 개선해나갔으며, 이로써 3만여 명이 넘는 아이들이 교육의 혜택을 받을 수 있게 되었다. 현재는 중앙아시아협회(CAI) 공동창립자로서 파키스탄을 넘어 아프가니스탄까지 학교 짓는 일에 계속 매진하고 있다.

모텐슨은 먼 타국의 지극히 평범한 개인이 뜨거운 인간애와 의지로 얼마나 큰 일을 해낼 수 있는지 몸으로 보여줬다. 그의 노력을 통해 파키스탄 산간지역에 수많은 학교를 짓고 여성 교육을 장려하여, 모든 아동의 교육권을 보호하는데 일조했다. 또한 아동을 상대로 한 학교 교육뿐 아니라 성인을 상대로 한 직업기술 등 교육 현장의 요구에 맞는 폭넓고 탄력적인 교육 운동을 함께 전개했다. 또한 그는 이슬람교 원리주의로 고통 받는 여성교육 실태를 국제사회에 알려 커다란 관심과 지지, 후원을 이끌어냈다.

4. CAI의 교육사업 원칙과 BLG 구상에의 함의

CAI는 모텐슨의 책 두 권(〈세 잔의 차 (Three Cups of Tea)〉와 〈돌을 학교로 (Stones into Schools)〉)과 〈희망을 향한 여정 (Journey to Hope)〉이라는 부정기 간행물을 통하여 활동을 전하고 있다. 기부금과 후원에 의존하고 있는 시민사회단체로 불투명한 재정 관리로 연방검찰의 기소와 재판 등으로 신뢰도에 큰 흠을 안고 있는 것은 사실이지만, CAI에서는 모텐슨을 재신

임하고 그의 참여, 즉 가장 열악한 곳의 여아들을 위한 교육권 강화를 위한 사업에 책임을 맡기고 있다. 그는 1990년대 중반 이후 20여 년에 걸쳐 가장 열악한 자연지형에 살고 있는 사람들에게 학교 교육의 의미를 전달하고, 무엇보다도 그 기회의 반 이상이 반드시 여아에게 돌아갈 수 있도록 노력했다는 점에서 다른 사업과 차별적인 특성을 보여주고 있다. 이하에서는 CAI가 이슬람 지역의 여아들에게 교육기회를 확대하기 위해 추진한 사업의 기본적인 원칙들을 공유하고, 이러한 원칙들이 향후 BLG 구상의 사업추진 방향에 어떠한 함의를 가지는지 논의하고자 한다.

가. CAI의 교육사업 원칙

CAI가 히말라야 산지, 이슬람 원리주의적 문화 공동체를 이루고 있는 지역에서 여아들의 교육기회 확대를 위해 어떠한 접근과 노력을 기울였는지, 구체적인 사업을 실행하기 위한 절차와 성과를 어떻게 실현해나갔는지에 대해 다음 다섯 가지의 원칙을 만들었고, 또 지켜왔다.

첫째, 세 잔의 차 원칙. 이는 사회문화적 헤게모니를 주도하는 지역주민들의 이야기를 귀담아 듣고 이들과의 관계를 우호적으로 만든다는 원칙이다. 히말라야 산지의 사람들에게 있어 차(茶)를 함께 나눈다는 것은 관계를 형성한다는 것과 같은 말이다. 한 잔의 차를 함께 마실 수 있는 관계는 주인과 손님의 관계로, 두 잔의 차를 함께 마실 수 있는 관계는 서로 친구의 관계로, 세 잔의 차를 함께 마실 수 있는 관계는 가족 공동체의 일원이 되었다는 관계를 의미한다. 그러나 여기에는 함께 차를 마시면서 서로의 시시콜콜한 이야기를 주고 받으며, 긴 침묵을 견디면서 서로를 깊이 이해할 수 있기 위한 시간이 전제되어야 한다. CAI는 지역주민들과의 꽤 오랜 만남과 이야기, 굳이 교육이 아니더라도 서로의 삶과 애환에 대한 교류, 그리고 지역 주민들의 삶에 녹아 드는 방식으로 그들의 필요와 요구를 이해하고 발견할 수 있었다.

둘째, 교육 이전의 우선 해결과제 원칙. 히말라야의 산지에 사는 사람들이라고 학교와 교육의 중요성을 전혀 모르면서 살지 않는다. 또한 이슬람 원리주의자들로 탈레반의 정치적 영향을 받고 있기는 하지만, 자녀들, 특히 여아들의 교육기회가 아이뿐 아니라 가정에 어떠한 변화를 가져다 줄 것인지에 대해서 적잖은 기대를 갖고 있다. 이미 전지구적 학교교육 제도는 이들의 삶에도 다양한 미래적 비전을 심어놓았다. 그러나 CAI는 자신들이 하는 학교 짓기나 아이들을 충동하여 학교를 다니도록 하는 일에 매달리기 전에 지역사회에 가장 우선적으로 해결해야 할 과제를 먼저 찾아 다녔다. 다리 건설문제, 물 문제, 공공보건문제(전염병 등), 지진 이후의 마을 재건문제 등은 CAI가 학교를 짓자고 함께 이야기를 나누었던 지역사회의 주민들에게 있어 교육보다 먼저 해결되어야 할 사안들이었다. 모든 문제들이 쉽게 해결되는 것도 아닌데다가 적잖은 재정지출이 요구되는 사안이라면 당장 뛰어 들어 책임지고 해결하겠다고 할 수 있는 일도 아니었다. 그러나 적어

도 지역주민 입장에서 왜 그 일이 중요하고 또 해결되어야 하는지, 코 앞에 닥친 문제를 함께 공유하고 해결하기 위해 머리를 맞댄다는 것의 의미를 나누는 것은 그 어떤 새로운 일을 시작하는 것보다 필요한 것이었다. CAI는 교육과 학교라는 이름을 굳이 붙이지는 않았지만, 지역사회에서 가장 필요한 일을 자신들의 교육사업에 연계하여 추진하며, 교육을 성공적으로 실현할 수 있도록 하는 든든한 버팀목으로 삼았다. 특정한 지역사회의 우선 해결과제라는 것이 모두 명확하게 드러나는 것은 아니다. 그러나 CAI는 적어도 짧지 않은 시간동안 지역주민들과 함께 시간을 보내고 생활하면서 이들의 삶이 지닌 전통과 가치, 그리고 덕을 발견하기 원했고, 이를 토대로 진솔한 지역사회의 문제를 터놓고 이야기할 수 있는 신뢰관계를 쌓을 수 있었다.

셋째, 지역사회의 요구에 의한 사업의 시작, 지역주민에 의한 학교 운영 원칙. (문서에 따르면) CAI는 철저하게 사업형성을 지역사회에 맡겨두었다. 그리고 현지 지부의 담당자들이 지역사회와 협의하여 학교건립을 위한 기획 및 추진이 이루어지도록 했다. 이때 CAI에서는 다음과 같은 조건을 내걸었다.

① 학교 건물을 짓는 비용은 CAI에서 충당하지만, 학교대지 및 건축 노동은 지역사회에서 맡는다.
② 등록학생의 50% 이상을 반드시 여아로 받는다.
③ 학교운영에 있어 초기 5년 동안의 교사봉급은 CAI에서 지급하지만 이후에는 국가 혹은 지역에서 부담한다.
④ 학교 운영에 있어 지역사회의 적극적인 참여를 시스템화하기 위하여 학교운영위원회를 두고 상설 운영한다.

사실 이러한 조건을 내걸고 학교를 짓자고 하기까지 지역사회와 종교를 중심으로 한 문화공동체는 적잖은 회의를 거쳐야 한다. 가장 합의하기 어려운 주제는 바로 여아들을 등록 학생수의 50% 이상으로 해야 한다는 조건이었다. 근본주의적 이슬람교도로서 그들은 여자는 학교교육을 받아서는 안될 뿐만 아니라, 세상에 대해서 무언가를 알려고 하는 것 자체를 금기시했다. 교리상으로 보면 그들을 보호한다는 취지였겠지만, 꽤 오랜 시간이 지나면서 남성과 여성의 불공정한 권력관계를 유지하는 관례로 굳어져 온 무형의 사회적 구조였다. 학교라는 유형의 공간을 얻기 위하여 무형의 전통을 파괴하기는 쉽지 않았기 때문이었다. 그러나 CAI는 이러한 조건들을 최소한의 협력적 관계를 위한 토대로 인식하게 했으며, 지역주민들과 쌓은 신뢰, 그리고 긴 시간동안의 담화와 논의를 통해 합의점을 찾고자 했다. 적어도 학교를 요구한 것은 지역사회였을지는 몰라도, 학교를 통하여 지역사회가 어떻게 참여하고 이를 통하여 어떤 방향의 성과를 얻고자 하는가에 대해서는 CAI와 협력적 관계에 두도록 했던 중요한 원칙이었다.

넷째, 해당지역 출신 전문가 육성 원칙. CAI는 모텐슨이라는 개인에게서 시작되었다. 탄자니아에서 의료선교활동을 하는 부모를 둔 그는 다양한 언어를 쉽게 익히고 낯선 환경에 잘 적응하는 체질이 있었다. 따라서 그는 사업 사업초기부터 지역언어를 써서 교육사업을 추진했다. 그러나 CAI의 일에서 흥미로운 것은, 모텐슨의 능력에 온전히 의지하는 것이 아니라, CAI 현지 지부를 만들고 지역 상황에 밝고 적극적인 사람들을 고용하여 CAI 사업을 추진하도록 한 점이었다. 이를 위하여 이들에게 전문적인 사업형성-사업기획-사업추진-사업평가 역량을 키운 것은 물론, 전통적 문화에 안주하지 않고 근대적 교육발전을 인식할 수 있도록 역량을 키우도록 했다. CAI 현지 지부는 국제개발협력에서 그리 새로울 것은 없지만, 현지 지부의 핵심적인 사업형성 및 사업추진이 본부파견 인력이 아닌 현지 지역민들 중심으로 이루어진다는 것은 사례를 찾아 보기 쉽지 않다. 사회, 문화, 정치적인 이슈들이 예민하게 다루어질 수밖에 없는 곳에서 이들의 역할은 클 수밖에 없었으며, 현지어를 구사할 수 있는 덩치 큰 외부인의 낯섦과 거리감 없이 사업을 추진할 수 있었다. 실제 CAI는 산악지역의 여아들을 위한 교육사업이 자신들과 거리가 먼 외지인들의 '특별한 국제 프로젝트'가 아닌 '자신들의 일'로 인식하게 하였고, 이를 통하여 사업의 효과성을 극대화하고자 했다.

다섯째, 누구의 손길도 닿지 않는 곳을 찾는 원칙. 국제개발협력사업의 난점은 투입한 재원의 성과를 가시적으로 확보하기 쉽지 않다는 것이다. 따라서 2005년 파리선언 이후 원조효과성을 논의하고 사업의 책무성을 엄격히 하는 성과기반 평가가 주목을 받고 있다. 따라서 가시적인 성과를 위하여서 사업이 처할 수 있는 위험을 최대한 줄여야 하며, 결국 안전이 보장된 장소와 네트워크에서 사업을 진행할 수밖에 없다. 그러나 CAI의 경우에는 이러한 일련의 국제개발협력의 태도와는 일치하지 않는 길을 걸었다. CAI는 학교를 짓되 누구도 지으려하지 않거나, 혹은 짓더라도 가장 나중에 지을 것 같은 장소를 골라 다녔다. 물론 이러한 장소에서 학교를 지어달라는 요구를 했다는 전제하에서 일이 이루어졌다. CAI의 활동이 알려지면서 파키스탄 정부는 모텐슨에게 국가훈장을 수여하고, 산간지역이 아닌 도심과 인근지역에 학교를 지어달라고 요구했다. 그러나 CAI는 이 요구를 거절하고, 다시 산간지역으로 올라갔다. 당장 총알이 날아다니는 전장이 아니라면 CAI는 교육의 요구는 모든 이들의 요구이고 이를 통하여 미사일보다 더 강한 평화 정착의 수단이 될 것이라고 믿었다. 당장 특별한 변화가 일어나기 어렵다는 것을 분명하게 인식한다고 하더라도, 학교와 학교에서의 짧은 교수-학습이 전혀 다른 세대를 길러내고, 이들의 세계관을 바꾸어갈 것이라 본 것이다. 이는 누구도 신경 쓰기 어려운 곳에서부터 시작해야 한다고 보았다. 나머지는 굳이 CAI가 아니더라도 지원을 받아 교육여건을 마련할 수 있다고 보았기 때문이었다.

나. BLG 구상에의 함의

CAI는 여전히 히말라야 산지의 이슬람 문화권 공동체와 협력하여 교육권 강화를 위한 사업을 진행하고 있다. 학교짓기를 넘어서서 최근에는 여아들의 중등학교 진학을 위한 장학사업, 지역사회 여성들의 수입창출을 위한 직업기술교육, 문해교육 등을 포괄적으로 시행하고 있다. 또한 교육과 관련된 공중보건교육 등을 연계하고 있다. 그러나 결코 문화적 정체성에 도전이 될 만한 주제를 다루거나, 이들의 생활방식을 부정하게 하는 사회, 문화, 정치적 활동은 금하고 있다. 앞서 제시한 다섯 가지의 원칙, (1) 세 잔의 차 원칙, (2) 교육 이전의 우선 해결과제 원칙, (3) 지역사회의 요구에 의한 사업의 시작, 지역주민에 의한 학교 운영 원칙, (4) 해당지역 출신 전문가 육성 원칙, (5) 누구의 손길도 닿지 않는 곳을 찾는 원칙을 토대로 BLG 구상의 향후 추진 방향에 대한 간단한 제언을 덧붙이고자 한다.

첫째, 교육은 보수적인 전통사회에서 문화적 정체성을 훼손하게 할 수 있는 도전적인 영역으로 인식된다. 특히 여아, 여성청소년, 성인 여성을 대상으로 한 교육은 문화적 정체성의 훼손과 함께 사회정치적 권력관계의 변화를 도모한다는 인식을 갖게 할 수 있어 금기시되고 있다. 비록 사회의 특성에 따라 이러한 억압과 금기의 수준이 다르고, 교육이 미칠 수 있는 도전적인 영향력에 대해 인식하는 수준이 다를 수 있다고 하더라도 개발도상국의 여성들은 여전히 사회, 문화, 정치, 경제적인 측면에서 차별과 편견의 대상으로 자리하고 있다. 따라서 BLG 구상은 적어도 개발도상국의 여아들에게 교육의 기회를 부여하고, 양질의 교수-학습 환경을 만들어준다는 호의적인 지원을 한다고 생각해서는 안된다. CAI는 학교 하나를 짓기 위해 꽤 오랜 시간 그 지역에 학교 짓는 것이 정말 필요한 일인지에 대해서 회의를 갖는다. 그리고 지역사회의 모든 원로들과 이해당사자들의 이야기를 듣는다. 만약 이 과정에서도 합의되지 않는 것이 있다면, 합의가 이루어질 때까지 논의를 갖거나 혹은 CAI 담당자들은 지역사회 논의에서 빠져 지역사회 내에서 문제를 해결할 때까지 기다린다. 적어도 BLG 구상은 단순히 학교교육의 기회를 확대하자는 차원의 문제가 아니라는 점, 따라서 그들의 문화와 사회정치적 관계들을 충분히 고려하기 위한 시간과 관계형성을 위해 노력해야 한다.

둘째, CAI가 가졌던 원칙처럼 BLG 구상의 내용들은 지역사회/공동체의 요구에서 시작하여 추진되어야 한다. 지금까지는 양자간 협력에 근거하여 국가와 국가간의 요구와 합의를 근거로 대규모 프로젝트나 프로그램이 추진되어 왔다. 그러나 여아들의 교육을 위한 논의는 민감한 이슈들을 포함할 수밖에 없다는 점에서 한국 측의 요구와 타당성조사가 아닌 해당 국가/지역의 요구와 사업형성을 지원하는 방식으로 추진되는 것이 필요하다. 단, 한국은 BLG 구상에 분명한 사업의 방향 및 성과를 위한 조건을 내걸어야 한다. 즉, 사업을 요구한 지역사회/공동체가 책임을 지고 사

업의 처음과 과정을 통제하고 관리할 수 있도록 해야 한다. 가능한 한국은 협력자로 그들을 신뢰하는 정도의 선을 넘지 않는 것이 필요하다.

셋째, 해당 지역의 전문가들을 최대한 활용하고, 그들의 교육사업 운용역량을 키우기 위해 노력해야 한다. 어쩌면 BLG 구상을 위하여 중점지원대상국가의 여아-여성청소년-성인 여성 교육 전문가들을 한국에 모아 전문적인 워크샵을 열고 그들의 의견을 청해 듣는 것이 필요할지 모르겠다. 또한 국제사회에서 이미 이 지역에서 행해진 교육권 강화사업의 이행 실적과 성과들을 재검토해보고, 한국의 지원과 협력이 어떠한 차별적 성과를 만들어낼 수 있는지 해당지역의 전문가들을 통해 확인하는 절차가 필요할 것이다. 만약 이들이 한국의 BLG 구상을 체화하고, 보다 효과적인 프로그램을 성안하고 추진할 수 있게 된다면, 한국은 이들을 통해 국내 전문가들을 훈련할 수 있고, 또한 지역전문성 또한 갖추도록 시스템화할 수 있을 것이다.

넷째, 능력 있는 여아 교육자들을 길러내야 한다. 여아와 여자 청소년들에게 직접적으로 교육권을 강화할 수 있는 환경을 만들어주고, 이들에게 필요한 인프라, 기자재, 그리고 프로그램을 마련해주는 것이 중요하겠지만, 오히려 이들에게 영향을 미칠 수 있는 교육자들을 길러내는 것이 보다 파급력 있는 방안이 될 수 있다. 따라서 사업의 전체 비중 중 일부를 여아 교육과 이들의 교육지원을 위한 현지 교육가들을 양성할 수 있는 시스템에 투자하고, 이를 통하여 지속적으로 교육가들이 양성될 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.

다섯째, 이미 BLG 구상을 위한 중점지원국가들이 선정되어 있지만,[3] 정말 여성교육이 미미하고, 영아 시기부터 성차별과 편견, 문화적 억압이 구조적으로 자리잡고 있는 지역에 대한 지원이 이루어질 수 있도록 재고해 볼 필요가 있다. CAI가 가장 먼 곳, 결코 국가에서 지원하겠다고 하기 어려운 곳을 일부러 택해 갔던 상황을 염두에 둘 필요가 있다. BLG 구상은 적어도 국제사회의 성평등을 위한 중요한 토대가 여아들의 교육과 신체적 건강에 있다고 믿는만큼, 이러한 기회가 다른 어느 곳에서도 미치지 않는 곳을 찾아가야 하리라 생각한다. 적어도 CAI가 그 지역의 사회 문화 정치, 경제적 이해관계에 있어 완전히 자유롭게 행동했던 것처럼, BLG 구상의 내용과 주체들 또한 국가와 국가간의, 이념과 이념간의 갈등과 긴장에서 자유롭게 지원하고 협력할 수 있도록 마련되어야 할 것이다.

3) BLG 구상을 구체화하기 위한 중점사업국은 아시아 6개국(네팔, 라오스, 캄보디아, 방글라데시, 스리랑카, 필리핀), 아프리카 6개국(에티오피아, 세네갈, 우간다, 코트디부아르, 모로코, 탄자니아), 중동(요르단), 중남미 2개국(볼리비아, 에콰도르) 등 총 15개국으로 정해져있다.

V. 결론

‘세계 여성의 날’(매년 3월 9일)은 전세계의 억압받는 여성들의 삶의 여건을 살피고, 한 인간으로서 누려야 할 마땅한 권리와 자유로운 삶의 선택을 위한 환경개선을 옹호하기 위해 제정되어, 기념되고 있다. 여성으로서의 삶이 갖는 사회구조적 구조가 불공정하고 억압적이라면 이를 드러내고 개선해 나가기 위한 노력이 필요하다. 사회 발전에서 당연한 과정이라고 여겨지지만, 실제 이러한 일은 절대 그냥 일어나지 않는다. 2014년 노벨 평화상을 공동 수상한 ‘말랄라’의 경우, 이러한 문제를 해결하기 위한 가장 큰 방책으로 교육을 주장했고, 실제 교육을 통해서 파키스탄의 여성 삶의 질이 개선될 수 있음을 보여주었다. 그러나 사회를 변혁시켜가야 하는 역할로서 교육의 중요성을 강조하는만큼 교육은 전통적인 사회문화적 질서를 유지하고, 보존하며, 기존 사회구조를 온존시키고자하는 반동적인 기능을 수행한다. 따라서 교육이 듣기좋은 수사적인 표현 이상의 실질적인 사회변화의 힘을 발휘하기 위해서는 교육의 기회를 받지 못했고, 교육다운 교육의 기회에서 소외되었던 사람들의 교육기회를 확대해야 한다.

국제사회는 함께 실현해야 할 ‘지속가능한 발전’의 핵심 과제로 교육을 내세웠고, 이를 달성하기 위한 공동의 협력과 노력을 요청하고 있다. 이번 BLG 구상은 이러한 국제사회의 요청에 부응하는 적절한 계기가 될 것이며, 무엇보다 앞서 언급한 바와 같이 스스로 변화하기 어려운 사회문화적 조건에 작은 변화의 씨앗을 뿌리고 키우는 역할을 하게 될 것이다. BLG 구상이 지금까지의 의례적인 일방적 원조로서의 교육개발협력을 벗어나 보다 상호교호적이고, 쌍방향 소통적이며, 보다 사회변혁적인 방식으로 기능하도록 해야 할 것이다. 본문에서 제시한 바와 마찬가지로 국가와 국가 간의 거시적인 정치-외교적인 이해관계를 넘어서서 실질적인 수혜자가 될 여아와 여성 청소년들의 삶을 중심으로 지원이 이루어지도록 해야 한다. 하늘 아래 인구의 반 이상을 차지하는 동등한 인격의 소유자로, 사회경제적 조건에 상관없이 스스로의 삶을 개척하고 이를 위한 선택의 자유를 누릴 수 있도록 교육권 강화가 이루어질 수 있기를 기대해본다.

〈참고문헌〉

그렉 모르텐슨, 데이비드 올리버 렐린. 2009.『세 잔의 차』. 서울: 도서출판 이레

니콜라스 크리스토프, 쉐릴 우던. 2010.『절망너머 희망으로』.서울: 에이지 21

말랄라 유사프자이, 크리스티나 램. 2014.『나는 말랄라』. 서울: 문학동네

유성상. 2015. "EFA와 Post 2015 글로벌 교육의제: WEF의 성과와 한계, 그리고 과제". 한국평생교육학회 2105년도 연차학술대회(10월 18일, 제주대학교)의 심포지움 발표자료

한국국제협력단. 2015a. '소녀들의 보다 나은 삶 구상' KOICA 뉴스레터 (2016년 1월), http://webzine.koica.go.kr/201601/content.php?code=201601_010315

_____. 2015b. "KOICA 교육분야 전략(2011-2015)" 미발간 보고서. 성남: 한국국제협력단

Mortenson, Greg. 2010. *Stones into Schools: Promoting Peace with Books, Not Bombs, in Afghanistan and Pakistan*. New York: Penguin books

소녀들의 보다 나은 삶(BLG) : 향후 직업기술교육훈련(TVET)의 전략과 과제

이남철 (한국직업능력개발원 글로벌협력센터장)

목차

Ⅰ. 시작하면서
Ⅱ. 양성 평등을 위한 직업기술교육훈련(TVET) 전략 분석
1. TVET 협약
2. 모든 사람을 위한 교육(EFA: Education for All, 1990)
3. 새천년 개발 목표(Millennium Development Goals; MDGs, 2000)
4. Post-2015 글로벌 개발
5. 세계교육 포럼(World Education Forum)
6. OECD의 SDGs 이행 전략
Ⅲ. 한국의 ODA 사업 분석
1. 2016년 ODA 예산 규모
2. 2016년 ODA 주요 추진 과제와 전략
Ⅳ. TVET의 여성 정책과 ODA
1. 국제기구 등에서의 여성정책
2. TVET 분야 ODA
3. 여성 TVET 분야 ODA
Ⅴ. TVET과 BLG 구상
1. BLG 개요
2. 중요성
Ⅵ. TVET 개발 협력의 비전 및 추진 전략
1. 비전
2. 추진 전략 목표와 과제
Ⅶ. 마무리
참고문헌

초록(Abstract)

인적자본의 한 요소로서 TVET는 국가 경제발전에 대한 기여가 큰 것으로 나타난다. 그러나 개발도상국은 선진국과 비교해서 TVET 참여율이 저조한 것으로 나타나고 있다. 본 논문은 2015년 9월 유엔 개발정상회의를 계기로 국제사회에 공표된 정부 개발협력 구상인 '소녀들의 보다 나은 삶(BLG)'에 대해 향후 전략 과제를 제시하였다.

이를 위해서 제 2장에서는 국제기구 등에서의 양성 평등을 위한 TVET 전략, 제 3장에서는 한국의 ODA 사업을 분석을 하였다. 한국의 ODA 사업 분석에서는 2016년 ODA 예산 규모 및 주요 추진 과제와 전략을 분석하였다. 제 4장에서는 TVET의 여성정책과 ODA 분석을 위해서 국제기구 등에서의 여성정책, TVET 분야에서의 ODA 및 여성 분야 TVET에서의 ODA 실태를 살펴보았다. 제 5장에서는 TVET와 BLG 구상 분석에서는 BLG 개요와 중요성을 분석하였다. 제 6장에서는 TVET 개발 협력의 비전 및 추진 전략을 제시하였다. 마지막장은 본 논문의 결론이다.

주제어: 소녀(여성), 직업기술교육훈련(TVET), 개발협력, BLG

Ⅰ. 서론

세계화가 진행되면서 사회적 약자인 여성의 빈곤은 심화되고 있으며, 빈곤 인구 중에서 여성의 비율이 증가하는 '빈곤의 여성화' 현상이 나타나고 있다. 세계 곳곳의 빈곤 인구 가운데 대다수가 여성이며 남녀 불평등은 개발도상국과 최빈국에서 더욱 극명하게 드러난다. 교육, 소득, 평균수명 등의 성평등 정도를 나타내는 유엔의 여성개발지수 순위에서 아프리카와 아시아의 개발도상국들은 하위권에 집중되어 있다.

여성은 우리 사회의 기반이자, 모든 가정, 지역과 국가공동체를 지탱하는 중요한 주춧돌 중 하나이다. 전 세계적으로 여전히 성불평등이 깊숙이 자리 잡고 있어 많은 여성들이 교육에 대한 접근, 직업선택에 있어 동등한 기회를 가지지 못하며 정치, 경제, 사회적 활동에서도 큰 장벽에 부딪치고 있다.

많은 개발도상국들에서 초등 및 중등교육의 성별 격차는 좁혀지고 있지만 사하라이남 아프리카 다수 국가들과 남아시아 국가들에서는 소외계층에서 여아의 초중등교육 및 직업기술교육훈련(Technical & Vocational Education Training, TVET) 등록률이 남아에 비해 현저히 낮은 문

제가 여전히 지속되고 있다. 경제적인 측면에서 여성들은 남성에 비해, 무급여 가족 근로자 혹은 비정규직 근로자로 일하는 경우가 많으며, 여성들은 전 세계 어디에서나 남성들보다 소득이 적고 남녀 간 임금격차가 매우 큰 현상을 보이고 있다.

한국은 놀랄만한 경제적·사회적 성장으로 원조 수여국에서 공여국으로 전환되면서 선진국과 개발도상국 양측에서 우리에 대해 기대감이 높아지고 있다. 특히 여성개발 분야는 지속적으로 개발도상국으로부터 국제개발 협력 요구가 커지고 있지만 초청 연수사업 외에는 다양한 사업이 제대로 이뤄지지 않고 있다. 이러한 여성 국제개발 협력 프로젝트는 지금까지 추진해왔던 초청 연수사업에 이어서 지속적인 개발도상국 여성들의 역량개발을 위한 사업의 요구가 급속하게 증가하고 있다.

우리나라는 정보통신기술(Information Communication Technology, ICT) 강국으로서 타 개발도상국에게 모범을 보이고 있다. ICT 기술은 새로운 형태의 학습을 촉진하고 학생들에 대한 기대를 변화시키며, 생애학습 기회를 제공한다. 더불어 인적역량(skills)을 개발하고 노동시장에 관한 정보제공을 활성화시킨다.

TVET에서 회계와 ICT는 이러한 여성에게 권한을 부여하고 새로운 기회를 제공함으로써, 남녀 모두가 실질적으로 기여하고 참여할 수 있는 사회를 창출할 중요한 도구이다. ICT는 우리 삶의 각종 분야에서 다양한 기회를 창출하는 촉매제 같은 역할을 수행하며, 다양한 고용시장을 형상하여 여성의 사회진출을 적극적으로 유도하고 있다. 인터넷, 멀티미디어 등 기술과 텔레워크의 확산으로 직장과 가정의 근거리화가 실현되어 여성의 경제활동 참여가 더욱 촉진되고 있다.

2015년 9월 유엔 개발정상회의를 계기로 국제사회에 공표된 정부 개발협력 4대 이니셔티브 중 핵심이니셔티브인 '소녀들의 보다 나은 삶(BLG)'에서 소녀계층에 대한 포괄적 지원이 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 달성에 긴요하다는 인식에 따라 마련된 것이다.

최근 해외원조의 수원국에서 공여국으로 전환한 짧은 역사를 바탕으로 한국의 비교우위 요소를 활용하여 개발도상국의 여성들의 TVET 지원을 함으로써 개발도상국 경제발전에 기여하고자한다.

본 논문은 소녀들을 위한 TVET에 대해 다각적으로 분석함으로써 본 이니셔티브에 대한 향후 전략 과제를 제시하고자 한다. 또한 이니셔티브 이행을 위한 KOICA의 발전적인 전략을 제시하여 SDGs에 대응 선두주자로서의 기관 이미지 유지 및 강화 방안을 제시하고자한다.

II. 양성 평등을 위한 TVET 정책 분석

전 세계적으로 국제기구를 포함한 다양한 단체나 조직에서는 양성평등 정책의 지속적인 노력과 함께 여성들에 대한 TVET에 대한 역량강화를 이루기 위하여 노력하고 있다. 이 장에서는 TVET 정책 동향 중 직업기술교육 협약, 만인을 위한 교육(Education for All, EFA), 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs), Post-2015 글로벌 개발 및 세계 교육 포럼에 대해 분석하고자 한다.

1. 직업기술교육 협약 정책

1989년 11월 10일 파리 제 25차 유네스코 총회에서 채택한 '직업기술교육 협약'은 여성과 소녀의 직업기술교육을 증진하기 위해 특별히 노력하도록 고려하고 전직, 직업자격 개선, 지식, 기술, 이해의 갱신에 필수적인 교육과 훈련을 위해 기초한 것이다. 본 협약의 적용상, 직업기술교육은 일반 지식뿐만 아니라 기술 및 관련 과학의 연구, 경제, 사회생활의 다양한 분야에서의 직업과 관련된 실제적 기술, 전문지식, 태도 및 이해의 습득을 포함한 모든 형태와 수준의 교육과정을 지칭한다.

체약국은 직업기술교육에 적합한 교육수준을 획득한 그 어떠한 개인도 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 국가적, 사회적 배경, 정치적 또는 또 다른 의견, 경제적 지위, 출생에 의해, 또는 그 밖의 다른 근거에 의해 차별되어서는 안 된다는 것을 보장해야 한다. 체약국은 직업기술 교육에 대한 평등한 접근 권과 학습기회의 평등성을 보장하도록 노력해야 한다.

2. 모든 사람을 위한 교육(Education for All, EFA)

모든 사람을 위한 교육(EFA)은 1990년 UNESCO가 태국 좀티엔(Jomtien)에서 개최한 '모든 사람을 위한 교육 세계회의(World Conference on Education for All)'에서 세계 각국 대표들이 합의한 주요 목표들로 2000년 세네갈 다카르에서 MDGs와 연계하여 6대 목표를 제시하였다. 그 주요한 목표는 ①취학 전 아동의 복지 및 교육의 개선, ②초등교육의 보편화, ③성인 및 어린이들을 위한 기술훈련 및 교육의 증진, ④성인 비문해율 50% 개선, ⑤2005년까지 초중등교육에 대한 남녀격차 해소 및 2015년까지 성별 불균형 해소, ⑥모든 면에서의 교육의 질 향상 등이다. 이와 함께 EFA는 UNESCO가 전개해온 1950년대 성인 문해 교육 운동, 1960년대 초등교육 의무화 사업, 1970년대 평생교육 사업 등 다양한 활동들이 집약된 운동이라고 할 수 있다.

3. 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)

2000년 9월 UN 밀레니엄 서밋(UN Millenium Summit)에서 2015년까지 빈곤 퇴치를 목표로 새천년 선언문을 채택하고 8개의 세부 목표가 포함된 새천년 개발 목표를 발표했다. MDGs는 국제사회의 공동의 노력으로 지속가능한 발전 모델을 확립하기 위한 것으로 8개의 목표, 18개의 세부목표, 48개의 측정 지표를 두고 있다(〈표 1〉 참조). MDGs 중 양성 평등, TVET와 직·간접적으로 관련이 있는 내용은 다음과 같다.

〈표 1〉 TVET와 여성 능력 개발

목표	세부 목표
① 1:절대 빈곤과 기아 근절	• 취업률(세부목표 1b): 모든 사람을 위한 완전하고 생산적인 고용 달성
③ 3:양성 평등과 여성능력의 고양	• 초중등학교의 여학생 비율(세부목표 3.1): 초중등학교 내 동등한 남녀비율 확보 • 비농업 분야 여성노동자 비율(세부목표 3.2): 여성 고용창출 및 소득개선

출처: 외교부 (2015)

국제사회는 MDGs를 통해 역사상 가장 짧은 시간 내에 빈곤감소를 이루어 냈고, 개발도상국의 초등교육과 보건 분야에서 주목할 만한 성과를 거둔 것으로 평가하였다(김지현 외, 2015).

4. Post-2015 글로벌 개발

국제사회는 그간의 글로벌 공조의 성과를 바탕으로 향후 개발협력 사업의 새로운 방향제시를 위해, 2012년부터 MDGs의 한계를 넘어선 새로운 글로벌 목표 수립을 위해 UN을 중심으로 Post-2015 글로벌 개발 프레임워크에 준비를 했다. 〈표 2〉는 EFA(2000)과 Post-EFA(2015) 주요 내용 중 목표, 의제 및 대상을 비교 설명한 것이다.

〈표 2〉 2000년과 2015년 교육의제 형성 비교

구분	EFA(2000)	Post-EFA(2015)
포괄적 목표	• 거시목표가 제시되지 않음	• 모든 세부 교육목표를 아우루는 포괄적 목표 제시 • 학교교육을 넘어서 평생학습 차원의 접근에 대해 최초로 제시
의제	• 기초교육 중시	• 기초교육 뿐만 아니라 고등교육과 평생학습으로 확장
대상	• 여성과 장애인에 준하는 소외집단 • 취약계층에 대한 모호한 접근	• 구체적 대상 설정 예) 취약계층의 구체화: 장애인, 토착민, 난민, 최빈국의 중도탈락 아동 등

출처: 김진희 외(2014)

SDG에서의 교육의제는 2015년 종료되는 EFA의 진행상황과 그 결과를 점검하고, 나아가 향후 2030년까지 이어질 미래 교육의제를 정립한다는 점에서 국제사회의 교육 분야 발전에 있어 매우 중요하다. SDG의 세부목표 4.1(기초교육(초중등교육))과 4.2(영유아 보육・교육)로 초등교육과 중등교육을 포괄하는 기초교육과 유아교육을 포괄하고 있다. 따라서 〈표 3〉는 SDGs에서의 세부목표 4.3과 4.4 TVET 의제(안)의 내용을 중심으로 설명한 것이다.

〈표 3〉 TVET 유엔 지속 가능 발전 목표(안)

구분			비고
4.3	직업교육·중등교육 이후의 교육 (고등교육 포함)	• 2030년까지 모든 여성과 남성들이 부담가능한 수준의 질적인 직업기술교육, 대학을 포함한 고등교육(중등교육 이후의 교육)에 대한 동등한 접근성을 갖는 것을 보장함	• 지표: 청소년 직업기술교육훈련 참여율 (15- 24세)
4.4	직업을 위한 기술 (Skills)	• 2030년까지 교육 내 성차별을 철폐하고 장애인·토착민·취약한 상황의 아동 등 취약계층을 위해 모든 수준의 교육과 직업훈련에 대한 동등한 참여를 보장함	• 지표: 청소년 및 성인 ICT 기초능력

출처: UNSD (2015)

MDGs와 SDGs의 가장 큰 차이는 MDGs의 내용은 개발도상국과 빈곤에 초점이 맞춰 인간개발의 기초적 목표에 집중했다면 SDGs는 개발도상국 뿐 아니라 전 세계 모든 국가들의 소비, 생활, 환경 등 발전방식의 전환을 목표로 하고 있다. 〈표 3〉은 MDGs와 SDGs를 비교 설명한 것이다. 교육훈련 및 여성 능력과 인권 배양 측면에서 MDGs는 각각 '초등교육의 완전보급'과 '성평등 촉진과 여권 신장'을, SDGs는 '포괄적이고 공평한 질의 교육보장 및 평생교육의 기회 촉진'과 '성평등 달성 및 여성역량 강화'를 제시하였다.

〈표 4〉 MDGs와 SDGs 비교

구 분	MDGs (2001-2015)	SDGs (2016-2030)
구성	8개 목표+21개 세부 목표	17개 목표+169개 세부목표
대상	개도국	개도국 중심이나, 선진국도 대상
분야	빈곤, 의료, 교육 등 사회 분야	경제성장, 기후변화 등 경제사회 환경 통합 고려
참여	정부 중심	정부, 시민사회, 민간기업 등 모든 이해 관계자
의제	2.초등교육의 완전보급	4.포괄적이고 공평한 질의 교육보장 및 평생교육의 기회 촉진
	3.성평등 촉진과 여권 신장	5.성 평등 달성 및 여성 역량 강화

출처: 외교부 (2015)

5. 세계교육포럼(World Education Forum)

세계교육포럼은 UNESCO가 주도해 온 기초교육 보급운동인 '모두를 위한 교육(Education for All, EFA)'의 성과를 평가하고, 앞으로의 15년을 이끌어 나갈 세계교육 발전방안을 논의하는 교육 분야 최대 국제행사로 대한민국 송도에서 2015년 5월 열렸으며 164개국이 참가하였다. 2015 세계교육포럼은 '교육을 통한 삶의 변화'를 슬로건으로 2000년 이후 '모두를 위한 교육'과 새천년 개발목표(MDGs)의 성과를 종합평가하고, 2030년까지의 향후 15년간 국제사회가 지향해야 할 세계 교육에 대한 공동 비전과 발전 목표를 구안, 설정하는 것을 목표로 하였다. 이를 위하여 다섯 가지 핵심 의제로 교육받을 권리, 형평성, 포용, 양질의 교육, 평생학습을 제시하였다.

2015 세계교육포럼에서는 전 세계 국가들이 2030년까지 성차별이나 빈부 격차, 장애 여부와 관계없이 교육 받을 권리를 보장해 모두에게 최소 9년의 질 좋은 의무교육을 제공하고, 평생학습 진흥을 통해 고등교육과 직업교육을 강화하자고 '교육 2030 : 모두를 위한 포용적이고 평등한 양질의 교육과 평생학습을 향하여'를 주제로 하는 인천 선언(Incheon Declaration)을 채택했다. 양성평등의 주요 내용으로는 양성평등의 중요성을 인식하고, 성을 배려하는 정책, 계획 및 학습 환경과 교사 훈련 마련, 교육과정 내 성별 이슈의 주류화, 교내 성차별 기반 폭력의 제거를 지지할 것을 선언하였다.

평생학습 기회는 모든 상황과 모든 수준에서 모두를 위한 평생학습 기회를 증진할 것을 약속했다. 이는 양질의 TVET 및 고등교육과 연구에 대한 접근성의 균등한 확대를 포함했다.

주요 내용으로는 학습경로를 유연하게 제공하고 비형식 및 무형식 교육을 통하여 획득한 지식, 기술, 역량에 대한 인정, 검정, 인증을 실시해야 한다. 특히 여아와 여성이 적절하고 공인된 실용적 문장 해독력 및 수리력 수준을 갖추도록 보장하며 학습 및 교육·훈련 기회를 제공할 것이다. 정보통신기술(ICT)은 적극적으로 활용되어야 하며, 지식 전파, 정보 접근성 향상, 양질의 효과적 학습, 보다 효과적인 서비스 제공을 위해 ICT를 활용해야 한다. 이 밖에도 국내 실향민· 난민 등의 어려운 상황에 직면한 아이들, 청년들, 성인들의 교육수요를 충족하도록 보다 포용적이고 대응적이며 탄력 있는 교육 시스템을 개발할 것을 약속했다.

6. OECD의 SDG 이행 전략

2016년 1월 19일 OECD 개발이사회에서는 2015년 9월 유엔 개발정상회의에서 채택되어 2016년 1월 1일부터 시행에 들어간 SDGs에 대한 각국의 이행 사례와 향후 계획을 공유하고, OECD 차원의 SDGs 이행체계 구축방안 및 회원국, 파트너 국가, 기타 개도국과 국제기구의

SDGs 이행 지원방안에 대한 논의가 이루어졌다.

사무국은 OECD 차원에서 SDGs 관련하여 조치가 필요한 4대 분야로 ① OECD 사업프로그램 및 기존 전략에 대한 SDGs 렌즈 적용, ② SDGs 진전 평가를 위한 증거기반(evidence base) 개선, ③개별국가의 SDGs 이행을 위한 통합 기획 및 정책 수립 지원과 함께 각국 정부 간 SDGs 추진 경험을 공유할 수 있는 장(場) 마련, ④ OECD 대외관계를 위한 SDGs의 함의 고찰을 제시하였다. OECD 개발이사회 참가대표들은 OECD가 회원국은 물론 파트너 국가, 기타 개도국이나 국제기구의 SDGs 이행을 지원할 수 있는 다양한 정책수단과 경험, 노하우를 가지고 있으며, 이러한 자원을 바탕으로 OECD가 SDGs 달성을 위해 적극적인 역할을 해 나갈 필요가 있다는데 공감하였다. SDGs 이행에 기여할 수 있는 OECD 정책수단으로 지속가능한 개발을 위한 정책정합성(PCSD), 통계, 개발재원 동원, 조세, 파트너십 등을 주로 거론하였다.

개발이사회에 참석한 OECD 비회원국들은 SDGs 이행이라는 큰 도전과제에 대응할 수 있도록 OECD가 지식 및 모범사례 공유, 통계 역량 강화 지원 등을 확대해 줄 것을 요청하였다.

Ⅲ. 한국 ODA 사업 분석

1. 2016년 ODA 예산 규모

한국의 2014년 ODA 지원 규모(순지출 기준) 전년 대비 5.8% 증가한 총 18.5억 달러이며 총 국민소득 대비 ODA비율(ODA/GNI)은 2014년 0.13%로 전체 29개 DAC 회원 중 16위를 보였다(국무조정실, 2016).

한국의 2016년 ODA 총 규모가 지난 해보다 612억 원 늘어난 2조 4,394억 원이며, 이 중 1조 9,479억 원(유상 8,937억 원, 무상 1조 542억 원)은 양자협력에, 4,915억 원은 다자협력 사업에 책정되었다.

무상협력 분야의 경우 2015년 박근혜 대통령이 발표한 개발협력 4대 구상에 부합하는 사업 이행에 중점을 두고 있다. 지속적으로 제기되는 원조분절화 문제를 극복하기 위한 노력을 이어나갈 것으로 보인다.

〈박스 1〉 개발협력 4대 구상

- 소녀들의 보다 나은 삶('15.9월, 유엔개발정상회의)
  - 개도국 소녀들의 교육, 보건, 미래역량강화 지원('16-'20년, 총 2억불 규모)
- 모두를 위한 안전한 삶('15.9월, 글로벌보건안보구상 서울회의)
  - 개도국의 감염병 대응 역량강화 지원('16-'20년, 총 1억불 규모)
- 보다 나은 삶을 위한 과학기술혁신('15.12월, 유네스코 특별연설)
  - 개도국의 혁신적 과학기술 인재 양성과 창업기반 조성 지원('16-'20년, 총 2억불 규모)
- 신농촌개발패러다임('15.9월, 유엔총회)
  - 21세기 개도국의 여건과 현실에 부합하도록 보편화·현대화한 농촌개발전략 수집

출처: 국제개발협력위원회 (2015)

ODA 사업 예산이 지원되는 지역별로 살펴보면 아시아에 가장 많은 43.8%, 아프리카에 18.7%, 중남미에 6.7%, 중동·독립연합국가(CIS)에 5.5% 등이 배정됐다. ODA 사업 예산이 지원되는 사업 분야별로 보면 교통 13.3%, 수자원 11.0%, 교육 10.3%, 보건 10.2%, 에너지 9.5%, 공공행정 8.6% 등이다.

2. 2016년 ODA 주요 추진 과제와 전략

2016년은 2030 지속가능개발 의제 및 "제2차 국제개발협력 기본계획"을 본격적으로 시행하는 해이다. 중점 협력 국가 재조정 이후 24개국에 대해 정부는 협력국 의견을 반영하여 2차 초안을 작성하게 되었으며 최종정책 협의를 거쳐 연내 24개국에 대한 중점 지원 국가를 확정하였다(〈표 5〉참조). 중점 협력 대상 국가 23 개국에서 14개 국가가 교육을 포함한 TVET의 분야이다.

〈표 5〉 국가별 4대 중점협력분야 도출(안)

국가	중점협력분야	국가	중점협력분야
가나	물관리 및 보건위생, 교육, 에너지, 지역개발	아제르바이잔	지역개발, 통신, 물 관리 및 보건위생, 공공행정
네팔	교육, 물 관리 및 보건위생, 지역개발	에티오피아	교통, 물 관리 및 보건위생, 지역개발, 에너지
라오스	지역개발, 물 관리 및 보건위생, 에너지, 교육	우간다	교통, 교육, 물 관리 및 보건위생, 공공행정
르완다	교육, 통신, 지역개발	우즈베키스탄	교육, 물 관리 및 보건위생, 공공행정
모잠비크	교통, 에너지, 물 관리 및 보건위생, 교육	인도네시아	교통, 공공행정, 물 관리 및 보건위생, 환경보호
몽골	교통, 교육, 물 관리 및 보건위생, 공공행정	캄보디아	교육, 교통, 물 관리 및 보건위생, 지역개발
미얀마	교통, 에너지, 공동행정, 지역개발	콜롬비아	지역개발, 교통, 통신, 공공행정
방글라데시	교통, 교육, 물 관리 및 보건위생, 통신	탄자니아	물 관리 및 보건위생, 교통, 교육, 에너지
베트남	교통, 교육, 물 관리 및 보건위생, 공공행정	파라과이	교통, 물 관리 및 보건위생, 지역개발, 통신
불가리아	물 관리 및 보건위생, 교통, 에너지, 지역개발	파키스탄	지역개발, 에너지, 교통, 물 관리 및 보건위생
세네갈	교육, 교통, 물 관리 및 보건위생, 지역개발	페루	교통, 물 관리 및 보건위생, 공공행정
스리랑카	교육, 교통, 물 관리 및 보건위생, 지역개발	필리핀	교통, 지역개발, 물 관리 및 보건위생, 재해예방

출처: 국제개발협력위원회 (2015)

Ⅳ. TVET의 여성 정책과 ODA

1. 국제기구 등에서의 여성정책

성평등 달성, 여성의 경제·사회활동의 참여를 통한 발전, 여성 인권의 보호 등을 통해 개발도상국의 발전을 도모하기 위해 국제사회는 개발 협력 선진화 노력의 일환으로 꾸준히 노력해왔다.

UN은 1975년을 '세계여성의 해'로 정하고 제 1차 세계여성대회를 개최한 이래, 여성의 권익 보호를 위한 노력을 기울여왔다. 1979년, UN 총회는 여성의 권리에 대한 국제적 협약인 '여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW)을 채택하였다.

1995년 중국 북경에서 열린 제 4차 유엔 세계여성대회에서 채택된 '베이징 행동 강령(Beijing Platform for Action)'은 12개 핵심 부문(빈곤, 교육, 보건, 폭력, 분쟁, 경제, 권력 및 의사결정, 성평등 증진을 위한 제도적 기반, 인권, 언론, 환경, 여아)에서 전략적 목표와 행동강령을 제시하였다. 특히 성평등 증진을 위한 정부의 공약과 모든 부문에서의 정부 정책 및 프로그램 간의 실질적인 연계를 통한 정부의 책무성 강화를 강조하였다. 동 강령은 이를 효과적으로 실천하기 위한 전략으로서 '성 주류화' 전략을 제안하였다.

1999년 OECD는 '개발에 있어서의 양성평등과 여성 역량 강화 가이드라인(Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment)'을 발표하였다.

2000년 UN총회에서 채택한 UN 새천년개발목표(MDGs)는 빈곤, 기아, 질병을 퇴치하고 진정으로 지속가능한 개발을 촉진하기 위한 효과적 수단으로 성평등 도모와 여성의 역량을 강화할 것을 천명하였다. 성평등은 그 자체로서 개발목표이며, 유엔개발계획(UNDP)은 성평등 달성이 개발목표를 달성하기 위한 효과적인 전략으로서 매우 핵심적인 의제임을 강조하고 있다. 한편, UN 안전보장이사회는 2000년 '여성, 평화, 안보에 대한 UN 안보리 결의문 1325'를 채택하여, 전쟁이 여성에게 특히 많은 고통과 피해를 준다는 것을 강조하고 각국이 분쟁 방지 및 해결과 연계된 정책결정 과정에서 여성의 역할을 확대할 것을 결의하였다. 또한, UN은 여성 폭력추방 캠페인(UNiTE to End Violence Against Women)을 통해 여성에 대한 폭력을 철폐하기 위한 이니셔티브를 활발히 펼치고 있다.

2008년에는 개발협력과 성평등을 연계하는 정책 원칙(DAC Guiding Principles for Aid Effectiveness, Gender Equality and Women Empowerment)에서는 공여국과 수원국 양측이 개발정책 및 개발협력 프로그램에 성평등 과제를 반영토록 하고 있다(강명옥, 2011).

원조 효과성에 대한 파리선언의 이행을 추진하고 있는 OECD 개발원조위원회(DAC)도 개발협력에서의 성평등 목표 달성에 대한 노력을 개진하고 있다. 2011년도 파리선언 모니터링 조사는 특별히 성평등 목표 달성에 대한 성과 측정 지표를 포함하여 공여국과 수원국이 선택적으로 성과를 측정하도록 하였다. 주인의식, 성과 관리, 상호 책무성 원칙에 대하여 평가 지표를 개발하고 이를 활용하여 평가를 시행하였다. 결과적으로 성평등 달성을 위한 정책 목표를 이행하기 위해 필요한 재원 배분, 성과 모니터링을 위한 성별 분리통계 구축, 수원국과 공여국 간 정책대화 및 공동 평가에서의 젠더관점 반영 등이 원조 효과를 제고하기 위한 필요사항으로 강조되었다.

한국은 국제사회의 여성 평등과 개발 협력을 위해서 KOICA를 중심으로 활발히 추진하고 있다. 무상원조의 성평등 목표와 성 주류화 이행을 위해 KOICA는 직제 및 인력, 규정과 이행지침 등을 구축하여 왔다(〈표 6〉 참조). 여성 수혜 대상 ODA 사업을 확대하여 국별 연수과정의 연수생 중 여성 비율을 30%로 확대하였다. 이 밖에 2009년 12월 직제를 개편하여 성인지 담당관제도를 도입하여서 지역정책부장을 총괄담당관으로 하여 정책기획, 예산, 집행, 평가, 통계·연구조사 등 5개 분야에서 담당관 7명을 임명하였으며 정책연구실의 젠더 연구원이 지원하는 체제를 만들었다.

이러한 범분야적 이슈로서의 여성 분야 확대에 대한 정책 반영으로 KOICA는 2011년 시행한 조직개편에서 정책기획부 산하에 별도의 사회개발팀을 만들었으며 제도적으로 전 사업에 반영할 수 있는 기반을 마련하였다.

〈표 6〉 KOICA의 성평등 노력 실적

연도	추진 실적
2009.12	• "KOICA 사업의 성 주류화 방안" 연구
2010.3	• 젠더 전문관 채용
2010.3	• 〈KOICA 사업의 성 주류화 방안〉 연구 발간
2010.5	• "성인지담당관" 직제 신설
2010.12	• "성평등 증진 및 여성역량강화에 관한 규정" 제정
2011.11	• "성 주류화 가이드라인" 발간
2011.12	• KOICA 성평등 중기 전략(2011-2015) 수립
2012.12	• 성평등 시범사업 16건 선정
2011.	• 성평등 시범사업 확대 및 내실화 추진(총 25건)
2013-현재	• 2013년도-현재: 젠더 성과지표 개발(부서별 성평등 이행과제 부여 및 전사적 성과 관리)
2014-현재	• 2014년도 성평등 시범사업 지속 추진 및 내실화 강화 (총 31건)

출처: KOICA 홈페이지 (2016)

2. TVET 분야 ODA

KOICA의 개발도상국에 대한 역량 강화 사업은 다양하게 이루지고 있다. 2008년부터 2019년까지 23개 국가를 대상으로 사업 에산은 15,744만 불 규모이다. 아래 〈표 7〉은 기술 인력 양성을 위한 TVET 역량 강화 사업 추진 실적을 나타낸 것이다.

〈표 7〉 기술 인력 양성 TVET 역량 강화 사업 추진 실적

순서	수원 국	사업내역	기간	사업규모(만 불)
1	네팔	네팔TITI(직훈교사양성기관)역량강화 사업	'15–'19	500
2	동티모르	동티모르 베코라 기술고등학교 지원 사업	'13–'15	800
3	르완다	르완다 키추키로 종합기술훈련원 2차 지원 사업	'13–'15	500
4	르완다	르완다 직업훈련 역량강화 사업	'14–'17	500
5	리비아	리비아 IT직업훈련원 지원사업	'14–'15	100
6	모잠비크	모잠비크 마톨라 산업학교 역량강화 사업	'13–'17	650
7	몽골	몽골 한몽 기술대학교 역량강화 사업	'10–'16	576
8	미얀마	미얀마 기술교사 양성센터 설립사업	'15–'18	1,150
9	방글라데시	방글라데시 화학 산업 기술훈련원 역량강화 사업	'13–'16	500
10	방글라데시	방글라데시 라즈샤히 직업훈련원 역량강화 사업	'15–'19	850
11	베트남	베트남 산업안전보건 훈련센터 개발 지원 사업	'13–'15	340
12	베트남	베트남 중부고원 소수민족 청소년 직업대학 향상 사업	'13–'15	500
13	베트남	베트남한–베산업기술대학 3차 지원 사업	'14–'16	600
14	세네갈	세네갈 고등직업훈련원(ISEP)설립 사업	'15–'18	900
15	스리랑카	스리랑카기능대학(CoT) 및 훈련원(TC)자동차공과개선사업	'13–'15	300
16	아이티	아이티 까라꼴 의류기술 훈련원 건립사업	'13–'16	350
17	아제르바이잔	아제르바이잔 교사역량강화 및 교육정보화 지원 사업	'14–'16	600
18	아프가니스탄	아프가니스탄 파르완 직업훈련원 지원 사업	'08–'16	
19	에티오피아	에티오피아 참전용사후손 직업역량 배양 사업	'12–'15	900
20	에티오피아	에티오피아 티그라이주 직업훈련학교 건립 사업	'13–'18	550
21	우간다	우간다 직업훈련원 건립 사업	'11–'15	450
22	우즈베키스탄	우즈베키스탄 사마르칸트 지역 직업훈련 교육 역량강화 사업	'13–'16	550
23	우즈베키스탄	우즈베키스탄 직업훈련 역량강화 컨설팅 및 시범 사업	'14–'17	800
24	이라크	이라크 남부 4개주 직업훈련원 지원 사업	'11–'16	800
25	이집트	이집트 통합기술교육 클러스터 종합 계획 수립 사업	'14–'15	100
26	카메룬	카메룬 직업훈련교사 양성센터 건립 사업	'13–'15	640
27	캄보디아	캄보디아 기술교육 고등학교 개발 사업	'13–'15	200
28	투르크메니스탄	투르크메니스탄 가스 직업훈련원 건립 사업	'14–'16	500
29	파라과이	파라과이 고등직업훈련원 건립 사업	'10–'15	538
총 액				15,744

출처: KOICA 홈페이지 (2016)

직업훈련분야의 수원국은 라오스·캄보디아 등 동남아시아 국가, 요르단·팔레스타인 등 중동 국가, 이집트·콩고 등 아프리카 국가, 과테말라·엘살바도르 등 중남미 국가 등 유럽과 북미를 제외한 지역의 국가이다. 최근 5년간 직업훈련분야에서 한국의 주요 ODA 사업 실적은 〈표 8〉과 같다.

〈표 8〉 TVET 분야 ODA 추진 실적

지역	국명	사업명	사업기간
아시아	라오스	한·라오스직업훈련원 역량 강화 (비엔티안)	'07–'08
아시아	미얀마	따가야지역 직업훈련원 건립	'07–'09
아시아	방글라데시	다카시 미르푸르 직업훈련원 개.보수 및 역량 강화	'07–'09
아시아	베트남	한·베 산업기술학교 증축 및 역량 강화	'07–'08
아시아	인도네시아	자카르타 기술문화협력센터 건립	'06–'08
아시아	캄보디아	국가기술자격제도 구축 지원 (프놈펜)	'07–'09
아시아	스리랑카	자프나기능대학 기능 개선사업	'04–'07
아시아	중국	취업훈련기술지도센터 설립 지원	'97–'01
아시아	아프카니스탄	아프카니스탄 직업훈련 지원	'02–'09
아시아	아프카니스탄	바그람 PRT 직업훈련 건립	'09–'10
아프리카	탄자니아	다레살람공대 ICT센터 시설 개.보수 및 역량 강화	'06–'08
아프리카	이집트	자동차 직업훈련센터 역량 강화	'06–'08
아프리카	이집트	중등기술학교 시설 개선 및 역량 강화	'07–'08
아프리카	콩고	중등학교 교육정보화 등	'07–'09
아프리카	남아프리카 공화국	국립 직업기능검정원 지원	'99–'01
중남미	과테말라	청소년직업훈련원 자동차정비훈련소 건립	'07–'09
중남미	니카라과	직업훈련원 건립 EDCF 용역	'09–'11
중동	요르단	자르카 직업훈련원 증축 및 역량 강화	'07–'09
중동	팔레스타인	제닌시 기술고등학교 건립	'07–'09
중동	레바논	5개 학교 건립 (브리텔 및 텝닌시)	'06–'08
중동	리비아	트리폴리시 건축분야 직업훈련원 지원	'07–'08
중동	이라크	한·이라크 직업훈련원 건립	'04–'07
중동	이라크	안바르 직훈역량 강화	'08–'09
CIS	우즈베키스탄	타쉬켄트시 직업훈련원 건립	'07–'11
CIS	카자흐스탄	국가기술자격검정시스템 구축 지원	'06–'08

출처: KOICA 홈페이지 (2016)

3. 여성 TVET 분야 ODA

가. 프로젝트 사업

여성 분야가 범분야적 이슈로서 국제개발 협력 전 사업에 걸쳐 성주류화 및 성평등 지원을 반영하기 위한 노력에 비해 여성개발이 독자적인 프로젝트로 나타난 것은 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 국제개발 협력 사업에서 프로젝트 사업의 비중은 타 형태의 사업에 비해 그 비중이 가장 크며, 2009년도 실적으로 50.1%를 차지하고 있으며, 2011년 예산상으로는 55.9%를 차지하고 있어 더 증가하였다. 그러나 2010까지 추진된 프로젝트 199건 중에서 신규 99건을 제외한 지속사업 100건을 살펴보면 '환경여성' 분야로 분류되는 프로젝트는 총 6건이고, 6건 모두 사실상 환경 프로젝트이며 여성프로젝트는 한 건도 없는 것으로 나타나고 있다. 한국여성정책연구원에서 수행한 '도미니카 미성년 임신방지 및 보건관리강화'사업은 환경여성 분야가 아닌 보건의료 프로젝트로 분류되어 있다(강명옥, 2012).

나. 초청연수사업

1996년부터 2011년까지 한국국제협력단 여성정책 관련 연수 프로그램 총 60개 추진 연수 사업 중 한국양성평등진흥원 20개, 이화여자대학교 8개, 숙명여자대학교 8개, 한국여성정책연구원 5개, 한국국제협력단 4개, 기타 15개이며, 동 기간 동안 총 참여 인원은 1,030명으로 나타났다(KOICA, 2016).

2009년부터 2013년까지 지역별 여성 연수생 참여수와 비율은 〈표 9〉와 같다. 2013년부터 기존 지역 원조 사업에 포함되어 있던 국별 연수 프로그램이 글로벌 연수 프로그램으로 통합되었으며, 2013년도 글로벌 연수 참여자는 전체 4,546명이고, 이중 여성 참여자는 36%인 1,637명으로 나타났다.

〈표 9〉 지역별 여성연수생 참여비율 (2009-2012)

지역	2009년	2010년	2011년	2012년
아프리카	22%(95/433명)	27%(171/632명)	24%(151/630명)	35%(283/821명)
중동CIS	19%(66/347명)	28%(201/716명)	31.2%(223/714명)	33%(81/243명)
중남미	28.5%(57/200명)	33.5%(76/227명)	34.8%(93/267명)	34%(110/319명)
아시아태평양	31.5%(152/483명)	32.7%(185/565명)	35%(276/786명)	28%(297/1,056명)

출처: KOICA (2016). 내부 초청연수생 실적 통계.

국제기구 협력사업의 성평등 목표 사업 및 여성 대상 사업의 경우 UNDP는 아이티에 지진피해 지역 취약여성계층 역량강화 및 중소기업 창업 지원사업(2011-2013), 르완다에 농촌여성 및 청년층 기회제공을 위한 금융 및 역량강화사업(2013-2015)을 추진했다. UNICEF는 2013년부터 2015년까지 르완다에 핸드폰(Rapid SMS)을 이용한 모자보건 개선사업, 네팔에 소외계층 산모 및 신생아 관리 개선사업, 캄보디아 취약빈곤지역 신생아 사망률 감소 프로그램, 가나에 북부 및 북동부 지역 보건 및 교육서비스 접근성 제고사업을 추진하였다(KOICA, 2016).

Ⅴ. TVET와 BLG 구상

1. BLG 개요

우리 정부는 이와 같이 교육 및 보건의 사각지대에 놓여 있는 개발도상국 소녀들을 지원하기 위해 2015년 9월 26일 유엔개발정상회의에서 '소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls)' 구상을 발표하였다. 이번 구상을 통해 우리 정부는 15개 중점 사업국을 중심으로 향후 5년간 총 2억 불의 무상원조 사업을 추진할 계획이다.

> "한국은 가장 취약한 상황에 처해있는 개도국 소녀들을 위해 보건·교육 무상원조 사업으로 '소녀들의 보다 나은 삶' 구상을 내년에 공식 출범시키고, 향후 5년간 2억 불을 지원할 계획입니다. 소녀를 포함한 미래세대에게 보건과 교육 서비스를 제공하는 일은 지속가능한 미래를 보장하는 가장 확실한 투자가 될 것입니다." (박근혜 대통령, 유엔 개발정상회의 기조연설 중)

소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls) 구상의 대상 국가는 15개국 중심으로 지원 예정이다. 아시아(6개국)는 네팔, 라오스, 캄보디아, 방글라데시, 스리랑카, 필리핀, 아프리카(6개국)에는 에티오피아, 세네갈, 우간다, 코트디부아르, 모로코, 탄자니아, 중동(1개국)에는 요르단을 비롯한 기타 시리아 난민 보호국이, 마지막으로 중남미(2개국)에는 볼리비아, 에콰도르 등이 있다. 아울러 이외에도 취약국 중심으로 말리, 시리아 등이 협력 대상국으로 추가 고려가 가능하다.

KOICA는 우리 정부의 이와 같은 구상을 효과적으로 달성하기 위해 소녀들을 위한 양질의 교육을 제공하고 소녀 친화적인 보건환경을 조성하는 한편 소녀들의 미래역량 강화를 위해 교육, 보건 분야의 무상원조 사업을 추진함으로써 건강하게 교육받은 소녀 인재 양성을 통해 개발도상국의 양성평등 실현, 경제·사회 발전에 기여할 계획이다.

이번 구상은 소녀들의 교육, 보건, 직업훈련 역량강화라는 3대 중점 분야 중 소녀의 미래역량 강화를 위해서는 ICT, 회계 등 공통역량 교육 및 기술훈련을 통한 직업역량 강화, 지역사회 여성 인재 양성 등을 주요 사업으로 추진될 예정이다.

2. 중요성

우리나라를 비롯한 세계 여러 나라에서는 남녀 차별 없이 적어도 중학교까지 무상 교육을 받을 수 있다. 그러나 여전히 많은 국가에서 소녀들은 기본적으로 누릴 수 있는 교육과 TVET 권리에서 소외되어 꿈과 잠재력을 키워나갈 기회들을 잃어가고 있다.

전 세계적으로 학교에 가지 못하는 소녀들이 6,200만 명에 달하며, 학교에 다니는 여학생들의 경우에도 평균적으로 25명 중 14명의 여학생만이 초등학교를 졸업하고, 이 중에서 중학교를 졸업하는 수는 단지 7명에 불과하다. 소녀들에게 평등한 TVET 제공, 사회 참여를 통해 자녀를 양육하는 올바른 방법을 알게 되어 자녀를 보다 건강하게 키울 수 있다. 또한 TVET를 받은 여성은 가정 및 지역사회 내에서 사회, 경제적 권한이 강화되어 다양한 사회제도 및 조직에서의 여성권익의 개선에도 기여할 수 있다.

따라서 '소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls, BLG)' 구상은 개발도상국의 소녀들이 자신의 미래를 계획하고 꿈을 펼칠 수 있도록 강화는 자신의 가족과 지역사회, 국가를 위해 의미있고 중요한 역할을 할 수 있게 될 것이다.

Ⅵ. TVET 협력의 비전 및 추진 전략

1. 비전

가. 소녀들을 위한 직업훈련과 인적자원 개발 기본 방향

비 전

직업능력개발을 통한 개도국 소녀들의 삶의 증진

3대 전략 목표	추진 과제
양성평등과 기초학습능력 배양	· 교육과정 운영에서의 양성 평등적 관점 강화 · 교원의 양성 평등의식 제고 · 성평등한 TVET 기회 및 기관 운영 기반 구축 · 직업생활을 유지하고 적응하기 위한 기초학습능력(ICT, 회계, 자기관리 능력, 직업윤리 등) 배양
TVET를 통한 소녀들의 역량 강화	· 소녀를 대상으로 한 특화된 TVET 프로그램 강화 · 직업훈련의 질적 향상 · 직업훈련 정책 및 제도 개선 · 고부가가치를 창출할 수 있는 소녀 인력 양성
여성의 사회경제적 자립 능력 증진	· TVET → 취업지원 프로그램 간 연계 강화 · 여성 고용 활성화를 위한 취업지원 강화 · 효율적인 서비스 전달 체제 구축 · 사업 성격별 적합 재원 확보

2. 추진 전략 목표와 과제

가. 목표

많은 연구에서 TVET의 문제점으로 TVET 참여의 제한적, TVET의 낮은 질, 낮은 직업기술교육 훈련생의 수준, 낮은 질적 수준의 교사, TVET 과정 성과 분석의 한계, 컨트롤 타워의 부재, TVET 기관의 자율성 부족 등이다.[4)]

본 구상은 소녀들에게 양질의 직업훈련 기회 제공을 통해 현지 산업수요에 부합하는 인력을 양성하며, 개인의 기술능력을 제고하여 양성평등, 빈곤감소 및 소득 증대에 기여하고자 국제개발 협력 지원 사업을 추진하고자하는 것이다.

4) 이 내용은 일반적으로 개발도상국 TVET 분야 ODA 사업 추진 상에 제기되고 있는 문제점을 요약한 것임. 추후 사업 추진 시 이런 문제점 분석은 개별 국가와 권역별 국가 현황 분석시 이루어져야 함.

본 프로젝트의 목적은 개발도상국의 소녀들을 위한 TVET 시스템이 현 노동 시장과 개별 국가의 수요에 상응하도록 전체적인 TVET의 질을 개선하는 것이다. 이들 국가들에 대한 지원 방안에 관한 전략 목표는 단기적과 장기적 측면으로 나누어 생각해 볼 필요가 있다. 단기적 측면의 목표로는 소녀층의 수요에만 국한하여, 개별 국가의 소녀 계층의 수요에 상응하는 TVET 교육 커리큘럼 개발 및 수요 계층에 대한 TVET 시스템의 접근성 향상이다. 장기적 측면에서의 목표는 TVET 시스템 개혁의 주체가 되는 국가 정부의 시스템 운영 역량 증진이다. 이러한 두 가지의 세부 목표는 관련 기관 설립, TVET 프로그램의 발전 지원을 위한 직접 원조 이니셔티브 및 TVET 정책 및 프로그램 형성 등을 통하여 달성해 나가도록 해야 한다.

BLG를 위한 TVET의 3대 전략 목표를 성공적으로 달성하기 위해서는 다음 사항을 고려하여야 한다.

첫째, 해당 국가의 경제적인 측면, 특히 노동시장 및 관련 정책 현황을 파악하여야 한다. 이를 위해서 타당성 조사 및 분석을 강화하여야 한다. 타당성 조사 및 분석을 통해 우리의 지원이 개발도상국의 경제발전 및 사회발전에 직접 기여할 수 있는 가능한 환경을 개발도상국이 구축하고 있는지를 집중 분석하여야 한다. 예를 들면 훈련원 건립, 훈련교사 등의 활용 여부 등이다. 물론 결과중심 사업 기획 및 관리를 위해서 사업과정에 성과관리 체계 및 도구 활용을 의무화하고 성과 및 결과중심 평가 실시하고 사업기획 단계부터 모니터링 및 평가계획 수립하여야 한다(김철희, 2013).

둘째, 직업기초능력(ICT, 문제해결능력, 수리능력, 직업의식 등)을 증진시키기 위한 훈련 프로그램을 개발하여야 한다.

셋째, 기초능력 수준 및 소득증대, 빈곤감소, 남녀평등 참여를 위한 TVET가 되어야 한다.

넷째, 개발도상국은 저숙련 기능 인력이 많이 필요한 개발 단계로 이에 따라 산업 수요에 대응하는 인력을 양성하여야 한다. 수원국의 현지 산업계 수요 파악과 현지 노동시장 정보를 반영할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 즉, 직업훈련 정보를 포함한 노동시장 정보시스템 구축을 통해 훈련원 수료생들에게 취업정보를 제공해야 한다.

다섯째, TVET 총괄 컨트롤 타워 설립 및 운영을 활성화하여야 한다. 컨트롤 타워는 훈련기관 운영 지원을 위한 자문도 필요하다. 이를 위해 직업기술교육훈련원 운영에 대한 접근 및 자문 틀을 개발할 필요가 있다. 효율적인 직업훈련기관 운영을 위한 비전, 전략, 구조 등 체계화와 인프라 구축, 핵심과정별 주요 내용을 확정해야 한다.

여섯째, TVET 시설 현대화하여야 한다. 앞선 〈표 7〉에서 살펴본 바와 같이 기술 인력 양성

지원국 23개국에서 BLG 선정국가는 아시아 3개국, 아프리카 3개국에 불과한 수준이다. 따라서 기존 노후화된 TVET 시설 교체와 더불어 새로운 시설과 장비 지원이 요구된다.

일곱째, 직업기술교육 훈련과정을 재검토하여야 한다. 이를 위해서 TVET 담당 교사들에 대한 연수가 체계적이고 효율적으로 이루어져야 한다. 국내 초청연수시 수원국 훈련원 경영진 혹은 관리자, 교사 등의 수준과 수요, 요구에 부합하는 연수프로그램으로 기획, 운영해야 한다. 초청연수 인원 선정, 대상자 선발, 귀국 후 연수결과 활용 등 지원을 보다 체계적으로 구상, 설계하여 수원국에 적용하기 용이하게 운영해야 한다.

여덟째, 중등교육 후 심화수준에서 TVET를 제공하여야 하고, 산업체 현장기반 TVET를 도입하여야 한다. 직업훈련 설계시 실제 고용자가 참여하여 현장수요 중심의 직업훈련과정을 제공할 필요가 있다.

아홉째, 산업 ODA 사업과 TVET 분야 ODA 사업을 연계하여야 한다. 'BLG' 구상의 기본 취지에 부응하기 위해서는 산업 ODA 내의 사업간 연계를 넘어서 TVET 등 관련 분야와의 연계가 이루어져야 한다. 글로벌 개발목표에서 지향하는 취약계층에 대한 포용성을 갖추기 위해서는 TVET가 지역산업의 수요와 조화를 이루어야 한다. 취약 계층인 소녀들의 숙련형성과 관련된 인적자원 분야 ODA 중에서는 TVET 분야에서는 기능인력 양성, 고용지원 및 관리, 숙련 기술 장려 및 형성, 재직근로자 직업능력개발, 그리고 산업화를 위한 TVET 인력양성 체계, 산학연관 협력 특성화교육, 지역우수대학 육성 등이 산업 ODA와 연계가 되어야 할 분야들이다. 그런데 지금까지 직업훈련과 관련된 사업 중 가장 비중이 높은 사업은 직업훈련원 지원 부문이다. 예를 들면 이와 관련된 사업으로 라오스(비안티엔), 필리핀(다바오)의 직접 훈련원 지원 사업, 라오스의 공업계 고등학교 설립 지원 타당성 조사, 베트남(하노이)의 한·베 산업기술 학교 역량 강화 사업 등을 들 수 있다.

이들 사업이 대체로 이수자들의 취업연계가 미흡하고 훈련생들의 질 관리가 미흡하다는 평가가 있다. 이는 바로 TVET이 지역 산업계의 수요를 반영하지 못하고 있음을 시사한다. 이러한 점을 고려할 때 산업 ODA가 '소녀들의 보다 나은 삶' 개발목표에 부응하고 인적자원 분야 ODA의 효과성을 높이기 위해서도 양 사업이 연계되어야 한다.

마지막으로, 안정적인 TVET 재정을 확보하야 한다. 개도국에 중점을 두었던 MDGs가 모든 국가에게 적용되는 SDGs로 전환됨에 따라 전통적인 개발 협력 활동에 대한 관심과 지원이 줄어들지 않도록 보완책 마련이 필요하다. 이런 맥락에서 모든 국가에 적용되는 보편적 목표로서의 역할과 對개도국 지원 지침으로서의 역할 간에 어떻게 균형을 맞출 것인지 특히 재정적인 측면에서 고민해나갈 필요가 있다.

나. 추진 전략

목표를 달성하기 위한 전략을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 개발도상국 권역을 나누어 권역별로 각 섹터별 프로그램을 수행하는 TVET 정책을 발전시키기 위한 TVET 시스템의 역량 강화, 그리고 수원국의 경제 발전 수준과 TVET 수준에 맞추어 전략을 수립할 필요가 있다.

둘째, 여성들에게 TVET 교육에 대한 접근성을 향상시키기 위하여 TVET 교육 대상 인구 계층에 맞는 다양한 TVET 프로그램을 개발하여야 한다. TVET 습득과 기술인력 풀에서 큰 남녀 성별격차를 보이므로, 협력대상국의 훈련 및 노동시장 현황을 면밀히 분석한 후, 준비도가 있는 여학생들의 TVET 연계를 통해 여성 기술인력 및 기능 인력이 양성될 수 있도록 지원 정책이 마련되도록 전략을 수립하여야 한다.

셋째, 소녀 개발 사업 내용 중에 TVET 자체만으로는 프로젝트화가 어려우므로 교육, 농촌개발, 보건, 양성평등 또는 성주류화 등 타 분야 사업을 연계 또는 협력 전략을 강구해야 한다.

다. 추진 과제

3대 전략 목표에 의한 추진 과제를 개발하고 보완하기 위해서는 사업 기획 단계부터 국내 정부부처 및 전문기관 간 협력 강화가 필수적이다. TVET 분야 ODA는 KOICA가 주도적으로 수행하지만 관련 정부부처와의 협력을 강화하여 ODA 사업 콘텐츠를 다양화하여야 한다. TVET 분야의 경우 협력대상국 산업인력 양성에 필요한 직업훈련 정책 및 제도 도입 방안 마련 시 고용노동부, 교육부 등과 협력을 강화해야 한다. 이 외에 참여 가능한 국책 연구기관, 관련 공공기관, 대학, 민간컨설팅 업체, 기업들의 사업 참여를 제고하여야 한다. 더불어 TVET ODA전문가 네트워크를 구축·활용하여 TVET ODA 정책수립 및 사업추진 과정에 참여토록 함으로써 원조분절화 확산 방지 및 지원 프로그램 효과성을 제고하여야 한다.

〈양성평등과 기초학습능력 배양〉
- 교육과정 운영에서의 양성 평등적 관점 강화
- 교원의 양성 평등 의식 제고
- 성평등한 직업훈련 기회 및 기관 운영 기반 구축
- 직업생활을 유지하고 적응하기 위한 기초학습능력(ICT, 회계, 자기관리 능력, 직업윤리 등) 배양

〈TVET를 통한 소녀들의 역량 강화〉
- 소녀를 대상으로 한 특화된 TVET 프로그램 강화

– TVET의 질적 향상
– TVET 정책 및 제도 개선
– 고부가가치를 창출할 수 있는 소녀 인력 양성

〈여성의 사회경제적 자립 능력 증진〉
– TVET → 취업지원 프로그램 간 연계 강화
– 여성 고용 활성화를 위한 취업지원 강화
– 효율적인 서비스 전달 체제 구축
– 사업 성격별 적합 재원 확보

라. 추진 과제에 대한 Action Plan

개발도상국의 여건에 맞는 이행 전략과 계획을 수립하여 모든 가용 역량을 총동원해야 하는 Action Plan을 수립하여야 한다. 이 Action Plan이 성공적으로 되기 위해서는 개발목표 달성의 제도적 토대가 되는 민주적이고 효율적인 거버넌스와 법치, 인권과 양성평등의 원칙이 이루어져야한다. 이를 위한 Action Plan은 다음과 같다.

– 개별국가의 경제·사회 수준과 연계한 TVET 목표 및 전략 설계
– 수요와 공급에 부합하는 직업 기술을 교육하는 TVET 시스템 개발
– 노동시장 정보 시스템(LIS) 개발
– TVET 교사 훈련
– 새로운 형식의 TVET 커리큘럼 개발 및 시스템 역량 강화
– 수요자 중심의 분권화된 TVET 시스템 개발
– TVET에 대한 지역 사회의 접근성 향상
– TVET 환경 개선
– TVET 기관 경영에 대한 새로운 모델 개발

Ⅶ. 마무리

박근혜 대통령이 2015년 9월 26일 미국 뉴욕 유엔본부에서 열린 개발정상회의 본회의에서 “한국은 가장 취약한 상황에 처해있는 개도국 소녀들을 위해 ‘소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls)’ 구상을 내년에 공식 출범시키겠다”며 “소녀를 포함한 미래 세대에게 보건과 교육 서비스를 제공하는 일은 지속가능한 미래를 보장하는 가장 확실한 투자가 될 것”이라고 말했다.

SDGs 내에서 교육목표는 독립 목표로 전체 17개의 목표 중 하나이다. 목표 4는 ‘모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진’을 제시하고 있다. 성별 격차 해소는

삶의 질, 복지는 물론 경제 성과와 직결되는 문제이다. '성 균형은 경제성장과 안정의 근본요소이며 성 격차 해소는 미국 국내총생산(GDP)의 9%, 유로존 GDP의 13%를 끌어올리는 효과가 있었다.'

우리나라는 제2차 세계대전 이후 세계에서 경제발전에 성공한 거의 유일한 모범적인 나라이다. 최근 오바마 대통령, 경영학의 대가 피터 드러커(Peter F. Drucker), 제프리 삭스(Jeffrey David Sachs) 교수를 비롯한 세계적인 경제 석학들은 우리나라가 지속가능한 발전 모델을 가장 잘 보여줄 수 있는 국가로 평가하고 있다.

최근 해외원조의 수원국에서 공여국으로 전환한 짧은 역사를 바탕으로 우리나라의 비교우위 요소를 활용하여 개발도상국의 경제개발과 사회발전에 대한 지원을 실시함으로써 개발도상국 경제발전에 기여할 필요성이 대두되고 있다.

특히 우리나라가 우수성과 모범 사례로 평가받는 개발과 교육 분야에서 더욱 적극적으로 행동하여 세계적 흐름을 주도할 수 있도록 정부와 민간 기업, 국민의 협력이 필요할 것이다.

우리나라는 세계 공동의 번영과 발전이라는 비전 하에 저개발 도상국 사람들의 삶의 개선을 위해 정부 간 개발협력을 통해서 많은 지원을 제공하고 있다. 지금까지 우리나라의 여성분야 ODA 사업 현황을 살펴본 결과, 개발도상국 여성을 직접적인 수혜자로 고려한 ODA 사업은 KOICA의 국내초청 연수 중심의 사업으로 전반적으로 한국의 개도국 여성을 위한 ODA 사업이 매우 부족한 편이다. KOICA나 정부기관인 여성부에서 독자적으로 관련 사업을 운영하고 있을 뿐, 한국의 국책연구 기관, 대학이나 민간기업, 시민사회단체 등 다양한 이해당사자들을 최대한 동원하여 ODA의 효율성을 제고할 수 있는 측면의 다양화 노력이 다소 부족하였다.

SDGs는 인류의 발전을 위한 목표이다. 지속가능 개발을 위해서는 계획이나 실행만큼 그를 뒷받침할 물질적 지원이 중요하다. 우리나라만이 가지고 있는 발전 경험을 공유하고 SDGs의 실현을 주도하는 입장에 설 수 있도록 노력해야 한다.

2015년 9월 유엔 개발정상회의를 계기로 국제사회에 공표된 정부 개발협력 4대 이니셔티브 중 핵심구상인 '소녀들의 보다 나은 삶(BLG)'에 대해 향후 전략에 대해서는 지속적으로 KOICA를 중심으로 많은 전문가, 정부 관계자, 다양한 분야에서 다양한 행위자들과의 동반자적 협력 관계를 통해 보다 체계적이고 실질적인 측면의 개발도상국 소년들을 위한 ODA 사업을 강화할 필요한 시점이다. 특히 우리나라는 유엔 사무총장 배출국이자 SDGs 이행 지원, 모니터링을 총괄하는 금년도 유엔 경제사회이사회(ECOSOC) 의장국으로서 SDGs 이행에 모범을 보일 필요가 있다. SDGs 전략에 대한 체계적인 점검과 함께 BLG의 이행을 위한 방향 설정과 함께 조직 등 운영체계를 서둘러 마련해야 할 것으로 생각된다.

〈참고문헌〉

강명옥. 2011. 여성 국제개발 협력 프로젝트 모델

국제개발협력위원회. 2015.「제2차 국제개발협력 기본계획(안)」

강선주. 2014. “Post-2015 개발어젠다: UN 정부 간 협상 전망” 서울: 국립외교원 외교안보연구소

김지현 외. 2015. “지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안”. 성남: 한국국제협력단

김진희 외. 2014. “Post-2015 글로벌 교육의제 동향 분석”. 서울: 한국교육개발원

김수원 외. 2012. “한국형 ODA 모델 수립을 위한 인적자원(직업훈련) 분야 ODA 프로그램 선정 연구”. 서울: 한국직업능력개발원

김철희 외. 2013. “개도국 직업훈련 지원 사업 역량강화를 위한 사후관리 방안”. 서울: 한국직업능력개발원

숙명여자대학교. 2012. “APEC 여성 IT교육훈련 방문연수 사업 강화 방안 중심으로”. 서울: 숙명여자대학교

외교부. 2015. 유엔개발정상회의(2015.9.25.-27). 서울: 외교부

이남철. 2015a. “공적원조개발(ODA)을 통한 아시아 개발도상국의 인적자원개발 지원”.『직업과 인력개발』제18권 4호. 서울: 한국직업능력개발원. pp.80-95

_____. 2015b. “한국형 인적자원개발 경험 공유”.『미래정책』4호. 서울: 경제·인문사회연구회. pp.16-19

이태주. 2006. “개발도상국 지식기반 확산을 위한 한국 ODA와 대학의 파트너쉽”. 강원도: 강원대 아시아태평양리더십센터. p.122

최동주 외. 2009. “개발도상국 여성역량개발 지원 사업 다양화 방안 연구”. 서울: 여성부

최정윤 외. 2013. “Post-EFA 세계교육회의 의제 개발”. 서울: 한국교육개발원

UNESCO. 2014. “DRAFT OUTLINE Framework for Action on Education Post-2015”. Paris: UNESCO

UNSD. 2015. “Targets in the Proposed SDGs Framework.” New York: UNSD, available at UNSD.org/uploads/files/resources/doc_1_Learning_to_Live_Together.pdf

국무조정실 홈페이지 www.pmo.or.kr (접속일: 2016.03.)

한국국제협력단 홈페이지 www.koica.go.kr (접속일: 2016.03.)

한국국제협력단. 2016. 내부 초청연수생 실적 통계

Ⅱ

섹터

1. 동남아 4개국의 여성정책 개발수요에 관한 분석
김은경 (한국여성정책연구원 평등사회연구센터 연구위원)
장은하 (한국여성정책연구원 국제개발협력센터 센터장)
김정수 (한국여성정책연구원 국제개발협력센터 연구원)
곽서희 (前 한국여성정책연구원 국제개발협력센터 연구원)

2. 개발 협력 변수로서 국제 안보 정세 변화에 대한 이해
조명진 (EU 집행위원회 안보전문가)

동남아 4개국의 여성정책 개발수요에 관한 분석[1)]

김은경,[2)] 장은하,[3)] 김정수,[4)] 곽서희[5)]

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 배경
1. 수원국 중심의 개발협력으로의 전환에 대한 담론
2. 우리나라의 수원국 중심의 개발협력정책
Ⅲ. 4개국의 분야별 여성정책 수요 분석
1. 여성의 정치적 역량강화
2. 여성의 경제적 역량강화
3. 여성의 인권 (폭력방지 및 철폐)
4. 4개국의 여성정책 수요 분석 결과
Ⅳ. 4개국의 양성평등 원조 사업제안서 발굴 결과의 공유
Ⅴ. 시사점 및 결론
참고문헌

1) 본 연구는 한국여성정책연구원이 2011-2014년 발간한 연구보고서 "아태지역 양성평등 정책 인프라 강화 사업: Ⅰ-Ⅵ"의 연구 내용 중 여성정책 개발수요 발굴과 관련된 연구 결과를 학술지 형식에 맞추어 재집필 한 것임.

2) 한국여성정책연구원 평등사회연구센터 연구위원 (kekkekek@kwdimail.re.kr, 02-3156-7107)
3) 한국여성정책연구원 국제개발협력센터 센터장 (ehchang@kwdimail.re.kr, 02-3156-7064)
4) 한국여성정책연구원 국제개발협력센터 연구원 (ciel5817@kwdimail.re.kr, 02-3156-7171)
5) 전 한국여성정책연구원 국제개발협력센터 연구원 (flowers0920@naver.com)

초록(Abstract)

양성평등은 국제개발협력에 있어서 새천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)의 독립적인 목표 중 하나이자, 범분야 이슈(cross-cutting issue)로서 그 중요성이 증대되고 있으며, 주요 선진공여국들은 양성평등과 여성권한강화를 원조 정책에 필수 요소로 포함시켜왔다. 이러한 배경 하에 본 연구는 동남아 4개국의 여성관련 분야에 있어서의 양성평등정책 원조 수요를 정치, 경제, 인권(폭력)의 세 분야로 나누어 분석하고 향후 가능한 협력사업를 발굴하여 제시하는 것을 그 목적으로 한다. 수원국 중심의 원조를 위해서 현지 기반의 면밀한 수요조사가 필수적이라는 이해를 기반으로 본 연구는 2011년부터 2014년까지 인도네시아, 베트남, 캄보디아, 미얀마의 현지 여성정책 관련 정치인, 정부 공무원, NGO 활동가, 학계 전문가 등을 대상으로 이루어진 설문조사, 역량강화 워크샵, 정책세미나, 심층면접을 통해 수집된 4개국의 양성평등 정책 수요에 대한 연구결과를 개괄하였다. 본 연구를 통해 국별로 차별화된 양성평등정책에 대한 개발수요를 개발수요를 파악하였으며, 현지 전문가들이 직접 제안한 구체적인 개발 사업 사례들 또한 제시하였다. 향후 이들 국가에서 양성평등 관련 원조사업 수행에 있어서 기초 개발수요 파악과 사업 구상에 있어서 적극 활용되기를 기대한다.

주제어: 여성정책, 개발수요, 양성평등, 수요조사

Ⅰ. 서론

본 연구는 동남아 4개국의 여성관련 분야에 있어서의 양성평등 원조 수요를 정치, 경제, 인권(폭력)의 세 분야로 나누어 분석하고 향후 양성평등 협력사업을 발굴하여 제시하는 것을 그 목적으로 한다. 국제개발협력에 있어 양성평등 분야는 범분야 이슈(cross-cutting issue)중 하나로서 주요하게 다뤄져 왔으며, 협력국의 양성평등과 여성의 역량강화를 위한 공여국의 협력에 대한 필요성은 지속적으로 대두되어 왔다. 이러한 인식을 공유하여 2015년 9월 박근혜 대통령은 유엔 개발정상회의에서 개도국 소녀들의 교육, 보건, 미래역량 강화를 위해 향후 5년간 2억 달러를 지원하기로 약속하였고, 2016년 2월 대한민국 개발협력 4대 구상 추진 전략 중의 하나로 '소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls)'을 공식적으로 채택하였다. 본 구상의 효과적인 추진을 위해서는 협력국 현지 여성 현황과 현지 수요를 면밀하게 파악하는 과정이 선결될 필요가 있다. 특히 협력국의 양성평등에 기여할 수 있는 개발협력 사업을 발굴하기 위해서는 협력국의 정책수요에 대한 면밀한 연구가 필요하다.

이러한 맥락에서 본 연구는 한국이 다양한 원조 사업을 추진하고 있는 캄보디아, 인도네시아, 미얀마, 베트남 총 4개 국가의 양성평등 실현에 있어서 존재하는 장애요인 및 현지의 정책 수요를 파악하였다. 범분야 이슈인 만큼 다양한 분야에서 양성평등 문제를 연구할 수 있겠으나, 보다 심층적인 고찰을 위해 그 중에서도 정치, 경제, 인권 특히 가정폭력과 같은 여성이나 여아를 대상으로 하는 폭력 총 3개 분야별 현지 여성 역량강화 현황 및 문제점은 무엇인지 파악하는데 중점을 두었다.

본 연구는 현지 수요 파악을 위해, 2011년부터 2014년까지 현지 여성정책 관련 정치인, 정부 공무원, NGO 활동가, 학계 전문가 등을 대상으로 하여 수요조사, 역량강화 워크샵, 정책세미나, 심층면접과 같은 다양한 방법을 추진한 결과를 개괄하고 있다. 이러한 일련의 과정을 통해 4개 국가의 현지 양성평등 개발수요를 심층적으로 분석하고, 공여국으로서 한국의 향후 양성평등 원조사업을 발굴하고자 한다. 다음 〈표 1〉은 그동안 추진된 4개국별 양성평등 개발수요 파악 방법 및 과정에 대해 간략하게 요약하고 있다.

〈표 1〉 4개국 여성정책 수요발굴 파악 과정 개요[6)]

	인도네시아	베트남	캄보디아	미얀마
수요조사				
• 추진 방법: 현지 기관 방문 및 설문지 배포				
기간	2011. 5 – 2011. 7	2013. 4 – 2013. 6	2011. 3 – 2011. 5	2013. 4 – 2013. 6
응답자 수	89	114	77	73
사업제안서 발굴				
• 추진 방법: 여성정책 전문가 역량강화 워크샵				
기간	1차: 2011. 9 2차: 2012. 5 3차: 2014. 9	1차: 2013. 9 2차: 2014. 9	1차: 2011. 9 2차: 2012. 5 3차: 2014. 9	1차: 2013. 9 2차: 2014. 9
참가자 수	1차: 13 2차: 34 3차: 7	1차: 14 2차: 6	1차: 14 2차: 32 3차: 6	1차: 14 2차: 6
정책세미나				
• 추진 방법: 현지 및 한국 정책전문가 분야별 정책공유 발표와 토론				
기간	2011. 8	2013. 7	2011. 8	2013. 9
참가자 수	32	9	46	3
심층면접				
• 추진 방법: 사전교육한 현지 코디네이터를 통한 1:1 심층면접				
기간	2012. 3 – 2012. 6	2014. 4 – 2014. 6	2012. 3 – 2012. 6	2014. 4 – 2014. 6
대상 수	24	24	21	29
계	199	167	196	125

자료: 김은경 외 (2014) p.112

6) 각 수요발굴 파악과정 별 보다 자세한 설명은 김은경 외 (2014) p.112 본문 및 각주 참조. 또한 본 논문내 제시되는 수요조사, 심층면접 설문 문항 및 응답자 정보는 김은경 외(2011a, 2012, 2013, 2014) 부록 참조.

II. 이론적 배경

본고는 국제사회의 개발협력 사업이 수원국의 수요에 기반을 두어야 한다는 이해에 기반하고 있다. 이는 국제사회뿐 아니라 한국의 개발협력의 주요 기조가 되는 정책으로 본 장에서는 수원국 중심의 원조에 대한 최근 담론을 분석함으로써 본 연구의 근거를 마련하고자 한다.

1. 수원국 중심의 개발협력으로의 전환에 대한 담론

2000년대에 들어서면서 MDGs 수립과 이행을 통해 국제사회의 원조의 규모가 확대되었으나, 그간의 공여국 중심으로 수행되던 원조의 성과와 효과성에 대해서는 비판적인 목소리가 대두되었다. 원조의 중복성, 정책의 분절화, 수원국 거래비용 및 관리 부담 증가 등의 문제가 제기된 가운데 OCECD는 2005년 '원조 효과성 제고를 위한 파리선언'을 통해 공여국과 수원국이 준수해야할 5대 원칙과 12개의 성과지표를 제시하였다. 5대 원칙에는 수원국 주인의식(ownership), 수원국 개발정책에 대한 공여국의 원조일치(alignment), 공여국 간 원조 조화(harmonization), 성과중심적인 원조 프로그램 관리(management for results), 수원국 및 공여국 모두의 상호 책무성(mutual accountability)이 포함된다. 특히 수원국 주인의식 항목에서는 수원국이 원조의 목적과 우선순위를 결정에 있어서 주도적으로 참여하고, 원조일치 항목에서는 공여국이 수원국의 개발정책을 반영한 원조프로그램을 제공해야 함을 역설하고 있다. 즉, 공여국은 수원국의 개발전략에 맞게 원조전략을 조정해야 함을 피력하고 있다(한국국제협력단, 2012: 29-30).

2. 우리나라의 수원국 중심의 개발협력정책

우리나라는 2010년 10월 국제개발협력 선진화 방안으로 범정부적 3대 ODA 선진화 전략을 제시하였다. 3대 선진화 전략으로는 원조시스템의 효과적 개편, 개발협력 콘텐츠 개발, 국제활동 참여강화가 포함되었다. 특히 원조시스템의 효과적 개편에 있어서는 중점협력국에 대해서 국별협력전략을 수립하고 수원국의 개발 수요에 부합하는 ODA 추진에 기여할 것을 명시함으로써 수원국 수요에 대한 중요성을 강조하였다. 또한 개발협력 콘텐츠 개발에 있어서는 한국의 특성을 살린 개발협력 방안, 특히 한국형 ODA 모델 실시를 기반으로 '수원국 맞춤형' 원조를 강조하고 있다.

분야별 국제개발협력 기본계획(2011-2015)에서도 이러한 기조는 더욱 강화되었다. 기본방향에서 '개도국 개발수요에 부응하는 지원을 확대'할 것과, 무상원조 분야의 전략목표 5를 통해 파리선언 원칙 이행 노력을 명시하였다. 또한 협력대상국 중심의 개발협력을 추진할 것을 구체적인

지침으로 제시하였다. 원조사업 효과성 제고를 위해서는 사업 사전조사 및 검토 기능을 강화할 것을 명시하고 있으며 양성평등은 환경, 여성, 인권, 민주주의를 범분야 이슈로 정의하고, 원조사업의 수립 및 이행 시 충분히 반영하여야 하며, 특히 인권 및 양성평등 실현을 지원하는 사업을 지속적으로 추진하여야 함을 밝히고 있다.

최근의 연구들은 이러한 '수원국 맞춤형' 정책이 보다 효과적으로 실행되어야 함을 역설하고 있다. 우리나라는 원조의 규모의 확대와 더불어 효과성을 높여야 할 필요성이 다방면에서 대두되고 있다. 특히 수원국의 시각에서 실질적 성과와 만족도를 높이기 위한 원조 정책이 수립되어야 하며, 수원국의 특성을 고려한 원조 배분이 필요하다(최유진, 2012). 보다 구체적으로는 수원국의 특성에 대한 보다 깊은 이해를 제공할 수 있고 수원국을 유형화하는 방법론을 제시하여 보다 선진적인 미래 ODA 배분 전략을 수립이 필요하다는 연구 결과도 있다(최유진, 2012: xix).

원조의 효과성을 좌우하는 수원국 중심의 접근방식은 보다 면밀한 개발수요의 파악으로부터 시작된다. 다음 장에서는 동남아 4개국의 양성평등 정책 및 실행 분야에 있어서의 현황과 수요를 파악할 것이다.

Ⅲ. 4개국의 분야별 여성정책 수요 분석

1. 여성의 정치적 역량강화

가. 인도네시아

2011년 실시한 여성정책 수요조사 결과, 인도네시아 여성의 참여가 가장 잘 이루어지고 있는 분야에 대한 응답으로 정치 분야가 27.68%가 1위를 차지하였고, 동시에 앞으로 여성의 참여가 가장 기대되는 분야로도 정치 분야가 22.56%로 1위를 차지하였다(김은경·이수연·양인숙·김영혜·윤현주·김정수·강명옥·조세현·조영회, 2011a: 138).

인도네시아는 2009년 선거법 개정을 통해 정당의 여성 후보 30% 할당을 권고하는 조항을 신설한 바 있으며, 심층면접 응답자들은 본 정책이 여성 국회의원 수 증가에 일정수준 기여했다고 보았다(김은경·이수연·조혜림·윤현주·김정수·박연선·곽서희, 2012: 47). 그러나 인도네시아에서는 아직 여성의 정치적 역량강화에 있어 크게 세 가지 장애요인이 지적되었으며, 첫째는 바로 사회문화 관습과 성별 고정관념이다(김은경 외, 2012: 47). 인도네시아에서는 종교주의 원칙에 따라 여성 정치인의 양성에 보수적이며, 여성 후보자는 공천 과정에서 남녀를 차별하는 종교규범이

반영된다는 어려움에 직면하기도 한다(김은경 외, 2012: 47-48).

"인도네시아에서는 아직 공공장소에서 여성이 활동적일 필요가 없다는 선입견이 존재합니다. 여성은 부엌에서 일하는 것으로 충분하다는 것입니다." (인3, 여, 39세, 야당 국회의원)

"골카르당 발리지부에 있는 동료들이 말하기를, 가장 힘든 부분이 여성후보를 내세울 때 종교적인 규범과 맞서야 한다는 점입니다." (인4, 여, 54세, 야당 국회의원)

두 번째 장애요인으로는 정당 공천에 있어서 중시되는 연고주의 및 금권선거 경향이 지적되었는데, 여성이 후보에 적합할지라도 선거운동 자금을 부담하기 어려우면 선거에 출마하기 어렵다(김은경 외, 2012: 48-49). 마지막 장애요인은 여성 스스로의 성인지의식 또는 역량 부족문제가 지적되었는데, 특히 여성 의원의 활동이 부각되지 않으며 여성의 이익보다는 정당의 이익에 충실한 경우가 많다고 보았다(김은경 외, 2012: 49-50).

"정당이 생각하는 좋은 후보의 기준은 의석을 차지할 가능성이 있는 사람입니다. 여기서 의석을 차지할 가능성이 있는 사람이라는 의미는 명성이나 부를 가진 사람을 의미합니다." (인5, 여, 32, NGO 활동가)

"(여성국회의원들은) 그 수가 적은 것 외에도 소수로 분리되어 있다는 문제가 있습니다. 각 여성 국회의원들이 속한 정당이 다르고 (여성 국회의원들은 여성 이슈보다는 정당의 이익에 더 신경 쓰기 때문에) 여성의원들이 내는 목소리는 힘을 갖고 있지 못합니다…. 가장 큰 장애 요소는 여성 스스로 자신감을 갖고 있지 않다는 것입니다." (인5, 여, 32, NGO 활동가)

인도네시아 설문조사에서 여성지위에 대한 질문에 48%가 심각, 35%가 매우심각한 것으로 응답하였고 (김은경 외 2011a: 137), 향후 여성의 참여가 활발할 것으로 예상되는 분야로 정당 및 정치(22.5%), 법조계 및 전문직(16.5%) 분야라고 응답이 나와, 여성들의 정치참여나 법조계 진출을 통해 여성의 지위 향상을 기대하고 있다고 볼 수 있었다. 현 시점까지 여성정책을 이끌어온 주요 행위자로는 정부와 의회(43.2%), 일반시민(34.5%)을 꼽았고, 향후에 기여할것으로 예상되는 행위자에 대한 질문에서는 정부와 의회(84.1%)가 압도적인 응답결과를 얻었다.

그러나 향후 여성의 세력화에 있어서 가장 큰 도전과제로는 여성의 인권에 차별적인 문화와 관습(33.5%), 여성 지도자의 부족(22.7%), 경제적 자원에 대한 제한적 접근(13.6%) 등의 문제를 지적하고 있었다. 이번과제를 수행하면서 연구자는 인도네시아의 여성정치인 그룹들과의 소통과 네트워크를 쌓기도 하였는데, 이 과정에서 인도네시아 여성들은 역량강화의 필요성을 많이 느끼고 있다는 것을 알 수 있었다. 또한 아래에 살펴보게 될 다른 국가와 달리, 인도네시아의 여성단체와 여성정치인들은 그 활동의 성격이 매우 적극적이며 NGOs의 활동도 활발한 편이어서, 인도

네시아의 경우 여성의 정치참여를 증진시키기 위한 역량강화 프로젝트를 추진하는 것이 도움이 될 것으로 보인다.

나. 베트남

2013년 여성정책 수요조사에 따르면, 베트남 여성 정책 중 잘 되어 있는 분야로 여성의 정치참여를 선택한 응답은 6.14%에 머물렀으며, 여성의 정치 참여가 잘 안되고 있다고 평가한 응답은 20.18%로 나타났다(김은경·이수연·장은하·김정수·곽서희·박연선, 2013: 105). 그러나 향후 베트남에서 여성의 참여가 증진될 것으로 예상되는 분야에 대한 질문에서는, 정당 및 정치인(1.7%)이 가장 높은 응답을 얻어, 베트남 여성들 역시 인도네시아와 비슷하게 정치참여를 통한 여성의 지위향상에 큰 관심을 보이고 있었다.

2014년 진행된 심층면접에서는 베트남 여성의 정치참여에 있어 주요 장애요인으로 '성 고정관념'이 여러 차례 거론되었다. 전통적 성역할로 인해 여성들은 정치 참여에 제약을 받는 경우가 많고, 설령 참여하더라도 일·가정양립이나 사회의 편견 문제 등에 직면하고 있다(김은경·장은하·김정수·곽서희, 2014: 119-120). 이와 더불어, 베트남은 양성평등 관련법과 정책이 비교적 그 기반을 갖추고 있는 반면 이를 이행하는 정부부처나 의사결정권자의 의지가 부족하다는 점도 지적되었다(김은경 외, 2014: 120).

"베트남은 아직 남존여비사상에서 벗어나지 못하고 있고, 베트남 사회에서는 여전히 남성이 더 중시되는 경향이 있습니다. 첫째, 모든 지도자 자리의 경우, 여전히 사람들은 남성을 선호합니다.···국가의 정책은 사실상 심리적인 장벽을 넘지 못한 탁상공론에 불과한 것입니다. 둘째, 현실적인 측면에서 여성이 갖고 있는 조건입니다. 여성들은 가정살림을 책임져야 하기 때문에 남성보다 불리할 수밖에 없습니다. 여성들은 남성과 같은 일을 맡아야 하면서 한편으로는 가정을 돌봐야 합니다." (베3, 남, 47세, 공기업 관계자)

"수 많은 이유가 있지만, 여성의 낮은 정치참여에 있어 가장 크고 명확한 원인은 각 정부 부처 지도자들의 여성 간부에 대한 선입견이라고 생각합니다. 성에 대한 선입견 때문에 그들은 여성에게 막중한 임무를 부여하는 것을 꺼립니다." (베5, 여, 52세, 베트남여성연맹 부회장)

"예를 들어, 남존여비와 같은 사상에 대한 고정관념을 들 수 있습니다. 즉, 여성이 단순히 집안일만을 담당하고, 바깥일은 신경쓰면 안된다고 여기는 것입니다.···두 번째로, 지도자로서의 수준에 이르기 위해 여성들이 자질을 기를 수 있도록 하는 여건이 조성되어 있는가라는 문제가 있는데 이 경우에도 많은 한계점이 있습니다." (베6, 여, 47세, 학계)

"현 13대 국회 내 여성의원 비율을 보면 이전 12대, 11대 국회와 비교해보았을 때 매우 낮은 여성 대표 수치를 보입니다. 이렇게 실망스러운 결과가 나온 이유는 바로 각 정부기관들이 여성 발전과 관련된 문제에 무관심하기 때문입니다. 특히 그 중에서도 지도자급 인사들이 여성 문제에 무관심하다는 것은 목표달성 실패의 치명적인 원인이 되었습니다." (베1, 여, 37세, 정부 공무원)

그러나 향후 베트남의 양성평등 실현에 가장 크게 기여할 행위자에 대한 질문에 있어서, 정부(37.7%)가 가장 많은 응답을 얻어, 정부와 의사결정자의 의지가 부족한 것을 인식하고 있지만, 정부가 주요 변화의 핵심이 될 것이라는 데에는 이견이 없는 것으로 보인다. 베트남은 정부의 주요 공직자나 공공기관의 주요 의사결정자들이 공산당 소속이라는 한계가 있기는 하지만, 2015년 상반기에 선거법을 개정하여 여성의원을 35-40%까지 늘린다는 계획을 발표하였다. 이는 공산당 내부에서 변화의 필요성을 인식하고 있다는 신호로 받아들일 수 있고, 이를 계기로 베트남여성연맹을 비롯하여 관련 부처와 기관에서는 여성의 정치적 역량강화를 위해 한목소리를 내고 있어, 이와 관련하여 한국정부에서 여성정치 역량강화와 관련한 프로그램을 지원한다면 베트남 여성의 정치참여가 크게 증가할 기회에 도움이 될 수 있을 것이다.

그리고 베트남은 법적으로 남녀 정년퇴직연령이 다르다는 점에 주목할 필요가 있다.[7] 이는 비단 경제분야 뿐만 아니라 정치분야에서의 여성의 참여에 영향을 미치는 요인이 되기 때문이다. 심층면접에서는 남녀 정년퇴직연령 차이로 인해 여성의 직무연수 및 승진기회에 제약이 발생할 수 있고, 여성이 의사결정직에 오를 수 있는 기회에서의 성 불평등으로 이어질 수 있다는 점이 지적되었다(김은경 외, 2014: 122).

"진정한 남녀평등은 법을 만들 때부터 고려해야 합니다. 즉 노동법을 만들 때, 우대사항을 만들기 전에 일단 남녀의 노동은 평등하게 해야 합니다.···노동의 평등 문제를 해결할 수 있다면 여성 간부 임명, 진급 등의 문제를 해결할 수 있을 것입니다. 한계 없이 훌륭한 여성을 선출할 수 있을 것 입니다." (베2, 여, 62세, 현 국회의원)

다. 캄보디아

2011년 실시한 수요조사에 따르면, 양성평등 정책 인프라가 가장 잘 안되어야 있는 분야에 대해, 농어촌여성 지원분야(22.5%)에 이어 여성의 정치참여가 20%로 2위를 차지하였다(김은경 외, 2011a: 140). 그러나 한편으로, 여성의 참여가 증가된 분야에 대해서 교육서비스분야(19.6%)에

7) 김은경·곽서희. 2014. "베트남 정년퇴직연령의 성차(Gender Gap)와 성별노동분업의 제도화에 대한 분석", [국제정치논총] 제54집 3호 참조.

이어 정당 및 정치(16.1%)가 2순위로 응답이 되고 있어서(김은경 외, 2011a: 138), 캄보디아 여성들이 인식하기에 여성의 정치참여가 의 경우, 기대에 미치지 못하는 수준인 것으로 보인다.

캄보디아 심층면접에서는 응답자가 정부, 혹은 시민사회나 학계에 소속되었는지 여부에 따라 다소 응답에 차이가 존재했으나 전반적인 장애요인으로 크게 세 가지가 지적되었다(김은경 외, 2014: 124).

첫째, 여성 후보에 대한 사회문화적 편견으로, 정치는 남성의 영역으로 분리하는 관념이 강하다보니, 여성이 정치에 참여할 능력이 없다고 판단하게 만드는 사회적 관념을 의미한다(김은경 외, 2012: 41-42).

둘째, 금권선거 관행이다. 이는 정치가 여성의 영역이 아니라는 선입견과 맞물려 여성의 정치참여를 저해하는 요소로 작용하고 있었다(김은경 외, 2012: 43).

"정당이 공천 기준으로 삼는 것은 나이, 후보자의 경험입니다. 그러나 우리가 볼 때 실질적인 요인은 돈이고, 이게 제일 중요하다고 할 수 있다. 면 의회 단위라 해도 돈이 없으면 선거 후보자에 등록하기가 어렵습니다." (캄1, 여, 31, NGO 활동가)

"여성은 능력과 돈, 두 가지 다 경쟁력을 갖춰야 합니다. 정당은 돈이 있는 자들을 우선시하고, 돈이 있는 자들은 정당을 돕고, 이를 통해 이익을 얻은 정당은 이 사람이 정당에 많은 기여를 했다고 하며 승진조치를 시킵니다. 여성의 경우, 능력은 있지만 정당지원비가 없어서 정당으로부터 관심을 받지 못합니다." (캄2, 여. 27, NGO 활동가)

마지막으로, 여성 정치인에 대한 평가 및 후보 스스로의 역량 문제이다. 여성들이 정치 참여하는데 있어 가정과 일터 모두 완벽히 수행해야 한다고 생각하는 인식이 팽배하여 정치 참여가 부담이 되고, 가족의 지원 없이는 후보자 등록이 어렵다고 보는 것이다(김은경 외, 2012: 43-44).

"여성이 후보자로 등록하면 그들은 후보자의 가정이 행복한지, 어떻게 사는지, 남편과 화목한지 추궁한다. 때로는 남성과 여성 사이에 요구되는 점들의 차이가 여성들에게는 부담으로 안겨진다. 이는 여성들이 정치에 진출하면 그 여성은 일적으로나 가정에서나 반드시 완벽해야 한다고 생각하기 때문이다." (캄1, 여, 31, NGO 활동가)

이같은 장애요인은 비단 캄보디아만의 문제는 아니며, 사실상 한국을 비롯한 대부분의 국가에서 유사한 장애요인을 가지고 있는 것으로 나타나, 오히려 공통적으로 직면하게 되는 과제는 유사하다는 사실을 알 수 있었다.

캄보디아도 역시 향후 양성평등에 있어서 주요한 역할을 할 행위자에 대해 정부와 의회(68.2%)라는 응답(김은경 외, 2011a: 144)이 압도적으로 많아, 정책결정자에 대한 기대를 역시

가지고 있는 것으로 나타났다.

라. 미얀마

2013년 수요조사에서 여성의 지위가 열악한 분야를 묻는 질문에서는 상당히 높은 비중이라고 할 수 있는 73.97%로 여성의 정치 분야가 1위를 차지하였으며, 이를 통해 미얀마 여성들의 정치 분야 참여의 현 주소가 열악하다는 점을 가늠할 수 있다(김은경 외, 2013: 99-100). 더불어 미얀마의 여성 정책 인프라 구축이 잘 되어 있는 분야 9가지 중 여성의 정치 참여를 선택한 응답자는 6.85%로 5위에 그친 반면, 잘 안되어 있는 분야로 여성의 정치 참여를 선택한 응답자는 13.7%로 2위로 나타나고 있어서(김은경 외, 2013: 105), 미얀마 역시 여성의 정치참여에 대한 기대가 큰 것으로 짐작된다.

양성평등을 위해 노력한 주요 행위자에 대해, 여성 NGOs(24.6%), 국제기구(13.7%)의 순으로 응답이 되었고, 향후에 주요한 행위자에 대해서는 정부(16.4%), 의회(13.7%), 국제기구(12.3%)로 응답이 되어, 미얀마의 정치기회구조 변화를 응답을 통해 읽을 수 있었다. 즉 군부독재 정치구조 하에서 NGO와 국제기구에 의존했다면, 전문가들은 이제 새로운 정치경제 구조 하에서 정부와 의회에 대해 기대하고 있다고 볼 수 있었다.

2014년 실시한 심층면접에 따르면, 미얀마는 민주주의로 전환되기 시작한지 오래되지 않아 군부정권 시기의 남성중심 문화가 잔존해 있고, 이 영향으로 아직까지는 정치 분야에서 남녀 평등한 정치참여가 싹틔우기 어려운 상황이라는 점이 인터뷰를 통해 나타나기도 했다(김은경 외, 2014: 128-129).

> “여성의 정치참여를 위한 국가차원의 정책은 없다고 봅니다. 국가가 현재 민주주의로 전환되는 시기를 겪고 있기 때문이라고 생각합니다. 예전 군부정권 때는 여성 정치 관련 규정이 원래 없었기도 하고, 여성보다는 남성을 우선시 했습니다. 젠더라는 개념도 최근에 들어서야 들리는 것입니다.” (미8, 여, 46, NGO 활동가)

이와 더불어, 미얀마 사회에 오랫동안 지속되어 온 전통적 관습에 따른 성 역할이 여성의 정치참여에 있어 장애요인으로 작용하고 있다는 점이 지적되었다(김은경 외, 2014: 129).

> “여성이 의원 활동을 하더라도 재당선 되는 것은 쉬운 일이 아닙니다. 문화적으로 바깥에서 여성들이 일한다는 것은 적합하지 않은 것으로 보이기도 합니다. 여성들은 남성들과 달리 집안일을 수행해야 한다는 역할이 큽니다. 그로 인해 자연스럽게 사회활동을 함에 있어 능력과 시간에 제약을 받게 됩니다.” (미3, 남, 35, 정부 공무원)

"유권자들이 남성을 여성보다 선호하는 경향은 편견 때문이라고 생각합니다. 전통적으로 남성에게 더 무게를 두는 오래된 편견입니다. 이런 이유로 보다 많은 여성들이 의원으로 고려되지 않는다고 봅니다." (미5, 여, 44, 여당 국회의원)

이상의 4개국에 대한 여성의 정치참여와 관련하여 선거제도를 살펴보면, 인도네시아와 캄보디아는 비례대표제도를 채택하고 있고, 미얀마는 소선거구제, 그리고 베트남은 1정당 체제 하에서 직능대표제 형태로 운영하고 있다. 일반적으로 소선거구제보다는 비례대표제가 여성의 대표성을 보장하는데 유리하다고 알려져 왔는데, 인도네시아의 경우 명목상의 할당제를 채택하고 있어 그 실효성이 낮게 나타나고 있으며, 여성후보 공천에 있어서도 사회문화적인 장애요인이 많이 작용하고 있는 것으로 보인다. 이들 국가의 여성의원의 비율은 미얀마(6.2%)를 제외하고 3개 국가모두 20%를 상회하는 비율이어서(인도네시아 17.1% , 캄보디아 20.3%, 베트남 24.3%),[8] 숫적인 측면의 대표성은 한국보다 우월한 편이지만, 여성의원들의 의정활동의 측면에서 여성친화적 대표발의나 입법활동은 현재까지 조사된바가 없는 실정이다. 이들과의 인터뷰를 통해서 여성의원들이 수적인 대표성만을 가지고 있을 뿐, 실질적인 이해를 대변하는 역할을 하고 있지 못한 것으로 판단이 되어, 역량강화 프로그램을 통해 여성 지도자의 역할, 의정활동 모니터링의 필요성 등의 내용이 협력 가능한 프로그램인 것으로 판단된다.

2. 여성의 경제적 역량강화 분야

가. 인도네시아

2011년도 실시한 설문조사에 따르면, 가장 우선적으로 해결되어야 할 분야에 대한 질문에 대해 약 13%의 응답자가 농어촌 여성 이슈(3위)를, 약 8%의 응답자가 여성고용 및 창업 이슈(6위 응답)를 답하고 있는 것을 확인할 수 있다(김은경 외, 2011a: 145-146). 반면, 제도적 인프라가 부족한 분야에 대한 응답에서는 여성에 대한 폭력철폐(약 31%)에 이어 여성고용 및 창업(22.5%)로 두 번째로 높은 응답율을 보이고 있는 것을 확인할 수 있다(김은경 외, 2011a: 140; 김은경 외 2014: 131). 즉, 여성의 경제적 역량강화 정책에 대한 시급성에 대한 인식은 높지 않은 반면 여성들의 경제참여를 위한 현 제도적 인프라의 부족은 문제로 인식되고 있는 것으로 보인다(김은경 외, 2014: 131).

2012년도에 실시된 심층면접에서는 보다 구체적으로 기업과 정부 간 결탁으로 인해 여성노동자 보호와 양성평등을 위한 법률이 존재한다고 할지라도 그 실효성에 한계가 있음이 지적된 바

8) http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm 검색일 2015. 10. 21. 3개국의 여성의원비율은 가장 최근의 총선결과로, 인도네시아는 2014년, 캄보디아는 2013년, 베트남은 2011년 총선 결과임.

있다(김은경 외, 2012: 58; 김은경 외, 2014: 132). 한편, 기존에 인도네시아 내에서 제공되고 있는 여성들을 위한 직업교육 과정의 내용이 전통적으로 여성의 영역으로 간주되는 영역에 치우쳐져 있어, 노동시장의 수요에 부응하는 직군에 대한 경제역량 강화의 필요성 역시 시사된다(김은경 외, 2012: 255-256; 김은경 외, 2014: 132).

인도네시아 여성들의 경제 분야 참여에 있어 가장 주된 장애 요인은 단연 사회·문화적 요인이라고 할 수 있다. 2012년도 심층면접 결과를 살펴보면, 여성은 가장이 아니므로 굳이 경제활동을 할 필요가 없고 가족을 돌보는 것이 우선이라는 성 고정관념으로 인해, 승진이 어렵거나 창업을 하더라도 가내수공업 등의 소규모 사업에 종사하는 경우가 많다는 점을 확인할 수 있다(김은경 외, 2012: 60-61). 특히, 정부의 지원은 주로 대기업에 집중되다 보니 소규모 가내수공업에 집중되어 있는 여성들은 정부의 지원 정책 또는 사업에서 소외되는 경우가 발생한다(김은경 외, 2012: 60-61).

나아가 여성의 교육을 중요시 여기지 않는 사회적 분위기에서 비롯된 여성의 낮은 교육 수준은 남성보다 상대적으로 낮은 수입을 받는 원인으로 작용하기도 하며, 여성이 신용 대출과 같은 경제적 자원에 접근하는 것을 어렵게 하는 결과를 야기하기도 한다(김은경 외, 2011a: 136-137).

나. 베트남

2013년에 실시한 설문조사에 따르면, 베트남에서 잘 되어 있는 여성정책 분야를 묻는 질문에 여성정책 전담 국가기구 설치(26.3%)에 이어 여성의 경제참여 분야(21.9%)가 2위를 차지하였다(김은경 외, 2013: 105). 그리고 잘 안되어 있는 여성정책 분야에서 여성의 경제참여는 5.26%로 낮은 응답률을 기록하였다(김은경 외, 2013: 105). 즉, 베트남 현지의 정책전문가들은 여성의 경제참여 분야의 정책이 비교적 잘 구축되어있다고 인식하는 것으로 나타났다. 실제로 베트남 여성의 경제활동 참여율은 전체 여성의 70% 이상을 차지하여 결코 낮지 않은 것으로 보인다(김은경 외, 2013: 68).

그러나 여성의 불안정한 고용조건, 정년연령의 차별, 상대적으로 낮은 임금, 위험 노출 가능성이 큰 비공식 경제부문에의 종사 등은 경제 분야에서 여성의 지위 향상을 방해하는 요인으로 파악된다(김은경 외, 2013: 68-69). 그 중에서도, 여성 경제 참여의 가장 큰 장애요인으로는 베트남 역시 차별적인 문화 및 관습을 꼽을 수 있다. 성 고정관념은 여성들이 일·가정 양립에의 어려움을 겪고 경제활동을 포기하는 요소로 작용하며, 여성은 남성보다 역량이 낮다는 사회적 편견으로 인해 여성 기업인의 능력을 신뢰하는 않는 분위기가 형성되어 있다(김은경 외, 2013: 140).

실제로 2014년 실시한 심층면접에서 응답자 대부분 역시 여성들의 경제참여를 제한하는 가장 큰 장애물로서 사회문화적 요인을 꼽고 있는 것을 확인할 수 있다. 심층면접에서 가장 자주 등장한 단어가 '가족'과 '가정'으로, 이는 여성의 경제활동 참여가 가정 내 성역할에 의해 상당한 영향을 받고 있다는 사실을 반증하는 것이다(김은경 외, 2014: 142).

"(자신의 사업 운영에 있어) 남성은 여성과 다릅니다. 남성들은 사업을 시작할 때 그것이 단지 생계를 위한 것이 아니라 그들의 사회적 지위를 확실히 다지기 위해서라고 생각합니다. 이러한 이유 때문에 남성이 사업을 시작할 때 여성과 비교해 그 규모 면에서 큰 차이를 보이게 됩니다." (베13, 여성, 연령, 정당인)

"베트남 여성들은 가족들을 돌볼 시간이 많이 남는 교사나 사무직 등의 일들을 선호합니다. (중략) 남편들도 아내가 이러한 직업들을 갖는 것을 선호하지요. 이러한 이유로 여성들은 교사, 공무원, 연구원 등을 (직업으로 갖는 것을) 선호합니다. 아침 8시에 출근하고 저녁 5시에 퇴근하여 남는 시간에는 자식들을 돌보지요. 여타 경제적인 문제는 남편이 해결하고요." (베15, 남성, 38세, NGO)

다. 캄보디아

2011년도 실시한 설문조사에 따르면, 현지 전문가들은 교육기회의 부족(21%)이 가장 많은 응답인 차별적인 문화 및 관습(23%) 다음으로 현지의 여성지위 향상에 장애요소로 작용하고 있다는 점을 지적한 바 있다. 한편, 정책 인프라가 잘 구축되어 있지 못한 분야에 대한 질문에 대해서는 농촌지역 여성(26%)과 여성의 취업 및 창업(13%)이 각각 첫 번째와 세 번째로 많은 응답율을 보이고 있다. 즉, 다른 국가들에 비해 농촌지역 여성과 여성의 취·창업에 대한 정책 강화의 필요성이 더 많이 인식되고 있는 것으로 보인다(김은경 외, 2011a: 140; 김은경 외, 2014: 144-146). 심층면접에서는 앞서 언급된 설문조사에도 드러난 것처럼, 성 차별적 문화와 관습이 여성의 경제적 지위 향상에 큰 장애요인으로 작용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 여아의 교육에 대한 관심 부족에서 비롯된 여성들의 낮은 교육수준, 그리고 여성의 경제 역할을 가사노동으로 국한시키는 사회적 편견으로 인해 여성들이 고용시장에서 차별받는 문제가 발생하고 있다(김은경 외, 2012: 56-57).

"남편들은 (직업기술 교육을 받고자 하는 여성들에게) '가서 뭐 할 거냐. 집에서 밥이나 지어라. 남편이 나가서 돈을 버는 것이 맞는 것이다.'라고 말하곤 합니다." (캄 11, 남, 32, NGO 활동가)

"캄보디아에서 여성이 회사에서 (사무직으로) 일을 하기 위한 최소한의 교육수준은 학사학위입니다. 만약 대졸 학력 여성이 적다면 회사에서 일하는 여성의 수도 줄어들게 되는 것입니다." (캄 12, 여성, 50, NGO 활동)

직업교육과 관련해서는, 캄보디아 여성부가 운영하고 있는 여성개발센터에서 직업훈련과정 이수 후 낮은 취업 연계 가능성도 한계로 지적되고 있다(김은경 외, 2012: 55). 대개의 여성대상 직업훈련의 경우, 여성들에게 전통적인 성 고정관념에 기반한 기술만을 제공하는데 국한되는 경우가 많아 다양한 직업교육 커리큘럼이 부족하다는 점은 여성이 시장 수요에 부합하는 직종에 진입할 수 있는 가능성을 제한할 수 있다(김은경 외, 2012: 55).

그리고 위 주요 장애요인들 외에도 여성의 출산과 일·가정 양립의 어려움, 농촌지역 여성들의 열악한 생활환경, 경제적 자원에의 접근 기회 부족, 가정의 경제 및 자산에 대한 제한적인 통제권 및 의사결정과정에의 제한 등이 여성의 경제적 참여에 있어 장애요인으로 작용하고 있다(김은경 외, 2011a: 137; 김은경·윤현주·김정수, 2011b: 171-172).

라. 미얀마

2013년도 설문조사에 따르면, 미얀마 정책전문가들은 정책 인프라가 가장 잘 구축되어 있는 분야로서 여성을 위한 교육기회(19%)를 가장 많이 응답하였고, 반면 정책 인프라가 가장 부족한 분야에 대한 응답에 있어서 여성의 경제참여라는 응답이 1%로 낮은 응답율을 보였다. 이러한 설문조사 결과는 통계적으로는 미얀마가 다른 주변국가에 비해 비교적 높은 여성의 교육율과 문해율을 보이고 있으며, 이를 바탕으로 비교적 활발한 경제활동 참여(75%)가 이루지고 있다는 점을 잘 반영하고 있다고 보인다(UNDP, 2013; 김은경 외, 2013: 217; 김은경 외, 2014: 149).

그럼에도 불구하고 심층면접 결과를 통해 미얀마의 여성들의 경제적 역량강화와 관련된 몇 가지 특징과 장애요소를 파악할 수 있었다. 우선, 특징으로서, 미얀마 여성들은 자본과 기술의 부족으로 창업보다는 고용인으로서 경제활동을 하고 있으며, 농업 및 소규모 자영업과 같은 비공식 분야에 여성 노동자가 집중되어 있다(김은경 외, 2014: 146-148).

미얀마 여성의 경제적 역량강화와 관련된 장애요인으로는, 첫째, 성차별적인 사회문화 및 관습, 둘째, 여성 노동자에 대한 보호(특히, 비공식부문에 종사하는 여성들)와 여성의 역량강화를 지원할 수 있는 제도적 지원 부족의 문제가 심층면접을 통해 지적되었다(김은경 외, 2014: 149-152). 차별적인 사회문화적 측면과 관련해서는 여성 스스로의 의식변화의 필요성도 제기되었는데, 이는 여성들 스스로가 성 역할고정관념이 크게 영향을 받고 있다는 사실을 보여준다(김은경 외, 2014: 151).

"학교를 졸업할 때가 되었다고 해서 일을 얻는 것은 아닙니다. 집에서만 있는 백수의 비율은 여성이 더 높습니다. (중략) (많은 교육받은 여성들이) 돈이 없어도 졸업 후에 집에만 있습니다.

여성이 바깥에서 일할 수 없다는 생각도 하고 있다고 생각합니다." (미14, 여성, 40세, NGO)

"여성이 지시한다는 것은 항상 심사숙고를 해야만 합니다. 자신의 말 중의 하나가 남성들을 누르는 말이 되지 않는지, 내 자신이 소수종족이기에 그냥 말한 것이지만 그들 입장에서는 어떻게 들릴지 같은 것에 스스로 다시 한번 생각하여 인지하여야 합니다. 그렇기 때문에 저는 의식(의 개선)이 아주 많이 필요하다고 말하는 것입니다." (미17, 여성, 47세, NGO)

"민간부문에서 일한 제 경험에 비추어 보면, 저도 관리직이 될 때까지 외국회사에서 근무했는데, 남성보다 상대적으로 더 많은 장벽과 도전에 부딪혔습니다. (중략) 이 사회가 정해놓은 성의 역할이 아직 우리에게는 존재하고, 여성이 더 높은 지위에 가기 위해서는 남성보다 더 노력해야 한다고 생각합니다. (중략) 남성의 발언과 여성의 발언에 대해 가끔 그 자신감이나 신뢰도에 있어서 아직 차별이 있다고 저는 생각합니다. 문화사회적 관습을 기초로 하여 성별에 따른 수용이 조금 다르다고 봅니다." (미15, 여성, 40세, NGO)

또한, 미얀마의 은행시스템 또는 교통시스템 또는 기술 부재와 같이 국가 차원에서 경제참여에 관련된 정책 인프라가 부족하다는 점 역시 여성의 경제적 역량강화에 있어 주요 장애요소로 나타났다(김은경 외, 2014: 152). 한편, 농촌지역의 여성들은 대부분 가정의 농사를 돕거나, 농산품 및 축산품을 판매하는 방식으로 비공식적인 경제활동에 관여하고 있어 도시지역보다 농촌지역의 여성들이 경제참여에 있어 더 제약이 많은 것으로 보인다(김은경 외, 2014: 152).

"(여성사업자들의 수익을 개선하기 위해 여성들의) 시장접근을 돕고 사업에 대한 조언과 상담을 해주는 것이 도움이 된다고 생각합니다. 그리고 보증된 (사업) 파트너와 투자자와 함께 이들의 배경을 확인할 수 있는 서비스가 제공된다면 발전에 도움이 될 것이라고 생각합니다." (미15, 여성, 40세, NGO)

"미얀마의 농수산업은 아직 1차 생산품 정도만 생산 가능한 단계에 머물러 있습니다. 원료를 외국에 수출한 뒤 다시 역수입되는 물건들을 사용하는 수준이라서 (여성들이 농업, 수산업, 축산업에 모여서 일할 지라도) 이익이 생길 정도는 아직 아닙니다." (미18, 여성, 48세, NGO 활동가)

"양곤에서만 하고 있는 활동들이 시골에서도 진짜 필요합니다. (중략) 시골지역의 개인사업주를 위한 리더십에 대한 여성의 경험공유를 통해 기업가정신을 심어주고 싶습니다. 농촌지역 여성들의 자신감이 올라가면 그들의 경제활동도 활발해질 것입니다." (미14, 여성, 40세, NGO)

3. 여성의 인권 (폭력철폐 및 방지)

가. 인도네시아

2011년 수요조사에 따르면, 인도네시아의 여성정책 중 가장 잘 안되어 있는 분야에 대한 질문에서 여성에 대한 폭력 철폐가 31.73%로 1위를 차지하였다(김은경 외, 2011a: 140). 양성평등 법제도화가 필요한 분야에 있어서도 여성인권보장 및 폭력철폐가 27.66%로 1위를 차지하였으며(김은경 외, 2011a: 146), 법제도화가 되어 있음에도 불구하고 더 적극적인 실천이 필요한 분야로도 여성에 대한 폭력철폐(25%)가 꼽혔다. 양성평등을 실현하기 위해 가장 큰 영향력을 행사해 온 주체 1순위로 정부 및 의회(43%), 다음으로는 여성 NGO(30%)가 꼽혔다(김은경 외, 2011a: 144). 향후 적극적인 행동을 해야 하는 주체 1순위로는 정부 및 의회(84%), 2순위로는 일반 시민 (48%)으로 나타났다(김은경 외, 2011a: 144). 이러한 결과는 인도네시아 내 여성인권 및 여성대상 폭력 문제가 정책적인 면과 법제적인 면에서 개선의 여지가 많음을 내포하고 있으며 이의 개선을 위해 정부, 시민, NGO 모두의 적극적인 노력을 필요로 함을 의미한다.

2011년 실시한 인도네시아 현지 전문가 간담회를 통해서도 인도네시아 여성대상 폭력 관련 정책 문제의 심각성이 파악된 바 있다. 참석한 현지 전문가들은 여성대상 폭력피해자 지원센터 부족, 운영예산이나 인력충원에 대한 계획 부족, 지방자치단체가 '샤리아법 (이슬람 기본법)'[9]에 따라 통치를 하기 시작하면서 발생한 종교적, 관행적 폭력의 만연 등에 대해 지적하였다(김은경 외, 2011a: 152). 2012년 실시한 심층면접에서 또한 응답자들은 인도네시아 사회가 가부장적이며 또한 반여성적임을 역설하였고, 특히 '잘못된 종교적 해석으로 인해 폭력을 합법화하는' 경우가 많다고 보았다(김은경 외, 2012: 77).

여성폭력철폐가 미진한 원인으로는 여성에 대한 폭력 근절을 위한 법적, 제도적 인프라가 존재하긴 하나, 경찰이나 상담소 등 관계기관의 협력 수준이 미비함이 지적되었고, NGO 차원에서 폭력상담소 등을 운영하고 있으나 예산부족, 국토의 광대성 및 확산성으로 인해 운영에 어려움을 겪고 있음이 지적되었다(김은경 외, 2011a: 152). 또한 여성을 성적인 대상으로 여기는 문화 및 관습이 성폭력을 '자연스러운 일'이며 범죄로 여기지 않는 대중의 인식을 만들어 내는 문화도 존재하며, 이러한 사회적 분위기는 성폭력 희생자를 오히려 문제 제공자로 간주하며 불명예스럽게 여김으로써 재피해를 발생하게 한다(김은경 외, 2012: 77).

"문제는 사회 내에서 성폭력은 종종 자연스러운 일로 여겨진다는 것입니다. (중략) 또한 사회 구성원들은 기본적으로 여성을 성적 대상으로 여기며 성폭력 희생자를 불명예스럽다고 생각합

9) 샤리아법에 따르면, 여성은 공공장소에 나갈 수 없고 머리를 가려야하고 교육을 받을 수 없으며, 일부다처제가 허용된다.

니다.” (인19, 여성, 33세, NGO 활동가)

“성폭력이나 성범죄를 종교적으로 이를 신의 뜻으로 해석하는가 하면 관습이라는 이름으로 여성에 대해 폭력을 행사하기도 합니다. 또한 성폭력이나 성범죄는 매우 진지하고 중요한 문제임에도 불구하고 이를 관습적으로 해결하려고 합니다. (중략) 이에 가장 중요한 것은 관습과 종교를 해석하는 사고와 사회의 가치관입니다. 여성을 강간하는 것이 범죄라는 것을 인식하지 못하는 것은 여성을 성적인 존재, 수동적인 존재로 여기는 사회적 시선 때문입니다.” (인20, 여, 43세, 학계)

아울러 지역예산의 한계로 인해 지역들에서 가정폭력 피해자들을 위한 지원기관의 중요성을 아직 인식하지 못하고 있으며, 여성 피해자에 대한 보호도 소홀한 것도 그 원인 중의 하나로 인식되고 있다(김은경 외, 2012: 77).

나. 베트남

2013년 수요조사를 통해 베트남에서 여성의 지위가 가장 열악한 분야로 여성인권이 72.81%로 1위로 나타났다(김은경 외, 2013: 100). 또한 미흡한 양성평등정책 인프라 분야에 대한 질문에서도 인권 및 폭력 철폐가 22.81%로 1위를 차지하였다(김은경 외, 2013: 105). 이러한 높은 수치는 현재 베트남에서는 여성 인권 및 폭력 문제가 심각한 문제로 인식되고 있다는 점을 보여준다(김은경 외, 2014: 158). 2013년 수요조사에서는 또한 양성평등을 실현하기 위해 가장 큰 영향력을 행사해 온 주체에 대해서 정부(37%)와 국제기구(24%)로 나타났다(김은경 외, 2013: 111). 향후 적극적으로 행동을 해야 하는 주체로는 정부(18%), 일반시민(18%) 여성 NGO(15%) 순으로 나타났다(김은경 외, 2013: 111). 이는 현재까지의 양성평등정책 추진에 있어서 국제기구의 도움을 많이 받았으나, 향후에는 정부, 시민, 시민단체가 주축이 되어 주체적으로 전개되기를 희망하는 것으로 이해할 수 있다.

베트남에서의 여성 대상 폭력철폐 주요 장애요인으로는 먼저 법률의 부재를 언급할 수 있다. 2014년 실시한 심층면접에 의하면, 베트남에서는 가정폭력방지 및 철폐법은 제정되어 있으나 성폭력, 성희롱 관련법은 따로 없기 때문에 성폭력 문제를 해결하기에는 많은 한계가 있으며, 가정폭력 이외의 여성폭력에 관해서는 구체적인 가이드라인이 없다 보니 적극적인 조치가 어려운 상황이다(김은경 외, 2014: 160-161). 이와 더불어 가정폭력방지 및 철폐법의 경우, 거의 모든 심층면접 응답자가 법 자체는 이미 충분한 체계를 갖추고 있으나 실행의 효과는 미미하다고 지적하였다(김은경 외, 2014: 161).

"제가 생각하기엔 (가정폭력 관련) 정책을 추가로 더 내 놓을 필요는 없습니다. 하지만 법을 실제에 적용하여 실생활에서 효과를 내기 위해서는 첫째, 매 기간마다 법의 미흡여부를 평가하여 수정하거나 보충해야 합니다. 둘째, (법실행을) 함께 검토하면서 관련된 기관들의 책임을 강화시켜야 합니다. 셋째, 가정폭력 예방과 관련하여 각 부서의 활동 내역 및 임무수행을 구체적으로 제시하여야 합니다." (베17, 여, 44세, 고위공무원)

또한 여성 대상 폭력에 대한 인식이 매우 미비한 것도 실질적인 개선이 이루어지지 않는 원인으로 지적되었다(김은경 외, 2014: 161).

"많은 사람들이 아직은 여성폭력문제를 심각한 문제라고 바라보지 않습니다. 왜냐하면 남성들, 어린 아이들, 노인들 또한 폭력의 희생자라는 의견들이 제시되었기 때문입니다. 왜 우리들이 여성폭력문제에만 집중해야만 하는가에 대한 의문이 제기 되었습니다. 이것은 정말 큰 장애물이며 이 문제에 대해 심각하게 받아들이지 않고 있으며 해결해야겠다는 인식조차 없습니다." (베23, 여, 41세, 국제기구 직원).

다. 캄보디아

2011년 수요조사 결과, 여성정책 중 가장 우선적으로 해결되어야 할 분야로는 여성에 대한 폭력철폐가 1위(30.3%), 그리고 정책의 성주류화가 2위(15.8%)를 기록하였다(김은경 외, 2011a: 140). 이와 동시에, 정책 인프라 기반이 잘 구축되어 있는 분야에 대한 질문에서는 여성대상 폭력 관련 분야라고 응답한 비율이 15.85%로 여성의 교육참여에 이어 2위를 차지하였다(김은경 외, 2011a: 140). 캄보디아에서는 여성관련 법안이 제정되어 있는 등 폭력근절에 대한 국가의 책무성은 일정 수준 형성되어 있다. 그러나 여성폭력근절을 위한 보다 실질적인 정책 이행에 있어 어려움이 있는 것으로 나타났다(김은경 외, 2011a: 152). 또한 양성평등을 실현하기 위해 가장 큰 영향력을 행사해 온 주체에 대해서 정부 및 의회가 압도적으로 높게 나타났으며(73%)와 다음으로는 여성NGO(11%)로 나타났다(김은경 외, 2013: 111). 향후 적극적으로 행동을 해야 하는 주체로는 정부 및 의회(68%), 학계 및 지식인 계층(35%) 그리고 여성 NGO(31%)로 나타났다(김은경 외, 2013: 111). 이러한 응답으로 볼 때, 양성평등 정책 추진과 관련 정부의 주도적 역할에 대한 인정과 기대가 높긴 하나, 향후에는 지식인 계층과 시민단체들이 보다 적극적으로 참여하기를 희망한다고 볼 수 있다.

2012년 심층면접 결과에 따르면, 전문가들은 캄보디아의 여성인권증진 및 여성에 대한 폭력철폐에 있어서의 주된 장애요인으로 '차밥 쓰레이(Chbap Srey)'[10]와 남성 중심적인 문화, 폭력에

10) 차밥 쓰레이는 캄보디아 전통적인 규범으로, 여성이 뛰어다니거나 경거망동하게 행동해서는 안 되고, 나지막한 목소리로

대한 인식 및 수용적 태도, 장애인 등 소외 여성이 겪는 차별, 빈곤, 부정비리, 금권남용, 그리고 실효성 없는 법과 정책이행 문제를 제시하였다(김은경 외, 2012: 66). 이러한 장애요인들의 개선을 위해서는 2012년 심층면접에 참가한 전문가들은 인적역량강화, 폭력/차별에 대한 처벌 및 방지에 대한 정책적 실효성 강화, 인식개선을 위한 적극적인 방법 등이 강구되어야 한다고 공통적으로 지적하였다(김은경 외, 2012: 70).

라. 미얀마

2013년 실시한 여성정책 수요조사 결과에 따르면, 양성평등 전문가들은 여성의 지위가 열악한 분야로 정치(74%) 다음으로 인권 및 폭력(66%) 분야를 선택하였다. 양성평등정책 인프라 구축이 부족한 분야로도 여성 인권 및 폭력 철폐 분야가 31.51%로 1위를 차지하였다(김은경 외, 2013: 119). 양성평등을 실현하기 위해 가장 큰 영향력을 행사해 온 주체에 대해서 미얀마는 여성 NGO(27%)라고 응답하였으며, 다음이 국제기구(14%)와 외국정부(11%) 순이었다(김은경 외, 2013: 111). 이러한 응답은 과거 군부정권이 경제, 사회적인 측면에서 제 기능을 수행하지 못했음을 보여주며 이는 양성평등 분야에서도 예외가 아니었음을 시사한다. 이 시기 정부의 부재는 외국의 자금지원을 받는 NGO들이 대신하였음도 나타내고 있다. 향후 적극적으로 행동해야 하는 주체에 대해서는 정부(16%), 국회(14%), 최고정책결정권자(12%) 국제기구(12%) 순으로 나타났다. 이러한 응답은 향후 양성평등 정책 수립 및 실현과 관련하여 정부, 시민사회, 개인, 국제단체 등의 고른 공조를 기대하고 있는 것으로 해석된다(김은경 외, 2014: 168).

2014년 심층면접에 의하면, 여성인권 증진 및 폭력 철폐를 위한 가장 큰 장애물 중 하나로 관련 법규 미비가 지적되었다. 또한 법적 기반이 마련된 경우라 하더라도, 처벌이 미약하거나, 실제 이행에 있어서 문제가 되고 있으며 특히 아직 미얀마에는 가정폭력법이 존재하지 않는다는 점 등이 여러 응답자로 부터 지적되었다(김은경 외, 2014: 170). 아울러 오래 전에 만들어진 법들은 젠더적 관점이나 국제적 규범을 충분히 반영하고 있지 못하고 있고, 피해에 대한 입증 책임이 피해자에게 있고 무료법률서비스나 피해자 보호 체계도 미흡하다보니 실질적인 도움을 제공하는 데는 한계가 있다는 점 등도 지적되었다(김은경 외, 2014: 170).

보다 구체적으로 고찰할 때, 위와 같은 장애요인이 발생한 주요 원인으로 심층면접 응답자들은 우선 예산 및 인력 부족, 정책결정자들의 대다수가 남성이고 여성관련 이슈가 국가 정책 우선순위에서 상대적으로 밀리는 점, 전반적인 법제도 이행에 있어 필요한 성인지적 관점 인식 부족 등을

말하며, 온화하고 인내하고, 순종적인 모습으로 살도록 하는 것을 표현하고 있음. 보다 자세한 내용은 김은경 외(2011b), p.16 참조.

지적하였다(김은경 외, 2014: 170).

4. 4개국의 여성정책 수요 분석 결과

인도네시아, 베트남, 캄보디아, 미얀마 각 국의 여성정책 수요조사 결과, 전반적인 여성지위 향상 장애요인으로 '차별적 문화 및 관습'이 4개국 모두 1위를 차지했다는 점에 주목할 만하다. 특히 베트남의 경우 약 83%에 이르는 응답자들이 이를 선택하였는데, 구체적으로 어떠한 문화와 관습이 여성지위 향상에 장애가 되고 있는 것 인지에 대해서는 보다 심도깊은 추가 연구가 필요할 것이다(김은경 외, 2013: 116). 또 다른 여성지위향상 장애 요인으로는 정치적 참여기회 부족과 여성대상 폭력에 대한 미약한 처벌이 대체로 각 국가마다 2, 3위 선상에 분포하고 있다(김은경 외, 2013: 116).

〈표 2〉 4개국별 여성지위 향상 장애 요인

(단위: %, 중복응답)

	1위	2위	3위
캄보디아	차별적인 문화 및 관습 (22.64%)	교육기회의 부족 (21.38%)	정치적 참여기회 부족 (13.84%)
인도네시아	차별적인 문화 및 관습 (33.52%)	여성정책 리더(인적 자원)의 부족 (22.73%)	경제적 자원에서의 접근기회 부족 (13.64%)
미얀마	차별적인 문화 및 관습 (56.16 %)	제도 및 법률의 부족 (54.79%)	폭력 및 범죄에 대한 미약한 처벌 (39.73%)
베트남	차별적인 문화 및 관습 (83.33%)	폭력 및 범죄에 대한 미약한 처벌 (55.26%)	정치적 참여기회 부족 (43.86 %)

출처: 김은경 외 (2013) p.117

4개국의 비교분석을 통해 나타난 또 하나의 유사한 점은, 양성평등정책 인프라 구축과 관련하여 잘되어 있는 분야에서 바로 '여성의 교육기회 보장'분야가 캄보디아, 인도네시아, 미얀마에서 1위로 선택되었다는 점이다(김은경 외, 2013: 118).

〈표 3〉 4개국별 양성평등 정책 인프라 구축이 잘 되어 있는 분야 (단위: %, 중복응답)

	1위	2위	3위
캄보디아	여성교육기회 보장 (30.49%)	인권보장 및 폭력철폐 (15.85%)	정책의 성 주류화 (13.41%)
인도네시아	여성교육기회 보장 (31.11%)	국가기구 설치 (27.78%)	여성의 정치참여 (21.11%)
미얀마	여성교육기회 보장 (19.18%)	국가기구 설치 (12.33%)	정책의 성 주류화 (9.59%)
베트남	국가기구 설치 (26.32%)	여성의 경제참여 (21.93%)	여성교육기회 보장 (21.05%)

출처: 김은경 외 (2013) p.118

반면, 양성평등 정책 인프라 구축이 잘 안되어 있는 분야로는 캄보디아를 제외한 3개 국가에서 '여성의 인권 및 여성대상 폭력 철폐'가 1위로 나타났으며, '여성의 정치 참여'가 인도네시아를 제외한 3 개 국가에서 2위로 나타났다(김은경 외, 2013: 119).

〈표 4〉 4개국별 양성평등 정책 인프라 구축이 잘 안되어 있는 분야 (단위: %, 중복응답)

	1위	2위	3위
캄보디아	농어촌여성 (22.5%)	여성정치참여 (20.0%)	정책의 성 주류화 및 여성보건 (11.25%)
인도네시아	여성인권보장 및 폭력철폐 (31.37%)	여성고용 및 창업 (22.55%)	여성보건 (12.75%)
미얀마	여성인권보장 및 폭력철폐 (31.51%)	여성정치참여 (13.70%)	국가기구설치 (13.70%)
베트남	여성인권보장 및 폭력철폐 (22.81%)	여성정치참여 (20.18%)	정책의 성 주류화 (17.54%)

출처: 김은경 외 (2013) p. 119

위와 같이 연구대상 4개국을 종합적으로 분석한 결과, 양성평등 추진을 위한 정책적 기반이 잘 마련되어 있는 분야, 또는 아직 미흡한 분야에 있어 4개국이 유사한 점도 있지만 분야별 응답 비중, 1-3위 선택에 있어 차이점도 존재한다는 점이 발견되었다. 이러한 결과는 현지 여성정책 관련 관계자 및 전문가들을 통해 도출되었다는 점에서 의의가 있으며, 향후 한국이 공여국으로서 성평등 원조 사업안을 발굴 및 모색하는데 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

Ⅳ. 4개국의 양성평등 원조 사업제안서 발굴 결과의 공유

본장에서는 지난 2011년부터 2014년까지 4년간 4개 협력국 여성전문가들이 작성한 양성평등 원조 사업제안서를 바탕으로 현지 수요에 기반한 보다 구체적인 사업을 발굴하고 예시적 사업을 제시하고자 한다. 본 사업들은 현지의 양성평등 전문가(공무원, 학자, 시민사회 리더 등)들이 파악한 현지의 수요에 기반한 제안서라는 데에 의의가 있으며 향후 이 국가에서 개발협력 사업을 진행하고자 할 경우 활용할 수 있는 효과적인 가이드라인이 될 수 있다는 데에 그 의의가 있다.

먼저 인도네시아의 정치 분야에 있어서는 ① 풀뿌리 차원에서의 여성 정치참여 강화, ② 총선 대비 여성후보 진출을 위한 캠페인 전략 수립 등의 사업 등이 제안되었다. 경제 분야의 경우 ① 농촌여성의 경제적 역량강화를 통한 빈퇴치, ② 여성 중소기업 창업 지원 및 경영인 지원 사업, ③ 공공인프라 개발계획에서 성인지적 인프라 모델 개발 사업 등을 들 수 있다. 인권 및 폭력분야에 있어서는 ① 성폭력 감소를 위한 시스템 활성화 방안, ② 성폭력 방지, 피해자 보호 및 가해자 처벌법 제정, ③ 여성폭력 방지를 위한 성인지적 거버넌스 제도화 사업, ④ 여성폭력방지를 위한 성인지적 법집행 강화 사업, ⑤ 여성과 아동폭력 예방정책 강화 사업 등이 제시되었다 (김은경 외, 2014: 213-220).

베트남의 경우 정치 분야에 있어서는 ① 공공분야 내 여성 대표성 향상을 위한 공적 리더십 강화사업, ② 국가운영에 있어서 여성 리더 증대를 위한 성인지 예산 사업, ③ 은퇴연령 관련 양성평등 관련 법제도 개정, ④ 양성평등 관련 법,정책 수립 및 이행 개선을 위한 성인지 예산 역량강화 사업 등이 제안되었다. 경제 분야의 경우 ① 도농이주 여성노동자의 경제적 역량강화 및 사회적 보호 강화 사업, ② 여성의 토지사용권 및 경제적 역량강화에 대한 대중인식 증진 사업, ③ 베트남 내 가사노동자 관련 정책의 성주류화 사업 등의 구체적인 사업 등을 들 수 있다. 인권 및 폭력분야에 있어서는 ① 도시지역 청소년 데이트에 있어서의 젠더기반 폭력 예방 사업, ② 여성보건 관련 국가 역량구축 사업, ③ 여성폭력 피해자 서비스 개선 사업 3)가정폭력 예방 관련 행동변화 프로그램, ④ 가정폭력 방지 및 철폐법의 효과적 이행을 위한 정부 메커니즘 강화 사업 등이 제시되었다(김은경 외, 2014: 220-228).

캄보디아의 경우 정치 분야에 있어서는 ① 지역구에서의 여성의 리더십 역량 강화, ② 여성 국회의원 및 여성의원 후보의 역량강화 사업, ③ 지방의회 여성의원 역량강화 사업, ④ 정부 공직분야에서의 여성참여 증진 사업 등을 들 수 있다. 경제 분야에 있어서는 ① 여성개발센터 민관협력 파트너십, ② 여성 직업능력센터, ③ 여성 취업 지원 및 취업여성 역량강화 사업, ④ 여성의 경제적 역량강화를 위한 캄보디아 여성부 조직역량강화 사업 등이 제안되었다. 인권 및 폭력분야

에 있어서는 ① 법적기소를 통한 성범죄처벌강화방안, ② 인신매매 방지를 위한 지방법집행관/정부공무원 역량강화 사업, ③ 가정폭력 방지를 위한 캠페인 등이 제시되었다(김은경 외, 2014: 228-235).

미얀마의 경우 정치 분야에 있어서는 ① 소수민족 정치역량 구축 사업, ② 미얀마 시민사회의 양성평등 및 젠더 정의 사업, ③ 정책 애드보커시, 역량구축, 정치역량강화 지원 네트워크 강화 사업 등이 제안되었다. 경제 분야의 경우 ① 자연재해로 인해 이주한 여성들을 위한 직업역량강화 사업, ② 여성의 경제적 역량강화에 관한 기초연구사업 등이 포함되었다. 인권 및 폭력분야에 있어서는 ① 여성폭력 범죄 감소를 위한 공동체 인식제고 및 사법 접근권 개선 사업, ② HIV/AIDS 관련 법정책 개혁 검토 사업, ③ 여성보건센터 설립, ④ 지역정부의 양성평등정책 교육 사업 등이 제시되었다(김은경 외, 2014: 235-241).

Ⅴ. 시사점 및 결론

본고에서는 인도네시아, 베트남, 캄보디아, 미얀마 4개국의 양성평등 현황과 수요에 대해 분석하고, 이 수요에 기반한 양성평등 사업 사례들을 제시하였다. 이 4개국 중 미얀마를 제외한 3개국은 현재 한국의 유·무상원조 중점협력국으로 지정되어 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)이 수립되어 있다. 미얀마의 경우 2015년 3월 열린 제21차 국제개발협력위원회에서 24개의 제2차 중점협력국 중 하나로 지정되었으나 아직 CPS는 수립되지 않았다. 미얀마를 제외한 3개국의 CPS에서는 범분야로서의 양성평등 현황을 다루고 있으며 본고에서 제시한 현지 수요와 부합하는 부분도 발견되었다. 이를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

인도네시아 CPS에서는 여성의 정치, 경제분야의 참여가 낮다는 점을 지적하고 있으며, 모성사망율과 지역간 모자보건 서비스 격차도 언급되고 있다(관계부처 합동, 2012a; 김은경 외, 2014: 187에서 재인용). 프로그램 형성 단계에서부터 양성평등 가치를 사업 수립, 이행 단계에서 반영할 필요가 있음을 지적하고 있으며 여성 일자리 창출 및 역량강화 지원, 모자보건 지원을 명시하고 있다(관계부처 합동, 2012a: 152; 김은경 외, 2014: 175에서 재인용). 본 연구에서도 여성의 정치, 경제 참여를 위한 현지 수요와 가능한 사업 사례들이 소개되고 있으며 이는 인도네시아 CPS와 접점을 이루고 있는 부분이다. 따라서 향후 인도네시아 양성평등 원조사업으로 여성의 정치적 경제적 역량강화를 위한 구체적인 사업을 기획한다면 현지 수요에도 부합하고 한국의 대 인도네시아 CPS에도 부응할 수 있을 것이다(김은경 외, 2014: 187).

베트남 CPS에서는 양성평등 현황과 문제점이 비교적 상세히 기술되어 있다. 양성평등 분야의 문제점으로 전통적인 사회문화적 가치와 현대사회의 흐름사이에 여성인권의 사각지대가 발생하고 있으며 비공식분야의 여성 차별 존재에 대해 언급하고 있다(관계부처 합동, 2011: 14; 김은경 외, 2014: 177에서 재인용). 이는 본고에서도 지적한 여성에 대한 차별적 문화라는 장애물을 CPS에서도 동일하게 인식하고 있다는 점에서 의의가 깊다(김은경 외, 2014: 187). 또한 경제 분야에 있어서의 여성의 차별, 토지소유권에 있어서의 문제 등을 지적하고 있는 점(관계부처 합동, 2011: 14; 김은경 외, 2014: 177에서 재인용) 또한 본고에서 분석하고 제안한 사업 분야와 일치한다. 아울러 베트남 CPS는 특히 소수민족이나 산간지역, 빈곤층, 농업 종사 여성을 대상으로 하는 경제적 역량강화를 강조하고 있다(관계부처 합동, 2011: 35; 김은경 외, 2014: 177에서 재인용).

캄보디아의 CPS에서는 성차별적 관습을 양성평등의 주요 방해요인으로 제시하고 있으며, 가정폭력, 인신매매의 심각성을 명시하고 있는데(관계부처 합동 2012b: 18; 김은경 외, 2014: 182에서 재인용) 이는 본고의 수요파악 결과와도 그 맥락을 같이한다. 또한 캄보디아 CPS에서는 농산물 교역과 중소기업 활동에 있어서 여성역량강화와 모자보건 개선을 위한 개발수요를 강조하고 있다(관계부처 합동 2012b: 44, 57, 62; 김은경 외, 2014: 182에서 재인용). 캄보디아 CPS '범분야 지원계획'에서 양성평등 이슈를 비교적 구체적으로 제시하고 있으며 성별분리통계, 여성참여비율 보장, 여성자치조직형성을 제안하고 있다(관계부처 합동, 2012b: 64; 김은경 외, 2014: 183에서 재인용). 보건, 농업개발, 인적자원개발에서도 성주류화를 추진할 것을 명시하고 있는 점은 매우 고무적이라고 할 수 있다(관계부처 합동, 2012b: 641; 김은경 외, 2014: 183에서 재인용).

아직 CPS가 수립되지 않은 미얀마의 경우 양성평등 현황과 수요가 적극적으로 반영되기를 희망하며 향후 미얀마 대상 원조사업 기획 및 추진 시 본 연구가 기초자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 한국의 CPS 상에서 위 4개 국가의 여성지위 현황에 대해 간략하게나마 소개되고 있으며 성 차별적 관습으로 인한 낮은 여성 지위가 공통적으로 언급되고 있다. 이처럼 개도국의 양성평등의 현실에 대해 CPS에서는 인지하고 있으나, 실제 사업을 발굴하는 단계에서 이 같은 요소가 적극 고려되지 않는 것으로 보인다. 사업 발굴의 단계에서 수원국의 수요라는 부분이 젠더사업에 있어서는 장애요인으로 작용하는데, 그 이유는 여성차별적이고 전통적 가치관이 강한 이들 국가에서, 여성들의 지위를 개선하기 위한 사업을 우선순위로 제안하는 경우가 드물기 때문이다. 이러한 상황은 공여국으로서 한국은 협력국의 낮은 여성 지위에 대해 문제인식

을 하고 있으나, 이를 해결해나가기 위한 실행력과 책무는 개도국에게 맡겨 놓고 있는 상황이라 할 수 있다. 왜냐하면, 개도국에서 젠더사업의 수요를 제안하지 않는 한, 한국은 개도국의 성평등을 위해 액션을 취할 수 없다는 입장이기 때문이다.

국제개발협력기본법의 제3조 1항에서도 한국의 원조는 성평등에 기여한다는 것이 명시되어 있고, CPS를 비롯한 주요 정부 문서 역시 양성평등에 대한 항목을 개설하여 한국 정부가 이에 대해 인지하고 있음을 알리고 있다. 한국정부가 젠더 사업에 있어서 정책 뿐 아니라 프로젝트와 프로그램으로 개도국과 소통하는 공여국으로 성장하기를 기대한다.

〈참고문헌〉

관계부처 합동. 2011. “국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS): 베트남”. 서울: 국제개발협력위원회

_____. 2012a. “국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS): 인도네시아”. 서울: 국제개발협력위원회

_____. 2012b. “국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS): 캄보디아”. 서울: 국제개발협력위원회

김은경 · 이수연 · 양인숙 · 김영혜 · 윤현주 · 김정수 · 강명옥 · 조세현 · 조영희. 2011a. “아태지역 양성평등 정책 인프라 강화사업: 캄보디아 · 인도네시아 정책전문가들의 역량 강화 워크샵 모듈개발”. 연구보고서 23호. 서울: 한국여성정책연구원

김은경 · 윤현주 · 김정수. 2011b. “캄보디아 · 인도네시아 젠더 프로파일”. 연구보고서 23-1호. 서울: 한국여성정책연구원

김은경 · 이수연 · 조혜림 · 윤현주 · 김정수 · 박연선 · 곽서희. 2012. “아태지역 양성 평등 정책 인프라 강화 사업(II): 수원국의 수요를 반영한 여성정책 모형개발”. 연구보고서 10호. 서울: 한국여성정책연구원

김은경 · 이수연 · 장은하 · 김정수 · 곽서희 · 박연선, 2013. “아태지역 양성 평등 정책 인프라 강화 사업(III): 여성정책 지식공유 기반구축”. 연구보고서8 호. 서울: 한국여성정책연구원

김은경 · 장은하 · 김정수 · 곽서희. 2014. “아태지역 양성평등 정책 인프라 강화 사업(Ⅳ): 여성정책의 지식공유에 기반한 개발컨설팅”. 연구보고서 19호. 서울: 한국여성정책연구원

김은경 · 곽서희. 2014. “베트남 정년퇴직연령의 성차(Gender Gap)와 성별노동분업의 제도화에 대한 분석”. 『국제정치논총』 제54집 3호

장은하 · 곽서희 · 김경주 · 구영은. 2013. “미얀마 · 베트남 젠더 프로파일”. 연구보고서 8-2호. 서울: 한국여성정책연구원

최유진. 2012. “원조 수원국 특성에 따른 ODA 지원 전략의 구축에 관한 연구”. 연구보고서 43호. 서울: 한국행정연구원

한국국제협력단. 2012. 『국제개발협력 실천전략: 일반교육 - 중급과정』. 성남: KOICA ODA 교육원

Morgan, P. 2002. "Technical Assistance: Correcting the Precedents." *Development Policy Journal* vol.2

OECD. 2011. "Busan Partnership for Effective Development Co-operation." Outcome Document of 4th High Level Forum on Aid Effectiveness

UNDP. 2002. *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. New York: Earthscan Publications Ltd

_____. 2008. "Capacity Development Practice Note", available at http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/capacity-development-practice-note/PN_Capacity_Development.pdf (접속일: 2015.10.02)

_____. 2013. "Human Development Report 2013". New York: United Nations

World Bank. 2010. "Scaling Up Knowledge sharing for Development: A Working Paper for the G-20 Development Working Group, Pillar 9", available at http://www.oecd.org/g20/meetings/cannes/Scaling-Up-Knowledge-sharing-for-Development.pdf (접속일: 2015.10.02)

개발 협력 변수로서 국제 안보 정세 변화에 대한 이해

조명진 (EU 집행위원회 안보전문가)

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 국제 안보 정세 변화에서 주목할 8개 지역
1. 둘로 나뉜 이슬람 세계
2. 아프가니스탄: 지정학적 이해 충돌지역
3. 캐쉬미르: 인더스 강 활용에 따른 물 전쟁 가능 지역
4. 아프리카: 천연 자원 확보에 따른 이해상충 지역
5. 발칸 반도: 역사적 갈등이 잠재된 지역
6. 코카서스: 에너지 안보의 이해관계 충돌지역
7. 한반도: 신 양극체제의 최전방
8. 북극: 새로운 자원 개발에 따른 이해 상충 지역
Ⅲ. 결론

Ⅰ. 서론

세계의 특정 지역이나 국가와 경제 및 정치적 교류와 협력에 앞서 우선적으로 파악해야 하는 중요한 사항 중에 하나가 해당 지역 또는 국가의 안보 정세이다. 이 같은 맥락에서 개발 협력 사안을 진행함에 있어서도 국제 안보 정세 변화의 추이에 대해서 인지할 필요가 있다. 그 주된 이유는 적합한 개발 협력 전략을 수립할 수 있을 뿐만 아니라 개발 협력의 효과를 예측하는데 도움이 되기 때문이다.

국제 안보 정세란 다자간의 외교와 국방관련 사안들을 총체적으로 보여주는 것이어서 복잡성

의 문제가 뒤따른다. 이 복잡성은 큰 틀을 갖고 설명될 때 좀 더 명확하게 파악된다. 필자는 국제 안보 정세 변화의 틀을 2008년 출간된 〈세계 부와 경제를 지배하는 3개의 축〉을 통해서 미국과 유럽을 합친 서구 세계를 1축으로, 이슬람 세계를 2축으로, 그리고 나머지 국가군을 3축으로 분류해서 설명한 적이 있다. '3개의 축(The Three Axes)'으로 분류한 근거는 2001년 9/11 이후 세계 안보 문제가 문명의 충돌 양상을 보이고 있기에 1축과 2축의 대립을 부각시켜 설명을 시도했다.

그런데 2008년 금융 위기 이후의 세계 안보 정세의 새로운 추이를 필자는 2009년 5월 미래전략연구원의 "21세기 나토의 위상과 역할"이라는 기고를 통해서 신 양극체제의 등장을 피력한 바 있다. 이 같은 주장을 토대로 2010년 출간된 〈우리만 모르는 5년후 한국 경제〉에서 과거 냉전 시절 미국과 소련의 대립, 즉 자유민주 진영과 공산 진영이라는 이데올로기적 이분법으로 설명되던 것과 차별화 되는 신 양극 체제는 미국이 주도하는 북대서양조양기구(NATO)와 그 친 나토 국가군을 PATO (Pro-American Treaty Organization)라 칭하고, 중국과 러시아가 주도하고 있는 상해협력기구(Sanghai Cooperation Organization)을 중심으로 한 친 SCO 국가군으로 분류하며 신 양극체제의 등장을 다음과 같이 기술하고 있다:

바르샤바조약기구가 소멸되었을 때, 많은 사람들은 나토(North Atlantic Treaty Organization)의 존재자체가 무의미해졌다고 생각했었다. 비록 소련과 바르샤바동맹국에 의한 군사적 위협은 없어졌지만 유럽주둔 미군은 감축된 상태로 그대로 잔류하고 있다. 동시에 나토는 작전 반경을 유럽 밖으로 뻗치면서 친 서방 또는 친미의 범세계적 집단안보체제인 '파토(PATO: Pro-American Treaty Organization)'로의 확대일로에 있다. 이런 맥락에서 미국은 유럽 밖의 친미 국가인 일본, 호주, 한국을 나토와 협력관계를 통하여 범세계적 집단안보체제의 구축을 도모하고 있다. 파토(PATO)의 경쟁국가들은 상해협력기구(SCO)회원국들과 이란, 시리아 같은 아랍의 반 서방 국가들, 그리고 베네수엘라, 콜롬비아, 페루, 브라질 같은 남미의 반미 성향의 국가들과 아프리카에서 중국의 영향권 하에 있는 수단, 앙골라, 잠비아, 남아공 등이 PATO권과 대립양상을 보이고 있다. 이와 같은 대립 현상은 21세기 국제질서의 새로운 패러다임인 '신 양극 체제(New Bi-Polar System)'라 부른다.

Ⅲ. 국제 안보 정세 변화에서 주목할 8개 지역

이런 맥락에서 이번 기고 글은 신 양극 체제의 틀에서 국제 안보 정세의 변화 추이를 8개 지역으로 나누어 다룬다.

1. 둘로 나뉜 이슬람 세계

이슬람 세계는 전 세계 56개국으로 총 인구는 약 16억에 이른다. 종교적으로 같은 가치를 나누는 이 거대한 축이 오스만 투르크 시절처럼 결집력을 발휘한다면 국제적 위상이 지금보다 훨씬 더 높아 질 것이다. 하지만 이슬람 세계의 현실은 국제역학구도에 각각 다르게 대응하는 각국의 지도자들에 의해서 사분오열된 상태다.

이슬람 세계가 본격적으로 국제무대에 등장한 시기는 많은 아랍국가들이 영국과 프랑스의 통치하에 있다가 2차 대전이 끝나고 독립을 맞은 시점부터이다. 이슬람 세계의 대표적인 통합 노력은 1945년의 아랍 연맹(Arab League) 창설, 1981년의 걸프협력이사회(Gulf Cooperation Council) 창설, 그리고 1989년의 아랍 마그레브 연맹(Arab Maghreb Union)창설이다. 이 중에 걸프협력이사회(GCC)를 빼고는 별다른 성과를 거두지 못했다.

석유가 주요 에너지 자원으로 이용되면서 원유를 부존자원으로 가진 아랍국가들은 경제적 이득을 통해 국가 발전의 토대를 마련하게 되었다. 그러나 문제는 석유를 통한 경제적 이득에 따라 오히려 이슬람 세계가 가진 나라와 못 가진 나라로 나뉘고, 또 친 서방국가와 반 서방국가로 나뉘게 만드는 부정적 요소로 작용하고 있다. 뿐만 아니라 1948년 다시 건국된 이스라엘이 오히려 아랍세계의 단합이 아닌 분열요소로 작용하고 있다 (조명진, 2008). 이와 같은 상황을 잘 파악하고 있는 러시아와 중국은 반 서방 국가들인 시어파인 시리아와 이란 같은 중동 국가와 관계를 돈독히 해왔다.

가. 아랍 통합의 한계

22개 회원국을 가진 아랍 연맹의 창설 목적은 중동의 평화와 안전을 확보하고 아랍제국의 주권과 독립을 수호하기 위한 지역협력기구를 만드는 것이다. 그 일환으로 1950년 4월 13일 '공동방위 및 경제협력에 관한 조약'이 조인되면서 군사적 방어조치에 대한 조정권도 갖게 되었다. 그러나 1956년 2차 중동전쟁에서, 1967년 3차 중동전쟁, 그리고 1973년 4차 중동전에서 이스라엘을 공동의 적으로 간주하는 아랍연맹의 연합군은 형성되지 않았다. 무엇보다도 이스라엘이 네 차례에 걸친 인근 아랍국가와의 전쟁에서 승리한 요인은 영국, 프랑스, 미국 같은 서방세계가 이스

라엘을 지원해 주었다는 것이다.

아랍 연맹이 경제 협력 같은 비정치 분야에서는 상당한 성과를 거두었다고 평가하지만, 연맹내의 정치적 문제에서는 사우디아라비아 등 보수적인 왕국들간의 이권다툼과 내재된 갈등으로 진전을 보이지 못하고 있다. 특히, 이스라엘과 팔레스타인에 관한 문제에서 조차 아랍 연맹은 한 목소리를 내지 못하고 있다. 더욱이 ISIL의 등장으로 아랍 연맹의 주축 국가인 이집트와 사우디 아라비아가 반 서구적 태도를 보이면서 아랍세계의 분열의 골은 점점 깊어지는 양상이고, 국내적으로도 반 정부 및 반 왕실 세력들을 키워 내정에 불안요소가 가중되고 있다.

나. 통합의 진전– 걸프 협력 이사회(Gulf Cooperation Council)

걸프 협력 이사회(GCC)는 이란 이라크 전쟁 발발의 영향으로 1981년 아라비아 반도에 위치한 6개국 (사우디아라비아, 바레인, 쿠웨이트, 오만, 카타르, 아랍 에미레이트)에 의해 창립되었다. 예멘은 2016년 가입 예정이다. 창립 목적은 회원국에 대한 안보문제를 공동으로 대처하자는 것이다. 아랍 연맹과 아랍 마그레브 연맹과는 달리, GCC는 6개 회원국 간의 농업, 산업, 투자, 안보, 무역 등의 광범위한 분야에서 협력을 통해 실질적인 성과를 보여왔다. 그 예로 1982년 걸프 표준화 기구(Gulf Standards Organization)와 1984년 걸프 투자 회사 설립을 들 수 있다.

총 3천 3백만 인구의 GCC는 7000억 달러의 국내 총생산(GDP)의 경제규모를 지닌 친서방 아랍국가군이다. GCC 중 바레인과 오만을 제외한 4개국이 OPEC 회원국인데, GCC 국가들은 세계 석유매장량의 45%를 보유하고, 세계 원유 공급의 20%를 차지하여 지난 30년간 원유 수출로 급속한 경제발전을 이루었다. 또한 GCC의 경제는 사우디아라비아, 아랍에미레이트, 카타르 3개국의 외자유치와 해외투자를 통해 주도되고 있다. 아랍에미레이트의 투자 기관인 아부다비 펀드(Abu Dhabi Fund)의 자산은 1조 달러에 이른다.

GCC는 단일 통화인 칼레지(Khaleeji)을 2010년까지 도입하는 것을 목표로 했으나 아랍에미레이트의 거부로 본래의 취지인 통합 진척의 결실을 보지 못하고 있다. GCC는 경제 분야 뿐만 아니라, 국방측면에서도 진척이 있었다. 회원국의 국방부 장관과 합참의장의 모임을 통해서 1982년 2개 여단규모의 '반도 방패군(Peninsula Shield Force)'을 창설했다.

1983년과 1987년 사이에 GCC은 6개 회원국 육군과 공군이 참가한 합동군사훈련 기회를 여러 차례 가졌다. 사우디아라비아와 쿠웨이트는 바레인의 공군력 증강을 위한 최신 전투기 구입과 호르무즈 해협의 방어능력 향상을 위해서 오만에 군사원조를 제공하기도 했다. 하지만 1991년 걸프전 때 쿠웨이트의 방어를 지원한다는 합의를 이집트와 시리아와 함께 이루었지만 실제로 군사적 조치는 없었다. 더구나 2003년의 이라크 전쟁에도 GCC가 군사적으로 개입한 바 없다.

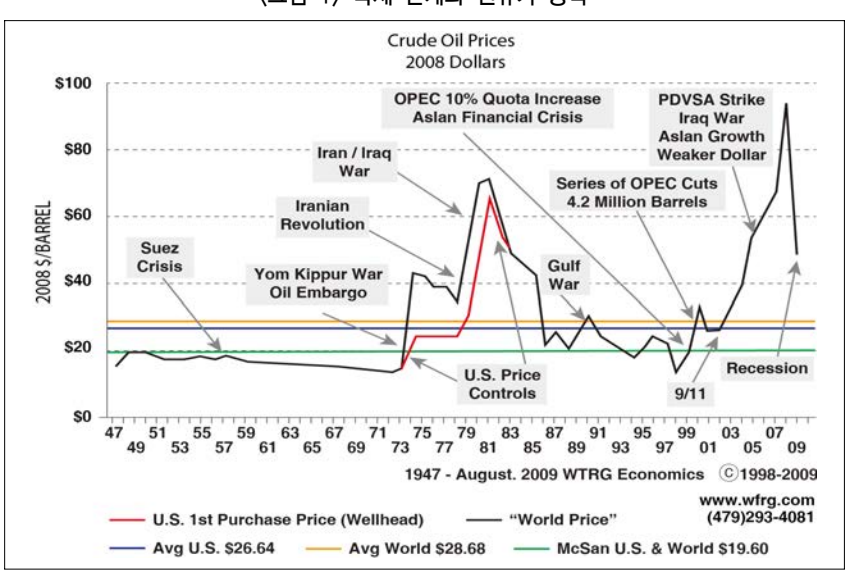
대외관계에 있어서 유럽연합은 GCC의 가장 중요한 무역파트너이다. EU와 GCC 관계는 1989년 상호 경제협력을 증진시킨다는 데 동의서를 교환했다. 이들의 관계가 특히 밀접하게 된 것은 이라크 전쟁에 대한 후속조치로 EU는 지중해 지역 국가와 중동지역에 대한 전략적 파트너십 관계를 원했기 때문이다. 2005년 EU와 GCC는 테러리즘에 대한 자금지원을 막는다는 데 합의하여 테러와의 전쟁에 공조하는 모습을 보였다. GCC국가 중 아랍에미레이트, 카타르, 바레인은 유럽 대형 은행과 거래를 통해 의존도가 늘어나면서 더욱 친 서구 성향을 보이고 있다.

이슬람 세계의 또 다른 분열은 시리아 내전으로 다시 가열되고 있다. 2011년 발발한 시리아 내전은 이슬람 세계를 시어파와 수니파 국가간의 분쟁으로 격화시켜놓고 있다. 시어파인 아사드 정권을 같은 시어파의 맹주인 이란이 지원하고 있고, 반군을 수니파의 맹주인 사우디 아라비아가 지원하고 있다. 시리아 내전뿐만 아니라 예멘 내전 또한 수니파 정부군은 사우디 아라비아가 지원하고, 반군은 이란이 지원하고 있어 이슬람 세계에게 두 종파간 역사적 분열의 골을 깊게 하는 대리 전 양상을 보이고 있다.

6개 강대국(6 Powers: UN 상임이사국 5개국에 독일을 포함시킨 형태)과 이란과 핵 문제 타결은 중동의 안보 구도를 재편하는 계기가 되고 있다. 그간 친 서방이었던 사우디 아라비아가 서방 세계와 이란의 외교 관계 호전에 불편한 심기를 드러내면서 반 서방 기류를 타고 있다는 점은 세계 안보 정보의 또 다른 큰 변화이다.

국제 안보 정세가 원유가에 어떻게 변수로 작용했는지 주요 연도별로 살펴본다.

〈그림 1〉 국제 관계와 원유가 등락



출처: http://kroncoholdings.com/wp-content/uploads/2010/07/G1.gif (접속일: 2016년3월)

- 1973년 10월: OPEC 이 4차 중동전 (Yom Kippur War)에서 이스라엘을 지지하는 국가들에 대한 원유수출 중단으로 1년 안에 원유가격이 3배나 뛰어 45 달러에 이르렀다.
- 1980년: 이란 인질사태로 원유가격이 80달러까지 치솟았다.
- 2001년 9월 11일: 9/11 사태로 미국 경기가 침체되면서 원유가격이 20달러로 하락했다.
- 2003년: 이라크 북부 송유관이 파괴되고 바그다드의 UN본부가 폭탄 테러를 당하면서 원유가격은 30달러로 올랐다.
- 2004년 5월: 원유 생산국가에 대한 테러위협과 러시아 유코스 사에 대한 푸틴의 영향력행사로 인해서 원유가격이 40달러로 인상되었다.
- 2005년 7월: 중국의 원유 소비량 증가와 이란의 핵 개발에 대한 우려로 원유가격이 60달러까지 인상되었다.
- 2006년 4월: 미국의 원유 보유량 저하와 나이지리아의 소요, 그리고 이란 핵 프로그램에 대한 국제 제재조치로 원유가격이 내리지 않고 70달러 선을 유지했다.[1)]
- 2007년 9월: 멕시코의 좌익세력이 6개 송유관을 공격함에 따라 원유가격이 80달러로 올랐다.
- 2008년 7월: 같은 해 1월에 100달러를 돌파한 유가는 6월의 이스라엘의 대규모 군사 훈련 영향으로 가파른 상승세를 이어가다가, 7월 이란의 미사일 시험발사로 사상 최고치인 147달러까지 급등했다. 하지만 2주 만에 125달러 선으로 떨어졌다.
- 2008년 12월: 사상 최고치를 기록한 지 5개월 사이에 원유가격은 33달러로 폭락했다.

2. 아프가니스탄: 지정학적 이해 충돌지역

아프가니스탄의 근대사는 세 번에 걸친 강대국의 침공으로 얼룩져 있다. 식민 제국주의 시대에 프랑스와 함께 세계 정복의 쌍두마차였던 영국이 1839년에서 1842년 사이에 아프가니스탄을 침략했지만 정복에 실패하고 물러났다. 이어 냉전 시대인 1979년에서 1989년까지 소련군이 아프가니스탄을 점령했다. 9 · 11 사태 이후에는 아이러니하게도 미국을 위시한 북대서양조약기구 (NATO)가 냉전 시대 미국 편이었던 탈레반을 상대로 '테러와의 전쟁'을 펼치고 있다.

2009년 창설 60주년을 맞은 북대서양조약기구(NATO)는 냉전 중에 출범해서 냉전 후에도 존속하고 있다. 냉전하의 나토 존재 명분은 바르샤바 조약기구와 대결구도였지만, 냉전 종식 후에는 9/11 사태에 따른 테러와의 전쟁이다. 하지만 집단안보체제인 나토에 위협이 되는 대상은 국가가 아닌 테러집단이고, 이러한 이유로 알 카에다의 본거지인 아프가니스탄에서 나토 작전의 성공 여부는 나토 장래 위상에 중요한 변수이다.

1) http://www.cbc.ca/news/background/oil/forces.html (접속일: 2016년 3월)

냉전 후 종전의 유럽 우방만이 아니라 냉전 시 적성 국가였던 바르샤바조약기구의 폴란드, 체코, 헝가리가 1999년 나토에 가입했다. 구소련의 위협이 잠정적인 점에서 바르샤바 조약기구 회원국들의 나토 가입은 세계안보 구도를 바꾸는 역사적 사건이다. 게다가 미국에 대한 알 카에다의 공격인 9/11사태는 나토에게 다시금 존재 명분을 주었다. 바로 '테러와의 전쟁'이다. 그리고 발트 3국(에스토니아, 라트비아, 리투아니아)과 루마니아, 불가리아가 2004년에 가입함으로써 나토는 더 많은 옛 적성 국가들을 포용하며 확대되었다.

나토의 아프가니스탄 파병은 나토 헌장 5조를 발동시켰기 때문이다. 나토 헌장 5조는 "어느 한 회원국이 공격을 받으면 전체 회원국에 대한 도발로 간주해 모든 회원국이 공격 당한 회원국을 방어한다(an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all)"는 조항이다. 9/11 사태로 인한 테러와의 전쟁은 국가가 아닌 테러집단의 공격에 대해서도 나토 헌장 5조를 확대 적용한 것이다.

미국의 입장에서 이라크 보다 아프가니스탄 우선정책을 펴는 배경은 다음과 같다. 우선 9/11의 주동자인 빈 라덴의 알 카에다 조직은 근거지를 아프가니스탄에 두고 있다. 빈 라덴이 건재한 상황에서 테러와의 전쟁은 명분이 있으며, 알 카에다가 미국과 '테러와의 전쟁'에 동조하는 국가들에 위협요소가 되는 한 아프간 전쟁은 여론의 지지를 받을 수 있다. 더불어 성조기 아래 독자적인 작전이 아닌 나토 깃발아래서 연합 작전을 펴기 때문에 리스크를 줄일 수 있다. 미군 전사자 숫자도 이라크의 4,416명(2010년 기준)에 비해 아프가니스탄에서는 1,249명이어서 미국 내 여론이 극으로 치닫지 않은 점 또한 요인으로 작용한다. 미국이 아프가니스탄에 전력을 집중하는 데는 다음과 같이 세 가지 요인이 있다.

첫째, 미군 전력의 분배측면이다. 미군의 최대 전력 동원 능력은 동시에 두 전쟁을 치르는 것이다. 아프가니스탄과 이라크에서 전쟁을 벌이고 있는 미국은 더 이상 또 다른 전쟁에 개입할 여력이 없는 것이다. 이란과 북한과의 잠재적 무력 출동을 염두에 두자면 아프가니스탄과 이라크에서 지속적인 전쟁을 펼 수가 없다.

둘째, 아프간 전쟁은 국제법상 적법한 무력 행위이다. 오바마 행정부가 '아프가니스탄 우선 정책'을 천명하는 또 다른 이유는 다름 아닌 유엔의 승인을 받은 아프가니스탄에서의 작전은 국제법상 적법성을 띈다는 것이다. 다시 말해, 이라크 전쟁은 유엔 승인 없는 미국과 영국의 일방적 침공이었으나, 아프가니스탄은 유엔에서 인정한 국제안보지원군((International Security Assistance Force, ISAF)의 작전 지역이다.

셋째, 아프가니스탄은 지정학적 중요성을 띤다. 아프가니스탄은 이란과 구소련 3개 공화국(투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄), 그리고 중국과 국경을 맞대고 있어서 나토의 주축으로

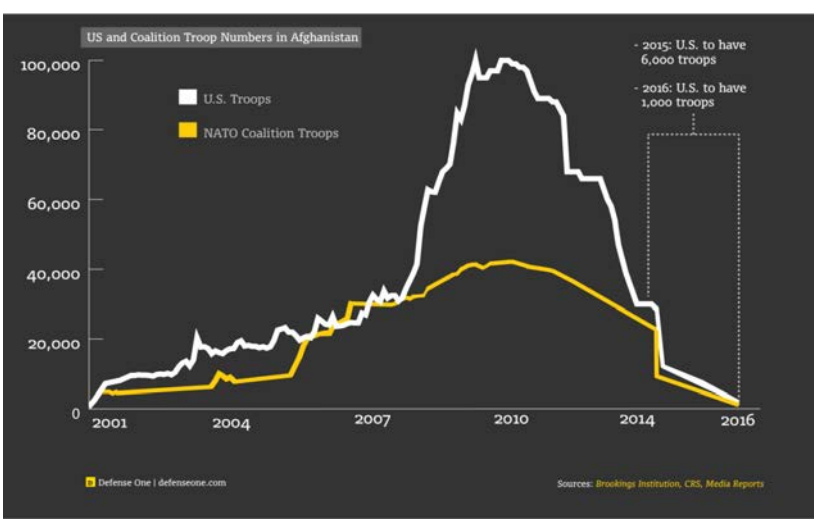
서 미군의 주둔은 이들 국가에 대한 견제와 압력효과가 있기 때문이다(조명진, 2009a).[2] 나토군의 아프가니스탄 주둔이 알 카에다의 제거만이 아닌 이란과 SCO회원국에 대한 견제 포석인 점에서 장기화될 조짐이다. 왜냐하면 아프가니스탄에서 나토의 철군은 '힘의 공백(power vacuum)'으로서 SCO가 그 자리를 대신할 수 있기 때문이다.

러시아는 과거 소련의 아프가니스탄 정복 실패에 대한 콤플렉스를 지니고 있다. 아프가니스탄에서 나토가 승승장구하는 것을 환영할 이유가 없다. 러시아는 상해 협력기구(SCO)를 통해 나토에 대한 견제를 시작한 상황이다. 나토의 아프가니스탄 주둔은 중국 입장에서는 미국의 포위 정책의 일환으로 해석할 수 있고, 러시아 입장에서는 러시아의 남진 차단용이라는 인식을 갖고 있기 때문에 상해 협력기구(SCO)에서 양국이 협력적 전략 관계를 다지고 있는 것이다.

더욱이 알 카이다가 파키스탄 국경 지역으로 거점을 옮기고 있는 상황에서 아프가니스탄과 파키스탄 정부의 도움을 받더라도 국경의 산악지대에서 알 카에다를 상대하기는 전술적으로 힘들다.

이라크의 유전 개발에 참여한 주요 업체가 BP, 엑손 모빌, 쉘 등 서방 다국적 기업인 점을 감안하면 아프가니스탄의 자원 개발도 나토에서 중추적인 역할을 하고 있는 미국을 위시한 나토 핵심국이 될 것이라는 전망이다. 이라크에서 미군이 완전 철군하는 시점은 당초 2011년 말이었으나, 아래 표에서 보여주듯이 2016년부터 1천 명의 미국 병력을 유지 시킬 계획을 갖고 있다는 점은 신 양극 체제 틀에서 이해 가능한 부분이다.

〈그림 2〉 미국과 나토 연합군 아프가니스탄 병력수 증감



출처: http://www.brookings.edu/~/media/Programs/foreign-policy/afghanistan-index/index20140110.pdf?la=en (접속일: 2016년 3월)

2) http://www.kifs.org/contents/sub3/trand.php?method=info&searchKey=&searchWord=&offset=&sld=2267#content (접속일: 2016년 3월)

3. 캐쉬미르(Kashmir): 인더스 강 활용에 따른 물 전쟁 가능 지역

인도와 파키스탄은 캐쉬미르 지역에서 1947년, 1985년, 그리고 1999년 3차례나 무력 충돌을 벌인 바 있다. 문제는 1984년 이후 시아첸 빙하(Siachen Glacier) 지역을 두고 양국간에 국지전이 지속되고 있다는 사실이다. 캐쉬미르 지역에서 인도와 파키스탄을 나누는 국경선을 '제로 라인(Zero Line)'이라고 부른다.

〈그림 3〉 제로 라인



출처: http://moneymorning.com/zero-line-crisis-the-highest-battle-ground/ (접속일: 2016년 3월)

한반도를 나누는 휴전선의 비무장지대(DMZ)가 155마일(250 km)인 반면, 제로 라인은 460마일(740km)이나 걸쳐있고, 그 가운데 350마일(500km 넘게) 2.6m의 철조망이 놓여있다. 65만 명 병력이 양측에 대치하고 있으며, 휴전 중이지만 간헐적인 교전으로 양측 그동안 6만 명 사상자 발생했다. 한반도의 휴전선이 전 세계에서 '가장 요새화된 국경(the most fortified border)'으로 알려졌다면, 제로 라인은 '가장 군사적으로 위험한 국경(the most dangerous militarized border)'로 불린다.

산업화와 인구 증가에 따른 물 수요 증가로 인해서 인더스 강에 대한 물 분쟁은 양국 에 잠복

된 분쟁 변수이다. 캐쉬미르의 인도 진영에서 발원하는 인더스 강은 파키스탄 농업 용수의 90% 공급원이고, 국가 고용의 50% 그리고 국내총생산(GDP)의 25%를 차지하는 중요한 수자원이다. 1960년 양국간의 협정은 인도는 수력발전과 농사개간용으로 인더스 강의 수자원을 활용할 권리를 허용하고 있다.

문제는 그간의 급격한 인구 증가이다. 1960년 파키스탄은 인구 4천 5백만이었는데 현재는 1억 7천만으로 늘어났고, 인도는 4억 5천만 명에서 12억으로 증가해서 그만큼 수자원에 대한 수요가 증대한 상태이고, 양국의 출산율이 증가하는 것을 상정했을 때 인도의 수자원의 독점에 따른 물 부족 사태가 예견되고 있다.

인구 증가는 전기 사용량 또한 증가시키고 있다. 1960년 이래로 전기 사용량이 파키스탄의 경우 613% 증가했고, 인도는 그간 전기료를 500% 인상했다. 파키스탄의 수도 카라치는 인더스강 가장 하류에 위치하고 있고, 캐쉬미르 지역으로부터 842마일 떨어져 있다. 인도는 45개의 추가 수력발전소를 건설 계획하고 진행 중 결과적으로 강물 흐름을 막아서, 하류에 수량이 감소가 예상된다. 양국의 인더스 강에 대한 물 전쟁은 핵전쟁으로 발전할 가능성이 있다는 점이다.

인도는 110기와 파키스탄 120기의 핵탄두를 보유하고 있어서 양국의 분쟁 시에 핵을 사용한 선제 공격 가능성은 해당 지역뿐만 아닌 세계 안보 정세에 최악의 시나리오가 된다.[3] 왜냐하면 인도가 보유하고 있는 아그니 5(Agni 5) 대륙간탄도미사일(ICBM)은 사정거리가 3500마일(5500 km)로 북경, 일본, 러시아는 물론 터키와 일부 유럽까지 사정권에 두고 있다. 만약 파키스탄 인도간의 핵전쟁이 발발하면 미국증시 7~8조 달러 가치 폭락될 것으로 예측된다.

이와 함께 더욱 위험스러운 요소는 파키스탄 내 알카에다를 포함한 8개 극단 이슬람 조직(Radical Islamic Fractions)이 근거지를 두고 있어서 이들에 의한 핵사용 가능성이다. 이들 테러조직에는 M.A.D(Mutual Assured Destruction)[4]이 적용되지 않는다는 점에서 우려하게 된다.

4. 아프리카: 천연 자원 확보에 따른 이해상충 지역

중국의 아프리카 교역은 2000년에서 2010년까지 10년간 10배가 증가하는 놀라운 상승세를 보였다.[5] 문제는 아프리카 천연자원과 에너지 자원에 대한 중국의 공략이 미국의 이해관계와 충

3) 전세계에서 핵 보유국가는 인도와 파키스탄을 포함해 8개국으로, 보유개수 순으로 보면 러시아 8500기, 미국 7700기, 프랑스 300기, 중국 250기, 영국 225기, 이스라엘 80기이다.

4) Mutual assured destruction (MAD) is a doctrine of military strategy and national security policy in which a full-scale use of high-yield weapons of mass destruction by two or more opposing sides would cause the complete annihilation of both the attacker and the defender.

돌하고 있다는 점이다.[6] 중국의 대외 FDI의 4분의 3이 자원이 풍부한 아프리카 5개국(수단, 알제리아, 잠비아, 남아공 그리고 나이지리아)에 집중되고 있다.[7] 특히, 나이지리아 원유에 대한 중국과 서구진영의 맞대결은 앞으로 갈등의 불씨를 안고 있다.

중국은 아프리카를 중동 오일 공급원을 대신하는 에너지와 광물질의 공급원으로만 생각하고 있는 것이 아니다. 중국에게 아프리카는 커다란 무기 수출시장이다. 중국산 무기를 도입하는 아프리카국가들은 무기체계를 중국에 의존하다 보면 외교관계도 덩달아 의존하게 되는 것이다. 아프리카 무기 수입의 60%는 유럽국가가 차지하고 있지만, 소형 무기 시장은 중국이 독점하다시피 하고 있다. 게다가 스웨덴 국방 연구소(FOI) 보고서에 따르면 중국은 케냐, 이집트, 보츠와나, 모로코 같은 국가를 K-8이나 JF-17같은 경전투기 잠재 시장으로 여기고 있다.

무기 판매와 석유 개발 대행으로 중국은 아프리카 국가들과 종속관계를 조직적으로 진행시켜 왔고, 그 결실이 바로 2006년 11월 중국 아프리카 협력 포름의 개최이다. 북경에서 개최된 제 1회 중국-아프리카 협력 포럼(Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC)에 48개 아프리카 국가의 정상들이 참석했다.

중국은 에너지와 철강 수요가 국내생산으로 충족이 안되는 상황에 이르렀기 때문에 공격적 해외 기업인수와 합작을 통해서 물량확보에 나섰다. 이를 위한 외교의 일환으로 2006년 11월 온가보(溫家寶: 웬자바오) 총리는 7개 아프리카국가(콩고, 이집트, 가나, 앙골라, 남아공, 탄자니아, 우간다)를 순방했고, 2007년 초 중국 외무장관 이조성(李肇星: 리쟈오싱)은 보츠와나, 에리트리아, 중앙아프리카 공화국, 차드, 기니아 대통령을 방문했다. 중국은 경제사정이 어려운 아프리카에 부채 탕감, 수입관세 인하, 인적 교류와 교육 제공 등 패키지 협력 방안으로 접근하고 있다.

2009년 11월 이집트에서 개최된 제 4회 중국-아프리카 협력 포럼 (FOCAC)에 온가보 총리가 직접 참석해서 8개 항목의 협력증진 방안을 제시했다. 구체적인 분야는 기후변화, 과학 기술 협력, 농업 분야 협력, 의료지원, 교육 및 인적자원 개발, 문화 교류가 거론되었다. 그 중 100억 달러 규모의 부채 탕감 및 재정 지원이 중국의 아프리카 공략의 핵심 내용이었다.[8] 2006년 이후 중국의 아프리카 경영은 가속도를 붙이고 있다. 그 예로 왕이 중국 외무장관은 2015년 아프리카

5) Jason Simpkins. "China Blazing Its Own Trail in Africa". Money Morning. September 30, 2009, available at http://moneymorning.com/2009/09/30/china-africa/ (접속일: 2016년 3월)

6) Lyman, Princeton. "China's Rising Role in Africa". Council on Foreign Relations. July 21, 2005, available at http://www.cfr.org/publication/8436/chinas_rising_role_in_africa.html (접속일: 2016년 3월)

7) Hellström, Jerker. 2009. "China's Emerging Role in Africa". Ursvik: Swedish Defence Research Agency(FOI). p.9, available at http://www.foi.se/upload/projects/Africa/China%27s%20Emerging%20Role%20in%20Africa%20-%20a%20Strategic%20Overview.pdf (접속일: 2016년 3월)

8) http://www.chinese-embassy.org.za/eng/zt/FOCAC4/t625494.htm (접속일: 2016년 3월)

5개국을 방문했고, 2016년 올해만도 4개국 방문을 예정하고 있다.[9)]

중국 국영 기업인 CNOOC는 나이지리아 원유 보유량의 6분의 1을 차지하는 분량인 60억 배럴의 원유를 구매할 계획이다. 금액으로 300억 달러에서 500억 달러에 이르는 막대한 규모이다. 이 계약은 나이지리아의 23군데 원유 시추 공사를 진행 중인 세계 최대의 원유회사 엑손 모빌(Exxon Mobil), 로얄 더치 셸(Royal Dutch Shell), 세브론(Chevron Corp), 토탈(Total)과 이해가 상충된다.[10)]

중국이 아프리카에 관심을 갖는 이유는 오일만이 아니다. 중국은 철강석, 니켈, 동, 코발트, 보크사이트, 은, 금 등 다른 천연 자원도 사들이고 있다. 2009년 중국은 아프리카의 최대 무역국으로 1천 70억 달러의 교역량을 기록하며 미국을 앞질렀다. 중국이 투자하고 있는 아프리카 국가 수는 49개 국에 이른다. 중국은 아프리카와 유대를 공고히 하기 위한 방법으로 많은 국제회의를 주최하고 있다. 대표적인 모임으로 터치로드 중국-아프리카 투자 포럼(Touchroad China-Africa Investment Forum)과 중국-아프리카 협력 포럼 (FOCAC)이 있다.

이런 가운데 몇 몇 서방 정부기관들은 중국이 아프리카 지인들은 안중에도 없이 아프리카의 자원을 마구잡이로 점유하고 있다는 우려하는 목소리를 내고 있다. 특히, 중국이 국제사법재판소에서 전범으로 고소한 수단의 오마르 바시르 대통령을 비롯해 미국과 유럽에서 기피하는 지도자인 짐바브웨 무가베 대통령과도 긴밀한 관계를 유지하고 있는 것을 못마땅해하고 있다.

미국의 헤리티지 재단 보고서에 따르면 중국이 수단과 짐바브웨의 독재 권력을 지원하는 것은 그들의 잘못된 정책을 합법화하는 역할을 하고 있다고 비판했다. 중국은 수단과 짐바브웨에 재정 지원뿐만 아니라 군사 지원도 제공하고 있다. 미국 국방부에 따르면 수단은 2003년과 2007년 사이에 중국으로부터 79억 달러에 해당되는 무기를 수입했다고 밝혔다.

한편, 중국은 아프리카에 대한 중국의 투자덕분에 아프리카가 2005년에서 2010년 기간 5년간 5%의 경제성장을 이룰 수 있었다고 주장하는 반면, 서방 인권단체들은 중국의 아프리카 진출은 중국만을 위한 것이며, 현지의 부정 부패를 눈감아 주는 결과로 부패된 정권을 강화시키는 역할을 했다고 주장한다. 머니 모닝의 피츠 제럴드 편집장은 중국 지도자들은 인권과 핵 문제 등은 전혀 개의치 않고 있다고 말하며, 그들에게 중요한 것은 다른 국가가 어떻게 여기든 중국에 오일을 제공하는 것 뿐이라고 말했다.

2009년 9월 상해에서 열린 터치로드 중국-아프리카 투자 포럼에서, 이 포럼의 창설자인 하열

9) http://www.focac.org/eng/ (접속일: 2016년 3월)

10) Jason Simpkins. "China Blazing Its Own Trail in Africa". Money Morning. September 30, 2009, available at http://moneymorning.com/2009/09/30/china-africa/ (접속일: 2016년 3월)

휘(何烈輝: 헤리에후이)는 아프리카를 개발되지 않은 가난과 질병 그리고 폭력의 땅으로 생각하는 것은 잘못된 선입견이라고 말하고, 아프리카의 모든 국가들이 가난한 것은 아니며, 몇몇 아프리카는 일인당 국민소득에서 중국 보다 높다고 주장했다.[11] 터치로드 중국-아프리카 포럼은 2008년에 18개국이 참가해서 처음으로 개최된 바 있다.

중국은 아프리카의 유일한 G20 회원국인 남아공에 대한 외교에 박차를 가하고 있다. 2010년 8월 24일 북경에서 양국의 교류와 우호관계를 상징하는 정상회담이 호금도 주석과 제이콥 주마 대통령간에 열렸다. 이 자리에서 종합적 전략관계(comprehensive strategic partnership)로 양국관계를 격상하는데 합의했다.[12] 중국과 남아공이 국교를 수립한 지 12년 만에 보인 다각적 교류의 산물이다.

이처럼 중국의 적극적인 아프리카 공략은 자원 확보 차원의 경제적 이유 이외에 국제 정치적 입지를 강화하기 위한 방편이라는 사실이다. 서구 제국주의 열강들의 식민지였던 아프리카에서 중국의 증대하는 위상을 통해서 신 양극 체제라는 국제 질서 속에 벌어지는 지각변동을 감지하게 된다.

5. 발칸 반도: 역사적 갈등이 잠재된 지역

코소보는 2008년 독립을 선언했고, UN 회원국 중 69개국이 이를 인정했다. 하지만 러시아, 중국, 인도, 브라질뿐만 아니라 유럽연합 회원국인 스페인과 그리스도 코소보의 독립 인정을 거부하고 있다. 이에 대해서 예레미치 세르비아 외무장관은 코소보 문제가 UN, EU 그리고 나토를 갈라놓고 있다고 지적하며, 세계의 3분의 2가 코소보를 독립국가로 인정하지 않고 있음을 언급하며 커다란 이견을 보이고 있음을 부각시켰다.

국제사법재판소는 2010년 7월 22일 세르비아로부터의 코소보의 2009년 독립 선언이 국제법을 위반한 것이 아니라고 발표했다. 하지만 세르비아는 2008년 코소보의 독립 선언 당시 결코 인정할 수 없다고 천명한 바 있다. 유대인과 아랍인들이 예루살렘을 서로의 성지로 여기듯이, 세르비아인들은 코소보를 건국의 정신적 태동지로 여기고 있다. 코소보는 1999년 나토가 이끈 폭격 이래로 UN관할 하에 있어왔다.

세르비아의 예레비치 외무장관은 세르비아는 코소보의 독립을 지금도, 일년 뒤에도, 10년 뒤에도 결코 인정할 수 없으며, 독립을 강행할 시에는 좌시하지 않을 것이라고 못박았다. 세르비아 코

11) http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-09/29/content_8748541.htm (접속일: 2016년 3월)

12) http://www.chinese-embassy.org.za/eng/zxxx/t736768.htm (접속일: 2016년 3월)

스투니카 총리는 세르비아 영토 내에 괴뢰정부의 탄생을 간접적으로 승인하는 것 자체가 모욕적인 일이라고 표현하며, “코소보는 오직 세르비아에 속하는 우리 영토이기에 결코 그 누구에게도 줄 수 없는 문제이다”라고 강조한 바 있다.

코소보 문제는 국제 무대의 주요 국가들을 둘로 갈라 놓고 있다. 러시아 푸틴 총리는 자신의 대통령 임기를 끝내는 마지막 기자회견에서 스페인과 프랑스 경계에 있는 바스크 지역에 대한 독립을 지지하지 않으면서, 코소보의 독립을 지지하는 유럽연합의 이중적 잣대를 비판하며, “유럽연합이 코소보는 특별한 경우라고 주장하는 것은 날조이며 거짓이다”라고 강하게 반박했었다.

구 유고슬라비아 해체 이후, 지금의 유고슬라비아는 세르비아와 몬테네그로의 두 공화국으로 구성된 연방 국가이다. 코소보와 보이보디나는 세르비아 내의 주로서 1990년과 1989년까지 자치지구였다. 코소보는 단독 정부를 구성했지만 세르비아와 유고슬라비아는 이를 인정하지 않고 있고, 미국은 세르비아와 몬테네그로 연방을 인정하지 않고 있는 상태이다. 코소보의 인구는 알바니아계가 90 %를 차지하고, 10%의 소수만이 세르비아계, 알바니아계는 코소보의 대다수를 차지하지만 유고슬라비아 내에서는 소수민족이다.

조 바이든 미 부통령은 국제사법재판소가 코소보의 독립이 적법하다는 발표를 내기 전에 세르비아 보리스 타디치 대통령에게 전화를 걸어 미국은 민주적이고 다민족의 코소보를 전적으로 지원한다고 전달했고, 동시에 미국과 세르비아의 강한 유대를 확인했다고 알려졌다. 이는 물론 세르비아를 설득하기 위한 방편이기도 하지만, 한편으로는 나토의 맹주입장에서 경고성 조치로도 해석되고 있다.

세르비아 예제미치 외무장관은 반기문 UN사무총장을 만난 자리에서 코소보의 일방적인 분리선언이 지역분쟁을 해결하는 방법이 되어서는 안된다는 것을 전달했다. 문제는 국제사법재판소의 발표는 법적으로 구속력을 띄지 않는다는 점이다. 즉, 코소보의 독립인정은 국제사법재판소의 의견이지 판결이 아니라는 것이다. 하지만 국제사법재판소의 의견은 커다란 법적 무게를 싣고 있다는 점에서 의미를 지닌다.

2008년 코소보의 일방적인 독립선언에 대해서 국제법을 위반한 것이 아니라는 국제사법재판소의 의견은 러시아와 미국에게 더 이상 간섭하지 말라는 중요한 메시지를 전달하고 있다고 〈The Balkans: 1804 to 1999〉의 저자 미샤 클레니는 뉴욕 타임즈 7월 27일자 기고를 통해서 밝혔다. 즉, 코소보 독립 문제는 유럽연합의 조력을 받아 세르비아와 코소보가 해결해야 한다는 것이다.

국제사법재판소의 의견은 국제법상 독립을 원하는 것은 문제가 없으나, 코소보가 완전 주권국가가 아니기 때문에 국내법에 결부되지 않는다는 단서를 달고 있다. 코소보의 독립을 69개국이 지지했지만, UN 회원국이 되기 위해서는 적어도 100개국의 승인이 따라야 한다. 코소보의 일방

적 독립 선언을 반대하는 국가들은 코소보 사례가 전 세계의 분리주의 운동을 더욱 부추길 것이라는 우려를 이유로 들고 있다.

유럽연합 캐서린 애쉬톤 외무장관은 “유럽연합은 세르비아와 코소보간의 대화를 용이하게 할 준비가 되어있다”라고 즉각 성명을 발표하며, 그 대화가 유럽의 협력과 진보를 고무시킬 것이라고 덧붙였다. 애쉬톤 장관의 메시지는 코소보가 자국의 미래를 미국에 의존하지 말라는 메시지를 담고 있다. 동시에 세르비아도 러시아에 코소보 독립 문제를 호소하지 말라는 뜻을 포함하고 있다.

유럽연합은 이미 발칸 반도 국가들도 회원국이 될 자격이 있다고 천명한 상태이기 때문에, 만일 유럽의 앞마당과 같은 발칸문제를 해결하는 데 실패한다면, 유럽 역외의 문제에 영향력을 행사하는데 위축될 것이 분명하다는 분석이다. 세르비아 정부는 유럽연합의 대부분의 회원국들이 코소보의 독립을 인정하고 있음에도 이를 영토 침범으로 보고 있다.

세르비아와 코소보가 유럽연합 회원국이 되기를 희망하는 상황에서, 서로 평화적 협력의 길을 택할 지 아니면 또 다른 무력 충돌로 유럽에서 아웃사이더가 될 지 귀추가 주목된다. 10년 전만 해도 유고 연방에서 독립한 크로아티아와 분리 독립을 반대한 세르비아는 서로 적대적인 관계였지만 이제는 조직 범죄에 대한 공동 협력을 펴는 등 협조적인 관계로 발전한 것을 보면, 코소보와 세르비아의 관계가 비관적이지만은 않다는 의견도 있다.

그러나 코소보 문제에서 분명히 드러나는 것은 세르비아 편을 드는 국가군이 중국과 러시아가 주축이 된 상하이협력기구(SCO)와 친SCO 국가들이라는 사실이다. 즉, 중동 문제와 한반도 문제에 이어 발칸 문제에서도 친(親)나토 진영과 SCO가 대립각을 세우는 양상이다(조명진, 2010a).

게다가 발칸 반도는 지난 해부터 유럽 난민 유입 문제에 있어서 그리스를 거쳐서 독일 같은 전쟁난민의 선호 정착 국가로 가기 위한 통로로 사용되어 왔다. 그러나 2016년 3월 들어서 마케도니아와 슬로베니아가 난민 유입을 막기 위해서 국경을 차단하는 상황이 벌어지면서 다시 주목을 받고 있는 지역이다.

6. 코카서스: 에너지 안보의 이해관계 충돌지역

2008년 그루지야의 남오세티아 침공은 단순한 영토 분쟁이 아니었다. 러시아의 반격으로 그루지야가 남오세티아를 점령하는 데에는 실패했지만, 분쟁의 불씨는 코카서스 일대에 걸쳐 남아 있다. 미국 뉴욕 대학의 스테판 코헨 교수는 코카서스를 미국과 러시아의 대리 전쟁터라고 꼬집고 있다. 물론 이는 당장 그루지야를 가리켜서 한 말이지만, 이미 러시아군이 10년 넘게 진주해 온 체첸공화국, 그루지야로부터 탈퇴한 남오세티아와 압카지아 그리고 인구세티아 자치공화국의 분

쟁이 모두 해당된다.

코카서스는 동쪽으로 카스피 해, 서쪽으로는 흑해와 아조프 해를 경계로 한 지방이다. 코카서스 산맥은 카스피해 남서 해안의 아프셰론 반도에서 흑해 북동 해안인 쿠반 강 어귀까지 약 1,200km 뻗어 있다. 유럽에서 가장 높은 산인 엘브루스 산(5,600m)이 코카서스 산맥에 있다. 지정학적으로 코카서스 산맥은 터키의 이스탄불(과거 콘스탄티노플)이 유럽과 아시아를 나누는 것처럼, 유럽과 아시아 두 대륙을 나누는 경계령이다. 남쪽은 터키 · 이란과 국경을 경계로 삼고 있다.

면적은 약 44만㎢로 한반도의 두 배가 넘는다. 남오세티아가 1999년 독립을 선언했지만, 그루지야는 그것을 인정하지 않았다. 하지만 지난해 그루지야가 남오세티아를 침공한 것을 계기로 러시아는 남오세티아와 압카지아를 동시에 독립국이라고 선언했다. 푸틴 총리는 8월12일 압카지아를 방문해서 5억 달러 상당의 안보 지원금을 약속했다. 이 자리에서 푸틴 총리는 그루지야의 사카시빌리 대통령이 있는 한 코카서스에서 군사 충돌이 다시 일어날 가능성을 배제할 수 없다고 밝혔다.

문제는 사카시빌리 대통령이 2004년 대통령에 출마했을 때 압카지아와 남오세티아를 그루지야 영토로 복귀시키겠다고 공약한 것을 이행하려고 하기 때문에 2008년 남오세티아에 대한 침공을 시도했다는 점이다. 결과적으로 볼 때 러시아 메드베데프 대통령과 프랑스 사르코지 대통령 간의 휴전 협약으로 일단 잠잠해진 상태일 뿐이다.

러시아가 군사적으로 개입할 것을 알면서도 사카시빌리 대통령이 선거 공약을 과감하게 밀어붙이는 배경에는 미국이 버티고 있다. 이미 부시 행정부는 체니 전 부통령을 통해 압카지아와 남오세티아의 다수를 차지하고 있는 그루지야인들에 대한 보호 차원에서 그루지야를 두둔하는 입장을 밝혔고, 오바마 행정부 역시 같은 입장임을 바이든 부통령을 통해서 재확인한 바 있다.

그루지야 입장에서는 옛 소련이 강점하기 이전에 역사적으로 그루지야 영토였다는 명분을 갖고 있고, 러시아 입장에서는 소련 시절 스탈린이 현지인들을 타지로 강제 이주시키고 러시아인을 대거 두 공화국에 이주시켰기 때문에 자국민 보호 차원이라는 명분을 띠고 있다. 이민족 간의 인위적인 동반 거주지였다는 점에서, 또 러시아 정교와 이슬람교의 종교적 대립이라는 측면에서 북아일랜드 문제와 흡사하다.

미국이 그루지야 편을 드는 두 가지 이유가 있다. 먼저 지정학적으로 터키와 국경을 맞대고 있는 그루지야를 나토 진영으로 영입하면 함께 러시아 남하 정책을 차단할 수 있다. 이미 아프가니스탄에 테러와의 전쟁이라는 명분으로 나토군이 들어간 상태에서 그루지야까지 나토 영향력 아래에 두면 좀더 공고하게 러시아를 견제할 수 있게 된다. 둘째, 에너지 안보차원에서 유전이 있는 아제르바이잔과 크라스노다르 · 스타브로폴 지역에서 출발하는 원유 파이프라인의 안전 확보 때문이다.

코카서스의 지역 분쟁은 체첸과 인구세티아에서 나타난다. 체첸공화국은 반(反)러시아 깃발을 들고 지난 10년간 독립 항쟁을 펼쳐왔으나 그 뜻을 이루지 못했다. 러시아 정부는 2009년 4월 체첸 반군에 대한 10년간의 대 테러 작전을 종료한다고 선포했지만, 체첸 반군은 여전히 저항하고 있는 상태이다. 게다가 체첸과 국경을 맞대고 있는, 친 러시아 정권이 권력을 잡은 인구세티아 자치공화국은 이슬람 무장 봉기 세력에 대해 공세를 강화하고 있는 상태이다.

냉전 시대 미국과 소련의 힘겨루기가 최고조에 달했던 1962년 쿠바 미사일 위기 때처럼 미국과 러시아의 긴장감이 그루지야를 중심으로 한 코카서스에서 재현되는 양상이다. 쿠바 위기 때는 소련이 미국에 인접한 쿠바를 통해서 세력 확장을 시도한 반면, 이번에는 반대로 미국이 나토 확대라는 명분으로 그루지야를 교두보로 삼고 러시아 남하 정책을 차단하려는 의도가 깔려 있다. 동시에 이란을 더욱 압박할 수 있는 전략적 포석이다. 하지만 나토 회원국 터키와 국경을 맞대고 있는 그루지야가 나토 회원국이 되는 것을 러시아로서는 좌시할 수 없는 상황이다.

안보와 경제적 측면이라는 복잡한 국제 관계 속에 코카서스의 주도권 경쟁은 '문명의 충돌' 요소가 추가되면서 '신 냉전 시대'로의 진입을 예고하고 있다(조명진, 2009b).

7. 한반도: 신 양극체제의 최전방

한국은 실질적으로 파토(PATO)내에 속해 있기 때문에 6자 회담에서 상해협력기구(SCO)의 주축국가인 러시아와 중국의 협조를 얻어내기가 점점 더 어려워지는 상황이다. 나토는 2004년 유럽 이외의 지역에서 교류와 협력을 강화할 국가를 이른바 '접촉국가(contact countries)'라고 분류하고 일본, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르와 함께 한국을 여기에 포함시켰다. 부시 행정부는 2006년부터 구체적인 협력제안을 내놓았다. 미국은 그 해 나토 정상회의에서 나토와 한국, 일본, 호주, 스웨덴, 핀란드 5개국 간 협력관계 구축을 공식 제안했다. 이는 장기적인 관점에서 테러와의 전쟁을 최우선 순위에 두고 있는 미국의 입장에서 한국 등 동맹국의 국제적 역할을 최대한으로 끌어올리려는 미국의 세계전략의 일환이다.

스헤페르 전 나토 사무총장은 "전 지구적 위협이 상존하는 상황에서 나토는 어느 때보다 다른 나라의 도움에 의존하고 있다"며 "한국과 일본 등은 장래에 나토의 작전에 중요한 기여를 할 수 있을 것이다"라고 언급한 바 있다. 한국과 나토의 협력관계가 구체화될 경우 합동 군사훈련의 실시를 전제로 한다는 점에서 주한미군의 한반도 이외 지역에서의 작전 등을 포함하는 주한미군의 전략적 유연성을 비롯하여, 한미동맹 관계의 미래 위상에도 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 게다가 주한미군과의 연합훈련만이 아닌 나토의 다국적군과의 합동훈련은 한국군의 작전 능력을 향

상시킨다는 점에서는 고무적인 일이다.

한국과 나토는 2008년 처음으로 정책협의회를 가졌고, 아프가니스탄 안정화, 핵 비확산, 테러리즘 등에 대해 의견을 교환하고 군인 연수, 교육 등 인적 교류 강화에 대해서도 논의한 바 있다. 나토의 역할 확대에 따른 한국과의 안보협력은 '21세기 신 양극 체제'에서 협력의 질을 높여준다. 하지만 동시에 중국을 위시한 SCO 국가와의 협력이 뒤로 밀려서는 안 된다.

친SCO에 속하는 대표적인 국가인 이란에 대한 UN의 제재 결정으로 곤경에 처하게 된 것은 다름 아닌 한국이다. 한국의 제재 결정과 상관없이 금융거래가 사실상 전면 중단되면서 자동차, 철강, 정유 등 한국 실물경제가 타격을 피할 수 없게 됐다. 반면에 중국은 이란제재에 찬성하고도 이란과 경제협력을 확대해, 한국 기업의 경쟁력이 상대적인 약화되는 피해가 예상된다.

중동 산 원유를 많이 쓰는 한국 정유업체도 원유 공급에 비상이 걸렸다. 한국이 수입하는 원유의 10%가 이란에서 나온다. 이처럼 이란의 경우를 보듯이, 한국은안보의안정장치를얻기위해서나토와유대를공고히하고, 경제의 안정장치를 확보하기 위해서 SCO를 동시에 상대해야 되는 다각적이면서 균형 있는 경제외교안보 정책을 구사해야 한다.

2010년 6월29일에는 상해협력기구(SCO)의 양두마차인 러시아가 대규모 극동 군사 훈련이 시작되었다. '동방 2010'으로 불린 이 훈련은 러시아가 극동 지역에서 실시한 것 중 전략 전쟁 훈련이었다. 약 2만 명의 병사와 30척의 군함이 참가해, 7월 8일까지 계속되었다. 러시아의 3대 함대가 이번 훈련에 참가하기 위해 모두 동해상에 집결한 것으로 알려졌다.

한반도 정세가 긴장되어 있는 상황에서 실시된 러시아의 대규모 군사 훈련은 러시아의 각종 합동 작전 능력 제고에 그 목표를 두고 있다고 발표되었지만, 동시에 동북아 지역에 대한 러시아의 영향력 확대 의도도 내포된 것으로 분석되고 있다.

중국 인민해방군이 미국의 공격을 가정한 시나리오에 따라 서해에서 야간 군사훈련을 실시한 것으로 전해졌다.[13] 홍콩의 사우스차이나모닝포스트는 8월 11일 중국의 해방군보(解放軍報)를 인용해, 인민해방군 북해함대 소속 전투기들이 최근 서해와 인접한 요동(遙東)·산동(山東)반도 상공에서 미국의 가상 공격에 대비한 야간훈련을 실시했다고 보도했다. 신문은 또 "현대전에서 공중 공격은 항상 야간에 이뤄지는 점을 중시해 훈련이 새벽 1시30분부터 두 시간 동안 진행됐다"고 언급했다. 인민해방군 예비역 장성 출신의 군사평론가 예낙웅(倪樂雄-니러슝)은 "인민해방군이 야간 공격에 대처할 능력이 있음을 전 세계에 알리려 한 것으로 보인다"고 말했다.

13) 한국일보, 2010년 8월 11일

한반도 주변 해역뿐 아니라 남중국해 역시 중·미 모두에게 중요한 전략적 요충지이다. 미국 싱크탱크인 '신 미국안전센터' 연구원 로버트 캐플런은 〈포린 어페어스〉 기고문에서 "중국 해군은 인도양으로 향하는 관문이자 세계의 화석연료 수송로인 남중국해로 더 많은 전력을 투입 중이다. 전략적 중요성을 놓고 볼 때 남중국해는 '제2의 걸프만'이다. 남중국해는 수십 년 동안 지정학의 핵심이 될 수 있다"라고 지적했다.

한반도 주변에서 실시되는 이러한 일련의 군사 훈련은 매우 이례적으로 시기가 집중되어 있고, 지점 역시 모두 한반도 주변 해역에서 진행되었다는 특징을 지니고 있다. 이러한 군사 훈련이 동북아 혹은 인근 해역에서 때맞추어 잇달아 전개되고 있는 것은 한반도가 파토와 SCO의 각축장이 되었다는 뜻이다.

8. 북극: 새로운 자원 개발에 따른 이해 상충 지역

북극 개발에 대한 관심은 기후 변화가 가져 온 새로운 영역이다. 왜냐하면 향후 30년에서 40년 뒤면 온난화의 영향으로 여름철에는 북극의 얼음이 완전히 녹아버릴 것으로 예상되기 때문이다. 경제적 이득이 안보 이해와 맞물려 있다는 점에서 북극이 신 양극 체재의 새로운 지정학적 이해 충돌 지역이 되고 있다.

북극 개발의 첫 번째 이유는 천연 자원이다. 북극은 지구 표면의 6%를 차지하지만 채굴되지 않은 원유와 천연 가스의 20%가 매장된 지역으로, 그 가치자 10조 5천억 달러로 추정한다.[14] 그리고 이미 바렌트 해 지역에서는 채굴이 진행 중이다.

북극에 관심을 갖는 또 다른 이유는 북극 항(Northern Sea Route 또는 Northeast Passage)[15] 개발이다.

14) *Ibid*

15) The Canadians call the Northern Sea Route the North West Passage. It is interesting to see differences in naming the Arctic Shipping Route. In fact, the Canadian House of Commons passed in 2009 a bid to rename the North West Passage the Canadian North West Passage. The renaming of the passage can be attributed to the ongoing conflict between Canada and other countries, most notably the US, over the status of the passage. Canada considers it "internal waters", whereas the US and others consider it as an "international strait". The renaming can also be attributed to increased Canadian and international focus on the Arctic. From Statement on "Canada's Arctic Foreign Policy Pamphlet, August 2010", available at http://www.geopoliticsnorth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=84:arctic-strategy-documents&catid=52&showall=&limitstart=4 (접속일: 2016년 3월)

〈그림 4〉 북극 단축 항로



출처: http://www.star.nesdis.noaa.gov/star/documents/meetings/Ice2013/dayOne/Sokolov_Russian.pdf (접속일: 2016년3월)

위 지도에서 보듯이 요코하마에서 로테르담까지 수에즈를 이용할 거리는 12,894마일이지만, 북극 항로를 이용하면 8,452마일로 단축된다. 상해의 경우도 마찬가지로 수에즈 운하를 통과할 때는 12,107마일, 북극 항로는 9,297마일이다. 벤쿠버의 경우에도 파나마 운하를 통과해서 로테르담에 가는 거리는 10,622마일이지만 북극 항로를 이용하면 8,038마일로 단축된다. 2010년에 여섯 척이 북극 항로를 통해서 태평양에서 대서양을 간 적이 있고, 2011년에는 68척이 이용하는 등 이미 북극 항로를 활용하고 있는 상태이다.

북극에 대한 직접 이해 당사국들의 국제 기구들 가운데 1996년에 설립된 북극이사회(Artic Council)가 북극과 맞닿은 국경을 둔 8개 회원국(미국, 캐나다, 러시아, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 아이슬란드)을 두고 있다. 그런데 북극 이사회에서는 자원 개발에 대한 이해 충돌이나 안보 관련된 사안들을 다루고 있지는 않다.[16] 북극 이사회 회원국 가운데 EU회원국은 덴마크, 스웨덴, 핀란드이다. EU 북극정책의 3대 목표[17]는 다음과 같다.

16) http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-517_en.htm?locale=en (접속일: 2016년 3월)

17) Ibid, EU Arctic policy's 3 main objectives:
1. Protecting and preserving the Arctic in cooperation with the people who live there,
2. Promoting sustainable use of resources,
3. International cooperation

1. 북극지역 거주자들과 협력을 통해 북극에 대한 보호와 보존
2. 지속 가능한 천연자원 활용
3. 국제협력

북극 이사회 회원국 가운데 미국, 캐나다, 노르웨이, 아이슬란드는 나토 회원국이다. 나토와 대립 각을 구 바르샤바 조약기구 지역에서 세우고 있는 러시아의 군사 문제의 방향과 관련해서 러시아 전략 2020(Russian National Security Strategy to 2020)에 이렇게 언급되어 있다.

> The new strategy points at failure of the current global and regional security architecture, as it is disproportionately weighted in favour of NATO. It voices Russia's long-standing opposition to any future eastward enlargement of the Alliance and plans to move its military infrastructure to Russian borders, as well as attempts to give the organisation global functions. At the same time, it expresses Russia's readiness to negotiate and develop relations with NATO on the condition of equality and respect for Russia's interests.[18]

전략에 언급되어 있듯이, 러시아 입장에서 북극의 에너지 자원 개발권을 차지하는 것은 불가피하다. 2012년 이후로 러시아는 과거 냉전 시절 사용하던 군사적 공항을 다시 활용으로써 북극 지역에 대한 군사력 증강에 박차를 가하고 있다.[19]

구체적으로 2013년 초음속 요격기 Mig-31기 편대를 노바야 젬야(Novaya Zemlya) 반도에 배치했다. 이 요격기를 임무는 북극으로부터 적의 항공 공격으로부터 러시아를 방어하는 것이다.[20] 2014년 10월 31일자 바렌트 옵저버에 따르면, 러시아 해군의 키로브 급 핵 순양함 어드미럴 나키모프(Admiral Nakhimov)가 현대화 작업을 거쳐서 2018년에 북부 함대에 재배치될 전망이다.[21] 2020년까지 러시아의 북극 지역에 대한 전략 개발은 2013년 2월 20일 푸틴 대통령에

18) The Russian government adopted a new Arctic strategy in September 2008. The document, entitled “The fundamentals of state policy of the Russian Federation in the Arctic in the period up to 2020 and beyond”, from Zysk, Katarzyna. "Russian National Security Strategy to 2020". GeoPolitics in the High North. June 15, 2009, available at http://www.geopoliticsnorth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2:russia-norway-and-the-high-north-past-present-future&catid=3&Itemid=71&showall=&limitstart=3 (접속일: 2016년 3월)

19) Trude Pettersen. "Russia reopens Arctic airbases" The Barents Observer. May 31, 2012, available at http://barentsobserver.com/en/security/russia-reopens-arctic-airbases (접속일: 2016년 3월)

20) Trude Pettersen. "Russia sends Mig-31 interceptors to the Arctic". The Barents Observer. September 25, 2012, available at http://barentsobserver.com/en/security/russia-sends-mig-31-interceptors-arctic-25-09 (접속일: 2016년 3월)

21) Trude Pettersen. "Soviet nuclear battle cruiser to be re-launched". Barents Observer. October 31, 2014, available at http://barentsobserver.com/en/security/2014/10/soviet-nuclear-battle-cruiser-be-re-launched-31-10 (접속일:

의해서 추인된 상태이다.[22]

국제 해양법이 200해리로 영해 권리를 보장하고 있기에 북극 지역의 새로운 영해 문제가 불거질 전망이다. 특히, 미국과 러시아는 베링해(Bering Sea)와 축치해(Chukchi Seas)를 두고 영해 분쟁을 벌이고 있어서, 잠재적인 안보 이해의 충돌이 예상된다.[23]

결론

이번 기고 글에서 신 양극체제의 틀에서 국제 안보 중요성 면에서 비중을 차지하는 8개 지역을 조망함으로써 국제 안보 정세 변화의 추이들이 서로 상관관계가 있음을 보았다. 국제 정세는 국제협력 뿐만 아니라 국제 경제에도 직접적인 영향을 준다. 그 한 예가 국제가 원유가의 변동이 국제 안보 정세와 민감하게 연관되어 있다는 사실이다.

둘로 나누인 이슬람 세계에서 중동의 안보 정세 변화는 과거의 양상과 다르게 전개되고 있다. 인더스 강의 수자원 개발을 둘러싼 인도와 파키스탄의 분쟁 조짐이 캐쉬미르에서 관찰되고, 발칸반도에서 역사적 갈등이 친 SCO의 세르비아와 여타 친 서방 국가 간에도 잠복해있다. 현재는 소강 국면에 있는 코카서스 지역에서 에너지 안보의 이해관계 충돌은 언제든지 재현될 수 있다.

이번에 다룬 8개 지역 중에 지정학적 이해충돌 지역인 아프가니스탄, 한반도, 북극 3곳은 지리적으로 파토와 친 SCO진영이 맞닥트리고 있는 지역이라는 점에서 무력 충돌의 잠재성은 물론 무력 분쟁의 스케일이 여타 지역보다 크다. 미군의 한반도 사드 배치 문제를 놓고 중국과 러시아가 반대하는 공조 입장을 보이고 있는 점은 지금의 국제 안보 정세가 신 양극 체제로 설명되는 좋은 예이다. 무엇보다도 한반도의 긴장 국면은 북한의 갑작스러운 붕괴를 상정할 경우, 북중러 연합군과 한미일 연합군의 대치 가능성이 그 어느 때보다도 높다는 점은 국제 안보 정세에 불안한 요소이다.

기후 변화의 해빙에 따른 자원 개발과 새로운 안보 이해충돌 지역으로 떠오르는 북극 지역까지 다루면서 얻게 된 결론은 국제 안보 정세는 이해관계의 조정과 충돌 과정을 거치면서 변화하고 있는 사안이라는 점이다. 이처럼 국제 개발 협력 방향을 설정하는데 있어서 국제 정세에 대한 지속적인 정보 분석을 토대로 한 접근할 필요성이 제기된다.

2016년 3월)

22) http://www.star.nesdis.noaa.gov/star/documents/meetings/Ice2013/dayOne/Sokolov_Russian.pdf (접속일: 2016년 3월)

23) http://news.yahoo.com/russian-ships-old-arctic-nato-set-alarms-bells-050008186.html (접속일: 2016년 3월)

〈참고문헌〉

조명진. 2008.『세계 부와 경제를 지배하는 3개의 축』. 서울: 새로운 제안
_____. 2009a. “21세기 나토의 역할과 위상”. 서울: 미래전략연구원
_____. 2009b. “미 · 러 맞붙은 ‘신 냉전’의 땅 코카서스”. 서울: 시사저널
_____. 2010a. “분열의 상처 아물지 않는 발칸”. 서울: 시사저널
_____. 2010b.『우리만 모르는 5년 후 한국 경제』. 서울: 한국경제신문사

GeoPolitics in the High North. "Canada's Arctic Foreign Policy Pamphlet, August 2010”. GeoPolitics in the High North, available at http://www.geopoliticsnorth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=84:arctic-strategy-documents&catid=52&showall=&limitstart=4 (접속일: 2016년 3월)

Hellström, Jerker. 2009. "China's Emerging Role in Africa". Ursvik: Swedish Defence Research Agency(FOI), available at http://www.foi.se/upload/projects/Africa/China%27s%20Emerging%20Role%20in%20Africa%20-%20a%20Strategic%20Overview.pdf (접속일: 2016년 3월)

Jason Simpkins. "China Blazing Its Own Trail in Africa". Money Morning. September 30, 2009, available at http://moneymorning.com/2009/09/30/china-africa/ (접속일: 2016년 3월)

Lyman, Princeton. "China's Rising Role in Africa". Council on Foreign Relations. July 21, 2005, available at http://www.cfr.org/publication/8436/chinas_rising_role_in_africa.html (접속일: 2016년 3월)

Trude Pettersen. "Russia reopens Arctic airbases". The Barents Observer. May 31, 2012, available at http://barentsobserver.com/en/security/russia-reopens-arctic-airbases (접속일: 2016년 3월)

_____. "Russia sends Mig-31 interceptors to the Arctic". The Barents Observer. September 25, 2012, available at http://barentsobserver.com/en/security/russia-sends-mig-31-interceptors-arctic-25-09 (접속일: 2016년 3월)

_____. "Soviet nuclear battle cruiser to be re-launched". Barents Observer. October 31, 2014, available at http://barentsobserver.com/en/security/2014/10/soviet-nuclear-battle-cruiser-be-re-launched-31-10 (접속일: 2016년 3월)

Zysk, Katarzyna. "Russian National Security Strategy to 2020". GeoPolitics in the High North. June 15, 2009, available at http://www.geopoliticsnorth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2:russia-norway-and-the-high-north-past-present-future&catid=3&Itemid=71&showall=&limitstart=3 (접속일: 2016년 3월)

III

평가

1. KOICA 역량개발 지원사업의 성과관리 모델 및 프레임워크
조광걸 (KOICA 경영혁신추진반장)

KOICA 역량개발 지원사업의 성과관리 모델 및 프레임워크

조광걸 (KOICA 경영혁신추진반장)

목차

Ⅰ. 문제제기의 배경
Ⅱ. 역량개발과 제도개선
1. 역량개발과 제도개선의 필요성
2. 세계은행의 역량개발 모델
3. 스웨덴 국제개발협력청(Sida)의 역량개발 평가 결과
4. 세계최고감사기구 개발 이니셔티브(IDI)의 감사 역량개발사업 평가
5. KOICA 우수사례 분석 및 시사점
Ⅲ. KOICA 역량개발 지원사업의 모델
1. 다년도 역량개발 모델 (MCM)
2. 단계별 성과관리 프레임워크 (PPMf)
3. MCM과 PPMf 관계 및 기타 활용
Ⅳ. 활용사례 및 모델 확장
1. 베트남 감사원 역량강화 지원사업 모델 및 프레임워크 운용사례
2. 모델의 확장 및 프레임워크
3. PDM과의 비교 및 여타 사업형태에 대한 적용가능성
Ⅴ. 결어
참고문헌

초록(Abstract)

개발도상국의 역량개발을 지원하는 것이 개발원조의 효과를 제고하기 위한 주요한 흐름 중 하나로 자리 잡아가면서 이에 관한 다양한 연구와 이론 및 방법 등이 시도되어왔다. OECD와 세계은행(World Bank)은 물론 스웨덴 국제개발협력청(Sida), 각국 감사원의 전문기구인 IDI 등은 하나같이 기존의 역량개발의 지원방식을 반성하면서 개인의 역량강화를 넘어서 조직과 제도차원의 개선을 통한 역량개발을 강조하고 있으며, 체계적인 연구를 거듭해 오고 있다. 본고에서는 국제사회에서 최근 논의되고 있는 역량개발에 관하여 살펴보고, 베트남 감사원 역량강화 지원사업을 사례로 수립하여 일정한 성과를 거둔 '다년도 역량개발 모델(MCM)'과 '단계별 성과관리 프레임워크(PPMf)'의 활용을 제안하고 있다. 단순·명확한 모델과 이를 토대로 목적달성을 위한 과정이 담긴 단계적인 성과관리 프레임워크를 도움을 받는 수원국과 함께 공유하여 역할분담을 할 경우 수원국의 주인의식(ownership) 내재화와 역량개발(Capacity Development)이 추구하는 목적인 조직 및 제도상 혁신에 기여할 수 있을 것이다.

시간 경과와 담당자의 교체 등 협력사업의 현실적으로 어려운 제반 여건에도 불구하고, 역량개발 지원사업의 성과를 일관성 있고 체계적으로 관리하고 역량개발의 효과를 제고하기 위한 사업관리 툴은 비단 KOICA의 다년도 연수사업 외에도 역량개발을 포함한 프로젝트형 사업도 이를 필요로 하고 있다. 본고를 통하여 이를 위한 실용적인 논의가 이뤄져 우리나라의 개발행정과 연구가 한 단계 성장해 나가기를 희망한다.

Ⅰ. 문제제기의 배경

개발 원조를 시행함에 있어서 당초 의도한 개발의 효과를 거양했는지 여부에 대하여 국제사회가 체계적이고 과학적으로 검증하기 시작한 것은 2000년 새천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)를 설정한 이후의 일이다. 1950년대 초 마샬플랜 이래 30여 년간 원조효과가 지지부진하자 1980년대에 원조에 대한 회의와 함께 원조의 책임성이 강조되기 시작하였다. 2000년대에 들어 UN 등 국제사회는 MDGs의 8개 목표(goals)와 18개의 세부목표(targets)를 설정하고, 각 목표에 따른 지표(indicators)를 설정함으로써 ODA를 중심으로 한 전세계 개발원조 활동을 체계적으로 모니터링하고 그 진척사항을 점검하며 평가하여 왔다(KOICA ODA교육원, 2012: 250). 즉, 국제사회는 2005년 '원조효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)',

2008년 '아크라 행동계획(Accra Agenda for Action)', 2011년 '효과적 개발협력을 위한 부산파트너십(Busan Partnership for Effective Development Cooperation)'을 통해 원조의 성과를 거시적인 관점에서 점검해 왔으며, 개발원조 사업을 기획, 평가함에 있어서 결과중심의 접근법(result-base approach)을 강조하고, 무작위대조시험기법(Randomized Controlled Trials, RCT)을 활용한 영향평가(impact evaluation)의 기법을 적극적으로 도입하고 있다. 최근 들불처럼 번지고 있는 영향평가(impact evaluation)는 윌리엄 이스털리(William R. Easterly)의 말처럼 '개발신화에 대한 대안(Easterly, 2011: 53)'으로 각광받고 있다.

OECD의 개발원조위원회(DAC)는 2009년부터 2012년까지 실시된 DAC 동료검토(peer review)의 결과를 기초로 개발평가에 대한 12가지 중요한 교훈을 담은 '개발활동의 평가(evaluating development activities)'에서 "성과에 대한 올바르지 못한 이해는 목표설정에 실패하며 원조효과를 떨어뜨려 원조 품질을 저하시킬 수 있다. 이는 금전적인 손해일 뿐 아니라, 빈곤과 소외로 인해 고통 받으며 원조가 절실한 전 세계 사람들의 생명과 생계수단을 잃을 수 있는 문제가 된다(OECD, 2013: 12)"라고 하면서 원조의 품질을 제고하기 위해서는 사업의 성과관리가 필요하다는 것을 지적하고 있다.

그러나 통계의 기초가 되는 개발도상국 사업현장에서의 데이터(data)의 부실·부족과 '거미의 역설(micro-macro paradox)'(Mosely, 1986: 22-7)[1]은 여전히 개발원조의 현장을 안개처럼 시야를 가리고 있는 상황이다. 특히 개발도상국의 개발 현장에서 개발원조 활동을 기획·집행·모니터링 및 평가(Monitoring & Evaluation, M&E)를 시행함에 있어 당초 목적에 대비한 성과를 거두고 있는지 여부에 대하여 일관성 있게 관리·감독할 수 있는 수단이 미흡하거나, 적합한 방법을 개발행정에 적용하지 못하고 있는 실정이다. 예컨대 영향평가는 이스털리(William R. Easterly)의 말대로 '기존방식의 원조로 하지 말아야 할 것이 무엇인지'(Easterly, 2011:53; KOICA ODA 교육원, 2012: 252)만을 알려주는데 그칠 수 있고, 협소한 범위의 지표에 집중하도록 하여 역량측정이 어렵기 때문이다(Sida, 2014: 52). 영향평가로부터 나온 결과가 있다 하더라도 여전히 사업이 진행되고 있는 현장에서 시간, 인력 등 공정과 위험 등을 관리하기 위한 관리도구의 필요성은 여전히 남아있다.

본고에서는 근래 강조되어 오고 있는 역량개발 지원을 위한 개발원조 사업을 보다 체계적이고 일관성 있게 성과를 관리하기 위한 방안으로서 개별 사업에 적용할 수 있는 모델과 프레임워크의 운영을 제안하고 있다. 특히 대한민국 감사원이 수행하고 있는 '베트남 감사원 역량강화 지원사업'

1) 공여국 개개의 개발협력사업은 성공하였으나, 그 개발사업을 통해 얻으려는 수원국 국가차원의 목적달성에는 기여하지 못했다는 연구결과를 의미하는 바, 원조의 용도대체(aid fungibility)를 설명하는 하나의 원인으로 들고 있다.
(출처: KOICA ODA 교육원, 『국제개발의 첫걸음』; 조광걸, 국제개발협력의 주요이슈, p.235; Mosley, P, 1986, "Aid-Effectiveness: The Micro-Macro Paradox", IDS Bulletin vol. 17:22-7 재인용)

에 적용하여 일정한 성과를 거둔 사례 결과물인 '다년도 역량개발 모델(MCM) 및 단계별 성과관리 프레임워크(PPMf)'를 소개하고자 한다. 나아가 해당 '다년도 성과관리를 위한 모델 및 프레임워크'를 여타 개발원조 사업에도 적용함으로써 KOICA의 개발 행정상 효율성을 제고하고, 폭증하는 사업 량을 효과적으로 관리하며, 나아가 사업의 품질을 제고할 수 있는 사업관리 도구로서 활용할 것을 제안하고 있다.

II. 역량개발과 제도개선[2)]

1. 역량개발과 제도개선의 필요성

최근 국제사회는 개도국으로 하여금 잠재력을 발휘하여 자생력을 키우고 주인의식을 갖도록 한다는 취지에서 역량개발 (capacity development)에 역점을 두고 있다. 세계은행(World Bank)은 세계 개발원조 금액의 약 25%가 역량개발에 투입되고 있다고 추산하고 있다. 역량개발(capacity development)은 기존 '자원의 단순 이전(simply resource transfer)'에서부터 개도국의 잠재력을 발휘하도록 한다는 면에서 국제 개발원조에 있어 인식체계의 대전환(paradigm shift)을 이루어왔다(Land et al., 2015).[3)]

〈박스 1〉 개인성과를 넘어 조직차원의 성과가 필요한 이유

세계은행은 아프리카 말리(Mali)의 경우 보건문제 해결을 위해 개인과 조직의 역량강화를 위해 노력했으나, 직원들의 취약한 보수로 인해 소기의 목적을 달성하지 못했으며, 개인들의 경우 필요이상의 훈련을 받는 반면, 훈련 성과를 잘 활용할 수 있는 제도개선이 없어 실패했다는 사례를 소개하고 있다. 좋은 교육을 받은 우수한 인재가 자국을 떠나 선진국으로 유입되는 두뇌유출(brain drain)을 유발하여 결국 수원국의 역량이 약화되는 상황을 목도하고 있는 것이다(Thomas, 2006: 2).이러한 상황은 특히 전문성을 갖고 있는 감사부문의 경우에도 적용되며, 유능한 직원을 회계사 등 사적부문으로 전직하는 결과를 초래할 수 있어 보수 등을 포함한 인사체제의 변화도 고려할 필요가 있다.

출처: 조광걸 (2015), Hegarty, A and Musonda, K. (2012) 재인용

2) 역량강화(capacity building)와 달리 역량개발(capacity development)의 개념은 개인의 능력향상을 넘어 조직, 제도 차원의 개선을 포함하고 있으나, 실제 사업명칭 등에서 이를 혼용하고 있는 현실을 고려하여(예, '베트남 감사원 역량강화 지원사업(2014~2016)') 제도개선을 역량개발과 구분하여 부제함. (출처: KOICA, 2012, "국제사회의 역량개발 지원정책". p.9~15) (본문의 이하 내용 중 일부는 대한민국 감사원이 수행하고 있는 '베트남 감사원 역량강화 지원사업'의 사례를 토대로 연구한 『개발도상국 감사원 역량강화 지원방안 연구』 보고서(2015)에 기초하여 재작성되었다.)

3) 그러나 '역량개발은 새로운 개념이 아니라 1960, 70년대 다양한 개발논의에 뿌리를 두고 있으며, 탈식민지화 기간에는 신생독립국들의 자결(self-determination), 정치 행정 체제의 수립 등 국가재건을 위한 개인, 조직, 제도 전반에 걸친 활동으로 다양한 학문과 경험을 통해 개념과 접근방법이 진화되어 왔다.'는 의견이 있다.

그러나 아쉬운 점은 기존 공여국들은 역량강화 문제를 해결하기 위하여 개인 훈련비용을 지원하고, 훈련생 수로서 그 성과를 측정하고는 했었다는 것이다. 그 결과 좋은 교육을 받은 우수한 인재가 자국을 떠나 선진국으로 유입되는 두뇌유출(brain drain)을 초래함으로써 수원국의 역량이 약화되는 결과를 목도하고 있다. 이러한 상황은 특히 전문성을 갖고 있는 의사, 간호사, 회계사, 감사 등 전문직의 경우에 심하므로 수원국 정부의 역량확충을 위해서는 정부기관의 보수, 인사 체제의 변화도 고려해야 한다. 이처럼 개도국의 역량강화를 위해서는 개인의 역량강화가 조직의 역량강화에 연계되어야 하고, 나아가 제도상의 변화를 이끌어 낼 수 있어야 한다는 주장이 보편화되고 있다. 역량개발의 효과를 위해 중요하게 고려되어야 할 사항은 개인의 성과는 물론, 조직의 지속적인 혁신과 제도상 게임의 법칙이 어떻게 잘 연계되어 있느냐라는 것이다. 세계은행은 다음에 살펴보는 바와 같이 개인의 역량강화는 물론, 이를 넘어 조직의 역량강화와 나아가 제도개선으로 이어지는 상호 연계성에 주목하고 있다(Thomas, V., 2006: 5).

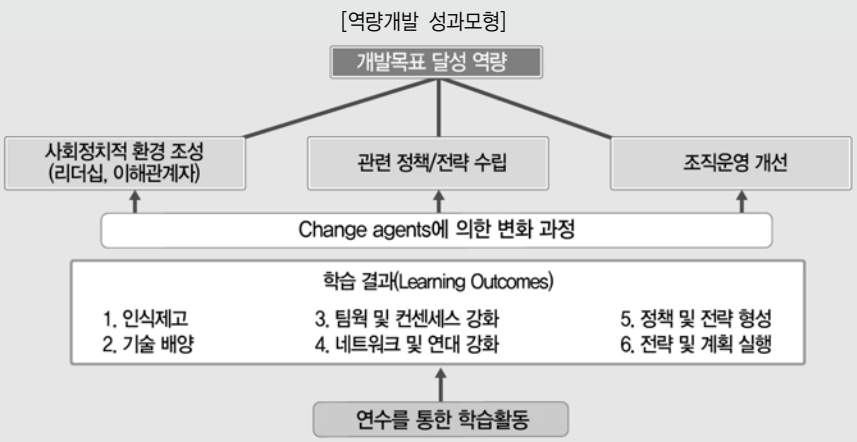
2. 세계은행의 역량개발 모델

세계은행은 역량개발 사업을 실제 추진함에 있어 사업모형의 부재로 인하여 사업 수요와 활동 및 결과간의 연결고리(수요파악, 역량개발 활동, 성과)가 취약하게 된 결과를 초래하였다고 밝히고 있다. 나아가 역량개발에 대한 수혜국과 공여국간의 공통인식의 부족을 야기하고, 현지에 대한 이해부족(현지 관행 및 지식, 현지 사회정치 요소, 정책 등 역량개발에 영향을 미치는 요인)을 방치하는 상황을 야기하고 있다고 지적하고 있다. 이에 따라 세계은행은 일반적인 역량개발 모형(〈박스 2〉)을 수립하고 그 활용을 장려하고 있다 (KOICA, 2015: 60; Otoo. S. et al., 2009: 19). 이러한 역량개발 모형의 활용 이점은 역량개발을 위한 개별 활동이 어떻게 성과와 목적 달성에 이바지하는지 파악할 수 있고, 나아가 변화를 주도하는 사람/그룹(change agent)이 개발사업의 목적달성에 우호적인 변화를 이끌어낼 수 있도록 집중하게 한다는 것이다. 세계은행의 역량개발 모형에 따르면, '개발목표를 달성하기 위한 역량개발(Capacity for Achieving a Development Goal)'을 위해서는 연수를 통한 학습활동을 넘어 조직 내에 제도적 변화를 이룰 수 있는 변화과정이 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 변화를 주도할 수 있는 개인이나 그룹(change agent)의 역할이 필수적이다 (Hegarty. A, and Musonda. K., 2012: 12).[4)]

4) OECD는 감사원의 역량개발의 경우 주요한 관리 측면을 '개인의 감사 전문성', '조직의 역량', '국회, 언론 등 외부환경 관리역량'으로 3분하고 있다. (출처: Hegarty. A, and Musonda. K. 2012, p.12)

〈박스 2〉 세계은행의 역량개발 모형

세계은행(World Bank)의 역량개발 성과 프레임워크에 따르면, 개도국 공무원들은 연수를 통해 아래 그림과 같이 크게 여섯 가지 초기 학습 결과(initial learning outcome)를 습득한다. 이러한 학습 결과는 연수생이 변화의 주도자(change agent)로서 이해관계자 및 리더의 인식을 제고하여 변화를 가능케 하는 사회정치적 환경을 조성하고, 관련 정책과 전략을 수립하며, 조직 운영을 개선함으로써 개발 목표를 달성할 수 있도록 하는 역할을 수행해야 함을 의미한다.



출처: 세계은행 (2009)

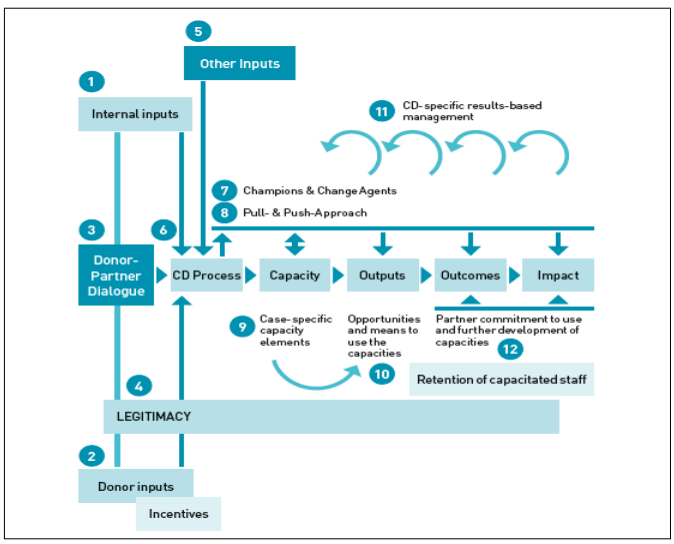
상기 세계은행의 성과모형은 개별 활동과 목적과의 연계를 강화하고 있다는 점과 아울러 성과달성을 위해서 특별히 주목해야할 요소를 발굴한다는 점에서 의미가 있다. 또한, 일련의 활동에 대한 논리적 과정을 파악할 수 있도록 하고 있다. 그러나 실제 개발원조의 사업현장에서 각각의 역량개발 사업의 성과관리를 할 수 있는 관리도구로서 기능할 수 있을는지 의문이다. 왜냐하면 이를 실제 활용하기 위해서는 보다 구체적인 사업 내용이 담겨야 하고, 프레임워크와 연계시킬 수 있는 연결고리가 필요하기 때문이다.

3. 스웨덴 국제개발협력청(Sida)의 역량개발 평가 결과

스웨덴 국제개발협력청(Sida)는 최근 스웨덴 등 북구 3개국의 역량개발 사업의 결과를 평가하면서 변화이론(Theory of Change, ToC)을 응용한 분석모델을 수립하고, 이에 기초하여 평가를 시행한 바 있다. 이에 따르면 동 분석모델은 논리적 연결고리를 다음과 같이 '역량개발 투입 → 역량개발 진행 → 역량개발 증진 → 실적/산출물 제고 → 성과(outcome) 제고 → 최종성과물(impact) 제고'로 설정하고 있다.

〈그림 1〉 역량개발 지원사업의 변화이론

(A generic theory of change of donor support to capacity development)



출처: Sida (2015) p.121

동 연구는 UNDP 연구 등을 반영한 역량개발을 위한 변화이론의 가설로서 다음과 같이 요약할 수 있다. '역량개발은 대체로 내부적 과정이며, 현지 이해관계자가 주도할 때 역량강화 지원은 성공 가능성이 높고, 변화에 유연해야하며, 역량강화에 미치는 요소가 다양하므로 외부지원은 역량강화에 기여(contribute)할 수 있을 뿐이다. 또한, 조직상 측정 가능한 변화를 야기하는데 집중하는 것이 유용하며, 훈련, 기술원조, 지식전수 등 외부로부터의 지원은 품질이 중요하지만 그 효과성은 수원국 측의 수요가 얼마나 절실한지에 달려있다(Sida, 2015: 157-8).'[5] 동 평가보고서는 상기 가설내용의 유효성 외에도 공여국의 지원역량에 대한 사전 점검, 양국간 긴밀한 대화의 필요성, 역량강화 사업의 정당성 유지 등을 역량강화 사업의 성공 요소로 밝히고 있다. 동 보고서가 밝히고 있는 일반적인 성공 요인〈박스 3〉은 향후 개별적인 역량개발 사업을 기획/수행함에 있어 반영할 필요가 있다.

〈그림 1〉 '역량개발 지원사업의 변화이론'의 모델은 사업수행 모델이 아니라 평가분석 모델로서 연수생들이 어떻게 자신들의 역량을 활용하는지에 관한 논리로서 변화이론에 반영하고 있으며, 실제 사업의 실행단계에서는 산출물(output)이 당초 목표한 개인 혹은 조직의 역량 변화에 기여

5) 동 연구는 Sida, Danida, Norad등 북구3국의 역량개발 사업에 대한 연구로서 2014.9~2015.6월간 29건의 사업기획서, 13건의 심층 기획과정 검토 및 3건의 국별 사례 조사를 통하여 추진되었다. 동 연구물은 2015.8월 발표에 이어 하반기에 발간된 것으로 보여 '베트남 감사원 역량강화 지원사업'의 MCM과 PPMf 적용과 유사한 시기에 추진된 것으로 보인다. (출처: Sida, 2015. "Support to Capacity Development – Identifying Good Practice in Swedish Development Cooperation", pp157~158)

하지 못한 것으로 파악하고 있다(Sida, 2015: 122). 따라서 사업 기획/실행단계에서 산출물(output)은 지정할 수 있을 지라도, 성과물(outcome)이나 최종 성과물(impact)은 사업의 지향하는 목표들(goals)로 표현하는 것이 보다 현실적이며 사업이후에 성과물 혹은최종 성과물로서 평가하는 것이 바람직하다고 본다. 이점에서 Ⅲ항에서 살펴볼 '다년간 역량개발 모델(MCM)'과 다르며 사업 실행에서 출발한 것이 아닌 까닭에 사업의 '단계별 성과관리 툴(PPMf)'이 개발되거나 이와 연계되지 않은 것으로 보인다.

〈박스 3〉 Sida 역량개발사업의 모범사례의 주요 성공요인

① 수원국의 정책, 전략과 우선순위가 파악되어야 하고, 수원국 기여와 관리능력이 확인되어야 한다.
② 공여국은 지원약속이전에 역량개발과정을 관리하고 지원할 역량이 있는 지 사전 평가할 필요가 있다.
③ 사전 준비단계에서 공여국 및 수원국간의 대화는 ⅰ) 직원인센티브, 관리전통, 엘리트의 이해관계 등 예민한 문제, ⅱ) 공동 역량수요 조사, ⅲ) 목적 및 기대효과 합의, ⅳ) 역량개발 목표치의 복잡성에 관한 모든 관여자들의 필요한 노력 조사 등을 아울러야 한다.
④ 역량강화 사업의 당위성은 양국간 초기 상호관계 설정을 통해 형성되며, 양자간 관계에 따라 강화되거나 약화된다.
⑤ 수원기관 외에 개인들로부터의 투입을 사업에 반영하여야 하며, 이는 역량 개발의 변화과정을 지속하는데 도움이 될 수 있다.
⑥ 역량개발 과정은 사업별로 기획되어야 하는바, ⅰ) 포괄적인 수요 및 맥락분석을 반영하여야 하고, ⅱ) 변화에 수용적이어야 하며, ⅲ) 내부 혁신과정과 연계되어야 하며, ⅳ) 수원기관의 일상적인 절차에 포함되어야 하며, ⅴ) 수원기관의 변화과정의 관리능력 강화를 고려하여야 한다.
⑦ 변화과정을 지원할 수 있고 저항을 극복할 수 있는 주요인물 들을 사업기간 중(내내) 활용하고, 그 장점을 건별로 평가할 필요가 있다.
⑧ 수원기관 및 외부 주요인물의 장점과 요건은 수요공급 양측면에서 건별로 고려되어야 하며, 외부 주요인물의 관여에 따라 공여국 개입의 당위성과 관계가 영향을 받을 수 있다.
⑨ 어떠한 역량을 개발할 것인지에 대한 결정은 현재 및 필요 역량에 대한 평가를 통해 이뤄지며, 통합적 역량개발과정차원에서 서로 다른 역량간의 상호의존성을 고려해야 한다.
⑩ 수원기관에서 활용될 새로운 역량의 기회와 방법들이 현존 절차와 통합될 수 있도록 확인할 필요가 있다.
⑪ 역량개발 결과에 집중하고 활동을 조율하며 성취의 정도에 대한 공통된 이해를 촉진하기 위하여 역량개발 과정 및 결과에 대하여 점검·평가하고, 보고할 필요가 있다.
⑫ 수원국은 공여국의 지원종료 후에도 역량개발 과정을 지속한다는 약속을 할 필요가 있으며, 출구전략은 양국이 공동으로 기획해야 한다.

출처: Sida (2015) p.22-5

4. 세계최고감사기구 개발 이니셔티브(IDI)의 감사 역량개발사업 평가

세계 각국의 감사원을 회원으로 하는 세계최고감사기구(INTOSAI[6])는 그 산하에 감사원간 특히, 개도국과 선진 공여국간의 감사 역량개발 사업을 촉진하기 위한 개발이니셔티브(INTOSAI Developemt Initiative, IDI)가 설치되어있다. IDI는 최근 19건의 역량개발사업의 평가보고서에 대한 메타분석을 시행하고 OECD/DAC의 5대 평가항목에 따라 역량개발사업에 대한 평가결과와

6) INTOSAI(International Supreme Audit Institute)는 1953년에 설립, 현재 회원국은 195개국이다. (출처: 저자작성)

권고 의견을 제시하고 있다(Pot, 2014).

이에 따르면, 기술적 차원의 지원은 역설적이게도 태도나 제도를 개선하는 변화를 촉발하기보다 때로는 비생산적일 수 있으므로 인센티브, 조직의 제도와 문화의 변화를 함께 고려해야 한다는 것이다. 또한, 제도와 관행상에 변화를 가져올 수 있는 첫 단계는 먼저 감사원 고위 경영진을 설득하여 효과적인 선례가 전수될 수 있도록 환경을 조성해야 한다는 것이다. 또한 성과 목표를 지정함에 있어 수혜 감사기구의 능력 범위 내에 있는 구체적인 것을 지정해야 하며, 대등한 파트너십에 기초할 것을 강조하고 있다(IDI, 2014, 16~18쪽). 특히, '개혁의 최적인물(reform champion)'을 지정하는 것이 중요하며, 너무 바쁘거나 정치적인 고위급을 지정할 필요는 없고 중간단위 이상의 직원으로서 사업관리가 가능한 직원이면 바람직하다고 한다(IDI, 2014, p20, 29). 또한, 다양한 사업수단(장기 혹은 단기 자문관, 강의실 강의 혹은 현장 학습, 자문 지원 혹은 제도 이식(twinning[7]) 등)(Hegarty and Musonda, 2012: 69)을 적절히 혼용할 것을 권고하고 있다. 특히, 성과제고를 위해서는 연수생들의 태도(attitude)에 영향을 미칠 수 있어야 하며, 이를 위해 제도 및 조직 문화, 진실성, 동기부여 촉진 등에 집중할 수 있는 변화관리 수단을 명시적으로 활용해야 한다고 하고 있다(IDI, 2014: 31).

5. KOICA 우수사례 분석 및 시사점

KOICA의 다년간 연수사업은 도입한 지 3년 정도 경과한 초기 사업 형태이며 사업의 효과를 확보하기 위해 지속적으로 진화하고 있다. 2014년에는 다년간 연수사업 중 우수사례를 선정하여 성과사례집을 발간하여 연수기관들이 참고하도록 하고 있다(KOICA, 2014).[8] 우수 성과사례로 선정된 5개 사업 중 2개 사업에 특히 집중한 바, 국가기록원 및 연세대학교 간호 대학원을 대상으로 심층 면담을 통한 사례 분석을 실시하였다.[9] 그 결과 국가기록원, 연세대 간호대학원은 공히 핵심요원(key person)을 지정하여 연수생 스스로 실행계획을 도출하도록 코칭(coaching)하는 역할을 수행하였고, 연수생들이 본국에 귀국한 이후에도 지속적으로 자문을 제공한 것으로 파악되었다.

---

7) 인도네시아는 세계은행과 아시아개발은행뿐 아니라 13개 선진 SAI 회원국으로부터 양자협력을 받고 있는 바, 공여국이 제도적 지원과 훈련 및 자문을 통해 장기적 협력을 할 경우 '특정분야에 대한' 제도이식이 도움이 되었다고 밝히고 있다. (출처: Anthony Hegarty & Kennedy Musonda(2012), *Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions*, OECD, p. 69.)

8) KOICA, 연수사업 성과사례집(2014)에는 다년간 연수사업으로서 국별 연수 3개 사업(몽골 1건은 2014년 단년도 사업), 다국가 연수 5개 사업이 실려 있다. (출처: 저자작성)

9) 이들 두 기관의 선정과 관련하여, 연세대학교 간호대학원은 교육기관이고, 국가기록원의 경우 일반 행정기능을 수행하고 있다. 아울러 이들 기관의 참가 연수생들은 이전부터 한국 측과 지속적으로 긴밀한 유대관계를 형성하여 왔고, 대부분 동일한 업역에 종사하고 있었다. 이들 연수기관은 공히 업무 매뉴얼 작성을 실행계획으로 선정하여 소기의 성과를 거두었다는 점에서 제도상 역량강화 측면에서 시사하는 바가 적지 않다. (출처: 저자작성)

우수 사례 기관의 담당자 면담과 함께 상기 'KOICA 우수사례집' 등 문헌 검토와 KOICA 실무진과의 실무회의 결과에 따르면 몇 가지 의미있는 사실이 발견되었다. 즉, 실행계획은 보다 구체적이고 집행 가능하도록 그 범위를 좁혀 수립할 필요가 있으며, 연수효과의 수원국 내 파급과 실행계획의 시행을 위해서는 핵심요원(key person)을 지정, 운영하는 것이 효과적이라는 공통된 사실을 발견할 수 있었다. 또한 핵심요원은 해당 조직 내 영향력이 있는 직책을 가진 책임성 있고 의욕있는 사람이어야 하며, 지속가능한 협력과 참여적 성과관리를 위해 계속 연수과정에 참여할 수 있어야 한다는 것이다. 이러한 내용은 IDI의 평가 보고서에서 권고하고 있는 내용과 일맥상통하는 것이었다.

〈표 1〉 KOICA 다년도 연수사업 중 우수사례 분석결과

구분	국가기록원	연세대 간호대학원
사업 개요	• 사업기간: 2013~2015 • 대상국가: 캄보디아, 베트남 등 아시아 5개국 • 사업내용: 자료보존 및 디지털화	• 사업기간: 2012~2014 • 대상국가: 에티오피아등 아프리카 3개국 • 사업내용: 간호 표준교육과정 및 매뉴얼 개발
차별화된 성과	• 국제표준에 따라 기록물관리 및 보존 가능 시스템 구축	• 간호교육 표준화 및 매뉴얼 개발, 전국 보급
성공 요인	• 양 기관간 기 구축 네트워크로 신뢰 관계 형성으로 문제점 적극 노출, 협의 • 연수기관 차원의 자문 등 별도 지원과 적극적 과정 운영	• key person이 3개년 계속 참여하여 연차별 사업연계 가능. • 온라인 코칭, 자문 등 연수기관의 지속적인 지원

출처: 조광걸 (2015) p.64

Ⅲ. KOICA 역량개발 지원사업의 모델

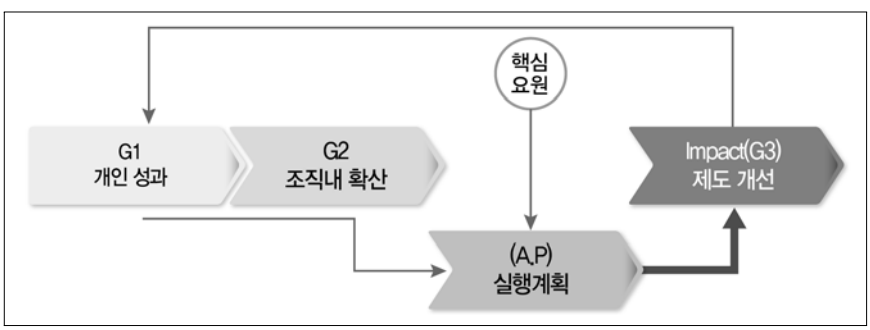
1. 다년도 역량개발 모델 (MCM)

개발원조사업의 성과관리를 위해서는 해당 사업이 추구하고 있는 목적을 효과적이고 효율적으로 달성하기 위한 실천적 모델을 수립할 필요가 있다. 아울러 이러한 목적 달성을 위해 동원하는 다양한 수단들과 위험요인들을 효과적으로 관리해야 할 프레임워크 역시 필요하다. 개별사업에 부합하는 적정한 성과관리 프레임워크가 없으면, 개발 수요와 활동 및 결과 간의 연결고리(수요파악, 역량개발 활동, 성과)가 취약하여 소기의 성과를 얻기 어렵다는 것이 세계은행(World Bank)의 연구결과이다(Otto et al., 2009: 2). 또한 IDI는 회원국들의 감사 역량개발 보고서 19건에 대한 메타분석을 통하여 해당 평가의 절반 정도만이 사업수행을 위한 모니터링 프레임워크 문제

를 다루었다면서, 감사부문 역량개발의 성과를 측정하는 것이 매우 어렵고, 성과의 지속가능성에 관해서는 거의 다루지 못하고 있는 실정이라고 소개하고 있다(Pot, 2014: 15).

KOICA는 세계은행(World Bank)의 연구와 국제 경향에 부합하여 기존 다국가·일회성 연수사업의 형식에 기초하여 연수생 개인의 역량강화에 초점을 맞춰온 기존의 단년도 연수사업을 점차 축소하고, 다년간 연수사업을 도입하여 확대 운영 중에 있다(KOICA, 2015: 54).[10] 다년간 연수사업은 KOICA가 연수생 개인의 성과를 넘어 조직차원의 역량강화를 목적(goal)으로 하는 새로운 형태의 사업이라 할 것이다. 금번 '베트남 감사원 역량강화 지원사업' 역시 베트남 측이 우리나라의 감사경험과 기법을 학습할 뿐 아니라, 나아가 그들이 안고 있는 주요 과제를 해결하고, 혁신내용을 제도화함으로써 개인과 조직의 역량을 함께 강화해 나갈 수 있는 지원(支援) 전략과 체계적인 수단을 필요로 하였다. 이처럼 다년간에 걸쳐 역량개발을 지원하는 경우에는 시간의 경과와 담당자의 교체에도 불구하고 일관성 있고 체계적으로 사업을 관리할 필요가 있다. 역량개발(capacity development)이라 함은 "개인차원에서 지식의 전수(transfer of knowledge)를 넘어 조직 및 사회 차원에서 개도국 스스로의 개발과제 대처능력을 제고하는 과정(process)을 의미"(KOICA, 2012: 9)하기 때문이며, 이러한 능력제고 과정을 담아낼 수 있는 사업관리 모델과 프레임워크가 필요한 것이다.

〈그림 2〉 다년도 역량강화 모델(MCM)의 기본원리



출처: 저자작성

〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 '다년도 역량개발 모델(Multi-year Capacity-development Model, MCM)'은 총 3단계(개인성과, 조직 내 확산, 제도개선)으로 구성되어 있다. 이들 3단계 구성요소들은 사실상 단계별 사업 목적이며, 단계별 목적은 차 상위 목적달성에 기여하도록 구성되어 있다.[11] 즉 연수를 통해 개인의 역량강화라는 개인적 성과가 달성될 수 있도록 구성되어야

10) 단년도 연수의 경우 제한된 예산에서 친한인사 양성이라는 측면이 강조되어 개인 역량강화와 만족도가 주된 목표를 이루고 있다. (출처: KOICA. 2015.『글로벌연수 길라잡이』, p.54.)

하며, 이어서 연수생 개인이 거둔 연수 성과를 조직 내에서 공유하고 조직원간에 학습을 촉진할 수 있어야 한다. 나아가 연수생들이 연수과정에서 수립한 실행계획(action plan)을 통해 조직 내의 문제를 해결하고 혁신적 사항을 제도화하는 것이 필요하다. 이러한 일련의 활동들은 추진 과정상 지속적인 환류(feedback)를 통해 개인의 성과를 제고시키고 나아가 제도상의 혁신을 이뤄나가는 것이다.

이처럼 단순명확한 사업모델을 통하여 개발도상국 관계자들이 사업의 논리와 성과를 쉽게 이해하고 공통의 목적의식을 가질 수 있다는 것은 매우 의미가 크다 하겠다. 참고로 핵심요원(key person)[12]의 중요성은 세계은행은 물론 IDI의 연구결과에서 검증된 사안이며, KOICA의 우수사례로서 추천된 국가기록원 및 연세대학교 보건대학원의 담당자, KOICA 담당자와의 인터뷰에서 재차 확인된 사항이다.

2. 단계별 성과관리 프레임워크(PPMf)

역량개발 지원사업의 단계별 목적을 달성하기 위해서는 구체적인 성과관리 수단으로서의 사업모델과 부합한 사업관리 프레임워크가 있어야 그 목적 실현을 용이하게 관리할 수 있을 것이다. 이러한 기능을 충실히 이행할 수 있는 사업관리 프레임워크는 각종 투입물 및 산출물 관리, 그리고 소기의 성과를 확보하기 위한 성과관리 수단을 세분화하고, 이들의 연관관계를 명확히 알 수 있게 함으로써 보다 효과적인 사업관리를 가능하게 해야 한다. 특히 개발사업의 관리에 있어 보다 일관성 있고 결과에 기반한(result-based)의 성과관리에 도움을 줄 수 있어야 한다. 특히, 성과물을 확보하기 위해서는 수원국측의 협력은 결정적이다. 수원국의 주인의식(ownership) 내재화와 이를 토대로 한 지속적인 역량개발을 위해서는 공여국의 지원활동 외에 수원국 자신들의 혁신적 노력이 필요하기 때문이다. '역량개발은 내재적 과정으로서 공여국은 이에 기여(contribution)할 수 있을 뿐이며, 그 결과에 대해 귀속(attribution)됨을 주장할 수 없다'(Sida, 2015: 151)할 것이다. 사업관리 프레임워크는 조직차원의 역량을 강화하기 위한 목적을 달성하기 위해 수원국과 공여국의 상호 역할분담과 협력, 이에 관한 공통의 인식을 담아낼 수 있어야 한다.

위와 같은 요건을 충족할 수 있는 '단계별 성과관리 프레임워크(Phased Performance Management framework, PPMf)'의 작성은 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 먼저 총 사업기간을 세로로, 사업활동과 성과물을 가로로 매트릭스를 구성하고, 연차별로 투입물-산출물-성과물 및 위험관리를

11) 본고에서는 기획단계에서는 사업의 목적(goal)로, 사업의 점검 및 평가(M&E) 단계에서는 이를 성과물(outcome) 및 최종성과물(impact)로 표현하고 있다.

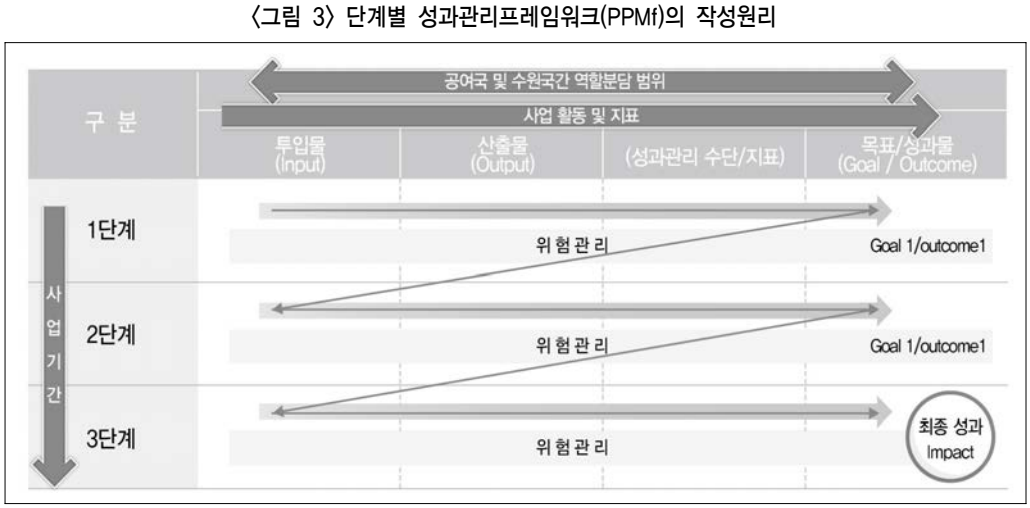
12) 세계은행의 change agent(변화의 주도자), IDI의 reform champion(혁신 최적자)을 KOICA와 본서에서는 핵심요인(key person)이라고 칭하고 있다.

기입하도록 하고 있다. 이렇게 하면 해당 사업의 전체 투입물, 산출물, 성과관리 지표 및 위험관리 요소 등을 한눈에 볼 수 있다. 또한, 최종 성과에 이르기 위하여 매년도 성과관리 지표(indicator)를 통해 성과 목표(target)를 정함으로써 해당 사업의 목적(goal)을 달성하는 데 징검다리 역할을 할 것이다. 기획단계에서의 사업의 목적(goal)은 단계별 활동 종료 후 성과물(outcome)로 점검하고 평가할 수 있다. 목적(goal) 대비 실제 성과물(outcome)을 상호 대비할 수도 있을 것이다. 대개 개발에 있어 최종 성과물(impact)을 얻기 위해서는 다소의 시간이 소요되므로 '사업종료 후 평가'에서 측정하기도 한다.

PPMf를 활용함으로써 단계별 혹은 시기별 목적(goal 1, goal 2)과 최종 성과물(impact)간의 연계를 명시적으로 함으로써 최종 성과를 달성하기 위한 사업관리에 일관성(consistency)을 높일 수 있다. 만일 사업 기간을 연장하거나 사업의 규모를 확대할 필요가 있을 경우에는 기간/단계별로 확장하여 관리를 연장할 수 있다. 특히 사업 내용상 변경이 발생할 경우에도 이전 단계 사업과 비교하여 성과관리를 할 수 있는 것이다.

최종 성과물(impact)은 수원국의 협력이 필요한 사항으로서 공여국의 일방적인 관리대상이라고 보기에는 사실상 어렵다. 개발협력은 본질적으로 협상과정을 통해 형성되고 추진되기 때문이다. 해당 사업의 성격과 성과물 등을 고려하여 공여국과 수원국이 적절히 역할분담을 하는 것이 필요하다. 이러한 접근은 수원국으로 하여금 뚜렷한 주인의식(ownership)과 명확한 목표의식을 갖도록 함으로써 개발사업의 효과성 제고에 기여할 것이다.

〈그림 3〉 단계별 성과관리프레임워크(PPMf)의 작성원리



출처: 저자작성

3. MCM과 PPMf 관계 및 기타 활용

상기 '단계별 성과관리 프레임워크(Phased Performance Management framework, PPMf)'는 사업모델인 '다년도 역량개발 모델(Multi-year Capacity-development Model, MCM)'의 각 단계별 내용인 목적(G1, G2, G3)을 프레임워크상의 성과물(G1, G2, G3/ outcome1, outcome2, impact)에 반영하고 있다.[13] 또한 MCM모델에서 중요히 다루었던 핵심요원(key person)은 PPMf 프레임워크 내에 성과관리 수단/지표 란에서 중점적으로 점검하도록 하고 있다. 따라서 단순·명확히 수립했던 단계별 사업목적과 주요 핵심요소가 보다 세부적으로 프레임워크(PPMf)를 통해 발전되어가는 것을 볼 수 있다. 역량개발의 지표(indicator) 설정은 조직 내 정치적 맥락과 주인의식 제고에 기초해야 하고, 단선적 과정이 아니라 위험관리와 정치경제적평가(Political Economy Assessment, PEA)와 연계되어 변화관리에 집중하도록 유의할 필요가 있다(Christopolos, 2014: 4).

한편, MCM모델을 통해 사업의 목적과 최종성과물/영향을 누구나 쉽게 논리적으로 이해할 수 있도록 수립하되, PPMf를 작성할 때에는 핵심어와 첨부물을 활용하는 것이 바람직할 것이다. 즉 기입할 내용이 많아 질 경우, 예컨대 조달 지연, 예산 집행율의 저조 등 이를 위험관리 차원에서 관리할 필요가 있을 경우에는 핵심어만 PPMf상에 기재하고 세부내용은 첨부함으로써 다양한 사항을 관리할 수 있을 것이다.(첨부 사례참조)

KOICA와 PMC, 연수기관 등 사업집행기관은 해당사업의 '단계별 혹은 시기별 목적'을 어떻게 설정하고, 어떠한 '최종 성과물'을 도출해 나갈 것인가에 관해 집중적인 토론을 갖게 될 것이다. 각 사업별 프레임워크(PPMf)를 연수기관이나 PMC 등을 통해 작성하도록 하고(특히, 위험요소 등) 이를 통해 다양한 데이터를 기관별 혹은 분야별로 취합·축적하게 되면 사업 형태별·규모별 위험요소를 유형화 할 수 있을 것이며, 이로써 예기치 못한 위험으로 인한 사업의 실패율을 현격히 낮춰 나갈 수 있을 것이다. 나아가 빅데이터(big data) 등 다양한 데이터 처리방법을 동원하여 사업의 관리를 향상시킬 수 있을 것으로 보인다.

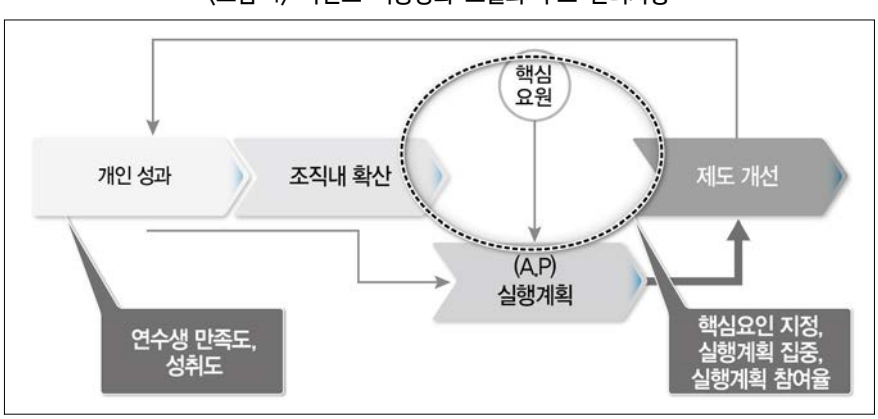
13) 본고에서는 사업기획·실행단계에서는 사업목적(goal)을, 모니터링 및 평가(M&E)단계에서는 성과(outcome)로 구별, 대비하여 성과를 관리하도록 하였다.

Ⅳ. 활용사례 및 확장 모델

1. 베트남 감사원 역량강화 지원사업 모델 및 프레임워크 운용사례

상기 '다년도 역량개발 모델(MCM)'과 '단계별 사업관리 프레임워크(PPMf)'를 '베트남 감사원 역량강화 지원사업'에 투영시킴으로써 해당 사업을 보다 체계적으로 기획·운영하고 성과관리를 도모할 수 있었다. 즉, 〈그림 4〉에서 보는 바와 같이 다년도 역량개발 사업 중 2차년도를 맞는 2015년의 경우 '연수생 만족도', '연수생 성취도' 등 기존 개인의 성과를 평가할 뿐 아니라, '다년도 역량개발 모델(MCM)'에 기초하여 조직상의 역량강화를 위한 실행계획(action plan)과 핵심요원(key person)을 주된 성과관리 항목으로 도출하였고, 지표로 개발해 나갈 수 있었다. 즉, '핵심요원의 지정', '실행계획의 집중도', '실행계획 참여율' 등 실행계획과 핵심요원을 중심으로 한 평가지표로 선정할 수 있었다.

〈그림 4〉 다년도 역량강화 모델과 주요 관리사항



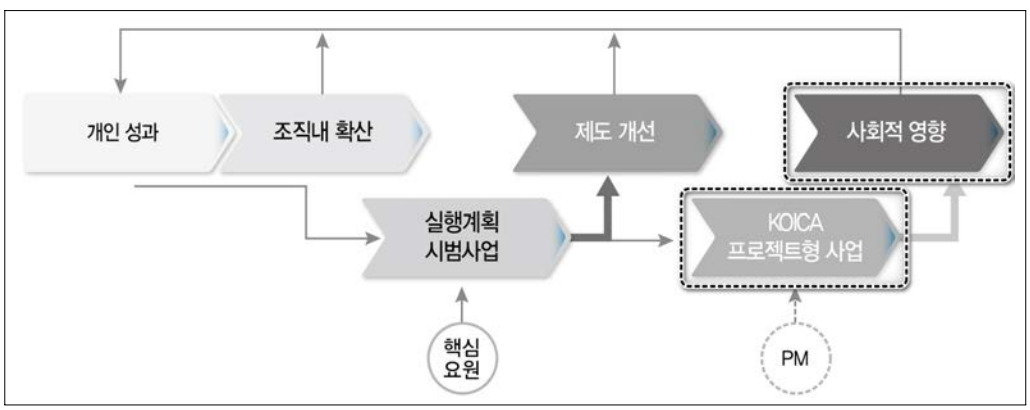
출처: 저자작성

특히 베트남 측과 사업모델(MCM)과 사업관리 툴(PPMf)에 대한 인식을 공유함으로써 베트남 측이 원하는 소기의 성과는 한·베 공동의 노력이 있을 때 달성할 수 있는 사안임을 명확히 주지시킬 수 있었으며, 이로써 베트남 측의 주인의식(ownership)을 제고하고, 보다 허심탄회한 정보공유는 물론, 베트남 감사원 조직혁신과 실행계획(action plan)과의 연계성을 제고하였고, 핵심요원의 지정 등을 이끌어낼 수 있었다. 제도개선이라는 상위 목적을 달성하기 위한 성과 지표(핵심요인의 지정, 실행계획의 집중 등)를 도출하고 이로써 베트남 측과 함께 공통의 성과 지표를 갖게 된 것이다.

2. 모델의 확장 및 프레임워크

상기 〈그림 3〉 '단계별 성과관리 프레임워크(PPMf)'는 사업기간을 3단계로 한정하고 해당 기간별로 달성하려는 성과물을 조준하고(targeting) 있다. 그러나 상기 기본적인 모델구성은 사업 단계에 따라, 혹은 장기간 시간이 소요되는 사업의 시간경과에 따라 사업목적을 확장해 나갈 수 있다. 즉, 최종성과물을 포괄하는 상위의 성과물을 지정할 경우 차 상위 즉 4, 5단계로 발전해 나갈 수 있는 것이다. 예컨대 〈그림 5〉에서와 같이 사회에 대한 영향력(예, 언론의 보도태도 변화, 대국민 인식변화, 특정사안의 신고 증가 등등)이 궁극의 목적이 될 경우 제도개선 이후 단계로서 해당 목적을 추가하여 단계별 모델이 확장할 수 있을 것이다. 이 경우 그 수단이 KOICA 프로젝트형 사업일 때에는 프로젝트매니저(PM)가 핵심요원에 상당하는 중요한 역할을 담당하게 될 것이다.

〈그림 5〉 다년도 역량개발 모델(MCM)의 확장



출처: 저자작성

〈그림 3〉 PPMf에서는 이처럼 변화된 성과물의 확장 및 발전과정을 추적할 수 있을 것이며, 이로써 담당자 교체와 시간의 경과에도 불구하고 보다 일관성 있고 통찰력 있는 사업추진을 가능하게 한다. 또한, PPMf는 위험관리 요소를 외부적 요인[14] 외에 투입물과 산출물은 물론, 성과물과 성과관리 수단 등 사업 활동 내에 존재하는 위험요인을 명시적으로 관리하도록 하고 있다.

3. PDM과의 비교 및 여타 사업형태에 대한 적용가능성

역량개발을 위하여 '적합'한 사업을 '효율'적으로 수행함으로써 소기의 '효과'를 거두고, 나아가 파급력(impact)있는 '성과'를 '지속 가능'하게 관리하기 위해서는 사업관리의 툴로서 프레임워크가

14) PDM상에서 위험관리는 대개 천재지변, 정치적 변혁 등 사업 외적인 부분의 예상치 못한 위험을 기재하고 있다.

필요하며,[15] 이러한 프레임워크(PPMf)를 활용함으로써 해당사업의 목적과 지표를 일관성있게 관리할 수 있고 당초 설정한 성과를 달성할 수 있을 것으로 본다.

〈표 2〉 PDM과 PPMf간 주요 차이점 비교

구분	PDM	PPMf
시간 및 단계별 과정	시간개념이 없거나 단절, 과정 불분명	시간 연속성, 목적달성 단계별 과정
위험관리	외부 위험요소	내·외부 위험요소
수원국과 소통	불분명	모델수립후 PPMf 작성 등 단계별로 소통
장점	대규모 기획, 국가차원의 상위목적 달성	모델과 연계, 단계별 목적

출처: 저자작성

'단계별 성과관리 프레임워크(PPMf)'는 PDM과 달리 다음과 같은 장점이 있으므로 PPMf를 활용하여 사업의 성과를 관리할 때에는 이러한 장점을 적극 활용하는 것이 바람직할 것이다. 먼저 보고서 한 장에 사업의 전체(사업의 변화, 시기별 투입, 산출, 목적 등)를 조망할 수 있다는 점은 PDM과 유사하다. 그러나 PDM과 다른 점은 시간 개념에 따라 투입, 산출 및 목적을 구별하고 있다는 점이다. 또한 목적달성을 위한 단계별 과정을 명확히 하고 있다. 이것은 사업관리에 있어 매우 중요한 사항으로서 시간 경과에 따라 진행되는 사업을 관리하기 위한 툴로서 시간과 사업내용 및 위험관리 항목간의 완결성을 제고시킬 수 있는 것이다. 목적달성을 위한 단계별 과정을 통해 각 사업활동의 순차적인 연결고리를 파악함으로써 역량개발을 위한 변화이론(theory of change)과 부합한 관리를 할 수 있을 것이다. 이는 앞서 Sida의 역량개발 변화이론 분석모델에서 살펴본 바와 같다.

또한, 위험요소를 외부 위험요소 외에도 내부 위험요소까지를 포함하여 투입/산출/지표 및 목표관리까지 해당되는 위험을 발굴하고, 이를 관리하도록 위험관리 범위를 확장하였다. 또한, 개발원조에 있어 해당 사업의 목표 달성은 공여국/기관의 단독이 할 수 있는 사안이 아니며, 수원국과 공동으로 추진하는 것으로서 목적달성을 위한 역할/노력 분담이 필요하다는 것을 명시적으로 사업관리에 반영하였다(Sida, 2015: 118).[16] 필요하다면 이를 통해 공여국과 수원국간에 업무분담을 획정[17]할 필요가 있으며, 이를 통해 수원국의 주인의식(ownership)을 제고시킬 수 있다.

15) OECD/DAC는 개발사업의 평가 지표로서 효율성(efficiency), 적합성(relevance), 효과성(effectiveness), 성과(impact) 및 지속가능성(sustainability) 등 5가지를 뽑고 있다.

16) Sida의 역량개발 평가결과에 따르면, 공동의 목적을 갖게 되면 역량개발 결과의 달성을 위한 노력을 촉진한다고 한다. (출처: Sida, 2015, Support to Capacity Development).

17) '베트남 감사원 역량강화 지원사업'의 경우 한·베 감사원간 업무분장표를 작성하여 활용한 바, 양 기관간 업무분장표를 통해 공통의 성과를 달성하기 위한 역할 분담에 대한 인식을 명확히 할 필요가 있다.(조광걸. 2015. "개발도상국 감사원 역량강화 지원방안 연구")

한편 PDM은 상대적으로 협소하고 선형적 인과관계구조를 갖고 있어 이를 활용하여 도출된 인센티브는 연수생 개인이 속해있는 시스템을 인지하는 대신 훈련기재에 더 신경쓰도록 함으로써 역량개발 관리기재로 한계가 있다고 지적하고 있다(Sida, 2014: 18).[18] 다만, PDM을 국가차원의 개발목표를 달성하기 위한 성과관리 툴로서 활용한다면, 우리나라 무상 및 유상 원조를 포함한 ODA를 수원국별 CPS에 기초한 거시적인 관리 툴로서 활용할 가치는 있다 할 것이다. KOICA로서도 다양한 프로젝트와 개발활동을 통합한 프로그램(program) 단위의 성과관리를 위하여 국별 무상원조의 성과관리 툴로서 활용할 수도 있을 것이다.

역량개발뿐 아니라 여타 프로젝트형 사업의 경우에도 근래에는 단년도 사업이거나 단순한 결과물의 이전보다는 조직차원의 제도개선, 사회적 영향까지를 포함한 목적을 설정하도록 요구하고 있다. 특히 개발에 있어 새로운 사업의 형태가 등장함에 따라 해당사업의 성과관리 확보 또한 새로운 도전이 될 것이다. 예컨대 개발 원조의 민관협력사업(PPP)의 활성화와 지속가능개발목표(SDGs)중 예컨대 과학기술, R&D 부문에 해당하는 사업의 등장은 역량개발에 방점을 두는 개발원조의 최근 경향과 맞물려 '성과관리를 어떻게 유효하게 할 것인가'하는 숙제를 안고 있다. 이러한 숙제를 풀어나가는데 상기 시간개념과 내재적 위험 요소를 포함하고 사업의 목적달성 과정(process)(KOICA, 2012: 46)[19]을 명확히 하고 있는 '다년도 성과관리 모델과 프레임워크(MCM, PPMf)'는 매우 유효할 것으로 보인다.

Ⅴ. 결어

금년 2016년부터 2030년까지 UN을 위시한 국제사회는 지속가능개발목표(SDGs)를 달성하기 위한 첫걸음을 내딛고 있다. 제프리 삭스(J. Sachs)는 『지속가능한 발전의 시대』에서 "우리는 새로운 세대에 들어섰다……인류의 새로운 세대는 … 지속가능한 개발목표(SDGs)로 설명될 것이다"고 언급하면서 개발을 둘러싼 새로운 국면과 도전과제, SDGs의 가치를 설명하고 있다. MDGs에 비하여 대폭 늘어난 관리범위(8대 목적, 18개 세부 목표에서 17대 목적, 169개 목표로 확대)에 대한 개발행정의 수요는 물론이려니와, 해가 갈수록 증가하고 있는 KOICA 예산과 함께 정체된 인력사정은 대한민국 ODA의 효과성 제고를 위한 걸림돌이자 도전과제이기도 하다.

OECD의 개발원조위원회(DAC)는 앞서 살펴본 『개발활동의 평가(evaluating development

18) Sida. Capacity Development Literature Review (2014)에서는 PDM대신 Logical Framework 라고 칭하고 있다.

19) 프로젝트 관리의 함정(Pitfalls of Project Management)의 하나로서 '사업의 목적 달성에 대한 과정이 분명하지 않음'을 지적하고 있다. (출처: KOICA. 2012. "국제사회의 역량개발 지원정책")

activities)』에서 12가지 교훈중 하나로서 원조기관 직원들의 학습문화 형성에 주목하고 있다. "강력한 학습문화를 갖고 있는 기관은 보다 큰 영향력을 갖고 더욱 유연하며 실패할 확률이 적은데(중략)....학습문화는 우리의 유일한 실패가 학습의 실패임을 상기시키며 혁신과 위험관리를 장려한다(OECD, 2013: 12)"고 하고 있다. 또한, 영국 국제개발청(DeFID), 미국의 MCC, EBRD, 캐나다 국제개발청(CIDA), 핀란드 등 북구 3국의 성과관리와 학습문화 조성 및 제도화를 위한 노력을 소개하고 있다.

우리나라도 최근 국가협력전략(County Partnership Strategy, CPS)을 수립함에 있어 제1기 CPS의 문제점으로 지적되어온 수원국 원조 환경에 대한 심층 분석이 미흡했던 점을 보완하기 위한 노력을 진행하고 있다. 예컨대 영국 국제개발부(DFID) 등이 사용하고 있는 정치경제분석법(Political Economy Analysis, PEA)을 활용하여 KOICA식의 분석 툴 마련 가능성이 제안된 바 있다(김수진, 2015).[20] 이러한 활동과 더불어 협력사업 각각의 관리 및 개발성과를 위하여 KOICA의 업무체계와 현실에 부합한 성과관리 툴에 대한 활발한 논의가 필요하다.

다채로운 개발원조 사업을 효과적으로 관리하여 소기의 목적을 달성하기 위해서 개발행정을 담당하는 원조기관의 직원들이 부단히 소관 사업에 대해 학습하고 연구할 필요가 있다는 DAC 동료평가(peer review)의 결론은 169개의 세부목표(targets)를 담고 있는 지속가능개발목표(SDGs)의 달성을 위해 첫걸음을 띠는 원조기관들에게 매우 시사하는 점이 많다 할 것이다. 본고에서 제안한 '다년도 역량개발 모델(MCM)'과 '단계별 성과관리 프레임워크(PPMf)'를 계기로 개발원조의 효과성 제고를 위하여 실제로 도움이 되는 토론과 학습의 전기가 되기를 희망한다.

20) 본 보고서에서는 수원국내 정치경제적 역학관계를 분석함으로써 보다 효과적인 국가협력전략을 도출하기 위하여 DFID, Sida가 활용하고 있는 변화유인법(Drivers of Change)과 파워분석(Power Analysis) 등 정치경제분석법을 소개하고 KOICA 프로그램에 대한 시사점과 제언을 하고 있다. (출처: 김수진. 2015. "정치경제분석법(PEA)에 기반한 국별협력전략(CPS) 작성 개선 방안 고찰 : DFID와 Sida 사례를 중심으로").

〈참고문헌〉

김수진. 2015. “정치경제분석법(PEA)에 기반한 국별협력전략(CPS) 작성 개선 방안 고찰 : DFID와 Sida 사례를 중심으로”. 성남: 한국국제협력단

조광걸. 2015.『개발도상국 감사원 역량강화 지원방안 연구』. 서울: 감사원

KOICA. 2012.『국제사회의 역량개발 지원정책』. 성남: 한국국제협력단

_____. 2014,『연수사업 성과사례집』. 성남: 한국국제협력단

_____. 2015.『글로벌연수 길라잡이』. 성남: 한국국제협력단

KOICA ODA평가실. 2013.『개발활동의 평가』(OECD, 2013, evaluationg development activities 번역). 성남: 한국국제협력단

KOICA ODA교육원. 2012.『국제개발의 첫걸음』. 성남: 한국국제협력단

Hegarty, A. and Musonda, K., 2012. “Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions”. Paris: OECD

Land, A., Greijn, H., Hauck. V, and Ubels, J., 2015. “Reflecting on 25 years of capacity development and emerging trends”.『Capacity Development Beyond Aid』. Phnom Penh: SNV Nethelands Development Organization

Pot, F., 2014. “Synthesis of Evaluation of SAI Capacity Development Programs”. Oslo: INTOSAI-Donor Cooperation

Mosley, P. 1986. “Aid-Effectiveness: The Micro-Macro Paradox”.『IDS Bulletin』 vol.17(2): 22-27

Otoo, S., Agapitova, N. and Behrens, J., 2009. “The Capacity Development Results Framework: A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development”. World Bank Institute, June

Otoo, S., Agapitova, N., Gold, J., and Fisher, S., 2009. “The Need for a Conceptual and Results-based Framework in Capacity Development: Discussion of a New Approach”.『Capacity Development Brief』 issue no. 31. Washington D.C.: World Bank

Sida. 2015. “Support to Capacity Development - Identifying Good Practice in Swedish Development Cooperation”. Stockholm: Sida

____. 2014. “Capacity Development Literature Review”. Stockholm: Sida

Thomas, V., 2006. “Linking Individual, Organizational, and Institutional Capacity Building to Results”. 『Capacity Development Brief』 vol.19. Washington D.C.: World Bank

Easterly, W., 2011. 『The Elusive Quest for Growth』. Cambridge: The MIT Press

[첨부] '베트남 감사원 역량강화 지원사업'의 단계별 성과관리 프레임워크(PPMf) 작성사례

단계별 성과관리 프레임워크(PPMf)

구분	〈――― 한국측 관리 범위 ―――〉			〈– 베트남측 협력 범위 –〉	
	투입물 (Input)		산출물 (Output)	(성과관리 수단/지표)	성과물 (Goal/Outcome)
1 단계	현지 워크숍			• 자료 확보/여부·확보율 • 베측 발표/발표율,태도	개인 성과/ 조직 내 확산· 시범 적용
	국내연수	• 소개 강의 • 강의·토론	실행계획(AP) 10개안	• 강의·연수 만족도/만족비율	
	위험관리	• 두개 기관대상·내부협조 및 업무분장·커뮤니케이션·적정 연수생 선발·연수기관의 ODA 이해			
2 단계	현지 워크숍		결과보고서	• 임원진 브리핑참여/여부·비율 • AP발표/발표율, 적용사례	↓
	국내연수	• 심화강의 (문제해결형 사례) • AP 집중토론	AP 이행과제 (1~2개/기관별)	• key person지정/여부,적정설 • AP 소수정예화/집중도 • 현장사업(pilot project)/수립,실행여부	제도화 운영
	위험관리	• 조달시기(+1m), 예산집행도(70%),[21] 2개 기관대상·내부협조 및 업무분장·커뮤니케이션·적정 연수생 및 key person선발·베측의 솔직한 고민공유·현장사업 형성 주도·베측 제도화 여부			↓
3 단계	현지 컨설팅		컨설팅보고서	• 자문관 운영/파견여부 • key person지정/역할,활동성 • 현지 컨설팅/여부,성과	제도 정착
	국내연수	사례 강의 사례 토론	제도정착방안		
	컨퍼런스 (WB초청 국제/양기관)		성과 발표문, 보고서		
	위험관리	• 두개 기관대상·자문관 개입정도·key person 적정 운영·베측의 솔직한 고민공유·타임테이블			평가 (교훈도출)

출처: 조광걸 (2015) p.72

21) 동 내용은 활용도 예시를 높이기 위해 추후 반영함. 이처럼 핵심 사안에 핵심어만을 기입하고 세부 점검사항은 첨부로 활용하면 보다 세부적이고 통합적인 관리가 가능하다.

Ⅳ

KOICA개발협력 자료이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관
2. KOICA ODA도서관 2015년도 학술DB 구독 목록
3. KOICA 2015년 12월~2016년 3월 발간물 목록
4. KOICA 통합원조정보공유시스템 이용
5. 『국제개발협력』 원고 기고 방법
6. 『국제개발협력』 원고 집필 규정

한국국제협력단(KOICA) ODA도서관

한국국제협력단 ODA도서관은 국제개발협력 및 개발도상국 관련 전문도서, 정기간행물, 보고서 등을 수집·정리하여 국제개발협력사업에 대한 국민의 이해를 높이고, 개발도상국과의 우호협력적 관계 발전에 기여하기 위하여 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 관련 자료에 중점을 두고 운영·관리 하고 있습니다.

ODA도서관은 개가제로서 누구나 자유로이 이용 가능 하시며 자료보유현황 및 열람시간, 자료열람 방법 및 이용범위, 자료검색, 자료 이용문의는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2016년 3월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 9,174권
- 국내/국외 학술DB : 8종
  ※ 구독목록은 'KOICA ODA도서관 2016년도 학술DB(국내/국외) 구독 목록'을 확인하시기 바랍니다.
- 도서 : 34,547권
- 비도서자료 : 1,641점

2. 자료 열람시간

구분	시간	비고
평일(월~금)	09:00~18:00	점심시간 11:50~12:50 제외 토요일 및 공휴일 휴관

3. 자료 열람 방법 및 이용범위

- 직원 : 열람, 대출, 복사 가능
- 외부이용자 : 열람, 복사 가능
  (단, 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

4. 자료 검색

- KOICA 홈페이지(http://www.koica.go.kr) -〉 ODA도서관
- KOICA ODA도서관 홈페이지(http://lib.koica.go.kr)

5. 자료 이용문의

- 전화 : 031-7400-618, 619
- 이메일 : library@koica.go.kr

KOICA ODA도서관 2016년도 학술DB 목록

'학술DB 통합검색'은 ODA도서관 → 자료검색 → '학술DB' 부분에서 검색 할 수 있습니다.

번호	DB명		내용	비고
1	KISS 한국학술정보 논문검색서비스 Koreanstudies Information Service System	한국학술정보 (KISS)	국내 학회지, 학위논문 원문검색시스템으로 1,324개 학술기관의 학술지 및 논문(1,790여종)을 창간호부터 최근호까지 원문과 서지정보를 제공	단내에서 원문 이용 가능
2	DBpia	누리미디어 (DBpia)	국내 학회, 협회 및 출판사 367개 기관에서 발행하는 정기간행물 1,921여종의 원문과 서지정보를 제공	단내에서 원문 이용 가능
3	Academic Search Complete	Academic Search Complete	ASC(Academic Search Complete) 예술, 문학, 철학, 역사, 교육학, 행정학, 법학, 사회학, 심리학 등 인문사회과학을 비롯하여 생물, 환경, 수학, 물리, 화학, 지리, 컴퓨터, 전기, 전자, 토목공학, 재료공학, 의학 등 광범위한다 학문분야 (Multi-disciplinary) 원문 데이터베이스 학문 전분야에 걸친 13,800여종의 해외 학술저널 색인, 초록정보를 바탕으로 그 중 9,100여종의 저널에 대한 원문 제공	단내에서 원문 이용 가능
4	Business Source Complete	Business Source Complete	BSC(Business Source Complete) 비즈니스 분야 연구정보원으로서 경영/경제/회계/금융/무역/행정 등 비즈니스 전반의 3,800여종의 학술저널 및 매거진을 비롯한 21,000여종의 출판물에 대한 원문 제공 전세계 200여 국가 1,000여종의 국가보고서를 비롯하여 5,600여종의 산업보고서, 시장보고서, Case Studies, Company Profiles등 폭넓은 연구정보 수록	단내에서 원문 이용 가능
5	ECC	EBSCO Customized Collection(5종) – Oxford Development Studies – Review of Political Economy – Journal of Development Studies – Journal of International Development – Tropical Medicine & International Health	ECC(EBSCO Cutomized Collection)을 통해 5종 저널구독 Oxford Development Studies, Review of Political Economy, Journal of Development Studies, Journal of International Development, Tropical Medicine & International Health	단내에서 원문 이용 가능
6	OECD iLibrary	OECD iLibrary	OECD Publishing에서 발행하는 단행본, 정기간행물, 통계자료 원문 구독 OECD Books(17종, 5,710권), Papers(18종), Statistics(34종), IEA Statistics(10종), 무료 컨텐츠(64종) 원문 제공	단내에서 원문 이용 가능

번호	DB명		내용	비고
7	OECD	OECD OLIS Net	OECD의 보고서, 출판물, 통계, 회의자료 등 주요 자료를 OECD 회원국 중 입증된 기관에게만 제공	
8	The Economist Intelligence Unit	EIU Country Reports	EIU사에서 제공하는 국가별 경제, 정치, 국가 기본정보 및 분석 리포팅 서비스. 도서관에서 구독하는 국가에 한해서만 열람가능	로그인 후 이용

KOICA 2015년 12월 ~ 2016년 3월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
1	아제르바이잔 코자밴드지역 상하수도시설 구축사업 예비조사 결과보고서 2015.3	기후환경팀	2016	한국국제협력단
2	우즈베키스탄 ICT 기반의 통합 물관리 마스터플랜 수립 및 역량강화 사업 예비조사 결과보고서 2015.3	기후환경팀	2016	한국국제협력단
3	라오스 남늠강 유역 통합수자원관리 마스터플랜 수립사업 예비조사 결과보고서 2015.3	기후환경팀	2016	한국국제협력단
4	라오스 8번 국도 개량 타당성조사 및 기본설계 예비조사 결과보고서 2015.3	기후환경팀	2016	한국국제협력단
5	베트남 지가산정 역량 개선사업 예비조사 결과보고서 2015.3	기후환경팀	2016	한국국제협력단
6	2016년도 신규 후보사업 예비조사 결과보고서: 가나 농민협동조합 역량강화사업 2015.2	농어촌개발팀	2016	한국국제협력단
7	미얀마 농산물 유통 및 도매시장 설립 역량강화 지원사업 예비조사 결과보고서 2015.3	농어촌개발팀	2016	한국국제협력단
8	2016년도 신규 후보사업 예비조사 결과보고서: 콜롬비아 과채류의 가치사슬 개선을 통한 시장경쟁력 강화사업 2015.3	농어촌개발팀	2016	한국국제협력단
9	2016년도 신규 후보사업 예비조사 결과보고서: 페루 해양기후변화 관측역량강화사업 2015	농어촌개발팀	2016	한국국제협력단
10	2016년도 신규 캄보디아 훈센새마을대학 마스터플랜 수립사업 예비조사 결과보고서 2015.8	농어촌개발팀	2016	한국국제협력단
11	2016년도 신규 후보사업 예비조사 결과보고서: 세네갈 지속가능한 미곡 가치사슬 강화사업 2015.6	농어촌개발팀	2016	한국국제협력단
12	2016년도 신규 후보사업 예비조사 결과보고서: DR콩고 농촌지도 역량강화사업 2015.3	농어촌개발팀	2016	한국국제협력단
13	지역CM 용역 완료 보고서: KOICA 동아프리카 지역CM 2016.1	동아프리카팀	2016	한국국제협력단
14	우간다 농업지도자연수원 건립사원 (2011-2016/44만불) PMC 용역 최종 결과 보고서 2016.2	동아프리카팀	2016	한국국제협력단
15	에티오피아 티그라이주 모자보건 및 가족계획 역량강화 사업 (2011-2014/200만불) 종료평가 결과보고서 2016.3	동아프리카팀	2016	한국국제협력단
16	파키스탄 펀잡지역 식수공급사업 종료평가 결과보고서 2016.1	서남아시아팀	2016	한국국제협력단
17	캄보디아의 소피아 선생님: KOICA 해외봉사단원 활동경험담	월드프렌즈운영팀	2016	한국국제협력단
18	광복 70주년 초중고 글짓기 특별 공모전 수상집	ODA교육원	2015	한국국제협력단
19	개발교육 이슈 리포트 = Development education issue report	ODA교육원	2015	한국국제협력단
20	다자기구성과평가네트워크[MOPAN] 주요 문헌 분석 및 자문 2015.12	다자협력인도지원실	2015	한국국제협력단
21	몽골 지식재산권 현대화 시스템 구축사업 사후관리 용역 최종 보고서 2015.12	동북아태평양팀	2015	한국국제협력단
22	짐바브웨 특허행정 전산인프라 개선사업 (2013-2015/583만불) 사업완료보고서 2015.12	동아프리카팀	2015	한국국제협력단
23	(2015년도 아카데미협력프로그램) 성과관리 협력사업 안내서 2015.1	민관협력실	2015	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
24	네팔 띠까풀지역 보건의료 환경개선사업 PMC 용역 최종보고서 2015.12	서아프리카팀	2015	한국국제협력단
25	KOICA 사업 성과관리 개선을 위한 사회조사방법론 적용 방안: '아카데미 협력프로그램 – 성과관리 협력사업' 운영프레임워크 구축 및 시범사업 적용. 2: 협력적 성과관리 운영 프레임워크 시범적용 사례 : 몽골 G-Saver 사업 2015.12	시민사회협력팀	2015	한국국제협력단
26	KOICA 사업 성과관리 개선을 위한 사회조사방법론 적용 방안: '아카데미 협력프로그램 – 성과관리 협력사업' 운영프레임워크 구축 및 시범사업 적용. 1: 협력적 성과관리 운영 프레임워크 구축 2015.12	시민사회협력팀	2015	한국국제협력단
27	개도국 현지 CSO 역량강화 및 우호적 환경조성 기여를 위한 KOICA LCPP 이행 전략과 프로그램 개발 연구 최종보고서 2015.6	시민사회협력팀	2015	한국국제협력단
28	(2013-2014) Collection of the Best Theses from KOICA's Scholarship Programs	역량개발사업팀	2015	한국국제협력단
29	Collection of the Best Essays from KOICA Fellowship Programs	역량개발사업팀	2015	한국국제협력단
30	KOICA 석사학위과정 가이드라인 2015	역량개발사업팀	2015	한국국제협력단
31	KOICA Fellows' Guide Book	역량개발총괄팀	2015	한국국제협력단
32	글로벌연수(CIAT 프로그램) 길라잡이 2015.7	역량개발총괄팀	2015	한국국제협력단
33	또 다른 나를 찾는 행복: KOICA 학생도우미 봉사활동 수기집	역량개발총괄팀	2015	한국국제협력단
34	Consultation on Vietnam 2035 Report: Study Visit Report and Korean Experts' Consultation Papers 2015.7	역량개발총괄팀	2015	한국국제협력단
35	연수사업 성과점검 및 성과관리체계 구축 연구 최종보고서 2015.12	역량개발총괄팀	2015	한국국제협력단
36	제9회 서울 ODA 국제회의 결과보고서: Post-2015 국제개발 프레임워크에서의 포용적 파트너십	연구개발팀	2015	한국국제협력단
37	The 9th Seoul ODA International Conference: Inclusive Partnership in the Post-2015 Framework	연구개발팀	2015	한국국제협력단
38	아름다운 후안: KOICA 해외봉사단원 활동경험담	월드프렌즈운영팀	2015	한국국제협력단
39	(쉽고 재미있는)현장사업 길라잡이	월드프렌즈운영팀	2015	한국국제협력단
40	한국어가 꽃피는 사마르칸트: KOICA 해외봉사단원 활동경험담	월드프렌즈운영팀	2015	한국국제협력단
41	볼리비아 국가표준체계 국제경쟁력 향상사업(2015-2017/400만불) 실시협의 결과보고서 2015.12	중남미팀	2015	한국국제협력단
42	팔레스타인 쿠프르니마 기술고등학교 건립사업 최종보고서 2015.1	중동중앙아팀	2015	한국국제협력단
43	베트남의 새농촌개발 프로그램과 새마을운동의 비교연구에 관한 한국·베트남 공동 정책연구: 베트남 미래지도자 역량강화 사업의 일환으로 2015.12	지역총괄팀	2015	한국국제협력단
44	Collaborative Research Project on New Rural Development in Vietnam in Comparison with Korea's Saemaul Undong: Part of a Program for the Capacity Development of Future Leaders in Vietnam, June 2015	지역총괄팀	2015	한국국제협력단
45	베트남의 새농촌개발 프로그램과 새마을운동의 비교연구에 관한 한국·베트남 공동 정책연구: 베트남 미래지도자 역량강화 사업의 일환으로 2015.6	지역총괄팀	2015	한국국제협력단
46	실크로드: KOICA와 함께하는 유라시아의 희망 = SILKROAD	홍보실. 지구촌체험관	2015	한국국제협력단
47	글로벌 시민 교육: 지구촌체험관 교육프로그램 교안 모음	홍보실. 지구촌체험관	2015	한국국제협력단

KOICA 통합원조정보공유시스템 이용

대한민국 대개도국 무상원조 전담기관인 한국국제협력단은 ODA관련 지식과 노하우를 체계적으로 관리하고, 유관기관 간 효율적으로 공유하기 위해 "ODA원조정보공유시스템(www.oda.go.kr)"을 구축하여 서비스를 개시하였습니다.

정부부처, 공공기관, 연구기관, 대학, NGO 및 민간기업 관계자를 대상으로 원조정보 공유체계 구축을 위해 2010년 2월 실시한 설문조사 결과, 이들은 원조사업 관련 정보 수집시 불편함이나 어려움을 느끼고 있다고 음답(70%)하였으며, 이는 △원조관련 정보의 분산(41%), △필요한 정보를 어디서 찾아야 할지 모름(26%), △관련기관 및 단체의 정보 비공개(22%)에 기인한 것이었습니다. 또한, 통합원조정보공유시스템 구축완료 후 참여할 의향이 있느냐는 질문에는 참여를 희망한다는 응답이 94%로 매우 높게 나타났으며, 이를 통해 ODA원조정보의 공유가 절실히 요망되고 있음을 알 수 있습니다.

설문조사 결과를 토대로 구축된 동 시스템은 정부부처, 공공기관, NGO및 민간기업 등 ODA 유관기관 간 서로 원조정보를 등록, 조회, 평가, 검색 및 공유할 수 있으며, 중복사업 추진 방지를 위해 기관별 연간 사업계획 공유, 정보 Q&A, 커뮤니티 개설 및 이슈토론방 등으로 구성되어 있습니다. 기관 간 공유가 가능한 자료로는 원조정책, 사업계획, 사업수행 및 평가관련 정보, 선진원조 동향, 연구보고서, 국별, 지역별, 분야별 정보, 사업수행 가이드라인, 평가 및 통계 자료 등입니다. 또한, 한국국제협력단은 정부부처 및 지자체에 대한 무상원조사업 수요조사를 동 시스템을 통해 상시 접수 할 예정으로, 우량사업에 대한 적기의 검토와 수행이 가능해질 전망입니다. 나아가 ODA원조정보공유시스템은 ODA 유관기관 간 원조정보 및 지식, 노하우의 공유를 가능하게 하여 우리나라의 원조 분절화 방지 및 OECD개발원조위원회 가입에 따른 원조 선진화 추진에 기여할 것으로 기대됩니다.

회원제로 운영되는 동 시스템의 회원으로 가입하려면 각 기관 담당자는 홈페이지를 통해 회원가입 신청을 완료한 후, 기관 신분증 또는 재직증명서를 아래의 팩스 번호로 송부해주시면 됩니다.

- E-mail : oda@koica.go.kr
  FAX: 031-7400-658
- ODA원조정보 공유시스템: www.oda.go.kr

『국제개발협력』 원고 기고 방법

한국국제협력단은 계간지 국제개발협력에 게재할 원고를 모집하고 있습니다.

주제는 국제개발협력 관련 이슈 중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이 외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다.

우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식제고를 위해 국제협력사업 종사자 및 국제협력에 관심 있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

Ⅰ. 『국제개발협력』 발간 목적

『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는데 그 목적이 있다. OECD/DAC을 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 국제개발협력 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

Ⅱ. 『국제개발협력』 원고게재 절차

기고 → 접수 → 심사 → 게재

1. 기고 및 접수

- 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수가능하다. 단, 우편접수시에는 논문이 원본 파일이 저장된 CD 1대를 동봉한다.

  Email: callforpapers@koica.go.kr

  Tel: (+82)31-740-0556 FAX: (+82)31-740-0682

  주소: 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 한국국제협력단 연구개발팀 (461-833)

- 원고접수는 각 호의 원고마감일에 따른다.

호	개발협력이슈 주제	원고마감일
2016년 2호	SDGs 지표확정과 우리의 이행	2016년 5월 31일

『국제개발협력』 원고 집필 규정

Ⅰ. 원고 제출 및 게재

1. 『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안 모색에 관한 연구논문을 대상으로 하며 논문의 성격 및 형태는 순수이론적인 논문, 실증분석논문, 사례연구, 응용연구 및 정책분석 등 방법론상의 제약을 두지 않는다.

2. 제출 원고는 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 창작 글이어야 한다. 단 제출된 원고가 편집방향에 부합하지 않을 경우 『국제개발협력』 편집위원회의 결정을 통해 원고를 반려할 수 있다.

3. 『국제개발협력』은 매년 분기별로 네 차례 발간한다. 매호의 원고는 출판일로부터 1개월 전에 접수된 것에 한하며, 매호의 원고마감일은 직전 호의 국제개발협력지에 별도 안내된다.

4. 원고는 『국제개발협력』 편집위원회가 별도로 정한 '원고집필 규정'에 따라 작성되어야 한다. 이를 따르지 않은 원고는 수정을 위해 저자에게 반환된다.

5. 원고 제출시 연구자는 영문 또는 국문초록이 포함된 논문게재신청서(별지서식 1호)와 원고를 한국국제협력단 연구개발팀 전자메일 (callforpapers@koica.go.kr)로 제출함을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로 제출한다.

> 전자메일 : callforpapers@koica.go.kr
> 전화 : (+82)31-740-0556
> 주소 : 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 한국국제협력단 연구개발팀 (461-833)

6. 제출된 원고의 게재여부는 소정의 비공개 심사를 거쳐 『국제개발협력』 편집위원회에서 최종 결정하며 게재 승인을 받은 논문의 저작권은 협력단에 귀속된다.

7. 협력단은 『국제개발협력』 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.

8. 원고 게재가 결정된 원고 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야한다.

9. 게재희망 원고 중 외부의 연구지원을 받은 원고는 그 사실을 밝혀야 한다.

10. 공동집필인 경우에는 대표저자와 공저자를 명기하여 제출하여야 한다.

11. 접수된 원고는 일체 반환하지 않는다.

Ⅱ. 원고 작성의 일반적 요령

1. 원고 분량

1) 원고는 표지, 목차, 표 또는 그림 일체를 제외한 기타 부분(참고문헌 산입)에 대해 200자 원고지 기준 100매로 제한한다.

2) 원고 분량이 본 규정보다 지나치게 초과 또는 미달하는 경우, 본지 편집위원회가 저자에게 조정을 요구할 수 있으며, 저자는 이에 따라야 한다.

3) 원고분량의 경우 200자 원고지 3.5매를 A4 1매로 산정한다.

2. 원고 구성

1) 원고는 표지, 국문(영문)요약, 주제어(3~5개), 본문, 참고문헌, 순서로 구성한다.

2) 표지에는 논문제목, 목차, 필자의 이름, 소속, 연락처(이메일 · 전화 · 팩스), 간단한 필자소개를 명기해야 한다. 필자가 복수일 경우에는 횡렬로 기재한다. 감사의 말이나 연구비 수령 사실은 각주로 기재한다.

3) 본문은 논문 제목을 첫머리에 기재하는 것으로 시작하며, 필자를 알아볼 수 있게끔 하는 표시나 서술은 삼가야 한다.

4) 본문과 각주에서 출전을 표시할 때는 괄호를 이용해 약식으로 언급하고, 완전한 문헌정보는 논문 말미의 〈참고문헌〉에 포함시킨다. 참고문헌은 새로운 면에서 〈참고문헌〉이라는 제목을 단 후 시작한다.

5) 각주는 꼭 필요한 것만 달도록 하여, 가급적 10개 내외로 최소화시킨다.

6) 표와 그림은 다음과 같이 작성한다.
   (1) 표와 그림의 번호는 "〈표 1〉 · · ·"과 "〈그림 1〉 · · ·"과 같은 형식으로 순서를 매겨서 삽입한다.
   (2) 설명주는 "주:"로 시작하고, 출처는 "출처:"로 시작하여, 표나 그림의 아래에 적는다. 범례도 그림의 하단에 표시한다.
   (3) 표 속의 칸과 행에는 적절한 범주명을 반드시 넣어주어야 한다.
   (4) 그림은 색을 넣어 그려도 좋으나, 인쇄 시에는 흑백으로만 표현됨에 유의 한다.

7) 원고의 각 쪽에는 반드시 쪽번호를 표기해야 하며, 표지인 첫 페이지를 제외한 다음 페이지부터 시작한다.

3. 원고의 형식

1) 원고는 '한글' 프로그램을 사용하여 작성하며, 편집체계는 다음과 같다.
: 글자크기 13p, 줄간격 160%, 상하여백 15, 좌우여백 25, 머리말 및 꼬리말 15

2) 본문 서술의 세부적인 사항은 다음과 같다.
(1) 장 · 절 · 항 · 목의 번호는 " Ⅰ .", "1.", "1)", "(1)"의 순차로 매긴다.
(2) 강조어는 ' ', 인용구는 " "로 둘러싼다.

4. 저자명 표기

1) 저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며, 공동저자는 논문 기여도를 고려하여 가나다 순서로 명기한다.

5. 표 및 그래프 작성

(1) 제목은 "〈표 1〉…"과 같은 형식으로 표나 그림의 위에 적는다.
(2) 설명주는 "주:"로 시작하고 출처는 "자료:"로 시작하여, 표나 그림의 아래에 적어 놓는다. 범례도 그림의 하단에 표시한다.
(3) 표와 그림의 길이는 가로 113mm를 초과할 수 없다.

Ⅲ. 전거 표시 요령

1. 전거 표시 요령은 한국사회학회 전거 표시 요령을 준용한다.

2. 전거는 저자명과 간행연도를 반드시 표기하고, 필요시 인용 페이지를 덧붙여 기재한다. 같은 저술을 되풀이 인용할 때에도 그 방식은 같다.

구체적인 전거표기의 예는 아래와 같다.

(1) 저자명은 서술의 흐름에 따라 본문에 노출시킬 수도 있고, 괄호 속에 넣어야 할 경우도 있다.
[예1] "…이상백(1949: 23)…"; [예2] "…라 했다(이상백, 1949: 23)."

(2) 외국인 저자명을 본문에 노출시킬 경우, 한글로 먼저 표기한 후 괄호 속에 원어로 표기한다. 또한 외국인 저자명을 본문에 노출시키지 않을 경우, 번역서와 원서에 관계없이 저자명은 원어로 표기한다.
[예] "…밀스(Mills, 1956)"

(3) 2인 공동저술일 경우, 두 저자명을 중간점으로 구분하고 항상 병기한다.
[예] "…(이상백 · 김채윤, 1966)"

(4) 3인 이상의 공동저술일 경우, 첫 번째 전거표기에서는 모든 저자의 이름 제시하고 그 다음부터는 "외"(et, al.)를 사용한다.
[예] "…(문승규 · 윤근섭 · 한상복, 1967)"; "…(문승규 외, 1967)"

(5) 출간예정인 저술은 "출간예정"(forthcoming)을, 미간행물은 "미간행"(un-published)을 명기한다.
[예] "…(김일철, 1999 출간예정)"; "…(Lee, forthcoming)"

Ⅳ. 참고문헌 작성 요령

1. 참고문헌 작성 요령은 한국사회학회 참고문헌 작성요령을 준용한다.

2. 참고문헌의 나열은 본문에 인용 또는 언급된 것만으로 제한한다. 먼저 한국어 문헌을 저자명의 가나다 순으로 제시하고, 이어서 동양어 문헌을, 마지막으로 서양어 문헌을 알파벳 순으로 제시한다. 단, 중국어 및 일본어 저자명은 괄호 속에 영문 또는 한글 표기를 한다.
   1) 국문저서나 간행문명은 『 』, 신문제호는 「 」, 논문제목은 " "로 둘러싼다.
   2) 동일 저자의 저술을 두 편 이상 제시할 때는 출판연도 순으로 나열한다.
   3) 동일 저자의 저술로서 같은 연도에 출간된 것이 두 편 이상일 때는 제목의 가나다 또는 알파벳순으로 나열하되, 연도표기 뒤에 a, b, c, …를 부기하여 구별하도록 한다.
   4) 저자가 2인 이상일 때는 모든 저자의 이름을 기재해야 한다.
   5) 학술회의 발표문은 발표 장소와 날짜를 명기한다.
   6) 참고문헌 기재의 구체적인 예는 아래와 같다.

(1) 서적

- 이상백 · 김채윤, 1996.『한국사회계층연구』. 민조사.
- 차종천. 1990a. "동아시아와 서구의 사회이동 비교." 송호근 편.『노동과 불평등』. 나남출판. pp.125-149.
- _____. 1990b. "세대간 사회이동의 지역격차." 한국사회학회 편.『한국의 지역주의와 지역갈등』. 성원사. pp.193-122.
- 菅谷章 (스가랴 아키라). 1988.『日本社會政策史論』. 東京; 日本評論論社.
- 森田桐郎(Morita, Kirirora). 1987. "資本主義の世界的展開と國際勞力移動." 森田桐郎 編,『國際勞力移動』. 東京: 東京大學出版會. pp.1-54.
- Beger, Peter. L., and Xinhuang Michael Xiao (eds.). 1988. In Search of an East Asian Development Model. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Cannel, Charles F., Peter Miller, and Louis Oksenberg. 1981. "Research on Interviewing Techniques." pp.389-437 in Sociological Methodology, edited by Samuel Leinhardt. San Francisco, CA: Jossy-Bass.
- Amsden, Alice H. 1989. Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization New York: Oxford University Press. (인근달 역. 1990.『아시아의 다음 거인: 한국의 후발 공업화』시사영어사).

(2) 학술지, 학위논문, 보고서, 인터넷문서

- 최재석, 1964. "한 · 일 · 중 동양 삼국의 동족 비교"『한국사회학』1(2): 88-99.
- Heckman, James. 1979. "Sample Selection Bias as a Specification Error." Econometrica 47(1): 153-162.
- Shin, Ho Hyun. 1990. "Schooling and Employment of Married Women in Korea." Unpublished Ph. D. Dissertation, University of Hawaii.
- Krafcik, John F., and John Paul MacDuffie. 1989. "Explaining High Performance Manufacturing: The International Automotive Assembly Plant Study." Working Paper of International Motor Vehicle Program (IMVP), Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- Kollock, Peter, and Marc Smith. 1994. "Managing the Virtual Commons: Cooperation and Conflict in Computer Communities." http://www.sscnet.ucla.edu/soc/csoc/vcommons.htm.

(3) 번역서

- 베버, 막스(Weber, Max). 1990.『유교와 도교』이상율 역. 문예출판사.
- 클레그 · 히긴스 · 스파이비(Clegg, Stewart R., Winton Higgins, and Tony Spybey). 1994. "경제문화: 포스트 유교주의와 사회민주주의." 공유식 · 김혁래 · 박길성 · 유흥준 편.『신경제사회와의 이해』. 역사비평사. pp.195-210.
- Weber, Max. 1951(1920). The Religion of China, translated by Hans H. Gerth. New York: Free Press.

연구자료 연구개발 2016-01-055

국제개발협력 2016년 제1호

발 행 2016년 3월
발 행 인 김 영 목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 김수진 (연구개발팀 연구원)
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:13449)
전 화 031) 740-0556
팩 스 031) 740-0682
홈 페 이 지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 동 화

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-212X