



KOICA 성평등 개발협력사업 방안

2013. 9

사회개발팀
오은정

저자

오 은 정

(E-mail : christine.eunjung@gmail.com)

▶ 주요 경력

- 한국국제협력단 사회개발팀 젠더 전문관 (2010-2012년)
- 미국 Clark University 국제개발학 석사

▶ 주요 연구실적

- KOICA 성 주류화 가이드라인(공제), 2011, 한국국제협력단
- “Feminist Lawmaking on Gender Violence: An examination of the US legislation on domestic and global gender violence”, 「여성연구」 제 77권 2호, pp. 143-177, 2009, 한국여성정책연구원.

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

약어	vii
1장. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 배경	1
2. 연구 목적, 구성 및 방법	4
2.1 연구의 목적과 한계	4
2.2 연구의 구성 및 방법	8
2장. 배 경	10
1. 성평등 개발협력의 당위성	10
1.1 철학과 목표	10
1.2 성평등과 개발성과의 관계	11
1.3 문화, 종교 그리고 성평등	12
2. 국제사회의 성평등 개발협력 동향	13
2.1 양자지원 현황	14
2.2 다자지원 현황	21
2.3 논점 및 국제적 합의사항	29
3. KOICA 성평등 개발협력	33
3.1 KOICA 성평등 개발협력 전략	33
3.2 KOICA 성평등 개발협력 현황	34

4. 개도국 성불평등 및 성별격차 현황	38
4.1 전세계 평균 성별격차 현황	40
4.2 지역간 성불평등 현황 비교	42
4.3 KOICA 협력대상국 분석	46
3장. 분야별 성평등 관점 반영방안	60
1. 보건의료	60
1.1 개도국 현황	60
1.2 개념 및 접근법	69
1.3 타 공여기관 프로그램 사례	74
1.4 KOICA 프로그램 방안	85
2. 교육	100
2.1 개도국 현황	100
2.2 개념 및 접근법	108
2.3 타 공여기관 프로그램 사례	116
2.4 KOICA 프로그램 방안	119
3. 농어촌개발	143
3.1. 개도국 현황	143
3.2. 개념 및 접근법	147
3.3 타 공여기관 프로그램 사례	149
3.4 KOICA 프로그램 방안	151

4장. 성평등 및 여성역량강화 목표 사업	175
1. 배경	175
1.1 개념	175
1.2 주요 여성영역 선정사유	175
1.3 접근법	177
2. 여성 경제역량강화	177
2.1 개도국 여성의 경제적 지위와 현황	177
2.2 개념 및 접근법	185
2.3 타 공여기관 프로그램 사례	189
2.4 KOICA 프로그램 방안	191
3. 성별기반폭력 예방 및 대응	207
3.1 개도국 현황	207
3.2 개념 및 접근법	211
3.3 타 공여기관 프로그램 사례	216
3.4 KOICA 프로그램 방안	222
5장. 결론 및 향후연구 제언	229
참고 문헌	230
부 록	234

표 목차

[표-1] 성평등 개발협력 이행 안내자료의 종류	6
[표-2] 2011 파리선언 모니터링 조사 성평등 모듈 24개국 응답의 발견사항 ..	30
[표-3] KOICA 성평등 목표 달성 이행전략 (2011-2015)	33
[표-4] 2011년 지역별 UNDP 성불평등 지수 및 세부지표	45
[표-5] 사하라이남 아프리카 KOICA 협력대상국 성불평등 지수 및 세부지표 ..	47
[표-6] 남아시아 KOICA 협력대상국 성불평등 지수 및 세부지표	50
[표-7] 중동 및 북아프리카 KOICA 협력대상국 성불평등 지수 및 세부지표 ..	52
[표-8] 동아시아 및 태평양 KOICA 협력대상국 성불평등 지수 및 세부지표 ..	54
[표-9] 중남미 KOICA 협력대상국 성불평등 지수 및 세부지표	56
[표-10] 동유럽 및 중앙아시아 KOICA 협력대상국 성불평등 지수 및 세부지표	58
[표-11] KOICA 보건의료 중기전략(2011-2015) 개념도	85
[표-12] 보건의료분야 전략목표 별 성 주류화 요소	86
[표-13] 모성사망 및 모성질병에 대한 성 주류화적 접근법의 예	95
[표-14] 교육 성평등의 세가지 측면	109
[표-15] KOICA 교육분야 중기전략(2011-2015) 개념도	119
[표-16] 교육분야 전략목표별 성 주류화 요소	120
[표-17] 교육 공급 및 수요측면의 성평등 결정요소	128
[표-18] 교육분야 성평등 성과 지표	131
[표-19] KOICA 농어촌개발 분야 중기전략(2011-2015) 개념도	151
[표-20] 농어촌개발분야 전략목표별 성 주류화 요소	152
[표-21] 성별기반폭력에 대한 분야별 접근법/해결방안	224

그림 목차

[그림-1] OECD/DAC 회원국 2009-2010년 성평등 개발협력 지원금액 및 각국 총 양자지원액 대비 비율	15
[그림-2] 국가의 성불평등 지수와 성평등 개발협력 수혜비율 (2009-2010)	17
[그림-3] 성불평등이 가장 높은 10개국의 성평등 개발원조 비율	18
[그림-4] 성평등 개발협력 최대 수원국 성평등 원조액, 비율 및 성불평등지수	18
[그림-5] 성평등 개발협력 분야적 분배현황 (2009-2010)	19
[그림-6] 분야별 성평등 개발협력 비율 (DAC회원국 지원, 2009-2010년 평균)	20
[그림-7] UN Women 프로그램별 지원액 (2010-2011, 백만불)	23
[그림-8] KOICA 양자(bilateral)사업비 대비 젠더사업비 실적추이 (2007-2011)	35
[그림-9] 2011년 세계성별격차지수 전세계 패턴	41
[그림-10] 2012년 OECD SIGI(사회적 제도와 젠더지수) : 지역별 수치	43
[그림-11] 보건의료 분야 젠더측면의 개념틀(conceptual framework)	70
[그림-12] 모성의 교육수준에 따른 5세미만 아동의 사망가능성	72
[그림-13] 초등교육 남아등록 100명당 여아등록률(1999, 2010년)	102
[그림-14] 중등교육 남아등록 100명당 여아등록률(1999, 2010년)	104
[그림-15] 가구소득 5분위수별(quintile) 초중등학교 남녀출석률	105
[그림-16] 중학교연령 중퇴아동 비율 (성별, 소득5분위수별, 도시/농촌별)	106
[그림-17] 고등교육 남아등록 100명당 여아등록률(1999, 2010년)	107
[그림-18] 여성의 교육수준에 따른, 숙련보건의료인력을 활용한 분만비율 (지역별)	112
[그림-19] 여아의 중등교육등록과 18세이하 결혼비율의 반비례 관계 (국별)	113
[그림-20] 여성의 토지접근 정도	145
[그림-21] 젠더관점을 통해 본 지속가능한 농촌생계 (Sustainable Livelihoods)	147
[그림-22] 젠더관점을 통해 본 농업지도 및 훈련 서비스 사슬	166
[그림-23] 밸류체인상 성별기반 제약을 완화할 수 있는 시작점	172
[그림-24] 비농업부문 임금고용에서의 여성 피고용자 비율 (1990, 2000, 2010)	179

[그림-25] 지역 및 성별 고용상황 비율 (2012년)	181
[그림-26] 선진국 및 개도국 주요 직업군의 성별비율 격차 (2000년 이후)	182
[그림-27] 시니어 관리자급 여성비율, 풀타임 근로자의 여성비율, 여성소유지분을 갖고 있는 회사 비율	183
[그림-28] 여성의 경제적 역량강화를 위한 기여요소의 틀	188
[그림-29] 고용/노동시장 구조 및 영역별 성평등 증진 방안	197
[그림-30] 성별기반폭력 발생비율 (폭력유형별)	209
[그림-31] 성별기반폭력에 대한 포괄적, 다분야적 대응방안	216

Box 목차

[Box-1] 기관 성 주류화 주요연혁	37
[Box-2] 개도국 여성건강에 대한 9가지 사실	61
[Box-3] “왜 원조 서비스는 전달되지 않는가?”	83
[Box-4] 피스톨라 치료사례	83
[Box-5] 성인지적 HIV/AIDS 지표	98
[Box-6] 성인지적 보건소 운영	98
[Box-7] 직업훈련분야 성 분석 조사지표/성인지적 성과지표	126
[Box-8] 농촌 도로교통사업 수행절차별 체크리스트	156
[Box-9] 농촌 도로교통사업 성인지적 성과지표	157
[Box-10] 가정자원관리 분석 (Household Resource Management) 훈련	169
[Box-11] 여성 사업가 역량강화사업 조사/기획시 젠더고려사항	192
[Box-12] 공공노동 프로그램 성 주류화 케이스: 인도 국가농촌고용보장	206
[Box-13] 미국 성폭력 대응 프로그램 지표	219

약어표

AET	Agricultural Extension and Training 농업지도 및 훈련
CSW	Commission on the Status of Women UN 여성지위위원회
Danida	Danish International Development Agency 덴마크 국제개발원조부
DFID	Department for International Development 영국 개발원조청
EPZs	Export Processing Zones 수출가공지구
FBOs	Faith-Based Organizations 종교기반단체
FGM/C	Female Genital Mutilation/Cutting 여성성기훼손/절단
GNP	Gross National Product 국민총생산
GGGI	Global Gender Gap Index 세계성별격차지수
GII	Gender Inequality Index 성불평등지수
GIZ	German Agency for International Development 독일 국제개발협력청
HLF4	The 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness 제4회 부산세계개발원조총회
HMIS	Health Management Information System 보건관리정보시스템
ICT	Information Communication Technology 정보통신기술
IDA	International Development Association 세계은행 국제개발협회
IMTs	Intermediate Means of Transport 중급 이동수단
IRAP	Integrated Rural Accessibility Planning 통합적 농촌접근성계획

ITNs	Insecticide Treated Nets 살충처리모기장
MDGs	Millenium Development Goals 새천년개발계획
MARPs	Most at Risk Populations 고위험인구
OECD/DAC	OECD/Development Assistance Committee OECD 개발원조위원회
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation 스위스 개발협력처
SIGI	Social Institutions and Gender Index 사회적제도 및 젠더지표
SWAp	Sector-Wide Approach 섹터적 접근
TVET	Technical Vocational Education and Training 기술직업 교육 및 훈련
USAID	US Agency for International Development 미국 국제개발처
WEF	World Economic Forum 세계경제포럼
WFP	World Food Program UN 세계식량계획

1. 서론

1. 연구의 필요성 및 배경

국가는 다양한 사회구성원들이 정치, 경제 및 사회에 활발하게 참여하여 개인과 공동체의 잠재력을 실현하고, 그 혜택을 공유할 때 효과적이지자 지속적으로 발전할 수 있다. 성평등 없이 개발협력을 이야기할 수 없는 이유는, 어떠한 사회도 인구의 절반인 여성의 권리가 배제되고, 역량이 취약하여 사회·경제 활동에서 소외될 때는 빈곤감소 및 개발목표를 결코 달성할 수 없기 때문이다. 여성들의 역량 및 의사결정권의 결여는 가정에서 아동의 교육과 건강에 대한 저조한 투자와 이로 인한 열악한 결과, HIV/AIDS의 신속한 확산, 비효율적 생산성 및 자원활용 등 경제·사회 전반 개발도전과제의 주요 원인이 된다.

여성들은 전세계 노동력의 40%, 농업노동력의 43%를 차지하고, 총 노동시간의 66%를 책임지며, 식량의 50% 이상을 생산하지만, 총소득의 오직 10%, 자산의 1% 미만을 소유하고 있는 것으로 발표된다 (World Bank, 2012; USAID 2011). 먼저, 경제적 측면에서 여성의 역량강화는 국가 생산성 향상을 위해 필수적이다. DFID는 농업 투입물에 대한 여성과 남성의 접근성이 같아지면, 아프리카에서 전체 농업 생산물은 최대 20%까지 증가할 수 있다고 보고하였으며, USAID는 여성이 남성과 동등한 양의 토지를 소유할 경우, 전체 곡물생산의 10%가 증대할 것으로 추정한다. 또한 세계은행은 특정 분야적, 직업적 성차별 장벽을 제거하면, 몇몇 국가들에서는 노동생산력이 25%까지 상승할 수 있다고 보고하고 있다. 여성 노동력이 가진 기술과 재능이 현재와 같은 심각한 차별과 제약없이 전적으로 활용된다면, 생산성이 향상한다는 것이다.

둘째, 여성의 역량강화는 가족의 건강과 교육 등 개발성과 증진을 위한 주요 해결방안이다. 이는 교육받은 여성은, 자신의 임신과 출산, 그리고 영유아 건강에 대하여 정보에 기반한 결정을 내릴 잠재력이 높기 때문이다. 뿐만 아니라, 여성의 역량이 강화되어 가구 내 자원에 대한 결정력이 높아지면, 소비패턴이 자녀들에 투자하는 방향으로 전환되어 아동 삶의 질이 향상된다고 보고된다. 개도국에서 남성들의 소비패턴은 음주, 오락 등 일회

성 용도에 대한 지출이 높아 가족에 혜택이 분배되지 않는 반면, 여성들이 독립적 소득이나 지출권이 있는 경우, 가족과 자녀를 위한 교육, 건강, 식품 등에 사용 비율이 높다는 것은 잘 알려진 바이다.

마지막으로, 정치적, 사회적 주체로서의 여성의 역량강화는 공공정책수립 및 사회기관들에 다양한 목소리를 반영하여, 국가 공공재의 효과적·효율적 사용과 민주주의의 발전에 기여할 수 있다.

세계은행의 2012 세계개발리포트에 따르면, 지난 25년간 개발노력의 성과로 여성과 여아가 당면한 불평등 중 특정부분은 감소를 보여왔다. 국가적 노력과 국제적 MDGs 캠페인의 결과로, 많은 국가들에서 초등교육의 성별격차가 감소했고, 2010년 기준 개도국의 절반정도가 초등교육 등록률 측면에서 성균등을 달성하였다 (UN, 2012). 중등교육에서 성별격차 역시 감소하고 있는 추세이다. 건강측면에서는 여성 기대수명의 증가를 들 수 있다. 1980년 이후로 전세계 모든 지역에서 여성은 남성보다 장수하며, 현재 저소득국 여성들은 1960년 당시보다 20년을 더 오래 산다. 또한 여성의 경제인구 참여도 크게 향상했다. 대부분 개발도상국에서 유급노동에의 여성참여가 증가하면서, 지난 30년간 전세계적으로 5억명 이상의 여성들이 노동인구로 유입되었다 (WB, 2012).

그러나, 여전히 뿌리깊은 성별격차와 불평등의 문제는 개도국 뿐 아니라 선진국에도 지독히 남아있는 현실이다. 첫째, 교육의 전반적인 향상에도 불구하고, 사하라이남 아프리카의 다수 국가들과 서아시아 및 남아시아에서는 여아의 초·중등교육 등록률이 남아에 비해 낮을 뿐만 아니라, 교육 완수율에서는 더 큰 격차가 나며, 중퇴아동 중 여아의 비율은 상당히 높다 (UN, 2012). 둘째, 여성의 기대수명은 남성보다 길어졌으나, 개도국의 여성과 여아는 과도하게 사망하는 실정이다. 매년 60세 미만 여성과 여아 390만명이 사망하는 것으로 추산되는데, 이중 2/5는 태어나기도 전에, 1/6은 유아기에, 1/3 이상은 임신출산기에 사망한다. 특히 사하라이남 아프리카에서는 여아의 아동기의 생존위험, 임신출산기의 모성위험, 그리고 HIV/AIDS 취약성으로 인한 여성사망 수가 증가하고 있다. 셋째, 경제 접근성의 불평등은 전세계적으로 존재하는데, 여성들은 남성에 비해 무급 가족 노동자 혹은 비공식 부문 노동자로 일하는 경우가 많다. 여성농부들은 남성에 비해 작은 농장 혹은 수익성이 낮은 작물을 키우며, 여성 기업가들은 작은 회사 혹은 수익성이 낮은 분야를 운영할 뿐만 아니라, 신용금융에의 접근권이 낮기 때문에 여성들은 전세계 어디에서나

남성들보다 수익이 적고 임금격차가 만연해있다. 넷째, 많은 국가에서 여성, 특히 빈곤한 여성들은 가정과 사회에서 의사결정권이 낮고, 자원 관리에 대한 통제권도 결여되어 있다. 선진국을 포함한 전세계 대부분 국가에서 여성들은 남성에 비해 정치에 적게 참여하고, 사회의 대표성을 가진 직책에 있는 여성은 남성보다 현저히 적다 (WB, 2012).

한편, 우리나라의 발전경험 측면에서, 여성의 역할과 개발의 관계에 대한 연구는 활발히 이루어지진 않았다. 그러나 전반적으로 한국의 경제·사회발전이 한국여성의 교육, 보건, 복지 분야의 지위를 향상시켰고, 또한 여성의 교육수준 향상 및 경제활동 참여 증가는 여성의 정치·경제·사회적 지위를 향상시키는 견인차 역할을 한 것으로 논의된다 (KWDI, 2012). 또한 한국이 점차 국제사회의 요구를 수용하고, 시민사회와 함께 민주화를 추진해나가면서, 여성정책이 발달하고 양성평등 법제도가 구비되었으며, 이러한 과정을 통해 여성은 정책의 수혜자에서 국가발전의 동반자로 변화해온 것으로 평가된다 (KWDI, 2012).

이렇듯 한국은 여성이슈와 양성평등을 위한 정책과 제도가 비교적 잘 구축되었으나, 대부분 법적 차원에서 이루어진 반면, 현실에서는 잘 이행되지 않는 격차가 현존한다. 또한 성평등 사회를 추구해가는 과도기적 단계에서 양성평등 및 성별역할에 대한 이중적 잣대, 여성상에 대한 왜곡된 관념을 양산하는 미디어, 사회변화에 대한 반작용(backlash), 한국 여성에 대한 부정적 대중인식은 지속적인 문제로 남아있다고 볼 수 있다. UNDP가 발표한 2011년 성불평등지수 (Gender Inequality Index)¹⁾에서 한국은 187개국 중 11위로 성평등 상위권에 위치한 반면, 2012년 세계경제포럼의 세계성별격차지수 (Global Gender Gap Index)²⁾에서는 135개국 중 108위로 경제, 정치, 교육 측면에서 남성 대비 여성의 현황은 저조한 편을 기록한다.

이러한 상황에서 한국 ODA에 성평등 및 여성이슈가 전면에 등장한것은 2009년부터라고 할 수 있다. 한국은 2009년 OECD/DAC 가입을 앞두고 실시된 2008년 DAC 특별동료검토에서 성평등, 환경과 같은 범분야 이슈를 주류화할 것을 권고받은 바 있다. 또한 우리나라 국회에서도 KOICA에 성평등 및 여성지원 업무의 필요성을 제기하였고, 이에 KOICA는 성평등이 모든 분야에 반영되어야 하는 범분야 이슈임을 고려, 2009년 성인지

1) 생식보건, 역량과 노동시장이라는 세가지 측면에서 남성과 여성의 불평등을 반영하여 합산한 도구.

2) 경제적 참여 및 기회, 교육 달성, 건강과 생존, 정치적 역량이라는 네가지 측면에서 남성과 여성의 격차 합산.

담당관 직제를 수립하고, 여러 주요 부서에 걸쳐 담당관을 임명하였다. 2010년에는 KOICA 선진화계획에 여성(성평등)을 범분야로 채택하고, 젠더전문관을 고용하였다. 2011년 지역편제로의 직제개편시 정책기획부 사회개발팀에 분야(sector) 업무들과 함께, 범분야(성평등) 업무 또한 정규 직무화함으로써 KOICA 개발협력의 성 주류화를 위한 조직적, 제도적 토대를 마련하였다.

2011년 <KOICA 성 주류화 가이드라인> 발간을 통해 KOICA 사업추진 절차상의 성 주류화 방안을 정립하고, 5대 중점분야의 성 주류화 방안과 성과지표들을 간략히 기술한 바 있다. 또한 실제 이행을 위해 2011년부터 매년 KOICA 모든 사업부서의 연간 성평등 이행과제를 담은 <KOICA 성평등 개발협력 추진계획>을 수립하고, 이의 수행을 전사적 책무성 체계 안에 포함시켰으며, 필요한 제도개선 및 자문, 교육을 지속하고 있다. 성평등 개발협력 사업의 수행 및 확대를 위해서, KOICA 중점분야의 성 주류화에 대한 보다 구체적인 내용과 성평등 목표 사업발굴을 위한 콘텐츠 수립의 필요성이 대두되었다. 이에 본 연구는 KOICA 직원들에게 개발협력 사업의 성평등한 이행에 필요한, 보다 구체적인 지식을 제공하고, 향후 성평등 및 여성역량강화를 목표로 하는 사업발굴에 참고할 수 있는 지침을 제공하기 위해 수행되었다.

2. 연구 목적, 구성 및 방법

2.1 연구의 목적과 한계

본 연구는 KOICA 직원들을 대상으로, 개발협력사업의 성평등한 기획과 이행을 위해 사업의 성 주류화 방향과 구성요소 등을 안내하기 위해 기획되었다. KOICA는 기관적, 제도적 성 주류화를 시작한 이래, 규정 및 전략, 추진체계 및 매해 연간 수행계획을 수립하고, 이의 이행을 조직의 성과평가 체계에 통합하였다. 사업의 성주류화 수행 절차와 방식은 <KOICA 성 주류화 가이드라인>을 통해 제시되었으나, 각 분야별로 보다 구체적인 “사업내용적” 측면에 대한 정보와 지식은 체계적으로 문서화되지 않았다. 따라서 본 연구는 사업 실무자들을 위해 KOICA 맥락에서 사업 구성요소 및 이행방법에 대한 실용적 지식의 접근성과 적용 가능성을 높이고자 하였다. 이에, 본 보고서는 1, 2차 데이터를 수집

및 분석하여 새로운 사실이나 교훈을 도출하기 위한 연구가 아님을 밝혀둔다.

KOICA는 2010년 제정한 <성평등 증진 및 여성역량강화에 관한 규정>에서 중점 지원 분야 (일반분야)에 대한 성평등 관점 반영(성 주류화), 그리고 성평등 및 여성역량강화를 목표로 하는 사업을 병행하는 이중 접근(twin-track approach)을 채택하였는 바, 본 연구에서는 크게 두 파트로 나누어, KOICA 중점분야³⁾의 성평등 관점 반영 방안과 성평등 목표사업 방안을 제시하고자 한다.

개발협력 사업의 성 주류화란 “사업에 젠더⁴⁾측면을 고려했다”라는 표현을 사업문서에 포함시킨다고 해서 이루어지는 것이 아니다. 모든 개발협력 사업은 사전조사와 기획을 통한 목표의 설정 및 사업요소의 구성부터, 예산과 인력의 배분, 사업계획의 집행, 모니터링과 평가를 통한 성과 측정에 이르기까지 일련의 활동이 수행되어야 한다. 이것과 마찬가지로, 성 주류화 역시 조사에서 도출된 성평등 요소가 사업의 목표부터, 구성요소, 예산 및 인력에 반영되어, 이행되고 평가를 통해 그 성과를 측정한다는 의미이다. 따라서 성 주류화란, 시간과 에너지, 예산과 인력의 투입 없이 문서상에 기재하는 것만으로는 이행될 수 없다. 또한 성 주류화 자체가 사회문화적, 정치적 측면인 조직의 구조, 참여, 논의과정 등 거버넌스 변화를 포함해야만 가능하기 때문에, 기술적인 구성요소의 투입 뿐 아니라, 사업 수행주체 및 관련자들의 인식 및 행동 개선, 민주적 의사결정 과정의 촉진 이 요청된다.

전세계 개도국들이 가진 젠더이슈의 보편적 특성이 있으나, 그 세부적 접근법에 있어서는 사회문화적 맥락에 부합해야만 성공할 수 있으므로 국가와 지역, 분야에 대한 성 분석(gender analysis)이 필수적이다. 실로 성평등 개발협력의 이행에는 해당 국가의 젠더현황에 대한 심층적 파악, 해당분야 및 지역에 대한 성분석을 기반으로, 해당국 정부 및 비정부 파트너와의 협력을 통해, 경제·사회·문화 맥락에 적합한 실질적 이행도구(e.g., 교육

3) KOICA는 교육, 보건의료, 농어촌 개발, 공공행정, 산업에너지, 총 5대 중점분야를 추진 중으로, 이중 특히 공공행정과 산업에너지 분야에는 포함되는 그 하위분야(sub-sector)가 매우 광범위한 현실이다. 본 연구에서는 젠더측면과의 연관성이 깊고, 현재까지 타 공여기관 및 국제기구가 많은 성 주류화 경험을 축적하고 있으며, KOICA의 기관적 경험상 성 주류화 수행 가능영역이 넓은 교육, 보건의료, 농어촌개발 3개 분야를 다룬다. 공공행정과 산업에너지 분야는 추후 연구과제로 남겨둔다.

4) 젠더(gender)란 생물학적 성(sex) 자체와는 구분되는 의미로, 생물학적 성으로부터 기인하여, 인간의 사회, 문화, 역사 속에서 규정되고 구성된 여성과 남성의 역할, 여성과 남성과 관계, 여성과 남성에게 적절하다고 간주되고 기대되는 일련의 특징 및 행동의 총체적 체계를 의미한다 (오은정 외, 2011)

커리큘럼, 인식변화 캠페인 콘텐츠 등)의 활용과 혁신적 접근법이 요청된다. 선진공여국들이 성평등 개발협력 이행을 위해 개발한 자료의 명칭과 수위는 다양하나, 크게 [표-1]과 같이 분류할 수 있다. 해당분야의 젠더이슈를 개념화하고 성과측정 지표를 제시하는 보고서 (Issues Paper), 해당분야 및 해당 프로그램의 젠더현황을 체크하기 위한 질문들과 간단한 성주류화 이행 도입점으로 이루어진 팁지 (Tip Sheet), 해당 분야의 성분석을 돕는 핸드북 및 수행 가이드 (Handbook; Operational Guides), 성주류화 요소를 선행적으로 제시하는 것이 아니라, 이해관계자 및 현지 주민들과 참여적 워크숍을 통해 프로그램 방안을 도출하도록 돕는 워크숍 진행모듈 등과 같은 툴킷(Toolkit), 한 분야 및 그 하위분야들의 젠더이슈 및 성 주류화 권고사항, 사업사례 등을 담아 집대성한 수준의 소스북(Sourcebook) 등이 있다.

[표-1] 성평등 개발협력 이행 안내자료의 종류

명 칭	수위 및 내용
Issues Paper	특정 분야/주제의 개념, 문제분석 및 이행 방향 제시
Tip Sheet/ Practice Notes/ Briefing Note	특정 분야의 개념, 문제분석, 젠더현황 조사 혹은 프로그램 가이드를 위한 질의지, 성 주류화를 위한 간단한 이행점, 성과지표
Handbook/Operational Guidance	성 주류화 절차 가이드라인, 성 주류화를 위한 간단한 이행점
Toolkit	교안, 모듈제공 등 실제적 이행지침 및 내용
Sourcebook	분야 및 하위분야의 젠더이슈 및 권고사항, 사업사례 집대성

그런데, 문제 파악과 원인분석은 크게 어려운 일이 아닐 수도 있으나, 문제의 원인에 대한 분석에서, 곧 실행가능하고 창의적인 해결법이 도출되는 것은 아니다. 즉 젠더현황을 묻는 질문지에 대한 답변들을 조사한다 해도, 이것이 곧장 성인지적 프로그램 디자인 요소로 연결되지는 않는다는 의미이다. 또한 성 주류화 방향에 대한 선언적 문장이나 이행요소를 제시하는 것은 어렵지 않으나, 이를 실제로 이행하는 입장에서는 더많은 정보와 실행문서, 이행도구가 필요하다. 평가자의 입장에서 어떠한 성과를 보이는 프로그램이 성공한 것인지를 규정할 수 있는 지표들은 이미 많이 수립되어 있으나, 그러한 성과를

거두기 위해서는, 지표상에는 안내되지 않은 수많은 활동이 요청된다. 본 연구는 기존의 문헌들이 개도국 젠더문제의 원인이 무엇인지, 이러한 문제가 해결되고 지향되어야 하는 이상적인 모습은 무엇인지, 이를 위해 선언적으로 무엇이 해결되어야 하는지에 대해 수많은 문서들이 언급하고 있지만, 실제로 무엇을 어떻게 해야하는지에 대해서는 지식의 격차(knowledge gap)가 존재하고 있음을 파악했다. 그러나 반대로 각 분야의 하위 분야들에 대해 사용가능한 이행도구(교안 등 Toolkit)를 생산하는 것은 가장 각론적인 수위로, 세부사항이 중요하며 한 분야가 하나의 연구수행 과제가 될 수 있는 정도의 깊이를 요구한다. KOICA에는 기관적 차원의 성 주류화 방향 및 방안을 제언한 <KOICA 사업의 성 주류화 방안> (허라금외, 2010) 연구와 KOICA 사업수행절차에 따라 성 주류화 과정을 안내하고, 문서양식을 제공한 <KOICA 성 주류화 가이드라인> 이후에 각 분야에 대한 내용적 성 주류화 연구는 처음인 바, 본 연구는 가능한 다수의 분야를 다루기 위해 3대 주요 분야와 두가지 성평등 이슈를 선정하였다. 그리고 그 수위는 각 분야에 관한 개도국의 젠더현황을 정리하고, 이슈를 이해하기 위한 개념틀 및 접근법을 제시한 후, 타 공여국의 지원사례를 살피고, KOICA 프로그램에 대한 방향제시 및 이행요소에 관한 정보를 제공하는 간단한 소스북(sourcebook)으로 규정하고자 한다.

상기에 언급한 맥락을 바탕으로, 본 연구는 다음의 한계를 갖는다. 첫째, 한 분야가 포함하는 하위분야들(sub-sectors)이 다대하고, 각 하위분야의 성격에 따라 젠더이슈, 접근법 및 해결방안도 각론적 논의와 기술이 필요한 것에 반해, 본 연구는 3개 중점 분야 및 2개의 성평등 이슈라는 광범위한 과제를 다루고 있다. 즉, 총 다섯 가지 분야에 대한 젠더현황, 타 공여기관 프로그램 사례, KOICA 프로그램 방안을 다룬 것은, 한 분야만을 세부적으로 다룬 연구에 비해, 깊이와 구체성에서 타협적일 수 밖에 없다. 또한 한 분야 내에서도 하위분야가 광범위하기 때문에, KOICA 각 분야별 중장기 전략에 명시된 하위 분야 중 몇 가지를 전략적으로 선별하였다. 둘째, 각 지역과 국가는 그 특성이 다른 바, 본 연구에서 제시하는 보편적 성 주류화 방안이 모든 지역에 적합하지 못할 수 있다. 셋째, 본 연구보고서의 수위를 소스북(sourcebook)으로 규정한 바, 이는 실질적 이행도구 이전 단계로서, 사업의 방향과 이행요소를 선정하기에 도움이 될 수는 있으나, 실질적 활동(activity)을 위해서는 툴킷, 모듈 등 구체적인 이행도구가 필요하다. 그럼에도 불구하고, 국제사회와 타 공여기관들의 개도국 성불평등 현황에 대한 문제의식과 성평등 지원

방향의 보편성이 있으므로, 이를 바탕으로 하고 KOICA의 프로젝트 지원 레벨을 고려하여, 가능한한 구체적 방안들을 제시하고자 한다.

2.2 연구의 구성 및 방법

본 연구의 범위와 내용은 KOICA와의 협의에 따라 구성되었다. 연구의 주요 내용은 크게 KOICA 3대 중점분야의 성평등 관점 반영 방안과, 지금까지 우선순위를 두지 않았던 새로운 영역인 성평등 및 여성역량강화를 목표로 하는 사업 방안으로 나누어진다⁵⁾. 보고서는 다음의 여섯 부분으로 구성되어 있다.

보고서의 2장에서는 배경으로서 성평등 개발협력의 당위성과 국제사회의 성평등 개발협력 동향, 그리고 KOICA 성평등 개발협력의 현주소를 살펴보았다. 또한, KOICA 협력 대상국들의 지역적 특성에 대한 분석을 통해 KOICA 해외사무소 및 본부 사업담당자의 여성이슈 우선순위에 대한 이해와 사업발굴을 돕고자 하였다.

3장은 KOICA 중점분야 중 보건의료, 교육, 농어촌개발 분야의 성평등 관점 반영방안을 제공한다. 이를 위해, 각 분야별 개도국 현황, 해당분야의 성평등 개념 및 접근법, 타 공여기관 프로그램 사례를 검토한 후 KOICA 이행요소를 도출하고자 하였다.

4장에서는 일반 분야사업의 성 주류화적 접근보다 집중적 지원을 필요로 하는 여성이슈, 즉 성평등 및 여성역량강화 목표 사업에 대한 접근방안을 제시한다. 산재한 성평등 및 여성이슈 중 우선순위로, 여성의 경제적 역량강화, 그리고 성별기반 폭력 예방 및 대응을 선정하여 다루었다. 여성의 경제활동 영역 중에서도, 소규모 여성사업가의 역량강화와 노동시장에서 여성의 양적·질적 고용 증대방안을 논의한다.

5) KOICA의 5대 중점분야는, 보건의료, 교육, 농어촌개발, 공공행정, 산업·에너지이나, 본 연구에서는 젠더측면과의 연관성이 깊고, 현재까지 타 공여기관 및 국제기구가 많은 성 주류화 경험을 축적하고 있으며, KOICA의 기관적 경험상 성 주류화 실행 가능범위가 넓은 교육, 보건의료, 농어촌개발 3개 분야를 다룬다. 범분야적 접근, 즉 3대 분야에 대한 성평등 관점 반영(성 주류화) 방안 안에는 보건의료 분야에서 모성보건 증진, 교육분야에서 여학생 장학금, 농어촌 개발분야에서 여성농부 역량강화와 같은 “여성대상” 구성요소도 포함하는 것으로 한다. 이러한 분야적 특성에 부합하는 여성대상접근도 KOICA 중점분야 카테고리 안에 포함시켜, 고유한 개발목표를 가진 사업 내에서도 성평등한 방식으로 수행할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 성평등 및 여성역량강화 목표 사업은 OECD/DAC의 젠더마커 2의 정의에 따라, “성평등 및 여성역량강화 목표가 아니면 존재하지 않았을 사업”을 의미하며, KOICA 5대 분야 이외의 영역, 즉 지금까지 목표해 본적 없는 영역인 여성의 경제역량강화, 여성폭력 및 젠더기반 폭력 이슈에 대한 사업 이행요소를 제시하는 것을 목표로 하였다.

5장에서는 결론 및 향후 연구를 제언한다.

상기와 같은 구성은 사업담당자들이 분야별, 그리고 이슈별로 해당되는 내용과 구성요소를 찾아보기 쉽도록 고안한 것이다. 본 연구는 문헌조사를 통해 이루어졌으며, KOICA 프로그램 방안은 KOICA 중장기 전략틀 및 추진방향을 기반으로, 직원 및 내부 전문관들과 논의를 통해 의견을 수렴한바 있다.

2장. 배경

1. 성평등 개발협력의 당위성

1.1 철학과 목표

개발도상국의 빈곤은 단순히 최신기술의 부족에서 발생하는 가치중립적 현상이 아니다. 경제·사회개발의 도전적 상황은 사회구조적·제도적·역사적·인적자원 측면이 복합적으로 얽힌 문제이다. 따라서 개발 도전과제의 해결방식에 있어서도 선진기술 및 기자재의 이식 뿐만 아니라, 문제적 사회규범과 인식구조의 변화를 다루는, 보다 포괄적인 접근법이 요청된다. 특히 지속가능한 발전을 위해서는 개도국 주도의 변화가 핵심적인 바, 모든 개발 협력의 중심은 사람, 즉 개도국 인력이어야 한다. 이는 개발협력 프로그램의 수혜자일 뿐만 아니라, 변화와 발전을 도모하는 주체로서 개도국 시민의 역량 강화가 모든 KOICA 프로그램의 핵심에 위치해야함을 의미한다.

아마르타 센은 “자유로서의 개발(Development as Freedom)”에서 개발이란, 인간이 누릴 수 있는 진정한 의미의 자유를 증진하는 과정으로 규정하였다. GNP 혹은 개인소득의 증가, 산업화, 기술적 진보, 혹은 사회현대화 등은 인간의 자유를 증대시키는 중요한 수단이지만, 개발은 그보다 광범위한 과정으로, 인간의 자유증진에 장애가 되는 요소들, 즉 빈곤, 독재, 사회적 배제, 경제적 기회의 희소성, 공공시설의 부족, 다양성에 대한 불관용 등을 개선하는 과정이라는 것이다. 이러한 개발과정에 대한 ‘자유’중심적 이해는, 개인들이 충분한 사회적 기회를 가지면, 그 자신의 운명을 책임있고 효과적으로 형성하고, 서로를 도울 수 있다는 이해를 근간으로 하므로, 개도국 시민들은 정교한 개발 프로그램의 수동적 수혜자라기 보다는, 주체중심적(agent-oriented) 접근법을 의미한다. 그리고 주체에게는 수혜자와는 달리, 권리와 함께 책임이 동반된다 (Sen, 1999).

개발협력의 이상향은 시각에 따라서 다양하게 규정할 수 있겠지만, 사람을 중심에 놓고 정의한다면, 개도국의 “모든” 시민이 경제적, 사회적, 문화적, 시민권적, 정치적 권리를

누리고, 자신의 잠재력을 실현하여 개인적 삶의 영위를 진전할 뿐만 아니라, 커뮤니티 및 사회에 공헌할 수 있도록 동등하게 역량강화가 되는 것이다. 따라서, 개발협력은 개도국 시민들에게 개발성과의 혜택, 자원에 대한 접근과 권리, 개발 참여기회를 제공함에 있어 성별, 연령, 종족, 소득, 장애, 계급, 거주지역 등의 요소들로 인한 기존의 불평등과 차별을 해소하는 것을 추구해야 한다. 진정한 평등은 단순히 사람 수의 균등이나, 법전상의 법 이상으로 개인의 자유와 전반적 삶의 질 향상, 의사결정 과정의 민주적 변화까지 포괄하는 것이다 (USAID, 2012). 그런데 현재까지 혜택에서 배제되어 기본 역량이 낮고, 사회구조적 측면에서 취약성을 갖는 여성과 여아, 빈곤계층, 장애인, 소수민족 등은 단순한 기회의 평등을 통해서만은 근본적 변화가 어렵다. 따라서 이러한 계층이 접근할 수 있도록 고안된 정책과 프로그램, 이들을 대상으로 한 역량강화를 통해 개인적, 공적 삶의 영역에서 의사결정력을 실현하고 그 혜택을 누리며, 사회적 폭력과 위협으로부터 보호받을 수 있는 적극적 조치가 필요하다.

개발협력은 궁극적으로 상기에 언급된 모든 종류의 불평등을 제거하고, 모든 소외계층의 역량을 강화하며, 인권실현에 기반한 방식으로 추진되어야 한다. 동 연구에서는 이 중에서도 전세계 인구의 절반을 차지하는 여성과 여아의 역량을 강화하고, 성평등을 달성하기 위한 개발협력에 대해서 논한다. 경제적으로 표현하자면, 많은 국가에서 여성은 사용되지 않은 어마어마한 자원으로, 인구의 절반이 소외된다면 번영과 경제성장을 이루하는 것은 불가능하다 (DANIDA; Goldman Sachs, 2008). 따라서 성평등과 여성역량강화는 개발성과를 달성하기 위한 주요한 도구이면서, 그 자체로 근본적 인권 목표이다.

그렇기 때문에 개발협력을 통해 1) 개도국의 남성과 여성 사이에 존재하는 기회, 자원에 대한 접근 및 권리, 개발성과의 혜택에 대한 불평등을 감소하고, 2) 여성과 여아가 자신의 권리와 잠재력을 실현하고, 개인, 가족, 사회에 대한 의사결정권을 갖도록 역량을 강화하며, 3) 성별에 기반한 폭력 및 관련 악영향을 감소시키는 것을 성평등 개발협력이라 명한다.

1.2 성평등과 개발성과의 관계

전세계적으로 점차 많은 연구물들이 성평등의 증진과 개발성과 향상의 연관관계에 대해 증거를 제공하고 있다. 즉, 여성과 여아의 역량강화, 보건의료 및 교육 서비스 접근에

대한 성불평등 감소, 경제자원 접근에 대한 성별격차 완화, 그리고 성폭력의 감소는 빈곤 해소, 더 높은 경제성장, 농업생산성 향상, 아동의 영양 및 교육 향상, 공중보건 증진 그리고 국가의 성공을 위해 중요한 성과들과 연관된다는 증거를 제시한다 (미국무부 & USAID, 2012).

개인적 레벨에서 보자면, 여성역량강화는 여성의 삶을 변화시킬 뿐만 아니라, 남성과 아동 역시 큰 영향을 받는다. 가정 내에서 여성역량강화는 아동 사망률과 출산율을 주요하게 감소시킨다는 실증적 증거들이 이미 상당수 존재한다. 개도국 여성의 생존과 복지, 고통 및 결핍의 해결은 여성의 주체 측면, 즉 여성이 독립된 소득을 올릴 능력, 집 밖에서의 고용 가능성, 재산 소유권, 문해력 및 교육, 가족 안팎의 의사결정에의 영향력 등의 진보가 이루어진다면 급속히 성취될 수 있다 (Sen, 1999).

1.3 문화, 종교 그리고 성평등

성별과 관련한 규범은 지역과 국가에 따라 역사적, 문화적 뿌리와 사회적 맥락을 가지고 형성되어 온 것이기 때문에, 인류학적 관점에서 보았을 때, 서구중심의 성평등 가치를 개도국에 일괄 적용하는 것이 적합한가 의구심 혹은 비판을 받기도 한다. 그런데 이에 대해 서구 공여국들은 인류의 기본인권으로서의 성평등에 대해 명쾌하고 단호한 철학을 제시한다. 덴마크의 경우, 성평등은 근본적 권리이기 때문에 문화적으로 정의된 여성 및 남성의 역할에 종속되지 않아야 한다고 규정한다. 덴마크 개발협력 전략문서는 문화적, 종교적 차이를 고려하면서도, 성평등이라는 보편적 인권에 대해 타협하지 않음을 명시한다. 개도국의 문화적 차이와 관습, 그리고 국가법이 여성성기훼손(FGM), 조혼 혹은 여성과 남성의 재산권 차별과 같은 삶의 자유에 대한 침해로 결코 정당화할 수 없다는 것이다. 뿐만 아니라, 덴마크는 이러한 침해들을 정치 아젠다로 인식하고, 긍정적 변화를 목표로 한 전략적 대화를 추구한다.

독일 GTZ는 이슬람 국가에서의 여성권리와 성평등에 대하여, 같은 이슬람 국가군에서도 코란에 근거한 전통법 샤리아를 따라 어떤 국가에서는 여성들이 판사 및 법조인으로 활동하나, 어떤 국가에서는 동일한 법을 들어 여성을 판사역할에서 금하고 있는 현실을 언급한다. 이는 이슬람 학계에 따라 서로 다른 해석이 상충할 수 있고, 따라서 이슬람

법철학(jurisprudence)과 법의 집행은 고정불변한 것이 아니라, 인간의 해석에 따라, 시대에 따라 변화하는 산물임을 드러낸다는 것이다. 현재 한국사회에서 문제가 되고 있는 성폭력에 대해 입법측면에서는 변화가 있었으나, 사법측면에서 관대한 법집행과 처벌은 법집행인들의 인식에서 오는 결과물로서, 당대 사회의 요청에 따라 공통된 가치와 인식이 변화해가는 것과 다르지 않다.

이슬람 국가 내에서 여성활동가들은 UN 여성차별철폐조약 (CEDAW, 1979)과 같은 국제적 인권기준을 근거로 정치적·법적 개혁을 위해 애써왔다 (GTZ, 2009). 또 다른 그룹에서는 신약에서의 평등과 정의, 그리고 모두의 번영이라는 이슬람의 근본 철학을 사용하여, 가부장적인 해석과 성불평등한 현실을 개혁하고자 노력해왔다. 따라서 성평등은 외부인이 일방적으로 종용하고 있는 가치라기 보다는, 오히려 내외부의 협력을 통해서만이 달성가능한 목표라고 할 수 있다. 다만, 문화적·종교적으로 예민한 접근법을 구사하는 것이 전략적일 것이다.

역사적 관점에서 보면, 현대사회가 누리고 있는 자유민주주의와 평등의 가치는 사회적 노력을 통해 변화되고 달성된 산물이자, 지금도 끊임없이 변화해가는 점을 주지할 필요가 있다. Kristof와 WuDunn(2009)는 당대에 사회적·경제적·법적으로 정당성을 가지고 있던 서구국가의 노예제 폐지, 미국의 인종차별 완화, 선진국 여성의 투표권 획득과 남녀차별 완화를 기술하며, 명예살인, 여성 인신매매, 여성 성기절단 등은 먼 과거에 서구세계에서도 자행되던 “관습과 문화”이나 사회운동과 경제사회발전으로 “변화”된 대상임을 강조하였다. 또한 개도국에 현존하는 성불평등과 여성차별도 문화적·법적으로 정당화할 수 있는 이슈가 아닌, 변화되어야 할 과제임을 역설한다.

2. 국제사회의 성평등 개발협력 동향

1995년 UN 제 4차 북경 세계여성대회를 통해 UN 총회에서 채택된 북경선언 및 행동강령은 “성 주류화(gender mainstreaming)” 개념을 공식화 하였고, 이와 더불어 여러 분야에서 여성들이 처한 취약상황과 이슈들을 집대성하여, 이에 대한 지원을 촉구하였다. 즉, 북경행동강령에서 모든 정책 및 프로그램의 절차와 단계에 있어 성평등 관점을 반영하는 성 주류화적 접근과 동시에 여성 타겟팅 지원을 병행하는 이중접근(trwin-track

approach)이 채택된 이래, 현재까지 국제사회에서는 이러한 이중접근이 공식화되어 있으며, 실제로 모든 다자협력기구 및 양자기관은 이를 전략에 채택, 적용하고 있다.

2.1 양자지원 현황

성평등 및 여성역량을 위한 양자지원은 공여국들이 매년 DAC 리포팅 시스템 (CRS)에 제출하는 젠더마커(gender equality policy marker) 실적을 통해 산출된다. DAC 회원국들은 CRS 젠더마커 기준에 따라, 모든 양자원조사업에 대하여 젠더마커 2점, 1점, 혹은 0점으로 분류한 통계실적을 제출한다. 젠더마커 2점은 성평등 목표가 아니었으면 사업자체가 기획되지 않았을 정도로, 성평등을 직접적 목표로 하는 사업에 부여한다. 1점은 성평등 자체가 직접적 사업목표는 아니나, 성평등에 이차적인 중요한 영향을 미치는 사업, 0점은 젠더마커로 스크리닝 한 후, 성평등 목표를 타겟팅하지 않은 것으로 여겨지는 사업에 부여된다⁶⁾. 성평등 및 여성역량강화를 목표로 한 양자지원의 양은 젠더마커 2점과 1점 사업 예산의 총액, 그리고 이 총액이 전체 양자 분야할당(sector-allocable) 원조액 중 차지하는 비율로 이야기된다. DAC 24개 회원국 모두 젠더마커 통계를 CRS에 제공하고 있긴 하나, 2009-2010년에는 미국의 낮은 스크리닝 비율로 인해, 분야할당 양자 총지원액의 76%에 대해서만 젠더마커 분류를 위한 스크리닝이 이루어 졌다 (OECD, 2012).

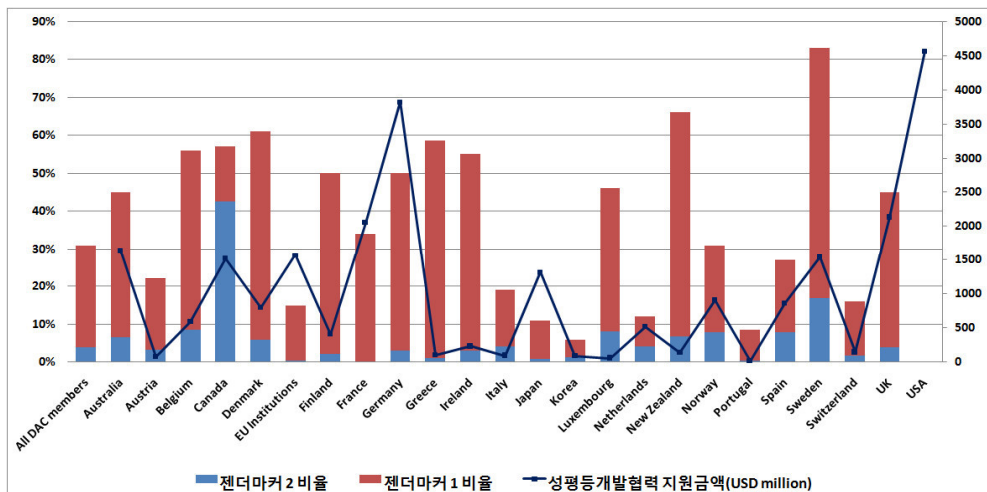
가. DAC 회원국 성평등 개발협력 지원액 및 비율

[그림-1]는 젠더마커 부여 기준, 2009-2010년 연평균, DAC 회원국들의 성평등 개발협력 지원금액과 분야할당(sector-allocable) 총 양자지원액 대비 그 비율을 나타내고 있다. DAC 회원국 합산, 성평등 개발협력에 총 \$253억을 지원했으며, 이는 분야할당 총 양자지원금액인 \$816억의 31%를 차지한다. 막대 그래프에서 보여지듯, 대부분의 지원은 젠더마커 1점사업, 즉 성평등이 사업의 직접 목표는 아니나, 간접적으로 중요한 목표인 사업에 할애되었으며, 젠더마커 2점사업은 총 분야할당 양자원조액의 5% 미만인 \$33억을 기록한다.

6) DAC는 2점이란 분류가 1점보다 더 높은 가치를 의미하는 것이 아니며, 여러 분야에 걸쳐 성평등 관점을 주류화하는 공여국들은 젠더마커 분류 스크리닝에서 오히려 1점을 할당하는 사업 수가 더 높을 것임을 언급한다 (OECD, 2012).

먼저, 비율측면에서는 한국, 포르투갈을 포함 10%에도 미치지 못하는 국가와, 핀란드, 독일 등 50% 선에 가깝거나, 아일랜드, 캐나다와 같이 50%를 상회하는 국가들, 그리고 80%를 넘는 스웨덴까지 격차가 크다. 금액측면에서도 실적의 편차가 다대하며, 선그래프와 막대그래프 상의 부정합이 발견되듯이, 성평등 개발협력 지원금액과 총 양자원조금액 대비 비율이 반드시 일치하지는 않는다. 스웨덴의 경우, 절대적 지원금액은 타 공여국과 비해 높지는 않지만, 비율 측면에서는 총 83%로 가장 우위를 점한다. 즉, 양자원조지원에 있어 대부분 (83%)의 사업이 성 주류화 되고, 성평등을 목표로 하고 있다는 의미이다. 스웨덴은 수 정부적으로 성평등을 우선순위화 하였고, 2007년에서 2010년사이 성평등 지원금액이 10배 상승하였으며, 모든 개발프로그램에 성평등을 체계적으로 주류화하는 접근법을 구사하였다 (OECD, 2012). 따라서 스웨덴은 이제는 성평등 개발협력 사업의 활동내역이 보다 구체적이고 용이하게 파악되게 하기 위해, 원조행정 시스템을 검토중에 있다 (OECD, 2012).

[그림-1] OECD/DAC 회원국 2009-2010년 성평등 개발협력 지원금액* 및
각국 총 양자지원액 대비 비율 (각 젠더마커 1, 2 사업 비율)**



* 각국의 성평등 지원금액 비교를 시각화 하기위해, 회원국 성평등 지원금액 총합 (All DAC members)은 그래프로 표기하지 않음.

** 미국은 총 양자원조액에서 젠더마커 작업을 거친 비율 (coverage비율)이 2009년 기준, 21% 밖에 미치지 않아, 비율통계에서는 배제함. (나머지 공여국들은 젠더마커 스크리닝 총 비율인 92%)

(자료: OECD, 2012 통계자료 활용)

캐나다의 경우, 유일하게 젠더마커 2점사업 비율이 42.4%로 타 국가에 비해 월등히 높은 것을 알 수 있다. 캐나다의 성평등 개발협력 전략은 성평등 격차 감소를 구체적 목표로 한 프로그램의 기획과 형성을 포함하고 있다. 이러한 구체적 성평등 목표 사업지원액이 실제로 증대될 수 있었던 것은, 사업의 성과평가를 (Results Frameworks) 안에 성평등에 관한 성과를 통합시킨 관리시스템(result-based management)에 강조를 둔 것에 있다 (OECD, 2012). 한국의 경우, \$9300만, 양자원조대비 6%로, DAC 회원국 중 금액과 비율에서 아직 가장 저조한 현실이다.⁷⁾ 미국의 경우, 성평등 개발협력 지원금액 자체는 절대적으로 가장 높으나, 2009년까지 젠더마커 분류 기준이 DAC 회원국들의 공통기준과 다르고, 스크리닝도 비율이 낮아, 2011년 실적부터 공통기준에 부합하는 실적통계가 새롭게 제공된다 (OECD, 2012).

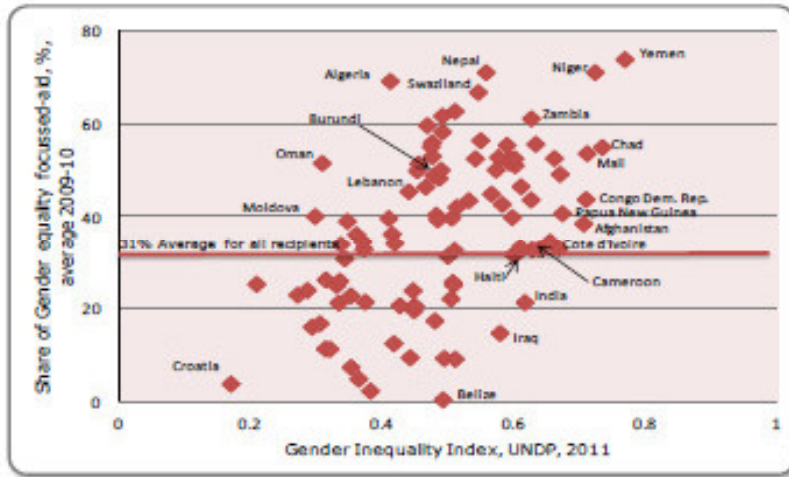
나. 주요 수원국

한 개도국이 수원받는 양자원조 중에서 OECD/DAC의 젠더마커가 부여된 통계실적을 가지고 수원국의 성평등 개발협력 수혜의 양과 비율을 도출할 수 있다. OECD(2012)는 개도국의 성불평등 정도와 지원받는 성평등 원조비율 사이의 상관관계, 즉 성불평등한 국가일수록 공여국들이 성평등 개발협력을 지원하고 있는지에 관해 [그림-2]를 통해 제시한다. 국별 성불평등 정도는 UNDP의 성불평등지수 (Gender Inequality Index)⁸⁾를 사용하였다 (0: 성평등 -- 1: 성불평등). [그림-2]를 보면, 성불평등지수(X축)가 높은 국가일수록, 수원받는 원조액 중 성평등 사업 비율(Y축)이 대체로 높은 경향이 있음을 볼 수 있다.

7) 한국은 2009-2010년 분야할당 총 양자지원금 대비 젠더마커 사업 비율이 6%로, KOICA의 젠더마커 실적인 2009년 13.7%, 2010년 13.2%, \$5,000만 보다 훨씬 저조하다. 이는 DAC CRS에는 KOICA 실적뿐 아니라, 총 한국 ODA 실적을 통합하여 제출하기 때문으로, 분야할당 총 양자지원금(분모)은 크게 상승하는 반면, 젠더마커 실적, 즉 성평등을 목표로 하거나, 주류화한 사업의 지원금액(분자)은 크게 늘지 않기 때문에 총 비율 실적이 낮아지는 것으로 추정된다.

8) 성불평등지수(Gender Inequality Index)는 생식보건, 역량, 고용시장이라는 세가지 측면에서의 성별격차를 통해 측정하며, 여성, 남성의 상기 세가지 측면 달성의 불평등으로 인한 인간개발의 손실을 의미한다. 0에서 1사이의 수치로 나타나며, 0은 성평등한 상태, 1로 가까울수록 성별격차 및 불평등이 큰 상황을 의미한다 (UNDP, 2010).

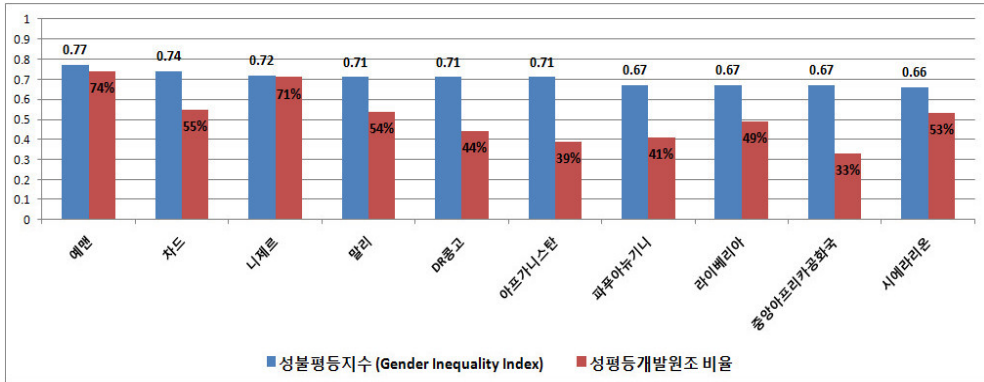
[그림-2] 국가의 성불평등 지수와 성평등 개발협력 수혜비율 (2009-2010)



(출처: OECD, 2012)

2011년 기준, 전세계에서 가장 성불평등지수가 높은 국가는 예멘으로 0.77을 기록하였다 (그림-3). [그림-3]에 제시된 전세계에서 가장 성불평등이 높은 10개국 중, 예멘, 아프가니스탄과 파푸아뉴기니를 제외한 7개국은 모두 사하라이남 아프리카 국가이다. 또한, 주목할 점은 이 10개국 중 말리를 제외하고는 분쟁취약국으로 분류된다는 점이다 (OECD, 2012). 이는 분쟁취약상황이 근원적으로 내포하고 있는 성불평등성에 대해 시사하는 바가 크며, 따라서 분쟁취약국 지원에 있어 성평등 증진 및 여성역량강화의 필요성에 대해 제안한다. [그림-3]은 전세계에서 성불평등지수가 가장 높은 10개국의 해당 성불평등지수와, 각국이 지원받은 양자원조금액 중 성평등개발협력 비율을 나타낸 그래프이다. 성평등개발협력 비율은 33%(중앙아프리카 공화국)부터 74%(예멘)까지 다양하며 10개국 모두, 성평등 개발협력 비율 전체 개도국 평균인 31%보다는 높다.

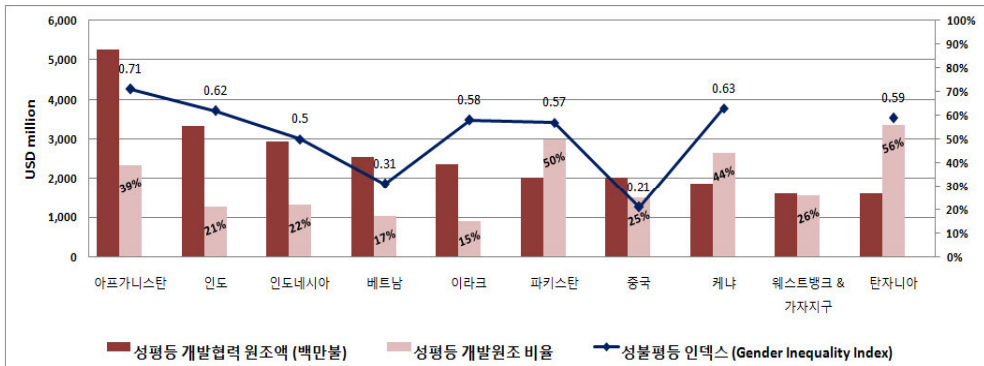
[그림-3] 성불평등이 가장 높은 10개국의 성평등 개발원조 비율



(자료: OECD, 2012 통계자료 활용)

마지막으로, [그림-4]는 2009-2010년 평균, 금액기준으로 성평등 개발협력 지원을 가장 많이 받은 10개국의 성평등 수원금액과 성평등 개발협력 비율, 그리고 성불평등지수를 그래프화 한 것이다. 규모가 가장 큰 10개국 중 성평등 개발협력 비율이 50%를 넘는 국가는 6순위인 파키스탄과 10순위인 탄자니아 2개국 뿐이다. 나머지 8개국인 아프가니스탄, 인도, 인도네시아, 베트남, 이라크, 중국, 케냐, 웨스트뱅크 및 가자지구 (순위별)는 총 ODA 수원규모가 다대하여 이중 낮은 비율의 성평등 개발협력이라 하더라도, 성평등 원조액의 높은 랭킹을 보이는 것으로 추정된다. 특히 [그림-4]에서 보듯이, 베트남과 중국은 성불평등지수가 각각 0.31, 0.21로 전세계에서 성평등 수준이 매우 높은 국가로 분류된다.

[그림-4] 성평등 개발협력 최대 수원국 성평등 원조액, 비율 및 성불평등지수

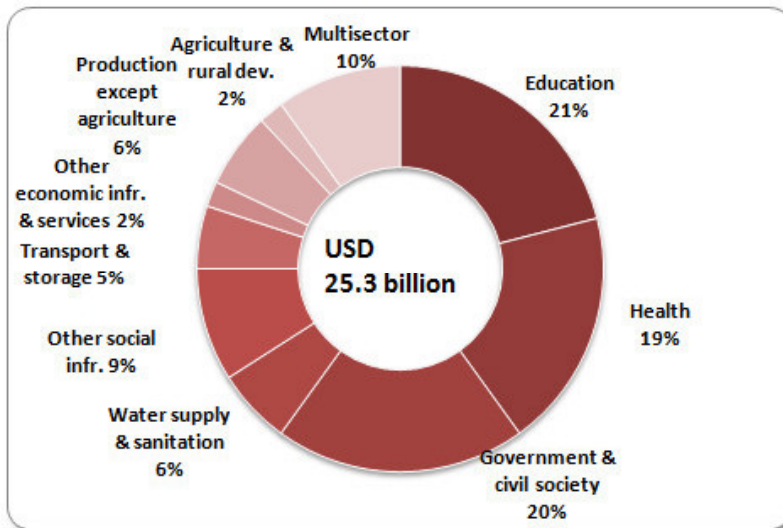


(자료: OECD, 2012 통계자료 활용)

다. 성평등 지원의 분야적 불균형

DAC 회원국들의 성평등 개발협력 지원은 사회분야 (social sector)에 크게 집중되어 있다. [그림-5]에서 보듯이, 2009-2010년 총 성평등 개발협력 지원액 중, 21%는 교육 분야, 19%는 보건의료 분야, 20%는 정부 및 시민사회 부문에 할당되어, 사회분야에서만 총 60%를 점했다. OECD (2012)는 이러한 보건의료 및 교육 분야에의 성평등 지원의 집중은, 공여국들이 재원할당에 대한 의사결정에 있어 MDGs와 같은 국제적 공약이 영향을 끼치고 있음을 나타낸다고 분석한다 (OECD, 2012). MDGs에서 여성과 관련하여, 가시적으로 교육과 보건분야를 명시했기 때문이다. MDG3 (성평등 증진 및 여성역량강화)는 2005년까지 초·중등교육, 그리고 2015년까지 모든 수준의 교육에서 성별격차 폐지를 주요 세부목표로 삼고 있으며, MDG5는 모성보건 향상을 목표로한다.

[그림-5] 성평등 개발협력 분야적 분배현황 (2009-2010)



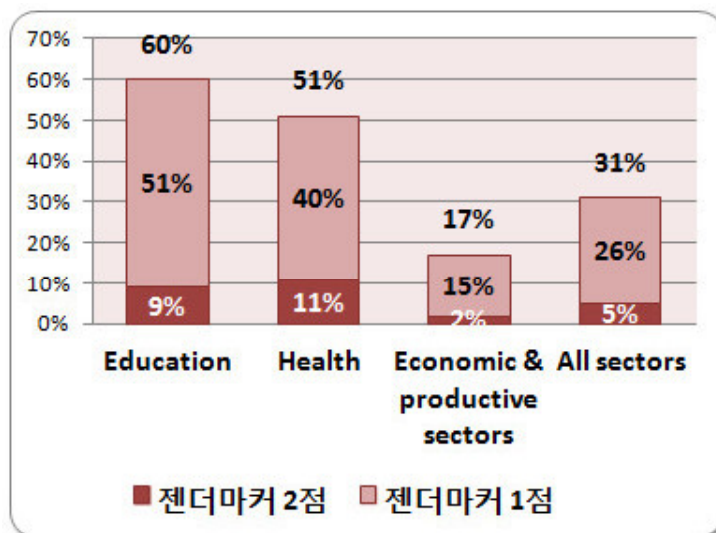
(출처: OECD, 2012)

[그림-5]에서 전체 성평등 개발협력의 19%를 차지하는 보건분야 성평등 지원은 인구정책 및 프로그램과 생식보건을 포함하며, 20%를 차지하는 정부 및 시민사회 부문에서는

여성 및 성평등 단체를 포함한다. 2%를 차지하고 있는 기타 경제인프라 및 서비스 (Other economic infrastructure and services)는 커뮤니케이션, 에너지 생산 및 공급, 은행 및 금융서비스, 비즈니스 및 서비스를 포함한다. 6%를 점하는 비농업 생산부문 (Production except agriculture)은 산업, 광물자원 및 광산업, 건축, 무역 정책 및 규제, 관광업을 포함한다 (OECD, 2012).

한편, 전세계 각 분야별 원조 총액 내에서 성평등 개발협력 비율 (젠더마커 2점 및 1점 부여된 사업비 비율)을 살펴보면, 상기에 언급한 것과 같이 MDG 3 및 5의 영향을 볼 수 있다. 2009-2010년 기준으로, 전세계 교육분야 지원 중 성평등 사업비율은 60%로 분야 내 비율치가 가장 높았고, 다음으로는 보건분야가 51%를 기록했다 (그림-6). 두 분야에서는 젠더마커 2점 사업, 즉 성평등을 직접적 사업목표로 하는 비율도 교육 9%, 보건 11%로 가장 높았다 (OECD, 2012). 보건분야의 경우, 그 성격상 모성 및 성생식보건, 인구정책 및 프로그램 등 성평등을 목표로 하고, 여성을 대상으로 직접적 변화를 추구할 수 있는 사업의 선정 및 추진이 비교적 용이하기 때문일 것으로 추정된다.

[그림-6] 분야별 성평등 개발협력 비율 (DAC회원국 지원, 2009-2010년 평균)



(출처: OECD, 2012)

[그림-6]에서 나타난 바와 같이, 전세계 은행, 비즈니스, 농업, 교통 등과 같은 경제 및 생산분야 지원에서는 상대적으로 성평등 개발협력 비율이 낮았으며, 특히, 성평등을 직접적 사업목표로 하는 사업 비율은 2%에 머물렀다 (OECD, 2012). 이렇듯 현재 경제 개발분야에서 낮은 성평등 지원현황은 모든 공여국들에게 개도국 여성의 경제역량강화를 위한 많은 투자 “기회”가 남아있음을 의미한다 (OECD, 2011). 또한 교육 분야에서 MDGs를 통한 국제사회의 구체적 목표 및 지표 수립은 학교 등록률 성별격차 감소를 위해 공여국의 원조량을 증대하게 하고, 개도국 정부의 국가적 노력을 촉진하는 효과적인 방법이였음이 증명되었듯이, 경제 및 생산 분야의 성평등에 대한 국제적 공약 및 구체적 지표 설정은, 공여국과 개도국의 노력을 증가시킬 수 있다 (OECD, 2012).

2.2 다자지원 현황

가. UN Women

UN 시스템에서는 2010년까지도 성평등 및 여성 업무가 4개의 상호 독립적인 UN 산하기관⁹⁾에 분리되어 있었다. 이에, 성평등 및 여성 관련 기능과 전문성, 자원을 결집하여, 성평등 증진 및 여성역량강화를 도모하는 강력한 UN기구를 설립하기 위한 목적으로 2010년 7월, UN 총회의 만장일치를 통해 UN Women (UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women)의 발족이 결의되었다. 2011년 1월 공식 업무를 시작한 UN Women은 모든 UN 회원국을 포괄하는 보편적 권한을 가지고 다음의 세 가지 주요 기능을 수행한다. 첫째, 성평등 및 여성 이슈와 관련한 국제적 정책, 기준 및 규범에 대한 UN 회원국간의 협상 및 합의가 이루어지는 국제적 레벨에서의 논의를 지원한다. 예를 들면, UN Women은 성평등 증진을 위한 대표적인 정부간 조직체인 여성지위위원회(UN Commission on the Status of Women, CSW)를 지원하는 주요

9) 여성지위향상부 (Division for the Advancement of Women), 여성증진을 위한 국제 훈련 및 연구소 (International Training and Research Institute for the Advancement of Women), 젠더 이슈 및 여성지위 향상을 위한 특별자문관실 (Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI)), UN 여성개발기금 (UN Development Fund for Women (UNIFEM))

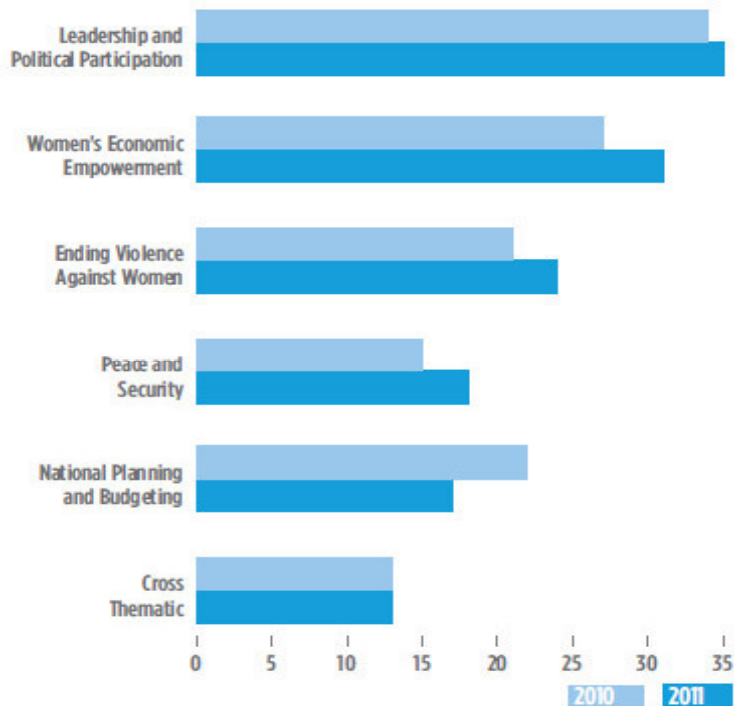
책임을 맡고있다. 둘째, UN Women은 순시스템에 걸쳐 수행되는 성평등 개발협력 노력을 이끌고 조정한다. 따라서 2008년 런칭한, 반기문 사무총장이 주도하고, 다수의 UN기관¹⁰⁾들이 동참하는 “여성폭력철폐를 위한 연합 (UNiTE to End Violence against Women)” 캠페인의 조정업무를 수행한다. 셋째, 여성들의 삶에 실질적 변화를 달성하기 위하여, 각 국가가 국제적 기준을 실행에 옮기는 것을 돕는다 (UN Women, 2011).

모든 인간개발 및 인권 이슈는 젠더측면을 갖지만, 그중에서도 UN Women은 성평등을 달성하기 위해 여성에게 근원적이고, 전반에 걸쳐 영향력을 미치는 우선순위 영역에 초점을 둔다고 설명한다 (UN Women, 2011). UN Women의 주요 지원 영역은 1) 여성 리더십 및 정치참여 증진, 2) 여성의 경제역량 강화, 3) 여성에 대한 폭력 철폐, 4) 평화 및 안보 과정에서의 여성참여 향상, 5) 여성의 필요 및 권리에 부합하는 성인지적 국가계획 및 예산 수립이다. 또한, 특별 기금 형식으로, 여성의 경제적 역량 혹은 정치적 역량강화를 지원하는 “UN Women 성평등 기금 (UN Women Fund for Gender Equality)”, 그리고 여성과 여아에 대한 폭력을 해결하기 위한 여러 국가적 노력들을 지원하는 “여성폭력철폐를 위한 UN 신탁기금 (UN Trust Fund to End Violence against Women)”을 운영한다.

[그림-7]은 UN Women의 5개 주요 지원분야별 2010년, 2011년 지원실적을 나타낸다. 2011년 기준, 여성 리더십 및 정치참여 부문과 여성의 경제역량강화 부문에 각 3,500만불, 3,100만불로 자원 할당이 가장 높았다. 다음으로는 여성폭력철폐, 평화 및 안보, 성인지적 국가 계획 및 예산 순으로 지원하였다 (여성폭력철폐를 위한 UN 신탁기금 실적 제외).

10) UN Women, Inter-Agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE), Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), UN Action Against Sexual Violence (UN Action), UNICEF, UNDP, UNFPA, UNHCR, WHO

[그림-7] UN Women 프로그램별 지원액 (2010-2011, 백만불)



* 여성폭력철폐를 위한 UN 신탁기금(UN Trust Fund to End Violence against Women)은 제외.
(출처: UN Women, 2012)

UN Women의 주요 지원부문에 대해 좀더 자세히 살펴보고자 한다. 첫째, UN Women은 개도국의 민주적 거버넌스를 강화하고 여성들이 자신의 권리를 실현하며 성차별을 철폐하기 위해, 공공영역 및 대의(代議)정치 시스템에 여성 참여와 대표성 향상을 목표로 한다. 여성을 위한 정치적 책무는 의사결정직에 여성 수를 증대하는 것 뿐 아니라, 모든 선출직 관료들이 공공정책에 있어, 성평등을 증진하고, 이러한 정책을 효과적으로 이행할 수 있도록 하는 성인지적 거버넌스 개혁 역시 요청된다 (UN Women, 2011). 또한 여성 참여 공간을 확보하기 위해 여성쿼터제 및 기타 여러 특별한 조치들을 구축하며, 여성의 잠재적 리더십을 실현할 수 있는 여러 기술을 지원한다.

UN Women은 각 해당 지역 및 국가의 헌법, 선거법, 지역사회 문화 등을 고려하여 전략적 접근방법을 선택하며, 현지 정부, 종교지도자, 여성단체, UN 시스템, 민간부문

등 다양한 이해관계자와 협력한다. 기존 정치인들의 역량을 강화하고, 여성들이 선거 후보자 및 유권자로서 활발히 참여할 수 있도록 여성의 정치기술을 향상시키며, 선거시스템 개선노력을 기울인다. 또한 여성들의 필요에 부합하는 공공서비스 전달을 위해, 현대적 거버넌스 개혁의 성 주류화를 지원한다. 현재까지, 전세계 다양한 국가들에서, 성평등 항목을 통합한 헌법개정, 여성쿼터제 이행의 옹호, 선거법 분석을 통해 선거과정 중 여성의 권리에 대한 대중 인식증진 및 권리보장, 거버넌스 개혁, 참여적 계획, 성인지 예산 등에 관한 국회의원 훈련, 제헌국민회의 남녀 구성원들에게 헌법안에서의 젠더이슈 및 여성권리에 대해 역량강화와 옹호활동을 수행했다. 또한 여성 유권자들이 선거기간 동안 정당에 자신들의 의견을 발언하고 영향력을 향상하도록 지원하며, 정치인의 공약이행을 트래킹할 수 있는 역량 및 정책감시 그룹을 지원한다.

둘째, 여성의 경제안보와 권리를 우선순위로 하는 UN Women은 경제구조의 다양한 수위에서 여성의 경제역량 강화를 지원한다. 경제정책 결정에의 여성참여 증진으로부터, 여성과 이들의 커뮤니티에 안정적 생계를 위해 필요한 실질적 기술제공을 지원한다. 40 개 이상 국가에서 예산 프로세스에 젠더관점을 통합하기 위한 국가적·지역적 이니셔티브를 지원하며, 거시경제 정책 틀이 여성의 우선순위를 다루도록 하기 위해 공공정책 형성에 있어, 성별분리통계 수집 및 사용을 지원한다. 또한 UN Women은 여성의 토지소유권 및 상속권을 강화하고, 신용거래 및 양질의 고용에의 접근을 증대하며, 여성 이주노동자 및 가사(home-based) 노동자의 역량강화를 위해 지원한다 (UN Women, 2011).

셋째, UN Women은 여성과 여아에 대한 폭력을 철폐하기 위해 다양한 측면에서 일하고 있다. 지원영역은 법적 프레임워크와 구체적 국가계획을 수립하는 것부터, 분쟁 및 분쟁 후 상황을 포함하는 지역레벨에서의 예방까지 다양하다. 또한 여성폭력에 대한 데이터를 수집하고 새로운 발견점의 도출을 지원한다. 글로벌 레벨에서는 UNICEF, UN Habitat, 그리고 여러 대표적 여성그룹과 함께 “안전한 도시 (The Safe Cities) 이니셔티브”를 통해 공공장소에서의 성희롱과 성폭력을 감소시키기 위해 노력한다. 이는 이집트 정부의 주택, 시설 및 도시계획 부처가 도시계획에 있어 여성안전 감사(audits)를 채택하고, 인도 케랄라 주에서는 도시 성폭력에 대한 법이 통과되는 성과를 가져왔다.

여성폭력철폐를 위한 이러한 모든 노력은 글로벌 옹호 캠페인, 그리고 각국 정부 및 시민사회, UN 시스템과의 파트너십을 통해 파급력을 증대시키고 있다. 2008년 런칭한

UN 사무총장의 다년도 캠페인 “UNiTE to End Violence against Women”의 코디네이터로서, UN Women은 UN 시스템 및 여러 파트너들과 아프리카, 중남미 등에서 캠페인의 지역적 요소에 대하여 협력하며, 사회적 동원을 통해 본 캠페인을 향상시키기 위해 “Say NO to Violence against Women” 이니셔티브를 수행중이다. 이 이니셔티브는 개인, 정부 및 정책결정자 그룹, 종교 커뮤니티, 젊은층을 참여시켜 여성폭력에 대한 인식을 증진하고, 예방을 위한 대중의 지지를 결집시킨다. 또한 UN 시스템을 대표하여, 여성폭력철폐를 위한 UN 신탁기금(UN Trust Fund to End Violence against Women)을 관리한다.

넷째, UN Women은 안전보장이사회 결의 1325호의 목표에 부합하여 평화 및 안보이슈를 지원하고 있다. 모든 의사결정, 평화 중재 및 협상에서의 여성참여 증진, 여성의 풀뿌리 분쟁해결 이니셔티브 지원, 정의 및 안보에 관한 권리 증진, 분쟁 후 복구를 위해 적합한 자원이 여성에게 할당되도록 지원, 정책개발에 있어서 젠더관점 반영 촉진, 분쟁영향지역에서 여성보호 강화, 분쟁지역 성폭력에 대한 대응, 분쟁 후 상황에서 여성지위 향상 및 성폭력에 관한 책무성 강화를 확대하고 있다.

2011년, UN Women은 25개국 200명 이상의 평화, 안보 전문가(여성)에게 중재, 협상, 그리고 옹호 기술에 대한 훈련을 지원하였으며, UN 정부부서와의 협력을 통해, UN 중재전문가 풀에 여성 수를 확대하여 현재 36%를 여성이 구성하고 있다. 또한 반기문 사무총장은 새로운 5개년 아젠다에서 분쟁 후 과도기 및 평화수립 상황에서의 여성 리더십에 우선순위를 둔바, “성인지적 평화수립에 관한 행동계획”을 채택하여 분쟁 후 모든 UN 평화수립 재원의 최소 15%를 성평등 및 여성역량강화에 지원할 것과, 분쟁 후 창출되는 잠정적 고용의 최소 40%에 여성할당을 목표로 제시했다. 2011년 UN Women의 지원으로 아프가니스탄, 코트디부아르, 소말리아, 중앙아프리카공화국, 남수단 및 다르푸르 등 6개의 주요한 국제 평화 및 재건회의에서 여성들이 자신의 관점을 피력한바 있으며, 모든 UN 평화유지 임무에 있어 매년, 여성 평화활동가들의 권고를 경청하는 “여성과 평화에 관한 회의 - Open Day”를 추진하고 보고하도록 하고 있다. 남수단의 여성시민사회 활동가들은 재건 우선순위에 있어 저이자 금융을 제공하는 여성은행의 설립, 농업투자액의 최소 25%를 여성에게 할당하고, 석유로 생성되는 커뮤니티 개발펀드의 50%를 여성의 건강, 교육, 안보에 사용할 것을 제안했다.

다섯 번째로, 국가 계획 및 예산이 효과적이고 성평등한 방식으로 수립되고 분배되도록 하기 위해, UN Women은 1997년부터 성인지적 국가 계획 및 성인지 예산을 지원해왔으며, 2011년 62개국을 지원한바 있다. 국가계획 및 성인지 예산의 실행과 성과 트래킹 지표수립을 위해 국회, 이해관계자, 여성 리더, 정부 관료들에게 지식 공유 및 기술지원을 제공한다. 또한, 2001년 지식 생성 및 공유를 위한 성인지 예산 포털 사이트 (<http://www.gender-budgets.org>)를 런칭하고, 국가 성인지 예산의 포괄적 데이터 베이스 및 관련 자원들을 제공한다.

마지막으로, UN Women이 동원, 운영, 배분하는 특별기금은 두가지 이다. 하나는 UN Women 성평등 기금(UN Women Fund for Gender Equality)으로, 여성의 경제적 역량 혹은 정치적 역량을 강화하는 프로그램 제안을 국제적으로 공모하여, 선정되는 여성단체 혹은 정부기관에 다년간, 프로젝트 당 최고 300만불까지 지원하고, 프로그램 이행을 위해 맞춤형 기술지원도 제공한다. 최근, 총 1,800만명의 여성에게 리더십 훈련, 금융기술 제공, 양질의 일자리 확보와 사회보호 혜택을 제공하기 위해 기금이 배치되어 있다. 2009년 공모를 시작한 이래로, 현재까지 4,300만불이 47개국 55개 파트너에 수여되었다.

정치역량강화 측면에서는 현재까지 12개국에서 법적·정책적 변화를 촉진하였고, 1,700명 이상의 여성을 선거정치에 입문시켰다. 일례로, 기금을 지원받은 멕시코 단체의 프로그램은 정당들에 여성할당제를 도입하도록 하였고, 여성후보들을 훈련하고 4,000건이 넘는 TV 및 라디오 방송을 통해 공공 캠페인을 시행한 결과, 2011년 멕시코 지역선거에서 여성시장의 비율이 총 5%에서 12%로 두배 이상 증가했다.

2011년 지원한 경제역량 프로그램에서, 인도 마하트마 간디 국가 농촌고용 보장법 (4장 p. 168. [Box-12])은 공공노동 프로그램 성 주류화 케이스: 인도 국가농촌고용보장 참조) 소외층 여성의 배제를 줄이기 위해, 이들에게 접근하여 권리에 대한 인식을 증진하며, 해당법의 범위에 대하여 지역 당국의 인식을 개선하였다. 그 결과, 14,000명의 여성이 해당법으로부터 고용을 보장받고, 9,000명은 새로이 일자리 배정 카드 및 자신명의의 은행계좌를 소유하여, 스스로의 소득을 관리할 수 있게 되었다. 르완다 프로그램에서는 여성들이 전통법 및 공식법 체계 하에서 자신들의 토지권을 실현할 수 있도록 도왔다. 모바일 네트워크를 통해 100,000명 이상의 청구여성에게 르완다 헌법에 보장된 원칙에

기반하여 상속 및 토지 소유권에 관한 준법률 지원을 제공한 바, 1,000건의 요청이 처리 중이며, 여성에게 주요한 생산자산을 접근하고 관리할 수 있도록 하였다. 가나에서는 빈곤지역 여성 2,000명과 그 가족에게 농촌기술지도 서비스, 금융 및 토지에 대한 접근을 제공하였으며, 국가 환경변화위원회 정책과 서아프리카경제공동체(ECOWAS)의 기후변화 정책에 성평등 측면의 전적인 반영을 성공적으로 지원한 바 있다.

둘째, UN Women은 UN 시스템을 대표하여, 여성과 여아에 대한 폭력을 전적으로 다루는 유일한 기금지원 매커니즘인, 여성폭력철폐를 위한 UN 신탁기금 (UN Trust Fund to End Violence against Women)을 관리한다. 신탁기금은 폭력 생존자들에 대한 주요 서비스를 확대하고, 남성과 여성간 불평등한 권력관계를 철폐하고자 하며, 폭력을 용납하는 사회적 관용 및 행위를 감소시키는 지역 이니셔티브를 지원한다. 2011년 15주년을 맞은 신탁기금은, 현재까지 86개국 총 96개 프로젝트에 6,100만불 이상 분배되었다.

2010-2011년 기금배분 주기에 신탁기금은 총 34개국 22개 이니셔티브에 1,710만불을 제공하였으나, 이는 총 요청된 기금의 2%밖에 이르지 않는다. 이중 620만불은 폭력과 HIV/AIDS와의 관계를 다루는 프로그램, 400만불은 분쟁지역에서의 여성폭력을 다루는 이니셔티브에 지원되었다. 기금의 80% 이상은 비정부단체, 나머지는 정부 및 UN 국가사무소에 배분되었으며, 2014년까지 6백만명 이상의 수혜자에게 도달할 것이다.

UN 신탁기금이 지원하는 이니셔티브는 여성폭력을 다루고 해결하기 위한 혁신적 방법들도 도입된다. 최근 기금을 수여받은 Population Council은 과테말라 원주민 여아들을 지원하기 위하여, 여아들의 안전과 위협에 대한 인식을 GPS 시스템을 사용하여 지도상에 반영한다. 사회변화를 위해 기술력을 활용하는 것이다. 처음으로, 여아들의 관심 및 우려 사항이 커뮤니티 리더들에게 가시화되었고, 리더들은 도시계획을 향상시키는데 이 지도를 사용하기로 동의했다. 이 이니셔티브는 2011년 여성단체 Women Deliver가 선정한, 전 세계 여성 및 여아를 위한 가장 영감을 주는 50가지 해결책 중 하나로 뽑힌 바 있다 (UN Women, 2011). 여성에 대한 폭력과 HIV의 연관성을 다루기 위해, 라이베리아 ActionAid는 라이베리아 남동쪽 외딴 지역에 안전의 집을 건립하고, HIV에 감염될 경우 갖게될 수 있는 이중 낙인의 현실에 대응하여, 안전서비스 제공과 함께 지역 인식개선 및 옹호활동을 병행하였다. 타지키스탄 아동권리센터는 학대당하거나 인신매매당한 여아들을 위한 최초의 국가단위 네트워크를 수립하고, 공식 위탁(referral)망과 아동보호 시스템의

개발을 형성시켰다.

대한민국 정부는 2011년 기준, UN Women의 주요 20대 기여국 중 하나로서, 비지정 예산 349만불, 특정목적예산 140만불, 총 489만불을 지원했다. 이는, UN Women 비지정예산 공여 포트폴리오에서는 3%를 차지하고, 비지정예산과 특정목적예산을 합한 총 지원액으로는 주요 20개 기여국 중 13번째이다.

나. 세계은행¹¹⁾

세계은행은 2007-2010년 동안 “현명한 경제학으로서의 성평등”(Gender Equality as Smart Economics) 액션플랜을 통해 일자리, 토지소유권, 금융서비스, 농업 투입물, 인프라와 같은 경제개발 및 생산분야의 시장 및 서비스에 여성 접근성을 증진하기 위한 노력을 기울여왔다. 이 플랜을 통해 2007년부터 2010년까지, 80개국에서 270개 사업에 7천만불이 지원되었으며, 액션플랜의 이행과정과 성과를 통해 경제분야에서의 젠더이슈에 대한 세계은행의 관심 또한 크게 향상된 것으로 논의된다.

2011년, 세계은행은 상기 젠더 액션플랜의 성공적 경험을 바탕으로, “젠더액션플랜 교훈의 적용: 성주류화를 위한 3개년 로드맵 (2011-2013)”을 런칭했다. 이 로드맵은 이전 젠더 액션플랜에서 사용된 일부 혁신적 매커니즘을 확대 적용하면서, 세계은행의 더욱 많은 기술지원, 프로젝트 및 프로그램이 여성의 경제적 기회 향상을 위해 이행되도록 하는 것을 목표로 한다. 이와 함께, 공여국들은 세계은행 제 16차 IDA (International Development Association, IDA 16)¹²⁾의 특별주제 중 하나로 젠더 이슈를 채택했다¹³⁾. 세계은행 2011년 연차보고서는 IDA의 이러한 공식적 채택이 세계은행의 사업수행에 있어 성 주류화를 가속화하고, 연구분석 및 정책 대화에서 젠더이슈의 범위를 확장하는데 도움이 될 것으로 보고하고 있다. 보다 구체적으로는, IDA 성과평가틀 (results framework)에

11) The World Bank Annual Report 2011.

12) The International Development Association (IDA)는 최빈국들을 위한 세계은행의 펀드로서, 전세계에서 가장 큰 규모의 무상금융 다자채널이다. IDA의 기금은 경제성장 촉진, 빈곤 감소, 빈곤층의 생활여건 개선을 위한 국가들의 노력을 지원한다. 주로, 공여국들의 기여금으로 구성되며, 3년 단위로 운영된다. 16차 IDA의 정책 및 우선순위, 기금크기 등에 대한 공여국간 논의는 2010년 12월 결론이 내려졌다.

13) 16차 IDA의 전반주제와 주요 포커스는 성취, 강화된 모니터링, 개발성과에 대한 소통이며, 성과측정에 강조를 두고 있다. 특별주제로는 위기대응, 젠더 이슈, 기후변화, 분쟁취약국이 채택되었다.

젠더 영역의 지표를 포함하게 되며, IDA는 젠더관련 MDGs 진전의 가속화를 위해 행동 계획을 이행할 것임을 밝히고 있다.

또한 세계은행은 2009년 청소년 여아들이 교육으로부터 생산고용으로 전환되는 단계를 돕기 위한 프로그램인 “청소년 여아 이니셔티브” (Adolescent Girls Initiative)를 런칭한 후, 확장하고 있다. 아프가니스탄, 라오스, 네팔, 라이베리아, 르완다, 남수단에서 동 프로그램을 수행 중이며, 2011년에는 요르단, 아이티, 예멘에서 새롭게 시작되었다 (World Bank, 2011).

2.3 논점 및 국제적 합의사항

가. OECD DAC

2011년 부산에서 열린 제4차 세계개발원조총회 (The Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, 이하 HLF4)를 앞두고, 성평등 이슈 역시 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)의 원조효과성을 위한 공약과 맥락을 함께한 논의가 이루어졌고, 이를 통해 부산결과문서에 성평등 개발 아젠다가 효과적으로 채택되었다. OECD는 2011년 HLF4를 앞두고, 파리선언에서 합의된 이행 모니터링 지표 12개에 대하여 개도국을 대상으로 한 <2011 파리선언 모니터링 조사>에서, 12개 지표 중 3개 주요지표의 성평등 측면을 조사하는 질문지를 첨부하였다. 의무가 아닌 선택사항이었던 이 성평등 모듈에는 24개국의 답변이 수렴되었고, 이를 통해 HLF4에서 논의되어야 할 성평등 개발협력 아젠다, 그리고 개도국에서 성평등 성과를 증진하고, 관리하며 효과성을 측정하기 위한 기술적 방안과 교훈이 제안되었다 (표-2).

개도국들이 자국의 성평등 개발협력 현황과 성과, 맥락에 근거하여 제시한 의견들은 가치있는 합의점을 제공하였다. 주요 내용으로는, 성평등 목표 및 공약에 부합하는 자원할당의 필요성, 수원국의 젠더전문가 활용의 중요성, 성인지적 공공재정관리 시스템의 필요성, 성별분리통계의 수립과 의사결정에의 활용 필요성, 그리고 성평등 및 여성역량강화 목표 달성을 위하여 개도국과 공여국의 상호책임성 강화의 필요성이 대두되었다. 또한, 분쟁취약국 정부들의 답변을 토대로, OECD는 UN 안보리결의 1325호 등의 주요사항인

폭력으로부터의 여성보호, 평화구축 및 국가재건에의 여성참여 확대의 중요성을 다시 한번 강조하였으며, 공여국은 해당 분쟁취약국의 종교, 문화, 남녀관계 맥락에 대한 깊이있는 조사 및 이해를 바탕으로 성평등에 접근해야 함을 권고했다 (OECD, 2011).

HLF-4에서의 성평등 논의는 시민사회의 참여와 함께, 크게는 상기의 조사검토 결과를 토대로 이루어졌다. 이에, 부산총회 결과문서에서는: a) 성별분리통계의 수집, 배포 및 조화를 위한 노력을 강화하여, 정책 및 투자 결정이 정보에 기반하도록 하고, 공공지출이 남녀를 적합하게 타겟팅하고 혜택을 미치도록 함, b) 국제적, 지역적 공약에 기반한 성평등 및 여성역량강화의 구체적 목표를 책무성 매커니즘에 통합함, c) 평화구축 및 국가재건을 포함한 모든 개발협력 노력에 성평등 및 여성역량강화를 다룸 (Busan Outcome Document, paragraph 20:a-c)이 채택되었다. 또한 이러한 공약에 대한 보다 구체적인 이행가능성을 높이기 위해 발의된 “성평등과 개발을 위한 공동행동계획”에서는, 특히 성별분리통계 수집, 배포 및 국가간 조화를 위한 공동지원인, “성평등을 위한 증거 및 데이터”(EDGE: Evidence and Data for Gender Equality) 이니셔티브가 발표되었다.

HLF-4 이후로 개발효과성 논의는 부산결의를 이행하기 위한 2015년까지의 글로벌 모니터링 지표 및 목표치 수립으로 이어졌고, 수립된 10가지 모니터링 지표 중 여덟 번째로, 성평등 및 여성역량 강화를 위한 지표가 채택되었다. 세부지표는 “성평등 및 여성역량 강화를 위해 공공자원을 할당하고, 이러한 예산할당을 트래킹하는 시스템을 가진 국가의 비율”이며, 목표치(target)는 “2015년까지 모든 개도국이 이러한 시스템을 가지고 예산을 투자하는 것”이다 (OECD, 2012).

[표-2] 2011 파리선언 모니터링 조사 성평등 모듈 24개국 응답의 발견사항

-
1. 주인의식 (Ownership): 성평등 및 여성역량강화가 국가개발전략에 체계적으로 반영되어 있는지 여부 (파리선언 지표1. “주인의식”과 연계)
-
- 개도국들은 국가개발계획에서 성평등을 다루고 있음. 이는 긍정적인 반면, 성평등 목표 및 공약에 부합하는 자원을 할당해야 할 필요가 있음.
 - 개도국들은 분야 혹은 구체적 활동으로서의 성평등, 그리고 모든 일반 분야의 성 주류화를 병행함으로써 성평등에 대한 이중전략(“twin track” approach)를 취해야 함.
 - 개도국과 공여국은 성평등 지원에 분야적 편차를 고려해야 하며, 경제 및 생산분야의 성평등 지원이 강화되어야 함.
 - 개도국은 공공재정관리 시스템이 성인지적(gender-responsive)이도록 노력을 기울여야 함. 성인지적 공공재정 관리란, 서로 다른 필요와 우선순위에 기반하여 모든 인구에게
-

혜택을 제공하기 위하여, 자원의 효율적 사용과 재정 시스템의 질 향상을 위한 방법임. 이의 실행을 위해서는 정치적 의지, 성별분리된 통계, 그리고 장기적 공약이 필요함.

- 공여국들은 성평등 및 여성역량강화를 위한 충분한 인적자원과 재정 자원의 보장, 그리고 해당개도국의 젠더 전문인력 활용을 통해, 해당국의 성평등 우선순위에 일치 필요.

2. 성과 (Results): 통계가 성별분리되어 수집 및 사용되는지 여부¹⁴⁾
(파리선언 지표11. “성과관리”와 연계).

- 효과적인 성과관리를 위해서, 개도국 정부와 공여국 모두 기존의 성별분리된 통계 데이터를 정책 및 프로그램 관리와 의사결정에 사용해야 함.
- 공여국은 개도국이 성별분리 통계데이터를 수집할 수 있도록 국가역량을 지원해야함.
- 대중이 성별분리 데이터에 접근하고 이용할 수 있도록 기존의 성별분리통계 데이터는 온라인상으로 언제나 사용가능하도록 해야함.

3. 성평등 및 여성역량강화를 위한 상호책임성 (파리선언 지표12. “상호책임성” 연계)

- 공여국과 파트너는 국가레벨의 정책 대화와 상호조사검토에서 성평등 및 여성역량 강화에 대해 합의된 공약에의 진전을 체계적으로 다루어야 함.
- 부산총회 후속 조치의 일부로서, 국가레벨에서 성평등 및 여성역량 강화에의 진전을 측정하고, 편딩을 트래킹하는 강력한 책무성 프레임워크가 있어야 함

* 분쟁취약국가에서의 성평등 이슈 대응

- 개도국과 공여국은 UN 안보리결의 1325호를 포함하는 여성, 평화, 안보에 관한 일련의 결의에 부합하여, 분쟁상황에서 여성을 보호하고 국가재건과정에 여성을 포함시키는 노력을 강화해야 함.
- 성평등은 거버넌스 및 평화수립 목표를 보완하는 이슈이지, 경쟁하는 이슈가 아님. 성평등 및 역량강화된 여성들은 평화수립 및 국가재건을 지원하고 기여한다는 것이 인지되어야 함.
- 국가적, 국제적 의사결정 과정에서 여성 및 여성단체를 포함하는 시민사회 주체의 참여가 확대될 필요 있음.
- 공여국들은 해당국가의 종교와 문화에 대한 이해를 포함하여, 성별관계의 구체적 맥락에 대한 이해의 깊이와 폭을 심화할 필요가 있음.

(출처: OECD, 2011)

나. UN

성평등 증진 및 여성역량강화를 목표로 하는 유일한 “정부간 (intergovernmental)” 조직체인 UN 여성지위위원회(Commission on the Status of Women, 이하 CSW)에는 매년 수천명의 정부대표, 비정부 활동가들이 모여 해마다 선정된 주제에 대한 각국의 진전을 공유하고 검토하며, 이행중심의 결의를 내린다. 선진국과 개도국을 포함하여 전세계

14) 성평등 성과를 측정 및 관리하기 위해서는, 성별분리된 통계가 사용되어 남녀현황을 식별 및 분석해야하기 때 문임.

모든 UN회원국들이 성평등 이슈에 대해 논의하고 결의하는 최대 다자간 회의라고 할 수 있다. 이렇게 합의된 결과 및 권고사항은 모든 회원국, 관련 정부간 기관, UN 시스템 및 기타 이해관계자에 보내지고, 공약의 이행을 촉구하도록 활용된다 (UN Women, 2011; UN Women, 2012).

2011년, CSW는 “여성과 여아의 교육, 훈련, 과학 및 기술에의 참여, 완전 고용 및 양질노동에 여성의 동등한 접근”에 관한 논의가 이루어졌다. 최근 아랍국가를 민주화반정부 시위로 이끈 소셜 미디어의 위력으로도 표현되듯, 전세계적으로 여성들은 IT기술을 사용하고 있으나 (UN Women, 2011), 세계은행이 인용한 자료에 따르면, 아프리카에서는 평균적으로 남성의 62.5%가 소셜미디어(facebook)를 사용하는 반면, 여성은 37.5%만이 사용중이다. 여전히, 여성들은 혁신을 가능하게 하는 수많은 기술에 충분한 접근이나 활용능력을 갖고 있지 못하며, 성별고정관념은 여전히 여성의 고용기회와 선택을 결정짓고 있다. CSW는 여러 권고 중에서도 특히 여아들이 교육 이후 완전 고용 및 양질 노동으로 전환될 수 있도록 촉구했으며, 과학 및 기술 분야에서의 여성고용 증가, 여성의 필요에 부응하는 과학 및 기술 증진의 필요성을 강조했다 (UN Women, 2011). 2012년 CSW는 농촌 여성의 역량강화, 이들의 역할을 통한 빈곤 및 기아감소와 개발에 관해 다루었으며, 2013년에는 여성과 여아에 대한 모든 형태의 폭력 예방 및 철폐를 논의한다.

이외에도 UN 국제회의들을 통해 이루어진 성평등 논의 및 합의사항을 살펴보면, 2011년 제 66회 UN 총회를 통해 여성의 정치참여 확보와 증진에 대한 공동선언 및 결의가 내려졌으며, UN 제 4차 최빈국 회의에서 결의된 2011-2020 이스탄불 선언 및 행동 프로그램은 우선순위 영역 중 하나로 성평등을 강조하고, 여성과 여아의 교육, 기초 서비스, 경제적 기회 및 의사결정권에서의 동등한 접근성을 공약했다 (UN Women, 2012).

한편, 2011년 남아공 더번에서 열린 기후변화 회의 (UN Climate Change Conference)는 기후변화와 성평등 측면의 연관성이 인정되어, 의사결정에 주요하게 반영된 이례적 행사였다. 특히 기후재정, 기술, 기후변화에 대한 적응과 성평등의 관련성이 다루어졌고, 더번 플랫폼 안에서 11개의 성평등 공약에 대한 합의가 이루어졌다. 더번 플랫폼은 한국 송도에 사무국을 유치하게 된 녹색기후기금(Green Climate Fund)의 설립 규정 단계부터 목표, 기본원칙, 운영 방식, 이사회 및 사무국 인력의 성별균형 등 다각적으로 성평등 측면을 통합하였는 바, 기후재정 매커니즘으로는 최초의 케이스이다 (UN

Women, 2012).

2012년 6월, 브라질 리오데자네이루에서 열린 Rio+20 지속가능한 개발을 위한 UN 회의에서 회원국들은 결과문서를 통해, 성평등과 여성역량은 지속가능한 개발을 위한 핵심임을 천명하였으며, 구체적이고 강력한 정책 권고 사항의 행동촉구에 서명하였다. 한편, 2015년 이후의 포스트 MDGs를 위한 국제논의에서도 성평등 및 여성역량강화 이슈는 지속적으로 다루어지고 있다.

3. KOICA 성평등 개발협력

3.1 KOICA 성평등 개발협력 전략

KOICA는 2011년에 KOICA 성평등 목표 달성 이행전략(2011-2015)을 수립한 바 있다. 전략은 [표-3]와 같이 5대 중점분야의 성 주류화와 성평등 목표사업의 이중접근(twin-track approach)을 채택하고 있다.

[표-3] KOICA 성평등 목표 달성 이행전략 (2011-2015)¹⁵⁾

비전 (Vision)	성평등 달성을 통해 빈곤퇴치 및 지속가능한 발전을 도모하고, 인간의 기본권을 신장한다.				
사업대상자 (Target Group)	개도국의 여성과 남성, 여아와 남아				
상위 목표 (Goal)	성평등한 개발협력 추진을 통하여, 개도국의 성평등한 사회·경제 발전 및 여성의 역량강화에 이바지 한다.				
접근 방법 (Approach)	이중 (twin-track) 전략: ① KOICA 개발협력 사업 전반에 대한 성평등 관점의 반영 (성 주류화 추진) ② 섹터로서 성평등 및 여성역량강화를 목표로 하는 사업 수행				
범분야 통합분야 (Sectors)	1. 보건	2. 교육	3. 농어촌개발	4. 에너지	5. 공공행정
성평등 및 여성중점 이슈	여성경제역량 강화	여성폭력 예방 및 피해자보호	여성의 성·생식보건 및 권리	여성의 치참여 역량강화	분쟁·취약국 여성 보호 및 국가수립에 여성참여

15) 2011년 수립된 전략들에 성평등 및 여성중점 이슈와 실행목표(안)를 추가 제언하였으며, 이행전략을 소폭 수정 제언하였다.

실행 목표 (Objectives)	1. 남성과 여성 간 기회, 자원 및 개발 성과로부터의 혜택, 관리와 접근에 대한 불평등을 해소한다. 2. 여성과 여아가 자신의 권리와 잠재력을 실현하고, 자신의 인생에 결정력을 갖고, 가정, 커뮤니티와 사회에서의 의사결정에 영향을 미칠 수 있도록 역량을 강화한다. 3. 성별에 기반한 폭력을 감소시키고, 폭력이 개인과 사회에 미치는 악영향을 완화한다.		
기대 효과 (Outcome)	KOICA의 성평등 개발협력 전문성 강화	협력대상국의 성평등 성과 (results) 및 여성역량 향상	국내외 성평등 파트너십 구축
이행 전략 (Implementation Strategy)	• 성평등 개발협력 조직적 수행역량 강화 • 추진 절차 정례화 및 책무성 강화 • 성평등 개발협력 사업 확대 및 성과측정 • 성평등 개발협력 연구, 도구개발 및 정책 플랫폼 강화	• 국가협력전략(CPS) 수립시 협력국의 성평등 정책 및 우선순위와 일치 강화 • 국별 성평등 현황 및 특성을 고려한 접근법 • 협력국 여성부, 여성조직, 젠더전문가 등 여성인력의 협력 확대 및 역량강화	• 공여국 네트워크 (DAC GENDERNET) 및 성평등 다자협력을 통한 원조조화성 모색 • 국내 젠더전문가 및 전문기관 협력강화 • 해외사무소-협력국 여성부 및 공여국 협의체 참여 및 협력 강화

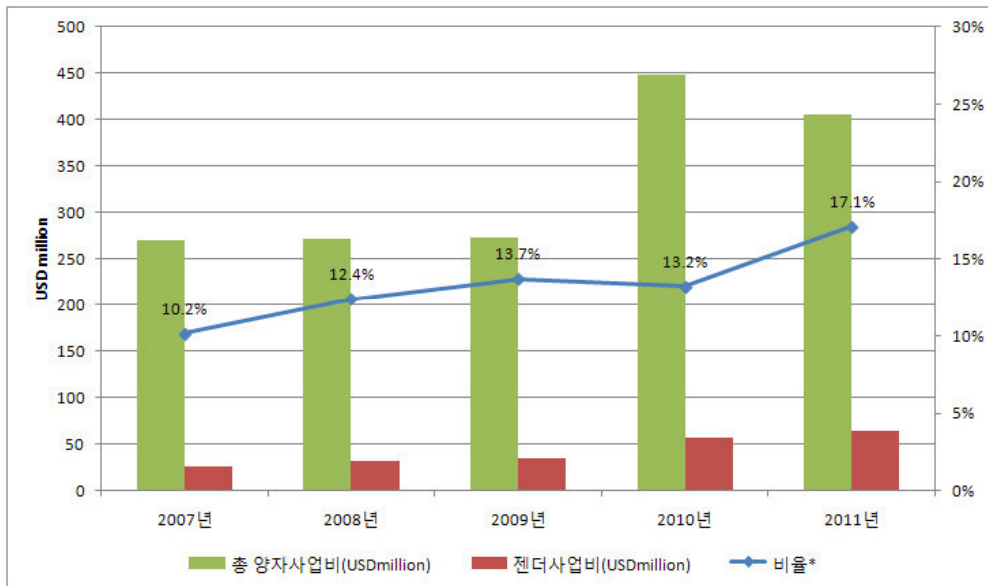
(출처: KOICA, 2011)

3.2 KOICA 성평등 개발협력 현황

KOICA는 OECD/DAC 젠더마커 1점과 2점 할당 기준으로 하였을 때, [그림-8]과 같이 매년 성평등 개발협력 사업비 및 양자사업비 대비 그 비율이 증가하는 추세이다. 그러나, DAC 젠더마커는 예산실적을 트래킹하는 양적 도구로, 젠더마커의 부여 자체가 해당 사업의 실행주기동안 성 주류화의 충실한 수행을 담보하거나, 성평등 성과를 측정할 수 있는 도구는 아니다. OECD (2012)가 명시하듯이, 젠더마커는 공여국의 정책 “목표”, 즉 사업의 디자인 단계에서 원조 공약(commitment)을 측정하는 것으로, 공약 단계에서 부여되었던 정책목표, 즉 젠더마커를 사업의 수행기간 동안 재측정하는 것이 아니기 때문에, 한번 부여된 젠더마커는 수기로 변경하지 않는 이상, 사업에서 수행된 바와 상관없이 지속된다는 것이다 (OECD, 2012). KOICA의 젠더마커 사업 실적의 양적 증가는 여성

관련 사업 및 성평등에 간접적으로 긍정적 영향을 끼치는 사업 수의 증가, 즉 젠더마커를 부여받은 사업수 및 이러한 사업비 총액의 증가로 볼 수 있지만, 그 자체로 성평등 개발 협력의 질적, 내용적 성장을 의미한다고 평가하기는 어렵다.

[그림-8] KOICA 양자(bilateral)사업비 대비 젠더사업비** 실적추이 (2007-2011)



* 비율: 총 양자사업비에서 행정성경비를 제외한 금액 중 젠더마커가 부여된 사업비의 비율
 ** OECD/DAC 젠더마커1 혹은 2가 부여된 사업으로 성평등에 직·간접적으로 기여하는 사업을 뜻함.

따라서, KOICA는 성평등 개발협력 수행의 질적 내실화를 위한 기관적 제도를 도입했다. 2011년부터 매년 전사적 차원의 <KOICA 성평등 개발협력 추진계획>을 통해, 부서/팀별 성평등 개발협력 과제를 선정하고 연간 수행하며, 그 연간 이행실적을 검토하여 다음해 추진계획에 반영하는 업무 매커니즘을 수립한 것이다. 부서별 과제는 조직 성과평가 체계에 포함되어 수행 책무성이 확보되었으며, 동 추진계획의 총괄, 조정, 기술자문 및 지원, 이행실적 검토는 성평등 업무를 소관하는 사회개발팀 및 젠더전문관이 수행하고 있다.

성평등 개발협력 과제는 각 부서별 소관 사업형태, 사업내용, 핵심업무의 특징, 파급력 등을 고려하여, 사회개발팀과 각 해당팀의 협의를 통하여 결정한다. 성 주류화 초기단계인

현재까지는 사회개발팀이 주도하고 있는 상황이나, KOICA 조직의 향후 사업추진 방향이 수원국 중심의 국별맞춤 원조강화, 현장중심 ODA 추진기반 강화를 지향하므로, 성평등 개발협력에 있어서도 궁극적인 추진 구조는 본부 사회개발팀(성평등 소관팀)의 전략적 원칙과 체계적 지침 하에서, 본부 지역팀과의 긴밀한 협의를 통해, 각 지역 및 국가에 대한 연구, 조사, 데이터에 기반한, 해외사무소 중심의 이니셔티브가 되어야 한다. 단기간 내 추진가능한 구조로서는, 매년 각 부서/팀에서 연간 업무계획 수립시, 팀 업무의 일부로서 성평등 개발협력 과제를 각 팀 주도로 선정하고, 사회개발팀은 이를 총괄하고 기술적, 내용적 측면에서 협의하며, KOICA 연간 업무추진계획의 공식 구성요소로서 <성평등 개발협력 추진계획>이 온전히 통합되는 방식을 제안할 수 있다.

2012년도 <KOICA 성평등 개발협력 추진계획>은 사회개발팀의 총괄·조정업무 및 자체과제를 필두로, 각 지역부서, 역량개발부, 월드프렌즈(WFK) 사업본부, 인도지원실, 민관협력실, 기획예산실, 평가실의 성평등 개발협력 과제를 담고 있다¹⁶⁾. 지역부서에는 각 팀당 2개 사업 (2012년 신규사업 1건, 2013년 신규사업 1건), 총 8개팀, 16개 프로젝트 사업을 성평등 개발협력 대상사업으로 선정하였다. 동 대상사업들은 대부분이 성평등 자체를 목적으로 하는 사업이 아닌, 고유의 목적을 가진 사업을 성 주류화하는 젠더마커 1점 사업으로서, 성평등 이슈와 사업 목표, 내용 및 직·간접 수혜대상과의 관련성, 기관을 위해 학습적 가치가 높고 향후 적용 가능범위, 해당팀 및 사무소의 추진 여건 등을 고려하여 선정되었다. 16개 대상사업의 분야적 분포로는 보건 및 위생 사업 3건, 농촌개발 사업 3건, 교육 6건, 공공행정 2건, 인프라 1건이 차지하고 있다 (신윤경, 2012). 동 대상사업들의 성 주류화 이행 활성화를 위해 사회개발팀 젠더전문관의 직원 교육, 사업 자문 및 참여, 외부 젠더전문가의 사업참여 확대, 성인지 담당관들의 정기적 논의가 수행되고 있다.

16) 본 연구는 연수사업, 봉사단 파견, 프로젝트, 전문가파견, 해외재난복구 지원, 민관협력 사업, 국제기구 사업 등 KOICA의 여러 사업 형태 중, 중점분야 프로젝트 사업의 성 주류화 및 성평등 목표 프로젝트 사업에 초점을 둔 바, <성평등 개발협력 추진계획>의 여러 사업형태의 과제 중, 지역부서의 분야 프로젝트 사업으로 범위를 국한하여 언급한다.

[Box-1] 기관 성 주류화 주요연혁

- 2009. 12 성인지담당관¹⁷⁾ 직제 설립
- 2010. 3 <KOICA 선진화계획: 2010-2015> 범분야 이슈 중 하나로 여성(성평등) 채택
- 2010. 3 <KOICA 사업의 성 주류화 방안> 연구보고서 발간
- 2010. 4 정책연구실에 성평등 전임인력(젠더 연구관) 고용하여 연구·자문기능 강화
- 2010. 6 OECD/DAC 성평등 네트워크(GENDERNET) Bureau Member 활동 (1년간)
- 2010. 10- 가나 신규사업 2건: “성 주류화 시범사업” 추진 착수
- 2010. 12 <KOICA 성평등 증진 및 여성역량강화에 관한 규정> 제정
- 2010. 12 연수사업 성 주류화 추진지침 수립 (연수사업부)
- 2011. 2 KOICA 직제개편: 성평등 범분야 이슈 정책기획부 사회개발팀 정규직무화
- 2011. 4 2011년 KOICA 성평등 개발협력 추진계획 (전사적·부서별 과제) 수립
- 2011. 4 <연수사업 성 주류화를 위한 연수생 강의교재 개발연구> 발간 (역량개발부)
- 2011 연간
 - 초청연수 여성비율 추천권고제 실시 및 초청연수 일반과정에 <젠더와 개발> 강의 실시
 - 해외봉사단(WFK) 국내훈련시 성평등 및 성희롱예방 교육 실시 및 교육 정례화
 - 성인지적 사업평가 실시 (3건) 및 범분야 평가방안 수립
- 2011. 11 <KOICA 성 주류화 가이드라인> 발간
- 2012. 1 성 주류화 가이드라인 직원 교육
- 2012. 3 2012년 KOICA 성평등 개발협력 추진계획 수립 및 2011년 이행 실적 결산
- 2012. 4 성평등 개발협력 대상사업 추진절차 설명회 (사업담당 직원 대상)
- 2012- 성평등 개발협력 대상사업 사업 추진, 자문제공 및 제도개선

(출처: 저자 작성)

한국의 OECD/DAC 가입에 따른 개발협력 국제규범 준수에 대한 동료집단의 권고 및 긍정적 압력, 대한민국 국회의 필요성 제기 등, 최근 몇 년사이 KOICA는 국내외적 요청을 계기로 개발협력 성 주류화 추진 노력을 시작한 이래, 이를 수행할 수 있는 조직체계 및 제도 구축 측면에서 소기의 성과를 달성하였다 (Box-1). 이제는 본격적으로 기관적 “수행”을 확대하고, 조직의 성평등 개발협력 사업 경험 및 학습의 축적이 필요하다. 채택된 이중접근(Twin-track Approach) 전략을 실행하기 위해서는 모든 프로그램에 있어서

17) 성인지담당관: 전사적 차원의 성평등 개발협력 수행체제에 관한 의사결정을 돕고, 부서별 과제 수립 및 이행을 위한 실무적 의견과 투입을 제공하는 협의체. 성인지담당관은 이사장 직속으로, 정책기획부장을 총괄담당관, 사회개발팀(팀장, 과장, 젠더전문관)을 주무팀으로 하여, KOICA 사업관련 주요부서(기획예산실, 아시아1부, 아시아2부, 아프리카부, 중동·중남미부, 기후변화대응실, WFK사업본부, 역량개발부, 인도지원실, 평가실) 소속의 각 1인이 소속부서의 본업과 겸임하여 성인지담당관으로 활동함.

기획·형성 단계부터의 내실있는 성 주류화와 동시에, 성평등 및 여성역량강화를 주요 목표로 하는 사업의 발굴 및 예산의 배분이 요청된다. 본 연구는 이러한 사업수행을 내용적으로 지원하기 위하여 기획되었다.

4. 개도국 성불평등 및 성별격차 현황

KOICA는 2013년 기준, 중점협력국 및 일반협력국, 분쟁후 재건국을 포함, 총 53개국의 협력대상국을 지원한다. 전세계 각 지역(region) 및 국가의 성불평등 상황에는 보편성과 함께 특수성이 존재하므로, KOICA는 각 협력대상국에서 성평등 개발협력을 기획하기 위하여 국가 젠더현황분석, 지원분야(sector) 및 사업 지역(local area)에 대한 성 분석(gender analysis)이 요청된다. 본 파트에서는 좀 더 거시적 관점에서 전세계 각 지역별, 국가별 성별격차 상황에 대해 큰 그림을 그릴 수 있도록 돕고자, 지역별, 그리고 각 지역 내 협력대상국별 성별격차 현황을 비교하여 제시한다.

본 연구는 각국의 성불평등 및 성별격차에 대한 수치화된 기준으로서 세계경제포럼(World Economic Forum)의 세계성별격차지수(Global Gender Gap Index, GGGI)와 OECD의 사회적 제도 및 젠더 지수 (Social Institutions and Gender Index, SIGI), 그리고 UNDP의 성불평등 지수(Gender Inequality Index)를 사용하였다. 세계성별격차 지수는 다보스 세계경제포럼에서 매해 발표되는 수치로, 한 국가에서 경제적 참여와 기회, 교육의 획득, 건강 및 생존, 정치적 역량, 이상 네가지 영역에서의 성별간 격차를 측정하여 점수화하고, 전세계 국가 순위를 매긴다. 각 영역에서의 점수는 세부지표들의 점수에서 도출된다. 각 국가들의 지수로부터 지역 성별격차 평균, 그리고 해당년도 전세계 평균 성별격차 현황이 산출된다.

UNDP의 성불평등 지수(Gender Inequality Index)는 1995년 UNDP가 소개한 후, 전세계적으로 성별격차 측면의 지표로 사용되어온 성별개발지수 (Gender-related Development Index) 및 젠더 역량측정(Gender Empowerment Measure) 지표의 부족함을 보완하여, 2010년 새롭게 발표되었다. 앞서 사용되던 두 지표의 선진국 편향성, 그리고 남녀간 격차보다 소득수준 자체에 가중치가 발생하는 단점을 보완하고 생식보건, 역량 및 노동시장이라는 세가지 영역에서 성별격차를 측정할 수 있는 엄선된 세부지표로 산출

된다. 성불평등 지수는 인간개발지수 (Human Development Index, HDI)와 새롭게 발표된 불평등보정 인간개발지수 (Inequality-adjusted HDI)와 같은 프레임워크를 사용하여, 생식보건, 역량 및 노동시장, 세가지 측면에 있어 남녀간 불평등으로 인해 손실되는 잠재적 인간개발 정도를 의미한다 (UNDP, 2010). 건강 측면은 모성사망율과 청소년 출산율¹⁸⁾, 역량 측면은 국회의원석의 성비와 남녀의 중등교육 이상의 교육성취 수준, 노동시장은 남녀의 노동력 참여율로 측정된다. 성불평등지수는 불평등이 없는 상태인 0부터, 1에 가까울수록 불평등이 심한 상태를 나타낸다. UNDP에 따르면, 인간개발지수에 있어 불평등한 배분을 가진 국가는 성별간에도 높은 불평등을 나타내며, 반대로 성불평등이 높은 국가는 또한 인간개발의 불평등한 배분을 경험한다 (UNDP, 2010). 본 연구에서는 KOICA 협력대상국들의 주요영역별 성불평등 상황을 한눈에 보기 쉽도록, 지역별, 협력국별 2011년 성불평등 지수 수치와 세부지표 현황을 제시하였다.

OECD 개발센터 (OECD Development Centre)가 2009년 발표한 사회적 제도 및 젠더 지수(Social Institutions and Gender Index, SIGI)는 위에 기술한 세계성별격차지수 및 성불평등 지수와 같은 기존의 젠더지수를 보완하기 위해 개발되었다. 기존의 젠더 지수들은 교육획득, 노동시장 참여와 같이 성불평등으로 인한 결과측면을 측정하는 것에 반해, SIGI는 불평등한 성별역할 및 관계를 유발하는, 현상 기저의 사회적 제도와 관습에 초점을 두어, 성불평등의 “원인 및 해결방안”에 대한 부가적 통찰력을 제공한다는 것이 특징이다 (OECD, 2012). 즉, SIGI는 성불평등을 이끌어가는 요소인 여성과 여아를 차별하는 사회적 규범, 관습, 공식적·비공식적 법 등의 사회적 제도를 수치화하고, 측정하고자 한 최초의 시도이자 (OECD, 2012), 성불평등 문제를 해결하기 위해 반드시 다루어야 할 중점요소 및 접근법을 선별하여 지표자체에서 제시하고 있다. SIGI는 5가지 세부지표인, 1) 차별적 가족법 및 관습, 2) 신체적 안전과 온전성에의 제약, 3) 남아선호, 4) 자원 및 소유권에의 제약, 5) 시민권의 제약에 대한 점수로부터 도출된다.

실로 SIGI 지표는 여성 존재의 사회적, 문화적, 생사여부, 경제적, 정치적 이슈를 전적으로 포괄하고 있다. 1) 차별적 가족법 및 관습은 개도국 여성으로서의 삶에서 아주 핵심적 영역을 차지하는 결혼 및 가족제도를 다루며, 2) 신체적 안전과 온전성은 전세계 여성에게 고질적 문제로 존재하는 폭력이슈 및 생식보건, 3) 남아선호는 태어나기도 전에 여성

18) 청소년 출산율: 15-19세 여성 1,000명당 출산건 수

/여아가 처하는 근원적 생존의 위협 및 심각한 성비불균형으로 인한 사회문제, 4) 자원 및 소유권 제약은 여성의 경제적 취약성을 지속시키는 근원적 원인, 5) 시민권의 제약은 여성의 저조한 정치참여의 문제와 이를 강화하기 위한 방안을 포함한다. 각 세부 지표는 구체적으로 다음의 변수를 측정하여 합산한다. 첫째, 차별적 가족법 및 관습은 법적 혼인 연령, 조혼, 결혼 중 친권 및 이혼 후 친권, 여성자녀 및 미망인의 상속권에 대한 각 점수로부터 합산하여 도출한다. 둘째, 신체적 안전과 온전성의 제약은 여성폭력, 즉 성폭력, 가정폭력, 성희롱에 대한 법률, 여성생식기훼손(female genital mutilation), 가정폭력에 대한 태도와 일생 중 발생비율, 성생식 온전성(reproductive integrity) 점수에서 산출된다. 셋째, 남아선호는 여성실종(missing women)¹⁹⁾과 출산 후 선택적 선호로 인한 교육 및 건강 투자 정도를 통해 도출한다. 넷째, 자원 및 소유권제약은 토지 접근, 신용거래에의 접근, 토지외 재산에 대한 접근에서 산출하며, 다섯 번째, 시민권에의 제약은 공공장소에서의 접근, 정치적 참여와 할당제에 대한 점수에서 도출된다. 이상의 세부지표 및 구체 변수들은 여성과 여아가 처한 불평등한 제도와 관습, 규범과 법률현황을 측정할 뿐만 아니라, 사회와 가정의 불평등한 성별관계를 형성하고 낮은 여성지위를 구성하는 대부분의 영역을 다루고 있음을 볼 수 있다.

OECD는 SIGI를 통해서 성평등과 개발성과의 밀접한 관련성에 대해 언급한다. SIGI를 고용, 식량안보, MDGs의 달성과 같은 다양한 이슈에 적용해본 결과, 여성차별이 심각한 국가들은 다양한 개발지표들의 성과 역시 더욱 저조함을 언급하며, 차별적 사회 제도 및 관습의 철폐는 여성과 여아의 역량을 강화하고, 이들의 기본권을 보장할 뿐만 아니라, 빈곤감소, 경제성장 및 개발에 기여함을 제시한다 (OECD, 2012).

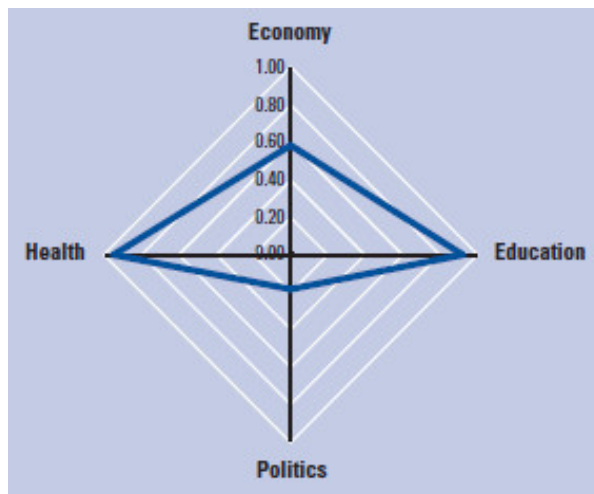
4.1 전세계 평균 성별격차 현황

지역간 성별격차 현황을 다루기 전에, GGGI를 인용하여, 전세계 성별격차 현황을 간단히 살펴보고자 한다. [그림-9]는 다보스 세계경제포럼이 2011년 발표한 전세계 135개국에

19) “여성실종 (missing women)” 현상이란, 아마르타 센이 1990년 처음으로 다룬 후, 자신의 저서를 통하여 심화시켜온 개념이다. 성별선택적 낙태, 여자영아살해, 여아에 대한 보건 케어 및 영양 공급의 차별이 없었다면, 현재 생존했을 여아의 수, 즉 인위적 성별편향으로 “실종된” 여아의 수로, 남아에 대한 여아의 부족 현상을 의미한다. 센 및 타 연구자들에 의하면 중국, 인도 등 아시아 및 서아시아, 북아프리카 등을 포함, 전세계적으로 “실종된 여아”의 수는 1억명으로 추산된다 (Sen, 1990; Sen, 2003).

대한 경제, 교육, 건강, 정치, 네 영역에서의 평균 성별격차 현황을 그래프화한 것이다. 그래프 상, 1.0에 가까울수록 남녀간 격차가 없이 평등하며, 0.0에 가까울수록 각 영역에서 남성현황에 대한 여성현황의 현저히 낮은 달성을 표현한다. 전세계 선진국과 개도국을 합산한 통계임을 감안하고, 전세계 인구의 90%를 차지하는 135개국에 대한 성별격차 평균 통계는, 100%를 성평등 달성으로 보았을 때, 건강성과에서는 96%까지 달성되고, 교육성취에서는 약 93%가 달성되었다. 그러나 경제성과에서는 59%, 더욱이 정치성과에서는 19%에 그쳤다 (WEF, 2011). 2012년 발표된 동일한 조건의 전세계 인구 90%의 135개국 평균 성별격차 수치 중, 건강 및 교육 성과는 동일했으며, 경제측면은 60%, 정치측면에서는 20%를 기록했다 (WEF, 2012).

[그림-9] 2011년 세계성별격차지수 전세계 패턴



(135개국 평균; 수치는 인구수에 따른 가중치 적용. 0.00=불평등, 1.00=평등)

(출처: 세계경제포럼, 2011)

선진국과 개도국 실적이 합산된 것을 고려하고 해석했을 때, 전세계적 평균, 건강성과²⁰⁾ 및 교육성취²¹⁾ 측면에서는 남녀간 격차가 많은 부분 해소된 반면, 경제참여 및

20) 건강성과를 도출하는 세부항목은 출생시 성비와 건강수명이다. 출생시 성비는 OECD SIGI에서 언급한, 남아 선호 및 성차별로 인한 출생전후의 “여성실종(missing women)” 현상을 측정하기 위함으로 (WEF, 2011), 개도국 여성의 근원적 생존 차별을 판단할 수 있다. 또한 건강수명은 WHO가 측정하는 통계로서, 폭력, 질병, 영양 및 기타 건강관련 요소로 손실되는 년수가 고려된, 남성과 여성의 건강한 상태에서의 기대수명을 의미하

기회의 평등, 그리고 특히 정치참여 영역에서는 개도국은 물론 선진국 역시 성불평등이 지속적으로 심각함을 나타낸다. 경제참여 및 기회 측면에서는 현재 경제활동 참여격차, 소득격차, 상승(승진)격차를 측정한다 (WEF, 2011). 경제활동 참여격차는 노동력 참여율, 소득격차는 구매력 평가를 통한 남성소득 대비 여성소득 및 동일노동에 대한 동일임금, 상승격차는 의사결정자, 임원 및 관리자급 비율, 그리고 전문직 및 기술직 비율을 통해 도출된다. 다시 말해, 전세계 평균적으로 경제활동 참여, 수입, 그리고 관리자급 및 전문직 이상으로의 향상 측면에서 성평등을 100%라고 보았을 때, 현재 여성은 성평등의 60% 정도만을 달성하고 있다는 의미이다. 가장 격차가 심한 정치역량 부문은, 국가의 고위급 정치의사결정에서의 성별격차를 의미하는데, 구체적으로 국회 여성의석, 장관급에서의 여성비율, 그리고 최근 50년간 여성 국가수장(수상 혹은 대통령)이 통치한 연수를 통해 도출한다. [그림-9]와 같이, 그 수치에 의하면 전세계적으로 정치역량 측면에서 여성은 성평등 상태의 20%, 즉 1/5 정도의 달성에 그치고 있다. 이는 2012년 기준, 전세계 190여 개국 상하원을 통합하여 여성의석 비율이 20.4%²²⁾인 것과 비슷한 맥락을 나타낸다.

4.2 지역간 성불평등 현황 비교

지역별 성불평등 현황 및 지역간 비교는 OECD SIGI와 UNDP 성불평등 지수를 활용하여 제시하고자 한다. 각 국가에 대한 지역분류는 국제기준을 따랐음을 밝힌다. 각 국가에 대해 도출된 통계치가 지역별 그룹으로 합산되어 지역의 평균치가 도출된다. 먼저, 2012년 OECD SIGI는 비 OECD 및 비 EU 국가, 즉 개도국의 성차별적 사회제도에 대한 통계치이며, 그중에서도 통계 수집가능성을 이유로, 인구 1백만명 이상의 국가 리스트로 이루어져 있다. 물론 성차별적 사회제도는 선진국 및 EU 국가를 포함하는 모든 국가에 다양한 형태로 존재하나, SIGI는 차별적 사회제도에 대한 측정을 통해, 이러한 제도가 젠더와 개발에 대해 갖는 영향을 이해하기 위한 것이며, 또한 SIGI를 런칭한 OECD

므로, 모성보건으로 인한 사망, 질환 및 장애, 여성폭력 및 영양섭취 차별로 인한 건강 손상, 불평등한 성별관계의 밀접한 영향을 받는 HIV/AIDS와 같이 여성건강 측면에 영향을 미치는 여러 사회경제적 요인이 반영된 건강상황을 측정할 수 있는 것으로 판단된다.

21) 교육성취는 초,중,고등 교육 등록률에서의 남성대비 여성 비율을 측정하며, 현재시점 뿐 아니라, 해당국가 교육효과의 장기간의 성별격차를 보기 위해 문해율에서의 남성 대비 여성 현황을 측정한다.

22) 국제의원연맹(Inter-Parliamentary Union, IPU), 2012.

개발센터(OECD Development Center)는 비 OECD 국가에 대한 분석을 주요 역할로 하기 때문이라고 밝히고 있다.

[그림-10]은 2012년 기준, 비 OECD 국가 86개국의 SIGI에서 도출된 지역별 최고국가, 평균치, 그리고 최저국가를 나타낸다. 그래프 가장 우측에 보여지듯, 사하라이남 아프리카는 2012년 성차별 수준이 가장 높은 지역으로, SIGI 86개국 전체 랭킹에서 최하위 10개국 중 9개국이 사하라이남 아프리카 국가였다. 다음으로 성차별이 높은 지역은 이슬람권인 중동 및 북아프리카였다. 다음으로, 남아시아의 경우 2009년 SIGI에는 전세계 6개 지역중 가장 성차별이 심각한 지역이었으나, 2012년에는 사하라이남 아프리카, 중동 및 북아프리카 다음으로 세 번째 순위의 성차별수치를 기록하여, 두계단 향상되었다. 향상의 가장 큰 이유는 남아시아 몇 개국에서 여성폭력을 철폐하고, 조혼을 감소시키기 위한 법률, 여성의 정치참여를 증진하기 위한 쿼터제의 도입, 그리고 남아선호 정도에 있어 개선이 있었기 때문이다 (OECD, 2012).

[그림-10] 2012년 OECD SIGI(사회적 제도와 젠더지수) : 지역별 수치*



* 0: 성차별 낮음 ~ 1: 성차별 높음
(출처: OECD, 2012)

다음으로, 동유럽 및 중앙아시아는 2009년 SIGI에서는 가장 성차별이 낮은 지역을 차지하였으나, 2012년에는 두계단 하락하여, 6개 지역중 네 번째로 성불평등이 높았다. 이는 OECD (2012)의 분석에 따르면, 동유럽 및 중앙아시아 일부 국가들에서 남아선호 문제가 대두하고 있으며, 여성의 동등한 정치참여를 증진하기 위한 여성할당제가 부재하기 때문이다 (OECD, 2012). 실제로 UNFPA (2012)에 따르면, 동유럽 및 중앙아시아 국가들의 경제수준이 높아지면서, 아제르바이잔, 아르메니아, 조지아, 몬테네그로, 알바니아 등국가들에 성감별을 통한 낙태 증가가 사회문제로 포착되고 있다.

그래프 가장 좌측에서 보는 바와 같이, 중남미는 가장 성차별이 낮은 지역으로 나타났으며, SIGI 전체 86개국 중 최상위 10위 안의 8개국이 중남미 국가이자, 최상위 3개국 역시 아르헨티나, 코스타리카, 파라과이가 차지했다. 다음으로는 동아시아 및 태평양지역이 양호한 수준을 보였다.

UNDP 성불평등 지수를 통해 지역별 성불평등 현황을 비교해보아도, SIGI와 크게 다르지 않다. [표-4]와 같이, 사하라이남 아프리카가 가장 성불평등 지수가 높고 다음으로, 남아시아, 중동 및 북아프리카 순으로 성불평등하며, 유럽 및 중앙아시아, 중남미, 동아시아 및 태평양 지역은 앞의 세 지역에 비해서는 그 지수가 낮다. 성불평등 지수는 0에서 1사이로 도출되는데, 숲 지역 중 가장 높은 0.61을 기록한 사하라이남 아프리카 지역은 평균적으로, 성불평등으로 인해 인간개발(human development)의 61%가 손실된다는 의미이다 (OECD, 2012). 성불평등 지수를 구성하는 주요 세부지표를 살펴보면, 건강 측면인 모성사망율과 청소년 사망률 모두 사하라이남 아프리카가 단연 가장 심각하다. 표에는 포함되지 않았지만 15-49세 기혼여성의 피임율 역시 사하라이남 아프리카 지역은 24.3%로 세계 전 지역 중 가장 낮다. 동아시아 및 태평양 지역은 기혼여성의 피임율이 76.9%로 전 지역 중 가장 높은데, 청소년 출산율 또한 15-19세 여성 1,000명 당 19.8건 출산으로 가장 낮음을 볼 수 있다.

[표-4] 2011년 지역별 UNDP 성불평등 지수 및 세부지표

	지역	성 불평등 지수	모성 사망률 (출생 10만명당)	청소년 출산율 (15-19세 여성 1,000명당 출산수)	국회 여성의 의석 비율 (%)	중등교육 이상 인구 (25세이상 중 %)		노동력 참여율 (%)	
						여	남	여	남
1	유럽 및 중앙아시아	0.311	29	28.0	13.4	78.0	83.3	49.7	67.8
2	중남미	0.445	80	73.7	18.7	50.5	52.2	51.7	79.9
3	동아시아 및 태평양	-	79	19.8	20.2	48.1	61.3	64.2	80.3
4	중동 및 북아프리카*	0.563	192	44.4	12.0	32.9	46.2	26.0	77.1
5	남아시아	0.601	252	77.4	12.5	27.3	49.2	34.6	81.2
6	사하라이남 아프리카	0.610	619	119.7	19.8	22.2	34.9	62.9	81.2

* UNDP 성불평등 지수는 지역구분시 “아랍국가(Arab States)”로 분류하나, OECD SIGI와 지역비교를 일치시키기 위해 “중동 및 북아프리카”로 표기함. 표에 제시된 중동 및 북아프리카 수치에는 OECD 분류에서는 사하라이남 아프리카 국가인 수단과 소말리아가 포함됨.

(출처: UNDP, 2011)

남녀 각각 중등교육 이상을 획득한 인구비율 역시 사하라이남 아프리카가 가장 낮아, 사하라이남 아프리카는 보건 및 교육 영역에서 아직 가장 열악한 상황임을 알 수 있다. 그런데, 여성의 성·생식 보건에 대한 권리 및 컨트롤, 모성보건 케어, 중등교육 이상의 획득은 저조한 반면, 여성의 정치 및 경제 참여율은 높은 편이다. 국회 여성의석 비율은 19.8%로 개도국 전 지역평균 최고치인 20.2% (동아시아 및 태평양)에 가까우며, 여성의 노동력 참여 비율은 62.9%, 남성은 81.2%로 경제참여 또한 모든 지역 중 가장 활발한 편에 든다. 그러나 아프리카 여성의 높은 노동력 참여는 양질의 고용 혹은 강화된 경제역량을 의미하기 보다는, 빈곤으로 인해 여성은 생존을 위해 높은 노동력 제공을 할 수 밖에 없기 때문인 것으로 분석된다 (ILO, 2012).

반면, 이슬람권인 중동 및 북아프리카 지역은 국회 여성의석 비율 12.0%, 여성의 노동력 참여율 26%로 정치와 경제 참여 측면 모두에서, 즉 여성의 사회활동 참여가 전 세계

에서 가장 저조한 것을 알 수 있다. 마지막으로, 성불평등 지수가 가장 낮은 동유럽 및 중앙아시아 지역의 경우, 모성사망율이 단연 가장 낮고 (10만명 출생 당 29명), 남녀모두 중등교육 이상 인구비율도 가장 높아, 보건 및 교육 상황이 타 지역보다 월등하다. 경제 참여율은 여성 50%, 남성 67.8%로 선진경제의 평균 남녀 노동력 참여율 (해당 노동력참여율 데이터와 동일한 2009년 기준, 여 53% 남 68.4%) 및 근 10년간 추이와 비슷하다. 경제발전에 따른 성감별 기술의 도입으로 인한 낙태문제를 앞에서 언급한 바와 같이, 개도국 경제로부터 경제가 성장하는 과정에서 나타나는 여러 사회·경제적 현상들이 보여진다.

4.3 KOICA 협력대상국 분석

본 파트에서는 전술한 “4.2 지역간 성불평등 현황 비교”에서 보다 개별국가 정보에 기반하여 좀 더 상세한 지역분석과 KOICA 협력대상국 정보를 제공하고자 한다. KOICA는 2013년 기준, 중점 및 일반협력국, 분쟁후 재건국을 포함하여 총 53개 협력대상국을 지원한다. 본 연구에서는 최대한 많은 수의 KOICA 관련 국가에 대한 데이터를 제공하고, 2010년 시점의 협력대상국을 모두 포함한 총 61개국에 대한 성불평등 지수 및 주요 지표 수치를 각 지역별로 비교·제시한다. 각 지역 내에서 KOICA 협력대상국은 성불평등 지수가 가장 낮은 국가부터 성불평등이 심해지는 순서로 배치하고, 각 세부지표에서는 지역 내에서 성불평등이 가장 심각한 수치는 볼드 이탤릭체로 표기하였으며, 가장 여성지위가 진전된 수치는 볼드체로 표기하였다. 전세계 6개 지역순서는 UNDP 성불평등 지수가 높은 사하라이남 아프리카 지역부터 낮아지는 순서로 배열하였다.

가. 사하라이남 아프리카 지역 KOICA 협력국

사하라이남 아프리카는 위에서 언급한 바와 같이, 인간개발의 61%가 성불평등으로 인해 손실되고 있으며 (UNDP 성불평등지수: 0.61), 이는 모든 지역 중 가장 높은 수치로 성불평등이 주요한 개발 도전과제로 볼 수 있다. 지난 몇 십년간의 노력으로 많은 국가들이 초등교육에서 성균등을 달성하였으나, 초등교육에 여전히 극명한 성별격차가 남아있는

국가들이 있으며, 더욱이 중등학교 등록률 및 완수율에서의 성불평등은 사하라이남 아프리카 지역 전체에 걸친 문제이다 (OECD, 2012). [표-5]는 사하라이남 아프리카 지역 KOICA 협력대상국의 성불평등 지수와 세부지표 수치로, 중등교육 이상 여성인구 비율이 가장 높은 국가는 짐바브웨로 48.8%, 가장 낮은 국가는 모잠비크로 1.5%를 기록했다.

[표-5] 사하라이남 아프리카 KOICA 협력대상국 성불평등 지수 및 세부지표

	KOICA 협력국가	순위	성 불평등 지수	모성 사망률 (출생 10만명당)	청소년 출산율 (15-19세 여성 1,000명당 출산수)	국회 여성 의석 비율 (%)	중등교육 이상 인구 (25세이상 중 %)		노동력 참여율 (%)	
							여	남	여	남
1	르완다	82	0.453	540	38.7	50.9	7.4	8.0	86.7	85.1
2	세네갈	114	0.566	410	105.9	29.6	10.9	19.4	64.8	88.6
3	우간다	116	0.577	430	149.9	37.2	9.1	20.8	78.3	90.6
4	마다가스카르	-	-	440	134.3	12.1	-	-	84.2	88.7
5	짐바브웨	118	0.583	790	64.6	17.9	48.8	62.0	60.0	74.3
6	탄자니아	119	0.590	790	130.4	36.0	5.6	9.2	86.3	90.6
7	에티오피아	-	-	470	72.4	25.5	-	-	80.7	90.3
8	가나	122	0.598	350	71.1	8.3	33.9	83.1	73.8	75.2
9	모잠비크	125	0.602	550	149.2	39.2	1.5	6.0	84.8	86.9
10	수단	128	0.611	750	61.9	24.2	12.8	18.2	30.8	73.9
11	케냐	130	0.627	530	100.2	9.8	20.1	38.6	76.4	88.1
12	잠비아	131	0.627	470	146.8	14.0	25.7	44.2	59.5	79.2
13	카메룬	134	0.639	600	127.8	13.9	21.1	34.9	53.5	80.7
14	앙골라	-	-	610	171.1	38.6	-	-	74.5	88.4
15	코트디부아르	136	0.655	470	129.4	8.9	13.6	25.2	50.8	82.1
16	콩고 민주공화국	142	0.710	670	201.4	9.4	10.7	36.2	56.5	85.6
17	나이지리아	-	-	840	118.3	7.3	-	-	39.2	73.4
사하라이남 아프리카*		-	0.610	619	119.7	19.8	22.2	34.9	62.9	81.2

* KOICA 협력국을 포함하는 사하라이남 아프리카 지역 평균임.
(출처: UNDP, 2011)

여성의 노동력 참여비율은 지역평균 62.9%로, 중동 및 북아프리카, 남아시아에 비해 높은 비율을 나타낸다. 그러나, 사하라이남 아프리카에서 노동력(고용)에 참여하고 있는 여성의 85%는 취약한 형태의 고용, 즉 단독 자영종사자(own account worker) 및 무급 가족종사자(unpaid family workers)로 종사한다 (ILO, 2012). 또한 여성고용의 60%는 “농업”으로 구성됨을 고려할 때, 생산자원, 즉 토지에 대한 여성의 제한된 접근, 상속 및 소유권의 차별은 심각한 도전과제이다. 아프리카의 민법(civil laws)은 여성에게 동등한 상속권 및 소유권을 보장하고 있지만 여성을 차별하는 관습법 및 종교법과 공존하는 이중·삼중적 법률시스템, 그리고 지속되는 차별적 사회규범으로, 법적으로 동등한 여성 상속 및 소유권은 지역 레벨에서는 이행되지 않는다 (OECD, 2012). 또한 사하라이남 아프리카의 기본 인프라 및 교통 부족은 여성들의 돌봄노동과 가사노동 부담을 심화시키기 때문에, 소득창출 기회는 더욱 제약을 받는다. [표-5]를 보면, 여성의 노동력 참여율은 수단 30.8%, 나이지리아 39.2%로 가장 낮다. 여성노동력 참여율이 가장 높은 국가는 르완다로 여성의 86.7%이 생산노동력에 참여하고 있다.

르완다는 정치참여 부분에서도 국회 여성의석 비율 50.9%로 아프리카에서는 물론, 선진국을 포함하여 전 세계에서 그 비율이 가장 높다. 이는 르완다 대학살 이후, 인구총의 변화로 여성의 사회참여가 활발하기 때문인 측면이 존재한다. 사하라이남 아프리카 전반적으로 여성의 정치참여 측면에서는 괄목할만한 진전을 이루었다. 사하라이남 아프리카에서 8개국이 여성정치 참여의 임계질량(critical mass)인 30%를 상회하며, 17개국 국회 및 지역의회에서 여성할당제를 채택하고 있다 (OECD, 2012). 사하라이남 아프리카 지역 평균 여성의석비율은 19.8%를 기록한 가운데, KOICA 협력대상국 중 가장 낮은 국가는 나이지리아로 국회여성의석 비율이 7.3%이고, 가나, 코트디부아르, DR콩고, 케냐도 10%에 미치지 못한다.

여성의 건강 및 성·생식에 대한 자율권에서는 전 세계에서 가장 심각하다. 사하라이남 아프리카 여성 22명중 1명은 일생 중 모성사망 위험성(lifetime risk of maternal mortality)²³⁾를 가지며(OECD, 2012), HIV 보유인구의 60%는 여성이다 (UNAIDS,

23) 현재 수준의 출산율과 사망율(모성사망율 포함)이 미래에 변하지 않는다고 가정하고, 서로 경쟁하는 사망의 원인들을 고려하여, 15세 여성이 임신 및 출산으로부터 오는 증상으로 인해 사망할 가능성으로 측정한다 (World Bank, 2012).

2009). 나이지리아는 10만명 출생당 840명의 산모가 사망하고, DR콩고는 여성청소년 1,000명당 201명 이상이 출산을 하고 있다. (표-5). 또한, 분쟁의 영향을 받는 국가들에서 여성들은 이주(displacement), 높은 수준의 빈곤과 성폭력으로 고통받는다. 여성폭력을 다루는 포괄적 법률이 소개된 르완다 등의 국가들도 있지만, 절반 이상 국가들에서는 배우자 강간이 범죄화되지 않고, 12개국은 가정폭력을 다루는 법률이 존재하지 않으며, 많은 국가들에서, 경우에 따라 가정폭력은 정당하다는 인식이 있다 (OECD, 2012). 여성 성기훼손(female genital mutilation: FGM)은 소말리아 등 여전히 많은 국가에서 성행하나, 케냐, 우간다, 가나, 세네갈, 베냉 등을 포함하는 다수 국가들에서 FGM을 금지하는 법을 도입했고, 모든 커뮤니티들이 공동으로 FGM 시행을 철폐하는 전체결의를 하도록 하는 캠페인을 시행하기도 했다 (OECD, 2012).

나. 남아시아 지역 KOICA 협력국

남아시아 UNDP 성불평등지수(0.601)는 인간개발의 60.1%가 성불평등으로 인해 손실됨을 보여준다. 남아시아는 보건, 경제참여, 성인 문해율 등 많은 영역의 성별격차 지수에서 사하라이남 아프리카와 거의 비슷하다. 교육 부문에서는 2012년 UNESCO에 따르면, 스리랑카와 방글라데시만이 초등교육의 성별균등에 도달했으며, 중등교육에 있어서는 많은 국가들이 성별균등에 도달하지 못했다 (OECD, 2012). [표-6]에서와 같이 중등교육 이상 인구는스리랑카가 여성인구의 56%, 남성인구의 57.6%로, 절대치로도 가장 높고 성별간 격차도 가장 낮다. 그러나 그 외의 국가들에서는 절대치도 낮으며 남녀간 격차도 큰데, 특히 아프가니스탄에서는 중등교육 이상 취득한 여성은 5.8% 밖에 미치지 않고, 남성은 34%를 기록했다.

[표-6] 남아시아 KOICA 협력대상국 성불평등 지수 및 세부지표

	KOICA 협력국가	순위	성 불평등 지수	모성 사망률 (출생 10만명당)	청소년 출산율 (15-19세 여성 1,000명당 출산수)	국회 여성 의석 비율 (%)	중등교육 이상 인구 (25세이상 중 %)		노동력 참여율 (%)	
							여	남	여	남
1	스리랑카	74	0.419	39	23.6	5.3	56.0	57.6	34.2	75.1
2	방글라데시	112	0.550	340	78.9	18.6	30.8	39.3	58.7	82.5
3	네팔	113	0.558	380	103.4	33.2	17.9	39.9	63.3	80.3
4	파키스탄	115	0.573	260	31.6	21.0	23.5	46.8	21.7	84.9
5	아프가니스탄	141	0.707	1,400	118.7	27.6	5.8	34.0	33.1	84.5
	남아시아*	-	0.601	252	77.4	12.5	27.3	49.2	34.6	81.2

* KOICA 협력국을 포함하는 남아시아 지역 평균임.

(출처: UNDP, 2011)

남아시아 평균, 여성 경제활동은 34.6%로 전 세계에서 중동 및 북아프리카 지역 다음으로 가장 저조하다. 특히 파키스탄의 여성노동참여는 21.7%라는 가장 낮은 수치를 기록하는 반면, 남성 노동참여율은 84.9%로 지역에서 가장 높아, 성별격차가 다대함을 보여준다. 네팔은 여성 노동력 참여 비율이 63.3%로 남아시아 지역에서 가장 높았다. 그러나 참여비율 자체보다 더 근본적인 부분은 고용구조로, 남아시아 여성고용 노동 또한 83.4%가 취약한 형태, 즉 단독 자영종사자 및 무급 가족종사자로 종사한다 (ILO, 2012). 또한 농업이 여성고용의 55%를 차지하는 상황에서, 민법과 관습법 이중의 법률 시스템, 종교법은 여성의 가족 내 지위, 상속권, 토지소유권 및 생산자원에 대한 접근을 제약하기 때문에 경제적으로도 주요한 문제이다.

여성의 건강 및 성·생식에 대한 자율권 역시 사하라이남 아프리카 다음으로 심각하다. 출생 10만명당 모성 252명이 사망하며, 남아시아에서 HIV/AIDS는 젠더화된 질병으로, 100만명 이상의 HIV 양성 15-24세 인구 중 60% 이상이 여성이다 (OECD, 2012). 특히 아프가니스탄의 경우, 기혼여성의 피임사용율이 10%로 극히 낮고, 모성사망율은 10만명당 1,400명으로 전세계에서 가장 높다. 분쟁취약국임을 고려하더라도 매우 높은 수치이다.

남아시아 지역 일부의 분쟁 및 불안정은 여성의 경제적·사회적 상황에 악영향을 끼치고

있으나, 한편으로는 이러한 분쟁 후 상황이 정치적으로 성평등을 위한 개혁을 시행할 수 있는 기회가 되기도 한다 (OECD, 2012). 아프가니스탄, 방글라데시, 네팔, 파키스탄에서 국가 레벨 및 지역레벨에서 여성할당제를 도입했다 (OECD, 2012). 네팔의 경우, 2008년 제헌회의 선거에서 33.2%의 여성의석을 획득하여 남아시아에서 가장 높았으며, 아프가니스탄 (27.6%), 파키스탄 (21%), 방글라데시 (18.6%)도 다른 여성지위 현황에 비해 정치 참여는 높은 편이다.

이외에도 남아시아 성차별의 특징은, 가족 및 결혼 문화, 남아선호, 특정형태 여성폭력이라는 뿌리깊은 문제를 가지고 있다. 조혼이 만연하여, 방글라데시 15-19세 여아의 48%, 네팔 15-19세 여아의 32%가 기혼상태이며, 네팔과 부탄만이 법적 최소 혼인연령을 규정하고 있다. 상속권에 관하여서는 오직 네팔만이 상속에 관한 법적 차별이 없는 국가이다. 남편의 사망 후에 미망인 여성은 사회적으로 비난의 대상이 되며, 최악의 경우 토지와 주택에 대한 권리를 빼앗긴다. 이러한 재산 소유권의 차별은 여성이 남성에게 경제적으로 의존할 수 밖에 없게 하기 때문에, 여성의 HIV 취약성에도 연결된다 (OECD, 2012). 전반적으로 여성폭력이 만연한 가운데, 황산테러, 지참금 관련 폭력, 명예살인이라는 특수한 형태의 폭력이 뿌리깊다. 이에 방글라데시에서는 2002년, 파키스탄에서는 2011년 황산테러 예방 및 황산관리에 관한 법이 통과되었다. 마지막으로, 남아시아에서는 남아선호 문제가 매우 심각하여, 스리랑카를 제외하고는 지역의 모든 국가에서 “여아실종 (missing women)”이 사회적 문제로 나타난다. 인도의 2011년 인구통계에서는 남아 1,000명당 여아가 914명으로, 2001년 927명에서 더욱 감소했다 (OECD, 2012). 성별 선택적 여아낙태도 1980년대 0-2백만명, 1990년대 120만명-410만명, 2000년대 310만명-600만명으로 지속적으로 증가하고 있다.

다. 중동 및 북아프리카 지역 KOICA 협력국

사하라이남 아프리카와 남아시아 다음으로 성불평등 지수가 높은 중동 및 북아프리카 지역은 성불평등으로 인해 인간개발의 56.3%를 손실한다 (UNDP 성불평등 지수: 0.563). 2012년 OECD SIGI 기준으로는 사하라이남 아프리카 다음으로 성불평등도가 높다. 중동 및 북아프리카는 지난 몇십년간 특히 여성 교육영역에서 진전이 있었으나, 오랜

성차별적 법체계와 사회·문화적 규범으로 인해 여성의 교육향상이 곧바로 경제·사회적 역량 및 활동의 증가로 직결되지는 않은 상태이다. 초등교육과 중등교육의 성별격차 감소에서 주요한 진전이 있어왔으며, 튀니지와 요르단의 경우, 중등 및 고등교육에서 여아의 수가 남아를 상회한다 (OECD, 2012). [표-7]에서 나타난 바와 같이, 요르단은 중등교육 이상 여성비율이 57.1%로 지역 중 가장 높았으나, 예멘 여성인구 중 7.6%, 남성인구 중 24.4%로 중등교육 이상 인구의 절대적 비율도 낮고 성별격차도 극명하다.

[표-7] 중동 및 북아프리카 KOICA 협력대상국 성불평등 지수 및 세부지표

	KOICA 협력국가	순위	성 불평등 지수	모성 사망률 (출생 10만명당)	청소년 출산율 (15-19세 여성 1,000명당 출산수)	국회 여성 의석 비율 (%)	중등교육 이상 인구 (25세이상 중 %)		노동력 참여율 (%)	
							여	남	여	남
1	튀니지	45	0.293	60	5.7	23.3	33.5	48.0	25.6	70.6
2	이집트	-	-	82	46.6	-	43.4	59.3	22.4	75.3
3	알제리	71	0.412	120	7.3	7.0	36.3	49.3	37.2	79.6
4	요르단	83	0.456	59	26.5	12.2	57.1	74.2	23.3	73.9
5	팔레스타인	-	-	-	53.5	-	36.5	29.0	16.5	68.4
6	이란*	92	0.485	30	29.5	2.8	39.0	57.2	31.9	73.0
7	모로코	104	0.510	110	15.1	6.7	20.1	36.3	26.2	80.1
8	이라크	117	0.579	75	98	25.2	22.0	42.7	13.8	68.9
9	예멘	146	0.769	210	78.8	0.7	7.6	24.4	19.9	73.5
중동 및 북아프리카**		-	0.563	192	44.4	12.0	32.9	46.2	26.0	77.1

* 이란은 UNDP 분류에서는 아랍권이 아닌 남아시아로 분류되나, OECD 중동 및 북아프리카 분류기준을 따름.

** KOICA 협력국을 포함하는 중동 및 북아프리카 지역 평균임.
(출처: UNDP, 2011)

여성의 노동력 참여는 26%로 세계 전 지역 중 가장 낮다. 또한 경제활동의 근간이 되는 여성의 토지소유권 및 신용거래는 모든 국가에서 법적으로 보장되나, 현실에서는 지속되는 사회규범으로 인해, 여성들은 토지, 재산 및 기타 자산 관리를 남편 혹은 남성 친척

에게 양도할 것을 강요받는다.

정치참여의 경우, 모로코와 요르단은 국가 및 지역 레벨에서 여성할당제를 도입하는 긍정적인 변화가 있었다. 중동 및 북아프리카 지역 평균 여성의석 비율은 12%로 낮은 편이고, 이라크는 25.2%로 가장 높고, 다음으로 튀니지가 23.3%로 뒤따랐으며, 예멘은 0.7%로 가장 낮았다. 2011년 튀니지에서 시작되어 아랍 중동 국가 및 북아프리카로 확산된 반(反)정부·민주화 시위인 일명 “아랍의 봄 (Arab Spring)” 시위에서 여성들은 가시적 역할을 하였으나, 이것이 여성들의 정치의사 결정이나 전반적 성평등에 어떠한 영향을 주는지는 아직 명확하지 않다 (OECD, 2012). 여성 정치참여가 극히 낮은 예멘의 경우, 공공장소 접근에 대한 여성의 자유가 제약되어 있는데, 남편의 허가 혹은 남성 보호자 없이 집을 떠날 수 없고, 보호자의 동의 없이는 신분증이나 여권을 획득할 수 없다 (OECD, 2012). 요르단은 2007년 런칭한 “미래 판사 프로그램 (Future Judges Programme)”에서 최소 여성할당 15%를 계획하였는 바, 2008년 사법부 안에 6.4%이던 여성비율은 3배 이상 증가할 것으로 기대된다 (OECD, 2012).

중동 및 북아프리카, 즉 아랍권 국가는 특별히 종교법의 적용으로 인해 가족 내에서 여성의 권리가 크게 제약되는 특징을 갖는다. 여성이 자신의 동의에 의해 결혼할 권리, 결혼상대에 대한 선택권, 결혼관계 내에서의 평등, 상속권, 이혼권리, 이혼 후 양육권 등을 포함하여 여성의 권리가 제한되고 있기는 하나, 최근 들어 튀니지, 알제리, 모로코 등 북아프리카에서는 가족법 개혁을 통해 가족 내에서 여성에게 동등한 권리를 부여하는 변화가 있다. 또한 예멘에서는 USAID가 “Safe Age of Marriage” 프로그램을 지원하여, 결혼 적정연령에 대한 커뮤니티의 인식개선, 여아의 중등교육 완수 지원, 종교지도자의 지지 동원, 조혼위험의 인식증진에 대한 9-15세 여아들의 학교 서클활동 지원, 모범가족 수상 등의 사회적 노력을 통해, 15-19세 여아의 기혼율도 2009년 27%에서 2012년 17%로 감소했다 (OECD, 2012). 또한 가정폭력 및 성폭력이 만연해있으나, 이 이슈 자체가 문화적으로 금기시되어 있다. 여성들은 자신과 가족의 명예실추를 우려하여 가정폭력을 신고하기 꺼리며, 이라크, 요르단, 쿠웨이트, 튀니지에서만 가정폭력으로부터 여성을 보호하는 구체적인 법률이 존재한다. 성폭력의 경우, 혼외 성관계를 법적으로 범죄화하는 국가에서 피해여성은 자신이 기소될 것을 우려해야 한다 (OECD, 2012). 남아선화와 여아 실종 역시 지역에 만연해 있다.

라. 동아시아 및 태평양 지역 KOICA 협력국

동아시아 및 태평양 지역은 지난 몇 년 동안 여성의 기대수명과 여아 교육에 있어 큰 진전이 있었다. 아시아 지역 많은 국가에서 초·중·고등교육 등록률 성별격차가 크게 좁혀졌을 뿐만 아니라, [표-8]에서 몽골, 필리핀, 미얀마의 중등교육 이상 인구비율에서 여성인구 비율이 남성인구 비율보다 높은 것과 같이, 몇 개국에서는 여아 수가 남아 수를 상회한다. 홍콩의 경우, 교육부에서 “모든 과목에 대한 동등한 기회” 이니셔티브를 시행하여, 남학생과 여학생을 서로 다른 과목으로 배치하여 어린 나이부터 성별고정관념을 강화시키는 관행을 막고 있다 (OECD, 2012).

[표-8] 동아시아 및 태평양 KOICA 협력대상국 성불평등 지수 및 세부지표

	KOICA 협력국가	순위	성 불평 등 지수	모성 사망률 (출생 10만명당)	청소년 출산율 (15-19세 여성 1,000명당 출산수)	국회 여성 의석 비율 (%)	중등교육 이상 인구 (25세이상 중 %)		노동력 참여율 (%)	
							여	남	여	남
1	중국	35	0.209	38	8.4	21.3	54.8	70.4	67.4	79.7
2	베트남	48	0.305	56	26.8	25.8	24.7	28.0	68.0	76.0
3	피지	-	-	26	45.2	-	86.6	88.6	38.7	78.4
4	몽골	70	0.410	65	20.8	3.9	83.0	81.8	67.8	78.2
5	필리핀	75	0.427	94	54.1	21.5	65.9	63.7	49.2	78.5
6	미얀마	96	0.492	240	16.3	4.0	18.0	17.6	63.1	85.1
7	캄보디아	99	0.500	290	41.8	19.0	11.6	20.6	73.6	85.6
8	인도네시아	100	0.505	240	45.1	18.0	24.2	31.1	52.0	86.0
9	라오스	107	0.513	580	39.0	25.0	22.9	36.8	77.7	78.9
10	솔로몬군도	-	-	100	70.3	0.0	-	-	24.2	50.0
11	파푸아뉴기니	140	0.674	250	66.9	0.9	12.4	24.4	71.6	74.2
12	동티모르	-	-	370	65.8	29.2	-	-	58.9	82.8
동아시아 및 태평양*		-	-	79	19.8	20.2	48.1	61.3	64.2	80.3

* KOICA 협력국을 포함하는 동아시아 및 태평양 지역 평균임.
(출처: UNDP, 2011)

여성의 경제활동 참여율은 64.2%로, 성별격차가 감소하고 있는 것 뿐만 아니라, 여성들의 이주노동이 증가하면서 송금을 통해 가족생계에 큰 부분을 차지하고 있다 (OECD, 2012). 그럼에도 불구하고, 여성들은 농촌에서 영세 자급농부의 다수를 차지하고, 여성의 많은 수가 비공식 영역에서 고용안정 및 사회보호 없이 노동하고 있다 (OECD, 2012). 따라서 동아시아 및 태평양 지역은 경제적 기회에 대한 접근, 사회적 의사표명에서의 성별격차가 남아있는 것으로 평가받는다 (World Bank, 2012; OECD, 2012에서 재인용).

라오스와 파푸아뉴기니를 제외하고는, 조혼은 감소하는 추세이며, 대부분의 국가에서 남성과 여성은 양육권에 대한 동등한 권리를 제공한다. 상속권에 대한 현황은 인도네시아, 라오스, 미얀마에서는 차별적이다. 여성폭력에 대한 대응에 있어 진전이 있었으나, 동티모르, 라오스 등의 국가에서는 가정폭력이 정당화되는 인식이 만연해 있다 (OECD, 2012). 배우자 강간을 여전히 범죄로 인정하지 않는 국가들이 있으며, 입법은 성취되었어도 집행은 별개의 이슈로 남아 있다. 2009년에 비해 진전은 있었으나 남아선호는 중국, 베트남, 라오스 등 아시아 많은 국가의 이슈로, 특히 중국, 파푸아뉴기니에서는 남아대비용아 부족이 심각한 사회적 문제이다.

정치적 참여는 동아시아 및 태평양 지역 평균 국회 여성의석 비율이 20.2%로 전세계 6개 지역 중 가장 높다. 그러나 여성정치참여 임계질량(critical mass)인 30%를 달성한 국가는 한 국가도 없으며, 여성할당제를 도입한 국가도 3개국 뿐이다 (OECD, 2012). 동티모르가 29.2%로 가장 높고 솔로몬군도 0%, 파푸아뉴기니 0.9%, 몽골 3.9%로 국가간 격차가 크다.

마. 중남미 지역 KOICA 협력국

중남미 지역은 지난 몇 십년간 여성건강 증진 및 교육 성균등 측면에서 주요한 향상이 있었다. 여아와 여성의 건강 일반에 대한 투자 증대 덕분에 모성사망율은 급격히 줄어들었다 (OECD, 2012). [표-9]에서와 같이, 2010년 기준 중남미의 평균 모성사망율은 10만명 출생시 80명으로, 지역 평균 모성사망율이 가장 낮은 동유럽 및 중앙아시아 (10만명 당 29명) 다음으로, 동아시아 및 태평양 (10만명 당 79명)과 비등한 수준이다. 교육 부문에서도 중남미 평균, 중등교육 이상 인구비율은 여성 50.5%, 남성 52.2%로 절대치

에서도 동유럽 및 중앙아시아 다음으로 가장 높고, 성별격차도 낮은 편이다. 몇 지역에서는 교육 성과측면에서 여아가 남아를 앞서고, 중등 및 고등교육 등록에서도 여아수가 남아를 상회하는 상황이다. 그러나 중남미 원주민에는 교육의 성별격차가 여전히 남아있다(OECD, 2012).

[표-9] 중남미 KOICA 협력대상국 성불평등 지수 및 세부지표

	KOICA 협력국가	순위	성 불평등 지수	모성 사망률 (출생 10만명당)	청소년 출산율 (15-19세 여성 1,000명당 출산수)	국회 여성 의석 비율 (%)	중등교육 이상 인구 (25세이상 중 %)		노동력 참여율 (%)	
							여	남	여	남
1	페루	72	0.415	98	54.7	27.5	57.6	76.1	58.2	76.0
2	자메이카	81	0.450	89	77.3	16.0	74.0	71.1	56.1	74.0
3	에콰도르	85	0.469	140	82.8	32.3	44.2	45.8	47.1	77.7
4	파라과이	87	0.476	95	72.3	13.6	45.4	50.4	57.0	86.6
5	볼리비아	88	0.476	180	78.2	30.1	55.1	67.9	62.1	82.0
6	도미니카 공화국	90	0.480	100	108.7	19.1	49.7	41.8	50.5	79.8
7	콜롬비아	91	0.482	85	74.3	13.8	48.0	47.6	40.7	77.6
8	엘살바도르	93	0.487	110	82.7	19.0	40.5	47.5	45.9	76.7
9	니카라과	101	0.506	100	112.7	20.7	30.8	44.7	47.1	78.4
10	온두라스	105	0.511	110	93.1	18.0	31.9	36.3	40.1	80.2
11	과테말라	109	0.542	110	107.2	12.0	15.6	21.0	48.1	87.9
12	아이티	123	0.599	300	46.4	4.2	22.5	36.3	57.5	82.9
	중남미*	-	0.445	80	73.7	18.7	50.5	52.2	51.7	79.9

* KOICA 협력국을 포함하는 중남미 지역 평균임.
(출처: UNDP, 2011)

여성의 경제활동 참여도 주요한 발전이 있었으며, 중남미 평균 여성의 노동력 참여 비율은 51.7%에 이른다. 그러나 성별에 따른 임금격차 문제가 있고, 여성들은 고용된 가사도우미(가정부, domestic worker)의 대다수를 구성하고 있기 때문에, 기본적 노동권 보장이 도전과제이다. 기혼여성들은 가사노동의 책임을 지고 있기 때문에, 사회보호 및

고용보장, 경력 및 승진 대신 유연성 있는 노동 등 비공식 고용에 의존할 수 밖에 없는 경향이 있으므로, 일·가정 양립이 가능한 정책 수립이 요청된다 (OECD, 2012). 도미니카 공화국, 에콰도르, 볼리비아, 베네수엘라 등은 헌법상 여성의 무임금 가사노동에 대해 인식하고 있다 (OECD, 2012). 한편 토지, 재산, 신용거래에 대해 법적으로는 여성의 동등한 접근권을 보장하고 있으나, 현실에서는 차별적 사회적 규범이 여성의 생산자원에 대한 접근을 지속적으로 제약하고 있다.

중남미에서는 여성의 정치참여에서 큰 진전이 있었다. 중남미의 12개국에서는 선거법상 국회 여성비율을 할당하고 있고, 6개국은 국회 여성의석비율 30%를 달성했으며(OECD, 2012), 코스타리카, 아르헨티나, 브라질 3개국은 현재 여성이 국가 수장으로 재임 중이다. 그러나 중남미 평균 국회여성의석비율은 18.7%로 국가 간 비율 편차는 과제로 남아 있다.

중남미 지역에 걸쳐 조혼은 감소하는 추세이나, 도미니카 공화국, 니카라과, 과테말라 등의 국가에서는 15-19세 여아 4명중 1명이 기혼상태이다(OECD, 2012). 법적으로 여성의 동등한 양육권 및 상속권을 보장하고 있으며, 여성에 관한 폭력에서도 법적으로 많은 진전을 이루었다. 그럼에도 불구하고, 중남미의 특징적 사회범죄 문제인, 높은 여성살해(femicide)에 대한 강력한 법집행과 소수민족 여성을 보호할 수 있는 접근이 필요하다. 또한 볼리비아의 경우, 성폭력 가해자가 피해자와 결혼하는 경우 기소를 면할 수 있기 때문에, 이러한 국가들에 대한 입법개혁이 요청된다.

바. 동유럽 및 중앙아시아 지역 KOICA 협력국

동유럽 및 중앙아시아 지역은 2011년 전 세계 6개 지역 중 가장 낮은 성불평등 지수를 기록하여, 개도국 지역 중 성불평등이 가장 덜한 곳으로 보고된다. OECD SIGI 기준으로 2009년에는 가장 성차별이 적은 지역으로 랭킹되었으나, 2012년 SIGI 지표에서는 두계단 하락하여, 중남미와 동아시아 및 태평양 다음 위치했다. 동유럽 및 중앙아시아 지역은 여성의 교육, 보건, 경제 등 다방면에서 비교적 우월한 수치가 보고되기 때문에, 가장 특징적으로 남아있는 문제는 남아선호 및 이로 인한 여아낙태로 이야기될 수 있다.

초·중등학교 등록률에 주요한 성별격차가 없고, [표-10]에서 중등교육 이상 여성인구

78%가 보여주듯이, 중앙아시아 저소득 국가는 타지역 저소득 개도국에 비하여 여아 중등 교육 등록률이 상당히 높다. 하지만, 코카서스 산맥 및 중앙아시아 국가들, 특히 아제르바이잔, 키르기즈스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 농촌지역은 교육 성별격차가 지속되고 있다 (OECD, 2012).

[표-10] 동유럽 및 중앙아시아 KOICA 협력대상국 성불평등 지수 및 세부지표

	KOICA 협력국가	순위	성 불평등 지수	모성 사망률 (출생 10만명당)	청소년 출산율 (15-19세 여성 1,000명당 출산수)	국회 여성 의석 비율 (%)	중등교육 이상 인구 (25세이상 중 %)		노동력 참여율 (%)	
							여	남	여	남
1	아제르바이잔	50	0.314	38	33.8	16.0	65.4	61.9	59.5	66.8
2	우즈베키스탄	-	-	30	13.8	19.2	-	-	58.4	71.0
3	카자흐스탄	56	0.334	45	30.0	13.6	92.2	95.0	65.7	76.3
4	우크라이나	57	0.335	26	30.8	8.0	91.5	96.1	52.0	65.4
5	키르기즈스탄	66	0.370	81	34.1	23.3	81.0	81.2	54.8	79.1
6	투르크메니스탄	-	-	77	19.5	16.8	-	-	62.4	74.0
동유럽 및 중앙아시아*		-	0.311	29	28.0	13.4	78.0	83.3	49.7	67.8

* KOICA 협력국을 포함하는 동유럽 및 중앙아시아 지역 평균임.
(출처: UNDP, 2011)

[표-10]에서와 같이 지역 평균 여성 노동력 참여 비율은 50%에 가까우나, 남성의 노동력 참여율인 67.8%와는 비교적 격차가 있다. 1999년부터 2008년 사이 여성고용율은 11% 상승했으며, 가장 높은 증가를 보인 국가들은 지역에서 가장 소득수준이 낮은 타지키스탄과 우즈베키스탄이다 (OECD, 2012). 그러나 경제활동에 참여하는 많은 여성들은 가정 기반의 상품 및 서비스 생산을 포함하는 비공식 경제에 종사한다. 법적으로는 토지와 재산에 대한 여성의 동등한 권리를 보장하지만, 권리에 대한 인식 부재와 차별적 태도로 인해, 이러한 권리는 종종 실현되지 않는다.

생식보건 및 모성사망 영역에서는 특히 중앙아시아 국가들에서 큰 진전이 있었으며, 숙련된 보건의료인력에게 출산하는 비율은 지역 평균 97.9%로 전세계에서 가장 높다. 여성의

현대적 피임방법 사용율은 아제르바이잔, 아르메니아, 조지아 등에서 가장 낮았다. 정치 참여 부분에서는 최근 몇 년 사이 증가세를 보이고 있으나, 지역평균 국회 여성의석 비율은 13.4%로 저조한 편이고, 개별국가 중에서 최소 임계질량 (critical mass)인 30%를 달성한 국가도 없다 (표-10).

지역에서 여성폭력이 지속되나, 최근에는 특히 인신매매와 가정폭력에 대한 인식이 향상되고 있으며, 많은 국가에서 여성폭력을 철폐하기 위한 법률을 강화하고 국가계획을 수립하였다. 그러나 부부강간은 많은 국가에서 아직 법적으로 범죄로 인정되지 않고 있다. 남아선호는 전 지역에 만연하고 증대되고 있는 문제로, 아제르바이잔, 알바니아, 아르메니아, 조지아의 인구성비 통계는 여아낙태(여아실종: missing women) 문제가 존재함을 드러낸다 (OECD, 2012).

3장. 분야별 성평등 관점 반영방안

1. 보건의료

1.1 개도국 현황

개발도상국을 포함한 대부분의 국가에서 여성의 평균 기대수명은 남성보다 높아졌다. 그러나 여성이 처한 여러 사회적 불평등은 직접적으로 건강상의 위협을 야기하여, 생애주기 중 여성은 태아, 신생아, 영유아기, 청소년, 가임기 및 출산기에 남성보다 높은 사망률을 기록한다. 여성과 남성, 여아와 남아는 성별규범 및 관계에 따라 부여되는 역할과 행동이 다른데, 이는 건강 상태와 보건의료 서비스 접근성에 있어서 차별과 불평등을 낳는다. 예를 들어, 지역사회의 규범이 여성 혼자 보건소로 장거리 이동하는 것을 제약하는 경우 여성은 필요한 보건의료 서비스를 받지 못한다든지, 10대 남아들은 높은 위험을 감수하는 행동이 또래집단 내에서 남성적이라고 여겨지기 때문에 사고로 사망하는 경우가 많다. 이와 같이, 성별규범은 많은 지역에서, 여성과 남성의 건강상태와 복지의 달성에 대한 주요한 장벽이 되지만, 특히 개도국 일상에서 여성들이 당면하는 차별 및 취약성은 남성에 비해 명백히 여성에 있어 더 높은 건강비용과 사상자를 발생시킨다 (WHO, 2012). 여성은 전 생애주기에 걸쳐 건강 및 생존의 높은 위협을 당면한다. 태아 및 영유아기에는 남아선호로 인한 생존위험 및 영양 차별, 소녀 시기에는 신체에 해로운 전통관습(여성성기훼손), 조혼 및 어린나이의 임신과 출산을 당면하며, 성인시절 및 결혼생활 동안, 불평등에 기반한 성관계, 가정폭력과 성폭력, HIV/AIDS 취약성, 실내연기로 인한 만성적인 폐질환을 경험하고, 가임 및 출산기에는 임신부의 말라리아 위험, 높은 모성사망 및 질병의 위험요소를 안고 살아간다.

개도국 보건의료 이슈는 여러가지 측면이 있으나, 새천년개발목표(MDGs)의 건강분야 목표로는 모성보건 향상 및 아동사망 감소 그리고 HIV/AIDS, 말라리아 등의 질병퇴치 등을 들 수 있다. 2000년 새천년선언과 MDGs의 수립 이후, 건강관련 목표 달성에 있어 괄목할만한 성과를 보인 국가들이 있는 반면, 여전히 많은 국가들은 심각한 보건의료 이슈를 가지고 있다. 가장 진전이 저조한 국가들은 심각한 HIV/AIDS, 경제적 난관 혹은

분쟁의 영향이 높은 국가들이다 (WHO, 2009). 개도국의 건강관련 MDGs 달성현황, 보건이슈의 사회·문화적 젠더측면, 그리고 여성 건강현황을 소개한다.

[Box-2] 개도국 여성건강에 대한 9가지 사실

1. 사하라이남 아프리카 여성의 HIV/AIDS 증가

사하라이남 아프리카에서 HIV를 가진 성인의 61%, 중미에서는 43%가 여성이다. 남아시아에서는 HIV 양성 청소년(15-24세)의 60% 이상이 여성이다.

2. 여성에 대한 폭력

전세계 여성 중 15%에서 71%는 일생 중 어떤 시점에 친밀한 남성 파트너(남편 등)에 의한 물리적 혹은 성적 폭력으로 고통받는다. 또한 전세계 여성 5명중 1명은 15세 이전에 성적 폭력 혹은 학대를 경험하는 것으로 보고된다. 이러한 폭력은 사회·경제적으로 모든 계층에 걸쳐 나타나며, 부상, 원치 않는 임신, 성병, 우울증, 만성적 질병을 포함한 심각한 건강상의 결과를 낳는다.

3. 조혼

조혼은 감소하고 있긴 하나, 향후 10년간에도 1억명의 소녀들이 18세 이전에 결혼할 것으로 추정되며, 이는 개도국 여아들의 1/3을 의미한다. 조혼하는 소녀들은 (학교교육을 받지 못하기 때문에) 성관계, 성병, HIV/AIDS에 대한 지식을 갖지 못한 채, 결혼생활을 영위한다.

4. 어린나이의 출산

매년 산모가 되는 약 1,400만명의 여아 가운데, 90% 이상이 개도국에 거주한다. 어린나이의 임신과 출산은 난산 및 임신 합병증으로 이어진다.

5. 모성사망 및 신생아 사망

매일 1,600명의 여성과 1만명 이상의 신생아들이 임신과 출산 중 예방가능한 합병증으로 인해 사망한다. 모성사망의 99%와 신생아 사망의 90%는 개도국에서 발생한다.

6. 임신부 및 아동을 위한 살충처리 모기장

살충처리된 모기장(ITNs)은 임신부와 자녀의 말라리아를 감소시킨다. 여성들이 소득을 갖게 되었을때, 이들은 남성에 비해 가정을 위한 모기장을 사는 경향이 더 높은 것으로 보고된다. 그러나 모기장의 사용은 수면패턴 및 가구 내 남성과 여성의 역학관계와 연관되기 때문에, 종종 여성과 아동이 실제로 모기장을 사용하는 것은 좌절된다²⁴⁾.

7. 만성 폐쇄성 폐질환

장작불 혹은 전통적 스토브에서 요리할 때 여성들은 매일 온갖 공해물질이 혼합된 공기에 노출된다. 전세계적으로 만성적 폐질환으로 매해 사망하는 130만명 여성 중 50만명 이상이 이러한 실내연기로 인해 사망한다. 반면, 매해 만성적 폐질환으로 사망하는 남성 중, 실내연기와 관련된 비율은 12%뿐이다. 또한 임신 중 태아형성 기간에 이러한 공해물질에의 노출은 저체중 출생 혹은 사산을 야기한다.

8. 시각손상

전세계에 걸쳐, 그리고 전연령대에서 여성들은 남성에 비해 시각손상에 대해 훨씬 높은 위험을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 여성들은 종종 의료시설에 동행자 없이 이동할 수 없는 능력, 혹은 여성에 대한 수술이나 치료의 문화적 장벽으로 인해 안과질병에 대해 보건의료서비스의 동등한 접근을 갖지 못한다.

9. 개도국 여성흡연의 급속한 증가

남성흡연율이 여성흡연율에 비해 10배 높긴 하지만, 최근 담배회사들의 여성을 대상으로한 공격적 마케팅으로 인해, 개도국 젊은 여성들의 흡연이 급속히 증가하고 있다. 여성은 보통 금연의 성공이 낮고, 재흡연이 높으며, 니코틴 대체치료 효과도 덜한 것으로 보고된다.

(출처: WHO, 2009 재편집)

가. 아동 성장 (MDG1,C) 및 아동사망(MDG4)

지난 20년동안 아동의 영양상태는 향상한 것으로 보고된다. 저체중 아동의 비율은 1990년 25%에서 2010년 16%로 감소하였다. 그러나 여전히 총 1억 4백만명의 아동이 영양부족에 시달리고 있다. 전세계적으로 1990-2010년 사이, 5세미만 아동의 발육저해는 40%에서 27%로 감소한 반면, 아프리카 지역에서는 4,500만명에서 6천만명으로 증가한 것으로 추정된다 (WHO, 2012).

연간 5세미만 아동 사망수는 1990년 1,200만명에서 2011년 690만명으로 주요한 감소를 보였다 (UNICEF, 2012). 5세 미만 아동의 가장 큰 사망원인은 폐렴, 조산, 설사, 말라리아, 홍역과 HIV/AIDS로, 사망의 40%는 생후 1개월 이내에 발생하므로, 신생아 케어 향상이 중요하다. 지난 10년간 홍역으로 인한 아동사망은 47만7천명에서 11만4천명으로 74%감소하였는데, 이는 전세계적 백신보급의 덕분으로, 2010년 전세계 12개월에서 23개월 사이 아동의 85%가 홍역백신을 접종했다 (WHO, 2012).

나. 모성보건(MDG5)

(1) 모성사망 현황

전세계에서 하루에 매일 약 800명의 여성이 임신 혹은 출산관련 예방이 가능한 원인으로 사망한다. 1990년 연간 모성 사망 수는 54만명에서 2010년 29만명으로 47% 감소했

24) 실제로 KOICA에서 지원한 DR공고 말라리아 퇴치 역량강화 사업(2009-2010)에서는 DR 공고 반둔두주 모상고, 야사봉가의 말라리아 유행율과 사망률 감소를 목표로 아동과 임산부와 아동을 대상으로 살충처리 모기장, 말라리아 치료약, 말라리아 진단키트 제공하였다. 그러나 모니터링과 평가시, 가정에서 남성가장 혼자서 모기장을 사용하고 있는 것을 발견했다.

으나, MDG5를 달성하기 위해서는 모성사망을 감소폭이 현재의 연간 3.1%에서 5.5%로 상승해야 한다. 모성사망 감소는 국가 간 격차가 크고, 동일 국가 내에서도 소득별, 도시-농촌간 격차가 큰 현실이다 (WHO, 2012). 2010년 WHO통계 기준, 전 세계에서 모성사망율(Maternal Mortality Ratio)²⁵⁾이 가장 높은 40개국 중 거의 대부분이 사하라이남 아프리카에 위치하며, 사하라이남 아프리카는 평균적으로 신생아 10만명 출생당 500건의 모성사망이 발생한다. 모성사망율이 가장 낮은 국가는 북유럽 지역의 에스토니아로 신생아 10만명 출생당 2명의 산모가 사망한다. 10만명당 싱가포르 3, 스웨덴 4, 한국 16, 북한은 81로 집계된다. 가장 높은 국가들은 차드 1,100, 소말리아 1,000, 시에라리온 890, 중앙아프리카 공화국 890, 부룬디 800 등이다. 다시 말해, 차드는 1,000명의 신생아 출산시 11명의 산모가 사망하는 셈이다.

개도국 여성들은 일생동안 여러 차례 임신과 출산을 하기 때문에 한 여성의 모성사망 가능성은 일생에 걸쳐 여러 번 존재한다. 따라서 한 여성의 일생을 기준으로 모성사망 위험성을 누적하여 측정한 지표인 “일생 중 모성사망 위험성(lifetime risk of maternal death)”²⁶⁾도 사용된다. 2010년 기준, 일생 중 모성사망 위험성이 가장 높은 국가는 차드로 여성 15명당 1명이 임신 및 출산 관련 원인으로 사망 위험성이 있다 (World Bank, 2012). 소말리아는 16명당 1명, 니제르와 시에라리온은 23명당 1명이 모성사망 위험성이 있다. 가장 위험성이 낮은 국가 군은 그리스 25,500명 중 1명, 싱가포르 25,300명 중 한명, 에스토니아는 25,100명 중 1명을 기록한다. 개도국 평균은 150명중 1명, 선진국 평균은 3,800명 중 1명으로 보고된다 (WHO, 2012).

(2) 모성사망 원인

2000년에서 2010년까지 전 세계 임신부의 절반 이상이 WHO가 권고하는 최소 4회의 산전케어를 받았고, 숙련된 보건의료 종사자에게 출산 서비스를 받는 비율도 상승하였다. 그러나, 저소득국에서는 임신부의 1/3 이상만이 4회 산전케어를 받고, 전문인력에 의한 출산도 46%에 그쳤다.

25) 신생아 10만명 출생 당, 임신 및 출산과 관련된 원인 및 합병증의 결과로 사망하는 산모의 비율.

26) 현재 수준의 출산율과 사망율(모성사망율 포함)이 미래에 변하지 않는다고 가정하고, 서로 경쟁하는 사망의 원인들을 고려하여, 15세 여성이 임신 및 출산으로부터 오는 증상으로 인해 사망할 가능성으로 측정한다 (World Bank, 2012)

여성들은 임신과 출산 기간 중 혹은 출산 후의 합병증으로 사망하는데, 대부분의 합병증은 임신기간 중 발전된다. 모성사망 원인의 80%를 차지하는 합병증은 출산 후 출혈, 출산 후 감염 질환, 임신 중 고혈압(자간증), 폐쇄 분만, 안전하지 않은 낙태 등이며, 나머지는 임신 중 말라리아와 AIDS 등에 의해 야기된다 (WHO, 2012).

모성사망 및 영아 사망율의 획기적 감소에 실패하고 있는 것은 보건의료시스템이 제 기능을 하지 못하고 있다는 단적인 결과이다. 안전한 모성(safe motherhood)은 기술적으로 도전과제이거나 고비용의 과제가 아니며, 분만 관련 케어의 경쟁력, 저가의 약품, 가정에서부터 응급 산부인과까지의 통합적 케어가 요청되는 이슈이다 (Danida, 2010). 임신관련 합병증의 상황에서 응급 산부인과 케어에의 접근성은 모성사망의 주요 결정요소이다. 동아프리카의 응급 산부인과 서비스의 사용가능성에 대한 연구에서는 특히 외딴 지역과 농촌지역에서 중급 훈련된 서비스 제공자의 부족, 전기와 물 공급과 같은 기본 인프라의 낙후함, 부적합한 필수약품 공급, 낙후한 업무환경과 직원 도덕성, 커뮤니케이션과 타 의료기관으로의 추천 결여, 치료비, 부족한 책무성 및 관리가 응급 산부인과 케어 제공의 주요한 장애물로 확인되었다. 따라서, 모성사망을 막기 위해서는 구체적으로 양질의 산부인과 케어 (산전케어, 전문의료인력의 출산케어, 출산 후 몇주간 케어)와 제왕절개 및 피스톨라 수술이 가능한 산부인과 서비스, 가족계획 서비스, 어린 나이의 임신 및 원치 않는 임신의 예방, 개도국의 법적 가능성까지의 안전한 낙태, 그리고 낙태 후 케어가 요청된다 (WHO, 2012; School of Public Health, Columbia University). 여성들이 모성보건 서비스에 접근하지 못하는 이유는 서비스 비용, 여성의 보건서비스 이용에 대한 가족 내 의사결정의 지연 및 남성의 반대와 같은 문화적 장벽, 보건의료시설에의 거리, 교통비용 및 장벽, 병원정보의 부재, 보건의료 시설에 도착하더라도 합병증을 다루기에 준비되지 않은 상황, 즉 비숙련 인력과 장비의 부재를 들 수 있다.

사하라이남 아프리카와 아시아 일부에 특히 모성사망율이 높은 것은 적합한 가족계획과 출산 시 모성케어 제공에 실패하고 있기 때문으로, 가족계획을 포함하는 생식보건과 모자보건에 투자를 두배로 늘린다면, 모성사망은 70%, 신생아 사망은 절반을 줄일 수 있다 (USAID, 2012; Susheela Singh et al., 2009).²⁷⁾ WHO 역시 가족계획을 포함하는

27) Kristof and WuDunn에 따르면, 모성보건은 정치적 결단의 문제이다. 역사적으로 보면, 19세기에서 20세기 초 1인당 개인소득이 증가하고, 의료서비스 확대에도 불구하고 모성 사망률은 높은 수준으로 유지되었다. 제1

양질의 생식보건 케어에 대한 여성접근성을 늘리면 모성사망을 1/3까지 감소시킬 수 있다고 밝힌다. 안전한 모성, 적절한 출산 간격 및 아동건강, 낙태 예방을 위해서는 첫째로 원치않는 임신이 감소해야 하므로 가족계획의 중요성이 강조되어야 한다.

(3) 모성 질환(maternal morbidity)과 모성 손상(maternal injuries)

모성보건 논의에서 사망에만 초점을 두기 쉬우나, 모성사망 한건이 발생될때, 실로 모성으로 인한 질병과 장애는 30배 많은 케이스가 발생하는 것으로 보고된다 (School of Public Health, Columbia University). 매년 5만명에서 10만명의 출산여성에게서 피스톨라(obstetric fistula: 산과적 누공)²⁸⁾가 발생되며, 아시아와 사하라이남 아프리카에서 200-300만명 이상의 산모들이 피스톨라 치료를 받지 못한 채 살고 있는 것으로 추산된다 (WHO, 2010).

피스톨라는 모성사망의 주요 원인 중 하나인 폐쇄분만과 직접적으로 연관된다. 영양 부족과 중노동으로 골반 발육이 부진한 상태에서 조혼을 강요당한 어린 여성들의 난산, 필요에도 불구하고 제왕절개 수술을 받지 못한 경우, 그리고 출산으로 인한 상처를 치료받지 못하는 경우 발생된다. 또한 분쟁·취약국 등에서 성폭력 및 패륜적이고 여성혐오적 범죄로 여성의 장기가 파열되거나 천공이 생기는 경우에도 발생한다.

피스톨라를 갖게 된 여성들은 장기의 천공으로 배설물을 조절할 수 없고, 지속적인 실금이 일어나 피부질환, 신장기능 이상, 수치심과 심각한 사회적 고립으로 고통 받으며, 계속 치료받지 못하는 경우 사망에 이른다 (WHO, 2012). 피스톨라 환자는 통상 10대 소녀들로 배설물 때문에 악취가 풍긴다는 이유로 이혼을 당하기 쉽고, 친가족과도 함께 생활하기가 어렵기 때문에 마을외곽으로 겨나 움막을 지어 생활하는 경우도 있으며, 굶어 죽거나 질까지 상처가 퍼져 생을 마감하기도 한다 (Kristof and WuDunn, 2009).

피스톨라는 첫 임신연령을 높이고, 여성성기훼손 등 해로운 전통관습을 철폐하며, 적합한 산부인과 치료에 적시적 접근을 통해 충분히 예방가능하다 (WHO, 2012). 또한 합병증을 동반하지 않은 피스톨라는 방광이나 직장의 천공을 봉합하는 간단한 수술을 통해

차 세계대전 중 미국에서는 전쟁에서 죽은 남성들보다 출산 중에 죽은 여성들이 많았다. 이후, 1920년대에서 1940년대에 걸쳐 여성들이 투표권을 갖게 되면서 여성보건에 자원을 투자하려는 "정치적 의지"가 작용하면서 모성 사망률은 확연히 떨어지게 된다.

28) 난산의 후유증으로 질과 방광, 혹은 질과 직장항문 사이에 생기는 천공.

완치 가능하며, 합병증이 없는 피스톨라 환자의 경우 통상 90%는 완치된다. 따라서 현재와 같은 피스톨라 상황은 합병증, 특히 폐쇄분만에 대한 조기진단 및 치료에 대한 보건 의료시스템의 실패를 방증한다. 피스톨라 환자 중 상당수가 빈곤 출신으로 빈곤, 치료가능 병원까지의 거리, 배설물 실금으로 대중교통을 이용하지 못하는 등의 제약으로 의료지원을 받지 못하는 실정이다 (Kristof and WuDunn, 2009). 피스톨라 환자가 약 200-300만명으로 추정되는 것에 반해, 2003년 이후로 아프리카, 아시아, 중동 45개국에서 오직 12,000명의 환자만이 치료를 받은 것으로 보고된다. 2008년에는 2천명의 보건 의료 전문 인력이 피스톨라를 예방하고 치료하는 훈련을 받았다 (WHO, 2012).

(4) 가족계획 수요에 대한 불충족²⁹⁾과 안전하지 않은 낙태³⁰⁾

매년 전세계적으로 2억 8백만명의 여성이 임신을 하는데, 이중 41%인 8,500만명은 의도하지 않은 임신을 한다. 그리고 매년 시행되는 2,200만건의 안전하지 않은 낙태의 98%는 개도국에서 일어나며, 이로 인해 47,000명의 여성이 사망하는 것으로 추정된다 (WHO, 2012).

피임사용의 증가는 임신율을 감소시키고, 낙태율 또한 감소시키는 것으로 보고된다. 따라서 가족계획의 수요를 충족시키는 것은, 의도하지 않은 임신과 낙태, 그리고 모성사망율을 감소시키는 효과적인 방법이다. 그러나 가족계획에 대한 불충족 (unmet need for family planning)은 지속되고 있다. 사하라이남 아프리카와 최빈국 15-49세의 가임기 여성 4명중 1명은 가족계획 수요가 충족되지 않는 것으로 보고된다 (WHO, 2012). 2010년 기준, 개발도상국 전체에 걸쳐 2억1천5백만 여성에게 현대적 방법의 피임수요가 충족되지 않았고, 사하라이남 아프리카와 남아시아에서는 1억2천7백만명 여성의 수요가 충족되지 않았다 (USAID, 2012). 모성보건 지원에 있어, 피임 접근성 이슈가 강조되지 않는다면 이 수요 불충족은 향후 20년간 증가할 것이고, 여성들은 계속해서 원치 않는 임신을 당면할 것이다.

더욱이 가장 서비스의 필요가 있는 젊은 여성, 학교 중도탈락 여아, 비문해 여성, HIV

29) 임신을 피하거나, 연기하고 싶으나 어떠한 방법의 피임도 사용하지 않는 여성의 수를 의미한다.

30) WHO는 안전하지 않은 낙태(unsafe abortion)를 '최소한의 의료적 기준에 미치지 못한 환경에서, 혹은 필수적인 숙련성을 결여한 사람에 의해 수행되는, 의도치 않은 임신에 대한 종결 과정'이라고 정의한다.

양성 여성 등은 서비스 도달에서 결여되어 있다. 보건소에 찾아와서 적극적으로 서비스를 찾지 않는 층에 대한 도달 방법이 제한되어 있으며, 통상 남성들은 가족 규모를 줄이기 위한 가족계획 방법을 수용하지 않아, 여성들은 비밀리에 피임 증거를 숨기고 하는 경우가 있다. 이럴 경우, 가장 적합한 피임방법을 선택하지 못하게 된다.

남성/남아들이 여성의 파트너로서 뿐 아니라, 그 자신들의 건강이슈와 권리를 가진 주체로서 동등하게 타겟팅하고 참여시키면, 이들은 성·생식 보건, 모자 보건 및 아동 건강에 대한 태도와 행동을 바꿀 수 있고 또한 바꾼다는 강한 증거가 있다 (Danida, 2010). 따라서 남성의 건강과 위험 행동에 대한 예방은 생식보건 및 가족 건강에 대한 남성참여와 함께 동전의 양면처럼 함께 다루어져야 한다. 남성을 생식보건 이슈에 대한 여성의 파트너로서만 목표할 것이 아니라, 보건의료분야 지원 전반에 걸쳐 남성들의 건강 상의 필요와 이슈, 그리고 남성 참여가 통합되어야 한다. 보건소가 자신의 건강 관심사를 다루어 주지 않는다면, 남성들은 단지 가족계획 세션에 참가하기 위해 보건소에 오고싶어 하지 않을 것이기 때문이다 (Danida, 2010)

한편, 강제적 성관계에서 야기되는 원치않는 임신에 대해서는 피임이 해결방법이 되지 못한다. 또한 정상적인 관계에서 어떠한 피임방법도 100% 효과적이지는 못하다. 2007년 자료에 따르면, 전세계적으로 매년 약 3천3백만명의 여성이 피임을 하면서도, 돌발적인 임신을 경험하는 것으로 추정된다. 국가별로 성폭력으로 인한 임신, 산모건강의 위협 등 낙태에 대해 법이 허용하는 범위는 다르지만, 일반적으로 안전한 낙태 의료서비스가 부재한 상황에서, 여성들은 숙련되지 않은 낙태 인력에게 찾아가거나, 원치않았던 출산이라는 결과를 맺는다. 그리고 안전하지 않은 낙태는 개도국 모성사망의 주요원인 중 하나이다.

다. HIV/AIDS 및 말라리아 (MDG6)

(1) HIV/AIDS

2001년에서 2009년까지 전세계 HIV 신규감염은 17% 감소하였다. 2010년 말 기준, 전세계 HIV 감염자 수는 총 3,400만명, 2010년 한해동안 신규감염자 수는 270만명, AIDS로 사망한 환자수는 180만명이다. 이중 가장 심각한 지역은 사하라이남 아프리카로 총 HIV 감염자수는 2,290만명, 2010년 신규 감염자 수는 190만명으로 가장 높은 수치를

기록한다.

2009년 중·저소득국의 HIV 양성 임산부 140만명 중 약 53%가 태아에 HIV전염을 예방하기 위해 항레트로바이러스 치료요법 (AntiRetroviral Therapy)을 제공받았다. 2009년 말까지 중·저소득국의 HIV 양성환자 5백만명 이상이 ART를 제공받았으나, 9백만명 이상이 치료받지 못한 채 남아있다.

사하라이남 아프리카에서 HIV에 감염된 성인의 61%는 여성으로, 생물학적·사회적으로 특별히 남성보다 HIV/AIDS에 취약하기 때문에 여성은 HIV 감염의 최전선에 놓여있다. 여성들에게 치명적인 HIV 위험요인은 다름아닌 “결혼”이다. 남편과만 성관계를 하는 기혼 여성들도 HIV 감염율이 높는데, 이는 사회적 성별규범이 남편들에게 난잡한 성관계를 관용하고 부추기는 한편, 기혼여성은 남편과 성관계에 있어 콘돔 사용을 요구하지 못하는 경우가 많기 때문이다. 만연하는 성별기반폭력은 여성들이 안전한 섹스를 협상하지 못하게 하여 여성의 HIV 감염 위험을 지속시키는 원인이다. HIV에 대한 사회적 관념과 낙인은 남성과 여성이 HIV 검사, 상담 및 치료를 찾는 것을 가로 막고, HIV 감염여부를 숨기게 만든다. 스티븐 루이스 전 UNAIDS 특별대사는 “성불평등이 세계적 유행병을 몰고 온다”고 역설한 바 있다 (Kristof and WuDunn, 2009).

한편, 고위험인구(MARPs: most at risk populations)³¹⁾는 매해 새로운 HIV 감염발생의 높은 비율을 차지하나, 이 인구층에 대한 차별과 오명(stigma)으로 HIV/AIDS 관련 서비스 접근성이 제한되어 있다. 성매매 노동자, 그리고 남성 동성애 그룹에게 영향을 미치기 위해서는 동료 전파자를 통한 교육 및 인식향상이 필수적이다. ODA에서 이러한 형태의 직접적인 지원은 어렵더라도, 이러한 인구층 접근에 적합하고 전략적 기관들이 식별되어야 한다.

(2) 말라리아

2009년 기준, 2억 2천5백만건의 말라리아 발생으로 781,000명이 사망했는데 주로 5세미만 아동이었다. 살충처리 모기장 공급이 증가했으나, 모든 지역에서 수요가 공급을 크게 상회한다. 말라리아 치료약 접근도 상승했으나, 2007-2008년 기준, 모든 국가에서

31) 젊은 남성 및 여성, 군대의 남성, 감옥에 수감된 남아 및 남성, 거리의 남자와 여아, 동성관계를 갖는 남성, 트럭 운전사 및 이주노동자, 상업적 성노동자, 미망인, 주사기를 사용하는 마약중독자, 알콜중독자 등

부족한 것으로 조사되었다. 살충처리 모기장의 경우, 보통 임신여성과 5세이하 아동이 모기장 무료제공 혹은 구매 보조의 대상이 된다. 그러나 한 가정당 하나씩만 주어지는 경우, 5세 이상 아동과 남은 가족에게는 돌아가지 못하는 것을 전제로 하거나, 혹은 유일한 모기장을 남성이장이 사용하고 임신부와 아동이 사용하지 못하는 경우가 상당하므로, 가구별 최소 2개 이상 제공이 필요하다.

1.2 개념 및 접근법³²⁾

보건의료 분야의 성 주류화를 단순히 여성의 건강이슈와 동일한 것으로 생각하기 쉽다. 하지만, 보건의료 분야의 성 주류화는 여성 뿐 아니라 남성, 여아와 남아의 삶의 주기에 따른 건강 필요에 대응하고, 사회적으로 구성된 성별역할·관념·관계가 건강에 미치는 악영향을 완화하며, 나아가 보건의료 행위 및 체계가 성평등을 촉진하는(gender-transformative) 방식으로 기능하도록 하여 건강성과와 성평등 증진을 도모하는 것을 의미한다. 여성건강 향상보다 훨씬 포괄적인 의미인 건강분야의 성 주류화를 위해서는 건강과 젠더(gender)가 갖는 연관성에 대해 이해할 필요가 있다.

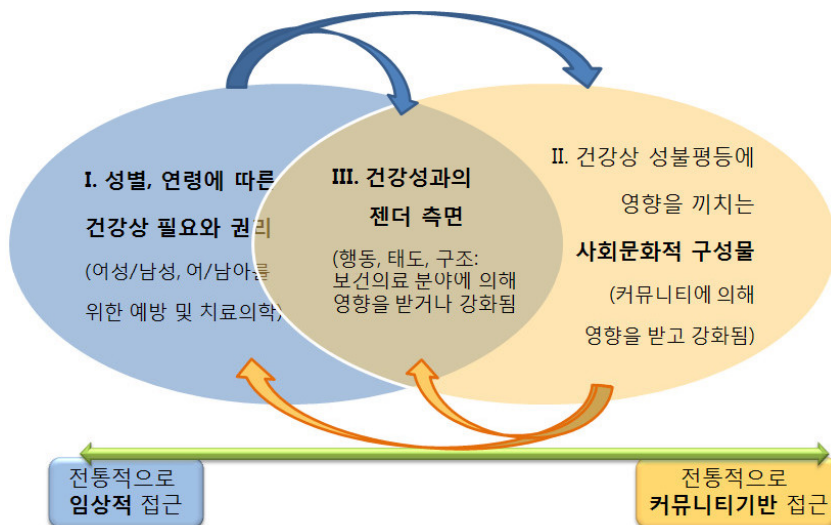
건강과 젠더(gender)가 갖는 연관성은 세 가지 측면으로 구분할 수 있다. 첫째는, 모성보건, 남성불임 등 생물학적 성별(sex)로 결정되는 건강이슈가 갖는 젠더적 측면이다. 임신과 출산 자체는 여성의 생물학적 영역이지만, 개도국 임신부들은 여성의 낮은 사회·경제적 지위 및 문화적 금기로 영양결핍에 처하거나, 임신 및 출산에 대한 남성의 의사결정권으로 인해 처하는 모성건강의 위험 등을 예로 들 수 있다. 둘째, 말라리아 발생과 같이 성별과는 직접적 관련이 없는 건강영역이 서비스 제공자의 관점 및 성별역할 등에 따라 갖게 되는 젠더측면이다. 예를 들어, 말라리아에 대한 취약성에 있어 동일한 위험 노출환경에서 성인남녀는 큰 차이가 없으나, 임신부와 5세 미만 아동은 말라리아 감염의 경우 더 큰 위험성을 갖는다. 임신한 여성이 살충처리된 모기장을 보건인력에게 제공받아, 모기장 안에서 잠을 잤다 하더라도 가구내 불평등한 노동분업으로 새벽녘에 일어나 집안일을 하는 경우, 말라리아 위험에 크게 노출되는 현실 등이 고려되어야 함을 의미한다

32) 보건의료 성주류화를 위한 개념들은 Danida 보고서인, Orenmark and Oluoch. (2010) Gendered Dimensions of Health: An analysis and strategy for improving health and gender outcomes in Danida's support to Kenyan health sector에서 제시된 개념들을 참고·반영하였음을 밝힌다.

(Danida, 2012). 셋째로, 보건의료 시스템이 사회적으로 구성된 젠더체계에 역할하고 기능하는 방식을 꼽을 수 있다. 보건의료 시스템이 일하고 기능하는 방식 자체가 건강에 부정적 영향을 끼치는 문화적 관습, 신념, 태도 및 행동을 강화하거나, 완화시킬 수 있기 때문에, 변화를 위해 전략적으로 사용될 수 있다. 예를 들어, 보건의료 시스템이 아내나 파트너의 임신에 대해 남성이 더욱 관심을 갖고 참여하도록 할 경우, 상대 여성이 산전케어와 병원분만에 참여할 가능성은 향상된다. 하지만 현 보건의료 시스템상에서 남성들은 이러한 참여를 기대받지 않고, 설령 보건소에 오더라도 남성들의 건강정보 및 필요에 대응하는 보건소의 노력은 거의 이루어지지 않고 있다(Danida, 2012).

건강과 젠더의 연관성에 대한 상기와 같은 이해를 바탕으로, 성 주류화된 보건의료 프로그램을 위한 개념틀(conceptual framework)을 도표화해보면 [그림-11]과 같다.

[그림-11] 보건의료 분야 젠더측면의 개념틀(conceptual framework)



(출처: Danida, 2010)

그림에서 좌측 원은 생물학적 보건의료 영역이다. 이는 여성과 남성의 성·생식 건강, 임신 및 출산, HIV/AIDS 등과 같은 생물학적 성별과 직접적으로 연관된 건강이슈 뿐 아니라, 말라리아, 아동영양, 수인성 질병, 알코올 및 니코틴 중독 등과 같은 생물학적 성별과 직접적인 관련이 없는 일반적 건강 및 질병이슈를 포함한다. 이러한 영역은 전통적

으로 임상적(clinical) 접근이 요청되어 보건의료 시스템 및 종사자의 전담물로 여겨져왔다.

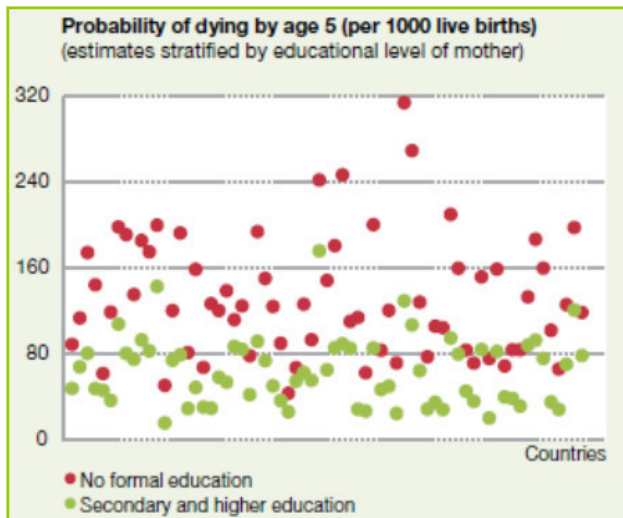
우측 원은 건강에 영향을 끼치는 사회문화적 구성물의 영역이다. 다시말해, 성별에 따른 건강의 차이 및 패턴에 영향을 끼치는 행동이나 관습 등으로, 커뮤니티의 규범, 문화, 전통적 신념 및 태도에 의해 강화된다. 해로운 문화적 관습인 여성성기훼손(FGM), 아내상속, 남아선호, 성폭행 및 젠더기반 폭력 뿐 아니라, 임신부의 영양결핍이나 빈혈을 야기하는 가족 내 관습과 여성의 낮은 지위, 또한 전통적으로 남성들이 가족계획을 수용하지 않는 태도 등이 이 영역에 속한다. 관념, 관습, 성별규범에 대한 것들로 통상 커뮤니티의 대표 및 종교지도자의 태도와 관념에 의해 큰 영향을 받으며, 보건의료 시스템 자체는 영향력과 그 역할이 제한적으로 여겨진다. 따라서 더 큰 변화를 위해서는 커뮤니티 기반의 접근법이 병행되어야 한다.

마지막으로 생물학적 보건의료 이슈(좌측 원)와 건강에 영향을 끼치는 사회문화적 측면(우측 원)이 만나는 지점에서 “건강에 대한 젠더이슈”가 발생된다. 그리고 이 교집합 영역은 사회문화적 측면이 작동하므로, 보건의료 시스템이 완전히 컨트롤 할 수는 없더라도, 반대로 보건의료 시스템 역시 사회체계와 만나 상호작용 할 수 있는 영역이기 때문에, 보건의료 프로그램의 성 주류화 기획과 이행은 이곳에서 실현될 수 있다. 성 주류화된 보건의료 프로그램은 여성과 남성의 건강상의 특성과 필요를 인식할 수 있는 “성 감수적 (gender-sensitive)” 수준에서, 필요에 대한 대응역량이 있는 “성인지적 (gender-responsive)” 수준으로, 그리고 나아가 보건의료 시스템 내의 태도, 규범과 제도적 관습의 변화를 통해 건강성과의 향상과 함께 “성평등을 촉진하는(gender-transformative)” 프로그램으로 나아가야 한다 (Danida, 2010).

다음으로는 여성의 역량을 강화하는 것이 개도국 건강성가에 얼마나 주요한 역할을 하는지에 대하여, 아마르타 센이 인용한 실증적 연구를 재인용하여 간단히 살펴보고자 한다. 센(1999)은 Murthi, Guio와 Dreze가 인도 내 약 300개 구역(district)에서, 5세미만 아동사망율, 여성출산율, 그리고 사망아동의 성비(남아선호로 인한 여아 생존실패)에 영향을 끼치는 다수의 변수들에 대해 수행한 비교연구를 인용하여, 보건의료 향상과 여성주체 역량의 인과관계를 제시한바 있다. 조사된 변수들로는 보건의료 시설 이용가능성, 빈곤발생 및 소득수준, 도시화 정도, 여성 문해율, 여성의 경제활동 참여율, 인구 중 사회적 소외층의 비율 등이 포함된다.

첫째로, 5세미만 아동사망을 감소에 통계적으로 중요한 영향을 끼치는 요소는 여성문해율이었다. 여성에 대한 교육과 여성의 문해능력이 아동사망율을 감소시키는 경향이 있는 것은 여성의 역량이 강화되었을 때, 엄마들은 가족 내 의사결정에서 자녀의 복지를 향상시키기 때문으로, 다른 변수들에 비해 그 영향력이 대단히 크다 (Sen, 1999). 특히 빈곤감소, 남성 문해율 등의 변수보다 여성교육을 통한 문해율이 아동생존에 미치는 영향이 크다는 사실은 시사하는 바가 크다. 인도의 경우, 다른 변수들을 유지했을 때, 여성 문해율이 22%에서 75%로 향상되자, 5세미만 아동 사망률의 예상치가 1천명당 156명에서 110명으로 감소한 것에 비해, 빈곤 발생이 50% 감소했을 때, 5세미만 아동사망률의 예상치는 1천명당 156명에서 153명으로 감소폭은 거의 미미했다. 일반적 소득수준이 향상되어도, 여성역량이 강화되지 않으면, 아동건강에 소비가 분배되지 않을 수 있다는 것이 유추될 수 있다. 이는 상기에서 제시된 보건의로 성 주류화 개념틀에서 본 것과 같이, 건강이 단순히 임상적 접근만으로 해결될 수 없는 영역이 있음을 증명한다. 전 세계 국가들에서 여성교육과 아동생존 사이의 연관성에 대한 실증적 연구들이 증가하고 있는데, [그림-12]는 각 국가별로 학교교육을 받지 않은 여성의 아동이 5세 이전에 사망할 가능성보다, 중등교육 이상의 교육을 받은 여성의 아동이 사망할 가능성이 현저히 낮음을 보여준다.

[그림 -12] 모성의 교육수준에 따른 5세미만 아동의 사망가능성



(출처: WHO, 2008)

둘째로, 다른 모든 변수들 중에 출산율에 통계적으로 유의미한 영향을 갖는 유일한 변수는 여성 문해율과 여성의 노동참여율이다. 교육받은 여성들은 연속적인 출산 및 지속적인 육아의 부담을 꺼리게 되고, 이는 출산율 변화에 역할을 한다. 교육은 여성들의 시각을 넓히고, 일상생활에서 가족계획 지식의 보급을 도울 뿐만 아니라, 교육받은 여성들은 출산 이슈를 포함하는 가족의사결정에서 자신의 주권을 실행할 더 큰 자유를 가지는 경향이 있다 (Sen, 1999).

이에 대한 예로 센은 인도 케랄라주와 방글라데시를 꼽았다. 인도 전국의 총 출산율이 3.0이상³³⁾이었던 당시, 인도내 케랄라 주의 출산율은 교체수준 (대체로 한 커플당 2자녀) 이하인 1.7로 감소하였다. 케랄라 주의 높은 수준의 여성교육은 출산율의 급격한 감소를 가져오는데 특별히 영향을 끼쳤고, 아동사망율의 감소 자체도 출산율을 낮추었으며, 여성의 재산소유권에 대한 인식증대 등 여성주권과 역량강화에 대한 기타 긍정적 요소들 또한 영향을 끼쳤다 (Sen, 1999). 방글라데시 또한 1998년 총 출산율 3.3에서 2010년 2.2까지 감소하였는데, 이러한 출산률의 급격한 감소는 시골 지역에서도 접근성이 높은 피임도구에 더하여, 경제·사회 활동에 여성들의 참여가 높아진 것과 명백한 관련이 있다고 주장하였다.

셋째, 개도국에서 명백히 관찰되는 아동생존에 대한 성별편향(총 아동생존에 대한 여아의 불리함)에도 모성 문해율과 경제활동 참여율 두가지 변수 모두 강한 개선효과를 가지는 것으로 나타났다. 반면, 일반적 개발수준, 빈곤수준, 현대화, 도시화, 남성 문해율, 보건의료 시설 사용가능성과 같은 요소들은 통계적으로 유의미한 영향을 갖지 않았고, 심지어 현대화 자체는 여성의 역량강화가 동반되지 않을 때, 아동 생존의 성별편향을 악화시킬 수 있음을 드러냈다(Sen, 1999). 이는 2장의 개도국 성불평등 현황에서도 다루었던 이, 중국, 인도 및 중앙아시아 국가들에서 경제수준이 높아지고 초음파 기술이 보급되면서 태아 성감별을 통한 여아낙태, 그리고 이로 인해 성비 불균형이 심화되고 있는 현실과 맥락을 같이한다.

종합하면, 여성 교육 및 역량강화는 모성보건 및 아동생존 향상에만 영향을 끼치는 것이 아니라, 유기적이고 복합적인 성격을 갖는 개도국 사회의 도전과제들에 대한 핵심적 해결책이 될 수 있을 정도로, 근본적이고 다각적 측면에서 긍정적인 효과를 갖는다. 개도

33) 1999년 3.2였던 인도의 총 출산율은 2010년 2.6으로 감소함 (세계은행).

국에서 여성은 출산과 육아, 그리고 가사 활동을 전담할 뿐 아니라, 생산(소득)활동에도 절반 이상의 노동을 제공하는 등 삼중 책무를 지면서 가구의 핵심적 역할을 하고 있다. 따라서 가구의 핵심인력인 여성이 교육받아 역량이 강화되고, 스스로의 생생식에 대한 권리, 자원에 접근, 통제 및 운영할 수 있는 권리가 향상될 경우, 여성 자신은 물론이고 가족과 커뮤니티, 사회 발전에 주요한 영향을 끼친다. 보건의로 측면에서 특히 여성의 문해율과 교육기간은 개도국 주요 건강이슈인 여성의 출산율, 모성보건 및 아동사망율의 변화를 가져오는 핵심 변수이기 때문에, 개발 정책 및 프로그램은 보건의로 시스템의 성 주류화와 더불어, 여성교육이 건강 성과와 맺는 상호보완성을 인지하고 반영해야한다.

1.3 타 공여기관 프로그램 사례

본 파트에서는 선진 공여기관의 성 주류화된 프로그램 혹은 현지에서 시행된 프로그램을 소개한다. 본 연구는 다수의 분야를 다루는 바, 각 분야별로 공여기관 해당분야의 정책부터 프로그램까지 포괄적으로 다루거나, 한 사례에 대한 심층적 사례연구는 제공하지 못하고, 사례를 소개하는 수준의 한계를 가지고 있다. 또한 맥락에 따라 KOICA에 직접적으로 적용하기 어려운 내용도 있을 수 있으나, 이행가능한 제언들은 KOICA 프로그램 방안에서 언급하기로 하겠다.

가. Danida

(1) 전략

DANIDA는 〈2011년 덴마크 개발협력전략 이행을 위한 로드맵- 성평등〉 문서에서 성평등 증진을 위해 선정한 6가지 중점영역 중 두 가지를 건강관련 과제로 채택하였는데, 첫째는, 여아와 여성의 교육 및 보건 서비스 접근 향상을 위한 노력 확대, 둘째는 성·생식 보건 및 권리 향상, 인구증가 문제와의 관심 증대를 위한 노력 확대이다. 성생식 보건 및 권리를 그 자체로서 여성의 권리이자, 인구증가를 막는 주요한 방법으로 규정한다. 또한 모성보건 서비스에 HIV/AIDS를 통합하여 건강한 성·생식 보건과 HIV/AIDS 예방과 치료, 케어에 상당한 중점을 두고 있다. 성생식보건 및 권리와 함께, 여성과 여아의 일반

적 보건서비스 및 정보 접근을 향상하고, “보건의료시스템”이 여성과 아동의 특별한 필요를 다룰 수 있도록 강화되어야 함을 명시한다. 이에 대해 상기 로드맵 문서에서 구체적인 달성목표로서, “케냐 보건의료 시스템의 젠더측면 강화”를 채택, 2011년 케냐의 보건분야 프로그램이 시골지역에서 정보와 서비스, 가족계획, 현대적 피임방법에의 접근을 향상하도록 하였다.

(2) 프로그램 사례: 케냐 보건분야 프로그램 지원

(가) 배경

DANIDA는 지난 수십년간 케냐에서 빈곤층을 대상으로 한 기초보건 프로젝트들을 지원한 이래, 2005년 처음으로 보건분야 프로그램 지원 (HSPS I: Health Sector Programme Support I)을 시작하면서, 국가 레벨의 보건정책과 전략에 관여를 확대하기 시작했다. 2차 지원기간인 2007년에서 2011년까지는, 케냐정부의 제2차 국가 보건분야 전략계획(National Health Sector Strategic Plan II) 이행 지원에 집중하였는데, 2007년 대통령 선거 후에 뒤따라온 폭력기간 동안 이행 차질을 경험하기도 했다. 3차 프로그램 지원인 HSPS III는 2012년부터 2016년까지 5개년으로 지난 1, 2차 경험을 바탕으로, 주요 영역인 자금조달, 필수 의약품 공급, 보건의료시스템 강화와 섹터적 접근(SWAp: Sector-Wide Approach) 지원의 달성을 공고히 할 것이다.

(나) 지원방식

동 프로그램은 보건의료 분야에 대한 섹터별 접근법(SWAp)을 취하여, 바스켓 펀드에 의 재정지원, 정부 보건의료시스템에의 기술자문(TA), 성·생식 보건 및 권리 영역에서는 현지 NGO의 재정지원을 병행한다. 케냐의 높은 부정부패지수와 불안정한 정치상황으로 인해, 공동의 바스켓 펀드 메커니즘 (케냐정부 외에 현재는 덴마크와 세계은행)을 통해 지원하며, 섹터 예산지원은 점진적으로 이행해간다. 케냐 보건의료 분야 바스켓펀드는 총 5개로, 보건분야 서비스 펀드, 병원관리 및 서비스 펀드, 보건의료를 위한 인적자원 펀드, 필수 의약품 펀드, 역량 및 시스템 개발 펀드로 이루어지며, 각 펀드는 목표대상으로 삼는 보건의료 시스템 상의 수위 및 기관이 있다. 케냐 정부의 바스켓과 공여자 풀은 공

동재정협약 위원회를 통해 매년 재원에 대한 5개 펀드로의 배분을 결정한다. 덴마크는 이중 보건분야 서비스 펀드와 필수 의약품 펀드를 지원하며, 파리선언에 부합하도록 케냐 정부의 재정 시스템을 통해 투입하여 케냐 정부의 강한 주인의식과 DANIDA의 협력을 조성한다.

(다) DANIDA의 케냐 보건분야 목표

- ① 보건 서비스에의 평등한 접근 확대
- ② 보건 서비스의 질과 대응력 향상
- ③ 서비스 전달의 효율성과 효과성 향상
- ④ 보건부의 규제(regulatory)역량 향상
- ⑤ 보건과 전달 서비스 향상에 있어 파트너십 조성
- ⑥ 보건 섹터의 자금조달 향상

(라) HSPS III는 다음의 세가지 구성요소³⁴⁾에 예산을 지원한다 (5년간):

예 산		DKK Million	USD Million
구성요소 1	보건분야 서비스 펀드(Health Sector Services Fund)에 재정지원 및 기술지원 (바스켓 펀드, 보건시스템 강화 자문)	210	36
구성요소 2	필수 약품 및 의료기기의 접근성 지원 (바스켓 펀드, 필수약품 시스템 자문)	155	27
구성요소 3	성·생식 보건 및 권리 서비스 제공 지원	40	6.9
기타 및 범분야	리뷰, 평가, 감사, 연구 등	20	3.4
미분배 기금		5	0.86
총		430	74

34) 2차 보건분야 프로그램 지원 (HSPS II)에서 Danida는 보건의료시설에 직접적 파이낸싱, 필수약품 공급을 先생산(push) 방식에서 주문後 생산(pull) 방식으로 변환하기 위한 진료소 및 보건센터의 역량강화 지원, 그리고 17개의 가장 낙후한 군(district)에 1,200명의 간호사와 임상인력 고용을 지원하였다. 이 경험에서 구축된 지식과 비교우위를 바탕으로 같은 영역에 3차 지원을 지속한다. 2차지원 프로그램의 평가결과, 보건시설에의 직접적 펀딩은 서비스 전달에 즉각적인 긍정적 성과를 가져와 환자 이용율 증가, 직원의 도덕성 향상 및 환자의 서비스 만족도가 향상되었다. 또한 Danida가 장기지원한 지역은 대부분의 건강지표가 케냐에서 주목할만한 성과를 보였음에도 불구하고, HSPS II의 이행에서 도출된 일반적 교훈은 “프로그램을 간소화하고 활동(activities) 수를 줄일 필요가 있다”는 것이다.

(마) 성 주류화 요소

- ① 섹터적 접근(SWAp)을 취한 본 프로그램의 전체 성과지표*를 모자보건 및 가족계획 향상, 젠더기반폭력 감소 등으로 설정, 보건의료 시스템 증진을 통한 건강 목표를 모자보건과 가족계획, 여성의 권리 향상에 두었다.

* 프로그램 전체 성과지표

지표	Baseline (2008/2009)	목표(2016) ³⁵⁾
모성사망 감소	488/100,000	400/100,000
5세미만 아동 사망 감소	74/1,000	40/1,000 이하
보건지소 약품 제공처와 보건소에서 재고지표약품 사용가능성 향상됨	48%	90%
현대적 가족계획을 사용하는 15-49세 여성비율 향상	30%	60%
물리적 성별기반 폭력으로 고통받는 여성비율 감소	39%	30%

- ② 보건의료시설 관리위원회와 지역의 사회적 책무성 강조를 포함하는 커뮤니티 전략을 통해, 각 구(district)와 보건시설 레벨에서 보건계획을 형성할 때 젠더 측면을 고려하는 역량을 강화하고 옹호한다.
- ③ 정부의 보건관리정보시스템 (HMIS)을 통해 수집되는 모든 수준의 데이터의 성별분리(성별분리통계)를 지원한다.
- ④ 프로그램의 세 개 구성요소 중 하나로 성·생식 보건 및 권리를 선정한다.

(바) 프로그램 구성요소 3: 성·생식 보건 및 권리 (Sexual and Reproductive Health and Rights)

- ① 두 개 민간단체를 선정하고, 각 단체의 기존 수행계획을 예산지원함으로써, 케냐정부의 보건의료 시스템을 보완하여 정부 서비스에 접근하지 못하고 있는 인구층에 도달하고, 성·생식 보건 및 권리의 옹호와 발전에 시민사회가 역할할 수 있게 한다.

35) 케냐정부 보건 정책 및 국가 전략계획에 수립된 목표와 일치한다.

두 단체는 해당영역의 전문성, 케냐 정부 및 Danida의 성·생식보건 우선순위와의 전략적 부합성을 기준으로 선정되었다. 아프리카 의료연구재단 (African Medical and Research Foundation)은 HSPS III가 5년간 지원하는 5백만불이 연간예산의 1.4%를 차지하며, 젠더폭력회복센터 (Gender Violence Recovery Center)에는 5년간 지원하는 170만불이 총 예산의 25%를 차지한다.

② 아프리카 의료연구재단은 50년 넘는 역사를 가진 케냐기반 보건의료 NGO로서 DANIDA와 장기간 협력해왔다. DANIDA는 모자보건 향상, 안전한 임신, 가족계획 확대를 포함하는 재단의 2011-2014 이행계획에 펀드를 지원한다. HSPS III 성과들에서 재단의 아웃풋은 1) 서비스 전달 향상을 위한 보건분야 지원 2) 동료교육을 위한 청소년 훈련이다. 1)을 위한 활동으로는, 보건시설들의 선정, 리노베이션, 기자재 제공 및 기술지원, 그리고 숙련된 케어, 가족계획 방법, 자궁경부암 검사와 치료, 상급기관 추천 등을 위한 보건시설 공급계획 개발 및 기술지원을 시행한다. 2)를 위한 활동으로는, 교사 및 진행자를 위한 워크숍, 동료 교육자와 동원가들의 훈련, 커뮤니티 동료교육 활동, 섹슈얼리티 및 여성성기훼손 철폐 등 권리에 관한 토론그룹을 형성 및 지원한다.

③ 젠더폭력회복센터는 젠더기반 폭력에 대한 예방과 피해자들의 치료 및 법서비스에의 접근을 향상하기 위해 세워진 나이로비 여성병원의 공익신탁(charitable trust)이다³⁶⁾. 현재 나이로비와 Ongata Rongai에 두 개의 진료소를 운영하며, 연간 2,800명의 여성과 여아를 치료한다. 센터는 Danida의 재정지원을 통해 케냐 타 지역으로의 지역적 확장과 업무 범위를 확대하여 더 많은 여성과 여아가 무료로 의학·사회심리적 서비스 받도록 하고자 한다. 또한 센터는 특히 법적 서비스, 특히 법의학적 증거를 통해 가해자가 법적 처벌을 받도록 하기위해, 법적 기관들과 파트너십을 강화하고자 한다. HSPS III의 활동으로는 성별기반 폭력 피해자에 대한 즉

36) 케냐는 2007-2008 선거 후 폭력과 정치적 소요 기간이 있었다. 이때 성폭력 및 성별기반폭력은 정신적 외상을 입히고 인권을 침해했는데, 여성과 여아들은 분쟁중인 커뮤니티에서 처벌 및 복수의 방법 중 하나로 강간, 집단강간, 성폭행의 대상이 되었다. 동 센터에 따르면 2007년에서 2008년까지 1년간 성폭력 및 가정폭력의 피해자가 2,750명에 이른 것으로 보고된다. Danida는 이러한 케냐의 현실을 고려하여, 성별기반폭력에 대한 예방과 치료 서비스에 지원하는 것으로 보인다.

각적 의료검사 제공, 실험실 테스트와 사진증거, 입원, 임신예방 약품 및 항레트로 바이러스 (HIV/AIDS 대응), 개인·그룹 전문적 카운슬링, 강간 생존자에 대한 지원 그룹 세션, 장기 쉼터 및 법적 도움을 위한 기관간 연결, 정보·지지·대중적 그리고 커뮤니티 인식 형성을 위한 활동, 훈련, 역량강화 및 컨설팅을 시행한다. 성과지표로는 동 센터에 보고된 성별기반폭력 케이스의 증가 비율과 사법부에 신고, 등록되고 해결된 성별기반폭력 케이스의 증가 비율이다.

나. USAID 프로그램

(1) PEPFAR 남성 젠더규범 이니셔티브 (Male Gender Norms Initiatives)

(가) 배경: USAID가 집행하고 관리한 동 이니셔티브는 에티오피아, 나미비아, 탄자니아에서 남성과 여성의 HIV 취약성을 증가시키는 해로운 “남성성에 대한 관념”을 재정의하고 도전하기 위해 남성을 대상으로 한 이니셔티브이다.

(나) 활동: 2007-2010년 USAID는 대상국의 600명이 넘는 정부 대표들, 군/경찰, 종교기반 그룹 및 커뮤니티 그룹의 역량을 강화하고, 40개 기관에 기술자문을 제공하였다. 이니셔티브의 기술자문 주요 이행파트너인 Instituto Promuno와 EngenderHealth는 “파트너로서의 남성(Men as Partners)” 그룹 교육과 커뮤니티 동원 툴 및 방법론을 개조하여 사용했다.

(다) 평가: 동 이니셔티브에 대한 평가는 PATH가 개발한 평가틀인 Gender-Equitable Men Scale (GEM)을 사용하여, HIV와 생식보건, 폭력, 성관계, 의사결정과 관련한 성별 역할에 대한 태도를 측정하였으며, 이니셔티브에 대한 평가결과, 젊은 남성의 젠더규범과 남녀간 건강한 관계에 대한 효과를 발견했다.

- ① 에티오피아에서 이니셔티브에 참여한 15-24세 젊은 남성들은 대조그룹에 비해 성평등한 규범에 대한 지지를 보였고, 파트너 폭력 발생이 감소했다.

- ② 모든 그룹 중, 높은 GEM 점수는 파트너에 대한 폭력의 34% 감소와 연관이 있었다. 그룹교육과 커뮤니티 동원에 모두 참여한 남성 중 대다수(95%)와 커뮤니티 동원에만 참여한 남성 (82%)는 향상된 콘돔 협상 및 파트너 커뮤니케이션을 포함하여 행동에 있어서 긍정적인 변화를 보고했다.
- ③ 이니셔티브에 참여한 남성들의 파트너 여성 대부분은 파트너의 행동에 변화를 보았음을 동의했다. 또한 그룹 교육, 커뮤니티 동원 활동과 같은 “다각적 전략”은 단일 전략보다 효과적이며, 또한 젠더규범 및 관계 변화를 위해서는 남성과 여성 모두를 참여시키는 것이 매우 중요함을 드러냈다.
- ④ 동 이니셔티브의 성공은 PEPFAR 국가팀이 남성성 규범을 다루는 새로운 프로그램 수립을 촉진하고, 사하라이남 아프리카에서 남성과 협력하는 프로그램 형태의 증가에 기여했다.

(2) 미국국립보건원 (National Institutes of Health): 파트너 폭력 및 불평등한 관계와 HIV

미국국립보건원은 남아프리카 공화국에서 젊은 여성과 남성 사이 HIV전염을 줄이기 위한 ‘Stepping Stones’(디딤돌)이라 불리는 HIV 예방 행동 프로그램의 효과성을 측정하는 임상시험에 기금을 지원하였다. 데이터 분석결과, 친숙한 파트너로부터의 1회 이상의 폭력을 경험하고, 관계에서의 높은 성불평등을 보고한 젊은 여성이 연구기간 동안 HIV 양성인 되는 경우가 높았다. 동 연구는 남아공에서 HIV를 효과적으로 다루기 위해서는 성 폭력과 성불평등을 다루는 개입의 중요성을 실증하였다. 따라서 보건원은 HIV 예방 프로그램 맥락에서 성불평등과 친밀한 파트너의 폭력에 어떻게 가장 잘 개입할 수 있는지를 수립하기 위한 다수의 연구에 기금을 제공했다.

다. 기타 사례

(1) MIT 빈곤대응연구소 (Poverty Action Lab): HIV 예방책 실험 및 효과 분석

(가) 방법론: 임신률은 피임도구를 사용하지 않은 정도를 반영하고, 피임도구를 사용하

지 않으면 HIV 감염 확률이 높아지므로, 여아들의 임신비율 변화를 HIV 예방책 효과를 측정하는 도구로 삼았다.

(나) 성과기반 접근법 (Results-based Approach) 및 비용대비 효과를 고려한 다각적 실험 결과 (케냐 서부지역/ 328개 초등학교 HIV/AIDS 프로그램을 대조군으로 한 71개 초등학교 실험)

- ① 초등학교 교사들이 학생들에게 HIV/AIDS 관련 교육을 실시하였다. 학생 한명당 비용이 2달러 밖에 들지 않았으나 임신 비율은 전혀 감소하지 않았다.
- ② 학생들에게 콘돔 사용에 대해 토론하고 의견을 글로 쓰게 했다. 학생 한 명당 비용이 1달러밖에 들지 않았으나, 임신비율은 감소하지 않았다.
- ③ 학생들에게 교복을 무상으로 나누어 주고 학교에서 많은 시간을 보내게 했다. 학생 한명당 비용이 대략 12달러가 들었고, 임신비율 감소했다.
- ④ ‘슈가 대디(sugar daddies)’에 대한 경각심을 일깨워 주는 방법을 택했다. 학생들은 10대 소녀들과 늙은 남성들과의 관계가 또래의 남아들보다 HIV 감염 위험이 훨씬 높다는 것에 대한 10분 분량 동영상 시청 후 자유토론을 하게 했다. 훈련된 프로젝트 관리자는 토론에서 세대간 성관계(cross-generational sex)가 HIV 전파에 하는 역할에 대해 케냐, 탄자니아, 짐바브웨에서 연구한 결과를 공유하고, 케냐 인근 지역인 Kisumu에서의 HIV 감염수치에 대해 성별과 연령으로 분리된 통계를 증거로 설명했다.

연구 결과, 이 프로그램은 또래 남녀학생간 성관계를 감소시키지는 않았으나, 세대간 성관계 수를 감소시킨 것으로 드러났다. 여학생들이 5세 이상 차이나는 남성과의 관계로 인해 임신하는 비율은 61% 감소, 총 임신율은 28% 감소하여, 여학생들이 안전하지 않은 성관계를 하는 비율이 감소했음을 보여주었다. 또한 십대 소년들이 콘돔을 사용하는 경우가 많았는데, 이는 십대 소년들 보다 십대 소녀들이 에이즈에 감염될 확률이 높다는 것을 학교에서 교육받았기에 취한 행동이었다. 이 방법은 학생 한 명당 비용이 1달러도 들지 않았고, 예방된 임신 한건 당 \$98이 사용된 것으로 측정된다.

이러한 결과는 10대들의 성행동은 위험 정보에 반응한다는 것과 이들의 성행동은 절대적 금욕에 대한 교육이나, 성별 및 연령에 대한 상대적 정보 없는 일반적 HIV 예방교육보다, 상대적 위험요소에 탄력있고 예민하게 반응한다는 것을 제시한다.

(출처: Kristof and WuDunn, 2009; Dupas, 2011)

(2) 피스톨라 전문 콩고 고마 힐아프리카 병원 (Heal Africa Hospital)

(가) 현황: 150 병상, 통상 250명의 환자가 대기한다. 부정부패가 만연해있는 콩고에서 전기와 물 공급 및 의료물자 조달의 어려움에 직면해있다.

(나) 직원수: 의사 14명, 총 210명 직원이 근무하며 2인을 제외하고는 모두 콩고인이다. 5백만명이 거주하는 지역에 산부인과 의사가 단 두 명뿐이다.

(다) 의료활동 외 프로그램

- ① 아동대상 수업: 피스톨라로 인한 합병증으로 재활 치료를 받아야 할 여아들은 통상 몇 달을 병원에서 보내며, 이 아동들은 대부분 학교가 없는 시골 지역에 거주하기 때문에, 입원기간동안 병원에서 수업 제공한다.
- ② 여성대상 교육: 피스톨라로 인한 합병증을 가진 여성환자들은 대부분 병원에서 몇 달간 치료를 받으므로 이 시간을 활용하여 기술교육 및 인권교육을 제공한다.
 - 천, 바구니 짜기, 자수품, 비누 만들기, 빵 굽기
 - 문자, 보건 및 인권 교육
 - 퇴원하는 여성들이 일을 하는데 필요한 물품 (재봉틀) 지원
 - 병원 내 상점을 만들어 여성들이 만든 물건을 판매하고, 인터넷과 미국 백화점에 유통망을 확보하여 판매한다.

[Box-3] “왜 원조 서비스는 전달되지 않는가?”

2000년 나이지리아에서 열린 국제보건 컨퍼런스에서는 말라리아로부터 아이들을 보호하기 위해 2005까지 아프리카 아이들 60%로 하여금 모기장을 사용하게 하겠다는 목표를 세웠지만, 실제로 2005년에 모기장을 사용한 아프리카 아이들은 3%에 그쳤다. 왜 원조 서비스는 전달되지 않는 것일까? 이는 **지역의 가족구조, 문화, 여성의 지위 등에 대한 이해와 이에 대한 적합한 조치가 없이, 개발을 기술적인 접근으로만 해결 가능하다고 오해하기 때문이다.**

일례로, 산모가 태아에게 HIV를 옮기는 것을 방지하기 위한 간단한 방법 역시 시행하기가 아주 어렵다. 4달러짜리 네비라핀은 임신 중에 태아에게 HIV가 감염되는 것을 막는 작용을 하는데, 보건의로 측면에서 보면 이 일은 따기 쉬운 열매나 마찬가지이다.

하지만, 임산부가 HIV 검사를 받는다 해도, 아이를 낳으러 병원에 간다고 해도, 병원이 네비라핀을 보유하고 효율적으로 관리하고 있다고 해도, 임산부들이 모유를 수유하다가 아기에게 HIV가 전염된다는 사실을 교육받았다 해도, 병원에서 임산부에게 분유를 무상으로 제공하고, 젖병을 살균하는 법을 교육했다고 해도, 그런 시스템은 대부분 실패로 돌아간다.

아기를 출산한 여성들은 대부분 집으로 돌아가는 길에 아무 생각없이 분유통을 숲에 던져버린다. 왜 그럴까? 마을에서는 아기에게 젖병을 물려서는 안될 것 같다는 생각이 들어서이다. 마을 사람들은 아기를 낳고 돌아온 여성이 HIV 감염자로 밝혀진 즉시 그녀를 마을에서 쫓아내버릴 것이다.

따라서 여성의 지위향상이 곧 빈곤을 극복하는 길인만큼, 그런 구호활동에는 낯선 사회의 가족 구조, 종교, 문화 등을 제대로 이해하고, 이에 부합하면서도 변화를 가져올 수 있는 적합한 접근법이 필요하다.

(출처: Kristof and WuDunn, 2009)

[Box-4] 피스톨라 치료사례

“피스톨라 환자, 그들은 세상에서 버림받고 그들이 걸린 병을 수치스럽게 생각합니다. 나병환자나 HIV 감염자들을 치료하는 병원은 어디에나 있지만, 피스톨라 여성들에 대해서 아는 사람은 거의 없을 뿐 아니라 돕는 사람도 없습니다”

에티오피아 시골마을에 사는 시미시는 8학년까지 학교를 다니면서 행복한 시간을 보냈고, 에티오피아 시골 마을에서 정말 대단한 일을 한 셈이라고 말했다. 19살에 결혼한 시미시는 아이를 가졌을 때 하늘을 날아갈 듯 기뻐했다. 친구들도 시미시의 임신을 축하했고 시미시가 아들을 낳게 해달라고 기도했다.

그 후 시미시는 진통을 시작했지만 아이가 쉽게 나오지 않았다. 그러다가 이들에 걸친 난산으로 시미시는 의식을 잃고 말았다. 이웃사람들은 차가 다니는 길목까지 몇 시간 동안 그녀를 옮겼고 버스가 도착하자마자 그녀를 버스에 태웠다. 버스가 인근 병원까지 가는데에 또 이들이 걸렸다. 그 사이 아기는 죽고 말았다.

마을로 돌아와 몸을 추스르던 시미시는 어느 순간부터 걷기가 어려워지고 다리 사이로 대소변을 흘렸다. 대소변의 악취가 풍기면서 시미시는 수치심에 괴로워 어디론가 숨어버리고 싶었다. 그녀의 부모님과 남편은 시미시가 피스톨라를 반드시 치료하리라는 바람으로 병원에 갈 차비 10달러를 모았고, 시미시를 버스에 태워보냈다. 시미

시와 그 가족을 태운 버스가 출발하자 한 승객이 시미시가 악취를 풍긴다며 소리를 질러댔다. “어디서 이런 고약한 냄새가 나는거야. 여기 앉는게 아니었는데. 차비까지 내고서 이런 지독한 냄새를 맡고 있어야 하는거야! 당장 저 여자를 쫓아내세요!”

버스 운전사는 시미시에게 차비 10달러를 돌려주고 버스에서 쫓아냈다. 그 순간 병을 고칠 수 있다는 희망이 물거품처럼 사라졌다. 그 후 남편은 시미시를 제대로 돌보지 않았고, 부모님도 시미시 곁에 있긴 했지만 시미시에게서 나는 악취를 견디기 어려워 움막을 하나 만들어 시미시를 그곳에서 지내게 했다. 시미시의 부모는 움막에서 지내는 시미시에게 매일 음식과 물을 가져다주었고 그녀를 안심시키려 애썼다. 움막에서 지내는 시미시는 외로움과 수치심, 무기력함에 시달렸다. 한 조사에 따르면 피스톨라 환자들이 대부분 자살을 꿈꾼다고 한다. 시미시 역시 차라리 죽는 편이 낫다고 생각했다. 시미시는 우울증에 빠져 삶의 의욕을 잃었고 극심한 스트레스에 시달렸다. 우울증 환자들은 태아처럼 움츠리고 자는 경우가 많다. 시미시가 바로 그러했다. 시미시는 거의 움직이지 못하는 지경에 이르기까지 항상 웅크려 있었다.

“2년동안 웅크리고만 있었어요.” 시미시가 입을 열었다. 시미시의 부모는 일년에 한두 번 시미시를 움막 밖으로 데리고 나왔지만, 시미시는 거의 일 년 내내 움막 안에 숨은 채 죽음이 자신을 구원해주기를 바라면서 누워 있기만 했다. 먹고 마시는 족족 대소변이 다리 사이로 흘러내렸기 때문에 시미시는 제대로 먹지도 못했다. 그러다가 굶어서 죽을 지경까지 이르렀다.

시미시의 부모는 딸을 사랑했지만, 딸의 병이 완치될 수 있는지 없는지도 몰랐고, 돈이 없어 딸을 병원에 데려가지도 못했다. 시미시는 아무것도 요구하지도 아무 말도 하지 않았고 죽기만 바라면서 움막 안에 누워만 있었다. 고통스러워하는 딸을 지켜보며 2년을 찢어지르는 아픔 속에서 보낸 시미시의 부모는 딸을 살려내기 위해 가족을 포함한 모든 재산을 팔아치웠다. 버스에 타지 못할 게 분명했기에 시미시의 부모는 250달러를 주고 차를 대절하여 시미시를 이르가 알렘시의 병원에 데리고 갔다. 병원까지 가는데 꼬박 하루가 걸렸다. 의사는 시미시가 정밀 치료를 받아야 한다고 판단하여 시미시를 아디스아바바 피스톨라 병원으로 보냈다. 피스톨라 병원 의사들은 저마다 병을 반드시 치료해주겠다며 시미시를 안심시켰다. 의사들 덕분에 시미시는 차츰 우울증에서 벗어나 생기를 되찾았다. 처음에는 눈치를 보며 말도 소곤소곤하게 했던 시미시는 주위 사람들과 스스럼없이 지냈다.

시미시는 피스톨라를 치료하기에 앞서 다른 문제를 해결해야 했다. 2년 넘게 태아처럼 웅크리고 누워 있었던 탓에 시미시는 다리가 마비되어 영구히 움직이지 못하는 상태가 되었다. 다리를 펴는 것은 고사하고 움직일 수가 없었고, 너무 수척하고 약하여 수술을 할 수도 없었다. 의사들은 음식을 가져다주면서 시미시가 체력을 회복하도록 도왔고, 간호사들은 물리치료를 도와주었다. 그런 와중에 의사들은 시미시의 다리에서 관절이 7센티미터 정도 사라진 것을 발견했다. 이에 의사들은 시미시에게 인공관절 수술을 해주었고, 길고 고통스런 물리 치료를 버텨낸 시미시는 다시 일어서게 되었다 (중간생략).

수개월에 걸친 힘든 치료를 버텨낸 후에 시미시는 누구의 도움도 받지 않고도 걸을 수 있게 되었다. 그뿐만 아니라 자존감과 삶에 대한 열정을 되찾았다. 시미시는 정상적인 삶을 다시 시작한 직후에 피스톨라 수술을 받았고 몸을 정상으로 회복했다. 시미시와 같은 여성들은 세상으로부터 버림받아 왔다. 하지만 어느 미국인 의사가 수십 년 동안 봉사하고 희생한 덕분에 모성보건에 대한 세상 사람들의 관심이 높아졌다.

(출처: Kristof and WuDunn, 2009. 절망 너머 희망으로 p. 182-185)

1.4 KOICA 프로그램 방안

가. KOICA 보건의료 중기전략 (2011-2015)

KOICA는 보건의료 분야 중기전략(2011-2015)에서 개발도상국 주민의 건강한 삶을 통해 지속가능한 발전에 기여한다는 비전하에, 대상인구(Target group)로 여성과 아동을 선정하였다. 이는 개도국 보건상황에서 여성과 아동이 가장 취약계층이면서, 여성과 아동의 건강은 총체적 개발성가에 있어 핵심적 영역이기 때문이다. KOICA는 협력국 스스로 취약계층에게 필수적인 보건의료 서비스를 제공할 수 있도록 기여하고자, 개도국 보건의료 체계 강화 방향과 취약인구 및 주요 질병을 타겟팅하는 방향, 두가지 추진 방향을 택한다. 이를 위한 전략목표로 보건의료 1) 인적 역량강화, 2) 제도적 역량강화, 3) 서비스 접근성 강화, 4) 모자보건 및 가족계획 향상, 5) 전염성 질병 예방 및 관리강화가 있다.

[표-11] KOICA 보건의료 중기전략(2011-2015) 개념도

비전 (Vision)	개발도상국 주민의 건강한 삶을 통하여 지속가능한 발전에 기여 한다				
대상 (Target Group)	여성과 아동				
상위목표 (Goal)	보건의료 시스템 강화를 통하여 개발도상국 자체적으로 취약계층에게 필수적인 보건의료 서비스를 제공할 수 있도록 이바지 한다				
추진방향	보건의료 체계 강화			취약계층, 취약질병 지원강화	
전략목표 (Objective)	1. 보건의료 인적 역량강화	2. 보건의료 제도적 역 량 강화	3. 보건의료 서 비스 접근성 강화	4. 모자보건 및 가족계획 향상	5. 전염성 질병 예방 및 관리 강화
중점 프로그램 (Output)	- 국가 보건의료 정책인력 양성 - 의료 전문인력 양성 - 기초 보건의료 인력 양성	- 의료보험 및 재정적 역량 강화 - 보건의료 정책체계 강화 - 보건의료 정책역량 강화	- 필수 보건의료 서비스 수요 증진 - 기초보건 & 의료전달시스템 강화	- 가족계획 보급 및 생식건강 향상 - 임신 및 출산 관리 향상 - 아동 보건 향상 - 임산부 및 아동 영양 수준 향상	- 소외열대질환 예방 및 관리 - 결핵 관리 - 에이즈, 말라리아 및 기타 전염성 질병 예방 및 관리

접근 방법 (Approach)	효과적이고 지속가능한 보건의료 ODA 실행		
	선택과 집중	효과성 증진	파트너십 강화
	• 국별협력전략(CPS) 중심 사업지원 • 아동과 여성 등 취약계층 지원강화 • 비교우위 프로그램실행	• 보건의료 Assessment 강화 • 보건의료 전문가참여 강화 • 모니터링 및 평가체계 강화 • 필수 보건의료 서비스 패키지 집중 지원	• 참여형 개발협력 구현 • 현장 Harmonization 강화 • 국내 보건의료 기반 강화

(출처: KOICA, 2011)

나. 성 주류화 전략방향:

보건의료 전략들에서 볼 수 있듯이, KOICA는 보건의료의 전반적 체계 강화, 전략적 대상인 여성과 아동의 건강필요, 그리고 개도국의 특징적 질병에 대한 대응을 병행한다. 따라서 KOICA 보건의료 분야의 성평등 개발협력은 여성과 아동의 건강이슈를 전략적이고 집중적으로 다루어야 함은 물론, 협력국 보건의료 정책 및 시스템 구축에 있어 성평등한 지원을 수행함으로써, 건강성과 향상 뿐 아니라, 이와 밀접하게 연관되어있는 성평등 성과를 동시에 도모해야한다.

[표-12] 보건의료분야 전략목표별 성 주류화 요소

추진방향	보건의료 체계 강화			취약계층, 취약질병 지원강화	
전략목표 (Objective)	1. 보건의료 인적 역량강화	2. 보건의료 제도적 역량 강화	3. 보건의료 서비스 접근성 강화	4. 모자보건 및 가족계획 향상	5. 전염성 질병 예방 및 관리 강화
성 주류화 요소	• 여성인력 양성 • 보건의료 교육 과정의 성주류화 • 건강의 젠더이슈 이해 및 대응력 강화	• 성별분리 보건의료 체계 구축 • 성별분리 통계 분석역량 강화 및 정책반영	• 보건소 성인 지적 운영: 남성클리닉, 생식보건, 가족계획, 아동보건 및 기초 HIV/AIDS 케어 서비스 제공	• 남성참여 • 성·생식 보건 및 권리	• HIV/AIDS, 말라리아

이를 위해, KOICA 보건의료분야의 전략목표 중 인적역량 강화에 있어서 여성인력 양성, 보건의료 교육과정의 성 주류화, 건강의 젠더이슈에 대한 보건의료 인력의 이해와 대응력 훈련이 요청된다. 제도적 역량강화 중 보건의료 정보체계 강화에 있어서 성별분리 보건의료 통계가 구축되어야 하며 정책역량 강화에 있어서는 성별통계에 대한 분석을 바탕으로 정책이 수립되도록 분석역량이 향상되어야 한다. 또한 보건의료 서비스에 대한 접근성과 질병예방 및 치료관리의 강화를 위해서는, 보건의학적 이슈만 다룰 것이 아니라, 건강과 관련한 모든 의사결정은 사회·문화적으로 이루어지는 것이기 때문에 반드시 이에 대응하는 접근법을 구사해야 한다. 즉, 성·생식 행동 및 가족계획, 건강에 대한 지출, 건강추구 행위에 관한 가족 내 불평등한 의사결정 과정, 그리고 커뮤니티가 공유하는 인식과 가치, 행동체계에서의 차별이 변화해 나가야만 건강성과 및 성평등을 향상할 수 있다. 그리고 바로 보건의료 체계가 기능하고 사회와 관계맺는 방식을 통해 이러한 변화에 기여할 수 있다.

본 연구에서는 KOICA 보건의료 중기전략의 5개 전략목표별 성 주류화 요소(표-12) 중, 현 상황에서 보다 이행 가능성이 높고, 타 공여국의 교훈을 반영할 수 있는 방안들에 대하여 제시하였다. 먼저 보건의료 분야의 모든 프로그램에서 공통되게 사용해야할 접근법을 제시한 후, 각 전략목표 하위의 해당 중점 프로그램에 대한 성 주류화 방안을 제공하였다.

다. 공통된 접근법

(1) 보건의료 분야의 성 주류화는 “여성건강 증진”만을 의미하거나 여성건강을 타겟팅한 프로그램에 국한되는 것이 아니라, 여성과 여아, 남성과 남아의 건강성과에 영향을 끼치는 사회적 패턴과 행동 등 젠더측면을 고려하여 보건의료 분야의 전반적 스펙트럼 즉, 정책, 부처 및 기관의 구조와 업무방식, 보건의료 시스템, 서비스 전달 및 접근성, 프로그래밍 전반에 보편적으로 통합되어야 한다.

(2) 남성과 남아를 여성의 파트너로서 뿐만 아니라, 남성 특유의 건강이슈와 권리를 가진 주체(actor)로서 인식하고, 이들의 건강 필요 또한 다루어야 한다. 이것이 진정한 의미의 성 주류화 (gender mainstreaming)이다.

(3) 모성보건, 성·생식 보건, 가족계획, HIV/AIDS 이외 생물학적 성별로부터 직접적 영향을 받지 않는 건강영역(말라리아, 수인성 질병 등의 예방 및 치료)에도 성 주류화된 프로그램을 수행해야 한다.

(4) 궁극적으로는 보건의료 분야 뿐 아니라, 교육, 도로, 식수, 환경 및 자연자원, 여성 분야 간의 다분야적 접근을 통해 지역/국가의 보편적/공통된 목표를 도출하고, 공동의 성과 모니터링 틀(framework)을 수립하여, 산모 및 아동 사망, 모성질환 감소에 대한 시너지 향상을 도모한다.

(5) (보건의료 성별통계정보의 가치) 임신기간 중 여성이 가진 노동강도와 신생아 건강 사이의 상관관계를 보여주는 연구가 남성그룹 토론에 주어졌을때 남성행동에 변화가 있다는 증거가 있다 (Danida, 2012). 이는 정기적으로 수집되는 질병 및 건강에 대한 성별분리통계와, 심도있게 타겟팅된 인식 조사는 건강에 영향을 미치는 태도 및 행동 변화에 효과적으로 사용될 수 있음을 보여준다.

(6) (공동펀딩 메커니즘 및 SWAp 참여) 협력국 정부의 보건의료 전략계획 이행 및 목표 달성을 위해 다수의 공여기관들은 공통된 목표에 대한 프로그램을 지원하고 있다. 협력국의 예산 및 재정 시스템 기획, 집행 및 모니터링 메커니즘에 편입되지 않은 (off-budget) 프로그램이 많은 경우, 협력국 보건부는 서로 다른 지원 시스템에 대한 행정업무가 과중될 수 있다. 보건의료 정책 및 전략, 시설이 존재하고, 보건의료 공동펀딩 메커니즘 (joint donor basket fund)이 수립된 경우, 공여국들은 공동 메커니즘을 통해 협력국의 기획, 집행 및 조달 시스템과 기관을 지원함으로써 협력국의 보건의료 정책과 전략의 이행을 도울 수 있다.

KOICA는 협력국 정책에 일치하는 지원과 협력국 시스템 및 역량강화를 목표로 하는 바, 이 공동 메커니즘에 참여하여 KOICA의 비교우위 및 전략적 영역에 대한 재원지원과 함께 동일영역에 대한 기술지원(Technical Assistance)을 병행하는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어, 기초보건의료 시스템 강화를 타겟팅한 공동예산 (basket funds)에 재정 지원을 하면서, 역량강화 및 보건시스템 강화에 대한 기술지원을 통해 협력국 보건의료분야 전략계획 이행에 기여할 수 있다. 이를 통해 KOICA의 맥락에 적합한 섹터적 접근법 (SWAp)을 모색하며, 국제사회의 파리선언 이행에 전략적으로 동참하는 방안을 고려해야 한다.

(7) (협력국 종교기반 단체(FBOs)) 개도국 정부의 보건의로 서비스가 미치지 못하는 외딴 지역의 서비스 접근은 종교기반 단체의 보건의로 시설 및 서비스가 큰 비율을 차지하고 있다. 또한 종교기반 단체 및 기관, 그리고 종교 지도자들은 사회의 통념 및 인식 형성에 주요한 역할을 한다. 따라서 종교기반 단체 및 협의체, 종교지도자들을 파트너 중 하나로 인지하고 협력 및 지원하는 것은 서비스 도달이 어려운 인구에의 접근, 서비스의 질(quality)과 대응력 향상을 위해서 뿐만 아니라, 지역주민의 건강행동에 영향을 미치는 사회·문화적 요소 및 관념의 긍정적 변화 노력을 위해 필요하다.

(8) (건강관련 의사결정구조에 관한 질적 연구조사 강화) 보건의로 사업의 기본계획 수립 시(Basic Design Study) 성·생식보건, 가족계획 등 건강관련 의사결정 구조에 대한 질적 연구조사를 강화하여, 보건의로 프로그램이 이러한 현실을 반영하고 대응할 수 있도록 한다.

라. 전략목표별 성 주류화 방안

(1) 전략목표 1. 보건의로 인적역량 강화

보건의로 인적역량 강화 목표를 위한 중점 프로그램에는 1) 국가 보건의로 정책인력 양성, 2) 의료 전문인력 양성, 3) 기초 보건의로 인력 양성이 있다.

(가) 국가 보건의로 정책인력 양성 프로그램

KOICA 보건의로 정책인력 양성 프로그램은 크게 초청연수, 현지 워크숍 및 공동기획 과정, 양성된 인력과 함께 보건정책 공동 모니터링 및 개선시스템 지원이라는 세 가지 구성요소로 이루어진다. 이 프로그램에서는 ① 참가자의 구성, ② 프로그램 내용, ③ 참가인력의 정책 공동기획 절차와 과정이 성 주류화 되어야 한다. 이를 위해 젠더와 보건에 전문성을 가진 전문가 1인을 고용하고 동 프로그램 PMC와 한팀을 이루어, 초청연수시 “Gender and Health” 강의, 워크숍 및 공동기획 과정, 그리고 공동 모니터링에 걸쳐 일관된 자문을 제공하도록 한다.

① (참가자 구성) 정책인력 프로그램에는 협력국 보건부 각 레벨에서 남성과 여성이 동

등하게 참가할 수 있어야 한다. 뿐만 아니라, 보건부의 젠더담당부서/인력(Gender Focal Points/Units)이 반드시 참여하여 이들의 정책역량이 강화되고, 정책형성 논의에 젠더이슈가 주류화되도록 해야한다. 수많은 개도국의 보건부에는 젠더담당 부서 및 인력이 존재하나, 대부분의 경우 조직 내에서의 부적합한 배치, 역량, 예산 및 인력 부족에 당면해 있다.

- ② (내용) 정책인력 양성 프로그램의 초청연수 시, 한국 보건의료 정책 소개와 보건정책 일반 교육이 시행된다. 이때 보건의료의 젠더 측면, 즉 “Gender and Health” 강의가 반드시 포함되어야 한다. “Gender and Health”란 여성의 건강이슈뿐만 아니라, 그야말로 사회의 성별체계(gender system)가 여성과 남성, 여아와 남아의 건강행동에 미치는 영향, 이들의 건강현황과 특징, 그리고 보건의료 시스템이 해야 하는 역할과 기능, 한국/타국의 모범사례 등을 통해 참가자 자국의 보건의료 정책 및 계획, 조직에 대한 시사점을 제시한다. 이러한 강의는 상기에 언급된 전문가가 강의를 구성하고 시행한다.

- ③ (공동 정책기획) KOICA 보건의료 정책인력 양성 프로그램에서는 현지 보건정책에 대한 워크숍을 실시하고, 공동으로 보건정책 기획을 하게 된다. 이 워크숍 및 기획 과정에 보건부 젠더담당 인력이 참여하여 보건정책 프레임워크 및 전략계획에 성평등 관점 및 실행방안을 통합하도록 한다. 이는 실제 이행을 위한 조직내 절차, 역량강화, 전문인력 및 내부인력의 배치, 예산배정, 필요한 내규 및 가이드라인의 수립, 해당국 보건의료 이해관계자(공여국 그룹, CSO/FBOs 등)와의 협의체계 등에 대한 논의를 포함한다. 섭외된 젠더 전문가는 해당국의 보건의료 체계, 기존 보건의료 정책 및 전략계획의 성 주류화 현황과 부처 내 현실, 사회의 성별체계 등에 대한 문헌조사, 젠더담당 인력과의 긴밀한 협의를 통해 자문방향을 결정하고 실행한다.

(나) 의료 전문 인력 양성

개도국은 의료전문 인력의 절대적인 수가 부족한 현실에서 특히 농촌지역이나 외진 지역에는 의사의 부재가 심각한 문제로 대두된다. 가족내 의사결정 장벽, 먼 거리와 교통의

난점을 극복하고 어렵게 의료시설을 찾은 경우라 할지라도, 적합한 의료진의 부족으로 서비스 전달이 이루어지지 않기 때문이다. 더욱이 국내나 해외에서 의학수련을 마치는 의료 전문 인력이 더 나은 여건을 찾아 해외로 유출되는 비율이 높아, 국내 의료인력 부족 문제의 해결이 쉽지 않다. 이에 대한 정책대안으로는 아프리카에 보건의료 전문가 양성제도를 도입하여, 2-3년간 교육하고 교육 이수자들에게 아프리카에서 근무할 수 있는 자격 부여하는 방안을 들 수 있다.

(다) 기초 보건의료 인력 양성 (보건의료인력 양성 및 성과관리)

- ① (여성보건인력 양성 및 고용) 보건인력의 성별에 따라 보건소 분만 여부에 영향을 끼치는 지역에서는 생식보건, 가족계획, 분만 서비스 등에 여성인력 고용을 우선시 및 인센티브 제공
- ② 기초 보건의료 인력에 대한 성별분리통계 생산
- ③ 보조 의료인력의 긴급 산부인과 케어 기술교육 및 시행 가능성 파악(탄자니아모델)
- ④ (농촌지역 의료진 무단결근 문제) 불시 단속권한이 있는 감시관 제도를 도입하고 모성사망율 등에 대한 정기적 보건소 감사를 국가 보건분야 모니터링 및 성과관리체계로 통합함.
- ⑤ (지표)
 - 간호사/환자 비율
 - 의(료)사/환자 비율

(2) 전략목표 2. 보건의료 제도적 역량 강화

(가) 보건의료 정보체계 강화/ 보건의료 정책역량 강화

① 성별분리통계 수집 및 활용

통상 보건지소, 보건소, 병원 등 입원환자와 외래환자의 질병, 사망 등 서비스에 대해 성별분리통계를 수집하지만, 이 통계가 보건의료 시스템의 상위단계로 보고되는 틀에서 데이터가 통합되면서 성별분리는 사라진다. 상위레벨의 보건의료 분야의 주요 의사결정과 계획가들이 의사결정에 이 정보를 사용할 때, 성별통계를 사용할 수 없는 것은 주요한

문제가 된다.

단순한 방법으로 정기적인 통계수집 툴은 성별분리 수집하도록 수정할 수 있다. 또한 통계담당 직원들이 이를 수행하도록 인센티브 즉, 훈련, 지역 계획가들이 이 데이터를 기획에 사용하도록 지원하는 것이 필요하다. KOICA가 상대국의 보건의로 통계수집 및 역량강화 지원시에는 아래와 같은 요소를 반영해야 한다.

- 모든 데이터 요약 툴이 성별분리통계를 유지하도록 수정 (상위단계 보고서)
- 명확한 통계제출 과정의 수립 및 이의 준수를 위한 관리·감독
- 통계담당 직원들에게 성평등 및 성인지적 데이터의 중요성을 훈련하여 이러한 데이터를 수집하고 개발하도록 함.
- (성별기반 폭력 관련 지표 포함) 보건소에서 접할 수 있는 성별기반폭력 관련 서비스의 수, 성별기반폭력에 대응서비스가 있는 보건소의 퍼센티지
- (인구 & 건강조사 시) 아내구타 수용성에 대한 가구 내 태도에 관한 질문

(3) 전략목표 3. 보건의로 서비스 접근성 강화

(가) 필수 보건의로 서비스 수요 증진/ 기초보건 & 의료전달시스템 강화

① (방안) 보건의로 서비스

- 지역 보건소 관리위원회에 여성 멤버의 확보 뿐만 아니라 이들의 의미있는 참여를 유도함.
- 보건의로 케어 제공에 HIV 테스트를 통합하고, 양성인 경우 케어와 치료를 위해 확실한 추진 시스템을 개발함.
- 모든 보건소는 생식 보건, 가족계획, 아동보건과 기초 HIV/AIDS 케어 서비스를 제공함.
- 구(district)와 보건소 보건의로계획을 성 주류화함. 보건소는 기초보건의료 서비스 제공의 전반적 향상뿐 아니라, 인식 개선, 시의적절한 가족계획 서비스 등 성·생식 보건서비스 접근성, 산전케어, 숙련된 인력의 출산 서비스, 응급 산부인과 케어를 통한 모성사망 감소도 보건소의 목표 및 이행계획에 통합해야 함.

- 전립선 암, 남성 불임, 약물 및 알콜 남용과 같은 이슈를 다루는 남성 클리닉 제공
- 성별분리 데이터 수집 매커니즘 및 활용역량 수립
- 임신·출산과 관련한 커뮤니티 보건의료 예산 책정 및 운송 시스템 수립
- 남성그룹을 위한 출산준비 클리닉 개설
- 인프라 개선 및 서비스 조건의 향상은 보건의료시설 사용의 증가와 환자 만족의 증대에 긍정적 영향을 가져옴.
- 유연한 운영시간을 통해 여성접근성 확대 (아침, 점심시간, 저녁)

○ (지표) 보건의료 서비스

- 지역 보건소 관리위원회에서 남성과 여성의 필요에 반응하고, 성별특성을 반영한 의사결정 수, 예산분배 건수.
- 보건소를 방문하여 HIV 테스트를 받은 환자의 수 (성별 및 연령 별)
- 남성관련 건강 이슈를 위해 클리닉을 방문한 남성 수
- 성별분리통계가 수집되고, 보건의료 서비스 계획 및 성 분석에 사용되고 있는지 여부
- 커뮤니티 대표가 성평등적 건강 예방을 적극적으로 지원하는 커뮤니티 수
- 내원 환자수 (남성, 여성)
- 아동 백신 접종을 위해 내원한 남성/여성 수
- 가족계획에 접근하는 여성/남성 수
- 전략적 장소에 위치한 보건센터에 긴급 산부인과 서비스를 제공할 수 있는 가능성 여부

② (방안) 필수적 의약품 제공

- HIV/AIDS, 모성보건, 생식보건, 아동보건에 관련한 의약품에 우선순위를 둠
- 외딴 커뮤니티에서는 은퇴한 간호사가 분만을 도울 수 있도록 파견을 독려하고, 필수적인 분만키트 제공

○ (지표) 필수적 의약품 제공

- 제공된 분만키트 수

- 두 개의 살충처리 모기장을 받은 임산부의 수와 비율 (5세 이하 및 산부용, 그 외 가족 용)

(4) 전략목표 4. 모자보건 및 가족계획 향상

(가) 모성보건

① 이행가능 요소

- 보조 의료인력에 응급산부인과 수술 훈련을 시행하여, 기초 보건소 수준에서 응급 산부인과 서비스 제공 가능성³⁷⁾.
- 요오드 소금의 분배 (임산부의 요오드 결핍은 태아의 지능에 영향이 큼)
- (의약품 공급계획) 숙련된 케어의 향상된 공급, 가족계획 방법, 자궁경부암 검진 및 조기 병변치료, 상위기관 연결을 위한 보건 의료시설 공급 계획 수립
- 산파에게 휴대전화를 갖추고 위급한 상황에 구급차를 부르도록 교육
- 제왕절개 수술이 가능한 병원 이송 시스템 구축 (referral systems)
- 모성보건 및 모성사망에 관련한 보건서비스 데이터 관리 향상
- 출산 대기실 (waiting room)을 신축하여 출산을 앞둔 여성의 대기 가능성
- 병원 장기입원 환자의 경우, 부기기술, 공예 등 소규모 창업기술 교육
- 아프리카 피스톨라 현지병원 지원 (에티오피아 아디스아바바, DR콩고 등)
- 피스톨라 수술 및 치료인력 양성
- 가구당 모기장을 2개씩 보급하여 말라리아 예방
- (커뮤니티 아웃리치) 보건 교육 및 인식증진 활동을 통해 다음의 중요성 강조: 조기 산전케어, 고위험 임신에 대한 조기식별, 숙련된 인력에 의한 분만, 산부인과 합병증에 대한 시의적절한 식별 및 이동조치(referral)

37) 인구대비 고급인력의 수가 높지 않은 개도국에서 직무를 한단계씩 낮추어 (task shifting) 담당하도록 하는 방안을 제시할 수 있다. 탄자니아의 경우, 주요도시 외곽에서는 대부분의 응급산부인과 수술을 의사가 아닌 보조의료인력이 시행한다. 탄자니아 연구에 따르면 1,134건의 합병증을 동반한 분만 중 1,72건의 산부인과 수술이 이루어졌는데, 보조의료인력과 의료인력 사이에서 수술 결과, 위험요소, 퀄리티 등에서 중요한 차이는 없었다 (Danida, 2010).

[표-13] 모성사망 및 모성질병에 대한 성 주류화적 접근법의 예

I. 성별과 연령에 따른 건강필요	II. 건강성과의 젠더 측면	III. 건강상 성불평등에 영향을 끼치는 사회·문화적 구성물
분만대 증가와 긴급 제왕절개 수술을 위한 보건소 개선	(정책 레벨) 모성사망 및 질병은 단지 여성 혼자, 혹은 보건부 홀로 해결할 수 있는 문제가 아니며, 사회적 문제이자 인권 이슈로 재설정 → 남성의 참여 및 집합적 대응이 필요 → 법적·정책적 프레임워크의 강화 필요	산모와 신생아의 건강에 영향을 끼치는 출산에 대한 커뮤니티의 태도와 문화적 관습, 분만 과정을 식별함.
긴급 제왕절개 수술을 할 수 있도록 보건의로 인력의 훈련	집 대신 보건의로 시설에서 도움을 받는 분만을 권장하도록, 임산부 (특히, 10대 임산부)에 대한 보건의로 인력의 태도 민감화(sensitization).	
필수적인 의약품 및 분만키트의 적시적 사용에의 장애물에 대응	‘출산 준비 카운셀링’을 위해 파트너/남편으로 구성된 남성 그룹을 세팅하고, 이들의 태도 및 참여수준 변화, 임신관련 건강 위험에 대한 신호감지 및 이해 향상	• 임신한 10대 소녀는 창피함 혹은 사회적 시선 때문에 보건의로 서비스에 접근하는데 어려움을 가지므로, 제때 예방 권고나 치료를 받지 못함.
산후 감염의 위험 감소를 위한 보건소 청결 증진을 위해 보건의로기관 유지관리 예산 증대	여성 간호사 및 임상인력을 보건의로 인력, 조산사의 성별이 병원 혹은 집 분만 사이의 문화적 결정에 영향을 미치는 외딴 지역에 파견하기 위한 인센티브 수립	• 출산에 대한 남성참여와 커뮤니티 공동대응/임산부를 위한 사회안전망(여성을 병원에 이동시켜주는 교통 시스템 풀 운영 등) 이슈를 지지하는 지역의 주요 의사결정자를 어떻게 얻을 것인가를 위한 맞춤형 접근법 구사.
모성사망을 및 모성질병율이 높은 지역 및 외딴 지역의 문제 감소를 위한 공동계획-부처간 워킹그룹 착수	태반을 자신의 땅에 묻는 것이 이슈가 되는 지역에서는, 분만 후 자신의 집으로 태반을 가지고 갈 수 있는 시스템 도입	

(출처: Danida, 2010)

(나) 성·생식 보건 및 권리, 가족계획 프로그램

① (조사) 여성과 남성의 피임 사용에 대한 조사 시 성별을 분리하고 그 구체적 피임방법에 대하여 조사하여야만 남성과 여성의 행동 및 수단의 변화에 대해 파악할 수 있다.

② (남성참여) 가족보건에의 남성 참여를 위한 인센티브 디자인 전략은 맥락에 민감하고, 현존하는 문화를 사용하며, 보건소가 더욱 남성친화적이 되도록 만들고, 남성들이 자연스럽게 만남을 갖는 장소를 가능한 개입지점으로 삼는 것이 중요하다. 가능한 제안들은:

- 특별 남성클리닉 마련 (남성 건강이슈 및 가족 건강, 예방 정보 다룸.)
- 여성을 통해 남성에게 파트너의 산전관리 다음 세션에 초청하는 카드 보내기
- 아동의 건강카드, 혹은 엄마와 아기의 건강책자(booklet)를 만들고 산전/산후 관리, 아동 예방접종 및 건강관리 방문 시 방문자 및 동행자를 기록하고 모니터링하면 남성참여를 위한 테크닉의 효과들을 모니터링 할 수 있음.
- 운동, 축구, 자전거 타기 시합 등의 남성들이 선호하는 행사를 보건소에서 주관하여 가족계획 정보를 유포하는 기회로 삼는 등, 보건소를 남성들이 모이기에 자연스러운 지점으로 만들.
- 보건소 스태프들의 민감성 교육을 통해 성인지적 언어의 사용, 산전 및 산후관리에 나타난 남성들이 보건소를 편안한 장소로 느낄 수 있도록 이슈 및 환경 조성
- 번호대기표 시스템을 도입하고, 기다리는 남성들이 머물 수 있는 대기실 혹은 영역을 보건소 내에 마련하여 남성에게 맞춤형 건강정보 및 가족계획 인식 등을 공유하는 소규모 대화의 장을 마련함 (보건소가 남성에게 편안함을 주는 공간이 없을 경우, 남성들은 보건소에 들어오기 보다는 주차장 등에서 기다리게 됨).
- 남성그룹에 대한 출산 및 아버지 카운슬링 지원, 부부의 임신, 분만 및 출산 후 기간에 대한 대응 매커니즘을 구체화하기 위해 출산 계획 및 예산수립 지원.

③ (청소년 훈련 및 동료 교육)

- 교사 및 퍼실리테이터를 위한 과정 및 워크숍
- 동원자(mobilizer) 및 동료 교육자 훈련
- 커뮤니티 동료교육 활동을 통한 청소년 성·생식 보건 교육

- 여성성기훼손(FGM) 철폐 등을 포함하는 섹슈얼리티(sexuality) 및 권리 이슈에 관한 지지와 토론 그룹의 형성

④ (지표)

- 가족계획 필요가 불충족된 15-49세 여성의 감소 비율
- 보건시설에 2주간 지속되는 피임도구의 재고부족의 감소비율
- 피임에 대한 새로운 청소년 사용자 및 지속 청소년 사용자 수 및 비율
- 가족계획을 포함하여 청소년 친화적 서비스를 제공하는 보건소의 수

(5) 전략목표 5. 전염성 질병 예방 및 관리강화

(가) HIV/AIDS 프로그램

① (방안1)

- 남성콘돔, 여성콘돔 조달
- 고위험인구(MARPs: most at risk populations) 대상 HIV예방 및 관리 서비스 접근성 확대
- 소규모 용자를 통한 역량강화
- 성별기반폭력 대응 서비스 통합

② (방안2) 모성보건과 HIV 활동과의 통합을 통한 시너지 창출

- 산전케어 서비스를 받는 모든 임산부 여성은 HIV에 대한 자발적 상담과 테스트 서비스를 받도록 함.
- HIV 양성 확인이 된 모든 임산부 여성은 모자수직감염 예방 치료(PMTCT)를 받도록 함으로써 PMTCT 확대.
- 상기 서비스를 위해 보건시설 기존 인력의 생식보건 기술 증진 지원

[Box-5] 성인지적 HIV/AIDS 지표

- **영향 지표** (전반적 HIV/AIDS에의 영향 측정, 전염 및 발병의 감소)
 - 15-24세 사이의 발병 (성별 분리, 임산부 포함)
 - 모자 수직감염율
 - 성별 평균수명
- **성과 지표** (성과달성을 위해 필요로 하는 행동 혹은 기술의 변화)
 - HIV/AIDS로 부터의 보호 방법을 적어도 두 가지 아는 여성과 남성의 수
 - 지난 12개월간 모든 파트너와 콘돔을 사용한 것으로 보고하는 여성 수
 - 마지막 고액과 콘돔을 사용한 성노동자의 비율 (남성 및 여성)
 - 자발적 상담 및 검사, 보건의로 서비스, 커뮤니티기반 기관 사이의 추천 시스템을 사용한 여성과 남성의 수
- **산출 지표** (성과 달성을 위한 활동 및 전달되는 서비스)
 - HIV/AIDS 정책개발, 이행 및 모니터링에 여성조직의 참여
 - 성노동자에게 제공한 대안 기술(life skills), 여성과 남성에게 기술을 제공한 프로그램 혹은 기관 수
 - 학교 커리큘럼에 통합된 성인지적 HIV/AIDS 예방 프로그램의 수
 - HIV/AIDS 관련 낙인(stigma)을 감소하기 위한 활동의 수 및 참가한 남성과 여성 비율
 - (모자수직감염 감소를 위해) HIV 양성 임산부 여성이 항 레트로바이러스 (antiretroviral) 치료를 받은 비율
- **투입 지표** (산출을 달성하기 위해 필요한 인력, 훈련, 장비 및 자원)
 - 성인지적 방법을 타겟팅한 HIV/AIDS 예산 비율
 - 성인지적 HIV/AIDS 이슈를 연간계획에 통합한 부처
 - 정부 관료와 또래 교육자를 위한 성인지적 HIV/AIDS 훈련의 수
 - HIV/AIDS 프로그램 활동부서 직원의 남녀 비율

[Box-6] 성인지적 보건소 운영

(사례) 케냐 Kyethani 보건센터 -- Mwingi District:
정보 수집, 활용 및 리포팅

- ◆ 위치: 나이로비에서 200km 떨어진 Mwingi 군. Kyethani 보건센터
- ◆ 인력: 2명의 간호사가 운영, 35명의 자발적 커뮤니티 보건인력의 지원
- ◆ 환자수: 매월 약 1,200명의 환자 방문
- ◆ 제공 서비스: 치료 서비스, 가족계획, 분만, 산전 서비스, 영양 프로그램

(가족계획) 본 센터를 통해 가족계획 서비스 제공이 크게 향상하였는데, 이는 간호사가 동 지역의 지속적인 기아의 결과와 많은 수의 아동을 키우는 것의 어려움을 연결시켜 설명한 것에 기인한다. 그러나 많은 여성은 여전히 가족계획 서비스를 남편 몰래 비밀리에 받기 때문에, 여성들은 최상의 피임방법을 선택하지 못한다. 여성들은 가족계획을 받기 위해서는 스스로 오지만, 분만에 관련한 주요 결정을 해야하는 상황에서서는 남편과 함께 오고 있다.

(여성 및 아동 영양) 서비스를 받으러 오는 여성과 아동의 영양부족 상태는 보편적이다. 이는 동 지역의 심각한 빈곤수준과 지속적인 가뭄에 기인한다. 남성들은 보통 직업을 구하러 Mwingi, Thika와 나이로비의 도시지역으로 떠나고 여성과 아동은 남겨지기 때문에 빈곤 및 영양부족에 직접적인 영향을 받는다. 따라서 센터는 이러한 가족에게 영양보충제를 지원하는 영양프로그램을 가지고 있다.

(커뮤니티 인력) 센터는 35명의 자발적 커뮤니티 보건인력(대부분 여성)으로 구성된 네트워크의 지원을 받는다. 이들은 센터와 커뮤니티를 연결하고, 커뮤니티의 건강문제를 식별하며, 센터의 보건인력에게 이러한 문제에 관심을 갖도록 하는데 중요한 역할을 한다.

(정보 및 통계) 다른 보건시설들처럼 Kyethani 보건센터는 모든 환자 및 이들에게 제공한 서비스에 대한 정보를 수집하고 기록한다. 이는 A3용지 크기의 책자에 기입되는데, 이 책자는 이름, 성별, 주소, 증상/위험신호, 진단, 영양상태, HIV(테스트를 받았는지 여부), 후속 조치, 비용(지불내역), 비고 란을 제공한다.

센터는 이 데이터를 군 (district) 사무소에 제출하고, 군 사무소는 이를 월간으로 나이로비로 전송한다. 이를 위해 큰 책자의 데이터는 요약 틀로 변환되는데, 이 요약 틀은 기록된 모든 정보의 카테고리를 담지는 않는다. 예를 들어, 요약 양식은 말라리아, 췌장 등의 각 질병대로 환자의 수를 통합해버리기 때문에, 성별분리는 사라진다. 따라서 말라리아 기록을 보는 사람은 전국에서 총 몇 명이 말라리아 증상을 보였는지는 알 수 있지만, 몇 명의 남성과 몇 명의 여성이 걸렸는지, 혹은 부유지역과 빈곤지역에 질병의 젠더패턴에 주목할만한 차이가 있었는지는 알 수 없다. 그러나 질병감시에서는 요약 데이터 제출 양식에서도 성별분리통계가 유지되는 것으로 발견됐다. 데이터는 질병발생 모니터링 유닛에 도달할 때까지 성별과 연령이 유지된다.

보건센터로부터 데이터를 받는 군 사무소는 보고받은 데이터의 어떤 측면에 대해서도 피드백을 주지 않는다. 따라서 군 사무소에의 데이터 제출은 피드백 시스템이 결여된 일상화된 관례가 되었다. 센터에서는 수집된 데이터를 지역계획 수립에 있어 가장 기본적인 수준, 즉 의약품 양의 예상과 주문에 사용한다. 또한 말라리아 케이스가 전례없이 상승했을때, 통계담당 간호사는 공공보건직원에게 감염의 원인을 조사하도록 알리기도 했다.

(성별기반 폭력) 여성에 대한 성별기반 폭력은 만연하지만, 보통은 대중에 드러나지 않는다. 센터는 커뮤니티 보건인력을 활용하여 이러한 케이스를 발견하여, 피해자가 치료를 받도록 한다. 폭력사건을 해결하기 위해 지역의 전통적 구조도 활용된다. 피해 여성이 폭력사건을 가지고 경찰로 갔을때 종종 발생하는 2차 폭력과 위협을 보호하기 위한 안전센터 및 지원 프로그램은 이루어진 적이 없다.

(남성참여) 센터는 남성들이 건강성과 향상에 중요한 역할을 할 수 있음을 인지하고, 남성들이 아내 혹은 자녀를 동반하여 보건소에 오도록 격려하는 노력을 기울인다. 최근에는 이를 촉진하기 위하여, 남성들이 백신접종을 위해 아동을 데리고 오는 경우, 기다리지 않고 우선적으로 접종할 수 있도록 하는 인센티브를 주고 있다.

(출처: Danida, 2010)

2. 교육

2.1 개도국 현황

지난 20여년간 국제적 노력의 성과로 많은 지역에서 초등교육의 성균등(gender parity)을 이루기는 했으나, 전세계 초·중등학교 중퇴아동 1억3천2백만명의 54.4%는 여아이다 (UIS, 2010). UNESCO (2004)에 따르면, 전세계 중퇴아동의 절반은 분쟁·취약국에 거주하는데, 특히 남아 대비 여아 등록률이 현격히 저조한 사하라이남 아프리카 14개국 중, 3개국은 현재 분쟁 중이고, 2개국은 분쟁 후 복구상황에 있다. 무력분쟁은 성인 여성(어머니)이 생존 및 생계 활동에 종사하게 함으로써, 여아들은 어린 동생들에 대한 돌봄노동이 주어지거나, 강간, 유괴, 성적 학대 등에 대한 공포로 여아의 등교가 허락되지 않는 등, 분쟁·취약국에서는 여아교육에 더욱 큰 장벽이 발생한다.

한편, 초등교육 완수율이 향상되어 중등교육에 대한 수요가 높아지고 있는 상황에서, 제한된 자원을 가진 국가들은 심각한 도전에 직면한다. 사하라이남 아프리카에서는 초등교육을 완수한 아동의 약 25%가 중등학교로 진학하지 못하며, 각 국가별 진학률은 40% (앙골라, 탄자니아 등)에서 98% (스와질랜드 등)로 국별 격차가 크다 (UN, 2012). MDG 2인 보편적 초등교육 달성은 지속적으로 추구되어야 하지만, 여러 증거들은 중등교육 및 고등수준의 교육이 여성의 역량강화를 위해 가장 큰 성과를 갖는 것으로 나타낸다 (Grown et al., 2005). 또한, MDG 3 “성평등 증진 및 여성역량강화”의 세부목표인 “2005년까지 초·중등교육에서, 2015년까지 모든 수준의 교육에서 성별격차 철폐”를 달성하기 위해서도, 초등교육 성균등 이상의 목표 추구가 필요하다.

초등교육 증진을 최종목표로 두지 않고, 한 단계 위인 중등교육을 가시적 목표로 선정하는 것은, “학생들이 교육시스템을 통해 진전해 갈 수 있는 경로(pipeline)를 강화시켜 주고, 또한 학부모들이 중등학교의 전제조건인 초등학교에 자녀를 보내는 것을 촉진할 수 있다” (Grown et al., 2005, p.36). 여아와 남아가 중등교육에 도달하도록 하기 위해서는, 초등교육에 대한 투자가 선행되어야 하는 것은 당연하다. 따라서 “초등·중등·고등교육을 개별적 요소로 분리시키기보다, 전체 교육시스템을 구성하는 일부분으로서, 각 요소가

상호간 연쇄반응을 갖는 것으로 보는 것이 중요하다” (Grown et al., 2005, p. 36).

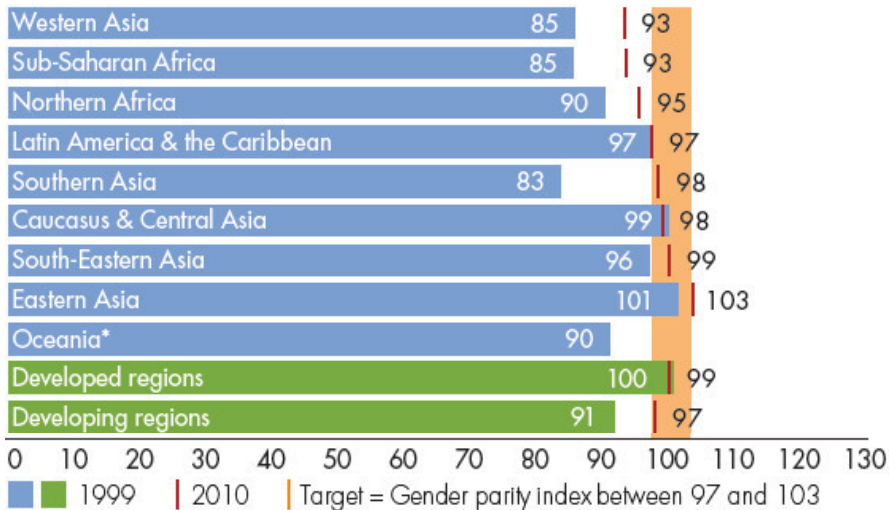
한 국가 교육시스템의 성과와 인적 자원의 질을 평가하는 지표로 사용되는 문해율 측면을 보면, 개도국 평균 성인(15세이상) 및 청년(15-24세) 문해율은 여전히 성별격차가 있다. 특히 사하라이남 아프리카 성인 문해율은 남성 71.1%, 여성 54.2%, 청소년 문해율은 남성 76.4%, 여성 66.8%, 남아시아지역 성인 문해율은 74%, 여성 51.8%, 청소년 문해율은 남성 86.6%, 여성 74.7%에 그친다. 또한 개도국 전체 비문해 성인 7억6천6백만 명의 64.2%, 비문해 청소년 1억2천1백만명의 60.9%는 여성이다 (UIS, 2010).

가. 초등교육(primary education)

1990년 이후로, 교육의 성별균등 목표를 위한 국제적 노력은 전세계 모든 지역에서 여아의 학교등록률 향상을 가져왔다. 개도국 전체지역 평균, 남아 대비 여아 초등학교 등록률은 1999년 91에서 2010년 97 (남아 100명당 여아 97명 학교등록)로 상승했다. 이는 완전한 동등을 의미하는 100%의 상하 3 포인트 차 (97-103%) 범위 안에 위치하기 때문에, 성별균등에 가까운 달성을 이룬 것으로 평가된다 (UN, 2012). 특히, 이러한 균등에의 접근은 주로 여아의 절대적 등록률 증가를 통해 달성된 것이기 때문에 고무적이다³⁸⁾ (Grown et al., 2005) 그러나 [그림-13]과 같이, 서아시아와 사하라이남 아프리카는 같은 기간 사이, 각각 여아의 초등학교 등록률 자체가 10%이상 향상했음에도 불구하고, 남아 대비 여아 등록률은 남아 100명당 여아 93명으로, 주요한 도전과제로 남아있다.

38) 초등교육 등록률에 있어 남녀간 균등상태에의 접근은 여러 형태의 변화를 통해 일어날 수 있다. 즉, 여아 등록률은 동일한 상태에서 남성 등록률이 감소하는 상황, 남녀 등록률이 모두 감소하는 상황에서 남아 등록률의 더 빠른 감소, 남녀 등록률이 모두 증가하는 상황에서 여아 등록률의 더 빠른 증가를 통해 남녀간 등록률은 균등에 다가설 수 있다. 이때, 의미있는 성균등은, 여아의 절대적 등록률이 증가하여 달성되는 것이다 (Grown et al., 2005).

[그림-13] 초등교육 남아등록 100명당 여아등록률 (1999, 2010년)



(출처: UN, 2012)

초등교육 완수율³⁹⁾은 지역적 편차가 크긴 하나, 전세계적으로 1999년 81%에서 2010년 90%에 이르렀다. 초등교육 완수율에 있어서도 남아와 여아의 기회는 비슷하나, 사하라이남 아프리카와 서아시아는 예외적이다. 사하라이남 아프리카 43개국 중 25개국은 남아의 초등교육 완수율이 여아들보다 높으며, 오직 10개국만이 남아와 여아가 초등교육을 마칠 수 있는 동등한 기회를 가지고 있다. 나머지 8개국에서는 그 격차가 적긴 하지만, 오히려 여아가 남아보다 초등교육 이수율이 높다 (UN, 2012).

상기의 두가지 성과가 표현하듯, 지난 20여년간 교육분야에서 국제적 노력의 초점은 초등학교 등록률과 완수율 (졸업율)의 성별격차를 줄이는 것에 있었던 반면, 아동의 재학 상태 유지(retention), 학업성취 달성, 교육의 질과 의미에 대해서는 상대적으로 그 관심이 불충분했다 (CIDA, 2010).

전 세계적으로 여아들은 중퇴 아동의 다수를 차지한다. 2010년, 전세계에서 초등학교 취학연령 아동 6,100만명은 학교에 다니지 않으며, 이중 절반 이상인 3,300만명은 사하라이남 아프리카, 1/5 이상인 1,300만명은 남아시아에 있다. 초등교육에서 여아의 배제를

39) 초등교육 완수율(primary completion rate)은 초등학교의 마지막 학년을 성공적으로 완료하는 학생의 비율을 의미한다. 유급한 학생수를 뺀 최고학년 총 학생수를 공식적 졸업연령 아동의 수로 나누어서 계산한다 (World Bank, 2004).

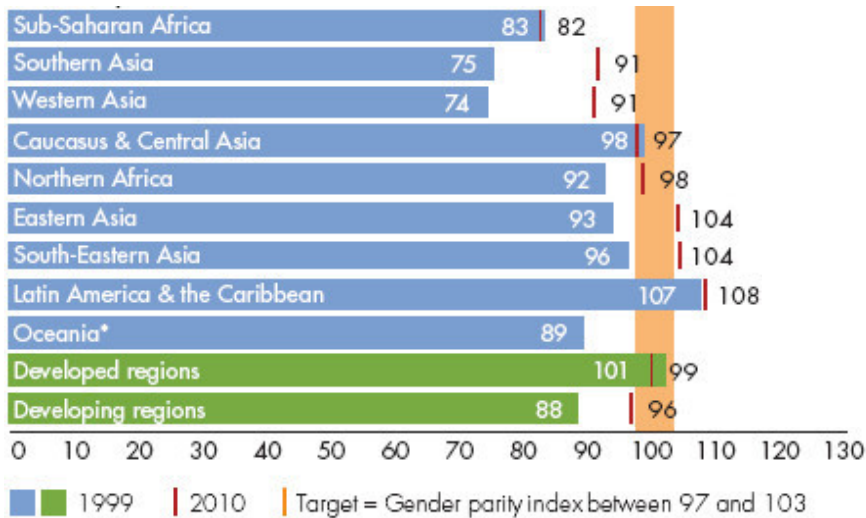
감소시키기 위한 그간의 국제적 노력으로, 개도국 중퇴아동 중 여아비율은 2000년 58%에서 2010년 53%로 감소했음에도 불구하고, 지역적으로는 큰 편차가 있다. 중퇴아동 중 여아의 비율은 각각 북아프리카 79%, 서아시아 65%, 남아시아 55%에 이른다 (UN, 2012).

또한 전세계 비문해 청소년의 61%는 여성이다. 2010년 기준, 15세에서 24세 사이 인구 중 1억2천2백만명은 일상생활의 간단하고 짧은 문장도 읽거나 쓸 수 없는 비문해자로 이중 여성이 7,400만명(61%)이다. 학교를 중퇴한 젊은이들은 문해력을 개발하거나 지속할 기회가 제한되고, 이는 이들의 삶의 기회를 제약하며 여러 불이익들을 심화시킨다. 개도국 전반의 초등교육 등록률 및 완수율의 성별격차가 완화되면서, 청소년 문해율의 성별격차 역시 감소하는 추세로, 1990년 남성문해자 100명 대비 90명이던 여성문해자는 2010년 95명으로 상승했다. 그러나 지역별로 그 격차는 다르며, 남아시아의 경우, 남성문해자 100명 대비 여성문해자는 86명밖에 이르지 않는다.

나. 중등교육(secondary education)

여아들은 초등교육보다 중등교육에서 더 큰 장벽을 만난다. 2010년 개도국 지역 평균, 초등교육 성균등 지수는 남아 100명 당 여아 97명임에 비해, 중등교육에서는 여아 96명으로 떨어진다. 그러나 남아 100명당 여아 96명이라는 개도국 지역 평균은 지역적·국가적 편차를 가리기 쉽다. [그림-14]에 표현된 것과 같이, 2010년 기준 사하라이남 아프리카에서는 남아 100명당 여아 82명에 그치는 반면, 중남미에서는 여아의 등록률이 더 높아, 남아 100명당 여아 108명이 중등교육에 등록한다. 서아시아와 남아시아는 1999년 각각 남아 100명당 여아 74명과 75명에서 2010년 91명으로 큰 향상을 보였다 (UN, 2012). 2010년 기준, 전세계적으로 12세에서 15세의 중등교육연령 청소년의 7,100만명은 초등학교에도, 중학교에도 등록하지 않은 미재학 상태이며, 이중 54.2%는 여아이다 (UNESCO, 2010).

[그림-14] 중등교육 남아등록 100명당 여아등록률 (1999, 2010년)



(출처: UN, 2012)

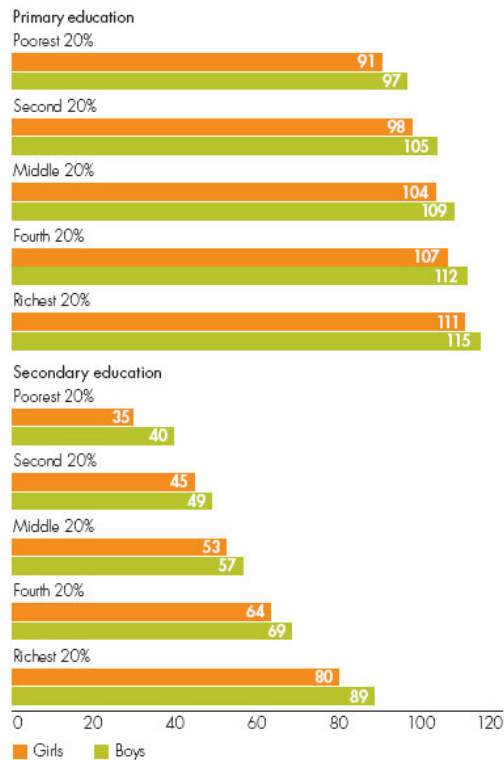
이렇듯, 2005년까지 초·중등교육에서, 2015년까지 모든 수준의 교육에서 성별격차의 폐지가 목표인 MDG 3 달성에 있어, 중등교육은 초등교육에 비해 그 성취현황이 더욱 열악하다. 2015년까지 MDGs를 달성하기 위해서는 모든 국가에서 초·중·고등교육의 성별격차 폐지를 위해 노력해야 하는 바, 특히 달성이 저조한 중등교육에 대한 투자는 보편적 초등교육이 달성될 때까지 기다릴 수 없다 (Grown et al., 2005).

중등교육에서의 성별격차는 가족과 사회전반의 성별에 기반한 차별로부터 발현된다. 중등교육 비용은 초등교육보다 고비용이기 때문에, 가정에서는 아동들 사이에 자원을 분배해야 하는 상황에 종종 처한다. 여아교육의 가치가 평가절하되거나, 여아교육에 대한 투자회수율이 낮다는 인식이 있는 지역에서 부모는 딸보다 아들의 교육을 선호하게 된다. 여아의 조혼 역시 중등학교 진학에의 또다른 장벽으로 작동한다. 또한 중등학교들은 통상 초등학교보다 집에서 먼 거리에 위치하기 때문에 부모들은 딸의 안전을 걱정하게 된다 (UN, 2012).

한편, 아동 교육에는 성별과 가구의 소득수준이 교차하여 영향을 끼치며, 거의 언제나 여아의 소외로 귀결된다 (Grown et al., 2005). 2005년에서 2010년 사이, 55개 개도국에서 실시한 가구조사에서는 [그림-15]와 같이 초등 및 중등학교 “출석률”이 가구 소득

수준에 비례하고 있어, 빈곤이 초등 및 중등학교 출석에 주요한 장벽으로 작동하고 있는 것으로 평가된다 (UN, 2012). 특히, 중등학교에서는 소득수준 최상위 20% 계층의 남녀 평균 총 출석률이 84%(남아 89%, 여아 80%)임에 비해, 최하위 20% 계층의 남녀평균 총 출석률은 37%(남아 40%, 여아 35%)에 그쳐, 성별 조건보다 가구의 경제수준이 중등학교 “출석”에 미치는 영향이 더 큰 것으로 평가된다. 그러나 55개국의 소득수준 5분위수에 걸쳐 전(全) 계층에서 성별격차가 지속적으로 발견되는 바, 빈곤(경제수준)과 성별이라는 요소가 교차적으로 영향을 끼치고 있음을 볼 수 있다. 따라서 낮은 소득 가구의 여아는 빈곤, 그리고 성별이라는 이중의 장벽을 당면하여 가장 낮은 출석을 기록한다.

[그림-15] 가구소득 5분위수별(quintile) 초·중등학교 남녀출석률

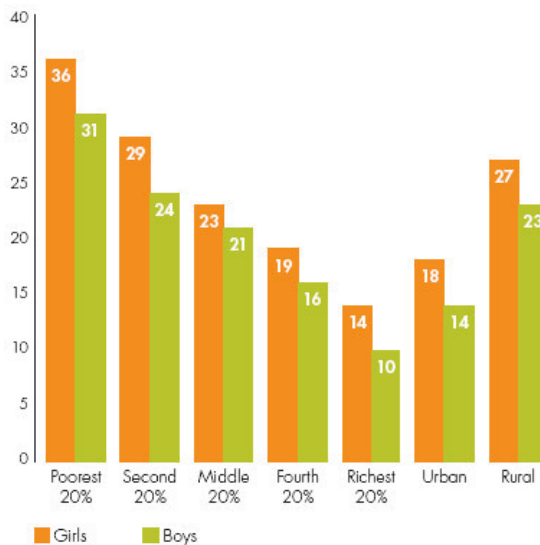


(출처: UN, 2012)

[그림-16]은 2005년에서 2010년 사이, 55개 개도국에서 실시한 가구조사에서, 12세에서 15세 사이 중학교 연령 아동 중 중퇴비율을 성별, 가구소득 5분위수별, 도시/농촌별로

나타낸 것이다. 출석률 현황과 같은 패턴으로, 가구소득이 낮을수록 중퇴율이 높았으며, 도시보다 농촌 지역이 중퇴율이 높았다. 그러나 모든 소득수준에서, 도시/농촌을 망라하여, 여아가 남아보다 중퇴율이 높았다. 그중에서도 빈곤은 중학교 연령 아동의 교육중단을 결정하는 강력한 요소로서, 소득수준 최하위 20% 가구의 아동은 최상위 20% 가구 아동보다 중퇴할 확률이 3배 높았다 (UN, 2012). 결과적으로, 소득 최하위 20% 가구의 여아는, 중퇴율 36%로 중등교육에서 가장 소외되고 있다.

[그림-16] 중학교연령 중퇴아동 비율 (성별, 소득5분위수별, 도시/농촌별)



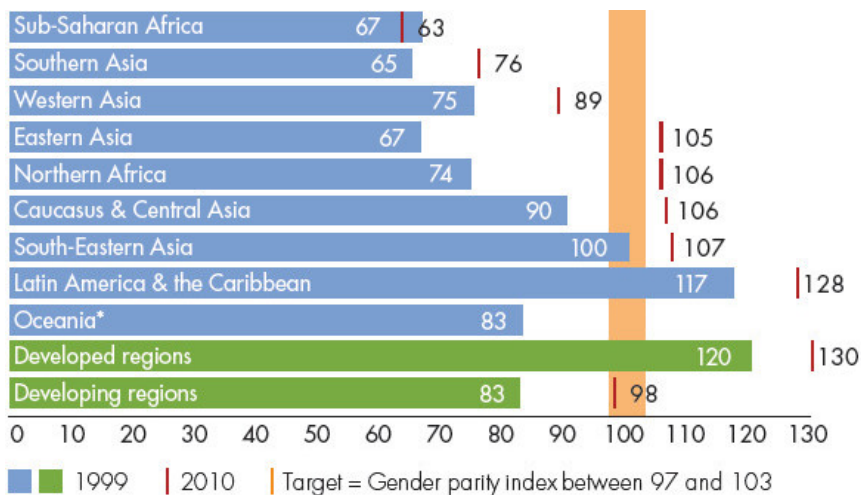
(출처: UN, 2012)

다. 고등교육(tertiary education)

2010년 개도국 지역평균, 고등교육 등록률은 남아 100명당 여아 98명을 달성하여 성 균등을 이룬 것으로 평가받는다. [그림-17]과 같이, 중남미의 경우, 남아 100명당 여아 128명이 등록하며, 동아시아, 동남아시아, 중앙아시아, 북아프리카도 남아 100명당 여아 100명 이상이 등록한다. 그러나, 사하라이남 아프리카는 남아 100명당 여아 63명으로 성 별격차가 가장 크며, 남아시아는 남아 100명당 여아 76명, 서아시아는 89명으로 성균등 달성이 요원하다.

일반적으로 국가 소득수준이 낮을수록 고등교육에서 남성의 비율이 여성보다 높은 반면, 소득이 높은 국가에서는 반대로 여성의 비율이 높다 (UN, 2012). 1인당 GDP가 \$5,200 이하인 45개국에서는 고등교육에서 남성이 여성보다 훨씬 많았으며, \$16,500 이상인 94개국에서는 고등교육에서 여성의 수가 남성을 웃돌았다.

[그림-17] 고등교육 남아등록 100명당 여아등록률 (1999, 2010년)



(출처: UN, 2012)

라. 직업교육

전세계적인 무역 자유화, 경제 민영화는 개도국 무역, 경제 및 노동시장에 직접적이고 결정적인 영향을 미치는 가운데, 개도국에 새로운 직업기술과 기준에 대한 필요가 대두되고 있다. 전세계적으로 모든 개발 단계의 노동시장에서, 모든 정치 시스템 하에서, 그리고 어떠한 종교·사회·문화적 배경을 가진 경제에서도 성별에 기반한 직업상의 수직적, 수평적 분리는 보편적이고 고질적 현상이다. 노동시장에서 여성과 남성은 전통적으로 적합하다고 여겨지는 성별역할에 따라, 직업적 선택 및 고용이 형성되는 구조를 띄는데, 통상 여성은 수평적 분리에서는 좁은 폭의 특정 군의 직업, 그리고 수직적으로는 남성보다 낮은 수준의 직업에 머무른다. 이는 사회적, 문화적, 구조적, 경제적 원인에서 기인하며,

요약하자면, 고정된 성별역할에 대한 사회문화적 규범, 그리고 여성의 가사노동 책임이 교육구조 및 직업훈련 시스템, 그리고 노동시장 내에서 접근성 및 고용안정성을 규제하는 매커니즘과 상호작용하면서 형성된다.

2.2 개념 및 접근법

지난 수십년간의 개발경험에서 국제사회가 도출한 발견점은 여아와 여성에 대한 교육은 개도국에서 가장 지속적이고 높은 수익을 내는 투자라는 점이다. 본 파트에서는 교육분야의 성평등이란 무엇을 의미하는가에 대한 개념을 정의한 후, 여성에 대한 교육이 가져오는 다방면의 개발성과와 교육의 성불균등으로 인한 사회적 비용 및 손실에 대해 기술한다.

가. 교육분야의 성평등 개념

교육분야의 “성 균등(Gender Parity)”과 “성평등(Gender Equality)” 개념의 차이에 대하여 명확히 이해할 필요가 있다. UNESCO(2003)의 정의에 따르면, “각 해당 연령대에 있어, 같은 비율의 남아와 여아가 교육체계에 진입하고, 완수하며, 교육의 주기를 통해 진전할 때, 성 균등(Gender Parity)은 성취된다” (UNESCO, 2003; CIDA, 2010에서 재인용). 교육에서의 성평등(Gender Equality)이란, “교육체계 내에서 모든 여아와 남아, 여성과 남성에 대한 공정하고 동등한 대우를 보장하는 것”을 의미한다 (UNESCO, 2003; CIDA, 2010에서 재인용). 즉, 교육 시스템에서 남학생과 여학생간의 수/양적인 평등은 성균등으로, 질적인 평등까지 포괄한 개념을 성평등으로 정의한다.

CIDA(2010)는 여아와 남아가 정해진 연령에 초등학교에 입학하는 것은 중요하나, 이들이 재학을 유지하고, 학습하고, 달성하는 것은 교육 투자에 대한 훨씬 포괄적 접근을 요구한다고 밝히고 있다. 즉, 학생수의 균등한 성비를 뜻하는 성균등 자체는 “왜 어떤 유형의 여아들은 입학할 하지 못하고, 어떤 여아들은 학교에 등록은 했으나 수업 참여가 낮고, 특정과목에 대한 학습참여가 낮으며, 왜 여아는 남아에 비해 상급 교육으로의 진학률이 낮고, 중퇴가 잦은지에 대해” 설명할 수 없다는 것이다 (CIDA, 2010, p.2). 따라서,

성균등 자체는 첫 번째 단계일 뿐, 교육의 최종 목표는, 상기의 여러 문제에 대한 대응을 포괄하는, 교육의 질적·내용적 성평등이 되어야 한다. 교육의 성평등은, 교육체계 내에서 여아와 남아의 1) 접근에서의 평등, 2) 기회(과정)의 평등, 3) 결과(성과)의 평등에 초점을 둔다 (CIDA, 2010) (표-14). 이러한 세가지 측면에서의 성평등을 달성하기 위해서는, 여아의 교육 접근성(입학 및 완수)을 높일 수 있는 물리적·제도적 방안뿐만 아니라, 특히 교육의 질(quality)과 관련성(relevance)을 다루고 개선해야 한다.

[표-14] 교육 성평등의 세가지 측면

교육 성평등의 측면	구체적 목표
접근의 평등	여아와 남아가 기초교육 입학에 위한 동등한 기회를 제공받는다. - 접근성의 평등은 학교 등록률보다는 실제 출석률이 성과측정을 위해 더 적합한 지표임.
기회/과정의 평등	안전하고 안정된 환경에서 학습하고 활동한다. 교육 시스템에서 여아와 남자는 동등한 대우와 관심을 받으며, 학습하기 위한 동등한 기회를 갖는다. 여아와 남자는 동일한 커리큘럼을 제공받는다. 그러나, 서로 다른 학습스타일에 부합하는 서로 다른 방식으로도 수학할 수 있도록 한다. 성별고정관념 및 성별편향(gender bias)으로부터 자유로운 교수법 및 자료를 제공한다. 모든 학습과목 선택 및 방과 후 활동에 있어, 학습하고, 탐구하며 기술을 개발할 수 있는 동등한 자유를 가진다.
성과의 평등	여아와 남자는 성취할 수 있는 동등한 기회를 누리며, 교육성과는 개인의 노력과 재능에 기반한다. 시험 및 평가방법은 성별편향으로부터 자유로워야 한다. 평가 과정을 통해 전달되는 메시지가, 교육주기 내 진전 및 과목선택에 대한 탐구에 있어 남아와 여아를 단념시키지 않도록 해야 한다.

(출처: EQUATE Project/Management Systems International, 2008; CIDA, 2010에서 재인용)

[표-14]는 언급한 교육 성평등 각 측면의 구체적 목표를 명시한 것이다. 교육의 성평등을 달성하기 위해서는, 이렇듯 다각적 측면에서의 평등이 다루어져야 하기 때문에, 교육정책, 교육시설 인프라, 커리큘럼, 교사 훈련, 학교관리 감독, 평가체계 등 교육과정의 모든 영역들이 성평등 관점에서 분석되고 개선되어야 한다. 한편, 혜택에서 소외되고, 동등한 참여역량 및 기회가 취약한 인구군의 여아와 남아, 여성과 남성에 대해서는 특별히 이들의 구체적인 교육 필요를 타겟팅하고, 대응하는 프로그램이 동시에 필요하다.

여아의 학교참여를 증대시키는 성과가 증명된 방안들은, 학비 감소 및 여학생 대상 장학금 지원을 통한 학교 교육의 지불가능성 증대, 학교 건립 시 여학생들의 주거 커뮤니티에 가까운 장소선정, 안전하고 여아 친화적인 학교 시설건축을 들 수 있다. 뿐만 아니라, 커리큘럼 개선, 교사훈련 등을 통해 교육 내용과 질, 관련성의 개선 역시 필수적이다 (Dejaeghere, 2004; Grown et al., 2005에서 재인용). 가장 중요하게는 성평등을 촉진하기 위한 모든 교육 분야 프로그램은, “교육”의 본질상, 차별과 불평등을 지속시키는 사회의 뿌리깊은 규범과 태도에 대한 개혁적 성격을 가져야 한다 (Grown et al., 2005).

나. 여성교육과 개발성과

성평등한 교육시스템을 통한 여성과 여아에 대한 교육증가는 여성 개인뿐 아니라 가정 전체의 삶의 질 향상, 국가의 경제·사회 발전에까지 긍정적 효과를 미친다. 교육 받은 여성은 역량이 강화되어 소득 창출 잠재력이 향상되고, 가정 내에서 자원에 대한 협상력과 독립적 의사결정권이 증대되어 스스로의 신체에 대한 자유와 임신·출산에 대한 컨트롤이 향상된다. 또한 교육을 통해 역량이 강화된 여성에게는 HIV/AIDS 및 가정폭력에 대한 취약가능성이 감소하며, 정치참여와 영향력이 증대된다 (CIDA, 2010; Grown et al., 2005). 특히 교육 중에서도, 초등교육 이상(postprimary)의 교육은 여성의 성과, 즉 건강, 삶의 질, 가족 및 사회 내 지위, 경제참여 및 소득, 정치참여에 대해 초등교육보다 훨씬 강력한 상승효과를 갖는 것으로 연구물들을 밝히고 있다 (Grown et al., 2005). 교육 성평등은 이러한 양적 변화에 대한 효과 뿐 아니라, “교육”의 특징 상, 기존의 사회 규범 및 관계를 도전하고, 성평등은 근원적인 가치이자 인권이라는 관념의 사회적 수용에 영향을 끼칠 수 있는 잠재력이 있다 (CIDA, 2010). 하지만, Grown et al., (2005)는 규범적 개선 및 변화된 권력관계가 부재한 상황에서는, 교육이라는 한 영역만으로 사회개혁이 어려우며, 이러한 상황에서는 사회변화의 문턱(threshold)에 도달하기까지, 교육 이상의 요소들이 요청된다고 주장하였다. 여성교육의 파급효과는 해당국가의 경제 개발수준, 노동시장의 깊이, 성별의 계층화 정도 등에 대단히 의존적이며, 이미 상대적으로 평등주의 상황의 사회에서 그 효과가 더욱 크게 발현된다 (Grown et al., 2005). 여성교육이 긍정적 영향을 미치는 여러 영역의 개발성과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

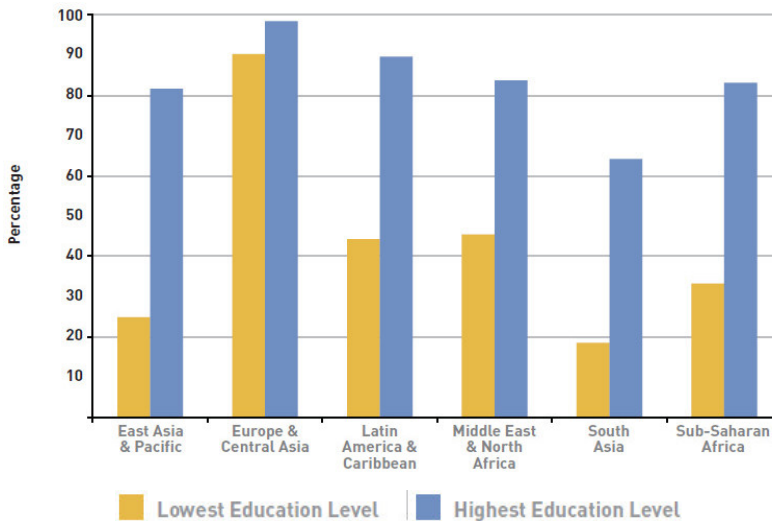
첫째, 교육받은 여성들은 노동시장에 참여한다. 여러 연구들에 따르면, 교육 중에서도 중등교육 이상의 교육은 공식부문에 여성의 유급고용 가능성을 향상시킨다. 이러한 상위 레벨의 교육은 특히, 남성보다 여성의 공식부문 노동참여 소득을 증가시키며, 교육 레벨에 따라 다르긴 하나, 전반적으로 교육투자에 대한 회수율은 남성(9%)보다 여성(10%)이 약간 더 높은 편이다. 언급한 바와 같이, 중등교육 투자에 대한 회수율은 여성 18%, 남성 14%로 여성이 명백히 높다. 그러나 초등교육의 투자회수율은 남성 20%, 여성 13%로 남성이 훨씬 높은 것을 볼 수 있다 (Grown et al., 2005).

둘째, 여성에 대한 교육, 특히 중등교육은 출산율 및 아동 사망률 감소에 주요한 영향을 끼친다. 상기 보건의로 분야에서 소개한 바와 같이, 5세미만 아동 사망율, 여성의 출산율, 그리고 아동생존에 대한 성별편향에 있어 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 유일한 변수는 여성교육, 즉 모성문해율임(Sen, 1999) 상기할 필요가 있다. Subbarao와 Rainey(1995)가 개도국 전체인구의 93%를 차지하는 65개 중·저소득국에서 여성의 중등교육 획득 및 출산율에 대해 연구한 바에 따르면, 적은 수의 여아가 중등교육을 받은 국가에서는 한 가정당 평균 5명 이상의 아동을 출산하며, 이중 한명 혹은 두명은 유아기에 사망했다. 반면, 여아의 절반이 중등교육을 받은 국가에서는 가정당 출산이 아동 3명 수준으로 감소했으며, 아동사망 역시 드물었다 (Subbarao and Rainey, 1995; Grown et al., 2005에서 재인용). Subbarao와 Rainey는 해당 65개국에서, 가족계획 및 보건의로 케어 접근성을 포함한 모든 기타 변수들을 동일하게 유지하고, 중등교육을 받은 여아의 비율을 19%에서 38%로 배가시키는 경우, 출산율은 여성당 5.3명의 아동에서 3.9명으로 감소시키며, 유아사망율 또한 1,000명당 81명에서 38명으로 감소한다고 추산했다. Schultz (1993)의 연구에 따르면, 개도국에서 여성의 교육기간이 길수록, 희망하는 가족 규모가 작고, 작은 가족을 이룰 성공률도 크며, 어머니의 재학기간이 1년 연장될 때마다, 자녀의 유아사망율은 5-10%가 감소했다 (Schultz, 1993; Grown et al., 2005에서 재인용).

셋째, 교육은 여성의 건강, 결혼시기, 신체적 안전 및 온전성(integrity)에 긍정적 효과를 미친다. 여성이 6년 이상 교육을 받는 경우, 즉 여성에 대한 중등교육은 산전 및 산후 케어와 분만서비스 활용에 긍정적 효과를 가지며, 이보다 적은 교육을 받은 여성들에 비해 그 효과가 훨씬 크다 (Elo 1992; Bhatia and Cleland, 1995; Govindasamy, 2000;

Grown et al., 2005에서 재인용). 특히 숙련된 보건의료 인력에 의한 분만은 모성사망 및 모성건강에 결정적 영향을 끼치는 요소이다. [그림-18]은 전세계 모든 지역에서, 숙련된 보건의료인력을 활용한 분만비율은 여성의 교육수준에 비례하여 큰 격차를 보임을 알 수 있다.

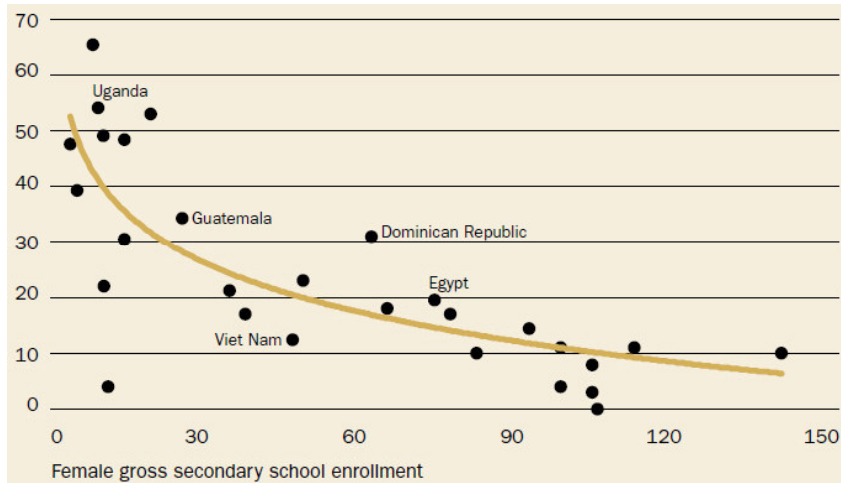
[그림-18] 여성의 교육수준에 따른, 숙련보건의료인력을 활용한 분만비율 (지역별)



(출처: ICRW, 2010)

교육은 여성의 결혼연령과 밀접히 연관된다. 7년 이하의 학교교육을 받는 여아들은 7년 이상 교육 받는 여아에 비해 18세까지 결혼하게 될 확률이 높다 (Population Reference Bureau, 2000). 다시 말해, [그림-19]와 같이 여아의 중등교육 등록이 낮은 국가일수록, 18세 이하 중 결혼한 여아 비율이 높다. 또한 학교를 중퇴하고 10대 초반에 결혼한 여아들은 보통 신체가 성숙하기도 전에 첫 출산을 하며, 출산간격이 짧은 임신 및 출산을 지속하게 되어 결과적으로 높은 모성사망율과 아동사망률이 야기된다. 뿐만 아니라, 조혼은 가정 내에서 여성(여아)의 협상력 및 의사결정력 부재와도 연관된다.

[그림-19] 여아의 중등교육등록과 18세이하 결혼비율의 반비례 관계 (국별)



(출처: Mathur et al., 2003; Grown et al., 2005에서 재인용)

교육과 여성의 신체적 안전과의 연관성은 여성성기훼손/절단(Female Genital Mutilation/Cutting: FGM/C), 그리고 여성폭력 이슈에서 발견할 수 있다. FGM/C은 여성의 섹슈얼리티(sexuality)를 직접적으로 통제하기 위해, 여성의 생식기 일부를 잘라 내거나, 일부제거 후 꿰매버리는 전통관습이다. 여아와 여성들은 이러한 악습의 최대 피해자이기도 하지만, 한편으로 성인여성들은 이러한 억압적 문화와 관행을 내면화하고, 딸, 손녀 등 여아들에게 이를 실행하고, 지속시키는 주체이기도 하다. 이는 FGM이 해당 사회에 고착화된 성별규범으로서, FGM을 거쳐야만 성인여성으로 인정받고, 남성에게 신부로 선택받을 수 있기 때문이다. 이때, 여성의 교육수준은 여성의 신체적·정신적 건강에 해악을 끼치는 이러한 관습에 대한 여성 스스로의 인식과 실행여부에 중대한 영향을 끼치는 것으로 보고된다. 아프리카 9개국에 대한 실증연구는 모든 국가에서 여성의 교육여부 및 수준에 따라 FGM/C의 실행비율이 반비례하는 것으로 나타났다 (Population Reference Bureau, 2001; Grown et al., 2005에서 재인용). 또한 WHO (1998a)에 따르면, 코트디부아르에서 교육받지 못한 여성의 55%가 FGM을 실행한 것에 비해, 초등교육 혹은 그 이상 교육을 받은 여성은 24%가 FGM을 거쳤다. 더욱이, 여성의 교육은 자기자신에 대한 FGM 뿐 아니라, 해당여성의 딸, 손녀, 그리고 여아 일반의 FGM에 영향을 끼친다는 점에서 교육의 중요성이 증폭된다. 이집트에서 중등교육을 받은 여성은 딸,

손녀, 그리고 일반 여아에 대한 FGM을 반대하는 확률이 초등학교를 마치지 못한 여성에 비해 네배나 높았다 (El-Gibaly et al., 1999; Grown et al., 2005에서 재인용). 부르키나파소에서는 어머니가 초등학교를 졸업하지 않은 여아는 78%, 어머니가 중등교육을 받은 여아는 48%가 FGM을 당했다.

여성에 대한 폭력발생도 이와 비슷하다. 여성이 교육받았다고 해서, 이들에 대한 폭력이 철폐되는 것은 아니나, 교육받은 여성은 폭력에 대한 취약성 및 발생이 감소하고, 자신의 신체에 대한 컨트롤이 향상된다 (Grown et al., 2005). Grown et al., (2005)이 인용한 여러 실증적 연구들에서는 여성의 교육수준에 따라 폭력발생 비율이 반비례했다. 그러나, 오히려 초등학교 및 중학교에서 여아에 대한 성폭력이 일어나기 때문에, 안전한 학교환경을 만듦으로서 교육이 가져오는 여성폭력 감소 효과를 증폭해야 할 필요가 있다 (Grown et al., 2005).

넷째, 교육은 성관계, 콘돔사용, 위험행동 및 이에 대한 예방, HIV/AIDS에 대한 정확한 이해를 제공하고, 잘못 알려진 인식을 개선함으로써, 개도국에서 여성과 여아가 HIV 위험의 최전방에 노출된 현실을 변화시키는 효과를 갖는다. 초등교육은 HIV 예방과 콘돔 사용에 대한 지식제공에 긍정적 효과를 미치는 것으로 발견되며, 중등교육은 더 큰 긍정적 효과를 갖는다 (Global Campaign for Education, 2004; Grown et al., 2005에서 재인용). 여러 실증적 연구들에서는, 개도국에서 교육받은 여성들은 비문해 여성보다 HIV/AIDS에 대한 정확한 정보습득이 몇배 이상 높기 때문에, 실제로 여성의 교육수준 (초·중등)에 따라 HIV 감염율은 반비례하는 것이 발견되었다.

마지막으로, 여성의 교육획득은 다음 세대, 즉 그 자녀의 교육획득에 지대한 영향을 끼친다. 여러 연구들은 어머니의 교육수준은 특히 그 딸 자녀의 학교등록에 강력한 긍정적 효과를 가지는 것으로 보고하며, 이는 아들에 대한 영향보다 크고, 또한 아버지의 교육수준이 딸의 교육에 미치는 영향보다 훨씬 주요했다(Grown et al., 2005). 또한 어머니의 교육 수준이 높을수록, 그 효과가 강했다. 미주개발은행 (1998)의 연구에 따르면, 남미에서 중등교육을 받은 어머니를 둔 15세 아동은, 4년 이하의 교육을 받은 어머니를 둔 아동보다 학교에 2-3년 더 길게 남아있었다. 따라서 다음 세대의 교육성과를 향상하기 위해서는 현재 여아의 교육기회를 향상하는 것이 필수적이라는 결론이 도출된다(Grown et al., 2005). 그런데, 이미 정규교육의 시기를 놓치고 교육받지 못한 성인여성에 대한

문해교육 또한 그 자신의 삶의 질과 자녀교육 성과에 긍정적 영향을 갖는 것으로 보고된다. 네팔의 장기간에 걸친 연구에서는 성인여성에게 대한 문해 프로그램은 여성의 생식보건 향상, 소득창출 활동, 커뮤니티 및 정치 활동의 참여 증진 등, 여성의 전반적 역량을 강화할 뿐만 아니라, 자녀의 교육과 가족의 건강에도 긍정적 영향을 미쳤다(Burchfield, 1997; Grown et al., 2005에서 재인용). 문해 프로그램에 참여하지 않은 대조군의 여성들은 프로그램에 참여한 여성들에 비해 더 빈곤하고, 커뮤니티 활동에 덜 활동적이었으며, 여러 건강 및 정치관련 이슈에 대한 이해가 더 낮을 뿐 아니라, 자녀를 학교에 덜 보내는 결과가 발견되었다.

다. 교육의 성불균등으로 인한 사회적 비용 및 손실

반대로, 교육에서의 여성배제 및 차별로 인한 교육분야의 성평등 달성 실패는 많은 경제적·사회적 비용을 야기하는데, 주로 국민 1인당 경제성장 기회, 출산율 및 아동사망율 감소 기회를 손실시킨다 (CIDA, 2010). 교육과 경제성장 간의 관계에 관한 연구들은 여아 교육에의 투자실패가 국민총생산(GNP)을 낮추는 것으로 보고한다 (Knowles et al., 2002; Klasen 2002; Grown et al., 2005에서 재인용). Hill and King(1995)은 모든 다른 조건이 동일할 때, 초·중등 교육의 남아 대비 여아 등록률이 0.75 이하인 국가는, 등록률의 성별 불균등이 이보다 덜한 국가 보다, GNP 수준이 약 25% 낮을 수 있는 것으로 산출했다 (Grown et al., 2005에서 재인용). 또한 Abu-Ghaida and Klasen (2002)는 교육의 성균등 목표 달성에 실패한 국가들은 경제성장, 출산율, 아동 사망 및 영양결핍의 감소 측면에서 상당한 비용을 당면할 것이라고 보고했다 (Grown et al., 2005에서 재인용). 이에 대한 적합한 조치 없이는, 이러한 비용은 시간이 흐름에 따라 상승하여, 여아의 초·중등교육 등록향상이 선로를 벗어난 국가들은 1995년에서 2005년 사이에 연간 경제성장이 0.1에서 0.3 퍼센트 포인트 손실, 2005년에서 2015년 사이에는 더욱 높은 0.4 퍼센트 포인트 손실될 것으로 추산했다 (Grown et al., 2005에서 재인용).

2.3 타 공여기관 프로그램 사례

가. USAID : 안전한 학교 시범사업 (Safe Schools Pilot Program)

(1) 목표 및 범위: 안전한 학교 시범프로그램은 가나와 말라위의 60개 커뮤니티에서 DevTech Systems에 의해 이행되었다. 동 프로그램의 목적은 여아와 남아를 위한 교육과 건강성과의 향상이라는 장기적 목표를 지원하기 위해서 가나와 말라위에서 선별된 학교들에서 학교와 관련된 성별기반폭력을 감소시키기 위한 것이다.

(2) 활동: 폭력감소로 진전을 측정하기 위해 학교와 관련된 성별기반 폭력에 대한 학생과 교사의 지식, 태도, 행동에서의 변화가 사용됐다. 프로그램은 3만명 이상의 여아와 남아에게 예방 프로그램과 지원 서비스를 제공했다.

(3) 성과: 프로젝트가 종료되면서, 교사와 학생들은 지식, 태도, 행동의 변화를 보였다. 예를 들어, 가나에서 프로그램 전에는 약 30%의 교사가 학교에서 여아들에 대한 성희롱이 일어난다고 동의한 반면, 프로그램 후에는 그 수가 거의 80% 가까이로 증가하였고, 남아도 성희롱을 경험할 수 있다는 교사의 믿음은 26%에서 64%로 38% 증가했다. 이러한 인식은 예방을 위해 중요한 첫 단계가 된다.

(4) 사업 확대: 안전한 학교 시범사업은 도미니카 공화국, 세네갈, 예멘, 타지키스탄, DR콩고로 확대되었고, 훈련 매뉴얼은 스페인어, 불어, 아라비아어, 타지어, 러시아어로 번역되고 지역 맥락에 적합하도록 수정되었다. 그 내용은 아래와 같다.

- 도미니카 공화국에서는 236명의 교사들이 매뉴얼 교육에 대해 훈련받음. 예상치 못했던 성과로는 동 프로젝트에 대한 높은 요청으로, 훈련 참가와 다른 행사들에도 기대치보다 두배에 가까운 출석이 종종 연출됨.
- 세네갈에서는 639명의 교사와 커뮤니티 자문관, 참여학교의 교장들이 훈련받음. 또한 150명의 교육부 공무원과 커뮤니티 지도자들이 동 매뉴얼의 트레이너가 되기 위해 훈련받음.

- 예멘에서는 안전한 학교 자료가 학교에서 사용되었음. 타지키스탄에서는 238명 교사와 196명 커뮤니티 상담가가 훈련받음. 또한 안전한 학교 자료는 국가교사훈련 프로그램에 통합되고, 국가 교사도덕 강령이 수립됨.
- DR콩고에서는 미국 NGO인 Family Health International이 31개 학교와 카탕가주의 이웃 커뮤니티에서 프로젝트를 이행함. 학교와 관련된 성별기반폭력을 예방하고 인식을 강화하기 위해, 프로젝트는 모든 교사를 훈련하고 31개 학부모-교사 연합을 지원하였으며, 미디어 캠페인 메시지를 개발함. 안전한 학교 자료 또한 국가 교과과정에 통합됨.

(5) 평화봉사단 활동과 연계: USAID는 평화봉사단과 파트너십을 구축하여, 안전한 학교 자료를 사용하도록 하고, 미국봉사자들이 어떻게 안전한 교실환경을 구축하는지, 가르침과 교실운영에 있어서 어떻게 성평등한 관행을 정착시킬 것인지, 초등교육에서 읽기를 증진할 것인지 훈련시켰다.

나. 기타 사례

(1) 멕시코 복지제도 ‘기회’ (Oportunidades)-1995년

- 빈곤계층의 부모는 아이들을 학교에 보내고 예방접종과 더불어 정기적으로 건강검진을 시켜주고 보건교육에 참석해야 현금을 받을 수 있게했다.
- 초등학교 3학년 학생 한명당 10달러, 여고생 한명당 66달러 지원 (여고생들의 중퇴율이 가장 높기 때문에 여고생에 대한 지원액을 높게 했다)
- 교복지원, 기생충약 배급, 성적 우수 여학생 장학금 지불, 여학생 월경 관리 지원
- 지방정부의 부패를 방지하기 위해 지원금은 중앙정부가 직접 지급
- 지원금은 남성이 아닌 여성 (엄마)에게 지원 (엄마가 아이들을 위해 지출을 잘 하고, 가정주부들이 현금을 갖고 사용함으로써 여성지위가 향상됨)
- 3년만에 ‘기회’의 혜택으로 남고생들의 출석률이 10%, 여고생들의 출석률이 20% 상승 (세계은행)

- ‘기회’ 혜택을 받은 아이들은 균형잡힌 식사를 함으로써, 대조군 마을의 아이들에 비해 매년 키가 1센티미터 더 자람
- 빈곤계층은 ‘기회’의 혜택을 받아 부유층의 방식으로 아이들에게 투자함. 이로써 가난이 대물림되는 악순환의 고리가 깨짐

(2) UN 학교 급식 프로그램

- WFP(World Food Program)가 시골 학교에 식료품을 전달하면 부모들이 매일 음식을 만들어 아이들에게 배급하였다. WFP의 지원을 받는 학교의 학생들은 공짜로 끼니를 채웠다.
- 기생충 퇴치
- 출석률이 좋은 여학생들에게는 집에서 먹을 음식도 배급 (부모들이 여학생들을 계속 학교에 보내도록 하기 위함)
- 학교 급식 프로그램에 들어가는 비용은 하루에 아이 한 명당 10센트에 불과함
- 학교 급식 프로그램을 통해 아이들의 영양 상태가 상당히 개선되었고, 그에 따라 아이들이 빈혈로 쓰러지는 일도 없어졌으며 학교 출석률, 특히 여학생들의 출석률 증가함

(3) 학생들의 학습수준 향상방안 연구 (하버드대 경제학자 마이클 크레머)

케냐 학생들을 대상으로 교과서 무료제공부터 어린이 스폰서십 프로그램에 이르기까지 학습 능력 향상을 위한 여섯가지 방법을 각각 적용한 결과:

- 6학년 여학생들 중 성적이 최상위 15%에 해당하는 학생들에게 7학년과 8학년에 다니기 위한 장학금 19달러를 학생들이 모두 모인 자리에서 수여하면서부터 아이들의 성적이 가장 많이 향상함
- 장학금은 무작위로 선정한 학교의 여학생들에게 수여했는데, 여학생들은 대조군 학교의 학생들 보다 월등히 우수한 성적을 기록했음. 실제로 장학금을 타지 못한 여학생들도 비교 대상으로 삼은 학교의 여학생들보다 좋은 성적을 기록하였음
- 실제로 장학금을 타지 못한 여학생들도 대조군 학교의 여학생들보다 좋은 성적을

기록했으며, 남학생들 또한 여학생들에게 자극 받거나 뒤처지기 싫어서 열심히 공부하여 성적이 상승했음

2.4 KOICA 프로그램 방안

가. KOICA 교육분야 중기전략 (2011-2015)

[표-15] KOICA 교육분야 중기전략(2011-2015) 개념도



(출처: KOICA, 2011)

나. 전략방향

[표-15]에서 나타난 바와 같이, KOICA 교육분야 전체 추진전략은 교육의 기회 증대, 질적 향상, 그리고 정책 및 제도 개선이다. 구체적으로 교육분야 내 하위분야의 전략목표로서는 기술·직업 교육 및 훈련을 통한 기술인력 양성, 초·중교육 레벨에서 양질의 기초 교육 제공, 그리고 고등교육 제공을 통한 고등인재 양성이다. 즉, 기술·직업 훈련과 초·중·고등교육 분야의 기회 증대, 질적 향상, 정책 및 제도개선을 통해 개도국의 인적자원 개발을 목표로 한다.

이에, 성평등한 교육 프로그램을 지원함에 있어, 남녀간 균등한 학교 등록률 및 완수율을 의미하는 “성 균등(gender parity)”은 최종 목표가 아닌 첫 번째 단계로서, 최종 목표는 교육시스템 안에서 여아와 남아, 여성과 남성에게 대한 동등한 대우가 이루어지는 교육의 “성평등(gender equality)”이 되어야 한다. 상기에서 기술한 바와 같이, 교육의 성평등이라 함은, 1) 교육 접근성에서의 평등, 2) 교육내 과정 및 기회에서의 평등, 3) 교육성과에서의 차별없음을 의미한다.

[표-16] 교육분야 전략목표별 성 주류화 요소

추진방향	교육 기회 증대		
	교육 질적 향상		
	교육 정책 및 제도개선		
전략목표 (Objective)	1. 기술인력 양성	2. 양질의 기초교육 제공	3. 고등인재 양성
성 주류화 요소	• 직업훈련 체계 성평등 증진 • 가사노동 책임 등 물리적 참여 장벽 완화 • 고용시장의 수요-공급 부합을 고려한 정책적 조치	• 교육정책의 성평등 증진 • 교육 통계/관리의 성 주류화	
		• 접근성 높고 안전한 학교환경 수립 • 무상교육/교육비 지원 및 현금/현물 교육 인센티브 • 교사훈련의 성평등 증진 및 여성교사 양성 • 커리큘럼 개발 성평등 촉진 • 체육교육 통한 성평등 증진	

성평등이 실현되는 교육 프로그램 지원을 위해, 본 연구에서는 KOICA 교육분야 중기 전략의 추진방향 및 전략목표에 부합하는 성 주류화 요소를 제언한다 (표-16). 첫째, 기술인력 양성, 즉 기술·직업 교육 및 훈련영역에서는 여성 취업분야의 공과를 포함한 직업훈련 시스템의 성평등 조치, 여성의 직업훈련 접근기회를 높이기 위해 가사노동 책임 등 물리적 참여장벽 완화, 고용시장 수요와 공급을 고려한 정책적 조치를 제언한다. 둘째, 초·중·고등교육 분야를 위해서는, 교육 정책의 성평등 증진 및 교육통계/관리의 성 주류화를 제언한다. 특히, 초·중등 교육을 위해서는, 안전하고 성인지적인 학교시설 및 위생시설 건축, 학교 건립 시 여학생 주거 커뮤니티에 가까운 위치 선정, 학교제도 개선 및 교사 훈련, 여교사 양성 증대, 학교 행정관리자 및 장학사 훈련, 성별고정관념 개선을 포함한 성인지적 교과서, 여아의 수학 및 과학 실력이 강화되는 커리큘럼, 성평등한 체육 교육 강화 방안을 제시하였다.

여아 등록률 및 완수율에 대한 국가의 평균 통계치는 취약계층 여아의 심각한 소외 및 배제를 가려버리기 때문에, 특히 교육의 성별격차가 큰 농촌지역 등에서는 여자 초·중등 학교의 지원이 요청되며, 상기에 언급한 모든 접근법들은 가난한 농촌 커뮤니티에 살거나, 소수민족에 속한 여아들에 높은 우선순위를 두어야 한다.

다. 전략목표별 성 주류화 방안

(1) 전략목표 1. 기술인력 양성

(가) 기술직업 교육 및 훈련 (TVET: Technical Vocational Education and Training)의 성평등성 증진

전 세계적인 무역 자유화, 경제 민영화는 개도국 무역, 경제 및 노동시장에 직접적이고 결정적인 영향을 미치는 가운데, 개도국에 새로운 직업기술과 기준에 대한 필요가 대두되고 있다. 기술직업 교육훈련의 성공적 개혁을 위해서는 현 경제상의 성별기반 불평등이 다루어지고, 새롭게 소개되는 기술과 기능, 기회에 여성과 남성의 동등한 접근이 보장될 수 있어야 한다 (EC, 2006). 젠더관점이 체계적으로 통합된, 취업가능성에 초점을 둔 훈련을 수행하기 위해서는 노동시장에 대한 세심한 성 분석(gender analysis)이 요청된다.

이러한 분석은 급변하는 경제상황에서 유연하고 효율적인 기술직업 교육훈련 시스템 수립 및 개선을 위해 유용하다.

전세계적으로 모든 개발 단계의 노동시장에서, 모든 정치 시스템 하에서, 그리고 어떠한 종교·사회·문화적 배경을 가진 경제에서도 성별에 기반한 직업상의 수직적, 수평적 분리는 보편적이고 고질적 현상이다. 노동시장에서 여성과 남성은 전통적으로 적합하다고 여겨지는 성별역할에 따라, 직업적 선택 및 고용이 형성되는 구조를 띄는데, 통상 여성은 수평적 분리에서는 좁은 폭의 특정 군의 직업, 그리고 수직적으로는 남성보다 낮은 수준의 직업에 머무른다. 이는 사회적, 문화적, 구조적, 경제적 원인에서 기인하는데, 요약하자면 고정된 성별역할에 대한 사회문화적 규범, 가사노동에 대한 책임이 교육구조 및 직업훈련 시스템, 그리고 노동시장 내의 접근성 및 영속성 규제 매커니즘과 상호작용하면서 형성된다.

직업적 성별분리는 개인적 레벨에서는 직업 선택과 기회를 제약하고, 사회적 레벨에서는 노동시장의 견고한 성별분리가 글로벌 경제에서 창출되는 새로운 경제적 기회 및 위험에 대응할 수 있는 사회 역량을 제한한다. 전세계적으로 많은 국가에서 여성의 노동력 참여는 단순히 수직 증가 차원이 아니라, 노동력 증진의 우위를 점하게 되는 것이므로, 여성의 기술/기능 개발에 대한 장벽을 제거하는 것은, 미래의 경쟁력 있는 노동력을 양성하기 위해 필수적인 노력이다 (ILO, 1998). 따라서 직업훈련은 기존의 성별기반 직업 분리를 유지, 강화하는 것이 아니라 이에 도전하는 역동적 기회로 여겨져야 한다.

앞서 언급한 것과 같이 성인직적 기술직업 교육 및 훈련 (TVET)시스템 수립을 위해서는 노동시장에 대한 성 분석(gender analysis)을 통해 현재 국가적/지역적 노동시장에서 여성과 남성의 훈련 및 고용에 대한 기존의 차이와 차별을 인지해야 한다. 그 결과에 기반하여 시장의 기술 수요 및 인적자원 개발요청에 부응하면서, 동시에 남성과 여성에게 새로운 기술의 기회를 제공하고, 교육훈련의 성과평등을 향상하는 목표를 수립한다. 기존의 직업 훈련 및 노동시장이 불평등한 현황에서 성평등한 기술 직업훈련을 달성하기 위해서는, 문제를 개선하기 위한 적극적 조치들이 사업 디자인에 반영되어야 한다. 다음은 개도국에 존재하는 것으로 보고되는 직업훈련상의 보편적 성불평등 현황에 대하여 제안하는 개선 조치들이다.

① 직업훈련 시스템의 적극적 성평등 도모 조치

성별에 기반한 직종 분리가 노동시장 전체에 만연한 현실에서 이러한 분리는 기술직업 교육 및 훈련 시스템에도 반영되어 있기 때문에, 이를 개선하기 위한 다면적이고 적극적인 조치없이는 훈련 시스템 내부에서 불평등한 노동시장 구조를 오히려 더 견고히 하는 결과를 낳는다.

- (입학 자격요건의 완화) 많은 개도국의 학교 교육시스템은 여아에게는 과학 및 기술 과목이 아닌 인문학, 예술 등을 선별적으로 가르치기 때문에, 후에 여아들은 기술직업 교육 및 훈련 입학에 위한 공식적 자격을 갖지 못해, 기술직업에서 원천적으로 배제되는 상황이 일반적이다. 또한 여아들은 결혼이나 가사노동에 대한 책임으로 중학교를 진학하지 않거나, 진학하더라도 중퇴를 하면서, 순수하게 공식교육 시스템에서의 기술과목 수학에 기준을 둔 입학 자격조건을 충족시키기엔 학교교육 기간 자체가 너무 짧다.

전제조건이 불평등한 현실에서, 기술직업 교육 및 훈련의 장(場)에 여성들의 진입(entry)을 가능하게 하여 여성들의 기술을 개발하기 위해서는, 중장기적으로는 학교교육 시스템에서 성평등한 수학 및 과학교육이 이루어져야함은 물론, 기술직업 교육 및 훈련의 입학 자격요건이 개도국 여성현황에 맞게 완화되어야 한다. 이를 위해서는, 다음을 고려한다.

- 여성이 기존에 가진 기술 및 경력의 패턴, 가사노동 경험, 이전 학습에 대해 인정하고 평가할 수 있는 학생선정 시스템 수립
- 경력단절 여성 (육아 및 환자 혹은 노인 돌봄 노동) 상황 및 필요 고려
- 입학 전 비공식 기술훈련 제공을 통해 수학력 향상
- 커뮤니티 기반 훈련과 같은 비공식(informal) 프로그램 NGO 등 지원 (여성 조합, 자영업 및 소규모 기업 개발 지원; 재정관리 훈련, 금융기관 접근정보)

- (커리큘럼, 훈련가 및 운영측면의 성평등 조치) 직업훈련 기관의 수퍼바이저, 매니저 등 관리자 혹은 의사결정자 레벨에는 여성이 드물고, 많은 커리큘럼 설계자와 훈련가 역시 남성이다. 매니저, 커리큘럼 설계자, 훈련가의 성별을 막론하고, 이들의 성인지성 부재는 커리큘럼과 훈련자료에 사회에 만연한 성별 고정관념을 반영하는 결과를 낳아, 전통적 성별역할이 지속되는 직업훈련 시스템이 운영된다.

따라서 성인지적 기술직업 교육 및 훈련을 위해서는 커리큘럼 설계자 및 훈련가가 여성과 남성 학생들에게 새롭고 비전통적 코스 선택을 격려하도록 해야 한다. 또한 강의 방식, 학생 관리지도, 훈련 후 직업컨설팅 등에도 비전통적 직업의 롤 모델을 제공하고 여성과 여아가 스스로 전문능력에 대한 자각을 증대하도록 해야 한다.

② 가사노동 책임 등 물리적 참여장벽 완화

- (여성훈련생 참여를 위한 아동케어 수단)

직업의 성별분리가 일어나는 주요한 원인 중의 하나는, 성별 고정역할에 대한 “관념” 뿐 아니라, 가사노동과 육아 등 물리적이고 실제적인 장벽때문이기도 하다. 육아와 가족 내 돌봄노동 등 가사노동에 대한 책임이 전적으로 여성들에게 있어, 이와 병행이 가능한 파트타임, 기간제, 비정기적 노동 혹은 개별가구 내에서 수행할 수 있는 영세 생산노동을 할 수밖에 없는 현실이 존재한다. 또한 개도국 농촌 여성들의 도로 및 교통에 대한 접근성 부족, 성폭력/성희롱의 위협 등 안전상의 문제로 인한 제한적 이동성은 여성들의 직업 선택 및 직업훈련 수혜를 제약하는 요소이다.

따라서 여성 훈련생을 위한 아동 보육이 필요하나, 대부분 직업 훈련 프로그램 반영된 경우는 희소하다(EC, 2006). 직접적 탁아시설 및 인력 확보 방안 뿐만 아니라 유연한 방식으로 아동케어 수단을 제공할 수 있다.

- 직업훈련센터에 아동보육 시설 및 인력 확보
- 재정적 인센티브 지원 혹은 훈련 기간 중 수당지급
- 훈련기간 중 커뮤니티 기반 공동육아 여성들 선정 및 상기 재정 이용

- (훈련 시간, 기간 및 장소 선정 시 여성 참여가능성 확대)

- 훈련 장소의 선정 시 여성의 이동제한성이 고려되고, 안전하게 참여할 수 있는 곳이 선정되어야 한다.
- 참여 여성 및 남성들이 하루 중 생산노동 및 가사노동 수행 시간, 1년 중 추수기 등 커뮤니티의 노동수행 패턴을 사전에 조사하여 적합한 훈련 시간 및 기간을 선정하면 참여율을 높일 수 있다.
- 가족이 아닌 남성 훈련가 및 훈련생과의 동석에 제한이 있는 문화에서는 여성 훈련가의 고용 및 분리된 교실에서의 훈련이 요청된다.

③ 고용시장의 수요-공급 부합을 고려한 정책적 조치

고용시장에서 기술직업 훈련 졸업생에 대한 고용주들의 실질적 수요는 중요한 이슈인데, 여러가지 이유로 여성 졸업생에 대한 수요가 낮다. 고용주들은 여성이 남성에 비해 덜 효율적이고, 모성휴가 혜택을 고려해야하는 경우 고비용이 들며, 기술 혹은 기능 분야의 업무에 부적합하다는 사회적 고정관념을 수용하고 있다. 그리고, 여성들이 훈련 후에도 자신들에 대한 고용 수요가 적다는 것을 인지한다면, 기술 및 직업 훈련에 대한 참여 의욕은 더욱 저하된다. 따라서 여성인력의 직업훈련 및 노동시장 참여기회 확대를 위해서는 성인지적으로 설계된 훈련 그 자체만으로는 불충분하다. 기술직업 교육 및 훈련 시스템은 공급과 수요측면이 함께 다루어져야하는 영역으로, 그럴 때만이 노동시장에서 성평등을 촉진하는 주요한 역할을 할 수 있다.

고용시장의 수요측면에서 기회의 성평등을 확대하기 위해서는, 초기에는 동등한 기회제공에 대한 고용주의 저항을 극복하기 위한 정책적·법률적 조치가 필수적 역할을 한다. 여성할당제, 동등한 기회에 대한 법률 및 차별철폐법등이 필요하다.

[Box-7] 직업훈련분야 성 분석 조사지표/성인지적 성과지표

- 직업훈련 등록률
 - 직업훈련에 등록한 성인인구 비율 (성별, 훈련 영역별)
- 과학 및 기술, 직업교육훈련에서 여성을 위한 정책 및 프로그램
 - 상기 정책 및 프로그램의 존재 여부
 - 질적(qualitative) 조사
 - 여성친화적, 아동친화적 시설
 - 여성할당제 혹은 재정적 인센티브 (훈련비 인하)
 - 여성과 남성을 위한 유연한 입학요건 (공식적 요건, 관련 경험 및 이전 학습에 대한 인정 혼합)
 - 훈련 전 기술 프로그램 및 훈련 후 지원의 존재 여부
- ICT에서의 여성
 - 신기술과 관련한 훈련에 참여하는 여성과 남성의 비율
 - ICT 분야 참여 여성 비율 (산업종류 및 레벨별)
- 컴퓨터 접근성 및 인터넷 사용
 - 자택에서 컴퓨터에 접근성 가진 여성과 남성 비율 (성별 및 도시/농촌별)
 - 매일 인터넷을 사용하는 여성과 남성 비율
- ICT에서 성별격차를 해소하기 위한 국가/지역 정책 여부
- 학교 커리큘럼 및 교과서 성별고정역할 해소를 위한 국가/지역 프로그램 여부
- 교사 분배
 - 초, 중, 고등, 직업 교육에서 교사/교장 (대학의 경우 총장)의 성비
 - 학교 레벨, 지역 및 분교별
- 기술직업 교육 및 훈련시스템의 여성 의사결정자
 - 기술직업 교육 및 훈련 기관의 여성 매니저 및 교수의 수, 남성대비 비율
- 공공 교육 및 훈련 분야의 성인지 예산 이니셔티브
(성인지 예산 이니셔티브는 여성의 고용가능성을 향상하기 위한 실질적 노력을 식별할 수 있음. e.g., 여성 비문해율이 높은 국가에서는, 성인 기초교육에 대한 지출 비율 및 여성이 대다수 참여하는 교역통상 현대화 훈련 지출비율)
- 평생교육
 - 여성을 위한 평생교육 정책 존재여부
 - 공식교육 이후에 평생교육 프로그램에 참여하는 성인비율 (성별)
 - 비공식 평생교육 프로그램 여부 (e.g., 커뮤니티기반 훈련)
- 성인 문해율
 - 15세 이상 인구 중 읽고 쓰지 못하는 비율 (성별, 도시/농촌 지역별, 인종)

(출처: EC, 2006)

(2) 전략목표 2. 양질의 기초교육 제공

(가) 교육정책의 성평등 증진

교육의 성평등을 증진하기 위해서는, 해당국 정부의 교육 정책목표가 “성균등” 이상으로 나아가야 한다. 이를 위해 교육정책에서는, 먼저 여아와 남아가 공평한 장에서 출발하는 것이 아니며, 이들이 교육에서 당면하는 장벽은 더 넓은 사회의 성불평등의 반영이라는 점이 명확히 인지되어야 한다. 따라서, 교육 서비스 전달에서, 여아와 남아에게 동일한 투입에 초점을 둔 정형화된 접근(uniform approach)은 여아와 남아의 서로 다른 교육적 필요를 간과하고, 오히려 기존의 사회적 편향과 불평등을 강화시킬 수 있다. 교육에서의 편향과 불평등은 교육 시스템 내부적인 요소, 즉 교육 공급측면과 가족, 커뮤니티 및 더 넓은 사회로부터 발현되는 교육 외부적 요소, 즉 교육 수요측면에 모두 존재한다. 따라서 교육정책에 대한 성평등 관점은 교육 외부적 요소(수요측면)와 교육 내부적 요소(공급측면) 양자를 분석하고 다루어야 한다.

[표-17]과 같이 교육의 수요측면이란, 사회적 맥락에서 여아와 남아를 학교에 보낼 것 인지에 대한 가족의 의사결정에 영향을 끼치는 여러 교육외적인 요소를 의미하며, 이중 해당국가 및 지역은 어떠한 요소가 성불평등에 기여하고 있는지 파악되고 분석되어야 한다. 교육 공급측면에서는, 학교입학 후, 교육 시스템 내에서 여아와 남아에 대한 처우, 여아와 남아에게 제공되는 과정과 기회에서 어떠한 요소가 불평등을 야기하는지 식별되어야 한다. 교육정책의 성평등 목표가 학교 등록의 성균등, 그 이상을 추구해야 하는 이유는, 교육 수요측면의 성불평등 장벽을 뚫고 입학했다고 하더라도, 교육 시스템 내에서의 불평등은 아동이 재학을 지속할 동기와 학업성취 욕구를 저하할 뿐 아니라, 교육을 통해 오히려 사회의 성불평등 구조를 고착화하기 때문이다. 이러한 교육 수요-공급측면에서 교육의 성불평등이 어떻게 형성되는지에 대한 깊이있는 이해를 통해, 교육 정책목표와 성과지표는 각 측면에서의 구체적인 성불평등 및 편향이 어떻게 감소하고 철폐될 수 있는지, 명확한 변화의 비전을 제시해야 한다.

[표-17] 교육 공급 및 수요측면의 성평등 결정요소

교육 수요측면	교육 공급측면
아동의 학교보내기에 대한 가족의 의사결정에 영향을 끼치는 사회적, 문화적, 경제적 요소로, 가족, 커뮤니티, 시장 내에서 발현 • 빈곤정도/ 교육의 직·간접적 비용을 지불할 수 있는 가족의 능력 • 학교생활로 인해 손실되는 여아/남아의 생산 및 가사 노동의 기회비용 • 전통적 성별역할에 관한 문화적 규범 및 가치, 교육의 유의미성 • 여아와 남아의 학교교육에 대해 평가되는 유의 미성 및 퀄리티 • 여아 및 남아 교육혜택에 대한 인식 • 등하교길 및 학교에서 여아와 남아의 안전과 안보에 대한 판단 • 조혼 관습/지참금 • 성희롱, 여아와 남아에 대한 신체적, 정서적 위협 및 취약성 • 여자/남자 졸업생의 취업 및 소득기회 부재 • 여아의 상위레벨 교육으로의 접근성 부재	교육 시스템/학교에서, 여아가 남아에 비해 어떠한 대우, 기회 및 과정을 경험하는지의 요소 • 학비 및 간접비용 • 학교위치 및 여아/남아의 상대적 등하교 이동거리 • 교사/교장/장학사에 대한 성평등 훈련 (복무이전, 복무 중) • 교사/교장/장학사 중 관리자급의 남녀 성비 • 학교 인프라 - 여아/남아를 위한 별도 화장실 - 여아를 위한 안전한 교통수단 혹은 동행그룹 • 학교 환경 - 차별, 성희롱에 대한 정책 집행 - 임신학생도 재학할 수 있도록 함 - 학생들의 생산/가사 노동책임과 조율할 수 있도록 유연한 수업 스케줄 - 여아와 남아의 지역적 필요를 반영하여 커리큘럼의 수정 - 비전통적 과목에 여아의 진입 격려 • 교실 환경 - 성별고정관념이 제거된 교수 및 학습 자료 - 긍정적 여성 역할모델 촉진 - 여아와 남아의 필요에 맞게 조정된 교수법 및 학습 방법 - 여아와 남아에 대한 교사의 동일한 양(시간)과 질의 집중 • 여아/남아의 상위 교육기관으로의 접근성 및 진학합격

(출처: CIDA, 2010)

① 정책대화 및 연구/통계수집/분석/평가 기술지원

효과적인 교육 성평등 정책의 수립·이행·검토를 위해서는, 성평등 전략의 중요성에 대한 고위급 관료와의 지속적 정책대화가 필요한 것은 물론, 현재 교육시스템의 성불평등 및 편향에 대한 지속적인 연구와 통계수집, 분석에 대한 재정적/기술적 지원이 요청된다. 특히, [표-17]에서 분류한 것과 같이, 교육의 공급 및 수요, 양 측면 모두에서 성불평등을 유발하는 요소들이 조사·분석되어야 한다. 나아가, 기존에 시도된 정책적/프로그램의 성공 및 실패 사유, 어떤 성공적 이니셔티브를 확장해야하는지 판별하기 위해 교육 시스템에 대한 성과 모니터링 및 평가 절차의 수립이 지원되어야 한다.

② 시니어 젠더전문가 자문

정책입안자들이 상기와 같은 연구 및 데이터를 가지고, 정책분석, 정책목표 형성, 그리고 행동계획 및 이와 연동된 예산수립에 효과적으로 사용할 수 있도록, 시니어 젠더전문가의 자문 지원이 요청될 수 있다. 이는 분석을 통해 파악된 교육 접근성/과정 및 기회/성과에서의 성불평등에 대한 개선방안이 교육정책 목표로 수립되고, 이러한 정책목표가 구체적 시간 스케줄과 예산이 담긴, 성과측정이 가능한 계획으로 옮겨지기 위함이다. 젠더전문가 인력의 활용에 대하여, 국제사회는 해당국 현지 젠더전문가의 참여를 권고(OECD, 2011)하는 바, 가능하고 적합한 경우, 현지 젠더전문가와의 협력이 요청된다.

③ 정책 결정과정에 여성단체 등 여성 참여

효과적인 교육 성평등 정책 수립을 위해서는, 기존의 어떠한 정책적/프로그램적 시도가 제대로 기능하고, 기존의 어떠한 노력은 제대로 기능하지 못하는지, 어떠한 성공적 이니셔티브가 보다 체계적으로 확대되어야 하는지 점검되고 분석되어야 한다. 그리고 이러한 식별과정의 시작은 여아와 남아, 여성과 남성이 각자의 교육적 필요와 관심에 대해 표현할 수 있는 기회를 제공하는 것으로부터 이루어져야 한다. 즉, 학생, 교사, 교육 행정가, 부모, 시민사회 활동가로서의 여아/여성, 남아/남성은 정책협의 과정에 참여하여 자신의 교육에서의 필요를 표현하고, 교육정책 목표 및 행동계획에 영향을 끼칠 수 있어야 한다. 뿐만 아니라, 여성단체, 성평등 옹호가들, 젠더 챔피언 등이 교육정책 협의 및 검토 과정에 참여하도록 해야한다.

(나) 교육 통계/관리의 성 주류화

국제적으로 교육분야 지표는 크게 초등교육과 중등교육의 등록률 및 완수율, 즉 성균등(gender parity)에 중점을 둔다. 그러나 이러한 통계는 학교 밖에 있는 아동에 대한 정보, 즉 이들이 누구이고, 어디에 있는지, 왜 학교를 중퇴하는지, 혹은 왜 정기적으로 학교를 출석하지 않는지에 대해서는 거의 정보를 주지 못한다. 뿐만 아니라, 등록률과 완수율 통계 자체는, 교실 안에서 여아와 남아가 어떻게 학습을 경험하는지, 여아와 남아에게 각각 어떠한 교육기회가 열려있고, 어떠한 기술을 습득하는지 등에 대해서도 아무런 단서를 제공하지 못한다. 등록, 완수 등과 같은 교육접근에 대한 성균등 통계는 양적(quantitative)이기 때문에, 모든 맥락에 걸쳐 상대적으로 비교가능하나, 교육의 성균등 이상의 성평등 측면을 측정하는 것은, 그 성격이 질적(qualitative)이고, 더욱 맥락에 근거한다. 성평등 측정에서도, 여아와 남아의 시험점수 등과 같이 양적으로 수집가능한 통계가 있는 반면, 태도와 행동의 변화, 기회 등은 질적 지표에 더 많은 부분이 달려있다. 따라서, 교육 성평등 통계 수집과 분석에는 다양한 정보출처와 방법론이 사용될 수 있다. 양적 정보 뿐만 아니라, 질적 정보에 대한 접근 없이는, 정책결정자 및 교육 기획자들은 교육정책 목표 혹은 타겟팅된 전략을 형성하거나 평가하기 어렵다.

① (교육 통계지표 확대) 교육의 “성균등” 달성을 넘어, 교육 “성평등” 성과를 측정하기 위해서는, 해당국 정부 교육부의 통계지표 및 데이터 소스 범위의 확장을 지원할 필요가 있다. 지표의 선정은 협력대상국의 교육정책 목표, 행동계획, 통계수집 및 관리 역량과 자원에 달려있는 바, 뜻이 비슷한 타 공여국 및 정부 의사결정권자들과 조화가 요청된다. 교육분야의 모든 지표와 성과정보는 성별분리(sex-disaggregated)되어, 교육의 접근, 기회/과정, 성과의 불평등 철폐에 대한 진전을 측정할 수 있어야 한다. 교육분야 성평등, 즉 교육의 접근성, 기회/과정, 성과측면의 성평등을 측정하기 위한 샘플 지표는 [표-18]과 같다.

[표-18] 교육분야 성평등 성과 지표

교육 접근성의 평등	교육체계 내에서 처우, 기회, 과정의 평등	교육 성과의 평등
* 성별분리되어야 함: • 총/순 등록률 (지역별, 민족별, 종교별, 사회 경제적 지위별 등) • 재학유지율(5년 이상 재학) • 중퇴율 • 완수율 • 결석/출석율 • 유급율 (repetition rates) • 평균 재학기간 • 상위레벨로 진학/진급율 • 교사/교장/학교행정가/장 학사 남성대비 여성비율	• 성별에 따른 과목선택 현황 • 커리큘럼 내용 및 교사훈련 내용의 성인지성 • 교실의 성별균형 • 남/여 교사의 훈련 수준 • 교실 내 성차별 (교과서 내 성차별에 대한 구체적 지표 필요) • 성별에 따라 참여 및 성과를 형성하는 다른 요인 (e.g. 생산/가사 노동 책임, 여아와 남아의 영양 및 건강 상태)	• 성별에 따른 시험 성과 • 각 교육수준(초·중·고등)에 따른 남/여 취업비율 • 성별에 따른 교사 격차 (채용, 급여, 지위) • 고용 수준/ 고용 분야에 걸쳐 성별에 따른 임금격차

(출처: Subrahmanian, 2005; CIDA, 2010 에서 재인용)

② 통계 수집, 분석 및 정보시스템 (information systems)

상기와 같이 확대된 지표에 대한 정보를 수집하여, 교육의 성평등 현황, 그리고 교육 성평등 정책 및 계획의 성과를 측정하기 위해서는, 통계 수집, 분석 및 관리 시스템, 그리고 역량이 강화되어야 한다. 특히, [표-18] 세 번째 란에 제시한 교육 성과지표에서의 진전 및 변화를 측정하기 위해서는, 교육분야의 통계 뿐 아니라, 인구데이터, 경제 및 노동 통계 등 다양한 정보소스로부터 양적·질적 데이터 수집이 필요하다. 이에, 해당국 교육부는 국가 통계청, 정부 다양한 부처 및 기관, 비정부영역 교육 제공자, 교육 프로그램을 지원하는 공여국, 학계 등으로부터 성별분리된, 양적·질적 통계를 수집할 수 있어야 한다. 특히, 교육의 공급 및 수요측면이 어떻게 교육 접근, 기회, 성과에 영향을 끼치고 있는지와 같이, 좀 더 맥락에 근거한 사항을 파악하기 위해서는 질적 데이터의 생성 및 수집이 필요한 바, 이러한 정보는 정부, 공여국, NGO, 개별 연구자들의 커뮤니티 면담, 가구조사, 시범사업 평가, 분석연구 등을 통해 수집될 수 있다. 따라서 해당국 교육부에 대한 양적 교육통계 및 질적 정보의 식별, 조정, 관리, 분석력 지원이 필요하다.

신뢰할 수 있고, 성별분리된 교육 데이터 생성을 위해서는 정부의 정보관리 및 ICT 시스템 향상을 지원해야 한다. 특히, 교육성과의 진전을 측정하기 위하여, 정보관리시스템

에서 초등학교 시험 통과율 등 성별분리된 학업성취 데이터 수집을 우선순위화 할 필요가 있다.

③ 성별통계 정책활용 역량

다양한 정보소스로부터 수집된 확장된 지표에 대한 양적·질적 데이터는 수집 및 분석 단계에서 멈추면 큰 의미가 없다. 정부와 시민사회는 이렇게 수집된 교육성과에 대한 정보를 교육 성평등 정책 및 계획을 검토하고, 재수립하는 것에 활용할 수 있어야 한다. 성별통계의 가치 및 성별통계역량은 수집력 뿐 아니라, 분석 및 활용력을 포함하는 것이다. 교육 기획자 및 정책 결정자는 젠더관점에서 문제를 분석할 수 있어야 하고, 교육의 성평등을 위해 긍정적 영향을 끼치는 목표 및 접근법을 수립할 수 있어야 한다. 또한 정책목표 및 계획의 성취 및 진전을 측정하기 위해 관련된 모든 양적·질적 정보를 활용할 수 있고, 정책 방향 및 행동계획을 검토하고 재수립할 수 있어야 한다. 시민사회 주체들에 대해서는 교육 성평등 정책 논의의 질을 높이고, 정부가 정책목표 이행 및 달성에 대해 책무를 다하도록, 네트워크, 정책 분석, 모니터링, 효과적인 옹호활동의 지원이 필요할 수 있다.

(다) 접근성 높고 안전한 학교환경 수립

학교까지의 물리적 거리, 학교 및 위생시설의 적합성과 안전성은 여아들의 성폭력으로부터의 신체적 안전, 정상적이고 안정적인 학교생활에 직접적 영향을 끼치기 때문에, 학교시설의 물리적 적합성과 거리는 개도국 교육지원에 있어 가장 기본적인면서도 필수적인 사항이다.

① (학교까지의 거리 단축) 학교까지 거리가 단축되는 경우, 안전에의 우려가 감소함으로써 여아의 등록률 및 출석률을 촉진할 수 있다. 여러 개도국 대상 연구조사에서 학교까지의 거리는 모든 아동의 출석에 영향을 끼치나, 특히 여아에게 주요한 영향을 끼치는 것으로 드러났다. 또한 이집트, 인도네시아, 그리고 여러 사하라이남 아프리카 국가에서 학교를 지역 커뮤니티 안에 위치하게 한 결과, 남아보다 여아의 등록률이 주요하게 상승했다. 특히, 중학교는 초등학교보다 지역커뮤니티에서 멀리 위치하여, 여아의 진학에 영향

을 끼치는 바, 중학교 신축 시, 등교 아동들의 거주지와 가까운 거리의, 접근성이 있고 안전한 환경 지점을 선정하는 것이 요청된다.

② (안전하고 적합한 학교인프라) 학교는 여아들에게 안전한 장소가 되어야 한다. 특히 남학생들로부터의 성희롱, 남성교사의 성폭력 및 강압적 행동으로부터 여아들이 자유롭기 위해서는 여러 제도적 개선은 물론, 여아의 안전을 고려한 학교시설의 설계가 요청된다. 적합한 조명, 사각지대가 없고, 여아와 남아의 동선이 고려된 공간설계, 안전하고 적합한 남녀 화장실이 필요하다. 특히 여아들의 2차 성징에 따른 생리학적 특성을 고려했을 때, 프라이버시가 보장되는 안전하고 적합한 화장실은 학교시설에 있어 가장 기본적이고 필수적인 사항이다. 아프리카 30개국에서의 연구에 따르면, 개인위생을 다룰 수 있는 적합한 여자 화장실이 없는 학교에서, 대부분의 여아들은 월경기간에 학교에 등교하지 않는 것으로 나타난다.

③ (필요지역에서 여자학교 건립지원) 남성교사 및 남학생들과의 접촉이 있을 경우, 사회문화적으로 부모들이 사춘기 이후의 여아를 학교에 보내기 우려하는 국가에서는, 여자 중학교 건립을 지원하는 것이 한가지 대안이 된다 (Jha and Subrahmanian, 2004; Grown et al., 2005에서 재인용).

④ (여아 안전을 위한 여러 혁신적 방법들) NGO 및 커뮤니티들은 여아의 안전한 학교 생활을 위해 다양한 방법들을 도입한다. 인도에서는 커뮤니티 이니셔티브에서 임명된 여성도우미가 여아들의 등하교길, 그리고 학교에서 생활하는 시간 동안 여아들과 동행하며 보호함으로써, 여아들의 출석률이 상승했다 (Grown et al., 2005). NGO들은 워크숍, 연극, 및 기타 다양한 프로그램 활동을 통해 학생들에게 파괴적인 성별규범 및 폭력에 대해 인식시키고, 긍정적이고 비폭력적인 남성 및 여성 정체성을 형성하고자 시도한다. 이러한 방법들이 효과적이라고 평가되는 경우, 국가 교육시스템을 통해 확장될 필요가 있다 (Grown et al., 2005).

⑤ (기회비용 제거 및 제도적 접근성 향상) 여아들이 학교교육을 받음으로써 손실되는

가사노동력이라는 기회비용을 직간접적으로 완화시켜주는 여러 서비스의 제공은 여아의 교육 접근성을 높일 수 있다. 접근가능한 식수 인프라 및 연료의 제공, 학생들의 어린형제나 자녀를 돌보아주는 탁아소 및 유치원 등은 여아의 학교등교를 도울 수 있다. 또한 결혼하거나 임신한 여성 청소년도 학교에 재학할 수 있도록 한 정책변화는 보츠나와, 기니아, 케냐, 말라위, 잠비아에서 여아의 출석을 증가시켰다 (UNESCO, 2004; Grown et al., 2005에서 재인용).

이외에도, 가능한 경우, 유연한 학교 수업스케줄, 오전/오후반 운영, 저녁수업 등은 여아 및 여성들이 가사노동 책임을 수행하면서도 학교교육을 추구할 수 있도록 해주는 바, 이러한 방법은 방글라데시, 중국, 인도, 모로코, 파키스탄에 도입된 바 있다 (Herz et al., 1995; Grown et al., 2005에서 재인용). 집안일의 책임을 남아와 공유하고 분담하도록 하는 방안은 고려될 수 있는 대안임에도 불구하고, 현재까지 시도된 바 없다 (Grown et al., 2005).

⑥ (비문해 성인여성 문해교육을 통한 아동 학교교육의 촉진) 교육받지 못한 성인여성 혹은 비문해 어머니들에 교육을 제공하는 경우, 그 자녀의 교육성고가 향상된다는 여러 연구증거들이 존재한다 (Grown et al., 2005). 따라서, 성인여성을 위한 문해교육지원은 아동의 학교접근 및 재학률을 높이기 위한 프로그램의 중요한 보완이 될 수 있다. 특히 소수민족 및 원주민 커뮤니티 등 교육받지 못한 여성이 대다수일 경우, 학습자들에게 필요한 여러 다른 기술들과 병행해서 제공할 경우, 성인 문해프로그램은 더욱 효과적이다 (Grown et al., 2005).

(라) 무상교육/교육비 지원 및 현금/현물 교육 인센티브

개도국 교육현황에서 살펴본 것과 같이, 초·중등교육 등록, 출석, 중퇴를 결정하는 가장 주요한 요인이 가구소득이라는 점을 상기할 때, 저소득 가구 아동의 학교교육을 확보하기 위해서는 학교교육 서비스가 지불가능한 수준이 되고, 아동을 학교에 보내는 인센티브가 마련되는 것이 중요하다. 가난한 가구들이 학교교육을 이용할 수 있게 하는 방법은 두가지로, 학비 및 기타 직접비용을 감소 및 철폐하는 방법과, 장학금, 가정배급 프로그램 등을 통해 여아를 학교에 보내도록 하는 인센티브를 가정에 제공하는 방법이 있다.

무상교육은 국가 정책적 이슈로, 무상초등교육을 도입한 사하라이남 아프리카 국가들은 여아 등록률, 특히 가구소득 5분위수 최저소득 가구 여아의 등록률이 현격히 증가하는 성공적 결과가 도출되었다 (Grown et al., 2005). 교복 등 직접 사용비를 철폐하는 것은 여아들이 학교를 출석하고 완수할 수 있도록 하기 위해 중요하다.

① (빈곤계층 여아에 대한 장학금 지원) 장학금 프로그램은 특히 청소년 여아의 등록률과 재학률을 높이는데 효과적이다 (Grown et al., 2005). 빈곤가구, 농촌지역, 소수민족 등 소외계층 여아에 대한 장학금, 즉 학비, 이사회비, 기숙사비 등에 대한 지원은 학교등록률을 높이고, 중퇴를 막아 재학률을 높이며, 초등교육에서 중등교육, 중등교육에서 상위교육으로의 진학을 촉진할 수 있다. 국가적 단위에서 여아 및 소수민족 장학금 프로그램을 시행한 캄보디아, 방글라데시, 탄자니아에서는 이러한 장학금 프로그램이 특히 여아의 중등학교 등록률과 재학률 향상에 주요한 영향을 끼친 것으로 보고되었다 (Grown et al., 2005).

② (정기적 출석률에 따른 조건적 현금지원) 빈곤가정 아동의 학교교육에 대한 부담은 학비, 교복, 학용품과 같은 직·간접적 비용뿐 아니라, 학교수업 시간동안 손실되는 아동의 생산 및 가사 노동력이라는 기회비용(opportunity cost)도 포함된다. 따라서, 취학연령 아동이 있는 빈곤가정에, 아동의 정기적 출석을 조건으로 하는 현금지원은 이러한 직·간접적 비용 및 기회비용을 보상함으로써, 등록률과 출석률을 향상시킬 수 있다 (Grown et al., 2005). 이러한 현금지원은 빈곤가구의 즉각적 소득을 높이는 동시에, 해당 가정 아동의 학교교육을 지원할 수 있다.

소외된 농촌지역 빈곤가정 아동의 정기적 출석에 따른 조건적 현금지원인 멕시코의 “기회 (Oportunidades)” 프로그램은 초등교육과 중등교육에서 특별히 여아의 등록률을 성공적으로 향상시켰으며, 동일한 프로그램이 아르헨티나, 칠레, 콜롬비아, 에콰도르, 온두라스, 자메이카, 니카라과 등 중남미 국가들과 터키에서 시행중이다 (Morley and Cody, 2003; Grown et al., 2005에서 재인용).

③ (학교급식 및 가정배급 프로그램) 학교급식, 그리고 출석학생 가정의 식품배급 프

로그래밍은 빈곤가정 아동의 학교등록 및 재학에 대한 인센티브를 제공할 수 있다. 특히 이러한 프로그램은 초등교육에서 여아 등록률 향상에 주목할만한 성과를 보였다. 그러나, 중등교육에서는 광범위하게 시행되지 않았다 (IFPRI 2001; Grown et al., 2005에서 재인용).

(마) 교사 훈련의 성평등 증진 및 여교사 양성

학교 교사 및 커리큘럼이 여아는 남아에 비해 덜 중요하다는 메시지를 전달하거나, 여성에게 적합하다고 여겨지는 소득 낮은 직종으로 이어지는 과목 및 훈련으로 여아를 분류시킨다면, 여아와 그 학부모는 여아가 학교에 출석할 이유를 별로 찾지 못할 것이다 (Grown et al., 2005). 여아와 남아가 경험하는 교실에서의 교육과 학습은 서로 다를 수 있으며, 이는 학생들의 교실참여, 교육달성 및 학습성과에 영향을 끼친다. 교실에서는 학생-교사간, 그리고 학생-학생간 상호작용을 통해서 사회·문화적 가치와 성별고정관념이 강화될 수 있다. 예를 들어, 사회적으로 남아 교육에 대한 가치가 더 높게 여겨진다면, 교사는 의식/무의식적으로 남학생들에게 더 주의를 기울이고, 여아에 비해 질의 및 대답할 기회를 남아에게 더 부여하며, 학습도구를 더 많이 사용하도록 하고, 남아가 팀워크를 이끌게 한다. 또한 교사는 전통적 성별역할을 재생산하여, 남학생에게는 수학과 과학, 여학생에게는 가정경제와 언어가 적합한 중점과목이라는 전통적 믿음을 강화시키기도 하고, 남학생에게는 방과후 팀 스포츠를, 여학생은 스포츠에서 제외하고 교실청소를 하게 하기도 한다. 뿐만 아니라, 교사나 학우에 의한 성희롱과 성폭력은 개도국 여아교육의 큰 장벽으로 일컬어진다. 이는 여학생들의 어린나이의 임신과 중퇴로 이어지나, 교사의 이러한 행동은 별 문제없이 여겨지거나, 피해자의 잘못으로 치부되어 가해교사와 학생에 대한 제재는 무시된다. 따라서 교사의 성평등 인식개선 및 역량 훈련, 학교제도개선은 매우 중요하다.

① (교사 성평등 훈련을 위한 교사훈련기관 협력) 교사훈련기관들은 훈련프로그램 개발에 있어서의 성평등 역량을 필요로 하며, 동시에 훈련을 전달하는 ‘교사 훈련가’의 지식과 기술에서 적합한 성평등 역량을 필요로 한다. 교사훈련대학 (teacher training colleges) 혹은 현지의 공무원 교육전문기관과 협력하여, 교사 복무이전(pre-service) 훈련과 현 복

무중(in-service) 훈련에 성평등 모듈을 향상하고 증대하도록 한다.

- 타 공여기관 혹은 국제기구 (ILO, UNICEF)로부터 지원받아 수립된 교사 성평등 훈련 콘텐츠가 이미 존재하는 경우 활용⁴⁰⁾
- 한국 실행기관으로는 한국양성평등교육진흥원과 현지 공무원 교육전문기 관과 협력하여 해당국의 문맥에 부합하도록 함.

※ 교사 성평등 훈련은 최소한 다음을 포함해야 함

- 사회의 성불평등에 대한 일반적 인식향상, 성평등에 대한 국가의 목표 및 법적 프레임워크에 대한 인식
- 교사가 학교에서 행동으로 옮겨야 하는 행동, 태도, 가치와 관련하여 교사에게 기대되는 바가 무엇인지 명확히 제시되어야 함.
- 성평등 증진 관점을 가지고 어떻게 커리큘럼과 교육자료를 전달해야 하는지에 대한 교수법 가이드
- 성차별을 강화하는 교육 관행에 대한 분석 및 이를 바로잡고 성평등을 촉진하기 위한 전략 제안

② (여교사 양성 촉진) 여성교사가 학교에 존재하는지의 여부는 여아들에게 안전에 대한 우려를 감소시키고, 역할모델을 제공한다. 국제적 다분야간 통계에 따르면, 등록률의 성균등과 여성교사의 비율은 정상관관계(positive correlation)가 있다 (Herz et al., 1995; Grown et al., 2005에서 재인용). 그러나, 교육현황이 불평등한 개도국에서 학문적 자격요건을 갖춘 여교사는 공급이 부족하므로, 상황에 따라, 한단계 낮은 자격을 갖춘 여성교사에게 직무이관(task shifting)⁴¹⁾이 필요하다. 중등학교를 졸업한 여아들을 고향 농촌마을의 초등학교 교사로 채용하면, 이들의 학문적 자격의 부족은 해당지역 커뮤니티에 대한 지식 및 헌신으로 보상될 수 있다 (Herz and Sperling, 2004; Grown et al., 2005에서 재인용).

③ (학교 행정관리자 및 학교 장학사 훈련) 학교가 성불평등이 없고 성폭력으로부터

40) 아프리카와 아시아의 국가들에서는 여아의 참여를 격려하도록 하기 위해, 교사와 학교 행정관리자를 위한 성인지 감수성 훈련 (gender sensitivity training)을 시작하였다 (UNICEF, 2001; Grown et al., 2005).

41) 보건의료 분야에서 도입된 개념으로, 고급인력이 부족한 개도국에서 활용가능한 인적자원을 보다 효율적으로 사용하기 위해, 고급훈련을 받은 보건의료인력의 구체적 업무를 보다 짧은 기간의 훈련 및 낮은 자격을 갖춘 보건의료인력에게, 적합한 선에서 이관하는 것을 의미한다 (WHO, 2007).

안전한 학습환경을 촉진하기 위해서는 학교 행정관리자(school administrators)와 장학사들(school inspectors)에 대한 성평등 훈련 또한 반드시 요청된다. 학교 관리 및 평가가 성평등을 염두에 두고 이루어지면, 교실 내에서의 성인지적 교육은 더욱 촉진된다.

- 학교 행정관리자들이 학교정책, 행동강령, 직원고용과 평가과정, 자원분배 결정이 성평등을 촉진하도록 도입하도록 훈련.
- 장학(school inspection) 과정과 성과기준이 학교의 성평등 정책, 행동강령, 관리실행, 직원 비율, 교실 관행을 검토하기 위해, 성평등 관련 심사기준을 포함하도록 훈련.

④ (훈련 및 평가과정 제도화 지원) 상기의 요소들이 교육시스템에 제도화 될 수 있도록 정부를 지원한다.

- 교사, 교장, 학교 행정관리자 및 장학사들에 대한 성평등 교육/재교육을 제도화하도록 정부지원
- 교사평가와 학교 장학과정에 성평등이 의무요소로 포함되도록 정부를 격려하고 평가기준과 과정, 리포팅 방법, 인센티브 및 보상시스템 구축 지원
- 교사 성평등 훈련에서 습득된 새로운 기술과 지식이 교실에서 활용되고 있는지를 확인하기 위해 사후 지원 및 평가전략에 대한 정부 지원
- 교사훈련, 교수실습(teaching practice), 교사 평가가 성평등을 반영한 모범 사례를 모델로 하는 파일럿 이니셔티브에 투자
- 교사, 교장, 학교 행정관리자 및 장학사의 성비가 남녀간 동등하도록 촉진

❖ 단기적 성과

- 교사훈련기관이 성평등 훈련을 기획, 전달하며, 그 효과성을 평가할 수 있는 역량이 강화됨.
- 남성 및 여성 교사가 그들 자신의 행동, 교수법, 교실을 이끌어가는 관행, 평가기술, 교사-학생 관계에서 성불평등과 편견을 효과적으로 식별하고 다룰 수 있는 역량이 강화됨
- 남성 및 여성 학교행정 관리자가 학교정책, 학교 문화, 학교 안전, 관리관행, 자

원분배, 고용 및 성과평가 시스템, 남성 및 여성 스태프와 학생간 관계에서 성불평등과 편견을 효과적으로 식별하고 다루는 역량 강화됨

- 남성 및 여성 장학관이 학교가 교육에 있어 접근, 기회 및 성과의 평등을 촉진하는지 평가하고 이를 향상시킬 수 있는 역량 강화됨
- 교육에 있어서의 접근, 기회 및 성과를 증진하는 학교역량이 강화됨

(바) 커리큘럼 개발의 성평등 촉진

국가교육과정(커리큘럼)⁴²⁾은 교육정책 목표라는 상위레벨과 교육서비스 전달 레벨을 연결하는 가교역할을 한다. 커리큘럼은 교육의 목적, 내용, 방식, 기간 그리고 내용을 어떻게 가르치고, 학습성도가 어떻게 측정될 것인지에 대한 안내지침을 교육자에게 제공한다. 국가교육과정은 교육에 대한 가치, 신념, 철학과 같은 상위의 아이디어들이 현실적으로 누구에게, 무엇을, 어떻게, 어떤 자료를 활용하여 가르칠 것인지에 대한 결정으로 옮겨지는 과정이다. 따라서 국가교육과정은 전통적인 성별고정관념을 유지하거나, 여아와 남아의 학습필요 및 학습 방식의 다양성을 무시함으로써 사회적 불평등과 성 불평등을 강화할 수도 있고, 반대로 성평등과 인권에 대한 긍정적 메시지를 촉진하는 중요한 수단이 될 수도 있다. 그러나 아프리카, 아시아, 중동의 교과서 분석에서 여성은 종속되고 수동적으로 그려지는 반면, 남성은 지성적이고, 대표자이며, 지배적으로 묘사되는 등 대단히 고정된 성별관념을 재현하는 교육자료가 지속적으로 발견된다 (Lloyd and Mensh, 1999; Herz and Sperling, 2004; Grown et al., 2005에서 재인용).

① (교과서 편찬/개선 과정 지원) 교과서와 커리큘럼, 교수 및 학습 자료를 개발, 승인, 검토 및 수정하는 기관과 개인이 성별고정관념 및 편견에 대해 식별하고, 성평등한 메시지를 촉진할 수 있도록, 이들에 대한 성평등 훈련이 제공되어야 한다. 이를 위해 모든 커리큘럼 개혁과정에 현지 시니어 젠더전문가가 참여하도록 하여, 일반위원들을 교육하고 성평등한 개선을 지원한다.

42) 본 파트에서는 동일한 의미를 가진 두 단어, '국가교육과정 (National Curriculum)'과 '커리큘럼'을 병용한다.

② (교과서 및 학습자료 개선방향) 상기의 교육 정책결정자들은 모든 교육용 자료가 다음 두 가지 상호보완적 목표를 가지고 검토되도록 해야 한다.

- 성별고정관념 및 편견 제거

- 나아가 긍정적 성평등 메시지 촉진: 여성, 남성의 동등한 역할

- 예를 들어, 수학과 과학 분야에 여성과 남성의 참여, 가족 돌봄노동에 남성과 여성의 참여 등.

③ (중점과목 선택) 여학생과 남학생이 구체적인 과목의 영역을 추구하게 되는 관심과 자신감은 교사의 태도, 행동, 수업방법 및 교수접근법 (teaching approaches)에 주요한 영향을 받는다. 교사가 여학생과 남학생의 서로 다른 학습스타일에 대응하고, 이들이 모든 과목을 심화탐구할 수 있도록 격려하는 것이 매우 중요하다.

선진국과 개도국을 막론하고 중점과목 선택에 있어 성별구분 (segregation by sex)이 존재한다. 많은 개도국에서는 중등교육시, 여아를 수학 및 과학으로부터 제외시키는 성별 분리 교과트랙을 시행하고 있다 (Herz et al., 1995; Grown et al., 2005에서 재인용). 90년대 한국의 중·고등 교육제도에서 일괄적으로 여학생은 <가정> 과목을, 남학생은 <기술> 과목을 들어야 했던 것과 같은 맥락이다. 통상 남학생은 수학 및 과학기술 과목을 추구하도록 강조하고, 여학생은 어학 및 가정관리 등을 선택하도록 하는 경향이 존재하는데, 이는 후에 직업기술교육의 진학 격차를 유발하고, 이는 직업군 및 레벨에서의 성별구분 (job segregation)과 임금격차를 가져오는 원인이 된다. 수학 및 과학 능력을 기반으로 한 과학기술직이 통상 인문계열 직종보다 고소득이기 때문이다. 똑같은 의료분야에서도 의사의 대다수는 남성, 간호사의 대다수는 여성인 것도 비슷한 성별분리이다. 이의 개선을 위해서는 교사에 대한 훈련과 인식개선이 요청된다.

④ (시험 및 평가) 시험, 평가, 입시 등에서 사용되는 언어, 예시, 이미지들은 의도치 않게 성별고정관념과 편견을 강화시킬 수 있다. 여학생과 남학생에 대한 교사들 자신의 관념과 태도가 학생의 진전에 대한 평가, 교사가 시험을 준비하고 채점하며, 학생에게 피드백을 주는 방식에 영향을 끼칠 수 있다는 것을 인지해야한다. 따라서 교사들은 시험 및 평가가 성평등한 언어와 예시, 이미지로 구성되도록 하고, 학생에 대한 평가와 피드백이 성별고정관념과 성별분리(segregation)을 강화하지 않도록 주의하도록 훈련받아야 한다.

⑤ (국제기구 파일럿 프로젝트 지원) 기존 커리큘럼 상의 성별편견 및 불평등을 식별하고, 새로운 교육 콘텐츠와 전달 접근법을 모색하는 개도국 내 UNICEF 파트너십 협의체의 파일럿 프로젝트의 이행과 평가를 지원한다.

❖ 단기적 성과

- 성평등과 교육에 대한 정책목표와 일관된 국가교육과정을 검토하고 수정할 수 있는 교육부의 역량 증진
- 성별 편견이 없고, 비전통적 성별역할을 지지하며 긍정적 성평등 메시지를 담은 교육용 자료에의 접근 향상
- 국가 커리큘럼을 개발, 검토 및 승인하는 기관이 교육 프레임워크, 가이드라인, 교육자료 및 서비스 전달방법에서 성불평등을 효과적으로 식별하고, 성평등적 대안을 제안하는 역량 향상

(사) 체육교육 촉진을 통한 성평등 증진

스포츠는 ‘남성성’(masculinity)과 ‘여성성’(femininity)이라는 사회적 구성물이 주된 역할을 하는 사회·문화적 활동이다. 스포츠는 전통적으로 남성성과 결부되어 왔다. 실제로 중동지역을 포함한 많은 사회에서 여성이 스포츠에 참여하는 것은 부적합하거나, 그러한 여성은 남성적이라고 여겨진다. 반대로 스포츠 활동을 하지 않거나, 운동에 능하지 못한 남성은 남성적이지 못하다는 라벨이 붙는다. 하지만 스포츠는 남성성과 여성성이라는 기존의 관념을 고착시킨다기 보다는 오히려 고정관념을 도전하고 재편성할 수 있는 공간을 제공할 수 있다 (SDC, 2005).

전세계적으로 여성은 남성보다 스포츠 활동 참여가 현저히 적다. 이는 일반적으로 안전하고 적합한 스포츠 시설의 부족, 기술과 자원의 부족뿐 아니라, 여아에 대한 체육교육 및 훈련의 결여⁴³⁾, 성인 여성의 경우 아동보육시설의 부재 및 집안일로 인한 시간 부족과, 경우에 따라 여성이 스포츠에 참여할때 신체적, 언어적 성희롱 등 위협, 여성코치나

43) 미국의 경우, 1972년 교육개정법(Education Amendments of 1972)에서 미국교육기관의 모든 교육프로그램 및 활동에서 성별에 따른 차별을 금지하고, 고등학교 및 대학교의 남자스포츠와 여자스포츠에 재원이 동등히 분배되도록 하여, 지난 40년 동안 미국 체육교육, 나아가 올림픽 등 미국 스포츠 역사에서 여성스포츠의 발전에 크게 공헌한 것으로 평가받는다.

리더와 같은 롤 모델의 결여, 그리고 스포츠 기관 의사결정기구의 여성부족 등을 원인으로 들 수 있다.

스포츠는 특히 개도국에서 여성과 여아에게 서로 모일 수 있는 공공장소와의 접근성, 새로운 기술의 습득, 신체의 표현과 이동의 자유를 제공할 뿐만 아니라, 교육 커뮤니케이션, 협상능력, 리더십 등 여성 역량강화를 위해 필수적인 요소들을 증진한다. 또한 스포츠는 여아와 여성이 자신의 신체에 대한 주인의식과 통제감각을 개발시키고, 신체적·지적 성장을 촉진하며, 자존감과 성취감을 향상하여 자신의 삶에서의 의사결정을 주도적으로 할 수 있도록 돕는다.

① (WFK 봉사단 체육교육 활동) WFK 봉사단 직종에 체육교사가 있으므로 이들의 체육교육 활동이 다음의 방향에 부합하도록 연계한다.

- (스포츠 역할모델) 여성체육교사 봉사단 파견 장려⁴⁴⁾
- WFK 체육교사는 모든 체육활동이 여학생과 남학생 모두 참여하도록 하되, 여학생의 자유로운 신체활동에 대한 문화적 장벽이 있는 경우, 성별로 분리하여 여학생만의 체육활동을 조성할 수 있다.
- 체육대회 등의 스포츠 활동을 기획하는 경우, 여성과 여아가 참여할 수 있고 안전한 시간과 장소를 계획한다. 남아와 여아가 커뮤니티와 가사 노동에 동원되는 시기 및 시간 - 농촌마을의 추수기 등 -을 파악하여 이를 피하며, 하루 중 여아들이 이동하기에 안전하고 용이한 시간과 장소를 선정한다.
- 여성의 체육활동에 대한 문화적 장벽이 있고, 여학생의 스포츠 참여가 저조한 국가에서는 여학생의 건강발달을 위한 정보, 여학생 스포츠 활동의 중요성에 대한 인식 교육한다.
- 체육활동에 배정되는 모든 재원이 성평등하고 여성참여를 독려하는 방향으로 사용되며, 모든 언어의 사용 및 관념이 여성을 배제하거나 성차별적이지 않도록 한다. e.g.) 스포츠 팀 모집의 경우, 남성의 참여 조건은 해당 종목의 기능에 대한 것인 반면, 여성의 참여 조건은 외모에 대한 언급 등

44) 개도국에는 스포츠 활동에 대한 여성 리더, 여성 감독 등 여성 롤 모델이 부족한 바, 여성 체육교사는 좋은 방안이 된다. 그러나 남성 체육교사 역시 여성체육을 촉진하는 역할을 할 수 있다.

② (교육 프로젝트/체육육성 사업) 학교 건축 등의 일반 교육 프로젝트와 체육육성 프로젝트의 경우 다음의 방향에 부합하도록 한다.

- 학교 건축 시 사업 규모 내에서 적합한 운동장(필요에 따라 체육시설)을 조성하며, 여학생의 필요와 안전을 반영한 여아 친화적 환경을 설계한다.
 - 적합한 조명을 설치하여 안전한 환경마련
 - 샤워장 및 화장실 마련 시 성별분리 및 안전하고 적합한 설계
- 체육도구 지원 시 여성, 남성 및 혼성 스포츠를 고려하고 필요를 반영하여 지원한다.

③ (협력국 체육교사 성평등 훈련) 협력국의 체육교사 역시 상기에 제시된 교사 성평등 훈련에 참여하여 성별고정관념에 대한 인식을 개선하고, 성평등 역량을 강화한다.

3. 농어촌개발⁴⁵⁾

3.1 개도국 현황

농촌 빈곤은 전세계 빈곤의 63%를 차지한다 (Khan, 2001). 2011년 기준, 전세계 빈곤인구의 70%가 농촌지역에 거주하고 있다. 저소득국가 (low-income countries) 총 인구의 72%, 사하라이남 아프리카 개도국 총 인구의 63.5%가 농촌지역에 거주하며, 농업을 소득과 고용의 주요 원천으로 하고 있다 (World Bank, 2011). 따라서, 농업은 개도국의 생계안보 및 빈곤감소, 그리고 전세계 식량안보에 있어 핵심적이다.

전세계 많은 지역, 특히 사하라이남 아프리카와 남아시아에서 여성은 주요 농부이자, 식량생산자로 역할하고 있으나, 효과적 농업생산을 위해 필수적인 토지 및 재산 소유권, 시장 및 기술 접근성, 농업 투입물 및 관개수, 금융 서비스, 농촌 인프라 및 정보 접근에서 여성농부들은 배제되어있다는 점이 개도국 농촌개발을 저해하고 손실시키는 현 주소이다

45) 농어촌개발 분야는 World Bank, FAO(Food and Agriculture Organization of the United Nations), IFAD(International Fund for Agricultural Development)가 각 기관의 농어촌분야 전문성, 여러 국가에서의 다양한 사업 경험 및 교훈을 바탕으로 농어촌분야 이슈와 하위분야를 커버하여 총 15개의 성 주류화 모듈을 집대성한 World Bank, FAO and IFAD, (2009). Gender in Agriculture Sourcebook에서 KOICA가 농어촌분야에서 현재까지 가장 많이 수행하고, 성 주류화 적용점이 용이한 영역을 선별하여, 발체·요약하였다.

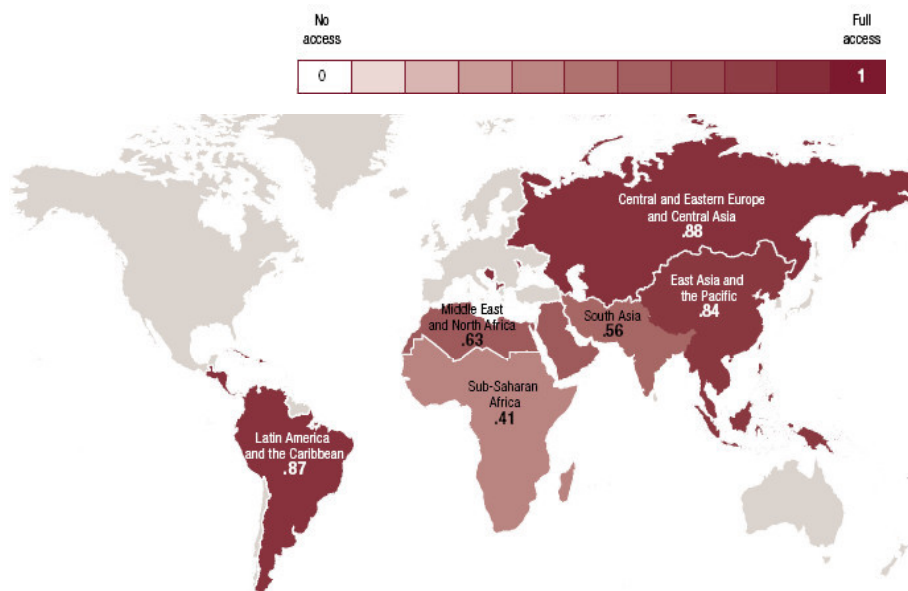
(World Bank et al., 2009; FAO, 2009; CSW, 2012). 더욱이, 많은 농촌지역에서 젊은 남성들은 일자리를 찾아 도시로 이동하고, HIV/AIDS의 광범위한 영향으로 농촌 인구구조가 변화하면서, 식량생산의 더 많은 책임과 역할이 여성에게 남겨지고, 농업은 점점 더 여성화된(feminized) 활동이 되고 있다. 그럼에도 불구하고, 여성들이 농업활동에 요청되는, 상기에 언급한 법적 보호 및 사실적 권리의 취약함, 그리고 농업에서 여성의 주요한 역할 및 남성과의 차이를 인지하지 못하고, 농부와 농촌 노동력을 주로 남성으로 가정하는 농업개발 정책 및 프로그램은 개도국의 농업생산 잠재력을 손실시켜, 빈곤감소 및 식량안보를 저해하고 있다 (World Bank et al., 2009). 또한, 고가치 농산품에 대한 수요와 함께 시장이 급변하면서, 더 넓은 국내외 시장에 대한 참여기회가 창출되고 있지만, 여성들의 시장접근 및 경쟁에 수반되는 역량은 여전히 제한되어 있다 (World Bank et al., 2009).

사하라이남 아프리카에서 여성은 가정용과 시장판매용을 포함하여 주요 식량의 80%까지 생산하며 (GTZ, 2010), 일례로 우간다에서는 농업 생산자의 75%가 여성이다 (World Bank et al., 2009). 동남아시아에서 쌀 재배에 투입되는 노동력의 90%까지 여성이 제공한다 (FAO, 2009). 농업활동에 있어, 여성들의 책임은 종자 관리부터 파종, 농산물 가공, 마케팅까지 이른다. 가축사육에서는 사료(feeding), 사육장 위생, 가축 건강 및 번식 관리, 퇴비생산을 책임진다. 또한 수확량이 취약할 때 가족의 식량 및 영양을 확보하기 위해 가정텃밭에서 채소를 재배하는 것도 여성이다. 이렇듯, 여성들은 농업 생산자, 노동자, 중개인(traders), 가공자, 사업가 등 생산노동 영역에서 주요한 역할을 할 뿐만 아니라, 가정용수 및 장작 수집, 가사활동, 가족 구성원에 대한 돌봄노동을 포함하는 다양한 책임과 역할을 수행한다.

그럼에도 불구하고 여성들은 농작물의 양과 수익성을 향상하고, 자급자족 농업에서 시장중심의 고부가가치 농업으로 나아가기 위해 필요한 주요생산자원, 기술 및 서비스 접근성은 지극히 낮다. 이는 토지, 노동력, 금융 서비스, 관개수, 농촌 인프라, 기술 및 농업 투입물을 포함한다. 여성들이 농업활동과 관련하여 남성에 비해, 성별에 기반한 제약과 취약성을 당면하는 이유는, 다른 분야의 성불평등과 마찬가지로, 가정과 사회 내의 기존의 불평등한 구조를 반영하기 때문이다 (World Bank et al., 2009). 실제로 인도, 네팔, 태국에서는 여성농부의 오직 10% 미만이 토지를 소유하고 있는 것으로 보고되며

(FAO, 2009), 사하라이남 아프리카와 남미 많은 국가들에서도 농지 공식 소유주의 70–90%는 남성이다 (Deere and Leon, 2003; Doss, 2005; Quisumbing, Estudillo, and Otsuka, 2004; World Bank et al., 2009에서 재인용). 특히, HIV/AIDS의 영향으로 남성 가장들이 사망하는 커뮤니티에서는, 그 가족인 여성과 아동으로부터 재산을 갈취하는 사례가 흔하게 발생한다 (World Bank et al., 2009).

[그림-20] 여성의 토지접근 정도



(출처: UN Women, 2011)

아프리카 농업대출에서 여성이 차지하는 비율은 10%에도 이르지 못하며, 전세계 농촌 기술지도 요원 중 여성은 15% 정도이다 (FAO, 2009). 여성 농부의 농작물, 기술 채택률, 투입물 사용에 대한 통계는 거의 보고되지 않는다. 이외에도 여성 및 빈곤 인구는 비문해력, 그리고 응집력 및 역량 부족 등으로 농촌의 민주적 거버넌스 시스템에서도 의사반영에 대한 장벽을 대면한다. 때문에, 실제로 최근 연구들은 국가 농업계획이나 농촌 분야 전략에 여성들의 의견 및 젠더관점을 통합하는 것이 도전과제로 남아있다고 보고한다 (World Bank et al., 2009). 이렇듯 여성들은 농촌 조직에의 참여 및 의사반영 제약으로, 비상사태 대비를 위한 주요한 정보입수가 부족할 확률이 높고, 자산 및 저축 등

충격에 대응할 수 있는 도구와 역량도 제한되어 있기 때문에, 자연재해 및 무력분쟁 등으로부터 발생하는 위험에 더욱 취약하다. 그렇기 때문에, 세계은행은 “젠더이슈를 고려하지 않는 경우, 프로그램은 기술적으로는 성공적이더라도, 사회·경제적 계층화(stratification)를 증가시키고 여성과 아동에 부정적 영향을 끼치는 결과를 낳는다”고 명시한다 (World Bank et al., 2009, p.3).

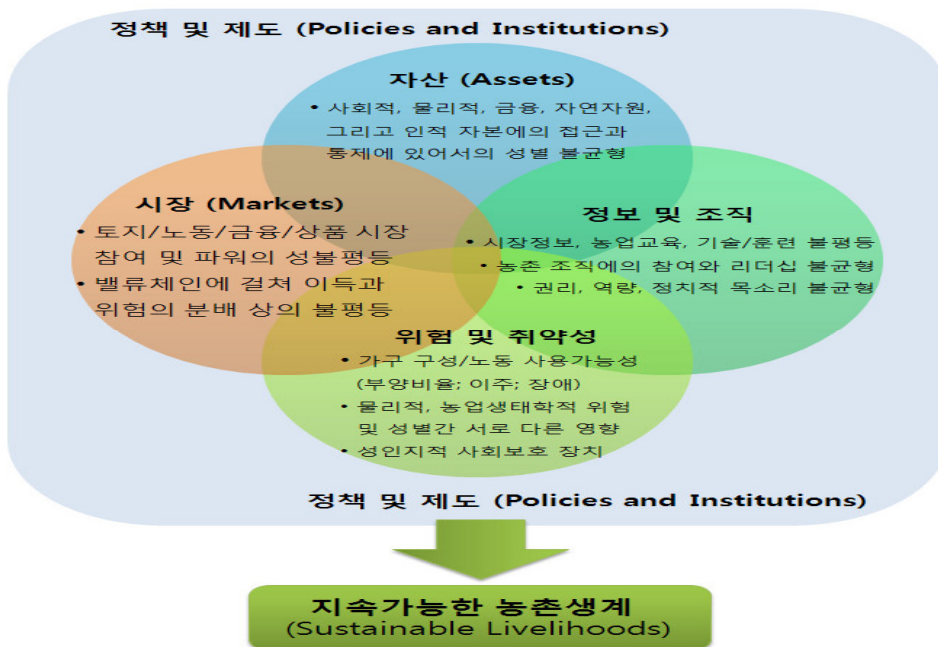
특히, 농업분야는 작물생산 및 식량안보, 빈곤감소와 직결된다는 측면에서, 농업의 성불평등은 직접적으로 개발효과성 및 생산성의 저하와 경제적 손실을 야기한다. 세계은행 및 여러 양자기관들은 해당국가 농업분야에서 작동하는 성불평등으로 인해 손실되는 잠재력 (“missed potential”), 다시 말해, 성평등한 농업활동이 이루어지는 경우, 증진될 수 있는 잠재적 생산성을 수치화하여 제시하고 있다. DFID는 사하라이남 아프리카에서 여성이 토지, 종자, 비료에 동일한 접근성을 갖는다면, 농업생산성은 20%까지 증대할 것이라고 보고한다. 세계은행(2005a) 역시, 특히 사하라이남 아프리카에서 성불평등으로 인해 상당한 수준의 잠재적 생산력이 손실되고 있음을 보고하며, 국별 연구를 통해 다음과 같은 정보를 제공한다. 케냐에서는, 여성 농부들에게 남성 농부와 같은 투입물과 교육을 제공할 경우, 농작물이 20% 이상 증가할 수 있으며, 탄자니아에서는 여성들이 농업 이외의 책임에 대한 시간사용을 줄일 수 있다면, 커피와 바나나를 재배하는 소규모 자작농의 현금소득이 10% 상승될 수 있다. 잠비아의 경우, 토지를 포함하는 농업투입물에 대한 자본투자를 남성과 동등한 수준에서 여성들이 받을 수 있다면, 국가 전체의 농업 생산량이 15%까지 증가할 수 있다 (World Bank, 2005a; World Bank et al., 2009에서 재인용). 이외에도, 여성의 토지권리 강화는 여성의 소득이 향상되고, 이에 따라 가족 삶의 질 역시 증진된다는 증거들이 제시되었다. 여성의 토지소유 증서를 법적으로 도입한 사하라이남 아프리카 국가들에서 여성과 그 가족의 삶의 질에 긍정적 영향을 끼친 것으로 나타났다.

FAO (2009)는 상업적이고 이윤이 높은 농작물 생산에 여성참여 결여는 선택에 의한 것이 아니라, 여성 농부들에게는 농업에 대한 투입물 및 시장 접근성이 제한된 결과로 본다. 그러나 한편으로, 통상 여성들이 재배하던 작물의 시장 수익성이 높아지는 경우, 남성 농부들이 이 작물생산에 뛰어드는 경우가 종종 보고된다.

3.2 개념 및 접근법

농어촌개발 분야의 젠더측면을 효과적으로 이해하기 위해서는, 성평등과 생계 및 식량 안보, 그리고 빈곤감소 간의 복잡성과 시너지를 이해해야 한다. 국제적으로 통용되는 “지속가능한 생계 접근법” (Sustainable Livelihoods Approach: SLA)을 활용하여 젠더관점을 구조화한 세계은행의 개념틀⁴⁶⁾은 [그림-21]과 같다. SLA는 농촌인구의 빈곤과 생계를 총체적으로 이해하는데 도움을 주는 접근법으로서, 생계(livelihood)를 “물질적·사회적 자산, 역량 그리고 생계목적을 위해 요구되는 활동으로 구성된 것으로 정의한다. 또한 생계는 스트레스와 충격으로부터 대응하고, 회복할 수 있으며, 현재와 미래의 자산과 역량을 유지하고 강화할 수 있을 때 지속가능하다 (World Bank et al., 2009). 세계은행 외(2009)에 따르면, 농촌생계 시스템을 구성하고, 영향을 미치는 주요 요소인 ① 자산 ② 시장 ③ 지식, 정보 및 조직 ④ 위험 및 취약성에 대한 성 불평등 측면은 다음과 같다.

[그림-21] 젠더관점을 통해 본 지속가능한 농촌생계 (Sustainable Livelihoods)



(출처: World Bank et al., 2009)

46) World Bank, FAO and IFAD. (2009) Gender in Agriculture Sourcebook.

① 자산: 지속가능한 생계는 인적 자산, 사회적 자산, 물리적 자산, 자연자원, 그리고 금융자본을 포함하는 자산에의 접근과 통제에 달려있다. 개도국 농촌에 존재하는 자산의 접근과 통제에 대한 성 불평등은 가정과 커뮤니티에서 남성과 여성의 권력 및 협상력의 불균형을 결정한다.

② 시장: 농업시장에의 접근은 가정의 유지를 위해 필수적인 소득, 자산, 그리고 생산 자원 및 소비품목의 중요한 근원이다. 농업시장은 생산물 시장, 투입물 시장, 노동시장(농업 및 농업관련 산업), 금융시장, 토지시장 그리고 수자원 시장(water markets)을 포함한다. 많은 지역에서, 수익성 좋은 시장에서의 참여는 자본, 이동가능성, 그리고 사회문화적 요소에의 접근과 통제에 의해 결정되기 때문에, 시장접근성에 성불평등이 뿌리깊게 존재한다.

③ 위험 및 취약성: 농촌생계에 있어서의 위험은 자연재해 위험, 분쟁, 인간 및 가축 전염병, 불안정한 식량, 가뭄에의 취약성 및 수자원 변동성 등 농경생태학적 요소, 지리학적 요소와 시장 및 가격 위협을 포함한다. 이러한 위험들에 대한 취약성은 빈곤 및 사회경제적 지위의 결과로서, 소득수준, 자산 소유권, 인종, 연령, 계급 및 성별과 같은 사회적 측면에 의해 영향을 받는다.

④ 지식, 정보 및 조직: 개인이 조직 및 기관에 접근하고 참여할 수 있는 여부 자체는 상기에 언급한 세 가지 요소인 자산 접근, 시장 접근성, 그리고 위험 및 취약성 모두에 영향을 미치기 때문에, 지속가능한 생계 전체에 영향을 준다. 따라서 조직과 정보 접근에 존재하는 성불평등은 나머지 세 개 영역의 불평등을 지속하고 강화시킨다. 정보는 시장 정보, 위험과 위협에 대한 정보, 법적 권리, 시장에 접근하고, 소득을 향상하며, 위협을 관리할 수 있는 기술을 포함한다. 조직은 정치 및 거버넌스 구조를 포함하여, 공식적·비공식적 형태의 집단 행동을 의미한다.

이상에 언급한, 네가지 요소들은 전세계적, 국가적, 그리고 로컬 레벨의 정책 및 제도(institutions)와 상호 작용을 통해서 농촌생계 시스템을 구성하며 기능한다. 여기서 ‘정책’이란, 생계 상의 권리와 평등에 직접적으로 영향을 미치는 전략 혹은 활동, 그리고 상품과 서비스의 가격을 포함한다. ‘제도’란 법, 규정과 같이 공식적인 일련의 규칙들 뿐만 아니라, 이러한 규칙들의 ‘강제적 성격’(enforcement characteristics), 즉 사람들 사이의 상호작용을 이끄는 비공식적 절차와 과정 또한 포함한다 (World Bank et al.,

2009). 상기에 기술한 것과 같이 농촌의 생계 및 식량안보를 위한 핵심적 영역들에 존재하는 성불평등은 농업과 농촌개발에 있어 여성의 중요한 역할을 구조적으로 저해함으로써, 개발성과를 근원적으로 감소시킨다.

농업과 농촌개발은 매우 광범위한 영역을 포괄하는 분야이며 성불평등 역시 분야 전반에 걸쳐 나타난다. 세계은행 외(2009)는 농촌개발의 총체적 목표를 아우르는 중요한 이슈 중 깊은 젠더측면을 갖는 주제들로, 정책과 거버넌스; 농업 교육과 혁신; 식량안보; 생산물 및 투입물 시장; 농촌 금융; 농촌 인프라; 수자원; 토지; 노동; 이주(migration); 도시농촌 간 연결; 자연자원 관리; 기후변화; 생물연료(bio-fuels); 위기 및 긴급상황, 그리고 농업의 하위분야(sub-sector)인 작물; 가축; 삼림; 어업 및 양식업 등 광범위한 이슈에 걸쳐 다루고 있다⁴⁷⁾. 본 연구는 이 중에서도 KOICA가 현재까지 가장 많이 수행하고 있고, 성 주류화 이행이 용이하며, KOICA 농어촌개발 중기 전략에 포함된 3가지 영역-농촌 인프라 구축, 생산성 향상을 위한 농업 교육 및 훈련(agricultural extension service and education), 밸류 체인 등 농업시장 접근성 개선의 성 주류화 방안을 제안하고자 한다.

3.3 타 공여기관 프로그램 사례

가. 방글라데시: 농촌 도로 및 시장 프로젝트

(1) 현황 및 사업개요: 여성들이 아무런 소득없이 집안에만 남겨져 있어야 했던 방글라데시 일부 지역의 사회적·젠더적 조사분석은 여성들에게 노동 및 상품 시장, 동일임금, 사회참여 및 의사결정에 접근이 필요함을 드러냈다. 이에, 제2차 농촌 도로 및 시장 프로젝트는 여성들에게 경제적 역량을 강화할 수 있도록 노동시장, 상품 및 금융시장 접근 기회를 제공했다.

(2) 성 주류화적 대응: 프로젝트는 해당지역 여성들에게 혜택이 도달하도록 하기 위해 다음의 내용을 이행하였다.

47) 이러한 주제와 하위분야는 World Bank와 FAO의 분류를 준용했다.

- 도로 건설로 발생하는 고용의 30%를 여성에게 할당
- 시장관리위원회 위원직의 30%를 여성에게 할당
- 도로에 근접하여 발생하는 새로운 상점의 30% 여성에게 할당
- 조립지 노동 및 보수유지 노동의 100%를 여성에게 할당

(3) 여성조직 및 연합 설립촉진: 프로젝트는 저축 및 리볼빙론(revolving loan) 펀드와 함께 여성 피계약자 모임, 여성 무역상 연합, 여성 자조그룹, 도로재건을 위한 영세기업 설립을 촉진하였다.

(4) 정부 파트너십: 상기의 활동들을 강화하고 확대하기 위해 지역 정부기관들과의 파트너십을 수립했다. 또한 프로젝트의 종료 후에도 지속가능성을 확보하고, 수자원 관리, 도시개발, 재난보호 등과 같은 타 분야로 이러한 사업의 성 주류화 접근법을 확대(scale-up)하기 위해 정부적 차원에서도 젠더이슈가 주류화 되었다.

(5) 성과: 프로젝트의 결과, 여성 고용 및 동일임금 측면에서 50% 향상되었고, 도로 접근성 및 이동성 증진으로 인해 여아와 남아의 학교 등록률이 극적으로 상승했다. 세계 은행, 아시아개발은행, DFID, GTZ는 방글라데시 전국에 이러한 접근법을 확대했다.

나. 성 분석을 통한 밸류체인 기술 프로그램 결정

시리아의 낙농체인 분석은 생산, 가공, 마케팅에서의 극명한 성별 노동분업을 보여주었고, 이는 밸류체인 기술 프로그램의 가장 적합한 타입이 무엇인지를 결정할 수 있게 했다. 여성과 남성 농부 모두 양 낙농업에 종사하고 있지만, 여성이 양 낙농 활동의 훨씬 많은 부분을 담당하고 있었다. 여성과 아동은 우유를 치즈로 가공하는 활동에 주요한 책임을 지고 있는 반면, 남성은 마케팅을 담당함으로써 통상 소득을 통제하고 있었다.

따라서 성별노동분업을 조사한 연구자들은, 새로운 기술을 농부들에게 전수함에 있어 우유가공 기술, 그리고 위생 및 가축 보건이슈가 여성농부들을 대상으로 이루어져야 함을 제안했다. 즉, 기존의 성별노동분업 구조를 고려하여 역할에 적합한 기술 자문을 제공하는

것은 효과적이라는 것이다. 이러한 제안은 도시시장의 치즈 수요가 지속된다는 전제하에, 체인의 실행가능성을 지속시키도록 돕지만, 낙농체인에서 여성에게 새로운 역할을 부여하는 등 더 큰 변화를 다루지는 못했다 (FAO et al., 2009).

3.4 KOICA 프로그램 방안

가. KOICA 농어촌개발 분야 전략 (2011-2015)

[표-19] KOICA 농어촌개발 분야 중기전략 개념도

비전 (Vision)	식량안보, 소득증대와 삶의 질 향상을 통한 개발도상국 농어촌지역의 지속가능한 내발적 발전에 기여한다			
주요 대상 (Target Group)	소농과 농촌여성 > 지역 주민 > 전체 국민			
상위 목표 (Goal)	식량안보를 위해 농수산물 생산성 높이고 그에 대한 접근성을 개선하며, 소득증대를 위해 농가의 경쟁력을 제고하고 부가가치를 창출하며, 삶의 질 향상을 위해 생산 활동을 보장하고 생활여건을 개선함으로써 개발도상국 농어촌지역의 지속가능한 균형적 발전에 이바지 한다.			
추진 방향	생산성 향상(More Output), 소득 증대(Higher Income), 삶의 질 향상(Better Life)			
전략 목표 (Objective)	농어촌 인프라 구축	농어업 생산성 향상	농수산물 시장 접근성 개선	소득원 다양화
중점 프로그램 (Output)	▪ 생산 인프라 확충 ▪ 전력 및 통신 설비 확충 ▪ 주거환경 개선	▪ 생산자조직 육성 및 지원 ▪ 생산기술 지원 ▪ 정책역량 강화	▪ 가공 처리 유통망 개선 ▪ 마케팅 활성화 ▪ 수출역량 강화	▪ 직업훈련 지원 ▪ 관광상품 개발 ▪ 소액금융서비스 지원 ▪ 농공단지 조성
	농어촌 종합개발			

(출처: KOICA, 2012)

나. 전략방향

KOICA는 농어촌의 생산 및 가사 활동에 있어 여성의 주요한 역할, 그리고 농어촌 개발 효과성 증대를 위해, 여성 역량 및 지위 강화의 중요성을 인지하고, [표-19]와 같이 농어촌개발 중기 전략에서 농촌취약계층인 소농과 여성을 주요 대상으로 삼고 있다. 농어촌

개발 프로그램은 성 주류화를 통해 궁극적으로 여성들의 농업 생산성 및 생산물에 관한 의사결정권이 증진되어야 한다. 이를 위해서 더 근원적으로는 농어촌 여성들의 토지자원 및 재산에 대한 소유와 관리권한이 증대되고, 교육, 보건의료, 위생, 주거환경 증진은 물론, 여성들의 금융, 정보, 기술, 농업 투입물, 이동수단 등 각종 서비스에의 접근성이 향상되고, 여성들의 지역 리더십 및 정치참여가 증대되어야 한다.

[표-20] 농어촌개발분야 전략목표별 성 주류화 요소

추진방향	생산성 향상	주요대상	소농과 농촌여성
	소득 증대		지역 주민
	삶의 질 향상		전체 국민
전략목표 (Objective)	1. 농어촌 인프라 구축	2. 농업 생산성 향상	3. 농수산물 시장 접근성 개선
성 주류화 요소	- 농어촌 인프라의 성 주류화 - 농촌 도로 및 교통 (road & transport)	농업 지도 및 훈련 (Agricultural Extension and Training) 성 주류화	성평등한 밸류체인 (value chain) 촉진 및 효과성 향상

본 연구에서는 [표-20]과 같이, KOICA 농어촌개발 중기전략의 각 전략목표 중, 전통적으로 성 주류화가 잘 도입되지 않아 왔거나, 혹은 KOICA가 자주 수행하기 때문에 상대적으로 성 주류화 가능성이 높은 영역의 이슈를 선정하였다. 농어촌 인프라 구축에 있어서는 농어촌 남녀주민의 생산, 개발 및 삶의 질과 밀접한 영향을 갖는 농촌 도로 및 교통 분야의 성 주류화를 상세히 다루었다. 농촌 도로 및 교통 분야는 지금까지 성 주류화가 거의 이루어지지 않고 논의되지 않았으나, 여성들에게 매우 중요한 영역이다. 농업 생산성 향상에서는, 식량생산 및 노동에 기여하는 여성농부의 역할에 있어 필수적이나 지금까지 여성에게는 잘 전달되지 않았던 농업 지도 및 훈련, 마지막으로, 농수산물 시장 접근성 개선 목표에 있어서는, 밸류체인을 성 주류화하기 위한 기초작업으로 밸류체인에 대한 성인지적 조사방안을 제시하였다.

다. 전략목표별 성 주류화 방안

(1) 전략목표 1. 농어촌 인프라 구축

(가) 농어촌 인프라의 성 주류화

세계은행 외(2009)에 따르면, 농어촌 인프라는 농촌인구의 복지 증진, 농촌지역의 생산성 향상, 농업 및 타 경제활동의 부가가치 확대를 위해 지난 몇 십년간 정부들의 핵심 우선순위가 되어 왔으나, 농촌 인프라 정책 및 프로그램에서 성평등이 중요하다는 인식은 최근의 일이다. 농촌 인프라와 관련한 남녀간의 주요한 차이에 대하여 점차 많은 연구물은 다음과 같이 분석하고 있다:

- (1) 필요한 인프라의 유형과 위치가 서로 다름;
- (2) 인프라 서비스에 대한 우선순위가 서로 다름;
- (3) 가정과 커뮤니티에서 인프라 서비스 선택에 대한 의사결정 참여기회가 불평등하고, 인프라 프로그램 및 서비스 전달에의 참여기회가 불평등함;
- (4) 인프라 서비스 접근성에서의 심각한 격차.

여기서 “물리적 인프라” 그 자체와 “인프라 서비스”를 구분하는 것은 매우 중요한데, 인프라의 사용을 가능하게 하는 기술 혹은 서비스가 부재하거나 부족한 경우, 물리적 인프라 그 자체는 농촌생계의 향상을 달성하기에 충분치 않기 때문이다 (World Bank et al., 2009). 다음에서 자세히 다루겠지만, 즉 농촌마을을 지나가는 고속도로 자체는 농촌 주민들이 이를 경제·사회 활동에 활용할 수 있도록 하는 적합한 교통서비스가 사업 디자인에 반영되고 제공되지 않으면, 농촌 생계를 자동적으로 증진하고 선용되는 것은 아니다. 오히려 대형 인프라가 야기하는 부정적 효과가 더 클 수 있다. 이에, KOICA가 제공하는 농촌 인프라 사업에 있어 조사 및 반영되어야 하는 성 주류화적 접근법 및 요소들을 소개한다.

① 농촌 도로 및 교통 (road & transport)

농촌 교통은 동력화(motorized) 및 비동력화(nonmotorized) 승객용 이동수단, 화물운송, 그리고 농촌 교통 인프라를 포함한다. 동력화된 승객수송과 화물운송은 공공 및 개인

트럭, 버스, 기차, 보트 등이 있으며, 비동력화 교통에는 자전거, 짐수레 끄는 동물 등과 같은 중급(intermediate) 이동수단, 그리고 농촌 교통 인프라란, 농촌의 도로, 교량, 선로, 수로 등을 포함한다. 그러나 전통적인 농촌교통 계획은 도로망(road networks)과 생산품의 장거리 운송에만 초점을 두어왔을 뿐, 동력화된 교통수단에 대한 접근이 결여되어 있고, 지선도로와 보행자 전용 다리로 보행이동하는 수많은 농촌여성과 남성에 대한 이동 방법은 무시해왔다 (World Bank et al., 2009). 따라서 농촌 도로 업그레이드는 동력화된 교통흐름은 증가시킬지언정, 농촌지역 인구에게는 직접적 혜택이 없고, 종종 이들에게는 안전상의 위험을 야기한다.

개도국 농촌에서 남성들은 보통 생산역할 하나에 집중하고 다른 역할은 순차적으로 할 수 있는 반면, 여성들은 제한된 시간 안에서 생산활동과 “보이지 않는”(invisible) 여러 가사노동 활동이 서로 경쟁한다 (World Bank et al., 2009). UNDP의 시간 사용 연구에 따르면, 베냉에서는 장작과 용수 수집에 남성은 한주에 1.4시간을 사용하는 반면, 여성은 한주에 9.6시간을 사용한다 (World Bank et al., 2009에서 재인용). 짐바브웨에서는 평균 6인가족 운송집의 90%는 여성이 머리에 지고 이동하며, 여성과 여아가 가정용수의 95%, 장작의 85-90%를 수집하고, 운반하는 것으로 나타났다. 더욱이 많은 개도국에서는 가정 내에서 운송용 가축, 자전거, 수레와 같은 중급 이동수단(IMT: intermediate means of transport) 및 현금에 대한 남성의 통제, 그리고 여성의 이동에 대한 사회문화적 제약이 여성들의 짐운송 부담을 줄일 수 있는 교통 접근성을 제한한다.

특히 인구밀도가 낮은 지역에서는 정부보조금이 서비스 제공자에게 지원되지 않는 이상, 대중교통의 비용은 높게 형성될 수 밖에 없다. 그리고 많은 농촌 남성과 대부분의 농촌 여성은 이러한 높은 교통비를 지불하거나, 중급 교통수단(IMT)을 구입할만한 자원이 결여되어 있다. 따라서 시장까지 작물을 머리에 이고 이동하기에 거리가 너무 먼 경우, 농부들은 많은 이윤을 취하는 중간 판매자에게 작물을 팔 수 밖에 없다. 한편, 교통에의 제한된 접근은 모성 지불할 현금 교통비의 결여로 인한 긴급 산부인과 케어에의 이동 지연은 피스톨라와 같은 합병증에 이르게 한다. 이는 여성의 모성사망 및 모성손상에 이르게 하는 3가지 유형의 지연(delays)⁴⁸⁾ 중 하나이다.

48) 가구내 의사결정 지연, 도로 및 교통서비스 접근 제한으로 인한 이동 지연, 보건의료시설 도착 후에도 적합한 보건의료 인력 및 기술 결여로 인한 적절한 대처의 지연

도로 및 교통 파트에서 아래와 같이 제시하는 성 주류화 방안은 비단 농촌 도로 및 교통 뿐 아니라, 산업·에너지 분야의 대규모 도로망 구축 및 교통시설 지원 사업에 동일하게 적용할 수 있사망의 원인 중 하나이기도 하다. 도로결여, 교통 서비스 결여,는 방안이다.

A. 도로교통 접근성 조사 및 기획 방법

농촌의 성별기반 불균형을 완화시키기 위해서는 도로교통에 대한 최적의 “접근성”이 결정적이다. 도로교통 접근성은 경제·사회 발전기회를 제공하기 위한 필수적 요소이기 때문에, 접근성 측면은 지역레벨 계획에서 주요 고려사항 중 그 시작점이 되어야 한다. 세계은행 외(2009)에 따른 농촌 도로교통 사업의 조사 및 기획방법론, 체크리스트 그리고 성인지적 성과지표를 소개한다.

a. 접근성 측정 기준: “농촌 접근성 지수 (Rural Access Index)”

세계은행의 교통분야 위원회 (Transport Sector Board)는 도로교통 분야의 주요한 진단 도구 중 하나로, “농촌 접근성 지수” (Rural Access Index)를 수립하였다. 도로에 대한 농촌 접근성 지수는 모든 계절 기능하는 도로로부터 2km 이내에 거주하는 농촌 인구의 비율로 측정한다. 이는 일반적으로 20분에서 24분 정도의 도보를 의미한다. 2006년 기준, 이 지수를 측정한 48개 개도국에서는 오직 56%의 인구만이 4계절 기능하는 도로 접근성을 가지고 있으며, 1억명은 접근성을 갖고 있지 않은 것으로 측정된다. 이 지수는 도로 접근성과 개발성과 사이의 상관관계를 드러내었는데, 이는 MDG 달성을 위해 도로 접근성 향상이 필요함을 제시한다. 낮은 도로 접근성은 높은 모성사망율, 낮은 학교 등록률, 특히 여아의 낮은 학교 등록률과의 높은 상관관계가 발견되었다.

b. 도로교통사업 기획 방법론(툴): “통합적 농촌 접근성 계획(Integrated Rural Accessibility Planning: IRAP)”

ILO의 교통분야 기획자들은 도로 및 교통 연결점과 함께 수자원, 학교, 보건소, 병원, 시장, 상점, 조립지, 정부 사무실 등 지역레벨 시설들의 통합적 계획을 위해 “통합적 농촌 접근성 계획(Integrated Rural Accessibility Planning: IRAP)”이라는 툴을 개발하였다. IRAP은 주택 및 시설, 교통 연결점 등의 위치에 대한 지도화(mapping)에 기반하

는데, 지역 커뮤니티의 여성과 남성이 이 지도화 과정에 참여하도록 한다. IRAP은 아프리카와 아시아의 다수 국가들에서 성공적으로 채택되었다.

- (조사 및 분석 요소) 젠더 측면을 IRAP에 통합하기 위한 노력으로는, 농촌 여성과 남성의 접근성 및 이동 패턴, 이들 동선의 출발지와 목적지에 대한 사회적·젠더적 측면에 대한 분석, 데이터 수집 매뉴얼에 젠더이슈 및 지표의 통합, 주요 정보소스 및 커뮤니티 레벨 계획에 여성 대표성 확보, 의사결정자 풀에 여성 NGO 포함, 성별분리 통계와 젠더 지표의 활용을 포함한다. 지구(district)의 주택가 및 시설물에 대한 GIS (Geographic Information System)에 기반한 IRAP 지도는 계획 수립을 위한 강력한 틀이 될 수 있다.
- (발견점) Lesotho 두 개의 농촌 마을에서 GIS 및 참여적 디지털 지도화(mapping) 과정을 사용한 파일럿 프로젝트에서, 남성, 여성, 아동 및 노인의 긴급이송, 보건센터, 학교, 제분소 및 기타 서비스에 대한 이동성, 접근성 및 이동 패턴이 성별과 지역에 따라 큰 차이가 있다는 것을 드러냈다. 예를 들어, 중급 이동수단(IMTs)에 대한 여성의 접근성 결여는 보건서비스에의 접근기회를 약화시켰으며, 교통 서비스의 열악한 접근성으로 인해, 특히 여성 고령자들은 지역의 수도(capital)에서 지급하는 연금 수령에 악영향을 받고 있었다. 또한 각종 사회 서비스의 분절화 역시 주민들의 이동 횟수를 늘리고 있음이 발견다. 이는 인프라 및 교통에 대한 투자가 성별 및 연령, 지역에 따라 서로 다른 영향을 미친다는 시사점을 제공했다.

[Box-8] 농촌 도로교통사업 수행절차별 체크리스트

■ 정책대화 및 기획시

- (정부 관료 및 커뮤니티 인식 증진) 정부 관료 및 커뮤니티를 대상으로, 농촌교통 정책과 프로젝트가 성 중립적 (gender neutral)인 것이 아니며, 여성참여 및 혜택을 담보하기 위해서는 구체적이고 적극적인 조치들(specific interventions)이 필요하다는 것에 대해, 인식을 증진해야 함.
- (“참여적” 기획, 이행, 모니터링 및 평가) 여성과 남성이 참여한 이행, 모니터링 및 평가를 통해 농촌교통 정책과 전략에 이해자들이 주인의식을 갖도록 해야 함.

- (사회적·젠더적 분석) 반드시 사회분석 및 젠더분석을 통해 농촌교통 정책, 전략, 프로젝트를 개선할 수 있는 정보를 제공하도록 해야 함. 여성과 남성간 교통에의 필요, 제약, 그리고 프로젝트의 잠재적 영향에 차이가 있다는 점을 이해하고 다루는 것이 필수적임.
- (인적·재정자원의 분배) 기관 레벨, 커뮤니티 레벨, 그리고 프로젝트 레벨에서 농촌 도로교통의 젠더 측면 및 기타 사회적 측면을 다루기 위해서는 적합한 인적 자원과 재정자원의 분배가 필수적임.
- (젠더 이행계획 수립) 교통 프로젝트에 젠더를 반영하기 위한 로드맵으로서, “젠더 이행계획”(gender action plan)을 수립해야 함. 이해관계자의 참여를 통한 젠더 이행 계획의 수립은 계획의 수행에 대한 커뮤니티 및 기관의 지지와 책무성을 확보할 수 있음.
- (젠더 포괄적 매커니즘) 참여적 방식이 자동적으로 여성들을 포함시키는 것은 아님. 여성에 의한 여성 컨설팅, 도로 건설고용 및 도로 위원회에의 여성쿼터, 커뮤니티 아웃리치와 동원, 사회적 책임을 반영한(socially responsible) 계약조항, 여성 생산자 그룹의 형성, 도로분야에 있어 공평한 경쟁의 장을 만들기 위한 여성 훈련제공과 같이, 여성참여를 향상시키기 위한 구체적이고 적극적 매커니즘이 필요함.

■ 이행시

- (이행기관 젠더 담당 직원) 교통분야에 지식을 겸비한, 사회적 측면 및 젠더 측면 담당 직원이 성 주류화를 포함하는 정확한 ToR을 가지고, 이행기관에 포함되어야 함. 이행기관의 성인지력은 긍정적 성과를 달성에 있어 결정적 요소임.
- (여성단체, NGO, 네트워크와 협력) 강한 기관적 역량을 가진 NGO와 정부는 협력을 통해 지역적 지지를 동원하고, 여성 참여와 의사결정을 증진하며, 훈련을 제공할 수 있음.
- (성인지적 모니터링 및 평가) 농촌교통 기획, 이행, 영향평가를 가이드하기 위해 성인지적인 모니터링 및 성과평가 틀을 활용해야 함(Box-9). 교통 이슈에 대한 승객 및 가구조사와 같은 구체적이고 일상적 모니터링 과정에 성별에 따른 영향측면을 포함하고, 모든 일상적 조사 틀은 성별, 연령 및 기타 사회적 특성 별로 분리되어야 함.

(출처: World Bank, 2012)

[Box-9] 농촌 도로교통사업 성인지적 성과지표

■ 도로교통 접근 및 성과

- 4계절 기능 도로에서 2km 이내에 사는 여성과 남성의 증가 수
- 분만 여성의 긴급케어까지 단축된 이송시간
- 여아와 남아의 학교까지 단축된 이동시간
- 여아와 남아의 학교 등록률과 완수율의 증가치
- 농업활동과 가사일을 위한 여성 및 남성의 IMTs 접근율

■ 도로교통을 통한 고용 및 기업가 활동 성과

- 도로교통 건설활동, 교통 서비스, 정부 교통기관에 고용된 여성/남성 수

- 교통관련 서비스를 운영하는 여성/남성 수
- 도로교통으로 인한 직간접적 소득
 - 교통 서비스를 이용한 생산물의 시장 판매로부터 오는 여성과 남성의 증가된 소득
 - 교통관련 고용 및 창업으로 증가된 여성소득 및 남성소득
- 시간
 - 여성/남성의 가사노동용 (물, 장작, 식량작물 수집 및 처리 등) 이동에 들어가는 시간의 감소
 - 여성/남성의 농산물의 시장 운반에 쓰는 시간의 감소
 - 여성/남성의 비농업 고용(일터)에의 이동에 쓰는 시간의 감소
- 교통의 지불가능성
 - 여성/남성의 소득 중 교통비에 쓰는 비율
- 교통 의사결정에서의 목소리
 - 도로 위원회 참여하는 여성/남성의 수
 - 도로 위원회의 대표를 맡은 여성/남성의 수
 - 농촌 도로교통 기관 매니저(관리자)에 여성/남성의 수

(출처: World Bank, 2012)

B. 도로 건설 및 교통 서비스에서 발생하는 고용 및 소규모 창업의 성평등

도로교통은 그 자체로 많은 고용과 창업을 유발하는 산업적 특성을 갖기 때문에, 이를 통해 지역경제 활성화와 주민고용 창출이 일어난다. 그러나 기술 분야, 관리 및 육체 노동의 영역이 크기 때문에 여성 배제와 남성 독식이 일어나기 쉽다. 이에, 노동기반의 건설, 수리 및 유지에 대한 포괄적 고용정책, 그리고 교통관련 고용에 있어 동일 노동에 대한 동일 임금 정책을 도입하여 여성들의 사회경제적 역량을 강화하는 것이 중요하다.

- a. (건설회사 계약서 상 성평등 고용 명시) 세계은행, 아시아 개발은행과 같이 대규모 인프라 분야에 오랜 경험과 전문성을 보유한 개발은행들은 건설회사들을 위한 입찰 문서에서 대상 및 계약 요구사항에 대해 구체적 조항을 명시하고 있다. 예를 들어, 세계은행의 모잠비크 농촌 도로 및 가교 프로젝트는 수주회사가 100%의 노동력을 지역 노동자로 고용하며, 이중 25%는 여성이어야 함이 요청되었다. 또한 남성 및 여성 건설 노동자, 그리고 도로 주변 커뮤니티들에 HIV/AIDS에 대한 인식증진, 검사 및 치료를 제공하는 것이 명시되었다. 방글라데시, 모잠비크, 페루에서는 농촌

도로 보수 및 유지 프로젝트에 여성 고용에 대한 쿼터가 수립되었다.

- KOICA 역시 계약상에 고용, 임금 등에서 여성에 대한 동등한 기회를 제공하도록 명시하고, 기술훈련을 제공하며, 모니터링 및 평가를 통해 책무성을 부과하여 적합한 자리에 여성들이 고용되고 동등한 임금을 받도록 해야 한다.

- b. (적극적 조치 실행) 여성은 기존에 낮은 지위, 교육 및 고용경험의 부족으로 역량 자체가 성불평등 하기 때문에 단순히 고용기회의 평등이나 쿼터제의 실행만으로는 실질적인 참여가 어려울 수 있다. 따라서 실질적으로 여성의 역량이 강화되고 노동에 참여할 수 있도록 적극적 조치가 병행되어야 한다. 이를 위해, 페루 프로젝트에서는 여성의 농업경험을 도로업무와 유관한 것으로 인정하도록 하기 위해 도로노동에 대한 참여기준을 수정하는 것이 필요했다. 방글라데시와 페루의 프로젝트들은 도로보수 기술훈련을 제공한 결과, 페루의 경우 도로관련 노동에 여성참여가 2001년 3.5%에서 2006년 24%로 상승하였다. 또한 이러한 프로젝트들은 비문해 여성들이 사업을 수립하여, 처음으로 소득을 창출하도록 했다. 빈곤한 여성과 남성이 도로 관련 기업을 세울 수 있는 환경을 조성하기 위해, 보조금과 합리적 신용대출에 대한 접근이 요청되었다.

C. 중급 이동수단 (IMTs: Intermediate Means of Transport)

사람의 이동 및 물품의 운송에 있어 순수하게 인간의 노동력을 사용하는 상황으로부터 자동차와 같이 고가의 자동화된 기계를 활용하는 수준까지의 넓은 간극 사이에 존재하는, 운송용 가축, 수레, 자전거, 인력거, 우마차, 오토바이, 전동화된 세발 자전거, 두바퀴 트랙터 등 자동차보다 단순한 형태의 도구를 중급 이동수단(Intermediate Means of Transport)이라고 부른다. 중급 이동수단은 여성의 이동성, 독립성, 생산성, 기업활동을 향상시키고 역량을 강화하며, 가사 노동의 짐을 감소시킬 수 있다. 예를 들어, 1990년대 인도 타밀나두에서는 문해 프로그램에 도입된 자전거가 여성들의 이동성과 독립성, 역량을 지속가능한 방식으로 향상시켰다 (World Bank et al., 2009). 많은 수의 여아들이 학교를 매일 자전거로 등교한다. 또한 바구니가 달린 자전거는 농장 및 시장으로의 이동 시간을 감소시키고, 여성농부 및 사업가가 운반하는 생산품이나 기타 물품의 양을 증가시

킬 수 있다. 실제로 KOICA 가나 다웨나 지역 농촌개발 사업의 사전조사시 수행된 성별 분석에서, 지원지역 여성농부들은 주거 마을에서 편도 1시간 이상의 거리에 위치한 논이나 밭으로 도보 이동하거나 지나는 차량에 부탁하여 이동한 후, 자신이 경작하는 땅에서 농업노동을 하는 점이 발견되었다. 해당 지역정부 농업 오피서 및 여성농부들은 자신들에게 자전거나 오토바이 등 중급 이동수단이 필요하며, 그런 경우 에너지와 시간을 절약하여, 생산성을 높일 수 있을 것이라고 답변하였다. 다음은 World Bank의 (2009)가 제안하는, 중급 이동수단(IMTs)과 관련한 여러 현실적 지원방안들이다.

- a. (대출 제공) 여성의 IMTs에의 접근성을 높이는 한가지 효과적인 방법은 IMTs를 구입할 수 있도록 여성에게 대출을 제공하는 것이다.
- b. (합작투자) 또한 IMTs를 사용하는 여성들간의 공동투자도 고려된다.
- c. (사회·문화적 장벽 완화) 여성이 IMTs를 이용하고 접근하는 것에 대한 사회·문화적 장벽이 존재하는 국가 및 지역에서는, 여성단체와 밀접히 일하며, 커뮤니티 리더(남성, 여성)들을 참여시켜 여성의 IMTs 사용에 대한 이들의 지지를 얻는 것이 중요하다. 또한 온 가족에게 혜택을 주도록 디자인된 IMTs 프로젝트는 여성만의 참여로 가정내 분란을 만들지 않도록 할 수 있다. 그러나, 여성에게 IMTs를 제공한 경우에도 남성이 이를 사용하고 통제하게 되는 경우가 발생할 수 있으므로, 이에 대한 예방이 요구된다.
- d. (여성의 신체적 특징에 맞는 디자인 및 지역 생산) IMTs는 여성의 신체 사이즈 및 강도에 적합하도록 직접 고안하거나, 그러한 종류를 선정하는 것이 중요하다. IMTs의 지역 생산을 촉진한 것은 사하라이남 아프리카에서 지속가능한 사용을 가능하게 한바 있다.
- e. (여성의 유지 및 보수) 농촌 여성에 IMTs에 관한 유지와 보수 방법을 훈련하는 것은 여성들에게 사업 기회를 제공할 수 있다.
- f. (안전이슈) 안전확보를 위해 IMTs 이니셔티브는 도로 상태 및 형태를 고려하여 선정되어야 한다.

D. 도로 안전 장치 및 안전교육

도로망의 연결은 필연적으로 교통사고로 인한 부상과 사망의 증가를 가져오는데, 통상 머리에 짐을 이고 도로를 걷는 보행자, 비동력 교통수단 혹은 오토바이 운전자 등이 가장 위험에 처하기 때문에, 빈곤인구들은 특히 취약하다. 도로망의 연결 및 농촌의 교통서비스는 교통사고와 관련한 안전 이슈 외에도, 특별히 여성과 여아에게 여러 종류의 위험을 증가시킨다. 도로망의 연결 및 농촌 교통서비스가 가져온 의도하지 않은 결과 (unintended results)들을 이미 경험한 세계은행 등은 대규모 인프라 사업에서 이러한 악영향을 적극적으로 완화하기 위한 사업구성 요소를 제도적으로 반드시 포함시키도록 하고 있다.

여성의 지위와 역량이 낮은 개도국 농촌에서 교통사고 이외에도 여성들은 교통 서비스 내에서 종종 안전의 위협에 처한다. 우리나라 지하철 등 대중교통에서도 여성에 대한 성추행이 여전히 빈번히 일어나는 것과 같은 맥락이다. 개도국 교통서비스에서 여성들은 기사나 남성 이용자에 의해 괴롭힘 혹은 무시를 당하고, 여성들의 짐도 함부로 다루어진다. 또한 제한된 교통 서비스 운행횟수는 농촌 여성들이 시장이나 일터를 오갈 때, 혹은 늦은 시간 버스나 트럭을 기다리다 성폭력의 위협에 처하게 한다. 최근 인도에서 버스기사 및 남성 승객들이 여대생을 집단 성폭행하고, 피해여성이 결국 사망하여 대대적인 사회적 반향을 불러일으켰던 사건 또한 이러한 문제를 극명히 드러낸다. 한편, 도로망의 확장은 국경지대나 고속도로 주변에서 여성과 여아에 대한 인신매매 (trafficking)를 증가시킨다. 네팔 농촌과 같이 빈곤이 만연하고, 여성 지위가 낮은 지역에서는 위험이 훨씬 증대된다.

- a. 보행자, 비동력 운송수단, 학교지역을 위한 안전 교육 및 성희롱 철폐 공공 인식 증진
- b. 과속방지턱, 안전 표지판, 비동력 이동수단용 도로구분, 도로교통법 강화를 통해 불필요한 장애, 부상 및 사망으로 인한 인적 자원과 생산성의 손실을 완화할 수 있다.

E. 도로 사용 지역의 HIV/AIDS 예방, 상담 및 치료 서비스

도로망이 연결되고 교통운송 서비스가 운행되면, 이주 건설노동자 및 운송 노동자(트럭 운전기사 등)를 매개로 하여 HIV/AIDS 및 기타 전염성 질병이 농촌지역, 특히 도로망 주변의 마을에 퍼진다. 이러한 도로건설 및 운송 관련 노동자들은 집에서 장기간 떠나있

고, 여러 곳을 이동함으로 인해, 특히 HIV/AIDS에 취약하다. 이에, 교통업계 종사자들의 위험감수 행동, 그리고 일반 인구에 비해 비교적 높은 HIV/AIDS 발병율이 증거로 제시되고 있다 (국제 교통업 종사자 연맹, 2007). 여성은 생물학적으로도 남성에 비해 HIV 감염에 더 취약한 상황에서, 불평등한 남녀관계, 낮은 경제·사회적 지위로 인해, 안전하지 않은 성관계로 내몰리고 있다. 대부분 운송업 종사자 (트럭 운전기사 등)는 남성이고, 이들의 이동경로를 따라 성관계 및 성매매가 형성되는 구조에서, 성매매 종사 여성은 HIV 취약성과 발병율이 매우 높다.

이에, 세계은행은 건설 계약서 상에 HIV/AIDS 예방 및 치료 조항을 포함시키고 있다. 이는 도로가 건설되는 곳마다 HIV/AIDS 발생이 증가하는 문제를 다루기 위한 실제적 조치로, 세계은행 엔지니어에 의해 아프리카 지역에서 시작됐다. 현재 세계은행 도로교통 관련 대출 프로젝트에서 1천만불 이상의 건설 수주계약 표준 입찰 문서상, 일반 건강 및 안전 조건이 적용되고 있다. 아시아 개발은행 역시 비슷한 요청사항을 적용한다.

- a. 정보, 교육 및 동원 프로그램을 통해서 HIV/AIDS 인식 증진 및 행동 개선 촉진
- b. 등교 길, 통근 및 마을 주변의 도로에서의 성폭력 및 성희롱을 감소시키기 위한 인식증진 및 행동 개선 촉구
- c. 트럭 운전기사, 여성 무역상, 성매매 노동자와 같이 HIV/AIDS 고위험군이나, 해당 서비스 도달이 낮은 취약그룹을 위한 HIV/AIDS 예방, 치료, 지원, 케어 서비스 접근 향상을 목표로 한다.
 - 이러한 프로젝트는 HIV/AIDS에 대한 정보 확산, 남성과 여성을 위한 콘돔 제공, 보건 인력의 훈련, 복잡하고 번거로운 국경이동 절차를 간소화하여 인력과 상품의 자유로운 이동을 증진한다⁴⁹⁾.
 - 여성 무역상에게 이들의 권리와 국경이동을 위해 필요한 문서 정보를 제공하여 국경 검문소의 성희롱을 피하도록 한다.
 - 성매매 여성 노동자에게 HIV/AIDS 예방 훈련, 무료 콘돔 제공, 대안적 고용을

49) 국경 이동절차가 복잡하고 어려운 경우, 주로 법적 문해력 및 역량이 낮은 여성 무역상들에게 장애물이 되며, 국경 이동에 대한 편법적 편의를 빌미로 국경관료의 여성 무역상들에 대한 성폭력, 성희롱, 금품요구가 만연하기 때문이다.

찾을 수 있도록 재정지원.

- 여성단체가 HIV/AIDS 환자의 권리와 필요에 대한 인식 및 역량 증진 할 수 있도록 지원.

F. 다분야적 접근법들 (multi-sectoral approaches)

도로교통 영역은 직장 및 농장으로의 이동 등 인간 삶을 영위하기 위한 모든 이동, 그리고 교육, 보건의료, 행정 등 생존을 위한 필수적 서비스에의 접근과 연관되어 있다. 예를 들어, 세계은행 아프리카 이동 및 교통 프로젝트는 아프리카에서 식수를 제공하는 것 자체가, 이동 및 교통의 필요를 다루는 중요한 방법이라는 결론을 내렸다. 여성과 여아들은 가정용수를 수집하기 위해 먼거리를 이동하고 운반하기 때문이다. 따라서 아프리카 여러 국가의 교통 프로그램은 기초 서비스 제공을 포함하는 ‘통합적 농촌 개발계획’ 안에 결합되어 있는 상황이다 (World Bank et al., 2009). 페루 농촌 인프라 사업 또한, 교통 인프라라는 단일한 분야적 한계가 갖는 관점을 피하고, 농촌 경제를 인근 마을들과 연결시키는 지역적 관점을 채택하여, 지역 현실 및 참여와 강력하게 연결된 인프라 서비스를 제공해야 함을 권고하고 있다. 농촌주민의 ‘이동’을 가능하게 하는 도로교통은 삶의 대부분의 영역과 밀접히 연결되어 있으므로, 다분야적(multi-sectoral) 관점 및 접근방식을 택할 경우, 개발효과성을 효과적으로 증대할 수 있다. 다음은 도로교통을 활용하여, 여러 분야의 개발과제들을 유기적이고 효과적으로 다루는 방안들이다.

a. 긴급 의료이송

1998년부터 몇몇 아프리카 국가들에서는 응급치료 접근에의 지연을 줄이기 위해 오토바이 앰블런스가 운영되고 있으며, 남아프리카 공화국 동부에서는 12개의 유닛이 50km 반경을 커버하고 있다. 에티오피아에서는 출산분만 여성의 빠른 이송을 위해 긴급 접근카드(긴급상황 바우처) 도입과 같은 혁신적 사업을 계획하고 있다. NGO, 적십자 및 기술학교들은 긴급환자 이송을 돕기 위해 중급 이동수단을 도입할 것이다. 또한 사계절 기능하는 도로에 접근성이 떨어지는 마을들에는 다리나 배수도랑을 포함한 노동기반의 건설 활동을 위한 도구들을 제공받아, 긴급환자의 도로 접근성을 높일 것이다. 베트남은 보트가 수상 앰블런스로 사용된다.

b. 교통을 위한 ICT

개도국에서 이동전화의 빠른 확장은 교통 서비스의 효율적 사용을 위해 다방면으로 사용될 수 있다.

- ICT를 통해 동력화된(motorized) 이동/운송수단의 공동운영을 위한 넓은 네트워크 및 공동체 자원을 모을 수 있다.
- ICT를 통해 대중교통 수단의 다양한 활용을 운영할 수 있다.
- ICT는 긴급 산부인과 치료에 대한 접근 조율, 시장 가격, 사업정보 등 다양한 정보를 제공하고 공유하는 수단으로 활용할 수 있다.
- 위키토키 무선기를 보건소, 앰블런스, 의료인력 차량, 전통적 조산사에 제공하여 긴급 이송 차량을 호출하는 등 긴급 산부인과 케어 이송시스템을 강화할 수 있다.

G. 도로 건설로 인한 마을의 이전 및 재정착시 악영향 완화 전략

도로 및 교통인프라로 인한 토지 및 토지접근의 손실 시, 재정착 보상금은 토지의 법적 소유권자에게 지급되는데, 대부분 토지와 재산이 남성 이름으로 등록되어 있는 현실에서 근본적으로 여성은 보상지급에서 배제된다. 여성도 토지에 농사를 짓는 등, 공동의 재산자원에서 발생되던 수입이 손실됨으로써 여성은 남성에 대한 경제적 의존성이 증가하며, 미망인 등은 취약성이 더욱 증대하게 된다. 또한 타 지역으로의 이주시, 장작 및 식수와 같은 자연자원 수집 및 사용 패턴의 변화로 여성과 여아의 노동부담이 증가하고, 여성들이 어려울 때 서로 도움을 주는 중요한 원천인 커뮤니티 네트워크가 붕괴될 수 있다.

a. 평등한 이주 및 재정착 완화를 위한 전략은 다음의 방안을 고려하고 포함해야 한다:

- 여성 은행계좌로 보상금의 직접 분배 및 지급
- 공동 토지에의 접근권
- 생계 훈련 및 취업 기회
- 보건 및 교육 시설 서비스의 접근성 강화
- 식량안보 프로그램을 통해 농촌의 생계 기반을 재구성할 수 있어야 있다.

(2) 전략목표 2. 농어업 생산성 향상

(가) 농업지도 및 훈련의 성 주류화

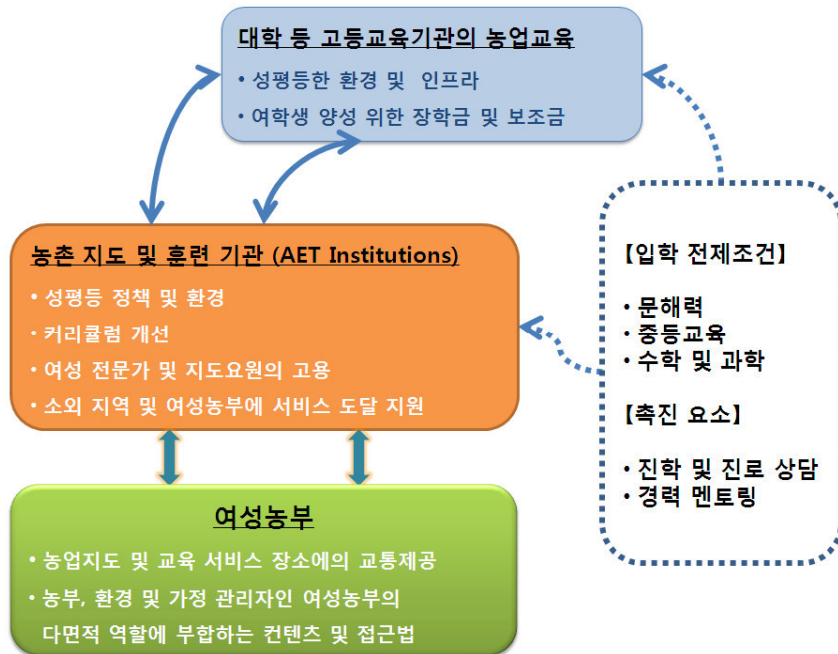
“농업지도 및 훈련 (Agricultural Extension and Training: AET)은 경제성장을 증진하고 빈곤을 감소시키는 방식으로 농촌 주민들을 훈련시켜 농업 생산성에 기여하는 것을 목표로 한다” (World Bank et al., 2009, p. 281). 그러나 농업생산에 있어 여성의 중요한 역할에도 불구하고, 농업 지도와 훈련은 거의 전적으로 남성에게만 초점을 두어왔다. 특히 농업을 기반으로 하는 아프리카 국가들에서는 여성을 위한 지식 및 기술에 대한 만성적 투자부족이 농업 및 농촌 개발을 저해하는 요소로 작동한다. 농업지도 및 훈련 기관에서 여성은 학생, 교사, 지도 요원, 연구자 등 모든 역할에 있어 적은 비율로 대표되고, 농업혁신 과정은 거의 대부분 여성을 대상으로 하지 않는다. 여성 농부들이 남성과 동등한 기술자문 서비스를 받는다면 농업 생산성이 상승한다는 연구증거들에도 불구하고 이러한 배제와 소외는 지속되고 있다.

최근 세계화, 무역자유화, ICT 기술의 변화로 농업 및 농촌 개발이 새롭게 주목을 받으면서, 농업에서 인적자원 이슈가 논의의 전면에 등장했다. 환경 및 기후변화, 자연자원 관리, 농촌의 HIV/AIDS, 말라리아 및 영양부족과 같은 농촌의 만성적이고도 복합적인 문제를 다루기 위해 농업 및 농촌 개발, 빈곤 감소, 농촌 및 도시 지역 생계전략 간의 다면적 논의가 요구되고 있다. 이러한 논의 중 많은 부분은 농업에 있어서의 젠더 이슈에 새로운 조명을 비추는데, 이는 생산활동, 가정의 식량안보, 건강 및 영양에 있어 여성의 중심적 역할 때문이다. 따라서 농업 지도 및 훈련 기관이 새로운 도전과제를 다룰 수 있는 인적 자원을 양성하기 위해서는, 다양한 레벨에서 젠더이슈를 다루어야 한다 (World Bank et al., 2009).

농업지도 및 훈련은 지역적으로 농촌환경이라는 점과, 분야적으로 농업관련 주제라는 특성이 있지만, 교육 및 훈련 서비스가 여성농부에게 전달되지 않고 혜택을 주지 못한다는 측면에서 일반 교육분야의 젠더이슈와 비슷한 성격을 갖는다. 세계은행 외(2009)를 참고하여, 농업지도 및 훈련이 전달되는 구조, 지식 및 인력 생성 사슬을 단순화시키고, 젠더관점을 반영하여 도표화하면 [그림-22]와 같다. 그림과 같이, 여성농부를 포함한 농촌 지역 주민들에게 농업지도와 훈련을 전수하는 농업지도 및 훈련 기관(Agricultural

Extension and Training Institution)이 있고, 이러한 기관에 필요한 지식 및 인력이 확충되기 위해서는 고등교육기관 (대학 등)에서 농업 및 농촌개발 인력이 배출되어야 한다.

[그림-22] 젠더관점을 통해 본 농업지도 및 훈련 서비스 사슬



(출처: 저자 작성/ 참고: World Bank et al., 2009)

농업 생산활동 및 농촌생계에서 여성의 핵심적 역할에도 불구하고, 여성농부에게 필요한 지도 및 훈련 서비스가 미치지 못하는 이유는, 농업훈련 서비스 전달 구조 및 인력양성 사슬 자체가 성불평등하기 때문이다. 서비스 전달이 실패하고 있는 이유를 크게 분류해보면, 서비스 전달사슬의 말단에서 여성농부의 서비스 접근에의 여러 물리적, 문화적 장벽, 서비스를 전달하는 인적자원 측면에서 여성인력 양성의 부족, 여성농부의 필요와 현실에 부합하는 적합한 지식이 생성되지 않는 현실을 들 수 있다. 그리고 이 중 고등교육에서의 여성 농업기술 인력 양성의 부족은, 보다 근본적으로 고등교육 진학을 위한 전제조건인 문해력, 중등교육, 수학과 과학 교육 등에서 여성들이 배제되어 진입 장벽이 존재

하는 문제, 그리고 대학 전공 및 직업 선택에서 성평등한 진로 지도의 부족으로 전통적 성별역할에 따라 분야 및 직종분리가 일어나는 교육분야의 보편적 문제와 결부되어 있다. 이를 개선하기 위한 방안은 다음과 같다.

① 여성농부들에 대한 농업지도 서비스 전달 강화

- A. (여성의 이동성 및 접근성 향상) 농업지도 요원 및 퍼실리테이터가 여성농부그룹 및 소의 지역에 도달할 수 있도록 지원하고, 여성농부 그룹들에게는 서비스 제공 지역에 접근할 수 있도록 교통수단이 제공되어야 한다.
- B. (기존의 여성조직 참여) 농업개발 프로젝트의 훈련 요소에 해당국가와 지역의 기존 여성조직을 기관적으로 참여하도록 하여, 지역수준에서 프로젝트가 젠더 이슈를 다룰 수 있도록 한다. 특히 라오스, 베트남 등과 같이 사회주의 체제 국가에는 전국적 여성 조직망인 여성연합(Women's Union)이 있으므로 이들과 협력하여 여성의 필요를 구조적으로 반영하고 지원하도록 한다.
- C. (다양한 기술 훈련) 여성 농부들에게 사업관리기술, 재정관리, 인적자원 관리, 마케팅, 소규모 기업 경영 등 다양한 기술을 훈련하여 여성들의 경제적 역량을 강화한다.

② 농업지도 훈련기관 수립 지원시 성 주류화

- A. 기관의 성평등 정책 수립 및 환경조성을 통한 여성 농업교육 향상
 - a. 성평등 정책 및 촉진 매커니즘 수립
 - 여학생 비율 할당 입학제도 (예시- 최소 30%는 여성)
 - 여학생 배정 장학금 (earmarked scholarships) 및 학업장려 프로그램
 - 성차별/성희롱/성폭력 예방정책 및 리포팅 매커니즘 수립
 - (멘토링 제공) 여학생, 여성 농업전문가, 과학자 및 관리자를 위한 전문 멘토링 프로그램 실시(계약협상, 업무량, 우선순위, 성과, 승진, 경력관리 등)

b. 성평등한 시설 환경 조성

- 여학생을 위한 적합한 시설과 기숙사 등 설치
- 여성 직원 및 학생을 위한 탁아시설

c. 조사 및 모니터링을 통한 의사결정

- 성별분리 통계와 성인지적 지표를 통해 해당국가의 직업교육, 기술교육 및 고등교육에서 농업지도 및 교육의 여성참여 비율 현황이 의사결정자들에 제공되어야 한다.
- 성별에 따른 중퇴율 모니터링
- (기관 추적 평가) 졸업생 추적 연구⁵⁰⁾는 연구 디자인부터 최종 리포팅에 이르기까지 체계적인 젠더 모니터링이 필요함. 젠더관련 정보가 수집되고 분석되어 정책 결정, 농촌 지도 및 훈련 기획, 커리큘럼 개발, 인적자원 관리에 사용되어야 함.

B. 커리큘럼 개선

농업지도 및 훈련의 커리큘럼은 실제적이고 서비스 중심적이어야 한다. 특히 농업 비즈니스, 가정 관리에 대한 여성의 기여를 고려하여 여성들의 역할 및 필요에 맞는 커리큘럼으로 개선되어야 한다.

- a. (사회경제 분석 및 젠더분석 훈련) 남녀학생과 교사들에게 사회경제 분석 및 젠더 분석 방법을 훈련함. 이러한 분석 역량은 다양한 기술적 농업분야에 적용될 수 있고, 궁극적으로 농업과 농촌개발에서 성별역할에 대한 이해를 강화할 수 있음.
- (훈련시행) FAO, IFAD, 세계은행 등과 같이 식량, 농업 및 자연자원 분야에 의무를 가진 국제기구에서 젠더 전문가를 초빙하여 농업대학의 남성, 여성 훈련가들에게 사회경제 및 젠더분석 기술훈련. 또한 이러한 외부 전문성을 사용하여 농장기업 운영, 커뮤니티 참여, 리더십, 협상력, 조직화 등에 대한 훈련 방법 뿐 아니라, 환경변화의 영향, 도농간 이주, 인구학적 변화, 분쟁 조정 등 최근의 이슈들에 대해 농업지도 훈련기관의 직원들이 분석할 수 있도록 훈련함.

50) 고등교육기관의 졸업생들에 대한 추적 연구는 특히 고용 시장이 급변할 때 기관 개발을 위한 중요한 톨로 사용됨. 그러나 많은 추적연구는 여전히 물성적(gender-blind)으로, 응답자에 대한 성별분리를 넘어서 성인지적 리포팅이 결여되어 있음.

- b. (학제간 통합 교과과정) 중등, 고등교육 및 대학원 이상 모든 레벨에서, 학제간 통합 교과과정 개발이 고려되어야 함. 남녀학생에게 식품과 영양, 식품가공 및 보존, 물, 연료와 환경 위생관리 등 농촌생계와 관련된 모든 이슈들이 동등히 중요하기 때문에, 전통적인 기술적 농업과목 뿐 아니라, 가사 식량안보, 가사 자원관리, 그리고 소규모 농업에 중요한 자연자원 관리, 환경 등의 요소가 함께 다루어져야 함. 뿐만 아니라, 생계 다양성(livelihood diversification)과 같은 최근의 이슈와 접근법을 커리큘럼에 소개하고, 교수와 학생들이 정원 가꾸기 및 무역과 같이 농촌 여성들과 관련한 생계 다양성 활동에 대해 연구를 수행할 수 있도록 지원 필요.

[Box-10] 가정자원관리 분석 (Household Resource Management) 훈련

“가정자원관리”는 토지, 물, 노동, 자본, 투입물, 현금, 농업 신용대출, 농업지도와 같은 농촌가구의 모든 자원을 어떻게 극대화하여 사용할 것인가에 대한 의사결정 과정을 의미한다. 농업지도 요원에게 가정자원관리에 대해 교육하는 것은, 이들이 농촌의 서로 다른 대상그룹의 한계와 기회, 필요를 이해하여, 남성 및 여성 농부의 생계향상을 위한 학습과 동원을 강화할 수 있게 하므로, 농업지도 학습의 시작점으로 활용하기에 전략적이다. 1980년대 이래로, 농업과 가정경제에 대한 커리큘럼 개선 및 훈련은 농업관련 국제기구, 양자기구 및 연구기관들의 주요 관심사가 되어왔으며, 가구내 자원 분배 및 관리에 대한 학습에 있어 여러 접근법들이 새롭게 개념화되어 왔다.

농촌가구의 전형적 노동은 크게 1) 자금자족을 위한 농업생산; 2) 가구 내 재생산 활동; 3) 시장거래를 위한 생산활동; 4) 사회적 활동 및 개인적 필요로 분류할 수 있다. 가구내 책임 및 관리에 대한 성별분업에 기반하여, 가정자원에 대한 여성과 남성의 접근 및 관리가 서로 다르다. 따라서 농장 및 가정내 자원, 생산활동에 있어서 가족 구성원 (남성, 여성, 노인 및 젊은이)의 역할이 분석되어, 훈련 유닛 및 커리큘럼 개발에 고려되어야 하며, 이를 통해 학생들이 자신들의 농촌 생계를 향상하는 기술을 가지고 졸업할 수 있도록 해야한다. 이러한 훈련을 받은 학생들은 농가의 노동분배, 시간 및 재정 관리, 가정 식량안보, 의사결정 구조 및 성별역할, 농가의 변화하는 개발요구에 부응하는 커뮤니케이션을 이해하고, 분석하며 다룰 수 있게 된다. 이러한 역량은 미래의 개발분야 종사자, 정책결정자, 기획자들에게 필수적이다.

(출처: World Bank et al., 2009)

C. 여성 전문가 및 여성 지도요원 채용

- (타겟팅한 채용정책) 농촌 마을의 여성 농부들에게 농업 지도 및 훈련이 전달되지 않는 이유 중 하나는, 적합한 여성 지도요원의 부재 때문으로, 성인지적 채용정책을 통해 여성 전문가, 지도요원 및 강의를 채용이 필요함.

③ 농업교육을 위한 진입조건 제공 및 촉진

많은 경우, 여성들은 기본 교육의 부족으로 농업지도, 훈련 및 교육을 받기위한 진입조건이 갖춰지지 않아 농업교육에서 지속적으로 배제된다. 따라서, 여성들이 농업교육을 받을 수 있도록 진입 역량을 향상하는 것도 한가지 방안이 된다. 여성농부의 경우 문해력, 여학생들의 경우 농촌 훈련 기관 및 고등교육 입학역량을 지원한다.

A. 여성농부 대상 문해력

- 여성농부들의 문해력이 저조한 경우, 농촌 훈련 코스에 기능적 문해⁵¹⁾요소를 포함시킴.
- 이를 위해, 기능적 문해를 다루는 해당국의 타 부처, 기관 혹은 NGO와 협력함.

B. 농촌 지도 훈련기관 및 고등교육 기관 농업교육

- (입학을 위한 준비코스) 농촌 지도 및 훈련기관의 입학 전제 조건은 문해력, 그리고 중등교육 과목 상으로는 수학 및 과학 실력이 요청됨. 이에, 여성과 남성을 위해 과학 및 수학교육, 그리고 중등 혹은 고등 농업교육의 입학을 위해 관련된 과목의 준비 코스 개발 및 제공을 협력해야 할 필요가 있음.
- (진학 및 직업 상담) 농사, 농업지도, 교수, 농업 비즈니스, 민간부문, 공공 서비스와 같은 농업 및 농촌 개발 분야의 전문직업에 대해 여학생들이 인지할 수 있도록 진학 및 직업 상담 제공

(3) 전략목표 3. 농수산물 시장 접근성 개선

(가) 성평등한 밸류 체인 촉진 및 효과성 향상

밸류 체인(value chain)이란, 생산물 혹은 서비스가 아이디어에서부터 생산, 가공, 소비자에게의 전달 그리고 사용후 처분에 이르기까지 요구되는 활동 전반을 포괄하는 사슬을 의미한다 (World Bank et al., 2009). 농업인구의 소득 증대에 있어 생산, 농장활동 등

51) 기능적 문해: 사회생활에 불편함이 없을 정도로 읽기·쓰기·셈하기를 숙달한 상태. 국가에 따라 차이가 있으나 대개 초등학교 4학년 수료 정도의 수준이다. 과거의 문해교육은 간단한 쓰기·읽기·셈하기 능력만을 갖춘 단순 문해에 표준을 두었으나, 오늘날에는 기능적 문해를 표준으로 삼는다.

하나의 단절된 활동에만 초점을 맞추기 보다 생산(production)부터 생산후(post-production)까지 생산물의 가치가 창출되고 연결되는 과정을 이해하는 것은 중요하다. 더욱이, 밸류 체인적 접근은 생산품의 경로와 그 가치의 연결 과정에 결부된 모든 활동 주체들 즉, 생산자 그룹, 서비스 제공자, 가공업 및 수출업자 등 여러 주체들을 이해하고, 이들 사이의 비즈니스 결합을 강화할 수 있다.

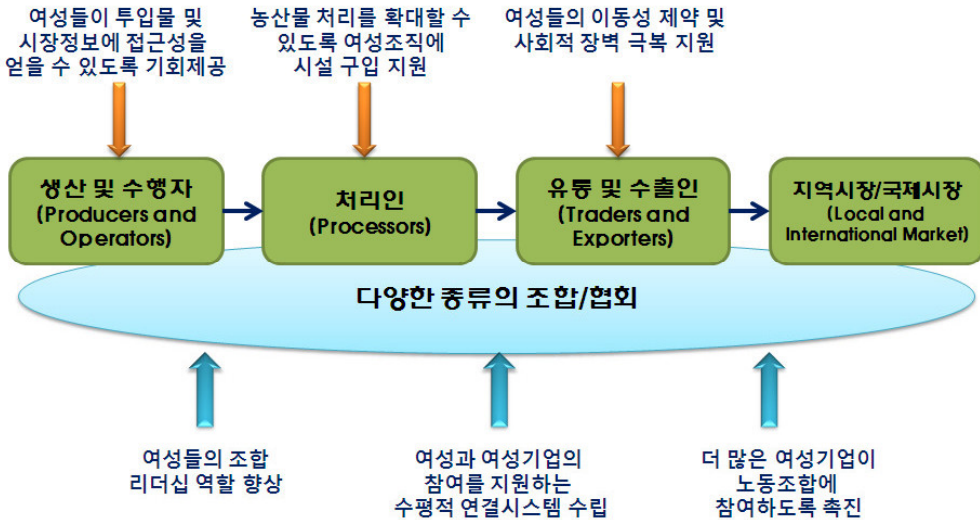
전세계 많은 국가에서 여성들은 농부 및 생산자로서 주요한 역할을 수행하며, 점차 국내 및 국제시장에 전통 작물 및 고가치 생수품을 공급하고 있음에도 불구하고, 이동성 제약, 훈련의 부족, 시장정보 및 생산자원에 대한 접근성 부족 등 다양한 불이익에 당면한다. 이러한 불이익들은 밸류 체인 내에서는 한 주체로서의 효과성을 감소시키고, 시장 효과성 전체를 저해한다.

소농 및 소규모 사업가 여성과 남성이 당면하는 농업 비즈니스 및 시장 접근의 기회와 제약은 전세계에서 지역별로 그 특징이 다양하기 때문에, 모든 지역에 적용할 수 있는 (one-size-fits-all) 하나의 젠더전략과 프로그램은 존재하지 않으므로, 각 지역에서 깊이 있는 연구를 통해, 지역상황에 맞춤형된 프로그램 기획이 요구된다. 그럼에도 불구하고, 모든 지역에서 보편적으로 여성들은 남성에 비해 수익성 있는 시장 및 자원 접근기회에서 배제되어 있기 때문에 여성들을 시장으로 불러올 수 있기 위해서는, 타겟팅된 분석과 프로그램이 필요함을 국제기구들은 밝히고 있다.

밸류 체인이 소농 혹은 소규모 사업가, 특히 여성들에게 기능하도록 하기 위해서는 밸류 체인을 통해서 생성되는 가치, 즉 수익의 더 큰 부분을 여성들이 소유할 수 있도록 역량강화 방안을 마련해야 한다. 이는 밸류 체인 내에서 여성들이 새로운 역할을 맡거나, 가치부가(value-adding) 전략에의 참여를 통해 향상될 수 있다. 그런데 밸류 체인의 성격상, 생산단계에서부터 처리, 유통, 최종 판매 및 수출단계에 이르기까지 생산품의 가치 손상을 막고, 체인 전반의 소득을 증진하며, 평등한 분배를 향상하기 위해서는 이 과정에 걸친 다양한 관련자들 간에 서로의 역할에 대한 이해와 신뢰 구축이 매우 중요하다. 각 활동집단 간의 파트너십이 강화될 때만이 기술, 정보 및 소득의 이전을 위한 채널이 열릴 수 있기 때문이다. 특히 밸류 체인에서 남성과 여성은 각기 성별분업된 활동에 종사하기 때문에, 성별에 따라 체인내 특정 단계와 영역에 대한 지식을 가지고 있을 뿐, 남성과 여성 모두 밸류 체인 전체에 대한 완전한 이해를 가지고 있지 못하다. 따라서 체인 내 서로의

필요, 역할 및 책무, 그리고 이들간의 상호작용에 대한 이해구축은 생산품의 질과 체인의 효율성을 위해 반드시 필요하다.

[그림 -23] 밸류체인상 성별기반 제약을 완화할 수 있는 시작점



(출처: USAID, 2009)

① 밸류체인의 성인지적 조사분석

밸류 체인은 생산으로부터 가공 및 판매 단계에 까지, 각 활동과 수행주체로 연결된, 한 생산물의 경로로서 다양한 구성요소로 이루어져 있는 바, 깊이있는 조사연구 없이는 체인에 대한 파악도 개선도 불가능하다. 또한 각 지역별로 농업관련 사업 환경의 기회와 제약은 다르기 때문에, 지역마다 연구를 통해 맞춤형 지원 프로그램의 설계가 요청된다. 따라서, 모든 분야의 성 분석이 중요하나, 밸류체인에 대한 성인지적 조사분석은 더 더욱 강조된다.

어떤 경우, 밸류체인 내의 성별 노동분업은 조화롭게 진행되어 좋은 상품의 생산으로 이어진다. 그러나 남성과 여성이 체인 내에서 다음 단계에의 요구사항에 대한 이해를 갖지 못한 경우, 상품의 질과 양은 체인을 거치면서 점차적으로 손실되어, 상대적으로 열악한 생산품이라는 결과를 가져온다. 따라서 가공과 마케팅을 통해 상품 가치상승을 목표로 하는 프로그램은 체인 내 주체들간에 어떻게 상호이해를 향상할 것인지, 어떤 단계에서

어떤 성별이 이익을 얻는지 식별하고, 가장 큰 부가가치를 생산하는 활동에 여성을 참여시킬 수 있는지 결정해야 한다.

밸류 체인 분석은 다음의 네 단계, 혹은 그 중 필요성에 기반하여 선정된 일부 단계를 통해 이루어진다.

A. 시장 조사분석

밸류체인은 사슬의 현황을 경쟁대상들과 비교평가하고, 획득가능한 잠재적 수익을 탐구하는 시장조사로부터 시작한다. 통상 성별분업되어 있는 밸류체인이 성인지적 관점으로 분석되면, 시장조사는 현재 상황에서 여성들이 강점을 가진 틈새와, 여성들이 향후 경쟁할 수 있는 잠재력 있는 분야를 식별할 수 있다. 특히 가장 빈곤하고 주변화되어 있는 영역에서 밸류체인을 개발할 때는, 밸류체인의 모든 관련지점, 즉 파트너십, 고려할만한 역량 개발, 다른 체인들과 이들이 표출하는 기회가 인지되고 구축되어야 한다.

B. 사슬 도표화 및 이해관계자 분석

성인지적 밸류체인과 이해관계자 분석은 이미 체인 안에 있는 여성들의 상대적 위치, 즉 여성들이 주요한 주체로 있는 지점과 남성들과 함께 일하는 지점을 이해해야 한다.

a. 사슬 도표화

사슬 도표화를 통해, 주요 상품들과 이 상품의 시장, 관련된 활동, 생산 유닛, 체인 상 각 활동점의 지리학적 위치를 파악한다. 도표화를 위한 표준 틀은 다음의 방법을 통해 성인지적으로 수정할 수 있다.

- 성인지적 질문지를 기존의 사회경제조사에 첨가한다.
- 밸류체인 전체, 혹은 체인의 특정 단계의 여성의 역할과 필요를 조사하는 새로운 틀 개발

b. 이해관계자 분석

체인 상의 각 활동점에 있어서, 기능, 사회경제적 카테고리, 성별에 있어서 서로 다른 이해관계자를 파악한다. 그리고 각 활동점에서 참여자간 경제적 가치의 분배가 어떠한지

문서화한다. 이 조사는 이해관계자들 간의 권력관계, 이해(interests), 참여 장벽, 불평등과 비효율, 그리고 체인 내 흐름의 장애물들을 설명하는 맥락적 요소 또한 조사해야 한다.

여성의 이해를 남성의 이해에 포함되시켜 인식하거나, 생산자의 이해를 밸류체인상 다른 이해관계자의 이해에 융합하는 것은 성과를 편향적으로 측정하게 되므로, 밸류체인상 각각의 주체들의 이해를 식별하고, 이 이해들간의 거래(trade-off)를 최소화할 수 있는 분석틀이 필수적이다. 밸류체인 상 주체들간의 회의를 통해 상호간의 SWOT을 논의하고, 전체 체인상의 연결점과 이해관계자의 이해가 파악되면, 밸류체인의 각 단계의 대표들이 모여 어떻게 연결을 향상하고, 각 이해관계자의 이익을 증진할 것인지 논의할 수 있다.

- 참여자간 경제적 가치 분배 조사분석

밸류체인의 각 단계에서 여성들이 거두는 이익을 증대하는 프로그램을 고안하기 위해서는, 부가가치와 밸류체인상 각 단계에서 누적되는 이익을 산출하고, 창출되는 고용과 노동을 성별로 파악하는 것이 필수적이다. 밸류체인 상 저소득군의 참여를 증대하고 이들이 부가가치(value-added)의 더 큰 비율을 차지하는 방법을 탐색하기 위해서는 이들 단계의 앞뒤 연결점에 대한 분석을 통해 보완가능하다. 체인의 빈곤친화적 진전을 위해서는 영세기업의 부가가치 창출 활동의 지원, 남성과 여성의 노동권을 보장하는 노력의 강화 등을 들 수 있다.

C. 밸류 체인의 기회와 제약 식별

체인을 효율과 평등측면에서 업그레이드하고 가치를 재분배하기 위한 지점들을 식별한다. 어떠한 밸류체인도 고정되어 있지 않으므로 지속적인 변화의 원인들을 도표화하는 것은 의사결정에 정보를 제공한다.

D. 전략적 행동계획 수립

체인상의 설정된 목표를 달성하기 위해, 상기 단계들에서 수집된 정보들을 바탕으로 전략적 행동계획을 수립한다. 밸류체인의 젠더 측면이 잘 인지되고, 철저한 시장분석이 수행되었으며, 이에 따른 전략적 행동계획이 수립되었다면, 지원과 투자는 성평등에 기여하고 빈곤을 감소하는 방식으로 시장개발에 투입될 수 있다.

4장. 성평등 및 여성역량강화 목표 사업

1. 배경

1.1 개념

본 연구에서 “성평등 및 여성역량강화 목표 프로그램”이라 함은 DAC 젠더마커 2점 사업의 정의와 같이, 성평등 및 여성역량강화 목표가 아니었다면 이루어지지 않았을 사업으로, 그 대상은 남성, 여성 혹은 양성 모두 가능하다. 예를 들어, 남성과 여성의 성·생식 보건 인식 및 행동 증진, 가족계획 향상 등은 그 구성요소에 따라서 성평등 및 여성역량강화 목표 사업으로 규정될 수 있음에도 불구하고, 본 연구에서는 구분의 명료함을 위하여 KOICA 중점분야 중 보건의료, 교육, 농어촌 개발 안에서 여성, 남성 혹은 양성을 대상으로 할 수 있는 성평등적 접근은 〈3장. 분야별 성평등 관점 반영방안〉에서 다루었다. 본 장에서는 KOICA 5대 분야 안으로 정확히 구분되기 보다는, 그 이슈의 특성을 강하게 가지고 있는 두가지 영역을 선정하여 접근방안을 제안한다.

1.2 주요 여성영역 선정사유

2장의 4번째 파트인 지역에 따른 개도국 성별격차 분석에서 보여진 것과 같이 개도국과 선진국을 막론하고 전세계적으로 여성에 대한 교육과 보건 등 기초 사회서비스의 제공은 여성의 경제 및 정치영역 활동 및 역량강화에 비해서는 상대적으로 달성 속도가 빠른 상황이다. 그러나, 여성의 실제적 지위를 규정짓고 결정적 영향을 미치는 경제활동 참여, 경제서비스 접근, 경제적 역량, 경제자원의 소유 등은 여전히 심각하게 미미하다.

전세계 빈곤인구의 70%는 여성이다 (UN Women, 2011). 선진국에서는 1970년대 말부터 빈곤집단 내의 여성비율이 증가하여 절대다수가 되는 “빈곤의 여성화(feminization of poverty)” 문제가 제기되었으며 (이정아, 2009), 국제사회는 2000년 새천년개발목표

중 세 번째 목표(MDG3)인 “성평등 증진 및 여성역량강화”의 성과 모니터링 지표 중 하나로 비농업 부문 임금고용에서의 여성비율을 채택하였다. 빈곤감소 목표달성을 위해서는, 여성인구에 접근해야 하고, 이들의 경제적 역량강화가 반드시 요청된다. 더욱이 여성의 경제적 역량이 향상되는 경우, 그 효과는 여성 개인에서만 머무르지 않고 가족의 소득 증대 및 아동 삶의 질 향상, 사회 발전, 나아가 국가 경제성장에 기여하며, 여성이 적합한 기술과 기회를 습득하면 비즈니스와 시장을 활성화시키는 등, 그 승수효과(multiplier effect)가 대단히 크다. 즉, 여성에게 더 큰 경제적 기회와 역량, 환경이 제공되는 경우, 가족의 식량안보와 소득이 올라가는 것은 물론 국가전체의 경제적 효과성과 효율이 증대함으로써 빈곤감소에 핵심적 역할을 하는 것으로 점차 더 많은 실증적 연구들은 보고하고 있다. 따라서 국제사회 및 원조공여기관들은 여성의 경제적 역량강화를 지속가능한 개발과 빈곤친화적 성장, MDGs 달성을 위한 전제조건으로 규정하고, 전략적 접근 및 지원의 중요성을 강조하고 있다.

한편, 여성 인권측면에서 선진국과 개도국을 초월하여 전세계적으로 만연한 문제이자, 분쟁취약국에서는 그 심각성이 더욱 대두되는 이슈는 여성폭력, 혹은 성별에 기반한 폭력이다. 전세계적으로 선진국과 개도국 평균, 여성의 20%에서 50%가 결혼기간 중 가정폭력을 경험한다 (WEF, 2005). 가정폭력, 성폭력, 여성 생식기 훼손/절단(Female Genital Mutilation/Cutting)과 같은 여성과 여아를 해하는 관습, 조혼 및 강제결혼, 성적 강제와 학대, 인신매매를 통한 성노동 및 강요된 노동, 명예살인, 전쟁무기로서의 강간 등 성별에 기반한 폭력이 발생시키는 그 사회경제적, 법적 비용은 다대하며, 극단적 여성인권 훼손의 현실이라고 볼 수 있다. 개인의 신체적·정신적 안전이 보장되지 않는 상황은 기본권의 침해이자, 생산적이고 안정적인 경제·사회적 참여에도 근원적 장벽이 된다.

가정폭력·성폭력은 HIV/AIDS의 원인과 결과가 되고, 원치 않은 임신과 출산을 야기한다. 가정내에서 임신부에 대해 증가되는 폭력은 사산, 모성사망, 조산, 유산, 우울증 등 여성에게 심각한 물리적, 정신적 건강결과와 여성노동력의 생산성 저하를 낳는다. 이에, 국제사회는 전세계적으로 여성폭력이 일으키는 심각한 기본권 침해와 개발목표 달성예의 중대한 저해를 인식하고, 다양한 정책과 이니셔티브, 캠페인을 통해 문제를 해결하기 위해 노력하고 있다. 또한 전쟁무기로서의 강간은 공식적 전쟁범죄로 규정하고 국제안보적

차원에서 논의되고 있다. UN 반기문 사무총장은 여성에 대한 폭력을 철폐하기 위한 다년간의 캠페인인 “UNiTE to End Violence against Women”을 주도하며, USAID는 미국의 대외원조 정책과 프로그램에 여성폭력을 주류화하는 강력한 정책을 수립하고 지원노력을 기울인다.

이에 본 연구에서는, 성평등 및 여성역량과 관련한 여러 이슈중에서 상기에 언급한 두 가지 영역, 여성의 경제적 역량강화와 성별기반폭력 예방 및 대응을 우선순위로 선정하여, 지원방안을 고찰한다.

1.3 접근법

여성의 경제적 역량강화와 성별기반폭력 예방 및 대응은 이제껏 KOICA가 지원해보지 않은 영역으로, 보다 협력 대상국의 수요 및 협력 상황에 부합하는 접근법을 택할 필요가 있다. 특히 OECD/DAC는 여성의 경제적 역량강화를 위한 공여국간의 조화되고 협력을 이룬 지원을 권고하고 있으며, 성별기반 폭력은 개도국에서 해당국의 여성부와 UN Women, 그리고 여러 공여국들이 협의체(젠더워킹그룹)를 이루어 기금과 기술지원을 제공하는 바, 이 두 영역에 대하여 시범 국가를 선정하고, 해당국의 젠더 워킹그룹 등 협의의 장(場)에 들어가는 접근법이 제안된다.

2. 여성 경제역량 강화

2.1 개도국 여성의 경제적 지위와 현황

“빈곤의 여성화 (feminization of poverty)는 경제적 기회에 대한 성불평등한 접근의 비극적 결과이다” (UNDP, 1995). 여성은 전세계 노동의 66%를 수행하고, 식량의 50%를 생산하지만, 전세계 소득의 10%만 얻고있으며, 자산은 1%만 소유하고 있다 (Bill Clinton Global initiative, 2009). 즉 여성들은 세계 빈곤의 더 많은 짐을 지고 있다. 통계들이 제시하는 것은, 여성들은 교육, 건강 케어, 고용, 자산관리 등에서 당면하는 구조적 차별로 인해 남성에게 비해 빈곤 및 기아의 더 높은 위험에 처한다는 것이다 (UN

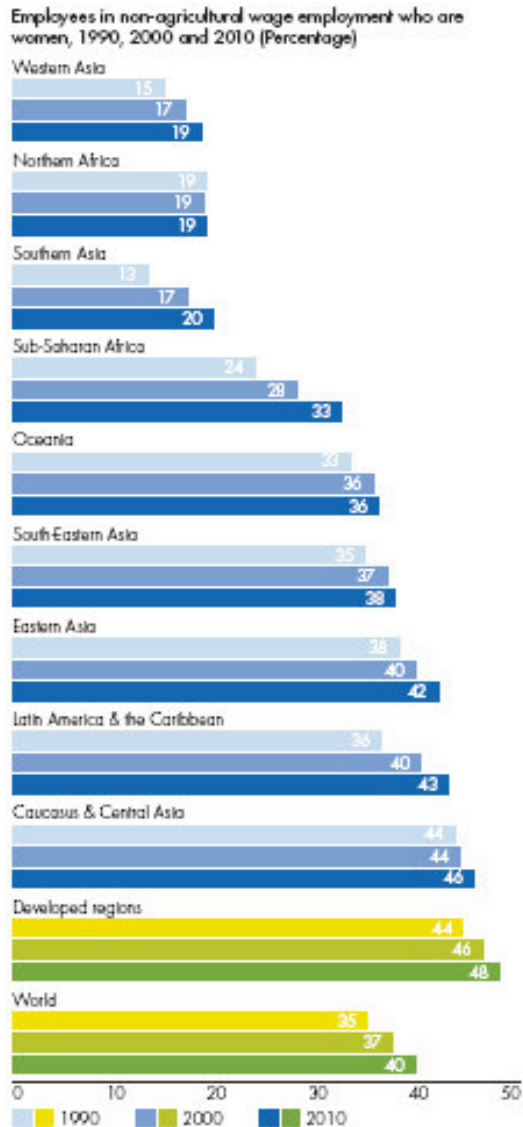
Women, 2011). 여성인구에 만연하는 경제적 빈곤은 단순히 경제적 측면만을 의미한다기 보다는 이들에게 안전한 식수 및 위생, 의료 서비스, 양질의 고용과 같은 기본권이 보장되지 않는다는 것이고, 폭력으로부터의 낮은 보호와, 의사결정에 대한 적은 영향력을 시사한다 (UN Women, 2011).

여성의 경제참여, 특히 유급노동에의 참여는 여성인구에게 불균형적인 빈곤정도를 개선할 뿐만 아니라, 가구의 소득을 향상하고 국가 전체의 경제발전을 촉진하기 위해서도 중요한 방법이다 (Lopez-Claros and Zahidi, 2005, Grwon et al., 2005에서 재인용). 이에 국제사회는 MDG 3 “성평등 증진 및 여성역량강화” 목표의 성과 모니터링 지표 중 하나로 비농업 부문의 유급고용에 대한 여성비율을 측정하고 있다. 그런데 유급고용에의 여성들의 참여는 경제적 성평등에 대한 하나의 양적 지표이자 필요조건이긴 하나, 그 자체로 충분조건은 될 수 없다. 유급고용 비율이 성균등에 근접해가고 있는 선진국조차도, 여성의 낮은 유급고용 참여가 당면과제인 개도국은 말할 것도 없이, 전세계 모든 국가의 경제체제에는 남녀간 동일노동에 대한 임금차별 문제가 존속한다. 또한 좁은 범위의 여성화된 직종 및 저숙련·저임금 노동에만 고립되는 직업의 수평적 성별격리, 그리고 엔트리 레벨에 편중되고 남성에 비해 관리자 레벨로의 진급이 부족하여 발생하는 직위의 수직적 성별격리 문제가 지속되고 있다. 특히 개도국 노동시장에서는 유급고용 내 여성직종의 ghettoization(ghettoization)와 동시에 여성들의 비공식 경제 집중현상이 구조적 문제로 존재한다. 그렇기 때문에, 해마다 세계경제포럼에서 발표하는 국별 성별격차지수 (Gender Gap Index)의 하위지수(subindex) 중 하나인 “경제적 참여 및 기회”를 측정할 때는, 상기에 언급한 것과 같이 해당국 경제 성평등의 양적·질적 측면을 모두 측정하기 위해, 한 국가의 노동력 참여성비 뿐 아니라, 동일노동에 대한 남녀간 임금평등 정도, 남성 대비 여성 구매력 평가 지수(실질소득), 관리자 및 시니어급 여성비율, 전문직 및 기술직 노동력의 여성비율, 이상 총 다섯가지 데이터를 측정한다.

전세계적으로, 비농업 부문 유급고용에서 여성 노동력이 차지하는 비율은 1990년 35%에서 2010년 40%로, 20년간 5% 상승이라는 더딘 진전이 있었다 (UN, 2012). 전세계적으로 모든 지역에서 유급고용에 남성이 높은 비율을 차지하고 있으나, 그 지역적 편차는 상당하다(그림-24). 선진국과 중앙아시아 지역은 유급고용의 성별균등(50%)에 접근해가고 있는 반면, 서아시아, 남아시아, 북아프리카 각 지역의 전체 임금노동력 중 여성이 차

지하는 비율은 20% 이하에 머무른다. 더욱이, 북아프리카는 1990년부터 20년동안 변하지 않은 수치인 19%에 멈추어 있다.

[그림-24] 비농업부문 임금고용에서의 여성 피고용자 비율 (1990, 2000, 2010)



(출처: UN, 2012)

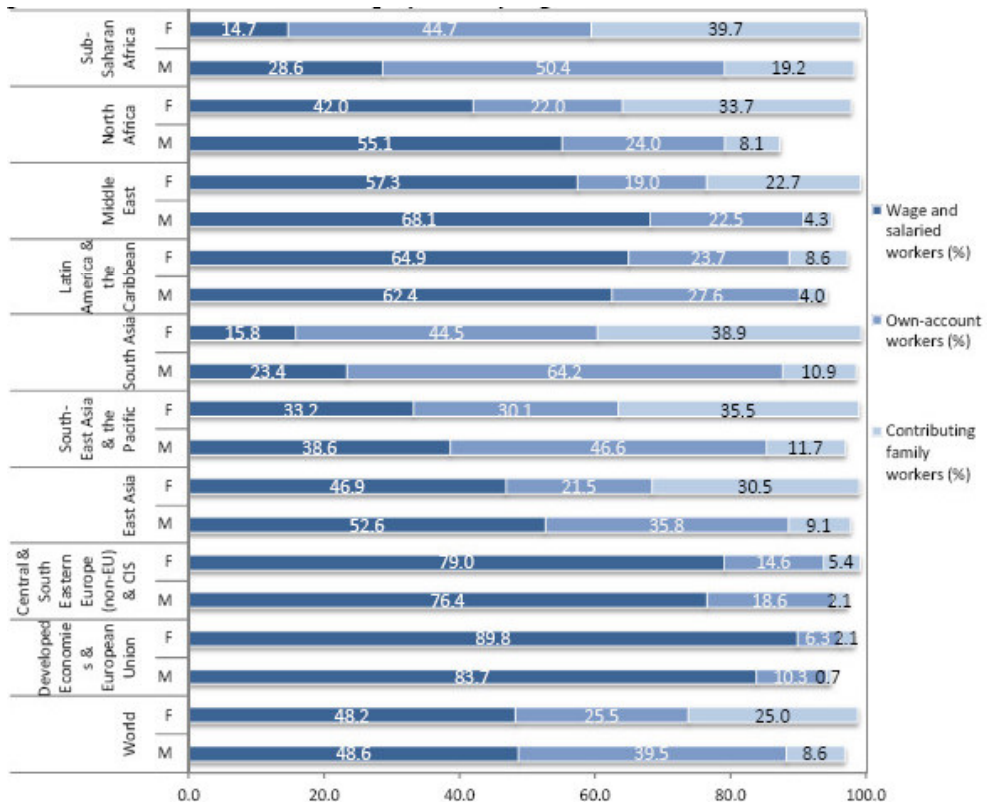
비농업부문 임금고용의 성비뿐만 아니라, 개도국의 절대적 고용현황을 읽을 수 있는 두 가지 양적 지표를 살펴보자도, 다대한 성별격차를 확인할 수 있다. 첫째, 인구대비 고용률(employment to population ratios)의 경우, 2012년 기준, 전세계 남성의 인구대비 고용율은 72.7%, 여성의 인구대비 고용율은 47.8%로 24.8% 포인트의 격차를 나타낸다. 이 또한 지역별 편차가 크며, 가장 격차가 심한 지역은 중동, 북아프리카, 남아시아로 성별격차가 50% 포인트를 넘나든다. 둘째, 경제활동참가율 (labor force participation rates)의 경우, 2012년 전세계 평균, 남성은 77.1%, 여성은 51.1%로 26% 포인트의 성별 격차가 있다.

그런데, 고용의 양적 지표상 성별격차가 감소하는 것 자체가 고용의 질 향상으로 연결되는 것은 아니다. 전세계적으로 고용된 여성 중 그 절반 이상인 50.4%는 고용안전성, 사회보호 등의 혜택이 결여된 “취약한 고용” (vulnerable employment) 상태이다. 이는 유급고용과는 다른, 무급 가족종사자(contributing family workers) 및 단독 자영종사자(own account worker)를 의미한다 (ILO, 2012). 남성의 경우, 전세계에서 고용된 남성의 48.1%가 이러한 취약 고용상태로 여성과 2.3% 포인트 밖에 격차가 없으나, 지역별 편차는 매우 크다. [그림-17]에서 보이는 바와 같이, 2012년 기준 남아시아와 사하라이남 아프리카에서는 전체 여성 노동자의 80% 이상이 취약한 고용상태에 종사한다. 또한 취약고용에 종사하는 남녀별 격차는 북아프리카에서 24%에 이르고, 중동과 사하라이남 아프리카에서 15%를 기록한다. 특히, 취약고용층 중에서 남성은 단독 자영종사자, 즉 사업을 스스로 운영하는 비율이 높은 반면, 여성은 무급 가족노동 종사 비율이 월등히 높아, 노동환경 및 조건에 대한 가족 내 권력관계의 영향 및 취약 가능성을 의미한다 (ILO, 2012).

[그림-25]와 같이, 노동시장은 직업 및 부문 종사자의 분포에서도 매우 성별격리적(sex-segregated)이고 불평등한 구조를 유지한다. 먼저 직업의 분포에서는 성별에 따른 수평적 격리(horizontal segregation)와 수직적 격리(vertical segregation)를 보인다. 수평적 격리란, 특정 직종에 한 성별이 집중되는 현상을 의미하고, 수직적 격리란, 소위 “유리천장”으로, 같은 직업에 여성과 남성이 종사하더라도, 남성들은 기술 및 경험과는 무관한 사유로 더 책임있고 높은 직위, 높은 급여를 받게되는 현상을 의미한다 (ILO, 2012).

여성들은 유급고용에 진입하더라도 저임금, 저기술, 비숙련 노동에 집중되고, 상향 이동기회가 결여된 직업, 여성의 전통적 역할과 관련한 직종에 고립되는 특징을 갖는다. 이러한 성별에 따른 직업격리 (occupational segregation) 및 여성노동의 게토화 (ghettoization)는 사실상 모든 국가, 모든 개발단계, 문화·사회적 배경, 모든 종교 및 정치 시스템에 걸쳐 나타난다 (EC, 2006; WEF, 2005). 전세계적으로 성별 직종격리는 오랜 세월 지속되다가 1990년대 중반까지 폭넓게 감소하였으나, 1990년대 말부터는 이러한 감소세는 멈추고, 수평적·수직적 성별격리는 확연히 남아있다 (ILO, 2012; EC, 2009).

[그림-25] 지역 및 성별 고용상황 비율 (2012년)

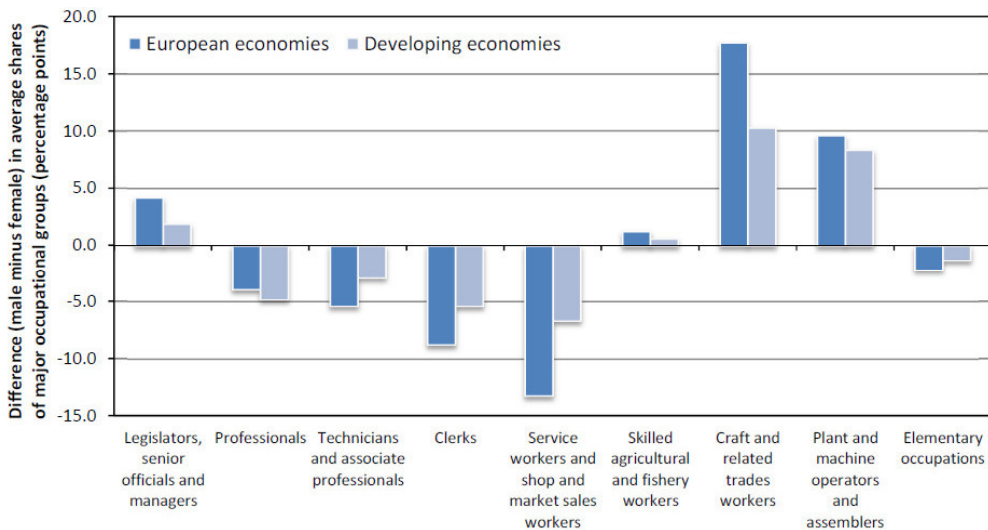


(출처: ILO, 2012)

* 명료한 표 형태를 위하여 고용주의 카테고리를 표기하지 않았으므로, 구성 비율의 총계가 100%를 이루지 않음.

[그림-26]과 같이 선진경제와 개도국 샘플 공히, 남성들은 제조, 무역, 설비, 기계 작동, 관리자급 및 의사결정 직업에 집중 분포되어 있는 반면 (상단 그래프), 여성은 서비스직, 매장 직원 및 판매원과 같은 중간기술 직종에 과도하게 집중되어 있다 (하단 그래프). 또한 여성들은 가정에서 전통적으로 수행해온 돌봄 역할과 관련된, 다시 말해, 성별 고정관념상 여성에게 적합하다고 여겨지는 여성화된(feminized) 직업, 즉 의사보다는 간호사, 고등교사 혹은 장학사 보다는 초등교육 및 유치원 교사, 노인 및 장애인 요양사, 아동케어, 환경미화원, 비서, 안내원, 웨이트리스 등에 집중되어 있다 (EC, 2006; ILO, 2012).

[그림-26] 선진국 및 개도국 주요 직업군의 성별비율 격차 (2000년 이후)*



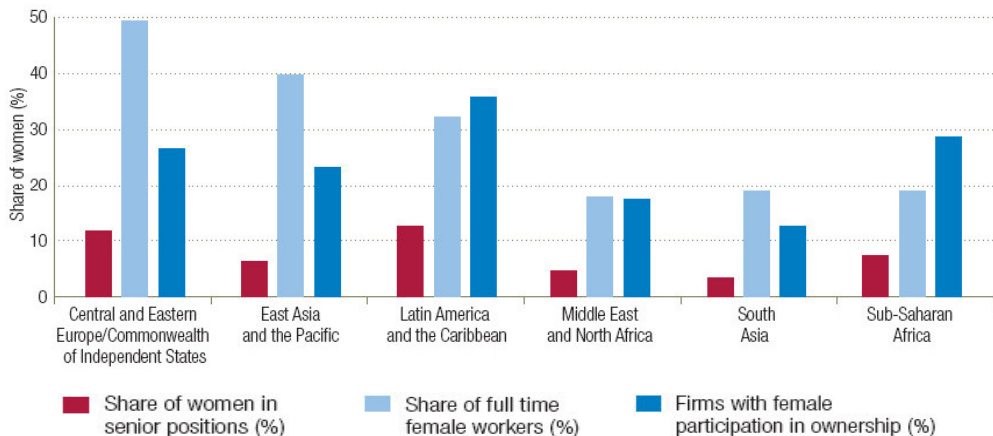
(출처: ILO, 2012)

* (총 남성고용인구 중 해당직업군의 종사비율) 빼기 (총 여성고용인구 중 해당직업군 종사비율)에서 도출되는 값이 0 이상이면 해당 직업군에 남성이 더 집중되어 있음을 의미하고 (상단그래프), 0 이하이면, 여성이 더 집중되어 있음을 의미함 (하단 그래프).

수직적 관점에서 보자면, 고용시장의 진입 레벨(entry level)에 여성참여 증가 뿐 아니라, 고용시장에 진입한 여성인력이 상승할 수 있는 구조와 가능성 또한 중요하다. 그러나 성별에 따른 직업의 수직적 격리(vertical segregation)는 선진국과 개도국 모두의 문제로, UN에 따르면, 전세계적으로 시니어 관리자급의 오직 25%만이 여성이다. UNIFEM이

사용한 세계은행의 기업조사 자료에 따르면, 더욱이 개도국에서는 시니어 관리자급 중 여성비율이 그 어느 지역에서도 15%에 미치지 못한다. [그림-27]과 같이 개도국 전 지역에 걸쳐 여성은 전체 풀타임 근로자의 18%에서 49%를 차지함에도 불구하고, 관리자급에서는 3%에서 13%라는 극히 낮은 비율을 보인다.

[그림-27] 시니어 관리자급 여성비율, 풀타임 근로자의 여성비율, 여성 소유지분을 갖고 있는 회사 비율



(출처: UNIFEM, 2010)

한편, 여성은 직업 선택에서 분야적 제약 또한 경험한다. 2012년 기준, 전세계적으로 여성의 1/3은 농업에, 50% 가까운 비율은 서비스업에, 그리고 산업에는 1/6만이 고용되어 있다 (ILO, 2012). 성별간 분야격리 (sectoral segregation)는 오랜 기간동안 증가해 왔다. 전세계적으로, 지난 20년간 대부분의 여성들이 농업에서 직접적으로 서비스업으로 이동하면서, 산업에서 여성의 비율은 거의 변화가 없었다. 선진경제에서는 지난 20년간 농업부문 여성고용은 매우 낮았으며, 산업부문 여성 고용이 절반으로 줄면서, 이들의 85% 이상이 서비스업, 주로 교육 및 보건 분야로 집중 이동했다. 개도국 경제에서는, 농업분야에서 여성 고용이 1/4까지 증가한 동아시아를 제외한 대부분의 국가에서 여성들이 농업을 벗어나 서비스업으로 투입되었다 (ILO, 2012).

성별에 따른 직업의 수평적 격리는 노동시장에서 여성의 선택을 제한하고, 수직적 격리는 직장에서의 기회와 처우의 평등에 대한 주요한 장벽을 형성한다. 뿐만 아니라, 경제적

관점에서 특정 직종들에 대한 여성의 배제는 노동력의 배분 효율성을 저해하여 생산성을 저하하고, 소득 분배에 부정적 영향을 가져오며, 거시경제 레벨에서는 노동력의 성별격리는 경제적 충격에 대한 노동시장의 대응능력을 감소시킨다 (ILO, 2012). 또한 성별격리는 임금격차를 일으키는 주요한 원인이 된다. 전형적으로 여성이 많이 분포된 직종들은 비숙련성 때문만이 아니라, 여성들이 종사하는 이유로도 그 가치가 평가절하되고, 낮은 보수를 받는다. 또한 저숙련 노동은 진급의 기회가 제한되어 있거나 아예 존재하지 않는다 (WEF, 2005). 방글라데시에서는 총 성별 임금격차의 1/3 정도가 성별격리 효과로 발생하며, 미국과 스페인에서는 53%까지 설명될 수 있다 (ILO, 2012). ILO(2012)에 따르면, 14개국 조사에서 남성들이 대다수를 이룬 직업의 평균 임금은 5%에서 43%까지 높았다. 고용 뿐 아니라, 창업의 경우에도 여성들은 남성에 비해 낮은 생산성 및 수익성을 갖는 사업, 작은 규모의 사업을 운영한다.

한편, 전지구적 무역 자유화 및 이에 따른 무역량 증대는 개도국 수출가공지구(export processing zones: EPZs)의 새로운 기회를 창출시켰다. 이 기회는 남성과 여성 모두에게 열려있지만, 통상 낮은 임금 때문에 여성노동력이 선호된다. 따라서, 전세계 대부분 국가에서 수출가공 지구 노동력 중 여성은 평균적으로 50% 이상, 최대 90%까지 차지하고 있다 (UN Women, 2011). 그러나, 외국인 투자자들은 더 높은 수익이 나는 기회라면 언제든지 다른 지역으로 이전할 준비가 되어있기 때문에, 고용의 질과 안정성은 열악하며, 보통 이러한 직업은 최소한의 훈련을 제공하기 때문에, 고도 기술 혹은 고임금 직종의 고용 기회로 이어지지 않는다 (EC, 2006). 세계화된 시장은 지역 생산자나 사업가들에게도 국제 시장에 진입할 수 있는 기회를 촉발하였지만, 이러한 변화로부터의 이익은 고학력, 고기술, 고자본을 소유한 이들에게 집중되고 빈곤여성들에게는 기존의 불평등과 불안정성이 더 강화되기도 한다 (WEF, 2005).

또한, 경제 및 금융위기가 오면 가장 먼저 구조조정의 대상이 되는 것은 유연하고 값싼 여성노동력이다. ILO(2012)에 따르면, 여성은 가장 먼저 실직하고, 또한 가장 늦게 재취업한다. 전세계적으로 2002년부터 2007년까지 실업률의 성별격차는 0.5% 포인트 수준선에 머물러왔다 (2007년 전세계 여성실업률 5.8%, 남성실업률 5.3%). 그러나 2008년부터 2012년까지 세계경제위기 기간동안 성별격차는 확대추세로, 2011년에는 그 격차가 0.7% 포인트까지 증가했다 (2011년 전세계 여성실업률 6.4%, 남성실업률 5.7%). ILO는,

2017년까지 실업률 성별격차의 유의미한 감소가 없을 것으로 예측한다. 위기발생 초기, 선진경제에서는 보건 및 교육 분야에 집중되어 있는 여성들에 비해, 무역관련 분야의 남성들에 더 위기의 직접적 영향이 미친 반면, 개도국 경제에서는 무역분야에 종사하는 여성들이 훨씬 큰 타격을 받았다 (ILO, 2012). 어떤 맥락에서는 위기로부터의 회복비용을 여성들이 일자리 상실, 증가되는 노동조건의 열악함 및 불안정으로 부담하고 있는 것으로 평가된다 (OECD, 2011).

마지막으로, 전세계적으로 선진국과 개도국을 막론하고 모든 분야에서 여성은 동일노동에 대하여 남성보다 낮은 임금을 받는다. 성별에 따른 임금격차는 국가별로 3%에서 51%까지 편차가 있으며, 전세계 평균은 17%로 추산된다 (ITUC, 2008). 대다수의 국가에서 여성은 동일노동에 대하여 남성수입의 70%에서 90% 이하를 받으며(ILO, 2009a), 선진국에서도 이 격차는 유지된다. 전세계적으로 성별 임금격차의 폭이 더디지만 장기적으로 조금씩 줄어들던 경향이 세계 경제위기와 함께 멈추었고, 미국과 영국에서는 경제위기를 거치면서 사실상 성별 임금격차가 확대되었다 (ILO, 2009b).

2.2 개념 및 접근법

여성의 경제적 역량을 강화하는 것은 여성인권의 실현, 경제 성장, MDGs 달성, 즉 빈곤감소, 건강, 교육, 복지와 같은 더 넓은 개발목표 달성을 위한 지름길이자, 필수적이라는 인식이 증가하고 있다. 일자리에 고용된 여성들은 남성에 비해 적은 보수를 받음에도 불구하고, 남성에 비해 자신의 소득을 가정의 식품, 자녀교육 그리고 자기 자신과 가족의 삶을 증진하는 보건의료에 소비하기 때문에, 여성의 소득은 가족과 아동의 삶에 중요한 결과를 낳는다.

뿐만 아니라, 경제적 관점에서도 국가경제에서의 여성역할 증가는 금융위기 및 경제위기 해결 방안의 일부이자, 경제 회복력 및 성장을 위한 결정적 요소이다 (OECD, 2011). ILO(2012)는 고용율의 성별격차 감소가 해당국가의 GDP 및 1인당 국민소득에 잠재적으로 미치는 경제적 기여액을 수치화하여 제시하였다. 인구대비 고용율의 성별격차 감소는 주로 여성의 고용율 향상을 통해 이루어지는데, ILO의 2012-2017년 시나리오에 따르면, 인구대비 고용율의 성별격차가 감소하는 경우, 전세계적으로 1인당 국민소득 \$1.6조 향상을

창출할 수 있다. 각 지역별로도, 고용율 성별격차 감소시 그 경제적 기여는 상당한데, 중동 및 북아프리카는 2012년 현재 50.6% 포인트인 고용율 성별격차가 2017년까지 30.6% 포인트로 감소하는 경우, GDP가 \$4,150억 향상될 것으로 추산한다 (ILO, 2012). DFID에 따르면, 인도에서는 노동인구 중 남성대비 여성인구 비율이 10% 상승한다면, GDP가 8% 상승할 수 있다. 아프리카에서 여성들이 농업 투입물への 접근성이 남성과 동일하다면, 총 농업 생산물은 20%까지 향상할 수 있다. 전세계적으로 등록된 소규모 기업 중 여성소유의 비즈니스는 38%에 이르는데, 아프리카, 아시아, 동유럽과 남아메리카에서 여성소유 비즈니스는 급속히 증가하고 있으며, 이는 일자리 창출과 빈곤감소에 직접적 영향을 끼치고 있다 (OECD, 2011).

전세계적으로 선진국과 개도국을 망라하여, 경제활동 및 노동시장 참여에 있어 성별격차를 발생시키는 근본적 요인은 가사활동 책임의 불평등에 있다. ILO(2012)가 실제로 35개국에서 실시한 가사노동에 대한 시간사용 조사에서는 여성이 남성보다 가사활동에 쓰는 시간이 국가에 따라 30%부터 6배까지 많았다. 따라서, 남녀간 시간사용을 보다 평등하도록 만드는 것은 노동시장 및 기타 활동에서의 성평등을 증진할 수 있는 주요한 요소 중 하나이다 (ILO, 2009).

또한, 직업의 수평적·수직적 격리가 개도국과 선진국 공히 만연하는 것에 대한 공통적 원인으로는 남성과 여성의 교육과 훈련에서의 차이, 경험, 성별역할에 대한 고정관념 및 편향성, 노동 수요자와 공급자의 선호 및 필요를 들 수 있다. 사회적으로 여성에게 요구되는 일·가정 책임의 양립 역시 여성들로 하여금, 유연노동 및 파트타임 직업을 선택하게 하는 이유이다 (ILO, 2012).

먼저 여성의 경제적 역량(economic empowerment)이 정확히 무엇을 뜻하는지에 대해 정의 내려야 할 필요가 있다. 여성국제연구센터(ICRW)(2011)에 따르면, “여성은 경제적으로 성공 및 진전할 능력이 있고, 경제적 결정을 내리고 이를 실행할 수 있는 파워가 있을 때 경제적 역량이 있다”. OECD(2011)에 따르면, 경제적 역량이라 함은 여성과 남성이 국가의 경제 성장과정에 참여하고 기여하며, 그 혜택을 누릴 수 있는 능력을 의미하는데, 그 방식 또한 그들이 공헌한 가치가 인정되고, 존엄성을 존중하며, 성장 혜택의 공평한 분배에 대한 협상이 가능해야 한다 (Eyben et al., 2008; OECD, 2011에서 재인용).

ICRW (2011)의 개념틀에 따르면, 경제적 역량을 위해서는 직업, 금융 서비스, 재산 및

생산 자산, 기술 개발, 시장정보를 포함하는 경제적 자원 및 기회에 대한 접근성이 있어야 하며, 또한 반대로 경제적 역량은 경제적 자원 및 기회에 대한 접근을 향상시키는 상호보완적 관계를 갖는다. 다시말해, 여성이 경제적으로 성공하고 진전하기 위해서는, 시장에서 경쟁할 수 있는 기술과 자원, 그리고 경제금융기관에의 공정하고 동등한 접근을 필요로 한다. 상기에서 정의한 바와 같이 경제적 역량이라 함은, 경제적 수익을 낼 수 있는 능력만을 뜻하는 것이 아니라, 경제적 의사결정권, 실행력, 또한 수익에 대한 주권의 보유를 의미한다. 종합하면, 여성은 경제적 수익을 낼 수 있는 능력, 경제적 결정을 내리고 실행하며, 자원과 이익을 컨트롤할 능력을 가져야 한다. 다시 말해, 경제적 역량은 1) 경제적 성공 2) 권력 및 주권이라는 두 개의 상호연관된 요소로 구성된다.

먼저 여성의 경제역량 강화를 달성하기 위해서는, 이것에 공헌하는 두가지 근원적 요소, 첫째, 자원(개인적/커뮤니티)과 둘째, 규범 및 제도를 살펴보아야 한다. 다음은 ICRW(2011)에 따른 정의이다.

(1) 자원: 자원은 여성들이 경제적으로 발전하고, 경제적 주권을 실현하기 위한 기본적인 구성요소이다. 자원은 개인적 레벨과 커뮤니티 레벨에 존재하며, 재정적 혹은 금전적 성격 이상을 의미한다. 자원은 다음과 같은 종류로 나누어진다:

- 인적 자본 (e.g., 교육, 기술, 훈련)
- 재정적 자본 (e.g., 대출, 저축)
- 사회적 자본 (e.g., 네트워크, 멘토)
- 물리적 자본 (e.g., 토지, 기계)

(2) 규범과 기관: 규범은 개인과 사회경제적 환경의 관계를 조정하고, 활동을 규정하는 “게임의 룰”, 즉 사회적 관념을 의미하며, 제도는 조직적, 사회적 시스템을 뜻한다. 규범과 제도는 자원이 분배되고 사용되는 방식에 영향을 끼친다.

- 규범: 성별화된 역할, 금기, 금지, 기대받는 바 등 성별에 따라, 주로 다음과 같은 행동 및 역할에 대한 적합/부적합성을 규정하는 사회적 관념 (e.g., 여성의 공공장소에서의 활동, 특정 직종에의 종사, 재산소유 및 재정관리 등)
- 제도: 법적, 정책적 구조, 경제 시스템, 시장 구조, 결혼, 상속 및 교육 시스템

경제역량을 강화하는 목표를 가진 프로젝트는 그 접근법에 있어서, 여성에게 가용한 자원을 향상시킴으로써 여성의 경제역량을 강화하는 방법, 혹은 기존의 성불평등한 경제 규범 및 제도를 재규정함으로써 여성 경제역량을 강화하는 방법 두 가지로 크게 분류할 수 있다. 또한 그 방향성과 기술적 관점에서 프로젝트는 직접적으로 여성의 경제적 진전을 추구하는 방향 혹은 여성의 권력과 주체성 향상을 추구하는 방향으로 구분할 수 있다(ICRW, 2011). [그림-28]은 이러한 여성 경제역량강화 기여요소에 대한 분류와 그 관계를 도표화한 것이다. 예를 들어, 여성들에게 소액대출을 제공하는 프로그램은 금융자원을 통해 여성들이 경제적으로 발전하게끔 하는 것에 비해, 문해교육 혹은 여러 생활 기술 프로그램은 여성들이 주체적 권리를 향상하기 위한 개인적 자원을 지원하는 것이다. 두 프로젝트 모두 여성의 경제적 역량강화를 목표로 하나, 서로 다른 경로를 통해 추구하는 것이라고 볼 수 있다. 또한 경제역량 강화 지원은 여성 개인레벨, 가정레벨, 기관레벨 그리고 커뮤니티 및 사회적 네트워크 레벨 등 다양한 레벨에서 다루어질 수 있다.

[그림-28] 여성의 경제적 역량강화를 위한 기여요소의 틀



(출처: ICRW, 2011)

여성의 경제역량을 강화할 수 있는 구체적 요소는 지역과 국가의 맥락, 발전상태마다 다르기 때문에, 모든 요소를 다루는 하나의 프로그램은 불가능하다. 오히려 경제역량이라는 것이 복잡하고, 다층적인 이슈이기 때문에, 프로그램은 “적합한 부분을 선정(choose their slice)” 해야 한다 (ICRW, 2011). 이는 기관의 가용한 자원과 시간, 지역적 상황 및 타 기관의 활동상황을 고려하여, 가장 큰 변화를 만들 수 있는 영역에 노력을 집중해야 함을 의미한다.

2.3 타 공여기관 프로그램 사례

가. 요르단 ‘이나즈’ 프로그램

- 중고등학교 학생들에게 기업가 정신을 함양.
- 37세 요르단 여성 소라야 살티의 프로그램 ‘이나즈’(성취라는 의미)
- 사업계획 짜는 법을 배우고, 실제 소규모 사업 운영.
- 고용시장에서는 특히 성차별이 심하기 때문에, 여학생들이 동 프로그램을 통해 자신의 소규모 사업을 실제로 시작하여 경력을 쌓고 소득을 거두면서, 전반적인 노동시장이 확대되고 경제 발전 촉진.
- 현재 12개 아랍 국가에서 이나즈 프로그램을 도입하여 매년 10만명에 이르는 학생들에게 사업운영에 대해 가르침.

나. 여성조합 (CARE 프로그램(Burundi))

- 여성들이 대략 20명씩 일종의 ‘조합’을 구성하고 협업체제로 일하며, 하루는 한 조합원의 밭에서 함께 일하고, 다른 날은 다른 조합원의 밭에서 함께 일함. 따라서 한 집마다 단체노동을 통해 하루만에 밭을 다 갈기도 하므로 노동생산성이 대폭 향상됨. 모임때마다 여성들은 같은 금액의 동전을 하나씩 가지고 옴. 동전은 모아서 조합원에게 빌려주었고, 돈을 받은 조합원은 흑자를 낼 수 있는 일에 투자해 나중에 이자를 붙여서 갚았음. 예를 들어, 빌린 돈으로 비료를 사용하여 감자 풍작을 이루면 시장에 판매하여 소득을 높임. 이를 통해 대출금을 갚으면 다른 여성이 대출함.

- 조합원들은 모임에서 가족을 기르거나 사업을 운영하는 방법 외에도 가족간의 갈등을 해결하고 남편과의 관계 회복에 대해서도 의견을 교환함.
- 가족계획, 병원출산의 필요성, 아동의 백신접종시기, 성병감염 여부확인, HIV/AIDS 예방법 등 방문간호사를 통해 보건 교육을 받음.
- 출생신고를 하는 방법, 문해수업 등을 받음.

다. 카시프 재단(Kashf Foundation): 파키스탄 소액대출 기관

- 여성들에게만 대출을 해줌
- 여성들은 서로 보증을 서며 2주에 한 번씩 모여 대출금을 상환하고 사회이슈에 대해 토론함. 주로 가족계획, 여성 교육을 비롯해 성폭력을 당한 여성을 오히려 처벌하는 악명높은 ‘후두드법(hudood law)’ 등을 토론 주제로 함.
- 여성 25명을 한 그룹으로 짜서 대출을 해주었는데, 한 사람이라도 채무를 이행하지 않으면 그룹 전체가 책임을 지게 했기 때문에, 그룹에 속한 여성들은 그룹의 결속을 위해 채무를 잘 이행함.
- 또한 대출한 여성 혼자가 아니라, 같은 그룹 여성들이 대출금을 완전히 상환하게 하는 시스템을 도입한 이후, 대출 건수가 급속히 늘어났는데, 2000년 이래로 해마다 두배씩 늘어남.
- 대출, 예금, 생명보험, 건강보험 시행. 주택 증축융자 시행
- 여성들은 돌아가며 각자의 집을 ‘여성들의 공간’으로 제공하여 모임을 열고 관심사에 대해 자유롭게 토론함.
- 파키스탄 여성들은 남편의 허락을 받지 않고 집 밖에 나가지 못하지만 남편들은 여성들이 돈을 벌기 때문에 여성들이 자유롭게 돌아다니는 것을 묵인함. 또한 남편들에게 존중받고 가정에 대한 의사결정이 좀더 민주적으로 변화함.
- 여성들은 사업 자금을 대출받고 투자 계획을 세우고, 이후에 안정적인 소득을 올리면서 가정 형편을 개선하는데 매우 획기적 변화를 가져옴.
- 여성들은 대체로 소규모 사업을 벌이지만 첫 대출금을 모두 갚고 나면, 다시 더 많은 대출을 받을 수 있음.

- (자체평가) 세 번째 대출을 받을 때까지, 대출받은 여성들 중 34%가 빈곤을 극복함. 대출받은 여성들 중 54%가 과거에 비해 남편으로부터 존중을 많이 받는다고 답했고, 40%는 돈문제로 남편과 다투는 일이 줄었음. 자기자본이익률은 7.5%에 달함.
- 그러나 여성들은 집에서 일하는 동시에 아이들을 돌보고 가사일을 해야하는 제약으로 남성들에 비해 소규모 사업을 빨리 확장하지 못함. 또한 아프리카에서 소액 대출은 아시아만큼 효과가 나타나지 않음.
- 소규모 대출이라도 대개 연 20~30%의 연이율임. 사업의 수익성이 좋지 않다면 채무자들은 산더미같은 빚의 탓에 걸려 대출을 받기 전보다 사정은 더 악화됨. 따라서 소액대출은 만병통치약이 아니며, 보건과 교육의 확대가 병행되어야 함.

2.4 KOICA 프로그램 방안

여성의 경제역량과 관련한 이슈로는 농촌 여성의 주요 생산수단인 토지에 대한 소유권 증진 및 토지개혁 지원, 금융서비스 접근성 강화, 고용 및 노동권리 향상, 자영업 여성의 사업증대 등 여러과제가 산재한다. 이중 KOICA의 현실에서 이행을 시도하기에 관련성이 높은 두가지 방안을 소개하고자 한다. 첫째는 농어촌 개발 사업시, 필요는 있으나 지원이 쉽지 않고, 대상에서 쉽게 배제되어온 소규모 여성 자영업자를 위한 비즈니스 역량강화, 둘째는 고용/노동 영역의 성평등을 위한 정책방안이다. 여성 자영업자를 위한 비즈니스 역량강화 방안은 세계은행 외(2009), 고용/노동 영역 성평등 정책방안은 ILO(2012)의 제안을 적용하였다.

가. 소규모 여성 사업가를 위한 역량강화

개도국의 많은 여성 사업가들은 글로벌 시장은 고사하고 지역 시장에서의 접근과 경쟁에서도 여러가지 이유로 난관에 봉착한다. 그 이유는 여성들의 상대적 이동성 결여, 자신의 생산품 가치를 향상할 수 있는 기술에 대한 낮은 접근성과 사용을 포함한다. 때문에 여성들은 종종 수공업, 기초식품 가공 및 판매와 같은 “여성화”된 직종에 집중하는데, 이러한 영역의 시장은 쉽게 포화되어 낮은 수익으로 돌아온다. 또한 여성들은 남성에 비해 영세업,

텃밭 농업에 종사하며, 여성 영세기업의 경우는 중간크기로 사업을 확장함에 있어 도전과제를 당면한다. 따라서 역량개발 및 훈련은 여성기업가들의 시장에 대한 효과적 참여를 확보하도록 기획되어야 한다.

이를 위해서는, 제안된 사업지역에서 여성 생산자 및 사업가가 당면하는 기회와 제약에 대한 성인지적 분석을 통해 기획이 시작되어야 한다. 여성들은 다양한 사업 옵션, 그리고 각 옵션의 장단점에 대하여 적합한 정보를 습득해야 한다. 또한 기술 개발과 신용대출 프로그램 기획 시 다가올 시장 및 잠재적 수익성을 반드시 고려해야 한다. 여성의 소득증대 활동의 증진은 보통 개발사업들이 채택하는 수준보다 훨씬 실용적 접근을 요구한다(World Bank et al., 2009). 핵심은 “수익성”이다. 또한 대출상품의 경우, 사업이 빈곤 여성에 도달하기 위해서는, 이들의 요구조건에 적합해야 한다.

[Box-11] 여성 사업가 역량강화사업 조사/기획시 젠더고려사항

■ 여성기업의 식별과 특성파악

- 여성들은 남성에 비해 영세업을, 집에서 관리하는 경우가 많음. 따라서 영세한 규모의 약점, 고위험성에 대한 거부, 지역적 지향성, 공식시장 및 장거리 시장 참여에 대한 낮은 역량을 특성으로 함.
- 또한 남성 파트너나 남편이 자신의 소득을 정확히 알면 통제당하므로, 여성들은 사업을 여러 개로 나누어 운영하거나, 농사를 여러 땅에 분리하여 경작하기도 함. 따라서 여성들은 특정 사업을 확장하는 것에 대해 양면적 태도를 가질 수 있음.
- 모든 프로그램은 이러한 여성의 실제적 필요와 제약에 주의를 기울여야 하고, 따라서 기획자는 역량개발 사업을 위한 적합인물을 찾는 것이 어려움. 이에 대한 한가지 방안으로는 파트너 기관 및 개인들을 식별하고 개발함에 있어 커뮤니티를 참여시켜, 홀로 자급자족 농사를 짓거나, 빈곤하여 아무런 농부조직에 참여하지 못하는 여성들을 배제하지 않도록 함.

■ 기술 격차를 식별하고 다루기

- 점차 여성 사업가들은 경쟁적인 국내 및 글로벌 시장을 위해 생산하고 있음. 수출 시장에 뛰어들기 위해서는, 관료적 절차, 국가적 기준 및 요구, 마케팅 채널, 소비자의 선호 등 새로운 기술과 지식이 필요함. 이는 국내 시장에 적용되지 않는 새로운 기술 획득을 요함.
- 글로벌 밸류체인에 진입하기 위해서는 요구되는 역량이 많지만, 한번 진입하면 공급자와 구매자 사이의 상호작용을 통해 부가적 학습이 일어남. 따라서 글로벌 밸류체인에의 진입은 기술 역량과 기능 업그레이드에 긍정적 영향을 끼침.
- 그러나, 경제의 상당부분은 어떠한 형태의 적합한 시장구조도 없는 빈곤층이 구성하므로, 자원과 시장 접근에서 완전히 소외된 인구를 위한 빈곤 친화적 전략 향상이 과제임.

- 이러한 빈곤층 지원의 시작점은 문해, 산술능력, 정보에 대한 낮은 접근성 및 사업 기회에 대한 낮은 수준의 인지를 다루는 것임 (매스미디어를 통한 인식증진 캠페인 등).
- 케냐에서는 HIV/AIDS에 감염된 가족들을 돌보는, 지역적으로 고립되고 빈곤한 여성 그룹을 위해 다양한 곡물구매 후, 여성들이 영양 강화 밀가루로 가공하도록 하는 계획 수립을 지원함. 그럼으로써, 이 여성들은 자신의 가족 중 HIV/AIDS 환자들에게 영양가 있는 음식을 제공하고, 지역시장에서 경쟁력있는 가격으로 밀가루를 판매함으로써 이익을 올림.
- 프로젝트는 여성들이 위험관리를 어떻게 할 것인가 고려해야 함. 위험을 대비하는 보험 시장에 여성들을 연결시키거나, 즉각적이고 효과적인 가격 정보시스템 확보도 방안임.

■ 적합한 역량개발 프로그램 고안

- 참여자의 목소리를 우선시하는 참여적 접근은 중요하지만, 여성들은 자신의 사업을 업그레이드하기 위해 요구되는 경제적 기술이 무엇인지에 대한 정확한 이해 및 비 전통적 사업기회에 대한 이해를 결여하여, 기술이나 사업 선택이 제한적임.
- 예를 들어, 시리아의 IFAD 프로젝트에서, 여성들은 사업선택에 대해 시장이나 수익성에 대한 이해에 기반하기 보다는 자신이 이미 알고 있거나, 좋아하는 것을 선택. 혹은 친구가 선택한 것을 선택하여, 지역 시장에 과잉공급되고 여성들은 소득향상이 없는 경향이 발생함.
따라서, 역량개발 활동과 더불어 여성들의 시장 분석기술 증진 지원해야함.
- 또한, 여성은 보통 남성과 다른 관리 스타일 및 다른 역량개발 요구를 갖는다는 이슈를 인지해야 함. 캄보디아, 라오스, 베트남 조사에서 여성은 보다 “케어하는” 관리 스타일을 가져, 종업원들의 충성도와 생산성이 남성소유 기업에 비해 높은 것으로 보고됨. 또한 여성은 남성에 비해 위험을 거부하므로, 여성들이 훈련받을 종류의 생산품 시장에 대한 고려필요.

(출처: World Bank et al., 2009)

(1) 포괄적이고 효율적인 역량개발 패키지

- (초점) 기업가 훈련은 창업, 사업관리 등 일반적이고 광범위한 기술 기반을 제공할 수도 있지만, 구체적인 특정 밸류체인에 접근하기 위해 필요한 기술을 향상해야할 필요도 있다. 어떻게 수익을 내는가에 대한 이해를 시작으로, 시장조사 수행, 시장 정보 접근, 위험요소 및 제약 파악, 자금필요에 대한 파악, 구체적 목표 및 사업계획 수립 지원 등 여성들의 사업 기획단계에 대한 초점이 요청된다.
- (전제조건 및 운영) 기초 문해 및 산술력은 여성들이 기업가 훈련 프로그램에 등록하기 위한 전제조건이 되기 때문에, 경우에 따라 문해 및 산술 훈련이 요청될 수 있다. 또한 모든 훈련 프로그램은 여성접근성을 확보할 수 있도록 디자인 되어야 하기 때문에, 저녁, 주말, 파트타임 등과 같이 유연한 시간 운영과 아동케어 방안의 제공은 중요하다.

- (맞춤식) 역량 개발은 일반 훈련이 아닌, 여성이 당면한 상황에 매우 구체적으로 기반하여, 기업가들의 필요와 이슈에 어떻게 접근하고 해결할 것인지 실제적 안내를 포함해야 한다. 따라서, 기업의 성장 단계, 서로 다른 그룹 여성들의 경험과 동기, 배경, 구체적 필요에 따라 구체적 모듈 형성도 요구된다.

(2) 효과적인 훈련가의 선정 및 파트너십 형성

- (여성 훈련가 고용) 여성들에게 가족이 아닌 남성과의 상호작용이 제한되는 문화에 서는 여성 훈련가를 고용하는 것이 적합하다.
- (남성 훈련가의 성인지성 교육) 그러나, 문화적으로 여성 농부들이 사회적 젠더규범을 답습하여 여성 훈련가의 고용에 저항하고, 여성 훈련가의 지식전수를 인정하지 않는 경우도 있다. 따라서 이런 경우는, 적어도 처음에는 남성 훈련가에게 성 인식 성과 성분석을 훈련하고, 이러한 남성 훈련가가 여성들을 훈련하도록 하는 것이 더 나을 수 있다.
- (남여간 파트너십 포함) 여성을 대상으로 한 역량 개발 이니셔티브는 남성과 여성간 파트너십을 포함할 때 매우 성공적이다. 예를 들어, WFP의 탄자니아 프로젝트는 남성 토지 소유주에게 인센티브를 제공하여 여성 난민, 특히 HIV/AIDS를 가진 여성들이 꽃, 과일, 채소를 기르는 땅을 제공하도록 하였다. WFP 짐바브웨 프로젝트는 여성들을 난민 캠프의 방아쪼기에 참여시켰는데, 이 여성들을 위한 제분소 운영 훈련에 남성들이 훈련가로 고용되었다.
- (훈련가에 대한 훈련) 훈련가에 대한 훈련은 습득된 기술이 다수의 수혜자들에게 전수될 수 있도록 하여, 프로젝트가 종료된 후에도 지속될 수 있는 탄력을 얻게 한다. 남녀 훈련가 양성을 목표로 이들을 훈련하여, 훈련가들이 지속적으로 여성사업가 조합원들이 사업관리 훈련을 받도록 격려하고, 포커스 그룹 인터뷰를 실시하며, 여성들의 사업에 대해 배운 교훈을 문서화하도록 한다. 이와 같이 새롭게 양성되고 훈련된 여성 훈련가에게는 새롭게 습득한 지식과 기술을 동료들에게 전수하는 책임을 부여함으로써 여성들 전반의 사회적 지위와 경제개발에서의 역할을 증진할 수 있다.

(3) 역량개발에 대한 통합적·다학제간 접근

- (통합적 지원 필요) 성공적 기업을 운영하기 위해 훈련은 기술에만 초점을 맞추는 것을 넘어서, 총체적 범위의 기술과 역량까지 나아가야 한다. 신용대출, 위험관리 등과 같이 여성기업이 당면한 다른 제약요소들이 통합적 방식으로 다루어지지 않는다면, 역량개발 그 자체로만은 불충분하다.

※ 케냐 2003년 UNIDO 프로젝트

UN 산업개발기구(UNIDO)는 케냐에서 여성그룹에게 아래와 같은 훈련을 제공함. 기술 훈련에만 초점을 두는 다른 프로젝트와 대조적으로, 커뮤니티에서 여성들의 역할을 강화하기 위한 자신감 형성에도 강조를 둬. 또한, 여성들이 사업가로서 필요한 도구 및 기술에의 접근성을 제공함으로써, 여성들이 스스로 목표를 세우고 사업목표를 달성할 수 있는 환경을 제공함. 공식적 사업가 연합의 설립은 비슷한 상황의 여성들간 교류를 통해, 아이디어를 교환하고, 소규모 기업의 미래를 결정할 수 있는 정책 준비 과정에 다양한 수준에서 참여할 수 있게 함.

- | | |
|--------------------|----------------------------------|
| ○ 금융기술 및 사업관리 기술 | ○ 기본 컴퓨터 문해력 (computer literacy) |
| ○ 문해 프로그램 | ○ 사업착수 지원, |
| ○ 광범위한 마케팅 네트워크 수립 | ○ 사업연합 조직 |
| ○ 자신감 수립 | ○ HIV/AIDS 정보 |

- (비즈니스 인큐베이터) 비즈니스 인큐베이터는 빈곤한 여성사업가가 생산시장에 참여하도록 하는 데에 매우 효과적이고 유용한 것으로 여겨진다. 비즈니스 인큐베이터는 건축, 전기, 컴퓨터 기기, 기계 등과 같은 인프라에 대한 훈련, 사업관리 훈련, 사업성과를 모니터링하기 위한 후속조치, 사업체의 생산성과 소득기회를 향상하기 위한 카운슬링 뿐 아니라, 여성 사업가들에게 시장조사 수행과 사업계획 수립을 지원할 수 있다.
- (시장정보 접근) 여성들은 적합한 시장정보의 결여로 사업상 유리한 결정을 할 수 있는 능력이 저해되기 때문에, 생산 정보와 시장 정보를 습득하고 분석할 수 있는 훈련이 필요하며, 정보와 커뮤니케이션 기술에 대한 성평등한 접근성 보장이 요청된다. 농산물의 생산과 마케팅에 관한 정보 습득을 돕는 기술은 텔레센터(인터넷 카페), 핸드폰, 개인적 디지털 기기의 지원 등이다. 이러한 기술을 통해 형성되는

농촌 기술지도(extension) 데이터베이스는 상품/물자의 가격을 추적하여 농부들에게 정보를 제공할 수 있다. 또한 여성들은 ICT 기술 및 훈련을 통해 농업 생산에 대한 최신 정보, 시장 가격, 추수 및 가공 기술, 특정 기술의 전문가에 대한 연락처, 식물 검역규정, 기후 기록, 일기예보 등에 접근할 수 있게 된다. 뿐만 아니라, 인터넷 시설은 농촌 기술지도 요원 및 농부들이 농업관련 웹사이트, 농업학과 및 교수진을 보유한 대학의 웹사이트에 접근할 수 있도록 함으로써, 진보가 가능한 환경을 제공한다.

나. 고용의 성불평등 감소를 위한 정책/프로그램 수단

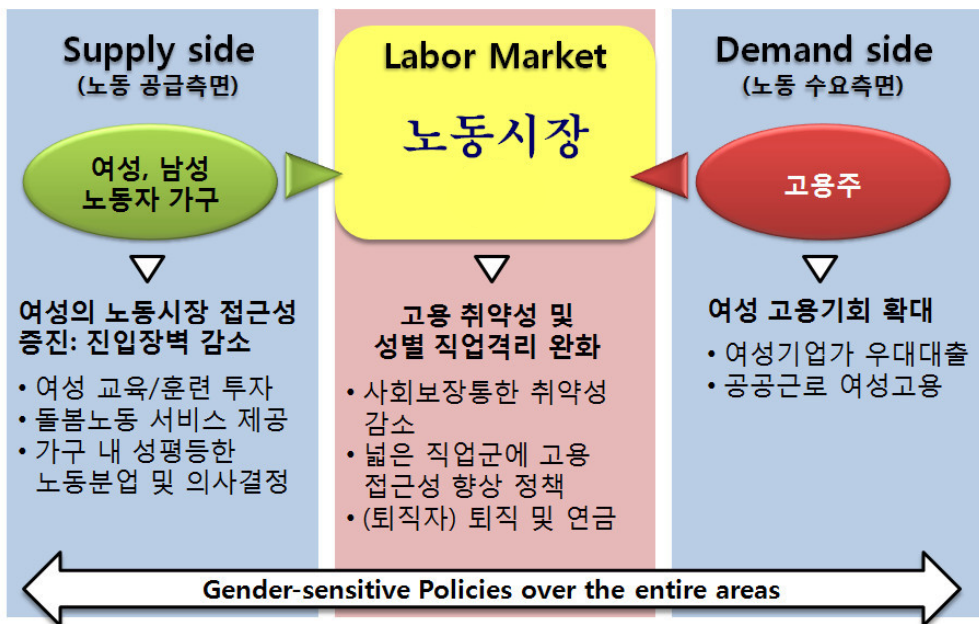
2.1 개도국 여성의 경제적 지위와 현황에서 기술한 것과 같이, 여성들은 고용 및 노동시장에서 여러 장벽과 차별의 요소에 당면해 있다. 본 파트에서는 [그림-29]과 같이, 노동시장을 둘러싼 구조를 파악하고, 노동 공급측면에서의 장벽 감소, 노동 수요측면의 기회확대, 그리고 노동시장 내에서 여성의 고용 취약성 및 성별간 직업 격리문제에 대한 완화 방안을 제안한다. 공식 경제와 제도화된 고용시장, 그리고 이와 관련한 사회보장 제도는 선진경제에 발달되어 있으며, 따라서 성평등한 고용시장을 위한 공공 정책 및 프로그램 역시 기본적으로 선진경제에서 고안되고 시도된 것으로, 본 장에서 소개하고 기술하는 방안 중에는 개도국의 노동시장 및 사회보호 시스템 상황에는 아직 부합하지 않은 내용도 포함되어 있다. 그러나 노동시장을 둘러싼 구조를 살펴보고, 영역별 성평등을 위한 개선 방안을 수립하는 것은 필수적인데, 선진국과 개도국을 막론하고 여성의 고용시장 참여와 관련한 근원적 문제 중 하나가 일·가정 양립의 이슈이며, 개도국 정부들에서도 사회적으로 다양한 시도를 하고 있는 바, 여기에서는 선진경제와 개도국의 공공정책 및 프로그램 사례를 포함하여, 노동/고용시장이 추구하며 시도해야 할 정책 방향 및 방안을 소개한다.

(1) 노동공급 측면

[그림-29] 고용/노동시장 구조에서 보듯, 노동시장의 공급자는 다름아닌 노동자(노동자 가구)이다. 고용시장의 성평등을 위해서는 먼저 노동 공급측면에서 여성 노동자의 시장 진입장벽 감소를 통한 접근성 증진이 요청된다. 개도국 여성의 고용시장 진입에 장벽

이 되는 요소는 부적합한 교육/훈련 수준, 가사노동, 아동 및 노인에 대한 돌봄노동의 책임, 이러한 책임에 대한 가구내 불평등한 분담 및 불평등한 의사결정 과정을 들 수 있다. 따라서 고용시장에 적합한 수준의 여성 교육 및 훈련에 대한 투자, 아동 및 노인돌봄서비스의 사회적 제공, 그리고 가구내 가사 분업 및 유급노동에 관한 성평등한 의사결정이 이루어질 수 있도록 돕는 정책방안이 요청된다.

[그림-29] 고용/노동시장 구조 및 영역별 성평등 증진 방안



(출처: 저자작성/ 참고문헌: ILO, 2012)

(가) 여성의 교육 및 훈련에 대한 투자⁵²⁾

가장 먼저, 고용장벽을 극복하기 위한 중요한 방법은 당연히 중등교육 이상의 교육과 직업 및 기술 교육에 여성의 접근을 높이고, 교육의 질을 향상하는 것이다. 개도국 중등교육은 청소년들의 취업 뿐 아니라 중등교육 이상의 교육을 준비시켜야 한다. 교육분야에

52) 본 파트는 3장의 2. 교육분야 중 “기술·직업 교육 및 훈련의 성평등 증진” 및 “교육과정(커리큘럼) 개발의 성평등 이슈”와 동일한 맥락과 내용이다. KOICA는 기술·직업교육훈련을 교육분야의 하위분야로 분류하므로, KOICA의 분류법에 맞추어 교육분야에서 자세한 내용을 기술하였다. 앞에서 상세방안을 다루었으므로, 본 지면에서는 방향성만 언급한다.

서도 상세히 다루었지만, 여아의 중등교육에서 특히 중요한 것은, 수학, 과학 및 기타 기술과목에 여아가 등록하고 학업을 성취할 수 있도록 해야한다. 이러한 교과목은 후에 기술 및 직업 교육, 상급학교 진학, 고소득 직종 선택 및 진입에 필수적임에도 불구하고, 여아들은 해당과목 수강 및 수련의 중요성을 강조받지 않고, 이로 인한 수학·과학 실력의 결여는, 후에 여성에게 주요한 장벽으로 작용하기 때문이다. 이를 위해 개도국에서는 여러 노력들이 존재하고 있다. 아프리카 여성 교육자 포럼 (The Forum of African Women Educators)에서는 ‘아프리카 여성 수학 및 과학교육 프로그램’(Female Education in Mathematics and Science in Africa program)을 통해 다양한 방법들을 가지고 수학, 과학, 기술 과목에 여아의 참여와 성취를 증진하고자 한다. 한가지 방법은 여아의 일상적 경험에 이러한 과목을 연관시킨다든지, 지역 커뮤니티에서 수학과 과학을 사용하도록 하는 성인지적 커리큘럼 및 교수법을 들 수 있다 (Grown et al., 2005). 교육 방법 및 자료 또한 문제해결과 협력적 학습에 여아를 참여시키는 방법이어야 한다 (Harding, 1996; Grown et al., 2005에서 재인용).

기술 및 직업 교육 역시 정책변화가 요구된다. UNESCO(2004)는 엔지니어링 혹은 컴퓨터 기술과 같이 여아들이 “비전통적” 기술·직업 프로그램을 선택하도록 격려하라고 권고한다. ILO (2012) 역시 여아 뿐 아니라 남아에게 현재 비전통적 직업군, 즉 여성이 다수를 차지하는 직업의 선택과 진출을 돕도록 권장한다. 즉, 상대성별이 주도하는 직종에 여아와 남아의 진출을 권장하여, 직종의 성별격리를 완화하고, 균형잡히고 성평등한 직업/노동 세계를 추구하는 것이다. 보츠와나의 경우, 교육부에 성평등을 위한 자문을 제공하는 기술 및 직업 젠더자문그룹 (Technical and Vocational Gender Reference Group)을 수립했다 (UNESCO, 2004).

2007년 세계 금융위기 이후로, 선진국을 포함한 다수의 국가에서 실직자를 위한 훈련을 함에 있어서 빈곤여성, 여성가장, 육아 여성 등을 타겟팅한 조치를 취하고 있다 (ILO, 2012).

(나) 아동 및 노인 케어서비스 제공을 통한 돌봄노동 축소

지불가능한 수준의 아동케어 서비스 부족, 짧은 학교 교육시간, 짧은 아동케어 서비스 시간은 부모, 특히 모성의 풀타임 고용을 제약하는 요소이다. 따라서, 가구내 돌봄을 지

원하는 국가 정책 및 케어 서비스 프로그램 - 아동, 장애인, 환자, 노인 돌봄 -은 여성이 유급고용에 참여하기 위해 중요한 사회적 요소이다. 특히 아동보육 서비스는 여러 유형의 수단 중 지역의 사회·경제적 맥락 및 상황에 가장 적합한 방식으로 지원할 수 있다. 그 방식은 직접 서비스 제공 (유아교육 및 보육, 방과 후 프로그램 등)만 있는 것이 아니라, 커뮤니티 기반의 보육환경 조성 및 지원, 가정별 육아 보조금 지원, 업무시간과 학교/아동보육 시간의 조율 및 조정 정책 등 여러 수단이 존재한다. 국가의 직접서비스 제공의 경우, 서비스 장소는 사설기관, 커뮤니티 센터, 혹은 직장의 탁아소가 될 수 있다. 또한 서비스의 종류 역시 양육에서 아동의 건강, 성장 및 개발을 지원하는 포괄적 서비스까지 스펙트럼이 넓다 (Grown et al., 2005). 따라서 아동케어 서비스 공공정책에 관한 논의는 정부의 보편적 서비스(전 국민) 제공 여부, 정부 보조금의 형태 (부모에게 보조금 직접 지원, 혹은 서비스에 대한 공공차원의 지원), 서비스의 질에 대한 공공 규제 정도, 서비스를 위한 훈련 및 질 향상에 대한 공공 지원 필요여부 등에 초점이 맞춰진다 (Grown et al., 2005).

이러한 돌봄에 대한 사회적 서비스 제공은 서구 선진국가의 복지정책 및 서비스의 역사가 깊고 발달한 바, 선진국 케이스를 참고할 필요가 있다. 대부분의 선진국가에서는 자국 아동의 양육비용을 국가가 공유하는 책임을 수용하고 있으며, 또한 많은 국가들이 포괄적 가족정책을 이행하고 있다 (Helburn 1999; Grown et al., 2005에서 재인용). 유럽국가들은 공공지원을 받는 아동케어 제공과 양육비용을 부담하는 타 프로그램들을 통하여, 여성들이 고용과 아동돌봄 사이에서 조절하기 쉽도록 돕는다. 북유럽 국가들은 1세 이상 영아를 위한 양질의, 저렴한 보육 서비스, 그리고 소득손실을 보상하고, 고용지속을 보장하는 육아를 위한 부모휴가(parental leave)를 제공하여 일하는 부모들을 지원하겠다는 데에 최대의 공약을 내세웠다 (Grown et al., 2005).

개도국에서도 특히 빈곤 아동에 대한 공공 유아교육의 가치를 인정한 정부들이 아동보육과 유아교육 서비스를 지원하고 있다. 인도의 경우 1944년부터 정부 위원회에서 각 주에 무료 보육원을 세우도록 권장함에 따라, 현재다양한 연방정부, 사설 및 자발적 프로그램들이 있다. 젊은 엄마들의 90%이상이 고용되어 있는 중국의 경우 제도화된 아동보육 서비스가 제공되며 (Grown et al, 2005), 베트남 역시 초등학교 입학 이전 공공 유치원이 제도화되어 있다. 개도국에서 아동보육 서비스 제공은 실제로 여성노동 참여 증가로

연결됨을 보여주는 여러 사례들이 있다. 콜롬비아의 커뮤니티 기반 탁아소에서는 지역 부모협회가 “커뮤니티 마더”를 선출하고, 월급을 지급함으로써, 평일에 6세 이하 아동을 돌보도록 하였다. 이 센터에 자녀를 맡긴 어머니들의 고용확률은 25%포인트 상승했고, 노동종사 시간도 증가되었음이 관찰되었다. 아르헨티나와 이스라엘의 보육원, 리오데자네이로의 센터기반 데이케어 역시 여성의 고용증가 결과를 제시한다 (ILO, 2012).

(다) 가구내 성평등한 노동분업 및 의사결정

고용시장의 불평등, 고용의 양적·질적 불평등은 주로 가구내 여성의 역할, 가사노동 책임으로부터 온다. 즉, 고용·노동이슈는 사적영역인 가구 내 성평등 증진없이, 공공영역의 성평등 만으로는 대단히 제한적이다. 따라서 ILO(2012)는 고용·노동과 관련한 가구내 의사결정에 있어 성별편향의 감소를 돕는 정책수단을 아래와 같이 제시하고 있다. 이러한 정책은 체계적 사회보장 시스템이 정착되어 있는 맥락에서 현실화 될 수 있는 바, 주로 선진경제의 사회·경제적 경험을 언급한다.

① 돌봄노동에 가족 구성원의 참여를 위한 인센티브 제도

여성의 노동시장 참여가 이루어지기 위해서는 원천적으로 남성의 아동보육에 대한 참여가 필수적이기 때문에, 남성을 대상으로 한 출산육아인 부성휴가(paternity leave)/ 부모휴가(parental leave)는 한가지 방안이 된다. ILO(2012)에 따르면, 지금까지 부성휴가는 그 짧은 기간 때문에, 남성과 여성의 육아균형 및 여성의 신속한 직장복귀를 이루는데 일부의 성공밖에 이루지 못했다. 남성이 부모육아 기간의 일부를 담당한다면, 여성은 직장복귀를 앞당겨 경력단절을 줄이고, 고용주의 여성그룹에 대한 인식 및 처우도 개선할 수 있다.

한 가정에 맞벌이 및 맞돌봄노동 (dual-career, dual worker) 모델의 실현 방안은, 남성과 여성에 대한 파트타임 고용의 증가를 의미할 수 있다. OECD 국가에서는 파트타임 노동자에게 사회혜택 등 동등한 처우를 보장하고, 돌봄 노동, 질병, 교육 등 노동자의 상황과 필요에 따라 한시적 파트타임 업무를 선택할 수 있도록 하는 등, 파트타임 고용의 질을 향상하는 여러 방안들이 시행되고 있다.

② 성별 노동분업에 대한 비용 및 혜택 변화를 위한 제도개혁

조세 및 아동보육 지원 방식 역시 맞벌이 가정에 인센티브를 제공할 수 있다. 각 가족 구성원에 대한 분리된 조세방식은 통합된 조세방식보다 이차 소득담당자(보통 가구내 성인여성)에 대한 한계세율이 낮추기 때문에, 이들의 노동참여를 높이게 된다. 일례로, 스웨덴은 가족 분리조세, 독일은 가족 통합조세를 매기는 바, 스웨덴에서는 아동을 여성 노동참여에 대한 주요 장벽으로 인식하지 않는다 (ILO, 2012). 이렇듯, 국가간 서로 다른 조세시스템은 두 번째 소득 담당자에 대한 한계세율을 다르게 하기 때문에, 이는 여성의 노동참여 여부에 영향을 끼친다.

유급 육아휴직은 긍정적인 영향도 있으나, 장기간의 유급휴직은 오히려 여성의 적극적 고용율 및 직장 복귀율을 낮추어, 여성이 집안일을 전담하는 결과를 가져온 여러 데이터가 존재한다 (ILO, 2012). 따라서 유급 육아휴직은 그 적합한 기간이 관건이다. 가구소득에 대한 조세방식과 유급 육아휴직은 가구내 성별 노동분업에 대한 성평등한 의사결정을 도울 수 있도록 균형잡힌 결합이 필요하다.

③ 성별에 따른 불평등한 고용기회에 대한 보상방안

경력단절의 악영향은 이전의 소득을 기준으로, 동일하거나 비슷한 직급으로의 복귀에 대해 보장하는, 적합한 기간의 유급휴직으로 줄일수 있다. 상기에서 언급한 바와 같이, “너무 긴” 휴직은 업무 복귀, 급여, 승진에 부정적 영향을 끼친다 (ILO, 2012). 특히, 복직보장은 직장에 대한 귀속을 강화시키고, 급여도 향상시키는 장점이 있으나, 남성이 아닌 오직 여성만이 자주 육아휴직을 택한다는 문화적 관념이 있다면, 이는 진입레벨에서 여성의 취업확률 자체를 낮추는 결과를 야기할 수 있다 (ILO, 2012). 연금과 같은 사회보장 혜택 역시, 육아 및 노인 돌봄을 위한 휴직 기간으로부터 불이익을 받지 않도록 보장되어야 한다.

(2) 고용취약성 및 성별 직업격리 완화

여성이 소득을 창출할 수 있는 기회는 증가했으나, 여성 고용의 성격, 기간, 질적 측면이 양적인 측면에 상응하게 향상된 것은 아니다. 유급고용 시장에서의 접근성은 가족 생존을 위해 필수적이지만, 빈곤 감소 및 여성의 경제적 역량강화를 위해 충분한 것은 아니다.

여성의 고용/노동 목표는 양질의, 생산적 일자리가 목표가 되어야 한다. 본 항목에서는 노동시장 안에 존재하는 여성 고용의 취약성 및 뿌리깊은 성별 직업격리 이슈를 개선할 수 있는 방안을 소개한다.

(가) 사회보호(social protection)를 통한 취약성 감소

여성 경제현황에서 소개한 바와 같이, 개도국 특히 사하라이남 아프리카 국가 여성노동력의 대다수는 취약한 고용상황(vulnerable employment), 그리고 비공식 경제(informal economy) 부문에 종사한다. 이러한 경제구조에서 취약고용 및 비공식 노동력이 차지하는 비율이 높은 국가일수록, 이들을 위한 사회보호 제공이 최우선 순위중 하나이다. 사회보호 및 안전망 구축에 있어 공식경제 노동참여, 정보 접근성, 무급 돌봄노동 책임에 존재하는 성별격차를 고려하지 않으면, 여성은 종종 배제된다. 여성들이 사회보호제도 및 안전망 혜택의 사각지대에 놓이는 것은, 빈곤 및 가구 생계의 경제적 타격 등의 위협에 더욱 취약하게 한다.

이에, 비공식적으로 고용된 노동력에 대한 건강보험, 아동케어, 장애 등에 대한 공적 사회안전망의 부족을 채우고자, 점차 NGO들도 사회보장을 제공하고 있다. 인도의 자영업 여성협회 (Self-Employed Women's Association)는 자체적으로 뿐 아니라 인도 정부와의 파트너십을 통해 비공식 노동자의 필요를 채우는 혁신적 서비스를 전달하고 있다 (Grown et al., 2005). NGO의 이러한 노력은 빈곤층 여성보호를 위해 필수적이고 효과적이나, 적합한 수준의 사회보장을 유지하는 것은 궁극적으로 충분한 예산 지원을 필요로 하는 정부의 중요한 기능이다.

① 퇴직 및 연금 시스템의 성평등

Grown와 (2005)에 따르면, 비공식 고용 및 만연한 빈곤이 공존하는 저소득 국가에서는 공공 연금이 여성 퇴직자를 위한 나은 대안이 된다. 그런데 퇴직자에 대한 사회보장, 즉 연금 프로그램에서도 소득, 고용기간, 기대수명에서의 성별격차가 고려되어야 한다. 통상, 여성은 노동기간 중 남성보다 소득이 적고, 정년이 빠르기 때문에 인정되는 노동기간이 짧지만, 평균 수명은 남성보다 길기 때문이다. 따라서 퇴직 여성에게 유리한 연금은 재분배 요소가 강하고, 연금 수령조건이 장기간의 납부를 요구하지 않으며, 최소 납부

금액 제한선이 없고, 미망인은 사망한 배우자의 연금에 자신의 연금을 합산하여 받을 수 있도록 하는 것이다 (Grown et al, 2005). 재분배 요소는 거주 기반 혹은 고용년수에 비례배분하는 방식인데, 양자 모두 일평생 공식경제 고용을 요구하는 전적인 혜택 혹은 무혜택 (all or nothing) 방식보다는 낫다 (World Bank, 2001a; Grown et al., 2005에서 재인용). 또한 보통 여성의 소득은 남성보다 낮기 때문에, 최소 연금 보장, 고령 생존자 혜택, 합동연금 등은 여성이 최소수준 이상의 혜택을 받을 수 있도록 할 수 있다 (World Bank, 2001a).

(나) 넓은 직업군에 대한 고용접근성 향상정책

① 직업적 분리 (occupational segregation) 개선

수평적·수직적 직업분리를 개선하기 위해서는 성별 고정관념을 도전하는 공공 캠페인, 장학금, 멘토링 프로그램 등을 통해 아동기 때부터 성별 전형적이지 않은 분야의 공부 및 직업 선택이 가정과 학교에서 권장되어야 한다. 또한 남성주도 혹은, 여성주도의 직종에 상대성별의 접근성에 대한 구조적 장벽이 완화되어야 하는데, 이를 위해서는 전통적으로 단일한 성별이 주도하는 직종에 상대 성별의 접근성을 향상하기 위한 법안 뿐 아니라, 아동보육 서비스, 유연한 노동시간 등이 요구된다 (ILO, 2012). 관리자 이상의 여성들간의 네트워크를 제공하여 여성들간의 정보 공유 및 멘토링을 격려하고, 고위급 여성들에게는 성평등 인식 및 책임감을 부여해야 한다.

② 성별고정관념 개선 공공캠페인

노동 및 생산에 대한 성별 고정관념을 바꾸기 위한 공공캠페인 역시 고려될 수 있다. 예를 들어, 방글라데시 그라민 은행은 여성 사업가가 남성에 비해 가정의 생산 및 소비향상을 위해 대출금을 활용하고, 상환율이 높다는 증거를 가지고, 여성 사업가에게 대출 우선순위를 주는 캠페인을 사용한다. ONE International의 “Man Made Famine (인간이 야기하는 기아)” 캠페인에서는, 여성은 토지에서 노동하고, 작물을 생산하지만, 땅을 소유하지 않은 이유로 시장에서 판매가 허용되지 않는 사실을 알리며, 여성에게 농업용지와 생산물 판매권리가 부여되지 않는 성별 고정관념 및 역할에 문제제기 하였다.

(3) 노동수요 측면

실로, 고용이 증대되는(employment-enhancing) 방식의 경제성장과 차별적 고용장벽을 제거하는 사회정책은 저소득 국가의 전제조건이다 (ILO, 2012). 성장하고 있는 경제에서야 말로, 동일노동 동일임금과 같은 임금 조건 및 노동조건을 향상시키기도 쉽다. 이제 노동에 대한 수요측면, 즉 고용을 제공하는 영역에서 성별격차 및 차별을 완화하고, 여성에게 기회를 확대하는 방안을 제시한다.

(가) 반차별법 집행

고용시장에서의 성평등이란, 참여(inclusion) 및 평등한 처우에 기반한다 (ILO, 2012; Walby, 2005). 이와 관련한 법/정책은 공식적 기회에 대한 평등보장, 동일임금, 일터에서의 권리 및 기준에 대한 반차별법과 행정절차, 가족정책 (출산 및 육아휴가 포함), 동등한 조세처우 등을 포함한다. 또한, 각 기관의 주요 정책과 프로그램 과정의 모든 단계에서 성별격차/차별이 있지 않은지를 고려하고, 나아가 성평등을 추구하는 성 주류화 역시 주요한 정책수단 중 하나이다. 각국 정부, 특히 개도국은 양질의 고용/노동 계획 프레임워크에 성인지적 관점을 반영하고, 국가 고용/노동 상황에 대한 성별분리 지표 수립 및 통계 수집을 통해 성평등한 노동시장 목표에 대한 국가의 성과를 모니터링할 수 있어야 한다 (ILO, 2012).

그러나, Grown외(2005)에 따르면, 선진국 뿐만 아니라 많은 개도국에서도 평등기회 혹은 반차별 법을 통해 임금 및 노동 조건 개선을 꾀하는데, 이러한 법이 여성 고용 및 상대임금에 미치는 영향은 선진국에서는 긍정적, 부정적 증거가 공존하며, 개도국에서는 실증적 증거가 미미하다. 법 시행 및 위반 회사에 대한 엄격한 처벌은 오히려 여성 임금을 주요하게 떨어뜨리고, 여성 노동참여율을 증가하지 않게 하기도 한다. 증거들에 의하면, 동일 임금 및 평등기회 정책은 호주, 캐나다, 영국과 같이 집단적 협상력이 보편적인 경제에서는 여성의 상대임금 향상을 가져오나, 임금 결정 관행이 분권화되어 있는 미국과 같은 국가에서는 성공정도가 덜하다는 것이다. 더욱이 이러한 법의 집행은 고용 관행을 모니터링할 자원도, 기관적 인프라도 없는 개도국에서는 큰 어려움이다 (Rodgers, 1999; Grown et al., 2005).

따라서 노동검사관에 대한 투자와 여성에 대한 법률 서비스 지원이 필요하다. 여러 국가

들에서는 결혼 여부 및 가족 책임에 기반한 차별금지법, 동일 노동에 대한 동일 임금 명문화, 전통적으로 남성주도 직종에 여성접근을 향상하는 법안, 취약그룹인 여성 이민노동자에 대해 계약서 상의 생명보험, 의료보험, 휴일 수, 직장 내 보호 등을 명시하는 법도 시행되고 있다(Grown et al., 2005).

(나) 공공근로 보장 계획

빈곤 여성을 위한 공공근로 보장, 특히 농촌지역에서의 이러한 계획은 근로 및 소득의 중요한 원천이 된다. 공공근로는 선진국 뿐만 아니라 여러 개도국에서도 위기극복 및 빈곤층 소득 보장을 위해 정부가 오래전부터 활용해온 방법으로, 공공근로 프로그램이 성평등하게 집행되도록 성 주류화노력과 동시에, 특별히 취약계층 여성들을 대상으로 하는 프로그램 또한 시행되어왔다. ILO(2012) 보고서에 따르면, 라트비아의 경우, 2009년 모성휴가 혹은 장기간 경력단절 후 노동시장으로 돌아오는 여성들을 대상으로 하는 공공노동을 제공하였다. 세르비아는 2009년, 공공자금지원 프로그램 제안서 공모에서, 여성고용을 여러 선택 기준 중 하나로 채택하였으며, 남아프리카 공화국에도 2009년 여성 쿼터제를 적용한 공공근로 프로그램을 확대한 바 있다 (ILO, 2012). 개도국 공공근로 프로그램 중 가장 성공사례로 알려진 프로그램은 1972년 인도에서 시작된 “마하라슈트라 고용보장 계획(Maharashtra Employment Guarantee Scheme)”이다 (Engkvist 1995; Grown et al., 2005에서 재인용). 이 공공고용 계획의 목적은 단기적으로는 가구 소득을 유지시키고, 장기적으로는 농촌 인프라 및 자산을 개선함으로써 농촌경제 발전에 기여하는 것이다. 프로그램에 참여하는 여성의 비율은 점차 상승하여, 1979년 41%에서 1987년 53%가 된 이래로, 지속되고 있다. 지역화된(localized) 고용이 제공되었고, 아동케어에 대한 체계적 지원을 통해 여성참여의 ‘비용’을 감소시킨다. 임금에 대한 명백한 성별격차는 없었으며, 이 프로그램에서 여성들이 획득하는 소득은 가구 소득의 30%정도를 구성했다 (Engkvist 1995; Grown et al., 2005에서 재인용).

특히, 세심한 고려 및 계획이 없는 공공고용 보장 프로그램은 쉽게 성별편향적이 됨을 주의해야 한다. 여성들은 착취에 대하여 더욱 쉽게 수감하기 때문에, 인도의 마을 연구에서는 여성들이 공식등록된 수치보다 실제 참여율이 높았는데, 이는 남성 대신 여성들이 비급여 노동을 해주었음을 시사한다 (Engkvist, 1995; Grown et al., 2005에서 재인용).

용). 또한 방글라데시 농촌고용 프로그램에서는 여성참여율이 40%를 달성하고, 여성들은 남성들보다 더욱 정기적으로 회의에 참여했음에도 불구하고, 이들은 더 낮은 일당, 더 적은 노동일수를 배정받았다. 여성들은 수익성이 높은 경제개발 프로그램에는 참여기회가 적고, 공공고용조차 다수의 여성이 참여하여 “여성화(feminized)”되면 임금이 하락화되고, 여성들은 남성 가장들에 비해 저임금을 받게되면, 빈곤남성의 아내들은 가구 밖 노동 참여 가능성 및 동기가 저하된다 (Grown et al., 2005).

KOICA의 경우, 개도국에 인프라 건축 등의 사업을 발주하여, 공공고용이 발생할 때, 노동의 성격과 질을 고려하여 성평등한 프로그램을 운영하도록 해야한다.

[Box-12] 공공노동 프로그램 성 주류화 케이스: 인도 국가농촌고용보장

인도 Mahatma Gandhi 국가농촌고용보장

2005년 통과된 “Mahata Gandhi 국가 농촌고용보장법”은 인도농가에 최소 임금노동을 1년에 100일간 보장한다. 이 프로그램은 인도의 오랜 공공노동 프로그램 전통에 기반했으나, 성평등 이슈를 다루기 위해 다음의 여러 성인지적 방안들이 프로그램에 통합되었다:

- 노동자 등록에서 최소 1/3은 여성할당
- 남성과 여성간 동일임금
- 아동케어 공간 및 6세미만 아동 5명 이상 시, 아동식사 제공
- 금전적 손해 없는 출산·육아 휴가
- 근거리 일터에 여성 (특히 싱글여성) 우선 배치
- 현장감독에 여성 포함(권고사항) 및 주(state)레벨 모니터링 및 평가에 여성포함 (의무사항)

이러한 성인지적 접근법들은 성평등 결과를 증진했다. 지역적으로 편차가 있긴 하나, 여성의 전반적 참여율이 2011-2012년 48%를 기록했다. 농촌여성들에게 높은 임금을 제공함으로써, 프로그램 외부의 농업임금 상승에도 기여했다. 특히 여성들은 개인 은행계좌로 자신의 소득에 대한 접근권을 갖게 되면서 지위 역시 향상되었다. 물론 향후 개선해야할 과제들은 다음과 같이 남아있다: 표준작업량 임금에서 여성들은 불이익을 당하고 있고, 여성의 가정 밖 고용을 제약하는 사회관념을 개선해야 하며, 아동 보육 서비스를 온전히 제공해야 한다.

(출처: ILO, 2012에서 재인용)

(다) 여성기업가 대출

전세계적으로 등록된 소규모 기업 중 여성소유의 비즈니스는 38%에 이르며, 아프리카, 아시아, 동유럽 및 남아메리카에서 여성 소유 비즈니스는 급속히 증가하고 있다. 여성

기업은 일자리 창출과 빈곤 감소에 직접적 영향을 끼치기 때문에 (OECD, 2011), 고용창출을 위한 여성창업 및 여성소유 기업에 대한 지원이 요청된다. 개도국을 포함한 여러 국가들에서는 여성 소유의 중소기업을 지원하기 위한 정책적 방안들을 시행한다. 이집트는 2009년, 1년중 우대기간 동안 여성가장을 대상으로 영세기업에 대한 대출 이자율 2%를 절감해준 바 있으며, 터키는 2009년 공예, 장인 여성들을 위한 특별 대출창구를 운영했다 (ILO, 2012).

이렇듯 소액금융 프로그램은 지난 20년간, 빈곤하고 토지를 소유하지 못한 여성들이 자영업을 시작하도록 하는데 가장 대중적인 경제전략이 되어왔다 (Grown et al., 2005). 2001년 소액금융 회담 리포트 (State of the Microcredit Summit Campaign 2001 Report)에 따르면, 1,420만명의 세계 최빈곤층 여성들은 소액금융 기관, 은행, NGO, 비은행 금융기관 등을 통해 금융 서비스에 대한 접근성을 갖고 있다 (Druschel, Quigley, and Sanchez, 2001; Grown et al., 2005). 많은 소액금융 프로그램은 저축 기능을 포함하고 있으며, 이는 여성들이 자신의 자산을 구축하여 담보로 사용하고, 소비의 급변성을 완화하며, 자기 금융투자를 할 수 있도록 하는 여러 긍정적 효과를 갖는다(Morduch, 1999; Grown et al., 2005에서 재인용). 소액금융 프로그램은 사업 자금으로서 뿐만 아니라, 가구의 소득을 안정화하는 기능으로서도 중요하다. 또한 소액금융 대출자 가족 구성원의 취업이 향상된 결과를 보고하는 연구도 있다 (Grown et al., 2005). 공여기관들은 소액금융 프로그램을 지속하면서, 그 영향을 극대화하기 위해 다른 종류의 상품 및 서비스, 훈련, 기술 이전, 사업증진 서비스, 마케팅 지원 등과 병행되어야 한다.

3. 성별기반폭력 예방 및 대응

3.1 개도국 현황

여성에 대한 폭력은 전 세계 수많은 국가에서 전염병처럼 널리 퍼져있다. 전세계적으로 성에 기반한 폭력 발생에 대한 통계는 다양하지만⁵³⁾, 규모는 다대하고, 광범위하며, 개인,

53) 성별기반폭력 발생율에 대한 정확한 통계는 피해자의 낮은 신고율, 경찰의 낮은 기록으로 파악하기 어렵다. 이는 기존의 통계자료는 실제 발생율보다 낮게 기록되어 있음을 의미한다. 국제사회의 각국 정부에 대한 노력

가족, 커뮤니티와 국가에 미치는 결과는 파괴적이다 (미국무부&USAID, 2012). 인구기반 조사들은 여성에 대한 폭력은 전 세계 모든 사회·경제, 종교, 인종그룹, 그리고 모든 지역에 걸쳐 나타난다는 것을 드러낸다 (Grown et al., 2005). 성별기반폭력은 건강과 개발 성과에 심각한 영향을 미치며, 여성인권에 대한 근본적이고 총체적 침해로, 여성폭력의 지속적 존재는 MDG3과 원천적으로 위배된다.

여성들은 특별한 시간과 장소가 아닌, 일상적 활동을 수행해야하는 시공간에서 폭력의 위협에 처한다. 통근을 위해 대중교통까지 걷는 길, 대중교통 내부, 농촌마을에서는 이른 아침이나 늦은 밤 장작과 가정용수를 수집하면서 발생한다. 인도, 파푸아 뉴기니에서는 대중교통 이용 시 여성이 특히 성폭력의 위협에 처하며, 잠비아에서는 여아들이 학교버스 운전기사의 성적학대 위협에 처한다 (Grown et al., 2005). 인적이 드문 버스 정류장, 어두운 공공화장실과 같이 여성들이 꼭 사용할 수 밖에 없는 공간도 성폭력이 자주 발생하는 장소이다 (KfW and City of Cape Town, 2002; Louw and Shaw 1997; Human Rights Watch, 1995). 남아프리카 공화국 도시지역 연구에서는 성폭력 사건의 15.5%는 야외의 공공장소에서 일어났음을 발견했다 (Bollen et al., 1999; Grown et al., 2005에서 재인용).

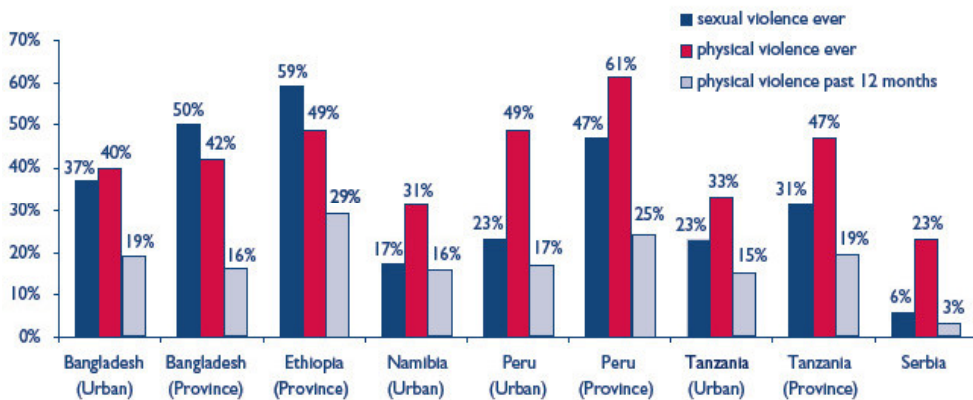
먼저, 여아와 여성 청소년에 대한 성폭력 위협에 주목할 필요가 있다. WHO (2005)의 중저소득국 10개국에서 15세에서 49세 여성 24,000명을 대상으로 한 조사에 따르면, 응답자의 1%에서 21%가 15세 이전에 성폭력을 경험했다고 응답했다. 그중에서도 학교환경에서의 성희롱 및 성폭력 문제가 심각하며, 특히 사하라이남 아프리카가 가장 문제시 된다. 아프리카 권리보고서는 DR 콩고, 가나, 나이지리아, 소말리아, 남아공, 수단, 잠비아, 짐바브웨에서 교사가 좋은 성적을 주고, “대가성 성상납(sexual favors)”을 받은 사례들을 지적했다 (Omaar and de Waal, 1994; Grown et al., 2005에서 재인용). 또한 연구물들은 남아공 조아네스버그에서는 취학 연령 여아의 1/3이 학교 성폭력을 경험했다고 측정한다 (Hayward, 2000).

한편, 친밀한 관계 혹은 부부관계에서의 신체적 폭력과 성폭력은 선진국과 개도국 모두 만연해있다. 여러 국가의 인구기반 조사에서는, 15세에서 49세 사이 여성의 10%에서

측구 및 각 국가의 상황에 따라, 인식개선 캠페인으로 신고율이 이전에 비해 느는 추세이나, 가정폭력 및 성폭력의 특성상 피해자들이 피해사실을 드러내지 않는 경우가 많다.

69%가 일생 중 남성파트너에 의한 신체적 폭력을 경험한 것으로 보고됐다 (Heise, Ellsberg & Gottemoeller, 1999; Heise & Garcia-Moreno, 2002). 상기에 언급한 WHO (2005)의 중저소득국 10개국 조사에서는, 49세에 이를 때까지 파트너의 신체적 학대를 경험한 여성은 응답자의 13-61%에 달했다. 친밀한 파트너에 의한 성폭력 역시 공통적이다. WHO(2005)에 의하면, 49세까지 파트너의 성폭력을 경험한 여성은 응답자의 6%에서 59%를 차지한다. 구체적 지역레벨 조사에서는 미국 조지아주 42%, 영국 북런던 23%등 선진국 역시 높은 수치를 기록한다 (WHO, 2002b; Kalichan et al., 1998).

[그림 -30] 성별기반폭력 발생비율 (폭력유형별)



(출처: WHO 다국가 조사, Garcia-Moreno et al., 2005; USAID, 2008에서 재인용)

낮선 이에 의한 성폭력의 전 세계적 발생을 역시 높다. 15세에서 49세 사이의 여성 가운데, 파트너가 아닌 이에 의한 성폭력을 경험한 여성은 응답자의 0.3%에서 11.5%로 기록(Garcia-Moreno et al., 2005) 됐으나, 실제로는 더 높을 것으로 예상된다. 남아프리카 공화국은 발생율이 가장 높아, 매 90초마다 한건이 발생하는 것으로 보고되며 (Coomaraswamy, 1994), 파푸아 뉴기니는 여성의 55%가 강간을 경험했다 (IRNVAW, 1998). 또한 많은 젊은 여성들은 강제로 첫 성관계(강간)에 처하는데, 중미 국가들에서는 48% (WHO, 2002b), 중앙아프리카 공화국은 21% (Heise, Ellsberg and Gottemoeller, 1999), 남아공 케이프타운에서는 산전 클리닉을 찾은 임신 청소년의 32%가 해당되는 것으로 보고되었다 (Jewkes et al., 2001).

한편, 무력분쟁 상황의 조직적 도구로서의 성폭력이 국제사회의 주목을 받고 있다. 국제구제위원회(International Rescue Committee) 연구에 따르면, 근래에 일어난 모든 무력분쟁에서, 성폭력은 전략적 무기로 사용되었다 (Ward, 2002). 아프가니스탄, 알제리, 앙골라, 아르헨티나, 방글라데시, 엘살바도르, 과테말라, 인도네시아, 쿠웨이트, 남아공, 수단에서 이러한 현상에 대한 문서적 증거가 발견된다 (Grown et al., 2005). 전시상황의 강간은 그 자체로도 목표이지만, 동시에 이는 커뮤니티 결집력의 파괴를 위한 수단으로, 모잠비크에서와 같이 “전쟁 약탈품”으로 여겨지거나, 보스니아-헤르체고비나, 르완다, 수단에서와 같이 인종청소 도구로 사용되기도 한다 (Cockburn, 1998; WHO 2002b; Amnesty International, 2004). 분쟁 후 난민캠프, 재난 후 인도주의적 긴급구호 상황에서도 여성과 아동들은 성폭력에 대단히 취약하다. 탄자니아 캠프의 브룬디 여성 26%가 난민이 된 이후 성폭력을 경험했고 (Nduna and Goodyear, 1997), 1994년 르완다 캠프에서는 실상 사춘기 이후의 모든 여성과 여아가 성폭력을 당한 것으로 보고된다 (Coomaraswamy, 1998).

성별 기반폭력은 예상보다 훨씬 건강에 해악한 결과를 낳는다 (World Bank, 1993). 전세계적으로, 여성에 대한 폭력은 암 질병만큼이나, 가임기 여성의 사망 및 장애에 심각한 원인을 제공한다. 또한 여성들에게는 교통사고와 말라리아를 합한 것 보다 폭력이 더욱 흔한 병고(ill-health)의 원인이다 (Grown et al., 2005). 신체적 학대 및 성적 학대는 원치 않는 임신, HIV/AIDS를 포함한性病, 임신합병증이라는 결과를 낳는다 (Johns Hopkins School of Public Health, 1999b). 인도 Uttar Pradesh 지역의 기혼남성에 대한 대규모 조사에서 가정 내 강제적 성관계를 인정한 남성의 경우, 그렇지 않은 남성에 비해 계획하지 않은 임신을 야기한 경우가 2.6배 많았다. 또한 폭력적 남성은 아내에게性病을 전이한 경우가 많았는데, 이는 이러한 남성은 폭력적이지 않은 남성보다 혼외 성관계에 더 많이 결부되었기 때문이다 (Martin et al., 1999; Grown et al., 2005에서 재인용).

많은 경우, 여성에 대한 폭력은 HIV 감염의 전조가 된다. 탄자니아의 자발적 상담 및 검사 서비스 센터를 찾은 여성들을 대상으로 한 연구에서, HIV 양성인 여성은 음성인 여성보다 친밀한 관계에서 성폭력을 경험하는 경우가 2.6배 높았다 (Maman et al., 2000; Grown et al., 2005에서 재인용). 또한 폭력은 골반 통증, 비정기적 질출혈,

골반염, 성기능 장애 등과 같은 부인과적 기능장애 위험을 높인다 (Johns Hopkins School of Public Health, 1999b).

더구나, 친밀한 파트너에 의한 가정폭력 및 학대는 종종 여성의 임신기에 시작되거나, 더욱 심화되어 모성 및 태아의 건강을 저해한다 (Espinoza and Camacho, 2005). 개도국에서는 임신부에 대한 파트너의 신체적 폭력 발생율이 4%에서 32%에 이른다 (Ellsberg, 2006). 임신기간 중 학대받은 여성들은 모성사망율이 더욱 높으며, 직접적 트라우마와 스트레스로 사망한다. 인도, Maharashtra구의 400개 마을 조사에서 임신부가 사망한 케이스 중, 가정폭력으로 인한 사망은 16%에 달했다 (Ganatra, 1996). 사망 외 증상으로는 원치 않는 임신, 질 및 자궁질환, 유산, 조산, 조기진통, 신장질환, 임신중독 증 등을 포함한다 (ICRW, 2010). 임신기간 중 신체적 폭력을 당한 여성은 그렇지 않은 임신부에 비해, 유산 위험이 2배, 저체중 신생아 출산 위험이 4배 높다는 연구 결과가 있었다 (Stark et al., 1981; Bullok and McFarlane, 1989).

3.2 개념 및 접근법

“성에 기반한 폭력(gender-based violence)”이란, 여성 혹은 남성 한 개인의 생물학적 성(biological sex)에 대한, 혹은 사회적인 성 정체성(gender identity) 즉, 사회적으로 정의된 남성성과 여성성 규범 준수에 대한 관념에 기반하여 가해지는 폭력을 뜻한다 (USAID, 2011). 광의적 의미에서, 성에 기반한 폭력은 공적 혹은 사적 삶에서 물리적, 성적, 심리적, 경제적 학대, 위협, 강제, 자유의 박탈, 자원접근에 제한 및 통제를 당하는 행위를 포함하며 (Heise, Ellsberg and Gottemoeller, 1999) 이는 생애주기를 통하여 다양한 형태로 발생한다. 전세계적으로, 성에 기반한 폭력이 발현하는 형태는 女영유아 살해, 아동 성학대, 인신매매를 통한 성노동 및 강요된 노동, 성적 강제와 학대, 무시, 가정폭력, 노인학대 뿐 아니라, 조혼 및 강요된 결혼, 명예살인, 여성 생식기 훼손/절단과 같은 해로운 전통관습을 포함한다.

이와 같이, 성별기반 폭력은 그 범위가 넓으나, 본 연구에서는 가장 주요하고도 광범위하고 보편적으로 존재하는 두가지 유형의 여성에 대한 폭력에 초점을 둔다: i) 가정폭력 혹은 친밀한 파트너에 의한 폭력, 그리고 ii) 낯선 이 혹은 가족구성원이 아닌 사람에 의한

성폭력이다. 첫째, 가정폭력 혹은 파트너에 의한 폭력은 집에서, 남편 혹은 친밀한 파트너, 친척 등에 의해 자행되며, 발현되는 형태는 강간 및 다른 형태의 성폭력, 신체적 폭력, 그리고 심리적 학대를 포함한다. 둘째, 가정 밖, 광범위한 커뮤니티와 사회에서 일어나는 성폭력은 공공장소에서의 강간, 혹은 위협이라는 형태를 포함한다 (Grown et al., 2005). 분쟁지역이던, 비분쟁 상황이던 대부분의 경우, 여성과 여아는 성에 기반한 폭력을 당면하는 피해자이기 때문에, “성에 기반한 폭력”이란 용어는 종종 “여성에 대한 폭력 (violence against women)”과 바뀌어서 사용한다. 그러나 남자와 남성, 그리고 성적 소수자 역시 성에 기반한 폭력을 경험하기도 하므로, 성에 기반한 폭력은 남성과 여성 사이의 구조적 불평등에 뿌리를 두지만, 생물학적 성별에만 국한된 것이 아닌, 물리적, 감정적, 경제적 권력과 지배력을 남용한다는 특징을 갖는 것으로 정의된다 (USAID, 2011).

여성에 대한 폭력은 가정폭력부터 전쟁 무기로서의 성폭력까지 연속체 속에서 존재하는 것으로 이해해야 한다. 성불평등은 여성폭력을 지속시키며, 반대로 폭력은 여성으로 하여금 자신의 역량과 권리, 기회를 자유롭게 실현하거나, 사회·경제 활동에 참여하는 것을 제한하기 때문에 성불평등을 강화시킨다 (Grown et al., 2005). 여성에 대한 폭력은 성불평등 만큼이나 인류의 오랜 역사속에 존재했을 것으로 추정된다. 연구자들은 여성에 대한 폭력은 기본적으로 가해자가 본인의 뜻을 상대여성에 관철하기에 효과적이고, 관계 속에서 우위를 점하여 상대를 컨트롤하기 용이한 수단임을 인지하고 폭력 및 폭력에 대한 위협을 행사하는 것으로 정의한다. 특히 가정폭력은, 여성이 인권을 가진 존재가 아닌 남성의 소유물이자, 가정의 자산으로 규정했던 역사와 맥을 같이하는 것으로 분석된다 (Schneider, 2000). 여성은 소유주인 남편에게 종속된, 관리와 통제의 대상이기 때문에, 아내를 관리하는 방법으로 신체적 폭력과 처벌이 정당화되어 있었던 것이다. 실제 근대 서구사회에서는 관습법에 의해 남편이 아내를 신체적으로 체벌할 권리가 주어져 있었다. 그러나 미국 법정은 1870년대에 이러한 관습법 원칙을 철폐하였으며(Calvert, 1974), 영국은 아내가 의무 범위안에 머무르게 하기 위해 남편이 적정 수준의 신체적 체벌을 할 수 있던 전통적 권리를 1891년 철폐했다 (Wikipedia, 2011).

“가장 개인적인 것이 가장 정치적인 것이다”라는 1960년대 2차 페미니즘 운동의 슬로건은 가정/사적영역에서 친밀한 남녀간 혹은 부부관계에 일어나는 일상화된 폭력, 혹은 개인의 신체에 가해지는 성폭력의 문제를 정확히 개념화할 수 있는 표현이다. 선진국을

포함한 국제사회는 개인적이고 비가시적인 영역에서의 여성폭력이라는 공통된 문제가 단지 개인의 문제가 아니며, 그 해결을 위해서는 가정폭력 및 성폭력 문제를 공공정책 및 법의 영역에서 가시화하고, 명백한 “범죄화”가 필요한 이슈로 인식하였다 (Oh, 2009). 여성운동가들은 몇십년간의 공공 옹호활동과 연구를 포함하는 여러 노력을 통해 국내적 법제화 및 국제적 합의와 조약의 채택에 성공하였다.

지난 몇십년간 국제적 조약들은 여성에 대한 폭력을 인권침해로 규정하였다. 1979년 UN 총회가 채택한 “여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐협약”(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)은 성별 기반폭력 역시 여성에 대한 차별로서 작용함을 인정하여, 협약의 영역 안에 포괄하고, 성별 기반폭력을 줄이기 위한 국가적 방안들을 보고하도록 하였다 (Grown et al., 2005). 이외에 1993년 “비엔나 선언 및 행동계획” (세계인권대회), 1993년 “UN 여성폭력 철폐선언” (UN Declaration on the Elimination of Violence against Women), 그리고 1995년 “북경선언 및 행동강령”이 등이 있다. 1993년 “여성폭력 철폐 선언”은 여성에 대한 폭력을 예방하고 조사하며, 가해자를 처벌하는 것을 국가의 의무로 규정하였다 (Grown et al., 2005). 분쟁취약지역의 여성 폭력이 국제적 우려로 떠오르면서, “여성, 평화, 안보에 관한 UN 안전보장이사회 결의(Security Council Resolution) 1325 (2000)” 채택 이래로, 분쟁취약상황에서 여성에 대한 폭력 및 성폭력을 효과적으로 예방하고 대응하며, 여성의 재건활동 참여를 확대하는 일련의 결의들이 지속적으로 채택·진전되어 왔다 (UN SCR 1612 (2005), 1674 (2006), 1820 (2008), 1882 (2009), 1888 (2009), 1889 (2009), 1894 (2009)).

여성에 대한 폭력은, 폭력을 경험하는 개인의 신체적·정신적 건강과 인권 침해를 넘어, 이들의 가족에게 지대한 영향을 끼치며, 지역사회와 정부에도 건강관련 비용을 포함한 큰 경제적·사회적 비용을 발생시키는 심각한 사회범죄 문제이다. Grown 외(2005)는 여성폭력이 발생시키는 비용을 금전적, 비금전적, 경제적 승수효과, 사회적 승수효과로 분류한다. 금전적 비용이라 함은, 폭력을 예방하고, 피해자에게 서비스를 제공하며, 가해자를 체포하고 기소하는데 직접적으로 들어가는 물자와 서비스의 금전적 가치를 뜻한다. 예를 들어, 캐나다에서는 연간 여성폭력에 대한 금전적 비용이 형사시스템에 Can\$ 68,400만, 경찰에 Can\$ 18,700만, 폭력에 대응하는 상담 및 훈련 Can\$ 29,400만으로,

총 Can\$ 10억이 소요된다 (Korf et al., 1997; Grown et al., 2005에서 재인용).

비금전적 비용이란, 여성폭력 피해자들의 증가하는 고통, 질환, 사망, 알콜 및 약물 남용, 우울증 등을 포함한다. World Bank (1993) 연구에 따르면, 연간 성폭력 및 가정폭력은 조기 사망, 장애, 질병을 포함해, 장애보정 손실연수(disability-adjusted life years lost) 9백만년으로 환산될 수 있다고 추정했다. 멕시코시티의 연구에서는 여성사망 원인의 3번째 이유가 폭력인 것으로 드러났다.

여성 대상 폭력으로 인한 광범위한 경제적 손실, 즉 경제적 승수영향(the economic multiplier effects)은 생산성 감소, 소득, 투자 및 저축의 감소 뿐 아니라, 세대간으로 이어지는 낮은 생산성까지도 포함한다. 칠레에서는 1996년, 가정폭력으로 인해 여성 소득이 \$16억 감소, 혹은 GDP의 2% 이상이 감소했으며, 니카라과에서는 소득 \$2,950만 혹은 GDP의 1.6%가 감소했다고 보고된다 (Morrison and Orlando in Morrison and Biehl, 1999). 두 나라 모두, 소득에 영향을 끼치는 다른 여러 요소들을 컨트롤 하였을 때, 학대받은 여성은 그렇지 않은 여성들 보다 소득이 훨씬 적었다. 인도에서 수행된 연구에서는, 폭력사건 이후 여성이 평균 7일의 근무일을 손실하는 것으로 추정됐다 (ICRW, 2000). 뿐만 아니라, 여성폭력은 자녀의 학교교육에도 영향을 끼친다. 니카라과에서는 폭력 피해여성의 아동 63%는 학교에서 유급을 했으며, 다른 학생들에 비해 평균적으로 4년 먼저 학교를 그만두었다 (Larrain, Vega and Delgado, 1997).

사회적 승수효과(social multiplier effect)는 폭력의 경험이 인간관계나 삶의 질에 미치는 영향으로, 폭력을 목격한 아동에게 미치는 영향, 삶의 질 저하, 민주주의에의 참여 감소 등을 포함한다 (Grown et al., 2005). 또한 여성폭력이 만연하는 경우, 피해자 개인에 대한 영향 뿐 아니라, 사회의 전반적 치안이 불안정해지고, 우범화되는 사회적 댕가 역시 발생된다. 학대를 목격한 아동, 혹은 학대의 피해자가 된 아동은 그러한 행동을 모방하거나 지속하는 경향이 있다(Larrain, Vega and Delgado, 1997). 친밀한 파트너에 의해 학대받은 여성들은 종종 그 파트너(가해자)의 의도로 사회적으로 고립된다. 이는 여성들이 커뮤니티 활동이나 소득활동에 참여할 수 없게 하고, 더욱 중요하게는, 학대를 종식하도록 도울 수 있는 사회적 소통을 박탈한다 (Buvinic, Morrison and Shifter in Morrison and Biehl, 1999).

마지막으로, 여성에 대한 폭력, 성별에 기반한 폭력이라는 사회적 문제를 해결하기

위해서는, 폭력을 바라보는 사회의 관점, 대중이 공통적으로 수용하고 있는 규범 및 인식이 매우 중요하다. Kristof and WuDunn(2009)는 여성폭력에 대한 관념과 관련하여 남성 뿐 아니라, 여성들도 스스로 여성 혐오적인 관념을 체득하고 물려줄 수 있음을 지적하였다. 이런 맥락에서 쉽게 나타날 수 있는 태도로, 폭력 발생 시 먼저 피해자를 주목하고 피해자에게서 원인을 찾아 비난하는 태도 (victim-blaming attitude)가 있다. 사회적 해결방안을 모색해야하는 사회범죄에 대하여, 피해여성 개인에게 원인과 비난의 화살을 돌리는 순간, 문제의 본질과 구조를 파악하고 해결방안을 찾는 것은 소원해진다. 따라서 여성폭력을 해결하기 위해서는, “폭압을 휘두르는 남성과 희생당하는 여성이라는 이분법적 구조에 함몰되기보다, 남성과 여성이 똑같이 고수하고 유지시키고 있는” 고정관념 측면에서 접근해야 한다고 Kristof and WuDunn은 주장한다. 따라서, 입법적·사법적 개혁이 반드시 필요하지만, 무엇보다 사고와 인식의 틀을 전환해야 한다는 것이며, 이를 위해서 교육만큼 훌륭한 수단은 없음을 강조하였다 (Kristof and WuDunn, 2009).

지금까지 서술한 여성폭력의 특징과 그 사회경제적 영향력을 정리해보면, 첫째, 여성폭력은 낯선 사람 뿐 아니라 지인 그리고 남편, 연인 등 친밀한 파트너에 의해서도 심각하게 자행된다. 둘째, 공간적으로는, 가정과 학교 내, 통근길 혹은 등하교길, 학교버스, 대중교통, 식수 및 장작 수집, 어두운 공공화장실 등 여성 및 여아의 일상적, 사적 및 공적 영역, 그리고 나아가 무력분쟁지역에 만연해있다. 셋째, 전 세계 모든 지역, 사회경제적 수준, 인종, 종교, 문화를 망라하여 발생한다. 넷째, 여성폭력은 사회범죄로서 피해자 개인은 물론이고, 가족과 사회 전체에 미치는 해악과 금전적, 비금전적, 경제적, 사회적 비용 발생이 다대하다. 따라서, 서구사회 및 국제사회는 여성폭력을 인간의 기본권에 대한 침해이자, 사회경제 발전의 심각한 저해요소, 형사법적 범죄, 그리고 무력분쟁에서는 전쟁범죄로 규정하였다. 다섯째, 사회에 뿌리깊게 존재하는 여성폭력 문제를 해결하기 위해서는 법적 조치만으로는 충분하지 않으며, 사회적 규범, 즉 사회 구성원이 공통적으로 수용하고 있는 성별기반 폭력에 대한 관념 및 인식의 변화, 그리고 이를 위한 공동체적 접근이 필수적이다.

따라서, 이러한 특징을 고려하였을 때, 성별기반 폭력, 여성폭력에의 대응은 서로 복합적으로 작용하고 있는 문제에 대해 포괄적이고, 다분야적(multi-sectoral) 접근을 필요로 한다 (그림-31). USAID (2011)는 [그림-22]와 같이, 성별기반폭력에 대해 보건의료, 입

법/사법, 안전 보호, 교육, 사회서비스 분야가 함께 대응해야 함을 권고한다. 또한 폭력 이슈에 대한 접근법에 있어 인권기반의 성인지적 관점, 커뮤니티 참여적 방식, 통계수집과 연구, 모니터링과 평가를 통한 여성폭력 현황에 대한 정확한 증거수집 및 분석, 그리고 이러한 증거에 기반한 의사결정이 필요함을 제안한다.

[그림-31] 성별기반폭력에 대한 포괄적, 다분야적 대응방안



(출처: USAID, 2011)

3.3 타 공여기관 프로그램 사례

가. 미국정부

(1) (정책) 미국은 국무부와 USAID가 공동수립한 “성에 기반한 폭력 예방 및 대응을 위한 미국 전략”을 수립, 성별기반 폭력의 심각성을 인지하고, 외교정책과 대외원조 프로그램에서 대응하기 위해 노력한다. USAID의 “성평등 및 여성역량강화에 관한 정책”에서

도 성평등 3대 전략목표 중의 하나로 성에 기반한 폭력의 감소와 개인 및 커뮤니티에 미치는 악영향의 완화를 목표로 한다.

(2) (미국 소정부 차원의 조율 및 협력) 미국정부는 여러 이니셔티브와 정부기관을 통해 전세계 여성폭력을 예방하고 대응하는 많은 프로그램을 시행한다. (‘여성, 평화 및 안보를 위한 국가행동계획’ 수립, AIDS 구호를 위한 대통령 긴급계획(PEPFAR)의 성별 기반폭력 이니셔티브, 대통령령 인신매매 예방 및 모니터링을 위한 기관 간 Task Force(TF), 인도주의적 대응에의 성별기반 폭력 프로그램 통합 등) 주로 국무부와 USAID 펀드를 통하여 지원하며, 기존의 여러 프로그램 및 자원을 파악, 조정·통합하고, 효과 극대화를 위해 전정부적 차원의 여성폭력 접근법 수행을 추구한다. 이를 위해 “성에 기반한 폭력 예방 및 대응을 위한 미국 전략”을 수립하였다.

(3) (지원액) 지난 4년간, 미국정부가 성별 기반폭력 프로그램에 직접적으로 지원한 금액은 1년에 평균 약 9천2백만불(간접적 통합 프로그램 지원 비용 불포함)이다. 간접적 통합 프로그램 포함 기준으로는, 2010년과 2011년, PEPFAR는 성별기반폭력 관련 활동에 1억5천5백만불을 투자하여, 세계에서 가장 큰 공여자 중 하나이다.

(4) AIDS 구호를 위한 대통령 긴급계획(PEPFAR: President's Emergency Plan for AIDS Relief):

- AIDS 구호를 위한 긴급 이니셔티브인 PEPFAR는 여성과 남성의 HIV 위험을 줄이고, 예방, 케어 및 서비스 접근성을 높이기 위해서는 젠더 규범(norms)과 불평등을 다루는 것이 필수적임을 인식하고, 성별기반 폭력의 예방과 치료를 기존의 HIV 프로그램에 주류화하여 지원하고 있다. 이를 위해 PEPFAR's Gender-based Violence Scale-Up Initiative를 모잠비크, 탄자니아와 콩고 민주공화국에서 시행하며 3년간(2011-2014) 4천8백만불 이상 지원한다.
- 또한 개도국의 지역기반 풀뿌리 시민사회단체의 소규모 기금지원 이니셔티브를 발표하고, 기존의 HIV/AIDS 예방 플랫폼을 활용하여 성별기반 폭력을 다루는 프로젝트를 지원한다.

- 성별기반폭력 워킹그룹은 다음과 같은 다분야적, 통합적인 접근법을 구사한다.

- 보건의료 프로그램 및 사회 서비스
- 민·형사상 입법 및 사법적 보호, 입·사법기관 역량강화 및 훈련
- 커뮤니케이션과 조직적 노력을 통해 사회적 규범 변화촉진
- 경제적 기회에의 접근성 향상 프로젝트
- 여성과 여아를 위한 교육 및 고용기회 향상

(5) USAID 프로그램

(가) 이행구조: USAID는 성평등 및 여성역량강화 코디네이터 주관으로, 다양한 부서의 멤버들로 구성된 “성별 기반폭력 워킹그룹”을 수립하고, 기관내 전문가 그룹과 밀접히 협력하도록 한다.

(나) 목표: USAID의 성별기반폭력 관련 목표

- 인구의 더 많은 비율이 성별 기반폭력을 수용불가능 한 것으로 인식.
- USAID의 자원/재원이 해당국가에서 가장 빈번한 형태의 성별 기반폭력을 다루는데 집중.

(다) 활동: 성별 기반폭력을 모니터링하고 예방하며, 대응하기 위해서 해당국의 법률 및 정책 개발과 이행 옹호

- 파트너 정부 기관 강화, 적합한 법률제정 및 법률간 조화에 대한 지원, 이행계획 수립, 법 집행에 대한 감시를 위한 훈련 지원
- 미디어, 형사법 섹터, 보건의료 제공자를 포함한 역량강화
- 시민사회와 커뮤니티 레벨 접근법을 지원함으로써 폭력에 대한 행동 및 태도 변화 유도. 남성과 남아, 여성 지도자 및 여성 그룹, 종교 지도자, 종교기반 그룹, 커뮤니티 리더, 청년층 참여

(라) 주류화: 특히 보건의료 서비스 및 정책, 커뮤니티 개발, 교육, 인프라, 경제 성장, 농업 등의 분야에서 성별 기반폭력을 통합하여 다루도록 전략개발 및 이행

- [교육] 성별 기반폭력 이슈에 대해 교사 교육 실시, 학교 내 성별기반 폭력예방 및 대응을 위한 학부모/교사 위원회 구성
- [농업] 농부연합 내에서 성별기반폭력 다루기
- [인프라] 사용자들의 성별 기반폭력 취약성을 최소화하는 구조로 건축

[Box-13] 미국 성폭력 대응 프로그램 지표

❖ 지표 (국무부 및 USAID)

- 지역간, 국가, 로컬 레벨에서 성평등을 증진하기 위해 작성하거나 제안하거나, 채택한 법, 정책, 절차의 수
- 미국정부 지원의, 경제적 생산자원 (자산, 신용, 소득 혹은 고용)에의 접근성 향상을 위한 프로그램 참여자중 여성 비율
 - 연령: 10-29세/ 30세 이상
- 미국정부 지원의 훈련/프로그램의 종료 시 자기자신의 기능 효과성이 향상되었다고 보고한 여성의 비율
 - 연령: 10-29세/ 30세 이상
- 남성과 여성이 사회적, 경제적, 정치적 기회에 동등한 접근성을 가져야 한다는 관념에 더욱 증대된 동의를 하게 된 응답자의 비율 (대상인구 대비)
 - 남성 수
 - 여성 수
- 지역간, 국가, 로컬 레벨에서 성폭력과 성별기반 폭력의 예방 및 대응 향상을 위해 기획된 미국정부의 원조를 통해 제안되거나, 채택된 법, 정책, 절차의 수
- 미국정부가 제공하는 성별 기반폭력 서비스 (e.g., 보건의료, 법, 심리 상담, 보호소, 긴급전화라인, 기타)의 수혜인구 수
 - 성별: 남성 수/ 여성 수
 - 연령별: 10-29세/ 30세 이상
- 미국정부의 프로그램을 접하거나 참여한 이후, 예전에 비해 성별 기반폭력을 더욱 수용불가능한 일이라고 보는 대상인구의 비율
 - 성별: 남성 수/ 여성 수
 - 연령별: 10-29세/ 30세 이상

❖ PEPFAR 지표 (HIV/AIDS 프로그램에 성별기반폭력 관련 이슈 주류화)

- [남성 규범 및 행동]: HIV/AIDS와 관련한 남성성에 대한 규범을 직접적으로 다루는 서비스가 도달한 인구 수
 - 성별: 남성/ 여성
 - 연령별 (0-15, 15-24, 25이상)
- [성별기반폭력 및 강제]: HIV/AIDS와 관련하여 성별 기반폭력을 직접적으로 다루는 서비스가 도달한 인구 수
 - 성별: 남성/ 여성
 - 연령별 (0-15, 15-24, 25이상)

- [여성의 법적 권리와 보호]: HIV/AIDS에 감염된 여성과 여아의 법적 권리와 보호를 직접적으로 다루는 개입 및 서비스가 도달한 인구의 수
 - 성별: 남성/ 여성
 - 연령별 (0-15, 15-24, 25이상)
- [소득 및 생산자원에 대한 여성과 여아의 접근성]: 여성과 여아의 소득 및 생산자원, 교육에 대한 접근성 향상을 직접적 목표로 하는 HIV 프로그램이 도달한 인구 수
 - 성별: 남성/ 여성
 - 연령별 (0-15, 15-24, 25이상)
- 보건소에서 접할 수 있는 성별 기반폭력 대응 서비스의 수
- 성별 기반 강제적 폭력 대응 서비스가 이용가능한 보건소의 퍼센티지
- [인구학적 & 건강조사] 인구 및 건강 조사 시, 가구 내에서 여성(아내)에 대한 폭력을 수용하는 태도 및 정도를 조사하는 질문

(마) 미국정부 프로젝트 및 서비스 케이스

① 네팔 CHUNAUTI 프로젝트 (2009-2011)

- USAID가 지원하고 CARE가 집행하는 네팔 CHUNAUTI (네팔어로 “도전”을 뜻함) 프로젝트는 행동변화 캠페인과 사회적 동원을 통해 조혼 및 성별 기반폭력과 같은 해로운 관습을 감소하고자 함. 통합적 접근법을 사용하여, 커뮤니티, 미디어, 정치 지도자 및 종교 지도자, 법 집행관의 적극적 개입을 유도함.
- 사회적 동원 및 행동변화 노력으로는 1,000명의 커뮤니티 기반 동료 교육자 (Peer Educators: PEs)가 112개 마을개발위원회에서 475,000건의 가구별 방문을 시행함.
- 프로젝트는 112개의 조혼 철폐위원회와 성별 기반폭력을 다루기 위해 123개 학교 기반 포럼 및 163개 아동클럽을 수립함. 이러한 커뮤니티 기반 조직을 통해 프로젝트는 조혼 및 성별 기반폭력에 대한 인식개선 노력, 18만명이 모인 지역집회를 통해 지참금 제도의 부정적 결과에 대한 공공 인식을 형성하고 증진시킴.
- 프로젝트는 종교, 정치, 전통적 지도자와 결혼식 서비스 판매자를 참여시켰는데, 결과적으로 이들은 조혼을 지속시키는 사회적 신념과 태도를 변화시키는데 헌신된 변화의 주체가 됨.
- 프로젝트는 220명의 여아에게 장학금을 제공하고, 부모들에게 딸이 고등학교를 마칠때까지 교육받게 하겠다는 약속을 받아냄으로써 결혼을 지연시킴.

- CHUNAUTI 프로젝트의 활동은 16,000명이 참석한 공공 방청 프로그램을 포함하여, 두 개의 전국단위 네팔 미디어에 광범위하게 방송되었고, 경찰, 정치 지도자, 언론인, 인권운동가, 사회복지가를 포함시킴.
- 동 프로젝트의 확대(scale up)를 목적으로, CARE의 다른 역량강화 프로젝트에 조혼 및 성별 기반폭력 이슈를 주류화하기 위해, 네팔 사회동원 가와 프로젝트 참여 인력들을 훈련함.

② 국가별 사법분야 개혁 및 생존자 지원 서비스

- 국무부의 분쟁 및 안정화 수행 부서가 DR콩고에서 집행하는 프로젝트에 미 국방부는 297만불을 지원함. 프로젝트는 민간인 경찰병력을 양성하여 성별 기반폭력 사건에 효과적으로 대응하고, DR콩고 동부 분쟁지역에서 여성과 여아 보호 강화를 도움. 프로젝트는 남녀 경찰관을 대상으로 성별기반폭력 사건을 어떻게 조사하는지 훈련하고, 외딴 지역에 경찰서를 설립하며, 경찰들이 커뮤니티에 더욱 대응적일 수 있도록 필수적인 장비제공, 성별 기반폭력에 대한 공공인식 캠페인을 지원함.
- 미 법무부와 콜롬비아 사법분야 주체들은 USAID가 지원한 프로젝트인 피해자 지원센터들의 디자인, 건축과 운영을 이행함. 이 센터들은 살인 피해자의 가족, 가정폭력과 성범죄의 생존자들에게 법적, 심리적, 사회적 서비스를 포함한 통합적 지원을 제공하며, 2009년 보고타에 첫 번째 센터를 개원한 이래로 4,400명 이상의 생존자(피해자)를 지원함. 이 센터들을 이용하는 생존자의 80% 이상이 저소득 여성과 가족들임.
 - 센터들은 검찰 옆에 위치하는데, 센터의 목적은 검찰과 생존자/증인 간 연결 역할을 수행하고, 생존자들이 사법 프로세스에 대해 교육받고, 본인 사건의 진행 상황에 대해 업데이트된 정보를 받으며, 필수적인 사회 서비스를 제공받고, 재판에서 증언할 수 있는 역량을 강화시키는 것임.
 - 현재까지 5개의 센터가 콜롬비아의 주요 도시에 설립됨.
 - 미 법무부는 높은 품질의 서비스와 프로그램의 지속가능성을 위해, 전국에 걸쳐 55개 대학에서 생존자 지원 세미나를 시행했으며, 2,500명의 법학, 사회복지, 심리학과 대학생들이 참석함.

- 캄보디아 형법 시스템에서는 성별 기반폭력 사건을 다룰 때 주요한 장벽에 부딪혀 왔음. 2010-2011년간 USAID가 지원한 강도 높은 형법 훈련은 성별 기반폭력에 대한 기소율을 두배로 향상하는데 도움을 줌. USAID의 연간 훈련 프로그램은 훈련 이전 16%에 머물렀던 낮은 사건 기소율을 향상시키기 위해 법률구조 변호사, 여성부, 법무부 사무관들을 참여시킴. 캄보디아 법무부 기록에 따르면, 6개 지역에서 500명의 법률구조 변호사와 공무원을 훈련한 이후 기소율이 32%로 상승함.
- 미 국무부 국제 마약 및 법집행 국(bureau)은 아프가니스탄 카블에 있는 아프간 법무장관실에 여성폭력 대응팀(unit)을 지원하고, 2011-2012년 동안 6개 주에 새로운 여성폭력 대응팀(unit)의 개소를 지원함. 2010년 3월 개소 이래로, 카블의 여성폭력 대응팀(unit) 750건의 여성 폭력사건을 다루고, 한건의 살인을 포함한 26건의 유죄선고를 얻어냄. 아프간의 22개 주에서 여성들이 사건을 고소하기 위해 찾아옴. 여성폭력 유닛은 미 국무부 자금을 통해 국제개발 법기구에서 훈련 및 기술지원을 받은 31명의 법무장관실 검사 및 직원에 의해 운영됨.
- 미 국무부와 USAID는 2006-2011년 동안 미국 변호사 연합-Rule of Law 이니셔티브를 통해 아제르바이잔 여성 변호사 연합(WBA)의 설립과 성장을 지원함. WBA는 성평등을 증진하고, 여성을 인신매매 등으로 끌어들이는 거짓된 취업광고를 모니터링 및 리포트 했으며, 인신매매를 예방하기 위한 커뮤니티 훈련을 실행함. WBA는 조직적 역량 개발과 다양한 법적 이슈에 대해 훈련받았으며, 최대 절정기 때, 이 훈련 프로그램 수행 및 기타 후원을 얻기 위해 활용하는 멤버가 300명이 넘었음. WBA는 활동가 및 커뮤니티 지도자를 포함하는 수백명의 아제르바이잔인들에게 반인신매매 및 가정폭력에 대한 교육 훈련을 제공하고, 인신매매 및 가정폭력 생존자들에게 무료 법률구조와 심리적 지원을 제공하며, 재판 진행과정을 모니터링함. 아제르바이잔 여성들이 당면한 중대한 도전을 고려했을때, 이러한 공헌은 지속적 개혁효과가 기대됨.

3.4 KOICA 프로그램 방안

전세계적으로 성별 기반폭력의 다대한 규모와 뿌리깊은 심각성을 보았을 때, 이를 철폐

할 수 있는 단선적이고 손쉬운 해결방법은 존재하지는 않는다. 먼저 경제·사회적 수준, 민족과 인종, 종교 및 문화를 막론하고, 전세계 모든 지역에 심각하게 존재하는 성별기반 폭력의 보편적 성격의 파악과 함께, 성별 기반폭력을 지속시키고 악화시키는 상호연관적 역학구조를 인식해야 한다. 그리고 국제사회 및 선진사회가 성별 기반폭력 문제를 해결하기 위해, 오랜 기간의 노력을 통해 보편적으로 시도하고 적용해온 다분야적/다분야간 전략의 반영 및 동참이 요청된다.

성별 기반폭력을 감소시키기 위해서는, 성별 기반폭력을 예방하고, 폭력의 생존자를 지원하며, 가해자를 처벌해야하는 바, 인프라, 입법, 사법, 안보, 교육, 보건의료 및 기타 서비스 등, 다분야에 걸친 유기적 노력을 통해서 가능하다. 그러나, 이보다 먼저 근본적으로, 성별 기반폭력은 “있을 수 없는 일”로 인식되어야 한다. 전세계적으로 성별 기반폭력은 관용될 수 없는 일이라는 사회적 규범을 세우기 위해서는, 커뮤니티 기반 프로그램 및 성별 기반폭력의 비용에 대한 분석 등과 함께 국제적 캠페인이 요청되는 바 (Grown et al., 2005), 반기문 UN 사무총장 및 UN Women은 “UNiTE to End Violence against Women” 캠페인을 전세계적으로 벌이고 있다.

본 파트에서는 상기에 언급한 성별 기반폭력을 둘러싼 분야별 해결방안을 분류 및 정리하고, 이중 KOICA 맥락에서 이행가능한 (actionable) 영역의 활동내용을 소개한다.

가. 각 분야별 주류화 및 프로그램 방안

Moser and Moser (2003)는 성별 기반폭력 관련 분야별 접근 및 해결방안을 주요 유형별로 [표-21]과 같이 분류한다 (Grown et al, 2005에서 재인용). 이는 어디까지나 이상적이고 이론적 분류로, 실제 정책입안자나 실행가들은 더욱 통합된 접근법을 사용하며 (Grown et al, 2005), 성별 기반폭력 이슈를 HIV/AIDS, 보건의료, 폭력 및 범죄감소 전략 등과 같이 유관 분야에 주류화하고 있다.

[표-21] 성별기반폭력에 대한 분야별 접근법/해결방안

영역	분야	목표	개입수위 (Level of intervention)	프로그램/해결방안 유형 (Type of intervention)
국제기준 수립/ 국가책무 규정	인권	각국 정부 및 사회 주체들에 의한 법실행	국제	국제인권조약 및 정책
사법적 결정 과정 및 가해자 처벌	사법제도 (Criminal Justice)	폭력 저지 및 통제	• 국가법 • 국가/지방 프로그램	• 반여성폭력법 • 사법 개혁 • 중재 매커니즘 • 경찰 및 사법섹터 중 사자(판,검사 등) 훈련 • 여성경찰유닛
생존자 지원 및 보호	보건의료	예방 및 생존자 지원	주 및 지방 프로그램	• 의료인력 훈련 및 서비스 절차 도입 • 생존자 긴급서비스 • 가해자 프로그램
	커뮤니티 주도 서비스	생존자 지원 및 역량강화	커뮤니티 (지역 및 국가프로그램을 통한 지원)	• 쉼터 및 긴급전화 라인 • 동료 파트너십 • 커뮤니티 기반 보호
예방	교육	예방 및 감소	국가, 지역, NGO	• 학교기반 교육프로그램 • 커뮤니케이션 캠페인
	건축 및 인프라	환경 개선을 통한 폭력 예방 및 감소	지역	• 토지이용계획 • 교통 • 물과 위생
분쟁 지역	분쟁 예방 및 재건	재건 활동을 통한 폭력 저지 및 감소	국제, 국가, 지역	• UN가이드라인 • 난민을 위한 서비스

(출처: Moser and Moser, 2003; Grown et al., 2005에서 재인용)

(1) 사법제도 (Criminal Justice) 개선

성별 기반폭력에 관련한 사법제도 부문은 폭력에 대한 통제와 처벌, 즉, 국가법 입법을 통한 성별 기반폭력의 범죄화 및 사건에 대한 사법처리 과정의 개선에 중점을 두며, 국가 이니셔티브로서 공통적으로 수용되는 기관적 접근법이다. 성별 기반폭력을 위한 법적 개선은 입법개혁만큼이나 사법개혁 또한 대단히 중요하다. 사건발생시, 신고부터 경찰 수사, 기록, 기소, 판결까지 이어지는 사법처리 절차와 과정이 여성폭력 피해자에게 더욱

트라우마를 입히지 않도록 경찰, 검찰, 법원 담당자들의 인식 전환 및 훈련, 그리고 경찰서 및 법원에 여성 피해자를 돕기 위한 적합한 여성유닛 수립이 필수적이다.

(2) 보건의료 시스템 개선

보건의료 시스템은 종종 폭력 및 학대 피해자가 대면하는 첫 번째 서비스이다. 통상 대부분의 가정 폭력 및 성폭력 피해여성은 보건의료 서비스 제공자들은 방문하나, 경찰 혹은 타 서비스에 먼저 접촉하는 것은 거부한다 (Grown et al., 2005; Heise, Pitanguy, and Germaine, 1994). 따라서 보건의료 시스템에서 생존자/피해자 중심의 진료, 법의학적 증거수집, 필요기관으로의 연결(referral), 2차 폭력 발생 방지가 필수적이다. 피해자가 보건의료 서비스를 접하면서 2차적으로 정신적, 신체적 피해를 입지 않도록, 의료진의 피해여성에 대한 적합한 대응 및 진료지침이 요청되며, 폭력에 대한 법의학적 증거를 수집 및 기록할 수 있는 적합한 도구가 필요하다. 뿐만 아니라, 개도국에서 임신기간 동안의 가정폭력이 4%- 32%에 이르는 바, 전문가들은 산전케어를 받으러 방문하는 모든 여성에 학대 및 폭력 여부를 스크린할 것을 권고한다 (Heise, Ellsberg and Gottemoeller, 1999; Ellsberg, 2006; Grown et al., 2005에서 재인용) 또한, 의료기관에서 법적 서비스 및 법집행 기관으로의 효과적이고 유기적인 연결망 구축이 중요하다. 동 연구의 보건의료 분야에서 기 제시한, 인적 역량강화를 위한 젠더교육 통합안에는 성폭력 및 가정폭력의 특징(사례 중심), 여성폭력의 보건의료적, 경제사회적 비용, 의료진의 폭력 피해자에 대한 적합한 대응 태도, 법의학적 처치 및 진료 지침이 포함되도록 한다. 또한, KOICA가 지원하는 모든 보건소 및 병원은 산전케어 시 가정폭력 및 성폭력 여부 스크리닝, 가정폭력 및 성폭력 피해자에 대한 적합한 의료 서비스의 주류화, 상급병원, 경찰서, 보호소 및 피해상담소 등 관련 네트워크로의 이송 시스템이 정착되도록 해야한다. 동시에, 의료 서비스부터, 법적 서비스 및 보호까지 원스탑으로 모든 필요 서비스를 효과적으로 제공하는 통합적 생존자 서비스센터 지원이 요청될 수 있다 (Grown et al., 2005).

(3) (커뮤니티 레벨) 생존자 지원 및 역량강화 서비스

커뮤니티는 성별 기반폭력이 일어나는 현장, 즉 가정 및 공공장소에 가장 근접한 단위이기 때문에, 여성폭력에 대한 해결방법의 규정, 그리고 학대 및 폭력 피해자 지원에 있어

중요한 역할을 할 수 있다. 국가 및 지역 정부의 지원을 통해 커뮤니티 단위에서 생존자 쉼터, 긴급전화 라인 등을 운영할 수 있으며, 커뮤니티 기반의 네트워크, 지역적으로 고안되고 이행되는 분쟁해결 과정 등 다양한 기능이 제공될 수 있다.

(4) 교육을 통한 성별기반폭력 예방 및 인식개선

교육은 성별 기반폭력을 예방하고 근절하기 위한 중요한 시작점이다. 성별 기반폭력의 파괴적 영향력에 대한 커뮤니티의 인식을 증진하기 위해 커뮤니케이션 캠페인과 학교기반의 인식 및 예방교육 등이 가능하다. 소책자, 라디오, TV, 마을 연극 및 기타 공공 미디어를 통한 공익 캠페인은 다수의 인구에 도달함으로써 변화를 촉진할 수 있다 (Grown et al., 2005). 포스터 또한 서비스 필요 인구를 서비스 제공자에 연결시키는데 효과적일 수 있다. UNIFEM (2001)에 따르면, 가정폭력을 근절하기 위한 포스터 캠페인이 뉴욕 지하철 및 버스에 게재된 이후 포스터에 안내된 긴급 전화라인의 수신전화는 14% 증가했다.

뿐만 아니라, 앞에서 언급한 바와 같이 개도국 여아에 대한 학교 성폭력의 만연은 여아의 교육지속 및 인권, 건강에 심각한 영향을 미치고 있다. 이에 국가 교육당국에서는 교사 연수를 통해 인식을 개선하고, 보고 및 처벌 시스템 강화를 통해, 성폭력 교사에 대한 무처벌 관행을 철폐해야 한다. 또한 남학생과 여학생에 대한 학교기반의 인식 및 예방교육을 통하여, 성폭력은 국가법상 관용의 여지가 없는 형사범죄라는 사실과 개인과 사회에 미치는 악영향을 교육하여, 성폭력 예방을 강화해야 한다. 나아가 피해학생에 대해 적합한 보건의료시설 연계와 인권보호 및 학습지속에 대한 배려가 강화되도록 한다.

(5) 건축 및 인프라 관련 조치

성별 기반폭력, 특히 성폭력은 종종 안전하지 않은 공공장소에서 일어나기 때문에, 공공 인프라 환경의 안전 향상 노력은 성폭력 감소를 위해 필수적이다. 공공 인프라의 전반에 걸쳐 성폭력 관련 안전성을 확보해야 하지만, 그중에서도 Grown et al.(2005)는 주로 도로교통, 공공 화장실, 그리고 도시계획 영역의 중요성을 언급한다. KOICA의 경우, 상기와 같은 도로교통, 공공 화장실, 도시계획 뿐 아니라, 학교, 직업훈련원 및 기숙사 건축에도 특히 적용할만 하다.

Grwon et al.(2005)은 선진국 및 개도국 정부가 공공 인프라 영역에서 성폭력으로

부터 여성안전을 높이기 위해 도입한 다양하고 혁신적인 조치들을 아래와 같이 소개하고 있다. 안전하지 않은 도로 및 대중교통 시설에서의 성폭력 문제를 다루기 위해, 캐나다 몬트리올시는 “Between Two Stops” 버스 서비스를 도입하여, 밤시간에는 여성들이 버스 정류소와 정류소 사이 지점이더라도, 목적지에 더 가까우면 버스에서 하차할 수 있도록 하였다. 2000년, 방콕 대중교통당국은 통근 시 성희롱 및 성폭력에 대한 여성들의 문제제기에 대응책으로 여성버스(The Lady Bus) 서비스를 도입하였다. 여성버스는 여성 승객만 승차할 수 있으며, 남성 운전기사 및 차장은 긴급상황 발생 시 여성 승객을 보호 하도록 지침이 내려졌다. 특히 급여일은 대중교통 이용 여성들이 가장 위험에 처하기 때문에, 매 3번째 버스는 여성버스로 운영되었고, 이 서비스가 성공적이라고 증명될 경우, 확대될 예정이다. 인도는 대중교통 내의 공공연한 성폭력과 성희롱이 심각한 현실에서, 뭄바이는 통근기차의 여성전용칸을 운영하였다.

공공 화장실에서 여성의 안전은 매우 중요한 이슈이나, 언제나 잘 다루어지는 것은 아니다. 예를 들어, 옥스팜(Oxfam)의 에티오피아 아디스 아바바 도시개발 프로그램에서는, 화장실에 전기조명이 없고, 부적합한 문으로 설계한 결과, 지역여성들은 화장실이 안전하다고 여기지 않아, 사용하지 않았다(Tadele, 1996). 반대로 인도에서는 국가 슬럼거주자 연합 및 여성단체가 커뮤니티의 새로운 화장실을 짓고, 지역 여성들이 화장실 사용료를 받고 관리하게 함으로써 화장실 시설은 안전과 청결이 향상되었다(UN-HABITAT, 2001a).

도시 계획은 성폭력을 포함한 폭력문제를 다루기 위해 중요한 도입점으로 인지되고 있다. 남아프리카 공화국 케이프 타운에서는 도시 향상을 통한 폭력예방 프로젝트에서 Khayelitsha 타운십의 극히 높은 폭력수준에 대하여, 도시개선의 삼각(triangle) 전략을 통해 대응하였다. 삼각 전략은 폭력 기회를 줄이기 위한 더 나은 물리적 환경, 잠재적 가해자를 저지하기 위한 형사처벌 조치, 폭력의 피해자를 지원하기 위한 공중보건 및 분쟁 해결 프로그램으로 구성되었다(KfW and City of Cape Town, 2002; Grown et al., 2005에서 재인용). 본 프로젝트에 대한 타당성 조사에서는 높은 수준의 폭력 및 범죄는 부적합한 인프라 현황과의 강한 연관관계가 드러났다. 즉, 좁은 길, 개방된 들판, 멀리 떨어져있는 공공화장실, 안전하지 않은 교통중추, 저조한 조명, 빈집, 그리고 술집과의 접근성 등은 이미 높은 수준의 성폭력을 악화시키는 것으로 드러났다(Grown et al., 2005).

KOICA 사업은 건축 비중이 높은 바, KOICA가 설계하는 모든 건축물, 즉, 학교, 직업훈련원 및 기숙사, 보건소 및 병원 등, 각 해당목적에 위한 공공 건축물은 폭력으로부터의 안전을 고려한 공간 설계가 요구된다. 내외부 공간의 적합한 조명, 가시성이 떨어지는 위험 사각지대 및 동선의 비생성, 안전한 화장실 배치 및 잠금장치 등이 요청된다. 도로 건설 및 도시계획, 대규모 인프라 건설 및 공간 설계에도 폭력 및 범죄 발생을 고려하여, 이를 예방한 디자인과 조치가 필수적이다.

5장. 결론 및 향후연구 제언

KOICA의 성평등 개발협력 발전을 위해서는 중점분야 사업의 성 주류화 실행, 성평등 목표사업의 추진을 통한 경험과 교훈의 구축이 우선시된다. 이에 본 연구에서는 KOICA 보건의료, 교육, 농어촌개발, 각 분야의 중기전략(2011-2015)에 명시된 목표 및 하위분야를 고려하여 성 주류화 방안을 제시하고, 이와는 별도로 성평등 및 여성역량강화를 목표로 하는 2개 이슈에 대한 사업 방안을 소개하였다.

본 연구는 KOICA 직원들이 사업을 기획함에 있어 각 분야별로 해당 분야의 젠더이슈 및 여성의 현황을 이해하고, 타 국가 공여기관의 사업사례에 대한 정보를 얻으며, KOICA 사업의 성 주류화 추진방향 및 구성내용을 참고할 수 있도록 구성되었다. 그러나 실제 사업의 구체적 형성 시에는 해당 지역과 맥락에 대한 조사분석 뿐 아니라, 툴킷, 모듈 등 한단계 더 각론적 수준의 이행도구가 요청되는 바, 향후 연구 과제로 남겨두었다. 또한 향후 연구에서는 OECD SIGI와 UNDP 성불평등지수, 세계경제포럼의 세계성별격차 지수의 세부지수(sub-indices) 점수들을 기준으로 하여, 각 분야별로 지원이 우선적으로 필요시 되는 우선순위 국가군을 도출하여, 제언하는 것이 필요하다.

본 연구에서 다루지 않았으나, 국제적으로 그 중요성이 강조되고 있는 이슈로는 분쟁취약국 평화수립 및 국가재건의 여성참여, 분쟁상황에서 폭력으로부터의 여성보호, 인도적 지원에 있어 성평등 관점 반영의 필요를 들 수 있다. KOICA의 분쟁취약국 지원전략에 성평등 및 여성보호 명시, 분쟁취약국의 국가협력전략(CPS) 수립 시, 성평등 및 여성보호에 관한 구체적 프로그램의 반영, 인도적 지원전략에의 성평등 관점 반영이 요청된다.

마지막으로 전세계적 기후변화 현실은 특히 개도국 여성들이 담당하는 식량생산, 자연자원 관리 및 수집, 그리고 가사 활동에 주요한 영향을 끼치는 것으로 보고된다. 따라서 기후 및 환경 분야, 그리고 이와 관련한 자연자원 관리에 대한 성 주류화적 접근과 해당 영역에서 여성들의 역량을 강화하는 지원이 국제적으로 주목받고 있다. KOICA는 기후변화 대응사업의 성 주류화 추진에 있어, 동 분야에 대해 보다 선행 경험을 갖춘 국제기구와의 협력 사업을 통해 먼저 경험을 쌓고 양자사업에 반영하는 것도 전략적 방법이라고 할 수 있다.

참고문헌

- 신윤경. (2012) 덴마크의 성평등한 개발원조 정책·사업 사례 소개. 이슈리포트 - 젠더 ODA 분야. KOICA 사회개발팀.
- 오은정, 김진영. (2011) KOICA 성 주류화 가이드라인. KOICA.
- 이정아. (2009) 여성가구주 가구의 향상빈곤화: 추세와 요인. 여성연구, 77(2):49-79
- 한국여성정책연구원. (2012). 한국형 ODA 모델 수립을 위한 여성분야 ODA 프로그램 선정 연구.
- Africa Partnership Forum. (2007) Gender and Economic Empowerment in Africa. 8th meeting of the Africa Partnership Forum. Berlin, Germany. 22-23 May 2007.
- Carney D. (2002) Sustainable Livelihood Approaches: progress and possibilities for change. DFID.
- CIDA. (2010) Education: Gender Equality.
- Danida. (2012) Danida Kenya Health Sector Program Support (HSPS) Phase III (2012-2016) Programme Document. Ministry of Foreign Affairs Denmark, Ministry of Public Health and Sanitation and Ministry of Medical Services Kenya.
- Danida. (2011) Road map for the implementation of the strategy of the Denmark's Development Cooperation in 2001: Gender Equality.
- Dupas P. (2011) Do Teenagers Respond to HIV Risk Information?: Evidence from a Field Experiment in Kenya. American Economic Journal: Applied Economics 3 (January 2011):1-34
- EC (European Commission). (2006) Briefing Note on Gender Equality and Technical and Vocational Training (TVET). EC Gender Help Desk. European Commission.

- Golla et al. (2011) Understanding and Measuring Women's Economic Empowerment: Definition, Frameworks and Indicators. International Center for Research on Women (ICRW).
- Grown et al., (2005) Taking action: achieving gender equality and empowering women. UN Millenium Project.
- Grown et al., (2005) Taking action to improve women's health through gender equality and women's empowerment. International Center for Research on Women (ICRW). Lancet 2005; 365: 541–43
- GTZ. (2010) Gender & Rural Development: Participating on equal terms -- benefits in agriculture and rural development.
- GTZ. (2009) Gender & Islam: Women's rights and Islam.
- ILO. (2012) Global Employment Trends for Women 2012.
- Kristof and WuDunn. (2009) Half the sky: Turning oppression into opportunity for women worldwide.
- OECD. (2012) 2012 SIGI Social Institutions and Gender Index: Understanding the drivers of gender equality.
- OECD. (2012) Aid in support of gender equality and women's empowerment. OECD–DAC Secretariat.
- OECD. (2012) Aid in support of gender equality and women's empowerment: Statistical overview. OECD–DAC Working Party on Statistics and DAC Network on Gender Equality.
- OECD. (2011) Findings from the Gender Equality Module of the 2011 Paris Declaration Monitoring Survey. OECD–DAC Network on Gender Equality.
- OECD. (2011) Women's Economic Empowerment: Issues Paper. OECD–DAC Network on Gender Equality.
- OECD. (2011) Aid in Support of Women's Economic Empowerment. OECD–DAC Working Party on Statistics and DAC Network on Gender Equality.
- OECD. (2010) Aid in support of gender equality in fragile and conflict–affected

- states. OECD–DAC Working Party on Statistics and DAC Network on Gender Equality.
- OECD. (2002) Gender Equality in Sector Wide Approaches: A reference guide. Development Assistance Committee (DAC).
- Oh, Eun Jung. (2009). Feminist Lawmaking on Gender Violence: An examination of the US Legislation on Domestic and Global Gender Violence. *The Women's Studies*. Vol. 77. No.2 pp. 143–177. KWDI.
- Ornemark and Oluoch. (2010) Gendered Dimensions of Health: An analysis and strategy for improving health and gender outcomes in Danida's support to Kenyan health sector.
- Paruzzolo et al. (2010) Targeting poverty and gender inequality to improve maternal health. Women Deliver and International Center for Research on Women (ICRW).
- SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation). (2005) Gender and Sports: Mainstreaming Gender in Sports Project.
- Sen, A. (1999) Development as Freedom.
- UN. (2011) The Millenium Development Goals Report 2012.
- UNDP. (2011) Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All.
- UNESCO. (2010) Out-of-school Adolescents. UNESCO–UNESCO Institute for Statistics.
- UNICEF. (2011) Promoting gender equality through UNICEF-supported programming in basic education: Operational Guidance.
- UN Women. (2012) Annual Report 2011–2012.
- UN Women. (2011) Annual Report 2010–2011.
- USAID. (2012) Gender Equality and Female Empowerment Policy.
- USAID. (2012) United States Strategy to prevent and respond to gender-based violence globally.
- USAID. (2012) 2011 USAID Education Strategy: Implementation Guidance.

- USAID. (2011) USAID Education Strategy 2011–2015.
- USAID. (2011) Gender-based violence and HIV: A program guide for integrating gender-based violence prevention and response in PEPFAR Programs.
- USAID. (2010) A guide to integrating gender into agricultural value chains.
- IGWG of USAID. (2008) Addressing Gender-based Violence through USAID's Health Programs: A guide for health sector program officers. Second Edition. Washington, D.C.
- USAID. (2005) The role of sports as a development tool.
- WHO. (2012). World Health Statistics.
- WHO. (2012) Safe abortion: technical and policy guidance for health systems – 2nd ed.
- WHO. (2011) Millennium Development Goals: progress towards the health-related Millennium Development Goals. Fact sheet No. 290.
- WHO. (2003) Gender and Health: Gender and HIV/AIDS
- World Bank. (2011) World Development Report 2012: Gender Equality and Development
- World Bank. (2011) The World Bank Annual Report 2011: Year in review.
- World Bank, FAO and IFAD. (2009) Gender in Agriculture Sourcebook.
- World Economic Forum. (2012) The Global Gender Gap Report 2012.
- World Economic Forum. (2011) The Global Gender Gap Report 2011.
- World Economic Forum. (2005) Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap.

[부록] 105개국 여성부, 국가여성조직 (Women's National Machinery) 및 성평등 이슈 소관부서*

* 2012년 UN여성지위위원회(CSW: Commission on the Status of Women)참가국기준

	국가	여성부, 국가여성조직 및 성평등 이슈 소관부서
1	Afghanistan	Ministry of Women's Affairs
2	Angola	Ministry of the Family and the Promotion of Women
3	Argentina	Ministry of Social Development/ Ministry of Rural Development Family Agriculture
4	Australia	Global Ambassador for Women and Girls
5	Austria	Federal Ministry of Women and Civil Service
6	Bahamas	-
7	Bangladesh	Ministry of Women and Children Affairs
8	Bolivia	-
9	Botswana	Ministry of Labor and Home Affairs
10	Brazil	Ministry of Policies for Women
11	Burkina Faso	Ministry of the Promotion of Women
12	Cameroon	Ministry of Women's Empowerment and the Family
13	Canada	Status of Women Canada (Federal Government Organization)
14	Chile	-
15	China	National Working Committee on Women and Children
16	Colombia	-
17	Congo	Ministry of the Promotion and Integration of Women
18	Costa Rica	-
19	Côte d'Ivoire	Ministry of Family, Women and Children
20	Cuba	National Committee of the Federation of Cuban Women
21	Czech Republic	Gender Equality Unit of the Ministry of Labor and Social Affairs
22	DR Congo	Ministry of Gender, Family and Children
23	Dominican Republic	Ministry of Women
24	Egypt	National Council for Women
25	El Salvador	-
26	Estonia	Gender Equality Department, Ministry of Social Affairs

27	Ethiopia	Ministry of Women, Children and Youth Affairs
28	Fiji	Ministry for Social Welfare, Women and Poverty Alleviation
29	Finland	Ministry of Education and Culture
30	France	Ministry of Solidarity and Social Cohesion
31	Gambia	Ministry for Women's Affairs
32	Germany	Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth
33	Ghana	Ministry for Women and Children's Affairs
34	Greece	-
35	Guinea	Ministry of Social Affairs, Women's Promotion and Children
36	Guyana	Ministry of Education
37	Honduras	National Institute on Women
38	Iceland	Ministry of Welfare
39	India	Ministry of Women and Child Development
40	Indonesia	Ministry for Women's Empowerment and Child Protection
41	Islamic Republic of Iran	Center for Women and Family Affairs
42	Iraq	-
43	Ireland	Ministry of State
44	Italy	Ministry of Labour, Social Policies and Equal Opportunities
45	Jamaica	-
46	Japan	-
47	Kenya	Ministry of Gender, Children and Social Development
48	Lesotho	Ministry of Gender and Youth, Sports and Recreation
49	Liberia	Ministry of Gender and Development
50	Liechtenstein	-
51	Lithuania	Ministry of Social Security and Labor
52	Luxembourg	Ministry of the Equality of Chances
53	Malaysia	-
54	Mali	Ministry of the Promotion of Women, Children and Family
55	Malta	-
56	Mexico	National Women's Institute
57	Mongolia	National Committee on Gender Equality

58	Morocco	Ministry of Solidarity, Women, Family and Social Development
59	Mozambique	Ministry of Women and Social Action
60	Namibia	-
61	Nepal	-
62	Netherlands	Ministry of Education, Culture and Science
63	New Zealand	Ministry of Women's Affairs
64	Nicaragua	-
65	Niger	Ministry of Population, Promotion of Women and Protection of Children
66	Nigeria	Ministry of Women Affairs and Social Development
67	Norway	-
68	Palestine	Ministry of Women's Affairs
69	Pakistan	-
70	Panama	Ministry of Labor and Human Resource Development
71	Paraguay	-
72	Peru	Ministry of Women and Vulnerable Populations
73	Philippines	Ministry of Social Welfare and Development
74	Poland	Office of the Government Plenipotentiary for Equal Treatment
75	Portugal	Department of State
76	Republic of Korea	Ministry of Gender Equality and Family
77	Samoa	Ministry of Women, Community and Social Development
78	Senegal	Ministry of Family, Women's Organizations and Children
79	Seychelles	Ministry of Social Development and Culture
80	Sierra Leone	Ministry of Social Welfare, Gender and Children's Affairs
81	South Africa	Ministry of Women, Children and People with Disabilities
82	Slovenia	Office of the Government for Equal Opportunities
83	Solomon Islands	-
84	Spain	-
85	Sudan	-
86	Suriname	-
87	Swaziland	-
88	Sweden	Ministry of State/ Ministry of Education and Research

89	Switzerland	-
90	Syrian Arab Republic	-
91	Thailand	Ministry of Social Development and Human Security
92	Timor-Leste	-
93	Togo	Ministry of Promotion of Women
94	Tonga	-
95	Trinidad and Tobago	-
96	Tunisia	Ministry of Women's Affairs and Family
97	Turkey	Ministry of Family and Social Policies
98	Tuvalu	Ministry of Home Affairs
99	Uganda	Ministry of State (Minister of State for Gender and Culture)
100	United Kingdom	Ministry of Equalities
101	United Republic of Tanzania	Ministry of Community Development, Gender and Children
102	Uruguay	National Institute on Women (Instituto Nacional de las Mujeres)
103	Vanuatu	Department of Women's Affairs
104	Viet Nam	Office of National Committee on the Advancement of Women
105	Zambia	Ministry of Gender and Child Development

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)은 1991년 4월 설립된 정부 차원의 대외무상협력 전담 기관입니다. 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 등 5대 중점 분야에서 제도구축, 인적자원 양성, 인프라 확충을 위한 다양한 프로그램을 수행하여 개발도상국의 빈곤퇴치와 경제사회 발전을 지원하고 있으며 지난 20년 동안 학교·병원·직업훈련원 등 710여건의 프로젝트 사업, 1만여명의 해외 봉사단 파견, 40,000여명의 개도국 공무원 초청연수, 620여건의 NGO와의 협력 사업 등을 성공적으로 추진하였습니다. 아울러 사업수행 시 환경 및 양성평등, 인권 등의 가치를 고려하여 개발과 인간다운 삶이 공존하는 따뜻하고 진정성 있는 원조를 구현하기 위해 노력하고 있습니다. 앞으로 KOICA는 지구촌 행복시대 실현에 앞장섬으로써 개도국의 발전과 지구촌의 평화를 위해 매진해 나가겠습니다.

KOICA ODA 연구팀(ODA Research Team)

KOICA ODA 연구팀은 한국 ODA 발전을 위한 싱크탱크(Think Tank) 역할을 목표로 하고 있습니다. OECD/DAC(개발원조 위원회)에 가입하고 부산 세계개발원조 총회를 개최함으로써 우리나라는 명실공히 국제개발협력 논의의 중심에 서게 되었습니다. ODA 연구팀은 그러한 우리나라의 위상에 걸맞게 국제적인 ODA 흐름에 적극 부응하면서도 우리나라의 강점을 잘 조화시킨 바람직한 개발협력을 모색하기 위해 노력하고 있습니다. 또한 ODA 연구팀은 그동안의 사업수행 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 개도국의 실정에 맞는 실용적인 제안을 제시함으로써 개도국 발전에 기여하고 우리나라의 ODA를 선진화시키기 위해 계속 노력할 계획입니다.

2013년도 KOICA 연구보고서

- 국제개발협력지 2013년 1호
- 개도국 무역 촉진을 위한 ‘무역을 위한 원조(AiT)’ 개선방안
- 국가협력전략과 결과평가 틀 개선 방안
- 물 분야 ODA 연수 프로그램 추진방안 연구
- 국제개발협력지 2013년 2호
- 인도적 지원분야 역량강화를 위한 중장기 교육 및 훈련방안 연구
- 공여국의 개도국 정부 역량개발 지원체제
- 국제개발협력지 2013년 3호
- 개도국 일자리 창출 사업 지원방안 연구

개발과 이슈

- 8호 | 국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토 결과와 합의
- 9호 | 국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점
- 10호 | Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서
- 11호 | 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을운동 ODA 정책과 사업 전략 형성을 위한 시사점
- 12호 | 모두를 위한 품위 있는 삶 : Post-2015 개발의제를 위한 UN사무총장 보고서

KOICA 개발정책 포커스

- 제14호 | 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안
- 제15호 | 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안
- 제16호 | 개도국 민간부문 활성화 ODA방안 : 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P) 사업을 중심으로
- 제17호 | 지식공유 분야 G20 서울 개발의제 이행방안

연구자료 사회개발 2013-02-240

KOICA 성평등 개발협력사업 방안

발 행 2013년 9월
발 행 인 김 영 목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 사회개발팀
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:461-833)
전 화 031) 740-0114
팩 스 031) 740-0655
홈 페이지 <http://www.koica.go.kr>
인 쇄 동 화

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전제와 복제를 금합니다.]

발간물 등록번호 11-B260003-000245-14

