

정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응

이 정 희*

이번 호 노동리뷰 특집은 '정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응'을 주제로 구성하였다. 주요 산업의 현황과 과제를 다룬 4개의 원고에서 필자들은 노동자와 노동자들의 연대체인 노동조합이 기후위기 대응의 주체로 역할을 해야 한다고 보고 정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응을 살펴보았다.

'정의로운 전환(Just Transition)' 개념이 북미 노동운동 진영에서 정초되고(1970년대) 구체적인 정책으로 채택된 것은 1990년대다. 이 개념은 이후 국제 노동운동 활동가들에게 확산하였고, 2006년에는 유엔환경계획(UNEP)과 국제노동기구(ILO)와 같은 UN 기구들과 국제노총(ITUC)이 공동 주최한 '노동과 환경에 관한 세계노동조합 총회' 결의문에 포함되면서 북미를 넘어 국제적으로 노동운동 진영이 지향하는 가치로 자리잡게 되었다.¹⁾

한국에는 '정의로운 전환' 개념이 에너지 및 기후활동가들 중심으로 논의되다가 2009년 에너지기후정책연구소가 민주노총 의뢰로 내놓은 『기후변화와 환경위기에 대한 노동조합의 대응』 보고서를 통해 본격적으로 소개되었다. 국제노동운동의 흐름과 비교할 때에도 그리 늦지 않은 시점에 기후위기 관련 의제를 노동운동의 과제로 포함한 것이다. 하지만 그 후 에너지, 교통 등 일부 영역을 제외하고는 기후위기 대응 활동은 본격화하지 못하였다. 한국 노동조합 운동 진영에서 '정의로운 전환'을 본격적인 자신들의 요구와 지향 가치로 제시한 것은 비교적 최근이다. 기후변화에 따른 폭염, 폭우, 혹한, 산불 등과 같은 자연 재난이 점점 심각해지고 있는 상황에서 정부의 그린뉴딜을 포함한 한국판 뉴딜정책 발표(2020. 7), '기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법' 제정(2021. 9), 2050 탄소중립위원회 출범(2021. 5) 및 2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안 발표(2021. 10) 등과 같은 정부의 정책 추진 본격화와 맥을 같이한다.

하지만 노조 간에도 기후위기 인식이나 실천 내용 및 실천 여부에는 차이가 있다. 직접적인 고용 위협에 직면한 경우를 제외하면 기후위기 대응을 노조 활동의 우선순위에 배치하는 사례는 드문 게 현실이다. 온실가스 감축을 위한 정부 정책, 특히 산업별 세부 내용이 해당 산업 부

* 한국노동연구원 선임연구위원(jhlee@kli.re.kr).

1) 김현우·한재각·이정필(2009), 『기후변화와 환경위기에 대한 노동조합의 대응』, 에너지기후정책연구소.

문 노동진영의 개입 필요성을 제기하고 있음에도 인력 구조조정과 같은 당장의 직접적인 위협이 현실화하지 않은 상황에서 직접적인 개입 전략을 구사하는 데에 어려움이 있다. 이는 노조의 인식과 전환 역량의 문제와 함께 정부의 각종 정책이 노동을 배제하고 일부 대기업 중심으로 추진되어 왔던, 또한 산업 수준의 노사관계가 제대로 형성·발전해 오지 못한 현실과도 무관하지 않다. 산업·업종 수준에서는 산업전환협약을 체결(금속노조, 2021년)하는 등의 노력을 기울이고 있지만 단체교섭이 주로 기업 수준에서 이뤄지고 있는 현실과 맞물려 산별협약 적용의 확장성이 크지 않다는 점에서 한계 역시 존재한다. '생산적 정의' 관점이 잘 드러나지 않는다는 점도 지적될 필요가 있다. 이는 인간에게 위해가 되는 자연환경으로부터의 보호만이 아니라 자연에 위해가 되는 인간의 노동을 제한하는 것을 말한다. 기후위기는 각 산업의 온실가스 배출 감축 정책만으로 극복될 수 있는 문제는 아니지만 '생산의 지점'에서의 변화에 대한 노동의 개입은 고용보장과 노동조건 향상만이 아니라 노동의 의미("무엇을, 어떻게, 왜 생산하는가?"²⁾)를 재구성하는 데 중요한 출발점이 될 수 있을 것이다. 탈탄소사회로의 전환이 본격적으로 이뤄지는 시점에서 기후위기에 대한 노동조합의 전략, 그 전략 선택의 결정요인 등을 분석하면서 기후위기 대응 주체로서 노동조합 역할을 재조명할 필요가 있다. 이는 사회적 노조주의(social unionism)의 의미와 가치를 기후위기 맥락에서 재검토하는 작업이자 노동조합이 고용보장을 넘어서 기후정의·사회정의를 구현하는 주체로서 역할을 재조명하는 작업이 될 것으로 기대한다.

이번 특집에서 우리는 노동조합 대응을 산업·업종별로 나눠 살펴보았다. 노조의 대응 전략에 영향을 미치는 핵심 요인 중 하나는 부문별(업종별) 이해이고, 산업·업종별로 기후위기 대응 정책 추진의 효과가 달리 나타날 수 있기 때문이다. 기후변화가 노동시장에 미치는 영향은 크게 세 가지 경로(기후 그 자체 변화에 따른 영향, 국내·국제적 수준의 규제에 따른 영향, 소비자 주도 영향)로 정리할 수 있다. 기후변화와 관련한 노동시장 의제를 다룰 때 세 가지 경로 모두 중요하게 다뤄야 하겠지만, 특히 국내·국제적 규제는 그 속성상 개인이나 기업이 그 규제가 없었더라면 했었을 무언가를 제한하는 것이라는 점에서 더욱 중요하다. 정부의 규제 정책은 전통적인 규제(배출기준 준수 및 대중 교육), 탄소가격제(탄소세 또는 배출권 거래제), 혁신 정책(기술이전 및 연구개발을 위한 공공기금을 포함한 지식 경영 및 적응 지원)을 포함한다.

이 같은 문제의식에 따라 우리는 발전산업, 자동차산업, 철강산업, 교통산업 등 4개 사례를 검토하였다. 이들 산업을 연구대상으로 삼은 것은 세 가지 이유에서다. 첫째, 산업마다 기후위기 대응을 위한 정부와 기업들의 정책 추진 내용과 속도에 차이가 있어 이를 비교하면서 살펴볼 수 있기 때문이다. 둘째, 이들 4개 산업은 전후방으로 연관되어 있기 때문이다. 자동차산업은 철강산업으로부터 핵심 원자재를 공급받고 있고, 그렇게 만들어진 자동차는 도로 위를 달리기

2) 박제성(2021), 「기후위기와 노동법」, 이정희 외, 『기후위기와 일의 세계』, 한국노동연구원.

때문에 교통 문제와 맞물린다. 발전산업은 이들 산업의 생산과 생산품의 활용 과정에 전력을 제공한다는 점에서 떼려야 뗄 수 없다. 셋째, 정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응도 개별 기업 차원에서만이 아니라 산업 차원에서, 또한 산업 간 연계 속에서 이뤄질 필요가 있다는 점을 보여줄 수 있기 때문이다.

우리는 기후위기에 대한 노동조합 대응 양상에 영향을 미치는 내·외부 조건으로 칼트(Kalt)의 분석틀³⁾을 참고하였다. 각 원고는 해당 산업의 상황을 고려하여 서술하되, 다음의 내용을 공통적으로 포함한다. 첫째, 산업의 특성을 고려한 기후위기 대응 현황이다. 산업구조, 고용구조, 온실가스 배출 현황과 감축 목표, 주요 감축수단(기술적, 정책적), 감축수단별 주요 정책 도구, 정부의 정책 내용 등이 포함된다. 둘째, 산업 차원의 대응 전략을 산업의 특성을 고려하여 분석한다. 사실상 독점적 지위를 확보한 행위자가 있는 자동차와 철강 사례에서는 현대자동차와 포스코·현대제철 사례를 중심으로 다룬다. 사라지는 석탄화력발전과 신설·확산하는 재생에너지발전이 공존하는 발전산업에서는 발전공기업 사례는 물론 재생에너지 발전사업 사례까지 포함하여 검토함으로써 공공 중심의 재생에너지 전환 과제를 부각한다. 교통산업에서는 공공성 논의로의 확산을 염두에 두고 공공교통 가운데 버스와 도시철도라는 육상의 대중교통에 초점을 둔다. 셋째, 노동조합 대응 사례에서는 산업의 특성을 반영하여 서술하되, 공통적으로 내부조건으로 부문별(업종별) 이해, 조직 정체성, 내부 구조, 동맹을, 외부조건으로 정치·사회경제적 환경과 거버넌스 구조, 대중담론을 주요하게 고려한다. 부연하자면, 내부조건 측면에서 ‘부문별(업종별) 이해’ 관련해서는 각 산업의 기후위기 대응 전환 필요성, 방향 및 속력에 대한 검토에 기반하여 이에 대한 노조의 인식을 살펴본다. ‘내부 구조’ 측면에서는 노조 조직체제와 내부 민주주의 구현 정도를 통해 살펴보고 ‘동맹’은 분석 대상 노조의 연대활동 인식 및 관여 정도를 통해 분석한다. 외부조건 측면에서는 공통적으로 해당 산업을 둘러싼 ‘정치·사회경제적 환경’을 살펴본다. ‘거버넌스 구조’ 관련해서는 단체교섭 구조와 노·사·정 혹은 노·사·정과 지역사회까지 포괄하는 사회적 대화기구 존재 여부 및 그 필요성과 의제에 대한 인식을 중심으로 분석한다. ‘대중담론’은 분석 대상 산업별로 기후위기 대응 산업 전환의 필요성, 그 내용, 속력 등에 관한 대국민인식조사 결과가 존재하는 경우 이를 포함하여 살펴본다.

이러한 산업별 분석 결과를 바탕으로 향후 노조의 실천적 전략 수립 및 실행 과정에서 고려해야 할 과제를 정리한다. 정의로운 전환을 위한 노동조합의 앞으로 대응 전략으로 우리는 산별 차원의 접근, 노조 참여적 탄소중립 거버넌스 구축, 노조 자체적인 전환 전략 수립·실천, 기후위기 대응 사업 주체(green representatives) 형성 및 정책역량 향상(산업·업종별 기후위기 대응 산업 전환 정책과 맞물린 정책 개발, 연구사업, 조합원 교육 등), 정의로운 전환을 위한 동맹

3) Kalt, T.(2022), "Agents of Transition or Defenders of the Status Quo? Trade union strategies in green transitions," *Journal of Industrial Relations* 64(4), pp.494~521.

형성(기후변화에 대응하는 시민사회와 지역·전국 차원의 협력 체계 구축을 통한 전환의 우호적 동맹자 형성 노력 및 활동), 전환될 일자리의 질 향상 및 조직화 등을 제시하였다. 이를 위해 각 산업 내 주요 기업의 노조 활동만이 아니라 산업·업종 수준에서의 노조 활동을 적극 고민하고 조직할 필요가 있다는 점을 강조한다. **KLI**

[참고문헌]

김현우·한재각·이정필(2009), 『기후변화와 환경위기에 대한 노동조합의 대응』, 에너지기후정책연구소.

박제성(2021), 「기후위기와 노동법」, 이정희 외, 『기후위기와 일의 세계』, 한국노동연구원.

Kalt, T.(2022), “Agents of Transition or Defenders of the Status Quo? Trade union strategies in green transitions,” *Journal of Industrial Relations* 64(4), pp.494~521.