

연구보고서

2021-05

기후위기 시대 공공부문 노동운동의 전략

2021. 12.

■ 집필진 소개 ■

| 구준모 | 사회공공연구원 연구위원

| 김상현 | 서강대학교 트랜스내셔널인문학연구소 교수

| 김선철 | 에너지노동사회네트워크 정책위원

| 류승민 | 민주노동연구원 연구위원

| 홍덕화 | 충북대학교 사회학과 교수

목차

제1장

기후위기와 노동운동의 대응:

녹색성장을 넘어 체제변화로	1
1. 들어가는 말	1
2. 기후위기, 어떻게 이해할 것인가	4
3. 기후위기, 어떻게 대응할 것인가	12
4. 한국 환경·노동운동의 기후위기 대응 평가	25
5. 어디로 갈 것인가?	38

제2장

기후위기 해결을 시장에 맡길 수 있는가?

1. 서론	46
2. 탄소 가격제는 기후위기를 막을 수 있는가?	48
3. 기업과 투자의 변화는 기후위기를 막을 수 있는가?: ESG를 중심으로	85
4. 결론	101

제3장

정의로운 전환: 스토리텔링 접근을 위하여

1. 문제의식	108
---------------	-----

2. 프레임과 스토리텔링, 내러티브	111
3. 사회운동 무기로서의 스토리텔링: 미국의 사례	116
4. 정부의 기후위기 대응 내러티브	120
5. 노동조합의 내러티브	128
6. 스토리텔링의 목표와 방향	137
7. 스토리텔링 사례 모음	147
6. 맺으며	161

제4장

교통 전환의 방향과 노동운동의 과제	170
1. 서론	170
2. 교통 전환 논의의 출발점	175
3. 교통 전환의 기본 방향	183
4. 교통 전환을 위한 노동운동의 대응 과제	194
5. 결론	213

제5장

시장주의 에너지 전환을 넘어, 변혁적 정의로운 전환으로	224
1. 들어가며: 문재인 정부의 공정전환?	224
2. 정의로운 전환 논쟁: 어떤 지향과 방법인가	227
3. 변혁적 정의로운 전환의 구성요소	245
4. 기후일자리 프로그램	258

〈표 차례〉

표 1 탄소세와 탄소배출권 거래제	51
표 2	88
표 3	91
표 4 포스코의 ESG 등급	93
표 5 정의로운 전환 관련 최근의 주요 연구	134
표 6	139
표 7	140
표 8	153
표 9	155
표 10	157
표 11 국내 승용차 판매량 추이	176
표 12	189
표 13 차량km당 탄소배출량과 인km당 탄소배출량	202
표 14 고속철도와 승용차, 항공기의 생애주기 전체 탄소배출량 규모	203
표 15 기후위기 대응의 이념형적 구분	238
표 16 재정리한 정의로운 전환의 이념형	243
표 17 공공적 에너지 전환을 위한 6대 과제	254
표 18 공공 부문 화력발전소 인력 현황 (2021년 3월 기준)	265

〈그림 차례〉

그림 1 탄소 가격제 시행 현황	54
그림 2 시행 예정이거나 고려 중인 탄소 가격제 현황	55
그림 3 각국의 탄소가격과 적용 범위	63
그림 4 온실가스 배출량 추이	73
그림 5 EU에 대한 수출 품목이 부담할 탄소국경세	81
그림 6	90
그림 7	93
그림 8	93
그림 9	96
그림 10	97
그림 11 기후위기 대응정책의 구도	101
그림 12 교통수단의 우선순위 변화	180
그림 13 대중교통과 통합교통서비스의 연계	182
그림 14 1인당 온실가스 배출 원단위 비교	201
그림 15 정의로운 전환의 세 가지 유형화	240
그림 16 정의로운 전환의 지형도	243

■ 요약 ■

- 본 보고서는 기후위기 시대에 필요한 노동운동의 인식 변화와 새로운 실천 과제를 탐색한다. 가속화되고 있는 기후위기는 수십 년 이상 지속 될 가장 중요한 정세로 노동운동의 존재 조건을 근본적으로 바꾸어 놓고 있다. 특히 에너지, 교통 등의 산업과 보건의료, 사회서비스 등의 영역을 조직한 공공부문 노동운동은 기후위기 최전선에 놓여있다.
- 1장에서는 노동운동이 기후위기를 어쩔 수 없이 마주하는 외부 조건으로 치부하고 소극적으로 대처하는 것이 아니라, 핵심 의제로 받아들이고 노동자 민중의 관점에서 적극적으로 대응해 나가야 한다는 점을 강조한다. 이를 위해 각국 정부와 기업은 물론 노동운동과 환경운동 일각에서도 영향력을 발휘하고 있는 기후위기에 대한 녹색성장식 접근을 비판하고, 대안으로 기후정의운동과 정의로운 전환이 제기하는 체제변화의 관점을 살펴본다.
- 또한 한국에서 기후정의에 입각한 운동이 활성화되지 못한 까닭을 환경운동과 노동운동 각각의 측면에서 비판적으로 검토한다. 민중 지향성과 계급적 관점이 탈각된 채 진행된 환경운동의 한계, 노동자 관점에 입각한 환경주의를 모색하기보다는 생태적 의제를 환경운동에 의존한 노동운동의 한계가 있었다. 이런 한계를 넘어서기 위해서 노동운동은 민중적 기후정의의 관점과 맞닿아 있는 노동자 환경주의를 발전시켜야 한다. 이제 노동운동은 기후위기에 대한 수세적인 대응에서 벗어나 노동 착취, 사회·경제·환경적 불평등과 기후위기를 야기하는 착취적·

추출적 정치경제 체제를 타파하고, 평등하고 민주적이며 생태적으로 지속가능한 대안적 정치경제 체제를 만들어가는 기후정의동맹의 핵심 주체임을 선언하고 그 책임에 걸맞은 행동에 나서야 한다.

- 2장은 “기후위기 해결을 시장에 맡길 수 있는가?”라는 주제로 기존의 대표적인 기후위기 대응법인 탄소 가격제와 현재 이슈가 되고 있는 ESG의 문제점을 검토하고 있다. 이 장에서는 이 두 가지를 공히 ‘시장 또는 자본 기반적 기후위기 대응법’이라고 부를 수 있다고 하며, 각각에 대해 다음과 같이 논의하였다.
- 배출권거래제와 탄소세와 같은 방식을 포괄하는 탄소 가격제는 실제로 낮은 수종의 가격 등으로 인해 배출 삭감 효과에 있어서 그 성과가 두드러지지 않는다. 그리고 탄소 가격제는 자본(기업)친화적인 제도로서의 성격도 지니고 있다. 따라서 탄소 가격제와 같은 기존의 기후위기 대응 방식은 자발성에 근거하므로 효과성도 의심스럽고, 불평등을 조장한다는 점에서 정의롭지도 않다.
- 현재 이슈가 되고 있는 ESG(환경, 사회, 거버넌스) 역시 그것에 대한 평가 기준이 주관적이며, 그 기준에 따른 ESG에 대한 평가의 일관성도 부재하기 때문에, 오히려 그린워싱의 기회가 될 수 있다. 환경이나 사회 등과 같이 사회 전체적으로 논의되어야 할 이슈가 기업 수익성의 기준으로 전환되는 것의 위험성을 지적하면서, 공공적인 ‘녹색 분류체계’의 확립과 더불어 투자 및 기업 활동에 대한 공공적인 규제 강화를 제시하고 있다.

○ 3장은 기후위기라는 전대미문의 조건 속에서 커지고 있는 체제변화의 요구와 수세적으로 진행되고 있는 노동조합의 대응 사이의 간극을 메우기 위한 방법 중 하나로 기층 조합원들의 삶의 체험과 욕구에 기반한 스토리텔링을 활성화할 것을 제안한다. 이런 문제의식의 근간에는 정부와 노동조합의 기후위기 대응에서 나타나는 비대칭성이 있다. ‘그린뉴딜’과 ‘2050 탄소중립 추진계획’ 등 정부의 기후위기 대응 정책은 “선도 국가로의 도약을 위한 대한민국의 대전환” 같은 포괄적이며 대중적 설득력을 가지는 프레임 혹은 담론들을 통해 제시되고 있는 데 반해, 노동조합의 대응은 일자리의 문제를 중심으로 협소한 방식으로 이루어지고 있기 때문에 정의로운 전환 요구가 방어적일 수밖에 없고 확장성을 가지기 힘들다는 것이다.

○ 여기서는 프레임, 내러티브, 스토리텔링과 같은 사회운동 연구의 개념들을 좌표로 삼아 2011년 오쿠파이 월스트리트 이후 미국에서 스토리텔링이 미국 사회운동에서 중요한 전술로 채택되고 최근 활성화된 급진적인 사회운동의 요구들이 주류화되는데 중요한 역할을 했던 과정을 살펴본다. 이후 정치적 기획으로서의 스토리텔링은 어떤 목표와 방향을 가져야 하는지, 감성, 감정, 부정의, 갈등 등 사회운동 스토리텔링의 핵심 요소들을 재료로 삼아 논의한 후 마지막으로 국내외 정치적 스토리텔링의 사례들을 소개하고 이게 기반해 아래로부터의 조직력과 상상력에 기반해 대안적 정치전략을 실현가능하게 해줄 노동조합의 스토리텔링 전략이 필요함을 제안한다.

○ 4장에서는 교통-에너지 민주주의에 기초한 통합 무상 공공 교통이 장밋빛 선언이 아닌 지금 바로 시작하는 교통 전환을 위한 출발점을 제공한다고 주장한다. 먼저 통합 공공 교통은 대중교통 활성화와 이동 축소를 위해 필요한 통합적 접근을 현실화할 수 있는 실질적인 수단을 제공한다. 공공 교통의 무상화를 통해 교통권을 보장하면서 사회환경적으로 대중교통의 긍정적 효과를 극대화할 수 있다. 덧붙여 교통-에너지 민주주의는 교통수단의 전기화를 매개로 하는 교통 전환을 에너지전환과 동시에 추진하는 것을 촉진한다.

○ 교통 전환의 방향을 고려해서 노동운동의 대응 과제를 꼽자면 크게 다섯 가지다. 첫째, 파편적으로 제시·시행되고 있는 조치들을 교통 체계 전환의 비전으로 묶어내고 무상-통합-공공 교통이 교통 전환의 주춧돌임을 분명히 해야 한다. 둘째, 탈탄소화를 위한 자세 개편에 적극적으로 개입하고 공공 교통을 활성화하는 방향으로 세출 구조를 바꿔야 한다. 셋째, 철도와 버스를 중심으로 공공 교통을 전략적으로 확충하고 철도와 버스의 연계를 강화하여 이용 편의성을 높여야 한다. 넷째, 화석연료 보조금이 필요없는 산업·노동 조건을 만들어가는 것을 교통 전환과 결합시켜야 한다. 다섯째, 철도와 지하철, 버스를 아울러 국가와 광역, 지역 단위를 포괄하는 형태로 민주적 교통 거버넌스를 구축해야 한다.

○ 5장에서는 한국 정부와 기업, 일부 환경단체 및 전문가들이 주장해서 부상하고 있는 시장주의적 에너지 전환론을 비판하고, 그 대안으로 변

혁적·정의로운 전환을 제안한다. 이를 위해 먼저 정의로운 전환을 둘러싼 역사와 정치를 살펴보고, 정의로운 전환을 지향과 방법론의 측면에서 생태적 현대화와 생태적 사회주의로 정리한다. 생태적 사회주의 유형의 변혁적 정의로운 전환은 독일이나 북유럽에 대한 맹목적 지향을 거부하고, 한국 에너지 체제와 노동 체제에 적합한 운동으로 발전해야 한다. 이를 위해서 민주적 공공소유 중심의 에너지 전환을 모색한다.

- 한편, 탈탄소 사회로의 (변혁적) 정의로운 전환을 위해서는 일자리와 노동의 문제를 우회할 수 없다. 피해 노동자에 대한 구제 방식의 접근을 넘어서서, 전체 경제의 구조개혁과 연결되는 보다 과감한 대안으로 기후일 자리를 검토한다. 기후일 자리의 아이디어는 영국과 남아공의 100만 기후일 자리 캠페인과 미국의 시민기후단에서 엿볼 수 있다. 국가와 공공부문이 모든 시민들에게 보장하는 기후일 자리는 온실가스 감축에 직접적으로 기여할 뿐만 아니라, 사회공공성과 돌봄을 중심으로 한 한국 경제 재편의 한 수단이 될 수 있다. 민주적 공공소유와 기후일 자리는 노동운동과 환경운동, 나아가 노동자와 실업자, 빈민과 장애인, 여성과 성적 소수자 등 다양한 시민들을 연결시키고 단합시키는 핵심적인 요구 사항이 될 수 있다.

1장

기후위기와 노동운동의 대응: 녹색성장을 넘어 체제변화로

1. 들어가는 말
2. 기후위기, 어떻게 이해할 것인가
3. 기후위기, 어떻게 대응할 것인가
4. 한국 환경·노동운동의 기후위기 대응 평가
5. 어디로 갈 것인가?

1 장 기후위기와 노동운동의 대응 : 녹색성장을 넘어 체제변화로

1. 들어가는 말

기후위기를 우려하는 목소리가 커지고 있다. 인간의 산업 활동에 의한 기후변화가 중요한 국제 정치경제 이슈의 하나로 떠오르게 된 지는 30여 년이 넘는 시간이 흘렀지만, 그간 각국의 정부가 취한 조치는 기후변화의 악화를 막아내기에 턱없이 부족했고 결국 위기의 심각성은 더욱 높아졌다. OECD 회원국이지만 교토의정서(Kyoto Protocol)의 온실가스 배출 감축 의무에서 제외되면서 기후위기 대응을 먼 나라, 먼 미래의 일로 여겨왔던 한국도 예외가 될 수는 없었다. 전 세계적으로 나타나고 있는 폭염, 집중호우, 홍수, 태풍 등 이상기후 빈도와 강도의 증가는 한반도를 비껴가지 않았다. 2010년대 초 유엔 기후변화협약 당사국총회가 온실가스 감축을 확대하기 위해 감축 의무/비의무 국가의 구분을 없애기로 합의하고 2015년 파리협정(Paris Agreement)을 채택하면서 한국 역시 경제와 사회 전반의 ‘탈

2 기후위기 시대 공공부문 노동운동의 전략

탄소화’(decarbonization) 전환이 가져올 광범한 파급효과로부터 자유롭지 않게 되었다. 급격한 기후변화에 의해 추동된 것으로 보이는 코로나19 팬데믹의 발발과 그 광범한 여파는 글로벌 생태적 재난으로서의 기후위기에 대한 경각심을 일깨워 주고 있기도 하다.

이 같은 기후위기의 피해를 가장 먼저, 가장 직접적으로 받게 되는 최전선(frontline) 당사자의 대다수는 노동자다. 노동자는 또 탈탄소화 과정에서 경제적으로, 사회적으로 가장 크게 영향을 받는 최전선 당사자이기도 하다. 따라서 기후위기는 오늘날 노동운동이 직면하고 있는 최대의 당면 과제 중 하나일 수밖에 없다. 사실 기후위기는 한국의 노동운동에 아주 생소한 주제는 아니다. 2007년 발전산업노조가 제13차 기후변화협약 당사국총회의 NGO 공동참가단에 합류한 이래, 노동운동은 기후위기에 대응하는 시민사회의 연대 활동에 비교적 꾸준히 참여해왔다. ‘기후정의’(climate justice)나 ‘정의로운 전환’(just transition) 같은 개념들도 2000년대 후반 즈음에는 상급단체 활동가들을 중심으로 노동운동에 소개되기 시작했다. 그러나 그것이 곧 노동자 민중의 관점에 선, 기후위기에 대한 진보적 대안과 실천의 조직화로 이어지지는 못했다. 그로부터 10여 년이 지난 지금에도 상황은 크게 개선되지 않고 있다. 오히려 정부, 정치권, 기업 할 것 없이 ‘탄소중립’, ‘재생에너지 확대’, ‘공정한 전환’, ‘포용적 녹색성장’ 등을 외치기 시작하면서 혼선이 가중되는 면이 없지 않아 보인다.

이 장의 목적은 노동운동이 기후위기를 어쩔 수 없이 마주하는 외부 조건으로 치부하고 소극적으로 대처하는 것이 아니라 스스로의 핵심 의제로 받아들이고 노동자 민중의 관점에서 적극적으로 대응해 나가야 한다는 점을 강조하는 데 있다. 깊은 이론적 논의를 소개하거나

보고서의 다른 장에서 상세히 논하고 있는 주제들을 중복해 다루기보다는 이제까지 기후위기 대응을 주도해온 지배적인 흐름과 그에 맞서 형성된 저항의 움직임에 초점을 두어 논의하고자 한다. 우선 다음 절에서는 각국의 정부와 기업은 물론 노동운동과 환경운동 일각에서도 영향력을 발휘하고 있는 기후위기에 대한 주류적 접근 및 기후위기의 원인, 양상과 해법에 관해 그와 대립되는 입장을 피력하고 있는 비판적 접근을 검토할 것이다. 이어 주류적 접근의 영향에서 벗어나지 못하고 있던 환경운동을 비판하며 부상한 기후정의운동 그리고 정의로운 전환 개념의 확산과 급진화가 환경운동의 초기 기후행동에서 누락되었던 노동, 불평등과 정치경제 체제의 문제를 전면에 제기하는 과정을 추적할 것이다. 다음으로 한국 역시 체제 비판적이고 민중 지향적인 기후정의의 관점을 요구하는 목소리가 없지 않았음에도 정착하지 못한 배경을 환경운동과 노동운동의 기후위기 대응을 중심으로 살펴볼 것이다. 마지막으로 최근 이루어지고 있는 민주노총 차원의 노력을 간략히 평가하는 것으로 앞으로 노동운동이 나아가야 할 방향을 제시해보고자 한다.

2. 기후위기, 어떻게 이해할 것인가

1) 기후위기에 대한 주류적 접근

현재의 화석연료 기반 산업 활동이 지속되어 대기 중 온실가스가

4 기후위기 시대 공공부문 노동운동의 전략

계속 증가한다면 지구 평균기온은 머지않은 시일 내에 산업혁명 이전 시기보다 1.5°C 이상 상승할 것으로 추정된다. 이에 따른 회복 불가능한 생태계 교란이 수많은 이들의 건강, 안전, 식량, 물 공급, 주거 및 생계를 위협할 것이라는 점에 대해서는 폭넓은 과학적 공감대가 형성되어 있다. 화석연료 기반 산업계의 반발과 저항이 있었음에도 2015년 제21차 유엔 기후변화협약 당사국총회에서 파리협정이 채택될 수 있었던 것은 그 때문이다. 협정 당사국들은 지구 평균기온 상승을 산업화 이전 수준 대비 2°C보다 현저히 낮게 유지하는 동시에 1.5°C로 제한하기 위해 노력한다는 목표를 명문화하고, 각국이 5년 주기로 온실가스 배출 감축 목표를 제시하고 그 이행을 점검받도록 하는 데 합의했다. 이어 2018년 유엔 기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)의 제48차 총회에서는 지구 평균기온의 2°C 상승이 불러올 기후변화의 파급효과가 매우 심각할 것으로 예상되므로 온실가스 감축 노력을 한층 강화해야 한다는 내용의 「지구온난화 1.5°C 특별보고서」가 승인되었다.¹⁾ IPCC 특별보고서는 지구온난화를 1.5°C 이내로 억제할 수 있도록 전 세계 이산화탄소 배출량을 2030년까지 2010년 대비 최소 45퍼센트 감축하고 2050년까지 ‘순제로’(net zero) 탄소배출을 달성할 것을 강력히 권고했다.²⁾

1) IPCC, *Global warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, WMO, 2018.

2) IPCC는 ‘순제로’ 배출을 인간에 의한 대기로의 온실가스 배출이 주어진 기간 인

갈수록 악화되고 있는 기후위기에 대항해 화석연료 에너지 사용의 감축과 중단, 재생에너지의 개발과 보급, 에너지와 자원의 절감 및 효율 개선, 생태계 복원 등을 대대적으로 추진하여 온실가스 배출을 획기적으로 감축하고 경제와 사회를 탈탄소화해야 할 시급성은 이제 정치적 스펙트럼을 가로질러 광범위하게 받아들여지고 있다. 인간의 산업 활동에 의한 기후변화를 부정하는 소수의 극단적 그룹이나 자신의 이익과 이해관계를 지키려는 화석연료 기반 산업의 저항과 로비가 계속되고는 있으나, 탈탄소화 전환의 당위성 자체는 더 이상 논란의 대상이 될 수 없게 되었다. 그러나 다른 한편, 기후위기의 주원인이 어디에 있는지, 기후위기의 피해는 어떻게 나타나고 있는지, 탈탄소화 전환이 어떻게 이루어져야 하며 주체는 누구여야 하는지, 전환을 가로막고 있는 구조적 장벽은 무엇인지 등을 이해하고 접근하는 방식에 있어서는 여전히 양립하기 쉽지 않은 차이들이 있다. 기후위기를 탈정치화하는 분위기가 만연한 현실에서 잘 드러나지는 않고 있지만, 진보적 대응 전략을 모색해야 할 노동운동으로서는 비판적으로 검토해야 할 지점이다.

오늘날 각국의 정부와 다수의 정치세력이 제시하고 있는 기후위기 대응 담론은 대체로 다음과 같은 가정들을 공유한다. 자본주의적 산업화, 기술의 개발과 상업화, 그리고 이들에 의존한 경제성장은 고용

위적인 온실가스 제거에 의해 균형을 이루는 상태로 규정한다. ‘탄소중립’(carbon neutrality)은 이산화탄소 순 제로 배출에 도달하는 상태를 의미한다. 이 글에서 다루지는 않겠지만, ‘순 제로’와 ‘탄소중립’ 개념은 시장주의와 기술중심주의의 편향을 내포하고 있다는 점에서 기후정의운동의 비판을 받고 있기도 하다. 김상현, 「탄소중립, 목표 아닌 넘어서야 할 벽」, 『창비주간논평』, 2021.6.23. 참고 (<http://magazine.changbi.com/20210623/?cat=474>).

과 복지의 물적 토대를 지속적으로 제공하여 ‘인류’의 생존과 번영에 기여해왔다. 인류가 처한 딜레마는 이 과정들이 생태계 훼손과 교란이라는 부정적 외부효과를 수반한다는 데 있다. 온실가스 배출 증가로 인한 지구온난화는 그 대표적 예이다. 다시 말해 기후위기는 인류를 위한 산업화, 기술 발전과 경제성장이 지구 환경과 필연적으로 대립하면서 발생된 대규모 ‘시장 실패’이며, 인류 구성원 모두가 가해자이자 곧 피해자이다.³⁾ 흥미롭게도 이러한 딜레마에서 벗어날 수 있는 출구 역시 시장과 기술에 있다고 주장된다. 기업의 재생에너지와 저탄소·친환경 산업 투자, 녹색기술 개발, 에너지 절감 및 효율 향상에 재정 지원, 세제 혜택, 규제 감면 등의 인센티브를 제공하고 탄소배출권·탄소상쇄권 거래제와 같은 시장-기반 정책의 활용으로 환경적 외부비용을 제품과 서비스의 가격에 내재화한다면, 시장의 효율적 작동을 복원해 온실가스 배출과 에너지 소비를 비용-효과적으로 감축함으로써 경제성장을 생태계 파괴로부터 ‘탈동조화’(decoupling)할 수 있다는 것이다.⁴⁾ ‘녹색성장’(green growth)은 이처럼 기후위기를 방지하면서도 고용과 복지 확충의 기회를 증진시키는 최적의 대안으로 간주된다.

기후위기 대응을 위해 녹색성장이 필요하다는 논리는 기업, 보수 및 자유주의 정치세력, IPCC 등의 국제기구는 물론 일부 환경운동과 노동운동 진영에 의해서도 수용되어왔다. 그런 만큼 녹색성장을 주창

3) 이러한 견해를 취하는 대표적 문헌으로는 「스틴 보고서」를 들 수 있다. Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, 2014.

4) 탈동조화 개념에 관해서 UNEP, *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth*, UNEP, 2011 참고.

하는 주류적 관점 내에서도 시장-기반 메커니즘의 적용과 사기업 활성화에 초점을 두는 시장주의적 입장으로부터 정부의 규제, 산업정책과 확장적 재정정책의 역할을 중시하는 케인즈주의적 입장에 이르기까지 서로 다른 접근이 존재한다.⁵⁾ 하지만 그 기저에는 ‘인류 대 환경’이라는 물계급적이고 탈정치적인 딜레마를 기후위기의 원인으로 인식하고 시장-기술 중심의 녹색성장으로 이를 극복할 수 있다고 상정하는 공통의 비전이 깔려 있다. 기후위기가 불평등과 부정의의 근원으로 비판받아온 지배적인 정치경제 체제와 어떠한 관계에 놓여 있는가와 같은 질문으로부터 시선을 돌리고 정치경제 구조의 근본적 개혁을 기후위기 대응에 불필요한 것으로 치부한다는 점에서는 큰 차이가 없는 것이다. 북반구와 남반구, 과거, 현재와 미래 세대 간 온실가스 배출 감축 책임의 형평성, 탈탄소 전환 과정에서 화석연료 기반 산업의 좌초가 일으킬 고용 불안정과 지역공동체의 손실, 기후 피해가 사회적 약자에게 편중되는 현상 등 기후위기와 관련해 제기되고 있는 구조적 성격의 이슈들조차 저탄소·친환경 산업을 육성하고 새로운 일자리를 창출하는 녹색성장을 통해 해결될 수 있는 문제로 환원되고 만다.

2) 대안적 접근의 필요성

5) 녹색 케인즈주의의 입장에서 ‘녹색성장’을 주장하는 사례로는 Robert Pollin et al., *Green Growth: A U.S. Program for Controlling Climate Change and Expanding Job Opportunities*, Center for American Progress and Political Economic Research Institute, 2014 참고.

현생 인류가 지구 생태계에 미쳐온 심대한 영향을 고려하면 ‘인류 대 환경’의 구도는 현실을 있는 그대로 묘사하는 것으로 느껴질 수 있다. 2000년대 이래 일군의 과학자들은 인류가 지구 지층에 남긴 반영구적인 흔적을 상기시키며 1만여 년 전 빙하기의 후퇴로 시작된 홀로세(Holocene)와 구별되는 독립적인 지질시대로 ‘인류세’(Anthropocene)를 주장하고 있기도 하다.⁶⁾ 그러나 주류적 접근이 당연시하는 것과는 달리 지구온난화를 비롯한 생태위기의 책임은 인류 구성원 개개인에게 동일하게 부여될 수 없다. 역사적으로 자연에 대한 인간의 추출적(extractive) 개입과 파괴는 인간에 의한 인간의 지배, 억압 및 착취와 밀접하게 상호 연결되어 왔다. 착취적이고 추출적인 사회-생태적(socio-ecological) 관계는 특히 자본주의의 출현과 함께 더욱 견고하게 구조화된다.⁷⁾ 이윤추구와 자본축적을 기본 작동원리로 하는 자본주의적 농업, 산업화와 기술 발전은 인간의 노동과 삶뿐 아니라 공유지인 공간과 자연의 상품화·객체화를 압박하고, 가사·돌봄·공동체 노동 등 재생산의 가치를 주변화하며, 물질과 에너지 처리량을 생태계의 수용력을 넘어 무단히 증가시켜 왔다. 작금의

6) 엘 C. 엘리스(김용진, 박범순 역), 『인류세』, 교유서가, 2021.

7) 자본주의 체제하에서의 생태 문제에 관한 비판적 분석을 소개하고 있는 문헌의 예로는 다음을 들 수 있다. 존 벨라미 포스터(김현구 역), 『환경과 경제의 작은 역사』, 현실문화, 2001; 엘마 알트파터(염정용 역), 『자본주의의 종말』, 동녘, 2007; 서영표 편역, 『사회주의, 녹색을 만나다: 생태주의, 사회주의, 민주주의』, 한울, 2010; 존 벨라미 포스터, 프레드 맥도프(황정규 역), 『환경주의자가 알아야 할 자본주의의 모든 것: 자본주의와 환경에 대한 안내서』, 도서출판 삼화, 2012; 데렉 월(조유진 역), 『그린레프트: 전 세계 생태사회주의 운동의 모든 것』, 이학사, 2013; 제이슨 W. 무어(김효진 역), 『생명의 그물 속 자본주의: 자본의 축적과 세계생태론』, 갈무리, 2020.

생태위기는 인류 모두를 위한 활동의 소산이라기보다는 소수에게 부와 권력을 집중시키며 노동 착취, 소외, 불평등과 차별을 양산해온 자본주의 체제가 만들어낸 또 다른 재앙인 것이다. ‘인류세’ 대신 ‘자본세’(Capitalocene)의 개념이 제시되고 있는 이유다.⁸⁾

그렇게 야기된 생태위기의 피해는 노동자와 민중에게 불평등하게 전가되어 환경 부정의를 초래한다. 국제구호단체 옥스팜(Oxfam)이 발간한 보고서 「탄소 불평등에 직면하다」에 따르면, 1990년에서 2015년까지 전 세계 이산화탄소 배출량은 60% 증가했는데 소득 기준 최상위 1%(6천3백만 명)의 배출량이 하위 50%(31억 명)보다 2배나 많았다.⁹⁾ 그럼에도 폭염, 한파, 가뭄, 집중호우, 홍수, 태풍, 병해충 증가, 감염병 확산 등의 기후 재난은 세계적으로는 남반구 민중에게, 국내적으로는 건설, 운송, 배달, 환경미화, 전기통신 등 옥외 노동자, 농어민, 그리고 저소득 노동자, 빈민, 유색인종, 이주민, 장애인 등 주거·에너지 취약계층과 사회적 소수자에게 더 치명적인 타격을 입히고 있다.¹⁰⁾ 탈탄소화 전환의 비용도 마찬가지로다. 화석연료 에너지를 대

8) 제이슨 W. 무어, 위의 책, 2020; 라즈 파텔, 제이슨 W. 무어 (백우진, 이경숙 역), 『저렴한 것들의 세계사: 자본주의에 숨겨진 위험한 역사, 자본세 600 년』, 북돋움, 2020.

9) Tim Gore, *Confronting carbon inequality: Putting climate justice at the heart of the COVID-19 recovery*, Oxfam International, 2020.
(<https://www.oxfam.org/en/research/confronting-carbon-inequality>).

10) 기후 불평등 문제에 관한 개괄적 논의로는 Harlan et al., “Climate Justice and Inequality,” in Riley E. Dunlap and Robert J. Brulle (eds.), *Climate Change and Society: Sociological Perspectives*, Oxford University Press, 2015, pp. 127-163; 조효제, 『탄소 사회의 종말: 인권의 눈으로 기후위기와 팬데믹을 읽다』, 21 세기북스, 2020; 한재각, 『기후정의: 희망과 절망의 갈림길에서』, 한티재, 2021 참고.

량 생산·소비하고 이에 투자해 막대한 이윤을 획득해온 산업·금융 대 자본은 기후위기를 촉발한 책임은 회피하고 도리어 녹색성장의 주역을 자처하며 많은 지원과 혜택을 누리고 있다. 반면, 좌초산업 노동자와 인접 지역공동체는 고용 불안정과 지역의 사회·경제적 침체로 생존이 불투명한 실정이다. 생태위기의 발생, 환경 불평등과 부정의, 계급·젠더·인종 등을 중심으로 구조화된 사회·경제적 불평등과 부정의는 서로 불가분의 관계에 있으며 이윤 극대화화 자본축적을 위해 무한성장을 추구하는 정치경제 체제에 의해 교차적(intersectional)으로 (재)생산되고 있는 것이다.

이는 지배적인 정치경제 질서와 권력관계에 정면으로 도전하지 않는 한 기후위기의 구조적 원인과 양상이 해소되기 어렵다는 것을 의미한다. 온실가스 배출 감축, 재생에너지 확대와 에너지 절감 및 효율 향상은 지구온난화 1.5°C 억제를 위해 필수적이지만, 이를 실행하는 것만으로 진정한 기후위기 대응이 담보되는 것은 아니다. 탄소배출권·탄소상쇄권 거래제와 탄소 포집·활용·저장을 둘러싼 논쟁이 보여주고 있듯이, 시장·기술 중심 녹색성장의 논리에 따라 이루어지는 탈탄소화는 기후위기를 이윤 창출의 기회로 삼는 ‘재난자본주의’를 부추길 뿐 실질적인 온실가스 배출 감축으로 이어지지 못하고 있다는 비판이 끊이지 않고 있다.¹¹⁾ 설사 감축이 정상 궤도에 오른다 해도 기후가 안정화될 때까지 기후위기 최전선에 있는 공동체의 안전은 위협

11) ‘재난자본주의’에 관해서는 나오미 클라인 (김소희 역), 『쇼크 독트린: 자본주의 재앙의 도래』, 샐립 Biz, 2008 참고, 기후위기에 대한 시장·기술 중심 접근을 비판하는 환경·사회운동의 시각은 다음 문서가 압축적으로 보여주고 있다. Lucia Amorelli et al. (eds.), *Hoodwinked in the Hothouse: Resist False Solutions to Climate Change*, 3rd edition, 2021 (<https://climatefalsesolutions.org/>) 참고.

받게 될 것이며, 좌초산업 노동자를 포함한 다수의 대중도 탈탄소화 전환 비용의 부당한 전가로 불안정한 사회·경제적 삶에 처하게 될 것이다. 재생에너지의 개발과 보급 또한 에너지를 공공재가 아닌 사유재로 규정하고 대기업 위주의 산업 육성과 시장 활성화에 초점이 맞춰지면서, 에너지 빈곤과 불평등, 공동체 토지의 사유화와 상품화, 희토류의 대량 채굴과 가공 과정에서 나타나는 건강위해와 환경오염 등의 문제들은 뒷전으로 밀리고 있다.¹²⁾ 탈탄소 녹색성장이 추진되어도 기후위기 그리고 사회·경제·환경적 불평등과 부정의는 지속될 수 있는 것이다.

궁극적으로 필요한 것은 체제변화, 즉 이윤과 성장을 자연과 인간에 우선하는 자본주의 체제로부터 보다 평등하고 민주적이며 생태적으로 지속가능한 정치경제 체제로의 변화다. 기후위기와 얽힌 다양한 종류의 사회·경제·환경적 불평등과 부정을 오롯이 떠안고 있는 노동자와 민중이 체제변화의 핵심 주체가 되어야 할 것이다. 다만 체제변화의 의미가 생산관계와 분배적 정의의 차원으로 국한되어서는 곤란하다. 노동운동 일각에는 생산수단의 사적 소유에 의한 전횡을 막아낸다면 노동 착취의 근절, 평등한 분배와 생태적으로 합리적인 생산과 경제성장이 가능해질 것이라는 시각도 있다. 하지만 기술을 포괄하는 생산력은 중립적이지 않으며 특정한 사회-생태적 관계를 반영하고 재생산할 수 있다.¹³⁾ 소유 형태의 변경만으로 착취적·추출적

12) 자본 주도의 재생에너지 확대가 지닌 문제를 비판적으로 분석한 연구로는 다음을 들 수 있다. Alexander Dunlap, *Renewing Destruction: Wind Energy Development, Conflict and Resistance in a Latin American Context*, Rowman & Littlefield, 2019; Dustin Mulvaney, *Solar Power: Innovation, Sustainability, and Environmental Justice*, University of California Press, 2019.

생산의 문제가 해결되기는 어려운 것이다. 기후위기를 타개하기 위한 체제변화는 따라서 생산수단의 소유 외에도 생산력과 생산조건에 대한 민주적 통제를 확보하고 생산의 내용과 성격 자체를 탈자본주의화, 탈소외화, 녹색화하는, 대안적 생산의 길로 나아가는 것이어야 한다. 사실 착취, 불평등과 무분별한 성장에 대항해 사회·경제·환경 정의와 생태민주주의를 요구해온 노동자와 민중의 투쟁에는 이미 그러한 ‘생산적 정의’(productive justice)의 지향이 함축되어 있다.¹⁴⁾ 관건은 이를 어떻게 체제변화의 기획으로 연결시킬 것인가이다.

3. 기후위기, 어떻게 대응할 것인가

1) 민중 없는 기후위기 대응

1988년 세계기상기구(WMO)와 유엔환경계획(UNEP)에 의해 IPCC가 설립되고, 1992년 브라질 리우데자네이루에서 열린 유엔환경개발회의(UNCED)에서 기후변화협약이 채택되면서 지구온난화 억제를 위한 온실가스 배출 감축이 국제적인 이슈로 대두된다. 1997년 제3차 기후변화협약 당사국총회에서는 한국과 멕시코를 제외한

13) James O'Connor, "Technology and Ecology," in *Natural Causes Essays in Ecological Marxism*, Guilford, 1997, pp. 200-211; Michael Löwy, *Ecosocialism: A Radical Alternative to Capitalist Catastrophe*, Haymarket Books, 2015 참고.

14) '생산적 정의' 개념에 관해서는 James O'Connor, "What is Ecological Socialism?," 앞의 책, 1997, pp. 324-340 참고.

OECD 회원국 등 40여 개국의 온실가스 배출 의무 감축량을 규정한 교토의정서가 통과되었다. 온실가스 배출 감축을 위한 국제 사회의 노력이 본격화된 것이다. 그러나 기후변화협약과 교토의정서는 기후 위기를 시장 실패로 파악하는 주류적 관점에서 서 있는 것이었고, 기후 위기 대응을 기존 정치경제 질서 내에서 경제성장을 지속하면서도 온실가스 감축을 비용-효과적으로 달성할 수 있는 기술관료적 해법을 마련하는 차원의 문제로 환원시켰다. 교토의정서가 온실가스 감축의 핵심 수단으로 도입한 탄소배출권 거래제, 청정개발 메커니즘(Clean Development Mechanism), 공동이행제도(Joint Implementation) 등의 ‘교토 메커니즘’은 모두 시장·기술 중심 접근에 입각한 것이었다. 이후 체결된 파리협정도 비록 비시장 메커니즘을 일부 받아들이고는 있지만 온실가스 감축의 기본 경로로서 여전히 시장·기술 중심적인 협력적 접근(Cooperative Approaches)과 지속가능발전 메커니즘(Sustainable Development Mechanism)을 제시하고 있다는 점에서 교토의정서와 근원적으로 다르지 않았다.¹⁵⁾

기후변화협약과 교토의정서에 기반한 국제 기후레짐(climate regime)이 정착되기까지는 당사국 정부 간의 지난한 협상 과정이 있었지만, 기후행동네트워크(Climate Action Network, CAN) 등 북미와 유럽의 주요 환경운동 단체들이 주도한 국제연대 활동도 중요한 기여를 했다.¹⁶⁾ 각국의 정부와 기업이 온실가스 감축에 책임 있게 나설 것

15) 기후변화협약의 시장-기반 메커니즘에 관한 비판적 분석으로는 Gareth Bryant, *Carbon Markets in a Climate-Changing Capitalism*, Cambridge University Press, 2019 참고. 기후변화협약의 전개 과정에 대해서는 다음의 글이 유용하다. Jonathan Kuyper et al., “The Evolution of the UNFCCC,” *Annual Review of Environment and Resources*, 43, 2018, pp. 343-368.

을 촉구한 기후행동 캠페인은 기후변화협약과 교토의정서가 준비되고 채택되는 데 상당한 힘을 실어주었다. 이에 참여한 단체와 활동가들은 협상에서 제시된 온실가스 감축 목표가 지구온난화에 대처하기에 미흡함을 강하게 비판하기도 했으나, 두 협정이 지배적인 정치경제 질서에 깊이 뿌리내리고 있다는 점은 크게 개의치 않았다. 기후위기를 ‘인류 대 환경’의 대립에서 기인한 것으로 이해하고 있던 이들은 자본주의 정치경제 체제를 유지하면서 기후위기에 대응하는 것이 과연 가능한가라는 체제 비판적 문제제기로부터 거리를 두고자 했다. 그보다는 국제 기후레짐의 향방에 영향력을 지닌 정책결정자와 정치경제 엘리트들이 온실가스 감축 목표 상향을 추진할 수 있도록 설득하고 압력을 행사하는 것에 자신들의 관심과 역량을 집중했다. CAN으로 대변되는 주류 환경운동의 기후행동 캠페인에서 기후변화협약과 교토의정서의 시장주의적이고 기술중심적 편향에 대한 비판이나 정치경제 구조의 개혁을 요구하는 목소리가 제기되지 않은 것은 예견된 일이었다.¹⁷⁾

이 같은 상황은 기후 피해를 보다 직접적으로 겪을 수밖에 없는 노동자와 민중을 기후위기 대응으로부터 주변화시켰다. 기후변화협약과 교토의정서는 ‘공동의 차별화된 책임’(common but differentiated responsibilities) 원칙으로 형평성 문제를 다루고자 했지만, 개발도상

16) Michele M. Betsill, “Transnational Actors in International Environmental Politics,” in Michele M. Betsill et al. (eds.), *Palgrave Advances in International Environmental Politics*, Palgrave Macmillan, 2006, pp. 172–202.

17) Jennifer Hadden, “Conventional Climate Advocacy,” in *Networks in Contention: The Divisive Politics of Climate Change*, Cambridge University Press, 2015, pp. 89–113.

국과 저개발국의 온실가스 감축 의무를 유예하고 경제성장을 추구할 권리를 인정하는 수준에 그치는 것이었다. 다르게 표현하자면, 국제 기후레짐의 구축과 전개는 사회·경제·환경적 불평등 및 부정의와 분리될 수 없는 기후위기의 구조적 측면을 외면하고, 노동자와 민중의 삶을 시야에서 배제하며, 시장·기술 중심 접근을 당연한 것으로 전제함으로써 기후위기 대응을 지배적인 정치경제 질서에 부합되는 방식의 온실가스 감축으로 축소해버리는 ‘탄소환원주의’(carbon reductionism)가 고착화되는 과정에 다름 아니었다.¹⁸⁾ 후술하겠지만, 저소득·소수인종 공동체의 풀뿌리 환경정의운동, 남반구 민중운동, 급진적 환경운동 등이 전통적 기후운동과 차별화된 기후정의운동을 조직하고 노동-환경운동 연대의 경험에서 도출된 ‘정의로운 전환’의 발상이 확산되면서 견고하던 탄소환원주의 흐름에도 균열이 일어나게 된다. 파리협정이 이전의 협정과 대조적으로 “인권, 보건에 대한 권리”, “원주민·지역공동체·이주민·아동·장애인·취약계층의 권리”, 노동자를 위한 “정의로운 전환”을 명시하고, “기후정의 개념의 중요성”을 표기한 것은 이를 반영하는 것이었다.¹⁹⁾

2) ‘정의로운 전환’의 확산

잘 알려진 것처럼 ‘정의로운 전환’의 기본 구상은 기후위기 대응을

18) ‘탄소환원주의’ 개념에 관해서는 Michael Mendez, *Climate Change from the Streets: How Conflict and Collaboration Strengthen the Environmental Justice Movement*, Yale University Press, 2020 참고.

19) 파리협정 전문의 한글 번역은 다음 링크 참고.
<https://www.law.go.kr/trtyMInfoP.do?trtySeq=12440>

위한 탈탄소화 전환이 노동운동의 주목을 끌기 전인 1990년대 초에 이미 등장했다. 미국 석유·화학·원자력노조(OCAW)의 토니 마조치(Tony Mazzocchi)가 고안한 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’(Superfund for Workers)가 모태였다.²⁰⁾ 일찍이 1960년대부터 노동-환경운동 연대를 조직해왔던 그는 노동자와 지역 민중의 생명, 건강과 생태계를 위협하는 환경오염 산업을 폐기·재편하고 생태적으로 지속가능하며 안전한 산업으로 전환해야 할 필요성을 깊이 인식하고 있었다. 당시 노동운동 내에는 산업의 녹색전환이 ‘일자리 대 환경’의 대립을 가져올 것이라는 시각이 팽배했는데, 녹색산업이 고용 기회를 확대하리라는 막연한 기대나 직업훈련 같은 제한적인 대안은 역으로 그러한 통념을 강화하고 사안의 구조적 성격을 은폐하고 있었다. 마조치는 ‘일자리 대 환경’의 구도를 거부하고, 문제의 본질은 기업의 이윤추구가 초래한 생명, 건강과 생태계 파괴의 수습 비용을 노동자에게 불평등하게 전가하는 구조에 있다고 역설했다. 그리고 노동권 보호, 고용안정과 지속가능성을 통합적으로 접근하는 대안으로 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’를 제안한다. 녹색전환에서 좌초되는 산업의 실직 노동자가 이전 고용조건에 상응하는 일자리를 찾을 때까지 동일 수준의 임금, 복리후생, 나아가 무상 고등교육의 기회를 국가와 사회가 보장하도록 하자는 것이었다.²¹⁾

20) 김현우, 『정의로운 전환: 21세기 노동해방과 녹색전환을 위한 적록동맹 프로젝트』, 나뭇잎스, 2017 참고. ‘슈퍼펀드’는 1970년대 후반 러브운하(Love Canal)에 매립된 독성 화학폐기물이 환경질환을 유발해 많은 지역 주민들이 건강과 생명을 위협받고 삶의 터전을 잃게 된 사건을 계기로 제정된 ‘종합 환경대응 보상책임법’(Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act)의 약칭이다.

1990년대 중·후반 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’는 지속가능한 사회를 향한 산업전환이 노동자와 지역공동체에 평등하고 정의롭게 이루어져야 한다는 의미의 ‘정의로운 전환’으로 재명명되어 노동운동으로 전파되었다. 캐나다통신·에너지·제지노조(CEP)와 캐나다노총(CLC)이 정의로운 전환 정책을 수립하고 국제화학·에너지·광산·일반노련(ICEM)이 결의안을 통과시키는 등 국제적 확산도 이어졌다.²²⁾ 교토의정서 협상 전후로 온실가스 배출 감축이 노동자에게 미칠 영향에 대한 우려가 커지면서 정의로운 전환은 점차 노동운동의 기후변화 대응 전략으로 자리매김되었다. 국제노총(ITUC) 전신인 국제자유노련(ICFTU)은 교토의정서가 체결된 1997년 제3차 기후변화협약 당사국총회에 기후위기 해결의 사회·경제적 비용이 정의로운 전환을 통해 평등하게 분배되어야 한다는 의견서를 전달한다. 정의로운 전환 개념은 2005년 교토의정서 발효 이후 더 광범하게 보급되는데, 2008년 시작된 UNEP, ILO와 ITUC의 ‘녹색 일자리’ 이니셔티브 그리고 2013년 ILO의 정의로운 전환 정책 채택이 특히 중요한 역할을 했다.²³⁾ 이러한 흐름 속에서 ITUC는 2008년 제14차 당사국총회 이래 매 총회 기후 복원력을 갖춘 저탄소 경제로의 전환은 사회 정의에 입각해야 하며 정의로운 전환이 국제 기후위기 대응의 기본 원칙으로

21) Tony Mazzocchi, “A Superfund for Workers,” *Earth Island Journal*, 9(1), 1993-94, pp. 40-41.

22) Just Transition Research Collaborative, *Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World*, UNRISD, 2018, pp. 8.

23) UNEP/ILO/IOE/ITUC, *Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world*, UNEP, 2008; ILO, *Resolution concerning sustainable development, decent work and green jobs*, March 26, 2013.

수용되어야 한다고 강조했다.²⁴⁾ 2015년 파리협정 전문에 정의로운 전환이 명기된 것은 그 같은 배경에서였다.

정의로운 전환의 의제를 끈질기게 설파한 국제 노동운동의 노력은 기후위기 대응에 관한 논의를 확장하는 데 크게 기여했다. 이들은 또한 저탄소 경제로의 전환을 시장 논리에만 의존해서는 안 되며 정부의 개입이 중요하다는 점을 부각시키는 데도 일조했다. 그러나 정의로운 전환의 언어가 주류화되면서 그에 내포된 정치경제적 개혁과 체제변화의 지향은 오히려 약화된다. ITUC와 ILO는 정의로운 전환을 녹색산업에 대한 공적 투자 확대, 민간 투자의 환경·노동 기준 강화, 적극적인 산업정책과 노동시장정책에 기초한 케인즈주의적 성장으로 탈탄소화 전환과 고용 창출을 이루고 아울러 노·사·정의 ‘사회적 대화’를 통해 실직 노동자를 위한 사회보장, 직업훈련, 숙련향상 등을 확보하는 차원으로 제한했다.²⁵⁾ 기존 정치경제 질서 내에서 시장·기술 중심의 온실가스 감축과 녹색성장을 추구하는 국제 기후레짐의 기초를 용인한 것이다. 이들의 정의로운 전환에는 기후위기, 불평등과 부정의는 별개의 문제가 아니며 따라서 착취적·추출적 정치경제 질서의 근본적 개혁이 필요하다는 비판적 관점이 들어설 여지가 없었다. 물론 국제운수노련(ITF), 남아공 노총(COSATU) 등과 같이 녹색자본주의(green capitalism)에 반대하고 정의로운 전환을 체제변화의

24) 예를 들어 ITUC가 제 15차 당사국총회에 제출한 다음의 의견서는 정의로운 전환의 필요성을 강하게 역설하고 있다. ITUC, *Trade unions and climate change: Equity, justice & solidarity in the fight against climate change*, 2009.

25) ILO의 정의로운 전환 가이드라인은 이 같은 한계를 잘 보여준다. ILO, *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, 2015

비전과 연결시키고자 한 노동운동의 흐름이 없었던 것은 아니다.²⁶⁾ 그렇지만 정의로운 전환의 급진적 재해석이 활성화되는 데는 기후정의운동의 역할이 컸다.

3) ‘기후정의운동’의 부상

CAN 등의 기후행동 캠페인에 대한 비판은 간간이 제기되어 왔지만, 기후정의운동의 흐름이 가시화된 것은 2000년대 들어서다. 주류 기후행동의 탄소환원주의 경향에 비판적인 일부 환경운동 단체들과 각기 다른 영역에서 동일한 문제의식을 지니고 기후위기 이슈와 맞닥뜨리고 있던 운동조직들이 ‘기후정의’의 구호를 중심으로 연대를 도모한 것이 발단이었다.²⁷⁾ 특기할만한 것은 환경적 위해가 저소득·소수인종 공동체에 집중되는 환경 불평등에 대항해온 북미의 환경정의운동과 원주민 환경운동, 신자유주의적 세계화로 가속되고 있는 생태계 파괴와 생존권 침해에 저항해온 중남미·아시아·아프리카의 민중운동 등 풀뿌리 운동이 주도적으로 참여했다는 점이다. 초국적기업 감

26) 두 노조의 다음 문서 참고. ITF, *Transport Workers and Climate Change: Towards Sustainable, Low-Carbon Mobility*, 2010; COSATU, *Policy Framework on Climate Change*, 2011.

27) 기후정의운동의 태동과 전개에 관해서는 다음 문헌들 참고. Ulrich Brand et al. (eds.), *Contours of Climate Justice: Ideas for shaping new climate and energy politics*, Dag Hammarskjöld Foundation, 2009; 이안 앵거스 엮음 (김현우·이정필·이진우 역), 『기후정의: 기후변화와 환경 파괴에 맞선 반자본주의의 대안』, 이매진, 2012; David Schlosberg and Lisette B. Collins, “From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice,” *WIREs Climate Change*, 5(3), 2014, pp. 359–374.

시운동 그리고 생태위기가 이윤과 성장에 최우선적 가치를 부여하는 자본주의 체제에서 파생되고 있음을 주장하는 녹색 좌파와 생태사회주의 그룹도 이에 가세했다. 새롭게 형성된 기후정의운동은 구성원들의 상이한 관심사에도 불구하고 지배적인 정치경제 체제와 사회 구조에 의해 생태계 파괴 및 사회·경제·환경적 불평등과 부정의가 구조적으로 (재)생산되고 있다는 인식을 공유했고, 기후위기를 그 전형적인 사례로 이해했다. 이 같은 구조적 속성을 간과하고 기후 피해의 최전선에 있는 민중의 삶을 외면한 채 시장·기술 중심 접근에 의존해 온실가스 감축에 주력하는 것은 이들에게 제대로 된 기후위기 대응으로 인정될 수 없었다.

2002년 지속가능발전 세계정상회의(WSSD)의 개최에 맞춰 발표된 ‘기후정의의 발리 원칙’은 기후정의운동의 태동을 알린 초기 문건 중의 하나다.²⁸⁾ 원주민환경네트워크(IEN), 제3세계네트워크(TWN), 석유감시단(OilWatch), 인도의 전국민중운동동맹(NAPM), 미국의 환경·경제정의를 위한 남서부 네트워크(SNEEJ), 지구의 벗(Friends of the Earth) 국제본부 등 WSSD를 대비해 발리에 모인 10여 개 단체가 합의한 이 원칙은 풀뿌리 환경정의운동과 남반구 민중운동의 민중적 지향 및 기존 정치경제 질서에 대한 비판적 시각을 반영하고 있었다.²⁹⁾ 이는 노동자, 농민, 빈민, 여성, 원주민 등

28) International Climate Justice Network, *Bali Principles of Climate Justice*, August 28, 2002.

(<https://www.corpwatch.org/article/bali-principles-climate-justice>)

29) 27 개 항목으로 구성된 발리 원칙은 1991 년 미국 풀뿌리 환경정의운동 활동가들이 모인 전국 유색인종 환경지도자 회의에서 채택된 ‘환경정의의 원칙’의 17 개 항목을 참고하여 작성되었다.

기후위기 및 불평등과 부정의로 가장 고통받는 민중에게 안전하고 건강하게 살아갈 권리, 스스로를 대표하고 대변할 권리, 관련 정책의 계획, 시행에서 평가에 이르는 전 과정의 의사결정에 참여할 권리, 고용, 생계와 토지의 손실에 대해 부분적이 아닌 전면 보상을 받을 권리, 저렴하고 지속가능한 에너지에 접근할 권리 등이 보장되어야 함을 선언한 것에서 잘 드러난다. 발리 원칙은 또 자연의 상품화, 시장-기반 메커니즘과 기술 위주의 처방(technological fix)이 올바른 해결책이 될 수 없다고 천명했다. 기후위기 대응은 민주적 책임성, 생태적 지속가능성과 사회 정의의 원칙에 의거해야 하며, 민중과 환경에 해를 끼치지 않는 새로운 사회·경제적 모델로 나아가는 ‘정의로운 전환’의 과정이어야 한다는 주장이었다.

이러한 관점은 2000년대 중·후반 기후정의운동의 성장과 더불어 빠르게 확산되었다. 2007년 IEN, TWN 등 22개 단체가 제안한 연대 조직 ‘지금 기후정의를!’(Climate Justice Now!, CJN)에는 전 세계 160여 개에 이르는 단체가 동참한다.³⁰⁾ 2009년 코펜하겐에서 열린 제15차 당사국총회를 앞두고는 유럽 직접행동 그룹들의 네트워크인 기후정의행동(Climature Justice Action)이 조직되기도 했다.³¹⁾ 이들의 열성적인 활동은 기후위기 최전선에 있는 민중의 주체성과 권익 옹호, 구조화된 사회·경제·환경적 불평등과 부정의의 타파, 시장·기술 중심 접근 비판, 그리고 착취적·추출적 정치경제 체제의 변화 필요성

30) Climate Justice Now!의 문체의식은 이들의 최초 보도자료에 잘 나타나 있다. Climate Justice Now!, *What's missing from the climate talks? Justice!* (press release), December 14, 2007.

31) Climate Justice Now!와 Climate Justice Action 에 관해서는 Jennifer Hadden, “Climate Justice Activism,” 앞의 책, 2015, pp. 114-141 참고.

을 국제 기후정치의 주요 의제로 부상시켰다. 코펜하겐 총회 기간 CJN과 기후정의행동 활동가들이 외친 “기후변화가 아닌 체제변화를”(System Change, Not Climate Change)의 구호가 널리 대중화된 것은 이들의 영향력 확대를 상징적으로 보여준다.³²⁾ 기후정의운동의 체제변화 지향은 온실가스 감축 목표와 로드맵을 도출하기 위한 당사국총회 협상이 거듭 실패하면서 더욱 강화된다. 코펜하겐 총회에 대한 응답으로 2010년 볼리비아의 코차밤바에서 개최된 ‘어머니 지구의 권리와 기후변화에 관한 세계 민중회의’에서는 현행 자본주의 체제를 기후위기의 주원인으로 지목하고 이의 변화를 요구하는 민중협정이 채택되는데, 북미·유럽·중남미·아시아·아프리카의 기후정의운동 조직 다수가 이를 지지했다.³³⁾

4) ‘정의로운 전환’의 급진화

기후정의운동이 시작부터 ‘정의로운 전환’을 주장한 배경에는 운동의 한 축인 풀뿌리 환경정의운동과 노동운동의 연대 경험이 자리하고 있었다. 예를 들어 SNEEJ는 1990년대 중반 OCAW 활동가들과 협력해 정의로운 전환 개념을 지역공동체에 적용하는 가능성을 검토했고, 그 결과로 1997년 환경정의운동 단체와 노동조합들로 구성된 정

32) Climate Justice Now!, *Statement of Climate Justice Now! on the COP15*, December 19, 2009

(<https://climatejusticenow.org/cjn-final-statement-in-copenhagen/>) 참고.

33) *People's Agreement on Climate Change and the Rights of Mother Earth*, 2010; 이진우, 「기후변화 세계민중총회(CMPCC)의 결과 및 시사점」, *Energine Focus* 13 호, 2010, 6-18 쪽 참고.

의로운 전환 동맹(Just Transition Alliance, JTA)이 조직된다.³⁴⁾ JTA의 접근은 노동조합 상층 조직들이 시장·기술 중심의 녹색성장이 고용 기회를 늘릴 것이라는 기대 속에 정의로운 전환을 사회적 대화를 통해 실직 노동자에 대한 일정한 보상, 직업훈련, 재교육 등을 확보하는 차원으로 국한하는 것과는 달랐다. 생명, 건강과 생태계를 위협하는 환경오염 산업이 저소득·소수인종 공동체에 편중되는 불평등과 부정의에 맞서 싸워온 풀뿌리 환경정의운동은 제한적인 사회적 대화나 피해 보상과 구제의 요구만으로는 문제의 근원이 해결될 수 없다는 것을 체감하고 있었다. 기업 권력이 지배하는 정치경제 질서가 유지되는 상황에서는 한 지역에서의 보상과 구제가 다른 곳의 피해로 전가될 수 있으며 산업의 녹색전환도 쉽지 않다는 점을 목도했기 때문이다. OCAW 활동가들도 노동 현장에서 유사한 고충을 겪고 있었다. 이들은 따라서 정의로운 전환을 기존 질서 내의 보상과 구제책에 그치는 것이 아닌, 그 질서 자체를 변화시키는 투쟁의 과정으로 인식하고자 했다.

JTA의 노동-환경운동 연대 활동에 나타난 정의로운 전환의 의미 확장과 체제변화의 지향은 개별 환경오염 산업에서 화석연료 기반 경제 전체로 시야가 확장되고 남반구 민중운동 등 다른 급진적 운동들과의 접합이 이루어지는 기후정의운동의 맥락으로 번역되면서 더욱 명확해진다. 2009년 제15차 기후변화협약 당사국총회가 열린 코펜하겐에서 100여 개국의 NGO들이 주관한 ‘클리마포

34) Jenice L. View, “Just Transition Alliance: Frontline Workers and Fenceline Communities United for Justice.” Paper presented at the Second National People of Color Environmental Leadership Summit, October 23, 2002.

럼'(Klimaforum)은 “기후변화가 아닌 체제변화를”이라는 제목의 민중선언을 발표하고, 기후위기 대응을 위한 “정의롭고 지속가능한 전환”은 “사회·정치·경제 구조의 근본적 변화”와 “젠더·계급·인종·세대·종족(ethnic) 불평등과 부정의의 해결”을 요구하고 있다고 주장했다.³⁵⁾ 북미 지역에서는 원주민 기후정의운동을 이끌어온 IEN과 풀뿌리 환경정의운동의 기후행동 연대체인 기후정의동맹(Climate Justice Alliance, CJA)이 체제변화를 향한 정의로운 전환 담론을 공론화하는데 앞장섰다. JTA와 오래도록 공조해온 두 단체는 정의로운 전환을 단지 탈탄소화 전환의 형평성을 제고하는 정책이 아니라 민중과 지구보다 이윤을 우선하고, 권력 집중에 기반하며, 가부장제·인종주의·식민주의와 착종된 착취적이고 추출적인 자본주의 경제로부터 모두에게 정의롭고 평등하며, 민중의 참여와 심층적(deep) 민주주의에 기초하고, 생태적으로 재생적(regenerative)인 경제로 전환해나가야 한다는 원칙, 과정이자 실천으로 재정의했다.³⁶⁾

노동운동에서도 정의로운 전환을 급진화하는 시도가 뒤따랐다. 25개국 87개 노동조합이 참여하고 있는 ‘에너지민주주의를 위한 노동조합’(Trade Unions for Energy Democracy, TUED)의 활동이 대표적이다. TUED는 기후위기, 불평등과 고용 불안정의 해소를 위해서는 현재의 정치경제 구조를 재구성하는 것이 불가피하다고 강조한다.³⁷⁾ ITUC의 정의로운 전환 기획은 그 범위를 좌초산업 노동자의

35) *System Change—Not Climate Change: A People’s Declaration from Klimaforum09*, 2009.

36) 정의로운 전환에 대한 CJA 와 IEN 의 접근은 다음 사이트에서 확인할 수 있다.
<https://climatejusticealliance.org/just-transition/>;
<https://www.ienearth.org/justtransition/>

보상과 구제에 관한 사회적 대화로 제한하고 탈탄소화 전환과 녹색 일자리의 문제를 시장·기술 중심 녹색성장에 의탁함으로써 그러한 가능성을 차단했다. 그에 반해 TUED는 정의로운 전환을 노동자가 직면한 현안에 대한 정책 대응과 지배적인 정치경제 질서에 도전하는 제도 개혁을 통합적으로 추진하는 포괄적인 틀로 이해했다. 시장주의로부터의 탈피, 에너지, 교통 등 주요 산업의 공적 소유와 민주적 통제 같은 구조적 개혁들도 정의로운 전환의 핵심적 구성 요소라는 것이었다. ITF는 이에 덧붙여 탈탄소화 전환 계획과 실행의 전 과정에 노동자와 공동체가 참여할 수 있어야 하며, 기술의 개발과 도입 또한 민주적으로 통제되어야 한다고 주장했다.³⁸⁾ 이는 정의로운 전환을 정치경제 체제의 전환으로 재해석한 기후정의운동의 접근과 맥을 같이 하는 것이었다. 실제 TUED는 체제변화를 지향하는 정의로운 전환의 대안적 비전을 전파하기 위한 CJA, IEN 등의 연대 활동에 적극적으로 참여하고 있다.³⁹⁾

4. 한국 환경·노동운동의 기후위기 대응 평가

1) 환경운동: 민중적 관점의 결핍

37) Sean Sweeney and John Treat, *Trade Unions and Just Transition: The Search for a Transformative Politics*, TUED Working Paper No. 11, 2018.

38) ITF, 위 보고서, 2010

39) United Frontline Table, *A People's Orientation to a Regenerative Economy*, 2020.

여러 제약에도 불구하고 국제 기후정의운동과 노동운동 일각의 활동은 기후위기와 사회·경제·환경적 불평등 및 부정의가 분리될 수 없으며, 착취적·추출적 정치경제 체제의 변화 없이 이에 대처할 수 없고, 기후위기 최전선에 놓인 노동자와 민중이 변화의 주체여야 한다는 메시지를 사회적으로 확산시키는 데 성공을 거두었다. 그 과정에서 중요했던 국면은 풀뿌리 환경정의운동, 남반구 민중운동과 급진적 환경운동이 초기 기후행동을 주도한 주류 환경운동의 탄소환원주의, 즉 기후위기의 구조적 원인과 양상을 등한시하고 시장·기술 중심 접근을 무비판적으로 받아들여 온실가스 배출 감축에 매진하는 경향에 반대하고 나선 것이었다. 한국에서도 2000년대 후반 들어 지배적인 정치경제 질서에 비판적이며 민중 지향적인 기후정의의 관점이 필요하다는 목소리가 생겨나기 시작했다. 당시 환경운동 진영에서는 기후 변화의 심각성을 경고하고 정부, 기업과 소비자에게 온실가스 감축을 촉구하는 방식의 기후행동 캠페인이 주를 이루고 있었지만, 일부 환경운동 조직과 활동가들 사이에서 그와 같은 접근으로는 구조적 문제인 기후위기에 적절히 대응할 수 없다는 문제의식이 싹트고 있었다. 2007~2010년 환경·노동·사회운동 단체와 진보정당 활동가들이 제 13~16차 기후변화협약 당사국총회에 공동으로 참가하고 대응하면서 해외 기후정의운동의 활동을 직접 마주했던 경험도 이러한 추세에 기여했을 것이다.⁴⁰⁾

2011년 5월에는 녹색연합, 사회진보연대, 에너지기후정책연구소,

40) 예를 들어 제 15 차 당사국총회 공동대응단의 활동에 관해서는 에너지기후정책연구소, 『제 15 차 코펜하겐 기후변화총회 활동백서』, 2010 참고.

에너지노동사회네트워크, 에너지정의행동, 환경정의 등 환경·사회운동 단체, 민주노총, 한국노총, 전국농민회총연맹, 전국여성농민회총연맹 등 대중조직과 진보신당, 사회당 등 진보정당이 참여하는 ‘기후정의연대’가 출범되기에 이른다.⁴¹⁾ 기후정의연대는 국제 기후정의운동의 흐름에 보조를 맞춰 노동자·농민·여성·저소득층 등이 기후 피해에 가장 취약한 상황으로 내몰리고 또 기후위기 대응 과정에서도 소외되고 있는 기후 불평등의 이슈를 제기하고, 온실가스 감축을 위한 에너지 전환이 불평등을 극복하는 정의로운 전환이 되어야 한다는 점, 그리고 탄소배출권 거래제를 위시한 시장주의 접근과 탄소 포집·저장과 같은 기술주의적 해결책에 반대한다는 입장을 표명했다. 그러나 기후정의연대의 활동은 오래 지속되지 못했다. 소속 단체 중 적지 않은 수가 기후정의와 정의로운 전환을 자신의 핵심 의제로 인식하고 인적·조직적 자원을 투입하기보다는 대외 연대 활동의 일환으로 소극적으로 참여하는 데 그쳤기 때문이다. 활동가 교육과 대중적 기반을 확충하기 위한 노력들이 잘 이루어지지 못하고 소수의 활동가에 대한 의존도가 높았던 것도 문제였다. 결국 기후정의연대는 2010년대 중반 이후 별다른 활동을 이어가지 못했고, 체제 비판적이고 민중 지향적인 기후정의 담론도 정치적·사회적 영향력을 획득하는 데 한계를 보였다.

한국 환경운동의 뿌리인 1970년대 후반~1980년대 반공해운동이 민중적 관점을 고수했다는 점을 감안한다면, 환경운동 진영이 기후정의의 관점을 바로 수용하지 않은 것은 얼핏 역설적으로 보일 수도 있다. 반공해운동 활동가들은 생태계 파괴는 자본주의 정치경제 체제의

41) 「기후정의연대 출범 선언문」, 2011.05.25.

모순이 빚어낸 산물로 민중에게 그 피해가 집중되고 있다는 진단 하에 풀뿌리 민중의 조직화에 초점을 두었으며, 서구 환경운동의 물계급적 시각을 비판했다.⁴²⁾ 하지만 소련과 동구권의 몰락으로 계급적 관점이 쇠퇴하면서 반공해운동의 민중 지향성은 급속하게 약화되었고, 1990년대 초·중반에는 시민운동으로서의 환경운동으로 변모하게 된다.⁴³⁾ 개별 활동가 중 급진적 관점을 견지하는 이들이 없지는 않았다. 주요 환경운동 단체들도 정치·사회·경제적 개혁을 위해 여타의 사회운동과 상시적으로 연대하고 재벌 중심 경제와 신자유주의적 세계화를 비판하는 등 진보적 성격이 사라진 것은 아니었다. 반면, 전문성, 언론 홍보와 정부·정치권·기업과의 협력이 보다 강조되면서 생태위기의 구조적 원인과 정치경제 체제의 근본적 개혁으로부터 거리를 두는 모습이 두드러지게 나타났다. 특히 김대중·노무현·문재인 정권과 이들의 정당이 장악한 지방자치단체의 공직에 환경운동 출신 인사들이 진출하고 민관협력 네트워크를 통한 이른바 ‘협치’에 환경운동 단체들이 참여하는 경우가 늘어남에 따라 체제 비판적 지향은 더욱 찾아보기 어렵게 된다.

2014년 기후변화행동연구소, 환경운동연합 등 30여 환경운동 단체가 이명박 정권에서 도입된 저탄소녹색성장기본법의 한계를 비판하고 새로운 기후법의 제정을 촉구하며 조직한 ‘빅 애스크’(Big Ask)

42) 당시 반공해운동 조직들의 연대체인 공해추방운동연합의 강령(1988.09.10)은 “사회경제적 불평등이 공해와 핵위기의 근본 원인을 인식하고 민중이 주인되는 민주사회를 건설”할 것을 표방하고 있다. 구준모, 「과거를 딛고 새로운 생태운동을!」, 『사회운동』, 85호, 286-299쪽 참고.

43) 구도완, 「한국의 새로운 환경운동」, 『한국사회학』 제 29집, 1995, 347-371쪽.

캠페인도 그러했다. 캠페인의 성과로 국회에 발의된 ‘기후변화대응기본법안’은 “기후변화의 영향에 취약한 계층과 지역을 우선적으로 고려”해야 한다는 점을 명시하기는 했으나 전체적인 내용은 정치경제 구조의 개혁 없이 탄소배출권 거래제 등 시장·기술 중심 접근을 활용해 온실가스 감축에 주력하는 탄소환원주의의 관점을 반영하는 것이 었다.⁴⁴⁾ 기후정의연대의 활동이 소강상태로 접어들면서 주춤했던 기후정의 담론이 다시 탄력을 받게 되는 데는 2018~2019년 IPCC 1.5°C 특별보고서의 발간과 기후위기 해결을 위한 긴급 조치의 단행을 각국 정부에 압박하는 시위가 전 세계로 확산된 것이 영향을 미쳤다. 그레타 툰베리의 등교 거부로부터 기후 학교 파업, 영국의 멸종저항 운동, 지구적 기후 파업으로 이어진 일련의 저항 흐름과 이들이 공통적으로 내세운 기후정의의 구호는 한국에서도 큰 반향을 불러일으켰다. 2019년 9월 국제 기후행동 주간에는 기후정의연대에 참여했던 일부 조직을 포함한 150여 환경·사회운동 단체들이 ‘기후위기비상행동’을 결성하고 정부의 즉각적인 행동을 요구하는 한편, 기후위기 대응 방안이 기후정의와 정의로운 전환의 원칙에 입각해 마련되어야 한다고 강조했다.⁴⁵⁾

물론 기후위기비상행동의 선언이 환경운동의 탄소환원주의 성향이 약화되고 기후행동이 급진화된 결과는 아니었다. 기후정의와 정의로운 전환의 언어가 대중화됨에 따라 이를 차용하되 오히려 그 의미

44) 빅에스크 네트워크, 「「새로운 기후변화법 제정의 방향과 과제」 토론회 자료집」, 2014.07.07; 「기후변화대응기본법안」 (한명숙 의원 대표 발의), 2014.11.05. 참고.

45) 「〈기후위기비상행동〉 계획발표 기자회견 보도자료」, 2019.09.04.

를 현재의 정치경제 체제에 조응하는 범위 내로 제한적으로 해석하는 환경운동 그룹이 다수 나타났다. 전문가, 정치권 및 국제 환경단체들과의 탄탄한 네트워크를 기반으로 환경운동 진영에서 상당한 발언권을 행사하고 있는 그린피스 서울사무소, 기후솔루션, 에너지전환포럼 등이 대표적이다. 탈석탄 운동과 재생에너지 확대 캠페인을 활발히 펼쳐온 이 단체들은 탄소배출권 거래제, ESG 경영과 투자, 에너지시장의 자유화와 같은 시장-기반 접근을 적극 옹호하고 있는데, 기업이 자발적으로 필요한 전력을 100% 재생에너지로 전환하도록 직접 전력구매계약(PPA)이 허용되어야 한다고 주장해온 것도 같은 맥락에서다.⁴⁶⁾ 이들은 정의로운 전환을 이렇게 시장 중심의 재생에너지 확대로 새로운 고용 기회를 창출하는 동시에 전환 기금을 조성해 좌초 산업의 사업자, 관련 중소기업과 지역사회에 투자하고 실직 노동자에게 직무전환 교육과 재취업 지원 등을 제공하는 프로그램 정도로 제시한다.⁴⁷⁾ 정의로운 전환의 이 같은 해석은 지배적인 정치경제 질서에 지나치게 순응적이라는 비판적 평가를 받고 있기도 한 ITUC의 접근보다도 더 시장-기업 친화적인 것이지만, 여러 환경운동 단체들에 의해 지지를 받고 있다.

46) 기업의 재생에너지 전력구매계약 도입을 위한 전기사업법 개정안이 국회에 발의되자 그린피스 서울사무소와 에너지전환포럼은 한국전자정보통신산업진흥회, 주한미국상공회의소와 함께 “국내 기업들이 탄소제로경제 시대에 걸맞은 경영 전략을 통해 산업경쟁력을 강화하고 나아가 국가 경제 발전에 이바지”하게 되었다며 환영하고 나선다. 「기업 전력구매계약 도입 위한 전기사업법 개정안」 지지서한, 2019.07.29. 기후솔루션의 입장도 그와 다르지 않다. 기후솔루션 외, 『2021 재생에너지 확대를 위한 정책 제안서』, 2021 참고.

47) 기후솔루션, 「에너지전환 기금 신설—정의로운 이행을 가속화할 수 있는 통합 재원 프로그램」, 위 보고서, 2021, 34-37 쪽.

이는 에너지의 사유화와 상품화가 노동자, 지역공동체와 생태계를 위협하고 있음을 비판하고 에너지에 대한 공적 소유와 민주적 통제를 정의로운 전환의 필수적 요소로 인식하는 기후정의운동의 입장과 배치되는 것이다. 그러나 아직 환경운동 내에서는 체제변화를 지향하는 민중적 기후정의의 관점이 큰 비중을 차지하지 못하고 있는 것이 현실이다. 환경운동의 시민운동적 성격에 대한 도전이나 환경 불평등과 부정의에 저항하는 아래로부터의 풀뿌리 환경정의운동이 미약한 한국적 상황을 투영하는 것이라 할 수 있겠다. 이러한 여건에서는 기후위기비상행동의 틀 내에서도 기후정의와 상충되는 관점이 혼재할 수밖에 없으므로 기후정의운동의 새로운 플랫폼이 긴요하다는 견해가 최근 제기되고 있다.⁴⁸⁾ 시장·기술 중심 접근과 녹색자본주의를 지지하거나 모호한 태도를 보이는 주류적 기후행동과 선을 긋고, 착취적·추출적 자본주의 정치경제 체제의 근본적 개혁 없이는 기후위기의 해결이 불가능하다는 점을 분명히 하면서 기후위기 최전선에 있는 민중을 변화의 주체로 세우는 기후정의동맹을 건설해야 한다는 주장이다. 기후정의운동의 재활성화 시도가 이전의 기후정의연대가 보였던 한계를 넘어서려면 풀뿌리 대중운동, 그중에서도 노동운동과의 조직적 연계가 중요할 것이다. 그 가능성을 살펴보기 위해서는 이제까지 노동운동이 환경 문제에 어떻게 대응해왔는지 역시 냉정하게 평가해볼 필요가 있다.

2) 노동운동: 노동자 환경주의의 부재

48) 예를 들어 한재각, 앞의 책, 2021; 기후정의포럼, 『기후정의선언 2021』, 2021 참고.

노동운동은 한국 사회의 개혁을 위해 긴 시간 동안 환경운동과 협력해왔지만, 환경 이슈를 스스로의 문제로 받아들이지는 못했다. 예외는 있었다. 1980년대 후반~1990년대 초 원진레이온 사태에 대응해 반공해운동, 보건의료운동과 노동운동이 긴밀히 협조한 것에서 드러나듯이 작업장 환경과 안전에 관련해서는 노동-환경운동의 공고한 연대가 구축되었다.⁴⁹⁾ 노동자 주거 지역 인접 공단의 환경오염은 노동-환경운동 연대가 적극적으로 시도된 또 하나의 이슈다. 1990년대 초·중반 현대중공업의 산업폐기물 소각장과 한국티타늄의 이산화티타늄 공장 건설 계획에 반대하는 울산 환경운동연합과 지역 주민들의 투쟁에 현대그룹 산하 노조들이 조직적으로 결합한 것은 좋은 예라 하겠다.⁵⁰⁾ 하지만 노동자의 건강과 안전에 직접 연결되지 않은 환경 문제는 외면될 때가 많았다. 1990년대 후반 IMF 위기로 부도에 몰린 동아건설이 농지로 간척한 김포매립지의 용도를 주거 및 상업지구로 변경하려 시도하자 환경운동, 농민운동과 지역의 사회운동은 곧 반대 운동에 돌입했다. 민주노총도 용도 변경 기도를 비판하는 동조성명을 발표하는데, 고용 불안을 호소하는 동아건설 노조의 항의에 하루도 지나지 않아 이를 취소하고 만다.⁵¹⁾ 일부 조합원들은 동아건

49) 공해추방운동연합, 「노동지옥 원진레이온 작업환경」, 『생존과 평화』, 1988, 12-13 쪽; 원진문제의 올바른 해결을 위한 대책위원회, 『원진레이온 백서: 어제는 산업역군 오늘은 산업폐기물』, 1993.

50) 조돈문, 「노동운동과 환경운동의 연대: 연대경험의 평가와 발전방향」, 『노동운동과 신사회운동의 연대 II』, 한국노총 중앙연구원, 66-95 쪽.

51) 당시 시민·환경·노동·농민 단체 성명서 등의 자료는 농림부, 『김포매립지 관련 자료 모음집』, 1998.05 참고.

설의 김포매립지 개발 계획을 지원하는 캠페인을 벌이기도 했다. 노동자의 이해관계를 생태계 파괴와 농민의 피해를 야기하는 기업의 개발 사업에 귀속시킨 것이다.

노동 착취, 불평등과 생태계 파괴는 별개가 아니며 이윤추구와 자본축적의 논리에 속박된 정치경제 체제에 기인하는 상호 연결된 문제라는 관점이 부재한 상태에서 일자리를 기업의 개발 사업과 등치시키고 다시 환경과 대립시키는 통념이 극복되기는 쉽지 않았다. 이는 기업별 노조 체계에서 나타나는 조직 이기주의의 결과인 측면도 있었으나, 한국 진보 진영이 좀처럼 성찰하지 못했던 생산력주의와 발전민족주의의 영향을 보여주는 것이기도 했다. 일반적인 노조뿐 아니라 급진적인 노동운동 그룹도 생산수단을 포함한 생산력을 정치적으로 중립적이면서도 본질적으로 진보적인 것으로 간주하는 경향이 있었다. 물질적 생산은 민중에게 평등하고 풍요로운 삶을 가져다줄 잠재력을 지니고 있지만, 자본주의적 생산관계로 인해 그 잠재력이 노동의 정당한 대가와 평등한 분배로 이어지지 못하는 것이 문제라는 인식이었다. 또한 민족주의적 성향의 노동운동 그룹은 한국 사회에 깊이 뿌리내리고 있는, 산업화와 경제성장을 ‘발전’의 요체로 상정하고 이들을 민족의 미래와 발전/저발전의 기로를 결정하는 기준 척도로 삼는 발전민족주의의 사유 방식에서 온전히 자유롭지 못했다.⁵²⁾ 그러한 조건에서 노동운동은 환경 문제를 생산수단의 사적 소유에 의한 왜곡을 막고 생산기술을 혁신해 해결해나갈 부차적인 기술적 과제로

52) 한국의 진보 세력이 발전민족주의에 포획되는 문제에 관한 논의로는 예를 들어 김상현, 「박정희 정권 시기 저항 세력의 사회기술적 상상」, 『역사비평』, 120, 2017, 316-346 참고.

이해했고, 생산수단이나 발전 자체의 한계와 모순에 대한 비판적 검토로 나아가지는 못했다.

사실 ‘일자리 대 환경’의 대립이라는 구도는 환경운동에 의해서도 부추겨졌다. 환경운동은 핵발전과 화력발전 중심의 중앙집중적이고 위계적인 에너지 체제가 생태적으로 지속불가능하고, 지역 주민의 생존을 위협하며, 비민주적이라고 비판하면서 친환경적이고 분권적인 에너지 체제를 주창해왔는데, 1990년대 중반 이후 논의의 초점을 한국전력의 독점 해체에 두기 시작한다.⁵³⁾ 그러나 공공재인 에너지가 생태적 지속가능성, 사회·경제·환경 정의와 평등하고 민주적인 사회 관계에 부합하려면 어떻게 통제되어야 하는지, 한국전력의 구조를 변화시킨다면 고용과 노동조건 문제에는 어떻게 대처해야 하는지 등에 대한 고민은 결여되어 있었다. 일부 환경운동가들은 한발 더 나아가 시장주의 접근으로 한국전력의 독점을 깨야 한다고 역설했다. 이들은 김대중 정권이 발전 부문을 필두로 한 전력산업 민영화 계획을 수립하자 에너지 체제를 전환할 기회라고 피력하며 적극 옹호하고 나선다. 에너지 체제 전환의 논의가 곧 전력산업 민영화로 연결되는 상황에서 노동운동은 수세적 대응에 머물렀다. 노동운동은 적어도 초기에는 한국전력의 현 구조는 저렴한 에너지의 안정적 공급으로 국가 경제에 이바지해왔으며 민영화는 이를 훼손하고 에너지 안보와 주권을 침해할 것이라고 강조하는 등 고용과 노동조건을 지키기 위한 투쟁의 정당성을 기존 발전국가의 정책 기조 혹은 발전민족주의와 다를 바 없는 논리에 의존했다.

53) 환경운동연합, 『「환경·주민참여·에너지자립을 위한 전력산업 재편 방향」 토론회 자료집』, 1998.05.07. 참고.

노동운동이 ‘일자리 대 환경’의 구도에서 벗어나도록 자극한 중요한 계기는 한국전력이 5개 발전 자회사와 한국수력원자력으로 분할되고 2002년 발전사 민영화가 본격적으로 추진되면서 조직된 발전산업노조의 파업이었다. 발전산업노조는 파업 투쟁에 대한 시민사회의 지지를 확보하는 과정에서 핵발전의 단계적 폐지, 화력발전 용량 확장 중단 및 친환경적 발전 방식으로의 전환, 공급증가에서 수요관리 중심 정책으로의 전환, 재생에너지 확대 등 환경운동의 요구를 대폭 수용하는 시민·노동단체 공동선언을 발표한다.⁵⁴⁾ 이후 발전산업노조를 포함한 공공연맹 산하 에너지 관련 노조들은 환경운동연합, 민주노동당 등과 에너지 쟁점들을 논의해 나갈 연대의 틀을 구성했다. 이들은 2004년 말 노무현 정권이 시장 경쟁 요소를 도입하는 에너지기본법을 추진하자 민주노동당 조승수 의원과 협조해 ‘에너지기본권’과 노동자 시민의 참여 보장 등 친환경적 에너지 체제로의 민중적·민주적 전환을 추구하는 대안적 법안을 발의하기도 했다.⁵⁵⁾ 2005년 6월에는 그간의 연대 경험을 바탕으로 에너지노동사회네트워크(이하 에노사)가 결성된다.⁵⁶⁾ 이 같은 시도들은 민영화와 시장주의 반대는 공기업 구조의 현상유지가 아니라 생산과 서비스가 자본주의적 발전 논

54) 「전력산업 민영화 유보와 친환경적인 전력산업 구조개혁을 촉구하는 시민·노동단체 공동선언」, 2002.03.27.

55) 「에너지기본법안」 (조승수 의원 대표 발의), 2005.04.11. 참고.

56) 에너지노동사회네트워크, 『「노동과 환경의 연대를 통한 에너지체제 전환 국제심포지엄」 자료집』, 2005.06.22. 참고. 에노사 창립에는 다음의 10개 노조 및 환경·사회운동 단체들이 참여했다. 민주화를위한전국교수협의회, 에너지관리공단노동조합, 에너지대안센터, 한국전력기술노동조합, 한전원자력연료노동조합, 한국가스공사노동조합, 전국과학기술노동조합 한국원자력연구소지부, 한국발전산업노동조합, 한국수력원자력노동조합, 환경운동연합.

리에 복속되지 않고 사회·경제·환경 정의, 생태적 지속가능성 등의 공공적 가치를 실현하도록 하기 위한 것이라는 인식이 노동운동 내에 자리 잡는 시발점이 되었다.

에너지 부문을 중심으로 한 노동-환경운동 연대는 교토의정서의 발효 시기와 맞물리면서 노동운동의 기후변화 대응에 관한 논의로 자연스럽게 연결된다. 2007~2010년 제13~16차 기후변화협약 당사국 총회의 시민사회 공동대응단에 공공운수연맹 등 민주노총 소속 노조들이 환경·사회운동 단체, 진보정당과 함께 지속적으로 참가한 것은 2002년 발전산업노조 파업 이후 노동-환경운동 연대 흐름의 연장선에 있었다. 연대 과정에서 형성된 활동가들의 인적 네트워크는 환경운동 내에서 영향력이 커지고 있던 시장주의 접근 및 그와 연동된 탄소환원주의적 기후행동과 차별화되는 대안적 접근 그리고 관련된 해외 노조의 사례들을 소개하고 확산시키는데 중심적인 역할을 수행했다. 예를 들어 2007~2009년 발전산업노조, 운수노조, 공공운수연맹과 민주노총은 노동-환경운동 연대에 참여해온 활동가들에게 기후위기 대응 전략에 관한 조사연구를 의뢰하는데, 이를 통해 기후정의, 정의로운 전환, 녹색 일자리 등의 개념이 노동운동으로 전파되었다.⁵⁷⁾ 주로 ITUC와 ILO로부터 기후변화협약과 정의로운 전환에 관한 정보를 접해오던 한국노총도 2010년경부터 연대 활동에 합류하여

57) 안준관 외, 『「기후변화와 노동계의 대응 과제」: 정의로운 전환(Just Transition)을 위하여』, 한국발전산업노동조합, 2008.01; 에너지정치센터, 『기후변화와 노동운동의 대응 방향: 교통분야/물류부문을 중심으로』, 운수노동정책연구소, 2009.02; 에너지기후정책연구소, 『기후변화와 노동현장의 대응 전략』, 공공운수연맹, 2009.11; 구준모 외, 『기후변화와 에너지 위기에 대한 노동자의 대안』, 사회공공연구소·공공운수연맹·공공노조, 2009.12; 에너지기후정책연구소, 『기후변화와 환경위기에 대한 노동조합의 대응』, 민주노총, 2009.12.

제15~16차 당사국총회 공동대응단에 참여하게 된다.⁵⁸⁾ 2011년 기후정의연대의 출범은 탄소환원주의에 대항하는 기후정의 관점의 필요성을 절감한 활동가들이 주도했지만, 이러한 노동-환경운동 연대가 뒷받침했기에 가능했다.

하지만 역으로 기후정의연대는 노동-환경운동 연대의 한계에 의해 제약되었다. 앞서 언급했듯이 환경운동 진영의 분위기는 기후정의의 관점과 거리가 있었다. 에노사의 한 축이었던 환경운동연합은 시장주의적 탄소 가격제에 관한 이견으로 이탈하고 기후정의연대에도 불참한다. 노동운동은 노동운동대로 ‘노동자 환경주의’(labor environmentalism), 즉 노동자의 관점에 입각한 환경주의를 모색하기보다 생태적 의제를 환경운동에 의존하는 경향을 보였다.⁵⁹⁾ 주요 생산과 서비스가 자본의 논리가 아닌 사회·경제·환경 정의와 생태적 지속가능성을 담보하도록 사회적 소유와 민주적 통제를 확대하는 정치경제 구조의 개혁을 추구하면서 생태위기의 최전선에 놓인 노동자, 농민, 빈민 등 민중의 투쟁을 그에 결합시키는 노동자 민중의 환경정치로 나아가지 못한 것이다. 민주노총과 한국노총이 기후정의연대에 참여했음에도 현장 활동가와 조합원들이 기후정의와 정의로운 전환을 스스로의 관점과 전략으로 체화하지 못한 것은 그 때문이다. 이후

58) 노진귀, 『1997년 경제위기 이래의 한국노총 운동』, 한국노총 중앙연구원, 2018, 453 쪽.

59) 최근 들어 기존의 노동-환경운동 연대를 넘어서는 ‘노동자 환경주의’ 혹은 ‘녹색 노동운동’의 가능성을 보여주는 실천 사례와 그에 관한 연구들이 점차 늘어나고 있다. 노라 래첼, 데이비드 우젤 엮음 (김현우 역), 『녹색 노동조합은 가능하다: 기후변화의 시대, 정의로운 전환의 이론과 현장』, 이매진, 2019; Nora Räthzel et al. (eds.) *The Palgrave Handbook of Environmental Labour Studies*, Palgrave Macmillan, 2021 참고.

TUED에 가입한 공공운수노조와 에노사의 활동을 통해 정의로운 전환의 보다 민주적인 비전이 소개되고 있지만, 충분히 대중화되지는 못하고 있는 실정이다. 최전선 민중이 중심이 되는 기후정의 연대체의 건설이 다시 논의되고 있는 지금, 노동자 환경주의를 확립하기 위한 노동운동의 노력이 그 어느 때보다 절실하다. 변함없이 강력한 발전민족주의의 자장 안에서 다수의 노동자 대중이 시장·기술 중심 녹색성장을 기후위기 시대를 헤쳐나갈 현실적 대안으로 용인하고 지지하게 될 위험이 적지 않다는 점에서 더욱 그렇다.

5. 어디로 갈 것인가?

기후위기는 노동운동으로서 더 이상 미룰 수 없는 당면 과제다. 폭염, 집중호우, 홍수, 태풍, 가뭄, 한파 등 전 세계적인 이상기후가 보여주고 있듯이 기후위기는 미래의 문제가 아니라 이미 진행 중이다. 2년 가까이 지속되고 있는 코로나19 팬데믹도 기후위기의 일부분이다. 인수공통감염병의 잦은 출몰은 기존의 기후변화에 더해 온실가스의 추가 배출과 삼림 탄소흡수력의 감소로 이를 한층 가속시키고 있는 화력발전소 건설, 대규모 플랜테이션, 공장식 축산 등이 야생동물의 서식지를 훼손하면서 동물 바이러스와 인간의 접촉 기회가 증가한 데서 연유한다. 게다가 얼마 전 발표된 IPCC 제6차 보고서는 산업화 이전 대비 1.5°C의 지구온난화가 애초 예측보다 10년이나 앞당겨질 것이라고 경고하고 있다.⁶⁰⁾ 기후 피해의 최전선에는 물론 약천후를 감당해야 하는 옥외 노동자, 코로나19발 경기 침체로 직격탄을 맞고

있는 비정규직·특수고용 노동자, 열악한 근무환경으로 내몰리고 있는 보건의료·돌봄 노동자 등 노동자들이 자리하고 있다. 기후위기를 막기 위한 탈탄소화 전환의 비용을 온몸으로 떠안고 있는 것도 노동자들이다. 파리협정으로 온실가스 배출 감축이 본격화되면서 폐쇄를 앞둔 석탄화력발전소, 내연기관차 퇴출로 앞날이 불투명해진 자동차산업과 부품업체, 그 외에 석유화학, 석유정제, 플라스틱, 시멘트, 철강, 조선, 건설 등 많은 산업 분야에서 고용 불안정과 노동조건 악화가 현실화되고 있다.

민주노총이 2019년 출범 때부터 참여해온 기후위기비상행동 차원의 연대 활동에서 한 걸음 더 나아가 2020년 공공·금속·사무·철도·발전 등 소속 산별노조를 중심으로 ‘기후위기 대응 네트워크’를 구성한 것은 이처럼 현실로 다가온 기후위기를 노동운동의 핵심적 의제로 끌어올려야 한다는 문제의식이 높아지고 있음을 시사하는 것으로 보인다. 특히 2021년 2월 민주노총 정기대의원대회에서 이례적으로 기후위기 대응 특별결의문이 채택된 것은 고무적인 일이다. ‘기후위기 대응, 노동자가 나서야 한다!’라는 제목의 특별결의문은 오늘날의 기후위기가 “노동을 착취하고 지구를 착취하는 무한 이윤추구와 시장 만능의 경제체제”의 전환을 요구하고 있다고 진단하고, “노동자가 주도하는 노동친화적, 환경친화적 산업재편과 경제사회체제의 근본적 재구성”을 위한 투쟁에 나설 것임을 선언하고 있다.⁶¹⁾ 이는 체제변화

60) IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, WMO, 2021.

61) 민주노총, 「기후위기 대응, 노동자가 나서야 한다!」 (제72차 정기대의원대회 특별결의문), 2021.02.05.

지향의 기후정의 관점과 일맥상통하는 것으로 생태적 지속가능성을 노동과 대립되는 또는 노동과 분리된 부차적인 문제로 접근했던 과거 노동운동의 시각과는 분명히 달라진 면모를 보여주고 있다. 한국노총도 2017년 ILO 총회에서의 위원장 연설을 전후로 기후위기 극복을 위한 노동 중심의 정의로운 전환을 공식적으로 천명하고 있지만,⁶²⁾ 노·사·정 사회적 대화에 기초한 좀 더 포용적인 형태의 녹색성장 틀로 논의를 국한시키는 ITUC와 ILO의 모델을 따르고 있다는 점에서 민주노총의 입장과는 차이가 있다.

다만 그 차이가 과대평가 되어서는 곤란하다. 민주노총 또한 “노동친화적, 환경친화적 산업재편”과 “경제사회체제의 근본적 재구성”에 관한 일관된 비전과 원칙을 제시하지 못하고 있어 혼선이 빚어지고 있기 때문이다. 최근 금속노조의 ‘산업전환 공동결정법’ 입법청원을 예로 들 수 있을 것이다.⁶³⁾ 기후위기와 급속한 기술변화에 대응하기 위해서는 관련 주요 의사결정에 노동자 민중의 참여가 보장되며 양질의 일자리 유지·창출, 산업의 공공성 강화와 사회·경제적 불평등의 해소를 추구하는 정의로운 산업전환이 요청된다는 입법청원의 취지에는 이견이 있을 수 없다. 문제는 정치적 수사와는 달리 법안 내용이 매우 제한적이라는 점이다. 법안이 제안하는 산업·업종·지역별 ‘민주적 산업전환위원회’와 기업별 ‘공동결정제도’는 자본 주도의 시장·기술 중심 녹색성장을 용인하고 다소 확장된 노·사·정 사회적 대화와 노

62) 한국노총, 「기후변화정책 수립에 노동조합이 적극적으로 개입할 수 있어야」 (보도자료), 2017.06.13.

63) 금속노조, 「노동이 미래고 참여가 해법이다」 (산업전환 공동결정법 입법발의 운동 보도자료), 2021.06.16.

사협조 메커니즘을 통해 주로 고용과 노동조건에 미칠 부정적 파급효과를 최소화하는 것으로 그 역할을 한정한다.⁶⁴⁾ 생산의 녹색전환과 관련해서도 탄소배출 저감을 위해 노사가 함께 노력해야 한다는 선언 이상의 내용을 담고 있지 못하다. 결국 이 법안은 지배적인 정치경제 질서에 부응하는 녹색성장의 경로에 정당성을 부여하고, 노동자의 참여가 성장주의, 발전민족주의와 산업경쟁력 이데올로기에 포획되도록 할 위험을 안고 있다. ITUC와 ILO의 정의로운 전환 모델과 어떠한 차별성이 있는지 불투명한 것이다.

금속노조의 법안 배경설명이 내연기관차에서 전기차 대량 생산으로의 전환을 당연한 것으로 전제하고, 정작 평등하고 생태적으로 지속가능한 경제의 구축에 필수적인 철도 중심 공공 대중교통 체계로의 전환을 고려하지 않고 있는 것은 그 같은 한계의 또 다른 표현이다.⁶⁵⁾ 공공성의 의미를 생산의 영역과 분리해 사회적 서비스의 제공 문제로 좁히고 있는 것도 같은 차원에서 이해될 수 있다. 기술적 불확실성과 환경 영향을 둘러싼 논란이 제기되고 있는 데다 시장주의적 탄소상쇄 제도와 연결되어 추진되고 있는 탄소포집·저장 기술을 긍정적으로 검토하고 있는 것도 마찬가지다. 탄소배출을 연장하려는 화석연료 자본과 탄소시장의 활성화를 바라는 금융자본이 대대적으로 투자하고 있는 이 기술은 기후정의운동의 강력한 반대에 직면하고 있다.⁶⁶⁾ 이러

64) 금속노조, 「정의당-금속노조 정책간담회 금속노조 발제 자료」, 2021.04.26. 참고.

65) 금속노조, 위 자료, 2021.04.26.

66) Lucia Amorelli et al. (eds.), 위 보고서, 2021 참고. 탄소포집·저장 기술에 대한 기후정의운동과 환경·사회운동의 비판과 저항은 점차 거세지고 있다. 얼마 전 북미 지역의 500 여 기후정의운동, 환경·사회운동 단체들은 탄소포집·저장을 지원

한 오류가 반복되지 않도록 하기 위해서는 노동운동은 우선 기후위기를 비롯한 환경 문제를 여전히 자신의 의제가 아닌 외부 조건 정도로 간주하는 경향과 생산력을 중립적인 것으로 탈정치화하는 생산력주의로부터 하루빨리 벗어나야 한다. 나아가 생산수단의 사회적 소유 및 생산력과 생산조건 전반에 대한 민주적 통제를 확대함으로써 생태적 지속가능성, 사회·경제·환경 정의와 평등하고 민주적인 사회관계를 반영하는 대안적 생산 체제를 그리고 이를 통해 사회-생태적 관계와 노동-자연 관계를 탈자본주의적으로 재구성하는 것을 추구하는 노동자 환경주의의 입장을 확립해야 한다.

민중적 기후정의의 관점과 맞닿아 있는 노동자 환경주의는 자본주의 정치경제 구조의 근본적 변화를 지향하지만, 거시적인 대안과 실천에만 초점이 두어져야 하는 것은 아니다. ‘비개량주의적 개혁’(non-reformist reforms), 즉 체제변화를 직접적으로 겨냥하지 않더라도 현 정치경제 구조에서의 수용 가능성에 구애받지 않고 지배적 질서와 권력관계에 끊임없이 도전하며 그 과정에서 풀뿌리 민중을 조직하고 이들의 사회적 권력을 강화하는 다양한 형태의 개혁들도 체제변화의 가능성을 열어갈 수 있다.⁶⁷⁾ 이를테면 보상과 구제를 요구하

하고 있는 미국과 캐나다 정부를 강하게 비판하고 즉각 중단할 것을 촉구하는 공개서한을 발표하기도 했다. “It’s Time to End Carbon Capture of Climate Policy: An Open Letter to US and Canadian Leaders,” 2021.07.19.

(<https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2021/07/CCS-Ad-The-Washington-Post-FINAL.pdf>)

67) 앙드레 고르가 1960년대 처음 제안한 ‘비개량주의적 개혁’의 개념은 오늘날 사회-생태적 구조개혁의 맥락에서 다시금 조명받고 있다. André Gorz, *Strategy for Labor: A Radical Proposal*, Beacon Press, 1964; Amna A. Akbar, “Demands for a Democratic Political Economy,” *Harvard Law Review Forum*, 134(1), 2020, pp. 90-118 참고.

는 좌초산업 노동자와 지역공동체의 투쟁은 정의로운 전환을 시장·기술 중심 녹색성장에 종속된 제한적인 보상과 구제책으로 축소·환원시키는 주류적 프레임에 포섭되기보다 그 프레임의 근원적 결함을 드러내 비판하고 거부하는 방식으로 조직될 수 있다. 중요한 점은 여러 층위에서 진행되는 비개량주의적 개혁의 노력이 파편화되고 고립되지 않도록 “기후변화가 아닌 체제변화를”, “이윤보다 지구와 민중을” 등의 구호가 상징하는 체제변화의 지향으로 이 같은 시도들을 통합해내는 것이다. 앞서 언급한 것처럼 환경운동과 노동운동이 기후위기에 제대로 대응하는 데 실패해온 것은 정책 대안이나 운동 역량의 문제 이전에 기후위기, 사회·경제·환경적 불평등과 부정의를 교차해 나타나는 균열과 저항을 기후정의와 노동자 환경주의의 관점으로 묶어내는 노력을 기울이지 못했기 때문이다.

그런 점에서 민주노총이 2021년 하반기 중 가맹조직과 지역조직이 모두 참여하는 ‘기후위기 대응 특별위원회’를 출범시킬 것이라는 소식은 만시지탄이지만 그래도 반가운 일이다. 기후위기의 광범하고 구조적인 성격상 관련되지 않은 사업장이 없을 것이니만큼 산별·기업별 노조들의 서로 다른 여건과 이해관계를 소통·조정하고 공조하는 과정은 필수적일 것이다. 그러나 금속노조의 공동결정법 입법청원이 가져온 혼선이 보여주듯이 보다 시급한 문제는 그 과정을 이끌어갈 비전과 원칙을 정립하는 것이다. 기후정의와 노동자 환경주의의 관점에서 포용의 허울을 쓴 시장·기술 중심 녹색성장을 비판하고 노사협조주의가 아닌 체제변화를 지향하는 정의로운 전환이 추진되어야 한다는 점을 명확히 해야 한다. 아울러 임시적 성격의 특별위원회 구성에 그칠 것이 아니라 총연맹, 산별노조와 지역본부, 궁극적으로는 산별노조

산하 지부 단위에도 기후정의 담당 상설부서를 설립하고 전담 인력을 배치할 필요가 있다. 이를 통해 각 노동 현장의 기후정의 관련 투쟁을 지원하고 연결하는 것은 물론, 기후위기 최전선의 다른 민중 조직들의 투쟁에도 상시적으로 결합해나가야 할 것이다. 이제 노동운동은 기후위기에 대한 수세적인 대응에서 벗어나 노동 착취, 사회·경제·환경적 불평등과 기후위기를 야기하는 착취적·추출적 정치경제 체제를 타파하고 평등하고 민주적이며 생태적으로 지속가능한 대안적 정치경제 체제를 만들어가는 기후정의동맹의 핵심 주체임을 선언하고 그 책임에 걸맞은 행동에 나서야 한다.

2장

기후위기 해결을 시장에 맡길 수 있는가?: 탄소 가격제와 ESG를 중심으로

류승민

1. 서론
2. 탄소 가격제는 기후위기를 막을 수 있는가?
3. 기업과 투자의 변화는 기후위기를 막을 수 있는가?: ESG를 중심으로
4. 결론

2

장

기후위기 해결을 시장에 맡길 수 있는가?

류승민

1. 서론

날로 심각해지고 있는 기후위기를 어떻게 막을 것인가? 이 글은 이 대응 방안과 관련하여 주류적인 접근법에 대해 다시 생각해보려고 한다. 여기에서 말하는 주류적인 접근법이란 일반적으로 시장 기반의 접근법을 말한다. 이를 다르게 표현하면 민간(기업) 또는 자본 중심적인 접근법이라고도 할 수 있을 것이다.

시장 중심의 접근법은 우리에게 익숙한 것이다. 가령 탄소 감축을 위한 에너지 전환 정책에서 엿보이듯이, 재생에너지의 비중을 높이기 위한 목적을 달성하기 위해 민간의 참여를 독려하는 여러 가지 유인 정책들을 들 수 있다. 대표적으로 FIT나 RPS는 시행방식 및 그것에 따른 장단점에서 차이가 있지만, 공공적 개발이 아닌 민간의 참여, 그리고 그것을 위해 시장 메커니즘을 이용한다는 점에서 동일하다.

이것은 직접적으로 탄소 배출을 감축시키는 정책에서도 마찬가지

이다. 탄소 배출을 감축하기 위한 여러 가지 정책수단들이 존재한다. 위에서 말한 에너지 전환 정책도 그 수단들 중 한 가지다. 그 중에서도 가장 대표적인 것이 바로 탄소 가격제이다. 탄소 가격제를 간단히 정의한다면, 탄소 배출에 가격을 부여함으로써 모든 경제주체들이 자신의 활동에서 발생하는 탄소에 대해 비용으로 인식하도록 하고, 더 나아가 탄소 배출을 줄이도록 행동의 변화를 유도한다는 것이다. 이렇게 시장을 적극적으로 활용하는 형태의 기후위기 대응정책이 오늘날 주류를 형성하고 있다고 할 수 있다.

재생에너지 촉진 정책이나 탄소 배출 감축과 같이 정부에서 추진하는 정책은 아니지만 최근 유행하고 있는 ESG(환경, 사회, 거버넌스) 역시 동일한 성격을 가진 기후위기 대응책이라고 할 수 있다. 이것은 기업이 오로지 이윤추구만을 위해서가 아니라 환경과 사회를 고려한 경영, 다시 말해 기업 경영이나 그와 관련된 투자가 기업을 둘러싼 여러 이해 관계자들을 고려해야 한다는 것이다. 하지만 이것이 이루어지는 방식은 법적 규제가 아니라 투자자나 기업의 자발성에 근거하여, 시장에서 기업의 활동과 투자가 평가받도록 하는 것이다. 따라서 이 또한 민간 기업의 자발적인 행동 변화를 통해 기후 위기에 대응한다는 점에서 탄소 가격제와 동일한 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다.

하지만 이러한 시장을 통해 개별 기업들의 행동을 변화시키는 방식은 기후위기라는 체제의 위기를 해결하는데 적절할까? 또는 시장은 날로 심각해지고 있는 기후위기 상황에 신속하게 대처할 수 있으며 그러한 위기 대처 과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 불평등의 문제를 제대로 해결할 수 있을까?

이 장에서는 이러한 의문을 가지고 위에서 언급한 탄소 가격제와

ESG를 중심으로 시장 기반 접근법의 내용과 한계를 살펴보고자 한다. 우선 다음 절에서는 탄소세와 배출권 거래제를 중심으로 한 탄소 가격제의 내용을 살피고, 그것의 한계점을 지적할 것이다. 특히 탄소 가격제의 시행 경험은 사후적으로 탄소 배출 감축에 그렇게 효과적이지 않았다는 비판을 소개하고, 그것이 기본적으로 불평등한 성격의 제도임을 강조할 것이다. 그 다음으로 ESG의 내용과 한계에 대해 살펴볼 것이다. 이것은 최근 들어 많은 주목을 받고 있는데, 아직 국내에는 진지하게 검토할 구체적인 사례는 없다고 할 수 있다. 따라서 해외의 논의를 인용하여 그 내용과 한계점에 대해 논의할 것이다.

2. 탄소 가격제는 기후위기를 막을 수 있는가?

이 절에서는 매우 보편적인 기후 대응 수단으로서 알려진 탄소 가격제(carbon pricing)에 대해 살펴볼 것이다. 우선 탄소 가격제에 대한 기본적인 내용과 현황에 대해 정리하고, 그것의 내재적인 문제점 등 몇 가지 한계점들을 살펴볼 것이다. 그리고 마지막으로 국내의 여러 논의 현황과 관련하여 몇 가지 쟁점을 정리하고 그에 대한 대안 모색의 원칙에 대해 논의할 것이다.

1) 탄소 가격제란 무엇인가?

(1) 탄소 가격제의 내용⁶⁸⁾

탄소 가격제를 간단히 정의한다면, 배출되는 탄소에 대해 가격을 매겨서 탄소 배출 행위자로 하여금 그 행위의 변화를 유인하는 방식이라고 말할 수 있다. 구체적인 방식으로서 배출권 거래제와 탄소세가 시행되고 있는데, 여기에서는 이러한 방안들과 더불어 탄소 가격제의 기본적인 아이디어 등에 대해 간단히 살펴보려고 한다.

우선 탄소 가격제의 기본적인 아이디어는 신고전학과 경제학의 외부효과 개념에 근거한다. 탄소배출로 인한 지구온난화와 같은 환경오염은 부정적 외부효과라고 할 수 있는데, 이것은 시장에서 거래되는 일반적인 재화(서비스)와 달리 가격이 매겨져 있지 않기 때문에, 오염 발생자는 어떠한 비용도 부담하지 않으며, 오염 피해자는 어떠한 보상도 받을 수 없다는 의미이다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 오염에 대해 가격을 매겨 오염 발생자가 그것을 비용으로 인식하도록 하여, 오염 행위를 조절하도록 유도하는 것이다. 즉 이렇게 오염(행위)에 가격을 매겨 시장 메커니즘의 작동하에 두도록 하는 것을 ‘외부효과의 내부화’라고 부른다. 그리고 이것을 실행하기 위한 두 가지 방식이 있으며, 탄소세와 배출권 거래제와 같은 기후위기 대응책들도 이러한 개념에 근거하고 있다.

하나는 오염에 대해 세금을 매기는 방법이다. 이것을 제안한 경제학자의 이름을 따서 피구세(pigouvian tax)라고 부르는데, 어떤 기준, 가령 오염 물질 배출량에 따라 일정한 세금을 부여하는 것이다. 이제 어떤 제품을 생산하는 기업은 생산 활동 등에서 발생하는 오염 물질에 대해서도 세금이라는 비용을 부담하게 되므로, 생산활동 등의 조

1) Kaswan, A.(2019), 이정전(2011)에서 관련 내용을 참고하였음.

정을 통해 오염 물질 배출을 줄이려고 할 것이다. 바로 이런 논리에 기초하여, 탄소 배출을 줄이기 위한 방안으로서 탄소배출량에 대해 세금을 매기는 탄소세가 있다. 다른 하나는, 오염 물질 배출에 대한 허가권을 이용하는 방식이다. 가령 정부가 배출총량을 확정하고, 그만큼의 배출 허가권을 오염 배출자들에게 할당하여, 배출권의 거래가 이루어지도록 하는 방식이다. 이러한 방식을 이용하여 탄소 배출에 대해서도 배출권 거래제가 시행되고 있다. 대표적인 방식으로서 캡 앤 트레이드(Cap and Trade) 방식이 있는데, 이것은 정부가 배출량을 줄이기 위해 배출량의 상한(Cap)을 설정하고, 탄소 배출 기업들에게 이것을 일정 기준에 따라 배출권으로서 배분한다. 이제 기업들은 할당받은 배출권만큼 탄소배출을 해야 하는데, 할당된 배출량을 초과한 기업에게는 추가적인 배출권이 필요하고, 탄소 배출을 감축하는 생산방식의 도입 등을 통해 배출량을 줄인 기업에게는 배출권이 남게 된다. 바로 이런 상황으로 인해 배출권의 거래를 가능해져서, 배출권 가격이 형성된다. 그리고 이 가격은 초과 배출 기업(배출권 수요자)에게는 비용이 되어, 배출량 조정의 압력으로 작용할 것이고, 배출 감축에 성공한 기업(배출권 공급자)에게는 일종의 효율성에 대한 보상이 되어, 더욱더 배출량을 줄일 수 있도록 하는 유인책으로 작용할 것이다.

이 두 가지 대응책은 시행되는 방식의 차이가 있지만, 소위 탄소에 가격을 매긴다는 점에서 모두 탄소 시장을 전제로 하고 있다. 따라서 둘은 동일한 성격의 대응책이라고 할 수 있다. 물론 엄밀한 의미에서 탄소 시장은 탄소 배출권이 거래되는 시장을 의미한다. 하지만, 시장을 전제로 정부가 일정 정도 개입하여, 가격기구가 작동하여 행동 변

화가 이루어지도록 한다는 논리에서 동일하다고 할 수 있다. 물론 여기서 정부의 개입도 시장이 작동하도록 돕는다는 차원에서 이루어지므로, 간접적인 규제라고 할 수 있다. 이상의 내용을 아래 표로 요약할 수 있다.

표 1 탄소세와 탄소배출권 거래제

조절기제	개념	시장요소	정부역할
탄소세	개인이나 기업이 '녹색'행태에 참가하도록 '갈색' 행위에 비용 부과	장려에 기반을 둔 행동	세금의 책정 및 부과
배출권 거래제	오염 물질 총량을 제한하며, 거래 가능한 오염권을 오염자에게 배분	효율성에 대한 보상	(배출량의) 한계를 정하고 계약을 집행

자료: 폴 로빈스 외(2014)의 내용을 필자가 부분 수정

그러면 두 가지 방안 중 어떤 것이 우월한가? 위에서 언급한 신고 전학과 경제학 이론에 따르면, 완전경쟁이 보장되는 시장에서 탄소세(피구세)와 배출권 거래제는 동일한 효과를 거둘 수 있다고 한다. 즉 두 시행방안에서 동일한 탄소 가격과 동일한 배출량 목표를 달성할 수 있다는 것이다. 하지만 현실에서 완전경쟁시장은 존재하지 않는다. 게다가 이러한 방안들이 현실적으로 시행될 때에 발생하는 차이 때문에, 시행상의 장단점이 존재한다.

먼저 탄소세의 경우에는 말 그대로 세금이기 때문에 기존의 과세 방식을 이용할 수 있다는 점에서 시행상의 장점이 있다. 게다가 일반적으로 시장 참여자들이 가격에 반응하여 행동을 변화시킨다는 경제학의 논리를 따르기 때문에, 경제학자들이 선호하는 방안이기도 하

다. 문제는 온난화를 막기 위해 주기적으로 배출량 감축 목표가 설정되는데, 이 목표를 결정된 탄소세 수준이 달성하지 못할 수 있다는 점이다. 가령 탄소세 수준이 부적절하여 탄소 배출 행위를 줄이는데 자극이 되지 못하는 경우를 생각해볼 수 있다.

반면에 배출권 거래제는 확실한 배출량 목표를 설정한다는 점에서, 그리고 배출 감축에 대한 보상체계가 작동하여, 탄소배출을 줄이는 기술 개발을 촉진시킬 수 있다는 점에서 장점이 있다고 평가된다. 하지만 배출권의 상한을 설정하고 분배하는 방식에서 논란이 있다. 그랜드 파더링(Grandfathering, 불변실적 기준 무상분배방식)이라고 불리는 무상할당 방식은 기업에게 탄소배출에 대한 책임을 제대로 부과하지 않으며, 오히려 기업에게 혜택이 되고 있다는 점에서 비판을 받고 있다. 게다가 낮은 수준의 탄소세처럼 배출권 가격이 너무 낮은 경우에도, 배출 감축을 위해 제대로 효과를 발휘하지 못한다는 단점이 있다. 또한 없던 시장을 만들어내야 하기 때문에, 제도 설계와 운영상에 복잡성이 존재한다는 것도 탄소세와 다른 점이기도 하다.

따라서 이렇게 일반적으로 논의되는 장단점에 근거하여 탄소세와 배출권 거래제의 방식을 혼합시키는 방법도 존재한다. 가령 탄소세의 경우에는 세금의 수준을 단계적으로 올리는 방식을 이용하여 배출량 감축을 촉진시키는 방식을 추가할 수 있고, 배출권 거래제의 경우에는 거래되는 배출권의 양을 단계적으로 줄여 배출권의 가격을 높이는 방식을 적용할 수도 있다. 이러한 방식으로 시행된다면, 논리적으로는 동일한 효과를 가져온다고 할 수 있을 것이다. 또한 배출권을 유상할당하는 경우 정부는 탄소세로 발생하는 세수와 같은 배출권 판매 수입을 얻을 수 있을 것이다. 아무튼 탄소 가격제란 이러한 기본적인

아이디어에 근거해 다양한 실행 방식이 가미되어 현실의 탄소 배출 감축 방안으로 시행되고 있다.

마지막으로 탄소 가격제는 그 시행에 있어서 논쟁과 갈등을 유발하는 정책이기도 하다. 단적인 예를 들자면, 호주, 미국, 캐나다 등 탄소 다배출 국가들의 사례들에서 탄소 가격제의 도입은 순탄하지 못했다. 미국의 경우에는 일부 주에서 배출권 거래제가 시행되고 있지만, 전국적인 도입은 정치적 반대 등으로 인해 이루어지지 못했다. 호주의 경우에는 도입된 탄소 가격제가 폐지되기도 하였다. 캐나다에서도 정책의 도입과 시행에서 순조롭지 못했는데, 그 시행과 관련된 대법원의 합헌 판결이 최근에 이슈가 되기도 했다. 이보다 조금 더 극적인 사례는 연료세 증가에 저항한 프랑스의 노란 조끼 운동을 들 수 있을 것이다.

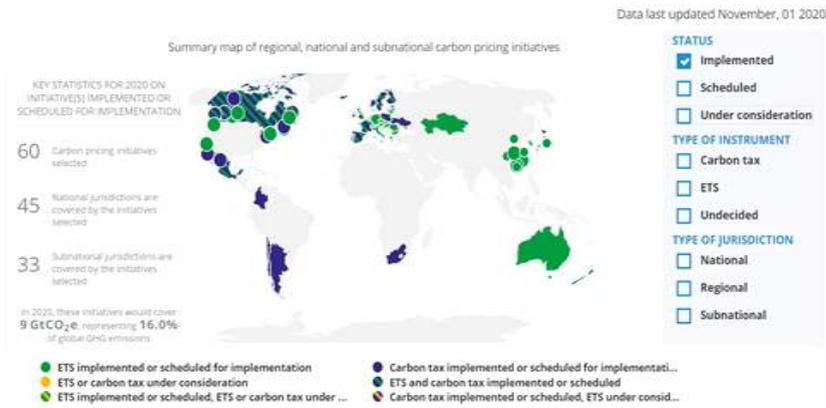
(2) 탄소 가격제의 현황

다음으로 탄소 가격제가 시행되고 있는 현황을 살펴보자. 아래 그림은 세계은행에서 조사한 자료이다.⁶⁹⁾ 그림 1은 현재 시행 중인 탄소 가격제의 현황을 보여주고 있다. 배출권거래제나 탄소세 또는 두 가지를 혼합한 탄소 가격제가 한국을 비롯해 유럽, 북미, 호주 등에서 시행되고 있다. 그리고 전 세계 탄소 배출의 약 16% 정도를 커버하고 있다. 그 아래의 그림 2는 향후 시행될 또는 계획 중인 탄소 가격제의

69) 세계은행의 Carbon Pricing Dashboard(<https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/>)에 공개된 그림 자료를 인용하였다.

현황을 보여준다. 중국에서 배출권 거래제가 올해부터 시행을 시작했으며, 브라질에서 탄소 가격제를 고려 중인 것으로 나타나고 있다. 이렇게 향후에 탄소 가격제를 시행할 국가들을 추가하더라도 탄소배출의 커버 비중은 그렇게 높아지지 않는다고 한다.

그림 1 탄소 가격제 시행 현황

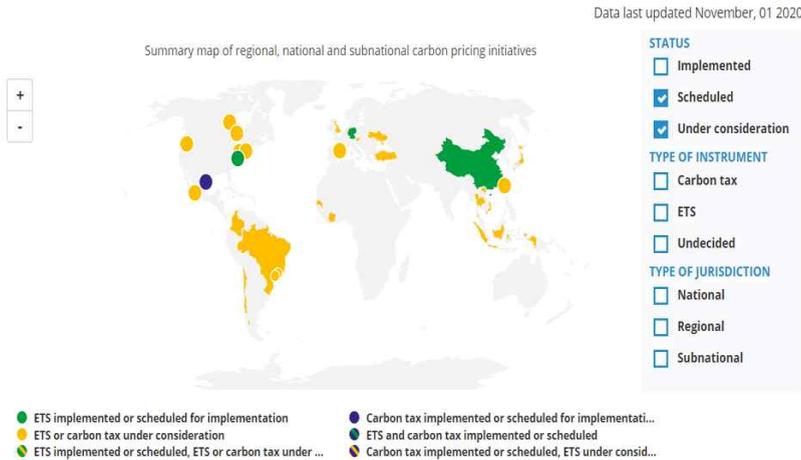


그림에서도 나타난 것처럼, 탄소세나 배출권 거래제가 다양한 형태로 시행되고 있다. 유럽의 경우, EU 차원의 배출권 거래제(EU-ETS)와 더불어, 북유럽의 국가들처럼 개별 국가 차원에서 탄소세가 시행되고 있기도 하다. 게다가 스위스의 경우에는 EU-ETS와 더불어 자체적인 배출권 거래제와 탄소세를 동시 운영하고 있다. 미국의 경우에는 일부 주에서 배출권 거래제가 시행되고 있는 상황이다.

그리고 대표적인 탄소 다배출 국가인 중국에서도 올해 2021년에 배출권 거래제를 시행하였다. 중국은 2060년까지 탈탄소화를 달성한다는 목표를 세우고 있는데, 배출권 거래제는 가장 먼저 중국의 전체

배출량의 30%를 차지하는 전력 부문에 대해 시행된다고 한다. 그리고 향후 시멘트, 철강, 알루미늄, 화학, 석유화학 등의 산업으로 확대될 예정이라고 한다.⁷⁰⁾

그림 2 시행 예정이거나 고려 중인 탄소 가격제 현황



탄소 가격제와 관련되어 최근에 가장 큰 이슈는 바로 탄소 국경 조정세다. 이것은 EU에서 곧 시행이 예정되어 있고, 미국에서도 추진을 검토 중이다. 이러한 조정세의 목적은 환경 규제에 대한 기회주의적인 행동을 막는다는 것이다. 즉 EU 관내의 여러 환경 규제, 특히 배출권 거래제를 중심으로 한 탄소 가격제의 규제 효과가 유명무실하게 되지 않도록 하는 것이 정책의 주된 의도로 제기되고 있다. 이는 EU에 대한 수출국의 입장에서는 수출품에 탄소 배출량에 따라 비용 부

70) “중국, 탄소배출권거래제도(ETS) 시작...2225개 전력회사들부터 적용”, IMPACT ON(임팩트온), 2021.02.08 (<http://www.impacton.net>)

답이 올라가는 것이므로, 일종의 관세와 같은 역할을 수행한다. 따라서 단순한 기후변화 대응책만이 아니라 국제 통상에서의 쟁점이 되고 있기도 하다. 국내에서도 수출 경쟁력에 타격이 있을 수 있다는 우려로서 이 문제가 제기되고 있다. 하지만 기후위기가 한 나라만의 문제가 아닌 국제적 협력을 동반하는 문제라고 할 때, 이러한 선진국 차원의 정책은 다른 시각에서 볼 필요도 있다. 이에 대해서는 이 장의 3절에서 자세히 살펴볼 것이다.

2) 탄소 가격제의 한계

탄소 가격제는 가장 효율적이고 우월한 수단이라고 받아들여지고 있다. 그러나 이러한 주장은 이론에 기반한 예상 효과일 뿐, 그것의 실제적 효과에 대해서도 그것의 내재적 한계에 대해서도 진지하게 검토되고 있지 못한 것 같다. 이 절에서는 탄소 가격제의 한계점들에 대해, 다음과 같은 점들을 중심으로 논의해 볼 것이다.

첫째, 탄소 가격제에 대한 사후적 평가를 소개하고자 한다. 사후적 평가에 관한 연구는 그렇게 많아 보이지 않는다. 국내에서도 배출권 거래제가 시행되고 있지만, 아직 시행 기간이 짧아 그것의 효과에 관한 연구는 별로 많지 않다. 우리보다 더 오랜 경험을 가진 해외 사례의 경우에는 더 축적된 연구들이 있긴 하다. 따라서 일련의 연구 결과들을 기초로 탄소 가격제가 탄소배출을 감축시키는데 기대만큼 효과를 거두지 못했다는 근래의 평가들을 소개하고자 한다.

둘째, 이러한 부정적 평가의 원인을 살펴보고자 한다. 그것은 탄소 가격제 자체가 가진 내재적인 한계, 가령 이론과 현실의 괴리 등에서

찾을 수 있다. 물론 탄소 가격제의 폐지를 주장하는 사람들만이 이런 주장을 하는 것은 아니다. 오히려 탄소 가격제의 불충분성을 지적하는 사람들 역시도 탄소 가격제를 비판하기도 한다. 이러한 입장에 선 주장들은 탄소 가격제의 존재를 인정하면서, 이론과 현실의 괴리를 비판적으로 지적한다. 따라서 탄소 가격제와 더불어 추가적인 정책이 보완되어야 함을 강조한다.

셋째, 탄소 가격제가 가진 불평등한 성격에 대해 살펴볼 것이다. 이 점은 두 번째 논의의 내용에 포괄될 수 있는 부분이기도 하다. 하지만, 기후위기가 자본주의 경제 체제의 산물이며, 이러한 불평등한 경제적·사회적 구조 속에서 기후위기는 매우 불평등한 효과를 낳고 있기도 하다. 이러한 점에서 탄소 가격제는 불평등한 성격을 가지고 있기 때문에, 기후위기의 불평등성을 해결하기 어렵고, 더 나아가 불평등은 경제사회 구조에 대한 전환을 위해서도 기능하기 어렵다는 점을 지적할 것이다.

(1) 탄소 가격제는 탄소 배출 감축에 효과적이었나?

탄소 가격제의 대표적인 시행방식인 탄소세와 배출권 거래제는 몇 가지 차이가 있지만, 그것의 기본적인 아이디어는 탄소에 가격을 매겨 탄소 배출자로 하여금 배출량을 감축시키도록 유인하는 것이다. 즉 직접적으로 배출 활동을 줄이거나, 동일한 결과를 낳겠지만 배출량을 줄일 수 있도록 하는 기술 개발을 촉진시키는 것이다. 이것이 탄소 가격제가 이론적 측면에서 예상되는 효과인데, 과연 실제로 시행되고 있는 탄소 가격제는 배출량 감축에 얼마나 기여를 했는가에 관

한 질문을 던져 볼 수 있다. 가령 배출권 거래제는 유럽에서 2005년부터 시행되었고, 탄소세는 스웨덴이나 핀란드 등 북유럽 국가들을 시작으로 1990년대 초반부터 시행되었으므로, 길게는 약 30년, 짧게는 약 15년의 시행 기간 동안 탄소 가격제는 어느 정도의 성과를 거두었는가?

이 질문에 대해서 탄소 가격제의 효과성에 대한 사후적 평가들을 총괄하여 평가한 연구에 기초하여, 여기에서는 탄소 배출 감축에 있어서 배출권 거래제와 탄소세의 성과를 간단하게 소개하고자 한다. 물론 이러한 사후적 평가 역시 제한적인 가정에 기반하여 수행되고 있고, 현실에서는 여러 가지 다른 정책들이 함께 수행되고 있기 때문에, 그 고유한 성과를 확정하기에는 여러 가지 한계가 있는 것이 사실이다. 다만, 이러한 평가는 기후위기 대응을 위해 시장 기반적인 해결책이 필요하다는 공감대에 대해 일정한 의문을 제기할 수 있는 근거가 된다고 생각된다. 그러면 이하에서는 탄소 가격제의 효과를 사후적으로 평가한 일련의 연구들을 기초로 하여 탄소 가격제의 성과에 대해 다음과 같이 정리할 수 있다.⁷¹⁾

첫째, 사후적 자료를 이용할 경우 탄소 가격제의 성과는 거의 두드러지지 않는다.(Green, 2021b) 물론 예외도 존재하지만, 배출권 거래제와 탄소세 모두 전반적인 감축 효과는 연간 0-2% 정도라고 할 수 있다. 가장 성공적이라고 알려진 유럽 배출권 거래제(1기)의 경우 탄소 배출 감축은 연간 0-1.5%에 그칠 뿐이다. 반면 캘리포니아와 미국 북동부의 배출권 거래제는 유럽에 비해 더 큰 성과를 낸 것으로 나타나지만, 이미 지적했듯이, 에너지 효율성이나 저탄소 정책과 같은

71) 이하 내용은 Green(2021b), Haites(2018), Lilliestam(2020)의 내용을 참고

다른 정책의 성과, 그리고 탄소 배출 산업의 이전을 통한 탄소 누출(carbon leakage) 효과도 고려하지 않을 수 없다고 한다. 즉 이런 점에서 배출권 거래제의 고유한 효과는 매우 저평가 될 수밖에 없을 것으로 보인다.

둘째, 탄소세와 배출권 거래제 중에서 어떤 것이 우월한가? 탄소세와 배출권 거래제의 장단점에 대한 많은 연구들이 존재하지만, 탄소 배출량 감축 효과와 관련된 평가들은 두 방안 사이의 차이는 미미한 수준이라고 한다.(Green, 2021b) 탄소세를 가장 처음 도입한 북유럽 국가들의 경우에 더 나은 감축 효과를 거두고 있는 것으로 보인다. 물론 탄소세와 배출권 거래제의 성과 차이는 여러 가지 요인에 근거한다. 탄소세에 비해 배출권 거래제가 국가적 수준에서 시행되는 경우가 적고, 잉여 배출권이나 상쇄 제도 등 기업 측에 유리한 점들이 제도화되어 있기 때문에, 탄소 다배출 기업들이 탄소세보다 선호한다는 등의 요인들을 고려할 필요가 있다. 그러나 이것은 역으로 탄소세의 효과를 갉아먹는 요인이기도 하다. 왜냐면 스웨덴 등에서는 배출권 거래제(EU-ETS)에 적용을 받는 기업들에게 탄소세를 면제해주고 있기 때문이다.

셋째, 탄소 가격제의 탄소 배출 감축에 관한 성과가 위와 같다면, 저탄소 혹은 탄소 제로 기술을 촉진하는 효과의 측면에서, 그 성과는 어떠한가? 유럽, 뉴질랜드, 브리티시 콜롬비아 등의 탄소 가격제를 대상으로 한 서베이 연구에 따르면, 탄소 가격제가 기술 변화에 미친 영향은 거의 없거나 미미한 수준이라고 한다.(Lilliestam, 2020) 따라서 제한적인 수준에서나마 탄소 가격제의 성과는 두드러지지 않았다고 볼 수 있다. 그러면 배출권 거래제와 탄소세의 시행 사례를 들어

이 성과와 관련된 논의를 추가적으로 해보자.

우선 가장 대표적인 배출권 거래제인 유럽 배출권 거래제(EU-ETS)의 성과에 대해 살펴보자. 이것은 가장 오래되고 큰 규모의 제도이기 때문에, 다양한 방식을 활용하여 여러 가지 연구들이 진행되어 왔다. 우선 배출 감축 성과에 관해서는 다음과 같은 연구 결과들이 있다. Green(2021b)과 Haites(2018)의 연구에 따르면, 배출권 거래제 1단계가 시행되던 시기(2005-2007년)의 탄소 배출 감축량은 BAU 대비 130-247MtCO₂만큼이었다고 한다. 이것은 주로 발전 부문의 연료전환이나 효율 개선이 큰 기여를 했으며, 산업 부문은 별다른 기여가 하지 않았다고 한다. 이어서 진행된 배출권 거래제 2단계(2008-12)에서는 탄소 배출 감축에 산업 부문이 보다 큰 기여를 한 것으로 나타나고 있지만, 재생에너지 촉진과 효율성 향상 등과 같은 다른 정책들과 경제위기로 인한 에너지 수요 감소 등의 영향을 고려하면, 배출권 거래제의 고유한 기여에 대해 분명한 평가를 내기기가 어렵다고 한다. 따라서 배출권 거래제를 통해 실제 탄소배출이 줄어들고 있기는 하지만, 그것이 배출권 거래제의 고유한 기여인지는 판단하기 어렵다고 볼 수 있다.

이러한 평가는 Lilliestam(2020)의 조사에서도 비슷하게 나타난다. 이 조사에 따르면, 일련의 연구들은 배출권 거래제가 행위 또는 기능 전환을 통한 단기적인 배출 감축에 미미한 영향을 미쳤으며, 더 나아가 실질적인 혁신이나 신규 기술의 확산에도 긍정적인 영향을 미치지 못했다고 한다. 심지어 투자를 활성화시키지도 못했으며, 재생에너지 부문에서의 혁신도 일으키지 못했다. 다만, 석탄에서 가스로의 연료전환이나, 많은 비판을 받는 CCS에 어느 정도 기술 혁신을 가

져왔다는 평가가 있다. 하지만 이런 것들은 탄소 배출의 증가 속도를 늦추는 것일 뿐, 실질적인 탄소 감축 행동으로 보기는 어려울 것이다.

다음으로, 탄소세를 시행하는 북유럽의 사례 중에서 스웨덴의 사례를 살펴볼 수 있다. 스웨덴의 탄소세는 핀란드에 뒤이어 두 번째로 오래되고 126달러(2020년)로 가장 높은 수준이다. 이 세금 수준은 단계적으로 상승하여 오늘날에 이르고 있고, 탄소 배출량을 기준으로 과세가 이루어지고 있다. 이 탄소세에 대한 근래의 평가(Jonsson, 2020)에 따르면, 최근 들어 탄소세에 대한 비판들이 제기되고 있다고 한다. 이것이 소개하는 내용에 따르면, 2019년에 시행된 한 전문가 그룹의 조사는 탄소세의 효과가 그것의 잠재성에 미달한다는 결과를 발표하였는데, 1990년부터 2008년의 기간 동안, 스웨덴 기업들의 탄소 배출을 중심으로 살펴보았을 경우, 총배출의 70-75%를 차지하는 생산부문, 즉 철과 콘크리트 등 건설자재를 생산하는 기업들이 실제로는 배출량을 줄이기보다 늘었다는 것이다. 즉 탄소세가 효과를 거두지 못했다는 말인데, 그것의 원인으로서 탄소세에 상한(cap)을 설정한 것이 꼽히고 있다. 왜냐면 상한이 설정됨으로써, 그것을 넘어 탄소를 배출한 기업들에게 추가적인 과세가 이루어지지 않았기 때문이다. 이로써 탄소 다배출 기업은 세금 부담을 덜 수 있었고, 탄소 배출을 감축시키는 노력을 덜 해도 좋은 상황이 형성되었다는 것이다. 게다가 철강 산업 부문은 국가의 이해관계와 밀접한 관계가 있었고, 또한 단기간에 탄소 배출을 줄이기 어려운 조건에 있었다는 이유로, EU-ETS의 도입 전까지 탄소세를 납부해야하는 의무가 없었다고 한다.

추가적으로 2014년에 발표된 또 다른 연구에 따르면 스웨덴의 탄

소세가 너무 높다는 주장을 하고 있는데, 바로 2005년에 ETS가 도입되면서 ETS에 영향을 받는 산업들에게는 탄소세를 면제해 준 것이 왜곡된 결과를 가져왔다는 것을 지적하고 있다. 왜냐면 탄소세율이 배출권 가격보다 상대적으로 높았기 때문에, 탄소세를 부담하는 기업들이 배출권 거래제에 속한 기업들보다 높은 가격을 지불하게 되는 상황이 생겨났기 때문이다.

(2) 탄소 가격제의 효과성에 대해

탄소 가격제는 탄소 배출자들이 탄소 가격에 반응하여 행동을 변화시키도록 유인하는 구조를 만드는 것이 목표이다. 하지만 지금까지의 경험이 알려주는 것은 이 유인구조가 제대로 작동하고 있지 못하다는 것이다. 우리는 앞에서 몇 가지 해외의 경험을 살펴보았지만, 그것의 원인에 대해 조금 더 일반적인 이야기를 해보려고 한다.

첫째, 탄소 가격제의 지지자들은 가격이 높은 수준으로 형성된다면, 혹은 단계적으로 높은 수준으로 가격을 상승시킬 수 있다면 적절한 효과를 볼 것이라고 주장한다. 여기에서 우리는 먼저 탄소 가격의 수준에 대해 살펴보고자 한다. 우선 현재 시행되고 있는 탄소 가격제에서 설정되고 있는 탄소 가격의 현황은 어떠한가? 아래 그림에서 확인할 수 있듯이, 대부분의 탄소 가격은 40달러 미만의 수준에서 형성되어 있다.

그림 3 각국의 탄소가격과 적용 범위



이 40달러 미만에서 형성되어 있는 탄소 가격은 낮다고 평가되는데, 그 이유는 그림에서도 나타나듯이 파리 협약을 준수하기 위해 2020년 내에 부과되어야 할 최소한의 가격이 40-80달러 수준이기 때문이다. 이 가격은 탄소의 사회적 비용을 이용해 추정된 가격인데, 경제학 이론을 이용하여 미래의 기후 위기로 인한 손실 등을 근거로 추정한 것이기 때문에, 여러 가지 연구 결과들이 있다. 보수적인 추정치에 따르면 2030년까지 50-100달러 수준까지 탄소 가격을 올릴 필요가 있다고 한다. 더불어 이상 기후 현상과 같이 지구 온난화로 인한 예상치 못한 사건의 발생 가능성을 고려한다면 훨씬 더 높은 가격, 가령 80달러에서 300달러 수준의 인상을 요구하는 연구 결과도 있다.(Storm, 2017) 아무튼 탄소 가격제의 효과성을 떨어뜨리는 한 가지 요인으로서 실제로 탄소 가격이 매우 낮은 수준에 있다는 현실을

뽑을 수 있을 것이다.

게다가 이러한 낮은 수준의 가격은 탄소 가격이 단순히 탄소의 사회적 비용이라는 경제학적 추정에서만 결정되지는 않는다는 사실과 관련되어 있다. 즉 탄소 가격의 수준을 규정하는 여러 요인들을 간과할 수 없다. 탄소 가격제 역시 일종의 규제 정책이므로, 일차적으로 환경 등에 관한 규제에 대한 수용성, 더 넓게는 환경 보호 등과 관련된 문화적 배경이나 국민 정서 등의 영향을 빼 놓을 수 없다. 결론론적인 이야기지만, 위 그림에서 상당히 높은 수준의 탄소 가격을 매기고 있는 나라들은 이러한 면에서 상대적으로 다른 나라들과 다르다고 볼 수 있다.(Ball, 2018)

또한 성장의 문제 역시 탄소 가격에 영향을 주는 요인을 꼽을 수 있다. 탄소 가격제 자체가 비용 인상 요인이기 때문에, 높은 수준의 탄소 가격은 기존과 같은 방식의 경제성장과 양립할 수 없다. 즉 어떤 정부도 경제 성장률의 감소를 감내하면서 탄소 배출을 줄이려는 정책을 펴려고 하지 않을 것이다. 게다가 위에서 살펴본 탄소 가격제의 경제학적 논의는 기본적으로 탄소 배출 행위를 0으로 만드는 것에는 관심이 없고, 탄소 가격을 통해 최적의 수준에서 경제는 새로운 균형 상태에 놓이게 된다. 이것을 지속가능한 성장이라고 볼 수도 있겠지만, 탄소 가격제의 발상에는 기본적으로 성장 추구의 경향이 내재해 있다. 그리고 현실에서도 이것은 탄소 가격의 수준을 제약하는 요인이라고 볼 수 있다.

따라서, 탄소 가격의 수준에 영향을 주는 여러 요인들을 고려한다면, 이미 지적했던 것처럼 탄소 가격제는 갈등을 유발하는 성격을 지니고 있다고 할 수 있다. 가령 탄소 배출자에게 비용을 부담시킨다고

하지만, 비용 전가의 가능성이 열려있는 한, 그것은 에너지 가격의 상승 등 물가 상승의 요인이 되어, 일반 국민들의 생계비를 인상시키는 요인으로 작용할 것이다. 이것은 위에서 언급했던 탄소 가격제를 폐지하거나 거부한 사례 등에서 잘 나타난다고 할 수 있다.

요약하자면, 탄소 가격제가 훌륭하게 작동하기 위해서는 탄소 가격이 높은 수준으로 형성되어야 하지만, 그것을 달성하기 어렵게 만드는 장벽이 현실에 존재하고 있는 것으로 보인다. 즉 현재의 탄소 가격은 환경 규제에 대한 수용성, 성장의 문제, 물가 상승에 대한 일반 국민들의 인내 여부 등이 결부되어 형성된 것이라고 볼 수 있다. 따라서 탄소 가격제의 지지자들이 가격만 높이면 된다고 주장하는 것은 이러한 장벽 역시 기후위기를 해결하기 위해 바뀌어야 할 것이라는 점을 무시하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 만약 탄소 가격이 제대로 매겨졌다고 해보자. 그러나 그럼에도 불구하고 그 효과는 보장할 수 없다. 왜냐면 이제 문제는 가격에 대한 반응 또는 민감도이기 때문이다. 만약 민감도가 자체가 낮다면 탄소 가격제의 효과는 기대 이하일 것이다. 조금 더 현실적으로, 탄소 배출자들마다 이 민감도가 상이하다면, 일률적으로 적용되는 탄소 가격이 모든 부문에 걸쳐 확실한 배출 감소 효과를 가져올 것이라고 기대하지 못할 것이다. 민감도가 서로 다를 수 있다는 것은 산업 부문별로 탄소 배출을 줄이기 위해 들어가는 비용이 다르다는 것이다. 만약 그러한 비용이 낮은 부문에서, 높은 탄소 가격은 그 동안의 행동을 변화시킬 유인이 될 수 있다. 반면에 그러한 비용이 높은 부분에서는 탄소 가격이 그 비용보다 높게 책정되지 못하다면 행동의 변화가 일어나지 못할 것이다. 그래서 한 연구에 따르면 탄소 가격제는 부문별로

그 효과가 상이하게 나타나는데, 발전, 난방 부문에 비해 건축이나 교통에는 효과적이지 않을 수 있다고 한다.(J. Ball, 2018)

셋째, 더 나아가 탄소 가격은 자발적으로 기술 혁신을 일으키지도 못한다. 우선 이러한 기술 도입은 단기에 빠르게 이루어지지 않는다는 점을 지적할 수 있다.(Kaswan, 2019) 왜냐하면 이러한 기술은 RE100처럼 사용하는 전기의 생산방식을 변경하는 것에서부터 실제 생산 공정 등에 이르기까지 다방면에 걸쳐 있는데, 각 부문의 전환 속도나 비용 등에 차이가 존재하기 때문이다. 따라서 이러한 장기적 과제에 탄소 가격제가 적절한 기능을 수행할지에 대한 의문도 많이 제기되고 있다. 그리고 어떤 연구에 따르면, 이러한 기술 개발의 독특성과 역사적 경험을 강조하며, 민간의 자발성에 단순히 의존할 수 없다고 주장하면서, 이것이 장기적 과제이고 많은 투자가 요구되기 때문에 시장보다는 정부의 개입이 필요하다고 주장하기도 한다.(Mazucato, 2020) 게다가 최근 미국 바이든 정부가 추진하고 있는 일련의 정책 추진 사례가 잘 보여주고 있듯이, 인프라 구축 등과 관련된 비용, 시간의 문제, 정치적 수용성의 문제 등에서 정부의 적극적인 개입은 더더욱 요청되고 있는 것으로 보인다. 물론 더욱 중요한 쟁점은 이러한 정부 개입의 성격과 관련된 것이다.

넷째, 마지막으로 조금 이론적인 논의를 하고자 한다. 이미 언급했듯이, 탄소 가격제에서 탄소 가격의 근거가 되는 개념이 바로 탄소의 사회적 비용(Social Cost of Carbon)이다. 이 개념은 “특정 연도 대기 중에 1톤의 이산화탄소 배출이 증가할 경우 발생하는 미래손실의 할인된 현재가치 또는 이산화탄소 감축에 따른 편익”이라고 정의된다.(문진영 외, 2017) 쉽게 말하면, 미래의 탄소 배출로 인해 발생할

수 있는 부정적인 결과를 일정한 할인율을 가정하여 현재 시점에서 돈으로 환산한 비용을 말한다. 이것을 추정하는 모형으로 널리 알려진 통합평가모형(IAM)은 신고전학파 경제학 이론을 기반으로 미래 경제성장률, 미래 할인율 등 다양한 가정을 통해 시나리오별 다양한 탄소 비용(가격)을 추정하고 있다. 그러나 이러한 탄소 가격을 추정하는 연구들은 치명적인 문제점을 가지고 있다는 비판이 있다.(Smith, 2021, Keen, 2021)

여러 측면에서 자세한 비판들이 이루어지고 있지만 중요한 것만을 소개하자면, 첫째, 탄소의 사회적 비용을 추정하는 기후 경제학이 기후 과학의 결과들을 왜곡해서 반영하고 있다는 비판이 있다. 특히 기후변화로 인해 예측 불가능하고 치명적인 사태가 발생할 수 있다는 과학적 연구 결과에 대해 기후 경제학은 전혀 무시하고 있다는 것이다. 즉 점진적인 온난화를 가정함으로써, 탄소의 사회적 비용에 대해 과소평가가 이루어지고 있다는 것이다. 둘째, 위에서 언급했듯이, 모형을 통한 탄소의 사회적 비용의 추정에는 일정한 할인율이나 경제 성장률 등에 대한 가정이 필요하다. 그러나 이러한 요인들은 논리의 차원에서 이루어지는 연구자들의 잠정적인 가정에 머무를 수 없고, 사회적인 차원에서 이루어져야 하는 논쟁의 대상이며, 어떤 수치로 환산할 수 없는 불확실성의 영역이다. 따라서 이러한 문제점을 가지고 있는 연구 결과에 기반하는 탄소의 사회적 비용, 즉 탄소 가격은 당연히 받아들여야 할 결론이 아니라, 기후위기 대응을 위한 하나의 참고 자료로 간주되어야 한다.

(3) 탄소 가격제는 불평등하고 국가 역할을 제한함

탄소 가격제는 기본적으로 자본 친화적 제도라고 생각된다. 우선 탄소 가격제가 국제적으로 보편적인 기후 대응 방안으로 수용되어온 역사에서 확인할 수 있다. 90년대부터 기후위기를 막기 위한 국제적 차원의 협력이 모색되어 왔으며, 정기적으로 열리는 기후 회담이 대표적이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 기후 회담에서 자본 측은 조직적으로 대응하여 자본 친화적인 기후 정책이 국제적으로 수용되도록 하는데 상당히 많은 노력을 기울였다. 그것의 대표적인 사례로서 교토 의정서에서 채택된 배출권 거래제를 들 수 있다.(Paterson, 2011)

그러면 이 배출권 거래제가 자본에게 어떤 이익을 주는가?(Gilbertson, 2017) 몇 가지를 꼽자면, 우선 배출권의 무상 할상을 들 수 있다. 기업들은 예전보다는 감소된 규모이지만 아무런 비용 지불 없이 일정량의 배출량을 허락받고, 추가 배출에 대해서만 비용을 지불한다. 또한 잉여 배출권, 즉 허용된 것 이하로 배출을 했을 경우 남는 배출권은 다음 기간의 배출권으로서 사용이 가능하다. 그리고 가장 비판받는 상쇄 조치가 주는 이득도 있다. 즉 국외에서 배출량을 감축시키는 것에 준하는 행위를 했을 경우, 이를 배출권으로 인정해 준다는 것이다. 이렇게 배출권 거래제에는 기업의 실질적인 행동변화를 가져오지 못하는 한계를 가지고 있다. 기업들은 이러한 한계를 이용하여 정부의 규제를 회피할 수 있다. 그리고 더 나아가 할당되는 배출량, 상쇄제도의 운영 등도 기업들의 이해관계가 반영되어 정치적으로 결정된다. 즉 기업의 행동 변화를 일으킬 수 있는 강제력으로서 기능하기에는 한계가 있다는 점이다. 마지막으로 이런 한계점을 가진 배출권 거래제는 탄소 배출의 실질적 감축을 가져오지 못하는 그런

워싱의 수단으로서도 비판받고 있다.

그러면 탄소 가격제의 또 하나의 방안인 탄소세는 어떠한가?⁷²⁾ 탄소세는 정부의 조세 정책을 활용하는 것이기 때문에, 배출권 거래제보다 강제력이 있는 것처럼 보이며, 세수를 활용할 수 있는 장점이 있다. 게다가 수량을 규제하는 방식인 배출권 거래제에 비해, 탄소 가격을 설정해 탄소 배출자들의 행동을 유인하는 방식이므로, 경제학자들이 선호하는 방식이기도 하다. 그러나 탄소세의 한계도 분명하다. 우선 탄소세는 세수 중립을 전제로 시행된다. 여기서 세수 중립이란, 말 그대로 어떤 세금을 올리면 다른 세금을 내어서 세수의 증감을 0으로 만드는 것이다. 세수 중립을 강조하는 이유는 자본주의 시장경제에서 정부가 세금을 부과하는 것은 시장의 비효율성을 가져오기 때문이다. 따라서 탄소세를 신설할 경우, 소득세나 법인세 인하 등의 조치가 동반된다. 탄소세가 가장 먼저 시행된 북유럽의 경우, 탄소세의 시행과 함께 스웨덴에서는 소득세의 감면, 덴마크에서는 소득세나 판매세, 법인세를 감면해주는 조치가 시행되었다. 그러나 이런 세금 감면 조치의 혜택은 잘 알려져 있듯이 불평등을 낳을 수 있다. 법인세 감면은 기업의 탄소세로 인해 부담해야 하는 기업에게 비용분담의 이점을 제공할 수 있다. 또한 소득세를 감면시켜 주는 경우에도 감면 조치의 설계에 따라 부유층에 상대적으로 유리할 수 있다.

그리고 탄소세의 결정도 배출권 거래제에서와 마찬가지로 정치적이다. 기업의 이해관계가 충분히 반영된 수준에서 탄소세가 결정될 수 있다. 배출권 가격을 포함해서 현재의 낮은 탄소 가격은 이를 반영하고 있는 것이 아닐까? 그렇다면 탄소세는 규제력을 가질 수 있을

72) 이하 내용은 Gilbertson(2017) 참고

까? 나쁜 행위에 대한 금지를 동반한 벌금이라기보다, 돈을 내고 얼마든지 나쁜 행위를 할 수 있는 요금이 아닐까? 더 나아가 세수 중립과 더불어 이러한 기업 친화적인 탄소세는 기본적으로 기존과 같은 방식의 경제성장을 전제로 한다.

이렇게 자본 친화적인 성격을 가진 탄소 가격제는 반대로 노동자 또는 소비자인 일반 국민에게는 어떤 영향을 미칠까? 탄소 가격제가 시행되는 경우, 그것이 어떤 수준이 되었건 기업은 배출권을 구입하거나 탄소세 납부 등으로 일정한 비용을 부담할 수밖에 없을 것이다. 이때 가장 많은 영향을 받는 부분은 전력 등 에너지 생산 부문일 것이다. 따라서 소비 지출에서 에너지 소비가 차지하는 비중이 높아지게 될 것이며, 저소득층일수록 그 부담은 가중된다고 볼 수 있다. 더 일반적으로, 탄소 가격제의 영향으로 기업은 그 비용을 노동자 또는 소비자에게 전가시킬 수 있다. 가령 그 기업이 시장에서 상당한 독점적인 지위에 있다면, 가격의 전가는 더욱 손쉬울 것이다. 따라서 노동자 및 소비자들은 예전보다 더욱 더 비싸게 물건을 구입할 수밖에 없다. 이때, 소비의 원천이 되는 소득의 변화가 없다면, 그들의 실질적인 생활수준은 예전보다 떨어지게 된다. 즉 탄소 가격제는 저소득층의 부담을 가중시키는 역진적 성격의 제도다.

물론 이러한 역진성 문제를 해결하는 방법이 있다. 탄소세를 지지하는 사람들 중에는 탄소세의 일부 또는 전부를 배당 형태로 환원하는 정책을 주장하기도 한다. 이것은 위에서 논의한 자본 친화적 탄소세에 대응하는 보다 진보적인 형태의 탄소세로서 알려져 있기도 하다. 그러나 이것은 잘 작동할 수 있는가? 여기에서는 이러한 방식의 역진성 해결 방식도 완벽하지 않다는 점을 간단히 지적하고자 한다.

우선 배당의 수준은 기본적으로 탄소세의 수준에 달려있기 때문에, 만약 낮은 수준의 탄소세라면 배당의 수입 역시 미미할 것이고 탄소 배출을 규제하는 효과도 떨어질 것이다.

또한 이러한 조세정책은 국가의 재정 운영의 성격과도 밀접한 관련이 있다. 가령 균형재정이나 긴축을 신조로 한다면, 배당의 수준은 역진성의 문제를 해결하기에 충분치 못할 수도 있다. 따라서 탄소세를 걷느냐 마느냐 혹은 얼마를 걷느냐의 문제보다는 정부의 적극적인 재정지출이 가능하냐 불가능하냐가 더욱 중요한 문제라고 할 수 있을 것이다. 즉 기후위기 대응을 위한 재정개혁이 더욱 시급한 과제라고 할 수 있다.(Green, 2021a, Dafermos, 2021)

이와 관련하여 탄소 가격제는 정부 역할을 제한하는 성격을 지니고 있다. 탄소 가격제의 기본적인 아이디어는 민간의 자발적 노력을 위한 유인구조를 설정하는 것이기 때문에, 소위 신자유주의적 성격의 정부 정책으로서 볼 수 있다. 이에 정부로 하여금 기후위기 대응을 위해 할 만큼 했다는 이미지를 심어줄 수 있다.(Ball, 2018) 따라서 현재와 같이 여러 위기가 중첩된 중대한 상황에서 여러 효과적인 정부의 개입 정책이 요구되는 시기에, 탄소 가격제는 이러한 것을 배제시키는 성격을 지니고 있다. 물론 정부 개입을 위해 탄소세를 통한 세수를 적극적으로 활용할 수 있다는 주장도 있다(Dafermos, 2021) 하지만, 이러한 주장 역시 정부 정책을 세수를 통한 기금에 한정시켜버리는 효과를 낼 수 있다. 따라서 탄소 가격제가 아니라 보다 탄소 배출행위에 대한 정부의 직접적인 규제를 강화시키고, 체제 전환에 필요한 것들에 대한 정부의 적극적인 개입이 필요할 것으로 보인다.

3) 몇 가지 쟁점

탄소 가격제, 특히 탄소세와 관련하여 최근 구체적인 법안 마련의 움직임을 포함해 여러 논의들이 제기되고 있다. 게다가 국제적으로는 탄소 국경 조정세가 이슈로서 부각되고 있는데, 유럽 연합에서는 그 시행이 임박했으며, 미국에서도 논의가 진행 중인 것으로 보인다. 하지만 우리는 이러한 탄소 가격제가 근본적인 한계를 지니고 있다는 것을 확인하였다. 따라서 탄소 가격제의 시행 여부를 논의하는 것에 매몰되지 말고 기후위기 대응을 위한 보다 체계적이고 정의로운 대응 방안을 찾아봐야 한다. 이 절에서는 국내에서 주목되고 있는 몇 가지 논점을 중심으로 탄소 가격제에 대한 몇 가지 우려스러운 점들을 지적하고자 한다.

(1) 탄소 가격제와 에너지 전환

기후위기에 대응하기 위해 탄소 다배출 부문인 에너지 부문에서 전환이 일어나야 한다는 것은 너무나 잘 알려진 사실이다. 아래 표는 2018년까지의 온실가스 배출량의 분야별 차이를 나타내고 있는데, 이를 통해 언급한 사실을 확인할 수 있다. 물론 표상의 에너지는 연료 사용으로 인한 온실가스 배출량을 의미하는데, 발전 부문이 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타난다.

그림 4 온실가스 배출량 추이

(단위 : 백만톤 CO₂eq.)

분야	'90년	'00년	'10년	'16년	'17년	'18년 (비중)	'90년 대비 증감률	'17년 대비 증감률
에너지	240.4	411.8	566.1	602.7	615.7	632.4 (86.9%)	163.1%	2.7%
산업공정	20.4	50.9	53.0	53.2	55.9	57.0 (7.8%)	178.7%	1.9%
농업	21.0	21.4	22.1	20.8	21.0	21.2 (2.9%)	1.0%	1.1%
LULUCF*	-37.8	-58.4	-53.8	-45.6	-41.5	-41.3 (-5.7%)	9.3%	-0.5%
폐기물	10.4	18.8	15.2	16.8	17.2	17.1 (2.3%)	64.7%	-0.7%
총배출량 (LULUCF제외)	292.2	502.9	656.3	693.5	709.7	727.6 (100%)	149.0%	2.5%
순배출량 (LULUCF포함)	254.4	444.5	602.5	648.0	668.3	686.3 (94.3%)	169.8%	2.7%

* LULUCF : 토지이용, 토지이용 변화 및 임업(Land Use, Land Use Change and Forest)

자료: 기후변화 홍보포털

따라서 신속한 에너지 전환, 즉 화석연료 기반의 발전 방식을 중단시키고, 재생에너지의 활용을 늘려나가는 노력이 필요하다. 문재인 정부에 들어서면서 재생에너지 3020 등의 정책을 통해 재생에너지 설비 및 발전량 비중을 높이는 시도가 이루어졌지만, 여전히 미미하다는 평가이다. 반면 유럽의 경우에는 독일과 덴마크 그리고 스페인 등의 사례에서처럼 에너지 전환의 모범적인 사례를 보여주는 것으로 보인다. 하지만 간과해서는 안 되는 것은 이러한 전환이 어떻게 이루어지고 있는가, 즉 전환의 성격에 관한 것이다.

그렇다면 탄소 가격제의 논리는 이러한 에너지 전환과 어떤 관련이 있는가? 탄소 가격제의 논리에 따르면, 제대로 된 탄소 가격이 매겨질 수 있다면, 에너지 전환은 자동적으로 달성될 수 있는 과제이다. 즉 탄소 배출에 대한 비용 부담이 높아지면, 기존과 같이 탄소를 배출하는 생산 방식을 축소시키거나, 재생 에너지를 사용하는 것과 같이

새로운 기술을 도입하려고 할 것이기 때문이다. 즉 탄소 가격제의 옹호자라면, 에너지 전환은 올바른 가격 설정을 통해 시장 기구를 통해 달성되는 과제가 될 것이다. 그리고 이러한 과제가 달성되기 위해서는 에너지 부문에서도 경쟁이 자유롭게 일어나는 시장이 갖춰져야 할 것이다. 그러한 현실은 어떠한가?

이미 알려져 있듯이, 유럽연합(EU) 및 영국과 미국의 경우에는 전력을 비롯한 에너지 부문에서 상당한 수준의 민영화 및 자유화가 달성되어 있는 상황이다. 여기서 민영화란 전통적인 공기업 형태를 사유화를 통해 민간 기업으로 탈바꿈시킨다는 것이며, 자유화는 보통 시장 경쟁의 확산을 통해 독점적인 시장 구조를 개혁하는 것을 의미한다.⁷³⁾ 이러한 민영화·자유화를 통해 전기 등은 더 이상 필수적 공공재가 아니라 이윤 추구를 목적으로 생산되는 사적 재화가 되었다. 그리고 재생에너지 확대를 축으로 한 에너지 전환도 바로 이 구조에서 시장에 기반하는 방식으로 이루어졌다. 널리 알려져 있듯이 크게 다음과 같은 방법이 있다. FIT와 같이 발전차액을 보조해주거나, RPS와 같이 재생에너지 발전에 대한 인증서를 발급하여 기여도에 대한 시장적 보상을 해주는 것이다. 또한 입찰제도와 같은 보다 시장기반적 제도도 존재한다. 아무튼 시행 방식의 차이가 존재하지만, 기본적으로 민간의 참여를 유인하는 구조를 형성한다는 점에서는 동일한 성격을 가지고 있다. 그리고 이러한 시장이 제대로 작동한다는 전제하에 탄소 가격제도 그 효과를 제대로 낼 것으로 기대된다.

73) 국내의 전력 부문의 예를 들어 이야기하자면, 한전의 분할이 이루어지긴 했지만 형식적으로나마 공기업 형태를 유지하고 있기 때문에 사전적 의미에서 민영화는 이루어지지 않은 셈이지만, 발전 부문에 민간 기업의 참여를 허용함으로써 어느 정도 자유화는 진전된 셈이며 수익성 추구의 경향이 강화되었다고 할 수 있다.

그러나 이미 살펴보았듯이, 탄소 가격제의 효과는 배출권 거래제나 탄소세나 그렇게 두드러지지 못하다. 유럽의 경우에도 탄소 배출의 감축은 탄소 가격제의 효과라기보다 다른 요인들의 영향, 가령 정부 주도의 재생에너지 촉진 정책이나 경제 침체로 인한 에너지 수요 감소 등으로 인한 것이었다는 점을 이미 살펴보았다.

게다가 전력이나 가스 등 에너지 부문의 자유화 자체도 그렇게 성공적이지 못했다는 평가가 나오고 있다.(Weghmann, 2019) 소위 민영화 및 자유화를 통해 공급자가 늘어나면, 가격이 하락하고 서비스가 향상되어 소비자의 편익이 높아질 것을 기대했지만, 정반대의 결과가 나오고 있다. 가격은 하락하지 않았으며, 요금의 다양화가 이루어졌지만 소비자의 편익은 높아지지 않았다. 또한 일부 기업이 도소매 부문에서 상당한 점유율을 차지하고 있기 때문에, 시장 경쟁이 월등하게 높아진 것도 아니었다. 또한 자유화된 시장에서 재생에너지가 촉진되는 것도 한계가 있었다. 독일과 스페인 사례에서 나타난 FIT의 효과는 정부 개입으로 인한 시장 왜곡으로서, 자유화된 시장으로 유럽 전역을 포괄하려는 EU 차원의 계획과는 성격이 다른 것이었다. 물론 FIT의 성과는 독일과 스페인 등의 사례에서처럼 눈부신 것이었다. 하지만 이후에 그것의 폐지가 결정되고 새롭게 시행된 입찰제도는 자유화된 시장과는 어울렸지만, 재생에너지 촉진에는 부정적인 결과를 가져왔다.(송유나 외, 2020) 마지막으로 자유화된 전력 시장은 기후 변화로 인한 한파나 폭염 등의 사태에도 취약하다는 것을 보여주고 있다. 일례로 올해 2021년 초에 벌어졌던 텍사스의 전력 위기는 아직 최종적인 원인 분석이 나오지는 않았지만, 전력 시장의 탈규제가 그것을 불러일으켰다는 평가들도 상당수 나오고 있다.(Clark, 2021)

요약하자면, 탄소 가격제는 논리적으로 시장기반적 에너지 전환의 방식과 공명하여 기후 변화 대응책으로서 높은 효과를 누릴 것으로 기대할 수 있지만, 유럽의 사례는 별로 그렇지 못하다는 점을 보여주고 있다. 따라서 이러한 점을 국내에서도 주의 깊게 볼 필요가 있다고 생각된다. 왜냐하면, 국내에도 기존의 배출권 거래제와 더불어 탄소세가 제기되는 등 한편에서 탄소 가격제에 대한 논의가 활발해지고 있는 가운데, 다른 한편에서는 우회적인 방식으로 에너지 부문, 특히 전력 시장의 자유화가 추진되고 있기 때문이다. 발전부문에는 민간 석탄 및 가스 발전이 1/3정도를 차지하고 있으며, 이 사업자들은 대부분 SK, 포스코와 같은 대기업들이며, 이들은 재생에너지 사업에도 적극적으로 뛰어들고 있는 중이다. 게다가 이러한 발전 부문과 달리 수요 독점적 구조였던 판매시장에도 최근 재생에너지로 생산한 전기에 대해서 한전이 아닌 민간이 판매사업을 할 수 있도록 규제가 완화되었다. 그리고 현행의 전력시장을 기형적이라고 비판하면서 완전한 자유화만이 대안이라는 주장이 끊임없이 제기되고 있다.

따라서 이러한 상황이 진전되어 유럽의 경험을 우리도 겪게 된다면, 탄소 가격제로 인한 부담과 더불어 자유화로 인한 전기 요금의 상승 등으로 노동자들의 부담은 더욱 늘어날 것으로 보인다. 그래서 탄소 가격제를 통한 시장에 기반하는 에너지 전환이 아니라, 전력 부문의 공공성 강화를 동반한 에너지 전환이 필요하다. 따라서 현재의 발전 공기업에 대한 민주적이고 환경 친화적인 구조 변환을 통해 전력 부문의 왜곡된 구조를 개혁하고, 실질적인 에너지 전환을 도모할 필요가 있을 것이다. 이러한 관점에서 부연하자면, 현재 탄소 가격제를 둘러싼 국내의 논의들에는 이러한 시장화에 대한 우려와 그와 관련된

공공부문의 개혁에 대한 인식이 제대로 다뤄지고 있지 못한 것으로 보인다.

(2) 탄소배당 또는 탄소기본소득을 어떻게 볼 것인가?

최근 국내에서도 탄소세에 대한 논의들이 활성화되고 있다. 기본소득당에서 탄소 기본소득을 기본으로 한 탄소세법을 내놓았고, 정의당에서도 탄소 세수의 일부를 환원하고 일부는 정의로운 전환에 활용하는 방안을 담은 탄소세 법안을 제출하였다. 두 법안이 동일하지는 않지만, 탄소세수를 배당으로 환원하는 것을 중심으로 몇 가지 문제점을 지적하고자 한다.

첫째, 배당의 수준이나 성격에 대한 논의 이전에, 이것의 옹호자들은 탄소세가 탄소 가격제의 하나로서 그 효과성에 대해 제대로 검증해보려는 노력이 없다. 또한 탄소 가격제를 수용하는 논자들도 그것은 필요하지만 충분하지 못한 정책이라는 인식하에서, 여러 가지 보완 정책들을 제시하고 있는데, 국내의 논의에서는 이런 시도도 부재한 것으로 보인다.

둘째, 에너지 전환의 방식과 관련하여, 국내에서 쟁점이 되고 있는 민영화나 자유화에 대한 문제의식이 부족하다. RE100이나 탄소 국경세를 무비판적으로 수용하고 있는 것처럼 보이기도 한다.⁷⁴⁾ 에너지 전환의 문제가 기존 에너지 시스템의 개혁과 연동된다고 했을 때, 이것에 대해 이들은 어떤 문제의식을 가지고 있는가? 탄소세만 도입

74) 기본소득 탄소세법 8문 8답

(<https://www.basicincomeparty.kr/news/briefing?mod=document&uid=244>)

하면 능사라는 것인가?

셋째, 탄소 배당은 기후변화로 인해 일어날 수 있는 불평등의 문제를 시정할 수 있다는 점에서 긍정적일 수 있다. 그러나 탄소 배당(및 세수를 통한 기금 운영)은 재정 운영의 성격과 관련되어 있는 문제라고 생각된다. 즉 균형재정이나 긴축 기조의 재정 운영 체제에서 탄소 배당은 충분한 재분배 효과를 보이지 못할 수도 있으며, 기금 역시 정부의 역할을 기금의 틀 안에서 제안시켜 버리는 효과를 낳을 것이다. 그리고 정의로운 전환의 관점에서 보더라도, 이것은 시혜적이고 사후적인 방식으로 불평등을 교정할 뿐, 불평등의 근본적인 구조를 바꾸는 데는 매우 제한적이다.

(3) 탄소 국경 조정세를 어떻게 봐야 하는가?

탄소 가격제와 관련된 쟁점 중에 현재 가장 높은 관심을 받고 있는 것은 탄소 국경세이다. 탄소 국경세란 말 그대로 국경을 넘어서 수입되는 상품들이 포함하고 있는 탄소에 대해서도 세금을 부과하겠다는 것이다. 즉 탄소 가격제를 통한 탄소 배출 관리 방안을 대외적으로도 시행하겠다는 시도로서, 아주 새로운 논의는 아니다. 그런데 아이디어 차원에만 머물러 있던 이 논의가 EU 그린딜(Green Deal)에서 그 도입이 명시됨으로써 주목을 받게 되었다. 유럽과 더불어 바이든 정부에서도 실행 여부나 시기는 아직 미정이지만 공약으로서 제기하였다. 따라서 대외 의존적 경제 구조를 지닌 한국경제로서는 더욱 더 초미의 관심사가 아닐 수 없다.

그러면 우선 EU에서 시행 예정인 탄소 국경세의 내용에 대해 간단

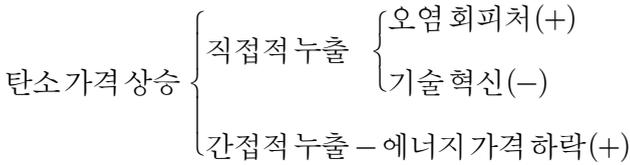
히 살펴보자. 탄소 국경세는 탄소국경조정메커니즘(Carbon Border Adjustment Mechanism, 약자로 CBAM)이라고 불리는데, 그 사전적인 정의는 “온실가스 배출비용이 존재하는 지역에 물품이 수입될 때 수출국의 탄소 비용을 고려하여 관세를 부과하는 제도”(KOTRA, 2021)라고 한다. 더 쉽게 말하면, 수입되는 물품을 생산하는데 탄소 배출이 발생했다면, 그것을 비용으로 환산해 수입품의 가격에 추가시키겠다는 것이다. 그렇다면 이러한 조치를 왜 시행하는 것일까? EU는 그린딜에 이 조치를 포함시키면서, 환경 규제로 인한 탄소 누출(Carbon Leakage)의 문제를 해결하고, 역내 산업을 보호하기 위해서라고 밝히고 있다. 그러면 탄소 누출이란 무엇인가?

탄소 누출이란 국내에서 탄소 배출에 대한 규제가 강화될수록, 규제가 상대적으로 덜한 지역으로 생산 시설 등을 이동하는 것 등을 통해 탄소 배출이 일어나는 경우를 말한다. 탄소 가격제가 시행되고 있는 유럽의 경우에는 배출권에 대한 할당을 축소하는 등으로 배출권 가격이 상승한다면, 탄소 배출자들은 이러한 부담을 회피하기 위한 여러 가지 시도를 할 것이다. 이론적으로 탄소 누출은 직접적 누출과 간접적 누출이라는 두 가지 경로를 통해 이루어진다고 한다.⁷⁵⁾ 직접적 누출이란 우선 환경 규제로 인해 단기적으로 국내의 탄소 집약적인 설비의 생산량이 감소하고, (규제가 상대적으로 덜한) 국외 설비의 생산량이 늘어나서 탄소 누출이 일어나는 경우를 들 수 있다. 여기에는 국내 설비의 해외로의 이전 행위도 포함될 수 있다. 하지만 환경 규제로 인해 저탄소 배출 기술이 촉진되어, 장기적으로 국내 탄소 배출이 감소되어 음(-)의 탄소 누출이 일어날 수도 있다. 그래서 직접적

75) 이하 내용은 Zachmann 외, 2020 참고

누출은 이 두 가지 경로의 정도에 따라 달라질 수 있다. 다음으로 간접적 누출이란 에너지 가격의 경로를 통해 이루어진다. 가령 유럽에서 환경 규제로 인해 화석연료에 대한 사용이 대폭 줄어들었다면, 에너지 수요 감소로 인해 에너지 가격이 하락함으로써, 오히려 역으로 상대적으로 규제가 덜한 국가들에서 화석 연료의 사용이 늘어나는 현상을 말한다.

수식 1 탄소 누출의 경로



자료: Zachmann 외(2020)(필자가 수정)

탄소 누출의 이론적 경로를 위의 그림과 같이 요약할 수 있다. 기술 혁신 경로를 제외하면 탄소 가격 등의 규제가 탄소 누출을 발생시킬 것이며, 결국 탄소 비용을 부담할 수밖에 없는 국내 산업은 환경 규제가 덜한 국외의 경쟁 기업에 비해 가격 경쟁력 측면에서 불리할 수밖에 없을 것이다. 따라서 탄소 국경세는 환경 규제의 미비로 인해 상대적으로 저렴한 수입품의 가격을 인상시킴으로써, 국내 산업을 보호하는 효과를 얻을 수 있으며, 더 나아가 환경 규제의 효과를 온전히 유지할 수도 있을 것이다. 하지만 이러한 탄소 국경세는 EU 차원에서는 긍정적인 효과를 거둘 수 있을지 몰라도, EU와 대외 경제적 관계에 있는 국가들에는 부정적인 영향을 미칠 것이며, 더 나아가 기후 위기 대응책으로서도 그 효과나 성격에서 많은 논란을 일으킬 것으로 보인다.

다.

우선 탄소 국경세가 직접적으로 경제에 미치는 영향에 대해 살펴보자. 근래 그린피스에서는 탄소 국경세가 시행될 경우, 국내의 주요 수출품들이 부담해야 하는 비용에 대한 추정치를 발표하였다. EU에 대한 수출의 경우에 2019년 기준의 탄소 배출량과 탄소 가격 추정치에 근거하면, 국내 산업은 2023년과 2030년에 다음과 같은 관세 부담을 하게 될 것이라고 한다.

그림 5 EU에 대한 수출 품목이 부담할 탄소국경세



자료: 그린피스(2021)

그림에서 분명하게 나타나듯이 철강과 석유화학과 같은 탄소 집약적 부문에서 엄청난 탄소 국경세를 부담하게 된다. 이 부담액만큼 가격 경쟁력이 하락할 것이므로, 조속한 탈탄소화가 시행되지 않는다

면, 산업뿐만 아니라 국가 경제 전체적으로도 부정적인 영향을 미칠 것이다. 하지만 우리가 부담해야 할 비용은 이것만 있는 것은 아니다. 이러한 국경세에 대응하여 수출 산업에서 탈탄소화가 이루어진다면, 해당 산업 부문뿐만 아니라 연관 산업에도(특히 고용 측면에서), 그리고 더 나아가 지역 사회·경제에 미칠 부정적인 영향을 고려하지 않을 수 없다. 물론 이러한 전환이 가져올 긍정적 영향도 존재할 것이고, 이것이 대외 경쟁력의 향상으로 이어질 수도 있을 것이다. 그러나 더 중요한 쟁점은 탈탄소화의 내용으로서 다음과 같은 문제일 것이다. 가령, 탄소 국경세가 아니더라도 산업 전반의 탈탄소화로의 전환이 불가피하다면, 고용 및 지역 사회·경제에 미칠 부정적인 영향을 최소화하면서, 보다 평등한 구조로의 전환을 달성할 수 있는가? 또는 생태 친화적인 경제로의 전환을 위해 어떤 목표를 세우고 그것을 달성하기 위해 어떤 과정을 모색할 것인가? 아마도 탄소 국경세는 탄소 누출을 방지함으로써 기후위기 대응책의 효과성을 높이고, 더 나아가 대외 경제적인 관계를 맺고 있는 국가들에도 영향을 미쳐 탈탄소화로 의 전환의 속도를 좀 더 높이는 효과를 낼 수 있을지도 모른다. 그러나 이러한 전환에 있어서 속도만큼 중요한 것이 과정과 내용이며, 기후위기의 대응은 유럽만이 아니라 전 세계의 공통 과제라고 했을 때, 오늘날의 탄소 국경세는 과연 적절한 정책일까?

첫째, 탄소 국경세는 일종의 관세의 형태지만, 어쨌든 상품에 포함된 탄소에 가격을 매기는 방식이므로 탄소 가격제의 일종이라고 할 수 있다. 따라서 탄소 가격제의 한계를 고스란히 가지고 있다고 볼 수 있다. 위의 그린피스의 추정에서 탄소 가격의 상승이 가정되어 있지만, 이것은 그대로 이루어진다는 보장이 없다. 국내의 탄소 가격에 대

해서도 여러 이해관계자들의 갈등이 야기되듯이, 탄소 국경세 역시 국가 간 이해관계의 상이함으로 인해서 국제적인 갈등을 낳을 것이며, 국경세의 수준 역시 이러한 세력관계를 반영할 수밖에 없을 것이다. 그렇다면 탄소 국경세가 탄소 누출을 완벽하게 방지하고, 역내 산업을 보호할 수준으로 결정된다는 보장할 수 없을 것이다.

또한 국경세를 위한 탄소 가격을 결정한다고 하더라도, 과세를 어떻게 할 것인가라는 실행방안의 문제가 있다. 즉 수입품에 국경세를 과세한다면, 수입품에 포함된 탄소 배출량을 측정해야 하지만, 이것이 생각만큼 단순한 문제가 아니다. 생산 체계 역시 글로벌화 된 오늘날, 수입품의 글로벌 공급망 단계별로 직접 또는 간접적으로 발생한 탄소 배출량과 그에 대한 비용 납부 여부를 추적하는 것은 사실상 불가능하기 때문이다.(KOTRA, 2021) 또한 이러한 배출량은 생산자인 기업이 정확한 정보를 가지고 있을 텐데, 기업들이 솔직하게 그 정보를 공개할 것이라는 점도 보장할 수 없을 것이다. 게다가 공급망 사슬을 따라 탄소 배출량에 대한 정보를 추적한다고 하더라도, 이것은 비용이 많이 드는 일이며, 이 비용은 EU의 회원국들이 부담해야 할 일이므로, 탄소 국경세는 EU의 회원국들에게도 이런 점에서 달갑지 않다고 할 수 있다.(Zachmann 외, 2020)⁷⁶⁾

둘째, 탄소 국경세는 정의롭지 못한 기후 위기 대응방안이다. 일단 탄소 가격제로 인한 기업의 부담이 최종 소비자(또는 노동자)에게 전

76) Zachmann 외(2020)는 이러한 실행 불가능성에 대해 논의를 하면서, 몇 가지 실증 분석의 결과들도 보고하고 있다. 즉 탄소 국경세 시행의 근거는 바로 탄소 누출인데, EU에서 배출권 거래제 등의 규제가 실제로는 탄소 누출을 가져왔다고 볼 수 없다는 여러 실증 연구들을 소개하고 있다. 이런 실증 연구들이 맞다면, 탄소 국경세를 시행할 근거도 없는 셈이다.

가 될 수 있듯이, 탄소 국경세는 탄소 집약적 산업이 밀집된 개발도상국에 그 부담을 전가시키는 정책이다. 그러나 이것은 실질적인 강제성이 부재한 국제적 협약이지만, 기후위기에 선진국과 개발도상국의 책임이 동일하지 않으며, 이에 선진국이 기후위기 대응에 더욱 나서지 않으면 안 된다는 파리 기후 협약의 원칙에 반하는 것이다.(Ravikumar, 2021) 이러한 차등성은 선진국들이 산업화를 먼저 달성했기 때문이기도 하며, 세계 경제의 구조적 성격 때문이기도 하다. 선진국들은 다국적 기업이 주도하거나 ODA나 FDI 등과 같은 방식으로 개발도상국에 대한 여러 형태의 투자를 해왔다. 이에 따라 개발도상국에는 경제성장과 빈곤퇴치의 명목으로 탄소 집약적 산업 구조가 정착되었다. 또한 이러한 산업 구조는 다분히 대외 의존적 성격이 강했기 때문에, 화석연료 및 저임금 노동에 의존할 수밖에 없었다. 즉 성장과 빈곤퇴치는 여전히 해결이 어려운 과제로 남아 있는 상황에서, 탈탄소화라는 과제는 어려움을 더욱 심화시키는 것이 되었다.

이러한 점에서 탄소 국경세는 기후위기 대응 능력의 차등성도 전혀 고려하지 않는다.⁷⁷⁾ 너무나 자명하듯이, 기후위기 대응에 있어서 개발도상국의 대응 능력은 더욱 취약한 것이 사실이다. 가령 탈탄소화를 위해 시행할 수 있는 에너지 전환을 예로 들어보자. 화석연료에 기반한 발전 시설을 풍력이나 태양광 등의 재생에너지로 전환시킬 경우, 개발도상국은 그러한 설비를 개발할 능력을 가지고 있는가? 결국 선진국에 의존하게 될 텐데, 가령 재생에너지 관련 설비나 기술에 대한 선진국이 가진 여러 지적 재산권에 대해 높은 비용을 부담할 수밖에 없을 것이다. 결국 기후위기가 심화됨에 따라 선진국과 개발도상

77) 이하 내용은 Yu III(2021) 참고

국의 격차 또는 선진국에 대한 개발도상국의 의존성이 더욱 심화될 것이다. 그리고 이러한 이유 때문에 개발도상국은 기후위기 대응에 실패할 가능성이 높는데, 그렇다면 기후위기의 문제는 전 세계적으로 더욱 심각한 문제로 변할 가능성이 높다.

따라서 유럽 등 선진국들은 이러한 탄소 국경세와 같은 탄소 가격제가 아니라 탄소 누출을 막기 위한 다른 조치를 시행하는 것이 필요하다. 일차적으로 손꼽을 수 있는 것은 산업이 탈탄소화를 달성할 수 있도록, 친환경 기술에 대한 정부의 적극적인 개입 정책을 들 수 있다. 그리고 기후위기 대응의 차등성을 고려한다면, 개발도상국에 대한 선진국의 적극적인 지원도 필요할 것이다. 물론 이러한 지원의 방식 역시 중요한 쟁점이 될 것이다. 하지만 이를 위해서도 기존의 구조화된 불평등한 관계의 개혁이 전제되지 않으면 안 될 것이다.

3. 기업과 투자의 변화는 기후위기를 막을 수 있는가?: ESG를 중심으로

ESG란 환경(Environmental), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 약자로서 이것에 대한 관심은 날로 높아지고 있다. 전 세계적으로 ESG 투자 규모는 2016년 22.8조 달러, 2018년 30.7조 달러, 2020년 상반기에는 40.5조 달러까지 증가했다. 국내에서도 마찬가지인데, 특히 올해 들어서 전경련, 경총 등에서도 주요 이슈로서 다루고 있으며, 주요 대기업들에서도 ESG를 경영 목표로 선언하

면서 관련 위원회를 설치하려고 하고 있다. 투자와 관련해서도 그린 뉴딜 펀드나 국민연금의 ESG 투자 등이 이루어지고 있다. 이러한 변화에 대해 약간의 우려의 목소리도 있으나 전반적으로 환영(?)하는 분위기인 것으로 보인다.

그러나 기후위기가 심각해지고 있는 오늘날에 이러한 흐름은 과연 좋은 결과를 가져올 수 있을까? 우선 기후위기와 관련해 주목받고 있는 이 ESG란 것도 기본적으로 기업의 자발적 변화에 의존하고 있다고 생각된다. 앞에서 살펴보았던 탄소 가격제가 시장의 가격기구의 원리를 이용해, 여러 경제주체들의 자발적인 탄소 배출 감축을 유인하는 것이라면, ESG와 관련된 시도들은 기업과 투자자들의 자발적인 노력을 통해 오늘날의 자본주의 경제를 지속가능한 경제체제로 전환 시키겠다는 점에서 동일한 논리구조를 가지고 있는 것으로 보인다. 따라서 우리는 다음과 같은 질문을 던져 볼 수 있다. 이러한 자발적인 시도는 기후위기의 효과적인 대응책이 될 수 있는가? 나아가 민주적이고 평등한 체제 전환을 위해 기여할 수 있는가?

이 절에서는 점점 중요한 이슈가 되고 있는 ESG의 내용과 현황에 대해 간단히 살펴보고, 이것과 관련하여 몇 가지 우려스러운 문제들에 대해 검토해보고자 한다.

1) ESG란 무엇인가⁷⁸⁾

(1) ESG의 정의

78) 최근 ESG의 부상과 함께 그것에 대한 소개서들도 계속 나오고 있다. 이 절의 내용은 최남수(2021), 황유식 외(2021), 夫馬(2020)를 참고하였다.

ESG란 환경(Environmental), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 약자이다. 좀 더 풀어서 해석하면 기업 경영과 관련해 투자자들이 기업이 환경과 사회를 고려하여 운영될 수 있도록 하는 지배구조를 형성하도록 하는 일련의 시도라고 해석할 수 있다.

(2) ESG와 CSR

ESG가 유행하기 전에 CSR, 즉 기업의 사회적 책임이라는 것도 유행한 적이 있다. 기업이 이윤 추구 이외에 윤리나 사회적인 문제 등에 관심을 갖는다는 점에서 두 가지는 비슷한 것으로 보인다. 그러나 ESG는 CSR과는 내용상 확실한 차이가 존재한다. 후자의 경우는 윤리 혹은 박애의 관점에 근거한 기업의 사회공헌활동을 말한다. 즉 기업이 자신의 고유한 경영활동 이외의 영역에 관심을 가지고, 대외적인 평판을 쇄신하기 위해 일종의 자선 활동을 하는 것이다. 그런데 이러한 자선 활동은 기본적으로 기업의 이익에 마이너스가 되는 요인이기 때문에, 기업 내부에서도 그렇게 환영받지 못하기도 했다. 하지만 ESG의 기본적인 개념은 ‘선한 일을 행함으로써 돈을 번다’는 것이다. 이제 환경이나 사회적인 측면을 경영활동에 적극적으로 고려하는 것은 자선이나 박애의 차원이 아니라, 경영의 관점에서 이윤을 획득할 수 있기 때문이다.

또한 CSR은 기업 경영과 관련된 것인데 반해, ESG는 철저히 투자(자)의 관점에서 투자의 방식과 관련된 것이다. 이제 기후위기와 같은 환경 변화, 노사관계 등과 같은 사회적 이슈는 투자자들에게 그들이 투자하는 기업이 처한 위험(risk)로서 여겨진다. 투자자들이 종래에

는 무시했던 위험을 고려한다면, 투자를 받은 기업 역시 경영에 그러한 위험을 적극적으로 고려하지 않으면 안 된다. 여기에서 고려되는 위험은 종래에는 재무적으로 환산하기 어려운 것으로서, 소위 비재무적 위험이라고 한다.

(3) ESG의 탄생 배경

이러한 ESG는 나름의 역사를 가지고 있다. CSR과의 차이점을 위에서 지적했지만, 넓은 의미에서 기업의 사회적 공헌 혹은 윤리적 경영은 매우 오랜 역사를 가지고 있다. ESG 역시 이러한 일련의 흐름 속에서 나온 생겨난 것인데, 이것이 직접적으로 명시된 것은 바로 2006년에 제정된 유엔책임투자원칙(UN PRI)이다.⁷⁹⁾ 아래에 6가지 원칙이 나와 있는데, 첫 번째 조항에 금융기관의 투자 의사 결정시 투자대상 기업의 환경, 사회, 지배구조를 고려할 것을 명시하고 있다.

- ① 투자 분석 및 의사결정 과정에 있어 환경, 사회, 그리고 기업 지배구조에 대한 이슈들을 포함한다.
- ② 소유권 정책 및 행사에 있어 환경, 사회, 그리고 기업지배구조에 대한 이슈를 포함한다.
- ③ 투자대상기업에 환경, 사회, 그리고 기업지배구조에 대한 이슈를 적절하게 노출시킬 수 있는 방안을 강구한다.
- ④ 투자산업 내 책임투자원칙들의 수용 및 실행을 증진시킨다.

79) <https://www.unpri.org/pri/about-the-pri>

- ⑤ 책임투자원칙의 수행에 있어 효율성 증진을 위해 협력한다.
- ⑥ 책임투자원칙의 수행에 관한 각자의 활동과 진전 상황을 각각 보고한다.

UN은 90년대부터 기관투자자들이나 다국적 기업 및 대금융기관들을 중심으로 사회적 책임투자나 지속가능성 이슈와 관련된 국제적 이니셔티브를 형성해오고 있었다. 이러한 일련의 활동을 통해 만들어진 것이 유엔 환경 계획 금융 이니셔티브(UNEP FI, 1992년), 유엔 글로벌 콤팩트(UN Global Compact, 2000년) 등이다. 후자는 당시 유엔 사무총장이었던 코피 아난이 주도하여 만든 다국적 기업 및 투자자 네트워크인데, 인권, 노동, 환경, 반부패 등과 관련된 국제적인 원칙을 기업 경영에도 반영한다는 목적을 내세웠다. 그리고 ESG와 관련해서는 UNEP FI가 2004년에 발간한 보고서 “Who cares wins: Connecting Financial Markets to a Changing World”가 결정적인데, 여기에는 ESG가 기업 주가를 상승시킨다는 연구 결과가 포함되어 있다.

이렇게 국제적인 차원에서 ESG와 관련된 논의가 형성되어 갔는데, 이것이 결정적으로 부상하게 된 계기는 바로 2008년 금융 위기였다. 위기를 맞이하여, 기업들은 경영의 지속가능성에 대해 높은 관심을 갖기 시작했고, 금융 위기로 바닥을 친 사회적 신뢰를 회복할 필요가 있었는데, 바로 ESG는 이러한 위기에 대한 기사회생의 방식으로 등장하였다.

(4) ESG 투자가 이루어지는 방식



자료: 금융위원회(2021)

위의 그림을 간단히 요약하면, ESG 금융생태계에서는 3명의 플레이어가 있는 셈이다. ESG에 대한 정보를 가지고 만들어진 등급 평가를 기초로 투자를 하는 투자자, 더 많은 혹은 ESG에 부합하는 투자를 받기 위한 기업, 그리고 기업이 공시한 정보를 가지고 전문적으로 ESG 등급을 평가하는 기업 또는 비영리 기관이 있다.

2) ESG를 둘러싼 이슈와 몇 가지 한계점들

우리가 직면하고 있는 오늘날의 기후위기는 자본주의의 체제에서 그 원인을 찾을 수 있으며, 이 체제의 작동방식에 대한 반성 없이는 근본적인 해결이 불가능하다. ESG와 같은 흐름은 체제 위기에 대해 개별적이고 자발적인 움직임으로서 그 해결이 가능하다는 주장이라고 할 수 있다. 하지만 기업의 자발적 변화가 진정한 실제적 변화를 가져올 것인가? 가령 위에서 본 UN PRI와 같은 원칙은 일종의 가이드라인으로서 강제성은 없으며, 기업들의 자발적인 실천을 위한 참고

사항일 뿐이다. 그렇다면 이러한 틀에서 기업과 투자의 자발성은 자의성과 구별될 수 있으며, 신뢰할 만한 것이 될 수 있는가?

(1) 평가의 일관성 문제

최근 국내에서도 ESG가 이슈가 되면서, 쟁점으로 떠오른 것이 바로 ESG 등급 평가와 관련된 문제이다. 아래에서 인용된 언론 기사에서 나타나듯이, 등급 평가에서 객관성이 떨어진다는 문제가 제기되고 있다. 그 이유는 현재 많은 ESG 등급 업체들이 존재하며, 이들이 등급을 매기는데 사용하는 기준이 천차만별이기 때문에, 동일한 기업에 대해 서로 다른 평가들이 나오고 있다는 것이다.

전 세계 기업들이 ‘ESG(환경·사회·지배구조) 경영’을 생존 전략으로 내세우면서 ESG 평가 기관도 우후죽순처럼 생겨나고 있다. ESG는 이제 기업에 대한 핵심 투자기준으로 고려된다는 점에서 평가의 중요성은 높다. 다만 평가 기관마다 기준도 다르고, 등급 차이도 천차만별인 경우가 많아 혼란을 낳고 있다. 표준화된 ESG 평가 기준을 만들어야 기업과 투자자, 소비자 모두 윈윈(win-win)할 수 있다는 목소리가 나온다. 14일 현재 국내에서 ESG를 평가하고 등급을 매기는 기관은 한국기업지배구조연구원(KCGS), 대신경제연구소, 서스틴베스트 등이 있다. 해외의 경우 대표적으로 다우존스 지속가능경영지수(DJSI), 모건스탠리캐피털인터내셔널(MSCI), 톰슨 로이터 등이 꼽힌다. 이들 평가기관은

대부분 ESG 등급이 필요한 기업에 평가항목 질의서를 보낸 뒤 답변을 근거로 등급을 결정하는 것으로 알려졌다. 이 과정에서 공통 기준이 없는 만큼 평가는 다를 수밖에 없다.

자료: 이투데이, “너도나도 ‘ESG’… 기준은 천차만별, 2021-02-15
(<https://www.etoday.co.kr/news/view/1994387>)

이러한 문제의 대표적인 사례로서 포스코(POSCO)가 받은 ESG 등급을 꼽을 수 있다. 아래에서 왼쪽 그림은 세계적인 평가 기관인 MSCI의 평가이고, 오른쪽은 국내 평가기관인 한국기업지배구조원의 평가이다. 한눈에 확인되듯이, 한 기업에 대한 서로 다른 평가가 나타나고 있다. 게다가 환경이나 사회적 이슈와 관련된 포스코의 최근 행태⁸⁰⁾로 인해 이러한 평가가 현실의 행태를 제대로 반영하지 못한다는 비판도 많이 제기되고 있다.⁸¹⁾

80) “미얀마 군부 '돈줄' 의혹 포스코인터...ESG 최상위 평가 논란”(노컷뉴스, 2021-04-22)

(<https://www.nocutnews.co.kr/news/5539940>)

81) 다음과 같은 기사를 참고할 수 있다.

(<https://www.dailysisa.com/news/articleView.html?idxno=42602>)

표 4 포스코의 ESG 등급



이러한 등급의 차이는 위에 인용된 기사에서도 언급되어 있듯이, 개별 평가기관의 판단 기준이 다르기 때문에 발생한다. 따라서 ESG를 고려하여 투자를 하는 사람들에게 이것은 객관적인 정보로서 기능하기에는 부족하다고 생각된다. 반면에 평가를 받는 기업의 입장에서는 좋은 평가를 받고 싶어할 것이다. 하지만 현재와 같이 다수의 등급 평가 업체가 존재한다면, 기업은 좋은 등급을 받기 위해 ESG 등급을 쇼핑하는 일도 벌어질 수 있다. 더 나아가 등급 평가 업체는 기업이 평가 대상이자 고객이므로, 평가 대상인 기업과 유착되어 객관적인 평가를 하지 못할 수도 있다. 따라서 이러한 ESG 등급으로 요약되는 기업에 대한 평가를 전적으로 신뢰할 수는 없을 것이다. 또한 이것은 등급으로 요약되는 기업의 모습과 실제 모습의 괴리를 의미할 것이다.

평가와 관련해 제기할 수 있는 또 하나의 문제는 평가 과정에 관한 것이다. 투자자들이 보는 것은 등급, 즉 최종 평가 결과일 뿐 구체적으로 평가가 어떻게 이루어졌는지 알 수 없다. 또한 이러한 평가는 기

본적으로 평가 대상인 기업에서 제공하는 정보에 근거하는데, 이 정보의 신뢰성도 문제가 될 수 있다.

따라서 ESG가 나름의 기준을 통해 이루어지고 있지만, 기준 자체 및 그것에 기초한 평가에 있어서 신뢰성과 객관성에 의문을 제기할 수 있을 것이다. 그렇다면 ESG가 실질적 변화를 가져온다고 장담할 수 없을 것이며, 그린워싱과 같은 수단이 될 가능성도 높다고 볼 수 있다.

(2) 그린워싱의 수단이 될 가능성

그린워싱(Green Washing)이란 친환경 제품 또는 행동이 아니면서 친환경 제품이나 행동인 것으로 위장해 홍보하는 행위를 말한다. 이러한 점에서 일관성 없는 기준으로 평가되는 ESG 등급은 그린워싱의 수단이 될 수 있다. 이와 관련해 보도된 최근 사례가 있다.

최근 미국에서 다음과 같은 사례가 보고되었다. 미국 증권거래위원회(SEC)에 따르면 ESG와 관련된 펀드 상품의 대부분에서 그린 워싱이 발견됐다고 한다.⁸²⁾ “조사 결과에 따르면 몇몇 ESG 펀드 운용사들은 ESG 프레임 워크 준수, 대리 투표(proxy voting), 부정 심사 등과 관련된 정책을 어긴 것이 적발돼 경고 조치를 받았으며, 일부 ESG 펀드는 ESG 평가 등급이 낮은 기업에 주로 투자해, 상품 소개에 명시된 ESG 투자 방식과 완전히 달랐던 것으로 드러났다.”고 한다. 게다가

82) 이하 내용은 다음 기사를 참고하였음. “SEC "시중 ESG 펀드 대부분 그린워싱 중" IMPACT ON, 21.04.13 (<http://www.impacton.net/news/article-View.html?idxno=1596>)

가 “ESG를 단지 홍보 수단으로만 사용된 사례도 적발됐다. 예를 들어 ESG 투자와 관련된 수익률 및 상관관계만 주목해 펀드를 팔았고, 이로 인해 ESG 기반 펀드의 수익률이 부풀려졌다. 일부 펀드는 규정 준수와 거리가 멀었고 ESG 기반 투자가 규정을 준수하는지 확인하기 위한 공식적인 절차도 부족했던 것으로 나타났다.”는 지적이 있다. 그리고 이에 대한 원인으로 증권거래위원회는 “우후죽순 생겨나는 펀드 중 ESG에 대한 표준화된 정의가 없어 그린워싱이 일어나는 것”이라고 한다.

따라서 경제의 구조적 변화를 위해 투자가 어떻게 얼마나 이루어지느냐가 중요하다고 할 때, 현재와 같은 방식은 자발성을 가장하여 느슨하고 객관적이지 못한 원칙에 기반하고 있다고 생각된다. 따라서 ESG와 같은 사적인 기준이 아니라 투자를 위한 공적 기준을 마련할 필요가 있다.

(3) EU의 사례

공적인 분류 기준의 사례로서 EU의 지속가능금융 분류체계를 들 수 있다. EU 분류체계는 지속가능금융 행동계획(2018년) 중 하나로 계획되었으며, 2019년 12월에 유럽의회와 이사회에 의해 채택되었다. 이것은 다음과 같은 환경목표 6가지를 설정하고, 판단조건 4가지를 모두 충족하는 경우에만 환경적으로 지속가능한 경제활동으로 인정하는 것을 주 내용으로 한다.

EU 분류체계 규정(TR)의 환경목표 및 판단조건

환경목표	판단조건
❶ 기후변화 완화 mitigation (온실가스 감축)	1) 하나 이상의 환경목표 달성에 상당한 기여 (Substantial Contribution)
❷ 기후변화 적응 adaptation	2) 다른 환경목표에 중대한 피해를 주지 않을 것 (Do No Significant Harm, DNSH)
❸ 수자원, 해양자원의 지속가능한 이용 및 보호	3) 최소한의 사회적 안전장치 준수(Minimum Social Safeguards)*
❹ 순환경제로의 전환	4) 기술선별기준(Technical Screening Criteria, TSC)에 부합
❺ 오염 방지 및 관리	
❻ 생물다양성과 생태계 보호 및 복원	

* OECD 다국적기업 가이드라인, UN 인권과 기업의 책임에 대한 지침 등

자료: 임수빈(2020)

그러나 여러 이해 관계자들의 로비를 통해 규제가 느슨해지거나 규제 범위가 협소해졌다는 비판을 받았다.(Gabor, 2021) 게다가 이 분류체계 제정에 있어서 블랙록(Blackrock)이 자문으로 참여한 것이 밝혀져서 논란이 되고 있다.(Haar, 2020) 블랙록은 현재 가장 주목받고 있는 투자기관으로서 ESG 투자를 주도하고 있다. 그런데 이러한 기업이 자신의 투자행위를 규제할 수 있는 분류체계 마련에 자문으로 참여했다는 것은 이해관계가 충돌하는 심각한 문제라고 할 수 있다. 즉 ESG와 같은 사적 분류체계(private taxonomy)보다 공적 분류체계가 더 필요하다고 할 수 있지만, 이것을 제정하는 데에 극복해야 할 문제점들을 시사한다고 할 수 있다.

(4) 높은 ESG 등급이 실제적 사회 변화로 해석될 수 있는가?

높은 등급을 받는 기업이 많아진다면 실제적 변화가 일어나지 않을까? 그러나 다음과 같은 점을 생각하면, 그렇지 않다. 가령 피고용인

이 작은 기업은 노사관계에서 곤란한 일이 적게 발생하기 때문에, S에서 높은 점수를 받을 수 있다.(Buller, 2020) 환경과 관련해서는 어떠할까? 아래 인용문은 환경과 관련된 투자 기법을 설명해주고 있다. 이 사례에서 나타나듯이, E에서 좋은 등급을 받기 위해 효율화 방안이나 재생에너지 활용과 탄소상쇄권이 동일시되고 있다. 그러나 탄소상쇄권은 실질적인 탄소 감축에 기여하지 않으며, 그 사업의 성격상 자연 파괴를 통해 원주민들의 생활 공동체의 파괴하는 것으로 많은 비판을 받고 있다. 물론 평가과정에서 각 행동에 대한 가중치 부여 등으로 차별적으로 다룰 수도 있지만, 기본적으로 느슨한 분류 기준의 문제는 투자의 성격을 바꾸기 어려우며, 더 나아가 투자를 받은 기업의 행태를 바꾸기는 더욱 어렵다고 할 수 있을 것이다.

1. 환경에 좋다

우리는 빠르게 쇠락하는 자연 환경에 대한 새롭고 놀라운 **정보**를 매달 접하고 있다. 문제를 완화하고 해결책을 제시하여 더 나은 미래를 대비하기 위해 정부가 분명 중요한 역할을 맡지만, 비즈니스 업계도 주도적으로 나서야 한다. 비즈니스 업계는 변화를 받아들여려고 정부 및 공공기관과 협력할 수 있고, 조직적인 변화를 밀어붙여 전 세계에서 상응하는 보상을 받을 수도 있다. 다만 정부에서 관련 정책을 수립하고 이행할 때까지 기다릴 수는 없다.

예를 들면, 오토데스크가 그런 것처럼 기업이 탄소중립(carbon neutral) 계획을 채택할 수도 있다. 이렇듯 훌륭한 목표를 이루려면, 각 기업의 비즈니스 프로세스가 기후에 미치는 영향과 그것을 해소할 방법을 설명해야 한다. 효율화 방안엔 투자하거나 재생에너지 및 탄소상쇄권(carbon offsets)을 구입해 목표에 도달할 수 있다. 단기적으로 비용이 드는가? 그렇다. 그러나 미래에 배당금으로 돌아온다.

자료: <https://redshift.autodesk.co.kr/what-is-esg/>

게다가 ESG의 강화를 선전하는 블랙록에서도 투자 펀드의 포트폴리오를 보면, 페이스북, 구글 등과 같은 빅테크 기업, 금융기관, 주요

제약회사 등이 큰 비중을 차지하고 있다.(Buller, 2020) 게다가 블랙록은 화석연료 산업의 가장 큰 투자자로서 비판도 받고 있지만, 이것에 대해 별다른 행동 변화가 없다. 따라서 블랙록이 진정으로 ESG를 적용하고 있는 모습은 아니라는 평가가 있다.

또한 이것은 오히려 ESG를 고려한다는 것이 대기업에서만 가능한 일이라는 것을 역설적으로 보여주는 일이기도 하다. 실제로도 ESG 등급에는 기업규모나 지역에 따른 편익(bias)가 발견된다. 즉 기업규모가 클수록 좋은 평가를 받으며, 아시아보다 유럽이 등급이 높다.(Doyle, 2018) 이런 차이에는 여러 가지 원인이 존재하겠지만, 대기업과 중소기업간의 힘의 차이와 같은 것이 작용한다고 볼 수 있다. 즉 ESG의 구현이란 전방위적으로 이루어질 수 없는 것이다. 그리고 이러한 실행에 있어서의 불평등은 보다 근본적으로 ESG라는 기준 자체에도 내재해있다.

(5) 누구의 윤리이고 위험(risk)인가?

이러한 ESG의 근본적인 한계는 무엇인가? 우선 ESG는 종래에는 계량화하지 못했던 여러 '환경·사회적 가치'를 계산 가능한 위험(risk)으로 평가한다는 것이다. 물론 기후위기에 체계적으로 대비하기 위해 앞으로 닥쳐올 여러 문제들에 대한 양적인 추정에 근거한 평가도 필요할 것이다. 그러나 이미 지적했듯이 그러한 기준 마련과 평가는 자발성이란 미명하에 매우 자의적이고 일관성이 부족한 방식으로 이루어지고 있다. 여기에 조금 더 근본적인 문제제기를 한다면, 그러한 위험은 누구의 위험이며, 그 위험 및 그것의 정도를 판단하는 사람은 누

구인가라는 것이다.(Parfitt, 2020) ESG의 세계에서는 실제로 위협에 처한 사람들과 그러한 위협을 판단하고 결정하는 사람들 사이에 불평등이 존재한다. 지금도 기후위기로 인해 피해를 직접적으로 겪고 있는 지역과 그 주민들이 존재하지만, 그 위협의 정도와 판단은 블랙록과 같은 선진국의 금융자본이 주도하여 이루어지고 있다. 투자자들은 이러한 수치로 계량화된 평가를 볼 뿐, 그 이면에 존재하는 계량화되지 못한 더욱 심각한 위협에 대해서는 무관심한 것이다.

더 나아가, 오늘날의 환경·사회문제는 개별 기업이나 개인이 착해져서 해결될 문제가 아니라, 기존 시스템을 비판하고 어떤 사회를 만들어내야 할 것인가에 대한 일종의 사회적 차원에서 논의될 가치의 문제이다. 그런데 ESG에 담겨 있는 환경 및 사회와 관련된 문제는 지금까지 노동조합, 지역주민, 시민단체 등이 고유하게 고민하고 싸워왔던 이슈들이었다. 결국 ESG는 우리 사회가 기존에 고민하고 해결하려고 노력해 왔던 문제들이 기업과 투자자들의 잣대로 재단할 수 있게 된 계기가 되었다고 할 수 있다.

(6) 정보공개만 확실하면 능사인가?

위에서 지적한 평가의 자의성과 일관성 문제는 ESG를 옹호하는 측에서도 제기하는 문제이다. 그러면 이것에 대한 대안은 무엇인가? 보다 솔직하고 철저한 정보공개이다. ESG를 고려한 투자가 잘 이루어지기 위해서 완전한 정보가 보장된다면, 합리적인 경제주체의 행동에 따라 모든 것이 잘 이루어진다는 것이다. 이것은 새로운 논리는 아니고, 잘 작동하는 금융시장을 위해서는 완전한 정보가 보장되어야 한

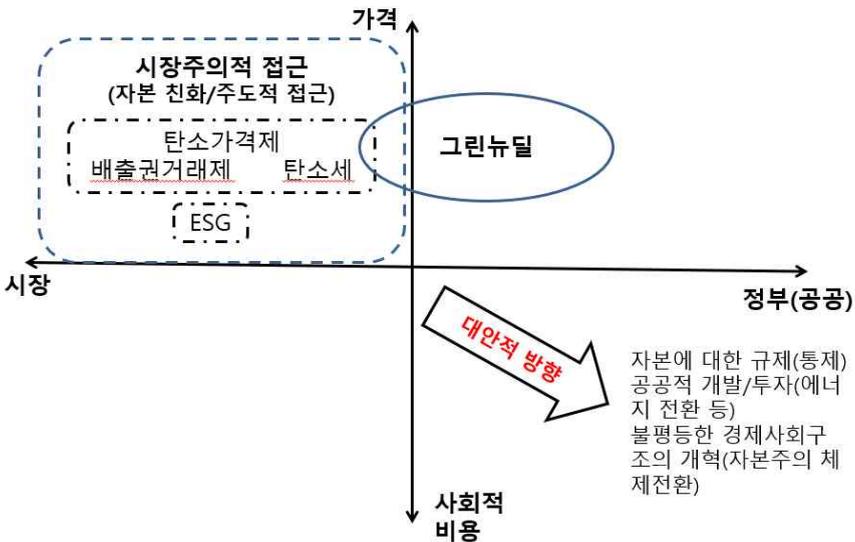
다는 주류 경제학의 기본 논리이고, 2008년 금융 위기의 원인을 진단하는 논리로도 많이 제기되었다.(Christopers, 2017) 그러나 이러한 논리는 한계를 가지고 있다. 정보공개만으로는 실질적인 변화를 가져 오기는 어렵다. 가령 정보공개 범위의 문제이며, 정보를 공개하더라도 그것이 투자에 영향을 미쳐 기업의 실질적인 변화를 일으킨다는 보장도 없기 때문이다. 그리고 이론적인 차원에서 이러한 정보 공개는 리스크(risk), 즉 계산(예측)가능한 위험에 한정되기 때문에, 기후 변화로 인해 예측이 불가능한 위험, 소위 불확실성(uncertainty)에 대한 정보는 여전히 공백으로 남을 수밖에 없다는 것이다.(Christopers, 2017)

따라서 정보공개 차원에서만 그치지 말고, 다음과 같은 원칙이 확립될 필요가 있다.(Gabor, 2020, Buller, 2020) 첫째, 사적 이해관계의 개입을 배제하고 장기적인 전환의 방향성을 모색하는 차원에서 녹색 혹은 지속가능성에 관한 공공적 분류체계 마련이 필요하다. 둘째, 녹색(green)(과 회색(gray)) 활동을 규정한 분류체계에 근거하여, 녹색 혹은 지속가능성에 반하는 활동에 대한 규제가 도입되어야 한다. 셋째, 사회경제적 전환을 위한 자금조달이 확실하게 이루어질 수 있도록 금융 부문에 대한 감시와 규제가 필요하다. 투명한 정보공개는 물론이고 실제로 녹색 사업에 투자가 잘 이루어질 수 있도록 행동을 했는지를 감시할 필요가 있다. 넷째, 물론 이러한 통제와 변화 방안의 전제로서 사회경제적 전환의 방향과 그 방법의 모색 역시 필요하다.

4. 결론

지금까지 탄소 가격제와 ESG를 중심으로 시장 기반 접근법의 내용과 한계를 살펴보았다. 지금까지 논의한 것을 아래와 같은 그림으로 요약할 수 있다.⁸³⁾

그림 11 기후위기 대응정책의 구도



배출권 거래제와 탄소세와 같은 탄소 가격제는 시장을 기반하는 방식으로서 가격이 올바르게 설정된다면, 자발적 교정 작용을 통해 기후위기가 해결된다는 것을 기본 아이디어로 한다. 여기에서 가격은 희소한 자원을 효율적으로 배분해주는 역할을 한다는 의미를 가지고

83) Storm(2017)의 도식을 이 장의 논의에 맞게 재구성하였다.

있다. 또한 이 가격은 시장에서 평가된 기후위기와 관련된 비용이나 위험을 의미하기도 하므로, 그러한 위험을 계량화해 투자나 경영에 반영하려는 시도인 ESG 역시 이 영역(2사분면)에 포함될 것이다. 다른 한편 최근 추진고 있는 그린뉴딜의 경우, 정부가 나서서 규제나 공공적 투자를 한다는 점에서 1사분면에 속하게 될 것이다. 물론 구체적인 시행 내용이나 성격에 따라 1사분면 내에서도 정부의 개입이 보다 강조될 수도 있을 것이다(1사분면의 오른쪽), 하지만 유럽이나 미국의 경우 에너지 부문 등에서 민영화 혹은 자유화가 이루어져 있고, 탄소 가격제를 수용하고 있는 상황이기 때문에, 시장 친화적인 성격이 강하게 나타나고 있다(2사분면에 가까운 상황)고 해석할 수 있다.

하지만 우리는 2사분면에 있는 방식이 근본적인 한계가 있다는 것을 살펴보았다. 탄소 가격제나 ESG와 같은 흐름은 자본 중심적인 기후위기 대응책으로서 불평등의 문제를 심화시키며, 사회의 실질적인 변화를 가져오기 어려울 것이다. 물론 이것에 대한 직접적인 대안으로서 정부 개입의 증대(1사분면으로의 이동)를 주장할 수도 있다. 하지만 현재와 같은 민영화 및 자유화된 제도를 유지하는 선에서 이루어지는 정부 개입(신자유주의적 정부 개입)은 분명한 한계가 있을 것이다. 그렇다면 보다 대안적인 경로는 바로 4사분면의 영역이 될 것이다.

추상적인 수준이지만 4사분면은 단순한 재정지출의 확대나 규제에 해당하지 않고, 기후위기의 당사자들의 민주적인 참여를 통해 생산 및 투자를 녹색화하는 일을 의미한다. 이를 공공적 개입의 민주화와 녹색화 전략이라고 부를 수 있다. 그리고 여기에서 가격은 사회적 비용, 가령 기후위기의 원인 및 결과와 관련된 여러 측면의 불평등, 가

령 계급의 불평등 등과 같은 대내적인 불평등 및 선진국과 후진국 사이의 불평등이 포괄되는 비용 개념으로 대체될 수 있다. 그래서 우리는 공공적 개입의 민주화와 더불어 이러한 비용 분담에 있어서도 불평등과 차별을 제거하는 방식을 도모할 필요가 있을 것이다. 그리고 이후의 장들에서는 더 구체적인 영역에서 이러한 문제에 대한 대안적인 해결책을 모색할 것이다.

참고문헌

- 그린피스(2021) 기후변화 규제가 한국수출에 미치는 영향분석: 주요 3개국(미국·중국·EU)을 중심으로, <https://www.greenpeace.org/korea/>
- 금융위원회(2021) ESG 국제동향 및 국내 시사점
- 문진영 외(2017) 온실가스 감축을 위한 국제사회의 탄소 가격제 도입과 경제 영향 분석, KIEP 연구보고서 17-31
- 송유나 외(2020) 공공적·민주적 에너지 전환과 에너지·전력 산업의 통합, 사회공공연구원 연구보고서 2020-02
- 이정전(2011) 환경경제학 이해, 박영사
- 인소영, 박기영(2020), 기후변화의 경제학
https://www.researchgate.net/publication/344465701_gihubyeonhwai_gyeongjehagThe_Economics_of_Climate_Change
- 임수빈(2020) EU 분류체계(Taxonomy) 현황과 시사점, Weekly KDB Report(2020. 8. 18)

폴 로빈스 외(2014) 환경퍼즐: 이산화탄소에서 프렌치프라이까지,
한울

최남수(2021) 이해관계자 자본주의, 새빛

코트라(KOTRA)(2021) EU 탄소국경조정세 논의동향과 추진전망
Global Market Report 21-010

황유식 외(2021) ESG 머니전략 : 친환경 테마주부터 ETF까지 한 권
으로 끝내는 그린 투자 가이드, 미래의 창

夫馬賢治(2020) ESG思考, 講談社

Ball, J.(2018), Why Carbon Pricing Isn't Working: Good Idea in
Theory, Failing in Practice, 97 FOREIGN AFF. 134

Buller, A.(2020) 'Doing Well by Doing Good'? Examining the rise
of Environmental, Social, Governance (ESG) Investing(common-wealth.co.uk)

Clark, T.(2021) Five Myths of the Texas Power Crisis

https://www.realdclearenergy.org/articles/2021/03/05/five_myths_of_the_texas_power_crisis_766812.html

Christophers, B.(2017) Climate Change and Financial Instability:
Risk Disclosure and the Problematics of Neoliberal
Governance, Annals of the American Association of
Geographers, 107:5

Dafermos, Y., Gabor, D. & Michell, J.(2021), The Wall Street
Consensus in pandemic times: what does it mean for cli-
mate-aligned development?, Canadian Journal of
Development Studies, 42:1-2

Doyle, T. M. (2018) Ratings That Don't Rate: The Subjective

World of ESG Ratings Agencies, ACCF

Gabor, D.(2020) Greening the European Financial System: Three ideas for a progressive Sustainable Finance agenda, FEPS Policy Brief June 2020

Gilbertson, T.(2017) Carbon Pricing: A Critical Perspective for Community Resistance, IEN & CJA

Green, J. F.(2021a), Beyond Carbon Pricing: Tax Reform is Climate Policy, Global Policy, 28 February 2021

Green, J. F.(2021b), Does carbon pricing reduce emissions? A review of ex-post analyses, Environmental Research Letter. 16

Haites, E.(2018), Carbon taxes and greenhouse gas emissions trading systems: what have we learned?, Climate Policy, 18:8

Haar, K.(2020) The BlackRock Model, Change Finance and Corporate Europe Observatory

Keen, S.(2021) Economic failures of the IPCC process(<https://profstevekeen.medium.com/>)

Lilliestam, J., Patt, A., Bersalli, G. (2020) The effect of carbon pricing on technological change for full energy decarbonization: A review of empirical ex-post evidence, WIREs Clim Change. 2021; 12:e681

Mazucato, M(2020) The Value of Everything Making and Taking in the Global Economy, PublicAffairs (안진환 옮김, 가치의 모든 것, 민음사, 2020)

Jonsson, S., Ydstedt, A. & Asen, E.(2020), Looking Back on 30

Years of CarboTaxes in Sweden, Tax Foundation FISCAL FACT No. 727 Sept. 2020

Kaswan, A.(2019) Carbon Pricing: Essential But Insufficient, Center for Progressive Reform

Paterson, M.(2011) Who and what are carbon market for? Politics and the development of climate policy, CLIMATE POLICY, 11.

Parfitt, C. (2020) ESG Integration Treats Ethics as Risk, but Whose Risk? Responsible Investment in the Context of Precarity and Risk-Shifting, Critical Sociology Volume 46 Issue 4-5

Ravikumar, A.(2021) Carbon border taxes are unjust, MIT Technology Review

Smith, N.(2021) Why has climate economics failed us?

<https://noahpinion.substack.com/p/why-has-climate-economics-failed>

Strom, S.(2017) How the Invisible Hand is Supposed to Adjust the Natural Thermostat: A Guide for the Perplexed, Science and Engineering Ethics 23(5)

Yu III, V. P.(2021) Green Deals and Implications for the Global South, Third World Network

Zachmann, G. and McWilliams, B (2020) A European carbon border tax: much pain, little gain, Policy Contribution, Issue no. 5

3장

정의로운 전환: 스토리텔링 접근을 위하여

김선철

1. 문제의식
2. 프레임과 스토리텔링, 내러티브
3. 사회운동 무기로서의 스토리텔링: 미국의 사례
4. 정부의 기후위기 대응 내러티브
5. 노동조합의 내러티브
6. 스토리텔링의 목표와 방향
7. 스토리텔링 사례 모음
6. 맺으며

3장

정의로운 전환: 스토리텔링 접근을 위하여

김선철

1. 문제의식

코로나19와 기후위기의 맥락에서 전 세계적으로 이전으로 돌아갈 수 없다, 기후위기 비상사태다, 근본적인 변화가 필요하다는 등 체제 변화의 요구가 확산되고 있다. 그러나 뒤늦게 기후위기 대응에 뛰어들어 온 노동운동은 상황을 주도하는 데 어려움을 겪으면서 상당 부분 정부와 사용자, 전문가들의 기업 중심적 프레임과 정책에 대한 수동적이고 수세적인 대응을 이어나가고 있는 형국이다. 이런 상황에서 최근 민주노총이 특별결의문을 통해 기후위기와 정의로운 전환에 대한 적극적 대응을 선언하고 금속노조도 사용자와 정부, 지자체와의 교섭을 위해 “산업전환협약” 요구안을 제출하는 등 노동조합의 발걸음도 빨라지고 있다. 그러나 넘어야 할 산도 많다. 일자리와 사회적 대화를 축으로 제기되는 노동조합의 요구는 분절화된 노동 현실, 기업별 교섭 체제, 노동 배제의 문화라는 조건 속에서 정규직 노동조합에 대한

대책 중심으로 협소화될 여지가 크다(이창근 2021). 하지만 비정규직은 물론, 저평가되는 여성의 노동과 노동시장 진입을 앞두고 있는 청년들의 노동은 정의로운 전환 논의에서 배제될 수 있는 것이 아니다. 동시에 급박한 기후위기 대응을 위해 당장에 필요한 정책과 실천을 만들어나가야 하지만 이런 작업이 정부의 정책들 안에 갇히거나 포획되지 않을 계획을 마련하면서 현실과 이상 사이의 줄타기를 감수해야 할 것이다. 이러한 도전은 체제 전환의 요구와 연결된 대안적 비전과 프레임을 요구하는데 이것은 광범위한 조합원들의 참여와 정치화 없이는 구현되기 어렵다.

정의로운 전환이 한국에 소개된 역사가 그리 짧은 것은 아니다. 2000년대 중반부터 개념과 역사, 해외 사례들이 현실에서 활용 가능한 정책 제안들과 결들여 소개되기 시작했고 최근에는 구체적인 정책을 목표로 대규모 설문조사를 포함한 다양한 연구까지 이루어지고 있다(발전노조 2008; 김현우 2014; 이정필 2018; 이정필, 권승문 2019; 노라 래첼과 데이비드 우젤 2019; 기후사회연구소 2020; 예정연 2020; 정의당 2021). 그러나 많은 경우 정의로운 전환은 고용전환 지원 및 사회안전망 구축과 같은 최소 보호장치로 축소되거나 사회적 대화 참여의 요구로 협소하게 다뤄지고 있다. 입으로는 체제변화를 주장하다가도 정책 영역에 들어서면 체제 내적 논리를 벗어나지 못하는 경향도 심심치 않게 보인다. 체제변화의 구호와 구체적 정책 사이에 깊은 골이 있음이 분명하다. 김현우(2020)는 이 공백의 책임이 정부에만 있는 것이 아니라 “조합원의 일자리와 지역사회의 미래에 커다란 변수가 될 기후위기와 팬데믹의 문제를 자신의 정책과 사업을 발전시키지 못해왔”던 노동조합에도 있다고 지적하면서 노동조

합이 보다 적극적으로 녹색일자리와 작업장 녹색화, 총연맹과 산별로 기후대응 사업 주체 마련, 기후위기와 정부의 에너지전환 정책이 고용과 산업에 미치는 영향에 대한 연구, 기후위기 대응을 위한 시민사회와의 협력 체계 구축과 같은 사업을 추진해야 한다 조언한다. 절대적으로 필요한 사업들이다. 그러나 이런 사업들이 기후위기의 시대 요구되는 급진적이고 담대한 전환의 비전 아래 배치되지 못한다면 정부의 정책 기조를 바꾸지 못한 채 보완하고 정당성을 부여하는 역할만을 수행할 수 있다. 그렇기 때문에 노동조합의 기후위기 대응을 위한 사업이나 정책 제안들은 사회운동의 관점에서 접근될 필요가 있다. 체제변화의 요구와 정책 및 사업 간의 골이 존재하는 원인이 사회운동의 관점과 실천이 결여된 탓도 크기 때문이다.

정책은 흔히 전문가의 영역으로 사고된다. 이에 반해 참여의 확산을 필수로 삼는 사회운동은 풀뿌리 대중들의 영역이다. 정책은 사람의 문제를 다루지만 정책 논의는 대체로 사람의 문제에 대한 고려보다는 현실적인 정치 논리를 따르기 십상이다. 그러다 보니 현실 삶의 문제에서 시작하는 노동운동 등 사회운동의 요구들조차 정책 논의로 들어가면 기술관료적으로 범주화된 사회집단에 부여된 추상적 ‘이해’와 이로부터 자동적으로 도출되는 ‘요구’로 양상해지는 경향이 있다. 이에 반해 사회운동은 그 자체로 사람의 문제, 사람이 부정의한 권력 체계에 의해 받는 고통과 이 고통을 극복하기 위한 집합적 권력을 구축하는 문제에서부터 시작한다. 사람의 문제를 가장 잘 드러내는 방식 중의 하나는 스토리텔링(storytelling)이다. 사람은 이야기를 통해 사건과 현실을 개념화하고 서로 다른 화자들의 이야기들이 내적 구조를 만들어가는 과정을 통해 인간의 경험은 사회적 의미와 관계성을

획득하게 된다. 개개인의 주관적 삶의 체험에 기반한 이야기나 사연이 없는 사회운동이 존재할 수 없는 이유이기도 하다. 선거 캠페인과 정책 홍보에서부터 마케팅과 광고에 이르기까지 정치권과 자본은 이미 스토리텔링을 통해 대중들의 의식과 행동을 지배하고 있고, 라디오에서 흘러나오는 각종 ‘사연’들—민중들의 스토리텔링—은 이런 권력의 서사 구조의 틀거리 안에서 공유되고 있다. 이에 반해 노동운동을 비롯한 비판적 사회운동은 특정 이슈를 둘러싼 스토리텔링이나 다양한 이슈들을 연결 지을 수 있는 내러티브의 개발을 등한시해왔다. 이 글은 이런 문제의식에서 출발해 노동자들의 풍부한 삶의 경험과 전환의 시기 노동자들이 가지는 본원적 필요와 욕구를 이야기로 끌어내 이를 정의로운 전환을 둘러싼 프레임 투쟁(frame contention)의 무기로 삼는 것이 현시기 요구되는 담대한 전환을 위한 효과적인 운동 방식이 될 수 있음을 제안하고자 한다.

2. 프레임과 스토리텔링, 내러티브

프레임이라 함은 축약된 형태로 특정 사건이나 경험, 혹은 세상을 바라보는 렌즈를 말하는데, 사회운동론의 맥락에서 프레임은 운동의 활성화를 목적으로 사회운동 주체가 자신의 이념적 지향과 일치하는 방식으로 고안해내는 인식틀 혹은 의미틀을 의미한다(Johnston and Noakes 2005; Benford and Snow 2000). 정치적 갈등 상황에서 갈등의 주체는 언제나 자기 주장의 정당성과 대중적 공명(resonance)을 강화하기 위한 노력의 일환으로 자기에게 유리한 프레임을 만들고자

경쟁하게 되는데, 이것을 프레임 투쟁이라 한다. 사회운동 연구자들은 사회운동의 활성화를 가능케 해주는 프레임은 세 가지 조건을 충족해야 한다고 본다. 그 근본적 원인을 포함해 현실의 문제가 무엇인지를 알기 쉽게 드러내는 것(진단), 이 문제가 어떻게 극복될 수 있는지 그 그림을 보여주는 것(처방), 그리고 모두의 참여가 있다면 실제 변화가 가능하다는 인식을 확산시키는 것(동기)이 그것이다(Snow and Benfold 1992). 이처럼 프레임이라는 개념은 실천적인 맥락을 강조하면서 대중의 스토리텔링과 상호작용을 통해 집단적 정치 정체성과 행동 참여의 근간이 된다(Gamson 1992; Tilly 2002; Polletta 2006). 한국에서 흔히 프레임 대신 ‘담론’ 혹은 ‘담론틀’이라는 용어가 사용되는데, 의식성의 측면이 강조되는 담론에 비해 프레임은 이처럼 의식과 행동을 연결하려는 사회운동적 지향을 가진다.

스토리텔링은 프레임 형성에 있어 기초적인 재료가 된다. 스토리텔링은 말 그대로 이야기를 하는 것인데, ‘나’를 주어로 삼아 내가 체험한 삶의 경험을 기승전결과 같은 내적 구조를 갖춘 상태로 타인에게 전달하는 소통 방식을 말한다. 스토리텔링은 우리 삶에서 빠질 수 없는 요소다. 우리는 우리 주변의 일들이나 세상에 대해 이야기를 하고 우리 자신에 대해서도 이야기를 한다. 무엇보다 스토리텔링을 통해 우리는 우리의 생각, 감정, 기억, 상상력, 관계성에 대한 자각하게 된다. 이런 의미에서 스토리텔링은 인간 의식 형성의 가장 핵심적인 요소이다. 미국의 스토리텔링 네트워크(National Storytelling Network)에 따르면 스토리텔링은 단지 소통에 국한되는 것이 아니라 “이야기의 구성요소나 이미지를 통해 듣는 이의 상상력을 자극하는 인터랙티브한 소통 방식”이기도 하다. 우리는 타인의 사적이고 주

관적인 체험에 기반한 스토리텔링을 통해 우리가 경험해보지 못한 삶을 공감하기도 하고, 우리의 생각과 행동을 바꾸기도 한다. 보험상품에서부터 나이에 이르기까지 광고나 마케팅에서 스토리텔링을 적극 도입하는 이유도 여기에 있다.

같은 이유로 스토리텔링은 사회운동에 있어 없어서는 안 될 요소가 된다. 세계적으로 성공적인 사회운동들의 배경에는 한결 같이 공감과 울림을 주는 이야기들이 있었다(Reinsborough and Canning 2010; Davis 2002). 이런 이야기들은 마틴 루터 킹 주니어나 넬슨 만델라 같은 지도자를 주인공으로 삼기도 했지만, 종종 이름을 들어본 적 없는 일반 시민들이 주인공으로 등장하기도 했다. 나와 다를 바 없는 이들이 주인공으로 등장하는 이야기들은 더 큰 공감과 울림을 만들어내며 아래로부터 행동의 동기를 만들어낸다. 그러나 아쉽게도 정부의 폭정이나 폭압에 대응하는 방식으로 전개되어왔던 현대 한국의 사회운동에 있어 스토리텔링의 역할은 제대로 부각되지 못했던 측면이 강하다. 딱히 구체적인 스토리텔링이 없어도 분노가 치밀어 오르는 사건들에 대한 즉각적인 대응이 중심이 되고 권위주의적 체제에서 개인들의 이야기가 교류될 수 있는 통로도 제한적이었기 때문이다. 전태일의 분신이나 박종철 고문치사 사건은 그 자체로 스토리였다. 뿐만 아니라 이런 스토리를 통해 억압적 체제에서 노동자나 일반 시민들이 어떻게 살아가고 있는가—그렇기 때문에 이들이 왜 변화의 주체가 되어야 하는가—가 주목을 받기 보다는 전태일의 ‘대학생 친구’ 조명래나 장기표가, 혹은 김대중이나 김영삼 같은 정치 지도자들이 일반 시민들의 민주주의 염원을 체현한 주체로 주목을 받았다. 일반인들에 초점을 맞춘 스토리텔링은 되려 민주화 이후 시대에 이르러 80년대

민주화 운동에 대한 의미 부여나 제주 4.3 항쟁 등 과거사 진실규명에 있어 더 큰 힘을 발휘하면서 지금의 지배세력의 정치적 정당성을 강화하는 방식으로 나타난 측면이 크다. 하지만 밀양 할매들의, 세월호 유족들의, 김진숙의 삶의 체험에 기반한 스토리텔링이 만들어내는 강력한 사회운동 효과는 여전히 진행형인데, 이런 목소리가 가진 힘에 대한 재조명이 왜 필요한지 알려주고 있다.

즉자적으로 발화될 수도 있는 이야기들이 모여 ‘나’ 혹은 ‘우리’라는 화자나 주체의 관점을 가지고 기승전결의 내적 구조를 통해 세상 일에 대한 의미나 해석을 제공하게 되었을 때의 결과물을 내러티브, 즉 다양한 이야기들이 축적되는 과정에서 형성된 이야기 구조라 할 수 있다. 모든 내러티브는 어떤 대상(혹은 현상)에 대한 이야기를 풀어나감에 있어 문제의 원인, 그 문제가 어떤 과정을 통해 특정 시점에 까지 이르게 되었는지, 다른 이슈들과 어떤 층위에서 어떻게 연결되는지, 그리고 문제가 어떻게 고쳐질 수 있는지 등을 포함하는 이야기 구조(혹은 스토리라인)을 가진다. 오랜 외세의 침략과 억압, 전쟁, 가난에도 불구하고 모두의 힘을 모아 경제성장을 이루어내고 결국 민주화까지 성취했다는 이야기 구조는 한국 사회에 지배적인 내러티브이다. 수많은 스토리텔링이 모여 만들어낸 결과이기도 하고 이 내러티브에 근거해 수많은 이야기들이 만들어지기도 한다. 그러나 내러티브는 다양한 관점과 접합될 수 있으며 결코 중립적이지 않다. 이런 맥락에서 내러티브가 뚜렷한 지향성 속에서 청자들에게 의미가 있고 우리편의 힘을 강화시키는 방식으로 형성될 수 있도록 도와주는 것이 프레임의 역할이다(Reinsborough and Canning 2017: 64). 문제는 한국의 지배 내러티브와 프레임에 비해 저항세력의, 특히 노동조합의

그것은 무척 약하다는 점이다. 예를 들어, 현재 한국의 기후위기 대응과 관련된 정부의 내러티브는 기후변화의 현실과 격변하는 세계 경제 질서의 맥락에서 산업의 녹색화를 통한 신경제성장동력 확보와 이를 위해 산업계의 혁신을 위해 투자하는 것이 절대적으로 필요한데, 이 과정에서 고용불안이나 삶의 질 저하가 있을 수 있기에 보완을 위한 사회안전망 강화가 필요하다는 식의 비교적 일관되고 응집력 있는, 그러면서 설득력 있는 이야기 구조를 가진다. 그러나 이를 비판하는 측에서는 이에 걸맞는 수준의 내러티브나 프레임을 생산해내지 못하고 있다.

프레임 투쟁이라는 개념은 상대의 프레임에 갇혀서는 이길 수 없다는 전제로부터 출발한다. 상대의 프레임이 강할 경우 우리의 프레임에 기초해 상대의 주장을 재프레이밍(reframing)하거나 우리의 프레임을 이미 존재하는 다른 내러티브나 프레임들과 연결시킴을 통해 강화시켜 논쟁의 구도를 바꾸어야 한다(Snow et al. 1986). 이런 면에서 프레임은 그냥 존재하는 어떤 것이 아니라 사회운동 주체가 의식적으로 만들어내야 할 사회운동의 과제로 이해될 필요가 있다. 이념적이고 정치적인 지향은 몇몇이 만들어낼 수 있지만, 이것을 효과적인 프레임으로 만들어내는 것은 소수의 노력만으로 성취되기 어렵다. 프레임은 어느 정도 완결적인 이야기 구조를 가지는 내러티브를 필요로 하는데, 이것은 풀뿌리에서부터 수많은 개인들의 스토리텔링이 이루어지고 축적되었을 때 힘을 받을 수 있기 때문이다. 물론 풀뿌리에서 활발하게 이루어지는 스토리텔링은 보다 활성화된 노동조합 운동과 풀뿌리의 목소리를 소중하게 여기는 운동문화를 필요로 한다. 정치적 원칙이나 이념적 방향은 몇몇 사람의 머리에서 나올 수 있을지

물라도 사회운동의 무기인 프레임은 일반 대중들의 스토리텔링과 연결되어야 힘 있게 짜여질 수 있을 것이다. 위로부터의 이념적, 전략적 방향성과 아래로부터 삶의 경험들에 대한 이야기들이 만날 수 있을 때 효과적인 대안적 프레임도, 힘 있는 운동도 가능할 것이다. 스토리텔링을 무기로 강력한 사회운동을 만들어낸 미국의 사례는 이 점을 잘 보여준다.

3. 사회운동 무기로서의 스토리텔링: 미국의 사례

2019년 알렉산드리아 오카시오-코르테즈와 에드 마키는 미국 의회에 <그린뉴딜 결의안>을 발의했다. 이 결의안은 그린뉴딜을 온실가스 증대에 따른 기후생태위기와 2008년 금융위기 이후 상위 1%가 전체 소득의 91%를 가져가는 등 1920년대 이후 최대로 극대화된 사회불평등의 맥락에서 이 둘을 극복하기 위한 대안으로 정의하면서 연방정부의 임무로 다섯 가지를 제시했다: 1) 모든 커뮤니티와 노동자들을 위한 공정하고 정의로운 전환을 통한 온실가스 넷제로 달성, 2) 모두의 번영과 경제적 안정을 위해 수백만의 양질의 고임금 일자리 창출, 3) 21세기의 도전에 지속가능한 방식으로 대응하기 위한 인프라와 산업 투자, 4) 미래 세대 포함한 모든 미국인들을 위해 깨끗한 공기와 물, 기후와 커뮤니티 활력, 건강한 먹거리, 자연에 대한 접근, 지속가능한 환경 확보, 그리고 5) “원주민, 유색 커뮤니티, 이주자 커뮤니티, 탈산업화 커뮤니티, 인구가 감소하는 시골 커뮤니티, 빈곤층, 저임금 노동자, 여성, 노인, 무주택자, 장애인과 청년층 등에 대한 현

재의 억압을 멈추고, 미래에 있을 억압을 방지하고, 과거의 부정의 바로잡음을 통해 정의와 공정함(equity) 실현하기. 이와 같은 그린뉴딜의 내용은 그 자체로 아래로부터 형성된 사회운동의 결과였다. 동시에 노동과 청년, 여성, 선주민, 이주자들 간의 연대에 기반해 일자리 보장과 사회정의 실현을 중심 아젠다로 삼는 기후정의운동을 만들어 내는 기폭제가 되었다.

그린뉴딜 결의안은 통과되지는 못했지만 이후 민주당 경선에서 버니 샌더스의 핵심 정책이 되었고 지금까지 미국 기후정의운동과 진보적 노동운동의 공통 슬로건이 되어왔다. 민주당 경선과 미국 대선에서 승리한 조 바이든은 그린뉴딜이라는 표현을 쓰지는 않고 있지만 결의안에서 제시된 문제의식의 상당 부분을 수렴했고 지금은 어떤 부분에서는 더 나아간 적극적인 재정정책까지 취하고 있다. 미국의 대표적인 기후정의운동 단체인 썬라이즈무브먼트가 경선 당시 200점 만점으로 세 후보의 기후정책에 대한 성적표를 냈을 때 샌더스(183), 워렌(171), 바이든(75) 순으로 바이든이 가장 낮은 점수를 받았던 걸 보면 상당히 놀라운 변화가 아닐 수 없다.⁸⁴⁾ 보수적인 미국 정치판에서 어떻게 이와 같이 급진적인 내용의 정책이 주류화되었을까? 그 이유를 알아보기 위해서는 지금과 같이 기후정의운동이 활성화되기 이전인 2011년으로 돌아가 봐야 한다.

2011년 여름, 뉴욕에서 오쿠파이 시위가 계획될 무렵 소셜 미디어 플랫폼인 텀블러에서는 독특한 제목의 사이트가 열렸다. “우리가 99%이다”라는 제목의 사이트는 장시간 노동에 제대로 된 임금이나 의료 혜택도 거부당한 채 먹을거리와 월세 사이에서 고민하다 결국

84) <https://sunrisemovement.github.io/scorecard/>

월세를 못내 집에서 쫓겨나는 99% “우리”의 현실을 담담히 전하며 각자 자신이 99%인 이유를 공유해 달라 제안했다. 그러자 눈감작할 새에 수백 수천의 포스터가 올라오기 시작했다. 한 여성은 3.8의 평균 학점과 10년 동안의 회사 생활에도 불구하고 일자리를 잃어 1억원에 달하는 학자금 빚에 천만 원의 의료 빚까지 생겼으며 대체 자신이 무얼 잘못했는지를 물었다. 석사 학위가 있다는 한 남성은 파트타임 일을 셋 하는데도 6만 달러에 달하는 빚에 시달리고 있다 토로했고, 한 간호사는 병원에서 환자를 돕고 있음에도 정작 자신은 의료보험이 없어 병원 치료를 못 받는다는 사연을 전했다. 이런 사연은 한결 같이 “내가 99%다”라는 선언으로 마무리 되었다.

오쿠파이 운동의 핵심 모토가 되었던 “99%”는 고된 민중의 삶이 자신이 잘못된 선택을 했거나 게으르거나 철이 덜 든 탓이 아니라 세상 모든 제도가 상위 1%를 위해서만 존재하기 때문이라는 점을 울림 있게 전달했다. 이런 진단은 곧 1%의 이익을 위해 존재하는 경제체제와 이를 떠받치고 있는 모든 제도가 99%를 위한 것으로 바뀌어야 한다는 처방으로 이어졌고, 2008년 세계 금융위기 이후 삶의 몰락을 경험하고 있던 99%는 소셜 미디어를 플랫폼 삼아 어렵지 않게 참여의 동기를 찾을 수 있다. 이 과정에서 1%와 대비되는 99%라는 프레임은 사회운동에 필수적인 ‘저들’과 ‘우리’를 가르는 정치 정체성 형성의 밑거름이 되었고, 99%가 혹여 자신의 처지에 대해 가지고 있지 못할 자책감조차 저들이 우리 머리 속에 심어 놓은 결과라는 전복적 사고를 확산시켰다. 2016년 이후 버니 샌더스의 거센 바람과 2018년 혜성과 같이 등장한 AOC 등의 의회내 좌파 불력은 우연이 아니었던 것이다.

그러나 미국 정치 풍향계가 왼쪽으로 이동하게 된 것이 “1% 대 99%”라는 프레임만으로 가능한 것은 아니었다. 이 프레임은 각자의 사연을 공유하고 이 이야기들이 사회적으로 공감되는 과정을 통해 증폭되었는데 이 과정에서 결정적인 역할을 한 것은 스토리텔링이었다. 텀블러에서 시작되었던 스토리텔링은 곧 다른 온라인 플랫폼과 사회적 관계로 이어졌다. 개인의 스토리텔링은 속성상 나의 경험을 나의 목소리로 전달하는 것에 무게를 두기 때문에 지배 담론이나 정형화된 프레임에 의한 속박으로부터 상대적으로 자유롭고 나의 본원적 목소리와 필요를 표현하기에는 더없이 좋다. 이런 점 때문에 오큐파이 운동 당시 공유된 많은 이야기들은 큰 공명을 일으키며 기존 체제의 문법을 넘어서는 새로운 상상력의 씨앗이 되고 새로운 연대와 정체성의 기초가 되었다. 99%를 축으로 삼은 프레임과 스토리텔링은 이렇듯 공공의 장에서 내 삶이 이야기되는 것만큼 강한 정치화의 무기는 없다는 점을 잘 보여주었다.

사회운동 전술로서의 스토리텔링은 오큐파이 운동의 사멸 뒤로도 멈추지 않고 오늘에까지 이어지고 있다. 2013년 이후 지금까지 계속되고 있는 “흑인 생명은 소중하다” 운동은 곳곳에서 “흑인 이야기는 소중하다(Black Stories Matter)”와 같은 프로그램과 함께 가며 목소리와 사회적 영향력을 동시에 키워나갔다. 2017년 트럼프의 대통령 취임 이후 부흥을 맞은 페미니즘 운동도 전국 각지에서 스토리텔링을 통해 과거 소외되었던 노동자와 유색 여성의 역량과 목소리를 강화시키는 스토리텔링 워크숍을 조직함을 통해 확장되고 백인 중산층 중심의 페미니즘을 전복시키는 중요한 기폭제가 되기도 했다. 2019년 봄 의회를 점거했던 썬라이즈무브먼트 활동가들은 돌아가며 자신이 왜

이 행동에 참여하는지를 이야기하는 프로그램을 가졌는데 이중 몇몇은 SNS에서 널리 퍼지며 많은 이들의 동참을 끌어내기도 했다. 이후 미국의 기후정의운동 모임들은 각지에서 스토리텔링 워크숍을 개최하며 조직화와 역량강화의 방편으로 삼고 있다. 썬라이즈무브먼트와 공공서비스노동조합(SEIU) 등 미국을 대표하는 진보단체들이 꾸린 ‘그린뉴딜 네트워크’도 현재 노동자와 민중의 역량강화를 통한 기후위기 대응과 불평등 해소 캠페인을 벌이는 과정에서 새로운 스토리텔링을 통해 “창조적이고 파열적인(disruptive) 운동”을 만들어 “현실성”을 둘러싼 사회의 내러티브를 극적으로 바꿔내자는 제안을 전략의 요체로 삼고 있기도 하다⁸⁵⁾.

이처럼 2011년 오쿠파이 운동에서 시작되어 사회운동의 구성적 요소가 된 스토리텔링은 오늘날 일자리와 사회정의 실현이라는 미국의 급진적 기후정의운동의 프레임이 형성되는 중요한 근간이 되었다. 활동가들이 만들어낸 “우리가 99%”라는 선언은 수많은 이들의 스토리텔링을 통해 강력한 프레임으로 자리잡을 수 있었고, 이 프레임은 다시 도미노처럼 이전에 잘 드러나지 않았던 기존 질서의 문제점들을 지적하면서 근본적 변화를 주장하는 스토리텔링의 봇물을 열었다. 그 결과 아래로부터의 사회운동은 보다 활성화되고 미국 사회에서 용인 가능한 요구와 정책의 폭도 넓어졌다. 당연히 정부 정책도 영향을 받을 수밖에 없었다. 이에 비해 한국의 상황은 어떠할까?

85) <https://www.greennewdealnetwork.org/network>

4. 정부의 기후위기 대응 내러티브

2016년 말 국회의 비준을 통해 한국도 파리기후협약의 당사국이 되었고 협약에 따라 다양한 온실가스 감축 계획을 제출하는 의무를 지게 되었다. 그러나 정부 차원의 협약 준수 의지는 강하지 않았고 한국은 2019년말 국제 기후전문단체들이 발표한 기후변화대응지수에서 조사대상 61개국 중 58위를 차지하며 ‘기후악당국’이라는 오명을 다시 확인해야 했다(김예나 2019). 2020년 2월 환경부는 <2050 장기 저탄소 발전전략>에서 탄소배출 감축을 위한 다섯 개의 안을 제시했는데, 이 중 어느 것 하나도 2050 탄소중립 목표에는 한참 못 미치는 것이었다. 정부의 관심이 오로지 경기부양에 가있는 가운데 기후변화 대응 계획은 환경부 책임 아래 주변화되어 있었고, 정부의 기후변화 대응 의지가 약한 상황에서 환경부가 할 수 있는 여지도 크지 못했던 결과라 볼 수 있다. 5월 초 문재인 대통령이 ‘디지털 뉴딜’을 축으로 한 ‘한국판 뉴딜’에 대한 구상을 밝혔는데, 이때만 해도 탄소감축이나 그린뉴딜에 대한 고려는 없었다.

그러던 분위기는 급속한 반전을 거치게 되었다. 기후위기 시대에 한국판 뉴딜에 녹색전환에 대한 고려가 없다는 점이 비판되자 대통령은 5월 13일 몇몇 부서에 그린뉴딜 관련 보고서를 요청했고, 일주일 후인 5월 20일에는 한국판 뉴딜에 그린뉴딜을 포함하겠다는 발표가 나왔다. 열흘 후인 6월 1일 정부가 발표한 2020년 하반기 경제정책방향에 그린뉴딜의 내용이 소개되었고, 이를 기초로 7월 14일에는 그린뉴딜을 포함하는 한국판 뉴딜 종합계획이 발표되었다. 불과 2주 만에 한국판 뉴딜에 애초 포함되지 않았던 그린뉴딜이 추가되기로 결정되

었고, 그 후 2달도 안 되어 그린뉴딜의 계획안이 제출된 것이다.

정부의 그린뉴딜이 발표되면서 한국 사회는 들쭉이기 시작했다. 주류 언론은 그린뉴딜이 무엇이며 경제를 어떻게 바꾸게 될지에 대한 분석 기사들을 집중적으로 다루기 시작했고, 경제지들에는 경제의 전환에 따른 ‘그린뉴딜 수혜주’는 무엇이 될지(따라서 어느 기업에 투자하는 것이 현명할지)를 다루는 기사들의 봇물이 터지기 시작했다. 정부 담론도 급격히 한국판 뉴딜과 그린뉴딜을 중심으로 전환하는 가운데 6월에는 전국 226개 기초 지자체들이 공동으로 ‘기후위기비상’을 선포하고 국회에서도 입법 논의가 급속히 진행되기 시작했다. 한국에서 탄소를 가장 많이 배출해왔던 포스코나 현대제철, 삼성, SK, LG 등 재벌기업들도 덩달아 녹색 캠페인에 앞장서는 모양새를 띠기 시작했다. 12월이 되자 정부는 ‘2050년 탄소중립’까지 선언했다.

기업들은 정부의 그린뉴딜과 탄소중립을 반기고 있지만 기후환경 운동 진영에서는 비판적인 시각이 광범위하게 퍼져 있다. 2050 탄소중립을 선포했으나 담론의 요란함에 비해 실질적인 온실가스 감축 대책은 찾기가 힘들고 중간 목표인 2030년 탄소배출 감축 목표는 여전히 박근혜 정부 시절 만들어진 수준을 그대로 유지하고 있기 때문이다. UN 등 국제사회의 요구에도 아직까지 상향된 감축 목표를 제시하지 못하고 있다. 실제 정부와 기업들은 앞에서는 그린뉴딜을 통한 탄소배출 감축을 말하지만 뒤로는 국내에 신규 석탄발전소 7기를 신축하고 있고 베트남과 인도네시아에서도 대규모 석탄화력 발전소들을 짓고 있다. 토건 사업과 항공산업이 상당한 탄소를 배출함에도 선거와 맞물리며 가덕도, 제주도, 새만금 등 국내 여러 곳의 신공항 건설이 적극적으로 논의 혹은 추진되고 있다. 일자리와 포용을 말하면

서도 단기 비정규 일자리 외에는 에너지 전환 과정에서 어떻게 새로운 일자리를 만들지에 대한 로드맵도 없고 노동법이나 중대재해기업 처벌법의 누더기 통과가 보여주듯 실질적인 포용과 통합에 대한 비전도 없기 때문에 정부 정책에 대한 노동계에 대한 반발과 우려도 큰 상황이다.

정부의 탈탄소 전환 정책이 이렇게 된 것은 우연이 아니다. 정부가 이미 짜놓았던 경제정책 방향에 그린뉴딜이나 탄소중립 정책을 끼어 넣었을 뿐, 기후위기 대응이란 동기 자체는 부재했기 때문이다. 정부는 기후변화를 세계 경제의 변화와 이것이 한국경제에 미치는 영향 차원에서 배경으로만 언급하고 있고, 그린뉴딜을 추진해야 하는 이유도 국제사회의 환경규제 기준 강화로 국내 제조업이 위기에 처할 수 있다거나 친환경 기술에서 뒤처질 경우 비관세 장벽에 직면할 가능성이 있다는 식으로 규정한다(정부부처합동 2020: 15). 그린뉴딜 발표가 이후 5달이 지나 나온 2050 탄소중립 추진전략도 다를 바 없었다. 국제사회에서 탄소중립이 의제화되고 다른 나라들의 탄소중립 선언이 가속화되고 있는 맥락에서 한국의 탄소중립 대응 여부가 우리 경제와 사회의 미래를 좌우한다는 문제의식 아래 “새로운 국제질서 대응을 위한 변화가 불가피”하며 미온적으로 대응할 경우 “수출, 해외 자금조달, 기업신용등급 등에 부정적 영향”을 초래할 수 있다는 것이 가장 중요한 동기로 제시되었다(관계부처합동 2020b: 2). 이런 문제의식은 얼마 전 나온 ‘한국판 뉴딜 2.0’에서도 전혀 달라지지 않았다.

이런 경제적 동기에 의해 추진되다 보니 정책의 초점과 투자도 기업에 쏠릴 수밖에 없었다. 한국판 그린뉴딜의 경우 43조원에 가까운 국비가 투자되는데 이런 재정투자의 목적은 정부가 직접 재생에너지

시설을 짓는 것이 아닌, “대규모 민간투자를 유도·촉진”하기 위한 것으로 제시되었다(관계부처합동 2020a: 6). 정부 문서들은 신시장 혹은 신산업 창출, 녹색산업 혁신, 그린 모빌리티 보급 확대 등의 구호성 경제 목표들로 가득 찼고 “2050 탄소중립의 미래상”도 친환경 기반 에너지 생산, 신유망산업 확산, 저탄소 산업구조 전환, 친환경차 중심 생태계 조성 등 미래 산업의 모습만을 제시했다(정부부처합동 2020b: 23). 이런 산업정책을 통해 얼마 만큼의 탄소 배출을 줄일 수 있는지에 대한 계획도 없었을 뿐만 아니라 에너지와 산업 전환 과정에서 피해를 입을 노동자, 농민, 지역사회 등에 대한 구체적인 정책은 찾아보기 어려웠다.

문재인 대통령은 2021년 3월 19일 보령 화력발전소를 방문하여 “누구도 일자리를 잃지 않고 새로운 시작에 함께할 수 있는 공정한 전환을 시작할 것”이라 말했으나(허세민 2021) 지난 5월 발표된 정의당의 석탄 비정규직 고용불안 실태조사에서도 드러났듯 노동자들은 일자리가 언제 폐쇄될지도 모르는 채 심각한 고용불안에 시달리고 있다(고희진 2021). 정부 부처의 장 18인의 당연직과 77명의 위촉직을 가지고 5월말 닷을 올린 ‘2050 탄소중립위원회’의 8개 분과위원회 중에는 공정전환 분과도 포함되어 있으나 그 기능은 “취약산업 근로자 지역 보호, 기후위기 적응, 지자체 탄소중립”으로 설정되었을 뿐만 아니라 열 명의 위원 중 노동자 당사자로서는 한국 노총 위원장만이 참여하게 되면서 노동자들이 원하는 정의로운 전환이 제대로 논의하기는 어려울 것으로 예상된다. 정부의 기후위기 대응 정책이 이처럼 허술하고 문제투성이란 점에는 이견의 여지가 없다. 그러나 정부는 정책의 허점을 나름 일관적이고 통일성을 가진 프레임과 내러티브 전략

을 통해 보완하고 있다.

문재인 대통령의 대국민 신년사는 정부 내러티브 전략을 분석하기에 좋은 사례이다. 2021년 1월 11일 문재인은 약 26분 40초에 걸쳐 6325자의 대국민 신년사를 낭독 발표했다⁸⁶⁾. 신년사는 “코로나와의 기나긴 전쟁이 끝나지 않”은 상황에서 “생명과 안전이 여전히 위협받고, 유례없는 민생경제의 어려움이 지속”되는 가운데 곳곳이 “고난의 시기를 건너고 계신 국민들께” 드리는 “깊은 위로의 말씀”으로 시작되었다. 그러나 곧바로 “새해는 분명히 다른 해가 될 것”이라는 점으로 넘어가며 2021년 새해는 “회복의 해, 포용의 해, 도약의 해”가 될 것이라는 희망의 메시지로 전환했다. 2020년 OECD 국가 중 최고의 성장률을 보였고 주가 상승률도 가장 높아 14년만에 주가지수 3000 시대를 열었다는 사실을 들어 고난 속에서도 “어두운 터널의 끝”이 보인다는 메시지였다. 그리고 이 모든 것은 “위기에 강한 대한민국의 저력”이 있었기 때문이라는 점이 강조되었다. 이후 텍스트 곳곳에서는 의료진, 국민들, “착한 임대료 운동,” “농산물 꾸러미 운동,” “경제위기 극복에 앞장선 노동자”들이 호명되며 국가위기 시대의 영웅으로 칭송되기도 했다.

앞으로 남은 과제는 “코로나로 더 깊어진 격차를 줄이는 포용적인 회복”으로 제시되었다. 그러면서 방역과 백신 등 코로나 대응에서부터 104만 개의 일자리와 고용안전망, 사회안전망을 축으로 한 민생경제 대책, 격해지는 경쟁에서 세계시장을 선점하기 위한 “선도형 경제로의 대전환,” 사람과 상생, 지역균형발전, 공정, 한국판 뉴딜 추진을

86) 신년사 전문:
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148882463>

위한 뉴딜 펀드 조성 and 제도 기반 마련, 권력기관 개혁, 그린뉴딜과 탄소중립, K-콘텐츠로서의 문화예술과 스포츠, 남북관계 개선, 필수 노동과 안전 등 주요 정책 영역들을 훑어 나갔다. 마지막에는 코로나를 겪으며 “위기에 강한 나라, 대한민국을 재발견한 해”라 2020년을 평가하며 새해를 “회복과 포용과 도약의 위대한 해”로 만들어갈 것을 다시금 강조했다.

언제나 그렇듯 많은 내용들은 부실하거나 허위로 가득했으나 우리가 살펴봐야 할 점은 신년사의 모든 내용을 떠받치고 있는 프레임과 이에 기반한 스토리텔링의 구조이다. 신년사에서 밝히고 있는 한국 사회의 도전 혹은 어려움은 모두 외부로부터 왔다(진단적 프레임). 한국경제와 민생의 어려움도 우리가 통제할 수 없었던 코로나 감염병과 “4차 산업혁명”으로 인한 세계 경제 질서의 변화 탓이었다. 위기는 이처럼 밖으로부터 왔으나 이 위기를 극복할 책임은 우리에게 있고 이를 위해 정부는 점증하는 국제 경쟁에서 살아남기 위한 선도적 산업 전환의 과제를 필두로 정치, 사회, 문화, 민생에 걸친 폭넓은 이슈 영역에 걸쳐 다 대비책을 마련하고 있다(처방적 프레임). 그러나 시민을 분리/대상화하여 일방적으로 정부를 믿고 따르라 하지는 않는다. “위기에 강한 대한민국의 저력”이라는 표현에는 이미 정부와 기업, 사회, 개인 등 모든 주체들의 유기체적 통일성이 전제되어 있기 때문이다. “포용”이란 깃발 아래 모두의 참여를 열어놓고 있는 상황에서 시민들은 정부, 지자체, 기업들과 함께 위기 극복의 주체로 호명된다. 시민들이 겪을 힘겨움은 있겠지만 이에 대해 정부는 최선을 다해 다양한 안전망을 구축할 것이니 시민들은 지금까지 해왔던 대로 어려움 속에서도 곳곳이 자신의 영역에서 할 일을 하면 지금의 위기는 극복

될 수 있을 것이라는 메시지다(동기적 프레임). 그리고 이 모든 것에는 국가 경제의 발전이 곧 개인 삶의 질 향상의 전제조건이라는 성장주의(혹은 국가 발전주의)가 메타 프레임으로 깔려 있다. 이것은 1960년대 박정희의 개발독재 이래 실제로 검증되었고 또 그렇기에 한국인들에게 무척이나 익숙한 프레임이자 스토리텔링의 핵심 요소(motif)다.

여기서 주목해야 할 점은 신년사에서 제시된 정부 정책이 실제로는 유기적으로 결합되기 힘든 다양한 요소들의 병렬적 나열이지만 성장주의 프레임과 스토리텔링을 통해 총제성을 띤 모습으로 제시된다는 점이다. 정부의 기후위기 대응의 논리도 이런 프레임과 내러티브와 정확히 일치한다. 한국판 뉴딜의 한 축으로 제시된 그린뉴딜은 물론 <2050 탄소중립 추진전략>도 “탄소중립이 글로벌 신펀데라다임으로 대두”됨을 통해 “신경제질서”가 형성되면서 탄소국경세나 각종 환경규제가 강화되고 “친환경 시장” 중심으로 전세계적인 경제의 녹색화가 이뤄지고 있기에 여기에 제대로 대응하지 못하면 경제적으로 낙오된다는 문제의식에서부터 출발하고 있다(관계부처합동 2021a, 2020b). 탄소 고배출 산업 중심의 한국 경제가 이런 변화에 대응하지 못하면 경제적으로 낙오될 수 있기에 “탄소중립은 도전적인 과제”임에도 불구하고 산업구조를 변화시켜야 한다는 논리다. “공정 전환”의 문제의식도 같은 내러티브 안에 쉽게 녹아든다. 세계 경제에서 살아남기 위한 산업 전환 과정에서 없어지는 일자리도 있겠지만 “포용”을 중요한 내용으로 삼는 정부 내러티브는 “누구도 일자리를 잃지 않고 새로운 시작에 함께할 수 있는” 공정 전환으로 자연스럽게 이어진다. 그린뉴딜과 2050 탄소중립 계획을 정부의 기후위기 대응책으로 이해

했던 이들에게는 실망스러울 수 있겠지만 이런 논리는 성장과 포용에 기반한 정부의 프레임과 내러티브 구조와 정확하게 일치한다. 정부가 구체적인 대책이 있는지, 이것이 실제로 실행 가능한지, 혹은 여기에 허점이 없는 지와는 또다른 차원에서 정부의 프레임은 효과적이고 스토리텔링은 완결적이다.

5. 노동조합의 내러티브

이에 비해 정부 정책과 프레임을 비판하고 대안을 마련하고자 하는 노동조합의 접근은 그 총체적 완결성이나 효과성에서 정부의 프레임을 따라가지 못하고 있을 뿐만 아니라 파편화되어 있다. 앞서 보았듯, 정부는 전략적 프레임과 이를 뒷받침할 탄탄한 스토리라인을 갖추고 있는데 노동자의 목소리는 한편에서는 원칙 수준의 선언과 추상적 주장과 다른 한편에서는 배제된 목소리에도 귀를 기울여 달라는 수세적 요청이 뒤섞이며 총연맹이나 산별 차원의 방향과 구체적 현장의 요구 사이에 큰 괴리를 보여주고 있다. 기후위기를 야기한 자본의 책임을 묻고 정의로운 전환은 노동자의 주도를 통해 이루어져야 한다는 상층의 관점 혹은 프레임은 있으나 이런 입장은 노동조합 현장에까지 파고 들어가고 있지 못하다. 더 큰 문제는 노동조합이 기후위기 대응 사업은커녕 정보 공유의 주체로 작동하고 있지 못하다는 점이다.

정의당이 올해 초 진행한 발전 비정규직 노동자 3634명에 대한 설문조사 결과를 보면 대다수의 노동자들은 고용불안을 느끼고 노동조합의 역할에 대한 기대를 가지고 있는데, 정작 발전소 폐쇄 시점 등

정보의 획득 경로로 노동조합을 택한 이들은 7.6%에 불과했다.⁸⁷⁾ 변혁당 충북도당 금속분회가 금속노조 대전충북지부 소속 조합원 1086명을 대상으로 실시한 설문에서도 90.7%의 노동자들이 기후변화의 심각성을 인지하고 있고 76.3%가 기후위기와 산업전환에 노동조합의 대응이 필요하다고 응답했으나 정작 노조 활동을 통해 정보를 얻고 있다는 노동자는 4.5%에 불과하였다(김성민 2021). 이런 조건에서 일자리가 눈앞의 문제로 닥친 현장 노동자들은 개별적인 대응을 할 수밖에 없는 상황인데, 이 과정에서 총연맹이나 산별노조의 입장보다 외부 연구자들이나 언론 등 노동운동 외부에서 형성되는 담론에 의해 영향을 받아온 측면이 큰 것으로 파악된다.

이 장에서는 지난 2월 대의원 대회를 통해 통과된 민주노총의 기후위기 특별결의문과 발전 부문 노동자들의 스토리텔링 등 노동자들의 프레임과 내러티브에 대한 내용 분석을 통해 지금의 담론 현실을 평가/진단해보고자 한다. 우선 민주노총과 주요 산별의 프레임이 어떻게 변화해왔는지 살펴보자. 그린뉴딜과 2050 탄소중립 추진계획 등 정부의 기업 중심적 기후위기 대응 전략의 공세에 밀리던 노동운동은 작년 여름부터 민주노총 기후위기 대응 네트워크를 구성해 개입의 지점을 모색해왔다. 작년 10월 민주당 양의원영 의원이 대표 발의한 ‘에너지 전환 지원에 관한 법률안’을 계기로 이 네트워크는 처음으로 논평을 발행했는데, 양의원영 의원의 법안이 에너지 사업자에 대한 지원에 초점이 맞춰져 있으며 따라서 노동자와 지역 주민 등 이해관계자의 민주적 참여가 필요하다는 것이 핵심 내용이었다⁸⁸⁾. 더 큰 그림

87) <https://www.khan.co.kr/national/labor/article/202105192110005>

88) “노동자, 지역주민이 함께 해야 전환은 가능하다.” 민주노총 기후위기 대응 네트워크, 2020년 10월 16일.

에서 정부와 여당의 정책 기조에 대한 비판은 담기지 못했고 기후위기가 “취약한 계층”에게 “더 혹독한 위기”로 다가온다는 점이 부각되었다. 이에 비해 지난 2월 발표된 민주노총의 특별결의문은 정부의 기후위기 대응책이 “기업 살리기”를 통한 “신성장동력 창출”에 그치고 있다고 선언하며 기업과 자본의 책임을 명확히 하고 노동자의 고용과 일자리를 보장하기 위한 “사회 시스템의 재구성”의 필요성을 천명했다. 이를 위해 “노동자가 앞장서는 정의로운 전환”을 선언했다. 조금 자세히 살펴보자.

“인류의 생존을 위한 기후위기 대응의 절박함만큼이나 우리 노동자의 고용과 일자리를 지켜내는 것 역시 절박하다. 그러나 이 절박함들은 하나다. 모든 것을 비용과 리스크로 간주한 채 노동을 착취하고, 지구를 착취하는 무한 이윤추구와 시장 만능의 경제체제를 바꿔내야 한다는 그 절박함이다. 전환이 필요하다. 켜켜이 쌓이는 양극화와 불평등을 걷어내고 기후위기에 맞서 인류의 생존과 사회의 영속을 지켜내기 위해 노동자가 앞장서는 정의로운 전환이 필요하다. [...] 노동자가 나서야 한다. 노동자의 일자리와 노동조건은 물론, 경제, 사회 전반의 근본적인 변화를 불러올 수 있는 기후위기 대응, 탄소 중립 대책이 또다시 자본의 비위 맞추기로, 기업 살리기이자 노동자 죽이기로 귀결될 수는 없다. 탄소 배출의 가장 큰 책임을 지고 있는 기업과 자본의 책임을 명확히 하고, 자본과 이윤 중심의 경제체제의 근본적 변화를 도모하여야 한다. 그것은 노동자가 주도하는, 노동친화적이고 환경친화적인 산업재편이며, 사회 시스템의 재구성이다.”

노동자와 지역주민의 참여를 요구하는, 다소 수동적이고 수세적인 민주노총 기후위기 대응 네트워크의 논평과 비교해 민주노총 특별결의문은 보다 공세적으로 문제의 핵심을 짚고 방향성을 천명했다는 점에서 한 발짝 더 나아갔다고 평가할 수 있다. 기후위기 대응에 노동자들이 앞장서겠다는, 특히 노동조합의 특성에 맞게 사용자와의 교섭 과정에서 기후위기 의제를 전면화함을 통해 실질적 변화를 이끌어내겠다는 결의는 늦었지만 너무나도 소중한 약속이다. 또한 단순한 일자리 문제를 넘어 노동자가 나서 기후위기를 낳았던 이윤 중심의 경제체제를 근본적으로 변화시켜야 한다는 문제의식을 보인 것도 진일보한 모습이다. 그런데 노동자의 고용과 일자리를 지켜내야 하는 절박함을 반복해서 이야기하는데 가까이 다가오지를 않는다. 당사자가 아닌 이들은 머리모만 이해될 수 있을지 몰라도 큰 울림은 없다. 근본적인 전환, 정의로운 전환이 필요함을 주장하는데 그것이 무엇인지 그림이 그려지지 않는다. 정부의 기후위기 대응책은 탄소배출의 가장 큰 책임이 기업에 대해 책임을 묻는 대신 “기업 살리기이자 노동자 죽이기”로 가고 있다고 비판하는데, 선언 이상으로 다가오지 않는다. 원칙적 입장 혹은 프레임은 제시되어 있는데 정부의 입장에서처럼 모든 걸 연결해주는 내러티브가 없다. 코로나 19 상황 혹은 기후위기 상황에서 기업 지원이나 일자리/임금 등의 통계 수치를 제시한다 해도 크게 달라지지는 않을 거 같다. 이런 부분은 일반 조합원들의 스토리텔링이 활발해지는 것을 통해 극복될 수 있을 것이다. 그러나 현장의 스토리텔링은 총연맹의 원칙과는 좀 다른 양상을 띠는 모습이다.

지난 5월 충남연구원은 <정의로운 전환을 위한 스무 가지 목소리>

라는 제목으로 충남 석탄화력발전소 노동자와 지역 주민, 활동가 50여명의 인터뷰에 기반해 스무 명의 가상 인물을 인터뷰 방식으로 보여주는 사례집을 출간했다. 이 책자는 이전까지 단지 간헐적으로만 드러났던 전환 과정 당사자들의 목소리를, 그것도 다양한 당사자들의 목소리를 본격적으로 드러냈다는 점에서 큰 의미가 있다. 뿐만 아니라 석탄화력발전소 노동자라 하더라도 직무와 연차에 따라 이해와 전략도 다르다는 점도 잘 드러냈다. 이런 점에서 〈스무 가지 목소리〉는 지금까지 나왔던 어떤 자료 보다 스토리텔링의 힘을 갖추고 있다. 그러나 동시에 현재 수준에서 정의로운 전환 운동이 가진 내러티브의 한계를 극명하게 보여주기도 한다. 다음은 스무 가지 목소리 중 하나인, 90년대 석탄화력발전소 협력업체에 입사하여 현재 노동조합 활동을 열심히 하는 40대 남성이라는 가상 인물의 인터뷰 중 마지막 내용이다.

“화력발전소가 미세먼지와 온실가스의 주범으로 지목되면서 자꾸 숨게 돼요. 잠재적 범죄자가 된 기분이라고 할까요? 화력발전소 노동자 대부분이 그렇게 느낍니다. 그동안 우리는 국가를 위해 안정적으로 전기를 공급하기 위해 힘든 환경 속에서 일해 온 노동자이고, 이 직업을 통해 삶을 영위해온 사람입니다. 대책을 함께 고민해주시고, 노동자들의 어려움을 알려주었으면 좋겠습니다. 무작정 화력발전소 폐쇄를 반대하지 않아요. 지구를 살리고 정의로운 전환에 동의하지만 대책을 함께 만들어가야 합니다. 일자리를 잃고 가정이 해체되는 석탄화력발전소 노동자들이 여러분의 친구이자 가족일 수도 있다는 마음으로 사회적 논의에 참여해 주시길 바랍니다.” (충남연구원 2021:

30; 강조자 첨가)

많은 인터뷰 가운데 이걸 뽑은 것은 이것이 정의로운 전환을 이야기함에 있어 어찌 보면 우리에게 가장 익숙한 스토리텔링 구조를 가지고 있기 때문이다. 이 내러티브는 대체로 다음과 구조를 가진다: “우리는 여느 한국인처럼 열심히 우리의 책임을 다하며 살아왔으나 에너지 전환에 따른 산업재편에 따라 일자리가 위협 당하고 있다. 그런데 이런 점이 너무 알려지지 않은 것 같다. 우리는 지속가능한 미래를 위해 기후위기 시대에 에너지 전환이 필요하다는 사실에 동의한다. 다만 논의 과정에서 일자리를 잃는 노동자들의 문제에 대해 제대로 대책이 수립되지 않을 뿐만 아니라 우리와 같은 노동자들의 목소리는 정책수립 과정에서 배제되어왔다. 그렇기 때문에 우리의 목소리를 담아내는 방식으로 사회적 논의가 진행되어야 한다.”

이 내러티브는 가장 인간적인 목소리를 담았기에 큰 호소력을 가진다. 그러나 민주노총 특별결의문에 담긴 체제 변화의 관점과 가진 간극도 분명하다. 이런 정의로운 전환 내러티브는 우선 “피해자 구제” 프레임 안에 갇힐 가능성이 크다. 피해에 대한 구제 혹은 대책 마련은 반드시 필요한 것이지만 지금까지 진보적 페미니즘, 이주 노동자, 장애인, 반빈곤 운동 등은 피해자성에 초점을 맞추는 담론 혹은 전략이 가해를 가능하게 하는 체제적 성격에서 눈을 돌리게 만들고 피해자성을 입증해야 구제 또한 가능한 시스템을 종속시킨다는 점을 비판해왔다. 게다가 이 내러티브에만 의존할 경우 “누구도 일자리 잃지 않는 공정 전환”이라는 정부의 프레임을 벗어나기도 힘들다. 피해자성 프레임 넘어서 보다 적극적으로 사회적 논의에 노동자들의 목소리를

답아야 한다는 주장을 한다 쳐도 이는 지금까지 정부의 거버넌스 논리와 배치되지 않는다. 지금까지 기후 거버넌스에서 노동자가 배제되어 온 현실에서 노동자의 참여를 요구하는 것은 절대적으로 필요하고 정당하다. 하지만 지금까지 노사정위원회나 2050 저탄소 사회비전 포럼이나 탈탄소 전환위원회 등의 기후 거버넌스에서 진행되었던 사회적 논의가 어떤 결과를 가져왔는지를 돌아보면 ‘사회적 논의 참여’ 혹은 사회적 합의주의 접근도 기후위기 시기 요구되는 담대한 전환을 위한 대안이 되기에는 힘들다는 것을 알 수 있다.

표 5 정의로운 전환 관련 최근의 주요 연구

연구 주체	기후사회연구소 2020	에너지기후정책연구소 2020	정의당 2021
제목	‘공정한 전환’을 위한 한국적 맥락 탐색: 석탄발전 부문을 중심으로	탈석탄 예정지역의 이해관계자 분석과 사회적 대화 방안 모색 - 당진, 태안, 보령을 중심으로	정의로운 에너지전환을 위한 발전 비정규직 설문조사
연구 목적	공정한 전환 관련 해외 주요국 현황 분석 및 국내 이해관계자 그룹 및 한국 사회의 인식 현황을 고찰하여 한국의 공정한 전환 정책 수립을 위한 합의 도출	석탄발전소 폐쇄 지역 노동자, 지역주민, 발전소 등 이해관계자 파악 및 이해관계 정리에 기초해 사회적 대화 방안과 지역대안 경제 모델 모색	발전 비정규직 노동자들의 ‘정의로운 에너지전환’ 방안 모색
연구 방법	문헌조사, 설문 (1102), 인터뷰 (9)	문헌조사 현장 방문 및 대면/서면 인터뷰 (47명)	설문 (비정규직 3634명)
인터뷰 / 설문 조사	기후변화 관련 심각성 및 원인 해결해야 할 에너지 이슈	정의로운 전환 개념 (인식 경로, 구성 요소, ‘공정한 전환’ 관련)	현 고용형태, 노동환경, 처우 만족도 일자리 관련 불안감 및 대응책

대상	재생에너지와 석탄화력발전소 폐지 등 저탄소 에너지 전환 관련 사회적 대화 및 이해관계자 간 소통과 참여의 범위 공정한 전환 (보상과 구제, 사회적 약자 보호, 공평한 기회 보장, 피해 분담 등)	우선순위 (피해보상, 정책수립 과정 참여, 지역경제 전환, 새 일자리, 전직, 신규 산업 발굴/유치) 어떤 주체의 역할이 가장 중요한지 방해요소 정책 수혜 범위 (노동자, 노동자 가족, 지역 상권, 지역 산업체, 지역사회 등) 필요한 정책적 지원	정부 재취업 및 교육/훈련 참여 의사 새 일자리 조건 (직무/지역) 고용안정 위한 노동조합 역할 법제화 필요성 ('정의로운 전환 특별지구' 선정 필요성)
----	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------

이러한 한계는 충남연구원의 사례집이 “다양한 이해관계와 관점을 가진 사람들이 참여하는 사회적 대화 과정에서 서로의 입장을 이해하는데 도움을 주기 위한 목적으로 제작”되었다고 하는 소개와 무관하지 않을 것이다(충남연구원 2021: 3). 이와 같은 사회적 합의주의 접근은 최근 석탄발전 부문에 초점을 맞춘 정의로운 전환 관련 연구나 조사들에서 공통적으로 발견되는 지점이다. 표 5는 작년과 올해 이루어진, 비교적 포괄적이며 깊이 있는 세 연구의 주요 내용을 축약한 것이다. 세 연구 모두 전환과 관련된 조사 대상의 인식을 묻고 있는데 기후사회연구소와 에너지기후정책연구소(이하 예정연)의 연구는 전환의 문제를 노동자나 지역사회의 참여에 기반한 사회적 대화에 초점을 맞춰 접근하고 있는 반면 정의당의 설문조사는 논의 참여가 아닌 구체적인 정책을 마련하기 위한 자료로서의 성격이 강하다. 기후사회연구소의 연구는 정의로운 전환 대신 ‘공정한 전환’이란 정부의 용어를 사용할 뿐만 아니라 이를 “보상과 구제,” “사회적 약자 보호” 등으로 이해하며 피해자성에 기반한 접근을 명확히 하고 있다. 예정연 연

구는 정의로운 전환과 정부의 ‘공정한 전환’ 용어의 비교에 상당한 부분을 할애하는데, 정의로운 전환을 이해관계자 간의 ‘사회적 대화’의 틀거리를 통해 인식하고 있음을 보여주고 있다. 정의당의 설문 결과는 경향신문에 특집으로 기사가 나올 정도로 석탄발전 비정규직 노동자들이 처한 불안한 현실을 포괄적으로 잘 드러냈으나 정의당이 생각하는 정의로운 전환의 그림이 노동자 등 전환 당사자들의 참여 보다는 정의당이 계획하는 법안이나 ‘정의로운 전환 특별지구’와 같은 정책을 통해 실현되는 것으로 파악하고 있음을 엿볼 수 있다.

주목해야할 점은 정도의 차이는 있을지 몰라도 세 연구 모두 정부의 프레임 안에서 이해관계자 간 소통의 문제로 정의로운 전환을 이해하는 경향을 보인다는 점이다. 정책을 만들어내는 과정에서 노동조합과 정부, 사용자 간의 대화는 피할 수 없다. 그러나 사회적 대화를 통해 해법을 모색한다 하더라도 노동자의 목소리를 강화하고 지금의 기울어진 운동장을 궁극적으로는 노동자들이 주도할 수 있게끔 만들기 위한 노동조합의 정치적, 담론적 계획이 없다면 사회적 대화는 강요된 계급 타협을 벗어날 수 없다(Sweeney and Treat 2018). 이미 실패가 확인된 노사정위/경사노위의 경험, 오랜 시간 민주당 정부에서 각종 거버넌스 기구에 참여해왔던 시민사회 단체들의 실패와 ‘관변화’는 이런 점을 명확히 보여준다. 이런 면에서 금속노조의 공동결정제 요구안이 노동법 개정과 함께 제기된 것은 반가운 일이다. 그러나 여기서 그치지 않고 기후위기가 한국 사회와 전환 당사자들의 삶에 미칠 영향의 규모와 급박성에 걸맞는 담대한 사회적/정치적 변화의 그림을 그려내고 이것을 기층 조합원들의 삶의 경험과 연결시키기 위한 정치적, 담론적 계획으로 나아가야 한다. 이를 위해서는 무언가 새

로운 프레임, 그리고 이것을 가능하게 해줄 대안적 상상력이 필요하다. 스토리텔링은 여기에 어떤 도움을 줄 수 있을까?

6. 스토리텔링의 목표와 방향

지금의 어려운 현실에서 스토리텔링은 어떤 도움이 될 수 있을까? 이 연구에서 제안하는 것은 아래로부터의 스토리텔링 활성화이다. 하지만 한가지 분명히 해둬야 할 것은 아래로부터의 스토리텔링은 다양한 내용과 방향성을 가질 수 있다는 점이다. 노조로 조직된 정규직 노동자의 경험에 기반한 이야기는 노조가 없는 비정규직 노동자의 서사와는 다를 수밖에 없고, 똑같은 비정규직 노동자라도 남성과 여성의 삶의 체험은 다르고 이에 따라 다른 이야기가 나올 수밖에 없다. 아래로부터의 목소리 형성이 위로부터의 정치적, 조직적 전략과 결합되어야 하는 이유이자 스토리텔링의 목적에 대한 사전 공유가 절대적으로 필요한 이유이다. 미국의 기후정의활동가 암레카 샬마(Amrekha Sharma)는 스토리텔링은 실제 곳곳에서 벌어지고 있는 일들과 그 사적인 경험을 공적 영역에서 교류함을 통해 서로 다른 부문이나 집단 간의 이해를 높이고 새로운 세상을 향한 연대의 공감대를 만들 수 있다고 한다. 그리고 이것을 가능하게 하는 것은 많은 이들이 “진실인양 받아들이고 있는 파괴적이고 거짓으로 가득찬 주류 내러티브를 흔드는” 스토리텔링의 힘이라 한다.⁸⁹⁾ 노동자들의 일상 경험에 기초해

89) Amrekha Sharma, 2019. “Storytelling in the Work of Justice.” <https://storytelling.greenpeace.org/story/1699/storytelling-and-the-work-of-justice-what-do-they-have-to-do-with-each-other/>

대안적인 프레임과 내러티브를 만들어내기 위해서는 기존의 지배 담론을 깨뜨리는 것이 스토리텔링의 일차적 정치적 목표가 되어야 한다는 점을 잘 보여준다.

인간은 이야기를 통해 세상과 그 속에서 자신의 역할을 이해하기 때문에 어느 사회에서든 주류 담론 혹은 내러티브는 그 사회의 지배적인 권력관계를 반영하게 되고, 지배 권력은 다양한 이야기를 통해 기존 질서를 정당화하고 사회적으로 무엇이 당연한 것이고 아닌지에 대한 규범도 이야기를 통해 재생산한다. 미국의 페미니스트이자 사회정의, 기후정의 활동가인 레베카 솔닛이 이야기하듯 한 시대를 지배하는 담론이 누구의 목소리를 담았는가는 중요한 문제다(Solnit 2019). 경제위기 극복에 대한 이야기가 나올 때 ‘기업 활성화를 통한 경제성장’이 핵심적 과제로 다루어지는 것이나 산업 전환에 따른 일자리 문제를 다룰 때 정규직 남성 노동자들에 대한 대책이 먼저 논의되는 것은 우연이 아니다. 그렇기 때문에 기존 권력관계를 깨뜨리는 것을 목표로 하는 사회운동은 이러한 지배 내러티브에 내재된 잘못된 가정이나 전제, 이야기들을 드러내고 이것들이 잘못되었음을 드러내고자 한다. 우리는 앞서 2008년 금융위기 이후 미국 사회운동의 활성화와 정치 담론의 좌익화가 스토리텔링 전략과 밀접한 관련이 있음을 살펴보았는데, 미국 정치 담론과 지형의 변화가 가능했던 것은 미국 사회의 문제들이 상위 1%의 부자들에 의해(오쿠파이), 계급을 가로지르는 가부장적 남성 권력에(미투), 백인 중심의 사회문화적 권력에(흑인 생명도 소중하다) 뿌리 내리고 있음을 폭로하고 그동안 배제되고 억압된 주체들의 목소리를 담은 이야기들을 사회적으로 공유되고 확산될 수 있었기 때문이다.

어떤 이야기들이 지배적 사회 규범의 기초가 되고 있는지, 그 이야기들은 어디서 왔는지, 이 이야기들은 누구의 목소리를 담고 있고 누구의 목소리를 배제하고 있는지, 어떤 이야기들이 현실을 더 정확히 반영할 수 있는지, 그리고 가장 중요하게는 어떤 이야기들이 우리가 원하는 세상을 향해 나아가는데 도움이 될 것인지는 스토리텔링 전략에 있어 출발점에 선 물음들이다. 스토리텔링에 기반한 사회운동 전략을 추구하는 ‘이야기 기반 전략 센터(Center for Story-based Strategy; 이하 ‘이야기 센터’)'가 제시하는 ‘내러티브 권력 분석(narrative power analysis)’은 이러한 물음들을 던지며 우리가 당연히 여기며 나누는 많은 이야기들 속에 내재한 권력관계에 대한 분석에서부터 스토리텔링 전략을 만들어가자 제안한다. 정치적 상상력과 변화를 위한 비전을 억압하고 보다 정의로운 미래를 건설하기 위한 우리의 실천을 방해하고 있는 지배 내러티브의 모순과 거짓을 드러내지 않고는 대안적 내러티브도 새로운 권력관계도 구축될 수 없기 때문이다. 이야기 센터는 다음과 같이 스토리텔링의 조직 전략과 목표를 제시한다. 90)

스토리텔링을 통한 변화의 이론: 조직 전략

우리는 우리의 모든 작업에 내러티브 권력 분석을 적용한다. 불평등하고 부정의한 현실을 지탱하고 있는 가치와 신념, 이야기들을 짚어내고 비판한다. 그러면서 보다 정의로운 미래를 만들기 위해 필요한 가치와 신념, 이야기들을 찾아내고 부각시킨다. 내러티

90) Center for Story-based Strategy, “Theory of Change.” https://static1.squarespace.com/static/59b848d980bd5ee35b495f6e/t/59d91e6029f187b71a7bcceb/1507401313613/css_theory_of_change_final.pdf

브 권력 분석에 기초한 전략에서 출발하여 구체적인 전술들을 만들어간다.

보다 정의로운 방향으로 공공 담론이 변화하고 정치적으로 가능한 것이 무엇인지를 보여주고 있는 구체적인 투쟁의 현장을 이끄는 (잠재적) 동지들과의 관계를 강화한다.

우리는 중요한 투쟁을 벌이고 있는 개인과 집단들의 네트워크가 발전할 수 있도록 공간을 마련하고 훈련을 통해 스토리텔링 전략을 실천할 수 있게 한다.

우리는 다양한 개인, 집단, 동맹과 운동과 함께 공감되고 공유될 수 있는 이야기, 이미지, 밈(짤) 등의 형식을 통해 다층적이면서 통일성 있는 내러티브를 만들고 강화한다.

우리는 조직화, 커뮤니케이션, 그리고 문화가 가진 힘을 극대화시킬 수 있는 전략과 행동을 설계하고 수행해 나간다.

우리는 우리가 해오던 일들을 새로운 관점으로 재해석하고 혁신하는 가운데 공공 담론을 바꿔내기 위한 실천의 계획들을 만들어간다.

우리는 상상력을 정의 실현을 위한 도구이자 무기로 삼는다. 이를 위해 창조성과 놀이가 주는 재생적 힘(regenerative power)에 기초해 보다 효과적인 전략을 수립하고 집합적 역량을 확장한다.

스토리텔링을 통한 변화의 이론: 목표 혹은 기대되는 결과

1. 스토리텔링과 내러티브가 운동의 활성화에 있어 연결고리로 작동할 수 있도록 한다. 이를 통해 자신들과 공유 가능한 내러티브를 가지고 있는 더 많은 개인과 집단들을 찾고 연대할 수 있게

한다.

2. 상상력, 창조적 행동, 그리고 스토리텔링 전략이 효과적인 운동전략의 필수적 요소임을 활동가들이 인식하게 한다.

3. 노동조합과 운동조직들에 스토리텔링 전략가들을 포진시켜 널리 공유될 수 있는 이야기들을 동영상, 이미지, 짤 등을 포함하는 다양한 방식으로 생산하고 확산시켜 담대한 정치적 개입의 필요성이 공유되는 문화를 만들어낸다.

4. 이를 위해 다양한 플랫폼에 걸친 전문 활동가들의 인프라를 통해 연결을 강화시킨다.

5. 노동조합 운동을 넘어 기후위기로 인해 가장 먼저 가장 큰 영향을 받을 최전선 커뮤니티들에서 과감한 스토리텔링 전략을 통해 담론을 전환하고 작은 승리들을 만들어내도록 한다.

6. 노동조합과 사회운동에서 공유되는 일관된 내러티브가 주류 사회의 정치적, 문화적 담론에 영향을 미치는 가운데 더 폭넓은 지지기반을 구축하도록 한다.

7. ‘정의 실현’에 뿌리박은 우리의 정의로운 전환 담론을 통해 사회통제의 기제로 작동하는 주류 담론의 “통제 신화(control myth)”를 뒤흔든다. 이를 통해 권력자들의 거짓 약속을 폭로하고 근본적인 처방을 제시한다.

스토리텔링이 익숙하지 않은 한국의 상황에서 이런 제안들이 낯설 수 있다. 노동조합에서 이것을 사업으로 가져가기 위해서는 스토리텔링이 가진 힘에 대해 활동가들이 먼저 공감하고 역량강화를 위한 교육과 훈련이 필요할지도 모른다. 그러나 가장 중요한 것은 스토리텔

링이 특별한 무엇이 아니라는 점이다. 인터넷이 있기 전, 신문이나 책이 있기 전부터 인류는 이야기를 통해 각종 정보와 서로의 감정을 주고 받았다. 이야기를 한다는 것은 우리 안에 이미 장착되어 있는 능력이다. 누구에게나 할 이야기는 있고 그 어디에도 가치 없는 이야기가 없다. 다만 외부로부터 쏟아져 들어오는 숭한 정보의 홍수 속에서, 전문가들이 통계와 수치 속에서, 소위 지도자나 인플루언서라 하는 이들의 무수한 이야기들에 치여 어딘가 처박혀 있을 뿐이다. 변혁을 위한 스토리텔링 전략은 개개인들이 속에 가지고 있는, 그리고 사적인 공간에서 이미 교류되고 있는 이야기들을 공적 영역으로 초대하는 것에서부터 시작되어야 한다. 그러기 위해 필수적으로 고려되어야 할 몇 가지 요소들을 먼저 살펴보자.

첫 번째는 감성이다. 스토리텔링 워크샵이나 톨킷들을 보면 하나 같이 현실에서는 이성보다 감성이, 통계보다 이야기가, 정치의 언어보다 문화의 언어가 더 강력하다는 점을 강조한다(Saltmarshe 2018; Reinsborough and Canning 2010). 사람들이 기후위기 상황에서 행동하지 않는 것은 정보가 부족해서가 아니다. 따라서 정보나 지식의 전달을 통해 행동방식을 변화시키려는 접근은 근본적으로 잘못된 것이다. 뉴욕대 저널리즘 스쿨의 댄 패긴(Dan Fagin)은 다음과 같이 말한다: “우리는 사람들이 건조한 정보나 데이터를 머릿속에 남기지 않는다는 걸 안다. 그것들은 사람들의 감정을 울리지 못한다. 우리가 사람들이 무엇인가를 기억하고, 그 기억에 따라 행동하게 하려면 우리에게 필요한 것은 주인공들과 드라마가 하나로 연결되는 내러티브를 가진 이야기의 형식이다.”⁹¹⁾ 스토리텔링은 기본적으로 기술합리적

91) Mauro Buonocore, 2019. “Storytelling is Part of the Solution to the

논리가 아닌 감성적 공감의 영역에 호소한다. 정치투쟁 과정에서 하고 싶은 말과 요구들을 단순한 구호로 축약시키는 것은 중요한 일이지만(이것이 프레임의 핵심이기도 하다), 이것이 힘을 가지기 위해서는 수많은 이야기와 이를 통한 공감이 축적되어야 하며, 스토리텔링을 통해 서로의 경험과 감정, 정체성을 공유할 수 있는 커뮤니티가 중요하다(Harrison 2017). 추상적이고 원칙적인 소리 반복하는 것은 스토리텔링의 목적이 아니다. “말하지 말고 보여주라(show, don't tell).” 답을 정해 알려주는 방식이 아니라 전하려고 하는 의미를 느낌으로 체득할 수 있는 방식으로 이야기를 풀어어나가는 것이 중요하다. 이런 면에서 다양한 비유, 시각화나 청각화를 통해 머릿속에 어떤 그림을 그려나갈 수 있게 만들 필요가 있다.

두 번째는 감정이다. 감정은 오감을 통한 인지를 다루는 감성의 영역과 다른 차원을 이루는데 기본적으로 느낌과 관련된 마음의 상태에 관한 것이다. 인간은 일상에서 다양한 감정을 느끼며 살아가는데, 사회운동에서만만큼 감정의 중요성이 부각되는 것도 없다. 분노, 희망, 유대감, 자신감과 같은 감정은 사회운동 활성화에 필수적인 반면 공포, 절망, 침잠(resignation)과 같은 감정은 사회운동 참여를 저해한다. 죄책감과 같은 감정은 조건에 따라 사회운동에 도움이 될 수도 독이 될 수도 있다(Goodwin, Jasper and Polletta 2001; Jasper 2011). 똑같은 사건을 보고 분노를 느끼는 사람도 있고 희망을 느끼는 사람도 있는데, 이는 가치관이나 이념에 따라 감정을 느끼고 표현되는 방식이 달라질 수 있음을 보여준다. 한 사회에는 이처럼 서로 다른 “감정

Climate Dilemma.”

<https://www.climateforesight.eu/future-earth/storytelling-is-part-of-the-solution-to-the-climate-dilemma/>

문화(emotion culture)”가 존재하는데(Flam and King 2005; Yang 2007), 더 많은 이들과 감정의 경험과 표현을 공유할 수 있는, 한 사건을 보고 함께 분노하거나 기뻐할 수 있는 공동체를 만드는 일은 사회운동의 핵심적 과제 중 하나다. 스토리텔링만큼 이런 과제 수행을 위해 매우 효과적인 접근법은 없는데, 스토리텔링은 사람의 감정을 건드리고 이로부터 새로운 행동의 동기를 심어주는 ‘감정적 해방’과 감정 문화가 공유되는 공동체의 확장을 목표로 삼아야 한다.

세 번째는 감정적 해방과 동원에 있어 핵심적인 역할을 하는 부정의(injustice)의 문제이다. 노동조합이나 사회운동의 논평이나 활동의 핵심은 기본적으로 사회에 내재한 부정의를 비판하는 것에 있다. 하지만 정부나 사용자의 정책을 비판하면서도 이를 잘못된 것으로 설정하면서도 (부)정의를 문제로 부각시키지는 못해왔다. 기후위기 대응 과정에서 (부)정의를 문제는 너무나 중요하다. ‘기후정의’나 ‘정의로운 전환’과 같은 개념이 이미 국제적으로 사용되고 있기 때문이기도 하지만, 실천적인 차원에서 무엇이 부정의한 것인지를 명확히 하지 않고서는 정의로운 대안의 구체적인 그림을 그리기 어렵기 때문이다. 채굴과 탄소에 기초한 경제체제의 부정의함을 구체적으로 드러내지 않은 채 정부나 기업에 기후위기의 책임을 지워야 한다는 주장은 힘을 얻기 힘들고, 마찬가지로 부정의한 현 체제에서 노동자와 민중이 어떻게 체계적으로 배제되고 억압되어 왔는지를 생생하게 드러내지 않고는 기후정의나 정의로운 전환을 주장하기 힘들다. 해외에서 기후정의운동이 활발하게 진행되는 곳일수록 (부)정의를 핵심 프레임으로 삼고 있음을 상기하자. 스토리텔링을 통해 부정의를 부각시키는 과정은 자연스럽게 갈등이 무엇을 둘러싸고 일어나는지, 이 갈등의

당사자들은 누구인지에 대한 각인으로 이어진다. 사회운동에 힘이 되는 감정적 동원도 뒤따르기 마련이다. 사회운동 연구자들은 부정의를 중심에 놓는 프레임이야말로 “뱃속에 불을 당기고 영혼을 강철로 만드는 의로운 분노”를 꼬집어 내는 사회운동의 무기라는 점을 강조해 왔던 데에는 다 이유가 있다(Gamson 1992: 32).

마지막으로 갈등과 갈등의 당사자 혹은 주체에 주목할 필요가 있다. 모든 정치적 발언에는 갈등이 내재되어 있고 갈등의 주체가 있다. 그러나 한국 노동조합 운동에서 부각시키는 갈등과 당사자들은 지나치게 추상적이고 정적(靜的, static)이다. 이론적인 수준에서 정의된 것 같은 갈등은 십년 전과 다를 바 없이 제시되고 갈등의 당사자 역시 정부, 기업, 노동자 등 추상적인 범주로 주어진다. 갈등 당사자들이 부정직한 세상을 살아가는, 얼굴을 가진 노동자로 재현되어 읽는(혹은 듣거나 보는) 이의 감성과 감정과 교감하며 해법을 찾고자 하는 스토리텔링은 찾기 어렵다. 그러나 흥미진진한 소설이나 드라마가 다 그렇듯, 효과적인 스토리텔링에 있어 갈등의 묘사는 모든 것이라 해도 과장이 아니다(Reinsborough and Canning 2010: 38). 이야기 센터에서 만든 “스토리텔링 전략 개론(Story-based Strategy 101)”에서도 모든 이야기에 있어야 할 다섯 요소로 1) 드라마와 관점을 정의하고 이야기를 흥미롭게 만드는 내러티브의 핵심으로의 갈등, 2) 살아 움직이는 주인공들, 3) 이야기를 생생하게 전달하기 위한 다양한 방식의 형상화, 4) 갈등의 해결을 암시하는 복선, 그리고 5) 이야기되는 내용을 뒷받침해주는 전제들을 꼽고 있는데, 다 갈등을 축으로 제시되고 있다.⁹²⁾ 갈등은 무엇이 문제인지, 누가 우리 편이고 누가 저쪽

92) <https://www.storybasedstrategy.org/sbs-101-download2>

편인지, 갈등을 통해 얻거나 잃을 것은 무엇인지, 그리고 이 갈등이 어떻게 해소되어야 하는지에 대한 방향성까지 내포한다. 그만큼 스토리텔링에서는 갈등과 그 당사자의 묘사는 핵심적이다.

이런 관점에서 앞 절에서 인용했던 석탄발전 노동자의 스토리텔링을 평가해볼 수 있다. 그의 이야기에서 문제가 되는 것은 석탄발전으로 인한 미세먼지와 온실가스이고 갈등은 그와 같은 노동자들이 무엇을 잃게 될 것인지를 중심으로 드러날 뿐, 이 위기 상황을 초래한 책임이 있는 “저들”이 누구인지 명확하지 않다. 잃는 이로 하여금 짝한 감정은 이끌어낼 수 있지만 그 자체로 적극적인 행동의 조직화를 위한 모멘텀은 기대하기 어렵고 갈등의 해소도 궁극적으로 정부나 사측의 선의에 기댈 수밖에 없게 된다. 어떤 사회적 맥락 혹은 세팅에서 스토리텔링이 이루어지느냐에 따라 발화되는 이야기는 달라질 수밖에 없는데, 이 경우 조사자의 의도를 추정해 그가 원하는 답변을 주었던 것은 아닐까 추측해볼 수도 있다. 하지만 이조차 총연맹이나 산별에서 제시하는 프레임, 즉 기업들이 기후위기의 주범임에도 불구하고 정부가 그들을 지원하는 방식으로 정책을 추진하고 있기 때문에 애꿎게 노동자들이 피해를 보고 있다는 프레임이 현장 노동자들이 당면한 위협과 갈등을 돌파해나가는 효과적인 무기로 받아들여지지 못하고 있다는 방증으로 파악할 수 있다. 이런 간극은 스토리텔링을 조직화와 정치화의 기제로 삼고자 할 때 심각하게 고려되어야 한다. 스토리텔링은 한 개인의 내면적이고 본원적인 이야기를 끌어내는 것이지만 그 이야기가 향하는 방향은 다양한 주체들의 내러티브에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. “위협을 대면한 상황에서의 내러티브는 자기보존적 성격을 띤다”(Anderson 2016: 19). 하지만 위협이 가져오는 자기

보존적 대응은 격렬한 저항을 야기할 수도 있고 주어진 조건 속에서 다양한 방식을 띠는 타협적 생존의 모색으로 나타날 수도 있다. 이런 점에서 스토리텔링에는 나침반이 필요하며 아래로부터의 스토리텔링은 위로부터의 정치 전략과 만날 수 있을 때 변화의 힘으로 전환될 수 있을 것이다.

7. 스토리텔링 사례 모음

스토리텔링 전략을 이론적 혹은 개념적으로 이해하는 것과 실제로 적용하는 것에는 차이가 있다. 스토리텔링이 보다 실천적인 무기가 될 수 있도록 이번 절에서는 스토리텔링의 사례들 몇가지를 살펴보도록 하자. 가장 먼저 살펴볼 것은 미국의 대표적 기후정의운동 단체인 기후정의동맹(Climate Justice Alliance)이 이야기 센터와 함께 구축해왔던 스토리텔링 전략이다.⁹³⁾ 기후정의동맹은 2010년 디트로이트에서 열린 미국 사회포럼을 계기로 다양한 풀뿌리 단체들이 연대를 모색하다 2013년 공식적으로 출범했다. 현재 74개의 지역운동, 환경정의 단체들이 참여하고 있는데 유색인종, 선주민, 도시와 시골 빈민 등에 기반한 가장 진보적인 기후정의단체 중 하나로 평가되고 있다. 초기 기후정의동맹의 가장 큰 고민은 전문가와 정책입안자들의 담론

93) 기후정의동맹의 전략에 대한 부분은 Reinsborough and Canning 2017에서 소개된 사례분석과 기후정의동맹(<https://climatejusticealliance.org>), 선주민 환경네트워크(<https://ienearth.org>) Kentuckians for the Commonwealth(<https://kftc.org>) 등 동맹 참여 단체들의 홈페이지들을 참고하였다.

에 갇혀 천상에 떠있던 기후위기 대응 논의를 땅 위로 끌어내려 보다 많은 사람들이 이해할 수 있게 하는 것, 그리고 환경운동 단체들에 의해 독점되다시피 한 기후위기 담론을 넘어서는 것에 있었다. 이를 이해 기후정의동맹은 풀뿌리 조직화의 원칙과 사회정의의 가치에 입각해 기후위기가 탄소 감축과 같은 단일 이슈로 이해되는 것, 입법의 문제로 제한되는 것, 그리고 잘못된 시장주의적 접근에 의존하는 이해 방식을 넘어서고자 했다. 그 결과 나온 것이 “우리의 파워 캠페인(Our Power Campaign; OPC)”이었는데, 여기서 파워(power)는 풀뿌리 민중의 권력을 의미하기도 하고 전력 혹은 에너지를 의미하기도 하는 중의성을 가지는 단어로 채택되었다.

2013년 시작된 OPC는 풀뿌리 커뮤니티들이 주도하는 변화에 초점을 맞추고 인종과 계급, 경제의 교차점에서 기후위기의 근본적 원인의 해결을 통한 해법을 추구했다. 가장 먼저 집중했던 것은 정의로운 전환 개념의 확장이었다. 이전까지 정의로운 전환이 일자리의 문제로만 이해되었다면 기후정의동맹은 정의로운 전환을 착취적 채굴 경제에서 벗어나 지속가능하고 탄력적이며 재생적인 경제체제를 만들기 위한 통합적 프레임으로 제시하고 미국 곳곳에서 벌어지던 캠페인의 실질적인 성과들에 기반해 보다 정교화하기 시작했다. 캘리포니아 리치몬드에서는 셰브론(Chevron)의 정유공장 건설을 막고 노동자와 지역주민들이 공동 소유하는 태양광 협동조합을 건립했고, 애플래치안 산맥을 끼고 있는 동부 켄터키에서는 일자리를 잃은 광산 노동자들이 지역 단체들과 함께 운동을 벌여 1억 달러(한화 약 1200억 원)의 정의로운 전환 기금을 비롯 세제 개혁, 복지비 확대와 주거비 지원 등의 성과를 얻어내기도 했다. 기후정의동맹은 정의로운 전환이

각 지역과 부문의 조건에 따라 다른 모습을 띠 수밖에 없음을 인정하면서도 OPC를 통해 각 지역과 부문이 통일된 비전과 공유된 가치, 연대의 전략, 그리고 공통의 내러티브를 만들어내고자 했다.⁹⁴⁾ 이 과정에서 기후정의 개념은 지배적인 경제체제를 변혁하기 위한 다방면의 투쟁으로 정의되었다.

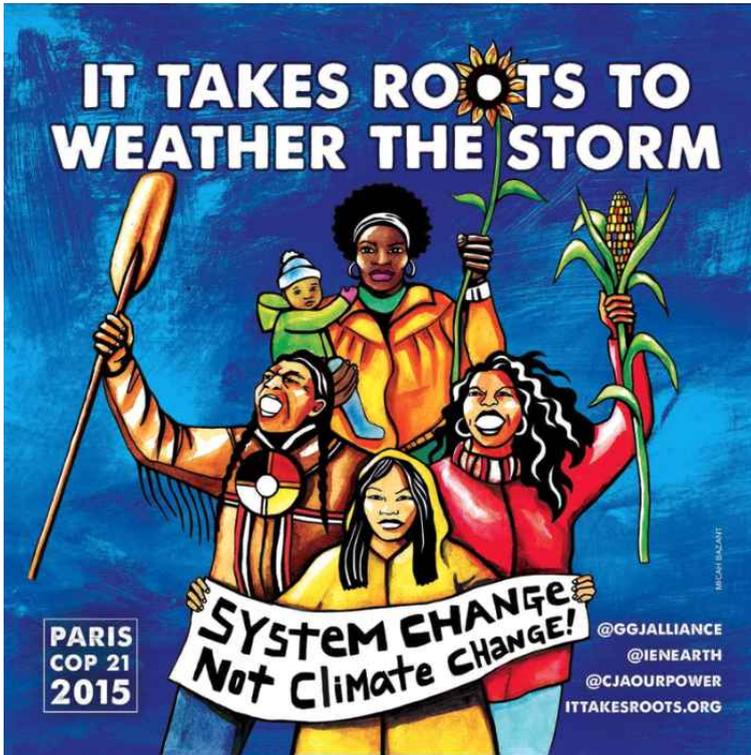
기후정의와 정의로운 전환 개념의 확장 과정에서 이들은 갈등 내러티브를 어떻게 재프레이밍(reframe)할 것인지, 그리고 미래를 위한 새로운 비전을 어떻게 제시할 것인지에 각별한 신경을 썼다. 기후변화의 피해자로 북극곰을 제시하고 과학자들이 기후위기의 위협에 대한 정보를 전달해주는 상황에서 기후정의동맹은 기후위기로부터 일차적인 피해를 받는 최전선 커뮤니티(frontline community)를 정의로운 전환을 통해 만들어낼 평등하고 생태적인 공존 사회를 가져올 드라마의 주인공으로 부각시켰고, 이 과정에서 선주민 단체들이 기후정의운동에서 보다 주도적인 역할을 하기 시작했다. 2014년 뉴욕에서 열렸던 민중 기후 행진(People's Climate March)에서는 기후정의동맹과 선주민 환경 네트워크 등이 “위기의 최전선, 변화의 최선두 (Front Lines of Crisis, Forefront of Change)”라는 거대한 플래카드를 앞세우고 수 만명의 행렬을 이끌기도 했다. 이 구호는 이후 “태풍을 견디기 위해선 뿌리가 필요하다,” “해법을 만들어내기 위해서는 뿌리가 필요하다”와 같이 기후정의와 정의로운 전환을 위해서는 “뿌리가 필요하다(It takes roots)”는 내러티브 캠페인으로 이어져 지역에서의 활동에서부터 COP(기후변화 당사국 총회) 참여에 이르기까

94) 2절에서 논의되었듯 스토리텔링이 개별적인 이야기라 한다면 내러티브는 다양한 갈등 형태와 전개 방식을 가지는 이야기들을 관통하는 큰 이야기 구조 혹은 줄기를 의미한다.

지 중요한 슬로건으로 사용되었다. 여기서 ‘뿌리’는 조직된 커뮤니티, 전통, 단합한 민중들의 힘이 기후위기 시대를 살아가기 위한 탄력성의 핵심적 요소임을 형상화한 것인데, 이야기 센터는 이런 작업이 유연히 이루어진 것이 아니라 내러티브 권력 분석에 기반한 의식적 실천의 결과임을 강조한다.

“태풍을 견디기 위해선 뿌리가 있어야 한다.”

- “기후변화 말고 체제변화”



두 번째로 공공 서비스 및 돌봄 노동자들의 조직인 오레건 주 전미 서비스노조(SEIU) 503의 사례를 살펴보자. SEIU 로컬 503은 72000

명의 조합원을 가진 주정부 및 공공기관 노동자, 돌봄 노동자, 대학 노동자들의 노동조합이다. SEIU 503은 몇 년 전부터 공세적인 단협을 캠페인을 조직하고 있는데, 주 정부의 예산이 축소될 것으로 예상되는 와중에서도 현재(2021년 여름) 90%의 소속 단위들이 임금인상, 위험수당, 서비스 시간 확대 등을 둘러싼 녹녹치 않은 단체협상을 준비하고 있다. 이 싸움은 다층적인 캠페인을 통해 진행되고 있는데 “돌봄은 필수적이다”라는 제목의 야외 파티/장터와 주 상원의원과의 타운홀 미팅, 여성 노동자들의 컨퍼런스, 주의회 의원들에 대한 전화 총공 등을 조직해왔다. 전대미문의 폭염이 미국 북서부를 강타하자 폭염으로부터 노동자와 시민들을 보호하기 위한 조치들도 요구하고 있고 코로나 경제난 속에서 월세를 내지 못한 세입자들이 쫓겨나가는 것을 막기 위한 입법 활동도 벌이고 있는데, 이 모든 과정에서 양육 지원비 확대, 재생 에너지 확장 계획, 재생 에너지 부문에서의 노동권 확보 등 노동조합이 싸워 얻어낸 성과들을 적극적으로 홍보하고 있다.

그러나 모든 활동의 핵심은 개별 노동자들과 그들의 이야기를 전면 에 내세우는 전략이다. 이를 위해 조합은 디지털 툴킷을 활용한 “나는 필수적이다(I am essential)”라는 온라인 캠페인을 벌였다. 공공기관 노동자, 간호사, 돌봄 노동자, 대학 노동자 등의 얼굴과 사연을 담은 SNS 캠페인의 방식인데 추상적인 요구안 대신 어디서든 볼 수 있는 얼굴들을 통해 구체적이고 생생한 메시지를 전달하려는 의도이다. 조합원들은 자신의 현장 경험을 살려 짧지만 생생하게 자신의 노동이 왜 필수적이며 어떻게 공동체에 도움이 되는지 알려준다. 그리고 각각의 메시지들은 돌봄에 기초한 보다 대안적인 경제체제를 향해 있

다. 돌봄 노동자이자 교섭을 담당하고 있는 패티 폴켄스타인(Patty Falkenstein)은 이를 이렇게 표현하고 있다: “우리는 오늘날의 경제 상황에서 큰 변화를 만들어내기 위한 진정한 기회를 맞이하고 있는데, 우리 팀은 돌봄 경제를 활성화하고 공급자와 소비자 모두에게 더 나은 시스템을 만드는 일에 전념하고 있습니다.”⁹⁵⁾

이제 보다 본격적으로 사회운동에 있어 스토리텔링이 어떻게 드러나고 있는지 살펴보자. 먼저 살펴볼 것은 2020년 11월 선거에서 공화당에 유리하게 선거구가 구획된(gerrymandered)된 텍사스 제10 선거구(오스틴과 휴스턴 사이의 지역)에 출마했던 마이크 시겔(Mike Siegel)을 지지하는 홍보 영상 속 스토리텔링이다. 마이크 시겔은 공립학교 선생님의 경력을 가진 노동조합 활동가이자 시민권 변호사인데 미국의 민주적 사회주의자들(DSA)과 썬라이즈무브먼트 등 진보적 단체들의 지지를 받으며 민주당 후보로 출마했다가 보수적인 선거구에서 7% 차이로 아쉽게 낙선했다. 그러나 그를 지지하는 영상에 드러난 스토리텔링은 기후위기 시대 노동자들이 공통적으로 경험하는 위협과 부정의를 생생하게 보여줄 뿐만 아니라 당사자들 간의 명확한 갈등의 지점을 짚어내고 노동자의 계급적 정체성에 기반해 갈등이 어떻게 해소될 수 있는지에 대한 희망적인 비전까지 효과적으로 제시해주고 있다. 잘된 편집은 보는 이의 감성과 감정을 적당히 자극하기도 하고 마지막에 반복되는 제목은 노동자의 단합된 힘에 대한 희망을 준다. 앞서 살펴봤던 원칙과 방향을 잘 적용한 모범적인 스토리텔링의 사례라 할 수 있다.⁹⁶⁾

95) <https://seiu503.org>, <https://www.facebook.com/SEIULocal503>

96) <https://www.youtube.com/watch?v=GOgRw4cRm5k>

〈그들이 우리의 이름은 알지 못하겠지만 우리의 힘은 알게 될 것입니다〉

우리는 유명하지 않아요. 하지만 우린 그들의 빛나는 도시와 이 나라의 어마어마한 전기 인프라를 건설하는데 뼈와 살을 갈아 넣었어요. 우린 억만장자들의 ‘아메리칸 드림’을 우리 몸으로 떠받쳐줬어요. 우린 그들의 아메리카를 건설했지만 제 동료들이랑 이야기해보면 우리에게 다가올 미래가 무엇인지가 뚜렷이 보여요: 홍수와 산불은 악화되고 있고 공장은 문을 닫고 있어요.

눈을 돌려 내 조합 형제자매들을 둘러 보면 일자리들이 마구 사라지고 있어요. 더 좋은 일자리로 전환하려는 계획도 없이 말이지요. 전 그들의 아메리카가 우리들을 뒷전에 두는 것을 용납하지 않을 거예요. 그래서 저는 노동조합과 함께 그린뉴딜을 조직하는 일을 시작했습니다. 이 일을 가지고 이야기하는 것이 쉽지는 않았지만 내 동료 노동자들은 우리 자신과 우리의 지역공동체의 삶을 더 낫게 만들지 못하는 나라가 대체 어떤 쓸모가 있는 것인지에 대해 이미 잘 이해하고 있었어요.

노동조합에선 이런 이야기를 하죠. 우리가 [협상] 테이블에 앉지 못했다면 우리가 메뉴라는. 우리 노동조합이 마이크 시걸을 지지하는 건 놀라운 일이 아닙니다. 마이클 맥콜[마이크 시걸의 공화당 상대]은 그가 누구를 위해 일하는지 우리에게 잘 보여주었어요. 코로나가 닥쳤을 때 그는 노동자가 아니라 CEO들의 배를 채워주는 작업을 했죠. 마이크 시걸은 우리가 내년에 협상 테이블에

않게 할 수 있는 기회입니다. 의회 안의 제대로 된 우리 편인 셈이죠.

마이크는 공기를 맞보기 전에 노동조합의 힘부터 알았습니다. 그의 어머니는 기계공이었는데 그를 자궁에 품은 상태에서 파업을 조직했죠. 그가 어떤 일을 하던 그는 우리를 중심에 놓을 것입니다. 이번 선거는 우리가 가진 그린뉴딜의 비전을 위해 우리 중의 하나를 의회에 보내는 선거이자 노동조합이 보장된 좋은 일자리를 탈환하기 위한 선거입니다. 우리 자신과 우리가 사랑하는 이들을 위해 보다 안정된 미래를 구축하기 위한 선거입니다. 우리는 [그들의 아메리카가 아닌] 우리의 아메리카를 만들기 위한 결정적인 순간에 와있습니다.

그들이 우리의 이름은 알지 못하겠지만 우리의 힘은 알게 될 것입니다.

노동자의 스토리텔링은 아니지만 그레타 툰베리(Greta Thunberg)가 이끌고 있는 미래를 위한 금요일(Fridays for Future)의 내러티브도 참고할 만하다.⁹⁷⁾ 미래를 위한 금요일은 매해 9월 기후 학교 파업을 포함한 국제적 기후행동을 벌이고 있는데, 올해엔 9월 24일이 행동일로 잡혔다. 유엔 등 국제단체들과 주류 언론의 주목을 가장 많이 받는 미래를 위한 금요일은 세계 기후정의운동과 그 내러티브에도 상당한 영향을 미치고 있는데, 올해의 슬로건은 #체제를뿌리뽑자

97) https://www.instagram.com/p/CR_8E2ih0UT/ 혹은 <https://fridaysforfuture.org/September24/>, 미래를 위한 금요일의 더 상세한 내러티브 전략과 요구를 담은 긴 버전은 다음을 참고할 것: <https://docs.google.com/document/d/1b25qhqlf0E-4h6NQDzLX40YifD6khpgee3Vl6g7nNSE/edit>

(#UprootTheSystem)이다. 평소 기후위기가 체제에 근본적으로 내재된 모순의 결과이며 “지금의 체제는 잘못 돌아가고 있는 것이 아니라 본디 부정의 하계끔 만들어진 것”이라는 주장을 해왔던 튜베리의 내러티브와 잘 맞아 떨어진다. 미래를 위한 금요일은 올해 들어 남반구에 대한 북반구의 수탈과 착취에 주목하면서 ‘기후위기로 인해 가장 영향을 많이 받는 사람들과 지역’(MAPA)에 초점을 맞추고 있는데, 그 연장선에서 7월 말 9월 24일 행동을 위한 내러티브 전략을 발표했다. 선언문 형식의 짧은 글은 기후위기를 전 지구적인 체제의 부정의의 산물로 보면서 갈등의 본질을 드러내고 이로부터 새로운 사회에 대한 비전을 도출해내고 있다. 한국에서는 그레타 튜베리나 미래를 위한 금요일에 대한 언급은 엄청 많지만 그들이 하는 주장의 내용에는 큰 관심이 없는데, 이는 한국의 기후운동이 소수 전문가나 환경운동가 중심으로 진행되며 대중적 기반을 확장하지 못하고 있는 현실과 무관하지 않다.

기후위기는 진공 상태에서 존재하지 않습니다. 인종 차별주의, 성 차별주의, 비장애인주의, 계급 불평등과 같은 사회경제적 위기는 기후위기를 증폭시키고 기후위기는 이런 사회경제적 위기를 증폭시킵니다. 기후위기는 단지 하나의 이슈가 아니라 우리의 다양한 투쟁과 해방이 서로 연결되어 있는 문제입니다. 우리는 기후정의를 위한 투쟁을 통해 힘을 모으지만 모두가 같은 경험을 하고 있지 않는다는 점도 인정해야 합니다. 기후위기는 모두에게 똑같은 영향과 피해를 끼치지 않습니다.

MAPA(Most Affected Peoples and Areas; 기후위기로부터 가

장 큰 영향을 받는 사람들과 지역)는 최악의 기후위기를 경험하고 있는데 쉽게 적응하지 못하고 있습니다. 이는 식민주의, 제국주의, 체제적 부정의, 그리고 그들의 노골적인 탐욕으로 MAPA의 땅을 황폐하게 만든 북반구의 엘리트들 때문입니다. 과잉 착취당한 국가들과 사회에서 주변화된 사회집단들은 코로나와 기후를 비롯한 역사상 모든 위기로부터 체계적으로 배제되고 홀로 남겨져 생존을 알아서 책임져야 합니다.

환경의 보호자들과 노동자들의 지도를 따라 대중과 힘을 합쳐야 할 시간은 이미 오래전에 지났습니다. 역사적으로 부정의한 체제를 통해 이득을 봤던 가장 부유한 엘리트들에 의한 MAPA에 대한 배상, 북반구의 급격한 배출량 감축, 공정한 백신 공급, 부채 탕감, 그리고 기후 금융은 단지 문제해결의 시작일 뿐입니다. 우리는 어느 누구도 뒤쳐지지 않는 정의로운 미래를 위해 함께 싸울 것입니다. 역사 속에서 집단행동을 통해 만들어낸 승리들은 청(소)년들이 모두의 더 나은 미래, 사람과 지구가 우선이 되는 미래를 위해 부문과 세대를 가로지르는 연대와 투쟁의 필요성을 입증할 뿐입니다.

좋은 스토리텔링의 사례는 해외에만 있는 것은 아니다. 여성환경연대에서는 7월 말 <릴레이 기후위기 선언: 366>을 시작했는데, 여기서 366은 기후위기가 지속될 경우 21세기 말에 멸종될 생물종의 수라고 한다. 하여 기후위기 대응을 위한 366명의 목소리를 모아 기후위기 선언을 하겠다는 계획을 발표했는데, 그 첫 번째 선언은 “비혼 여성이자 발달장애인의 가족”으로 스스로를 소개한 이의 자기 이야기

기, 즉 스토리텔링의 형식을 빌었다.⁹⁸⁾ ‘기후위기 선언’이라 하면서 사적인 스토리텔링을 전달하는 것은 낯선 것은 아니다. 지난 5월 30일, 서울에서 개최된 P4G(녹색성장과 2030 글로벌 목표를 위한 연대) 정상회의 장소였던 동대문 디자인 플라자 앞을 혼돈의 도가니로 몰아넣었던 멸종반란한국과 멸종저항서울 활동가들의 ‘성명서’도 전통적인 성명서 형식이 아닌, 참가자들이 연행을 불사한 행동에 참여하는 동기를 밝힌 스토리텔링의 형식을 띠기도 했다.⁹⁹⁾ 여성환경연대의 기후위기 선언은 발달장애인 동생과 함께 사는 한 비혼 여성의 가장 사적인 경험을 공공의 장에 드러냄을 통해 코로나 상황에서 소외되어버린 발달장애인(가족)의 힘겨운 현실과 이 현실이 극복된 ‘공존’과 ‘서로 돌봄 사회’에 대해 담담하게, 하지만 큰 공감을 불러오는 방식으로 서술하고 있다. 노동조합에서 익숙한 말하기 방식과는 거리가 있어 익숙지 않을 수 있겠다. 그렇다면 노동조합의 언어가 얼마나 남성적이었는지 생각해볼 일이다.

저는 ##이고, 비혼 여성이자 발달장애인의 가족으로서 말합니다.

저는 가끔 동생과 살아갈 미래를 생각합니다. 동생은 발달장애인 1급으로, 독립적이고 자유로운 삶을 살아갈 주체이면서 동시에 누군가의 돌봄이 필요한 상황에 있습니다. 기후변화가 초래한 코로나 19와 언택트 시대. 온라인 서비스가 누군가에게는 편리함

98) 스토리텔러의 프라이버시 보호를 위해 이름을 숨기고 링크도 공유하지 않도록 한다.

99)

<https://www.notion.so/xrkorea/P4G-8a43ef84efcf4084b9c95f8578b0c2ec>

이겠지만, 대면 서비스가 필요한 발달장애인들에게는 외부와의 접촉이 단절된 채로 집에만 머물게 되는 결과를 초래할 수도 있습니다. 또한 복지 기관의 운영이 원활하지 않게 되면서, 많은 돌봄의 책임은 가족들, 특히 비혼 여성 가족에게 돌아가는 경우가 많습니다. 자유로운 존재로서, 기후위기를 살아가는 당사자로서, 돌봄의 사각지대에 놓여있는 사람으로서 어떻게 하면 자유롭게 사랑하며 살아갈 수 있을까. 동생과 저에게 주어진 과제입니다. 그러기 위해서는 돌봄의 영역이 개인의 책임을 넘어 공동체, 사회까지 확장되어야겠지요. 취약한 상황에 놓여있는 존재들을 돌아봐 주는 사회가 되어야겠지요. 기후위기 시대는 흔히 암담하다고 하지만, 저는 조금은 다른 마음으로 극복하고 싶습니다. 제가 사랑하는 존재들이 살아가는 세계이기 때문입니다. 좁게는 우리 가족, 연인부터 시작하여 지구상에 살아가는 모든 생명, 길가에 핀 들꽃 하나하나까지 삶이라는 것은 들여다보면 참으로 아름다운 것이기 때문입니다. 아름다운 존재들이 서로 어우러져 살아가는 모습만큼 마음의 울림을 주는 것이 없는 것 같습니다. 그 모든 것을 사랑하는 마음으로, 모든 존재가 더 행복할 수 있는 세계를 만들기 위해 노력하고 싶습니다.

기후위기 시대, 서로가 서로를 돌보는 사회를 만들어요. 그 곳에 모든 존재가 공존하는 길이 있습니다.

앞서 살펴보았던 정치적 스토리텔링의 원칙과 방향에 비추었을 때 #님의 이야기에서 빠진 것이 있는데, 그것은 갈등의 당사자들이다. 누가 저들이고 누가 우리인지는 드러나지 않는다. 그러나 스토리텔링

의 돈과 내용을 봤을 때 굳이 이것을 단점으로 지적하기는 어렵다. 저들과 우리를 갈라치면서 갈등의 본질이 어디에 있는지를 생생하게 보여주는 사례를 찾으려면 한국 노동운동사를 살펴보는 것만으로도 충분하다. 잠깐 2003년 85번 크레인 위에서 129일 동안의 고공농성 끝에 생을 마감한 고 김주익 위원장의 장례식에서 읽혀진, 김진숙 지도위원 추도사의 일부를 보자.

“자본이 주인인 나라에서, 자본의 천국인 나라에서, 어찌자고 인간답게 살고 싶다는 꿈을 감히 품었던 말입니까? 애비 잘 만난 조양호·조남호·조수호는 태어날 때부터 회장님·부회장님으로 세자책봉 받은 나라. 이병철 회장님의 아들이 이건희 회장님으로 부자 1위가 되고, 또 그 아들 이재용 상무님이 부자 2위가 되는 나라. 정주영 회장님의 아들이 정몽구 회장님이 되고, 또 그 아들 정의선 부회장님이 재계 순위 4위가 되는 나라. [...] 순이익 수백억이 나고 주식만 가지고 있으면 수십억이 배당금으로 저절로 굴러들어오는데, 2년치 임금 7만 5000원 올리겠다고 크레인까지 기어올라간 사내가 얼마나 불가사의 했겠습니까? 비자금으로 탈세로 감방을 살고도, 징계는 커녕 여전히 회장님인 그들이 보기에 동료들 정리하고 막겠다고 직장에 맞서다 해고된 노동자가 징계철회를 주장하는 게 얼마나 가소로웠겠습니까?”¹⁰⁰⁾

“작년 한진중에서 밀려난 아저씨를 우연히 길에서 만난 적이 있었

100)

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000149804

습니다”로 시작하는 김진숙의 김주익 열사 추도사 장면을 기억하는 노동자가 많을 것이다. 김진숙은 감정에 북받쳐, 하지만 그렇기에 다른 어떠한 사회적 제약이나 규범에도 영향받지 않는 본원적인 자기 이야기를 풀어나갈 수 있었다. 회장님들과 대비되는 노동자의 처지, 이것을 조금이라도 낮게 만들어보려는 노동조합가들의 소망을 “노예가 품었던 인간의 꿈”이라 표현하고 “억장 무너지는 이 분노”와 “피가 거꾸로 솟구치는 이 억울함”을 꺾꺾 울부짖듯 이야기로 토해냈던 김진숙의 추도사를 그 자리에서 보거나 화면을 통해 본 이들은 하나 같이 감정을 주체할 수가 없었다. 마지막 “어버이날 요구르트 병에 카네이션을 꽂아놓고” 혹은 “아빠 얼굴 그려보며 일자리 구해줄테니 사랑하는 아빠 빨리 오라던” 아이들을 언급하며 “이 아이들이 살아갈 세상은 좀 달라져야 하지 않겠습니까?” 이야기를 맺을 때는 누구라도 주먹 움켜쥐었을 것이다. 이처럼 흡입력이 강한 스토리텔링은 사람의 감정을 건드리고 이로부터 새로운 행동의 동기를 창출해낸다. 김진숙은 스토리텔링만큼 한 개인의 사적인 감정을 집합적 감정으로, 운동의 동력을 전환시킬 수 있는 매개체도 많지 않다는 점을 가장 효과적으로 보여주는 운동가이다. 그날의 상황이 특수했던 것은 분명하다. 하지만 김진숙의 스토리텔링은 그날에 국한되지 않았다. 책으로, 인터뷰로, 성명서나 편지로 전해지는 김진숙의 스토리텔링은 그 누구에 견주어도 손색이 없다. 김진숙을 특별한 사람으로만 치부할 것인가, 아니면 그의 스토리텔링에서 배움을 찾고 실천의 무기를 베풀 것인가?

6. 맺으며

미국의 ‘지속가능성을 위한 노동 네트워크(Labor Network for Sustainability)’은 얼마 전 ‘정의로운 전환 듣기 프로젝트(Just Transition Listening Project)’의 결과물을 보고서에 담아 발표했다(JTLP 2021). 산업별, 인종별, 성별로 대표성을 가진 백여 명이 넘는 노동자들을 대상으로 한 심층 인터뷰에 기반한 연구였는데, 인터뷰는 조사자의 개입이 최소화하는 대신 대상 노동자의 스토리텔링을 극대화하는 방식으로 진행되었다. 노동자들의 스토리텔링에 기반한 보고서는 현재까지 미국에서의 정의로운 전환 담론이나 대책은 분절적이고 부적절하며 중장기적으로 기후변화를 막고 사람들의 삶을 나아지게 하기는커녕 정반대의 결과를 가져올 수 있음을 경고하면서 노동의 대응이 “더 크게, 더 폭넓게, 더 멀리(go big, go wide, go far)” 이루어져야 한다는 방향을 제시했다. “더 크게”는 특정 부문이나 사회집단을 다루는 부분적인 대책이 아닌 포괄적인 수준에서의 사회체제적 대안이 필요하다는 점을 말한다. “더 폭넓게”는 기후위기와 산업전환으로 인한 피해에 대응했던 노동조합이나 지역 공동체 차원에서의 모범적 사례가 많긴 하지만 다양한 사회집단들을 연결해 공동의 대안을 모색할 수 있는 공동의 운동 인프라가 갖추어지지 않으면 위기 극복이 어려울 것이라는 점을 지적한다. 마지막으로 “더 멀리”는 정의로운 전환이 지역이나 부문 차원의 재교육-훈련과 같은 지엽적이고 단기적 처방으로는 불가능한데, 특히 젊은 노동자나 아직 노동시장 진입하지 못한 청년들을 고려한 일자리 계획을 보다 장기적인 차원에서 고민해야 함을 강조한다. 인터뷰 대상이 되었던 노동자들의 스토리텔링을 모아봤더니 노동의 기후위기 대응이 부분적 대책이 아닌 근본적

이고 폭넓은 변화의 요구로 드러났다는 점은 중요한 시사점을 준다.

지난 일 년 사이 기후위기 대응을 핑계 삼은 정부와 기업의 행보가 숨쉴 틈 없이 빨라졌다. 정부는 일 년 사이에 ‘한국판 뉴딜,’ ‘2050 탄소중립 추진 전략,’ ‘한국판 뉴딜 2.0’을 내놓은 데다 얼마 전에는 ‘공정한 노동전환’이란 이름 아래 기업 살리기의 연장선상에 있는 노동 정책을 발표하기도 했다. 국회에서는 탄소중립 법안을 둘러싼 논의가 진행되고 있고 정부가 선정한 인사들의 참여를 통해 구성된 탄소중립 위원회는 ‘숙의 민주주의’라는 이름 아래 500명의 시민참여단에 기반한 ‘탄소중립 시민회의’ 구성을 앞두고 있다. 이런 가운데 ‘정의로운 전환’은 고용 전환을 위한 재교육이나 훈련 수준으로 그 의미가 퇴색된 채로 사용되고 있고 기후정의는 탄소중립 만큼이나 내용 없이 회자되고 있다. 기후-환경 분야의 많은 단체들과 전문가들은 정부 정책에 비판적인 모습을 보이면서도 크게 반대의 목소리를 낼 생각도 못하고 있는 상황이고 대부분의 진보적 시민사회 단체들은 아직까지 기후위기 대응을 강 건너 불 보듯 하고 있다. 민주적 노동조합 운동은 뒤늦게 대응에 나서고 있으나 정부와 산업계의 속도에 비하면 아직 걸음마도 못 뚫 수준 같다. 든든한 우군도 찾기 힘든 상황. 앞서 나가는 정부 정책을 쫓아가느라 숨가빠 하며 현장별로 분절적인 대응을 계속할 것인가, 아니면 중장기적인 관점 속에서 노동자의 관점에서 정의로운 전환과 기후정의의 중심을 잡아나가는 실천도 함께 조직할 것인가?

이 글에서는 프레임과 내러티브, 스토리텔링 전략에 대한 소개를 통한 노동조합의 적극적인 기후위기 대응의 가능성을 모색해보았다. 스토리텔링 전략은 담론 전략이기도 하지만 동시에 기층 조합원들을

노동운동의 주체로 세우는 조직화 전략이기도 하다. 여기에는 모두가 대단한 글밭이나 말밭을 가지고 있진 못하더라도 위협과 갈등, 부정의를 체감하고 타인과의 감성적 공감을 이루며 자기 이야기를 풀어나갈 수 있는 존재라는 문제의식이 있다. 스토리텔링은 현장 노동자들 사이에서 이미 일상적으로 이루어지고 있는 행위이자 조합 활동가와 기층 조합원들 간의 괴리가 커질 대로 커진 오늘의 현실을 극복하기 위한 소중한 운동의 자원이자 조직 기제로 활용될 수 있다. 익숙하지 않다고 눈을 돌리기보다는 온라인 게시판에서의 글쓰기 형태든 피켓이나 종이 쪼가리에 담은 짧은 손글씨든 아니면 SNS를 활용하는 방식이든 기층 조합원들이 참여할 수 있는 공간을 만들어 보자. 산별 차원에서 기후위기와 관련된 노동자들의 이야기를 공모하는 형식을 펼 수도 있고 여성환경연대에서 진행하는 ‘릴레이 기후위기 선언’같은 형식도 좋다. 이를 통해 개개인이 살아왔던 삶의 경험을 돌아보며 오늘의 위기상황을 어떻게 대면하고 있는지, 이러한 현실에서 어떤 유토피아적 삶을, 사회를 꿈꾸는지를 이야기 해보며 지금 노동조합 혹은 정부에서 제안하고 있는 전환의 그림이 그 꿈과 비교해 얼마나 만족스러운 건지 이야기를 나눠볼 수도 있겠다. 물론 이 작업은 기후정의와 정의로운 전환에 대한 명확한 원칙과 방향에 대한 교육과 결합되어야 가장 효과적일 것이다. 그러다 보면 노동자 간의 공감과 유대도 강해질 것이고 노동조합 상층부에서는 나오기 힘든, 정의로운 체제 전환을 위한 다양한 상상력이 발휘될 수도 있지 않을까?

참고문헌

- 고희진. 2021. “사업장 폐쇄도 닥쳐야 알아…탈석탄 맞지만 고용 불안 해아려야.” 경향신문 5월 19일.
- 관계부처합동. 2020a. “한국판 뉴딜 종합계획.”
- 관계부처합동. 2020b. “2050 탄소중립 추진전략(안).”
- 기후사회연구소. 2020. <‘공정한 전환’을 위한 한국적 맥락 탐색: 석탄발전 부문을 중심으로>
- 김성민. 2021. “노동자 의식 설문조사 결과를 통해 본 기후위기-노동운동의 과제.” 사회변혁노동자당 정치캠프 <정의로운 전환으로 가는 길: 노동자, 구제와 보호의 대상이 아닌 에너지전환의 주체로> 세션 자료집, 58-71쪽.
- 김현우. 2014. <정의로운 전환: 21세기 노동해방과 녹색전환을 위한 적록동맹 프로젝트> 나뭇박스.
- _____. 2020. “그린뉴딜과 정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응 및 정책 과제.” 노동N이슈 7월: 1-12.
- 노라 래텔과 데이비드 우젤 [김현우 옮김]. 2019. <녹색 노동조합은 가능하다: 기후변화의 시대, 정의로운 전환의 이론과 현장> 이매진.
- 예정연(에너지기후정책연구소). 2020. <탈석탄 예정지역의 이해관계자 분석과 사회적 대화 방안 모색 - 당진, 태안, 보령을 중심으로>. 충남연구원 발주 프로젝트.
- 이정필. 2018. “정의로운 전환의 담론과 과제.” *Energine Focus* 88: 1-10.
- 이정필, 권승문. 2019. “탈석탄과 정의로운 전환.” 한국환경사회학회 학술대회 자료집: 167-183.

- 정의당. 2021. <정의로운 에너지전환을 위한 발전 비정규직 설문조사> 설문지.
- 충남연구원. 2021. <정의로운 전환을 위한 스무 가지 목소리: 충남 탈석탄 이해관계자 가상인터뷰 사례집>
- 허세민. 2021. “문대통령 ‘에너지 대전환, 누구도 일자리 잃지 않는 공정 전환으로’” 서울경제 3월 19일.
- 홍덕화. 2020. “기후불평등에서 체제 전환으로: 기후정의 담론의 확장과 전환 담론의 급진화.” 환경사회학연구 ECO 24(1): 7-50.
- Anderson, Deb. 2016. “Voices of Endurance: Climate and the Power of Oral History.” In Tom Bristol and Thomas H. Ford (eds.). *A Cultural History of Climate Change*. London and New York: Routledge: 17-37.
- Benford, Robert and David Snow. 2000. “Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment.” *Annual Review of Sociology* 26: 611-639.
- Davis, Joseph E. (ed.). 2002. *Stories of Change: Narrative and Social Movements*. State University of New York Press.
- Davis, Mike. 2018. *Old Gods New Enigmas: Marx’s Lost Theory*. Verso.
- Flam, Helena and Debra King. 2005. *Emotions and Social Movements*. Abingdon, UK: Routledge.
- Gamson, William. 1992. *Talking Politics*. Cambridge University Press.
- Goodwin, Jeff, James Jasper, and Francesca Polletta. (eds.). 2001. *Passionate Politics: Emotions and Social Movements*.

University of Chicago Press.

- Harrison, Summer. 2017. "Environmental Justice Storytelling: Sentiment, Knowledge, and the Body in Ruth Ozeki's *My Year of Meats*." *ISLE: Interdisciplinary Studies in Literature and Environment* 24(3): 457-476.
- Jasper, James. 2011. "Emotions and Social Movements: Twenty Years of Theory and Research." *Annual Review of Sociology* Vol. 37: 285-303.
- Johnston, Hank and John A. Noakes. 2005. *Frames of Protest: Social Movement and the Framing Perspective*. Rowman and Littlefield.
- JTLP(Just Transition Listening Project). 2021. *Workers and Communities in Transition: Report of the Just Transition Listening Project*. Labor Network for Sustainability.
- Polletta, Francesca. 2006. *It was Like a Fever: Storytelling in Protest and Politics*. The University of Chicago Press.
- Reinsborough, Patrick and Doyle Canning. 2010. *Re:Imagining Change: How to Use Story-based Strategy to Win Campaigns, Build Movements, and Change the World*. Center for Story-based Strategy. PM Press.
- Saltmarsche, Ella. 2018. *Telling the Difference: Using Story to Change Systems*. Calouste Gulbenkian Foundation.
- Snow, David and Robert Benfold. 1992. "Master Frames and Cycles of Protest." In Aldon Morris and Carol McClurg Mueller (eds.). *Frontiers in Social Movement Theory*. Yale

University Press: 133–155.

Snow, David, E. Burke Rochford, Steven Worden, and Robert Benford. 1986. “Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation.” *American Sociological Review* 51(4): 464–481.

Solnit, Rebecca. 2019. *Whose Story is This? Old Conflicts, New Chapters*. Haymarket Books.

Sweeney, Sean and John Treat. 2018. “Trade Unions and Just Transition: The Search for a Transformative Politics.” TUED Working Paper No. 11.

Tilly, Charles. 2002. *Stories, Identities, and Political Change*. Rowman and Littlefield.

Yang, Guobin. 2007. “Emotions and Social Movements.” In George Ritzer (ed.). *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Hoboken, NJ: Blackwell–Wiley: 1389–1392.

4장

교통 전환의 방향과 노동운동의 과제

홍덕화

1. 서론
2. 교통 전환 논의의 출발점
3. 교통 전환의 기본 방향
4. 교통 전환을 위한 노동운동의 대응 과제
5. 결론

4장

교통 전환의 방향과 노동운동의 과제

홍덕화

1. 서론

교통 전환이 기후위기 대응을 위한 시급한 과제로 부상하고 있다. 연료 연소 부문의 온실가스 배출량이 압도적으로 많지만 교통·수송 부문의 배출량 또한 무시할 수 없는 상황이다.¹⁰¹⁾ 온실가스 배출량 증가 추세를 보면, 상황은 더 심각하다. 수송 부문의 2017년 온실가스 배출량은 1990년 대비 177% 가량 증가해서 다른 분야보다 더 빠르게 배출량이 늘고 있다.¹⁰²⁾ 도로 부문의 증가 속도는 더욱 가파른

101) 2017년 기준 한국의 온실가스 총배출량은 7억 910만톤 CO₂eq 가량이고, 이중 에너지 부문이 6억 158만톤 CO₂eq를 차지한다. 에너지 부문을 나눠보면, 연료 연소로 인한 배출량이 6억 1,180만톤 CO₂eq이고, 수송 부문은 9,830만톤 CO₂eq이다. 수송 부문의 세부 현황을 보면, 도로 부문이 9,427만톤 CO₂eq로 압도적으로 많고, 항공 165만톤 CO₂eq, 해운 134만톤 CO₂eq, 철도 29만톤 CO₂eq이 뒤를 잇고 있다(간접 배출량(전력, 열) 제외). 관련 자료는 환경부 온실가스 종합정보센터(2019)를 참고할 것.

데, 1990년 대비 3배 이상 온실가스 배출량이 늘었다. 탄소중립을 실현하기 위해서는 교통·수송 부문의 온실가스 배출량을 감축할 수 있는 방안을 조속히 마련해야 한다.

교통 전환의 필요성이 커지면서 정부 역시 교통·수송 부문 온실가스 배출량을 줄이기 위한 정책을 강화하고 있다. 그러나 정부의 교통·수송 부문 대책은 전환 정책이라 하기에 상당히 미흡한 수준이다. 단적으로 문재인 정부의 그린뉴딜 중 교통 정책은 전기·수소차 보급에 집중되어있다(관계부처합동, 2020; 이영수, 2021). 대중교통 확대가 교통 부문의 대책으로 포함되어 있으나 정책의 우선순위가 낮고 배분된 예산은 적다. 철도 확충 계획이 있으나 지역 내 대중교통과의 연계 계획이나 전환 계획으로서 철도 부문 대책은 분명하지 않다(김태승 외, 2021). 2050 장기저탄소발전전략(LEDs)의 수송 부문 계획 역시 이와 크게 다르지 않다. 즉 전기·수소차 보급이 주축을 이루고, 교통 수요 관리, 대중교통 확대, 철도·항공·선박의 저탄소화가 보조적 역할을 하고 있다. 전반적으로 볼 때, 정부가 제시하는 교통 전환은 도로 중심의 기존 교통 체계를 고수하면서 자동차산업을 지원·육성하는 데 초점이 맞춰져 있다.

유럽을 비롯한 몇몇 선발국가와 비교하면, 한국 정부의 정책은 상당히 소극적이라는 평가를 피할 수 없다. 예컨대, 유럽 그린딜은 2050년 교통 부문 배출량을 90% 감축하는 것을 목표로 하고 있다(유정민, 2020). 이외에 2030-40년 내연기관 생산·판매 금지, 대중교통

102) 2009-2019년 교통부문 온실가스 배출량을 연료별로 구분해보면, 경유 51.0%, 휘발유 26.5, 부탄 14.6%, 항공유(JET A-1) 2.0%이다(교통 온실가스 관리시스템).

활성화, 자전거·보행 활성화, 교통 수요 감축 등 교통 부문 대책을 강화하는 모습을 어렵지 않게 확인할 수 있다. 최근 언론을 통해 많이 소개된 프랑스와 독일의 국내 단거리 항공 운항의 중단 조치도 그 중 하나다. 또한 배출권 거래제의 적용 범위를 확대하기 위해 항공 부문 무상 제공 배출권 규모를 축소하고 해운 부문을 새로 편입시키는 방안이 논의되고 있다(유정민, 2020).

그러나 이와 같은 교통 부문 대책으로도 교통 전환을 이룰 수 있을지는 불투명하다. 무엇보다 여러 조치들이 추가되고 있지만 기본적으로 전기차 보급이 우선순위를 차지하고 있기 때문에 자가용 승용차로의 고착화가 동시에 진행되고 있다. 현재 제시되고 있는 대책으로는 온실가스 배출량을 신속하게 감축하기 어렵다는 목소리도 커지고 있다. 단적으로 프랑스 정부가 추진하고 있는 2시간 30분 이내 국내 항공기 운항 금지 방안에 대해 프랑스 그린피스 지부장은 기후위기를 막기에는 지나치게 소극적인, “15년 전이나 적법했을 법”이라고 비판한 바 있다(아시아경제, 2021). 이렇듯 쟁점이 실질적이고 신속한 탄소배출 감축 방안으로 이동하면서 대중교통의 활성화, 도시계획의 변화를 위한 조건이 무엇인지, 교통 전환을 위해 어떤 소유·통제 모델이 필요한지 등 구체적인 이행 전략에 대한 질문들이 대두되고 있다.

전환 전략에 관한 질문은 교통 전환에 국한된 것이 아니다. 전환 경로를 둘러싼 경합이 확산되면서 공적인 것(public)에 기초한 전환 전략에 대한 관심이 높아지고 있다. 2010년대 후반 영국 노동당, 미국 민주당 등에서 공적 소유와 민주적 통제를 강조하는 그린뉴딜이 부상한 것을 단적인 예로 들 수 있다. 여기에 코로나19를 계기로 공공 부문의 역할과 중요성이 확인되면서 공공성에 기초한 전환 전략에 대한

관심이 한층 커졌다. 팬데믹 이후 계층 간 격차가 커지는 K자형 복구(K-shaped recovery)가 진행되고 있는 상황을 고려하면 불평등을 해소하는 방향으로의 전환 계획을 수립할 필요성은 앞으로 더 커질 것이다(ITF, 2021). 다만 공적 개입의 목표와 방향이 중요하다라는 점은 새삼스럽지만 강조할 필요가 있다. 공공성을 중심에 둔 전환 전략은 대기업과 자산가, 금융자본을 위한 국가 개입이 아니라 지속가능성과 평등, 노동자·시민의 권리를 위한 민주적 계획을 토대로 하기 때문이다(블레이클리, 2021).

이와 같은 흐름과 결합하여 교통 전환의 전략으로 공적 소유·운영과 민주적 통제에 대한 관심이 높아지고 있다. 예컨대, 국제운수노련(ITF)의 ‘Our Public Transport’는 이동수단의 전기화를 넘어서(무상) 공공교통 확대, 민관협력 모델 탈피, 공동체 주도 공유 이동수단 확대 등을 교통 전환의 출발점으로 제시한다. 영국 노동당의 그린뉴딜, 미국 버니 샌더스의 그린뉴딜 또한 공적 소유와 민주적 통제에 기초한 공공교통을 교통 전환의 핵심 수단으로 꼽은 바 있다. 교통 전환이 촉발할 자동차 산업에서의 고용 충격을 완화하기 위한 방안으로 공공 교통에서의 일자리 확대를 모색하는 이들도 늘고 있다(ILO, 2020). 앞으로 전환 전략으로서 공공 영역이 주목받는 것과 맞물려 공공 교통에 대한 요구는 더 확산될 것으로 예상된다.

국내에서도 대중교통 활성화와 도시계획을 연결한 전환 구상이 파편적으로나마 지방정부의 계획 속에서 논의되는 모습을 볼 수 있다. 교통 전환이 이슈로 부상하면서 사회운동진영의 교통 전환에 대한 관심 또한 늘고 있다. 위기이든 기회든 교통 전환은 노동운동이 피할 수 없는 쟁점이 되고 있다. 단적으로 화석연료 보조금 폐지 논란은 유가

보조금 제도를 논쟁의 장으로 불러낼 것으로 보인다. 철도와 버스를 비롯한 대중교통을 활성화하라는 요구는 대중교통의 소유·운영 방식을 바꿔야 한다는 주장과 연결될 수 있다. 교통 전환에 대한 논의가 늘고 있는 만큼 사회운동, 특히 노동의 시각에서 교통 전환의 방향을 탐색하고 전환 전략을 수립할 필요성은 점점 더 커질 것으로 보인다.

간헐적으로 논의되고 있지만, 교통 전환의 기본적인 방향(공공교통, 교통권·이동권 보장, 교통 수요 관리 등)에 대해서는 환경운동과 노동운동의 입장이 크게 엇갈리지 않는 것으로 보인다. 다만 환경운동은 교통 전환의 필요성을 강조하는 데 반해 공공 교통의 구체적 쟁점이나 강화 전략에 대한 논의가 부족한 편이다. 반면 노동운동에서는 기존의 공공 교통 논의 속에 기후위기, 탄소중립이 부차적인 이슈로 추가되는 경향이 있다. 교통 전환이 느슨하게 공유된 비전으로 존재하는 만큼 교통 전환의 기본 원칙을 확립하고 교통 전환의 맥락에서 현안을 새롭게 해석하고 의미를 부여할 필요가 있다. 교통 전환의 시각에서 기존 의제를 적극적으로 재구성하지 못하면 공공 교통 강화를 위한 정치세력의 구축 역시 요원해질 가능성이 높다.

이 글은 문재인 정부의 교통 부문 온실가스 배출량 감축 방안을 비판적으로 검토하고, 공공 교통 확대, 통합 공공 교통 체계 구축, 교통-에너지 민주주의 등 교통 전환의 방향을 탐색하는 것을 목표로 한다. 아울러 국내 교통·운수 부문에서의 기존 쟁점들을 교통 전환의 시각에서 재해석하고, 노동운동의 대응 방안을 모색할 것이다.

2. 교통 전환 논의의 출발점

1) 전기차로의 기술적 대체의 한계

문재인 정부의 그린뉴딜에서 교통 정책은 ‘미래 모빌리티 전환’의 이름 아래 추진되고 있다(관계부처합동, 2020). 세부 내용을 보면, 내연기관차의 친환경차 전환, 대중교통 활성화, 신모빌리티 서비스 도입 등이 담겨 있다. 철도의 경우, 주요 거점을 고속철도망으로 연결하고 광역도시철도 등 인프라를 확충하는 방안이 포함되어 있다. 중장기적으로 국토의 분산 개발과 압축형 도시구조로의 전환을 통해 이동 경로와 에너지관리를 효율화한다는 구상 또한 제시되어 있다.

그러나 ‘미래 모빌리티 전환’은 교통수단의 대체에 방점이 찍혀있다. 전기·수소차 보급, 충전소 구축이 미래 모빌리티 전환의 중심을 이루고 다른 정책이 보조적으로 결합해 있다(이규진, 2021; 이상민, 2021; 이영수, 2021). 일례로, 관련 예산이 전기·수소차 보급과 충전소 구축에 집중되었을 뿐더러 내연기관차의 퇴출 계획이 불분명하다. 또한 디지털뉴딜의 세부 사업에 스마트SOC의 명목으로 철도와 도로 관련 사업이 다수 존재하나 대중교통체계의 전반적인 개선이 아닌 디지털화를 통한 시설 개량에 초점이 맞춰져 있다. 즉 교통 수요를 억제하거나 교통 체계를 전환하는 대신 새로운 산업 육성과 기술 개발에 집중하고 있다. 이처럼 기술적 대체와 관련 산업의 육성에 초점이 맞춰지면서 교통 체계 전환을 통한 기후위기 대응은 립서비스가 되고 있다. 서울과 부산을 제외하면 버스와 철도의 일일 통행량 분담률을 합쳐도 승용차에 미치지 못할 만큼 대중교통이 활성화되지 않는 곳이

많지만(한국교통연구원, 2019: 144), 이와 같은 상황을 획기적으로 바꿀 전략은 정부 정책에서 보이지 않는다.

전기차 보급 중심의 교통 대책에 대해서는 국내외에서 다양한 비판이 제기되고 있다. 먼저 전기차 보급이 늘고 있지만 내연기관차의 판매·운행 현황에 비춰보면 여전히 기대와 현실 사이의 격차가 크다(Riexinger, 2020; Sweeney and Treat, 2019). 전 세계적으로 내연기관 대비 전기차 판매·등록 비율을 보면 전기차로의 대체는 미흡한 수준이다. 또한 SUV(sport utility vehicle), 고급자동차(luxury cars), 스포츠카 등 에너지 소비량이 많지만 수익성이 높은 내연기관 차량의 판매량이 꾸준히 늘고 있다. 국내 상황도 이와 유사하다. [표 11]은 국내 승용차 판매량의 변화를 나타낸 표이다. 한국은 기본적으로 경차의 비중이 상당히 낮은 편인데, 경차 판매량이 갈수록 줄고 중대형·대형차 판매량이 지속적으로 늘고 있는 모습을 볼 수 있다. 에너지효율이 낮은 차종이 늘면서 개별 차량의 에너지효율이 개선되는 추세임에도 불구하고 주행거리당 탄소배출량은 거의 변화가 없는 상황이다(김태승 외, 2021: 266). 주행거리가 늘면서 총 배출량이 증가하고 있음은 물론이다. 이와 같은 상황을 고려할 때, 내연기관차의 생산·판매 규제 강화, 나아가 차량 설계나 에너지 소비량에 대한 규제 없이 전기차 보급만으로 온실가스 배출량을 획기적으로 감축하는 것은 사실상 불가능하다고 할 수 있다.

표 11 국내 승용차 판매량 추이

구분	2012	2013	2014	2015	2016
경형	202,844	182,021	186,702	173,418	173,008

	% 17.3	16.0	15.4	13.1	12.9
소형	247,632	237,512	255,055	298,160	331,167
	% 21.1	20.9	21.0	22.5	24.7
중형	500,914	497,135	506,653	539,073	479,135
	% 42.6	43.7	41.7	40.6	35.7
중대형	182,667	186,308	211,482	259,478	269,502
	% 15.5	16.4	17.4	19.6	20.1
대형	41,834	34,051	54,051	56,647	90,567
	% 3.6	3.0	4.5	4.3	6.7
합계	1,175,891	1,137,027	1,213,943	1,326,776	1,343,379

자료: 에너지전환포럼(2020: 114)

둘째, 개별 소유 전기차는 혼잡성, 주차공간 및 도로 인프라 구축 등 기존의 내연기관차가 안고 있던 문제를 해결하지 못한다(ITF, 2019b). 셋째, 전기차 지원·보조금은 역진적으로 배분된다(Riexinger, 2020; Sweeney and Treat, 2019; 이영수, 2021). 소비자 보조금의 경우 중상층에게 집중되고 세컨드카 구입에 사용되는 모습이 나타나고 있다. 또한 지원·보조금의 상당액이 생산기업에게 돌아가고 있으며, 환경적·사회적 필요가 아닌 기업의 이윤을 극대화하는 방식으로 전기차 설계, 생산, 판매가 진행되고 있다. 넷째, 전기차의 온실가스 감축 효과는 전력 생산 방식에 따라 크게 달라진다(ITF, 2019b; Sweeney and Treat, 2019). 석탄화력, 원전, (가스복합화력) 비중이 높을 경우 전기차 효과가 상쇄될 뿐만 아니라 전기차가 확대되면서 전력 소비량이 늘어날 가능성이 높다. 이로 인해 재생에너지에 기초한 교통수단의 전기화를 추진하면서 동시에 전기차의 교통량, 크기, 무게, 성능(마력), 장비(디지털화) 측면에서 에너지·자원 소비

량을 줄일 필요성이 커지고 있다. 다섯째, 배터리 생산은 리튬, 코발트, 니켈, 희토류 등 광물 자원 수요를 증가시킨다(ITF, 2019b; RieXinger, 2020; Sweeney and Treat, 2019). 국제에너지기구(IEA)가 최근 발간한 보고서에 따르면 파리협정이 제시한 목표를 달성하기 위해 에너지 저장 장치에 쓰이는 주요 광물자원의 사용량이 2040년까지 약 30배가량 늘고, 특히 리튬과 니켈은 40배 이상 증가할 것으로 예상된다(한겨레, 2021). 재생에너지 발전설비에도 광물 자원이 사용되는 만큼 전기차가 확산될수록 생태적 위험을 증가시키고 인권을 위협하는 추출산업이 확대될 가능성이 높다. 따라서 전기차 생산, 운영에 따른 에너지·자원 소비량(생태적 영향)에 관심을 가져야하며 자원 사용량을 줄이는 방향으로의 변화가 필요하다. 이와 같은 비판은 전기차 보급과 같은 기술적 대체로 교통 전환을 추진하는 것의 한계를 보여준다.

항공 부문에서도 기술적 대체를 통한 교통 전환의 한계를 어렵지 않게 확인할 수 있다. 항공기는 화석연료 의존성을 단기간에 줄이기 어려운 만큼 바이오연료로의 대체가 주로 논의되고 있다. 그러나 바이오연료를 통한 상쇄(offsetting)는 식량 공급의 불안정성, 토지 수탈(land grabbing), 대규모 산림 훼손, 대형 댐 건설 등으로 인한 생물종 다양성 상실과 인권 침해를 야기할 수 있다(Neale, 2021). 대안으로 전기 항공기로의 대체가 제시되지만 기술적 불확실성이 대단히 높다. 더구나 기술적 낙관주의는 즉각적인 감축 요구를 무마시킬 위험성을 지니고 있다. 이처럼 기술적 대체가 제한적이고 불투명한 만큼 항공 수요의 대체와 축소가 교통 전환을 위해 불가피하다. 즉 단거리와 중거리 항공 수요는 (고속) 철도로 대체하는 방안을 모색하면서 동시에

항공 산업의 활성화를 위한 지원이나 보조금 지급을 중단하고 공항 확장이나 신규 건설을 최대한 억제해야 한다(Neale, 2021; 전현우, 2020). 또한 장기적으로 경제의 지역화를 통해 물류 운송량을 축소하고 여행 수요 자체를 줄이거나 지역 내, 느린 여행으로 전환하는 생활 양식의 변화가 필요하다. 항공 수요의 사치재적 성격을 고려해서 항공 여행 광고를 담배와 같이 금지하는 조치를 취해야 한다는 주장이 제기되는 것에서 유추할 수 있듯이, 항공 교통의 전환은 기술적 대체를 넘어선 조치들을 끊임없이 소환할 것이다.

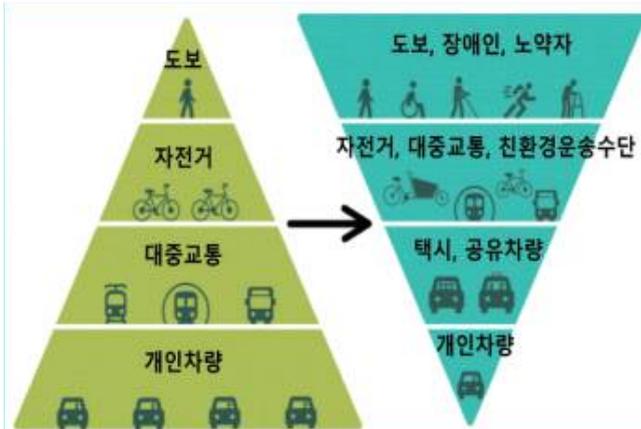
2) 대중교통 활성화와 통합적 접근의 필요성

앞서 언급했듯이, 각국 정부의 교통 부문 대책이 전기차 보급으로 국한된 것은 아니다. 경유차 통행 금지, 내연기관 판매·등록 금지, (공유) 자전거 확충, 버스전용차로와 BRT(Bus Rapid Transit) 도입, 속도 및 통행 제한(no-car zone, car free city center), 도심 내 주차 공간 축소, (신규 도로, 주차장 등) 숨겨진 보조금 축소, 보행로 확충과 같은 교통 수요 관리 정책이 다양한 목적과 계기로 도입되고 있다(Neale, 2021, Sweeney and Treat, 2020; 이규진, 2021; 이수진·허동숙, 2021). 다만 이와 같은 조치들은 대부분 파편적으로 시행되면서 보조적인 역할을 하는 데 머물러 있다. 교통 전환을 위해 부분적으로 시행되고 있는 자가용 승용차 운행 축소, 대중교통 활성화를 전면화할 수 있는 방안이 필요한 상황이다.

통합적 접근은 대중교통을 활성화하고 이동의 효율성을 높이는 데 도움이 된다. 철도-버스(중장거리)와 지하철-버스-전기자전거(중단

거리), 도보-자전거-개인이동수단(단거리)의 연계를 강화해야 대중교통의 이용 편의성과 효율성을 높일 수 있고 자가용 승용차와의 경쟁력 또한 높아진다(녹색교통운동, 2020). 잘 알려진 대로, 자동차-도로 체계는 혼잡, 환경오염 등의 문제를 야기하나 문전 수송(door to door)의 편리성과 시공간적 제약이 적다는 장점이 있다. 반면 철도-궤도 체계는 안전하고 환경적 부담이 적게 대량 수송이 가능하나 궤도 밖 주행이 불가능하다. 따라서 철도-궤도계의 장점을 극대화하기 위해서는 연결-환승을 원활하게 해 대중교통의 마찰시간을 줄이는 것이 중요하다(일본교통권학회, 2001; 전현우, 2020). 교통 전환에서 강조하는 승용차-대중교통-자전거-도보 사이의 우선순위를 역전시킬 수 있는 기반을 통합적 접근이 제공할 수 있는 까닭이 여기에 있다.

그림 12 교통수단의 우선순위 변화



자료: 이수진·허동숙(2021)

통합적 접근은 단순히 이동의 효율성을 높이는 게 아니라 이동 축소(reduce 또는 avoid), 이동 수단 대체(shift), 효율화(improve)를 체계적으로 시행할 수 있는 토대를 제공한다. 교통 전환을 위해서는 기술적 대체를 넘어서 효율화와 이동 축소가 진행되어야 한다(ITF, 2019b; Sweeney and Treat, 2019; 김태승 외, 2021). 즉 연료 전환을 넘어서 대중교통의 활성화, 통행자 행태 변화(이동 축소, 수단 변경, 노선 변경, 통근 시간 변경, 교통수단의 효과적 이용 등)를 통한 교통량 감소를 이끌어낼 때 교통 전환으로 한 발 더 다가갈 수 있다. 문제는 어떻게 축소와 대체, 효율화를 이끌어낼 것이냐 인데, 통합적 접근만한 출발점은 없다고 해도 과언이 아니다. 달리 말하면, 통합적 접근 없이 자가용 승용차의 대중교통으로의 대체, 항공 수송의 철도 수송으로의 대체, 육상 화물운송의 연안 해송으로의 대체를 포괄하는 모달 시프트(modal shift, 운송수단전환)는 사실상 불가능하다.

최근 많은 이들이 관심을 갖고 있는 개인형 이동수단(personal mobility)을 예로 들어보자. 소규모 개인이동수단(전기 킥보드, 자전거 등)은 출발지와 도착지 인근(first and last mile)에서 대중교통의 빈 틈을 메워주는 수단으로 유용하게 쓰일 수 있다. 특히 교통 정보와 교통 서비스가 통합적으로 제공되는 MaaS(Mobility as a Service, 통합교통서비스)가 활성화될 경우 개인이동수단의 역할은 더 커질 것으로 보인다([그림 2] 참고). 다만 개인이동수단이 대중교통의 한 축으로 제 몫을 하기 위해서는 기존의 대중교통과 효율적으로 연결되어야 한다. 즉 전체 교통 체계와 유기적으로 결합할 때, 새로운 모빌리티 서비스는 끊임 없는 교통 서비스를 제공하여 자가용 이용 감소를 유도하는 역할을 할 수 있다(ITF, 2019b; 윤혁렬·기현균, 2019; 장성

훈, 2019). 차량 공유 서비스 역시 마찬가지다. 차량 공유로 인해 교통량 관리가 효율화될 수 있으나 공유 차량만으로 승용차 수요를 대체하기는 쉽지 않다. 오히려 대중교통 이용자가 공유 차량 이용으로 전환하는 일이 더 빈번하게 일어날 가능성이 높다. 따라서 차량 공유 서비스가 자가용 승용차의 주행거리를 축소하는 매개가 되기 위해서는 통합적인 교통 계획이 필수적이다. 그렇지 않을 경우, 차량 공유 서비스는 자가용 승용차가 아닌 대중교통과 경쟁 관계에 놓일 가능성이 높다.¹⁰³⁾

그림 13 대중교통과 통합교통서비스의 연계



자료: 윤혁렬·기현균(2019: 17)

나아가 도시 내 교통 수요를 줄이고 에너지 효율성을 높이기 위해

103) 통합교통서비스는 자가용 승용차의 이용을 줄일 수 있는 출발점에 불과하다. 사적 소유 자동차 모빌리티로부터 벗어나기 위해서는 사회문화적으로 포괄적인 변화가 필요하다. 통행 행태 변화에 관한 쟁점은 장성훈(2019)을 참고.

서는 통합적 접근을 교통수단 간의 연계를 넘어선 도시계획으로 확장할 필요가 있다(Neale, 2021; 유정민, 2020). 혼잡성, 형평성, 도로 인프라 고착(도로, 주차공간 등) 등의 문제를 해결하기 위해서는 이동 축소가 동반되어야 하고, 이를 위해서는 공간 구조가 변해야 한다. 도시 계획을 포함하지 않는 교통 전환 구상은 반쪽짜리 구상에 그칠 공산이 크다. 기술, 산업, 시장, 정책, 공간 구조, 소비문화 등 다차원적인 요소들의 공진화 과정으로 교통 전환을 이해한다면 통합적 접근의 범위는 더 확대될 것이다(Geels, 2012).

3. 교통 전환의 기본 방향

1) 통합 ‘공공’ 교통

통합적 접근의 필요성은 교통 체계의 소유, 운영, 통제를 교통 전환의 주요 쟁점으로 부상시킨다. 사적 소유와 운영을 통해 통합적 접근이 실질적으로 실현될 수 있는지, 달리 말하면 이동 축소, 이동 수단 대체, 효율화를 이룰 수 있는지 의문이 제기되기 때문이다(ITF, 2019a, 2019b; Sweeney and Treat, 2019). 공공 교통이 교통 전환의 맥락에서 소환되는 일차적인 이유이다.

통합 공공 교통(integrated public transport)은 자동차 이용 축소를 위한 체계적인 정책을 실행할 수 있는 토대를 제공한다(ITF, 2019a). 일례로 민자 경전철 사업은 통합 공공 교통의 필요성을 잘 보여준다. 경전철 수요가 과대평가된 면이 있으나 기본적으로 시내버스

와 경전철 간의 경쟁이 경전철 사업 실패를 초래했다고 할 수 있다(류시균, 2018, 2019). 시내버스 이용자가 경전철을 주로 이용하는데, 민영 경전철-시내버스 구조에서는 통합 운영이 사실상 불가능하기 때문이다. 이원화된 대중교통(공영제, 민영제 혼재)에서는 노선 연계 및 조율, 통합요금제 실시가 난관에 부딪히기 쉬운 만큼 교통수단 간 보완 관계가 형성되기 어렵다. 뒤집어 이야기하면, 공공 교통 체제는 통합적 접근을 실현할 수 있는 효과적인 수단이다. 공공 교통으로 결합될 경우, 단거리(보행, 자전거, 마이크로 모빌리티), 중거리(전기자전거, 버스, 철도, 승용차), 장거리(철도, 버스, 승용차)의 연계를 강화하고, 제한 조치(통행료, 주차료, 통행 금지구역), 유인 조치(무료화, 승차 및 주차, 대중교통 서비스 통합), 병행 조치(보행 및 자전거 전용구역, 대중교통 전용 차로·구역)의 효과를 높이는 것이 훨씬 수월해진다.

공공 교통이 (기술적, 경제적) 효율성의 문제를 치환할 수 없는 보편적 권리 보장의 문제를 함축하고 있다는 점도 중요하다.¹⁰⁴⁾ 사회의 구성원들은 누구든 경제적, 신체적, 사회적, 지역적 조건에 구애받지 않고 자유롭고 안전하게 이동할 권리, 개인이 처한 여건과 관계없이 최소한의 교통 서비스를 보장받을 권리를 가지고 있다. 이를 흔히 교통권, 이동권이라 하는데, 세분화하면 교통약자의 장애 없는 이동권과 접근권, 적절한 대중교통을 큰 부담 없이 이용할 권리, 교통안전을 보장받을 권리 등으로 구성된다(녹색교통·전국운수산업노동조합,

104) 이동권을 권리의 문제로 접근할 때, 이를 인권의 문제로 볼 수도 있고, 사회복지의 시각에서 접근할 수도 있다(김채만 외, 2017). 이론적 맥락은 다소 다르지만, 교통요금, 교통수단, 교통시설 등 교통 체계에 대한 동등한 접근권을 강조한다는 점은 유사하다.

2011). 따라서 교통권을 보장하기 위한 가장 기본적인 조치는 교통소외지역 지원, 인프라의 보행자·교통약자 우선 설계 및 배치, 대중교통의 유기적 연계(보행-자전거-버스-철도), 인프라를 구축하고 적절한 비용으로 교통수단을 이용할 수 있도록 공적 예산을 지원하는 것이라 할 수 있다(일본교통권학회, 2001).

유사한 맥락에서 공공 교통은 교통 정의(transport justice)를 실현하는 유용한 수단이 될 수 있다. 교통 정의에서 강조하는바, 교통 서비스(transport good)는 다양한 사람들과 접촉하면서 삶의 자유를 누릴 수 있는 이동을 가능하게 해준다(Martens, 2012). 이와 같은 교통 서비스의 사회적 기능은 누구나 누려야 할 권리인 만큼 누구나 쉽고 편하게 접근할 수 있는 교통 체계는 교통 정의를 실현하기 위한 기본 조건이라 할 수 있다. 관련해서 마르텐 등(Martens et. al., 2012)은 교통 체계에 대한 접근성을 공간과 이동수단 소유의 문제로 구분한다. 즉 지역 간/내에서 지리적 접근성의 편차, 자동차 소유 여부에 따른 접근성의 편차가 크지 않도록 사회 구성원들에게 일정 수준 이상의 접근성을 보장할 때, 교통 정의의 기본 조건이 충족된다고 할 수 있다.¹⁰⁵⁾

105) 교통권은 여러 지역에서 기본권으로 자리를 잡아가고 있다. 예컨대, 프랑스는 교통기본법을 제정하여 이동의 권리와 교통수단을 선택할 권리, 교통 정보를 제공받을 권리 등을 보장하고 있다. 일본은 장애인, 노인, 아동 등을 넘어서 자동차가 없어 이동이 제한되는 이들까지 교통약자에 포함시켜 교통권을 보장하고 있다. 최근에는 농산어촌에서 일상적 이동이 제한되고 사회적 배제가 확대되는 것을 막고자 공공 교통을 확대하여 교통권을 보장하려는 시도가 전 세계적으로 늘고 있다. 국내에서도 2010-11년 교통기본법을 제정하려는 시도가 있었으나 정부가 재정 부담 등을 이유로 반대해서 무산된 바 있다. 김채만 외(2017), 오상진(2020)을 참고.

또한 공공 교통이 교통권을 보장하는 기본 수단일 뿐만 아니라 환경적·사회적 편익(공중보건, 통근시간 감소 등)을 제공한다는 점을 기억할 필요가 있다. 미세먼지나 온실가스 배출량 감축 등 공공 교통의 환경적 편익에 대한 논의가 많이 늘고 있는 만큼 사회적 편익, 특히 혼잡성의 사회적 효과에 초점을 맞춰보자. 우자와 히로후미(2016)가 강조하듯이, 사회적 공동자원인 교통과 도시공간을 개인이 제한 없이 사용할 경우 혼잡 현상이 발생한다. 더구나 사회적 공동자원이 사유화된 상황에서는 혼잡 현상이 계층 간 이용 격차를 확대한다. 비슷한 맥락에서 일리치(2018)는 (이동) 속도를 제한, 조정할 필요성을 제기한다. 일리치는 속도가 개인이 가진 자원, 역량의 수준을 반영한다는 점을 지적하면서 속도가 임계점을 넘어서면 타인의 시간을 빼앗지 않고 자기 시간을 절약할 수 없다고 말한다. 즉 그는 자유로운 이동 추구가 혼잡 현상과 같은 부정적 효과를 야기할 뿐만 아니라 사회적 불평등을 확산시킨다고 봤다.¹⁰⁶⁾ 역설적이게도 속도 제한이 한 사회에서 이동에 필요한 총시간을 줄이면서 이동의 총거리를 늘리는 방안이 될 수 있는 것이다. 이에 비춰보면, 사회적 공동자원을 효율적이면서 평등하게 이용할 수 있는 사회적 관리 방안으로 공공 교통만한 것도 없다.¹⁰⁷⁾ 환경적·사회적 편익을 고려하면, 대중교통에 대한 정부의

106) “빠른 속도가 가능해지자 수송은 차츰 교통을 지배하기 시작했고, 속도에 맞추어 목적지의 위계를 세우기를 이르렀다. 그리하여 이제는 가고자 하는 목적지마다 거기에 맞는 속도가 정해지게 되었고, 그것을 이용할 수 있는 승객의 등급까지 규정하게 되었다.” 속도의 자유가 사회적 위계화를 초래한다는 일리치(2018: 54)의 생각을 단적으로 엿볼 수 있는 언술이다.

107) 쉘러(2019)는 기존의 교통계획을 비판하며 속도, 경제성 등 교통 시스템의 관점이 아닌 일반 시민의 시각에서 출발해야 한다고 강조한다. 즉 속도가 아닌 이동권, 효율성이 아닌 접근성을 기준으로 삼을 것을 권고한다.

재정 지원을 포함해서 대중교통 이용자에게 다양한 인센티브를 제공할 수 있다(이영수, 2020; 이영수 외, 2019). 이미 교통권 보장의 차원에서 통근수당, 대중교통 요금할인 등 다양한 형태로 대중교통 이용자들을 지원하고 있는데, 기후위기 대응의 차원에서 이를 더 확대할 수도 있다.

이상의 논의에 비춰볼 때, 교통권을 보장하고 공공 교통의 사회적, 환경적 편익을 높이기 위해서는 신자유주의적 교통 정책으로부터 벗어날 필요가 있다. 수익자 비용 부담에 입각한 신자유주의적 교통 정책은 공공 교통 시설 투자와 공공 교통 운영 비용 지원을 제약한다(ITF, 2019b; Sweeney and Treat, 2019). 민자사업(또는 민관협력사업, public-private partnership)은 수익성이 확보되는 대규모 프로젝트에 집중되고 소외된 시민들의 일상적 필요 충족을 위한 투자를 축소한다. 수익성이 낮거나 단기적인 수익이 보장되지 않을 경우 자본 조달이 어려워지기 때문에 시장주의적 투자 모델은 공적 투자보다 신속한 기후위기 대응과 교통약자를 위한 인프라 확충을 소홀히 한다. 또한 총비용회수 모델(full cost recovery model)은 요금 인상을 부추김으로써 사적 교통수단의 이용을 늘릴 뿐만 아니라 교통권을 제약해서 교통약자의 사회적 고립을 강화할 수 있다. 신자유주의적 정책 기조를 유지한 채 공공 교통을 확대하는 것은 사실상 불가능하다는 점을 기억할 필요가 있다.

2) ‘무상’ 공공 교통

공공 교통의 장점들을 고려하면, 공공 교통의 중장기적 목표로 ‘무

상화'를 적극적으로 검토해봄직하다. 공공교통의 무상화는 일차적으로 교통권을 보장하는 수단이다. 또한 무상교통은 대중교통의 이용을 늘려 혼잡 감소, 대기오염 감소, 접근성 향상 등 다양한 측면에서 긍정적인 역할을 할 수 있다. 승용차 이용과 비교할 경우, 대중교통 이용에 기후위기 대응 실천의 의미를 부여하는 것도 가능하다. 이와 같은 효과는 공공 교통의 무상화를 사회·환경 정책의 시각에서 적극적으로 재평가할 필요성을 제기한다. 무상교통은 이미 여러 곳에서 다양한 형태로 시도되고 있다. 유럽연합을 예로 들면, 국가 수도 중에서는 2013년 에스토니아 탈린이, 국가 차원에서는 2020년 룩셈부르크가 무상교통을 실시하고 있다. 노인과 청소년을 넘어 청년층으로 무상화의 대상을 확대하는 도시도 늘고 있다(연합뉴스, 2021). 영국 글래스고에서 펼쳐지고 있는 “Free Our City” 캠페인에서 상징적으로 드러나듯이, 코로나19 이후 사회적 고립과 불평등을 완화하고 환경 보호에 기여하는 차원에서 무상 공공 교통을 요구하는 목소리가 커지고 있다(ITF, 2021). 이와 같은 움직임들은 청소년, 노인, 장애인 등 특정 계층에 한정된 잔여적 정책에서 교통 전환을 위한 공공 교통 활성화의 수단이자 권리 보장의 확대 방안으로 무상 공공 교통의 의미가 재구성되고 있음을 시사한다.

이동권 보장을 위한 공공 교통의 무상화가 생태적 책임 강화와 결합해야 한다는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 세계인권선언 13조가 강조하듯이, 모든 사람은 자유롭게 이동할 권리를 갖는다. 다만 생태위기의 시대, 이동의 권리는 이동 과정이 유발하는 온실가스 와 환경오염물질의 배출을 고려해야 한다. “지속가능한 모빌리티”를 전제하지 않은 “모빌리티 정의”는 단편적인 혹은 위험한 요구가 될

수 있다(셀러, 2021). 따라서 이동권 강화를 위한 도로, 철도 등의 확충은 공공기관이 주도한다고 해도 생태적 측면을 고려해서 전략적으로 검토되고 민주적으로 결정되어야 한다. 이에 비춰볼 때, 모빌리티 권리장전(mobility bill of rights)만큼 생태적 책임에 기초한 이동권 보장의 기본 원칙을 압축적으로 보여주는 것도 없는 듯하다. 뉴먼(Newman, 2017)이 강조하는바, 지속가능한 교통과 사회경제적 정의 논의를 결합시킬 때 교통 빈곤과 자동차 모빌리티 의존성을 종식시킬 수 있는 길이 열린다.¹⁰⁸⁾

모빌리티 권리장전

- 1) 우리의 기본적인 필요를 충족시켜 줄 수 있는 저렴한 교통수단에 대한 권리
- 2) 우리에게, 환경에, 또 기후에 해를 끼치지 않는 교통에 대한 권리
- 3) 건강, 안전, 식수, 공기, 지역 환경을 위협하지 않는 교통에 대한 권리
- 4) 많이 사용하지 않는 사람에게 불이익을 주지 않는 공정한 교통 요금 정책에 대한 권리

108) 모빌리티 권리장전은 에너지 권리장전(Energy bill of rights)으로부터 영향을 받았다(Newman, 2017). 2010년대 영국에서 활발하게 전개된 에너지빈곤행동(Fuel Poverty Action)은 기본적인 필요를 저렴하게 충당할 수 있고 적게 사용하는 이들에게 해가 되지 않도록 에너지요금체계를 개편할 것을 요구했다. 아울러 에너지빈곤을 해소하기 위해서는 에너지시설의 민주적 공적 소유가 필요함을 강조했다.

- 5) 사회에서 단절되지 않을 권리
 - 6) 자동차를 써야만 하는 상황에 놓이지 않을 권리
 - 7) 우리가 소유하고 우리의 이익을 위해 운행되는 대중교통 시스템에 대한 권리
 - 8) 자원 고갈에 악영향을 끼치지 않는 효율적이고 매력적인 모빌리티를 선택할 수 있는 권리
- 자료: Newman(2017)

공공교통의 무상화는 자가용 승용차의 이용을 억제하는 조치와 병행해야 한다. 이영수(2020)가 지적하듯이, 공공 교통의 무상화가 곧바로 자가용 승용차의 운행 축소를 유발하는 것은 아니다. 추가적인 조치가 없으면, 공공 교통의 무상화는 자가용 승용차 이용은 줄이지 못한 채 자전거 이용자, 도보 이용자, 기존 대중교통 이용자들의 공공 교통 이용을 늘리는 데 그칠 가능성이 높다. 따라서 공공 교통의 무상화가 교통 전환의 수단으로 효과를 발휘하려면, 주차장, 혼잡통행료, 연료비 상승 등 자동차 사용에 따른 패널티를 강화하는 것과 동시에 추진되어야 한다. 공공 교통의 무상화는 통합적인 계획 속에서 추진될 때 전환 효과를 낼 수 있다.

덧붙여 공공 교통의 무상화를 원칙으로 하되 구체적인 추진 방안은 상황에 맞게 변형할 수 있다(이영수, 2020). 요금 할인·지원, 정액제 할인에서 계층·시간·노선 한정 무상 교통, 나아가 무제한 무상 교통까지 대중교통 저렴화·무상화는 대단히 폭넓게 적용될 수 있다. 또한 대중 교통의 무상화는 공상이 아니라 특정 계층, 특정 시간, 특정 지역 등을 다양하게 조합하는 방식으로 이미 곳곳에서 시행되고 있는 현실

이다. 공공 교통의 무상화는 교통 전환에 있어 공공 교통의 전략적 의의를 높일 수 있는 이정표가 될 수 있다는 점을 고려해 적극적으로 모색할 필요가 있다.

3) 교통-에너지 민주주의 또는 전체 경제 접근

앞서 이야기했듯이, 교통 전환은 이동 필요, 이동 거리, 이동량을 줄일 것을 요구한다. 그리고 이는 대중교통의 활성화와 더불어 도시 공간 구조의 변화(통근, 상품 구매, 의료 등), 지역화된 경제의 활성화 등을 요구한다. 이른바 15분 도시 구상은 교통수단의 대체를 넘어서 교통 체계와 맞물린 사회 전환을 함축하고 있다. 지속가능성 전환 연구가 시사하듯이, 교통 전환은 개별적으로 소유한 자동차에 의존한 이동, 생활양식에서 벗어나 환경친화적인 이동 수단을 매개로 대안적인 생활양식을 만들어가는 과정을 동반한다. 자동차 모빌리티 체계가 소비자 선호, 일상생활양식과 같은 문화적 요소에 의해 강하게 지탱되고 있기 때문이다(Geels, 2012; Kemp et. al., 2011; Moradi and Vagnoni, 2017; 셸러, 2021; 어리, 2014). 자동차 모빌리티 체계가 함축하고 있는 편리함과 속도 추구는 소비자의 취향, 선호를 넘어서 현대소비사회의 문화적 가치를 반영하고 있다. 즉 지배적인 자동차 사용 방식에는 사적 소유, 시간 절약과 같은 문화적 가치가 투영되어 있으며, 직주 분리 공간 구조, 핵가족 모델 등 사회적 요소가 배태되어 있다.¹⁰⁹⁾ 따라서 교통 수요의 축소는 궁극적으로 추출, 생산, 소비

109) 어리(2014)는 20세기 자동차 모빌리티 체계가 선도 산업 부분과 상징적 기업이 생산한 제조물로 구성되었을 뿐만 아니라 교외 주거, 여가레저, 석유 산업, 자

전 과정에 걸친 성장 모델, 돌봄모델, 도시·공간 계획의 전환(자원, 상품, 폐기물, 인간의 이동 축소)과 연결된다(Neale, 2021; Riexinger, 2020).

교통 전환이 전체 경제 접근(whole economy approach)과 교통-에너지 민주주의를 소환하는 이유가 여기에 있다(ITF, 2019a; Sweeney and Treat, 2019). 무엇보다 기후위기 대응을 위해서는 교통 외 다른 부문에서의 감축이 병행되어야 한다. 교통 전환을 발전, 산업, 도시 등 다른 부문에서의 감축과 연계를 위해서는 전체 경제 접근에 기초한 종합 계획이 필요하다. 특히 교통 전환이 교통수단의 전기화를 매개로 하는 만큼 교통 전환과 에너지전환은 동시에 추진해야 한다. 또한 전체 경제 접근과 교통-에너지 민주주의는 전환 동맹을 구축하는 매개 역할을 할 수 있다. 교통 전환을 현재화하기 위해서는 이를 적극적으로 요구하는 집단이 필요하며, 교통 부문을 넘어서 포괄적인 변화를 추진할 수 있는 사회 세력이 형성되어야 한다. 이와 같은 측면에서 교통-에너지 민주주의를 매개로 한 활동들은 교통 전환과 에너지전환을 위한 정치사회적 기반을 강화하는 계기로 작동할 수 있다. 교통 전환을 위한 사회적 권력을 강화하는 과정으로서 교통-에너지 민주주의는 다양한 형태로 구체화될 수 있다. 간단하게는 공공 교통(버스, 철도 등)의 전기화, 공공 부문 교통수단(우편, 경찰, 학교

동차 판매·정비 등 다양한 요소들을 포괄하는 결합체라는 점을 강조한다. 또한 자동차는 성인과 시민권의 상징으로서 사회적 교류와 네트워크의 토대를 구축하고 여가·통근·휴가의 지배적 모빌리티를 창출했다. 그 결과 자동차 모빌리티는 막대한 자원을 사용하며 사회환경적 피해를 유발하는 비싼 이동수단임에도 불구하고 대중화되었다. 교통 전환은 궁극적으로 20세기 자동차 모빌리티 체제를 대체해야 하는 난제를 안고 있다.

등)의 전기화, 공영 전기차·전기자전거·전동킥보드 체계 구축, 공공·공동체 충전소 구축 등 공공 부문이 교통수단을 선도적으로 대체할 수 있다. 대중교통과의 연계를 강화하고 자가용 이용을 줄이는 데 기여할 수 있다는 점을 고려해서 이동수단의 공유화를 공공 교통 확대와 결합시킬 수도 있다(ITF, 2019b; Riexinger, 2020; Sweeney and Treat, 2019).

이쯤에서 파리의 15분 도시 구상이 포괄적인 도시 비전을 담고 있다는 사실을 되짚어볼 필요가 있다(이수진·허동숙, 2021). 이른바 15분 도시 정책은 근거리 서비스에 기반을 둔 살기 좋은 도시 만들기를 모색하며 생태를 중심으로 평등, 연대성을 결합한 도시 비전을 제시하고 있다. 구체적으로 15분 도시 정책은 교통 전환을 위한 다양한 조치들과 더불어 환경정책(생물종 보전, 로컬푸드, 일회용 쓰레기 제한, 녹지-공원 확충 등)을 시행하고 있다. 또한 연대의 도시라는 이름 아래 중산층·저소득층 주택 공급, 노인·장애인 무상 교통, 모든 세대를 위한 기반 서비스 확충(돌봄 강화 등)과 같은 사회적 연대 정책을 추진하고 있다. 장애인 통행권 보장, 인종·성차별 없는 도시 등 평등한 도시를 만들기 위한 정책 또한 15분 도시에서 빼놓을 수 없는 요소이다. 이처럼 포괄적인 정책이 동시에 추진되었기 때문에 교통 전환을 추진할 수 있는 사회적 기반이 마련되었다고 볼 수 있다.

4. 교통 전환을 위한 노동운동의 대응 과제

1) 교통 체계 전환 비전과 무상-통합-공공 교통

그린뉴딜, 탄소중립 정책이 구체화되면서 교통 부문 대응 방안에 대한 논의가 늘고 있다. 전기·수소차 보급 이외에 내연기관 판매 금지, 화석연료 보조금 축소에서 교통 인프라, 교통 수요 문제로 논의의 범위가 확장되는 모습을 어렵지 않게 볼 수 있다. 예컨대, 서울시(2021)는 2025년 공영차량 전 차종 전기·수소차 의무 구매, 2035년 내연기관 차량 신규 등록 금지를 제안한 바 있다. 택시는 2030년부터 전기·수소차 구매를 의무화해서 2040년까지 완료하는 것을 목표로 하고 있다. 더불어 서울시는 대중교통 공간 확대, 보행자 우선 공간 조성, 자전거·개인형 이동장치 공간 확대, 녹색교통지구 지정(내연기관 차량 운행 제한), 주차금지 구역 확대 등 도로 공간 재편을 검토하고 있다.

교통 전환, 교통 수요 관리를 위해 교통 인프라를 재구축하고 관련 제도를 정비해야 한다는 주장 역시 힘을 얻고 있다(이규진, 2021; 유정민, 2020; 황인창 외, 2020). 먼저 친환경 차량의 운행을 지원하는 인프라 구축 방안으로 전기차 전용 주차 공간 확대, 주요 결절점 충전 시설 확충(충전 예약제 등 효율화, 공공 충전시설 확충)이 추진되고 있다. 둘째, 친환경 이동 수단을 위한 인프라 재구조화의 사례로 도로 다이어트를 통한 보행 및 자전거, 소형 개인 이동수단 공간 확충, 공영 공유 모빌리티 서비스 확대(전기 자전거, 전동 킥보드 등)와 이용 편의성 증진, 전용 주차 공간 확대 등이 논의되고 있다. 셋째, 대중교

통 이용을 유도하는 방안으로 대중교통 이용 마일리지 제도 강화(자전거 및 공유 차량 이용, 승용차 주행거리 감축 연동 등), 대중교통 전용 차로 확대 등이 제시되고 있다. 넷째, 승용차 이용을 직접적으로 억제하는 방안이 검토되고 있다. 구체적으로 다양한 형태의 운행 제한 구역 지정(carbon free zone, low emission zone), 대중교통 전용 구역 지역(특별교통구역 등), 통행 속도 제한 강화, 주차공간 축소가 제시되고 있다. 마지막으로 자동차 운행 비용을 늘려서 이용을 억제하는 방안으로 혼잡통행료 부과, 주차요금 인상, 주행거리 기반 자동차세 부과가 논의되고 있다.

이와 같은 논의들은 교통수단의 대체를 넘어서 교통 체계의 변화를 향해 나아간다. 다만 교통 전환 비전 속에 유기적으로 연결된 경우는 드물고 파편적 논의되거나 부분적으로 시행되는 경우가 많다. 따라서 그린뉴딜 정책의 한계를 비판하면서 다소 파편적으로 제시·시행되고 있는 조치들을 교통 체계 전환의 문제로 재정립할 필요가 있다. 승용차-대중교통-자전거-도보의 우선순위를 역전시키고 대중교통의 활성화, 교통권 보장, 근거리 생활권 활성화, 대기오염 저감 등의 문제를 해결하기 위해 교통 체계 전환이 필요하다는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않는다(Neale, 2021). 2021년 서울시 재보궐선거에서 21분 도시 비전이 제시된 것에서 알 수 있듯이, 교통 전환을 이야기할 수 있는 계기는 계속 등장할 것이다. 파편적, 간헐적으로 제시되는 아이디어와 정책들을 교통 전환 속에 재배치해서 체계 전환으로 가는 길을 열어주는 일이 과제로 남아있을 따름이다.

교통 전환 논의를 교통수단 대체에서 교통 체계 전환으로 확장될 때, 공공 교통을 확대하고 교통-에너지 민주주의를 실현할 수 있는

공간이 넓어진다. 달리 말하면, 교통 체계 전환의 비전을 확립하는 과정은 교통 공공성을 강화하는 계기가 될 수 있다. 교통 전환이 장밋빛 전망을 제시하는 선언으로 끝나지 않는 한 이행 방안을 둘러싼 논쟁이 격화되는 과정에서 공공 교통의 역할이 재조명될 가능성이 높기 때문이다. 교통 전환이 반복적으로 무상-통합-공공 교통의 필요성을 소환하는 만큼 교통 전환과 공공 교통을 위한 공동의 지지 기반을 넓힐 수 있는 방안을 찾는 게 중요하다.

출발점은 곳곳에 있다. 앞서 강조했듯이, 통합 공공 교통 체계는 승용차 이용을 줄일 수 있는 핵심적인 수단이다. 대중교통의 공공성을 강화하고 교통수단 간 통합성을 높이는 것은 접근성, 환승 시간, 이동 시간, 비용 등의 측면에서 대중교통의 승용차 대비 경쟁력을 높일 수 있는 핵심적인 방안이다(이영수 외, 2019; 전현우, 2020). 민영 또는 이원화된 구조에서는 노선 조정, 연계 교통체계 구축 등을 통해 시내 버스와 경전철, 철도 간의 협력을 증진시키기 어렵다는 점을 상기해도 좋다(류시균, 2018). 연장선에서 통합 공공 교통의 무상화에 전환 전략의 의미를 부여할 수 있다. 무상화는 교통권을 보장하는 방안일 뿐만 아니라 생태적 전환을 위한 적극적 실천을 촉진하는 매개로 접근할 수 있다. 탄소 배출량 감축 효과를 고려할 때, 승용차 이용을 대체하는 강력한 유인을 제공하는 차원에서 요금 문제에 접근하는 것도 가능하다. 즉 교통 전환의 시각에서 대중교통의 활성화를 위한 적극적인 재정투자와 더불어 대중교통 이용을 촉진할 수 있는 다양한 요금 혜택을 더 강하게 요구할 수 있다. 다만 승용차 이용의 대중교통 이용으로의 전환이 단순히 요금에 의해 결정되지 않으며 대중교통 연계 강화, 승용차 이용 패널티 부과를 병행해야 한다는 점을 잊지 말아야 한다.

2) 탈탄소화를 위한 조세제도 개편과 공공 교통 투자 확대

공공 교통 체계를 구축하기 위해서는 정부의 재정 지원이 확대되어야 한다. 지하철 재정 지원, 버스 준공영제 지원은 반복적으로 논란이 되고 있는데, 일차적으로 중앙 정부의 대중교통 투자가 부족하기 때문에 발생하는 문제라 할 수 있다. 공공 교통을 강화하려면 중앙정부가 정부 사무 구분에 따라 운영 비용을 지방정부나 운영 기관에 전가하는 구조를 바꿔야 한다(이영수 외, 2019).

공공 교통을 위한 재원 확충은 에너지전환과 관련된 세제 개편(교통에너지환경세, 화석연료 보조금 폐지, 탄소세, 기후위기 대응-에너지 전환 세금 신설 등)과 연동될 수밖에 없는 상황이다. 정부의 그린 뉴딜 정책에 이미 탄소중립 친화적 재정 프로그램 구축·운영이 포함되어 있다(관계부처합동, 2020). 이에 따르면, 세제, 부담금, 배출권 거래제 등의 수단을 활용해 탄소가격 시그널을 강화하는 정책이 추진될 예정이다. 아울러 기후대응기금 신설하고, 기존 특별회계, 기금 등을 통합하는 방안이 검토되고 있다.

전문가와 환경운동 진영을 중심으로 관련 논의가 이어져온 만큼 낯선 이야기는 아니다(김종호, 2018; 박시원·김승완, 2019; 에너지전환포럼, 2018). 일례로 에너지전환포럼(2018)은 국내 석탄산업과 연탄, 유가보조금, 농업용 면세유 등 화석연료 보조금 삭감을 주장한 바 있다. 김종호(2018) 역시 환경적, 경제적, 사회적 측면에서 화석연료 보조금 폐지를 검토하며, 환경적 측면에서 유가보조금, 농어업용 면세유의 잠재적 영향이 크다고 평가한 바 있다.¹¹⁰⁾ 이처럼 화석연료

보조금과 에너지 관련 조세제도가 계속 논란이 되는 이유는 현재의 에너지 가격이 외부비용을 충분히 반영하지 못할 뿐더러 에너지 소비 증가를 막기에 너무 낮다는 인식이 널리 퍼져있기 때문이다. 전기 요금을 필두로 한 저렴한 에너지가 유발하는 환경 문제, 에너지 소비 문제가 지속되고 있기 때문에 이를 교정하기 위한 수단으로 다양한 형태의 조세제도 개편 논의가 반복되는 것은 피하기 어렵다. 최근 탄소세를 중심으로 교통에너지환경세, 화석연료보조금 폐지가 논의되고 있는 이유도 여기에 있다(이현석, 2021).¹¹¹⁾

상황이 복잡한 만큼 공공 교통을 위한 재원 마련은 교통-에너지 전환과 관련된 세제 개편과 다양한 방식으로 연동될 수 있다. 당장 탄소세와 교통에너지환경세가 핵심적인 매개가 되어 다양한 형태의 화석연료 보조금, 온실가스 외 환경오염물질에 대한 과세 논의를 촉발할 것으로 예상된다(이현석, 2021). 영킨 매듭을 푸는 것은 대단히 복잡한 일인데, 탄소세가 만능열쇠가 아니라는 점은 새삼스럽지만 기억할 필요가 있다. 특히 탄소세로 기존 과세 체계를 통합하는 것은 따져볼 지점들이 많다(김상철, 2021; 이상민, 2021). 따라서 화석연료 보조금을 폐지하되 화석연료 이용에 따른 피해-책임을 분명히 하면서 에

110) 화석연료 보조금 폐지는 2009년 G20 정상회담 이후 국제사회에서 본격적으로 검토되기 시작했다. 10년 넘게 논의가 지속되고 있지만, 아직까지 OECD, IEA, IMF 등 기관별로 화석연료 보조금 범위, 산정 방법에 있어 차이가 해소되지 않고 있다. 탈탄소화를 위해 화석연료 보조금은 폐지해야 하지만, 무엇을 보조금으로 정의하고, 누구의 보조금을 어떤 방식으로 폐지할 것인지에 대해서는 폭넓은 논의가 필요하다. 김용건 외(2013), 김종호 외(2017), 스위니(2020) 등을 참고.

111) 맥락이 조금 다르지만, 공공교통운동도 교통에너지환경세의 교통세로의 전환, 대중교통특별회계 신설을 제안한 바 있다(공공교통네트워크, 2020, 이영수 외, 2019).

너지전환을 위한 비용을 공정하게 부담할 수 있는 조세 개편의 원칙을 확립하는 것부터 시작할 필요가 있다. 이른바 탄소감축인지예산이나 기후예산제처럼 재정 수입·지출과 탄소 감축을 연동시키는 것도 유용한 방안이 될 수 있다.¹¹²⁾

조세제도의 개편을 통해 예산을 마련하는 방안을 다소 열어놓더라도 공공 교통에 예산을 더 투입해야 한다는 사실은 변함이 없다. 현재 교통에너지환경세(15조원 규모)의 70% 이상이 교통시설특별회계로 할당되어 도로, 철도, 공항, 항만 건설과 유지 보수에 사용되고 있으며 이 중 43-49%가 도로 부문에 쓰이고 있다. 교통 전환을 목표로 한 공공 교통을 강화하기 위해서는 이와 같은 지출 구조부터 바꿀 필요가 있다. 즉 승용차 사용을 늘리는 도로 건설에 투입하는 대신 대중교통 이용을 활성화하는 방향으로 예산의 사용처를 바꿀 필요가 있다. 교통에너지환경세의 일부를 교통세로 전환하고 대중교통특별회계를 신설하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다(공공교통네트워크, 2020, 이영수 외, 2019). 대중교통특별회계를 신설할 경우, 요금 보조(환승 할인, 정기권 할인), 대중교통 시설 확충 및 운영 지원(수익자 부담 원칙 완화), 버스-경전철-철도 (재)공영화 등을 위한 재원을 안정적으

112) 국내에서는 에너지 세제 개편이 탄소감축인지예산, 기후예산제와 맞물려 논의되고 있다(고재경·예민지, 2020). 온실가스 인지 예산서와 결산서를 작성해서 정부의 예산 편성과 결산 과정에 반영하는 온실가스 인지 예산제도가 최근 국회를 통과했다. 서울시의 경우 서울판 그린뉴딜 전략에 기후예산제를 도입할 계획이라고 발표한 바 있다. 경기도는 그린뉴딜 추진 전략으로 탄소영향평가 도입을 제시했다. 제도화가 진행되고 있는 만큼 제도의 구체적인 설계와 운영 방식, 실질적 효과 향후 쟁점으로 부상할 것으로 보인다. 2017년 OECD가 녹색예산 도구를 제시한 뒤 관련 논의가 확산되었지만 아직 구체적인 기준과 방법론이 확립된 것은 아니기 때문이다.

로 확보할 수 있다.¹¹³⁾ 이때 재정 지원이 민간 기업의 수익을 보장하는 것이 아니라 대중교통 이용자들의 편익을 증진시킬 수 있게끔 관련 제도를 바꾸는 것이 중요하다. 대표적으로 준공영제로 지원을 받는 민간 버스업체에 대한 감독과 규제 강화, 비수도권 대중교통에 대한 투자 강화 등을 예로 들 수 있다.

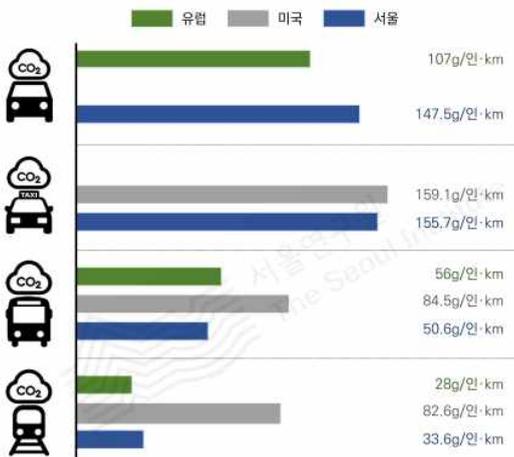
앞서 이야기했듯이, 공공 교통 확충만으로 교통 수요를 줄이기 어려운 만큼 자동차 사용을 억제하는 조치가 병행되어야 한다. 이와 같은 맥락에서 승용차 주행거리를 감축하는 차원에서 주행세 인상(충전 비용에 부과 포함), 고속도로 요금 인상, 혼잡통행료 징수, 도심 주차요금 인상, 대형상업시설의 교통유발부담금 인상 등을 추진할 수 있다(ILO, 2020; 김태승 외, 2021; 이영수 외, 2019; 전현우, 2020). 이 경우, 도로 건설·유지 비용에 대한 수익자 부담 원칙 강화, 자동차 이용 억제와 탄소 배출량 감축 유도 등이 과세의 주요 논거가 될 수 있다. 규모가 제한적이나 이와 같은 방식으로 추가로 확보하는 재원을 공공 교통과 모달 시프트를 지원하는 데 쓸 수 있다. 공공 교통을 활성화하기 위해 공적 투자와 재정 지원이 필요한 만큼 교통 운동은 탈탄소화를 위한 자세 개편에 적극적으로 관여해야 한다. 그리고 이 과정에서 실질적으로 화석연료의 사용을 줄이면서 공공 교통에 대한 투자를 늘릴 수 있는 방안을 찾아야 한다.

3) 공공 철도·버스의 전략적 확충

113) 다만 교통에너지환경세를 대체하는 것은 장기적인 방안이 될 수 없는데, 도로 건설이 줄더라도 교통 전환이 진행되면 휘발유와 경유의 소비가 줄기 때문이다. 소비 감소에 연동해서 세율을 올릴 수 있으나 궁극적인 해결책이 될 수는 없다.

철도와 버스는 대중교통의 핵심축인 만큼 교통 전환을 위해서는 철도와 버스의 공공성을 강화하고 철도와 버스의 연계를 확대해야 한다. 익히 알려진 대로, 철도는 도로 이동 수단보다 에너지 효율성이 높다. 예컨대, 동일한 거리를 이동한다고 가정할 때 서울시 철도의 1인당 온실가스 배출량은 자가용 승용차의 1/5 수준으로 추정된다([그림 14] 참고). 국내 주요 철도와 승용차의 탄소배출량을 비교한 [표 13] 역시 비슷한 결과를 보여준다. 즉 주행 속도나 정차 빈도에 따라 철도별로 에너지 소비량에 차이가 있으나 어떤 형태든 철도가 내연기관차보다 탄소배출량이 크게 낮은 것을 확인할 수 있다. 석탄 화력발전의 비중이 높은 것을 고려해서 인km당 탄소배출량을 보정해도 철도의 배출량은 승용차의 1/5 수준을 밑돈다(김태승 외, 2021: 95).

그림 14 1인당 온실가스 배출 원단위 비교



자료: 고준호(2017: 12)

표 13 차량km당 탄소배출량과 인km당 탄소배출량

	kWh	tCO ₂ eq	차량km당 gCO ₂ eq	인 k m 당 gCO ₂ eq
경부고속선	992,100,2691	456,366	1,066	30
전라선	66,783,640	30,720	691	30
철도공사 광역	966,542,385	444,609	1,027	27
전국 도시철도	1,330,659,010	612,103		21
가솔린 차량	9,640,545	27,299,469	233	156

자료: 김태승 외(2021: 95)

철도 운행에 필요한 교량, 터널 등을 건설하는 과정에서 온실가스가 많이 배출된다는 점을 고려해도 상황은 크게 다르지 않다. [표 14]는 철도와 승용차, 항공기의 생애주기별 탄소배출량을 비교한 것이다. 조건에 따라 추정치가 다르나 철도의 탄소배출량이 승용차나 항공기에 비해 훨씬 적은 것을 알 수 있다(김태승 외, 2021: 96). 철도 건설 과정에서 온실가스가 상대적으로 더 많이 배출되더라도 운행 과정에서 충분히 상쇄된다.

표 14 고속철도와 승용차, 항공기의 생애주기 전체 탄소배출량 규모

단위	고속철도		승용차	항공기
	지중해선(프)	대만	지중해선 주	유럽 관내
gCO ₂ eq/인 km				
건설	4.3	8.9	0.7	0.3
차량생산	1	0.9	20.9	0.5
운행	5.7	42.9	130	163.2

합계	11	52.7	151.6	164
----	----	------	-------	-----

자료: 김태승 외(2021: 96)

철도는 출발과 도착 지점에서의 접근성을 높이면 승용차 이상의 이동성을 제공하고 교통 이용의 형평성을 개선하는 데 유리하다. 또한 고속철도는 항공 수요를 억제·대체할 수 있는 주요 수단이다. 이와 같은 철도의 장점을 고려하면, 교통 전환 과정에서 철도의 역할과 비중은 더 커져야 한다(김태승 외, 2021; 전현우, 2020; Neale, 2021). 철도 노선 확충, 철도 수송분담률 제고, 철도-버스 연계 강화는 교통 전환의 기본 요구라 할 수 있다.¹¹⁴⁾

다만 과감한 모달 시프트를 추진할 수 있는 동력을 마련하는 차원에서 철도의 전략적 확충이 필요하지만 무분별한 확장은 억제해야 한다. 국토 균형 발전이 지역 정치에 포획되어 토건 사업으로 전락하는 것을 경계해야 하듯이, 철도 확충 역시 교통 전환의 관점에서 논의·평가해야 한다. 기후위기의 상황을 고려할 때, 신규 도로나 신규 철도 건설은 대체 수단이 없고 사회적 편익이 확실할 때 추진하는 최후의 방안이다(Riexinger, 2020). 따라서 철도 확충은 전략적으로 진행되어야 하며 노선 배치, 지역대중교통 활성화를 아우르는 종합적인 계

114) 어리(2014)는 20세기 자동차 모빌리티 체제에 철도가 대응한 방식은 크게 세 가지였다고 말한다. 즉 철도는 고속철도 운행과 같이 속도를 높이는 방식으로 자동차 모빌리티에 대응했다. 동시에 철도 산업을 민영화하면서 소비주의적 속성을 강화하는 신자유주의적 대응이 확산되었다. 덧붙여 20세기 후반에 이르면 기차와 버스, 경전철, 자전거의 결합을 강화하는 통합 수송을 강조하는 모습이 나타났다. 어리의 구분을 빌어 이야기하자면, 교통 전환 과정에서 철도는 신자유주의적 대응에서 벗어나 통합 수송적 대응을 강화하고 속도를 넘어서 모달 시프트를 견인하는 방향으로 나아가야 한다.

획은 필수적이다. 관료정치나 토건정치가 아닌 민주적 참여가 전략적 확충의 기본 조건임은 물론이다.

또한 철도가 전략적 역할을 수행하기 위해서는 철도의 공공성을 강화할 필요가 있다. 앞서 이야기했듯이, 공공 교통은 교통권을 보장하는 기본 수단이자 대중교통수단 간의 연계 효과를 높일 수 있는 방안이다. 특히 전국·광역철도망과 도시철도망을 유기적으로 연결하고 철도와 버스의 연계를 강화할 때 도로 교통에서 철도로의 모달 시프트를 추진할 수 있는 토대가 구축된다(김태승 외, 2021). 이를 위해서는 도로 교통에 대한 투자를 줄이는 대신 철도와 철도-버스 네트워크 구축에 대한 투자를 대폭 늘려야한다. 더불어 수익성이 떨어지는 곳을 철도로 연결하기 위해서는 적자 노선에 대한 지원을 확대해야 한다(이영수, 2021). 철도 사업의 분할이 교차보조의 여력을 축소한다는 점을 고려하면, KTX-SR 통합, 나아가 철도 사업의 상하 통합을 철도로의 모달 시프트 계획 속에서 종합적으로 추진할 수 있다. 지하철·경전철의 공영화, 민자사업의 중단, 철도 사업의 분할 중단 등은 노동의 권리를 보장하고 안전을 우선하는 운행의 토대가 되는 만큼 정당한 교통 전환으로 가는 출발점이라는 점 역시 고려해야할 것이다.

공공 교통으로서 버스의 역할 역시 교통 전환을 위해 한층 강화되어야 한다. 농·산·어촌과 지방 중소도시에서 버스는 대중교통의 핵심 수단이다. 그러나 “한산한 교통지옥”(한국농정, 2014)이라는 말이 나올 만큼 지방 중소도시와 농·산·어촌은 버스를 비롯한 대중교통을 이용하기 불편한 상황이다. 민영 버스 체제는 대중교통에의 접근성을 훨씬 더 악화시키는데, 배차 간격이 준수되지 않고 임의로 차량의 증감차가 이뤄지는 등 안정적으로 운행되지 않을 때가 많기 때문이다

(권미정 외, 2018; 이영수, 2017). 도시 지역에서는 수익성 위주로 버스 노선이 결정되고 배차가 이뤄지면서 시민들의 이동 편리성을 떨어뜨리는 일이 빈번하게 일어난다. 이용자 위주로 노선과 배차 간격을 재조정해야 한다는 요구가 제기되지만 민영 버스 회사들을 강제할 방안이 없는 실정이다. 특히 코로나19는 민영 버스 체제의 한계를 재확인시켜주는 계기가 되었는데, 운송 수익이 악화되면서 버스 운행의 안정성이나 서비스 질이 떨어지는 문제가 심화되었기 때문이다(녹색교통운동, 2020).¹¹⁵⁾ 최근에는 차파트너스, 웨일인베스트먼트, 에스티리더스 등 사모펀드가 민간 버스회사를 인수하는 일이 늘고 있다(서울경제, 2021). 이로 인해 서울과 대전, 인천, 수원, 부산 등 주요 도시의 여러 버스 노선이 금융자본의 영향력 아래 놓이게 되었다. 이처럼 사모펀드의 진입이 늘면서 버스회사가 이용자의 편의이나 노동조건 개선보다 수익률 향상을 우선시하는 경향이 더 강해질 것이라는 우려가 커지고 있다(일요신문, 2020).

공공 버스는 교통 지옥을 해소할 수 있는 유력한 수단이다. 신안군, 아산시, 제주시, 서귀포시, 세종시, 남양주시 등 버스(준)공영제를 통해 대중교통의 접근성을 개선하고 버스 이용을 활성화한 지역이 늘고 있다(국토교통부, 2020; 권미정 외, 2018).¹¹⁶⁾ 아울러 한정 면허 도

115) 민영 버스 회사의 수익성 위주 경영은 노동자의 건강과 승객의 안전을 위협한다. 장시간 노동, 휴게 시간 미보장, 촉박한 배차 간격 등 버스 노동자의 건강과 안전 운행을 위협하는 문제들은 오랜 기간 해결되지 않고 있다(권미정 외, 2018).

116) 정부의 재정 지원을 매개로 다양한 형태로 추진되고 있는 농촌형 교통모델사업 중에도 눈여겨볼 만한 사례가 많다. 아산 마중택시, 성남 시민버스, 완주 로컬푸드 셔틀버스, 옥천 배바우 도서관 마을순환버스 등이 대표적인 사례다. 오상진(2020)을 참고.

입, 도시교통공사 설립 등 버스 준공영제를 넘어서는 시도들이 나타나고 있다. 수입금 공동관리에 기초한 버스 준공영제는 막대한 재정 지원에도 불구하고 공공성을 확보할 수 있는 장치가 부족하다는 비판을 받아왔다(권미정 외, 2018; 이영수, 2015, 2017). 대표적으로 지방정부가 노선소유권을 보유하지 못해 버스 회사에 대한 관리 감독이 제한된다. 버스회사로부터 노선조정권을 위탁받아 노선을 개편할 수 있으나 표준운송원가 산정 및 지급 과정에서 발생하는 문제들을 관리, 감독할 수 있는 권한이 약하다. 인건비 과다 추정, 허위 자료 제출, 회계 부정, 인사 청탁 등 다양한 문제들이 반복적으로 제기되었지만 내부 고발이 없으면 적발조차 어려운 상황이다. 이로 인해 한정 면허로 전환하고 지자체가 직접 운영하는 완전 공영제로 전환해야 한다는 주장이 확산되고 있다(공공교통네트워크(준), 2018; 공공교통네트워크, 2020; 이영수, 2017). 지자체가 재정 지원을 하는 적자 노선, 지자체가 노선 소유권을 가진 신설 노선부터 완전 공영제를 실시하는 구체적인 방안까지 제시되고 있다.

공영 버스 체제는 노선 조정을 통해 이용 편의성을 높이고 안정적인 노선 운영을 통해 대중교통 접근성을 보장하고 버스 이용을 활성화할 수 있다는 점에서 교통 전환의 주춧돌이 될 수 있다. 안전하고 편리한 버스는 공공 교통을 통해 활성화되고 공공 교통의 활성화는 교통 전환으로 가는 길을 열어준다. 이와 같은 맥락에서 일부 노선에서 부분적으로 시행되고 있는 버스 완전 공영제를 전체적으로 확대하는 방안이 교통 전환의 한 축을 구성할 수 있다. 더불어 저상 전기 버스로의 신속한 교체, 무상 공공 교통의 확대를 버스 공영제 확대와 연동시킬 수 있다.

한편 철도와 버스의 전략적 확충은 철도와 버스, 나아가 다른 이동 수단과의 연계를 강화하는 것과 동시에 추진해야 한다. 수요 전환에 대한 전략이 부재한 상태에서 신설된 경전철이 자가용의 이용을 줄이기보다는 버스의 이용을 줄였다는 지적은 계속 곱씹어볼 필요가 있다. KTX역이 지역 내 거점으로서 기능하지 못해 고속도로 체계를 대체하는 데 한계가 있다는 비판도 새겨 들어야 한다. 고속철도·도시철도와 도로교통 간의 연계가 강화되지 않고서는 공공 교통의 승용차 대체 효과를 높일 수 없다. 광역-지역, 간선-지선을 아울러 철도, 지하철, 트램, 버스, 나아가 공영 개인이동수단을 효율적으로 연계시키고 대기-이동-환승 시간을 획기적으로 단축할 수 있는 계획이 시급하다.

4) 화석연료 보조금 대신 노동의 권리 보장

모달 시프트의 맥락에서 물류 운송 체계의 전환, 다시 말해 도로 화물의 철도·해운 대체가 반복적으로 논의될 것으로 예상되지만 현실적으로 도로화물 운송이 단기간 내에 대체될 가능성은 낮아 보인다. 그렇다고 도로화물운송이 전환 압력으로부터 자유로운 것은 아니다. 화석연료 가격 상승을 비롯해 운행 비용이 증가할 가능성이 높으며 소형 화물차를 중심으로 차량 교체 압력이 점차 가중될 것이기 때문이다.

우선 소형 화물차는 전기 화물차가 판매되고 있는 만큼 차량 교체 압력이 증가할 것으로 예상된다. 화석연료 가격 상승과 더불어 차량 교체 비용 부담이 늘 것으로 보인다. 도심 운행 제한, 혼잡통행료 징

수 등 내연기관 화물차의 운행에 압박할 요인은 더 있다. 중대형 화물차의 경우 전기차, 수소차 보급까지 다소 시간이 걸릴 것으로 예상된다. 대형 전기 트럭이 상용화되고 있으나 디젤 트럭보다 추동력이 약해서 제한적인 용도로 사용될 가능성이 높다. 다만 스카이나, 만, 볼보 등 대형 트럭 업체가 2020년 12월 2040년 내연기관 트럭 퇴출을 선언한 것에서 짐작할 수 있듯이, 중장기적인 변화는 불가피하며 변화의 속도는 예상보다 빠를 수 있다. 실현 여부는 더 따져봐야겠으나, 단기적으로 다수의 더 작은 전기 트럭으로 교체, 중장기적으로 철도 화물 수송 확대와 같은 요구가 대두될 가능성 또한 무시할 수 없다 (Neale, 2021). 세부적인 상황을 예측하는 것은 쉽지 않지만, 내연기관 트럭을 이용한 도로화물 운송은 계속 논쟁거리가 되고 운행 비용은 늘 것으로 예상된다.

차량 대체가 본격화되기까지 아직 시간이 있지만 화석연료 보조금, 화석연료 가격 상승은 이미 현재적 쟁점이 되고 있다. 특히 기후-에너지 세제 개편 진행되고 경유·화석연료 가격이 인상되는 과정에서 유가보조금 제도 개편이 단골 쟁점으로 등장할 것이다. 다만 보완 대책 없이 유가보조금 축소·폐지될 가능성은 낮다. 단기적으로 중대형 화물차의 대체 수단이 없기 때문에 유가보조금 축소·폐지의 효과를 추정하기 어려울 뿐더러 물류비용 보조 효과로 인해 유가보조금 제도 개편이 어렵다는 점은 폭넓게 수용되고 있다(김종호 외, 2017; 홍덕화 외, 2020). 그러나 기후-에너지 세제 개편을 외면하거나 방임할 수는 없는데, 화물노동자들이 수세적 대응으로 내몰리거나 전환 저항 세력으로 비취질 가능성이 있기 때문이다.

하나의 방안은 물류 운송 비용의 현실화, 안전운송운임제 시행 확

대를 에너지 세제 개편과 교통 전환의 논의 속에 재배치하는 것이다. 유가보조금은 표면적으로 화석연료 보조금이나 실질적으로는 화주, 기업, 그리고 잠재적으로 소비자의 물류비용을 지원하는 기능을 하고 있다. 물류비용이 현실화된다면, 불필요한 보조금이 다름 아닌 유가보조금이다. 따라서 교통에너지환경세, 화석연료 보조금과 맞물려 논란이 될 수밖에 없는 유가보조금의 폐지 조건으로 안전운임제의 전면 확대 시행을 연계시키는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 경유·화석연료의 가격이 인상되는 과정에서 다수의 시민들이 유가보조금 제도에 대해 즉각적인 불만을 표출할 가능성이 높지만 형평성에 기초한 신중한 판단을 기대하는 이들 또한 존재한다(홍덕화, 2020). 화석연료 보조금이 아닌 노동의 권리 보장을 요구하며 지지를 이끌어 낼 수 있는 가능성이 잠재해있는 만큼 교통 전환의 시각에서 안전운임제의 의미를 재구성하는 작업이 필요하다.¹¹⁷⁾

5) 민주적 교통 거버넌스

민주적 참여없는 교통 전환은 없다. 노동자와 시민의 참여 없는 공공 교통 역시 불가능하다. 시민의 보편적 필요 충족을 목표로 한다는

117) 박귀란(2021)에 따르면, 안전운임제는 노동자와 도로의 안전을 우선으로 고려하는 운임 결정 패러다임으로의 전환을 의미하며 운임과 장시간 노동을 개선하는 효과가 있다. 또한 안전운임제는 화주 책임을 강화해서 외주화, 최저입찰제도를 억제하는 효과가 있다. 나아가 안전운임제는 화물운송산업 재편 전략으로서의 의미를 가지고 있다. 즉 안전운임제는 산업 표준 마련을 통해 운임을 상향 평준화, 안정화할 뿐만 아니라 다단계 감소를 통해 화물운송산업을 현대화하는 계기가 될 수 있다. 화물노동자들의 전략적 조직화를 통해 노동조합의 개입력을 강화할 수 있는 것도 빼놓을 수 없는 안전운임제의 효과다.

점에서 공급에 초점이 맞춰진 공공성이 가진 긍정적인 기능을 무시할 수 없다. 그러나 장훈교(2019)가 강조하듯이, 공급 중심의 공공성 접근은 관료들의 위계적 결정과 전문과학기술 의존을 정당화하며 필요 충족과 관련된 여러 결정을 민주적 과정 밖에 위치시킨다. 그 결과 노동자와 시민들의 필요에 반하는 결정이 이뤄지고 참여 요구는 쉽게 묵살된다. 따라서 공공 교통에 함축된 공공성은 단순히 공공 부문에 의한 교통수단의 소유나 교통 서비스 제공으로 축소될 수 없다. 공공 교통이 관료정치에 포획되지 않고 시민들의 필요에 부합하는 형태로 운영·통제되기 위해서는, 나아가 공공 교통이 시민과 노동자들의 권리를 보장하고 궁극적으로 민주주의를 확장하는 계기가 되기 위해서는, 민주적 참여가 보장되어야 한다.

노동자와 시민, 이용자가 참여하여 공공 교통을 활성화할 수 있는 통로와 계기는 산재해있다. 버스 준공영제에 따른 재정 지원을 관리·감독하고 관료 중심의 철도 거버넌스를 개혁할 필요성은 누차 지적되었다. 보행권을 보장하고 대중교통을 활성화하기 위해서는 이용자와 노동자가 참여해서 교통 계획의 방향과 예산 배분의 우선순위를 바꿔야 한다는 주장 역시 오래된 요구이다(ITF, 2019a; 녹색교통·전국운수산업노동조합, 2011). 다양한 형태의 교통 거버넌스가 꾸준히 논의되고 부분적으로 시행되고 있다는 점도 기억할 필요가 있다. 광역교통청, 광역교통위원회, 국가철도위원회 등이 반복적으로 논의되었고 수도권 교통본부, 동남권 광역교통본부를 운영한 경험도 있다(김태승 외, 2021; 대한교통학회 부울경남지회, 2018; 모창환, 2018; 한종학, 2018). 문제는 교통 거버넌스가 예산·인력 부족과 지자체 간 입장 차이를 극복하고 실질적인 조정 기구로서 역할을 할 수 있느냐이다.

2019년 출범한 대도시권광역교통위원회 역시 아직 이 문제로부터 자유롭지 않아 보인다. 즉 관료와 전문가를 넘어 다양한 이해관계자와 이용자들을 포괄하는 교통 거버넌스로 작동하며 교통수단과 권역 간 연계를 강화하는 교통 체계를 구축하고 있는지, 따져볼 여지가 많다. 나아가 그동안 논의되고 운영되어온 다양한 형태의 교통 거버넌스가 기능적 조정과 기술적 효율성에 초점이 맞춰진 만큼 교통 전환과 노동의 시각에서 재평가할 필요가 있다. 산재한 개입의 지점들을 파고 들어 민주적 통제를 강화할 수 있는 현실적인 방안을 찾는 과제 역시 남아 있다.

쉽지 않지만, 교통 전환을 추구하는 사회운동을 매개로 민주적 참여와 통제의 효과와 의의를 구체화하는 것에서 출발점을 찾을 수밖에 없다. 버스 공영제 확대, 철도 재정 지원 확대 등 공공 교통을 활성화 하는 방안에 대한 반대 여론이 만만치 않은데, 노동자와 시민들의 참여를 통해 민간 업체와 공기업에 대한 감시, 규제, 감독을 강화하지 않고 문제를 풀 수 있는 방안은 없다고 해도 과언이 아니다. 통합적 접근에 기초해서 교통수단 간 연계를 강화하는 것 역시 단순히 기술적 효율성을 높이는 데 그칠 수 없다. 즉 교통 전환을 위한 연계·통합은 부문 간, 조직 간 임금과 노동 조건의 격차를 조정·완화하는 조치를 동반할 필요가 있다.

또한 민주적 교통 거버넌스는 다층적인 계획·조정 기구가 되어야 한다. 철도, 지하철, 버스 등 교통수단별 계획·조정 기구가 필요하지만 철도와 지하철, 버스 등을 아우르는 기구로 확대되어야 한다. 아울러 민주적 교통 거버넌스는 국가와 광역, 지역 단위를 포괄하는 형태로 구축될 필요가 있다. 달리 말하면, 통합 공공 교통은 국가 교통 기

구, 광역 교통 기관, 지방 공사·공기업을 아울러 계획 수립, 운영·관리·감독 과정에 노동자와 시민이 폭넓게 참여하는 것을 목표로 해야 한다. 교통수단과 스케일의 측면에서 다층적이고 통합적인 계획과 통합이 이뤄질 때, 모달 시프트를 체계적으로 추진하고 교통 전환을 촉진할 수 있는 기본 조건을 마련할 수 있을 것이다.

마지막으로 무상-통합-공공 교통을 토대로 한 교통 전환은 시민과 노동자의 권리를 확대하는 과정이자 그것의 산물이라는 점을 기억해야 한다. 민주적 교통 거버넌스는 형식적 참여를 위한 수단이 아니라 사회적 권력을 강화하기 위한 매개이자 결과물로 접근할 필요가 있다. 이것은 교통 전환을 실현하기 위해서는 전환 동맹을 구축할 필요가 있으며, 민주주의가 중요한 매개가 될 수 있다는 점을 뜻한다. 즉 무상-통합-공공 교통은 특정 교통수단이나 특정 사업장을 넘어선 변화를 요구한다. 최소한 핵심적인 대중교통수단을 포괄해야 하며, 교통-에너지 민주주의가 시사하듯이, 연관 산업과의 동시적 전환을 추구해야 한다. 통합적 접근은 교통수단 간의 기능적 연계의 필요성을 넘어서 전환 동맹을 위한 사회운동의 연대 강화를 함축하고 있다. 단적으로 디젤 철도의 신속한 대체, 철도 역사 등 부지를 활용한 태양광발전과 같은 에너지전환 프로젝트가 철도 산업 노동운동의 요구로 구체화될 때, 교통 전환의 전략으로서 공공 철도에 대한 사회적 지지가 강화될 것이다.¹¹⁸⁾

118) 김태승 외(2021)는 철도 부자·시설을 활용한 재생에너지 발전 확대, 철도 운영사의 RE100 참여 등을 철도노동조합의 추진 과제로 제안하고 있다. 이와 같은 교통-에너지전환 구상이 노동운동의 요구로 더 다양하게 분출될 필요가 있다.

5. 결론

전환은 위기이자 기회이다. 기존 체제에 내재한 구조적 불평등은 전환 과정에서 불평등을 심화시키며 권력 격차를 확대한다. 다만 전환 과정은 단선적이지 않다. 전환 과정에는 기존 체제의 균열을 확대하고 궁극적으로 기존 체제의 해체를 이끄는 새로운 사회적 연대가 창출되는 계기가 잠재해있다. 교통 전환이 사회적 요구로 대두되는 동시에 자본의 축적 수단으로 대체되고 있는 상황에서 노동운동이 교통 전환의 전략을 모색해야 하는 이유가 여기에 있다. 교통 전환을 노동과 산업에 대한 구조조정이 강제되는 위기가 아니라 공공 교통을 활성화하고 시민의 보편적 권리를 확대하는 기회로 만들어가야 하는, 비좁은 길을 찾아야 하는 과제가 노동운동과 사회운동 앞에 놓여있다.

온실가스 감축을 위한 교통·수송 부문 대책은 이미 현실화되고 있고 교통 전환의 징후들 또한 곳곳에서 나타나고 있다. 다만 교통 전환을 이야기하는 주류적 접근은 전기차 보급으로 대표되는 기술적 대체로 전환 요구를 축소하는 경향이 있다. 대중교통을 활성화하는 시도가 늘고 있지만 부분적, 파편적으로 시행되는 것을 넘어서지 못하는 경우가 대부분이다. 교통 전환을 이야기하는 이들이 늘고 있지만, 어떻게 교통 전환을 전면화할 것인지, 그 수단과 전략에 대한 논의는 아직 교통 전환의 시급성에 미치지 못하는 듯하다.

교통 전환의 전략, 나아가 전환 전략으로서 공적 소유와 민주적 통제에 주목할 이유가 여기에 있다. 대중교통수단에 대한 공적 소유와

민주적 통제 없이 교통 전환이 요구하는 통합적 접근을 실현할 수 있는 실질적 수단을 확보할 수 있는지, 교통 전환은 반복해서 물을 것이다. 아울러 교통 전환의 과정에서 시민의 보편적 권리를 보장하고 민주주의를 심화할 수 있는 방안이 무엇인지 되묻는 이들도 늘 것이다. 교통 전환이 공공 교통에 대한 요구를 전환의 이름 아래 소환하는 것은 예정된 미래다. 반면 공공 교통의 비전을 교통-에너지 민주주의로 확대하고 “전체 경제”를 변화시킬 전환 동맹을 구축하는 것은 남겨진 과제다.

교통 전환을 위한 출발점은 교통 전환과 관련된 파편적 논의들을 교통 체계 전환의 비전으로 묶어내고 무상-통합-공공 교통이 교통 전환의 주춧돌임을 분명히 하는 것이다. 아울러 에너지 가격 조정과 조세 제도 개편이 탈탄소화를 위한 실질적 조치가 되도록 적극적으로 개입하고, 공공 교통을 활성화하는 방향으로 세출 구조를 바꿔낼 필요가 있다. 이를 바탕으로 철도와 버스를 중심으로 공공 교통을 전략적으로 확충하고 이용 편의성을 높여야 자가용 승용차 중심의 교통 체제로부터 신속하게 벗어날 수 있는 기반을 구축할 수 있다. 다만 공공 교통을 위한 인프라 확충이 무분별한 토건 사업으로 전략하지 않도록 적정 수준과 추진 방식에 대해 지속적으로 논의하고 조정해야 할 것이다. 또한 화석연료 보조금에 의존하는 것이 아니라 노동의 권리를 강화하는 것을 이정표 삼아 화석연료 보조금이 필요 없는 산업·노동 조건을 만들어가는 것을 교통 전환과 결합시킬 수 있다. 달리 말하면, 노동의 요구는 전환 저항으로 기울 가능성을 사전에 차단하고 정의로운 전환을 선도하는 방향으로 새롭게 프레임되어야 한다. 교통 전환을 추진할 수 있는 사회적 힘이 교통 부문을 포괄하는 폭넓은

연대를 통해 창출되고 민주적 통제를 통해 실현된다는 점은 새삼 강조하지 않아도 될 것이다. 현실적인 장벽이 높지만, 정의로운 전환을 향한 다른 우회로 역시 찾기 어렵다.

참고문헌

- 고재경·예민지. 2020. “그린뉴딜 성공의 조건: 탄소인지예산.” 경기연구원 이슈&진단 제430호.
- 고준호. 2017. “교통부문 탄소배출 감소추세 뚜렷, 교통수요관리 정책 지속 추진 필요.” 서울연구원.
- 공공교통네트워크(준). 2018. “대중교통에서 공공교통으로: 2018 지방선거 공공교통정책 제안서.”
- 공공교통네트워크. 2020. “총회 자료집.”
- 관계부처 합동. 2020. “2050 탄소중립 추진 전략.”
- 국토교통부. 2020. “「2020 지속가능 교통도시 평가」 우수 지자체 선정·발표.”
- 권미정 외. 2018. “경기도 버스제도의 문제점과 개선방향: 줄임은 전 없는, 안전하고 편리한 버스 만들기.” 전국공공운수노동조합·과로없는 안전한버스, 교통복지확대, 완전공영제시행 경기 공동행동.
- 김상철. 2021. “토론문.” 국회의원 장혜영·정의당 정책위원회·정의정책연구소. 2021. 교통에너지환경세법 전면 개정을 통한 탄소세법 신설 공청회 자료집.

- 김용건 외. 2013. 화석연료 사용의 사회적 비용 추정 및 가격합리화 방안(2). 한국환경정책·평가연구원.
- 김종호. 2018. “화석연료보조금 현황 및 개편 방향.” KEI 포커스 제6권 제13호(통권 43호)
- 김종호·김호석·이현지. 2017. 환경유해보조금 추계 및 개편방향 연구: 화석연료보조금을 중심으로. 한국환경정책·평가연구원.
- 김채만 외. 2017. “수도권 대중교통의 교통복지 정책방향.” 경기연구원.
- 김태승. 2021. “철도산업 위상 분석 및 4차 계획의 비전과 목표.” 철도노조·대륙철도시대 철도공공성 강화를 위한 의원모임. 기후위기·코로나19 시대에 철도산업의 미래를 말한다 토론회 자료집.
- 김태승 외. 2021. 『미래를 여는 길, 한국철도: 제4차 철도산업발전 기본계획 대안연구』. 전국철도노동조합
- 김현우. 2021. “기후변화 대응과 철도 산업.” 철도노조·대륙철도시대 철도공공성 강화를 위한 의원모임. 기후위기·코로나19 시대에 철도산업의 미래를 말한다 토론회 자료집.
- 녹색교통운동. 2020. “포스트코로나, 대중교통은 어떻게 나아가야 할까?”
- 녹색교통·전국운수산업노동조합. 2011. “교통기본법 제정의 문제점과 개선방안 연구.”
- 대한교통학회 부울경남지회. 2018. “부산·울산권 광역교통 현황과 광역교통 행정기구의 필요성.” 월간교통 246: 28-33.
- 류시균. 2018. “대중교통을 공공교통으로 전환하자.” 경기연구원 이슈 & 진단 제352호.

- _____. 2019. 대중교통의 공공교통으로의 전환에 대한 제언. 월간 공공정책 168: 48-51.
- 모창환. 2018. “광역교통청과 광역교통행정체제.” 월간교통 246: 6-15.
- 박귀란. 2021. “안전운임제 및 안전운임 전략의 의미와 현재.” 전국 공공운수사회서비스노조. 안전운임제 연속 워크숍 1차, 화물자동차 안전운임제 어디까지 왔나 어디로 가야하나 자료집.
- 박시원·김승완. 2019. 탈석탄 정책 및 법제 연구: 유럽 사례를 중심으로. 한국법제연구원 .
- 블레이크리, 그레이스. 장석준 옮김. 2021. 코로나 크래시. 책세상.
- 서울경제. 2021. “버스 회사도 IPO를? 별걸 다하는 PEF.” (2021.1.5.)
- 서울시. 2021. “2050 온실가스 감축 추진 계획.”
- 서울혁신기획관(전환도시담당관). 2021. “공유서울 3기 기본계획.”
- 셀러, 미미. 최영석 옮김. 2019. 『모빌리티 정의: 왜 이동의 정치 학인가』. 앨피.
- _____. 2021. “지속가능한 모빌리티의 창출과 모빌리티 정의.” 크리스토프 게이 외. 김나현 옮김. 『모바일/임모바일 2』. 앨피.
- 스위니, 슌. 2020. “화석연료 보조금 개혁 뒤에 숨겨진 목표.” 플랫폼C. <http://platformc.kr/2020/04/fossil-fuel-subsidy/>
- 아시아경제. 2021. “기차 2시간반 거리는 비행기 운항금지...프랑스 하원, 기후법 통과.” (2021.5.5.)
- 어리, 존. 강현수·이희상 옮김. 2014. 『모빌리티』. 아카넷.
- 에너지전환포럼. 2018. “에너지전환, 예산은 준비되어 있나?”

- _____. 2020. “대한민국 2050 탄소중립 달성을 위한 부문별 전략 및 정책개발 연구.”
- 연합뉴스. 2021. “버스요금 내지 마세요. 남녀노소 누구나 공짜라는데.” (2021.6.23.)
- 오상진. 2020. “해외사례분석을 통한 농촌지역 공공교통서비스 공급방향.” 충북연구원.
- 우자와 히로후미, 임경택 옮김. 2016. 『자동차의 사회적 비용』. 사월의책.
- 유정민. 2020. 2050 서울시 탄소배출 중립 위한 정책 과제. 서울연구원.
- 윤혁렬·기현균. 2019. “서울형 통합교통서비스(MaaS) 도입 방안.” 서울연구원 정책리포트 283호.
- 이규진. 2020. “그린뉴딜시대의 교통부문 온실가스 감축방안.” 지역에너지전환 전국네트워크, 기후위기 대응·에너지전환 지방정부협의회. 탄소중립도시의 도전과제: 교통편, 탄소제로 교통체계 쟁점과 대안 토론회 자료집.
- _____. 2021. “정부 그린뉴딜 수송부문 계획의 문제점과 개선점.” 환경정의. 정부의 수송부문 탈탄소 정책 제대로 가고 있나? 토론회 자료집
- 이상민. 2021. “2021년 한국판 뉴딜 예산 평가.” 정의로운전환·그린뉴딜 국회의원 연구모임. 2050년 탄소중립 관점에서 본 2021년 한국판 뉴딜 예산 분석 토론회 자료집.
- 이수진·허동숙. 2021. “프랑스 안 이달고 파리시장의 '내일의 도시 파리' 정책 공약.” 국토이슈리포트 제32호.
- 이영수. 2015. “감사원 감사결과를 통해서 본 서울시 버스준공영제

의 문제점.” 전국공공운수노동조합 서울경기강원지역버스지부·노동당 서울시당. 버스완전공영제 실현을 위한 정책 토론회 자료집.

_____. 2017. “평창군 민간버스 운영의 문제점과 버스공영제 추진 방향.” 사회공공연구원 이슈페이퍼.

_____. 2019. “문재인 정부 대중교통정책 2년 평가와 개선과제.” 사회공공연구원 이슈페이퍼.

_____. 2020. “무상대중교통의 쟁점과 해외사례의 시사점.” 사회공공연구원 워킹페이퍼.

_____. 2021. “문재인 정부의 교통 정책 평가.” 사회공공연구원 이슈페이퍼 2021-7호

이영수·김상철·이상민. 2019. 교통에너지환경세와 지역대중교통 간의 연계 방안 연구. 사회공공연구원.

이헌석. 2021. “탄소세와 정의로운 전환 기금 신설 방안 및 과제.” 국회의원 장혜영·정의당 정책위원회·정의정책연구소. 2021. 교통에너지환경세법 전면 개정을 통한 탄소세법 신설 공청회 자료집.

일리치, 이반. 신수열 옮김. 2018. 『행복은 자전거를 타고 온다: 에너지와 공정성에 대하여』. 사월의책.

일본교통권학회. 진장원 옮김. 2001. 교통권 현장. 청문각.

일요신문. 2020. “시내버스 올라탄 사모펀드 공공영역 진입 우려 나오는 까닭.” (2020.8.13.)

장성훈. 2019. “MaaS가 통행 행태에 미치는 영향.” 월간교통 255: 64-74.

장훈교. 2019. “다중심적 도시이동 공동자원체계를 위한 시론.” 최

현 외 편저. 공동자원의 영역들. 진인진.

전현우. 2020. 거대도시 서울 철도: 기후위기 시대의 미래 환승법. 워크룸.

한국교통연구원. 2019. “2018 국가교통통계: 국내편.” 한국교통연구원.

한국농정. 2014. “한산한 교통 지옥, 농촌.” (2014.8.29.)

한겨레. 2021. “기후협정 지키려면 2040년까지 전기차용 리튬 43배 더 필요.” (2021.5.6.)

한중학. 2018. “인천광역시 광역버스 운영체계 개선방안.” 월간교통 246: 21-27.

홍덕화 외. 2020. “인식적 요소를 고려한 수송 부문 전환 관리 방안 모색: 경유 상대가격 조정과 유가보조금 제도 개편을 중심으로.” 공간과사회 30(3): 240-277

환경부 온실가스종합정보센터. 2019. 2019 국가 온실가스 인벤토리 보고서.

황인창·김고운·백종락. 2020. 파리협정 이행 위한 서울시 2050 탄소중립 전략. 서울연구원.

Banister, D. et. al. 2011. “Transportation and the Environment.” Annual Review of Environment and Resources 36: 247-270.

Gallogly-Swan, K. and M. Brett. 2020. “A Climate Retrofit for UK Trade.” Common Wealth. December 2020.

Frank W. Geels. 2012. “A Socio-technical Analysis of Low-carbon Transitions: Introducing the Multi-level

- Perspective into Transport Studies.” *Journal of Transport Geography* 24: 471–482.
- ILO. 2020. “Jobs in Green and Healthy Transport: Making the Green Shift.”
- ITF. 2019a. “People’s Public Transport Policy Demands.” <https://www.itfglobal.org/sites/default/files/node/page/files/People%27s%20Public%20Transport%20Policy%20Demands.pdf>
- _____. 2019b. “Climate Change.” <https://www.itfglobal.org/sites/default/files/node/page/files/Chapter%206%20Public%20transport%20and%20the%20fight%20against%20climate%20change.pdf>
- _____. 2021. “The Pandemic, Local Public Transport Funding and Union Responses: Part 1, Global North.”
- Kemp, R., F. Avelino, and N. Bressers. 2011. “Transition Management as a Model for Sustainable Mobility.” *European Transport* 47: 25–46.
- Martens, K. 2012. “Justice in Transport as Justice in Accessibility: Applying Walzer’s ‘Spheres of Justice’ to the Transport Sector.” *Transportation* 39: 1035–1053.
- Martens, K., A. Golub, and G. Robinson. 2012. “A Justice-Theoretic Approach to the Distribution of Transportation Benefits: Implications for Transportation Planning Practice in the United States.” *Transportation Research Part A* 46: 684–695.

- Moradi, A. and E. Vagnoni. 2017. “A Multi-level Perspective Analysis of Urban Mobility System Dynamics: What are the Future Transition Pathways?” *Technological Forecasting & Social Change* 126: 231-243.
- Neale, J. 2021. *Fight the Fire*. Resistance Book.
- Newman, D. 2017. “Automobiles and Socio-Economic Sustainability: Do We Need a Mobility Bill of Rights?” *Transfers* 7(2).
<https://doi.org/10.3167/TRANS.2017.070207>
- Riexinger, B. 2020. “A Left-Wing Green New Deal.” Rosa Luxemburg Stiftung.
- Sweeney, S. and J. Treat. 2019. “The Road Less Travelled: Reclaiming Public Transport for Climate-Ready Mobility.” TUED working paper.
- Whitmarsh, L. 2012. “How Useful is the Multi-Level Perspective for Transport and Sustainability Research?” *Journal of Transport Geography* 24: 483-487.

5장

시장주의 에너지 전환을 넘어, 변혁적 정의로운 전환으로

구준모

1. 들어가며: 문재인 정부의 공정전환?
2. 정의로운 전환 논쟁: 어떤 지향과 방법인가
3. 변혁적 정의로운 전환의 구성요소
4. 기후일자리 프로그램

5장

시장주의 에너지 전환을 넘어, 변혁적 정의로운 전환으로

구준모

1. 들어가며: 문재인 정부의 공정전환?

‘정의로운 전환’이 2015년 파리협정의 서문에 실린 후 국제사회에서 정의로운 전환은 어느 정도 상투어가 되었다. (파리협정에 실린 건 다음과 같다. “국가별로 정의된 발전의 우선순위에 따라 노동력의 정의로운 전환과 괜찮은 노동과 양질의 일자리 창출의 긴요함을 고려해야 한다.”) UN과 ILO에서는 물론이고 각국 정부 및 유럽연합, 초국적 기업까지도 정의로운 전환의 주체로 자신을 내세우고 있으며 관련 정책을 발표하고 있다. 한국에도 이 물결이 당도했다. 2020년 그린뉴딜과 2050 탄소중립을 발표한 문재인 정부가 정의로운 전환을 수용해 사용하고 있다. 2021년 2월 지자체 중 최초로 충청남도가 ‘정의로운 전환 기금 조례’를 제정했다. 그런데 문재인 정부는 Just Transition을 정의로운 전환이 아니라, ‘공정 전환’이라고 번역해서

사용한다. 정의로운 전환이라는 개념의 탄생과 발전에는 노동운동과 기후정의운동의 영향력이 절대적이었다. 또한 정의에는 공정(fair)이나 형평(equity) 등의 개념을 포함하고 있다.¹¹⁹⁾ 문재인 정부는 ‘정의’에 담긴 운동적이고 정치적인 함의가 불편했는지도 모르겠다.

문재인 정부의 공정 전환이 의미하는 바는 2020년 12월 발표한 <2050 탄소중립 추진전략>에서 보다 구체적으로 드러났다. 여기엔 △경제구조의 저탄소화 △신유망 저탄소 산업 생태계 조성 △탄소중립 사회로의 공정전환이 3대 정책 방향으로 담겨있다. 3대 정책 방향 중 하나가 정의로운 전환이라는 점에서 상당한 비중을 가지고 있다. 3대 정책 방향은 10대 과제로 구체화되는데 그중 공정전환과 관련된 것은 세 가지다. △취약 산업·계층 보호 및 신산업 체계로의 편입 지원 △지역중심의 탄소중립 실현 △탄소중립 사회에 대한 국민인식 제고. 그러나 두 번째와 세 번째 과제는 구체적인 이행 방안이 없고, 국민들을 대상으로 한 계몽식 발상에 머무르고 있다. 첫 번째 과제는 산업계에 대한 지원이 주를 이룬다. 정의로운 전환의 핵심 정책이 기업에 대한 지원으로 탈바꿈하게 되는 것이다. 반면 노동자에게는 “맞춤형 직업훈련과 재취업 지원”이라는 기존의 구조조정 대책 방안 수준에 머무는 정책을 제시하고 있다. 이것 외에는 노동자에 대한 직접적인 경제적 지원 역시 언급되지 않는다. 기업에 대한 지원과 탄소 구조조정 촉진책이 정의로운 전환으로 둔갑한 것이다.

오히려 문재인 정부는 에너지 전환 정책 수립 과정에서 노동자를

119) 김민주(2020), 「파리협정 NDC의 이해와 국내이행의 문제: 정의로운 전환과 EU의 정의로운 전환 메커니즘의 문제를 중심으로」, 『국제법 평론』 2020-3 (통권 제57호).

철저하게 배제했다. 탈원전 정책 과정에서도 그랬으며, 탈석탄 정책 과정도 마찬가지였다. 한국발전산업노동조합은 정권 초기인 2017년 5월 문재인 정부의 에너지 전환 정책을 지지하며, 고용 보장 방안을 논의해달라고 요청했으나 4년이 지난 지금까지 정권이나 정부 차원의 어떤 응답도 듣지 못했다.

이렇게 포획된 정의로운 전환은 노동운동이 처음 제안한 운동 전략의 의미를 완전히 상실했다. 주류화 속에서 지금은 많이 잊혔지만 정의로운 전환은 역사적 용어이다. 정의로운 전환은 1970~90년대 신자유주의의 득세와 환경·노동 문제의 악화라는 커다란 파고를 경험한 노동운동의 급진적 분파에서 유래한 개념이다. 이는 노동과 환경 문제의 뿌리가 연결되어 있고, 기존의 정치경제 체제를 바꾸어야 한다는 매우 정치적인 함의를 담고 있는 전략이다. 그러나 최근 20년, 특히 2010년대 이후 이 개념이 주류화되고 확산되면서 정의로운 전환은 탈역사화되고 탈정치화되었다. 문재인 정부가 사용하는 공정 전환이 대표적 사례라고 할 수 있다. 물론 낙담하기엔 아직 성급하다. 정의로운 전환이 단일한 의미를 담은 개념으로 굳어진 것은 아니다. 세계의 많은 기후정의운동, 특히 미국의 풀뿌리 기후정의운동은 정의로운 전환의 의미를 확장하고 급진화하여 탈자본주의적 전환으로까지 그 개념을 넓히고 있다. 정의로운 전환이 가진 힘은 아직 확정되지 않았다.

이 글은 우선 오늘날 경합하고 있는 다양한 정의로운 전환을 정의로운 전환이 지향하는 미래상과 정의로운 전환을 달성하기 위한 방법론을 기준으로 구분하고 평가한다. 다음으로는 한국에 필요한 변혁적 정의로운 전환의 골격으로서 정의로운 전환을 중심으로 한 전국가적

기후위기 대응 계획, 민주적 공공소유 중심의 에너지 체제 구조개혁, 기후일자리 프로그램을 통한 탈탄소 노동 전략을 살펴본다. 특히 민주적 공공소유와 기후일자리는 공공부문 노동운동의 기후정의운동의 기초가 될 수 있을 것이다.

2. 정의로운 전환 논쟁: 어떤 지향과 방법인가

1) 정의로운 전환을 역사화하기¹²⁰⁾

(1) 출발: 산재 및 일자리 위협에 대한 급진적 노동운동의 대응

정의로운 전환은 국가 정책으로 제안된 것도 이론적인 탐구의 산물도 아니다. 정의로운 전환은 1970~80년대 미국에서 신자유주의적 전환 과정에서 발생한 일자리 위협에 대한 노동운동의 대응으로 탄생했다. 미국의 석유·화학·원자력노조(OCAW)의 지도자였던 토니 마조치는 정의로운 전환이라는 아이디어를 첫 번째로 고안한 활동가였

120) 이 부분은 다음 두 자료를 요약 정리한 내용으로 별도의 인용표기를 하지 않았다. Just Transition Research Collaborative(2018), Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World, UNRISD.

[https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/9B3F4F10301092C7C12583530035C2A5?OpenDocument](https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/9B3F4F10301092C7C12583530035C2A5?OpenDocument)

; Edouard Morena&Dunja Krause&Dimitris Stevis(2020), Introduction: The genealogy and contemporary politics of just transitions, *Just Transitions: Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*, Pluto Press.

다. 그는 정의로운 전환이라는 용어를 사용하지는 않았지만 환경 문제와 사회 문제를 동시에 제기하기 위해 노력했고, 그 결과 이러한 개념이 생겨났다. 1973년 마조치는 환경운동가들과 함께 셸(Shell)사의 석유정제공장에서 노동자의 건강과 안전에 관한 최초의 환경파업을 벌였다.

마조치는 공해 산업이 노동자에게 일자리를 제공하지만 동시에 환경 문제와 보건 문제를 일으키고 있다는 사실을 깨달았다. 공해 산업이 야기한 환경 파괴와 건강 악화는 노동자와 지역주민들에게 모두에게 피해를 주었다. 따라서 노동자와 지역주민들이 협력해서 해당 산업을 전환시킨다면 건강한 일자리와 환경, 삶을 얻을 수 있을 것이다.

당시에는 마조치 외에도 이런 문제에 관심을 기울이는 노동운동이 존재했다. 1976년 미국자동차노조는 많은 노동조합과 환경단체가 참여한 <경제 정의·환경 정의와 일자리를 위하여>라는 토론회를 주최했다. 아마도 처음으로 녹색 산업정책을 제안한 <완전고용을 위한 환경주의자>라는 조직에는 1970년대 동안 환경운동가들과 노동운동가들이 함께했다. 한편 1980년대 신자유주의적인 환경 속에서 미국의 노동자들은 일자리 위협에 내몰렸고, 실제로 많은 공해 산업들이 해외로 이전했다. 이런 상황 속에서 노동운동은 일자리 문제와 노동자 안전 및 환경 문제를 함께 다루기 위해 노력해왔다.

그 결과 1990년대 초반에 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’가 제안되었고, 이것이 정의로운 전환이 정교화된 첫 번째 결과물이었다. 당시 보수주의자들은 일자리와 환경을 대립시키면서 일자리를 지키기 위해서 환경 규제를 약화해야 한다고 주장했다. 노동자를 위한 슈퍼펀드는 일자리 대 환경이라는 부당한 대립을 해체하고, 공공적인 개입을 촉

구하는 프로그램이었다.

1995년 마조치의 동지였던 레스 리오폴드와 브라이언 콜러는 5대 호 수질에 관한 국제컨퍼런스에서 처음으로 정의로운 전환이라는 용어를 사용했다.

“우리는 특별 펀드를 제안한다. 정의로운 전환 펀드는 과거에 노동자를 위한 슈퍼펀드라고 불리던 것이다. 정의로운 전환 펀드는 다음과 같은 것들을 제공해야 한다. 노동자가 은퇴하거나 다른 직업을 구할 때까지 임금 전액과 수당, 직업학교나 대학에 다니는 4년 동안의 등록금과 임금 전액, 졸업 후 구한 일자리의 임금이 이전보다 적을 경우 보조금 지급, 재정착 지원.”

한편 이러한 노력으로 1997년 정의로운 전환 동맹(Just Transition Alliance: JTA)가 결성되었다. JTA에는 환경정의 단체와 사회정의 단체들이 함께했으며 이들은 미국에서 가장 취약한 계층을 대표하는 곳들이었다. 또한 JTA에 참가한 단체들은 노동조합 조직화에도 열정적이며 노동자들과 지역주민들이 함께하는 지역 투쟁을 이끌기도 했다. 그 결과 2000년에는 공중보건과 노동연구소에서 <환경과 일자리를 위한 정의로운 전환>이라는 교육용 책자가 발간하기도 했다. 이러한 노력은 노동운동 내에서 환경운동을 강화하고 환경운동 내에서 노동운동을 강화하기 위한 것이었다. 이렇게 되면서 1990년대에는 정의로운 전환이 정부를 대상으로 하는 정책을 넘어서는 의미를 갖게 되었다. 정의로운 전환은 노동운동, 환경운동, 지역운동 사이를 엮어주는 끈이 되었고, 노동자와 지역주민들이 만들어 낸 대안적

인 사회·환경적 정치의 장이었다.

정의로운 전환은 석유·화학·원자력노조 내에서 확산되었고, 다른 노조와 활동가들 사이에서도 동조를 얻기 시작했다. 특히 캐나다와 영국의 노동운동에 많은 영향을 끼쳤다. 1996년 캐나다 통신·에너지·제지노조(CEP)는 정의로운 전환 결의를 통과시켰고, 1997년에는 석유·화학·원자력노조가, 1999년에는 캐나다노총(CLC)이 정의로운 전환 결의를 채택했다.

석유·화학·원자력노조와 정의로운 전환 동맹과는 다른 노동자 환경주의의 흐름도 1990년대 후반에 등장했다. 1997년 미국노총(AFL-CIO)는 청록워킹그룹(Blue-Green Working Group)이 만들어졌고 여기서도 정의로운 전환이 수용되었다. 여기서는 정의로운 전환을 시장 메커니즘에 기반한 기후변화 대응책으로 다루었다.

20세기 말이 되자, 녹색 사회로의 전환 방식에 대한 노동운동의 접근법이 세 가지로 구별되기 시작했다. 첫 번째는 공중보건과 환경 정의 문제에 대해서 석유·석유·화학·원자력노조와 그 연대체에서 만들어진 접근법이다. 그들은 영향을 받는 노동자와 지역사회에 초점을 맞췄으며, 그들을 조직하기 위해 노력했다. 또한 녹색 산업 정책에 대한 국가의 책임을 강조하고 그 과정에서 노동조합이 핵심적 역할을 해야 함을 역설했다. 1991년 석유·석유·화학·원자력노조의 결의안은 정의로운 전환을 미국의 정치경제를 뒤바꾸는 야심찬 정책들로 구성했다. 그들은 성장 자체에 대해서 의문을 제기하지는 않았지만, 노동자와 사회와 환경을 파괴하는 기존의 성장 방식을 문제 삼았다. 두 번째는 시장 메커니즘의 헤게모니를 인정하고 녹색 경제 성장으로 인한 새로운 일자리 창출에 기대를 걸었던 청록워킹그룹의 접근법이다. 그

들은 정의로운 전환을 통해서 녹색 산업 정책을 보완할 수 있다고 보았다. 세 번째는 정의로운 전환 없이 녹색 산업 정책에만 희망을 거는 방식이다. 이런 접근법은 역사적으로 미국이나 다른 곳에서 다수를 차지했다.

(2) 확산: 국제노동운동을 통한 전파

2000년대 초반 미국과 국제사회에서 정의로운 전환은 미국노총의 반대로 인하여 잠시 소강상태에 들어갔다. 그러나 2006년 국제자유노조연맹(ICFTU)과 세계노동연맹(WCL)이 통합하여 국제노총(ITUC)가 만들어진 게 큰 계기였다. 국제노총은 처음부터 환경 문제를 주요 의제로 다루었다. 이후 스페인, 영국, 호주 등지의 북반구 노총에서 정의로운 전환은 노동과 환경 문제를 결합시키는 용어로 사용했다. 남반구에서는 남아공노총과 남아공 금속노조가 정의로운 전환을 수용했다.

특히 스페인노총(CCOO)의 연구교육기관으로 국제적으로 적극적인 활동을 펼쳤던 지속가능노동재단(Sustainlabour Foundation)이 정의로운 전환이 국제적으로 확산되는 데에 중요한 역할을 했다. 지속가능노동재단의 열정적인 연구, 교육, 정책제안 활동으로 유엔환경프로그램(UNEP), 국제노동기구(ILO), 유엔기후변화협약(UNFCCC) 등에서 노동자의 목소리에 대한 관심을 보이기 시작했다.

이 기간 동안 국제노총과 지속가능노동재단, 각국 노총들은 유엔의 기후변화협상 과정에 정의로운 전환을 포함시키려고 노력했다. 2009년 덴마크 코펜하겐에서 열린 유엔기후변화협약당사국총회(COP15)

를 준비하며 발표한 유인물에서 국제노총은 정의로운 전환을 “지속 가능한 사회로의 전환을 용이하게 하고 모두를 위해 좋은 일자리를 제공할 녹색 경제를 창조하는 과정에서 노동조합운동이 국제사회와 공유할 수 있는 도구”로 소개했다.

기후변화의 사회적 의미를 부각시킨 정의로운 전환은 기후 논쟁의 중요한 공백을 메꿔줬다. 2000년대 초반까지 형평과 정의의 문제는 오로지 북반구-남반구의 맥락에서만 제기됐다. 발전된 나라들은 기후변화에 대한 자신의 역사적 책임을 인정하고, 보다 높은 온실가스 감축 목표를 세우고 개발도상국에게 재정적, 기술적 지원을 해야 한다는 것이다. 북반구든 남반구든 기후변화와 기후정책이 노동에 미치는 영향에 대해서는 거의 고민이 없었다.

국제노총에 따르면 정의로운 전환의 목표는 “환경정책과 사회정책이 모순적이지 않고 되려 서로를 강화시킬 수 있다는 사고를 강화하는 것”이다. 이런 기치 아래 국제노동운동은 파리기후협약을 준비하는 과정에서 UN 기구를 비롯한 여러 국제기구가 정의로운 전환을 도입하게 하는 데 중요한 역할을 했다.

2008년 세계경제위기 동안 녹색성장이나 녹색 자본주의에 대한 제안들이 증가했고, 그중 일부는 정의로운 전환을 위기관리의 수단으로 포함시켰다. 유엔환경계획 주도하에 국제노동기구, 국제사용자조직(IOE), 국제노총 등이 참여한 2008 녹색일자리 보고서에는 정의로운 전환이 한 장에 걸쳐 실렸다. 그러나 이 보고서에서 정의로운 전환은 괜찮은 일자리와 고용 기회와 관련될 뿐, 사양 산업 노동자와 지역사회의 전환을 위해 필요한 정책은 담겨있지 않았다. 또한 당시에 제기된 다양한 그린뉴딜에는 오늘날의 그린뉴딜과는 달리 정의로운 전환

이 포함되어 있지 않았고, 노동자들에게 초점을 맞추지도 않았다.

(3) 분화: 주류화와 급진화로 나뉜다

정의로운 전환이 주류화되면서 더 많은 공간에서 많은 이들이 정의로운 전환을 토론하게 된 것은 사실이다. 정의로운 전환은 유엔, 각종 국제기구, 각국 정부, 환경운동단체, 여성운동 단체, 기업과 자선단체 등에서 사용되고 있다. 이렇게 정의로운 전환이 확산되면서 그 개념을 사용하는 그룹마다 의미가 조금씩 다르다는 점을 명심해야 한다. 예를 들어 미국에서는 전국적인 노동조합에서 사용하는 정의로운 전환과 풀뿌리 환경단체나 지역 노동정의그룹에서 사용하는 정의로운 전환의 의미가 서로 다르다. 또한 우리는 정의로운 전환의 중요성을 과대 포장할 필요도 없다. 환경운동과 노동운동 내에서 이 개념의 유용성에 대해 의문을 표시하는 이들도 많다. 또한 정의로운 전환은 국제무대와 북반구에서는 주류화되었으나 남아공을 제외한 남반구에 서는 거의 회자되지 않는다는 점도 중요하다.

국제노총은 2016년 정의로운전환센터(JTC)를 발족시켰다. 그런데 정의로운전환센터는 두 개의 녹색 기업 조직들과의 협업을 중심으로 움직이기 시작했다. B팀(B Team)과 비즈니스 기후동맹(We Mean Business)이 바로 협업의 대상이다. 정의로운전환센터의 B팀과 함께 2018년 <기업을 위한 정의로운 전환 안내>를 발간했다. 남반구 문제에 관심을 가지고 국제적인 노동자 환경주의와 정의로운 전환 이슈를 이끌었던 지속가능한노동이 2016년 문을 닫고 기업과의 파트너십을 강조하는 정의로운전환센터가 발족했다는 것은 국제노동운동에 의

미하는 바가 컸다.

또한 정의로운 전환에는 이제 록펠러 가족기금과 같은 커다란 자선 단체, 각종 재단들이 깊숙이 관여하고 있다. 애팔래치아 탄광 지역의 전환을 목표 2015년 발족한 정의로운 전환 기금은 록펠러 가족기금, 코러스 재단 등이 지원하고 있다. 블룸버그 자선재단이나 유럽기후재단도 자신의 활동에 정의로운 전환을 포함시키고 있다. 유럽, 미국, 한국 등지의 석탄을 넘어서(Beyond Coal) 캠페인이 대표적인 사업이다.

반면 미국에서는 보다 급진적인 의미의 정의로운 전환이 확산되고 있다. 풀뿌리 지역사회에 기반을 둔 노동운동이나 환경정의운동은 활발하게 정의로운 전환 캠페인을 벌이고 있다. 이들은 정의로운 전환을 노동 문제뿐만이 아니라 문화, 젠더, 인종적 부정의 문제에도 적용하고 있으며, 보다 일반적으로는 추출적인 자본주의에 대한 비판과 연결시키고 있다. 대표적인 사례는 <기후정의동맹>(Climate Justice Alliance)과 <우리의 권력: 정의로운 전환을 위한 공동체>(Our Power: Communities for a Just Transition)의 용법이다.

“실제로 미국의 [환경정의] 및 정의로운 전환 조직·네트워크·운동은 환경 인종주의, 쓰레기 제로, 에너지 민주주의, 대량 투옥, 경찰 폭력, 젠트리피케이션, 원주민 권리 및 주권 등 공동체가 직면한 여러 이슈로 정의로운 전환의 개념을 넓혔다.”

2) 정의로운 전환을 정치화하기: 생태적 현대화 대 생태 사회주의

2010년대 이후 주류화되고 급진화되면서 분화된 다양한 정의로운 전환을 구분하기 위해서는 잣대가 필요하다. 이미 정의로운 전환을 구분하는 연구는 다양하게 이루어지고 있다. 여기서는 먼저 △정의로운 전환이 지향하는 비전 및 미래 사회상, △정의로운 전환이 담고 있는 정치경제학적 가정 및 전제, △정의로운 전환을 달성하기 위한 노동운동의 전략 및 방법론이라는 세 가지 차원에서 정의로운 전환을 구분하는 세 가지 방법을 살펴보겠다. 다음으로 이런 다양한 구분법을 정의로운 전환의 지향과 방법론의 측면에서 생태적 현대화와 생태적 사회주의로 정리하여 제시한다.

(1) 정의로운 전환의 비전: 현상유지, 개혁관리, 구조개혁, 변혁

처음으로 검토할 정의로운 전환 구분법은 정의로운 전환 연구모임(Just Transition Research Collaborative)에서 작성하고 유엔사회개발연구소(UNRISD)가 발간한 <저탄소 세계로 나아가기 위한 정의로운 전환을 분류하기> 보고서에 실린 4분법이다.¹²¹⁾ 정의로운 전환 연구모임은 정의로운 전환이 지향하는 새로운 사회의 비전과 정의로운 전환이 포괄하는 경제적·주체적 범위에 따라 4가지로 구분한다.

첫 번째는 녹색성장과 기업 주도의 전환을 통한 저탄소 사회를 추

121) Just Transition Research Collaborative(2018), Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World, UNRISD.

[https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/9B3F4F10301092C7C12583530035C2A5?OpenDocument](https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/9B3F4F10301092C7C12583530035C2A5?OpenDocument)

구하는 <현상유지형 정의로운 전환>이다. 이들은 세계 정치경제체제의 근본 원리와 권력 관계를 변화시키지 않고 저탄소 사회로의 전환이 가능하다고 본다. 그 과정에서 부정적 영향을 받는 사람들에게는 경제적 보상과 퇴직연금, 직업훈련을 제공하면 된다고 본다. 예를 들어 독일 루르지역 광산 노동자에 대한 지원을 현상유지식 정의로운 전환의 사례로 볼 수 있다. 나이든 노동자들은 조기 퇴직 후 연금 수급 전까지 매달 현금으로 소득지원을 받을 수 있었고, 젊은 노동자들에게는 새로운 일자리를 찾도록 직업재교육이 제공되었다.

두 번째는 기존 경제체제의 헤게모니에 도전하지 않고 그 내에서 노동자에 대한 형평성과 정의를 개선하는 방식인 <개혁관리형 정의로운 전환>이다. 노동자의 고용 및 작업 안전에 대한 새로운 기준이 만들어질 수는 있으나, 기존 경제 모델과 권력 관계의 변화는 추진되지 않는다. 정의로운 전환을 달성하는 방법으로는 사회적 대화나 노사정 협상이 각광받는다. 이러한 방식의 정의로운 전환은 ILO 등 유엔 산하의 국제기구와 국제노총(ITUC) 등의 주류 국제노동운동에서 도드라진다. 또한 시에라클립이나 그린피스 등의 대형 환경단체도 개혁관리형 정의로운 전환을 추구한다.

세 번째는 분배적 정의와 절차적 정의를 중시하고, 기존 경제 체제 특히 에너지 체제의 구조적 개혁을 중시하는 <구조개혁형 정의로운 전환>이다. 정의로운 전환을 달성하기 위해서는 기존의 과학기술과 기업 및 시장에 의존하지 않고, 노동자와 시민이 중심이 되어서 민주적 정책 결정과 민주적 참여 경제를 실현해야 한다고 본다. 또한 정의로운 전환은 단순히 피해자를 구제하고 보상하는 문제가 아니라고 보고, 사회·경제 구조 자체의 개혁을 추구한다. 특히 민영화되고 자유화

된 에너지 시스템을 다시 공공화해서 에너지를 탈상품화하는 것이 중시된다. 구조개혁형 정의로운 전환은 에너지민주주의노조네트워크(TUED)와 같은 진보적 노동조합이나 비영리 에너지협동조합 등에서 추구된다.

네 번째는 사회·환경 위기를 야기한 기존의 정치경제 체제를 통째로 바꾸지 않고서는 정의로운 전환이 달성될 수 없다고 보는 <변혁형 정의로운 전환>이다. 이들은 노동 및 계급 문제뿐만 아니라 인종주의나 가부장제와 같은 다양한 억압으로부터의 해방 과정을 정의로운 전환으로 파악한다. 기후정의동맹(CJA)과 같은 북미의 풀뿌리 기후정의운동과 여성환경개발기구(WEDO) 등의 급진적인 사회운동이 이런 관점을 대표하고 있다.

(2) 정의로운 전환의 정치·경제적 기반: 신자유주의, 생태적 현대화, 사회·생태 변혁

다음으로는 기후위기의 원인 진단과 대응 방식을 기준으로 신자유주의, 생태적 현대화, 사회생태 변혁을 구분하고, 이를 기반으로 정의로운 전환을 구분하는 3분법을 살펴볼 수 있다.¹²²⁾ 우선, 기후위기 대응은 아래 표와 같이 이념형적으로 구분된다. <신자유주의>적 대응은 기후위기를 ‘시장 실패’로 보지만 기업과 시장 중심의 사회·경제 질서를 용인하고, 새로운 시장 제도를 통해서 시장 실패를 교정하려는 것이다. <생태적 현대화>는 녹색 케인스주의적 접근법이라고도

122) Halliki Kreinin(2020), Typologies of “Just Transitions”: Towards Social-Ecological Transformation. <https://epub.wu.ac.at/7814/>

할 수 있는데 신자유주의적 진단과 동일하게 기후위기를 시장 실패의 일종으로 파악한다. 이들은 기업과 시장 중심의 사회·경제 구조를 인정하지만, 국가의 개입 정책과 시민들의 참여(특히 소비자 또는 프로슈머로서의)를 강조한다. 반면, <사회·생태 변혁>은 기후위기가 시장의 실패가 아니라 현재의 자본주의 체제의 실패이기 때문에 그 체제를 근본적으로 바꿀 때만이 기후위기 해결이 가능하다고 본다.

이런 이념형에 따라 정의로운 전환도 구분할 수 있다. 신자유주의 방식의 정의로운 전환, 생태적 현대화 방식의 정의로운 전환, 사회생태 변혁 방식의 정의로운 전환이 그것이다. 현재 국제기구나 각국 정부가 추진하고 있는 정의로운 전환의 대부분은 신자유주의적 유형과 생태적 현대화 유형 사이에 존재하고 있다. 대표 사례로 유럽의 정의로운 전환 기금을 들 수 있다. 반면 국제적인 노동조합이나 환경단체들은 생태적 현대화에 가까운 정의로운 전환을 추구한다. ILO와 국제노총이 대표적이다. 급진적인 노동운동이나 기후정의운동은 사회·생태적 변혁 방식의 정의로운 전환의 유형을 주장하고 있다.

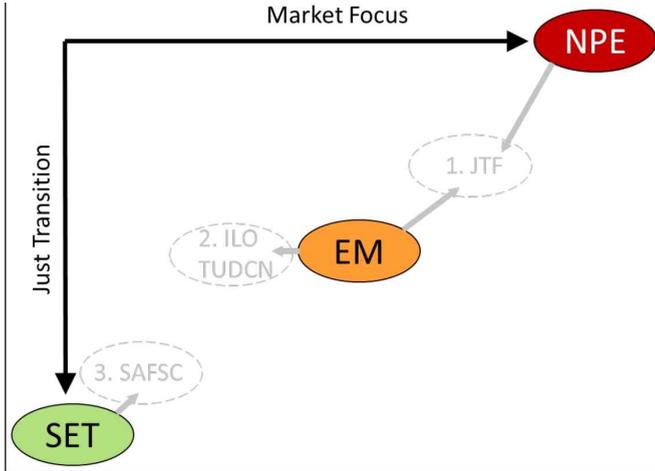
표 15 기후위기 대응의 이념형적 구분

	신자유주의(NPE)	생태적 현대화(EM)	사회·생태 변혁(SET)
환경 위기	외부 비용의 작용 → 시장 신호와 비용으로 내부화할 수 있음	외부 비용의 작용 → 국가 재정과 국가 정책으로 내부화해야 함	현 경제는 물질과 에너지 사용의 팽창이 필연적. 가격을 통해 외부화되거나 평가할 수 없음. 경제적 가치는 자연의 가치의 파괴에 기반하고 있음
사회 위기	외부 비용의 작용 → 시장 신호와	시장의 야생적 본성으로 인한 부작용	사회 및 사회재생산의 위기는 사회 재생산 노

	가격으로 내부화할 수 있음	용 → 국가의 규제 로 내부화해야 함	등을 평가절하하는 팽창주의적 경제 시스템의 고유한 특징.
세계 시장	세계의 자원을 공정하고 중립적으로 할당	세계의 자원을 항상 공정하고 중립적으로 할당하지는 않음 → 국가의 개입이 필요	시장은 인간의 필요를 충족시키기 위해서 반드시 사회적으로 통제되어야 함
정의	시장의 정의 (시장은 공정)	각양각색의 정의가 있음	인간과 자연의 해방, 억압과 착취로부터의 자유
경제 성장	세계 경제 시스템과 무역의 기초	사회 복지와 웰빙 증가의 기초	과잉생산과 소비에 의한 세계적 환경 위기의 기초
생물리학적 한계	존재하지 않음. 올바른 시장 신호에 따라 인지되고 극복할 수 있음	존재하지 않음. 혁신과 국가 투자로 극복할 수 있음	환경은 사회와 경제의 기초임. 생물리학적 한계를 초과하면 사회와 경제의 존립이 위태로워짐
기술과 혁신	세계 무역과 경제 성장을 추동하는 역할을 함	환경문제를 극복하고 경제성장을 지속하기 위한 해법	기술은 유용하지만 생물리학적 한계를 돌파할 수 있는 만병통치약이 될 수 없음. 기술은 물질과 에너지 사용에 기초하고 있으며, 정치적으로 중립적이지 않음
국제 권력 관계	더 많은 국제 무역과 시장 창출로 불평등을 극복할 수 있음	남반구 경제의 성장과 발전을 돕기 위해서는 지방정부와 국가의 강력한 정책이 필요함	불평등한 국제 관계는 착취와 식민주의의 역사적 산물. 개발이나 국제 무역은 식민주의적 관계를 지속시키고, 환경 부정의와 파괴의 원인

자료: Halliki Kreinin(2020)

그림 15 정의로운 전환의 세 가지 유형화



자료: Halliki Kreinin(2020)

(3) 정의로운 전환을 위한 노동운동의 전략: 사회적 대화 대 사회적 권력

마지막으로 정의로운 전환 달성하기 위한 노동운동의 전략을 사회적 대화와 사회적 권력으로 나눈 2분법을 참고할 수 있다.¹²³⁾ <사회적 대화> 전략을 채택한 담론들은 오늘날 정의로운 전환이 현실화되고 있다고 본다. 에너지 전환 역시 보다 과감할 필요가 있지만 잘 진

123) Sean Sweeney & John Treat(2018), *Trade Unions and Just Transition*, TUED Working Paper #11.

<http://unionsforenergydemocracy.org/resources/tued-publications/tued-working-paper-11-trade-unions-and-just-transition/>

행 중이라고 파악한다. 이들은 사용자, 정부, 노동자들 간의 협력이 국제적, 국가적, 지역적 수준에서 추진되었고 노동자들을 위한 만족스러운 결과가 나타나고 있다고 말한다. 국제노총(ITUC), 유엔환경계획(UNEP), 국제노동기구(ILO) 등이 이러한 담론과 접근법의 주요한 국제적 행위자들이다.

그러나 각국의 사례들을 검토해보면 알 수 있듯이, 기후변화에 관한 모범적인 정의로운 전환의 사례는 매우 드물다. 반면 정의로운 전환이라는 개념이 주요 국제기구에 채택되고 활용됨에 따라, 그 핵심 내용들이 훼손되고 있다. 주류의 친성장 담론을 보완하는 하위 항목에 정의로운 전환이 배치되기 때문이다. 이런 사례는 2000년대에 ‘괜찮은 노동’(Decent Work)이 ILO의 주요 정책 목표로 채택되고 국제노총 등의 캠페인으로 자리 잡고 G8 등의 국제회의에서도 다루어졌던 것과 비교할 수 있다. 괜찮은 노동에 대한 고상한 말과 다양한 정책 목표, 수단이 동원되었지만 신자유주의 시대에 불안정한 비정규직 일자리는 전 세계적으로 확산되었다. 노동조합의 조직력 확대, 기업 및 자본가 권력과의 대결, 정부 정책의 탈신자유주의화 및 관료의 민주화, 좌파 정치세력의 성장이라는 기본적인 방법을 통해서 사회적 권력 구조를 변화시키지 않고서 실질적인 전환을 이끌 수는 없었기 때문이다.

정의로운 전환에 대한 대안적 접근법은 <사회적 권력> 전략이다. 물론 사회적 권력 전략이 반드시 전투적인 쟁의 행위와 투쟁을 의미하는 것은 아니다. 그것은 대화 및 협상과 마찬가지로 노동운동의 하나의 수단이기 때문이다. 하지만 사회적 권력 전략은 복합적인 사회 권력 구조의 변화 없이 이루어지는 손쉬운 승리는 불가능하다는 점을

분명하게 인식한다. 이를 위해서 노동조합 스스로가 협소한 경제적 이해관계의 틀을 벗어나, 노동자 전체를 위한 조직화와 교섭에 나서야 한다. 나아가 노동조합이 경제, 환경, 불평등, 성, 인종 등의 장벽을 넘어서 사회운동적 성격을 강화해야 한다. 그리고 이런 접근은 생태 사회주의나 대안적 정치경제학에서 많은 영감을 얻을 수 있다. TUED는 이런 접근이 노동조합운동 내에서 아직 지배적이지는 않지만 속속 등장하고 발전하고 있다고 보며, 스스로를 이를 위한 견인차가 되고자 한다.

한편, 사회 권력 전략은 특히 독일의 재공영화 운동, 영국 노동당의 에너지 국유화 계획과 노동조합의 혁신, 미국의 그린뉴딜 논쟁 등에 주목하면서 에너지 전환 과정에서 민주적 공공소유가 중요한 역할을 담당할 수 있다고 본다. 이런 운동과 사회 정책의 현실화 과정을 통해서 신자유주의의 기업·금융 권력을 약화시키고 대안적인 사회 권력을 형성할 수 있을 것이라고 기대되기 때문이다. TUED는 이를 에너지 민주주의와 같은 것이라고 파악한다.

(4) 정리: 생태적 현대화 대 생태 사회주의

지금까지 검토한 상이한 정의로운 전환 구분법을 두 가지 기준에 따라 다음과 같이 정리해보고자 한다. 먼저 전환을 통해 달성하고자 하는 대안 사회의 성격을 기준으로 <기존 체제의 개혁을 통한 녹색화>와 <정치경제적 변혁>으로 구분한다. 다음으로 전환을 위한 접근 법이자 방법론을 기준으로 <사회적 대화>와 <사회적 권력>을 구분한다. 그렇다면 사회적 대화를 통한 옅은 녹색 사회로의 전환을 생태적

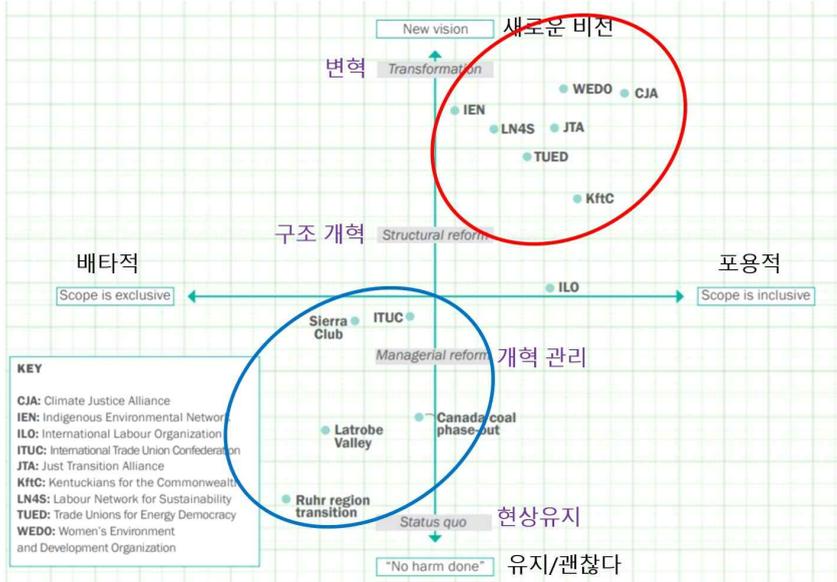
현대화로 파악할 수 있다(3사분면). 반면 사회적 권력을 통한 짙은 녹색 사회로의 전환 모델은 생태 사회주의로 간주할 수 있다(1사분면).

표 16 재정리한 정의로운 전환의 이념형

	기존 체제의 녹색화	정치경제적 변혁
사회적 권력 접근		<p style="text-align: center; color: red;">생태 사회주의</p> <p>(구조개혁과 변혁)</p>
사회적 대화 접근	<p style="text-align: center; color: red;">생태적 현대화</p> <p>(신자유주의와 녹색 케인스주의)</p>	

생태적 현대화와 생태 사회주의라는 구분법은 오늘날 제기되는 다양한 정의로운 전환을 분류하는 데에도 도움이 된다. 정의로운 전환 연구그룹이 분류한 정의로운 전환은 4가지로 구분되지만, 실제 사례에 이를 적용해보면 대부분은 1사분면과 3사분면에 배치되어 있다. 따라서 이를 구조개혁과 변혁을 지향하는 <생태 사회주의>와 신자유주의와 녹색 케인스주의를 지향하는 <생태적 현대화>로 정리할 수 있겠다.

그림 16 정의로운 전환의 지형도



자료: Just Transition Research Collaborative(2018)

이런 구분을 통해서 우리에게 필요한 정의로운 전환을 식별할 수 있다. 이를 위해서는 먼저 사회적 대화 접근법의 한계를 인식해야 한다. 오늘날 국가와 국제기구들은 의사결정 과정에서 노동조합이나 노동자의 참여를 제도적으로 배제하고 있고, 포함하는 경우에도 하위 파트너로 동원하고 있다. 자본주의의 다양성을 고려하더라도, 고도의 코포라티즘 체제를 구축한 북유럽마저도 노사정 합의 모델이 형해화 되어 이에 대한 노동조합의 권한은 약화되고 있다.¹²⁴⁾ 따라서 낮은

124) 아스뵘 발(2008), 「유럽의 노동자운동: 사회협약의 이데올로기적 유산」, 『사회운동』 2008년 5-6월호, <http://www.pssp.org/bbs/view.php?board=journal&category1=91&nid=4938>

방식의 사회적 대화에 의존한 채 정의로운 전환을 추진한다면, 실질적인 변화를 만들 수는 없어 보인다. 또한 오늘날 기후위기와 사회경제적 위기가 말해주는 바는 이윤과 성장에 목을 매는 자본주의를 표면적으로만 가다듬는 열은 전환으로 문제의 해결이 요원하다는 사실이다. 따라서 오늘날 자본주의 심층의 권력 구조까지 변화시키는 정치경제적 변혁 모델의 전환이 필요하다. 요컨대, 생태적 사회주의형의 정의로운 전환이 지금 필요한 시급하고 구조적인 변화의 측면에서 또한 추진 전략의 측면에서 바람직한 것이다.

물론 이러한 이념형적 구분은 현실을 그대로 반영하는 것이 아니다. 생태적 현대화와 생태적 사회주의 각각은 물론이고 그 사이에 다양한 변이들과 혼합 모델들이 존재할 것이다. 하지만 이런 구분은 정의로운 전환이 지향하는 바와 그 방법론, 주체론에 관한 다양한 담론과 운동의 전술을 검토·토론하고 마련하는 데에 유용할 수 있다.

3. 변혁적 정의로운 전환의 구성요소

1) 독일과 북유럽 모델을 적용하기 어려운 이유: 한국의 에너지체제와 노동체제

(1) 독일과 북유럽의 포용적 녹색성장을 통한 정의로운 전환

지금까지 다양한 방식으로 정의로운 전환을 분류하고 구분해보았

지만, 한국에서 이런 작업은 아직 시기상조인 측면이 있다. 다양한 사람들에 의해 정의로운 전환이 회자되고 있기는 하지만, 이를 정교하고 구체적으로 제시하고 있는 경우는 매우 드물기 때문이다. 하지만 중앙정부와 지자체, 많은 노동운동과 환경운동에서는 주로 유럽의 정의로운 전환 사례를 모범으로 소개하고 있다. 여기서는 한 사례로 프리드리히 에버트 재단 한국사무소에서 번역하여 소개한 『탄소 중립 사회로 가는 길: 정의로운 전환을 위한 북유럽-독일 노동조합의 협력』을 살펴보고 그 한계를 짚어 보겠다.¹²⁵⁾

이 보고서는 결론에서 2020년 말에 독일노총(DGB)과 북유럽노조협의회(NFS) 집행위원회에서 채택된 8가지 정책을 제안한다. 그 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 기후정책 설계 시에 노동조합이 참여하는 사회적 대화가 이루어져야 한다(1, 2). 둘째, 노동자에게 양질의 녹색 일자리와 사회보장이 제공되어야 한다(3, 4). 셋째, 수출과 경제 성장을 촉진하는 녹색기술에 투자하고, 국가 간 환경 규제 수준을 맞춰서 탄소 누출¹²⁶⁾을 방지해야 한다(5, 6, 7). 넷째, 높은 노조 조직률과 사회적 대화 전통을 가지고 있는 독일과 북유럽이 정의로운 전환 선도국가가 되어야 한다(8). 즉, 사회적 대화를 통해 녹색 일자리와 사회보장을 제공하고, 사회·경제적 투자를 통해 포용적 녹색 성장을 이루자는 것이다.

보고서는 “누구도 소외시키지 않는다”는 유럽 그린 딜의 슬로건을

125) DGB&NFS(2020), 『탄소 중립 사회로 가는 길: 정의로운 전환을 위한 북유럽-독일 노동조합의 협력』, 프리드리히 에버트 재단 한국사무소.

126) 오염 산업이 환경규제가 높은 나라에서 낮은 나라로 이동해서 온실가스 배출 역시 이전되는 현상을 말한다.

언급하고, 양질의 녹색 일자리 창출이 강조한다. 그런데 이를 위해서는 독일과 북유럽의 수출 중심 경제구조를 계속 유지해야 한다고 본다. “경쟁력 있고 수요가 많은 녹색기술에 투자할 때만 이익을 얻을 수 있고, 수출 중심 국가에서 양질의 일자리 창출로 이어질 것”이다 (DGB&NFS, 2020, 17쪽). 탄소 누출을 우려하는 맥락도 자국의 수출 경쟁력 유지하기 위함이다. 자본주의 세계체제에서 독일과 북유럽이 점하고 있는 지위는 의문시되지 않는다. 또한 보고서는 기업 권력을 문제로 삼지 않고, 전환 과정에서 기업이 주도적인 역할을 수행해야 한다고 본다. “기술 변화의 인센티브를 창출하기 위한 조치는 지속적으로 시행되어야 하며, 다양한 산업에 명확한 규칙을 제시함으로써 기업들이 미래에 필요한 기술과 생산 프로세스의 변화를 계획하기 위해 무엇이 필요한지 알 수 있도록 해야 한다.”(DGB&NFS, 2020, 22쪽) 따라서 독일과 북유럽의 노동조합이 제시하는 정의로운 전환은 기존 경제의 구조개혁을 추구하지 않고, 그 틀 내에서 노동자 포용적인 성장을 목표로 한다는 점에서 신자유주의와 녹색 케인스주의가 혼합된 생태적 현대화 유형으로 파악할 수 있다.

(2) 한국 에너지체제와 노동체제의 특징

정의로운 전환의 역사에서 살펴보았듯이, 정의로운 전환은 원래 유럽의 사회적 합의 전통 속에서 발명되고 발전된 개념이 아니다. 정의로운 전환은 일자리 위협이 횡행하고 사회보장이 미약한 상황 속에서 노동자와 지역사회를 녹색 전환의 주체로 내세우기 위한 진보적인 노동운동의 전략으로 제기된 것이다. 하지만 정의로운 전환이 국제기구

와 국제노총 등을 통해서 주류화되면서 주체적 전략으로서의 위상은 약화되고, 사회적 합의를 중심에 둔 수세적인 전략으로 변형되었다. 독일노총과 북유럽노조협의회가 내세운 정의로운 전환은 이런 측면을 잘 보여주고 있다.

에너지 전환과 정의로운 전환에 관한 외국 사례들은 대부분 한국의 에너지 산업 구조 및 노동시장의 특징과는 상이한 것들이다. 대표적으로 에너지 전환의 사례로 빈번히 소개되는 독일에는 900여 개의 소규모 배전 및 전력 판매 회사들이 존재한다. 한국의 전력 산업 구조를 그런 방식으로 만드는 것은 바람직하지도 가능하지도 않다. 독일은 노동시장도 노사정 간의 산별교섭이나 지역별교섭으로 어느 정도 사회적으로 통제된다. 역시 한국과는 전혀 다르다.

한편 캐나다의 경우에 자유주의적인 노동시장이지만, 노동조합에 친화적인 정권이 들어섰을 경우에 노동조합을 포함시키거나 노동조합이 주도하는 정의로운 전환을 구상한 경우가 있다. 최근 캐나다 정부가 구성한 정의로운 전환 태스크포스는 캐나다노총 위원장이 공동 의장을 맡고 노동조합 대표 및 노동조합측 전문가가 대다수를 차지했다.¹²⁷⁾ 역시 한국의 사정과는 매우 다르다. 그렇다면 한국의 에너지 산업 구조 및 노동체제의 특징은 무엇인가.

첫째, 한국의 에너지 산업, 특히 전력 산업은 대부분 정부 산하 공기업이 지배하고 있다. 송전-배전-판매는 한전에 의해서 전국적 범위로 수직적으로 통합되어 있다. 발전 부문은 김대중 정부에서 추진

127) Task Force: Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities

<https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/task-force-just-transition.html>

된 전력산업 구조개편이 중단된 후에, 한전의 자회사로 화력발전 5개사와 원자력발전 1개사로 존재한다. 하지만 왜 화력발전사들이 아무런 기준 없이 5개로 쪼개져서 경쟁해야 하는지, 원자력발전은 독립되어 전문 기업으로 존재해야 하는지에 대한 경제적, 사회적, 환경적 타당성을 제대로 토론한 바도 없다. 오직 김대중·노무현 정권에서 추진했던 분할 매각을 위한 인위적인 분사였고, 그 후에는 신자유주의적 경영합리화를 위한 경쟁과 비교, 통치의 대상으로 분리되어 있을 뿐이었다.

둘째, 에너지 정책에 대한 정부 주도성이 매우 강력하다. 김대중 정권의 분할 매각식 민영화 계획, 노무현·이명박·박근혜 정부에서 공기업 간 경쟁 강화와 발전 및 천연가스 도입 개방식의 자유화 조치가 일부 이루어졌고 이 모두는 정부와 기재부 및 산업부 관료들이 주도하에 이루어졌다. 반면 이 모든 과정에서 노동조합은 대화의 파트너로 인정되지 않고 배제되고 있다. 자주적이고 민주적인 노조에 대한 파괴가 이전 정부에서 진행되었고 지금까지 그 피해가 회복되고 있지 않다. 또한 탈원전과 탈석탄 정책 결정 과정에서 드러났듯이 문재인 정부 역시 노동조합과 노동자를 정책 결정 과정에서 배제하고 있다.

셋째, 일련의 과정을 통해서 에너지 부문, 특히 발전과 천연가스 부문에서 민간 대기업의 시장 점유율이 확대되고 있다. 지난 정부들에서 민간 대기업의 복합화력(LNG) 발전소가 대거 확대되었고, 문재인 정부는 민간 석탄화력발전소의 건설을 계속해서 용인해주고 있다. 따라서 최근 발전량 기준으로 25% 수준인 민자 발전의 비중은 30% 이상으로 높아질 것이다. 공기업에 집중되어 있는 석탄화력발전소의 폐쇄가 가속화되고 신규 민자 석탄화력발전소가 준공될 경우에 그 비

중은 더 커질 것이다. 천연가스의 수입의 민영화 역시 문제인 정부 들어서 급격히 진행되어 대기업의 점유율이 2020년 20%를 돌파했다. 즉, 조용한 에너지 민영화가 진행되고 있다. 또한 대자본과 중소 재생 에너지업자들에 의한 전력 판매시장 개방 요구가 존재한다. 기업 PPA법에서 볼 수 있듯이 에너지 전환과 신기술 도입, 신산업 육성이라는 미명하에 에너지 산업의 민영화와 자유화가 추진될 가능성이 높다.

마지막으로 한국 노동체제의 특징을 지적하지 않을 수 없다. 한국의 기업별 노동시장 구조는 일반적인 산업정책을 통한 이직과 재취업의 가능성을 크게 제약한다. 대우자동차, 쌍용자동차, 조선 중공업 부문까지 대기업의 구조조정이 이슈가 될 때 반복해서 ‘국유화’가 제기되는 까닭은 기존의 일자리가 지켜지지 않으면, 재취업을 통해서 비슷한 임금과 노동조건을 확보할 가능성이 없기 때문이다. “해고는 살인”이라는 구호가 현실성을 가지는 것도 같은 맥락이다. 따라서 한국에서 정의로운 전환을 검토할 때에는 노동조합의 시민권 부재, 기업별 노동시장, 해고 후에 부정적인 재취업 전망 등이 충분히 고려되어야 한다. 고용보험 확충 및 고용전환기금(“정의로운 전환 기금”) 신설이나 직업훈련 정책에 머물러서는 명예퇴직 유도 정책과 차별성이 없을 수 있다. 이러한 정책들을 정의로운 전환으로 포장하는 것은 정의로운 전환을 탄소 구조조정의 보조 수단으로 전략시키는 것이다.

2) 민주적 공공소유 중심의 에너지 체제 구조개혁: 신속한 전환 및 경제 민주화와 결합되는 정의로운 전환

그렇다면 한국의 정의로운 전환은 어떻게 모색해야 할까. 먼저 한국 사회의 정의로운 전환은 사회·생태적 변혁 통한 짙은 녹색 사회로의 이행을 지향해야 한다. 이를 위해서는 기업 권력과 시장의 힘에 의존하는 신자유주의 사회·경제 구조를 바꾸는 기획이 필요하다. 또한 민주적 공공소유를 중심에 둔 공공부문의 개혁과 이미 민영화되고 시장화된 영역의 재공공화가 이루어져야 한다. 또한 탈탄소 전환의 과정에서 피해를 입는 노동자에 대한 완전한 보상과 아울러 이들에게 사회·생태적으로 더 나은 일을 할 수 기회를 제공해야 한다. 즉 고오염 산업 노동자들의 일자리를 기후일자리로 전환시키고, 청년 노동자들에게 사회·생태적으로 의미가 있는 일자리를 제공하기 위해서 적어도 수십만 개의 기후일 자리를 창출하는 것이 필요하다.

여기서는 먼저 에너지 부문에 초점을 맞추어 민주적 공공소유 중심의 에너지 체제 구조개혁을 정의로운 전환의 한 방안으로 제시하고자 한다.¹²⁸⁾ 무엇보다 공공적이고 민주적인 에너지 전환이라는 정치적 지향을 분명히 해야 한다. 에너지 전환이 단순히 석탄과 석유 같은 에너지원을 바꾸자는 것을 넘어서, 그 과정에서 경제구조를 민주화하고 사회적 차별을 철폐하는 것이라면 정의로운 전환의 포부는 훨씬 커져야 한다. 정부에게 노동자를 고려하는 산업정책을 요구하거나, 고용전환기금을 확보하는 정도에 멈춘다면 피해자 구제 수준을 벗어나기 힘들다. 보다 야심찬 전환의 방향과 방법론이 필요하다. 필자는 그것을 공공적이고 민주적인 전환, 또는 민주적 공공소유를 중심에

128) 2017년에 발표한 보다 구체적인 에너지 전환 정책에 대해서는 다음 보고서의 6장을 참조. 송유나 외(2017), 『한국의 석탄화력 정책 분석과 지속가능한 에너지 대안』, 사회공공연구원. http://www.ppip.or.kr/board_MRhQ99/388

둔 전환이라고 부르고자 한다. 이를 위해 정의로운 전환의 방향, 속력, 주체의 삼박자가 맞아야 한다고 본다.

(1) 에너지 공기업의 통합과 민주화·녹색화

우리나라에서는 2000년대 초반의 논란을 통해서 분할 매각 방식의 에너지 산업 민영화는 중단되었다. 그러나 발전 부문의 민간자본 진출, 천연가스 직수입 증가, 전력판매시장 개방 시도 등을 통해서 에너지에 대한 대기업의 영향력은 계속해서 커졌다. 한국전력과 발전공기업, 가스공사 등의 에너지 공기업에 대한 경쟁 압력과 수익성 추구 압박도 바뀌지 않았다. 이런 상황에서는 빠르고, 효과적이며 정의로운 전환을 이룰 수 없다. 시장화된 에너지 체제는 이윤 논리에 따라 작동하기 때문에 계획적이면서 구조적인 변화를 추진하기에 적합하지 않다. 대안은 민주적인 공공부문을 중심으로 한 에너지 전환에 있다.

지금과 같은 화력발전 5개사와 원자력 1개사 발전산업 구조가 경제적으로 효과적이지 않고 재생에너지로의 전환에도 부적절하다는 것은 분명하다. 2019년 8월 말에 발표된 <고 김용균 사망사고 진상조사결과 종합보고서>는 발전사의 과열 경쟁과 외주화가 비효율의 원인이고 노동자 안전을 위협하기 때문에 발전사들의 통합과 외주화된 업무의 재통합과 공영화를 요구했다,

“정부는 발전5사로의 분할정책이 불필요한 과열경쟁과 비효율을 가져오는 주범이고, 연료설비운전과 정상정비의 민간개방(외주화) 정책이 노동자들의 안전을 위협하는 주된 원인임을 인정해야 한다.

공기업 민영화와 민간개방이라는 정책의 이름으로 발전소의 영리화와 외주화를 강행하여 민간업체의 돈벌이를 보장해줌과 동시에 협력사 노동자들의 고용불안정과 저임금의 문제를 초래했다. ... 정부의 전력산업구조개편 정책 전반에 대한 반성적 성찰과 재검토가 요구된다. 발전분야의 공공성을 강화하고 정부의 미래 에너지 정책에 대한 수용성을 높이고 노동자들의 안전을 획기적으로 개선하기 위해서는 i) 발전분야의 수직적 내지 수평적 통합을 고려하고 ii) 흐름공정의 특성상 분리해서는 안 되는 연료환경설비 운전을 발전회사로 재통합하고 iii) 경상정비 업무를 통합 공영화하는 방안을 적극 검토해야 한다.”¹²⁹⁾

이러한 제안은 즉시 수용되어야 한다. 여기에 더해 재생에너지로의 전환이라는 시대적 과제와 공기업 내부에 발전원 전환을 통한 고용 전환의 가능성을 고려했을 때 현재의 6개 발전공기업들은 연료원을 고르게 분배하는 방식으로 통합될 필요가 있다. 이를 통해 공기업 내부적으로 전환의 여력이 확보되고, 지역에서 재생에너지 사업을 중심으로 하는 새로운 발전공사로 변모될 수 있을 것이다. 그리고 현재의 시장형 공기업 체제에서 벗어나 에너지 전환을 최우선 목표로 하는 ‘사회적’ 공기업 또는 공공기관으로 재편되어야 한다. 이러한 과정을 한국형 재공영화라고 할 수 있지 않을까? 민주적 공공부문을 통한 에너지 전환의 세부 과제는 [표 17]과 같이 정리되어 제시되었다.

129) 고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안 전조사위원회(2019), 『고 김용균 사망사고 진상조사결과 종합보고서』. <https://www.sarangbang.or.kr/writing/72884>

표 17 공공적 에너지 전환을 위한 6대 과제

과제	내용
전력거래제도 개혁을 통한 발전부문 경쟁 중단	한전과 발전공기업 간 전력시장 거래 폐지 신규 석탄발전 퇴출 계획 마련
발전6개사의 수평적 조직 통합	경영평가를 사회·환경·노동 평가로 전환 에너지 전환 과정의 공공적 고용 전략 마련
발전공기업의 녹색화: 재생에너지 확대	에너지 전환 공기업으로 조직 성격 및 체질 전환 분절된 재생에너지 사업의 통합적 추진 지자체와의 협력을 통한 지역 재생에너지 사업
발전공기업의 민주화: 노동자, 시민의 참여 보장	노동자와 시민에 각각 이사회 3분의 1 배정 노동조합 및 시민단체의 집단적 참여 보장 (전문가주의 배격)
천연가스 및 복합화력 발전의 공공적 관리	직수입 중단과 가스공사의 천연가스 수급 기능 강화 발전공기업을 통한 복합화력 발전의 공공적 관리
에너지 전환 기구를 통한 공공부문의 재편	에너지전환기구를 통한 에너지 전환 정책 관장 에너지전환기구 운영의 민주화 달성

자료: 송유나·류승민·구준모(2020)¹³⁰⁾

한편, 신규 석탄화력발전소의 중단도 중요한 과제다. 신규 화력발전소는 탄소 잠김(또는 탄소 자물쇠 carbon lock-in) 효과를 만든다.¹³¹⁾ 새 석탄화력발전소가 건설될 경우 준공 후 30년 이상 가동된

130) 송유나·류승민·구준모(2020), 「공공적 에너지 전환 전략의 모색」, 『공공적·민주적 에너지 전환과 에너지·전력 산업의 통합 모델』, 사회공공연구원.

131) 박훈(2018), 「2030 온실가스 감축 로드맵: 탄소 자물쇠에 묶일 것인가」, 기후변화행동연구소.

다. 그만큼 온실가스 배출은 계속될 수밖에 없다. 따라서 신규 석탄화력발전소의 건설과 가동은 즉시 중단되어야 한다. 2017년 논란 당시 건설 중이던 9개의 신규 석탄화력발전소에 투자된 비용은 민간 기업들의 주장으로 약 2조 8천억 원이었다. 4년 가까이 지난 만큼 그 비용이 상당히 증가했으리라고 예상되지만 기후위기 및 미세먼지 대응의 긴급성으로 보았을 때 현재 필요한 수조 원의 예산은 더 많은 비용을 아낄 수 있는 최선의 투자이다. 이를 발전공기업이 인수하여 연료를 전환할 경우에 매입 비용은 자산으로 전환되고 운용 수익이 발생하기 때문에 정부 예산이 직접 투여되는 부분은 최소화할 수 있다. 따라서 정의로운 전환 프로그램에는 건설 중인 신규 석탄화력발전소를 발전공기업이 매입하여 폐지하거나 재생에너지 시설로 전환하는 국유화 계획이 포함되어야 한다.

또한 천연가스 부문의 공공적 관리 강화가 필요하다. 현재 한국의 천연가스 산업은 수입 및 도매 부문이 20%가량 민영화되었고, 정책 기조의 변경이 없다면 대기업의 직수입이 계속해서 늘어날 예정이다. 한편 난방 및 취사용으로 사용되는 도시는기는 애초부터 지역별로 독점 기업에게 민영화되어 있다. 그런데 이런 천연가스 산업 구조는 에너지 전환 과정에서 뜨거운 감자가 될 것이다. 무엇보다 우리나라에서는 에너지 전환 과정에서 천연가스의 역할이 제대로 논의된 바가 없다. 정부든 사회운동이든 막연하게 석탄과 원자력 중심의 발전 산업에서 재생에너지 중심의 발전 산업으로 전환되는 과정에서 천연가스가 가교 에너지원이 될 것으로 기대했다. 그러나 빠른 에너지 전환이 화두가 되면서 가교 에너지원으로서의 천연가스의 역할에 대한 의문이 제기되고 있다. IEA는 2021년 5월 발표한 『2050 탄소중립 달

성을 위한 글로벌 에너지 로드맵』 보고서에서 경제협력개발기구(OECD) 회원국은 2035년까지 발전 부문의 탄소중립을 달성해야 한다고 제시했다.¹³²⁾ 이 권고대로라면 2035년까지 한국의 모든 석탄발전소와 복합화력발전소는 문을 닫아야 한다. 2019년 현재 66%(석탄 40.4%, LNG 25.6%)를 담당하는 화석연료가 모조리 재생에너지로 전환되어야 한다는 뜻이다. 이에 대한 논의는 지금부터 시작되어야 할 것이다. 그러나 분명한 것은 천연가스에 대한 민영화가 지속되어 공공적 관리가 불가능해질 경우 신속하고 효과적인 전환은 어려워진다는 점이다. 천연가스에 대한 역할 및 비중에 대한 논의와 더불어 공공적 관리를 강화하기 위해서 천연가스 직수입 확대 정책을 중단하고, 가스공사의 역할을 재정립해야 한다.

(2) 공공부문을 통한 재생에너지 투자 확대와 아래로부터의 전환 전략

2019년 이래 미국에서 급진적 그린뉴딜이 주목을 받는 것은 정부가 주도하는 대규모 투자와 전환 계획을 내세웠기 때문이다. 그 배경에는 시장과 기업에 맡겨둔 에너지 전환이 성공적이지 못했다는 사실이 놓여있다.

국제에너지기구(IEA)는 “2018년의 재생에너지 용량 증대가 예상치 못한 정체”에 직면했고 이는 “기후 목표 달성에 필요한 양의 60% 밖에 되지 않는다”고 밝혔다.¹³³⁾ 기후변화나 에너지 전환에 대해 가

132) IEA(2021), *Net Zero by 2050: a Roadmap for the Global Energy Sector*.
<https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>

장 모범적인 국가로 소개되는 독일에서조차 시장 중심의 정책으로 인해서 목표를 달성하지 못했다. 2007년 독일 정부는 2020년까지 1990년 대비 온실가스 배출을 40% 줄이는 <2020 기후변화 행동 프로그램>을 발족했다. 이는 대부분 시장 기반의 정책을 사용하는 포괄적인 국가 계획이었다. 그러나 2017년 독일의 온실가스 감축은 30%를 밑돌았고, 결국 독일 정부는 감축 목표를 낮추었다.¹³⁴⁾

유럽에서 최근 재생에너지에 대한 신규 투자가 줄고 있는 것도 비슷한 맥락이다. 태양광과 풍력의 단가가 낮아지고 있지만, 민간 자본의 입장에서 이것은 투자 수익률의 하락을 의미한다. FIT 제도가 축소되자 특히 태양광 붐도 사라졌다. 자유 전력 거래 시장과 재생에너지 발전의 확대가 상충하는 상황이 발생하고 있다.¹³⁵⁾ 특히 FIT를 통

133) IEA(2019), Renewable capacity growth worldwide stalled in 2018 after two decades of strong expansion.

https://www.iea.org/newsroom/news/2019/may/renewable-capacity-growth-worldwide-stalled-in-2018-after-two-decades-of-strong-e.html?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter_axiosgenerate&stream=top

134) William Wilkes&Hayley Warren&Brian Parkin(2018), Germany's Failed Climate Goals.

<https://www.bloomberg.com/graphics/2018-germany-emissions/>

그러나 예상치 못한 코로나19의 발발로 산업활동 및 이동이 축소되어 2020년 온실가스 배출량이 크게 줄어들었고, 원래 목표가 달성된 것으로 추정된다.

135) John Treat&Sean Sweeney(2019), Growth in Renewables has Stalled. Investment is Falling. But Why?. <http://union-sforenergydemocracy.org/tued-bulletin-85/>

한 태양광 투자 붐은 여러 나라에서 5년 정도 지속되다가 과도한 비용 발생 문제로 FIT가 축소되면 급격히 축소되는 추세를 보이고 있다.

즉 시장에 맡겨둔 에너지 전환은 속도와 규모의 면에서 기후위기의 긴급함에 부응하지 못하고 있다. 빠르고 효과적인 에너지 전환을 위해서는 △화석연료 채굴의 중단을 포함하는 직접적인 규제, △공공부문을 통한 대규모의 재생에너지 투자, △노동자와 시민의 참여를 통한 아래로부터의 에너지 체제 전환이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 민주적 공공소유 중심의 에너지 체제 전환이 필요하다.

또한 에너지 전환을 구상할 때 가장 중요하게 고려해야 하는 것은 일자리 문제와 사회적 불평등의 해소이다. 녹색 일자리에 대한 장밋빛 전망이 많이 제출되었지만, 에너지 전환 과정에서 신규로 만들어지는 일자리는 기존의 일자리보다 임금, 노동조건 등 고용의 질 면에서 나쁜 경우가 많다. 또한 노동조합이 없는 일자리인 경우가 대부분이다. 버니 샌더스가 2000만 개의 “노동조합이 있는” 일자리를 강조한 것은 노동조합이 일자리의 질을 높이는 데 필수적이기 때문이다.

4. 기후일자리 프로그램: 더 좋은 노동으로 더 나은 사회 만들기

여기서는 탈탄소 사회로의 변혁적인 전환을 위한 경로로서의 기후 일자리 프로그램을 제시한다. 탈탄소 전환 과정에서 일자리를 잃거나

임금 및 노동조건이 하락한 모든 노동자에게는 <기후일자리>와 <탈탄소 노동자 지원 기금>이 주어진다. 두 제도의 도입을 통해 △전환을 체험하는 노동자에게 더욱 좋은 일자리가 제공되고, △온실가스를 줄이고 기후위기로 인한 충격을 완화시키는 기후일자리가 창출되고, △노동시장을 개선하고 공공적·생태적·여성주의적 노동체제를 형성할 수 있게 해줄 것이다.

1) 기후위기와 노동체제 변화를 함께 다루기

(1) 대안노동 양식으로서의 보편적 고용보장과 공공시민노동

먼저 피해 노동자에 대한 구제 방식의 정의로운 전환을 넘어서, 보다 근본적이고 과감한 노동 개혁 프로그램이 필요한 이유를 이론적으로 검토해보자. 장훈교에 따르면 짙은 녹색 사회로 나아갈 때 가장 중요한 것은 △새로운 분배 제도와 △대안노동 양식이다. “새로운 분배 제도는 경제축소에서 발생하는 생활 안전의 위기로부터 우리를 보호하며 대안노동의 양식은 성장이 아닌 우리의 필요-충족 체계를 강화하는 역할을 한다. ... 이때 전체 동료 시민의 보편적 고용보장은 탈성장의 딜레마 해결을 위한 중요한 전략이다.”(장훈교, 2019, 390쪽)¹³⁶⁾ 여기서 탈성장의 딜레마는 탈탄소 전환 과정에서 발생하는 실

136) 여기서 언급되는 보편적 고용보장은 현대화폐이론(MMT)에서 주장되는 일자리 보장(Job Guarantee)과는 다른 것으로 보인다. 현대화폐이론의 일자리 보장은 기후위기 시대에 걸맞은 대안 노동 전략이 되기에는 세 가지 점에서 문제가 있다. 첫째, 일자리 보장을 통해 받게 되는 임금의 수준이 최저임금에 연동되기 때문에 너무 낮아 양질의 일자리라고 볼 수 없다. 현대화폐이론은 인플레이션을 피하기

업과 일자리 불안 문제를 시장에 맡겨 둘 경우에 발생하는 정치적 저항으로 볼 수 있다. 즉 탈탄소 전환을 시민들의 민주적 결정의 과정으로 만들려면 시민들에게 매력적으로 다가갈 수 있는 새로운 분배 제도와 대안노동 양식을 발명해야 하는 것이다. 따라서 기후위기에 맞서 정의로운 전환을 실현하기 위해서는 노동체제의 변화를 함께 다룰 수밖에 없다. 지금과 같이 일자리를 시장과 기업에 맡겨두고 정부는 최소한만 개입하는 방식으로는 유의미한 전환이 불가능하기 때문이다.

김도현은 자본주의적 노동의 내파(內破) 전략으로 ‘공공시민노동 체제’를 제안한다. 자본주의 사회에서 노동은 권리인 동시에 의무로 제시되는데, 노동이 권리이자 의무라면 그것은 시장의 영역에 방치되면 안 되며 공적으로 보장되어야 한다는 것이다. 이렇게 노동이 시민권으로서 공적으로 보장되는 것이 공공시민노동 체제이다. 이것이 하나의 체제를 이룰 수 있는 것은 “공공시민노동이 하나의 독자적인 ‘제도’ 수준에서 출발한다 해도 궁극적으로는 다른 제도 전반의 변화는 물론 사회문화적 가치와 규범의 변화 또한 수반해야 한다고 보기 때문이다.”(김도현, 2019, 397쪽) 그에 따르면 공공시민노동은 두 가지 원칙을 따른다. 첫째, 공공시민노동은 괜찮은 임금과 고용조건을 제공해야 한다(5인 이상 사업체 상용노동자 월평균 임금의 60% 이상). 이를 통해 민간 영역의 노동시장을 개선하는 효과를 노릴 수 있다. 둘째, 공공시민노동으로 인정되는 활동은 국가가 아니라 시민이

위해서는 일자리 보장의 임금 수준이 낮아야 한다고 주장한다. 둘째, 일자리 보장이 경기 순환이라는 단기적 목표에 초점을 맞추고 있어서, 기후위기 시대에 걸맞은 장기적인 투자와 경제 구조개혁이라는 목표에 부합하지 않는다. 셋째, 어떤 일자리를 창출할 것인지에 대해서 특정하지 않는다.

정한다. 이를 통해 비장애인 남성 중심의 노동 표준을 장애인과 여성, 소수자들에게 개방적인 방식으로 개혁할 수 있을 것이다.(김도현, 2019, 397~402쪽)

요컨대 우리에게는 매력적인 전환의 정치가 필요하다. 전환의 정치가 헤게모니를 얻을 때 탈탄소 전환을 시민들의 민주적 결정의 과정으로 만들 수 있다. 이를 위해서 시민들에게 매력적으로 다가갈 수 있는 새로운 노동 양식과 경제 구조를 발명해야 한다. 따라서 기후위기에 맞서 신속하고 효과적인 전환을 실현하기 위해서는 온실가스 감축과 노동체제 및 경제구조의 변화를 함께 다루어야 한다. 지금과 같이 일자리와 경제 운영을 시장과 기업에게 맡겨두고 정부는 최소한만 개입하는 방식으로는 유의미한 전환이 불가능하다.

(2) 영국의 100만 기후일자리와 미국의 시민기후단

대안노동 양식의 문제의식은 이론적으로만 존재하는 것이 아니다. 기후위기 시대에 필요한 새로운 노동 양식과 일자리를 창출하는 문제는 영국과 미국의 사회운동에서 <기후일자리>와 <시민기후단>이라는 제안으로 구체화되고 있다.

영국의 진보적인 노동조합과 환경운동이 함께한 <100만 기후일자리> 캠페인은 기후일자리라는 개념을 처음으로 제안했다. 이들은 포괄 범위와 그 사회적 효용이 불분명한 녹색일자리와 한계를 넘어서고, 기후변화 문제를 직접적으로 다루기 위해서 기후일자리를 제시했다. 기후일자리의 특징은 두 가지이다. 첫째, 기후일자리는 온실가스 배출을 감축하고 기후변화를 완화시킬 수 있는 일자리이다. 둘째, 기

후일자리는 공공부문에 직접 고용되는 일자리이다.

이 캠페인의 주도적 활동가이자 『100만 기후일자리』 팸플릿 작가인 조나단 닐은 이를 다음과 같이 설명한다. “전통적인 정책은 시장을 활성화하는 것이다. 그러나 이것은 너무 느리고 효과적이지 않다. 우리에게서 영국의 국가의료서비스(NHS)와 같이 정부가 운영하는 무언가가 필요하다. 정부가 국가기후서비스(NCS)를 창설하고 필요한 일을 할 노동자들은 고용해야 한다.”(Neal, 2014: 7) 새로운 경제로의 이행 과정에서 일자리를 잃은 모든 노동자에게는 국가기후서비스를 통해 기후일자리가 제공되고, 직업훈련과 이전에 받던 임금 수준도 보장된다. 닐은 대안적이고 민주적인 공공소유를 통해서 기후위기를 막고 사회적 필요를 충족시킬 수 있을 것으로 기대했다.

폴 햄튼은 기후일자리가 토니 마조치가 고안한 정교로운 전환의 원래 개념에 부합한다고 평가한다(Hampton, 2015: 85). 영국의 진보적인 노동조합과 환경운동은 100만 기후일자리 캠페인을 매개로 하여 기후위기와 경제위기에 맞선 조직화와 연대에 성공할 수 있었다. 또한 이 운동은 기업이나 집권당과의 파트너십을 목표로 삼지 않았다. 닐은 100만 기후일자리 캠페인은 이미 존재하는 제도를 지키려는 운동이 아니라 새로운 가능성을 열어주는 운동이라는 점을 강조했다. 또한 그는 이 캠페인으로 노동운동가, 환경주의자, 학생, 실업자 간의 연대를 추구하고, 이를 통해 대안적인 사회적 권력을 형성할 수 있을 것이라고 전망했다.

시민기후단(Civilian Climate Corps)은 대공황 시기 미국의 뉴딜 정책의 하나였던 시민보존단(Civilian Conservation Corps)에서 영감을 얻은 아이디어이다. 시민보존단은 10년 동안 300만 명 이상의

노동자를 고용해서 산림이나 국립공원을 가꾸고 보존하는 일을 한 공공 구호 정책이었다. 이 정책은 수백만 명의 사람들을 실업에서 벗어나도록 도왔지만, 대부분 백인 남성으로만 구성되었다는 한계가 있었다. 따라서 선라이즈운동은 새로운 시민기후단은 “형평성과 평등에 기반하여 우리 시대의 위기에 맞서야 한다”고 제안한다.¹³⁷⁾ 2020년 대선 기간 동안 선라이즈운동이 주도한 시민기후단 캠페인은 바이든 대통령의 정책으로 현실화되고 있다. 바이든 대통령은 2021년 3월 의회에 약 3조 달러에 달하는 인프라·일자리 투자 법안인 미국일자리 계획(American Jobs Plan)¹³⁸⁾의 일부로 시민기후단 예산으로 10년 동안 100억 달러를 요청했다. 법안이 통과되면 올 하반기부터 시행된다.

그러나 미국의 사회운동은 바이든의 시민기후단이 너무 작은 규모라고 비판하고 있다. 10년 동안에 100억 달러를 투자하면 연간 창출되는 일자리가 1~2만 개에 불과하기 때문이다. 반면 민주당 에드 마키 상원의원은 5년 동안 150만 개의 일자리를 창출할 수 있는 시민기후단 제안을 발표했다. 선라이즈운동은 시민기후단을 통해서 기후변화와 싸우고 미국 사회를 변화시킬 수 있는 노동조합이 있는 좋은 일자리를 만드는 것을 목표로 한다. 또한 시민기후단에는 전통적인 기후 관련 직업 외에도 지역사회를 가꾸는 노인 돌봄, 아동 교육 등의 일자리와 사회의 탄소 배출 및 오염을 제거하고 새로운 지역사회

137) <https://www.sunrisemovement.org/theory-of-change/the-ccc-explained/>

138) ‘미국 일자리 계획’은 도로와 다리 재건, 철도와 버스 교체 등 교통 분야에 대한 투자, 깨끗한 물 공급을 위한 식수 인프라 구축, 5세대 이동통신(5G) 등 고속 데이터 통신망 구축 등에 대한 투자를 골자로 한다.

시스템을 구축하기 위한 일자리도 포함되어야 한다.

에드 마키의 시민기후단은 다음 네 가지를 충족해야 한다. △괜찮은 임금과 복지: 시간당 15달러 이상의 임금과 의료보험·교통·주택·보육 등의 복지 제공. △교육 보조금: 학자금 대출 상환과 교육을 위한 연간 2.5만~5만 달러의 교육 보조금. △장기적인 직업 경력 제공: 장기적인 직업 경력을 위해 필요한 교육·직업훈련 제공. △공평한 고용과 투자: 절반 이상의 사업이 환경정의 공동체에서 이루어져야 하고, 절반 이상의 일자리를 환경정의 공동체 구성원들로 충원되고, 나 이 제한이 없어야 함.

2) 기후일자리를 제안한다

(1) 일자리 문제: 새로운 실업과 만성적 실업, 그리고 여성의 구조적 배제

기후위기 시대에 필요한 빠르고 효과적인 에너지 전환을 위해서는 화력발전산업이 빠르게 재생에너지로 대체되어야 한다. 그 과정에서 일자리에 부정적 영향을 미치는 것은 누구나 예측할 수 있는 일이다. 공공부문 화력발전소에는 2021년 3월 현재 부문에는 약 2만 5천 명의 노동자가 일하고 있다. 그중 45%인 11,286명이 발전공기업의 회사나 하청업체에 속한 비정규직이다. 이들은 특히 탈석탄으로 인한 고용 불안에 직접적으로 노출되고 있다. 화력발전 노동자들에게 정의로운 전환이 보장되기 위해서는 무엇이 필요할까? 문재인 정부의 “맞춤형 직업훈련과 재취업 지원”으로는 노동자들의 불안과 불만을 털

끝만큼도 해결할 수 없을 것이다.

표 18 공공부문 화력발전소 인력 현황 (2021년 3월 기준)

	정규직	자회사 (청소, 경비, 시설)	경상정비	연료환경 운전	비정규직 소계	합계
남동발전	2,894	611	952	848	2,411	5,305
남부발전	2,697	480	1,109	361	1,950	4,627
동서발전	2,647	460	1,232	694	2,386	5,033
서부발전	2,774	525	1,025	463	2,013	4,787
중부발전	2,834	602	1,307	617	2,526	5,360
합계	13,846	2,678	5,625	2,983	11,286	25,112

출처: 이태성(2021)¹³⁹⁾

정의당 류호정 의원실과 공공운수노조 발전비정규직전체대표자회의는 2021년 5월 발전 비정규직 노동자 3,634명을 대상으로 조사한 결과를 발표했다. 설문에 응한 노동자 중 20대가 15.9%, 30대 32.7%, 40대가 29.2%, 50대가 18.0%, 60대가 4.0%를 차지했다. 이들 중 76%의 노동자들이 고용 불안을 느끼고 있었다(매우 그렇다 37.0%, 그렇다 38.5%). 발전소 폐쇄 정보는 회사가 아니라, 신문·방송(37.0%)과 직장 동료(28.6%)를 통해서 알게 되었다. 폐쇄 시점을 정확하게 한다고 답한 노동자는 전체의 8.7%에 불과했다. 이런 상황에서 노동조합의 역할이 중요하다고 응답한 비율은 84.1%에 달했다

139) 이태성(2021), 「석탄화력발전소 비정규직 눈물」, <인천 정의로운 2030 탈석탄을 위한 정책 과제 세미나> 토론 자료. 2021년 5월 20일.

(매우 중요 48.6%, 중요 35.5%).¹⁴⁰⁾

기후위기의 영향을 받고 빠르게 전환해야 하는 부분은 비단 화력발전 산업만이 아니다. 약 40만 명의 노동자를 고용하고 있는 한국의 자동차 산업도 내연기관자동차에서 전기자동차로의 전환으로 인해서 커다란 고용 위협을 겪고 있다. 전기자동차는 내연기관자동차에 비해서 부품의 종류가 크게 줄어들기 때문에 사라지는 일자리가 상당할 것으로 예상된다. 이뿐 아니다. 탈원전 과정에서 1만 명이 넘는 원자력 산업의 노동자들의 일자리도 사라질 것이다. 적어도 수십만 명의 노동자들이 에너지 전환과 기후위기 대응 과정에서 일자리를 잃게 되는 것이다.

그런데 탈탄소 사회로의 전환 과정에서 발생하는 새로운 실업만이 문제인 것은 아니다. 새로운 실업 이전에 만성적이고 구조적인 실업이 이미 존재한다. 통계청이 2021년 4월 14일 발표한 2021년 3월 고용동향에 따르면 ‘쉬었음 인구’는 전년 동월 대비 7만 명이 증가해 243.6만 명이었다. ‘구직단념자’는 68.4만 명으로 전년 동월 대비 10.2만 명 증가했다. ‘실업자’는 전년 동월 대비 3.6만명 증가한 121.5만 명이었다.¹⁴¹⁾ 따라서 한국에서 넓은 의미의 실업 인구가

140) [전환기의 노동, 길을 묻다](상) “사업장 폐쇄도 닥쳐야 알아...탈석탄 맞지만 고용 불안 헤아려야”, 경향신문. 2021.5.19. <https://n.news.naver.com/article/032/0003075067>

141) 통계청 기준으로 비경제활동 인구란 만 15세 이상 인구 가운데 취업자도 실업자도 아닌 사람이다. 경제활동을 하지 않거나 할 의사가 없이 쉬고 있는 사람들로 전업주부, 연로자, 취업준비생, 진학준비자, 구직포기자 등이 대표적이다. 쉬었음 인구는 일할 능력은 있지만 병원 치료나 육아, 가사 등 구체적인 이유 없이 막연히 쉬고 싶어서 일하지 않는 사람들이다. 구직단념자는 취업을 희망하고 취업이 가능했으나, 노동 시장적 사유로 일자리를 구하지 않은 사람들 중 지난 1년 내 구직

400만 명이 넘는 것으로 나타났다. 코로나19로 인해 최근 고용 사정이 더욱 나빠진 것이다.

정의로운 전환은 또한 여성의 문제이기도 하다. 정은아는 한국 정의로운 전환 논의에서 여성의 사라짐을 지적한다. “성차별적 노동시장 구조에서 좌초산업 노동자 대다수가 남성이기 때문에, 에너지 전환 속에서 새로운 산업과 사회로 매끄럽게 옮겨가거나 탈락하는 이들이 대부분 남성이라면, 오직 노동자들에 대해서만 이야기하는 것은 결과적으로 남성에 대해서만 이야기하는 결과를 낳는다.”¹⁴²⁾ 따라서 여성 차별적인 노동체제를 문제시 삼고 이를 변화시키지 않는다면, 성 차별적 경제구조는 그대로 유지될 것이다. 따라서 정의로운 전환을 위해서는 여성을 가족의 틀로 가두어서 (임금) 노동으로부터 체계적으로 배제하고, 여성의 돌봄 노동을 ‘아무나 할 수 있는 일’ 또는 ‘별 가치가 없는 일’로 평가하는 지금의 노동체제를 바꾸어 내야 한다. 정은아의 지적처럼 변혁적인 정의로운 전환이 지향하는 “보다 지속가능하고 덜 차별적이고 덜 배제적인 사회로 전환하는 일은 성평등 없이 완성될 수 없다.”

(2) 기후일자리: 무엇이고 어떠 해야 하나

경험이 있었던 사람이다. 쉬었음 인구와 구직단념자는 비경제활동 인구에 포함되어 실업자에 속하지 않는다. 반면, 실업자는 조사 대상 주간에 수입이 있는 일을 하지 않았고, 지난 4주간 일자리를 찾아 적극적으로 구직 활동을 했던 사람이다.

142) 정은아(2021), 「정의로운 전환의 주체와 경계를 탐색하기: 정의로운 전환의 젠더화 & 정의로운 전환 넘어서기」, 〈한국사회 정의로운 전환 지도 그리기〉 토론 자료, 2021년 5월 1일.

기후위기를 완화하기 위해서는 최대한 빠른 속도로, 최대한 넓은 범위에서 한국 사회의 탈탄소 전환을 이루어야 한다. 이를 위해서는 최소한 수십만 개 이상의 기후일자리가 필요하다.

대표적으로 기후위기 대응 과정에서 사라질 일자리가 화력발전 산업에서만 1만 개 이상이고, 자동차산업에서도 어림잡아 10만 개 이상 일 것이다. 탈원전 에너지 전환 과정에서 원자력 산업의 일자리도 수천 개 이상 사라질 예정이다. 물론 그 과정과 속도는 정치적 선택에 따라 크게 달라진다. 노동시간 단축과 일자리 나누기를 통해서 사라지는 일자리의 숫자를 크게 줄일 수도 있을 것이다. 그래도 중장기적으로 해당 산업 일자리에 큰 영향을 끼치고, 어떤 방식으로든 일자리 조정이 필요하다는 사실은 변하지 않는다.

하지만 기후위기에 대한 신속하고 광범위한 대응이 일자리를 사라지게만 하는 것은 아니다. 온실가스 배출을 줄이고 기후위기 대응력을 높이기 위해서는 다음과 같은 기후일자리가 대규모로 창출되어야 한다. ①재생에너지 대규모 투자에 필요한 제조, 설치, 유지·관리에 필요한 재생에너지 일자리. ②자동차 중심의 사적 교통 시스템에서 공공교통 중심의 시스템으로 전환 과정에 필요한 공공교통 일자리. ③모든 건물을 대상으로 한 에너지 효율을 개선과 단열 보강에 필요한 건물 리모델링 일자리. ④기후변화로 인한 충격을 완화시키고 생태계 복원을 촉진할 수 있는 생태적 농림축산어업 일자리. ⑤지역사회를 대상으로 한 일자리와 보건의료·양육·요양 등 돌봄 노동 일자리. 특히, 돌봄 노동 일자리는 개별 가족에게 떠넘겨진 양육과 보살핌을 사회 공동의 일로 변화시킬 수 있다. 그리고 지역화된 돌봄을 통해 공동체와 지역사회를 강화해서 기후위기와 환경파괴로 인한 충격을

완화하는 데 도움이 된다. 또한 돌봄 노동은 노동 집약적이고 자동화가 어렵기 때문에 많은 일자리를 창출할 수 있다. 한편 다양한 기후일 자리를 만들고 운영하는 과정이 전 사회적인 노동시간 감소와 결합된다면 일자리 창출의 잠재적 가능성은 더욱 늘어날 수 있다.

그렇다면 기후일자리는 어떻게 구성되고 운영되어야 하나?

첫째, 기후일자리에는 누가 참여할 수 있다. 우선 탈탄소 경제 전환 과정에서 일자리를 잃거나, 일자리를 잃을 위험에 처한 모든 사람들에게 기후일자리가 제공되어야 한다. 기후일자리는 또한 현재 실업이나 반실업 상태에 놓인 청년, 여성, 장애인, 노년층 등에게 배제 없이 제공되어야 한다. 또한 성별 및 성적지향, 장애, 학력, 나이 등 어떠한 차별도 없이 모든 사람들이 공정하게 참여할 수 있는 일자리여야 한다.

둘째, 기후일자리의 고용 주체는 누구인가. 기후일자리는 국가 또는 공공부문에 의해서 직접적으로 제공되는 일자리여야 한다. 기후위기에 맞설 사업을 대대적으로 벌이기 위해서는 시장을 통해 인센티브를 제공하는 전통적인 방식으로 일을 추진하면 안 된다. 이런 방식은 민간 기업에게 일자리 창출의 책임을 떠넘기고 국가는 약간만 규제하는 방식이다. 이제는 정부가 책임을 지고 공적 투자와 공적 사업을 계획적으로 진행해야 하고, 일자리도 직접 창출해야 한다. 이를 위해서 기후일자리를 운영할 새로운 공공기관을 만들 수도 있고, 기존의 공공기관을 통해서 기후일자리를 운영할 수도 있을 것이다. 어떤 경우든지 기후일자리는 동등한 수준의 임금과 노동조건을 국가와 공공부문이 책임지고 제공해야 한다.

셋째, 기후일자리는 어떤 수준의 임금과 노동조건을 가질까. 기후

일자리는 중위임금 이상의 적절한 임금과 양질의 고용조건을 보장해야 한다. 또한 높은 수준의 노동권이 보장될 것이다. 만약 경제 전환 과정에서 일자리를 상실한 사람이 기후일자리를 통해서 받는 임금이 나 복지가 이전보다 적은 경우에는 그 차액이 지급된다. 이때 필요한 것이 <탈탄소 노동자 지원 기금>이다. 탈탄소 노동자 지원 기금은 토니 마조치와 동료들이 제안한 노동자를 위한 슈퍼펀드의 정신을 따르는 것이다.¹⁴³⁾

(3) 기후일자리는 노동체제와 기후위기를 함께 변화시킨다

그렇다면 기후일자리를 통해서 기대할 수 있는 효과는 무엇인가? 첫째, 노동자가 주체적으로 탈탄소 경제 전환 과정에 참여할 수 있다. 기후일자리를 통해서 안정적인 고용과 충분한 경제적 보상이 이루어지기 때문에, 이제 노동자들은 실직의 불안이나 생계의 공포에 휘둘릴 필요가 없이 탈탄소 경제로의 전환 과정에 자신감과 자긍심을 가지고 참여할 수 있다. 더 이상 일자리냐 환경이냐, 라는 그릇된 질문에 시달리지 않아도 된다. 기후일자리를 통해 노동자가 더 평등하고 더 친환경적인 생태 경제로의 전환 과정에 당당한 주체로서 일할 수 있는 것이다.

143) 노동자를 위한 슈퍼펀드에서 아이디어를 얻은 <탈탄소 노동자 기금>은 탈탄소 경제 전환 과정에서 일자리를 잃거나, 임금 및 복지 수준이 하락한 노동자를 대상으로 다음과 같은 지원을 제공한다. 1) 정년 또는 다른 직업 구할 때까지 임금 전액 및 복지 제공, 2) 최대 5년간의 직업교육, 대학 비용 및 임금 전액 보장, 3) 새로운 직업의 임금이 이전보다 적을 경우 차액 지급 4) 주거 및 자녀 교육 등 지역 이전에 따라 필요한 다양한 지원.

둘째, 기후일자리를 통해 적절한 임금과 근로 조건, 강화된 노동권이 보장되면, 민간 영역의 임금과 근로 조건이 개선되는 효과를 낳는다. 민간 노동시장에서 기후일자리로 옮겨갈 수 있는 가능성이 있기 때문에, 기후일자리가 임금과 노동조건을의 기준선이 되어 일반 기업의 일자리 대우와 질을 높인다. 기후일자리가 사회 전체적인 노동의 질을 높이는 효과를 극대화하기 위해서 기후일자리는 강화된 노동권을 보장해야 한다. 특히 노동조합의 설립과 활동이 완전히 보장되어야 하고, 노동조합이 작업장 안팎을 넘나들면서 가능한 한 다양한 운동과 실험들을 수행해야 한다.

셋째, 기후일자리는 배제되던 노동을 사회적으로 인정받는 노동으로 변화시킨다. 기후일자리로 그동안 가치가 폄하되었던 여성의 노동, 장애인 노동, 돌봄 노동 등에 대한 새로운 가치 부여가 가능하다. 이런 노동들은 화석연료를 태우지 않고 우리 공동체를 풍요롭게 하고 유용한 도움을 주는 것들이다. 이러한 일자리가 국가와 공공부문을 통해서 안정적으로 보장되면서 앞으로 사회가 생산적인 일을 정의하는 방식을 변화시키고, 전통적인 일에 종사하지 않는 것에 따른 오명을 줄일 수 있을 것이다. 장기적으로는 노동의 가치와 생산성에 대한 기존의 자본주의적, 가부장제적, 비장애인중심적 가치 체계를 바꿔나갈 수 있다.

넷째, 기후일자리는 경제 민주주의를 발전시킨다. 기후일자리가 수행하는 사업은 민주주의의 원칙에 따라 운영 과정에 시민들과 노동자를 참여시켜야 한다. 이를 통해서 민주주의는 더 이상 작업장의 문 앞에서 차단되는 것이 아니라, 공적인 사업과 공공서비스의 원칙으로 자리 잡게 된다. 나아가 민주적인 공공부문을 통해서 민간 기업 등 여

타 경제 영역의 민주화에도 영향을 미칠 수 있게 된다.

다섯째, 기후일자리는 공공부문 개혁의 디딤돌이 된다. 기후일자리는 대안적인 노동과 민주적인 공공부문을 위한 실험 공간이기도 하다. 강화된 노동권과 시민의 집단적 참여에 기반을 둔 이러한 실험은 관료와 시장에 포획되어 제 기능을 상실한 화석화된 공공부문을 민주적으로 개혁하여 되살리는 데에도 도움이 될 수 있다. 기후일자리를 통해 한국 사회를 사회·생태적 변혁으로 이끄는 징검다리 하나가 놓이는 것이다.

여섯째, 기후일자리는 기후정의동맹의 형성에 매개가 된다. 기후일자리는 신속하고 효과적이며 정의로운 전환을 가능하게 하는 핵심적인 정책 수단이 될 수 있다. 따라서 기후정의운동은 기후일자리를 탈탄소 사회로의 신속한 전환을 위해 필요한 근본적인 요구로 제안해야 한다. 이를 통해 노동운동과 환경운동, 노동자와 실직자, 빈민과 장애인, 여성과 성적소수자 등 다양한 시민들이 연결되고 단합할 수 있다. 기후 일자리는 기후정의운동의 요구를 대중화하고 급진화할 수 있는 주요한 매개이다.

3) 노동조합의 기후정의운동 전략

공공운수노조는 민주적 공공소유와 기후일자리를 중심으로 한국 사회의 변혁적인 정의로운 전환을 추진해야 한다. 이것이 공공부문 노동조합의 기후위기 대응 전략이자 기후정의운동 전략이 될 수 있다. 또한 민주적 공공소유와 기후 일자리는 노동운동과 환경운동, 나아가 노동자와 실업자, 빈민과 장애인, 여성과 성적 소수자 등 다양한

시민들을 연결시키고 단합시키는 핵심적인 요구 사항이 될 수 있다.

참고문헌

- Edouard Morena&Dunja Krause&Dimitris Stevis(2020), Just Transitions: Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World, Pluto Press.
- Halliki Kreinin(2020), Typologies of “Just Transitions”: Towards Social-Ecological Transformation. <https://epub.wu.ac.at/7814/>
- IEA(2019), Renewable capacity growth worldwide stalled in 2018 after two decades of strong expansion. https://www.iea.org/newsroom/news/2019/may/renewable-capacity-growth-worldwide-stalled-in-2018-after-two-decades-of-strong-e.html?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter_axiosgenerate&stream=top
- IEA(2021), Net Zero by 2050: a Roadmap for the Global Energy Sector. <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>
- John Treat & Sean Sweeney(2019), Growth in Renewables has Stalled. Investment is Falling. But Why?. <http://union-sforenergydemocracy.org/tued-bulletin-85/>
- Just Transition Research Collaborative(2018), Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World, UNRISD. [https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPu-](https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPu-)

blications)/9B3F4F10301092C7C12583530035C2A5?OpenDocument
Sean Sweeney & John Treat(2018), Trade Unions and Just
Transition, TUED Working Paper #11.

<http://unionsforenergydemocracy.org/resources/tued-publications/tued-working-paper-11-trade-unions-and-just-transition/>

Task Force: Just Transition for Canadian Coal Power Workers
and Communities <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/task-force-just-transition.html>

William Wilkes&Hayley Warren&Brian Parkin(2018), Germany's
Failed Climate Goals. <https://www.bloomberg.com/graphics/2018-germany-emissions/>

DGB&NFS(2020), 『탄소 중립 사회로 가는 길: 정의로운 전환을 위한 북유럽-독일 노동조합의 협력』, 프리드리히 에버트 재단 한국사무소.

고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회(2019), 『고 김용균 사망사고 진상조사 결과 종합보고서』. <https://www.sarangbang.or.kr/writing/72884>

김도현(2019), 『장애학의 도전』, 오월의봄.

김민주(2020), 「파리협정 NDC의 이해와 국내이행의 문제: 정의로운 전환과 EU의 정의로운 전환 메커니즘의 문제를 중심으로」, 『국제법 평론』 2020-3(통권 제57호).

박훈(2018), 「2030 온실가스 감축 로드맵: 탄소 자물쇠에 묶일 것인가」, 기후변화행동연구소. <http://climateaction.re.kr/in->

dex.php?document_srl=175132&mid=news01

송유나 외(2017), 『한국의 석탄화력 정책 분석과 지속가능한 에너지 대안』, 사회공공연구원. http://www.ppip.or.kr/board_MRhQ99/388

송유나·류승민·구준모(2020), 「공공적 에너지 전환 전략의 모색」, 『공공적·민주적 에너지 전환과 에너지·전력 산업의 통합 모델』, 사회공공연구원.

아스퇴른 발(2008), 「유럽의 노동자운동: 사회협약의 이데올로기적 유산」, 『사회운동』 2008년 5-6월호.

<http://www.pssp.org/bbs/view.php?board=journal&category1=91&nid=4938>

장훈교(2019), 『일을 되찾자』, 나뭇박스.