

국제사회의 주요 젠더 이슈와 개발협력 정책과제

오지영 국제개발협력센터 전략평가팀 부연구위원 (gyoh@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1270)

차례

1. 배경
2. 성평등을 위한 개발협력 노력과 성과
3. 코로나19 확산 이후 젠더 이슈
4. 개발협력 정책과제 및 시사점

주요 내용

- ▶ 코로나19 이후 다양한 형태의 사회경제적 불평등 문제가 대두되면서 취약계층 지원과 젠더 이슈 해소에 대한 요구가 더욱 높아지고 있으며, 국제사회는 이에 대응하는 다양한 지원방안을 마련하고 있음.
 - 세계무역기구(WTO)는 지속가능한 무역과 회복을 위한 성평등에 대한 국제 회의를 2022년에 개최하고, 국제통화기금(IMF)은 회원국의 성평등 달성을 돕기 위한 젠더 주류화 전략을 2022년에 처음 마련하는 등 다수의 국제기구에서 젠더 이슈에 대한 대응책을 마련하고 있음.
 - 독일의 경우 2022년 연방경제협력부(BMZ)에서 ‘페미니스트 개발정책(Feminist development policy)’을 발표하며 구조적 불평등 해소를 포함한 다양한 젠더 이슈를 중요 개발협력 과제로 채택함.
 - 코로나19로 인한 경기침체는 남성보다 여성에게 더 큰 타격을 주었으며, 나아가 디지털화와 같은 국제적 흐름에 따라 젠더 이슈가 다면화되고 있음.
- ▶ 성평등은 새천년개발목표(MDGs)에 이어 지속가능한개발목표(SDGs)의 일환으로, 지난 20년간 젠더 이슈에 대한 국제사회의 개발협력 노력에도 불구하고 2030년 목표를 달성하기에는 그 성과가 아직 미흡한 것으로 나타남.
 - 성평등 개발과제에 대한 이행성과는 꾸준히 제고되고 있으나 지역별·분야별 달성도가 다르며, 코로나19 타격으로 인해 현재 2030년 목표를 달성하기 어려운 실정임.
 - 국제개발협력(ODA) 사업 중 성평등과 관련된 사업의 비중과 규모는 꾸준히 늘고 있으나, 그중 성평등이 핵심 목표인 사업은 규모가 늘고 있지 않음.
- ▶ 젠더 문제는 범분야 이슈로서 성평등 ODA의 양적 확대뿐만 아니라 개발협력 전반에 걸친 젠더 인식(gender consciousness) 제고를 통한 통합적 접근이 필요함.
 - 취약계층 지원 및 성평등 개선을 위해 △젠더 이슈에 대한 범분야적 및 통합적 접근 △데이터 확보를 위한 통계 시스템/도구 개발 및 투자 확대 △지역별·분야별 특성에 맞춘 지원형태 다각화 등 국제사회의 개발협력 정책과제를 도출할 수 있음.

1. 배경

■ 국제사회는 젠더 문제를 해결하기 위해 꾸준히 노력해왔으며, 특히 코로나19 확산 이후 그 시급함을 인지하고 최근 무역, 금융, 사회 전반에 걸친 젠더 이슈에 대응하기 위해 다양한 전략을 발표하고 있음.

- [무역] 세계무역기구(WTO)는 무역과 젠더에 관한 최초의 국제 연구회의인 젠더 세계무역총회(World Trade Congress on Gender)를 2022년 12월 5일 첫 개최하였으며, 지속가능한 무역과 회복을 위한 성평등을 주요 주제로 논의함.
 - 총회에서는 세부 주제로 성인지적(gender-responsive) 무역협정, 코로나19가 여성에게 미친 영향을 완화하기 위한 방안, 여성 기업가를 위한 무역촉진 방안 등 다양한 내용을 다룸.
 - WTO 사무국은 2021년 5월 무역이 여성과 성평등에 미치는 영향에 대한 이해를 심화하기 위해 WTO 젠더연구허브(WTO Gender Research Hub)를 출범시킨 후 관련 연구를 수행하고 있음.
- [금융] 국제통화기금(IMF)은 젠더 주류화 전략(IMF Strategy toward Mainstreaming Gender)을 2022년에 처음으로 마련하여 회원국의 성 격차 해소를 돕기 위한 IMF의 주요 역할(감시, 자금 및 기술 지원) 수행 방향을 제시함.
 - 본 전략은 높은 경제성장과 안정성, 경제적 불평등 완화를 위해서는 성평등이 병행되어야 하고, 동시에 성평등을 달성하는 데 경제 및 금융 정책이 큰 기여를 할 수 있다는 인식에서 출발함.
 - 본 전략은 크게 네 가지로 구성되어 있으며 △성별 데이터 수집 및 모델링 도구 개발 △젠더의 거시적 중요성에 기반한 거버넌스 프레임워크 구축 △외부 파트너와의 협업 강화를 통한 지식공유, 상호보완 및 현장영향력 강화 △젠더에 할당된 자원을 효율적으로 활용하기 위한 중앙조직 마련을 포함함.
 - IMF 집행이사회는 2022년 7월 젠더 주류화 전략을 IMF의 핵심 활동으로 승인하는 등 성평등 달성을 위해 적극적인 태도를 보임.
- [개발] 빌&멜린다게이츠 재단(Bill & Melinda Gates Foundation)은 2021년 전 세계적 성평등 발전을 위해 향후 5년 동안 총 21억 달러를 투입할 계획을 발표함.¹⁾
 - 세부 지원 분야로 여성의 경제적 역량 강화(economic empowerment, 6억 5천만 달러), 건강 및 가족 계획(family planning and health, 14억 달러), 여성 리더십 가속화(accelerating women in leadership, 1억 달러(10년간 2억 3천만 달러))를 내세움.
- [디지털화] 디지털화(Digitalization)는 이미 존재하던 개발협력 과제에 새로운 변화를 일으켰으며, 이에 대응하는 패러다임 전환이 요구됨에 따라 UN 여성지위위원회(CSW: Commission on the Status of Women)는 ‘디지털 시대의 성평등을 위한 혁신과 기술’을 2023년 3월 개최 예정인 제67차 의원회의의 우선 의제(priority theme)로 다룰 예정임.
 - 독일의 경우 국제전기통신연합(ITU)과 ‘디지털 환경 속 여성의 리더십 강화’ 등 남녀 디지털 격차 해소를 위한 공동행동계획을 발표함.²⁾

1) 빌&멜린다게이츠 재단 홈페이지, “Gates Foundation Commits \$2.1 Billion to Advance Gender Equality Globally,” <https://www.gatesfoundation.org/ideas/media-center/press-releases/2021/06/gates-foundation-commits-2-1-billion-to-advance-gender-equality-globally>(검색일: 2022. 12. 12).

2) 독일 연방경제협력부(BMZ) [디지털.글로벌] 네트워크 홈페이지, “Announcement by BMZ and ITU: Joint action on bridging the gender

- 코로나19로 인해 여성, 빈곤층, 난민을 포함한 취약계층에 대한 개발협력 수요가 증대하고 있고, 지속가능한 개발을 위한 2030 의제에서 제시한 ‘누구도 소외되지 않는 세상(LNOB: Leave no one behind)’을 위해 젠더 이슈가 핵심과제로 부상하고 있음.
- [여성] 여성에 비해 남성의 코로나19로 인한 사망률이 높으나, 직업, 소득, 안보 면에서는 여성이 남성보다 큰 타격을 입음.³⁾
- [빈곤층] 소득의 경우 2019년과 2021년 사이 하위 40%의 소득은 2.2% 감소한 반면 상위 40%의 소득은 0.5% 감소에 그쳤으며, 특히 여성, 저학력자, 도시 지역 내 비공식 노동자 등 취약계층이 큰 타격을 받음.⁴⁾
- [난민] 식량불안, 일자리 붕괴,⁵⁾ 밀입국에 대한 의존도 증가 등 코로나19는 난민 가정의 안보에 불균형적인 영향을 미침.⁶⁾
 - 아시아, 라틴아메리카 및 아프리카 지역 내 1,400명 이상의 이주민 및 난민을 대상으로 한 조사에 의하면, 이 중 47%는 국경을 넘는 데 어려움이 증가함에 따라 밀수꾼과의 거래 등 위험 경로에 대한 의존도가 높아졌다고 응답함.⁷⁾
- 본고에서는 개발협력의 젠더 갈등 완화를 위한 성과를 알아보고 코로나19가 젠더 이슈에 미친 영향을 파악하여 향후 국제사회와 한국의 개발과제 및 시사점을 도출하고자 함.

2. 성평등을 위한 개발협력 노력과 성과

가. 지속가능발전목표(SDGs)와 성평등

- 새천년개발목표(MDGs)에 이어 2030년 달성이 목표인 지속가능발전목표(SDGs) 중 다섯 번째 목표가 성평등(SDG 5)인 만큼 국제사회는 지난 20년간 성 불평등을 해소하는 데 꾸준한 성과를 보여왔으나 여전히 지역별·국가소득별 격차가 있으며, 특히 저소득 국가일수록 여전히 달성도가 낮음(그림 1 참고).
- UN 자문기구 SDSN(Sustainable Development Solutions Network)은 매년 지속가능발전목표(SDGs) 달성률을 국가별로 수치화하여 국별 SDG 지수(SDG index)⁸⁾를 발표하고 있음.
- SDG 지수 중 성평등 달성도를 보여주는 SDG 5 지수는 모든 지역에서 상승했으나 하위중소득·저소득 국가

digital divide,” <https://www.bmz-digital.global/en/news/network-of-women-digital-ministers-drives-inclusive-digital-transformation/>(검색일: 2022. 12. 12).

3) World Bank Blog(2021), “COVID-19 casts different shadows over the lives of men and women”(검색일: 2022. 12. 5).

4) World Bank Blog(2021), “COVID-19 leaves a legacy of rising poverty and widening inequality”(검색일: 2022. 12. 5).

5) 식량불안, 일자리 붕괴는 우간다, 튀르키예, 이라크 난민 가정에 대한 연구 결과임. World Bank Blog(2021), “Monitoring the social impacts of COVID-19? Community data can offer important clues”(검색일: 2022. 12. 5).

6) *Ibid.*

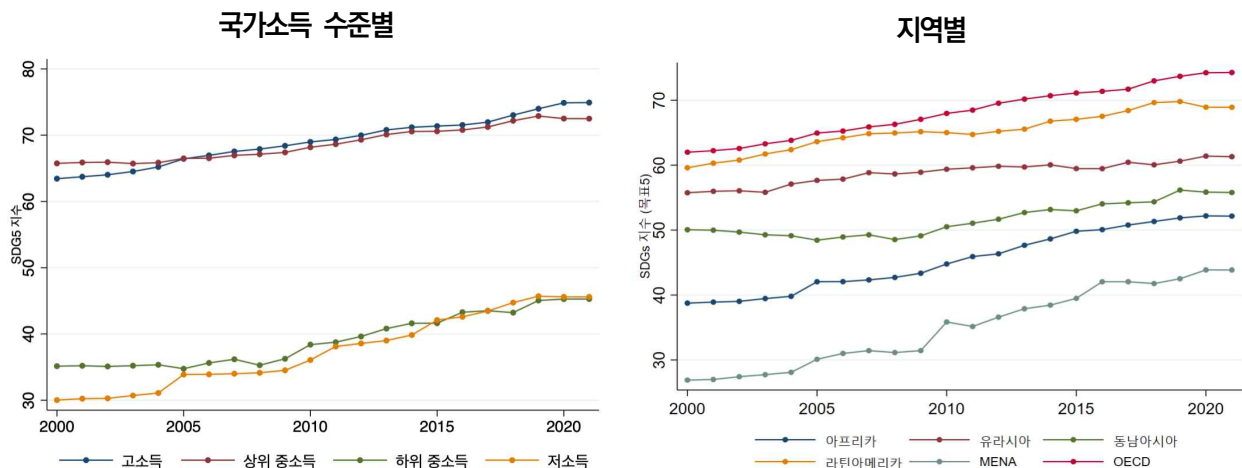
7) *Ibid.*

8) Sachs, J., G. Lafortune, C. Kroll, G. Fuller, and F. Woelm(2022). “From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond.” *Sustainable Development Report 2022*. Cambridge: Cambridge University Press.

의 SDG 5 지수는 아직 50 미만임.

- 지역별로는 MENA, 아프리카 지역의 SDG 5 이행성과가 가장 낮음.
- 라틴아메리카, 유라시아, 동남아시아의 경우 SDG 5 성과가 개선되고 있으나 그 속도가 더디며, 특히 라틴아메리카의 경우 SDG 5 지수가 2000년대에는 OECD와 비슷한 수준이었으나 2010년 이후 그 격차가 벌어졌으며 2019년 코로나19 발생 이후에는 지수가 하락하기도 함.

그림 1. SDG 5 지수 동향



자료: Sachs *et al.*(2022), 온라인 데이터(검색일: 2022. 11. 30)를 활용하여 저자 작성.

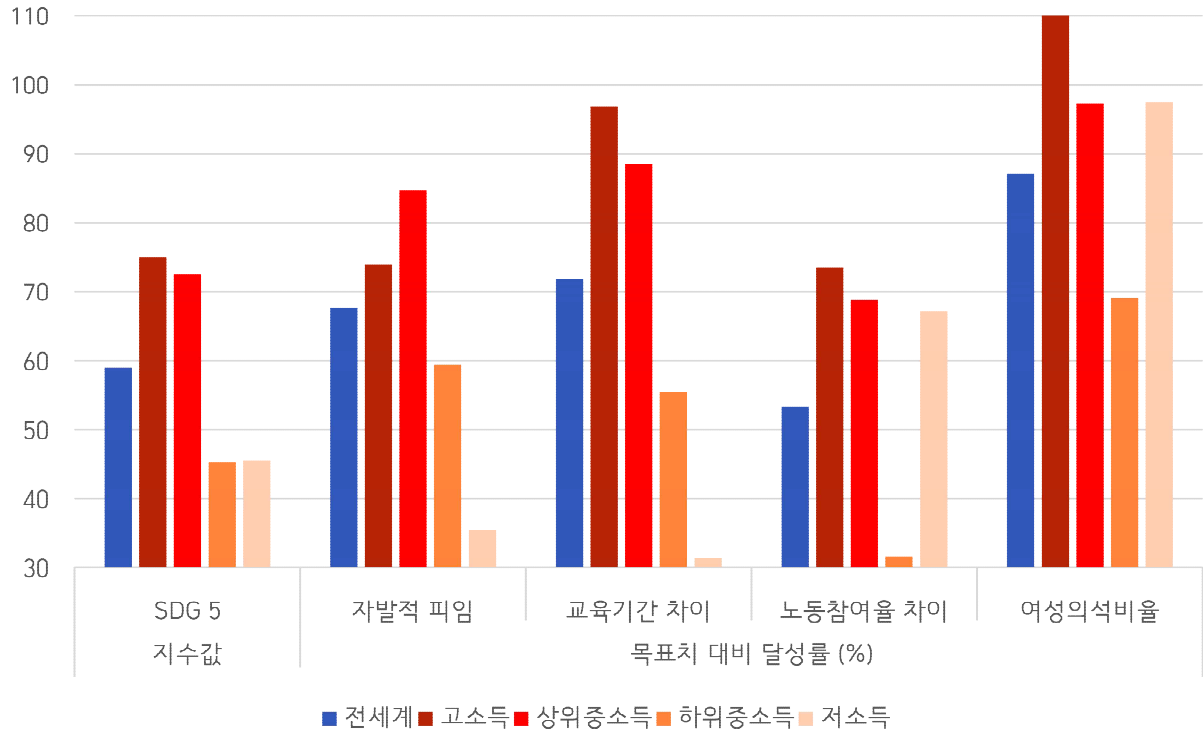
■ SDG 5를 구성하는 세부 지표 중 노동참여율 차이는 목표 대비 달성률이 55%에도 미치지 못하는 반면 여성 의식 비율 달성률은 87%에 달하는 등 세부 목표별 성과 차이가 존재함(그림 2 참고).

- 세부 지표간 성과뿐만 아니라 각 지표별 국가소득 수준에 따른 성과 차이 또한 존재함.
 - 자발적 피임과 교육기간 차이에 대한 달성률이 가장 낮은 집단은 저소득 국가, 노동참여율 차이와 여성 의식 비율에 대한 달성률이 가장 낮은 집단은 하위중소득 국가임.
- 지난 10년간 노동참여율 차이는 악화된 반면 여성 의식 비율 격차 부문에서 가장 큰 개선을 보임(그림 3 참고).
 - 노동참여율 격차 심화는 하위중소득 국가 그룹에서 비롯된 현상임(그림 4 참고).

■ 지역별·세부목표별 이행성과 차이가 존재하므로 그에 따른 맞춤형 접근이 필요함.

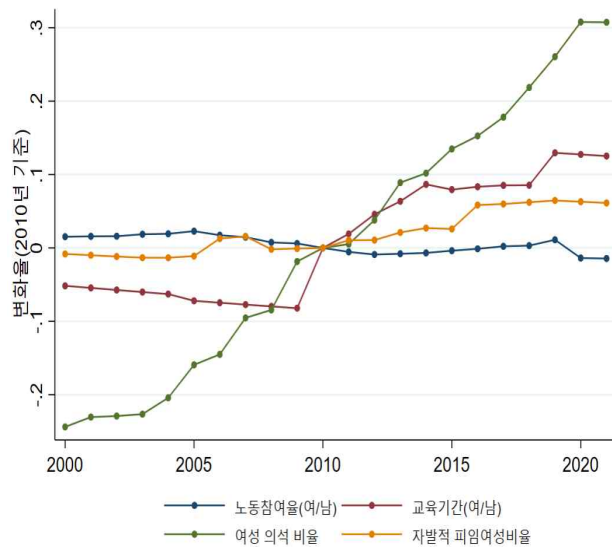
- 상대적으로 성과가 미비한 노동참여율 격차를 해소하기 위해서 하위중소득 국가를 중심으로 지원을 늘릴 필요가 있음.
- 하위중소득 국가와 달리 저소득 국가의 경우에는 자발적 피임률을 높이고 교육기간 격차를 줄이기 위한 지원 확대가 더 시급함.

그림 2. SDG 5 세부항목별 이행성과(2021년)



자료: Sachs *et al.*(2022), 온라인 데이터(검색일: 2022. 11. 30)를 활용하여 저자 작성.

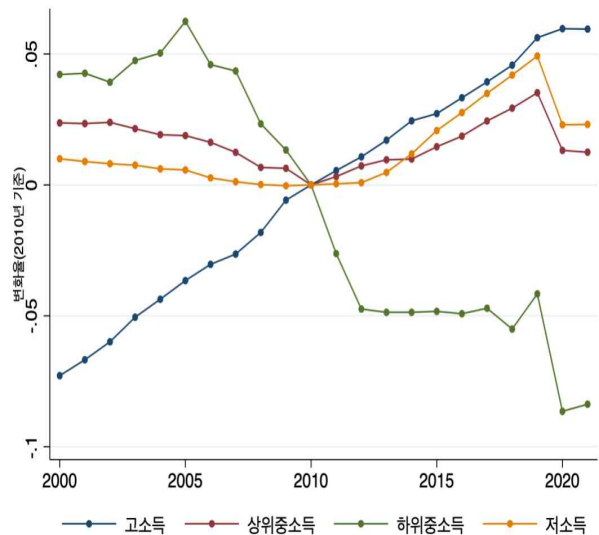
그림 3. SDG 5 세부항목별 동향



주: 2010년 대비 변화율임.

자료: Sachs *et al.*(2022), 온라인 데이터(검색일: 2022. 11. 30)를 활용하여 저자 작성.

그림 4. 노동참여율 차이 동향(국가소득 수준별)



주: 2010년 대비 변화율임.

자료: Sachs *et al.*(2022), 온라인 데이터(검색일: 2022. 11. 30)를 활용하여 저자 작성.

나. 성평등을 위한 공적개발원조(ODA) 사업

■ 지난 10년간 성평등을 위한 공적개발원조(ODA) 사업의 규모와 비중이 꾸준히 증가하여 2020년 기준 비중이 약 45%에 달하나, 성평등을 핵심 목표로 삼은 사업의 비중은 약 5%에 그침(그림 5 참고).⁹⁾

- OECD DAC은 성평등을 위한 ODA 사업의 규모를 추산하기 위해 회원국마다 ODA 통계 보고 시 사업마다 성평등 관련 요인이 있는지 ‘젠더마커(Gender marker)’라는 도구를 활용하여 기입하도록 함.
 - 젠더마커는 사업이 성평등과 무관한 경우 ‘비대상(0, not targeted)’, 사업의 직접적 착수 사유는 아니나 성평등 달성에 긍정적 영향을 미치는 경우 ‘주요(1, significant)’, 성평등이 사업의 핵심 요소이거나 명백한 목표인 경우 ‘핵심(2, principal)’으로 구분함.¹⁰⁾
 - 성평등 ODA(Gendered ODA)는 주요와 핵심 마커에 해당하는 ODA 사업을 의미함.
- 성평등 ODA의 규모와 비중 모두 꾸준히 늘었으며, 2010년에 비해 규모는 약 2배 증가한 450억 달러, 비중은 약 1.7배 증가한 44.3%에 달함.
- 2019~20년 기준 OECD DAC 회원 공여국 중 성평등 ODA 비중이 높은 국가는 아이슬란드와 캐나다(각 88%), 아일랜드(80%), 네덜란드(79%), 스웨덴(77%), 벨기에(76%) 순임.¹¹⁾
 - 성평등 ODA 규모가 가장 큰 국가는 독일(9억 8천만 달러), EU(9억 달러), 일본(7억 달러), 미국(6억 3천만 달러), 프랑스(5억 달러) 순임.¹²⁾
 - 민간 재단 중 양성평등을 위해 가장 큰 자금을 제공한 재단은 빌&멜린다게이츠 재단임.¹³⁾
- 성평등 ODA 사업 규모는 대부분 주요(마커 1) 사업에서 증가했으며, 핵심(마커 2) 사업의 규모는 증가하지 않고 지난 10년간 6% 미만으로 머물러 있음.
 - 핵심 사업이 주요 사업보다 바람직하다는 것은 아니나, 한 유형으로 치우친 규모 확대라는 점에서 핵심 사업 규모의 정체는 주목할 사항임.

■ 젠더 갈등이 높은 수원국일수록 성평등 ODA 사업 비중이 높음(그림 6 참고).

- 특히 소득이 낮은 국가일수록 젠더 갈등이 심하고, 성평등 ODA 사업 비중이 높음.
- 적절한 타기팅을 통해 젠더 문제 해결이 시급한 국가를 중심으로 ODA 자원이 적정히 배분되고 있다고 볼 수 있으나, 동시에 성평등 ODA 사업의 효과성에 대한 의문을 제기할 수 있음.¹⁴⁾

■ 성주류화(Gender mainstreaming)를 통해 성평등 ODA 사업 비중을 지속적으로 높이고, 특히 젠더 갈등이 심한 수원국을 타기팅한 지원 확대가 필요함.

9) OECD(2022)의 추산에 따르면 2020년 성평등 ODA 사업의 비중은 45%에 달함: OECD(2022), "Development finance for gender equality and women's empowerment: A snapshot."

10) 젠더마커 검토가 되지 않는 사업도 존재함: OECD-DAC Network on Gender Equality(2016), "Handbook on the OECD-DAC Gender Equality Policy Marker."

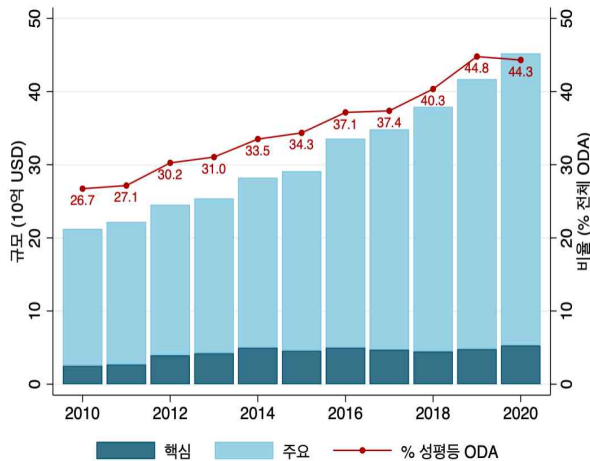
11) OECD(2022), "Development finance for gender equality and women's empowerment: A snapshot."

12) Ibid.

13) Ibid.

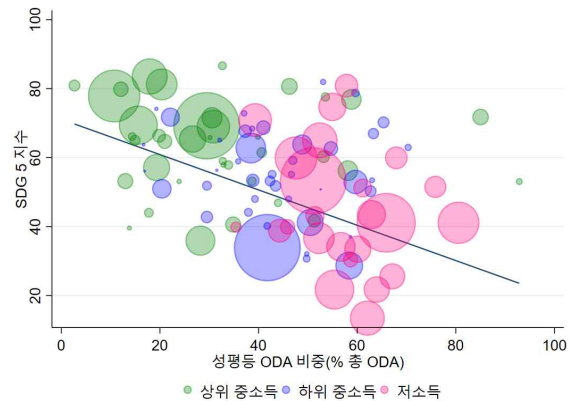
14) 이에 대한 결론을 내기 위해서는 젠더 갈등과 성평등 ODA 비중 간 단순 상관관계가 아닌 인과관계에 대한 추가 분석이 필요함.

그림 5. OECD DAC 회원국의 성평등 ODA 규모



주: 전 양자 분야, 양자 ODA의 총지출(allocable sector, bilateral allocable, gross disbursements)을 기준으로 계산하였으며, 규모의 단위는 2020 USD constant price임.
자료: OECD Stat(검색일: 2022. 11. 30) 데이터를 활용하여 저자 작성.

그림 6. 수원국의 SDG 5 지수와 성평등 ODA 비중(2020년)



주: 전 양자 분야, 양자 ODA의 총지출(allocable sector, bilateral allocable, gross disbursements)을 기준으로 계산하였으며, 규모의 단위는 2020 USD constant price임. 원의 크기는 인구에 비례함.
자료: Sachs *et al.*(2022), 온라인 데이터; OECD Stat 데이터(모든 자료의 검색일: 2022. 11. 30)를 활용하여 저자 작성.

3. 코로나19 확산 이후 젠더 이슈

가. 빈곤

- 코로나19 확산으로 인한 경기침체가 지속되고 빈곤인구가 확대되면서 2020년 기준 절대빈곤층은 7억 1,380만 명을 기록하였으며, 이는 코로나19 발생 전 예측치에 비해 9,270만 명 늘어난 수치임.¹⁵⁾
- 절대빈곤층은 2020년 이후 꾸준히 감소할 것으로 예상되나 코로나19 여파, 물가상승, 러시아-우크라이나 전쟁의 영향으로 2022년 절대빈곤층은 여전히 코로나19 전 예측치에 비해 최대 9,500만 명 늘어난 6억 7,650만 명일 것으로 전망됨.¹⁶⁾
 - 만약 식품 가격이 예상치보다 1~5% 더 상승할 경우 절대빈곤층은 8천만 명에서 1억 8천만 명 추가 증가할 것으로 예상됨.¹⁷⁾
- 2022년 전 세계 평균 여성 절대빈곤율은 남성 절대빈곤율 대비 약 103.3%일 것으로 예상되며, 이러한 남녀 격차는 2050년 102%까지 감소하나 완전 해소는 어려울 것으로 예상됨(그림 8 참고).¹⁸⁾

15) World Bank Blog(2022), "Pandemic, prices, and poverty"(검색일: 2022. 12. 5).

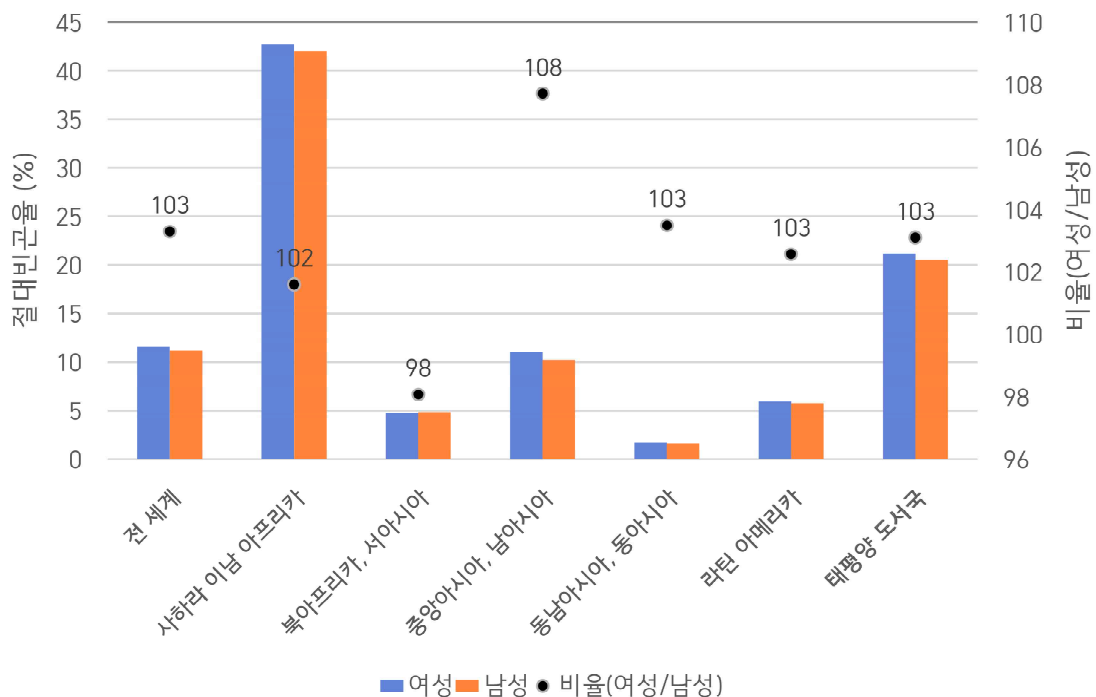
16) *Ibid*

17) *Ibid*

18) UN Women(2020), "From Insights to Action: Gender Equality in the Wake of COVID-19," UN, <https://doi.org/10.18356/f837e09b-en>(검색일: 2022. 12. 5).

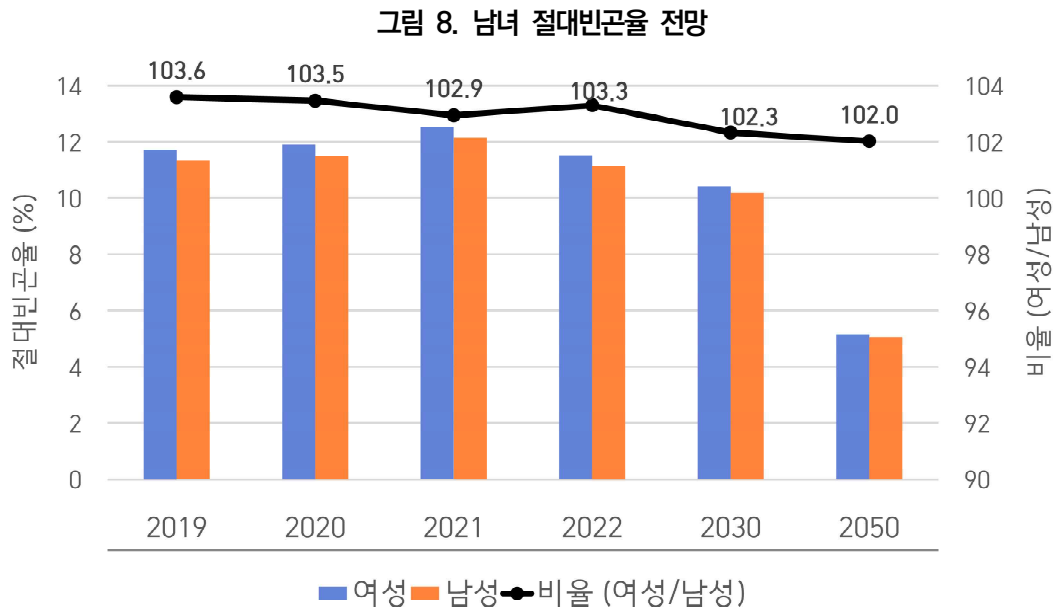
- 코로나19 기간(2019~21년) 절대빈곤율의 남녀 격차는 줄었으나 절대빈곤율은 남녀 모두 상승함.
 - 빈곤율은 남성 약 0.8%p, 여성 약 0.78%p 상승하였으며, 사하라 이남 아프리카와 라틴아메리카의 절대빈곤율은 남녀 모두 가장 큰 폭으로 상승함(각 1%p)(그림 7, 8 참고).
- 2022년 기준 절대빈곤율이 가장 높은 지역은 사하라 이남 아프리카(남성 42%, 여성 42.7%), 남녀 격차가 가장 큰 지역은 중앙 및 남부 아시아(남성 12.4%, 여성 13.2%의 빈곤율로 여성이 남성의 107.7% 정도)일 것으로 추산됨(그림 7 참고).
 - 동남아시아, 동아시아 지역의 절대빈곤율이 가장 낮고, 남녀 격차 또한 가장 낮음.
 - 북아프리카, 서아시아 지역의 경우 유일하게 남성의 절대빈곤율이 여성보다 높을 것으로 예상됨.
- 전 세계 평균 절대빈곤율은 꾸준히 감소하여 2050년에는 2021년 대비 절반 이상 감소한 5% 정도일 것으로 전망되나, 남녀 격차는 약 1%p 감소에 그칠 것으로 예상됨(그림 8 참고).

그림 7. 주요 지역별 남녀 절대빈곤율 비교(2022년)



주: 2020년 IMF 데이터를 반영한 예측치임. 지역 구분은 UN SDG 지역 구분을 따르며, 중국의 경우 동남아시아, 동아시아에 포함됨.

자료: UN Women(2020), 온라인 Annex 데이터(검색일: 2022.12. 5)를 활용하여 저자 작성.



주: 2020년 IMF 데이터를 반영한 예측치임.

자료: UN Women(2020), 온라인 Annex 데이터(검색일: 2022. 12. 5)를 활용하여 저자 작성.

나. 노동과 가사노동

■ 일반 경기침체기와 달리 코로나19로 인한 고용 충격은 남성보다 여성에 더 큰 영향을 주었으며, 2019년 대비 2020년 노동참여율의 경우 남성은 2.7%, 여성은 3.8% 하락함(그림 9 참고).

- 코로나19로 인한 경제침체를 쉬(She, 여성)와 리세션(Recession, 경기침체)의 합성 신조어인 '쉬세션(Shecession)'¹⁹⁾이라고 표현하기도 함.
- 성별 노동참여율이 가장 많이 떨어진 곳은 하위중소득국이며, 남성은 3.6%, 여성은 5.6% 하락하면서 남녀간 차이 또한 가장 큼.
- 성별 노동참여율이 가장 적게 떨어진 곳은 고소득국이며, 남녀 모두 약 1.3~1.5% 하락함.
- 성별 고용 충격 차이는 경력 단절과도 연결되는 등 직·간접적으로 남녀 고용 격차에 장기적 영향을 미칠 것으로 예상됨.

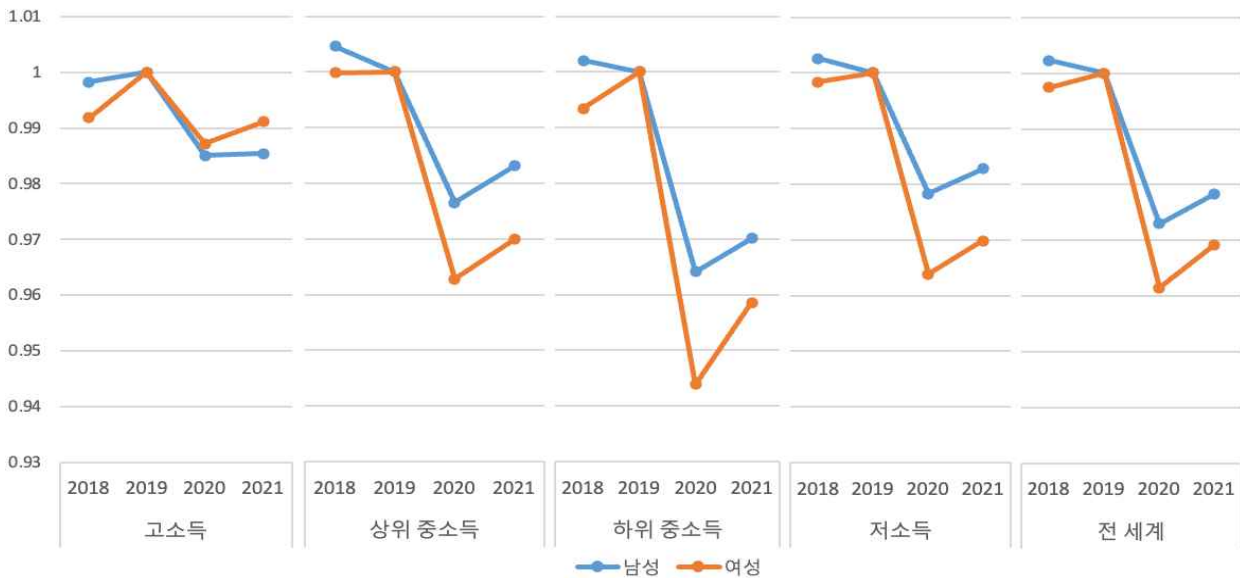
■ 인구 대비 고용률의 경우 여성 고용률이 남성보다 더 큰 폭으로 하락하였으며, 여성은 2019년 44.8%에서 2020년 42.3%로 하락, 남성은 2019년 70.4%에서 2020년 67.5%로 하락함.²⁰⁾

- 여성 고용률이 가장 크게 하락한 집단은 하위중소득국(-7.2%)과 상위중소득국(-4.9%)이며, 남녀 격차가 가장 큰 집단은 저소득 국가임.

19) Alon, T. et al.(2022), "From mancession to shecession: Women's employment in regular and pandemic recessions," *NBER Macroeconomics Annual*, 36(1), pp. 83-151.

20) ILO(2021), "An uneven and gender-unequal COVID-19 recovery: Update on gender and employment trends 2021," ILO Policy Brief, Geneva: ILO.

그림 9. 성별 노동참여율 변화



주: 2019년 성별 노동참여율을 1로 계산한 값이며, 소득수준별 구분은 세계은행 기준을 따름.

자료: 세계은행, World Development Indicators(검색일: 2022. 11. 5) 데이터를 활용하여 저자 작성.

■ 특히 핵심 노동인구(25~54세) 중 어린 자녀를 둔 커플의 성별 노동참여 격차는 더욱 심각해짐.²¹⁾

- 코로나19 이전부터 어린 자녀를 둔 핵심 노동연령층 커플의 남녀 노동참여율 격차는 전 연령층 평균에 비해 컸으며, 코로나19가 그 격차를 더 확대함.
 - 코로나19 이전(2019년) 전체 평균 남녀 노동참여율 차이는 약 31.4%p(남성 93.5%, 여성 62.1%), 어린 자녀를 둔 핵심 노동층 커플의 평균 남녀 차이는 약 42.1%p(남성 97.1%, 여성 55.0%)임.²²⁾
 - 어린 자녀를 둔 핵심 노동연령층 커플의 여성 노동참여자 수는 2019년 대비 2020년에 1.8% 감소하였으며, 이는 남성(1.0%)에 비해 거의 2배의 감소폭임.²³⁾
 - 2020년 핵심 노동연령층의 여성 약 1억 1,300만 명이 일자리를 잃은 반면 남성은 약 1,300만 명이 일자리를 잃음.²⁴⁾
- 여성 중에서도 자녀를 둔 노동층에게 타격이 큰 만큼 코로나19의 영향을 ‘쉬세션’이 아닌 맘(Mom, 엄마)과 리세션(Recession, 경기침체)을 합성한 ‘맘세션(Momcession)’이라고 일컫는 경우도 있음.²⁵⁾

■ 코로나19가 여성에게 더 큰 영향을 미친 주요 원인으로 △여성 비율이 높은 산업 중심 일자리 감소 △돌봄활동 등 가사노동에 대한 부담 증가를 꼽을 수 있음.

- 관광을 포함한 서비스 산업이나 일부 노동집약적 제조업 중 의류 산업과 같이 공급망 차질로 큰 타격을 받은 산업의 경우 여성 노동자 비율이 상대적으로 높음.

21) ILOSTAT(2022), “Over 2 million moms left the labour force in 2020 according to new global estimates”(검색일: 2022. 12. 7).

22) Ibid.

23) Ibid.

24) Ibid.

25) OECD(2021), “Caregiving in Crisis: Gender inequality in paid and unpaid work during COVID-19”(검색일: 2022. 12. 7).

- 저소득 국가일수록 여성 비공식(informal) 노동자의 비율이 높은 가운데, 산업군과 상관없이 비공식 노동자 일수록 저임금·저소득일 뿐 아니라 사회적으로 보호를 받지 못하여 코로나19의 충격이 더 컸음.²⁶⁾
- 학교와 기타 돌봄 서비스 폐쇄, 자가격리 등 이동 제한, 경미한 감염자 자가 돌봄 등 코로나19로 인해 가사노동 부담이 급증했으며, 이 부담은 대부분 여성에게 돌아감.
 - OECD 회원국의 경우 자녀가 있는 커플 중 여성이 남성보다 3배가량 코로나19로 인한 추가 무급 돌봄 노동의 대부분 또는 전부를 맡았으며, 맞벌이의 경우 여성이 남성보다 2배가량 많음.²⁷⁾

■ 노동시장 참여의 남녀 격차는 SDG 5 세부 목표 중 이행성과가 낮고 코로나19로 큰 타격을 입은 만큼 성평등 달성을 위해서는 그 격차 완화가 더욱 시급함.

- 경력이 단절된 여성을 대상으로 한 직업교육, 여성 기업가 육성, 돌봄 서비스 제공을 위한 기반 구축 등 노동시장 참여의 남녀 격차를 해소하기 위한 지원을 다방면으로 확대할 필요가 있음.

다. 보건안보

■ 보건 인력이 코로나19 대응에 집중적으로 재배치되면서 인력 부족 등으로 인한 모자보건(reproductive health) 서비스에 대한 접근성이 하락하면서 여성 건강에 대한 위협이 높아짐.²⁸⁾

- 코로나19 이전에도 모자보건 서비스 접근성 문제는 존재하였고, 매일 810명의 여성이 예방 가능한 임신·출산 문제로 사망하고 있으며, 사하라 이남 아프리카의 경우 숙련된 의료인력이 참여한 출산율이 60%에 불과함.²⁹⁾
- 코로나19로 인해 모자보건 서비스 접근성 문제가 더욱 심각해졌으며, 이는 산모 사망률에 직·간접적인 영향을 미칠 것으로 예상됨.
 - 유엔여성기구(UN Women)의 긴급 설문조사에 따르면 유럽과 중앙아시아의 경우 여성의 절반 이상이 '가족 계획 서비스'에 대한 접근성 부족'을 어려움으로 호소하였고, 아제르바이잔과 튀르키예의 경우 코로나19로 인해 여성 60%가 산부인과 진료를 받는 데 어려움을 겪음.³⁰⁾
 - 코로나19로 인해 최대 5만 6,700명의 산모가 추가 사망했다는 추정치도 있음.³¹⁾

■ 코로나19로 인해 가정폭력, 여성 의료 종사자에 대한 폭력, 온라인 폭력, 여성 살해(Femicide) 등 여성을 대상으로 한 물리적 또는 성적 폭력이 증가하였으며, 이는 1조 5천억 달러에 달하는 막대한 경제적 비용을 발생시킬 것으로 추산됨.³²⁾

26) ILO(2021), "COVID-19 crisis and the informal economy Immediate responses and policy challenges," ILO Policy Brief, ILO, Geneva.

27) OECD(2021), "Caregiving in Crisis: Gender inequality in paid and unpaid work during COVID-19"(검색일: 2022. 12. 7).

28) 유엔여성기구(2020), "From insights to action: Gender equality in the wake of Covid-19."

29) Ibid.

30) Ibid.

31) Ibid.

32) 유엔여성기구(2020), "Covid-19 and Violence Against Women and Girls: Addressing the Shadow Pandemic," Policy Brief, 17, UN Women, New York.

- 코로나19로 인한 이동 제한으로 인해 가정폭력이 급증하였으며, 2020년 기준 지난 1년간 전 세계 15~49세 여성 2억 4,300만 명(18%)이 친밀한 파트너로부터 물리적 또는 성적 폭력을 겪음.³³⁾
 - 장애 여성이 가정폭력 피해자가 될 가능성은 비장애 여성보다 최대 2배 높으며, 실제 성폭력 피해자 수는 최대 10배 높음.³⁴⁾
- 여성 의료 종사자 대상 공격 또는 위협 사건은 2019년에만 1,200건 이상 발생하였으며, 2020년에 더 악화된 것으로 추측됨.³⁵⁾
- 피해자 지원 서비스, 형사사법 비용 등 여성 폭력으로 인한 공적·사적·사회적 비용을 합산하면 전 세계 국내 총생산(GDP) 총액의 2%, 또는 1조 5천억 달러에 달할 것으로 추정되며, 이 비용은 코로나19 여파로 인해 꾸준히 증가할 것으로 예상됨.³⁶⁾

■ 코로나19로 인해 악화된 여성의 보건안보를 강화하기 위해 보건의료 시스템 및 사회안정망에 대한 ODA 지원을 확대할 필요가 있음.

- 여성의 보건안보 강화는 성평등뿐만 아니라 빈곤퇴치(SDG 1), 기아종식(SDG 2), 건강 보장(SDG 3) 달성에도 연관됨.

라. 디지털화와 디지털 환경 속 젠더 이슈

■ 남녀간 인터넷 사용률 격차는 줄어드는 추세이나 여전히 존재하며(그림 10 참고), 코로나19 여파로 디지털화의 중요성이 부각되면서 남녀의 디지털화 격차는 소득 불평등으로 이어질 것으로 예상됨.

- 선진국에 비해 개발도상국의 남녀 인터넷 사용률 격차가 큼.
- 지난 10년 동안 인터넷 사용의 성별 격차로 인해 32개 개발도상국에서 약 1조 달러의 국내총생산 손실이 발생한 것으로 추산됨.³⁷⁾
 - 2025년까지 국제사회의 남녀 디지털화 격차 해소 시 약 5,240억 달러 가치의 경제활동을 창출할 것으로 예상됨.³⁸⁾
- 남녀 디지털화 격차는 2018년에 비해 2020년 3%p 감소하였으며, 격차가 큰 지역일수록 감소폭도 큼(그림 10 참고).
 - 남녀 디지털화 격차 발생 요인으로 비용, 임금 격차, 문해력 포함 교육 격차 등이 있음.

33) Ibid.

34) Ibid.

35) 데이터 부족으로 정확한 2020년 상황 파악에 어려움이 있음. Ibid.

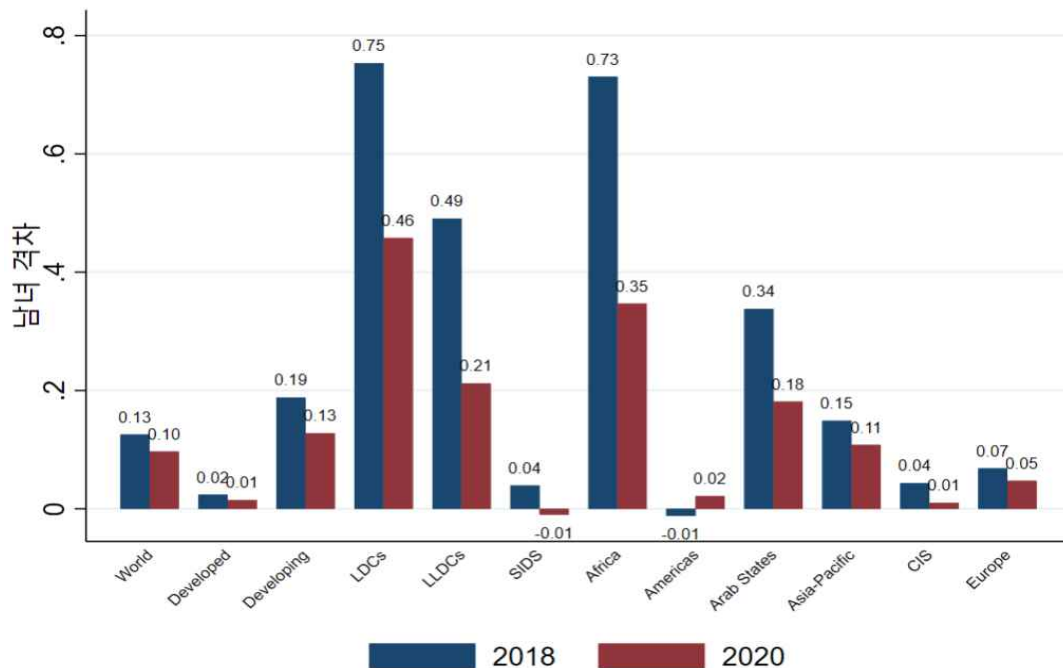
36) Ibid.

37) Alliance for Affordable Internet(2021), "The Costs of Exclusion: Economic Consequences of the Digital Gender Gap"(검색일: 2022. 12. 5).

38) Ibid.

- 디지털화와 함께 전자상거래(e-commerce) 시장이 확대됨에 따라 2030년까지 여성의 전자상거래 시장 참여율을 높인다면 아프리카와 동남아시아 지역의 경우 약 3천억 달러의 부가가치를 창출할 수 있음.³⁹⁾
- 코로나19는 전자상거래 시장에서 불균형적으로 여성 사업가들에게 더 큰 영향을 미쳤으며, 이에 여성 기업인의 회복력을 강화할 수 있는 조치를 마련하는 것이 중요함.⁴⁰⁾
 - 필리핀의 경우 여성기업이 남성기업보다 매출이 높았으나, 팬데믹 후 매출이 남성기업의 79% 수준으로 감소함.⁴¹⁾
- 여성기업인 양성을 위한 교육 제공, 온라인 금융 접근성 격차 해소 등을 통해 여성의 전자상거래 시장 참여율을 높일 필요가 있음.⁴²⁾

그림 10. 지역별 인터넷 사용률의 남녀 차이



주: 남녀격차는 평균 여성의 인터넷 사용률 대비 남성과 여성의 인터넷 사용률 차이[(남성 - 여성)/여성]를 의미하며, 0에 가까울수록 남녀격차가 없음을 뜻함.

자료: ITU(검색일: 2022. 11. 20) 데이터를 활용하여 저자 작성.

- 코로나19로 비대면 수업, 비대면 회의 등의 수요가 높아짐과 동시에 가속화된 디지털 환경 속에서 여성을 대상으로 한 사이버 폭력이 급증하고 있으며, 이는 사회적 영향뿐 아니라 경제적으로도 영향을 미칠 것으로 예상됨.
- 여성을 대상으로 한 사이버 폭력은 기존 오프라인 여성 폭력의 연장선으로 성희롱, 스토킹, 줌 폭격(Zoom bombing) 등의 형태를 띠며 최근 코로나19로 더욱 심각해져서 발생률이 16%에서 최대 58%에 달함.⁴³⁾
 - 2020년 설문조사에 의하면 여성 74%가 '온라인 폭력이 오프라인 위협으로 이어질 것'을 우려함.⁴⁴⁾

39) IFC(2021), "Women and E-commerce in Southeast Asia," International Finance Corporation, Washington, DC.

40) OECD(2021), "Development Co-operation Report 2021: Shaping a Just Digital Transformation," OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ce08832f-en>(검색일: 2022. 12. 5).

41) IFC(2021), "Women and E-commerce in Southeast Asia," International Finance Corporation, Washington D.C.

42) Ibid

43) Hicks, J.(2021), "Global evidence on the prevalence and impact of online gender-based violence," K4D Helpdesk Report, Institute of Development Studies. DOI:10.19088/K4D.2021.140.

- 2020년 조사에 의하면 개인적으로 사이버 폭력을 겪은 여성은 38%, 여성 대상 사이버 폭력을 목격한 여성은 85%에 달함.⁴⁵⁾
- 유럽의회 조사국(European Parliamentary Research Service)의 연구에 따르면 삶의 질 하락, 여성의 노동시장참여 감소 등 디지털 여성 폭력으로 인한 경제손실이 유럽연합의 경우 최대 893억 유로에 달하는 것으로 추산함.⁴⁶⁾
- 성 불평등이 오랫동안 제도화된 국가일수록 여성을 대상으로 한 사이버 폭력이 발생할 확률이 높으며, 2020년 기준 발생률이 가장 높은 지역은 중동(98%), 가장 낮은 지역은 유럽(74%)임.⁴⁷⁾
- 그 외 지역의 발생률은 라틴아메리카 91%, 아프리카 90%, 아시아태평양 지역 88%, 북미 76% 순임.⁴⁸⁾

■ 디지털화의 남녀 격차라는 새로운 차원의 불평등뿐만 아니라 디지털 환경 속에서의 경제·사회적 젠더 이슈가 다방면으로 발생하고 있으므로 이에 대응하기 위한 포괄적 접근이 요구됨.

- 독일의 경우 디지털 전환 시대에 걸맞게 기후, 경제, 교육, 젠더 등 다양한 주제에 대한 개발협력 과제를 발굴하고, 이에 통합적으로 접근하고자 2022년 '디지털.글로벌' 네트워크를 론칭함.

4. 개발협력 정책과제 및 시사점

가. 한국의 성평등 ODA 현황

- 한국의 성평등 ODA 비중은 2020년에 2019년 대비 두 배 이상 증가⁴⁹⁾하여 30.9%을 차지하였으나, OECD DAC 회원국 평균 44.3%에 비하면 현저히 낮음(그림 11, 12 참고).
- 캐나다, 아이슬란드, 스웨덴, 아일랜드, 네덜란드의 경우 성평등 ODA 비중이 70% 이상을 차지하고, 특히 캐나다의 경우 2021~22년까지 캐나다 전체 양자 ODA 사업 중 성평등 ODA 사업의 주요 비중을 80%, 핵심 비중을 15%로 늘리는 것을 목표로 하였음.⁵⁰⁾

44) The Economist Intelligence Unit(2021), "Measuring the prevalence of online violence against women," <https://onlineviolencewomen.eiu.com/>(검색일: 2022. 12. 6).

45) *Ibid.*

46) Lomba, N., C. Navarra, and Fernandes, M.(2021), "Combating gender-based violence: Cyberviolence: European added value assessment," European Parliamentary Research Service Study. European Parliament.

47) The Economist Intelligence Unit(2021), "Measuring the prevalence of online violence against women," <https://onlineviolencewomen.eiu.com/>(검색일: 2022. 12. 6).

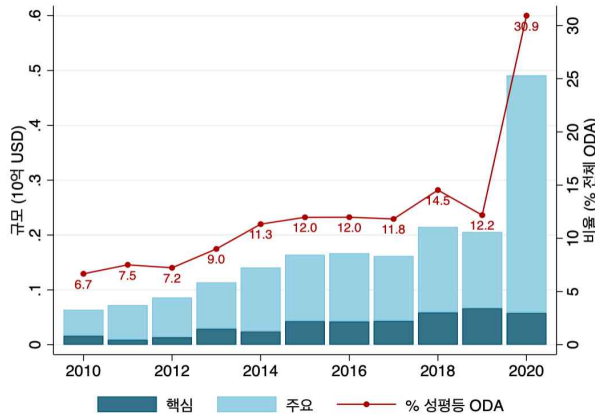
48) *Ibid.*

49) 코로나19 지원사업이 성평등 ODA에 포함되거나, 같은 사업에 대한 젠더마커 기입 여부가 연도별로 달라짐에 따라 성평등 ODA 규모에 대한 집계치에 영향이 있을 것으로 추정됨. 예를 들어 수출입은행의 2020년 코로나19 대응 지원사업은 마커 1로 성평등 ODA에 포함되었으며, 수출입은행의 우즈베키스탄 국립아동병원 프로젝트와 보건복지부의 이종욱 펠로우십 프로그램의 경우 2019년에는 마커 0으로 기입되어 성평등 ODA에 포함되지 않았으나 2020년부터 마커 1로 기입되어 성평등 ODA에 포함됨.

50) 캐나다 정부 홈페이지, "Canada's Feminist International Assistance Policy," https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=eng(검색일: 2022. 12. 30).

- 다른 OECD DAC 회원국과 마찬가지로 한국의 성평등 ODA는 핵심(마커 2) 사업이 아닌 주요(마커 1) 사업을 중심으로 증가함.

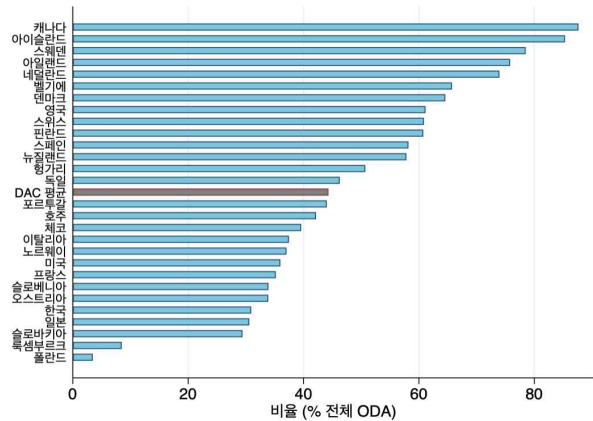
그림 11. 한국 성평등 ODA 동향



주: 전 양자 분야, 양자 ODA의 총지출(allocable sector, bilateral allocable, gross disbursements)을 기준으로 계산하였으며, 규모의 단위는 2020 USD constant price임.

자료: OECD Stat(검색일: 2022. 12. 30) 데이터를 활용하여 저자 작성.

그림 12. DAC 회원국별 성평등 ODA 비율(2020년)



주: 전 양자 분야, 양자 ODA의 총지출(allocable sector, bilateral allocable, gross disbursements)을 기준으로 계산하였으며, 규모의 단위는 2020 USD constant price임. 그리스는 데이터 부족으로 제외됨.

자료: OECD Stat(검색일: 2022. 12. 30) 데이터를 활용하여 저자 작성.

■ 한국 성평등 ODA의 주요 분야는 2020년 기준 보건(2억 2,400만 달러), 교육(6,500만 달러), 물 및 위생(5,800만 달러), 인프라(5,600만 달러) 순이며 보건 분야에 대한 집중도가 매우 높음.⁵¹⁾

- OECD DAC 회원국 전체의 경우 사회기반시설 및 서비스(고용정책, 주택, 사회 보장 포함), 농업 및 농촌 개발 및 교육이 주요 분야임.⁵²⁾
- 장기적으로 불평등 완화에 기여할 수 있도록 보건 분야뿐만 아니라 다양한 분야에 걸쳐 성평등 ODA를 확대할 필요가 있음.

나. 향후과제 및 시사점

■ 젠더 문제는 범분야 이슈로서 성평등 ODA의 양적 확대뿐만 아니라 개발협력 전반에 걸친 젠더 인식(gender consciousness) 제고를 통한 질적 성장 및 통합적 접근이 필요함.

- 17개 SDGs 중 10개가 젠더 관련 지표를 사용하며, 이는 개발협력 전반에 걸쳐 젠더 인식(gender consciousness)을 갖춘 접근이 필요하다는 점을 단적으로 보여줌.⁵³⁾
- 한국이 추구하는 성평등에 대한 구체적인 정의 확립 및 그에 일관된 성평등 ODA 방향성 도출이 필요함.

51) Donor Tracker, <https://donortracker.org/south-korea/gender>(검색일: 2022. 12. 30).

52) OECD(2022), "Development finance for gender equality and women's empowerment: A snapshot."

53) 유엔여성기구(2022), "Progress on the sustainable development goals: The gender snapshot 2022."

- ODA 전략뿐만 아니라 국내 전략의 젠더 인식 제고를 통한 정책적 일관성 확보 및 시너지 효과 창출 노력도 이루어져야 함.
- 한국의 성평등 ODA 사업 대부분이 소수의 기관(KOICA, 여성가족부)에 의해 수행되고 있으므로 ODA 사업 시행기관 전체에 걸친 성주류화(gender mainstreaming)가 필요함.
- 사업 계획, 평가 및 환류까지 개발협력 사업 이행 전 단계에 걸친 성주류화가 필요함.
 - OECD DAC 평가 네트워크는 6대 평가 기준에 젠더 렌즈(gender lens)를 적용하는 방법을 설명하고, 젠더 네트워크와 협업하여 더 상세한 젠더 관련 평가 가이드라인을 마련할 예정임.⁵⁴⁾

■ 소득이 낮은 국가일수록 젠더 이슈가 더 심각한 외중에 그 형태도 다양한 만큼 취약계층에 대한 지원 분야, 수단 및 재원을 다변화하고 지역별·분야별 맞춤형으로 접근할 필요가 있음.

- 한국의 성평등 ODA 사업 대부분이 보건 분야에 해당하므로, 인도적 지원 분야를 포함한 젠더 관련 지원 분야를 확대할 필요성이 있음.
- 여성 기업가 지원을 위해 젠더렌즈 투자(gender lens investing)를 확대하는 등 개발재원 형태를 다각화할 필요가 있음.
- 디지털화뿐 아니라 기후위기·식량안보와 같이 국제사회가 당면한 글로벌 현안은 여성을 포함한 취약계층에 더 큰 타격을 줄 것으로 예상되므로 에너지 분야 성평등 ODA 사업을 포함한 관련 지원이 확대되어야 함.
 - 기후변화로 인해 집을 잃은 피해자의 80%가 여성이며, 가족 및 지역사회에서 여성의 상대적 권한, 역할 및 책임 차이로 인해 기후변화는 여성에게 더 큰 영향을 미칠 것임.⁵⁵⁾
 - 여성은 소유 자산이 상대적으로 적어 생계유지를 위한 자원 의존도가 높기 때문에 기후변화에 직접적인 영향을 받으며, 이에 식량안보 확보는 여성에게 중요한 생존 과제임.

■ 통계 시스템 보급, 성별을 구분한 미시 데이터 확보 등 양질의 데이터를 수집하기 위한 투자가 시급함.

- 현재 여성 폭력을 측정하는 데 필요한 데이터의 45%만 수집되고 있으며, 전 세계 31%(193개국 중 60개국)만이 코로나19 발병률을 나이와 성별을 나눠 WHO에 보고하는 등 성별 미시 데이터가 부족한 상황임.⁵⁶⁾
- 예산 삭감, 인력 부족 등 통계수집 역량이 떨어지는 국가를 중점적으로 지원하여 안정적 통계수집 환경을 조성하는 한편, 관련 통계 시스템 개발 및 보급이 필요함.
 - 코로나19 이전부터 열악했던 통계 수집 환경은 코로나19 이후 더욱 악화되었으며, 저소득·하위중소득 국가의 반 이상이 통계 예산 삭감을 경험함.⁵⁷⁾
 - 한국의 경우 ICT 분야에 비교우위가 있으므로 통계 시스템 구축을 위한 협력 확대 방안을 고려할 수 있음. KIEP

54) OECD(2021), "Applying evaluation criteria thoughtfully," pp. 32-33.

55) UNDP(2016), "Overview of linkages between gender and climate change." Policy brief, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP%20Linkages%20Gender%20and%20CC%20Policy%20Brief%201-WEB.pdf>(검색일: 2022. 12. 8).

56) Ibid.

57) 유엔여성기구(2020), "From insights to action: Gender equality in the wake of Covid-19."