

기후변화와 젠더 간 연계(Nexus)를 위한 국제사회의 동향과 함의:

UNWOMEN-UNFCCC-UNEP ‘아태지역에서 성인지적 기후행동과 자발적 기여(NDC) 이행 가속화에 관한 워크숍’ 주요 논의를 중심으로¹⁾

국제사회의 기후변화-젠더 넥서스 구축 노력

기후변화는 아마도 개발협력에서 가장 광범위하게 다루어져야 할 주제라는 점에 대해서는 이견이 거의 없을 것이다. 가령, 보건 사업은 환자와 그를 둘러싼 환경으로 한정되고, 교육 사업은 학습에 어려움을 겪는 사람과 그와 관련된 환경으로 국한된다. 범분야 중에서도 가장 포괄적인 범위를 갖고 있는 인권이나 젠더 역시 이러한 맥락과 크게 다르지 않다. 하지만, 기후변화는 그 영향 범위가 사실상 지구 전체이기 때문에, 그 중요성은 더욱 부각된다. 국가 간 경계를 넘어선 의제로서, 기후변화 문제는 이미 오래전에 국제적인 논의의 주제가 되었으며, 이제는 그러한 수평적 확대에 더해 그 영향의 깊이와 범위가 더욱 확장되면서 수직적 확대 또한 가속화되고 있다. 초기에는 오존층과 같은 대기 상층을 중심으로 논의되던 기후변화 주제가 이제는 태평양의 작은 섬나라의 해안선까지 그 영향을 미치고 있는 것이다.

반면에, 성평등 개발협력 분야나 국제사회의 젠더 담론에서는 기후변화와의 연계가 오랜 기간 동안 정체 상태에 있었다고 할 수 있다. 국제기구에서 환경문제와 젠더를 연계하여 발간한 종합보고서는 사실상 2016년 유엔환경계획(United Nations Environment Programme, 이하 UNEP)에서 발간한 ‘Global Gender and Environment Outlook 2016’이 최초이다. 그러나 동 보고서는 기후변화 주제 자체를 다루기보다는 폐기물과 오염

등 환경 이슈 중 하나로서 기후변화를 다루고 있다. 더욱이 해당 보고서는 2016년 이후로 추가적인 발간이 이루어지지 않고 있는 상태이다.²⁾

기후변화와 젠더 관련 논의가 처음 제기된 것은 2012년 당사국 총회(Conference of Parties, 이하 COP)이며, 4년 후인 2016년에 2년 기한의 작업계획(Work Plan)이 수립되었다. 기후변화와 젠더의 연계가 국제사회의 의제로 본격적으로 등장한 것은 2019년이다. 2019년에 ‘젠더와 젠더이행계획에 관한 강화된 리마작업계획(Enhanced Lima Work Programme on Gender and Its Gender Action Plan)’이 수립되었으며, 동 계획은 역량 강화, 젠더균형, 일관성, 성인지적 이행 및 수단, 모니터링 및 보고 등의 5대 우선분야를 설정하였다. 해당 계획에 따라 회원국들은 2024년까지 이행보고서를 제출해야 한다 (Bender, 2024; UNFCCC, 2020).

이러한 국제사회의 흐름과 맞물려, 올해 5월 1일부터 5월 3일까지 유엔여성기구(UN Women) 성평등센터, UNEP, 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, 이하 UNFCCC)이 공동으로 ‘아태지역에서 성인지적 기후행동과 자발적 기여(National Determined Contribution, 이하 NDC) 이행 가속화에 관한 워크숍’을 개최하였다. 동 워크숍에는 아태지역 10여 개 국가에서 환경부, 기후환경위원회 등 정부 부처 관료들이 참석하였으며, 녹색기후기금(Green Climate Fund,

1) 본 보고서는 UNFCCC, UNEP, UNWomen이 Regional Training Workshop: Accelerating Gender-Responsive Climate Action and Nationally Determined Contribution (NDC) Implementation in the Asia-Pacific라는 주제로 개최한 워크숍(2024.05.01.-03./서울)에서 논의된 내용을 바탕으로 작성되었음을 밝힌다. (본 워크숍의 행사 내용은 다음에서 확인 가능하다: <https://asiapacific.unwomen.org/en/news-and-events/events/2024/04/regional-training-workshop-accelerating-gender-responsive-climate-action>) 그 외 추가적으로 참고한 문헌은 별도로 명시하였다.

2) UNEP의 보고서 이후로 해당 사안을 포괄적으로 다룬 대표적 문헌으로는 다음을 참고할 수 있다: GCF, 2017. *Mainstreaming Gender in Green Climate Fund Projects: A practical manual to support the integration of gender equality in climate change interventions and climate finance*. Incheon: Green Climate Fund; OECD, 2021 *Gender and the Environment: Building evidence and policies to achieve the SDGs*. Paris: OECD Publishing

이하 GCF), 지구환경기금(Global Environment Fund, 이하 CEF), 적응기금(Adaptation Fund, 이하 AF) 등 기후환경 관련 3대 기금에서 젠더 넥서스 담당자가 참석하여 관련 활동에 대한 설명을 제공하였다. 본 행사는 해당 의제가 국제사회에서 부각된 이후 국내에서 주요 기관들이 참여한 가장 상징적인 행사로 평가받고 있다. 이런 맥락에서, 젠더 관점에서 기후변화를 볼 때 주로 논의되는 쟁점들을 살펴보고, 해당 교육 프로그램에서 논의된 주요 사항들을 소개하고자 한다.

젠더 관점에서 기후변화의 쟁점

기후변화와 젠더 넥서스 논의에서 가장 기본적인 전제는 ‘기후변화 현상 자체는 동등하게 발생하지만, 그 영향은 동등하게 나타나지 않는다’는 점이라고 할 수 있다. 기후행동과 관련하여 가장 큰 범주인 감축(mitigation)과 적응(adaptation)을 예로 들어 볼 수 있다.

먼저, 감축 측면에서 탄소가격제가 잘못 설계되는 상황을 고려할 수 있다. 이러한 잘못된 설계는 에너지, 유류, 생필품, 공산품 등의 물가 상승을 초래할 수 있으며, 이는 전사회적으로 나타나지만 특히 빈곤층의 생활과 삶의 질에 더 큰 영향을 미친다. 경제적 취약성이 높은 사람들일수록 생필품 가격 상승은 더욱 치명적이기 때문이다.

적응 측면에서는, 기후변화에 대응하기 위한 정책으로 특정 지역의 원주민을 대상으로 한 재이주 및 재정착 프로그램이 추진될 수 있다. 이 과정에서 이주 대상 주민들의 사전 동의가 없이 정책이 추진된다면, 이는 인권침해로 이어질 가능성이 높다. 이는 거주 이전의 자유를 침해하는 직접적인 행위일 뿐만 아니라, 적절한 대안 없이 추진될 경우 이들의 생존권을 위협하기 때문이다.

각각의 측면에서 공통적인 문제는 기후행동이 불평등하게 영향을 미칠 수 있으며, 맥락에 따른 상이한 영향들에 대한 고려가 없다면 긍정적인 결과를 도출하지 못할 가능성이 크다는 점이다. 최근 기후변화가 재난 위기와 연계되면서 지리적 위치, 젠더, 인종, 연령, 장애, 문화/종족배경, 종교, 이주 지위 등의 요인들이 더욱 주목받고 있다. 현대 사회에서 기후변화는 이러한 요인들과 결합하여 식량안보 및 토지접근, 건강, 성·재생산 건강 및 권리, 젠더기반폭력, 생계, 문화적 영향, 이동성 제한 등의 다양한 재난 불평등으로 이어진다.

젠더 관점에서 기후변화 논의는 여러 시각에 따라 분류할 수 있지만, 크게 세 가지 측면으로 정리할 수 있다. 첫째, 재난 불평등 혹은 기후변화 영향의 불평등을 고려한 대응이다. 이는 기후위

기로 인해 발생하는 다양한 현상들이 성별에 따라 다른 영향을 미친다는 관찰 결과에 기반한 의제이다. 예를 들어, 쓰나미나 홍수와 같은 자연재해 발생시 성별에 따른 사망자 수가 차이를 보인다는 점이 연구를 통해 밝혀지고 있다. 이는 젠더규범과 같은 사회적 요인들이 작동한 결과이다. 여성들은 주로 집안에서 가사와 돌봄 노동에 종사하기 때문에 외부에서 일하는 남성들에 비해 갑작스러운 재해 상황에서 신속히 대처하지 못하여 더 많은 사상자가 발생한다. 실제로, 2004년 동남아시아 인도양 지역에서 쓰나미가 발생하였을 당시, 여성 사망자는 남성 사망자의 3.1배에 달했다(Oxfam International, 2005). 이 외에도, 사막화 및 삼림파괴로 인한 경작지 상실은 개발도상국 농경 인구의 절반 이상을 차지하는 여성 경작자들의 경제력에 더욱 큰 타격을 준다. 여성들이 가사와 돌봄 노동의 부담을 지고 있어 남성들에 비해 타 지역으로 이주 노동을 떠나는 데 더 많은 제약이 있다는 점 또한 재난 불평등에 영향을 미치는 요인이다. 아울러 취수 활동과 댐감 채취 등을 위한 이동 거리가 늘어나면서 시간 빈곤이 심화된다는 점 역시 여성에 미치는 영향이 더욱 큰 요인이 된다. 이러한 이유로, 젠더 관점에서 기후변화 대응은 단순히 환경적인 접근을 넘어서 사회경제적 불평등을 함께 고려해야 한다.

둘째, 기후행동에 있어 여성의 의사결정 참여 문제이다. 이는 COP이나 UNFCCC 등 국제적 수준의 협의체부터 식수사업 진행 시 마을 단위로 설치되는 수자원 관리위원회 같은 지역(local) 단위에 이르기까지 광범위한 범위를 포함한다. 핵심은 기후변화의 영향이 젠더와 관련하여 상이하게 나타남에도 불구하고, 의사결정과정에서 여성이 과소대표되고 있다는 점이다. 이러한 여성의 과소대표 문제는 단순히 성평등의 관점에서만 중요한 것이 아니라, 기후행동 자체의 효과성에도 영향을 미칠 수 있다. 특정 집단이 의사결정 과정에서 소외되면, 이들의 필요와 목소리가 적절히 반영되지 못해 전체 인구에 대한 영향력을 효과적으로 감소시키지 못할 가능성이 높다. 이는 결과적으로 기후변화 대응의 효율성과 포용성을 저해하는 요인이 될 수 있다.

셋째, 기후변화 대응을 위한 적응 및 감축이라는 기후행동이 향후 사회경제 전반에 미칠 변화들과 그 속에서의 생존 문제와 관련된다. 기후행동이 점차 사회의 주류 담론으로 자리 매김해감에 따라, 에너지 전환, 재난 조기 경보, 구호 및 복구 등 새로운 산업의 확장이 예상된다. 예를 들어, 개발도상국에서 친환경 자동차 정비 기술 훈련원을 설립하여 중장기적으로 여성 기술 인력을 양성하고 이들이 노동시장으로 진출할 수 있도록 하는 계획은 매우 중요하다. 개발도상국의 산업 환경에서 자동차 정비공과 같은 직종은 고숙련·고소득 직종이면서 전통적인 남성 중심적 노동문화를 가진 분야이다. 문제는 이러한 직종의 특성이 새로운 친환경 차량 정비 시장으로 그대로 전가될 경우, 기존의 성

별 소득 불평등 구조 역시 동일하게 전가될 수 있다는 점이다. 따라서 의사결정 과정에의 참여뿐만 아니라, 이러한 미시적 차원에서 여성의 자기결정기반행위성(agency) 확보 역시 중요한 의제라고 할 수 있다.

이렇듯, 기후변화 대응에서 여성의 역할을 강화하는 것은 단순히 성평등의 문제를 넘어서, 전체 사회의 복원력(resilience)과 지속가능성을 높이는 데 필수적이다. 이는 여성이 기후변화의 영향을 다르게 경험하고 대응하는 능력이 있다는 것을 인정하고, 이를 통해 보다 포괄적이고 효과적인 기후행동을 추진할 수 있음을 의미한다(Deininger et al., 2023).

국제사회의 기후변화-젠더 넥서스 대응 현황

젠더와 기후변화 넥서스와 관련한 주요 의제 설정 및 의사결정이 COP, UNFCCC 등을 중심으로 진행되고 있다면, 이의 이행에서 가장 중요한 축은 앞서 언급한 바 있는 3개의 기금이다. 가장 규모가 큰 GCF는 2021년 발표된 파리선언의 이행을 주된 기금으로 하고 있다. GCF는 개발도상국들이 저탄소 배출과 기후탄력적인 사회로 전환할 수 있도록 기후 재정 측면에서 중심적인 역할을 하고 있다. 2024년 4월 기준, GCF의 약정 총액은 139억 달러에 이르며, 전체 포트폴리오는 공동 재정 지원을 포함해 530억 달러 규모이다. 이 중 46%는 에너지 생산 및 접근, 교통, 건물 및 산업시설, 산림 및 토지 이용 등의 감축 분야에 지원되고 있으며, 나머지 54%는 적응 부문에 투입되어 사람과 공동체의 생계, 건강, 식량 및 물 안보, 기반시설 및 환경보전, 생태계 등의 문제에 대응하는데 사용되고 있다. GCF는 지속가능성 정책의 틀 안에서 개발협력에서의 성폭력 종식, 환경사회 세이프가드 표준, 원주민 정책, 젠더이행계획 등으로 구분하여 대응하고 있다. 이러한 장치는 2019년에 개정된 GCF 자체의 '성평등 정책 2020-2023 실행 계획'에 기반한 것이다. 예를 들어, GCF 가입 인증 절차에 지원하는 모든 기관은 젠더 정책(gender policy)과 관련한 기관의 현황과 향후 계획을 제출하고 심사를 받아야 한다. 구체적으로는 기관은 성평등 정책 및 사업의 기획과 이행 역할을 증명해야 하며, 기금 요청 시 성분석/성별 영향 평가, 성평등 행동계획, 이행 및 모니터링 등을 제안서에 포함시켜야 한다. 또한, 적응/회복력 측면에서 주민과 공동체의 생계 및 생활여건을 주요 고려 사항으로 포함하도록 하여 젠더 요소가 사업 계획 내에 반영되도록 의무화하고 있다(GCF, 2017).

GEF는 환경 관련 최대 규모의 다자 신탁기금으로, 6개의 환경 관련 다자적 국제 합의(Multilateral Environmental Agreements, MEAs)의 이행을 위해 설립된 재정 매커니즘이다. 대표적인 기금 중의 하나인 GEF-8은 533억 달러 규모의 신탁기금으로, 생태적 다양성, 기후변화 감축, 토지 황폐화, 화학물질 및 폐기물, 공해 등을 5대 중점 분야로 설정하고 있다. GEF 기금의 참여 기관은 성평등, 환경사회 세이프가드, 이해관계자 참여, 재정표준 등에 관한 정책 요건을 갖추어야 한다. 모든 사업에 성평등 관점을 통합하도록 요구하고 있으며, 이에 따라 사업 개발 단계에서부터 세부적인 젠더 분석과 행동 계획을 포함하여야 한다. 사업 구성요소에는 성인지적 수단들을 포함하며, 성인지 지표와 성별 분리 대상 등을 제시해야 한다. 이를 통해, 의사결정과정에의 평등한 참여, 성평등 데이터 수집, 기술 개발과 고용 기회 창출 등을 주요 사업 방향으로 설정하였다. 이러한 접근은 기후변화와 환경 문제 해결이 단순히 기술적 대응을 넘어서, 사회적 포용성과 성평등을 보장하는 방향으로 나아가도록 한다. GEF의 정책과 절차는 지속가능한 발전을 촉진하면서도, 성불평등을 줄이기 위해 설계되었으며, 이를 통해 포용적이고 효과적인 기후행동을 구현하는데 기여하고 있다.

AF는 교토 의정서 및 파리 협정 등에 기반하여 12억 달러 이상의 기금을 175개의 적응 사업에 지원하고 있다. 기금이 우선순위를 두고 있는 의제는 성평등 향상을 비롯해 총 12가지이다.³⁾ 특히 성평등과 관련하여, AF는 인증 이후 단계에서 기술 지원 공여금 및 성평등 정책의 명목으로 마련된 기금을 활용하여 최대 25,000달러까지 별도로 지원하고 있다. 이 외에도 AF 자체의 성주류화를 위한 디지털 강화를 개설하여 기금 지원자 및 사업 관리자들에게 상시적인 교육훈련을 제공하고 있다.

AF는 성평등 정책의 일환으로 젠더 전환적 변화를 지향하는 성인지적 접근, 교차적 접근, '무해성(Do No Harm)' 원칙에 기반한 접근 등을 채택하고 기금의 동원 및 활용 시 이를 반영하도록 권고하고 있다. 이에 따라, 기금의 인증 및 재정 신청 시 성분석 및 평가, 성인지 예산 배정, 성별 분리 지표, 성인지적 투입 등을 의무적으로 포함해야 한다. 가령, 코스타리카 사업의 경우 성평등 행동 계획 내에 성평등을 위한 적극적 조치, 역량 구축, 직업 역량 증진, 여성의 경제적 자립성 강화, 기후위기 관리, 지식 관리 등의 활동 요소를 권고하였다. 이러한 접근은 기후변화 대응에서 성평등을 촉진하고, 모든 이해관계자가 공평하게 혜택을 받을 수 있도록 보장하는데 중요한 역할을 한다.

3) 적응기금(AF)이 우선순위를 두고 있는 12가지 의제는 다음과 같다. △재난위험감소, △자연기반해결책, △해안관리, △농업, △수자원 관리, △산림 및 토지 이용, △지역개발, △식량안보, △사회혁신, △도시적응, △성평등 향상, △문화유산강화, △지역공동체에 집중, △청소년 포용, △혁신적 적응 재정 등.

젠더와 기후변화 넥서스 의제는 우리나라뿐만 아니라 개발협력 을 다루는 국제사회에서도 본격적인 논의가 시작되었다고 보기 어려운 단계에 있다. 국제 기후변화 협의 플랫폼에서 최초로 안 건이 제기된 지 10여 년이 지났지만, 개발협력 사업화는 아직 구 체화되었다고 보기 어렵다. OECD(2021)에 따르면, SDGs 성과 프레임워크에 포함된 전체 231개의 지표 중 20개 정도만이 젠 더 관점을 다루고 있으며, 여기에는 단순 성별 분리를 요구하는 지표도 포함되어 있다. 이는 젠더와 기후변화 간 넥서스를 본격 적으로 추진하는 데 있어, 정확한 현상의 파악과 기후행동의 효 과 등을 예측하기 위한 필수적인 근거(evidence) 확보 자체부터 가 난관임을 의미한다.

다른 한편, 우리 정부가 기후변화와 환경 의제에 비교적 일관된 관심을 지속하고 있다는 점은 여러모로 우리나라의 개발협력에 서 기회가 될 수 있다. 젠더와 기후변화, 개발분야 모두에서, 특 히 더욱이 두 분야를 연계하는 접근은 다른 전통적인 분야에 비 해 선진 ODA 공여국과의 격차가 비교적 크지 않다. 따라서, 가까 이는 공통의 기후 아젠다를 갖고 있는 아시아태평양 지역에서, 넓게는 글로벌 플랫폼에서 적극적인 이니셔티브를 확보할 필요 가 있다.

KOICA ODA연구교육원

[참고문헌]

- Bender, W. 2024. *Review of the Lima Work Programme on Gender and its Gender Action Plans*. Retrieved from <https://unfccc.int/gender/final-review> (accessed on 07 July 2024)
- Deininger, et al. 2023. *Placing Gender Equality at the Center of Climate Action*. World Bank Group Gender Thematic Policy Notes Series: Issues and Practice Note. Washington D.C.: World Bank Group.
- GCF. 2017. *Mainstreaming Gender in Green Climate Fund Projects: A practical manual to support the integration of gender equality in climate change interventions and climate finance*. Incheon: Green Climate Fund.
- OECD. 2021. *Gender and the Environment: building evidence and policies to achieve the SDGs*. Paris: OECD Publishing.
- Oxfam International. 2005. *The Tsunami's Impact on Women*. Oxfam Briefing Note. Nairobi: Oxfam International.
- UNFCCC. 2020. Decision 3/CP.25 *Enhanced Lima work programme on gender and its gender action plan*. Report of the Conference of the Parties on its twenty-fifth session in UN Climate Change Conference held in Madrid from 2 to 15 December 2019. Retrieved from <https://unfccc.int/documents/210471> (accessed on 07 July 2024)