

2025학년도 1학기 문헌연구보고서



**탈석탄과 위태로운 노동자
: ‘정의로운 전환’은 이들을 보호하고 있는가?**

이름	한규진
전공	사회학과
학번	20220432

[목차]

I. 서론

1. 에너지 전환
2. 석탄발전소 폐쇄
3. 정의로운 전환

II. 본론

1. 정의로운 전환의 실효성
 - 1) 정의로운 전환 개념의 다양성
 - 2) 한국에서 정의로운 전환이 정의롭게 적용되고 있는가?
2. 기후위기와 위태로운 노동자
 - 1) 석탄 노동자의 현실
 - 2) 위태로운 계급: 프리카리아트 (Precariat)
 - 3) 위태로운 정체성과 사회적 배제
3. 정의로운 전환을 위해서
 - 1) 계급투쟁 중심의 접근의 의의와 한계
 - 2) 위태로운 노동자를 고려한 대안: '기후소득' 제안

III. 결론

- '정의로운 전환'의 출발점은 누구인가

주제어: 정의로운 전환, 기후위기, 위태로운 삶, 프리카리아트

I. 서론

1. 에너지 전환

‘기후위기’는 새롭게 출범한 이재명 정부에게도 ‘국정 핵심 과제’로 다가왔다. 이재명 정부는 산업통상자원부와 환경부로 나뉘어 있던 에너지·기후 정책을 통합해 ‘기후에너지부’를 신설하겠다는 방침을 내세웠다. 이는 에너지·산업 전환의 문제를 보다 원활하게 계획하고 실행하기 위함이다. 에너지 전환의 문제는 기후 위기 대응의 가장 핵심적인 주제이자 사명으로 여기어져 왔다. 그 중 탈석탄은 가장 먼저 해결되어야 할 과제이자, 최종적인 목표로서 여기어지는 에너지 전환의 중추라고 말할 수 있다.

에너지 전환, 즉 탈석탄에 대한 국제적인 노력은 2015년 UN기후변화회의에서 채택된 파리협정부태가시적으로 본격화되었다고 할 수 있다. 이 협정 이후 2017년 11월 독일 본에서 열린 유엔기후변화협약(UNFCCC) 당사국총회(COP23)에서 영국과 캐나다 주도로 ‘탈석탄동맹(Powering Past Coal Alliance)’이 출범했다(이효은, 2021). 이로써, 유럽과 북미의 선진국을 필두로 탈탄소의 전환은 이어져 왔다.

반면, 목표된 한국의 탈석탄 시점은 주요국 중 가장 늦은 편에 속한다. 탄소중립 시점과 동일한 2050년으로 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 가장 늦은 축이다. 오이시디 회원국 38개국 중 6개국은 이미 탈석탄을 완료했고, 스페인·프랑스 등 유럽연합(EU) 내 10개국은 2030년까지 탈석탄을 완성할 예정이다.

그러나, 물론 한국 정부도 탈석탄 노력을 대외적으로 선언하고 이를 위해 다양한 정책을 펴 왔다. 특히 2010년대 후반 이후, 국가 차원의 중장기 계획과 국제적 책임 이행을 위해 석탄화력발전소의 축소 및 폐지를 공식화하며, 에너지 믹스의 재편과 온실가스 감축 목표를 동시에 추구하고 있다. 특히, 문재인 정부는 탈탄소를 위한 탈원전, 탈석탄 계획을 주요한 공약으로 제시해 실행하고자 하였다. 「제8차 전력수급 기본계획」이 2017년 12월에 발표되었으며, 이 계획을 통해 탈원전·탈석탄 공약이 본격적으로 이행되기 시작했다. 이 전력수급계획에서는 원전과 석탄을 단계적으로 줄여나가며, 이들을 대체하기 위해 신재생에너지의 보급을 확대한다는 내용이 포함되었다. 구체적으로는 30.3%인 원자력 발전의 비중을 2030년까지 23.9%로 축소하고, 45.4%인 석탄 화력의 비중을 36.1%까지 줄인다는 계획을 내세웠다(진상현, 2021). 2019년에는 「제9차 전력수급 기본계획」과 ‘2050년 탄소중립 비전’을 통해 2034년까지 국내에서 가동중인 석탄화력발전 30기를 폐지하여 전환 부문의 온실가스 배출 목표인 1억9300만 톤을 달성(산업통상자원부, 2020a)고자 하였다. 2021년에는 「2030년 국가 온실가스 감축 목표(NDC)」와 「2050 탄소중립 시나리오」가 포함된 탄소중립녹색성장기본법 시행령을 심의·의결했다. 2050년 탄소중립의 중간목표인 2030 NDC는 2018년 대비 2030년까지 탄소배출을

40%를 감축하는 것으로 결정했다. 또, 석탄발전 비중을 2018년 대비 절반 정도로 축소하고, 신재생 에너지를 대폭 확대해 2018년 배출량 대비 2030년 배출량을 44.4% 감축하는 것을 목표로 했다. (김은경, 2021). 즉 정부는 석탄을 이용한 1발전량을 2018년 41.9%에서 2030년 21.8%로 감축할 것을 전망, 계획했다.

윤석열 정부에서는 친원전 정책을 펼친 반면, 새롭게 들어서는 정부는 재생에너지의 확대를 주요한 방향으로 가져가려고 한다. 이렇게 에너지 믹스의 구성에 대해서는 정책의 방향성에 따라 차이가 있지만, 탈석탄의 장기적인 계획에 대해서는 현재까지로 모든 정부가 결을 같이 하고 있다. 실현 가능성에는 이견이 있지만, 이재명 정부는 문재인 정부의 기초를 이어받아 2040년까지 석탄발전을 완전 폐지할 것으로 계획하고 있다(옥기원, 2025).

2. 석탄발전소 폐쇄

전원의 전환은 탈탄소의 가장 핵심적인 문제이다. 또한, 석탄발전소는 다른 온실가스 배출원과 비교해서 탄소 배출량이 압도적으로 많을뿐더러, 재생에너지로의 대체가 가장 용이한 전원이다(오동재, 2025). 한국 정부는 에너지 전환 전략으로 당시 전원 중 가장 큰 비율을 차지 하고 있던 석탄화력 발전을 단계적으로 제거해 나갈 것을 천명했다. 「제9차 전력수급 기본계획」에서는 2034년까지 석탄화력발전소 60기 가운데 30기를 단계적으로 폐쇄하거나 LNG발전소로 전환할 계획을 밝혔다(박태주·이정희, 2022). 2년 후, 「2030년 국가 온실가스 감축 목표(NDC)」에서 발전부문의 목표 배출량이 대폭 줄어들면서 석탄화력발전소는 2030년까지 추가로 폐쇄해야 할 발전소가 늘어날 것으로 예상되었다(박태주·이정희, 2022). 이듬해, 「제10차 전력수급 기본계획」에서는 9차계획에서의 계획보다 4기 더 폐지할 것을 발표했다(변상근, 2022). 이 발표는 2022년 11월 28일 정부세종청사에서 열렸는데, 이날 참석한 석탄화력발전소의 이해관계자들은 일자리 전환 문제에 큰 관심을 갖고 질의 하였으며, “이날 공청회에 참석한 화력발전 산업 종사자는 발전소 폐쇄로 인한 노동자 전환배치 계획에 대해서는 계획에 없다고 추궁했다. 한국발전산업노동조합은 이날 공청회장에서 “정의로운 에너지전환, 고용안정 쟁취!” 현수막을 들고 있기도 했다.”고 한다(변상근, 2022).

「제9차 전력수급 기본계획」이 발표된 2019년보다 이전인 2017년부터 충남은 독자적으로 탈석탄 에너지 전환을 도정과제로 설정하여 이어왔다. 충청남도도는 2017년 기준 전력자립도가 272%이며, 전국 대비 석탄발전 설비비중도 약 51%에 달했다(이정필·권승문, 2019). 충남은 석탄발전에 특화된 에너지 소비 산업이 밀집하였고, 주변 시도에 석탄발전으로 생성한 전기를 송전할 만큼, 경성에너지시스템을 확대재생산하던 지역으로 평가받고 있었다. 충남은 대기오염과 미세먼지, 등이 쟁점으로 주목받던 시점부터 본격적으로 에너지 전환 계획에 착수했고, 2017년 12월, 「충청남도 에너지전환 비전 수립 연구」 결과를 발표하고, 2018년 3월에 ‘충남 에너지전환 비전 선포식’을 개최했다. 이 ‘에너지 전환 비전’은 ‘숙의적 시민참여 에너지시나리오 워크숍 방법’이 기반이 되어 수립되었다(이정필·권승문, 2019). ‘도민 에너지기획단 워크숍’을 통해 시민참여를 기반으로 수립한 최종 비전은 “에너지 시민이

만드는, 별빛 가득한 충남"이었고, 핵심목표는 2050시점 석탄발전량 비중 87.8%에서 0%로의 이행이었다.

2019년, 앞에서 언급한 정부의 9차 전기본 계획에 더한 충남의 자체적인 에너지 전환 계획에 따라, 국내 총 60기의 화력발전소 중, 충남에 위치하고 있던 30기의 발전소는 폐쇄 대상의 물망에 올랐다. 충남의 요청에 따라 보령에 위치한 노후 1,2호기는 조기 폐쇄 검토대상이 되었고, 2020년 12월 폐쇄되었다. 이어 3,4호기는 2021년 12월 폐쇄되었다. 태안의 화력발전소 6기는 2025년부터 2032년까지 단계적으로 폐쇄될 예정이다.

보령 1,2호기 폐쇄 전, 충남에서 가동하던 석탄화력발전소 총 30기의 직·간접적 고용인원은 대략 7000명에 달하며, 보령 1,2호기에만도 약 450명의 운영인력이 배치되어 있었다. 폐쇄과정에서의 이 노동자들의 보호는 필수적인 과제다. 석탄화력발전소의 폐쇄는 에너지원의 전환(재생에너지, 가스 등)이라는 과제뿐 아니라 에너지 공급 부족이나 가격상승을 초래할 수 있으며 산업 전반에 걸쳐 구조조정을 촉발할 수 있다고 하며, 특히 석탄화력발전소의 폐쇄 및 LNG 전환은 그곳에서 일하는 노동자의 고용에 영향을 미치거나 지역사회에 충격을 가한다고 한다(박태주·이정희, 2022).

보령 1,2호기 폐쇄 이후 근무하던 직원과 가족을 포함하면, 유동인구가 대략 500명이 사라진 것으로 보이며, 이에 따라 주변 지역 상권의 소멸위기감이 고조되고 있다고 보고되며(윤여운, 2023) 태안군 지역경제에서 발전산업이 차지하는 비중이 커 일자리뿐만 아니라 인구·사회·경제적 측면에서도 발전소 폐지에 따른 파급효과가 클 것이라고 우려된다(김아영, 2024).

노동자의 생계는 물론, 지역경제를 지탱하던 석탄발전소의 폐지는 대응책이 필요하다. 이러한 에너지 전환과정에서 노동자와 지역사회에 미치는 영향을 최소화하는 것을 과제로 언급되는 용어가 바로 '정의로운 전환(Just Transition)'이다. '기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법'(이하 탄소중립 기본법)은 정의로운 전환을 "탄소중립 사회로이행하는 과정에서 직·간접적 피해를 입을 수 있는 지역이나 산업의 노동자, 농민, 중소기업인 등을 보호하여 이행 과정에서 발생하는 부담을 사회적으로 분담하고 취약계층의 피해를 최소화하는 정책방향"이라고 제2조 13항에 명시하고 있다.

3. 정의로운 전환

정의로운 전환의 개념은 1980년대 미국의 노동자를 위한 슈퍼펀드(Superfund for Workers)나 1990년대 캐나다의 정의로운 전환 정책에서 유래한다. 이는 미국의 석유·화학·원자력 노조(OCAW)로부터 환경규제로 일자리를 잃은 노동자를 위한 '슈퍼 펀드' 만들어 피해를 입은 노동자에게 교육, 재취업, 소득보장, 등의 보상을 체계적으로 구성해 제공해야 한다는 시도이다(한빛나라 외, 2020). 캐나다의 정의로운 전환 정책도 석탄화력발전소 폐쇄과정에서 발생한 고용문제를 해결하기 위한 정책도구로 제시된 것이다.

이렇게 시작된 정의로운 전환 담론은 현재 에너지전환 및 기후변화대응을 민주적으로 기획하고 대안적 전환경로를 추진할 수 있는 개념이자 전략으로(이정필·권승문, 2019) 받아들여지고 있다. 2015년 말 ILO, 즉 국제 노동기구는 '정의로운 전환을 위한 지침(ILO Guidelines for a Just Transition)'을 제시하였다. 기후위기에 따른 지속가능한 경제로의 이행을 위한 전환이 노동자, 기업, 지역사회 모두에게 공정하고 포용적일 것을 강조하며, 기후정책의 핵심으로 '정의로운 전환'을 고려할 것을 국제사회에 촉구하였다. 그 직후 체결된 파리협정에서도 '정의로운 전환' 개념이 포함되어 서문에 "기후 변화 대응 조치는 노동자에게 정의로운 전환과 양질의 일자리 창출을 고려해야 한다."고 명시하고 있다(세계법제정보센터, 2015). 이후 2018년 제24차 당사국 총회(COP24, KATOWICE) "연대와 정의로운 전환에 대한 실레시아 선언"(Solidarity and Just Transition Silesia Declaration)에서 채택됨으로써 정식화되었다(여형범, 2022). 국제적인 석탄 전환 추세에 따라 여러 국가는 단계적인 발전소 폐지계획과 더불어 정의로운 전환 TF를 구축해 운영하고 있다(이정필·권승문, 2019). 더해 전 지구적인 평균 기온의 섭씨 1.5도 상승을 제한하고자 탄소감축목표와 정의로운 전환을 쌍두마차로 동시에 가져가기 위해 노력하고 있다. 국제사회는 이러한 노력을 이어나가, '정의로운 전환'이 가능하다는 전제하에 의사결정의 초기 단계에 이해관계자들 간 소통과 협력을 중시하며 공정한 전환을 이루고자 하는 것이 바람직한 방향일 것이다.

이러한 국제적인 추세에 발맞추어 한국에서는, 문재인 정부에서 '정의로운 전환'을 공문서에 기재하였다. 2020년에 '2050 탄소중립 선언'의 발표 이후 앞서 한번 언급한 2021년 탄소중립기본법에서는 정의로운 전환을 다음과 같이 정의하고 있다.

제7장 정의로운 전환

제47조(기후위기 사회안전망의 마련) ① 정부는 기후위기에 취약한 계층 등의 현황과 일자리 감소, 지역경제의 영향 등 사회적·경제적 불평등이 심화되는 지역 및 산업의 현황을 파악하고 이에 대한 지원 대책과 재난대비 역량을 강화할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. ② 정부는 탄소중립 사회로의 이행에 있어 사업전환 및 구조적 실업에 따른 피해를 최소화하기 위하여 실업의 발생 등 고용상태의 영향을 대통령령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 조사하고 재교육, 재취업 및 전직(轉職) 등을 지원하거나 생활지원을 하기 위한 방안을 마련하여야 한다.

내용은 정부 주도하에 기후위기로 인한 에너지 전환과 산업 재편에 취약한 대상들에 대해 피해를 최소화하도록 조사하고 지원해야 한다는 것이다. 이 내용은 탄소중립 제4대 시책 중 하나로 포함되었다.

2022년 경제사회노동위원회가 발표한 『탄소중립에 따른 산업·노동 전환의 주요 정책과제』에 따르면, 정부는 노동의 수요가 변화할 부분에 대해 예측하고 이에 맞추어 대응하고자 한다는 점을 알 수 있다(김민정, 2022). 위의 보고서에 따른 고용변화 예측을 요약하자면 이러하다.

●발전 부문에서는 재생에너지 확대가 일부 고용을 창출하나, 석탄발전 축소에 따른 고용 감소를 완전히 상쇄하지는 못할 것으로 예상된다.

- 수송 부문에서는 내연기관 차량의 감축과 미래차 전환으로 인해 전통 제조업의 고용은 감소하고, 전기·전자 부품 중심의 노동수요는 증가하나 그 효과는 제한적이다.
- 철강 산업은 중장기적으로 수소환원 기술 도입 등 구조적 전환에 따라 고용의 불확실성이 커질 것으로 전망된다.
- 시멘트 산업은 상대적으로 변화가 제한적이거나 에너지 가격 상승이 고용에 부정적 영향을 미칠 수 있다.
- 건물 부문은 에너지 효율화와 그린 리모델링 확대로 고용 창출 효과가 기대된다.

이러한 내용을 비춰 봤을 때, 김민정(2022)은 논문에서 산업전환에 대해 문재인 정부가 다소 낙관적인 예측에 기반해 대응하려 했으며, 부문별 고용영향의 차이에 집중하여 전반적인 고용 영향을 놓쳐, 실제 현장에서 변화를 체감하는 노동자에게 실효성이 떨어지는 접근을 보였다고 비판한다. 또한 보고서에는 실직에 처하거나 처하게 될 노동자에 대한 “실질적인 고용 보장과 생계유지를 최우선에 두고 적극적으로 고려하지 않는다는 점을 보고서에서도 발견할 수 있었다(김민정, 2022)”고 말한다. 이처럼 ‘정의로운 전환’과 관련한 정책이 제대로 설계되었는지, 그 정책이 실효성있게 운영되고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

II. 본론

1. 정의로운 전환의 실효성

지속가능성이라는 목표와 이행경로에 대한 강한 사회적 합의는 기본이다. 사회적 대화는 모든 단계에서 정책결정과 이행을 위한 제도적인 틀에서 필수적인 부분이 되어야 한다. 적절하고 정보가 주어진, 진행 중인 협의는 모든 관련된 이해당사자가 참가한 가운데 이뤄져야 한다(ILO, 2015).

국제노동기구(ILO)가 2015년에 펴낸 “정의로운 전환, 환경적으로 지속가능한 경제와 모두를 위한 사회를 위한 가이드라인”에 실린 글이다. 과연 한국의 정부가 표방하는 정의로운 전환이, 위의 글의 내용과 같이 잘 작동하고 있을까? 다시 말해, 사회적 대화를 통해 모든 이해당사자가 참여하여 목표를 공유하고 정책을 결정하고 이행할까? 이번 장에서는 정의로운 전환 담론이 함의하는 바가 실제로 그 효력을 잘 발휘하고 있는지를 살펴보려 한다.

다만, 정의로운 전환은 명료한 사전적 개념이 아니다. 이해관계에 따라 서로 다른 해석을 붙일 수 있는 개념이다. 따라서, 이어서는 정의로운 전환 개념의 상대적이고 다양한 정의에 대해 설명하고, 한국이 어떠한 개념을 채택하고 있으며, 이에 따라 잘 대응하고 있는지 설명한다.

1) 정의로운 전환 개념의 다양성

정의로운 개념은 사회운동으로 시작된 개념이며, 정돈된 개념이 아니다. 주로 '환경을 파괴하는 생산 시설을 폐쇄하는 대신 노동자의 고용을 보장하고자 하는 것'이라는 의미가 가장 넓은 의미로써 통용된다고 말할 수 있지만, 시기와 상황에 따라 질적인 필요성과, 사용맥락이 변화하면서 다양한 의미를 품게 되었다. 특히 산업의 측면에 확산되면서 '정의로운 디지털 전환', '정의로운 건강전환', '정의로운 에너지 전환' 등 여러 부문으로 그 의미가 재생산되고 있다. 한 논문에서는 "정의로운 전환을 둘러싼 이데올로기적 다양성은 "어떤 종류의 전환인가?", "누구의 이해를 우선하며 최종 목표는 무엇인가?", '전환의 주체는 누구이며 전환의 경로는 무엇인가?', 그리고 "누가 전환의 비용을 부담하는가?" 등에 따른 견해의 차이라고" 볼 수 있다고 한다(박태주·이정희, 2022). 박태주·이정희(2022)는 정의로운 에너지전환과 이를 위한 노동조합의 과제에 대해 논의한 글에서 모레나 등(Morena et al., 2018)이 변화의 정도를 기준삼아 정의로운 전환의 개념 몇가지를 소개한다. 이를 간단히 정리하면 다음과 같다.

- 현상유지 (status quo)

자본주의 경제체제를 바꾸는 것이 아니라 기업과 시장이 주도하는 아래로부터의 자발적인 변화를 통해 녹색경제를 실현하려는 방식이다(한빛나라 외, 2020).

- 관리개혁 (managerial reform)

기존의 경제체제를 유지하나 그 안에서 공정성과 정의를 실현하려는 방식이다. 고용과 직업안전보건의 규칙과 기준을 수정하고, 노동과 일터의 이슈에 관심을 가지지만, 경제모델을 바꾸고자 하진 않는다.

- 구조개혁 (structural reform)

분배적, 절차적 정의를 모두 확보하고자 한다. 제도와 시스템의 구조적인 진화, 거버넌스 구조의 변화와 민주적인 참여 및 의사결정, 그리고 소유를 강조한다.

- 변혁 (transformative)

환경적 사회적위기를 초래한 기존의 경제정치시스템을 완전히 개편하고자 하는 방식이다. 사회의 억압시스템을 문제시 하며 시민사회와 개개인의 투쟁과 운동을 중요시한다.

김민정(2022)의 연구에서는 '정의로운 전환의 이상형(ideal type)'을 한국사회에서 논의될 수 있는 3가지 주체의 판본(version)으로 구분하고 있다. 해당 연구에서 제시된 구분을 간략히 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 기득권층의 판본

문제인 정부의 '공정 전환'은 재벌 · 대기업이 주도하는 산업전환을 설계 및 집행하는 것이다. 이는 실질적인 내용으로는 현상유지 정의로운 전환이지만, 표면적으로는 관리개혁적인 정의로운 전환의 모습을 띤다.(김민정, 2022) 이 글에서는 정치적 보수 진영은 현상유지적 접근을 추구하는 반면 진보 진영에서 개혁성을 첨가하고 있다고 평가한다.

- 시민단체 및 노동조합의 판본

노조는 주로 노동자를 포함한 사회경제적 주체들이 산업전환 정책의 수립과 이행을 위한 의사결정과정에 대등하게 참여해야한다고 주장한다. 제도 개선을 통해 노동자들이 산업전환과정의 절차에 집단적으로 개입하는 것을 희망한다.

- 급진적 판본

급진적 기후운동의 결집으로 대표되며 변혁적인 정의로운 전환을 희망한다. 아래로부터 사회를 완전히 전환하고 생산관계를 변혁하길 희망한다.

한가지 구분방법을 더 소개하자면, 노동조합의 관점에서 정의로운 전환을 해석할 수 있는 실현전략도 크게 3가지 방식으로 나누어 설명할 수 있다. 다음 논의는 햄튼(Hampton, 2018; 박태주·이정희, 2022에서 재인용)의 접근방식을 요약한 것이다

- 신자유주의적 접근

노조의 관심은 고용문제의 해결으로 제한되며 기후변화를 시장적인 이슈로 파악하는 접근 방법이다.

- 생태적 현대화론

이 접근은 기술적 낙관주의와 시장메커니즘을 뿌리로 둔다. 즉 자본주의적 메커니즘을 유지하며 성장과 탄소감축을 동시에 이뤄 낼 수 있다고 전제한다. 국가의 주도성을 강조하는 점진적 개혁을 추구한다.

- 탈성장론 및 생태 사회주의

기후위기 극복을 위해 자본주의를 극복해야 한다고 보는 입장이다. 급진적인 탈성장 정책은 분배 메커니즘과 적절히 결합되지 못하는 경우, 실업과 빈곤, 그리고 노동의 불안정성(precariousness)을 증폭시키고 사회적으로는 양극화를 심화시킬 수 있다(박태주·이정희, 2022)고 경고하고 있다.

이렇게 다양화된 '정의로운 전환'에 대한 정의 방식은 국가, 기업, 노동자의 입장에서 모두 조금씩 상이할 수가 있다. 한국의 경우, 현상유지적 접근과 관리개혁적 접근 사이 그 어딘가를 오가며, 노동조합의 접근 또한 신자유주의적 접근과 생태현대화론적 접근 사이를 오가며, 전환에 대응하고 있다. 이는 '정의'로운 전환이 어느 편의 '정의'를 따르냐에 따라 다른 편에게는 폭력적으로 작용할 수 있음을 넉넉히 시사하고 있다.

다음으로, 이해가 다른 주체들에게 권력이 작용하거나, 소통의 부재로 인해 '정의로운 전환'담론과 이에 기반한 정책이 그 실효성을 다하지 못하고 부정적 영향을 가지게 되는 경우를 소개하려고 한다.

2) 한국에서 정의로운 전환이 정의롭게 적용되고 있는가?

에너지 전환에 따라 2030년까지 2천 4백만 개의 새로운 일자리가 생기고 약 6백만 개의 일자리가 사라질 것으로 전망되고 있다. (ILO, 2018; 한빛나라, 2020에서 재인용)

에너지 전환은 저탄소 지속가능한 에너지 체계로 변화하는 과정이므로 지구온난화로 인해 발생하는 많은 사회적 비용과 보건 비용, 피해를 저감시키고 새로운 투자 기회를 확대할 것이라고 한다(한빛나라, 2020). 그러나 일자리가 없어지는 동시에 새로운 일자리가 생겨나는 것은 아니다. 또한 그렇다

하더라도 실직한 노동자가 바로 새로운 일자리를 구할 수 있는 것도 아니다. 장기적인 비용의 감소도 중요하지만, 단기적으로 발생하는 비용과 외부효과도 잘 들여다 볼 필요가 있다.

노동시장에서는 시간대가 달리 일자리의 감소와 창출이 발생하여 생기는 '시간적 불일치', 일자리 감소와 창출이 각자 다른 공간에서 발생하는 '공간적 불일치', 새로운 일자리에 대한 교육이 미비했을 때 발생하는 '교육적 불일치', 마지막으로 신흥 산업이 매우 다른 원자재나 중간재를 필요할 경우, 그때의 간접효과를 '부문간 불일치'라고 말한다(한빛나라, 앞의 글).

예컨대, 석탄화력발전소의 폐쇄로 실직하게 된 노동자의 경우, 불일치의 요소들이 적절히 대비되어 금방 새로운 일자리를 찾을 수 있다면 괜찮지만, 이러한 불일치의 요소들에 대한 정책적 뒷받침이 제공되지 않는 경우, 이는 구조적 실업으로 남게 될 수 있다.

이제, 한국의 석탄발전소 폐쇄 정책이 노동시장의 불일치 문제를 잘 대비하여 해결하는 '정의로운 전환'을 잘 이루었는가를 선행연구들의 논의를 종합해 평가해본다.

먼저, 한 선행연구는 비교의 논리를 통해 충청남도의 석탄발전소 폐쇄사례를 분석·평가하고 있다(이효은, 2021). 독일의 노르트라인-베스트팔렌 지역의 탈석탄 과정과 충남의 사례를 비교하며, 충남 사례의 이해당사자들에 대한 인터뷰를 통해 전환과정의 문제점을 제시하고 있다. 해당 문헌의 논점을 주요한 축으로, 다른 문헌을 살펴본다. 정의로운 전환 정책이 그 목적에 맞게 실효성있게 이루어지고 있는지 총 세 가지 측면으로 나누어 살펴본다.

● 정책 결정 및 운영의 측면

먼저, 탈석탄 정책과 정책의 합의 과정 측면에서 독일의 사례와 충남의 사례는 대조된다(이효은, 2021). 앞서 제시한 '제8차 전력수급기본계획'에서는 탈석탄 정책을 핵심으로 꼽지만, 목표기간을 정하고 그 기간내에 완전한 탈석탄을 이행할 것을 명시한 독일의 경우와 달리, 화력발전소 폐지를 통한 발전량 감축을 명확한 기준없이 목표로 제시하고 있다. 그리고 에너지 전환과정에서 발생할 수 있는 지역경제 위축과 노동자의 고용 불안정 등에 대한 대책은 계획에 포함되어 있지 않아 에너지 전환 방식에만 집중된 편향된 계획이라는 점도 문제이다.

충청남도는 2018년 양승조 도지사의 취임 이후 동아시아 최초로 '탈석탄 동맹 가입'을 진행할 정도로 매우 적극적인 지역 주도적 탈석탄 행보를 보이고 있다. 또한 2020년 충청남도는 '2020년 충남형 그린뉴딜'계획을 발표하고 이에 정의로운 전환 계획을 포함하여 제시하였다. 이것에는 정의로운 전환을 위해 805억 원을 투입, 일자리 888개를 만든다는 내용을 포함한다(임성엽, 2020). 하지만 "충남 녹색당 당원들은 충청남도가 이러한 전환 계획을 이행하기 위해 정부나 관료를 설득하여 충남의 계획을 제도적, 재정적으로 뒷받침할 수 있도록 유인하지 못하고 있으며, 이에 따라 다수의 전환 계획이 성과를 거두지 못하고 있다(이재환, 2019)"라고 비판했다.

정부와 충남의 정책 준비, 합의과정, 이행속도는 차이를 보였다. 충남의 사례는 독일의 연방정부의 주도로 지자체가 함께 정책을 논의하여 성과를 이끌어낸 독일의 노르트라인-베스트팔렌의 사례에

미치지 못하다는 평가가 있다(이효은, 앞의 글). 이는 적극적인 충청남도의 목표의식에 비해 정부의 속도가 느리며, 원활한 소통기관 및 협의체의 부재로 인해 정책들이 동력을 얻지 못하고 있음을 알 수 있다.

이효은의 연구(앞의 글)에서는 이해관계자들의 인터뷰를 통해 정부, 지자체가 서로 문제의식 공유가 명확히 이루어지지 않았다는 것을 보여주고 있다. 보령시장과, 충남환경운동연합 탈석탄위원회는 국가 탈석탄에 대한 논의를 중심으로 정의로운 전환에 대해서는 명확한 논의가 없으며, 이로 인해 시민과의 합의가 어렵고, 전환을 위한 준비가 늦어지고 있다고 토로한다.

더해, 2020년 당시 석탄화력발전 5사 좌담회에서 노동조합 측은 “에너지전환이라는 시대적인 과제에는 동의하지만, 현직 노동자의 일자리 보장에 대한 고민과 이들의 의견에 귀 기울이려는 노력이 부족한 정부의 태도를 지적했다고” (최은혜, 2020; 이효은 2021에서 재인용). 정부의 ‘정의로운 전환’은 이해관계자의 목소리를 듣고 결정하는 것이 아닌 에너지 전환에만 치중하고 있음을 알 수 있다.

● 기금조성의 측면

다음으로, 기금의 측면이다. 정의로운 전환을 위한 기금의 측면에서는 재원조달 방식에 대한 계획이 매우 미흡하다(이효은, 2021)는 평가를 받았다. 반면, 독일의 사례는 중장기 재정운용계획을 명확히 제시하고 있다. 충청남도도 탈석탄 이행을 위한 예산을 늘려가고 있으며, 2021년, 2021년부터 2025년까지 100억을 목표로 정의로운 기금을 조성한다고 하였다. 이는 국내 최초의 사례였다. 더해, 2022년 김태흠 충남 도지사는 전환과정에서의 문제해결을 위해 ‘석탄화력 폐지 지역 특별법’ 및 정부주도의 정의로운 전환기금 조성의 대안을 제시했고, “특별법 제정으로 최소 10조원의 기금을 조성해 대체 산업 육성과 일자리 창출에 집중할 계획”이라고 밝혔다(김기룡, 2023).

그러나, 당진시에서는 그 목적성과 사용계획에 대한 명확한 공론화가 없어 기금 조성목적에 맞지 않게 사용되고 있지 않느냐는 비판도 제기되었다(임아연, 2023). 공론화가 부족하여, 시민단체가 이에 대해 알지 못하고 있을만큼 투명성이 부족했다고 한다. 더해, 태안군의 경우에도 비판이 제기되었다. 2025년 4월 24일 충청남도는 ‘정의로운 전환 기금 심의위원회’를 열어 보령·당진·서천·태안 등 4개 시군에서 추진할 7개 사업을 심의·의결했다. 그런데 태안군의 경우 노동자, 소상공인에 대한 생계 대책이 아닌, 행정편의에 치중한 옥외 간판 교체, 제품진열대 설치, 인테리어 등의 사업이 제시되었다는 비판이 일었다(김다소미, 2025). 재정적 뒷받침을 통해 발전소 폐쇄에 직격탄을 맞을 발전소 노동자와 소상공인의 피해를 줄이고 노동자 고용 전환, 생계 지원, 지역 경제 회복을 위한 촘촘한 안전망을 구축하겠다는 것이 핵심인 정의로운 전환 기금이, 정의롭지 못한 ‘소진’의 길을 걷고 있다(앞의 기사)는 비판이 제기되었다. 이를 보면, 정의로운 전환을 위한 재원의 마련에 명확한 계획성과 투명성이 부족하다는 것을 알 수 있다.

● 지역과 이해관계자 보호 측면

그렇다면 지역과 이해관계자들의 보호는 잘 이루어지고 있을까? 앞의 연구(이효은, 2021)가 제공하는 2021년 당시의 인터뷰는 “국내의 화력발전소는 공기업을 통해 운영되기 때문에 갑작스러운 노동자 해고는 발생하지 않을 것이다. 하지만 비정규직 노동자는 고용 승계를 보장받지 못할 것으로 예상되며, 정규직 직원들도 LNG나 재생에너지 전환으로 인한 고용인원 감소를 우려하는 상황이다. 노동자를 위한 재교육 및 연금 등을 위한 제도적 장치를 마련한 독일 노르트라인-베스트팔렌 사례와 달리 한국의 경우 노동자 보호나 에너지전환의 의무 중 상당 부분을 발전사에서 지고 있는 상황이다.”라고 한다. 즉 공기업이 중심이 된 전력 산업의 산업구조에 의존하여, 단기적인 노동자 실직에 대한 대비는 공공차원에서 이루어지지 않았으며, 비정규 노동자의 권리는 위기에 처해 있던 것이다. 또한 이와 함께 제시된 여러 인터뷰 발화내용은 특별한 지역발전책과 실업자에 대한 구제책 없이 산업전환으로 인해 장기적으로 기대되는 일자리 창출과 부양효과만 강조하는 당국이 믿음직스럽지 못하다는 내용을 일관적으로 포함하고 있다.

과연 2021년 이후, 시간이 지나 실제로 계획에 따른 석탄발전소 폐쇄로 인해 직업을 잃거나, 폐쇄 계획 일자가 다가와 앞으로 직업을 잃게 될 미래가 확실시된 노동자들의 반응은 어떠했을까?

2024년 3월 30일 태안 공영 버스터미널 앞에서는 ‘정의로운 전환을 위한 충남 노동자 행진 추진위



원회’의 노동자·시민행진이 있었다. 이 행진은 태안 지역의 석탄화력발전소 노동자들이 제안하고 전국의 노동조합과 기후환경단체가 호응하면서 이뤄졌다고 한다(정다솜, 2024). 이 행진은 ‘석탄발전은 멈춰도 우리의 삶은 멈출 수 없다’는 표어를 통해 노동자와 소상공인에게도 지속가능한 삶을 보장하는 기후정책을 필요성을 강조하고 있다.

정다솜 기자(2024)는 기사는 행진에 참여한 여러 주체의 인터뷰를 담고 있다. 해당 인터뷰의 주체와 내용을 정리하면 다음과 같다.

- 황성렬 기후위기충남행동 공동대표

“민생 토론회라고 충남 지역을 방문한 윤석열 대통령은 석탄화력발전소 폐쇄로 인한 노동자의 일자리 문제, 지역 소멸의 문제는 한마디 언급도 안 했다”

“충남은 뭘 하고 있나? 정의로운 전환 기금을 조성했지만 일회성 사업으로 그치고 실질적인 노동자들

의 일자리 전환 교육에는 한계가 있었다. 정의로운 전환 기본 조례도 제정했지만 이해 당사자인 노동자, 지역민이 참여하는 위원회조차 설치하지 못하고 있다”

- 고기석 공공운수노조 수석부위원장

“윤석열 정부의 대책은 사용자와 자본, 공급자 중심의 대책으로 일관하고 있다”

“우리는 호남발전소 폐쇄를 통해 정부가 발전 노동자들을 어떻게 생각하는지 잘 알고 있다. 국가 정책으로 일자리를 잃은 발전 노동자들에게 일자리 알선 업체마냥 ‘알아봤는데 안 됐다’, ‘안 되면 말고’ 식의 날림 수준 일회성 대응뿐”

- 한국전력의 자회사 한전KPS의 하청업체 소속 김영훈(93년생) 씨

“발전소 비정규직은 하청업체와 3개월, 6개월, 길어야 1년씩 초단기 계약을 맺으며 일한다. 우리 같은 2·3차 하청업체 노동자들은 발전소가 폐쇄되면 별다른 대책 없이 끝난다”

“지금처럼 대책이 없다면 그냥 우리 삶은 무너질 것”

- 오진실 금속노조 대전충북지부 테스트테크지회 노동안전부장

“기후위기에 대응하려면 산업전환은 필수라고 한다. 하지만 노동자들이 그걸 알 방법이 없다. 기업이 결정하면 뉴스를 통해 아는 정도가 전부”

“사전에 알지 못하니 마땅히 개입할 방법도 없다. 남은 건 산업전환이란 이름으로 회사가 사라지거나 일터에서 내쫓기는 거다. 알지 못하면 산업전환은 그저 노동자를 내쫓는 구조조정일 뿐이다. 우리는 기후 불평등을 산업전환을 통해 겪고 있다. 노동자들이 기후위기 대응의 주체로 나서야 이런 부정을 막을 수 있을 것 같다”

(정다솜, 2024)

해당 인터뷰들은 노동자의 의견을 그대로 보여주고 있다. 이들의 주요한 비판은 석탄발전소의 폐쇄 과정이 지나치게 공급자 중심에 있다는 것이다. 급하게 위로부터의 필요에 의해 기후정책을 세우면, 그 피해는 거기에 대비책을 강구하지 못한 노동자들의 것으로 오롯이 돌아온다는 것이다. 정부가 내세우는 ‘정의로운 전환’의 담론은 허울 뿐이며, 진정한 정의로운 전환을 위해서는 기후위기의 대응에 노동자도 적극적인 의사결정 주체로 참여할 수 있도록 기틀을 마련해야 한다고 이들은 주장하고 있다. 탄소중립·녹색성장의 4대시책으로 여기어진 정의로운 전환 담론은 실제 노동자들에게는 정의롭지 못한 것으로 인식되고 있었다.

다음 절에서는 석탄노동자들이 놓인 현실에 대해 더욱 자세히 다룬다. 위의 정다솜 기자의 인터뷰(2024)처럼 석탄 하청노동자들은 초단기 계약을 맺으며, 불안정한 노동조건에서 일한다. 이러한 현실은 기후정책을 만나, 더욱 위태로운 국면에 들어서고 있다.

2. 기후위기와 위태로운 노동자

1) 석탄 노동자의 현실

● 위험한 노동환경

2021년 산업통상자원부의 『정기로운 에너지 전환을 위한 폐지 석탄 발전소 활용방안 연구』용역 보고서에 따르면, 실업위기에 놓인 7,935명의 노동자 중 정규직은 2,625명인데 반해, 나머지 5,310명은 비정규직 하청업체의 노동자이다. 석탄화력발전소에서 하청노동자들이 근무하는 노동환경은 2018년 12월 11일 컨베이어벨트 운전을 담당하던 하청노동자 고 김용균씨가 사망하며 주목받기 시작하였다. 석탄 분진이 뿌옇게 날리는 현장, 컨베이어에서 떨어진 석탄을 삽으로 직접 처리해야 하는 조건, 등이 대중에게 처음 드러난 것이다(박상은, 2019). 연료환경설비업무, 즉 다 타고 남은 석탄재를 재활용하거나 폐기할 수 있도록 처리하는 업무는 90년대부터 분리되어 외주화되었다고 한다(위의 글). 즉, 위험도가 높은 업무는 하청노동자에게 체계적으로 분리되어 맡겨진 것이다. 박상은(2019)은, 해당 업무환경이 가진 환경적인 위험성, 낙진과 공기질의 위험에 더해 외주화가 위험을 더 크게 만들고 있다고 비판한다. 설비를 운전하는 노후자가 교육 및 전달이 되지 않으며, 이직률이 높은 하청노동자에게 위험이 전가된다는 것이다. 마치 ‘소모품’처럼 사용되는 노동자들의 현실에 대해 보고하고 있다. 강승우의 기사(2018)에서는 김용균씨 사고가 위험한 작업을 외주화한 결과라는 사고 조사단의 인터뷰를 담고 있다. 또한 혼자서는 하기 위험한 작업을 혼자하게 되는 위험한 구조를 지적했다. 또한 지난 8년간 해당 발전소에서 숨진 하청노동자가 12명에 달하며, 최근 발생한 사고의 97%가 외주 노동자에게서 발생했다고 한다.

2025년 6월 2일 태안화력발전소의 정비건물에서 하청업체 노동자가 기계에 끼어 사망하는 사고가 또 발생하였다. 변을 당한 노동자 고 김충현씨는 서부발전의 하청업체 한전kps에서 고용한 2차 하청업체 직원으로 밝혀졌다. 같은 발전소에서 유사한 사례로 사망사고가 발생한다는 점은, 석탄화력발전소 내의 위험이 비정규직에게 구조적으로 전가되고 있다는 것을 확실하게 한다. 업무에 적절한 인원을 충원하지도, 공개하지도 않고, ‘위험이 상존하는 작업장’에서 미달된 노동자에게만 일을 지시하면, 같은 사고가 반복될 수 있다는 비판도 이어지고 있다(임아영, 2025).

태안의 화력발전소는 현재 전부 폐쇄 계획에 놓여있다. 고 김용균씨와 고 김충현씨 사고가 발생한 태안의 화력발전소가 완전히 폐쇄되어 사라지거나 그 자리에 새로운 대체에너지 발전소가 들어온다면, 그곳에서 일어난 사고 피해는 ‘눈에 보이지 않는 폭력’의 부산물로 남게 될 것이다. 롭 닉슨이 본인의 저서 “느린폭력과 빈자의 환경주의”에서 함의하고 있는 계급성에 기반한 ‘비대칭적인 재난의 인식’은 태안의 화력발전소에서도 확인할 수 있다. 화력발전소의 위태로운 노동환경에 의한 피해는 고스란히 남아 피해자의 가족과 주변에게 전파되어 느린속도로 지속되나, 화력발전소라는 물리적 증거가 폐쇄되고 그 자리에 새로운 발전소가 지어진다면, 회사 측은 손쉽게 그 책임을 회피할 수 있는 기회구조 속에 놓이게 될 것이다. 기후위기는 이미 노동자들이 놓여있던 위태로운 삶을 은폐할 수 있는 구조를 심화할 수 있다. 이렇게 석탄하청노동자들이 놓인 “이미 매우 위험한 노동환경”은, 기후정책과 맞물려 더욱 이들의 위험을 비가시화하고 심화할 수 있다.

● 불안정한 고용

앞의 절에서 다룬 정다솜 기자의 기사(2024) 내 인터뷰에서 하청업체 직원 김영훈씨는 본인과 같은 하청노동자는 3개월에서 길면 1년의 초단기 계약근로를 한다고 말했다. 2차, 3차 여러 겹의 하청고용으로 석탄하청노동자는 미래가 보장되지 못한 환경에 처해있다. “2036년까지 폐쇄 예정인 석탄화력 발전소 28기에서 일하는 협력사 하청노동자 2377명 중 1642명(69.1%)이 재배치 등 계획 없이 해고 위기에 내몰린 것으로 나타났다. 남동발전에서는 703명 중 441명이, 남부발전에서는 397명 중 236명이, 동서발전에서는 733명 중 558명이, 서부발전에서는 417명 중 370명이, 중부발전에서는 127명 중 37명이 고용대책 없이 일자리를 잃을 위기다.”라며 경향신문은 화력발전소 하청노동자가 총 1642명이 실직위기에 처했다고 보도하고 있다(조해람, 2024).

이미 ‘소모품’처럼 여기어 지던 하청노동자들은 기후정책 이후 아무런 보장없이 일자리를 잃게 생겼다.

● 정보의 비대칭성

석탄화력 발전소의 폐쇄는 자본과 국가의 측면에서는 기후위기에 대응한 합리적이고 자연스러우며 조건(선택)적인 변화이다. 반면 실직위기에 놓인 노동자들에게는 선택할 수 없이 다가오는 구조적 폭력으로 작용할 수 있다. 탄소중립 현안 지역 노동자 2,707명을 대상으로 한 설문조사에서, 응답자들은 기후위기에 대한 심각성 인식은 90.3%가 동의할 만큼 높지만, ‘기후위기가 실업에 영향을 준다는 62.8%, ‘본인의 현재 일자리가 기후위기 산업과 연관성이 있다’에는 52.4%의 비교적 낮은 응답률을 보였다(박관성, 2022). 이러한 결과에 비추어 보면, 노동자들은 실제 피해가 어디서 비롯되는지, 피해의 정도가 어느정도일지 명확히 인지하지 못하는 경우가 많다는 것을 알 수 있다. 실제로 같은 설문조사에서 기후위기 교육이나, 정부의 전환정책에 대한 교육수준은 낮게 보고되었다. 이렇게 자신들의 실직과 위기가 기후위기 담론과 이에 따른 정부정책의 영향임을 명확히 인식할 가능성이 높지 않다. 이러한 사실은 이들에 대한 교육과 제도적 기틀이 매우 부족하다는 뜻이다. 기후정책은 여러 이유를 들어, 발전소를 폐쇄하려 계획했지만, 노동자들에게는 이것이 마른 하늘의 날벼락과 같은 현실로 다가가고 있다.

2) 위태로운 계급: 프리카리아트 (Precariat)

앞서 살펴본 바와 같이 고용, 위험, 정보, 등 여러 측면에서 불안정한 노동자들을 이론적 논의를 통해 다시 한번 조망한다. ‘위태로운 계급’을 뜻하는 프리카리아트 (Precariat)를 소개한다.

프리카리아트는 가이 스탠딩(2011)이 제시한 개념이다. 이는 위태로운을 뜻하는 precarious와 프롤레타리아트 (proletariat)의 합성어로 현대 자본주의 사회에서 불안정한 일자리와 삶의 조건에 놓인

새로운 계급을 일컫는다(Standing, 2011; 김태호 역, 2013; 23p).

스탠딩은 계급을 단순히 부르주아와 프롤레타리아로 나누는 대신, 21세기 지구의 시장시스템과 신자유주의적 질서에 순응하고 있는 노동시장에 맞추어 7개의 집단으로 나눈다. 가장 높은 계급의 집단인 '엘리트'부터 그 아래의 풀타임 고용을 보장받은 '샐러리아트', 그리고 샐러리아트와 나란히 있는 전문 기술인인 '프로피시언' 그리고 프로피시언 아래의 '피고용인'이 있으며 그 아래에 성장하고 있는 "프리카리아트"가 있다고 말한다. 그 옆에는 파편화된 '실업자'와 '격리된 집단'이 자리한다고 말한다. 스탠딩은 저서에서 다음의 총 7가지의 노동보장 형태를 제시하며 이것들이 결여된 상태가 프리카리아트라고 정의한다.

산업과 관련된 시민 자격에 속하는 노동 보장의 형태들 (위의 책; 29p)

- 노동시장 보장- 소득을 올릴 적당한 기회. 거시 수준에서 보면, 정부가 "완전고용"에 몰입하는 것이 그 본보기.
- 고용 보장 - 자의적 퇴출로부터의 보호, 고용하고 해고하는 것에 관한 규제, 고용주가 규칙을 준수하지 못했을 때 비용 부과, 등등.
- 직무 보장- 고용되어 책임진 자리를 유지할 능력과 기회, 숙련기술이 희석되는 것을 막을 장벽, 신분과 소득에서 "상향" 이동할 기회.
- 근로안전 보장 - 일하는 중에 발생하는 사고와 질환으로부터의 보호. 예를 들면, 안전과 건강을 위한 규제, 여성과 관련한 근로시간, 근무 외 노동시간, 야간근로 따위에 관한 한도는 물론이고 재해에 대한 보상을 통해.
- 숙련기술 재생산 보장 - 수습 기간, 취업훈련 등등을 통해 숙련기술을 얻을 기회는 물론이고 실력을 사용할 기회.
- 소득 보장 - 적당한 안정적 소득의 확약. 예를 들면, 최저임금 기제, 임금과 물가의 연동, 포괄적 사회보장, 불평등을 감소시키고 저소득을 보충하기 위한 누진과 세 따위를 통해 보호하기.
- 대표권 보장 - 노동시장에서 집단적 목소리 갖기. 예를 들면, 파업권이 있는 자주적 노동조합을 통해.

구조조정으로 대표되는 노동시장의 유연화는 '프리카리아트'를 만들어 내는 데 일조했다. 이들은 자유주의적 경제질서 하에서 그 정치적 논리에 의해 '삶 자체에 대한 보장과 인정'이 부족한 계약적 존재라고 볼 수 있다.

이어서, 석탄하청노동자들의 노동보장 현실은 탈석탄 전환 과정 가운데에서 더욱 '프리카리아트'라고 구분 할 수 있는 성격을 띤다. 다음으로 7가지 프리카리아트의 특성을 석탄하청노동자의 현실에 결부지어 보았다.

- 노동시장 보장- 이들의 완전고용은 이미 보장된 적이 없으며, 임금은 원청 노동자와 최대 3500만원의 격차가 난다는 보도(이승진, 2019)가 있다.
- 고용 보장 - 이들은 자의적 퇴출로부터 보호되지 못했다. 이들의 해고는 철저히 타의적으로 계획되었다.

- 직무 보장- 이들이 숙련한 기술은 하루아침에 다시 사용하지 못할 기술이 되었다. 이들은 새로운 LNG발전소와 같은 신규 발전 산업에 배치되더라도, 다시 직무 교육을 받아야만 한다.
- 근로안전 보장 - 이들의 안전하지 못한 근무 환경은 여러 사고를 통해 충분히 드러난 바이다.
- 숙련기술 재생산 보장 - 특히 하청노동자는 소모적으로 고용되고 해고된다.
- 소득 보장 - 안정적인 소득은 비정규직에게 보장되기 어렵다. 전환을 앞에 두고 소득이 끊기게 생겼다.
- 대표권 보장 - 파업권이 있는 노동조합은 주로 정규직의 목소리를 대변하여 기업·정부와 타협하려 한다.

프리카리아트는 형성되고 있는 계급이며, 기간제, 시간제, 파견, 용역, 특수고용, 종속적 하청업자, 등이 프리카리아트의 주요집단이라고 한다(이승윤 외, 2017). 이렇게 석탄 하청노동자는 부상하고 있는 대표적인 프리카리아트라고 할 수 있다.

반면, 단순히 노동시장에서의 고용형태만으로 누가 프리카리아트인지 규정하는 것은 어려우며, '불안정'은 주관적인 측면이 강하게 작동하기 때문에 프리카리아트는 '지위개념'이 아니라 '조건개념'으로 인식해야 한다는 주장(이승윤 외, 2017)도 있다. 즉 사회경제적 조건과 맥락이 변화함에 따라, 누가 삶이 불안정해 질 조건에 직면할 위기에 처해있는가를 확인할 필요가 있는 것이다. 따라서 프리카리아트는 매우 동적인 집단이다.

기후정책은 대표적으로 여러 노동자를 새로운 맥락으로 이끌고 있다. 앞서 살핀 바와 같이 석탄 하청노동자의 비고용 예정은 이들을 프리카리아트화하는 주요 동력으로 작용한다고 평가할 수 있다.

이렇게 기후위기는 이미 '프리카리아트'라고 구분할 수 있는 노동자들을 더 폭력적이고 위태로운 조건으로 몰아넣는다. "지금처럼 대책이 없다면 그냥 우리 삶은 무너질 것"이라는 이들의 목소리는 프리카리아트의 외침이다.

3) 위태로운 정체성과 사회적 배제

탈석탄 기후정책 이후, 프리카리아트화가 급속하게 진행된 석탄노동자들은 해고될 미래 그 이상의 혼돈속에 놓여있다. 위험한 환경에의 노출, 불안정한 고용보장과 같은 조건만큼 이들은 기후정책으로 인한 사회적 시선변화에도 반응하고 있었다.

"산업과 생활의 필수재인 전기를 생산한다는 자부심을 가져왔지만 석탄발전이 기후위기 주범으로 지목되고, 폐쇄되는 상황에서 기후악당이 된 기분(을 느꼈다)." (김찬, 2024)

충남 노동자 행진에 참여하여 관찰한 내용을 '기후정의 일기장'라는 제목으로 펴낸 한 글(김찬, 2024)에서는 행진의 모습을 세세히 관찰하고 있다. 행진에는 여러 행사가 차례대로 계획되어 있었고 그

중 하나는 노동자들의 인터뷰가 담긴 영상의 시청이 있었다고 한다. 그 영상 도중 재생된 한 석탄 발전노동자의 발언을 해당 글에서는 인상깊게 다루고 있었다. 위는 해당 발언 내용이다.

해당 글의 저자는 “전기를 생산하던 당당한 노동자에서 하루아침에 기후악당 취급받는 석탄화력발전소 노동자 옆에서, 기후위기를 대응하는 과정에서 당신들을 내버려두지 않을 것이라고 말해주는 기후정의 동지가 필요하다(김찬, 2024).”고 촉구하고 있다. 이렇게 노동자들의 삶과 정체성은 기후위기라는 담론과 정책이 뚫고 지나감으로써 그 속성이 ‘산업과 생활의 필수재인 전기 생산자’에서 ‘기후위기의 주범, 기후위기 악당’으로 순식간에 변질되었다. 이러한 정체성의 변질과 지위의 격하는 ‘정의로운 전환’에 대한 허울 뿐인 정부에 대책과 다시 만나며 이들을 매우 취약한 상태에 노출하고 있다.

다음으로는 이들의 이러한 정체성 변화가 사회적으로 어떻게 결정되어지는지 주디스버틀러의 이론적 논의를 바탕으로 설명한다.

주디스 버틀러는 저서 ‘위태로운 삶 Precarious Life (2005; 2018 역)’에서 어떠한 삶이 정치적으로 어떠한 다른 삶보다 가치있다고 여기어 지는지 탐구한다. 먼저 버틀러는 인간은 모두가 서로에게 의존적이며 매우 취약하고 위태로운 성격을 띤다고 설명한다. 미국은 역사속에서 9.11테러를 통해, 삶이 얼마나 취약하며 일상 속에서 얼마나 그것들을 잊고 살아가는지에 대해 공통적일 깨닫게 되었던 점을 들어 버틀러는 자신의 주장을 펴낸다.

우리가 폭력에 노출되어 있고 또 거기에 공모하고 있다는 사실, 상실에 대한 우리의 취약성과 그에 따르는 애도라는 과제, 그리고 이런 조건 속에서 공동체를 세울 기반을 찾는 일, 이것 모두와 관련된 차원의 정치적 삶을 고찰해 볼 것을 제안한다. (Judith Butler, 2004; 윤조원 역, 2018; 46p)

버틀러는 ‘애도’라는 행위를 고찰한다. 애도의 ‘정치성’을 부각하며, 애도는 개인적 감정이 아니라 사회적으로 조직되는 감정이라고 말한다. 책에서는 미국의 9.11 희생자와 빈 라덴 제거를 위해 희생되어야 했던 아프가니스탄의 희생자들을 비교한다. 9.11의 희생자들은 대대적으로 애도 받아야 할 존재로서 모두에게 인식 되었지만, 중동의 희생자는 -적어도 미국땅 내에서는- ‘애도가 불가능한 존재’로써 인식되었다. 버틀러는 이렇게 애도가 특정한 권력구조 내에서 제도적이거나 언론적인 재현을 통해 선별적으로 이뤄진다고 말한다.

예컨대, 캠프 델타에 테러리즘 위험으로 ‘무기한적 구금’되었던 수감자들에 대한 재판에 대해 예를 든다. “그들의 행위는 명백히 조건적인 것이지만, 그럼에도 최종적이고 심사나 항소의 대상도 아니라는 점에서 무조건적이다(위의 책; 105p).”라고 명시한다. 법적 제도 위에 놓였다고 여기어 지는 재판도 정치성을 띤다는 것이다. 또, 언론을 통해 빈 라덴의 “얼굴을 만들어냄(위의 책; 203p)”으로 새로운 폭력이 파생된다고 말한다.

이렇게 ‘차별적인 애도’와 정치성을 띤 ‘권력의 작동’에 기반해 한 존재가 사회적으로 얼마나 인정받고 애도받을만한(grievable)한 존재였는지가 모양지어진다고 말하고 있다.

버틀러의 위태로운 삶의 개념에 따라 석탄발전노동자들의 예정된 실직은 '애도할 만한' 대상이 되는가? 김찬(2024)의 글에서 발견할 수 있었던 노동자의 인터뷰를 떠올려보자. 사회적이고 정치적인 권력구조는 기후위기의 관점에서 석탄발전소를 새롭게 조망했다. 국가는 '생활의 필수재인 전기를 생산'하던 발전 노동자들은 국가권력이 석탄발전소를 '하늘을 더럽게 만드는', '환경을 파괴하는' 무언가로 규정하였다. 이들을 제거할 것을 천명하자, 그들이 기존에 가지고 있던 정체성을 상실했다. 이전에는 석탄발전소에서의 노동이 사회적으로 가치가 있는 노동이었다면, 기후 담론 이후에는 가치가 없는 노동으로 격하되었다. 이들의 정체성에 대한 사회적지지는 기후정책과의 교차 이후 순식간에 낙하였다.

기후정책은 국가에서 주도한다. 국가는 그 과정에서 발생하는 실직과 지역경제 혼란으로 인한 피해를 줄이기 위해 '정의로운 전환'을 앞세웠다. 기후정책으로 인해 노동자의 삶과 정체성의 가치가 격하되었다면, '정의로운 전환'은 이들에 대한 정치적 인식 또한 살필 필요가 있다. 앞서 살펴보았듯이, 정의로운 전환 담론은 한국에서 실질적으로 노동자들에게 큰 도움이 되지 못하고 있다. 또한, 이미 위태로운 '석탄 하청노동자'의 경우, 발전소 폐쇄과정에서 약속된 사회경제적 보장이 거의 없으며, 이미 위험하고 불안정하던 이들의 삶이 궁지로 내몰리고 있음을 확인했다. 이러한 이들의 삶은 정치적 과정에 의해 이중적 위험을 떠안는다. 다시말해, '기후위기에 대한 대응'을 앞세운 국가권력을 일방적인 석탄발전소 폐지 예고는 기후위기에 대한 시대적요구와 맞물려 석탄노동자들을 과거의 것으로 몰아낸다. 이들은 삶은 이어져야 하지만, 국가가 나서 석탄발전이 더 이상 도움이되지 않는 것으로 공식화 함에 따라, 이들이 정체성으로 갖고 있던 '석탄노동'의 삶은 제거 대상이 되었다. 주디스 버틀러의 개념에 따르면, 애도받지 못할 대상이 된 것이다.

3. 정의로운 전환을 위해서

이번 장에서는 앞서 살펴본 '위태로운 노동자의 현실'을 적극 고려하는 '진짜 정의로운 전환'을 위한 제언을 한다. 먼저, 한 선행연구를 통해 노동자들이 어떻게 계급투쟁을 통해 '정의로운 전환'을 권력으로부터 효과적으로 이끌어 낼 수 있는지 살핀다. 다음으로, 이 선행연구가 가진 단점을 보완할 수 있는 몇 가지 관점을 제시하고자 한다.

1) 계급투쟁 중심의 접근의 의의와 한계

선행연구에서 김민정(2022)은 '계급 투쟁'의 개념을 통해 한국의 정의로운 전환 담론을 바라보고 있다. 이러한 관점은 "자본의 이해와 노동의 이해가 서로 타협할 수 없는 자본주의"에서의 각 주체의 행동과 전략을 다루고 있다. 즉, 산업 전환과 같은 상황에서 "재정 지원의 규모와 범위 등에서 사측

과 노동자 측이 대립하고 경제 위기 상황에서는 자본계급은 지원 및 양보보다는 노동계급에게 재정을 전가하거나 고통을 감내하라는 방식을 고수하기 때문에 양측의 대립이 불가피하다”는 것(앞의 글)을 전제로 한다. 더해 국가에 대해서는 국가는 자본과 노동의 세력관계에 따라 정책을 결정하게 되는 반면, 국가는 자본의 이해관계와 밀접하게 연결된 ‘구조적인 상호의존’ 관계를 가지고 있다는 것도 고려하고 있다. 다시 말해, 국가의 에너지 전환 건에는 자본과 노동의 충돌이 필연적이며, 국가가 이 경우 자본에 편으로의 구조적인 중력에 이끌린다는 것을 전제로 ‘정의로운 전환’ 담론을 살피겠다는 것이다. 이 연구에서는 문재인 정부가 표방한 정의로운 전환 정책에 대해 주로 다룬다

- 산업재편 추진은 산업 전반의 이윤율 회복을 위한 것

먼저, 김민정(2022)는 2022년 기준 정의로운 전환 기금 관련 정부 예산은 160억인데, 이것에서 다른 것들을 제하고는 실질적으로 노동자 일자리 보장과 생계유지 비용은 적다고 평가한다.

다음으로, 2021년 산업통상자원부의 『정의로운 에너지 전환을 위한 폐지 석탄 발전소 활용방안 연구』 용역 보고서의 분석을 제시하며, 폐지되는 석탄화력 30기 모두가 일자리 전환이 이루어지지 않는다고 가정했을 때, 최대 7,935명이 실직할 것이며, 이를 모두 LNG발전소 인력으로 전환하더라도 4,911은 인원의 수적 불일치로 인해 전환이 불가하다는 점을 들고 있다.

이 두가지 분석을 들어 실직이 예상되는 노동자를 위한 예산이 턱없이 부족하다고 평가하고 있다.

더해, 보령시의 이·전직 촉진 장려금을 예시로 들고 있다. 꽤 까다로운 지원절차에 더해 모든 예상 실직자가 대상이 되는 것도 아니며, 선정된 경우에도 1인당 150만원 꼴로 받을 수 있어, 액수도 부족하다고 말한다.

이러한 분석은 정부 방침의 미흡함을 드러낸다. 이러한 미흡함은 우연이 아닌 “자본계급은 지원 및 양보보다는 노동계급에게 재정을 전가하거나 고통을 감내하라는 방식을 고수하는” 전형일 뿐이다. 이윤율이 낮으며 기후위기와 결합하여 더 이상 ‘성장’을 기대하기 어려운 석탄화력발전 산업을 폐기하고, 친환경에너지 산업으로 전환하는 것이 곧 정부의 목적이라고 해당 논문은 분석하고 있다.

실직위기에 처한 노동자의 자살이 이러한 노동계급의 희생의 단적인 예라고 설명하며, “생산과정을 통제하지 못하는 노동자의 처지에서 국가를 대상으로 정의로운 전환 요구는 필요하다.”고 논문은 말하고 있다. ‘정의로운 전환’의 핵심적인 쟁점은 전환 대상 기업에서 실직위기에 처했거나 처할 노동자를 보호하는 것인데, 이는 곧 그 ‘보호 수준’의 범위에 대한 투쟁으로 번진다.

- 노동자 ‘보호’ 수준에 대한 계급투쟁

김민정(2022)는 (정부와 기업이 자신들에게 유리한 방향으로 기후 위기 상황을 활용하고 있다고 주장한다. 그러면서, 현대차의 예시를 들어, 현대기업이 전기 차 전환과정에서 기후위기를 빌미로 대규모 구조조정에 대한 정당성을 확보하고자 한 것을 예로 든다.

여기서 앞서 소개한 정의로운 전환의 다양성의 개념을 다시 살펴볼 수 있을 듯 하다. 정의로운 전환이 ‘기득권층의 판본’이자 신자유주의적 현상유지를 위한다면, 다음처럼 전환의 담론이 자본주의

질서를 강화하는 목적으로 활용될 것이다. 기업주도의 산업전환은 이러한 판본의 예시가 될 것이다.

반면 노동조합과 같은 경우 노동자와 약자의 편을 보호하고 이에 대한 제도와 국가기구 구축을 위한 관리 개혁적 변화를 요구할 것이다.

- 노동자계급 내의 분열

“노동자는 모두 다르다. 같은 공간에서 일하더라도 성별에 따라 더 불리한 업무환경에 놓일 수 있고 국적에 따라 차별받을 수 있으며, 고용형태에 따라 맞닥뜨리는 문제가 다를 수 있다. 개별 노동자가 처한 상황은 이렇게 다양하다. 정의로운 전환을 위해서는 이 다양성이 고려돼야 한다”며 “노동자는 균일하지 않다. 국적·성별·지역 차이 존재하는데 ‘균일한 집단’으로 노동자를 묶으면 모두에게 정의로운 전환은 불가능”하다는 입장을 전한다. (경향신문, 21.06.10)

위의 신문 기사를 제시하며 김민정(2022)은 글에서 이러한 관점을 비판한다. 노동자계급 내의 개별적 특수성을 강조하는 것을 계급을 구분하거나 갈라치는 이데올로기적 효과를 낼 수 있다는 것이다. 또한 비정규직, 무기 계약직, 여성, 이주 노동자 등을 강조하는 정체성에 기초한 노동자 특성은 노동계급의 단결을 약화시킬 수 있다고 주장한다.

이 글은 민주노총이 전환과정에서 실질적인 고통을 받은 노동자의 처지를 개선하고자 하는 것이 아니라 단체협상을 통해 ‘관료적 정치’의 모습을 보여주었다고 비판한다. 따라서 노동조합이 현실적인 협의와 협상에 나서는 것이 아니라 노동계급을 대표하여 운동을 조직하는 작업이 필요하다고 제언하고 있다.

노동자들이 대책없이 해고되거나, 임금이 삭감된 자리로 재배치되거나, 피해를 감수하는 것이 곧 산업구조조정이 자본가에게 유리한 국면을 제공하는 장치라는 것은 계급투쟁의 관점에서 명확하다. “기후위기의 최전선에 있는 노동자들의 고통이 노동계급의 전체 고통과 연결되어 있다는 점을 밝히면서 계급투쟁을 구심점이 될 수 있도록 하는 것이 정의로운 전환을 실현하기 위한 지름길이다.”(김민정, 2022: 34p)

이는 앞의 논문이 글의 말미에 제시하고 있는 말이다. 즉 계급투쟁의 측면에서 노동계급은 그 내부의 질적차이에 집중하기 보다 단합하여 자본가계급에 대적하는 것이 더 현명하다는 것이다.

정리해, 계급이 기후위기와 교차하면, 각 계급의 자본주의 내에서의 정체성에 따라 입장이 달라진다. 탈석탄 정책의 경우, 사항하는 에너지 산업에서 신 에너지 사업으로의 변화는 자본가 계급에게 있어 이윤율을 높이는 기회구조를 형성한다. 국가는 신자유주의적 체제 하에서 자본과의 긴밀한 연관성 내에 있기에 노동자의 편보다는 자본가의 세력에 동화되기 쉽다. 한국의 대대적인 석탄발전소 폐쇄의 정책은 자본의 유지와 확장을 위한 구조를 형성하며, 기후위기의 담론은 이에 대한 정당성

을 제공한다. 기후위기의 담론이 구조조정을 쉽게 만들면, 노동자들은 대규모 실직에 따른 삶 지속의 어려움에 봉착할 수 밖에 없다. 따라서 '정의로운 전환'에 기반한 정책은 이들의 삶을 보장해야 한다. 하지만 국가가 제공하고자 하는 정책은 실질적으로 노동자의 현실을 대변하지 못한다고 판단되며, 이는 어쩌면 '싸게 먹히는 구조조정'의 일부로써 자본가의 이익을 대변하고, 그들이 발견한 이익구조를 감추며, 실질적인 노동자의 현실을 대외적으로 감추는 수단이 될 수 있다. 이에 따라 김민정(2022)은 자신의 논문에서 노동자 계급의 단결을 강조한다. 노조가 이들을 이끌어 자본가 계급에게 단합해 대응하는 운동을 벌여야 계급투쟁을 통해 실질적인 노동자의 현실을 보강할 수 있을 것이라 말한다. 이 과정에서 노동자의 정체성을 정규직, 비정규직, 여성, 등으로 세분화하는 것은 오히려 노동자 계급내 이데올로기적 투쟁을 야기하며 '갈라치기'의 역할로 실제 이들의 투쟁 대상을 가릴 수 있다고 우려하고 있다.

자본가 계급에 대항해 노동자 계급의 목소리를 확장하려면 이러한 계급투쟁 중심적인 관점이 효과적일 것이다. 또한 예컨대, 노조가 현실에 타협해 모든 노동자의 권리를 보장하고자 투쟁하는 것이 아니라 일부 노동자만 보호하는(정규직이라도 지켜내려는) 입장을 취하는 것을 예방할 수 있다는 장점이 있다.

다만, 과연 노동자 계급 내의 차이는 간과해도 될까? 노동자 계급의 내적 단결만을 고집하면, 결국 그 내의 질적 차이에 대한 인식이 희미해 질 수 있다. 더해, 기후위기라는 특별한 시안이, 계급 내의 차이를 심화하는데 일조한다면, 정책의 방향은 더욱 약자에게 집중해야 할 것이다.

2) 위태로운 노동자를 고려한 대안 : '기후소득' 제안

●석탄 노동자의 권리와 기후위기 대응 간 충돌

앞서 살핀 석탄 하청노동자들의 현실은 단순한 실직 위기를 포함해, 정치·사회적 지위와 미래에 대한 가시성마저 잃은 상태이다. 기후위기 대응이라는 국가의 움직임에 이들은 '더 이상 쓸모가 없다'는 낙인을 받았다. 이들의 삶은 여전히 지속되어야 함에도 불구하고, '정의로운 전환'은 구체적인 구체책을 전혀 내어놓지 못하고 있다. 이 시점, 앞으로 남아있는 석탄발전소의 폐쇄는 계획대로 진행될 예정이며, 이로 인해 실제로 직업을 잃게 될 노동자들은 앞으로 더 늘어날 것이다. 이들은 생존과 관련된 투쟁을 하고 있으며, 이들의 상태는 비정치적인 자연적상태가 아니라, 구조적인 책임의 대상이다.

앞서 살핀 전통적인 계급투쟁의 관점에서 노동자의 단결을 주장한다면, 많은 것을 간과하게 될 우려가 있다. 국가 주도의 정책으로 산업구조를 변환하는데에는, 노동의 수적인 불일치가 발생할 예정이다. 석탄 화력에너지를 신에너지가 대체한다고 해서, 석탄발전소의 노동자가 신에너지 산업에 전

원 재고용 될 수 있는 것이 아니다. 만약 그렇다고 하더라도, 앞서 살펴본 여러 노동의 불일치 문제가 발생할 것이다. 국가가 주요한 임무로 기후위기 대응을 천명한 상황에서 석탄발전소의 일자리는 유지되지 못할 가능성이 크다. '기후위기'는 석탄발전소의 노동권 보장의 목소리를 무마하는데 커다란 정당화 수단이 될 것이다. 그만큼 노동권 보전을 위한 계급투쟁, 그리고 투쟁을 위한 단결도 매우 중요하겠지만, 현실적으로 이들의 삶을 재건설하게 도와줄 실질적이고 제도화된 지원 체계에 대한 요구가 필요하다. 노조도 지속된 고용을 장담하며 투쟁하기 어려운 상황에서, 국가는 계획대로 발전소를 폐쇄할 예정이라면 조금 더 포괄적이고 보편적인 소득 지원시스템이 도움이 될 수 있다.

● 불안정 노동자와 기본소득

이승윤(2017)은 본인의 저서에서 "삶을 영위하기 위한 '소득'에 대한 기본적 욕구가 오직 가격이 매겨지는 '임금노동'을 통해서만 충족되어야 하는 것일까?"라는 질문을 던진다. 노동시장의 불안정성 심화를 '복지국가'로 포괄하여 해결책을 제시할 수 있음을 밝히고 있다. 책에서는 기본소득을 주장한다. 기본소득이 '자기 스스로 결정하는 활동'을 장려하고, 개인의 실직적 자유를 극대화 할 수 있는 장치라고 말하며, 기본소득을 통해 시장소득에 의존적인 개인을 해방할 수 있는 계기가 된다고 말한다. 신자유주의적 자본질서에서 임금노동자는 '즉자적 존재'로 소득에 대한 욕구를 시장논리에 귀속해서 받아들이게 될 수 있다고 책은 비판하고 있다. 모든 인간은 시장이 결정하는 '쓸모'에 대한 평가와 무관하게 '삶을 지속할' 권리가 있다. 이러한 개인의 해방은 기본소득을 통해 달성할 수 있다고 책은 주장한다.

● 기후소득

기후 정책은 '시장논리가 결정하는 노동자의 쓸모'를 빠르게 바꾸었다. 석탄노동자는 '전기생산 노동자'에서 기후정책 이후 '기후위기 주범', '제거 대상'으로 지위가 바뀌었다. 이들이 기본적인 생존을 보장하기 위해 '기후소득'을 제안한다.

'기후소득'은 기후위기에 대응하는 과정에서 구조적으로 피해를 입게 되는 이들을 위한 소득 형태로, 조건부적인 형태의 기본소득이다. 생존을 위한 보편적 권리를 강조하는 기본소득과 달리, 기후소득은 전환 과정에서의 책임 분담과 사회적 연대를 구체화하는 하나의 실천 방식이라 할 수 있다. 기후 정책의 여파로 직업을 잃거나 산업 구조조정의 직격탄을 맞은 노동자들, 특히 특정 직종이나 지역 기반에 뿌리를 둔 이들을 중심으로 지급 대상이 설정된다. 정리해, 기후위기 대응이라는 공공적인 목표에 의해 생긴 부정적 외부효과를 감내해야하는 이들에게 차별없이 일정한 소득을 지급하는 것이 '기후소득'의 핵심이다.

구체적으로는 전환이 시작되는 초기 몇 년간—가령 5년 정도의 기간 동안—이들에게 지속 가능한 생계를 유지할 수 있을 만큼의 소득이 제공된다. 노동의 불일치 현상을 극복하는데당장의 도움이 될 수 있다. 뿐만 아니라, 단순한 현금 지급에 그치지 않고, 재교육 기회, 건강권 보장, 등의 프로그램

램과 결합하여, 이들의 재고용을 돕고 이들이 실직의 충격 이후 이들이 자유롭게 자신의 미래를 계획할 수 있도록 도울 수 있다.

● 기후소득은 정치적 애도이자 사회적 연대의 실천이다

버틀러는 누구나에게 본질적인 속성으로써 찾을 수 있는 '위태로움'이라는 특징은 공동체적 책임을 강조한다. 모두가 위태로운 사회에서 누구의 삶도 '위태로운 삶(Precarious Life)'의 상태에 머물지 않도록 정의롭고 포용적인 공동체를 만드는 것이 중요하다는 것이다. 다시 말하면, 다양한 사회조건에 놓은 위태로운 개인들에 대한 연대적인 관심과 공동체적 해결이 중요한 과제이다. 기후위기의 책임은 매우 분산되어 있지만, 그로 인해 발생하는 피해는 매우 소수에게 집중되어 나타나는 현상에는 공동체적 관심 연대적 해결이 필요하다. 기후위기대응의 사회적 비용을 석탄 노동자가 상당부분 지게 된 상황에서 이들의 희생에는 최소한의 응답이 필요하다. 기후소득은 이렇게 전환의 책임을 공동체가 함께 나누는 의미로 기능할 수 있다.

어떤 존재가 '애도 할 가치가 있는가'가 정치적 권력에 의해 조작될 수 있듯이, 진짜 '정의로운 전환'은 물질적인 균등화 뿐만 아니라, 사회적 인정과 정체성의 회복도 포함해야 할 것이다. 그런 의미에서 기후소득은 단지 실직자에게 지급되는 경제적 보상이 아니다. 그것은 사회가 기후위기 대응을 위해 기꺼이 희생한 존재에게 응답하는 윤리적 행위이며, 이들의 존재를 애도하고 재인정하는 정치적 장치다. 또한 이는 국가가 기후위기 대응을 '시장만능'의 논리가 아닌, 인간 존엄과 불평등 해소라는 원칙 아래 수행하고 있음을 증명하는 수단이기도 하다.

III. 결론

● '정의로운 전환'의 출발점은 누구인가

기후위기 대응이라는 거대한 흐름 속에서, 노동자들은 오히려 자신의 일터가 사라지는 현실 앞에 서 있다. 그런데도 2022년 태안화력발전소에서 다수의 노동자들이 "고용만 보장된다면 발전소 폐쇄에 동의하겠다"고 말했듯, 이들은 기후정의에 동참할 준비가 되어 있었다. 문제는 이들의 의지가 아니라, 이들을 보호하려는 제도와 국가의 책임 의식이다.

'정의로운 전환'이라는 표현이 무색할 만큼, 노동자들은 실직의 위협 앞에서 버려지고 있다. 특히 하청, 비정규직, 이주노동자처럼 이중, 삼중의 취약성을 가진 이들은 정책 논의에서조차 주변부에 머문다. 이처럼 전환이 진행되는 동안 누군가는 계속해서 위태로운 삶을 살아가고 있다는 점에서, 진짜 정의는 가장 불안정한 이들의 삶을 중심으로부터 시작해야 할 것이다.

주디스 버틀러는 누구든 타인의 돌봄과 사회적 인정 없이는 쉽게 '위태로운 삶'으로 내몰릴 수 있다

고 말한다. 결국, 우리 사회가 정의로운 전환을 말하고자 한다면, 변화의 책임이 한쪽에만 쏠리지 않도록 공동체적 응답이 필요하다. 전환의 이름 아래 희생된 이들에게 충분한 보상과 회복의 기회가 주어지지 않는다면, 그 어떤 '정의'도 진정성을 갖기 어렵다.

이때 '기후소득'은 단순한 현금 지원을 넘어, 사회가 노동자의 상실을 외면하지 않고 응답한다는 메시지를 담는다. 이는 경제적 조치일 뿐 아니라, 정치적 인정과 애도의 형태이기도 하다. 사회적 연대를 제도화하고, 기후위기의 부담을 공정하게 나누기 위한 첫걸음이 될 수 있다.

결국 정의로운 전환이 의미를 가지려면, 선언적 구호를 넘어 실제로 위기에 처한 이들의 생존을 보장할 수 있어야 한다. 전환은 모두를 위한 것이어야 하며, 그 시작은 가장 먼저 흔들리는 자리에서부터 시작해야 한다.

참고문헌

논문

- 김민정. 2022. "한국의 정의로운 전환을 둘러싼 계급투쟁." 『시민사회와 NGO』 20(2): 3-39.
- 김찬. 2024. "[일터 기후정의 공론장(일기장)] 석탄화력발전소 노동자들과 기후정의 동지 되기 - 330 정의로운 전환을 위한 충남노동자행진을 다녀와서." 『일터』 240: 40-42.
- 김현경. 2024. "'정의로운 전환(Just Transition)'과 분배 갈등." 『세계지역연구논총』 42(1): 53-81. <https://doi.org/10.29159/KJAS.42.1.53>
- 김종진. 2021. "기후위기와 노동의 정의로운 전환 - 지속가능한 규칙과 노동시장 상황." 『한국노동사회연구소 이슈페이퍼』 2021(17): 1-25.
- 남재욱, 조성익, 크리스티나 히슬. 2021. 『탈탄소사회로의 정의로운 전환을 위한 정책과제』. 한국환경정책평가연구원.
- 박관성. 2022. "정의로운 전환과 한국 노동자의 인식: 노동조합의 적극적인 행동 필요." 『월간 한국노총』 579: 24-25.
- 박상은. 2019. "에너지 전환과 석탄화력발전소의 노동문제." 『한국환경사회학회 학술대회 자

료집』 2019(4): 185-194.

- 박태주 and 이정희. 2022. "정의로운 에너지전환과 노동조합의 대응전략 - 석탄화력발전소 폐쇄를 중심으로." 『연구총서』 2022(10): 1-212.
- 세계법제정보센터. 2015. 『UN 파리협정 번역본』. 법제처 국가법령정보센터.
- 오상봉. 2021. 『탄소중립사회로의 정의로운 전환, 그 의미와 정책과제』.
- 여형범. 2022. "정의로운 전환을 위한 지역일자리 정책의 방향: 녹색일 자리를 중심으로." 『한국지역고용학회 학술대회 자료집』 2022(9): 20-33.
- 윤여운. 2023. "". 내일신문. <https://www.naeil.com/news/read/480435?utm>
- 이상원. 2022. "저탄소 산업구조 혁신을 위한 정의로운 전환." 『월간 KIET 산업경제』 285: 93-104.
- 이수민 and 김현제. 2021. "에너지 전환 과정에서의 에너지 정의(Energy Justice) 논의와 정책적 시사점." 『에너지경제연구원 수시연구보고서』: 1-111.
- 이정필 and 권승문. 2019. "탈석탄과 정의로운 전환." 『한국환경사회학회 학술대회 자료집』 2019(4): 167-183.
- 이효은 (Lee, Hyo Eun). 2021. "충청남도의 탈석탄과 정의로운 전환: 독일 노르트라인-베스트팔렌 사례와의 비교." 『한국지역개발학회지』 33(2): 187-216.
- 진상현(陳尙炫). 2021. "문재인 정부 에너지 전환 정책의 경로 고찰: 탈원전·탈석탄 공약을 중심으로." 『한국정책과학학회보』 25(3): 1-34.
- 한빛나라. 2024. "'사회적 주류화'의 관점에서 바라본 발전 부문의 정의로운 전환: 정책 프레임워크로서의 한계와 개선 방안." 『동향과 전망』 121: 137-179.
- 한빛나라, 김윤성, 문효동, 김지은. 2020. 『'공정한 전환'을 위한 한국적 맥락 탐색: 석탄발전 부문을 중심으로』. 기후사회연구소.
- 황선자, 이문호, and 임찬영. 2022. "탄소중립과 정의로운 전환을 위한 노동조합의 과제." 『연구총서』 2022(1): 1-319.
- ILO. 2015. Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All. Geneva: International Labour Office.

책

- 이승윤·백승호·김윤영. 2017. 『한국의 불안정 노동자』. 후마니타스.
- 버틀러, 주디스. 2004[2018]. 『위태로운 삶』 윤조원 옮김. 필로소픽.
- 스탠딩, 가이. 2011[2013]. 『프레카리아트: 새로운 위험한 계급』 김태호 옮김. 박종철출판사.

인터넷 기사

- 강승우. 2018. "". 코리안타임스.
<https://www.koreatimes.co.kr/southkorea/society/20181213/subcontractor-operations-criticized-after-young-mans-death>
- 김기룡. 2023. "". 신아일보.
<https://www.shinailbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=1747685>
- 김다소미. 2025. "". 디트NEWS24.
<https://www.dtnews24.com/news/articleView.html?idxno=790098>
- 김아영. 2024. "". 아시아경제. <https://www.asiae.co.kr/article/2024052716201259020?utm>
- 김은경. 2021. "". 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211027048000530?utm>
- 변상근. 2022. "". 전자신문. <https://www.etnews.com/20221128000181?utm>
- 신진호·김민중. 2025. "". 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25340861>
- 오동재. 2025. "". 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1192139.html>
- 옥기원. 2025. "". 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/society/environment/1193724.html>
- 이승진. 2019. "". 아시아경제. <https://cm.asiae.co.kr/article/2019121111070333336?utm>
- 이한열. 2025. "". 아이뉴스24. 2025.06.06. <https://www.inews24.com/view/1851622>
- 임아연. 2023. "". 당진시대. <https://www.djtimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=102429>
- 임아영. 2025. "". 경향신문. <https://www.khan.co.kr/article/202506241136001?utm>
- 윤여운. 2023. "". 내일신문. <https://www.naeil.com/news/read/480435?utm>
- 정다솜. 2024. "". 참여와 혁신.
<https://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?idxno=33548>
- 조해람. 2024. "". 경향신문. <https://www.khan.co.kr/article/202410131053001?utm>