

일자리, 정의, 기후 : 미국의 생태 전환에 대한 노동계의 대응

J. Mijin Cha (Professor, University of California, Santa Cruz)

■ 머리말

유엔 기후변화에 관한 정부 간 패널(IPCC)의 최신 보고서는 총체적 기후재앙을 막기 위해 대담하고 적극적인 온실가스 감축 조치가 시급하다는 점을 명확히 제시했다. 기후위기 해결을 위한 대담하고 강력한 기후정책은 화석연료 생산과 사용의 상당한 축소를 요구하기 때문에 화석연료 산업계와 그 종사자들은 대체로 기후행동에 반대해 왔다.

그러나 기후위기의 영향이 더욱 두드러지면서 미국에서는 기후 및 친환경 정책을 촉진하는 움직임이 나타나고 있다. 선출된 공직자들이 기후정책에 대한 요구에 응답하는 것은 몇 년 만에 처음인데, 노동자들은 저탄소 산업에서 일자리 창출 가능성을 보고 있지만 새로운 일자리의 유형과 실제 노동자의 지원 여부에 대해서는 여전히 우려하고 있다. 최근 전개된 기후위기 대응 노력이 상당한 배출 감소와 양질의 일자리 창출로 이어질지는 두고 봐야 한다. 이 글에서는 먼저 미국의 기후정책 현황을 개략적으로 소개하고 이러한 정책이 온실가스 감축을 얼마나 효과적으로 달성할 수 있을지 평가한다. 이어서 기후정책과 기후변화에 대한 노동계의 대응을 논의한다. 마지막으로 에너지 전환 과정에서 화석연료 노동자와 지역사회에 대한 지원 노력을 나타내는 용어인 “정의로운 전환”에 대해 간략히 논의한다.

■ 미국의 “녹색” 전환 정책은 얼마나 “녹색”에 가까운가?

뉴욕주 연방 하원의원 알렉산드리아 오카시오-코르테스가 2019년 “그린뉴딜(Green New Deal, GND)”을 촉구하는 결의안을 발의했을 때 민주당 동료 의원들조차 경멸과 조롱을 보냈다.¹⁾ GND 결의안은 입법적 노력이 아니라 그린뉴딜의 비전을 표명하고, 취지, 우선순위 및 가치를 제시한 염원을 담은 선언에 가까웠다. 결의안은 법률안이 아니며 구속력이 전혀 없음에도 상당한 반대에 부딪혔다. 특히 우익세력들은 GND를 지지층의 공포와 분노를 부추기는 무기로 사용했다.²⁾

그러나 조롱을 받으며 등장했던 그린뉴딜 담론은 이후 몇 년간 지속적인 영향력을 발휘했다. GND 결의안은 이전보다 훨씬 더 큰 규모의 기후행동 비전을 제시하고, 사회·경제적 사안들을 기후행동의 기본 요소로 포함함으로써 이전의 기후변화 대응 노력에서 진일보하였고, 기후행동의 주체를 민간에서 공공으로 전환했다.³⁾ 조 바이든 대통령이 제안한 기후정책은 대담함과 목표 측면에서는 GND 결의안에 못 미쳤지만, 그는 그린뉴딜을 대선공약의 일부로 적극 수용하고 “그린뉴딜은 우리가 직면한 기후 도전 대응에 결정적인 틀”이라고 주장했다.⁴⁾ 이로써 그린뉴딜의 정책 프레임은 비현실적이라고 일축되기는커녕 주류 정치에 합류하게 되었다.

바이든 대통령은 대선공약에 대한 후속 조치로 취임 후 불과 며칠 만에 기후변화에 관해 광범위한 행정명령을 발표했다.⁵⁾ 행정명령은 백악관이 입법 교착을 우회하는 방안으로 자주 활용하며 연방기관에 적용되는 정책을 담은 대통령의 지침이다. 연방기관 차원의 조치를 강요할 수 있기 때문에 사실상 법률(de facto legislation)로 기능하지만, 후속 행정부에 의해 폐지될 여지가 있으므로 입법 조치보다는 신뢰성이 떨어진다. 바이든 대통령의 기후행동 행정

1) Common Dreams, “‘Green New Deal or the Blood Red Apocalypse. Your Choice’: Dems Urged to Embrace Bold Climate Action as West Burns”, 2020.9.10.

2) Kim Phillips-Fein, “Fear and Loathing of the Green New Deal”, 2019.5.29.

3) H.Res.109 - Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal.

4) Biden-Harris(2020), “The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice”, <https://joebiden.com/> (2023.1.15).

5) Cha, J.M., C. Farrell, D. Stevis(2022), “Climate and Environmental Justice Policies in the First Year of the Biden Administration”, *Publius*, Vol. 52(3), pp.408~427.

명령은 범정부적 접근법을 시도했다는 점에서 이전의 기후변화 대응 노력과 의미 있는 차이를 드러낸다. 단 한두 곳의 정부기관이 관여하는 것이 아니라 모든 정부부처가 함께 기후위기 대응에 나서는 방식이다.⁶⁾ 또한 행정명령은 트럼프 행정부의 조치를 반복하고 파리협정에 재가입하며 국제 기후변화 협력에 대한 미국의 복귀를 표명하고 있다. 또한 미국 우편서비스(USPS)를 포함하여 연방, 주, 지역 및 원주민 거주지에서 연방정부가 소유, 운영하는 모든 차량을 무공해 차량으로 전환하는 목표도 포함되었다. 한편 바이든 행정부가 행정명령을 통해 연방 토지 내 신규 석유·가스 시추 임대를 중단하기로 하였지만, 기존의 석유·가스 시추에 대한 지원은 계속되며, 역사상 최대 규모의 석유·가스 임대계약 중 하나가 바이든 행정부에서 이루어졌다는 점은 지적할 필요가 있다.

■ 인플레이션 감축법

기후변화에 관한 다양한 주제를 아우르는 포괄적인 행정명령 이외에도 2022년 가을 미국의회는 많은 기후 활동가가 역사상 가장 중요한 기후행동으로 언급한 인플레이션 감축법(IRA)을 통과시켰다.⁷⁾ IRA는 탄소 감축 노력에 수십억 달러에 달하는 세제혜택과 보조금을 할당하는 것 이외에도 처방약 가격 및 법인세율을 포함한 많은 문제를 다루고 있다.⁸⁾

온실가스 배출 감축을 유도하기 위한 조항 가운데 전기차, 열 펌프 및 기타 고효율 가전제품 구입, 주거용 태양광 설치에 대한 세액공제가 포함된다.⁹⁾ 또한 에너지 설비 정비, 용도 변

6) The White House(2021), “Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad”, <https://www.whitehouse.gov/> (2023.1.20).

7) Environmental Defense Fund(2022), “The Inflation Reduction Act is a victory for the climate. Here's what comes next” <https://www.edf.org/> (2023.1.20); NRDC(2022), “Inflation Reduction Act: A Big Step Toward a Climate-Safe Future”, <https://www.nrdc.org/> (2023.1.20); Sierra Club(2022), “Inflation Reduction Act Marks a Turning Point in History”, <https://www.sierraclub.org/> (2023.1.20).

8) H.R.5376 - Inflation Reduction Act of 2022.

9) The White House(2022), “BY THE NUMBERS: The Inflation Reduction Act”, <https://www.whitehouse.gov/> (2023.1.27).

경 및 교체를 위한 대출, 청정에너지, 청정 운송 및 저탄소 제조에 대한 민간투자에 재정적 인센티브를 제공한다. 또한 적정임금(prevaling wage)을 지급하고 견습제도를 시행하는 사업에 더 많은 세제혜택을 제공함으로써 일자리의 질 문제를 해결하고자 한다. 적정임금과 견습제도는 적절한 임금과 훈련 기회를 통해 양질의 일자리 창출을 지원할 수 있으며 이는 노조 훈련 프로그램과도 연계될 수 있다. 이 외에도 과중한 환경 피해 부담을 겪는 환경정의지역사회¹⁰⁾에 재원을 할당함으로써 형평성 있는 기후행동을 촉진한다.

저탄소 이니셔티브에 수천억 달러에 달하는 세제혜택과 재정 인센티브를 제공하는 IRA는 규모 측면에서 전례가 없다. 유례없는 재정지출이 일반적으로 높은 기준의 성과를 의미하지만, 이전에 연방 차원에서 의미 있는 저탄소 이니셔티브가 없었기 때문에 이런 수준의 정부 지출이 전례가 없다는 사실에 주목할 필요가 있다. 또한 IRA는 수십억 달러를 움직일 수 있지만 대부분 민간 이니셔티브 지원에 사용된다. 에너지 및 기후 기금에 가용한 3,940억 달러 중 상당 부분을 차지하는 2,160억 달러는 법인세 공제에 활용된다.¹¹⁾ GND 비전이 민간 중심 에너지 전환에서 벗어나기 위해 공공부문 이니셔티브의 확대·강화를 제안한 반면, 바이든 행정부의 기후 재정의 이론적 바탕은 민간 주도에 확고히 뿌리를 두고 있다.

■ 기후행동을 선도하는 노동계 : 주정부 기반 기후일자리 구상

미국에서 연방 차원의 조치는 전국적으로 최저 기준을 설정하고 상당 규모의 재정 및 기타 자원을 동원하는 데 중요하다. 그러나 좀 더 대담하고 흥미로운 조치는 흔히 주정부 차원에서 이루어진다. 노동과 기후 관련 고려사항을 모두 결합한 노조 주도 기후일자리 이니셔티브가 여러 주에서 시행되고 있으며 대표적으로 뉴욕주 코넬대학교 노동자연구소(Worker Institute)가 주도하는 프로젝트가 있다. 뉴욕주는 2011년과 2012년에 연달아 허리케인의 피

10) 편집자 주 : 환경정의지역사회(environmental justice community)란 고속도로, 산업시설 등에 둘러싸여 있어 환경오염이 가중된 지역을 뜻한다. 주로 소도시를 형성하고 있으며 공공투자 대상에서 제외되어 상대적으로 열악한 환경을 갖추고 있다.

11) McKinsey and Company(2022), "The Inflation Reduction Act: Here's what's in it", <https://www.mckinsey.com/> (2023.1.27).

해를 입었다. 뉴욕은 허리케인 발생지역에서 벗어나 있기 때문에 이는 극히 이례적인 기상 패턴으로, 기후변화의 영향에 대한 이론적 이해를 생생한 현실로 체험한 것이었다. 변화하는 기후는 기존 날씨 패턴이 이동, 변화 중이라는 것을 의미하며 허리케인 발생지역의 복상도 이러한 현상에 포함된다.

폭풍으로 인한 피해와 광범위한 재건 수요를 평가하면서 기후와 노동의 접점이 명확하게 드러났다. 노동자, 특히 야외 노동자들이 허리케인의 영향을 심하게 받았으며 파괴 지역의 재건에는 상당한 노동력이 요구되었다. 기후가 노동에 미치는 영향을 이해한 코넬대학교 노동자연구소는 노동 친화적이지자 동시에 기후정책에 친화적인 의제를 개발하기 위해 “기후행동을 선도하는 노동계(LLC)”로 불리는 이니셔티브를 출범시켰다.¹²⁾ 친환경 일자리를 만들고 노조와 환경단체가 결합한 “청록” 연합을 추진하는 노력이 과거에도 있었지만 LLC는 노조와 노동자의 관점에 기반한 정책의제 개발을 위해 노조로만 구성된 연합과 협력했다. 온실가스 배출을 의미 있는 수준으로 감축하는 동시에 기후정책이 창출한 일자리가 가족 부양에 충분한 소득과 여러 혜택을 제공하고, 이상적으로는 노조 경력에도 보탬이 될 수 있도록 보장하는 것이 목표였다. 좋은 일자리를 강조함으로써, 신규 일자리의 질보다는 양에 초점을 맞추었던 여타 녹색 일자리 제안과 차별화를 두었다.

LLC는 기후정책을 통해 조합원을 위한 일자리를 창출하는 방안을 파악하기 위해 1년에 걸쳐 주요 노조 지도자들을 인터뷰했다. 2016년에 공개된 결과 보고서는 건설, 수송, 에너지 부문에서 배출 감소와 일자리 창출에 중점을 두었다.¹³⁾ 보고서의 발표를 계기로 보고서에서 제안한 정책을 구현하기 위한 권익 단체인 “뉴욕주 기후일자리(Climate Jobs NY)”가 창설되었다.¹⁴⁾ 뉴욕주 기후일자리 출범 직후 앤드루 쿠오모 전 뉴욕 주지사는 “2020년까지 청정에너지 분야에서 4만 개의 좋은 일자리 창출과 최대 15억 달러의 재생에너지 확대 투자를 목표로 하는 청정 커리어 이니셔티브(Clean Careers Initiative)”를 발표했다.¹⁵⁾ 제안된 정책들은

12) ILR Worker Institute, “Labor Leading on Climate”, <https://www.ilr.cornell.edu/> (2023.1.27).

13) Cha, J. M., L. Skinner(2017), “Reversing Inequality, Combatting Climate Change: A Climate Jobs Plan for New York State”, <https://archive.ilr.cornell.edu/> (2023.1.27).

14) Climate Jobs NY, “About Us”, <https://www.climatejobsny.org/> (2023.1.27).

15) 2020년 데드라인이 지났지만 아직 신규 일자리 수가 공표되지 않았기 때문에 해당 이니셔티브의 성공 여부는 불확실하다(Climate Jobs NY, “Accomplishments to Date”, <https://www.climatejobsny>).

2018년에도 계속 발전되어 43만 가구에 전력을 공급하고 3천 개 이상의 좋은 일자리를 창출하기에 충분한 미국 최대 재생에너지 투자 공약을 낳았다.

뉴욕주 기후일자리 성공은 주정부 기반 기후일자리 캠페인에 기술적 지원을 제공하는 “전국 기후일자리 자원센터(NCJRC)”의 창설로 이어졌다.¹⁶⁾ NCJRC는 LLC의 모델에 따라 주정부 맞춤형 친노동, 친기후정책 개발을 위한 연구와 조직적인 지원을 제공한다. 현재까지 주정부 기반 기후일자리 연합은 코네티컷, 일리노이, 메인, 로드 아일랜드, 텍사스 등지에서 출범했다. 로드 아일랜드와 같은 일부 주의 경우 기후운동 조직과 지역사회 기반 조직을 포함하고 있다. 다른 주들의 경우 뉴욕주 기후일자리 모델과 마찬가지로 노조 내에서만 조직된다.

주정부 기반 기후일자리 이니셔티브는 친노동, 친기후정책을 성공적으로 촉진한다. 일리노이주 기후일자리 미국에서 가장 강력한 노동 및 형평성 기준을 기후정책에 담아내는 데 성공했다. 일리노이주는 모든 대규모 풍력·태양광 프로젝트가 프로젝트 노동계약에 따라 시행되어야 하고, 모든 비거주용 태양광·풍력 프로젝트는 적정임금을 지불해야 한다고 명시했다.¹⁷⁾ 프로젝트 노동계약과 적정임금 요건은 재생에너지 확대에 노동기준을 포함시킴으로써 창출된 일자리가 친환경 일자리에 그치지 않고 좋은 일자리가 되도록 보장한다. 텍사스주 기후일자리 프로젝트는 멕시코만 해상 풍력 임대 노동기준을 포함하도록 연방 하원의원들에게 촉구했다.¹⁸⁾ 주정부 기반 기후일자리 캠페인 중 텍사스주는 화석연료 사업의 높은 비중과 입지 보호를 위해 힘쓰는 보수적인 주의회 및 주지사의 영향으로 가장 불리한 정치적 환경을 가지고 있었다. 그러나 실패 가능성이 높은 여건에도 불구하고 텍사스주 기후일자리 프로젝트는 화석연료 노조의 기후정책 동참을 끌어냈으며 캠페인의 정책 공약은 야심 찬 배출 감소를 요구하였다.¹⁹⁾

org/ (2023.1.27)).

16) Climate Jobs National Resources Center, “Our Story”, <https://www.cjnrc.org/> (2023.1.27).

17) Public Act 102-0662 - Climate and Equitable Jobs Act.

18) Texas Climate Jobs Project(2022), “TEXAS U.S. REPS, UNIONS CALL FOR PRO-WORKER OFFSHORE WIND LEASES IN GULF OF MEXICO”, <https://www.txclimatejobs.org/> (2023.1.27).

19) ILR Worker Institute(2021), “Combating Climate Change, Reversing Inequality: A Climate Jobs Program for Texas”, <https://static1.squarespace.com/> (2023.1.27).

2023년 노동자연구소는 LLC 이니셔티브의 공식기관 출범을 발표했다. “기후일자리연구소 (Climate Jobs Institute)”의 별도 출범은 주정부 기반 기후일자리 노력과 노조의 기후행동 참여가 갖는 중요성을 보여준다.²⁰⁾

■ 정의로운 전환인가? 단순한 전환인가?

일자리의 양뿐만 아니라 질에 대한 강조는 기후정책에 대한 노조와 노동자의 더욱 큰 우려를 반영한다. 탈탄소화와 화석연료 사용 중단은 재앙적 기후변화를 막기 위해서 필요하지만, 화석연료에 의존하는 지역사회의 수익 손실과 노동자의 실직을 초래한다. 이러한 부정적인 영향을 파악하고 완화하는 것이 “정의로운 전환”의 기본이다. 정의로운 전환은 지금은 고인이 된 노조지도자 토니 마조키가 창안한 개념으로 알려져 있다. 그는 우리 사회가 지속하기에 너무 위험한 산업들이 존재한다고 주장했다.²¹⁾ 석유·화학·원자력노조(OCAW)의 지도자였던 마조키는 독성 화학물질이 노동자와 지역사회에 끼치는 유해성을 직접 목격했다. 그러나 이러한 산업으로부터 전환을 추진할 때 노동자가 다른 산업에서 비슷한 수준의 일자리를 찾을 수 있도록 지원해야 한다고 주장했다.²²⁾ 그는 독성산업 종사 기업이 별도 기금을 마련하여 오염된 토지를 복구하도록 요구했던 “미국 슈퍼기금 프로그램”을 모델로 한 “노동자 슈퍼기금” 조성을 촉구했다. 마조키는 노동자 지원 기금을 별도로 마련할 것을 주장하면서 노동자에 대한 대우가 오염된 토지에 대한 대우보다 못하다고 지적한 바 있다.

마조키가 주장한 노동자 슈퍼기금은 현재 “정의로운 전환”이라는 개념의 토대가 되었다. 대체된 화석연료를 지원하는 것이 공정한 기후정책에 필수적이라는 인식이 높아지면서 최근 몇 년 동안 정의로운 전환의 활용이 많이 증가했다. 재생에너지 프로젝트에 노동기준을 포함한 일리노이주 법안에는 탈탄소화 과정에서 실직한 노동자에 대한 구체적인 지원책 및 자원이 포함되었다.

20) ILR Climate Jobs Institute, <https://www.ilr.cornell.edu/> (2023.1.27).

21) Leopold, L.(2007), *The man who hated work and loved labor*, Chelsea Green Publishing.

22) Mazzochi T.(1993), “A Superfund for Workers”, *Earth Island Journal* 9, no. 1, pp.40~41.

고 리처드 트럼카 미국노동총연맹-산업별조합회의(AFL-CIO) 위원장은 에너지 전환 과정에서 노동자 보호의 중요성을 강조하면서 2020년 기후 투자자 정상회의에서 “정의로운 전환이 아니라면 전환은 없다.”라는 제목의 연설을 했다.²³⁾ 이 연설에서 트럼카 위원장은 에너지 전환에 대한 노동자들의 우려를 무시하면 반발이 증가하여 기후변화 대응 조치가 지연 혹은 방해된다고 언급했다. 또한 그는 “효과적인 기후변화 대응 조치의 진짜 적은 탄소 부문 노동자가 아니라 전환의 경제적 비용을 노동자에게 떠넘기는 사람들, 실질적 혜택이 있는 좋은 일자리 대신 혜택도 미래도 없는 저임금 일자리를 제공하는 사람들이라는 사실을 이해해야 한다.”라고 역설했다.

정의로운 전환의 법제화에는 지름길이 없다. 저탄소 산업에서 창출되는 일자리의 질은 배출량 감소만큼 중요하다. 탈탄소화 과정에서 정의로운 전환 조항이 특히 중요한 이유는 부당한 산업전환의 역사 때문이다. 과거 사양산업에 종사하는 노동자들과 이들의 지역사회는 적절한 지원을 받지 못했다.²⁴⁾ 세계화와 탈산업화는 민간기업에 상당한 금전적 이익을 안겨 주었지만, 노동자와 지역사회에 의미 있는 대안을 제공하는 데는 실패했다. 공장과 일자리가 해외로 이전하면서 주요 수입원이자 때로는 유일한 수입원을 잃게 된 지역들이 미국 전역에 생겨났으며 노동자들은 어쩔 수 없이 살던 곳을 떠나야 했다. 이주조차 할 수 없었던 실직자들은 경제적 절망의 늪에 빠졌다. 이러한 부당한 전환의 역사로 인해 노동자와 지역사회는 에너지 전환에 대해, 특히 구체적이고 실행 가능한 조치가 결여된 전환 계획에 대해 의구심을 갖게 되었다.

이러한 불신을 더 깊게 만드는 것은 에너지 전환이 화석연료 사용을 줄이기 때문에 유형을 불문하고 정의로운 전환이라는 식의 주장이다.²⁵⁾ 지나치게 포괄적인 이러한 주장은 지금까지 창출된 재생에너지 일자리가 대부분 비노조 일자리이며 일반적으로 화석연료 부문보다 임금이 낮다는 현실을 외면한다.²⁶⁾ 이러한 태도는 노동자들을 소외시키고 정의로운 전환에

23) AFL-CIO(2020), “Trumka: We'll Either Have a Just Transition or No Transition at All”, <https://aflcio.org/> (2023.1.27).

24) Cha, J. M., D. Stevis, T. E. Vachon, V. Price, M. Brescia-Weiler(2022), “A Green New Deal for all: The centrality of a worker and community-led just transition in the US”, *Political Geography*, Volume 95, p.102594.

25) RMI(2022), “The Energy Transition Narrative”, <https://rmi.org/> (2023.1.27).

26) Vox, “Dirty energy pays more than clean energy. That’s a problem”, 2022.2.22.

대해 잘못된 비전을 제시할 위험이 있다. 기후정책 옹호자들은 정의로운 전환이 단순한 수사가 아니라 에너지 전환 과정에서 노동자와 지역사회를 보호하는 의미 있는 정책이라는 점을 분명히 할 필요가 있다. 그렇지 않으면 에너지 전환은 정의와는 거리가 먼 또 하나의 전환에 그치고 말 것이다.

■ 맺음말

미국은 최근 들어 기후정책을 확대하고 있지만 아직 연방 차원의 화석연료 중단 법제화에는 도달하지 못했다. 화석연료 폐지는 정치적 측면에서 더 어려운 과제이지만 재앙적 기후변화를 막기 위해 반드시 필요하다. 나아가 세심한 관리하에 화석연료 사용량 감소를 추진한다면 실행 가능한 배출 감축정책을 마련할 수 있을 뿐만 아니라 노동자와 지역사회를 위한 정의로운 전환 계획을 수립할 수 있는 예측 가능성이 열린다. 기후정책을 촉진하는 근간의 노력은 좋은 출발점이 되고 있지만 화석연료 추출 및 사용 중단이라는 어려운 과제를 해결하기 위해서는 지속적인 노력이 필요하다. **ICLI**