

노동정책연구
2022. 제22권 제4호 pp.29-62
한국노동연구원
<http://doi.org/10.22914/jlp.2022.22.4.002>

연구논문

국가의 제도화 수준과 노동조합의 대응에 따른 정의로운 전환의 유형화 연구*

정흥준**
김주희***
채준호****

본 연구는 정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응을 분석하기 위해 영국, 독일, 캐나다, 호주의 탄소중립 추진현황과 노동조합의 대응을 분석하고 유형화를 시도하였다. 사례연구 결과, 노동조합의 대응전략은 정부의 제도화 수준에 따라 달라질 수 있었다. 정부의 제도화는 정의로운 전환관련 법률 제정, 탄소세 등 재정 마련과 실행위원회 가동 등으로 나타났다. 노동조합의 대응은 정부위원회의 참여만이 아니라 중층적인 사회적 대화, 특별 단체교섭, 노조 내부 역량교육 등 다양한 방식으로 나타났다. 본 연구는 정부의 제도화 수준과 노동조합의 대응을 통합하여 노사참여형, 정부주도적 사회적 대화형, 노조 주도적 정의로운 전환형, 미성숙형으로 정의로운 전환의 유형을 구분하였다.

핵심용어 : 정의로운 전환, 탄소중립, 기후위기, 노동조합, 사회적 대화, 해외 사례

논문접수일: 2022년 7월 6일, 심사의뢰일: 2022년 7월 7일, 심사완료일: 2022년 11월 24일

* 이 연구는 서울과학기술대학교 교내연구비 지원을 받아 이루어졌다. 또한 이 연구는 『탄소중립과 정의로운 전환: 해외사례를 통해 본 한국에의 시사점』(정흥준 외, 2021, 한국노총) 연구보고서를 대폭 수정한 것임을 밝힌다.

** (제1 저자) 서울과학기술대학교 경영학과 조교수(hjunjung@seoultech.ac.kr)

*** (공동저자) Tecnológico de Monterrey 경영학과 교수(jooheekim@tec.mx)

**** (공동저자) 전북대학교 경영학과 교수(jhchae@jbnu.ac.kr)

I. 서론

우리나라는 2020년 기준으로 탄소배출량이 598MtCO₂eq로, 중국, 미국, 인도, 러시아, 일본, 이란, 독일, 사우디아라비아에 이어 세계에서 아홉째로 탄소배출이 많은 국가이다(Global Carbon Atlas, 2020). 한국의 경제 규모, 경제의 해외 의존도 및 국제적 지위 등을 종합적으로 고려할 때 탄소중립을 위한 국제적 책임을 피할 수 없는 상황이다. 비록 최근 다수의 연구가 탄소중립이 일자리에 미치는 영향을 다루고 있으나(김종진, 2021; 남재욱 외, 2021; 이승윤·김태환, 2021; 이창근, 2021; 정홍준 외, 2021), 아쉬운 점은 탄소중립이 노동자의 일자리와 지역 경제에 미치는 영향에 관한 연구에 비해 탄소중립에 대한 노동조합의 대응은 상대적으로 소홀하게 다루어져 왔다는 것이다.

탄소중립을 실현하는 과정은 궁극적으로 노동시장에 영향을 미친다(이정희, 2021). 따라서 탄소중립의 과정에서 노동조합이 어떻게 대응하는가는 일자리 창출은 물론 노동자의 생존권에 관계되어 있으므로 본 연구는 ‘정부의 제도화 수준에 따라 노동조합이 어떤 전략적 선택을 할 것인가’라는 질문을 던진다. 그동안의 연구들은 노조의 정의로운 전환 전략에 영향을 미치는 요인으로 노조 내부의 특징(예: Kalt, 2022)이나 노조가 속한 산업 특징을 주로 살펴보았으나(Kreinin, 2021; Normann and Tellmann, 2021), 정부의 제도화 수준에 따른 노조의 대응을 살핀 연구는 거의 없었다.

본 연구는 탄소중립을 향한 정부의 제도화 수준이 높을 때와 낮을 때 각각 노조가 어떤 전략적 선택을 할 수 있는지를 해외사례를 통해 살펴보고자 한다. 본 연구주제가 중요한 이유는 정의로운 전환에 있어 노동조합이 어떻게 대응하는가가 노동시장만이 아니라 탄소중립 성공 자체에도 많은 영향을 미치기 때문이다. 정의로운 전환(Just Transition)은 노동자의 희생 없는 에너지 전환을 의미하므로 노동조합으로서 중요한 과제이지만 현재까지 이에 관한 국내연구는 매우 제한적이었다. 예외적으로 이창근(2021)은 노동조합 조합원을 대상으로 한 조사에서 조합원들은 정의로운 전환의 핵심 주체인 노동조합의 역할

에 대해 정부나 기업 등에 비교하여 낮게 인식하고 있음을 확인한 바 있다. 이러한 결과는 노동자 스스로는 물론 국민 다수가 정의로운 전환에 있어 노동조합이 어떤 역할을 해야 하는지 충분히 이해하지 못하고 있기 때문이다(김종진, 2021).

II. 선행연구와 이론적 설명

1. 정의로운 전환의 개념

‘정의로운 전환(Just Transition)’은 미국 석유화학 원자력노동조합의 토니 마조키(Tony Mozzocchi)가 1993년에 제안한 노동조합 차원의 기금모금 운동에서 유래되었다. 당시 노동조합의 지도자였던 마조키는 노동조합이 기후위기를 막는 데 나서야 하며 환경보호와 노동자 재교육을 위한 기금 조성(슈퍼펀드)을 제안한 바 있다. 정의로운 전환은 환경위기로 없어질 수 있는 일자리를 지키기 위한 노동조합의 운동에서 출발하였으나 차츰 그 개념이 확대되어 산업전환의 과정에서 지역과 노동자 등 다양한 이해관계자의 희생을 막기 위한 정책으로 발전하였다.

이효은(2021: 191)은 정의로운 전환이 “지속가능성이 낮은 산업을 친환경적인 것으로 전환하는 과정에서 지역과 노동자의 희생이 발생하지 않는 것을 보장하는 원칙”이라고 정의하였다. 더 나아가 Wang and Lo(2021)는 정의로운 전환을 노동 중심으로 해석하여 환경, 기후, 에너지 변화로부터 막대한 영향을 받는 취약계층이 피해를 보지 않는 산업전환으로 개념화하였다. Wilgosh et al., (2021: 9~10)은 정의로운 전환에 대해 다섯 가지의 이론적 담론을 소개하였는데, 기후위기 극복을 위한 문제 해결과 현 상태를 보호하는 데 초점을 둔 대응적 담론(reactionary discourses), 환경과 고용을 강조하는 녹색성장과 녹색일자리 담론(green growth and green job discourses), 정부주도의 사회적 시스템을 개선하는 녹색 케인지안 담론(green Keynesian discourses), 이해관계자의 참여를 강조하는 공공소유 및 에너지 민주화 담론(public ownership and

energy democracy discourses), 취약한 계급에 대한 착취를 중단하고 정치, 사회적으로 완전한 재구조화를 의미하는 녹색혁명 담론(green revolution discourses) 등이다(Wilgosh et al., 2021: 10~11).

선행연구는 정의로운 전환에 대한 서로 다른 시각을 보여주기도 한다. 가장 대비가 되는 시각이 정의로운 전환을 산업전환에 따른 적극적 소수자우대정책(affirmative policy)으로 볼 것인지, 아니면 정의로운 전환을 산업전환만이 아니라 정의롭지 못한 자본주의 시스템을 근본적으로 바꿀 수 있는 변혁운동으로 볼 것인지에 대한 시각 차이이다. 두 접근의 차이를 정리해 보면 소수자우대정책으로서의 정의로운 전환은 에너지 전환 등에 따라 일자리 위기 등을 극복하고 실업대책 등과 같은 분배적 정의를 실현해야 함을 강조한다. 구체적으로 Wilgosh et al.(2021)은 소수자우대정책으로서의 정의로운 전환을 현재 상태를 개선하는 운동으로 보고 실용주의 노동운동 차원에서 조합원을 보호하고 이해대변에 적극적으로 활용해야 한다고 주장한다.

이와 달리, 변혁운동으로서의 정의로운 전환은 자본주의 경제성장의 폐해를 극복하기 위한 대안으로 활용해야 한다는 시각이다. 변혁적인 접근으로서의 정의로운 전환은 사회주의 노동운동과 맥락을 같이 하는데, 정의로운 전환을 통해 노동자의 보편적인 권리를 옹호하고 사회 전체의 정의를 실현하는 방식이 되어야 한다고 주장한다(Barry, 2021). 이러한 주장은 정의로운 전환을 통해 기후위기 등 자본주의로 인한 시장실패를 극복할 수 있음을 강조한다(Heffron and MacCauley, 2018).

2. 정의로운 전환관련 국제 논의와 국내 현황

정의로운 전환 운동은 미국에 이어 캐나다와 유럽으로까지 확대되었고 2015년 UN 기후변화위원회(UNFCCC)는 정의로운 전환을 기후협약의 전문에 포함하였다. 국제적 관심이 늘어나자 국제노동기구(이하 ILO)도 2015년 11개 조항으로 이루어진 정의로운 전환 가이드라인을 발표하였다. ILO는 정의로운 전환의 첫째 비전으로 사회적 대화, 사회적 보호, 일터에서의 권리, 고용(일자리) 등 양질의 일자리 유지·창출을 제시하였다(ILO, 2015). 이 외에도 지속가능한 개발은 경제, 환경, 사회가 서로 연결되어 동일 가치로 취급되어야 하며 모두를

위한 정의로운 전환은 양질의 일자리 창출, 사회적 포용, 그리고 빈곤의 근절을 목적으로 한다고 밝혔다(ILO, 2015).

ILO의 가이드라인 발표와 함께 UN 기후변화위원회(UNFCCC)는 정의로운 전환 측정지표를 개발하여 개별 국가의 정의로운 전환 수준을 비교할 수 있도록 하였다. 예를 들어 정의로운 전환은 6가지 측정지표로 파악할 수 있는데, ① 산업전환이 고용에 미치는 영향을 완화할 수 있는 조항이나 프로세스의 존재 여부, ② 산업전환의 영향에 대한 사전적 평가, ③ 정의로운 전환을 위한 사회적 대화의 구성과 사회적 대화의 결과가 의사결정에 미치는 영향, ④ 직업훈련의 개발과 자원, ⑤ 산업전환에 따른 사회적 보호, ⑥ 정의로운 전환에 대한 사후 평가 등이다(UNFCCC, 2016: 33).

우리나라도 2021년 9월 24일 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(이하 탄소중립 기본법)」을 제정하고 이에 근거하여 2050 탄소중립녹색성장위원회(이하 탄소중립위원회)를 대통령직속기구로 설치하였다. 탄소중립위원회는 출범한 지 3개월 만에 탄소중립 시나리오 초안을 만들었으며 분야별 협의 및 시민회의를 거쳐 두 달 만인 2021년 10월 탄소중립 시나리오를 발표하였다. 주요 내용은 2030년까지 탄소배출량을 2018년의 40% 수준으로 낮추고 2050년에는 탄소중립을 달성한다는 것이다. 다만, 탄소중립위원회의 발표에는 적어도 두 가지 문제점이 확인된다. 첫째, 지나치게 짧은 기간 동안 시나리오를 만들다보니 목표제시만 되어 있을 뿐 구체적으로 어떤 절차와 협의를 걸쳐 대안을 만들어 낼지가 명확하지 않다는 것이다(정홍준 외, 2021). 둘째, 석탄발전 중단 및 친환경 에너지로의 전환과 가솔린 연료 자동차를 전기 및 수소 자동차로 전환하기 위해서는 산업전환에 따라 다양한 이해관계자와의 협력이 필요한데, 탄소중립위원회는 이러한 논의를 생략한 채 탄소감축에 대한 수치적인 접근에 치중했다는 것이다(한재각, 2021).

3. 탄소중립에 대한 노동조합의 전략적 선택 논쟁

기후위기와 노동조합의 전략적 대응을 다룬 선행연구들은 탄소중립 등의 정책에 대해 노동조합이 다양한 전략적 선택을 할 수 있다고 주장해 왔다(Hampton, 2015; Stevis and Felli, 2015). 가령, Thomas and Doerflinger(2020)

는 제조업과 전력산업을 대상으로 기후위기에 대한 노동조합의 전략적 대응을 조사한 결과 노조의 전략은 ‘반대(oppose)’, ‘방어(hedge)’, ‘지지(support)’로 구분할 수 있다고 주장하였다. 반대는 온실가스 감축행동에 반대하는 것이며 방어는 점진적인 행동으로 기후변화를 방어한다는 의미이고, 마지막으로 지지는 기후변화에 대응하는 행동을 적극적으로 지원하는 것을 의미하는 것이었다.

한편, 일부 연구들은 탄소중립에 대한 노동조합의 대응전략을 스펙트럼이 아닌 유형화로 설명하기도 한다(Stavis and Felli, 2015; Sweeney and Treat, 2018; Kalt, 2022). 이중 최근의 연구로 Kalt(2022)는 노동조합이 탄소중립에 대해 적극적으로 지지하는 전략을 취하기도 하지만 반대로 소극적이거나 심지어 탄소중립을 반대하는 전략을 채택하는 이유에 대해 주목하였다. 독일과 남아프리카 공화국을 대상으로 한 사례연구를 통해 탄소중립에 대한 노동조합의 전략적 선택을 반대전략(oppositional strategies), 반응전략(reactive strategies), 적극적 전략(affirmative strategies), 변혁적 전략(transformative strategies)으로 유형화하였다. 구체적으로, 반대전략은 일자리와 환경을 제로섬으로 보기 때문에 환경보호를 위한 행동을 하게 되면 조합원의 일자리가 줄어들 수 있어 반대하는 전략이고, 반응적 전략은 점진적으로 대응해 나가는 전략을 의미하며, 적극적 전략은 기존의 제도 안에서 친환경 산업전환을 추진하는 것인데 비해, 변혁적 전략은 새로운 체제에서 기후변화에 적극적으로 대응하는 것을 의미한다(Kalt, 2022: 502~503).

이처럼 기후위기에 대한 노동조합의 대응전략이 다른 이유에 대해 선행연구는 내부적 원인과 외부적 원인의 다양성으로 설명한다. 우선, 외부적 요인은 정치·사회·경제적 환경과 정부의 탄소중립에 대한 태도 및 탄소중립을 논의할 수 있는 사회적 대화의 제도화 수준이 거론된 바 있다(Kalt, 2022). 내부적 요인은 노동조합이 어떤 산업에 속해 있는가에 따라 탄소중립에 대한 노동조합의 전략이 달라질 수 있다는 것이다(Kreinin, 2021). 예를 들어 탄소중립으로 인해 일자리가 사라질 위기에 놓인 화력발전의 노동조합과 탄소중립으로 인해 새로운 일자리가 생길 수 있는 신재생에너지 분야의 노동조합은 서로 다른 입장을 가질 수 있다. 이에 대해 Normann and Tellmann(2021: 429)은 석유산업이 받

전환 스웨덴의 노총(LO) 대상 사례연구에서 석유분야 노동조합과 비석유분야 노동조합 간에 정의로운 전환을 둘러싸고 이견이 존재함을 보여주었다.

정의로운 전환에 대해 노동조합의 대응전략이 다양함에 따라, 특히 환경운동과 노동조합 간에는 이견이 발생하기도 한다. 예를 들어, Kenfack(2019)은 기후 위기에 취약하며 불안정 노동자 비율이 상대적으로 높은 포르투갈을 대상으로 탄소중립에 대한 노동조합의 대응사례로 분석한 결과, 리스본 환경정의 운동단체인 Climáximo와 포르투갈 노동조합총연맹(Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses : CGTP) 간에 정의로운 전환을 둘러싼 긴장 관계가 존재함을 확인하였다. 구체적으로, Climáximo는 정의로운 전환이 자본주의의 대안으로서 기능한다고 보지만 CGTP는 정의로운 전환이 적극적 소수자우대정책으로서의 자본주의를 개선하여 인간적인 자본주의(humanized capitalism)를 만드는 데 기여한다고 보았다. 대체로 환경운동가들은 노동조합이 중요하게 생각하는 일 자리를 넘어서 지속가능한 사회에 대해 근본적인 고민이 더 많은 편이다.

비록 정의로운 전환에 대한 노동조합의 대응전략은 다양하지만 선행연구는 노동조합 간 또는 노동조합과 환경운동 그룹의 연대가 정의로운 전환과 기후위기 극복 모두를 위해 중요하다고 지적한다(Wilgosh et al., 2021). 특히, 노동조합의 전략적 선택은 주어진 상황에 따라 다를 수 있지만 정의로운 전환에 대한 노동조합의 대응은 궁극적으로 취약한 노동자의 희생을 최소화하는 데 초점을 두어야 한다고 주장한다. 예를 들어 이승윤·김태환(2021)은 한국의 이중적인 노동시장을 고려하여 정의로운 전환이 고용불안정이 높은 노동자들을 위한 실업대책 등 사회안전망을 제공하는 역할을 해야 하며 교육훈련과 유기적으로 결합하는 정책이 되어야 한다고 주장한다. 또한 정의로운 전환은 산업전환 과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 갈등을 동반하기 때문에 특히 실업 등 일자리와 관련된 피해를 최소화하기 위해 교육훈련과 적극적인 재정지원 정책이 필요하며 노동조합은 이를 해결하기 위해 이해관계자와 협력해야 한다. Stevis and Felli(2015) 역시 정의로운 전환에 대한 노동조합의 전략을 낮은 단계에서는 국제기구 등을 통해 함께 해결을 도모하는 접근을 하지만 점차 산업전환에 따른 잠재적 희생자를 보호하는 차별화된 책임(differentiated responsibility)을 가져야 하며 더 나아가 민주적인 열린 논의와 친환경 에너지의 공공성 강화와 같

은 사회 생태학적(social ecological) 접근을 해야 한다고 강조한다.

Ⅲ. 주요 선진국의 정의로운 전환 추진현황과 노동조합의 대응사례

본 연구는 정의로운 전환현황과 노동조합의 대응전략에 대한 비교를 위해 문헌에 기초한 정성적 사례 방법론을 채택한다. 본 연구는 동일 국가 내 서로 다른 산업을 대상으로 한 비교연구 대신 국가 수준의 비교연구를 채택하였는데, 이는 노사관계가 사회·제도적 맥락을 반영하기 때문이다. 국가 비교는 개별 국가를 넘는 사회 시스템에 대한 이해와 일반화에 기여하는 특징이 있다 (Campbell, 2010).

본 연구는 주요 선진국의 사례로 영국, 독일, 캐나다, 호주를 선정하였다. 이들 국가를 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 영국과 독일, 그리고 캐나다를 사례 국가로 선정한 이유는 이들 국가가 탄소중립 및 정의로운 전환을 선도적으로 추진하고 있기 때문이다. 둘째, 본 연구에 호주의 사례를 포함한 것은 호주는 탄소배출이 많은 나라이지만 정부의 제도적 노력이 부족하고 노동조합도 산업별로 다른 대응전략을 취하고 있어 다른 사례와 비교하기에 좋은 국가였기 때문이었다. 실제로 영국, 독일, 캐나다, 호주의 노사관계가 모두 나라마다 다르고 탄소중립 및 노동조합의 대응에도 공통점만이 아니라 차이점이 존재하는 것으로 나타났다.

1. 영국 사례

가. 정부와 노동조합의 현황

영국은 다른 국가들과 비교해 상대적으로 일찍이 기후변화 대응을 위한 제도적 기반을 마련한 것으로 알려져 있다. 영국 노동조합 역시 기후변화 대응 관련 정책역량을 강화하고 있으며 노동조합 간부와 조합원 교육을 통해 기후변화 대

응 과정에서 노동조합 역할의 중요성을 학습하고 있다.

영국이 기후위기와 정의로운 전환에 비교적 체계적으로 대응할 수 있었던 이유는 영국 정부가 정권의 성향과 무관하게 기후위기에 대응하는 정책기조를 유지했기 때문이다. 예를 들어 노동당 출신의 고든 브라운 총리는 1차(2008~12년) 탄소중립 예산을 수립하였고 그 후 데이비드 캐머런 총리는 보수당이었던 1차(2013~17년) 탄소중립 예산을 수립하여 탄소절감을 위한 정책을 이어갔다. 그 뒤의 메이 총리와 보리스 존슨 총리(보수당)도 각각 3차, 4차 탄소중립 예산정책을 승인하고 이를 영국 비즈니스·에너지·산업전략부가 이행하고 있다.

영국은 전국 단일 노동조직인 영국 노동조합회의(Trade Union Congress : TUC)가 노동자를 대표하고 있다. 영국 노동조합회의에는 48개의 산별노동조합이 가입해 있으며 조직률은 약 25% 정도이다. 단체교섭은 산별 수준으로 교섭이 이루어지고 있으나 조직률이 낮아지면서 기업 수준의 분권화된 교섭도 늘고 있다. 이는 영국 노사가 파트너십을 강조하고 노동조합도 전략적으로 파트너십에 참여하기 때문인데, 사용자는 노동조합의 경영참가에 대해 부분적인 인정을 하고 있다.

나. 정의로운 전환현황과 특징

영국의 「기후변화법」(Climate Change Act 2008)은 모든 정당 소속 의원 대다수의 지지로 2008년 의회에서 통과되었는데, 동법은 영국 정부가 탄소배출량 감축을 법으로 명문화한 것이다. 이 법은 세계에서 최초로 국가 단위에서 기후위기에 대응하기 위한 법률로도 알려져 있다. 영국의 기후변화법은 당초 탄소 감축 목표를 2050년까지 1990년 대비 80% 감소하는 목표를 설정하였으나, 2019년 관련법을 개정해 1990년 대비 감축 목표를 100%로 상향 조정하였다(Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2019).

법정 자문기구인 기후변화위원회의 전문적 의견은 탄소감축의 장단기 목표를 결정하고 이를 시행하는 과정을 모니터링할 수 있도록 하였다. 영국의 「기후변화법」은 기후변화위원회(Climate Change Committee : CCC) 운영의 법적 근거를 제공함으로써 본 위원회의 정부 자문조직으로서 역할과 운영을 보장하

고 있다. 기후변화위원회는 정부의 정치적 성격이나 정책의 방향성과 무관하게 독립성을 인정받고 있으며, 이는 정권이 바뀌더라도 기후변화 대응정책이 일관성 있게 추진되고 있는 원동력이 되고 있다. 영국이 탄소중립 목표를 법정화한 것도 주요 선진국 중 최초인 것으로 알려져 있다.

기후변화위원회는 전문성 있는 위원을 선임하고 업무상 독립성을 유지하지만, 위원선임과 예산의 집행은 정부와 국회의 긴밀한 협의를 통해 추진된다. 최근 기후변화위원회 의장의 임명은 에너지·기후변화부 장관의 추천과 하원 에너지·기후변화위원회의 청문회를 통해 임명되었다. 기후변화위원회는 주로 장기적인 탄소감축 목표를 정하고, 5년 단위로 탄소 예산(Carbon Budget) 결정을 정부에 자문하며, 기후변화 대응 관련 정부의 감축 이행을 모니터링하는 역할을 수행한다. 기후변화위원회가 분석한 내용은 투명하게 공개되고 있으며, 기후변화위원회가 감축 진행상황을 의회에 보고하면 정부는 관련 입장을 의회에 제출하도록 하여 기후변화위원회의 자문이 정책과 입법에 충실히 반영될 수 있도록 하고 있다. 이 때문에 기후변화위원회는 정책결정과 입법권한이 없는 자문기구임에도 불구하고 정부와 국회에 실질적인 영향력을 행사하고 있는 것으로 볼 수 있다(이혜경, 2021).

2020년 11월 영국 정부는 2030년까지 고속런 저탄소 경제로의 전환과 그린 일자리 2백 만개 창출을 위한 ‘그린일자리 T/F(Green Jobs Taskforce)’를 출범시켰다. 그린일자리 T/F의 목적은 기후변화 정책방향이 일자리에 미치는 영향을 분석하고 계획된 정책들을 현실화할 수 있는 방안을 조언하기 위함이었다. 그린일자리 T/F는 에너지부와 숙련부의 장관이 위원장을 맡고 17명의 위원으로 구성되는데 경영계/노동조합/교육기관 대표자, 기술전문가, 연구자들의 참여를 보장함으로써 전환관련 다양한 주체들의 목소리를 수렴하고 있다. 17명의 위원회에는 노동계를 대표해 영국노총 부위원장과 에너지 부문 대표 노동조합인 Prospect의 부위원장이 참여했다.

그린일자리 T/F는 영구적인 조직은 아니며 2050년까지 넷제로(Net-zero) 목표를 달성하기로 한 영국 정부의 계획을 구체화하는 역할을 2020년 11월부터 2021년 7월까지 한시적으로 수행하였다. 그린일자리 T/F는 2050년 넷제로(Net-zero)를 달성하기 위해서 첫째, 넷제로(Net-zero) 전환과정에서 질 좋은 그린 일

자리 창출을 위한 투자의 확대, 둘째, 녹색산업에 필요한 숙련을 확보하기 위해 단기적으로 교육훈련 프로그램 강화뿐 아니라 장기적으로 산업전환에 필요한 교육을 교육과정 전반에 반영하는 기반 확보, 셋째, 전환과정에서 직접적인 영향을 받는 산업 내 노동자들을 지원하고 이들의 목소리를 적극적으로 수용하는 포용적 방식의 정의로운 전환 등을 강조하였다(Green Jobs Taskforce, 2021).

다. 영국 노동조합의 대응

영국 노동조합회의(TUC)는 정의로운 전환과 관련해 기후변화 정책이 영국 내 고용에 미치는 영향을 분석하고 이에 대한 대안을 제시하는 활동, 전환관련 사회적 대화 참여, 기후변화와 관련해 조합원 역량을 강화하는 활동 등에 집중하고 있다. 영국 노동조합은 전환관련 일자리 영향 분석연구도 꾸준히 추진하며, 관련분야 정책역량을 강화하고 있다. 이 연구들은 전체 산업에서의 저탄소 정책 전환에 따른 변화뿐 아니라 산업별, 지역별 분석을 통해 미래 일자리 정책 대응 및 노동정책 변화 필요성 등에 대한 근거 논리를 개발하고 이를 공론화시키는 일들을 추진하고 있다.

TUC는 영국의 그린산업 투자규모는 다른 선진국과 비교해 상대적으로 낮은 수준으로 그린 투자규모를 대폭 확대해야 함을 강조하고 있다 영국노총의 2021년 자체 조사결과에 따르면 영국은 G7 국가 중 그린경제로의 기반 구축과 그린 일자리 투자에 있어 6위를 기록했다. 영국의 저탄소전환정책 관련 예산규모는 국민 1인 기준 프랑스의 24%, 캐나다의 21%, 미국의 6% 규모 수준에 머무르고 있음을 비판한 바 있다(BBC, 2021).

정의로운 전환을 현실화하기 위해 영국노총은 크게 다음의 4가지를 요구하고 있다. 첫째, 정의로운 전환을 위한 명확한 정책과 재정적 지원이다. 영국 내 노동조합들은 지금까지 정부의 탈탄소 정책을 지원하였지만, 정부의 정책이 여전히 모호하고 정의로운 전환을 위한 명확한 로드맵이 부재함을 지적하고 있다. 정부는 전환과정에 직접적인 영향을 받는 자동차/항공/철강/건설사업 및 주택 에너지 효율화 부문에 필요한 기반투자를 위한 재정책보를 최소 다른 선진국 수준으로 확대할 것을 제안하고 있다.

둘째, 영국 노동조합회의는 저탄소 전환관련 전환협약(Transition Agreement)

의 체결을 요구하고 있다. 탄소 관련 기업이나 조직은 일자리 관련 다양한 이슈에 대해 노동조합과 전환협약을 체결할 필요가 있으며 전환협약에는 총 일자리 수, 임금과 근로조건, 근로시간, 직무내용, 교육훈련, 도제제도, 퇴직제도, 관리 감독제도, 성과관리, 산업안전, 차별금지 등의 내용이 포함되어야 한다는 것이다.

셋째, 탈탄소 경제로의 전환과정에서 직접적인 영향을 받는 노동자와 지역사회의 목소리가 적극적으로 반영되어야 함을 강조한다. 이를 위해 노동조합과의 협력이 가장 중요하다고 주장한다. 노동자들의 목소리가 전환관련 모든 정책 과정에 반영되어야 하며 이는 사업장단위, 지역단위, 전국단위 정책 논의과정에 동일하게 적용되어야 한다. 이와 함께 2021년 9월 TUC는 노동조합과 사용자단체가 참여해 넷제로(Net-zero) 전환과정에서의 고용 및 노동이슈를 논의하기 위한 ‘정의로운 전환위원회(Just Transition Commission)’의 설치를 요구한 바 있다(TUC, 2021).

넷째, 영국 노동조합회의는 어떤 노동자도 전환에 필요한 숙련강화 프로그램에서 배제되지 않아야 한다는 점을 강조하고 있다. 이를 위해 영국노총은 평생 학습 계좌(lifelong learning account)를 모든 성인에게 제공하고 개별적으로 제공되는 지원금을 활용해 직업개발 상담이나 일대일 훈련프로그램 상담 및 참여를 가능하게 하자고 주장하고, 훈련기간 내 노동자 생계비를 지원하기 위한 사회보장제도의 도입도 별도로 검토될 필요가 있다고 제안하고 있다.

마지막으로 TUC는 새로운 일자리가 양질의 좋은 일자리여야 함을 강조한다. 전환과정에서 새로운 일자리는 현재 에너지 산업 등과 같이 상대적으로 높은 임금 및 근로조건 보장, 노동조합 인정, 높은 수준의 산업안전, 안정적 연금 등이 보장되는 질 좋은 일자리여야 한다는 점을 강조한다(TUC, 2019).

2. 독일 사례

가. 정부와 노동조합의 현황

독일은 과거 기후변화에 신속하고 적극적으로 대응하는 국가로 평가되지는 않았으나, 2010년대 후반부터 관련 논의가 활발해지면서 기후변화에 능동적으

로 대응하는 국가로 변화하고 있다(정홍준 외, 2021). 특히 기후변화 위기 대응 정책 수립에 있어 사회적 대화를 강조하는 모델로 변화, 발전하고 있다.

이러한 배경에는 독일의 제조업 비중이 상대적으로 높아 탄소중립에 국가 수준의 대응과 발전 전략이 필요했기 때문이다. 특히, 2017년 독일 연방정부는 상대적으로 보수정당인 기민당과 기사당이 연정하였는데, 연정 정부가 2019년 「기후 보호 프로그램 2030년」에 합의하면서 본격적인 탄소중립을 이행하고 있다. 또한 다른 주요 정당인 사민당과 녹색당도 탄소중립에 적극적이었기 때문에 정부 정책이 탄력을 받을 수 있었다.

한편, 전국단위의 독일 노동조합은 모두 4개로 이중 독일 노동조합총연맹(DGB)이 가장 큰 노동조합이다. 독일은 북유럽 국가들과 함께 대표적인 시민주의적 조합주의 국가이며 산별중심의 교섭을 유지하고 있는 나라이다. 기업이나 공장단위 교섭은 거의 없으며 우리나라 노사협의회와 유사한 종업원평의회(Works Council)가 다양한 협의를 하는 구조이다. 노조조직률은 과거 35% 내외였으나 최근 18% 수준으로 하락하였다. 이에 따라 노동시장 양극화 등 다양한 이슈가 제기되는 상황이다.

나. 정의로운 전환현황과 특징

독일은 2030년까지 자국 내 모든 석탄 화력발전을 중단한다는 결정을 내렸는데 이는 독일 경제 내에서 큰 딜레마로 남아있던 석탄산업과 에너지 부문의 일대 변화를 가져왔다. 독일이 탈석탄 정책으로 정책방향을 변경한 데는 기후변화 행동계획과 같은 제도적인 뒷받침도 있었지만 활발한 사회운동도 중요한 역할을 한 것으로 평가되고 있다(김현우, 2019).

독일 연방정부는 2018년 6월 탈석탄위원회를 설립하였다. 위원회는 4명(전 연방수상청 대표, 에너지 환경 경제학자, 2명의 전직 장관)이 공동위원장을 맡고 에너지 부문 대표, 갈탄광산 지역 대표, 사업계 대표, 환경단체 대표, 노동조합, 과학계 대표와 연방정부 구성 정당 대표 등 총 31명으로 구성되었다. 노동조합 대표 3인은 독일노총(DGB), 공공노조(Ver.di), IG BCE(독일 광산·화학·에너지산업노조)에서 참여했다. 위원회의 설립목적은 탈탄소 경제로의 전환 과정에서 그 영향을 크게 받는 지역과 산업(특히 에너지 산업)의 공정한 전

환을 모색하기 위함이었다. 탈석탄위원회는 10회에 걸친 전원회의 끝에 2019년 1월 의결권이 있는 의원 28명 중 27명의 찬성으로 최종보고서(final report)를 채택하였다. 위원장이 이를 연방정부에 같은 해 2월 제출하였고, 이를 바탕으로 2020년 7월 탈석탄법이 독일 의회에서 통과되었다(Agora, 2019: 23).

탈석탄위원회의 최종보고서에는 ① 석탄발전소 폐쇄, ② 탄광·석탄발전소 지역 지원방안, ③ 발전시스템의 현대화, ④ 전환과정에서 영향을 받는 해당 노동자와 지역주민 지원책, ⑤ 시행과정 모니터링을 위한 시스템 등의 내용을 담고 있었다. 독일 탈석탄위원회의 에너지 부문 권고사항은 석탄화력발전소를 완전히 폐쇄하는 것인데, 이는 석탄을 대체하는 신재생에너지 부문의 급속한 성장을 의미하는 것이었다. 탈석탄위원회의 권고가 실현된다면 독일은 2030년까지 화력발전 전력 생산량을 2019년 기준 43.9GW에서 17.8GW까지 감축하고 이를 대체하기 위해 신재생에너지에서 전체 전력생산의 65%를 담당하게 될 것으로 예상된다(Commission on Growth, Structural Change and Employment, 2019).

탈석탄위원회는 석탄발전소 폐쇄 권고로 인해 노동자와 지역사회에 미칠 부정적 영향을 지속해서 검토했으며 다양한 악영향을 완화하기 위한 지원정책들을 제안하고 있다. 위원회는 석탄발전소의 폐쇄가 사회적으로 높은 수용성을 확보하기 위해서는 꼭 필요한 사항임을 인지하고 하고 있다. 이를 위해 위원회는 해고 방지, 재교육 기회 확대, 새로운 일자리로의 전환 방안 등을 포함하는 보다 포괄적인 노동시장 정책을 통해 해당 산업부문 내 노동자들을 보호해야 한다고 권고하였다. 또한 58세 이상 노동자의 경우 재정적인 손실 없이 조기 퇴직이 가능하도록 조정기금의 활용을 권고하였다.

다. 독일 노동조합의 대응

독일 노동조합은 정의로운 전환에 대한 사회적 대화를 중층적으로 활용하고 있다. 전국단위 논의기구인 탈탄소위원회에 참여하고 있으며 산별 수준에서도 다양한 수준으로 사회적 대화를 추진하고 있다. 먼저, 전국단위 수준에서는 탈탄소위원회에 참여하여 정책보고서를 채택하도록 역할을 하였으며 이 과정에서 조기 퇴직자 지원을 위한 구조조정 수당(adjustment allowances), 발전소 폐

쇄에 대응하기 위한 단체협약, 피해 지역을 위한 재정적 지원책 마련 등을 주장하였다(Friedrich Ebert Stiftung, 2021: 15). 탈석탄위원회는 또한 석탄발전소 밀집 지역에서 발전소 폐쇄와 이에 대응하기 위한 대책마련을 위해 해당 주 정부가 노사 및 지역주민들과의 충분한 대화를 적극적으로 추진할 것으로 권고하였다(Agora, 2019).

독일 탈탄소 경제로의 전환과정에서 노동조합과 사용자단체 간의 사회적 파트너십 또한 매우 중요한 요소였다. 단체교섭과 단체협약은 이러한 대화를 촉진하는 기재로서도 활용될 수 있었다. 최근 독일 금속노조(IG Metall)는 사용자단체에 퓨처패키지(Future Package, Zukunftspaket) 안을 요구하였는데, 그 주요 내용은 사용자가 일자리를 안정적으로 지키기 위한 정책(재교육훈련 투자 확대, 위기 시 정리해고 대신 근로시간 단축 등)을 수용한다면 노동조합도 임금 인상을 자제하겠다는 것이었고, 이는 결국 전환과정에서 일자리 위기를 노사가 함께 파트너십을 기반으로 대응하자는 제안이었다(ETUC, 2020).

이 외에도 노동조합은 정의로운 전환에 대한 다양한 활동을 수행하고 있는데 첫째, 거시적인 정책 수립을 위해 사업장 현장조사를 실시하였다. 예를 들어 독일금속노조(IG Metall)가 발간한 ‘전환지도(Transformation Atlas)’ 보고서는 노동조합이 정의로운 전환을 준비하기 위한 조치로서 모범적인 사례라 할 수 있다. 독일금속노조의 전환지도에 따르면, 사업장 수준에서 정의로운 전환에 대한 준비는 부족한 것으로 나타났다. 예를 들어 사업장 평의회 위원들의 인식조사 결과를 보면, 응답자 중 45%는 본인이 종사하는 사업장에서 전환관련 여러 문제점을 극복하기 위한 대안이 부재하다고 응답했으며 절반가량은 회사가 인사관리 전략이나 전환에 필요한 역량을 가지고 있지 않다고 응답했다. 평의원 중 95%는 전환 대응역량을 늘릴 필요성에 대해 동의했으며, 응답자 중 52%는 전환과정 초기 관련정보를 접하지 못한 것으로 응답했다. 또한 69% 이상의 응답자는 전환과정에서의 대응방안 개발과정이나 실행과정에 관여하지 않은 것으로 나타났다. 이는 기업 단위에서 전환정책들이 추진되더라도 경영진이 주도하는 경우가 많고, 노동자들은 그 과정에서 배제되고 있음을 보여주는 것이다. 이를 바탕으로 독일금속노조는 산업전환 과정에 있어 사업장 단위 논의에 노동조합이 적극적으로 참여할 수 있도록 더 많은 제도적 보장을 요구할 수 있게

되었다(Friedrich Ebert Stiftung, 2021: 18).

둘째, 노동조합은 기후위기와 정부의 에너지 정책 수립을 유도하기 위해 전략적 연대를 추진하였다. 예를 들어 탈석탄위원회가 구성되기 전 독일의 탈탄소 정책의 구체적인 정책대안을 제시했던 ‘기후행동계획 2050’의 입안 과정에서도 노동조합은 전문가적 의견 제시와 성명 발표 등 중요한 역할을 수행하였다. 독일 노동조합은 때로는 정부가 주도하는 공식적인 논의의 장이 아니더라도 사용자단체나 환경단체와 함께 기후변화 관련 정부안에 대한 반대의견서를 제출한다거나 정부 정책에 여러 형태로 영향을 미치기 위한 연대활동도 지속하고 있다. 예를 들어 독일노총(DGB) ‘구조개혁을 위한 동맹(Alliance Shaping Structural Change, Bündnis Strukturwandel Gestalten)’ 보고서 내용 중 지역 관련 내용의 경우 독일 상공회의소와 협업을 통해 공동의 요구안을 제안하기도 하였다. 지역문제 해결에 있어 노사가 주체가 되고 지역 내 다양한 경제사회 주체들과의 논의와 연대를 바탕으로 지역에 적합한 지원책들을 요구하고 있다.

셋째, 독일 노동조합은 기후변화 대응을 위한 교육 프로그램을 강화하였다. 독일 건설노조(IG BAU)는 2002년 지속가능한 발전 관련 단체협약 내용 중 시멘트 산업 내 직업훈련 과정에 기후변화, 자연보존과 같은 내용을 포함토록 하였는데, 유사한 직업훈련 프로그램이 다른 산업 부문으로도 확대될 것으로 예상된다. 이러한 교육 프로그램은 해당 노동자들에게 기후변화 전환과 관련된 쟁점들을 올바르게 인식하고 변화에 대응하기 위한 주체로서의 역할을 고민하게 할 것으로 기대되고 있다. 독일의 건설노조는 건설산업에서 1995년 이미 ‘에코 단체협약(‘eco’ collective agreement)’을 맺은 바 있는데, 그 핵심내용은 회사 단위에서 환경보호 담당자(environmental protection officers)를 임명하고 생태위원회(ecological committee)를 구성해 회사 차원의 기후변화 대응책을 마련하고 친환경적인 생산공정을 도입하는 것이었다(Friedrich Ebert Stiftung, 2021: 19).

3. 캐나다 사례

가. 정부와 노동조합의 현황

캐나다의 탄소중립 및 정의로운 전환의 특징은 친환경 에너지로의 전환을 녹색일자리 창출 등 새로운 국가경쟁력으로 삼고 있다는 점이다. 정부의 주도적 역할에 대해 노동조합은 지역 수준의 사회적 대화를 통해 청정산업으로 전환하는 과정에서 지역과 노동자의 피해를 최소화하는 방안을 모색하고 있다.

캐나다 정부는 보수당과 자유당, 그리고 사회민주당 계열의 신민당이 집권에 성공한 바 있고, 2015년 이후 자유당이 계속 집권하고 있으며 쥐스탱 트뤼도 총리가 내각을 운영한다. 보수적 성향의 자유당은 과거 보수당 정부에서 기후 위기에 대응이 소극적이었음을 비판하면서 2018년 탄소세를 도입하고 탄소중립 관련 정부의 적극적인 역할을 강화하고 있다. 이에 따라 퀘벡, 컬럼비아 등 주 정부도 2035년 엔진 자동차 생산금지 등 2050 탄소중립 계획에 동참하고 있다.

캐나다의 전국단위 노동조합은 캐나다 노동조합총연맹(CLC), 전국노동조합총연합 등 다수가 있지만, CLC가 전체 조합원의 70% 가량을 차지하고 있는 다수 노조이다. 전체 노동조합의 조직률은 30% 내외이며 단체협약 적용률도 비슷하다. 노동조합의 운영은 이웃나라인 미국과 매우 유사하고 미국 노조들이 강력한 영향력을 가지고 있는 국제노동조합에도 가입하고 있다(노용진, 2011). 노용진(2011)의 연구에 따르면, 캐나다 노동조합은 미국과 같은 배타적인 교섭 제도로 인해 사업장 수준에는 복수노조가 없지만, 산별 수준에서 복수노조 조직 간 경쟁도 치열하고 선명성 경쟁 등도 있어 노동조건의 개선에 긍정적인 역할을 하는 것으로 나타났다.

나. 정의로운 전환현황과 특징

캐나다는 친환경 산업으로의 이행을 위하여 강력한 탄소저감 정책의 하나로 2018년 12월에 2030년까지 석탄화력 전기를 단계적으로 중단하고 전기의 90%를 친환경으로 생산할 계획을 발표하였다. 이러한 발표에 따라서 캐나다의 화석연료 부문에서 고용은 33,000개(17%)가 감소하였고(Singh and Hopton, 2021),

특히 석탄산업이 위치한 지역이 가장 큰 타격을 받았다. 이러한 위기를 극복하기 위해 캐나다 정부는 거시적인 청정경제정책과 지역 수준의 사회적 대화를 해결방안으로 제시하였다.

먼저 캐나다 정부는 청정경제 체제로의 전환에 대한 국가의 전략적 방향성을 캐나다 프레임워크(PCF-Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change)를 통해서 공표하였다. 핵심내용은 탄소세의 도입, 이산화탄소 배출량 저감을 위한 산업 및 친환경 경제영역 개발 정책, 실행 및 적응력 확대를 통한 기후 탄력성 확보, 청정기술 혁신과 새로운 경제 부문에서의 직무기술 향상을 통한 청정 일자리 창출이다. 특히, 캐나다 정부가 제시한 청정경제 체제의 전략은 녹색기술 개발과 저탄소 제품 및 서비스 혁신을 통한 새로운 시장기회 창출과 국제경쟁력 강화를 특징으로 한다.

한편, 캐나다 정부는 석탄산업의 폐쇄에 따른 고용불안으로 야기될 갈등을 지역 수준의 사회적 대화를 통해 해결하고자 하였다(Pinker, 2020). 캐나다의 미시적 사회적 대화의 근저에는 다양한 이해관계자 참여를 전제로 한 정기적인 협의체 운영을 제도화한 특징이 있다. “아무도 뒤처지지 않는 참여(leaving no one behind)”를 원칙으로 삼아, 정부 부처와 이해관계자인 참석자 간의 양방향의 협의체를 운영(Wayne-Nixon et al., 2019)함으로써 이행과정에서 발생하는 변화에 이해관계자들의 적응력을 높이려고 하였다. 예를 들어 기후변화정책(ECCP) 프로그램의 경우 “Equal by 30” 캠페인은 다양한 이해관계자 중에서도 과소 대표되는 그룹들인 여성, 청소년, 신규 이민자, 편부모, 노인, 소수 인종, 원주민, 장애인, 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더, 퀴어 단체의 참여를 보장한 대표적인 사례였다.

실제로 진행된 지역 차원 정의로운 전환의 대표적인 사례는 앨버타주였다. 앨버타주는 2030년까지 석탄 화력발전소를 모두 폐쇄하고 천연가스, 수력, 풍력 및 태양열에 전적으로 의존하여 전기를 생산하기 위한 전환계획을 시작하였다. 또한 전환계획에 따라 지역 자원의 사회적 대화 기구를 통해 노동자 지원, 이주 계획 등을 구체적으로 협의하였다. 예를 들어, 2년 동안 소득의 최대 75%에 해당하는 고용보험 혜택을 제공받도록 하였고 재취업을 하게 되더라도, 저임금 직업에 종사하게 될 경우 최대 2년 동안 이전 소득의 최대 90%까지의 임

금 보장과 최대 2년 동안 민간 의료보험 보장을 명시하였다. 교육 및 기술 구축 시스템(대학, 전문대학, 노조가 운영하는 교육센터)은 해당 노동자에게 최대 2년 동안 재교육, 기술 향상 등의 추가 교육기회를 제공할 수 있도록 최대 \$20,000 제공과 함께 타 지역으로 이사를 해야 할 경우를 위한 이주비용의 지원도 명시하였다.

다. 캐나다 노동조합의 대응

2015년 캐나다 노동조합총연맹은 기후위기에 따른 노동조합의 주요한 정책 방향으로 청정경제 부문의 확대를 위한 전략 수립, 전환에 따른 공공부문 인프라 확대, 재생 에너지 개발과 에너지 효율성 향상, 전국적 탄소세 부과, 정의로운 전환, 국제연대, 국제적 탄소절감 조약을 위한 적극적인 행동 등을 골자로 한 전략적 방향을 발표하였다(CLC, 2015).

2018년 4월 캐나다 노동조합총연맹 위원장인 하산 유수프(Hassan Yussuff)는 노동조합, 기업, 지역사회와 정부가 구체적인 탄소배출 없는 경제로 전환하기 위한 정책을 입안해야 할 필요성을 피력하기도 하였다. 이후 캐나다노총의 탄소배출 절감을 위한 전략적 대응은 지역 차원의 사회적 대화에 적극적으로 개입하면서 나타났다. 2018년 캐나다 석탄 발전 노동자 및 지역사회를 위한 정의로운 전환에 관한 T/F(Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities)가 출범하였고, 이때 가장 타격을 받을 노동자를 대신하여 노동조합이 정책적 대안들을 제시하였다.

T/F 팀은 캐나다 석탄산업 노동자, 정부 그리고 지역사회의 삼자협의체를 기본으로 구성되어 있으며 총 11명이 참여하였고 캐나다 환경 및 기후 변화 장관의 지명에 따라서 구성되었다. 장관의 지명 원칙은 요구되는 분야의 전문성과 대표성 그리고 성평등에 입각해 지명되었으며, 약 9개월의 활동기간 동안 환경 및 기후변화부의 행정인력을 포함한 지원을 받아서 활동하였다. 석탄산업 T/F 팀은 15개 피해 지역을 방문하고 80명 이상의 이해관계자인 석탄산업 종사 노동자와 가족, 고용주 및 사용자, 노동조합 대표, 지방자치 단체, 지역사회단체 회원, 사업대표, 비정부기구들을 만나 면담을 진행하였다. 또한 피해 지역 일반 대중의 의견을 듣기 위해 다수의 공청회를 진행하였다.

활동을 종료하면서 위원회는 정부에 정의로운 전환과 관련한 다수의 권고안을 제시하였다. 예를 들어, 정의로운 전환정책의 향후 전략에 대한 공개와 공유 그리고 정책 이행을 위한 공론화와 실행과정에 대한 평가과정의 공개, 정의로운 전환 원칙은 불가역적이어야 하며, 연방정부와 지방 정부가 함께 정의로운 전환 조항을 입법화하도록 권고하였다. 장기 연구기금 마련과 함께 탈석탄과 저탄소 경제로의 전환으로 인하여 타격을 받는 지역에 해당 지역의 이해관계자 주도로 정의로운 전환센터 설립 및 운영자금을 지원할 것을 포함하여 재취업 지원, 훈련 및 사회적 지원 서비스를 포함한 광범위한 서비스를 권장할 것을 제안하였고, 특히 고용주 및 노동조합을 포함한 지역 이해관계자들의 협력을 명시하였다.

노동조합은 탈석탄 정책으로 인해 비자발적으로 조기 퇴직하는 노동자들을 위한 연금제도 마련과, 임금 및 퇴직수당 손실 방지를 위한 연금보전 프로그램을 통해서 노동자들의 퇴직 경로를 제공하도록 요구하였다. 또한 새로운 일자리를 창출하는 과정이 지연될 경우, 재취업의 기회를 찾고 있는 노동자들이 노동시장에서 새로운 고용기회를 높일 수 있도록 노동자들의 요구에 따라서 소득 보장, 교육 및 기술구축, 재취업, 지역이동 등을 포함한 포괄적인 자금 지원 제도를 마련할 것을 제안하였다. 이러한 요구들은 대부분 수용되었다.

4. 호주 사례

가. 정부와 노동조합의 현황

앞의 세 나라 사례와 달리, 호주는 탄소를 줄이려는 노력이나 정의로운 전환 정책을 소극적으로 실행하는 국가이다. 노동조합도 산업별 이해관계에 따라 기후위기와 산업전환에 대한 통일적인 대응을 하지 못하고 있다.

호주는 탄소배출이 높은 국가이지만 탄소중립 정책은 일관되게 추진되지 못했다. 가장 큰 이유는 노동당과 자유당 간에 탄소중립 정책을 둘러싼 정치적 견해 차이가 컸기 때문이다. 예를 들어 2007년 집권에 성공한 노동당은 탄소중립에 적극적이었으며 줄리아 길라드 총리가 집권해 있던 2012년 탄소배출 거래세를 도입하고 탄소중립 정책을 추진하였으나 2014년 자유당이 줄곧 집권

하면서 탄소세는 폐지되고 탄소중립 정책도 실질적인 추진이 보류되었기 때문이다.

호주의 전국적인 노동조합은 1927년 결성된 호주 노동조합협의회(Australian Council of Trade Union : ACTU)로 전체 조직노동자의 90% 이상을 차지(안종태, 2003)하고 있으며 현재까지 사실상 단일의 전국수준 노동조합이다. 호주의 노조조직률은 1980년 약 50% 수준에서 지금은 15% 수준으로 급격하게 하락한 상황이다. 다만 단체협약 적용률은 60%를 유지하고 있다. 노동조합 조직률이 떨어지면서 임시직 등 비정규직이 늘어나고 있으며 노동시간이 상대적으로 긴 데 이 역시 광산업 등에서 장시간 노동을 하고 있기 때문이다. 자유당 정부에서 반노조 정책들로 인해 노사 간 갈등이 많아지고 있는 것도 특징이다.

나. 정의로운 전환현황과 특징

호주 정부는 탄소배출에 따른 세금을 부과하는 정책을 진행해왔으나 이러한 징벌적 세금부과 정책에서 벗어나 2014년부터 탄소배출 감축 펀드인 Emission Reduction Fund를 통해서 기업들이 온실가스배출 감축 시 이에 대한 보상적 지원사업으로 변화하였다. 개별 기업들이 가스 배출 프로젝트에 참가희망을 표명하고 입찰가격을 제시한 이후 정부와 경매방식으로 계약을 체결하게 된다. 이후 해당 기업의 감축 결과를 평가하고 이에 따른 배출권 구매 지원금을 정부가 지원하게 된다. 2017년까지 400개 이상의 프로젝트가 진행되었고, 그 결과 이전 2016년과 2017년에 비하여 191MtCO₂eq.가 감축되었다. 이에 더해, 사업장 단위로 연간 10만 톤 이상 배출하지 않도록 배출을 제한하는 제도를 2016년부터 실행해 왔다(Australian Government Department of the Environment and Energy, 2017).

호주 정부의 다양한 탄소배출 제한 정책에도 불구하고 호주의 탄소배출 현황은 OECD 회원국에서 1위이며, 탄소배출량 절감을 위한 정부의 노력은 다소 소극적이라고 비판받아왔다. 2019년 호주의 1인당 연간 CO₂ 배출량은 16.3톤으로 1인당 연간 국제 평균인 4.79톤에 비하여 3배 이상 높았으며, 이는 1인당 배출량 기준으로 호주는 전 세계 15위이며 OECD 회원국 중 1인당 최고 배출량 1위를 기록하고 있다(Macleod, 2021). 이러한 추세가 계속되면 2005년 파리

조약에서 2030년까지 16~18%까지 낮추기로 한 선언과는 달리 오히려 2030년에는 오히려 약 8.6% 증가할 것으로 예상된다. 호주의 소극적인 기후변화에의 대응은 호주의 산업적 특징에서 비롯한다. 호주는 석탄과 가스 부문 세계 1위의 수출국으로 아직 이를 대체할 수 있는 산업이나 대안 에너지가 본격적으로 진행되고 있지 않기 때문이다.

그러나 호주 정부가 처음부터 탄소배출 억제정책에 소극적이었던 것은 아니다. 호주는 과거 노동당이 집권하던 2012년에 탄소배출권 거래세를 중단하고 탄소세(톤 당 23달러)를 도입하는 등 탄소배출을 억제하기 위한 노력을 하였다. 이러한 노력으로 호주의 탄소배출량은 잠시 하락하기도 했다. 그러나 보수우파 정당인 자유당이 2013년 새롭게 집권하면서 그나마 실효를 거두었던 탄소세가 일부의 반대에도 불구하고 2014년 폐지되었다. 또한 호주 정부 역시 탄소 배출 억제에 소극적으로 대응하게 되었다. 예를 들어, 구체적인 실행 계획이 없는 기후위기 대응 선언으로 비판을 받아온 스콧 모리슨 호주 총리는 “2050년까지 이산화탄소 배출량을 제로로 만들겠다”라면서도 “석탄 채굴과 수출은 이어 가겠다”라고 발표하였다. 이러한 호주 정부에 대하여 탄소중립을 위한 무대책에 대해 국제적인 비판이 높아지고 있다. 다만, 2022년 호주의 집권당이 노동당으로 바뀌면서 탄소세가 다시 도입될 것이라는 예측도 존재한다.

다. 호주 노동조합의 대응

호주의 노동조합들은 정의로운 전환에 대해 서로 다른 견해를 가지고 있으며 통일적인 대응을 하지 못하는 상황이다. 이는 노조 내부에서 정의로운 전환에 대해 어떻게 대응할지에 대해 서로 다른 이해가 존재하며 때론 상충하고 있기 때문이다(Markey and McIvor, 2019). 그렇다고 호주 노동조합들이 환경문제나 기후위기에 대해 침묵하는 것은 아니다. 지금까지 전국제조산업 노동조합(The Amalgamated Manufacturing Workers' Union : AMWU), 호주 노동자 노동조합(Australian Workers' Union : AWU), 건설·산림·수산·석탄에너지 노동조합(The Construction, Forestry, Maritime, Mining, and Energy Union : CFMMEU), 고등부문교육 노동조합(the National Tertiary Education Union : NTEU) 등이 환경정책에 대한 다양한 정책적 입장을 제시한 바 있다. 다만, 노동조합들은 기

후위기에 따른 탄소절감과 정의로운 전환에 대해 다른 견해를 가지고 있다.

예를 들어, 전국제조산업 노동조합(AMWU)은 탄소세와 주 정부의 산업발전에 대한 지원, 노동자들에 대한 소득손실 보전, 환경정책을 기업 수준의 단체협약에 포함할 것을 요구하고 있어 상대적으로 적극적인 입장이다. 이와 달리, 호주노동자노조(AWU)는 석탄 등 전통적인 탄소산업 부문 노동자에 대한 보상과 보호를 중심으로 정의로운 전환이 이루어져야 한다는 견해이며 노동조합의 기후 위기 대응은 실업이 유발되지 않는 조건에서만 제한적으로 이루어져야 한다고 주장한다. 이밖에 건설·산림·수산·석탄에너지 노동조합은 내부적으로 통일된 정책을 가지지 못한 상태이다. 가령, 산림 부문은 기후변화를 완화하고자 하는 정책에 반대하는 반면 광산과 에너지 부문 노조들은 기후변화완화 정책을 지지하고 있다. 가장 적극적으로 환경친화적인 입장을 견지하고 있는 노동조합은 고등부문교육 노동조합으로 대학 내 환경위원회를 설치하거나, 환경 관련 조항을 단체협약에 포함하거나 에너지 사용을 줄이는 정책 등 다양한 생활 친화적인 환경보호 캠페인 전략을 제시하고 있다.

IV. 해외사례의 특징과 유형화

1. 해외사례의 특징

영국, 독일, 캐나다, 그리고 호주의 사례를 통해 다음과 같은 특징을 확인할 수 있었다. 첫째, 국가별로 탄소중립을 위한 제도화 수준이 서로 다름을 확인할 수 있었다. 예를 들어 영국의 경우 일찍이 2008년 기후변화법을 제정하여 2050년에 탄소배출량을 1990년 대비 100% 줄이는 목표를 명문화하였다. 기후변화법은 탄소배출을 줄이기 위한 예산의 수립과 지출을 포함하고 있으며 이 법에 의해 기후변화위원회가 창설되어 활동하고 있다. 다만 영국에 탄소세는 별도로 없었다. 이에 비해 캐나다는 탄소세를 도입하여 탄소중립을 적극적으로 추진하고 있다. 캐나다는 2008년 브리티시 컬럼비아주가 처음으로 탄소세를 도입한 이후 2019년 캐나다 전체로 확대되었다. 캐나다가 탄소세를 도입할 당시 일부

국민의 반발이 있었으나 2050년 탄소중립과 새로운 친환경 일자리를 만들기 위해 추진되었다. 이에 비해 독일은 탈석탄법을 제정하였나 탄소세를 도입하지는 않고 있다. 호주도 탄소중립관련 입법이 이루어져 있지 않으며 탄소세도 2012년 도입되었다가 정권의 성향이 노동당에서 보수당으로 바뀐에 따라 2014년 폐지되었다가 최근 다시 탄소세 도입을 논의하고 있다.

둘째, 정의로운 전환을 논의하기 위한 사회적 대화의 수준도 나라별로 다른 것으로 나타났다. 독일의 경우 2018년 설립된 탈석탄위원회에 정부와 노사 대표, 시민사회단체 및 정당 대표 등이 참여하여 정의로운 전환이 이루어질 수 있도록 사회적 대화를 실시한 바 있다. 독일은 노조가 주도적으로 산별 수준에서 사회적 대화를 추진하고 있다. 이에 비해 영국과 캐나다는 각각 정의로운 전환 T/F에 참여하는 방식으로 사회적 대화를 이어가고 있으며 특히 캐나다는 지역을 중심으로 지방정부와 지역주민 및 노사대표가 참여하여 석탄산업 폐쇄에 따른 대응을 논의하고 있다. 영국의 경우 사회적 대화체보다 노사의 파트너십이 강조된 단체협약이 추진되고 있다.

셋째, 정부의 제도화와 사회적 대화에 대한 노동조합의 대응전략도 다양함을 확인하였다. 영국과 독일에서는 정부의 제도화에 발맞춰 노동조합도 정의로운 전환에 관해 다양한 요구를 하며 노동조합 내부적으로 협약 준비, 조합원 교육 등 다양한 프로그램을 적극적으로 추진하고 있었다. 이에 비해 캐나다 노동조합은 역시 탄소중립과 정의로운 전환에 대해 원칙적으로 찬성하는 입장을 밝히며 지역별 사회적 대화에 참여하는 방식으로 다소 소극적인 대응을 보였다. 호주는 산별노조별로 탄소중립에 대해 온도 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 산업 전환에 따른 일자리 감소 등을 우려하여 노동조합도 탄소중립에 대해 다소 소극적인 입장에서부터 탄소세 재도입 등 적극적인 입장까지 다양한 스펙트럼을 형성하고 있었다.

넷째, 대부분의 국가에서 노동조합은 정의로운 전환에 관한 내용을 단체협약에 담기 위해 노력하는 것으로 나타났다. 노동조합은 정의로운 전환과 관련하여 전직 대책, 교육훈련 대책, 탄소절감 대책 등을 단체교섭의 안건으로 제기하고 이를 단체협약에 명문화하는 활동을 추진하고 있었다. 예를 들어 영국의 경우 특별단체협약으로 볼 수 있는 전환협약을 추진하여 산업전환에 따른 일자리

〈표 1〉 탄소중립 및 정의로운 전환관련 각국 노동조합의 대응

	정부의 정책	노동조합의 대응
영국	<ul style="list-style-type: none"> · 기후변화법 제정(2008년) · 기후변화위원회(CCC) 출범 · 정의로운 전환을 위한 그린일자리 T/F 출범 	<ul style="list-style-type: none"> · 그린 일자리 T/F 참여 · 전환협약 체결 · 정의로운 전환위원회 설치 요구(재정 및 기금마련, 숙련 강화 프로그램 등)
독일	<ul style="list-style-type: none"> · 탈석탄위원회 설립(2018년) · 탈석탄법 제정(2020년) 	<ul style="list-style-type: none"> · 탈석탄위원회 참여 · 산업교섭 에코단체협약 체결 · 노조주도의 산별 사회적 대화 · 전환지도 발간 및 노조역량 교육 실시
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> · 탄소세 도입(2019년) · 기후변화와 그린성장을 위한 캐나다 프레임워크 발표 · 정부주도의 지역별 사회적 대화 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 수준의 사회적 대화기구인 정의로운 전환 T/F 참여
호주	<ul style="list-style-type: none"> · 탄소세 도입(2012년) 후 폐지(2014년) 	<ul style="list-style-type: none"> · 탄소세 재도입 요구 · 탄소절감 및 산업전환에 따른 일자리 대책 단체협약 추진

관련 다양한 대책을 노사가 함께 논의할 것을 요구하였다. 독일 금속노조의 경우도 퓨처패키지라는 이름의 별도 협약을 요구하였는데, 주 내용은 산업전환의 과정에서 사용자는 일자리를 보장하기 위해 노력하고 노동조합은 임금인상을 자제한다는 것이었다. 호주의 경우 전국제도산업노동조합(AMWU)이 산업전환에 따른 지원과 노동자의 소득손실 보전 및 환경정책의 구체화를 위한 내용을 교섭 의제로 제시하고 있으며 호주 고등부문교육 노동조합도 대학 내 환경위원회의 설치 등을 단체협약으로 확정하였다.

이상으로 각국 정부의 탄소중립 추진과 노동조합의 대응사례를 통합적으로 진단해보면, 영국은 기후변화법으로 대표되는 법제도를 통해 체계적으로 탄소중립을 추진하고 있으며 이에 대응하여 영국 노동조합총연맹은 기후변화위원회 참석, 전환지도 제작, 자체 교육 등 노조 차원에서 정의로운 전환에 적극적으로 대응하고 있었다. 독일의 경우 정부의 법제도와 별도로 노동조합은 전통

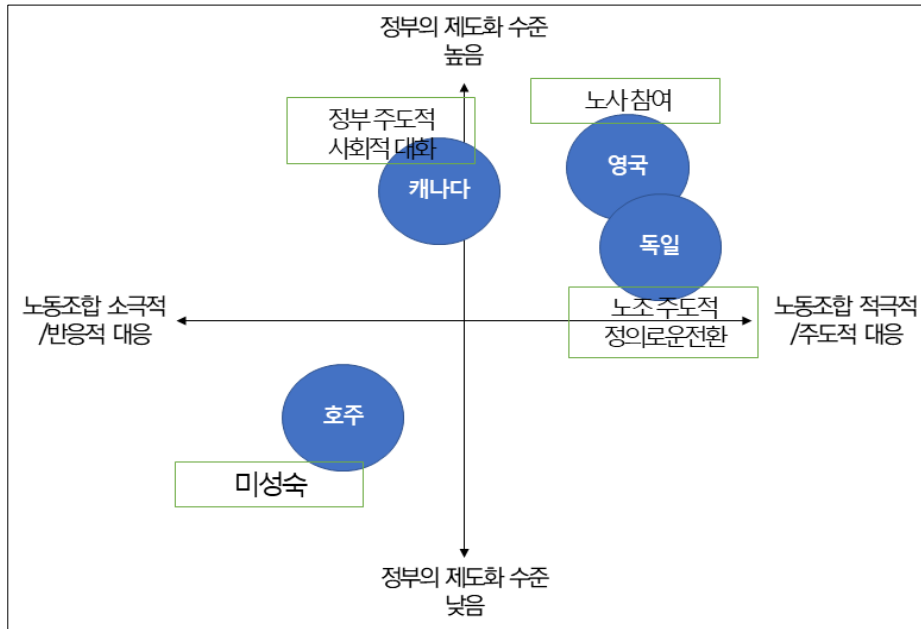
적으로 강한 사회적 대화를 통해 탄소중립과 정의로운 전환을 추진하고 있으며 노동조합 자체 전환지도를 제작하는 등 체계적인 대응을 하고 있었다. 캐나다의 경우 캐나다노총이 탄소중립과 정의로운 전환에 대한 지지 입장을 밝히면서 중앙정부의 주도적인 추진에 협조하고 있으며 지역별 사회적 대화를 통해 실질적인 성과를 내는 것으로 나타났다. 마지막으로 호주의 경우 정부 차원에서는 탄소중립 정책을 사실상 중단한 상태이며 추진을 위한 실질적인 노력이 없는 가운데 노동조합도 산별노조별로 소극적 대응에서부터 적극적 대응까지 다양한 스펙트럼을 형성하고 있다.

2. 정의로운 전환의 유형

본 연구의 사례에서 확인된 내용들을 바탕으로 선행연구와 연결하여 유형화하고자 한다. 지금까지 선행연구는 노동조합의 대응전략이 다양함을 제시해 왔다(Steviss and Felli, 2015; Sweeney and Treat, 2018; Thomas and Doerflinger, 2020). 특히 Kalt(2022)는 노동조합의 대응전략을 반대전략, 반응전략, 적극적 전략, 변혁적 전략으로 유형화하였다. 이에 본 연구는 한 발 더 나아가 노동조합의 대응이 정부의 제도화에 따라 크게 영향을 받을 수 있으므로 국가의 제도화 수준(높음/낮음)을 노동조합의 대응(적극/소극)과 수준으로 구분, 2×2 매트릭스로 구조화하여 노사참여 유형, 정부주도적 사회적 대화 유형, 노조주도적 정의로운 전환 유형, 미성숙 유형으로 구분하였다(그림 1 참조). 정부의 제도화 수준은 크게 탄소중립법안, 탄소세도입, 실행위원회 구성 등을 기준으로 하였으며 노동조합의 대응 수준은 위원회 참여, 단체협약 요구, 노동조합 내부의 정의로운 전환 활동 등을 기준으로 하였다.

영국의 경우 정부의 제도화 수준이 높고 노동조합의 대응도 적극적으로 볼 수 있어 노사 모두가 정의로운 전환에 참여하는 ‘노사참여형’으로 유형화하였다. 한편, 독일은 정부의 제도화 수준은 영국보다 다소 낮은 편이지만, 노동조합의 대응이 상당히 적극적이어서 ‘노조주도적 정의로운 전환형’으로 유형화하였다. 노조주도의 정의로운 전환은 산업별 단체협약 및 정부 지원을 통해 산업 전환 과정에서 노동자의 피해를 최소화하는 특징을 가진다. 이에 비해 캐나다

(그림 1) 정부의 제도화와 노조의 전략적 대응에 따른 정의로운 전환 유형



는 정부의 제도화 수준이 높고 지역 차원의 사회적 대화를 중시하며 노동조합은 독자적인 추진전략을 수립하기보다 정부 정책을 지지하면서 사회적 대화 기구에 참여하고 있어 ‘정부주도의 사회적 대화형’으로 유형화하였다. 정부주도적 사회적 대화는 노동이슈보다 탈탄소 전환과 친환경 일자리 창출을 좀 더 강조하며 갈등 사안에 대한 해결로서의 사회적 대화에 초점을 두는 특징이 있다. 마지막으로 호주는 정부의 제도화 수준이 낮고 노동조합의 대응도 산업별로 다양하여 통일적인 대응이 어렵다는 측면에서 ‘미성숙 유형’으로 구분하였다.

V. 결 론

1. 이론적 함의와 시사점

본 연구의 이론적 함의는 크게 두 가지이다. 하나는 정부와 노동조합의 상호

작용에 따라 정의로운 전환 대응전략을 유형화 한 것이다. 정부의 제도화 수준이 높고 노동조합의 대응도 적극적이라면 노사참여형이 되며, 정부의 제도화 수준은 낮지만 노동조합의 대응이 적극적이라면 노조주도적 정의로운 전환형으로 명명하였다. 또한 정부의 제도화 수준은 높지만 노동조합이 소극적이라면 정부주도형의 정의로운 전환이 될 것으로 보고, 캐나다의 사례처럼 지역중심의 사회적 대화를 강조한다면 정부주도적 사회적 대화형으로 유형화하였다. 마지막으로 정부의 제도화 수준도 낮고 노동조합의 대응도 통일적이지 않다면 미성숙형으로 구분하였다.

다른 하나는 정부의 제도화나 노동조합의 대응전략은 멈춰있는 것이 아니라 변화할 수 있다는 점을 확인한 것이다. 호주의 경우 영국, 독일, 캐나다와 달리 2013년까지 추진되던 탄소중립 정책을 중단하였고 현재까지 복구가 되지 않고 있는데 주된 원인은 2013년 보수 정부의 집권 때문이었다. 참고로 영국은 이러한 가능성을 배제하기 위해 기후변화법을 도입하여 정부 성향과 무관하게 지속적인 탄소중립 정책을 추진할 수 있도록 하였다. 노동조합의 대응전략도 탄소중립에 대한 반대부터 적극적 대응까지 다양하게 나타날 수 있음을 보여준다. 특히, 해외사례로부터 노동조합의 대응전략이 정부의 제도화 수준에 따라 달라질 수 있음을 확인하였다. 예를 들어 정부의 제도화 수준이 상대적으로 높을 경우 노동조합은 적극적 활용(영국과 독일)에서부터 소극적 반응(캐나다)으로 나타났고, 이는 기존 연구(Kalt, 2022)의 유형화와의 유사한 결과이다.

본 연구의 시사점은 크게 세 가지이다. 첫째, 노동조합의 적극적인 대응이 탄소중립은 물론 정의로운 전환의 실질적인 추진에 매우 중요한 요소임을 확인할 수 있었다. 본 연구의 사례에서 영국, 독일, 캐나다의 전국수준 노동조합은 정부의 탄소중립 정책을 지지하면서 다양한 명칭의 정의로운 전환위원회에 정부와 함께 참여하는 것으로 나타났다. 또한 노동조합의 자체적인 계획을 통해 산업전환에 따른 정의로운 전환을 구체화하고 있었다. 이러한 노동조합의 대응은 우리나라의 자동차산업이나 석탄에너지 발전 산업에도 적지 않은 시사점을 준다.

둘째, 다양한 이해관계자가 참여하는 중층적인 사회적 대화가 이해관계를 조정하고 갈등을 해소하는 데 중요한 역할을 하고 있었다. 탄소중립은 정부의 의

지만으로는 불가능하며 기업의 동의, 노동조합의 협조, 지역주민의 지지가 있을 때 가능하다. 따라서 중앙차원의 사회적 대화는 탄소중립 추진을 위한 산업 전환을 지원하는 재정 대책을 마련하는 데 기여하고 지역 차원의 사회적 대화는 추진을 현실화할 수 있는 장점이 있었다.

셋째, 탄소중립과 정의로운 전환은 양질의 일자리 창출 등의 성과가 나타날 때 국민적 지지를 받을 수 있고 정책도 지속해서 추진할 수 있음을 확인하였다. 영국, 독일, 캐나다 등 주요 선진국들이 2030년을 중간 기점으로 2050년까지 탄소중립을 실현하기 위해 조금씩 탄소배출량을 줄이고 있다. 이러한 결과를 만들기 위해 이들 나라에서는 별도 법률로 탄소중립을 실현하기 위한 예산을 책정할 수 있도록 하거나 탄소세와 같은 직접세 방식으로 재정을 확보하고 있었다.

2. 연구의 한계와 향후 연구방향

본 연구는 주요 국가의 정의로운 전환의 특징을 파악하는 성과가 있었으나 문헌 연구 및 지면의 한계 등으로 인해 개별 국가의 사례를 충분히 분석하지 못했다. 특히 노동조합의 특성을 자세하게 다루지 못했으며 정의로운 전환에 대한 사용자의 전략도 미처 살펴보지 못했다. 따라서 향후의 연구에서는 구체적인 사례와 입체적인 분석을 시도할 필요가 있다.

둘째, 해외사례의 시사점을 한국에 얼마나 적용할 수 있을지에 대한 의문을 충분히 해소하지 못했다. 사례에서 다른 국가와 달리, 한국은 정부주도의 조합주의 노사관계 성향이 강해 해외사례로부터 확인한 노동조합의 대응전략을 제도적 맥락과 함께 이해할 필요가 있다. 또한 에너지 활용과 관련하여 최근 러시아-우크라이나 전쟁 등 다양한 변수가 존재하며 이로 인해 탄소중립이 지체될 가능성도 일부 제기되는 상황이므로 향후의 연구에서는 이러한 국제정세를 고려할 필요성도 제기된다.

참고문헌

- 김종진(2021). 『기후위기와 노동의 정의로운 전환 - 지속가능한 규칙과 노동시장 상황』. 이슈페이퍼 17. 한국노동사회연구소.
- 김현우(2019). 「독일의 탈석탄 뒷받침하는 정의로운 전환」. 『예정칼럼』 2019년 1월 30일.
- 남재욱 · 조성익 · 크리스티나 히슬(2021). 『탈탄소 사회로의 이행과 정의로운 전환 정책과제』. 한국직업능력연구원.
- 노용진(2011). 「캐나다의 복수노조 사례 : 노조 간 조직경쟁의 배경과 전개과정, 그리고 결과」. 『노동정책연구』 11 (2) : 63~105.
- 안중태(2003). 「호주 노사관계제도의 변화」. 『경영사학』 18 : 69~85.
- 이승윤 · 김태환(2021). 「정의로운 전환을 위한 적극적노동시장정책의 방향에 대한 소고」. 『한국사회정책』 28 (4) : 3~44.
- 이정희(2021). 『그린뉴딜과 정의로운 전환』. 국제노동브리프. 9월호. 한국노동연구원.
- 이창근(2021). 『기후위기와 노동, 노동자 인식조사 결과 분석』. 이슈페이퍼 23. 민주노동연구원.
- 이혜경(2021). 『영국 기후변화법의 이행현황 및 국내적 시사점』. 외국 입법 · 정책분석 1호. 국회입법조사처.
- 이효은(2021). 「충청남도의 탈석탄과 정의로운 전환 : 독일 노르트라인-베스트팔렌 사례와의 비교」. 『한국지역개발학회지』 33 (2) : 187~216.
- 정홍준 · 김주희 · 채준호(2021). 『탄소중립과 정의로운 전환 : 해외사례를 통해 본 한국에의 시사점』. 한국노총.
- 한재각(2021). 『탄소중립위원회와 탄소중립시민회의의 거짓 시민참여』. 탄소중립위원회와 탄소중립시민회의, 무엇이 문제인가 토론회 자료집. pp.19~35.
- Agora, E.(2019). *The German Coal Commission : A Roadmap for a Just*

- Transition from Coal to Renewables*. Agora Energiewende.
- Australian Government Department of the Environment and Energy(2017). *Review of Climate Change Policies*, Discussion Paper.
- Barry, J.(2021). “Green Republicanism and a ‘Just Transition’ From the Tyranny of Economic Growth”. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 24 (5) : 725~742.
- BBC(2021. 9. 12). “TUC : Jobs at risk if UK fails to hit carbon emissions target”. <https://www.bbc.com/news/business-58519996>
- Campbell, S.(2010). “Comparative Case Study”. In : Mills, A., G. Durepos, and E. Wiebe (eds). *Encyclopedia of Case Study Research*. London : Sage. pp.174~176.
- CLC(2015. 11. 20). “CLC Adopts Statement Seeking Meaningful Commitments Ahead of UN Climate Change Summit”. Canadian Labour Congress. Retrieved June 30, 2022,
- Commission on Growth, Structural Change and Employment(2019). “Commission on Growth, Structural Change and Employment Final Report”.
- ETUC(2020). “German Union Sets Out to Save Jobs”. <https://www.etuc.org/en/german-union-sets-out-save-jobs>.
- Friedrich Ebert Stiftung(2021). “The Road Towards a Carbon-Free Society”. Germany, Friedrich Ebert Stiftung.
- Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment(2019). “Investing in a Just Transition in the UK”. London : Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.
- Green Jobs Taskforce(2021). *Green Jobs Taskforce : Report to Government, Industry and the Skills Sector*, London : Green Jobs Taskforce.
- Hampton, P.(2015). *Workers and Trade Unions for Climate Solidarity : Tackling Climate Change in a Neoliberal World*. Routledge.
- Heffron, R. and D. McCauley(2018). “Just Transition : Integrating Climate, Energy and Environmental Justice”. *Energy Policy* 119 : 1~7.

- ILO(2015). *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*. ILO.
- _____(2018). *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*. ILO.
- Kalt, T.(2022). “Agents of Transition or Defenders of the Status Quo? Trade Union Strategies in Green Transitions”. *Journal of Industrial Relations* 64 (4) : 499~521.
- Kenfack, C. E.(2019). “Just Transition at the Intersection of Labour and Climate Justice Movements: Lessons From the Portuguese Climate Jobs Campaign”. *Global Labour Journal* 10 (3) : 224~239.
- Kreinin, H.(2021). “The Divergent Narratives and Strategies of Unions in Times of Social-ecological Crises :Fracking and the UK Energy Sector”. *Transfer : European Review of Labour and Research* 27 (4) : 453~468.
- Macleod, K.(2020) “Interactive : How Australia Compares to the Rest of the World on CO2 Emissions”. <https://www.sbs.com.au/news/interactive-how-australia-compares-to-the-rest-of-the-world-on-co2-emissions/2c4da341-38f3-4685-85b5-f2992ace687d>.
- Markey, R. and J. McIvor(2019). “Australian Workers’ Climate Action : Constraints and Opportunities”. *International Union Rights* 26 (4) : 10~11.
- Normann, H. E. and S. M., Tellmann(2021). “Trade Unions’ Interpretation of a Just Transition in a Fossil Fuel Economy”. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 40 : 421~434.
- Pinker, A., APS Group Scotland, James Hutton Institute, and SEFARI Gateway(2020). *Just Transitions*. Scottish Government.
- Räthzel, N. and D. Uzzell(2011). “Trade Unions and Climate Change : The Jobs Versus Environment Dilemma”. *Global Environmental Change* 21 (4) : 1215~1223.
- Singh, I. and A. Hopton.(2021. 4. 27). “Union Representing Energy Workers Backs Stronger Emissions Cuts - As Long as There’s a Transition Plan”.

CBC News. <https://www.cbc.ca/news/science/climate-targets-transition-oil-energy-1.6000224>.

Stevis, D. and R. Felli(2015). “Global Labour Unions and Just Transition to a Green Economy”. *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics* 15 (1) : 29~43.

Sweeney, S. and J. Treat(2018). *Trade Union and Just Transition. The Search for a Transformative Politics*. TUED Paper No.11, New York.

Thomas, A. and N. Doerflinger(2020). “Trade Union Strategies on Climate Change Mitigation : Between Opposition, Hedging and Support”. *European Journal of Industrial Relations* 26 (4) : 383~399.

TUC(2019). *A Just Transition to a Greener, Fairer Economy*. London : TUC.

_____(2021). *Safeguarding the Uk’s Manufacturing Jobs With Climate Action : Carbon Leakage and Jobs*. London : TUC.

UNFCCC(2016). *Just Transition of the Workforce and the Creation of Decent Work and Quality Jobs*. Geneva : United Nations Framework Convention on Climate Change.

Wang, X. and K. Lo(2021). “Just Transition : A Conceptual Review”. *Energy Research & Social Science* 82 : 1~11.

Wayne-Nixon, Laurel, Wragg-Morris, Tanya, Mishra, Anjali, Markle, Dawson, and Kindornay, Shannon(2019). *Effective Multi-stakeholder Engagement To Realize the 2030 Agenda*.

Wilgosh, B., A. H. Sorman, and I. Barcena(2022). “When Two Movements Collide : Learning from Labour and Environmental Struggles for Future Just Transitions”. *Futures* 137 : 1~20.

Global Carbon Atlas(2020). <http://cms2018a.globalcarbonatlas.org/en/content/welcome-carbon-atlas>

Abstract

A Study on the Typology of a Just Transition According to
the Level of National Institutionalization and the
Union's Response

Jung, Heung-Jun · Kim, Joohee · Chae, Jun-ho

This study analyzed the current status of carbon-neutral policies in the UK, Germany, Canada, and Australia and the union's response strategies for the realization of a just transition. As a result of the case study, the union's response strategy could vary depending on the level of institutionalization of the government. The institutionalization of the government has been shown to include the enactment of laws related to just transition, the preparation of finances such as carbon tax, and the operation of the executive committee. The union's response was not only through the participation of government committees, but also in various ways, such as multi-layered social dialogue, special collective bargaining, and internal competency training within the union. It was possible to divide the types of just transition into labor-management participation type, government-led social dialogue type, union-led just transition type, and immaturity type according to the level of institutionalization by the government and the level of intervention in the just transition by the union.

Keywords : carbon neutrality, just transition, climate crisis, trade unions, social dialogue, overseas cases