

[국제리뷰 06-3] 새천년개발목표(MDG)와 양성평등 관점 통합을 위한 국제기구의 활동 한국여성개발원 김영혜 연구위원

1. 새천년 개발목표(MDG): 새천년 선언 이행의 로드맵

2000년 9월 유엔 새천년정상회의(Millennium Summit)에서는 '새천년 선언'을 채택하고 21세기 국제관계에 필수적 기본가치를 자유, 평등, 연대, 관용, 자연존중, 책임분담으로 규정하였다. 새천년개발목표(MDG)는 '새천년 선언'에 기반하여 유엔 사무국, UNDP, IMF, 세계은행, OECD가 공동으로 채택한 '로드맵'(A/56/326, 2001. 9)으로서 8개 부문의 목표를 정하고 2015년까지 달성해야 할 18개의 목표 대상, 그리고 각 항목별 총 48개의 지표로 구성되어있다. MDG는 1996년 경제협력 개발기구(OECD) 국가들이 제시한 21세기의 국제개발 목표 (International Development Targets, IDTs)와 1990년대의 세계회의(인권, 인구개발, 사회개발, 환경, 양성평등, HIV/AIDS, 개발금융)에서 합의한 목표들을 포괄하여 2000년 새천년 정상회의에서 개도국과 선진국이 협력해서 달성해야 할 목표로 합의한 것이다. 2002년 개최된 세계개발금융회의와 지속가능한 발전 세계정상회의 등에서도 MDG 목표를 재확인하였다. MDG는 전 세계의 발전 의제를 활성화시키기 위해 정부와 국제기구가 책무성을 가지는 강력한 정치도구가 되고 있다.

2005년 새천년정상회의(Millennium+5 Summit)에 제출된 유엔 사무총장 보고서 "보다 큰 자유 : 모든 사람을 위한 개발, 안보 그리고 인권을 향하여 (In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All)"는 빈곤으로부터의 자유(Freedom from Want: Development), 두려움으로부터의 자유(Freedom from Fear: Security), 존엄한 삶을 영위할 자유(Freedom to live in Dignity: Human Rights and the Rule of Law)의 3가지의 자유를 정의롭고 평화로운 세계를 만들기 위한 필수적인 요소로 역설하였다. 무엇보다도 개발(Development), 안보(Security), 그리고 인권(Human Rights)의 세 영역의 통합적인 노력에 전 세계가 동참할 것을 제안하고 있다. 새천년 정상회의는 새천년 선언에 제시된 공약의 진전사항을 검토하고, 국제적으로 합의된 발전목표와 범세계적 협력

관계 구축을 결의하는 ‘효율적인 글로벌 파트너십을 위한 파리선언(Paris Declaration for Effective Global Partnership)’을 채택하였다.

2015년까지 달성해야 할 8개의 MDG 목표는 아래와 같다.

- ① 빈곤과 기아를 절반으로 줄임
- ② 초등교육 의무화 달성
- ③ 양성평등 및 여성의 능력 증진
- ④ 5세이하 영아사망율을 2/3로 감소시킴
- ⑤ 모성사망율을 3/4로 감소
- ⑥ HIV/AIDS, 말라리아와 폐결핵 확산의 역행
- ⑦ 환경지속성 보장
- ⑧ 원조, 무역 및 부채 탕감을 위한 목표를 설정하여 발전을 위한 글로벌 파트너십 구축

2. MDG 이행의 세 갈래 전략

MDG 이행을 위하여 유엔개발계획(UNDP)과 유엔개발그룹(UNDG)은 유엔체제 활동 전반에 MDG가 통합될 수 있도록 조정자의 역할을 담당한다. MDG 이행 진전사항에 관한 유엔의 활동은 보고(UNDG & UNDP); 캠페인(밀레니엄 캠페인); 연구(밀레니엄 프로젝트)의 3개의 축으로 추진되고 있다. 목표달성의 책임은 유엔만이 아니라 정부, 학계, 시민단체가 같은 방향으로 끌고 나가야 할 것을 강조한다.

가. 보고

유엔개발그룹 (United Nations Development Group, UNDG)은 개도국과 공여국을 위한 국가차원의 보고체계를 개발했다. MDG 이행 의무사항인 보고는 국제 및 국가차원에서 수행된다. MDG 국가보고서(MDGRs)는 MDG 이행뿐만 아니라 1990년대의 유엔세계회의와 세계정상회의에서 채택된 결의안에 대한 후속조치를 포함해야 한다. UNDP는 국가보고서를 작성하는데 기술적 자문과 지원을 제공한다. MDG 보고서는 각국의 상황에 맞는 MDG의 적용, 개발 우선순위, 정책결정과의 연계 방안 초점을 맞추어 작성된다.

2006년 현재 현재 선진국을 포함하여 개발도상국가 85개국 이상이 MDG 국가보고서를 작성했으며 15개국이 제 2차, 2개국이 제3차 보고서를 발간했다. 범세계적 차원에서 유엔사무총장은 MDG 진전에 관한 세계 보고서 *The Millennium Development Goals Report 2005*를 발간하여 유엔총회에 제출하였다. 각 지역에서도 지역의 MDG 성과를 모니터링하여 10개 이상의 보고서가 제출되었다. MDG 국가보고서와 지역보고서는 유엔개발그룹 홈페이지 <http://www.undg.org/content.cfm?id=79>에서 볼 수 있다.

나. 밀레니엄 캠페인

밀레니엄 캠페인은 MDG를 달성하기 위한 유엔의 핵심전략의 일환으로 2002년부터 시행되었다. 밀레니엄 캠페인은 시민들이 MDG 공약 및 이행에 정부의 책임을 촉구하기 위하여 MDG 달성을 위한 의식증진 및 정치적 의지를 구축하도록 하는데 목적을 둔다. 밀레니엄 캠페인은 지역과 국가차원에서 추진되는 혁신조치 및 NGO 활동을 촉진, 지원함으로써 MDG 캠페인을 하고 있는 네트워크 그룹을 위한 정보제공자 및 진행자로 역할한다.

밀레니엄 캠페인이 주도하는 혁신조치의 하나로 빈곤퇴치를 위한 전세계연대(Global Call for Action against Poverty: G-CAP)의 활동을 들 수 있다. 2005년 밀레니엄 정상회의 5주년 회의에 맞추어 결성된 G-CAP는 모두를 위한 기본적인 권에 기반한 빈곤근절 및 정의롭지 않음에 대한 범세계적인 연대 활동기구로서, 무역정의, 외채탕감, 공적개발원조금 대폭증액, MDG 달성 촉구 등을 주요 의제로 선진 국가들의 빈곤국가에 대한 책임을 촉구하고 있다. G-CAP을 실질적으로 이끌어가는 운영위원기구(IFG) 멤버기구는 국제월드비전(WVI), 옥스팜(Oxfam) 등 27개이다.

다. 밀레니엄 프로젝트

2002년 시작된 밀레니엄 프로젝트는 유엔사무총장이 위임하고 UNDP가 지원하는 연구네트워크로서 유엔사무총장의 MDGs 특별자문관인 콜롬비아대학교 제프리 삭스 교수가 주도하고 있다. 이 프로젝트는 MDGs 달성에 필요한 운영상의 우선과제, 이행도구, 재정구조 등을 규명하기 위해 주제별로 10개의 태스크포스팀으로 구성된다. 학계, 공공 및 민간 부문, 시민단체 및 유엔기구의 전문가들로 구성되며, 현재까지 10개의 잠정보고서를 발간했다. 2005년 1월 발간된 10개 태스크포스의 공동 보고서 '개발에의 투자: 새천년목표달성을 위한 실천적 계획(*Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*)'은 글로벌 파트너십이 상호 연결된 세계에 적절하다는 전제하에 MDG 달성에 중점을 두고, 비효율적인 국제개발 체계의 전반적인 검토와 함께 MDG 달성을 위한 통합된 결의안을 제시하였다. 밀레니엄 프로젝트 웹사이트(www.unmillenniumproject.org)는 유엔개발그룹(UNDG)이 운영하며 MDG 달성을 위한 과정에 관한 업데이트 정보, 10개 MDG 태스크포스팀의 연구보고서를 볼 수 있다.

3. 여성의 세력화, 양성평등, 그리고 새천년개발목표

새천년 선언은 국제 관계에 기본적인 가치가운데 하나로 평등을 포함하여 '여성과 남성에게 평등한 권리는 포함되어야 한다'고 언급하고 있다. 각국 정부는 빈곤,

기아 및 질병을 퇴치하고 진정한 지속가능한 개발을 촉진하기 위한 효율적인 방법으로 양성평등과 여성의 세력화를 촉진할 것을 결의하였다. 양성평등이 빈곤과 어떠한 관계를 지니고 있고 빈곤을 해결하기 위해 양성평등이 얼마나 중요한지 나아가 양성평등을 이루는 것은 곧 지속가능한 개발을 가져온다는 것은 국제사회에서 누차 반복되어 온 말이다.

그러나 새천년개발목표에 양성평등 관점이 결여되어 있음은 문제점으로 지적되어 왔다. 8개의 목표 가운데 **목표 3 양성평등 및 여성의 능력 증진**의 단일 목표로 존재하는 것은 국제사회가 개발패러다임에 양성평등과 여성의 능력 증진의 중요성을 인정한 것으로 중요한 성과라 할 수 있다. 그러나 목표 3의 세부과제와 지표는 교육, 고용, 의회 참여에만 초점을 맞추고 있어 여성의 세력화를 위한 구조적 환경을 고려하고 있지 않아 제한된 목표만 취하고 있다. 목표 5와 6은 여성을 특별보호를 요하는 피해자 혹은 취약자로만 간주하고 있다. 성별 분리 자료를 수집 혹은 포함할 필요성에 대한 제기는 어떠한 목표에도 제시되지 않고 있다. 무엇보다도 여성에 대한 폭력, 성적 및 생식 권리와 같은 중요한 이슈가 적절히 다루어지지 않은 점이 문제점으로 지적되어 왔다. 국가 차원에서는 성 인지적 관점의 통합이 이뤄지지 않아서 제도적 구비, 국가발전전략, 개발프로그램, 예산 그리고 모니터링 및 평가 틀의 결여로 이어진다.

가. 양성평등 관점의 통합을 위한 MDG 이행 관련 7개 권고안

2003년 5월 발간된 *Millennium Development Goals: National Reports, A Look Through a Gender Lens* (UNDP)의 13개 국가보고서 분석에 의하면 젠더측면은 목표 3, 5, 6에만 반영되었을 뿐이다. 이는 여성은 ‘개발과정의 주체’가 아니라 어머니로서의 전통적 역할로만 간주된다는 것을 의미하고, 전반적인 세력화의 기반으로 여성에 대한 권리에 대한 개념은 여전히 충분히 고려되지 않고 있음을 보여준다. 빈곤, 기아, 교육, 아동 및 모성사망율, HIV/AIDS 와 기타 질병, 환경적 지속성, 개발을 위한 파트너십 구축 등에 관한 논의에 성 인지적 관점이 명확하게 제시되어야 하는 것이 과제이다. 이와 관련하여 개발도상국 및 서구 선진국의 여성NGO와 학계 특히 밀레니엄 프로젝트의 ‘교육 및 양성평등 태스크포스’는 새로이 구축되는 MDG 개념의 모든 의제에 젠더 관점이 통합될 것을 요구했다. 양성평등과 여성의 세력화는 MDG의 모든 목표를 달성하는데 있어서 전 분야를 교차하는 요소(cross-cutting components)임을 강조하고 있다.

여성계에서는 MDG 진전의 효율적 이행을 위하여 정부로 하여금 보다 넓은 젠더 렌즈를 적용함으로써 여성에 대한 재정 및 사회정책의 영향을 측정하고, 모니터링하기 위한 성별 분리 자료의 활용을 촉진하고, MDG 지표의 확장 즉 북경행동강령의 이행성과를 측정하는 성 인지적 지표를 활용할 것을 권고한다. UNDP는 국가의 MDG 이행 계획과 전략이 젠더를 주류화하고 MDG 보고서 작성과정에 성 별 분리 자료의 활용을 지원하고 있다.

2005년 새천년 정상회의에 제출된 사무총장 보고서는 밀레니엄프로젝트의 ‘교육 및 성평등 태스크포스’가 제시한 7개의 권고안을 포함한 것은 중요한 성과라 할 수 있다.

- ① 초등의무교육 확인 및 여아의 초등교육 후 기회 강화
- ② 성적 및 생식 보건 및 권리 보장
- ③ 여성과 여아의 시간 사용부담을 감소하기 위한 기반시설에의 투자
- ④ 여성과 여아의 재산 및 상속권 보장
- ⑤ 고용불평등 제거: 여성의 비정규직 취업 감소, 남녀임금 차별 감소, 직업분리 감소
- ⑥ 국회 및 지방의 여성의원 비율 증가
- ⑦ 여성과 여아에 대한 폭력 철폐

나. 유엔여성지위향상국

유엔여성지위향상국은 “북경행동강령 및 새천년개발목표 이행의 성과, 갭, 과제에 관한 전문가그룹회의”(2005. 2, 아제르바이잔)를 개최하였다. 이 회의에서는 북경행동강령 및 MDG의 이행에 여성차별철폐협약과의 연계를 높임으로서 인권 틀을 적용해야 할 필요성을 강조하였다. 의사결정에 여성의 참여, 모니터링과 책무성 강화, 적정 자원의 할당 등을 통하여 거시경제 틀 및 빈곤근절 전략에 성인지적 관점을 통합하기 위한 노력을 증대해야 함을 강조하였다.

제49차 여성지위위원회(2005. 3, 뉴욕)는 북경행동강령과 국제적 합의 개발목표 간의 연계에 관한 패널토의를 개최하였다. MDG 달성이 북경행동강령에 대한 공약을 달성하는데 기여할 것임을 강조하였다. MDG 목표 3을 달성하기 위한 노력과 더불어 모든 다른 목표의 이행에 성인지적 관점을 통합할 것을 요구하였다. 유엔여성차별철폐협약과 권리기반 접근법의 중요성도 강조되었다. 이를 이행하는데 중요한 측면으로는 성 주류화를 위한 정치적 공약, 적정자원, 제도적 구조적 변화, 기술적 역량 및 도구, 모니터링과 책무성의 증대 등이 포함되었다.

유엔여성지위향상국은 밀레니엄 프로젝트의 ‘교육 및 양성평등 태스크포스’의 참여기관으로 2005년 “행동조치: 양성평등 및 여성의 세력화 달성” 보고서 준비에 참여하였다. 보고서는 모든 정책 부문에서의 성 주류화를 위한 자원 및 유엔여성차별철폐협약의 보다 효율적인 활용에 관한 노력을 증진할 것을 포함하여 관심주제들을 조명하였다. 또한 MDG 목표 3의 이행 진전에 관한 보고에 관하여 유엔경제사회부 통계국과 협력한다. 여성과 양성평등에 관한 유엔 기구간 네트워크(Inter-Agency Network on Women and Gender Equality, IANWGE)의 ‘젠더 및 MDG에 관한 태스크포스’ 멤버로 있다. 유엔여성지위향상국은 MDG 모든 목표의 이행에 성 인지도적 관점을 포함하고 MDG 목표 3의 이행을 촉진하기 위한 노력에 관한 정보 확산을 증진하고자 한다.

다. 유엔여성개발기금(UNIFEM)

유엔여성개발기금은 MDG 달성을 위한 진전을 촉구하고 추적하는데 필요한 모니터링, 분석, 옹호 및 실행프로그램 등의 네 가지 진입지점에 개입함으로써 각 국의 MDG 달성 과정에 변화를 가져오도록 지원한다.

MDG 이행을 위한 3갈래 전략-MDG 이행 및 모니터링 보고, 밀레니엄 프로젝트, MDG 캠페인 등-에 의거하여 MDG 와 관련하여 범 세계적, 지역적, 국가 및 지방의 혁신조치에 기여해 왔다. *Progress of the World's Women* (2003)를 발간, MDG와 양성평등간의 연계를 검토하고, 10개 국어 이상으로 번역되어 확산된 *Pathway to Gender Equality: CEDAW, Beijing and the MDGs* (2004)는 MDG와 국가발전전략이 여성차별철폐협약 및 북경행동강령의 의무조항과 일치하도록 분석하고 있다. 양성평등은 하나의 독립된 목표일뿐만 아니라 다른 목표를 달성하기 위한 수단으로 보고, 여성을 위한 진전에 있어 MDG 의 강점과 단점을 검토하고 개선과 대안을 제시하였다. MDG 목표 3의 지표에 의거한 여성상황에 대한 국제적·국가별 통계를 제시하고 있다. 주목할 결과로는 사하라 이남 아프리카 여성은 모성사망율과 HIV/AIDS 감염률이 가장 높고, 교육과 문해 그리고 임금고용에서 낮은 수준에 직면해 있다는 사실이다. 여성은 의사결정과정에 참여가 증가하고 있다고 한다.

유엔여성개발기금은 2003년에서 2005년에 걸쳐 실행한 5개국 UNDP 사업을 통하여 MDG 과정에 양성평등 관점을 주류화하는 혁신적 접근법을 제시하였다. 캄보디아, 케냐, 키르기즈스탄, 모로코, 페루 등에서 이루어진 시범사업의 목적은 : (i) 정책입안자 및 사업기획자들에게 모든 MDG에 양성평등의 주류화의 중요성 (centrality)을 제시하고 (ii) MDG 달성을 위한 과정에 대한 성 인지적 모니터링과 보고를 위한 접근법을 강화하는 것이다.

MDGenderNet (www.mdgender.net)은 유엔 여성 및 양성평등 기구간 네트워크 (UN IANWGE), OECD/DAC 성평등네트워크, 젠더에 관한 다자간개발은행그룹 등의 3개 기구 공동협력으로 운용되는데, 유엔여성개발기금이 운영을 주도하고 있으며 MDG 목표에 양성평등 이슈를 제기하기 위한 이해와 도구를 공유하기 위한 자료, 옹호 및 행동자료들을 볼 수 있다.

<참고자료>

UNDP(2006), *Taking Gender Equality Seriously: Making Progress, Meeting New Challenges*

UNDP(2005), *En Route to Equality: A Gender Review of National MDG Reports*
WIDE AUSTRIA(2005), *Focus on Human Rights and Gender Justice – Linking the Millennium Development Goals with the Convention on the*

Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and the Beijing Platform for Action

UNIFEM (2005), *Resource Guide for Gender Theme Groups*

WEDO (2004), *Women's Empowerment, Gender Equality, and the Millennium Development Goals*

ADB (2004), *Gender and the MDGs*

Commonwealth Secretariat/IDRC/CIDA (2003), *GENDER MAINSTREAMING IN POVERTY ERADICATION AND THE MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS*