

女性研究

The Women's Studies

2015. Vol. 88 No.1 pp. 281~325

한국 주요 ODA 사업에 대한 성 인지적 관점의 평가와 필요성에 관한 연구

김은경 · 이수연 · 김돌순 · 김동식 · 김정수

한국 주요 ODA 사업에 대한 성 인지적 관점의 평가와 필요성에 관한 연구*

김은경* 이수연** 김둘순*** 김동식**** 김정수*****

초 록

OECD/DAC은 국제개발에 있어서 공여국들의 성평등 원조를 권고하고 이를 얼마나 예산에 반영하였는지 판단하기 위해 젠더마커를 활용하고 있다. 사업의 내용과 대상에 있어서 그 사업이 얼마나 여성의 역량강화와 성평등에 기여했는가를 보는 것이다. 한국은 OECD/DAC에 가입한 이후 곧바로 국제개발협력기본법을 제정하였는데, 제정당시 한국의 ODA의 목적에 성평등을 포함하고 있었다. 이 논문에서는 이같은 기본법의 정신이 여성대상 사업이 아닌 일반사업에서 얼마나 잘 반영되고 있는지 살펴보기 위해 한국의 주요 ODA 분야 4개 사업을 선정하여 성인지 관점에서 분석하고, 얼마나 성인지 관점이 반영되고 있는지, 성인지 관점이 반영되고 있지 않다면 그 이유는 무엇인지, ODA 사업에 왜 성인지 관점이 반영되어야 하는지에 대해 논하고자 하였다. 성인지 관점의 평가는 ODA 사업의 최종 수혜자가 누구인지에 대한 분석이며 사업이 대상으로 하고 있는 주민 남녀들의 역학관계에 대한 분석이므로, 성평등 달성의 목적 뿐 아니라 사업이 보다 효율적이고 효과적으로 실행되기 위한 유용한 이해관계자 분석이라 할 수 있다. 이 논문을 통해, 첫째, 성평등 이슈는 현지의 여건과 니즈를 가장 잘 파악하고 있는 수원국과 파트너십을 통해 사업초기부터 통합해야 한다는 것, 둘째, 한국은 ODA 사업 시행에 있어서 이같은 성평등 원조와 관련한 지침과 가이드라인은 있으나 이것이 세부적으로 사업기획에 반영되지 않았고, 중범위 수준의 지침이 실행단계로 연결되기 위한 조직차원의 장치가 더 필요하다는 것, 셋째, 한국의 성평등 원조가 확대되기 위해서는 정책결정자 수준에서 정치적 합의와 관심이 필요하다는 것을 발견하게 되었다.

주제어 : ODA 평가, 성분석, 직업훈련, 도로교통(인프라), 농촌개발, 모자보건

* 이 논문은 국제개발협력위원회 산하 평가소위원회의 2014년도 수탁과제로 한국여성정책연구원 연구원이 수행한 「성 인지 관점에서의 ODA 사업 평가 연구」의 내용을 수정 보완한 것임.

* 김은경 한국여성정책연구원 연구위원(kekkekek@kwdimail.re.kr)

** 이수연 한국여성정책연구원 선임연구위원(lsy4026@kwdimail.re.kr)

*** 김둘순 한국여성정책연구원 연구위원(kimdully@kwdimail.re.kr)

**** 김동식 한국여성정책연구원 연구위원(dskim@kwdimail.re.kr)

***** 김정수 한국여성정책연구원 연구원(ciel5817@kwdimail.re.kr)

I. 서론

한국은 OECD/DAC에 가입한 2010년, 국제개발협력기본법을 제정하고, 제3조 1항에 한국 ODA의 목적을 설명하는 중 성 평등을 언급하고 있다. 이는 한국의 다른 법제와 비교할 때 매우 선도적이라 할 수 있는데, 그 이유는 여성관련 법이 아닌 법제가 제정되는 시점부터 성 평등을 명시하고 있기 때문이다. 그러나, 현실에 적용되는 ODA 사업에서 성평등에 기여하는 비중이 얼마나 되는지는 살펴봐야 할 것이다.

ODA에서 성 평등이 강조되고 있는 것은 비단 한국만이 아니며, 선진 공여국들은 성 평등 원조에 대한 기본원칙과 실행방안을 이미 수립하여 실행에 옮기고 있는 상태이다. 국제규범에서도 MDGs에 이어 SDGs 프레임워크에서도 여성의 역량강화와 성 평등은 주요 목표로 간주되고 있다.

OECD는 공여국들이 각각 성 평등 원조를 얼마나 하고 있는지 가늠하기 위해 젠더마커라는 제도를 도입하여 측정하고 있을 정도로, 국제개발에 있어서 성 평등 원조의 중요성은 이미 인정되고 있는 상태이다. 젠더마커는 공여액 가운데 성 평등과 관련된 사업의 예산 비율을 보는 것인데, 양적인 액수의 측면에서 가장 높은 기여를 하는 국가는 독일이며, 액수는 적지만, 액수대비 비율이 가장 높은 국가는 스웨덴이다.¹⁾ 이처럼, 국제개발 사업에 성평등 원조 활동을 예산의 측면에서도 측정할 수 있는 근거는, 사업의 내용과 성격에서 그 사업이 어느 정도 여성의 역량강화와 성 평등에 기여했는가를 평가하는 것이다. 성인지 관점의 평가, 즉 성 분석(gender analysis)이 ODA 사업에 적용되어야 하는 중요한 이유가 바로 여기에 있다고 할 수 있다.

한국이 OECD/DAC에 가입한 2010년을 기점으로 국내에서는 국제개발 관련 사업과 학술활동이 활발히 이루어져오고 있으며, 그 가운데 최근 가장

1) OECD(2014)의 자료에 따르면, 스웨덴은 전체 원조액(1,863백만달러) 중 77%(1,432백만달러)가 양성평등을 중요목적 혹은 주요목적으로 한 원조로 DAC 회원국 중 양성평등 원조의 비율이 가장 높은 국가이다. 한편, 독일의 경우, 전체 원조액 대비 양성평등 원조비율은 40%인 반면, 양성평등 원조액 자체는 4,587백만달러로 DAC 회원국 중 양성평등 원조액이 가장 큰 국가로 나타나고 있다.

쟁점이 되는 것이 ODA 사업에 대한 평가이다. ODA 평가는 아직까지 익숙하지 않은 실무자들과 학자들도 대부분이다. 그럼에도 불구하고, ODA 사업의 평가가 주목받고 있는 이유는 ODA 사업의 효과와 영향력, 그리고 지속가능성을 타진하기 위한 주요한 도구이기 때문이다. 국내에서는 OECD DAC 가입과 더불어 2011년 이후, 국제개발협력위원회 산하 평가소위원회를 두고 모든 ODA 사업에 대한 자체평가를 관리하고, 평가소위원회 주관의 ODA 평가를 실시하는 등 평가에 대한 제도적 노력을 기울이고 있다.

이 논문은 ODA 사업에 대한 평가가 곧 그 사업의 효과성과 영향력, 지속가능성이라는 차원에서 평가되는 과정에서, 얼마나 성 인지적 관점이 반영되고 있는지, 성인지적 관점이 반영되고 있지 않다면 그 이유는 무엇이며, ODA 사업에 왜 성인지적 관점이 반영되어야 하는지에 대한 분석을 실시하고자 한다.

이 논문의 평가대상 사업은 한국의 유무상 ODA 대표 시행기관의 주요사업을 우선 선정하였다. 대표 시행기관인 대외경제협력기금(EDCF)과 한국국제협력단(KOICA)을 보면, EDCF에서 가장 많은 예산을 투입하고 있는 분야가 교통 및 인프라였고, KOICA에서는 교육 분야 가운데서도 직업훈련 지원 사업이기 때문에, EDCF의 경우 캄보디아 3번 국도사업, KOICA의 경우 한-베트남 산업기술학교 지원 사업을 평가대상으로 선정하였다. 한국의 주요 ODA 사업의 분야는 이처럼 교통과 교육을 제외했을 때, 농촌개발과 보건사업이 주를 이루었기 때문에, 농림축산식품부의 필리핀 농촌개발사업, 보건복지부 산하 한국국제보건의료재단(KOFIH)의 캄보디아 통합 모자보건 증진사업을 선정하였다. 사업은 이처럼 일반사업 3개와 여성대상 사업 1개를 선정하였는데, 성인지적 관점의 평가라는 것이 궁극적으로 비여성정책을 대상으로 하는 것이기 때문이다. 다만 이 논문에서 포함하고 있는 여성대상 사업은 모자보건사업으로서, 흔히 모자보건사업은 여성대상 사업이기 때문에 성인지적 시각을 가지고 있을 것이라고 판단하기 마련이지만 여성의 안전한 출산에만 초점을 둔 의료적 접근인 경우도 많기 때문에 평가대상에 포함시켜 보았다.

평가의 방법은 OECD/DAC의 5대 평가기준을 중심으로, 성인지적 관점의 세부지표를 개발하였으며, 이 세부지표를 중심으로 현장실사를 진행하

였다. 논문의 평가대상 사업에 따라 5개 기준이 모두 적용되는 사업과 사업의 성격이나 종료시점에 따라 몇가지 기준만이 적용되는 사업도 있었다. 평가와 분석의 방법으로는 기존 사업에 대한 사후평가가 실시된 사업의 경우 사후평가보고서를 참고하였고, 해당 사업이 실행된 현지를 직접 방문하여 관계 공무원 및 주민들과의 인터뷰를 실시하였다. 이 연구 자체는 ODA 사업이 성 인지적 관점을 갖고 있는지, 이 사업이 성별로 얼마나 다른 영향을 미쳤는지 분석하고자 한 것이기 때문에 각 사업에 대한 종합적인 평가를 인터뷰 내용에 의존하기 보다는 사업계획서와 결과보고서, 사후평가보고서 등 최대한 객관적 근거에 따라 분석한 후 인터뷰 결과를 참고하였다. 따라서 이 논문에서 분석된 내용은 이 같은 자료들이 종합적으로 활용된 결과라는 것을 밝히는 바이다.

II. 연구의 이론적 배경

1. 국제사회의 성 주류화 노력

국가의 발전에 대한 혜택이 남녀에게 동등하게 돌아갈 것이라는 복지적 접근(the welfare approach)에 대한 근본적인 비판이 제기되면서, 1970년대부터 개발과 여성, 혹은 개발과 젠더에 대한 논의가 진행되어오고 있다(Momsen, 2004; 김은경 외, 2011 재인용). 여성이 개발 혜택의 수혜자로 ‘포함’될 수 있도록 한 ‘개발 속의 여성(Women in Development: WID)’ 접근은 기존의 성 역할에 대한 도전을 강조한 ‘젠더와 개발(Gender and Development)’ 접근으로 발전되었다. 1995년 제4차 세계여성대회에서 발표된 북경행동강령에 ‘성 주류화(Gender Mainstreaming)’의 개념이 등장하면서, 모든 프로젝트의 계획, 이행, 모니터링 및 평가 과정에서 여성의 관심사와 경험이 반영되어야 한다는 점이 강조되었다(김은경 외, 2011).

Moser & Moser(2010)에서는 성 평등과 성 주류화에 대한 용어의 도입, 성 주류화 정책의 수립, 성 주류화의 이행이라는 세 가지 측면에서 지난 20년 간의 국제사회의 성 주류화 노력을 검토·평가한 바 있다. 그 동안 성 주

류화에 대한 용어의 도입과 관련 정책의 수립에 있어서는 어느 정도 성공적이었으나, 성 주류화 이행 면에서는 많은 한계를 지니고 있다는 점이 지적되고 있다. 성 주류화 노력이 일부 활동에 국한되어 있고, 일관성 있는 이해가 부재하였다는 것이다. 그리고 이러한 이행을 제약하는 요인들을 제도적 차원과 실제 사업수행의 차원에서 설명하고 있다(Moser & Moser, 2010).

우선, 제도적 차원에서는 내부책임, 조직문화, 저항, 책무성 매커니즘, 젠더연수가 제약요인으로 설명되고 있다. 첫째, 내부책임의 문제는 사업 담당자의 책무성과 관련되어 있다. 많은 국제기구에서 사업 담당자와 젠더 전문가가 협력하는 체계를 가지고 있기는 하지만, 개발사업의 성공적인 이행을 위해서는 결국 사업 담당자의 책무성이 담보되어야 하기 때문에 현장에서 활동하는 실무자의 젠더이슈에 대한 인식과 의지가 중요하다는 것이다. 양성평등 원조를 많이 하는 대표적인 공여기관으로서 캐나다의 CIDA는 1999년 발표된 기관의 성 평등 정책의 이행문제에 대한 인식을 바탕으로 ‘성 평등 행동계획 2010-2013 (CIDA’s Gender Equality Action Plan: 2010-2013)’을 수립한 바 있는데²⁾, 성 평등한 원조의 이행을 위해 역량(capacity)과 책무성(accountability)에 대한 목표와 그에 따른 전략, 이행단계, 일정, 책임부서/책임자를 명시해 놓고 있다(CIDA, 2010).

둘째는 조직문화로, 성 평등한 조직문화 역시 중요한 요소인데, 남성위주의 조직문화는 성 주류화의 이행을 방해하는 요소가 된다. 스웨덴 SIDA의 경우, 기관 전반에 양성평등이라는 원칙이 폭넓게 반영되어 있어 성 인지적인 ODA가 활발하다(김은경 외, 2014:16). 독일 GIZ의 경우, 다섯 가지 양성평등 전략 요소 중 하나로서 기관문화를 명시하면서, 성 평등 원조를 위한 성 평등한 기관문화 구축을 위해 노력하고 있다(GIZ, 2012).

셋째, 성 주류화 이행에 대한 저항의 존재가 또 하나의 제약요소인데, 이는 조직문화와도 밀접한 관련이 있다. 고위급 운영위원회가 실무자의 젠더이슈 관련 노력에 반대하기도 하고, 정치 및 제도적 차원의 보수적 이해세

2) CIDA 홈페이지

<http://www/acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/NAD-101311435-KPF>

(접속일: 2014. 11. 26)

력이 존재할 경우, 이러한 저항이 발생할 수 있다. 따라서 몇몇 선진공여국들은 고위급 차원에 젠더에 대한 책무성을 담보하기 위한 노력을 기울이고 있는데, 한 예로, 독일 GIZ의 경우, 임원회의의 임원 중 한명을 양성평등 분야 대표로 임명하여 매년 임원회의 차원의 의제로 양성평등 이슈가 다루어질 수 있도록 하고 있고, 각 부서의 부서장들이 양성평등 전략의 이행에 대한 책임을 갖도록 하고 있다(GIZ, 2012).

네 번째, 책무성 매커니즘의 부재인데, 책무성의 확실한 담보를 위해서는 가이드라인의 제시 뿐만 아니라, 책무성을 담보할 수 있는 매커니즘이 필요하다는 점이다. 이를 위해 인센티브와 제재를 적절히 활용하여야 하고, 이를 위한 조직적 모니터링과 평가 시스템의 구축이 필수적이라고 할 것이다. 실제로 양성평등 원조가 활발한 스웨덴 SIDA와 캐나다 CIDA, 호주 AUSAID의 경우, 사업의 성 인지적 평가를 위한 평가 프레임워크와 지표를 개발하여 활용하고 있다. 한편, 실무자들이 젠더 사업에 대한 의지를 가질 수 있도록 인센티브를 제공하는 것 역시 중요할 수 있는데, 독일의 GIZ의 경우, 성평등한 기관문화구축을 위해 2년마다 '젠더대회(Gender Competition)'을 실시해 우수한 젠더사업 사례를 시상함으로써 성 주류화에 대한 동기를 부여하고 있다(GIZ, 2012).

다섯째, 젠더연수에 대해서는 대부분의 기관에서 그 필요성에 대해 동의하고 있음에도 불구하고, 지속성 있는 연수가 부족하고, 사업의 성 주류화가 이루어질 수 있도록 하는 실용적인 맞춤형 연수의 필요성이 언급되고 있다. 앞서 언급된 것처럼, 캐나다 CIDA의 경우, 성 평등 정책의 이행을 위한 주요 목표 중 하나로서 역량(capacity) 구축이 포함되어 있으며, 양성평등 및 우선순위 사업분야와 관련된 기관차원의 연수모듈 개발을 역량구축을 위한 활동계획으로 수립하고 있다(CIDA, 2010). 또한, 독일 GIZ의 경우, 직원들의 해외 파견 시 젠더 연수를 받아 현장 실무자들의 젠더 전문성 향상을 도모하고 있다(GIZ, 2012). 일본의 JICA도 마찬가지로 현장 직원들에게 사례연구 워크숍 등을 제공하여 젠더에 대한 기초지식을 갖출 수 있도록 하고 있다(JICA, 2007).

사업수행의 차원에서의 제약요인으로는 모니터링과 평가의 부족 문제와 여성의 참여문제가 있다. 우선, 사업에 대한 효과적이고 지속적인 모니터링

시스템의 부족으로 인해 성 주류화의 효과를 측정하기 어렵고, 이에 따라 구체적인 성과를 위한 전략 수립도 어려워지는 것이다. 또한, 평가를 위한 적절한 지표(indicator)의 수립 역시 또 하나의 도전과제이다. 이러한 인식 하에 선진공여기관들은 사업에 대한 성 인지적인 모니터링과 평가를 위해 여러 지표를 수립해 놓고 있다. 스웨덴 SIDA의 경우, 평가 매뉴얼 상에서 평가의 성 주류화에 대한 내용을 포함하고 있고, 평가를 위한 준비단계, 연구조사 단계, 보고 단계, 평가결과에 대한 후속조치 및 배포 단계별로 고려되어야 할 요소들을 체크리스트로 제시하고 있다(Moulund 외, 2007, 51). 캐나다 CIDA의 경우도 ‘성 평등 결과 프레임워크(CIDA’s Framework for Assessing Gender Equality)’를 수립하여 사업 초기단계와 후속 단계에서 성 평등 요소를 모니터링하기 위한 체크리스트를 개발하였고(CIDA, 2010), 프로젝트 주기별로 성 인지적 참여지표를 개발해 놓고 있다(CIDA, 1997). 호주 AUSAID의 경우에는 젠더 중점분야별 젠더지표를 수립하고, 사업 사전 단계에서부터 평가단계이 이르기까지 사업주기별 젠더체크리스트를 개발해 놓고 있다(AUSAID, 1998; AUSAID, 2011). 일본 JICA 역시 OECD/DAC의 5대 평가기준을 기반으로 사업단계별 성 인지적 평가를 위한 체크리스트를 수립하였다(김JICA, 2007).

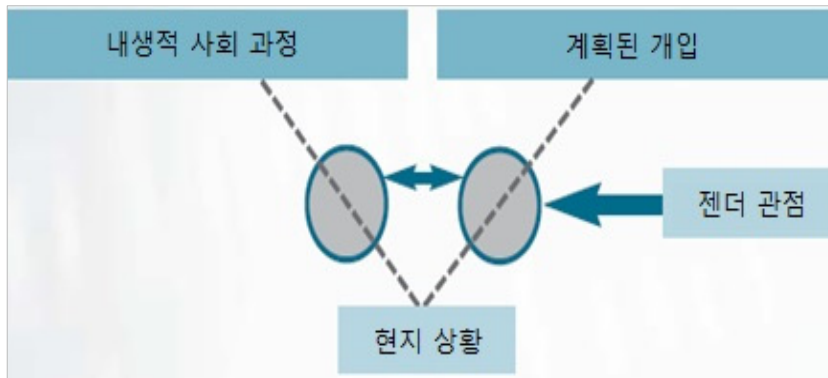
두 번째로는 여성의 참여의 문제인데, 많은 연구들은 여성들이 참여하는 것 자체가 중요한 것이 아니라, 어떠한 영향력을 가진 참여인지에 대한 고민이 필요하다고 지적하고 있다(Moser & Moser, 2010). 앞서도 언급된 것처럼, 캐나다 CIDA의 경우, 프로젝트 주기별 참여 측면의 성 인지표를 수립해 놓음으로써(CIDA, 1997) 다양한 단계 및 차원의 여성 참여에 대한 구체적인 노력과 고민이 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있다.

제도적 차원과 사업수행의 차원에서 모두 지적된 것처럼 모니터링과 평가는 성 주류화의 이행을 위해 필수적으로 요청되는 사항이다. 이러한 의미에서 성 인지적 모니터링과 평가를 위한 시스템의 구축이 성 인지적인 ODA 사업의 수행을 위한 중요한 요소라고 볼 수 있다(김은경 외, 2014, 13).

2. 성 분석(Gender Analysis)

성 분석(gender analysis)은 여성대상 정책 및 사업 외의 정책이나 사업이 여성과 남성에게 어떻게 다르게 영향을 미치는지 분석하고 평가하는 것으로서, 지역의 역학관계를 이해하고, 남녀에게 혜택이 고루 미치는 정책/사업을 기획하고, 정책/사업이 남녀에게 서로 다르게 미치는 영향에 대한 평가를 위해 필요한 과정이다(SDC, 2003; 김은경 외, 2014, 10 재인용). 특히, 협력대상국의 이데올로기와 남녀 간 경험과 개발에 대한 접근방식과 기대의 차이로 인한 차별적인 결과를 가져올 수 있으며, 따라서 개발사업의 기본적인 가정에 대한 검토가 필요하다(SDC, 2003). 예를 들면, 프로그램의 참여에 있어서 시간의 자유로운 사용 가능성이나 의사결정, 경제력의 남녀 간 차이가 존재할 경우, 사업의 적절성(relevance)과 효율성(efficiency) 면에서 해당 프로그램이 충분히 역할하지 못할 수 있다(SDC, 2003). 또한, 많은 사업들이 여성들의 전통적인 성 역할인 가사에 투입하는 시간의 감소로 이어질 수 있다는 점 역시 고려될 필요가 있는데, 많은 여성들의 자신의 시간과 소득을 항상 자유롭게 활용할 수 있는 것은 아니기 때문이다(SDC, 2003). 즉, 성 분석은 남성과 여성이 어떻게 다른 상황 속에 있고, 이러한 상황에 어떻게 영향을 받는지와 이렇게 다른 경험에 대한 이유를 설명해 줌으로써, 다양한 남녀 수요에 부응할 수 있는 사업개발이 가능해질 수 있도록 역할 한다 (SIDA, 2009, 12).

개발협력의 맥락에서의 성 분석(gender analysis)은 두 가지 측면에서 이루어질 수 있다. 한 측면은 협력대상국의 현지 상황(local scene)에 대한 분석인데, 현지 사회의 내생적인 사회화 과정(endogenous social process)을 살펴봄으로써 ODA 사업의 대상이 되는 남성과 여성, 그리고 이들 간의 역학관계에 대한 이해가 이루어질 수 있다(SDC, 2003; 김은경 외, 2014: 11-12 재인용). 다른 한 측면은 ODA 사업이 이루어지는 개발현장(development scene)에 대한 성 분석(gender analysis)로서 개발사업에 있어서 남녀의 참여를 살펴보는 것이며, 해당 사업이 남녀별 수요(gender needs)에 얼마나 부합하는지, 해당 사업이 남녀관계(gender)에 어떠한 영향력을 주는지 등을 검토하는 것이다(SDC, 2003; 김은경 외, 2014: 11-12 재인용).



출처: SDC (2003); 김은경 외(2014), 12 재인용

[그림 1] 국제개발 사업에서 젠더분석의 개입지점

여러 선진 공여국에서는 성 분석(gender analysis)을 성 인지적인 ODA 사업의 이행을 위해 중요한 요소로서 인식하고 있으며, 각종 지침들을 통해 개발협력 사업 과정에서 성 분석(gender analysis)을 실시하기 위해 노력하고 있다(김은경 외, 2014, 67). 스웨덴 SIDA는 실제 사업의 양성평등을 위한 매뉴얼을 통해 모든 개발협력 사업이 시행되기 전에 성 분석(gender analysis)을 실시할 것을 성 주류화 매뉴얼을 통해 제시하고 있고(SIDA, 2009), 캐나다 CIDA에서는 성 평등 결과 프레임워크(CIDA's Framework for Assessing Gender Equality)를 통해 해당 사업의 성 평등 결과에 대한 검토를 사업 시행 전, 초기단계와 사업 시행 이후의 후속단계에 걸쳐 이루어질 수 있도록 체크리스트를 제시하고 있다(CIDA, 2010). 또한, 호주 AUSAID 역시 젠더와 개발 가이드라인(Guide to Gender and Development)을 통해 국별, 부문별 프로그래밍 단계, 사업활동 구체화 및 준비단계, 이행 및 모니터링 단계, 평가단계에 따른 사업주기별 체크리스트를 제시하고 있으며(AUSAID, 1998), 독일의 경우, 원조 정책기관인 BMZ 차원에서 협력국의 개발전략, 현지 젠더 현황 및 핵심문제, 현지의 젠더현황과 프로젝트 목표 간 관계, 협력기구 및 이행기관과 사업대상 집단, 해당 개발사업의 영향에 대한 젠더분석 방법을 제시하고 있다(GTZ 외, 2006). 일본 JICA 역시 OECD 5대 평가기준(적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성)에 맞추어 사전평가, 중간평가, 종료평가를 성 인지 평가 체크리스트를 마련해 두고 있다(JICA, 2007).

3. 한국의 성 평등 원조를 위한 기존 법제와 지침

최근 한국에서도 국제사회의 양성평등 관련 논의에 부응해 성 인지적 ODA 시행 및 ODA의 성 주류화를 위한 노력들이 서서히 시도되고 있다. 2010년도 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입 즈음을 기점으로 이러한 성 인지적인 ODA의 시행을 위한 제도구축이 시작되었으며, 2013년도에 제정된 국제개발협력기본법에서도 ‘여성의 인권향상과 성 평등 실현(제3조)’이 그 내용으로 포함되어 있다.

2010년도에 수립된 「국제개발협력 선진화 방안」에서는 개발협력 콘텐츠 개발, 원조 시스템의 효과적 개편, 국제활동 참여 강화라는 세 가지 전략을 제시하고 있으며, 성 평등 및 여성과 관련된 내용은 개발협력 콘텐츠 개발과 국제활동 참여 강화 전략에서 언급되고 있는 정도로 포함되어 있다. 우선, 개발협력 콘텐츠 개발과 관련해 원조수요가 많은 8대 주제 분야(경제, 보건의료, 인적자원, 행정 및 ICT, 농어업, 국토건설, 산업에너지, 환경)를 중심으로 개발경험을 정리하여 정책컨설팅에 활용하되, 저탄소 녹색성장, 인권과 함께 여성을 범 분야(cross-cutting) 이슈로 관리하도록 하고 있다(관계부처합동, 2010a). 한편, 국제활동 참여 강화 전략과 관련해서는 국제기구 여성인턴제 확대를 통해 UN에 여성인력 진출을 적극적으로 지원하고, 성 평등에 대한 DAC 가이드라인에 대한 준수노력을 언급하고 있는 수준으로 여성에 대해 다루고 있다. 한편, 「분야별 국제개발협력 기본계획」에서는 여섯 가지 중기전략 목표(2011~2015) 중 하나로서 “환경·여성·인권·민주주의 등 범분야적 보편적 가치 지향”을 포함한 기본방향을 제시하고 있고, 다자원조를 통해 여성전담 국제기구인 UN Women에 대한 지원기금 기여를 계획하고 있다(관계부처합동, 2010b). 이들 내용을 종합해 보면, 한국의 개발협력 관련 주요 정책문서 상에서 여성 혹은 성 평등 이슈가 범 분야 이슈 중 하나로서 주변적으로 다루어지고 있으며, 개발협력 사업의 성 주류화를 적극적으로 포함하기보다는, 성 평등/여성 관련 국제사회의 논의를 따라가기 위한 다소 제한적인 수준으로만 다루어지고 있다는 점을 확인할 수 있다. 또한, 2011년도에 26개 중점협력국과의 협력을 위해 수립된 국가협력전략(Country Partnership Strategy: CPS)에서도 별도 항목으로 양성

평등 분야의 내용이 간략히 소개되고 있으나, 전체 목차 구성 중 소단위 제목으로 포함되어 있어서 상당히 형식적 수준에서 제시되고 있다(김은경 외, 2014: 173).

한국의 원조 시행기관 중에서 성 평등 원조를 위한 별도 지침을 마련하고 있는 경우는 거의 드문데, 대표적인 무상원조 시행기관인 한국국제협력단(KOICA)은 성 인지적 ODA 시행을 위한 여러 제도적 노력을 시도하고 있다. 우선, 기관의 주요 정책문서 상 성평등 이슈를 포함시키려는 노력이 제한적으로나마 이루어지고 있는 것으로 보인다. 2010년도에 「KOICA 선진화 계획 2010-2015」과 「KOICA 중기전략 2010-2015」에서는 여성을 범 분야 이슈로 다루고 있다. 또한, 성 평등 및 여성역량강화와 관련된 ODA 사업의 증진을 위한 별도의 정책문서로서 「KOICA 성 평등 증진 및 여성역량강화에 관한 규정」을 만들고, 「KOICA 성평등 목표전략(2011-2015)」을 수립한 바 있다. 그리고 2011년도부터 「KOICA 성평등 개발협력 추진계획」이 매년 수립되어 부서 및 팀별 성평등 개발협력 과제를 선정해 수행하고, 그 연간 이행실적을 검토해 다음 해 추진계획에 반영하는 업무 매커니즘을 구축하였다.(오은정, 2013, 35). 이와 더불어, KOICA 사업의 성 주류화를 위한 실질적인 지침서로서 「성 주류화 가이드라인」(오은정 외, 2011)과 「KOICA 젠더 툴킷(Tool-kit)」이 마련된 바 있다.

Ⅲ. 분야별 ODA 사업에 대한 성인지 관점의 평가

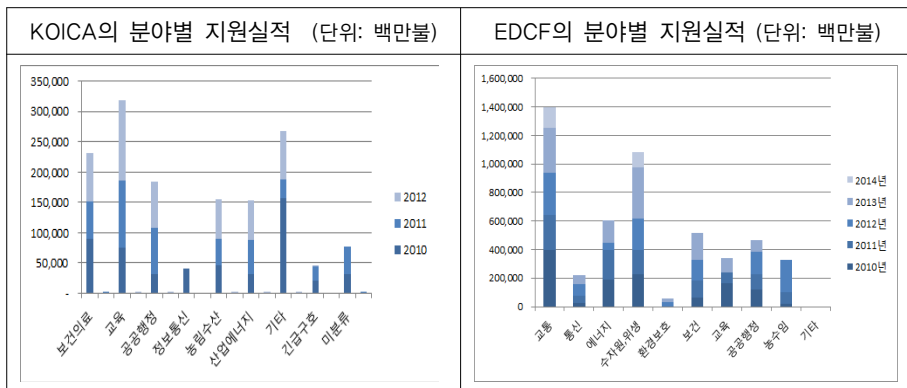
1. 성 인지 관점의 평가를 위한 사업선정과 지표

1) 평가대상 사업의 선정

이 연구의 평가대상이 되는 사업을 선정하는 과정에서 우리나라 ODA 사업을 대표할 수 있는 분야와 기관을 선정하는 것이 관건이었다. 따라서, 우리나라 분야별 국제개발협력기본계획(2011-2015)의 중점분야, 그리고 ODA 지출규모가 가장 많은 프로젝트형 사업(2012년 기준 64.4%)을 선정하는

것으로 하였다. 분야별 국제개발협력 기본계획(2011-2015)에 따르면, 유상 원조 지원전략은 녹색성장, 경제 인프라, 사회 인프라(교육, 보건, 거버넌스) 별로 세분화하여 제시하고 있으며, 무상원조 지원전략으로는 5대 중점 분야 사업으로 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 분야가 나타나 있다(관계부처합동 2010b, 8-38).

이러한 유무상원조 중점분야의 기준에 덧붙여, 유무상 원조의 대표적인 시행기관인 EDCF와 KOICA의 대표적인 사업분야를 놓고 볼 때, 우리나라의 ODA 프로젝트 사업에 있어서는 교육, 교통, 보건, 농촌개발 분야가 대표성을 띠고 있는 것으로 나타났다. 이들 분야에 따라, 세부 사업은, 교육분야는 KOICA, 교통분야는 EDCF, 보건분야는 보건복지부/ 한국국제보건의료재단(KOFIH), 농촌개발 분야는 농림축산식품부/ 농촌진흥청의 ODA 사업을 각각 선정하였다.



출처: EDCF 웹사이트. <http://www.edcfkorea.go.kr/edcf/info/statis/part.jsp> 자료재구성

[그림 2] KOICA와 EDCF의 분야별 지원 실적 (2010-2014년)

KOICA 사업의 가장 많은 비중을 차지한 것이 교육분야이자 이 가운데서도 직업훈련분야였으며, 따라서 개도국 현지에서 성공적인 사업으로 평가받고 있는 한-베 산업기술학교 2차 지원사업(2007-2008)을 선정하였고, EDCF의 경우, 비교적 최근 완공된 사업인 캄보디아 3번국도 개보수사업(2006-2012)을 평가대상으로 선정하였다. 보건분야의 경우, 모자보건 사업이 이미 여성을 대상으로 한 사업이어서 성 인지적 관점의 평가로 부적절하다는 의견도 없지 않았으나, 여성을 사업의 대상으로 한 사업들 가운데서도

성 인지적 관점이 결여되어 여성에게 오히려 불리한 영향이 돌아갈 수 있는 것이 바로 모자보건 사업이기 때문에, 사업의 직접 수혜자인 여성을 둘러싼 관계자들의 역학관계를 살펴보기 위해 KOFIH의 캄보디아 통합 모자보건 증진사업(2011-2014)을 선정하였다. 농촌개발 사업의 경우, 농작물의 생산증대를 위한 사업들이 주를 이루는 가운데, 사업의 직간접적인 성별영향을 살펴보기 위해 사업의 범위와 대상이 특화되지 않으면서도 일반적인 사업의 콘텐츠를 가지고 있는 것으로 선정하여, 농림축산식품부의 필리핀 농촌개발사업(2010-2013)을 선정하였다.

2) 분야별 분석지표를

OECD 개발원조위원회(DAC)에서는 적절성(Relevance), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness), 영향력(Impact), 지속가능성(Sustainability)이라는 5대 평가기준을 개발하여 제시해 왔다. 본 평가연구에서는 OECD/DAC가 제시하고 있는 5대 평가기준을 평가대상 사업별로 성 인지적으로 적용하여 각 사업에 대한 평가기준으로 활용하고자 하였다.

다음의 표는 세부 분야 사업에 적용된 성 인지 평가지표이다. 5대 평가기준의 세부지표를 성 인지적 관점으로 재해석하였으며, 5대 평가기준 및 세부지표에서 성별 비율을 포함하고 있지 않아, 이를 각각의 성과물에서 제시하도록 수정하였다. 이같은 분석지표를 가지고, 각 사업별 선행하여 이루어진 사업계획서, 사후평가보고서, 현지 수요자 만족도조사 결과를 재분석하였으며, 각 사업별 현지 방문을 통해 현장 담당자 및 주민 인터뷰를 통해 평가결과를 도출하였다.

〈표 2〉 사업대상별 성 인지 평가지표

한-베트남 산업기술학교 2차 지원사업(한국국제협력단, 2007-2008)	
적절성	수원국의 인력양성 정책에 여성관련 내용을 숙지하였는가? MDG 3이 고려되었는가? MDG 1의 세부목표에서 정한 '괜찮은 일자리'에 있어서 남녀비율이 고려되었는가? MDG 8, 기획단계에서 여성의 참여가 있었는가? 산업기술인력에 대한 여성인력의 수요와 공급에 대해 조사하였는가? 직업훈련대상에 여성이 포함되었는가? 수혜대상자에 남녀를 구분하고, 이에 적합한 교과목을 구성하였는가?

	해당국의 파트너기관이 양성평등에 수용적인 기관인가?
효율성	사업 참여도를 높이기 위한 방법에 남녀의 수요를 반영하였는가? 사업방법에서 여성기관 혹은 여성정책결정자가 참여하였는가?
효과성	수혜자의 남녀비율(교육생/취업생) 교사 구성의 남녀비율 관리자 구성의 남녀비율 수혜자의 남녀비율(취업생) 남녀의 사업 만족도
영향력	직업훈련 기반구축이라는 목표에 양성평등이 반영되었는가? 여성의 수요가 반영된 사례가 있는가? 고용창출 분야가 특정 성에만 제공되고 있지는 않은가? 수원국의 정책 또는 제도에 양성평등 요소가 반영되었는가?
지속 가능성	교과목 운영에 여성인력 양성이 반영되고 있는가? 교사 및 관리자 대상으로 양성평등 교육이 정기적으로 이루어지고 있는가?

캄보디아 3번 국도 개보수사업 (대외경제협력기금, 2006-2012)	
적절성	<ul style="list-style-type: none"> - 사업이 남성과 여성에 다르게 영향을 미칠 수 있음을 고려하였는가? <ul style="list-style-type: none"> · 사업지역주민의 성별 경제활동 및 생활환경 조사 · 사업지역주민의 성별 요구도 조사 · 사업 수행 후 지역주민에게 미칠 성별 영향 예측 - 사업이 성별로 다른 영향을 미칠 경우 한 성을 위한 보완책을 마련하였는가?
효율성	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 수행에 남녀가 모두 참여하고 있는가? <ul style="list-style-type: none"> · 여성이 참여 가능한 업무를 확인하였는가? - 남녀 수혜자가 동등하게 사업에 참여하였는가? 혹은 참여하도록 대책을 마련하였는가? <ul style="list-style-type: none"> · 의견 수렴 - 사업종료 후에 대비할 수 있도록 남녀 모두에게 정보를 제공하였는가? <ul style="list-style-type: none"> · 정보 전달 방법의 성별 효과성
효과성	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 성과(도로/교통 접근권)가 남녀에게 동등하게 돌아가는가? <ul style="list-style-type: none"> · 여성의 도로와 대중교통 이용 비율 - 여성의 안전을 고려하는가? <ul style="list-style-type: none"> · 횡단보도와 버스정류장 등의 여성친화적 설계(아동을 동반하는 경우/장바구니 등을 든 경우 등) · 걸어다니는 가난한 여성들을 위한 도로 주변 정비 · 교통신호와 안내문 등이 여성의 신체조건을 고려하여 설계되었는가? · 교통사고율
영향	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 성과가 남녀에게 동등하게 영향을 주는가? <ul style="list-style-type: none"> · 도로/교통 시설로 인한 경제적 이득: 여성 경제능력 향상이 되었는가? · 공공서비스에 접근 향상 · 문화적 영향: 교육수혜, 문화시설 접근, 성매매 등 · 건강에 미치는 영향: HIV/AIDS 등 · 지역주민들 사이의 관계 - 사업으로 인해 남녀의 다양한 역할에 어떠한 변화가 있는가? <ul style="list-style-type: none"> · 직업

	<ul style="list-style-type: none"> · 교육 · 경제활동
지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> - 도로 이용의 안전성이 성별로 어떻게 나타나는가? · 교통사고율 · 환경오염

필리핀 농촌개발사업(한국농어촌공사/충북대학교 산학협력단, 2010-2013)	
적절성/타당성 (Relevance)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 목적 또는 목표가 필리핀의 성 평등 목표를 적절하게 반영하였는가? - 사업 계획 및 실행 방식이 필리핀(‘말라가나 마을’) 남녀의 참여가 용이하도록 적절하게 이루어졌는가?(문화, 관습, 성역할 등) - 사업의 자원 투입(예산, 인력, 교육, 시설 등)은 필리핀(‘말라가나 마을’) 남녀의 요구(needs)를 적절하게 반영하였는가? ※ 사전 성별 요구도 조사 실시 여부 - 사업 홍보방법은 필리핀(‘말라가나 마을’) 남성과 여성에게 제대로 전달될 수 있도록 이루어졌는가? - (성별자료 생산·활용) 사업계획서, 관련 조사, 결과보고서, 평가서 등에 성별(분리 통계)자료가 적절하게 생산·활용되었는가? - (사업 기획, 실행 담당자의 성 인지성) 사업 기획 및 실행 과정에 참여하는 국내/수원국 담당자들은 성 인지 감수성 훈련을 적절하게 받았는가? - (사업지침)필리핀 현지 사업 수행기관에 제공하는 사업 실행 지침에 필리핀(‘말라가나 마을’) 여성, 남성의 다른 삶의 여건을 고려하도록 안내하는 내용이 적절하게 포함되어 있는가?(성별 사회, 문화, 정치, 경제적, 종교 등 현실 여건 차이)
효율성 (Efficiency)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 자원 투입(시간, 예산, 인력 등) 대비 최대의 성과(output)을 얻었는가? - 그 성과가 성별에 따라 차이가 있는가?
효과성 (Effectiveness)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 당초 목표는 성 인지적으로 설정되었는가? - 사업의 당초 목표(또는 목적) 대비 실제 성과(output) 달성정도는 어떠한가? 그 성과가 성별에 따라 차이가 있는가?
영향 (Impact)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 종료(‘13. 6) 후, 2014년 9월 현재, 필리핀(‘말라가나 마을’) 남녀의 삶에 어떤 사회적, 문화적, 경제적, 환경적 영향을 미쳤는가?(긍정적/부정적) - 향후 기대되는 성과는 무엇인가?
지속가능성 (Sustainability)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 긍정적 성과(output)가 사업완료 후에도 필리핀(‘말라가나 마을’)에서 지속적으로 유지되고 있는가? - 필리핀(‘말라가나 마을’) 남녀의 삶에 어떤 영향을 지속적으로 미치고 있는가?(사업 이전/이후 변화 내용)

캄보디아 통합 모자보건 증진사업 (한국국제보건의료재단, 2011-2014)	
적절성	<p>사업이 지닌 성 인지적 전략이 수원국의 모자보건 정책에 부합하는가?</p> <p>사업이 지닌 전략은 여성과 남성(혹은 같은 성별 내 여성 또는 남성)의 보건 니즈(health needs)에 부합하는가?</p> <p>사업형성 조사 이전에 수원국의 젠더 규범 및 성별 수요를 충분히 이해하기 위해 질적 조사를 실시하였는가?</p> <p>사업형성 조사는 선행된 질적 조사결과에 근거하여 개발되었는가?</p> <p>사업형성 조사 결과에 근거하여 성 인지적 사업 프로그램(안)이 개발되었는가?</p>

	사업실행 단계에서 여성과 남성(혹은 같은 성별 내 여성 또는 남성)이 동등하게 참여할 수 있는 방안(절차)이 마련되었는가?
효율성	이해관계자간 성 인지적 측면에서의 조정 및 의사소통 채널이 마련되어 있는가? 현지 실정에 적합한 적정기술을 사용하여 성 인지적 측면을 보강하고 있는가?
효과성	사업형성 및 기획단계에서 젠더(불평등) 관련 전문가의 의견이 반영되었는가? 사업실행 단계별 성 인지적 점검(평가)이 실시되었는가?
영향력	사업을 통해 여성의 모자보건 증진에 관한 역량이 강화되었는가? 사업을 통해 모자보건 증진에 관한 사회문화적 인식이 개선되었는가?
지속 가능성	수원국이 모자보건 정책에 성 인지적 접근을 지속적으로 모색하도록 지원하고 있는가? 수원국이 주인의식(ownership) 및 참여실행(participatory action)의 의지를 갖도록 노력하고 있는가? 모자보건 관련 성별 분리된 데이터를 수집하고 있는가? 그렇다면, 수집된 데이터가 성별 니즈와 모자보건 증진에 활용되고 있는가?

2. 교육분야

1) 개도국 현지 상황에 대한 이해와 사업 내용

교육분야의 사업평가는 베트남에서 수행한 KOICA의 직업훈련 프로그램이 선정됨에 따라, 베트남내 산업인력분포 및 인력개발 수요와 함께 해당 사업을 성인지 관점에서 평가하였다. 베트남은 인적자원개발계획(2011-2020)을 세우고 다양한 산업분야의 숙련인력을 양성한다는 목표를 가지고 있다. 이 계획에 따르면, 베트남 정부가 가장 역점을 두는 산업인력은 제조업분야와 서비스분야로 나타나고 있다(OECD & LEED 2012; 채재은, 우명숙 2013, 85). 이같은 인력을 확충하기 위해 베트남 정부는 2015년까지 고등직업훈련기관을 설립하거나 유치하려 하는데, 이 계획에는 190여개의 고등직업훈련기관과 920여개의 직업훈련센터가 포함되어 있다. 베트남 정부의 계획에 따르면 제조업 중심의 산업분야 이외에 서비스산업에 대한 수요가 상당히 높은 것을 알 수 있다. 특히 서비스산업은 여성들이 진출하기에 용이한 분야가 많아서 여성인력에 대한 사회적 수용을 한다는 의미로 보이며, 이는 사회주의 국가의 면모를 보이는 측면이라 할 수 있다.

여성의 사회참여와 관련하여 베트남은 다른 개발도상국과 달리 ‘양성평등법’(2006년 제정, 2007년 시행)을 가지고 있다. 이 법에서는 교육 전반에서

성 평등을 이행하는 것이 여성의 역량과 지위를 개선하는데 중요하다고 밝히면서, 교육과 훈련에서 성 평등을 추구하도록 남녀의 구분이나 남녀의 나이에 관계없이 동등하게 선택하고 혜택을 받을 수 있다는 내용이 구체적으로 명시되어 있으며, 36개월 이하 아이를 둔 여성공무원이 아이와 동행하여 훈련을 받고자 할 경우 정부가 지원해야 한다는 내용을 포함하고 있다(KWDI and ILSSA, 2014a: 9-10). 그러나 직업훈련을 이수한 비율을 살펴보면, 여성은 남성의 1/3 수준으로 여성이 직업훈련을 경험하거나 프로그램을 이수한 비율은 매우 저조한 수준이었다(ILO, 2010; World Bank, 2011, 29; 김은경 외 2014, 75 재인용). 이처럼 여성이 직업 훈련에 참여하지 못한 이유는 1) 직업 훈련에 대한 지식과 인식이 부족하고, 2) 직업과 교육 훈련 센터가 부족 또는 여성이 원하는 직업훈련이 부족하거나, 3) 직업 훈련 수업과 관련된 훈련 방법과 구조가 성 인지적이지 못한 경우들인 것으로 나타났다(KWDI and ILSSA, 2014b: 9-10, 김은경 외 2014, 76).

베트남에서 수행된 “한-베트남 산업기술학교 2차 지원 사업(The 2nd Phase of the Project for the Upgrading of the Korea-Vietnam Industrial Technology School)”은 한국국제협력단(KOICA)이 1차 사업으로 설립한 한-베 산업기술학교의 확장을 위해 지원한 후속 사업이다. 해당 사업의 사업 기간은 2년(2007~2008)으로 사업비용은 2,300천불이었으며, 사업 수행 지역은 베트남 응에안성(Nghe An) 빙시(Vinh City)이다(한국국제협력단, 2009: 181-182; 한국국제협력단, 2011a:3). 해당 사업의 개발 목표는 베트남-산업기술 인력 역량 강화와 한국과 베트남의 우호관계 발전에 있다. 나아가 사업의 목표는 직업 훈련 기반을 구축하도록 지원하는 것과 기능 인력 양성을 통해 고용을 창출하고 경제 발전에 기여하는 것으로 나뉜다. 해당 사업의 시행기관으로 베트남의 경우 기획투자부와 응에안성 인민위원회가 있었으며, KOICA가 사업의 발주처로 사업을 지원하였다. 해당 사업의 수혜자는 사업이 실시되는 인근 지역의 청소년과 실업자 및 기술 인력을 포함한다(한국국제협력단, 2009:182). 해당 사업의 주요 사업 활동으로는 수원국인 베트남의 차원에서는 첫째, 부지 정리 및 건축감리 업무, 둘째, 건축 인허가, 면세 통관 등의 행정지원과 셋째, KOICA 전문가의 활동을 지원할 기술자, 행정지원인력, 사무공간과 편의시설 제공이 있다. 이와 함께 KOICA의

활동으로는 실습동 건축, 냉동·자동차 정비·전기 등 6개 공과 교육기자재 지원, 교사 능력 향상과 관리자 과정의 연수생 초청 및 프로젝트 책임 전문가와 공과전문의의 파견 및 조사단 파견과 기타 경비 지원이 있었다(한국국제협력단, 2009:183). 해당 사업의 주요 산출물로는 첫째, 1개 건축물의 건립, 둘째, 6개 공과 교육 기자재 지원, 셋째, 연수생 초청, 넷째, 전문가 파견이 있다(한국국제협력단, 2009:182, 김은경 외 2014: 77-78).

이 한베산업기술학교 사업은 베트남의 숙련인력 양성 중 산업인력 양성 쪽에 중점이 두어진 사업이라 할 수 있다. 그러나, 이 사업을 평가하면서 현지 수행기관인 한베산업기술학교 측과의 인터뷰 등을 통해 이 사업의 실행기관은 산업인력 뿐 아니라 서비스인력에 대한 수요 역시 높은 것이 확인되었고, 성인지적 관점에서 평가를 함에 있어서도 이 사업은 몇가지 문제점을 내포하고 있었다.

2) 성 인지적 관점에서 사업에 대한 평가

KOICA의 한베산업기술학교 사업에 대한 성인지적 평가를 위해 OECD/DAC의 5대 원칙인 적절성, 효율성, 효과성, 영향성, 지속가능성의 기준에 성인지적 지표를 적용하여 평가하였다. 평가는 사후보고서 검토를 포함하여 2014년 10월 7일부터 8일까지 현지 실사를 다녀왔으며, 한베산업기술학교가 있는 응에안성의 인민위원회, 여성연맹, 학교 교장을 비롯하여 교직원과 학생 면담을 실시하였다(남자 8명, 여자 6명). 면담의 내용은 주로 학교 설립당시의 취지, 학교운영상 여학생의 수요도 반영여부, 남녀학생별 교과에 대한 관심도와 수요도, 그리고 학교 교과 및 운영전반에 대한 만족도 등이었다.

적절성 또는 타당성은 사업의 기획단계에서 설계자체에 대한 평가라 할 수 있는데, 한베 산업기술학교 사업의 기본설계는 젠더관점을 전혀 반영하고 있지 않았다. 이 산업기술학교의 경우는 직업훈련프로그램의 일환으로서, 학교의 커리큘럼이 자동차, 냉동, 기계, 컴퓨터 등으로 구성되어있었는데(한국국제협력단 2009), 이는 주로 남학생들의 취업직종과 연결된 것이라고 볼 수 있다.

효율성 기준은 사업참여도를 높이기 위해 남녀의 수요를 반영했는지, 여성정책결정자의 참여가 있었는지를 살펴보았다. 남녀의 수요가 반영되었는지에 대해 사업의 주체인 KOICA가 아닌 사업실행의 주체인 한베산업기술학교 측의 수요가 반영된 것이 확인되었다. 즉 여학생의 수, 여교원의 수를 늘릴 필요가 있다는 학교측의 판단으로 회계 과목을 신설하거나 외국어 교육전공 등을 단기과정으로 개설하였으며, 육아기 여교원의 근무조건을 단축하는 방식으로 우대정책을 취하고 있었다(김은경 외 2014, 83).

효과성 기준은 교사, 관리자, 학생의 남녀비율과 남녀의 사업 만족도를 보는 것으로 평가하였다. 한베산업기술학교 내부자료(2014)에 따르면, 남녀학생 총 2,785명 중 여학생 전체비율은 4.3%이나, 정규과정이라 할 수 없는 단기과정을 제외하면 회계학과, 전자학과, IT학과에 재학 중인 여학생의 수는 38명으로 1.5% 수준에 그치고 있다. 여교원의 경우 교직원 총 170명 중 58명(34%)으로 학생의 여성비율에 비해 높았다. 또한 학교졸업이후 취업률을 보면 회계학과와 IT학과 졸업 여학생의 경우 각각 53%, 41% 수준으로 남학생과 비슷하게 취업이 되는 것으로 나타났고, 단기과정인 제과제빵의 경우는 80%로 높은 편이었다. 효과성의 기준에 대한 성인지적 관점의 평가는 사실 여학생의 수가 매우 낮은 수준이기 때문에 효과가 있다고 보기 어려웠다. 다만, 최근 신설된 회계학과의 경우 취업률과 재학생 비율이 여학생의 수요를 반영하고 있는 것으로 간주될 수 있을 것이다.

영향력 기준은 장기적인 관점에서 직업훈련 기반구축에 양성평등이 목표로 반영되어 있는지, 고용창출이 특정 성에만 제공되고 있지는 않은지 등을 지표로 평가하였다. 지속가능성은 교과목 운영에 여성인력 양성이 반영되고 있는지, 교사 및 관리자를 대상으로 양성평등 교육이 정기적으로 이루어지고 있는지 등을 놓고 평가하였다. 영향력과 지속가능성 두 평가기준에 대해 성인지 관점에서 평가해 볼 때, 양성평등에 대한 기여 차원에서 이 사업의 영향력은 미미하였고, 지속가능성 부분 역시 보장하기 어려웠다. 이 사업이 초기 기획에서 남성인력 중심의 산업인력 양성을 목표로 함에 따라 커리큘럼 자체가 남학생 중심으로 구성되었고, 여학생의 수요를 반영한 것은 회계과목 하나와 6개월짜리 단기과정(제과제빵) 뿐이기 때문이다.

KOICA의 직업훈련 프로그램에 대해서는 전폭적인 개선이 필요하다고

판단되었는데, 그 이유는 현재 KOICA의 직업훈련 커리큘럼은 대부분 중공업 분야에 치중되어있고, 상대적으로 남성이 많이 분포된 직종 분야로 구성되어 있기 때문이다. 이번 베트남 사업 뿐 아니라, 1990년대부터 수행한 직업훈련 프로그램 지원사업을 보면(이영현 외 2013), 대부분의 직업훈련 지원사업의 커리큘럼이 기계, 자동차, 냉동, 산업설비, 전기전자 등으로 구성되어 있으며, 이는 한국에서도 전형적으로 남성중심의 직업분야에 속한다. 컴퓨터나 IT 분야 교과목이 있지만, 전반적인 커리큘럼 구성이 제조업을 겨냥한 남성인력 양성에 초점을 두고 있다. 이는 두가지 차원에서 지적할 수 있는데, 첫째는 KOICA의 직업훈련 지원사업의 커리큘럼이 1990년대 초기 사업과 2015년 사업 사이에 변화되지 않고 그대로 운영되고 있다는 점이고, 둘째는 2010년 이후 베트남의 빠른 경제성장 속도와 개발의 수요를 감안할 때 제조업만을 중심으로 한 숙련인력 양성 프로그램이 국가의 수요나 시대적 흐름에 부응하는 것인지에 대한 점검이 필요한 시점이라는 점이다. 이 두 번째는 특히 개발사업의 수혜대상 집단과 관련되는데, 베트남은 이미 직업훈련을 받은 비율이 남자가 여자보다 훨씬 많은 것으로 나타나고 있다. 특히 20대에서 30대 사이에는 이 성차가 적게는 5배에서 많게는 8배까지 나타나고 있어서(KWDI and ILLSA, 2014b: 9-10), 직업훈련 ODA 사업의 경우 여성을 대상으로 한 프로그램의 수요가 절실히 필요하다는 것을 알 수 있다.

성 인지적 관점에서 직업훈련 사업 평가는, 기능인력 양성이 남성 중심인지, 아니면 남녀가 적절히 양성되었는지 하는 점을 평가의 기준으로 하여, 사업의 산출물 달성과 완성 자체를 양적인 완성이 아닌 양질의 인력, 남녀 균형을 이룬 베트남의 통합적인 산업 인력의 구축 자체를 완성도의 기준으로 삼았다. 기존의 ODA 사업평가는 사업의 비용이 투입되는 해당기간에 대해서만 평가하면서, 사업비용에 대한 효율성, 사업의 산출물 달성정도 및 완성도 등을 평가기준으로 보고 있으며, 사업의 목표인 직업훈련 기반 구축 및 기능인력 양성을 통한 경제성장 달성 여부를 지표로 삼고 있다. 따라서 이 같은 평가기준에서는 실습장비가 부족했다든가, 전문가의 체류기간이 부족해서 장비가 고장 났을 때 적절히 대처하기 어려웠다든가, 실습장비의 배치가 비효율적이라는 등의 평가결과가 나오게 된다. 그러나 성 인지적 관

점에서 평가했을 때는 장기적이고 포괄적인 관점에서 취업생의 남녀분포, 재학생의 전공별 남녀분포를 살펴보면서 어떤 기능 인력이 어느 분야로 취업하고 있으며, 잠재적인 기능 인력이 성별, 산업분야별로 어떻게 양성되고 있는지 까지 분석할 수 있었다(김은경 외 2014, 89-90). 직업훈련 프로그램은 한 사회와 국가의 산업인력을 양성하는 것으로서 직종과 인력을 양성하는 경제산업의 인큐베이터와 같은 기능을 하는 중요한 프로그램이다. 따라서 경제산업분야의 여성인력의 수급을 조절할 수도 있는 중간 매개체이며 특정분야 산업을 진작시킬수도 있는 도구인 것이다. 이같은 평가를 거치면서, 직업훈련과 산업인력 양성은 장기적이며 종합적인 관점에서 볼 필요가 있다는 점, 그리고 반드시 성인지적 관점이 반영될 필요가 있다는 것을 알 수 있었다.

3. 교통 분야

1) 캄보디아의 도로교통 일반 현황과 사업 내용

캄보디아의 도로 운송부담률은 승객의 65%, 화물의 70%(교통연구원, 2013)를 차지하여 가장 중요한 운송수단이라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 ‘도로 마스터플랜(Road Master Plan)’은 캄보디아의 통합적 경제와 분배적 성장을 지원하기 위한 인프라개발계획의 일환으로 고안되었으며 캄보디아의 국가전략개발계획(National Strategic Development Plan)은 도로개발에 관하여 보다 구체적인 전략을 포함하고 있다(Sum, 2008:50-51).

이렇듯 캄보디아에서는 도로 인프라 자체의 문제와 이를 해결하기 위한 계획이 요구되는 상황이고 도로안전도 심각한 문제로 지적되고 있다. 도로안전 문제를 해결하기 위해 캄보디아는 ‘국가도로안전조치계획 2011-2020(National Road Safety Action Plan 2011-2020)’을 고안하여 도로 사고로 인한 사망자수와 사망률을 2020년까지 30% 감소하는 것을 목표로 설정했으며(Dara, 2010:11), 안전성과를 측정하기 위한 지표로 헬멧 착용, 과속, 음주운전을 제시하고 있다(Dara, 2010:14).

캄보디아 3번 국도 개보수 사업은 EDCF에서 관할하는 유상원조사업으로써

도로교통 인프라 사업이다. 사업의 목적은 캄보디아의 낙후된 교통인프라를 구축하는 것이고, 특히 서남부 해안의 물자수송도로를 보수함으로써 그 지역의 경제를 활성화시키고자 하는 것이다. 이 사업은 사후평가에서 ‘성공적 수행’으로 평가받았다(교통연구원·EDCF, 2013). 평가내용은 전반적으로 효율적으로 진행되었고 캄보디아 개발계획 및 EDCF 지원방향과 부합되고 사업설계가 적정하며 이해관계자의 참여도가 높았다는 것이다. 단순 개보수를 넘어 전반적인 주행환경을 개선하였으며 유지관리를 위한 전담 조직 및 예산이 반영되어 지속가능성이 긍정적으로 평가되었다. 궁극적으로 캄보디아 지역경제 발전과 한국-캄보디아 간의 외교와 경제협력에 이바지하였다고 평가되었다. 반면에 미비한 점으로 교통안전성에 대한 고려가 없고 시스템이 갖춰지지 않은 것이 지적되었다. 이에 제언사항으로는 교통안전시스템 구축 강화 필요, 도로분야 지원 사업 추가 확대, 모니터링 및 사업 감독 강화, 그리고 교통운영관리 기술의 확대 적용 및 국내기술 전수가 제기되었다.

2) 성인지적 관점에서의 사업에 대한 평가

이 사업의 성인지적 평가를 위해 OECD/DAC의 5대 원칙인 적절성, 효율성, 효과성, 영향성, 지속가능성으로 나누어 각각의 원칙을 성인지적 지표로서 측정하였다. 평가를 위해서 2014년 9월 30일부터 10월 3일까지 현지출장을 다녀왔으며, 그 곳에서 캄보디아 공공사업교통부 공무원과 EDCF 현지 소장을 면담하였다. 또한 3번 국도 주변에 사는 지역주민 10명(여성 8명, 남성 2명)을 대상으로 도로가 보수 전후의 생활 변화, 만족도, 불만 사항, 안전의식, 개선 요구 등에 대해 면담조사하였다. 이 외에 교통연구원에서 2013년 7월 사후평가 시 수행한 주민 262명에 대한 설문조사 자료를 분석하였다.

이 사업을 성인지적 시각으로 평가할 때 적절성과 효과성의 지표가 특히 시사점이 큰 것으로 평가되었다. 효율성은 도로와 같은 인프라 사업에서는 특별히 성별 관련성이 없는 것으로 나타났다. 영향력은 이 사업의 경우 여성들에게 일자리 창출 차원에서 더 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났는데

의도된 결과는 아니었다. 지속가능성은 교통사고율이나 도로로 인한 환경 오염이 건강에 미치는 성별 영향으로 볼 수 있는데 현재는 교통사고율에 대한 통계, 그리고 지역 주민의 건강 통계(특히 성별분리된 통계)가 존재하지 않기 때문에 이러한 지표에 대한 평가를 하기는 어려웠다. 따라서 이 논문에서는 적절성과 효과성을 중심으로 논하고자 한다.

먼저 적절성에 있어서는 캄보디아 3번 국도 개보수 사업의 경우 수원국에서나 공여국에서나 특별한 성인지 시각을 가지지 않고 계획되고 수행되었다고 할 수 있는데 이는 현재 우리나라 유상원조 상황에서 어쩌면 당연할 수도 있다. 이는 두 가지 이유로 설명될 수 있다. 첫째, 일반적으로 도로 개보수와 같은 교통인프라 사업이 성별관련성을 가지고 있다고 생각하지 않기 때문이다. 두 번째로 수원국의 사업방향에 결정적인 영향을 미치는 EDCF의 세이프가드와 관련되었다고 할 수 있다. 현재 EDCF의 세이프가드는 부분적으로 젠더 관련 원칙을 수립하고 있다. 그런데 이러한 조항은 원칙론으로서 특정한 사업에서의 특정한 성별관련성이 무엇인지 알 수 없다면 실제 사업에 적용되기 어려운데 지금 평가하는 도로개보수와 같이 인프라 사업에 어떻게 성별관련성을 적용해야 하는지 구체적인 사항이 결여되어 있는 것을 볼 수 있다.

효과성은 도로 사업과 관련하여 성별 관련성이 가장 부각될 수 있는 부분이다. 즉, 도로의 접근성, 이용행태, 그리고 안전성에 있어 성별로 다른 현상이 나올 수 있기 때문이다. 설문조사 결과 남녀의 도로 이용회수와 이용차량 등에서 차이가 있었다. 도로이용회수는 남성들이 여성들보다 더 빈번한 것으로 나타났다. 남성들은 매일 이용하는 중이용자는 남성들 중 69.7%인 반면 여성 중에서는 61.7%이었다. 반면에 월1회만 사용하는 경이용자는 남성 중 16.8%인데 반해 여성들 중에서는 25.5%나 되었다. 도로이용차량은 남성들 중 36.7%가 승용차를 이용한 반면 여성은 32.7%이며 도로나 이륜차를 사용한 비율은 남성 중 47.6%인데 여성 중에서는 65.4%로 나타났다(교통연구원, 2013, 내부자료 재분석). 그런데 접근성을 측정하는데 이용 빈도 못지않게 중요한 것이 이용목적이라 할 수 있다. 이용목적에서 흥미로운 점은 여성이 남성보다 출퇴근 목적의 이용률이 더 높았다는 것이다. 도로보수 이후 교통 사정이 좋아지자 3번 국도 주변에 외국에서 투자한

대형 제조업 공장들이 들어섰고 이 지역의 많은 여성들은 여기서 일을 하기 때문이다. 이용행태에 있어서도 성별 차이가 있었는데 설문조사에서 여성들은 도로나 이륜차를 가장 많이 이용하는 것으로 나타났는데 이는 면접 조사에서도 재차 확인되었다. 여성들은 장을 보러갈 때 오토바이나 자전거를 타거나 그것이 없을 때는 걸어 다닌다고 하였다. 실제로 거리에서 보면 트럭과 승용차, 그리고 오토바이나 자전거 같은 이륜차가 왕복 2차선 도로를 점유하고 있음을 알 수 있다. 또 하나 여성들이 많이 이용하는 교통수단은 오토바이나 트럭을 개조하여 20명에서 40명 정도를 수용할 수 있게 만든 출퇴근용 차량이다. 이는 일종의 대중교통인 셈인데 여성들은 이 차가 없으면 일을 할 수 없기 때문에 이 비공식 출근차량은 여성들의 경제활동에 반드시 필요한 존재이다.

이처럼 여성들이 3번 도로를 출근목적으로 정기적으로 이용하고 있기 때문에 이들의 안전성을 고려하는 것이 필요하다는 것을 알 수 있다. 하지만 이 도로공사에서 안전성은 거의 고려되지 않았고 이것은 사후평가에서도 확인되고 있다. 결과적으로 안전성은 3번 도로 사업에서 가장 취약한 부분이다. 이 도로는 화물을 적재한 트럭이 다니는 산업도로이면서 동시에 주민들이 시장을 보거나 출퇴근을 하기 위해 일상적으로 사용하는 생활형 도로이다. 또한 이 도로는 주거지역에 근접하고 있어 이 도로를 사이에 두고 집들이 늘어서 있거나 시장 등이 형성되어 있다. 구간 중 인가가 드문 지역도 있지만 대부분의 경우 주민들은 이 도로를 중심으로 활동이 이루어져 도로를 건너다니는 일이 흔하며 도로 주변에 평상을 놓고 아이들을 돌본다든가 걸어서 통근한다든가 하여 도로가 생활반경 속에 포함되어 있다. 그런데도 불구하고 이 도로에는 횡단보도가 설정되어 있지 않다. 또한 신호등도 설치되어 있지 않다. 이러한 상황은 전혀 관심의 대상이 되고 있지 않을 만큼 지역의 안전의식이 결여되어 있는 것을 볼 수 있다. 여성의 출근용 차량은 특히 안전조치가 결여되어 있다. 수십 명의 여성들이 타는 이 차량은 공장 앞에 차량을 주차시킬 수 있는 공간이 없는 경우 도로 바로 옆에서 승하차가 이루어진다. 오버타임 후에 퇴근을 할 때는 이미 어둑해진 때인데도 가로등도 없는데다가 트럭들은 속도를 줄이지 않고 지나기 때문에 교통사고의 위험이 매우 높다. 연구진이 인터뷰를 한 차량 운전사는 실제로 그곳에서

많은 사고가 일어난다고 증언하였다. 사업계획서에 의하면 안전시설로는 차량의 주행이탈을 방지하는 가드레일 설치가 유일한 것이다.

성인지적 시각으로 도로사업을 평가할 때 효과성에 안전성을 포함하는 것은 꼭 필요하다. 성인지성은 사업의 효과가 남녀에게 고르게 돌아가는 것을 요구하는데 여성은 안전에 취약한 측면이 있기 때문이다. 특히 임신 여성이나 육아기의 여성은 성별 역할 때문에 교통약자가 된다. 아이들을 돌보는 여성들은 장을 보러갈 때도 아이들을 동반할 수 있으며 오토바이에 아이들을 데리고 타는 것은 캄보디아에서 흔히 볼 수 있는 풍경이다. 또 도로 바로 옆에서 많은 사람들이 어린 아이들을 키우고 있어서 도로가 바로 생활공간의 일부이며 때문에 여성과 아이들이 도로로 인한 환경오염이나 도로에서 일어나는 사고의 영향을 받기 쉽다.

또한 캄보디아 같은 상황에 있는 개발도상국에서 도로를 건설 혹은 보수를 할 때는 그 나라의 발전단계에서의 특성을 고려하여야 한다. 캄보디아 프놈펜과 캄포트 사이를 잇는 3번 국도의 경우 사업의 주목적이 물류수송 일지라도 이 목적만을 위해 도로를 건설하기는 어려운 실정이다. 즉, 전반적으로 도로가 절대적으로 부족한 상황에서 물류수송 도로와 사람들의 출퇴근과 일상의 편의를 돕는 도로가 분리되기는 힘들다. 더구나 주거지역에 근접해서 설치된 왕복 2차선 도로는 당연히 사람들을 수송하는 용도로 사용될 것이다. 그런데도 불구하고 도로 보수 계획에 횡단보도나 신호등 체계, 그리고 가로등을 포함하지 않았다는 것은 심각한 문제로 보인다.

결론적으로 적절성과 효과성 차원에서 사업에 성인지적 시각을 적용하는 것은 어떤 원조사업에서도 필요한 일이다. 인프라 사업의 교통, 상수도, 댐건설 등 어떤 유형에서도 지금까지 관행적으로 해오던 일들을 성인지 시각에서 다시 한 번 검토해야 할 필요성이 있다. 성인지적 시각은 사업의 필요성과 영향에 있어 성별로 다를 수 있다는 것이며 또한 이론적 차원의 사고를 일상적이고 구체적인 차원까지 포함하는 것을 의미한다.

또한 효과성에 있어서 지금까지처럼 기술적, 경제적 측면만을 고려하는 것이 아니라 안전성 같은 좀 더 지속가능성과 관련된 지표를 증시할 필요성을 시사한다. 경제, 기술적 측면이 사업이 경제발전에 미치는 직접적 영향만을 고려한다면 안전성은 간접적이고도 장기적인 영향을 고려하게 하므로

사회의 지속가능성 유지에 기여할 수 있는 지표이다. 안전은 남성과 여성에게 다르게 작동한다. 도로와 관련해서도 여성은 안전에 취약한 측면이 있다. 특히 임신 여성이나 육아기의 여성은 성별 역할 때문에 교통약자가 되고, 가로등 없는 밤길에서 안전에 대한 감수성은 남녀가 다르게 느끼기 때문이다. 이처럼 인프라 사업과 관련해서 여성의 성역할을 고려하는 것이 성인지적 사업수행의 첫걸음이라고 할 수 있다.

4. 농촌개발분야

1) 개도국 현지 상황에 대한 이해와 사업 내용

농촌개발분야 ODA 사업에 대한 성 인지적 평가 대상은 농림축산식품부가 2010년부터 3년에 걸쳐서 추진하였던 필리핀 농촌개발 사업으로 하였다. 필리핀은 국토의 37%가 농경지이지만 생산성이 낮아 식량안보와 농촌의 빈곤문제가 대두되고 있으며(관계부처합동, 2012), 총 GDP에서 차지하는 산업구조 대비 노동력 구조가 불균형을 이루고 있는 점을 큰 특징으로 들 수 있다. 산업구조에서 농업이 차지하는 비중은 14%인데 비해서 농업종사자는 32%(관계부처합동, 2012)로, 과도한 인력이 농업노동에 종사하고 있는 상황이다.

한편 농수산업분야³⁾에 성별 고용 현황을 보면, 2010년 기준으로 남성 71.5%, 여성 28.5%(PCW, 2014a)로 여성 고용률이 남성의 약 절반에 그치고 있다. 이러한 농수산업에서의 고용상 성별격차는 다른 부분에 비해서 더 크다. 예를 들면 정부/기업 고위직 및 관리직은 남성 49%, 여성 51%로 여성이 약간 높고, 해외취업자는 남성 48.3%, 여성 51.7%로 여성이 높은 것(PCW, 2014b)과는 대조적이다.

필리핀 농촌에서는 여성과 남성 간에 노동내용이 확연하게 다르게 분업화 되어 있는 것이 특징이기도 하다. 예를 들면 남성농업인은 주로 육체적 힘을 많이 써야 하는 농지 경작이나 밭고르기, 관개수로 등을 담당하며,

3) 농업분야만 별도로 성별 고용현황을 제시한 자료가 부재하여 농수산업분야로 제시함.

여성농업인은 주로 손으로 하는 업무를 담당한다. 옥수수 알갱이를 까고 햇볕에 건조시키는 일이 대표적이다. 한편 여성의 토지 소유에 대한 공식 기록 자료는 찾아보기 어렵다(FAO, 2005).

마지막으로 성인지 평가 대상인 필리핀 농촌개발 ODA 사업은 농림축산식품부와 한국농어촌공사, 충북대학교 산학협력단이 필리핀 현지 농업법인과 함께 2010년부터 2013년까지 약 3년 동안 추진하였으며, 사업의 주된 목적은 마을 주민의 소득증대에 있었다. 해당 사업이 실시된 지역은 필리핀의 남부지역에 위치한 클라베리아(Claveria) 시의 ‘말라가나 마을(Malagana Barangay)’로서, 해발 1500M 높이의 산간 오지 마을이다. 주된 농업생산물은 옥수수 재배인데, 가공 건조시설이 없어서 수확한 옥수수를 비에 맞춰 손실률이 20~30%에 달하는 어려운 상황에 놓여 있었다(충북대학교 산학협력단, 2013). 구체적인 사업내용은 옥수수 수확 후 처리시설 공여, 마을회관-저장창고 설치, 초청연수, 개발 계획 수립, 현지 워크숍, 시범농장 설치 및 운영, 전문가 파견, 기자재 공여를 하는 것이었다. 2013년 8월에 사업이 종료되었지만 종료평가가 이루어지지지는 않았으며 농림축산식품부를 비롯한 사업 수행기관의 자체평가가 있었다. 자체평가 결과, 필리핀 농촌개발 사업은 여덟 가지 세부사업이 100% 달성되었으며, 주민의 만족도도 상당히 높다고 평가 하였다(한국농어촌공사, 2013b).

2) 성 인지적 관점에서 사업에 대한 평가

필리핀 농촌개발 사업에 대한 성 인지적 평가를 위해 사업 추진에 참여한 국내 및 필리핀 관계 공무원과 사업 대상지역 마을 주민을 현지 방문하여 2014년 8월 하순~9월 중순 동안 총 19명(남 11명, 여 8명)을 면접하였다. 평가기준은 OECD/DAC에서 권장하는 5대 평가 기준인 적절성(Relevance), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness), 영향(Impact), 지속가능성(Sustainability)을 준용하였다.

적절성(Relevance)은 한국정부가 필리핀 농촌개발 사업을 계획수립하면서 필리핀의 성평등 목표 반영 계획과 자원 투입 계획, 홍보 계획 등에 대상 지역 주민인 남성과 여성의 현실과 정책요구가 차이가 있는지를 파악하고

반영하였는가를 평가하는 것이다. 인터뷰를 통한 조사결과 이 사업의 기획 단계에서는 필리핀 대상마을 남녀 주민의 현실여건과 요구(needs)가 다른 지에 대해서는 고려하지 못했다는 것을 발견하였다. 옥수수 처리시설을 설치하는 것이므로 성별과 관계가 없다고 판단한 것이다. 반면, 필리핀 정부에서는 이 사업이 성별 관련성이 높다고 보고, 사업을 처음 시작할 때부터 성 인지적 관점을 반영하고자 노력하였다는 것을 필리핀 지방공무원과의 인터뷰를 통해 알게 되었다⁴⁾.

필리핀에서 이처럼 일반 사업에 젠더관점을 반영하는 것이 가능했던 것은 중앙정부와 지방정부 농업부에 젠더 전문가가 모두 배치되어 있는 것과 관련이 깊다. 이같은 정책 기반은 구체적인 사업수행 방식을 수립하거나 자원투입, 홍보방법 등에서도 그대로 반영되었다. 예를 들면 이 사업을 계획 수립하는 과정에서 우리 정부 관계자는 필리핀 현지 남녀 주민의 현실여건이나 요구를 사전에 조사하지 않았다. 반면 필리핀 정부는 중앙정부와 지방정부가 지역 주민과 함께 사업 계획 수립단계에서부터 논의를 함께 하였다. 이 과정에서 남녀 주민의 의견을 수렴하고 반영한 것이다. 실제로 인터뷰에 참여한 필리핀 현지 남녀 주민들은 지방정부 마을담당자가 이 사업에 대해서 자세히 설명해 주었고, 그래서 사업이 시작될 당시 주민들은 이에 대해 모두 잘 알고 있었다고 하였다. 따라서 이 사업은 비록 공여국인 한국정부는 사업 계획 수립과정에서 성 인지성을 고려하지 않았지만 수원국인 필리핀 정부에서는 이를 적극 고려하여 사업계획을 구체화하고 홍보한 결과 성 인지적으로도 적절하게 추진되었다고 할 수 있겠다.

효율성(Efficiency)은 필리핀 농촌개발 사업을 추진하면서 자원의 투입이 여성과 남성에게 형평성 있게 투입되었는지를 기준으로 평가하였다. 이 사업은 3년 동안 약 11억 원이 투입되었으며, 인력도 당초 계획 되었던 국내 실행팀과 필리핀 현지 법인이 사업기간 내내 일관되게 투입되었다(한국농어촌공사, 2013b). 본 연구진이 필리핀 현지를 방문하여 관련 공무원 및 마을

4) “젠더 이슈는 모든 프로그램에서 한 부분을 차지한다. 젠더와 개발은 우리에게 매우 중요하다. 말라가나 마을을 사업 대상지역으로 선정한 이유도 그 마을이 여성 리더 그룹이 잘 되어 있어서, 정부가 조금만 도와주면 사업 효과가 크게 날 수 있을 것으로 보여서 선정하게 되었다.”(필리핀 지방정부 공무원 1)

주민을 면접한 결과 한국에서 투입된 전문가나 프로젝트 팀에 대해서 공무원 뿐 아니라 남녀 주민 모두 큰 만족감을 표했다. 면접에 참여한 여성주민 5명은 옥수수 수확후 처리시설을 직접 이용하지는 않았지만⁵⁾ 그 외 사업은 모두 참여하였다고 응답하였다. 남성 주민은 5명 중 일부가 영농기술 교육(전문가 파견 업무)에 불참한 경우를 제외하고는 7개 사업 모두에 참여하거나 시설을 이용한 경험을 가지고 있었다. 국내 초청연수 참여자도 총 13명이 10일간 한국을 방문하여 연수를 받았는데, 통역을 제외하고 남성 6명, 여성 5인이 참여하여 성별 균형 있는 참여를 보였다(농림축산식품부·한국농어촌공사·충북대학교, 2011). 이상으로 이 사업에 투입된 예산과 인력 자원 대비 성과(output)는 성별에 따라서 형평성 있게 혜택이 주어졌다고 평가할 수 있겠다.

효과성(Effectiveness)은 당초 사업목표나 목적 설정이 성 평등하게 제시되었는지, 그리고 그 성과가 성별에 따라 형평성 있게 혜택이 주어졌는지를 평가하는 것이다. 먼저 이 사업의 목적은 대상 마을의 생산-가공-저장 가치사슬을 지원하여 대상 마을이 보다 높은 소득을 올릴 수 있도록 하는데 있었다. 선진 생산기술 전수뿐 아니라 옥수수 수확 후 20-30%에 달하는 손실률을 낮춤으로서 소득향상을 달성하고자 하였다(충북대학교 산학협력단, 2013; 한국농어촌공사, 2013a). 이러한 사업목적에 현지 마을 주민의 남녀별 요구차이가 있는지를 파악하여 반영한 흔적은 찾아보기 어려웠다. 일반적으로 개도국 농촌에서 남성과 여성의 경제적 여건은 차이가 있는 것으로 알려져 있고(허라금·강선미 외, 2010), 농촌 인프라나 정보 접근에 있어서 여성농업인이 배제되는 경향이 있기 때문에(오은정, 2013), 당초 목표를 설정할 때 해당 마을 남녀주민의 경제적 현실을 파악하여 이를 반영할 필요가 있다.

본 연구진이 현지 마을 주민을 인터뷰 한 결과 남녀 모두 이 사업에 기대하는 목적은 경제소득 향상이라고 응답하여 성별차이를 보이지는 않았다.

5) 말라가나 마을을 포함하여 필리핀 사회 전체적으로 농촌에서 성 역할분업 구조가 공고하게 작동 중인데 ‘남성=육체적으로 힘쓰는 일’, ‘여성=가사노동, 힘이 덜 드는 일’로 나뉘어 수행되고 있다. 옥수수 수확후 처리시설 이용은 무거운 옥수수 가마를 운반하는 것으로 남성의 일로 간주된다.

그리고 사업의 결과 마을 전체적으로 옥수수 건조 상품의 질이 높아지고 손실률은 거의 없어졌으며 경제소득이 향상된 것으로 나타났다. 비록 남녀 주민의 요구를 사전에 파악하여 사업목표에 반영한 것은 아니지만 결과적으로는 남녀 간에 기대하는 사업목적이 차이가 없었고, 향상된 경제소득은 마을 주민 가구 모두가 공유하고 있었다. 예를 들면 옥수수 건조시설 이용료는 1년간의 시설 유지비를 제외하고 다시 마을 주민에게 형평성 있게 분배하고 있었다. 따라서 효과성 측면에서 이 사업은 당초 사업목적에는 성평등성이 반영되지 않았지만 결과적으로는 성별에 따라 형평성 있게 혜택이 주어지고 있다고 평가할 수 있겠다. 이것은 필리핀 정부가 마을 운영 위원회와 함께 건조시설에서 얻는 소득을 마을 전체에 형평성 있게 분배하려는 의지에 따른 결과라고 보여진다.

필리핀 농촌개발 사업의 영향(Impact)에 대한 평가는 이 사업이 말라가나 마을 남녀 주민의 삶에 어떠한 사회·문화적, 경제적, 환경적 변화를 가져왔는지를 평가하는 것이다. 평가 결과 남녀주민에게 여러 가지 긍정적 영향을 미친 것으로 확인되는데, 그 중에서도 가장 크고 가시적인 영향은 경제소득 증가를 들 수 있다. 주작목인 옥수수의 품질이 크게 향상되어 판매등급이 이전에 'C'등급에서 지금은 'A'등급으로 최고의 품질로 인정받게 되었다. 이렇게 증가된 경제소득은 가정에서 여성이 주로 관리하며, 가족원이 필요할 때 사용한다고 한다. 증가된 경제소득으로 저축을 하지는 않고 그냥 집에 현금을 두고 사용한다고 하며, 남녀 모두 은행을 이용하지는 않는 것으로 파악되었다.⁶⁾ 그리고 건조비용을 크게 절감하게 됨으로써 경제소득을 높이는 효과를 보이기도 했다. 자연 날씨에 의존해야 했던 과거에는 수확 후 시장판매까지 약 1주일의 소요되던 것에서 이제는 2일로 단축되었다. 이것으로 여성의 노동 부담이 상당히 경감되는 효과가 나타났다. 옥수수 건조시설이 설치되기 전에는 여성들이 옥수수 알맹이를 일일이 손으로 탈립하고 길거리에 펼쳐서 말리는 일을 담당하였으나 지금은 시설에서 기계로 이루어지고 있기 때문이다. 이 외에도 여성의 일자리 창출 효과가 있었는데, 옥수수 건조시설에 총 5명의 근로자가 근무하고 있는데 이 중에서 2명이

6) 산간오지 마을이라 은행 접근성이 매우 낮다.

여성이다. 이와 같이 이 사업을 통해 마을의 남녀 주민 모두 경제적 지위가 높아졌으며, 특히 여성은 노동부담을 경감 받는 혜택을 받았다고 평가할 수 있겠다.

지속가능성(Sustainability)은 사업의 긍정적 성과(output)가 사업종료 후에도 지속적으로 유지되고 있는 지를 평가하는 것이다.⁷⁾ 이 연구는 해당 사업에 대해 사업종료 후 약 1년이 경과된 시점으로서 지속성을 평가하기에는 짧은 시점이라고 할 수 있다. 그럼에도 1년 경과시점에서 살펴본 사업 결과의 지속가능성을 보면 희망적이다. 무엇보다 이 사업의 가장 가시적인 성과였던 옥수수 건조시설이 인근마을에서 찾아와 이용료를 지불하고 사용할 정도로 잘 운영되고 있었으며, 태풍과 같은 자연재해에도 건재한 상황이었다. 그리고 필리핀 지방정부와 마을 운영에 대한 의사결정 그룹인 여성 위원회의 협력체계가 잘 구축되어 있어서 시설 운영과 그에 따른 경제소득을 마을 전체 주민에게 분배하는 시스템이 잘 갖춰져 있었다. 이러한 상황을 고려할 때 이 사업은 향후 지속적으로 잘 운영되고 혜택도 남녀 주민 모두에게 형평성 있게 분배될 것으로 기대된다.

필리핀 농촌개발 사업은 사업계획 수립 과정에서 공여국인 우리나라 정부기관은 사업 목표에 수원국의 성평등 목표를 반영하지 못했으나, 필리핀 정부가 이를 반영하여 사업계획을 수립하였고 사업의 결과가 성 평등하게 나타난 독특한 사례라고 할 수 있겠다. 이러한 결과는 수원국인 필리핀 농업부에 배치되어 있는 젠더 전문가와 말라가나 마을의 여성 리더 그룹에서 비롯되었다고 볼 수 있겠다.

향후 농업 분야 ODA 사업이 성 인지적으로 추진되기 위해서는 수원국의 성 인지 관점 반영여부와는 별개로 공여국 차원에서 성 인지적 관점을 견지할 필요가 있다. 이를 위해서는 농업 분야 ODA 사업을 기획하고 주관하는 공무원과 현지 실행팀 모두의 성 인지 감수성 훈련이 필요하다. 그리하여 사업 형성단계에서 미리 사업결과가 남녀 주민에게 어떤 다른 영향을

7) 이 사업은 종료한 후 사후평가를 실시하지 않았으며, 자체평가를 하는 것으로 마무리 되었다. 자체평가에서도 OECD/DAC의 5대 기준을 중심으로 필리핀 현지 마을을 방문하여 시설 확인과 남녀 주민 인터뷰를 통해, 전반적으로 목표를 성공적으로 달성하였다고 평가하였다(한국농어촌공사, 2013b).

미칠지를 예측하면서 사업계획을 섬세하게 설계할 필요가 있다.

5. 보건 분야

1) 개도국 현지 상황에 대한 이해와 사업 내용

1993년 캄보디아 왕국이 수립된 그해 보건 분야의 지속가능한 발전을 도모하고자 보건정책 수립과 이행 및 규제 등을 총괄하는 보건부가 설립되었고, 이를 통해 캄보디아는 그 동안 와해된 보건시스템을 견고히 구축하고, 보건 의료인 양성에 위한 노력을 시작하였다. 캄보디아는 UN 여성차별철폐협약(CEDAW) 가입국으로서 보건서비스에서의 여성과 남성의 평등한 접근권 보장을 위해 헌법 72조에 모든 국민의 건강보장을 위한 국가의 책임을 명시하였고, 73조에서는 모자보건을 강조하고 있다. 특히, 캄보디아는 새천년개발목표(MDG) 중 모자보건과 관련된 4번(유아사망률)과 5번(모성사망률)을 달성하기 위해 “Fast Track Initiative Road Map for Reducing Maternal & Newborn Mortality(이하 Fast Track Initiative)” 전략을 수립하였다(한국국제보건의료재단, 2013). 그 결과, 1990년 출생아 10만 명 당 모성사망자 수는 1,200명이었으나, 2013년에는 170명으로 크게 감소하였고, 아동사망률 역시 매년 2~7%씩 감소세를 보이고 있다(Cambodia Ministry of Health Battambang Provincial Health Department 내부자료). 그러나 캄보디아의 모성사망률과 유아사망률은 여전히 높은 수준이다. 이와 관련하여 모성사망률은 안전한 인공임신중절, 산전·후 건강관리 서비스, 보건의료 시설 및 전문 보건인력을 통한 출산 등이, 그리고 유아사망률은 빈곤과 나쁜 영양상태, 가족계획, 예방접종, 부모의 관리 부족 등이 주요 원인으로 보고되고 있다(김은경 외, 2013:326-332). 여기서 전문 보건인력의 부족은 매우 심각한 수준이다. 이를테면 캄보디아는 인구 1만 명 당 3명 미만의 전문보건인력이 관리를 해야 하는 구조이며, 의사 및 전문의 비율이 매우 낮는데 그 중에서도 모자보건과 관련된 산부인과는 가장 취약하다. 또한 국공립 의료기관은 낮은 인건비로 인해 농촌지역은 더욱 전문 보건인력 배치가 어렵고, 이로 인해 의료서비스 질이 낮은 실정이다(김은경 외, 2013:334).

이에 캄보디아의 제2차(2010-2015년) Fast Track Initiative와 관련하여 2011년 2월 한국국제보건의료재단(KOFIH)은 캄보디아와 사전협의 과정에서 모자보건 전문인력 양성 및 이를 위한 인프라 구축 사업을 지원하기로 하였다. 다만, 기존에 사업대상지역으로 선정되었던 캄퐁참(Kampong Cham)은 이미 일본국제협력사업단(JICA)에서 지원을 하고 있고, 바탐방(Battambang)의 조산사 양성센터는 시설이 노후하고 교육환경이 매우 열악하며, 자원 확보가 어려운 실정이었다(한국국제보건의료재단, 2011). 이에 사전협의 과정에서 KOFIH는 사업대상지역을 바탐방으로 변경하고, 시설 개선 및 교육기자재와 분만키트 지원, 그리고 조산사와 교수 자질 향상 등을 위한 교육을 함께 실시하는 내용으로 그해 7월 캄보디아 보건부와 조산사 역량강화 시범사업을 포함한 캄보디아 통합 모자보건증진 사업에 관한 MOU를 체결하였다. 이 사업의 목적은 캄보디아의 보건의료 체계 및 인적역량을 강화하는 것이기도 하지만, 궁극적으로 모성 및 아동의 건강증진을 도모하기 위함이다. 특히, 최종목적인 후자와 관련하여 이 사업을 성인지적 관점에서 살펴볼 때, 지역사회를 기반으로 추진되는 동일사업에 대해 시사하는 바가 있지만, 한편으로는 아쉬운 부분도 있었다.

2) 성 인지적 관점에서 사업에 대한 평가

이 사업은 KOFIH가 2016년까지 추진할 예정이며, 이 연구를 위한 관계자 인터뷰 시점(2014.10)까지 중간평가가 이루어지지 않는 않았다. 그래서 OECD DAC의 평가기준 중 단기적으로 살펴볼 수 있는 적절성과 효율성 측면을 중심으로 평가를 실시하였고, KOFIH의 사업 계획서 및 위탁기관을 통해 수행한 개발조사 보고서, 캄보디아 바탐방 현지 자체평가 보고서 등의 문헌자료와 사업 관계자 인터뷰 자료를 평가의 근거하여 활용하였다. 여기서 관계자 인터뷰는 크게 국내와 국외로 구분되는데, 국내는 2014년 9월 말(KOFIH 관계자)과 11월 초(사업개발 위탁기관 책임자)에 총 3명, 국외는 2014년 10월 초(캄보디아 중앙 및 지방정부 공무원, 사업현지 보건소 및 KOFIH 관계자 등)에 총 16명을 대상으로 하였다.

먼저 적절성 측면에서는 사업형성 조사 이전에 수원국의 젠더 규범 및

성별 수요를 충분히 이해하고자 하였는지, 그리고 이를 근거로 사업기획 및 관련 프로그램을 개발하였는지 등이 중요한 평가지표였다. KOFIH가 본격적으로 사업을 수행한 것은 조산사 양성센터가 완공 된 2013년 6월부터이다. 그 중간 시점인 2012년 1월부터는 사업 대상지역인 바탐방 지역 주민들의 니즈(Needs)를 파악하고, 이를 사업추진 계획 및 프로그램에 반영하기 위해 사업개발 조사를 실시하였다(Seoul National University, 2012). 이 조사는 양적과 질적 방법이 병행되었는데, 모든 조사에서 여성과 남성을 구분하여 이해하고자 한 노력은 최근 국제기구들에서 모자보건에 대한 물리적 지원(제공자 중심의 보건의료서비스)을 넘어 여성과 아동의 기본적인 권리를 지지하는 접근이라고 할 수 있다. 또한 임신과 출산의 행위는 여성만이 경험하는 것이지만, 그 결과와 이에 영향을 주는 요인들에는 보건의료서비스 이용과 여성 개인의 특징 이외, 배우자와 가족 및 사회문화 등이 직·간접적 연관성을 지니고 있다. 이런 측면에서 남녀 주민들을 대상으로 한 질적 조사는 모자보건 사업에 젠더(Gender)를 통합하려는 가장 기본적이고 중요한 접근이라고 판단된다. 그리고 실질적으로 질적 조사의 결과는 좀 더 구체성을 지닌 양적 조사로 발전되었다(Seoul National University, 2012). 무엇보다도 중요한 것은 이들 조사결과를 근거로 수요자 중심의 맞춤형 사업 계획 및 관련 프로그램을 최종 개발하였다는 점이다. 현장 인터뷰 과정에서 만난 캄보디아 사업 관계자들은 타 국제 NGO와 다르게 KOFIH는 바탐방 지역 주민들의 성별 수요를 최우선적으로 이해하려고 하였고, 이를 통해 필요한 사업 프로그램을 개발·적용하였다고 평가하고 있었다.

효율성 측면은 무엇보다도 여성들의 임신과 출산 상황을 모니터링 하고, 발생된 문제에 대해 적절한 조치를 어떻게 취해주었는지가 중요하다. 이와 관련하여 이해관계자들 간의 조정 및 의사소통 채널이 성인지적 관점에서 마련되어 있는지, 그리고 현지 실정을 고려한 적절한 조치를 통해 성인지적 측면을 보장되고 있는지가 중요한 지표가 될 수 있다. KOFIH는 수원국인 캄보디아 스스로가 사업형성 결과에 근거하여 모자보건 사업을 기획하고 필요한 프로그램을 선정하는데 있어 정책자문에 보다 무게를 두었다. 그 이유는 수원국이 그들 사회가 직면한 문제(젠더 문제 포함)를 누구 보다 더 잘 인식하고 있어, 무엇이 필요한지 잘 알고 있기 때문이다. 이를 위해

KOFIH는 개발조사 위탁기관과 함께 모자보건 사업 계획 및 프로그램 개발을 위해 캄보디아 사업 관계자 대상 워크숍을 수일간 진행하였다. KOFIH의 이러한 지원은 사업형성 시에만 머문 것이 아니라, 사업 진행 과정에서도 이루어지고 있었다. 이를테면, 주민들이 생활하는 지역에 직접 사업 담당자들이 찾아가 모자보건 사업을 소개하고, 남녀 주민들의 민원을 듣고, 즉각 조치를 취하는 등 지역사회 건강포럼(Community Health Forum)을 마을 단위로 개최하고 있었다. 이렇게 포럼을 통해 캄보디아 사업 관계자들과 지역 주민들이 한자리에 만나 허심탄회하게 모자보건에 대해 상호 간 주도적으로 생산적 논의를 한다는 것은 인상적이지 아닐 수 없다. 아울러 이 포럼은 여성과 남성의 지역 별 격차뿐만 아니라 지역 별 성별 수요까지 파악할 수 있어 지역 기반의 성인지적 모자보건 정책 수립과 추진에 있어 좋은 사례가 될 수도 있다고 판단된다. 또한 캄보디아 정부가 구축하고 있는 모자보건통계가 실제 소단위의 마을 상황을 충분히 보여주지 못한다는 문제가 있는데, KOFIH는 마을보건요원(Village Health Staff Group)을 마을 단위 별로 배치하여 개별 마을마다 발생하는 여성의 임신과 출산 이벤트와 그 과정에서의 태아 및 출생아의 상황 그리고 가족관계에서의 문제점 등에 대한 정보를 상시적으로 자체 수집하고 있었다. 이를 통해 개별 마을과 이들을 아우르는 바탐방 지역에 맞는 성별 분리통계를 구축하여 지역 특성에 기반한 맞춤형 사업을 추진하고자 노력하고 있었다. 이 역시 성인지적 관점이 반영된 좋은 사례라 할 수 있다. 물론 평가 자료의 부족으로 한계점도 분명 있지만, 상기의 자료에 한하여 살펴 볼 때 성인지적 측면의 효율성이 KOFIH의 본 사업에서 잘 나타나고 있다고 판단된다.

앞서 언급하였듯이, 본 사업은 아직 미완료인 상태이기에 실제 OECD DAC의 평가기준 중 중장기적 측면의 효과성, 영향력 및 지속가능성을 살펴보기에는 어려움이 있다. 다만, 현지 관계자 인터뷰 과정에서 관찰되고 확인된 부분이나 사업 관련 자료 등으로 제한적으로 살펴볼 때, 효과성은 사업실행 단계별 성인지적 점검(평가)이 이루어지고 있는지, 영향력은 모자보건 증진에 대한 사회문화적 성별 인식이 개선되었는지 그리고 지속가능성은 모자보건 정책에 성인지적 접근을 모색하고, 이에 대한 주인의식과 참여의지를 보이는지 등이 평가지표로 활용될 수 있다. 먼저 효과성 측면에서

보면, 본 사업의 중간평가를 위해 위탁기관 선정과 관련하여 제시된 평가내용에는 성인지적 측면이 포함되어 있지는 않았다(한국국제보건의료재단, 2014). 영향력 측면도 인터뷰 과정에서 사회문화적 의식에 대한 긍정적 변화가 있었다고 자체 평가하고는 있으나, 실제 모자보건에 대한 성평등 의식 변화가 본 사업의 성인지적 관점을 통해 영향을 받은 것임을 입증하기 위해서는 이를 설명할 수 있는 사회문화적 평가지표가 객관적 보건지표(모성·유아사망)와 연관성이 있다는 과학적 근거가 필요하지만, 현재로서는 고려하지는 못하는 실정이었다. 마지막으로 지속가능성은 외부의 자원이 종료된 이후에도 사업의 결과가 유지·확산 될 수 있는지와 연관된 것으로 볼 때, 성인지적 관점의 중요성에 대한 사업 관계자의 인식과 주인의식 및 자발적 참여 의지는 중요한 지표가 될 수 있다. 이와 관련하여 인터뷰 과정에서 확인된 바로는 현지 바탐방 지역뿐만 아니라 중앙 정부 관계자까지 본 사업에 대한 성인지적 접근의 중요성을 인식하고 있었고, 젠더위원회(Gender Mainstreaming Action Group) 운영을 통해 성인지적 관점이 실제 사업에 반영될 수 있도록 모니터링 및 조정·관리도 하고 있었다. 이런 측면에서 볼 때, 본 사업의 지속가능성은 긍정적이라고 평가된다.

이 사업에서 아쉬운 점이 있다면, 사업의 기초가 되는 사업개발 조사와 관련하여 사업수행 기관인 KOFIH가 아닌 이를 위탁 받은 기관(연구자)이 심층진단 과정에서 성별 조사를 기획·실시한 점, 그리고 이때 성인지적 관점이 아닌 사회적 약자로서 여성을 바라보는 불평등의 관점에서 모자보건 서비스에 대한 접근(이용)과 관련 장애요소 및 수요를 파악한 점이 그것이다. 물론 파악된 문제들을 제고함으로 건강한 임신과 출산을 지원하는 것은 불평등의 관점이나 성인지적 관점 모두 동일하게 지향하는 점이지만, 전자는 계층과 계급 내에서의 성별 불평등에 초점을 두고 있어 사회문화 전반에 걸쳐 있는 젠더규범과 이로 인한 여성의 모자보건 상황을 이해하기에는 한계가 있다. 이를테면, 현재의 캄보디아 모자보건 증진 프로그램들이 의료적 개입이나 관련 인프라 지원에 쏠려있는 경향이 있는데, 만약 성인지적 관점에서 접근하였다면 여성 주민들의 원활한 보건센터 이용을 돕기 위한 육아돌봄 서비스나 가족 상담 및 교육, 사회인식 개선 캠페인 등 여성을 둘러싸고 있는 사회문화 측면에서의 프로그램도 개발될 수 있었을 것이라

생각된다. 다른 분야도 그러하겠지만 보건 분야, 그 중에서도 모자보건 사업은 특히나 해당 지역의 사회문화적 젠더 역할 및 규범과는 분리시켜 생각할 수 없을 만큼 밀접한 연관성이 있기 때문에 사업 개발단계에서부터 그리고 적용 및 평가 등 전 과정에서 성인지적 접근은 필연적이라고 본다.

IV. 요약 및 결론

이상에서 한국 ODA 주요사업분야에 대한 성인지 관점의 평가결과를 살펴해보았으며, 다음과 같이 요약, 정리될 수 있다. 우선, 교육분야의 한-베트남 산업기술학교 2차 지원사업의 경우, 초기 기획단계보다는 집행단계부터 성 인지 관점이 적용됨에 따라, 효율성을 제외한 적절성, 효과성, 영향력, 지속가능성의 측면에서 성 인지적인 관점을 적용하는 데 한계가 존재하였다. 교통분야 캄보디아 3번 국도 개보수 사업의 경우, 의도하지는 않았으나 여성들의 일자리 창출이라는 긍정적 영향력이 존재하는 동시에, 적절성, 효과성 측면에서 성 인지적인 고려가 결여되어 여성의 사용에 있어서의 불편함과 안전문제의 가능성이 존재하였다. 농촌개발분야의 필리핀 농촌개발사업의 경우, 성 평등 관련 제도·사회문화 기반이 확립된 필리핀 특성 상 사업 전반에서 성 인지 접근이 적용됨에 따라 긍정적 성과 달성되었다고 평가되었다. 보건분야의 캄보디아 통합 모자보건 증진사업의 경우, 미흡하나마 성 인지 관점 적용 노력을 통해 적절성, 효율성, 영향력 측면에서는 긍정적으로 평가되고 있으며, 지속가능성 역시 기대되는 부분이나, 사회문화적 젠더 역할 및 규범이 좀 더 고려되어야 할 필요성이 제기되었다.

국제개발분야에서 성평등에 대한 강조는 MDGs를 기점으로 확산되어 왔으며, 더불어 교육과 보건분야에서의 성평등은 MDGs의 세부지표로 자리잡을 만큼 긴밀하게 연결되는 주제로 여겨져 왔다. 그러나, 실제 ODA 사업을 평가한 결과, 교육이나 보건사업이 성인지 관점을 통합하여 시행되기 위해서는 실무자들의 노력이 추가되어야 한다는 것을 알게 되었다.

교육, 교통, 농촌, 보건 분야의 사업은 그 주제만으로도 여성에게 영향을 미치는 사업이나, 실제 사업이 기획되고 구성되고, 또 실행되는 과정에서

직업훈련이나 도로사업은 그 사업 을 통해 또는 그 사업 이후 그것을 활용하는 최종 수혜자인 ‘사람’에 대한 관심이 배제되었고, 매우 협의의 사업으로 종결되었다는 것을 발견하였다. 네가지 분야에 대한 평가를 통해 발견한 또 하나의 중요한 점은, 사업의 기획단계에서 성인지 관점이 포함되어야 한다는 것이다. 농촌분야 사업의 필리핀을 제외하면, 다른 사업들은 개도국에서 자발적으로 성인지 관점을 투입했다고 보기 어렵고, 한국의 PMC 기관들에서 사업계획서를 중간에 수정하기란 현실적으로 어렵기 때문이다. 한베사업의 경우 산업인력 양성에 대한 남녀학생들의 수요를 조사하는 과정이라든가, 도로(인프라) 사업의 경우, 향후 그 시설을 활용할 마을 남녀 주민들에 대한 수요를 미리 조사했어야 하고, 그 기초수요조사 과정에 성인지적 관점을 통합했어야 한다는 것이다.

성인지 관점의 평가는 그동안 국내정책에 대해서는 성별영향평가라는 이름으로 적용이 되어왔고, 성별영향평가법이 제정(2011)되어 시행되어 오고 있으며, ODA 정책 역시 국내정책임을 감안하면 성별영향평가를 받는 것이 필요하다. 이번에 ODA 사업에 대해 실시된 성인지적 관점의 평가결과를 통해 얻을 수 있었던 것은, 기존의 ODA 사업에 대한 사후평가는 ODA 사업설계를 얼마나 잘 이행했는가에 초점이 맞춰져 있었고, 성인지 관점에서의 평가는 당초 ODA 사업설계에 대한 문제제기를 비롯하여, 사업의 영향에 대해 잠정적인 최종 수혜대상 남녀를 놓고 다차원적으로 평가를 하는 것으로서, 기존 사후평가가 양적 평가에 그쳤다면, 성인지 평가는 질적인 완성도까지를 높이는 평가라는 것을 확인할 수 있었다.

직업훈련 분야의 경우, 단순히 학생과 취업생 수를 평가하던 것에서 남녀 학생과 남녀 취업생 수를 점검함으로써, 직업훈련 프로그램이 남녀에게 왜 다른 영향을 미치게 되는지를 분석하고 이들 숙련인력이 사회내 어떤 산업 분야로 흡수되는지를 파악할 수 있었다. 또한 향후 여학생의 수요를 반영할 경우, 베트남의 산업인력 수요 중 어떤 산업, 어떤 직종의 인력을 양성할 수 있을 것이라는 예측도 가능할 수 있었다. 도로사업의 경우에도, 단순히 도로 자체가 아닌 도로건설을 통해 그 이후에 발생하는 도로 주변 사람들의 삶의 변화, 도로를 이용하는 사람들의 안전문제에 집중하게 되면서, 도로는 남성은 물론 여성의 삶에 큰 변화를 가져온다는 것을 발견할 수 있었다.

농촌개발 분야의 경우에도, 농촌지역 여성들의 의사결정참여를 통해 농촌 여성의 역량이 강화되어가는 과정을 살펴볼 수 있었으며, 이는 기존의 농촌 개발 사업에서 여성들이 배제되고 소외되던 것에 대해 새로운 형태의 사업을 모색할 수 있는 사례를 만들어주었다고 할 수 있다. 모자보건 사업의 경우도 산모의 건강 하나에만 집중하는데서 나아가 산모의 가족과 그 구성원의 수요를 반영하는 형태로 발전할 수 있다는 것을 확인할 수 있었으며, 소규모 지역단위를 중심으로 지역별 남녀의 차이를 발견하면서, 지역단위의 서비스를 제공해야한다는 지역주민 밀착형 사업 발굴의 좋은 사례였다고 볼 수 있다.

정책과 사업을 성인지적 관점으로 분석하고 평가하는 성분석은 궁극적으로 그 정책과 사업의 최종 수혜자가 누구인가를 고려하는 평가이다. 국제개발은 그 사업의 목적 자체가 빈곤수준을 향상시키는데 있고, 궁극적으로 ‘사람’을 대상으로 하는 것이기 때문에, 성분석은 그 어떤 사업에 대해서도 반드시 사전에 실시되어야 한다. 이는 성평등을 이루기 위한 목적 뿐 아니라, 사업이 해당 지역에서 보다 효율적이며 효과적으로 실행되도록 하기 위한 유용한 기제이기 때문이다.

이 같은 한국의 주요 ODA 분야에 대해 성인지적 관점의 평가에 근거해볼 때, 한국 ODA 사업실행은 몇가지 문제점을 가지고 있었다. 첫째, 법제나 시행기관 차원의 성평등 원조와 관련된 지침/가이드라인이 세부적인 사업기획단계에 반영되지 않는다는 것이다. 성인지 정책의 실행이 가장 어렵다는 것을 앞서 이론적 배경에서도 확인하였듯이, 시행기관 차원에서 성평등 원조와 관련 지침이 있는 곳도 한군데 뿐이었으며, 그 한 기관도 별도의 성주류화 사업으로 명명되지 않는 이상, 일반적인 프로젝트 실행과정에게까지 성인지적 관점이 통합되기에는 무리가 있었다.

둘째, 지침이 실행으로 연결되기 위해서는 정책결정자와 실무자들의 수용능력과 의지가 필요한데, 이 부분을 연결해주기 위한 장치가 더 필요하다는 것이다. 만일 시행기관 차원에서 성평등 원조에 대한 합의가 있고, 그것이 기관차원의 임무로 인식이 되었다면, 일반적인 프로젝트의 실행과정에서 실무자나 중간관리자는 이 부분에 대해 어떤 식으로도 정책개입을 했을 것이다. 그러나, 이번 평가대상 사업의 경우, 시행기관의 실무자나

중간관리자 차원에서 성평등을 고려한 개입을 했다고 보기 어려웠다.

셋째, 성평등 이슈나 성 인지적 관점의 반영은 오히려 수원국에서 먼저 제기할 수 있다는 점을 의식해야 한다는 점이다. 국내 사업 실행기관에서 놓치고 있는 이슈에 대해, 양자기구들과 많은 협력사업의 경험을 가진 수원국에서 성평등 이슈에 대한 감수성을 더 많이 가지고 있을 수 있으며, 이는 이번 평가사례에서도 나타난 점이었다. 한국이 공여국의 입장에서 사업을 기획하고 실행한 것은 사실이나, ODA 사업이 중장기 사업인 경우가 많아 이러한 집행과정에서 수원국의 의지에 따라 성인지 관점이 투입되는 경우도 발생하였다. 이같은 경우는 이번 평가에서는 필리핀이 매우 적극적이었고, 베트남의 경우도 해당된다고 할 수 있었다. 따라서 공여국으로서의 한국이 개도국과 협력하면서 선진 양자기구와 같은 성평등의 관점을 수용하고 적극적으로 사업에 반영하려는 자세를 취할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 내용을 전체적으로 종합해보면, 한국의 ODA 사업이 성 인지적 관점을 통합하여 다양한 분야에서 실행될 필요가 있다는 것을 확인하게 되었고, 이러한 실질적인 성인지 ODA 사업이 되기 위해서는 몇가지 차원에서 정책이 뒷받침되어야 한다. 첫째, ODA 정책을 결정하고 집행하는 정책결정자 수준에서 성평등 원조에 대한 정치적 합의와 정책적 관심이 선행되어야 한다. 둘째, ODA 시행기관 차원에서 내부의 성인지 지침과 가이드라인이 마련되어야 하며, 이것이 실무자 수준에서 충분히 인지되고 적용되어야 한다. 셋째, 개발협력을 담당하는 실무자들에게 맞춤형 성인지 교육훈련이 정기적으로 제공되어, 이들 실무자들 뿐 아니라 정책리더십 차원에서도 성평등 원조에 대한 인식이 제고되어야 할 것이다. 성평등 자체가 그렇듯, 성평등 정책의 효과는 단기간에 나타나지 않는다. 그러나 수원국에 대한 ODA 사업으로 수원국 정책에 개입을 하는 입장에서 ODA 사업에 대한 장기적인 효과성과 효율성을 감안할 때, 성 인지적 관점은 반드시 필요하다. 이 논문은 그동안 실시된 ODA 사업과 ODA 사업에 대한 평가체계를 점검하고 한국의 ODA가 성인지적 관점을 갖기 위한 방향성을 제시해준 데에 의의가 있다고 하겠다.

참고문헌

- 관계부처합동(2010a). 국제개발협력 선진화 방안. 제7차 국제개발협력위원회 의결안건(제7-1호).
- 관계부처합동(2010b). 분야별 국제개발협력 기본계획(2011~2015). 제8차 국제개발협력위원회 의결안건(제8-1호).
- 관계부처합동(2012). 필리핀 국가협력전략(2012-2016).
- 농림축산식품부·한국농어촌공사·충북대학교(2011). 2011년(제2차년도) 필리핀 농촌개발 사업.
- 김은경 외(2011). 제4차 부산세계개발원조총회(HLF-4) 논의주제에 대한 젠더관점 의제 개발. 한국여성정책연구원.
- 관계부처합동(2012). 필리핀 국가협력전략(2012-2016)
- 교통연구원·EDCF(2013). 캄보디아 3번국도 개보수사업 사후평가 보고서 10.
- 김은경 외(2014). 성인지 관점에서의 ODA 사업 평가 연구. 한국여성정책연구원.
- 오은정 외(2011). KOICA 성 주류화 가이드라인. 한국국제협력단.
- 오은정(2013). KOICA 성 평등 개발협력사업 방안. 한국국제협력단.
- 이영현·김현정·이경철·권현진(2013). 직업훈련 프로그램 종합평가: 베트남을 중심으로(최종보고서). (사)글로벌발전연구원.
- 채재은·우명숙(2013). 베트남 교육분야 개발협력 방안: 직업교육훈련을 중심으로. 대외경제정책연구원·시장경제연구원.
- 충북대학교 산학협력단(2013). 필리핀 농촌개발 사업 사업계획서. (내부자료).
- 한국국제보건의료재단 (2011). 『캄보디아 보건의료지원사업 출장 보고』, 2011년 2월 18일. 사업개발부.
- 한국국제보건의료재단 (2013). 『2013년도 캄보디아 통합 모자보건증진사업 추진계획(안)』, 2013년 4월, 한국국제보건의료재단.
- 한국국제보건의료재단 (2014). 『2014년도 캄보디아 통합 모자보건증진사업 추진계획(안)』, 2014년 4월, 한국국제보건의료재단.
- 한국국제협력단(2009). 한-베트남 산업기술학교 2차 지원사업 종료평가 결과보고서. 한국국제협력단

한국국제협력단(2011). 한-베 산업기술학교 2차 지원사업 사후평가 보고서.
한국농어촌공사(2013a). 필리핀 농촌개발사업 사업계획서. (내부자료)
한국농어촌공사(2013b). 필리핀 농촌개발사업 준공식 참석 및 현장점검
결과보고(내부자료).

허라금·강선미 외(2010). KOICA 사업의 성 주류화 방안. 한국국제협력단.

AUSAID(1998). Guide to Gender and Development.

AUSAID(2011). Promoting Opportunities for all-Gender Equality and
Women's Empowerment. Thematic Strategy November 2011.
Caberra: AusAID.

Cambodia Ministry of Health Battambang Provincial Health Department.
(기관내부자료). Report of community health management
information system-supporting by Korea Foundation for
International Health Care (KOFIH). Phnom Penh: Cambodia
Ministry of Health.

CIDA(2010). CIDA's framework for Assessing Gender Equality Results.
Quebec: CIDA.

CIDA(2010). Gender Equality Action Plan: 2010-2013. CIDA.

CIDA(1997). Guide to Gender Sensitive Indicators. Quebec:CIDA.

FAO(2005). Women in Agriculture, Environment and Rural Production, FAO
Fact Sheet Philippines.

GIZ(2012). GIZ Gender Strategy.

JICA(2008). Philippines: Country Gender Profile.

GTZ(2006). Impacts on Gender Equality in Development Cooperation.

JICA(2007). Trends and Approaches on Gender and Development. Tokyo:
JICA.

KWDI and ILSSA(2014). Policy Review on Vocational Training from
Gender Equality Perspective: Final Draft. Seoul: KWDI.

Momsen, Janet Henshall (2004). Gender and Development. New York:
Routledge.

- Moser, C. & Moser, A. "Gender Mainstreaming since Beijing: A Review of Success and Limitations in International Institutions." *Gender and Development*, vol. 13:2 (2010): 11-22.
- Molund, S. & Schill, G.(2007). *Looking Back, Moving Forward: SIDA Evaluation Manual*. Stockholm: Swedish International Cooperation Agency.
- OECD(2004). *Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment-Donor Charts*. Paris:OECD.
- OECD & LEED(2012). *Skills Development Pathway in Asia*. Paris:OECD.
- PCW(2014a). *Plan Framework of Philippine Plan for Gender-Responsive Development 1995-2025*.
- PCW(2014b). *Filipino Men and Women Fact Sheet 2014*.
- SIDA. *Gender Equality in Practice. A Manual for SIDA*. Stockholm: Swedish International Development Cooperation.
- SDC(2003). *Gender Analysis*,
<http://www.oecd.org/dac/gender-development/44896186.pdf>
- Seoul National University. (2012). *Developing a program on maternal and child health care in Battambang Province*. Seoul: KOFIH.
- CIDA 홈페이지
<http://www/acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/NAD-101311435-KPF> (접속일: 2014. 11. 26)

Abstract

A Study on the Gender-sensitive Evaluation on South Korea's ODA Projects

Eun Kyung Kim · Sooyeon Lee
Dool-Soon Kim · Dong-Sik Kim · Jung-soo Kim

This paper aims to examine whether and how much gender perspectives have been reflected in ODA projects in four focus areas (education, transportation and infrastructure, rural development and health) of South Korea's international development cooperation. Furthermore, it attempts to explore why gender perspectives are not fully reflected in some projects, and it also explains why gender perspectives need to be reflected in the ODA projects.

OECD Development Assistance Committee(DAC) has made efforts to encourage its member countries to increase aid in support of gender equality and women's empowerment. As an effort, it introduced gender equality policy marker to see how much budget each member country spends for aid focused on gender equality and women's empowerment every year. By doing so, it attempts to evaluate and monitor member countries' commitment to gender equality and women's empowerment. Right after joining the OECD DAC, South Korea also legislated Framework Act on International Development Cooperation where achieving gender equality was set out as one of the basic ideologies of South Korea's development cooperation.

Evaluating a development project in a gender perspective is a process to examine its final beneficiaries and the gender relations of a targeted community. In this regard, it is to do with an analysis on various stakeholders of a project in order to not only achieve gender equality but also effectively and efficiently implement the project.

This paper finds out that South Korean government has developed some policies and guidelines on aid in support for gender equality but

these policies and guidelines have not been fully reflected in the design of the projects examined in this study. Thus, this paper suggests that institutional mechanism is required to make the policies and guidelines fully reflected in practice, and it is also noteworthy that a gender-sensitive projects can be also driven by a recipient country. Furthermore, it finds out that political will is also very important to expand gender-focused ODA projects in Korea.

Keyword : Evaluation of ODA, Gender analysis, education and job training, transportation and infrastructure, rural development, maternal health

