

정의로운 전환을 위한 적극적노동시장정책의 방향에 대한 소고*

이승윤** · 김태환***

요약

본 연구는 한국 노동시장에서 불안정노동과 불평등 문제를 해결하지 못한 채 우리가 맞이하고 있는 거대한 기후변화의 위기에 있어, 적극적노동시장 정책의 개혁 필요성을 논하고 앞으로의 정책 방향을 제안하는데 목적을 두었다. 이를 위해 먼저, 생태적 마르크스주의를 통해 불안정노동과 환경파괴의 근본적 원인으로 (성장중심)자본주의체제의 한계를 살펴보고, 탄소중립사회로의 이행에 있어서도 성장(growth)에 대한 다양한 관점들을 검토하였다. 이어 국내외에서 이루어지는 정의로운 전환에 대한 논의를 비판적으로 검토하여, 탈탄소경제로 이행하는 과정에 있어 노동시장에서 발생할 수 있는 불안노동의 확대와 지역 간 불평등 문제를 분석하고 설명하였다. 본 연구는 한국사회에서 탈탄소경제로의 이행과정에서 노동자와 지역사회를 보호하고, 사회적 위험과 수익성의 평등한 분배를 주장하는 ‘정의로운 전환’의 필요성을 강조하며, 적극적노동시장 정책의 개혁방향을 제시하였다. 구체적으로는 ‘좋은(decent) 녹색 일자리’를 창출하고 이를 위한 ‘녹색 기술 훈련(Green skill training)’을 보장하는 방향으로 개혁이 이루어져야 한다. 특히 본 연구에서 설명한 네 가지의 녹색 기술의 범주 중에서도 ‘일반적인 녹색기술’과 ‘기존의 기술 보충’에 대한 직업훈련 개편의 필요성이 강조되었다. 궁극적으로 본 연구는 불안정노동자를 확대시키지 않으면서도 생태적·사회적 지속가능성을 보장하는 사회적·생태적 전환(Social and ecological transition)을 이루어내기 위해, 적극적노동시장 정책이 지향할 방향을 제시하고 관련 논의 확대에 기여하고자 하였다.

주요어: 정의로운 전환, 적극적노동시장 정책, 녹색일자리, 녹색훈련, 불안정노동자

* 이 논문은 2020년도 중앙대학교 연구장학기금 지원에 의한 것임.

** 주저자 및 교신저자, 중앙대학교 사회복지학과 부교수

*** 공동저자, 중앙대학교 사회복지학과 석사과정

1. 서론

복지자본주의체제는 자본주의시장경제 내 모든 개인들이, 인간으로서의 기본적인 존엄성을 보장받고 기본적인 삶을 누릴 수 있어야 한다는 평등이념의 구현을 위한 제도들의 조합이라 할 수 있다. 복지제도는 주요하게는 빈곤율을 낮추고, 개인과 가구의 소득수준을 보장하는 기능을 하고 거시적으로는 부의 분배와 불평등완화를 지향한다. 그러나 제도는 노동시장에서의 지위 격차, 그리고 지위 격차에 따른 불평등을 재생산하거나 더 확대하는 결과를 초래하기도 한다. 특히 산업구조 변화와 함께 나타난 다양한 노동시장에서의 일자리의 변화와 사회보장제도의 부정합성 문제는 불안정노동의 확대와기간의 함께 주목되기 시작했다. 서비스경제로의 진입에 따른 노동시장의 전형적인 변화는 계약정합이 없고, 고용주가 명확하며, 또한 표준적인 근로시간으로 정의되는 표준적고용관계(SER)의 해체였다. 표준적 고용관계의 해체와 함께 대두된 불안정노동에 대한 논의는, 비정규(irregular), 비정형(atypical), 비표준(non-standard) 노동 등으로 표현되었다(Kalleberg, 2000; Weil, 2015; ILO, 2016b; OECD, 2019; 백승호·이승윤·김태환 2021). 이어 최근에는, 디지털자본주의로의 전환 과정에서 플랫폼노동, 깃노동뿐만 아니라 종속적 자영업자 등의 새로운 형태의 노동이 확대되는 모습이 관찰되며 이들의 불안정성이 연구되고 있다.

복지제도 및 사회정책 연구에 있어, 이러한 새로운 형태의 일의 확대에 대한 적절한 대응으로 복지제도를 어떻게 개혁할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 즉, 불안정노동이 확대되는 상황에서 복지자본주의체제가 직면한 새로운 제도적 과제가 무엇인지 끊임없이 질문하고 탐구해야 할 것이다. 그렇다면, 불안정노동의 문제를 해결하지 못한 채 우리가 맞이하고 있는 거대한 기후변화의 위기라는 문제는 복지제도와 어떤 관련성이 있는가? 변화하는 노동시장과 기존제도의 부정합성이 사각지대와 불안정노동의 확대에 기여하고 있다면, 피할 수 없는 기후위기와 이에 대한 대응에 뒤따르는 여러 변화들 또한 새로운 불평등과 불안정노동의 확대를 초래할 수 있다. 즉, 사회정책과 복지제도 연구에서 중요한 질문은 노동자를 대상으로 하는 기존의 복지제도들이, 불안정노동자를 확대시키지 않으면서도 생태적·사회적 지속가능성을 보장하는 사회적·생태적 전환(Social and ecological transition)을 이루어낼 수 있는가이다.

이미 지금의 자본주의 체제뿐만 아니라 복지제도가 불평등완화에 실패하고 있으며 기후 위기에 오히려 어떻게 기여하고 있는가에 대한 연구와 사회적·생태적 전환을 이루어내기 위한 복지제도개혁과제에 대한 논의가 확대되고 있다(Heath & Panitch, 2010; Gough,

2017; Portes et al, 2017; MacNeill & Vibert, 2019; Mulvale, 2019; Lee et al, 2020; Malmaeus et al, 2020). 이러한 논의들은 환경문제와 기후위기로 나타나는 여러 문제들이 더 이상 단발적이고 일시적으로 이루어지는 재난이 아니며 자본주의 체제가 초래한 '역사적이고도 (인간이 만들어낸) 사회적 문제'로 봐야 한다는 주장에 근거하고 있다. 즉, 성장 중심 자본주의체제는 불평등과 노동착취라는 문제와 동시에 환경문제를 가지고 온다는 것이다(Moore, 2015). 특히, 자본주의 시스템은 이윤 최대화를 목적으로 생산과 소비를 핵심동력으로 작동하는데, 이 과정에서 산업화를 통한 생산성 확대는 생태계를 지속적으로 파괴해왔고, 많은 연구들은 이제 지속가능한 미래가 위협당하고 있다고 설명한다. 자본의 무제한적 축적과 노동과 자연의 상품화는, 노동과 자연을 착취하고 있으며 이에 따르는 경쟁은 지속가능한 미래로의 기반을 훼손한다는 것이다(Lowy, 2018). 특히, 생태마르크스주의를 설명한 오코너(1988)는 보다 구체적으로, 자본주의체제에는 두 가지의 모순이 존재한다고 주장한다. 첫째는 필연적인 과잉생산 혹은 생산과 자본순환 사이의 모순이고, 두 번째 모순은 생산력과 생산조건들 사이의 모순으로, 수요가 아닌 비용 측면의 모순으로 인해 필연적으로 자본은 자연을 착취하며 환경을 파괴하게 되는 구조를 설명한다(O'Connor, J, 1998: 16).

사실 자본주의의 발전과 함께 가속화된 산업화와 환경문제의 부정적인 관계는 과학자들도 제기했던 문제이다. 산업혁명을 통해 급속한 기술변화와 제품·공정의 상업화(commercialization)가 이루어지고 교통·통신시스템의 기술혁신과 철도·증기기관선박·전신·전화망을 기반으로 한 생산·유통량의 폭증은 인류문명의 전례가 없는 성장을 가져왔다(이규억, 2014). 그러나 산업혁명 이후, 인류의 화석연료 사용은 대기 이산화탄소 농도의 급격한 증가를 이루었으며¹⁾, 국제 기후변화 협의체 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change)는 이산화탄소 농도의 증가를 현대 기후변화 및 환경변화의 주요 요인으로 제시하였다(IPCC, 2013). 특히 자연발생적인 것이 아닌, 인간의 생산활동과 일상활동을 통해 방출된 이산화탄소는 19세기 말 산업화 이전 대비 약 1°C(0.8~1.2°C)의 온난화를 유발한 것으로 추정되며, 현재 속도로 지구 온난화가 지속될 경우 2030~2053년 사이 1.5°C를 초과하는 온도상승이 예상된다는 것이다(IPCC, 2018).

지구온난화 문제의 대응으로 국제사회는 유엔기후변화협약을 통해 파리협정(Paris Agreement)을 선언하며, '2°C보다 상당히 낮은 수준으로 유지'키로 하고,

1) 산업혁명 이전 약 280ppm수준에 머물던 지구 대기 내 CO2 함량은, 킬링 곡선의 측정을 시작한, 1950년대 313ppm을 시작으로 점진적으로 증가하였으며, 2020년에 이르러 410ppm을 돌파했다(MacFarling Maure et al., 2006).

‘1.5°C 이하로 제한하기 위한 노력을 추구’할 것을 선언한 바 있다(UN, 2015: 3). 이후 IPCC는 「SPECIAL REPORT: GLOBAL WARMING OF 1.5 ° C」 보고서를 통해, 지구 온난화가 국제사회에 미칠 영향을 서술함과 동시에 파리협약의 온실가스 배출감축경로에 대해 제시하였으며, 결론적으로는 2050년까지 전 지구 CO2 총 배출량은 0으로 석탄발전을 중단해야 한다고 권고하였다(IPCC, 2018). 국제사회의 탄소 감축움직임에 따라, 한국정부도 ‘2050 장기탄소발전전략(LED S)’을 발표하여, 국가 전반의 녹색전환을 위한 정책·사회·기술 혁신방향을 제시하였다. LED S는 깨끗하게 생산된 전기·수소의 활용 확대, 탄소 제거, 순환경제 확대 등의 5대 기본방향을 바탕으로, ‘한국판 뉴딜에 그린과 디지털 기술을 접목하여 시너지 효과를 발휘하고 기후 기술 혁신을 위한 과감한 투자와 지원으로 2050년 탄소중립을 위해 노력할 것’임을 선언하였다(대한민국정부, 2020b).

한편, 국제차원에서 환경과 개발의 양립을 목표로 한 녹색성장과 관련한 논의는 1992년 ‘환경과 개발에 관한 리우선언’ 으로부터 출발한다²⁾. 이후 2011년 OECD는 40여 개국의 정상과 장관들에게 녹색성장 전략(Green Growth Strategy)을 전달하며, 천연자원을 대체할 수 있는 지속가능한 에너지의 사용과 개발, 이를 통한 경제과 일자리 창출을 강조했다(OECD, 2011). 한국도 2008년 이명박 대통령의 온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장을 목표로, 녹색기술과 청정에너지로 신 성장동력과 일자리를 창출하는 ‘녹색성장’을 신 국가발전 패러다임으로 선포하였다(녹색성장위원회, 2009). 또한, 최근 정부는 IPCC 「지구온난화 1.5°C 특별보고서」의 2050년까지 탄소중립(Net-zero)달성 목표에 따라, 대통령 소속의 민관합동 거버넌스 기구인 ‘2050탄소중립위원회’를 출범했다³⁾. 하지만, ‘녹색성장’을 중심으로 이루어지고 있는 한국의 논의에서는, 생태적 전환의 과정에서 노동시장에서의 불안정노동 및 불평등이 어떻게 더 확대될 수 있으며, 이에 대한 사회적 정책적 대응으로 사회안전망 개혁은 어떻게 이루어져야 하는지에 대해 구체적인 논의가 이루어지지 않고 있다. 즉, 생태전환 논의와 반드시 함께 이루어져야 할 사회적 전환에 대한 논의와 연구가 더욱 확대될 필요가 있다.

이러한 문제의식에 근거하여, 본 연구는 불안정노동이라는 과제가 해결되지 않은 채

2) 이는 178개국 정상들이 ‘지속가능한 개발’을 주제로 개최된 유엔환경개발회의에서 채택된 선언문으로, ‘모든 국가와 사회의 주요분야 그리고 모든 사람들의 이익을 존중하고, 지구의 환경 및 개발체제의 통합성을 보호’하기 위해 노력할 것임을 명시했다(UN, 1992:1).

3) 위원회는 향후 온실가스 감축 정책방향과 전환 속도 등에 대한 장기적 방향성을 제시하는 ‘2050 탄소중립 시나리오’와 ‘2030년 국가온실가스 감축목표 상향 계획’을 마련하고, 이를 위해 부처간 업무를 주정하며 사회적 대화를 주도하는 중앙 조정기구(control tower)의 역할을 수행하고 있다.

기후위기 대응의 역사적인 과업을 맞이한 한국의 노동시장이, 생태적 전환의 과정에서 경험할 수 있는 불평등과 불안정노동 확대 문제에 주목한다. 그리고 구체적으로는 노동시장에 개입하는 중요한 사회정책인 적극적노동시장정책(Active labor market policy)의 향후 개혁 방향과 과제에 대한 논의를 확대하는데 목적을 둔다. 즉, 앞서 언급한 사회생태학적 전환(Social and ecological transition)을 이루어내는데 있어 현재 한국 노동시장에서 기존재하는 비정규직의 문제, 노동시장의 지역격차 등 불평등 문제가 생태전환의 과정에서 어떠한 양상으로 변화하는지를 검토하고, 이에 대한 대응으로 적극적노동시장 정책의 중요성과 개혁의 필요성에 대해 논의하고자 한다.

역사적으로 적극적 노동시장 정책은 당시의 사회·경제적 상황에 따라 역할과 구성이 지속적으로 변화되어 왔으며, 변화의 양상은 노동시장 내 노동력 공급, 일자리 창출, 직업훈련 등 노동시장의 실패에 대한 보완물(complement)으로써 기능을 수행했다. 현재 기후위기 대응으로 탄소중립 경제로의 이행에 대한 세계적 논의가 확산되는 시점에서 적극적노동시장 정책 역시 개혁의 필요성이 대두된다. 이미 다수의 연구는 기후위기 대응으로 인한 산업구조 개편에서 실업자와 불안정 노동자가 확대될 것을 우려하고 있다(Rosemberg, 2010; 김현우, 2014; 홍덕화, 2020; 김종진, 2021). 이에 본 연구는 생태적 전환의 과정에서, 노동시장의 불안정성노동과 불평등의 확대 가능성에 대한 우려로 국내외로 이루어지고 있는 ‘정의로운 전환’ 논의를 검토하고, 정의로운 전환을 이루어내는데 있어 녹색 적극적노동시장 정책의 유용성과 가능성을 논하고자 한다. 특히 구체적으로는 녹색일자리와 녹색훈련제도에 초점을 맞춘 적극적노동시장정책의 개혁 필요성을 논한다. 궁극적으로, 본 연구는 정의로운 전환을 위한 한국 적극적노동시장 정책의 개혁 방향을 제안하고자 한다.

2. 기후위기와 성장에 대한 관점들

1) 생태적 마르크스주의

본 장에서는 먼저 불안정노동의 문제와 환경파괴의 문제가 어떻게 자본주의체제에서 서로 연결되어 있는지 검토하고 기후위기와 성장에 대한 다양한 관점들을 살펴본다.

이미 1970년대부터 자본주의의 착취구조와 생태파괴적인 관행에 반발하여 시작된 환경운동은 1990년대 말, 전 세계적인 기후변화의 위험성 인식확대에 힘입어 생태주의라

담론을 형성하게 되었다(조영훈, 2013). 생태주의는 기본적으로 지구의 지속가능성 유지와 후세대의 존속이라는 명제를 기반으로, 기술의 진보로 인해 나타나게 된 전 지구적 환경 위기와 공동체의 위기에 대응하는 성찰적 담론이다(은석, 2016). 사실 전 지구적 환경 문제가 심화되는 상황에서, 자연과학적 차원의 환경문제는 사회적 문제로 인식되고 있다. 또한 현대사회에 접어들어 인간을 독립적 주체적 개인으로 인식하는 이성의 등장은, 인간과 자연을 분리시키며 자연을 개발대상의 차원으로 전락시킨 측면이 있다. 생태주의는 환경과 인간문명의 물질적 진보는 자연의 한계를 고려하여 이뤄져야 하며, 이에 사회적, 정치적 생활양식의 변화가 필요함을 주장한다. 또한 획일적인 공간만을 생산하는 현대사회 속에서, 인간과 환경의 관계적인 공간의 필요성을 주장한다(이상현, 2011). 생태주의는 사회문제를 야기한 근대성에 대한 입장에 따라 다양하게 구분될 수 있는데, 특히 오코너(1988)는 자본주의 하 생산력과 생산관계 간의 모순, 자본의 과잉생산과 경제위기, 그리고 위기에 의해 초래되는 생산력과 생산관계의 재구조화과정을 ‘생태적 마르크스주의(ecological Marxist)’ 이론으로 설명하였다. 오코너는 자본주의체제는 두 가지의 모순이 존재한다고 주장한다. 첫째는 수요위기의 모순으로 전통적 마르크스주의에서 주장하는 생산력과 생산관계 사이의 모순이다. 자본주의 시스템은 이윤창출의 목적에 따라, 개별자본이 노동의 생산성 증가, 임금 삭감, 노동자 해고 등의 방법으로 비용을 줄이고 생산은 증대시켜 잉여가치를 독점하고 노동자를 착취하는 구조를 형성한다. 이 과정에서 노동착취에 더 노출된 불안정노동이 확대될 수 있다. 이와 같은 착취는 필연적으로 과잉생산 및 상품 수요부족으로 이어질 수밖에 없으며, 불안정노동의 구매력 약화와 함께 생산과 자본순환 사이의 모순을 초래한다(O'Connor, J, 1998: 16)고 설명한다.

생태적 마르크스주의 이론에서 설명하는 자본주의의 두 번째 모순은, 생산력과 생산조건들 사이의 모순으로, 수요가 아닌 비용 측면의 모순이다. 여기서 세 가지의 생산조건에 대한 설명이 제시되는데, 첫째는 ‘외적 물리적 조건(external physical conditions)’으로 자연 및 천연자원이 이에 해당한다, 둘째는 ‘생산의 개인적 조건(personal conditions of production)’으로 노동자의 노동력을 의미한다. 셋째는 ‘사회적 생산의 공동체적이고 일반적인 조건들(the communal, general conditions of social production)’로 공동체의 공유재 성격의 생산조건 등이 포함된다. 이 때의 생산조건이란 자본주의 시스템 내에서 생산되지 않지만, 상품으로 취급되는 것으로 공통적으로 사회·환경과 인간 간의 관계를 구성하며 동시에 사회·환경을 재생산하는 조건들이다(O'Connor, J, 1998: 17). 오코너는 자본주의 관계에서는, 생산조건에 대한 사회적 재생산의 힘에는 모순이 존재한다고 설명한다. 개별자본이 이윤추구와 잉여가치 생산을 목적으로 하여 비롯된 생산조건은 훼손은 생산조

건의 비용 외부화라는 결과로 이어지며, 이는 다른 자본의 비용을 상승시키게 된다. 이에 결론적으로 총자본의 이윤을 하락시키며, 잉여가치의 생산에 문제를 유발한다. 즉 정리하자면, 자본주의에서 자본은 노동력과 자연, 사회적 생산의 공동체적 조건들 같은 생산조건을 상품으로써 취급 및 소비하지만, 지속가능한 정도의 재생산의 기능을 수행하지 않는다. 이러한 과정은 이후 생산조건을 상당히 증가시킬 수 있으며, 생산비용측면의 확대를 유발하여, 잉여가치 창출에 문제를 발생시킬 수 있다는 것이다. 따라서 자본주의에서 잉여가치를 위한 자본의 착취구조는 생산력 측면의 노동에 한정되지 않으며, 생산조건 등의 자연으로 확대, ‘이중적 위기’가 존재한다는 것이다.

이에 오키너는 ‘이중적 위기’를 극복하기 위해서는 자본주의를 넘어서야 한다고 주장한다(홍성태, 2003). 구체적으로는 생산조건 재생산으로 인한 비용 위기를 극복하게 위한 ‘새로운 사회운동(new social movements)’의 필요성을 주장한다. 새로운 사회운동은 앞서 설명한 자본주의체제내의 모순으로 인한 파괴로부터 생산조건과 생활수단을 보호하기 위한 보편적인 투쟁이라고 설명한다. 노동력과 자연, 사회적 생산의 공동체적 조건들 같은 생산조건을 재구조화하려는 노력이 이루어져야 하며, 여기에 조건 변화를 위한 사회관계에서의 변화뿐만 아니라 제도적 노력인 국가 정책의 중요성도 강조된다(O'Connor, J, 1998: 34).

생태적 마르크스주의는 자본주의체제에서 노동과 환경 등의 생산조건들의 파괴를 구조적으로 설명하며 현재의 자본주의가 가진 모순의 역사적 축적결과로 최근의 기후문제의 도래를 설명할 수 있는 통찰을 제시하고 있다. 특히 환경문제와 기후위기로 나타나는 여러 문제들이 더 이상 단발적이고 일시적으로 이루어지는 재난이 아니고 자본주의 체제가 초래한 ‘역사적이고도(인간이 만들어낸) 사회적 문제’로 봐야 한다는 주장에 대한 이해를 높여준다. 즉, 지금까지의 성장 중심 자본주의체제는 노동의 불안정성 문제와 동시에 환경문제를 가지고 올 수 있으며(Moore, 2015), 생태적 마르크스주의는 자본주의체제의 모순에 대한 대응으로 조건들의 변화를 이루어내기 위한 정책적 개입의 필요성을 설명해주고 있다.

2) 성장(growth)에 대한 관점들

그렇다면, 기후위기와 관련하여 성장 중심의 자본주의체제에 대한 관점들을 검토해볼 필요가 있다. 기후위기로 인한 생태파괴는 비단 환경영역의 문제를 넘어 세계적 중심 이슈로 부상하고 있으며, 이에 기후위기 대처를 위한 ‘탈-탄소 경제(Post-Carbon

Economy)’로의 이행이 논의되고 있다. 탈-탄소 경제란 지구의 자연적인 탄소순환 균형을 붕괴시키며 기후변화를 초래하는 가장 직접적인 인간의 탄소사용을 줄이며, 종단에는 화석연료와 탄소에 의존하지 않는 경제사회를 의미한다(김병권, 2021). 그러나 탄소사용에 의존하지 않는 사회로의 이행과 관련하여 성장에 대한 관점에 따른 다양한 경로가 제안되고 있다.

첫째는 앤드류 맥아피(Andrew McAfee)등의 경제학자로 대표되는 ‘기술적 낙관주의 관점’의 접근이다. 이들은 인류의 성장을 가속화한 기술적 발전이 탄소와 관련한 거대한 감축에도 기여할 것이라 주장하며, 화석연료로부터 벗어나기 위해서 기술적 발전의 중요성을 강조한다. 지속적인 기술혁신을 통해 에너지 효율성의 상승을 이루면 더 적은 자원을 바탕으로 현재와 같은 에너지 수요를 충족할 수 있다는 것이다(McAfee, 2020; 김병권, 2021). 이에 해당하는 입장에서는 에너지 효율화와 관련하여, 태양광과 풍력 기술의 혁신, 전기차와 에너지 효율화 기술, 수소 환원제를 바탕으로 한 철강생산 기술 등의 방안을 제시한다. 에너지 효율화와 더불어, 탄소포집·이용·저장(CCS)⁴⁾과 같은 기술적 발전은 화석연료의 사용이 환경과피에 미치는 부정적인 영향을 감소시킬 수 있음을 주장한다.

기술발전에 대한 낙관주의적인 관점과는 별개로, 윌리엄 노드하우스(William Nordhaus)등의 경제학자는 인류의 기후위기에 대한 대처의 실패를 인정하며, 시장 기제를 통한 화석연료의 감축을 주장한다. 이들은 ‘탈-탄소 경제’로의 이행에 있어, 경제 중심 메커니즘인 시장을 통해 화석연료 사용에 탄소세⁵⁾와 같은 부가적인 비용을 부과하여 수요를 감축해야 한다고 주장한다(Nordhaus, 2016). 탄소세 부과로 인해 발생하는 변화는 크게 두 가지 방향으로 예측되는데, 우선 가장 직접적인 효과는 탄소가격의 상승으로 인한 소비자와 기업의 사용감소이다. 간접적으로는 탄소세의 부과를 통해 기업은 탄소에너지 바탕의 생산체계를 변화하며, 재생에너지 기술 개발의 필요성을 인식할 것이다. 더불어 정부는 추가 세수를 통해 온실가스 저감 기업에게 인센티브를 제공하거나 재생에너지 확대를 위한 정책활동 혹은 부의 재분배를 위한 배당금으로 활용할 수 있게 된다(금민, 2021; 이동한, 2021). 그러나 탄소는 수송용 연료나 난방용 연료로 쓰인다는 점에서 이러한 탄소에 대한 세금부과는 저소득층의 조세부담을 강화하여 역진성을 초래할 수 있다.

4) CCS는 이산화탄소를 많이 배출하는 산업원으로부터 이산화탄소를 포집하여 그것을 저장 장소로 수송한 다음 폐유전이나 가스전 또는 심부 대염수층내 등에 저장하는 기술을 말한다(이순자, 2015: 253)

5) 탄소세는 1990년 핀란드를 시작으로 1991년 스웨덴, 노르웨이, 1992년 덴마크가 도입한 이래, 현재에는 스위스, 아일랜드, 영국 등 유럽 16개국에서 시행 중이며, 탄소세는 지구 온난화 방지를 위해 석유, 석탄 등 각종 화석에너지에 함유된 탄소량에 기초하여 부과하는 세금을 의미한다(유영성·금민·김재신, 2020: 6-8).

이에 탄소배당 형식의 탄소세수를 기본소득 방식으로 사회구성원 모두에게 무조건적으로 분배하는 방안이 제안되고 있다(Boyce, 2019; 유영성·금민·김재신, 2020).

그러나 기후위기의 심각성이 고조되며, 기존의 기술혁신이나 시장기제 조정에만 의존할 수 없다는 인식과, 적극적인 정부의 역할이 강조됨에 따라 국가적 규모의 공공투자와 사회전환 프로젝트의 필요성을 주장하는 ‘그린뉴딜’ 논의가 등장하였다. 이 중, 녹색성장 방식의 그린뉴딜 정책은 에너지 기후변화에의 대응전략임과 동시에 중장기적으로 녹색 산업에 대한 기술개발과 시장 창출을 추진하여 미래를 대비하는 경제와 환경의 선순환을 도모하는 정책 패러다임이다. 즉, 녹색성장 논의를 대표하는 논의는 ‘지속가능한 성장’으로써, 기존의 성장을 지속적으로 추구하되, 기후문제와 빈곤을 야기하는 현재의 악순환에서 탈피하여 신재생에너지와 친환경 사회를 위한 기술을 바탕으로 한 신성장동력을 도모하자는 것이다(변용찬 외, 2009; 김병권, 2021). 이를 위해서 녹색성장 논의는 기존의 시장경제 차원 밖의 정부의 지속적인 공공투자와 산업정책이 필수적임을 주장한다. 따라서 녹색성장은 신성장을 위한 정책 패러다임이라는 점에서, 환경문제뿐만 아니라 지속가능한 발전과 관련한 산업의 고용창출과 빈곤문제 해결까지도 고려한 포괄적인 논의이다(김상현, 2020). 이에 녹색성장과 관련한 다수의 보고서는 공공투자를 통한, 재생가능에너지 산업과 기타 탈탄소화 사업관련 일자리 창출과 사업기회 제공과 관련한 국가의 역할을 중요시한다(Pollin, 2008, 2018).

성장을 전제로 기후위기 대응의 방안을 모색한 앞선 논의들과 달리, ‘탈성장 논의’는 성장중심 자본주의체제에서의 탈피 즉, 재생에너지 공급 확대를 넘어선 생산 및 소비의 축소를 주장한다. 이들은 국민경제가 여전히 성장에 집착하고 기업들이 이윤추구에만 매달린다면, 에너지 효율화 등의 성과가 소비확대로 상쇄될 것이며 결국은 ‘지구의 생태적 한계’에 직면하는 것을 피하기 어렵다고 주장한다. 대표적인 탈성장론자인 Hickel & Kallis (2019)는 에너지 효율성 향상과 탄소에너지의 대체가능성의 한계를 설정하지 않는 한 이론적으로 녹색성장의 불가능성을 입증할 수 없기에, 경험적 자료를 통한 녹색성장의 기후위기 대응 가능성을 평가하였다. 연구결과, 다양한 모델을 설정하여 역사적인 온실가스 감축 속도보다 더욱 빠른 감축 경로를 설정한다고 해도 경제성장에 대한 통제 없이 1.5°C 탄소 감축 목표는 어려운 것으로 전망하였다(홍덕화, 2020). 이에 기술발전과 탄소예산 그리고 정부의 공공투자로는 탄소로 인한 기후위기 문제를 대응하기 어려우며, 성장 중심의 국민경제운용과 수익추구중심의 기업모델로 부터의 탈피와 소비 및 분배모델의 변경과 같은 정치사회적 대안을 주장한다. 나아가 필요이상의 소비를 줄이기 위한 공적 규제가 이루어져야 하며, 이에 대한 경제적 충격을 완화하기 위한 강도 높은 재분배

정책과 노동시간 축소, 일자리 나누기가 필요하다고 주장한다(Hickel, 2020). 또한 탈성장
장의 정치적 실현가능성과 관련한 연구는 대체적으로 풀뿌리 지역활동에 기초한 지역사회
회적, 자발적, 민주적인 경로를 강조하며, 구체적으로는 정부를 변화의 촉진자로, 국가적
차원의 규제와 조세 등 하향식 접근을 해결책으로 제시한다(Cosme et al, 2017).

기후위기의 국면에서 성장과 관련한 논의는 기술발전과 경제성장을 모두 달성할 수
있다는 낙관주의에서부터 성장중심주의 자체에서 탈피 즉, 재생에너지 공급 확대를 넘어
선 생산 및 소비의 축소를 주장하는 의견까지 다양하다. 하지만, 이상의 논의들은 모두
궁극적으로는 탄소사용에 의존하지 않는 사회로의 이행을 목표로 하고 있다는 점에서 공
통적이다.

이제 다시 서론에서 제기한 불안정노동의 문제로 돌아가겠다. 앞서 논의들은 자본주의
체제와 기후위기의 관계, 그리고 지금까지의 성장중심 자본주의체제는 노동의 불안정성
문제와 동시에 환경문제를 가지고 올 수 있다는 통찰력을 제시하며 이 과정에서 정
책적 개입의 필요성이 주장되었다. 하지만, 모든 논의들이 공통적으로 지향하는 탈탄소
사회로의 전환의 과정이 노동에 미칠 영향과 이에 대응한 구체적인 정책적 개입에 대해
서는 다소 제한적인 논의가 이루어졌다. 본 연구에서는, 탄소중립사회로의 전환과정이
노동의 불안정성과 불평등에 미칠 부정적 영향에 주목한다. 다음으로는 생태적 전환이
노동시장의 불안정성노동과 불평등의 확대에 기여할 가능성에 대한 우려로 국내외로 이
루어지고 있는 ‘정의로운 전환’ 논의를 검토할 필요가 있다. 정의로운 전환 논의는 탄소중
립사회로의 전환 과정에서 발생할 수 있는 노동 및 불평등 문제에 대해 다룬다.

3. 정의로운 전환과 노동

1) 정의로운 전환의 개념

주지하였듯, 기후변화는 지구와 사회에 전례 없는 위협을 가하고 있으며, 기후문제의
규모와 시급성은 경제와 정치에 대한 신속한 구조적 변화를 요구한다. 이에 최근 몇 년
간, 노동자와 지역사회를 보호하고, 사회적 위험과 유익성의 평등한 분배를 보장하면서,
지속가능한 발전에 필요한 경제적, 사회적 변화를 성취할 수 있도록 돕는 ‘정의로운 전환
(Just Transition)’에 대한 관심이 증가하고 있다. 기후 정책에서 정의로운 전환은 대규모
기후행동에 대한 대중의 지지를 위한 필요조건이자 안전하고 정의로운 미래를 위한 유일

한 경로로 인식되고 있다(CSIS&CIF, 2020).

정의로운 전환의 개념은 1970년대 석유, 화학 원자력 노동조합에서 시작되었으며, 당초 그들의 목표는 노동자들의 생계, 건강과 안전 문제를 해결하고 자연 환경을 보존하는 것으로, 화석연료 노동자와 그 지역사회에 제한되었다. 그러나 2000년대 후반 들어 정의로운 전환의 개념은 기후변화 담론과 융합되며 화석연료와 더불어, 기후, 환경, 에너지 정의에까지 논의가 확대되었다(Pai et al, 2020). 요약하면, 정의로운 전환은 노동운동 기원 및 전파(1980~1990년대), 지역사회 및 환경운동과의 연대(1990년대 중반), 국제적 확산(2000~2010년대), 국제기구와 주요 국가 및 지방의 정책 의제화(2010년대 중반~최근)를 거치면서 주류화 되고 있는 것이다. 정의로운 전환의 개념은 ‘건강한 생태계’를 기반으로 한 지속가능한 경제로 전환하는 과정에서 발생하는 노동자의 일자리 감소에 대한 불안감을 해소하고, 노동자와 지역 공동체의 이익과 더불어 노동기간의 손실 없이 고용이 유지되도록 하는 것을 목적으로 한다. 또한 전환의 비용이 노동자와 지역 공동체에 일방적으로 전가되지 않고 공정하게 사회전체에 분배되며, 만약 이것이 불가능할 때는 일자리를 잃은 노동자에게 정당한 보상, 지속가능한 일자리를 위한 재교육/재훈련, 그리고 새로운 지속가능한 산업으로의 고용을 연계하는 것을 의미한다(장주영, 2013). 즉, 정의로운 전환의 핵심은 지속가능하고 괜찮은(decent) 녹색 일자리를 만들기 위한 사회적으로 유용한 생산방식과 정책적 개입에 있으며, 이와 관련한 국내외 논의는 다음과 같다.

2) 국제기구의 논의

국제노동조합총연맹(ITUC)은 1992년 리우 유엔환경개발회의(UNCED)에서 “노동조합은 노동환경과 관련 자연환경의 보호에 높은 우선순위를 두고 사회적으로 책임성 있는 경제적 발전을 추구해야한다.”며 지속가능한 발전에서 주요행위자로 노동조합의 역할을 강조했다. 이는 기후위험과 관련한 국제기구에서 노동조합의 개입을 처음 공식화한 사례이다. 이후 2015년 파리협정 체제하에서 저탄소 경제로의 정의로운 전환이 주요한 개념으로 대두됨에 따라, 국제노동조합연맹(ITUC)은 2017년 OECD보고서⁶⁾를 통해, 정의로운 전환과 관련한 비전을 제시하였다. 주요내용으로, 정의로운 전환은 ① 화석연료 산업 노동자가 오늘날의 변명을 만들었다는 기여를 존중하고 임금지원, 재교육, 재배치 및 고령 노동자를 위한 연금을 제공하고, ② 공동체 갱신에 대한 투자가 에너지 전환, 산업 변

6) International Trade Union Confederation, Just Transition Centre, Just Transition: A Report for the OECD, May 2017, p.3.

화 또는 재난으로 영향 받는 지역과 도시의 희망과 신뢰를 얻는데 결정적이며, ③ 에너지 및 제조업 기업이 배출 감축을 위한 그리고 일자리를 위한 2030 목표와 함께 전환하도록 만들기 위해 혁신과 공유기술을 지원할 것, ④ 청정한 대도시의 개발을 위해 부문별 계획에서 노동자를 포함시키고, ⑤ 기후재난과 연관된 구조, 재건 및 회복에 있는 일자리를 공식화하며, ⑥ 적응과 완화 모두에 결정적인 일자리와 좋은 일에서 투자를 보장하고, ⑦ 필수적인 사회보호 및 인권을 보장하며, ⑧ 모든 국가에서 정의로운 전환 기금으로 지원하며, ⑨ 모든 관련 당사자와 사회적 대화에 기초해야 함을 명시했다.

이와 더불어, ILO(2019)는 “환경적으로 지속가능한 경제를 향한 정의로운 전환과 모두를 위한 지침「Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all」”의 13조를 통해, 정의로운 전환을 위한 이행 원칙을 제시하였으며, 관련한 내용은 아래 <표 1>와 같다. 지침은 녹색경제로의 이행은 거시경제, 산업부문 및 노동정책의 일관된 혼합을 필요로 하며, 이를 통해 광범위한 고용기회와 양질의 일자리를 창출해야 함을 주장했다. 더불어 환경문제가 광범위해짐에 따라, 지속가능한 개발은 모든 정책분야에서 적용되어야 하며, 정책의 틀 수립 시 모든 이해 관계자의 참여를 보장하기 위한 제도적 조치가 필요함을 주장했다. 특히 정부는, 지속가능한 기업 개발과 모두에게 제공될 수 있는 양질의 일자리를 위한 일관된 정책 틀(Frame work)을 제공해야 하고, 국제 노동 기준에 따라 정책 설계에서 실행 및 평가에 이르는 모든 단계와 국가수준에서 기업에 이르는 모든 수준에서의 사회적 대화를 촉진해야 함을 주장하였다.

<표 1> ILO의 정의로운 전환을 위한 7대 이행원칙 (ILO, 2019: 5~6)

지침	
1	지속가능성으로의 목표와 경로에 관한 강력한 사회적 합의가 도모되어야 한다.
2	정책은 일터에서의 기본원칙과 권리를 존중해야 한다.
3	정책은 환경문제와 기회에 대한 강력한 성평등 인식과 형평성 있는 결과를 촉진하는 방향으로 이루어져야 한다.
4	지속가능한 경제로의 이행을 위해, 경제, 환경, 사회, 교육/훈련 및 노동관련한 일관성있는 정책체계의 마련이 필요하다.
5	일관성있는 정책들은 괜찮은 일자리 창출을 위한 정의로운 전환의 틀을 제공해야 한다. 정의로운 전환의 틀에는 전환이 고용에 미치는 영향의 예상, 실직과 해직에 있어 적절하고 지속 가능한 사회적 보호, 직업능력 개발, 그리고 노동자의 단결권과 단체교섭권 등 사회적 대화가 포함된다.
6	정책과 프로그램은 개발 단계, 경제 부문, 기업의 유형 및 규모 등 국가의 특정 조건에 맞춰 설계되어야 한다.
7	지속 가능발전 전략을 이행함에 있어 국제적 협력을 촉진하는 것이 바람직하다.

더불어 ILO(2019: 17) 제14조에서는 “환경적으로 지속 가능한 경제 및 사회로 전환 과

정에서 동시에 해결해야 할 주요 정책영역(Key policy areas to address environmental, economic and social sustainability simultaneously include)"을 통해 환경적, 경제적, 사회적 지속가능성을 동시에 다루기 위한 9개 정책 분야⁷⁾를 제시하였다. 이 중 적극적 노동시장 정책과 관련한 내용은 주로 고용(Employability)과 훈련(Training)이다. 우선 지침은 고용 측면에서, 일자리에 대한 접근을 촉진하고 고용 가능성과 교육을 강화함으로써 환경적으로 지속가능한 경제로 전환하는 상황에서 노동시장 수요의 변화를 예상하는데 기업과 근로자에게 도움을 주는 건전한 노동시장 정책의 필요성을 주장하였다. 구체적으로는 기업과 근로자의 요구에 대응하여 효율적이고 효과적으로 공공 고용 서비스를 제공하도록 촉진하고 공식 노동시장 외부의 기업과 근로자에 대한 지원 확대가 필요함을 제시하였으며, 공공 고용서비스는 노동자의 취업과 관련한 정보, 지침, 취업 알선 서비스, 교육 등으로 구성되어야 함을 제안했다. 다음으로 교육 측면에서는, 근로자가 교육에 접근하고 직무 경험 및 현장 교육을 통해 고용 가능성을 높이는 직업능력을 습득할 수 있는 맞춤형 보조금을 포함한 적극적인 고용 정책의 도입필요성과, 고용 서비스 차원에서 녹색 경제의 구체적인 직업 및 창업 기회와 직접 연계된 맞춤형 과정이 개발되어야 함을 명시했다(김종진, 2021).

파리협정 제 3조 19항에서는 협정의 모든 당사자에 대한 “장기 온실가스 저배출 발전 전략(LEDs)”를 제출할 것을 권고한다. 이에 EU는 파리협정 하의 장기 온실가스 저배출 발전전략(LEDs)으로 2050년까지 탄소 제로 배출의 기후중립을 달성할 것을 목표로 정하고, 이를 UNFCCC 사무국에 제출하였다(김민주, 2020). 해당 전략은 2019년 12월 EU가 발표한 새로운 성장 전략인 “유럽 그린딜(1.1. European Green Deal COM(2019) 640 final)⁸⁾”을 통해 확인할 수 있다. 유럽 그린딜은 기후변화의 대응책으로 ①탄소배출 감축, ②에너지의 탈탄소화, ③신(新)산업 전략, ④지속가능한 운송, ⑤건축분야 에너지 및 자원 효율성 강화, ⑥식품 안전 및 생물다양성보호 등의 정책을 제시했다. 이 중, 탄소배출 감축과 관련하여, 기존 EU가 설정했던 2030년 40% 탄소배출 감축 목표를 55%로 상향 조정하고, 이에 대한 대책으로 EU ETS 적용범위 확대와 탄소국경조정세⁹⁾ 도입을 명시하였

7) ① Macroeconomic and growth policies(거시경제 및 성장정책) ② Industrial and sectoral policies(산업 및 부문 정책) ③ Enterprise policies(기업 정책) ④ Skills development(직업능력 개발) ⑤ Occupational safety and health(산업 안전 및 보건) ⑥ Social protection(사회적 보호) ⑦ Active labour market policies(적극적 노동시장 정책) ⑧ Rights(권리) ⑨ Social dialogue and tripartism(사회적 대화와 삼자주의)

8) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Green Deal(European Commission, 2019).

9) 온실가스 배출비용이 존재하는 지역에 물품이 수입될 때에 수출국의 탄소비용을 고려하여 관세를 부과하는 제도이다(이정선·김수정, 2021).

다. 또한 유럽연합은 기후 중립 경제로의 전환(transition)이 모두에게 영향을 미친다고 예상하고, 이러한 전환이 모두를 위한 것이며 누구도 낙오되지 않아야 함(leave no one behind)을 강조하고 있다. 이러한 연대성의 실현을 위해, EU 집행위원회는 석탄, 석유, 가스 등 화석연료로부터의 전환 비용을 지원하기 위해 공정한 전환 기금(Just Transition Fund)조성과 관련한 규정안¹⁰⁾ 등을 마련하고 있다. 더불어 유럽 그린딜 정책으로 인한 고용구조의 변화에 대해서는 지속가능한 경제로의 이행으로 일자리가 줄어들 것으로 예상되는 산업에 동사하는 노동자들이 새로운 노동 환경에 적응해 나갈 수 있도록 일자리 교육을 제공하는 등 사회적 대응방안을 마련해야 함을 명시하고 있다(이혜경, 2020).

3) 국내 논의

2020년 발표된 EU 그린 뉴딜은 2050년까지 탄소중립(Net-zero) 달성과정에서 화석연료 의존도가 높은 지역의 사회경제적 붕괴 가능성을 제기하며, 전환비용이 업종과 지역마다 다를 것을 예상하였다. 이에 전환과정에서 소실되는 업종의 노동자에게는 소득보장과 함께 직업훈련의 기회를 제공하고, 확대될 다양한 저탄소일자리로의 이직 등의 지원이 이뤄져야 함을 강조하였다. 우리나라에서는 2010년 저탄소 사회 구현을 목표로 녹색 성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장동력으로 활용하기 위한 「저탄소 녹색성장 기본법」이 제정 및 시행되었고, 본 법률에 따라 한국정부는 「녹색성장기본계획», 「기후변화대응기본계획», 「에너지기본계획」을 5년 주기로 수립하고 있다(환경부, 2020). EU의 그린 뉴딜 목표 수립과 함께 한국도 2020년 12월 국내 학계, 산업계, 시민사회 등 다양한 분야의 전문가와 이해관계자들의 의견을 수렴하여 2050 장기저탄소발전전략을 수립하였다. 지속가능한 녹색사회 실현을 위한 대한민국 2050 탄소중립 전략이라는 이름을 가진 우리나라의 LEDS는 2050 탄소중립의 5대 기본방향을 필두로 녹색 전환을 위한 에너지 공급·산업·수송·건물·폐기물·농축수산·흡수 등 7개 부문에 대한 비전과 전략을 제시하였으며 주요 내용은 아래 <표 2>와 같다.

10) Regulation of the European Parliament and of the Council(European Commission, 2018)

<표 2> 대한민국 2050 탄소중립 전략의 주요 내용

부문	비전과 전략
에너지 공급	청정 에너지, 수소, CCUS
산업	에너지 집약적 업종의 저탄소 전환, 순환경제 강화 및 ICT 결합을 통한 고부가 산업구조로 전환
수송	석유연료 기반으로 구축된 수송 시스템에서 재생에너지 중심 공급 체계 및 녹색, 지능형 교통시스템 구축
건물	건물 에너지 이용 효율 개선 및 에너지원 저탄소화를 위한 친환경 에너지 사용
폐기물	폐기물 재활용 및 처리 과정의 효율성 극대화, 에너지로 재사용 및 탈플라스틱 사회 전환
농축수산	정보통신기술(ICT)를 접목한 스마트 농업 기술 적용 및 농업을 통한 온실가스 배출량 감소
흡수	산림경영 혁신을 통한 탄소저장량 증가 및 탄소흡수원(산림) 확대

자료: 대한민국정부(2020b) 지속가능한 녹색사회 실현을 위한 대한민국 2050 탄소중립 전략

더불어, 2021년 출범한 「2050 탄소중립위원회」에서는 2050년 탄소중립로드맵을 발표하였다. 탄소중립위원회는 2050년 탄소배출량의 감축에 대한 세 가지 시나리오를 발표하였고, 전환, 산업, 수송, 건물 등의 부문에서의 감축 방안을 구체적으로 제시하였다(대한민국정부, 2020b). 탄소중립위원회의 발표안에는 2030 감축목표를 LEDS 대비 상향 조정, 전환부문에서의 재생에너지 발전 비율 확대, 산업 부문에서의 연·원료대체 산업공정 스마트화 등이 포함되었는데, 이는 각 분야에서의 광범위한 변화가 요구됨을 알 수 있다. 한편, 올해 2021년 11월 영국 글래스고에서 개최된 26차 당사국총회에서는 파리협정 이행 촉구와 NDC 상향 등이 논의되었다. 앞으로 한국에서 기후위기와 탄소중립에 대한 에너지 정책을 살펴보면 2025년에는 화석연료보조금폐지, 2030년은 OECD 석탄발전 폐쇄로의 움직임이 있을 것으로 논의되고 있다. 최근의 동향과 향후 정책의 방향성을 고려해 보면, 전 산업 부문뿐만 아니라 사회적으로도 많은 변화가 수반될 것으로 예상된다.

위와 같은 「2050 탄소중립 추진전략」의 추진과정의 일환으로 한국판 뉴딜이 시행되었다. 한국판 뉴딜은 디지털뉴딜, 그린뉴딜, 고용 및 사회안전망으로 구성된다. 그린뉴딜은 친환경·저탄소 등 그린경제로의 전환 가속화하여 탄소중립을 지향하고 에너지 절약과 환경 개선, 신재생 에너지 확산 등의 기반이 되는 “그린 에너지댐” 등 친환경 에너지 인프라 구축을 목표로 한다. 사회안전망 강화는 경제구조 재편 등에 따른 불확실성 시대에 실업불안 및 소득격차를 완화하고 적응을 지원하여 경제주체의 회복력 강화에 초점을 맞춘다. 사회적 합의를 바탕으로 고용 사회안전망의 사각지대를 해소하며, 혁신 토대인 사람 중심 투자를 통해 미래적응형 직업훈련 체계 구축과 직업전환 및 혁신인재 양성 가속화를 목표로 한다(대한민국정부, 2020a).

한국판 뉴딜은 지속가능한 경제로의 이행을 위한 한국 경제의 새로운 발전전략을 제시하고 경제, 환경, 사회, 노동 분야의 일관성 있는 정책체계를 고안하였다는 점에서 의

의가 있다. 그럼에도 한국판 뉴딜은 정책구성의 효과성, 사회변화에 대한 적절성과 같은 평가 요인들을 차치하더라도, 정의로운 전환을 위한 전면적 개혁과 불안정노동 및 불평등의 위험성에 대한 경각심이 높지 않다는 한계가 존재한다. 앞서 살펴보았듯 ‘정의로운 전환’의 방점은 지속가능한 경제로의 전환에만 있지 않으며, 변화 과정에서 발생하는 불안정 노동자에 대한 사회적 대응과, 전환 비용의 공평한 배분 즉, 재분배를 주요 내용으로 한다. 그러나 한국판 뉴딜의 전반적인 내용은, 보다 적극적인 ‘정의로운 전환’이 고려되지 않은 개발국가¹¹⁾의 산업정책의 모습을 보이고 있다(윤홍식, 2020).

한국판 뉴딜을 구성하는 핵심 정책은 ‘디지털 뉴딜’과 ‘그린 뉴딜’로 이는 녹색 경제로의 전환 과정에서 새로운 성장경로 창출을 위한 투자확대를 목표로 한다. 이러한 뉴딜 정책 계획안의 핵심은 ‘투자’로, 투자한 비용대비 일자리 효과, 창출될 일자리 수에 있으며 실제로 정부가 제시한 ‘한국판 뉴딜 종합계획¹²⁾’에서도 25년까지 누적 160조원의 투자를 통해 일자리 190.1만개 창출을 하는 중장기 시계에서 집중투자 전략임을 명시하고 있다. 이러한 정책적 접근으로 인해 한국판 뉴딜은 전환과정에서 발생할 수 있는 대규모 실업과 고용형태(비정규직, 하청용역 등 간접고용)와 인구학적 취약층(여성, 고령 등) 및 노동형태(초단시간 노동)에 따른 배제와 노동조건 저하 문제 등의 불이익에 대한 접근이 부족한 실정이다(김종진, 2021). 따라서 한국판 뉴딜이 한국의 정의로운 전환과 관련한 주요 추진 전략으로 기능하기 위해서는 기존의 녹색성장과 관련한 성장전략과 정부지원 계획마련과 더불어, 고용안정과 고용유지와 더불어 양질의 녹색 일자리와 관련한 고용의 질 개선방안이 모색되어야 할 것이다. 물론 한국판 뉴딜에서도 ‘안전망 강화’ 정책을 통해, 예술인 및 특수형태근로종사자 등에 대한 고용보험 확대, 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 한국형 상병수당 도입, 저소득 근로빈곤층 대상 일 경험 등 취업 지원프로그램 제공 및 구직촉진수당·취업성공수당 지급 등을 제시하며 전환과정에서의 취약계층 보호방안을 마련하고 있다. 그러나 고용보험과 산재보험의 확대는 전환과정에서 발생할 실업 및 불안정 노동자에 대한 사후적인 대처이며, 국민취업지원제도 또한 근로빈곤층 한정의 취업지원서비스가 주를 이룬다는 점에서, 전환과정에서의 일자리의 ‘재분배’ 즉, 대규모 실업자에 대한 ‘좋은 녹색일자리’로의 전직·재취업 방안이 되기에는 한계가 존재한다.

한국판 뉴딜에서 계획하는 새로운 일자리 또한 근로조건과 지속가능성 측면에서의 검토가 필요하다. 우선 ‘그린뉴딜’에서 계획하는 사업의 경우 대다수의 사업이 재정에 기반한 단기사업의 성격을 띄고있다. 이에 단기사업의 특성상 관련 일자리의 고용안정성과

11) 개발국가 복지체제는 성장이 일자리를 만들고, 이렇게 만들어진 일자리가 저임금, 장시간 노동과 결합하면서 소득을 높여, 불평등과 빈곤을 완화하는 체제이다(윤홍식, 2019)

12) 관계부처합동(2020). 「한국판 뉴딜」종합계획 - 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환 -.

지속적인 고용창출 및 유지를 기대하기 어려운 실정이다. 특히 태양광 등 신재생에너지 분야에 속한 인력들은 부품이나 설비를 제외하면 시공과 관리에 투입되는 단순 노동직이 대다수를 차지하고, 해당 사업이 끝나면 일자리가 사라지는 단기 일자리¹³⁾가 주를 이루기 때문에 양질의 일자리를 창출하지 못할 가능성이 크다는 지적이 있다(김정주, 2020).

반면, 정의로운 전환과 관련한 독일의 성공적인 탈석탄 전환 지원사례는 한국판 뉴딜의 개선방향을 설정하는데 있어 함의를 제공할 수 있다. 독일은 한국보다 먼저 친환경 에너지 전환을 성공적으로 이행하고 있는 국가로써, 신재생에너지 확산과정에서 가장 취약한 석탄발전소 산업에 대한 재정적·제도적 지원을 수행하였다. 과거부터 석탄산업은 독일의 주요산업¹⁴⁾으로써, 석탄광 지역은 인근 지역들과 클러스터를 형성하며 주변 지역의 일자리 공급과 더불어, 타 산업 발전에도 큰 영향을 미쳐왔다. 그러나 온실가스 배출과 관련한 전세계적 에너지패러다임의 변화가 요구되는 시점에서, 독일 정부는 2038년까지의 탈석탄 실현을 위해 연방정부와 석탄 산지의 6개 주(州) 정부, 주요 정당, 환경단체, 시민단체, 노동조합 학계 등을 중심으로 탈석탄위원회를 구성하고 ‘탈석탄법안¹⁵⁾’과 ‘탈석탄보고서¹⁶⁾’를 발표했다. 해당 보고서를 통해, 위원회는 에너지산업 전환과정에서 산업 부문의 국제 경쟁력 유지와 전력가격 안정성을 위한 국가적 방안마련을 촉구하였으며, 석탄광 지역 주민들의 미래 생활기반 및 고용안정성이 보장될 것을 요구하였다. 특히 폐광 예정지역의 피해보상 및 균형발전을 위해 고용조정지원금을 지급하여 실업상태에 직면할 석탄산업 근로자에 대해 58세까지 최장 5년간 실업상황으로 인한 소득감축을 보전하기로 하였다.

독일정부는 라인란트(Rhineland)석탄광 지역의 전환과 관련하여, 해당지역을 녹색 에너지 시스템의 거점으로 선정하고, 창업 문화 선도 지역으로 개발하는 것을 목표로 했다. 이에 독일정부는 라인란트 광산 지역에 위치한 직업 훈련 시설을 통한 직업훈련, 저탄소 기술을 활용한 중소기업 중심의 에너지 집약 산업 시스템을 구축하며, 지역 대학과의 협업을 통한 혁신 단지 및 스타트업 센터 구축 등을 통해 좋은 녹색 일자리 창출을 계획하고 있다(한상운, 2020). 독일의 성공적인 전환정책의 수립은 탈석탄에 따라 영향을 받게 될 모든 관련주체의 사회적 합의의 중요성을 시사한다. 그러나 탈석탄위원회와 같은 성공적인 사회적 합의는 우연히 발생된 것이 아니며, 이면에는 자국 에너지시스템 전환 및

13) 매일경제, “신재생 일자리 15만개 만든다지만... 대부분 단순노동직, 고용 지속 어려워”, 2018.10.30
 14) 1990년 독일의 석탄광 지역에는 약 12만 8,000여명이 고용되었다(www.bmu.de, 검색일: 2021.12.17.)
 15) 석탄화력 발전설비 감축 및 폐지와 기타 법률개정을 위한 법안(Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz)”을 의미함(양의석, 2020: 3).
 16) BMWi, Final Report(2019), pp.76-80.

석탄산업 구조조정 과정에서 지역사회와 산업이 경험할 대규모 실업과 전력가격 상승, 에너지 대의 의존도 등의 어려움에 대한 사전 파악과 더불어, 고용조정지원금, 훈련 시설 확충, 창업단지 건설 등 석탄정책의 피해를 받게 될 지역·산업·노동자에 대한 구체적인 대책마련과 발전 전략을 제시한 독일 정부의 적극적인 지원 정책이 존재했다(양의석, 2020).

한국과 국제적 논의 그리고 독일 등의 사례를 간략히 살펴보면, 한국판 뉴딜이 진정한 ‘정의로운 전환’의 방식으로 진행되기 위해서는 관련 산업육성과 양적인 일자리 창출도 중요하지만, 해당 분야에서 창출되는 일자리의 질을 높이고 불안정 노동자의 고용안정성을 개선하는 정책적 과제들이 병행적으로 이뤄질 필요성이 드러난다(ILO, 2019: 5~6). 이를 위해서는 산업구조 변화와 관련한 취약상태에 놓인 산업과 직종, 노동자에 대한 고려가 필수적이다. 취약 상태에 놓인 노동자의 새로운 업종으로의 이직과 취업을 위해서는 우선적으로 정부, 정당, 환경단체, 노동조합, 지역사회 등이 유기적으로 소통하며 합의할 수 있는 거버넌스 기구의 내실화와 활성화도 필요하다. 또한 궁극적으로 한국의 정의로운 전환은 산업구조 전환과정에서 발생할 수 있는 불안정 노동집단에 대한 적절한 수준의 실업보장정책과 더불어, 괜찮은 수준의 녹색일자리와 관련한 훈련 및 직업교육을 유기적으로 결합하는 방향으로 개선되어야 한다는 합의가 발견된다.

4. 적극적노동시장 정책의 기능과 개혁 필요성

1) 적극적노동시장 정책의 개념과 기능

본 연구는 정의로운 전환을 위한 복지제도의 개혁과제 중에서도 구체적으로 적극적노동시장 정책에 주목하고자 한다. 적극적노동시장 정책이란 정부가 완전고용을 목적으로 고용 유지 및 촉진, 직업훈련과 직업알선제도를 통해 적극적으로 노동시장의 인력수급 기능을 원활하게 하는 것이다. 적극적노동시장 정책은 단순히 실업자에게 대체소득을 지급하는 것을 넘어, 실업자가 노동시장에 재진입할 수 있도록 능동적으로 원조한다. 이를 위해 직접적으로 일자리를 창출하거나, 직접고용을 지원하기도 한다.

적극적 노동시장정책은 기능적 측면에서, 인적자원개발정책(human capital development approach)과 노동시장 접근정책(labor market attachment approach)으로 나뉜다(Therodore and Peck, 2000). 인적자원개발정책은 ‘직업훈련’이나 ‘기술향상 지원’등과 같이 실업자의 인적자본에 투자하는 정책을 의미한다. 이는 구직자 혹은 실직자들의 교

육과 기술 수준을 높여, 경제적 안정성과 가족을 부양할 수 있는 임금, 숙련 형성을 가능하게 하는 일자리를 찾을 수 있도록 한다. 훈련과 교육을 통한 인적 자본 수준의 향상은 실직자들을 단기일자리가 아닌 지속가능한 일자리로의 이행을 도울 뿐만 아니라 그들이 선택할 수 있는 일자리의 범위를 넓힐 수 있다. 이에 인적자원개발정책은 단순히 개인들을 노동 시장의 바닥으로 인도하는 것이 아니라, 교육과 기술 개발을 통해 복지 수혜자의 장기적 고용성의 개선을 목표로 한다(이승윤 외, 2020).

반면 시장접근정책은 민간 또는 공공 고용주에 의해 제공되는 일자리에 사람들을 진입하는 정책으로 정의된다. 이는 실직자의 빠른 업무로의 전환을 목표로 개인과 노동시장의 재 연결을 위한 구직서비스에 초점을 맞춘다. 즉 단기적(혹은 중기적)으로나마 근로경험을 제공함으로써 근로이력을 축적할 수 있도록 하는 것이다. 이때의 ‘접근(attachment)’은 단순한 근로 경험만을 의미하는 것이 아닌, 실제 구직자로 하여금 이용 가능한 직업기회를 바탕으로 개인의 인적자본을 최대한 활용할 수 있는 방안으로 진행되는 것이 특징이다. 위의 기능은 주로 근로연계복지 정책과 결합하여 나타나는데, 이는 노동자의 근로경험을 위한 재취업에 집중하여 개인의 인적자본을 위한 훈련을 최소수준으로 제공한다는 점에서 개인이 가지고 있는 숙련이나 일자리 특성에 대한 욕구가 무시되기도 한다(UK parliament, 1998; Therodore and Peck, 2000). 노동시장구조의 변화로 저기술, 저학력의 노동자가 실업과 빈곤에 노출될 위험성이 높고 지속적인 사회적 배제를 경험하는 상황에서 적극적 노동시장정책은 노동자를 노동시장 안에 재통합시킴으로써, 사회적 배제를 사전적으로 예방하는 일종의 기회의 재분배를 담당한다.

인적자원개발정책과 관련한 대표적인 해외사례로 스웨덴 정부의 ‘렌-마이드너 모델(Rehn-Meidner Model)’이 존재한다. 이는 스웨덴 정부가 극심한 인플레이션이 도래한 상황에서 취한 경제정책으로(이중선, 2001), 렌-마이드너 모델에서 적극적 노동시장정책은 긴축적 총수요정책과 연대임금정책으로 야기될 수 있는 높은 실업률 문제를 해소하는 기능을 수행했다(신광영, 2015). 이와 달리 영국과 미국을 중심으로 발달된 적극적 노동시장 정책은 실업의 감소보다는 도와줄 필요가 있는 빈곤자와 그렇지 않은 빈곤자를 구분하는, 근로연계복지의 형태로 구체화되었다(박준식·김영범, 2009). 1960년대 후반 미국은 복지급여의 조건으로서 근로를 강조하는 ‘근로인센티브 프로그램(Work Incentive Program)’을 도입하였다(Peck, 2001: 83). 해당 정책을 시작으로 미국의 근로연계복지는 빈곤자를 대상으로, 그들의 노동시장 참여나 참여를 위한 준비프로그램과 같은 취업지원 서비스를 위주로 발달하게 되었다. 이에 영미권 국가들을 중심으로 하는 근로연계복지는 직업교육 및 훈련과 같은 많은 비용을 수반하며 장기적으로 효과가 나타나는 정책보다는

적은 비용으로 단기기간에 빈곤자에 대한 고용증가의 가시적인 효과를 나타내는 구직서비스에 집중한다는 점에서 노동시장 접근정책의 특성을 보인다.

Bonoli(2012)는 적극적 노동시장 정책의 특성과 기능적 범주에 따라 구분하여 적극적 노동시장 정책을 구체화하고 있다. 4가지 유형에는 ①상담과 구직 지원(Counselling and job-search assistance) ②고용주 보조금(Subsidies to employers) ③직접고용 및 일자리 창출(Direct employment/job-creation schemes) ④훈련(Training)으로 분류한다. 이는 보편적인 분류법으로 European Commission나 OECD와 같은 국제기구에서도 상용되고 있다(European Commission, 2017: 8; OECD, 1997: 9-13). 먼저 상담과 구직 지원의 경우 대부분 단기 실업자들을 대상으로 하지만 훈련과 근로동기 프로그램과 결합하여, 개인 맞춤형(tailor-made) 서비스로 제공된다면 보다 보편적으로 쓰일 수 있음을 제시한다. 고용주 보조금은 상대적으로 용이 많이 드는 프로그램으로, 적극적 노동시장 정책 중, 다른 조치들이 효과적으로 기능하지 않는 소외 계층을 대상으로 한다. 이는 고용주로 하여금 낮은 비용으로 이들을 ‘시험(test)’ 고용할 수 있는 기회를 제공함으로써, 장기 미취업자에 대한 고용주의 태도에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 다음으로 직접고용 및 일자리 창출은 정부에서 직접 공공 일자리 제도를 창출하여 실업자를 재취업시키는 것으로, 단기 실업자가 아닌 중장기 실업자들을 대상으로 한다. 마지막으로 훈련은 노동자의 일반적인 능력에 대한 프로그램(general programme)과, 직업특수 프로그램(vocational training programme)으로 분류되는데 이들은 실업자의 재취업과 관련하여 장기적으로 가장 효과적인 정책일 수 있지만, 많은 비용이 발생한다는 단점이 있다(European Commission, 2017).

유럽의 적극적 노동시장 정책은 50년대 도입 이후 시대적 흐름에 따라 변화양상을 보였다. 우선 50~60년대 적극적 노동시장 정책은 렌-마이드너 모델의 일환으로 제조업 기반 산업경제의 확대에 따른 노동시장의 부족 인력에 대한 대응으로 도입되었다. 이후 73년~75년 제1차 오일쇼크가 발발하고, 실업률이 급격히 상승하자, 유럽 복지국가들은 일자의 창출을 주요 정책목표로 설정하게 되었고 이에 따라, 적극적 노동시장 정책 또한 변화를 맞이했다. 마지막 변화는 90년대 이후로, 국가들의 정책기조가 실업자 및 비경제활동인구의 재취업을 목표로 개편되었고, 이에 적극적 노동시장 정책은 효과적인 노동력 창출 및 훈련을 목표로 변화하게 되었다(김연명 외, 2007). 즉, 역사적으로 적극적노동시장 정책은 당시의 사회·경제적 상황에 따라 역할과 구성이 지속적으로 변화되어 왔으며, 변화의 양상은 노동시장 내 노동력 공급, 일자리 창출, 직업훈련 등 노동시장의 실패에 대한 보완물(complement)으로써 기능을 수행했다. 그러나 현재 탈탄소경제로의 전환 과정

에서 다수의 실업자와 불안정노동자(precariat)를 확대의 문제가 제기되고 있다 (Rosemberg, 2010; 김현우, 2014; 홍덕화, 2020; 김종진, 2021).

따라서 향후의 적극적 노동시장 정책은 탄소중립으로의 전환기와 정의로운 전환이라는 맥락에서 논의될 필요가 있다. 국내에서도 정부가 발표한 한국형 뉴딜에서 정의로운 전환과 관련한 적극적 노동시장 정책의 내용을 일부 확인할 수 있다. 정부는 신재생에너지 확산을 위한 기반 구축과정에서 신재생에너지 확산을 위한 기반을 구축하면서 공정한 전환 지원을 제시하였는데, 석탄발전 등 사업축소가 예상되는 위기지역을 대상으로 그린 모빌리티, 신재생에너지 디지털관리, 해상풍력 설치 플랫폼 등의 신재생에너지 업종전환을 위한 지원을 제안하였다. 더불어 고용위기 우려 지역을 대상으로 기술개발·전문인력 양성 등의 ‘고용안전 선제대응 패키지’를 지원하여 지역이 주도적으로 일자리 사업을 계획·추진하여 고용위기에 선제적으로 대응할 수 있도록 지원하는 목표를 나타내고 있다. 이와 같이 한국형 뉴딜에서는 탄소중립사회로의 구조 전환에 따라 사라질 산업에 대한 사전적 대응이 고려되고 있다. 그러나 해당 대응에서는 사라질 직업군에 종사하는 기존 노동자들에 대한 사전 전환 교육과 관련한 구체적인 훈련체계가 마련되지 않았을 뿐만 아니라, 이들의 예상규모와 고용형태, 근로형태, 인구사회학적 취약성 등과 같은 정책의 수요자에 대한 기본적인 정보 또한 고려되지 않았다는 한계가 존재한다. 이에 본 연구에서는 전환과정에서 불안정노동과 불평등문제의 확대 가능성을 검토하고, 정의로운 전환의 맥락에서 개별 노동자에 대한 적극적노동시장 정책의 개혁 방향을 녹색 기술(Green Skill)과 녹색 일자리(Green Job)를 중심으로 논의하고자 한다.

2) 전환기 노동시장의 불평등과 불안정노동의 문제

정의로운 전환은 유해하거나 지속 가능하지 않은 산업과 공정을 친환경적인 것으로 전환하도록 하면서, 이 과정에서 노동자들의 경제적 사회적 희생이나 지역사회의 피해가 발생하지 않도록 교육 훈련과 재정적 지원을 보장한다는 원칙, 그리고 이를 뒷받침할 일련의 정책 프로그램을 말한다(김현우, 2014). 그러나 이러한 전환의 과정에서 발생하는 비용을 누가 부담할 것인지와 관련된 문제가 존재하며, 이와 관련한 정부차원의 공적지원의 혜택 배분의 불평등에 대한 논의가 중요하다(Preston et. al., 2013; Knox, 2019: 121-123). 해당 논의들은 재생에너지 확대를 위한 전환비용을 국가가 부담할 경우, 기본적으로 이에 대한 투자를 할 수 있는 일정 수준 이상의 자산을 소유한 이들이 보조금 지급혜택을 받게 됨을 지적한다. 따라서 공적 지원의 차등적 효과를 고려하지 않을 경우,

저소득층은 에너지전환을 위한 정책 시행의 사각지대에 놓일 수 있다. 한편 에너지 수요 관리를 위해 탄소세와 같은 에너지 가격을 인상할 경우, 분배적 측면에서 역직적인 효과를 낼 수 있다(홍덕화, 2020). 정의로운 전환의 비용 부담 문제는 노동시장 내 일자리와도 관련된다. 정의로운 전환은 기후위기 대응과 에너지전환과 관련하여 기존 화석연료에 기반한 산업과 지역의 일자리를 줄이며 대신 재생에너지, 녹색 경제 분야에서의 일자리로 대체될 것을 주장한다. 그러나 이러한 변화의 과정에서 기존 화석연료 기반의 산업에 종사하는 노동자들의 불안정화 문제가 발생할 수 있으며, 기후변화의 영향이 산업, 기업, 지역에 따라 다르고 정책적 개입과 효과 사이에 시공간적 불일치는 전환과 관련한 대응을 더욱 어렵게 한다(Rosemberg, 2010; 이정필, 2018).

먼저 기후위기 대응을 위한 탄소중립 정책에 따른 산업구조 변화가 불안정노동에 주는 함의를 살펴보겠다. 기후변화와 그 대응 정책은 산업별로 고용에 차별적인 영향을 미치게 된다. 대체로 에너지 효율화, 재생가능에너지, 건물 개보수, 대중교통과 같은 산업 분야의 고용이 창출될 수 있고, 화석연료와 관련되거나 에너지집약적인 산업과 서비스 분야에는 고용에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또한 기후변화에 대응하는 과정과 결과로 새로운 부문과 업종이 나타날 수도 있고, 기존의 비녹색 산업 일부가 '녹색화'될 수도 있으며, 기존직업 중 일부는 사라질 수도 있다. 녹색경제가 창출되면 '녹색일자리'가 만들어져 고용이 늘어날 수 있다는 주장이 가능하지만, 직접적인 대체 없이 사라지거나 다른 산업으로 대체되는 일자리에서 일하는 노동자들에게는 실업이라는 사회적 고통이 다가올 가능성이 크고, 직무가 전환되는 경우에도 새로운 훈련 과정이나 지역 이동 같은 과정에서 적절한 보상이 주어지지 않을 수도 있다(김현우, 2020). 이에 김종진(2021)은 탄소유발계수(산업별)와 연동된 노동자 규모와 고용 및 부문 대상별 인구사회학적 특성을 분석하여 탄소중립과 기후위기로 발생할 노동시장의 변화를 실증적으로 분석하였다.

김종진(2021)의 연구는 2018년 국내 산업별 탄소유발계수를 검토한 기존연구(오형나, 2021)를 바탕으로 탄소유발계수의 업종별 현황을 높음(1그룹), 중간(2그룹), 낮음(3그룹)으로 분류하여 각 유형별 노동시장의 실태를 분석했다. 1그룹은 전기 및 가스공급, 1차 금속, 수도, 운송 등의 탄소유발계수가 0.4이상인 18개 업종으로 구성되었으며, 2그룹은 0.2이상인 22개 업종, 3그룹은 0.2미만의 11개 업종이 해당되었다. 본 데이터를 바탕으로 연구는 업종별 동일시기 노동시장의 실태와 특성을 파악하여, 정의로운 전환에서 고려되어야 할 취약층(비정규직, 여성 등)과 노동상황(고용안정, 저임금 등)의 규모를 분석했다[표3 참고].

연구결과 탄소유발 높음(1그룹)의 종사자는 3,142천명으로 전체 조사대상자의 약 17.6%이 해당되었다. 업종별 규모는 육상 운성 및 파이프라인, 금속 가공제품, 자동차 및 트레일러 업종에서 높게 나타났다. 고용형태와 관련하여, 1그룹에서 노동시장 고용불안정성이 높아 실직 위험이 큰 비정규직은 15.5%에 달했고, 여성 비정규직은 전체의 5.2%로 나타났다. 탄소유발계수 1그룹 내에서 저임금 노동자 비중은 7.9%(2그룹 10.9%)였고, 최저임금 이하 노동자 규모는 8.9%(2그룹 17.5%)였다. 한편 탄소유발계수가 높은 상위 업종(1그룹)의 고용보험 미가입자는 9.5%(479천명, 2그룹 18.2%)였고, 교육훈련 미경험자는 88.1%(7,734천명, 2그룹 10,364천명)로 나타났다. 이들은 정의로운 전환으로 인한 산업구조의 변화과정에서 취약한 상태에 놓인 집단으로, 전환 과정에서의 적극적인 지원 대책이 없을 경우 실직을 포함해 노동시장에서 불안정성을 경험할 위험이 높다. 특히 전환과정에서 1그룹의 비정규직과 여성비정규직, 고용보험 미가입, 교육훈련 미경험 집단은 타 집단대비 고용안정성이 낮은 집단으로 탄소중립 논의와는 별도로, 산업전환과 노동전환의 차원에서 고용안정기본법, 고용보험법, 직업능력개발법, 근로복지기본법 등의 개정을 통한 적극적 지원이 필요하다고 설명되고 있다.

<표 3> 탄소유발계수(산업별)와 불안정노동의 규모

업종	탄소 유발 계수	종사자 수 (천명)	임금수준		고용형태		고용보험		교육훈련		
			월 평균 임금	저임금 이하	비정 규직	여성 비정 규직	가입	미가 입	있음	없음	
전체		17,848	266	11.6	33.2	17.5	77.4	22.6	8.7	91.3	
1 그룹	계	0.84	3,142	330	7.9	15.5	5.2	90.4	9.52	12.8	88.1
	전기 및 가스 공급	3.51	78	405	4.5	9.5	3.8	96.8	3.2	19.1	80.9
	1차 금속	1.42	146	371	5	8.8	1.6	94.4	5.6	12.5	87.5
	항공 운송	1.36	42	447	0.7	4	3	100	0	0	100
	비금속 광물제품	0.94	107	300	7.4	13.1	2.7	82.7	17.3	17	83
	수도	0.90	18	365	8.3	11.7	7.6	100	0	40.2	59.8
	수상 운송	0.73	25	401	6.8	15.4	0.3	98.5	1.5	0	100
	펄프, 종이 및 종이제품	0.72	75	266	12	18.6	6.6	93.2	6.8	29.3	70.7
	화학 물질 및 화학제품	0.71	182	347	6.8	11.8	5.9	98.4	1.6	11.2	88.8
	육상 운송 및 파이프라인	0.69	453	259	10.1	23.5	3.1	67.7	32.3	6.2	93.8
18개	협회, 단체, 및 기타 개인	0.60	660	197	12.8	41.5	27.6	62.3	37.7	7.4	92.6
	금속 가공제품	0.58	320	282	9.7	14.7	2.6	88.8	11.2	5.5	94.5
	인쇄 및 기록매체 복제	0.49	53	247	9.8	19.5	8.3	69.6	30.4	0	100
	코크스, 연탄 및 석유정제품	0.45	13	590	2.9	9.3	2.1	100	0	42.5	57.5
	선박 및 기타 운송장비	0.44	170	343	5	12.5	2.1	96.2	3.8	6.4	93.6
	목재 및 나무	0.43	32	267	7.8	20.1	4.1	85.6	14.4	0	100
	고무 및 플라스틱제품	0.42	253	270	12.8	17.5	8.8	97.3	2.7	8.2	91.8
	자동차 및 트레일러	0.41	499	333	8.6	11.2	4.4	97.1	2.9	13.3	86.7
	하수, 폐수 및 분뇨 처리	0.41	16	266	11.9	16.6	0.2	100	0	0	100
	2그룹 전체(22개)	0.280	10,387	272	10.9	30.5	14.9	81.7	18.2	5.7	94.2
	3그룹 전체(11개)	0.115	4,319	305	9.8	25	11.6	85.1	14.8	9.9	90.1

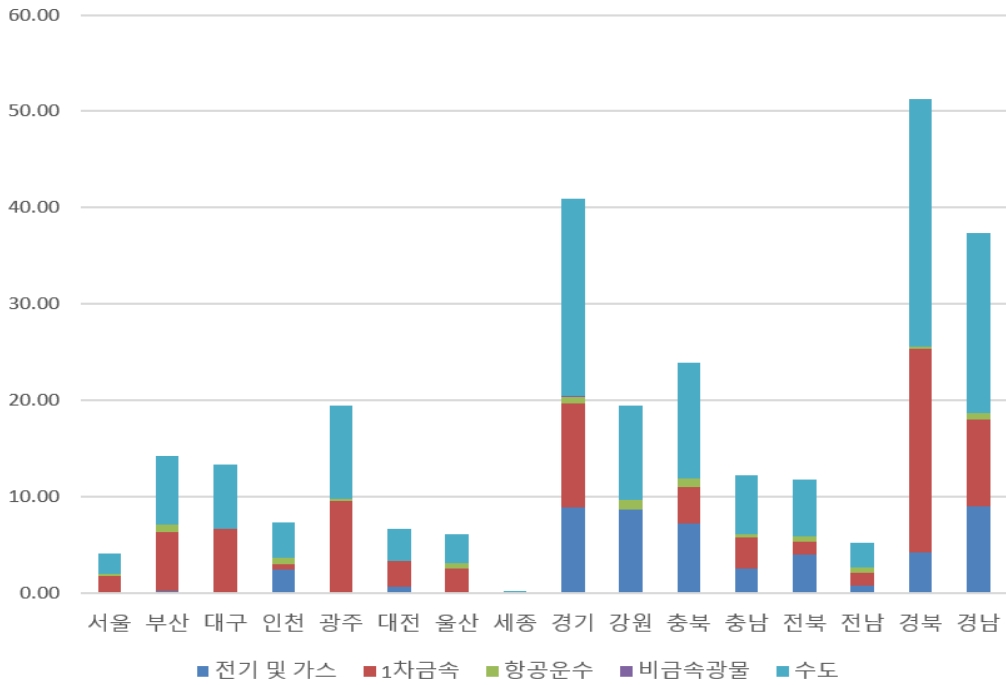
자료: 김종진(2021: 22~24)의 도표를 재구성

다음으로는 정의로운 전환을 위한 탄소중립 정책에 따른 한국의 지역별 불평등 확대 가능성을 살펴보겠다. 이를 위해 탄소유발계수가 높은 상위 5개 업종의 지역분포는 사업체패널조사 7차년도조사(2017년) 자료를 사용하였다. 사업체패널조사는 2006년 시작되었으며, 일반적인 사업체 특성, 고용현황 등의 내용을 격년으로 조사하고 있다. 7차년도 사업체패널조사에서 업종분류는 제 10차 한국표준산업분류의 중분류 코드가 사용되었다. 업종분포 그림에서 사용된 가중치는 표본사업장 추출확률의 역수로 계산된 설계가중치에 무응답 보정과 사후층화 조정값을 적용한 횡단면 가중치다.

탄소유발계수가 높은 상위 5개 업종은 경북·경남 및 경기 지역에 밀집해 있는 것으로

보인다([그림 1] 참조). 특히 전체 수도 업종 중 25.63%가 경북지역에 20.49%가 경기지역에, 18.67%가 경남 지역에 위치해 있었으며, 1차 금속 업종의 21.15%가 경북에 위치해 있었다. 산업 분포의 불균형은 실제 지역별 온실가스 배출량의 차이로 이어졌다. 한국에너지공단의 「2019년 에너지 사용 및 온실가스 배출량 통계 분석 보고서」에 따르면 온실가스 배출량이 가장 높은 지역은 경상권으로 연간 109,161천 톤의 이산화탄소를 배출하고 있었다. 이는 수도권 50,335천 톤의 두 배를 상회하는 수치이다. 탄소유발계수를 보이는 업종은 「한국판 뉴딜」의 주요 사업인 ‘그린뉴딜’과 ‘디지털 뉴딜’에 포함되지 않아 정부의 지원으로부터 사각지대에 놓일 뿐만 아니라, 저탄소로의 전환과정에서 단기적인 일자리 유실이 예상되며, 일자리가 감소하지 않더라도 생산과정의 저탄소화로 인한 기술교육의 필요성이 예상되는 고비용 업종이다. 따라서 위와 같은 분포의 불균형은 전환과정에서 지역별 타격과 일자리 감소의 측면에서 불평등문제가 발생될 수 있다. 이에 ‘정의로운 전환’을 고려함에 있어, 취약업종에 종사하는 노동자의 업종·고용형태(직군) 뿐만 아니라 취약업종의 지역별 배분과 격차 또한 정의로운 전환의 과정에서 고려되어야 한다.

[그림 1] 탄소유발계수가 높은 상위 5개 업종의 지역분포



상술하였듯, 정의로운 전환은 1970년대 환경운동을 중심으로 시작하여 2000년대 후반 국제노동조합총연맹(ITUC)를 중심으로, 노동운동의 기후위기 대응 전략으로 자리매김 하며 전세계적으로 퍼져나갔다(Rosemberg, 2019). 정의로운 전환은 전환의 과정에서 발생하는 노동과 환경의 대립 구도를 해체하기 위한 전략으로 등장하였으며, 이에 지속가능한 경제로의 이행과 더불어, 정의로운 전환 추진의 주요 정책적 과제는 고용안정과 유지 등 ‘고용의 질’(decent work) 개선 방향의 모색이다(김현우, 2014; 홍덕화, 2020). 따라서 정의로운 전환의 주요 방점이 ‘고용안정’과 ‘고용의 질’에 있다면, 산업구조 변화과정에서 불안정화 될 수 있는 업종과 일자리 그리고 고용형태에 대한 파악이 우선적으로 이루어져야 하며, 이들이 괜찮은 녹색일자리에 재취업할 수 있도록 유도해야 한다. 특히 양질의 녹색 일자리(Green Job)가 창출될 수 있도록 유도하고 녹색 기술(Green skill)에 대한 교육 및 훈련을 통해 일자리의 재배치를 돕는, 녹색 적극적노동시장 정책으로 제도개혁이 진행되어야 한다.

5. 정의로운 전환을 위한 ALMP의 방향

1) 녹색 일자리(Green Job)

앞서 설명한 것과 같이 탄소중립 또는 탈 탄소경제를 향한 경제·사회구조 전환과정은 사회구성원들에게 평등하게 인식되지만은 않는다. 특히 탄소를 줄이는 과정은 기술변화를 동반하기에 기술발달이 늦은 개발도상국들은 선진국 보다 저탄소 경제로 전환하는 과정에서 온실가스 규제가 더욱 강화되어 더 많은 비용을 부담하게 된다. 특히 분배적 기후 정의에 따를 때 탄소배출량은 일부 부유계층에 집중되고 피해는 사회취약계층에게 전가되는 분배적 불평등이 발생할 가능성이 높다(Harlan et al., 2015). 앞 절에서 살펴본 것과 같이 국내에서도 지역별 불균형과 현재의 노동시장 지위에 따라 불안정성에 더 노출될 집단이 예상된다. 이와 같이 생태적으로 지속가능한 경제와 사회를 위한 전환과정에서 예상되는 노동시장의 불평등 문제에 대한 대응으로 적극적노동시장 정책을 통한 녹색 일자리의 확대가 고려될 필요가 있다.

녹색일자리란 기업과 경제 분야에서 환경적 영향을 줄여 궁극적으로는 지속가능한 수준으로 감소시킨 양질의 일자리로, 구체적으로 녹색일자리 범위에 대해 생태계의 다양성 및 그 시스템을 보호하거나, 에너지 및 자원을 절감하고, 저탄소를 배출하며, 오염을 절감하는 등의 기능으로 환경의 질적 수준을 유지하거나 복원하는데 기여하는 직종을 의미한다(Worldwatch Institute, 2008). 즉, 녹색일자리는 적절한 임금, 안전 조건, 근로자의 권리, 사회적 대화 및 사회적 보호와 같은 양질의 일자리에 대한 기준을 충족시키는 동시에 환경의 질을 보존하거나 회복하는 데 기여하는 농업, 산업, 서비스 및 행정 분야의 직업이다(ILO, 2011).

녹색일자리에 포괄되는 업종은 개념화의 정도에 따라 다를 수 있다. 협의의 개념으로는 '저탄소 녹색성장'을 지향하는 관련 산업에 종사하는 관련 직종으로 그린에너지(에너지 재생, 대체에너지 개발, 에너지 효율화) 및 친환경산업(유기농, 재활용, 환경서비스) 관련 종사자가 포함되지만, 이를 광의의 개념으로 확대하면 친환경적인 경제성장(광의의 녹색성장)을 통해 발생 및 변화하는 일자리를 총칭하는 개념으로 모든 산업에서 친환경적인 기능을 담당하는 일자리와 녹색성장을 위한 산업구조 개편이 발생하는 과정에서 고용이 유발되는 연관된 모든 직종까지를 포괄할 수 있다(김승택, 2008).

재생에너지 생산과 같이 녹색 일자리 산업은 대부분이 노동 집약적 산업으로 녹색 일자리 창출을 통해 취약계층의 소득을 증진시키는 데 도움을 줄 수 있으며, 녹색 일자리는

지역을 기반으로 형성된다는 점에서 지역경제 활성화와 지역소득 증진에도 도움이 된다(Novello and Carlock, 2019). 이처럼 노동집약적 녹색 일자리 창출은 지역 내 사회취약계층의 소득을 증가시켜 분배적 정의달성에 기여할 수 있다. 무엇보다도 저탄소 경제구조에서는 대규모 기업보다 규모가 작은 기업들이 기후변화에 민감하고 능동적으로 대응할 수 있어, 지역을 기반으로 하는 환경 분야 사회적기업은 새로운 녹색 일자리를 창출하고 기존 일자리를 녹색일자리로 대체하는 데 핵심적 역할을 할 수 있다(ILO, 2011).

한 가지 추가적으로 고려될 수 있는 것은, 녹색일자리가 항상 친환경적 생산 프로세스 및 기술과 관련된 일자리로 국한되는 것은 아니라는 것이다. 기존의 생산 프로세스에 기초하더라도, 생산과정에서의 발생하는 탄소배출을 줄이거나, 기존의 생산 프로세스에 녹색기술을 반영한 일자리도 녹색일자리 범주에 포함된다고 볼 수 있기 때문이다. 즉, 녹색 일자리가 반드시 환경재나, 녹색서비스를 생산하는 것은 아니다(ILO, 2016a). 이에 ILO는 녹색일자리란 환경친화적인 과정에 대한 기여정도에 따라, 환경재 및 녹색서비스를 생산하는 일자리와, 환경친화적 생산과정을 보이는 일자리로 구분한다.

미국 노동부의 직업 정보 네트워크(O*NET)의 경우, 녹색일 자리를 에너지 절약, 대체 에너지 개발, 오염 감소 또는 재활용과 같은 활동에 의해 영향을 받는 모든 직업으로 정의하며, 녹색경제에서 기술의 변화정도에 따라 3가지 범주의 녹색일 자리를 제시한다. ILO가 제시한 녹색일 자리의 범주에서도 알 수 있듯이, 녹색일 자리는 녹색생산과정 위에 존재하는 일자리를 포함 친환경적인 생산과정을 보이는 모든 일자리를 포함한다는 점에서 각각의 일자리에 필요한 '녹색 기술'의 종류와 중요성은 상이할 수 있다.

미국 노동부의 직업 정보 네트워크가 제시한 녹색일 자리의 첫 번째 유형인, 수요가 높은 녹색 일자리(Higher Demand Green Occupations)는 기술의 변화는 수반하지 않지만, 녹색 상품과 서비스에 대한 수요가 증가함에 따라, 직무 수요가 높아진 직종으로 기술의 변화가 가장 적은 직군이다. 버스, 대중교통 및 도시 간 운전자와 화학 엔지니어, 상업 및 산업 디자이너, 동물학자 및 야생동물학자가 이에 해당된다. 두 번째 유형인 기술 변화 일자리(Changing Skills Green Occupations)는 녹색 상품 및 서비스에 대한 수요로 인해 녹색 기술, 새로운 작업 또는 전문 분야와 관련된 직업으로 녹색경제가 도래함에 따라, 같은 직종이지만 작업방식에서 새로운 녹색기술이 도입된 직군을 의미한다. 항공 우주 엔지니어, 대기 및 우주과학자, 환경 공학 기술자, 마케팅 매니저가 이에 해당된다. 마지막 유형인 새로운 녹색 일자리(New Green Occupations)는 녹색 트렌드로 인해 새롭게 등장하는 일자리로, 신생일자리라는 점에서 고용, 급여 또는 교육 및 훈련 정보에 대한 예측이 앞으로 필요할 유형이다. 바이오 연료 처리 기술자와 탄소거래 분석가, 에너지 감사관, 지

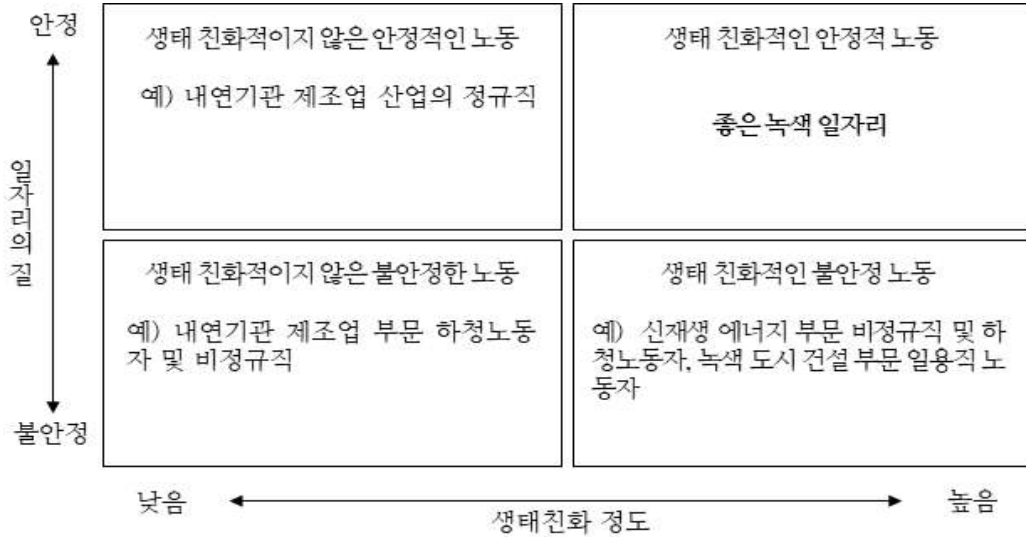
열 기술자와 같이 기존에 존재하지 않던 새로운 직군들이 이에 해당 된다.

중요한 부분은, 녹색일자리의 확대가 노동시장 내 격차와 불평등에 가져올 수 있는 위험에 대한 선제적 고려와 대응이다. ILO에서 제안한 녹색일자리의 유형들은 모두 괜찮은 일자리(Decent job)를 지향해야 한다는 점에서, 향후 녹색일자리의 과제는 ‘좋은 녹색 일자리’ 확대와 관련된다고 볼 수 있다. 일례로 태양광발전소 시공과 관련한 일용직 노동자 등 신재생 에너지 부문의 비정규직 노동자들은, 해당 일자리가 생태 친화적이고 녹색 기술과 관련한 업종이라고 하더라도 고용 및 소득 안정성이 담보되지 않으며, 노동과정에서의 많은 산재위험이 존재하는 불안정한 일자리이다. 즉, 일자리의 질이 고려되지 않은 녹색 일자리 창출은 또 다른 불안정노동자 양산의 과정일 뿐만 아니라, 정의로운 전환에서 지향하는 ‘건강한 생태계를 기반으로 한 지속가능한 경제로의 이행’을 어렵게 할 것이다. 이에 정의로운 전환의 관점에서 녹색일자리는 환경보호 뿐만아니라 노동자의 입장에서 고용안정성이 있고 근로환경이나 처우, 임금 수준이 기존의 업종에 비해 열악하지 않은 ‘일자리의 질¹⁷⁾’ 측면이 고려되어야 한다. 지향되어야 할 탄소중립의 사회와 노동시장은 노동자의 일자리 감소에 대한 불안감을 해소하고, 일자리를 잃은 노동자에게 정당한 보상이 지급되며, 지속가능한 일자리를 위한 재교육/재훈련과 더불어 ‘좋은 녹색 일자리’가 확보되는 미래이다.

아래 그림은 적극적노동시장 정책에서 녹색일자리에 대한 제도 설계 시 고려할 두 가지 측면을 설명한다. 녹색 일자리 창출을 위해서는 적극적노동시장 정책의 고용주 보조금(Subsidies to employers) 정책과 직접고용 및 일자리 창출(Direct employment/job-creation schemes) 정책을 통해 실행될 수 있다. 이때 [그림 2]와 같이 일자리의 질과 생태친화 정도의 두 가지 측면에서 녹색일자리가 이해될 수 있다. 고용주 보조금(Subsidies to employers) 정책을 통해 좋은 녹색일자리의 창출을 유도하거나 정부의 직접고용 및 일자리 창출(Direct employment/job-creation scheme) 정책 설계 시 좋은 녹색일자리를 지향하여 녹색일자리가 보다 적극적으로 논의될 필요가 있다.

17) 일자리의 질 측정과 관련하여서는 불안정 노동과 관련한 선행 연구에서에 다룬, 노동자의 고용형태, 임금수준, 사회보험 가입 정도 등이 고려될 수 있다(백승호, 2014; 백승호·이승윤, 2014).

[그림 2] 녹색일자리의 범주



2) 녹색 기술(Green skill)과 녹색 훈련(Green training)

다음은, 정의로운 전환을 위해 녹색기술을 개발하고 녹색 직업훈련의 필요성이다. 녹색기술은 기후 변화를 방지하거나 이미 존재하는 변화에 적응하기 위해 고안된 조정, 규제를 충족하기 위해 제품, 서비스 또는 기업 운영을 조정하는 데 필요한 기술(ILO, 2011)로 Cedefop(2012)는 녹색 기술을 "지속가능하고 자원 효율적인 사회에서 살고, 발전하며, 지원하는 데 필요한 지식, 능력, 가치 및 태도"로 정의한다. 앞서 살펴보았듯, 탄소중립경제와 노동시장으로의 이행으로 인한 녹색기술의 등장은 기존 경제구조를 구조적으로 변화시킨다. 탄소중립의 노동시장은 일부 직종에 대한 높은 수요를 유발할 수 있지만, 반면 생태파괴적인 직종에 대한 수요를 감소시킬 뿐만 아니라, 녹색 기술과 관련한 새로운 일자리를 생성해 낼 수 있다. 이에 녹색기술에 대한 명확한 이해와 기술 수요에 대한 예측, 적합한 훈련 체계의 형성은 필수적이다. 많은 기존 직종과 산업은 직무 내 녹색 변화를 경험할 것이며, 현재의 훈련과 자격체계에 대한 조정이 필요하다(OECD, 2014). 이에 따라 녹색성장을 위한 TVET(기술 및 직업 교육 훈련)의 중요성은 많은 연구에 의해 강조되어 왔다.

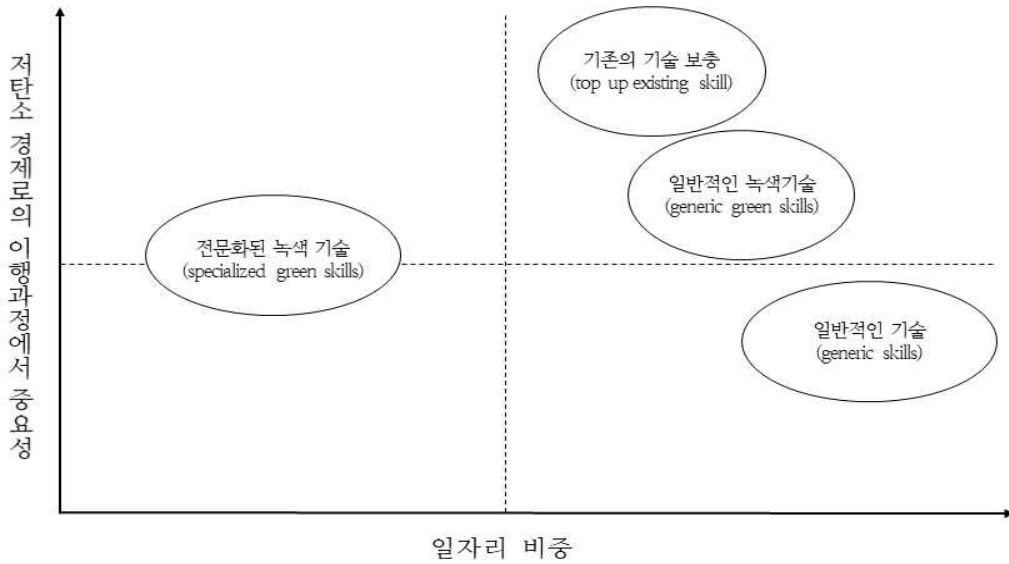
OECD(2011)은 특히 탄소중립 경제로의 이행에 있어 인적 자본 개발이 필수적인 부분이라고 제시하였다. 더불어 다양한 국제기구에서도 녹색 기술에 대한 훈련과 직업교육의 중요성이 부각됨에 따라 탄소중립사회로의 이행에 있어 (녹색)기술의 변화양상과 업종

에 따라 각각 녹색 기술을 범주화하고 있다. 구체적으로 Cedefop, ISCO, ILO는 ‘녹색성장 과정에서의 변화양상’에 따라 녹색기술을 범주화하고 있다. 녹색기술은 녹색일자리의 녹색상품과 서비스의 생산과정에서 창출되는 일자리부터, 녹색기술을 일부 도입하거나, 기존의 생산과정을 친환경적으로 전환하면서 창출될 일자리를 위한 기술까지 포함한다. 또한 해당 기술의 노동집약성에 따라 노동시장에서 해당 일자리가 차지하는 비율도 녹색훈련 및 직업교육의 설계 시 고려될 필요가 있다. 구체적으로 국제기구별 녹색기술과 관련한 논의를 살펴보면 다음과 같다.

국제표준직업분류(ISCO)는 직업의 필요한 기술의 전문화를 ‘지식’, ‘도구 및 기계의 사용’, ‘작업 재료’, ‘생산되는 재화 와 서비스의 종류’에 따라 분류한다. 이에 ILO(2011)은 ISCO의 분류기준에 따라 녹색화의 맥락에서 필요한 녹색기술들을 다음과 같이 분류한다. 1) 환경 규제 및 자원의 효율적인 생산 체계와 일반적인 환경에 대한 지식, 2) 자연 친화적 기계와 녹색 기술, 3) 지속가능한 물질의 생산과 관리에 대한 이해, 4) 녹색 및 환경 친화적인 상품 및 서비스의 생산이 그것이다.

더불어, ILO(2011)는 녹색일자리의 변화 양상에 따라 녹색기술 및 훈련의 필요성에 양적·질적 변화가 있을 것으로 예측한다. 첫째 유형은 일자리의 변화가 없거나 정량적인 유형으로 이들은 기술 변화의 정도가 없다. CNG 버스 운전자, 국립공원 관리인이 예로 제시되는데 이러한 직종을 위한 기술의 대응은 필요하지 않거나, 기존 작업에 대한 훈련을 증가시키는 방향으로 이루어진다. 두 번째 유형은 일자리의 변화가 기존 작업상에서 부분적으로 이뤄지는 유형으로 이들은 기술 변화의 정도가 낮다. 풍력 발전기 용접공, 유기농 농장주 등이 예로 제시된다. 이러한 유형을 위한 기술은 현장학습이나 짧은 훈련과정을 필요로 한다. 세 번째 유형은 일자리 변화가 직업의 변화차원에서 발생하는 유형으로, 중간정도의 기술 변화 정도를 보인다. 예로는, 건물 에너지 컨설턴트, 전기 자동차 또는 CNG 자동차 정비사 등이 해당되는데, 짧은 교육과정이나 장기간에 걸쳐 연속적인 훈련을 통해, 변화하는 녹색기술에 대응한다. 마지막 유형은, 녹색경제에서 만들어지는 신종 직업 유형을 위한 기술이다. 이들은 높은 기술 변화의 정도를 보이며, 이에 기본기 훈련, 대학 학위 또는 그 이상의 연속 훈련을 필요로 한다. 예로는, 전문적 기술을 소지한 태양광 기술자, 친환경 설계자, 바이오 연료 기술자등이 해당된다. ILO(2011)는 녹색기술훈련은 국립공원 관리인이나, 천연가스 버스 운전자와 같이 큰 변화가 크게 발생하지 않을 일자리에서의 직업훈련보다, 탄소중립 특히 에너지 효율화를 위한 새로운 기술, 즉 질적인 변화가 발생하는 녹색기술을 중심으로 훈련체제가 개편되어야 한다고 주장한다.

[그림 3] 녹색기술의 범주



출처 : Cedefop(2010: 2)의 내용을 재구성

Cedefop(2010)는 노동시장에서의 비율(proportion of workforce)과 저탄소 경제 이행에서의 중요성(importance for transitions to low carbon economy)을 함께 고려하여 노동시장의 불안정노동 및 불평등에 대한 대응 그리고 정의로운 전환을 위한 보다 구체적인 녹색 훈련제도를 제시하고 있다. Cedefop(2010)는 녹색기술을 4가지 범주로 분류한다. 우선 일반기술(generic skills)은 노동시장 내 차지하는 일자리의 비중은 가장 높지만, 저탄소 경제로의 이행과정에서의 중요성은 높지 않은 일자리로 기존 산업에서 사용되는 직업 기술이 이에 해당한다. 반면, 일반적인 녹색기술(generic green skills)은 일반기술보다 저탄소 경제로의 이행에서의 중요성이 높은 기술로 녹색 성장의 문제를 인식하고 탄소중립을 이행하는 모든 일자리에서 필요한 기술이다. 구체적으로는 폐기물 감소 및 에너지 효율성 증대를 위한 기술 등이 포함된다(Veselinovska et al, 2013). 이와 반대로 전문화된 녹색기술(specialised green skills)은 저탄소 경제로의 이행과정에서 가장 중요한 역할을 차지하지만, 노동시장 내 일자리의 비중은 크지 않은 것으로 에너지의 효율화와 생산과정의 녹색화를 이룰 수 있으나, 기술의 적용이 산업별 직무별로 제한된 유형을 의미한다(Pavlova, 2012). 마지막으로 기존 기술 보충(top up existing skills)은 저탄소 경제로의 이행에서 가장 중요한 역할을 차지하는 것으로, 기존 산업에서의 기술을 개발하거나, 핵심 기술을 추가하여 새로운 친환경 일자리로의 전환을 이루어낼 수 있도록 해주는 유형을

의미한다.

Cedefop(2010)은 ‘일반적인 녹색기술’과 녹색경제를 위한 ‘기존의 기술 보충’이 다른 유형의 기술보다 중요할 수 있음을 제시한다. 녹색경제로의 전환과정에서 창출될 새로운 일자리와 기술의 상당부분이 기존 직종에서 발견될 수 있고, 기존의 업종과 다른 새로운 녹색 일자리로 전환하기 위한 직업교육 및 훈련은 보편적으로 이뤄지기 쉽지 않기 때문이다. 또한 일자리의 비중과 관련하여서도, 일반적인 녹색기술’과 녹색경제를 위한 ‘기존의 기술 보충’은 보다 많은 노동자에게 노동시장에서의 기회를 줄 수 있다는 점에서도 유의미하다. 반면에 새로운 녹색 일자리와 관련한 ‘전문화된 녹색기술’은 특정 국가나 산업 체제에 따라 다양하게 나타나기 때문에, 특정 국가에서의 ‘전문화된 녹색기술’의 개발이 다른 국가나 노동시장에 적용되지 않을 수 있다(Pavlova, 2012)고 지적된다. 이에 향후의 녹색직업훈련은 산업 전반의 생산과정에서 탄소중립을 이룰 수 있는 ‘일반적인 녹색기술’이나, 기존 교육 및 훈련 시스템의 기술 향상과 핵심 녹색 기술을 추가하여 노동자의 녹색 일자리로의 재취업을 용이하게 하는 방향으로 ‘기존의 기술보충’과 관련한 기술훈련체계를 보다 우선적으로 확립할 필요가 있다(Veselinovska & Kirova, 2013).

추가적으로 Cedefop(2010)은 제안된 녹색기술을 위한 녹색훈련 과정에서 추구되어야 할 원칙들을 아래와 같이 제안하는데, 이 원칙들은 정의로운 전환의 관점에서도 함의를 제공한다. 우선 첫째는, 개인의 욕구에 맞춘 녹색기술 훈련이 이루어져야하며, 이는 다양한 방법을 통해 접근할 수 있어야 한다는 원칙으로 직업훈련과 관련하여 개인의 선택권과 접근성이 보장되어야 한다는 것을 나타낸다. 두 번째는, 일반교육과정의 학생들에게 고수준 저탄소 기술의 기초가 되는 핵심 과목을 포함할 것을 제시하고 있다. 일반교육 과정에서 녹색기술과 관련한 기초적인 교육은 대다수의 노동자에게 녹색기술과 관련한 기본적인 숙련을 형성하여, 향후 직업훈련 과정에서 노동자의 실직적인 선택권을 보장한다. 다음으로는, 일반적인 녹색기술(generic green skills)의 경우, 노동시장 전체 인력에게 교육될 것이 강조되고 있다. 탄소중립 노동시장과 녹색경제로의 이행에서 ‘전문화된 녹색 기술’에 비해 ‘일반적인 녹색기술’과 관련 일자리의 비중이 훨씬 높다. 따라서 일반적인 녹색기술은 노동시장에서의 불안정노동 양산과 불평등 문제 해결을 위한 선제적인 교육으로 기능할 수 있으며, 이에 노동시장 전체 인력에게 보편적으로 이루어져야할 필요성이 강조되고 있는 것이다. 마지막으로, 녹색훈련을 위한 교육자 양성 원칙이 제시되었는데, 지속가능한 녹색훈련체제의 성립을 위해서는 환경 문제를 인식하고 새로운 녹색 기술을 훈련시킬 수 있는 충분한 수의 교육자 또한 중요하다는 점을 나타낸다.

<표 4> Cedefop(2010)의 녹색훈련에 대한 제언

구분	내용
1	개인의 욕구에 맞춘 녹색기술 훈련이 이루어져야하며, 이는 다양한 도구와 방법을 통해 접근할 수 있어야 한다. 전문화된 고급 녹색기술(specialized green skills)의 경우, 수익성이 담보될 것.
2	학생들의 교육과정에서 고수준 저탄소 기술의 기초가 되는 핵심 과목을 포함할 것.
3	일반적인 녹색기술(generic green skills)의 경우, 노동시장 전체 인력에게 교육될 것.
4	환경 문제를 인식하고, 새로운 녹색기술을 훈련시킬 수 있는 교육자를 양성할 것.

6. 결론

본 연구는 한국 노동시장에서 불안정노동과 불평등 문제를 해결하지 못한 채 우리가 맞이하고 있는 거대한 기후변화의 위기에 있어, 적극적노동시장 정책의 개혁 필요성을 논하고 앞으로의 방향을 제안하고자 하였다. 이를 위해 먼저, 생태적 마르크스주의를 통해 불안정노동과 환경파괴의 근본적 원인으로 (성장중심)자본주의체제의 한계를 살펴보고, 탄소중립사회의 이행에 있어서도 성장(growth)에 대한 다양한 관점들을 검토하였다. 이어 국내외에서 이루어지는 정의로운 전환에 대한 논의를 살펴보고, 탄소중립으로의 이행과정에 있어 노동시장에서 발생할 수 있는 불안노동의 확대와 지역 간 불평등 문제를 실증적으로 간략히 분석하여 정의로운 전환에 있어 새로운 녹색 적극적노동시장 정책의 중요성을 강조하였다.

정의로운 전환은 노동자와 지역사회를 보호하고, 사회적 위험과 유익성의 평등한 분배의 보장을 가정하고 있는데, 최근 한국의 그린 뉴딜 정책과 탄소중립을 위한 이행 대책에서는 사회적 유익성의 평등한 분배를 위한 적극적노동시장 정책에 대한 논의는 충분히 이루어지고 있지 않다. 정의로운 전환의 개념은 ‘건강한 생태계’를 기반으로 한 지속가능한 경제로 전환하는 과정에서 발생하는 노동자의 일자리 감소에 대한 불안감을 해소하고, 노동자와 지역 공동체의 이익과 더불어 노동기간의 손실 없이 고용이 유지되도록 하는 것이다. 또한 전환의 비용이 노동자와 지역 공동체에 일방적으로 전가되지 않고 공정하게 사회전체에 분배, 일자리를 잃은 노동자에게 정당한 보상, 지속가능한 일자리를 위한 재교육/재훈련, 그리고 새로운 지속가능한 산업으로의 고용을 연계하는 것을 목적으로 한다(장주영, 2013). 즉, 정의로운 전환의 달성을 위해 지속가능하고 괜찮은(decent) 녹색 일자리를 만들기 위한 사회적으로 유용한 정책개발이 필수적이며 이것은 복지제도 개혁 과제 중에서도 적극적노동시장 정책과 밀접한 관계가 있다.

본 연구는, 정의로운 전환의 맥락에서 적극적 노동시장 정책은 개혁될 필요성을 주장하고, 개혁의 방향을 녹색일자리와 녹색기술을 중심으로 논의하였다. 녹색일자리와 관련하여 연구는 직접고용 및 일자리 창출(Direct employment /job-creation schemes) 정책과 훈련(Training) 정책을 주요하게 논의했다. 녹색일자리는 일자리의 질과 생태친화 정도의 두 가지 측면에서 이해되어야 하며, 이에 고용주 보조금(Subsidies to employers)정책과 정부의 직접고용 및 일자리 창출(Direct employment /job-creation scheme) 정책을 설계하는 데 있어 생태친화와 관련한 새로운 형태의 일자리와 더불어 ‘일자리의 질’ 측면이 주요하게 고려될 필요가 있음을 제시하였다.

녹색기술과 직업교육의 경우, 우선 일반기술(generic skills)은 노동시장 내 차지하는 일자리의 비중은 가장 높지만, 저탄소 경제로의 이행과정에서의 중요성은 높지 않은 일자리로 기존 산업에서 사용되는 직업기술이 이에 해당한다. 반면, 일반적인 녹색기술(generic green skills)은 일반기술보다 저탄소 경제로의 이행에서의 중요성이 높은 기술로 녹색 성장의 문제를 인식하고 탄소중립을 이행하는 모든 일자리에서 필요한 기술이다. 전문화된 녹색기술(specialised green skills)은 저탄소 경제로의 이행과정에서 가장 중요한 역할을 차지하지만, 노동시장 내 일자리의 비중은 크지 않은 것으로, 에너지의 효율화와 생산과정의 녹색화를 이룰 수 있으나, 기술의 적용이 산업별 직무별 제한된 유형을 의미한다. 마지막으로 기존 기술 보충(top up existing skills)은 저탄소 경제로의 이행에서 가장 중요한 역할을 차지하는 것으로, 기존 산업에서의 기술을 개발하거나, 핵심 기술을 추가하여 새로운 친환경 일자리로의 전환을 이루어낼 수 있도록 해주는 유형을 의미한다. 즉 향후 한국의 적극적 노동시장 정책은 정의로운 전환의 관점에서 ‘일반적인 녹색기술’과 녹색경제를 위한 ‘기존의 기술 보충’에 대한 직업훈련의 개편이 이루어져야한다. 특히, 일자리의 비중을 고려하면, 위의 두 범주의 녹색기술의 중요성은 더욱 강조될 수 있다. 이와 같은 녹색훈련 제도의 설계에 있어, 노동자의 선택권과 교육기회에의 접근성 보장이 중요하다. 또한 일반교육과정의 학생들에게 저탄소 기술의 기초가 되는 핵심 과목을 포함하는 과정은 한국의 교육과정의 전체적인 개편을 통해 기술격차의 위험성을 예방하는 과제이다. 즉, 녹색경제에서의 노동시장에서 녹색일자에 대한 실질적인 선택권을 보장하기 위해서는 일반교육 과정에서 특히 기초적인 교육이 이루어질 필요성이 있는 것이다. 다음으로는, 일반적인 녹색기술(generic green skills)의 경우 노동시장에서 관련 일자리 비중이 높기 때문에, 노동시장 전체 인력에게 교육될 필요가 있다. 마지막으로, 녹색훈련을 위한 교육자 양성으로 환경 문제를 인식하고, 새로운 녹색기술을 훈련시킬 수 있는 교육자를 양성할 것이 제시되어 지속가능한 녹색훈련체제를 위해 필요하고 또한

동시에 새로운 일자리 창출 전략도 될 수 있다.

물론 본 연구에서 제시한 적극적노동시장 정책을 통해 정의로운 전환에서 추구하는 분배의 정의가 모두 달성될 수 있는 것은 아니다. 최근에 정의로운 전환을 달성하기 위해 기존의 사회보장제도 개혁과 함께 기본소득, 일자리보장제, 보편적기본서비스, 참여소득 등 새로운 제도들에 대한 논의도 이루어지고 있다. 하지만, 현재 기후위기를 마주한 우리 사회가 노동의 관점에서 불평등을 완화하고 분배의 정의를 달성하기 위해서는 어떤 새로운 하나의 대안적 제도만으로도 해결하기 어려운 문제들이 중첩되어 있다. 따라서 주요한 사회정책인 적극적노동시장정책의 개혁필요성과 가능성에 대한 논의도 확대되어야 한다. 일의 형태 변화로 인한 불안정노동의 확대, 그리고 기후위기의 문제를 중첩적으로 경험하고 있는 우리사회에서, 사회적·생태적 전환(Social and ecological transition)을 이루어내기 위한 적극적노동시장 정책의 가능성을 재고하는 것은 중요하다.

역사적으로 복지자본주의체제에서 적극적노동시장 정책은 당시의 사회·경제적 상황에 따라 역할과 구성이 지속적으로 변화되어 왔다. 기후위기 대응으로 탄소중립 경제로의 이행이 요구되는 가운데 정의로운 전환을 이루어내는 것을 현재 복지자본주의체제의 모순에 대응할 최우선적 목표로 삼아야 할 것이다. 이 과정에서 적극적노동시장 정책 역시 개혁의 필요성이 대두된다. 전환의 과정에서 불안정노동 및 노동시장 내 불평등이 확대되고, 지역 간 격차가 심화될 가능성이 있는데 이에 보다 적극적으로 녹색 적극적노동시장 정책의 가능성을 논하고, 구체적으로는 녹색일자리와 녹색훈련제도의 개혁을 설계해볼 필요가 있다. 본 연구는 불안정노동자를 확대시키지 않으면서도 생태적·사회적 지속가능성을 보장하는 사회적·생태적 전환(Social and ecological transition)을 이루어내기 위한 적극적노동시장 정책의 방향을 제시하고 관련 논의 확대에 기여하고자 하였다. 본 연구에서 좋은 녹색일 자리를 창출해내는 구체적인 경로와 녹색기업훈련체제의 구축 방안 등에 대한 논의까지 담지 못했다. 이에 적극적노동시장 정책의 개혁을 이루어내기 위한 구체적인 구현의 방안과 경로설정을 후속연구로 남긴다. 마지막으로, 한국 사회가 직면한 불안정노동 확대의 문제와 기후위기의 문제를 동시에 해결할 출구를 찾아가는 과정에서, 적극적노동시장 정책을 포함한 다양한 제도개혁 논의를 통해 우리사회가 위기를 기회로 삼을 수 있길 고대해본다.

■ 참고문헌 ■

- 강철구, 전소영 (2016) 경기도 녹색일자리 실태 및 창출방안 연구. GRI 경기연구원.
- 관계부처합동 (2019). 제3차 녹색성장 5개년 계획.
- 관계부처합동 (2020). 「한국판 뉴딜」 종합계획 - 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환 -.
- 김민정 (2009). 자본 관계에서 고찰한 환경 불평등. 마르크스주의 연구. 6(1). 92-121.
- 김병권 (2020). 한국판 뉴딜의 주요 내용과 진화방향. 경남발전. 4-11.
- _____ (2021). 기후위기와 정의로운 생태전환, 그리고 복지. 2021 한국사회정치학회 춘계학술대회 자료집. 79-100.
- 김승택 (2008). 녹색 성장과 녹색 일자리 창출. 국제노동브리프. 6(12). 1-3.
- 김연명 외 (2007). 우리나라에서의 사회투자정책 적용 방안 연구. 보건복지부 연구용역 보고서.
- 김종진 (2021). 기후위기와 노동의 대응, 정의로운 전환 - 노동시장의 제도적 실천적 과제 모색 -.
- 김준영, 권혜자, 최기성, 연보라, 박비곤 (2019). 플랫폼경제종사자 규모 추정과 특성 분석. 한국고용정보원.
- 김상현 (2020). 그린뉴딜 다시쓰기: 녹색성장을 넘어. 창작과비평. (187).
- 김정주 (2020). '한국판 뉴딜'의 바람직한 추진 방향- '디지털·그린 경제' 구현을 위한 '스마트 인프라' 투자 전략 모색 -. 한국건설산업연구원.
- 김현우 (2014). 정의로운 전환. 나뭇박스.
- _____ (2020). 그린뉴딜과 정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응 및 정책 과제, 『노동 N 이슈』 2020(07): 1~12.
- 금민(2021). 「기본소득형 탄소세」, 기본소득한국네트워크, 기본소득 연합 토론회 '토지세와 탄소세'(6월 24일) 발제문, pp. 7-21.
- 녹색성장위원회 (2009). 세계 일류의 녹색선진국 만든다 -녹색성장위원회 공식 출범, 제1차 회의 개최-. 보도자료.
- 대한민국정부 (2020a). 궁금해요! 한국판 뉴딜.
- 대한민국정부 (2020b). 지속가능한 녹색사회 실현을 위한 대한민국 2050 탄소중립 전략.
- 민효상, 김보경, 서정옥 (2012). 적극적 노동시장정책의 국가 비교 분석: 한국의 특이성에 대한 탐색적 원인 분석을 중심으로. 국가정책연구. 26(4). 35-63.
- 박준식, 김영범 (2009). 적극적 노동시장 정책의 다양성. 경제와사회, 188-217.
- 변용찬, 최은진, 홍석표, 곽노성, 허수정 (2009). 기후변화녹색성장 종합연구: 녹색성장과 생활환경. 한국보건사회연구원.
- 백승호, 이승윤, 김태환 (2021). 비표준적 형태의 일과 사회보장개혁의 남아있는 과제들, 사회보장연구 2(97). 139-176.
- 신광영 (2015). 스웨덴 사회민주주의. 한울아카데미.
- 안병일, 김현우, 조보영 (2015). 서울시 에너지전환을 위한 도시형 적정기술의 가능성과 활용방안 연구. 에너지기후정책연구소.

- 양의석 (2020). 독일 연방정부의 脫석탄정책 이행 상황 분석과 시사점. 에너지경제연구원.
- 유영성, 금민, 김재신 (2020). 기본소득 재원으로서 탄소세 도입 검토. 경기연구원.
- 윤홍식 (2019). 한국 복지국가의 기원과 궤적 1. 서울: 사회평론아카데미.
- _____ (2020). '한국판 뉴딜'에서 '복지국가' 찾기 - 루스벨트의 '뉴딜'에는 있고 문재인이 「한국판 뉴딜」에는 없는 것. 월간 복지동향. (263). 5-11.
- 오형나 (2021). 탄소중립과 정의로운 전환: 공정전환 메커니즘에 대한 소고. 정책기획위원회 탄소중립 연속 간담회 발표자료.
- 은석 (2016). 생태주의와 복지국가는 결합할 수 있는가? -자본 포섭형 복지국가에서 성찰적 공동체형 복지국가로의 전환을 위하여. 비판사회정책. 53: 213-245.
- 이규억 (2014). 시장자본주의의 진화: 경제철학사적 접근. KDI 연구.
- 이동한 (2021). 탄소세는 기후위기 대처에 얼마나 효과적인일까?. 보다정의. (2). 36-51.
- 이상현 (2011). 생태주의의 Vita Activa. 책세상.
- 이순자 (2015). 이산화탄소 포집과 저장에 관한 법적 쟁점 -포집을 중심으로-. 환경법연구. 37(1). 249-289.
- 이승윤, 백승호, 김태환, 박성준 (2020). 주요국 고용안전망의 현황과 시사점. 감사연구원 연구용역 보고서.
- 이정선, 김수정 (2021). EU 탄소국경조정제도(CBAM)주요내용 및 영향. Global Market Report. 21(027). kotra.
- 이정필 (2018). 정의로운 전환의 담론과 과제. Enerzine Focus. (88).
- 이종선 (2001). 한국의 신자유주의적 구조개혁과 적극적 노동시장정책: 평가와 과제. 사회복지정책. 13. 한국사회복지정책학회.
- 이호연, 양재진 (2017). 퍼시켓 분석을 통해 본 한국 노동시장의 이중구조와 불안정 노동자. 한국정책학회보. 26(4). 65-103.
- 이혜경 (2020). 유럽그린딜(European Green Deal) 논의 동향과 시사점. 외국입법 동향과 분석. (25). 국회입법조사처.
- 에너지기후정책연구소 (2016). 에너지 전환과 에너지 시민을 위한 에너지 민주주의 강좌. 이매진.
- 장주영 (2013). 기후변화와 정의로운 전환. 노동사회. 133.
- 조돈문 (2015). 스웨덴 노동시장의 유연성-안정성 균형 실험: 황금삼각형과 이중보호체계. 산업노동연구. 21(2). 99-137.
- 조영훈 (2013). 생태주의의 도전과 복지국가의 변화. 사회복지정책. 40(3). 1-24.
- 한상운 (2020) 기후정의 실현을 위한 정책 개선방안 연구(Ⅱ). 한국환경정책·평가연구원.
- 홍덕화 (2020). 기후불평등에서 체제 전환으로 : 기후정의 담론의 확장과 전환 담론의 급진화. 환경사회학연구. 24(1). 7-50.
- 홍성태 (2003). 생태맑스주의로의 길. 제1회 맑스コミュ날레 학술문화제 발표논문.

BMW, Final Report(2019), Commission on Growth, Structural Change and Employment.

Bonoli, G. (2012). Active labour market policy and social investment: a changing relationship. Towards

- a social investment welfare state. 181–204.
- Boyce, J. K. (2019). *The Case for Carbon Dividends*. Cambridge: Polity Press.
- Cedefop (2010). *Skills for green jobs European synthesis report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- _____ (2012). *Green skills and environmental awareness in vocational education and training*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- _____ (2013). *Skills for a low-carbon Europe*. RESEARCH PAPER 34. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Cosme, I., Santos, R. & O'Neill, D. (2017). Assessing the Degrowth Discourse: A Review and Analysis of Academic Degrowth Policy Proposals. *Journal of Cleaner Production*, 149, 321–334.
- CSIS & CIF. (2020). *Just transition concepts and relevance for climate action, Just transition initiative 2*.
- European Commission (2017). *EUROPEAN SEMESTER THEMATIC FACTSHEET ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES*.
- _____ (2018). *Regulation of the European Parliament and of the Council*.
- _____ (2019). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Green Deal*
- Gough, I. H. (2017). *Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*; Edward Elgar: Northampton, MA, USA.
- Harlan, S. L., David N. P., Roberts, J. T., Bell, S. E., Holt, W. G., & Nagel, J. (2015). *Climate Justice and Inequality*. In Dunlap, R. E. & Robert J, B(eds). *Climate Change and Society: Sociological Perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Heath, J. & Panitch, V. (2010). Why cash violates neutrality. *Basic Income Stud.* 5, 1–26.
- Hickel, J. (2020). *Less is More: How Degrowth Will Save the World*. London: William Heinemann.
- Hickel, J. & Kallis, G. (2019). “Is Green Growth Possible?” *New Political Economy*.
- ILO (2011). *SKILLS FOR GREEN JOBS A GLOBAL VIEW*. International Labour Office. Geneva.
- ___ (2016a). *What is a green job?*. International Labour Office. Geneva.
- ___ (2016b). *Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects*, International Labour Office. Geneva.
- ___ (2019). *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*. Geneva: International Labor Office.
- IPCC (2013). *Climate change 2013: The physical science basis*. Working Group I contribution to the fifth assessment report of the intergovernmental panel on climate change. edited by Stocker et al., Cambridge Univ. Press, New York
- _____ (2018). *Climate change performance Index: Results 2019*. Bonn: Germanwatch.
- Kalleberg, A. (2000). Nonstandard employment relations: Part-time, temporary and contract work. *Annual review of sociology*, 26(1), 341–365.

- Keeling, C. D., Piper, S. C., Bacastow, R. B., Wahlen, M., Whorf, T. P., Heimann, M., & Meijer, H. A. (2001). Exchanges of atmospheric CO₂ and ¹³CO₂ with the terrestrial biosphere and oceans from 1978 to 2000. I. Global aspects. SIO Reference Series 01-06. Scripps Institution of Oceanography, San Diego.
- Knox, K. (2019). "Climate Justice in the UK: Reconciling Climate Change and Equity Issues in Policy and Practice in a Developed Country Context.". In Jafry, T(eds). *Handbook of Climate Change*, Routledge.
- Lee, S. S.-Y., Lee, J., & Kim, K. (2020). Evaluating Basic Income, Basic Service, and Basic Voucher for Social and Ecological Sustainability. *Sustainability*. 12(20). 8348.
- Lowy, M. (2018). why ecosocialism: For a red-green future. Great Transitions Initiative Retrieved.
- MacFarling Meure, C., Etheridge, D., Trudinger, C., Steele, P., Langenfelds, R., van Ommen, T., Smith, A. and Elkins, J., 2006, Law Dome CO₂, CH₄ and N₂O ice core records extended to 2000 years BP. *Geophysical Research Letters*, 33.
- MacNeill, T. & Vibert, A. (2019). Universal basic income and the natural environment: Theory and policy. *Basic Income Stud.* 14. 1-15.
- Malmaeus, M., Alfredsson, E. & Birnbaum, S. (2020). Basic Income and Social Sustainability in Post-Growth Economies. *Basic Income Studies*. 15(1).
- McAfee, A. (2020). 포스트 피크: 거대한 역전의 시작(이한음 역). 서울: 청림출판. (원서출판 2020).
- Mulvale, J.P. (2019). Social-ecological transformation and the necessity of universal basic income. *Soc. Altern.* 38. 39-46.
- Moore, L. (2015). Global Prosperity and Sustainable Development Goals. *Journal of International Development*. 27(6). 801-815.
- Novello, A., & Carlock, G. (2019). Redefining Green Jobs for a Sustainable Economy. *The Century Foundation*.
- Nordhaus, W, D. (2016). 기후 카지노(황성원 역). 서울: 한길사. (원서출판 2013).
- O'Connor, J. (1998). *Natural Causes: Essays in ecological Marxism*. New York: The Guildford Press.
- OECD (1997). *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: a Streamlined Public Employment Service*. OECD. Paris.
- _____ (2011). *Towards Green Growth*. OECD. Paris.
- _____ (2014). *Greener Skills and Jobs*. OECD. Paris.
- _____ (2017). *Just Transition: A Report for the OECD*. International Trade Union Confederation. Just Transition Centre. OECD. Paris.
- _____ (2019). *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*. OECD. Paris.
- Pai, S., Harrison, K., Zerriffi, H. (2020). A Systematic Review of the Key Elements Of a Just Transition For Fossil Fuel Workers.
- Pavlova, M. (2012). Generic green skills: Can they be addressed through Technology Education. 7th Biennial International Conference on Technology Education Research.
- Perkins, D., Nelms, L. & Smyth, P. (2004). Beyond neo-liberalism: the social investment state?. *Social*

- Policy Working Paper. 3. Brotherhood of St Laurence and Center for Public Policy(University of Melbourne).
- Portes, J., Reed, H. & Percy, A. (2017). Social Prosperity for the Future: A Proposal for Universal Basic Services; UCL's Institute for Global Propensity: London, UK.
- Preston, I., White, V., Thumim, J. & Bridgeman, T. (2013). Distribution of Carbon Emissions in the UK: Implications for Domestic Energy Policy. JRF Foundation.
- Pollin, R. (2018). De growth vs A green new deal. *New left review* 112. 5~21.
- Pollin, R., Peltier, H., Heintz, J. & Scharber, H. (2008), Green Recovery, Center for American Progress and the Political Economy Research Institute, University of Massachusetts.
- Rosemberg, A. (2010). Building a Just Transition. *International Journal of Labour Research* 2(2). 125-162.
- _____. (2019). 국제노동조합총연맹과 지구적 환경 노조 정책의 발전. 래첼(N. Rathzel), 우첼(D. Uzzell) 엮음. 김현우 옮김. *녹색 노동조합은 가능하다*. 이매진
- Taylor-Gooby, P. (2006). European Welfare Reforms : The Social Investment Welfare State. The East-West Center.
- Theodore, N. & Peck, J. (2000). Searching for best practice in welfare-to-work: The means, the method and the message. *Policy & Politics*. 29(1). 81-98.
- UK parliament(1998). WELFARE TO WORK IN AMERICA: A COMPARISON OF LABOUR FORCE ATTACHMENT AND HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT MODELS.
- United Nation (1992). REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT.
- United Nations (2015). PARIS AGREEMENT.
- Veselinovska, S, S. & Kirova, S. (2013). How to teach environmental education during efl/esl lessons?. 11.
- Weil, D. (2015). The fissured workplace: Why work became so bad for so many and what can be done to improve it. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press. 송연수 역. *균열 일터-당신을 위한 회사는 없다*. 황소자리.
- WorldWatch Institute (2008) State of the World 2008: Innovations for a Sustainable Economy. Multimedia Library Collection.
- 매일경제 (2018.10.30.) 신재생 일자리 15만개 만든다지만... 대부분 단순노무직, 고용 지속 어려워. 미국 노동부 직업 정보 네트워크. <https://www.onetonline.org/>
- German Environment Agency. <https://www.bmu.de/en/ministry/federal-and-laender-authorities/german-environment-agency-uba/>. 검색일: 2021.12.17.

◀ Abstract ▶

A Study on the Future Orientation of Active Labor Market Policy for a Just Transformation

Seung-yoon Lee* · Tae-hwan Kim**

This study focused on inequality and precarious labor that could expand in the process of ecological transformation in Korea's labor market, which has faced the problem of responding to the climate crisis, while precarious labor remains. In Korea, it is predicted that regional disparities and inequalities in the labor market will expand in the process of social and ecological transition. Therefore, this study derived the need for a 'just transition' that protects workers and local communities in the process of transitioning from Korean society to a green economy, and insists on the equal distribution of social risks and benefits. In this regard, alternatives were presented in terms of redistributive labor market policies. Regarding the inequality that arises in the process of a just transition in the future, the reform of Korea's active labor market policy should be done in the direction of securing 'decent green jobs' and guaranteeing 'green skill training' for this purpose. As a detailed strategy, the study suggested the 'Subsidies to employers policy' and the 'Direct employment/job-creation scheme' in relation to the creation of 'Decent green jobs'. In addition, a reorganization strategy for green technology training was presented centered on 'General green skills' and 'Top up existing skills'.

Keywords: just transition, active labor market policy, green jobs, green training, precarious workers

◆ 2021. 11. 1. 접수 / 2021. 12. 10. 1차수정 / 2021. 12. 20. 게재확정

* Chung-Ang University, Department of Social Welfare

** Chung-Ang University, Department of Social Welfare