

요 약

우리나라는 2010년 1월 1일부터 OECD/DAC(Organization for Economic Cooperation and Development/Development Assistance Committee; 경제개발협력기구 개발원조위원회, 이하 OECD/DAC)의 정식 회원국으로 활동하게 됨에 따라 국내외로부터 한국공적개발원조에 대한 관심을 새롭게 받고 있다. 국제사회로부터 대외원조공여를 받았던 수원국 위치에서 원조를 제공하는 공여국 위치로 전환한 유례없는 사례라는 점에서 특별한 기대를 받고 있다. 그러나 전환의 역사가 짧은 만큼 정비해야 할 과제 역시 만만치 않다. 2010년 한국이 OECD/DAC의 정식회원국이 되면 정기적으로 동료검토(Peer review)를 받아야 하며 동료검토에서 제기된 권고 사항에 대해서도 평가를 받아야 한다. 2008년 OECD/DAC이 한국에 대해 실시한 동료검토는 젠더를 크로스커팅 이슈로서 한국의 개발원조 사업에 주류화 할 것을 권고하고 있다. 이에 KOICA는 국제적 흐름에 맞도록 성 주류화를 정착시키기 위해 다양한 방식으로 제도를 개선해야 하며 특히, 제도 및 정책, 집행과 평가 부분에 변화를 주어야 한다. 개발원조의 목표 설정부터 조직 시스템 구축과 도구 개발 등 시급한 과제를 안고 있다. 이 같은 제반 사정에도 불구하고, 국내의 ODA 사업의 성 주류화 연구는 미미한 실정으로, 지금까지 이루어진 선행연구로는 한국여성정책연구원 2007년 연구보고서인 “MDGs 달성을 위한 ODA의 성 주류화 전략개발: 선진국 사례 비교연구”와 2008년도 연구보고서로 출간된 “한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석” 등이 있을 뿐이다. 위 연구보고서는 국내 정책 연구로서는 처음으로 ODA의 성 주류화의 선진국 사례들을 연구하고, 한국 개발원조의 성 주류화 현황을 다루고 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나 이들 연구는 한국의 개발원조의 질적 성장을 위해 성 주류화의 중요성을 설득하고, 이를 위해 필요한 제언을 하고 있으나, KOICA의 성 주류화 정책 기조나 정책 도구를 개발한 연구는 아니다.

이에 본 연구는 KOICA의 ODA 정책과 사업모델의 선진화를 위한 성 주류화 정책기조를 마련하고 ODA 사업의 성 주류화를 위한 정책도구를 개발하는 데 목표를 둔다. 특히 본 연구는 국내의 기존 연구에서 개괄적으로 다루었던 OECD/DAC과 그 회원국들의 성 평등

정책과 가이드라인 및 정책실행 현황에 대한 조사연구보고서들을 체계적으로 분석 검토하여 KOICA의 성 평등 정책 수립을 위한 모델을 개발하는 데 초점을 두었다. 뿐만 아니라 모범적인 국제 사례 등을 참고로 KOICA ODA 사업의 성 주류화 정책 기조를 수립하고, 정책 기조에 맞는 정책을 실행하기 위해 필요한 사업 단계별, 사업 부문별, 사업 유형별 정책 가이드라인 및 체크 리스트를 개발하였다는 점에서 기존 연구들과 구별된다.

본문의 2장에서는 성 주류화 추진을 위한 국내·외 동향을 분석한다. 이런 분석의 목표는 OECD/DAC 회원국으로서 ODA 사업의 성 주류화 과제를 현실화시키기 위한 새로운 정책기조 및 도구개발 과제와 관련하여, 그 논리적 근거와 기본틀을 설정하기 위한 것이다.

개발원조 논의에서 성 평등에 대한 관심이 증가된 것은 성 평등 관점에서 원조가 계획되고 집행되지 않을 경우 상대적으로 여성은 원조의 혜택을 받기 어렵다는 사실과 함께 여성에 대한 투자가 빈곤퇴치와 성장에 기여한다는 사실에 기반하고 있다. 1980년대부터 강조되어 왔던 성 인지적 접근(GAD, gender and development)은 개발원조에서 여성에만 초점을 맞추었던 관점을 넘어서 불평등한 여성과 남성의 제반 사회 관계에 대해서 문제의식을 갖게 하는 단초가 되었다. 이러한 관점 아래 1995년 북경 세계여성대회를 계기로 성 주류화라는 실천적 전략을 채택함으로써 모든 정책과 프로그램에 여성과 남성의 경험을 통합하기 위한 노력이 이루어졌다.

OECD/DAC은 이러한 관점을 적극적으로 수용하고 성 인지적 개발원조를 위한 정책과 도구를 개발하여 왔다. OECD/DAC은 1995년 채택된 성 평등 정책문서인 “Gender Equality: Moving Towards Sustainable, People-Centered Development(Policy Statement)”와 1998년 채택된 성 평등 지침서인 “DAC Guidelines for Gender Equality and Women’s Empowerment in Development Co-operation”을 통해서 개발원조에서 성 평등과 여성의 역량강화를 목표로 밝히고, 젠더를 크로스커팅 이슈로 규정하며, 성 주류화와 여성중점 사업을 동시에 추구하는 이중전략을 도입할 것을 명백히 하였다. 이제 성 주류화는 개발원조에 있어서 국제적 규범중 하나로 자리 잡고 있다. OECD/DAC은 개발원조의 성 주류화 확산 및 정착을 위한 핵심과제를 제시하고 있으며 이를 달성하기 위해서 공여국들은 다양한 영역에서의 역량강화를 해야 한다고 강조하고 있다. 성 평등 정책이 의례적인 조치로 그치는 것이 아니라 실효성을 갖기 위해서는 역량 수준별로 중점적으로 추진해야 할 과제를 인식하는 것이 중요할 것이다.

신흥 공여국으로서 한국은 OECD/DAC이 제시하고 있는 개발원조의 방향과 성 평등 지침을 고려하여 성 주류화를 추진하기 위한 기반조성 및 동력확보에 초점을 두어야 할 것이다. 성 주류화를 실천할 수 있는 도구 개발 및 지식정보체계를 구축하고 개발원조정책에서의 성 주류화 비전을 수립하며 역량을 강화하기 위한 다양한 노력들이 이루어져야 한다.

3장에서는 개발원조 성 주류화의 국제적 흐름에 비추어 KOICA ODA 사업에 대한 성 인지적 분석을 하였다. 국제 규범에 부합하는 개발원조 체계를 정비하기 위하여 한국 ODA 사업을 둘러싼 제도와 정책현황, 사업집행과 평가, 조직구조 및 교육체계를 점검하고 개선되어야 할 과제를 분석한다. 이것은 KOICA가 ODA 사업의 국제동향의 흐름에 따라서 성 주류화를 정착시키기 위해 필요한 지점이 어디인가를 확인하기 위한 것이다.

KOICA는 이미 성 주류화를 위한 다양한 제도개선을 시도하고 있는데, 이 장에서는 어떤 제도적 개선이 이루어졌는지를 진단하고 향후 더 나은 성 주류화 정책을 위해 무엇이 더 연구 개발되어야 할 것인지를 파악하고자 한다. OECD/DAC에서는 공여국의 성 평등 원조에 대한 조사를 실시한 결과 성 평등 정책과 집행의 간극이 존재하고 있음을 지적한 바 있다. 즉 대부분의 공여국은 성 평등을 개발원조의 목표로 표방하면서도 이를 실현하는데 필요한 인적 자원이나 예산을 지원하지 않고 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해서 OECD/DAC은 2006년 경영진과 직원이 모두 책임감을 갖고 성 주류화를 추진할 것, 해외 사무소에 경력 있는 젠더 전문가를 파견할 것, 본부와 해외 공관 직원에 대한 성 인지 훈련을 실시할 것을 권고한 바 있다. 우리나라는 신흥 공여국으로서 이러한 권고사항을 당장 실천하기는 상당한 어려움이 있다. 그러나 개발원조사업을 성 주류화 한다는 것은 성 평등 목표를 표방하는 것뿐만 아니라 이를 실현할 수 있는 조직시스템의 구축과 인적 자원이 뒷받침되어야 한다는 점을 상기하는 것은 매우 중요하다. 본 장에서는 이러한 개발원조 방향의 흐름 속에서 KOICA의 ODA사업을 성 인지적 관점에서 분석하고 개선방안을 제안하였다. KOICA의 제도와 정책, 사업집행, 사업평가, 조직구조, 교육 현황을 분석하고 이를 토대로 개선방안을 제안하였다.

제도 및 정책 현황을 살펴보면 KOICA는 현재 개발원조의 성 주류화를 명기한 정책기조를 갖고 있지 않다. 그러나 「공적개발원조(ODA) 중기전략(2008~2010)」을 수립함으로써 여성에 대한 지원을 강화하고자 노력하고 있다. 공적개발원조 중기전략은 MDGs 및 파리선언의 원칙에 부합되는 내용으로 구성되어 있으며 분야별 추진전략에서 여성에 대한 집중 지

원전락을 명기하고 있다. 개발원조에서의 성 평등 비전은 한국적 개발협력 프로그램 발전방안에서 보다 명확하고 체계적으로 제시되고 있다. 즉, 개발원조의 비전이 양성에게 평등한 개발임을 분명하게 밝히고 있으며 이러한 비전을 달성하기 위하여 교육에서의 양성 평등, 여성의 정치·사회활동 참여 강화, 여성의 인권보호라는 3가지 세부목표를 설정하고 있다. 이와 함께 KOICA는 ODA 사업을 성 주류화하기 위하여 사업선정 및 평가에서 성 인지적 심사를 하고 평가를 할 수 있도록 제도개선을 시도하고 있다. 향후 KOICA 전 사업에 영향을 끼치는 크로스커팅 이슈로서 젠더가 자리 잡기 위해서 KOICA는 성 주류화에 대한 기본정신 및 목표, 원칙을 정책문서로 명료화할 필요가 있다. 이와 함께 국가지원전략(CAS) 수립 시에도 성 주류화 실현을 위한 가이드라인이 필요하다.

사업집행 현황을 살펴보면 KOICA는 2007년 처음으로 젠더마커를 적용하여 KOICA 사업의 성 인지성을 평가하였다. 2008년부터 성별영향평가를 실시하고 있으며 향후 프로젝트에도 확대할 예정이다. 2010년 성 인지 예산서를 작성하여 국회에 제출함으로써 성 주류화를 정착시키려는 노력을 하고 있다. 그러나 현재 운영되고 있는 성별영향평가 제도는 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관의 정책을 중심으로 개발된 것이기 때문에 수원국과의 관계 등 개발원조의 특수성을 고려하지 못하고 있다. 따라서 중장기적으로는 개발원조의 특수성을 고려한 자체적인 지표와 평가도구의 개발이 필요하다. 이와 함께 KOICA는 성 인지적 관점이 통합된 PDM(Program Design Metrix, 이하 PDM)이 개발되어야 한다. PDM은 프로젝트가 선정된 후 프로젝트의 기획 및 관리, 평가를 위한 핵심 도구이다. 따라서 PDM은 프로젝트 계획과 평가의 일관성 및 결과중심의 원조형태를 이루는 주요한 도구라 할 수 있다. 특히 PDM은 ODA 사업의 성 주류화를 이루는데 중요한 의미를 갖는다. 성 인지 관점에서 사업을 계획하고 수행, 모니터링, 평가하는 작업은 PDM의 실시와 분리되어 적용될 수 없다. 성 인지적 관점에서 PDM이 적용될 수 있다면 성 주류화를 추진하는 강력한 도구로 자리 잡을 수 있을 것이다.

사업평가 현황을 살펴보면 KOICA는 2008년 사업평가 가이드라인을 수립함으로써 OECD/DAC의 5대 평가기준과 함께 크로스커팅 이슈인 환경과 젠더 관련 평가기준을 첨가하게 되었다. 평가기획, 실시, 종료 시 성 주류화 고려사항을 제시하고 있다. 새로운 평가 가이드라인은 기존의 평가지침을 개정하여 성 주류화 접근을 시도하고 있다는 차원에서 매우 고무적인 일이라고 평가된다. 그러나 사업계획과 집행 그리고 종료 등 사업추진절차 단계별로 성 인지적 평가를 할 수 있는 구체적인 지침이 없어 평가적용에 어려움이 있다. 사업담당

자가 쉽게 활용할 수 있는 세부 지침 개발이 요구된다.

조직구조 현황을 살펴보면 KOICA는 2009년 조직축소 과정에서 환경여성팀이 해체되었다. 이것은 조직 내에서 젠더 이슈를 제기하기 어렵게 하는 부정적 상황이라고 평가된다. 그러나 KOICA는 2009년 12월 31일 직제개편을 하면서 ‘성 인지 담당관’ 직제를 신설하였다. 성 인지 담당관 직제가 신설되었다는 것은 KOICA가 개발원조 정책의 모든 단계에 성 인지적 접근을 통합하려는 의지를 대외적으로 표명한 것으로 평가될 수 있다. 아직까지는 성 인지 담당관의 기능과 역할의 범위에 대해서 규정하지 않고 있지만, 조직 내에서 성 주류화를 실현시키기 위한 책임을 명시하였다는 점에서 매우 큰 의미를 갖는다. 향후 새롭게 신설된 성 인지 담당관의 기능과 역할에 대한 분명한 규정이 요구되며, 이를 실현화 시킬 수 있는 조직 운영 방안에 대한 모색이 필요하다.

교육현황을 살펴보면 KOICA 성 주류화 교육은 2009년 해외파견봉사단을 대상으로 국내에서 실시한 1시간용 강의가 있다. 이는 사업수행자를 대상으로 성 인지 교육을 실시한 첫 사례라는 점에서 매우 중요한 의미가 있다. 그러나 해외파견 봉사단원만을 대상으로 하였다는 점, 그리고 교육시간이 너무 짧다는 점에서 부족한 점이 있다. 향후 성 주류화 관련 교육은 사업수행자들을 중심으로 차별화되는 맞춤형 교육이 제공되어야 한다. 임직원, 사업담당자, 사업관리자(PMC)와 건설용역업체(CM) 관계자, 봉사단과 장기파견 전문가, NGO, 연구원/연구기관 전문가의 주요 역할에 따라서 직무교육, 감수성교육, 통합교육 프로그램이 다르게 구성되어 제공되어야 한다.

4장은 3장의 제안을 바탕으로 KOICA 대외무상원조 성 주류화 정책방향을 수립하고 가이드라인을 개발하고자 하였다.

KOICA 전 사업에 영향을 끼치는 크로스커팅 이슈로서 젠더가 자리 잡기 위해서는 우선적으로 개발원조의 철학과 규범, 원칙에 대한 새로운 패러다임을 마련할 필요가 있다. 국제사회는 성 평등과 여성의 역량강화를 지속가능한 개발 확보 및 빈곤퇴치의 효과적인 방법으로 인식하고 있다. 이러한 성 주류화에 대한 기본정신 및 목표, 원칙을 문서를 통해서 명확히 밝히는 것이 필요하다.

이와 함께 KOICA 자체적으로 대외무상원조의 성 주류화 정책기조를 채택할 필요가 있

다. 또한 OECD에서는 입법화와 별도로 대외 원조의 주요 목적과 대상을 개괄하는 포괄적인 정책기조 수립이 매우 중요하다고 제시하고 있다. 정책기조는 개발원조에 있어서 정부의 폭넓은 개입뿐만 아니라 효과적인 개발의 방향을 유지할 수 있기 때문에 OECD/DAC 회원국 2/3 이상이 관련 법체제를 보완하는 높은 수준의 정책기조를 가지고 있다. 대표적으로 스웨덴, 호주, 캐나다, 영국, 노르웨이 등은 성 평등 원조프로그램의 원칙과 전략, 주요 요소 등을 정책기조를 통해서 명료화함으로써 성 주류화의 정책방향을 제시하고 있다. 본 장 1절에서는 관련자료를 통해 KOICA의 정책 기조를 살펴보고, 현재의 KOICA 정책 기조에 통합되어야 할 성 평등 정책 기조를 제시함으로써 KOICA ODA 사업의 성 주류화 정책 방향을 마련하였다.

정책기조를 채택하는 것과 함께 국가지원전략(CAS)에 있어서 성 인지적 관점을 통합하기 위한 가이드라인을 수립하였다. 국가지원전략(CAS)은 선진원조기관에서 원조효과 향상의 도구로 자리 잡고 있다. 개도국의 종합적 개발효과를 고려하고 개도국 스스로 개발 노력을 할 수 있도록 부문(sector)별 프로그램 단위로 원조하는 새로운 접근법이라고 할 수 있다. 국가지원전략(CAS)은 과거의 미시적 개발전략에서 종합적 개발전략으로 관점을 전환함으로써 자연스럽게 젠더와 같은 크로스커팅 이슈가 개발전략전반에 통합되도록 다뤄지게 된다.

이와 함께 사업절차별, 사업부문별, 사업유형별로 사업계획을 수립하고 사업을 수행하는데 성 인지 관점을 적용할 수 있는 도구를 개발하였다. KOICA 사업을 성 주류화 하기 위해서는 정책기조와 국가지원전략이 실질적인 집행으로 연결되어야 한다. 본 장에서는 사업 기획 단계에서부터 집행과 평가 과정에서 성 인지적 관점을 적용할 수 있는 체크리스트 및 가이드라인을 개발하였다. 사업절차별뿐만 아니라 사업 지원 분야에 따라서 그리고 사업 유형에 따라서 고려되어야 할 지침을 제시하였다.

이상의 내용을 통해 본 연구는 KOICA ODA 사업의 성 주류화 정책 기조를 수립하고 동 사업의 실행을 위한 기본적인 정책 도구를 제공하였다. 본 연구가 향후 KOICA ODA 사업에 기여하리라 기대하는 효과는 다음과 같다.

첫째, KOICA 사업의 성 주류화를 위한 정책 방향을 수립함으로써 향후 일관성 있는 정책 수행을 위한 제도적 기반을 마련하였다.

둘째, 성 주류화에 필요한 다양한 정책 도구를 개발함으로써 체계적인 정책 집행의 기반을 제공하였다.

셋째, KOICA 사업 전반에서 크로스커팅 이슈로서의 젠더가 중요한 아젠다로 논의될 수 있는 기회를 제공하였다.

넷째, 역량강화를 위한 조직체계 및 교육 프로그램을 제안함으로써 향후 KOICA 조직의 역량을 강화하고 ODA 사업의 성 주류화를 위한 기반을 마련하였다.

이상의 의의에도 불구하고, 본 연구는 성 주류화를 위한 정책의 기본 방향을 마련하고 그 기초에 부합하는 정책 수립, 이행, 평가, 환류 등이 이루어지도록 하는데 필요한 정책 도구 개발에 연구 목표를 두었기 때문에 본 연구가 제공한 체크리스트 등 정책 도구들은 다소 포괄적인 것으로서 개별 사업에 직접 적용할 수 있을 정도로 구체적인 것은 아니다. 또한 본 연구는 선진국의 모범 사례를 중심으로 국제동향을 검토하고 공여국 차원의 연구 보고서를 반영하여 정책들을 마련하였기 때문에 향후 보다 효과적인 ODA 사업의 성 주류화를 위해서는 개별 수원국의 사정이나 정치, 사회, 문화적 환경과 수원국의 필요 등을 충분히 반영한 정책 연구가 나와야 할 것으로, 이것은 다음 연구 과제로 남겨둔다.

연구 핵심 찾아가기 (Busy Reader's Guide)

성 주류화 개념	제 2장. p.30
OECD/DAC의 성 평등 정책 구조	제 2장. p.40
성 주류화 역량강화를 위한 정책 과제	제 2장. p.47
KOICA 성 평등 정책 목표와 방향(안)	제 4장. p.99
성 인지적 국가지원전략 수립 가이드라인	제 4장. p.104
KOICA 사업 절차 성 주류화 가이드라인	제 4장. p.119
KOICA 사업 분야 성 주류화 가이드라인	제 4장. p.130
KOICA 사업 유형 성 주류화 가이드라인	제 4장. p.172
KOICA 조직 체계 성 주류화 가이드라인	제 4장. p.185
KOICA 성 인지 교육 실시 가이드라인	제 4장. p.188