

정의로운 전환을 위한 제언¹⁾

여 형 범

충남연구원 연구위원(hbyeo@cni.re.kr)

1. 서론

탄소중립과 관련하여 정의로운 전환은 ‘탈탄소 세계로 이행하는 과정과 결과가 공정하고 정의로워야 한다’라는 명제를 원칙으로 둘 수 있다. <표 1>은 정의로운 전환과 관련하여 대체로 합의된 원칙이다. 탈탄소 전환, 노동자와 지역사회 지원, 환경피해 복원 및 기업의 책임, 기존의 불평등 해소, 모든 이해당사자의 실질적인 참여 등이 포함된다(<표 1> 참고).

표 1 정의로운 전환에 대한 공유된 원칙

- 적극적으로 탈탄소화를 고취하기
- 해당 부문에서 탄소 잠김과 더 많은 패배자를 만들어내지 않기
- 영향받는 지역들을 지원하기
- 폐쇄나 축소에 영향받는 노동자, 가족과 더 넓은 공동체를 지원하기
- 환경 피해를 복원하고, 관련된 비용들이 민간 부문에서 공공 부문으로 이전되지 않도록 보장하기
- 기존의 경제적 및 사회적 불평등을 해결하기
- 포괄적이고 투명한 계획 절차를 보장하기

자료: Aaron Atteridge and Claudia Strambo, Seven principles to realize a just transition to a low-carbon economy, SEI policy report, 2020.

다만 정의로운 전환이라는 개념은 사용하는 사람에 따라 포괄하는 범위가 매우 다르다. 정의로운 전환은 미국에서 1980년대부터 환경정책 강화에 대한 노동조합의 요구 사항이었으며, 2000년대를 거쳐 2015년 파리 기후변화협약 및 지속가능발전목표라는 전 세계적 약속에 포함되었고, 최근에는 사회 불평등 해소를 위한 사회적 전략으로 확장되고 있다. 이 글은 정의로운 전환 개념이 탄생하고 확장되는 과정과 국내·외 정의로운 전환 정책 사례들을 살펴보고, 국내 정의로운 전환 정책이 보다 진전되기 위해서 개선되어야 할 지점들을 제안하고자 한다.

2절에서는 정의로운 전환의 개념을 정리한다. 정의로운 전환 개념을 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’, ‘죽은 지구에는 일자리가 없다’, ‘누구도 뒤처지게 두지 않겠다’, ‘기후 변화가 아닌 시스템 변화’라는 슬로건을 중심으로 정리한다. 3절에서는 정의로운 전환 관련 국내·외 정책 사례들을 살펴본다. 4절에서는 정의로운 전환 정책 추진을 위한 추가적인 논의사항들을 제안하도록 한다.

2. 정의로운 전환 개념의 탄생과 확산

1) 노동자를 위한 슈퍼펀드(superfund for workers)

1978년 미국 러브커널이라는 도시에서 화학물질 불법매립으로 인한 최악의 토양오염 사건이 발생했다. 미국 정부는 러브커널 비상사태를 선포하고, 1980년 화학산업에 대한 환경규제를 강화하는 법을 제정하여 오염된 토지를 복원하기 위해 화학산업에 세금을 부과하는 제도를 마련하였다. 일명 슈퍼펀드라 불리는 제도이다.²⁾ 대상이 되는 오염토양은 제조업 설비, 화공플랜트, 폐기물 매립장, 광산부지 등을 포함한다. 미국 슈퍼펀드 제도의 핵심은 오염 원인자가 오염토양 복원을 책임져야 한다는 것이다. 다만 책임질 주체를 확정할 수 없는 경우 정부가 슈퍼펀드를 이용하여 오염부지를 정화하는 역할을 수행한다.

슈퍼펀드 도입 당시 환경규제 강화로 인한 화학산업 위축에 대해 노동조합은 어떻게 반응했을까? 화학산업의 변화 필요성을 받아들이면서 퇴직 또는 이직해야 하는 노동자들이 안정적으로 새로운 삶의 시작할 수 있도록 돕는 슈퍼펀드 제도 마련을 요구하였다. 1993년 미국 석유·화학·원자력노조(OCAW)의 토니 마조치(Tony Mazzocchi)는 “오염토양을 위한 슈퍼펀드가 있을 수 있다면, 노동자를 위한 슈퍼펀드도 있어야 한다”고 주장하였다. 오염산업규제로 인한 비용을 노동자들이 퇴직 또는 조기은퇴로 감당하는 것이 아니라, 사회 전체가 공정하게 나누어 부담해야 한다는 것이다.³⁾ 미국 정부는 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’ 제안을 받아들이지 않았지만, 노동조합은 이를 지속적으로 요구하였다. 1990년대 중반부터 노동조합은 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’ 대신

1) 이 글은 여형범(2021)의 내용을 보완한 것임.

2) 슈퍼펀드는 1980년 12월 개정된 ‘종합적 환경 대응, 보상, 책임법(The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act)’의 약칭이다. 슈퍼펀드에 대한 더 자세한 내용은 다음 자료를 참조하면 된다. 김주영, 2020, US EPA 슈퍼펀드 프로그램의 최신 운영성과, KEITI 국내외 IP 분석보고서. 미국 환경청 슈퍼펀드 홈페이지(<https://www.epa.gov/superfund>)

3) ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’ 주장 이전에도 산업전환 과정에서 노동자를 지원하는 정책을 마련할 필요성은 제기되었다. 특히 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’를 주장한 토니 마조치는 1970년대 냉전 종식 이후 군수산업 노동자 및 퇴역군인을 위한 지원 제도를 요구된 바 있다.

‘정의로운 전환’을 공식적인 용어로 사용하기 시작했다.⁴⁾ 1997년에는 조직된 노동자들과 최전선에 있는 공동체 대표들이 함께 정의로운 전환 동맹(Just Transition Alliance)을 설립하였다. 정의로운 전환 동맹을 통해 환경정의 그룹도 정의로운 전환의 개념과 의제를 공유하고자 노력했다.

정의로운 전환 개념은 2000년대를 거치면서 국제노동기구 및 국제노동조합의 노력으로 전 세계적으로 공유되고 확산되었다. 대표적으로 국제노동조합연맹(ITUC)의 전신인 국제자유노련(ICFTU)은 2000년부터 정의로운 전환 개념을 문서에 사용하였다⁵⁾. 국제노동기구(ILO)도 2008년부터 녹색일자리와 정의로운 전환을 다루는 프로그램을 개발해 왔다. ILO가 2008년 유엔환경계획(UNEP), 국제사용자기구(IOE), ITUC 등과 함께 발간한 보고서인 <녹색 일자리(Green Jobs)>는 녹색경제의 출현이 일자리에 미칠 영향을 검토하면서 정의로운 전환의 필요성을 강조하였다. ILO는 정의로운 전환과 관련하여 2013년 「지속가능발전, 괜찮은 일자리, 녹색일자에 관한 총회 결의안」을 채택했다. 당시 결의안에 괜찮은 혹은 양질의 일자리(decent work)를 위한 4개의 원칙·기둥(pillar)을 ①사회적 대화(Social dialogue), ②사회적 보호(Social protection), ③노동 권리(Rights), ④적극적 노동시장정책(Active labour market policies)으로 제시하였다. ILO는 2015년 「모두를 위한 환경적으로 지속가능한 경제와 사회를 향한 정의로운 전환 지침」(Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all)을 통해 정의로운 전환에 관한 11개의 비전을 제시하고 7개의 이행 원칙(지침 제13조) 및 9개의 핵심 정책영역(지침 제14조)을 제시하고 있다(ILO, 2015; 김종진, 2021).

표 2 ILO 정의로운 전환 지침의 일곱 가지 이행 원칙

- 지속가능성을 위한 목표와 경로에 대한 강력한 사회적 합의
- 작업장에서의 권리를 존중하는 정책
- 환경적 도전과 기회에 있어서 성별 차원에 대한 강력한 인식 및 공정한 결과를 촉진하기 위한 정책적 고려
- 전환을 위한 환경을 창출하기 위해 경제, 환경, 사회, 교육, 훈련, 그리고 노동 영역을 포괄하는 통일성 있는 정책의 마련
- 전환이 고용에 미치는 영향의 예측, 실직과 해고와 관련된 사회적 보호, 직업능력개발, 단결권과 단체교섭권을 포함하는 사회적 대화
- 정책과 프로그램을 만들 때 각 국가의 발전단계, 경제부문, 기업 업종과 규모 등 특수한 조건을 고려함 (모든 경우에 들어맞는 하나의 정책은 없음)
- 국가 간의 국제적 협력의 중요성

자료: ILO, Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, 2015.

2) 죽은 지구에는 일자리가 없다(no jobs on a dead planet)

국제노동단체들의 노력으로 정의로운 전환이 파리 기후변화협약 등 기후와 환경 의제에 포함되는 성과를 이

4) 토니 마조치에 대한 자서전을 집필한 레스 레오폴드에 의하면 환경단체들은 ‘슈퍼펀드’라는 명칭이 부정적인 의미를 연상시킨다는 점에서 다른 용어로 바꿀 것을 요구했고, 이런 요구에 따라 ‘정의로운 전환’이라는 명칭을 사용하게 되었다고 말한다. Les Leopold, 2007, The Man Who Hated Work and Loved Labor (White River Junction, VTP Chelsea Green).

5) ITUC 및 ILO 등 국제노동기구 및 국제노동단체의 정의로운 전환에 관한 보다 자세한 내용은 노라 래첼-데이비드 우젤(2019)를 참고하면 된다.

른다. 당시 국제노동조합은 “죽은 지구에는 일자리가 없다”는 슬로건을 사용하였다. 기후변화에 대한 즉각적인 대응이 필요하다는 점을 강조하면서, 노동자들이 이에 기여하기 위해서는, 사회안전망을 강화하고 좋은 녹색일자리 만들기 위한 대대적인 투자가 필요하다는 요구였다. 2015년 파리 기후변화협약 전문에 포함된 해당 내용은 <표 3>과 같다. 국제적인 기후운동과 노동운동 그룹은 정의로운 전환을 현장에서 현실화하기 위한 구체적인 제안을 만들어가고 있다.

표 3 파리 기후변화협약에 포함된 「정의로운 전환」

“당사자들이 기후변화뿐만 아니라 그에 대한 대응 조치에서 비롯된 여파에 의해서도 영향을 받을 수 있음을 인식하고, 기후변화 행동, 대응 및 영향이 지속가능한 발전 및 빈곤 퇴치에 대한 공평한 접근과 본질적으로 관계가 있음을 강조하며, (중략) 국가적으로 규정된 발전 우선순위에 따라 노동력의 정의로운 전환과 좋은 일자리 및 양질의 직업 창출이 매우 필요함을 고려함”

기후 정책의 영향을 받는 부문이나 지역들은 이미 다른 변화나 과제를 경험하고 있기도 하다. 어떤 산업은 지구화, 자동화, 다른 기술 발전에 따라 이미 상당한 일자리 상실을 보이고 있다. 지역적 관점에서, 특정 산업에 대한 의존도가 높은 지역은 그 산업이 위축되거나 없어지면 대규모 실업과 인구 감소 등의 문제를 겪게 된다. 새로운 일자리가 만들어질 가능성이 없는 지역이라면 이런 위험은 더욱더 커진다. 그리고 대부분의 국가에서 가장 직접적인 영향을 받는 그룹은 전통적인 중후장대형 산업에 근무하는 저숙련 노동자이다. 다만 지역적 특성과 산업적 특성에 따라 노동자와 지역사회 영향은 매우 상이할 것이다(NFS, FES and DGB, 2021).

이런 점에서 2018년 24차 기후총회에서 채택된 실레지아 선언은 노동자뿐만 아니라 지역사회와 다양한 이해 당사자들의 연대가 정의로운 전환에 중요하다는 점을 강조한다. 당시 발생한 프랑스 ‘노란조끼’ 사건 등에서 볼 수 있듯이 전환 과정에서 드러나는 사회적 불평등에 대응하지 않고서는 전환이 불가능하다는 인식이 있었다. 실레지아 선언은 파리 기후변화협약의 정의로운 전환 규정을 기본으로 지역경제와 지역공동체 활성화, 노동자와 지역사회의 참여, 다양한 이해당사자의 연대를 강조하였다.

2021년 11월에 개최된 제26차 기후변화협약 당사국총회(COP26)에서 EU, 영국, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일 등은 정의로운 전환 선언을 채택하였다. 정의로운 전환 선언은 전환 과정 노동자들의 새로운 일자리 지원, 사회적 대화와 이해당사자 참여를 지원 및 촉진, (저개발국, 개도국 등) 탄소 집약적 경제에서 탄소중립 경제로 전환할 수 있도록 지원, 지역의 포용적이고 좋은 일자리(local, inclusive, and decent work) 창출, 특정 산업뿐만 아니라 공급망 전체의 지속가능한 전환을 추진, 국가별 정의로운 전환 노력에 대한 정보를 NDC에 포함 등의 내용을 담고 있다.⁶⁾

3) 누구도 뒤처지게 두지 않겠다(leave no one behind)

정의로운 전환이 제기하는 문제의식은 기후와 환경 의제에만 국한되는 것이 아니다. 2015년 UN은 수년간의 준비를 거쳐 2030년까지 전 세계가 달성해야 할 17개의 목표를 담은 지속가능발전목표를 발표하였다. 서문에

6) 더 자세한 내용은 다음을 참조하라. <https://ukcop26.org/supporting-the-conditions-for-a-just-transition-internationally/>

서 “누구도 뒤처지게 두지 않겠다”는 슬로건이 반복되고 있다. 2030년까지 경제, 사회, 환경적 지속가능성을 달성하기 위한 전 세계적인 노력이 누군가의 삶을 개선하는 데는 기여하지 못하거나 오히려 피해만 입을 수 있다는 문제의식이 포함되어 있는 것이다. 정의로운 전환은 “누구도 뒤처지게 두지 않겠다”라는 UN 지속가능발전 목표의 문제의식과 맞닿아 있다.

UN 지속가능발전목표는 17개 목표가 서로 긴밀하게 연결되어 있다는 점을 강조하는데, 정의로운 전환은 기후대응(목표 13), 에너지(목표 7), 좋은 일자리와 경제성장(목표 8)뿐만 아니라 빈곤종식(목표 1), 건강(목표 3), 교육(목표 4), 지속가능한 소비(목표 12), 회복력 있는 도시(목표 11) 등과도 연관된다. 정의로운 전환이 산업정책과 노동정책에 그치는 것이 아니라 지속가능발전 관련 모든 분야에 연결되어야 한다는 점을 이해시킬 필요가 있다. 즉, 정의로운 전환은 기후뿐만 아니라 대전환 과정에서 사회 전체의 과제로 볼 수도 있을 것이다.

4) 기후가 아니라 시스템을 바꾸라(system change, not climate change)

위에서 설명한 지속가능발전목표와의 연결성을 고려하면, 정의로운 전환 원칙은 더욱 확장될 여지가 있다. 실제로 환경정의와 기후정의를 고민하는 그룹들은 사회·경제 시스템 자체를 지속가능하게 바꾸는데 기여하는 원칙으로 정의로운 전환 개념을 사용한다. 아래 <표 4>는 기후정의연합의 정의로운 전환 원칙이다.⁷⁾ 기존 산업 체계에서 소외되었거나 전환 과정에서 피해를 입는 지역이나 노동자를 지원하는 것에 그치는 것이 아니라, 재생가능한 생태 경제, 자결권, 자원과 권력의 공평한 재분배, 문화와 전통의 존중, 연대, 즉각적인 행동 등을 통해 사회와 삶을 전환하는 것을 정의로운 전환으로 표현하고 있다.

표 4 기후정의연합의 정의로운 전환 원칙

- 부엔 비비르: 다른 사람들의 희생을 요구하지 않으면서 더 나은 삶을 영위함
- 의미 있는 작업: 사람들이 역량껏 배우고, 성장하고, 발전할 수 있는 기회를 제공함으로써 인간의 잠재력 개발에 중점을 둠
- 자결권: 자신의 삶에 영향을 미치는 결정 과정에 참여할 수 있어야 함
- 자원과 권력의 공평한 재분배: 인종, 계급, 성 등 역사적이고 사회적인 불평등을 변화시키는 메커니즘을 구축하여 자원과 권력을 공평하게 재분배해야 함
- 재생가능한 생태 경제: 생태회복력을 개선하고 자원의 소비를 줄이며 생물다양성과 전통적인 삶의 방식을 복원하고 추출 경제를 끝내고 재생가능한 경제로 나아가는데 기여해야 함
- 문화와 전통: 모든 다양한 문화와 전통을 존중해야 함
- 연대: 모든 공동체는 상호연결되어 있음
- 즉각적인 행동: 우리가 필요한 세상을 지금 바로 구축하는데 나서야 함

자료 : Climate Justice Alliance, Just Transition Principles, 2018; 한빛나라 외. 2020 재인용(일부 용어 수정)

석탄발전소가 없고, 자동차내연기관 산업, 철강 산업 등이 없는 지역은 정의로운 전환과 관련이 없는 것일까? 최근 런던의 시민사회 그룹은 기후정책이 온실가스를 줄이는 것뿐만 아니라 빈곤, 불평등, 건강 등 광범위한 이슈를 해결할 수 있어야 한다고 주장하면서 런던시장에게 “정의로운 전환 도시, 런던”을 만들 것을 요구하고

7) 기후정의연합(Climate Justice Alliance)은 인종과 성, 계층과 지역에 따른 사회·경제적 불평등에 대항하고 기후정의를 실현하기 위한 목적으로 2013년 설립된 미국의 민간단체이다.

있다(<표 5>). 즉, 탄소중립이 사회 전체의 대대적인 전환을 요구한다면 정의로운 전환이라는 과제는 고탄소 산업이 밀집된 특정 지역에만 국한되지 않을 것이다. 온실가스 감축을 위해 자원을 소비하고 버리는데 익숙해진 도시 시스템 자체를 바꾸는 과정에서 나타나는 불평등을 다루어야 한다.

표 5 런던 시민사회의 「정의로운 전환 도시」 개념

정의로운 전환 도시는 “전환의 기회를 최대화하고 공정과 평등을 촉진하기 위한 정책들과 가장 가난하고 배제된 사람들의 필요를 일순위에 놓는 정책들을 추진함으로써 탄소중립 달성과 자연 회복을 위한 매우 빠르고 진지한 단계를 밟아나가는 도시임”

자료: IPPR, London, A Just Transition City, 2021.

환경정의와 기후정의 운동은 기후위기 대응을 불확실한 기술 또는 거짓 해법(false solutions)으로 미래로 미루는 것이 아니라 이미 기후변화로 고통받는 사람들을 위해 ‘지금, 여기’에 ‘뿌리내리는’ 해법을 실행할 것을 요구하였다.⁸⁾

앞서 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’ 주장의 배경이 되었던 슈퍼펀드 제도의 대상지는 환경오염 피해가 빈민, 유색인종, 선주민 커뮤니티와 겹친다. 환경정의 운동은 환경오염이 모든 지역사회에 동등하게 영향을 미치는 것이 아니라는 점에 주목해 왔다. 이러한 불평등을 표현하는 펜스라인 커뮤니티(fenseline community)나 희생지역(sacrifice zones)과 같은 개념은 자신들이 야기하지 않았음에도 환경오염이나 피해를 과도하게 입는 계층과 지역이 존재함을 강조한다.⁹⁾ 자원개발, 에너지 이용, 기후변화와 관련해 최전선의 커뮤니티(frontline community)라는 표현도 자주 사용된다. 최전선에 놓인 커뮤니티는 기후변화로 인한 기상재해, 해수면상승, 폭염, 가뭄 등의 영향을 가장 직접적으로 받지만, 에너지나 기후변화 정책에서 의사결정의 주체나 정책 대상으로 고려되지 않는다는 점을 지적한다.

최근에는 온실가스 감축 대책뿐만 아니라 기후변화 적응 대책에서도 정의로운 전환 원칙이 중요하게 요구되고 있다. Adaptation Without Borders(2021)는 앞서 소개한 Atteridge and Strambo(2020)이 제시하는 정의로운 전환의 일곱 가지 공통된 원칙이 기후변화 완화(온실가스 감축)에 해당하는 내용으로 설명하며, 이를 기후변화 적응 관점에 맞추어 다음 <표 6>과 같이 수정하였다. 단지 국가 내 또는 지역 내의 불평등이 아니라 지구적 수준에서 기후 불평등을 해소하기 위한 대책을 요구하고 있다.

8) 기후정의 운동 그룹은 거짓 해법의 사례로 COP26에서 채택된 탄소거래제, 탄소포집및저장, 시장-기반 메커니즘을 꼽는다. 이들은 이러한 거짓 해법에 재원을 투자하는 대신 최전선 노동자와 커뮤니티를 위한 정의로운 전환에 투자해야 한다고 주장한다. 좀 더 자세한 내용은 It Take Roots의 COP26 결과에 대한 성명서를 참고하라. <https://climatejusticealliance.org/cop26-statement/>

9) 펜스라인 커뮤니티는 오염업체에 인접한 지역으로 소음, 악취, 화학물질 배출, 교통 등으로 인한 위험에 노출되어 있는 커뮤니티를 말한다. 희생 지역(sacrifice zone)도 비슷한 개념으로, 심각한 환경 변화나 기업의 철수로 영구적으로 손상된 지역이다. 펜스라인 커뮤니티나 희생지역에는 주로 빈민층, 유색인종, 소수자 커뮤니티가 거주한다.

표 6 정의로운 전환에 대한 일곱 가지 원칙 (기후적응 관점)

- 적극적으로 적응을 고취하기
- 적응 “패배자”를 만들거나 기후 리스크를 재분배하는 것을 피하기
- 국제적으로 취약 지역과 지역사회를 지원하기
- 적응 수단들에 부정적으로 영향을 받는 사람과 지역사회를 지원하기
- 위험이 민간 부문에서 공공 부문으로 이전되지 않도록 보장하면서, 기후 위기를 줄이고 적응 비용을 공정하게 부담하기
- 기후 위험의 분배를 포함하여 기존의 지구적 불평등을 해결하기
- 포괄적이고 투명한 계획 절차를 보장하기

자료: Adaptation Without Borders, A Just Transition for Climate Change Adaptation: Towards Just Resilience and Security in a Globalising World(2021), p.11.

3. 정의로운 전환 정책의 사례

1) 해외 국가와 지방정부 차원의 정의로운 전환 정책

현재 EU는 정의로운 전환을 공식적인 정책으로 추진하고 있다.¹⁰⁾ 하지만 정의로운 전환이 공식적인 정책 영역으로 들어오기까지는 수년의 시간이 걸렸다. 유럽위원회는 2015년 회원국들이 온실가스 배출권 거래제의 수익을 정의로운 전환 목적에 사용할 수 있도록 허용하였다. NGO들은 EU 수준에서 정의로운 전환 기금을 따로 설립할 것을 요구하였지만, 유럽 차원의 독자적인 정의로운 전환 기금 설립에 실패하였다. 대신 2017년 석탄 지역의 산업전환 및 지역 전환을 위한 대책을 논의하고 교류하기 위한 플랫폼(Initiative for Coal Regions in Transition)을 설립하였다. 2018년 탈탄소 전환 과정에서 영향을 받는 지방정부를 중심으로 정의로운 전환 시장 포럼(Forum of Mayors on Just Transition)이 구성되어 EU 차원에서 정의로운 전환을 위한 제도 마련을 요구하였다. 유럽의회는 EU 예산 2021-2027에 정의로운 전환을 재정지원하는 방안을 제안하였다. 2019년 제2차 정의로운 전환 시장 포럼이 개최되고 정의로운 전환 시장 선언을 발표하였다. 시장 포럼의 제안은 석탄지역전환 플랫폼에 소개되었다. 유럽차원의 정의로운 전환 제도 마련이 지연되는 동안 유럽 내 갈탄 및 무연탄 생산 지역의 쇠퇴가 계속되고 있다는 점이 강조되었다. 2020년 유럽 집행위원회는 그린딜과 정의로운 전환 메커니즘을 마련하였으며, 석탄지역전환 플랫폼은 정의로운 전환 메커니즘의 시행을 위해 지방정부를 지원하는 정의로운 전환 플랫폼으로 확장되었다(The GreenTank, 2020).

유럽 집행위원회는 유럽 그린딜의 원활한 이행을 위해 석탄산업 등 화석연료 산업에 의존하는 지역을 지원하는 정의로운 전환 메커니즘을 채택하였다. 정의로운 전환 메커니즘은 2030년까지 1천억 유로를 석탄지역에 지원하는데, 지역별 기준(탄소집약도, 석탄광산 고용자 수, 산업 고용자 수 등)에 따라서 국가별 최소 6유로/인의 금액에서 최대 20억 유로에 이르기까지 지원받게 된다. 폴란드처럼 석탄광산이 주요 산업인 지역이 더 많은 지원을 받게 될 것이다.

10) EU 정의로운 전환 메커니즘 도입 과정과 그리스와 폴란드 사례는 다음 문헌들을 인용한 것이다. The GreenTank, Just Transition: History, Development and Challenges in Greece and Europe, 2020. Emilia Ślimko, Territorial just Transition Plans for Polish Coal Regions, 2021.

하지만 EU의 정의로운 전환 메커니즘은 아무런 조건 없이 기금을 지원하는 것은 아니다. 각 지역은 정의로운 전환 계획을 수립해서 EU 집행위원회의 승인을 받아야 한다. 정의로운 전환 계획에 필수적으로 포함해야 할 내용은 <표 7>과 같다. 또한 EU는 국가나 지방정부가 일방적으로 수립하는 것이 아니라 모든 이해당사자가 함께 수립할 것을 요구하고 있다. EU가 요구하는 조건을 만족시키지 못할 경우 매년 지역별로 배당된 기금의 50%를 삭감하여 지원하게 되고 남은 기금은 기준을 만족한 다른 지역에 배분하게 된다. 정의로운 전환 기금으로 지원할 수 있는 프로그램도 제한하고 있다. 원전 건설이나 해체, 담배 관련 산업, 화석 연료 관련 투자, 중소기업 이외의 기업 지원 등에는 기금을 사용할 수 없다(충청남도, 2021).

표 7 유럽 집행위원회의 지역별 정의로운 전환 계획 작성 요구 사항

- 국가 수준의 전환 단계에 대한 로드맵
- 전환에 의해 부정적인 영향을 가장 크게 받는 지역을 확인하기 위한 근거
- 이 지역들이 마주하게 되는 문제들에 대한 평가(일자리 상실, 지역발전 목표와 수요 등)
- 이런 문제들을 해소하기 위해 정의로운 전환 기금이 만들어내는 기여 방안에 대한 설명
- 국가 수준의 전환 계획과 정의로운 전환 기금 지원의 일치성 평가
- 계획의 실행, 모니터링, 평가를 위한 거버넌스 체계 설명
- 기금 운영 방안 설명
- 중소기업 외 지원에 포함시키려는 기업이 있을 경우, 포함시켜야 할 기업의 목록과 지원 근거 제시
- 온실가스 감축을 위한 특정 활동에 투자하는 경우, 이 투자를 지원해야 하는 근거 제시
- 제시된 계획과 EU의 정의로운 전환 메커니즘 및 관련 프로그램의 시너지

자료: 충청남도, 노후석탄화력발전소의 단계적 폐쇄와 친환경에너지(발전소) 전환 타당성 연구(2차년도): 충청남도 정의로운 전환 전략과 과제, 2021.

국가별, 지역별로 정의로운 전환 계획을 수립하여 유럽 집행위원회에 제출하고 있지만, 정의로운 전환 계획의 수립 과정이나 내용에는 격차가 있다. 여기서는 그리스와 폴란드 사례를 살펴보도록 한다.

그리스는 유럽에서 탈석탄을 가장 먼저 선언하고 정의로운 전환 기금을 설립한 국가이다. 이러한 결정에는 석탄광산과 석탄발전소가 위치한 지방정부와 기후·환경단체의 지속적인 요구가 바탕이 되었다. 그리스에서는 2015년 5개 에너지 지역 지방정부들이 온실가스 배출권 거래제 수익으로 국가 정의로운 전환 기금을 설립하자는 제안을 하였으나 채택되지 못했다. 당시 그리스 환경에너지부는 갈탄 지역에 일자리 창출을 위해 기금을 지원하기 위해서는 해당 지역에 특별한 계획이 있어야 한다는 이유로 기금 설립을 거절하였다. 2016년 WWF 그리스는 서부 마케도니아 지역을 탈-갈탄 시대로 전환하기 위한 비용이 포함된 상세한 로드맵을 제출하였다. 2017년 그리스의 지방정부들은 그리스 공공전력회사 노동조합 및 체코와 루마니아의 지방정부와 협력하여 EU-ETS 제도 개혁의 일환으로 유럽 차원의 정의로운 전환 기금 설립을 제안하였다. 2018년 그리스 공공 전력회사 설비의 판매를 규정하는 법률을 제정하는 과정에서 지방정부가 요구한 정의로운 전환 기금 설립이 다시 표면화되었다.

2018년 그리스 정부는 지방정부의 정의로운 전환 기금 설치 제안을 받아들이고 기금 설립을 위한 준비를 시작하였다. 2019년 그리스는 2028년까지 갈탄 광산을 폐쇄하기로 결정하였고, 2023년까지 기존 갈탄발전소를 폐쇄하기로 하였다(신규 건설 중인 Ptolemaida V는 2028년까지만 운영). 이와 함께 그리스 정부는 온실가스 배출권 거래제 수익의 6%(2018년 기준 31.4백만 유로)를 갈탄지역에 지원하기로 결정하였다. 또한 2019

년 12월 부처 합동으로 탈석탄위원회를 설치하여 정의로운 전환 개발 계획(Just Transition Development Plan)을 수립하기로 하였다. 법적, 제도적 준비를 거쳐 2020년 5월 관계 부처와 기관, 공공전력회사 대표, 서부 마케도니아 지역정부 수장 등 34명의 위원으로 구성된 거버넌스가 구성되었다. 위원회 내에 전환 이슈(토양 복원, 기존 기반시설의 활용, 투자 평가 등)를 검토하기 위한 7개의 부문위원회가 설치되었다.¹¹⁾ 2020년 9월 정의로운 전환 개발 계획 초안이 발표되었다. 이와 별도로 그리스는 EU 정의로운 전환 메커니즘에 따라 지역 정의로운 전환 계획 수립을 진행하였다.

그리스의 지방정부는 국가와 EU 차원의 네트워크를 통해 논의를 확장해나갔다. 또한 노동조합, 환경단체, 지역사회 단체들이 참여하는 대중적인 토론회 입장을 정리하고 대안을 만들어내는데 도움이 되었다. 석탄산업 폐쇄가 닥쳐오는 지금, 석탄지역의 미래에 대한 더 많은 그룹과의 대화와 협력은 더욱 시급한 일이 되고 있다. 2023년까지 갈탄에 의존하던 그리스 석탄지역 경제가 체질전환 하기는 매우 어려울 것이다. 하지만 이 기간 동안 유럽과 국가 수준의 관심과 재정 지원을 바탕으로 앞으로 15~20년 동안 지속가능한 경로로 지역경제를 변화시키는데 필요한 준비를 할 수 있다. 단지 갈탄을 대신하는 거대한 경제활동이 아니라 다양한 부문의 차별화된 발전 모델들이 담겨야 한다. 지역 공동체를 위한 편익을 최대화할 필요가 있으며, 이를 위해 에너지 공동체 제도를 활용할 필요가 있다. 또한 갈탄 지역의 에너지 특성도 보존되어야 한다. 기존 갈탄 시설들을 전력 저장 설비(열원 형태)로 활용하거나 다른 에너지 저장 기술 개발(양수발전, 수소 등)을 개발하는데 활용할 수 있다. 이런 계획 수립과 실행에는 지역의 이해당사자들이 적극적으로 참여해야 할 것으로 보인다(The GreenTank, 2020).

유럽에서 석탄산업 규모가 가장 큰 폴란드에서도 정의로운 전환 계획 수립을 진행하고 있다(Slimko, 2021). 폴란드의 지역 정의로운 전환 계획 수립은 두 가지 경로로 이루어지고 있다. 하나는 국가 수준에서 기후환경부가 국가 정의로운 전환 계획(NJTP)을 수립하고 있다. 또한 여섯 개 주에서 지역 정의로운 전환 계획(TJTP)을 각기 준비하고 있다. 유럽 집행위원회는 컨설팅 회사인 PwC를 통해 지역 정의로운 전환 계획 수립을 지원토록 위탁하였다. 여섯 개 석탄지역은 계획 수립을 위해 유럽 집행위원회, 폴란드 관계 부처, 지역개발기관, 지방정부, 상인회, 기업조직, 과학 및 교육 기관 대표, 비정부조직, 노동조합, 언론 등이 참여하는 특별위킹그룹(Marshal's Office)을 구성하였다.

각 지역마다 정의로운 전환 계획의 수립이나 의견 수렴 방식은 매우 다르다. 동부 비엘코폴스키에(Eastern Wielkopolska) 지역은 가장 적극적으로 참여적인 계획 수립 방식을 도입하였다. 반면, 루벨스키(Lubelskie) 지역에서는 시민단체와 환경단체가 계획 수립 과정에 전혀 참여하지 못하고 있다. 정의로운 전환 계획을 통해 제시해야 하는 목표도 상이하다. 이 지역들이 EU 정의로운 전환 기금을 지원받기 위해서는 2030년까지 광산을 폐쇄하는 로드맵을 수립하거나 석탄생산량을 상당히 줄이겠다는 계획을 제출해야 한다. 유럽위원회는 석탄광산이 2030년을 넘어서도 운영될 경우 기금 지원을 할 수 없다는 입장이다. 하지만 현재 동부 비엘코폴스키에 지역을 제외한 다섯 개 지역에서는 석탄 채굴을 2030년을 넘어서도 계속되는 것으로 계획하고 있다. 이 때문에 EU 정의로운 전환 기금의 폴란드 배분액이 삭감될 여지가 있다.¹²⁾

11) 국가 차원의 위원회에는 다섯 개 갈탄지역 지방정부, 노동자 대표, 시민단체 대표는 포함되지 않았다. 7개의 부문위원회에도 노동자, 학계, 시민사회 대표는 포함되었으나 갈탄 지역 지방정부는 포함되지 않았다.

12) 다만, 유럽위원회는 북부 실레시아 지역(Upper Silesia)의 경우 유럽에서 가장 큰 석탄광산 지역이라는 특성을 고려하여 2030년 목표를 달성하지 못하더라도 기금을 지원할 것이라고 발표한 바 있다(Slimko, 2021).

폴란드는 유럽의 기후변화 정책에 의해 가장 큰 영향을 받을 지역이고 이에 대비하기 위해 지역 정의로운 전환 계획을 수립하였음에도 불구하고, 지역 내 이해당사자들의 참여가 보장되지 않아서 지역 주민들은 아직도 전환이 자신들에게 미칠 영향에 대해 인지하고 있는 상태는 아니다. Slimko(2021)는 지방정부가 보다 적극적인 역할을 담당할 것을 주문한다.

유럽이 파리기후변화 협약 이후 유럽연합 차원에서 정의로운 전환을 제도화하는 과정을 거치고 있는 반면, 미국은 연방정부의 관심이나 추진력이 미흡했다. 과거 오바마 정부는 파리기후변화협약 체결 이후 석탄산업 침체로 쇠퇴하는 지역경제를 회복하기 위해 100억 달러 규모의 파워플러스플랜(POWER + Plan)을 제안한 바 있다. 하지만 의회의 반대와 정권 교체와 맞물리면서 파워이니셔티브(POWER Initiatives)만 제한적으로 추진되는데 그쳤다. 석탄산업 침체와 함께 지역이 쇠퇴된 애플래치아 지역은 (국가 차원의 전면적인 지원이 없는 상황에서) 지역 공동체 중심으로 파워이니셔티브 사업을 활용하여 지역자산 기반 개발, 시민 혁신가 육성, 지역공동체 역량 증진, 건강관리, 농촌과 도시의 연결 등을 추진하였다. 예를 들어, 애플래치아 지역 위원회(ARC)는 2019년 POWER Initiative에 따라 지역사회가 더 다양하고 지속 가능한 경제를 만들 수 있도록 239개의 프로젝트에 자금을 지원하였다. 11개 주의 312개 카운티를 대상으로 하는데, 6개 범주에 걸쳐 다양한 전략을 추진한다(<표 8> 참고).

바이든 정부는 좀 더 적극적이다. 바이든 정부는 취임 직후 '석탄광산 및 석탄발전 지역공동체와 경제 재활성화를 위한 워킹 그룹'을 구성하여 석탄지역 지원 정책을 적극적으로 발굴하고 있다. 실제로 기반시설법이나 일자리계획 등에 석탄지역 활성화를 위한 구체적인 사업들을 포함하고 있다.

표 8 애플래치아 지역 Power Initiative의 여섯 가지 범주

- 비즈니스 개발 프로젝트는 자본, 비즈니스 인큐베이터, 비즈니스 사이트 개발, 비즈니스 기술 지원, 기업가 정신 교육 및 수출 개발에 대한 액세스를 지원한다.
- 교육 및 인력 개발 프로젝트는 성인 교육, 진로 및 기술 교육, 교육 성취/성과, 교사 교육 및 인력 교육을 지원한다.
- 자산 기반 개발 프로젝트(Asset-Based Development projects)는 예술/문화/관광 및 부문 기반 전략을 지원한다.
- 커뮤니티 개발 프로젝트는 커뮤니티 시설, 커뮤니티 인프라, 커뮤니티 활성화 및 교통을 지원한다.
- 시민 기업가 정신(Civic Entrepreneurship) 프로젝트는 지역사회 역량 및 조직 역량을 지원한다.
- 건강 프로젝트는 돌봄, 건강 증진, 질병 예방에 대한 접근성을 지원한다.

자료: Chamberlin, M and N. Dunn, POWER Initiative Evaluation: Factors and Results of Project Implementation, 2019.

EU와 미국 사례 외에도 독일, 스페인, 영국 스코틀랜드에서도 정의로운 전환 정책이 추진되고 있다. 독일은 석탄지역 구조강화법을 통해 석탄 광산 및 발전소가 폐쇄되는 지역에 기반시설 건설과 신규 산업 육성을 위한 다양한 사업(2038년까지 400억 유로 규모)을 지원하고 있으며, 이와 별도로 지역사회 전환역량 강화를 위한 STARK 프로그램도 마련하였다. 스페인은 석탄 광산, 석탄발전소, 원자력발전소가 폐쇄되는 지역들과 다양한 형태의 정의로운 전환 협약 체결하고 유럽 및 국가 기금으로 청정에너지사업 투자, 광산노동자 조기 은퇴, 녹색 일자리를 위한 재교육, 환경복원 등을 지원하였다. 영국의 스코틀랜드 주정부는 2019년 정의로운 전환 위원회를 구성한 후 2021년 3월 정의로운 전환 전략을 발표하였고, 2021년 4월 석유와 가스 산업 중심 지역인 에버딘을 에너지전환지구(energy transition zone)로 지정하여 다양한 패키지 프로그램을 제공하고 있다.

2) 에너지 기업과 투자자의 정의로운 전환

파리협약 체결 이후 노동조합과의 사회적 대화와 투자자들의 주주 개입 등을 통해 기업들도 자신들의 기후계획에 정의로운 전환을 반영하기 시작했다. 덴마크 에너지 기업인 외스테드(Ørsted)는 탄소 집중적인 석유와 가스 활동에서 벗어나 2025년까지 에너지 생산에서 탄소중립을 달성하겠다는 목표를 설정하였으며, 정의로운 전환을 통해 달성하겠다고 약속했다. 스웨덴 철강기업인 SSAB는 2026년까지 화석연료 없는 철강을 공급하고 2045년까지 탄소중립을 달성하겠다는 계획을 수립하였다. 양질의, 조직화된 일자리가 유지될 것이라는 점을 보장하기 위해 노동조합의 참여가 계획되었다. 이탈리아 에너지 기업인 에넬(Enel)은 유럽에서 적극적으로 정의로운 전환을 받아들인 첫 번째 전력회사이다. 프랑스 전력공사인 EDF에서는 회사의 전통적인 사회적 대화 과정을 통해 정의로운 전환 개념이 등장하였으며 혁신적인 지역 생태적 전환 계약의 개발로 이어졌다. 영국의 에너지 기업인 SSE는 투자자가 개입하여 고탄소 활동에서 나가고 넷-제로로 들어서는 것을 모두 포함하는 정의로운 전환 전략을 수립하였다. 독일의 전력회사인 E.ON도 투자자들의 요청에 따라 정의로운 전환을 위한 구조화된 접근을 개발하여 공공과 사회의 승인을 받았다(Robins et al., 2021).

이 가운데 에넬은 2015년 발전소 해체로 영향을 받는 발전소 주변 지역의 포용적 전환을 촉진하기 위해 ‘Futur-e’ 프로젝트를 시작하였다. 지역 이해당사자들이 참여하여 기존 구조와 기반시설의 용도를 변경하여 지역 경제 성장과 일자리 창출을 위해 활용토록 하는 목적을 가진다. 이 프로젝트는 이탈리아 내 23개의 발전소 플랜트와 한 개의 석탄 광산, 스페인의 4개의 석탄발전 설비를 대상으로 했다. 이후 전 세계에 있는 40개 발전소로 범위가 늘어났다. Futur-e 프로젝트는 노동자들을 위한 다음의 네 개의 실천 영역으로 구성된다. ①직접적으로 영향을 받는 직원들을 위한 적극적인 일자리 탐색, ②지역 내 경제 활동과 고용 촉진, ③직접적으로 영향 받는 노동자의 전문적 재훈련을 진행하고 에넬의 새로운 플랜트에 재고용을 최대화하기 위한 교육과 훈련, ④발전소 폐쇄로 인한 지자체의 재정적 영향을 최소화하는 사업을 통해 지자체의 지속가능성 증진. 또한 에넬은 세계 노동조합과 포괄적인 협정을 맺고, 이탈리아 노동조합과 정의로운 전환 협정을 맺었다. 두 협정은 ①에넬의 공급망 전체에서 인권을 존중하고 공정한 노동 실적을 보장한다는 약속, ②도제 제도(apprenticeship)를 통해 나이 든 노동자에서 젊은 노동자에게 지식 이전, ③내부 이동 및 새로운 기술 창출에 초점을 맞춘 전용 훈련 프로그램, ④화력발전소 노동자들의 경우, 고용 감축이 아닌 고용유지, 재교육, 재배치를 약속하였다(Robins et al., 2021).

3) 국내 정의로운 전환 정책

국내에서도 정의로운 전환이 제도화되는 단계를 밟고 있다. 2050년 탄소중립 추진전략, 공정한 노동전환 지원 방안, 탄소중립기본법 등에 정의로운 전환 원칙과 정책이 담겨 있다. 2021년 9월 제정된 ‘기후위기대응을 위한 탄소중립·녹색성장기본법(이하, 탄소중립기본법)’에도 ‘정의로운 전환’ 규정이 포함되었다. 탄소중립기본법은 기후위기 사회안전망을 마련하고, 정의로운 전환 특별지구를 지정하며, 사업전환 지원 및 자산손실 위험 최소화, 국민 참여 보장, 협동조합 활성화, 정의로운 전환 지원센터 설립 등 정의로운 전환을 위한 제도·시책을 시행하도록 규정하고 있다.



탄소중립기본법에 규정된 정의로운 전환 개념은 주로 온실가스 감축을 위한 정책 맥락에서 논의되고 있다. 지구평균기온 상승을 1.5℃ 이내로 억제하기 위해 2030년까지 현재 전 세계 온실가스 배출량의 50% 이상을 줄이고 2050년 이전까지 탄소중립을 달성해야 한다는 정책 목표와 연계된다. 이러한 정책 목표를 달성하기 위해서는 전 세계적으로 석탄광산 및 석탄화력발전소에 대한 투자를 멈추고 기존 광산과 발전소를 폐쇄해야 하며, 화석연료를 사용하는 내연기관 자동차 대신 전기차나 수소차 생산으로 변경해야 한다. 이러한 산업전환 정책에 대한 수용성을 높이기 위해서는 전환 과정에서 노동자와 지역사회 등이 겪어야 할 피해를 최소화해야 하고, 이를 위한 정책 패키지가 정의로운 전환이라는 것이다.

하지만 탄소중립기본법은 앞서 <표 1>에서 제시하는 정의로운 전환의 원칙들을 충분히 담았다고 보기는 어렵다. 누가 피해 복원과 지원을 위한 비용을 부담할 것인지, 기존의 불평등을 어떻게 해소할 것인지, 포괄적인 정의로운 전환 계획을 투명하게 수립할 수 있는지 등이 명확하지 않다. 탄소중립이 우선적으로 강조되면서 정의로운 전환에 특별히 초점을 맞춘 위원회, 사무국, 계획, 기금 등의 내용도 빠져 있다. 탄소중립위원회 내에서 운영되는 공정전환분과위원회는 정의로운 전환뿐만 아니라 에너지 분권, 기후변화 적응 등을 모두 다루도록 되어 있어 한계가 있다.

한편, 석탄발전소가 밀집해 있는 충청남도에서는 정의로운 전환 전략과 과제를 연구한 바 있다.¹³⁾ 이 연구는 석탄발전소 폐쇄로 인해 노동자와 지역사회가 입는 피해에 집중하지만 산업정책과 노동정책뿐만 아니라 지역, 환경, 문화, 지역 등 좀 더 포괄적인 정책 패키지와 추진기반이 필요하다는 점을 강조한다. 이를 위해 산업 다양화, 노동자 지원, 지역사회 지원, 복원 및 재생, 추진기반 조성 등 다섯 가지 전략(<표 9>)과 서른 가지 과제

13) 충청남도, 노후석탄화력발전소의 단계적 폐쇄와 친환경에너지(발전소) 전환 타당성 연구(2차년도): 충청남도 정의로운 전환 전략과 과제(2021).

를 제시하였다. 충청남도는 정의로운 전환 TF를 구성하고 고용안정선제대응패키지 지원사업을 추진하며 조례 제정을 통해 정의로운 전환 기금을 마련하는 등 국가보다 먼저 정의로운 전환 정책을 추진하고 있기도 하다.

표 9 충청남도 정의로운 전환의 5대 전략

전략	주요 내용
산업 다양화	○ 새로운 산업(에너지, 환경, 해양 등) 육성 ○ 지역경제의 산업전환 역량 구축
노동자 지원	○ 기존 산업 부문 노동자를 위한 지원 ○ 새로운 산업 부문 노동자를 위한 육성
지역사회 지원	○ 주변지역 및 영향지역의 쇠퇴에 대한 대책 ○ 지역사회의 지역전환 역량 구축
복원 및 재생	○ 환경 및 건강 영향에 대한 감시·모니터링·대책 강화 ○ 폐부지 및 폐시설에 대한 깨끗하고 안전한 복원 및 지역 발전을 위한 자산으로 재생
추진기반 조성	○ 다양한 이해당사자의 사회적 대화를 통한 합의 및 계획 직접 참여(위원회 등) ○ 장기적인 전환 과정을 효과적으로 추진할 수 있는 제도적 기반(법, 예산)과 전담조직 필요

자료: 충청남도, 노후석탄화력발전소의 단계적 폐쇄와 친환경에너지(발전소) 전환 타당성 연구(2차년도): 충청남도 정의로운 전환 전략과 과제, 2021. p.234.

4. 국내 정의로운 전환 정책 추진을 위한 추가 논의 사항

정의로운 전환 개념의 역사와 사례에 비추어 보았을 때, 정부의 정의로운 전환 정책은 매우 소극적인 대책에 머무르고 있는 것으로 보인다. 정의로운 전환의 개념, 역사, 실제 사례 등을 참고하여, 이해당사자들이 참여하여 정의로운 전환을 실제로 설계해 나가는 과정이 필요할 것이다. <표 10>에서 제시하는 바와 같은 사항들이 좀 더 심도 있게 논의되길 바란다.

표 10 정의로운 전환 정책 개선 논의 사항(예시)

- 구체적인 탄소중립 목표와 로드맵 설정
- 탄소중립 과정에서 일자리를 잃는 노동자를 위한 녹색 일자리 보장제 도입
- 정의로운 전환 기금 설치·운영
- 사회적 대화
- 정의로운 전환 특별지구 지정 및 정의로운 전환 협약 체결
- 국가, 기업, 지자체 차원의 정의로운 전환 계획 수립
- 정의로운 전환과 기존 사회적 과제 해결의 연결
- 추진 체계 구성



정의로운 전환 기금 설치·운영은 정의로운 전환 프로그램을 실행할 수 있는 안정적인 재원이 필요하다는 점에서 중요하다. 정의로운 전환 기금은 다른 입법안에서 제시하는 탄소중립 또는 기후위기 대응을 위한 기금과는 분명하게 구분되어 노동자와 지역사회 등을 지원하는 목적으로 사용되어야 한다. 석탄화력발전소 폐쇄로 인해 줄어드는 지역자원시설세와 발전소 주변지역 지원사업(전력기반기금)을 고려하여, 지역자원시설세 부과기준을 확대하거나 발전소 주변지역 지원사업의 운용 방법을 개선하여 지자체의 정의로운 전환 기금 사업과 연계될 수 있도록 제도적 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

탄소중립기본법에는 정의로운 전환 특별지구 지정이 포함되어 있다. 하지만 탄소중립기본법이나 시행령(안)에는 특별지구 지정을 위해 국가나 지방정부를 비롯한 지역의 이해당사자들의 역할이 분명하지 않다. 기후변화 대응, 탄소중립, 고탄소 산업구조 개편, 공정한 전환 전략 추진 등은 국가의 의무이지만, 동시에 지방정부, 지역사회, 기업, 노동조합을 비롯한 다양한 이해관계자들이 새로운 정책 아이디어를 생산하고 실험하고 확산하는데 기여할 수 있는 여건을 만들어야 한다. 탄소중립전략의 추진 과정에서 기존 산업과 지역경제가 위기에 처하게 되는 지역의 경우, 중앙정부와 지방정부가 ‘정의로운 전환 협약’을 체결하여 지역이 주도적으로 ‘정의로운 전환’을 준비할 수 있다(스페인 정의로운 전환 협약, 스코틀랜드 정의로운 전환 지구 사례).

국가, 기업, 지자체 차원의 정의로운 전환 계획 수립도 필요하다. 정의로운 전환을 위해서는 다양한 분야의 정책과 사업들을 개별적으로 시행하는 것이 아니라 기본 원칙과 방향에 따라 조율하고 종합할 수 있는 계획 수립이 필수적이다. 국가 차원에서 관련 부서를 중심으로 공정한 전환 기본계획 및 실행계획을 수립하고, 탄소중립 및 에너지전환 정책에 영향을 크게 받는 지자체를 대상으로 특별지구 지정 및 정의로운 전환 기금 지원을 받기 위해 정의로운 전환 계획을 수립하도록 의무화할 필요가 있다. 탄소중립 목표 달성을 위한 산업전환 과정에서 사업을 전환해야 하는 (공)기업에 대해서도 공정한 전환 기금이나 관련 지원을 받기 위해서는 노동자와 지역사회를 위한 대책 수립과 실행을 포함하는 공정한 전환 계획 수립을 의무화할 필요가 있다.

정의로운 전환과 기존 사회적 과제 해결의 연결도 필요하다. 탄소중립전략은 기존 산업 내 또는 기존 산업을

대체하는 새로운 산업과 일자리를 만들어낼 것으로 기대되고 있지만, 없어지는 산업/일자리와 새로 만들어지는 산업/일자리는 시·공간적으로 미스매칭될 가능성이 크다. 이 과정에서 주거, 교통, 문화, 복지, 환경 등 생활 기반이 열악한 지역의 경우 새로운 산업과 일자리가 만들어지는 지역이 아닌 빠져나가는 지역이 될 가능성이 커진다. 탄소중립을 위한 녹색산업·녹색금융 사업의 지역재투자 활성화 제도를 통해 지역의 자원(사람, 돈, 자연 등)을 이용한 사업의 이익을 지역사회 전반의 문제를 해결하고 지역사회의 사회·경제적 부와 역량을 증진할 수 있도록 보장해야 한다.

또한 지금까지 탄소중립전략을 위한 전략과 사업은, 기후위기 시대 지역사회의 사회·경제적 회복력을 강화하는 것보다는, 관련 산업을 지원하고 혁신 역량을 증진하는데 우선적인 초점을 맞추고 있기 때문에, 지역 내 단체와 주민들은 탄소중립전략에 대한 이해와 공감을 이끌어내지 못하고 있다. 노동계는 정규직과 비정규직 간 임금과 고용안정성이 매우 큰 차이를 갖는 이중노동시장으로 인한 문제를 지속적으로 제기해왔으며, 지역사회는 균형발전 대책에도 불구하고 인구감소와 지역쇠퇴를 겪고 있는 낙후지역을 위한 특단의 대책이 필요함을 요구해오고 있고, 코로나19 이후 청소, 돌봄, 건강, 안전, 택배 등 지역사회 서비스 영역에서 일자리의 질이 크게 개선되어야 함이 드러나고 있다. 정의로운 전환은 현재의 사회·경제적 구조를 유지한 상황에서 탄소중립 및 에너지전환 정책이 야기하는 피해의 크기를 계산하여 정확하게 보상하는 정책에 그치는 것이 아니라, 현재 문제 되고 있는 사회·경제적 구조로 인해 탄소중립 및 에너지전환 정책으로 인한 피해가 특정 집단과 지역에 집중된다는 점에 주목한다. 따라서 정의로운 전환을 사회·경제적 구조의 개혁을 함께 추구하는 전략 및 사업과 연계시킬 방안이 필요할 것이다.

추진체계와 관련하여 탄소중립 시나리오 작성 과정에서는 온실가스 감축에 초점을 맞추었으나, 2050 탄소중립 목표 및 구체적인 로드맵이 만들어진 후에는 온실가스 감축, 기후변화 적응, 정의로운 전환을 동등하게 강조할 필요가 있다. 국가 탄소중립위원회뿐만 아니라 지역별 탄소중립위원회의 경우도 마찬가지다. 또한 정의로운 전환 지원센터의 설립·운영을 지원할 때, 하나의 기관/단체가 아니라 기존 관련 역할을 수행하고 있던 기관/단체들을 포함하여 다양한 기관/단체들이 공정한 전환 지원 센터로 선정할 수 있도록 설정될 필요가 있으며, 국가 또는 지자체 수준에서 이러한 다양한 정의로운 전환 지원센터를 중심으로 공정한 전환 관련 정보가 소통되고 경험을 교류하는 (온라인/오프라인) 플랫폼을 설립·운영할 필요가 있다.



국내 문헌

- 김종진, 기후위기와 노동의 정의로운 전환: 지속가능한 규칙과 노동시장 상황, 한국노동사회연구소, 2021.
- 김주영, US EPA 슈퍼펀드 프로그램의 최신 운영성과, KEITI, 2020.
- 노라 래첼, 데이비드 우젤(김현우 옮김), 녹색 노동조합은 가능하다: 기후변화 시대, 정의로운 전환의 이론과 현장, 2019.
- 여형범, “정의로운 전환의 개념과 사례,” 『열린총남』, 94호(2021년 겨울호), 2021.
- 충청남도, 노후석탄화력발전소의 단계적 폐쇄와 친환경에너지(발전소) 전환 타당성 연구(2차년도): 충청남도 정의로운 전환 전략과 과제, 2021.
- 한빛나라 외, ‘공정한 전환’을 위한 한국적 맥락 탐색: 석탄발전 부문을 중심으로, 기후사회연구소, 2020.

외국 문헌

- Aaron A. and C. Strambo, Seven principles to realize a just transition to a low-carbon economy, SEI policy report, 2020.
- Adaptation Without Borders, A Just Transition for Climate Change Adaptation: Towards Just Resilience and Security in a Globalising World, 2021.
- Chamberlin, M and N. Dunn, POWER Initiative Evaluation: Factors and Results of Project Implementation, 2019.
- DGB, DGB Charter of Transition, 2021.
- ILO, Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, 2015.
- IPPR, London, A Just Transition City, 2021.
- Krawchenko, T. A. and M. Gordon, “How Do We Manage a Just Transition? A Comparative Review of National and Regional Just Transition Initiatives”, Sustainability 2021, 13, 6070. <https://doi.org/10.3390/su13116070>
- Leopold, L. The Man Who Hated Work and Loved Labor, 2007.
- NFS, FES, and DGB, The Road Towards a Carbon-Free Society: A Nordic-German Trade Union Cooperation on Just Transition, 2021.
- Robns, N, S. Muller and K. Szwarc, From the grand to the granular: translating just transition ambitions into investor action, 2021.
- Ślimko, S. Territorial just Transition Plans for Polish Coal Regions, 2021.
- The GreenTank, Just Transition: History, Development and Challenges in Greece and Europe, 2020.

웹사이트

- 미국 환경청 슈퍼펀드 홈페이지 <https://www.epa.gov/superfund>
- <https://ukcop26.org/supporting-the-conditions-for-a-just-transition-internationally/>
- <https://climatejusticealliance.org/cop26-statement/>