

제46차 여성정책포럼

# 빈곤의 여성화와 개발협력 정책

| 일 시 | 2008년 6월 25일(수) 14:00~16:00

| 장 소 | 한국여성정책연구원 국제회의장(본관 2층)



한국여성정책연구원  
Korean Women's Development Institute

제46차 여성정책포럼

# 빈곤의 여성화와 개발협력 정책

| 일 시 | 2008년 6월 25일(수) 14:00~16:00

| 장 소 | 한국여성정책연구원 국제회의장(본관 2층)



한국여성정책연구원  
Korean Women's Development Institute

# 행사 일정

13:30-14:00	등 록	
14:00-14:10	사 회	이선주 (한국여성정책연구원 연구위원)
	인 사 말	한국여성정책연구원장
14:10-14:40	주제발표 1	ODA 프로젝트가 수원국의 인권에 미치는 영향 양 영 미 (아시아교육원 사무국장)
	주제발표 2	개발원조의 성 주류화 : 전략과 실천 정 혜 선 (한국여성정책연구원 연구원)
14:40-15:50	지정토론	윤 현 봉 (한국해외원조단체협의회 사무총장) 손 혁 상 (경희대학교 교수) 정 미 경 (고려대학교 연구교수) 강 선 주 (외교안보연구원 경제통상연구부장) 권 율 (대외경제정책연구원 동서남아 팀장) 임 정 희 (한국국제협력단(KOICA) 환경여성팀장) 김 영 택 (한국여성정책연구원 연구위원)
15:50-16:00	종합토론	참석자 전원
16:00	폐 회	

# 목 차

---

◆ 주제발표 1 : ODA 프로젝트가 수원국의 인권에 미치는 영향 .....	1
--	---

양 영 미 (아시아교육원 사무국장)

◆ 주제발표 2 : 개발원조의 성 주류화 : 전략과 실천 .....	11
---------------------------------------	----

정 혜 선 (한국여성정책연구원 연구원)

◆ 토론 .....	29
------------	----

윤 현 봉 (한국해외원조단체협의회 사무총장)

손 혁 상 (경희대학교 교수)

정 미 경 (고려대학교 연구교수)

강 선 주 (외교안보연구원 경제통상연구부장)

권 율 (대외경제정책연구원 동서남아 팀장)

임 정 희 (한국국제협력단(KOICA) 환경여성팀장)

김 영 택 (한국여성정책연구원 연구위원)

---

◆ 주제발표 1 ◆

---

---

**ODA 프로젝트가 수원국의 인권에  
미치는 영향**

---

---

**양 영 미**

(아시아교육연구원 사무국장)

## 들어가며

이제까지 한국 정부와 기업 그리고 학계나 시민사회에게 개발협력이나 ODA라는 것은 자원외교나 기업진출을 위한 전략적 수단으로 인식되었던 측면이 적지 않았다. 그리고 아직도 많은 사람들이 이렇게 생각하고 있는 사람들이 적지 않다.

그러나 한국은 무역과 자원의 해외의존도가 높은 나라인 것과 동시에 전쟁을 겪은 개발도상국으로 국제사회의 ODA를 통해 복구와 발전의 기초를 닦아 경제성장을 이루었던 만큼 과거 국제사회에 진 빚의 대한 청산의 의미로 보나 OECD 12위의 경제규모로 보나 국제사회 균형발전을 위한 공동의 노력에 동참을 하여야 할 때이다.

정부가 지난 2005년부터 대외경제협력<sup>1)</sup>의 효율적 집행을 위한 논의들로 부산하지만 아직 2015년까지의 점진적 증액 이외 수행기관의 개혁이나 관련 법제 제정 등 ODA의 시스템을 갖추는데 더딘 진전을 보이고 있다.

후발주자인 한국이 이런 상황인 동안 소위 원조 선진국으로 불리는 유럽과 북미주의 개발협력 기구들은 최초 양자원조를 시작했던 시기로부터 진화를 거듭하고 있다. 원조의 역사 속에서 원조피로나 원조의 효율성이 논의되는 배경에는 공여국의 ODA사업이 수원국의 수요(needs)나 요청, 사후적 효과(impact)나 후유증 등에 대한 면밀한 조사와 평가가 결여되어 이런 결과를 낳은 것이라는 반성이 있었다. 이러한 반성이 OECD의 DAC차원의 정책논의나 소속 국가들의 원조정책과 전략발전에 축이 되고 있다.

한국의 경우 원조 효율성 제고를 위한 일련의 국제적 논의와 합의, 선언에 대해서는 원조집행기관에서 많은 연구를 하고 있지만, ODA가 수원국의 인권에 대해 미치는 영향과 이의 개선을 위한 노력과 진전은 아직 시도된 바 없다. 국제적인 노력과 진전 역시 미미 하며 한국에 잘 알려져 있지 않다.

본 발제문은 기간의 파리선언 등 ODA의 효율성과 관련된 일련의 논의들과는 달리 인권영향을 기본 축으로 하여 공여국의 입장이 아닌 수원국의 주민의 입장에서 바라보는 것으로 시각을 바꾸어 서술할 것이다. 공여국으로부터 제공되는 사회간접자본이나 인프라 구축을 위한 재정지원과 거버넌스나 교육, 보건위생관련 지원들이 수원국 주민의 입장에서 얼마나 필요한 것이며 발전에 도움을 주는 것인지 평가해 보고자 하는 시도이다.

---

1) ODA를 경제협력의 차원으로 국한시킬 경우 빈곤퇴치 등의 인도주의 지원은 자리를 잃게 된다.

## 본 론

### ODA와 인권논의의 출발

국제사회에서 수원국 주민들의 인권문제를 ODA 정책에 반영하여야 한다고 권고하기 시작한 것은 1980년대부터이다. ODA의 역사를 돌아보면 개발원조는 영국, 프랑스, 네덜란드 등 과거식민지종주국들이 자국의 식민지였던 제 3세계국가들에서의 개발활동과 제2차 세계대전 후 유엔 주도하의 경제협력 기구들과 프로그램, 마샬플랜 등 미국의 전후원조, 사회주의 국가들 사이의 원조 등에서 기원한다.<sup>2)</sup> ODA의 국제사무국이라 할 수 있는 OECD DAC의 개발협력에 대한 접근방법과 패러다임은 계속 변화·발전하고 있다.

DAC는 1970년대에는 인간의 기본적인 욕구(basic human needs)와 신국제경제질서(NIEO)를 강조하고, 1985년에 ODA사업에 대한 환경영향평가를 권고하였다. 1989년에는 참여개발(participatory development)이라는 개념이 논의되고, 1990년대에는 환경의 지속가능한 개발(sustainable development)이 화두가 되었다. 한편 1980년대에는 시장지향형 구조조정을 위한 ODA가 강조되었으나 90년에 들어 인간개발(human development), 굿 거버넌스(good governance), 빈곤감소(poverty reduction), 최빈국에 대한 부채탕감, 성평등(gender equality), 분쟁방지(conflict prevention)와 평화문제에 초점을 둔 새로운 개발패러다임의 모색이 본격화되었다.

DAC는 2000년 유엔의 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs) 설정에 호응하여 2001년 최빈국에 대한 비구속성 원조에 대한 권고와 빈곤감소에 관한 지침(Guideline on Poverty Reduction)을 채택하였다. 그리고 보다 최근에는 안보, 개발, 인권을 통합적으로 접근하는 유엔의 동향과 합치하여 DAC는 분쟁과 테러리즘 방지, 안보강화를 위한 ODA의 역할을 강조하고 있다. 현재 바람직한 ODA를 위한 논의에서 가장 최신판이며 원칙으로 논의되는 파리선언은 2005년 ODA의 실효성(effectiveness)을 담보하기 위해 5개의 원칙을 기준으로 내세우고 있다. 여기서 우리는 이와 같이 ODA의 개념과 그 방향은 전통적으로 이해되어온 경제협력의 방법에 그치지 않고 시대상황에 따라 다양한 문제를 해결하는 수단으로 활용되고 있음을 알 수 있다.

---

2) Helmut Führer, *The Story of Official Development Assistance: A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in Dates, Names and Figures*, OCDE/GD(94)67, OECD, 1996, 4쪽.

## 빈곤과 ODA

한편 유엔에서는 개발문제는 애당초 국가와 국가차원의 경제협력문제로 접근되었으며 선진국과 후진국, 북반구의 경제부국으로부터 남반구의 신생독립국에 제공되는 지원 등의 차원에서 다루어졌다. 2000년 9월 유엔 총회는 2015년까지 전 세계 절대빈곤층을 절반 수준으로 줄이고 지속가능한 발전을 달성하기 위해 8개 기본목표 및 18개 세부목표로 하는 새천년개발계획(MDGs) 달성을 위해 노력하자고 결의하였다.<sup>3)</sup> 또한 2002년 “UN 개발재원 정상회의”에서 선진국이 국민총생산(GNP) 대비 ODA를 0.7%까지 확대하기 위해 노력키로 결의(Monterrey Consensus)했고, 2005년 9월 “UN 특별 정상회의”에서 ODA 확대 등 MDGs 이행 실적을 중간점검하고, MDGs 달성의지를 재천명했다. 국제사회는 지구적 차원의 빈곤을 퇴치하기 위하여 지속가능한 발전의 주요정책과제로 ODA의 증액을 권장하고 있는 것이다.

빈곤감소가 인간의 지속가능한 발전이 탈빈곤과 기본적 자유의 향유라는 것에 국제사회가 동의하고 공동의 목적으로 천명되자 1986년 채택되었던 유엔 개발권(right to development)에 관한 선언이나 1990년대 이래 모색되던 “인권에 기초한 접근방법(Right Based Approach: RBA)”논의가 최근 활발해 지고 있다.

## 개발과 인권

개발과 인권의 연관성은 개발과 빈곤에 대한 인권적 관점에서의 새로운 정의에서 출발하고 있다. 개발의 개념은 ‘유엔개발권선언’을 시작으로 비단 경제적 측면이 아니라 사회 전 영역에 걸쳐있는 포괄적인 과정이다. 개발의 모든 과정과 결과에 참가하는 사람 모두의 활발하고 자유로우며 의미 있는 참여를 통해서 인권과 기본적 자유를 실현하는 것으로 정의된다. 그러한 개발을 실천하는 방법은 그리 쉽지 않아 아직도 여전히 혼란을 겪고 있지만, 국제개발기구를 비롯한 많은 국가들이 점차로 인권적 개념의 개발을 수용하고 개발정책의 궁극적 목적을 ‘빈곤의 감축’으로 삼고 있다.

여기서 빈곤의 개념은 단순히 물리적 부(富)의 부족상태가 아닌 불평등한 권력관계의 결과적 현상으로 정의 되고 있으며 그래서 인권과 연관되어 질 수 있다. 소수자나 사회적 약자 - 여성 노인, 아동 등이 개발에서 소외되며 빈곤화되는 것은 이런 이유이다.

결국 개발은 빈곤의 감축을 통한 인권과 기본적 자유를 점증적으로 실현하는 것이

3) A/RES/55/2, 유엔, 총회 2000.9.18 <http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>



라 할 수 있다. 코피아난 전 유엔 사무총장의 In Larger Freedom은 빈곤에 대하여 결핍으로부터의 자유(Freedom from want)라고 명명한바 있다.

이와 같이 개발은 인권과 서로 다른 것이 아니라, 개발이 인권의 실현을 위한 한 과정이 되고, 나아가 그 자체로 개발권이라는 하나의 권리를 형성하게 되는 것이다. 이제 유엔을 비롯한 국제사회는 빈곤이 인권의 문제라는 인식을 공유하고 있으며 빈곤의 실질적 해결을 위한 규범적 틀과 실현 방법으로서 인권에 기초한 개발 (human rights based approach to development: HRBAD)을 수용하고 있다.

### Human Rights Based Approach to Development:HRBAD

HRBAD논의는 1990년대 초반에 냉전체제의 종식과 함께 집중적인 논의가 시작되었다. 아직까지 HRBAD의 실천방법에 대해 명확히 제시되고 있지 않지만, 개발의 총체적 목적은 인권의 실현에 있음을 전제하고 국제인권법제에 근거해 반차별, 책무, 참여, 세력화를 일반 원칙으로 제시하고 있다. 이는 국제사회가 이미 합의한 규범에 근거한 개발협력이 추구해야 할 규범적 틀로서의 성격을 갖는다. 이것은 이전의 ‘필요에 기초한 접근’과 구분될 수 있는데, 필요에 기초한 접근이 소외된 집단에 서비스를 제공하기 위한 부가적 자원에 초점을 두고 있는 반면, HRBAD는 현재의 자원을 보다 평등하게 분배할 것을 요구하고 소외된 집단이 그러한 자원에 대해서 그들의 권리를 주장할 수 있도록 함으로써 그러한 과정을 명백하게 정치적인 것으로 만든다.

2005년 ‘원조의 실효성에 관한 파리선언’은 현재까지 개발 진영에서 나온 ODA에 관한 최종 기본합의서로 볼 수 있는데, ‘수원국의 소유권 혹은 주인의식’을 포괄적인 목표로 설정하고 있다. 수원국의 소유권의 실현은 수원국의 국가개발전략과 공여국의 원조정책을 조정하는 과정에 달려있다고 할 수 있는데, 진정한 의미의 소유권이 실현되기 위해서는 가난하고 소외된 사람들이 개발전략의 수립에서 이행 평가에 이르기까지 자신의 권리 증진을 청구할 수 있는 공간이 확보되어야 한다. HRBAD의 참여의 원칙은 그러한 공간에 대해서 법적 보장과 정당성을 부여하고 있다. HRBAD는 수원국의 소유권이 제대로 실현될 수 있도록 하는 근본적 바탕이 된다는 점에서 파리선언과 상호보완적 관계를 형성하고 있다고 할 수 있다.

비록 HRBAD가 개발에 국제인권법적 규범의 적용을 가능케 함으로써 국제개발기구나 양자 간 개발기관들이 그 책무에 대해서 윤리적 차원을 넘어 의무로써 인식하고 있지만, 대부분 가난한 사람들은 그들의 권리의 보호와 증진의 의무를 갖고 있는 기관

에 접근하기가 아직 어렵고, 국제인권법과 국내법과의 차이의 공백은 권리의 인식과 주장의 과정을 복잡하게 하고 있다. HRBAD가 실질적 영향력을 갖기 위해서는, 개발로 인해 가장 큰 영향을 받게 되는 사람들이 자신이 불평등한 권력관계 속에 놓여있음을 인식하고 이러한 불평등의 문제를 개발의 핵심요소로 수용되도록 하여야 한다. 개발기관은 불평등한 권력관계에 놓은 사람들의 삶을 최우선 과제로 설정하고 이에 대한 실질적 책무성을 가져야한다. 이렇게 개발의 권력관계와 사회적 배제에 변형을 가져올 잠재성이 없다면 HRBAD는 의미가 없을 것이다. 이러한 상황에서 개발원조의 대상이 된 지역사회가 수동적 수혜자에서 권리자로 변형되는 것을 기대하기란 쉽지 않을 것이다. 이러한 한계들에서 시민사회의 역할은 중요하다고 할 수 있다. 국제인권규범에서 참여, 책무, 세력화, 차별금지의 원칙을 보장하고 있다고 하더라도, 그 실현은 사회적 정치적 제도의 성격과 의무담지자와 권리담지자의 역량에 달려있기 때문에 HRBAD가 소외되고 가난한 사람들에게 의미 있는 접근법이 되기 위해서는 사회운동을 통한 시민사회의 집단적 행동이 필수불가결하다.

## 개발프로젝트의 인권침해 사례

지난해 한국인권재단의 ODA 연구팀은 필리핀에 건설 중인 철도사업과 인도네시아에서 수행된 댐건설 사업을 중심으로 대규모 토목공사사업이 현지 주민들의 인권에 미치는 영향을 살펴보았다. 현지의 많은 주민들이 ODA사업의 결과로 개발프로그램이 주는 혜택에서 소외되고, 오히려 사회경제적 삶의 질은 원래보다 나빠지고 빈곤의 심화로 이어진 것을 발견할 수 있었다. 특히 한국과 일본이 선호하는 ODA 프로젝트는 가시적인 효과를 가지고 있는 대규모 토목공사가 많다. 2007년 수출입은행의 입찰예정사업 리스트를 보면 IT 강국으로서 경찰이나 지방행정망의 정보화사업을 하는 이외에는 모두가 건설공사인 것을 볼 수 있다. 이런 대규모의 토목공사에는 종종 이주- 강제이거나 비자발적 이주(Involuntary resettlement)가 수반된다.

또 수원국의 정부에 따라 이주민에 대한 보상은 아예 제공되지 않거나 관료의 부패와 재정의 부족을 이유로 형식상의 보상에 그치는 경우가 많았다. 이러한 과정에서 개발의 최우선적 수혜자가 되어야 할 현지 주민들은 생계수단인 토지와 자연자원을 빼앗기고 별목일이나 농장노동자나 전락하여 기초적인 사회서비스마저 제한된 극도의 비위생적인 환경에서 불안정한 생활을 유지하고 있었다. 삶의 터전을 잃은 주민들은 극심해진 빈곤 속에서 아이들을 학교에 보내는 대신 농장의 값싼 노동력으로 팔기도 하

고 아직 어린 여자아이에게 결혼을 강요하기도 하였다.

이러한 불안정 속에서 주민들은 함께 살아온 공동체의 전통과 문화를 뒤로하고 새로운 직업을 찾아 다른 지역으로 재이주해야 하는 위험에 놓여있었다. 무자비한 환경 파괴를 가져온 개발은 공동체에 기초한 주민들의 사회문화적 가치마저 파괴하고 있는 것이다.

이와 같이 잘못된 개발 사업으로 인해 지역주민들은 재산권뿐만 아니라 거주권, 환경권, 교육권을 비롯해 생존권까지 침해되고 있었다. 이와 같은 대규모 인권침해는 인권 원칙을 무시한 개발 사업에서 전형적으로 발견되었다. 결국 사업의 기획, 선정단계에서 수행과 평가 단계에 이르기까지 전 과정에서 인권 원칙을 준수하지 않은 ODA사업은 지역사회의 발전과 주민 개개인의 삶의 질 개선이라는 본래의 목적을 달성하지 못하고, 오히려 주민의 인권상황을 악화시킬 가능성이 높다는 점을 보여 주고 있다. 더욱이 한번 전락한 주민들의 사회경제적 지위가 회복이 어려워 보였으며 앞으로 발전에서 아예 소외될 수 있기 때문에 피해가 더욱 심각해 보였다.

한국수출입은행 2007 입찰예정사업 (2007.3)

국 가	사 업 명	승인액 (백만불)	추진현황
필리핀	라곤딩간 공항개발사업	24.5	- 본구매입찰 사전적격심사 공고 후 모집중
	GSO 도로확장 및 긴급준설사업	22.3	- 컨설턴트 고용계약 체결 추진중
캄보디아	크랑폰리강 수자원개발사업	26.7	- 컨설턴트 입찰완료, - 컨설턴트 고용계약 체결중
	지방행정정보망 확충사업	31.0	- 기선정된 후보업체를 대상으로 공급자입찰 실시중
온두라스	아틀란티다 병원건립사업	24.2	- 컨설턴트 선정 진행중
탄자니아	직업훈련센터 건립사업	18	- 본구매계약 입찰 준비중
요르단	나우르 폐수처리사업	20.8	- 본구매계약 입찰준비중
	암만남부 폐수처리시설사업	24	- 본구매계약 입찰준비중
중국	4개성 벼농사 기계화사업	25.0	- 안휘성 본구매계약 입찰준비중 (3개성 입찰완료)
	산둥성 곡부시 오수재생처리사업	2.7	- 본구매계약 입찰준비중

이러한 인권침해에 대한 책임의 소재가 불분명하여 공여국과 수원국 정부는 서로에게 인권보장의 책임을 전가하기에 급급하였다. 분명한 것은 이 모든 인권침해가 공여국의 원조 기획 및 선정과정에서부터 수원국 주민의 의미 있는 참여가 결여된 점에서 이미 잠재되어 있었다는 것이다. 개발사업과 관련된 전형적인 인권침해를 예방하기 위해서 HRBAD가 제시하고 있는 참여의 원칙을 준수하고, 이미 발생한 인권침해를 구제하기 위해서 책무의 원칙에 따라 공여국과 수원국 양국의 책무를 명확하게 하는 기준과 장치를 마련할 필요가 있다. 이러한 원칙에 기초하여 주민들은 개발에 대한 스스로의 권리를 청구할 수 있는 세력화(Empowerment)가 이루어질 수 있을 것이다.

유엔은 2006년 6월 [선주민의 권리에 대한 선언]<sup>4)</sup>을 채택하였다. 이 선언 10조에서는 “선주민이 그들의 영토에서 강제로 이주당해서는 안되며 자유롭고 사전에 충분히 정보를 가지고 이루어진 동의 없이, 공정하고 공평한 보상에 대한 합의 없이 가능한 경우 귀향에 대한 선택권에 대한 동의 없이 어떠한 강제이주도 해서는 안된다”고 선언하고 있다. 세계은행, 아시아 개발은행들은 각각 강제이주에 대한 가이드라인(Guide line on Involuntary Resettlement)을 작성해 ODA에 이 가이드 라인을 적용할 것을 권하고 있다. 이 가이드라인은 앞의 인권에 기초한 개발의 원칙인 주민들의 참여, 역량강화, 비차별, 그리고 수행기관의 투명성과 책무성을 기초로 하고 있다.

## 나가며 - 우리의 할 일

일본은 동남아 각국에서 막대한 ODA를 제공하고도 토요타 자동차 시장의 신작로를 닦은 것이 아니냐는 힐난과 더불어 심지어 인도네시아에서는 93년-97년까지 수행한 코토판장 수력발전 댐 건설로 발생한 이주민들이 동경의 법정에 손해배상을 청구하는 소송을 걸어 현재 계류 중이다. 한국정부는 20125년까지 ODA의 규모를 2배이상 증액할 계획을 가지고 있다. 아직까지는 소규모의 ODA라 “튼 사고”를 칠 일이 없었지만 규모가 커질 경우, 그리고 전술한 대로 주로 개발사업을 대규모 공사로 제공할 경우 인권침해가 전무할 것이라는 보장이 없으며 일본과 같은 경우를 당하지 말라는 법도 없다. 한국의 시민사회, 그리고 학계에 지금 필요한 것은 무엇? - 인권의 원칙이 들어간 ODA정책의 수립이다.

4) UN Declaration on the Right to Indigenous Peoples, 2006. 6.29

◆ 주제발표 2 ◆

---

**개발원조의 성 주류화 : 전략과 실천**

---

**정 혜 선**

(한국여성정책연구원 연구원)

## 1. 서론

1995년 인간개발보고서는 여성과 남성의 시간사용조사와 소득을 분석하여 빈곤의 여성화를 그림 1과 같이 도식화했다. 정사각형을 옆으로 나눈 것은 임금 노동과 비 임금 노동을 의미하고, 대각선은 여성과 남성이 각각 노동한 시간의 비율을 나타낸다. 이렇게 네 부분으로 나뉜 정사각형에서 왼쪽 상단을 차지하는 것이 여성의 임금 노동이고 바로 옆의 오른쪽 상단을 차지하는 것이 남성의 임금 노동이다. 여성은 전체 노동력의 절반 이상을 차지하지만, 그들의 노동은 시장경제에서 생산이라는 이름을 붙여주는 노동이 아니며 그들이 산출하는 경제적 성과는 배우자와 가족의 이름으로 기록되는 까닭이다.



출처: UNDP (1995).

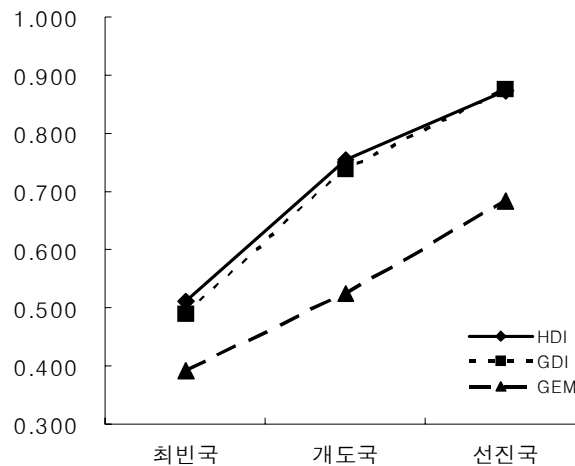
그림 1. 여성과 빈곤(1995)

이 같은 맥락에서 제23차 유엔 특별총회는 세계화에 따른 사회경제적 변화로 인해 각지에서 성불평등이 심화되고, 여성의 삶의 질은 저하되어 온 점에 주목하였다. 특별총회는 결의문을 통해 특히 개발도상국과 최빈국의 여성들은 경제성장의 혜택을 누리지 못하고 있으며 오히려 열악한 노동 환경에서 빈곤의 여성화를 경험하고 있다고 주장하고, 성평등과 빈곤철폐를 위해서 특히 개도국과 최빈국에서 베이징 행동강령이 적용될 수 있도록 재정 확보를 요구하였다(UNGA 2000). 아무리 큰 규모의 원조가 계획이 된다 해도 성평등의 관점에서 집행되지 않는다면 여성 인구는 원조의 수혜자가 되기 어려울 뿐만 아니라 여성의 적극적 참여 없이는 현실을 충분히 반영한 원조를 계획할 수도 없다. 이에 앞서 유엔 여성지위위원회도 절대 빈곤을 경험하는 여성이 남성

에 비해 많으며, 이 같은 불균형이 심화되며 여성의 경제적 지위, 교육 기회, 건강 및 보건 수준 등을 저하하고 있음을 지적하였다(UNCSW 1996). 국제사회는 이를 극복할 방안으로 빈곤퇴치 전략과 개발원조의 성 주류화를 제시하고 선진국들에게 이에 맞는 공여를 할 것을 권고하였다(OECD 1999).

그러나 이 같은 문제의식은 공여국 및 수원국 정부들과 충분히 공유되지 않은 탓에 개발원조에 있어 여성은 여전히 전체 개발원조의 수혜자이기 보다는 일부 “여성 사업”의 수혜자일 뿐이다. 사실 빈곤의 여성화는 미국과 같은 산업화된 사회를 설명하기 위해 고안된 개념으로, 개발도상국과 최빈국 여성들의 빈곤에 대한 연구는 아직 많이 부족하다. 마르쿠(Marcoux 1998)는 인구통계적인 연구를 통해서 여성이 빈곤 인구의 과반수를 차지한다는 유엔 등의 주장을 부정하였으며, 메데이로스와 코스타(Medeiros and Costa 2007)도 빈곤 인구 중 여성 비율이나 여성 가장 가구의 빈곤율 모두에서 빈곤의 여성화를 증명해내지 못했다. 그러나 이들 연구는 빈곤을 분석하는 데 있어 모두 소득 수준 등과 같은 경제적인 지표를 활용하였다는 한계를 스스로 인정하고 있다. 앞서 그림 1에서 본 것과 같이, 여성의 노동력은 금전적으로 정당한 보상을 받지 못하기 때문에, 금전적 척도는 경제적 차원에서의 여성의 삶도 충분히 반영하지 못한다. 노벨 경제학상 수상자 아마티아 센은 국민총소득(GNP) 등과 같은 경제적 지표로 성장과 발전을 평가하는 관행은 부의 분배에 대한 문제를 간과하고, 개개인의 복지, 안녕과 자유의 정도를 평가할 수 없다고 지적한 바 있다(Wallace 2004). 여성에 대한 폭력, 사회 참여 기회 박탈, 자기결정권 침해 등 여성이 일상에서 경험하는 빈곤과 차별은 경제적인 차원 이상의 것이며, 금전적 척도는 빈곤의 여성화를 그려내기에 역부족이다(Baden and Milward 1997).

경제성장의 불균등한 분배는 단순히 경제적인 차원에서 그치는 것이 아니라 건강, 보건, 교육과 같은 인간기본욕구에서부터 사회, 문화, 정치적 기회에까지 영향을 미친다. 앞서 언급한 1995년 인간개발보고서는 인간개발지수(HDI)가 높은 선진국에서도 개발도상국이나 최빈국과 다름없이 여성개발지수(GDI)와 여성권한척도(GEM)는 크게 낮은 값을 기록한 것을 두고, “빈곤은 여성의 얼굴을 가졌다”고 강조하였다(UNDP 1995). 십년이 넘는 시간이 흐른 오늘날에도 이 한 마디는 똑같은 울림을 갖는다. 그림 2에서 확인하듯이 인간기본욕구에 대한 꾸준한 투자는 전 세계적으로 높은 GDI 값을 기록하여 HDI와 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 GEM 값은 모든 국가군에서 여전히 크게 밀돌고 있는 것을 확인할 수 있을 뿐만 아니라, 최빈국은 모든 지수에서 낮은 값을 기록하고 있어 국제사회의 관심과 적극적인 행동이 크게 요구된다.



출처: Kwak and Jeong (2008).

그림 2. 여성과 개발(2005)

주지하다시피 성불평등은 빈곤의 여성화를 심화하고 지속가능한 발전을 저해한다. 개발원조의 성 주류화는 형평성의 문제로서 원조기구의 당위적 의무이며, 빈곤퇴치와 지속가능한 발전을 목적으로 하는 개발원조의 효율성 제고를 위한 수단이자 목표이다 (Lee 2008). 여성의 사회경제적 참여가 국가발전, 즉, 경제성장과 시민사회의 활성화, 민주주의의 발전을 촉진시킨다는 것은 충분히 논의된 사실이나, 아직까지 선진국은 물론 개발도상국의 여성에 대한 투자는 역부족이다. 콜맨(Coleman 2004)은 파키스탄과 튀니지에서 정부가 적극적인 여성정책을 편 성과로 국가 전체적으로 문해율이 높아지는 등의 성과를 가져왔다는 점을 들어, 여성에 대한 투자는 출산율, 보건, 교육 등에 파급효과가 남성보다 크기 때문에 개발원조에서 여성에 대한 투자를 증대해야 한다고 강조하였다. 같은 논리에서 UNESCAP도 여성의 중등교육에 대한 투자를 1% 증가했을 때 0.23%의 지역 경제성장 효과를 기대할 수 있다고 주장한 바 있다(UNESCAP 2007). 같은 맥락에서 2006년 이코노미스트도 현대 사회에서 선진국의 경제성장은 여성 고용의 증가에서 기인했다는 점을 들어, 중국이나 인도, 인터넷의 성장보다 더 큰 잠재 성장 원동력은 여성이라고 주장하였다(The Economist 2006).

## 2. 개발원조의 이념과 성 주류화 현황

OECD에서 개발원조 업무를 담당하는 개발원조위원회(Development Assistance



Committee, 이하 DAC)는 1983년 이래로 성평등과 여성의 세력화를 위한 원칙을 제시해 왔으며, 1995년 베이징 세계여성대회 및 2002년 요하네스버그 지속가능한 발전을 위한 세계정상회의를 통해서 개발 논의의 중심에 젠더를 소개하는 역할을 하였다. 베이징 행동강령(Beijing Platform for Action)에서는 최빈국에서 보건 예산이 줄면 여성이 혜택을 받지 못할 뿐만 아니라 가족과 공동체에 대한 여성의 부담이 커진다고 지적하며 경제 발전의 성과가 여성에게는 공평하게 돌아가지 않는다는 점을 문제제기한 바 있다.

이 같은 논리에서 선진공여국에서는 국제개발협력법을 설치하거나 개발원조의 철학과 전략을 담은 정책 기조를 세워 성평등을 주요 목표로 선정하고 있다. OECD/DAC의 EC를 제외한 23개 회원국 중 법률로 개발원조를 규정하고 있는 국가는 표 1에서 보듯이 11개국이다. 이중 벨기에, 스페인, 오스트리아, 일본 등은 관련 법률에서 성 인지적 문제의식을 명시하고 성평등을 이념이나 목표, 전략으로 채택하고 있다. 벨기에의 국제협력법은 인종 및 종교, 성차별 등을 퇴치하는 데에 주력한다고 명시하고 있는 것이 특징이다. 벨기에는 수원국의 역량강화와 함께 성평등과 환경보호를 전략적 우선순위로 두고, 모든 분야에 걸쳐(cross-sectoral), 모든 사업 단계에서(longitudinal) 항상 남녀의 동등한 기회와 권리를 보장하도록 하는 이원적 성 주류화를 꾀한다. 마찬가지로 스페인은 빈곤퇴치와 함께 민주주의와 인권존중, 성평등을 개발원조의 우선순위로 명시하고 있다. 오스트리아 역시 개발협력연방법에서 성평등을 기본 원리로서 강조하였다. 마지막으로 가장 최근에 제도화를 시도한 일본은 법률 대신 헌장을 채택하였으나, 역시 개발원조의 철학으로 성불평등의 문제를 언급하고 여성지위 향상을 위해 공헌한다는 점을 명시하고 있으며 OECD/DAC의 성평등 원칙과 가이드라인을 따르도록 하고 있다.

영국은 지난 2002년 국제개발법을 신설하고, 영국의 개발원조 전액이 비구속(untie)의 원칙에 따라 집행되도록 제한함으로써 개발원조의 질을 향상시켰다. 동 법은 개발원조의 목적을 지속가능한 발전과 복지향상으로 규정하고 있으며, 개발원조의 집행을 전담하는 독립기구 DFID는 베이징행동강령에 따라 성 주류화를 주요 전략 중 하나로 명시하고, 영국의 개발원조가 유엔과 OECD 등의 젠더 전략과 부합하도록 한다(USAID 2004). 이탈리아는 1987년 관련법 제정 시, 성평등을 원칙으로 하며 원조전담기관(DGCS) 조직 내에 여성발전(WID) 담당국 설치를 규정하였으나, 2000년부터는 단일 부서에 한정하지 않고 개발원조 전반에서 젠더를 크로스커팅(cross-cutting) 주제로 접근

하도록 하였다(OECD 2000). 덴마크는 법제화 이전부터 여성지위향상을 환경, 민주주의, 인권보호와 함께 덴마크 개발원조의 크로스커팅 주제로 규정해왔으며, 스위스도 전담기구인 SDC의 원조전략에 남녀 평등한 기회 제공과 권리 보장 등을 명시하였을 뿐 아니라, 1990년부터 젠더를 크로스커팅 주제로 규정하고 별도의 성평등 정책을 두고 있다(USAID 2004). 그리스 등도 역시 민주주의와 인권, 성평등을 개발원조 정책의 기조로 삼고 있다.

표 1. 선진공여국의 개발원조 제도화 현황과 이념

국가	법률	법률/정책에 명시된 목적
벨기에	Law on Belgian International Cooperation, 1999	지속가능한 발전
스페인	Law on International Cooperation in Matters of Development, 1998	빈곤퇴치, 지속가능한 발전
오스트리아	Federal Act on Development Cooperation, 2002	빈곤퇴치와 평화, 인간안보 및 환경보호
일본	Official Development Assistance Charter, 2003	국제 평화와 발전, 일본의 안보와 번영
영국	International Development Act, 2002	지속가능한 발전, 복지향상
이탈리아	Law No. 49/87, 1987	상호연대, 인권보호
덴마크	Act on International Development Cooperation (Act No. 541), 1971	경제성장, 사회발전, 정치적 독립, 상호연대
스위스	Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, 1976	개발도상국의 삶의 질 향상
그리스	Law 2731/1999, 1999 Presidential Decree 224/2000, 2000	(정책) 경제사회적 발전, 빈곤 퇴치, 민주주의, 인권보호와 자유, 성평등, 환경보호
룩셈부르크	Development Co-operation Act, 1996	(정책) 지속가능한 발전, 빈곤 퇴치
포르투갈	Decree Law 5/2003, 2003	(정책) 민주주의, 빈곤퇴치, 경제성장, 지역화합, 인간안보

출처: 정혜선(2008).

그러나 법률과 같은 제도는 효과적인 도구와 역량 있는 전문가, 그리고 정부의 강력한 정치적 의지가 함께 할 때에만 빛을 발할 수 있다. 동구권(CEE/CIS)에 대한 EU의 개발원조에 대한 한 연구결과는 개발원조의 성 주류화를 위한 제도적 기반이 마련되

어 있다 할지라도 정책 수준으로 이행되는 과정에서 1차적으로 약화되며, 사업 수행 단계에서 다시 한 번 약화된다는 것을 확인하였다(Eurostep and Social Watch 2005). 라오(Rao 1991) 등 다수의 전문가들은 여성과 남성의 경험과 환경이 다르다는 점을 인식하지 못하고 집행되는 대부분의 개발 정책과 사업은 빈곤층 여성과 그 가족에게 오히려 부정적인 영향을 미친다고 주장한다.

표 2. 국가별 젠더마커 평가율과 젠더 원조율

번호	국가	젠더마커 평가율 (%)		젠더 원조율 (%)		
		2004-2005	2005-2006	2004	2005	2006
1	Australia	100	92	64	41	45
2	Austria	100	100	25	33	34
3	Belgium	51	51	54	64	48
4	Canada	94	100	50	50	57
5	Denmark	98	100	26	26	39
6	European Commission	98	96	19	12	40
7	Finland	98	97	58	49	44
8	Germany	83	92	60	37	59
9	Greece	100	100	15	39	36
10	Japan	100	100	7	14	6
11	Netherlands	100	100	18	21	29
12	New Zealand	100	100	81	76	66
13	Norway	100	100	25	22	26
14	Portugal	97	99	1	1	1
15	Sweden	100	100	86	82	86
16	United Kingdom	87	89	47	35	45

출처: Kwak and Jeong (2008).

이 같은 의미에서 OECD/DAC은 성평등정책마커(Gender Equality Policy Marker, 이하 젠더마커)에 따라 각 공여국이 개발원조의 성 인지성을 평가하도록 권고하고 있다. 젠더마커 보고서란 전체 개발원조 집행액 중 성평등 또는 여성의 세력화를 목적으로 한 금액의 비율을 산출한 것으로, 지난 2007년까지 집행된 개발원조에 대하여 젠더마커 보고서가 발행된 DAC 회원국은 EC 포함 24개국 중 16개국이다.<sup>5)</sup> 1997년 젠더마커의

도입 이래로 공여국의 성 인지적 개발원조(gender equality-focused aid, 이하 젠더 원조)의 비율은 다소 증가하였으며, DAC의 젠더넷(GenderNet)에서는 매년 더 많은 수의 공여국이 젠더마커를 활용하도록 권고하고 있다.

표 2는 DAC 회원국들의 2004년부터 2006년까지의 젠더마커 평가율과 젠더 원조율을 나타낸다. 분석을 통해 경향성을 발견하기에 3개년의 통계치는 턱 없이 부족하지만, 젠더마커의 활용도가 낮은 공여국은 일관되게 낮은 수치를 기록하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 물론 십년 전 젠더마커의 도입 초기와 비교했을 때, 젠더마커의 활용은 이제 안정기에 접어들었다고 할 수 있겠으나, 젠더마커 평가율이나 젠더 원조율이 전년도보다 오히려 낮은 수치를 기록하는 경우가 종종 발견되어 젠더마커를 활용한 개발원조의 평가 검토가 아직 정례화되지 않았음을 시사한다.

표 3은 젠더마커 보고서에 포함된 공여국들이 지난 3년간 수단에 집행한 개발원조의 젠더 원조율을 분석한 것이다. 선 성장 후 분배의 논리와 마찬가지로, 일반적으로 개발원조의 성 주류화를 논하기에 앞서 원조액의 규모를 먼저 키워야 한다는 암묵적인 논리가 적용되어 왔다. 그러나 표 3은 원조액의 규모와 성 주류화와 같은 질적 제고는 상관관계를 보이지 않는다는 점을 시사한다. 2004년부터 2006년까지 수단에 제공된 원조 중 성평등이나 여성의 세력화를 위해 집행된 금액은 전체의 1%에서부터 98%까지로 넓은 스펙트럼을 보인다. 수단은 극단적인 예외적인 경우는 아니다. 오스트리아, 캐나다, 일본으로부터 각각 가장 큰 원조액을 지원받은 국가는 이라크이다. 2004년부터 2005년까지 이라크가 이들 국가로부터 받은 원조는 각각 10%, 87%와 0%의 젠더 원조율을 기록하였다. 이듬해에도 이라크는 여전히 이들 국가의 가장 큰 수원국이었으나, 2005년부터 2006년까지의 젠더 원조율은 29%, 76%, 0%를 기록했다.

마찬가지로 인도네시아는 호주와 네덜란드의 원조를 크게 받았는데, 2004-2005년 각각 55%와 16%였던 젠더 원조율이 2005-2006년에는 30%, 19%를 기록했다. 나이지리아는 2005-2006년 덴마크, 독일, 영국의 원조를 크게 받았는데, 이들 원조액의 젠더 원조율은 각각 0%, 63%, 6%으로 큰 편차를 보였다. 이는 수원국의 여성 지위 현황이 높거나 성 인지적 원조의 집행이 요구되지 않기 때문이 아니다. 나이지리아는 개발도상국으로 분류됨에도 불구하고 최빈국의 GDI 평균 0.489보다 낮은 0.456의 GDI 값을 기록할 만큼 여성의 지위가 낮은 국가이다. 수원국 여성의 세력화가 요구되고, 공여국의

5) 포함되지 않은 8개국은 젠더마커에 따른 평가율이 너무 낮거나 젠더마커 활용 방법이 적절하지 못한 경우이다.

공여 원칙이 성 주류화를 명시하고 있음에도 불구하고 젠더 원조율이 공여국마다 큰 차이를 보였다는 점은 수원국의 수요보다는 공여국의 정치적 의지가 개발원조의 성 주류화에 더 큰 영향을 미친다는 점을 시사한다.

표 3. 수단에 대한 젠더 원조

국가	2004-2005 (%)	2005-2006 (%)
European Commission	1	7
Finland	31	18
Netherlands	3	3
Norway	5	7
Sweden	98	98
United Kingdom	6	1

출처: Kwak and Jeong (2008).

### 3. 캐나다의 개발원조와 성 주류화 현황<sup>6)</sup>

앞서 보았듯이 제도적인 기반을 잘 갖춘 공여국이라 할지라도 실제 원조의 질과 성 인지성을 담보하기 위해서는 다른 많은 사항들이 고려되어야 한다. 다수의 선진공여국이 법률에서 따로 명시하지 않고도 질 높은 개발원조를 집행하고 있으며, 호주, 캐나다, 독일 등과 같은 국가는 개발원조의 성 주류화 모범사례로 꼽히기도 한다. 이중 캐나다는 개별 국가로서 처음으로 인간안보를 주요 외교정책으로 설정할 만큼 국제관계와 국제개발을 접근하는 방식에 있어 이상주의적이라는 평가를 받고 있다. 캐나다의 원조 규모는 세계 8위 정도이나, 개발원조 예산 전액이 무상원조에 쓰인다는 점에서 여타 대규모 공여국과 차별된다. 또한 원조액은 크지만 이중 30-40%는 식민지 시대부터 누적된 부채 탕감으로 집계되는 유럽 국가들에 비해 캐나다는 부채 탕감 예산을 12% 정도로 유지하고 있다. 캐나다 연방정부는 개발원조에 대한 국민 참여를 위해 2003년부터 매년 10월 말을 국제협력의 날(International Cooperation Days)로 지정하고 국제개발 관련 주제를 정하여 전문가와 일반 시민들이 만날 수 있는 행사를 개최하고 있다.

6) 이 장은 2007년도 한국여성정책연구원에서 진행한 “MDG 달성을 위한 ODA의 성 주류화 전략개발” 연구 결과의 일부를 발췌, 소개한 것이다.

캐나다 국제개발청(Canadian International Development Agency, 이하 CIDA)은 외무성 산하의 대외원조사무국이 1968년 확대 개편된 조직으로서 캐나다의 개발원조 중 약 80%를 집행한다. 주요 사업 분야는 빈곤철폐, 인간기본육구, 기반구축(infrastructure services), 인권 및 민주화와 협치(governance), 민간분야육성, 환경, 성평등이며, 특히 성평등 정책이 인류의 복지와 안녕을 증진하는데 크게 기여한다는 전제 하에 원조 정책을 펴고 있으며, 성평등을 “크로스커팅(cross-cutting)” 주제로 분류하여 조직 전체에서 소화할 수 있도록 다양한 제도적 기제와 방법론을 도입하였다.

CIDA는 성 주류화 추진에 조직 전체의 참여를 크게 강조한다. 이를 위해 다양한 혁신을 추진하고 있는데, 그 예로서 매년 공무원 주간에 성평등 사업에 가장 크게 공헌한 직원을 선정하여 수상(CIDA Staff Gender Equality Award)함으로써 그 업적을 기린다. 또한 조직도 상에서 가장 상위에 있는 부청장 (Executive Vice-President)에게 성평등 추진의 일차적인 책임을 부여하고 이를 조직의 젠더 챔피언(Gender Champion)이라고 명명하였다. 이는 성 주류화 혹은 성평등이 원칙의 차원에서 머무를 때 공허한 메시지로 남아 매일 매일의 업무에서 잘 소화되기 어려울 뿐만 아니라 장기적인 목표로만 인식되어 빠른 시일 내에 가시적인 효과를 생산할 수 없게 된다는 기존의 딜레마를 적극적으로 해소하기 위한 방안이다. CIDA의 정책 사무소(Policy Branch)는 사업 분야에 따라 6개 국으로 나뉘는데, 젠더 담당관(gender specialist)은 성평등국에만 배치되는 것이 아니라 각 지역국과 다자원조국, 시민사회협력국 등에도 배치된다. 이들은 다시 젠더핵심그룹(Gender Equality Core Group)이라는 이름으로 CIDA의 모든 정책개발과정에 참여하게 된다. 핵심 그룹이 검토한 정책 초안은 외부 전문가의 자문회의를 거치게 되는데, OECD/DAC GenderNet을 통해서도 여타 공여기관 등 외부 전문가의 의견을 최대한 반영할 수 있게 된다.

CIDA의 성평등 정책에 근간이 되는 것은 1999년 개발된 성평등 정책(Policy on Gender Equality)이다. 이는 지속가능한 발전을 위해 여성과 남성이 평등을 이룰 수 있도록 지원해야 한다는 것을 목표로 하는 정책으로서, 의사결정에 있어서의 여성의 참여와 자원과 개발의 혜택을 여성이 동등하게 사용하고 누릴 수 있도록 보장할 것, 여성과 여아의 인권 보장 등을 목적으로 한다. 동 정책은 1976년 개발된 성평등 지침과 1984년 발표된 “여성개발정책(Policy on Women in Development)”에서 발전한 것으로, 1995년 베이징행동강령과 OECD의 개발협력지침, DAC의 성평등 및 여성의 역량강화를 위한 개발협력 지침을 근간으로 한다. 캐나다는 1995년 연방정부 차원의 “성평등계

획(Federal Plan for Gender Equality)”을 발표하였는데, 국제협력을 포함한 모든 영역에 있어 정부 부처는 젠더분석(gender analysis)을 실시하고 성평등을 실현하기 위해 노력할 것을 명시하고 있다.

동 정책의 특징은 다음과 같이 요약해볼 수 있다. 첫째, 기존에 “양성 균등(gender equity)”을 목적으로 하던 것에 반하여 “성평등(gender equality)”을 목적으로 명시하고 있다. 즉, 여성과 남성에게 공평하게 자원을 배분하고 기회를 제공하는 것은 평등으로 가기 위한 과정으로 보고, “균등(equity)”을 발전의 수단적 단계로 활용하여 궁극적으로 “평등(equality)”을 이룩하겠다는 절차적 개념을 포함한 것이다. 둘째, 성불평등을 제거하여 여성과 남성의 평등을 이루지 않고서는 인류의 빈곤이 척결될 수 없으며 이는 곧, 지속가능한 발전이 될 수 없음을 명시하고 있다.

셋째, 개발의 효과성과 사회 정의를 위해 여성과 여아의 인권을 실현해야 한다는 것을 크게 강조하고 있다. 넷째, 성과지향적 관점을 통합하여 실질적인 변화를 꾀하고 있다. 즉, 모든 사업의 계획 및 보고 단계에 있어 젠더 관점에서 기대하는 변화를 사업 담당자가 구체적으로 예측하도록 관련 도구를 제공하여 실질적인 변화를 이끌어낼 수 있도록 장려하고 있다. 다섯째, CIDA의 여타 발전 과제와 빈곤척결 정책 등과 성평등 정책을 효과적으로 연결하여 모든 정책과 프로그램 및 사업에서 젠더가 다뤄질 수 있도록 한다. 여섯째, 성평등을 달성하기 위한 사업의 지침과 성과 관리 도구 등을 제공한다. 일곱째, 성평등을 달성하기 위한 여덟 가지 원칙을 명시하고 있다.

CIDA의 성평등 8대 원칙은 다음과 같다:

- ① 성평등은 모든 정책과 프로그램 및 사업의 목적에 필수적으로 포함되어야 한다.  
성평등은 CIDA의 주요 사업 영역 중 하나인 동시에 모든 사업 영역에서 강조되어야 하는 크로스커팅(cross-cutting) 주제로도 지정되어 있다. 이는 모든 영역에서 남성과 여성의 관점 및 이해, 요구가 다를 수 있다는 점이 충분히 감안되어 개발 정책을 펴도록 하는 원칙이 된다. 이를 위해 CIDA에서는 각 사업 분야별로 성평등을 추구하도록 하는 안내지침을 개발하였다.
- ② 모든 정책과 프로그램 및 사업은 여성과 남성에게 다르게 영향을 미친다는 점을 인지한다. 앞서 언급했듯이 여성과 남성은 관점과 이해, 요구가 다르며 이는 계급, 인종, 연령에 따라 다시 한 번 다르게 반영될 수 있다는 점을 인지하고 사업의 계획과 이행에 있어 이를 충분히 반영해야 한다.
- ③ 여성과 남성이 동등하나 동일하지는 않다는 점을 인지한다.

- ④ 성평등을 이루기 위해서 여성의 세력화(empowerment)를 추구한다. 세력화 과정을 통해 여성은 자신이 처한 성 권력 관계에 대한 이해를 높일 수 있으며 자신의 삶에 대한 통제가 가능할 수 있다.
- ⑤ 성평등을 위한 경제, 사회, 정치적 변화를 추구하는데 있어 여성의 동등한 참여는 필수이다.
- ⑥ 성평등은 여성과 남성의 협력을 통해 이루어질 수 있다.
- ⑦ 성불평등을 근절하는 구체적인 방안을 모색한다.
- ⑧ 모든 CIDA의 정책과 프로그램 및 사업은 성평등에 공헌해야 한다.

CIDA의 성평등 사업은 성평등을 주요 목표로 하는 사업(gender-specific)과 성평등을 관련 목표로 하는 사업(gender-integrated)으로 나뉜다. 후자는 교육, 보건 등의 분야에서 젠더를 크로스커팅 주제로 다루는 경우를 일컫는다. 모든 사업은 원칙적으로 성평등을 목적으로 하지만, 성 주류화는 오랜 시간에 걸쳐 그 변화를 읽어낼 수 있다는 점과 여성들의 당면한 요구에 반응할 수 없다는 단점이 있기 때문에 CIDA에서는 이처럼 이원적 접근(two-pronged approach)을 추구한다.

성평등 정책을 효과적으로 수행하기 위해서는 이 결과, 혹은 성과를 효과적으로 평가할 수 있는 도구가 필요하다. CIDA에서는 성평등을 크로스커팅(cross-cutting) 주제로 다루어 모든 사업 분야에서 추진하고자 하기 때문에 더욱 효과적인 평가 도구가 요구되었다. 따라서 CIDA에서는 “성평등의 결과측정을 위한 프레임(Framework for Assessing Gender Equality Results)”를 개발하였는데, 이는 CIDA의 사업이 실질적인 개발 성과를 일궈낼 수 있도록 단계별 결과에 대한 관리를 강화함으로써 실무자의 책임감과 관리효율성을 높이는 기제가 된다. 이를 활용할 때, 성평등 결과는 크게 (1) 의사결정 (2) 권리 (3) 개발 자원 및 혜택이라는 3가지 주제로 분류되어, 하나의 사업이 불평등을 해소하고 여성의 삶의 질을 높이는데 어떻게 기여했는가를 자세히 분석할 수 있도록 돕는다. 사업 담당자는 이 도구를 활용하여 사업의 성평등 성과를 분석하고, 이에 대한 증거자료를 함께 제시할 수 있어야 한다. 성평등 성과는 최종적으로 중요성 평가 지표(Rating Scale for Significance of Gender Equality Results)를 활용하여, 그 정도에 따라 최상, 상, 중, 약, 무(significant, encouraging, modest, weak, none) 등과 같이 코드를 부여받게 된다.

물론 캐나다의 헌법과 원조의 기조에서 인권과 평등, 성평등이 강조되기는 하지만 앞서 설명된 정책과 별도로 법률이나 다른 제도를 통해 원조 사업에 있어 젠더적 관



점을 담보하는 기제는 존재하지 않는다. 법제화는 그 취지를 모두가 공감하지 않고서는 악영향을 미치기도 하는데, 일단 법으로 최소한의 의무 규정을 명시하는 경우 그것이 수단이 아니라 곧 소기 목적하는 바의 모든 것으로 전이되어버린다는 점이다. 때문에 제도화는 원칙 단위에서 발전시킬 것이 아니라 원칙이 각 지역과 각 국가, 각 정책영역에서 충분히 흡수될 수 있도록 이행 단위에서 충분한 발전을 이뤄야 할 것이다. 저층구조에서부터의 동의기반이 약한 상태에서 법제화를 하는 경우에는 그것이 수단이 아니라 곧 목적으로 전환되어 버리는 사례가 허다하다. 개발원조의 성 주류화도 마찬가지로 법제화를 하되 그 원칙이 각 사업의 단계와 정책영역에서 충분히 흡수될 수 있도록 다양한 노력을 필요로 한다. 우선 이를 위한 조직과 인력 구조가 완비되어야 하며, 지속적인 역량 강화가 필요하다.

CIDA의 성평등 추진 체계는 단순히 정책을 마련하고 이와 관련한 지침서를 개발하는 정도에서 그치지 않고 이를 실질적인 사업에서 활용할 수 있도록 다양한 기제를 개발하는데 주력하고 있다는 점이 특기할 사항이다. 특히 성평등 직원상과 조직의 젠더 챔피언(Gender Champion)을 명명한 점은 조직 내부에서 성평등에 대한 이해와 열정을 키우고 이를 실질적인 국제개발의 성과로 나타내고자 하는 의지를 표현하는 것이다. 또한 이원적 접근을 통해 여성의 당면 과제에 대한 투자를 진행함과 동시에 성평등 문화 정착과 같은 장기적 변화를 모든 사업 분야에서 꾸준히 추구하는 것도 효과적인 전략으로 평가된다. 특히 사업의 결과적 성과나 추진 과정에서 기존의 불평등을 해소하는 데 어떠한 기여를 했는지 분석할 수 있도록 하는 도구는 한눈에는 성평등과 전혀 상관없을 것 같은 분야의 사업에서도 성평등을 추진하고 또 이를 긍정적으로 평가해내는 데 큰 기여를 할 수 있다는 점이 고무적이다.

## 4. 결론

캐나다의 사례에서도 보듯이 개발원조의 질을 제고하는 데 있어 법제화보다는 잘 발현된 정책과 실천적 사업 운영, 평가가 더 실질적인 의미를 갖겠다. 그러나 다원적 운영 체계를 정비하고 국민적 합의를 도출해야 하는 우리나라의 현실에서는 개발원조의 철학과 체계를 제도화하는 법률 제정이 요구된다. 지난 제17대 국회에서는 처음으로 개발원조법안이 제안되었으나, 큰 관심을 받지 못한 채 국회의 임기만료로 모두 자동 폐

기되었다. 개발원조의 증대와 효율성 제고에 대한 국제사회의 요구와 시민단체 및 학계의 관심이 고조된 가운데 제안된 이 법안들은 개발원조의 체계화를 꾀했다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다. 그러나 OECD의 정책이나 여타 공여국의 선진적인 기존 법률에서 제시하고 있는 민주적 가버넌스, 인권 및 성평등과 같은 문제의식은 전혀 언급하지 않고 일률적으로 평화와 번영만을 개발원조의 이념으로 규정하여, 기존의 이원화된 체계에 타협하는 대안 제시에서 그치고 말았다는 한계를 노정했다(정혜선 2008).

세계화의 물결은 경제 통합만을 가져오는 것이 아니라 과거에 예기치 못한 다양한 사회문화적 변화를 낳고 있으며 지구의 한 편에서는 오히려 빈부격차를 심화시키고 있다. 평등과 공동번영에 대한 강한 의지가 함께 할 때만이 세계화가 빈곤을 철폐할 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다. 그러나 그렇지 못한 경우에는 오히려 양극화를 초래할 수 있는 재난이 될 수 있다. 지난 2001년 채택된 최빈국의 발전을 위한 행동강령(Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010)에서 UN은 여성이 여전히 빈곤 인구의 다수를 차지한다는 점을 지적하고, 빈곤철폐, 고용창출, 가버넌스, 역량강화, 지속가능한 발전 등과 함께 성평등을 크로스커팅 주제로 채택할 것, 그리고 빈곤퇴치의 전략으로 성 주류화를 채택할 것을 결의하였다(UNCSD 2004). 지난 3월 초 우리나라의 DAC 가입 여부를 논하기에 앞서 특별동료검토를 위해 한국을 방문했던 DAC 실사단도 성평등, 환경, 인권, 가버넌스 등의 전 지구적 이슈에 한국 정부가 더 많은 관심을 쓸 것을 촉구한 바 있다(경실련 2008).

국제사회는 개발도상국에 대한 선진국의 상호책임을 원칙으로 개발원조의 증액을 꾸준히 요구해 왔다. 2002년 몬테레이 합의문에 따른 국제사회의 개발원조 권고수준은 국민순소득(GNI) 대비 0.7%이며, 경제 수준에 비해 개발원조 규모가 작은 우리나라는 현재 GNI 대비 0.1% 수준의 개발원조를 2012년 0.2%까지 확대할 방침이다(연합뉴스 2008). 그러나 우리의 개발원조는 이미 DAC 가입의 기준이 되는 규모를 넘어섰고, 이제 질적 제고가 필요한 시점이다. 아시아 해일 사태 직후인 지난 2005년 국무조정실에서 운영한 개발원조 태스크포스팀은 개발원조 관련법 정부안 개발도 논의하였는데, 과정에서 개발원조의 목적으로 인권보호를 언급하는 것마저 부담스러워했다(신혜수 2008). 하지만 앞에서 보았듯이 대다수의 선진공여국이 개발도상국의 지속가능한 발전, 민주주의, 인권 및 성평등을 목적으로 개발원조를 집행하고자 노력하고 있다. 우리가 진정 세계 11위의 경제 규모에 맞는 책임 있는 자세와 국제적 역할에 대한 고민에서 출발하여 개발원조를 생각한다면 무엇을 위한 개발원조인가를 철저히 되짚어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 경실련. 2008. OECD 개발원조위원회(DAC) 특별동료검토 실사단 방한. ODA Watch 뉴스레터 17호.
- 곽숙희, 정혜선, 정미경. 2007. MDG 달성을 위한 ODA의 성 주류화 전략개발. 서울: 한국여성정책연구원.
- 신혜수. 2008. 심층면접. 2월 14일.
- 연합뉴스. 2008. <이명박정부 출범> ⑤ '글로벌 코리아' 외교. 2월 22일.
- 정혜선. 2008. 개발원조의 제도화와 성 주류화. *젠더리뷰*, 6월 30일 발간 예정. 서울: 한국여성정책연구원.
- Baden, Sally and Kirsty Milward. 1997. *Gender Inequality and Poverty: Trends, Linkages, Analysis and Policy Implications*. BRIDGE Report No. 30. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Coleman, Isobel. 2004. The Payoff From Women's Rights. *Foreign Affairs* May/June.
- DAC Network on Gender Equality. 2006. *Paris Declaration Commitments and Implications for Gender Equality and Women's Empowerment*. 5-7 July. Paris: OECD.
- Kwak, Sookhee and Hyeseon Jeong. 2008. Official Development Assistance (ODA) Policy and Its Reality from Gender Perspectives. Paper to be presented at the The Eighth International Conference of the International Society for Third-Sector Research, 9-12 July, organized by the International Society for Third-Sector Research, in Barcelona, Spain.
- Lee, Sun-hee. 2008. Advancing Gender Equality in Economy and Gender Mainstreaming Strategy in the Australian Aid Program. Paper presented at the International Symposium for the 25th Anniversary of KWDI: A New Global Trend on Gender Mainstreaming and Its Implications for Women's Policies in Korea, 24 April, organized by Korean Women's Development Institute, in Seoul, Korea.
- Marcoux, Alain. 1998. The Feminization of Poverty: Claims, Facts, and Data Needs. *Population and Development Review* 24: 131-139.
- Medeiros, Marcelo and Joana Costa. 2007. Is There a Feminization of Poverty in Latin America? *World Development* 36: 115-127.
- OECD-DAC Secretariat. 1999. *DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation*. Paris: OECD.
- \_\_\_\_\_. 2007 and 2008. *Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment*. Paris: OECD.
- OECD. 2000. Development Cooperation Review: Italy, Pre-print of the DAC Journal 1: 3. Paris: OECD.
- O'Neill, Patti. 2008. E-mail message to author. June 10.

- Rao, Aruna, Mary B. Anderson and Catherine A. Overholt, Eds. 1991. *Gender Analysis in Development Planning*. Kumarian Press.
- Reisen, Mirjam van. 2005. *To the Farthest Frontiers: Women's Empowerment in an Expanding Europe*. Eurostep & Social Watch.
- The Economist. 2006. Women and the World Economy: A Guide to Womanomics. *The Economist* 379: 8473, April.
- United Nations Commission on the Status of Women. 2004. Resources mobilization and enabling environment for poverty eradication in the context of the implementation of the Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010.
- United Nations Development Fund for Women. 2006. *Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships*. Discussion Paper—March. New York: UNIFEM.
- United Nations Development Programme. 1995. *Human Development Report 1995*. New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme. 2007. *Human Development Report 2007/2008*. New York: Palgrave Macmillan.
- United Nations Division for the Advancement of Women. 2007. *Financing for gender equality and the empowerment of women*. Report of the Expert Group Meeting, 4-7 September, organized by the Division for the Advancement of Women, in Oslo, Norway.
- United Nations Economic and Social Council. 1996. Supplement No.6 (E/1996/26) Chap. I.C.2, Resolution 40/9.
- United Nations ESCAP. 2007. Economic and Social Survey.
- United Nations General Assembly. 2000. 23rd Special Session Resolution S-23/3, annex.
- USAID. 2004. A Summary of Gender Strategies of Multilateral Development Agencies and Selected Bilateral Donors.
- Wallace, Laura. 2004. Freedom as Progress: Laura Wallace interviews Nobel Prize-winner Amartya Sen. *Finance & Development*, September.
- World Bank. 2007. *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*. Washington, DC: International Development Association.

---

---

## 토 론

---

---

윤 현 봉 (한국해외원조단체협의회 사무총장)

손 혁 상 (경희대학교 교수)

정 미 경 (고려대학교 연구교수)

강 선 주 (외교안보연구원 경제통상연구부장)

권 울 (대외경제정책연구원 동서남아 팀장)

임 정 희 (한국국제협력단(KOICA) 환경여성팀장)

김 영 택 (한국여성정책연구원 연구위원)

# 한국해외원조단체협의회 소개 및 주요사업

윤 현 봉 (한국해외원조단체협의회 사무총장)

## I. 한국해외원조단체협의회 소개

한국해외원조단체협의회(이하:해원협)는 1999년 설립

세계 여러 빈곤지역에서 긴급구호 및 개발원조사업을 하는 62개 한국 개발NGO의 협의체.

개발원조분야가 점점 관심사로 부각되면서,

해원협은 정부와 개발NGO 그리고 관련 학계로부터 많은 역할을 요구 받음.

※ 개발NGO란? - 빈곤국가에서 현지 지역 개발 및 주민들의 자립을 도모하기 위해 활동하는 NGO.

▶ 주요 사업.

1. 의료/보건사업 : 예방접종 및 영양식 제공, 진료소 건립 및 의료원 양성, 예방교육 실시 등
2. 교육사업 : 학비 및 교복, 책 등 지원학교 건립 및 책/결상 지원교사 양성 등
3. 주거환경 개선 : 주택보수, 식수펌프 및 화장실 설치, 도로 건설 등
4. 생계유지사업 : 신용조합 지원, 가축 및 곡식 종자 지원, 수입증대를 위한 직업교육 실시 등.
5. 옹호사업 : 빈곤 지역 및 주민을 위한 캠페인 진행, 수혜국 및 수원국의 정책적 변화를 위한 사업

## II. 해원협의 VISION

빈곤과 불평등이 없는 정의로운 세계, 그리고 모든 사람들이 자신들의 삶을 결정하고 그들의 기본적 권리가 보호되며 지속 가능한 환경이 보장되는 세상

1. 개발원조 전문가들의 인력pool 운영

2. 국내 개발NGO의 네트워킹의 중심축으로의 역할
3. 해외 개발원조NGO들과의 네트워킹

### Ⅲ. 해원협 주요사업

#### 1. 교육 및 훈련사업

해외개발원조사업 실무자들의 역량강화를 위한  
긴급구호활동 교육, 안전교육, 개발원조와 국제협력의 이해교육 및 전문가 훈련 프로그램

#### 2. 조사연구 사업

국내외 해외원조 및 국제협력 등에 대한 정보수집,  
개발NGO 단체 및 유관분야 실무자들과 정보교류를 통한 네트워크 구축.

#### 3. 협력 사업

개발원조 및 긴급구호와 같이 정부와, INGO, 타 시민단체 등,  
협력이 필요한 분야의 NGO 의견 창구 역할.

#### 4. 대국민 홍보사업

ODA 및 MDGs 등 개발원조와 관련하여 국민들의 인식제고사업,  
개발NGO들의 활동에 대한 꾸준하고 지속적인 홍보사업.

#### 5. 해외봉사단 사업

2004년부터 한국국제협력단과 함께 개발도상국내 한국NGO 사업장에 봉사단을 파견.  
\* 2008년에는 29개국, 166명의 봉사단을 의료보건, 지역개발, 정보통신, 교육 등 다양한 분야에 파견

년도	파견 현황	파견기간
2004	9개국 8단체 33명	6개월~2년
2005	8개국 10단체 35명	6개월~2년
2006	19개국 18단체 78명	6개월
2007	32개국 30단체 188명	1년
2008	29개국 31단체 166명	1년

#### IV. 제안

전체 ODA(2007년 약 6억7000 달러)중에서 약 20%에 이르는 무상원조, 그 중에서도 NGO 지원은 약 1~3%임.

ODA 증가 계획이며, PPP 혹은 NGO 협력 추세.

일련의 긴급구호 활동을 통해 회원단체들의 해외사업을 위한 자체 모금 환경도 좋아지고 있어서

개발 NGO들은 역량개발을 위해 고심하고 있음.

유니세프와 같은 유엔기구는 물론이고, 월드비전이나, 세이브더칠드런, 플랜 등과 같은 INGO는 모든 사업계획을 성인지적 관점에서 검토하고, 여성을 개발원조 사업에서 주류화 해서 빈곤퇴치를 할 수 있도록 하고 있으나, 15~6년에 불과한 역사를 가진 한국 NGO의 경우에는 여성을 우선적으로 고려하고 있지 않는 실정.

따라서,

1. 사업을 발굴하고 기안하는 실무자나 혹은 회장단에 대한 개발원조의 성주류화 교육을 이제라도 시작해야 할 것.
2. NGO봉사단원이 대학생, 젊은이, 도시인 편향인 점을 감안,  
여성인력개발센터에서 훈련된 여성들이 봉사단원으로 제3세계에 나간다면 훈련, 모집에 따른 어려움도 해소하고 여성의 힘으로 여성을 도와 빈곤퇴치 사업을 할 수 있을 것.



	단체명	대표자	주소
1	가나만 농군운동 세계본부	김병일 이사장	서울 서초구 방배5동 1001-04 제중빌딩 902호
2	건축국제의료협회	정여화 이사장	서울 동대문구 회기동 1번지 건축대학병원 정선파
3	광선	이현덕 이사장	서울시 동작구 대방동 895-2 광선B/D 5F
4	국제개발협회	이남을 이사장	구로구 개령3동 349-4
5	국제사회의봉사단	주영길 단장	경기도 성남시 분당구 야탑동 958-2 아이코타워 8층
6	국제아동돕기연합	신재웅 이사장	서울 강남구 삼성동 52-161층
7	국제목수수재단	김순권 대표	서울 마포구 창전동 5-5 동북아세빌딩 5층
8	국제의료협력단	김병석 이사장	전주시 완산구 중화산동 1가 218-9 선협건물 2층
9	국제아비스	이일하 회장	서울 용산구 청파2동 101-4
10	국제피스	김순배 회장	서울 영등포구 여의도동 11번지 제2교육관 908호
11	글로벌케어	박용준 회장	서울 양천구 목1동 405-093 9층
12	다일복지재단	최일도 이사장	서울 동대문구 전농1동 495-15
13	대한한림회의료봉사단	김호순 단장	서울 관서구 가암동 28-27 대한한림의사회회 회장 3층
14	연말서비스센터내셔널	이태경 이사장	서울 강남구 삼성동 54-2 청진상가 905호
15	동북아교육문화협력재단	곽선혁 이사장	서울 서초구 서초4동 1310-10 사랑의 복지관 10호
16	동북아협력연대	강영석 이사장	서울시 마포구 마포동 208-1 덕선빌딩 지하1층
17	동서문화개발교류회	김창욱 이사장	서울 용산구 서빙고동 95번지 202호
18	대한사회복지국제본부	조정원 대표이사	서울 종로구 권농동 115-3 경국대학교 동문회관 2층
19	대한사회복지한국본부	이병하 대표이사	서울 종로구 권농동 115-3, 5층
20	글로벌도시개발협회	이석희 이사장	인천시 부평구 부평 6동 685-1호
21	세마를로동중앙회	이수선 회장	서울 강남구 대치동 1008-4 국제협력부
22	세계선교회	서영훈 이사장	서울 종로구 종로2가 9번지 서울 YMCA 608호
23	세이브더칠드런코리아	김노보 회장	서울 마포구 창전동 169-2
24	시민정보미디어센터	손보호 이사장	서울시 서대문구 홍제동2가 189 문승빌딩 201호
25	세빛프렌즈 연대내셔널	문국근 이사장	서울시 마포구 합정동 369-05 201호
26	아시아협력기구	이준 이사장	서울시 용산구 효창동 5-198 301호
27	아이코리아(새세대육영회)	김태연 회장	서울 송파구 선전동 7-12
28	아프리카 어린이 돕는 모임	조정재 이사장	서울 동작구 흑석동 1-8 원동교 서울회관 B10
29	에드보캇코리아	전용태 총재	서울 서초구 서초동 1719-4 김도빌딩 401
30	어린이재단	김석산 회장	서울 중구 무교동 95번지 어린이재단빌딩 1101호
31	월드문화개발기구	홍정길 이사장	서울 강남구 수서동 750-1, 남서울대학교 교외빌딩 101호
32	월드비전한국	박종삼 회장	서울 영등포구 여의도동 24-2
33	월드투게더	박노숙 이사장	서울시 관동구 명일동 940-1 월드글로벌아카데미
34	유니세프 한국위원회	박동은 사무총장	서울 종로구 창성동 17-1
35	이웃을 돕는 사람들	정성호 이사장	서울 종로구 창전동 2-2번지석월빌딩 401호
36	연구보건의복지협회	최선정 회장	서울 영등포구 당산동 6가 121-148
37	작은 예수회	박성구 대표이사	서울 관서구 가암2동 1466
38	잠미회	신상철 회장	서울 종로구 부암동 175-1 부원빌딩 901호
39	정혜복지	이종민 이사장	서울시 서초구 서초3동 1557-28 태영빌딩 3층
40	지구촌 공생회	송철주 대표	서울 광진구 능동 288-15 동산빌딩 301호
41	지구촌나눔운동	강도규 이사장	서울 종로구 윤니동 98-78 가락타워 빌딩 1701호
42	철수나눔실천회	박철수 교무	서울 서초구 서초동 1599-2 LG 메달리트 2020호
43	코퍼온	손병두 총재	서울 용산구 한남동 787-87 한남빌딩 4층
44	태평양아시아협회	김상철 회장	서울 강남구 역삼동 637번지 미래하루스 1층
45	태원	박용 이사장	서울 서초구 방배5동 985-21
46	플랜한국위원회	노영찬 회장	서울 용산구 용산동5가 5-7번지 선우빌딩 401호
47	하나도	이일재 이사장	서울 종로구 낙원동 284-6 낙원빌딩 940호
48	하트하트재단	신연숙 이사장	서울시 송파구 가락2동 149016
49	한국건강관리협회	이순환 회장	서울 관서구 화곡6동 1097번지
50	한국국제기아대책기구	정정철 회장	서울 강남구 청담동 111번지 기아대책회관 (사공관4층)
51	한국국제봉사기구	하선수 총재	서울 종로구 관훈동 130-4번지
52	한국노년복지회(힐프에이지)	조현세 회장	서울시 영등포구 영등포동 618-4631층
53	한국사회의정기문도연합회	이창식 회장	서울 중구 신당1동 895-08 대금빌딩 5층
54	한국선여복지재단	여주기 이사장	서울 관악구 봉천5동 1899-6
55	한국자유총연맹	권정달 총재	서울 중구 경향동 2가 201-6
56	한국제이티에스(JTS)	김기전 대표	서울 서초구 서초3동 1585-18
57	한국적십자회	함재웅 이사장	서울시 동대문구 제기 2동 148-115 연암빌딩 4층
58	한국YMCA전국연맹	이혁영 사무총장	서울 중구 소공동 117
59	관미음향문화운동본부	김문희 이사장	서울 중구 명동 2가 가톨릭회관 4층
60	관연복지재단	관연연 회장	서울 서초구 서초동 1579-1 연암빌딩 3층
61	협력하는 사람들	제규정 이사장	서울시 종로구 연곡동 85번지 2층
62	호산나	권석원 이사장	서울 강남구 대치동 890-56

## 개발과 인권, 상호 발전의 동학

손 혁 상 (경희대학교 교수/참여연대 국제연대위원회)

최근 국제개발협력에 대한 우리사회 관심이 급격히 증가함에 따라 다양한 논의의 장들이 열리고 있다. 그러나 주된 논의의 중심은 일반적인 정책방향과 정책과제에 관한 것이었다. 즉, ODA 관련 주요 쟁점은 대외원조 목적과 이념 수립, 원조 규모의 확대, 유상 및 구속성 원조 비율 감소, 대외원조기본법 제정, 유·무상 원조업무의 제도적 단일화, 원조업무 기관 및 사업의 체계적 평가절차 도입, 시민사회의 참여확대 등으로 정리할 수 있다. 이외에도 전문인력 양성, 전문조사기관 설립, 국제개발위원회의 활성화 등 다양한 쟁점이 있어왔다. 오늘은 이전의 일반적 ODA 정책 쟁점에서 벗어나 개발과 인권/젠더라는 구체적인 이슈를 심도있게 논의할 수 있는 좋은 기회라 여겨진다. 이 자리가 우리의 ODA 정책이 인간의 자유를 확장하는 인권과 젠더 이슈를 함께 풀어나갈 수 있는 또 하나의 계기가 되길 바란다.

‘인권’ 개념은 본연적으로 누구에게나 동등하게 적용되어야 할 보편적 성격을 견지하지만, 역사적, 사회·문화적 상황 속에서는 해석과 평가가 다양할 수 있다. 따라서 과거에 인정받지 못하던 권리들이 현재에는 보편적 권리로 받아들여지기도 하고, 추상적 개념에 머물러 있던 권리개념이 역사적 상황에 따라 재해석되고 평가되어 구체적 권리로 심화되기도 한다. 이처럼 인권개념은 역사적, 사회·문화적 상황 속에서 재해석되고 평가되는 사회 구성적, 변증법적 성격을 띤다.

이에 본 토론자는 ‘인권’을 인간이 어떠한 박탈이나 속박에서 벗어나 보편적으로 누려야할 자유 영역의 확장, 그리고 이를 보장하기 위한 제반 권리로 보고, 개발과 인권이 상호 관련성을 갖기 위해서 개발을 어떠한 관점에서 바라보아야 하는지, 그리고 젠더관점에서 개발을 어떻게 풀어야할지를 간략하게 밝히고자 한다. 나아가 인권·노동·환경·여성·공정무역 등 젠더 외의 현대 국제사회의 다양한 아젠다와 ODA 정책이 어떻게 국민적 합의를 통해 균형점을 만들어갈 수 있는지에 대해 이 자리를 빌려 토론 의제로 제안해 보고자 한다.

## 1. 개발과 인권

ODA 정책의 핵심과제인 빈곤퇴치를 위한 개발과 인권은 어떠한 상관성이 있는가? 개발과 인권에 대한 일반적인 논의로 시작해 보자. 개발이익이 특정계층에게만 부여되어 다수가 빈곤의 늪에서 헤어날 수 없거나 여성, 특정 지역, 소수자에게 경제적 박탈과 차별이 이루어지고, 개발로 인한 심각한 환경훼손으로 인류의 지속가능성이 확보되지 않는다면 개발은 더 이상 인간으로서 당연히 누려야 할 행복추구권이나 사회·경제적 권리를 보장하지 않을 것이다. 따라서 개발은 지속가능해야 하고 다수의 빈곤계층에게 혜택이 주어져야 사회의 안전성이 확보되고 인권 증진을 위한 물질 토대가 마련될 것이다. 그러나 개발이 지속가능하고 다수에게 혜택을 줄 수 있는 방향으로 가기 위해서는 시민들에게 민주주의의 핵심 권리인 시민 및 정치적 권리가 보장되어야 한다. 그래야 개발 이니셔티브를 쥐고 있는 국가권력이 견제될 수 있고, 이를 통해 사회정의와 지속가능한 개발을 아우르는 인간의 얼굴을 한 개발을 기대할 수 있기 때문이다. 결국, 개발은 그 중심에 인간의 자유와 이를 보장하는 권리 개념을 염두에 두어야 하고, 이를 위해 경제개발은 물론 인간의 역량(capability) 강화를 위해 교육과 의료와 같은 사회개발도 함께 병행되어야 한다. 그리고 양영미 국장이 소개한 “Human Rights Based Approach to Development: HRBAD”도 이러한 기초의 좋은 사례일 것이다.

## 2. 개발과 여성

젠더관점에서 보자면 개도국의 여성은 국가 단위에서 경제적(수입), 사회적(교육, 의료) 빈곤과 가족 단위에서 남성과의 관계에서 불평등을 심화하는 ‘젠더 바이어스(gender bias)’를 겪고 있어 ‘빈곤의 여성화’ 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 개도국의 ‘빈곤의 여성화’의 심화 경향에 대해 아마티아 센(Amartya Sen)의 주장에 주목할 필요가 있을 것 같다. 센은 인간의 자유를 확대하는 계기로서의 발전(development)을 달성하기 위해서는 여성의 웰빙(well-being) 외에 여성에게 교육 및 의료, 경제적 기회를 확대하여 여성의 역량(capability)을 강화하고, 이를 토대로 사회의 행위(agency) 주체로 거듭나게 하는 것이 중요하다고 주장한다.<sup>1)</sup> 센은 특히 이러한 여

1) Sen, Amartya(1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books, a division of Random House, Inc. pp. 190-203.

성의 역량강화와 경제적 참여 확대는 아동복지와 관련해서 매우 중요하다고 보고 있다. 여성이 가족단위에서 독립적 주체가 되면 양육에 대한 발언권과 복지에 대한 관심이 확대되어 영아, 특히 여아의 사망률은 감소하게 되고, 여성이 스스로의 삶을 기획할 수 있게 되면 출산율을 스스로 조절할 수 있게 되어 국가단위에서 인구조절에도 크게 기여한다고 보고 있기 때문이다. 행위 주체로서의 여성의 역량강화는 경제와 사회발전(민주주의)에 매우 중요한 키워드이다.

이런 측면에서 정혜선 연구원이 소개한 ODA에 인간개발지수(HDI) 외에 여성개발지수(GDI)와 여성권한척도(GEM)의 도입과 이에 부합하는 정책조정은 ODA가 인권, 특히 여성 및 아동복지에 기여하는 바가 클 것으로 기대된다. 개발을 인간의 자유를 확대하고 인권을 강화하는 방향으로 유도하기 위해서는 GDI와 GEM을 ODA에 도입하고 이를 정책적으로 이행하는 것이 중요해 보인다.

### 3. 맺으며

ODA가 개도국의 경제 및 인권향상을 토대로 한 민주주의의 발전에 도움이 되기 위해서는 경제는 물론이거니와 교육과 의료와 같은 사회개발이 필수과제이다. 사회개발은 개개인의 사회적 역량을 강화하여 능동적 민주시민으로의 권한(empowerment)을 강화할 것이고, 이렇게 역량을 갖춘 개개인은 경제에 대한 참여의 폭이 넓어져 경제발전 에 대한 기여도가 클 것으로 여겨진다. 경제와 민주주의는 상호 배척하거나 선후관계가 있는 것이 아니라 상호 병행 발전할 수 있는 메커니즘을 갖추고 있다. 이러한 맥락에서 이제 ODA 쟁점에 대한 논의도 인권·노동·환경·여성·공정무역과 같은 구체적인 아젠다들이 동시에 투영될 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 그래야만 ODA가 개도국 다수의 빈곤계층에게 혜택이 주어지고, 이들의 인권향상에 긍정적으로 작용할 것이기 때문이다. 이런 자리가 다양한 민주주의적 아젠다와 ODA 정책이 상호 균형점을 찾고 이에 대한 국민적 합의를 이끌어 낼 수 있는 ‘인권적 ODA’ 담론 형성의 주요 공간이 되기를 바란다.

## 빈곤의 여성화와 개발협력 정책<sup>1)</sup>

정 미 경 (고려대학교 세계지역연구소 연구교수)

대한민국 국민들에게 “개발원조”는 무엇인가? 라는 질문을 하고 싶다. 현재 한국 사회에서 개발원조 전문가, 활동가들은 빈곤 국가들이 어찌 돌아가는지 그들이 왜 그리도 가난 할 수 밖에 없는지, 왜 개발원조를 받아야만 하는지 그 이유에 대해서 깊은 관심을 갖고 원조 사업에 참여하고 있는지 스스로 점검해 볼 필요가 있다. 또한 개발원조 사업을 누구의 입장에서 접근을 해야 하며, 어떻게 접근해야 하는지를 심도 깊이 있게 고민해야 한다. 그러나 현실적으로 많은 전문가들, 학자들, 활동가들은 개발원조를 개인이 이해하는 기준과 시각에 입각하여 수원국 혹은 개발 원조가 필요한 국가들을 바라보게 된다.

“수원국 중심의 개발원조가 필요하다”는 용어는 언제부터 사용되었을까. 우리의 개발원조 역사도 20여년 남짓한 역사적 배경을 가지고 있다. 어찌 보면 수원국 중심의 전략적 사고나 경험의 공유가 쉽게 이루어질 수 있는 역사임에도 불구하고 아직 한국은 수원국 중심으로 가기 위한 인적 및 물적 기반이 충분하지가 않다는 것이 아쉬움으로 남는다.

오늘 대한민국이라는 사회에서는 개발원조에 대한 논의와 정책 및 홍보가 여러 계층과 영역에서 이루어지고 있다. 그런데, 개발원조에 대한 기본적 개념의 이해, 실제적인 이해, 국제사회의 노력에 대한 구체적인 파악 없이 “수원국 참여 중심”이니 “효율적, 효과적 수행” “빈곤”이나 “인권” 이라는 말을 너무 쉽게 섞어서 이야기 하고 있지는 않는지 재조명해 볼 필요가 있다.

과연 “빈곤”의 정체성이 무엇이며, 무엇이 원인이며, 어떻게 해결할 것인가라는 구체적인 질문들은 하고 있는가. 이러한 질문들 속에서 어떻게 접근하고 있으며, 어떤 전략과 해결책을 가지고 논하고 있는가? 여성이나 아동의 빈곤을 담론화 하기 전에 이

1) 토론문은 글쓴이의 승인 없이 타문서에 복제를 금합니다.

두 질문을 먼저 던지고 싶다.

선진 공여국들은<sup>2)</sup> 빈곤이나 특정 사업의 개념에 대해 정의 내리고 실제로 적용 가능할 수 있는 사업을 발굴하기 위해 노력하며, 새로운 접근 방식을 끊임없이 개발하고 이를 실천하기 위해 현장으로 들어간다. Pioneer 혹은 Initiative 사업이라는 이름으로 수행하고 있는 사업들의 대부분은 선진 공여국들의 깊은 고뇌에서 나오는 사업들이다. 선진공여국의 접근방식이 다소 느려 보이기 는 하지만, 그 효과성이나 효율성은 성숙되게 나타나고 있다. 그러나 대한민국의 활동가들 개발원조 기관들 대한들 연구가들은 벤치 마킹이라는 명분하에 아직 실험 단계에 있는 사업들을 고뇌 없이 복제해 오고 있지는 않은가 재고해 보아야 한다.

대한민국 국민이 수원국의 빈곤에 대해 가지고 있는 또 하나의 오해는 한국이 역사적으로 경험한 빈곤의 극복과정이다. 우리에게는 위대한 경험이고 최고라도 자부할 수 있지만, 이를 여과 없이 수원국에 적용하려는 전투적인 접근에 놀라지 않을 수가 없다. 수원국에게는 그들만의 고통스러운 역사적 경험, 고유한 환경, 사회 문화적 가치 등이 존재한다. 그들의 상황을 심층적인 연구 없이 개발원조의 이름으로 무작정 지원을 하겠다고 접근하는 것이 또 다른 침략이 되지 않는가 스스로 점검해 볼 필요가 있다.

위에 언급한 본인의 기본적인 이해를 기반으로 하여 이 두 논문에 대하여 논하고자 한다. 국제개발에는 영리, 비영리, 인도주의 그리고 국가 이익 차원 등 다양한 접근방식이 존재하고 있다. 그런데 현재 한국의 국제개발이라는 분야는 영리, 비영리, 인도주의 국가이익이 혼재되어 있는 상황이다. 이 혼재되어 있는 상황이 이 두 논문에서 여과없이 드러나고 있다. 다양하고 새로운 접근방식이 요구되는 “국제개발”이라는 분야에 여기저기 뜯어 붙이기 식으로 접근하는 연구들에 대하여는 지양되어야 한다.

수원국 중심의 사업이니, 인권 차원에서의 접근이 요구된다는 것은 이미 1970년대 “Education for All”이라는 이슈를 통해서 빈곤과 여성의 문제와 함께 심각한 논쟁이 벌어졌던 사안이며, 인권적 접근인가 경제 발전적 접근인가 라는 문제 제기가 일어났

---

2) 여기에서 선진 공여국들이라고 함은 OECD의 개발원조회원국(DAC)들을 의미한다.

었다. 2000년대 들어서면서 새로운 관점과 방향에서 이들 이슈들을 드러내고 재접근하고 있다. MDG 추진하는 과정에서도 지속적으로 모내터를 하고 국제적인 차우너에서 패도를 수정하면서 수원국 중심의 접근 방식을 찾기 위한 노력을 아끼지 않고 있다.

국제사회에서 빈곤의 문제를 해결하기 위해 많은 노력을 할 때, 과연 우리는 어떤 노력을 해야 하는가? 수원국의 요구나 수원국 중심에 대하여 논하면서 수원국의 상황을 올바르게 파악하려는 노력은 하고 있는가.

여기에 발표하고 있는 두 논문에서도 주장은 하지만, 수원국가나 수혜자들이 무엇을 요구하고 있는지에 대하여 구체적으로 언급했다고는 할 수 없다. 개발과 인권은 50년 이상 논쟁거리가 되고 있는데, 그것을 단순히 개발의 원칙을 지킨다거나 인권의 원칙을 지켜야 한다는 수준의 제안이나 정책 혹은 주창으로는 충분하지가 않다. 구체적으로 어떻게 협상을 할 것인가, 상호간에 만족(win-win)할 만한 해결점을 도출하는데 어떠한 지우너을 할 것인가? 에 대한 방안이 제시되어야 한다. 법정공방을 하더라도 현지 주민들의 힘으로는 불가능하고, 그리고 장기적인 법정공방은 또 다른 빈곤과 고통을 창출할 뿐이다. 개발의 수위를 충분히 조절하고, 개발에 필요한 보상에 대한 기준을 제시하며, 수원국 정부가 그 기준을 지킬 수 있는지 여부를 판단하는 감시기관을 강화하는 방안이 무엇인지 고민하고 이를 제시하는 것이 더 중요하다.

두 번째 논문을 읽으면서 마치 여성의 빈곤 문제를 해결하는 유일하고도 최선의 방안이 “성평등”을 이루는 것이라는 주장을 강하게 다루고 있다. “성평등”만이 여성의 빈곤을 해결한다는 보장이 있는가? 라는 질문을 하고 싶다. 여성빈곤의 원인은 단지 성불평등에만 있지 않다. 전쟁, 내전, 자연 재난 재해에는 남녀의 구분이 없다. 여성과 아동들을 바라보는 시각과 관점에서 그들은 신체적으로나 생리적으로 특수성을 가졌고, 인류 사회의 존속을 위해 보호해야 할 의무가 있다는 사실이다. 이러한 현실적 관점에서 여성의 빈곤을 바라보는 것이 어떨까 한다. 여성이 지니고 있는 특수성으로 인하여 제도적 보호 장치가 필요하다는 점은 선진 공여국이나 개발도상국, 저개발국가 모두가 공감해야 할 과제이다. CIDA의 사례나 주장은 과연 합리적이며, 저개발 국가나 수원국에의 적용이 가능한 것인가. 캐나다 내의 원조 철학으로서 지켜질 수는 있는지 모르지만, 수원국에 어떻게 적용할 것인가. 그러한 주장이 과연 적합한 것인가.

CIDA 사례 연구를 통해서 한국의 원조 철학이나 지원 방식을 변화시키기는 어렵다. 한국은 한국만의 문화 철학 지식 그리고 경험이 있다. 한국 사회가 가지고 있는 경험성, 합리성, 타당성에 입각하여 성평등을 이루기 위한 노력과 제도화를 하고, 이를 수원국의 경험과 철학 사회 문화적 상황에서 어떻게 적용하여 원조가 이루어질 수 있을까, 또 여성의 빈곤을 해결하기 위해 어떠한 제도적 접근이 필요한지를 구체적으로 언급해 주는 연구가 앞으로 지속적으로 이루어졌으면 좋겠다.



# 인권, 성 평등을 이루기 위한 한국의 ODA 정책

강 선 주 (외교안보연구원 경제통상연구부장)

- 인권 보호에 있어서 여성의 권리 보호를 중요한 위치를 차지하고 있으며 빈곤 퇴치와 그를 위한 ODA가 여성의 특별한 지위와 필요를 고려하는 것은 인권에 기초한 빈곤 퇴치이자 ODA 활동이라고 볼 수 있음.
- 1970년대에 개발 논의에 있어서 여성에 대한 투자가 경제 성장을 달성하는 데에 긍정적인 기여를 한다는 “경제성”을 강조함으로써 여성 이슈를 개발에 포함시키는 데에 성공하였음 (소위 Women in Development, WID). 그러나 이러한 접근이 여성의 경제적 기여에 대한 과도한 강조, 여성의 경제적 기여를 위한 여성만을 위한 (women-only) 프로젝트 운영, 여성이 분리된 배려를 필요로 하는 대상임을 확신시키는 데에는 실패하고 여성의 복지를 무시하는 결과를 초래함. 여성의 인권 향상을 2차적인 중요성을 갖거나 경제 개발이 일어날 때에만 실현되는 조건부 현상으로 만들었음.
- WID가 수반한 위와 같은 문제점들은 1990년대에 자원(resources)에 대한 접근과 통제에 성별 차이가 존재함을 인식하고 개발에서 성별 구분과 차이를 고려하는 성 평등과 개발 (Gender and Development, GAD) 논의로 진화함. GAD는 남자와 여자가 경제활동 상의 인센티브와 제약에 있어서 차이가 있음을 인정하고 이에 대한 이해를 교육, 훈련, 금융 등 구체적 개발 프로젝트에 반영하자는 것임. 이로써 경제활동에 존재하는 남녀의 구조적 차이 때문에 여성에게도 공평하게 자원을 배분하도록 의식적인 노력을 해야 한다는 논리가 성립됨.
- 성 평등을 실현하는 방식으로서 “top-down”과 “bottom-up”의 논쟁이 있음. 많은 GAD 주장자들은 여성 NGOs 활동을 개발의 주요한 주체로 강조함. NGOs를 강조하면서 성 평등에 있어서 국가를 배제하려는 위험을 보임. 이와 같은 경향은 두 개의 주제 발표에서도 그대로 나타남. 빈곤 퇴치에 있어서 인권, 성 평등을 실현을 정치의 공백상태에서 논의하는 것임. 역사적으로 볼 때에 빈곤 퇴치는 정치적인 결정

인데, 특정 그룹, 여기서는 여성,을 배려하는 빈곤퇴치는 더 더욱 그러함. 그러므로 국가와 정치(특히 원조수원국의 정치)를 고려하지 않은 채 인권, 성 평등을 고려한 빈곤퇴치와 ODA 정책은 실현 가능성이 낮음.

- NGO와 커뮤니티 기구에서의 참여가 여성이 자신들의 요구를 정치화할 수 있는 공간을 만들어주는 데에 기여하는 것인 사실인 반면에, NGO와 커뮤니티기구 등 시민사회 제도가 단독으로 성취할 수 있는 인권, 성 평등, 빈곤퇴치에는 한계가 있음. 성 평등은 좀 더 국가적 차원의 정책결정 제도를 통과할 필요, 즉 성 평등에 대한 요구와 정치권에서 그의 수용, 법제화 추진이 수반되어야 함. 그러므로 GAD는 top-down과 bottom-up 전략의 결합을 요구함.
- 그런데 성 평등을 위한 NGO의 활동, 성 평등에 대한 요구가 정치권에서 수용되고 법제화되는 것은 민주주의라는 정치 환경을 필요로 하므로 성 평등을 고려하는 ODA 성공의 많은 정도가 원조수원국 자체의 정치적 환경에 달려 있음. 역으로, ODA를 통해 민주주의를 도입하려 했던 원조제공국의 시도들은 원조수원국과 주권/내정 간섭의 갈등을 야기해왔고 성공률도 낮았음에 주목할 필요가 있음.
- 성 평등은 민주주의 없이는 달성하기 힘들고 ODA는 민주주의 실현에 제한된 효용을 가짐. 개발에서 성 평등의 달성은 원조제공국의 성 평등을 우선시하는 정책보다는 원조수원국에 더 많이 의존함.
- 개발에 있어서 성 평등의 달성은 3각 파트너십, 즉 원조수원국 정부의 정치적 발전에의 의지 (top-down), 여성의 성 평등 요구와 정치화 (bottom-up), 그리고 원조제공국과의 협력 요소의 적절한 배합될 때에 가능해 보이며, 3 요소를 동시에 동원하는 전략의 구사가 요구됨.
- 성 평등을 달성하는 3각 협력체제에서 원조제공국의 역할을 제대로 하기 위해서는 원조수원국의 인권과 정치 환경에 대한 이해를 필요로 하고 이러한 여건들에 대한 이해를 원조 프로그램의 설계와 평가 단계에 반영하는 것임. 그리하여 ODA 프로그램 설계에 국가/지역 전문가의 참여는 선택이 아닌 필수임. ODA 설계에 국가/지역 전문가들의 참여를 위해서 현존하는 전문가들을 다양하게 활용하는 것뿐만 아니라 더 많은 지역전문가들을 양성하여야 함.

- ODA가 성 평등을 실현하기 위해서는 프로그램 설계, 예산, 실행 및 감시와 평가에 일관되게 성 평등 요소가 반영되어야 하고 이는 성 평등의 지표, 달성 목표 설정, 정책결정 과정에 반영할 수 있는 기초, 즉 데이터와 제도적 장치의 존재를 전제로 함. 원조수원국에서 통계 수집 및 통계 처리 능력의 부재는 ODA의 일반적 효과성을 저해하는 요소이어서 왔고 ODA가 성 평등을 실현하는 데에도 동일하게 적용됨. 원조제공국은 성 평등 실현을 위해 여성과 관련된 광범위한 통계 수집과 처리에 더 많은 관심을 기울여야 할 것임.

# 빈곤의 여성화와 개발협력 정책

권 율 (대외경제정책연구원(KIEP) 국제개발협력센터 ODA팀장)

## ODA가 수원국의 인권에 미치는 영향

국제적으로 개발과 인권의 문제는 다양한 측면에서 주요 쟁점이 되어 왔다. 아직 학문적으로 정착되지는 않았지만, 1994년 국제연합개발계획(UNDP)에 의해서 인간안보(human security)라는 개념이 제시되어 인간안보의 요소로 평화와 안보, 경제발전 및 복지, 인권존중, 환경보존, 사회정의, 민주화, 군축, 법치 등이 논의되고 있다. 따라서 개발과 인권은 정치적 자유, 사회적 안정, 환경권, 경제적 풍요, 문화권 등 다양한 개념을 포함하는 보다 포괄적인 측면에서 다양한 논의가 진전되고 있다.

필자가 언급한 바와 같이 빈곤을 인권의 문제에 연관시켜 논의할 경우 개발은 인권의 실현과정이라 할 수 있고, 결국 빈곤의 감축을 통한 인권과 기본적 자유를 점진적으로 실현하는 것이라고 할 수 있다. 개발과 인권을 통합적으로 인식하지 않을 경우 “ODA사업이 지역사회의 발전과 주민 개개인의 삶의 질 개선이라는 본래의 목적을 달성하지 못하고 오히려 주민의 인권상황을 악화시킬 가능성이 높다”는 지적은 적절하다.

그동안 ODA 사업으로 인한 수원국 주민의 인권 침해에 대해서 공여국과 수원국은 서로에게 책임을 전가하고 있는 실정이다. 주요 선진공여국의 경우에도 굿거버넌스 의제를 통해 개발속에 인권을 도입하고 있지만, 인권을 ODA를 제공하기 위한 정치적 조건으로 이용하고 있다는 비판에 직면해 있다. 즉, 수원국의 극단적 빈곤퇴치에 대한 노력에 집중하기 보다는 부패, 민주주의 부재, 또는 취약한 통치구조에 대한 비난으로 남북문제에 대한 책임을 회피하는 주요 수단으로 활용해 왔기 때문이다. 이에 대해 개도국들은 인권문제를 자국의 주권에 대한 위협으로 간주하고 인권의무에 대해서 강경한 입장을 취해 왔다. 반면에 ODA 사업의 결과로 개발프로젝트가 주는 혜택에서 소외되고, 오히려 사회경제적 삶의 질은 원래보다 나빠지고 빈곤의 심화로 이어질 수 있다는 논의는 MDG 이후 개발과 인권의 새로운 인식을 담보하고 있다(한국인권재단, 2007).

그동안 ODA사업으로 인해 비자발적인 이주와 이에 대한 용지보상문제는 개발로 인한 부작용(adverse effect of development)을 일으키는 경우가 많아 World Bank, ADB 등에서는 세부 가이드라인을 제정, 운용 중에 있었다. World Bank의 경우 비자발적인 이주에 대한 운영지침(World Bank's Operational Directive 4.30 on Involuntary Resettlement 3), ADB는 이주에 대한 지침서(Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice)를 두고 있다. 우리나라의 개발원조기관인 대외경제협력기금(EDCF) 역시 2007년 11월 'EDCF사업의 이주문제 점검기준'을 제정하여 차관지원 사업으로 인해 개도국 거주민의 비자발적 이주가 발생하는 경우에 대한 가이드라인을 마련하여 운용 중에 있다. 동 기준에 따르면, 차관공여계약 체결 이전에 수원국의 이주계획을 요청, 적정성을 사전에 심사하고 아직 이주계획이 부재한 경우 사업시행 이전에 수립하여 제출하도록 요청하고 있다. 그러나 유상원조 사업으로 인한 비자발적인 이주로 인한 수혜국 주민의 피해가능성은 개발원조의 부작용으로 국제사회의 쟁점이 되어온 사안인 만큼, 본 점검기준이 실제로 효율적으로 시행될 수 있도록 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다.

# 빈곤의 여성화와 개발협력정책

임 정 희 (한국국제협력단(KOICA) 환경여성팀장)

## 1. 주제발표에 대한 견해

주지하시는 바와 같이 우리나라는 ODA집행이 다원화체제(양자무상은 주로 KOICA, 양자유상은 수출입은행, 다자협력은 외교부와 기획재정부가 수행하며, 여타 부처에서도 일부 ODA 분산 수행)로 수행되고 있으므로, 저는 발제내용에 대한 견해를 KOICA 입장에서 무상원조중심으로 발표하도록 하겠습니다.

먼저 양영미사무국장께서 지적하신 바대로, 우리나라는 아직까지 ODA프로젝트가 수원국의 인권에 미치는 영향에 대해 활발한 연구나 사업에 적용하려는 시도가 부족했던 점은 사실이다. 이는 그간 ODA규모가 작았고, 수원국 요청위주의 사업을 수행하다보니 우리나라 비교우위분야 소규모프로젝트(KOICA 평균 약150만불) 및 수원국 우선순위 사업중심으로 수행해왔기때문에 사업초기 단계부터 환경, 인권, 성인지적관점 등을 고려하고 사업과급효과를 염두해 두지 못한 것이 사실이다. 그러나, 일본의 경우처럼 인프라 중심의 개발프로젝트 수행시 인권침해 사례가 빈번하고 오히려 개도국 주민의 삶의 질이 원래보다 나빠지고 빈곤이 심화되고 있다는 지적에 동감하고 있다. 예를 들어, ‘세계에서 빈곤을 없애는 30가지 방법’ 저서중 개발원조가 주민들을 죽음으로 몰아간다는 내용에서 ‘일본의 원조는 시간을 두고 벌어지는 대학살이다’라는 극단적인 수원국 주민들의 평가를 보고 ODA를 집행하는 기관의 직원으로써 충격을 받은 적이 있다. 인도네시아에 일본의 원조로 이루어진 댐건설 때문에 쫓겨난 주민이 제대로 보상도 받지 못하고 삶의 터전을 잃게 되면서 생계가 어렵게 되고, 어린 딸이 도사에서 몸을 팔아 번 돈으로 쌀을 사고, 이를 묵인하는 가족들의 비참함, 보상금을 제대로 받지 못해 농약을 마시고 자살하는 비극 등이 발생하고 결국 일본 법원소송까지 간 내용이었다. 수원국을 도우려고 한 원조가 결국 주민들의 생활을 파괴하고 더욱 가난한 상태로 몰아넣고, 군대까지 동원한 강제 퇴거라는 인권 침해를 불러온 원조를 보면서 한국의 원조철학을 다시한번 생각하게 되고, 지적하신 바와 같이 향후 ODA프로

젝트 계획수립시에는 수원국 인권과 환경에 대한 사전 검토를 해야 함을 절실히 느꼈다. 향후 KOICA의 무상원조 금액 증대에 따른 프로젝트 사업규모 증대가 예상되는 상황에서 사회인프라 건설 등 관련분야 사업계획 수립시 환경영향평가 및 인권문제가 고려되도록 개선해 나갈 계획이며, 지적하신 인권의 원칙이 반영된 ODA정책 수립에 대해서는 전적으로 동감하며, 향후 적극 반영토록 개선해 나가야 할 과제라고 생각된다. 참고로 KOICA는 08.6.23-8.22간 대국민 공모를 통해 개발원조 철학을 공모중에 있으므로 많은 관심과 참여를 당부 드린다.

정혜선 연구원의 빈곤의 여성화와 개발협력정책 논제에서 지적하신 바대로 우리나라는 아직까지 선진국에서 수행중인 법률 및 제도에서 성인지적 문제의식 명시 및 성평등 이념이나 목표, 전략을 채택하지 못하고 있다. 이 역시 그간 ODA 규모가 작고, 수원국정부 요청중심으로 사업을 수행하다보니 사업발굴단계에서 여성이 수혜자인 사업보다는 개도국의 경제성장과 빈곤퇴치에 역점을 둔 사업을 우선 수행해왔기 때문인 것으로 분석된다. 그러나 성평등 이슈도 환경과 마찬가지로 모든 분야에 걸쳐 전사업 단계에서 고려해야할 전략적 우선순위로 보고 향후 전사업 단계에 적용할 수 있는 평가기법을 도입할 계획으로 있으며, 현재 환경부문에 대해서는 KOICA 환경영향평가 가이드라인을 수립하여 전략적 환경평가 및 환경영향평가 시행을 위한 연구용역을 수행중이며, 이에 대한 전직원 교육후 사업에 적용할 계획이다. 향후 양성평등에 대해서도 선진원조체계에 부합하는 관련 지표 및 평가표를 개발할 계획으로 있다.

아직까지 우리나라의 ODA는 GNI의 0.072%수준에 불과하며 불과 몇 년전만해도 ODA규모는 선진국에 비해 아주 미미했다. 그러나 현재 우리정부가 2010년 OECD DAC 가입을 계획하고 있는 시점에서 인권과 양성평등에 대한 관점을 ODA프로젝트에 적용시키려는 노력을 해야 한다는 것은 매우 의미있는 일이고, 향후 개발협력정책 수립에 반영해야할 과제라고 본다.

또한 향후 우리나라 ODA의 질적 발전을 위해서는 각 분야별 전문가 및 민간부문의 관심과 참여가 매우 중요하며 특히 빈곤의 여성화와 관련하여 개발도상국 여성에 대한 투자를 위해서는 관련기관의 사업발굴이 매우 중요하다. 현 KOICA의 사업수행체계를 보면 보건, 교육, 정보통신, 산업에너지, 환경 등 여타분야의 경우, 관련 부처 및

민간업체의 개도국과의 협력채널을 통한 사업발굴이 사전에 활발히 이루어져 수원국 측 요청을 통해 사업화 되는 경우가 많다. 그러나 유독 여성분야 프로젝트는 수원국의 우선순위에도 밀릴 뿐만 아니라, 타부처 같은 개도국과의 협력이 부족한 것으로 보인다. 여성분야 사업은 민간이 개발하기에는 어려운 점이 많으므로 여성부 및 여성정책 연구원, NGO 등이 활발한 개도국과의 협력채널 구축을 통해 ODA 사업 발굴에 적극 참여해 주실 것을 이 자리를 통해 당부 드리는 바이다.

## 2. KOICA의 대외무상원조 전략

KOICA의 대외무상원조 중기전략(2008-2010)에 따르면 개발도상국의 지속가능한 경제·사회발전 지원과 UN천년개발목표 등 국제사회의 빈곤퇴치노력에 적극 참여, 인도주의적 지원 및 인간안보 강화, 개발도상국과의 우호관계증진을 사업목표로 하고 있다.

주요 정책방향으로, 첫째, **ODA규모 및 무상원조 비중확대**

- 우리나라의 경제력에 상응한 ODA규모 확대 추구, 원조효과, 국제적 추세 등을 고려한 무상원조비율 제고

둘째, **선택과 집중 원칙 유지**

- 협력대상국은 OECD/DAC 수원국 리스트상 최빈국(LDC), 저소득국(LIC),중소득국(LMIC)중 우리 상주대사 파견국가중 중점/일반협력국으로 구분하여 지원규모를 결정한다. 협력대상국은 3년주기로 선정하되, 매년 필요에 따라 조정하며, 2008년의 경우 57개국의 협력대상국을 지원하고 있다.
- 중점지원분야는 우리의 비교우위에 기초한 7개 분야를 중점지원(교육, 보건의료, 행정제도, 정보통신, 지역개발, 산업 및 에너지, 환경 및 여성)하며, 중점지원분야 별로 지원목표와 세부목표를 설정하여 지원중이다.

셋째, **수원국 Needs에 따른 성과중심적 원조시행**

- 수원국 개발계획, 빈곤감소전략 등과 부합하는 사업을 지원중이며 여타 공여국과의 원조조화 증진을 통한 원조효과도 제고중이다.



#### 넷째, 우리의 개발경험 전수 프로그램 발전

- 우리의 개발경험을 대외원조사업에 효과적으로 접목하기 위해 선진 국과 차별화된 프로그램을 지원하며 수원국 여건과 상황에 적합하고 개발수요에 부응하는 맞춤형 콘텐츠 개발에 노력중이다.

#### 다섯째, 민간참여 확대

- 원조규모 확대에 따른 질적 제고를 위해 민간의 전문성을 최대한 활용코자 노력중이며 개발NGO에 대한 지원 확대 및 민간사업과 트너의 ODA 수행능력강화를 지원하고 있다.

#### 여섯째, 비구속성 원조 확대

- 국제적 언타이드 추세를 고려하여 단계적 언타이드화 추진을 위해 노력중이며 (2005년 DAC 평균 92%, 우리나라 3%) 언타이드 확대 추진과정에서 제도적인 미비점을 보완예정이다.  
(2008년 20~30%, 2010년 50% 2015년 90%를 언타이드화 예정)

#### 일곱째, ODA추진 역량 강화

- 전문인력양성, ODA전담 민간기관 육성, 사업평가기능 강화, ODA 대국민 홍보, 대외원조통합 네트워크 구축 등 다양한 노력을 경주할 계획이다.

### 3. KOICA의 여성분야 지원방향 및 추진전략

#### 1) 여성분야 개발원조 현황 : ‘여성의 빈곤화’ 및 양성불평등 심화

세계 공식 노동력의 1/3이 여성이고 비공식 노동의 4/5를 여성이 수행하지만, 약 13억인 빈곤계층 70% 이상이 여성이며 여성의 소득은 세계 전체소득의 10%, 전 자산의 1%만을 여성이 소유하고 있다(UNDP 1998)

또한 초중등교육 기회가 없는 대다수가 여아로서 낮은 교육비율은 여성의 교육을 통한 사회진출 기회를 박탈하여 미래의 저소득여성을 양산하고 있는 실정이다. 빈곤의

여성화는 신용대부, 기술보급 등 효과적 기술, 자원, 경제활동 기회에 대한 불평등한 접근에 기인하며, 가족 내에서도 교육, 재산보유 불평등에 의해 여성이 더욱 빈곤해짐으로써 교육, 정치, 사회 각 분야에 다양한 양성불평등이 발생하고 있다.

그러나 지금까지 개발협력에서 양성평등이 주요 고려대상에서 제외되거나 상징적인 수준에서 논의되어온 결과, 개도국 여성의 빈곤화와 양성불평등은 심화되고, 개선을 위한 자원과 의지는 매우 부족한 실정이다.

## 2) 한국의 경제발전에서의 여성의 역할

한국의 경제발전 주요 요인에 대해서는 그간 많은 연구가 되어 왔지만 이중 가장 보편적인 이론은 절대적 리더십을 갖춘 박정희 대통령의 장기 집권, 경제개발 5개년 계획, 새마을운동, 과학기술의 발전, 수출주도형 대기업의 탄생, 미국의 원조, 국민의 높은 교육열로 축약될 수 있으며 그중 개인적으로 가장 주요 요인으로 손꼽는 부분은 **우수한 인적자본, 특히 여성인력의 파워**라고 생각한다.

사실 한국의 빈곤퇴치 경험은 개도국의 빈곤문제 해결에 도움이 되리라고 보는 저면에는 35년간의 일제 식민지 생활, 6.25 전쟁 등을 겪으면서 모든 사회인프라가 손실되는 피폐한 상황에서 눈부신 발전을 이룬 한국의 저력에 있다. 동남아시아, 아프리카, 중남미 등의 개도국과는 달리 우리나라는 4계절의 변화가 뚜렷해 겨울철에는 배고픔으로 굶어죽거나 추위로 얼어 죽는 사람까지 생겨나는 극한 상황에서 한국민 특유의 부지런함, 특히 여성으로 대표되는 어머니의 가족을 지키려는 부지런함과 강한의지가 있었기에 가능했다. 어머니 즉 여성은 농사일과 집안일, 자녀교육, 부업, 더 나아가 공동체조직 기여까지 가히 만능역할을 통해 굶주림을 벗어나는 밑바탕이 되었고 또한 자식에 대한 강한 교육열은 빠른 인적자본축적이 가능하게 하여 경제성장을 할 수 있었던 원동력이 된 것이다. 한국개발과정을 살펴보면 여성인력의 교육정도가 남성보다 상대적으로 높은 증가율로 향상되었으며, 가내수공업, 수출중심 공장 여성기술인력의 생산성이 무척 높아 경제성장 중심에 여성의 힘이 강력히 작용한 것으로 볼 수 있다. 여성의 부지런함과 절약정신으로 저축이 생활화되었고, 놀라운 가족계획성과도 가정에서의 여성의 역할이 컸기에 가능했던 것으로 평가된다. 도시 뿐만아니라 농촌에서도 새마을 운동의 중심에는 언제나 여성지도자의 역할과 지도력이 핵심이 되어 있었다. 기 언급한 바와 같이 한국경제성장의 주요 요인중 하나였던 여성의 경제발전 공헌 경

협 전수가 개도국 여성의 교육기회 평등, 경제, 사회, 정치 참여 증대 및 빠른 경제성장 달성에 기여할 수 있을 것으로 기대하기에 향후 여성개발 프로젝트가 많이 발굴되기를 바란다.

### 3) KOICA의 여성분야 지원 실적

여성분야 지원사업은 의료보건, 정보통신, 행정제도팀 등으로 분산되어 1991~2007년까지 약 550만불 규모로 소규모 모자보건프로젝트와 여성과보건, 여성개발 및 교육 연수프로그램중심으로 실시해왔다.

2008년도에는 환경여성팀에서 첫 번째 성인지적 관점이 고려된 여성프로젝트로도미니카공화국 미성년임신방지 및 여성보건환경개선 2차사업을 추진중이며, 여성인권과 여성발전 등 8개 여성분야 연수과정을 실시예정이다.

### 4) 목표 및 추진전략

KOICA의 여성분야 원조 비전은 양성에게 평등한 발전 추구이다.

#### ○ 추진목표

- 여성능력 개발강화 : 여성의 경제적 자립 확대
- 양성평등 제도강화 : 여성의 사회참여 확대 및 남녀차별 요소 개선
- 여성인권 향상 : 성폭력, 가정폭력 등에 대한 여성인권 향상

#### ○ 추진전략

- 통합적이고 유기적인 사업 시행
  - 수원국의 체계적인 여성개발 및 여성능력강화를 위해 제도적 역량 강화, 인적자원개발, 관련시설확충, 인식증진 4개 부문을 유기적으로 통합하여 지원
- 국별 중점분야 지원 및 구체적 문제해결에 집중
  - 개도국 국가개발계획의 중점추진 분야를 우선 지원하되, 구체적인 문제해결을 위한 분명하고 예측가능한 목적을 수립하고 달성수단 실행체계, 사업주체 등의 지원에 대한 체계적 관리지원
  - 국가 성평등 정책과제 중 중점추진 분야를 우선 지원하되, 개발의 참여자와

수혜자로서의 여성과 남성의 균등한 기회 확보를 통한 실질적 양성평등사회 촉진에 기여할 수 있는 여성직업개발, 교육강화, 인권 향상 사업을 중심으로 지원

- 수원국 Needs 중심 지원

- 수원국의 지역특성과 경제수준을 고려하여 현실적으로 적합한 양성평등 법, 제도, 정책 이전을 추진함으로써 지원국과 수원국간의 문화 및 환경차이로 인한 시행착오 발생을 최소화하고 수원국 Needs 충족 극대화

- 주체적인 양성평등 정책수행 능력 배양

- 여성 발전은 수원국의 주체적 참여와 자발적 협력 없이는 불가능하며 원조의 성과와 지속성을 담보하기 어려우므로 사업계획 및 이행과정에서 수원국의 주인의식 확보

## 4. 향후과제

- 그간 KOICA는 수원국측의 수요요청에 의거하여 제한된 예산규모의 개별 사업을 단기적으로 수행해 왔으며, 지적하신바와 같이 성인지적 예산정책 및 집행 전략이 부재했던 건 사실이다. 그러나 성과중심 자율평가 항목중 사업의 계획단계를 평가하는 사전평가 항목에 여성개발 관련 질문을 반영하는 등 노력을 시도해 왔으나 이는 매우 미미한 수준으로 향후 전 사업 수행절차에 성인지적인 관점을 반영함으로써 양성평등개발 목표를 달성하고 사업성과를 제고할 계획으로 있다.
- 여성분야 사업개발 및 발전을 위해 KOICA에서 추진예정인 과제는 다음과 같다.

- 양성에게 평등한 사회를 위한 여성분야 지원 전략적 확대

- ODA 규모 증가에 걸맞는 여성분야 사업 확대

- 여성직업개발 및 교육기회 확대를 통한 빈곤완화 및 여성의 인권 개선 사업에 집중 지원

- 최근 국제사회의 MDG 이행성과 중간평가 결과에 따르면, 절대빈곤인구의 반감계획은 개도국의 급속한 경제성장에 힘입어 달성가능할것으로 전망되

나 모자사망률감소, 초등교육 의무화달성, 영양 및 위생상태 개선 등 인간 개발관련 목표의 성과는 부진한 것으로 나타남. 상기 분야는 성인지적관점에서 여성개발사업과 연계하여 지원과 투자 강화 필요

- 원조 선진체계구축을 위한 원조사업대상 양성평등평가 실시체계구축

- 전사업 추진단계별 상세 추진전략 수립(기획, 사업형성 및 발굴, 사업계획, 사업수행, 평가 등) 및 전직원 교육후 개별사업 적용
- 각 사업에 성인지적 관점 반영하여 여성이 일부 여성사업 수혜자가 아닌 전체 개발원조의 수혜자가 되도록 노력
- 선진원조기관 및 우리정부의 일부부처에서 시행중인 정책수립 및 시행, 평가에 있어 성별영향평가제도 반영 및 성인지 예산제도화 도입

- 공관 및 사무소를 통한 사업 발굴 및 국내 관련부처 및 공기관, NGO등을 통한 적극적인 사업발굴.

# 빈곤의 여성화와 개발협력정책

김 영 택 (한국여성정책연구원 연구위원)

빈곤의 여성화와 개발원조의 발제문들을 살펴보면 과거 및 지금 현재의 개도국 개발 원조에 있어서 인권문제와 성주류화에 관하여 논하고 있다. 인권문제와 성주류화는 개도국 개발 원조사업에 있어서 필수적으로 고려되어야 한다는 점에서 이번 여성정책 포럼 발제문들의 주제들이 상당히 중요한 의미가 있다.

첫 번째의 발제문에서는 개도국 지원 및 개발원조에 있어서 인권을 고려하지 않으면 개도국의 지원 및 개발 원조의 원래의 취지를 살리지 못한 채 오히려 인권의 침해를 가져온다는 사실을 개도국을 대상으로 하는 개발 원조사업의 실지 사례를 통하여 지적하고 있다. 공여국의 개발 원조 시 인권 및 빈곤을 포함하는 수혜국의 상황 및 현실을 간과하는 것, 특히 개발 원조 사업의 기획 및 선정 과정에서의 수원국 주민의 의미 있는 참여를 강조했다.

주민의 의미 있는 참여를 위한 최상의 방법 및 한국여성정책연구원이 그러한 방법과 관련하여 어떤 역할을 할 수 있을 지에 관한 의문점이 제기될 수 있다. 구체적인 방법으로는 공여국이 수혜국의 협조 아래 원조 개발사업과 관련된 현지 지역 사전조사 과정 경험을 갖는 것이다. 한국여성정책연구원이 현지 사전조사 대상 중 사회경제적으로 불리한 여성을 반드시 포함하게 하고 원조 개발사업의 결과로서 성별과 사회계층별 혜택을 차별적으로 설명하고 거기에 따른 주민들의 요구 사항 및 가능성 있는 인권 침해와 관련된 정보를 정확히 그리고 심도 있게 조사할 수 있을 것이다.

그러나 철저한 사전조사를 하고 분석을 한다 할지라도 수혜국의 정책 담당자와 주민들의 요구 사항 및 인권 침해에 관한 의견 일치가 안 될 경우 그리고 정책 담당자뿐 아니라 주민들 중 여성과 남성 및 사회이의 집단별 의견의 일치가 안 될 경우 개발 원조 사업은 포기해야만 하는 것인가 아니면 적극적인 개입이 필요한 것인가 등에 관한 문제점이 제기되어 질 수 있을 것이다. 또한 이러한 과정에서 정책 담당자 및 주민들의 성인지적 교육이 필수적일 것이다.

두 번째의 발제문에서는 개도국 개발 원조 시 남성에 비하여 여성의 사회적 지위가 낮고 사회적 환경이 열악하기 때문에 성인지적인 전략이 필요로 하며 성주류화 관점을 강조하고 있다. 선진외국 사례를 예를 들어 선진공여국의 개발원조 제도화 현황과 이념, 국가별 젠더마커 평가율과 젠더 원조율, CIDA(Canadian International Development Agency)의 성평등 8대 원칙 등이 소개하고 있다. 본 발제문의 마지막 부분에서 한국의 개도국 지원 사업 시 무엇을 위한 개발원조인가를 철저히 고찰할 필요가 있다는 언급에 최근에 수행되고 있는 KOICA 환경여성팀의 성인지적 사업을 소개하고자 한다.

도미니카 공화국의 통계에 따르면 수원국 10대 청소년 여성의 23%가 이미 임신이나 출산을 경험하여 매우 높은 청소년 임신율을 보이고 있고 청소년기의 임신은 남성보다 여성에게 더 큰 피해가 존재한다. 청소년기 여성의 임신은 학교 교육 중단으로 인한 교육 기회 상실과 출산으로 인한 발육 저하 및 건강 악화를 초래하며 여성의 구직 및 경제활동 기회를 제한하고 나아가서는 여성의 사회적 지위를 저하하는 결과를 초래할 수 있다고 보고되고 있다. 이는 청소년 대상 특히 청소년기 여성을 대상으로 하는 충분한 성교육 및 보건교육이 없는 도미니카 공화국의 현실이 문제점으로 드러나게 됨에 따라 KOICA는 도미니카 공화국 여성부와 협력하여 청소년 성 및 생식건강센터 리모델링 및 국내 초청연수, 현지 지역 교육, 평가 및 모니터링과 관련하여 지원을 계획하고 있다.

특히 도미니카 공화국 여성부의 여성인권과 여성건강 관련 전문가들이 본 사업에 참여하고 교육을 전담함으로써 현지 지역의 여성인권 및 생식건강 전문가 양성을 기대하고 있다. 또한 선진국형의 청소년 성 및 생식건강센터 설립을 통한 성교육의 효율성 극대화 특히 청소년기의 여성을 대상으로 하는 성교육 효율성을 담보하여 여성의 성 및 생식건강과 연계 될 수 있도록 한다는 목표를 가지고 있다.

향후 이러한 성인지적 개도국 개발원조 사업이 지속적으로 활성화되어야만 한다. 개도국을 포함하는 대부분의 사회에서 여성은 남성 보다 불리한 사회적 구조 및 환경을 가지고 있고 이로 인하여 여성의 인권 및 건강에도 부정적으로 영향을 끼치기 때문에 개도국 지원 및 개발 원조 사업에서 성인지적인 전략이 반드시 필요하기 때문이다.