

탄소중립-공정전환-젠더 넥서스 관점에서 여성 노동자 지원 프레임워크 도출 및 정책 비교 분석 연구

오채운*[†] · 강민정**[†]

*국가녹색기술연구소 정책연구본부 글로벌사업화센터 책임연구원, **한국여성정책연구원 일과생애연구본부 연구위원

Formulation of a framework to support female workers and a comparative policy study from the perspective of carbon neutrality-just transition-gender equality nexus

Oh, Chaewoon*[†] and Kang, Minjung**[†]

*Principal Researcher, Center for Global Business, Division of Policy Research, National Institute of Green Technology, Seoul, Korea

**Research Fellow, Division for Work and Life Research, Korean Women's Development Institute, Seoul, Korea

ABSTRACT

In long-term strategies seeking carbon neutrality (CN) in response to climate change, societies need to make the transition to a low-carbon economy. However, during this transitional process, some people, regions, and sectors can be adversely influenced and left behind. Thus, the concept of “just transition” (JT), which emphasizes a fair and inclusive approach for those who are marginalized by such transitions, has arisen. Marginalized groups are often segmented into women, indigenous people, racial groups, or immigrants for the purposes of targeted support. Specifically, gender equality has been considered in climate policies, particularly focusing on women. However, there is a lack of research and policies that consider women working directly or indirectly in the phase-out industry toward CN. Therefore, this paper attempts to explore whether and how the European Union (EU), the United States (US), and Canada consider working women in their JT policies for CN. As an analytical framework, this paper sets four policy elements required to achieve balance at the intersection of CN, JT, and gender equality. These four policy elements include: i) consideration of JT and gender (women) in national policies, ii) representation of women in decision-making processes, iii) consideration of gender (particularly working women) in redistribution policies in phase-out industry, and iv) consideration of gender (women) in opportunity access to new jobs in new industries. In analysis with these policy elements, it was found that gender is being considered in national policies, decision-making processes, and opportunity access to new jobs in new industries as part of JT policy, despite some differences among the EU, the US, and Canada. However, gender is not commonly considered in the redistribution policies in the phase-out industry. This result is compared with the Korean case. This paper concludes with policy implications for Korea's gender consideration in JT policies for CN.

Key words: Carbon Neutrality, Just Transition, Gender Equality, Nexus, Female Workers, Women Workers, Phase-out Industry

†Corresponding author : chaewoon.oh@gmail.com (NIGT, 14th floor, Yeouido Post Tower, 60, Yeouinaru-ro, Yeongdeungpo-gu, Seoul 07328, Korea. Tel. +82-2-3393-3987)
kangmj@kwdimial.re.kr (KWDI, 225 Jinheung-ro, Eunpyeong-gu, Seoul 03367, Korea. Tel. 82-2-3156-7000)

ORCID 오채운 0000-0003-1357-5519

강민정 0009-0001-2242-7043

Received: July 6, 2023 / Revised: July 28, 2023 1st, August 21, 2023 2nd / Accepted: November 15, 2023

1. 서론

최근 기후변화 대응을 위해 국제사회 및 국가 차원의 노력을 위해 다양한 개념과 이를 뒷받침하기 위한 정책들이 등장하고 있다. 대표적인 개념이 탄소중립(carbon neutrality)이다.¹⁾ 유엔기후변화협약(UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change)의 2015년 제21차 당사국총회 결정문에 따라, 당사국들은 2050 장기 온실가스 저배출 발전 전략(LEDs, low greenhouse gas emission development strategy)을 2020년까지 준비 및 제출하게 되었는데(UNFCCC, 2015, para 35), LEDs 제출을 앞두고 많은 국가들이 기후변화에 대한 장기적 대응 방향으로써 이 탄소중립 개념을 지지하고 또한 2050년까지 탄소중립 달성을 공식적으로 선언하였다. 더 나아가 당사국들은 탄소중립 목표 및 이행방안을 문서화 또는 법제화하기도 하였다.²⁾ 여기서 탄소중립은 “일정 기간 동안의 이산화탄소 발생량을 이산화탄소 포집·저장·전환을 통해 상쇄하는 것”을 의미한다(Wu et al., 2022, p. 54). 간단히 설명하면 배출량과 제거량(흡수량)을 합산했을 때 제로(0)가 되는 것을 의미한다. 그런데, 이러한 탄소중립 사회로 가기 위해서는 저탄소 경제, 청정 에너지 경제, 또는 청정 경제로의 ‘전환(transition)’이 필요하다. 그런데 이 전환으로 인해 부정적인 영향 또는 피해를 입고 소외되는 부문·지역·노동자들이 발생하게 되며, 이를 고려하기 위해 등장한 개념이 ‘공정전환(just transition)’이다. 특히, 공정전환의 고려 대상이 되는 노동자들을 대상으로 한 고용 안정성, 양질의 일자리 전환, 교육 훈련 등이 주요한 정책논의 사항이다. 더 나아가, 소외된 그룹(marginalized group)을 더욱 세분화하여 여성, 토착민, 인종, 이민자들을 고려하고 이들이 당면한 장애요소를 극복하기 위한 방안이 고려되기도 한다(Mertins-Kirkwood and Deshpande, 2019). 여기서 등장하는 각각의 개념이 그 자체로 크고 중요한 개념인 바, 최근에는 기후변화(탄소중립), 공정전환, 그리고 에너지 간의 관계성 연구가 이루어지고 있다(Mohr, 2021). 동 연구에서

는 ‘탄소중립’ 차원에서 진행되는 ‘공정전환’에서 소외받는 ‘여성 노동자’에 대한 정책에 초점을 맞추고자 한다.

그런데, 탄소중립-공정전환-여성노동자 간의 삼자간 넥서스와 관련해서, 기존의 정책 수립 및 관련 연구는 이제 막 시작하는 단계라 부족한 실정이다(Hagenmaier, 2022; Mohr, 2021; Saha et al., 2023; WB, 2022). 기존의 연구는 대부분 기후변화-공정전환 또는 기후변화-여성(젠더)과 같이 양자 관계성에 집중이 되어 있다. 먼저, 기후변화-공정전환을 보면, 공정전환은 원래 1970년대 및 1980년대 미국의 노동 환경주의 차원에서 처음 등장한 개념이고, 이후 국가 및 국제 노동조합과 환경정의(environmental justice) 그룹을 통해서 국제적으로 확산된 개념이다(Bainton et al., 2021). 기후변화 대응이라는 문맥에서, 공정전환은 “탈탄소 사회로 나아가는 공정하고 공평한 과정”으로 정의된다(McCauley and Heffron, 2018, p. 2).³⁾ 공정전환은 현재 화석연료로부터의 전환에 있어 필요한 요소인 ‘녹색 일자리(green jobs)’ 창출을 위해 활용된 용어이자, 청정생산으로의 전환 과정에서 기존 노동자와 주민들의 권리와 생계를 보장하기 위한 정책개입을 포괄하는 용어이다(Bainton et al., 2021, p. 625). 즉, 공정전환은 녹색경제·녹색성장 차원의 녹색 일자리 창출에 활용되는 개념이기도 하고, 착취적인 자본주의 시장경제에 대항하여 노동자의 권익을 보호하기 위한 개념으로 활용될 수도 있는 등, 그 개념적 범주와 규모가 넓다. 공정전환은 이후 국제, 국가, 하위국가, 지역 등 다양한 레벨의 정책 체계에 주류화되어 왔다. 특히, 2015년 채택된 파리협정 서문에 “노동자의 공정전환과 양질의 일자리 창출의 중요성을 고려해야 한다”는 내용이 포함됨에 따라(PA, 2015, preamble),⁴⁾ 공정전환 개념이 기후변화 분야에도 주류화되고 있다는 것을 알 수 있다. 기후변화 분야에서 공정전환과 관련된 국제적인 행동 방향은 2018년에 개최된 유엔기후변화협약 제24차 당사국총회와 2021년 개최된 제26차 당사국총회 회의에서 당사국들의 공정전환에 대한 선언에 드러난다. 제24차 당사국총회의 「연대와 공정전환 실례시아 선언(Solidarity and

1) 유엔기후변화협약(UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change)의 2015년 제21차 당사국총회 결정문에 따라, 당사국들은 2050 장기 온실가스 저배출 발전 전략(LEDs, low greenhouse gas emission development strategy)을 2020년까지 준비 및 제출하게 되었는데(UNFCCC 2015, para 35), LEDs 제출을 앞두고 많은 국가들이 기후변화의 위기에 대한 장기적 대응 방향으로써 탄소중립 개념을 지지하고 또한 2050년까지 탄소중립 달성을 공식적으로 선언하였다.

2) 탄소중립 법제화를 마치 국가는 2022년 1월 기준 총 14개국으로 우리나라, 일본, 헝가리, 루마니아, 캐나다, 아일랜드, 유럽연합, 영국, 스웨덴, 스페인, 뉴질랜드, 독일, 프랑스, 덴마크이다. 이중 스웨덴과 독일이 2045년을 탄소중립 목표 연도로 제시하였고, 나머지 국가들은 모두 2050년을 목표 연도로 제시하였다(Energy Daily, 2022).

3) 원문은 “a fair and equitable process of moving towards a post-carbon society”이다.

4) 원문은 “Taking into account the imperatives of a just transition of the workforce and the creation of decent work and quality jobs in accordance with nationally defined development priorities” 이다.

Just Transition Silesia Declaration)」은 2018년 12월 3일, 전세계 약 40개국 리더들이 채택한 선언문으로, 노동자들과 지역주민의 공정전환 확보의 필요성을 확인하며, 이를 위해 노동자들의 양질의 업무와 직업을 우선적으로 강조하고 있다(EPSTU, 2018; JTST, 2018).⁵⁾ 그리고, 제26차 당사국총회의 「공정전환 선언(Just Transition pledge)」은 14개 국가와 유럽 위원회가 기후탄력적 미래를 위한 공평한 전환을 위한 체계를 제시한다. 이 선언은 파리협정, 국제노동기구의 공정전환 지침, 그리고 24차 당사국총회의 실레시아 선언에 기반하고 있다(IndustriALL, 2021). 이러한 국제적 선언과 궤를 함께 하여, 많은 국가들은 기후변화 대응을 위한 탄소중립 행동에서 공정전환 정책을 수립하고 있다.

다음으로, 기후변화-여성(젠더)을 보면, 기후변화 분야에서 ‘여성’과 관련된 국제적인 행동 방향은 ‘젠더(gender)’에 대한 개념을 중심으로 발전되었다. 젠더란 남성과 여성 간의 생물학적 차이를 둘러싼, 사회 및 문화적 관행, 관계, 조직, 그리고 제도를 의미한다(Connell, 2002). 또는 생물학적 차이와 별개로 젠더를 사회적 구조로서 개념화하기도 한다(Risman, 2004).⁶⁾ 기후변화에서 젠더를 고려하는 이유는 기후변화로 인한 피해는 전인류에 공통적이거나 그 중에서도 여성이 겪는 피해가 더욱 심각하다는 공동의 문제의식에 기반하고 있다. 역사상 남성이 정치·경제·사회 조직에서 의사결정 및 행동에서 주도적 역할을 차지해왔기 때문에 환경파괴와 탄소배출에 여성보다 책임이 있을 뿐만 아니라, 여성은 기후재난 발생 시 남성보다 더 심각한 피해를 받기 때문이다(Lee and Oh, 2020, p. 456; Nagel, 2016, pp. 207-209). 유엔기후변화협약 하에서는 여성을 취약계층으로서 인식하고 기후변화 정책 수립 시 성-인지적인(gender-sensitive) 접근법과 여기서 더 나아가 성-반응적인(gender-responsive) 접근법을 적용할

것을 장려하고 있다.⁷⁾ 이는 기후변화에 대한 정책과 이행에 있어서 젠더 차이로 인한 규범·인식·선입견을 분석하고 문제의 근원을 해결하여 실질적인 변화를 주도하고자 하는 것이다(Burns and Lee, 2015, pp. 12-14; UNFCCC, 2012, para 2). 따라서, 2017년 제23차 당사국총회에서 젠더액션플랜(Gender Action Plan)이 채택되었다. 젠더액션플랜은 유엔기후변화협약 젠더 고려의 핵심 방향을 보여주고 있으며, UNFCCC 하의 관련 정책·프로그램·사업 뿐만 아니라 UNFCCC 당사국들의 국가계획에 반영될 수 있도록 한다(UNFCCC, 2019, Annex, Table 1~5). 이에 당사국들은 2024년 7월 31일까지 젠더액션플랜의 이행과 관련된 진척사항을 UNFCCC 사무국에 작성해서 제출해야 한다(UNFCCC, 2023, p. 8). 따라서, 기후변화 대응 행동에 있어 여성/젠더를 고려하여 정책을 수립하고 이행하는 것은 일련의 국제적인 규범이자 규칙과도 같다.

이처럼, 기후변화-공정전환과 기후변화-젠더(여성)에 대해서는 구체적인 국제적 정책 방향이 존재한다. 그러나, 기후변화-공정전환-젠더를 아우르는 연구 및 정책은 부족하며, 동 연구에서 집중하는 탄소중립-공정전환-여성노동자를 아우르는 연구 및 정책 역시 이제 막 시작하고 있다(Saha et al., 2023; WB, 2022). 즉, 탄소중립을 위한 청정경제 등으로의 사회전환 속에서 소외된 산업부문·지역·노동자에 대한 정책들이 준비되고 있는데, 여기서 ‘여성 노동자’에 대한 연구는 이제 막 시작 단계인 것이다. 이에, 본 연구에서는 탄소중립을 위한 공정전환 속에서 여성노동자들을 고려하기 위한 정책 요소들이 무엇인지 파악하고 이를 대표적인 선진국가들에 적용하여 정책 수립 및 이행 현황을 살펴보고자 한다. 이를 위해, 제2장에서 기후변화-젠더, 기후변화-공정전환, 기후변화-공정전환-젠더에 대한 기존 연구를 살펴본다. 그리고 제3장에서 기존 연구결과들을 토대로 탄소중립-공정전환-젠더 정책 넥서스 차원

5) 실레시아 선언에서는 i) 노동자들의 공정전환과 양질의 업무 및 직업의 중요성 강조, ii) 인프라의 기후탄력성 및 제도적 역량을 높이는 개발 수단 강조 (이는 여성과 남성 모두에게 양질의 일자리 창출의 원천 가능성), iii) 온실가스 저배출 및 기후탄력적 경제로의 전환이 고용 기회를 이미 창출, iv) 화석연료·고배출 산업으로부터의 전환에 영향을 받는 부문·도시·지역의 도전과제 인식, v) 참여적이고 대표성 있는 논의 과정의 중요성, vi) 추가적인 협력 및 정보 공유 활동 강조, 그리고 vii) 모든 관계된 유엔 기관들의 동 선언 이행 촉구가 포함되었다.

6) 젠더는 크게 네 가지 접근법이 있다. 첫 번째 접근은 개인의 (생물학적 또는 사회적) 성별 차이가 어디에서 유래하는가에 초점을 맞춘다. 두 번째 접근은 성별 차이를 사회적 구조로서 설명한다. 셋째, 젠더를 사회적 상호작용과 타인의 기대에 대한 책임으로 설명한다. 네 번째 접근은 통합적인 접근으로 젠더를 사회적으로 구축/형성된 계층화 시스템으로 본다(Risman, 2004, pp. 429-450). 이와 같이 젠더는 전반적으로 사회적 구조(social structure) 또는 제도(institution)로서 접근되고 있다.

7) 성-인지적 접근은 젠더 규범, 역할, 관계에 대한 인식제고를 추구하는 접근법인 반면, 성-반응적 접근은 젠더 불균형을 초래한 규범, 역할과 관계를 분석하고 해결안을 모색하여 실질적인 변화를 추구하는 접근법이다(GCF, 2018, Annex II, para 5). 또한, 세계보건기구에서 설정한 성-반응적 평가 수준에서 역시 성-인지적 접근은 젠더(규범/역할/관계) 인식 여부 또는 수준을 체크하고 이는 해결방안/행동을 개발되지 않는 수준을 의미하고, 성-반응적 접근은 젠더 규범/역할/불평등을 고려하여 이로 인한 부정적 효과를 줄이기 위한 수단을 포함하는 정책 또는 프로그램 수준을 의미한다(WHO, 2011, p. 135).

에서 고려되어야 할 정책 요소들을 분석틀로 도출하고자 한다. 다음으로 제4장에서 동 분석틀을 활용하여 탄소중립 및 공정전환을 추진하는 대표적인 해외 선진국인 유럽연합(EU, European Union), 캐나다, 그리고 미국에서 탄소중립-공정전환-젠더 정책을 어떻게 접근하고 있는 지 그 현황을 살펴보고, 현재 우리나라의 현황을 함께 살펴보고자 한다. 마지막으로 제5장에서 우리나라의 탄소중립-공정전환에 있어서의 여성 노동자를 고려하기 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

2. 기존 연구

2.1. 기후변화 행동에서 젠더 고려

먼저, 기후변화와 젠더의 관계에 대한 연구를 살펴보고자 한다. 기후변화-젠더 관계에 대한 연구의 핵심 질문은 ‘왜’ 여성이 기후변화 정책에 있어서 중요하고 고려되어야 하는가이다. 이 질문을 중심으로 기존 연구는 크게 네 가지 관점에서 진행되어 왔다. 먼저, 첫 번째 관점의 연구는 여성이 기후변화로 인해 부정적인 영향을 받는 ‘취약 그룹(vulnerable groups)’ 중 하나이며,⁸⁾ 이에 따라 기후변화 정책을 기획 및 이행 시 취약그룹인 여성을 고려하고 성평등(gender equality)을 지향해야 한다는 내용이다. 이때 성평등 향상은 기후변화정책의 공편익(co-benefits) 중 하나가 된다. 두 번째 관점의 연구는 기후변화 정책에 성평등이 고려될 때 기후변화 대응 정책의 효과에 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 것이다. 이 관점에서는 기후변화 피해를 경험하고 대응 방안을 모색한 여성이 오히려 ‘전문성, 경험, 그리고 스킬’을 보유한 역량있는 주체로서 고려된다. 세 번째 관점의 연구는 기후변화 위기를 타개하기 위한 행동이 ‘지속가능발전’에 기여해야 하며, 이 지속가

능발전 관점에서 성평등에 기여해야 한다는 점이다. 네 번째 관점의 연구는 ‘성평등’라는 가치에 주목하며, 모든 정책은 성평등을 추구해야 하며, 이에 기후변화 정책 역시 성평등을 추구해야 한다는 내용이다(Mohr, 2021, pp. 5-6, p. 12). 이를 정리하면 다음의 Table 1과 같다. 한편, 최근의 연구는 구체적인 ‘부문(sector)’을 중심으로 기후변화 대응 목표 달성에 있어 젠더 역할을 분석한다. 대표적인 연구 사례로, 스웨덴에서 교통 부문의 지속가능성(기후변화) 목표를 달성하는 데에 있어, 여성을 중요한 변화 주체(change agent)로 보고, 교통정책에 여성을 포함하는 정책 현황 분석과 여성이 기존의 남성 중심의 규범과 방법을 도전하는 방식에 조사하였다(Kronsell et al., 2016).⁹⁾

2.2. 기후변화 대응에서의 공정전환

다음으로, 기후변화와 공정전환의 관계에 대한 연구를 살펴보고자 한다. 공정전환은 기후정치와 노동정치 사이에서 발전된 개념이다. 먼저, 기후정치에서 논의되는 ‘기후정의(climate justice)’는 환경정의(environmental justice)에서 파생되었다. 환경정의의 핵심 원칙은 재분배, 인식, 그리고 참여이다(Velicu and Barca, 2020, p. 265). 환경정책의 개발·이행·집행에 있어서 모든 사람들에 대한 공정한 대우와 그들의 의미있는 참여 차원에서 공공의 의제로 논의된다. 여기서 말하는 ‘모든 사람들’은 모든 인종, 젠더, 국적, 수입과 관계없는 모든 사람을 의미한다(Ibid., p. 264). 이러한 맥락에서 기후정의는 자원, 에너지, 식량, 소비패턴 등에 있어서 스스로 결정하는 민주적 가치를 강조한다. 즉, 환경자족이나 탈성장을 지향한다. 한편, 노동정치 차원의 노동정의(labor justice)는 사회 시스템 변화 속에서 일자리, 임금, 고용 관계에 영향을 받는 임금 노동자를 소수그룹(minority group)으로 인식하고 이들이 입을

8) 예를 들어, 여성은 자연자원에 대한 의존성이 높고 자연자원에 대한 접근성이 낮다. 특히, 개발도상국 지역에서 여성은 가정 내에서 식량, 물, 연료 확보·조달에 대한 책임을 지고 있다. 또 개발도상국 여성들은 기본 물품에 대한 조달 뿐만 아니라 주로 농업 부문에 종사한다. 따라서, 가뭄 또는 홍수 발생 시, 농업분야에 종사하는 여성은 가족들을 위한 소득 확보에 어려움을 겪고, 앞서 언급된 물품 조달에도 어려움을 겪는다. 기후변화로 이러한 압박을 받는 소녀들은 학교를 떠나고 어머니가 갖는 부담을 함께 맡는다. 특히, 기후변화는 여성들이 일반적으로 접하는 취약성을 가중시키는 역할을 한다. 기후변화로 인한 사회/정치/경제적 긴장이 올라가면, 여성에 대한 폭력, 인신매매, 조혼 등의 폭력에 더 쉽게 노출된다. 기후변화로 인한 재난 발생시 기존의 정보·이동·의사결정·자원 접근성 등에 대한 여성 불평등성이 가중된다. 또한, 기후변화 및 재난으로 인해 여성·모성·신생아 건강이 더 위협받는다(UN Women, 2022).

9) 동 연구에서는 젠더가 사회 조직(social organization)의 원칙이며, 이 원칙이 교통 부문에 반영되어 있다고 본다. 동 연구에 따르면, 스웨덴에서 먼저 교통 부문의 의사결정 과정에서 임무 결과에 중요한 영향을 미칠 수 있는 (국가 및 지역) 실무·기획 그룹에서는 남성 비율이 훨씬 높고, 중요한 영향을 끼치지 않는 실무·기획 그룹에서는 젠더 균형이 이루어지는 것으로 나타났다. 다음으로, 스웨덴의 교통 정책에서는 성 차이(gender difference)가 일반적이고 남성성 규범이 표준화 되어 있는 사례들이 언급되었고, 성평등 목표의 달성 여부에 대한 평가는 매우 간소화되어 있는 것으로 나타났다. 한편, 여행 행동에 대한 남성과 여성의 행동 차이와 이에 따른 이산화탄소 배출량의 차이를 고려하고, 또한 환경 이슈와 교통안전 이슈에 대해 여성과 남성이 다른 태도를 가진 것으로 나타났다. 따라서, 교통 부문의 의사결정에 여성의 동등하고 균형적인 참여가 매우 중요하고, 여성성의 규범·기준·방법론들이 교통 정책에 인식되고 적용되어야 한다고 나타났다.

Table 1. Relation between climate policy and gender equality

Type	Driving force	Perspectives on women	Direction for policy planning & implementation	Outcomes
①	Climate change	→ Women as vulnerable group	→ Climate policy → Consideration of women	→ Gender equality improvement (one of co-benefits of climate policy)
②	Gender equality	→ Women as a policy-process participants	→ Climate policy → Women participation	→ Climate policy effectiveness improvement
③	Climate change	→ Women	→ Climate policy → Consideration of women	→ Contribution to sustainable development (including contribution to gender equality)
④	Gender equality	→ Women	→ General policy (including climate policy) → Consideration of women	→ Gender equality improvement (values to be pursued by human)

Source: Formulated by the authors on the basis of Mohr (2021)

피해를 보상하는 재분배를 비전으로 하고 있다(Ibid., p. 265). 따라서, 노동 정의는 저탄소사회로 나아가기 위한 사회 시스템 변화를 도모하는 녹색성장을 지향한다(Ibid., p. 263). 기후정의 운동과 노동정의 운동 간의 상호작용을 통해 비롯된 공정전환의 핵심 주장은 “노동자 계급 사람들이 환경위기로 인해 가장 많은 영향을 받는다”는 것이다(Ibid., p. 264). 여기서 이 노동자 계급에 ‘여성 노동자’가 포함되어 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

그런데, 이 ‘공정전환’이 현재 기후변화 차원에서 어떻게 개념화 및 적용되고 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 공정전환은 그 접근의 폭, 깊이, 그리고 의욕에 따라 접근의 수준이 다르다. 첫째, 접근 ‘폭’ 측면에서, 공간적으로 좁게는 예를 들어 하나의 탄광 또는 하나의 지역에 대한 석탄 노동자를 지원하나, 넓게는 국가 또는 국제적 수준에서 석탄 노동자들을 지원한다. 시간적으로 좁게는 단기간 지원책을 제시하나, 넓게는 단기뿐만 아니라 장기 지원책을 포함한다. 참여자 차원에서는 좁게는 탄광 또는 석탄발전소 노동자들의 수요에 초점을 맞추나, 넓게는 석탄발전 공급망 상의 모든 노동자와 지역의 수요를 고려한다. 둘째, ‘깊이’의 측면에서, 두 가지의 정의가 있는데, 하나는 노동자들 간의 정의이

고, 다른 하나는 환경적으로 위대한 관행으로부터 생태학적으로 건전한 관행으로 전환함으로써 나타나는 인간과 자연 간의 정의이다. 셋째, ‘의욕’ 측면에서, 세 가지의 전환이 존재한다. 하나는 보호적 전환(protective transition)으로, 석탄발전소 폐쇄로 인해 직업을 잃은 화석연료 노동자들의 물질적 이익을 지역 레벨에서 초점을 맞춘다. 다른 하나는 능동적인 전환(proactive transition)으로, 노동자에 대한 보호가 포함되나 화석연료의 순차적 폐지 계획을 포함하고 노동자 및 지역주민의 목소리를 고려한다. 마지막으로, 변혁적 전환(transformative transition)은 보호적이고 능동적인 전환일 뿐만 아니라, 시스템 변화라는 기치 하에 새로운 정치경제 모델을 추진함으로써 기존의 자본주의, 식민주의, 부권사회(patriarchy)와 같은 기존의 논리들을 도전한다. 따라서, 변혁적 전환은 빠른 자원고갈이나 부의 불평등으로 이어지는 추출-착취적 경제가 아니라, 자원을 아끼고 소비를 줄이며 노동자들이 협력과 연대하고, 의사결정이 소수가 아닌 민주적인 방식으로 이루어지는 재생적인(regenerative) 경제 및 사회로의 이동을 의미한다(Cha et al., 2022).

이러한 공정전환에 대한 접근법을 고려해볼 때, 유엔기후변화협약 제24차 당사국총회 때 이루어진 「연대와 공정

Table 2. Two approaches to just transition: Perspectives on workers

[Approach]	Existing approach	New approach
[Theory]	Theory by Axel Honneth	Theory by Jacques Rancière
[Recognition]	<p>Recognition of workers' political subjectivity</p>	<p>Recognition of workers' political subjectivity</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - Based on institutional recognition order - Reproduction of the logic of inequality of waged workers as proletarians (Reproduction of the existing class identity* as a subordinate subjects) * <i>Proletariat class which is a political subjectivity of waged workers in an existing institution</i> <p>Minority groups that suffer from the harms from post-carbon transition system</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 'Disruption' of institutional recognition order - Becoming another (new) identity, or - enriching/enlargement of identities as new capabilities and competences - The majority of precarious masses of people* (an invisible declassified force) who are influenced by post-carbon transition system * Assumption on the equality of many workers
[Society]	<p>(Future) Inclusive society</p> <ul style="list-style-type: none"> - Society where minorities (as proletariats) are not excluded but guaranteed to participate 	<p>(Present) Equal society</p> <ul style="list-style-type: none"> - Society where a majority of workers can live their lives as anonymous actors and self-enforcing & autonomous producers on the basis of equality
[Policy]	<p>Reduced just transition</p>	<p>Enlarged just transition</p>
	<p>(Production) a matter of producing clean energy</p> <p>(Redistribution)</p> <ul style="list-style-type: none"> · New jobs · Compensation for the loss of jobs 	<p>(Production) Redesign of energy production system</p> <ul style="list-style-type: none"> · How much to produce · For whom to produce · What kind of life to be sustained <p>(Redistribution)</p> <p>Not just about (new) jobs but about a matter of more general 'opportunities/alternatives/choices'</p>
[Meaning]	<p>Reproduction of the system's privileges and inequalities based on capitalism</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Labor relation and social system transition Change in relation between humans and nature in a democratic way requires the change in the wage and other exploitative relations - Not waged workers but empowered and autonomous re/producers

Source: Formulated by the authors on the basis of Velicu and Barca (2020)

전환 실례시아 선언」에서는 인프라(제반구조)가 기후탄력적이고 제도적 역량을 강화시키는 발전 방안들이 여성과 남성 모두에게 양질의 일자리 창출을 위한 근간이 될 수 있는 동시에 특히 (기후변화) 취약 국가들에서의 기후탄력성을 증대할 수 있는 잠재력을 갖는다고 강조하였다(EU, 2018, Annex para 7). 이 선언은 국제노동조합총연맹(ITUC, International Trade Union Confederation)이 제안하였고 40개국 이상이 선언에 동참하였다. 그런데, Velicu and Barca (2020)는 동 선언문에 정의(justice)라는 단어가 한 번도 언급되지 않았고, 단지 저탄소사회로의 전환에서 일자리를 확보하는 차원에서만 단순하게 접근되고 있다고 비판하였다. 따라서, Velicu and Barca (2020)는 현재 공정전환에 대한 국제적인 정책적 접근은 축소된(reduced) 공정전환이며, 이를 보다 해방시킨 접근이 필요하다고 주장하였다. 이를 보여주기 위해, 기존의 공정전환 접근법과 보다 확대된 새로운 공정전환 접근법을 설명하였다.

이 두 가지 접근의 핵심을 설명하면, 기존 접근법은 기존 제도의 인식 체계에 근거하여 노동자들의 프롤레타리아 계급으로서의 정체성을 재생산하며, 저탄소 시스템에서 피해를 받는 소수그룹만을 고려 대상으로 삼고, 이들을 참여시키는 포용사회를 지향한다. 이를 위한 정책은 ‘축소된 공정전환 정책’으로, 생산 측면에서 보다 청정한 에너지 생산을 위한 정책을 수립·이행하고, 피해를 입은 소수그룹에 대해서만 새로운 양질의 일자리를 보장하거나 재정적 보상을 제공한다. 이러한 정책은 이 소수그룹의 사회 불평등 시스템을 재생산하고 프롤레타리아 계급으로서의 정체성을 고착화시킨다는 의미를 갖는다. 한편, 신규 접근법은 기존 제도적 인식 체계를 해체하고, 노동자들의 프롤레타리아 계급으로서의 정체성을 확대하거나 또는 새로운 정체성을 창출하고자 하며, 기후변화 대응을 위한 사회적 전환에서 피해를 받는 소수 그룹 뿐만 아니라 영향을 받는 불안정한 다수를 고려한다. 따라서, 다수 노동자들로 확장되고 새로운 정체성에 기반하여 자율적으로 살아가는 다수의 평등 사회를 지향한다. 이를 위한 정책은 ‘확장된 공정전환 정책’으로, 생산 시스템 자체를 재설계하고, 전환에 영향을 받는 다수에게 새로운 기회, 대안, 선택의 가능성을 넓히고 제공하는 데에 초점을 둔다. 이러한 정책은 노동관계와 사회적 시스템을 전환하고, 노동자는 임금노동자일 뿐만 아니라 보다 강화되고 자율적인 생산자로서의 정체성을 재정립한다는 데에 의미가 있다. 이에 대한 내용은 다음의 Table 2와 같이 정리될 수 있다.

이러한 개념적 연구 외에도, 기후변화-공정전환 넥서스에 대한 실제 사례 연구들이 특정 산업부문(예: 석탄 등)을 중심으로 이어지고 있다. Haggerty et al. (2018)은 석탄발전소 폐쇄에 따라 피해를 겪는 지역 정부(local government)의 역할과 대응 방식에 초점을 두고 있다. 지역 정부의 역할로는 크게 i) 지방 수입 손실 보완 계획, ii) 경제발전 계획에서 환경복원 포함, iii) 지역 상황에 맞는 전략 채택, iv) 정치적 및 경제적인 거시적 전환에 대한 수용성 여부 측면에서 접근하는 틀이 세워졌다. 이 틀을 토대로 미국 서부지역의 석탄발전소 폐쇄에 따른 지방정부들의 대응 정책들이 분석되고, 정책적 시사점이 제시되었다.

2.3. 기후변화 대응을 위한 공정전환 차원의 젠더 고려

다음으로, 기후변화, 공정전환, 그리고 젠더를 아우르며 종합적으로 진행된 연구는 사실 많이 진행되고 있지 않다. 앞서 언급된 Mohr (2021)는 콜롬비아의 ‘석탄’ 산업부문의 재생에너지로의 전환과 관련하여, ‘기후변화-에너지 전환(석탄)-젠더’의 삼각관계를 개념화하고, 이 안에서 여성 역할을 정의하였다. 이 과정에서 ‘공정전환’이 언급되기도 하였으나 이는 기후변화-석탄-젠더 간의 관계를 통해 달성하는 ‘결과’로서 접근한다. 또한, 이 연구에서는 ‘여성’을 위한 별도의 정책적 시사점이 도출되고 있지는 않다.

또 다른 연구로, Hagenmaier (2022)는 에너지 정의(justice), 공정전환, 그리고 성평등을 결합하여, 성인지적 공정전환 체계(gender-sensitive just transition framework)를 구성하고, 이를 프랑스, 네덜란드, 영국(스코틀랜드 집중)을 중심으로 국가간 비교 연구를 실시하였다. 즉, ‘공정전환’ 개념 관점에서 에너지 빈곤 정책을 평가하는 과정에 성인지적(gender-sensitivity) 접근법을 연계한 것이다. 3개 국가의 비교 분석 결과, 국가마다 젠더 주류화에 대해 다른 접근법을 보이고 있고, 국가 에너지 빈곤 정책에 있어서의 기존 성인지의 차이가 주요한 역할을 한 것으로 나타났다. 그러나, 대부분 에너지 빈곤에 대한 성인지적 접근에 대한 인식이 부족하고, 이는 젠더 기반 성별 분리 데이터 및 분석 자료가 부족하기 때문인 것으로 나타났다. 동 연구에서는 ‘여성’을 취약한 사람·계층·그룹으로 파악하고 접근하고 있다.

한편, 공정전환에서 단순히 여성 또는 젠더 관점에서 보는 것에서 더 나아가 여성을 ‘노동자’로써 파악하고 접근하는 연구는 이제 막 시작하고 있다고 볼 수 있다. 이는

‘부문별’ 연구로 진행되고 있다. 우선 ‘석탄’ 부문의 경우, 공식적인 탄광 노동력에서 여성은 적은 비중을 차지한다. 그러나, 비공식적이고, 장인(artisanal) 수준의 기능을 가지고, 소규모 채굴 부문에서 일하는 여성의 비중은 상당하다. 석탄 기반 경제에서 여성의 역할은 비공식적이고, 눈에 보이지 않으며, 임금을 받지 못한 경우가 많다. 이로 인해, 석탄 광산이 폐쇄될 경우 여성이 남성보다 더 큰 영향을 받으나, 고용 기회 및 개발 프로그램은 직업을 잃은 남성 노동자에게만 주어진다는 연구가 있다(WB, 2022).

또한, ‘석유’와 ‘가스’ 부문의 경우도, 비록 이 분야에 전세계 여성들의 고용 비율은 22%로 그리 높지 않지만,¹⁰⁾ 석유 및 가스 분야의 쇠퇴가 여성들에게도 상당한 영향을 줄 수 있다는 연구 결과가 나오고 있다. 석유 및 가스 분야에 ‘직접적’으로 고용된 여성뿐 아니라, 이 산업에서 파생된 또는 간접적인 산업 분야에서 고용된 여성들도 영향을 받는다.¹¹⁾ 또한, 석유 및 가스 산업 분야에 종사하는 남성과 가족을 이루는 여성 배우자, 아이들, 또는 고령자 친척들이 남성종사자의 수입에 의존하는 경향이 크기 때문에, 동 산업으로 인해 남성 종사자가 직업을 잃게 될 경우 여성 배우자가 직업을 찾거나, 업무시간을 늘리거나, 또는 기존에 외부에 맡긴 아이돌봄 등을 직접 해야 하게 된다. 이는 즉 석유 및 가스 분야의 쇠퇴로 인해 직업을 잃는 남성 종사자 뿐만 아니라, 간접적으로 연계된 여성 비율이 높은 관련 산업(청소, 음식, 아이돌봄 등)에 종사하는 여성의 업무 환경 역시 개선해야 할 필요가 있으며, 또한 해당 산업이 배치된 지역의 고용 기회를 성평등 향상과 가정·사회 내 돌봄업무의 공정한 분배를 확보하기 위한 방향으로 재편해야 한다는 것을 의미한다(Saha et al., 2023, p. 18).

정리하면, 기후변화 대응을 위한 공정전환에서 소외되는 젠더의 중요성이 이제 인식되고 있다. 이에, 젠더 관점에서 기후변화-탄소중립 공정전환 정책을 평가하거나, 또는 젠더 관점에서 부문별로 여성 노동자가 영향을 받고 있는 지에 대한 연구가 진행되고 있는 것이다. 그리고 실제로 석탄, 석유, 가스 부문에서 여성노동자가 영향을 받고 있는 것으로 나타나고 있으며, 이에 대한 정책 재편 방향이 언급되기 시작한다.

3. 탄소중립-공정전환-젠더에 대한 개념적 접근법 제안

앞서 살펴본 바와 같이, 기존 연구에서는 탄소중립-공정전환-젠더 간의 관계를 접근하는 연구는 없었다. 이에 따라, 상기 정리한 i) 기후변화-젠더, ii) 기후변화-공정전환, 그리고 iii) 기후변화-젠더-공정전환 측면에서 진행된 기존 연구 결과물들을 토대로, ‘탄소중립-공정전환-젠더’ 넥서스에 대한 개념적 접근법을 정리할 필요가 있다.

먼저 ‘탄소중립’은 기후변화로 인한 부정적 영향을 회피하고 기후변화 문제를 해결하기 위한 기후변화 대응 정책에서 비롯된 하나의 정책적 방향성이다. 탄소중립은 기존의 탄소 집약적인 방식에서 저배출 및 무배출 방식으로의 ‘전환’을 의미한다. 따라서, 탄소중립 정책은 결국 기존의 배출이 이루어진 모든 부문의 ‘전환’ 정책을 의미한다.

다음으로, ‘공정전환’은 형평성(equity) 관점에서 전환 과정에 적용되는 일련의 개념이자 정책 활동이다. 공정전환에서 고려되어야 하는 핵심 대상은 바로 ‘노동자(labour)’이다. 전환 과정에는 크게 두 가지가 있는데, 하나는 ‘의사결정 과정’이다(Cha et al., 2022). 전환되는 부문, 전환의 방식, 전환의 시기, 전환 규모의 수준, 전환으로 영향 받는 노동자와 그 비율의 파악, 노동자들에 대한 지원에 대해서 결정해야 한다. 이 때 의사결정의 주체가 누구이며 의사결정 주체가 어떤 방식으로 참여하는가가 핵심이다. 다른 하나는 실제 ‘전환 정책’이다. 여기에는 크게 두 개의 정책이 필요한데, 첫째, 해당 부문의 생산 정책이다. 여기에는 단순히 ‘무엇’을 생산할 것인가에 초점을 맞춘 정책일 수도 있고, 더 크게는 생산의 방식, 생산품의 제공 대상, 생산품을 사용하는 삶의 지속가능성 전체를 고려한 정책일 수 있다. 둘째, ‘재분배 정책’이다. 전환 과정에서 소외된 노동자들을 어떻게 지원해야 하는가가 핵심 관건인데, 세 가지 핵심사항으로, i) 신규 일자리 제공 정책, ii) 보상 정책, 그리고 iii) 새로운 기회·대안·선택의 옵션을 넓혀주는 보다 광의의 지원 정책이다.

마지막으로, ‘젠더’는 ‘성평등’ 관점에서 공정전환 과정에 적용될 수 있는 개념이자 정책 활동이다. 기존에 기후변화-젠더 넥서스 연구에서 여성은 기후변화로 인해 영향을 받는 취약계층으로 인해 정책적으로 고려되고 지원받

10) 재생 에너지 분야의 전세계 여성 정규직 고용 비율은 32%이다. 이는 IRENA(2019)의 p.31의 Figure 2.2를 참고할 수 있다.

11) 석유 및 가스 산업을 주된 산업으로 볼 때, 직접(direct) 고용은 ‘석유 및 가스 산업’에 직접 고용된 노동자이고, 간접(indirect) 고용은 석유/가스 산업의 공급망에 고용된 노동자를 의미하는 데 여기에 해당하는 예시 산업은 공공 서비스, 소매, 교육 또는 식품 서비스 산업 등이 있다(Saha et al., 2023, p. 15, p. 18).

아야 하는 대상인 동시에, 기후변화 정책 결정과 이행 과정에 전문성·경험·스킬을 제공하여 정책 효과성을 높이는 데 기여할 수 있는 주체자로서 존재할 수 있다는 관점이 언급되었다. 그런데, 앞서 언급된 바와 같이 ‘탄소중립’ 정책 차원에서 진행되는 ‘공정전환’의 핵심 고려 대상은 노동자이다. 노동자와 여성은 별개의 대상으로, ‘여성’을 중심으로 네 개의 접점을 고려할 수 있다. 첫째, 전환 대상이 되는 직접 산업 부문에서 일자리를 잃게 되는 ‘여성 노동자’이다. 둘째, 전환 대상이 되는 산업이 존재하는 지역의 간접 산업 영역이 되는 부문의 ‘여성 노동자’이다. 셋째, 전환 대상이 되는 부문에서 일자리를 잃게 된 남성 노동자가 집안의 가장인 경우, 가정 내에 비(非)직업 여성의 역할을 고려할 필요가 있다. 넷째, 탄소중립을 위한 온실가스 저배출 또는 무배출을 위한 모든 부문의 전환 속에서, 여성을 포함한 모든 노동자들이 스스로 탄소중립 사회 속에서 노동자 또는 생산자로서의 기회·대안·선택의 폭을 넓힐 수 있도록 인식 전환과 교육이 필요할 수 있다.

여기서 두 번째, 세 번째, 그리고 네 번째는 ‘젠더’를 ‘여성’만이 아닌 ‘여성’과 ‘남성’을 모두 포함하여 고려하는 접근법이라고 볼 수 있다.¹²⁾

이러한 관점에서, ‘공정전환’과 ‘젠더’는 탄소중립 정책에서 동시에 고려되는 개념으로, 탄소중립-공정전환-젠더 넥서스의 관계도를 다음의 Fig. 1과 같이 설정하고자 한다.

다음의 관계도는 한 국가의 탄소중립-공정전환-젠더 넥서스 정책의 수립 및 이행 방향성을 보여줄 수 있으며, 동시에 국가 정책 현황을 파악할 수 있는 틀이 되기도 한다. 이에, 동 관계도를 토대로, 탄소중립-공정전환-젠더 넥서스 정책 네 가지 요소들을 중심으로 국가 정책들을 파악하고 비교해 보고자 한다. 첫째, 탄소중립 비전과 방향성을 담은 국가정책에 공정전환과 젠더 고려가 함께 포함되어 있는 지 파악한다. 둘째, 저탄소·청정에너지 사회로의 전환 정책(특정 산업군 전환 정책 포함)에 젠더 고려 차원에서 ‘여성’의 참여 또는 대표성이 확보되고 있는 지 파악한다. 셋째, 전환으로 폐쇄가 결정된 핵심 산업 영역에 중

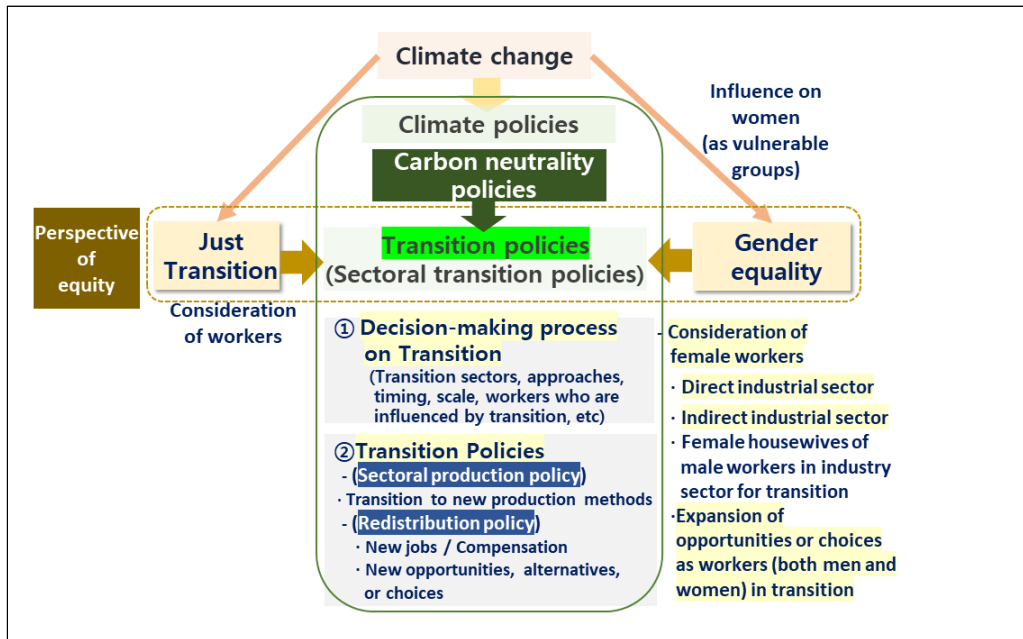


Fig. 1. Carbon neutrality-Just transition-Gender Nexus

Source: Formulated by the authors

12) 젠더를 ‘여성’을 의미하는 것으로 여겨지고 있으나(Duchène, 2011), 젠더가 일반적으로 ‘여성’만을 포함하는 개념과 동일시되는 점에 대한 비판이 있다(Gaard, 2015). 서론에서 언급된 바와 같이, 젠더는 남성과 여성 간의 생물학적 차이를 둘러싼, 사회 및 문화적 관행, 관계, 조직, 그리고 제도를 의미한다(Connell, 2002). 이에, 최근 정책상에서의 젠더는 남성과 여성을 모두 아우르고 있다. 세계식량기구에서는 젠더를 “여성과 남성 간의 인식적 그리고 물질적 관계”로 보고 젠더는 남성과 여성의 생물학적 특징에 의해 결정되지 않는다고 본다(FAO, 2023). 세계보건기구에서 젠더는 “사회적으로 형성된 여성, 남성, 소녀, 소년의 특성”을 뜻하며 이는 이들과 관련된 규범, 행동, 역할, 관계를 포함한다고 정의한다(WHO, 2023).

사하는 노동자에 대한 재분배 정책에 젠더 고려 차원에서 ‘여성 노동자’가 고려되는 지를 확인한다. 더 나아가 고려되는 여성 노동자의 범주를 확인한다. 넷째, 전환으로 등장하는 새로운 산업 영역에 대한 기회·대안에 대한 접근성에 역시 젠더 고려 차원에서 여성이 고려되는 지를 확인한다. 다음 섹션에서는 상기 틀을 토대로, 유럽연합, 미국, 캐나다를 중심으로 현황을 분석하고자 한다.

4. 탄소중립 추진 공정전환 정책의 젠더 고려 여부 해외 사례 검토

4.1. 유럽 연합

유럽연합(EU, European Union)은 2050 기후중립(climate neutrality)을 지향하고 있으며, 이를 위해 유럽위원회(EC, European Commission)는 최초의 유럽 기후법을 제안하였다. EU는 2050 기후중립을 위해 전환을 목표로 경제를 현대화 및 전환하기 위한 노력을 시작하였다. 이 차원에서 새로운 성장 전략으로 등장한 것이 2019년 발표된 유럽 그린딜(European Green Deal)이다. 바로 이 유럽 그린딜에 공정전환에 대한 사항이 포함되었다. 유럽 그린딜은 i) EU의 2030 및 2050 기후 의욕 증대, ii) 청정 에너지 제공 및 에너지 확보, iii) 청정 및 순환 경제를 위한 산업 동원, iv) 에너지 및 자원 시스템 효율화 및 혁신, v) 지속가능 및 스마트 교통, 그리고 vi) 건강하고 친환경적인 식량 시스템을 향한 전환 방향성을 제시하고 있으며, 이를 위해 상당한 녹색 금융·투자 계획을 담고 있다. 전환은 비즈니스 모델, 요구되는 스킬, 상대적 가격이 있어서 상당한 구조적인 변화로 이어질 수 있다. 이에, 사회적 또는 지리적 상황에 따라서, 시민들은 다양한 방식으로 영향을 받게 되며, 모든 EU 회원국·지역·도시가 ‘전환’에 있어서 같은 출발선상에서 시작하지 않고 대응 능력도 모두 다르므로, 이에 대한 정책적 대응이 필요하다는 점이 포함되어 있다. 이러한 정책적 대응은 공공교통 정책, 에너지 빈곤해결, 재교육 추진 등을 포함한다(EU, 2019, p. 16). 이에, 유럽 그린딜 상의 전환 계획을 추진하는 데에, 상당한 녹색 금융·투자가 필요하며, 이 과정에 공정전환을 확보하는 내용이 포함되었다(Ibid., p. 15). 먼저, EU 배출권거래제 상의 할당권 수입을 공정전환 재정지원

강화를 위한 EU 예산에 배정하는 것이 고려된다. 또한, 지속가능 유럽 투자 계획(Sustainable Europe Investment Plan)의 일환으로 공정전환메커니즘(Just Transition Mechanism)이 제안되었다. 공정전환메커니즘은 공정 전환 기금(Just Transition Fund)을 포함한다(Ibid., p. 16).

여기서, 공정전환의 고려 ‘대상’은 취약한 사람, 지역, 분야로 언급하고 있다. 가장 취약한 사람은 기후변화 및 환경파괴의 부정적 영향에 가장 노출된 이들이라고 언급되어 있다. 취약 지역 및 분야는 화석연료 또는 탄소집약적 과정에 의존하는 지역 및 분야를 의미하며, 이러한 지역 및 분야에 대해서는 저탄소 및 기후탄력적 활동에 대한 전환을 중심으로 지원이 이루어질 예정이다. 또한, 전환 과정에 취약한 시민과 노동자를 보호하고, 특히 재교육(re-skilling) 프로그램, 새로운 경제부문 일자리, 또는 에너지 효율적 주택 측면의 지원이 제공된다(EU, 2019). 그런데, 이 유럽 그린딜 상에서는 ‘젠더’ 또는 ‘여성’ 관점의 접근 내용이 별도로 다루어지지 않고 있다. EU 성평등 전략(EU Gender Equality Strategy)과 에너지연합 거버넌스 및 기후행동에 관한 규제 지침 2018/1999에서는 에너지 및 기후 계획에 성평등이 존중 및 통합되어야 한다고 명시되어 있으나,¹³⁾ 이러한 사항은 EU 그린딜에 일관성 있게 포함되지 않았고 강화되지도 않았다(Heidegger et al., 2021, p. 96). EU 그린딜 뿐만 아니라 EU 차원의 다른 기후정책들 역시 여성 또는 젠더에 대한 사항이 크게 고려되지 못했다(Allwood, 2022).¹⁴⁾

유럽 그린딜에 근거해 설립된 공정전환 메커니즘의 경우에도 마찬가지이다. 공정전환 메커니즘은 전환으로 인해 사회·경제적 영향을 가장 크게 받는 지역을 지원하기 위해 2021~2027 기간 동안 550억 유로를 동원하여, i) 공정전환 기금으로 해당 지역에 투자를 실행하거나, ii) 해당 지역의 공정전환 계획에 대해서 예산 보증(budgetary guarantee)을 제공하거나, iii) EU 예산에 기반한 보조금과 유럽투자은행 대출금을 통합하여 공공 대출금을 운용한다(EC, 2023a). 이에, 공정전환 메커니즘이 석탄산업 종사하는 노동자들 중 대부분 남성 노동자들에게만 혜택을 주고 있다는 비판이 있다(Clancy et al., 2022, p. 13; Heidegger et al., 2021, p. 96).¹⁵⁾ 공정전환 메커니즘 차원에서 2020년 설립된 공정전환 플랫폼(Just Transition

13) 규제 지침의 원문은 ‘Directive on Regulation on the Governance of the Energy Union and Climate Action 2018/1999’이다.

14) EU 기후정책 중에서 유럽 그린딜, Fit for 55, 2021 기후법(Climate Law), EU 회복 계획(Recovery plan)에 ‘젠더’가 언급되지 않았다. 젠더가 언급된 정책은 두 개로 EU 적응 전략(EU Adaptation Strategy)과 모빌리티 전략 및 행동 계획(Mobility Strategy and Action Plan)이 있는데, 젠더가 언급만 되고 실질적인 젠더주류화 내용은 포함되지 않았다.

Platform)을 살펴보면, 이는 EU 회원국과 지역의 공정전환 달성을 위한 지원과 관련 지식을 제공하는 단일 창구이다(EC, 2023b). 동 플랫폼에서는 탄소집약적 지역에 대한 4개의 실무그룹을 운영하고 있다. 4개 실무그룹은 각기 철강, 시멘트, 화학물질, 그리고 수평적 이해관계자 전략에 초점을 두고 있다(EC, 2023c). 이러한 실무그룹의 목표에서는 전환 과정에 연관된 모든 사람(all people)을 위한 공정전환의 공동 비전을 개발한다고 되어 있으나, 구체적으로 ‘젠더’ 또는 ‘여성’에 대한 사항이 포함되어 있지 않다.

의사결정 과정에서의 여성 대표성을 살펴보면, 유럽 그린딜을 제안한 유럽위원회(EC)는 위원장을 제외하고 25인으로 구성되어 있는데, 이중 여성은 11인이다. 그리고, 유럽그린딜을 담당한 위원 그룹은 7인이며, 이중 여성은 4인이다(EC, 2023e). 그럼에도 불구하고, 유럽그린딜 자체에 여성/젠더에 대한 고려는 포함되지 않았다. 그리고, 앞서 언급된 공정전환 플랫폼의 4개 실무그룹에 대해서, 실무그룹 별로 구성된 회원에 대한 위원 리스트가 남/여를 구분할 수 있도록 된 것이 아니라 대표 기관에 이름으로 명시된 바, 젠더가 고려되었는지를 파악할 수 없다(EC, 2023d, Annexes 2, 3, 4, 5). 최종적으로 이 공정전환 메커니즘을 통해서 누가 혜택을 얻는가에 대해서도 ‘전환에 가장 취약한 사람과 시민’, ‘탄소 집약 산업을 구성하거나 참여하는 기업 및 부문’, 그리고 ‘화석연료 및 탄소 집약 산업에 크게 의존하는 회원국 및 지원’으로만 언급하고 있다(EC, 2023a).

대신, EU 외부 행동(EU external action)과 관련한 개도국 대상의 EU 젠더액션플랜 III에서는 녹색전환(green transition)과 디지털 변혁(digital transformation)으로 인한 도전과제와 기회에 대해서 다루고 있다. 특히 공평하고 포용적인 녹색전환을 추진하기 위해, 자연자원의 주요 사용자이자 관리자인 여성이 기후변화 완화 및 적응에서 중요한 역할을 함에도 불구하고 거버넌스 과정에서 동등하게 참여하고 있지 않으므로, 토착 여성들의 특수한 필요

와 역할을 고려하여 여성의 환경파괴 및 기후변화에 대한 젠더 부분에 대해 행동할 것을 결정하였다. 특히, i) 성-반응적(gender-responsive) 전략을 확보하기 위해 여성의 참여를 추구하고,¹⁵⁾ ii) 녹색전환 부문에서 여성 네트워크를 지원하고,¹⁷⁾ iii) 성-반응적 기후/환경/재난위험경감 국가 전략 및 행동계획에 대한 역량배양·재정·투자지원을 제공하고, iv) 녹색·순환 경제에서 여성 기업 및 고용을 지원하고,¹⁸⁾ 그리고 v) 기후변화 및 환경파괴에 대한 젠더 기반 차별화된 영향에 대한 정보 수집을 향상시키는 것이다(EC, 2020, pp. 19-20). 여기서 주목할 점은 개도국에서의 ‘녹색전환 부문’ 또는 ‘녹색경제’ 부문에서 여성의 참여, 여성 기업, 여성 고용을 지원한다는 내용이 포함되었다는 점이다.

한편, 디지털 및 녹색 전환은 2030년까지 EU 내에서 250만 개의 직업을 추가로 생산해낼 것으로 예측되며, 이에 맞는 스킬을 갖춘 노동자는 녹색전환의 전제조건이다(EC, 2022, p. 2). 이에, 유럽연합은 ‘2023 유럽 기술의 해(2023 the European Year of skills)’를 제시하였다. 이는 유럽의 기업들 중 4분의 3 이상이 현재 요구되는 기술을 가진 노동자를 찾는 데 어려움을 겪고 있고 단지 성인의 37%만이 정기적으로 훈련을 받고 있다는 최근에 보고서에 기반하고 있다.¹⁹⁾ 또한, 건설-헬스케어-공학-IT 분야에 걸친 28개 직업군에 대해서 고숙련 또는 저숙련 노동자에 대한 수요가 점점 늘어나고 있다. 또한, 기술 관련 직종 및 연구에 있어서 ‘여성’의 대표성이 낮은데, 과학자·공학자 5인 중 2인이 여성이고, IT 전문가 6인 중 1인이 여성이며, 그리고 과학-기술-공학-수학 대학원생 3인 중 여성이 1인에 그친다는 결과가 나왔다. EU의 2030 디지털 목표에 따르면, EU 성인의 적어도 80% 이상은 적어도 기본적인 디지털 스킬을 갖추어야 하며, ICT 전문가가 적어도 2천만 명이 고용되어야 하며, 젠더 융합(gender convergence)를 고려하여 지금보다 더 많은 여성이 이러한 직업을 택하도록 권고되어야 한다는 것이다(EC, 2022, para 15, 2023f). 또한, 교육·고용·훈련 상태가 아닌 여성 및 청년들이 노동

15) 이러한 비판을 타개하기 위해서는 i) 기후정책 목표에 ‘성평등’이 통합되어야 하고, ii) 제도적 차원에서 여성의 동등한 대표성이 거버넌스 및 제도 접근법에 반영되어야 하고, iii) 기후행동프로그램이 젠더 분석 또는 젠더수요평가를 통해 선별되어야 하고, iv) 계획된 정책 및 수단은 ‘젠더 영향 평가(gender impact assessment)’를 거쳐야 하며, 마지막으로 v) 젠더 예산제와 같은 수단을 활용해 젠더 주류화에 대한 모니터링이 필요하다고 제안되었다(Heidegger et al., 2021, pp. 87-88).

16) 기후변화 완화 및 적응, 재난 위험 경감, 자연자원의 포용적 및 지속가능 관리 부문

17) 지속가능 산림 관리, 농업, 에너지 부문 등

18) 지원 부문은 깨끗한 요리와 지속가능한 에너지, 지속가능한 어업 활동 등이다. 지원 방법은 농촌 지역 여성의 역량 배양, 보다 공정한 토지임차 규제와 자연자원 관리를 위한 정책 개선, 경제적 역량 강화 및 재원 접근성 증대이다.

19) 특히, 유럽에서 일하는 성인 10인중 4인이 기초적인 디지털 기술이 부족한 것으로 나타났다.

시장에서 활동할 수 있도록 노력이 필요하다는 내용도 포함되어 있다(EC, 2022, p. 4).

따라서, 이를 정리하면, 첫째, EU 그린딜 상에는 공정 전환이 포함되어 있으나, 젠더(여성) 고려가 포함되어 있지 않다. 둘째, 유럽그린딜 자체를 구성한 유럽위원회 및 담당 위원 그룹에서는 여성의 대표성이 확인된다. 그러나, 공정전환 플랫폼 상의 4개 실무그룹에 대해서 참여자가 ‘대표 기관’으로 되어 있는 바, 이 기관들을 대표하여 여성이 참여하는 지 확인할 수 없고 또한 여성의 참여가 의무화 되어 있지 않다. 셋째, 공정전환 플랫폼 4개 실무그룹에 대한 재분배 정책에 젠더(여성 노동자)가 고려되고 있지 않다. 넷째, 녹색전환과 관련한 새로운 산업 영역에 대한 교육 기회를 제공하는 것에 여성이 포함되었다. 특히, 교육·고용·훈련 중이 아닌 여성에 대한 교육에 대해서도 언급되었다.

4.2. 캐나다

캐나다는 기후변화의 부정적 영향을 회피하기 위해, 2050년까지 온실가스 넷제로 달성에 기여하고자 하는 입장이다. 이에 2021년 6월 9일 캐나다 넷제로 배출 책임 법(Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act)이 제정되었다(GOC, 2021a, 2023a). 뿐만 아니라, 캐나다 내의 많은 지방 및 도시들(켈프, 밴쿠버, 해밀튼, 토론토 등)도 2050 넷제로 기여를 발표하였다. 더 나아가 프린스 에드워드 섬은 2040년까지 넷제로 달성을 선언하였고, 노바스코티아와 브리티시 컬럼비아 지역은 2050 넷제로 법안을 계획하고 있다. 그런데, 이 법안에는 전환(transition)이나 변혁(transformation)이란 단어가 등장하지 않으며, 이 차원에서 요구되는 공정전환이라는 단어도 등장하지 않는다.

한편, 캐나다는 파리협정 하에서 2005년 온실가스 배출량을 기준으로 2030년까지 30%를 감축한다는 국가 온실가스 감축 목표를 설정하였다. 그리고, 캐나다 정부는 이 감축목표를 달성하고, 또한 경제성장과 기후탄력성 제고를 위해 「청정 성장과 기후변화에 관한 범캐나다 프레임워크(Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change)」를 2018년 수립하였다(GOC, 2023b).²⁰⁾ 동 프레임워크는 총 4개 항목으로 구성되어 있는데, 이는 i) 탄소배출 가격화, ii) 경제 모든 부문의 온실가스 저감

달성 수단, iii) 기후변화 영향에 대한 적응과 탄력성 조성 수단, 그리고 iv) 혁신 촉진, 청정기술 지원, 그리고 일자리 창출이다(GOC, 2018, p. 2). 여기서 네 번째 항목에 ‘일자리 창출’에 대한 사항이 포함되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 캐나다의 청정 성장경제에 있어 새로운 그리고 양질의, 새로운, 좋은 보수의, 그리고 장기의 일자리 창출에 대한 사항이 포함되어 있다(GOC, 2018, pp. 3-4). 일자리 창출과 관련하여, 감축 분야의 에너지 효율성 향상,²¹⁾ 전기 자동차 및 신규 연료, 재생 에너지 산림, 농업, 폐기물, 청정 에너지 부문, 적응 분야, 그리고 신규 기술개발 분야에 대해서도 새로운 일자리 창출이 가능하다고 언급되어 있다(GOC, 2018, p. 18, p. 23). 예를 들어, 브리티시 컬럼비아 지역은 2016년 기후 리더십 계획을 발표하였고, 이는 특정 부문의 온실가스 감축 행동 계획을 포함하며 이는 66,000개의 새로운 일자리를 창출할 것으로 예상되고 있다(Ibid., p. 53). 더 나아가, “공정하고 평등한 전환”으로 캐나다 노동자들의 스킬과 훈련을 제공한다는 내용이 담겨 있다(GOC, 2018, p. 40, 2023c).

앞서 언급된 「청정 성장과 기후변화에 관한 범캐나다 프레임워크」의 네 번째 항목인 ‘혁신 촉진, 청정기술 지원, 그리고 일자리 창출’을 위한 행동 차원에서, 캐나다 ‘환경 및 기후변화부’는 공정전환 태스크포스(Just Transition Task Force)를 2018년 설립하였다. 이의 목적은 ‘석탄 발전’의 단계적 퇴출을 위한 공정전환을 이행하기 위해 부처에 관련 지식, 방안, 권고안을 제공하기 위함이다. 공정전환 태스크포스의 네 가지 임무는 i) 석탄 퇴출 시 발생할 영향의 규모와 유형에 대한 제안을 받는 과정에서 이해관계자들을 참여시키고, ii) 이해관계자들의 의견에 기반한 보고서를 작성하고, iii) 공정전환 계획에 관해 부처에 권고안을 제공하고, 마지막으로 iv) 고용자들의 재교육·훈련·계획에 대한 컨설팅을 어떻게 구조화할 것인가에 대해 부처에 관련 옵션과 권고안을 제공하는 것이다(Frank and Lindsay, 2020, p. 14). 11인으로 구성된 태스크포스는 석탄발전 퇴출이 필요한 4개 지역의 15개 커뮤니티를 대상으로 컨설팅을 진행하고, 이를 통해 10개의 권고안을 도출하였는데, 이를 3개 부문으로 정리하면 i) 석탄 퇴출 전과정에 걸친 행동을 진행할 때 공정전환 원칙을 계획·법·규제·자문 과정에 적용해야 하며, ii) 커뮤니티 인프라, 계획, 협업, 다각화 및 안정화를 위해 현지 지역에서 가능한 지

20) 이는 캐나다 지방·지역과 함께 그리고 토착민들의 참여를 통해 개발된 계획이다.

21) 에너지 효율성 향상을 위한 개조(retrofit) 투자가 해당 지역 일자리 창출에 강력한 역할을 할 수 있다고 되어 있다(Ibid., p. 16)

원과 투자를 보장하고, iii) 노동자들에게 은퇴 또는 지속 가능 고용으로 전환할 수 있는 길을 제공해야 한다는 것이다 (Ibid.). 물론 이 과정에서 여성 노동자 또는 젠더에 대한 고려사항은 없는 것으로 보인다. 다만, 테스크포스 위원을 선정하는 과정에서 다양성 차원에서 토착민과 젠더를, 배경 차원에서 환경·학문·무역, 전문성 차원에 대한 고려가 이루어졌다(Ibid., p. 21). 테스크포스 위원은 총 11인으로, 여기서 공동의장에 남/여 각기 선정되었고, 여성 위원은 11인 중 4인이다(GOC, 2021b).

그런데, 2021년 캐나다는 공정전환 자문기구(Just Transition Advisory Body) 설립 등을 포함하는 ‘공정전환 법안’을 준비하였는데, 이 과정에서, ‘자연자원부’는 캐나다 국민들에게 저탄소 미래로 나아가기 위한 공정 및 공평한 전환을 확보하기 위해, 캐나다 정부의 향후 정책에 대해 캐나다 국민들에게 질문하고 국민들이 참여하는 프로세스를 도입하였다. 이 설문엔, 캐나다 국민들은 형평성 차원에서 고려되어야 하는 그룹에 ‘여성, 토착민, 인종별 개인, 장애인, 그리고 청소년’을 제시하고, 이들이 새로운 직업과 기회를 수혜받도록 정부가 저탄소 전환을 확보해야 한다고 답했다(GOC, 2021c).

2023년 자연자원부는 공정전환 법안의 도입을 앞두고 있다. 동 법안은 ‘청정에너지’로의 전환과 관련하여 부정적 영향을 받게 될 화석연료(석유 및 가스) 분야 노동자들이 녹색에너지 일자리로 이동할 수 있도록 돕는 내용을 담고 있을 것으로 예상된다(CBC, 2023). 그런데, 캐나다 내에서 ‘천연자원(natural resources) 산업’에 대한 성 불평등이 고착화되어 있다. 동 산업은 고소득을 보장하는 산업임에도, 여성은 천연자원 산업에서 인력의 20% 미만을 차지하며 지속적인 임금 격차에 직면했다. 그런데, 캐나다 정부의 공정전환은 현재 석유 부문에 고용된 노동자들을 지원하고 이들의 녹색에너지 일자리로 변경을 위한 재교육에 초점이 맞추어져 있는데, 이는 대부분 남성 노동자일 가능성이 크다 한편, 석유 부문의 여성 노동자들은 대부분 판매, 행정, 지원 업무에 있으므로, 이들에 대한 지원이 없다면 여성의 재정 및 사회적 불평등이 더 커질 것으로 언급되고 있다(Baruah and Biskupski-Mujanovic, 2021).

한편, 캐나다 정부는 캐나다 젠더 결과 체계(GRF, Gender Results Framework)를 수립 및 적용하고 있는데, 이는 캐나다 정부의 모든 성평등 우선순위 및 목적의 진전을 보기 위해 지표화 한 것이다. 이와 함께, 2018년 캐나다 정부는 여성의 경제적 역량배양을 위해 ‘여성 기업

전략(WES, Women Entrepreneurship Strategy)을 추진하며, 이를 위해 여성이 소유한 비즈니스가 자원, 역량, 네트워크, 전문성에 접근할 수 있도록 60억 달러를 투자한다. 2020년의 경우, 캐나다 정부는 추가적으로 천오백만 달러를 여성기업전략 생태시스템 기금(WES Ecosystem Fund)’에 제공하였다. 여성기업전략(WES)은 3개 요소로 구성되는데, 여성기업 대출 기금, WES 생태시스템 기금, 그리고 여성기업지식허브이다(WEKH, 2022, p. 38).

이러한 정부 차원의 노력은 캐나다 노동조합과의 협력을 통해서도 진행된다. 소외된 사람들(여성, 토착민, 다른 인종, 이민자)은 탈탄소 경제로의 전환에 있어서 새로운 직업군에 대한 견습/훈련 시스템(apprenticeship system)에 참가하는 데에 있어 그들만의 다양한 장애요소를 직면하게 된다. 이에 따라, 소외된 사람들 역시 이러한 시스템에서 일련의 대표성을 확보할 수 있도록, 공급 및 수요 차원에서 지원 프로그램들이 마련되고 있다. 먼저, 노동조합이 주도하는 ‘공급’ 측면의 프로그램 예시를 들면, 캐나다 건축 노동조합(CBTU, Canada’s Building Trade Unions)은 ‘Build Together’라는 프로그램을 운영중이며, 이는 청년, 고령 근로자, 여성, 이민자, 소수자, 그리고 토착민으로 정의되는 비(非)전통적인 인구를 대상으로 노동자들을 모집하기 위한 프로그램이다. 무역에서 여성을 위한 BC 센터(B.C. Center for Women in the Trades)의 경우, 숙련된 무역 업무에서 일하고 있는 여성을 확보하고 향상시키기 위해서 노력하고 있다. 또한, 캐나다 전국적으로 사업별로 노동자 다양화 이니셔티브가 채택되고 있는데, 예를 들어 국제전기노동자형제회(International Brotherhood of Electrical Workers)의 경우, 머스크랫 폭포 수력 사업에 대해서 대표성이 떨어지는 (소외된) 그룹을 채용하기 위한 협력 협약을 체결하여 진행하고 있다. 다음으로 ‘수요’ 측면의 수단의 예를 들면 사업 개발자와 지역 그룹 간의 지역혜택협약(CBAs, community benefits agreements)이 협상을 통해 체결된다. 이는 신규 사업에 관한 의사결정과정에서 역사적으로 배제된 그룹이 참여할 수 있고 또한 경제적 혜택을 공유할 수 있게 하기 위함이다. 온타리오 지역의 경우, 공공인프라 결정 시, 지역주민 혜택(지역 일자리 창출, 훈련 및 견습 기회 등)에 대한 고려를 포함하는 사항이 법적으로 요구된다. B.C. 정부는 또한 토착민, 여성, 그리고 청년을 위한 직업·훈련·견습·거래 기회를 증진하기 위해 지역혜택협약을 채택하였다(Mertins-Kirkwood and Deshpande, 2019, pp. 24-25).

따라서, 이를 정리하면, 첫째, 캐나다 「넷제로 배출 책

임 법」 상에서는 공정전환 개념 자체가 고려 또는 포함되지 않았다. 한편, 2030 국가 온실가스 감축목표를 달성하기 위한 「청정 성장과 기후변화에 관한 범캐나다 프레임워크」에는 공정전환 차원에서 저탄소 경제로의 전환 과정에서의 일자리 창출에 대한 사항이 포함되었다. 그리고 석탄발전의 단계적 퇴출을 위한 정책에서 ‘공정전환’ 정책이 등장한다. 그러나, 공정전환 차원에서 ‘젠더’에 대한 고려는 없다. 둘째, 공정전환을 추진하기 위한 태스크포스위원을 구성하는 데에 있어서 젠더 고려 차원의 여성의 대표성이 확인된다. 셋째, 공정전환을 확보하기 정부 정책을 현재 수립중에 있으며,²²⁾ 이에 대한 국민 설문에서 새로운 직업과 기회를 수혜받는 이들에 여성이 포함되어야 한다는 국민적 의식이 확인되었다. 넷째, 캐나다 정부는 녹색전환을 위한 새로운 산업 영역들과 이에 대한 일자리 창출 가능성에 대해서 다루고 있으나, 여기에 여성노동자 지원 정책이 별도로 마련되지는 않았다. 대신 캐나다 정부는 정책 전반에 대한 젠더 주류화가 진행되었고, 어떠한 정책에 대해서든지 젠더가 고려될 수 있도록 하는 젠더결과체계가 수립 및 적용되고 있다. 또한, 정부-노동조합의 협력을 통해서, 노동조합이 기존 노동자 모집 및 교육 프로그램에서 여성 노동자를 확보하기 위해 노력하고 있고, 정부-사업개발자-지역 간의 지역혜택 협약을 체결해서 지역 일자리 창출, 훈련 및 견습 기회 등에 있어서 여성을 고려하는 활동들이 이루어지고 있다.

4.3. 미국

미국 바이든 대통령 취임전 대통령 선거 캠페인 관련 문헌에 공정전환에 대한 방향성이 언급되었다. 이는 양질의 중산계층 일자리를 창출하고 동시에 에너지 전환으로 영향 받는 모든 이들(석탄 광산 노동자, 석탄 발전소 노동자 그리고 그들의 지역 커뮤니티 포함)에 대한 의무를 충실히 한다는 내용이다(Tasini, 2021, p. 7). 미국 바이든 대통령 취임 후, 향후 9년간 2조 2000억 달러를 투입하는 경제재건 계획이 2021년 공개되었는데, 이 계획이 포함된 정책이 바로 「미국 일자리 계획(American Jobs Plan)」이다(KOTRA, 2021). 미국 일자리 계획이 도출된 배경에는 기후변화 대응, 친환경·저탄소 전환과 더불어 일자리 창출과 경제발전

을 추진하고자 하는 ‘그린 (뉴)딜’이 있다. 즉, 코로나 팬데믹으로 인한 국내 실업 위기, 인종차별 위기, 그리고 전세계적인 기후변화 위기를 동시에 종합적으로 해결하기 위한 방안으로써 도출된 것인 바, 동 미국 일자리 계획은 기후변화 대응 계획이라고도 볼 수 있다 (Turrentine, 2021). 동 계획은 크게 네 가지 항목인 i) 공공 인프라 투자, ii) 제조업 육성, iii) 연구개발(R&D) 지원, iv) 기후변화 대응에 대한 세부 지출계획을 포함하고 있다(KOTRA, 2021). 공정전환 측면에서 볼 때, 동 계획에는 “좋은 일자리”, “좋은 임금과 복리후생”, “좋은 급여 일자리” 등의 표현들이 등장하는데, 이는 노동자 친화적이면서 동시에 노동조합 친화적인 입장이 드러났다고 볼 수 있다(Tasini, 2021, p. 8). 미국이 청정 에너지 경제를 지향하고 있는 바, 배터리 저장, CCS, 수소 에너지, 해상 풍력 등의 신규 청정에너지 기술의 R&D 및 활용을 통해 2030년 온실가스 감축 목표를 달성하고자 하며, 이를 위해 청정에너지 투자·생산하는 기업에 세제혜택을 제공하고, 청정에너지를 우선시하는 연방정부 조달정책을 갱신하는 동시에, 임금 보호, 노동자 보호, 현지 고용조항, (등록된 견습생 대상) 훈련 프로그램을 제공하는 내용들이 들어가 있다(Turrentine, 2021). 또한, 화석연료에 대한 세금 혜택(tax preference)을 제거하기로 하였다. 그리고, 미국 내 수십만 개의 버려진 광산과 석유·가스 유정들이 경제적으로 궁핍한 농촌 지역 사회에 산재해 있는데, 이 광산 및 유정들이 위험한 물질들을 배출하고 이는 식수 공급 및 기후변화에 위협이 되고, 또한 이 지역주민들은 수년간의 투자중단(disinvestment)으로 경제적으로 고통받아왔다. 이에, 유정들을 막고 버려진 석탄·경암(hardrock)·우라늄 광산을 복원 및 회수하기 위해 선행투자 160억 달러를 투입하여 수십만명의 근로자를 고용하여 경제적으로 타격을 받은 지역주민들에게 양질의 일자리를 제공하려는 계획이다(Ibid.).

더 나아가, 미국 일자리 계획에 ‘젠더’에 대한 사항이 포함되었는데, 첫째, R&D와 기술 투자와 관련하여, R&D 및 과학·기술·공학·수학에 있어서 인종 및 젠더 불평등을 제거하는 목표가 포함되었다.²³⁾ 둘째, 인력개발에 대한 투자와 관련하여, 인종 및 젠더 평등성을 향상시키기 위해, 바이든 대통령이 이미 입증된 인력개발프로그램에 1,000

22) 「공정전환 법안」 도입 준비중이다.

23) 이를 위해, 바이든 대통령은 의회에 HBCU 및 기타 MSI에 100억 달러의 R&D 투자를 촉구하고 있다는 사항, 또한 의회가 예비 대학 프로그램을 포함하여 소외 계층에게 대학원 펠로우십 및 기타 기회를 제공하기 위해 HBCU 및 기타 MSI에서 연구 인큐베이터 역할을 하는 최대 200 개의 우수 센터를 설립하는 데 150 억 달러를 투자할 것을 촉구하고 있다는 사항이 포함되었다(The White House, 2021).

역 달러를 투자할 것을 의회에 촉구하였다. 셋째, 안전하고 건강한 일자리 창출 차원에서,²⁴⁾ 노동자의 역량강화(empowerment)를 위해서, 자국 국내 노동자들이 법적 혜택과 보호를 받고 젠더에 따른 임금 불평등을 해소하는 계획이 포함되었고, 또한 고용주가 노동자들에게 양질의 일자리를 제공하도록 보장하는 수단을 연방정부가 제공하도록 의회에 촉구하는데 이는 공정하고 동등한 임금, 안전하고 건강한 직장, 인종·젠더·기타 형태의 차별과 괴롭힘이 없는 직장을 의미한다(The White House, 2021).

한편, 미국 노동부는 바이든 정부의 인프라 법안 및 청정 에너지 투자 계획을 지원하기 위해서 여성들이 많이 진출하지 않은(덜 대표된) 건설, 제조, 사이버 보안과 같은 산업에 등록된 견습생 프로그램(registered apprenticeship program)에 여성들이 접근성을 높이고 지원할 수 있도록, 최대 14개 보조금을 위한 500만 달러의 자금을 지원한다고 발표하였다. 예를 들어, ‘견습 및 비전통 직업에서의 여성 보조금’의 경우, 노동부의 고용 및 훈련팀과 여성국이 주관한다(DOL, 2023). 현재, 미국의 인프라법, 인플레이션 감축법, 칩스와 과학법 등이 신재생에너지, 교통, 브로드밴드 인프라 부분에서 좋은 임금의 직업들을 창출하고 있는 바, 바이든 정부가 이러한 직업들에 필요한 훈련 및 기술개발을 노동자들에게 지원하도록 돕고 있다. 미국 노동부의 이러한 지원은 건설, 제조, 인프라, 사이버보안, 헬스케어 등 고속성장하는 산업에 별로 존재하지 않는 여성들의 문제를 해결할 것으로 보인다(Ibid.). 건설 부문의 경우, 좋은 임금의 건설 일자리에 대한 접근성을 확대하며, 이 대상에 여성이 포함된다(The White House, 2023). 또한, 미국 상임부는 여성의 일자리 기회를 확대하기 위해 성장하는 산업에 대한 투자 프로그램을 운영하고 있다. 여기에는 브로드밴드 형평성·접근·활용 프로그램(Broadband Equity, Access and Deployment Program), 미 조리의 제조 훈련자 프로그램에서의 여성(Women in Manufacturing trainee program) 등이 있다(Ibid.). 미국 교통부의 경우, 모든 경쟁 보조금 신청자들에게 그들의 노동자 훈련 프로그램과 고용 정책이 여성을 포함한 소외된 근로자를 건설 분야로 끌어들이 수 있도록 요구한다. 교통부는 이러한 경쟁적 보조금 상급에 이미 100억 달러 이상을 제공하였다(Ibid.). 전반적으로 이러한 프로그램들은 해당 산업에서 대표성이 떨어지는 노동자들을 지원하는

프로그램에 ‘여성’을 포함하여 접근하고 있다.

한편, 미국 국무부의 민주주의·인권·노동국(Bureau of Democracy, Human Rights and Labor)에서 최근 해외 남아시아를 대상으로 재정지원 프로그램을 진행하는데, 이는 남아시아의 기후변화 대응 주요 인프라 사업이 진행되는데, 이 과정에서 영향을 받는 가장 취약한 노동자들을 대상으로 그들의 표현 및 연대(노동조합)의 자유를 지원하고 또한 새로운 환경(기후 지속가능 및 녹색 기술 부문)에 대한 새로운 직업능력을 키울 수 있도록 지원하는 프로그램을 제공한다. 이 과정에서 특히 ‘여성’을 고려한다(DOS, 2023).

따라서, 이를 정리하면, 첫째, 미국은 그린뉴딜 차원에서 기후변화 대응과 친환경·저탄소 전환 차원에서 새로운 일자리를 창출하고 동시에 에너지 전환으로 영향받는 이들을 고려하는 공정전환을 고려하는 「미국 일자리 계획」을 도출하였다. 이 일자리 계획에는 '젠더' 고려가 명시적으로 이루어져 있다. 둘째, 미국은 연방정부 차원에서의 공정전환에 대한 별도 기구가 부재하며, 이에 따라 의사결정 과정에서의 여성 대표성에 대한 판단을 내리기는 쉽지 않다. 셋째, 미국은 화석연료에 대한 기존의 세금혜택을 제거하기로 하였고, 버려진 석유·가스 유정을 막거나 버려진 석탄 광산 등에 대한 환경복원 사업을 대규모 재원을 투입하여 추진함으로써 경제적으로 타격받은 해당 지역의 수십만 명의 근로자를 고용하고 해당 지역 복원을 도모하는 일련의 재분배 정책이 기획되어 있다. 그러나, 이 과정에서 여성 노동자가 구체적으로 고려되고 있지는 않다. 넷째, 전환 정책 차원에서 여성의 대표성이 낮은 인프라 산업(건설, 제조, 사이버 보안 등)에 정부의 교육훈련 프로그램에 여성의 접근성을 높이기 위한 정책을 펼치고 있다. 또한, 새로운 산업 부문의 신규 일자리에 여성의 취직 기회를 확대하기 위한 프로그램이 운영되고 있다.

4.4. 소결 및 우리나라에의 시사점

앞서, 탄소중립-공정전환-젠더 넥서스를 고려한 정책 수립 시 고려해야 할 네 가지 항목에 대한 분석틀을 토대로, 유럽연합, 캐나다, 그리고 미국의 정책을 살펴보았으며, 이를 정리하면 다음의 Table 3과 같이 정리될 수 있다.

동 내용을 정리하면, 첫째, 상위 국가정책에 공정전환

24) 안전하고 건강한 일자리 창출을 보다 구체적으로 설명하면, 이는 건강한 작업장에서 통상적인 임금을 지급하는 양질의 일자리를 창출하는 동시에 근로자가 노조를 조직하고, 노조에 가입하고, 고용주와 단체 교섭을 할 수 있는 자유롭고 공정한 선택권을 보장하는 것이다(The White House, 2021).

이라는 ‘용어’의 포함 여부는 다를 지라도 공정전환의 개념은 모두 녹아들어 있는 것으로 나타났다. 다만, 젠더(여성)에 대한 고려는 미국의 경우에만 포함되었다. 그런데, 유럽연합과 캐나다는 젠더를 포함하지는 않았으나, 유럽연합의 경우 젠더 고려가 되지 않은 현황에 대한 학자들

의 비판이 있고, 또한 캐나다의 경우 공정전환 법안에 대한 대국민 설문에서 여성에 대한 고려가 필요하다는 결과가 도출된 바, 향후 ‘젠더’고려에 대한 사항이 부각될 것으로 예상된다. 둘째, 전환정책을 수립하고 공정전환을 이행하는 의사결정과정에 젠더를 고려한 여성의 참여 및 대

Table 3. Policy status from the perspective of carbon neutrality-just transition-gender nexus

Analytical frame	EU	Canada	The US
(i) Consideration of just transition ‘& gender (women) in national policies	The term ‘just transition’ is included in Europe Green Deal.	<ul style="list-style-type: none"> - The term ‘just transition’ is NOT explicitly included in high-level policy plans. Yet, job creation is included for just transition. - Just transition Taskforce to phase out coal power was formed at the Ministry of Environment and Climate Change. 	The term ‘just transition’ is included in American Jobs Plan.
	Gender consideration is NOT included in just transition	Gender consideration is NOT included in just transition	Gender consideration is included in just transition
(ii) Assurance of women’s engagement and representation in just transition policies	<ul style="list-style-type: none"> - Women representation is assured in European Commission and its members in charge of Europe Green Deal. 	Women representation is assured in the composition of Just Transition Taskforce Committee.	A separate organization or institution for just transition does NOT exist, and women representation is NOT assured.
	<ul style="list-style-type: none"> - Women representation is NOT assured in the composition of Just Transition Platform working group. 		
(iii) Consideration of gender (women workers) in redistribution policies in phase-out industry	Women workers are NOT considered in redistribution policies in four working groups of just transition platform.	Women workers are NOT considered.	Women workers are NOT considered.
(iv) Consideration of gender (women) in opportunity access to new jobs in new industry	Women is considered.	Women is NOT considered	Women is considered.
		Gender mainstreaming in overall Canadian government policies Women are considered in government-labor union apprenticeship programs or government-project developer-region agreement.	

Source: Formulated by the authors on the basis of sections 4.1, 4.2, and 4.3

표성 측면에서 캐나다는 관련 기관을 설립하고 여기에 여성의 대표성을 확보하고 있다. 그러나, 유럽연합의 경우 유럽 그린딜 도출을 위한 의사결정 과정에 여성의 대표성이 확인되나, 공정전환 실무그룹 플랫폼 상에서는 여성의 대표성 확인이 되고 있지 않다. 그리고, 미국의 경우 연방 정부 차원에서의 공정전환 관련 기구가 따로 마련되지 않은 바, 역시 여성의 대표성 확인이 어렵다. 셋째, 석탄발전과 같은 ‘폐쇄산업’에 대한 재분배 정책에 있어서, 모두 공통적으로 젠더가 고려되고 있지 않다. 즉, 여성 노동자에 대한 고려가 부재하다. 넷째, 대신 녹색전환 또는 저탄소 경제로의 전환 차원에서의 ‘신규산업’에 대한 새로운 그리고 양질의 일자리에 대한 기회에 접근하는 데에 있어서는 유럽과 미국은 젠더를 고려하고 있다. 그리고 캐나다의 경우, 공정전환 법안이 준비중이며, 대국민 질의 결과, 젠더(여성)가 고려되어야 한다고 나온 점을 고려할 필요가 있다. 또한, 꼭 전환정책에 한정하지 않더라도 캐나다 정부 정책 전반에 젠더 주류화가 이루어지고 있으며, 캐나다 정부가 기존에 노동조합과의 협력, 지역정부-사업개발자 간의 협력에서 모두 여성을 고려하는 정책을 진행하고 있다는 점을 주지할 필요가 있다. 따라서, 신규 산업에 대해서는 공통적으로 젠더를 고려한다고 결론지어도 무리가 없을 것으로 보인다.

그렇다면, 우리나라의 현황은 어떠한 지 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 우리나라는 2020년 10월 ‘2050 탄소중립 선언’을 발표하고, 같은 해 12월 2050 「탄소중립 비전」을 선포하였다. 이어 2021년 ‘탄소중립 시나리오’가 확정되었다. 우리나라의 탄소중립 시나리오 상에서도 공정전환 개념이 주류화되었다. 이는 크게 세 가지 측면에서 진행되는 데, 첫째는 탄소중립 사회로의 전환 과정에 사회구성원이 소외되지 않고 이해관계자들이 모두 참여하는 논의의 틀을 마련하는 것이다. 둘째는 전환과정에서 피해가 예상되는 산업의 노동자, 중소기업, 지역 등이 겪을 수 있는 어려움(고용 불안정성, 지역경제 영향 등)을 최소화하고 새로운 기회를 창출하는 방안을 마련하는 것이다. 셋째는 기후위기에 따른 취약계층에 대한 보호장치를 마련하는 것으로, 이를 위해 기후변화를 감시·예측하고 취약계층 및 지역 등을 지원하는 기후위기적응 대책을 수립 및 이행하는 것이다(CNGGC, 2021, p. 95). 그러나 동 정책 상에서

‘젠더/여성’고려가 직접적으로 언급되지는 않았다. 이후, 2022년 발표된 「탄소중립 및 녹색성장 비전과 추진전략」에서는 4대 탄소중립 녹색성장 전략 과제의 12대 과제가 설정되었는데, 이 중 9번 과제에 ‘근로자 고용안정과 기업 혁신 및 성장을 위한 산업 일자리 전환 지원’이 설정되었다(MOTIE, 2022).²⁵⁾ 다만, 여기에서도 여성 또는 젠더에 대한 고려는 포함되지 않았다. 그런데, 2023년 4월 도출된 「탄소중립·녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획」에 ‘정의로운 전환’을 위한 사회적 기반을 구축하기 위한 활동 중 다양한 주체의 논의 및 소통을 통해 모든 이해관계자들이 의사결정과정에 참여할 수 있는 ‘정의로운 전환 거버넌스’를 구축 및 운영하는 계획이 포함되었다. 그런데, 이 거버넌스에 참여하는 다양한 주체에 청년, 노동자, 농어업인, 중소기업, 시민사회단체 등이 들어가고 또한 ‘여성’이 포함되었다는 점을 주목할 필요가 있다(PCCNGG, 2023a, p. 20, 2023b, p. 137). 이 거버넌스의 구체적인 구축·구성·운영 방식이 언급되지는 않았으나, 계획서 상에 설명된 ‘탄소중립 관련 가이드라인, 해외 우수 사례 등 관련 정보 공유’를 통해 거버넌스의 역할이 정보 공유 및 이해관계자 논의에 초점이 맞추어져 있다고 유추할 수 있다(PCCNGG, 2023b, p. 137). 따라서, 이 거버넌스의 운영 결과와 이의 공정전환 정책 실행 효과/영향이 무엇인지 구체화될 필요가 있으며 정부의 이행 활동을 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

둘째, 현재 시점에서 우리나라 대통령 직속 탄소중립·녹색성장위원회(탄중위)의 민간위는 온실가스감축분과위 8인 전원 남성이며, 에너지·산업 전환 분과위 9인 중 3인이 여성, 공정전환·기후적응 분과위 7인 중 3인이 여성이며, 녹색성장·국제협력 분과위 8인 중 1인이 여성이다(CNGGC, 2023). 민간위원 전체 32명 중 여성이 7명으로 21.9%를 차지하고 있다(Ibid.). 대신 공정전환·기후적응 분과위는 7인 중 여성이 3인으로 이는 42.8% 비율로, 정책 수립 및 이행평가에 대한 의사결정과정에 여성의 대표성이 어느 정도는 고려되었다고 볼 수 있다.²⁶⁾

셋째, 공정전환 관련한 세부 정책 수립 및 이행의 경우, 현재 탄중위 사무처의 포용전환국 하의 포용정책과와 공정전환과가 담당하고 있다. 특히, 우리나라에서 석탄발전 등의 폐쇄산업에 대한 노동자 재분배 정책은 포용정책과

25) 9번 전략과제 하에서 진행되는 활동으로는 i) 산업·일자리 전환 조기 경제체계 구축(고용부), ii) 위기업종 ‘근로자’의 고용안정 및 노동전환 지원(고용부), iii) 탄소중립 분야로의 ‘기업’의 사업전환 촉진 및 피해 최소화 지원(고용부, 중기부, 환경부, 산업부), iv) ‘지역’ 단위 맞춤형 지원 체계 구축(고용부, 산업부)에 대한 내용이 포함되어 있다(MOTIE, 2022).

26) 물론, 양성평등기본법에 따른 정부위원회 여성 비율 40%에는 미치지 못하는 수준이다.

에서 담당하고 있다. 그러나, 현재 젠더 특히 ‘여성노동자’에 대한 고려는 별도로 진행되지 않은 것으로 나타났다. 또한, 2023년 4월에 도출된 「탄소중립·녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획」에 ‘정의로운 전환’ 차원에서 전환으로 인한 주요 영향집단을 촘촘하게 지원하고 여기에는 산업·기업(중소 및 중견기업), 노동자(위기업종), 농민, 어민을 대상으로 한 계획이 포함되어 있으나, ‘여성’은 영향집단에 포함되지 않았다(PCCNGG, 2023a, p. 20). 따라서, 세부 정책 수립 및 이행 측면에서의 여성 고려는 기대하기 힘들 것으로 보인다.

넷째, 우리나라 고용노동부는 2021년 7월 「산업구조 변화에 대응한 공정한 노동전환 지원방안」을 발표하였다. 이는 저탄소 및 디지털 전환에 따라 산업별로 진행 속도 및 일자리에 미치는 영향이 다르기 때문에 이를 위한 산업 부문별 접근 방향을 담고 있다. 먼저, 폐쇄 산업으로 내연기관 자동차와 석탄화력발전 분야는 이미 사업축소·전환 목표가 확정되었기 때문에 노동전환이 빠르게 발생할 것으로 예상되는 바,²⁷⁾ 민·관 협업을 통해 직무전환과

재취업 교육훈련을 통한 지원이 계획되었다. 또한, 철강, 석유화학, 시멘트, 정유, 반도체, 디스플레이 업종의 경우 탄소저감을 위한 원료 및 공정개선 등이 필요하며 중·장기적으로 노동전환이 나타날 것으로 예측되는 분야이다. 한편, 일자리 창출이 예상되는 신산업 분야로는 재생에너지, 기후산업, 순환경제 등이 있다. 중장기적인 노동전환이 예상되는 분야에 대해서는 구조전환 속도·규모 등을 상시 모니터링하고 일자리 감소 징후 포착 시, 내연기관 자동차 등에 적용되는 재정지원 프로그램을 즉각 적용하는 계획이 수립되었다(MEL, 2021).²⁸⁾ 이어, 2023년 3월부터, 고용노동부는 ‘노동전환 고용안정 지원금’ 사업을 시행하기 시작하였는데, 저탄소·디지털 전환 관련 사업주가 노동자를 대상으로 노동전환 훈련 및 서비스 제공 시 정부가 사업주에 훈련비 등을 지원하는 것이다(MEL, 2023). 이러한 폐쇄산업 및 신규산업에 대한 지원 정책상에서 ‘취약계층’에 대한 사항은 언급되었으나, ‘젠더(여성)’를 고려한 정책은 부재한 것으로 나타났다. 이를 정리하면 다음의 Table 4와 같다.

Table 4. Korea’s policy status

Analytical frame	Korea
(i) Consideration of just transition ‘& gender (women) in national policies	The term ‘just transition’ is included in carbon neutrality scenario. - From the dimension of ‘just transition’, gender (women) consideration was NOT included. - Yet, in 2023, from the dimension of governance, women consideration is included.
(ii) Assurance of women’s engagement and representation in just transition policies	- Women representation is assured in the sub-committee on just transition·climate adaptation of Presidential Commission on Carbon neutrality and Green Growth.
(iii) Consideration of gender (women workers) in redistribution policies in phase-out industry	Women is NOT considered.
(iv) Consideration of gender (women) in opportunity access to new jobs in new industry	Women is NOT considered.

Source: Formulated by the authors on the basis of Section 4.4

27) '34년까지 석탄화력발전소 28기가 폐지 예정이고, 내연기관 자동차의 비중은 낮아지고 수소·전기차 신차 판매 비중이 '20년 2.8%에서 '25년 18.3%, 그리고 '30년 33.3%로 증가 계획이다.

28) 여기에 해당되는 재정지원 프로그램은 첫째, 신산업분야 직무전환 훈련(훈련 프로그래 확대, 민간중심 체계적 훈련 지원, 교육훈련시설과 통근버스 등의 고용환경 개선 비용 지원), 둘째, 인력조정 발생 시 사전 전직 준비와 재취업 지원 강화(전직 및 재취업 준비를 근로시간 단축 사유로 인정 및 기업에 인건비 인센티브 제공, 전직 수요조사 기반 맞춤형 훈련과정 운영 및 저금리 생계비 대부 지원, 폐쇄산업 근로자 채용에 대한 채용 보조금 지급, 취업취약계층 대상 폴리텍 훈련 확대), 셋째, 석탄발전 및 내연자동차 사업체 집중 지역의 고용위기 선제적 대응(지역별 유망 산업 육성/폐부지 활용/대체산업 육성, 지역산업 잠재위기 대응 프로젝트 사업 신설/운영)이다.

5. 결론

동 논문은 탄소중립-공정전환-젠더 정책 넥서스를 중심으로, 탄소중립을 추진하는 국가에서 공정전환 차원의 정책을 수립 및 이행할 때 ‘젠더’고려 차원에서 여성노동자 또는 여성을 고려한 정책을 어떻게 수립 및 이행해야 하는가에 대해 모색하였다. 이를 위해, 기후변화-젠더, 기후변화-공정전환, 기후변화-공정전환-젠더 넥서스에 대한 기존 연구를 통해, 탄소중립-공정전환-젠더에 대한 정책 넥서스 관계를 파악하고, 해당 정책 요소들을 도출하였다. 이 요소들을 토대로, 탄소중립 차원에서 저탄소·청정 에너지 전환 정책을 적극적으로 추진하는 유럽연합, 미국, 캐나다의 정책 수립 및 이행에 대한 사례 연구를 수행하였다. 이를 종합한 결과에 대해, 한국의 정책 현황을 파악하고 비교해 보았다.

이번 연구 결과를 통해, 우리나라 뿐만 아니라 해외 선진국들에서도 석탄발전과 같은 폐쇄 산업으로 인해 피해 또는 영향을 받는 부문·지역·노동자를 위한 공정전환 정책이 준비되고 있으나, 여기에 ‘젠더’에 대한 고려는 공통적으로 부재하는 것을 알 수 있었다. 즉, 여성 노동자에 대한 별도의 고려는 없었다. 그러나, 이를 단편적으로 이해하는 것을 지양할 필요가 있다. 우리나라의 경우, 폐쇄 산업이 집중된 지역에 대해 누가(어떤 노동자가) 얼마나 피해를 또는 부정적 영향을 입는지에 대한 분석이 이루어지지 않고 있다. 또한, 우리나라는 현재 ‘직접 피해’를 입는 직접 산업에 종사하는 노동자들을 우선 대상으로 하고 있으며, 간접 산업과 이에 종사하는 노동자들로 범위를 확대하는 것은 어려운 실정이다. 그러나, 앞서 언급된 선진국들의 경우, 폐쇄산업이 집중된 지역에 대한 실제 피해 조사가 진행되고, 정부에서 해당 산업군 또는 지역에 대한 태스크포스를 설립하고, 이 태스크포스가 지역주민과의 수 차례 논의를 통해 공정전환 방안에 대한 권고안을 도출하고 있다. 또한 젠더 고려가 별도로 명시되지 않는다고 해도 정책 전반에 대한 젠더 주류화가 이루어지고 있다는 점, 그리고 일반 산업 부문에서도 여성 노동자들의 참여 비율을 높이기 위한 프로그램들이 이미 수행되고 있다는 점에서 우리나라의 상황과 단순 비교를 하는 것은 바람직하지 않다. 따라서, 우리나라는 우선적으로는 폐쇄 산업에 해당하는 부문·지역·노동자들을 파악하고, 이들의 피해수준을 명확히 평가할 필요가 있다. 이 과정에서 더 나아가간다면 노동자들의 특성에 따른 소외 노동자들을 분류하여 노동자 별로 배려하는 정책을 수립할 수 있다. 이

과정에서 여성 노동자들을 고려할 수 있다.

또한, 녹색·저탄소·청정에너지 전환 차원에서 부상하는 신규 산업 부문에 대해서 우리나라는 젠더에 대한 고려가 포함되어 있지 않다. 그런데, 선진국 사례들은 여성들의 새로운 일자리에 대한 기회와 대안에 대한 접근성을 높이기 위한 젠더 고려를 명시적으로 포함하고 있다. 여성들의 새로운 일자리 기회를 높이기 위한 다양한 프로그램들이 제시되고 있다, 설사 명시적으로 포함되어 있지 않다고 해도 역시 정부 정책 전반에 젠더 주류화가 이루어져 있고 정부-노동조합 견습 프로그램이나 정부-사업자-지역주민 간의 혜택을 공유하기 위한 협약에 여성을 고려하는 내용이 포함되어 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 따라서, EU 및 미국과 같이, 신규 산업 부문에서 필요로 하는 향후 전문 인력 수준과 노동자 수를 예측하고, 해당되는 지식 및 스킬을 파악하고, 동 직업군에 편입될 것으로 예상되는 현재 교육훈련 현황을 파악하여, 관련 교육·훈련·견습 프로그램을 개발해야 하며, 이 과정에서 여성들의 참여를 높이기 위해 여성 별도의 또는 여성 할당 방식을 고려할 수 있다.

다만, 긍정적인 측면은 2023년 도출된 「탄소중립·녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획」에 ‘정의로운 전환 거버넌스’의 구축 및 운영 계획이 포함되었고, 여기에 ‘여성’이 포함되었다는 점이다. 아직 이 거버넌스가 어떻게 구성·구축·운영될 것인지는 알 수 없으나, 여성이 동 거버넌스에 참여함으로써 젠더를 고려한 정책으로 이어질 수 있도록 거버넌스 제도 수립 및 운영에 향후 주목할 필요가 있다.

동 연구는 탄소중립-공정전환-젠더 넥서스 정책 프레임 을 제시하여 국가 차원에서 진행되는 공정전환 정책에서 젠더를 고려하는 접근법을 파악할 수 있는 틀을 제시했다는 점에서 의의가 있다. 그리고 이 틀에 따라, EU, 미국, 캐나다를 중심으로 선진국들의 정책적 노력을 전반적으로 파악했다는 점에서도 의의가 있다. 그러나, 한계점도 존재한다. 먼저, 탄소중립-공정전환-젠더 넥서스 정책 프레임은 기존 연구에 기반하고 있다. 탄소중립 차원의 공정전환을 위한 정책, 플랫폼, 위원회, 태스크포스, 실무그룹 등이 이제 막 시작하고 있는 바, 이에 대한 연구 결과물들이 향후 더 도출될 것으로 예상된다. 또한, 공정전환 차원에서 젠더 고려에 대한 연구 역시 매우 최신의 주제로 이제 막 시작되고 있다. 따라서, 기존 연구에 기반한 탄소중립-공정전환-젠더 넥서스 정책 프레임은 다소 일반적인 정책 요소들만을 포함하고 있을 수 있다. 향후, 보다

많은 연구 결과물들에 기반해 보다 구체적인 정책요소에 기반한 프레임이 도출될 필요가 있다. 또한, 사례연구의 조사 분석에 대해서도 한계점이 존재한다. EU 사례의 경우, EU 공정전환 플랫폼을 통한 실무그룹 활동 등을 설명하였으나, 기본적으로 EU는 '지역기구'로써 EU 내 국가들이 나아가야 할 정책 방향을 제시하지만, EU 국가들이 실제로 수행하는 공정전환 활동과 그 안에서 젠더 고려 여부를 파악하지 못했다는 한계가 있다. 또한, 미국의 경우에도, 미국의 '연방정부' 차원의 정책 및 관련 활동들을 중심으로 설명하였으나, 실제 공정전환에 대해서 주정부 차원에서 더욱 구체적으로 수립 및 실행되는 사례들을 다루지 못했다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 동 연구는 탄소중립-공정전환-젠더 넥서스 정책 프레임을 통해 해외 선진국들과 우리나라 접근 현황을 살펴보고, 향후 우리나라의 정책 방향 모색을 시도해 보았다는 점에서 의의가 있다고 본다.

사사

본 논문은 2023년 한국여성정책연구원이 수행한 「2050 탄소중립 추진정책이 여성고용에 미치는 영향과 정책과제 (2023 연구보고서-9)」의 지원으로 수행되었습니다.

References

- Allwood G. 2022. The EU's transition to climate justice & gender equality; [accessed 2023 Nov 29]. https://feeps-europe.eu/wp-content/uploads/2022/06/FINAL_DIGITAL_21.6.22_How_just_and_how_equal.pdf
- Bainton N, Kemp D, Lèbre E, Owen J, Marston G. 2021. The energy-extractives nexus and the just transition. *Sustain Dev* 29(4): 624-634.
- Baruah B, Biskupski-Mujanovic S. 2021. Navigating sticky floors and glass ceilings: Barriers and opportunities for women's employment in natural resources industries in Canada. *Nat Resour Forum* 45(2): 183-205.
- Burns B, Lee A. 2015. Gender mainstreaming practices in the context of climate responses; [accessed 2023 Nov 29]. <https://wedo.org/wp-content/uploads/2016/08/Gender-mainstreaming-practices-in-the-context-of-climate-responses.pdf>
- CBC. 2023. 'Just transition' bill coming in 2023, natural resources minister says; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.cbc.ca/news/politics/wilkinson-just-transition-atlantic-electricity-1.6701409>
- Cha MJ, Stevis D, Vachon TE, Price V, Brescia-Weiler M. 2022. A green new deal for all: The centrality of a worker and community-led just transition in the US. *Polit Geogr* 95: 102594. doi: 10.1016/j.polgeo.2022.102594
- Clancy J, Kustova I, Elkerbout M, Michael K. 2022. The gender dimension and impact of the fit for 55 package; [accessed 2023 Nov 29]. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/736899/IPOL_STU\(2022\)736899_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/736899/IPOL_STU(2022)736899_EN.pdf)
- CNGGC (Carbon Neutrality & Green Growth Commission). 2021. 2050 carbon neutrality scenario; [accessed 2023 Nov 29]. https://www.gihoo.or.kr/netzero/site/cntnts/CNTNTS_005.do
- CNGGC (Carbon Neutrality & Green Growth Commission). 2023. Composition of commission; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.2050cnc.go.kr/base/contents/view?contentsNo=4&menuLevel=2&menuNo=37>
- Connell RW. 2002. *Gender*. Cambridge: Polity Press.
- DOL (The US Department of Labor). 2023. The US department of labor announces \$5M funding opportunity to attract, retain women in registered apprenticeships, nontraditional occupations; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.dol.gov/newsroom/releases/wb/wb20230414>
- DOS (The US Department of State). 2023. DRL enabling workers' rights through a just transition; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.state.gov/drl-enabling-workers-rights-through-a-just-transition/>
- Duchène C. 2011. Gender and transport: OECD discussion paper No. 2011-11; [accessed 2023 Nov 29]. <http://www.oecd-ilibrary.org/content/workingpaper/5kg9mq47w59w-en>
- EC (European Commission). 2020. EU gender action plan III - An ambitious agenda for gender equality and women's empowerment in EU external action; [accessed 2023 Nov 29]. <https://international-partnerships.ec.europa>

- eu/system/files/2021-01/join-2020-17-final_en.pdf
- EC (European Commission). 2022. Proposal for a decision of the European parliament and of the council on a European year of skills 2023; [accessed 2023 Nov 29]. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF
- EC (European Commission). 2023a. The just transition mechanism: Making sure no one is left behind; [accessed 2023 Nov 29]. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en
- EC (European Commission). 2023b. The just transition platform; [accessed 2023 Nov 29]. https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform/about_en
- EC (European Commission). 2023c. About the working groups; [accessed 2023 Nov 29]. https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform/groups_en
- EC (European Commission). 2023d. Just transition platform working groups: Implementation plan; [accessed 2023 Nov 29]. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/funding/just-transition-fund/working-groups-implementation-plan.pdf
- EC (European Commission). 2023e. The commissioners; [accessed 2023 Nov 29]. https://commissioners.ec.europa.eu/index_en#paragraph_509
- EC (European Commission). 2023f. Commission kick-starts work on the European year of skills; [accessed 2023 Nov 29]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6086
- Energy Daily. 2022. The times of global carbon neutrality has arrived; [accessed 2023 Oct 21]. <https://www.energydaily.co.kr/news/articleView.html?idxno=124757>
- EPSU (European Public Service Union). 2018. Trade unions register first success at COP24 as states commit to a just transition; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.epsu.org/article/trade-unions-register-first-success-cop24-states-commit-just-transition>
- EU (European Union). 2018. Silesia declaration on solidarity and just transition; [accessed 2023 Nov 29]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14545-2018-REV-1/en/pdf>
- EU (European Union). 2019. The European green deal; [accessed 2023 Nov 29]. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF
- FAO (Food and Agricultural Organization). 2023. What is gender?; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.fao.org/3/y5608e/y5608e01.htm>
- Frank B, Lindsay SG. 2020. Addressing polarization: What works? - Case study: The just transition task force; [accessed 2023 Nov 29]. <https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/42487/1/Frank%20and%20Girard%20L%202020.pdf>
- Gaard G. 2015. Ecofeminism and climate change. *Womens Stud Int Forum* 49: 20-33. <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2015.02.004>
- GCF (Green Climate Fund). 2018. GCF gender equality and social inclusion policy and action plan 2018-2020; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-b19-25.pdf>
- GOC (Government of Canada). 2018. Pan-Canadian framework on clean growth and climate change: Canada's plan to address climate change and grow the economy; [accessed 2023 Nov 29]. https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/eccc/En4-294-2016-eng.pdf
- GOC (Government of Canada). 2021a. Canadian Net-Zero emissions accountability act; [accessed 2023 Nov 29]. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-19.3/fulltext.html>
- GOC (Government of Canada). 2021b. Task force members; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/task-force-just-transition.html#corbett>
- GOC (Government of Canada). 2021c. Canada launches just transition engagement; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.canada.ca/en/natural-resources-canada/news/2021/07/canada-launches-just-transition-engagement.html>

- GOC (Government of Canada). 2023a. Net-zero emissions by 2050; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/climate-plan/net-zero-emissions-2050.html>
- GOC (Government of Canada). 2023b. Pan-Canadian framework on clean growth and climate change; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/pan-canadian-framework/climate-change-plan.html>
- GOC (Government of Canada). 2023c. Clean technology, innovation and jobs; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/pan-canadian-framework/clean-technology-innovation-jobs.html>
- Hagenmaier J. 2022. Just transition: Energy poverty policies and gender equality in Europe: A cross-national analysis of gender mainstreaming in energy poverty policies; [accessed 2023 Nov 29]. https://fse.studenttheses.ub.rug.nl/29207/1/mEES_2023_HagenmaierJ.pdf
- Haggerty JH, Haggerty MN, Roemer K, Rose J. 2018. Planning for the local impacts of coal facility closure: Emerging strategies in the U.S. West. *Resour Policy* 57: 69-80. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2018.01.010>
- Heidegger P, Lharaig N, Wiese K, Stock A, Heffernan R. 2021. Why the European green deal needs ecofeminism: Moving from gender-blind to gender-transformative environmental policies; [accessed 2023 Nov 29]. <https://eeb.org/wp-content/uploads/2021/07/Report-16.pdf>
- IndustriALL. 2021. Just transition declaration adopted at COP26; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.industrial-union.org/just-transition-declaration-adopted-at-cop26>
- IRENA (International Renewable Energy Agency). 2019. Renewable energy: A gender perspective; [accessed 2023 Nov 29]. https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2019/Jan/IRENA_Gender_perspective_2019.pdf
- JTST (Just Transition Solidarna Transformacja). 2018. Solidarity and just transition Silesia declaration; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.ioe-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=134978&token=91237abd5b4e38c1e7c2e4364b2b8e7095d8e0fd>
- KOTRA (Korea Trade-Investment Promotion Agency). 2021. The US government, disclosing economic reconstruction plan through infrastructure and manufacturing investment; [accessed 2023 Nov 29]. https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=90&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=244&bbsSn=244&pNttSn=187932
- Kronsell A, Rosqvist LS, Hiselius LW. 2016. Achieving climate objectives in transport policy by including women and challenging gender norms: The Swedish case. *Int J Sustain Transp* 10(8): 703-711. <https://doi.org/10.1080/15568318.2015.1129653>
- Lee KY, Oh C. 2020. Research on Korea's gender mainstreaming strategies for climate technology cooperation: Analysis of gender mainstreaming efforts under the UNFCCC. *J Clim Change Res* 11(5-2): 455-479 (in Korean with English abstract).
- McCauley D, Heffron R. 2018. Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. *Energy Policy* 119: 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.04.014>
- MEL (Ministry of Employment and Labor). 2021. Announcement on measures to support fair labor transition in response to industrial structure change; [accessed 2023 Nov 29]. https://www.moel.go.kr/news/news/report/enewsView.do?news_seq=12511
- MEL (Ministry of Employment and Labor). 2023. Implementation of the 2023 labor transition employment security subsidy project; [accessed 2023 Nov 29]. https://www.moel.go.kr/news/notice/noticeView.do?bbs_seq=20230301448
- Mertins-Kirkwood H, Deshpande Z. 2019. Who is included in a just transition?; [accessed 2023 Nov 29]. https://metadataetc.org/gigontology/pdf/Who-is-included-in-a-just-transition_final.pdf
- Mohr K. 2021. Breaking the dichotomies: Climate, coal, and gender. Paving the way to a just transition. The example of Columbia. *Energies* 14(17): 5457.

- <https://doi.org/10.3390/en14175457>
- MOTIE (Ministry of Trade, Industry and Energy). 2022. Carbon neutrality strategy; [accessed 2023 Nov 29]. https://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=166232&bbs_cd_n=81¤tPage=1&search_key_n=&cate_n=1&dept_v=&search_val_v=
- Nagel J. 2016. *Gender and climate change: Impacts, science, policy*. New York: Routledge.
- PA (Paris Agreement). 2015. Paris agreement; [accessed 2023 Nov 29]. https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- PCCNGG (Presidential Commission on Carbon Neutrality and Green Growth). 2023a. Carbon neutral green growth national strategy and 1st national basic plan summary. <https://www.2050cnc.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=2&boardNo=1462&menuLevel=2&menuNo=16>
- PCCNGG (Presidential Commission on Carbon Neutrality and Green Growth). 2023b. Carbon neutral green growth national strategy and 1st national basic plan; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.2050cnc.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=2&boardNo=1462&menuLevel=2&menuNo=16>
- Risman BJ. 2004. Gender as a social structure: Theory wrestling with activism. *Gend Soc* 18(4): 429-450.
- Saha D, Walls G, Waskow D, Lazer L. 2023. Just transitions in the oil and gas sector: Considerations for addressing impacts on workers and communities in middle-income countries; [accessed 2023 Nov 29]. <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/Just%20transitions%20in%20the%20oil%20and%20gas%20sector.pdf>
- Tasini J. 2021. Just transition in the U.S.; [accessed 2023 Nov 29]. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/18089.pdf>
- The White House. 2021. Fact sheet: The American jobs plan; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>
- The White House. 2023. The Biden-Harris administration advances equal pay and promotes gender equity through president Biden's invest in America agenda; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.whitehouse.gov/gpc/briefing-room/2023/03/14/the-biden-harris-administration-advances-equal-pay-and-promotes-gender-equity-through-president-bidens-invest-in-america-agenda/>
- Turrentine J. 2021. Biden's American jobs plan is also a climate plan; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.nrdc.org/stories/bidens-american-jobs-plan-also-climate-plan>
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2012. Decision 23/CP.18: Promoting gender balance and improving the participation of women in UNFCCC negotiations and in the representation of Parties in bodies established pursuant to the convention or the Kyoto protocol; [accessed 2023 Nov 29]. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2012/cop18/eng/08a03.pdf>
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2015. Report of the conference of the parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015; [accessed 2023 Nov 29]. <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2>
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2019. Decision 3/CP.25: Enhanced Lima work programme on gender and its gender action plan; [accessed 2023 Nov 29]. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_13a01_adv.pdf
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2023. Table 1 - Priority area A: Capacity-building, knowledge management and communication; [accessed 2023 Nov 29]. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Gender%20Action%20Plan%20with%20amendments%20Decision%2024-CP.27.pdf>
- UN Women. 2022. Explainer: How gender inequality and climate change are interconnected; [accessed 2023 Nov 29]. https://www.unwomen.org/en/news-stories/explainer/2022/02/explainer-how-gender-inequality-and-climate-change-are-interconnected?gad_source=1&gclid=CjwKC

AiAmZGrBhAnEiwAo9qHiUkvWtNCkpWF0uqW5ZbDK
aWFzL1NKhjGWUqk1ItoRFCy_GR617J9_hoC97IQAvD_
BwE

- Velicu I, Barca S. 2020. The just transition and its work of inequality. *Sustainability* 16(1): 263-273. <https://doi.org/10.1080/15487733.2020.1814585>
- WB (World Bank). 2022. Just transition for all: A feminist approach for the coal sector; [accessed 2023 Nov 29]. <https://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries/publication/just-transition-for-all-a-feminist-approach-for-the-coal-sector>
- WEKH (Women Entrepreneurship Knowledge Hub). 2022. The state of women's entrepreneurship in Canada: 2022; [accessed 2023 Nov 29]. https://wekh.ca/wp-content/uploads/2022/03/WEKH_State_of_Womens_Entrepreneurship_in_Canada_2022-1.pdf
- WHO (World Health Organization). 2011. Gender mainstreaming for health managers: A practical approach; [accessed 2023 Nov 29]. https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/44516/9789241501071_eng.pdf?sequence=1
- WHO (World Health Organization). 2023. Gender and health; [accessed 2023 Nov 29]. https://www.who.int/health-topics/gender#tab=tab_1
- Wu X, Tian Z, Guo J. 2022. A review of the theoretical research and practical progress of carbon neutrality. *Sustain Oper Comput* 3: 54-66. <https://doi.org/10.1016/j.susoc.2021.10.001>