

국 제 리 비

개발원조의 제도화와 성 주류화

정혜선 | 본원 연구원

아프가니스탄 개발원조와 여성을 위한 과제

곽숙희 | 자유기고가

개발원조의 제도화와 성 주류화

정 해 선 본원 연구원

들어가며

5월 29일 17대 국회가 막을 내렸다. 17대 국회에서는 정치 신인이 대거 탄생했으며, 정당비례대표제 도입으로 민주노동당이 최초로 원내에 진출했고 다수의 여성 임후보자와 14%(39명)의 여성 의원 비율을 기록하기도 했다. 여성 의원의 급증 덕분인지 17대 국회는 민법개정안을 통과시켜 여성계의 숙원이었던 호주제를 폐지시켰으며, 여성에 대한 폭력을 근절하는 다수의 법률이 발의되어 눈길을 끌었다. 비록 여론의 주목을 받지는 못했지만 헌정 사상 처음으로 국회에서 개발원조법안이 검토되었다는 것도 17대 국회의 또 다른 특징으로 꼽을 수 있을 것이다. 1987년 대외경제협력기금의 설치 이래로 만 20년 만에 국회에서 개발원조에 관심을 기울이게 된 배경에는 세계 11위의 경제 규모에 맞는 책임 있는 자세를 요구하는 국제사회의 기대와 반기문 유엔 총장을 배출한 나라로서 국제적 역할에 대한 자각, 그리고 2010년 OECD/DAC 가입이라는 공약을 지키고자 하는 정부의 움직임 등이 작용한 것으로 보인다. 그러나 무엇보다 큰 역할을 한 것은 비록 작은 목소리로나마 지난 20년 간 우리 정부가 집행한 국제개발원조에 관심을 보이고 끊임 없이 문제제기를 해온 시민사회와 학계일 것이다.

개발원조란 개발도상국의 빈곤퇴치를 위해 국제사회가 기여하는 재정 및 기술, 물자 지원 등을 일컫는다. 최근 많이 거론되는 ODA란 공적개발원조(official development assistance)의 약어로, 다양한 원조의 형태 중 개발도상국의 빈곤퇴치를 위하여 공여국 정부가 수원국과 국제기구에 지원하는 재정의 흐름을 구별하기 위해서 사용하는 용어이다. OECD(경제개발협력기구)에서 정의하는 ODA에 부합하는 원조는 공여국 정부가 집행하는 것으로, 수원국의 경제발전과 복지를 목적으로 하며, 양도의 성격이 있는 것이다.²³⁾ 국제사회는 개발도상국에 대한 선진국의 책임을 강조하기 위하여 ODA의 성장을 요구하고 있으며, 경제 수준에 비해 특히 개발원조 규모가 적은 우리나라는 현재 국민순소득(GNI)대비 0.1% 수준의 개발원조를 2012년 0.2%까지 확대할 방침이다.²⁴⁾

23) 본 글에서는 개발원조라는 줄임말로 공적개발원조(ODA)를 대신한다. ODA의 정의에 대한 추가 정보는 OECD/DAC 홈페이지의 용어 해석(http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_00.html)을 참고.

24) <이명박 정부 출범> ⑤글로벌 코리아 외교, 2008.2.22, 연합뉴스. 참고로 2002년 몬테레이 합의문에 따른 국제사회의 개발원조 권고수준은 GNI 대비 0.7%이다.

그러나 정부가 개발원조의 양적 성장을 발표하는 데 있어 질적 성장, 즉, 원조의 효율성에 대한 정책적 관심을 좀 더 보였더라면 하는 아쉬움이 있다. 우리나라의 개발원조는 무상원조 기구인 한국국제협력단을 관장하는 법률과 대출의 성격을 갖는 유상원조 기금인 대외경제협력 기금의 활용을 명시하는 법률로 제도화되어 있으나, 전체 개발원조의 궁극적인 이념과 목표가 제시된 바 없으며, 유상원조와 무상원조의 계획 및 운영 체계가 통합적으로 관리되지 않는 문제점 등이 지적되어 왔다.

개발원조의 이념과 성 주류화

앞서 언급한 바와 같이 개발원조법안이 17대 국회에서 처음으로 제안되었으나, <표 1>과 같이 큰 관심을 받지 못한 채 국회의 임기만료로 모두 자동 폐기되었다. 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.

<표 1> 17대 국회에서 제안된 개발원조 관련 법안

법안	대표발의자	제안일자	기본이념	비고
대외원조기본법안	김부겸 의원 (통합민주당)	2006.12.19	인류평화, 공동번영	2007.04.12 국회 전체회의 검토 2007.11.20 법안심사 소위 상정 2008.05.29 17대 국회 임기만료폐기
국제개발협력기본법안	우제창 의원 (통합민주당)	2007.03.06	호혜협력, 공동번영, 평화, 인도주의	2008.05.29 17대 국회 임기만료폐기
대외원조기본법안	권영길 의원 (민주노동당)	2007.05.09	국제평화, 공동번영	2008.05.29 17대 국회 임기만료폐기
국제개발협력기본법안	김무성 의원 (한나라당)	2007.06.15	인류평화, 공동번영	2008.05.29 17대 국회 임기만료폐기

자료: 각 법률안, 국회 의안정보시스템.

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. 뿐만 아니라 제23차 유엔 특별총회에서도 세계화의 영향이 빈곤의 여성화를 촉진시키는 방향으로 불공평하게 분배되어 왔으며, 성평등과 빈곤철폐를 위해서 특히 개도국과 최빈국에서 베이징 행동강령이 적용될 수 있도록 재정 확보를 요구하였다. 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. 이러한 의미에서 UNDP는 인간개발보고서를 통해 개발원조의 성 주류화는 형평성의 문제로서 원조기구의 당위적 의무라고 주장한 바 있다.²⁵ 이처럼 개발원조의 성 주류화는 개발원조의 형평성과 효율성 제고를 위한 수단이자 목표이다.²⁶

선진공여국의 제도화와 개발원조의 성 주류화

이 같은 논리에서 선진공여국에서는 국제개발협력법을 설치하거나 개발원조의 철학과 전략을 담은 정책 기조를 세워 성평등을 주요 목표로 선정하고 있다. OECD/DAC의 22개 회원국 중 법률로 개발원조를 규정하고 있는 국가는 <표 2>와 같이 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.

25) Human Development Report, 1995, UNDP.

26) MDG 달성을 위한 ODA의 성 주류화 전략개발: 선진국 사례 비교연구, (2007), 박숙희, 정해선, 정미경, 한국여성정책연구원.

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.²⁷⁾ 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 접근하도록 하였다.²⁸⁾ 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.²⁹⁾ 그리스 등도 역시 민주주의와 인권, 성평등을 개발원조 정책의 기초로 삼고 있다.

〈표 2〉 OECD/DAC 회원국 개발원조법과 개발원조의 목적

국가	법률 및 입법시기	법률 혹은 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 빈곤퇴치, 민주주의, 인권보호와 자유, 성평등, 환경보호
룩셈부르크	Development Co-operation Act, 1996	(정책) 지속가능한 발전, 빈곤퇴치
포르투갈	Decree Law 5/2003, 2003	(정책) 민주주의 빈곤퇴치, 경제성장, 지역화합, 인간안보

자료: Managing Aid: Practices of DAC Member Countries, (2004), OECD/DAC 및 각 법률, 해당 정책 문서.

27) A Summary of Gender Strategies of Multilateral Development Agencies and Selected Bilateral Donors, 2004, USAID.

28) Development Cooperation Review: Italy, Pre-print of the DAC Journal Vol. 1, No. 3, 2000, OECD.

29) A Summary of Gender Strategies of Multilateral Development Agencies and Selected Bilateral Donors, 2004, USAID.

무엇을 위한 개발원조인가

앞서 서술한 바와 같이 DAC 회원국 22개국 중 개발원조를 관장하는 법률을 구비한 국가는 절반에 지나지 않으며, 법제화한 국가들도 개발원조의 목적을 모두 법률에 구체적으로 명시하고 있지는 않다. 이 글에서 다루지 않은 다수의 선진공여국이 법률에서 따로 명시하지 않고도 질 높은 개발원조를 집행하고 있으며, 호주, 캐나다, 독일 등과 같은 국가는 개발원조의 성 주류화 모범 사례로 꼽히기도 한다. 개발원조의 질을 제고하는 데 있어 법제화보다는 잘 발전된 정책과 실천적 사업 운영, 평가가 더 실질적인 의미를 갖겠으나, 다원적 운영 체계를 정비하고 국민적 합의를 도출해야 하는 우리나라의 현실에서는 개발원조의 철학과 체계를 제도화하는 법률 제정이 요구된다.

아시아 해일 사태 직후인 지난 2005년 국무조정실에서는 개발원조 양적 질적 개선을 위해 태스크포스팀을 운영한 바 있다. 동 팀은 개발원조 관련법 정부안 개발도 논의하였는데, 과정에서 개발원조의 목적으로 인권보호를 언급하는 것마저 부담스러워했다.³⁰⁾ 하지만 앞에서 보았듯이 대다수의 선진공여국이 법률이나 정책을 통해 개발도상국의 지속가능한 발전, 민주주의, 인권 및 성평등과 같은 구체적인 목적을 명시하고 있다. 우리가 진정 세계 11위의 경제 규모에 맞는 책임 있는 자세와 국제적 역할에 대한 고민에서 출발하여 개발원조의 제도화를 생각한다면 무엇을 위한 개발원조인가를 철저히 되짚어야 할 것이다.

우리 정부는 이제 곧 DAC 가입을 눈앞에 두고 있다. 우리의 개발원조는 이미 DAC 가입의 기준이 되는 규모를 넘어섰고, 이제 질적 제고가 필요한 시점이다. 외교부는 지난 1월 자원외교 강화를 위해 ODA를 활용하겠다는 방침을 대통령직인수위원회에 보고하였는데, “ODA의 궁극적인 목표는 국익신장으로 경제적인 목적을 무시할 수는 없다”는 입장을 보이고 있다.³¹⁾ 지난 3월 초 우리나라의 DAC 가입 여부를 논하기에 앞서 특별동료검토를 위해 한국을 방문했던 DAC 실사단은 성평등, 환경, 인권, 가버넌스 등의 전 지구적 이슈에 한국 정부가 더 많은 관심을 쓸 것을 촉구했다.³²⁾ 이제 공은 18대 국회에게로 넘어갔다. 제도화의 노력에서 조금 더 신경을 써서 한국의 개발원조가 국제사회의 성평등에 기여할 수 있도록 궁극적인 목적을 명확히 하고, 지속적인 검토와 평가를 통한 질적 제고가 가능하도록 체계화와 도구 개발에 힘써야 할 것이다.

30) 전문가 심층면접, 2008.02.14.

31) 외교부, ODA·문화외교 통해 자원외교 지원 (2008.03.10), 파이낸셜뉴스.

32) OECD 개발원조위원회(OECD DAC) 특별동료검토 실사단 방문 2008.03.31, ODA Watch 뉴스레터 17호, 경실련.

아프가니스탄 개발원조와 여성을 위한 과제

곽숙 희 자유기고가

들어가는 말

아프가니스탄은 작년 한국인 인질사태로 이미 우리나라에 잘 알려져 있다. 물론 한국 인질 사태의 여파는 비단 한국에만 한정되지 않고, 아직도 아프가니스탄에서의 활동하고 있는 유엔을 비롯한 많은 국제기구는 물론 외교관들, 국제적인 NGO 등 활동에 그 여파를 미치고 있다. 특히 나토(NATO)를 비롯한 많은 공여국가의 개발원조 활동, 특히 개발원조가 특히 도시로부터 멀리 떨어진 외곽지역이나, 산악지역, 더욱이 치안이 불안한 지역의 경우 많은 공여기구나 NGO 등이 기존에 활동하고 있는 개발 원조 기관을 철수하거나, 활동을 중단하고 있다.

이러한 공여기구의 개발원조 활동의 제한은 곧 아프가니스탄 발전에 곧바로 영향을 미친다고 할 수 있다. 아프가니스탄의 거의 모든 공적인 사업이나 활동은 국가 자체의 세금에 의해서 집행되기 보다는, 거의 외국의 지원에 의존하고 있기 때문이다. 실제로 국가의 공적 예산의 90% 정도가 외국의 개발원조 원조에 의존하고 있는 것이 현실이다.

2001년 이래로 아프가니스탄에 투자된 많은 개발원조의 규모에도 불구하고, 아프가니스탄의 치안 사정은 물론, 아프가니스탄 사람들의 삶의 질이 확연히 개선되었다고 보기에는 미흡하다. 특히 여성들의 삶의 질의 변화를 찾기는 쉽지 않다.

아프가니스탄 개발원조의 현실

무엇보다도 우선 아프가니스탄의 공적예산은 외국의 개발원조에 상당히 의존하고 있다. 그러나 개발원조의 공여규모가 책정했던 아프가니스탄의 예산액을 계획대로 충당되고 있지는 않다. 실제로 아프가니스탄에 많은 국가들이 개발 원조를 공여하였다.

물론 이들 공여국가 가운데는 미국이 2001년 이래로 모든 원조의 삼분의 일 이상을 기여할 정도로 가장 큰 공여 국가이다. 일본, 영국, 유럽연합, 세계은행, 독일, 캐나다 등의 공여 역시

큰 비중을 차지하고 있으며, 그 밖에도, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴의 순위로 개발원조에서 중요한 역할을 하고 있다. 프랑스, 스페인 등의 공여액은 다른 국가들에 비교해서 그 규모가 작다. 그러나 많은 선진 공여국가들의 이러한 공여에도 불구하고, 실제로 이들이 약속한 개발원조액을 그대로 이행하지는 않았다.

2001년 이래로 많은 선진공여국가들이 25빌리온 달러의 개발 원조를 약속하였으나, 실제 원조액은 15빌리온 달러에 불과하다. 결국 개발원조액의 규모에 의존하여 수립된 아프가니스탄의 공적예산과 실제 공여규모와의 차이에서 아프가니스탄의 개발계획은 개발원조액의 미비로 제대로 이행될 수 없었던 것이다.³³

둘째, 개발 원조를 통해서 민주주의 제도 수립이나, 정부의 주요부처 등의 확립, 보건이나 면역체계 강화, 기초교육제도 기반 확충, 도로 등 기본 인프라 구축, 아프가니스탄의 정규군 제도의 확립 등 가시적인 성과가 없었던 것은 아니나, 아직도 많은 아프가니스탄 사람들은 극단적인 빈곤의 상태에서 놓여있는 것이 사실이다. 실제로 많은 공여국가들은 아프가니스탄 사람들의 필요나 요구에 부응하기 보다는 공여국가의 이해나 관심에 따라, 특히 실제로 가시적인 성과를 중심으로 이루어지기 때문에 아프가니스탄 사람들의 요구를 반영하거나, 이들의 역량을 강화하는 사업들이 기획되기는 쉽지 않다. 이러한 상황에서 여성의 역량강화 혹은 여성의 권리나 지위에 대한 사업들은 우선순위가 아니라는 것이다.

셋째, 많은 개발원조 사업은 주로 아프가니스탄의 수도인 카불이나, 주요 도시 지역에 주로 이행되고 있기 때문에, 전인구의 사분의 삼이 살고 있는 농촌지역이나, 산악지역은 많은 개발원조의 수혜를 받지 못하고 있다.

넷째, 아프가니스탄의 원조액 절반이상의 규모는 조건부원조로서, 공여국가의 물품이나 서비스를 이용하는 조건을 포함하고 있다. 더 나아 가서 개발원조의 실질적인 수혜자는 아프가니스탄의 주민이 아니라, 공여국가라는 것이다. 원조액의 40%이상을 공여국가가 사업체수주나 컨설턴트 급여 등을 통해서 공여 국가가 혜택을 보고 있다. 원조사업의 일환으로 진행되는 사업을 수주업체들은 종종 외국계 업체이건 아프가니스탄 업체이건 20% 이상의 마진율을 남기며, 경우에 따라서는 50% 이상의 이윤을 남긴다.³⁴

다섯째, 아프가니스탄의 불안한 치안사정으로 개발원조는 적지 않게 군사적, 정치적 목적을 위해서 활용되고 있다는 점이다. 물론 이것은 치안이 좋지 않은 지역에 원조유입 효과를 가져올 수 있다. 그러나 오히려 이는 장기적인 차원에서는 원조 유입을 위해서 실제 치안상황의 불안요인이 과장되거나 부각될 수 있다는 점에서 부정적이라고 할 수 있다. 즉 치안불안 지역이 이러한 상황에서 더 확대될 수 있다는 점이다. 실제로 아프가니스탄에 주둔하고 있는 미군의 하루 소

33) Matt, Waldman, Aid Effectiveness in Afghanistan—Falling Short, Acbar Advocacy series, 2008 March, Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR), P.1.

34) Matt, Waldman, 위의 책 P.5.

모액은 100밀리온 달러이다. 이에 비하면, 2001년 이래로 모든 공여국가가 아프가니스탄에 기여하는 실질적인 원조액은 하루 소모액은 7밀리온 달러에 불과하다.³⁵⁾ 개발원조의 규모가 크기는 하지만, 실제로 이러한 공여액은 일차적으로 치안유지를 위한 군대 주둔에 따른 군사적인 목적에 소요되고 있다.

여섯째, 공여국가의 개발 원조 기관, 구체적으로 개발원조 사업수행기관이나 단체들 간의 협의나 조정이 원만하지 않아서, 실제로 현장에서 진행되고 있는 많은 개발원조의 사업에 대해서, 아프가니스탄의 정부조차 개발원조가 어떻게 수행되고 있는지 알지 못한다. 특히 개발원조 사업의 일환으로 진행되는 공여국가의 기술원조나 사업평가 등과 관련된 원조활동의 경우에는 더욱더 아프간 정부와의 협의가 제한되게 이루어지고 있다. 더 나아가서 개발원조의 많은 사업들이 아프가니스탄의 국가발전계획이나 지방 발전계획의 실현을 위한 협의나 조정이 항상 이루어지고 있는 것은 아니다. 거의 사분의 삼의 개발원조의 예산이 정부의 예산과는 별도로 책정되고, 집행되고 있다.³⁶⁾

여성의 삶을 위한 개발원조의 과제

공여국가와 수원국간의 원활하지 못한 협의와 조정, 본래의 계획과는 다른 개발원조 공여규모의 축소, 수원국가의 필요나 수원국가의 발전계획과는 일치하지 않는 공여국가의 자국의 이해관계 추구 등 개발원조의 현실은 아프가니스탄의 여성 삶의 증진하는데 또 다른 한계를 가지고 있다는 점에 보다 근본적인 반성이나 대책이 요구된다.

개발원조가 아프가니스탄의 국가발전계획과 부합하는 것이 남겨진 과제라면, 또다른 차원에서 성인지적 관점에서 아프가니스탄의 문화나 정서를 고려한 개발원조의 계획이나 활동이 요구된다는 점이다. 특히 아프가니스탄의 전통적인 문화, 특히 남성과 여성의 전통적인 역할을 강조하는 문화적 배경을 고려한 개발원조의 활동이 기획되거나 수행되지 않으면, 실제로 여성들은 개발원조를 통해서 혜택을 받기는 쉽지 않은 것이 현실이기 때문이다.

그러나 아프가니스탄에서 수행되었던 많은 개발원조 사업은 이러한 성의 역할 구분에 따른 문화적 전통을 고려한 관점의 부재로 수혜자로서의 여성의 삶의 질을 향상하는 데 한계가 없지 않았다. 개발원조의 거대한 규모에도 불구하고, 여성은 그 개발원조의 수혜를 받지 못한 것이다.

물론 정부부처로서 여성부가 존재하고 있으며, 각 지방정부마다 여성부서가 존재하고 있기는 하다. 이러한 의미에서 여성의 역량강화, 여성의 삶의 개선을 위한 노력이 행해지고 있다는

35) Malt, Waldman, 위의 책 P.5.

36) Center for Policy and Human Development, Kabul University, Jamal Mena, Afghanistan Human Development Report 2007: Bridging Modernity and Tradition: Rule of Law and the Search for Justice, Army Press, Islamabad, Pakistan, P.31

점은 상징적인 의미를 가지고 있다. 또한 국회는 물론 지역의회의에서의 여성의원의 정족수를 확보하는 제도를 통해서, 양적인 차원에서 여성의 외부의 정치적 활동의 참여는 증가하고 있다. 실제로 여성국회의원은 1990년 3.7%에서 2006년 27.3%로 증가하였다.³⁷⁾ 그러나 이들이 실질적으로 남성중심의 정책 메카니즘, 특히 개발원조에 거의 전적으로 의존하는 아프가니스탄의 국가발전 계획이나 지방발전 계획에서 이들이 정치적 영향력, 의사결정의 과정에 참여는 상당히 제한되어 있다고 볼 수 있다.

물론 2001년 탈레반 정부의 몰락이후, 여성의 정치적 참여율, 교육기회의 확대, 보건의료 서비스의 혜택 등 여성의 정치, 경제, 사회적 참여율이 확대한 것은 사실이다. 그러나 개발원조의 집행단계에서 보다 아프가니스탄의 문화나 전통을 고려한 개발원조 사업 활동이나 프로그램이 수행될 수 있었다면, 보다 많은 여성이 참여나 여성의 실질적인 삶의 질이 확대하는 데 기여할 수 있을 것이다.

여성의 외부활동이 제한되는 상황에서, 단지 기본교육기회의 확대로 단지 물성적으로 학교를 세우는 것만으로는 여성의 교육기회를 확대할 수 없다. 부모들이 남자와 여자가 혼합된 학교에서 여자아이를 보내기 않기 때문이다. 또한 학교에서 집까지의 거리가 먼 곳에 학교에 여자아이를 보내지는 않는다. 교육기회의 확대를 위한 학교를 세우는 개발원조 사업 활동은 그래서 남아를 위한 학교뿐만 아니라, 아프가니스탄의 문화적 전통을 고려해서 여아를 위한 학교를 만들 때, 실질적인 여성의 교육의 기회를 증진할 수 있다.

더 나아가서 도시로부터 멀리 떨어진 산악지역이나, 외진 시골지역에서는 부모들은 여아가 학교에 다는 것 자체를 받아들이지 않는다. 여아는 가정에 있어야 한다고 전통적인 사고방식 때문이다. 다만 여아들이 회교사원에 가는 것은 허용한다. 따라서 종교적 시설을 통한 비공식적 이기는 하지만, 공동체에 기초한 교육기회를 적극적으로 활용하지 않을 경우, 여아에게 교육기회를 제공하는 것 자체가 쉽지 않다. 이러한 지역의 경우에는 공식적인 학교를 설립하는 것과 병행해서, 종교시설을 기반으로 한 공동체 교육시설을 마련하는 것이 필요하다.

또한 보건의료시설의 경우 역시, 남자와 여자의 병상을 구분하는 것 이외에, 환자대기실 역시 남자와 여자의 환자 대기실을 구분하지 않을 경우, 여성들의 보건의료혜택에 접근하는 것은 쉽지 않다. 더 나아가서 병원의 출입구 역시 여성과 남성의 출입구를 구분을 통해서 여성들의 의료시설 접근성을 높일 수 있을 것이다. 실제로 많은 산모들은 병원의 서비스를 받지 못한 채, 사망한다. 산모 사망률은 산모100,000 명당 1,600명에 이르고 있다.³⁸⁾ 물론 이러한 작은 개발원조

37) UN Statistics Division, Department of Economics and Social Affairs, Accessed in May 2007 at: <http://mdg.sun.org/unsd/mdg/Data.aspx> in: Center for Policy and Human Development, Kabul University, Jamal Mena, Afghanistan Human Development Report 2007: Bridging Modernity and Tradition: Rule of Law and the Search for Justice, Army Press, Islamabad, Pakistan, P. 26

38) UNICEF, Afghanistan 2006, in: Center for Policy and Human Development, Kabul University, Jamal Mena, Afghanistan Human Development Report 2007: Bridging Modernity and Tradition: Rule of Law and the Search for Justice, Army Press, Islamabad, Pakistan, P. 27

사업의 방식은 실질적으로 개발원조의 비용을 크게 높이는 것은 아니다. 그러나 문화적 전통을 고려한 성인지적 인식이 없을 경우, 그 많은 의료시설의 설립에도 불구하고, 여성은 의료서비스에서 제외될 수밖에 없다.

기본적인 인프라가 취약한 상황에서, 식수문제를 해결하기 위해서 식수원을 제공하는 개발원조 사업들이 진행되고 있다. 식수원의 제공의 일환으로 개발원조 사업은 우물이나 펌프를 마을 중앙에 설치한다. 물론 집으로부터 먼 곳에 설치될 수밖에 없다. 여성이 외부활동이 제한되는 상황에서, 물을 길러 나르는 일은 여성으로부터 아동으로 전가된다. 식수를 받아오기 위해서 여성은 자신의 외부활동이 제한되어 있기 때문에, 자신의 자녀를 집밖으로 내 보낸다.

기본 교육기회의 확대는 물론, 보건의료 시설, 혹은 직업교육이나, 공공기관의 직무교육에도 이러한 문화적 전통이 고려되지 않을 경우, 여성은 개발원조를 통한 다양한 원조활동이나 사업의 수행을 통해서 그 혜택을 받기가 힘들다. 여성을 위한 다양한 역량강화를 위해서 직업훈련 등의 기반시설을 구축하는 것은 물론, 역량강화를 위한 훈련프로그램 실시에 있어서, 문화적 전통에 근거한 개발원조를 기획, 설계하고, 집행하지 않는 한 여성은 개발원조의 혜택을 받는 데 제한을 받는다. 예를 들어 공무원의 직무교육에 단지 여성의 참여를 유도하는 것은 여성의 참여를 원천적으로 봉쇄하는 것이라고 볼 수 있다. 남성을 위한 직무교육을 실시하는 것처럼, 여성을 위한 직무교육이 따로 마련되지 않으면, 여성은 전혀 참여할 수 없다.

사무실 공간 혹은 모든 외부 활동의 공간, 먹고, 마시고, 쉬고, 교육받고, 의료서비스를 받고 하는 모든 공간을 남성과 여성의 공간을 구분하지 않는 한 많은 남성들은 그들의 아내를, 그들의 여아가 밖에서 활동하는 것을 허용하지 않기 때문이다.

이러한 차원에서 아프가니스탄과 같은 전통적인 남성과 여성의 역할이 명확하게 구분되어 있는 사회에서는 여성을 위한 사업이 따로 실시되지 않는 한 여성의 역량을 강화하기란 쉽지 않다. 즉 여성을 위한 개발원조 사업이나 프로그램이 일차적으로 필요하다. 말하자면, 여성을 위한 역량이 일차적으로 구축되지 않는 한, 성주류화 전략을 실현하기란 요원하다고 볼 수 있다. 아프가니스탄과 같은 남성과 여성의 역할을 명확히 구분하는 문화적 전통이 강한 사회에서는 성주류화 전략을 실시한다고 하더라도, 여성을 위한 독자적인 개발원조 사업이나 활동이 병행되어야 한다.

마치는 말

여성의 수혜를 확대하기 위해서는 개발원조의 계획과 협의와 조정에서의 성인지적 관점이 고려

되어야 하나, 아프가니스탄의 현실에서는 이는 멀고도 먼 길이라고 할 수 있다. 개발원조와 관련된 정부부처는 물론, 지방 정부, 이를 수행하는 단체들의 실무자들은 남성이기 때문이다. 유엔을 비롯한 공여국가, 공여 기관 등 국제적인 공동체가 미미하나마, 여성을 위한 사업이나 여성을 위한 개발원조의 활동을 장려할 수는 있는 채널이라고 볼 수 있다.

그러나 이 역시 치안과 안전의 우선순위에서, 여성을 위한 사업은 고려되지 못하고 있으며, 사업의 수행주체가 대부분 남성이 까닭에 여성을 고려한 사업은 기획되거나, 실행되는 데 한계를 가지고 있다. 실제로 공여국가의 많은 개발원조 사업들의 상당부분은 아프가니스탄에 주둔하고 있는 공여국가의 다국적 군대들에 의해서 수행되고 있기 때문이다.

아프가니스탄과 같은 분쟁과 갈등지역의 경우, 개발원조의 규모는 거대하다. 설령, 이러한 예산이 아프가니스탄의 빈곤을 퇴치하기에는 턱없이 부족하다고 하더라도, 그러나 성인지적 관점의 부재한다면, 무엇보다도 여성의 인권과 삶의 질이 절실히 요구되는 지역에서조차도, 거대한 개발원조의 예산이 반드시 여성의 삶을 개선하는 데 기여하는 것은 아니라는 점이다. 개발원조의 양적 규모를 확대하는 것만큼, 개발원조가 어떻게 계획되고, 집행되는지, 그 질에 대해서 근본적으로 물음을 던지지 않는 한, 그 거대한 규모의 개발원조는 수원국의 여성의 삶, 궁극적으로는 수원국의 삶의 질을 향상하는 데, 궁극적으로 기여하는 데 한계가 있다.

참고문헌

- Center for Policy and Human Development, Kabul University, Jamal Mena, Afghanistan Human Development Report 2007: Bridging Modernity and Tradition: Rule of Law and the Search for Justice, Army Press, Islamabad, Pakistan.
- Matt, Waldman, Aid Effectiveness in Afghanistan—Falling Short, Acbar Advocacy series, 2008 March, Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR).