

연구노트

- 여성의 자살과 현황 및 정책방안
김 영 택 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 한국 공적개발원조(ODA)의 성인지적 분석
김 영 혜 | 한국여성정책연구원 연구위원



여성자살 현황 및 정책방안

김 영 택

한국여성정책연구원 연구위원

여성자살 연구의 필요성

최근 유명 여성배우들의 잇따른 자살로 사회적으로, 정책적으로 효과적인 자살 방지에 관하여 관심이 높은데, 성별 특성을 고려함으로써 자살 방지 관련 정책적 효과를 높이는 것이 필요하다. 건강형평성, 생애주기적 접근, 예방적 접근 등을 중시하는 최근의 건강정책 방향은 이전과 비교하면 진일보하였다고 볼 수 있으나, 여전히 젠더에 대한 고려는 미흡하다. 성별내 건강형평성에 대한 인식의 부족으로 성별내 자살률과 사회인구학적 특징, 개인과 가족 및 사회와의 관계, 사회심리학적 요소들과의 상관성에 관련된 연구는 이루어지지 않아 성별내 자살 원인 규명이 필요하다.

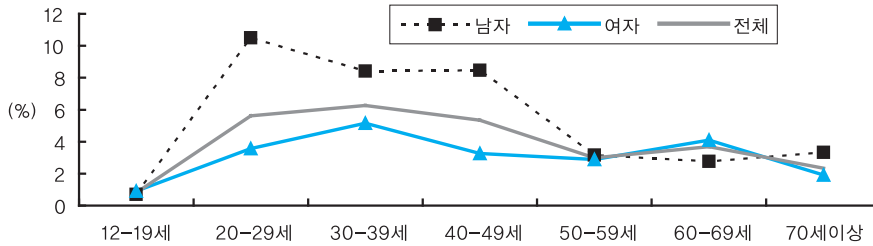
자살 원인은 개인과 사회와의 갈등 및 통합, 개인의 심리 상태, 생화학적 요소 등으로 복잡하고 다양하다. 그러나 성별내 그러한 변수들과 자살 관련 연관성의 차이점에 관하여 자세한 연구는 이루어지지 못하였다. 따라서 여성자살의 특이성을 조사 연구하고 자살 관련 외국 사례 및 현재 우리나라의 자살관련 정책과 자살 방지 교육프로그램을 분석하고 성인지적인 생애주기별 정책이 제시되어야 한다.

여성자살 현황

여성이 남성보다 자살 시도율은 전반적으로 낮으나 고연령층에서 여성이 남성과 비슷하거나 여성이 남성보다 높다. 여성과 남성이 20-29세에 가장 높은 분포를 보이며 남성이 여성보다 40-49세까지 높은 자살률을 보이나, 50-59세에서 여성이 남성보다 비슷한 자살률을 보이며 60-69세 사이에서 여성의 자살률이 남성보다 높으며 70세 이상에서는 다시 남성이 여성보다 높게 나타난다.(그림 1, 참조)



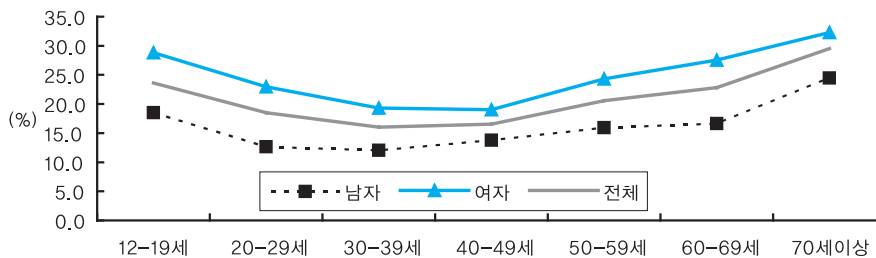
[그림 1] 연령별 자살 시도율



*출처: 자살 방지 5개년 종합대책, 보건복지가족부

중요한 점은 자살시도 고위험군인 자살사고 경험률(지난 1년 죽고 싶다고 생각을 경험한 자)은 모든 연령대에 여성이 남성보다 높게 나타난다. 12-19세, 20-29세의 연령구간을 살펴보면 약 10%의 차이로 여성이 남성보다 자살사고 경험율이 높고 30-39세, 40-49세의 연령구간에서는 성별 차이가 10% 미만으로 점점 차이가 줄어든다. 그러나 50-59세, 60-69세의 연령구간에서는 다시 성별 차이가 점점 커지나 70세 이상에서는 다시 그러한 차이가 줄어든다(그림 2, 참조).

[그림 2] 성별 연령별 자살 사고 경험률



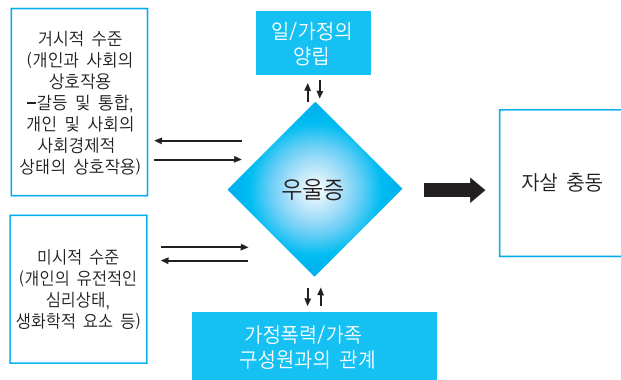
*출처: 자살 방지 5개년 종합대책, 보건복지가족부

여성자살 연구의 배경

자살은 개인의 행동학적/심리학적 위험요인들과 관련된 영역에서 벗어나 사회적 요인을 통해서 발생하는 현상이다. 한국사회의 자살문제를 바라보는 데에도 사회적 맥락(social context)을 고려하여 인구집단을 기반으로 하는 보건사회학적 관점들을 고려해야 할 필요가 있다. 사회적 환경 역시 건강과 질병의 근본적 원인

(fundamental cause)이라고 할 수 있기 때문이다. 자살 원인은 거시적인 사회경제적인 요인 및 개인과 사회와의 갈등 및 통합, 미시적인 개인의 심리 상태, 생화학적 요소 등으로 복잡하고 다양하다. 특히 성인 직장 여성인 경우 일과 가정의 양립, 가정 폭력, 가족 구성원과의 관계 등이 추가적인 자살의 원인이 될 수 있다. 이러한 요인들이 우울증과 상호 작용하여 자살로 이어지는 경우와 갑작스런 자살 충동으로 이어지는 경우가 존재한다. 그러나 전반적으로 우울증은 자살로 이어지는 매개체적 변수로 간주된다. 우울증이 자살의 위험 요인이라는 임상적 증거는 분명하지만 다른 OECD 국가들과 비교할 때 한국의 자살률 급등이 두드러지는 현상은 우울증이 원인이라기보다는 생물학적 경로나 매개요인으로 다뤄져야 할 필요가 있다(그림 3, 참조).

[그림 3] 자살원인 모델



주목해야 할 사실은 자살사망률에서의 사회경제적 불평등이 관찰된다는 것이다. 이는 비경제활동인구(여성, 노인)의 자살률이 경기침체나 실업률에 민감하게 변동하는 것이 부분적으로 사회보장의 취약함으로 설명될 수 있다. 최근 10년간 한국사회에서 관찰된 자살률 급증과 사회경제적 불평등한 분포는 자살한 개인들의 개인적 동기들을 넘어서는 또 다른 실체로서 사회적 병인을 탐구해야 할 필요성을 제기한다. 우선 한국의 자살현황을 경제협력개발기구(OECD) 국가들의 통계와 비교해보면 3가지 정도의 특징을 발견할 수 있다. 첫째는 지난 20년간 대부분 OECD 국가들에서 자살 사망률은 감소했으나 한국의 경우는 남성사망률, 여성사망률 모두 증가했다는 것이다. 둘째는 대부분의 국가들에서 여성 사망률 감소가 두드러지는데, 한국의 경우는 여성 자살 사망률이 증가하고 있다는 점이다. 셋째는 대체로 연령간의 자살률 격차가 줄어드는 추세에 있는데 한국의 경우는 노인층의 자살이 증가하고 있다. 특히 여성노인의 자살률 증가는 OECD 국가들 중 한국이 유일하다. 이러한 자살현황을 바탕으로 한국의 자살 사망률 변동과 몇 가지 가설을 검토해볼 수 있다. 그 중 설득력이 있는 몇 개의 가설을 살펴보면 “전통적인 가치, 가족 유대의 약화 때문에 뒤르켐의 이기적 자살 유형에 해당하는 자살이 급증하고 있다”는 가설과 관련해 출산율 감소, 여성의 노동시장 진출 확대, 이혼율 증



가 등 전통적 가치와 봉건적 성향이 한국사회에서 퇴조하고 있고 이는 다른 선진 국가들보다 그 속도가 매우 빠르다는 점으로서 노인인구의 자살률 급증에 기여했을 것이라 짐작할 수 있다. 또한 “경기침체 때문에 자살률이 증가했다”, “불평등, 사회양극화 심화 때문에 자살률이 증가했다”는 가설과 관련해 1997년 한국의 외환 위기 직후 자살률 급증이 이를 가시적인 통계 수치로 설명될 수 있을 것이고 이로 인한 사회보장체계의 불완전함과 사회불평등의 심화로 사회통합이 저해된 부분을 설명할 수 있을 것이다. 특히 노인의 경우는 사회보장이 충분히 갖춰져 있지 않은 상황에서 노인 집단의 경제적 취약성을 증대시키는 방향으로 불평등이 심화되고 있다면 이를 통해 한국에서 노인 자살의 증가를 설명할 수 있을 것이다(김명희, 2007)¹⁾.

또한 우리가 주목해야 할 점은 한국의 경우 경제적 상태와 자살이 상호연관성이 높은 것으로 나타나 자살 관련 정책도 사회복지 차원으로 영역을 확장시켜야 한다는 점이다. 생명인권운동본부에서 2007년 2월 분석한 자료로 1995년부터 10년간 서울시내 평균 자살률을 살펴보면, 서울시에서 자살률이 가장 낮았던 지역은 서초구, 송파구, 강남구 순으로 이는 서울에서 가장 재산세를 많이 내는 지역이다. 반면 자살률 1위는 중구, 2위는 강북구로 강북구는 서울에서 가장 재산세를 적게 내는 지역이다. 이러한 결과를 감안했을 때 자살을 개인의 질병에서 보는 시각에서 탈피하여 그 배후의 사회복지정책적 원인, 빈곤과 양극화 문제를 인식하는 자살예방정책이 필요하며, 현재 우울증 치료사업 중심의 자살예방 5개년 계획(보건복지가족부, 2005)을 수정하면서 안전환경 구축도 포함한 사회복지적 차원의 시스템 개선을 지향해야 한다(조용범, 2007)²⁾. 이는 자살 예방 정책과 관련해서도 우울증과 사회경제적, 물리적 요소들 간의 균형적 시각을 갖고 접근할 필요가 있다는 것이다. 자살의 원인을 우울증으로 해석하다보면, 그 해결방안도 항우울제를 복용하는 의학적 처방으로만 결론내리게 되는데, 이는 정책적, 사회적 측면에서 근본적으로 자살을 예방하는 방법이라고 볼 수 없다. ‘경제적 측면의 안정화’는 현재 자살과 관련해 정책적으로 유효하다는 근거가 있으며 사회경제적 변수를 고려한 자살예방 정책 제안이 필요하다.

여성자살 연구 주요내용

국내 자살역학에 대한 연구는 이제 시작의 단계로, 특히 중점적으로 다뤄져야 할 몇 가지 과제들이 있다. 첫째는 노인자살에 대한 연구가 시급한데, 특히 여성노인 자살의 증가와 사회적 병인을 파악하기 위해 기간효과(period effect)와 세대효과(cohort effect)를 구분할 수 있는 시계열 코호트 분석(cohort analysis)이 필요하다. 둘째는 실업률의 일시적 증가나 경기침체를 모든 국가가 경험하지만 각 국가에 미치는 영향이 다르게 나타난다는 점에서, 사회체제나 제도적 요인이 자살에 미치는 주 효과(main effect) 혹은 완충 효과(buffering effect)를 탐색할 필요성이 있다. 셋째는 사회통합을 증대시킬 수 있는 방안으로서 사회경제적 불

1) 김명희, 2007, 「국내 자살의 역학적 특성」, 국가 자살예방정책 수립을 위한 대토론회.

2) 조용범, 2007, 「국가 자살예방정책과 법안의 문제점과 대안」, 국가 자살예방정책 수립을 위한 대토론회.



평등의 완화가 중요한데, 자살 사망에서 나타나는 사회경제적 불평등의 현황을 파악하고 구체적인 경로를 규명하는 연구가 필요하다. 무엇보다도 포괄적이고 구체적인 자살 예방대책을 마련하기 위해서는 자살의 병인을 탐색하는 과정에서 다면적이고 다수준적인 고려가 이뤄져야 할 것이다. 병인의 수준 측면에서 보았을 때 개인 수준의 요인들과 사회 수준의 요인들을 함께 고려해야 하며, 개인 요인들이 사회적 맥락 안에서 어떻게 발현되는지 관심을 기울여야 한다. 병인의 범주 측면에서는 임상적 우울증과 신경전달물질 장애를 포함하는 생물학적 요인은 물론 사회적, 행동학적, 심리적 요인들이 고려되어야 할 것이다(김명희, 2007).

위에서 언급된 점들을 고려하고 성인지적인 여성자살 관련 정책을 마련하기 위하여 본 연구는 기존 자료(국민건강영양조사, 사회조사통계, 등)를 활용하여 사회인구학적 특성 및 보건의식형태 관련 변수들과 자살 관련 변수들간 성별 집단비교분석(group comparison analysis)을 통하여 다면적(multi-dimension Analysis)이며 다수적인 분석(multi-level Analysis)을 하려고 한다. 이는 여성자살의 특이성을 분명히 나타내 줄 것이다. 그리고 우울증과 정신과 전문의 및 치료 상담자를 대상으로 심층 면접을 실시하여 양적 분석의 한계를 극복하고 정책 대안을 마련하고자 한다.

또한 자살 방지 관련 교육 프로그램 및 정책 실태를 파악한다. 첫 번째로, 생애주기별 자살 관련 교육 프로그램의 내용 및 운영 실태를 파악한다. 생애주기별로 청소년기에는 학교 프로그램 및 성인기에는 직장 및 보건소의 자살 관련 프로그램을 고찰한다. 두 번째로, 자살관련 단체 활동의 내용을 정리한다. 세 번째로, 건강증진사업내 자살 관련 정책을 분석한다. 네 번째로 외국의 자살 관련 정책 및 교육프로그램을 파악한다.

이러한 연구의 결과로 본 연구에서는 자살에 관한 우리나라의 정책 개선방안을 제시하려고 한다. 성인지적 관점에서 성별 및 연령별을 포함하는 생애주기별 자살방지 관련 정책 대안 제시가 본 연구의 궁극적 목표이다.

참 · 고 · 문 · 헌

- 김명희, 2007, 「국내 자살의 역학적 특성」, 국가 자살예방정책 수립을 위한 대토론회 .
- 조용범, 2007, 「국가 자살예방정책과 법안의 문제점과 대안」, 국가 자살예방정책 수립을 위한 대토론회.
- 통계청, 2006, 「사망원인통계연보」, 통계청.
- 웹사이트
보건복지가족부, 2005, 자살 방지 5개년 종합대책, <http://www.mw.go.kr>



한국 공적개발원조(ODA)의 성 인지적 분석

김 영 혜

한국여성정책연구원 연구위원

우리나라는 선진국으로부터 원조를 받던 수원국에서 개발도상국을 지원하는 공여국으로 단기간 내에 탈바꿈한 경험을 가지고 있으며 2008년 현재 미화 10억불 규모인 개발원조 예산의 규모를 2015년까지 3배 증액할 계획으로 2010년 경제개발협력기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC) 가입을 앞두고 있다. 이제까지 개발원조의 논의는 ODA 규모, 집행체계, 평가시스템 등의 외형적 개선에 치중되어 질적 성장과 원조의 효과성 제고에 대한 논의는 미진하였다.

본 연구는 개발원조의 질적 제고를 위한 방법의 하나로써 성 주류화를 모색하고 크로스커팅 이슈로서의 젠더에 대한 사회적, 정책적 합의를 도출함으로써 궁극적으로 우리나라 개발원조의 효과성과 지속가능성을 높이는 데 목적이 있다. 본 연구에서는 국제개발원조가 무상원조 중심의 추세로 발전하고 있고 무상원조에서 성 주류화 논의가 더 발전되어 있어 무상원조를 중심으로 검토하였다. 선진공여국에서는 개발원조에 여성이 수혜자가 되고 적극적인 참여자가 될 수 있도록 개발원조의 계획, 집행과정에 가능하도록 하기 위하여 성 주류화 전략을 추진하고 있다. 동 연구는 성 평등과 여성의 임파워먼트를 개발원조의 목표로 하여 제도적 정책적 기반 마련에 힘쓰고 있는 OECD/DAC 과 선진공여국의 사례연구와 우리나라의 원조정책현황 분석에 기반 하여 성 주류화 방안을 모색하였다.

개발원조의 성 주류화

전 세계적으로 볼 때 여성은 빈곤인구의 대다수를 차지하고 있고 이러한 불균형은 여성의 경제적 지위, 교육기회, 건강과 보건수준을 저하시키는 악순환으로 연결된다. 70년대 초기의 개발과정에 여성 통합 접근법은 여성을 노동인력으로만 간주하여 개발과정의 주체자가 되지 못하고 여성을 개발의 주변부로 머물게 함으로서 불평등을 지속하는 구조와 관습을 전환시키지 못하고 빈곤감소와 성 불평등 상황을 개선하지 못하였다. 이러한 한계를 극복하기 위한 1980년대의 GAD 접근법은 젠더역할, 젠더관계 등의 사회구조적인 성 불평등 체계를 분석함으로써 성 평등 목표가 개발에 필수적이어야 하며, 여성이 개발과정에 주체자가 될 수 있도록 임파워먼트를 가능하도록 함으로써 개발 집행과정에 성 인지적 분석을 통합하는 성 주류화 전략을 도입하도



록 하였다. 성 불평등 구조의 분석과 임파워먼트는 개발원조의 당위적 의무가 된다.

개발원조의 목적은 빈곤퇴치와 지속가능한 발전으로서 궁극적으로 인간개발을 일컫는 것이지만 이를 가능케 하는 중간단계적 목표로서 경제성장 또한 중요하다. 여성과 남성의 경험과 환경이 다르다는 점을 인식하지 못하고 집행되는 대부분의 개발정책과 사업은 여성뿐만 아니라 그 가족과 사회의 안녕과 발전에 오히려 부정적인 영향을 미친다고 주장한다. 성 인지적 개발계획이 여성과 국가발전에 기여하고, 개발원조에 여성에 대한 투자는 보건, 교육수준의 향상을 가져오고, 경제성장 효과를 기대할 수 있다는 것은 다수의 실증적 연구로 뒷받침된다.(Rao 등, Coleman, The Economist)

2000년 유엔의 새천년개발목표(MDG)는 각 국 정부로 하여금 목표달성을 위한 노력에 적극적으로 협력 및 참여할 것을 약속하고 있다. MDG는 성 평등과 여성의 임파워먼트를 빈곤, 기아 및 질병을 극복하고 지속가능한 개발을 위한 효율적 방법임을 재확인하고 있다. 개발목표 달성에 성 평등이 핵심목표임을 명시함으로써 성 주류화가 필수적임을 강조한다. 개발원조의 성 주류화는 형평성의 문제로서 원조기구의 당위적 의무이며 빈곤퇴치와 지속가능한 발전을 목적으로 하는 개발원조의 효율성 제고를 위한 수단이다. 성 주류화 전략은 1995년 베이징 세계여성대회에서 채택되어, 성 평등 실현이란 목표 의식을 의사결정 과정과 이에 따르는 집행활동의 중심에 두고 모든 단계에서 성 인지적 관점을 유지하는 것을 뜻한다. 따라서 성 주류화는 목표, 정책, 전략, 조치의 변화를 요구할 뿐만 아니라 조직구조, 절차 등과 같은 제도적 변화를 포함한다. 성 주류화 전략의 목표로서 성 평등 추구에 대한 변화는 지속적이고 장기적인 시간을 요하는 과정이기 때문에 대부분의 공여기구들은 여성대상사업과 성 평등을 목표로 하는 사업을 각 각 추진하는 이원적 접근을 채택하고 있다.

OECD/DAC의 성 주류화 제도와 도구

OECD 산하 개발원조위원회(DAC)은 1999년 '성평등 및 여성권한 부여를 위한 지침서'를 발간하여 성 평등과 여성의 권한부여를 위한 개발원조정책과 사업을 개발하는데 공여국과 수원국의 상호책임임을 강조하고 있다. 지침은 성 평등이 단일부분으로 다루어져서는 안되며 모든 부문에서 크로스커팅 이슈로 다루어져야 함을 명확히 하고 있다. 동 지침은 나아가 공여국은 (1) 성 평등을 추구하기 위한 정책과 사업을 개발하고, 개발원조 집행 인력의 역량 강화에 노력할 것과 (2) 수원국의 주인의식을 강화하고 (3) 성 평등을 개발원조의 목적으로 규정하고, 성 인지적 분석을 통해 수원국의 여성문제와 경제, 사회, 정치적 현실을 파악할 것을 촉구하였다.

선진공여국은 국제개발협력법을 설치하거나 개발원조의 철학과 전략을 담은 정책기조를 세워 성 평등을 주요목표로 선정하고 있다. OECD/DAC의 23개 회원국 중 법률로 개발원조를 규정하고 있는 국가는 12개국이다. 제도적 기반을 법률로 따로 명시하지 않고도 질 높은 개발원조를 집행하고 있으며 호주, 캐나다, 독일 등과 같은 국가는 개발원조의 성 주류화 모범사례로 꼽히기도 한다.

DAC은 매년 공여국 연차보고서와 회원국 간의 동료검토(peer review)와 젠더마커 평가결과 등을 통하여



성 평등 지침의 이행성과를 모니터링한다. 젠더마커는 DAC 이 회원국의 책무성과 투명성 강화 등을 목적으로 개발한 3개 부문 정책마커 중 하나로서 공여국의 사업이 성 평등을 목적으로 계획되었는지 여부를 판단할 수 있는 기준을 제공한다. 젠더마커는 개발원조 계획에 있어서 성 불평등 현황 분석을 전제로 하므로 성 주류화의 실천적 도구로서 기능한다. 젠더마커 활용의 선진적 사례공여국으로서 독일은, 모든 개발원조 집행기관이 사업개발과정에 젠더마커를 부여하도록 하고 있다. 젠더마커는 사업수행 이전의 사전 평가도구로서 활용되고 있으며, 사전평가도구에 의해서 젠더효과가 없는 사업으로 검토된 사업계획서는 수행되지 않을 수도 있다. 캐나다 역시 성 평등 지침을 활용하여, 사업계획과 집행과정에 성 분석을 실시하도록 있으며 나아가서 실질적인 사업에서 활용할 수 있도록 다양한 제도적 기제와 방법론을 도입하고 있다. 성 주류화 추진에 조직 전체의 참여를 강조하여 젠더챔피언과 젠더담당관 등의 조직구조를 갖추고 직원역량 강화를 위한 성인지 훈련 등의 실시와, 사업수행방법에서도 이원적 접근(성 평등을 주요목표로 하는 사업, 성 평등을 관련목표로 하는 사업)을 통해 성 주류화 접근법의 개발원조 사업을 추진하고 있다.

한국 개발원조의 성 주류화 현황

우리나라는 1990년대 이래로 외교통상부가 대외무상원조의 정책을 마련하고 그 산하 한국국제협력단(KOICA)에서 이를 집행해왔다. 그러나 아직 개발원조에 대한 사회적 이해는 낮은 편이며, 특히 성 주류화나 여성 대상 사업의 필요성에 대한 인식은 매우 저조한 것으로 나타난다.

2007년도 KOICA 젠더마커 통계 결과를 살펴보면 성 평등을 목적으로 하는 개발원조 사업과 예산은 미미하며, 그나마 여성을 대상으로 하는 복지 사업이 대부분으로 성평등 문화 확산이나 여성 권한부여를 목표로 하는 사업은 부재한 것으로 나타난다. 그 이유 중 하나는 사업 계획과 평가에 있어 성 평등을 목적으로 하는지를 검토할 수 있는 기제가 마련되어 있지 않기 때문이다. 각 집행부서는 개별 사업에 대해 실시하는 중간평가와 종료평가는 사업의 집행 정도를 중심으로 계획되며 사업기획의 측면에 대한 점검을 목적으로 하지 않는다. 국제사회가 성 평등을 모든 분야에서 추진할 목표(cross-cutting)로 규정하는 것에 반해, 우리나라는 성 평등을 개발원조의 하위 분야 중 하나로 간주하고 있는 실정이다

2007년 10월 수립된 KOICA의 “대외무상원조 중기전략(2008-2010)”에서는 “여성”을 중점 지원 분야의 하나로 채택하여 특히 보건 의료, 교육 등의 분야에서 여성을 직접적 수혜자로 두고 여성의 권익 보호와 역량 강화를 강조하였다. 동 전략의 실천적 수행을 위해서는 사업추진절차의 각 단계별로 성 인지적 수행을 위한 지침이 요구된다. 그 내용으로는 수원국과의 정책대화 확대를 통해 구체적 실천방안 모색, 성 인지적 국별지원전략 수립, 사업 담당자의 역량강화 및 조직 구성 및 운영의 성 주류화, 그리고 다양한 행위자들과의 파트너십 구축을 통한 성 주류화 정책 개발 및 의식 제고 등을 포함할 수 있다.



사례수원국 현장조사

동 연구에서는 한국의 개발원조 정책이 수원국에서 어떻게 구체적인 사업으로 계획되고 집행되며, 또 평가되고 있는지 사례 수원국 현장조사를 통해 분석하였다. 수원국의 여성문제와 개발원조 집행 환경과, 주요 공여국의 성 주류화 전략이나 모범사업의 사례를 살펴보았다. 조사 대상국으로는 우리나라의 무상원조 협력대상국 중 유형별 특성을 고려하여 양자간 원조의 사례로서 캄보디아를, 다자협력을 통한 원조 사례로서 아프리카 연합(AU)을, 분쟁지역에 대한 원조의 예시로 아프가니스탄을 살펴보았다.

캄보디아는 지난 2007년 우리나라의 중점협력대상국 중 세 번째로 큰 규모의 무상원조를 지원받은 국가로서 한국의 대 캄보디아 무상원조는 주로 산업에너지 및 농촌개발 분야에 집중되어 있으며 여성을 대상으로 하거나 성평등을 목표로 하는 사업은 찾아보기 어렵다. 선진공여국의 성 주류화 정책노력 지원 전략을 참고하여 우리나라와 캄보디아 정부 간의 정책대화와 더불어 공여자 포럼(CDCF, TWG 등) 등의 정책대화 메카니즘에 적극적인 참여와 실천가능한 사업 개발과 이행의 단계로 추진해 가는 지속적이고 체계적인 접근이 요구된다. 최근 들어 실제 개발원조 집행과정에 성인지적 관점 제고를 위한 고려와 노력이 부분적으로 이루어지고 있어 국별 지원전략문서와, 사업기획 및 절차, 집행과정에 체계적으로 제도화할 수 있는 방안 마련이 과제로 남겨진다.

아프리카는 최빈국이 가장 많이 위치한 대륙으로서 유엔은 사하라이남 아프리카 47개국 중 2015년까지 MDG를 달성할 수 있는 국가는 하나도 없다고 전망하고 있다. 한국은 대 아프리카 원조에 대한 체계적 계획은 상대적으로 부족했다. 아프리카연합(AU) 출범 이후 2006년 아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브 등을 통해 대 아프리카 개발원조가 점차로 확대 발전하는 추세이나, AU를 전담하는 인력이 없고 AU 공여국 그룹(AUPG)에도 참여하지 않고 있어 AU를 중심으로 새롭게 재편되는 아프리카의 정치·경제적 현실을 파악하고 대 아프리카 개발원조의 주요 논의에 적극적으로 참여할 필요성이 제기된다.

아프가니스탄은 오랜 분쟁과 갈등으로 다양한 개발 문제를 드러내며 UNDP 인간개발보고서에 따르면 178개국 중 174번째를 기록하고 있다. 탈레반 정권 하에서 전통적 여성상이 강조되며 여성의 교육과 사회 참여가 원천 봉쇄되었던 바 있으며 건강과 인권보호 역시 심각한 문제로 대두된다. 그러나 개발원조 정책 결정 과정에서 여성의 참여가 보장되지 않아 여성의 수혜 정도는 매우 낮으며 마을 공동체 차원의 의사결정 과정에서 여성은 배제된다. 아프가니스탄은 2003-2004년 한국의 무상원조 수원국 중 5위를 차지할 만큼 비교적 큰 규모의 원조를 받아 왔다. 한국의 원조는 크게 인적 역량 강화, 물적 하부구조 구축, 물자 지원 등에 집중되어 있다. 수원국에서 KOICA는 신속하고 효율적인 예산 집행 등으로 높은 신뢰도를 얻고 있으나 공식적 정책 대화나 중장기적 국가발전계획 없이 개발원조를 집행하는 것에 대한 시정이 요구되고 있다. 또한 성별분리 자료의 부재로 성평등을 목적으로 하는 사업이나 여성을 대상으로 하는 사업이 계획, 집행된 바 있는지를 파악할 수 없다. 다만 NGO 지원사업을 통해 여성 건강 증진 및 문맹 퇴치, 직업 교육 사업 등이 운영된 바 있다.



지금까지의 경험을 토대로 수원국의 문화와 지역적 특성 등을 적극적으로 반영한 국별 계획과 사업 계획이 수립될 필요성이 제기된다.

공적개발원조의 제도적 기반 구축 및 집행방법의 질적제고

우리나라 공적개발원조의 성 인지적 분석을 통하여 도출된 개발원조 정책의 성 주류화 방안을 위하여 향후 제도적 기반 구축 및 집행방법의 질적 제고의 양 측면에서의 제언은 다음과 같다.

(1) 성평등을 위한 제도적 기반 마련

2010년 우리나라의 DAC 가입을 목전에 두고 성 평등을 비롯한 DAC의 분야별 지침을 국내화하는 것이 시급하다. 대부분의 DAC 회원국들은 DAC의 성평등 지침에 의거하여 성 평등과 여성권한부여를 개발원조의 목표로 삼는 동시에, 개발원조의 성 주류화를 위한 정책 또는 지침을 두고 있다. 성 주류화 지침은 기존의 DAC 및 주요 공여국들의 지침과 경험에 대한 충분한 조사와 이해를 바탕으로 개발되어야 할 것이다. 일시적으로 전체 원조 계획에서 여성 대상 사업이 차지하는 비중을 구체적으로 명시하는 전략을 도입하고 장기적으로 이를 모든 분야의 성 주류화 지침으로 대체하는 방안이 효율적이다.

(2) 국별 프로그램의 성 주류화

국제개발원조 논의는 개별 사업 중심의 접근보다 장기적인 관점에서 분야별 접근으로 진화하고 있다. 이에 우리나라의 전문원조기구들도 산재한 협력대상국을 정비하고 국별 프로그램(country program)을 도입하려는 움직임을 보이고 있다. 기존의 사업 중심적 접근보다 국별 프로그램과 그에 따른 분야별 접근(SWAp)이 개발원조의 성 주류화를 더욱 효과적으로 추구할 수 있는 방법이다. 성 인지적인 국별 프로그램 개발은 수원국의 문화와 여성문제에 대한 철저한 조사와 이해를 기본으로 하므로 궁극적으로는 국별 사무소를 중심으로 수원국 맞춤형의 젠더 프로파일(gender profile)이 구축되어야 한다.

(3) DAC 성평등 네트워크(Gendernet)에의 실질적 참여

우리나라의 DAC 가입이 우리나라 개발원조의 질적 성장에 실질적인 영향을 미치기 위해서는 적극적인 참여를 통해 개발원조에 대한 논의를 주체적으로 형성해나가는 노력이 필요하다. 이를 위한 첫 단계걸음으로서는 DAC 산하 8개 실무반에 적극적으로 참여할 필요가 있으며, 성평등을 주제로 활동하며 관련 지침 개발 및 연구를 담당하는 DAC 성평등 네트워크(Gendernet)에의 참여 또한 요구된다. 실무반 참여는 정부만의 역할이 아니며 원조의 질적 성장을 위해 해외원조를 집행하는 시민사회와 함께 참여하는 방안 등을 고려해볼 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다 성평등을 목적으로 하는 정부의 강력한 의지가 전제되어야 할 것이다.



(4) 젠더마커 활용 지침 개발

젠더마커 등의 정책 마커들은 DAC의 분야별 정책적 실천 의지를 표명하는 도구로서, 회원국이 이를 활용하여 자국의 원조 실태를 분석하고 여타 회원국들과 비교 평가가 가능하게 한다. 우리나라는 2008년 처음으로 젠더마커를 활용하고 그 결과를 DAC에 보고한 바 있다. 사업의 디자인 단계에서 계획자가 젠더마커를 활용하여 성 평등 사업 개발을 위한 지침 마련이 요구된다.

(5) 성 인지 훈련 및 전문가 양성

개발사업 집행 NGO와 협력기관에 대한 성 평등 지침이나 교육이 요구된다. 사업 집행 기관이 작성, 제출하는 사업제안서 또는 기술제안서의 형식에는 사업의 목적과 기대효과, 일정과 예산 등을 기술하게 되어 있다. 그러나 협력기관이 사업을 기획하는 단계에서 해당 사업이 가져올 성 인지적 효과 등을 고려하게 하는 기제는 전혀 없어서 이를 위한 지침 개발과 형식의 수정도 요구된다.

성 분석 및 성인지적 모니터링 및 평가를 담당할 수 있는 개발원조 전문가 양성이 필요하다. 성 인지적 평가 항목 등을 포함한 지침을 개발하여 사업 운영과 후속 사업 개발에 활용할 수 있어야 할 것이며, 더불어 개발원조 사업에 대한 성별영향평가를 확대하여 질적 제고를 꾀하여야 할 것이다. 또한 현장 파견 해외 봉사단원 및 전문가를 대상으로 하는 성 인지 교육훈련이 요구된다.

참 · 고 · 문 · 헌

- African Union Commission, 2008, Concept Note on Consultative Meeting on AU Gender Policy, African Union.
- AusAID, 2007, Gender Equality in Australia's Aid Program-WHY AND HOW, AusAID.
- Center for Policy and Human Development, 2007, Afghanistan Human Development Report 2007, Center for Policy and Human Development
- Coleman, Isobel, 2004, The Payoff from Women's Rights, Foreign Affairs May/June
- Council for the Development Cambodia, 2007, Cambodia Aid Effectiveness Report 2007, Cambodian Rehabilitation and Development Board
- Development Assistance Committee, 1999, Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation, OECD.
- DFID, 2005, Country Assistance Plan: Cambodia, DFID.
- Klasen, Stephan, and Francesca Lamanna, 2003, The Impact of Gender Inequality in Education and Employment on Economic Growth in the Middle East and North Africa, World Bank:Washington DC.
- Lee, Sun-hee, 2008, "Advancing Gender Equality in Economy and Gender Mainstreaming Strategy in the Australian Aid Program," Paper presented at the International Symposium for the 25th Anniversary of KWDI: A New Global Trend on Gender Mainstreaming and Its Implications for Women's Policies in Korea, 24 April, organized by Korean Women's Development Institute, in Seoul, Korea
- Matt, Waldman, 2008, Aid Effectiveness in Afghanistan-Falling Short, Acbar Advocacy series, 2008 March, Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR)
- Mukhopadhyay, M., G. Steehouser and F. Wong, 2006, Politics of the possible:gender mainstreaming and organizational changes-experiences from the field, Royal Tropical Institute[KIT]
- Oxfam, 2008, Introduction, Gender & Development 16:1, Oxfam. Rao, Aruna, Mary B. Anderson and Catherine A. Overhold, eds., 1991, Gender Analysis in Development Planning, Kumarian Press
- Sachs, Jeffrey D., 2005, The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time, Penguin Books.
- The Economist, 2006, Women and the World Economy: A Guide to Womanomics, The Economist 379:8473
- UNDP, 1990, 1995, 2007, Human Development Report.
- Women, Gender and Development Directorate (WGDD), 2008, The African Union Gender Policy (Final Draft), African Union



- 곽숙희, 정혜선, 정미경, 2007, MDG 달성을 위한 ODA 의 성 주류화 전략 개발, 서울: 한국여성정책연구원
- 국제개발협력위원회, 2008, 2008년도 국제협력개발추진계획, 국제개발협력위원회
- 외교통상부, 2007, 한국공적개발원조 철학 및 기본 정책문서 수립방안, 공적개발원조 기본문서 작성 관련전문가 토론회, 외교통상부
- 한국국제협력단, 2006, 우리나라 무상원조사업의 중장기정책 및 전략, 한국국제협력단
- 한국국제협력단, 2007, KOICA 사업평가 가이드라인, 한국국제협력단
- 한국국제협력단, 2008, 대외무상원조 중기전략(2008~2010), 한국국제협력단
- 한국국제협력단, 2008, OECD DAC 우리나라 특별검토보고서 권고사항 및 개선방안 결과보고서, 한국국제협력단



▲ 주한 도미니카공화국 엑토르 갈반 대사 본원 방문



▲ [ODA 국제 심포지움] 개발원조의 성 주류화 현황과 과제(2008.12.17)