

정책자료
2024-07

탄소중립 전환기의 외국 노동정책 및 사회정책

오상봉

목 차

요 약	i
제1장 서 론	1
제1절 기후변화에 대한 인류의 인식 및 공동의 노력	1
1. 파리협정으로 가는 긴 여정	1
2. 파리협정 전후	2
제2절 온실가스 감축 과정의 사회적 문제에 대한 인류의 인식과 대응	4
제3절 보고서의 목적 및 내용	7
제4절 주요 국가들의 최근 정책동향	8
1. 독 일	8
2. 호주 및 캐나다	11
3. 미 국	13
제2장 독 일	15
제1절 서 론	15
제2절 루르 지역 사례	16
1. 배 경	16
2. 노동정책 및 사회적 지원	21
3. 전환정책	23
제3절 루사티아 지역 사례	26
1. 배 경	26
2. 노동정책 및 사회적 지원	30

3. 전환정책	33
제4절 소 결	35
제3장 호주 및 캐나다	37
제1절 서 론	37
제2절 호주 라트로브밸리 하이즐우드발전소	41
1. 배 경	41
2. 정 책	42
제3절 캐나다 앨버타 주	44
1. 배 경	44
2. 정 책	46
제4절 소 결	48
제4장 미 국	50
제1절 서 론	50
제2절 애플래치아지역위원회	51
1. 배 경	51
2. ARC	55
3. 지원금 집행	57
제3절 무역조정지원제도	62
1. 배 경	62
2. 정 책	62
제4절 소 결	64
제5장 결 론	66
참고문헌	70

표 목 차

〈표 1-1〉 ILO의 정의로운 전환 가이드라인(2015)	6
〈표 1-2〉 유럽 통합정책의 목표	10
〈표 1-3〉 정의로운 전환 기금의 설치에 관한 규정 제8조 제2항	10
〈표 2-1〉 독일 석탄(hard coal)의 생산 및 고용 변화(1957~2015)	17
〈표 2-2〉 루르 지역과 NRW 전체의 인구 변화(2016~2015) 비교	19
〈표 2-3〉 ECSC조약 제56조(1951)	22
〈표 2-4〉 조정수당(Anpassungsbeihilfe)의 내용	23
〈표 2-5〉 APR의 자금 배분	25
〈표 2-6〉 통일 이후 동독 지역 조기 정년퇴직자 수와 비율(1990~1994) ·	31
〈표 3-1〉 빅토리아 주정부의 라트로브밸리 초기 투자	43
〈표 3-2〉 CWTF 현금지원 대상이 되기 위한 고용주 명단	47
〈표 4-1〉 ARC의 지역개발예산(2022~2023)	57
〈표 4-2〉 ARC의 전략적 투자 목표	60
〈표 4-3〉 경제적 상황의 구분	61

그림목차

[그림 2- 1] 루르 지역 위치	17
[그림 2- 2] 루르 지역 석탄(hard coal) 광산 고용 추이(1950~2016)	17
[그림 2- 3] 루르 지역과 독일 전체의 고용변화 비교(1964~2015)	18
[그림 2- 4] 루르 지역과 독일 전체의 실업률 추이 비교	19
[그림 2- 5] 루르 지역 내 세부지역의 고용률(2015)	19
[그림 2- 6] 루르 지역 내 실업률과 장기실업률(2016)	20
[그림 2- 7] 루르 지역 내 시별 실업부조 수급자 분포	21
[그림 2- 8] 루사티아 지역	27
[그림 2- 9] 루사티아 지역 석탄 생산량 추이(1960~2016)	27
[그림 2-10] 루사티아 지역 인구 변화(1990=100)	28
[그림 2-11] 루사티아 지역 생산가능인구 변화(1995~2014)	28
[그림 2-12] 루사티아 지역 고용률 변화(1992=100)	29
[그림 2-13] 석탄산업 미포함 시 루사티아 지역 고용률 추이(1992=100) ..	29
[그림 2-14] 루사티아 지역 실업률 추이(1992=100)	30
[그림 3- 1] 호주의 석탄 매장지 및 생산지	38
[그림 3- 2] 호주의 석탄화력발전소 현황 및 폐지계획	39
[그림 3- 3] 캐나다의 석탄발전 및 탄광 현황	40
[그림 3- 4] 캐나다 석탄화력발전의 주별 비중(2017)	45
[그림 4- 1] 애팔래치아 카운티의 상대적 1인당 소득	53
[그림 4- 2] 애팔래치아 지역의 실업률	53
[그림 4- 3] 애팔래치아 지역의 민간부문 일자리(1975=100)	53
[그림 4- 4] 애팔래치아 지역의 서비스 고용 비중	54
[그림 4- 5] 애팔래치아 지역의 학사학위 이상 비중(25세 이상)	54

[그림 4- 6] 애팔래치아 지역의 고속도로 연장(1980=100)	54
[그림 4- 7] 애팔래치아 지역의 65세 이상 인구 비중	55
[그림 4- 8] ARC의 대상지역	56
[그림 4- 9] ARC의 비고속도로 예산 집행 추이	57
[그림 4-10] ARC의 지원 카테고리(2024)	58
[그림 4-11] 좋은 ARC 프로젝트	59
[그림 4-12] 카운티의 경제적 상황(2024년 6월)	61

요 약

이 글에서는 탄소중립 전환 과정에서 생기는 피해자 또는 피해지역에 대한 정책적 대응을 위해 참조할 만한 외국의 사례들을 살펴보았다. 소개하는 사례는 탄소중립정책에 대응하여 이루어진 것도 있지만 대부분 이와 무관하게 경제적 충격이나 정책 변화에 대응한 정책대응이다.

제2장에서는 독일의 두 지역에 대한 사례를 살펴보았다. 첫번째 사례는 라인강의 기적의 중심지인 루르지역에 석탄산업 위기가 찾아온 이후 주정부를 중심으로 취해진 실직근로자 지원과 지역구조 재편이다. 두번째 사례는 통독 이후 특히 낙후된 동독 동부지역의 석탄지역에 대한 근로자 지원과 지역재건이다. 아직 평가를 하기는 이르지만 루르지역에 대한 정책대응은 대체로 긍정적인 평가를 받고 있으며, 루사티아지역에 대한 정책대응은 EU의 정책기조에 따라 진행되고 있다.

제3장에서는 석탄의 주요 수출국이며 석탄 관련 산업이 경제에서 차지하는 비중이 큰 호주와 캐나다의 사례를 살펴보았다. 호주의 사례는 동남부 빅토리아 주 내 라트로브밸리 지역에 갑작스런 석탄화력발전소 폐지에 대응한 주정부 중심의 실직근로자 지원과 지역구조 재편을 위한 지원이다. 캐나다의 사례는 캐나다 내 에너지산업의 중심지인 앨버타 주의 석탄화력발전소 폐지계획 발표 후 시행된 폐지 발전소의 근로자에 대한 지원이다.

제4장에서는 미국에서 오랫동안 시행된 두 가지 정책을 소개하였다. 첫번째 사례는 1950년대 말 석탄산업 위기로 지역경제가 위기에 처한 애팔래치아 지역에 대한 지역개발 및 일자리창출을 위한 프로그램을 운영한 애팔래치아지역위원회이다. 두번째 사례는 무역정책의 변화로 일자리 위기를 겪은 근로자를 지원하는 무역조정지원제도이다. 무역조정 지원제도는 2021년 중지되었다.

각 사례는 비슷한 측면도 있지만 매우 다른 측면의 시사점을 주기도 한다. 루르지역, 루사티아지역, 라트로브벨리, 앨버타 주 사례나 미국의 무역조정지원제도는 피해자 개인의 구제를 위해 비슷하기도 하고 다소 상이한 지원을 담고있다. 이렇게 다소 다르게 시행된 지원 사례는 피해자에게 어떻게 지원해야 하는지에 대한 많은 시사점을 준다. 독일의 루르지역이나 루사티아지역, 미국의 애플래치아 지역, 호주의 라트로브벨리에서는 구조개편을 위해 다양한 정책지원이 이루어졌다. 독일의 두 사례는 긴 시간 동안 시행되었기 때문에 시기별로 상당히 다른 시사점을 주기도 한다. 피해자의 진정한 구제를 위해서는 지역의 구조개편 성공도 중요하다.

이러한 사례를 바탕으로 다음과 같은 제안을 할 수 있을 것 같다. 피해자나 피해지역이 발생할 경우 적절한 직접적 지원이 필요하다. 미국의 애플래치아 사례를 제외한 다른 모든 사례에서 직접적 지원이 있었다. 물론 이러한 사례에 있었던 지원들이 적절한 수준이었다고 판단하지는 않는다. 직접지원에는 재취업 지원과 재취업 기간 동안의 생계비 지원이 동시에 있어야 한다. 한국은 이미 이러한 지원제도를 모두 갖추고 있다. 그러나 기존의 지원이 모두를 위한 피해자에게 적절한 정도는 아니라고 판단된다. 생계비의 지원기간이 연장되고 지원수준이 상향되어야 한다. 구직급여의 수급자라면 급여수급 종료 후에 일정 기간, 미수급자라면 일정 기간까지의 지원이 있어야 한다. 이 일정 기간은 적어도 1년 이상은 되어야 하고 루르 지역의 전환기간을 참조하여 2년 정도로 설정할 수 있을 것이다. 캐나다 앨버타 주의 사례나 미국 무역조정지원제도의 사례에서는 1년까지 되지는 않았지만 상당한 지원기간을 보장하였다. 지원금액은 기존 소득의 가깝게 실질적으로 보장되어야 한다. 현재의 구직급여의 소득대체율은 60%지만 급여 상한이 매우 낮아서 실제 소득대체율은 이보다 훨씬 낮다. 피해자에 대한 소득대체율은 80% 이상으로 높여야 할 것이며, 지원 상한도 임금근로자 평균 소득 이상이 적용되어야 할 것이다. 캐나다 앨버타 주의 사례에서와 같이 85%로 설정할 수도 있을 것이다.

생계 지원과 함께 살펴봐야 할 정책은 고령자에 대한 고려이다. 앞의 사례에서 루르 지역과 캐나다는 고령자의 은퇴를 지원하는 생계비 지원 정책을 시행했고 미국의 무역조정지원제도에서는 고령자의 빠른 재취업을 지원하였다. 초기의 루르 지역에서는 고령자의 경우 5년간의 생계비를 보장하였고 캐나다도 그보다 훨씬 짧은 기간이기는 하지만 짧은 실직자보다는 긴 기간의 생계비를 보장하였다. 미국의 무역조정지원제도는 연장된 생계비 대신 낮은 임금을 주는 일자리에 취업할 경우 차액의 50%를 2년간 지원했다. 한국의 경우 퇴직연령과 연금수령 연령 사이에 격차가 너무 크기 때문에 급여 지급기간의 연장만으로는 적절한 대안이 되기 어렵다고 판단된다. 상당한 수준의 임금 보장과 조기퇴직수당을 연계하여 고령자들의 안정적인 노동시장 퇴장을 지원하는 방안을 고민해야 할 것이다. 그런데 피해근로자들이 낮은 임금 일자리로 취업한 사례가 외국에서도 흔히 발견된다. 우리의 경우에 반드시 예외가 될 것으로 예단할 수는 없다. 따라서 임금보장을 고령자들에게만 제한하지 말고 적용대상을 확대할 필요가 있다. 연령에 따른 보장기간의 차이 정도만 두는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 무역조정지원제도의 2년보다 긴 기간의 보장이 필요하며, 보장 수준과 보장 상한은 그 이상이 되어야 할 것이다.

취업을 위한 지원에는 교육훈련과 취업지원서비스가 동시에 제공되어야 한다. 교육훈련의 프로그램도 중요하지만 여기서는 우선 당사자가 원하는 직능으로 전환이 가능한 교육훈련이 제공되어야 할 것이다. 완전히 새로운 높은 수준의 직능교육을 위해 2년제 폴리텍 과정을 수강할 수도 있다. 무상 교육훈련뿐만 아니라 훈련기간 동안 일정한 생계보장도 이루어져야 할 것이다. 현재의 내일배움카드보다 강한 지원이 필요한 것이다. 그런데 교육훈련의 경우에는 피해자 또는 피해지역도 중요하지만 피해 예정자와 피해 예정지역에 대한 지원이 더 중요하다고 판단된다. 캐나다 앨버타 주에서 이러한 정책지원 사례를 찾을 수 있었다. 폐업 예정 5년 이내의 기간 동안에는 교육훈련바우처를 활용할 수 있도록 했다. 우리도 피해가 예정된 경우에는 피해가 발생하기 전에 미리 대

응할 수 있도록 제도를 설계할 수 있을 것이다. 2024년부터 산업전환지원금은 피해예정 산업 종사자의 훈련비를 지원하고 있지만 보다 세심한 제도 설계가 필요하다. 제대로 준비하기 위해서는 교육훈련을 위한 근무시간 축소와 줄어든 소득에 대한 일정한 보장조치가 동시에 시행되어야 할 것이다. 교육훈련과 관련해서 마지막으로 언급할 것은 정책대상의 특성을 충분히 고려해야 한다는 것이다. 대상의 교육수준이나 연령 등의 고려가 없으면 미국의 무역조정지원제도와 같은 결말을 보게 될 수도 있다.

종합적인 취업지원서비스의 제공도 매우 중요하다. 실직으로 인한 충격, 줄어든 노동수요, 활용 가능한 추가적인 지원금이나 서비스에 대한 정보 부족 등의 문제에 대한 대응이 될 것이다. 이러한 종합적인 대응을 위해서는 필요한 지역에 전환센터를 설치할 것을 제안한다. 캐나다의 2018년 보고서에서 전환센터의 종합적인 서비스가 매우 도움이 되었다는 점을 지적하며 전환센터의 중요성을 강조하고 있다. 상황에 따라서 라트브렐리의 LVA와 같이 지역 전환정책의 수립 및 시행까지 수행하는 기관의 설치도 고려해 볼 수 있을 것이다. 물론 전환센터의 설치 시에는 기존 고용센터와의 역할 조정과 기존 고용센터의 서비스에 대한 문제제기 등에 대해서는 미리 심각하게 고민해야 할 것이다.

지금까지 피해자가 재취업 또는 은퇴를 위한 빈틈없고 충분한 지원을 강조했지만, 지역의 구조개편이나 근로자의 재취업을 늦출 정도의 지원은 지양해야 한다. 따라서 충분한 지원이 이루어지더라도, 제도 간의 균형과 제도별 인센티브구조 등을 고려해야 한다. 그리고 가능한 실직자가 발생하기 전에 재취업을 준비할 수 있는 충분한 시간과 지원을 제공해야 한다. 마지막으로 재취업 일자리에 대한 명확한 비전이 제시되어야 한다. 이러한 비전하에서 재취업지원 서비스가 제공되어야 한다. 이렇게 되기 위해서는 아래에서 제시하는 바와 같은 환경의 조성을 위한 노력이 긴 시간 동안 이루어져야 한다.

그런데 지금까지의 정책제언은 일시적인 대책일 뿐 장기적인 해결책이 되기는 어렵다. 장기적으로 유지가능한 일자리 기회가 주변에 많이

있지 않으면 앞의 대책은 임시방편이 될 뿐이라는 것이다. 따라서 피해가 발생한 곳의 산업구조를 어떻게 재편할 것인가가 관건이다. 루르 지역, 루사티아 지역, 애피알레치아 지역 등에서 살펴보았지만, 산업구조의 재편은 쉽지 않다. 1980년 이전의 루르 지역과 같이 과거에 안주하려는 노력은 오히려 미래를 어둡게 할 것이다. 장기적 안목 없이 지역의 일자리 늘리기에 급급한 정책도 제대로 효과를 보기 어렵다. 지역의 특성과 장단점을 잘 고려한 장기적 지역전환이 지역의 특성을 파악하고 장기적 안목에서 전환계획을 만들고 이에 바탕을 두고 인프라에 투자하고 기업을 지원하고, 평가에 따라 계획을 수정하고 지원방향도 변경해야 한다. 이를 위해서는 정부의 안정적인 예산지원도 필요하지만, 이를 수행할 기관의 설치도 필요할 것이다. 수행기관의 설치 및 운영체제와 관련해서는 ARC의 방식을 참조할 만하다. 지방정부의 자금만으로 구조전환을 수행하기 어려운 환경에서는 중앙정부의 정책방향과 지방 간의 형평성, 지방정부의 필요성 등을 조율할 수 있는 운영체제라고 판단된다. 다만, ARC의 지원방식을 따라할 필요는 없다.

제 1 장 서 론

제1절 기후변화에 대한 인류의 인식 및 공동의 노력

1. 파리협정으로 가는 긴 여정

20세기 말에는 많은 과학적 발견으로 과학자들은 기후변화로 초래될 재앙의 가능성을 인지하게 되었지만, 대중의 인식 수준은 1990년이 다 되어서도 크게 달라지지 않았다. 이러한 상황을 변화시키기 위한 과학자들의 노력이 의미있는 첫 결실을 본 것이 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change, 이하 IPCC)과 UN기본협정(UN Framework of Conference on Climate Change, 이하 UNFCCC)의 탄생이다. IPCC는 기후시스템과 기후변화에 대한 기존 연구를 종합하여 기후변화의 환경·경제·사회에 대한 영향을 평가하고 가능한 대응전략을 만드는 역할을 하기 위해 유엔환경계획(UN Environment Plan, UNEP)과 세계기상기구(World Meteorological Organization, WMO)의 주도로 1988년에 탄생한 기구이다.

IPCC는 1990년에 발표된 첫 보고서에는 네 가지 시나리오에 따른 기후변화를 전망하고 이것의 영향에 대해 평가한 후 전 지구적이고 포괄적이고 점진적인 행동의 계획 및 시행을 위한 프로그램을 권고하였다. 현재와 같이 온실가스가 누적된 데에는 선진국에 대부분의 책임이 있으므로 선진국이

온실가스 감축을 위한 노력을 기울이면서 개발도상국의 경제개발과 환경을 다방면으로 지원할 것을 제안하였다. 그리고 온실가스 감축을 위해서 에너지의 생산, 유통, 소비에서 효율성을 높이는 것을 위주로 온실가스 배출이 없거나 적은 에너지원의 사용, 산림보호 등 여러 옵션을 제안하였다. 환경비용을 고려한 가격체계의 개선과 기존의 규제 외에 시장에 기초한 조정체계(market-based mechanism)의 이용도 제안하였다. 마지막으로 기후위기로 야기될 재앙을 피하기 위해 새로운 논의기구를 신설하고 국제적 협력을 서두를 것을 언급하였다¹⁾. IPCC의 1차 평가보고서는 UNFCCC의 탄생에 매우 중요한 역할을 하였으며, UNFCCC 협정문의 기초가 되었다. 2차 평가보고서부터는 UNFCCC의 제2장(목적)과 관련된 과학적·기술적 이슈에 대한 정보를 제공한다고 명시적으로 밝히면서 IPCC는 UNFCCC의 목적 달성을 지원하게 되었다.

1992년 몬트리올 의정서에서 기후변화에 대응하기 위한 기구 설립을 의결하고, 1995년 UN 산하에 UNFCCC가 만들어지고, 1997년 교토의정서(Kyoto Protocol, KP)의 설립이 결정되었을 때만 해도 기후변화는 그리 심각하게 받아들여지지 않은 것 같았다. 기후변화의 심각성에 대한 우려로 IPCC에 기후변화의 과학적 검토를 의뢰한 초창기만 해도 기후변화의 심각성이 그리 확정적이지 않았다. 그러나 IPCC 3차 보고서에서 인류가 당장 행동하지 않으면 기후변화로 인류가 파국에 이를수 있다는 내용이 발표되면서 비로소 인류가 그 심각성을 제대로 인식하기 시작하였다. 그리고 KP만으로는 기후변화에 대응하기 부족하고 전 세계가 온실가스 감축에 동참해야만 한다는 인식하에 새로운 기구 설립을 논의하기 시작하였다. 그 결과물이 파리협정(Paris Agreement, PA)이다.

2. 파리협정 전후

기후변화에 대한 인류 대응의 첫 과시적 성과는 교토의정서이다. 인류가 기후변화에 어떻게 대응할 것인지에 대한 명시적 선언과 방법에 대한 최초

1) IPCC(1990).

의 합의이며, 실제의 감축의무를 약속하고 이것의 이행 여부를 확인하는 최초의 시스템인 것이다. 교토의정서는 UNFCCC가 시작되고 3년 후인 세 번째 기후총회(1997년 12월)에서 채택되고 2005년에 발효되었다. 발효를 위해서는 일정수 이상 당사국의 비준과 부속서1 국가들 중 배출량의 상당 부분을 차지하는 국가의 비준²⁾이 필요했기 때문에 여러 우여곡절을 겪으면서 발효되었다.³⁾ 교토의정서에는 부속서1 국가들과 부속서2 국가들이 명시되어 있는데 부속서1 국가들은 감축의무를 가지고 부속서2 국가들은 재정지원의 의무를 진다.⁴⁾ 그런데 실제 감축의무를 점검하는 첫번째 공약기간(2008~2012년) 이전부터 교토의정서를 통한 강제적 감축의무 이행의 효과에 대한 의문이 제기되었다.⁵⁾ 이러한 의문은 오랜 시간을 두고 구체화되었다. 그 명시적 모습을 드러낸 것은 2007년 13차 총회에서 발리행동계획(Bali Action Plan)이라는 이름이었다. 발리행동계획의 가장 큰 성과는 기후변화에 대응하기 위해서는 인류(당사국) 전체의 공동 노력이 필요하다는 사실을 확인하고 장기적 협력행동을 위한 임시작업반(Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, 이하 WG-LCA)을 만든 것이다. WG-LCA에서 사실상 파리협약에 필요한 대부분의 사항이 논의되고 결론이 내려졌다.⁶⁾ 2007년부터 2015년 사이에는 여러 일들이 있었지만, UNFCCC는 WG-LCA에서 인류 공동의 감축노력이 필요하다는 확고한 인식과 이를 위해 필요한 여러 조치에 대해 지속해서 논의하고 합의를 이끌어 내었다.

2) 발효를 위해서는 파리협약 당사국 중 55개국 이상의 비준이 필요하고 부속서1 국가 전체의 1990년 배출량의 55% 이상을 차지하는 부속서1 국가들의 비준이 필요하다. 이러한 조건이 모두 충족되면 90일 이후에 발효된다.

3) 55% 이상 조건의 충족을 위해 미국의 러시아 설득, 그 이후에 미국의 교토의정서 비준거부와 같은 일들이 있었다.

4) 기본적으로 부속서1 국가들은 부속서2 국가들에 포함되어 있다.

5) 교토의정서의 부속서1 국가들의 배출량이 인류 전체의 배출량에서 차지하는 비중이 너무 미미했기 때문이다. 이 논쟁은 교토의정서 제2차 공약기간(2013~2020년)의 감축의무 설정을 위한 회의에서도 지속적으로 제기되었다. 제2차 공약기간을 결의한 2012년에는 부속서1 국가의 배출량 비중이 전 지구 온실가스 배출량의 15%에도 미치지 못하는 실정이었다.

6) WG-LCA의 결정문에는 2.0도 목표와 1.5도 목표 달성 노력 및 파리협약에 포함되는 대부분의 내용이 포괄되어 있다.

파리협약의 체계는 교토의정서와 비슷하다. 그러나 일부 선진국의 강제적 감축의무에서 인류(당사국) 전체의 자발적 감축 노력으로 변경되었다. 정해진 기간 동안의 감축의무 이행에서 기간이 정함 없는 감축 노력과 점진적 감축목표 조정으로 변경되었다. UNFCCC와 교토의정서의 원칙에 명시된 형평(equity)의 원칙은 파리협약에도 그대로 유지되지만, 전문에서 정의로운 전환(just transition)을 고려하도록 명시한 것도 달라진 점 중의 하나이다. 교토의정서상의 감축의무 이행과정에서 배출량을 기록하고 확인하는 절차, 시장적 방식을 통한 감축의무의 이행 방법 등에 대해 많은 경험이 축적되었고 WG_LCA의 긴 논의의 결과로 인류(당사국)의 공동노력을 위한 여러가지 필요한 조치에 대한 합의 등이 존재하였지만, 파리협약 발효 이후에 협약 내용의 구체화를 위해서 몇 해를 더 보냈다. 그리고 드디어 파리협약에서 약속한 대로 대부분의 당사국들이 2020년까지 2030년 감축목표를 제시함으로써 첫 결실을 보게 되었다. 그러나 UNFCCC의 사무국⁷⁾에서 제출된 감축목표를 종합한 결과 인류의 목표는 IPCC에서 2018년에 발표한 1.5도 목표나 2.0도를 달성하는 데는 턱없이 모자란 실정이다.

제2절 온실가스 감축 과정의 사회적 문제에 대한 인류의 인식과 대응

적절한 시기에 온실가스를 일정 수준 이하로 유지하는 것은 인류의 생존을 위해 반드시 필요하다. 그러나 이러한 전 인류, 또는 전 국민을 위한 온실가스 감축 노력은 우리 생활에 상당한 변화를 수반할 것이다. 이러한 생활의

7) 교토의정서나 파리협약은 UNFCCC와 사무국을 공유한다. 이는 의정서나 협약에 명시되어 있다. 참고로, 교토의정서와 파리협약, UNFCCC의 당사국은 일치하지 않는다. UNFCCC의 당사국 중 교토의정서나 파리협약을 비준하지 않은 국가는 교토의정서나 파리협약의 당사국이 아니다. 예를 들어, 미국은 교토의정서의 채택에 큰 기여를 하였지만, 대통령이 클린턴에서 부시로 바뀐 후 교토의정서를 비준하지 않음으로써 교토의정서의 당사국이 되지 않았다. 파리협약의 경우에도 비준, 비준 취소, 비준의 과정을 거치면서 당사국 지위가 계속 변경되었다.

변화로 우리는 때로 상당한 불편함을 감수할 수밖에 없다. 생활의 변화는 대체로 생산방식의 변화, 소비방식의 변화, 가격의 상승 등과 관련이 있으며, 이러한 변화는 모든 사람들에게 동일한 불편을 유발하지 않으며 불편함은 특정 사람들에게 집중되는 경향을 보인다. 특히, 불편함을 겪게 되는 사람들은 온실가스 배출과 거의 관련이 없는 사회적 취약계층일 가능성이 높다. 이러한 이유로 우리는 이들에 대한 특별한 배려를 고려해야 한다.

ILO는 이러한 문제를 가장 먼저 인식하고 공론화한 UN기구이다.⁸⁾ 그 동안의 논의의 사례를 정리하여 ILO에서 발간한 초기의 문헌은 국제노동연구의 2010년 특집호이다.⁹⁾ 여기에는 정의로운 전환의 개념, 기후변화의 노동에 대한 영향, 정의로운 전환의 원칙에 따른 대응 원칙 등을 정리한 이후 각 국가나 지역별 다양한 사례를 소개하고 있다. ILO는 이후에도 기후변화 대응과 노동의 문제를 위주로 취약계층에 대한 배려에 관한 논의를 주도하였다. 예를 들어, 국제노동연구의 2012년 특집호¹⁰⁾와 2014년 특집호 등을 들 수 있다. 2015년에는 기존의 노력을 정리하여 정의로운 전환을 위한 가이드라인을 발표하였다¹¹⁾. 이 가이드라인에는 정의로운 전환을 위한 원칙과 각 분야별 정책을 포함하고 있다. 가이드라인의 내용은 다음과 같다.

다양한 그룹에서 탄소중립사회로의 전환 과정에서 취약계층과 취약노동자에 대한 보호문제를 오래 전부터 제기하였으며, UNFCCC는 이 문제에 대해 ILO의 의견을 상당기간 청취하고 있었던 것으로 보인다. 이러한 노력과 인식은 파리협약의 서문에 담겨 있다.¹²⁾ 서문에서 파리협약은 “노동력의 정

8) 기후변화로 인한 취약계층의 영향에 대한 문제는 노동계나 시민단체에서 오래전부터 제기되어 왔다. 이러한 문제에 대한 문제 제기는 대체로 1990년대부터 정의로운 전환이라는 이름으로 이루어졌다.

9) 특집호 제목은 “Climate change and labour : The need for a “just transition””이다(*International Journal of Labour Research* 2010, Vol. 2, Issue 2).

10) 특집호 제목은 “Are “green” jobs decent?”이다(*International Journal of Labour Research* 2012, Vol. 4, Issue 2). 여기에는 한국의 사례도 소개되어 있다. 장영배·한재각·김연우가 공저한 “Green Growth and Green New Deal policies in the Republic of Korea : Are they creating decent green jobs?”(Chang et al., 2012)이다.

11) 제목은 “Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all”이다.

12) 문제를 제기한 그룹에서는 본문에 명시되지 않은 것을 아쉬워하지만 협약에 명시된 것 자체만으로도 상당한 진전으로 볼 수 있을 것이다. 또한, 앞에서 언급한 바와 같

〈표 1-1〉 ILO의 정의로운 전환 가이드라인(2015)

- 다음 원칙들이 환경적으로 지속가능한 경제와 사회로 전환을 위한 지침이 되어야 한다.
- (a) 지속가능성을 향한 목표와 경로에 대한 강력한 사회적 합의는 기본이다. 사회적 대화는 모든 수준의 정책 결정과 실행을 위한 제도적 틀의 필수적인 부분이어야 한다. 모든 관련 이해관계자들과 적절하고 정보에 입각하고 지속적인 협의가 이루어져야 한다.
 - (b) 정책은 직장에서의 기본 원칙과 권리를 존중하고 증진하며 실현해야 한다.
 - (c) 정책과 프로그램은 많은 환경적 도전과 기회에서 젠더 측면을 강력히 고려해야 한다. 공평한 결과를 촉진하기 위해 구체적인 젠더 정책을 고려해야 한다.
 - (d) 경제, 환경, 사회, 교육/훈련 및 노동 전반에 걸친 일관된 정책은 기업, 근로자, 투자자, 소비자가 환경적으로 지속가능하고 포용적인 경제와 사회로의 전환을 수용하고 추진할 수 있는 환경을 제공해야 한다.
 - (e) 또한 이러한 일관된 정책은 고용에 대한 영향 예측, 실직과 이직에 대한 적절한 지속가능한 사회적 보호, 직능 개발, (단체교섭권의 효과적인 행사를 포함한) 사회적 대화 등 양질의 일자리 창출을 촉진할 수 있는 모두에게 정의로운 전환의 틀을 제공해야 한다.
 - (f) 정책과 프로그램은 국가의 발전 단계, 경제 부문, 기업의 유형과 규모 등 구체적인 상황에 맞게 설계되어야 한다.
 - (g) 지속가능한 개발 전략을 실행하는 데 있어 국가 간 국제협력을 촉진하는 것이 중요하다.

자료 : ILO(2015: 5~6).

의로운 전환과 양질의 일자리 창출의 긴급성”을 고려하도록 하고 있다.

파리협약의 이러한 고려에 기초하여 파리협약의 4차 총회에서 정의로운 전환을 위한 실행프로그램을 설치하기로 결정하였다. 제5차 총회에서는 실행 부속기구(Subsidiary Body for Implementation, 이하 SBI)와 과학기술자문 부속기구(Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, 이하 SBSTA)(이하 SBI와 SBSTA를 합쳐서 부속기구라 칭함)에 이 프로그램의 실행을 위한 결정문 초안을 제안하도록 하고, (매년) 고위급 장관회의를 이 프로그램의 일환으로 개최하기로 결정하였다.¹³⁾ 결정문 초안¹⁴⁾에 따르면 이

이 파리협약에도 이전 협약과 같이 형평의 원칙을 본문에서 명시하고 있기 때문에 본문에 아예 없다고 할 수도 없을 것이다.

13) 파리협약 제4차 총회의 결정문 1의 제8장(VIII. Implementation - pathway to just transition) 참조.

14) https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L14E.pdf(접속일 : 2024. 9. 11).

프로그램은 5차 회의 직후부터 부속기구의 지도하에 실행되며, 매년 적어도 두 번(1년에 두 번 개최되는 부속기구 회의 전에 한 번씩) 회의가 개최된다.

제3절 보고서의 목적 및 내용

본 보고서는 탄소중립으로 부정적 영향을 집중적으로 받는 사람, 또는 지역에 사회는 어떻게 배려해야 하는가에 대한 답을 얻기 위해 외국의 과거 사례를 살펴본다. 여기서는 탄소저감 관련 정책으로 인한 부정적 영향에 대한 정책대응뿐만 아니라 다양한 정부정책 또는 급격한 상황 변화로 인한 부정적 영향을 최소화하기 위해 시행된 정책대응을 살펴본다. 참고로 제목에서 노동정책과 사회정책이라고 한 것은 탄소중립 관련 정책으로 인해 부정적 영향을 받는 집단에 대해 시행하는 다양한 정책프로그램을 아우르기 위해서이며, 일반적인 의미와는 다소 다르다는 점을 밝혀둔다. 주로 일시적인 구제정책으로 생계지원, 구직지원, 교육훈련 지원 등과 함께 장기적인 노동 수요 창출을 위한 지역 또는 산업에 대한 구조개혁정책까지 포함한다.

전환 과정에서 발생하는 사회적 문제, 특히 노동문제에 대한 인류 공동의 대응은 이제 시작 단계이다. 한국의 경우에도 그러하다. 그러나 이러한 비슷한 과정을 겪으면서 정책대응을 한 외국의 사례는 다양하게 존재한다. 모든 경우가 성공적이지 않았으며, 사실 실패에 가까운 사례가 더 많다. 본 보고서에서는 이러한 사례를 살펴보면서 한국의 정책에 대한 방향을 제시하고자 한다.

본 보고서는 서론과 결론을 제외하고 3개의 장으로 구성되어 있다. 먼저 독일의 석탄산업의 쇠퇴로 영향을 받은 루르 지역과 루사티아 지역의 사례를 다룬다. 다음으로 화석연료가 국가경제에서 차지하는 비중이 매우 높은 호주와 캐나다의 사례를 다룬다. 호주의 경우 헤이즐우드발전소의 갑작스런 폐쇄를 경험한 라트로브밸리의 사례를 살펴보고, 캐나다의 경우 앨버타 주의 석탄발전소 종사자 지원정책을 살펴본다. 마지막으로 미국의 사례를 살펴본다. 먼저 독일의 루르 지역만큼이나 오랫동안 석탄지역에 대한 정책

대응을 하고 있는 애플래치아 지역의 사례를 살펴보고, 다음으로 무역조정지원제도에서 무역제도 변경으로 인한 피해자에 대한 지원제도를 살펴본다.

다음 장으로 넘어가기 전에 본장의 마지막 절에서 본 보고서에서 다루는 사례와 관련된 국가들의 최근 정책 동향을 간략하게 살펴본다.

제4절 주요 국가들의 최근 정책동향

1. 독일

독일의 탄소중립정책 및 피해집단에 대한 지원정책은 EU의 정책기조 영향을 받고 있다. 더구나 EU의 정책기조는 다른 국가들에서도 참조할 만한 점이 많다. 따라서 독일의 최근 정책동향을 살펴보기 전에 EU의 정책에 대해서 간단히 소개한다.

EU는 2019년 12월 사무국의 통신문(communication)에서 유럽그린딜(European Green Deal)을 공개하면서 2020년 3월까지 최초의 유럽기후법을 제정할 것을 제안하였다. 2021년 6월 30일에는 유럽그린딜을 법제화한 유럽기후법(European Climate Law)을 확정하고 2050년 탄소중립과 2030년 중기감축 목표(Fit for 55)를 설정하였다. 이후 이러한 목표를 달성하기 위한 후속입법을 진행하였고, 전환의 부작용을 만회하기 위해 여러 자금지원법을 입법하였다.

EU에서 온실가스 감축을 위한 주요 정책수단은 배출권거래제(EU-ETS)와 부담공유제도(Effort Sharing Regulation)이다.¹⁵⁾ 배출권거래제하에서의 전환부문에 대해서는 원칙적으로 전체 유상할당을 하고 있다. 다만, 국가적 상황에 따라서 예외적으로 무상할당이 허용되고 있다. 이 경우에는 자국에 배

15) EU는 현재 배출권거래제에서 제외되어 있는 건물과 수송 부문에 대해서도 별도의 배출권거래제(ETS2)의 시행을 계획하고 있다.

정된 할당분을 사용해야 한다. 산업부문에 대해서도 유상할당이 강화되고 있으며, 탄소누출(Carbon Leakage)이 우려되는 산업에 대해서만 예외적으로 무상할당이 허용된다. 이 경우에도 탄소국경조정(Carbong Border Adjustment Mechanism)이 시행되는 2026년 이후에는 단계적으로 폐지될 예정이다. 이러한 모든 상황은 탄소배출과 관련된 산업 및 지역에 심각한 영향을 끼치게 된다. 특히 석탄의 생산과 이용이 많은 산업 및 지역은 크게 영향을 받게 된다. EU는 이러한 지역의 산업 다각화와 교육훈련, 일자리 전환을 위한 자금을 지원한다. 이는 기존의 자금을 이용하기도 하고 신규로 자금을 준비하기도 한다.

EU는 EU의 통합을 목표로 저개발지역의 구조개혁과 발전에 자금을 지원하고 있다. 바로 유럽구조투자기금(European Structural and Investment Funds)인데, 여기에는 다양한 기금이 포함되어 있다. 유럽사회기금 플러스(European Social Fund +, 이하 ESF+), 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund, 이하 ERDF), 통합기금(Cohesion Fund, 이하 CF), 유럽해양수산기금(European Maritime and Fishing Fund, 이하 EMFF), 정의로운 전환기금(Just Transition Fund, 이하 JTF) 등이다. 이들 기금은 기본적으로 EU 예산과 차세대자금(Next Generation EU, 이하 NGEU)을 자금원으로 하고 있다. EU 예산은 7년의 예산연도로 편성되며(Mutiannual Financial Frame, MFF라고 함), 현재의 예산기간은 2021년부터 2027년까지이다. NGEU는 코로나19 때 시작하여 2021년부터 2026년까지 집행된다. 여기에는 자금지원과 저리대출이 모두 포함된다.

2021~2027 회계기간 중에 유럽의 통합정책은 다섯 가지를 정책목표로 하고 있다. 각 펀드는 다섯가지 목표 중 특정 목표의 달성을 우선순위로 하고 있다. ERDF는 모든 목표의 달성을 지원하지만 특히 1번과 2번 목표에 더 우선순위를 둔다. ESF+는 4번 목표를 우선순위로 두고 있다. CF는 2번과 3번을 우선순위로 두고 있다. JTF는 정의로운 전환 기금의 설치에 관한 규정(Regulation(EU) 2021/1056) 제8조에 구체적인 우선순위를 명시하고 있다.

EU 내에서도 독일은 다른 어느 나라보다 온실가스 감축에 앞장서고 있으며, 상당한 경제적 비용을 치르면서 에너지 전환을 선도하고 있다. 독일은 2016년에 “2050 Climate Action Plan”을 이미 채택한 바가 있으며, 2022년

〈표 1-2〉 유럽 통합정책의 목표

1. 더 경쟁력 있고 스마트한 유럽
2. 순 탄소 제로 경제를 향한 친환경 저탄소 전환
3. 이동성 향상을 통해 더욱 연결된 유럽
4. 보다 사회적이고 포용적인 유럽
5. 모든 유형의 영토의 지속가능하고 통합적인 개발을 촉진하여 시민에게 더 가까이 다가가는 유럽

자료 : https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/priorities_en(접속일 : 2024. 9. 26).

〈표 1-3〉 정의로운 전환 기금의 설치에 관한 규정 제8조 제2항

- (a) 경제 다각화, 현대화 및 재전환을 유도하는 중소기업(소기업 및 스타트업 포함)에 대한 생산적인 투자
- (b) 일자리 창출로 이어지는 새로운 기업 창출에 대한 투자(비즈니스 인큐베이터 및 컨설팅 서비스 포함)
- (c) 첨단 기술 이전을 촉진하는 연구 및 혁신 활동(대학 및 공공 연구기관에 의한 활동 포함)에 대한 투자
- (d) 저렴한 청정에너지를 위한 기술 배포, 시스템 및 인프라(에너지 저장 기술 포함)에 대한 투자와 온실가스 배출 저감에 투자
- (e) 재생 가능 에너지 및 에너지 효율(에너지 빈곤 감소 목적 포함)에 대한 투자;
- (f) 지역 교통 부문 및 인프라의 탈탄소화를 포함한 스마트하고 지속가능한 지역 이동성에 대한 투자
- (g) 지역 난방 시스템의 에너지 효율을 개선하기 위한 지역 난방 네트워크의 재건 및 업그레이드와 재생 에너지원으로부터 공급되는 경우 열 생산에 대한 투자;
- (h) 디지털화, 디지털 혁신 및 디지털 연결에 대한 투자;
- (i) 재개발 부지의 재생 및 오염 제거, 토지 복원, '오염자 부담 원칙'을 고려한 녹색 인프라 및 용도 변경 프로젝트에 투자;
- (j) 폐기물 예방, 감소, 자원 효율성, 재사용, 수리 및 재활용 등을 통한 순환경제를 강화하기 위한 투자;
- (k) 근로자와 구직자의 숙련도 향상 및 재교육;
- (l) 구직자에 대한 구직 지원;
- (m) 구직자에 대한 적극적인 포용
- (n) 기술 지원
- (o) 교육 및 사회 통합 분야의 기타 활동(정당화되는 경우, 훈련 센터, 아동 및 노인 보호 시설을 위한 인프라 투자 포함)

자료 : REGULATION (EU) 2021/1056 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 June 2021 : establishing the Just Transition Fund.

에 장기전략을 갱신하였다. 독일은 2045년까지 탄소중립 달성을 목표로 하고 있으며, 2030년까지 1990년 대비 65%를 감축하고 2040년에는 88%까지 감축할 계획이다. 2021년에는 이미 38.7%를 감축하였다.

독일은 2030년까지 전력 소비의 80% 이상을 신재생에너지로 충당할 계획이고, 열 부분의 50%를 기후중립적으로 생산하고 2045년까지 건물 부분의 탄소중립을 달성할 계획이다. 산업부문에서는 전기화, 에너지효율 향상, 순환경제, 탄소포집저장(CCS), 청정수소 등으로 탄소배출을 줄일 계획이다. 2030년에는 1,500만 대의 전기차를 상용화할 계획이다. 이러한 목표를 달성하기 위해 다양한 정책수단을 동원하고 있다.

2019년에 만들어지고 2021년과 2022년에 개정된 “Climate Action Programme 2030”에서는 감축목표 달성을 위한 주요 정책수단을 제시하고 있다. 열과 수송 부문에 대한 배출권거래제를 이미 시행하고 있고, 2024년부터 새로 설치되는 열 공급장치는 에너지의 65%를 신재생으로 조달해야 하며 2025년에는 화석연료 난방을 금지한다. 전기차에는 세금감면과 같은 인센티브를 제공하고, 저탄소 공정을 유인하기 위해 탄소차액거래제(Carbon contracts for differences, CCfDs)를 도입한다.

독일은 정의로운 전환도 강조하고 있다. 탄소중립정책이 저소득가구에 심한 부담을 주지 않도록 하기 위해 주택급여를 지급하고, 탄소가격에 대한 부담을 줄이기 위한 조치도 취하고 있다. 그런데 탄소중립정책으로 부정적 영향을 집중적으로 받는 지역에 대한 지원은 EU 자금지원의 정책기조하에서 이루어지고 있다.

2. 호주 및 캐나다

호주는 화석연료의 주요 생산국이면서 사용국이고 수출국이기 때문에 온실가스 배출을 줄이는 데 아주 적극적이지 않았다. 2010년대에는 교토의정서의 부속서1 국가에 포함되어 감축의무를 지기는 했지만 비준에 상당히 소극적이었다. 2010년대에는 탄소세를 제도화했지만 정권이 바뀌면서 바로 폐지되었다. 그럼에도 파리협약이 발효되고 저개발국까지 포함된 공동의 노력이 시작되면서 화석연료의 적절한 활용을 전제로 장기적 탄소중립 달성과 경제발전이라는 목표를 제시하면서 공동의 노력에 참여하고 있다.

호주는 2050년 탄소중립을 실용적인 방법으로 달성하겠다는 전략을 발표하였다.¹⁶⁾ 탄소중립은 산업경쟁력 차원에서 불가피한 선택이며, 호주 경제

에 유익할 것으로 전망하였다. 탄소중립을 위한 노력이 없을 때에 비해 탄소중립 달성은 1인당 소득을 2천 달러 높일 것으로 전망하고 있다. 기술기반의 탄소중립정책은 경제를 강화할 것으로 보고 있다. 또한 저탄소 기술에서 새로운 일자리와 수출 기회가 생길 것으로 보고 있다. 호주는 2020년과 2050년 사이에 10만 개 이상의 일자리가 새로 생길 것으로 추정하고 있다. 조금 특이한 것은 화석연료의 생산과 수출을 지속한다고 밝히고 있다. 호주는 2005년과 2020년 사이에 이미 20%의 온실가스를 감축했으며 2030년에는 35%까지 감축할 것으로 전망하고 있다.¹⁷⁾

호주는 탄소중립 이행 시에 지킬 5가지 원칙을 제시하고 있다. ① 가계나 기업에 새로운 비용을 유발하지 않는다. ② 국내뿐만 아니라 해외의 소비자 선택을 확대한다. ③ 에너지에 대한 다양한 신기술의 비용을 낮추어 기술포트폴리오를 동등한 수준으로 끌어올린다. ④ 접근성과 신뢰성 있는 전력의 가격을 낮춘다. ⑤ 진전을 투명하게 한다. 이러한 원칙은 일견 지나치게 희망적 전망에 기반하고 있는 것처럼 보이기도 하고, 화석연료의 지속적인 국내 사용 및 수출이라는 국제사회의 탄소중립 노력에 배치되는 내용을 포함하고 있기도 하다.

그런데 2010년대 중반부터는 중앙정부와 주정부 모두 탄광을 폐지하고 화력발전소를 줄이는 등 국제사회의 탄소중립 노력에 적극적으로 동참하고 있다. 캐나다는 2050년에는 탄소중립을 달성하고 2030년까지는 온실가스를 2005년 대비 40~45% 감축하겠다는 목표를 설정하고 있다.¹⁸⁾ 이러한 목표는 2021년 6월에 탄소중립책임법(Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act)으로 법제화되었다. 법에는 환경및기후변화장관에게 2050 탄소중립 달성에 관한 독립적인 자문기구(Net-Zero Advisory Body)의 설치도 포함되어 있다. 2022년 3월에는 2030 배출감축계획(2030 Emissions Reduction Plan)을 발표하여 2030 감축목표를 달성하기 위한 세부적인 부문별 감축 로드맵을 제시하였다.

캐나다는 풍력, 태양광, 수소와 같은 신재생에너지를 통해 2035년까지

16) Australia(2021).

17) 본 문단과 다음 문단은 Australia(2021)를 요약·정리한 것이다.

18) Canada(2022).

100% 친환경 전기를 생산하고 2035년까지 내연기관차의 판매를 금지하며 2040년까지 중대형 차량의 탈탄소화를 달성할 계획이다. 철강, 시멘트, 화석연료 등과 같은 탄소집약산업의 탈탄소화를 위해 탄소포집저장과 수소를 적극 활용하며, 에너지효율 향상에 투자한다. 건물에는 에너지효율 기술을 적극 활용하며, 2028년까지 60만 개의 히트펌프를 설치할 계획이다. 감축정책 강화에 따른 취약 노동자와 지역에 대한 지원을 위해 정의로운 전환의 법제화, 교육훈련에 대한 투자, 취약 계층과 지역에 대한 기회 제공을 우선적으로 고려한다고 탄소중립 장기성장전략에서 밝히고 있다.¹⁹⁾

3. 미국

미국은 온실가스 감축 국제협력과 관련해서 정권에 따라 상반된 입장을 보여왔다. 교토의정서가 합의에 이르도록 만든 주요국 중 하나였지만 정권이 클린턴 정부에서 부시 정부로 넘어가면서 교토의정서를 비준하지 않고 감축의무 지기를 거부했다. 오바마 정부가 들어서면서 다시 온실가스 감축의 국제공제에 참여할 적극적 의사를 보이면서 파리협정의 합의에 적극적으로 참여하고 비준하였다. 그러나 트럼프 정부가 들어서면서 기후위기를 부정하면서 온실가스 감축의 국제공제에 소극적인 모습을 보였다. 하지만 바이든 정부가 들어서면서 반대방향으로 전환되었다. 이러한 상황은 2024년 대선에서 트럼프가 승리함으로써 집권 후 상황이 다시 뒤집어질 것으로 예상된다.²⁰⁾

기후위기에 대한 견해 차이로 탄소중립정책이 정권의 변경에 따라 급선회를 거듭하고 있지만, 미국 사회 전체적으로 보면 배출량을 줄이기 위한 방향으로 일관되게 나아가고 있는 것으로 보인다. 개별 주 차원의 노력은 지

19) Canada(2022), "Exploring Approaches for Canada's Transition to Net-Zero Emissions: Canada's Long-Term Strategy Submission to the United Nations Framework convention on Climate Change," Environment and Climate Change Canada.

20) 2024년 대선에서 승리한 트럼프는 파리협정에서 탈퇴할 것을 대선기간 동안 공언하였기 때문에 미국은 2025년에 다시 파리협정에서 탈퇴할 것으로 보인다. 그리고 바이든 정부에서 발표한 많은 2050 탄소중립계획도 상당 부분 폐기되거나 수정될 것으로 예상된다.

속되고 있으며, 민간부문도 국제경쟁력 확보를 위해서 또는 소비자에게 좋은 기업 이미지를 보여주기 위해서 활발한 움직임을 보이고 있다.

미국은 2050년까지 탄소중립을 목표로 한다. 그 과정에서 2030년까지는 2025년 대비 50~52%를 감축하고 2035년에는 화석연료를 사용하지 않고 전력을 생산할 계획이다. 이러한 감축목표는 신재생에너지의 확대, 전기차 확대, 전기난방 및 건물효율 개선, 산업공정에서 에너지효율 기술 강화 및 친환경연료로 전환으로 달성하고자 한다. 아울러 메탄을 비롯한 비이산화탄소의 배출을 줄이고, 탄소흡수원을 확대하고 CCUS(Carbon Capture, Usage, and Storage)나 DAC(Direct Air Capture)와 같은 기술을 사용하여 탄소흡수를 확대할 계획이다.²¹⁾

이러한 과정에서 상당한 사회경제적 편익이 발생할 것으로 예상된다. 공기오염을 줄임으로써 조기사망을 2030년까지 8만 5천 명에서 30만 명을 줄이고 기후위기로 인한 피해를 2030년까지 1,500억에서 2,500억 달러를 줄이고 2050년까지 1조에서 3조 달러까지 줄일 수 있을 것으로 예상된다. 신재생에너지, 에너지효율, 전기차 생산과 같은 부문에 일자리가 2030년까지 50만~100만 개 일자리가 새로 생길 것이다.²²⁾

앞으로 미국이 기후변화에 대응하기 위한 정책에서 어떠한 급격한 변화를 겪을지 모른다. 트럼프는 파리협약에서 탈퇴하겠다고 공언하고 있다. 사실 바이든 정부에서도 탄소중립이 국가적 의제로 제대로 자리매김하고 있는지 의심스러운 상황이다. 2050 탄소중립계획을 발표하면서 자매보고서로 2022년에 발표하겠다고 밝힌 “The U.S. National Climate Strategy”를 아직 공개하지 않아서 미국의 탄소중립을 위한 구체적 이행계획을 알 수 없는 상황이다.

21) 본 문단과 다음 문단은 USA(2021)의 내용을 요약·정리한 것이다.

22) 기후변화로 인한 피해를 특히 소외된 계층이 볼 가능성이 높기 때문에 기후변화를 막기 위한 노력이 중요함을 밝히고 있다. 더구나 소외계층에 대한 고려는 백악관 사이트에서도 발견되는데, 기후문제와 청정에너지 분야에 대한 연방투자에서 발생하는 편익의 40%가 소외된 지역에 돌아가도록 하겠다는 점을 밝히고 있다(<https://www.whitehouse.gov/climate/> 접속일 : 2024. 10. 15).

제 2 장 독 일

제1절 서론

독일은 EU 내에서 탄소중립정책을 주도하고 있는 국가이며, 경제·사회적 충격에 대한 정책대응에 있어서 교과서와 같은 국가이다. 충격에 대응한 독일의 정책프로그램은 여러 차례 역사적 경험을 통해 만들어져 왔다. 본 장에서는 대표적인 두 역사적 경험을 사례로 다룬다.

첫번째 사례는 라인강의 기적의 중심지인 루르지역에 닥친 위기에 대한 대응이다. 1950년대 후반 이 지역의 주요 산업이던 석탄관련 산업에 위기가 찾아왔다. 초기에 상황에 대한 오판으로 위기를 악화시켰지만 이후에 새로운 접근으로 지역을 재편하고 실직한 근로자를 지원하면서 위기를 극복하고 있다. 아직 위기를 완전히 극복했다고 보기는 어렵지만 1980년대 이후의 노력은 상당한 결실을 보고 있는 것으로 평가된다.

두번째 사례는 통독 이후 동독지역에 닥친 위기에 대한 대응이다. 본 장에서는 동독지역 내에서도 특히 낙후되었던 동부 석탄지역을 다룬다. 이 지역의 낙후와 일자리문제를 완화하기 위한 정책적 노력이 계속되고 있다. 아직 다른 지역과 격차는 여전하지만 EU의 정책방향에 동조하여 시행되고 있는 최근의 정책들은 참조할 만하다.

이상의 두 지역에 대한 정책실험은 계속되고 있기 때문에 아직 평가하기

는 이른 감이 있다. 그럼에도 적어도 루르지역에 대한 정책은 상당한 결실을 거두고 있는 것으로 평가되고 있으며, 두 지역에서 시행된 실직노동자에 대한 지원프로그램들은 참조할 만하다.

제2절 루르 지역 사례

1. 배경²³⁾

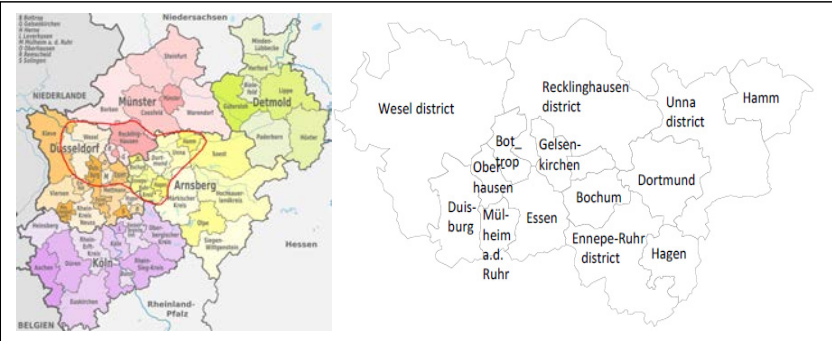
루르 지역은 Nordrhein-Westfalen 주(이하 NRW)의 중서부에 위치하고 있으며, 라인강의 기적의 중심지로 독일 내에서 석탄과 철강의 주요 생산지였다. 1950년대 말까지만 해도 석탄(hard coal, 무연탄)산업 종사자가 약 50만 명이었으며 철강 업종 종사자까지 합치면 거의 백만 명에 이르렀다. 즉, 이때만 해도 석탄산업은 철강과 함께 루르 지역의 중심 산업이었다. 그러나 1950년대 말 가격규제의 해제로²⁴⁾ 외국과의 가격경쟁에서 밀리고 다른 에너지원의 사용이 확대되면서 독일 내 석탄산업에 위기는 급격히 진행되었다. 이러한 상황에서 루르 지역의 석탄업 고용도 급격히 줄어들었다.

이러한 석탄업종의 경제적 비중이 컸던 루르 지역에서 석탄산업의 위기는 경제 전체의 고용위기로 이어졌고 인구 유출도 상당했다. 루르 지역의 고용은 1964년과 1990년 사이에 7%나 줄어들었으며, 1992년부터 2015년 사이에는 5% 증가하였다. 이는 독일 전체의 11%와 12.5% 증가와 상당히 대비된다. 1990년까지 7% 줄어든 것도 1986년 이전에 15%나 줄어들었다가 그 이후 5년간 상당히 회복한 값이다. 1992년 이후 독일 전체의 고용 증가는 통독 이후 동독 지역의 나쁜 고용지표까지 모두 포함한 값이다. 고용 감소가 1960년대에 이미 발생하고 있었음에도 실업률은 1970년대 초중반까

23) Dahlbeck et al.(2021: 30~49)을 주로 참조하였다.

24) 1951년에 설립된 ECSC(European Coal and Steel Commission)는 조약 제61조에 일정한 조건하에서 역내에 가격규제를 할 수 있는 조항을 두고 있다. 이에 따라 시행되던 가격규제가 1950년대 말이 되어 해제되면서 가격경쟁력을 잃게 되었다.

[그림 2-1] 루르 지역 위치



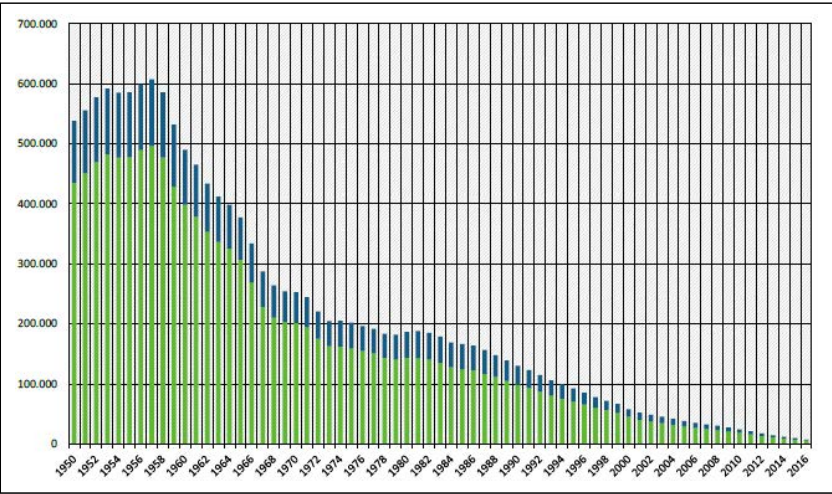
자료 : Dahlbeck et al.(2021: 30); https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Nordrhein-Westfalen_administrative_divisions_-_de_-_colored.svg#file(2024.10.30. 접속).

<표 2-1> 독일 석탄(hard coal)의 생산 및 고용 변화(1957~2015)

	1957	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015
생산(백만톤)	150	145.6	113.7	87.9	71	34.3	13.2	6.4
광산(개)	173	146	69	39	27	12	5	3
근로자(천명)	607.3	490.2	252.7	186.8	130.3	58.1	24.2	9.6

자료 : Dahlbeck et al.(2021: 31)에서 발췌.

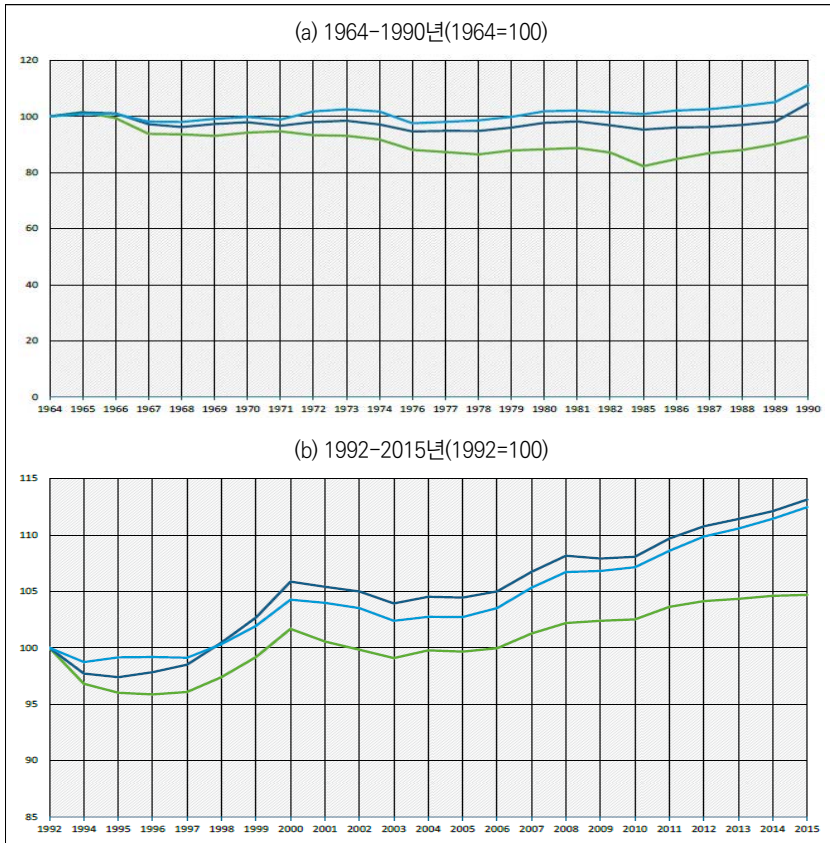
[그림 2-2] 루르 지역 석탄(hard coal) 광산 고용 추이(1950~2016)



주 : 녹색은 루르지역, 파란색은 그 이외의 독일 지역의 고용.
자료 : Dahlbeck et al.(2021: 32).

지 다른 지역과 비슷했다. 그러나 1, 2차 오일쇼크를 거치면서 루르 지역의 실업률은 다른 지역에 비해 상당히 악화되었다. 이렇게 나쁜 고용 상황에서 인구는 젊은 층 위주로 상당히 악화되었다. NRW 전체와 비교하면 루르 지역 인구 감소의 심각함을 확인할 수 있다. NRW 전체의 인구는 1961년부터 2015년 사이에 14.3% 증가하였지만, 루르 지역 인구는 9.3% 감소하였다. NRW 전체의 인구변화가 1961년 기준으로 NRW 전체 인구의 3분의 1을 차지하는 루르지역 인구가 포함된 수치임을 감안하면 루르 지역 인구 감소가 얼마나 심각했는지 알 수 있다.

[그림 2-3] 루르 지역과 독일 전체의 고용변화 비교(1964~2015)

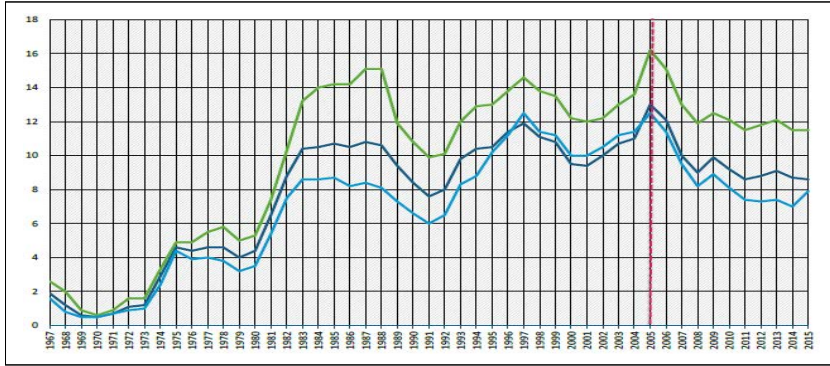


주 : 하늘색은 독일 전체, 남색은 NRW, 녹색은 루르 지역.

자료 : Dahlbeck et al.(2021: 36~37).

[그림 2-4] 루르 지역과 독일 전체의 실업률 추이 비교

(단위 : %)



주 : 하늘색은 독일 전체, 남색은 NRW, 녹색은 루르 지역.
 자료 : Dahlbeck et al.(2021: 41).

〈표 2-2〉 루르 지역과 NRW 전체의 인구 변화(2016~2015) 비교

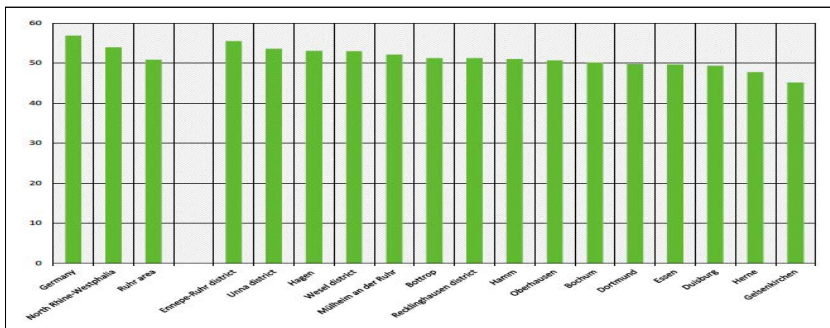
(단위 : 명, %)

		1961년	2015년	증감	증감률
루르지역	20세 미만	1.611.609	919.737	-691.872	-42.9%
	20~60세	3.123.413	2.752.703	-370.710	-11.9%
	60세 초과	895.862	1.436.813	540.951	60.4%
	합 계	5.630.884	5.109.253	-521.631	-9.3%
NRW 전체	20세 미만	4.512.650	3.371.550	-1.141.100	-25.3%
	20~60세	8.659.708	9.713.264	1.053.556	12.2%
	60세 초과	2.460.124	4.780.702	2.320.578	94.3%
	합 계	15.632.482	17.865.516	2.233.034	14.3%

자료 : Dahlbeck et al.(2021: 34).

[그림 2-5] 루르 지역 내 세부지역의 고용률(2015)

(단위 : %)

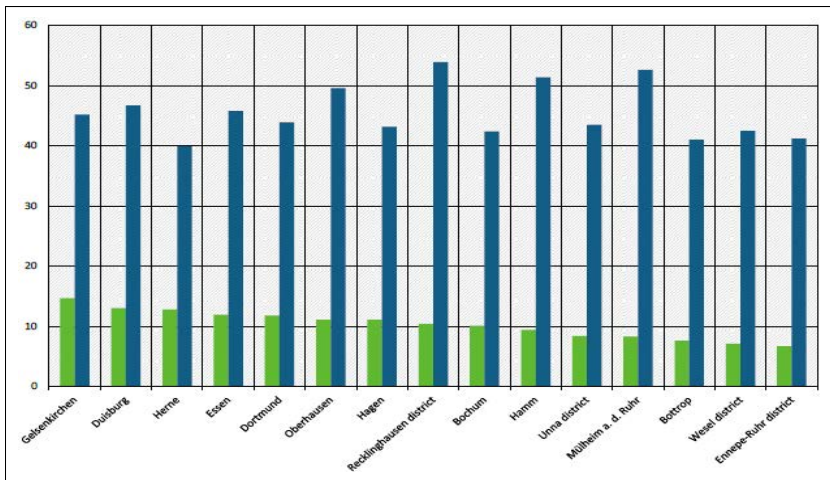


자료 : Dahlbeck et al.(2021: 38).

이상의 지표 외에 루르 지역 고용 악화와 관련해서 한 가지 더 확인해야 할 것이 있다. 루르 지역 내에서도 고용상황과 경제상황에 상당한 편차가 있다는 것이다.²⁵⁾ 2015년의 고용률을 살펴보면, Ennepe-Ruhr는 55.5%이지만, 가장 낮은 Gelsenkirchen은 45.2%밖에 되지 않아 10%p 이상 차이가 난다. 2016년 실업률을 살펴보면, Ennepe-Ruhr는 6.7%이지만, Gelsenkirchen은 14.7%에 이른다. 실업부조(당시에는 구직자에 대한 사회보장) 수급자의 비중은 A40도로를 기준으로 남쪽과 북쪽에 현격한 차이를 보인다. 즉 루르 지역 내에서도 위치에 따라 경제적 상황에 상당한 차이를 보이고 있다.

[그림 2-6] 루르 지역 내 실업률과 장기실업률(2016)

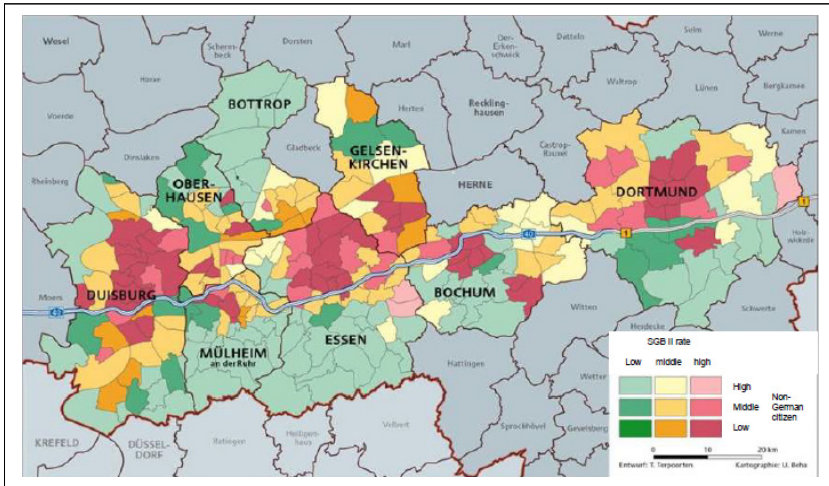
(단위 : %)



자료 : Dahlbeck et al.(2021: 42).

25) 이를 위해서는 루르 지역 내의 세부지역별로 1950년대 말 이후 고용지표의 변화를 살펴봐야 하지만, 통계 확보의 한계 등으로 여기서는 최근의 상황을 간단히 살펴본다.

[그림 2-7] 루르 지역 내 시별 실업부조 수급자 분포



자료 : Bogumil et al.(2012: 25), Dahlbeck(2021: 43)에서 재인용.

2. 노동정책 및 사회적 지원²⁶⁾

석탄산업 종사자들은 루르 지역의 위기가 시작되기 전부터 매우 다양한 혜택을 누려왔다. 그럼에도 위기가 시작되면서 줄어든 일자리로 인한 노동자들의 피해를 최소화하기 위해 여러 지원을 추가하였다.

1958년 석탄위기 직후 연방정부와 NRW는 일시적 휴업조치(근로시간 또는 근로일의 축소)로 줄어든 소득을 보전하기 위한 지원금(Härteausgleich)을 근로자에게 지급하였다. 이러한 지원금으로 1959년과 1966~69년에 현재 가치로 3억 7,680만 유로가 지급되었다.

석탄산업 현대화 조치와 함께 탄광이 줄어들면서 정리해고수당을 지급하기 시작하였다. 정리해고수당은 나이와 근무기간에 따라 2천 마르크에서 5천 마르크까지 지급되었다. 1966년부터 1979년까지 지급된 총 금액은 현재 가치로 2억 2,980만 유로이다. 지원금의 대부분은 연방정부에서 나왔고, 약 700만 유로만 NRW에서 나왔다.

26) 지원기간 및 지원금액 등의 내용은 Storchmann(2005: 1486~1489)을 주로 참조하였다.

해고 노동자들을 위한 가장 중요한 조치 중 하나는 조정수당(Anpassungsbeihilfe)이다. 조정수당은 ECSC 조약의 제56조에 따라 시행되었다. 전환기간을 2년으로 설정하고 있기 때문에 조정수당은 실직 후 2년간 지급되며, 다음과 같은 다양한 프로그램으로 구성되어 있다. 정리해고수당을 받지 못하는 자는 일시금으로 수당을 지급받고, 재취업한 자는 2년간 임금보조금을 받을 수 있고, 고령자나 저성과자에게는 연금수령 시까지 지원금을 지급받는다.²⁷⁾ ECSC 조약 등에 따라 교육훈련으로 인한 경제적 부담도 대부분 지원된다.²⁸⁾ 조정수당은 1960년에 처음 도입되어 2002년까지 시행되었는데, 현재가치로 24억 유로가 사용되었다. 연방정부와 ECSC가 주로 자금을 지원했다.

다른 중요한 조치는 조기은퇴수당(Anpassungsgeld)이다. 조기은퇴수당은 50세(노천광산의 경우 57세) 이상의 광부가 실직 후 5년까지 받을 수 있다.

〈표 2-3〉 ECSC조약 제56조(1951)

집행기구(High Authority)의 일반 프로그램의 틀 내에서 기술적 절차 또는 새로운 장비의 도입으로 인해 석탄 또는 철강 산업에서 노동수요(labor requirements)가 예외적으로 감소하여 해고된 근로자의 재취업에 특별한 어려움이 발생하는 경우, 집행기구는 이해 관계 정부의 요청에 따라:

- (a) 자문위원회와 협의합니다;
- (b) 제54조에 규정된 방법에 따라서, 관할 산업 또는 (협의회의 동의를 얻어) 다른 산업에서 해고된 근로자에게 생산적인 고용을 보장할 수 있는 새롭고 경제적으로 건전한 활동의 창출을 위한 프로그램에 자금 조달을 용이하게 할 수 있다;
- (c) 다음에 기여하기 위해 비환급성 지원을 제공합니다:
 - 근로자가 새로운 일자리를 얻을 수 있을 때까지 버티기 위한 보상금 지급;
 - 근로자에게 이직 비용에 대한 수당 지급;
 - 근로자의 일자리 변경을 위한 기술 재교육 자금 지원.

집행기구는 위원회의 3분의 2 이상이 이 규칙에 대한 예외를 승인하지 않는 한, 이해관계 국가가 최소한 지원과 동등한 특별 부담금을 납부하는 것을 조건으로 비환급성 지원의 제공을 승인해야 합니다.

자료 : https://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html(접속일 : 2024. 9. 26).

27) Furnaro et al.(2021: 44).

28) Landesregierung NRW(1968: 20).

〈표 2-4〉 조정수당(Anpassungsbeihilfe)의 내용

- 실직자에 대한 임금보조금(2년간)
- 정리해고 시 보상을 받지 못하는 실직자에게 지급되는 수당
- 고령자이거나 저성과자인 실직자에 대한 지원금(연금수령 시까지)
- 이주비, 주거비 등

자료 : Furnaro et al.(2021: 44).

조기은퇴수당 수령 중에도 일을 할 수 있는데, 이전 고용주나 보조금회사²⁹⁾에서는 일을 할 수 없고, 소득의 합이 이전소득보다 높으면 안 된다.³⁰⁾ 조기은퇴수당이 이전소득의 60% 이상이 아니면 이전 고용주가 그만큼 보전해야 한다. 조기은퇴수당을 수령하는 자는 정리해고수당이나 조정수당과 같은 추가적인 지원을 받을 수 없다. 조기은퇴수당은 1972년부터 2002년까지 지급되었는데, 총 지급액이 현재가치로 56억 9,580만 유로이다.

3. 전환정책³¹⁾

1950년대 후반 이후 루르 지역은 지역의 쇠퇴를 극복하기 위해 매우 오랫동안 다양한 방식의 정책적 노력을 기울였다. 이러한 노력은 시간이 지나면서 현재의 문제 해결 우선에서 미래지향적 지역개발로 방향을 바꾸었다.

석탄위기 이후부터 정부가 오랫동안 취한 정책은 보조금을 도입하여 국내의 석탄 수요를 안정시키는 것이었다. 1963년의 독일탄광합리화지원법(Gesetz zur Förderung der Rationalisierung im Steinkohlebergbau)은 지원금으로 탄광 문을 닫도록 유인하여 공급을 조절하려는 시도였다. 그 이후 세 번의 전기전환법(1965년, 1966년, 1974년)은 보조금을 지급하여 석탄의 수요를 안정시키기 위해 조치였다. 첫 번째 전기전환법(Gesetz zur Förderung der Verwendung von Steinkohle in Kraftwerken, 발전소의 유연탄 사용을 지원하기 위한 법률)은 발전소가 경질 석탄을 사용할 경우 세제 혜택을 부여하였다. 두 번째 전기전환법(Gesetz zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes

29) 정부 지원금으로 사업을 수행하는 회사를 의미한다.

30) Furnaro et al.(2021: 44).

31) Dahlbeck et al.(2021: 56~71)을 주로 참조하였다.

in der Elektrizitätswirtschaft, 전력부문에서 유연탄 사용을 보장하는 법)은 철강업체가 비싼 국산 유연탄을 사용하여 정리해고를 할 경우 실직자에게 보조금을 지급하였다. 세 번째 전기전환법(Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft, 전력부문에서 공동체의 석탄 사용을 더욱 보장하기 위한 법)은 전력 부문에서 구매할 유연탄의 양을 정하고 전력 부문에 비싼 석탄으로 인한 추가비용을 보조하였다. 이러한 지원은 석탄산업 종사자들의 급격한 일자리 상실은 막았지만, 경쟁력을 잃은 석탄산업에서 다른 새로운 산업으로 구조전환을 늦춤으로써 루르 지역이 오랜기간 지속적으로 낙후되게 만들었다. 이렇게 만든 주체는 다름 아닌 루르 지역의 기업, 노동자, 지역사회였다.

석탄산업을 지원하기 위한 엄청난 보조금이 집행되는 와중에 미래의 구조전환을 위한 씨가 뿌려지기 시작했다. 1968년에 NRW는 루르개발프로그램(Entwicklungsprogramm Ruhr, 이하 EPR)을 만들어 적극적인 지역구조정책을 시행하였다.³²⁾ EPR은 특히 다음의 정책에 초점을 맞추었다. 먼저, 사회적으로 양립할 수 있도록 탄광 노동력을 감축하고, 석탄회사를 현대화한다. 새로운 기업을 유치하고, 이동성 개선(도로망 등)과 삶의 질 향상(레저시설)을 위한 인프라를 확충하며, 인적자원 개선을 위해 대학을 설립한다. 1970년에는 ERP이 NRW프로그램(Nordrhein-Westfalen-Programm, NRW)³³⁾으로 개편되면서 정책대상이 NRW 전체로 확대되었다. ERP의 정책기조가 그대로 유지되었고, 석탄회사의 현대화와 대학의 설립에 상당한 자금이 지원되었다.

1970년대가 되면 오일쇼크로 국내 석탄에 대한 수요가 다시 살아나는 듯 하였으나, 철강산업의 국제경쟁력 약화로 오히려 석탄 수요는 줄어들게 된다. 그동안 석탄 수요를 안정화시키기 위해 보조금으로 철강회사의 석탄 사용을 유인한 부작용이었다. 이 시기의 정책기조는 기업의 기술 경쟁력을 강화하는 것이었다. 석탄, 에너지, 철강, 중소기업의 기술 경쟁력 강화에 각각 6억 2천만 마르크, 6억 9,700만 마르크, 5억 마르크, 3억 5천만 마르크를 지원하였다. 1979년에는 루르행동계획(Aktionsprogramm Ruhr, 이하 APR)이

32) EPR의 시행기간은 5년이다. 예산은 170억 마르크(약 869만 유로)이다.

33) 예산은 310억 마르크에 달했으며, 12억 유로가 선탄회사의 현대화에 사용되었다.

〈표 2-5〉 APR의 자금 배분

(단위 : 백만 마르크, %)

부문	지원금	비중
도시 재생, 주거 환경, 스포츠	1,676	24.2
에너지 부문 센터	1,600	23.1
환경 보호	1,349	19.5
투자 잠재력 강화	971	12.6
기술 및 혁신	710	10.2
실업, 교육 및 훈련 퇴치	583	8.4
문화	68	1.0
지정되지 않음	78	1.1
합 계	6,935	100

자료 : Dalbeck et al.(2021: 58).

만들어졌다. APR은 철강을 제외한 기술경쟁력 강화 프로그램을 그대로 이어받았고, 개발된 기술을 지역의 대학으로 이전하는 데 중점을 두었다. 이전 보다 심각해진 실업문제를 해결하기 위한 노력도 기울였다. APR의 가장 큰 목표 중 하나는 연방, 주, 지방정부의 서로 다른 조치들을 잘 조정하는 것이었다.

1980년대 중반을 거쳐 1980년대 후반이 되면 독일의 실업률이 급등하고 석탄과 철강산업에서 대규모 실직이 발생하였다. 이러한 상황에서 1987년 NRW는 다양한 이해관계자의 승인을 받아 석탄 및 철강지역 미래계획(Zukunftsinitiative Montanregion, 이하 ZIM)을 만들었다. ZIM은 기본적으로 APR의 정책기조를 유지하여, 혁신 및 기술지원, 미래지향적 자격 및 일자리 창출 조치, 인프라 확장, 환경 조치 등에 방점을 두었다. 정책의 구체적 실행을 위해 루르 지역을 6개의 소지역으로 나누고, 각 지역별 개발 초점과 기발 개념을 수립하기 위해 다양한 이해관계자가 참여하는 지역 컨퍼런스를 열었다. 이러한 논의결과를 구체화한 것은 2년 동안 운영된 NRW 석탄 및 철강위원회(Montanregionen des Landes NRW)였고,³⁴⁾ 주정부는 1991년과 19993년 사이에 지역개발정책을 만들었다. 기술지원은 더욱 확대되었고, 그 결과 루르 지역과 NRW에는 기술이전기관이 매우 많아졌다.

34) 1989년 ZIM은 NRW지역 미래계획(Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens, ZIN)의 형태로 NRW 전체로 확대되었다.

1990년대 중후반에 전문분야 및 클러스터에 대한 논의가 활발하게 이루어지면서 많은 연구자들이 루르 지역의 다양한 전문분야를 정의하였다. 2000년과 2002년에 '루르행동계획 2000'에서 6개의 주제를 정의했고, 거의 동시에 루르고용협약에서 8개 분야를 정의하고 후에 12개로 확장하였으며, 2001년에 한 루르경제개발회사에서도 8개 선도시장과 핵심 산업을 정의하였다. 이전처럼 이러한 기조는 NRW 전체로 확대되어, 2004년에 주 차원에서 전략적 행동영역 분석이 수행되어 6개의 중점 분야가 있는 것으로 나타났다. 2007년에는 16개 클러스터를 정의하였고, 2014년에는 이 클러스터들을 NRW 혁신전략의 틀 내에서 8개 선도시장으로 발전시켰다. 8개 선도분야는 교육 및 지식, 디지털 커뮤니케이션, 레저 및 이벤트, 의료, 모빌리티, 지속가능한 소비, 자원 효율성, 도시지역 건설 및 주택건축 등이다. 이후 정책자금은 이 선도시장을 기준으로 제공되었다. 그런데 루르 지역과 NRW의 이러한 정책 변화는 EU의 구조정책 변화와 무관하지 않다. 2000년 리스본 전략 채택 이후 전문분야 및 클러스터에 대한 지향을 EU 구조정책에 도입하였다. 2000~2006년 자금 지원 기간에 루르 지역은 EU의 구조자금을 상당히 지원받았다.

제3절 루사티아 지역 사례

1. 배경³⁵⁾

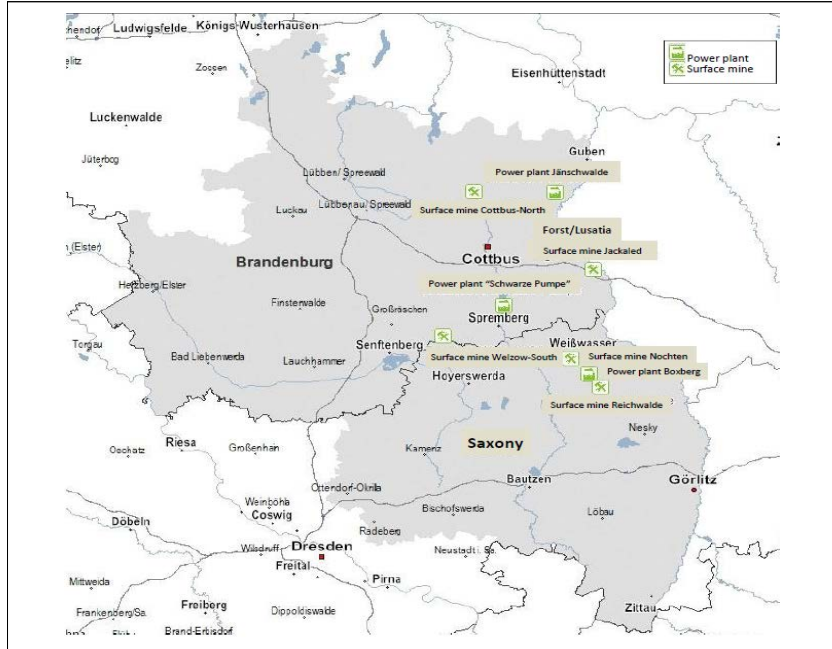
루사티아(Lusatia) 지역은 베를린을 에워싸고 있는 브란덴부르크 주(Brandenburg)의 남동부와 작센 주(Saxony)의 북동부에 위치해 있으며, 독일에서는 라인계곡 다음으로 석탄(갈탄, lignite) 생산이 많은 지역이다.

루사티아 지역의 석탄 생산은 통독 이후 급격히 줄어들어 1990년대 중반에는 통독 직전의 4분의 1 수준까지 떨어졌다. 석탄산업의 종사자 수도 더

35) Ragnitz et al.(2021: 37~63)을 주로 참조하였다.

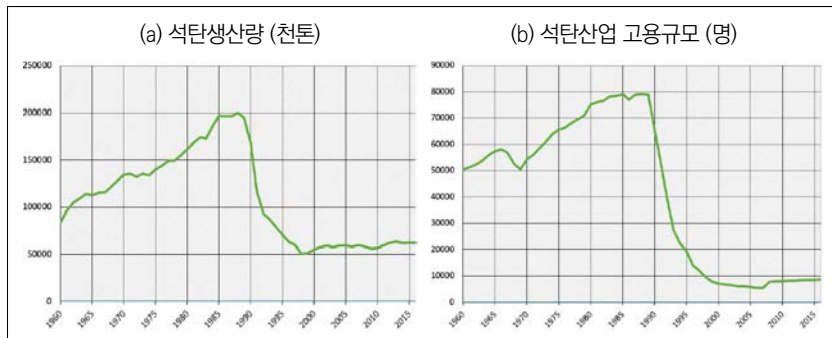
크게 줄어들어 통독 직전의 8분의 1 이하로 줄어들었다. 이에 따라 인력유출 또한 매우 심각하였는데, 2010년의 인구가 1990년에 비해 80% 이하로 줄어들었다. 이러한 인력유출은 주로 젊은 연령에서 발생하여 2014년에는

[그림 2-8] 루사티아 지역



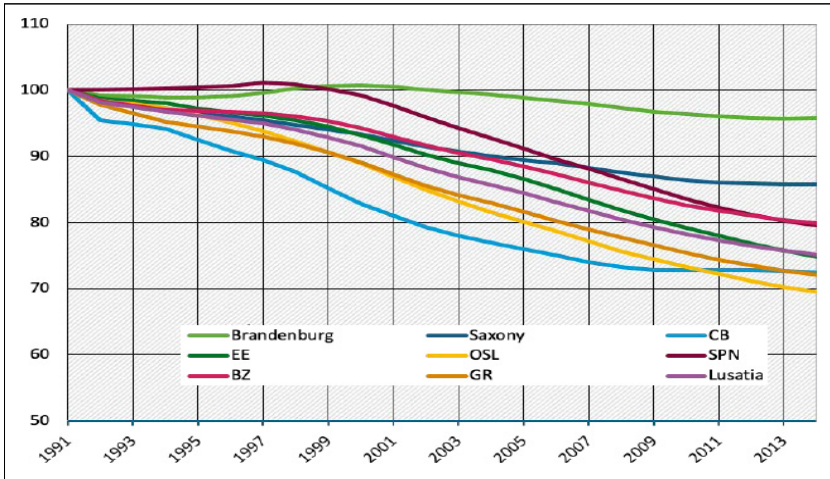
자료 : Ragnitz et al.(2021: 38).

[그림 2-9] 루사티아 지역 석탄 생산량 추이(1960~2016)



자료 : Ragnitz et al.(2021: 40~41).

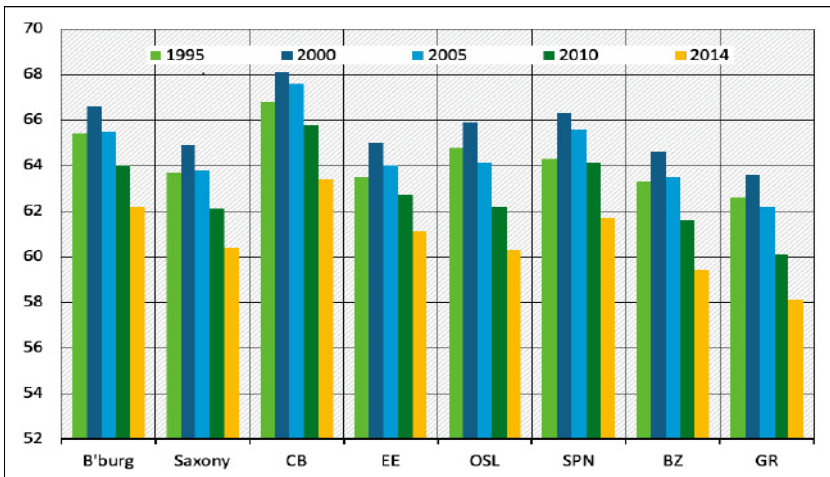
[그림 2-10] 루사티아 지역 인구 변화(1990=100)



주 : CB는 Cottbus(루사티아 북동부 도시); EE는 Elbe-Elster 지역(서부 지역); OSL은 Oberspreewald-Lausitz 지역(CB의 서부 지역); SPN은 Spree Neiße 지역(CB를 에워싼 지역); BZ는 Bautzen 지역(남서부 지역); GR은 Görlitz(남동부 도시).

자료 : Ragnitz et al.(2021: 42).

[그림 2-11] 루사티아 지역 생산가능인구 변화(1995~2014)



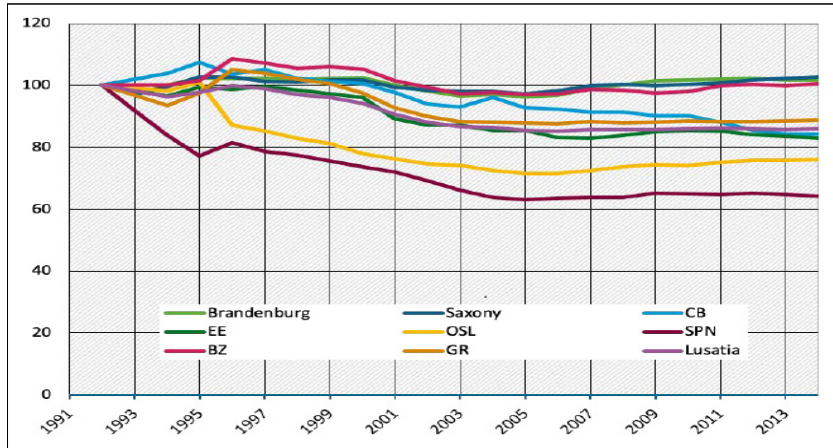
자료 : Ragnitz et al.(2021: 45).

생산가능인구의 비중이 50%대로 떨어진 지역이 다수 생겼다. 앞서 언급한 대로 루사티아 지역은 낙후된 지역이기 때문에 도시 지역이 포함된 브란덴

브루크주의 평균이나 작센 주의 평균에 비해 훨씬 악화된 지표를 보였다.

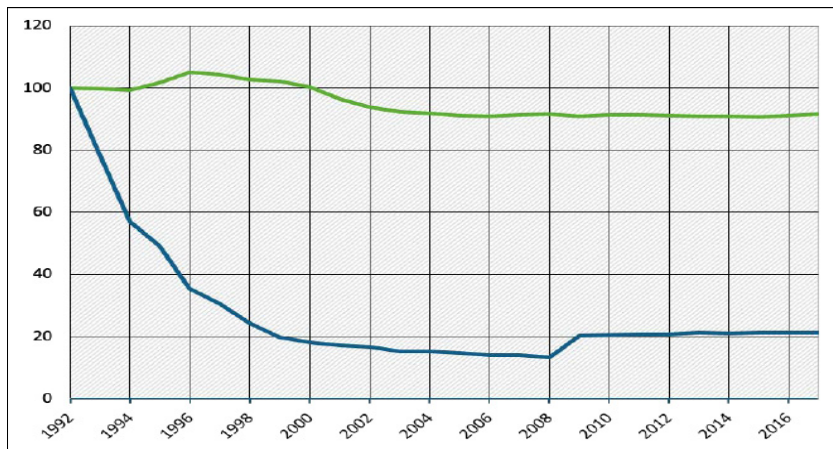
노동시장 지표를 보면, 이 지역의 고용률은 1990년 이후 2000년대 중반까지 지속적으로 하락하였고 대부분 지역이 주 평균보다 못한 수치를 보이고 있다. 이 지역의 고용률 하락은 주로 석탄산업의 고용률 하락에 기인한

[그림 2-12] 루사티아 지역 고용률 변화(1992=100)



자료 : Ragnitz et al.(2021: 46).

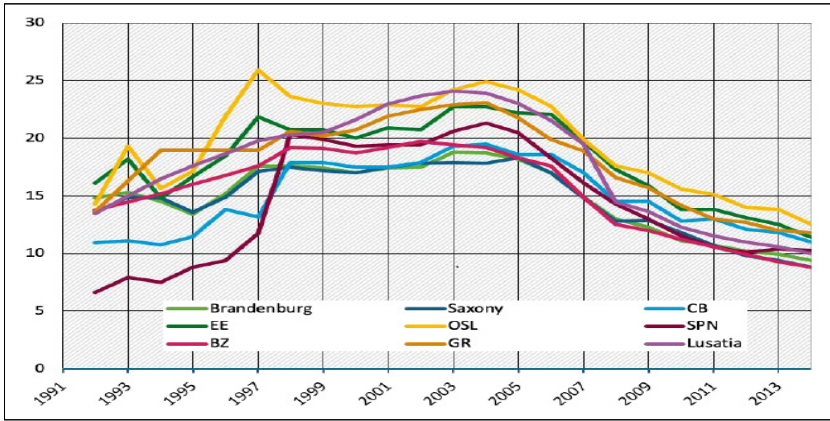
[그림 2-13] 석탄산업 미포함 시 루사티아 지역 고용률 추이(1992=100)



주 : 녹색은 석탄산업 미포함 시; 남색은 석탄산업 고용률.

자료 : Ragnitz et al.(2021: 48).

[그림 2-14] 루사티아 지역 실업률 추이(1992=100)



자료 : Ragnitz et al.(2021: 49).

다. 실업률 또한 통독 직후 급격히 상승하여 2000년대 중반까지 상승하여, 가장 좋지 않을 때는 대부분 지역의 실업률이 20% 근처에 머물렀다. 다만, 최근에는 실업률이 10% 근처까지 하락하면서 주 평균에 수렴하고 있다.

루사티아 지역 내에서도 고용지표에 상당한 편차를 보이고 있다. CB, BZ, GR와 같은 지역은 상대적으로 양호한 고용지표를 보이지만, SPN이나 OSL은 상대적으로 좋지 않다. 1990년대 후반부터 약 10년 동안 루사티아 지역 내 지역들 간의 실업률 격차는 거의 5%까지 벌어졌다.

2. 노동정책 및 사회적 지원³⁶⁾

연방정부나 주정부는 루사티아 지역에 대한 별도의 노동정책이나 사회적 지원을 시행하지는 않았다. 통독 이후 동독 지역에 시행된 일반적인 정책이 루사티아 지역에도 적용된 것이다. 통독 이후 동독지역의 극심한 일자리문제를 완화하기 위한 주요 조치는 조기퇴직을 통한 노동공급 감소, 노동시간 단축을 통한 고용유지, 교육훈련을 통한 노동력의 질적 향상, 실직자들에게 일시적 일자리를 제공하는 일자리 창출조치, 투자확대 유인 등을 통한 민간 일자리 창출 등이다.

36) 박명준(2016: 37~42)을 주로 참조하였다.

〈표 2-6〉 통일 이후 동독 지역 조기 정년퇴직자 수와 비율(1990~1994)

	1990	1991	1992	1993	1994
노동력(천명)	9,151	9,182	9,119	8,832	8,505
조기퇴직자(천명)	200	540	810	850	650
비율(%)	2.2	5.9	8.9	9.6	7.6

자료 : 박명준(2016: 40).

조기퇴직제도는 노동공급을 감소시켜 과잉노동력을 줄이기 위해 도입되었다. 처음 도입되었을 때³⁷⁾는 남성은 57세부터, 여성은 55세부터 연금수령 연령시(60세)까지 준양로연금이 지급되었으나, 1991년부터는 남녀 구분없이 57세 이후 3년간 지급되었다³⁸⁾. 1990년부터 1995년까지 과소고용자 중 약 22%가 조기퇴직하였다. 전체 근로자 중 조기퇴직자 비율은 1990년 2.2%에서 1993년 9.6%까지 상승했다가, 1994년에는 다시 7.6%로 다소 감소하였다. 조기퇴직제도는 과잉노동력의 흡수에는 상당히 기여하였지만 양질의 경력자를 조기에 노동시장에서 퇴장시킴으로써 이후 동독 지역의 경쟁력 약화의 원인이 되었다는 비판도 있다.³⁹⁾

근로시간 단축은 경쟁력을 잃은 기업이 근로자 해고 대신 근로시간을 줄이면서 기존 근로자를 계속 고용하도록 함으로써 실업자를 줄이고 근로자들이 큰 소득상실 없이 내 구매력을 유지할 수 있도록 광범위하게 시행되었다. 특히 동독 지역에서 근로시간 단축을 위한 자금이 많이 사용되었는데, 1991년부터 1995년 사이에 150억 마르크가 사용되었다. 이 기간 동안 독일 전체에 대해 근로시간 단축을 위해 사용된 자금이 220억 마르크인 점을 감안하면 상당한 수준으로 볼 수 있다.⁴⁰⁾ 이 제도는 실제로 실업률을 낮추는데 상당한 기여를 한 것으로 평가되는데, 1990년에 8.3%, 1991년에 19.2%의 실업률을 낮추는 효과가 있었던 것으로 평가된다. 그러나 근로시간 단축은 ‘일시적’ 어려움을 완화하기 위한 제도이기 때문에 오랫동안 지속된 동독

37) 조기퇴직은 과도기(국경 개방 후부터 통일 시까지)에 동독에서 먼저 입법화된 후, 통일조약 시 그대로 반영되었다.

38) 1991년 4월부터는 1년간 5%의 추가수당도 지급되었다.

39) 박명준(2016: 39~40).

40) 이 자금은 임금보상뿐만 아니라 고용주의 사회보험료 분담분을 대납하는 데도 사용하였는데, 35억 마르크 이상이였다.

지역 노동시장 침체에 대응하는 데는 한계가 있었다.⁴¹⁾

일자리 창출조치(Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, 이하 ABM)는 실업자에게 일시적인 고용기회를 제공하여 노동시장으로 이행 가능성을 높이기 위한 조치이다. 참여 여부의 판단에는 실업기간, 연령, 자력, 지역 노동시장 상황 등이 고려되었기 때문에, 장기실업자나 장애가 있는 사람들에게 우선권이 주어졌다.⁴²⁾ 동독지역의 ABM 시행주체는 1990년 11월 15일 설립된 ABS (Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung) 이었다. ABM은 원래 6개월 이상 장기 실업자가 주요 대상이지만, 동독 지역에서는 이와 상관없이 혜택이 주어졌다. 따라서 1990년대 상반기에 동독 지역 ABM 참여자는 약 36만 명에 이른다. ABM이 일자리가 부족한 동독 지역의 소득 보장과 분배 악화 방지에 일정한 기여를 하였지만, 노동력이 제대로 된 일자리로 이동하는 것을 제한하는 등 상당한 부작용을 야기했다는 평가가 다수이다.⁴³⁾

동독 지역 노동자들을 위한 질적 개선조치도 광범위하게 시행되었다. 실업학교나 종합학교에서 실시하는 기능훈련은 정부에서 실시하였고, 나머지 직업훈련은 기업이 주도하고 정부가 보조하였다. 직업훈련에 참여하는 실직자에게는 훈련기간 중에 생활안정을 위해 생활보조비를 지급받는데, 이전 소득의 65%(부양가족이 있을 경우 73%)가 지급되었다. 이에 따라 참여자가 매우 많았는데, 1990년대 상반기에 400만 명이 넘었다. 그런데, 취업성과가 매우 좋지 않아서 긍정적으로 평가하기 어렵다. 그 이유는 급하게 시행하다 보니 교육훈련이 실제 수요와 괴리되어 있었고 수당이 과도하게 높아(실업급여보다 10% 높음) 수당을 받기 위해 참여한 사례가 많았기 때문이다.

1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 독일에서는 사회보장제도와 노동시장 정책에 상당한 변화가 있었다. 이에 따라 실직자에게 노동시장 참여를

41) 박명준(2016: 37~39); Rognitz et al.(2021: 66~67).

42) <https://www.alleaktien.com/lexikon/arbeitsbeschaffungsmassnahmen>(접속일 : 2024. 9. 27) 참조. ABM 활동은 다양한 영역에서 이루어졌는데, 지역의 필요나 프로젝트의 가용성 등에 따라 달라졌다. 여기에는 고용 가능성 제고를 위한 장기적 훈련 프로젝트 등도 포함된다.

43) 박명준(2016: 41~42); Rognitz et al.(2021: 17, 66).

위한 적극적인 행동을 요구하게 된다. 이 시기가 되면 동독 지역에 대한 앞의 특별한 배려는 점점 약화된다.

3. 전환정책⁴⁴⁾

독일 정부는 낙후된 루사티아 지역에 대한 별도의 정책적 고려를 하지는 않았다. 다만, 통독 이후 동독 지역의 재건을 위해 상당한 자금을 투자하였다. 동독 지역 내에서 생존한 기존 기업이 더 많이 투자하고 서독 지역의 기업이 동독 지역에 투자할 인센티브를 제공하였고, 동독 지역의 낙후된 인프라의 재건을 위해 상당한 자금을 투자하였다. 기업 투자유치를 위해 상당한 인센티브가 제공되었는데, 지원금, 저리 대출, 세금감면 등 다양한 형태를 띠었다. 인프라투자는 주로 낙후된 도로망의 연결에 집중되었다.⁴⁵⁾ 인프라 투자는 일정한 성과를 거두었지만, 기업 투자유치정책의 성과에 대해서는 상당한 비판이 제기되었다. 기업 투자유치를 위한 지원은 고용 증가보다는 자본 투자(설비, 기계 등)를 늘림으로써 노동시장의 안정에 기여하지 못한 측면도 있다.

따라서 독일 정부는 1990년대 말이 되면서 기존의 투자유치정책의 변화를 시도하였다. 지역이 경쟁력을 갖추도록 구조를 개혁하기 위해서는 기업이 혁신하고 연구개발능력을 배양하도록 해야 한다는 관점에서 이 시기의 지원은 혁신과 기술 지향성을 띠게 된다. 따라서 이 시기의 지원은 교육연구부가 주도하게 된다. 그리고, 이러한 혁신과 연구개발능력의 배양을 위해서는 혁신의 공유와 교육체계 및 기술이전의 개선이 중요하다고 판단하고 클러스터 형성 전략을 사용하였다. 즉 한 지역의 기업, 협회, 대학 등을 중심으로 결합하였다. 이 시기의 인프라 투자는 주정부에 의해 주도되었다.⁴⁶⁾ 이 시기를 지나면서 동독 지역의 도로 상황은 상당히 개선된 것으로 평가되

44) Ragnitz et al.(2021: 64~91)을 주로 참조하였다.

45) 연방의 자금이 투자된 연방프로젝트로 주로 시행되었지만, 주나 지방정부의 투자도 일부 있었다. 주나 지방정부의 투자는 당시 동독 지역의 세수가 워낙 부족했기 때문에 연대협약에 의해 동독 지역에 집중적으로 배분된 연방정부의 교부금으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 이러한 투자에는 EU의 지역개발자금(ERDF)도 활용되었다.

46) 주요 자금원은 이전과 같이 연대협약2에 의해 동독 지역 주정부에 교부된 자금이다.

며, 국경을 맞대고 있는 폴란드 등 다른 동유럽 지역과 네트워크 연결도 상당히 개선되었다.

독일 정부뿐만 아니라 주정부도 통독 이후 구조개혁을 위한 많은 노력을 기울였다. 작센 주의 경우 드레스덴과 라이프치히라는 대도시를 두고 있었기 때문에 주요 대도시를 위주로 산업을 유치하고 혁신을 시도하는 정책을 일관되게 시행하였다. 경제적 비중이 매우 낮은 루사티아와 같은 지역에는 특별한 관심을 두지는 않았다. 이에 반해, 브란덴부르크 주의 경우 작센 주와 같이 대도시가 거의 없었고 루사티아 지역의 비중이 상대적으로 컸기 때문에, 루사티아 지역뿐만 아니라 낙후된 지역의 개발과 일자리 확보를 위해 신경을 썼다.

브란덴부르크 주는 1990년대 초반에는 주의 각 지역별 중심 지역을 위주로 지원을 집중하였고, 지역별 격차를 줄이기 위한 노력도 상당히 기울였다. 취약 지역의 중심에 지역개발센터(Regional Development Center, RDC)를 만들어 여기에 지원금을 집중하였고, 도로 인프라 등에 대한 투자도 하였다. 이러한 자금 지원은 장기적인 측면에서 지역의 경쟁력 강화보다는 일단 기업을 유치하여 일자리 문제를 단기적으로 완화하려는 측면이 강했다. 이러한 전략은 대체로 1990년대 후반까지 유지되었고, 루사티아 지역의 석탄산업 유지를 기본 기조로 두는 것도 변하지 않았다.

2000년대가 되면 브란덴부르크 주는 주의 재정문제로 막대한 재정이 소요되는 이전의 정책을 그대로 유지하기는 어려웠고, 좀 더 장기적인 시각에서 산업구조 개편과 일자리문제 해결의 방안을 모색하게 되었다. 이전에 비해 교통인프라 확충, 경제의 혁신력 강화, 교육투자 확대 등이 강조되었고, 지역기반 개발전략 대신 기술 중심의 자금 지원이 도입되었다. 그런데 이전부터 추진해오던 정책은 약화되긴 했지만 이때까지도 유지되었다.

2000년대 후반에는 ‘강점 강화’라는 모토 아래 정책 전환이 이루어졌다. 기존 경제구조의 유지와 기존 일자리의 보호라는 이전의 정책에서 벗어나 부문별 시너지 효과 활용 및 기업 경쟁력 향상을 목표로 자금 지원이 이루어졌다. 이를 위해 14개 부문 전문 분야와 하나의 수평적 분야를 정의하였다. 그리고 기존의 분산된 투자에서 몇개의 집중된 지역에 투자하는 것으로 전략을 변경했다. 이를 위해 15개 지역성장센터를 지정하였다. 지역성장센

터는 주 일자리의 50%, 인구의 3분의 1을 망라한다. 이 시기의 또 한가지 특징은 자금의 상당 부분이 ERDF에서 나오게 되면서, ERDF의 자금지원 목표에 부합할 수 있도록 기업의 경쟁력 및 혁신능력 배양, 교육 및 대학의 혁신 잠재력 향상, 인프라 개선과 같은 분야에 지원이 이루어진 것이다. 2000년대 말이 되면 '강정-강점 무기'라는 모토 아래 2000년대 전반의 정책을 더욱 강화하였다. 기존의 부문별 전문 분야를 각 부가가치 사슬을 따라 클러스터로 발전시켰다. 주정부의 부문별 및 입지별 자금지원의 기본원칙이 만들어졌다. 그리고 브란덴부르크 주의 기업 중 99%를 차지하는 중소기업에 대한 맞춤형 전략으로 창업자금, 혁신능력, 국제화, 숙련인력 유치 등을 설정하였다.

제4절 소 결

독일은 다른 어느 나라보다 급격한 상황 변화로 인한 정책대응 경험이 풍부한 국가이다. 먼저 다룬 루르 지역의 사례는 1950년대 말 석탄위기로 인한 지역 내 주력산업의 쇠락에 대응해 시행된 다양한 정책을 살펴보았다. 급격한 상황 변화에 영향을 받은 노동자들이 생계를 유지하고 조기퇴직하거나 다른 일자리에 취업할 수 있도록 각종 현금지원프로그램과 다양한 서비스를 제공하였다. 다른 한편으로, 지역의 산업의 경쟁력을 유지하거나 새로운 산업구조로 재편하기 위해 상당한 자금을 투자하였고 인프라를 확충하기 위해 상당한 투자를 집행하였다. 루사티아 지역의 사례는 통독 이후 동독 지역에 시행된 연방정부의 정책과 동독 지역 내 낙후 지역에 시행된 여러 정책을 살펴보았다. 통독 이후 동독 지역에 발생한 대량실업에 대응하기 위해 독일 정부는 매우 다양한 지원정책을 시행하였다. 조기퇴직, 근로시간 단축, 교육훈련, 직접적인 일자리 제공 등 기존에 시행한 적이 있는 정책을 동독 지역의 상황을 고려하여 매우 적극적으로 활용하였다. 다른 한편, 사라진 일자리를 다시 복원하기 위해 기업에 대한 다양한 지원정책을 시행하였고 낙후된 인프라를 개선하기 위한 지원도 이루어졌다. 주정부 차원에서도 낙후된 지역을 재건하기 위해 상당한 노력을 기울였다.

독일의 사례에서 몇가지 중요한 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 충격 흡수를 위한 단기적 노동자 지원정책이 필요하다. 먼저 실직자의 생활안정을 위한 생계비 지원을 들 수 있다. 이때 연령에 따른 별도의 정책을 시행해야 한다. 젊은 연령 층의 경우 재취업에 중점을 두고 취업지원서비스와 교육훈련에 집중해야 한다. 교육훈련기간 중에는 생계비 지원이 필요하지만, 생계비를 목적으로 교육훈련에 참여할 유인을 제공할 정도로 생계비 수준을 높이지는 말아야 한다. 고령자의 경우 재취업이 어렵다고 스스로 판단할 경우 조기퇴직수당을 지급한다. 다만, 한국의 경우 퇴직연령과 연금수령 연령 사이에 상당한 차이가 있으므로 이 점을 고려하여야 할 것이다. 다만, 장기적으로 부정적인 효과를 발휘할 가능성이 높은 지원은 배제해야 한다. 산업구조 개편으로 기존의 주력산업에서 새로운 산업으로 전환해야 하는 상황에서 고용유지지원금은 적절치 않다. 기존에 제도로 활용할 수 있는 만큼만 허용하여 충격을 일시적으로 완화하는 용도로만 사용하도록 해야 할 것이다. 이러한 점에서 노동자에 대한 지원은 미래지향적인 방향성을 띠어야 한다. 그리고 산업구조 개편과 연계해 미래를 준비할 수 있는 교육훈련에 중점을 둘 필요가 있다.

둘째, 미래지향적인 산업구조 개편과 이를 지원할 수 있는 인프라 투자가 이루어져야 한다. 쇠락하고 있는 현재 산업의 경쟁력을 유지하기 위한 노력은 거의 의미없는 자원의 낭비일 뿐만 아니라 산업구조 개편을 가로막는다. 산업구조 개편은 지역의 환경과 장단점을 잘 고려하여 미래지향적으로 이루어져야 한다. 방향 설정은 정부가 주도해야겠지만 지역의 상황을 누구보다 잘 알고 있는 지역사회의 노사, 시민사회가 모두 참여하도록 해야 한다. 한국의 경우 산업구조 개편이 필요한 지역이 낙후되어 있고 고령화가 심각할 가능성이 큰데, 이 점 또한 충분히 고려되어야 한다.

제3장 호주 및 캐나다

제1절 서론

본 장에서는 화석연료 매장량이 매우 많고 화석연료의 수출이 경제에서 차지하는 비중이 매우 높은 호주와 캐나다의 사례를 다룬다. 두 사례는 모두 비교적 최근의 사례이지만, 매우 이질적이기도 하다. 호주의 사례에서는 갑작스런 충격으로 매우 빠른 대응이 필요했지만, 캐나다의 사례에서는 주정부의 장기적인 정책방향에 따라 준비된 정책대응이 이루어졌다.

호주는 전 세계에서 주요 석탄 공급지이며 석탄이 호주 경제에서 차지하는 비중도 상당히 높다. 호주에는 전 세계 석탄의 13%가 매장되어 있어서 매장량으로는 세계에서 세 번째로 많다. 생산량 측면에서도 다섯 번째로 많고, 수출량 측면에서는 세계 2위이다. 석탄 수출은 호주 수출에서 14%를 차지한다. 호주의 동부와 서부에 주로 무연탄(black coal)⁴⁷⁾이 매장되어 있고 남부에는 갈탄(brown coal)이 매장되어 있다. 무연탄은 주로 난방이나 수출용으로 활용되고, 상대적으로 질이 낮은 갈탄은 인근의 발전소에서 주로 활용된다. 즉 갈탄 생산지 부근의 시골 지역에 발전소가 주로 배치되어 있다.

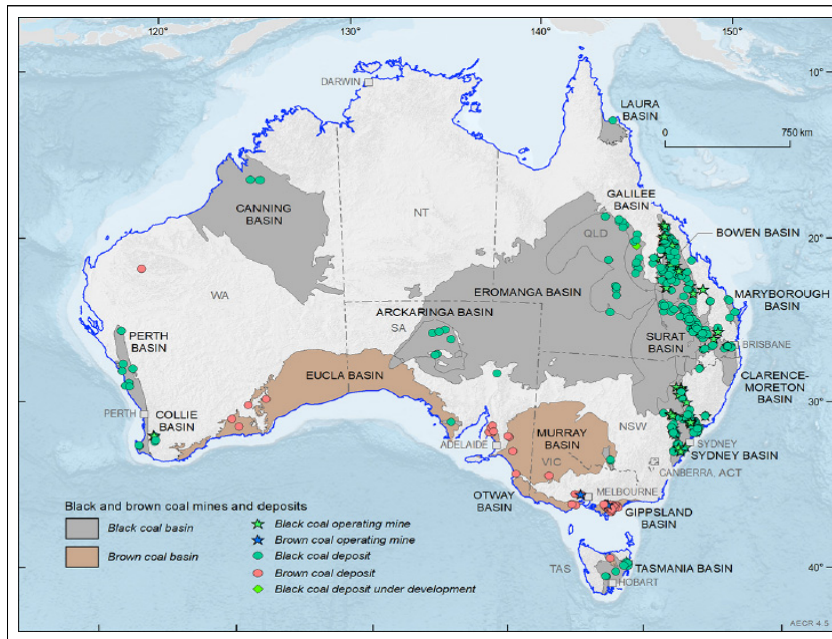
호주에서 직접적으로 석탄산업과 관련해서 종사하고 있는 사람의 수는 5

47) black coal은 무연탄과 유연탄 중 가장 품질이 좋은 역청탄을 모두 포함한다. 여기서는 무연탄으로 통칭한다.

만 명이며 간접적으로 종사하는 근로자의 수까지 합하면 12만 명에 이른다. 이 중 약 8천 명이 석탄화력발전 부문에 직간접적으로 종사하고 있다. 현재 4개 주에서 가동되고 있는 19개 화력발전과 관련되어 일하는 노동자들은 발전소 폐지와 함께 즉각적으로 영향을 받게 된다. 19개의 발전소의 폐지 일정은 대부분 발표되어 있다.

본 장에서 다루는 호주의 사례는 비교적 최근의 발전소 폐지에 대한 정책 대응이다. 석탄 관련 산업이 호주에서 매우 중요하지만 석탄 사용에 대한 시민사회의 반대가 지속적으로 커지는 가운데 갑작스럽게 발전소의 폐지가 발표되었다. 이러한 상황에서 주정부는 매우 신속하게 근로자 지원뿐만 아니라 지역사회 재건까지 포함하는 매우 포괄적인 프로그램을 시행하였다. 지금까지 정책에 대한 평가가 대체로 긍정적이며 지역사회 및 산업에 갑작스런 충격에 어떻게 대응해야 하는지를 잘 보여주고 있기 때문에 한국의 경우에도 주요하게 참조할 만한 사례라고 판단된다.

[그림 3-1] 호주의 석탄 매장지 및 생산지



자료 : Edwards et al.(2022: 12).

[그림 3-2] 호주의 석탄화력발전소 현황 및 폐지계획



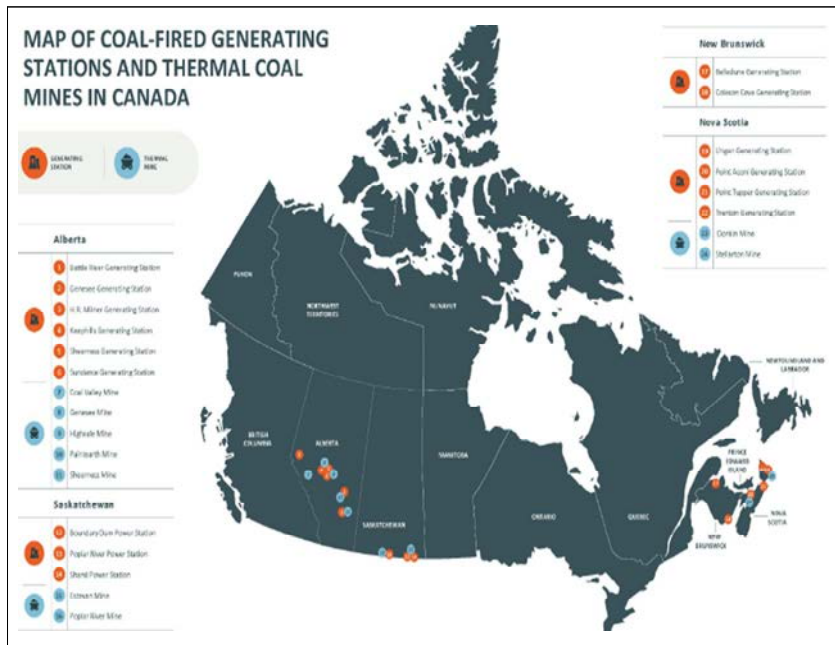
자료 : Paterson et al.(2022: 11~15).

캐나다도 주요 화석연료의 생산자이자 소비자이다. 상당한 석탄과 샌드 오일을 생산하고 있으며, 화력발전에도 상당히 의존해 왔다. 캐나다의 화석연료 생산은 GDP의 8%, 상품수출의 15%를 차지한다, 전체 노동력의 1%에 해당하는 20만 명 이상이 이 부문에서 직접적으로 일을 하고 있으며, 간접적으로 연관된 일을 하고 있는 사람도 수십만 명에 이른다. 특히 화석연료가 생산되는 지역의 일자리와 경제활동은 이 부문에 상당히 높게 의존한다. 예를 들어, 알버타 주에 있는 McMurray의 경우 일자리와 경제 전체가 석유생산에 의존한다(JTRC, 2018: 18). 석탄으로 한정하면, 경제와 일자리에서 차지하는 비중은 상당히 줄어들어 GDP의 0.2%에 불과하다. 이는 청정에너지원이 GDP의 1.3%를 차지하는 것과 대조된다. 그럼에도 석탄의 생산과 석탄

화력발전은 여전히 일부 지역에서는 매우 중요하다.⁴⁸⁾

본 보고서의 캐나다 사례는 주정부의 석탄화력발전소 폐지계획에 따른 민간 석탄화력발전소 폐지와 이에 따른 근로자의 실직에 대한 앨버타 주의 대응이다. 이 사례는 주정부의 정책에 따라 민간발전사와 합의하에 석탄발전소가 폐지되었다는 점과 폐지정책 및 지원정책의 입안에 연방정부와 주정부, 관련 노동조합이 모두 관여하였다는 점에서 호주의 사례와 차이를 보인다. 석탄화력발전의 지역경제 비중이 그리 크지 않았기 때문에 근로자 지원에 초점이 맞춰졌다는 점에서도 차이를 보인다. 이러한 점들과 함께 근로자 지원프로그램 중 몇 가지 사항은 한국에서도 참조할 만하다고 판단된다.

[그림 3-3] 캐나다의 석탄발전 및 탄광 현황



자료: Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities(2018: 6).

48) Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities (2018: 5).

제2절 호주 라트로브밸리 헤이즐우드발전소

1. 배경⁴⁹⁾

라트로브밸리(Latrobe Valley)는 멜버른(Melbourne)에서 동쪽으로 150km 떨어져 있는데, 이곳에 채광이 본격화되고 화력발전소가 건설된 데에는 멜버른의 성장과 관련된다. 1920에 멜버른의 에너지와 값싼 전력에 대한 수요가 증가하면서 빅토리아 주 전력위원회(State Electricity Commission of Victoria, 이하 SEC)가 설치되었고, SEC는 지역에 있는 세 개의 대형 노천탄광(갈탄)과 대형 석탄화력발전소의 개발을 관장하였고, 라트로브 계곡에 많은 양질의 일자리를 만들었다. 20세기와 21세기 초까지 이 지역의 화력발전소에서 생산한 전력은 빅토리아 주 전력생산의 약 80%를 담당하였고, 이 지역에서는 이러한 상황이 계속될 것이라 생각하였다.

그런데 1980년대 SEC는 구조개혁의 차원에서 탄광과 발전소를 1990년대 말까지 민간부문에 판매하였다. 1990년대 후반 민영화 과정에서 8,000개 이상의 일자리가 사라졌고 이 지역의 전일제 일자리가 9%나 줄어들었다. 이 과정에서 어떠한 계획이나 지원은 없었으며, 이 지역은 사회경제적으로 취약한 상황에 놓이게 되고 상처만 남았다.

2000년대 들어서 기후변화가 주목을 받으면서 1964~1971년 사이에 건설된 노후발전소인 헤이즐우드가 논란의 중심이 되었다. 재승인에 의해 발전소의 수명이 연장되는 시기인 2009년이 가까워 올수록 논란은 더욱 거세졌다. 이 당시에 헤이즐우드는 일자리 대 환경의 대립, 도시 대 시골, 환경주의자 대 노동자 사이의 분열을 보여주는 대표적인 사례였다. 그런데 2014년에 헤이즐우드 탄광에서 발생한 42일간의 화재는 이러한 논란을 종결시켰다. 이때의 끔찍한 경험으로 전환의 불가피성이 힘을 얻었고, 관심은 전환 여부보다 어떻게 잘 전환할 것인가로 바뀌었다.

49) Edwards et al.(2022: 127~132).

이러한 상황에서 헤이즐우드 탄광과 발전소의 소유자인 Engie(프랑스 기업)는 자신이 운영하는 탄광과 발전소의 운영중단을 갑작스럽게 발표하였다. 2007년 3월 29일 폐지계획을 5개월 전인 2006년 11월 3일에 발표한 것이다. 이러한 폐지 발표는 정부와 조율되지 않은 기업의 냉정한 경영상의 결정이었다. 2017년 3월 발전소 폐지 시 고용된 근로자 수는 495명이었고, 300명의 계약자들이 존재했다.

2. 정책⁵⁰⁾

폐지 발표 당일 연방정부는 4,300만 달러 제공을 약속하였다. 이 금액은 인프라투자에 2천만 달러, 노동시장 구조조정에 300만달러, 일자리 창출, 경제 다각화, 직능 향상을 위해 200만 달러 투자로 구성되었다. 그런데 근로자들을 구제하고 지역사회에 미치는 영향을 최소화하기 위한 조치의 주인공은 빅토리아(Victoria) 주정부였다. 주정부도 폐지 발표 당일 노동자 지원 및 라트로브밸리 관리기관(Latrobe Valley Authority, 이하 LVA) 설립을 위한 자금으로 2,200만 달러를 제공하겠다고 발표하였다. 그다음 날 인프라 관련 프로젝트에 2억 2,500만달러의 추가 투자를 발표하였다. 이후에도 추가적인 투자를 발표가 이어졌다. 이러한 주정부의 지원은 LVA 중심으로 시행되었다.

근로자에 대한 지원은 크게 두 가지 프로그램으로 시행되었다. 먼저, 주정부가 인근 발전사들, 노조 등과 함께 헤이즐우드 발전소에서 근무한 근로자가 인근 발전사로 취업할 수 있도록 지원하는 노동자 이전체계(Worker Transfer Scheme, 이하 이전체계)가 있다. 인근 전력회사는 노조와 합의하에 퇴직을 앞둔 근로자를 조기퇴직시키고, 이렇게 생긴 일자리에 헤이즐우드에서 일자리를 잃은 근로자를 고용하는 프로그램이다. 2년간 시행된 이 사업에 2천만 달러가 사용되었다. 원래 150명을 인근 전력회사로 이직시키는 것이 목표였는데, 96명을 이직시켰다.⁵¹⁾ 헤이즐우드 근로자는 비슷한 일

50) Paterson et al.(2022: 55~57)과 Wiseman et al.(2020)을 주로 참조하였다.

51) 인근 전력회사는 헤이즐우드 근로자를 고용할 때와 고용 후 1년 뒤에 지원금을 받을 수 있었다.

을 계속 할 수 있게 되었으며, 초기의 실업문제 완화에 상당히 기여한 측면이 있다. 그러나 모든 석탄발전소는 폐지가 예정되어 있기 때문에 이러한 이 전체계로 중단기적 효과만을 기대할 수 있었다.

보다 일반적인 근로자 지원프로그램은 근로자 전환서비스(Worker Transition Service, 이하 전환서비스)이다. 전환서비스는 이직을 지원하고 교육훈련을 지원하며, 재무상당 등의 금전적 서비스를 제공하는 것이다. 여기에 2,200만 달러가 사용되었다. 다만, 별도의 현금지원을 하지는 않은 것으로 보이는 데, 그 이유는 고용주가 근로자에게 상당한 정리해고수당을 지급하였기 때문으로 추측된다.⁵²⁾

장기적으로 일자리 확보를 위해서는 지역의 재건과 산업 다각화가 필수적이다. 이를 위해서 다양한 지원이 시행되었다. 지역 인프라 및 투자 자금에 1억 7,400만 달러가 투입되었고 하이텍 지구(Hi-Tech Precint) 개발에 1,700만 달러가 사용되었다. 공공주택 개량에 780만 달러, 저소득가구의 에

〈표 3-1〉 빅토리아 주정부의 라트로브밸리 초기 투자

(단위 : 백만 달러, %)

순서	조치	지원금	비중
발표 당일	LVA 설치	20	2.9
	근로자 전환센터 설립 및 피해 근로자 지원 등	22	3.2
발표 익일	커뮤니티 인프라 및 투자 기금 설립	174	25.1
	경제성장구역 설립	50	7.2
이후	근로자 이전체계 설치	20	2.9
	새로운 GovHub 오피스단지 건설	30	4.3
	모델 하이테크 지구 개발	17	2.5
	224개 공공 주택 자산의 업그레이드	7.8	1.1
	저소득·취약 1,000가구에 에너지 효율 개선	5	0.73
	새로운 에너지 일자리 및 투자 안내서 개발	0.5	0.07
	Gippsland 철도 노선으로 업그레이드	345	50
	합 계	691.3	100

자료 : Wiseman et al(2020: 10~11).

52) ENGIE는 근로자들에게 33만 달러의 정리해고수당을 지급하였다. 이 금액은 이 지역의 평균가격 주택을 2채 살 수 있는 금액이었다(<https://www.wri.org/update/australias-latrobe-valley-coordinating-private-companies-redeploy-power-plant-workers> 접속일 : 2024. 10. 11).

너지효율 개선에 500만 달러가 투입되었다. 추가로 지역의 철도(Gippsland Rail Line) 개량에 3억 4,500만 달러가 집행되었다.

제3절 캐나다 앨버타 주

1. 배경⁵³⁾

현재 남은 화력발전소는 앨버타, 서스캐처원, 노바스코티아, 뉴브런즈윅에 있다.⁵⁴⁾⁵⁵⁾ 특히 앨버타 주는 용량 기준으로 캐나다 전체 석탄화력발전의 절반 이상을 갖고 있다.⁵⁶⁾

캐나다 정부는 2012년에 석탄화력발전소의 이산화탄소 배출 감축에 관한 규칙을 도입하였다. 석탄화력발전소의 이산화탄소 배출량을 420CO₂t/Gwh 이하로 줄임으로써 석탄화력발전소의 폐지하도록 유도하였다. 이 조치로 대부분의 석탄화력발전은 성능 개선조치가 없는 한 내용연수에 도달하기 이전에 폐지되어야 했다. 그런데 2018년 12월에는 2012년의 규칙을 개정하여 2030년까지 모든 석탄화력발전소를 폐지하도록 하였다. 한편 캐나다 정부는 2018년 규칙 개정 전에 노동자와 지역에 석탄화력발전의 폐지에 대응하여 어떠한 정책을 시행하여야 하는지를 파악하기 위해 전문위원회(Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities)를 구성하여 이해관계자들의 의견을 수렴하여 정책제언을 하도록 하였다.⁵⁷⁾

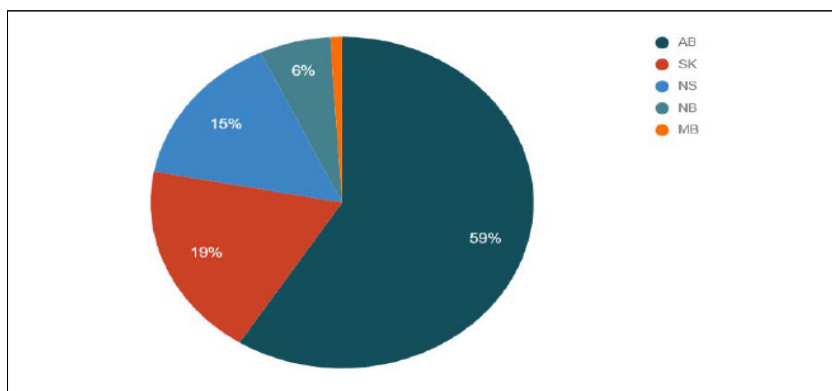
53) Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities (2018)을 주로 참조하였다.

54) 캐나다는 석탄화력발전을 빠르게 줄이고 있는 국가이다. 2005년만해도 석탄화력발전소가 전체 전력의 16%를 생산했으나, 2016년에는 그 비중이 9%로 떨어졌다. 이는 주로 2003년부터 2014년에 걸쳐 진행된 온타리오 주의 석탄발전소 폐지 때문이다.

55) 매니토바 주에도 하나의 발전기가 있는데, 응급상황을 대비하여 예비로 갖고 있으며 2030년 전에는 폐지할 계획이다.

56) Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities (2018: 5).

[그림 3-4] 캐나다 석탄화력발전의 주별 비중(2017)



자료: Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities(2018: 5).

이러한 연방정부의 규제환경하에서 각 주는 연방정부의 탈탄소 기조에 동조하면서 발전소 폐지에 따른 부정적 영향을 최소화하기 위한 조치들을 취하였다. 특히, 앨버타 주는 석탄화력발전소의 단계적 폐지를 담은 “Climate Change Leadership”을 2015년에 발표하였다. 여기에는 2030년까지 석탄화력발전소를 모두 폐지하고, 전력의 70%는 가스로, 나머지 30%는 재생에너지로 생산한다는 구상이 담겨 있었다. 이에 일부 기업은 석탄화력발전소를 가스발전소로 전환하기 시작하였으며, 주정부와 석탄화력발전사는 11억 달러에 달하는 기존 설비에 대한 보상에 합의하였다.⁵⁷⁾

한편, 주정부의 석탄화력의 단계적 폐지 발표 직후, 석탄 관련 노동자들은 석탄전환연합(Coal Transition Coalition, 이하 CTC)을 결성하여 전환으로 영향을 받는 근로자에게 어떤 지원이 필요한지 파악하고 이를 정부에 요구하는 역할을 하였다. 주정부도 자문위원회(Advisory Panel)를 구성하여 석탄화력발전의 노동자 및 지역에 대한 영향과 대응책을 파악하였다. 자문위원회의 보고서와 CTC의 요구 등을 고려하여 주정부는 2017년 11월에 두 가지 펀드를 조성하였다. 해고된 근로자를 지원하는 석탄노동자 전환자금(Coal

57) Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities (2018: 10).

58) Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities (2018: 11).

Workforce Transition Fund, 이하 CWTF)과 지역의 경제 다각화 등을 위한 석탄지역 전환자금(Coal Community Transition Fund, 이하 CCTF)이다.

2. 정책

CWTF에서는 영향 근로자에 대해 다양한 방식으로 현금을 지원하고 있다. 실직 전에 1년 이상 계속 일하다가 2018년 1월 2일 이후에 해고된 근로자가 지원 대상이다. 해고 전에 특별휴가(휴직)을 받은 경우에는 그 기간도 1년 근속기간에 포함된다. 첫번째 지원은, "Bridging to re-employment"(이하 BTRE)라는 이름으로 실직자에게 고용보험 급여와 연계하여 45주 동안 이전 소득의 75%까지 현금을 지원한다. 캐나다에서 고용보험 급여는 주별로 경제상황에 따라 수급기간이 14주에서 45주로 다르며, 소득대체율은 55%이다. 따라서 CWTF에 따른 실직자에 대한 지원은 일반적인 실직자에 대한 고용보험 급여보다 훨씬 나은 조건이다. 고용보험 수급자만 신청이 가능하며, 해고 후 52주 이내에 신청해야 한다. 35시간/주 이상 일할 경우 수급이 중지되고 52주 이내에는 다시 수급신청을 할 수 있다. 두 번째는, "Bridge to retirement"(이하 BTR)로 은퇴에 가까운 근로자에 대한 지원이다. 53세 이상이고 10년 이상 같은 기업에서 일을 한 노동자는 72주까지 이전소득의 75%까지 현금지원을 받는다. 퇴직금을 받으면, 수급 시작일이 연기되면서 수급기간이 줄어든다. 실직 3주 이내에 신청해야 하며, 지원금 수급 중 일을 할 수 있지만 지원금보다 더 높은 임금을 받는 경우에는 지원금 수급이 중지된다. BTR을 받는 경우 다른 세 종류의 현금지원은 받을 수 없다. BTR 수급 중 은퇴를 번복하고 BTRE로 전환할 수 있으며, 만약 45주 이상의 지원금을 받은 경우 초과액을 반납해야 한다. 새 일을 시작하기 위해 먼거리(40km 이상) 이동하는 경우는 "relocation assistance"라는 이름으로 5,000달러까지 이주비를 지원한다. 2018년 1월 2일 이후에 해고되는 근로자가 그 이전에 이동한 경우에는 지원금을 받을 수 있다. 마지막은 "Coal and Electricity Transition Tuition Voucher"로 새로운 경력을 위해 고등교육기관에서 교육을 받을 경우 최대 12,000달러까지 쓸 수 있다. 해고통보를 받지 않았더라도 일하는 곳이 5년 이내에 문을 닫을 계획인 경우(전환을 위

〈표 3-2〉 CWTF 현금지원 대상이 되기 위한 고용주 명단

- Battle River 3, 4, 5 – ATCO Power
- Genesee 1, 2, and 3 – Capital Power
- Keephills 1 and 2 – TransAlta
- Keephills 3 – Capital Power/TransAlta
- Sheerness 1 and 2 – ATCO Power/TransAlta
- Sundance 1 to 6 – TransAlta
- HR Milner – Maxim Power
- Highvale mine – TransAlta, and
- Sheerness, Genesee, and Paintearth mines – Westmoreland Coal Company

주 : 4개 프로그램 각각 가이드라인이 별도로 있는데, 고용주 명단은 동일함.

자료 : Application Guidelines : Support for Workers Coal Workforce Transition Program : Bridge to Re-employment(https://www.alberta.ca/system/files/custom_downloaded_images/coal-workers-reemployment-assistance-application-guide.pdf 접속일 : 2024. 10. 11).

한 일시적 휴업도 해당함)에도 받을 수 있다. 대상 교육기관은 앨버타 주 내에 있는 26개 공공 고등교육기관이며, 프로그램이 풀타임인지 여부, 직접참석 여부 등을 따지지 않으며 도제기술 교육도 지원대상이다. 이상의 네가지 현금지원을 받기 위해서는 고용주의 확인서를 제출해야 하며, 다음의 기업 중의 하나에서 일을 했어야 한다.

CWTF에는 현금지원 외에도 이직과 전환을 지원하기 위한 여러 프로그램을 포함하고 있다. “onsite ‘career counselling service’”는 상담자가 영향 근로자와 일대일 또는 단체로 만나서 최적의 미래 일자리를 찾도록 도와주는 프로그램이다. “onsite ‘transition to employment services’”는 고용서비스 제공자가 실직자의 이직을 돕는 프로그램이다. “workforce adjustment service”와 “worker adjust committees” 등은 고용주, 근로자, 노조 등이 전환 전략을 짜고 필요한 정부지원 등을 찾아주는 서비스이다.

CCTF는 석탄의 단계적 폐지로 영향을 받는 지역이 부정적 영향에 대응하기 위해 행해지는 다양한 프로젝트에 지원한다. 예를 들어 다음과 같은 주제의 프로젝트에 지원된다. ① 커뮤니티 또는 지역에 미치는 사회적, 경제적 영향을 파악한다. ② 장기적인 경제적 지속가능성을 위한 커뮤니티 전환 계획을 개발하고 지원한다. ③ 지역 비즈니스 환경을 개선하거나 투자 유지 및 유치를 늘리는 경제 전략을 실행한다. 2017년 11월 30일부로 신청접수가

종료되었으며, 약 500만 달러가 지원되었다. 가장 많은 지원금을 받은 곳은 Battle River Region으로 전체 지원금의 3분의 1이 넘는 175만 달러를 받았다.⁵⁹⁾

제4절 소 결

이 장에서는 호주와 캐나다의 사례를 하나씩 살펴보았다. 호주의 사례에서는 갑작스런 발전소 폐지 후에 주정부가 실직자 구제와 지역사회 안정을 위해 매우 발빠르게 대응하였고, 캐나다의 사례에서는 연방정부의 정책기조에 맞춘 주정부가 석탄화력발전소의 단계적 폐지를 진행하면서 실직 근로자에 대한 준비된 지원을 하였다는 점에서 차이가 있지만, 두 사례 모두 최근에 벌어졌거나 진행되고 있는 충격에 대한 초기 단계의 대응이라는 공통점이 있다.

호주의 사례에서는 피해 노동자들이 고용주로부터 충분한 현금보상을 받았다는 점을 감안하여 교육훈련과 구직서비스에 집중하였다. 그리고 충격이 현실화되기 이전에 LVA라는 기관을 설치하여 필요한 모든 조치를 설계하고 실행하도록 하였다는 특징이 있다. 다행히 대상근로자 규모가 그리 크지 않았고 주정부가 빠르게 대응하면서 노동시장은 상당히 회복한 상황이다. 캐나다의 경우 다양한 현금지원과 함께 주목할 만한 교육훈련 지원과 구직서비스를 시행하였다. 일반적인 실직자들에 비해 유리하도록 현금지원을 설계하였으며, 은퇴를 고려하는 고령자들을 위해서 추가적인 현금지원을 제공한다. 지원대상자를 특정하기 위해 사업주의 리스트를 공개한다는 점이 또한 특징적이다. 교육훈련 지원금을 실직자뿐만 아니라 실직이 예정된 근로자도 받을 수 있도록 함으로써 사업체가 폐업하기 전에 근로자가 이직할 수 있도록 돕고 있다. 지원금을 받을 수 있는 프로그램의 형식도 매우 폭넓게 허용하여 재직자들이 손쉽게 교육훈련을 받을 수 있도록 했다.

59) <https://www.alberta.ca/coal-community-transition-fund>(접속일 : 2024. 10. 11).

캐나다의 사례에서는 지역사회에 대한 별도의 지원은 거의 하지 않고 있다. 포괄하는 지역이 매우 넓고, 전체 근로자에 비해 피해 근로자의 규모가 크지 않기 때문인 것으로 보이긴 하지만, 향후 더 지켜봐야 할 것 같다. 호주의 경우 해당 지역의 구조개편이나 지속가능한 일자리 창출을 위해 상당한 투자를 진행하고 있다. 산업단지 구축, 클러스터 생성, 신재생사업의 확대 등 다양한 분야에 지원하고 있다. 취약계층의 주택이나 에너지문제를 해결하기 위한 지원도 잊지 않고 있다.

호주와 캐나다의 사례에서 몇가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 가능한 피해가 발행하기 전에 정부 주도의 발빠른 대응을 하는 것이다. 발전소 폐지 발표 당일과 익일에 발표된 호주의 LVA 설치 및 LVA를 통한 다양한 지원이 이에 해당한다. 둘째, 지원을 설계하고 실행하며 대상자가 쉽게 접근할 수 있는 지원센터의 설치이다. 호주의 LVA가 좋은 사례가 될 것이다. 캐나다의 경우에도 지역에서 운영하는 전환지원센터가 정보 공유와 서비스의 제공을 용이하게 하는 중요한 자산이었음을 강조하고 있다⁶⁰⁾. 셋째, 사업체의 폐지로 실직하게 되는 상황이 발생하기 전에 근로자가 이직을 준비하고 이직을 실행할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 폐지 예정 5년 전부터 교육훈련 지원금을 이용할 수 있도록 하고, 재직자가 용이하게 이용할 수 있도록 다양한 방식을 허용한 것이 좋은 사례가 될 것이다. 넷째, 주요 지원대상을 특정하는 것이다. 대상 사업체를 특정하여 공개함으로써 그 사업체에서 1년 이상 근무한 모든 근로자가 지원대상이 된다는 것을 명확히 했다. 한국에 이를 적용한다면 주요 피해자가 하청업체 종사자라는 점을 충분히 고려해야 할 것이다. 다섯째, 정리해고수당 등을 고려하여 지원금의 수급기간 등을 설정한다. 이러한 점을 고려한다면, 자원의 제약하에서도 취약계층에 보다 많은 지원을 할 수 있을 것이다. 마지막으로 새로운 직능에 대한 교육훈련이나 재취업이 쉽지 않은 고령자를 위한 특별한 배려가 필요하다는 것이다. 그러나 한국의 연금수급 연령을 고려할 때, 캐나다의 사례와 같은 지원금을 한국에 바로 적용하는 것은 적절하지는 않아 보인다.

60) Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities (2018: 17).

제 4 장 미 국

제1절 서론

미국은 시장상황 변화로 특정 산업이 위기에 처해질 때 이 산업이 집중된 지역 또는 실직위기에 처한 근로자를 지원하기 위한 노력이 오래 전부터 있었다. 연방정부 차원의 노력으로는 북서지역산림계획(Northwest Forest Plan), 무역조정지원제도(Trade Adjustment Assistance Program), 담배전환지원제도(Tobacco Transition Payment Program,) 등이 있었다. 대부분 사업은 성공적이지 못했던 것으로 평가된다. 주정부 차원의 노력으로는 캔터키 사업지원계획(Kentucky Business Incentives Program)이 있는데, 어느 정도 긍정적 평가를 받고 있다.

최근에는 기후변화 문제와 관련하여 여러 정책들이 시행되고 있다. 가장 대표적인 사업으로 기회와 인력·경제 활성화를 위한 협력계획(일명 POWER)이 있다. 이는 연방의 여러 부처가 협력하여 온실가스 감축으로 영향을 받는 지역의 사업, 노동자, 지역의 활성화와 폐탄광 등의 재건을 지원하는 계획이다. 현재는 부처간 협력이 사라지고 규모도 상당히 축소되어 애팔래치아지역위원회의 프로그램 중 하나로 운영되고 있다. 다른 연방정부의 사업으로 2015년에 발표된 청정전력계획(Clean Power Plan)이 있었으나, 트럼프정부 출범후인 2017년에 계획이 폐지되었다. 지방차원에서 진행

중인 노력도 있다. 대표적인 예가 정의로운전환기금(Just Transition Fund)이 있다. 이는 POWER에 조응하여 록펠러가족기금과 애플래치아 기부자연합(Appalachian Funders Network)dp 의해 설립되었다. 이외에 뉴욕주의 청정기후경력계획(Clean Climate Careers initiative)이 있다.

본 장에서는 매우 오랜 역사를 가진 두 사례를 소개한다. 하나는 미국의 주요 석탄지역인 애플래치아 지역의 재건을 돕기 위해 1960년대에 시작하여 지금까지 운영되고 있는 애플래치아지역위원회 사례이다. 위원회는 지역산업의 경쟁력 약화에 대응하기 위해 만들어져 현재까지도 다양한 지역 재건을 위한 프로젝트들을 지원하고 있다. 반세기가 넘는 기간 동안의 지원은 애플래치아 지역의 낙후도를 완화하는데 일정하게 기여하기는 하였지만 여전히 격차는 상당한 상황이다. 이 사례는 지역 재건에 대한 장기적인 비전이 미약하고 재원이 충분치 않을 때 성공적이지 못한 결과를 보여주는 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 이 사례는 지역개발을 위한 자금과 조직의 구성 방식에 시사점을 제공하기도 한다.

다른 사례는 무역조정지원제도이다. 이는 정책변화로 인한 피해근로자를 지원하는 대표적인 제도로 1960년대 초에 처음 도입되어 1970년대부터 본격적으로 시행되었으며 2021년에 폐지되었다. 이 사례를 살펴보는 이유는 두 가지이다. 한 가지는 지원의 내용이 이전의 다른 나라 사례와 크게 다르지 않지만 한국에서 참조할 만한 내용을 포함하고 있기 때문이다. 다른 하나는 폐지의 이유를 살펴봄으로써 정책설계 시 유의사항을 파악할 수 있다.

제2절 애플래치아지역위원회

1. 배경

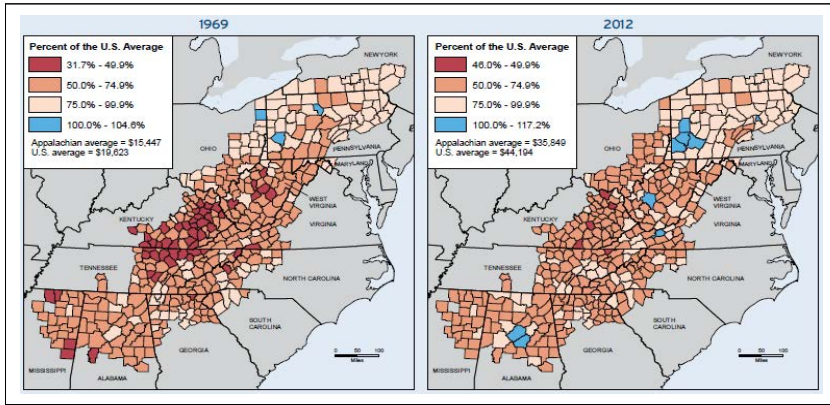
애플래치아 지역은 미국 동부에 길게 뻗어 있는 애플래치안 산맥에 위치한 지역이다. 이 지역은 1950년대에 석탄산업이 경쟁력을 잃게 되고 산악지역이라는 지리적 특수성으로 개발이 지연되면서 극심한 빈곤과 경제적 어

려움을 겪게 된다. 이에 이 지역의 주지사들은 당시 상황의 타개를 위해 1960년에 애팔래치아주지사회의(Conference of Appalachian Governors, 이하 CAG)를 결성하였다. CAG의 요구를 받은 케네디 대통령이 1963년에 대통령 애팔래치아지역위원회(President's Appalachian Regional Commission, 이하 PARC)를 만들었고, PARC는 연방정부의 지역에 상당한 투자를 해야 한다는 보고서를 1954년에 발표하였는데, 여기서 애팔래치아지역위원회(Appalachian Regional Commission, 이하 ARC)를 만들 것도 제안하였다. 이를 반영하여 1965년에 애팔래치아지역발전법(Appalachian Regional Development Act of 195, ARDA)이 의회를 통과하고 ARC가 만들어졌다.⁶¹⁾

ARC의 설립과 지속적 지원으로 애팔래치아 지역의 상황이 다소 개선되는 측면도 있지만 여전히 미국의 다른 지역에 비해 열악한 상황에 놓여 있다. PARC가 애팔래치아 지역에 대한 지원과 ARC의 설립을 제안한 근거로 삼은 10개의 지표로 이를 확인할 수 있다. 여기서는 그 일부만 살펴본다. 먼저, 소득수준은 미국의 평균적인 수준에 상당히 근접하였다. 그러나 여전히 평균값에 차이는 상당하고 미국 평균의 75% 미만인 카운티도 다소 남아 있다. 둘째, 실업률은 미국 평균과 거의 같은 수준에 이르렀지만, 여전히 고용 기회는 제한적인 상황이다. 1975년 이후에 애팔래치아 지역의 민간 일자리는 미국 평균에 비해 훨씬 느리게 증가하고 있으며, 오히려 격차가 벌어지고 있다. 애팔래치아 지역에도 서비스산업이 빠르게 확대되면서 광업과 제조업 편중은 상당히 완화되었다. 그러나 미국 평균과는 격차가 상당하다. 셋째, 애팔래치아 지역의 또 다른 문제인 교육수준 격차는 고등학교 교육까지만 고려한다면 상당히 개선되었지만, 산업전환 시대에 필요한 고등교육의 이수자를 고려하면 여전히 상당히 문제적인 상황이다. 이는 미국의 다른 지역보다 빠른 애팔래치아 지역의 고령화와 연관이 있다. 마지막으로, 애팔래치아 지역의 가장 큰 문제 중의 하나는 교통망 단절은 상당히 개선되었지만 여전히 미국 내 다른지역에 비해서는 열악하다. 애팔래치아 지역은 지리적 특성 때문에 단위 길이당 소요되는 비용이 훨씬 높아서 같은 길이를 연장하기 위해서는 훨씬 많은 예산을 배정받아야 한다.

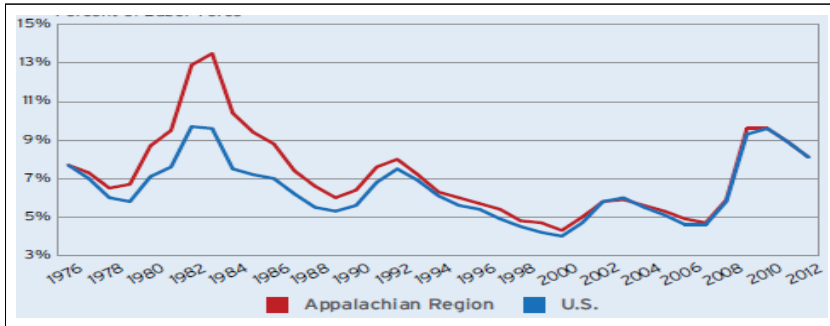
61) ARC(2015a: 2).

[그림 4-1] 애플래치아 카운티의 상대적 1인당 소득



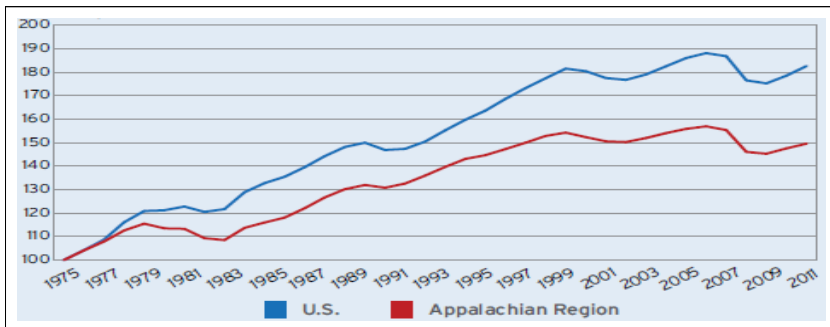
자료 : ARC(2015a: 6).

[그림 4-2] 애플래치아 지역의 실업률



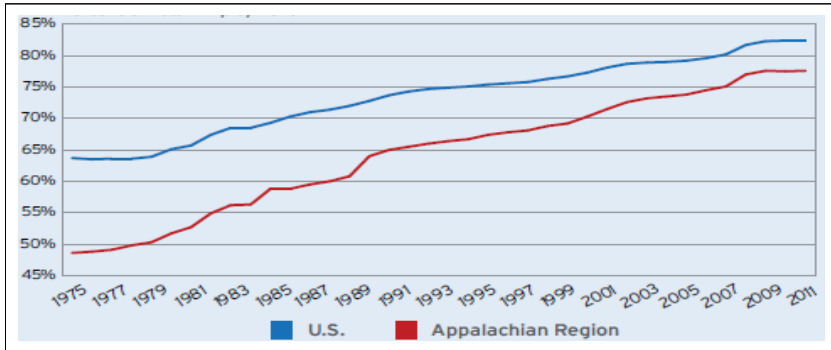
자료 : ARC(2015a: 7).

[그림 4-3] 애플래치아 지역의 민간부문 일자리(1975=100)



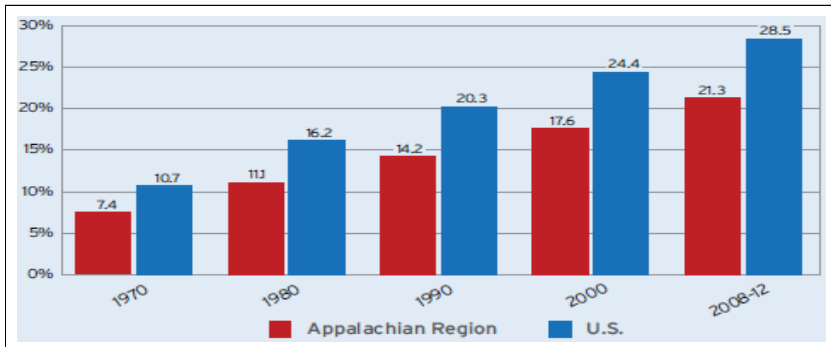
자료 : ARC(2015a: 7).

[그림 4-4] 애플래치아 지역의 서비스 고용 비중



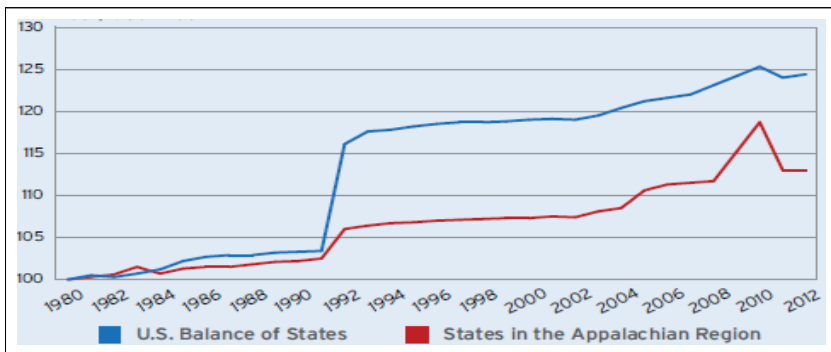
자료 : ARC(2015a: 9).

[그림 4-5] 애플래치아 지역의 학사학위 이상 비중(25세 이상)



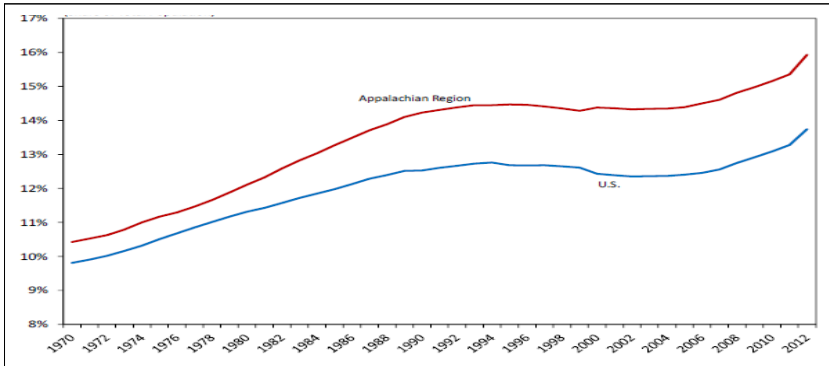
자료 : ARC(2015a: 9).

[그림 4-6] 애플래치아 지역의 고속도로 연장(1980=100)



자료 : ARC(2015a: 11).

[그림 4-7] 애팔래치아 지역의 65세 이상 인구 비중



자료 : ARC(2015b: 48).

2. ARC

ARC는 해당 지역의 경제 및 생활환경을 개선하면서 일자리를 창출하고 노동자들의 직업능력을 향상시키는 역할을 부여받은 연방조직이다. 먼저 ARC의 구성과 운영에 대해서 간단히 살펴본다. ARC는 연방조직이지만 연방과 주가 공동으로 운영하는 특이한 조직이다.⁶²⁾ 위원회는 13개 주의 주지사와 연방 공동의장⁶³⁾으로 이루어져 있다. 위원회의 운영은 13개 주지사 중에 뽑은 주 공동의장과 연방 공동의장이 공동으로 관장한다.⁶⁴⁾ 프로젝트에 대한 지원 여부와 같은 의사결정은 13개 주지사의 다수가 찬성하고 연방 공동의장이 찬성해야 이루어진다. 이로써 주의 이해관계와 연방의 이해관계가 비슷한 수준에서 조율된다. 행정은 위원회에서 지명한 사무총장이 시행한다. 사무국 운영비는 연방과 주정부들이 나누어서 내고 있지만, ARC에서 집행하는 지원금은 연방의 자금만 사용한다. ARC의 지원 대상지역은 13개 주에 소재한 423개 카운티이다. 웨스트버지니아는 주 전체가 대상지역이며, 나머지 주의 경우 일부 카운티만 ARC의 지원 대상지역이다. 설립 당시에는 11개 주의 360개 카운티였지만, 1965년 하반기에 뉴욕 주의 13개 카운

62) 미국에는 이러한 조직이 몇 개 더 있다.

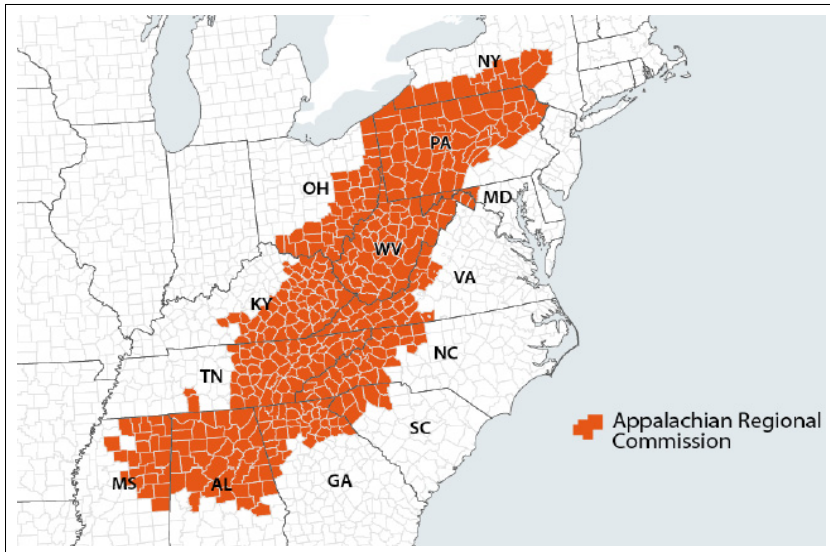
63) 연방 공동의장은 대통령이 지명하고 의회의 승인을 받아서 임명된다.

64) 주 공동의장은 주지사들이 돌아가면서 한다.

티가 추가되었고, 1967년에는 미시시피 주의 20개 카운티가 추가되었다. 이후에도 13개 주 내의 여러 카운티가 추가되었다.⁶⁵⁾

ARC의 예산은 다른 지역과의 연결성 강화를 위한 고속도로 예산과 지역 사회의 경제 및 생활환경 개선을 통한 일자리 창출 및 노동자의 직업능력 향상을 위한 비고속도로 예산으로 구분되어 배정되었다. 초기에는 상당히 많은 예산이 배정되었지만, 이후에 예산이 상당히 줄어들었다. 다만, 2016년에 기회와 인력·경제 활성화를 위한 협력계획(Partnership for Opportunity and Workforce and Economic Revitalisation Initiative, 이하 POWER)이 시행되면서 일부 회복되었고, 2022년에 인프라 투자 및 일자리법(Infrastructure Investment and Jobs Act, 이하 IIJA)에 따른 신규 투자가 이루어지면서 전체 예산은 지속적으로 증가하는 추세이다.⁶⁶⁾ ARC의 예산은 개별 프로젝트에 대한 지원금으로 집행된다.⁶⁷⁾

[그림 4-8] ARC의 대상지역



자료 : Lawhorn(2024: 3).

65) ARC(2015a: 3~4).

66) IIJA에 따라 2022년부터 5년간 2억달러/년의 예산이 별도로 배정된다.

67) 이하의 내용은 ARC(2015: 5~12)에서 발췌하여 정리하였다.

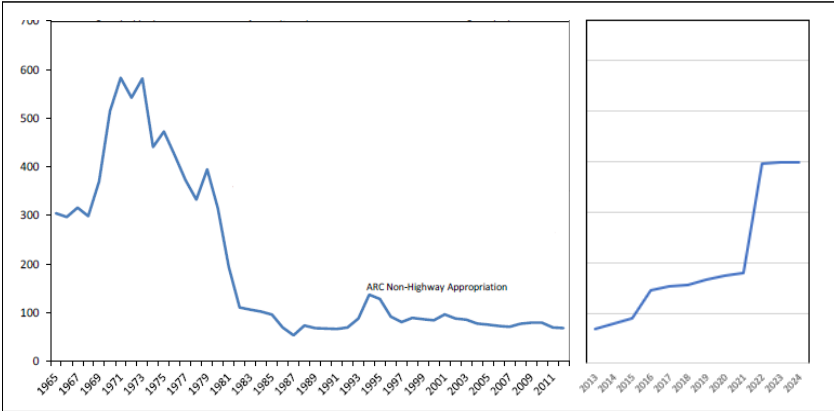
〈표 4-1〉 ARC의 지역개발예산(2022~2023)

(단위 : 천 달러)

	Base Program	POWER	For Distress	Energy Hub Dev	INSPIRE	합계
2023	60,000	65,000	57,000		13,000	195,000
2024	60,000	65,000	57,000	5,000	13,000	200,000

자료 : ARC(2023: 11).

[그림 4-9] ARC의 비고속도로 예산 집행 추이



주 : 1) 물가인상률이 조정됨.
2) 2013년 이후 예산은 ARC 전체 예산임. 2012년에 고속도로 예산이 정지되었기 때문에 이후의 전체 예산은 비고속도로 예산과 동일.
자료 : ARC(2015b: 67); Lawhorn(2024: 10); Lawhorn(2021: 8).

3. 지원금 집행

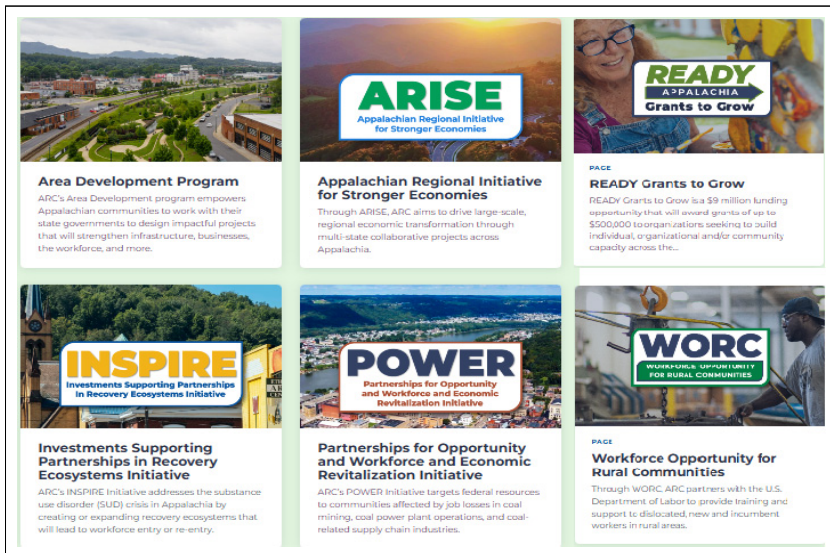
애팔래치아 지역은 지역의 석탄산업 추락 이후 지역경제 및 일자리 회복에 ARC의 지원에 거의 전적으로 의지하고 있다.⁶⁸⁾ 이 소절에서는 ARC의 예

68) 지방정부와 연방정부의 다른 지원도 상당히 존재할 것으로 예상된다. 예를 들어, 연방기관인 환경개발청(Environmental Development Agency, EDA)은 석탄지역지원금(Assistance to Coal Communities(ACC)으로 미 전역의 석탄지역을 지원하고 있으며, 애팔래치아 지역도 이에 해당한다. 내무부 산하의 지표광산 매립 및 집행청(Office of Surface Mining Reclamation and Enforcement)에서 집행하는 폐광산지경제재건(Abandoned Mine Land Land Econmic Revitalization, AMLR) 프로그램에 따른 지원금도 애팔래치아 지역에 지원된다.

산은 어떻게 나뉘져 있고 어떻게 배정되는지를 간단히 살펴본다.

ARC는 프로젝트 지원을 성격에 따라서 여섯 종류로 나뉘서 집행하고 있으며, 실제로 받아오는 예산도 거의 이와 같다. 지역개발프로그램(Area Development Program, 이하 ADP)은 ARC의 가장 고유한 사업 영역이다. POWER는 석탄지역의 개발을 위한 프로젝트에 지원되며, 2015년 오바마 정부에서 만든 프로그램으로 2016년부터 예산이 배정되었다. 복구생태계 투자 지원파트너십(Investment Supporting Partnership in Recovery Ecosystem, 이하 INSPIRE)은 복구생태계를 만들거나 확대하는 프로젝트에 지원한다. 더 강한 경제를 위한 애팔래치아지역계획(Appalachian Regional Initiative for Stronger Economies, 이하 ARISE)과 READY 자금은 IJA의 자금으로 운용된다. ARISE는 여러 주가 공동으로 수행하는 지역 경제 전환을 위한 대형 프로젝트에 지원한다. READY는 개인, 조직, 지역의 역량을 키우는 조직에 지원한다. 시골 지역을 위한 노동력 기회(Workforce Opportunity for Rural Communities, WORC)는 노동부(DOL)와의 연간 협약을 통해 받은 자금으로 집행되는데, 시골 지역의 노동자를 교육하고 지원하는 데 사용된다. 여섯

[그림 4-10] ARC의 지원 카테고리(2024)



자료 : ARC홈페이지(<https://www.arc.gov/grants-and-opportunities/> 접속일 : 2024. 10. 15).

종류의 사업 중에 오래전부터 ARC가 해오던 고유의 사업은 ADP밖에 없다. POWER와 INSPIRE는 2016년과 2021년에 추가된 사업이다. ARISE와 READY는 2026년이 지나면 지속될지 여부가 매우 불확실하다. WORC는 매년 갱신되기 때문에 당장 내년에 없어져도 이상하지 않다. 앞으로 지원금의 지원 기준 및 원칙에 대해서 살필 때는 ADP에 초점을 맞추고자 한다.

ARC의 지원금을 받을 수 있는 대상은 제한되어 있다. 지원금은 지방정부와 비영리단체만 받을 수 있다. 지방정부에는 주, 카운티, 시, 마을이 모두 포함되며, 지역개발지구(Local Development Districts, LDD)⁶⁹⁾도 포함된다. 따라서 영리회사의 연구개발이나 취약계층 고용을 위한 인센티브 제공을 위한 지원이나 개인에 대한 생계비 지원은 이루어지지 않는다. 이러한 지원은 연방이나 지방정부에서 하고 있겠지만, 애팔래치아 지역의 특별한 사정을 고려한 추가적인 지원은 없다.

지원금을 받기 위해서는 몇가지 조건을 만족해야 한다. 그 첫번째가 ARC에서 제시한 목표와 일치해야 한다는 것이다. 지원 프로젝트는 아래 표의 다섯

[그림 4-11] 좋은 ARC 프로젝트



자료 : ARC 홈페이지(<https://www.arc.gov/about-arc-grants/> 접속일 : 2024. 10. 15).

69) LDD는 복수 카운티의 계획기구이며, 애팔래치아 지역에는 74개가 존재한다.

가지 목표 중 하나에 부합해야 한다. 다음 조건은 매칭자금이 보장되어야 한다는 것이다. 매칭자금의 비율은 카운티의 경제적 상황에 따라 달라진다. 경제적 상황은 5구간으로 구분된다. 예를 들어, 침체 카운티에서 시행하는 프로그램의 경우 20%의 매칭만 있으면 된다. 마지막 두 조건은 정량적 목표가 제시되어야 한다는 것과 효과가 사업 이후에도 지속되어야 한다는 것이다.

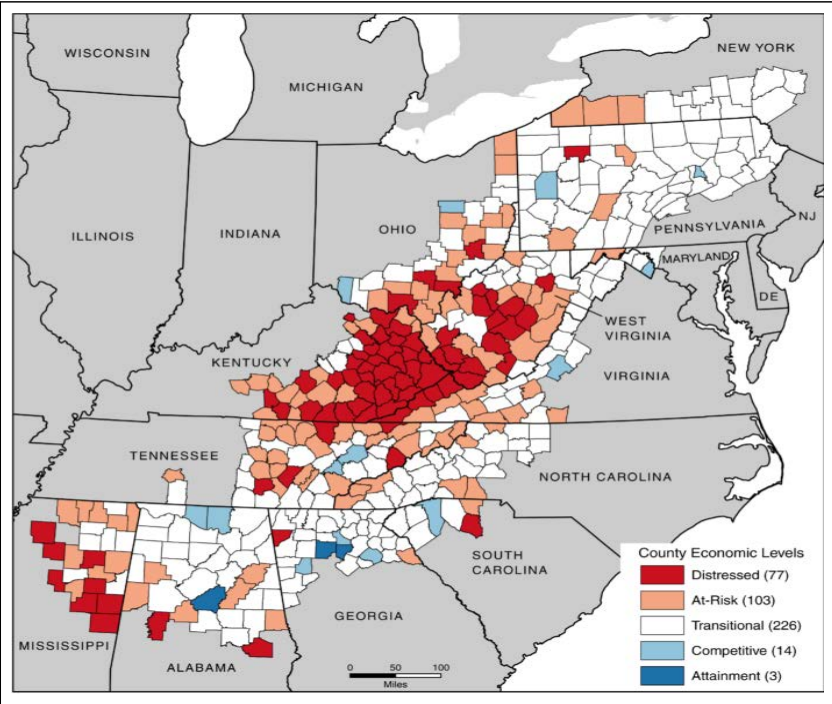
ARC는 공모한 개별 프로젝트에 예산을 지원함으로써 기관의 목적을 달성하고자 한다. ARC는 예산 집행의 결과를 평가한 평가보고서를 정기 또는 부정기적으로 발간하고 있는데, 대체로 긍정적인 성과를 제시하고 있다. 예를 들어 2019년부터 매년 발간하는 POWER의 지원에 대한 평가보고서에서는 새로 생긴 일자리 개수와 경제적 효과를 명시적으로 밝히고 있다. 그런데 여기서 두 가지 의문이 생긴다. 외부기관에서 한 평가라 하더라도 ARC에서 의뢰한 평가 결과가 제대로 신뢰할 수 있는지에 관한 것이 첫번째이다. 두 번째는 개별 프로젝트의 일자리나 지역경제에 긍정적 영향을 끼쳤다 하더라도 이러한 개별 프로젝트 효과의 합이 애팔래치아 지역이 미국의 다른 지역에 비해 한참 뒤떨어진 상황을 의미있게 개선하는 데 충분했느냐는 것이다. 앞의 소절에서 살펴본 바에 의하면 두 번째 의문에 대해서는 긍정적인 답을 하기 쉽지 않아 보인다.

〈표 4-2〉 ARC의 전략적 투자 목표

번호	목표	설명
1	비즈니스 구축	포용적 경제 개발 전략과 기업가 정신 및 사업 개발에 대한 투자를 통해 지역경제를 강화하고 다각화
2	인력 생태계 구축	주민들이 일자리를 얻고, 일자리를 유지하고, 재정적으로 지속 가능한 경력을 발전하는 데 도움이 되는 공동체 시스템(교육, 의료, 주택, 보육 등)을 확장하고 강화
3	인프라 구축	주민과 기업이 이 지역에서 성공적으로 생활하고 일할 수 있도록 안정적이고 저렴하며 탄력적이고 에너지 효율적인 유틸리티와 인프라를 이용할 수 있게 지원
4	문화 및 관광 구축	지역의 문화유산과 자연자산을 보존하고 투자하여 공동체와 경제발전의 잠재력을 강화
5	리더 및 역량 구축	기술 지원과 자원 접근, 파트너 참여, 전략전술 수립, 효과적인 계획의 이행에 대한 지원을 하는 등으로 지역문제를 해결할 지역 리더, 조직, 공동체의 역량에 투자

자료 : ARC(2021: 18~28).

[그림 4-12] 카운티의 경제적 상황(2024년 6월)



자료 : ARC 홈페이지.

〈표 4-3〉 경제적 상황의 구분

지역 구분	지역 설명	매칭비율
침체 (distressed)	가장 경제적으로 침체된 카운티. 전국 카운티의 하위 10% 이하	20%
침체위기 (at-risk)	침체 위기에 있는 카운티. 전국 카운티의 하위 10~25%	30%
전환 (transitional)	경제적으로 강약 사이에 있는 카운티. 전국 카운티의 하위 25~상위25%	50%
경쟁력 (competitive)	전국 경제에서 경쟁력 있는 카운티. 전국 카운티의 상위 10~25%	70%
성취 (attainment)	경제적으로 가장 강한 카운티. 전국 카운티의 상위 10% 이상	100% (불가)

자료 : ARC 홈페이지.

제3절 무역조정지원제도

1. 배경

미국의 무역조정지원제도(Trade Adjustment Assistance, TAA)는 무역정책의 조정으로 인한 피해자를 지원하는 제도이다. 이는 정부의 정책 변화로 인한 피해자를 지원하는 제도로써 탄소중립정책이라는 정부의 정책적 변화로 인한 피해자의 지원에 참조할 만한 정책이다. 대표적인 무역정책의 변화로는 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade) 체제의 출범, WTO(World Trade Organization)의 설립, NAFTA(North American Free Trade Agreement)와 CAFTA(Central American Free Trade Agreement)를 비롯한 많은 FTA의 체계 등을 들 수 있다.

TAA는 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act)으로 처음 도입되었으며, 1974년 이후에 500만 명 이상의 근로자를 지원하였다. 근로자뿐만 아니라 기업, 농업종사자, 지역사회 등에 대한 지원이 모두 존재한다. 여러 차례 제도의 개정을 거쳐 2021년 7월 1일에 마지막 개정이 이루어졌고, 2022년 6월 30일부로 지원이 종료되었다. 다만, 기 지원대상에 대한 지원은 지속되고 있어 현재도 약간의 지원금이 집행되고 있다. TAA에는 상당한 예산이 소요되었는데, 2009년에서 2019년 사이에 주에 교부된 TAA 자금의 규모는 79억 달러를 약간 하회한다(Tasini, 2021: 20).

2. 정책

TAA에는 다양한 현금지원 프로그램이 있다. 먼저 실직한 근로자가 새로운 직장을 찾거나 교육훈련 프로그램을 완료할 때까지 기본적인 생활비를 충당할 수 있도록 지원하기 위해 실업수당(Trade Readjustment Allowances, TRA)이 지급된다. 실업수당은 기본 실업수당과 연장 실업수당으로 이루어져 있다. 기본 실업수당(Basic TRA)은 정규 실업수당을 모두 소진한 후에 지

급되며, 정규 실업수당 수급기간까지 포함하여 최대 52주간 지급된다. 연장 실업수당(Additional TRA)은 기본 TRA 종료 후에도 직업훈련을 계속하고 있을 경우 추가적으로 최대 65주 동안 지급된다. 예외적으로 연장 TRA 종료 후에도 훈련이 끝나지 않은 등 특정 조건을 만족할 경우에 완화된 연장 실업수당(completion TRA)이 추가적으로 13주 동안 지급된다.

또 다른 대표적인 현금지원 프로그램은 임금보충제도(Reemployment Trade Adjustment Assistance, RTAA)이다. 이는 50세 이상 근로자가 임금이 이전보다 낮은 직장으로 이직할 경우 최대 2년간 임금 차의 50%까지 보조하는 제도이다. 이직한 직장의 연봉이 5만 달러 이하인 경우에만 적용되며, 2년간 보조금의 상한은 대부분 기간 동안 1만 달러였다. 2012년 개편에서는 1만 2천달러였다. RTAA는 나이가 많은 근로자가 빨리 새로운 직장을 찾도록 유인하는 현금지원인데, 결과적으로 이직으로 인한 경제적 부담을 덜어 새 직장에 빨리 적응하도록 하는 것으로 보인다. 참고로, 임금보충 프로그램의 명칭은 계속 RTAA로 유지되다가 마지막 개편에서는 ATAA(Alternative Trade Adjustment Assistance)로 변경되었다. 마지막 개편에서는 RTAA와 교육훈련비 지원 및 구직활동 지원비를 동시에 수급할 수 없었다.

근로자에 대한 지원은 실업급여와 임금보조 외에 교육훈련비 지원, 이주수당 지급, 건강보험 보조와 같은 다양한 현금지원이 이루어졌고 재취업 서비스도 제공되었다. 교육훈련비는 교실훈련, 온라인훈련, 특정 사업주(또는 사업주 집단)을 위한 교육, 고등교육, 재교육 등의 형태에 대해 지원되었다. 새로운 일자리를 위해 구직비용과 이사비도 지원되었다. 구직을 위한 교통비의 90%(1,250달러 상한)와 이주를 위한 이주비의 90%(1,250달러 상한)가 지원되었다. 실직으로 직장 건강보험을 잃을 경우 대체 건강보험 프리미엄의 일부를 세금 크레딧으로 보조하기도 하였는데, 이 지원제도는 2013년에 폐지되었다.

2022년에 이 지원제도가 폐지된 것에서도 추측할 수 있듯이 이 제도에 대한 평가는 대체로 부정적이다. 수급자의 생활안정에는 도움이 되었겠지만, 이직에는 크게 기여하지 못한 것으로 평가된다. 새로운 일자리로 이직하기 위해서는 훈련이 중요한데, TAA 수급 근로자의 평균적인 교육수준이 너무 낮아서 훈련을 통한 이직을 크게 기대하기 어렵기 때문이다. TAA의 집행당

국인 노동부에서 좋은 사례를 소개하기도 하지만, 그 사례에서는 어떤 임금 조건으로 이직하였는지가 나오지 않는다. 즉, TAA를 거쳐 이직하였더라도 대부분 임금 감소를 경험하였을 것이라는 것이다. 마지막으로, 이 제도는 활용에 상당한 어려움이 있었다는 지적이 있다(Tasini, 2021: 20).

제4절 소 결

이 장에서는 미국의 두 사례를 살펴보았다. 처음 사례는 애플래치아 지역의 경제 재건을 통한 일자리 창출, 노동자의 직업능력 향상 등을 위한 지원에 관한 것이고, 두번째 사례는 무역조정에 따라 발생한 피해자를 구제하기 위한 지원제도에 관한 것이다.

ARC를 통한 애플래치아 지역에 대한 지원은 빈곤이나 일자리, 생활환경의 개선에 일정한 기여를 한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 여러 문제점이 제기될 수 있다. 지역의 재건과 좋은 일자리 창출을 위한 명확한 비전이 있는지 의문이다. 지역의 환경적 장점을 이용한 관광 환경 개선, 노동자들의 역량 개발 등에 대한 명확한 목표는 있었지만, 지역의 장단점을 고려하여 지원 산업을 명확히 하고 이 산업을 위주로 지역을 재건한다는 등과 같은 비전은 없어 보인다. 물론 최근에 이러한 시도가 있는 것으로 보이긴 한다. ARISE가 그 예이다. 다음으로 재원의 불확실성이다. 약 1억 달러/년의 거의 확실한 재원을 제외하면 비전을 갖고 꾸준히 사업을 추진할 재원이 없다. ARISE도 2026년 후에 지속가능할지 불확실하다. 그런데, 약 1억 달러/년도 완전히 확실한 것은 아니다. ARC 설립 초기부터 지원되던 고속도로 건설사업(Appalachian Development Highway System, ADHS)이 계획의 90% 정도 밖에 달성하지 못했음에도 중지된 바가 있다. 2012년에 예산이 끊겼기 때문이다.

무역조정지원제도는 개인의 지원에만 초점이 맞춰져 있다. 제도는 대체로 성공적이지 못한 것으로 평가되지만, 개인 지원에 대한 상당한 시사점을 얻을 수 있다. 무역조정지원제도의 실패의 주된 이유는 재취업의 핵심 정책

수단은 교육훈련 지원인데, 지원대상의 다수가 이러한 지원을 통한 재취업에 적절하지 않았다는 평가이다. 이는 저학력자의 재취업을 위한 교육훈련에는 보다 세심한 주의가 필요함을 시사한다. 무역조정지원제도에는 한국의 상황에 참조할 만한 다른 지원제도가 포함되어 있다. 바로 임금보충제도이다. 이 제도가 고령자들이 취약한 일자리로 재취업하도록 유인한 제도라는 부정적 평가를 할 수도 있지만, 조기퇴직수당제도를 본격적으로 활용하기 어려운 한국의 제도적 환경에서는 검토해볼 만하다. 조기퇴직제도와 연계해서 활용할 수도 있고, 피해근로자 전체에 적용할 수도 있다.

제 5 장

결 론

이 글에서는 탄소중립 전환 과정에서 생기는 피해자 또는 피해지역에 대한 정책적 대응을 위해 참조할만한 외국의 사례들을 살펴보았다. 독일의 두 사례와 호주와 캐나다의 사례와 미국의 두 가지 사례이다. 각 사례는 비슷한 측면도 있지만 매우 다른 측면의 시사점을 주기도 한다. 루르지역, 루사티아 지역, 라트로브밸리, 앨버타 주 사례나 미국의 무역조정지원제도는 피해자 개인의 구제를 위해 비슷하기도 하고 다소 상이한 지원을 담고 있다. 이렇게 다소 다르게 시행된 지원 사례는 피해자에게 어떻게 지원해야 하는지에 대한 많은 시사점을 준다. 독일의 루르지역이나 루사티아지역, 미국의 애팔래치아 지역, 호주의 라트로브밸리에서는 구조개편을 위해 다양한 정책지원이 이루어졌다. 독일의 두 사례는 긴 시간 동안 시행되었기 때문에 시기 별로 상당히 다른 시사점을 주기도 한다. 피해자의 진정한 구제를 위해서는 지역의 구조개편 성공도 중요하다.

이러한 사례를 바탕으로 다음과 같은 제안을 할 수 있을 것 같다. 피해자나 피해 지역이 발생할 경우 적절한 직접적 지원이 필요하다. 미국의 애팔래치아 사례를 제외한 다른 모든 사례에서 직접적 지원이 있었다. 물론 이러한 사례에 있었던 지원들이 적절한 수준이었다고 판단하지는 않는다. 직접지원에는 재취업 지원과 재취업 기간 동안의 생계비 지원이 동시에 있어야 한다. 한국은 이미 이러한 지원제도를 모두 갖추고 있다. 그러나 기존의 지원이 모두를 위한 피해자에게 적절한 정도는 아니라고 판단된다. 생계비의 지

원기간이 연장되고 지원수준이 상향되어야 한다. 구직급여의 수급자라면 급여수급 종료 후에 일정 기간, 미수급자라면 일정 기간까지의 지원이 있어야 한다. 이 일정 기간은 적어도 1년 이상은 되어야 하고 루르지역의 전환기간을 참조하여 2년 정도로 설정할 수 있을 것이다. 캐나다 앨버타 주의 사례나 미국 무역조정지원제도의 사례에서는 1년까지 되지는 않았지만 상당한 지원기간을 보장하였다. 지원금액은 기존 소득의 가깝게 실질적으로 보장되어야 한다. 현재의 구직급여의 소득대체율은 60%이지만 급여 상한이 매우 낮아서 실제 소득대체율은 이보다 훨씬 낮다. 피해자에 대한 소득대체율은 80% 이상으로 높여야 할 것이며, 지원 상한도 임금근로자 평균 소득 이상이 적용되어야 할 것이다. 캐나다 앨버타 주의 사례에서와 같이 85%로 설정할 수도 있을 것이다.

생계 지원과 함께 살펴봐야 할 정책은 고령자에 대한 고려이다. 앞의 사례에서 루르 지역과 캐나다는 고령자의 은퇴를 지원하는 생계비 지원정책을 시행했고 미국의 무역조정지원제도에서는 고령자의 빠른 재취업을 지원하였다. 초기의 루르 지역에서는 고령자의 경우 5년간의 생계비를 보장하였고 캐나다도 그보다 훨씬 짧은 기간이기는 하지만 젊은 실직자보다는 긴 기간의 생계비를 보장하였다. 미국의 무역조정지원제도는 연장된 생계비 대신 낮은 임금을 주는 일자리에 취업할 경우 차액의 50%를 2년간 지원했다. 한국의 경우 퇴직연령과 연금수령 연령 사이에 격차가 너무 크기 때문에 급여 수급기간의 연장만으로는 적절한 대안이 되기 어렵다고 판단된다. 상당한 수준의 임금 보장과 조기퇴직수당을 연계하여 고령자들의 안정적인 노동시장 퇴장을 지원하는 방안을 고민해야 할 것이다. 그런데 피해 근로자들이 낮은 임금 일자리로 취업한 사례가 외국에서도 흔히 발견된다. 우리의 경우에 반드시 예외가 될 것으로 예단할 수는 없다. 따라서 임금보장을 고령자들에게만 제한하지 말고 적용대상을 확대할 필요가 있다. 연령에 따른 보장기간의 차이 정도만 두는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 무역조정지원제도의 2년보다 긴 기간의 보장이 필요하며, 보장 수준과 보장 상한은 그 이상이 되어야 할 것이다.

취업을 위한 지원에는 교육훈련과 취업지원서비스가 동시에 제공되어야 한다. 교육훈련의 프로그램도 중요하지만 여기서는 우선 당사자가 원하는

직능으로 전환이 가능한 교육훈련이 제공되어야 할 것이다. 완전히 새로운 높은 수준의 직능교육을 위해 2년제 폴리텍 과정을 수강할 수도 있다. 무상 교육훈련뿐만 아니라 훈련기간 동안 일정한 생계보장도 이루어져야 할 것이다. 현재의 내일배움카드보다 강한 지원이 필요한 것이다. 그런데 교육훈련의 경우에는 피해자 또는 피해 지역도 중요하지만 피해 예정자와 피해 예정 지역에 대한 지원이 더 중요하다고 판단된다. 캐나다 앨버타 주에서 이러한 정책지원 사례를 찾을 수 있었다. 폐업 예정 5년 이내의 기간 동안에는 교육훈련바우처를 활용할 수 있도록 했다. 우리도 피해가 예정된 경우에는 피해가 발생하기 전에 미리 대응할 수 있도록 제도를 설계할 수 있을 것이다. 2024년부터 산업전환지원금은 피해예정 산업 종사자의 훈련비를 지원하고 있지만 보다 세심한 제도 설계가 필요하다. 제대로 준비하기 위해서는 교육훈련을 위한 근무시간 축소와 줄어든 소득에 대한 일정한 보장조치가 동시에 시행되어야 할 것이다. 교육훈련과 관련해서 마지막으로 언급할 것은 정책대상의 특성을 충분히 고려해야 한다는 것이다. 대상의 교육수준이나 연령 등의 고려가 없으면 미국의 무역조정지원제도와 같은 결말을 보게 될 수도 있다.

종합적인 취업지원서비스의 제공도 매우 중요하다. 실직으로 인한 충격, 줄어든 노동수요, 활용 가능한 추가적인 지원금이나 서비스에 대한 정보 부족 등의 문제에 대한 대응이 될 것이다. 이러한 종합적인 대응을 위해서는 필요한 지역에 전환센터를 설치할 것을 제안한다. 캐나다의 2018년 보고서에서 전환센터의 종합적인 서비스가 매우 도움이 되었다는 점을 지적하며 전환센터의 중요성을 강조하고 있다. 상황에 따라서 라트로브밸리의 LVA와 같이 지역전환정책의 수립 및 시행까지 수행하는 기관의 설치도 고려해 볼 수 있을 것이다. 물론 전환센터의 설치 시에는 기존 고용센터와의 역할 조정과 기존 고용센터의 서비스에 대한 문제 제기 등에 대해서는 미리 심각하게 고민해야 할 것이다.

지금까지 피해자가 재취업 또는 은퇴를 위한 빈틈없고 충분한 지원을 강조했지만, 지역의 구조개편이나 근로자의 재취업을 늦출 정도의 지원은 지양해야 한다. 따라서 충분한 지원이 이루어지더라도, 제도 간의 균형과 제도별 인센티브구조 등을 고려해야 한다. 그리고 가능한 실직자가 발생하기 전에 재취

업을 준비할 수 있는 충분한 시간과 지원을 제공해야 한다. 마지막으로 재취업 일자리에 대한 명확한 비전이 제시되어야 한다. 이러한 비전하에서 재취업 지원 서비스가 제공되어야 한다. 이렇게 되기 위해서는 아래에서 제시하는 바와 같은 환경의 조성을 위한 노력이 긴 시간 동안 이루어져야 한다.

그런데 지금까지의 정책제언은 일시적인 대책일 뿐 장기적인 해결책이 되기는 어렵다. 장기적으로 유지가능한 일자리 기회가 주변에 많이 있지 않으면 앞의 대책은 임시방편이 될 뿐이라는 것이다. 따라서 피해가 발생한 곳의 산업구조를 어떻게 재편할 것인가가 관건이다. 루르 지역, 루사티아 지역, 애피알레치아 지역 등에서 살펴보았지만, 산업구조의 재편은 쉽지 않다. 1980년 이전의 루르 지역과 같이 과거에 안주하려는 노력은 오히려 미래를 어둡게 할 것이다. 장기적 안목 없이 지역의 일자리 늘리기에 급급한 정책도 제대로 효과를 보기 어렵다. 지역의 특성과 장단점을 잘 고려한 장기적 지역 전환이 지역의 특성을 파악하고 장기적 안목에서 전환계획을 만들고 이에 바탕을 두고 인프라에 투자하고 기업을 지원하고, 평가에 따라 계획을 수정하고 지원방향도 변경해야 한다. 이를 위해서는 정부의 안정적인 예산지원도 필요하지만, 이를 수행할 기관의 설치도 필요할 것이다. 수행기관의 설치 및 운영체제와 관련해서는 ARC의 방식을 참조할 만하다. 지방정부의 자금만으로 구조전환을 수행하기 어려운 환경에서는 중앙정부의 정책방향과 지방 간의 형평성, 지방정부의 필요성 등을 조율할 수 있는 운영체제라고 판단된다. 다만, ARC의 지원방식을 따라할 필요는 없다.

참고문헌

- 박명준(2016), 「독일통일 과정에서의 노동시장정책과 제도 : 맥락, 기제, 역할 그리고 함의」, 『독일통일 총서 : 노동 · 실업분야』, 통일부.
- Appalachian Regional Commission(2015a), “Executive Summary” in *Appalachia Then and Now : Examining Changes to the Appalachian Regions Since 1965*, ARC.
- _____(2015b), “Technical Report” in *Appalachia Then and Now : Examining Changes to the Appalachian Regions Since 1965*, ARC.
- _____(2021), “Appalachia Envisioned”, ARC.
- _____(2023), “FY 2024 Budget Congressional Justification,” ARC.
- Australia(2021), “Australias Long-term Emissions Reduction Plan : A whole-of-economy Plan to achieve net zero emissions by 2050.”
- Bogumil, Jörg, Rolf G. Heinze, Franz Lehner and Klaus Peter Strohmeier(2012), *Viel erreicht - wenig gewonnen : Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet*, Essen : Klartext Verlag.
- Canada(2022), “Exploring Approaches for Canada’s Transition to Net-Zero Emissions : Canada’s Long-Term Strategy Submission to the United Nations Framework Convention on Climate Change,” U.S. Department of State and U.S. Executive Office of the President
- Chang, Young-Bae, Jae-Kak Han and Hyun-Woo Kim(2012), “Green Growth and Green New Deal policies in the Republic of Korea : Are they creating decent green jobs?,” *International Journal of Labour Research* 4(2), ILO.
- Dahlbeck, Elke, Stefan Gärtner, Benjamin Best, Jenny Kurwan, Timon Wehnert and Jannis Beutel(2021), *Analysis of the historical structural*

- change in the German hard coal mining Ruhr area*, Case study, Climate Change 30/2021.
- Edwards, Gareth A, Clare Hanmer, Susan Park, Robert MacNeil, Milena Bojovic, Jan Kucic-Riker, Dan Musil, Gemma Viney(2022), "Towards a Just Transition from Coal in Australia?"
- Furnaro, Andrea, Philipp Herpich, Hanna Brauers, Pao-Yu Oei, Claudia Kemfert, and Wesley Look(2021), "German Just Transition : A Review of Public Policies to Assist German Coal Communities in Transition," Resources for the Future and Environmental Defense Fund.
- ILO(2010), "Climate change annd labour : The need for a "just transition,"" *International Journal of Labour Research* 2(2).
- _____(2012), "Are "green" jobs decent?," *International Journal of Labour Research* 4(2).
- _____(2015), "Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all," International Labour Organization.
- IPCC(1990), "The Overview of the First Assessment Report," IPCC.
- Just Transition Research Collaborative(2018), "Mapping Just Transitions to a Low-Carbon World."
- Landesregierung NRW(1968), "Entwicklungsprogramm Ruhr 1968-1973," Düsseldorf, State Government NRW.
- Lawhorn, Julie M.(2021), "Federal Regional Commissions and Authorities : Structural Features and Function," Congressional Research Service R45997.
- _____(2024), "Federal Regional Commissions and Authorities : Structural Features and Function," Congressional Research Service R45997.
- Paterson, Mark, Maggie Field, and Jeennifer Gorman(2022), *Just Transition : Navigating Australia's Energy Transformation*, Strategen.
- Ragnitz, Joachim, Gunther Markwardt, Julian Schwartzkopff, Alexander

- Reitzenstein, Timon Wehnert, Jenny Kurwan and Jannis Beutel(2021), *Analysis of the historical structural change in the German lignite mining area of Lusatia*, Case study, Climate Change 32/2021.
- Storchmann(2005), "The rise and fall of German hard coal subsidies," *Energy Policy* 33(2005), pp.1469~1492.
- Tasini, Jonathan(2021), "Just transition in the U.S.," Friedrich Ebert Stiftung.
- Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities(2018), "A Just and Fair Transition : For Canadian Coal Power Workers and Communities," Canada.
- Wiseman, John, Annabelle Workman, Sebastian Fastenrath, and Frank Jotzo(2020), "After the Hazelwood coal fired power station closure : Latrobe Valley regional transition policies and outcomes 2017-2020," CCEP Working Paper 2010, Nov 2020, Crawford School of Public Policy, Australian National University.

◆ 執筆者

- 오상봉(한국노동연구원 선임연구위원)

탄소중립 전환기의 외국 노동정책 및 사회정책

- | | |
|------------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2024년 12월 26일 인쇄
2024년 12월 30일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 허 재 준 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6081 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조 판 · 인쇄 | 고려씨엔피 (02) 2277-1508 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제2015-000013호 |

© 한국노동연구원 2024 정가 5,000원

ISBN 979-11-260-0756-1



한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동
TEL : 044-287-6083 <http://www.kli.re.kr>



ISBN 979-11-260-0756-1