

2022년 가을 정기 학술대회

인하대학교 법학연구소 · 민주주의법학연구회 공동 학술대회

정의로운 전환과 민주법학의 방향

일 시 2022. 10. 21. (금) 13:30 - 18:00

장 소 인하대학교 법학전문대학원 216호 & zoom

접속url <https://url.kr/6oxjc7>

주 최 인하대학교 법학연구소 · 민주주의법학연구회

《 학술대회 일정 》

13:30-14:00
(30분)

등 록

전체사회 : 김소진 학술부위원장(민주주의법학연구회)

14:00-14:10
(10분)

개 회 사

이은희 회장(민주주의법학연구회)

14:10-14:20
(10분)

환 영 사

김원오 소장(인하대학교 법학연구소)

14:20-14:50
(30분)

기조발제

정의로운 전환과 민주주의법학

- 발제 : 오동석 교수(아주대학교 법학전문대학원)

<제1부>

사회: 박병욱 교수(제주대학교 행정학과)

14:50-15:30
(40분)

제1주제

정의로운 전환과 노동법의 과제

- 발제 : 김인재 교수(인하대학교 법학전문대학원)
- 토론 : 박제성 연구위원(한국노동연구원)

15:30-16:10
(40분)

제2주제

기후위기시대의 식량주권과 민주주의

- 발제 : 김은진 교수(원광대학교 법학전문대학원)
- 토론 : 송원규 부소장(농업농민정책연구소 “너름“)

16:10-16:20
(10분)

휴 식

<제2부>

사회: 정태욱 교수(인하대학교 법학전문대학원)

16:20-17:00
(40분)

제3주제

기후정의와 불평등

- 발제 : 김민정 박사(서울시립대학교 도시사회학과)
- 토론 : 이경주 교수(인하대학교 법학전문대학원)

17:00-17:50
(50분)

종합토론

- 참석자 전원

17:50-18:00
(10분)

폐 회 사

이은희 회장(민주주의법학연구회)



개 회 사

2020년부터 들이닥친 코로나 19 바이러스의 영향이 올해 들어 많이 줄어들어 올해에는 두 번의 학술대회를 모두 대면으로 진행할 수 있게 되었습니다. 더구나 우리 연구회의 고문이신 국순옥 교수님을 비롯하여 여러 회원들이 재직하고 계신 인하대학교 법학전문대학원에서 학술대회를 개최하게 되어 대단히 기쁩니다.

2022년 가을 학술대회의 주제는 ‘정의로운 전환과 민주법학의 방향’입니다. 민주주의법학연구회가 창립된 지 어느새 30년이 넘어가고 있고, 연구회가 창립된 1989년 당시와 달리 오늘날 많은 변화를 맞게 되었습니다. 이에 연구회는 새로운 30년을 위한 2020선언문을 통해 “진정한 민주주의는 민중의 정치적 자주성과 대표성, 민중의 생존 보장과 경제정의가 없는 가능하지 않고, 특권과 차별을 넘어선 사회적 연대, 지역 분권과 자치가 없이는 완성될 수 없으며, 한반도와 국제적 평화, 자연과의 공존이 없이는 지속될 수 없다는 우리의 신념”을 밝힌 바 있습니다. 이런 맥락에서 이번 학술대회에서는 노동자를 착취하고 자연을 착취하며 발전해 온 자본주의체제에 대한 비판으로서 탈성장과 노동의 정의로운 전환 등을 다룹니다.

사회경제적 불평등을 해소하기 위해 민주주의법학이 가야할 방향을 모색하는 귀중한 자리를 마련하여 주신 인하대 법학연구소와 발표자, 토론자, 사회자 여러분께 감사드립니다.

2022년 10월 21일

민주주의법학연구회 회장 이 은 희



환영사

안녕하십니까?

인하대 법학연구소장 김원오 교수입니다.

1989년에 출범하여 30년 이상의 전통을 자랑하는 민주주의법학연구회의 2022년 가을 정기 학술대회를 민주주의법학연구회와 인하대 법학연구소가 공동으로 주최하여 인하대 법학전문대학원에서 열리게 됨을 진심으로 기쁘게 생각합니다.

그리고 이런 좋은 장을 만들어 주신 민주주의법학연구회 이은희 회장님과 인하대 법학전문대학원 정영진 원장님에게 감사를 드립니다.

코로나19로 다소 위축되었던 학회나 연구회 등의 학술 활동이 코로나 엔데믹 상황으로 전환되어 예전의 모습으로 돌아가 왕성한 학술 활동의 기지개를 켤 수 있는 시기에, 우리나라 민주주의 발전을 위해 연구회 활동을 열심히 하시는 민주주의법학연구회 회원님들께 감사를 드립니다.

이번 학술대회의 발표주제를 보면 정의로운 전환과 노동법의 과제, 기후위기 시대의 식량주권과 민주주의, 기후정의와 불평등이 있는데, 이 발표주제 모두가 민주주의 발전을 위해 반드시 다루어야 할 것으로 이번 발표와 토론의 장은 아주 시의성 높은 좋은 자리라 생각합니다.

오늘 ‘정의로운 전환과 민주주의법학’에 관하여 연구하여 발표를 맡아주신 분과 이에 대하여 토론을 맡아주신 분뿐만 아니라 이번 학술대회에 관심을 두시고 온/오프라인으로 참여하시는 모든 분을 환영하며, 학술대회가 성료되길 진심으로 기원하며 환영사를 마칠까 합니다. 감사합니다.

2022년 10월 21일

인하대학교 법학연구소 소장 김 원 오

차 례

기조발제 정의로운 전환과 민주주의법학

오동석 1

<제1부>

제1주제 정의로운 전환과 노동법의 과제

김인재(발제문)..... 19

제2주제 기후위기시대의 식량주권과 민주주의

김은진(발제문)..... 45

송원규(토론문)..... 75

<제2부>

제3주제 기후정의와 불평등

김민정(발제문)..... 79

이경주(토론문)..... 99

‘정의로운 전환’과 ‘민주주의법학’*

오 동 석**

< 차례 >

- I. 서론
- II. 부정의(不正義) 현실과 법적 대응
- III. 지구 위기 관련 법적 대응
- IV. 민주주의법학의 과제
- V. 결론

I. 서론

생태계 개념은 물질 순환과 에너지 흐름에서 출발하여 인류세(Anthropocene)와 지구 시스템 파국의 문제의식으로 흐르고 있다(강호정, 2020: 10). 인류세는 파울 크뤼첸(Paul J. Crutzen)이 2000년에 주창한 개념이다. 이 개념은 인간이 지구에 가한 엄청난 해악으로 인해 생태 위기를 초래한 지질시대를 드러낸다. 그 특성을 드러내기 위해 인류세 대신 자본세(資本世, Capitalocene) 또는 유럽세(Eurocene)나 남성세(manthropocene) 등 다른 용어로 대체하자고 주장하는 이들도 있다. 이러한 용어는 지구의 생태적 위기에 대한 책임을 자본, 유럽, 남성 등에서 찾는 것과 연관이 있다.¹⁾

‘정의로운 전환’은 기후의 변화·위기·비상사태에 따른 기후불의(climate injustice)·기후불평등(climate inequality)(김민주, 2020: 8)에 대하여 체제 전환을 주장하는 개념이다. 기후 위기 관련해서는 기후변화 회의론부터 파국론, 방어적 기회론, 비판적 기회론까지 기후 위기 대응 방향을 놓고 다양한 입장이 있다. 기후정의는 기후 위기의 탈정치화를 막는 비판적 담론의 역할을 하고 있다고 한다(Swyngedouw; 서영표, 2016 재인용).

정의 담론을 소환한 것은 기후 위기 문제가 “공동의 그러나 차별화된 책임(common but differentiated responsibilities)”인 까닭일 것이다. 비록 그것이 국제적 규범으로 천

* 이 글은 발표용 초고이므로 전제나 인용을 삼가주시기 바랍니다.

** 아주대학교 법학전문대학원 교수

1) 무어(J. W. Moore), 말름과 혼베르크(A. Malm & A. Hornberg), 알트파터(E. Altvater) 등이다. 해러웨이(D. Haraway)는 대농장세(Chthulucene)를 주장한다. 최병두, 2002: 116; 건국대 인류세 인문학단, 2020: 27 참조.

명되고 있으나 기후 위기의 책임과 피해를 둘러싼 시공간적 불평등을 해소할 수 있는 구속력 있는 실행방안은 보이지 않는다(김민주, 2020: 9). 과연 기후 위기, 곧 지구의 위기를 교정한 정의를 구현하는 체제로 전환할 수 있을지 전망은 어둡지만, 이 글에서는 ‘정의로운 전환’ 관련 ‘민주주의법학’에서 논의해야 할 주제를 검토했다.

II. 부정의(不正義) 현실과 법적 대응

1. 기후변화와 지구 위기의 부정의(不正義) 현실

기후 위기는 곧 지구의 위기다. 그것은 지구 위 모든 존재의 위기다. 그 위기에 대해 가장 큰 책임을 져야 할 존재는 인간이다. 그러나 그 책임을, 종(種, species)으로서의 인간으로 환원함으로써 모든 인간이 균등하게 져야 한다는 논리를 받아들이기는 어렵다. 개발주의와 성장주의의 이익을 맘껏 향유하며 제국의 영광과 자본주의 욕망을 맞본 나라들은 탄소배출의 핵심적인 원인제공자다.²⁾ 대기 중에 누적된 온실가스의 양은 1800년대 산업혁명 이후 산업화에 성공한 ‘선진국들’ 그리고 20세기 중반에 급속하게 산업화한 국가들의 책임이다. 한국도 예외일 수 없다. 한국은 국제에너지 기구(IEA) 28개 회원국 중 화석연료 의존도 1위, 신재생에너지 공급 최하위로서 기후 후진국으로 평가받고 있다.³⁾ OECD 국가 중 온실가스 배출량 5위다. 기온상승은 지난 106년간(1912-2018년) 평균기온이 1.8℃ 상승했다. 각국 정부는 기껏해야 10년을 넘지 못하는 경제주의적 시간 범위 안에서 그리고 선거 정치에 묶여 단기간의 정치적 시간 지평 안에 갇혀 있다(서영표, 2016: 141). 현재 상황에서 지구 차원의 근본적인 대책은 거의 불가능하다.

파키스탄은 2022년 여름 계절성 폭우인 ‘몬순’이 유례없는 강도로 3개월째 반복되어 많은 비가 내렸다. 4월에는 봄 기온이 51도가 넘는 이상 고온으로 북부 산악지대 빙하가 녹는 등 이상기후 현상이 나타났다. 그 결과 홍수가 발생해서 1399명이 넘는 사람들이 사망했다. 홍수와 폭우로 피해를 입은 인구만 3300만 명에 달하고, 50만 명은 집을 잃는 기후 ‘난민’이 되었다.⁴⁾

안토니우 구테후스 유엔(UN) 사무총장은 “파키스탄은 기후변화에 기여한 정도가 낮지만 기후변화에 가장 극적으로 영향을 받은 국가”라며 ‘기후 불평등’ 문제를 지적했다. 1959년 이래 전 세계 이산화탄소 배출량에서 파키스탄이 차지하는 비중은 0.4%에 불과하다는 분석이다.⁵⁾

2) 사람의 ‘주거지’가 모여 있는 1%의 땅에서 배출되는 온실가스 배출량이 전 지구 온실가스 배출량의 77%에 달한다는 연구 결과가 나왔다(경향신문 2019. 10. 30. “고작 육지 1%에 모여 사는 인류, 온실가스는 전체의 77%나 배출). 그런데 그 1%조차 어디에 몰려 있는지는 불문가지다.

3) 박진애, 독일 기후보호 입법례, 최신외국입법정보 153, 2021, 1쪽.

4) 프레시안 2022. 9. 12. <https://www.pressian.com/pages/articles/2022091216402324999?utm_source=naver&utm_medium=search>, 검색일: 2022. 9. 14.

5) 프레시안 2022. 9. 12.

파키스탄만의 문제가 아니다. 2022년 2월 발표한 <기후변화에 관한 정부 간 협의체>(IPCC) 제6차 평가보고서 제2실무그룹 보고서 「기후변화 2022: 영향, 적응 및 취약성」은 다양한 증거를 들어 국가 간 불평등을 증명한다. 보고서는 저개발 국가가 기후변화로 인한 피해에 취약하다고 짚었다. 기후변화 취약지는 서아프리카, 중앙아프리카, 동아프리카, 남아시아, 중남미, 군소 도서 개발도상국, 북극 등이다. 관련 인프라 부족 등으로 기후변화 적응 역량이 낮은 국가가 많다. 2010~2020년 사이 이 지역에서 홍수, 가뭄, 폭풍으로 인한 사망률은 취약하지 않은 지역에 견줘 15배나 높았다.⁶⁾

2. 지구 위기에 대한 대응의 부정의(不正義) 현실

국가 안에서도 기후변화로 인한 피해는 취약계층에 집중한다. 보고서는 기후변화로 인한 피해에 대한 취약성이 “젠더, 민족, 소득 격차 또는 이러한 요소들의 복합적 작용에서 비롯된 불평등과 소외로 악화한다”고 설명했다. 기후변화로 극한 기후 현상이 늘면서 수백만에 이르는 인구가 식량 불안에 노출되고 물 부족, 영양실조를 겪는데, 저소득 가구와 아동, 노인, 임산부가 큰 영향을 받았다는 내용도 담았다.⁷⁾

2021년 11월 국가인권위원회는 「기후위기와 인권에 관한 인식과 국내외 정책 동향 실태조사」 보고서를 냈다. “기후변화 취약계층을 세부적으로 분류한 후 각 대상별로 기후변화 취약성의 원인을 고려해 대응정책을 설계해야 한다”고 지적했다.⁸⁾ 그러나 이러한 목소리는 뒷전으로 밀린다. 오히려 “지속가능한 발전과 건강한 삶을 목적으로 한 첨단기술을 도시계획의 플랫폼에서 융합하여 기후변화에 대응하고, 인류적 가치를 실현하는 미래도시 모델을 만드는 데 기여해야 한다”고 스마트시티를 강조하는 데 머무른다.⁹⁾

과학기술에 대한 막연한 기대 또는 시도가 존재한다. 예를 들면, 인공강우 기술의 개발이다. 이 기술은 실효성과 안전성 측면에서 의견이 엇갈리고 있다. 습기가 충분하고 상층기류가 있어야 인공강우가 만들어지는 성공률이 높아지는데, 건조한 지역은 습기가 충분하지 않아 비가 만들어지기 어렵다는 것이다. 환경적인 측면에서도 문제가 있다. 인공강우에 사용되는 요오드화은은 약한 독성을 지니고 있다. 전문가들에 따르면, 이는 생태적으로 위험한 수준은 아니지만, 생물에 축적될 가능성이 있으므로 안전에 대한 불확실성이 높다. 한국에서도 인공강우 기술 개발은 거의 막바지 단계다. 실용화 단계로 나아가기 위한 갖가지 인프라를 갖추면 되는 상황이라고 한다.¹⁰⁾ 그러나 인공강우가 가뭄이나 산불 등과 같은 자연재해에 대응하는 면이 있다고 해도, 그것이 폭우나 홍수에 대처하는 방안이 될 수는 없는 노릇이다. 기후 위기에 따른 개별 재해 현상에 대해 즉자적

6) 한겨레 2022. 8. 31. <<https://www.hani.co.kr/arti/society/environment/1056924.html>>, 검색일: 2022. 9. 14.

7) 한겨레 2022. 8. 31.

8) 한겨레 2022. 8. 31.

9) 동아일보 2022. 9. 5. <<https://www.donga.com/news/article/all/20220905/115301437/1>>, 검색일: 2022. 9. 14.

10) 데일리환경 2022. 9. 8. <<https://www.dailyt.co.kr/newsView/dlt202209080001>>, 검색일: 2022. 9. 14.

이고 단편적이며 단기적인 대응도 필요하지만, 어떤 복합적인 인간의 원인 작용이 기후 위기를 초래하고 자연 또는 지구의 변화로 이어진 것인지 그 메커니즘을 인식·이해하고 인류가 할 수 있는 복잡한 대응체계를 최대한 구축할 것인지가 더 중요하고 시급하다.

3. 지구 위기 관련 법적 대응의 현실

기후 또는 지구의 위기는 법제상 자연재해로 인식된다. 「자연재해대책법」은 태풍, 홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설(基幹施設)을 보호하기 위한 법이다. 자연재난은 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해다(「재난 및 안전관리 기본법 제3조제1호).

「자연재해대책법」은 인간의 활동이 자연재해의 원인이 될 수 있음을 인정한다. 재해영향성 검토는 자연재해에 영향을 미치는 행정계획으로 인한 재해 유발 요인을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 마련하는 것이다(법 제2조제4호). 재해영향평가는 자연재해에 영향을 미치는 개발사업으로 인한 재해 유발 요인을 조사·예측·평가하고 이에 대한 대책을 마련하는 것을 말한다(법 제2조제5호).

그러나 그 원인 조사는 자연에 대한 인간의 광범위한 활동 영역을 포괄하지 못한다. 법 제9조제1항에 따라, 재난관리책임기관의 장은 소관 시설 등에서 자연재해가 발생하면 그 원인에 대한 조사 및 분석을 할 뿐이다. 소관 시설의 관리 문제로 접근할 뿐 자연재해의 발생 원인에 대한 조사 및 분석에 이르지 못한다.

물론 자연재해에 대처할 수 있는 시설 관리는 피해를 줄일 방안이다. 최근 포항에서 태풍 피해의 규모에 대한 원인 분석에서는 최근 8년간 포항시가 진행한 냉천 정비 작업이 피해를 키웠다는 의견이었다. 이 사업으로 인해 물이 흐르는 공간이 줄었다는 주장이다. 이에 반해 포항시는 천재지변이라는 입장이었다. 기록적인 폭우로 인한 불가항력의 사태라는 주장이다.¹¹⁾ 그 결과 경상북도는 지방하천 점검에 나섰다.¹²⁾

한덕수 국무총리의 인식도 이와 다를 바 없었다.¹³⁾ 국회에서 더불어민주당 이학영 의원이 ‘이번에 일어난 수해피해는 자연재해인가, 인재인가’ 라고 묻자, 한 총리는 “강남구에는 양천구와 같은 심도 빗물터널을 만들었어야 했다. 몇 년 전에 7개를 서울시에서 만들려고 했다가 시장이 바뀌면서 취소됐다” 면서도 “기본적으로는 폭우가 너무 쏟아진 것” 이라고 말했다.

문제는 폭우나 홍수 또는 산불 등이 과거 유례없이 발생하고 있는 원인이 무엇인가에

11) TV조선 2022. 9. 9. <http://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2022/09/08/2022090890139.html>, 검색일: 2022. 9. 14.

12) 중앙일보 2022. 9. 13. <<https://www.joongang.co.kr/article/25101234>>, 검색일: 2022. 9. 14.

13) 연합뉴스 2022. 9. 1. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220901114800001?input=1195m>>, 검색일: 2022. 9. 14.

대한 접근이다. 전문가들은 폭우와 태풍의 원인을 기후 위기에서 찾는다. 태풍은 대체로 열대지방 저위도에서 생성되는데, 힌남노의 경우 이런 ‘태풍의 공식’이 깨졌다는 것이다. 힌남노는 북위 25도 이북에서 발생한 태풍이다. 전문가들은 잦은 태풍 발생과 태풍 발생지역의 상승이 기후 위기 때문이라고 진단한다.¹⁴⁾

그런데 한덕수 국무총리는 기후 위기를 책임 회피의 핑계를 삼을 뿐 정부 차원에서 대처에 대한 약속은 없다. 한 총리는 ‘제대로 하수를 관리하지 못하고 시설을 미리미리 준비하지 못한 인재 아닌가’라는 이 의원의 비판에 “그렇지 않다. 정책당국자가 최근의 기후 위기에 따른 정도의 그런 위기가 있으리라고는 예상을 못한 것”이라고 답했다. “앞으로 이런 기후 위기, 기후변화에 따라 일어나는 문제는 과거보다 훨씬 더 신중한 생각을 해야 한다”고 말만 덧붙일 뿐이었다. 국회 차원에서도 이러한 정부의 태도에 대해 기후 위기에 대한 종합적인 대책을 요구하거나 입법적으로 접근하려는 움직임은 없었다.

법적 대응에서 의미 있는 주장이 있지만, 그것이 위기의 지구적 규모에 대처하는 방안이 될 수 있을지 의문이다. 예를 들면, 이준서(2009: 309)는 ‘훼손된 자연환경 자체의 완전한 회복을 위한’ 법적·제도적 요건으로서 다음과 같은 내용을 제시한다. 첫째, 자연환경 자체의 피해 관련해서 소유관계의 연관성이 없더라도 일반인에게 당사자적격을 인정해야 한다는 것이다. 전통적인 불법행위에 따른 손해배상책임으로는 한계가 있기 때문이다. 둘째, 자연환경 피해에 대한 인과관계의 입증은 쉽게 하는 제도가 필요하다는 것이다. 자연환경 피해는 그 명확한 원인을 밝히기 쉽지 않기 때문이다. 셋째, 자연환경 피해를 산정할 수 있는 방식을 제도화할 것을 주장한다. 시장가치(market value)를 금전적으로 파악하기 어렵기 때문이다.

사법적 구제 관련해서 유용한 주장이다. 그러나 이러한 주장은 다른 법제적 환경 조건을 조성할 때 의미가 있다. 그 자신이 자연환경의 법적 개념을 명확히 정립하는 일이 필요하다고 말하는 까닭이다(이준서, 2009: 309). 기존의 인간 중심의 관점에서 자연을 타자로 여기는 것에서 탈피하여 자연환경이 인간과 상호관계를 유지하고 있음을 법적으로 재정립할 필요가 있다는 것이다(이준서, 2009: 309). 이러한 과제는 지구법학이 철학적 근거지움과 함께 실정법의 분석과 평가를 통해 총괄적인 법제의 구성을 어떻게 해야 할지까지 구체적으로 풀어내는 작업을 통해 해소될 것이다.

III. 지구 위기 관련 법적 대응

프리츠프 카프라는 구 패러다임에 대해 ‘역학적 체계로서의 우주관, 기계로서의 인체관, 생존하기 위해 치열한 경쟁을 벌이는 장소로서의 사회관, 경제 성장과 기술 발전으로 무제한의 물질적 진보가 이룩될 것이라는 신념 그리고 마지막으로, 그러나 그 중요성이 전혀 덜하지 않은 여성들이 남성에게 속하는 사회가 자연의 기본 법칙에 따르는

14) 한겨레21 1429, 2022. 9. 5. <<https://h21.hani.co.kr/arti/society/environment/52530.html>>, 검색일: 2022. 9. 14.

사회라는 믿음' 이 가장 근본적인 구성요소를 이루고 있다고 본다(Capra, 1998: 21).¹⁵⁾

1. 헌법적 대응

1) 생태적 국가 이념

헌법을 개정하여 생명존중 가치와 생태헌법 이념을 담으려는 시도가 있다. 예를 들면, 생명존중 가치 대화문화아카데미는 전문에서 “... 생명존중과 생태보전...의 가치를 바탕으로” 라고 선언한다(대화문화아카데미, 2016). 박태현은 “또한 자연환경은 우리들과 못생명이 하나로 연결된 지구 위 생명공동체의 존속과 번영을 위한 불가결한 기반임을 인식하며, 생명공동체의 책임 있는 성원으로서 환경적으로 건전하고 지속가능한 사회발전을 추구함으로써” “우리들을 비롯한 못생명의 존속과 번영의 자연적 기반을 보호할 것을 다짐하면서” 를 전문에 추가한다(박태현, 2017: 13). 녹색전환연구소는 “제1조 모든 생명은 존엄한 가치가 있다.” 는 조항을 제안한다(녹색전환연구소, 27.).

새로운 헌법이념의 제시는 헌법 전반에 걸쳐 규범을 정립하는 의미가 있다. 다만 다른 헌법조항과 조화를 이루는 체계화의 문제가 남아 있다. 예를 들면, 재산권 보장과의 관계에서 생태주의 이념이 우선할 수 있는지의 문제다. 해석론으로 해결하기에는 한계가 있다. 생태주의 이념을 헌법에 기입하는 것은 필요하지만 충분하지는 않다. 자칫 기존 법질서 안에서 추상적 선언에 그칠 우려가 있다. 현실의 절박함과 절실함 위에서 지구생태주의 헌법이념 없이는 살 수 없는 존재들의 구체적인 생명줄이 추가되어야 한다.

2) 생태적 국가 목표

국가 목표로서 생태적 내용을 담으려는 시도도 있다. 대화문화아카데미는 헌법전문 개정안에서 “... 생명존중과 생태보전...의 가치를 바탕으로” 라고 선언하고,¹⁶⁾ 국가책무조항으로 “제139조 ① 국가는 국토의 천연자원 및 생태환경을 보전하고, 국토의 지속가능한 이용과 개발을 위해 필요한 정책을 수립하고 시행한다.” 고 규정한다.¹⁷⁾

녹색전환연구소는 “제3조 ① 국가는 법률에 따라 동물과 식물을 포함한 생명체의 서식 환경을 보호해야 한다. ② 국가는 산, 들, 강, 바다를 포함한 생태계와 유무형의 문화유산을 미래 세대를 위해 보전해야 한다. ③ 국가는 자연의 복원력과 자연을 이용하는 수요가 지속 가능한 균형을 맞추도록 노력한다.” 는 조항 추가를 제안한다.¹⁸⁾

박태현은 더욱 구체적인 개헌안을 제시한다. 헌법 제10조제2항에 “모든 생명체의 존재가치는 존중되며 함부로 부정되어서는 안 된다. 국가는 법률이 정하는 바에 따라 생명가치를 최대한 보장하여야 하고, 또 이를 존중하는 문화를 육성하는데 노력하여야 한

15) 카프라와 마테이가 제시하는 생태적 법질서는 Capra & Mattei, 2019 참조.

16) 대화문화아카데미, 앞의 책, 514쪽.

17) 위의 책, 579쪽.

18) 녹색전환연구소, 앞의 책, 28쪽.

다.”를 추가한다.¹⁹⁾ 또한 헌법 제119조 경제질서 조항에 “생산과 소비의 기반이 되는 자연의 재생능력의 유한함에 대한 인식을 바탕으로”와 “자연의 순환과정과 재생능력을 고려한 경제발전을 위하여”를 추가한다.²⁰⁾ 헌법 제120조에 “생태적, 경과적 가치가 큰 국토와 자연자원은 모든 국민의 공동자산으로, 국가는 (공공)수탁자로서 법률이 정하는 바에 따라 이를 보전, 유지하여야 한다.”, “국민은 법률이 정하는 바에 따라 공동자산의 보호를 구할 수 있다.”는 조항을 추가한다.²¹⁾ 헌법 제112조에서는 국가가 “국토의 효율적이고 균형 있는 지속가능한 보전과 이용, 개발을 위하여 법률이 정하는 바에 따라 환경에 관한 계획과 연계하여 계획을 수립”할 수 있다는 내용을 추가한다.²²⁾

유럽연합 기본권 헌장 제37조는 “높은 수준의 환경보호 및 환경의 질적 개선은 유럽연합의 정책에 반영되어야 하고, 지속가능한 발전의 원칙에 따라 보장되어야 한다.”고 규정하고 있다. 독일기본법 제20a조는 “국가는 미래세대를 위한 책임으로서, 헌법질서의 범위 내에서 입법을 통하여 그리고 법률 및 법이 정하는 바에 따라 행정과 사법을 통하여 자연적 생활기반과 동물을 보호한다.”고 규정하고 있다. 네덜란드 헌법 제21조는 “국가는 국토 환경을 인간의 생활에 적합하게 유지하고 환경을 보호 및 개선하기 위해 노력한다.”고 규정하고 있다.

국가 목표 또는 국가 책무 규정은 국가가 지향하는 목표와 방향을 특정한다. 다만, 입법으로 구체화하지 않으면 그 효력이 제한될 수밖에 없다. 사법부가 적극적으로 해석론을 전개할 것을 기대하기도 어렵다.

3) 환경권 강화

환경권을 강화하려는 시도도 있다. 박태현은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경을 더불어 누릴 권리를 가지며, 국가는 또한 장래[미래]세대에 대한 책임으로서 환경오염과 훼손을 예방하고 환경을 보전하고 향상시켜야 한다.”는 방향으로 환경권 규정 개정을 제안한다. 또한 “공동생명체로서 동물은 부당한 고통과 대우로부터 국가의 보호를 받는다. 동물보호단체는 법률이 정하는 바에 따라 동물의 이익을 위하여 동물의 보호와 이용에 관한 입법과 행정, 사법절차에 참여할 수 있다.”는 조항을 추가한다(박태현, 2017: 18).

프랑스헌법은 권리와 의무를 구체화하여 규정한다. “제1조 각인은 균형 있고 각자의 건강에 적합한 환경에 살 권리를 가진다. 제2조 모든 사람은 환경의 보존과 개선에 참가할 의무를 지닌다. 제3조 모든 사람은 법률이 정하는 바에 따라 환경에 야기할 수 있는 피해를 예방 또는 제한해야 한다.”

권리 접근은 기본권의 구체적 권리에 기초해 사법적 구제를 청구할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 사법부는 정작 중요한 사회권적 측면을 적극적으로 인정하지 않는다. 과소보호금지원칙에서 벗어나고 있지 못하다. 헌법재판소는 환경권이 건강하고 쾌적한 생활

19) 박태현, 앞의 글, 2011, 16쪽.

20) 위의 글, 24쪽.

21) 위의 글, 26쪽.

22) 위의 글, 29쪽.

을 유지하는 조건으로서 양호한 환경을 향유할 권리로서 자유권과 사회권의 종합적 기본권이라고 이해한다. 그러나 일정한 요건이 충족될 때 환경권 보호를 위한 입법이 없거나 현저히 불충분하여 국민의 기본권을 과도하게 침해하고 있는 경우, 즉 과소보호의 경우에만 헌법재판소에 구제를 구할 수 있다고 해석한다.²³⁾

4) 자연의 권리를 보장하는 헌법 그리고 사법제도

2008년 에콰도르헌법 제72조는 ‘자연은 존재할 권리, 지속할 권리 그리고 생명유지에 필수적인 자연의 순환과정과 구조, 기능 및 진화과정을 유지하고 재생할 권리’를 가진다고 규정한다. ‘자연은 재건될 권리 또는 손상된 자연시스템에 의존하는 사람 또는 단체가 주장할 수 있는 보상에 관한 권리와는 별개로 자신이 온전한 상태로 복원될 권리’를 가진다고 규정한다. 또한 ‘국민이나 회사 같은 법적 주체 그리고 국가에게 자연의 권리를 존중하고 지지해야 할 특정 의무를 부과하고, 이러한 자연의 권리는 법적으로 집행 가능하다’고 규정하고 있다. 더욱이 ‘모든 사람, 국민, 공동체 또는 민족은 자연을 위한 권리를 인정하라고 공공기구에 요청’할 수 있다(Cullinan, 2016: 320-1).

이러한 자연의 권리 보장은 사법제도를 통해 구현될 수밖에 없다. 일정한 한계가 있을 수 있다. 한편, 인도는 2010년 수도 뉴델리에 국가녹색재판소(NGT, National Green Tribunal)를 설치했다. 이러한 환경소송제도는 환경적 정의 실현을 위한 오염원인 규명과 원인자에 대한 절대적 책임, 환경피해자 중심의 강력한 보상 및 구제 조치, 공익소송을 통한 제3자 및 단체의 소송 그리고 집단소송, 환경 분야 전문가의 판결 참여 등과 같은 내용을 담았다(이지훈, 2016: 143). 재판소는 환경법의 일반원칙으로서 지속 가능한 발전 원칙, 사전예방원칙, 오염자부담원칙 등을 적용하여 오염 원인자의 과실 책임을 인정하고 있다(이지훈, 2016: 155-156). 헌법체제는 법률적 구체화까지 포함하고, 그 실현을 담보할 수 있는 제도 개선까지 필요하다.

2. 지구법학의 대응

1) 지구법학

지구법학은 인간이 지구라는 존재공동체의 구성부분임을 인정하고 인류를 비롯한 모든 존재의 가치와 생명을 존중하는 법규범의 사고 체계다. 여기에 덧붙여 인류세 진단은 기존의 법체계 또는 법학이 변화하지 않으면 안 되는 근본적인 변화를 의미한다. 지구법학은 기존의 헌법 또는 헌법학에 대하여 그 존재의의와 지향점을 달리해야 한다는 패러다임 전환을 요청한다. 다만 지구법학은 현실적으로 작동하는 법체계는 아니다. 아직은 지구법학 관점을 실현하는 방안을 다양하게 모색하는 시기다.

토마스 베리(Thomas Berry)는 인류가 역사적 발전을 거쳐 실제로 도달한 곳은 쓰레기 세계(Waste World)라고 진단한다(Berry, 2015: 27-28). 제임스 러브록(James Lovelock)은

23) 헌재 2008. 7. 31. 2006헌마711.

지구의 기후시스템이 돌이킬 수 없는 지점을 넘어섰고, 인간 생명에 적대적일 수 있는 상황 체제로 멈출 수 없는 속도로 질주하고 있다고 본다(Cullinan, 2016: 9 재인용). 코막 컬리닌(Cormac Cullinan)은 인간이 지구에 가한 손상의 심각성과 범위가 점점 분명해지면서 현행 거버넌스 시스템을 약간 수정하는 것만으로는 21세기에 직면한 환경적 도전과제를 해결할 수 없다고 말한다(Cullinan, 2016: 9). 보셀만도 ‘인간중심주의’의 한계와 새로운 법학으로서 지구법학을 말한다(Bosselmann, 2011).

그러나 지구법학의 과제는 녹록하지 않다. 브라질 아마존의 상황에서 알 수 있다. 아마존에서 말 그대로 생태적 삶을 살아온 사람들은 지금 생명과 생존이 위협하다. 이 사람들은 지구 생태 위기에 전혀 책임이 없다. 아마존을 비롯하여 지구생태계를 파괴하지 않은 사람들은 과거에도 현재도 오히려 피해자다.²⁴⁾

지구 공간을 분할하여 독점적으로 사유(私有)하는 영토 지배는 근대 국민국가 체제의 토대다. 제국주의국가의 영토 전쟁으로 인류는 20세기 전반에 두 차례의 세계대전을 겪었다. 주권 관념은 지구에 대한 배타적 분할지배권을 정당화했다. 산업자본주의경제체제는 주권의 엄호 아래 무분별하게 지구를 훼손했다.

지구의 생태 위기가 인류 공동의 탓인 것처럼, 그래서 이제는 함께 생태적 전환을 피해야 한다는 주장이 마땅치 않은 까닭이다. 아무리 생태주의 깃발을 내건 나라들도 당장 멈추지는 못한다. 반면 이른바 ‘선진국’ 들은 개발도상국의 경제개발을 엄중하게 경계(警戒)하는 한편, 지구 생태를 훼손하는 산업은 개발도상국으로 전가하고 있다.

김왕배(2022: 23)는 지구법학의 방법론으로서 ‘현실성’ 문제를 제기한다. 지구법학이 인간과 비인간 존재 모두의 삶 그리고 지구행성의 생태적 순환과 공존을 구현하고자 한다면 현실가능한 입장에서 자연의 권리를 재구성할 필요가 있다는 것이다. 또한 컴퓨터, 인공지능 등의 인공물이나 사이보그 같은 하이브리드형 복합체 등에 대해서는 어떻게 접근할 것인지 묻고 있기도 하다(김왕배, 2022: 23).

2) 지구법 거버넌스 체제의 가능성

언뜻 드는 생각으로는 단일한 통치체제를 갖춘 세계정부를 떠올릴 수 있지만, 그것을 가능케 할 동력을 찾기 어렵다. 현재 유엔을 비롯한 국제기구와 다양한 국제조약들을 발판으로 지구법학 패러다임을 추진하는 시도가 있지만, 현실적 힘의 논리가 작동하는 면에서 한계가 있을 수밖에 없다.

클라우스 보셀만은 지구헌장(Earth Charter)을 미래 지구헌법에 대한 담론을 위한 출발점으로 삼는다. 그런데 순수한 이념으로서 지구헌법(global constitution)과 새로운 형태의 국제법학으로서 지구입헌주의(global constitutionalism)를 구별한다. 국민국가의 상호의존성이 창출하는 새로운 형태의 초국가적 제도가 지구입헌주의의 등장을 알리고 있다고 본다(Bosselmann & Engel, 2011: 239).

보셀만은 어떤 방법으로 정치, 법률, 거버넌스로 지구와 생태계의 보호를 표현할 것인가를 지구거버넌스의 주요 쟁점으로 꼽는다. 그는 지구신탁제도를 제안하고, 국제법과 유엔이 신탁거버넌스 조

24) 한겨레 2019. 10. 19. “브라질 지옥이 있다면 그것은 아마존” 및 한겨레 2019. 10. 26. “불타는 숲에 에워싸인 숲의 사람들” 기사 참조.

직을 개발할 준비가 되어 있다고 주장한다. 그 예로서 유엔신탁통치이사회, 세계보건기구, 세계무역기구 등의 모델을 제시한다. 환경신탁위원회로 쉽게 거듭날 수 있다는 것이다(Bosselmann, 2019: 41). 다만, 힘의 논리가 작동하는 국제법 또는 유엔을 통한 지구 생태 문제의 해결책으로 충분한가는 의문이다. 지구생태를 위협하는 주요 당사자가 중심이 되어 그 위협을 제거해가는 셈이기 때문이다. 소수의 강대국이 국제기구를 쥐락펴락하는 현실을 어떻게 넘어설 것인가의 고민은 과거를 참고하되 그것을 뛰어넘을 수 있는 방법론을 필요로 한다.

지구법학은 기존의 국민국가 중심 헌법 체제를 탈피해야 하지만, 현실의 국민국가 단위 헌법 체제를 출발점으로 삼을 수밖에 없지 않을까 생각한다. 우리가 알고 있는 헌법원리를 동원한다면, 지구생태주의 거버넌스체제를 구축하는 방법론으로서 연방주의원리를 변용하여 차용할 수 있다. 지역공동체, 지방정부, 국민국가, 국제기구 등 단위의 차원을 가리지 않고 지구생태주의를 지향하는 모든 조직들의 연대체를 구성하는 것이다. 조직 원칙으로는 작은 단위에서 큰 단위로 상향하는 의사결정 원칙을 채택해야 한다.

3) 한국 헌법의 해석론

한편으로 한국 헌법의 해석에서 시간적·공간적 전제조건으로서 인류세적·지구적 관점을 동원해서 해석하는 법을 모색할 수 있지 않을까 생각한다. 예를 들면, 헌법해석에서 국가의 3요소로 영토, 국민, 주권을 꼽는 것을 넘어 영토, 즉 국토가 인간과 비인간존재의 서식지로서 공유하는 공간임을 인식함을 바탕으로 해석론을 전개하는 것이다. 헌법 제122조는 국가가 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다고 규정하고 있다. 국토가 지구의 일부분으로서 인간과 자연이 연결되는 시·공간이라고 해석하는 것이다.

인간이 자연을 배제했다고 자연 개념에서 인간을 제외할 수 없다. 오히려 국토 관련 규정은 국민이면서 동시에 인간에게 어떤 제한을 받고 의무가 있는지를 끌어낼 수 있는 조항이다. 국민의 생활 기반은 인간 아닌 존재의 생활 기반이기도 하다. 국토 개념을 매개로 양자의 공존을 모색하는 헌법해석이 필요한 것이다(오동석, 2021: 63-85 참조). 국토의 보전을 통한 지구의 보전이라는 지구법학적 헌법해석은 평화원칙의 확장이다.

오늘날 평화에 대한 연구와 관심이 높은 것은 인류의 생존을 위협하는 핵무기의 개발과 환경오염에 따른 생태 위기 때문이다. 토마스 베리는 ‘종의 연합(United of Species)’을 말한다(Berry, 2015: 31). 보셀만은 자연은 원래 평화롭게 유지될 권리가 있으므로 ‘그대로’ 보호하기 위해서는 ‘종(species) 이기주의’를 탈피해야 한다고 주장한다(Bosselmann, 2011: 18).

4) 생태법규범의 커머닝(commoning)

다른 한편 다른 나라의 생태적 법규범을 공유(commoning)하는 ‘운동’이 필요하다고

생각한다. 예를 들면, 독일 「연방기후법」 제1조는 다음과 같다. “이 법의 목적은 세계 기후 변화의 영향으로부터 보호를 위해 이행하는 것과 국가 기후변화 목표와 유럽 목표의 준수를 보장하는 것이다. 생태적, 사회적, 경제적 영향이 고려되어야 한다. 즉 유엔 기후 기본 협약에 따른 파리협약에 따라 의무의 근간이 된다. 그에 따라 전 세계의 영향을 위해 산업 수준 대비 지구 평균기온이 섭씨 2도 이하로, 가능하면 1.5도까지만 상승하도록 제한해야 한다. 그리고 그것은 2019년 9월 23일 뉴욕에서 열린 유엔 기후 회의에 대해 2050년까지 기후변화를 최소화하는 독일 연방정부의 온실가스 중립성 약속에 대해 장기적인 목표를 추구하는 것이다.”

제3조제3항은 다음과 같다. “유럽 또는 국제 기후 목표 달성을 위해 더 높은 국가 기후 목표 달성을 위해 필요한 경우 연방정부는 제1항25)의 목표치를 높이는 데 필요한 사항을 지시한다. 기후변화 목표는 증가할 수 있지만 낮아질 수는 없다.” 그리고 덴마크 「기후법(Climat Act)」²⁶⁾ 제1조제3항은 다음과 같다. “(3) 기후 노력은 여러 가지 원칙을 준수해야 한다. 1) 기후 문제는 세계적인 문제다. 그래서 덴마크는 국제 기후 노력의 선두 국가여야 하며, 세상의 나머지 국가에 영감을 주고 영향을 미칠 수 있는 국가여야 한다. 게다가 덴마크는 앞장서야 할 역사적이고 도덕적인 책임이 있다. 그밖에 여러 나라의 생태적인 법규범과 법원칙을 공유하는 일이 필요하다.”

IV. 민주주의법학의 과제

1. 권리 주체성 문제

권리는 법의 원천 또는 근거가 아니다. 법이 권리의 근거다. 토마스 베리는 ‘권리의 기원과 분화 그리고 역할(2001)’에서 지구 생명 존재의 권리를 선언한다. 그 핵심 요소는 존재할 권리, 서식할 권리, 지구의 진화에 참여할 권리다. 이러한 권리 관념은 주체와 내용을 확장하고 있지만, 인간의 권리에서 유추한 것이다(Cullinan, 2016: 166). 비인간 존재의 권리와 인간 권리의 관계 그리고 비인간 존재의 권리를 어떻게 실현할 것인가 하는 것은 인간의 법체제에 달려있다.

25) 온실가스 배출은 1990년 대비 점점 감소하고 있다. 목표 연도인 2030년에는 최소 55퍼센트 감소율을 적용한다.

26) 비공식적 번역임.

<[11](https://storage.googleapis.com/cclow-staging/gow3goc4p5jszb41rhjdrtv1et44?GoogleAccessId=laws-and-pathways-staging%40soy-truth-247515.iam.gserviceaccount.com&Expires=1640676506&Signature=bNjEnlXeg2ggKOhqfA9zCwn240b77e%2Bct1skUXhD0%2B6Qi7m%2FYfLGD0CLXvU%2BxSzlzI7jFkDbrO9AkpzDspkd3NNgEX3UxaHxek%2F75b3xWpS3JVXH0mbw3JHLoyTO4mGipcqhPT6oI1E%2FgyKacM3G5xhcmLo9c%2FYIIVoXamITaukmBpYd9mTDQ9zyh7%2FGbB9GBG u4ryBlAki3hPmnuxiTe%2Fc9qA6ZPI0waBMgAyo1OIPulX4HzPHJs6QWcuex0hMew3W2tcTDJLITZWznRW%2FfcgRy%2BomBv3O6Q7I05DZqbu2WWd7q%2F0FisNovI7JtBkrC2TWraKe9b%2BAvE FnqjD3LTQ%3D%3D&response-content-disposition=inline%3B+filename%3D%22Climate+Act_Denmark+-+WEBTILGAENGELIG-A.pdf%22%3B+filename%2A%3DUTF-8%27%27Climate%2520Act_Denmark%2520-%2520WEBTILG%25C3%2586NGELIG-A.pdf&response-content-type=application%2Fpdf>, 검색일: 2021. 12. 28.</p>
</div>
<div data-bbox=)

시인 페르난두 페소아는 하나의 총체로서 자연이 존재하지 않는다고 노래한다. 그는 자연이 전체가 없는 부분이라고 말한다.

나는 자연이 없음을 보았다,
자연은 존재하지 않음을,
언덕, 계곡과 평원이 있고,
나무, 꽃, 풀이 있고,
강과 들이 있음을,
하지만 이 모든 것이 속하는 하나의 전체는 없다,
그러나 실재하는 진정한 총체라는 것은
우리 생각의 병인 것.
자연은 전체가 없는 부분들이다. (Pessoa, 2018: 164-165)

시인과 달리 지구법학 관점에서는 관념적 조작 개념으로서 자연의 개념이 필요하다. 다만, 자연이라는 관념적 개념이 인간세계의 단순한 투사(投射)가 되지 않도록 유의해야 한다. 자연을 권리 주체로 인정하는 일은 자연을 소유 및 이용 대상에 머무르지 않게 하고, 자연에 대한 인간의 자의적 파괴에서 자연을 방어할 수 있는 법적 작업이다. 권리 개념은 의사 또는 이익을 본질적 요소로 한다. 권리 개념의 역사에서 그것은 모든 인간을 염두에 둔 개념은 아니었다. 인간의 의사를 전제로 한 권리 개념에서 자연의 의사를 확인할 수는 없다. 자연의 편에 선 인간이 자연을 대표할 수 있지만, 그 대표성을 어떻게 인정할 것인가는 다시 난제다. 민주주의로 요약할 수 있는 인간의 의사결정 체제에 대한 전면적 변화를 요청한다. 인간-인간관계에서의 대표 관계에서 유추할 수 없다.

다른 한편 이익 요소가 오늘날 권리 개념의 본질적 요소로 주장되기도 한다. 손해에 대한 책임에서 볼 수 있듯이 이러한 이익 개념은 소유관계, 경제적 요소, 또는 법으로 인정한 이익 개념에 따라 재단된다. 권리를 주장하는 것은 그것이 법의 원초적 근거로서 자리 잡고 있다고 보기 때문일 것이다. 자연권 사상의 모토가 그렇다. 입법 또는 사법으로 권리를 형성하는 법실증주의적 관점만으로는 인간과 일정한 관계를 맺는 주체로서 자연을 설정하는 것은 한계가 있다.

의사 또는 이익의 요소 아닌 다른 요소가 관계적 주체로서 자연이 인간과 관계 맺을 수 있게 하는 매개일 수 있다. 토마스 베리 관점에서 존재, 서식, 공진 등을 그 요소로 보아 출발할 수 있을 것이다. 이때 인간에 대한 조작 개념과 그것의 현실적 포함 범주 그리고 불가분·불가양 권리 단위로서 개인의 주체성과 자연을 어떻게 연결할 것인가의 과제가 있다. 자연의 경우 개체성을 확정하기 쉽지 않아 종적 단위를 논의하기는 하지만, 동물 차원 정도까지 확장될 뿐이다. 토마스 베리가 말하는 생태지역 개념은 인간과 자연을 결합한 단위로 이해할 수 있는데, 이때 인간과 자연의 관계는 어떻게 이해해야 할지 미지수다.

지구법학에서 자연의 권리는 인간의 권리 구조에서 그 주체를 인간에서 자연으로 교체한 것에 머무르는 개념이 아니다. 자연을 어떻게 이해하고 자연-인간관계를 어떻게

설정할 것인가에 따라 권리 개념이 변화해야 한다. 자연-인간관계와 인간-인간관계를 같은 구조 안에 위치하게 할 수도 없다. 지구법학은 서로 다른 차원에 있지만 일정 정도 공통적인 관계를 맺고 있는 양자를 포괄하는 법학이자 그 법 구조를 상상한다. 현재로서는 기후 위기로 현상한 ‘자연과 인간의 저항 연대(권)’으로 잠정적 개념화한 까닭이다(오동석, 2022: 81-106 참조).

2. 저항의 연대

해밀턴(Hamilton, 2018)은 인간이 지구 행성을 지배하고 괴롭혔지만, 지구가 수동적으로 견디는 것에 머무르지 않고 강렬한 저항 반응(가뭄, 기근, 폭풍, 오염 등)을 통해 인류를 공격했다고 이해한다. 기후 위기를 비롯한 자연의 재난을 그 현상으로 설명한다. 다만, 해밀턴은 인류세의 위기를 해결하는 것이 인간이라고 주장한다. 문제를 파악하고 진지하게 해결하려는 책임과 역량이 있다는 것이다.

그러나 자연이 인간이 스스로 초래한 문제를 해결하려고 노력한다고 해서, 자연이 그에 순응하여 인간의 변화된 작용에 저항을 멈추고 화답할지는 미지수라고 생각한다. 불가능 또는 불가능하지는 아니지만, 인류세를 초래한 인류의 능력과 역량이 그 해법까지 포함하고 있다고 볼 수 없기 때문이다. 그 결과 또는 결론을 모르는 상태에서 이전과 다른 전환의 노력을 하는 것만이 인간이 할 수 있는 최대치다.

저항권은 자연권이지만 사법제도가 구현하는 실정법 체제의 밖에 있다. 저항은 법적 인정 여부와 관계없이 존재한다. 저항권의 의미 또한 그 법적 인정 여부와 무관하게 행사할 수 있는 권리다. 지구법학은 인간의 생태계 파괴에 대응하여 인간 아닌 존재 또는 자연의 관점에서 법체계의 재구성을 고민한다. 그 배경 중 하나는 인간의 행위 또는 활동에 대응하는 자연의 변화를 인지하는 것이다. 인간 아닌 존재는 최후 수단으로서 저항하고 있다. 인간에게도 위기다. 위기는 일회적이지 않고 누적적이다. 임계점을 넘어서 파국으로 치닫지 않게 해야 한다.

정치적 동물인 인간에게 폭정에 대한 저항은 자기실현의 전제조건이다(윤정인·김선택, 2015: 23). 인간만이 아니라 모든 존재에게 멸종에 대한 저항은 존재와 자기실현의 전제조건이다. 론 밀로(Ron Milo)는 지구에 살았던 생명체의 0.01%에 불과한 인간이 모든 야생 포유동물의 83%, 모든 식물의 50%를 멸종시켰다고 발표했다.²⁷⁾ 엘리자베스 콜버트는 과거 다섯 차례의 대멸종에 뒤이어 인간의 멸종이 가까워졌다고 주장했다(건국대 인류세인문학단, 2020: 69).

토마스 베리가 주장했듯이 모든 존재는 존재하고 서식해야 한다. 인간이 지구의 통치자라고 하더라도 피치자의 생존 주장을 받아들이지 않으면 인간이 지배·통치하는 체제는 전복된다. 자연의 저항은 인간의 생존과 직결한다. 저항권은 생명의 존속을 향한 권리다. 이러한 저항에 대해 누가 응답하고 누가 책임을 져야 하는가. 인류세는 인간, 특히 현재 탄소배출에 근거한 문명을 향유하고 있는 사람들에게 책임이 있다고 말한다.

그렇다면 이제 인류는 인간 또는 비인간 존재가 무엇에 저항하는지를 알아야 한다.

27) 건국대 인류세인문학단, 우리는 가장 빠르고 확실하게 죽어가고 있다 1, 69쪽.

비인간 존재도 존재를 위한 인정투쟁을 함을 받아들여야 한다. 비인간 존재의 저항(권)이 있음을 인정하는 것은 바로 그 저항의 대상이 인간임을 확인하는 문제다. 지구법학은 이러한 지구 위의 관계에 대한 규범적 통찰이다. 전통적인 헌법 또는 인권 규범의 대상인 인간의 인간에 대한 관계를 당연히 포함한다. 문제는 인간이 자연을 대상화하지만, 인간 또한 자연의 상대방이기도 하다는 점을 인식하고 인정하는 것이다. 동시에 인간은 자연에 포함되어 있다는 점 또한 이해해야 한다.

지구법학은 지구에서 인간을 어떻게 자리매김할 것인가의 문제다. 자연의 섭리는 인간 인식과 판단의 문제이지 인간이 결정할 문제가 아니다. 저항(권)의 주체와 객체는 지구의 생태계 속에서 서로 얽혀있다. 저항의 임계치(threshold)는 죽음 또는 멸종의 경향에 맞서는 것이다. 책임과 정의가 존재하기 위해서 현재는 그 자신 안에서 분할되어야만 한다.²⁸⁾ 정의에 대한 모든 호소는 정의의 기회와 부정의 위협을 동시에 여는 시간의 도래를 긍정해야만 한다.²⁹⁾

저항(권)에 대응하는 방법은 먼저 그 저항이 무엇을 향한 것인지 아는 데서 출발한다. 저항권의 법리대로 자연은 혁명이 아닌 생태계의 회복을 지향한다. 인류세는 인간이 그 저항의 대상임을 자백하는 것이다. 인간이 서로 권리를 인정하는 관계와 다르다. 생태계의 저항(권)에 대해서는 생태계의 균형을 파괴하는 침략의 증지가 일차적인 해법이다. 먼저 인간의 어느 정도의 어떤 행동이 자연의 저항을 불러왔는지 알아야 한다. 둘째, 자연의 저항이 어떻게 일어나고 있는지 이해해야 한다. 셋째, 인간이 이제까지 자연과 공진하면서 키워왔던 능력을 총동원하여 자연과 소통하여야 한다. 인간의 모든 학문이 함께 고민해야 할 과제다. 넷째, 인간이 어떻게 다시 자연과 화해하고 조화를 이루어 공생할 것인가를 지구 차원에서 함께 대처해야 한다. 마지막으로, 지구생태계에서는 인간의 의지로 완전히 해소할 수 없는 인간 능력의 한계가 있는 상황임을 겸손하게 자각하는 과정이 있어야 한다.

지구법학의 구체적인 방법론의 하나로서 지구의 생태계와 조화를 이룬 사람들의 규칙과 원칙 및 관행을 발견하여 규범화하고, 지구의 생태계의 회복을 위한 다른 나라의 선도적인 법규범을 수용하며, 멸종의 위기에 직면한 인간 외 존재자들의 저항(권)을 발견하여 반영하고 규범화하는 것이다. 자연은 인간의 응답을 기다린다. 인간은 인간이 해야 할 일을 하면서 생태계의 응답을 다시 기다릴 수 있을 뿐이다. 물론 자연 또는 지구의 ‘반응’을 ‘저항’으로 포섭하고, 그 관계를 ‘연대’라고 표현하는 것 또한 의인화의 오류다. 다만 생태대로 전환을 위해 인류세의 끝자락에서 구 체제를 비판할 수 있는 개념이라고 생각했기 때문에 일정한 한계를 감수하고 개념화한 것이다. 다양한 자연-인간관계의 현상을 통해 자연-인간관계를 정립하면서 자연의 법적 위상을 다시 자리매김하는 과정이 필수적일 수밖에 없다.

28) Martin Hägglund, 오근창 옮김, 급진적 무신론: 데리다와 생명의 시간, 그린비, 2021, 314쪽.

29) Martin Hägglund, 앞의 책, 317쪽.

V. 결론

토마스 베리는 자연이 자비로운 동시에 난폭하다고 말한다(Berry, 2013: 113). 난폭하다는 것은 인간이 자연을 결코 길들이거나 맘대로 조종할 수 없다는 것, 즉 인간세계로 포섭할 수 없는 야생이 존재함을 의미한다. 그러므로 자연이 모든 요소를 안배함으로써 인간을 공격하면서도 그 공격에 대한 치료법 또한 이미 마련하고 있다는 그의 말에 동의하기 어렵다. 마치 자연이나 지구를, 돌아온 탕자를 언제나 따뜻하게 품어주며 치유해주는 어머니에 비유함으로써 인간이 초래한 자연 또는 지구의 파괴적 상황을 손쉽게 벗어날 수 있다는 착각을 불러일으키기 때문이다. 토마스 베리가 말하는 ‘지구-인간 사이의 화해’ 또한 마찬가지다. 그는 신-인간 사이의 화해와 인간-인간 사이의 화해가 지구-인간 사이의 화해에 의존하고 있다고 본다. 그것은 인간-지구의 상호증진 관계를 확립할 수 있는 우리, 즉 인간의 능력에 크게 의존한다는 것이다(Berry, 2013: 142). 그러나 인간이 화해의 손을 내민다고 해서 자연 또는 지구 또는 우주가 그 손을 선뜻 잡아줄 거라는 것은 자연 또는 지구 또는 우주를 의인화 또는 의신화(擬神化)한 관념이다. 인간은 그 결과에 대해 알 수 없고 단지 그것을 바랄 뿐이다.

자연 또는 지구 또는 우주는 인간과 화해할 의사(意思)도 없고 이익도 없다. 그렇다고 인간을 지배하거나 통치하지도 않는다. 인간이 할 수 있는 일은 그동안 문명에 대한 비판적 성찰과 생태적 전환을 통해 자연이 어떻게 변화하는지, 그리고 그 결과 파괴적 저항을 누그러뜨리고 있는지를 계속해서 독해하는 일이다. 그런 점에서 자연 또는 ‘지구는 인간의 모든 활동에서 보편적인 관심사가 되는 지배적인 요소’ 이어야 한다(Berry, 2013: 143). 당위이자 규범이다. 법제에서 언제든지 인간이 지배할 수 있는 대상으로서 자연을 규율하는 것에서 벗어나는 일이 자연-인간관계를 전환하여 재정립하는 시작점이다.

그렇지만 임시 대응책을 모색하는 일도 필요하다. ① 국회가 지구의 기후 위기에 대처하기 위한 법제를 재정비하고, ② 정부의 탄소중립위원회와 협치를 하면서 지구의 기후 위기에 대처하는 입법에 필요한 조사위원회를 설치·운영하며, ③ 입법·행정·사법 공무원과 학계 전문가와 시민사회 활동가의 의견을 수렴하여 법제에 반영하는 것이다. 이후 계속적 과제로서는 대한민국의 현 상태에 대한 진단과 평가, 국제사회의 입법과 대응 방안 조사·연구, 입법·행정·사법적인 제도개선을 위한 각종 입법 그리고 해당 법률에는 정기적인 입법 개선 의무와 절차를 규정함 등을 통하여, 정부에게 연례보고서 작성과 공개를 하게 하는 등 국가적인 대응체계를 만드는 일이 필요하다. 그러나 누가 어떻게 이런 일이 가능하도록 할 것인가?

<참고문헌>

- 강호정(2020). 다양성을 엮다: 과국 앞에 선 인간을 위한 생태계 가이드 이음.
- 건국대 인류세인문학단(2020). 우리는 가장 빠르고 확실하게 죽어가고 있다 1. 들녘. eBook.
- 김민주(2020). 파리협정 NDC의 이해와 국내이행의 문제: 정의로운 전환과 EU의 정의로운 전환 메커니즘의 문제를 중심으로. 국제법평론 57. 국제법평론회. 51-90.
- 김왕배(2021). ‘사회적인 것’의 재구성과 ‘비(非)인간’ 존재에 대한 사유. 사회와이론 40. 2021. 12. 7-46.
- 김왕배(2022). ‘인간너머’ 자연의 권리와 지구법학: 탐색과 전망. 사회사상과 문화 25(1). 1-41.
- 녹색전환연구소(2018). 녹색 헌법: 개헌에 신중한 당신에게 띄우는 서른 통의 편지. 이매진.
- 대화문화아카데미(2016). 2016 새헌법안. 대화문화아카데미.
- 박태현(2017). 생태헌법의 제안. 헌법, 환경을 어떻게 담을 것인가?(시민환경연구소·환경법률센터 주최 토론회). 월드컬쳐오픈코리아 W스태이지. 2017. 3. 24. 8-31.
- 서영표(2016). 기후변화 인식을 둘러싼 담론 투쟁: 새로운 축적의 기회인가 체계 전환의 계기인가. 경제와사회 112. 비판사회학회. 137-173.
- 오동석(2021). 지구법학 관점에서 한국헌법의 해석론. 환경법과 정책 26. 강원대학교 비교법학연구소 환경법센터. 2021. 2. 28. 63-85.
- 오동석(2022). 인류세에서 기본권론. 헌법재판연구 9(1). 헌법재판소 헌법재판연구원. 2022. 6. 30. 81-106.
- 윤정인·김선택(2015). 마그나 카르타와 저항권. 법학논총 32(4). 한양대학교 법학연구소.
- 이준서(2009). 자연환경의 개념과 그 한계에 대한 환경법적 고찰. 환경법연구 31(3). 한국환경법학회. 2009. 12. 283-314.
- 이지훈(2016). 인도 환경법원의 도입에 대한 법적 고찰: 국가녹색재판소의 출현. 남아시아연구 22(2).
- 최병두(2002). 인류세인가, 자본세인가: 생태마르크스주의의 이론적 균열. 공간과사회 32(1).
- 홍덕화(2020). 기후불평등에서 체제 전환으로: 기후정의 담론의 확장 and 전환 담론의 급진화. 환경사회학 연구 ECO 24(1). 한국환경사회학회. 2020. 6. 7-50.
- Berry, Thomas(베리, 토마스)(2009). 이영숙 옮김. 토마스 베리의 위대한 과업. 대화문화아카데미. 2009. 1.
- Berry, Thomas(베리, 토마스)(2013). 맹영선 옮김. 지구의 꿈. 대화문화아카데미. 2013. 6.
- Berry, Thomas(베리, 토마스)(2015). Tucker, Mary Evelyn(터커, 메리 에블린) 엮음. 박만 옮김. 황혼의 사색. 한국기독교연구소.
- Bosselmann, Klaus(보셀만, 클라우스)(2011). 진재운·박선영 옮김. 법에 갇힌 자연 vs 정치에 갇힌 인간. 도요새.
- Bosselmann, Klaus & Engel, J. Ronald 엮음(2011). The Earth Charter: A Framework for Global Governance. A Framework for Global Governance. KIT Publishers. 2011. 4.
- Bosselmann, Klaus(보셀만, 클라우스)(2019). 지구 거버넌스: 환경 수탁자로서의 국가. 자연의 권리와 생태적 전환(생태대를 위한 PLZ 포럼 2019, 강원도·인제군·양구군 주최). 2019. 9. 20. - 22. 30-48.
- Capra, Fritjof(카프라, 프리초프)(1998). 김용정·김동광 옮김. 생명의 그물. 범양사출판사.

- Capra, Fritjof & Mattei, Ugo(카프라, 프리초프 & 마테이, 우고)(2019). 박태현 · 김영준 옮김. 최후의 전환: 지속 가능한 미래를 위한 커먼즈와 생태법. 경희대학교 출판문화원.
- Cullinan, Cormac(컬리넨, 코막)(2016). 박태현 옮김. 야생의 법: 지구법 선언. 로도스.
- Hamilton, Clive(해밀턴, 클라이브)(2018). 정서진 옮김. 인류세: 거대한 전환 앞에 선 인간과 지구 시스템. 이상북스. 2018. 9.
- Pessoa, Fernando(페소아, 페르난두)(2020). 김한민 옮김. 시는 내가 홀로 있는 방식. 2020. 7. 22. 민음사. e-Book. 486쪽.

【제1주제】

정의로운 전환과 노동법의 과제*

김 인 재**

< 차례 >

- I. 문제의 제기
- II. 기후위기 대응과 온실가스 감축 나아가 탄소중립
- III. 탄소중립 이행과 정의로운 전환
- IV. 정의로운 전환을 위한 노동법의 과제
- V. 맺는말

I. 문제의 제기

지구상 곳곳에서 한파, 홍수, 폭염, 슈퍼태풍, 해수면 상승 등 기상 재난이 빈번하게 발생하면서 사망자, 이재민, 재산피해액이 증가하고 있다.¹⁾ 가히 ‘기후변화’를 넘어서 ‘기후위기’라고 할 수 있다. 국제사회는 기후위기의 원인을 인간의 온실가스 배출로 인한 지구온난화 현상에서 찾고서, 온실가스를 감축하고 궁극적으로 ‘탄소중립(Net Zero)’²⁾을 목표로 하는 국제 체제를 만들었다. 각국은 이러한 국제 체제에 맞추어 탄소중립 시나리오를 만들고 이를 이행해야 한다.

이와 같이 기후위기 대응이 국내외적으로 시급한 과제로 설정됨에 따라 기존의 화석에너지와 온실가스 다배출 방식의 경제·사회 시스템을 급격히 전환해야 하는 상황에 직면하였다. 산업전환이 탈탄소화를 향해 나아가갈 수밖에 없으며, 화석에너지 기반산업과 온실가스 다배출산업의 후퇴가 발생할 수밖에 없다. 이는 관련 산업과 지역의 일자리와 공동체에도 충격을 가져올 수밖에 없다.

탄소중립 목표의 이행에 따른 급속한 산업전환은 노동자들의 일자리, 수입, 생활방식에도 큰 영향을 미치고 있다. 산업전환 과정에서의 피해가 고스란히 특정 산업과 지역

* 이 글은 발표용 초고이므로 전제나 인용을 삼가주시기 바랍니다.

** 인하대학교 법학전문대학원 교수

1) 대표적으로 2021년 8월 미국 허리케인 아이다(650억 달러 피해, 95명 사망), 7월 유럽 홍수(430억 달러 피해, 240명 사망), 7월 중국 허난성 홍수 피해(175억 달러 피해, 320명 사망, 이재민 100만 명 발생) 등.

2) ‘탄소중립’은 인간 활동으로 대기 중에 이산화탄소가 추가로 배출되지 않는 상태로 순배출량이 ‘0’인 상태를 의미한다.(탄소중립기본법 제2조제3호 참조) 이산화탄소는 화석에너지(석유, 석탄, 가스) 연소에서 발생하기 때문에 탄소중립을 한다는 것은 인류가 200년 이상 의존해온 화석연료 시대를 끝낸다는 것을 의미한다(2019년 기준 화석에너지는 전 세계 1차 에너지의 80%).

그리고 노동자들에게 돌아갈 수 있다. 이는 정의롭지 못하다. 기후위기 대응에 따른 비용과 부담은 경제 각 주체가 공평하게 분담하여야 한다.

이하에서는 국제사회와 우리나라의 기후위기 대응을 위한 탄소중립의 이행·정책을 소개하고, 그러한 기후위기 대응이 우리 산업과 노동에 미치는 영향 및 산업전환 과정에서 요구되는 정의로운 노동전환의 방향과 정책 과제를 살펴보고자 한다.

II. 기후위기 대응과 온실가스 감축 나아가 탄소중립

1. 기후위기 대응과 탄소중립의 국제 체제(regime)³⁾

1) 기후변화에 관한 정부간 패널(IPCC)

1988년에 유엔환경계획(UNEP)과 세계기상기구(WMO)에 의해 설립된 ‘기후변화에 관한 정부간 패널’ (Intergovernmental Panel on Climate Change : IPCC)은 기후위기 대응 국제 체제(regime)의 근간이 되는 1992년 「유엔기후변화협약」의 성립에 큰 역할을 하였다. IPCC는 기후변화에 대한 과학적 연구로 얻은 지식과 그 함의, 미래의 잠재적인 위험에 대한 과학적 평가와 기후변화에 대한 적응과 완화 방안에 대한 주기적인 보고서를 작성해 국제사회, 특히 정책결정자에게 제공하는 것을 목표로 하고 있다.⁴⁾

‘IPCC 평가보고서’ (Assessment Report: AR)⁵⁾는 기후변화의 과학적 근거와 정책을 제시하며 기후변화협약에서 협상의 근거로 활용하고 있다. 평가보고서는 1990년 1차 보고서부터 2022년 6차 평가보고서까지 발간되었는데, 결론은 “기후변화는 인간에 의한 온실가스 배출이 원인” 이라는 것이다. 특히 1990년 제1차 평가보고서는 “인간 활동으로부터 유발된 온실가스 배출이 대기 중 농도를 증가시키고, 그 결과로 지구 표면의 평균온도를 올리고 있다” 는 점을 밝힘으로써 1992년 「유엔기후변화협약」의 기초를 제공하였다. 이후 기후변화 국제협상 회의를 앞두고 평가보고서들이 계속 발표되면서 유엔 기후변화협약 체제를 지속적으로 뒷받침하고 있다.

특히 2018년 10월 ‘IPCC 1.5℃ 특별보고서’ 는 지금 속도대로 인간이 온실가스를 배출할 경우 지구 평균기온 상승분의 마지노선인 1.5℃ 에 도달하는 시점을 2030~2052년으로 전망하였지만, 2021년 8월에 발간된 IPCC 제6차 평가보고서(1그룹)는 10년 앞당겨진 2021~2040년으로 전망하며 지구 평균기온 상승분을 1.5℃ 이하로 안정화하려면 지구의 CO2 배출량을 2030년까지 2010년 대비 45%를 감축해야 하고, 2050년 전에 탄소중립(Net Zero)을 실현해야 한다고 기술하였다.

3) 이정희 외, 「기후위기와 일의 세계」, 한국노동연구원, 2021.12., 26~31쪽 참조·보완.

4) IPCC는 크게 3개의 실무그룹(Working Group)으로 구성되어 있다. 제1실무그룹(기후변화과학그룹)은 기후시스템과 기후변화에 관한 과학적 평가임무를, 제2실무그룹(영향력 적응·취약성)은 기후변화에 의한 사회경제 그리고 자연시스템의 취약성, 결과, 적응 방안을 평가하는 임무를, 제3그룹(기후변화 완화그룹)은 온실가스 배출 저감 및 그 외의 기후변화 완화 방안의 평가 임무를 맡고 있다.(환경부, 2022.2.28. 보도자료 참조)

5) 1차 보고서(1990년), 1차 보고서 보완(1992년), 2차 보고서(1995년), 3차 보고서(2001년), 4차 보고서(2007년), 5차 보고서(2014년), 6차 보고서(2022년). 이외에 특별보고서로 배출 시나리오(2000년), 재생에너지(2021년), 극단적 기상과 재해(2012년), 1.5℃ 특별보고서(2018년), 기후변화와 토지(2019년), 해양과 빙권(2019년) 보고서가 있다.(환경부, 2022.2.28. 보도자료 참조)

2) 유엔 기후변화협약(FCCC)

유엔의 기후변화 대응노력은 1992년 유엔환경개발회의(UNCED)에서 「유엔기후변화협약」(UN Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)의 채택으로 이어졌다. 기후변화협약에 참여한 각국은 “지구의 기후변화와 이로 인한 부정적 효과가 인류의 공통 관심사임을 인정” 하면서 “현재와 미래의 세대를 위하여 기후체계를 보호할 것을 결의” 하였다. 이를 위해서 각국은 “모든 온실가스 배출원에 따른 인위적 배출의 방지와 흡수원에 따른 제거를 통하여 기후변화를 완화하는 조치와 기후변화에 충분한 적응을 용이하게 하는 조치를 포함한 국가적 및 적절한 경우 지역적 계획을 수립, 실시, 공표하고 정기적으로 갱신” 할 것을 결의하였다. 그리고 각국은 온실가스 배출 등의 통계 작성 및 보고, 기술의 개발과 이전 협력 등을 결의하였다. 또 기후변화협약의 준수를 위한 지속적인 국제협력과 협상의 기반이 되는 ‘기후협약 당사국 총회’(Conference of Parties: COP)를 운영하고 있다. 이후에 체결된 교토의정서와 파리협정도 이런 기반 위에서 이루어졌다.

3) 교토의정서와 온실가스 감축체제의 구체화

1997년에 제3차 기후변화협약 당사국 총회(COP3)는 기후변화협약을 확장하는 ‘교토의정서(Kyoto Protocol)’를 채택하였다(2005년 발효). 교토의정서는 기후변화협약에 규정된 온실가스 감축의 구체적인 계획과 의무들을 명기하였다.⁶⁾ 즉, 산업화된 국가들은 의무적으로 2008~12년 동안 전체 온실가스 배출량을 1990년도 수준에서 평균 5.2% 감축하는 ‘의무감축목표’를 설정하도록 하였다. 다만, 이행의 부담을 덜어주기 위해 시장 기반의 배출권거래제(Emission Trading System: ETS), 공동이행, 청정개발체제 등 유연성 체제를 허용하고 있다.

4) 파리협정과 신기후체제

2015년 「파리기후협정」(Paris Climate Agreement, 2016년 발효. 이하 ‘파리협정’이라 한다)은 2021년부터 시작되는 ‘신기후체제’의 기틀을 마련했다. 파리협정은 ‘온도목표’를 명시했다. 즉, 각국은 “산업화 전 수준 대비 지구 평균기온 상승을 2℃보다 현저히 낮은 수준으로 유지”(2℃ 목표)하고, “지구 평균기온 상승을 1.5℃로 제한하기 위해 노력”(1.5℃ 목표)하기로 했다. 선진산업국들뿐만 아니라 개발도상국들에게도 2℃ 목표 달성을 위한 온실가스 감축의무를 이행해야 한다. 또 교토의정서와 다르게 각국이 감축목표를 스스로 정하는 접근방법이 채택되었다. 당사국은 ‘국가 온실가스 감축목표’(Nationally Determined Contribution: NDC)를 통해서 감축목표를 포함하여 기후변화 대응을 위해 결정한 목표를 제시하도록 하였다. 이 목표는 법적 구속력은 없지만, 지구적 온도목표에 부합하는지 주기적으로 점검하고 지속적으로 목표를 상향하기로 했다. 5년마다 제출하는 새로운 NDC는 과거 제출한 목표보다 상향된 것이어야 한다(진전의 원칙: principle of progression),

6) 감축 대상 온실가스는 이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 불화탄소, 수소화불화탄소, 불화유황의 여섯 가지이다.

2. 탄소중립이 통상·경제·사회에 미치는 영향: 기후위기 대응 주류화⁷⁾

1) 외교·통상에서 기후위기 대응이 주요 의제

유엔기후변화협약, 교토의정서 및 파리협정이 발효된 이후, 긴급한 기후위기 대응의 필요성이 높아지면서 2018년 이후 국제사회에서 기후위기 대응이 주요 의제로 떠올랐다. 기후변화협약 외에도 독일이 주도한 국제기후클럽(International Climate Club)⁸⁾, 미국이 주도한 주요 경제국 포럼(MEF)⁹⁾이 주요 논의 틀이 되고 있다.

2019년 EU를 시작으로, 2022년 2월 기준 세계 136개국, 234개 도시, 683개 기업들이 탄소중립을 선언하였다. 2021년 11월 기후변화협약 당사국 총회(COP27)에서는 2022년 말까지 온난화 억제 목표 달성을 위한 NDC 추가 상향안을 제출할 것을 결의하였다. 또 석탄화력발전과 화석연료 보조금을 ‘단계적으로 감축’ 할 것을 서약하였다.

파리협정에서는 이행점검 평가가 강화되면서 당사국은 투명보고서(국가인벤토리 보고서, NDC 이행 및 달성에 대한 진전 추적 정보, 지원 제공과 수혜에 관한 정보)를 2년마다 제출하도록 하였다. 이와 같이 기후위기가 심화될수록 국제사회 온실가스 감축 규제와 노력도 강화되고 있다.

2) 기후규제 강화의 탄소비용 반영

국제통상과 경제활동을 온실가스 감축과 연계하는 기후규제가 본격적으로 시행됨으로써 온실가스 감축 규제가 국제통상과 각국 산업활동에 직접적인 영향을 미치고 있다. 대표적으로 EU의회는 유기화학물, 플라스틱을 탄소국경조정제도(CBAM)¹⁰⁾ 적용대상 품목에 추가하였으며, CBAM 발효시점을 2025년으로 앞당겨 부담금 부과를 개시하는 방안도 추진하고 있다.¹¹⁾ 나아가 EU는 기후대응 법안 패키지인 ‘Fit for 55’ (2030년까지 탄소배출량을 1990년 수준 대비 55% 감축하기 위한 입법안 패키지)에 따라 2035년부터 배출량 ‘0’인 차량만 판매를 허용하여 내연기관 자동차의 생산과 판매를 금지할 계획이다. 2024년부터 EU내에서 유통되는 모든 배터리에 대한 탄소발자국 표시제를 시행함으로써 배터리 기업은 제품 생산 전 과정에서 온실가스 배출을 줄이기 시작하였다.

7) 경제사회노동위원회 기후위기와 산업·노동 전환 연구회, 「탄소중립에 따른 산업·노동 전환의 주요 정책 과제」(보고서), 2022.2.22., 3쪽 이하 참조·보완.

8) 국제기후클럽은 탄소가격 책정과 거래, 탄소국경조정제도(CBAM), 수소외교(hydrogen diplomacy)를 주요 의제로 삼고 있다.(<https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/>)

9) MEF(Major Economies Forum on Energy and Climate Ministerial)는 한국을 포함 세계 GDP, 인구 및 온실가스 배출량의 80%를 차지하는 국가들로 구성되어 있다. 미국은 MEF를 기후외교 플랫폼으로 활용하고 있다.

10) EU 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM)는 EU로 수입되는 철, 철강, 시멘트, 비료, 알루미늄, 전기의 탄소배출 비용을 EU-ETS(배출권거래제)에 연동해 부과하는 제도이다.

11) EU의회는 2022.6.22. 본회의에서, EU집행위원회가 제안한 탄소국경조정제도(CBAM) 제정안 및 배출권거래제도(ETS) 개정안의 수정안에 합의하였다. CBAM은 수입품에 탄소가격을 부과하는 새로운 탄소가격정책 패러다임의 시발점으로 평가되면서 미국을 비롯한 국제사회의 큰 주목을 받고 있으며, 국내 수출기업에 미치는 영향도 상당할 것으로 예상된다.(법률신문, 2022.8.16. <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=180905>).

3) 금융부문 기후리스크 반영

금융과 투자 분야에서도 기후리스크를 줄이는 공시제도를 만들고, 기업이 준수하도록 하는 작업이 추진되고 있다. ‘기후관련 재무정보공개 태스크포스’ (Task force on Climate-related Financial Disclosures: TCFD)는 2017년 기업이 기후변화와 관련해 직면한 리스크 관리체계와 전략을 수립해 예상되는 재무적 영향을 공개하도록 권고하였다. 현재 전 세계 86개 국가에서 2,300개 이상의 기관이 TCFD 지지를 선언하고 있다.¹²⁾ 금융위원회는 환경정보 공시의무를 2025년까지는 자율공시, 2025년부터 2030년까지는 자산규모 2조원 이상 코스피 상장사 의무 공시, 2030년부터는 코스피 상장사 모두 의무 공시를 추진 중에 있다.

4) 재생에너지 기반 에너지 시스템으로 전환

탄소중립 목표 달성은 재생에너지로의 빠른 전환을 의미한다. 탄소중립을 위한 탈탄소화, 분산화, 전력화가 빠르게 진행되는 가운데 기업의 ‘RE100’ (Renewable electricity 100%)¹³⁾ 가입도 확산되고 있다. 2021년 국제에너지기구(IEA)가 발간한 「재생에너지 2021」 보고서¹⁴⁾에 따르면, 2026년까지 전 세계 재생전력 설비용량은 2020년 수준에서 60% 이상 증가할 것으로 예상되며 이는 화석 연료와 원자력을 합한 전력용량과 동일하다. 또 재생에너지는 2026년까지 전 세계 신규 전력설비용량의 95%를 차지할 것으로 예상된다.

3. 우리나라의 기후위기 대응과 탄소중립 정책

1) 우리나라 온실가스 배출량¹⁵⁾

우리나라의 2018년 국가 온실가스 총배출량은 727.6백만 톤CO₂eq이다.¹⁶⁾ 2017년도 배

12) 2015년 주요 20개국(G20)은 기업의 기후 관련 정보공개를 위해 국제결제은행(BIS)의 금융안정위원회(FSB)를 통해 TCFD 구성을 요청하였으며, TCFD는 경제적 의사결정에 있어 기후변화 리스크를 반영하도록 하는 것이다.

13) ‘RE100’이란 글로벌 비영리단체인 기후그룹(Climate Group)이 글로벌 환경경영 인증기관인 탄소정보공개프로젝트(CDP)와의 파트너십을 통해 2050년까지 기업이 사용하는 전력량의 100%를 재생에너지로 충당하는 것을 목표로 하는 국제적 기업간 협약 프로젝트(글로벌 캠페인)이다. 현재 351개 기업이 가입했으며, 한국은 14개 기업이 가입하였다. 2020년 기준 100% 재생에너지를 달성한 기업은 60개이다. BMW가 81%, 인텔 81%, GM 24%, LG에너지솔루션 33%, 아모레퍼시픽 5%, SK계열사 6곳과 수자원공사 0%이다. 이를 달성하기 위해서는 재생에너지로 생산된 전력만을 이용하거나 사용한 전력만큼 REC(신재생에너지공급인증서)를 구매해야 한다.

14) <https://www.iea.org/reports/renewables-2021>.

15) 2050탄소중립위원회(이하 ‘탄소중립위’라 한다), 「2050 탄소중립 시나리오」, 2010.10, 11쪽 이하 요약·보완.

16) 톤CO₂eq(tCO₂eq)는 온실가스 배출량을 표기하는 대표적인 단위로, 지구온난화 영향이 이산화탄소 1톤에 상당하는 모든 온실가스의 양을 의미한다. 이하 온실가스 배출량의 ‘톤’은 ‘톤CO₂eq’를 말한다.(탄소중립위, 위 시나리오, 11쪽 각주 참조). 온실가스 배출량을 산정할 때, 지구온난화 지수를 사용하여 이산화탄소를 제외한 기타 온실가스에 대해 이산화탄소의 효과로 산정하여 이산화탄소 톤(tCO₂eq) 단위의 배출량으로 산정한다. eq는 equivalent의 의미로 이산화탄소 등가라는 의미

출량에 비하여 2.5% 증가하였으며, 1990년 총배출량 292.2백만 톤에 비해서 149% 증가하였다. 국제적으로 우리나라 온실가스 총배출량은 2018년 기준 세계 제11위, 비중은 약 1.51%로 추정된다(출처: World Resources Institute).

분야별로는 전환 부문(발전 등)에서 269.6백만톤(37%), 산업 부문에서 260.5백만톤(36%), 수송 부문에서 98.1백만톤(13%), 건물 부문에서 52.1백만톤(7%), 농축수산·폐기물 등 기타 부문에서 47.4백만톤(6%)을 배출하였다. 그러나 2018년 우리나라 온실가스 배출량을 ‘직접 배출량’ 과 ‘간접 배출량’ 을 합산하여 산출할 경우,¹⁷⁾ 산업 부문이 전체 배출량의 54%로 가장 높은 배출량을 보이고, 이어서 건물(25%), 수송(13.7%), 농축산(4.6%), 폐기물(2.3%) 부문의 순서로 온실가스를 배출시켰다.

위 온실가스 배출량 중, ‘산업’ 부문 중의 업종별 배출량 현황을 보면, 철강(31.9%), 석유화학(16.4%), 시멘트(9.9%), 자동차·조선·기계(6.9%), 정유(5.6%), 전기전자(4.6%), 반도체(3.9%), 디스플레이(3.2%), 기타(17.6%) 순서이다. 산업 부문에서는 철강, 석유화학, 시멘트, 정유, 디스플레이, 반도체 등 6개 산업의 온실가스 배출이 전체 산업의 온실가스 배출에서 79%를 차지하여, 특정 산업에 대한 집중도가 큰 편이다.¹⁸⁾

2) 온실가스 감축 및 탄소중립 정책의 개관

우리나라도 국제사회의 책임과 이상기후로 인한 국내 피해를 최소화하기 위해서는 온실가스 배출에 따른 책임에서 자유롭지 않다. 국가경쟁력의 측면에서도 탄소중립을 늦출 수 없다. 특히 우리나라 산업 부문의 온실가스 배출은 국가 전체의 약 1/3, 전력사용에 의한 간접배출까지 포함하면 1/2에 달하므로, 산업 자체의 탄소중립으로의 전환이 국가전략으로서 중요하다. 또 주요국에 비해 제조업 비중이 높고, 에너지원에서도 재생에너지의 비중이 낮아 산업경쟁력을 유지하면서 탄소중립을 실현하기 위한 국가적 전략을 검토하여야 한다.

(1) 온실가스 감축목표 수립과 온실가스 거래제 운영¹⁹⁾

2009년 국가 차원에서는 처음으로 ‘2020년 국가 중장기 온실가스 감축목표’ 를 수립하였다. 교토의정서 상 감축의무국이 아니었음에도 2020년 BAU²⁰⁾ 대비 30% 감축목표를 국제사회에 공표하였다. 2015년에 파리협정 체제에 신속하게 대응하기 위해 2030년 온실가스 감축목표를 새로이 수립하여, 2030년 BAU 대비 37%를 감축하는 것을 목표로 했

이다.

17) ‘직접 배출량’이란 배출원에서의 활동으로 배출원 경계 내에서 발생하는 온실가스 양을 말하고, ‘간접 배출량’이란 배출원에서의 활동이 온실가스 배출의 원인이 되나 실제 온실가스 발생은 배출원 경계 밖에서 일어나는 경우의 배출량을 말한다. 예를 들어, 주택의 경우, 난방을 위해 가스보일러를 사용할 때 나오는 온실가스는 주택의 직접 배출이다. 그러나 TV, 냉장고, 에어컨 등 전기제품의 사용을 위한 전력 생산단계에서 발생하는 온실가스의 경우 배출 원인은 주택에 있으나 실제 배출은 발전소에서 일어나는 것으로서 주택의 간접 배출에 해당한다.(탄소중립위, 위 시나리오, 12쪽)

18) 경제사회노동위원회 기후위기와 산업·노동 전환 연구회, 앞의 보고서, 9쪽.

19) 이 부분은 탄소중립위, 위 시나리오, 13~14쪽을 요약함.

20) BAU(Business As Usual): 온실가스 감축 노력이 이루어지지 않았을 때 미래에 배출될 것으로 예상되는 온실가스 양. 산정조건에 따라 변동이 가능하다는 한계점이 있다.

다. 또 2030년 온실가스 감축목표 이행을 구체화하기 위해 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵을 마련하였다(2016.12.).

2018년에는 온실가스 감축 로드맵을 일부 수정하여, 국내 감축규모를 확대하고(25.7%=>32.5%), 해외 감축량을 축소(11.3%=>4.5%)하였다. 2019년에는 온실가스 감축목표를 임의변동 가능성이 있는 BAU 기준(예, 30년 BAU 대비 37% 감축)이 아닌 2017년 절대치 기준으로 설정하는 등 감축목표 표기법을 변경하였다(예, 17년 대비 24.4% 감축, 18년 대비 26.3% 감축). 또, 2015년부터 온실가스 배출권거래제를 도입하여 시행하고,²¹⁾ 신재생에너지 비중을 확대하고, 노후 석탄발전소를 폐지하거나 LNG 발전소를 전환을 추진하고 있다.

(2) 「한국판 뉴딜」 종합계획

정부가 2020. 7. 14. 발표한 「한국판 뉴딜」 종합계획에서는 기후위기에 선제 대응하고 인간과 자연이 공존하는 사회를 구현하기 위해 탄소중립을 향한 경제·사회 녹색 전환을 추진하며, 주요과제로 신재생에너지 확산기반 구축, 전기차·수소차 등 그린 모빌리티, 공공시설 제로 에너지화, 저탄소·녹색산단 조성 등을 제시하였다. 이 종합계획에서는 처음으로 「탄소중립」을 지향한다는 표현을 사용했고, 신재생에너지, 수소, 전기차 등 저탄소 유망산업 육성을 적극 추진하는 계획을 담았다. 또 탄소중립 추진기반을 구축하고, 2030 NDC 이행을 위해 온실가스 측정·평가 시스템을 정비하고, 산업계 탄소 감축 체제구축, 산단 자원순환시스템 마련, 탄소흡수원의 효율적 관리기반 마련 등을 추가하였다.

(3) 2050 탄소중립 시나리오

정부가 2021. 10. 18. 발표한 「2050 탄소중립 시나리오」는 2050년 탄소중립이 실현되었을 때 우리나라의 미래상과 부문별 전환내용을 전망하는 것으로서 전환·산업 등 부문별 정책 방향과 전환 속도를 가늠하는 나침반이라고 할 수 있다. 이 시나리오에서는 2050 탄소중립 추진전략으로 「경제구조의 저탄소화(적응), 신유망 저탄소 산업 생태계 조성(기회), 탄소중립 사회로의 공정전환(공정)」의 3대 정책방향과 「탄소중립 제도적 기반 강화」를 더한 「3+1전략」을 제시하였다. 3대 정책방향을 추진하는 「10대 과제」로 에너지전환 가속화, 고탄소 산업구조 혁신, 미래 모빌리티로 전환, 도시·국토 저탄소화, 신유망산업 육성, 혁신생태계 저변 구축, 순환경제 활성화, 취약산업·계층 보호, 지역 중심의 탄소중립 실현, 탄소중립 사회에 대한 국민 인식제고 등을 제시하였다.

탄소중립 시나리오의 핵심은 「국내 순배출량을 0」으로 하는 시나리오이다. 이 시나리오는 2개로 구성되어 있다. 「시나리오 A」는 「화력발전을 전면 중단하고 그린수소 생산 등 온실가스 배출 자체를 최대한 줄여 순배출량 0을 달성하는 안이며, 「시나리오

21) 온실가스 배출권거래제는 정부가 온실가스를 많이 배출하는 기업에게 배출권(배출허용 총량)을 할당하고, 배출량에 따라 남는 기업과 부족한 업체 간에 거래를 자유롭게 허용하는 제도이다. 우리나라 온실가스 배출량 중 배출권 거래제가 적용되는 배출량은 약 73.5%로 국내 온실가스 감축의 핵심적 역할을 담당하고 있다. 2012년 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」을 제정하여 시행하고 있다.(경사노위 위 보고서, 14쪽)

B'는 화력발전을 잔존시키는 대신 이산화탄소 포집 및 저장·활용(CCUS) 등 제거기술을 적극 활용하여 순배출량 0을 달성하는 안이다.

전환(발전 등) 부문의 A안은 화력발전을 전면 중단하는 안이며, B안은 화력발전 중 석탄을 사용하는 화력발전은 중단하지만 LNG를 사용하는 화력발전은 잔존하는 안(20.7백만톤)이다. 수송 부문의 A안은 전기·수소차 등 무공해차로 전면적인 전환을 하는 안(2.8백만톤)이고, B안은 내연기관차의 대체연료(e-Fuel 등) 사용을 가정하는 안(9.2백만톤)이다. 수소 부문의 A안은 국내생산 수소 전량을 수전해수소(그린 수소)로 하는 안이고, B안은 부생·추출수소 일부 생산을 가정하는 안(9백만톤)이다. 이들 외 부문의 A안과 B안의 목표는 같다.

구체적인 감축 계획으로, 전환 부문에서는 A안과 B안 모두 재생에너지의 발전 비중을 대폭 상향하고, 산업 부문에서는 철강 공정에서의 수소환원제철 방식²²⁾을 도입하고, 시멘트·석유·화학·정유 과정에 투입되는 화석 연료·원료를 재생 연료·원료로 전환하고, 건물·수송 부문에서는 건축물의 에너지효율을 향상시키고, 무공해차 보급을 최소 85% 이상으로 확대하며, 대중교통 및 개인 모빌리티이용을 확대하고, 친환경 해운으로 전환한다는 것이다.

농축수산 부문에서는 화학비료 저감, 영농법 개선, 저탄소·무탄소 어선 보급 등을 통해 농경지와 수산업 현장에서의 온실가스 발생을 최소화하고, 가축분뇨 자원순환 등을 통해 저탄소 가축 관리를 해야 한다는 내용이며, 폐기물 감량, 청정에너지원으로 수전해수소(그린수소) 활용 확대, 산림·해양·하천 등 흡수원 조성, CCUS 기술 상용화 등을 담고 있다.

(4) 2030년 국가 온실가스 감축 목표(NDC)

‘2030년 국가 온실가스 감축목표(NDC)’ (2021.10.18.)는 2018년 온실가스 총배출량 대비 40%를 감축하겠다는 목표를 제시하였다. 기존 26.3% 감축에서 대폭 상향한 것이다. 연평균 감축률(기준연도→목표연도, %/년)은 4.17%이다.

전환(전기·열 생산) 부문에서는 석탄발전 축소, 신재생에너지 확대 등을 통해 2018년 269.6백만 톤에서 2030년 149.9백만 톤으로 44.4% 감축하고, 산업 부문에서는 철강 공정 전환, 석유화학 원료 전환, 시멘트 연·원료전환 등을 통해 2018년 260.5백만톤에서 2030년 222.6백만 톤으로 14.5% 감축하고, 건물 부문에서는 제로에너지 건축 활성화 유도, 에너지 고효율 기기 보급, 스마트에너지 관리 등을 통해 2018년 52.1백만 톤에서 2030년 35.0백만 톤으로 32.8% 감축하며, 수송 부문에서는 친환경차 보급 확대, 바이오디젤 혼합률 상향 등을 통해 2018년 98.1백만 톤에서 2030년 61.0백만 톤으로 37.8% 감축하며, 농축수산 부문에서는 논물 관리방식 개선, 비료사용 저감, 저메탄사료 공급 확대, 가축분뇨 질소저감 등을 통해 2018년 24.7백만 톤에서 2030년 18.0백만 톤으로 27.1% 감축하겠다는 목표를 설정하였다.

22) ‘수소환원제철’이란 철강 생산 시 CO2 배출을 야기하는 기존의 석탄 및 천연가스 등 탄소계환원제 대신 수소를 사용한 환원공정을 통해 근본적으로 CO2 배출량을 저감시키는 공정기술을 말한다. 탄소계 환원제를 사용하는 기존의 제철공정은 철강 1톤 생산 시 약 2톤의 CO2가 발생하지만, 수소환원제철법으로 고농도의 수소를 환원제로 사용하면 철광석에 있는 산소는 수소와 반응해 물이 되므로 CO2를 발생시키지 않고 철 제조가 가능하다는 것이다. (http://www.energy.or.kr/web/kem_home_new/energy_issue/mail_vol32/pdf/issue_113_05.pdf)

3) 탄소중립기본법의 제정·시행

「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 ‘탄소중립기본법’이라 한다. 2021.9.25. 제정, 2022.3.25. 시행)은 2050 탄소중립 비전과 이행체계를 법제화한 것이다. 2050년 탄소중립(제7조제1항)과 2030년 감축목표(제8조제1항)를 법에 명시하고, 목표를 달성하기 위한 국가전략, 중장기 온실가스 감축목표, 기본계획 수립 및 이행점검 체계(제2장) 등을 규정하였다.

탄소중립기본법은 4대 시책으로 ①온실가스 감축(제5장), ②기후위기 적응(제6장), ③정의로운 전환(제7장), ④녹색성장(제8장)으로 구성하였다. 기후변화영향평가제도(제23조)는 국가 주요계획과 개발사업 추진 시 기후변화영향을 평가하는 제도이며, 온실가스감축 인지에산 제도(제24조)는 국가 예산계획 수립 시 온실가스 감축 목표를 설정·점검하는 것이고, 정의로운 전환 시책으로는 기존 석탄산업, 내연기관 산업 등 탄소중립 사회로의 전환과정에서 피해를 볼 수 있는 지역과 계층을 보호하기 위하여 특별지구 지정, 지원센터 설립 등을 제시하고(제7장 제47조~제53조), 이행 기반으로 기후대응기금(제10장)을 신설할 계획을 가지고 있다.

탄소중립기본법에 따라 수립하는 ‘탄소중립·녹색성장 기본계획’ (제10조)에는 중장기 국가온실가스 감축 목표, 부문별 온실가스 감축 목표, 연도별 온실가스 감축 목표를 명시하도록 하였다. 기본계획에 따른 이행점검결과 보고서(제13조)는 탄소중립위원회 심의를 거쳐 공개하여야 한다. 주요 정부계획은 탄소중립 기본계획과 정합성을 맞춰야 한다(제14조). 예를 들면, 에너지기본계획, 지속 가능한 발전 기본계획, 전력수급 기본계획, 국토종합계획, 신·재생에너지 기본계획, 국가기관 교통망 계획, 수소경제이행 기본계획, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 등 정부 주요 부처가 고유의 사무에 온실가스 감축 실행을 연계해야 한다는 것을 의미한다.

III. 탄소중립 이행과 정의로운 전환

1. 탄소중립 이행이 산업과 노동에 미치는 영향²³⁾

1) 국내 산업에의 영향

탄소중립 시나리오 및 국가 온실가스 감축목표(NDC)에 따르면, 우리나라 산업 부문의 온실가스 배출량은 2018년 260.5백만톤에서 2030년에는 222.6백만톤으로 14.5% 줄이고, 2050년에는 80.4%까지 감축한다. 2030년까지 감축률이 낮은 것은 수소, 바이오 등 대체 원료 공급의 불안정성과 혁신공정 기술개발과 적용의 어려움을 반영하였기 때문이다.²⁴⁾ 2050년 5.11백만톤 배출은 원료 자체에서 배출이 불가피한 시멘트, 화학, 전자를 제외한

23) 경제사회노동위원회 기후위기와 산업·노동 전환 연구회, 앞의 보고서, 9~20쪽 참조.

24) 수소환원제철과 같은 혁신공정의 개발과 적용은 2040년 이후에나 본격화될 것으로 예상되고 있어, 2030년까지는 에너지효율 솔루션 도입 및 고효율 기기 도입, 전기화가 집중적으로 추진이 가능하다고 한다.

대부분이 탈탄소화되는 것을 의미한다.

산업 부문의 온실가스 감축은 산업구조 재편, 혁신공정 전환, 연·원료 대체, 자원 순환, 핵심공통기술의 상용화, 에너지 효율화 등을 통해 추진된다. 온실가스 다배출산업 뿐만 아니라 산업내 또는 산업간 재편을 통해 산업구조 전반에 큰 변화를 미칠 것이다.

내연기관차가 전기·수소차로 바뀌고, 탄소유발 소재(정유, 석유화학, 고로강 등)가 탄소저감 소재(바이오화학, 수소환원강 등)로 바뀌는 등 산업내 주력제품의 변화할 것이다. 수송·연료 부문에서도 탄소중립 연료 확대 등 수요구조 변화에 따른 석유제품생산이 감소될 것이다. 또 태양전지, 친환경 모빌리티, 수소운반선, 초저전력·고성능 반도체, 바이오 플라스틱, 스마트 설비, 재생에너지 설비 등이 신산업군으로 부상하고, EP C25), CCUS26), EaaS27), 데이터 연계관리 등 그린 엔지니어링·서비스 산업이 진입될 것이다. 온실가스 다배출 산업에서는 제품구조 변화, 친환경 연·원료 사용 확대에 후방 연관산업의 구조 변화도 수반된다.

2) 노동에 미치는 영향

탄소중립 정책을 추진하게 되면, 온실가스를 많이 배출하는 생산방식을 사용하는 기업에서 적게 배출하는 방식을 사용하는 기업으로 상품이나 서비스의 수요가 이동하게 되며, 이에 따라 기존의 노동수요도 양적·질적 측면에서 상당한 변화를 발생시키게 된다.

전환 부문(발전)의 경우 전력화에 따른 전력의 수요증가는 전력산업 및 관련 산업의 노동수요를 증가시킬 요인으로 작용한다. 그러나 발전 방식의 변화에 따른 전환 부문내에 노동수요 전환은 서로 상쇄 작용을 한다. 발전 방식의 변화는 화석연료를 이용한 전력생산을 줄이고 재생에너지를 통한 전력생산을 늘리는 것을 의미한다. 따라서 석탄 발전소 폐지에 따른 노동수요는 감소하겠지만,²⁸⁾ 태양광과 풍력 등 신재생에너지 발전의 고용증가는 화력발전의 고용감소를 상당 부분 상쇄할 것이다.

수송 부문의 탄소중립정책에 따라 내연기관 차량이 전기차와 수소차로 전환하고, 대중교통, 개인 모빌리티, 공유차량의 이용 확대 등으로 승용차 통행량이 감축할 것이다. 이러한 변화가 수송 부문 자체의 고용에 미치는 영향은 적지만, 자동차 제조업 및 관련 산업의 고용에는 상당한 영향을 끼칠 것이다. 따라서 탄소중립 정책으로 인한 자동차 생산방식의 변경은 노동수요를 줄이는 쪽과 증가시키는 쪽을 동시에 야기하지만, 전반적으로 노동수요를 줄이게 될 것이다.²⁹⁾ 내연기관 관련 부품을 위한 노동수요는 줄어들

25) 설계(Engineering), 조달(Procurement), 시공(Construction)의 영문 첫 글자를 딴 말로, 대형 건설프로젝트나 인프라사업 계약을 따낸 사업자가 부품·소재 조달·공사를 윈스톱으로 제공하는 형태의 사업.

26) 탄소포집·활용·저장(CCUS): 배출원에서 이산화탄소 배출을 포집하여 대기 배출을 방지하거나 혹은 공기에서 직접 이산화탄소를 포집하는 일련의 기술.

27) 가스와 전기를 단체에 공급하는 것에 그치지 않고 설비나 사후관리 등의 서비스도 함께 제공하는 Energy As a Service(EaaS) 형태의 사업.(<http://www.gasnews.com>)

28) 2020년 이후 폐지된 보령 1,2호기, 삼천포 1,2호기, 호남 1,2호기의 경우에 1차 하청까지는 고용이 유지되었으며, 2차 이하 하청업체에서 아주 일부만 고용조정이 있었다고 한다.(경제사회노동위원회 기후위기와 산업·노동 전환 연구회, 앞의 보고서, 17쪽)

29) 현재 자동차산업에는 대략 40만 명이 종사하고 있는데 그 중 약 1/3은 완성차에, 나머지 2/3는

고, 전장장비 생산을 위한 노동수요는 늘어날 것이다. 엔진부품, 동력전달장치, 전기장치 관련 종사자는 부정적 영향을 심각하게 입겠지만, 각종 전장(電裝)이나 배터리와 같은 미래차 관련 부품 종사자는 긍정적 효과는 불확실하다. 미래차 부품이나 자율주행 등에 상당한 노동수요 증가 가능성은 있겠지만, 부정적 영향에 비해 긍정적 영향은 제한적일 가능성이 높다.

철강 산업의 경우 2030년까지는 에너지 사용방식과 제품의 생산방식, 제품에 대한 수요에 큰 변화가 생기지 않지만, 2050년까지는 상당한 변화가 반드시 필요하다. 철강 산업에서는 2030년까지는 일부 신·증설 설비를 전기로로 설치하고, 2040년과 2050년 사이에 기존의 설비를 수소환원 설비로 교체하는 것을 계획하고 있다. 따라서 2040년 이후에는 노동수요에 상당한 불확실성과 상당한 변화가 예상된다. 특히 철강 산업은 많은 에너지를 사용하기 때문에 에너지가격의 상승에 영향을 받게 된다.

시멘트 산업의 경우 시간이 지날수록 점점 더 많은 비중의 연료 및 재료가 변경됨에 따라 일부 설비의 교체가 불가피하겠지만, 생산방식의 변화에 따른 노동수요의 큰 변화가 예상되지는 않는다. 에너지가격의 상승은 고용에 부정적 영향을 끼칠 가능성이 높지만, 제품에 대한 수요가 여전할 가능성이 높기 때문에 고용에 대한 영향은 제한적일 것으로 예상된다.

건물 부문의 경우 2050년까지 지속적으로 열효율 및 에너지효율 개선을 위해 그린 리모델링 또는 고효율기기로 교체 등 생산방식의 변화가 예상되며, 이러한 변화는 대규모의 광범위한 사회적 투자를 의미하기 때문에 고용에 긍정적 영향이 있을 것으로 예상된다.

이상과 같이 탄소중립 정책은 부문별로 고용에 상이한 영향을 끼치고 시기별로 영향의 정도가 상당히 달라질 가능성이 크다. 이러한 상황에서 국가 전체적인 고용영향보다는 부문별 고용영향의 차이에 대응한 정책방안을 고민하여야 한다. 가장 먼저 해야 할 일은 부문별 노동수요에 대한 예측이다. 이 예측은 단순한 일자리 수가 아니라 필요한 직무능력 및 직무수준을 포함해야 한다.

2. 정의로운 전환의 개념과 확산

1) 정의로운 전환 개념의 등장

기후변화가 노동자들의 일자리 및 생존 문제와 연계되었다는 점을 인식하면서, 노동운동 진영을 중심으로 ‘정의로운 전환(Just Transition)’³⁰⁾이라는 개념이 등장하였다. 노동조합이 수동적 자세가 아니라 적극적인 자세로 기후변화 의제들을 수용하고, 기후변화 대응 과정에서 발생할 피해가 일방적으로 노동자에게 전가되지 않도록 하기 위해서 노동조합의 입장을 주장하고 협의해 나가야 할 필요성을 인식하게 된 것이다.³¹⁾

부품업체에 종사하고 있다고 한다.(경사노위 위 보고서, 17쪽)

30) ‘Just Transition’을 어떻게 번역할 것인가에 대한 논란이 있었다. 정부는 초기에 ‘공정한 전환’이라는 용어를 사용하였지만, 2021년에 제정된 탄소중립기본법에서 ‘정의로운 전환’이라는 용어로 규정하였다(동법 제2조제13호).

31) 장주영, “기후변화와 정의로운 전환: 해외노조 사례”, 「노동사회」 제133호, 한국노동사회연구소,

‘정의로운 전환’ 운동은 1970년대 미국의 석유·화학·원자력 노조(Oil, Chemical and Atomic Workers: OCAW)의 토니 마조치(Tony Mazzocchi)의 제안에서 처음으로 시작되었다. 그는 지속가능한 경제체제에서 석유, 화학, 원자력 노동자들이 설 일자리는 없다고 주장하면서, 안전한 일자리를 제공할 수 있는 방법으로 일자리를 잃는 노동자들에게 새로운 삶을 시작할 수 있도록 보상, 교육, 재훈련의 기회를 지원하는 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드(Superfund for Workers)’를 제안하였다. 슈퍼펀드는 노동자들이 학교로 돌아가 대학교육을 받을 수 있게 지원하고, 지속가능한 경제체제에서 창출되는 새로운 일자리로 이동할 수 있도록 설계되었다.

마조치의 슈퍼펀드 제안은 이후 캐나다 에너지·화학노조의 브라이언 켈러(Brian Kohler)가 ‘정의로운 전환’으로 명명하여 비슷한 제안을 하고, 1999년 캐나다노동조합연맹(Canadian Labour Congress: CLC)이 몇 가지 요소를 추가하여 ‘정의로운 전환’ 정책을 통과시키면서 구체적으로 논의되기 시작했다.³²⁾

정의로운 전환 개념은 2000년대를 거치면서 국제노동기구(ILO) 및 국제노동조합의 노력으로 세계적으로 공유되고 확산되었다. 대표적으로 국제노동조합연맹(ITUC)의 전신인 국제자유노련(ICFTU)은 2000년부터 정의로운 전환 개념을 문서에 사용하였다. ILO도 2008년부터 녹색일자리와 정의로운 전환을 다루는 프로그램을 개발하였다. ILO가 2008년 유엔환경계획(UNEP), 국제사용자기구(IOE), ITUC 등과 함께 발간한 보고서인 「녹색일자리(Green Jobs)」는 녹색경제의 출현이 일자리에 미칠 영향을 검토하면서 정의로운 전환의 필요성을 강조하였다.

이와 같이 ‘정의로운 전환’이란 건강한 생태계를 기반으로 한 지속가능한 경제(녹색경제)로의 전환 과정에서 발생하게 될 노동자들의 일자리 감소에 대한 불안감을 제거하고, 노동자 및 지역 공동체의 이익과 노동기간의 손실 없이 고용이 유지되도록 하는 것을 목적으로 한다. 또 전환의 비용이 일방적으로 노동자와 지역공동체에 전가되지 않고 공정하게 사회 전체에 분배되며, 만약 이것이 불가능할 때는 일자리를 잃은 노동자에게 정당한 보상, 지속가능한 일자리를 위한 재교육·재훈련, 그리고 새로운 지속가능한 산업으로의 고용을 연계하는 것을 의미한다.³³⁾ 우리나라 탄소중립기본법에서도 ‘정의로운 전환’이란 “탄소중립 사회로 이행하는 과정에서 직·간접적 피해를 입을 수 있는 지역이나 산업의 노동자, 농민, 중소기업인 등을 보호하여 이행 과정에서 발생하는 부담을 사회적으로 분담하고 취약계층의 피해를 최소화하는 정책방향을 말한다.”고 정

2008.6, 142쪽.

32) 캐나다노동조합연맹이 제기하는 ‘정의로운 전환’의 의미는 다음과 같다.(장주영, 앞의 글, 143쪽)

- ①공정(Fairness): 정의로운 전환이란 어떠한 이유에서든지 고용주가 공장(산업) 문을 닫을 때 노동자와 그 산업에 의존하고 있던 공동체를 공정하게 채우하는 것을 말한다. 이것은 도덕적·정치적으로 필수적인 것이다.
- ②재고용 또는 대체고용(Re-employment or alternative employment): 정의로운 전환의 주요 목표는 임금, 혜택, 노동기간의 손실 없이 고용이 지속되는 것을 의미한다. 일자리는 최소한 보전할 가치가 있는 일이어야 한다.
- ③보상(Compensation): 고용의 지속성이 불가능한 상황에서 정당한 보상은 대체수단이다.
- ④지속가능한 생산(Sustainable Production): 정의로운 전환의 핵심은 더 지속가능한 생산 수단과 그것을 지지할 수 있는 서비스 부문으로의 이동(전환)이 전제되어야 한다.
- ⑤프로그램(Programs): 정의로운 전환은 사안에 따라서 다양한 방법으로 표현될 수 있다. 그러나 반드시 발생하는 환경변화에 대처하기 적합한 프로그램이 포함되어야 한다.

33) 장주영, 앞의 글, 142쪽.

의하였다(동법 제2조제13호).

2) 기후위기와 정의로운 전환에 관한 ILO의 논의³⁴⁾

ILO는 제102차 총회(2013년)에서 정의로운 전환을 위한 정책 프레임워크가 제시된 ‘지속가능 발전, 괜찮은 일자리, 녹색 일자리에 관한 총회 결의안’을 채택했다.³⁵⁾ 이 결의안에서는 ‘괜찮은 일자리’(decent work)를 위한 4개의 원칙·기둥(pillar)으로 ①사회적 대화(Social dialogue), ②사회적 보호(Social protection), ③노동권(Rights), ④적극적 노동시장정책(Active labour market policies)을 제시하였다. 또 경제와 기업 활동 및 일 자리의 녹색전환은 지속가능 발전 및 빈곤퇴치의 맥락에서 고려되어야 한다는 점을 상기하였다.

이후 ILO는 ‘모든 사람을 위한 환경적으로 지속가능한 경제·사회를 향한 정의로운 전환 지침’(Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, 2015/2019)을 공표하였다.³⁶⁾ 이 지침에서 ‘기후환경’과 ‘일자리’는 대립관계가 아니라 함께 추구해야 할 목표임을 명확히 하였다. 또 ‘정의로운 전환에 관한 11개 비전’, ‘환경적으로 지속가능한 경제 및 사회로 전환하기 위한 7대 이행원칙’(제13조) 및 ‘9개 핵심 정책영역’(제14조)을 제시하였다. 이 중 지침 제13조의 ‘7대 이행원칙’은 다음과 같다.

<ILO 정의로운 전환 지침의 7개 이행원칙>³⁷⁾

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

34) 김종진, “기후위기와 노동의 정의로운 전환 - 지속가능한 규칙과 노동시장 상황”, 「KLSI 이슈 페이퍼」 제158호, 한국노동사회연구소, 2021.11.10., 2~4쪽 참조.

35) ILO(2013), Resolution concerning sustainable development, decent work and green jobs, The General Conference of the International Labor Organization, 102nd Session, Geneva: International Labor Office.

36) ILO(2015), Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, Geneva: International Labor Office. ILO(2019), Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, Geneva: International Labor Office.

37) ILO, Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, 2019.

3) 국제사회의 정의로운 전환 정책

EU는 2019년 12월 ‘그린딜’ (Green Deal)을 통한 탄소중립을 선언하면서, ‘아무도 배제하지 않는 정의로운 전환의 원칙’을 강조하였다. EU는 탄소중립 전환 과정에서 영향을 받는 EU 지역 및 산업을 지원하기 위해 1000억 유로 규모의 공정전환체계(JTM: Just Transition Mechanism)를 마련해 회원국 내 상이한 발전수준을 극복하겠다고 밝혔다. 2021년에 2030년까지 55% 감축을 목표로 하는 ‘Fit for 55’ 정책에서도 기후정책은 단기적으로 취약가구, 영세기업 및 운송부문에 추가적 압력을 가할 위험이 있기 때문에 ‘새로운 사회 기후기금’을 마련해 건물과 도로운송연료에 대한 배출거래의 예상 수입의 25%를 기금으로 조성하겠다고 밝혔다.³⁸⁾

미국은 탄소중립 목표달성을 ‘일자리 창출’과 연결해 연방정부 예산을 집중 투입해 새로운 일자리를 많이 만들어냄으로써 탄소중립 과정에서 발생하는 경제와 일자리 충격을 완화한다는 전략이다. 2022. 8. 16. 제정된 「인플레이션 감축법」(H.R. 5376)은 기후변화 대응, 친환경 에너지의 보급, 취약계층 지원 확대, 일자리 창출 및 노동자 보호, 의료비 지원 등을 목표로 세법을 개정하고 연방정부 예산을 사업별로 규정하였다. 이 법은 친환경 에너지에 대한 세액공제 적용기간을 연장하거나 항목을 신설하는 등 세제 혜택의 범위를 확대하였다. 분야별로 보면 발전, 탄소격리, 연료, 가정용 에너지설비, 건물 에너지효율, 친환경 자동차, 에너지 저장시설 등에 대한 세액공제가 이에 포함된다. 반면, 기존에 석탄광산에 대하여 제공하였던 개별소비세 감면 혜택은 삭제하였다.³⁹⁾

2021년 11월에 개최된 제26차 기후변화협약 당사국총회(COP26)에서는 정의로운 전환 선언을 채택하였다. 정의로운 전환 선언은 전환과정 노동자들의 새로운 일자리 지원, 사회적 대화와 이해당사자 참여를 지원 및 촉진, 탄소집약적 경제에서 탄소중립 경제로의 전환에 대한 지원, 지역적·포용적이고 괜찮은 일자리(local, inclusive and decent work) 창출, 특정 산업뿐만 아니라 공급망 전체의 지속가능한 전환의 추진, 국가별 정의로운 전환 노력에 대한 정보를 NDC에 포함 등의 내용을 담고 있다.⁴⁰⁾

3. 정의로운 노동전환 관련 국내 주요 정책

1) 정의로운 전환의 방향

우리나라도 탄소중립을 선언한 만큼 산업전환과 노동전환, 지역전환 부문에서 정의로운 전환 정책을 수립해야 한다. 특히 탄소중립 정책이 노동시장과 일자리에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문에, 정부는 탄소중립 사회로의 전환 과정에서 발생하는 피해와 손실 등이 지역사회와 노동자에게 전가되지 않도록 ‘정의로운 전환’ 정책의 방향을 설정하여야 한다.

38) 경제사회노동위원회 기후위기와 산업·노동 전환 연구회, 앞의 보고서, 3쪽.

39) 세계법제정보센터, “미국 「인플레이션 감축법 2022」 주요 내용, 2022.9.28. (https://world.moleg.go.kr/web/dta/lgsITrendReadPage.do?A=A&searchType=all&searchPageRowCnt=10&CTS_SEQ=50203&AST_SEQ=315&ETC=1)

40) <https://ukcop26.org/supporting-the-conditions-for-a-just-transition-internationally/>.

먼저, 산업전환과 노동전환을 연계해서 정의로운 전환대책을 수립하여야 한다. 산업전환에 대한 정책과 논의 틀에 연계해서 노동전환의 정책과 논의 틀을 마련해야 한다. 또 지역에서 탄소중립 정책이 추진될 때, 어느 지역에 어느 정도의 일자리와 경제적인 충격이 발생할 것인가에 대한 분석도 더 세밀하게 진행해야 한다.

정부는 2019년 10월 ‘제2차 기후변화대응 기본계획’을 발표한 이후 탄소중립에 대한 논의를 본격화하면서 2050 탄소중립을 위한 부문별 전략을 발표하였지만, 전력, 산업, 수송, 건물 등 당장 시급한 4개 부문의 탈탄소화에 따른 노동문제에 대한 분석은 부재하다. ‘2050 탄소중립 추진전략’ (2020.12), 탄소중립위원회 구성(2021.5.), ‘2050 탄소중립 시나리오’ (2021.10), ‘2030 국가온실가스감축목표(NDC)’ (2021.10) 및 ‘탄소중립 산업 대전환 비전과 전략’ (2021.12) 등에서 “탄소중립에 따른 소외계층 없이, 탄소중립 사회로의 공정전환과 취약산업·계층 보호”를 제시하고 있지만, 보다 세부적인 정책 마련이 필요한 상황이다. 다행히 여러 부문에서 탈탄소화에 따른 노동시장과 일자리 영향에 대한 논의가 본격화되고 있다.

가장 중요한 것은 탄소중립에 따른 산업전환으로 노동문제 발생이 불가피한 상태에서 이에 대한 충격과 갈등을 최소화하고 피해 기업과 노동자에 대한 보호 및 지원조치를 강구하여야 한다. 기후위기를 극복하기 위한 산업전환은 노동충격, 전환 및 이동을 유발시킬 수밖에 없는데, 이는 크게 노동(work), 고용(employment), 일자리(job), 노동시장(labor market)에 직간접적인 영향으로 미친다.⁴¹⁾ 또 산업과 기업 현장에서 이해대립과 갈등이 유발되고 이러한 사회적 비용과 충동을 줄이기 위한 지원정책 및 피해보상 제도의 필요성이 부각되면서 이에 대한 이해 조정방식으로 ‘사회적 대화’의 필요성이 제기된다.

2) 노동전환 지원 관련 정책

(1) ‘공정한 노동전환 지원 방안’(2021.7.22.)

정부는 탄소중립 사회로의 이행과정에서 발생하는 노동시장과 일자리 문제를 완화하기 위해서 ‘산업구조 변화에 대응한 공정한 노동전환 지원방안’ (21.07.22)을 발표하였다. 정부가 제시하고 있는 노동전환의 지원방안은 다음과 같다.

첫째, 재직자의 신산업분야 직무전환을 위한 교육훈련 지원 등 고용유지대책이다. 재직 중 신산업분야 직무전환 훈련을 지원하여 고용유지를 유도하기 위해서 선제적 대응방안으로 근로자가 재직 중에 미래차, 신재생에너지 등 신산업 직무전환 훈련을 받을 수 있도록 기업에 인센티브를 강화하고, 사업재편 전환승인 기업을 대상으로 인사·노무관리를 실시하고, 산업안전 등 노사협력 컨설팅 및 파트너십 활동을 지원한다.

둘째, 불가피한 인력조정 발생 시 사전적인 전직훈련과 재취업 지원조치 등 고용연계 대책이다. 이를 위해 먼저 사전 전직 준비 차원에서 이직예정자의 근로시간 단축, 기업 자체 전직지원서비스 등을 통해 재직 중에 미리 전직을 준비할 수 있도록 지원하고, 불가피하게 이직이 발생한 경우에 전직훈련 및 채용보조를 통해 신속한 재취업 및 창업에 필요한 지원 조치를 한다.

41) 경사노위 앞의 보고서, 33쪽.

셋째, 지역전환과 연계된 과제로 취약산업 지역의 경우 미래 신산업 육성과 사업전환 및 다각화를 위한 위기지역 고용대응사업이다. 석탄발전 및 내연자동차 사업체가 집중된 지역의 경우 유망 대체산업을 육성하기 위해서 상생형 일자리, 스마트 산단, 녹색융합클러스 등을 지원한다. 지역의 고용위기 발생에 대비하여 선제적 대응체계 차원에서 사전 예방 프로젝트로 사업전환 및 다각화, 신산업육성 등을 지원하고, 지자체 주도로 지역 주력산업 소속 노동자의 재취업과 고용촉진 등에 대한 고용안정 선제패키지 사업을 강화한다.

한편, 이 ‘지원방안’에서는 정의로운 산업전환과 공정한 노동전환을 보장하기 위해서는 전달체계와 법제도 정비, 인프라 확충과 함께 사회적 대화의 활성화를 강조하고 있다. 경제사회노동위원회 등을 통해 사회적 논의 개시하고, 관련 업종·부문별 위원회(자동차, 석탄 화력발전) 구성 등을 검토하며, 산업 단위 노사정 및 전문가, 지자체, 시민사회 등 다양한 계층의 참여를 유도한다는 것이다.

정부는 공정한 노동전환 지원방안을 현실화시키기 위해 산업전환 과정에서 발생하는 피해 기업, 노동자와 지역의 회복을 위해서, 5개 부처, 41개 사업, 1조 385억 원을 편성하고, 안정적이고 상시적인 노동전환을 지원하기 위해 노동전환분석센터, 노동전환지원센터, 노동전환지원금 등을 제도화하고, 자동차와 석탄화력발전을 중심으로 사업재편 및 전환 승인기업을 대상으로 노동전환 대상자의 수요 등을 조사하기로 하였다. 또 정부차원의 ‘기업·노동전환 지원단’을 출범하여 사업전환·노동전환 지원분과를 운영하면서 지원정책을 추진하기로 하였다.(기획재정부, 2021.9.7.).

(2) ‘탄소중립 산업 대전환 비전과 전략’(2021.12.10.)

정부는 2050 탄소중립 추진전략을 발표하면서 3대 정책방향의 하나로 ‘탄소중립사회의 공정전환’을 설정하고, 주요 정책과제로 ‘취약 산업·계층 보호 및 신산업체계의 편입 지원’을 실현하기 위해 사업재편 촉진, 재취업 지원 강화, 고용영향 평가를 제시하였다.

이어 12월 10일 관계부처 합동으로 발표한 「탄소중립 산업 대전환 비전과 전략」에서 중소·중견기업에 대한 맞춤형 탄소중립 혁신, 친환경 산업·인력의 재도약 지원, 지역과 함께 하는 탄소중립 실현 등 세부전략을 제시하였다. 특히 친환경 산업인력의 재도약을 위해 사업재편과 재직 중 직업교육을 연계해서 원활한 직무전환을 유도하고, 불가피한 인력조정인 경우 노동전환지원센터 중심으로 사전 전직 준비 및 재취업지원 강화를 제시하였다. 선제적 갈등조정 기제로서 노사 간 사회적 대화의 지속적 활성화를 위해 경제사회노동위원회, 지역노사민정협의회, 업종별 인적자원개발위의회(ISC) 등을 활용하기로 하였다.

3) 노동전환 관련 정책에 대한 노사 및 전문가 의견

산업구조 변화에 따라 발생할 수밖에 없는 노동전환 지원 관련 정책에 대해서 노동계와 경영계는 각자의 이해관계에 기반하여 각 입장을 제출하였다.

한국노총을 비롯한 노동계는 탄소중립 실현과 기후위기 대응을 위한 산업전환의 필요

성을 공감하고 이에 따라 발생할 수밖에 없는 노동전환에 대해서는 피해노동자에 대한 보호 및 지원을 강력히 요구하고, 경제사회노동위원회 등 사회적 대화 기구의 안전 논의는 물론, 탄소중립위원회의 노동계 참여 폭을 넓힐 수 있도록 정부에 강력히 요구하였다.

한국노총은 공식논평(21.7.22)을 통해 이전 안보다 노동계 참여와 사회적 대화 등 진전된 것으로 평가하고 노동계 실질적 참여하에 이행할 것을 요구하고, 공정하고 정의로운 전환이 되기 위해서는 위기 업종에 대한 사후지원 방안이 아닌 사전 예방대책이 필요하다고 강조하였다. 또 산업전환에 따라 기업을 지원할 경우 반드시 고용유지를 전제로 해야 하며, 하청 부품업체 비정규직에 대한 지원방안을 강화하고, 석탄화력발전과 내연기관 자동차 등 위기 업종에 대한 고용영향평가가 시급하다고 주장하였다. 또 노동자와 노동조합의 탄소중립위원회 등 정책협의체 참여는 물론 경제사회노동위원회 등 사회적 대화기구의 적극적 활용을 주장하였다.⁴²⁾

민주노총은 정부의 노동전환 지원정책에 대해 기존 재취업 및 전직 지원 등 직업교육 훈련정책의 연장선상에서 있기 때문에, 친기업적 구조조정정책에 크게 다를 바 없다는 입장을 발표하였다.⁴³⁾

한편 자동차 관련 기업들이 주요 소속 사업장으로 조직된 금속노조의 경우 민주노총의 입장과는 조금 다르게 산업전환은 물론 노동전환 과정에 노동조합의 실질적인 참여 보장을 적극적으로 요구하고, 피해 노동자의 보호와 지원을 위한 정의로운 전환을 위한 자동차산업 차원의 노사정협의회(포럼) 구성을 제안하였다.⁴⁴⁾

대한상의, 중기중앙회, 경총을 중심으로 한 경영계는 기후위기 대응을 위한 탈탄소화의 필요성에는 공감하고 있으나, 제조업 중심의 산업구조와 국제수준에 미치지 못하는 탄소중립 기술 등으로 인해 산업전환 과정에서 기업부담을 우려하고 있다. 또한 탄소중립 관련 기업 지원방안, 친환경 기술개발, 연구개발에 대한 투자계획 등 구체적인 산업전환 계획이 마련되지 않은 상태에서 노동자 보호 및 고용유지 위주의 노동전환정책은 경영계의 부담을 가중시킬 것이라고 우려하였다.

전문가들은 기존 산업구조조정과 산업전환의 차별성을 고려하여 사업전환은 물론 노동전환을 지원하는 정책과 프로그램을 좀 더 특화시켜 맞춤형 지원방안을 개발해야 한다고 주장한다(김종진, 2021; 이정희 외, 2021). 또 노동전환과 병행정책으로 추가적인 노동시간단축 로드맵을 연계하고, 구직급여 외에 전직을 위한 재취업을 위한 추가급여 등을 제안하고 있다.(김종진, 2021) 그러나 이 ‘노동지원 방안’의 핵심정책이라고 할 수 있는 재직자 직무전환과 전직 예정자의 재취업 지원정책은 그 중요성에도 불구하고 기존 직업교육훈련 사업을 변형하는 수준에 머물러 있는 한계를 노정하고 있고, 산업대전환기 노사정을 비롯한 주요 이해관계자의 적극적 참여와 사회적 책임을 이끌어내고 노동시장의 이행능력을 혁신적으로 향상시킬 수 있는 노동전환 정책이라고 평가하기에는 미흡하다는 평가가 있다(이정희 외, 2021).

42) 매일노동뉴스, 2022.7.22.

43) 민주노총, “정부의 7.22. ‘공정한 노동전환 지원방안’ 발표에 대한 민주노총 입장”(성명), 2022.7.22.

44) 매일노동뉴스, 2022.7.22.

4) 노동전환 지원 관련 법안

산업구조의 변화과정에서 발생할 수밖에 없는 노동자의 피해를 최소화하고 이들의 이해를 보호하고 지원하기 위한 관련 법률안들이 국회에 제출되었다. 현재 국회에는 3개 법안이 제출되어 있다. ①이수진의원 대표발의, 「산업구조 전환에 따른 노동전환 지원에 관한 법률안」(의안번호 2112557, 제안일자 2021.9.14.), ②강은미의원 대표발의, 「정의로운 일자리 전환 기본법안」(의안번호 2114063, 제안일자 2021.12.23.), ③임이자의원 대표발의, 「산업전환시 고용안정 지원 등에 관한 법률안」(의안번호 2116079, 제안일자 2022.6.21.) 등이 그것이다.⁴⁵⁾

각 법률안의 명칭과 구체적인 내용에는 약간의 차이가 있지만, “산업구조 전환에 따른 충격을 받는 기업과 노동자 등에 대한 지속적·체계적 지원이 필요하다는 인식”은 같이 하고 있다. 또한 선제적·종합적 노동이동 지원체계의 안정적·상시적 운영을 위한 입법의 필요성이 제기되고 공정한 노동전환의 지원을 안정적으로 계속 추진되기 위한 법적 근거 마련을 제정이유로 하는 것도 큰 차이가 없다. 특히 이수진의원과 임이자의원 대표발의 법안은 국가와 지방자치단체의 근로자·기업·지역에 대한 지원계획 수립, 사회적 대화를 기반으로 노동전환 지원 추진, 고용노동부장관의 5년 단위 노동전환(산업전환시 고용안정) 지원 기본계획 수립 및 고용정책심의회 심의, 노동전환 지원사업의 근거, 세제 지원, 노동전환 지원에 필요한 재원 확보 등은 표현과 용어의 차이가 있지만 비슷한 내용을 담고 있다.

IV. 정의로운 전환을 위한 노동법의 과제

1. 기후위기 사회안전망 확충

탄소중립기본법은 ‘정의로운 전환’의 첫 단계로 ‘기후위기 사회안전망의 마련’(제47조)을 규정하고 있다. 즉, 정부는 기후위기에 취약한 계층 등의 현황과 일자리 감소, 지역경제의 영향 등 사회적·경제적 불평등이 심화되는 지역 및 산업의 현황을 파악하고 이에 대한 지원대책과 재난대비 역량을 강화할 수 있는 방안을 마련하여야 하고(제1항), 정부는 탄소중립 사회로의 이행에 있어 사업전환 및 구조적 실업에 따른 피해를 최소화하기 위하여 실업의 발생 등 고용상태의 영향을 정기적으로 조사하고, 재교육, 재취업 및 전직(轉職) 등을 지원하거나 생활지원을 하기 위한 방안을 마련하여야 한다(제2항). 이에 따라 고용노동부장관은 탄소중립 사회로의 이행과정에서 실업의 발생 등 고용상태의 영향을 5년마다 조사해야 하고(동법 시행령 제48조 제1항), 조사계획을 수립할 때 기후위기에 취약한 계층, 사회적·경제적 불평등이 심화되는 지역의 주민 및 산업계 등 이해관계자의 의견을 듣도록 하였다. 또 고용노동부장관은 고용상태 영향조사 결과를 반영하여 취업지원·구직활동지원·직업능력개발훈련 프로그램 개발 및 운영, 실업자에 대한 생계 지원 및 그 밖에 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 사회적·경제적

45) 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>) 참조.

불평등이 심화되는 지역 또는 산업의 지원 등을 포함하는 지원대책을 수립·시행해야 한다(제4항).

정의로운 전환을 위한 기후위기 사회안전망 마련과 관련하여, 일반적인 사회안전망의 지원과 탄소중립 사회로 이행과 그 과정에서 직·간접적 피해를 입을 수 있는 지역이나 취약계층의 피해를 방지하기 위한 정의로운 전환 정책은 구분되어야 한다는 견해가 있다. 노동자·소상공인·지역사회의 전반을 고려한 일반적인 사회안전망을 강화하는 것이 바람직하겠지만, 현행 탄소중립기본법과 같이 “탄소중립 사회로 이행하는 과정에서 직·간접적 피해를 입을 수 있는 지역이나 산업의 노동자, 농민, 중소기업 등을 보호” 하기 위한 목적이라면 정책의 대상과 수단이 보다 구체화하고 세분화할 필요가 있다는 것이다.⁴⁶⁾ 그러기 위해서는 우선 ‘기후위기에 취약한 계층’ 과 ‘사회적·경제적 불평등이 심화되는 지역 및 산업’ 에 대한 대상을 확정해야 한다. 기후위기에 취약한 계층으로는 농·어민, 경제적 취약계층, 야외노동자 등을 들 수 있고, 지역적으로는 석탄화력발전소와 자동차산업이 밀집된 지역을 들 수 있다.⁴⁷⁾

2. 정의로운 전환을 위한 노동전환 지원

1) 노동전환 지원 관련 법(안) 규정

탄소중립기본법은 정의로운 전환 관련 노동전환 지원과 관련하여, 기후위기에 취약한 계층에 대한 ‘재교육, 재취업 및 전직(轉職) 등 지원 또는 생활지원’ (제47조제2항), 정의로운 전환 특별지구에 대한 ‘실업 예방, 실업자의 생계유지 및 재취업 촉진 지원’ (제48조제2항제2호) 및 ‘고용촉진과 관련된 사업을 하는 자에 대한 지원’ (제4호) 등을 규정하고 있다. 노동전환 지원사업의 근거규정으로서는 의미가 있다고 할 수 있다.

한편, 앞에서 본 ‘노동전환 지원 법안’ 에서는 다음과 같이 규정하고 있다. 이수진의 원안에서는 사업주 및 근로자에 대한 노동전환 지원사업으로, ①근로자 직무전환 및 전직 등을 위한 직업능력개발훈련 지원, ②근로자 고용유지 등 고용안정을 위한 조치에 대한 지원, ③근로자 전직 및 재취업에 대한 지원, ④고용조정에 따른 실업자의 생계안정에 대한 지원, ⑤고용조정에 따른 실업자의 채용에 대한 지원, ⑥근로자의 고용안정을 위한 고용관리 진단 등 고용개선 지원, ⑦노사관계 발전 및 파트너십 증진을 위한 지원, ⑧근로자의 창업을 촉진하기 위한 지원 등을 예시하고 있다.(안 제12조)

임이자의원안에서는 산업전환에 따른 고용안정 등의 지원으로, ①근로자 직무전환 및 전직 등을 위한 직업능력개발훈련 지원, ②근로자 고용유지 등 고용안정을 위한 조치에 대한 지원, ③근로자 전직 및 재취업에 대한 지원, ④고용조정에 따른 실업자의 생계안정에 대한 지원, ⑤고용조정에 따른 실업자의 채용에 대한 지원, ⑥근로자의 고용안정을 위한 고용관리 진단 등 고용개선 지원, ⑦노사관계 발전 및 파트너십 증진을 위한 지원, ⑧근로자의 창업을 촉진하기 위한 지원 등을 예시하고 있다.(안 제12조)

46) 이준서, “탄소중립 이행과 정의로운 전환을 위한 법적 과제”, 「한양법학」 제33권제2집, 한양법학회, 2022.5, 110쪽.

47) 이준서, 앞의 글, 110쪽.

두 법안 모두 노동전환 지원에 대한 법적 근거를 규정하고 있을 뿐, 구체적인 정책 내용은 정부의 정책에 맡겨져 있다. 입법적 한계로 이해할 수 있으며, 정의로운 전환을 실현하기 위해서는 예산·재정 확보를 전제로 한 구체적인 정책 수립과 집행에 관한 거버넌스의 구축이 중요하다. 후술하는 ‘사회적 대화’가 중요한 이유이다.

2) 노동전환 지원 정책의 특수성과 방향

산업전환은 필연적으로 고용조정을 비롯한 부정적 일자리 효과를 발휘하기 때문에, 고용단절 상태를 최소화하거나, 전직훈련 및 재취업교육 등을 통해 새로운 일자리를 찾을 수 있도록 하는 적극적인 노동전환 지원정책이 필요하다.

노동전환 지원정책은 산업경제적 요인에 의해서 노동이동 및 이행이 발생할 수밖에 없는 노동전환의 특수한 조건을 고려하여야 한다. 따라서 기존 산업구조조정에서 따른 고용조정과 달리, 산업전환에 따른 노동전환은 규정력의 강도, 정책변수의 활용도, 대응조치의 준비정도 등에서 큰 차별성을 지닌다(남재욱 외, 2021). 따라서 정의로운 전환을 위한 노동전환 정책의제를 도출하기 위해서는 탄소중립화가 일자리에 미치는 영향을 ‘일자리 창출, 기존 일자리 변화 그리고 일자리 감소’로 구분하고, 각각의 상황에 따라 정책목표와 수단을 다르게 설정해야 한다.

또, 산업전환으로 인한 기업과 노동자의 위험과 피해가 불균형하고 불평등하게 나타날 수밖에 없다면, 이에 대한 보상과 지원은 정의로운 기준과 공정한 절차에 따라 진행되어야 한다. 산업전환과 노동전환 과정에서 봉착하게 될 정책우선 순위 결정과 맞춤형 지원대상의 선정에 있어서 그 기준과 절차가 얼마나 정의롭게 공정한가가 중요하다. 특히 노동전환은 노사정 등 이해관계자를 포함하여 다양한 지원조직들이 함께 연계되고 협력해야만 정책적 효과를 극대화할 수 있기 때문에, 거버넌스의 구축, 운영 및 평가에 있어서 공정성의 확보와 정의로운 기준은 반드시 확보해야 한다(이정희 외, 2021).

3) 노동전환 지원정책의 유형⁴⁸⁾

정의로운 전환을 위한 노동전환에 직간접적으로 연관된 지원정책을 유형별로 살펴보면 다음과 같이 구분할 수 있다(남재욱 외, 2021).

노동전환 관련 정책수단의 조합은 소득보전, 직업교육훈련, 노동시간 조정, 경력진단, 고용지원서비스 등을 포함하여 종합적으로 구성하는 방안을 검토하고, 고용유지, 전직·재취업, 창업 등 목적에 따라 정책수단의 조합은 달라질 것으로 예상된다. 노동전환 정책은 최대한 고용안정을 목적으로 하는 다양한 제도들이 개발될 필요가 있다. 휴업 및 휴직이 불가피한 경우, 고용안정을 전제로 임금부족분을 정부가 지원하는 고용유지지원금제도⁴⁹⁾는 지불능력이 부족한 중소기업의 고용유지에 큰 효과를 발휘한다. 다만 고용

48) 경사노위 앞의 보고서, 40쪽 참조.

49) 고용유지지원금은 고용위기를 겪는 사업주가 휴업이나 휴직을 실시하고 휴업수당을 지급할 때 인건비의 최대 90%까지 지원하는 사업이다. 특별고용지원업종의 경우 유급휴직을 신청하면 해당 근로자는 임금의 70%를 휴업수당으로 보전 받는다. 휴업수당 중 90%는 정부가 지원하고 10%는 기업이 부담하는 형태이다. 무급휴직은 근로자 평균임금의 50% 수준을 정부가 지원한다.

유지지원금의 적용범위와 혜택수준이 제한적이기 때문에 대기업의 중간소득 노동자에게 매력적인 제도가 되도록 개선되어야 하며, 단축노동으로 줄어들 수밖에 없는 노동시간을 직업훈련시간으로 대체할 수 있는 재교육이나 향상훈련 등에 대한 제도적 보완이 필요하다.

한편 기존 일자리에 계속 일하기 힘든 경우 다른 지역에서 새로운 일자리를 찾아야 하거나 다른 업종·직종으로 직업을 바꿔야 하는가에 따라 다른 정책수단을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 전직과 이직이 불가피한 경우, 기존 직무와 스킬, 경력 등 프로파일 분석을 통해 유사업종이나 직종이 다른 기업으로 이동할 수 있도록 전환인력에 대한 지원이 필요하고, 다른 지역으로 이동하거나, 다른 업종 또는 직종으로 재취업하려고 한다면 일정 소득을 보전하면서 직업교육훈련이 이루어질 수 있는 장기유급휴가훈련지원⁵⁰⁾의 도입 등을 검토할 필요가 있다.

고령노동자의 경우, 전직과 재취업이 쉽지 않기 때문에 조기퇴직(은퇴)을 선택할 수밖에 없겠지만, 고령화 추세와 인생이모작이 활성화되고 있는 최근 흐름에 맞추어 사회공헌 일자리 또는 사회적 경제 일자리 등을 연계할 필요가 있다. 그리고 청년과 중년노동자의 경우 전직과 재취업을 전제로 하더라도 직종변동과 지역이동 여부에 따라 다른 정책수단의 조합이 필요하다. 이 과정에서 기존 직무분석, 경력진단, 생애설계 등 고용지원서비스의 연계가 필요하다.

산업전환에 따른 기술 및 직무 등 일자리의 성격 변화로 인해 노동이동이 불가피한 경우 노동전환 지원정책은 사업장 및 기업 내부노동시장을 이용하거나, 초기업적 차원의 종합적 고용지원서비스를 병행해야 한다. 현행 고용유지지원금, 장기유급휴가훈련지원, 재직자 직무순환교육, 고용안정협약 등 기존 고용유지정책의 실효성을 면밀히 평가해볼 필요가 있다.

산업전환과 마찬가지로 노동전환 또한 지역 일자리의 특성과 깊은 연관을 지니고 있기 때문에, 지역전환 프로그램에 지역특화적인 노동전환 지원방안을 개발하고 적용할 필요가 있다. 특정산업의 지역적 편중 등을 고려하고 지역산업의 특성을 반영하는 노동전환 지원정책이 이루어져야 지역고용위기 상황을 극복하고 지역일자리 문제를 해결할 수 있다.

3. 사회적 대화를 기반으로 하는 노동전환

1) 사회적 대화의 필요성

탄소중립 이행 과정에서의 노동전환은 노사정 등 이해관계자를 포함하여 다양한 지원 조직들이 함께 연계되고 협력해야만 정책적 효과를 극대화할 수 있다. 따라서 탄소중립의 이행에 따라 영향을 받는 사람들이 탄소중립과 산업·노동 전환에 관한 의사결정에

50) 장기유급휴가훈련은 경영상의 사유로 발생하는 고용조정을 최소화하기 위해 단축근무시간을 직업교육훈련으로 대체하는 제도이다. 훈련에 참여한 사업주에 대해서는 고용노동부에서 인건비와 훈련비를 지원하고, 도와 시·군이 사업주 4대 보험료 50%를 지원한다. 인건비는 최저임금의 150% 범위에서 주휴수당을 포함해 지원하고, 훈련비는 국가직무능력표준(NCS) 기준단가의 100%(고용위기지역 및 특별고용지원업종은 150%)를 지원한다.

참여하여야 한다. 이러한 사회적 대화는 탄소중립 정책에 대한 사회적 공감대를 형성함으로써 건설한 탄소중립 정책의 실행을 가능하게 한다.⁵¹⁾

2) 사회적 대화 기구 및 논의 방안

기후위기와 산업·노동전환을 위한 사회적 대화와 관련하여 두 가지 방안들이 논의되고 있다. ‘경제사회노동위원회’를 통한 사회적 대화 방안과 ‘탄소중립위원회’를 통한 사회적 대화 방안이다. 노동계(한국노총, 공고노련, 금속노련)는 현재 상황에서 탄소중립위원회의 정책전문성과 경제사회노동위원회의 사회적 대화의 경험이 모두 필요하다고 판단한다. 다만 노동계 및 이해당사자의 실질적 참여 보장, 이행력을 담보할 수 있는 책임있는 주체들(관계부처 및 사용자측 등)로 구성, 논의 결과에 대한 법과 예산을 포함한 이행력 담보 등 실질적인 대안을 도출할 수 있는 구조가 되어야 한다는 의견이다.

법·제도적인 측면에서 볼 때, 탄소중립위원회는 “정부의 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 주요 정책 및 계획과 그 시행에 관한 사항을 심의·의결하는” 심의기구이지만(탄소중립기본법 제15조, 제16조), 경제사회노동위원회는 “고용노동 정책 및 이와 관련된 경제·사회 정책 등을 심의·협의하고, 대통령의 자문 요청에 응하는” 사회적 대화기구 및 자문기구(경제사회노동위원회법 제1조, 제3조제2항)로서 법적 성격이 다르다. 또 위원회의 구성방식도 다르다.(탄소중립기본법 제15조제2항~제4항, 경제사회노동위원회법 제4조) 경사노위는 노·사·정·공의 대표성을 위원 구성의 전제로 하지만, 탄중위 위원은 ‘각 사회계층의 대표성이 반영’ 될 뿐이다(제15조제5항).

따라서 정의로운 전환을 위한 사회적 대화기구는 경제사회노동위원회로 하는 것이 법적으로는 맞다. 다만, 경제사회노동위원회와 탄소중립위원회가 가지는 장단점들이 서로 다르기 때문에 양 기구를 동시에 활용하는 방안을 강구할 수는 있을 것이다. 양 기관 상호협력을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

3) 사회적 대화의 구체적 방안

(1) 사회적 대화의 일차적 목적은 탄소중립과 산업전환에 따라 발생하는 피해의 최소화, 즉 ‘정의로운 노동전환’이다. 동시에 효과적인 탄소중립과 그 과정에서 기업의 경쟁력 제고 등도 필수불가결한 목적이 될 것이다.⁵²⁾ 따라서 탄소중립과 산업전환에 따른 피해자들의 보호방안을 중심으로 하고, 그와 관련된 탄소중립과 산업전환 방안 등도 의제로 설정한다. 예를 들어, ①탄소중립을 위한 산업전환이 오랜 기간에 걸쳐 이루어질 전망이어서 선제적 대응이 요구되기 때문에 지역·업종 차원의 일자리창출 방안⁵³⁾, ②

51) ILO의 ‘정의로운 전환 지침’ 제1원칙: “지속가능성의 목표와 경로에 관한 강력한 사회적 합의(Strong social consensus)가 절대적으로 필요하다. 모든 수준에서 정책형성과 이행을 위한 제도적 틀을 짤 때 사회적 대화가 필수 요소로 포함되어야 한다. 모든 이해당사자들과 적절한 방식으로, 내용을 잘 설명하면서, 계속 협의를 해야 한다.”

52) ILO의 ‘정의로운 전환 지침’ 제4원칙: “경제, 환경, 사회, 교육과 훈련 등을 포괄하는 통일성 있는 정책을 통해 기업, 노동자, 투자자, 소비자가 지속가능하고, 포용적인 경제 및 사회로 전환해야만 하는 현실을 받아들이고, 그것을 추진하는 데 도움이 될 수 있는 여건을 제공해야 한다.”

53) ILO의 ‘정의로운 전환 지침’ 제5원칙: “통일성 있는 정책들이 괜찮은 일자리(decent job) 창출을

산업전환의 피해를 받는 근로자들과 지역 주민들에게 숙련재개발, 소득보전 등 사회적 보호 방안, ③기업의 안정적인 인력수급과 인위적인 구조조정을 최소화하는 장기적인 인력계획 방안, ④탄소중립과 산업전환에 따른 수익과 피해를 공유하기 위한 의사결정 구조 방안 등이 있을 것이다.

(2) 사회적 대화는 문제가 있는 곳에서 모두 진행할 필요가 있다. 화력발전산업과 자동차산업 등이 몇 개의 지역에 집중되는 경향이 있어서 그 업종들의 산업전환에 따라서 피해를 집중적으로 받는 지역들이 존재하기 때문에 지역 단위의 사회적 대화도 필요하다. 또 실효적인 사회적 대화를 위해서는 탄소중립과 산업전환에 따른 피해자들의 이해를 대변할 수 있는 사람들을 참여가 필요하다. 사회적 파트너들로서 기존의 노동단체들과 경영단체들 외에 해당 산업의 경영계와 노동계, 비정규직 근로자, 하도급 근로자, 피해 지역의 주민 등을 대변할 수 있는 인사들이 참여한다. 탄소중립위원회와의 협력 강화를 위해서 탄중위 구성원의 참여도 필요하다.

V. 맺는말

기후위기 대응에 따른 탄소중립 사회로의 이행이 필수불가결하고, 그에 따른 산업의 대전환이 불가피한 작금의 현실에서 직·간접으로 피해를 입게 되는 노동자 및 취약계층을 보호하고 그 피해를 최소화하는 것이 ‘정의로운 전환’의 취지이다.

정부는 ‘2050 탄소중립 시나리오’와 ‘2030 국가 온실가스 감축 목표’ (NDC)를 수립함으로써 국제사회의 일원으로써 탄소중립 이행에 대한 책임을 다하겠다는 의지를 표명하고 있다. 이 목표 달성을 위해 산업전환 계획을 수립하고, 나아가 노동전환 지원방안도 발표하였다. 형식상 국가적 책무를 다하고 있는 모습이다.

그러나 기후위기 대응을 위한 탈탄소화의 필요성에는 공감하나 제조업 중심의 산업구조와 국제수준에 미치지 못하는 탄소중립 기술 등으로 인해 산업전환 과정에서 기업부담이 우려된다는 경영계의 주장을 볼 때, 정부가 얼마나 적극적으로 탄소중립 정책을 추진할지 의문이다. 또 구체적인 산업전환 계획이 마련되지 않은 상태에서 노동자 보호 및 고용유지 위주의 노동전환 정책이라고 우려하는 경영계의 주장에 대해서 정부가 얼마나 실효성있는 정의로운 노동전환을 추진할지도 의문이다.

또 기후위기 대응 국제체제가 강제하고, 우리 정부가 입법과 정책으로 약속한 2030년과 2050년이 빠르게 다가오고 있는 현실에서 산업전환과 노동전환의 직접 이해당사자인 노동계와 경영계는 진정으로 기후위기 대응을 위한 탄소중립과 이에 따른 정의로운 전환에 얼마나 적극적인 의지를 가지고 있을지도 의문이다.

글로벌기업들의 국제교역에 의존하는 경제체제가 언제까지 탄소중립 이행과 정의로운 전환으로부터 자유로울 수 있을지 지켜 볼 일이다.

위한 모든 사람의 정의로운 전환이라는 틀을 제공해야 한다. 정의로운 전환의 분석 틀에는 전환이 고용에 미치는 영향의 예상, 실직과 해직에 있어 적절하고 지속가능한 사회적 보호, 직업능력 개발, 그리고 노동자의 단결권과 단체교섭권 등 사회적 대화가 포함된다.”

<참고문헌>

- 경제사회노동위원회(2022), 「탄소중립에 따른 산업·노동 전환의 주요 정책과제」(보고서), 2022.2.22..
- 고용노동부(2021), 「공정한 노동전환 지원방안 주요 내용 및 추진계획」, 2021.8.31.
- 관계부처 합동(2020), 「한국판 뉴딜 종합계획」, 2020.7.14.
- 관계부처 합동(2020), 「2050 탄소중립 추진전략」.
- 관계부처 합동(2021a), 「산업구조 변화에 대응한 공정한 노동전환 지원 방안」, 2021.7.22.
- 관계부처 합동(2021b), 「2050 탄소중립 시나리오안」
- 관계부처 합동(2021c), 「탄소중립 산업 대전환 비전과 전략」
- 남재욱 외(2021), 「탈탄소사회로의 이행과 정의로운 전환을 위한 정책과제」, 한국직업능력 연구원
- 이정희 외(2021), 「기후위기와 일의 세계」, 한국노동연구원, 2021.12.
- 정홍준·김주희·채준호(2021), 「탄소중립과 정의로운 전환- 해외사례를 통해 본 한국에의 시사점」, 한국노동조합총연맹
- 탄소중립위원회(2021), 「2050 탄소중립 시나리오」, 2021.10.18.
- 김종진(2021), 「기후위기와 노동의 정의로운 전환 - 지속가능한 규칙과 노동시장 상황 -」, 「KLSI 이슈 페이지」 제158호, 한국노동사회연구소, 2021.11.10.
- 김현우(2021), 「기후변화와 정의로운 전환」, 경사노위 기후위기산업전환 연구회 발표문 (21.07.27)
- 남태섭(2021), “정의로운 전환을 위한 석탄화력발전 부분의 과제”, 경제사회노동위원회 기후변화와 산업·노동연구회 발표자료.
- 이준서(2022), “탄소중립 이행과 정의로운 전환을 위한 법적 과제”, 「한양법학」 제33권 제2집, 한양법학회, 2022.5.
- 장주영(2008), 「기후변화와 정의로운 전환: 해외노조 사례」, 「노동사회」 제133호, 한국노동사회연구소, 2008.6.
- ILO(2013), Resolution concerning sustainable development, decent work and green jobs, The General Conference of the International Labor Organization, 102nd Session, Geneva: International Labor Office.
- ILO(2015), Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, Geneva: International Labor Office.
- ILO(2019), Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, Geneva: International Labor Office.
- ILO(2020), The future of work in a changing natural environment, International Labor Organization.

「참고」 용어 정의(탄소중립기본법 제2조)

- **기후변화**: 사람의 활동으로 인하여 온실가스의 농도가 변함으로써 상당 기간 관찰되어 온 자연적인 기후변동에 추가적으로 일어나는 기후체계의 변화(제1호)
- **기후위기**: 기후변화가 극단적인 날씨뿐만 아니라 물 부족, 식량 부족, 해양산성화, 해수면 상승, 생태계 붕괴 등 인류 문명에 회복할 수 없는 위험을 초래하여 획기적인 온실가스 감축이 필요한 상태(제2호)
- **탄소중립**: 대기 중에 배출·방출 또는 누출되는 온실가스의 양에서 온실가스 흡수의 양을 상쇄한 순배출량이 영(零, zero)이 되는 상태(제3호)
- **탄소중립 사회**: 화석연료에 대한 의존도를 낮추거나 없애고 기후위기 적응 및 정의로운 전환을 위한 재정·기술·제도 등의 기반을 구축함으로써 탄소중립을 원활히 달성하고 그 과정에서 발생하는 피해와 부작용을 예방 및 최소화할 수 있도록 하는 사회(제4호)
- **온실가스**: 적외선 복사열을 흡수하거나 재방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스 상태의 물질로서 이산화탄소(CO₂), 메탄(CH₄), 아산화질소(NO₂), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF₆) 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 물질(제5호)
- **에너지 전환**: 에너지의 생산, 전달, 소비에 이르는 시스템 전반을 기후위기 대응(온실가스 감축, 기후위기 적응 및 관련 기반의 구축 등 기후위기에 대응하기 위한 일련의 활동)과 환경성·안전성·에너지안보·지속가능성을 추구하도록 전환하는 것(제6호)
- **기후정의**: 기후변화를 야기하는 온실가스 배출에 대한 사회계층별 책임이 다름을 인정하고 기후위기를 극복하는 과정에서 모든 이해관계자들이 의사결정과정에 동등하고 실질적으로 참여하며 기후변화의 책임에 따라 탄소중립 사회로의 이행 부담과 녹색성장의 이익을 공정하게 나누어 사회적·경제적 및 세대 간의 평등을 보장하는 것(제12호)
- **정의로운 전환**: 탄소중립 사회로 이행하는 과정에서 직·간접적 피해를 입을 수 있는 지역이나 산업의 노동자, 농민, 중소기업인 등을 보호하여 이행 과정에서 발생하는 부담을 사회적으로 분담하고 취약계층의 피해를 최소화하는 정책방향(제13호)
- **녹색성장**: 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장(제14호).

기후위기시대의 식량주권과 민주주의*

김 은 진**

< 차례 >

- I. 들어가며
- II. 기후위기와 식량위기
- III. 식량문제를 다루는 다양한 관점들
- IV. 식량주권의 제도적 현황
- V. 우리의 과제

I. 들어가며

1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 ‘환경 및 개발에 관한 국제연합회의 (UNCED:UN Conference on Environment and Development, 이하 지구정상회의)’에서 리우선언과 그 실천지침으로서의 의제21(Agenda 21)을 채택한 이후 환경과 생태는 전지구적 과제가 되었다. 1992년 리우회의 당시 기후변화협약과 생물다양성협약이 같이 채택되었다는 점을 되새겨보면 환경/생태의 문제의 핵심이 지구온난화로 대표되는 기후변화의 문제와 생물다양성의 심각한 감소로 대표되는 생태계의 위기라는 점을 미루어 짐작할 수 있다. 그러나 리우선언에서의 핵심단어가 지속가능성이라는 점, 의제21에서 그 실현을 위한 방안이 강제되지 않는다는 점에서 일정한 한계를 지니는 것도 사실이다. 지속가능성은 당시 리우선언 초안을 준비하는 과정에서 선진국과 개발도상국 간의 갈등이 가시화되었고, 환경과 생태를 본질적으로 개선하기 위한 방안이 마련되기 보다는 현상유지를 위한 차선책이라 할 수 있다. 즉, 1990년 초안을 마련 할 당시의 상황을 악화시키지 않고 지속시킬 수 있을 정도의 개발이라는 점에서 지속가능성은 한계를 지닐 수밖에 없는 것이었다.

그 결과 리우선언 20년을 기념하여 2012년 다시 브라질의 리우데자네이루에서 진행된 지구정상회의(RIO+20)에서는 지난 20년의 성과와 향후 과제가 주된 주제였으나 오히려 지구 환경의 위기만을 확인한 셈이 되었다. 이후 IPCC의 2014년 제5차 보고서, 2018년 1.5℃ 특별보고서 등이 ‘기후변화에 관한 정부 간 패널(Intergovernmental Panel on

* 본 발표문은 그동안 다양한 매체 또는 강연을 위한 글들과 학술지 등에 발표한 글을 정리, 편집하고 보완한 글이므로 인용을 삼가주기를 바랍니다.

** 원광대학교 법학전문대학원 교수

Climate Change, 이하 IPCC)’에 의해 제출되면서 최근 몇 년 간은 기후위기의 문제는 현재의 세대가 반드시 해결해야 하는 문제로 인식되기에 이르렀다. 그리고 기후위기로 인한 잠재적 위험에 직면할 부문으로 산림/생태계, 농업, 건강, 재해/물 관리 등을 지적하고 있는데 이를 보아도 모든 부문이 농업과 식량 문제에 직·간접적으로 관련되어 있음을 알 수 있다. 거기에 더해 코로나까지 겹치면서 농업생산의 위기, 즉, 식량위기의 문제가 기후위기의 문제와 함께 중요하게 다루어지기 시작했다.

그러나 기후위기에 대해서는 생존의 문제로 취급하는 사람들조차도 식량위기를 생존의 문제로 취급하지는 않는다. 기후위기의 심각성을 언급하면서도 식량위기의 심각성은 거의 언급되지 않거나 오히려 기후위기의 주범 가운데 하나로 인식되는 실정이다. 실제 2022년 9월 24일 기후정의행동의 행진에서도 식량에 관한 언급은 거의 되지 않았고 오히려 축산의 문제만 비판적으로 제기되는 정도로 그쳤다. 아쉽게도 지금과 같은 분위기에서는 기후위기 못지않게 식량위기 역시 생존의 문제라는 인식은 크게 나타나지 않는다.

본 발표문은 기후위기와 식량위기의 상호관계를 따져 어느 것이 더 중요한가를 다루고자 하지는 않는다. 대신 기후위기로 인해 더욱 심각해진 식량위기의 문제를 다루고자 한다. 그리고 이 문제를 민주주의의 기본이라 할 수 있는 인권/생존권으로서의 식량문제를 고찰하기 위하여 기존의 논의들의 문제점 및 기본권으로서의 식량주권의 관점에서 앞으로의 과제를 설명하고자 한다.

II. 기후위기와 식량위기

1. 식량위기의 원인

1) 생산과 분배

FAO는 2021/22년도 세계 곡물 생산량은 2,799.3백만 톤으로 2020/21년도 대비 0.8%(22.6백만 톤) 증가하고 같은 기간 세계 곡물 소비량은 2,784.9백만 톤으로 2020/21년도 대비 0.9%(26.0백만 톤) 증가할 것으로 전망하였다. 또한 2021/22년도 세계 곡물 기말 재고량은 855.9백만 톤으로 2020/21년도 대비 2.8%(22.9백만 톤) 증가할 것으로 전망하였다. 그대로 해석하자면 식량은 아직 부족하지 않다. 그러나 식량위기의 문제는 점점 심각해지고 있다. 2021년 53개 국가와 지역에서 약 1억 9,300만 명이 위기 수준(IPC 3 등급 이상)에 해당하는 불안정한 식량 상황을 겪었다. 이는 이미 사상 최악을 기록한 2020년보다 4,000만 명이 늘어난 것이다.

과거에는 식량위기의 주원인을 농지 감소, 사막화에 두었고 특히 축산업/목축업으로 인한 농지 감소나 사막화, 도시개발 등으로 인한 농지 감소 등을 중심에 두고 대책을

모색해왔다. 그러나 최근 10년 사이, 특히 IPCC의 보고서 등이 발표되면서 기후위기의 문제가 화두가 되면서 식량위기의 원인으로 지적되는 것은 분쟁과 기후 위기, 코로나19로 대표되는 건강 위기, 가난과 불평등을 밑바탕에 둔 경제 위기 등이 지적되고 있다. 실제 한 보고서에 따르면 2021년 심각한 식량 위기를 가져온 주요 원인인 이 세 가지로 인한 문제를 다음과 같이 지적했다.

“분쟁으로 인해 기아인구가 24개 국가와 지역에서 1억 3,900만 명이 발생하였고, 이는 2020년 23개 국가와 지역 9,900만 명에서 증한 것이다. 기후 재난으로 인해 기아인구가 8개 국가와 지역에서 2,300만 명 이상 발생하였고, 이는 2020년 15개 국가와 지역 1,570만 명에서 증가한 것이다. 또한 경제 충격으로 인해 기아인구가 21개 국가와 지역에서 3,000만 명 이상 발생하였다.”¹⁾

식량이 충분한 양이 생산됨에도 불구하고 적절하게 분배되지 못하고 있다는 점에 대해서는 오랜 동안 지적된 바이기도 하다. 뒤에서도 지적하겠지만 농산물 시장의 국제적인 개방으로 인해 식량이 상품으로 전락한 후 분배의 문제는 심각해지고 있다. 초국적 곡물기업 등의 이윤이 식량분배의 문제보다 우위에 있기 때문이다. 거기에 최근의 분쟁, 기후위기, 경제 위기 등의 원인으로 인하여 이러한 분배의 문제는 더욱 심각해지고 있다.

2) 농업양식

오늘날 상업농이란 결국 대규모의 단작화를 초래하고 단작화는 지력을 증진하기 위한 과다한 비료 투입을 요구하는 이런 악순환 속에서 어떻게 농업이 희생할 수 있겠는가? 이런 희생방안은 농업을 살찌우는 것이 아니라 농업을 매개로 장사하는 기업, 예컨대 농기계나 농약, 화학비료기업만을 살찌우는 것이다. 한정된 농지에서 보다 많은 식량을 생산하기 위해 토지에 대한 압력을 한층 더 강화하는 결과가 될 것이다.

실제 단작화를 부추기는 대표적인 산업으로서의 농업생명공학을 주도하는 초국적기업들은 생명공학분야 업종에만 그 영향력을 가지고 있는 것은 아니다. 농화학, 종자, 제약 분야까지 높은 지배력을 가지고 있다. GM종자의 90%를 지배하고 있는 몬산토와 함께 듀폰, 신젠타가 종자시장에서의 매출 1-3위를 점하고 있다. 또한 최상위 5개 농업생명공학기업이 전세계 농약시장의 2/3, 종자시장의 25%, GM종자시장의 100%를 점하고 있다. 그 결과 현재 세계 약 1300여 개의 종자은행에서는 약 600만 품종의 종자가 있음에도 불구하고 농업작물의 생물다양성은 생산성을 높이는 작물에 의해 급속도로 축소되고 있다. 오랜 기간에 걸쳐 식물·농업용으로 약 1만 종의 식물품종이 쓰여져 왔지만 오늘날에는 작물의 약 90%가 120종 남짓의 품종에 의존하고 있다. 따라서 상업농의 단작화는 생물다양성을 해치는 주원인으로 지적되고 있다. 그러나 여기에서 그치지 않는다. 이것들은 지구온난화의 주범으로서도 지적되고 있다.

1) UN World Food Programme, “Global Report on Food Crises (GRFC 2022)”, (2022년 연례보고서), 2022.5. 참조.

3) 농산물유통

농산물 이동거리 문제를 제기해 온 서구의 각 국가들은 다양한 방식으로 대안을 모색하고 있다. 미국의 경우 “지역산업Local Business“의 개념을 가지고 지역중심의 관계성 회복을 추구하고 있다. 다양한 운동들이 지역농장을 우리의 농장으로 인식하고 그 농장에서 나오는 농산물을 소비하는 것이 가장 유기적인 것이고, 그래야만 유기농이라는 개념이 일반화하고 있다. 유럽의 경우 영국의 소비자운동가 팀랭(Tim Lang)이 1994년부터 “푸드마일food miles이라는 개념을 사용한 이래 가능한 한 가까운 곳에서 생산된 농산물을 소비하는 것이 식품의 안전성도 높으면서 수송에 따른 환경오염을 경감하는 것이라는 주장아래 이를 통해 관계성을 회복해야 한다는 것이 보편적인 개념으로 정립하고 있다. 따라서 이 푸드마일이라는 개념을 이용하여 우리나라 먹을거리의 푸드마일을 계산해 본다면 2010년 기준으로 한국의 푸드마일리지는 1인당으로 7,085 t.km라고 한다. 2) 739 t.km/인을 기록한 프랑스의 약 10배 수준으로 나타났다. 우리나라의 푸드 마일리지는 2001년 5,172 t.km/인 대비 37% 증가했으며, 이는 곡물에서 1천t.km/인 이상 증가한 것이 주원인이었다. 당시 조사한 국가는 우리나라, 일본, 영국, 프랑스였으며 각 나라의 푸드마일리지는 아래 그림과 같다.



아래 그림은 세계 100순위 쌍방간 식량수출입에 따른 푸드마일을 화살표 굵기로 나타낸 그림이다.3)

2) 2012. 5.12. 국립환경과학원 보도자료.

<<https://www.nier.go.kr/NIER/cop/bbs/selectNoLoginBoardArticle.do>> (최종방문일 2022.10.10.)

3) Li, M./Jia, N./Lenzen, M. et al., “Global Food-Miles Account for Nearly 20% of Total Food-Systems Emissions”, Nat Food 3, 445-453 (2022),

<<https://doi.org/10.1038/s43016-022-00531-w>>



4) 식문화

세계 각국은 물론 우리나라도 식량주권운동이 한창이다. 그러나 우리나라와 같이 식량을 자급하지 못하는 나라는 수출국의 식량에 의존해야 하므로 가리지 말라는 교묘한 논리 아닌 논리로 우리를 현혹시키는 정부와 학자들의 주장으로 정당화하고 있다. 우리는 정말 식량자급이 불가능할까? 70년대 우리나라의 식량자급률은 80% 정도였다. 그러나 80년대 우루과이라운드로 농산물수입자유화가 진행되면서 우리의 자급률은 떨어지기 시작했고 2020년대 들어서 21%까지 떨어졌다. 그동안 인구는 1975년 3470만명에서 2020년 5170만명으로 약 1700만명이 늘었다. 그런데 농업통계를 보면 수확량도 증가했다. 2010년 기준 쌀은 약 30% 늘었으며 채소와 과실은 4배 정도 늘었다. 다만 콩이나 고구마 등 몇 작물만이 줄었다. 그런데도 식량자급률은 왜 이렇게 낮아졌을까? 우리나라 국민은 도대체 얼마나 많이 먹는 것일까?

우리가 먹는 곡물양은 줄고 있다. 대신 고기양이 엄청 늘었다. 아래 1인 1일당 식품군별 섭취량 추이⁴⁾를 보면 확인이 가능하다. 그 말은 수입 농산물의 대부분이 사료로 쓰인다는 것이다. 거기다 더해서 국민들이 즐겨 찾는 식품이 식량이 아니라 기호식품이 대부분이라는 사실도 확인된다. 이 역시 아래 생산량 기준 국민 다소비식품 순위⁵⁾를 보면 확인이 가능하다. 우리의 식문화가 바뀐 것이다. 그런데 이 바뀐 식문화는 육류 선호문화이다. 그리고 이 육류선호문화는 그 중주국인 서양에서는 점점 기피하는 문화이기도 하다. 그러니 먹을거리를 위한 식량주권은 바로 식문화 개선이 우선되어야 한다. 그래서 식량주권운동은 문화운동이다.

그러나 이렇게 식문화를 바꾼다 하더라도 해결되지 않는 문제가 있다. 바로 식량에 대한 접근권이다. 식량에 대한 접근권은 식량이 충분히 생산되어도 그 소비가 제대로 분배되지 않으면 발생하는 문제이다.

4) 한국농촌경제연구원, 2019 식품수급표, 238쪽.

5) 농림축산식품부, 농림축산식품 주요통계, 2021, 491쪽.

1인 1일당 식품군별 섭취량 추이

단위: g

식품군	1990	1994	1998	2001	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
곡류	344.0	310.4	336.0	287.5	314.5	290.0	293.6	294.6	315.3	309.8	300.8	298.2	293.7	300.0	291.3	288.1	287.5	269.9
서당두	43.1	19.0	35.2	26.5	20.2	34.3	37.4	37.3	33.7	35.4	32.2	39.3	40.6	37.4	36.7	34.0	28.6	33.8
종채	-	-	7.3	10.9	7.3	8.1	7.7	7.7	9.7	10.5	10.1	12.3	11.6	12.3	10.6	10.6	9.9	9.9
육	58.1	33.9	30.5	31.5	38.7	37.7	37.1	35.4	36.2	39.1	36.8	37.4	35.8	34.8	34.2	33.6	34.1	33.6
소실	-	-	2.9	2.6	4.2	2.4	2.7	2.7	4.3	4.9	4.6	6.4	7.8	7.6	6.3	6.6	5.7	5.6
과실	281.0	275.7	283.6	295.3	330.4	283.4	302.2	295.6	305.9	300.3	297.7	304.8	313.9	296.8	284.3	287.4	271	280.9
육계	68.8	122.2	197.8	207.2	87.5	177.4	165.7	169.5	193.1	174.3	174.3	171.7	190.5	198.3	179.5	161.7	139.4	145.0
우유	47.3	55.7	67.8	91.4	89.8	88.6	83.7	86.1	105.0	105.4	110.1	112.7	108.1	109.6	121.5	118.8	121.8	126.2
계란	19.5	20.0	22.4	21.1	25.8	21.9	23.2	24.9	26.4	25.9	24.8	27.9	27.1	28.9	31.2	25.7	30.2	34.0
우유	52.2	65.7	86.9	84.6	90.5	90.6	98.1	101.2	116.4	108.8	107.9	111.4	102.3	101.6	101.3	104.6	106.9	100.5
어패	78.6	82.6	65.4	63.6	67.7	52.7	52.7	50.4	56.3	55.5	49.2	71.4	89.3	96.3	98.8	105.1	97.4	98.4
해조	6.0	7.4	7.7	9.0	8.5	6.3	5.4	4.8	4.6	3.8	4.9	12.7	22.4	27.5	27.9	27.7	25.3	25.8
조미료, 주음료	34.7	53.5	117.4	142.1	179.2	191.5	201.1	224.5	287.5	272.4	271.0	326.7	328.9	349.4	348.3	349.2	340	345.7
유지	6.0	7.7	7.6	9.8	9.1	7.4	7.9	7.6	8.4	8.6	8.0	8.7	8.7	8.8	7.0	6.9	6.7	6.8
기타	9.4	12.9	3.2	5.3	0.3	0.5	0.3	0.5	2.5	3.2	3.0	2.0	1.6	0.9	0.3	0.6	0.7	0.9
총계	1,048.0	1,067.0	1,271.7	1,288.5	1,273.6	1,292.9	1,318.8	1,343.2	1,505.3	1,457.8	1,435.5	1,543.8	1,582.3	1,610.2	1,579.5	1,560.6	1,505.2	1,517.0

자료: 연도별 「국민건강통계」, 질병관리본부.

생산량기준 국민다소비 식품 순위

(2020년)

순위	품목유형	식품군	생산량	국내판매액	수출액
			톤	천원	달러
1	유당면	면류	1,930,687	1,561,979,409	687,107,121
2	탄산음료류	음료류	1,869,210	2,055,651,037	50,278,582
3	밀가루류	농산가공식품류	1,824,346	998,775,780	17,121,610
4	맥주	주류	1,501,899	2,113,502,473	83,266,172
5	설탕류	당류	1,425,618	765,014,961	143,502,968
6	빵류	과자류, 빵류 또는 떡류	1,331,276	3,251,052,682	21,041,883
7	소주	주류	1,315,044	1,739,063,204	78,915,936
8	즉석섭취.편의식품류	즉석식품류	1,092,156	3,652,598,436	174,377,868
9	소스류	조미식품	1,048,180	3,148,424,364	137,221,653
10	기타음료	음료류	1,024,100	1,161,750,658	197,440,567
11	커피	음료류	853,251	2,717,986,555	169,375,931
12	식물성유지류	식용유지류	788,192	1,295,648,826	15,473,536
13	기타 농산가공품류	농산가공식품류	744,931	1,546,183,487	33,378,078
14	과일,채소류음료	음료류	622,936	797,099,664	44,807,426
15	절임류	절임류 또는 조림류	563,217	844,536,599	15,883,346
16	기타가공품	기타식품류	547,007	1,776,261,646	168,084,415
17	얼음류	빙과류	519,713	115,639,551	750
18	다류	음료류	488,646	1,048,550,082	86,290,920
19	김치류	절임류 또는 조림류	468,909	1,341,342,684	136,920,636
20	기타 수산물가공품	수산물가공식품류	466,920	2,628,842,703	315,511,207

자료 : 식품의약품안전처 식품 및 식품첨가물 생산실적

우리가 먹는 곡물량은 그다지 늘지 않았다. 대신 고기양이 엄청 늘었다. 그 말은 수입 농산물의 대부분이 사료로 쓰인다는 것이다. 거기다 더해서 국민들이 즐겨 찾는 식품이 식량이 아니라 기호식품이 대부분이라는 사실도 확인된다. 우리의 식문화가 바뀐 것이다. 그런데 이 바뀐 식문화는 육류선호문화이다. 그리고 이 육류선호문화는 그 중주국인 서양에서는 점점 기피하는 문화이기도 하다. 그러니 먹을거리를 위한 식량주권은 바로 식문화 개선이 우선되어야 한다. 그래서 식량주권운동은 문화운동이다.

그러나 이렇게 식문화를 바꾼다 하더라도 해결되지 않는 문제가 있다. 바로 식량에 대한 접근권이다. 식량에 대한 접근권은 식량이 충분히 생산되어도 그 소비가 제대로 분배되지 않으면 발생하는 문제이다.

2. 기후위기와 식량위기

식량안보와 스마트농업 등의 기술개발을 전제로 하는 농업정책의 문제점을 극복하면서 기후 위기의 문제도 해결하기 위해서는 기존의 방식이 아닌 새로운 방식의 해결책이 나와야 한다. 왜냐하면 식량 및 농업의 문제는 인류의 생존에 직접적인 영향을 미치는 문제이기 때문에 이를 온실가스 배출의 중요한 원인으로 평가하여 과도하게 온실가스 감축 등의 대상으로 삼는 것은 한계가 있다. 우리가 비아캄페시나의 성명에 주목하는 이유가 여기에 있다. 비아캄페시나는 성명에서 다음과 같이 밝혔다.

“기후 정의를 달성하기 위한 경로는 위기를 일으킨 경로와 근본적으로 달라야 한다. 농민의 농생태학과 식량주권은 '세계를 먹여 살리고 지구를 식힐' 수 있다! 이것들은 배출량을 줄이고 사회 정의, 사람과 지구의 권리를 실현할 수 있는 매우 실질적인 가능성을 제공한다. 농민의 농생태학을 이용하여 가족농·소농이 공급하는 식량주권과 지역화된 체계를 기반으로 한 식량체계는 기업이 판매하는 잘못된 해결책보다 훨씬 더 빠르고 극적으로 탄소 배출량을 줄이면서 사회를 진정으로 변화시킬 수 있다. 이 모든 것은 탄소 상품화 없이 수행될 수 있으며 동시에 빈곤, 기아 및 폭력에 대한 풀뿌리 민주적 해결책을 강화하는 데 기여한다.”⁶⁾

비아캄페시나가 1996년 식량주권을 선언한 이후 많은 나라에서 식량주권을 중심으로 식량 문제를 고민하기 시작했다. 식량주권은 식량 문제만을 해결하는 것이 아니라 전체 농업생태계를 바꿈으로써 기후 위기를 야기하는 원인들도 해소할 수 있다. 식량주권은 식량에 관한 것을 스스로 결정할 권리를 의미하는 것으로 식량주권을 위한 운동은 각 나라마다 다양하게 나타나지만 대체로 공통적인 특징이 몇 가지 있다.⁷⁾ 첫째, 농업이 WTO 하에서의 여타의 협정에서 협상대상이 되어서는 안된다는 점이다. 둘째, 농업정책 수단은 각국이 자유롭게 선택해야 한다는 점이다. 셋째, 유전자조작농산물 등과 같은 잠재적 위험을 가진 기술을 거부한다는 점이다. 이 세 가지는 현재의 기후 위기 대안으로 제시되고 있는 식량안보와 기후스마트농업에 대한 문제에도 그대로 적용된다. WTO 하의 무역대상으로 삼는 문제와 식량안보의 문제가 동일한 문제제기이고, 농업정책 수단과 기술의 문제와 기후스마트농업의 문제가 동일한 문제제기이기 때문이다. 따라서 식량주권의 문제는 기후 위기의 문제를 해결하는 데에도 중요하게 다뤄져야 한다.

3. 기후위기대응에서의 농업/식량문제

최근 발표한 IPCC 기후변화관련 보고서에서 농업/식량부분과 관련하여 대응방안 등을 모색한 내용을 정리하면 다음과 같다.

6) La Via Campesina, "Land Workers of the World Unite! Food Sovereignty for Climate Justice Now!", 2021. 10.25.에서 발췌.

<<https://viacampesina.org/en/land-workers-of-the-world-unite-food-sovereignty-for-climate-justice-now/>>

7) 김은진, “식량권과 식품안전”, 「원광법학」 제24권 제4호, 원광대학교 법학연구소, 2008, 128쪽.

1) 제5차 보고서

IPCC는 유엔환경계획(United Nations Environment Programme, UNEP)과 세계기상기구(World Meteorological Organization, WMO)가 1988년 유엔총회결정⁸⁾에 따라 공동으로 설립한 기구이다. IPCC는 현재까지 다섯 차례의 기후변화 평가보고서(1990년, 1995년, 2001년, 2007년, 2014년)를 제출했다. 제출된 보고서는 공통적으로 온실가스 등으로 인한 지구온도의 상승에 따른 기후변화문제를 지적했다. 가장 최근의 보고서인 제5차보고서에서는 부문별로 적응방안과 완화방안을 제시하고 있는데 농업과 식량에 관한 적응방안을 다음과 같이 제시하고 있다.

“농업 부문에서 이루어지는 적응에는 기술적 대응, 신용거래 및 기타 주요 생산 자원에 대한 영세농의 접근확대, 지자체 및 지역 단위 제도 강화, 그리고 무역개혁을 통한 시장 접근성 개선이 있다. 식량 생산 감소 및 품질 저하에 대응하기 위해서는 이산화탄소, 고온 그리고 가뭄에 적응할 수 있는 새로운 품종을 개발하고 기후 위험 관리 역량을 강화하며 토지 이용 변화에 따른 경제적 영향을 완화시켜야 한다. 이와 함께 소규모 영농에 대한 재정적 지원과 투자를 늘리는 것이 필요하다. 농산물 시장을 확대하고 전세계 무역 체계의 예측성 및 신뢰성을 개선하여 전세계 농작물 시장의 변동성을 감소시킬 수 있으며 기후변화에 의한 식량 공급 부족을 효율적으로 관리할 수 있다.”⁹⁾

또한 기후변화의 완화방안으로는 다음과 같이 제시하고 있다.

“농업 부문에서 가장 비용효과적인 완화 방안으로는 경작지 관리, 방목지 관리 및 유기 토양 복원이 있다. 산림의 전체 완화 잠재력 중 약 1/3을 실현하는 데에는 이산화탄소 상당량 1 톤 당 약 20 달러가 소요된다. 다소 불확실하지만, 식이 습관을 변화시키고 식량 공급망에서의 손실을 줄이는 등의 수요 측면 완화 방안을 추진함으로써, 식량 생산 부문에서 발생하는 온실가스 배출량을 잠재적으로 상당량 줄일 수 있다.”¹⁰⁾

이 보고서에서도 드러나듯이 1992년의 기후변화협약 채택을 계기로 두드러지게 나타난 자유무역과 기후변화, 자유무역과 환경·생태계간의 갈등이라는 문제에서 여전히 자유무역이 중요한 자리를 차지하고 있다. 결국 이 문제는 각국의 기후변화문제 해결을 위한 다양한 국내법적 조치와 세계무역기구(WTO)간의 대립으로 나타나며¹¹⁾ 그 결과가 기후 위기로 나타나게 되었다. 이는 기후변화협약 이후 다양한 노력에도 불구하고 무역으로 인한 온실가스 증가는 계속되고 있고 지구온난화문제는 완화되지 않고 있다는 점에

8) UN General Assembly Resolution 43/53 of 6 December 1988.

9) IPCC, 2014: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151pp.; 기상청 번역, 「기후변화 2014 종합보고서」, 2015, p.102.

10) 기상청 번역, 앞의 보고서, p.107.

11) 다양한 대립유형에 관해서는 이찬송/윤순진, “기후변화의 국제정치경제 : 기후변화레짐 내 환경-무역 갈등”. 「한국사회와 행정연구」 제21권 제3호, 서울행정학회, 2010, 163-193쪽 참조.

서도 확인할 수 있다. 예컨대 한 연구결과에 따르면 미국으로부터 수입되는 밀을 국내에서 생산한 밀로 대체하는 경우 발생하는 온실가스를 약 17-24% 저감시킨다고 한다.¹²⁾ 즉, 무역 대신 자급률을 높이는 만큼 온실가스저감의 효과를 얻을 수 있음을 알 수 있다.

따라서 기후 위기에 따른 대응방안을 마련하기 위해서는 다양한 부문에서 경제적 자립을 위한 방안이 모색되어야 한다.

2) IPCC 특별보고서

2014년 제5차 보고서 이후 기후변화로 인한 다양한 문제들이 3개의 특별보고서로 제출되거나 실무그룹 보고서로 제출되었다. 첫 번째는 2018년 발표된 IPCC의 ‘지구온난화 1.5°C 특별보고서’이다. 이 보고서는 지구 평균기온이 산업화 이전(1850~1900년) 대비 상승폭을 1.5°C 이내로 억제하기 위해서는 2030년까지 이산화탄소 배출량을 2010년 대비 최소 45% 이상 감축하여야 하고, 2050년에는 탄소중립을 달성해야 한다는 목표를 제시하였다.¹³⁾

2019년에는 나머지 두 개의 특별보고서가 제출되었는데 하나는 ‘기후변화와 토지에 관한 특별보고서’이고 다른 하나는 ‘해양과 빙권에 관한 특별보고서’이다. 이 가운데 기후변화와 토지에 관한 보고서가 기후변화가 땅에 미치는 영향으로서 식량안보의 문제를 중요하게 지적하고 있다.¹⁴⁾ 이 보고서는 맥락과 배경, 토지-기후 상호작용, 사막화, 토지 질의 저하, 식량안보, 연계, 지속가능한 발전과 관련한 위험 관리와 의사 결정으로 구성되어 있는데 이 가운데 식량안보에 관한 내용을 정리하면 다음과 같다(표1 참조).¹⁵⁾ 기후변화가 식량안보에 미치는 영향을 4가지로 설명하고 있는데 가용성이라 함은 농업생산을 통한 식량공급의 양적인 면을 의미한다. 접근성이라 함은 생산량 감소로 인하여 식량가격이 오를 경우 구매능력을 의미한다. 활용성은 식량생산 및 소비에서의 질적인 면을 의미한다. 안정성은 기후변화로 인하여 식량 소비가 안정적으로 제공되는 것을 의미한다. 즉, 식량안보는 생산에서부터 소비에 이르기까지 양적으로나 질적으로나 적절하여야 하고 이것이 모든 사람에게 안정적으로 공급되어야 한다는 것을 의미한다.¹⁶⁾ 이는 2004년에 FAO가 발표한 ‘식량안보에 관한 가이드라인’¹⁷⁾과 동일한 기준을 기후변화에 관한 문제에서도 그대로 적용하고 있음을 의미한다.

12) 김찬우/김솔희/정찬훈/서교, “푸드마일을 고려한 주요수입곡물의 운송단계별 환경영향 및 저감방안 분석”, 「한국농공학회논문집」 제60권 제3호, 한국농공학회, 2018, 59쪽.

13) 기상청, 「「지구온난화 1.5°C 특별보고서」 해설서」, 기상청 기후변화감시과, 2020, 24쪽.

14) 기상청, 「기후변화와 토지 특별보고서 정책결정자를 위한 요약본」, 2019, 7-8쪽.

15) 임송수, “기후변화와 식량안보”. 「세계농업」 제232권, 한국농촌경제연구원, 2019.12. 111쪽.

16) FAO/IFAD/WFP. 「The State of Food Insecurity in the World 2013. The multiple dimensions of food security」, Rome, FAO, 2013, pp.18-23.

17) FAO, 「Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security」, (Nov. 2004).

식량안보의 축	기후변화 영향 사례	적응-감축 사례
가용성 · 식량 생산과 더불어 저장, 가공, 분배, 판매, 교환을 통해 사용에 대비한 준비	작물과 축산체계 아래 단위 감소와 병해충 증가	적응 방식 개발
	꽃가루 매개자 부족과 병해충으로 인한 단위 감소	신기술, 신품종 및 간과했던 품종 채택
	기후변화로 인한 식량 저장과 운송 네트워크 교란	낭비 감소와 섭취방식 조정을 통한 식량 수요 감축
	-	작물 단위와 가축 생산성 격차의 축소
접근성 · 가격효과를 포함한 식량 획득 능력	-	유통체계를 포함한 위험 관리와 금융보험
	단위 감소, 농업인의 삶 변화, 식량구매 능력의 제약	탄력 있는 삶을 가꾸기 위한 통합적인 농업 방식
	가격 상승과 폭동이 식량 구매에 필요한 자원 부족으로 인한 저소득 소비자, 특히 여성과 어린이에 미치는 영향	감모나 손실 감소를 포함한 향상된 공급망 효율
활용성 · 영양, 요리, 건강을 통한 식량 잠재력 성취	증가한 극한 현상이 식량 공급과 농산물 무역 교란 및 운송 허부구조에 미치는 영향	더욱 기후 복원형의 식량체계, 공급망 단축, 섭취방식 변화, 시장 변화
	증가하는 미생물과 독성이 식품안전에 미치는 영향	향상된 저장과 콜드체인
안정성 · 식량에 대한 교란 없는 지속적인 공급과 접근	대기권 이산화탄소의 증가로 인한 영양의 질 감소	적응적인 작물과 가축 품종, 건강한 식생활, 나은 보전
	홍수 위험의 증가로 설사와 다른 전염성 질병에 대한 노출 증대	-
4대 축의 상호작용에서 나타난 종합적인 체계적 영향	극한 현상의 빈도와 강도의 증가로 인한 식량 불안정성 증대, 식량 가격의 증가와 폭동, 농업 소득의 불안정성	통합된 체계와 방식, 다각화된 지역 농업, 허부구조 투자, 시장과 무역의 조정, 식량 손실과 낭비 감축 등을 통한 복원력
	이주와 갈등을 촉발하는 작물 실패의 확산	극한 현상에 대응하는 농업인을 위한 작물 보험
	-	탄력적인 체계 개발을 위한 능력 형성
4대 축의 상호작용에서 나타난 종합적인 체계적 영향	식량체계로서 증가하는 영양 결핍이 기후 변화 때문에 영향을 받는 것	공급 측 감축, 낭비 감소, 섭취방식 변화 등 증가한 식량체계 생산성과 효율성
	일부 작물에 제한된 적응에만 초점을 맞추어서 증가하는 비만과 병구	증가한 건강한 식량 생산과 감소한 에너지 집약적 상품의 소비
	증가하는 환경의 질 저하와 온실가스 배출	온실가스 감축, 복원력 조성, 기후변화에 적응을 통한 기후 스마트 식량체계의 개발
	토지에 기초한 이주처럼 토지와 천연자원의 경쟁 때문에 증가하는 식량 불안정	식량 원조를 포함하여 성과 평등을 고려한 거버넌스와 제도적 대응

(표 7) 식량안보와 식품체계 및 기후변화의 관계

3) 2021 실무그룹 보고서

2021년 8월에 발표된 ‘IPCC 제6차 평가보고서(제1실무그룹 보고서)’는 인간에 의한 지구온난화는 명백한(unequivocal) 사실이며, 기후변화는 광범위하고 빠르게 진행되고 있다고 결론을 내리고 있다.¹⁸⁾ 현재와 같은 수준의 온실가스 배출이 지속된다면, 2018년 보고서의 예측보다 10년 빠른 2021~2040년 기간에 1.5°C 이상 상승할 위험이 있다며 인류가 기후 위기 위험에 대응할 수 있는 시간이 얼마 남지 않았음을 경고하였다. 이에 따라 각국은 탄소중립에 관한 계획을 세우고 있다. 2019년 칠레를 시작으로 ‘기후목표상향동맹(Climate Ambition Alliance)’를 발족하였고 2021년 10월 기준 136개국, 4,468개 기업이 참여하고 있다.¹⁹⁾ 또한 탄소중립을 선언하는 나라들도 점차 늘고 있는데 EU, 중국을 비롯하여 기후변화협약 당사국이 아닌 미국까지 포함되었으며 우리나라도 2020년 탄소중립계획을 발표하였다.

18) 기상청, 「기후변화 2021 과학적 근거; 정책결정자를 위한 요약본」, 2021, 5쪽.

19) 2050 탄소중립위원회, 「2050 탄소중립 시나리오」, 2021, 10쪽.

III. 식량문제를 다루는 다양한 관점들

1. 기존의 분석틀²⁰⁾

1) 기술 중심의 분석

기술 중심의 분석은 식량 가용성에 중점을 둔다. 세계 식량문제를 가용성 문제로 모든 사람을 공급하기에 식량이 충분하지 않다는 것을 전제로 한다. 이 경우 문제에 대한 명확하고 분명한 답은 식량의 물리적 비축을 늘리는 것이다. 그것은 생산의 문제이자 기술의 문제로 무엇보다도 자연과학이 가장 잘 다루는 기술적인 문제이다.

이 분석방식은 식량문제의 해결을 주로 농업과학에 중점을 둔다. 농업과학자들은 차례로 관개와 같은 방법을 통하거나, 또는 다른 종을 심는 것과 같은 생태계에 적응하는 것으로 수확량을 늘리는 데 중점을 둔다. 그들은 또한 강도와 노력 면에서 인간 노동의 필요성을 줄이는 새로운 식품 생산법을 개발하는 것을 목표로 한다. 마칩내는 비료, 해충 침입에 저항하는 식물의 유전자변형, 제초제 등과 같은 새롭고 대체적인 물리적 투입물을 연구한다. 확실히 농업 과학의 역사적 혁신 없이는 인구를 먹여 살리는 것이 불가능할 것이다.

농업 연구의 대부분은 미국, 캐나다, 호주와 같이 지리적으로 넓은 서구국가에 위치한, 크고 기업 자금을 지원받는 대학 연구 센터에서 수행된다. 이 연구는 낮은 인적 노동 투입과 높은 수준의 합성 투입물로 높은 수확량을 목표로 한다. 고도로 산업화되고 상업적으로 주도되는 농업과 결합하는 모델이다. 다국적 기업은 이익은 고려하지 않고 이익을 사유화하고 제품을 착취하기 위해 공립 대학 및 공공 연구 기관에서 프로젝트에 자금을 지원한다.

산업화된 농업은 북미의 넓은 중앙 평야, 우크라이나 및 러시아 대초원, 호주 일부, 아르헨티나의 팜파스 지역과 같은 특정 지리적 위치에도 매우 적합하다. 또한 높은 수준의 수동 투입에 의존하는 노동 집약적 농업에는 적합하지 않고 노동력이 부족하고 비싼 특정 사회적 상황에도 적합하다.

그러나 이 기술 중심 분석이 주장하는 불충분한 양의 식량 생산이 세계 기아와 식량 불안정의 주요 원인이라는 견해를 데이터가 뒷받침하지 않는다는 것이다. 또한 농업과학에만 집중하는 것은 환경적 피해 이상으로 심각하게 해로운 사회적 영향을 초래한다. 즉, 전통지식, 농민 및 생산과정을 무시함으로써 지역 생산자와 소비자의 권한을 약화시킬 잠재성이 있다.

농업과학의 긍정적인 성과에도 불구하고 글로벌 식량 공급, 자연 환경 보존, 사회적 조건 또는 지역 조건에 관심을 두지 않는 산업적 농업은 연구의 초점이 다국적 기업에서 나온다는 것이다. 결과적으로 농업과학기술과 해법의 균형은 식량안보를 포괄하는

20) 식량위기의 분석틀에 관해서는 Benedict Sheehy/Ying Chen, "Let Them Eat Rights: Re-Framing the Food Insecurity Problem Using a Rights-Based Approach", 43 Mich. J. Int'l L. 631, 2022, pp.635-653을 요약, 발췌하였음.

공동의 글로벌 선(good)에 덜 치우쳐지고 민간(기업)의 이익 중심 의제에 더 치우치는 경향이 있다.

2) 경제 중심의 분석

경제 중심의 분석은 글로벌 식량문제에 대한 솔루션으로 경제적 자원과 체계에 관심을 집중한다. 경제학자들은 글로벌 식량 불안정이 기술적인 문제나 생산 문제가 아니라 경제적 접근성과 경제성의 문제, 즉 접근성의 문제라고 지적한다. 식량문제는 세계적인 식량 부족의 결과가 아니며 세상에는 이 지구상의 모든 사람이 먹을 수 있는 충분한 식량이 있다는 것을 전제로 한다.²¹⁾ ” 경제적 자원의 부족, 즉, 부적절하게 분배된 경제적 자원은 식량문제에서 중요한 요소이다. 그러나 낮은 경제 발전과 식량불안정 간의 관계는 일대일 관계가 아니다. 시장이 가장 큰 수요/수요에 따라 재정 자원을 할당하도록 작동한다는 것이 전제가 되어야 하기 때문이다. 따라서 경제성장은 단순히 경제성장만이 아니라 지속 가능하고 널리 공유되는 성장을 통한 기아와 빈곤이 감소를 통해서 식량문제를 해결할 수 있다. 예컨대 세계은행이나 국제 통화 기금(“IMF”)과 같은 기관이 정부에 지침, 정책 권장 사항 및 엄격한 규칙을 제공하지만 이는 권리에 기반한 접근 방식을 취하지 않거나, 식량권과 일치하는 방식으로 식량문제를 다루지 않는 경우가 많다.

세계식량문제는 장기적으로 안정적인 생산 수단, 상품, 공정하고 효과적인 분배를 요구하지만 시장은 식량 생산 및 글로벌 식량 안보를 위해 설계되지 않았으며 이러한 것에 관심도 없고 궁극적으로 이윤에만 관심이 있다. 즉, 세계 식량 안보에 대한 영구적인 해법에 필요한 장기 계획에 적대적이다. 따라서 사적 이익을 우선시하는 글로벌 금융에 의존하여 글로벌 식량 안보라는 공익을 달성하는 데 필요한 제품에 제한된 자원을 할당하는 것은 부적절하다.

더 나아가, 고도로 기계화된 산업적 농업은 비용 구조 때문에 규모의 경제 투입에 적합하고 대량 생산으로 발생하는 적은 이윤에 의존하지만 .소규모 농업이 세계시장에서 쉽게 대체할 수 있는 환금 작물보다 지역 사회, 문화 및 생태학적 필요에 더 적합한 상황에서는 소규모 모델이 글로벌 금융이 선호하는 확장 모델보다 더 많은 식량 안보를 제공한다. 게다가, 글로벌 금융이 환금작물로 전환할 수 있는 경제 부문을 발견하면, 통합해서 대규모 산업 농장을 만들려고 한다. 그 결과 실업, 경제적 불안정, 그리고 지역 주민들이 스스로 먹고 살 수 없게 된다.

농업에 대한 투자는 빈곤을 줄이고 기아를 퇴치하는 데 필수적이다. 그러나 개발 도상국의 농업은 정부, 기부자 및 민간 부문에 의해 등한시되어 식량안보와 농촌 생계에 해로운 영향을 미쳤다. 시장이 부자와 권력자가 약자와 궁핍한 사람들을 착취하도록 허용하는 제도가 아니라 최적의 자원 할당자라면, 세계식량문제는 존재하지 않아야 한다.

효율성과 사적 이익은 경제학의 유일한 목표이기 때문에 자원의 평등한 분배라는 정

21) Kaitlin Y. Cordes/Anna Bulman, “Corporate Agricultural Investment and the Right to Food: Addressing Disparate Protections and Promoting Rights-Consistent Outcomes”, 20 UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff. 87, 2016, p.89.

의 문제에 대한 관심을 상당 부분 배제했다. 따라서 식량 안보 문제를 해결하는 데 적합하지 않다.

3) 영업 중심의 분석

영업 중심의 분석은 민간, 다국적영리기관 중심의 분석방식이다. 이 분석은 반규제적이고, 식량과 권리와 의무에 대한 법적 또는 도덕적 약속보다는 금융과 상품시장에 의해 주도된다. 즉, 정부는 빠지고 시장에 맡기라는 것이 핵심이다. 영업은 시장에 어떤 영향을 미치건 말건 수익을 증가시키는 모든 규제를 강력하게 지지하는 반면, 어떤 식으로든 이익을 감소시키는 규제에 대해 공개적으로 적대감을 가지고 있다. 다국적 기업은 규모의 경제를 기반으로 운영되며, 이는 가족 또는 마을 규모보다는 산업 규모에서 가장 잘 작동하는 전략이다. 다국적 기업은 제품에 대한 새로운 시장을 창출하고, 축소된 제품 제공 간의 수요를 생성 및 통합하고, 제품의 표준화를 통해 이익을 얻는다. 다국적 기업은 마케팅, 현지 생산자 억압을 통한 경쟁 감소, 경쟁사 인수, 시장 장악력 강화 등 이러한 전략을 수행하기 위해 다양한 방법을 사용한다. 다국적기업의 이러한 목표와 전략은 글로벌 식품공급망에서 명확히 보인다.

다국적 기업은 생산 및 유통 측면에서 글로벌 식량문제에 결정적으로 연루되어 있다. 식품 및 농업 부문에서, 약 열개의 기업이 상업용 종자 시장, 글로벌 살충제 시장 및 식품 소매업체를 통제하고 독점하고 있다. 이러한 다국적 기업은 글로벌 식품의 가용성, 적정성 및 접근성과 글로벌 식품 불안정성에 대해 매우 큰 책임이 있다.

생산 측면에서, 다국적 기업은 농업 투입물의 공급, 농업 산출물의 생산 및 가공, 그리고 식품의 유통 및 소매를 지배한다. 따라서 다국적 기업은 생산에 대한 막대한 통제권을 가지고 있다. 다국적기업이 제공하는 제한된 범위의 제품이 바람직하다고 생산자를 설득하고 제한된 범위의 투입물을 제공함으로써, 그들은 산출물로서의 작물에 대한 표준을 설정할 수 있다. 다국적기업이 작물 유형, 생산 방법 및 투입물의 표준화에 더 깊이 관여하면 수요를 더욱 안정시키고 경쟁을 감소시키기 때문에 궁극적으로 산업 규모에서 수행될 때만 비용 효율적이며 소규모 생산자와 자급자족 농민을 배제한다. 다국적 기업이 농업 투입물을 개발하고 제공함에 따라, 다국적 기업의 비즈니스 모델과 수익성 의제에 적합한 제품만 공급되고 글로벌 공급망에 투입된다. 중요한 것은, 소수의 작물만이 다국적 기업에 의해 개발되고 재배되어 왔다는 것이다. 이 전략은, 다국적 기업에 유리하지만, 세계식량안보를 위협에 빠뜨린다. 방치되거나 버려진 다른 잠재적인 식량 작물들이 지구 온난화로 인한 문제에 더 적합한 바로 그 작물들일 수 있다. 불행히도, 현재의 이러한 작물에 대한 투자와 연구 부족은 다국적 기업의 단기적 이해관계를 충족시킨다.

이익에 중점을 둔 다국적 기업은 인간의 영양 요구나 공공복지는 고려하지 않고 운영한다. 지방과 설탕이 많이 함유된 칼로리 밀도가 높은 음식에 대한 인간의 성향은 진화적(evolutionary) 발전이다. 다국적 기업은 이러한 진화적 발전을 이용하여 낮은 비용과 높은 이윤으로 지방과 설탕 함량이 높은 식품을 생산할 수 있다. 식품 산업은, 건강에 초점을 맞추는 것이 수요를 유도하는 데 덜 효과적인 방법이기 때문에, 건강 측면이나

식품의 “적정성”에 초점을 맞추지 않는다. 그보다는, 업계는 음식을 더 끌리게 만들기 위해 과도한 수준의 지방, 설탕 및 소금과 같은 건강에 좋지않은 물질을 과도하게 추가하는 것을 선택한다. 이 전술은 식품 산업에서 시장 점유율을 구축하기 위한 많은 다국적기업전략의 특징이 되었다. 마지막으로, 글로벌 공급망에 투입되는 대부분의 농식품은 식품가공 대기업의 공급망을 통해 가공되기 때문에, 적정성과 관련된 문제는 다국적기업 및 해당 공급망의 렌즈를 통해 다국적 기업 대리인에 의해 좌우된다.

상업적 분석의 가장 큰 문제는 다국적 기업이 정치에 관여하는 것이다. 다국적기업의 사적 정치는 특정산업에 자원을 할당이나, 그들이 선호하는 수익성 있는 해법을 지지하는 측에 로비를 할 수 있다. 일언 방식으로 세계 식량공급을 규제한다. 초국적 기업이 세계 식량 정책이 형성되는 방식과, 식량의 접근성, 가용성, 적정성 및 지속 가능성에 중대한 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 국제적 및 국가적 수준에서 법률 및 정책 결정 과정에 상당한 영향을 미친다. 사적 정치는 옥스팜과 같은 NGO, “돌고래 안전(dolphin-safe)” 참치와 같은 특정 의제까지도 장악한다. 따라서 다국적기업은 글로벌 식량문제에 대한 해법을 제공하는 데 적합하지 않다.

4) 소결

이상의 분석들은 다음의 한계가 있다. 첫째, 식량문제를 이해하기 위한 일반적 분석들은 고려되는 문제의 범위를 제한하고 결과적으로 이 복잡한 문제에 대해 제안 및 개발될 해법을 제한한다. 둘째, 기술, 경제 및 상업 중심의 분석들에서 제공되는 해법은 인권중심의 분석이 없이는 해법으로는 부적절하거나 불완전하거나 사실적으로 부정확하다. 이러한 한계에 대한 증거는 영양실조와 세계 식량 불안정의 수준이 더 광범위하게 증가하는 데서 볼 수 있다.

그렇다고 이러한 분석들이 다 틀린 것도 아니다. 다만 모두 완전하거나 포괄적인 접근 방식이 되지는 못한다. 이유는 두 가지이다. 첫째, 모든 복잡한 문제에 대해 명확하고 간단한 답이 있지만 그것은 틀린 답이라는 오류에 빠진다. 식량문제처럼 복잡한 문제가 바로 그것이다. 둘째, 각 분석들은 부적절한 기본 초점이나 가치 구조로 시작된다. MNC 공급망에 쉽게 연결되는 산업화된 농업에 적합한 선별된 제품의 단일 재배처럼 생산, 가공 및 유통의 한계에 초점을 맞추는 것은 생산 실패가 문제라는 잘못된 가정에 근거한다. 다국적 기업이 후원하는 연구는 시장을 확장하고 비용을 절감하며 수익성을 높이려는 다국적 기업을 위한 해법에 불과한 농업과학 해법에 고착되어 있다. 마찬가지로 인간 사회의 불가피한 부분, 즉 경제적 자원의 불평등과 사회적 비용을 다루지 못한다. 근본적인 문제인 식량 접근성에서 시작하여 그것을 재산권으로 해석하는 경제학은 인간의 생존을 재산권보다 앞서는 더 근본적인 권리로 설정하지 않는 근본적인 오류를 범하고 있다. 우리에게 새로운 분석들이 필요하다. 바로 민주주의의 관점에서 인권으로 접근하는 것이다.

2. 새로운 분석틀로서의 인권 중심의 분석²²⁾

인권 기반 접근 방식은 자금은 부족하지만 공공지향적인 농업과학연구소, 개별자원, 불완전한 글로벌 금융시장의 작동 또는 연구소에 대한 다국적 기업의 사적 후원 지출 규모에 의존하지 않고, 광범위하고 보편적인 시각을 제공한다. 그보다는 식품과 식품이 만들어내는 인간의 존엄성은 우선 다국적기업의 이윤 증대를 위해 과학적으로 강화되는 단순한 상품이 아니라는 점을 첫째로 인정한다. 인권 기반 접근 방식은 식량문제를 시장, 자선 단체 또는 정부의 변덕에 맡길 수 없다는 인식이기도 하다.

인권 기반 접근 방식은 기본적인 통찰력을 보여준다. 즉, 식량은 무엇보다도 형평성 문제라는 것이다. 모두를 위한 충분한 식량 자원이 있는 세계에서 기아는 인간의 분배 실패에서 비롯된다. 시장과 다국적기업은 세계 식량문제를 보장하는 임무에 부적절하다.

가장 중요한 공적 권리 중 하나인 식량에 대한 권리는 세계 무역 기구(WTO) 및 기타 재정 지향적인 포럼에서 정책입안자 및 기업 이해관계자의 반대에 부딪힌다. 농업 과학, 글로벌 금융기관, 다국적기업이 지배하는 담론에서 인권에 대한 관심이 충분하지 않다. 세계화의 결과 중 하나는 글로벌 사회라고 불리는 것의 확산과 침투가 증가했다는 것이다. 정부와 국민 사이의 다양한 갈등, 불일치에도 불구하고, 개인의 일상적 필요에 대한 도덕적 요구가 집단 기반 갈등을 대체한다. 따라서 글로벌 식량안보를 창출하기 위한 경로로서 법적 권리 제도를 재검토하는 것이 가장 적절하다. 재산권과 달리 인권은 대체할 수도 없고 양도할 수도 없다. 관점을 인권으로 전환함으로써 세계 식량문제는 확연히 다른 의미를 갖게 된다. 경제적 이윤규범에 기초하여 식량을 생산·유통하는 것이 아니라, 인권적 접근은 인간의 양도할 수 없는 권리에 기초하여 식량을 생산·유통하는 것이다. 식량은 자산 기반이 아닌 형평성 기반으로 우선 분배되도록 해야 한다.

3. 다양한 개념

1) 식량권

1948년의 UN의 세계인권선언 제25조는 가족의 건강과 안녕을 위한 권리의 하나로서 식량권을 포함하고 있다. 이후 1963년 ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)’에서도 적절한 식량을 보장해주도록 하였다. 그 외에도 여러 차례 식량에 관한 권리를 인정하는 국제적인 규약이나 선언이 있었다.²³⁾ 그러나 실제 식량권에 관한 관심은 1996년의 세계식량정상회의에서 비롯되었으며 2004년 FAO가 식량권에 대한 가이드라인을 발표함으로써 국제적인 화두로 등장하였다.²⁴⁾

이 가이드라인을 발표하기 전인 2002년에 UN특별보고관은 “충분한 식량권은 모든 인간에게 생래적인 인권으로서 식량에 대한 접근성은 직접적으로나 구매할 수 있는 경

22) Benedict Sheehy/Ying Chen, *supra* note 21, pp.653-657 요약, 발췌하였음.

23) Marsha A. Echols, "Paths To Local Food Security: A Right To Food, A Commitment To Trade", 40 Vand. J. Transnat'l L. 1115, 2007, pp.1116-1117 참조.

24) Chris Downes, "Must the Losers of Free Trade Go Hungry? Reconciling WTO Obligations and the Right to Food", 47 Va. J. Int'l L. 619, 2007, p.624.

제적 능력으로나 규칙적, 영구적이고 제한 없어야 하는 것이다. 또한 소비자가 속한 사회의 문화적 전통에 부합하고 물리적으로나 정신적으로, 개인적으로나 집단적으로, 생존에 대한 위협이 없을 정도로 질적으로나 양적으로 적절하고 충분하게 보장되어야 한다.” 고 정의하였다.²⁵⁾

이 정의에 따라 2년간 가이드라인을 준비한 FAO는 2004년 11월 제127차 FAO위원회에서 ‘자발적인 가이드라인(Voluntary Guidelines)’ 을 채택하였다. 이 가이드라인은 국가 차원에서의 식량안보를 위한 기준으로서 법적인 문제, 국가 정책적인 문제, 시장경제적인 측면에서의 문제, 영양적인 문제, 교육 및 여성 등의 약자의 권리 등의 내용을 포함하고 있다. 또한 기아에 대한 국제적인 차원에서의 구호문제까지 포함하고 있다.²⁶⁾

식량권에 대한 이 가이드라인을 통하여 FAO는 식량의 문제는 국가안보에 준하는 문제로 취급하게 되었다. 즉, 식량권의 기준이 식량안보에 있다는 것을 명확히 하였다. 세계 인구 가운데 800만 명 이상의 인구가 기아로 고통받고 있고 영양실조가 최소한 22개 이상의 국가에서 국가적인 문제로 나타나고 있는 현실에 대한 타개책으로 마련된 것이다. 따라서 식량의 질과 양을 보장해야 하는 것이 식량안보이며 식량권의 핵심적인 내용이다.²⁷⁾

2) 식량안보

FAO의 가이드라인이 가지는 가장 큰 특징은 식량권을 식량안보의 관점에서 다루고 있다는 것이다.²⁸⁾ FAO가 말하는 식량안보는 모든 인간이 항상 충분하고 안전하며 영양면에서도 충족이 가능한 식량을 확보하는 것을 의미하며 이를 위해서는 4가지 조건이 충족되어야 한다.²⁹⁾ 첫째, 식량공급이 원활하여야 한다. 둘째, 식량공급은 변동없이 안정적이어야 한다. 셋째, 식량에 관한 접근성이 보장되어야 한다. 넷째, 질적으로 안전한 식량이 보장되어야 한다. 그리고 이 식량안보에 관한 조건이 구체화한 것이 바로 앞에서 언급한 2004년의 가이드라인이다.

또한 2010년, 유엔 인권고등판무관(OHCHR)과 유엔식량농업기구(FAO)는 공동으로 세계 식량불안정은 세 가지 측면을 가지고 있다고 발표했다.³⁰⁾ 이는 “가용성(Availability), 접근성(Accessibility) 및 적정성(Adequacy)”의 문제이다. “가용성”은 다음 두 가지 면을 포함한다: “식량은 식량 생산, 토지 경작 또는 축산업, 또는 낚시, 사냥 또는 채집과 같은 식량을 얻는 다른 방법을 통해 자연 자원에서 얻을 수 있어야 하고;” 또한 “시장과 상점에서 판매 가능”해야 한다. “접근성”은 경제적 접근성과 적절한 가격(Affordability), 그리고 음식에 대한 물리적 접근성이라는 두 가지 측면에 달려 있다. “

25) <http://www.fao.org/righttofood/principles_en.htm>

26) FAO, 「Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security」, (Nov. 2004).

27) Chris Downes, "Must the Losers of Free Trade Go Hungry? Reconciling WTO Obligations and the Right to Food", 47 Va. J. Int'l L. 619, 2007, pp.637.

28) 이는 1996년 FAO가 세계식량정상회의에 따른 선언문 ‘세계식량안보를 위한 로마선언(Rome Declaration on World Food Security)’에서도 확인할 수 있다.

29) FAO, Special Program for Food Security Homepage, Frequently Asked Questions No.3. <<http://www.fao.org/spfs/about-spfs/frequently-asked-questions-spfs/en/>>

30) OHCHR/FAO, Fact Sheet No. 34: The Right to Adequate Food, 2010.

< <https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-34-right-adequate-food>>

적절성“은 안전한 식품, 개인의 식이 요건 및 문화적 요구 사항의 세 가지이다. 첫째, “식품은 사람이 섭취하기에 안전하고 유해한 물질이 없어야 한다“; 둘째, “식품은 개인의 연령, 생활 조건, 건강, 직업, 성별 등을 고려하여 식이 요건을 충족시켜야 한다.” 셋째, “음식은 ... 문화적으로 수용 가능해야 한다.“ 2010년의 보고서에는 기존의 보고서에 문화적인 측면이 독립적으로 포함됨으로써 좀더 주권적인 내용이 강조되어 진일보하였다는 점을 알 수 있다. 이러한 진일보한 보고서가 나올 수 있었던 배경에는 1996년 비아캄페시나에 의해 처음 제시된 식량주권의 개념이 2007년 닐레니선언 이후 전지구적인 관심사가 되면서 더이상 이를 외면할 수 없다는 인식의 결과라고 짐작할 수 있다.

3) 식량권/식량안보의 한계

현재 세계적인 식량위기는 FAO의 이러한 노력에도 불구하고 식량권 보장을 위한 식량안보를 위협하고 있다. 이는 가이드라인이 가지는 근본적인 한계에 의한 것이라고 할 수 있다. 첫째, 가이드라인은 법적 강제력이 없기 때문에 그 실효성에 한계를 지닐 수밖에 없다. 둘째, 식량안보를 중시함으로써 분배의 문제를 간과하고 있다. 이 두 가지의 한계는 근본적으로 세계 경제체제로 인하여 불가항력적으로 나타난다는 특징을 가지고 있다. 즉, 자유무역이라는 세계 경제체제는 비교우위론으로 인하여 각국이 국제경쟁력이 있는 상품을 생산하는 것을 원칙으로 하고 있으며 이를 식량문제에도 그대로 적용하고 있다.

FAO가 식량권을 인권으로 정의하였음에도 불구하고 이 가이드라인이 법적 강제성을 가지지 못하는 원인은 이 식량권의 문제가 WTO 체계 하에서의 무역자유화와 대립양상을 나타내기 때문이다.³¹⁾ 기아나 영양실조의 문제가 농산물 무역자유화의 문제와 대립하는 가장 큰 이유는 기본식료품이라 할 수 있는 식량작물을 생산하지 않고 수출작물을 생산하는 농업현실에서 나온다. 이론적으로는 커피, 설탕 등의 기호작물을 주로 생산해 온 국가들이 이 작물을 수출하여 얻은 수입으로 식량작물을 수입하여 소비할 수 있다. 또는 비교우위론에 입각하여 자국의 공산품을 수출하고 농산물을 수입하여 소비할 수 있다. 그러나 현실은 그렇지 못하다. 국가 차원의 수출입과는 별도로 실제 식량접근성은 개개인의 경제적인 이유로 인한 경우가 더 크다. 예컨대 경제가 성장하더라도 빈부의 격차가 심한 경우 식량접근성 자체가 불가능한 빈곤층은 기아문제가 발생할 수밖에 없다. 먹지 못하면 제대로 일 할 수 없고, 그로 인해 수입이 줄고 다시 더 가난해지는 악순환이 존재하기 때문이다. 따라서 식량권의 문제는 식량안보의 문제와 신자유주의 하에서의 농산물 무역자유화 사이에 어떻게 균형을 유지할 것인가의 문제로 귀결된다. 그럼에도 불구하고 FAO의 식량권은 이 균형에 관하여는 그 어떤 구체적인 정책을 내놓지 않고 있다. 오히려 식량의 양과 질이 보장되지만 한다면 누가 어디에서 무엇을 생산하는가에 관한 문제를 고려하지 않는다.³²⁾

또한 FAO는 식량권 보장을 위한 대안 모색에서 그 근본적인 대안의 문제를 고려하지 않고 기존의 자유무역체제, 산업중심의 경제체제 속에서 대안을 모색함으로써 한계를

31) Chris Downes, "Must the Losers of Free Trade Go Hungry? Reconciling WTO Obligations and the Right to Food", 47 Va. J. Int'l L. 619, 2007, pp.634.

32) Chris Downes, "Must the Losers of Free Trade Go Hungry? Reconciling WTO Obligations and the Right to Food", 47 Va. J. Int'l L. 619, 2007, pp.637.

지닐 수밖에 없다. 그 대표적인 사례가 생명공학제품을 기아문제를 해결하기 위한 대안으로 받아들인 것이다. 2002년에 ‘기아와의 전쟁’을 주제로 FAO는 로마에서 제2회 세계식량정상회의를 개최하고 기아에 대한 대응방안으로서 유전자조작 등의 생명공학을 사용하는 것을 공식적으로 인정하였다.³³⁾ 당시의 정상회의는 미국의 주도하에 이루어졌으며 생명공학에 대한 승인의 배경에는 미국의 강력한 압력이 있었다고 알려져 있다. 그리고 이것은 2004년 세계식량농업백서에서 다시 한 번 확인되었다. 생명공학을 이용한 농업은 오히려 농업의 기본인 씨앗에 관한 독점을 야기하여 농업을 힘들게 할뿐만 아니라 그 생산에서도 증산 효과가 있거나 질적 향상을 보장할 수 없다. 즉, 기아문제를 해결하는 대안이 아님에도 불구하고 자유무역의 활성화를 위하여 기아문제의 대안으로 인정하는 오류를 저지른 셈이다.

그럼에도 불구하고 농업정책의 기초가 기후 위기의 문제와 식량안보의 문제를 통합하여 문제 해결방안을 내려고 하고 있다. WTO 하에서의 무역이 기후 위기의 원인으로 지적되고 있음에도 불구하고 무역을 전제로 하는 식량안보와 동일선상에서 해결방안을 모색하려는 시도라는 점에서 기후 위기의 해결방안으로서의 농산물 이동거리 축소라는 정책과 상반되는 결과를 낳는다는 문제가 발생한다. 비아캄페시나는 기후변화협약 제26차 당사국총회에 대해 다음과 같이 성명을 발표했다.

“더 많은 시장 메커니즘은 사람들의 문제를 해결하지 못한다. 화석 연료 산업의 파생물인 초국가적 식량체계는 기후 위기의 주요 원인 중 하나이며 전세계 온실가스 배출량의 약 44~57%를 차지한다. 이 체계는 사람들을 땅에서 소외시키고, 지역 사회를 타락시키며, 전 세계 영토 전반에 걸쳐 폭력과 불평등을 조장한다.”³⁴⁾

즉, 식량 문제를 무역이라는 시장에 맡기는 것은 기후 위기문제를 완화하지 못한다는 것이다. 양적인 생산에 초점을 맞추고 무역을 정당화하는 식량안보의 개념으로는 식량 문제를 해결하지 못할 뿐만 아니라 기후 위기를 완화하거나 기후 위기에 대응하는 적절한 방법도 되지 못한다는 사실은 오랜 동안 지적되어왔다.

최근의 통계에 따르면 분야별 온실가스 배출 가운데 농업 및 식량이 차지하는 비율에 관한 연구결과³⁵⁾에 따르면 농업 및 식량생산이 전체 온실가스 배출의 34%를 차지하는데 이 가운데 축산을 포함한 농업생산 그 자체는 39%, 가공, 포장, 운송, 유통이 18%, 음식물 쓰레기 등 소비자에 의한 소비가 11%, 그리고 산림의 다른 용도로의 전용 등이 32%를 차지하고 있다. 이를 계산해보면 전체 온실가스 배출에서 식량생산에서의 온실가스 배출은 약 13%이다. 그런데 식량안보의 개념으로 무역 등을 다 포함하면 34%라는 결

33) FAO, "Draft Declaration of the World Food Summit: five years later", 2002, <<http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/Draft%20Declaration%20of%20the%20World%20Food%20Summit.doc>>

34) La Via Campesina, "Land Workers of the World Unite! Food Sovereignty for Climate Justice Now!", 2021. 10.25.에서 발췌. <<https://viacampesina.org/en/land-workers-of-the-world-unite-food-sovereignty-for-climate-justice-now/>>

35) M. Crippa/E. Solazzo/D. Guizzardi/F. Monforti-Ferrario/F. N. Tubiello/A. Leip, "Food Systems Are Responsible for a Third of Global Anthropogenic GHG Emissions", 『Nature Food』 v.2, pp.198-209 (2021); Mihai Andrei, "How much of our emissions come from agriculture?", 2021.3.29.에서 재인용.

<<https://www.zmescience.com/other/feature-post/how-much-of-our-emissions-come-from-agriculture/>>

과가 나온다. 즉, 식량의 문제를 무역으로 해결하는 것만으로 온실가스 배출량은 증가할 수밖에 없음을 알 수 있다. 이는 세계식량안보지수(Global Food Security Index)³⁶⁾를 통해서도 알 수 있다. 2020년 우리나라는 식량안보지수가 73.6점으로 세계 29위를 차지하고 있지만³⁷⁾ 식량자급률로 따지면 45%, 곡물자급률은 21%에 불과하다. 자급률에 비해 식량안보지수가 높은 것은 식량안보지수는 수입을 통한 공급능력을 포함하기 때문이다. 수입에 대한 의존도가 높으면 온실가스 배출도 증가한다. 따라서 기후 위기를 완화하기 위해서는 식량자급률을 높여 수입을 줄이는 방안이 중점적으로 논의되어야 한다.

4) 식량주권

오늘날 FAO의 식량안보에 중점을 두는 식량권으로는 식량위기 및 식품안전을 보장할 수 없다는 문제의식이 점점 확대되고 있다. 또한 각국이 시행하고 있는 식량 및 식품에 관한 정책 역시 이 문제를 해결하는 데에는 한계가 있다는 인식이 팽배해지고 있다. 그 결과 각국의 시민사회단체를 비롯한 국제적인 시민사회단체 등은 식량문제의 근본적인 해결, 즉, 식량의 양적, 질적 보장을 위한 새로운 대안을 모색하고 있다. 그 대표적인 것이 바로 식량주권 개념의 도입이다.

식량주권에 대한 최초의 토론은 1996년 멕시코에서 열린 비아캄페시나 세계 총회에서 시작되었다. 이후 비아캄페시나의 회의뿐만 아니라 UN에서도 식량주권의 중요성을 인식하기 시작하였으며 이는 2002년 UN NGO 포럼의 주제가 되기도 하였다. 이러한 식량주권을 위한 운동은 우리나라에서도 2007년 새로운 화두로 떠오르고 있다. 식량주권의 개념 내지는 범위에 관해서는 다양한 정의가 가능하다. 우리나라는 특히 식품안전에 대한 관심이 높기 때문에 식품안전에 관한 관심이 그대로 식량주권운동의 한 방향성으로 나타나기도 한다.³⁸⁾ 반면 식량안보라는 관점에 더 많은 관심을 기울이는 경향도 있다. 즉, 국내 농업 살리기를 위한 식량자급률 법제화 운동 등이 대표적인 사례이다.³⁹⁾

이런 다양한 경향성으로 인하여 2001년 비아캄페시나의 ‘민중의 식량주권(People’s Food Sovereignty)’이라는 자료에서는 식량주권의 개념을 명확히 하고자 하였으며 그 성과가 바로 2007년의 ‘닐레니선언문’에 잘 나타나 있다.

“식량주권은 환경친화적이고 지속가능한 방식으로 생산되고 문화적으로도 적합한 식량에 대한 민중들의 권리이며, 또한 민중들이 그들의 고유한 식량과 농업 생산 체계를 결정지을 수 있는 권리이다. 식량주권은 식량체계와 정책의 중심을 시장과 기업의 요구가 아니라 생산과 공급, 소비를 하는 사람들을 최우선으로 하며 동시에 다음 세대를 위한 것이다. 식량주권은 현재 초국적 기업이 주도하고 있는 식량체계에 맞서 지역적 생산자들을 중심에 둔 식량, 농업, 소목축업, 어업 체계의 방향과 전략을 제시한다. 식량

36) 세계식량안보지수는 영국의 이코노미스트 잡지사의 계열사로 1946년에 설립된 연구·분석기관인 Economist Intelligence Unit에서 개발하였다.

37) 이 역시 OECD 국가에서는 최하위권이다. 서울경제신문, “식량 자급률 20년간 20%P 뚝…수입 안정화·비축관리 역량 높여야”, (2021.11.23.) <<https://www.sedaily.com/NewsView/22U4NP15MJ>>

38) 소비자가 주축이 되는 일부 직거래 단체들이 유기농산물을 중심으로 직거래를 하는 것이 대표적인 사례이다. 이들 단체들은 특히 유기농업이라는 것에 중요성을 둔다.

39) 이들 단체들은 소위 화학비료와 농약에 의존하는 관행농업이라 하더라도 농업을 살리기 위해서는 함께 보호되기를 기대한다.

주권은 지역, 국민경제와 시장을 우선시키고, 농민과 가족농이 추구한 농업, 어민, 목축인과 환경적 사회적 경제적 유지를 토대로 한 식량생산, 공급, 소비의 권한을 부여한다. 식량주권은 모든 민중에게 공정한 수입을 보증 할 수 있는 투명한 무역과 소비자가 식량과 영양물을 관리 할 수 있는 권리를 증진시킨다. 식량주권은 우리의 토지, 영토, 물, 종자, 가축, 생물의 다양성을 사용하고 관리하는 권리가 식량 생산자의 손에 있다는 점을 보증한다. 식량주권은 불평등과 탄압이 없는 남녀, 민중, 인종, 사회계급, 세대차이의 새로운 사회관계를 의미한다.” 40)

즉, 식량주권은 식량에 관한 것을 스스로 결정할 권리를 의미하는 것이다. 식량주권을 위한 운동은 각 나라마다 다양하게 나타나지만 대체로 공통적인 특징이 몇 가지 있다. 첫째, 농업이 WTO 하에서의 여타의 협정에서 협상대상이 되어서는 안된다는 점이다. 둘째, 농업정책 수단은 각국이 자유롭게 선택해야 한다는 점이다. 셋째, 유전자조작농산물 등과 같은 잠재적 위험을 가진 기술을 거부한다는 점이다.

이 식량주권의 문제는 안전한 식량의 안정적 보장을 위한 전제로서 농업의 중요성을 부각시키고 있다. 따라서 농업에서의 필수조건인 농지, 물 및 종자에 관한 권리를 주권의 단계까지 끌어 올렸다. 즉, 안정적인 농업을 위한 농지의 확보를 위한 농민의 농지소유권 보장 및 물 사유화 반대 등이 중요한 내용을 차지한다. 또한 초국적기업의 종자독점에 대항하기 위한 종자주권의 문제도 대두되고 있다.41)

IV. 식량주권의 제도적 현황

1. 제도적 보장 방식

식량을 인권으로 접근하면서도 이를 보장하는 방식에는 나라마다 차이가 있다. 여기서는 식량주권으로 보장하는 나라와 식량권으로 보장하는 나라가 있으며 또한 이를 헌법으로 보장하는 나라와 일반법으로 보장하는 나라, 또는 법 외의 방식, 예를 들어 정책 등으로 보장하는 나라 등이 있다. 물론 헌법과 일반법에서 동시에 보장하는 경우도 있고 헌법과 일반법을 통해 식량주권과 식량권을 같이 정하고 있는 나라, 계층별로 식량권을 정하고 있는 나라 등 다양한 형태의 제도적 보장을 확인할 수 있다. 여기서는 중복이 되더라도 각각의 항목에 해당하는 제도적 보장을 하고 있는 나라들을 열거해 보기로 하겠다.

2. 식량주권의 법적 보장

1) 헌법적 보장

에콰도르는 헌법 제281조⁴²⁾에 식량주권을 정하고 있다.

40) 2007년 ‘닐레니 2007’에서 채택된 닐레니선언문에서 인용.

41) FAO에 따르면 농업작물의 생물다양성은 생산성을 높이는 작물에 의해 급속도로 축소되고 있다. 오랜 기간에 걸쳐 식물·농업용으로 약 1만 종의 식물품종이 쓰여 왔지만 오늘날에는 식용작물의 약 90%가 120종 남짓의 품종에 의존하고 있다. 로이터, 2001년 9월 18일자 기사.

2) 법률적 보장

법률을 통해 식량주권을 명확하게 정하고 있는 나라는 에콰도르, 니카라과, 베네수엘라가 대표적이다. 에콰도르는 ‘식량주권을 위한 유기농법(Organic Law on Food Sovereignty)’, 니카라과는 ‘식량과 영양주권과 안보법(Law on Food and Nutrition Sovereignty and Security)’, 베네수엘라는 ‘농업과 식량의 안보와 주권을 위한 유기농법(Organic Law on Agricultural and Food Security and Sovereignty)’을 제정하고 있다.

3) 기타 보장

아르헨티나와 베네수엘라는 두 나라 간 식량주권 및 식량안보를 보장하는 협정 (Cooperation Agreement on Food Sovereignty and Security between the Republic of Argentina and the Bolivarian Republic of Venezuela)으로 맺고 있다.

42) Article 281. Food sovereignty is a strategic objective and an obligation of the State in order to ensure that persons, communities, peoples and nations achieve self-sufficiency with respect to healthy and culturally appropriate food on a permanent basis.

To this end, the State shall be responsible for:

1. Fostering the production, and the agri-food and fishing transformation of small and medium-sized production units, community production units and those of the social, mutually supportive economy.
2. Adopting fiscal, tax and tariff policies that protect the national agri-food and fishing sector to prevent dependence on food imports.
3. Bolstering diversification and the introduction of ecological and organic technologies in farm and livestock production.
4. Promoting policies of redistribution that will enable small farmers to have access to land, water and other production resources.
5. Establishing preferential mechanisms for the financing of small and medium-sized producers, facilitating for them the acquisition of means of production.
6. Promoting the conservation and recovery of agricultural biodiversity and related ancestral wisdom, along with the use, conservation and free exchange of seeds.
7. Ensuring that animals for human consumption are healthy and raised in a salubrious setting.
8. Ensuring the development of appropriate scientific research and technological innovation to guarantee food sovereignty.
9. Regulating, under biosecurity regulations, the use and development of biotechnology, as well as its experimentation, use and marketing.
10. Strengthening the development of organizations and networks of producers and consumers, along with those for the marketing and distribution of food stuffs, so as to promote equity between rural and urban spaces.
11. Creating fair, mutually supportive systems for the distribution and marketing of food stuffs. Preventing monopoly practices and any type of speculation with food products.
12. Providing food to population groups that are the victims of natural and manmade disasters that jeopardize access to food. Food received through international aid shall not affect the health or the future production of locally produced food stuffs.
13. Preventing and protecting the population from consuming polluted food stuffs, or those that jeopardize their health or whose effects are still scientifically uncertain.
14. Acquiring food and raw materials for social and food programs, giving priority to associative networks of small producers.

3. 식량권의 법적 보장

1) 헌법에 의한 직접적 보장

벨라루스, 브라질, 콜롬비아, 코스타리카, 쿠바, 콩고공화국, 에콰도르, 이집트, 피지, 과테말라, 가이아나, 아이티, 온두라스, 케냐, 이란, 말라위, 몰디브, 멕시코, 네팔, 니카라과, 니제르, 북한, 파나마, 파라과이, 필리핀, 몰도바, 세이셸, 남아프리카공화국, 수리남, 스위스, 우크라이나, 짐바브웨, 우간다 등의 나라는 헌법에 직접적으로 식량권을 정하고 있다.

2) 헌법 조항의 간접적 보장

대부분의 나라들은 헌법에서 보장하는 인권의 내용 속에 식량권을 포함시키고 있다. 생존권에 포함하는 경우와 생존권 외의 다른 권리에 포함하는 경우 등 두 가지가 있다.

생존권에 식량권을 포함하는 나라는 우리나라를 포함하여 아프가니스탄, 알바니아, 안도라, 앙골라, 앤티가 바부다, 아르메니아, 아제르바이잔, 바하마, 바레인, 방글라데시, 바베이도스, 벨리즈, 베냉, 보스니아헤르체고비나, 보스와나, 불가리아, 부르키나파소, 부룬디, 캄보디아, 캐나다, 카보베르데, 중앙아프리카공화국, 차드, 칠레, 쿡제도, 코트디부아르, 적도기니, 에리트레아, 에스토니아, 핀란드, 잠비아, 조지아, 독일, 가나, 그리스, 그레나다, 기니, 기니비사우, 인도, 인도네시아, 이라크, 아일랜드, 이스라엘, 자메이카, 일본, 카자흐스탄, 키리바시, 코소보, 키르기스스탄, 라오스, 라트비아, 레소토, 라이베리아, 리히텐슈타인, 리투아니아, 마케도니아, 말레이시아, 말리, 몰타, 모리셔스, 미크로네시아, 몽고, 몬테니그로, 모잠비크, 나미비아, 나우루, 나이지리아, 파키스탄, 팔라우, 파푸아뉴기니, 페루, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 러시아, 르완다, 사모아, 상투메 프린시페, 사우디아라비아, 세네갈, 싱가포르, 슬로바키아, 슬로베니아, 솔로몬제도, 소말리아, 소말릴란드, 스페인, 세인트키츠 네비스, 세인트루시아, 세인트빈센트 그레나딘, 수단, 남수단, 에스와티니, 타지키스탄, 탄자니아, 태국, 토고, 통가, 트리니다드토바고, 튀르키예(터키), 투르크메니스탄, 투발로, 영국, 우루과이, 우즈베키스탄, 바누아투, 베네수엘라, 자이르, 잠비아 등이 있다. 생존권 외의 다른 권리에 포함시키는 나라는 인간의 존엄성에 포함하는 벨기에, 공공복지에 포함하는 중국과 아이슬란드, 개발권에 포함하는 에티오피아, 사회보장에 포함하는 헝가리, 식량생산에 포함하는 시에라리온 등이 있다.

3) 기타 수단을 통한 보장

알제리, 아르헨티나, 호주, 오스트리아, 부탄, 브루나이, 코모로, 덴마크, 프랑스, 가봉, 이탈리아, 요르단, 쿠웨이트, 레바논, 리비아, 룩셈부르크, 마다가스카르, 마셜제도, 모리타니안, 모나코, 모로코, 미얀마, 네덜란드, 뉴질랜드, 니우에, 노르웨이, 오만, 카타르, 산마리노, 스리랑카, 스웨덴, 시리아, 대만, 튀니지, 아랍에미리트공화국, 미국, 베트남, 예멘 등의 나라는 헌법적 보장은 없지만 다른 법이나 정책을 통해 보장한다. 대부분의

나라는 법으로 보장하지만 법 대신 정책적으로 고려하는 나라들이 있다. 시리아와 마다가스카르가 대표적인 나라이다.

V. 우리의 과제

1. 기후위기 대응 식량위기의 정부정책 개요

1) 탄소중립 이행계획

우리나라도 2020년 10월 28일 국제사회와 함께 기후변화에 적극 대응하고, 2050년까지 탄소중립을 이루겠다고 선언하고 2020년 12월 7일 2050 탄소중립 추진전략, 2021년 3월 2일 ‘2021 탄소중립 이행 계획’을 발표하였다.⁴³⁾ 추진전략은 다음 (그림1)과 같다.⁴⁴⁾



(그림 1) 탄소중립 추진전략

43) 김창길/임정빈, “탄소중립 시리즈(2) 탄소중립 농업으로 가기 위한 전략”, 「시선집중 GS&J」 제 292호, GS&J 인스티튜트, 2021.10.12., 3쪽.

44) 2050 탄소중립위원회, 앞의 시나리오, 20쪽.

2021년 5월 출범한 ‘2050 탄소중립위원회’가 8월 ‘2050 탄소중립 시나리오’ 초안을 발표하였고, 2021년 10월 2030년 국가 온실가스 감축목표(NDC)를 기존의 2018년 대비 26.3%에서 13.7% 높은 40% 상향안을 발표하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 2030년까지 연평균 4.17%씩 온실가스 배출량을 감축해야 한다. 2021년 7월에는 한국판 그린딜을 발표하여 각 산업부문에 탄소중립을 위한 대책을 마련하고 있다. 이를 위해 탄소중립위원회는 시나리오를 작성하였는데 시나리오에서는 에너지전환, 산업, 건물, 수송, 농축수산, 폐기물, 수소, 흡수원, 이산화탄소 포집 및 저장·활용 등 9개 부문으로 나눠 부문별 탄소중립 시나리오를 마련하고 있다.

2) 농업부문 탄소중립계획

탄소중립시나리오에 따르면 우리나라는 2018년 기준 농축산부문 온실가스배출량이 1990년 대비 4.3% 감소하였고 전체의 3.4%를 차지한다.⁴⁵⁾ 이 시나리오에서 농축수산부문은 식량안보의 담보, 온실가스 감축을 통한 농어촌·농어업 지속가능성 제고, 안전하고 건강한 먹거리의 생산·소비를 목표로⁴⁶⁾ 3가지의 감축수단과 3가지의 정책제언을 하였다.

감축수단은 다음과 같다.⁴⁷⁾ 첫째, 연료전환으로 화석연료를 저탄소 에너지원으로 전환하면 2050년에는 2018년 대비 94.3%까지 감축할 것으로 예상된다. 둘째, 영농법 개선으로 화학비료를 줄이고 친환경농업을 확대함으로써 농경지의 메탄과 아산화질소 발생을 억제할 수 있기를 기대한다. 셋째, 가축 관리로 저메탄·저단백질 사료보급을 확대하고 분뇨에서 발생하는 메탄을 에너지화하여 온실가스 발생량을 35% 이상 줄일 수 있다.

정책제언은 다음과 같다.⁴⁸⁾ 첫째, 식량안보 강화와 농어업 기후적응 정책 강화이다. 식량자급률을 높이기 위하여 기후 위기 적응 기술지원을 강화하고 재해예측시스템을 고도화할 것을 제안한다. 둘째, 농축수산업의 환경적 지속가능성과 생산성 향상을 통한 온실가스 감축이다. 논물관리, 화학비료 저감, 토양 탄소저장 강화 등 저탄소 친환경농업을 확대하고 정밀농업 등 기술개발과 보급을 확대할 것을 제안한다. 또한 바이오매스의 에너지화 추진 및 시설농업의 에너지 효율성 개선을 위한 투자 확대를 제안하고 있다. 셋째, 농수산 식품 수요·공급 체계전반의 저탄소화이다. 농장부터 식탁까지 지역단위 먹거리 순환 체계를 확립하고 식생활 전환운동 등도 지원할 것을 제안한다.

3) 국가식량계획

2021년 9월 발표된 국가식량계획은 문재인정부의 100대 국정과제 중 하나였던 ‘국가단위 푸드플랜 수립’이라는 과제의 결과물이라 할 수 있다. 추진배경을 보면 식량안보 차원에서 환경·건강·안전이 주요한 문제로 제기되었고 특히 국제적으로도 유엔의 지속가능발전목표(SDGs)를 달성의 걸림돌이 기후변화로 인한 세계 식량불안 등임을 지적하고

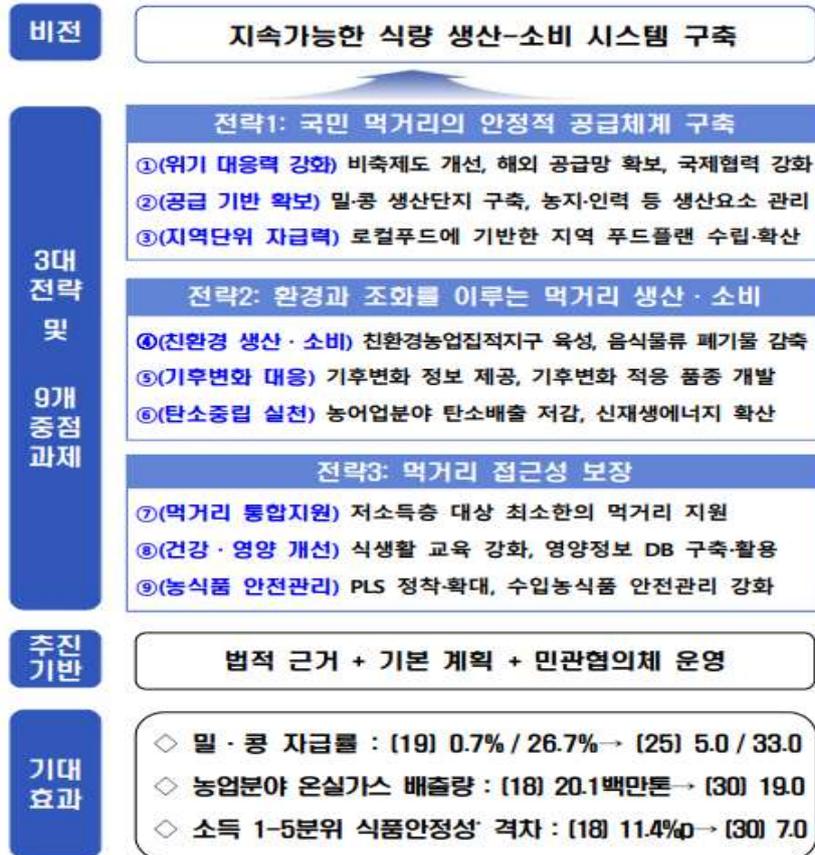
45) 2050 탄소중립위원회, 앞의 시나리오, 67쪽.

46) 2050 탄소중립위원회, 앞의 시나리오, 69쪽.

47) 2050 탄소중립위원회, 앞의 시나리오, 70-71쪽.

48) 2050 탄소중립위원회, 앞의 시나리오, 72-73쪽.

있다. 이를 해결하기 위한 국가식량계획의 추진방향 및 과제를 다음과 같이 제시하였다 (그림2 참조).⁴⁹⁾



(그림 2) 국가식량계획 추진방향 및 과제

이 계획은 3대 전략 9대 중점과제를 제시하는데 3대 전략 중 하나가 기후변화에 따른 농정체계의 구축이라는 것을 확인할 수 있다. 구체적인 내용을 보면 중점 과제의 첫 번째로 친환경농어업을 확산하고 음식물류 폐기물을 자원화하는 방안을 제시하였다. 두 번째로 기후변화대응력 강화를 위해서 기후변화 예측기술 개발을 통해 기후관련 정보를 제공하고 기후적응형 품종, 재배기술을 개발하고 농업용수 및 토양 등 생산환경 관리를 강화하는 방안을 제시하였다. 세 번째로 탄소중립의 실천을 위하여 화학비료, 메탄가스를 줄이고 저투입 정밀농업을 개발하고 저탄소 에너지체계로 전환하는 방안을 제시하였다.

3. 문제해결을 위한 제도적 방안

현재 먹거리진영에서는 먹거리기본법을, 농민진영에서는 농민기본법을 제정하기 위해

49) 관계부처합동, “국가식량계획 추진방안”, 2021, 4쪽.

법안을 마련한 상태이다. 이 법이 최종적으로 국회에서 통과하기까지는 오랜 과정이 필요하겠지만 식량주권이라는 관점에서 우리나라의 식량문제를 해결하기 위한 대안으로 제시된 법이라는 점에서 그 의의가 있다.

1. 먹거리기본법

전국먹거리연대에서 제안한 먹거리기본법⁵⁰⁾은 제1조 목적에서 “국민의 먹거리 기본권 보장을 위하여 국가 및 지방자치단체의 책무를 정하고, 국가 먹거리 기본권 보장을 위한 정책의 수립에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 건강과 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로” 정하고 있다. 먹거리기본법은 제2조 기본이념에서 먹거리 공공성에 기반하여 국민이 건강하고 안전한 먹거리의 생산과 소비를 통하여 건강한 삶을 영위하는 데 필요한 권리를 보장받을 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 하고 이를 위해 6가지의 추진원칙을 제안하고 있다. ① 식량주권에 기반한 먹거리의 자급능력 향상, ② 모든 국민에게 상시적인 건강하고 안전한 먹거리 제공을 위한 먹거리 접근권 보장, ③ 생태친화적 방식으로 생산된 건강하고 안전한 먹거리의 생산과 소비에 대한 지원, ④ 지역에 기반을 둔 먹거리 선순환체계의 구축, ⑤ 국민 모두에 대한 식생활 교육의 확산과 강화, ⑥ 먹거리 관련 정책수립에 민관협력 추진체계의 구축과 운영 등이 그것이다. 또한 제3조 정의규정에서 먹거리기본권을 ‘모든 국민이 자신의 생존에 필수적인 최소한의 건강하고 안전한 먹거리를 국가 및 지방자치단체가 보장해야 하며, 국민이 국가에 요구하거나 자유로운 이용을 방해받지 않을 권리를 말한다’ 고 정의하고 있다.

그 외 법안의 내용은 다음과 같다.

<p style="text-align: center;">제1장 총칙</p> <p>제3조(정의) 제4조(국가와 지방자치단체의 책무) 제5조(국민의 권리와 의무) 제6조(다른 법률과의 관계)</p> <p style="text-align: center;">제2장 먹거리 보장에 관한 권리</p> <p>제7조(먹거리를 보장받을 권리) 제8조(먹거리 보장의 수준) 제9조(식량주권에 기반한 먹거리 보장) 제10조(먹거리 보장권의 양도금지 등)</p> <p style="text-align: center;">제3장 먹거리 종합전략 등</p> <p>제11조(국가 먹거리 종합전략의 수립) 제12조(기본계획의 수립) 제13조(연도별 시행계획의 수립과 시행 등) 제14조(계획 수립 및 시행의 협조) 제15조(종합전략 추진상황의 점검) 제16조(먹거리 보장 성과지표 및 평가) 제17조(다른 법령에 따른 계획과의 연계) 제18조(법령 제·개정에 따른 통보 등)</p>	<p style="text-align: center;">제4장 먹거리 종합전략의 총괄·조정</p> <p>제19조(국가먹거리위원회) 제20조(국가먹거리위원회의 구성 및 운영 등) 제21조(추진 직체의 설치 등) 제22조(먹거리정책책임관의 지정 등) 제23조(시·도먹거리위원회의 구성 및 운영 등) 제24조(중간지원조직의 설립 등) 제25조(시·도 중간지원조직의 지정) 제26조(상설 속의 기구)</p> <p style="text-align: center;">제5장 먹거리 종합정보의 관리와 국내외 협력</p> <p>제27조(먹거리 지식·정보의 보급 등) 제28조(실태조사·교육·홍보 등) 제29조(국내외 협력 등)</p> <p style="text-align: center;">제6장 보칙</p> <p>제30조(권한의 위임·위탁) 제31조(감독과 보고) 제32조(포상)</p>
---	--

50) 이 법안은 2021년 3월 23일 전국먹거리연대 정기총회 제1부에서 발제된 내용이다.

2. 농민기본법

2021년 12월 21일부터 입법청원을 시작한 ‘농민·농업·농촌정책 기본법(이하 농민기본법)’은 기존의 ‘농업농촌 및 식품산업기본법’이 식품산업까지 포함함으로써 농업이 도외시되는 문제를 극복하기 위하여 이 법을 전부개정하고 대체하기 위한 법이다. 2022년 9월 최종적으로 제안된 농민기본법은 총 6장 124개 조문으로 이루어져있다. 제1조 목적에서는 “농민·농업·농촌에 관한 정책을 수립·시행하여 농민의 권리와 안정된 소득을 보장하고, 국민의 경제·사회·문화의 기반인 농업·농촌의 지속가능한 발전을 도모하며, 식량주권을 실현하고 식량자급을 달성하고, 생태적으로 지속가능한 방식을 통해 건강한 농산물을 생산하며, 농촌주민의 삶의 질을 높이고 농업·농촌에서 평등을 증진하는데 이바지함을 목적으로 한다”고 정함으로써 식량주권을 명문화하였다. 제2조 기본이념에서는 다음의 네 가지를 정하고 있다.

“1. 국가는 농민의 권리와 생활 안정을 보장하고, 고유한 문화를 만들어내며 모든 산업의 기반이 되는 농업을 발전시켜 식량주권을 실현하는 국가책임농정을 수행하며, 농업의 안정적 지속을 위하여 공공 영역을 넓혀 나가도록 한다.

2. 농민은 식량 생산 주체로서 농민의 권리를 누리며 농업·농촌을 유지·발전시키며 평등을 실현하는 농촌공동체 구성원으로 성장하여 나가도록 한다.

3. 농업은 식량자급을 달성하고 국민에게 안전한 농산물을 안정적으로 공급하며 국토환경의 보전에 이바지하는 등 공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화발전의 기반이 되도록 한다.

4. 농촌은 농촌주민이 도시와 동등한 편익을 누릴 수 있는 시설과 환경을 갖춘 생활공간이자 농산물과 그 가공품의 생산 기반, 고유한 전통과 문화를 보존하고 국민에게 쾌적한 환경을 제공하는 공익공간으로 발전시켜 미래세대에 물려주도록 한다.”

그 외 이 법안의 내용은 다음과 같다.

제1장 총칙	제13조(농업노동자의 권리)
제3조(정의)	제14조(외국인 농업노동자의 권리)
제4조(국가·지방자치단체 및 농민·소비자 등의 책임)	제3장 농민·농업·농촌 정책의 기본방향
제5조(농민의 날)	제15조(정책 수립·시행의 기본원칙)
제6조(다른 법률과의 관계)	제16조(식량주권 실현과 식량자급 달성)
제2장 농민의 권리	제17조(농민의 적정 소득 보장)
제7조(농민의 식량주권)	제18조(농업의 구조개선과 생태적으로 지속가능한 발전)
제8조(종자권)	제19조(농촌의 발전과 농촌주민의 복지증진)
제9조(안전하게 농사지을 권리)	제20조(농업·농촌의 기후변화 대응)
제10조(유전자변형생물체로부터 보호)	제21조(주민자치조직)
제11조(물에 대한 권리)	제22조(농업 관련 단체의 육성)
제12조(농산물 가공권)	제23조(통일 대비 농민·농업·농촌 정책)

제24조(통상 및 국제협력)	제54조(농민 등의 법인 설립 지원)
	제55조(기존 농업법인의 전환 촉진)
제4장 농민·농업·농촌 정책의 수립·시행	제56조(벤처농업 등의 육성)
제1절 농민·농업·농촌정책 기본계획의 수립·시행	제57조(귀농인의 육성)
제25조(농민·농업·농촌정책 기본계획의 수립)	제58조(농업 인력 확보)
제26조(식량자급률)	
제27조(농민·농업·농촌정책위원회)	제5절 농산물의 수급안정 및 농민의 적정 소득 보장
제28조(위원회의 구성 등)	제59조(농산물의 수급 및 가격의 안정)
제29조(지역 농민·농업·농촌정책위원회)	제60조(농업 재해 등에 대한 시책)
제30조(기본계획의 추진)	제61조(주요 농산물 공공수급제)
제31조(농민·농업·농촌에 관한 연차보고서 등)	제62조(주요 농산물 공공수급제의 적정 가격 설정)
제32조(관련 행정조직의 정비)	제63조(지방자치단체의 수급안정조치에 대한 국가의 지원)
	제64조(농업생산비용 경감 지원)
제2절 식량주권 실현 및 식량자급 달성	제65조(농산물의 유통개선)
제33조(식량주권)	제66조(적정가격범위 설정 및 생산자단체의 참여권 보장)
제34조(국가 식량자급 목표 등)	제67조(공익 직접지불제도)
제35조(중장기 식량자급 목표 등)	제68조(농민수당 등)
제36조(이행현황의 점검 및 보완계획 수립 등)	
제37조(우선 구매 요청)	제6절 농지의 보전과 확충
제38조(식량자급률 제고를 위한 계약재배 등)	제69조(농지에 관한 기본이념)
제39조(식량의 안정적 공급)	제70조(경자유전의 원칙)
	제71조(농민 등의 농지 소유)
제3절 건강한 농산물 공급	제72조(예외적 농지 소유 허용)
제40조(참여인증체계)	제73조(농지의 이용 증진 및 공공농지의 확보)
제41조(생산단계의 농산물 안전성 관리)	제74조(농지임차인 등 보호)
제42조(농산물의 품질관리 등)	제75조(농지의 보전과 확충)
제43조(수입 농산물에 대한 위해성 관리)	제76조(농지전용 등 제한)
제44조(유전자변형농산물 표시와 관리 등)	제77조(농지관리청)
제45조(농산물 가공산업의 육성)	제78조(농지위원회)
제46조(농산물에 대한 올바른 정보 제공 등)	
	제7절 농업생산구조의 고도화
제4절 농민의 양성 및 농업 종사자 확충	제79조(농업 생산기반의 정비)
제47조(가족농 지원)	제80조(농업투입재 산업의 육성 및 기계화·시설현대화 촉진)
제48조(농업 종사자 양성)	제81조(농업 관련 기술·연구 등의 진흥)
제49조(후계농민의 육성)	제82조(농업 관련 산업의 기술개발 추진)
제50조(전업농민의 육성)	제83조(정보통신기술 융복합 기반의 농업·농촌 육성)
제51조(여성농민에 대한 동등 대우)	제84조(토종종자와 전통 농법 등의 공유 및 지식재
제52조(여성농민의 평등권 보장)	
제53조(가족농 구성원의 평등한 권리 보장)	

산권 등의 보호)	제105조(도시와 농촌 간의 교류 활성화 등)
제85조(친환경농업 등의 촉진)	제106조(도시농업의 육성)
제86조(농민과 농업법인의 소득증대 및 구조개선 등의 지원)	제107조(농업 및 농촌지역의 정보화 촉진)
제87조(농업 정책자금의 지원·관리)	제108조(농촌지역 교육여건의 개선과 농촌 출신 학생에 대한 지원)
제88조(농민 및 농업법인의 정보 등록)	제109조(농촌주민의 복지증진)
제89조(치유농업의 진흥)	제110조(의료서비스 확충)
제8절 농업·농촌의 공익기능 증진	제111조(농촌거주 노인에 대한 돌봄 체계 확립)
제90조(농촌의 자연환경 및 경관 보전)	제112조(다문화가족 지원)
제91조(전통 농경 문화의 계승 등)	제11절 통일 대비 농민·농업·농촌 정책과 농업 부문 통상 및 국제협력
제92조(농업·농촌의 공익기능 연구·홍보 등)	제113조
제9절 농업·농촌의 탄소중립 실현 및 기후적응	제114조(남북 농업협력 및 농산물 교류)
제93조(기후위기 대응 등)	제115조(농업 부문 통상정책 및 보완대책)
제94조(기후변화에 따른 농업·농촌 영향 및 취약성 평가)	제116조(농업 부문 통상조약 체결시 농민·농업·농촌 정책위원회의 심의·의결)
제95조(농업·농촌 기후위기 적응 종합계획)	제117조(농민·농업·농촌 분야의 국제협력)
제96조(신·재생에너지 전기사업의 원칙)	제118조(농산물의 수출 진흥)
제10절 농촌지역의 발전 및 농촌 주민의 권리보장	제119조(농산물의 수입 관리)
제97조(농촌지역 발전시책의 수립)	제5장 농림수산교육문화정보원 등
제98조(지역 간의 소득 균형)	제120조(농림수산교육문화정보원의 설립)
제99조(조건불리지역의 지원)	제121조(농업정책보험금융원의 설립)
제100조(농촌지역산업의 진흥 및 개발)	제6장 보칙
제101조(농촌지역주민 등에 대한 교육)	제122조(준농촌에 대한 지원)
제102조(폐기물처리시설 설치 제한)	제123조(조세의 감면)
제103조(골재채취 허가 제한)	제124조(벌칙 적용에서 공무원 의제)
제104조(산업시설의 환경영향 등으로 인한 농업 및 농촌 피해 예방조치 등)	

토론문 : 기후 위기 먹거리 위기 대응에서 권리기반 접근을 위한 제도의 역할*

송 원 규**

발표문은 기후 위기·먹거리¹⁾ 위기 시대에 진입한 현재의 지구적 상황에서 위기를 가속화하는 현행 먹거리 체계(food system)의 실패의 원인을 기존의 식량문제를 다루는 다양한 관점들의 한계에 대한 종합적 분석을 통해 제시하고 있다. 이어 기후 위기와 매우 밀접하며, 위기 대응에서 핵심이 되어야 할 먹거리 문제가 상대적으로 관심을 받지 못하는 현재의 사회적 분위기에서 인권 중심의 분석들의 중요성을 강조하고 있다. 분석들을 다루기에 앞서 식량 위기의 심각성과 두 위기의 밀접한 상호 관계를 방대한 국제적 자료를 통해 구체적으로 드러내고 있다. 발표문에서 분석하고 있는 것처럼 기존의 식량문제를 다뤘던 ‘기술 중심의 분석’, ‘경제 중심의 분석’, ‘영업 중심의 분석’의 틀은 두 가지 위기가 인류와 지구의 미래를 위협하는 현 상황에서 대안을 제시하지 못한다. 그뿐 아니라 오히려 위기를 초래한 산업화된 먹거리 체계의 형성에 기여한 관점들로 비판받고 있기도 하다. 발표문에서 제기하고 있는 인권 중심의 새로운 분석들의 필요성과 이를 제도화하기 위한 사회운동의 ‘먹거리기본법’, ‘농민기본법’ 추진의 중요성에 동의하면서 향후 이 흐름을 확대하기 위한 사회적 합의의 과정에서 사회운동과 정부의 역할에 대해 토론하고자 한다.

먹거리에 대한 권리기반 접근의 확대

최근 국내외에서 먹거리에 대한 권리기반(right-based) 접근은 빠르게 확산되고 있다. 특히, 2007-08년의 세계적 경제 위기와 먹거리 위기 이후에 30여년 간의 신자유주의 흐름에 대한 반작용으로 나타난 지방정부-시민사회 공동의 지역 먹거리 전략(local food strategy)²⁾의 흐름이 두드러진다. 이와 같은 지자체 전략 혹은 계획에서는 기존 시장 중심의 먹거리 접근성 확대를 지양하고 먹거리 공공조달(public food procurement)이나 공동체 먹거리 접근성 확대 등의 먹거리의 공적 접근성을 확대하는 방향이 중심이다. 이러한 정책 수립의 배경을 크게 두 가지의 맥락에서 볼 수 있다. 첫째, 시민사회에서 지속적으로 펼쳐온 식량권, 식량주권 담론을 기반으로 한 대안적 먹거리 운동이 2000년대 이후 전 세계적으로 활성화되었다. 둘째, 2008년 이후 신자유주의의 퇴조 속에서 국가의

* 이 토론문을 필자의 허락 없이 전제나 인용하는 것을 삼가주시기 바랍니다.

** 농업농민정책연구소 “너름” 부소장

- 1) 이 토론문에서는 식량과 먹거리를 특별한 의미의 차이를 두지 않고 혼용하였다.
- 2) 주로는 시(city) 단위의 먹거리 전략 혹은 먹거리 계획(food planning)으로 수립되고 있어 초기에는 ‘urban’을 앞에 붙였으나 도농협력이 전제될 수밖에 없고, 도시와 농촌 모두에 필요한 것이기 때문에 최근에는 기초 지방자치단체의 흐름이라는 측면에서 ‘municipal food strategy/planning’으로 많이 사용한다.

정책 변화는 더뎠지만 이를 지역 단위에서 재화와 서비스의 재공영화(remunicipalization)를 통해 메우려는 지방정부 자치주의의 강화(new municipalism) 흐름이 확대되었다. 시민사회와 지방정부는 먹거리에 대한 권리기반 접근에 일정하게 동의하고 지역 단위의 먹거리 전략을 통해 공적 먹거리의 확대를 꾀하고 있다.

이러한 흐름은 우리나라에서도 양적으로 매우 빠르게 성장하고 있다. 2015년 전주에서 시작된 지역먹거리계획 수립의 흐름은 2022년 4월 기준 계획을 수립했거나 수립하고 있는 광역·기초 지자체가 141개에 이를 정도로 급성장했다.

<표 1> 지역먹거리계획 수립 추이

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
광역	-	-	1	4	4	4	0	3
기초	1	1	1	11	32	36	26	17
합계	1	1	2	15	36	40	26	20
누계	1	2	4	19	55	95	121	141

이러한 흐름 속에서 권리기반 접근의 강화를 확인할 수 있는 것이 ‘먹거리 기본(권보장) 조례’ 제정의 확산이다. 2017년 서울시의 조례 제정으로 시작된 흐름이 최근 빠른 속도로 양적 증가세를 보이고 있다. 각 조례에 따라 다르지만 기본적으로 조례에는 ‘지자체장의 의무’, ‘시민의 권리’, ‘먹거리계획의 수립’, ‘먹거리통합지원센터의 설치·운영’ 등이 공통적으로 담겨있다. 다만 이러한 흐름이 중앙정부 차원으로 나타나는 것은 쉽지 않을 것으로 전망되고 있다. 시민사회에서 ‘먹거리기본법’ 제정을 추진하고 있으나 정부의 담당 부처인 농림축산식품부는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(이하 「농어업식품기본법」 상에 지역먹거리계획 수립의 근거 조항을 신설하는 것으로 대신했다. 지자체의 추진을 강조하면서 정작 국가 차원의 대응은 회피하고 있다.

<표 2> 지자체 먹거리 기본 조례 제정 추이

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
광역	1	-	2	2	7	2
기초	-	-	6	19	17	8
합계	1	-	8	21	24	10
누계	1	-	9	30	54	64

농민의 권리와 기후 위기·먹거리 위기

발표문에 담긴 것처럼 농민운동의 ‘농민기본법’ 추진에서 중요한 계기를 제공한 「유엔 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리선언」(이하 「농민권리선언」)은 기후 위기와 먹거리 위기에 대응한 새로운 먹거리 체계로의 전환을 농민의 권리 보장을 통해 구상하고 있는 국제적 합의이다. 1990년대 말 인도네시아에서 시작된 농민권리의 구상은 비아 캄페시나(La Via Campesina)라고 하는 초국적 소농들의 연대체에서 운동으로 발전하였다.

<표 3> 농업·먹거리에 대한 권리기반 접근 개념 비교

개념	현실 진단	대안	당면 행동	주요 문서
식량권	• 불평등, 빈곤과 기아 문제	• 사회민주주의적 공공정책	• 권리침해에 대한 폭로와 피해자들의 연대	• 유엔 사회권규약(1966) • 일반논평 12(1999)
식량주권에 대한 민중의 권리	• 신자유주의 세계화, 국제무역규범에 대한 비판	• 재지역화(re-localization) • 남반구-북반구 연대	• 반 WTO	• 닐레니 선언(2007)
농민권리	• 자본주의에 대한 비판	• 재농민화(re-peasantization) • 농생태 실천과 농민 자율성 증진	• 농민으로서의 정체성 인식 및 구축	• 농민권리선언 - 여성과 남성(2009)

자료: Claeys (2015) 『Human rights and the food sovereignty movement: Reclaiming control』 을 바탕으로 필자가 작성.

비아 캄페시나는 2008년 5차 국제 총회를 통해 식량주권 운동의 지속적인 확장과 함께 농민권리 선언의 제도화를 위해 유엔에서의 선언문 채택을 추진키로 하였다. 국제적인 시민사회, 인권운동 진영 및 전문가와의 연대를 통해 2018년 12월 17일 유엔 총회에서 「농민권리선언」이 채택되었다. 이 선언문은 기본적인 인권을 보장받아야 할 사람이자 사회에 다양하게 공익적으로 기여하고 있는 농업·먹거리 생산의 주체인 농민이 지속가능한 먹거리 체계를 위해 보장받아야 할 다양한 권리를 담고 있다. 또한, 먹거리 위기, 기후 위기의 시대에 대한 인식과 함께 자급 중심의 (지역)먹거리 체계, 생태농업 등 지속가능한 먹거리 체계의 틀에 대한 내용도 함께 담고 있다는 측면에서 단순한 특정 집단의 권리뿐 아니라 미래 체계에 대한 구상도 제시하고 있다.

이러한 국제적 합의를 바탕으로 하고 있지만 국내에서 농민기본법의 제정의 길은 매우 험난할 것이다. 정부는 기존의 「농어업식품기본법」이 견지하고 있는 산업적 농업

의 방식을 버릴 생각이 없다. 더구나 「농민권리선언」의 채택 과정에서도 한국정부는 유엔인권이사국으로 참여하면서 지속적으로 선언문 채택에 반대 또는 기권의 입장을 견지했다.

권리기반 접근 제도화의 과제

기후 위기와 먹거리 위기에 대한 인식이 높아지고 국제적인 흐름도 우호적이지만 이를 우리나라 법률의 제·개정을 통해 제도화하는 것은 쉽지 않다. 정부는 지역먹거리계획의 활성화에는 동의하고 지원하면서도 이 흐름이 국가 전체의 흐름으로 되는 것에는 회의적이다. 전체 먹거리 체계의 전환이 아니라 대안을 틈새정책을 통해 반영하는 것 이상은 하지 않는 것이다. ‘먹거리기본법’ 제정에 전혀 반응하지 않고 있는 모습에서 이를 확인할 수 있다. ‘농민기본법’에 대해서는 향후 흐름이 형성된다면 적극적으로 반대해 나설 것으로 예상된다. 농민운동은 국민동의청원 5만명을 달성하고 본격적인 법률 개정(「농어업식품기본법」의 전부개정)에 나서고 있지만 역시 사회적 합의를 통한 강력한 여론 형성 없이는 쉽지 않을 전망이다.

이와 같은 국내 여건에서 ‘먹거리기본법’을 추진하는 시민사회 진영(먹거리 운동)과 ‘농민기본법’을 추진하는 농민운동 진영의 연대는 매우 중요하다. 신자유주의 세계화 반대 투쟁을 통해 연대하고 하나가 되었던 농민운동과 시민사회 운동은 2000년대 중반 이후 각자의 길을 가면서 통합적인 대안 모색 운동을 만들지 못하고 있다. ‘권리’의 시대, 그 중요성을 인식하는 사회운동의 내적 역량의 강화와 생산-소비, 도시-농촌의 상생을 구상하는 통합적 운동에 대한 본격적인 논의가 필요하다.

기후정의(climate justice)와 불평등* **

김민정***

< 차례 >

- I. 기후정의의 필요성
- II. 환경정의에 관한 기존 연구 검토
- III. 기후정의 방법론
- IV. 마르크스주의로 본 기후정의
- V. 마르크스주의적 기후정의 적용 방안

I. 기후정의의 필요성

‘기후정의’는 기후 비상사태(climate emergency)에 새로운 의미를 부여한다. 기후정의는 자기조정의 시장(self-regulating market)이 낳은 기후위기에 맞선 사회의 자기보호 기제이다. 기후변화에 관한 주류적 시각을 비판적으로 재정립하는 이러한 과정은 현재의 상황을 개선하려는 사회 투쟁이 이루어지는 장(場)의 재편성과 밀접한 관련성이 있다.

2007년 이후 유엔을 중심으로 한 국제 기후협상이 지지부진하게 진행되자, 남반구 민중과 사회단체(원주민, 농민, 땅없는자들의 운동 등)는 기후정의를 주장하며 급진 대안을 요구했다. 이들은 다량의 온실가스를 배출한 집단에 대한 역사적 책임과 기후 부채의 해결을 주장했다. 무엇보다 부국과 국제사회에게 기후변화로 발생한 기후 불의(injustice)에 대한 명확한 진상규명과 함께 기후 불평등의 완화를 요구했다.

국제 기후정의운동의 성과인 ‘민중협정문’ (Peoples Agreement)은 주류 사회에 대한 저항의 산물이다. 이 협정문은 2010년 4월, 볼리비아 코차밤바에서 진행된 ‘기후변화와 지구 대지의 권리를 위한 세계 민중 총회’ (World People’s Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth)에서 채택되었다.¹⁾ 코차밤바 민중협정문은 기

* 이 글은 발표용 초고이므로 전제나 인용을 삼가주시기 바랍니다.

** 이 글은 “기후정의와 마르크스주의”(2020, 『ECO』 24(1))를 수정 및 보완하여 작성했다.

*** 문학박사(사회학전공), 서울시립대 도시사회학과 강사

1) 민중협정문은 선진국에게 다음과 같은 사안을 요구한다. -선진국의 온실가스로 침해받은 개발도상국의 대기권을 복원하라. 이는 선진국의 대기 배출 감소 및 흡수를 통한 대기의 탈식민화를 의미한다. -개발도상국들이 제한된 대기권에서 살기 때문에, 손실된 발전의 기회를 위해 필요한 재정과 기술을 이전

후운동 진영과 유엔 기후협상 등 국내외적으로 기후 정치에서 기후변화에 대한 기존 틀을 변경하는데 결정적인 역할을 했다(Johannes Kruse, 2014).

2017년 작성된 유엔교육문화기구(United Nation Educational Scientific and Cultural Organization, 이하 유네스코) ‘기후변화 윤리 원칙 선언’ (Declaration of Ethical Principle in Relation to Climate Change) 제 4조는 ‘형평성과 정의’를 다룬다.

기후변화에 관련한 정의는 모든 사람에 대한 동등한 대우와 모든 사람의 유의미한 개입을 요구한다. 기후변화에 대처할 때 각 계의 유관 행위 주체는 정의감, 전 지구적 동반자 정신, 포용의 자세, 특히 극빈층 및 극취약계층에 대한 연대 의식을 바탕으로 협력해야 한다. 국가와 기타 유관 행위 주체는 극취약계층의 필요와 자원 접근성이 다른 집단과 구별된다는 점을 고려하여 기후변화 및 기후변화에 대한 대응에 관한 정보와 지식, 완화와 적응 행동 구현방법에 관한 정보와 지식을 적시에 널리 이용할 수 있는 접근을 보장함으로써 의사결정 및 행동에 관한 대중의 인식과 참여를 제고하고 장려해야 한다(유네스코한국위원회, 2018).

2010년대 이후 작성된 국제 협정 및 선언에 기후정의의 관점이 녹아 있음에도 불구하고, 현행 기후변화 완화 및 적응 정책에서는 경제 성장의 가치가 높은 비중을 차지하고 있다. 반면, 사회차원의 지속가능성으로 인권 및 사회 정의, 사회구조적 측면은 부차적으로 고려되고 있다는 것이 2019년부터 본격적으로 활동하고 있는 국제기후비상행동의 목소리이다. 이러한 상황을 개선하기 위해서 기후정의라는 프레임을 강화하는 작업이 필요하다. 기후정의의 관점은 기후변화를 사회구조적인 문제로 인식하고, 기후변화로 발생하는 사회 영향에 대해 사회 정의를 토대로 한 대응체계의 필요성을 제시한다. 이는 기후 불의를 해소하는 차원에서 기후변화에 대한 실질적인 대응을 찾아보고, 궁극적으로는 지속가능한 사회로 나아가는 방향을 탐색하는 작업이다.

2000년대 이후 기후정의운동의 확산은 국제 협약 및 국내 정책에서도 기후정의를 고려하지 않을 수 없는 환경을 조성하는데 주요한 역할을 했다. ‘기후정의’ 시각이 아직까지는 주된 경향이라고는 할 수 없지만, 2000년대 중반부터 기후정의와 기후변화의 취약성(vulnerability)을 주목한 국내 · 외 논문과 연구보고서를 발견할 수 있다.

특히 국내에서는 “기후정의 운동의 관점에서, 누가 기후위기를 야기했으며 누가 그로부터 피해를 받고 있는가 하는 질문은, 문제 해결 과정에서 결코 피할 수 없는 핵심 쟁점” (한재각, 2021:10)이라는 점을 부각하면서 기후정의적 시각에서 기후운동의 확산을 주장했다. 이러한 흐름은 2019년 9.21 기후위기비상행동 선언문에 반영이 되었다. “지금 필요한 것은 기후정의입니다. 지구의 울음과 가난한 이들의 울음은 하나입니다. 기후위기에 책임이 없는 가장 약한 생명, 가장 먼저 쓰러지고 있습니다. 기후위기는 정의와 인권의 위기입니다. 온실가스를 뿜어대는 기업, 이를 방관하고 편드는 정부, 눈앞의 이익에 매몰된 정치권, 진실에 무관심한 언론. 이제 이들이 마땅한 책임을 져야합

하라. -선진국이 발생한 기후변화로 강제 이주될 수밖에 없는 수억 명의 민중에 대한 책임을 지고, 선진국의 제한적인 이민 정책을 폐지하여 이주민에게 완전한 인권 보장을 갖춘 괜찮은 삶을 제공하라. -선진국의 과도한 배출로 인한 피해를 예방하고 최소화해서 처리할 수 있는 수단을 제공하여, 개발도상국이 기후변화로 겪는 영향과 관련된 적응 부채(adaptation debt)를 인정하라(World People's Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth, 2010).

니다.” 이 문구에는 불평등적 관점에서 기후정의를 설명하고 있다.

이후 기후정의적 관점을 명확하게 지닌 2021년 ‘기후정의동맹’이 결성되고 이들은 그들의 입장을 『기후정의 선언 2021』에 정리했다. 그 내용은 다음과 같다.

- 테제 1. 전대미문의 기후위기에 맞서 새로운 기후정의운동을 발전시켜야 한다.
- 테제 2. 녹색 성장에 기반을 둔 기후 정책과 운동은 실패했다.
- 테제 3. 기후위기는 인류가 만들어 낸 것이 아니라, 자본주의 경제성장 시스템이 빚어 낸 결과이다.
- 테제 4. 기후위기는 우리 모두의 책임이 아니라, 민주주의의 실패로 인식되어야 한다.
- 테제 5. 불평등은 당연한 기후위기의 원인이자 결과이다.
- 테제 6. 기후위기 대응이 불평등을 더 심화시켜서는 안 된다.
- 테제 7. 기후위기 최전선에 있는 당사자들은 구호 대상이 아니라 탈탄소 전환의 주체다.
- 테제 8. 분배의 정의보다 생산의 정의가 더 중요하다.
- 테제 9. 기후정의운동은 시장주의 해결책을 거부한다.
- 테제 10. 기후정의운동은 성장주의 이데올로기와 그 변형인 녹색 성장론을 거부한다.
- 테제 11. 기후정의운동은 기술 위주의 해결 방식과 기술관료주의를 거부한다.
- 테제 12. 기후정의운동은 자본주의 경제체제가 아닌, 필요 기반의 돌봄과 생태적 전환 경제를 추구한다.
- 테제 13. 에너지 전환은 아래로부터의 권력에 의한 민주적인 과정과 공공적 수단으로 가능하다.
- 테제 14. 기후위기 대비는 돌봄, 의료, 교통, 전기, 물 등의 공공 서비스 보장과 확대가 가능하다.
- 테제 15. 정의로운 전환은 탄소 구조조정의 보조 수단이 아니라, 사회생태적 변혁을 위한 길잡이다.
- 테제 16. 기후위기 극복을 위해 순환경제로의 전면적인 전환이 필요하다.
- 테제 17. 기후위기 해결은 국제주의와 평화·반군사주의와 연결되어 있다.
- 테제 18. 지금까지의 기후운동과는 다른 새로운 기후정의운동이 필요하다.
- 테제 19. 기후정의운동은 기후, 사회경제, 그리고 민주주의의 위기를 넘어서기 위해 투쟁한다.
- 테제 20. 기후정의운동은 대중운동에 기반한 기후정의동맹의 사회적 권력을 만드는 운동이다.

특히 테제 중에서 테제 8을 주목해 볼 필요가 있다. “생산단계에서 무엇을, 얼마나, 어떻게 생산할 것인지를 결정하는 권리를 누가 갖고 있는가?”(기후정의포럼, 2021:44)를 물으면서, “불평등을 시정하는 관점은 분배의 몫을 조정하는 것이 아니라 생산관계와 지배관계를 근본적으로 어떻게 바꿔 나갈 것인가에 초점을 두어야 한다”(기후정의포럼, 2021:43)고 주장한다. 이는 기후정의를 분배 차원에서만 머무는 것이 아니라 생산의 영역까지 확장되어야 한다는 점에서 기후정의를 종합적으로 파악하는 사회과학적 작업이 필요하다는 점을 보여주고 있다.

II. 환경정의에 관한 기존 연구 검토

기후정의에 대한 이론적 연구는 기존 환경정의에 관한 논의를 검토해서 이를 적용할 수 있는 부분을 탐구하는 작업에서 시작한다. 환경정의의 관점이 환경오염으로부터 취약한 집단에서 환경운동을 사회 정의와 결합했듯이, 기후정의도 기후변화로 더 많은 피해를 입는 남반구 민중으로부터 시작되었다. 환경정의를 일반적이면서 포괄적인 환경문제를 다룬다면, 기후정의를 기후변화라는 단일 쟁점에 초점을 둔다. 하지만 두 시각은 동일하게 사회 정의론에 기초하고 있다. 우선 환경정의의 규정과 세분화된 범주를 살펴보고 이를 바탕으로 기후정의에 적용해보자.

최병두(2018)는 “환경정의가 적용될 현실 세계의 영역을 자연자원을 매개로 한 인간들 간의 관계, 노동을 매개로 한 인간과 자연 간의 물질적 관계, 그리고 상호인식(즉 인정)을 매개로 한 인간과 인간 간 및 인간과 자연 간 상징적 관계로 구분하고, 이와 관련해 환경정의론이 포괄할 기본 범주를 분배적 정의, 생산적 정의, 그리고 인정의 정의로 유형화” (2018: 152)한다.

우선 분배적 정의는 “자원들이 인간의 생존과 생활에 요구되는 필요의 형평적인 충족에 초점을 둔다는 점에서 중요한 의미를 가진다” (2018: 153). 다음으로 생산적 정의는 “자연과의 관계에서 소외되지 않는 노동을 통한 인간의 필요 충족과 자아실현은 환경정의에서 가장 기본” (2018: 155)이다. 마지막으로 인정의 정의는 “포스트모던 정의론에서 강조되는 타자성과 (문화적) 차이, 또는 하버마스가 제시한 인간들 간의 상호 인정적 관계에 내재하는 담론(또는 의사소통)의 원칙을 인정하고, 이를 인간과 자연 간의 관계에도 적용” (2018: 156)을 한다.

로버트 R. 쿤(2000)은 환경정의를 분배적 정의와 절차적 정의, 교정적 정의, 사회적 정의로 구분한다.²⁾ 첫째로 “분배적 정의는 환경을 저해하는 활동으로 발생한 부담이나 정부와 사적 부문 프로그램의 환경 편익을 공평하게 분배하는 것이다” (2000: 10684). 둘째로 “절차적 정의는 절차에 참여하는 것뿐 아니라 절차가 공정한 결과를 도출할 수 있도록 설계되었는지 여부를 조사하는 것이다” (2000: 10688).

셋째로 교정적 정의(corrective justice)는 다음과 같다. “환경정의가 법적 행동 규칙을 위반하는 사람의 보복이나 처벌 이상의 것을 추구하기 때문에 교정 정의라는 용어를 채택한다. 후자의 용어는 보상이 지급된다면 부당한 조치가 수용 될 수 있음을 암시할 수 있기 때문에, 배상적 정의(compensatory justice)라는 단어보다 교정적 정의가 선호된다” (2000: 10694). 이에 따라 “교정적 정의는 법을 어긴 사람들에게 대한 형벌의 정당한 관리뿐 아니라 책임이 있는 손실을 복구 할 의무도 포함 한다” (2000: 10693). 마지막으로 “지역사회에서 환경 위협의 원인이 되는 인종, 경제, 정치 요인과 같은 근본적인 요인도 지역사회에서 겪는 부족한 주택, 고용 기회의 부족, 가난한 학교 등의 문제에서 중요한 인자로 작용할 수 있다” (2000: 10699)는 면에서 사회적 정의는 환경정의와 밀접하게 결합할 수 있다.

환경정의의 세부 범주에 대한 기존 논의를 통해서 기후정의를 구성하는 다양한 정의의 영역을 추출할 수 있다. 윤리적인 접근인 정의론을 환경문제와 결합하여 환경정의를 세 가지 차원으로 구분한 범주와 환경 불의를 개선하는 수단으로 제시된 네 가지의 환경정의를 구성하는 개념은 현실에 적용할 수 있는 중범위적인 정의 범위를 제공해준다. 이를 통해 환경정의를 분배, 생산, 인정, 절차, 교정, 사회 등의 차원에서 접근할 수 있는 내용을 발견할 수 있다. 이러한 정의 내용과 유사한 범주로 기후 불의를 분석한 최근 연구가 있다. 대표적으로 캐서린 녹스(Katharine Knox, 2019)는 영국의 기후 불의가 형성되는 과정에서 빈곤과 사회적 취약성, 기후변화 사이의 상호연관성이 어떻게 작용

2) 이 분류는 미국 사회의 제도와 체계를 고려해 미국의 환경정의를 실현하려는 목적에서 환경정의를 네 가지 차원에서 제시한 것이다. 따라서 이 구분법은 미국 사회의 특수성이 반영되었다는 점을 유념해야 한다. 하지만 1970년대 후반부터 환경운동과 민권운동이 결합하면서 환경정의를 다차원적으로 논의한 미국은 환경정의를 행정 및 법체계와 지역사회 운영에 선도적으로 적용하고 있다는 점에서 이들의 논의를 참조할 수 있다.

하는 가를 연구했다. 그는 기후 불의를 네 가지 측면에서 구분한다. 이는 탄소 배출의 책임에 관한 불의(원인), 기후변화의 사회적 영향에 관한 불의(결과), 기후변화의 대응에 관한 비용과 편익이 어떻게 분배되는가에 대한 불의(대응), 절차적 차원의 불의(거버넌스)이다. 이러한 구분은 기후정의를 기후변화의 원인과 결과, 대응방안, 절차(과정)의 문제로 파악할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

III. 기후정의의 방법론

‘기후정의’에 대한 개념은 분배, 참여, 공정, 사회정의, 갈등, 인종, 계층, 계급이라는 용어와 함께 사회 구조에 대한 핵심 질문을 던질 수 있는 공론의 장을 형성한다. 비록 학술적으로는 기후정의를 느슨하게 정의되어 있지만, 이는 현재 발생한 불의 상황과 불공정 사례에 대한 이해와 이에 대한 사회적 저항을 분석하기 위한 중요한 분석틀이다.

일반적으로 환경정의와 유사하게 기후정의를 구성하는 다양한 정의를 다섯 가지로 구분한다. 교정적 정의, 분배적 정의, 생산적 정의, 절차적 정의, 승인적 정의 등이다. 통상적으로 분배적 정의는 각자가 자신의 몫을 공정하게 누릴 수 있는 것이고, 절차적 정의는 공정한 절차를 통한 과정의 공정성이다. 교정적 정의는 불공정한 것에 대한 대응을 공정하게 처리하는 것을 의미한다. 생산적 정의는 생산 영역에서의 정당한 생산을 진행할 수 있도록 하는 것이다. 승인적 정의는 인간관계 및 인간과 자연과의 관계에서 상호 인정을 구축하는 작업이다. 이러한 정의의 측면을 기후변화와 연결해보면 다음과 같다.

기후변화의 차원에서 생산적 정의는 기후변화의 원인의 문제이고, 분배적 정의는 기후 불평등의 양상을 다룬다. 그리고 절차적 정의는 기후 완화를 위한 사회 전환과 연결되고, 교정적 정의는 기후 완화 및 기후 적응을 위한 사회 정책과 관련이 있다. 마지막으로 승인적 정의는 인간과 자연(기후)의 교류 방식에 대한 문제를 다룬다.

자본주의의 주류 입장은 기후변화의 원인을 자연적 요인과 인위적 요인으로 구분하고, 기후 불공정의 원인으로 개인별 능력의 차이와 불완전한 시장 기제를 주되게 거론한다. 그리고 절차적 민주주의 방식을 언급하면서 기후 형평성을 위한 시장-가격 기제 방안을 선호한다. 하지만 미래세대와 인간이 아닌 것(non-human)에 대해서는 부차적으로 고려한다.

이 글은 마르크스주의의 기후정의 범주와 각 범주들의 관계 및 연관성을 핵심적으로 연구한다. 논의의 편의상 결론을 먼저 제시하고, 이를 세부적으로 검토하는 방식으로 논의를 전개한다. 마르크스주의 입장에서 생산적 정의는 자본주의 생산 양식의 문제이고, 분배적 정의는 사회 계급구조의 기제를 파악하는 것이다. 기후 완화를 위한 절차적 정의로 정의로운 전환을 제시하며, 공적 영역의 확대를 비롯한 사회적 관리를 통해 교정적 정의를 실현한다. 그리고 인간과 자연 간의 물질대사의 균열을 극복한 승인적 정의를 제시한다(<표Ⅲ-1> 참조).

<표 III-1> 기후변화와 기후정의의 범주

정의의 범주	생산 정의	분배 정의	절차 정의	교정 정의	승인 정의
정의의 영역	기후변화의 원인	기후 불평등의 현상	기후 완화를 위한 사회적 전환	기후 완화 및 기후 적응을 위한 사회 정책	인간과 자연(기후)의 교류 방식
주류적 시각 (현행유지 및 개혁주의)	자연적 원인 + 인위적원인	개인의 능력 + 불완전한 시장 기제	절차적 민주주의	시장-가격 기제 방안	고려의 대상이 아님
마르크스주의	자본주의의 생산방식	계급 구조	정의로운 전환	공적 영역의 확대를 통한 사회적 관리	인간 소외의 극복

현실의 기후변화 쟁점에서 이러한 정의는 한꺼번에 표출되고 인식되는 것이 아니라 순차적으로 등장하게 된다. 기본적으로 사람은 언-제나 표층의 현상을 먼저 주목하게 된다. 기후변화가 심각해질수록 기상이변은 지역적으로, 사회경제적으로 누구에게 동일한 피해를 가져다주지 않는다는 점을 일상적으로 체감하는 기제로 작용한다. 이렇게 체감한 현상에 대해 의심을 갖게 된다. 왜 기후변화의 피해는 지구인 모두에게 동일하게 적용되는 것이 아닐까? 사회적 약자 및 생물학적 약자가 더 많은 피해를 겪는 것은 공정한가? 왜 이들 집단에게 위험이 더 가중되는가?

이러한 의구심은 기후 불의에 대한 한층 더 깊은 질문과 연결된다. 기후변화의 원인은 무엇이고 온실가스는 왜 지속적으로 증가하는가? 다량의 온실가스 배출집단은 왜 이산화탄소 감축에 미온한 태도를 보이는가? 이러한 물음을 통한 의식의 발전은 기후정의의 다양한 정의를 정립하는 계기를 거치게 된다.

마르크스는 “현상과 본질이 같다면 과학은 필요가 없다”고 설명한다. 표층의 현상을 다른 현상들로 설명해서는 그 현상을 제대로 분석할 수 없다. “과학은 현실이나 실재를 탐구해 그 현실이나 실재를 발생시키고 지속시키거나 변화시키는 데 작동하는 고유한 실제들의 구조나 속성들이나 인과기제를 찾아내고 개념적으로 추상화해, 그 현실이나 실재의 발생을 인과적으로 설명함으로써 그것에 의해 이해하는 작업이다” (이기홍, 2019: 104). 현상 이면에 존재하는, 즉 현상을 나타나게 한 작동 원리를 밝히는 것이야말로 과학의 역할이다. 이러한 의미에서 기후 불의가 발생하는 원인을 밝히는 것은 현상 그 자체에 머무는 것이 아니라 기후 불의의 본질을 찾아내는 작업이다.

정의는 단순히 미래지향적 요소를 포함하는 것이 아니라 과거지향적 · 현재진행형 · 미래지향적 요소를 담고 있다. 정의는 불의한 상태가 존재하면 이를 교정하는 상태, 즉 교정적 정의에서 출발하게 된다. 기후 분야에서 불의가 있다면, 이에 대한 피해와 부담을 지고 있는 피해자를 구제하는 정책 혹은 법적 조치가 필요하다. 불의를 시정하는 첫 단계는 불의가 발생한 기제를 찾는 일이고, 이를 바탕으로 실질적이고 구체적인 시정 방안을 제시하는 일은 후속 작업이다.

정의에 관한 이러한 상황과 마찬가지로, 현실에서 발생한 기후 불의에 대한 의혹과 비판은 기후정의의 출발단계이다. 기후정의의 시각은 기후변화로 발생한 편익과 피해 및 사회적 비용의 불평등한 분배 구조를 주목한다. 현재의 불의를 개선한다는 차원에서

교정적 정의는 기후정의의 첫 단계이다. 기후 불의를 발견한 교정적 정의는 기후 불평등의 원인을 찾는 생산적 정의로 전환된다. 사회 불평등의 양상을 발견한 생산적 정의는 이를 시정하는 민주적이고 정의로운 과정을 강조하는 절차적 정의의 문제를 주목하게 된다. 정의로운 전환의 일환으로 제기된 절차적 정의는 사회적 역량을 고려한 기후 대응 및 기후 적응의 분배적 정의를 낳는다. 사회 불평등 구조를 일정정도 개선한 기후 적응 전략은 기존 사회에서 배제된 미래세대와 생물종, 인간 아닌 것 등을 고려한 승인적 정의 및 생태적 정의의 정립을 요청한다. 이렇게 새롭게 형성된 승인적 정의를 반영해서 기후 불의를 개선하려는 시도는 교정적 정의로 이어진다. 이전 교정적 정의보다 불평등 구조를 개선하고 더 풍부해진 교정적 정의는 불평등 구조의 개선이 아닌 왜 불평등 구조가 여전히 존재하는 가라는 질문을 던진다. 사회 불평등 구조의 본질에 대한 물음을 생산적 정의에서 생산 수단의 사적 소유라는 문제로 이어진다. 생산 수단의 사적 소유라는 자본주의에 대한 접근은 기존 사회 내에서 절차적 정의와 분배적 정의 등이 근본적으로 한계를 지닐 수밖에 없는 가를 발견하고 이를 분석하는 과학적 작업으로 이어진다.

이상의 연구 방법론은 다음과 같다. 기후 불의를 연구 및 분석하기 위해서 교정적 정의⇒절차적 정의⇒분배적 정의⇒생산적 정의⇒승인적 정의 등의 순서로 나아가는 과정은 기후변화의 원인과 기후 불의의 원인을 발견하는 작업으로 이어진다. 이러한 연구 과정은 기후변화와 기후 불의의 원인인 사회가 작동하는 방식, 생산양식을 토대로 생산적 정의 ⇒ 분배적 정의 ⇒ 교정적 정의 ⇒ 절차적 정의 ⇒ 승인적 정의 순서로 서술된다.

IV. 마르크스주의로 본 기후정의

1. 생산적 정의: 생산 방식과 기후변화 발생

인류가 본격적으로 석탄과 석유, 가스를 에너지원으로 사용하기 시작한 지난 200년 동안 대기 중 이산화탄소 농도는 280~385ppm으로 높아졌다. 빙하기 180ppm과 간빙기 280ppm과 비교해 봐도 짧은 시간 동안 급속하게 증가했다. 이런 점에서 자본주의 산업화 이후 왜 이산화탄소의 양이 급속하게 증가했는가를 주목해야 한다.

자본주의에서 생산의 목적은 이윤 추구이다. 더 많은 이윤을 추구하기 위해서는 확대 생산을 해야 할 뿐 아니라 이러한 규모의 생산을 수행할 기계장치와 동력이 전제되어야 한다. 기계장치의 한 부분인 작업기의 발전은 18세기 산업혁명의 출발점이었다. “도구가 인간 유기체의 도구로부터 기계장치의 도구, 즉 작업기의 도구로 전환된 뒤에야 동력장치도 비로소 인간력의 제한성에서 완전히 해방되어 독립적 형태를 취하게 되었다”(마르크스, 2015b: 512).

이제 도구는 인간의 도구가 아니고 기계 장치의 도구가 되었다. “작업기의 규모 확대와 작업도구의 수 증대는 이것들을 가동시킬 더 큰 기계장치를 요구하며, 이 기계장치는 그 자체의 저항력을 극복하기 위해 인간의 동력보다-균일적이고 연속적인 운동을 만들어내는 데에는 인간은 매우 불완전한 도구라는 점을 도외시하더라도-더 강력한 동

력을 요구한다” (마르크스, 2015b: 509).

공장제 수공업에서 기계제 대공업으로 전환하기 위해서는 동물과 인간의 근육보다 더 강한 동력이 필요했다. 첫 후보는 자연력이었다. 그러나 바람과 수력은 지리 및 공간의 제약성이 강했고 그 힘을 자유롭게 통제하기 힘든 단점이 있었다. 이러한 자연력의 단점을 극복해줄 대안은 석탄을 이용한 증기기관이었다. 기계제 대공업은 석탄을 동력으로 성장했다.

와트의 제2의 이른바 복동식 증기기관의 발명에 의해 비로소 다음과 같은 원동기가 나타난 것이다. 즉 이 원동기는 석탄과 물을 소비해 스스로 동력을 생산하며, 그 힘을 인간이 완전히 통제할 수 있으며, 이동이 가능할 뿐 아니라 그 자체가 이동의 수단이며, 물레방아와 같이 농촌적이 아니고 도시적이며, 생산을-물레방아의 경우처럼- 농촌에 분산시키지 않고 도시로 집중시킬 수 있으며, 그 기술의 적용이 보편적이고, 그 설치장소의 선정에서 지역적 사정들의 제약을 받는 일이 거의 없다(마르크스, 2015b: 511)

석탄에 기초한 기계제 대공업이 도입되면서 자본주의는 자신의 모습을 갖췄고, 이를 통해 무한한 자본 증식의 가능성이 열린 듯 했다. 그러나 자본의 무한 증식이라는 동전의 앞면은 노동력 착취와 지구적 차원의 환경 악화라는 뒷면을 동반했다. 생산을 증대하기 위해 더 많은 석탄과 석유 등 화석연료를 태우면 태울수록 자본 증식을 제약하는 환경적 저항은 늘어날 것이다.

기후변화가 심각해질수록 온실가스를 주목하게 되고, 온실가스의 주된 배출원으로 화석연료를 지목하지 않을 수 없는 환경에 처했다. 이러한 상황을 주목한 개혁주의 환경론자는 에너지원의 전환을 요구한다. 다시 말하면 화석연료 대신 재생에너지로 대체할 수 있는 제도 마련을 주장한다. 하지만 재생에너지로 전환하기 위해서는 막강한 화석연료에 바탕을 둔 산업계의 장벽을 뛰어넘어야 한다. 그래야 증가하는 이산화탄소의 양을 정체시키거나 줄일 것이다. 현실에서 어떤 주체가 화석연료를 지지하는 기득권과 맞불을 놓을 것인가. 자본주의 생산에서 화석연료가 필요한 생산체제를 유지하면서 에너지원의 전환 ‘만’ 을 요구하는 에너지전환은 기후변화를 멈추기에는 미흡하다.

최병두(2018)는 마르크스 이론에서 인간과 자연 간의 관계에 적용될 수 있는 생산적 정의 개념을 다음과 같이 제시한다.

즉 맑스의 변증법적 생태학은 자연의 인간화와 인간의 자연화로 요약되며, 이러한 변증법적 상호 과정을 가능하게 하는 매체로서 노동을 강조한다. 노동을 통해 인간은 외적 자연에 행동을 가하고 이를 변형시키면서 또한 동시에 그 자신의 본성을 변화시킨다. 정의롭고 공평한 노동(즉 타자로부터 그리고 자연으로부터 소외되지 않는 노동, 상호 인정적이며 공동체적 노동)은 단순히 자연세계의 물질을 자원화해 인간의 필요를 충족시킨다는 점에서 나아가, 자연적 인간에 내재되어 있는 역량을 실현시킴으로써 자아 발전을 가능하게 한다(최병두, 2018: 154~155).

생산적 정의는 직접 생산자가 자연을 합리적으로 통제하면서 소외되지 않은 노동을 통한 인간 욕구가 실현한 상태를 의미한다. 이는 기존의 생산 방식을 전면적으로 새롭게 구성하여, 생산적 정의를 형성할 수 있는 물질적 조건의 전환을 의미한다. 이러한 상

태는 생산 공정을 친환경적으로 변경하거나 노동자 및 노동조합의 경영 참여, 녹색 경제와 녹색 일자리의 상생 방안 등을 의미하는 것이 아니다. 이는 생산적 정의를 실현하기 위한 녹색 산업구조 전환 및 노동자의 경영 참여 등은 전술적 차원에서 고려할 수 있는 것이지, 이러한 방안이 전략이나 목표가 아니라는 점을 명확히 구분하는 것이다.³⁾

생산적 정의를 실현시킬 주체로 생산 부문에 존재하는 노동조합을 주목할 수 있다. 데이비드 우젤과 노라 래첼(2019)은 기후변화 대응에 있어서 노동조합 및 노동운동의 역할을 다음과 같이 정리한다. “우선 기후변화는 노동운동을 세계적 범위에서 함께 모을 수 있는 잠재력을 지닌 지구적 위협이다. 둘째, 노동조합은 세계에서 가장 큰 민주적으로 조직된 제도이자 전통적으로 노동권의 가장 강력한 수호자로, 지구화의 부정적 영향에 맞설 잠재적으로 최적의 지위에 있다. 셋째, 노동조합은 ‘글로벌한’ 조직이며, 따라서 자신들의 ‘글로벌한’ 맞상대인 초국적 기업들에 맞설 수 있는 태세를 갖추고 있다” (2019: 419).

기업이 기후변화를 산업구조조정과 결합해서 고용 축소의 일환으로 활용하자, 노동조합은 기후변화와 일자리 문제를 적극적으로 고민하지 않을 수 없었다. 무엇보다 노동조합은 기존 노동과 자연 사이의 단절 사고에서 벗어나 환경 보호와 일자리 창출이 함께 갈 수 있는 길을 모색했다. 첫 번째로, 2007년 캐나다 공무원 노조(Canadian Union of Public Employees, CUPE)는 단체 협약에서 환경 관련 조항을 교섭의 핵심 내용으로 제시함으로써 녹색 작업장을 추진하는 의미를 다음과 같이 제시한다.

- 온실 가스 배출 감축은 기후변화에 맞서 싸우는 데 도움을 주며, 우리가 숨 쉬는 대기의 질을 개선한다. 또한 이것은 다가오는 세대의 미래를 지키는 데도 도움이 된다.
- 녹색 노동조합과 작업장은 좀 더 환경 친화적인 인식을 하고 활동적인 경향을 지닌 젊은 노동자에게 호소력 있게 다가갈 것이다.
- 녹색 작업장은 노동 조건을 향상시키기 위해 작업장에 재투자될 수 있도록 돈과 자원을 절약한다. 녹색 조건들을 둘러싼 협상은 CUPE에게는 새로운 방향이다. 전통적으로 협상은 임금, 노동, 시간, 일자리 안정, 고충 해결, 작업장 민주주의와 같은 문제에 초점을 맞췄다. 이 모든 것들이 노동자들의 삶의 가치를 더해준다. 녹색 언어도 마찬가지일 것이다. 녹색 언어는 캐나다가 탄소 기반의 집약적 경제를 벗어나면서 도래할 변화들 속에서 노동자들을 보호하는 데에도 기여할 것이다(로라 마틴 무리요, 2019: 81, CUPE 2007 재인용).

노동조합이 단체 협약 내용에 녹색 언어를 활용하는 활동은 노동 조건 개선과 기후변화 완화가 서로 연결된 문제라는 점을 발견하는 계기로 작용할 것이다. 이는 일자리 지키기와 환경 보호가 서로 상충하는 것이 아니라 상생할 수 있다는 점을 노동조합의 환경권 요구를 통해 경험할 수 있고, 또한 노동자의 생산적 정의와 더불어 사회 차원의 생산적 정의의 개선에도 도움이 될 것이다.

두 번째로, 노동조합이 환경 · 사회 · 경제 위기에 대응하기 위해서는 다음과 같은 환경 노조주의의 기본 원칙을 고려해야 한다.

3) 제본스의 역설(Jevon's Paradox)은 생산수단의 효율성 증가가 자연자원의 소비를 더 늘린다는 점에서 자본주의적 생산 방식을 주목해야 함을 보여준다. 1865년 영국의 경제학자 제본스는 석탄을 사용하는 증기기관 엔진의 효율성이 증가하면서 석탄 수요가 감소하는 것이 아니라, 생산 규모가 커지기 때문에 석탄 사용이 증가한다는 점을 입증했다.

-인간관계의 **윤리적 가치들을 회복**하고, **부유한 북반구와 빈곤한 남반구** 사이의, 그리고 현재 세대와 미래 세대들 사이의 불평등하고 지속 불가능한 관계들의 해법을 요구하기, 동시에 인간과 자연 사이의 관계는 인간 이해에 치우치지 않고 균형을 확보해야 한다.

-**환경에 관련해** 노동자는 인간 생존의 물리적이고 생화학적인 기반인 생물권 보호에 초점을 뒀야 한다. 이런 전략은 자연적 경계에 대한 전문 지식과 존중을 요청한다. 자연은 생명과 노동의 기반이다.

-**사회적인 것에 관련해** 노동자는 안녕을 성취하고 사회 정의와 평등을 촉진하기 위해 노력해야 한다.

-**정치적으로,** 환경 노조주의는 새로운 목표와 요구들을 가지고 사회적이고 반자본주의적 동맹을 위한 새로운 가능성들을 열어젖힌다.

-**노동에 관해** 환경적 실천의 발전은 작업적 위험 요소를 막고 노동자 건강을 보호하는 데 도움을 줄 것이다. 적절한 환경 규제와 실천은 더 강력하고 좀 더 지속 가능한 형태의 조건을 보호하고 작동시키게 할 수 있다. 그런 규제들을 사용자들이 준수하게 함으로써 제재의 위험과 일자리 상실을 피하도록 만들어 줄 것이다(피터 로스만, 2019: 126).

이러한 원칙은 노동조합이 작업장의 단일 쟁점에서 벗어나 사회 정의와 평등, 인간과 자연의 관계, 인간성 회복, 환경 규제 등을 연결해서 종합적으로 사고 할 수 있는 틀을 제공해준다. 무엇보다 마르크스의 생산적 정의와 많은 부분 공통점을 발견할 수 있다. 중요한 점은 환경 노동조합의 이러한 요구가 어떤 성격이고 어떻게 이런 사항을 실행할 것인가에 따라 생산적 정의는 그 색채가 달라진다. 다시 말하면, 산업 전략 및 고용 전략의 한 유형으로 생산구조를 좀 더 저탄소사회로 전환하기 위한 정책인가, 아니면 자본주의 자체를 새로운 저탄소사회로 전환하기 위한 전술인가에 따라서 생산적 정의의 내용과 위상이 달라질 수 있다.

2. 분배적 정의: 사회구조와 기후 불평등⁴⁾

마르크스주의의 분배 정의는 사회적 약자에게 집중되는 기후 불평등이 현행 제도상의 결함으로 발생하는 우연적이고 경험적인 것이 아닌 사회구조에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 내적 필연성을 밝히는 작업에서 시작된다.

마르크스는 자본가가 잉여가치를 소유하기 위한 전제는 자기 노동을 출발점으로 타인의 부활(不拂)노동을 영유하는 과정이며 이를 통해 자본가는 무상으로 획득한 잉여가치, 즉 타인 노동을 출발점으로 하여 다시 새로운 타인 노동을 착취하는 과정이라고 설명했다. 따라서 자기 노동을 전제로 타인 노동을 소유한 과정이라도 다음 단계는 타인 노동을 전제로 다른 타인 노동을 소유하는 과정으로 순환 반복됨으로서 비로소 자본주의적 소유관계인 타인 노동에 기초한 타인 노동의 착취가 형성된다.

상품생산의 취득법칙(자기 노동에 기초한 사적 소유)에서 자본주의적 취득법칙(타인의

4) 이 장은 김민정(2009)의 제3장 내용의 일부를 수정·보완했다.

부불노동에 기초한 사적소유)으로 전환되는 것이 자본주의 축적의 핵심이다. 이것이 바로 자본주의의 불평등 기원이다. 『자본론』에서 자본주의의 평등은 상품 소유자인 인간들 사이의 지배적인 사회관계로 형성된 것이라고 설명한다.

노동력의 매매가 진행되는 유통분야 또는 상품 교환분야는 사실상 천부인권의 참다운 낙원이다. 여기에서 지배하고 있는 것은 오로지 자유, 평등, 소유, 벤담이다. 자유! 왜냐하면 하나의 상품, 예컨대 노동력의 구매자와 판매자는 자기들의 자유의지에 의해서만 행동하기 때문이다. 그들은 법적으로 대등한 자유로운 인격으로 계약을 체결한다. 계약이라는 것은 그들의 공동의지가 하나의 공통된 법적 표현을 얻은 최종의 결과다. 평등! 왜냐하면 그들은 오직 상품소유자로서만 서로 관계하며 등가물을 등가물과 교환하기 때문이다. 소유! 왜냐하면 각자는 자기의 것만을 마음대로 처분하기 때문이다. 벤담! 왜냐하면 각자는 자기 자신의 이익에만 관심을 기울이기 때문이다. 그들을 결합시켜 서로 관계를 맺게 하는 유일한 힘은 각자의 이기주의 · 이득 · 사적 이익뿐이다. 각자는 오직 자기 자신에 대해서만 생각하고 타인에 대해서는 관심을 기울이지 않는다. 바로 그렇게 하기 때문에 그들은 모두 사물의 예정조화에 따라 또는 전지전능한 신의 섭리에 따라 그들 상호간의 이익 · 공익 · 전체의 이익이 되는 일을 수행하는 것이다. 이제 이 분야를 떠날 때 이전의 화폐소유자는 자본가로서 앞장서 걸어가고, 노동력의 소유자는 그의 노동자로서 그 뒤를 따라간다. 전자는 거만하게 미소를 띠고 사업에 착수할 열의에 차 바빠 걸어가고, 후자는 자기 자신의 가족을 시장에서 팔아버렸으므로 이제는 무두질만을 기다리는 사람처럼 겁에 질려 주춤주춤 걸어가고 있다(마르크스, 2015a: 232-233).

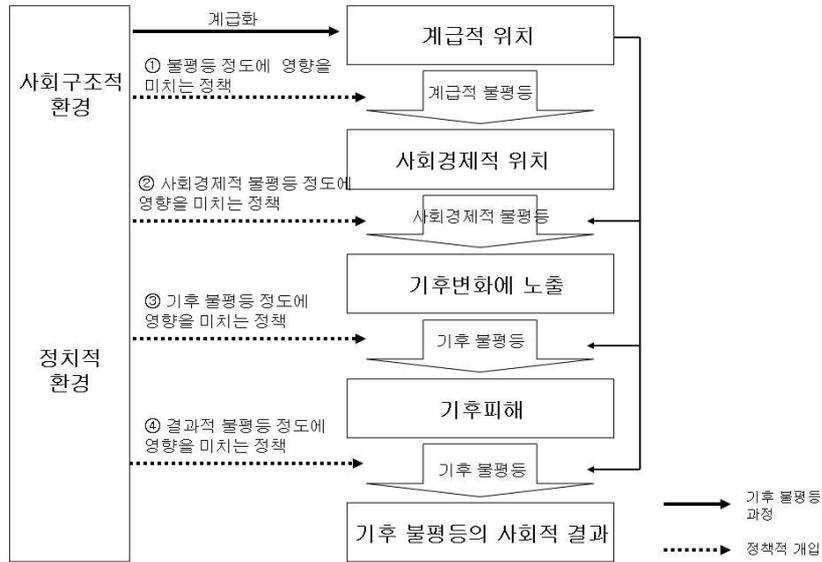
마르크스는 사회 불평등의 원인이 유통영역인 소득불평등에 있지 않고 생산수단의 소유 여부에 따른 자본주의 사적 소유 관계가 불평등의 출발점이라는 점을 명확하게 제시해준다. 빈곤 퇴치만을 문제로 삼는 것은 굶주림의 밑바닥에 있는 계급 불평등과의 연결을 희석시킨다. 이런 점에서 현상적 차원에서 기후 취약계층에 대한 기후 불평등 정책은 사회구조적인 불평등 문제에 접근하지 못하는 한계를 가지고 있다. 기후 취약계층과 사회 계급 구조와의 인과관계를 고려하는 작업이 필요하다.

자본주의에서 기후 불평등이 발생하는 과정은 다음과 같다. 자본주의 생산양식이 계급화를 규정짓는다. 이로써 자본주의의 모순 관계인 자본가와 노동자 계급의 불평등이 형성된다. 계급 관계에서 사회경제적 위치에 따른 불평등이 심화된다. 사회경제적 불평등은 특정 기후변화에 노출되는 정도를 결정한다. 기후변화에 노출되어 환경피해가 발생하고 이는 기후 불평등의 사회적 결과를 초래한다(<그림 IV-1> 참조).

중요한 것은 기후 불평등의 과정에서 계급 위치가 규정 요인으로 작용한다. 기후 불평등은 계급관계의 기초에 의존한다. 계급관계가 다른 것들을 조건 짓거나 그 형태를 좌우한다. 객관적인 기후 불평등이 존재하는 토대에서 기후 불평등은 사회경제적 위치에 의해 다르게 나타난다.

유네스코 ‘기후변화 윤리 원칙 선언’ 제 10조 ‘취약 집단’ (vulnerable group)은 “기후변화에 대응할 때 강제 이주민과 이주민, 토착민, 지역 공동체, 장애인을 포함하되 여기에 국한되지 않는 취약 집단의 필요에 우선순위를 두며, 성 평등, 여성 권한 강화, 세대 간 형평성을 고려해야 한다” (유네스코한국위원회, 2018)이다. 이러한 취약 집단을 규정짓는 항목에 계급이 포함되어 있지 않다. 이는 기후 불의가 나타난 현상의 측면만을 주목한 한계를 지닌다. 기후 불의를 발생시킨 계급 구조를 주목한 것은 마르크스주의의 강점이다.

<그림 IV-1> 사회구조에서 기후 불평등 발생기제



출처: 김민정, 2009: 42 <표> 수정

기본적인 기후 불평등의 심화 과정에서 주체적 요인인 정치적 환경은 기후 불평등의 정도를 강화 혹은 완화시켜준다. 정치적 환경 조성의 주체는 국가와 기업, 국제적 환경, 집단적 환경저항에 의해 상호적으로 영향을 미치며 결정된다. 정치적 환경은 계급적 세력관계에 따라 그 양상이 달리 나타난다.

기후 불평등의 정도에 영향을 미치는 단계는 네 가지 차원에서 진행된다. 첫째로 불평등 그 자체에 영향을 주는 정책적 환경이다. 둘째로 사회경제적 불평등을 강화하거나 완화하는 정책들이다. 사회 부의 분배정책 및 조세 정책은 경제적 지위에 영향을 미치는 정책이다. 셋째로 온실가스 배출에 대한 정부 규제, 가해 기업의 피해 보상 및 실질적인 환경 경영 정책 등은 기후 불평등의 완화를 가져다 줄 수 있다. 넷째로 기후 피해에 대한 사후적 정책 마련은 기후 불평등의 결과에 영향을 끼칠 수 있다. 기후 불평등의 발생 기제는 기후 불평등의 완화를 위한 정책이 어느 단계에서 어떤 내용으로 수립해야 할지에 대한 방향을 결정하는데 도움을 줄 수 있다.

3. 절차적 정의: 정의로운 전환(justices transition)과 기후변화

정의로운 전환은 고용과 환경 간의 대립 관계가 아닌 상생하는 방향에서 해결할 수 있다는 노동조합의 현실적 필요성에서 나온 정치적 고안물이다. 친환경적이지 않는 산업의 축소는 일자리 감소로 이어졌다. 이에 대해 해당 노동조합 활동가는 정의로운 전환을 제안했다. “정의로운 전환은 어떤 지역이나 업종에서 급속한 산업구조 전환이 일어나게 될 때 그 과정과 결과가 모두 정의로워야 한다는 개념이다”(김현우, 2014: 28).

1970년대 미국의 석유 · 화학 · 핵발전 노동조합 활동가인 토니 마조치는 ‘정의로운 전환’을 주장했다. 석유와 화학, 핵발전 부분의 일자리의 감소에 대해 그는 노동자

의 보상과 교육, 재훈련의 기회를 지원하는 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’를 제안했다. 슈퍼펀드 제안은 캐나다 통신 · 에너지 · 제지 노동조합의 활동가 브라이언 콜러가 제시한 정의로운 전환 정책으로 이어져서 논의됐다.

1999년 캐나다 노동조합총연맹이 구체화 시킨 정의로운 전환 프로그램의 주요 내용은 다음과 같다((안준관 외, 2008).

- 공정함: 정의로운 전환이란 어떠한 이유에서든지 고용주가 공장(산업)문을 닫을 때 노동자와 그 산업에 의존하고 있던 공동체를 정당(공정)하게 처우하는 것을 말한다. 이것은 도덕적으로, 정치적으로 필수적인 것이다.
- 재고용 또는 대체 고용: 정의로운 전환의 주요 목표는 임금, 혜택, 노동기간의 손실 없이 고용이 지속되는 것을 의미한다. 일자리가 최소한 보전할 가치가 있는 일이어야 한다.
- 보상: 고용의 지속성이 불가능한 상황에서 정당한 보상은 다음 대체 수단이다.
- 지속가능한 생산: 정의로운 전환의 핵심은 더 지속가능한 생산수단과 그것을 지지할 수 있는 서비스 부문으로의 이동이 전제되어야 한다는 것이다.
- 프로그램: 정의로운 전환은 사안에 따라 다양한 방법으로 표현될 수 있다. 그러나 반드시 발생하는 환경 변화에 대처하기 적합한 프로그램이 포함되어야 한다.
 1. 일자리를 잃은 노동자들을 위한 대안적인 고용 제공
 2. 실업보험과 공공임대 주택 등을 통한 수입의 보전
 3. 공공부문/서비스 부문의 일자리 창출과 새로운 산업 육성을 통한 공동체 지원
 4. 일자리를 잃은 노동자를 우선적으로 고용
 5. 일자리를 잃은 노동자에게 교육 및 재훈련 기회 제공
 6. 지속가능한 생산방식을 위한 연구 개발
 7. 지속가능한 산업과 서비스를 위한 공공투자 자금 제공

이렇게 시작된 정의로운 전환은 기후변화에 대한 적응에도 영향을 미쳤다. 2010년 국제 노동조합(International Trade Union Confederation, ITUC) 2차 총회에서 기후변화에 맞선 특별한 접근으로 ‘정의로운 전환’을 채택했다.

총회는 사회 진보, 환경 보호, 경제적 필요가 민주적 거버넌스의 틀로 함께 수용되고, 여기서 노동자의 권리와 다른 인간의 권리가 존중되고 성평등이 실현되는 정의로운 전환을 통한 지속 가능한 발전을 지향하는 통합적 접근을 고취하도록 노력한다(아나벨라 로젠펜버그, 2019: 53, 재인용).

국제노동조합 환경과 작업보건 안전 정책 담당자인 아나벨라 로젠펜버그는 “간단히 말해 ‘정의로운 전환’은 괜찮은 일자리를 창출하고, 적극적 훈련과 기술 개발 정책을 제공하고, 노조와 사용자 및 다른 이해관계자들과의 사회적 대화를 보장하고, 기후 정책이 사회와 고용에 미치는 영향을 빨리 평가하고 연구하자고 주장하며, 사회 보호 체계 개발과 지역 경제의 다양한 계획을 위한 조건을 만드는 장기적으로 지속 가능한 투자의 필요성이다. 이것은 노동자와 지역 사회가 갖는 취약성의 여러 측면들, 이를테면 일자리 영향에 관련된 불확실성, 일자리 상실의 위험성, 비민주적 의사 결정 과정의 위험성, 광역 경제와 지역 경제의 황폐화 위험성을 다루는 정책 제안의 패키지”(2019:53)라고 설명한다.

부국의 노동조합에서 기존 노동 정책을 보완한다는 의미로서 제안된 ‘정의로운 전환’은 국제 사회에서도 승인한다. 대표적으로 2015년 파리 기후협정은 “국가별로 정의된 발전의 우선순위에 따라 노동력의 정의로운 전환과 괜찮은 노동과 양질의 일자리 창출에 관한 긴요함을 고려해야 한다”(UN, 2015:2)면서 ‘정의로운 전환’을 반영했다.

이처럼 “‘정의로운 전환’은 종종 상이한, 그리고 경합하는 정치적 목적을 위해 개인과 집단에 의해 다중적이고 상충적인 방식으로 정의되는 개념이다”(다린 스넬 · 피터 페어브러더, 2019:268). 정치적 이해관계에 따라 상이한 의미가 부여되지만, 이 개념의 공유 지점은 기후변화 대응 및 적응을 위한 사회 및 정책 전환에 있어서 특정 집단에게 일방적으로 비용과 고통이 전가되는 방식은 안 된다는 공평성의 기본 원칙이다.

‘정의로운 전환’에 담긴 공평성의 기본 원칙은 마르크스주의의 이행기 강령의 원칙과도 연결된다. 1999년 시애틀 시위를 기점으로 활발해진 반자본주의 운동에 개입한 알렉스 캘리니코스는 이 운동에 참가한 활동가와 지식인과의 대화와 실천에서 사회 가치를 모색했다. 그는 사회 운동이 지향해야 할 가치로 정의, 효율성, 민주주의, 지속가능성을 제시했다.

1. 정의: 반자본주의 운동의 호칭 가운데 하나는 세계 정의운동이다. 우리는 현재 세계의 불의와 엄청난 불평등을 끊임없이-그리고 올바르게도-비난한다. 그러나 정의란 무엇인가? 이것 자체가 방대한 주제이긴 하지만, 내가 보기에 반자본주의의 운동은 평등주의적 정의 개념에 헌신하는 듯하다. 이것이 뜻하는 바는, 예컨대 모든 사람들은 자신이 가치 있다고 여기는 삶을 사는 데 필요한 자원을 평등하게 이용할 권리가 있다는 것이다.
2. 효율성: 이것은 이외로 전문관료적 가치처럼 보일 수 있지만 신자유주의적 자본주의를 낭비적 체제라고 비판하는 우리의 주장을 떠올려 보라. 포장 · 광고 따위에 자원이 낭비되고 시장 가격이 경제 과정의 진정한 비용(예컨대, 환경 파괴)을 제대로 반영하지 못하는 것 등을 말이다. 그 함의는 모름지기 대안 사회는 가용 자원을 가장 잘 활용해야 한다는 것이다. 여기서 “가장 잘”의 의미는 (지금처럼) “가장 수익성 있는”의 뜻이 아니라 사람들의 협력적 공생 필요성과 자연이 강요한 제약조건들과 우리의 가치들을 모두 반영해야 한다는 것이다.
3. 민주주의: 우리는 현대 자본주의에 민주주의가 없다고 비판한다. 또, 금융시장과 다국적 기업들이 전 세계 대다수 사람들의 삶을 지배하며 횡포를 부린다고 비판한다. 더욱이, 우리의 조직 방식은 우리가 추구하는 민주주의를 반영하려고 노력한다. 대의민주의 대 직접민주주의, 합의제 원칙 대 다수결 원칙 등 민주주의에 대한 논쟁이 활발하다. 그러나 우리는 민주주의의 범위와 내용을 급진적으로 확장해야 한다는 데 동의한다.
4. 지속가능성: 반자본주의 운동을 촉발한 주요 동기 중 하나가 환경 재앙에 대한 두려움이다. 환경 재앙은 현재 경제 체제의 흐름일 뿐 아니라 이미 나타나고 있는 현상이다. 기후변화 전문가들의 주장을 보면, 온실가스 방출에서 비롯된 지구의 기온 상승에 지금 당장 급진적 변화가 일어나지 않고 이 추세가 그대로 계속되면 끔찍한 결과가 지구를 엄습해 그 효과가 수십 년 동안 지속할 가능성이 높다. 지속가능한 발전을 위해서는 생산과 소비, 정주와 운송의 패턴을 근본적으로 바꿔야 한다(캘리니코스 · 앨버튼, 2009: 79-80).

위에서 제시된 정의와 민주주의의 가치는 정의로운 전환에서 핵심으로 작용할 수 있다. 정의로운 전환이 사회적 세력 사이에서 경합하는 용어이기 때문에, 이를 급진 버전으로 만들기 위한 사회적 실천이 필요하다.

노동자가 제안한 사회 전환 프로그램은 ‘정의로운 전환’의 구체적인 내용을 채우는

과정에서 영감을 얻을 수 있다. 1970년 루카스 계획은 대표적인 사례이다. 1970년대 영국 군수용 항공 부품을 만드는 루카스 항공이 구조 조정을 단행하자, 노동자들은 ‘사회적으로 유용한 생산’을 목적으로 루카스 계획을 제시하고 일정정도 시행했다. 루카스 계획의 핵심 사안으로 노동조합은 ‘사회적으로 유용한’을 다음과 같이 정의했다. “지역사회의 모든 사람에게 열려 있고 유용해야 하며 일부 상류층의 필요를 충족시키는 것으로 한정되어서는 안 된다. 기업 내에 존재하는 기술의 이점을 최대한 살려야 하며 그것을 전 종업원과 지역 사회에 이득이 되도록 개발해야 한다. 종업원 혹은 일반 지역 주민의 건강과 안전을 해치지 않는 방법으로 만들고 사용될 수 있어야 한다. 천연 자연에 대한 수요를 최소화해야 하고 환경의 질을 개선해야 한다”(김현우, 2014: 48 재 인용).

안타깝게도 자본주의에서 생산에 대한 결정 및 구상은 자본가의 고유 권한이라는 이유로 루카스 계획은 지속적으로 수행되지 못했지만, 집단적 노동자가 사회적으로 유용한 생산을 계획하고 수행했다는 점에서 유의미한 사례이다. 또한 루카스 계획은 ‘관계자 외의 출입 금지’라는 생산 수단의 사적 소유가 노동자들의 공적 관리와 지속할 수 있는 경영을 가로막고 있다는 점을 확인할 수 있는 사례이기도 하다.

4. 교정적 정의: 규제 수단과 기후변화

양해림(2015)은 “교정적(보상적) 정의는 너무 많이 가진 사람에게 일정 양을 빼앗아 적게 가진 사람에게 되돌려 줌으로써 훼손된 평형상태를 복원하는 것을 뜻”(2015: 14)하는 것으로, 발생한 불의를 시정하는데 초점을 두는 것이라고 설명한다. 이를 기후변화에 적용하면, 기후 불의가 발생할 때 이를 시정하는 조치를 교정적 정의라고 볼 수 있다.

현행 기후변화에 대해 정부는 다섯 가지 수단을 사용할 수 있다. 이는 직접 개입과 직접적 규제, 경제적 유인책, 홍보 및 환경 교육, 자발적 협약 등이다. 정부가 기후변화로 발생한 기후 불의를 개선할 목적으로 기후 불의에 대한 기준과 규정을 만들어 오염자에 대해 법적 및 행정적 제재를 가하는 것이 지시와 통제를 통한 직접 규제이다. 직접적 규제는 규제 효과를 신속하게 진단할 수 있고 규제의 결과를 예측할 수 있다는 장점을 가진다. ‘재산권 보호’와 ‘환경 보호’가 서로 충돌할 가능성이 높은 자본주의에서 재산권을 완화시킬 수 있는 효과적인 방안이 직접 규제의 강점이다. 다시 말하면 자본과 노동 사이의 기울어진 힘의 권력 관계가 존재하는 현실에서 기울기의 축을 변경하는 효과적인 수단은 기업의 권한을 제한하거나 실질적으로 기업의 책임을 강제하는 방법이다.

직접 규제의 방식의 일환으로 작업중지권과 오염자 입증 원칙, 기업 살인법 도입을 검토해볼 수 있다. 첫 번째로, 작업중지권에 대해서 살펴보자. 산업안전보건법 제26조는 작업 중지 등을 다룬다.

- ① 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 또는 중대재해가 발생하였을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소로부터 대피시키는 등 필요한 안전·보건상의 조치를 한 후 작업을 다시 시작하여야 한다. ② 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험으로 인하여 작업을 중지하고 대피하였을 때에는 지체 없이 그 사실을 바로

위 상급자에게 보고하고, 바로 위 상급자는 이에 대한 적절한 조치를 하여야 한다. ③ 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있을 때에는 제2항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 이를 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.(이하 생략)

제26조는 ‘현실적으로’ 노동자가 사용할 수 없는 권리이다. 노동자가 위험한 작업을 중지하면, 사측은 업무방해 죄, 민사상 손해배상 청구, 가압류, 징계 책임 등을 물을 수 있기 때문이다. 노동자가 위험 작업 중지에 따른 임금 손실과 작업 손실에 따른 책임 등을 전적으로 감당해야 한다. 사업주에게 작업장의 안전을 배려할 의무와 위험작업 중지에 따른 사업주의 의무와 부담을 강화하지 않는다면, 작업 중지권은 죽은 권리에 머물러 있을 수밖에 없다.

폭염 일수가 증가하는 여름철, 실외에서 일하는 노동자에게 작업 중지권은 생명을 지키는 권리라는 점이 현실에서 입증된다. 이러한 점에서 작업 중지권 사용에 있어서 현행 제약은 개선되어야 한다. 따라서 작업 중지권도 기후변화의 적응 대책의 일환으로 사회적으로 활발하게 논의되어야 한다.

두 번째로, 기업의 입증 책임 원칙이다. 기후변화를 포함한 환경오염의 특성상 피해의 직접적인 인과관계를 입증하기 어렵고, 무엇보다 피해자가 피해 사실을 입증해야하는 경우 처리 비용과 제반적인 부담을 져야 한다는 부당성이 발견된다.

환경피해는 사람 또는 기업의 활동과정에서 발생하고(인위성), 환경오염은 유해물질의 배출 그 자체로 나타나지만, 이로 인한 사람의 건강 등 피해는 대기·수질·토양·해양 오염에 의해 간접적으로 나타나며(간접성), 장기간의 누적된 오염 매개체와 접촉하는 가운데 축적된 오염으로 인하여 발생하고(장기 누적성), 간접성과 장기 누적성의 특성 및 당대 과학기술의 한계로 인하여 침해의 발생원인이 불명확하며(불명확성), 환경오염 원인자는 당해 오염행위나 과정, 결과에 대한 모든 정보를 가지게 된다. 반면 환경오염 피해자는 오염 결과로 발생한 피해에 대한 정보만을 가지게 되고(정보 편중성), 환경오염을 야기한 원인자는 당해 오염 야기행위로 인해 직·간접적인 경제적 이득을 확보하고 독점하게 되며, 오염 피해자는 정신적·경제적·신체적 피해에 노출된다(이익과 피해의 일방성). 즉 환경오염 피해자들은 정보의 부족과 피해 발생기간의 장기화로 인한 피해 원인의 다양성, 인과관계 입증에 위한 과학기술의 한계, 입증에 위한 막대한 비용 마련의 어려움에 봉착하게 된다(최재홍, 2018.3.13.).

이러한 점을 시정하고자 하는 흐름이 ‘기업 입증 책임’을 강화하는 것이다. 그 일환으로 가해기업에 입증 책임을 전환하는 법률 개정이 필요하다.

세 번째로, 기업 살인법 신설이다. 일하다 죽는 사람이 많다는 것은 친환경적인 생산 공정과 거리가 멀다는 사실도 보여준다. OECD 가입국가 가운데 한국은 1위의 산업재해 국가이다. 산업재해를 낮추기 위한 효과적인 정책 수단은 산재사망이 발생한 기업을 강력하게 처벌하는 것이다. 이 주장을 실증적으로 입증한 곳이 영국이다. 영국은 2007년 ‘기업 과실치사 및 살인법’ 제정하면서 실질적으로 산재 사망률이 낮아졌다. “기업 등이 주의 의무를 위반해 노동자가 숨지면, 이를 범죄로 규정하고 상한이 없는 벌금을 부과할 수 있게 됐다. 기존에는 안전보건 담당자나 경영진의 부주의와 범죄 의도를 밝혀야 책임을 물었지만, 기업살인법에서는 기업 등의 부주의가 밝혀지기만 해도 처벌이 가능하다. 결국 상당한 정도의 경제적 압박과 사회적 낙인을 통해 기업이 안전 의무를

강화하도록 강제한 것이다” (고한수, 2014.7.1.).

한국의 현행 중대재해처벌법은 산재 발생 기업에 대한 처벌이 약하다. 사업주 또는 경영책임자가 1년 이하 징역형이나 10억 원 이하의 벌금형에 처한다는 법 규정이 있지만 기업들은 이마저도 시행령으로 완화하려고 한다. 사업 규모가 작을수록 사망자 수도 많았다. 하지만 중대재해처벌법 제3조에 따르면 상시근로자가 5명 미만인 사업 또는 사업장의 경영책임자 · 사업주는 예외다. 부칙에 따르면 상시 근로자가 50명 미만인 사업 또는 사업장(건설업은 공사금액 50억 원 미만)은 2024년 1월 26일까지 법 적용이 유예된다.

5. 승인적 정의: 인간과 자연의 교류방식과 기후변화

마르크스의 인간과 자연에 대한 관점은 인간과 자연을 대립적으로 파악하는 것이 아니라 인간을 자연의 산물로서 그 자체로 자연 존재로 파악한다. 마르크스는 『경제학 · 철학 수고』에서 인간과 자연과의 관계를 규명하려는 시도로 추상적인 관념으로 인간과 자연을 바라보거나 인간이 지닌 의식을 과도하게 바라보는 것이 아니라 인간은 자연법칙에서 인간사를 발전시키기 때문에, 인간을 올바르게 이해하는 것은 바로 자연을 올바르게 이해하는 것과 긴밀하게 연관되어 있음을 밝혔다. 마르크스는 인간과 자연 간의 교류를 물질대사⁵⁾(metabolism) 개념으로 설명한다.

오제키 슈지 외(2007: 105)는 물질대사 개념을 네 가지로 구별한다. 첫째는 자연의 물질대사로, 음식물의 부패과정과 같은 질료 변환을 의미한다. 둘째는 인간의 자연적 물질대사인, 인간이 음식을 섭취하면 몸속에서 일어나는 전반적인 대사 과정을 의미한다. 셋째는 인간과 자연이 노동을 매개로 진행되는 물질대사이다. 이는 생산-소비-분배-폐기와 같은 인간 생활의 물질적 순환 과정을 의미한다. 이와 같은 의미로 마르크스는 『자본론』에서 물질대사를 언급한다. 넷째는 사회적 물질대사인 노동생산물이 상품 교환을 통해 사회적으로 유통되고 소비되는 것을 의미한다.

인간과 자연 간의 물질대사는 인간 생산 활동을 통해 인간 자신의 물질대사의 자연적 조건을 만든다. 이러한 물질대사는 사회적으로 규정된다. 사회적인 특성에 따라 여러 균열(rift)이 발생한다. 따라서 사회형태에 따라서 인간과 자연 간의 물질대사 균열이 양적 그리고 질적 차이를 다르게 발생시킨다. 인간과 자연 간의 물질대사 균열은 환경오염, 환경 파괴, 환경문제 및 생태문제 등의 용어로 표현할 수 있다. 대표적인 물질대사 균열의 예는 기후변화이다(존 벨라미 포스터, 2016).

환경 문제의 일반성은 인류의 생산 일반성과 연결된 공통점을 지닌다. 인류가 멸망하지 않는 이상, 먹고사는 방식과 환경 간의 상호작용은 계속 진행될 것이다. 이 상호관계의 다양한 규정들에 따라 환경 문제가 지역적 차원에서 발생하거나 지구적 차원에서 나타나게 된다. 생산의 물질적인 내용과 사회 형태들은 특수한 사회적 관계를 함축하고 이런 의미에서 생산의 자연적 조건도 역사적으로 특수하다(김민정, 2008).

마르크스는 인간과 자연 간의 매개로 ‘노동’ 이야말로 인간 활동의 구별적인 특징이라고 여겼다. 노동의 보편성의 형태는 다음과 같다. 첫째로 노동은 자연을 직접적인 생

5) stoffwechsel은 물질교환, 질료전환의 의미를 가지고 있다. 이것은 자연 생태계의 물질순환, 인간과 자연의 물질대사(질료 변환), 인간 사회의 물질대사 등의 여러 과정을 포함한다.

활 수단으로 만든다. 둘째로 인간은 노동하면서 자연을 인간 활동의 재료와 대상, 도구로써 다룬다. 이러한 점은 마르크스가 인간과 자연 관계를 물질대사의 상호작용으로 파악했음을 보여준다.

또한 이러한 접근 방법은 인간과 자연 간의 갈등이 발생하는 원인을 찾을 수 있는 단초를 제공해준다. 인간과 자연 간의 조화는 인간의 노동방식 변화를 통해서 가능하다는 것이 그 단초의 귀결일 것이다. 이러한 점에서 마르크스는 『자본론』에서 인간의 자유는 자연 관계의 관계 개선을 동반한다고 설명한다.

이 영역에서(자유의 영역에서-인용자) 자유는 오직, 사회적으로 된 인간, 연합된 생산자들이 자기들과 자연 사이의 물질대사를 합리적으로 규제함으로써 그 물질대사가 맹목적인 힘으로 그들을 지배하는 것이 아니라 그들이 그 물질대사를 집단적인 통제 아래에 두는 것, 그리하여 최소의 노력으로 그리고 인간성에 가장 알맞고 적합한 조건 아래에서 그 물질대사를 수행하는 것이다(마르크스, 2015c: 1041).

따라서 인간사회가 자연을 합리적으로 관리해서 인간 아닌 것과의 물질대사를 지속가능하게 하는 방식으로 사회를 전환하는 것이 필요하다.

V. 마르크스주의적 기후정의 적용 방안

마르크스주의는 기후정의를 총체적으로 고찰할 수 있는 시각을 제공해준다. 마르크스주의의 시각을 채택하면 기후정의를 일면적 차원에서 분석하는 것이 아니라 여러 측면의 기후정의를 종합적으로 설명하고, 생산적 정의와 분배적 정의, 절차적 정의, 교정적 정의, 승인적 정의가 독립적이면서도 전체적인 맥락에서는 어떻게 연결되었는가를 분석할 수 있는 강점을 얻을 수 있다. 또한 기후적응정책을 수립할 때 각 정의 실현을 구현하는 것은 결국에는 생산적 정의의 재정립을 요청한다는 측면에서 생산양식의 관점을 기후정의의 출발선에 서게 한다.

온실가스를 획기적으로 줄인다 하더라도 현재 진행된 기후변화로 변화된 기후체계 속에서 일정기간은 적응해야 한다. 무엇보다 기후변화의 확장성과 그 피해는 갈수록 국지적이고 지역화 된다는 속성을 고려해야 한다. 이러한 점에서 “기후변화대응은 한편으로는 기후변화를 유발하는 온실가스를 감축해 나가면서 한편으로는 기후변화의 영향과 취약성을 파악하고 이에 적응해 나아가야한다”(박병도, 2013: 73)는 의견은 현실적으로 타당하다. ‘적응’이 강조되는 현실은 기후변화로 사회가 더 이상 피할 수 없는 상황에 직면했다는 사실을 전한다.

기후변화가 자연의 영역에서 사회로 들어오면 ‘정의’를 고려하지 않을 수 없다. 변화된 환경 속에서 생존하는 모습은 사회 계급 구조에 따라 결이 다르다. 기후변화로 사회 취약층은 더 열악한 조건에 노출될 수밖에 없다. 이러한 기후 불의를 개선하려는 국제 사회의 목소리가 기후정의로 모아졌다. 기후변화는 인간의 시간에 맞춰 진행되지 않는다. 기후위기의 시대를 살고 있는 우리에게 적응은 생존 그 자체이다. 급진적 기후정의의 관점에서 기후 적응 정책을 수립하고 시행하는 사회 실천이 필요할 때이다.

<참고문헌>

- 고한수. “산재 사망률 줄여준 영국 ‘기업살인법’”. 『한겨레』 2014.7.1.
- 기후정의포럼. 2021. 『기후정의선언 2021』. 한티재.
- 김민정. 2008. “자본주의와 전지구적 환경위기”. 『진보평론』 35호(봄): 196-217.
- _____. 2009. “자본주의적 환경오염과 환경 불평등: 포스코 광양 제철소 인근 지역을 중심으로”. 성공회대학교 사회학과 박사학위논문.
- 김현우. 2014. 『정의로운 전환』. 나뭇박스.
- 노라 래첼 · 데이비드 우젤. 2019. “지역적 장소와 지구적 공간: 국경을 넘는 연대와 환경의 문제”. 노라 래첼 · 데이비드 우젤 엮음. 김현우 옮김, 『녹색 노동조합은 가능하다』. 이매진.
- 다린 스넬 · 피터 페어브러더. 2019. “오스트레일리아의 정의로운 전환과 노동자 환경주의”. 노라 래첼 · 데이비드 우젤 엮음. 김현우 옮김. 『녹색 노동조합은 가능하다』. 이매진.
- 로라 마틴 무리요. 2019. “지속 가능 발전에서 녹색 공정 경제로: 환경을 노조의 쟁점으로 만들기”. 노라 래첼 · 데이비드 우젤 엮음. 김현우 옮김. 『녹색 노동조합은 가능하다』. 이매진.
- 박병도. 2013. “기후변화 취약성과 기후정의”. 『환경법 연구』 35호(2): 61-94.
- 아나벨라 로젠버그. 2019. “국제노동조합연맹과 지구적 환경 노조 정책의 발전”, 노라 래첼 · 데이비드 우젤 엮음(2019). 김현우 옮김. 『녹색 노동조합은 가능하다』. 이매진.
- 안준관 외. 2008. 『기후변화와 노동계의 대응 과제-정의로운 전환을 위하여』. 발전노조.
- 알렉스 캘리니코스 · 마이클 엘버트. 이수현 옮김. 2009. 『자본주의의 대안과 사회주의 가치 논쟁』. 책갈피.
- 양해림. 2015. “21세기 글로벌 기후변화와 윤리적 정의(Justice)”. 『환경철학』 19: 1-33.
- 오제키 슈지 · 가메야마 스미오 · 다케다 가즈히로 엮음. 김원식 옮김. 2007. 『환경사상 키워드』. 알마.
- 유네스코한국위원회. 2018. 『기후변화 윤리 원칙 선언』.
- 이기홍. 2019. “이론 연구는 왜 필요한가?: 김경만의 “글로벌 지식장과 상징폭력” 비판”. 『경제와사회』 124: 76-126.
- 존 벨라미 포스터. 김민정 · 황정규 옮김. 2016. 『마르크스의 생태학 유물론과 자연』. 인간사랑.
- 최재홍. “[법률프리즘] 환경오염 피해자들의 구제가 어려운 이유”. 『주간경향』 2018.3.13.
- 최병두. 2018. 『인문지리학의 새로운 지평』. 한울.
- 카를 마르크스. 김수행 옮김. 2015a. 『자본론 I(상)』. 비봉.
- 카를 마르크스. 김수행 옮김. 2015b. 『자본론 I(하)』. 비봉.
- 카를 마르크스. 김수행 옮김. 2015c. 『자본론 III(하)』. 비봉.
- 크리스 하먼. 최일봉 편저. 2015. “토대와 상부구조”. 『자본주의 국가: 마르크스주의의 관점』. 책갈피.
- 한재각. 2021. 『기후정의: 희망과 절망의 갈림길에서』. 한티재.
- 피터 로스만. 2019. “저탄소 농업과 식품 노동자의 권리”. 노라 래첼 · 데이비드 우젤 엮음. 김현우 옮김. 『녹색 노동조합은 가능하다』. 이매진.

- Katharine Knox. 2019. "Climate justice in the UK: Reconciling climate change and equity issue in policy and practice in a developed country context". Taheseen Jafry ed.. *Routledge Handbook of Climate Justice*. Routledge.
- Robert R. Kuehn. 2000. "A Taxonomy of Environmental Justice". *Environmental Law Reporter* 30:10681-10703.
- Johannes Kruse. 2014. "Reframing Climate change: The Cochabamba conference and global climate politics". Matthias Dietz, Heiko Garrelts ed.. *Routledge Handbook of the Climate Change Movement*, Routledge.
- 에너지정책연구소, http://www.enerpol.net/epbrd/bbs/board.php?bo_table=bbs5&wr_id=183#c_204,
검색일: 2020.4.1.
- UN. 2015. Paris Agreement https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf.
검색일: 2020.3.20.

토론문 : 기후정의(climate justice)와 불평등*

이 경 주**

기후정의와 불평등에 관한 김민정교수님의 발표를 잘 들었습니다. 지난 9월 24일 남대문에서 「기후정의 행진」(기후정의주간 9.19. ~ 9.23.)이라는 이벤트에 조우한 적이 있는데, 오늘 이렇게 토론을 맡게 되어 더욱 반갑습니다. 그때의 슬로건이 “기후 위기 시대, 모두가 함께 평등하고 존엄한 삶을 살아가기 위한 싸움을 다시 시작합니다” 였던 것으로 기억하는데, 인간의 존엄과 평등은 다름 아닌 헌법의 지향점이기도 하며 민주법학이 추구하는 방향이기도 합니다.

발표자께서는 기후정의문제에 실효적으로 대응하기 위해서는 생산적 정의와 분배적 정의, 절차적 정의, 교정적 정의, 승인적 정의를 종합적으로 파악하여야 하며 기후 적응정책의 수립과 이를 시행하기 위한 사회적 실천이 필요하다고 발표해주셨습니다. 저도 기후정의 문제가 문제제기의 각도에 따라서는 “사회 구조에 대한 핵심 질문을 던질 수 있는 공론의 장” 마련에 중요한 역할을 할 수 있다고 공감하며 그러한 측면에서 독창적이며 기여도가 높은 문제제기라고 생각되며 많은 공부가 되었습니다.

토론자로 지정이 되었으니 몇 가지 질문들을 토론거리로 제시 하여 봅니다.

첫째, 발표자께서 제시하는 다섯 가지 정의의 틀이 이론적 강점 이외에 사회적 실천에 있어 어떠한 강점이 있는지 부연설명이 있었으면 합니다. 예를 들어 환경노조주의 원칙(생산적 정의), ITUC2차 선언(절차적 정의), 1970년대의 루카스 계획(절차적 정의), 기업의 입증책임원칙(교정적 정의) 등과 같은 외국의 실천 프로그램들을 참조하면서도, 한국 사회에서 어떠한 기후적응정책이 수립되어야 하는지, 이를 시행하기 위한 사회적 실천에는 어떠한 것이 강구될 수 있는지에 대한 부연설명이 좀 있었으면 합니다.

둘째, 기후정의의 문제는 연대의 문제라고 지적해주셨는데, 중요한 문제제기라고 생각합니다. 환경권과 같은 제3세대의 인권은 자유권(제1세대의 인권), 사회권(제2세대의 인권)보다 훨씬 더 국내적 국제적 연대가 필요한 권리, 즉 연대의 권리라고 할 수 있는데, 기후정의 문제를 접근함에 있어서 환경권과 같은 제3세대의 인권의 규범적 의미, 실천적 함의에 대하여서는 어떻게 평가하시는지 궁금합니다.

* 이 토론문을 필자의 허락 없이 전제나 인용하는 것을 삼가주시기 바랍니다.

** 인하대학교 법학전문대학원 교수

셋째, 개인적으로는 생산적 정의에 대하여 관심이 많습니다. 확대재생산이 적정 재생산으로 구조전환되지 않으면 근본적인 기후정의 문제 해결이 쉽지 않으리라고 보며, 자본주의 생산양식이 갖는 구조적 문제점이 확대재생산에 있다는 점에서 “사회구조에 대한 핵심 질문”이 될 수 있다고 생각합니다.

그러한 관심에서 보면 생산적 정의를 실현시킬 주체로 노동조합을 제시하여 주신 부분이 인상적이며 기본적으로 노동운동이 “세계적 범위에서 정의로운 전환을 위한 힘을 함께 모을 수 있는 잠재력을 지니고 있음”에 공감합니다. 다만 ‘정의로운 전환’은 발표자께서도 말씀하신 것처럼 “다중적이고 상충적인 방식으로 정의되는 개념”(13쪽)¹⁾이며, 기후 위기에는 선진국과 후진국(부유한 북반구와 빈곤한 남반구-9쪽)²⁾의 편차가 있어서 기후위기에 대한 노동조합의 체감온도와 각성도의 차이가 있을 수 있는데 이러한 간극을 극복할 수 있는 방안에 대해서는 어떻게 생각하시는지요?

나아가, 최근 들어 ESG(Environmental Social & Governance) 경영 논의가 붐이 일고 있습니다. 우리나라의 경우도 2025년부터는 자산총액 2조원 이상의 유가증권시장 상장사가 ESG공시의무를 지게 되어 있는 것으로 알고 있습니다. 또한 제70차 유엔총회(2015년 9월)에서는 “2030년 지속가능발전(SD: Sustainable Development) 의제”를 성정하고 그 일환으로 지속가능발전목표(SDGs)를 성정하는 등 기후정의에 대해서 언급하거나 접점이 형성되고 있는데 이에 대해서는 어떻게 평가해야 하나 궁금합니다.

1) [편집자 주]학술대회 자료집 92쪽.

2) [편집자 주]학술대회 자료집 88쪽.

