

가족리뷰

최근 독일 가족정책 변화의 시사점

정재훈 | 서울여자대학교 인간개발학부 부교수

몽골의 여성정책과 과제

정혜선 | 본원 연구원

미국의 여성소기업정책에 대한 현장의 목소리

방혜영 | 숙명여자대학교 소비자경제학과 강사

OECD 채무이행보고서(CRS)를 통해서 본 개발원조와 젠더

곽숙희 | 전 한국여성정책연구원 동향분석팀장, 자유기고가

최근 독일 가족정책 변화의 시사점

정재훈²⁷⁾

들어가는 말

저출산·고령화는 선진국이 당면하고 있는 공통 과제이며, 여기에서 독일도 예외는 아니다. 독일의 출산율은 매년 큰 변동 없이 약 1.4 정도에 머무르고 있다(StBA, 2006:10). 저출산 현상의 지속은 보수주의 복지국가의 전형으로 알려진 독일에서 가족정책 변화가 일어나는 주요 요인으로 평가할 수 있다. 가족정책의 중요성, 가족정책 내용 등에서 일어나고 있는 최근 독일의 변화는 역시 저출산·고령화 문제에 대한 사회적·정책적 관심이 높아진 우리나라에 시사하는 의미가 있다. 따라서 독일에서 관찰할 수 있는 변화를 먼저 살펴보고 이러한 변화가 우리나라에 주는 시사점을 도출해 보도록 한다.

독일 가족정책 기조의 변화 배경

독일 가족정책 기조 변화 배경은 전통적 성별노동분리를 극복할 수 있는 가족정책적 비전이 제시되지 못한 상황에서 출산의 기회비용을 고려한 여성이 출산을 기피하기 시작하면서 지속되고 있는 저출산 현상에서 찾을 수 있다. 저출산 현상은 인구학적으로 볼 때 양적 차원뿐만 아니라 질적 차원의 문제도 야기하고 있다는 인식이 높아지고 있다.

전통적인 보수주의 복지국가로서 독일은 주로 수당제도를 통하여 가족문제에 접근하는 경향을 보였다. 특히 아동 출산·양육 분야에서는 보충성 원칙에 따라 아동수당(Kindergeld), 아동양육수당(Kindererziehungsgeld), 모성수당(Mutterschaftsgeld), 연방 모자재단(Bundesstiftung Mutter und Kind) 제공 출산 지원금 등 현금급여 지급이 정책의 주류를 이루었다. 반면 사회적 보육을 할 수 있는 시설 구축, 특히 0-3세 사이 아동 보육을 할 수 있는 시설 구축은 정책적 관심사의 주변에 머물고 있었다. 아동은 가족이 직접 돌보아야 하고 이러한 가족 기능이 제대로 발휘되지 못할 때 국가가 개입한다는 보충성 원칙은, 현실에서는 전통적으로 '돌

27) 서울여자대학교 인간개발학부 부교수(사회복지정책 전공)

봄노동은 여성, 취업노동은 남성이 한다.’는 성별노동분리를 지속시키는 역할을 해왔다.

이러한 정책 결과는 출산과 관련하여 다음과 같은 주목할 만한 현상을 가져왔다. 첫째, 여성의 급증하는 취업·사회 활동 욕구를 충족시키지 못하게 되어 저출산 현상의 지속으로 나타나게 되었다. 둘째, 출산의 양극화 현상을 관찰할 수 있게 되었다. 각종 수당 지급의 임금대체효과가 비교적 높은 저소득층 여성은 지속적으로 출산을 하는 반면, 출산으로 인한 기회비용을 가족정책적 수당으로 대체할 수 없는 중산층 여성은 출산을 기피하게 된 것이다. 셋째, 특히, 대학교 이상을 졸업한 고학력 여성은 출산 기회비용 문제로 인하여 아이를 전혀 낳지 않는 현상을 보이는 등 학력에 따른 출산율 차이가 뚜렷하게 관찰되고 있다(BMFSFJ, 2007). 중산층·고학력 여성의 출산 기피 현상은 아동 양육 환경을 고려할 때 미래의 노동력으로서 2세대 인구의 질적 문제가 사회적 관심사가 되는 분위기까지 조성하고 있다.

가족정책 기초의 변화

수당 위주의 보수적 가족정책 기초, 수당이 소득을 실질적으로 대체하지 못하기 때문에 남성의 부모권 행사 기회가 제한되면서 지속되고 있는 성별노동분리 현상, 성별노동분리로 인하여 취업과 양육 사이에서 갈등 상황을 겪는(특히 중산층) 여성이 선택하는 출산 기피 현상은 독일 가족정책 기초의 변화를 시도하는 계기가 되고 있다. 이러한 변화 양상은 다음과 같은 내용으로 구성된다(소득을 대체할 수 있는 수준으로 수당 개념의 전환, 0-3세 사이 아동보육시설의 대대적 확충, 지속가능한 발전을 가능케 하는 정책적 개입으로서 가족정책의 중요성 부각).

1. 수당 개념의 전환

기존 아동수당, 아동양육수당, 모성수당, 연방 모자재단 출산 지원금은 소득을 대체하기 보다는 출산·양육에 들어가는 최소한의 비용을 대체해 주는 개념으로 지급되었다. 그러나 아동양육비용을 대체해 주는 개념으로는 여성의 출산 기피 현상이나 아동양육에 대한 남성의 저조한 참여율 문제를 해결해 줄 수 없다는 인식의 전환이 일어났다. 따라서 기존 수당제도 중 아동양육수당(Kindererziehungsgeld)가 부모수당(Elterngeld)으로 바뀌면서 자녀 출산 후 휴직을 할 경우 월소득의 67% 혹은 최고 월 1,800 유로까지 지급하기 시작하였다. 부모수당제도는 2007년 1월 1일 이후 출생한 아동부터 적용된다. 지금까지 월 300유로를 지급하던 아동양육수당은 폐지되지 않고, 취업 활동을 하지 않는 부모에게 지급된다. 지급 기간은 14개월인데, 특이한 점은

부나 모가 최대한 받을 수 있는 기간은 12개월이라는 것이다. 즉 부모수당제도가 보장하는 14개월 동안 모두 수당을 받으려면 부모 중 한 명이라도 최소한 2개월은 휴직을 하고 아이를 돌보아야 한다.

부모수당제도는 기존 수당제도가 아동양육비용을 대체해 주던 개념이었다면, 이제는 소득을 대체해 주는 개념으로써 출산기회비용을 최소화하는 가족정책적 시도라는 점에서 의미가 있다. 아동보육수당과 비교할 때 부모수당제도를 통해 연간 25,200유로까지 더 지급받을 수 있기 때문이다. 또한 제도 혜택을 완전하게 받으려면 최소한 2개월은 부모 중 한 명이 반드시 휴직을 하고 아동양육을 해야 하기 때문에 남성의 아동양육 참여율을 높일 수 있을 것으로 전망한다. 따라서 부모수당제도를 통해 성별노동분리 현상을 극복할 수 있는 단초가 제공된다고 볼 수 있을 것이다.

2. 0-3세 보육시설 확대

독일의 경우 특히 0-3세 아동 보육시설이 부족하기 때문에 여성 취업률에서도 전형적인 'M 곡선' 현상이 나타난다. 2006년 현재 전국적으로 285,000명 정도의 0-3세 아동이 보육 시설을 이용하는 등 낮은 시설 이용률을 보이고 있으며 이 또한 구동서독 지역 별 차이가 심하게 있다. 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주의 경우 3세 이하 아동 100명 중 3명 꼴로 보육시설 이용 기회가 주어진다. 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg), 바이에른(Bayern), 쉘레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holstein) 주는 6명, 헤센(Hessen) 주는 8명 등 대체로 구서독 지역 주는 3세 이하 아동 100명 중 8명 정도가 보육시설 이용 기회를 가질 수 있다. 구동독 지역 주는 과거 동독 체제에서 구축한 보육 인프라 때문에 3세 이하 아동 100명 당 40명 정도가 보육시설 이용 기회를 가질 수 있다.²⁸⁾

이러한 상황을 개선하기 위하여 기독교민주당·사회민주당 연립 정부는 2013년에는 75만명의 0-3세 이하 아동이 보육시설을 이용할 수 있도록 하기 위한 아동보육시설 구축 계획을 합의하였다. 단계적으로는 2009년에 이미 이 연령대 아동 중 20%가 보육시설을 이용할 수 있도록 하였다.²⁹⁾

0-3세 이하 아동 대상 보육시설확대 계획의 재정 조달 및 운영 방법을 둘러싼 연립정부 내 의견 차가 존재하긴 하지만, 총 120억 유로(15조 6천억원)가 소요되는 이 계획의 실천 그 자체는 연정 합의 사항으로 공식화되었다.³⁰⁾

28) www.tagesschau.de 2007년 8월 20일 내려 받음.

29) http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID6457176_REF1_NAV_BAB,00.html 2007년 5월 12일 내려 받음.

30) http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID6734914_NAV_REF1,00.html 2007년 5월 12일 내려 받음.

3. 가족정책의 중요성 부각

지속적인 저출산·고령화 현상은 정치경제학적 차원에서 가족정책의 중요성을 부각시켜주고 있다. 정치적 차원에서 볼 때, 아동양육수당을 양육비용 대체에서 임금 소득 대체 개념으로 변화한 것, 0-3세 이하 아동 보육시설의 급격한 확대에 대한 연립정부 내 합의 등은 정책 환경 변화에 따라 가족정책이 연방정부 정치 역동에서 중심부로 진입한 결과라고 볼 수 있다. 1980년 대 이후 콜(Kohl) 정부나 슈뢰더(Schröder) 정부에서 비교적 정치 역동의 주변부에 머물렀던 가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ: 이하 가족·여성부)가 ‘부처 간 의사조정을 하는 부(Querschnittsministerium)’로서 위상을 갖추기 시작하였다. 가족·여성부가 기존 사회정책, 보건정책, 교육정책, 재정정책을 가족정책적 틀로써 조율하는 움직임을 시도하고 있는 것이다. 이러한 움직임에는 “내가 곧 독일이다(Ich bin Deutschland)”³¹⁾라고 표현하고 있는 현 가족·여성부 장관 우어줄라 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen)의 저돌적인 정치력도 한 몫 한다고 할 수 있다.

또한 가족정책을 일종의 주변부 정책 정도로만 인식했던 경제계에서 양적인 측면 뿐만 아니라 인구의 질적 측면이 갖는 중요성에 주목하기 시작하기 시작하였다. 이러한 인식 변화의 첫 번째 요인은 기업 소재지역(Standort)의 저출산 내지 출산의 양극화 현상이 앞으로 양질의 노동력 공급에 차질을 가져올 수 있다는 우려가 생겨나면서 출산의 양적·질적 변화를 도모할 수 있는 가족정책적 개입에 관심을 갖기 시작한 것이다. 자칫 잘못하면 인종 내지 계층 차별적 발언으로 인한 논쟁을 유발할 수도 있는 주제라서 조심스럽기는 하지만, 이러한 인식이 사회적 공감대를 형성하는 흐름이 존재함을 부인할 수 없을 것이다.

더 나아가 고학력 전문노동력이 부족해지는 상황에서 출산·양육 때문에 취업을 포기하는 여성 전문 인력을 취업 시장으로 끌어내기 위한 기업의 욕구가 점점 커지고 있는 것도 가족정책에 대한 경제계의 관심이 높아지는 요인이라고 할 수 있다. 최근 한 보수적인 가톨릭 신문(Die Tagespost)이 독일 사용자단체 전국연합회(BDA: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)의 가족정책 변화에 대한 호의적인 태도를 ‘여성노동력을 이용하려는 처사’라고 비난하는 입장을 표명했는데, 이를 역으로 해석하면 가족정책 이슈화 과정에 과거와 달리 경제계도 적극적으로 개입되는 양상을 보인다고 할 수 있다.

경제계를 비롯한 사회 전 분야에 걸친 가족정책에 대한 관심 확대는 앞으로 독일 가족·여성부의 기능·업무 강화로 이어질 전망이다.

31) 'Der Spiegel' 2006년 4월 24일, 24쪽.

맺는 말: 독일의 변화와 한국의 상황

사회보장제도 발달 수준은 상이하지만, 저출산·고령화 문제를 해결해야 하는 절박한 상황에 동시에 직면하고 있는 독일과 한국의 상황을 고려해 보면 다음과 같은 전망을 해 볼 수 있다. 먼저, 독일 가족정책 변화는 성별노동분리를 극복해야만 저출산 문제가 해결될 수 있다는 인식에 기초를 두고 있다. 수당 개념을 전환하는 시도로서 부모수당제도 도입이 바로 그 예이다. 결국 젠더 문제를 인지한 토대 위에 가족정책 도입이 이루어져야 한다는 점이다. 우리나라의 경우에도 성별노동분리 극복을 지향하는 성인지적 가족정책 도입이 지속적으로 이루어져야 저출산 문제를 해결할 수 있을 것이다.

둘째, 여성 취업의 지속성을 보장할 수 있는 중요한 수단으로서 0-3세 보육시설 확대가 국가적 과제로 등장한 독일 상황을 주목해 볼 필요가 있다. 우리나라에서도 이 연령대 보육시설 확대를 위한 정책적 노력이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

셋째, 정책 환경 변화로 인한 가족정책의 중요성이 부각되면서 ‘부처 간 의사조정을 하는 부(Querschnittsministerium)’로서 가족·노인·여성·청소년부의 위상 및 역할 강화를 주목할 필요가 있다. 이 부서의 역할 강화는 전통적인 여성·아동·노인 이슈를 성인지적 가족정책과 연결시키면서 이루어지고 있다. 우리나라에서도 성인지적 토대를 벗어나지 않되, 가족정책을 저출산·고령화 문제에 대응할 수 있는 일종의 조정정책(Querschnittspolitik)으로 발전시킬 필요가 있다. 이를 위하여 기존 여성가족부 업무를 성인지적 가족정책을 지향하는 방향에서 확대 강화하는 방안을 적극적으로 검토해야 할 것이다.

참고문헌

- BMFSFJ(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)(2007). Zusammenfassung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie im internationalen Vergleich, Berlin: Bertelsmann.
- StBA(Statistisches Bundesamt)(2006). Frauen in Deutschland 2006, Wiesbaden.

몽골의 여성정책과 과제³²⁾

정혜선³³⁾

과거 사회주의 체제 하에서 우리에게 잘 알려져 있지 않던 몽골은 최근 한국의 기업 및 대학과 적극적으로 교류를 추진하면서 한국의 경제발전과 민주화 모델을 벤치마킹하고 있다. 1921년 소련의 도움으로 중국으로부터 독립을 쟁취한 뒤 몽골은 1924년 몽골인민공화국 헌법을 선포하며 아시아에서는 첫 번째, 세계적으로는 두 번째로 사회주의를 채택한 국가가 되었다. 사회주의의 영향으로 보편교육, 보건 등의 사회복지가 발전하게 되었고, 여성의 정치참여와 사회활동이 활발할 수 있었다.

그러나 가부장적 문화에 대한 충분한 반성 없이 발전한 평등주의적 제도들은 그 뿌리가 깊지 못하였다. 1990년 몽골은 민주화 혁명으로 자본주의를 표방하는 다당제 민주주의를 채택하였고, 점차로 여성 문제가 수면 위로 드러나기 시작하였다. 시장경제로의 전환에 따라 구소련의 보조금 지급이 중단되고 공산권 경제상호원조회의(COMECON)와의 국제무역 협정이 종결되면서 빈곤이 증대되었다. 자본주의 경쟁 속에서 강화된 가부장제가 여성의 역할을 가정 내로만 다시 제한하게 되었고, 보건복지 예산이 감소하면서 가장 먼저 여성에 대한 보건 서비스와 복지 제도가 취약성을 드러내게 되었다. 민주화 이행기의 경제적 충격은 남녀 모두의 소득 감소를 가져왔으며, 특히 여성의 경제활동을 감소시켰다. 게다가 시장경제로 전환되면서 발생한 많은 경제·사회적 기회는 여성보다는 남성에게 유리한 기회였다. 특히 농촌 지역의 여성들은 이러한 경제적 충격으로 인해 가족 규모의 농촌 경제에 더욱 의존하게 되었는데, 노동시간은 더 늘어나고 여성들의 가족에 대한 부양책임도 증가하게 되었다. 물물교환에 의존하던 몽골의 농촌 경제는 무역업자와 중개상인들의 등장으로 인해 현금 부족에 시달리게 되었고 이로 인해 몽골의 도시·농촌간의 격차는 더욱 악화되었다.³⁴⁾ 시장경제로의 전환기 이후에는 도시와 농촌 지역 모두 여성에 대한 폭력을 포함한 모든 종류의 폭력이 증가하였다.

여성의 경제활동

몽골의 노동법은 성별로 인한 급여차별을 금지하고 있지만, 몽골 여성은 평균적으로 남성에 비

32) 이 글은 2007년 10-12월 본원에서 진행한 수시과제 보고서 "제3세계 여성정책과 교류확대를 위한 연구"를 요약하여 작성하였다.

33) 본원 연구원

34) Finch, Christopher (2002), Mongolia in 2001: Political Consolidation and Continued Economic Reform, USAID.

해 훨씬 높은 교육수준을 지니고 있음에도 불구하고 남성에 비해 현저히 적은 액수의 급여를 받는다. 남성 근로자들이 대부분을 차지하고 있는 광업이나 수송 분야는 여성 근로자들이 대부분인 보건, 교육, 서비스 분야에 비해 급여 수준이 매우 높은 편이다. 또한 관리직에 있는 남성 근로자의 급여는 같은 직위의 여성 근로자에 비해 급여가 약 2배 정도 더 높다. 이러한 임금의 격차는 노동시장에서의 왜곡과 차별을 설명해주고 있으며 몽골 노동시장의 약 50%를 차지하고 있는 여성 근로자들의 잠재적 공헌을 위태롭게 하고 있다.³⁵⁾ 또한 자본주의로의 전환 과정에서 가족, 아파트, 중소기업 등의 정부자산 민영화는 여성에게 동등한 기회를 제공하지 않았다. 남성을 가정의 가장으로 규정한 성 규범, 자산분배에 있어서의 권력관계와 구조에 의해 여성들은 정부자산 수급에 있어 제외되었다. 2002년에 통과된 새로운 토지 법률과 민영화 관련 법률은 이러한 불평등을 더욱 심화시켰는데 자산의 분배가 개인별이 아닌, 가구별로 이루어졌기 때문이다.³⁶⁾ 이로 인해 여성들은 사업을 새로이 시작하거나 확장하는데 있어 자금 마련에 어려움을 겪게 되었다. 특히 여성 가정의 경우 남성 가정과 동등한 자산을 배분받지 못했고 이는 여성들을 더욱 빈곤한 상태로 몰아넣었다.³⁷⁾

여성의 정치참여

몽골 여성의 교육 수준은 남성에 비해 상대적으로 매우 높은 편이나 여성들은 아직 그것을 충분히 활용하지 못하고 있다.³⁸⁾ 과거 사회주의 체제 하에서 여성은 의회의 20% 이상을 차지하기도 했으나, 민주화 이후 가정에서의 여성의 역할을 강조하는 사회 분위기가 여성의 정치참여를 크게 제한하는 결과를 낳았다. 1990년 23%였던 여성의 의석비율은 민주화 이후 1992년 3%로 급락하였으며, 이후 1996년 2000년 총선에서도 각각 11%까지만 회복할 수 있었다. 2004년 총선은 7%로 다시 여성 의원 비율의 감소를 가져와 현재 76석의 의회에서 여성의원은 5명에 그친다. 이 같은 여성 대표성의 감소는 사회주의 시절에 운영되었던 여성할당제가 1990년 이후 폐지된 까닭이다. 이에 할당제 부활에 대한 논의가 지속적으로 있었고, 드디어 2004년 총선 이후, 후보자의 30%를 여성으로 공천하는 제도가 승인되어 2008년도 6월에 있을 총선에서 처음으로 그 결실을 기대할 수 있었다. 그러나 2007년 말 여성할당제를 다시 폐지하는 법안이 의회에 상정되었고, 2007년 12월 할당제는 실용화도 되지 못하고 다시 폐지되었다. 의회의 결정에 대해 엔크바야(Nambaryn Enkhbayar) 대통령이 곧 거부권을 행사하였으나, 의회는 다시 거부권을 제한함으로써 할당제를 폐지하게 되었다.³⁹⁾

35) Asian Development Bank and World Bank (2005), Mongolia Country Gender Assessment.

36) Finch (2002).

37) UNDP (2001), Common Country Assessment for Mongolia, p.9.

38) UNESCAP (2002), Country Report: Mongolia.

39) Mongolian Update, MonFemNet Newsletter, 2007.12-2008.1.

몽골의 여성정책체계

민주화 이전까지 몽골의 여성정책은 몽골여성연합(Mongolian Women's Federation)에서 주도하였다. 몽골여성연합은 시민단체의 지위를 가졌으나 정부와 시민단체로서의 역할을 모두 담당한 국가정책기구의 성격을 띠었다. 1995년 베이징세계여성대회의 영향으로 그 이듬해 몽골 정부는 '여성의 발전을 위한 국가프로그램(National Programme for the Advancement of Women)'을 채택하고 국가여성위원회(National Council for Women)를 설립함으로써 여성의 사회 경제적 역할 강화와 국가정책의 성 감수성 고취라는 국제적 요구에 대응하게 되었다.

몽골 정부는 2001년 국가여성위원회를 국가양성평등위원회(National Committee on Gender Equality)로 확대 개편하면서 양성평등을 위한 정책을 설립하게 된다. 이는 노동 구조의 변화, 실업에 있어서의 성차별 완화, 빈곤퇴치, 교육, 정치와 의사결정에 있어서의 양성평등, 가정 내에서의 폭력을 줄이기 위한 정책 조성의 바탕이 되고 있다. 그러나 국무총리가 위원장으로 있는 국가양성평등위원회는 정책 집행 기능이 없으며, 국무총리 산하 기관으로 시작하여 이후 사회노동부로 이관되었다가 지난 2005년 다시 국무총리 산하로 이관되는 등 아직 탄탄한 제도적 기반을 갖추지 못하였다. 그러나 정부는 아직까지 양성평등의 의지를 예산으로 뒷받침하지 않고 있으며, 경험과 전문성의 부족으로 국가양성평등프로그램을 실행하는데 역부족이다.

몽골의 양성평등과 지속가능한 발전을 위한 향후 과제

앞서 언급한 바와 같이 과거 체제 하에서의 평등주의는 문화와 젠더에 대한 충분한 논의를 거치지 않고 발전되었기 때문에 몽골의 양성평등을 위해서는 남녀의 성 역할 등과 같은 관습적 논리에 대한 문제제기가 우선적으로 요구된다. 또한 다양성에 대한 이해가 깊은 건강한 민주주의 육성을 위하여 시민사회 지원, 사회보장 확대, 경제적 자립을 위한 직업 교육 및 일-가정 양립 지원 등이 요구된다. 나아가서는 최근에 증가하는 여성에 대한 폭력에 강력하게 대처할 수 있도록 법제도 개발과 공권력에 대한 성 인지 교육 및 가이드라인의 개발도 요구된다.

몽골에서는 최근 양성평등법안을 준비 중에 있다. 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 정부 내에 여성정책전담부서를 설치하여 동 법안의 주무를 담당할 수 있도록 조직적인 기틀을 마련해야 한다. 몽골의 다양한 여성 현안을 해결하기에는 현재 회의체 및 자문기구로서의 역할을 하는 국가양성평등위원회(NCGE)로서는 역부족이며, 기존 체제에서 젠더 이슈를 담당해온

사회노동부의 여성정책 기능을 강화하거나 별도의 부처를 설치하는 방안에 대한 논의가 필요하다.

한국 또한 과거에 빈곤을 경험하였고 가부장적인 문화 속에서 여성의 지위가 매우 낮은 편이었기 때문에 몽골의 국민들은 한국의 경험과 정책들에 대해 더욱 큰 공감을 느낄 수 있을 것이다. 또한 우리나라는 개발 과정 중에서 국제적으로 선진적인 여성정책을 많이 개발, 수행한 경험이 있기 때문에 한국과 몽골의 파트너십은 몽골의 여성정책 개발과 국가발전계획의 성 주류화에 크게 기여할 수 있을 것이다. 또한 여성단체 등 시민사회 간의 교류를 확대하여 한국의 민주화 및 여성정책 개발의 경험을 공유하는 것은 몽골의 지속가능한 발전과 협치를 촉진하는 데 기여할 수 있을 것이다. 특히 전통적인 유목 사회가 붕괴되고 있는 시점에서 농촌지역의 여성과 도시의 실업 여성들을 위한 직업기술 훈련 프로그램이 시급히 요구된다.

미국의 여성소기업 정책에 대한 현장의 목소리

방혜영⁴⁰⁾

들어가는 말

오늘날 미국의 여성기업은 여성기업인의 개인적 복지뿐 아니라 미국 경제 전반에 큰 영향을 미치고 있다. 2007년 미국여성기업연구소(Center for Women's Business Research)가 발간한 「여성기업주요현황」⁴¹⁾에 따르면 여성이 50% 이상을 소유한 기업은 1,040만여 개에 달하며, 1,280만 명의 종업원을 두고 연간 1조 9천억 달러의 연간 매출을 기록한다. 이중 75% 정도는 여성이 51% 이상을 소유하는 기업으로서 미국의 조달법상 여성기업의 범주에 속한다. 현재 여성이 50%이상의 사적소유구조를 지닌 기업은 전체 개인기업의 41%를 차지하고 있어 미국경제에서 여성기업의 영향력과 경제적 기여도는 무시할 수 없는 실정이다.

여성기업정책과 관련하여 미국은 1970-80년대를 거치며 여성기업의 창업과 지원을 위한 다양한 법적, 제도적 장치를 구비함으로써 여성 기업이 성장할 수 있는 환경을 구축하였다. 특히 1988년에 제정된 ‘여성기업소유법 (Women's Business Ownership Act)’은 여성이 미국 경제의 중요한 기여자임을 인정하고 4개의 주요 정책과제, 즉 신용접근기회평등, 교육훈련지원(여성기업센터 설립), 전미여성기업인위원회(NWBC: National Women's Business Council) 설립, 여성소유기업에 대한 센서스 조사 등을 실시하고 있다.

지난 수 십 년간 여성기업이 미국경제의 건전성에 중요한 역할을 담당하고 있다는 인식이 확산되고 여성기업 지원 정책이 실시되고 있음에도 불구하고 여성기업들은 여러 가지 어려움을 겪고 있다. 대다수가 소기업인 여성기업들은 창업과 기업 성장 시에 신용대출문제, 의료보험 고비용 문제, 정부조달 및 기업하청 기회의 접근성 부족, 복잡한 세금구조, 기업운영에 필요한 기술 습득과 직원교육의 어려움 등을 겪고 있다. 게다가 여성은 사업의 경영과 가정 내 역할 양립의 문제에 직면한다. 많은 여성들이 자녀 양육 후로 창업을 미루거나 가내기업을 선택한다. 또한 대다수 여성소기업은 종업원이 없는 1인 기업에 속한다. 이 모든 어려움을 감안할 때 여성기업인들이 필요로 하는 자원은 현재 기업에 배정된 많은 지원 자원과는 다른 형태로 이루어져야 한다는 인

40) 숙명여자대학교 소비자경제학과 강사

41) Center for Women's Business Research, Key Facts about Women-Owned Businesses-2007 Update

식이 높다.

여성기업소유법을 근거로 설립된 NWBC는 여성기업에 관한 연방차원의 정책자문기구로서 매년 보고서를 작성, 대통령과 의회에 보고하고 정책을 건의한다. 위원회는 매년 최소 4차례의 공청회를 개최하는데 이 공청회에는 기업의 규모와 직종, 매출액에 상관없이 많은 여성기업인들과 여성기업단체, 국가 및 지방정책 책임자들이 자리를 함께하며 여성기업인의 문제를 공유하고 국가의 정책에 의견을 개진하는 기회로 삼는다.

2007년도에 개최된 NWBC 공청회 자료⁴²⁾는 미국의 여성기업들이 겪고 있는 문제에 관한 현장의 목소리를 듣고, 미국의 주요 여성기업정책의 실효성과 향후 여성기업정책 방향을 가늠해 볼 수 있는 기회가 된다.

신용대출정책 및 프로그램에 대한 의견

신용대출 문제는 창업부터 기업성장까지 기업의 모든 발전단계에서 소기업이 겪는 과제이다. 특히 여성기업인의 경우 남성기업인에 비해 대출액이 뒤떨어지는 것으로 나타났다. 중소기업청의 여성기업센터를 포함해서 여러 단체들이 여성의 자본조달을 위한 훈련 및 상담을 제공하고 있다. 그러나 많은 수의 여성기업인들은 자신에게 가능한 자금조달 방법에 대해 잘 알지 못하며, 상담을 받을 수 있는 기관에 대한 정보도 갖고 있지 못하다.

여성들은 창업이나 기업 확장에 대한 좋은 아이디어가 있어도 자금조달 문제 때문에 이를 현실화시키지 못한다. 대다수 여성들은 퇴직금, 신용카드, 주택담보 등으로 창업과 사업 확장 자금을 마련한다. 여성들은 은행대출 및 대출연장 시에도 어려움을 겪는다. 창업이 오래되지 않았거나, 기업성장이 더딜 경우, 또는 자기 자본을 기업에 충분히 투자하지 않았다는 이유 등으로 대출이 거절된다.

더욱이 창업자금보다 기업성장자금을 대출받기가 더욱 까다롭다. 창업자금을 빌린 경우, 처음 몇 해 동안 기업의 실적을 요구하며 이로 인해 추가자금을 지원받는 것이 어려워져 직원 충원, 사업 공간 및 기타 사업 확장에 필요한 투자자원의 조달에 어려움을 겪는다.

이러한 문제들을 개선하고 여성기업인의 자금조달을 원활하게 하기 위해 여성기업인들은 다음 사항을 건의하였다.

- ◎ 연방기금 조항 중 7(a) 중소기업청의 용자보증프로그램, 504 공인개발공사(Certified Development Companies)의 대출프로그램, 재해구조 및 소액대출프로그램을 지속, 확대할 것

42) NWBC (2007), Voices From The Field,
http://www.nwbc.gov/ResearchPublications/documents/NWBC_VoicesFromThe%20Field.pdf

- ◎ 여성기업인에게 자금조달을 지원하는 기관 및 프로그램 (예: 중소기업청 융자, 은행대출, 벤처캐피탈, 엔젤 투자자 등)에 관한 모든 정보를 웹사이트 상에 제공해야 함.
- ◎ 중소기업청에서 지원하는 대출프로그램 지침을 평가하여, 소기업의 성장을 지원할 수 있는 여지를 확대해야 함.
- ◎ 연방정부차원의 엔젤투자사무소를 설치하여 소기업과 여성기업의 자본조달기회를 확대해야 함.
- ◎ 즉각 상환하지 않아도 되는 장기상환 자금융자 기회를 확대해야 함.

의료보험에 대한 의견

의료보험비의 인상이 지속됨에 따라 여성기업을 포함한 소기업인들은 종업원을 위한 기초의료보험을 제공하는 것이 점점 어려워지고 있다. 미국의회와 주정부는 소기업간의 연합을 통해 집단으로 의료보험에 가입하는 방안을 고려하고 있으며, 이것이 정책으로 채택될 경우 소기업들의 의료보험 가입을 돕고 의료비를 저렴하게 하는 효과를 볼 것으로 기대한다. 여성기업인들은 또한 의료보험을 제공하는 소기업에 세제혜택을 주는 제도를 지원하며 의료보호제도 전반에 대한 기술적 차원의 지원도 요구하였다.

정부 조달에 대한 의견

1996년 정부조달에 '여성소기업 5% 포함 목표제'가 마련되었는데 이는 여성기업이 민간기업부문의 큰 몫을 차지하고 있음에도 불구하고 정부조달에 적절히 참여하지 못하는 문제를 시정하기 위한 것이다. 이어 2000년에는 '여성소기업 연방정부계약지원프로그램'을 마련, 여성소기업의 참여도가 저조할 경우 여성기업들만이 참여하는 '제한경쟁'을 허용하는 조치를 마련하였다. 그러나 2005년도에 정부계약의 3.3%만을 여성소기업이 맡았으며 5% 목표에는 아직 미달인 실정이다.

이에 대해 여성들은 이 목표의 신뢰성을 확보하기 위한 공식적 모니터링의 필요성을 지적하고 있다. 미국 연방정부는 세계적으로 물품과 서비스의 가장 큰 구매자임에도 불구하고 많은 여성소기업인들은 입찰정보 입수의 어려움, 번거로운 양식과 입찰과정 등으로 인해 정부입찰에의 접근이 쉽지 않다. 여성기업인들은 어떤 계약이 가능한지, 또한 여성기업인에게 할당된 기회는 어떤 것인지에 관한 정보를 얻을 수 있도록 여성기업 관련 기관 간의 파트너십을 통해 정보센터를 운영할 것을 제안하였다.

또 다른 문제는 일괄계약 관행에 관한 것이다. 여러 개의 소규모 계약을 하나의 그룹으로 계약함으로써 조달상의 비용을 절감하도록 고안된 이 제도는 실제로는 여러 가지 사업을 할 수 있는 기업에게만 기회를 주는 결과를 유발하여 여성 소기업에게는 장애요인이 되고 있다. 정부조달에 응하기 위해서는 소기업 여성경영주들이 팀을 이루거나 다른 기업의 재하청을 통해야만 한다. 따라서 연방정부가 소기업과 정부계약을 맡은 대기업을 연결해 주는 역할을 해야 한다는 의견이 제시되었다. 또 다른 방안은 여성기업들이 재하청이나 서로 연합하여 입찰기회를 갖기 위한 창구로서 정보교류센터를 만드는 것이다.

입찰 서류작성과 규정 또한 소기업에게는 비용이 많이 들고 복잡한 문제이다. 여성기업인들은 정부계약담당관이 제출된 제안서에 관해 피드백을 제공함으로써 향후에 효과적으로 제안서를 작성, 입찰에 임할 수 있도록 도움이 되기를 바랐다.

마지막으로 거론된 문제는 여성기업인증과 관련된 것이다. 미국에는 공공과 민간 부문에서 많은 기관들이 서로 다른 절차로 서로 다른 인증서를 교부한다. 여성기업인들은 각기 다른 대상, 예를 들어 시, 군, 주 단위의 정부와 사업을 하기 위해서는 각각 인증을 받아야 한다. 현재 전국여성기업협회(WBENC: Women's Business Enterprise National Council)에서 민간부문과의 계약 시 활용이 가능한 여성기업인증을 주고 있는데 이를 정부 측에서도 공식적으로 인정할 것을 제안하였다.

세금에 대한 의견

소기업을 운영하는 많은 여성기업인들은 세금제도와 용어를 이해하는데 어려움을 겪는다. 세금 코드의 단순화를 통해 부담을 덜어주기 위한 지원이 이루어졌으며 지역사회대학 및 소기업개발센터 등에서 세금시스템에 관한 강좌를 개설하고 있어 혜택을 받고 있다. 그러나 복잡한 세금제도는 여성으로 하여금 기업을 경영하는 것을 어렵게 한다.

아울러 여성기업인들은 종업원의 의료보험과 교육에 대해 세제 혜택을 원하였다. 또한 업무용 부동산에 대한 세금이 기업에게 부담이 됨을 지적하고 자산취득세를 인상하지 않음으로써 이윤이 기업에 재투자될 수 있도록 촉구하였다.

교육 및 기술지원에 대한 의견

여성기업인들은 여러 분야에서 조직적인 정보와 기술지원을 필요로 한다. 연방정부와 주정부, 지

방정부와 민간에서 여성기업인을 대상으로 제공하는 다양한 기업능력 개발 및 기술지원 프로그램의 대부분이 정부로부터 적절한 예산을 지원받는데 어려움을 겪고 있다. 특히 연방·주·지방정부의 보조금과 개인의 출자금(Matching Fund)으로 운영되며, 주로 저소득 및 취약층 여성들을 대상으로 훈련과 창업을 성공적으로 지원하고 있는 여성기업센터(Women's Business Center)의 경우 예산삭감으로 곤란을 겪고 있다.

여성기업인들은 특히 정보통신기술과 종업원의 개발 분야에서 훈련과 지원이 이루어지기를 바란다. 정보통신의 활용 시 시스템 보호를 위한 방화벽 설치 등을 공동으로 구매하거나 설치하는 문제 등의 의견도 개선하였다. 종업원 교육의 경우 기초 전문기술, 정보기술 및 관리기술 등에 대한 교육의 필요성이 제시되었다. 따라서 기존의 국가 직업훈련 및 기업능력개발센터, 특히 여성기업센터, 소기업개발센터, 소기업자문협회(SCORE) 등의 예산을 유지, 증대할 것을 건의하였다.

그 외에도 육아에 대한 지원 확대를 요구하였다. 아울러 학교교육이 기업에서 원하는 기술과 전문성을 가르치지 못함을 비판하고, 종업원이 기초적인 기술수준에 도달할 수 있도록 종업원 교육에 대해 자금지원과 세금혜택을 늘릴 것을 제안하였다. 또한 정부의 정책결정이나 새로운 법률에 대한 정보에 항상 접할 수 있도록 정부의 지속적인 지도를 요구하였다.

맺는 말

미국의 경우 지난 수 십 년간 여성기업의 현황 및 국가경제에의 기여 등을 측정하기 위한 통계자료가 개발되어 여성의 기업활동에 대한 인식이 높아지고, 법적·정책적 제도 마련으로 인해 여성의 기업활동을 저해하는 구조적 장애요인은 대부분 불식되었다. 그러나 자본조성, 정부조달, 시장접근 측면에서 여성기업에 대한 실질적인 장애는 지속되고 있다. 또한 중앙정부의 예산감축으로 인해 여성기업인을 위한 예산에도 악영향을 미치고 있다.

이를 해결하기 위해 우선 기존의 법과 제도의 활용도를 높이려는 노력이 요구된다. 여성기업인들은 가용 가능한 자금에 대한 정보를 알지 못하는 경우가 많으며 기업경영부문에서 기술지원의 필요성을 절감하고 있다. 기존의 제도를 활용할 수 있도록 홍보가 중요하며 또한 가능한 자원에 관한 설명과 선택권 등을 다룬 포괄적인 자원조달 지침이 요구되었다. 또한 중소기업청이 지원하는 대출프로그램이 실질적으로 소기업 및 여성기업의 자금 요구를 충족시키고 있는지에 대해 평가하고, 정부조달 시 5% 여성소기업참여 목표를 달성하기 위해 계약과정을 모니터하고 여성기업에 할당가능한 정부계약과 재계약에 관한 정보를 줄 수 있도록 정보

센터를 요구하였다.

정부의 예산삭감으로 인해 공공과 민간부문의 파트너십 개발의 중요성도 부각되고 있다. 여기에는 공공과 민간간의 공동지원금(Matching Grants) 마련을 비롯하여 다양한 형태의 파트너십을 포함한다. 민간기업은 여성소규모사업 지원을 통해 정부계약시 혜택을 받고 평등고용목표를 이행할 수 있다. 또한 기본적 회계처리를 비롯, 사업에서 당면하는 위기를 극복할 있도록 여성간의 지원 네트워크도 필요로 하였다.

아울러 정부에 대한 중요한 제안으로서 여성기업센터와 소기업개발센터 등의 예산을 유지하거나 늘리고, 연합의료보호정책의 승인과 종업원에 대한 의료보험 및 복지프로그램과 교육을 제공할 수 있도록 이에 대한 세제유인책을 확대할 것 등을 건의하였다.

OECD 채무이행보고서(CRS)를 통해서 본 개발원조와 젠더⁴³⁾

곽 숙 희⁴³⁾

들어가는 말

OECD의 채무이행보고서(CRS: Creditor Reporting System)는 일종의 OECD 회원국가의 개발원조 활동 통계자료이다. OECD 회원국가가 개발도상 국가들은 물론 체제이양과정에 있는 국가들에 대해서 제공한 공적개발원조(ODA), 공적원조(OA) 및 다른 공여들에 대한 보고서라고 할 수 있다. 사실상 OECD CRS는 1967년 OECD와 세계은행에 의해 ‘회원국들에게 채무상태와 자금 흐름에 대한 자료를 정기적으로 제공’하기 위해 만들어졌다. 그래서 자금 흐름과 채무 상태를 계산하는 것이 이러한 CRS의 주요 기능이지만, 그 이후 다른 기능들도 부가적으로 추가되었다고 할 수 있다.⁴⁵⁾ 그중의 하나가 OECD 회원국가의 개발원조가 얼마나 젠더와의 상관성을 갖고 있는지 일정 정도 보여주는 것이라고 할 수 있다.

OECD CRS 보고서에서 개발원조와 젠더

OECD CRS 보고서에서 개발원조가 얼마나 젠더와의 상관성을 갖고 있는지는 크게 다음과 같은 척도에 따라서 기능되고 있다. 첫째, 개발원조예산이 젠더마커에 의해서 평가되었느냐이다. 즉 개발원조 예산이 양성평등을 위해서 활용되었는지 혹은 양성평등을 위해서 전혀 활용되지 않았는지를 구분하여, 개발원조 예산의 젠더와의 상관성을 보여주고 있다. 물론 양성평등이 개발원조 예산의 우선적인 목표로서 활용되었는지, 혹은 부가적인 목표로서 활용되었는지를 구분하고 있기는 하지만, 개발원조의 예산을 젠더마커에 의해서 평가하는 것이다.

둘째, 선진 공여국의 개발원조예산에서 원조액 대비 양성평등을 위한 예산의 추이가 어떠한지 보여줌으로서 선진공여국가가 양성평등 실현에 구체적으로 기여하는 바가 무엇인지 그 추이를 보여주고 있다. 또한 선진 공여국가가 어떠한 수원국가에 얼마만큼의 개발원조 예산을 할당

43) www.oecd.org/dac/stats/idsonline

43) 전 한국여성정책연구원 동향분석팀장, 자유기고가

43) CRS 개발 원조 활동 통계자료는 국제적으로 인정받는 지역별, 분야별, 개발 원조 분석 자료라고 할 수 있다. 그래서 정부 및 개발 분야에서 활동하고 있는 각종 기관 및 연구소들에 의해서 널리 활용되고 있다. 또한 CRS는 DAC 회원들이 국가별 정책을 모니터링하고 연간 DAC 통계 자료를 보충하는 도구로서도 활용되고 있다는 점에서 의미가 있다.

하고 있는지, 특히 특정한 수원국가에 할당된 개발원조 예산액이 과연 양성평등을 위해서 집행되고 있는지를 보여주고 있다.

세째, 수원국가에 배정된 개발원조 예산이 과연 분야별로 얼마나 예산을 배정하고 있는지, 이렇게 배정된 개발원조가 얼마나 양성평등을 위해서 활용되고 있는지 등으로 구분된다고 할 수 있다.

개발원조 예산과 선진공여국가의 현실

이러한 개발원조와 젠더와의 상관성을 보여주고 있는 OECD CRS 보고서를 자세히 살펴보면, 선진공여국가의 개발원조 역시 아직은 완전한 양성평등 실현과는 거리가 있다고 할 수 있다.

실제로 OECD/DAC(경제협력개발기구/개발원조위원회)에서는 양성평등 실현과 여성의 세력화(Empowerment)를 위한 가이드라인을 통해서 개발원조예산에 성 인지적 관점을 도입하고 있다. OECD/DAC은 양성평등을 위한 지원예산을 다음과 같이 정의하고 있다. ‘양성평등과 여성의 세력화(Empowerment)를 위한 재원의 투자는 지속가능한 발전의 차원에서 개발도상국의 경제적, 사회적, 정치적 조건을 개선하는 데 중요하다. 개발원조와 협력에서 양성평등과 여성의 세력화에 대한 중점은 전체 원조의 효율성을 강화하는 수단을 의미한다.’⁴⁶⁾ 이에 대한 하나의 평가지표로서 개발원조 예산을 젠더마커로 평가하는 것이다. 즉 개발원조 재원을 통해서 수원국의 여성과 남성 사이의 이익, 자원, 기회의 평등을 성취하며, 양성 불평등을 개선하는 데 기여하는 것이다. 젠더를 고려하는 전략과 실행계획들이 사업 활동 예산에 통합되어 있거나, 여성의 참여를 저해하는 요인을 극복하기 위한 구체적인 방안이 기획되고, 평등한 참여와 공평한 활동의 결과를 공유하기 위해서 여성과 남성의 평등한 권리를 보장하기 위한 구체적인 방안을 포함하고, 또한 성별영향지표를 포함한 젠더를 고려하는 지표들이 감사 평가를 위해 기획되었거나, 사업 활동 기획에서 젠더 관련 분석이 사용되었고, 사업의 수행과 감사, 젠더를 고려하는 자문이 사업의 모든 수준과 단계에서 수행되는 등을 포함할 수 있다. 말하자면 개발원조 예산이 이러한 내용을 포함하고 있는 지 여부를 젠더마커라는 도구를 통해서 평가하는 것이다.

그러나 OECD 선진공여국가의 모든 개발원조 사업들이 젠더마커(Gender Marker)에 의해서 평가되고 있지는 않았다. 결국 개발원조 예산이 얼마나 양성평등에 기여하고 있는 지 여부조차도 지표화되고 있지 않다. 개발원조 예산이 젠더마커에 평가되고 있느냐는 개발원조예산의 젠더와의 상관성을 볼 수 있는 하나의 지표가 될 수 있기는 하지만, 모든 선진공여국가가 이를 이행하고 있지는 않은 것이 현실이다. 개발원조 예산을 젠더마커의 평가에 따라서 OECD

46) www.oecd.org/dac/stats/idsonline

CRS에 보고된 국가군들은 크게 젠더마커에 따라서 모든 원조 사업활동을 평가한 비율은 완전하게 100%로 평가한 국가와, 젠더마커로 완전히 평가하지 않은 두 국가군으로 분류되는데, 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 스웨덴, 오스트레일리아, 오스트리아, 일본이 전자에 속한다면, 덴마크, 유럽연합, 핀란드, 포르투갈, 캐나다, 독일, 벨기에가 후자에 속한다. 그러나 여기에서 OECD CRS보고서를 전혀 제출하지 않는 말하자면, 개발원조예산의 젠더와의 상관성을 전혀 볼 수 없는 국가들도 있다. 이는 아직도 많은 개발원조의 예산이 젠더마커에 의해서 평가되고 있지는 않다는 현실을 말해준다. 즉 일부의 국가들은 젠더마커에 의한 평가를 전혀 하고 있지 않거나, CRS 보고서가 제출되고 있지 않아서, 개발원조예산의 젠더와의 상관성을 전혀 볼 수 없는 경우도 있다. 평가척도에 제시되어 있음에도 불구하고, OECD 회원국가의 모든 개발원조의 예산이 젠더마커에 의해서 전적으로 평가되고 있지 못한 것이 아직도 선진공여국의 개발원조 예산의 현실이다.

개발원조 예산의 성주류화 경향

개발원조 예산의 성 주류화 경향은 공여국가 개발원조가 어떻게 양성평등을 실현하기 위해서 할 당되었는지, 즉 원조액 대비 양성평등을 위한 예산의 추이가 어떠한지, 어떠한 수원국가에 개발원조 예산이 할당되고 있는지, 수원국에 할당된 예산액이 양성평등에 얼마나 집중되었는지, 개발원조 사업이 분야별로 어떻게 예산을 배정하는지, 즉 분야별로 배정된 원조 중 양성평등을 위해서 얼마나 활용되고 있는지 등이 분석의 기준이 될 수 있다.

OECD CRS보고서에 의하면 양성평등에 집중된 원조 예산의 경우, 선진공여국가는 크게 세 가지 양상을 보여주고 있다. 즉 양성평등에 집중한 원조액이 상승하는 경우, 하락하는 경우, 또는 예산의 증감이 없는 국가들이다. 물론 양성평등에 집중하는 원조액이 국가에 따라서 증가, 하락, 동결하게 된 요인이나 변수들에 대한 분석이 요구되고 있기는 하지만, 아직은 몇몇 국가를 제외하고는 많은 국가들에서 양성평등을 위해서 개발원조액을 동결, 하락하고 시키고 있어서 아직도 양성평등을 위한 개발원조액은 증액하고 있다고 보기는 어려운 것이 현실이다.

더 나아가서 양성평등에 집중된 개발원조 비율 역시 크게 세 국가군으로 구분할 수 있다. 양성평등에 집중된 원조비율 50%인 국가군으로 스웨덴, 뉴질랜드, 오스트레일리아, 핀란드, 캐나다 순으로 양성평등에 집중된 원조가 차지하는 비중이 높은 편이다. 반면에 그리스, 독일, 오스트리아, 네덜란드, 덴마크, 포르투갈, 벨기에는 50% 미만으로 중간정도의 국가군에 속한다. 이에 비해서 일본, 포르투갈은 개발원조에서 양성평등에 집중된 예산 비율은 15% 정도에 불과하다.

선진공여국가의 개발원조 예산액의 규모와 양성평등의 기여도가 상관관계를 살펴보면, 원조액의 규모가 크다고 해서, 반드시 해당국가의 양성평등 기여도가 높다는 것은 아니라는 사실이다. 스웨덴, 캐나다를 제외하고는 거의 모든 국가군이 원조액 대비 양성평등 지원 원조비율은 미미하였다. 즉 원조액의 규모가 반드시 양성평등 기여에 비례하는 것은 아니라는 것이다. 특히 상위 수원국의 원조액 대비 양성평등 지원 예산비율은 극히 낮았다.

특히 선진공여국의 상위 수원국들은 분쟁과 갈등 중이거나, 분쟁과 갈등이후의 국가들로서 주로 수단, 이라크, 아프가니스탄 등이 상위 수원국의 수위를 점하고 있었다. 이들 국가의 여성문제 등은 인권침해, 성폭력, 기본적인 생식 보건, 교육 등 심각하지만, 이들 국가의 양성평등을 위한 예산비율은 낮다. 그 사례로 노르웨이, 네덜란드는 수단(Sudan)이 상위 수원국가에 해당하지만, 양성평등에 초점을 둔 원조는 각각 5%, 3%에 불과하다. 덴마크 역시 탄자니아(Tanzania)가 상위 수원국가이지만, 양성평등에 초점을 둔 원조는 1%이다. 일본 역시 이라크(Iraq)가 상위 수원국가이지만, 양성평등에 초점을 둔 원조는 0%이었다. 아프가니스탄(Afghanistan)은 캐나다의 상위 수원국가에 속하며, 캐나다의 경우 양성평등을 다른 국가들에 비해서 적극적으로 지원하고 있기는 하지만, 양성평등에 초점을 둔 개발원조는 18%에 불과하다. 원조액의 규모와 양성평등에 초점을 둔 원조의 규모 비율이 반드시 일치하지 않으며, 개발원조 규모가 크다는 것이 반드시 해당국가의 양성평등에 기여한다고 보기는 어렵다.

개발원조 예산 중 양성평등에 초점을 둔 원조가 어떠한 영역에 할당되었느냐는 양성평등을 위해서 선진공여국가 어떠한 영역에 치중하며, 실질적으로 기여하고 있는 지를 보여준다고 할 수 있다. 개발원조 예산에서 양성평등에 초점을 둔 원조는 크게 교육 혹은 사회적 인프라에 할당되어 있었다. 교육이나 사회적 인프라에 투자한 개발원조가 보다 많이 양성평등에 초점을 두었다고 한다면, 많은 경우에 경제적 인프라에 투자된 원조 중 양성평등에 초점을 둔 원조는 적게 나타났다. 더욱이 경제적 인프라에 할당된 예산의 경우, 젠더마커로 평가되지 않은 예산의 비율이 가장 높다. 따라서 향후에는 경제적 인프라에 활용된 원조액이 실제로 양성평등에 기여했는지 구체적인 검증이 요구된다. 즉 젠더마커가 활용에 따른 실질적인 원조액의 양성평등효과를 분석하는 것이 필요하다고 판단된다.

개발원조의 한계와 향후의 과제

개발원조가 양성평등을 증진하도록 원조의 효율성을 강화하기 위해서는 무엇보다도 첫째, 실제로 모든 개발원조예산이 젠더마커에 의해서 전적으로 평가되고 있는 것이 아니라는 사실이다. 물

론 몇몇 국가들은 원조예산 전부를 젠더마커에 의해서 평가하고 있지만, 많은 국가들이 아직은 젠더마커에 의해서 완전히 원조예산을 평가하고 있지는 않았다. 젠더마커를 통한 원조액 전체에 대한 평가를 강화할 필요가 있다. 젠더마커를 통한 원조 평가를 통해서, 개발원조 예산 중 양성평등을 증진하는 원조비율을 높이는 기재로서 활용할 수 있는 전략이 모색되어야 할 것이다. 더불어 공여국가 개발원조의 양성평등을 위한 예산 추이는 국가별로 증가, 삭감, 동결이라는 현상을 보여주고 있는데, 이에 대한 원인분석이 요구된다.

둘째, 좀 더 정확한 계측을 통해서 설명 양성평등에 초점을 둔 재원이라도 재원의 분배와 활용을 증대해야 한다는 것이다. 양성평등을 위한 젠더마커의 활용을 통해서 양성평등을 위한 원조의 규모는 물론 원조의 질을 변화시킬 수 있을 것이다. 그래서 좀 더 정확한 계측을 통한 양성평등에 초점을 둔 재원의 분배와 활용이 요구된다. 특히 OECD CRS의 보고서에는 개발원조예산이 초기에는 양성평등을 증진하는 것이 기획되지 않았으나, 개발원조 사업을 통해서 결과적으로는 양성평등을 증진하는 효과를 갖는 것으로 평가되는 경우(not targeted) 역시 양성평등을 위한 사업으로서 포함하고 있다. 즉 많은 국가들은 젠더마커에 의해서 평가하지는 않았으나, 개발원조 사업이 결과적으로 양성평등에 기여했다고 간주하여 개발원조예산을 양성평등에 기여했다고 산정하는 것이다. 경제적 인프라에 많이 배정되는 개발원조예산이 양성평등을 증진하는 효과가 있는 것으로 알려져 있었다. 그러나 이러한 재원은 젠더마커로 평가되지 않아서, 개발원조 재원에 대한 정확한 계측이 아직도 요구되고 있다는 것이다. 투자된 원조 중에서 원래는 양성평등을 목적으로 하지 않았으나 사업 활동이 양성평등을 증진하는 것으로 평가되는 경우도 많으므로 향후에는 좀 더 정확한 계측을 통한 양성평등에 초점을 둔 재원의 분배와 활용이 요구된다.

셋째, 개발원조 사업 예산 투입액과 비율에 대한 현재의 원조액에 대한 평가는 공여국가 차원의 보고서라는 점이다. 이것이 수원국가에서 구체적으로 양성평등을 하는데 얼마나, 어떻게 기여했는지 결과에 대한 평가기준은 마련되어 있지 않다는 것이다. 개발원조 예산이 실제로 사례수원국의 양성평등을 위해서 활용되었는지에 대한 수원국가 차원의 활동을 반영할 수 있는 평가기준이 등이 도입되어야 한다. 공여국가에서의 보고나 평가만이 아니라, 수원국가 차원에서 원조의 결과에 대한 평가가 향후 요구된다고 볼 수 있다.

넷째, 개발원조 예산의 투입액에 대한 양성평등 기여도에 대한 양적 평가뿐만 아니라, 질적 평가를 포함할 필요가 있다는 것이다. 양성평등에 기여한 원조 예산이라고 측정된 경우에도 과연 구체적이고 실질적으로 양성평등에 기여했는지를 다시 한 번 분석할 수 있도록 평가방법이 보완될 필요가 있다. 특히 향후 개발원조와 젠더와의 상관성 분석에 있어서는 원조의 할당액에 대한 정량적 분석 뿐만 아니라, 원조의 질에 대한 정성적 분석이 요구된다.

다섯째, OECD/DAC 가입을 앞두고 있는 한국으로서는 이제 한국의 개발원조의 젠더와의 상관성을 명시하지 않을 수 없다. 이미 한국은 공여국가로서 수원국가에 개발원조 정책을 수행하고 있기는 하지만, 이미 진행되고 있는 개발원조예산을 어떻게 젠더마커를 통해서 평가할 것이며, 이를 명시적으로 보고할 지에 대한 구체적인 정책개발은 물론 이를 수행할 수 있는 가이드라인이 필요하다.