

광역시자체 탄소중립기본조례와 정의로운 전환을 위한 노동조합의 과제¹⁾

황선자_한국노총중앙연구원 부원장

목 차

I. 들어가며

II. 탄소중립기본법과 정의로운 전환

III. 광역지자체 탄소중립기본조례와 정의로운 전환

IV. 2050 탄소중립에 대한 노동조합의 지역차원 참여 현황

V. 나가며: 정의로운 전환을 위한 노동조합의 과제

1) 이 글은 한국노총 중앙연구원 2022년 정책연구과제로 진행 중인 『탄소중립과 정의로운 전환을 위한 노동조합의 과제』(황선자·이문호·임찬영, 2022)의 일부를 정리한 것이다.

요 약

인류의 생존을 위한 거스를 수 없는 흐름이 된 2050 탄소중립에 대한 노동조합의 대응전략으로 정의로운 전환에 초점을 맞춰 노동조합의 과제를 살펴보는 데, 특히 탄소중립과 정의로운 전환을 위한 법적 절차와 정책수단을 구축하는 탄소중립기본법과 탄소중립기본조례의 제·개정 과제에 초점을 맞춰 살펴보고자 한다. 이를 위해 탄소중립기본법과 17개 광역지자체 탄소중립기본조례에 포함된 정의로운 전환의 실질적 구현 및 절차적 구현과 관련된 사항을 분석하고, 노조간부 인식조사에 기초하여 노동조합의 탄소중립기본조례 제정 등에 대한 참여현황을 살펴보았으며, 이에 기초하여 정책과제를 도출하였다.

현행 탄소중립기본법은 정의로운 전환 실현을 위한 법적 절차와 정책수단 등 체계적 이행체계를 구축하는데 한계를 가지고 있다. 이러한 한계는 지방자치단체 탄소중립기본조례 제정에 영향을 미쳐 탄소중립기본계획에 정의로운 전환관련 사항을 포함하도록 한 조례는 전무하다. 그리고 대다수 조례에서 정의로운 전환이 정의로운 전환 지원센터 설립으로 한정되고 있고, 이마저도 정의로운 전환 특별지구로 지정 시 설립할 수 있다고 규정하고 있는데, 조례에 지자체장이 특별지구로 지정받기 위해 노력해야 한다는 규정을 가지고 있는 조례는 2개에 불과하다. 그리고 지역의 탄소중립과 정의로운 전환에 중요한 영향을 미치는 거버넌스인 지역 탄소중립위원회에 노동자 등 이해당사자 대표의 참여를 명시한 조례도 극소수이며, 광역지자체 탄소중립위원회 위원으로 노동자대표가 참여하는 사례는 존재하지 않는다. 핵심 이해당사자인 노동자 대표가 탄소중립 대응과정에서 철저히 배제되고 있는 것이다. 이는 노조간부 인식조사를 통해서도 확인된다.

이와 같은 상황에서 정의로운 전환을 위한 노동조합의 과제는 다음과 같다.

첫째, 탄소중립기본법의 개정과 실행법으로서 정의로운 전환법의 제정을 통해 정의로운 전환 추진체계 구축과 국가차원을 비롯한 지역 및 산업, 기업차원 등 다양한 수준의 의사결정 구조와 과정에 노동자를 비롯한 이해당사자 대표 참여 보장 및 확대되도록 해야 할 것이다. 둘째, 지자체 탄소중립기본조례의 개정과 정의로운 전환관련 조례 및 전환기금의 설치·운영관련 별도 조례 제정을 통해 지역차원에서 정의로운 전환 실현을 위한 이행체계 구축과 기금 조성 등 법·제도적 기반이 마련되도록 해야 할 것이다. 셋째, 현재 탄소중립기본법과 조례에 규정된 정의로운 전환 관련 사항들을 이행할 것을 요구하고, 지속적으로 모니터링하며, 탄소중립기본법에 조례로 위임된 사항들을 활용하여 지역 실정에 맞는 정책을 발굴하고 노동자와 지역주민 등이 참여하는 정의로운 전환의 모범사례를 만들어나가고, 이것이 다른 지역으로 확산될 수 있도록 경험을 공유해야 할 것이다. 넷째, 노조는 지역 거버넌스 체제를 구축하여 정의로운 전환을 이슈화하면서 탄소중립이 지역의 산업구조에 미치는 영향을 분석하고 사업 다각화로 전환할 수 있는 새로운 산업 정책적 개입을 모색해야 할 것이다. 다섯째, 특히 퇴장산업 및 변신산업이 밀집되어있는 지역의 노동조합은 시급히 기후위기 대응 문제를 교섭 의제로 다루어야 한다. 여섯째, 정의로운 전환의 실현을 위해 환경·시민단체 및 기후위기 취약계층과의 연대를 강화해야 할 것이다.

I. 들어가며

기후변화는 지구 생태계와 자본주의 세계 정치경제에 영향을 미치는 중요한 도전 중 하나이다. 우리는 현재 ‘기후위기’라는 인류 역사상 가장 큰 도전적 상황에 놓여있다. 현대적 산업화는 한편으로 인류 역사상 유례없는 경제성장을 가져왔으나, 다른 한편 온실가스 배출로 지구를 위기에 빠트렸다. 이로 인해 지금 우리는 ‘성장이나 기후보호냐’라는 어려운 선택의 기로에 놓여있다. 기후위기에 대응하기 위한 핵심적 방안은 에너지 및 산업 대전환과 더불어 기존의 경제성장 중심 및 불평등한 사회·경제시스템을 지속가능한 새로운 시스템으로 전환시키는 것이다. 이를 가능하게 하는 길이 ‘정의로운 전환(Just Transition)’이다.

우리나라는 2015년 파리협정과 2021년 제26차 유엔기후변화협약 당사국 총회(COP26)를 통해 온실가스 감축을 통한 기후위기 대응에 동참하며 탄소중립을 위한 관련 계획과 정책을 수립해왔다. 2050 탄소중립 추진전략 발표(‘20.12)에 이어 산업구조 변화에 대응한 공정한 노동전환 지원 방안 발표(‘21.7), 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장기본법」 제정(‘21.9), 2050 탄소중립 시나리오(‘22.10) 발표, 탄소중립 산업 대전환 비전과 전략 발표(‘21.12)를 하였다. 윤석열 정부는 지난 10월 탄소중립·녹색성장 정책의 컨트롤타워인 탄소중립녹색성장위원회를 새로이 꾸려 공식 출범하고, 탄소중립·녹색성장 비전과 추진전략을 발표하였다.

정부가 공정한 전환이라 부르는 정의로운 전환은 탄소중립과 관련하여 ‘탈탄소 세계로 이행하는 과정과 결과가 공정하고 정의로워야 한다’라는 명제를 원칙으로 둘 수 있다(여형범, 2021). 정부가 발표한 「2050 탄소중립시나리오」에서는 탄소중립 실현을 위한 사회적 과제의 하나로 탄소중립 사회로의 공정하고 정의로운 전환을 제언하고 있다. 이를 위해 탄소중립 사회로의 전환과정에서 사회구성원 중 누구도 소외되지 않도록 이해관계자 모두가 참여할 수 있는 논의의 틀을 마련해야 한다고 제언하고 있다. 즉 탄소중립 관련 정책과 계획 등의 입안 단계부터 실행과 결과까지 전 과정에 이해관계자의 의미 있는 참여를 보장하는 대화 체계를 공고하게 구축하고 이를 민주적으로 운영해 전환 과정의 성과와 책임을 공유하고 분담해야 한다는 것이다. 이와 함께 전환과정에서 피해가 예상되는 산업의 노동자, 중소기업인, 지역 등이 겪을 수 있는 어려움을 최소화하면서 새로운 기회를 창출할 수 있는 방안을 만들어야 하는데, 특히 탈탄소 사회로의 전환에 따라 일자리 충격을 받을 수 있는 노동자들의 고용 안정성을 확보하는 것이 필수적이라고 보고 있다. 또한 기후위기로 인해 발생할 수 있는 사회적·경제적 불평등

을 사전에 진단하고 이에 대비하는 사회적 안전망도 구축해야 한다고 제안하고 있다(탄소중립 시나리오, 2021: 95).

우리나라는 2050 탄소중립이라는 국가목표를 달성하기 위한 법적 절차와 정책수단을 담은 「기후위기대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 탄소중립기본법)을 제정하여 시행하고 있고, 여기서 규정되는 정의로운 전환 관련 제도 및 정책은 국가 및 지역 차원의 정의로운 전환 실현에 중요한 영향을 미친다. 특히 지역은 정의로운 전환의 구체적 구현의 장이기 때문에 무엇보다 중요하다. 탄소중립기본법은 “탄소중립 사회로의 이행과정에서 발생할 수 있는 경제적·환경적·사회적 불평등을 해소하는 것”을 목적으로 명시하고, 탄소중립 사회로의 이행과 녹색 성장 추진을 위한 기본원칙으로 “세대 간 형평성의 원칙과 지속가능발전의 원칙에 입각”, “오염자 부담의 원칙 구현”, “일자리 창출 기회로 활용”을 비롯하여 “정의로운 전환 실현”과 “모든 국민의 민주적 참여 보장”을 명시하고 있다. 그러나 국가, 산업 및 지역, 그리고 기업 차원에서 탄소중립 관련 계획이나 정책의 설계, 수립, 시행 및 이행점점 등 주요 의사결정과정에서 노동자를 비롯한 주요 이해당사자들이 배제되고 있다. 그리고 탄소중립기본법은 범명에서 보여 주듯이 기본법이라는 성격에 따라 기본적인 방향과 체계를 규정하고 있고, 탄소중립이라는 기후위기 대응 가운데 ‘감축’에 중점을 두고 있다. 이에 따라 기후위기 대응을 위한 사회대전환을 추동하고 정의로운 전환에 입각한 원칙과 내용을 반영하기에 충분하지 않다. 그런데 탄소중립기본법에 기초하여, 그러나 이마저도 충실히 반영하지 않은 채 환경부가 ‘참고 조례안’을 마련했고, 이에 기초하여 대부분의 지자체에서 조례안을 제정함에 따라 지역에서 제대로 된 탄소중립 추진은 물론 정의로운 전환의 실현을 위한 법적 절차와 정책수단의 구축이 어려운 상황이다.

한편, 정의로운 전환은 그동안 노조의 전통적인 역할이라고 여겨져왔던 ‘노동보호적’ 차원을 넘어 미래산업의 공동 ‘설계자’로 역할을 확대하고 중앙과 산업 및 지역, 기업 등 여러 층위에서 적극적인 정책적 개입이 이루어질 때 가능하다. 노조가 기후위기 대응전략을 갖고 있지 않으면 노동자들은 고용불안으로부터 탄소중립의 저항세력이 될 수 있고, 노조의 사회적 책임 외면은 시민사회로부터 고립되는 결과를 가져오게 될 것이다. 유럽에서는 이러한 전환시대에 나타나는 노동자의 불안 심리를 이용하는 정치적 극우세력이 득세하고 있다. 따라서 노조의 기후위기 대응전략과 이에 기초한 역할이 그 어느 때보다도 중요한 시기이다.

이와 같은 문제의식 하에서 본고에서는 먼저 탄소중립기본법의 정의로운 전환관련 규정을 살펴보고, 17개 광역지자체 조례의 정의로운 전환관련 규정 현황을 살펴본다. 이어 노조간부

의식조사를 통해 지역차원 탄소중립관련 정책 참여 현황을 살펴본 후 앞에서의 논의 내용을 총괄하여 노동조합의 과제를 제안한다.

II. 탄소중립기본법과 정의로운 전환

우리나라는 2050 탄소중립이라는 국가목표를 달성하기 위한 법적 절차와 정책수단을 담은 법률인 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(2021.9. 제정)과 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 시행령」(2022.9)이 제정되면서 2050 탄소중립과 중장기 온실가스 감축 목표를 법제화한 세계 14번째 국가가 됐다.

탄소중립기본법을 통해 기후위기 대응 및 탄소중립 이행을 위한 목적을 명확히 했고, 2050 탄소중립 목표와 상향된 중장기 온실가스감축목표를 설정했다. 「탄소중립기본법」의 목적은 ▲ 기후위기의 심각한 영향을 예방하기 위하여 온실가스 감축 및 기후위기 적응대책을 강화하고 ▲ 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 발생할 수 있는 경제적·환경적·사회적 불평등을 해소하며 ▲ 녹색기술과 녹색산업의 육성·촉진·활성화를 통하여 경제와 환경의 조화로운 발전을 도모함으로써, 현재 세대와 미래 세대의 삶의 질을 높이고 생태계와 기후체계를 보호하며 국제사회의 지속가능발전에 이바지하는 것이다(제1조). 그리고 정부는 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 40%만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표로 설정하였다(시행령 제3조 제1항).

기후위기에 대한 노조의 대응전략으로 주요하게 논의되는 담론은 정의로운 전환이다. 정의로운 전환은 미국에서 1980년대 환경규제 강화로 인해 일자리를 잃는 노동자들이 오염산업을 벗어나 생계를 유지하고 괜찮은 일자리를 갖도록 지원하는 노동조합의 요구 사항이었다. 2000년대 국제노총(ITUC)을 비롯한 국제노동운동단체들의 기후·환경 의제에 반영시키려는 지속적 노력을 통해 2015년 파리 기후변화협약 및 유엔의 지속가능발전목표라는 전 세계적 약속에 포함되었고, 최근에는 사회적·경제적 불평등 해소를 위한 사회적 전략으로 확장되고 있다(여형범, 2021).

그런데 정의로운 전환 개념은 다양하고, 포괄하는 범위가 매우 다르다. 탄소중립기본법은 “기후정의”에 대한 개념 정의를 통해 정의의 네 가지 주요 원칙을 제시하고 있다. 즉 “기후정의”란 “기후변화를 야기하는 온실가스 배출에 대한 사회계층별 책임이 다름을 인정하고(인지적

정의) 기후위기를 극복하는 과정에서 모든 이해관계자들이 의사결정과정에 동등하고 실질적으로 참여하며(절차적 정의) 기후변화의 책임에 따라 탄소중립 사회로의 이행 부담과 녹색성장의 이익을 공정하게 나누어(분배적 정의) 사회적·경제적 및 세대 간의 평등을 보장하는 것(실질적 정의)을 말한다”고 정의하고 있다(제2조제12항). 또한 “정의로운 전환”이란 “탄소중립 사회로 이행하는 과정에서 직·간접적 피해를 입을 수 있는 지역이나 산업의 노동자, 농민, 중소기업인 등을 보호하여 이행 과정에서 발생하는 부담을 사회적으로 분담하고 취약계층의 피해를 최소화하는 정책방향을 말한다”고 정의하고 있다(제2조제13항).

본 고에서는 탄소중립기본법의 내용을 정의의 주요 원칙 중 실질적 정의 실현 및 절차적 정의 실현과 관련된 내용에 초점을 맞춰 살펴본다. 정의로운 전환을 대응전략으로 하는 노동조합의 입장에서 실질적 정의의 핵심은 탄소중립에 따른 에너지 및 산업구조 전환 과정에서 일자리의 유지 및 창출을 통해 고용이 보장되거나 일자리를 잃는 경우 생계 및 전직 지원 등 사회안전망을 통해 보호받고 불평등이 해소되는 것이다. 그리고 절차적 정의의 핵심은 이해당사자로서 탄소중립 및 정의로운 전환 정책의 설계, 계획의 수립 및 시행, 이행점검 및 평가 과정 등에 동등하고 실질적으로 참여하는 것이다.

탄소중립기본법에서 실질적 정의 및 절차적 정의와 관련된 내용을 정리하면 <표 1>과 같다.

즉, 실질적 정의로운 전환 구현과 관련된 조문은 목적(경제적·환경적·사회적 불평등 해소), 기본원칙(정의로운 전환 실현, 오염자부담의 원칙 구현 노력, 일자리 창출 기회로 활용), 국가와 지방자치단체의 책무(모든 부문에 기본원칙이 반영될 수 있도록 노력, 기후정의와 정의로운 전환의 원칙에 따라 기후위기로부터 국민의 안전과 재산 보호), 탄소중립기본계획 포함 사항(정의로운 전환에 관한 사항), 정의로운 전환관련 시책(기후위기 사회안전망 마련, 정의로운 전환 지원센터 설립, 정의로운 전환 특별지구 지정), 기후대응기금의 용도(산업·노동·지역경제 전환 지원, 기후위기 대응과정에서 부정적 영향을 받은 지역이나 노동자계층에 대한 일자리 전환·창출 지원) 등을 들 수 있다.

절차적 정의로운 전환 구현과 관련된 조문으로는 기본원칙(추진과정에서 모든 국민의 민주적 참여 보장), 국가와 지방자치단체의 책무(국민과 사업자에게 관련 정보 투명 제공과 의사결정 과정에 적극 참여하고 협력할 수 있도록 보장), 국가 및 지방 탄소중립녹색성장위원회 구성(위원 위촉 시 노동자 등 각 사회계층의 대표성 반영), 정의로운 전환관련 시책(국민참여보장) 관련 조항을 들 수 있다.

〈표 1〉 탄소중립기본법의 정의로운 전환관련 조문

조문	실질적 정의 관련 내용	절차적 정의 관련 내용
목적 (제1조)	-탄소중립 사회로의 이행 과정에서 발생할 수 있는 경제적·환경적·사회적 불평등 해소	
정의 (제2조)	-기후정의, 정의로운 전환, 녹색성장	
기본원칙 (제3조)	-정의로운 전환 실현, 오염자 부담의 원칙 구현 노력, 일자리 창출 기회로 활용	-모든 국민의 민주적 참여 보장
국가와 지방자치단체의 책무(제4조)	-경제·사회·교육·문화 등 모든 부문에서 제3조에 따른 기본원칙 반영될 수 있도록 노력 -기후정의와 정의로운 전환의 원칙에 따라 기후위기로부터 국민의 안전과 재산 보호	-국민과 사업자에게 관련 정보 투명 제공 및 이들이 의사결정 과정에 적극 참여하고 협력할 수 있도록 보장
이행체계	국가 탄소중립 녹색성장 기본계획의 수립·시행 (제10조)	-정부는 제3조의 기본원칙에 따라 국가 비전 및 중장기 감축목표 등의 달성을 위하여 20년을 계획기간으로 5년마다 수립·시행 -국가기본계획 포함 사항: 정의로운 전환에 관한 사항
	지자체 계획의 수립 등(제11조, 12조)	-국가기본계획과 상급 지자체 계획, 관할 구역의 지역적 특성 등을 고려하여 10년을 계획기간으로 5년마다 수립·시행
	국가기본계획 등의 추진상황 점검(제13조)	-기본계획의 추진상황과 주요 성과를 매년 정성·정량적으로 점검, 그 결과 보고서 작성
2050 탄소중립 녹색성장위원회 설치(제15조)		-정부의 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 주요 정책 및 계획과 그 시행에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속으로 설치 -위원 구성: 기후과학, ..., 정의로운 전환 등의 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람. 위원을 위촉할 때에는 청년, 여성, 노동자, 농어민, 중소기업, 시민사회단체 등 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천받거나 의견을 들은 후 각 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 하여야 함.
2050 지방 탄소중립 녹색성장위원회 구성 및 운영 등(제22조)		-지자체의 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 주요 정책 및 계획과 그 시행에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 지자체별로 둘 수 있음.
정의로운 전환(제7장 제47조~제53조)	-기후위기 사회안전망의 마련, 정의로운 전환 특별지구의 지정 등, 사업전환 지원, 자산손실 위험의 최소화 등, 협동조합 활성화, 정의로운 전환 지원센터의 설립 등	-국민참여 보장을 위한 지원
기후대응기금의 용도(제70조)	-산업·노동·지역경제 전환 지원 -기후위기 대응과정에서 경제적·사회적 여건이 악화된 지역이나 피해를 받는 노동자·계층에 대한 일자리 전환·창출 지원	

탄소중립기본법은 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장 추진의 8가지 기본원칙으로 “오염자 부담의 원칙 구현 노력” 및 “일자리 창출 기회로 활용”과 더불어 “정의로운 전환 실현”과 “모든 국민의 민주적 참여 보장”을 포함하고 있다. 즉, “기후위기로 인한 책임과 이익이 사회 전체에 균형 있게 분배되도록 하는 기후정의의 추구함으로써 기후위기와 사회적 불평등을 동시에 극복하고, 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 피해를 입을 수 있는 취약한 계층·부문·지역을 보호하는 등 정의로운 전환을 실현”(제3조 제4항)하고, “탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진 과정에서 모든 국민의 민주적 참여를 보장한다”(제3조 제7항)고 명시하고 있다.

이와 함께 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있는데, 국가와 지방자치단체는 경제·사회·교육·문화 등 모든 부문에 8가지 기본원칙이 반영될 수 있도록 노력하여야 하고(제4조제1항), 기후정의와 정의로운 전환의 원칙에 따라 기후위기로부터 국민의 안전과 재산을 보호하여야 하며(제4조제6항), 기후변화 현상에 대한 과학적 연구와 영향 예측 등을 추진하고, 국민과 사업자에게 관련 정보를 투명하게 제공하며, 이들이 의사결정 과정에 적극 참여하고 협력할 수 있도록 보장하여야 한다고 규정하고 있다(제4조제7항).

이와 함께, 정부와 지방자치단체의 탄소중립 녹색성장 기본계획의 수립·시행과 이의 추진상황 점검, 탄소중립 관련 주요 정책 및 계획과 그 시행에 관한 사항을 심의·의결하는 ‘2050 탄소중립녹색성장위원회’의 구성 등 이행체계를 규정하고 있다.

탄소중립기본법은 정부와 지방자치단체장에게 탄소중립 녹색성장 기본계획의 수립·시행 의무를 부여하고, 추진상황의 점검과 개선의견의 제시, 그리고 이의 반영 의무를 규정하고 있다. 정부는 8개 기본원칙에 따라 국가비전 및 중장기 감축목표등의 달성을 위해 20년을 계획기간으로 하는 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획을 5년마다 수립·수행해야 하고, 시도와 시·군·구 자치단체장은 국가기본계획, 광역자치단체의 계획과 관할 구역의 지역적 특성 등을 고려하여 10년을 계획기간으로 하는 지자체 탄소중립 녹색성장 기본계획을 5년마다 수립·수행해야 한다. 그런데 국가기본계획에는 “국가비전과 온실가스 감축 목표에 관한 사항”, “중장기 감축목표 등의 달성을 위한 부문별·연도별 대책”을 비롯하여 “정의로운 전환에 관한 사항”, “탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 재원의 규모와 조달 방안” 등이 포함되어야 한다(제10조 제2항). 그러나, 지자체 기본계획에는 정의로운 전환에 관한 사항이나 재원의 규모와 조달방안 등을 포함하도록 규정하고 있지 않다.

국가전략, 탄소중립정책 기본방향, 기후변화대응 등 탄소중립 이행 주요 정책 및 계획을 심의하고, 이행계획의 점검·평가 등의 기능을 하는 ‘2050 탄소중립녹색성장위원회’(이하 탄소중립

위원회)의 구성 및 운영에 관하여 규정하고 있는데, 국가 탄소중립위원회 구성은 의무규정으로 운영 및 기능 등에 관해 규정하고 있는데 비해, 지방 탄소중립위원회 구성은 임의규정으로 하고 있고 설치되지 않은 경우 일부 심의 및 통보내용을 생략할 수 있도록 허용하고 있다. 국가 차원에서는 대통령 소속으로 설치하도록 의무화하고 있고, 탄소중립위원회의 구성과 기능, 회의, 분과위원회·특별위원회·전문위원회의 구성 및 운영, 조사 및 의견청취, 사무처 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 특히 위원 구성과 관련하여 국가 탄소중립위원회 민간위원의 경우 “기후 과학, 온실가스 감축, 기후위기 예방 및 적응, 에너지·자원, 녹색기술·녹색산업, 정의로운 전환 등의 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람”으로 “위원을 위촉할 때에는 청년, 여성, 노동자, 농어민, 중소기업인, 시민사회단체 등 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천받거나 의견을 들은 후 각 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 하여야 한다”고 규정하고 있다. 이에 비해 지자체의 경우는 위원회의 설치를 임의사항으로 규정하고 있고, 위원회의 구성, 운영 및 기능 등 필요한 사항은 조례로 정하도록 하고 있다.

탄소중립기본법은 별도의 장으로 “정의로운 전환”을 위한 제도 및 대책을 시행하도록 규정하고 있는데, 기후위기 사회안전망의 마련, 정의로운전환 특별지구의 지정, 사업전환 지원, 자산손실 위험의 최소화, 국민참여 보장을 위한 지원, 협동조합 활성화, 정의로운전환 지원센터의 설립 등이 그것이다(제7장 제47조~제53조)(자세한 내용은 <부표 1> 참조).

또한 기후위기에 효과적으로 대응하고 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장을 촉진하는 데 필요한 재원을 확보하기 위한 기후대응기금의 설치를 규정하고, 기금의 용도로 “탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 산업·노동·지역경제 전환 및 기업의 온실가스 감축 활동 지원”, “기후위기 대응 과정에서 경제적·사회적 여건이 악화된 지역이나 피해를 받는 노동자·계층에 대한 일자리 전환·창출 지원” 등을 명시하고 있다.

Ⅲ. 광역지자체 탄소중립기본조례와 정의로운 전환

지방자치단체 차원에서도 기후위기 대응과 탄소중립에 대한 대응이 이루어졌다. 2020년 6월 5일 환경의 날에 225개 기초지자체가 기후위기비상선언을 선포했고, 7월 7일에는 17개 광역지자체들이 탄소중립을 선언했다. 2021년 5월에는 서울에서 열린 녹색성장 정상회의(P4G) 지방정부 특별세션에서 전국 17개 광역자치단체와 226개 기초자치단체가

‘2050 탄소중립’을 공동으로 선언하였다.

2021년 9월 「탄소중립기본법」의 제정과 2022년 9월 시행을 전후로 하여 상위법에 따라 지방자치단체들도 탄소중립 사회로 가기 위한 지자체의 역할을 구체화하고 법적 위임사항과 관련 제도 및 시책 추진의 근거를 마련하기 위해 탄소중립기본조례를 제정하고 있다. 2022년 11월 20일 기준 17개 광역지자체 모두 조례를 제정하였다.

이하에서는 17개 광역지자체 탄소중립기본조례를 대상으로 탄소중립기본법에서 규정하고 있는 실질적 정의 및 절차적 정의와 관련된 내용의 포함 현황을 살펴본다.

먼저 실질적 정의관련 내용 포함 현황을 살펴보면 목적에 “불평등 해소”를 명시한 조례는 존재하지 않았고, 기본원칙으로 “정의로운 전환 실현”과 “일자리 창출 기회로 활용”을 명시한 곳은 11곳이었으며, 지자체(장)의 책무로 “정의로운 전환 실현”을 포함한 기본원칙 반영 노력을 명시한 곳도 11곳이었다.

기본원칙과 지자체(장)의 책무로 명시했다하더라도 탄소중립계획의 수립·시행 등 탄소중립 이행체계를 통해 이를 실현할 수 있도록 하고 있는가가 실질적으로 중요하다. 17개 조례 중 탄소중립기본계획에 정의로운 전환 관련 사항을 포함하도록 규정한 조례는 존재하지 않는다.

그리고 탄소중립기본법 “제7장 정의로운 전환” 관련 제도 및 시책 가운데 실질적 정의 및 절차적 정의와 관련된 조문을 모두 반영하려고 노력한 조례는 광주시 조례뿐이다. 정의로운 전환 지원방식이 대체로 정의로운전환 지원센터 설립으로 한정되고, 이마저도 정의로운전환 특별지구로 지정시 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 정의로운 전환 지원방식을 살펴보면, 광주시는 탄소중립기본조례에 정의로운 전환관련 사항을 별도의 장(제6장 정의로운 전환 등)으로 하여 기후위기 사회안전망의 마련, 정의로운전환 특별지구, 사업 전환 지원, 시민참여 보장을 위한 지원, 협동조합의 활성화, 정의로운전환 지원센터의 설립 등, 지역 기업의 녹색경영 촉진, 녹색기술·녹색산업의 지원 등의 제도 및 시책을 명시하고 있다. 부산시는 별도의 조문(제26조 정의로운전환 등)으로 사회안전망 마련 노력, 정의로운전환 지원센터 설립·운영과 필요한 비용 지원에 대해 규정하고 있고, 대구시(제26조 정의로운 전환 지원)는 별도의 조문으로 시장이 사회·경제적 불평등 완화를 위한 지원대책과 재난대비 역량 강화 방안을 마련해야 한다고만 규정하고 있다. 그리고 광주시와 부산시를 포함한 10개 지자체 조례에서 정의로운전환 지원센터 설립(운영) 관련 사항을 명시하고 있는데, 2개 지자체(경상북도, 서울시)는 지자체장이 “탄소중립 사회로의 이행 과정에서 사회적·경제적 불평등

이 심화되는 산업과 지역을 보호·지원하기 위하여 정의로운전환 지원센터를 설립·운영할 수 있다”고 규정하고 있는데 비해, 8개 지자체(강원도, 경기도, 전라남도, 전라북도, 충청북도, 부산시, 광주시, 울산시)는 정의로운전환 특별지구로 지정시 설립·운영할 수 있도록 규정하고 있고, 이 가운데 2개 지자체 조례(전라남도, 울산시)만이 설립·운영을 의무규정으로 하고 있다. 또한 정의로운전환 (지원)센터 설립·운영 관련 사항을 포함하고 있는 10개 조례 가운데 전환(지원)센터 설립·운영에 소요되는 예산 지원관련 사항을 명시하고 있는 것은 7개(강원도, 경기도, 경상북도, 전라북도, 서울시, 부산시, 광주시)로 나타났다.

한편, 정의로운전환 특별지구로²⁾ 지정받기 위해서는 광역지자체장이 신청서를 제출해야 한다. 그런데 8개 지자체 조례에서 정의로운전환 특별지구로 지정 시 정의로운전환 (지원)센터를 설립하도록 규정하고 있는데 비해, 이 가운데 탄소중립기본조례에 정의로운전환 특별지구 지정과 관련한 조항을 포함하고 있는 조례는 경기도와 광주시 2곳뿐이다. 광주시 조례는 시장에게 기후위기 대응 과정에서 발생할 수 있는 사회적·경제적 불평등을 해소하기 위해 정의로운전환 특별지구를 조성하기 위한 정책 수립·시행하고, 특구로 지정된 경우 특구 지원을 위한 실행계획의 수립·시행, 특구의 운영 현황과 지원실적 및 효과 등에 관한 보고서를 1년마다 작성하여 공표하도록 의무규정하고 있다. 이에 비해 경기도 조례는 도지사가 “정의로운전환 특별지구로 지정받기 위해 노력하여야 한다”고 규정하고 있을 뿐이다.

5개 광역지자체(경상남도, 인천시, 대전시, 세종시, 제주도)는 정의로운 전환 지원방안 관련 규정이 아예 빠져있다.

또한 17개 지자체 탄소중립기본조례 가운데 정의로운 전환 기금 설치관련 규정을 포함하고 있는 조례는 전무하다. 17개 지자체 조례 가운데 탄소중립기본조례에 기후대응기금 설치(운영)관련 사항을 포함하고 있는 조례는 광주시와 전라남도를 비롯하여 12개이고, 2개 지자체(전라남도과 서울시)는 기후위기대응 기금 설치 및 운용에 관한 조례를 별도로 제정했는데, 이 가운데 광주시 조례만이 기후대응기금의 사용 용도 가운데 하나로 “정의로운 전환을 위한 노동자취약계층에 대한 지원”을 규정하고 있다. 4개 지자체(경상남도, 충청남도, 세종시, 제주도)는 기후대응기금 설치 관련 사항을 탄소중립기본조례에 포함하고 있지

2) 탄소중립기본법 시행령 제49조(정의로운전환 특별지구의 지정 등) ① 시·도지사는 관할 행정구역에 법 제48조제1항에 따른 정의로운전환 특별지구(이하 “정의로운전환특구”라 한다)로 지정받으려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 포함하는 신청서를 산업통상자원부장관과 고용노동부장관에게 각각 제출해야 한다.

도 않고, 별도 조례도 제정하지 않고 있다.

〈표 2〉 광역지자체 탄소중립기본조례의 실질적 정의 관련 내용 포함 여부

구 분	기본원칙/지자체(장) 책무로 정의로운전환 실현 포함	정의로운전환 관련 조항 (정의로운전환(지원)센터 설립)	정의로운전환(지원)센터 설립·운영 예산 지원	정의로운전환 특별지구의 지정
강원도	O	O(특구 지정시)	O	X
경기도	X	O(특구 지정시)	O	O
경상남도	X	X	X	X
경상북도	O	O	O	X
전라남도	O	O(특구 지정 시, 의무규정)	X	X
전라북도	O	O(특구 지정 시)	O	X
충청남도 ¹⁾	X	X	X	X
충청북도	O	O(특구지정시)	X	X
서울시	O	O	O	X
부산시	O	사회안전망 마련 노력 O(특구 지정 시)	O	X
대구시	O	사회적·경제적 불평등 완화 지원대책과 재난대비 역량 강화방안 마련 X	X	X
인천시	O	X	X	X
광주시	O	기후위기 사회안전망 구축방안 마련, 시민참여 보장 지원 등 O(특구 지정시)	O	O
대전시	X	X	X	X
세종시	X	X	X	X
울산시	X	O(특구 지정시, 의무규정)	X	X
제주도	O	X	X	X

주: 1) 충청남도는 탄소중립기본조례에 정의로운 전환관련 내용을 포함하고 있지 않고, “충청남도 산업구조 전환에 따른 노동전환 및 훈련센터 지원에 관한 조례”와 “충청남도 정의로운 전환 기금 설치 및 운용에 관한 조례”를 별도로 제정하였다.

자료: 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr/>)(2022.11.20. 기준)

한편, 충청남도는 탄소중립기본조례가 아닌 개별 조례제정을 통해 정의로운 전환을 지원하고 있다. “충청남도 산업구조 전환에 따른 노동전환 및 훈련센터 지원에 관한 조례”를 통해 탄소 중립 및 산업 디지털 전환 등과 관련한 산업 육성 및 전환 정책 수립 시 정책 이행 과정에서 직접적 또는 간접적으로 피해가 있을 수 있는 노동자, 기업, 지역에 대하여 노동전환을 지원하는 지원계획 수립, 실태조사, 사업주 및 노동자 등에 대한 지원정책, 노동전환지원 및 훈련센터의 설치·운영, 산업구조 전환에 따른 노동전환 지원위원회 설치·구성·운영 등에 관한 규정을

명시하고 있다. 무엇보다 노동전환 지원위원회 구성시 “...노동자단체, 사업주단체 등에 소속되어 전문적 경험과 식견을 가진 사람”을 포함하도록 명시하고 있다. 또한 “충청남도 정의로운 전환 기금 설치 및 운용에 관한 조례”를 통해 정의로운 전환 기금의 설치, 재원·용도, 운영관련 사항을 규정하고 있는데, 기금의 운용관리 관한 중요한 사항을 심의하는 정의로운전환기금 운용심의위원회 구성 시 에너지전환 및 정의로운 전환 관련 전문가와 기금운용이나 기금 관련 분야에 관한 전문가뿐만 아니라 “에너지전환 대상지역의 시·군, 발전사업자, 노동조합, 사회단체, 주민” 중에서도 위촉하도록 규정하고 있다.

절차적 정의관련 내용 포함 현황을 살펴보면, 17개 조례 가운데 10개 조례(강원도, 전라남도, 전라북도, 충청북도, 서울시, 부산시, 대구시, 인천시, 광주시, 제주시)는 기본원칙에 시민·도민의 “민주적 참여 보장”을 명시하고, 이 가운데 5개 조례(전라북도, 서울시, 대구시, 인천시, 제주시)는 이와 함께 기업, 경제단체 및 시민단체와 협력할 것을 명시하고 있다. 노동단체와 협력할 것을 명시한 조례는 존재하지 않는다.

지자체(장)의 책무로 민주적 참여보장을 위해 위해 노력할 것을 명시한 조례는 10개이고, 기후위기와 관련된 정보를 사업자 및 도민에게 제공하는 등 필요한 지원을 하도록 노력하여야 한다고 규정한 조례는 3개 조례(경상남도, 경상북도, 충청남도)를 제외한 14개이며, 이 가운데, 광주시와 세종시는 이들이 의사결정과정에 적극 참여하고 협력할 수 있도록 (보장)해야 한다고 규정하고 있고, 충청북도는 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 시책을 수립·시행하는 과정에서 도민참여를 보장하고 제안된 의견을 반영하기 위해 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

그런데 기본원칙과 지자체(장)의 책무로 명시했다하더라도 탄소중립사회로의 전환과정에서 영향받는 당사자들(노동자 대표)의 전환계획 수립과 시행 등 이행체계에 대한 실질적이고 동등한 참여 보장이 중요하다.

지방 탄소중립위원회는 노동자에게 중요한 영향을 미치는 지자체의 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 주요 정책 및 계획과 그 시행에 관한 사항을 심의·의결하는 핵심적 기구이기 때문에 탈탄소전환의 주요 이해당사자인 노동자 대표단체(노동조합)의 실질적이고 동등한 참여 및 개입이 필수적이다.

지방 탄소중립위원회의 구성과 관련하여 노동자 대표 참여 보장 현황을 살펴본다. 17개 광역지자체 조례 모두 지방 탄소중립위원회의 설치 및 구성을 명시하고 있는데, 16개 조례는 설치를 의무규정으로 하고 있는 반면, 서울시 조례는 임의규정으로 하고 있다. 17개 조례 가운데

데 위원 구성 시 노동자 등 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 규정한 것으로 볼 수 있는 조례는 4개(인천시, 충청북도, 부산시, 대전시)에 불과하다. 인천시는 민간위원으로 “...정의로운 전환 등 탄소중립 분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람”, “여성, 노동자, 중소기업, 기업, 시민사회단체 등 다양한 이해관계자” 중에 위촉하도록 명시하고 있다. 이에 비해 충청북도는 “...정의로운 전환 등 탄소중립 정책에 대한 식견과 경험이 풍부한 사람” 가운데 “성별 균형을 고려하고 청년, 노동자, 농어민, 중소기업, 시민사회단체 등 각 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 노력해야 한다”고 규정하고 있다. 부산시와 대전시는 민간위원으로 “탄소중립(·녹색성장 정책)에 대한 식견과 경험이 풍부한 사람”을 위촉할 때 “청년, 여성, 노동자, 농어민, 중소기업, 시민사회단체 등 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천받거나 의견을 들은 후 각 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 해야 한다”고 명시하고 있다. 민간위원으로 정의로운 전환관련 전문가를 포함하도록 명시한 조례는 8개(강원도, 경기도, 경상북도, 전라북도, 충청북도, 서울시, 대구시, 인천시)로 나타났다.

〈표 3〉 광역지자체 탄소중립기본조례의 절차적 정의 관련 내용 포함 여부

구분	기본원칙/자치단체(장)의 책무로 시민/도민의 민주적 참여 보장	자치단체(장)의 책무로 기후위기관련 정보 제공 등 필요한 지원	탄소중립위원회 구성여부	탄소중립위원회 위원 구성시 노동자 대표성 명시 여부
강원도	○	○	○	X
경기도	X	○	○	X
경상남도	X	X	○	X
경상북도	X	X	○	X
전라남도	○	○	○	X
전라북도	○	○	○	X
충청남도	X	X	○	X
충청북도	○	○	○	○
서울시	○	○	○	X
부산시	○	○	○	○
대구시	○	○	○	X
인천시	○	○	○	○
광주시	○	○	○	X
대전시	X	○	○	○
세종시	X	○	○	X
울산시	X	○	○	X
제주도	○	○	○	X

자료: 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr/>) (2022.11.20. 기준)

나머지 7개 조례(경상남도, 전라남도, 충청남도, 광주시, 세종시, 울산시, 제주도)는 탄소중립(정책) 전문가를 위촉하도록 규정하고 있고, 전라남도는 탄소중립정책 전문가와 더불어 “탄소중립 관련 기업, 기관 및 사회단체·환경단체의 장” 중에서 위촉하도록 규정하고 있다.

현재 국가 탄소중립위원회는 종전 위촉직 민간위원 76명 중 노동자 대표성을 가진 위원으로 한국노총위원장 1인이 참석하였으나 윤석열정부 출범 후 분야별 전문가 위주로 32명으로 축소하여 구성하면서 노동자 대표는 배제하였다. 또한 분과위원회도 종전 8개에서 4개로 축소하면서 종전 공정전환분과를 ‘공정전환기후적응분과위원회’로 통합함에 따라 정의로운 전환 관련 정책과 관련된 역할을 축소하였다. 그리고 지방 탄소중립위원회가 구성된 곳은 충청남도, 서울시, 부산시인데 위원으로 노동자 대표가 참여하는 곳은 없는 상황이다. 충청남도의 경우 2021년 10월 탄소중립위원회가 구성되었는데, 전국에서 활동 중인 탄소중립 분야별 전문가, 산업 및 학계 인사, 시민사회단체 대표 등 87명으로 구성하였으나, 노동자 대표성을 가진 위원은 없다. 한편, 2022년 5월 충청남도 노사민정협의회에 “노동전환 특별위원회”가 노동자 대표 4인을 포함하여 총 16명(충청남도 2인, 사용자측 4인, 시민사회 5인, 사무국 1인)으로 구성되었다. 이 위원회는 고용전환 실태조사, 선제대응 지원정책 수립, 지역공론화(캠페인, 토론회, 워크숍) 등 산업구조 변화에 대응한 경제전환 및 노동전환 지원을 주요 기능으로 한다.

IV. 2050 탄소중립에 대한 노동조합의 지역차원 참여 현황

2022년 7월 23일 ~ 7월 27일 사이에 실시한 ‘2050 탄소중립 추진과 정의로운 전환에 대한 노조간부 인식조사’를 통하여 노동조합의 지방자치단체와의 의사소통 및 정보교환과 탄소중립기본조례 제정 등에 대한 참여 현황을 파악하였다.³⁾ 그 결과 대다수가 2050 탄소중립 대응과 관련하여 지방자치단체와 의사소통 및 정보교환이 이루어지지 않고, 탄소중립기본조례 제정 과정에 노동조합이 배제되고 있는 것으로 나타났다.

한국노총 노조간부를 대상으로 기후변화에 대응한 지역차원의 다양한 이해관계자(노동조합 정부·사용자·시민사회단체)가 참여하여 대응방안을 논의하는 거버넌스 기구의 필요성을 조사한 결과, 압도적 대다수인 96.5%가 필요하다(매우 필요하다 54.5%+약간 필요하다 42.0%)

3) 설문지는 한국노총 노조간부를 대상으로 산별연맹(노조) 27부, 시도 지역본부 16부, 지역지부 55부 등 총 98부가 배포되었고, 총 88부가 수거되어 수거율은 89.8%이다.

고 응답했다. 지역본부에서는 모든 응답자가 필요하다고 응답했다(〈부표 2〉 참조).

소속 지역조직(지역본부·지부)이 2050 탄소중립 대응을 위해 지방자치단체와 의사소통 및 정보교환이 이루어지고 있는지 조사한 결과, 대다수인 76.1%가 이루어지지 않고 있다(전혀 이루어지지 않고 있다 31.8%+별로 이루어지지 않고 있다 44.3%)고 응답했다(〈부표 3〉 참조). 지방자치단체와 의사소통 및 정보교환이 이루어지지 않고 있다는 응답이 지역지부 80.0%, 산별연맹(노조) 74.0%, 지역본부 68.8%로 나타나고, 이루어지고 있다는 응답이 지역본부 25.0%, 산별연맹(노조) 11.1%, 지역지부 6.6%의 순으로 나타나고 있다. 지역 본부의 경우 상대적으로 지자체와 의사소통 및 정보교환이 이루어지고 있다는 응답이 높게 나타나고 있는데, 이는 노사민정협의회에서 기후변화와 2050 탄소중립 추진과 관련한 내용의 의제화가 반영된 것으로 유추된다.

소속 지역에 지역차원의 ‘탄소중립기본조례’가 제정되었는지 조사한 결과, 응답자의 절반 이상(69.3%)이 잘 모르겠다고 응답했다(〈표 4〉 참조). 제정되었거나 제정을 추진중이라는 응답이 19.3%(제정되었다 5.7%+제정을 추진 중이다 13.6%), 제정계획이 없다는 응답은 11.4%로 나타났다. 잘 모르겠다는 응답이 69.3%에 이르는데, 이는 한편으로는 노동조합이 탄소중립기본조례 제정에 관심을 가지지 않았다는 것을 보여주는 것이기도 하지만 다른 한편으로는 조례 제정시 노동조합의 의견을 수렴하는 과정을 거치지 않는 등 노동조합이 배제되었다는 것을 보여준다.

〈표 4〉 탄소중립관련 조례 제정 여부

(단위 : 명, %)

구분		제정됨	제정 추진중임	제정 계획없음	잘 모르겠음	합계
산별연맹	빈도	1	3	2	21	27
	비율	3.7	11.1	7.4	77.8	100.0
지역조직	빈도	4	9	8	40	61
	비율	6.6	14.8	13.1	65.6	100.0
지역본부	빈도	3	3	1	9	16
	비율	18.8	18.8	6.3	56.3	100.0
지역지부	빈도	1	6	7	31	45
	비율	2.2	13.3	15.6	68.9	100.0
전체	빈도	5	12	10	61	88
	비율	5.7	13.6	11.4	69.3	100.0

자료: 황선자외(2022), 『탄소중립과 정의로운 전환을 위한 노동조합의 과제』(발간예정)

소속 지역에 지역차원의 '탄소중립기본조례'가 제정되었거나 제정을 추진중이라는 응답한 응답자(17명)를 대상으로 탄소중립관련 조례 제정시 노동조합을 비롯한 이해당사자들의 의견을 듣는 과정이 있었는지 조사한 결과, 있었다는 응답이 29.4%(5명)에 불과했고, 없었다는 응답이 47.1%(8명), 잘 모르겠다는 응답이 23.5%(4명)로 나타났다(〈부표 4〉 참조).

V. 나가며: 정의로운 전환을 위한 노동조합의 과제

탄소중립 정책은 한국의 산업과 노동에 커다란 변화를 가져다줄 것이며, 그 결과는 누구도 예측하기 어렵다. 그러나 한 가지 분명한 것은 그 결과는 우리가 어떻게 대응하느냐 따라 달라진다는 것이다. 그러므로 기후위기 대응 과정에 노조의 참여와 개입이 중요하다. 그렇지 않으면 탈탄소사회로의 전환에 따른 일자리 충격 등 피해가 일방적으로 노동자와 취약계층에 전가되고, 사회적·경제적·환경적 불평등이 심화될 것이다.

정의로운 전환의 실현은 국가 수준과 산업 및 지역 수준, 기업 수준 등 다양한 차원에서 전개될 수 있다. 정의로운 전환을 위한 네 가지 핵심요소는 강력한 정부의 지원, 충분한 지원, 이해관계자의 협력, 경제적 다각화(화석연료의 대체경제로의 전환)이다(Morello-Frosch, 2019). 탄소중립에 있어 정부는 정의로운 전환의 컨트롤 타워로서 그 누구도 뒤쳐지지 않도록 산업, 환경, 노동, 시민 등 모든 부분을 아우르는 전환 정책을 구현하여야 하며, 노동조합은 전통적인 '노동보호적' 역할을 넘어 탄소중립 사회를 지향하는 미래산업의 공동 '설계자'로 그 역할을 확대해 나가야 할 것이다. 그럴 때 경제와 노동 및 기후를 모두 살리는 정의로운 전환이 가능할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 민주적 참여와 협의 과정이 필요하다. 즉, 중층적 사회적 대화와 단체교섭을 통해 탄소중립과 정의로운 전환 실현을 위한 의제가 공론화되고 이 과정을 통해 정책적 대안이 도출되어야 할 것이다.

이하에서는 앞에서의 논의 내용에 기초하여 정의로운 전환의 구현을 위한 탄소중립관련 법제도 개선을 비롯한 노동조합의 과제를 제시한다.

먼저, 탄소중립기본법의 개정과 실행법으로서 정의로운 전환법의 제정을 통해 정의로운 전환 추진체계 구축과 국가차원을 비롯한 지역 및 산업, 기업차원 등 다양한 수준의 의사결정 구조와 과정에 노동자를 비롯한 이해당사자 대표 참여 보장 및 확대되도록 해야 할 것이다.

현재보다 실효성있는 대책 마련이 필요하다는 공감대가 형성되어 국회 환경노동위원회에

관련 법안 3건이 계류 중인데, 산업구조 전환에 따른 노동전환 지원에 관한 법률안(이수진 더불어민주당 의원안)과 정의로운 일자리 전환 기본법안(강은미 정의당 의원안), 산업전환시 고용안정 지원 등에 관한 법률안(임이자 국민의힘 의원안)이 그것이다.

정의로운 전환의 실현을 위한 법제도 개선방안을 살펴보면, 무엇보다 정의로운 전환이 국가 수준과 산업 및 지역 수준, 기업수준 등 다양한 차원에서 전개될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 국가 및 지방 탄소중립기본계획에 정의로운 전환계획이 포함되도록 규정하고, 국가 및 지자체의 탄소중립 목표와 연차별 이행계획과 연계하여 국가 및 지자체의 정의로운 전환계획을 수립하도록 해야 할 것이다. 또한 정의로운 전환 이행체계 구축을 위해, 국가지자체·기업의 정의로운 전환계획의 수립·시행, 연차별 이행계획과 이행점검, 개선 및 이행강제, 이를 심의·의결하는 국가 및 지방 정의로운 전환위원회 구성·운영과 노동자 대표 등 이해당사자 참여 보장을 의무화해야 할 것이다. 또한 정의로운 전환 기금의 설치 및 운영관련 규정을 포함해야 하는데, 이는 정의로운 전환을 위한 제도 및 시책을 실행할 수 있는 안정적인 재원의 확보라는 측면에서 중요하고, 이 기금은 다른 기금과는 분명하게 구분되어 노동자와 지역사회의 정의로운 전환을 지원하는 목적으로 사용되어야 한다(여형범, 2021). 이와 함께 탄소중립 과정에서 일자리를 잃는 노동자를 위한 녹색 일자리 보장제 도입과 생계비 지급 등 사회안전망을 마련해야 할 것이다.

국가 탄소중립위원회의 경우 법에서 규정하고 있는 노동자대표 등 이해당사자의 참여를 보장 및 확대하고, 정의로운 전환의 구현을 위해 공정전환분과의 기능과 구성을 강화해야 할 것이다. 또한 직접적 충격이 클 것으로 예상되지만 산업·업종차원의 기후위기 대응과 관련한 논의가 제대로 이루어지고 있지 않은 석탄화력발전산업과 자동차 내연기관 부품산업 등과 관련한 업종별 위원회가 국가 및 지방차원에서 구성되고, 노동자 대표의 참여가 보장되도록 해야 한다. 정부가 산업·업종차원의 기후위기 대응을 위한 사회적 대화를 지원하도록 법제화해야 하는데, 특히 탄소중립을 위해 생산이 중단되거나 폐쇄되는 퇴장산업(석탄화력발전산업, 자동차 내연기관 부품산업)과 온실가스 배출량이 높은 변신산업(철강, 석유화학, 시멘트) 밀집지역의 정의로운전환 특별지구 지정 및 정의로운 전환 협약 체결과 이를 위한 산업 및 지역차원의 이해당사자 참여 하의 중층적 사회적 대화와 단체교섭 지원 등에 대한 내용이 반영될 필요가 있다⁴⁾.

4) 퇴장산업은 탄소중립으로 사라지는 산업이고, 변신산업은 온실가스 배출량이 높은 재료산업으로 탄소중립 추진이 늦

이는 지방 탄소중립위원회도 마찬가지이다. 지방 탄소중립위원회에 노동자대표의 참여가 보장되어야 하고, 위원회 다양한 분과에 노동자 대표의 참여가 보장되며, 지역경제에 중요한 영향을 미치는 산업·업종 관련 다양한 위원회의 구성·운영 지원 및 노동자 참여가 보장되도록 해야 한다.

이와 함께 탄소중립기본법 시행령(제49조)에서 정의로운전환 특별지구로 지정받기 위한 신청 권한을 광역지자체장(시·도지사)으로 한정하고 있는데, 탄소중립에 의해 직접적으로 영향받는 기초지자체의 장애제도 신청 권한을 부여하도록 해야 할 것이다.

둘째, 지자체 탄소중립기본조례의 개정과 정의로운 전환관련 조례 및 전환기금의 설치·운영 관련 별도 조례 제정을 통해 지역차원에서 정의로운 전환 실현을 위한 이행체계 구축과 기금 조성 등 법·제도적 기반이 마련되도록 해야 할 것이다.

2050 탄소중립으로 인한 산업의 소멸과 생성은 지역의 소멸 및 성장과 밀접하게 연계되어 있기 때문에 지역에서 정의로운 전환 구현은 매우 중요하다. 그러나 탄소중립기본법은 지역의 탄소중립기본계획의 항목에 정의로운 전환관련 사항을 포함할 것을 명시하지 않고 있고, 이에 따라 17개 광역지자체 탄소중립기본조례 제정 현황을 통해 확인된 바와 같이 탄소중립기본계획의 항목으로 정의로운 전환 관련 사항을 포함한 조례는 전무한 상황이다. 대다수 지자체 조례에서 정의로운 전환은 정의로운전환 특별지구로 지정 시 정의로운전환(지원)센터를 설립할 수 있다는 임의조항에 그치고 있고, 이마저도 지자체장이 정의로운전환 특별지구로 지정받기 위해 노력한다는 규정을 가진 조례는 2개에 불과한 상황이다.

우리나라는 중앙집권적 행정 및 재정체계를 가지고 있어 지자체의 권한과 예산이 제한되는 한계가 있지만, 탄소중립기본법에 따라 조례로 위임된 사항이 다수 있다. 이를 활용하여 중앙정부의 한계를 지방에서 극복하는 방안을 모색할 필요가 있다. 지역 실정에 맞는 정책 발굴, 기후정의 추진 및 노동자와 지역주민 등 이해당사자 참여 보장을 비롯한 정의로운 전환에 관한 사항을 조례로 제도화하는 등 현재 탄소중립기본법의 한계와 중앙정부의 한계 등을 바로잡는 탄소중립과 정의로운 전환 관련 법률, 제도와 정책을 추진할 필요가 있다.

탄소중립기본조례 개정과 관련해서는 무엇보다 지자체 탄소중립기본조례에 탄소중립기본계

어지면 기후 문제는 물론이고, '탄소국경세', 'ESG' 또는 'RE100' 등 국제적으로 환경 규제가 점차 강화되고 있어 국제경쟁력을 잃게 될 산업으로 사라지지는 않지만 생산방식의 근본적인 변화가 필요한 산업을 말한다. 이들 업종이 그린산업으로의 변신에 실패하면 퇴장산업의 두 배나 되는 일자리가 위기에 처할 수 있다. 석탄화력발전 종사자는 25,000명+a(전방위효과), 내연기관 관련 부품사 종사자는 11만명, 재료산업(철강, 석유화학, 시멘트) 종사자는 21만 여명(2019년)이다.

획에 정의로운 전환 관련 사항의 포함 등을 통해 지자체의 탄소중립 목표 및 연차별 이행계획과 연계하여 지자체의 정의로운 전환계획이 수립되도록 하고, 이의 체계적 추진과 이행을 담보하는 내용이 명시되도록 해야 하며, 탄소중립위원회 구성 시 노동자 등 이해당사자 계층 대표성이 보장되도록 해야 한다. 또한 기후대응기금의 설치, 재원조성·운영·관리관련 구체적 사항이 탄소중립기본조례에 명시되도록 하고, 특히 용도로 정의로운 전환 지원이 포함되도록 해야 할 것이다. 더 나아가 지역차원에서 정의로운 전환계획의 수립·시행 및 이행점검, 전환기금 설치·운영을 위한 별도 조례의 제정을 추진해야 할 것이다.

이와 함께 광주시 조례의 사례와 같이 지자체장에게 정의로운전환 특별지구 조성을 위한 정책 수립·시행, 특구로 지정된 경우 특구 지원을 위한 실행계획의 수립·시행, 특구의 운영 현황과 지원실적 및 효과 등에 관한 보고서 작성 및 공표 등의 내용을 의무규정으로 포함하도록 해야 할 것이다. 특히 퇴장산업(충청남도, 부산·울산·경남 지역)과 변신산업(충청남·북도, 경상남·북도, 전라남도, 울산, 경기도)이 밀집되어 있는 지역의 경우 이를 반영하는 조례개정과 더불어 정의로운전환 특구 지정을 위한 지자체장의 적극적 역할을 요구해야 할 것이다.

셋째, 현재 탄소중립기본법과 조례에 규정된 정의로운 전환관련 사항들을 이행할 것을 요구하고, 지속적으로 모니터링하며, 탄소중립기본법에 조례로 위임된 사항들을 활용하여 지역 실정에 맞는 정책을 발굴하고 노동자와 지역주민 등이 참여하는 정의로운 전환의 모범사례를 만들어내가고, 이것이 다른 지역으로 확산될 수 있도록 경험을 공유해야 할 것이다.

특히 퇴장산업(충청남도, 부산·울산·경남 지역)과 변신산업(충청남·북도, 경상남·북도, 울산, 전라남도, 경기도)이 밀집되어있는 지역의 경우 정의로운 전환 실현을 위한 노동조합의 적극적 참여와 개입이 요구된다. 정의로운 전환을 위한 추진 및 이행체계 구축 요구와 더불어 지자체에 정의로운전환 특별지구 지정을 위한 적극적 역할과 정의로운전환 센터 설립·운영 지원 및 전환기금 설치운영을 요구해야 할 것이다.

산업차원의 정의로운 전환 지원 논의도 필요한데, 석탄화력발전소의 폐쇄가 이루어지고 있는 석탄화력발전부문의 경우, 이해당사자가 참여하는 업종별 협의회조차 구성되지 않고 있는 상황이다. 지역이 직접적으로 타격을 받기 때문에 지역차원에서 대응방안을 마련해야 할 것이다. 이를 위해 퇴장산업과 변신산업이 밀집되어 있는 충청남도(석탄화력발전, 내연기관차, 철강, 시멘트), 울산(내연기관차, 석유화학), 경상남도(석탄화력발전, 내연기관차, 철강), 경상북도(철강), 전라남도(석유화학), 충청북도(시멘트), 경기도(시멘트)의 경우 대응방안을 논의하는 업종별 협의회 구성을 사용자 및 정부지자체에 요구해야 할 것이다.

넷째, 노조는 지역 거버넌스 체제를 구축하여 정의로운 전환을 이슈화하면서 탄소중립이 지역의 산업구조에 미치는 영향을 분석하고 사업 다각화로 전환할 수 있는 새로운 산업정책적 개입을 모색해야 할 것이다. 특히 퇴장산업과 변신산업이 밀집되어 있는 지역의 경우 지역 경제 다각화가 촉진될 수 있도록 정의로운 노동전환과 함께 지역 재활성화를 위한 모델을 설계해야 한다. 독일 루르 지방 등 외국의 사례를 살펴보면, 지역경제의 성공적인 산업전환은 전통적 단일 구조에서 벗어나 사업의 현대적 다각화를 통해 이루어진다. 따라서 지역 산업구조의 다각화와 전환역량을 키우는 정책이 추진될 수 있도록 해야 한다.

다섯째, 특히 퇴장산업 및 변신산업이 밀집되어 있는 지역의 노동조합은 시급히 기후위기 대응 문제를 교섭 의제로 다루어야 한다. 탄소중립 정책으로 인한 산업전환과 생산의 변화과정에서 고용불안이 야기되고 물량의 감소로 노동시간이 단축되고 임금과 노동 조건에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이를 막고 탄소중립이 좋은 일자리로 이어질 수 있도록 교섭을 통해 기후정의와 노동 전환 관련 내용이 단체협약으로 규정되어야 한다. 이를 위해 노조는 사업장 각 부서에 고용이나 노동 조건 및 숙련에 구체적으로 어떤 변화가 일어나는지 파악하고 이를 개선하는 조치를 교섭 의제로 만들어야 할 것이다.

여섯째, 정의로운 전환의 실현을 위해 환경·시민단체 및 기후위기 취약계층과의 연대를 강화해야 할 것이다. 정의로운 전환을 위해서는 사회적 공감대 형성 및 지지 확보가 중요하고, 주요 이해당사자들 간의 연대가 필수적이다.

전체적으로 기후위기는 인류생존의 문제로서 정부와 노조의 매우 포괄적인 대응이 요구된다. 중앙, 산업 및 지역, 사업장 등 모든 영역에서 중층적인 대응조치가 시급히 강구되어야 한다. 에너지산업 대전환과 더불어 기존의 경제성장 중심 및 불평등한 사회·경제시스템을 새로운 시스템으로 개선하지 못하면 한국 사회경제의 지속가능성은 담보되기 어려울 것이다.

〈참고문헌〉

국회 환경노동위원회(2021.2), 「탄소중립이행법안 마련을 위한 입법 공청회」.

여형범(2021), 「정의로운 전환을 위한 제언」, 『에너지포커스』 2021년 겨울호, 제18권 제4호, 통권 82호, 에너지경제연구원.

황선자·이문호·임찬영(2022), 『탄소중립과 정의로운 전환을 위한 노동조합의 과제』, 한국노총 중앙연구원(발간예정)

2050 탄소중립위원회(2021.10.), 「2050 탄소중립 시나리오」

자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr/>)

<부록>

<부표 1> 탄소중립기본법 제7장 정의로운 전환 중 실질적·절차적 정의 실현관련 조문

조항	내용
제47조(기후위기 사회안전망의 마련)	① 정부는 기후위기에 취약한 계층 등의 현황과 일자리 감소, 지역경제의 영향 등 사회적·경제적 불평등이 심화되는 지역 및 산업의 현황을 파악하고 이에 대한 지원 대책과 재난대비 역량을 강화할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. ② 정부는 탄소중립 사회로의 이행에 있어 사업전환 및 구조적 실업에 따른 피해를 최소화하기 위하여 실업의 발생 등 고용상태의 영향을 대통령령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 조사하고, 재교육, 재취업 및 전직(轉職) 등을 지원하거나 생활지원을 하기 위한 방안을 마련하여야 한다.
제48조(정의로운 전환 특별지구의 지정 등)	① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 위원회의 심의를 거쳐 정의로운전환 특별지구(이하 "특구"라 한다)로 지정할 수 있다. 1. 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 급격한 일자리 감소, 지역경제 침체, 산업구조의 변화에 따라 고용환경이 크게 변화되었거나 변화될 것으로 예상되는 지역 2. 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 사회적·경제적 환경의 급격한 변화가 예상되거나 변화된 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 지역 3. 그 밖에 위원회가 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 발생할 수 있는 사회적·경제적 불평등을 해소하기 위하여 특구 지정이 필요하다고 인정하는 지역 ② 정부는 특구로 지정된 지역에 대하여 다음 각 호의 지원을 포함하는 대책을 수립·시행하여야 한다. 1. 기업 및 소상공인의 고용안정 및 연구개발, 사업화, 국내 판매 및 수출 지원 2. 실업 예방, 실업자의 생계 유지 및 재취업 촉진 지원 3. 새로운 산업의 육성 및 투자 유치를 위한 지원 4. 고용촉진과 관련된 사업을 하는 자에 대한 지원 5. 그 밖에 산업 및 고용 전환을 촉진하기 위하여 필요한 행정상·금융상 지원 조치 또는 「조세특례제한법」 등 조세에 관한 법률에서 정하는 바에 따른 세제상의 지원 조치 ③ 정부는 제1항에 따른 지정사유가 소멸하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우 위원회의 심의를 거쳐 특구 지정을 변경 또는 해제할 수 있다. ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 특구의 지정·변경·해제, 지원의 내용·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제49조(사업전환 지원)	① 정부는 기후위기 대응 및 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 영향을 받을 수 있는 대통령령으로 정한 업종에 종사하는 기업 중 「중소기업기본법」 제2조제1항에 따른 중소기업자가 녹색산업 분야에 해당하는 업종으로의 사업전환을 요청하는 경우 이를 지원할 수 있다. ② 제1항에 따른 사업전환 지원의 대상, 녹색산업 분야에 해당하는 업종, 선정절차, 지원의 종류 및 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제50조(자산손실 위험의 최소화 등)	① 정부는 온실가스 배출량이 대통령령으로 정하는 기준 이상에 해당하는 기업에 대하여 탄소중립 사회로의 이행이 기존 자산가치의 하락 등 기업 운영에 미치는 영향을 평가하고, 사업의 조기 전환 등 손실을 최소화할 수 있는 지원 시책을 마련하여야 한다. ② 정부는 투자자 등의 보호를 위하여 기업 등 경제주체가 기후위기로 인한 자산손실 등의 위험을 투명하게 공시·공개하도록 하는 제도를 마련하여야 한다.
제51조(국민참여 보장을 위한 지원)	① 정부는 탄소중립 사회로의 이행을 위한 정책의 수립·시행 과정에서 국민참여를 보장하고 국가와 지방자치단체의 정책 제안 플랫폼을 통해 제안된 의견을 반영하기 위하여 「행정절차법」 제52조 및 제53조에 따라 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. ② 제1항에 따른 지원 범위·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제52조(협동조합 활성화)	① 정부는 신·재생에너지의 보급·확산 등 에너지 전환과 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 발생하는 이익을 공정하고 공평하게 공유하기 위하여 「협동조합 기본법」 제2조제1호 및 제3호에 따른 협동조합 및 사회적협동조합의 활동을 행정적·재정적·기술적으로 지원할 수 있다. ② 제1항에 따른 지원 범위·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제53조(정의로운 전환 지원센터의 설립 등)	① 국가와 지방자치단체는 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 일자리 감소, 지역경제 침체 등 사회적·경제적 불평등이 심화되는 산업과 지역에 대하여 그 특성을 고려한 정의로운전환 지원센터(이하 "전환센터"라 한다)를 설립·운영할 수 있다. ② 전환센터의 업무는 다음 각 호와 같다. 1. 탄소중립 사회로의 이행에 따른 일자리 및 지역사회 영향 관련 실태조사 2. 산업·노동 및 지역경제의 전환 방안, 일자리 전환모델의 연구 및 지원 3. 재취업, 전직 등 직업전환을 위한 교육훈련 및 취업의 지원 4. 업종전환 등 기업의 사업전환에 관한 컨설팅 및 지원 5. 관련 법령·제도 개선 건의 6. 그 밖에 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 취약한 지역 및 계층을 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 사항 ③ 국가와 지방자치단체는 전환센터의 설립·운영에 소요되는 예산을 지원할 수 있다. ④ 제1항에서 제3항까지의 규정에 따른 전환센터의 설립·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

〈부표 2〉 지역의 이해관계자 참여 거버넌스 기구 필요성 정도 (단위 : 명, %)

구분		전혀 필요하지 않음 ①	별로 필요하지 않음 ②	약간 필요함 ③	매우 필요함 ④	합계	평균 (표준편차)
산별연맹	빈도	0	1	6	20	27	3.70 (.542)
	비율	0.0	3.7	22.2	74.1	100.0	
지역조직	빈도	0	2	31	28	61	3.42 (.556)
	비율	0.0	3.3	50.8	45.9	100.0	
지역본부	빈도	0	0	5	11	16	3.69 (.479)
	비율	0.0	0.0	31.3	68.8	100.0	
지역지부	빈도	0	2	26	17	45	3.33 (.564)
	비율	0.0	4.4	57.8	37.8	100.0	
전체	빈도	0	3	37	48	88	3.51 (.567)
	비율	0.0	3.4	42.0	54.5	100.0	

〈부표 3〉 소속 지역조직의 지방자치단체와의 의사소통 및 정보교환 여부 (단위 : 명, %)

구분		전혀 이루어지지 않음	별로 이루어지지 않음	다소 이루어지고 있음	매우 활발히 이루어지고 있음	잘 모르겠음	합계
산별연맹	빈도	9	11	3	0	4	27
	비율	33.3	40.7	11.1	0.0	14.8	100.0
지역조직	빈도	19	28	6	1	7	61
	비율	31.1	45.9	9.8	1.6	11.5	100.0
지역본부	빈도	4	7	4	0	1	16
	비율	25.0	43.8	25.0	0.0	6.3	100.0
지역지부	빈도	15	21	2	1	6	45
	비율	33.3	46.7	4.4	2.2	13.3	100.0
전체	빈도	28	39	9	1	11	88
	비율	31.8	44.3	10.2	1.1	12.5	100.0

〈부표 4〉 탄소중립조례 제정 시 주요 이해당사자 의견 수렴 여부 (단위 : 명, %)

구분		있었음	없었음	잘 모르겠음	합계
산별연맹	빈도	1	2	1	4
	비율	25.0	50.0	25.0	100.0
지역조직	빈도	4	6	3	13
	비율	30.8	46.2	23.1	100.0
지역본부	빈도	3	2	1	6
	비율	50.0	33.3	16.7	100.0
지역지부	빈도	1	4	2	7
	비율	14.3	57.1	28.6	100.0
전체	빈도	5	8	4	17
	비율	29.4	47.1	23.5	100.0