

스페인 : 기후변화와 노동에 대한 정부와 노조의 논의

정인철 (스페인 마드리드자치대학교 현대사학과 박사과정)

■ 머리말

기후변화는 향후 십 년 동안 전 세계에서 노동을 변화시킬 가장 중요한 과제 가운데 하나이다. 스페인 기상청에 따르면 기후변화로 1970년대 이후 여름이 거의 5주 정도 더 길어졌고 수십 년 동안 하천의 유량은 20% 이상 감소했으며, 스페인 내 사막화 지역이 3만km² 이상 확대된 것으로 관측된다. 이는 기후변화에 따라 산업구조가 전반적으로 바뀔 것이고 노동자 건강이 중대한 위협에 처할 가능성이 높아지고 있음을 의미한다.

이 글에서는 기후변화에 따른 노동의 변화와 그에 대응하기 위한 스페인 내부의 논의를 “정의로운 전환”과 노동자 건강권 문제를 중심으로 다룬다. 이를 위해 기후변화가 노동에 미치는 영향과 유럽의 대응을 간략하게 살펴본 뒤 정의로운 전환과 관련해 스페인 정부의 논의를 소개하고, 마지막으로 노동자 건강권에 대한 노조의 논의를 살펴본다.

■ 노동에 미치는 기후변화의 영향과 유럽의 대응

ILO는 기후변화가 단기, 중기 그리고 장기적으로 지구적 차원에서 경제와 사회 활동에 영향을 미칠 것이라고 본다. 이미 스페인은 기후변화로 인해 유럽에서 일자리를 가장 위협받게 될 나라로 지적되었다. ILO 보고서에 따르면 2030년에 전 세계적으로 8천만 개의 일자리가 없어질 것으로 예상된다. 특히 스페인에서 7,700개의 일자리가 사라질 것으로 예측되는데 이는 유

럽 국가 가운데 가장 큰 감소이다. 스페인이 속한 남유럽 국가 중 이탈리아는 3,600개, 루마니아는 2,100개의 일자리가 사라질 것으로 예측된 것에 비하면 스페인의 수치는 절대적으로 높다.¹⁾ 스페인 노동시장이 다른 유럽 국가보다 기후변화에 더 취약한 이유는 기온의 영향을 받는 건설업과 농업 부문에 많은 노동력이 몰려 있으며 지리적 위치 역시 기후변화에 많은 영향을 받기 때문이다.²⁾

스페인에서는 특히 세 부문에서 문제가 될 것으로 보인다. 첫째, 농업과 축산업에서 기상이변 빈도와 강도의 증가로 말미암아 작물 수확량과 가축 관리가 매우 어려워질 것이고 생산지 선택에도 중대한 영향을 받을 것이다. 둘째, 지구온난화로 에너지 공급과 수요 모두 직접적인 영향을 받을 것이다. 셋째, 이미 따뜻한 지역에서 가뭄 및 기온 상승이 관측되고 있고 겨울 관광지에서 눈이 사라져 가는 것은 스페인 경제에 중요한 관광 부문에 영향을 줄 수 있다.³⁾

EU는 경제의 지속가능성을 확보하기 위해 2019년 12월 “유럽 그린딜”을 제시했다. 유럽 그린딜이란 2050년까지 온실가스, 에너지, 산업, 건물, 식품, 생태계, 오염 등 사회 전 분야를 전환하기 위한 포괄적인 로드맵이다. EU는 2050년까지 인간활동이 기후에 어떠한 실질적인 영향도 미치지 못하게 되는 상태인 기후중립을 달성할 계획이며, 이를 위해 유럽 기후법을 제안하기도 했다.

기후중립사회로 이행하는 과정에서 화석연료 의존도가 높은 국가나 온실가스 다배출 산업의 노동자가 타격받을 수 있다. 이들의 충격을 줄이기 위해 정의로운 전환 메커니즘을 도입하여 노동자가 새로운 일자리를 찾을 수 있도록 교육과 지원을 제공할 계획이다. 재원은 EU 다년예산, 회원국 공동예산, InvestEU 기금, 유럽투자은행 자금으로 충당되며 규모는 1천억 유로이다. EU 회원국이 정의로운 전환에 필요한 자금을 제공받기 위해서는 전환 계획을 제출해야 하는데, 여기에는 국가 단위에서 기후중립사회로 전환하기 위한 계획, 기금 지원의 정당성과 필요성, 전환 과정에서 발생하는 문제에 대한 평가, 기금의 예상 기여도, 다른 계획과의 일관성, 거버넌스 메커니즘 등이 포함되어야 한다.⁴⁾

1) ILO(2019), “Trabajar en un planeta más caliente: El impacto del estrés térmico en la productividad laboral y el trabajo decente”, <https://www.ilo.org/> (2022.5.27).

2) El Diario, “España es el país europeo que más empleo perderá debido al calor por el impacto del calentamiento global”, 2019.7.1.

3) The Conversation, “Los efectos del cambio climático en el trabajo”, 2021.3.29.

4) 김수현·김창훈(2020), 『유럽 그린딜의 동향과 시사점』, 에너지경제연구원, pp.41~44.

■ 정의로운 전환 : 스페인 정부의 대응

“정의로운 전환”이라는 개념은 1970년대 북미 노동운동에서 토니 마조치가 처음 제안했고 1990년대에 구체적인 정책으로 채택되었다. 1990년대에는 환경보호 정책으로서 일자리를 잃은 노동자를 위한 지원 정책을 펴는 정도로 여겨졌으나, 이후 점차 범위가 확대돼 친환경 및 지속가능한 경제로의 전환, 그 과정에서 노동자의 삶을 보호할 양질의 일자리 창출 등 폭넓은 의제를 다루게 됐다. 최근에는 환경정의 및 기후정의 운동과 관련되어 인종, 젠더, 지역에 따른 사회경제적 불평등을 해소하는 전략으로 그 개념이 확장되고 있다.⁵⁾

스페인에서 정의로운 전환은 한국의 환경부에 대응하는 생태전환과 인구도전부(Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico)에서 담당한다. 정의로운 전환과 관련하여 2021년에 기후변화법이 제정되었고,⁶⁾ “국가 에너지 및 기후 통합계획(Plan Nacional Integrado de Energía y Clima)”이 수립되었다. 이에 따라 스페인은 2050년까지 온실가스 배출량을 1990년 대비 23% 수준으로 감축할 계획이며, 2030년에는 최종 소비에너지당 재생에너지 비율이 약 42%에 도달하도록 하고, 전체 발전에서 신재생에너지 비율이 약 74%에 도달하도록 할 예정이다. 또한 2030년까지 일차에너지 소비량을 약 39.5% 감축하여 에너지 효율을 개선하는 목표를 법제화했다.⁷⁾ 2022년 10월에는 동유럽과 중동에서의 무력충돌로 인한 에너지 위기에 대응하기 위해 에너지 절약 조치와 재생에너지로의 전환을 골자로 한 “에너지 안보 추가계획(Plan +SE)”을 발표하기도 했다.⁸⁾

2019년 2월 스페인 정부는 기후변화에 대응하면서 지속가능하고 경쟁력 있는 경제모델로의 변화를 촉진하는 방안을 다룬 보고서 『정의로운 전환 전략: 전략적 에너지 및 기후 프레임워크』를 발간했다.⁹⁾ 보고서에 따르면 스페인은 향후 10년간 민간, 공공 및 혼합투자를 통해 2,410억

5) 이정희·박태주·한재각·김상철(2023), 『정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응: 주요 산업별 현황과 과제』, 한국노동연구원, pp.14~15.

6) Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. 법령 전문은 다음 링크 참조. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-8447-consolidado.pdf>

7) Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico(2021), “Disposición 5106 del BOE núm. 77 de 2021”, <https://www.boe.es/>.

8) Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico(2022), “Plan +Seguridad Energética”, <https://www.miteco.gob.es/> (2024.5.27).

9) Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico(2019), “La estrategia de

유로를 투자하고 화석연료 수입을 줄여, 2030년까지 약 670억 유로를 절감하여 에너지 안보를 개선할 예정이다. 2021년부터 2030년까지 연간 GDP 성장률은 정의로운 전환을 실시하지 않았을 경우의 시나리오보다 1.8% 추가 상승할 것으로 예상되며, 향후 10년 동안 제조업과 건설업에서 25만 3천~34만 8천 개의 일자리가 창출되어 고용에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 마지막으로 정의로운 전환을 통한 인구감소지역의 경제활성화는 해당 지역의 녹색 일자리 창출로 이어져 인구 문제가 해소되고 대기 오염으로 인한 사망자 수가 27% 감소할 것으로 기대된다.

2022년 12월 21일 EU 집행위원회는 스페인의 정의로운 전환 프로그램을 승인했다.¹⁰⁾ 이 프로그램의 직접적인 혜택을 받는 스페인의 자치주는 안달루시아, 아라곤, 아스투리아스, 카스티야이레온, 갈리시아, 발레아레스 제도이며, 이들은 석탄광산과 화력발전소의 폐쇄로 영향을 받는 지역들이다. 이들 지역에 투입될 전환기금은 약 8억 6,800만 유로로, 2027년까지 지원금은 대부분 1,900개 이상의 중소기업에 지원되어 6천 개 이상의 정규직 일자리 창출을 촉진하는 데 사용될 예정이다.

각 자치주에 지원될 전환 기금의 활용 목적은 다음과 같다.

- ① 친환경적 산업 전환과 지속가능한 모빌리티, 순환경제 및 에너지 효율성 증진
- ② 재생에너지, 자가소비, 에너지 저장 및 재생수소의 가치사슬 강화
- ③ 지역경제 다각화의 원동력이 되는 중소기업 육성
- ④ R&D를 통한 디지털 전환 촉진
- ⑤ 생태계와 탄광업 등 산업 관련 문화유산을 활용한 관광자원화 사업, 지속가능한 관광산업 진흥
- ⑥ 사회적 경제, 사회적 인프라 등 확대

transición justa. Marco estratégico de energía y clima”, <https://www.transicionjusta.gob.es/> (2024.5.3).

10) 스페인의 정의로운 전환 계획은 다음 자료 참조. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico(2021), “Plan Territorial de Transición Justa 2021”, <https://www.transicionjusta.gob.es/> (2024.5.27); 정의로운 전환 프로그램은 다음 자료 참조. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico(2021), “Programa del Fondo de Transición Justa de España 2021-2027”, <https://www.transicionjusta.gob.es/> (2024.5.27).

<표 1> 정의로운 전환 기금의 지역별 배분

(단위 : 유로, %)

자치주	행정구역	지원액(유로)	비율(%)
카스티야이레온	팔렌시아	71,558,029	8.24
	레온	125,517,602	14.45
안달루시아	카디스	69,631,757	8.02
	코르도바	32,160,979	3.70
	알메리아	51,817,002	5.96
아스투리아스	-	262,850,921	30.26
아라곤	테루엘	91,703,862	10.56
갈리시아	아 코루냐	111,380,018	12.82
발레아레스 제도	-	17,374,897	2.00
정의로운 전환 연구소	-	34,749,795	4.00
총계		868,744,862	100

자료: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico(2021), “Programa del Fondo de Transición Justa de España 2021-2027”, <https://www.transicionjusta.gob.es/> (2024.5.29). 필자 정리.

■ 노동자의 건강권 보장 : 노조의 입장

북미와 유럽 각국의 노조는 2000년대 초반부터 기후변화와 생태위기 대응방안을 담은 내용을 단체협약에 반영하기 위해 노력해왔다. 작업장 및 생산공정에서 온실가스 배출 감축 수단 채택 및 공동의 노력 방안, 노동자의 기후변화 적응 방안, 녹색일자리 확대, 교육 및 인식 제고 등이 주요 의제로 다루어지고 있다. 스페인의 경우 일찌감치 정부, 사용자, 노조가 사회적 대화 기구를 구성하여 배출감축 목표를 달성하기 위한 성과를 모니터하고, 각 공장에서 배출량을 할당하는 기준을 개발하며 사회적 부작용을 점검하고 줄이는 데에 관심을 두었다. 2005년에 노사정은 교토의정서의 국가적 채택에 따른 공동 감시를 제도화하기 위해 모였고, 2007년에는 온실가스 감축 의무 목표를 재검토하기 위한 대화를 진행했다.¹¹⁾

11) 김현우·한재각·이정필·조보영(2009), 『기후변화와 노동현장의 대응 전략』, 에너지기후정책연구소, pp.123~124.

기후변화는 전반적으로 기온 상승을 야기하고 열로 인한 스트레스를 증폭시킨다. 지리적으로 멀리 떨어진 지역에서 발견된 새로운 병원체 또는 매개체와의 접촉 증가로 인한 팬데믹 위험이 높아지기도 하며 대기오염 또한 초래한다. 이로 인해 노동현장에서는 열사병, 탈수, 화상, 집중력 저하, 피로, 알레르기, 장시간 노동으로 인한 안전사고 증가 및 직업병에 걸릴 위험이 증가한다. 특히 농업, 임업, 서비스업에 종사하며 야외에서 근무하는 노동자의 경우에는 더욱 위험에 노출될 수밖에 없다. 실제로 2022년 7월 마드리드에서 환경미화원이 폭염으로 인해 사망하는 사고가 발생하여, 2023년 7월에는 폭염에 대비해 야외에서 일하는 노동자의 노동시간을 조정하는 등 안전대책을 마련하기도 했다.¹²⁾ 스페인의 양대 노총은 기후변화가 노동자의 건강권을 위협한다는 인식을 공유하고 있다.

2023년 12월 양대 노총 중 CCOO는 기후변화가 노동에 미칠 영향에 대한 연구보고서를 발간했다.¹³⁾ CCOO는 기후변화가 미래세대의 문제일 뿐 아니라 현재의 생산활동 및 생태계에 대한 문제이며, 자원과 고용의 손실을 야기하고 인류 전체의 보전에 영향을 미치고 있음을 강조했다. 따라서 기업이 노동자의 건강과 안전을 보호할 수 있도록 기후변화의 부정적인 영향을 받을 위험이 있는 노동자 집단을 노출 정도나 민감성에 따라 파악하는 것이 중요하다고 짚었다. 또한 CCOO는 지금까지 기후변화에 대한 행정조치들이 기후변화에 취약한 노동자에게 효과적이지 않았다고 지적하고, 노동인구를 보호할 계획과 정책을 발전시켜야 함을 주문했다. 구체적으로 보건, 환경 및 노동당국이 작업장 내 기후변화 대응 의무를 제도적으로 확립하고, 기업이 노동자 건강의 잠재적 위험 요소를 식별하는 등 여러 의무 사항을 확립하며, 노조 차원에서도 노동자의 건강권이 보호받을 수 있도록 사회적 대화와 단체협상을 확대해야 한다고 강조했다.

또한 양대 노총인 UGT와 CCOO는 2024년 4월 28일, 기후변화가 일터 안전과 건강의 주된 위협이라고 규정하는 선언을 발표했다.¹⁴⁾ 이 선언에서 두 노총은 정부와 기업에 기후위기로 인한 건강 위협에 노출되어 있는 노동자를 보호할 제도적 장치 마련을 주문했다. 이를 위해 산업안전보건법을 개정하여 작업장에서 기업의 예방관리를 강화할 것, 직업성 암을 비롯해 직업병

12) Tele Madrid, “Madrid suspende la limpieza de las calles a mediodía por el calor extremo”, 2023.7.11.

13) CCOO(2023), “El impacto del cambio climático sobre la salud en el trabajo”, <https://www.saludlaboralmadrid.es/> (2024.5.16).

14) UGT(2024), “La crisis climática, un importante riesgo para la seguridad y la salud en el trabajo”, <https://www.ugt.es/> (2024.5.16).

에 대한 제한적인 신고를 근절시킬 것을 요구했다. 그리고 직장 내 심리적 위험을 예방하고 성별 불평등을 개선하기 위해 직업병 목록에 정신질환과 여성질환을 포함하여 산업안전과 관련된 규정을 개정하도록 요구했다.

■ 맺음말

이 글에서는 기후변화에 대응하는 국제사회와 스페인 정부, 그리고 스페인 노조의 논의를 살펴해보았다. 기후변화는 21세기 인류가 직면한 가장 큰 도전이자 시련이다. 이는 노동에서도 마찬가지이다. 더욱이 스페인은 지리적 조건이나 산업구조 측면에서 유럽 국가 가운데 기후변화에 가장 큰 위협을 받는 나라로 여겨진다.

스페인 정부는 국제적 규약과 법제화를 통해 정의로운 전환을 기반으로 지속가능한 발전과 산업의 생태적 전환을 시행하고 있다. 이 과정에서 지역 단위의 일자리 보호 및 새로운 일자리 창출을 기대하고 있다. 노동조합들은 사회적 대화와 단체협상을 바탕으로 기후변화로 위협받는 노동자의 건강권을 보호하고자 한다. 이를 위해 정부에는 관련 규제의 강화를, 기업에는 예방관리를 강화할 것을 요구하고 있다. 이를 한국의 상황에 적용하기에는 기후변화 대처가 분권적이라는 점, 그리고 양국의 산업구조가 상이하다는 점에서 한계가 있다. 그러나 한국 또한 심각한 기후위기에 직면해 있으며 무엇보다도 노동현장이 가장 큰 영향을 받을 것이라는 점에서 스페인의 사례는 시사하는 바가 있을 것이다. **KLI**