

녹색성장 연구 11-19-⑥-6

산업의 녹색기술개발과 표준화를 위한 법제연구(VI)

- 녹색기술혁신과 노동환경변화에 대한 정책과 법 -

노 호 창



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

녹색성장 연구 11-19-6-6

**산업의 녹색기술개발과 표준화를 위한
법제연구**
-녹색기술혁신과 노동환경변화에 대한 정책과 법-

노 호 창

산업의 녹색기술개발과 표준화를 위한 법제연구

-녹색기술혁신과 노동환경변화에 대한 정책과 법-
Legal and Policy Approaches
for Green Technology Innovation and
Standardization
- Legal and Policy Approaches
on Green Jobs and Changing Labor Environment
by Green Technology Innovation -

연구자 : 노호창(서울대학교 공익인권법센터 선임연구원)
Roh, Hochang

2011. 12. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

연구의 배경

- 오늘날 고용불안의 상시화라는 엄혹한 현실에서 인간의 존재의의에 대한 근본적인 물음이 제기되고 있음.
- 기후변화와 산업구조의 개편, 녹색기술혁신 등으로 대변되는 시대적 변화 속에서 일자리의 양적 변화와 질적 변화가 우리의 생존 문제로 다가옴에 따라 근로권의 현대적 의미를 어떻게 재조명할 것인가라는 과제가 더욱 부각되고 있음.

연구의 목적

- 녹색기술로의 변화 시대에 일을 통한 실존의 확인이라는 관점에서 근로권의 규범적 의미를 재조명함.
- 고용보장을 위한 법제도 및 정책이 녹색기술 시대에서 어떻게 역할을 할 수 있을 것인지 규범적으로 분석하고 개선점을 모색함.

II. 주요 내용

근로권의 재조명

- 과거의 근로권 논쟁
 - 근로권은 무엇을 어디까지 보장하는가라는 법적 성격 및 내용의 문제임.

- 추상적 권리설 vs 구체적 권리설의 대립.

- 완전한 근로권 vs 한정적 근로권의 대립.

○ 현대적 의미의 근로권

- 근로권은 법적 권리로서 구체적인 권리이면서 동시에 대체적·보완적 성격이 있는 권리로 인정되고 있음.

- 근로권의 내용은 원칙적으로 취업의 기회를 제공하는 것이지만 국가가 이를 노력하여도 불가능한 경우 그에 대한 대체적 권리로서 생계비 지급을 청구할 수 있는 권리가 되는 것으로 인정되고 있음.

○ 현대적 의미의 근로권의 구현

- 현대적 의미의 근로권은 오늘날 대체적·보완적 제도로서 소위 소극적·적극적 고용정책 등을 통해 다양한 형태로 구현되고 있음.

- 변화한 시대를 반영하여 국가의 새로운 지향성을 설정하고 있는 녹색성장기본법에서도 ‘녹색성장과 녹색기술을 통한 일자리 창출’이라는 목표로 규정되어 있음.

□ 근로권과 녹색일자리 문제에 관한 국제 동향

○ 녹색성장 및 녹색기술을 통한 일자리 창출 곧 근로권 실현의 과제는 ILO 및 미국, 독일, 프랑스, 일본 등 주요 선진국에서는 이미 상당부분 진척되고 있음.

○ ILO의 경우

- ILO는 지구적인 기후 변화 및 이로 인한 산업구조의 변화가 고용문제와 밀접한 관련이 있음을 포착.

- 근로권 관점에서 녹색일자리 개념을 바탕으로 녹색일자리 정책의 보급을 통한 거시적인 방향성을 제시하고자 노력하고 있음.

- 기타 선진국의 경우

- 미국, 독일, 프랑스, 일본 등은 저마다 국가적 특성이나 경제 상황 등에 따라 다양한 관점에서 고용문제의 해결을 위해 서로 다른 모습의 녹색일자리 정책을 추진해오고 있음.

- 근로권과 녹색일자리 간의 규범적 관련성 고찰

- 녹색성장을 통한 고용문제의 해결, 다시 말해 녹색일자리 정책은 특정 분야의 과제나 하나의 규제라는 관점에서 바라보아야 할 것이 아니라 근로권 실현을 통한 국가의 존립 및 지속가능성과 연결되는 고용정책의 원리이자 경제질서의 내용이 될 것으로 예상하지 않을 수 없음.
- 녹색성장 하에서의 근로권은 녹색성장을 통한 일자리 창출이라는 ‘일할 자리에 관한 권리’와 녹색기술에 대한 직업능력강화를 통해 근로의 기회를 유지하고 지속시켜줄 수 있는 ‘일할 환경에 관한 권리’라는 양적 측면, 질적 측면 모두를 포함하고 있음.
- 녹색성장을 통한 일자리 창출은 인권의 한 내용이자 동시에 경제적 도구로서 기능하는 근로권의 이중적 성격과 무관하지 않음.

- 녹색기술시대를 대비한 고용관련법 및 정책상 과제의 제시

- 녹색성장기본법의 규범성을 보다 강화하고 그 내용을 보다 구체화하는 작업이 필요함.
- 녹색일자리는 장기적으로 좋은 일자리와 연결될 수 있는 가능성이 있으나 현재 비정규직 위주의 고용의 불안이 큰 영역이라고 할 수 있으므로 장기적으로 기술혁신의 동력이 되는 고용의

안정화와 기술혁신에 따른 산업의 구조변화가 용이하도록 노동 시장에 있어 정규직과 비정규직간의 격차를 없애고 노동의 유연화를 위한 제도정비와 사회안전망구축이 요구됨.

- 사회안전망구축을 위하여 고용정책의 핵심적인 내용이라고 할 수 있는 고용보험법 및 근로자직업능력개발법 등에서 마련하고 있는 지원체계의 통일성 확보 및 정비, 전달체계의 확충 등이 모색되어야 함.

III. 기대효과

녹색일자리의 규범적 의미 제시 및 확산

- 녹색일자리는 좋은 일자리와 연결될 수 있는바, 좋은 일자리란 최소한 생계비를 충당할 수 있는 임금을 제공하며 커리어 발전의 기회와 훈련 기회를 제공하고, 어느 정도 안정성이 보장되는 일자리를 말함.

녹색기술혁신과 녹색일자에 대한 미래적 비전의 추구

- 녹색기술혁신은 일할 자리에 관한 권리와 좋은 환경에서 일할 권리라는 근로권의 근본이념을 실현시킬 미래적 도구로 기능할 수 있을 것으로 기대됨.

녹색기술 시대를 대비하는 고용관련법 및 정책의 개선이 이루어질 것으로 기대됨.

▶ 주제어 : 고용불안, 근로권, 고용보장, 녹색성장, 녹색기술, 녹색일자리, 고용정책

Abstract

I . Background

- Neo-liberalism has become more dominated as time passes, the employment instability starts to threaten the social survival of people.
 - Restructuring and Business Sacking are used to make the labor market more flexible and these are causes of making employment unstable.
- Moreover, climate change on Earth gives rise to the change of industrial structure and makes green technology innovation spot-lighted.
- In these environments, we cannot help reviewing the significance of Right to Work again and thinking the employment policies for the new era.

II . Reviewing the Legal meaning of Right to Work

- 'Right to work' could be defined as the normative basis of employment security, which is to 'enjoy a free lifestyle through fruitful labor'.
- By tracking down the significance and context of 'right to work', on a basis of theoretical and legal principle, this study strives to construct a theoretical framework in the Green Technology Innovation.

- Today, we cannot deny that all individuals have concrete 'right to have work' and 'right to work in decent environment' through green jobs.

III. Lessons from Other Countries

- ILO defines the concept of 'green jobs' and urges many countries to promote green policies.
- USA, Germany, France, and Japan have been pursuing and fulfilling green policies, and expanding green jobs more and more, with considering the economic situations of each country.

IV. Legal Improvements to be desired

- '*Low Carbon, Green Growth Act*' has not yet the concrete stipulations for the employment security in the green jobs, but just macroscopic directions.
- In the present situation, we have to find methods to realize the employment security of green jobs by improving the policies stipulated in the *Employment Insurance Act*, the *Act on the Development of Workplace Skills of Workers* and so on.

► Key Words : Employment Unstability, Right to Work, Employment Security, Green Growth, Green Jobs, '*Low Carbon, Green Growth Act*', '*Employment Insurance Act*'

목 차

요 약 문	5
Abstract	9
제 1 장 서 론	13
제 2 장 법과 정책적 대응의 규범적 기초에 관하여	21
제 1 절 지구환경의 변화와 고용불안	21
제 2 절 근로권의 재조명	22
1. 근로권의 성격	23
2. 근로권의 내용	26
3. 정 리	29
제 3 절 소 결	30
제 3 장 고용보장을 위한 법적·정책적 대응과정과 녹색성장법제	33
제 1 절 고용보장법제의 전개과정	33
제 2 절 녹색성장과 고용정책의 국제적 동향	36
1. ILO의 녹색일자리 개념과 전망	36
2. 미국의 경우	38
3. 독일의 경우	42
4. 프랑스의 경우	46
5. 일본의 경우	49
6. 정 리	51

제 3 절 녹색성장법제의 내용과 규범적 검토	52
1. 우리 법에서의 녹색성장 개념	52
2. 녹색성장과 일자리 창출의 관계	53
제 4 장 녹색성장 속에서의 고용문제에 관한 규범적 검토	55
제 1 절 개 관	55
제 2 절 고용안정 및 직업능력개발사업 측면	57
제 3 절 직업능력개발사업의 이원성과 중복성	60
제 4 절 전달체계에서의 개선 과제	64
제 5 장 결 론	65
참 고 문 헌	69

제 1 장 서 론

우리는 과거 압축적인 고도 성장기를 지나오면서 육체적 생존을 보장받게 되었다. 그러나 오늘날 성장의 침체와 더불어 세계적 경제위기의 여파로 인한 상시적 구조조정은 일상적인 현상이 되어버렸고 이는 해고와 고용불안의 일상화를 불러왔다. 특히 신자유주의가 본격화되어 우리나라 전반에 걸쳐 영향을 준 이래로 우리는 상시적이고 불안정한 고용 상황을 경험하고 있으며 이는 우리의 사회적 생존을 심각하게 위협하고 있다. 이는 경기침체로 인한 일자리 감소와 맞물려 더욱 가중된 고통으로 우리에게 다가오고 있다.

인간에게 있어 노동은 자신의 의사에 의한 자유로운 노동이어야 한다는 의미에서 강제노동은 원칙적으로 금지되고 있고 이는 우리 근로기준법에서도 천명하고 있는 원칙이다(근로기준법 제7조).¹⁾ 그렇지만 상시적 구조조정과 일자리 감소는 오히려 강제노동 폐지가 아니라 과격하게 표현하자면 강제노동이라도 시켜주길 바라는 시대로 우리 시대를 변모시키고 있다.

다른 말로 하자면 퇴직의 자유 보장이라는 취지가 무색할 정도로 고용안정과 일자리가 절실한 시대가 되었다는 것이다. 이런 현실은 자신을 필요로 하지 않는다는 것이 공평한 것보다 견디기 힘들다는 사실을 반증하며,²⁾ 이는 특히 극심한 사회불안의 가장 큰 원인으로 이어지기에 더욱 문제가 된다.³⁾

1) 근로기준법 제16조에서는 퇴직의 자유를 보장하기 위하여 원칙적으로 1년의 근로계약 기간을 규정하고 있다. 기간제 및 단시간근로자보호 등에 관한 법률의 제정으로 이 조문이 적용될 여지는 현실적으로 거의 사라지게 되었지만, 동 조문은 여전히 퇴직의 자유 보장이라는 의미에서 역사적 또는 규범적 의미를 가지고 있다고 할 수 있다.

2) 유럽연합에서 실업률이 3% 상승할 때 자살률은 4.5% 상승했다는 보고가 있다. Günther Schmid(2010. 8. 26), “The Transitional Labour Market and Employment Services (이행노동시장과 고용서비스)”, TLM과 고용서비스(한국고용정보원 주최 국제컨퍼런스 자료집), 62면 참조.

3) 실업이 증가할수록 삶의 질은 나빠진다. 그리고 GDP 감소, Gini 계수 증가(소득불

한국적인 상황에서 고용불안이 본격적으로 부각된 것은 1990년대 신자유주의가 상륙한 이후로 볼 수 있다. 신자유주의가 등장한 것은 상당히 오래되었다. 이는 다의적인 의미를 가지고 있지만 대체로 ‘시장에서의 자유로운 경쟁이야말로 최선의 결과를 낳는다.’는 논리와 이념에 바탕을 둔 지향성을 의미한다고 할 수 있다. 우리나라에서는 ‘세계화’라는 기치를 내걸었던 것이 공식적인 표명이라고 할 수 있겠다. 지난 1993년 2월 출범한 김영삼 정부는 국정지표로 ‘세계화’를 제시했고, 노동정책 제1의 과제로 ‘노동시장유연화’를 추진했다. 그리고 외환위기 직후인 1998년 2월 출범한 김대중 정부는 ‘평생직장에서 평생고용으로’를 슬로건으로 하여, 기업 구조조정과 노동시장유연화를 강도 높게 추진했다. 그 결과 한국의 노동시장은 비정규직이 전체 노동자의 절반을 넘어서고, 노동시장의 수량적 유연성과 임금소득 불평등이 극단으로 치닫고 있다. 2003년 2월 출범했던 노무현 정부 하에서도 이러한 노동정책 기조는 크게 달라지지 않은 채, ‘한국의 노동시장은 경직적이다. 더 많은 노동시장 유연화가 필요하다.’는 주장이 정부를 중심으로 지배적인 담론으로 자리했었고, 이는 지금도 마찬가지이다. 하지만 아이러니하게도 해고규제를 중심으로 하는 고용보호법제(Employment Protection Legislation, EPL)의 엄격성 정도와 경제발전도는 일정한 연관성을 가지지 않는 것으로 분석되고 있다.⁴⁾

평등 증가), 실업 증가 세 가지 중 가장 사회불안에 영향력이 큰 요소는 실업 증가이다. ILO(2010), World of Work Report, 46면 참조.

- 4) 해고가 자유로울수록 경제발전 정도가 높고 해고가 어려울수록 경제발전 정도가 낮을 것이라는 것이 일반적인 통념이다. 그렇지만 상대적으로 경제발전 정도가 높은 국가 중에서도 엄격성이 높은 고용보호법제를 가진 국가가 있지만 그렇지 않은 국가도 있다. 또한 경제발전 정도가 상대적으로 낮은 국가 중에도 고용보호법제의 엄격성에는 상당한 차이가 있다. 특히 가장 최근에 조사된 자료인 2008년의 고용보호법제의 엄격성 지수를 보면, 경영해고(collective dismissal: 한국 1.88/OECD 평균 2.98), 정규직(regular: 한국 2.37/OECD 평균 2.11), 비정규직(temporary: 한국 1.44/OECD 평균 1.77), 전체(overall: 한국 1.90/ OECD 평균 1.94)의 수치를 보이고 있다. OECD(2010), “Employment Protection Legislation: Strictness of employment protection legislation: collective dismissals”, OECD Employment and Labour Market Statistics

노동법적인 관점에서 보자면 노동시장유연화는 업무를 ‘핵심/비핵심’ 영역으로 구분하고 노동력을 ‘중심부/주변부’ 노동력으로 구분하여 핵심적인 영역에서 벗어나 있는 주변부 노동력 소위 신분적으로 비정규직으로 분류되는 근로자들을 우선적으로 고용보호법제로부터 배제하는 것으로부터 시작된다. 그리고 이러한 흐름은 인사제도 그 중에서도 특히 기능적 유연화나 임금유연화를 통하여 정규직 노동력에 대해서도 고용보호법제의 탄력적 적용 내지 적용 회피의 방향으로 이어진다.

물론 경쟁이 날로 격화되는 어려운 현실에서 기업들은 살아남기 위해 경쟁력 제고를 모토로 삼을 수밖에 없고 또한 기업의 생존이 전제되지 않고는 근로자의 보호도 불가능한 것이기에 노동시장의 유연화 전략은 필연적인 산물이 되어 버렸다. 더구나 전통적인 고용창출 산업이었던 제조업의 기술혁신 및 산업구조의 전체적인 변화라는 환경적 요인도 피할 수 없는 중요한 요인들 중 하나였다.

이에 따라 노동법 학계에서는 1990년대 초반부터 이미 우리나라 노동시장의 문제점과 고용정책에 대한 진지한 고민이 있어왔다.⁵⁾ 그리고 근래에 와서는 노동시장의 유연성을 제고하면서도 근로자의 고용안정을 조화시키는 방안에 대한 고민이 노동담론의 중심 테마가 되고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 우리의 고용보호법제와 판례의 경향은 고용안정보다는 오히려 유연화를 지향하는 방향으로 흘러가고 있는 것으로 보이는 점 또한 외면할 수 없는 현실이다.

이와 같은 복합적이고 다층적인 현실적 여건 속에서 고용문제와 관련하여 우리는 지구 환경의 변화와 그에 따른 산업구조의 변화를 주목하지 않을 수 없다. 지난 수십 년 동안 경제성장과 고용창출의 원

(database). doi: 10.1787/data-00316-en ~ data-00319-en(Accessed on 10 October 2011).

5) 김유성(1992), “산업구조조정과 경기변동에 따른 근로자의 보호”, 『노동법연구』 제2권 제1호, 서울대 노동법연구회, 11면 이하; 김유성(1994), “신고용정책시대의 몇 가지 과제”, 『노동법연구』 제4호, 서울대 노동법연구회, 3면 이하.

동력이었던 전통적인 제조업은 더 이상 종래의 모습으로 남아있을 수 없게 되었다. 제조업의 주원료인 화석연료의 사용 급증이 지나친 탄소 및 오염물질을 배출하였고 이로 인해 지구의 평균 기온이 상승하는 그린하우스 효과와 환경오염의 확산이라는 악영향을 가져오게 되어 비단 환경문제뿐만 아니라 사회 및 경제에도 큰 영향을 미치고 있기 때문이다. 특히 ‘기후변화 경제학에 대한 스텐보고서(Stern Review on the Economics of Climate Change, 2006)’는 “기후변화에 대해 아무런 조치도 취하지 않는다면 대공황과 두 차례의 세계대전 이래로 경험하지 못했던 종류의 경기침체를 겪게 될 것”이라고 경고하면서, 적절한 조치를 취하지 않을 경우 그 결과는 세계 GDP를 최대 20%까지 감소시킬 가능성이 있고 전 세계 경제와 고용에 심각한 악영향을 미칠 위협요인이 될 것이라는 점마저 제기하였다고 한다.⁶⁾

이러한 점은 얼핏 자연적 환경 변화에 무관심할 것 같은 국제노동기구에서조차 우려하고 있는 점이다. IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change)가 분석한 결과에 따르면 지난 1세기 동안 지구의 평균 기온은 약 3°C 상승하였다고 한다. 이러한 온도 변화는 가뭄과 폭우가 지역적 차원에서 비정상적으로 나타나는 보다 변덕스러운 날씨, 홍수와 태풍과 같은 자연재해의 증가, 수자원의 부족 현상 확대, 동절기의 축소, 북극 빙하면적의 감소, 해수면의 상승 등 온갖 자연 및 환경의 변화를 가져왔고, 이에 따른 사회적, 경제적 영향은 심각하다고 한다. 지역적으로는 동남아시아, 사하라 아프리카, 태평양 도서국가 등에서 피해가 증가하고 있으며, 산업 측면에서는 농업과 관광업처럼 기후와 연관이 깊은 산업에서 피해가 발생하고 있다고 한다.⁷⁾

6) 김승택·임동순(2010), 『녹색성장이 일자리에 미치는 효과 분석』, 한국노동연구원, 1면 참조.

7) ILO(2009), “The social and decent work dimensions of a new Agreement on Climate Change”, 4~10면 참조.

이러한 환경적 변화는 세계적으로 저탄소 경제성장의 필요성을 강조하게 되면서 전통적으로 화석연료를 다량으로 사용하는 산업에서 그렇지 않은 산업으로의 산업구조의 변화마저 요구하고 있다. 특히 환경문제를 고려한 대응은 관련 국제협약 및 규제가 강화되는 등 대외경제 및 교역조건으로까지 거론되고 있어서 이와 같은 변화에 대응하기 위한 각국의 노력 또한 증가하고 있다. 예를 들어 자원 고갈 및 원자재 가격 폭등현상이 발생하면서 에너지와 원자재를 절감 또는 대체할 수 있는 기술의 연구개발이 절실했고, 관련 분야에 대한 연구개발 투자가 급증하고 있다. 또한 선진국 중심으로 환경친화적 경제성장이 강조되는 와중에 교역품 규제의 기준으로 환경적 요소들이 포함(예: 자동차 배기가스 기준 강화, 냉장고의 프레온 가스 사용금지 등)되면서 산업구조의 친환경산업으로의 이행이 시급해지고 있다.

또한 이러한 변화는 온실가스 배출권 거래의 활성화로 인한 세계 탄소시장의 급성장으로 이어지고 있다.⁸⁾ 지구 환경의 변화 및 이에 대응하는 경제사회적 변화가 새로운 방식의 경제성장을 촉구하게 되면서 오늘날 전세계적으로 소위 녹색산업의 성장과 확대 그리고 이를 통한 고용문제의 해결이 중요한 쟁점사항으로 거론되고 있다. 이러한 논의의 연장선상에서 우리 정부도 또한 2009년 7월 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획을 국무회의에서 의결하여 2020년까지 세계 7대, 2050년까지 세계 5대 녹색강국 진입을 목표로 세우고, ‘기후변화 대응 및 에너지 자립’, ‘신성장동력 창출’, ‘삶의 질 개선과 국가위상 강화’ 등 3

8) 실제로 탄소배출권과 같은 권리에 대해서 재산권으로 파악하여 규범적 판단을 하고자 하는 시도도 보이고 있다. 김태오(2011), “현대적 재산권의 본질과 한계에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문, 320면 이하 참조. 이는 저탄소 녹색성장기본법 제46조와도 관련이 있으며 동조는 다음과 같이 규정하고 있다.

제46조(총량제한 배출권 거래제 등의 도입) ① 정부는 시장기능을 활용하여 효율적으로 국가의 온실가스 감축목표를 달성하기 위하여 온실가스 배출권을 거래하는 제도를 운영할 수 있다.

② 제1항의 제도에는 온실가스 배출허용총량을 설정하고 배출권을 거래하는 제도 및 기타 국제적으로 인정되는 거래 제도를 포함한다.

대 추진 전략을 정하고 녹색성장이라는 경제 패러다임 변화를 성공적으로 달성하여 지속적 경제성장을 보장하는 한편, 녹색성장의 세계적인 흐름 속에서 주도적인 역할을 담당하기 위한 준비를 하고 있다.⁹⁾

선진국에서는 지속가능한 성장의 개념으로 기후협약과 경제성장이 동일선상에서 조화를 이루며 움직일 것을 주문하고 있으며, 우리나라도 보다 적극적인 정책적 추진을 통해 녹색을 통한 경제성장의 촉진이라는 ‘녹색성장’의 개념을 새로운 경제의 패러다임으로 강조하고 있다. 물론 녹색성장의 개념에 대한 이론적 비판이나 지속가능성론과의 관계에 대한 학문적 고민이 없는 것은 아니지만¹⁰⁾ 특히 녹색성장 전략을 녹색기술을 통해 일자리를 창출하려는 전략으로 정의하는 일부 학자나 정책입안자의 경우 현재 정체되거나 감소하고 있는 일자리 증가율을 제고하는 수단으로 녹색성장을 지목하고 있어서 이를 간과할 수는 없는 것 같다.

녹색성장이 일자리 창출을 촉진하여 고용문제의 해결에 일조할 것인가의 문제는, 지금의 경제 패러다임을 녹색경제로 바꾸겠다고 선언하고 국제사회에서 녹색국가의 리더십을 발휘하는 모습을 보이고자 하는 우리나라에 있어서 매우 중요한 질문이 아닐 수 없다. 왜냐하면 ‘일을 한다는 것’이야말로 인간 존재의 본질이자 확인이기 때문이다.¹¹⁾

산업화를 달성하고 일정 수준의 경제성장에서 안정된 추이를 보이는 국가에서 일자리 창출을 촉진시키는 것은 어려운 정책과제인 동시에 반드시 추진해야 할 우선 과제이다. 그러나 녹색성장의 주된 매개

9) 김승택·임동순(2010), 앞의 책, 2면 참조.

10) 안성경(2010.8), “녹색성장론에 대한 비판적 연구”, 『한양법학』 제21권 제3집, 한양법학회, 13면 이하; 함태성(2009), “녹색성장과 지속가능발전의 관계정립에 관한 법적 고찰”, 『환경법연구』 제31권 제1호, 355면 이하 등 참조

11) 이와 관련하여 ‘노동향유권’ 개념이 주장되기도 한다. 노동향유권은 창조적인 노동의 보람을 통하여 주체적이고 자유로운 삶을 향유할 수 있는 권리로서 그 본질적 내용은 생명공동체사회 속에서 노동인격권을 구체적으로 실현하는 것이라고 한다. 이흥재(1988), “해고제한에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문, 38면 이하 참조.

체로 지적되는 기술개발을 통한 혁신이 경제성장을 통해 그리고 그로부터 파급된 효과로서 고용을 창출한다는 발상에 대해서는 ‘과연 녹색성장이 고용의 증가를 보장할 것인가’를 두고 만만치 않은 비판 또한 존재하고 있다. 그러한 비판의 내용은 크게 다음과 같은 세 가지로 구분된다.¹²⁾

첫째, 녹색성장에 기여하는 기술개발을 통한 혁신은 주로 제조업에 해당되는 사례로, 현재 제조업이 경제성장에 대한 기여는 높지만 고용창출에 대한 기여는 계속 감소하는 추세를 볼 때 과연 제조업에서의 기술개발을 통한 혁신이 고용창출을 촉진하는 계기로 작용할 수 있을 것인가?

둘째, 녹색성장으로의 경제 패러다임의 변화는 규제의 적용, 새로운 환경세 성격의 세금 부과, 탄소 배출권 거래제의 도입 등 어떤 방식으로라도 기업에 비용부담을 가져오는데, 기업의 경우 비용이 상승할 경우 이를 해결하기 위해 자동화와 생산성 향상을 위한 노력에 더욱 집중하는 한편 정리해고를 통해 노동비용을 삭감할 수 있다. 즉 기업은 녹색성장으로 발생하는 비용의 상승을 고용을 감소시키는 방향으로 가져갈 수 있다. 이 때 녹색성장이 고용감소로 작용하는 것에 대해서는 현재 고려가 없는 것이 아닌가?

셋째, 녹색성장으로의 패러다임 변화는 주력산업이 바뀔 정도의 산업구조조정을 의미하며, 이러한 산업구조조정의 과정에서 녹색도가 높은 또는 향후 높아지는 산업의 경우 발전의 가능성이 높으나, 이러한 산업의 대체관계에 있는 산업과 녹색도를 높이는 데 실패하는 산업의 경우 쇠퇴의 길로 접어들게 되는 것이 명확하다. 그렇다면 녹색성장으로 인해 구조조정의 위협에 처한 산업에서의 고용 감소 가능성은 어떤 방식으로 완화할 것인가? 또는 이들을 위해 필요한 보완적 정책은 무엇인가?

12) 세 가지 비판의 내용은 김승택·임동순(2010), 앞의 책, 3-4면 참조.

제1장 서론

이와 같은 비판들은 다분히 경제정책적·산업정책적·노동정책적 쟁점들을 아울러 내포하고 있으며 이러한 부분들은 오히려 법학 이외의 인접학문의 주요한 과제가 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 고용 창출 혹은 고용촉진이라는 녹색성장의 과제를 뒷받침하는 규범적 기초는 무엇인가, 그리고 이러한 규범적 과제를 실현하기 위해 우리의 저탄소 녹색성장기본법이 지향해야 할 법적·정책적 과제는 무엇인지 살펴보고자 한다.

제 2 장 법과 정책적 대응의 규범적 기초에 관하여

제 1 절 지구환경의 변화와 고용불안

오늘날과 같은 기술집약적·자본집약적 시대에 자원환경과 기후환경의 변화는 고용환경을 변화시켰다. 이에 따라 노동은 분절되고 해체되었고 노동자는 창조적 지식과 기술적 능력에 따라 다양한 계층화의 스펙트럼을 보이는 파편화 현상이 나타났다. 이와 같은 현상은 더 이상 과거와 같이 노동조합을 통한 권리를 위한 투쟁적 성격의 집단적 거래질서의 형성을 점점 어렵게 하고 있다. 이는 노동조합의 조직률이 10%에 불과한 현실과도 궤를 같이한다.¹³⁾ 더구나 경기침체와 상시적 구조조정으로 인해 일자리 감소와 고용불안의 문제는 노동조합을 통한 집단적 대응만으로는 더 이상 불가능한 것으로 보이기에, 보다 거시적인 관점에서 산업구조의 변화와 기술혁신과 같은 패러다임의 변화를 함께 고려하지 아니 하고서는 더 이상 해결이 불가능한 것으로마저 보이고 있다.

따라서 노동조합을 통한 집단적 대응이 더 이상 효과적인 방안으로 기능하기 어렵다고 판단된다면 새롭게 판을 짜거나 기존의 법적·정책적 도구를 개량하여 대응해야 한다. 또한 내부노동시장에 한정된 고용보호법제가 특히 근로자에게 귀책사유가 없는 사용자 측 사유에 의한 경영상 해고로부터 근로자의 고용보장에 더 이상 효과적이지 못하기 때문에 그에 맞는 대응책을 마련해야 하는 것이다. 시대의 흐름을 보건대, 이제는 내부노동시장을 규율하는 법제, 소위 고용보호법제만 따로 분리하여 그 역할을 기대하기에는 한계에 도달한 것으로 보인다. 따라서 21세기 노동의 위기 및 녹색성장의 새로운 패러다임의

13) 한국노동연구원(2009), 『2008년 노동조합 조직현황 분석』, 노동부, 24면 참조.

시대에 직면하여서는 일자리 보장 다시 말해 고용안정을 위한 이념적·법원리적 기초로서 근로자의 ‘근로권(勤勞權, right to work, Recht auf Arbeit, droit au travail)’을 재조명해보지 아니할 수 없다. 그리고 이를 통해 녹색성장에 걸맞는 고용보장을 위한 실천적인 방법론 모색이 절실하다.

제 2 절 근로권의 재조명

인간은 일을 통하여 삶의 보람을 느끼고 자신의 인격을 실현한다. 이를 확인하는 의미에서 우리 헌법은 제32조에서 근로권을 규정하고 있다.¹⁴⁾ 그러나 근로권의 내용과 성격에 관련하여서는 그동안 ‘완전한 근로권 vs 한정적 근로권’, ‘프로그램 규정설, 추상적 권리설, 구체적 권리설’ 등의 대립이 있어왔다. 이러한 논쟁은 우리 헌법과는 규정 내용이 상이한 바이마르 헌법의 해석론을 받아들이는 과정에서 나타난 것이었다.¹⁵⁾

-
- 14) 헌법 제32조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.
② 모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의 원칙에 따라 법률로 정한다.
③ 근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.
④ 여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다.
⑤ 연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.
⑥ 국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 근로의 기회를 부여받는다.

15) 바이마르 헌법 제163조 제2항은 “모든 독일 국민에게는 경제적 노동에 의하여 생활 자료를 획득할 기회가 주어져야 한다. 적당한 근로의 기회가 부여되지 않은 자에 대하여는 필요한 생계비를 지급한다. 상세한 것은 법률로 정한다.”라고 규정하고 있었다. 반면에 우리 헌법 제32조는 생계비 지급에 대해서는 규정한 바 없었다. 이와 같이 헌법 규정에서 ‘실업자에 대한 생계비 지급’을 직접 규정하고 있는가 아닌가의 차이는 근로권의 내용과 성격과 관련하여 ‘자본주의 vs 사회주의’라는 체제와의 관련성과 어우러져 치열한 견해대립을 낳게 되었다. 왜냐하면 자본주의에서는 필연적으로 구조적 실업이 발생할 수밖에 없으므로 실업자에 대한 생계비 지

오늘날 근로권과 관련하여 이러한 소모적인 대립은 어느 정도 정리되어 가고 있다. 근로권은 ‘무엇을’ ‘어느 정도까지’ 보장하는가라는 규범적 문제를 내포하고 있는데 이는 동시에 근로권의 성격과 내용이 무엇인가의 문제이기도 하다. 이하에서는 근로권의 성격과 내용을 간략히 살펴보기로 한다.

1. 근로권의 성격

근로의 권리는 기본적으로 자유권적 성격과 생존권적 성격을 함께 가지고 있다고 보아야 할 것이다. 개인이 자유로이 일할 기회를 가지는 것을 국가가 방해 내지 제한하지 못한다는 측면은 근로권의 자유권적 성격이고 근로를 통해 경제적 약자인 근로자에게 인간다운 생활을 보장한다는 측면은 근로권의 생존권적 성격인 것이다. 그러나 현대 자본주의국가에서의 근로권은 노동력만을 유일한 생존수단으로 가지고 살아가는 국민 대다수의 생존을 보장한다는 측면이 더 강하다는 점을 고려할 때 오늘날의 근로권에 있어서 보다 본질적인 면은 생존권적 기본권성이고 자유권적 성격은 부수적인 것이라고 보아야 할 것이다.¹⁶⁾

그리고 국정 담당자에게 근로의 기회를 제공하도록 노력할 정치적·도의적 의무를 부과할 뿐이라고 보아 국가권력의 선심성 정책에만

급이 필요한 반면 사회주의에서는 계획경제체제를 취하므로 모든 국민에게 일자리의 배분이 가능하므로 실업자에 대한 생계비 지급이 논리적으로 불필요함에도 불구하고 우리 헌법은 바이마르 헌법과 같이 자본주의를 경제질서로 채택하고 있으면서도 바이마르 헌법과는 달리 실업자에 대한 생계비 지급을 규정하고 있지 않아서 우리 헌법 제32조상의 ‘근로의 권리를 가진다.’라는 문구의 해석에 실업자에 대한 생계비 지급이 전제되어 있는지 아닌지를 두고 논란이 생길 수밖에 없었기 때문이다.

16) 권영성(2010), 『헌법학원론』, 법문사, 673면 참조. 헌법재판소도 “헌법 제32조 및 제33조에 규정된 근로기본권이 근로자의 근로조건을 개선함으로써 그들의 경제적·사회적 지위의 향상을 기하기 위한 것으로서 자유권적 기본권으로서의 성격보다는 생존권 내지 사회권적 기본권으로서의 측면이 보다 강한 것으로 그 권리의 실질적 보장을 위해서는 국가의 적극적인 개입과 뒷받침이 요구되는 기본권”이라고 밝히고 있다(헌법재판소 1991. 7. 22. 선고 89헌가106 결정).

의존시키려고 하는 프로그램규정설이나 규범적 기대권설과 같이 근로권의 법적 권리성을 부정하는 입장에는 찬동하기 어려울 것이다. 근로권은 현재 구체적 권리로 인정되고 있는 것이 대체적이다.

그러나 과거에는 이를 추상적 권리라고 보아 “우리나라가 경제적 후진상태에서 방대한 실업인구를 안고 있던 상태에서 선진국 헌법의 근로권을 수락한다는 것 자체에 처음부터 무리가 있었는지도 모른다. 우리나라에서 근로권에 관한 규범적 인식이나 실제적 보장은 대단히 미숙하고 뒤떨어진 상태에 있었으며 그리하여 근로권에 관한 법이론도 그 권리적 실체를 다듬고 부각시키기보다 오히려 이를 더 약화 또는 위축시키는 방향으로 전개되어 왔다. 사실 우리나라에서 근로권은 아직 누구에 의해서도 주장되거나 행사되어본 적이 없다고 해도 과언이 아니다. 그러한 점에서 근로권은 추상적 권리임이 분명하다.”고 단정한 경우도 있었다.¹⁷⁾ 또한 우리 헌법에서의 근로권이 상당히 최근까지 현대 국가의 헌법으로서의 모양새를 갖추기 위한 장식적 규정에 불과한 정도로 취급되어져 온 역사를 부정하기는 어렵다. 이는 자본주의 사회에서私人인 사용자에게 근로자 고용을 강제할 수 없는 한 근로의 권리는 의미가 없다거나 혹은 국가의 재정이 뒷받침되지 않는 한 실현하기 어려운 권리라는 인식이 근로권에 관한 논의를 위축시켜왔기 때문일 것이다. 그러나 그러한 현실적인 고려에만 지나치게 집착하여 근로권의 권리성 자체를 평가절하해서는 안 될 것이다.

오늘날 복지국가를 지향하는 모든 현대국가에서 완전고용을 향한 고용정책이 무엇보다도 중요한 국가의 책무가 되어가고 있고 관련 입법들이 점점 확충되고 있는 상황을 고려할 때 근로권의 구체적 권리성을 인정하지 않을 수 없다. 특히 1997년 IMF 사태 및 2008년의 금융위기 등 국가적으로 어려운 상황에서 많은 국민이 대량 실직과 만

17) 이영희(1990), 『노동기본권의 이론과 실제』, 까치, 83면. 그러나 이영희 교수는 근로권을 사문화된 조문으로서 방치해서는 안 될 것이라는 점을 지적했고 현재는 이를 구체적 권리로 인정하고 있다. 이영희(2001), 『노동법』, 법문사, 84-85면.

성적 고용불안에 시달리고 있는 우리나라의 경우 단편적인 실업구제책만이 아니라 적극적인 고용을 위한 각종 법제도들이 마련되고 있는 점은 근로권의 법적 성격이 본래 구체적이며 대체적인 권리임을 반증하는 것이라 하겠다.

근로권은 근로의사와 능력이 있는 자가 자신의 기술과 능력에 따른 취업을 요구할 수 있다는 점을 그 본질적 내용으로 한다. 다만 이러한 내용의 근로권을 실현하기 위해서는 사기업에 대하여 근로자의 채용과 배치를 강제할 수 있어야 하는데 자본주의 국가에서 이는 현실적으로 불가능하기 때문에 실업자의 존재를 구조적 필연으로 솔직히 시인하여야 한다. 그리고 직접적인 일자리 제공 대신 실업보험제도나 직업훈련제도 또는 취로사업제도 등을 대체적·보충적 수단으로서 제공하는 것이 현실적으로 가능하다. 즉 취업근로자의 해고제한 및 고용선택의 자유 보장을 중심으로 하여 실업근로자에 대한 취업보장 및 생활보장,¹⁸⁾ 직업훈련을 받을 권리, 고용정보를 알 권리, 고용정책 결정에 있어서 근로자의 단체적 참여의 권리 등을 얼마든지 근로권의 보충적·대체적 권리로서 구축할 수 있고 이를 통해 근로권의 구체적 권리성을 얼마든지 인정할 수 있는 것이다.¹⁹⁾

따라서 복지국가의 이념을 추구하는 자본주의 국가인 우리나라의 헌법에서 보장하고 있는 근로권은 구체적 권리로서 이해되어야 하며 근로권 규정은 당연히 재판규범으로서 효력이 있으며 입법권, 행정권, 사법권을 모두 구속한다고 보아야 할 것이다.

18) 여기서 사용하고 있는 ‘실업 중의 생활보장을 받을 권리’라는 용어는 고용보험법에서 말하는 ‘실업급여를 받을 권리’보다 넓은 개념이다. 실업급여를 받을 권리는 고용보험법상의 수급요건을 갖춘 근로자에게 부여되는 고용보험법상의 권리인데 반하여 실업 중의 생활보장을 받을 권리는 고용보험법상의 수급권자를 포함하여 근로의 능력과 의사가 있는 자로서 적절한 취업의 기회를 부여받지 못한 모든 근로자가 헌법의 근로권 규정에 근거하여 국가에 대하여 생활보장을 요구할 수 있는 권리를 가리킨다.

19) 이흥재(1988), 위의 논문, 39면 참조.

2. 근로권의 내용

현행 헌법상의 근로권은 총괄적 규정과 그에 대한 부분적 내용으로 이루어져 있다. 이를 평면적으로 보자면 취업권의 보장, 고용증진의 무, 적정임금보장, 근로조건 법정주의, 여성과 연소자에 대한 배려, 국가유공자 등의 근로기회 우선보장 등이다. 근로권의 이러한 규정은 상호간에 효력상 우열관계나 차등관계가 존재하는 것이 아니기 때문에 어느 것은 근로권의 내용이 되고 어느 것은 그렇지 못하다는 식의 구분은 타당하지 못하다. 또한 ‘직장을 가질 권리’만 강조되고 ‘이미 취업하고 있는 자의 안정된 상태의 유지’는 도외시하는 식의 해석도 타당하지 못한 것이다.

현행 헌법상의 근로권의 내용은 크게 보아 ‘직장을 구할 수 있도록 국가에게 요구할 수 있는 권리’와 ‘직장을 구한 이후에 적절한 삶이 유지될 수 있도록 보장해 줄 것을 국가에게 요구할 수 있는 권리’로 구분하는 것도 가능하고 이를 달리 표현하면 ‘일할 자리에 관한 권리’와 ‘일할 환경에 관한 권리’로 유형화할 수도 있다. 헌법 제32조의 규정 내용을 구분한다면, ‘일할 자리에 관한 권리’에는 (i) 구체적인 취업의 기회를 박탈당하지 아니할 권리(자유권적인 소극적 권리), (ii) 고용증진을 위한 사회정책·노동정책·경제정책 및 남녀고용평등정책을 요구할 수 있는 권리(생활권적 구체적 권리), (iii) 원호대상자의 우선적인 일자리 요구권(생활권적인 구체적 권리)이 포함되고, ‘일할 환경에 관한 권리’에는 (i) 합리적인 근로조건을 요구할 수 있는 권리, (ii) 일한 대가에 알맞은 적절한 임금의 보장을 요구할 수 있는 권리가 포함되는 것으로 이해하는 것도 가능하다.²⁰⁾ 이러한 구분은 노동시장을 외부노동시장과 내부노동시장으로 구분할 때 각각에 대응하는 것으로 이해할 수도 있다. 이는 달리 말해서 일자리 자체에

20) 허영(2010), 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 692~693면 참조.

대한 권리 즉 고용의 양적 문제와 일 자체의 내용과 성격 즉 고용의 질적 문제를 함께 포함하고 있음을 알 수 있다.

헌법재판소의 경우에도 근로권의 내용에 대하여 이러한 양자를 모두 인정하고 있으며 특히 ‘일할 환경에 관한 권리’를 강조한 바 있음을 주목할 필요가 있다.

“... 근로의 권리가 ‘일할 자리에 관한 권리’만이 아니라 ‘일할 환경에 관한 권리’도 함께 내포하고 있는바, 후자는 인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 자유권적 기본권의 성격도 갖고 있어 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함한다. ... ”²¹⁾

한편, 근로권의 내용이 직접적인 일자리제공청구권(또는 직장존속보장청구권)을 의미하는지 여부와²²⁾ 이에 갈음하는 생계비의 지급청구권을 의미하는지 여부에 대하여 헌법재판소는 이를 부정하고 있다. 헌법재판소는 다음과 같이 판시한 바 있다.

“... 이러한 직장선택의 자유는 개인이 그 선택한 직업분야에서 구체적인 취업의 기회를 가지거나, 이미 형성된 근로관계를 계속 유지하거나 포기하는 데에 있어 국가의 방해를 받지 않는 자유로운 선택·결정을 보호하는 것을 내용으로 한다. 그러나 이 기본권은 원하는 직장을 제공하여 줄 것을 청구하거나 한번 선택한 직장의 존속보호를 청구할 권리를 보장하지 않으며, 또한 사용자의 처분에 따른 직장 상실로부터 직접 보호하여 줄 것을 청구할 수도 없다. 다만 국가는 이 기본권에서 나오는 객관적 보호의무, 즉 사용자에게 의한 해고로

21) 헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2004헌마670 결정.

22) 직장보장(job security)은 고용보장(employment security)과는 구별되는 용어이다. 직장보장은 기업 내에서의 취로상태의 유지 즉 부당한 해고로부터 보호받을 권리 또는 좀 더 넓게 파악한다면 새로운 직장에 대한 접근권 정도로 이해할 수 있고, 이는 노동시장 전체에서의 고용보장(employment security)보다는 협소한 개념이다. 조경배(1997), “고용보장의 노동법적 원리와 구조에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문, 27면 참조.

부터 근로자를 보호할 의무를 질뿐이다. … 근로의 권리는 사회적 기본권으로서, 국가에 대하여 직접 일자리(직장)를 청구하거나 일자리에 갈음하는 생계비의 지급청구권을 의미하는 것이 아니라, 고용증진을 위한 사회적·경제적 정책을 요구할 수 있는 권리에 그친다. 근로의 권리를 직접적인 일자리 청구권으로 이해하는 것은 사회주의적 통제경제를 배제하고, 사기업 주체의 경제상의 자유를 보장하는 우리 헌법의 경제질서 내지 기본권규정들과 조화될 수 없다. … 마찬가지로 이유로 근로의 권리로부터 국가에 대한 직접적인 직장존속청구권을 도출할 수도 없다. 그 밖에 사회국가원리, 경제에 관한 규제와 조정을 예정하고 있는 헌법 제119조 제2항, 헌법 제10조의 기본권보호의무로부터도 국가에 대한 직접적인 직장존속청구권을 도출할 수 없다. 따라서 결론적으로, 헌법 제15조의 직업의 자유 또는 헌법 제32조의 근로의 권리, 사회국가원리 등에 근거하여 실업방지 및 부당한 해고로부터 근로자를 보호하여야 할 국가의 의무를 도출할 수는 있을 것이나, 국가에 대한 직접적인 직장존속보장청구권을 근로자에게 인정할 헌법상의 근거는 없다.…”²³⁾

반면 동 결정례의 반대의견은 직접적으로 직장존속청구권이라는 용어를 사용하지는 않았지만 근로권의 의미는 이를 포함하는 것으로 보는 듯 한 의견을 제시하기도 하였다.

“청구인들과 같이 ‘특정법률에 의해 그 사업장이 통폐합당함으로 말미암아 실질적으로 정리해고된 근로자들’에 대하여 해고대상자의 선발기준의 정립 및 구체적 대상자의 선정에 있어 자의성을 배제하고 공정성을 담보할 수 있는 절차, 그리고 해고대상이 됨으로써 직장을 상실하게 된 근로자들에게 불복과 구제의 절차를 전혀 보장하지 않음으로써 근로의 권리에서 도출되는, 근로관계의 존속보호를 위한 국가의 최소한의 보호의무 조차 저버린 것이고, 둘째, 정리해고에 관하여

23) 헌법재판소 2002. 11. 28. 선고 2001헌바50 결정.

일반근로자들에게는 근로기준법에 의한 엄격한 보호조치를 제공하면서, 청구인들과 같이 ‘특정법률에 의해 그 사업장이 통폐합 당함으로 말미암아 실질적으로 정리해고된 근로자들’에 대하여는 그에 현저히 미치지 못하는 최소한의 보호조치마저 제공하지 않음으로써 일반근로자들에 비하여 합리적 이유 없이 이들을 차별하고 있다. 요컨대 이 사건 법률조항은 헌법 제11조 및 헌법 제32조에 위반된다.”

여기서 헌법재판소의 이러한 결정에 기초하여 근로권을 추상적 권리로 본다면 근로권의 내용에서 생계비지급청구권을 부정하는 것은 곤란하다고 본다. 왜냐하면 이 결정에서는 구체적 사실을 고려하여 문제된 법률 조항에 대해 합헌 판단을 내리기는 했지만 ‘근로관계의 존속보호를 위한 최소한의 보호’는 인정하고 있는 것으로 볼 수 있고, 앞으로 실업부조제도를 비롯하여 고용관련 입법이 보다 확충된다는 전제에서 헌법재판소 역시 근로권의 대체적 권리로서 생계비지급청구권에 대해서도 직접 인정할 수 있는 가능성은 얼마든지 열려있기 때문이다.

3. 정 리

기존의 근로권의 내용과 성격에 대한 해석론은 다분히 역사적, 체제적 관점의 해석론으로서 현행 헌법의 규정과 유리된 측면이 존재하고 있다. 또한 1960~70년대 이전 근로권 규정만 존재하던 경우에는 그 성격에 관해서 추상적 권리설, 구체적 권리설의 논쟁이 유의미했으나 고용관련 각종 입법 및 정책들이 시행중인 현재에는 이러한 논쟁은 사실상 무의미하다. 근로권의 내용과 성격의 논의에 있어서 ‘근로권의 내용은 원칙적으로 근로의 기회를 제공하는 것이지만 국가가 이를 노력하여도 불가능한 경우 그에 대한 대체적·보완적 제도[실업중의 생활보장, 직업소개, 직업훈련, 직업능력개발, 고용정책에의 참여 등]의

마련을 통해[소위 대체적 권리설]²⁴⁾ 구체적 권리로서의 완전한 근로권을 지향해가는 것'으로 정리되어 가고 있다고 할 수 있다.²⁵⁾ 그리고 국가의 노동유연화 전략 내지 국가의 고용정책이 인간의 존엄성을 도외시하고 근로권을 침해하는 것은 아닌가라는 문제의식에서 適職의 개념이 근로권의 내용으로 적극적으로 논의되고 있기 때문에 근로권에 있어서 '근로의 기회 제공'은 '근로자의 의사와 능력에 적합한 근로'로 이해해야 한다는 주장이 또한 힘을 얻고 있다.²⁶⁾

제 3 절 소 결

근로권의 내용과 성격에 관한 이상의 논의를 통하여 현행 헌법상 근로권의 의미를 정리하자면, '소극적으로는 개인이 근로를 행함에 있어 국가 또는 타인의 방해를 받지 아니하고 자유로이 근로를 하거나 하지 아니할 권리인 자유권적 기본권을 의미하고,²⁷⁾ 적극적으로는 근로자가 자신의 의사와 능력에 따라 근로의 종류·내용·장소 등을 선택하여 근로관계를 형성하고, 타인의 방해를 받음이 없이 적절한 근로조건이 보장되는 근로관계를 계속 유지하며, 근로의 기회를 얻지

24) 松林和夫(1991), 『労働權と雇用保障法』, 日本評論社, 14~15면; 이영희(2001), 앞의 책, 88~89면 참조. 松林에 따르면 근로권을 구체적 권리이면서 대체적 성격을 가진 권리로 이해하려는 시도는 독일에서도 이미 존재하고 있었다고 한다. 松林和夫(1991), 앞의 책, 16면 참조.

25) 예컨대, '고용보험법'은 생존권 이념을 실현하기 위한 목적도 있으나 실업보험, 실업급여 등의 소득보장이나 기타 적극적 고용정책들이 단순히 최저한의 생계보장이라는 사회보장적 차원이 아니라 완전한 근로권을 실현하기 위한 대체적 권리로서의 성격을 또한 가지므로 고용보험법은 노동법과 사회보장법의 성격을 함께 가지는 이중성이 있다고 볼 수 있다. 이를 다른 관점에서 보면 고용보험법은 일종의 고용보장법으로서 사회보장법과는 구별되는 독자성이 인정된다고 한다. 조경배(1997), 위의 논문, 25~26면 참조.

26) 清正寛(1987), 『雇用保障法の研究』, 法律文化社, 7면 이하; 松林和夫(1991), 위의 책, 2면 이하; 角田邦重·毛塚勝利·脇田滋 編(2005), 『現代労働法入門』, 法律文化社, 285면; 조경배(1997), 앞의 논문, 93면 이하 등 참조.

27) 이희성(2003), "근로의 권리의 보장에 대한 노동법적인 새로운 인식", 『법과 정책연구』 제3집 제2호, 한국법정책학회, 189면 참조.

못한 경우에는 국가에 대하여 근로의 기회를 제공하여 줄 것을 요구할 수 있고 이것이 불가능한 경우 그에 대한 대체적 권리로서 생계비 지급·직업훈련 등을 요구할 수 있는 권리'로 이해할 수 있을 것이다.

근로권의 의미를 이와 같이 이해하게 되면, 국가는 고용보장의 제1차적 책임주체로서 등장하게 된다. 즉 국가는 대체적 제도에 의한 근로권 보장을 통해 완전한 근로권 보장에 접근해 가야 할 법적 노력의무를 부담하는 것으로 되는 것이다.²⁸⁾ 이러한 이해가 가능한 것은, 자본주의 사회의 중핵인 '자본'이라는 것은 그 자신의 이윤추구를 위해 필요한 노동시장의 유지를 국가에게 담보시키고 있고 이로 인해 근로자는 개별 사용자에게만 종속되는 것이 아니라 국가를 통해 유지되는 노동시장에도 종속되는 이중의 종속성이라는 뜻에 걸려있기 때문이다. 그리고 사용자에 대해서는 근로자의 고용보장에 있어 국가에 뒤이은 제2차적 책임주체로서 이해하는 것이 가능해진다. 왜냐하면 사용자에 대하여는 근로계약 당사자로서의 책임을 넘어 노동시장에 있어 총자본의 일원이라는 구성원의 지위를 인정할 수 있기 때문이다.²⁹⁾

그렇다면 국가와 사용자의 이러한 지위와 책임을 고려할 때, 변화하는 시대의 새로운 화두로 거론되고 있는 녹색성장을 통해 일자리를 확충하고 고용보장과 고용안정의 가능성을 높이는 것은 현대적 의미에 부합하는 근로권의 실현임을 알 수 있다.

28) 松林和夫(1991), 앞의 책, 108~109면 참조.

29) 松林和夫(1984), “雇用保障法の体系と雇用立法の問題點”, 『現代労働法講座 - 13. 雇用保障』, 日本労働法學會 編, 総合労働研究所, 32면; 松林和夫(1991), 위의 책, 37~38면 참조.

제 3 장 고용보장을 위한 법적·정책적 대응과정과 녹색성장법제

제 1 절 고용보장법제의 전개과정

우리 헌법은 건국헌법에서부터 근로권을 규정하여 오늘에까지 이어져 오고 있다. 그리고 근로권에 대한 법적 인식은 하나의 입법방침적 관점에서 구체적인 권리성을 인정해보고자 하는 관점으로 변모해오고 있다. 그러나 상시적인 구조조정 및 노동유연화로 대변되는 오늘날의 시대적 조류는 과연 근로권이 현실에서 구체적인 권리로서 구현되고 있는가라는 의문을 제기하게 만든다. 또한 우리 시대에서 근로권의 의미가 무엇인지 고민하게 만든다.

이와 관련하여 1990년대 이후의 산업구조조정, 노동유연화 등과 맞물려 정부는 고용정책 혹은 노동시장정책에 관한 법률들을 새롭게 제정하거나 종전의 법률들을 개정하면서 일련의 고용관련 법률들을 정비하였다. 이는 노동유연화와 동시에 적극적 고용정책의 의지를 표명한 것으로 해석되었다.

고용에 관한 종합적인 정책의 수립과 시행을 위하여 「고용정책기본법」과 「고용보험법」을 제정하였고 직업능력개발을 위한 「직업훈련기본법」, 「직업훈련촉진기금법」, 「기능장려법」, 「기능대학법」 등을 개정·정비하였으며 노동시장의 체계적인 육성과 운영을 위하여 「직업안정 및 고용촉진에 관한 법률」을 전면 개정하여 「직업안정법」으로 개칭하였다. 또한 여성이나 장애인, 고령자 등과 같이 상대적으로 취업이 불리한 근로자의 고용보장을 위한 특별보호책으로서 「남녀고용평등 및 일·가정 양립지원에 관한 법률」, 「장애인고용촉진 등에 관한 법률」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 등을 제정 및 개정하였다. 그 밖에 근로자파견사업의 합법화를 위한 「파견근로자보

호 등에 관한 법률』을 제정하여 시행해오고 있다. 최근에는 취약계층에게 사회서비스를 제공하고 그들의 일자리 창출 차원에서 「사회적기업 육성법」, 만성적인 청년실업의 해소 차원에서 「청년실업해소특별법」 등이 제정되기도 하였다.

이와 같이 고용보장을 위한 다층적인 법적·정책적 대응은 해고제한을 통한 보호 다시 말해서 고용보호법만으로는 고용보장의 문제가 해결되지 않는다는 것을 의미한다. 특히 산업구조와 노동시장의 복합적인 긴장관계를 해소하기 위해서는 노동과 산업 전체 차원에서 한 가지 이상의 정책이 종합적으로 실시되어야 한다. 이를 위해서는 국가에 의해 신중하게 설계된 소극적 고용정책(Passive Labor Market Policy, PLMP)으로서의 실업보험급여와 국가의 효과적인 노동시장 개입정책(소위 적극적 고용정책, Active Labor Market Policy, ALMP)을³⁰⁾ 포함하는 포괄적 전략을 통해서만이 가능하다.³¹⁾ 특히 오늘날 노사를 중심으로 한 이원적·대립적 노동관계에서 벗어나 ‘4층 구조론’³²⁾, ‘상생노동 실현을 위한 3층 구조론’³³⁾ 등 새로운 패러다임의 모색 과

30) 한국이나 일본의 경우 고용정책과 노동시장정책을 혼용해서 쓰고 있으나, 구미 지역에서는 주로 labor market policy(노동시장정책)라는 용어를 많이 쓰고 있다. labor market policy는 노동시장정책으로 번역하여 사용하는 것이 일반적이지만, 두 가지 용어의 의미상 차이점은 없으므로 이하에서는 통일성을 위해 편의상 고용정책으로 번역하여 사용하기로 한다.

31) 이철수(2005), “유연안정성과 노동법의 개선”(동아시아 노동법 국제학술대회발표문), 『외법논집』제19집, 한국외대, 48면 참조.

32) 김형배(2010), 『노동법』, 박영사, 36면; 김형배(2010), “한국에 있어서의 노동법 패러다임의 전환”, 『노동법학』제28호, 한국노동법학회, 4~6면 참조. 김형배 교수는 근로자의 다양한 지위에 상응하여 노동법의 패러다임을 (i) 개인사용자와의 근로계약 관계에서의 지위 - ‘근로계약(기본)법’, (ii) 기업조직의 일원으로서의 지위 - ‘경영조직법(또는 경영자치법)’, (iii) 노동조합의 구성원으로서의 지위 - ‘노동조합및노동관계조정법’, (iv) 국민경제의 활동주체로서의 지위 - ‘근로자정책기본법’ 등 4층 구조로 제시하면서, 임금의 유지·개선과 노동의 기회제공이 근로자보호의 핵심을 이루는 것이며 이와 같은 분배의 개선과 근로기회의 제공은 효과적이고 생산적인 기업경영활동을 통해서 창출된다는 이유로 4층 구조의 노동법 패러다임에서 그 중심은 경영조직법에 두어져야 한다고 주장한다.

33) 이흥재(2005), “21세기의 노동법적 과제와 새로운 패러다임의 모색”(동아시아 노

정에서 또 하나의 노동법 주체로서 국가가 상정되고 있는 것을 주목할 때 이와 같은 고용정책의 중요성은 더욱 크다고 하겠다. 더구나 지구환경적 요인의 변화 및 기술환경적 변화로 정부주도의 녹색산업 중심의 산업구조개편이 이루어진다는 점에서 더욱 그러하다.

한편 노동시장을 내부노동시장과 외부노동시장으로 구분하여 보고 현재 도입되어 있는 고용보장 관련 법적·정책적 대응을 기능적 측면에서 살펴보면 다음과 같이 구성해볼 수 있을 것이다.

< 표 1 >

	고용정책	고용보장법제
외부노동시장에서 내부노동시장으로의 진입 촉진	적극적 고용정책	직업안정법제, 직업훈련법제, 고용보험법 중 고용안정·직업능력개발사업
외부노동시장 잔류자의 생존보장	소극적 고용정책	고용보험법 중 실업보험
내부노동시장에서 외부노동시장으로 추락 방지	적극적 고용정책	고용유지지원법제
	고용보호정책	고용보호법(해고제한법)
내부노동시장의 노동보호	고용보호정책	근로기준법, 기간제법, 파견근로자보호법 등

동법 국제학술대회발표문), 『외법논집』제19집, 한국외대, 158면 참조. 이흥재 교수는 새로운 패러다임으로 (i) 근로관계 창출을 위한 국가의 적극적인 노동시장개입은 ‘고용안정법’, (ii) 취업근로자가 기업경영에 협동적으로 참여하는 동반자의 지위보장은 ‘참여협동법’, (iii) 근로조건법정주의와 협약자치를 통한 노동인격의 존중은 ‘근로관계법(개별법과 집단법)’ 등으로 되어 ‘3층 구조론’이 될 것이라고 제시한다.

이와 같이 유형화할 수 있는 다양한 정책 및 법제들은 모두 궁극적으로는 근로권 보장을 목적으로 한다. 그렇지만 오히려 직업을 구하는 것은 쉽지 않고 실업자가 양산되며 해고된 후 재취업이 사실상 불가능에 이를 정도로 체감 고용불안은 그 어느 때보다도 높은 실정이다.

이러한 때에 녹색성장법제의 제정과 정책적 대응은 산업구조와 변화와 기술의 혁신을 의미하는 동시에 일자리의 확충에 대한 기대와 그 유지를 위한 과제가 무엇인지 물음을 던지고 있다.

이러한 물음에 대한 하나의 대답을 구하는 과정에서 녹색성장을 통한 고용문제해결을 둘러싼 각국의 정책적 대응과 성과를 간략히 살펴봄으로써 우리의 과제에 대한 유의미한 시사점을 찾을 수 있을 것으로 기대한다.

제 2 절 녹색성장과 고용정책의 국제적 동향

1. ILO의 녹색일자리 개념과 전망

녹색성장 하에서의 일자리를 이른바 “녹색일자리(green jobs)”이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 ILO는 “녹색 일자리”에 대해 “환경에 대한 영향을 지속가능한 수준까지 억제하는 동시에 경제적으로 존립 가능한 고용”으로 정의하고 있다. 이러한 녹색일자리란 생태계와 종 다양성의 추진 및 복구, 에너지 자원의 소비 감소, 탈 탄소 경제의 추진, 폐기물과 공해 발생 방지 기타 발생 최소화를 지원하는 것 등이 고용의 내용 혹은 효과 등으로 포함된다.³⁴⁾

녹색일자리와 관련하여 ILO는 각국의 동향에 대해 다음과 같이 전망하고 있다.³⁵⁾

34) ILO駐日事務所メールマガジン・トピック解説(2008年3月31日付第70号), <http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/feature/2008-03.htm> 참조.

35) ILO駐日事務所メールマガジン・トピック解説(2008年3月31日付第70号), <http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/feature/2008-03.htm> 참조.

독일에서는 이미 에너지 효율 향상 및 신재생 에너지 산업에서 수만 개의 녹색 일자리가 창출되고 있거나 창출이 예정되어 있다. 2020년까지 자동차 산업 전체보다 환경 기술 분야에서 일하는 근로자가 더욱 많아질 것으로 예상된다.

미국에서는 환경 산업의 근로자 수가 의약품 업계의 10배로서 2005년에 이미 530만 명 이상의 일자리가 생겨나고 있던 중이었다.

브라질의 에탄올 계획은 50만 개의 일자리를 창출했고 바이오 디젤 계획의 경우에도 대부분이 가난한 자작농가의 농민 수만 명에게 이익이 되도록 설계되었다.

유럽뿐만 아니라 신흥 경제 국가와 개발도상국에서도 에너지 효율을 20% 이상 상승시키는 약 100만개 이상의 일자리가 창출될 것으로 예상된다.

그리고 ILO는 각 분야에서 예상되는 녹색 일자리 창출의 예로서, 첫째, 에너지 부문에서는 신재생 에너지 및 폐기물 관리 시스템 설계 및 건조, 둘째, 운수 부문에서는 환경 친화적인 수송 시스템 개발, 셋째, 제조업 부문에서는 보다 지속 가능한 상품의 생산을 위한 재료를 만드는 일, 넷째, 농업 부문에서는 천연 자원 관리와 지속 가능한 농법, 다섯째, 건축 부문에서는 에너지 효율이 높은 건물의 수리와 건축, 여섯째, 재활용 부문에서는 폐기물 회수, 처리, 재활용 등을 주목한다.³⁶⁾

ILO는 이러한 녹색 일자리로의 이행은 노동시장에 적어도 다음과 같은 영향을 미칠 것으로 기대한다.³⁷⁾

첫째, 제조업, 건설업, 운송업, 에너지 부문 등을 중심으로 새로운 일자리가 창출될 것이다.

36) ILO駐日事務所メールマガジン・トピック解説(2008年3月31日付第70号), <http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/feature/2008-03.htm> 참조.

37) ILO駐日事務所メールマガジン・トピック解説(2008年3月31日付第70号), <http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/feature/2008-03.htm> 참조.

둘째, 저탄소 경제로의 전환 기타 새로운 폐기물 관리 절차로의 전환 등에 의해 일자리의 대체 현상이 나타날 것이다.

셋째, 환경에 유해한 제품이나 서비스가 점차 소멸해가는 것으로 인하여 그와 관련된 약간의 일자리가 사라질 수 있다.

이러한 영향들을 평가하는 것은 쉽지 않겠지만 분명한 것은 많은 일자리들이 기술이나 작업과정, 작업편성 등에 있어서 새롭게 초점을 맞추어 다시 정의될 것이라는 점이다.

녹색일자리 구상은 이와 같은 친환경 녹색성장 하에서의 일자리로 정당한 사회적 전환을 추진하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 ILO는 노사정이 함께 괜찮은 일자리(decent work)를 창출하도록 함과 동시에 환경적으로 지속가능한 개발 프로세스를 구축하기 위한 정책 도구를 개발하도록 장려하고 있다. 또한 지속가능한 개발 논의가 간직하고 있는 기술혁신, 투자기회, 기업창출, 양질의 일자리 창출 등 많은 잠재력을 발굴하고 육성하는 것을 목표로 하고 있습니다. 그 밖에 이에 따른 생산 및 소비의 변화로부터 영향을 받는 기업 및 근로자의 적응 문제나 사회적 보호 측면의 요구에도 귀를 기울이고자 한다.³⁸⁾

2. 미국의 경우

미국에서의 일에 대한 관념은 금전 내지 수입 이상의 의미를 가진다. 예컨대, 어떤 사람이 일을 한다는 것은 그 사람을 규정지으며 종교나 정치 혹은 거주지보다 더 중요한 역할을 하는 기준이 된다. 따라서 실업은 개인으로 하여금 경제적으로 궁박하게 할 뿐만 아니라 개인의 인격이나 존재가치를 박탈하기 때문에 하찮은 일조차도 실업 상태에 머무는 것보다는 더욱 가치 있는 것으로 인식된다.³⁹⁾

38) ILO駐日事務所メールマガジン・トピック解説(2008年3月31日付第70号), <http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/feature/2008-03.htm> 참조.

39) Doblestein(2009), *Understanding the Social Security Act-The Foundation of Social*

시장에 대한 시각과 정부의 역할 측면에서는 신고전주의 경제학의 기본원리인 ‘시장은 스스로 균형을 찾아간다.’는 사상이 깔려있다. 그리고 전통적으로 고용관계 형성에 있어서도 개인책임을 강조하는 경향이 있다. 그러한 이유로 인해 미국의 경우 실업문제의 해결에 있어서도 실업자에게 소극적으로 실업급여를 지급하는 방식보다는 사용자에 대해 세제 혜택을 주거나 근로자의 직업능력개발 및 훈련을 통해 고용가능성을 높여가는 것에 초점을 맞춘 적극적인 방식이 큰 비중을 차지해왔다.⁴⁰⁾

미국의 고용률 및 실업률은 2009년 12월까지 악화되다가 2010년 이후 회복세로 돌아섰다.⁴¹⁾

< 표 2 >

	2009.10	2009.11	2009.12	2010.01	2010.02	2010.03
고용률	58.4	58.5	58.2	58.4	58.5	58.6
실업률	10.1	10.0	10.0	9.7	9.7	9.7

미국에서 주목할 만한 고용창출·유지정책을 몇 가지 들자면 다음과 같다.⁴²⁾

Welfare for America in the 21th Century, Oxford, 128면 참조.

40) 황준욱(2003), 『미국·프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구』, 한국노동연구원, 2면; 폴 오스터만(2003), “미국 노동시장에서의 유연성과 근로자의 안정성”, 『유연성 시대의 고용안정』(피터 아우어·산드린 카제스 편저, 한국노동연구원 역), 한국노동연구원, 298~306면 참조.

41) 월간 내일, “美·日·英 2010년도 노동정책 방향”, 2010년6월호 참조.
http://www.labor21.com/new_news_view.asp?ca=6400&subca=6401&num=5637(2011.11.11. 최종방문)

42) 월간 내일, “美·日·英 2010년도 노동정책 방향”, 2010년6월호 참조.
http://www.labor21.com/new_news_view.asp?ca=6400&subca=6401&num=5637(2011.11.11. 최종방문)

첫째, WOTC(Work Opportunity Tax Credit) 정책이다. 이는 의회가 분류한 실업자를 고용한 기업이 세제 혜택을 받을 수 있도록 하는 세제 정책으로서 주로 참전용사와 청년층이 대상이다. 이와 관련하여, 지난 2009년 2월 Recovery Act가 발효되었으며, 성인 1명 고용시 \$2,400, 청년층 1명 고용시 \$1,200, 신체장애를 가진 참전용사 1명 고용시 \$4,800의 세제 혜택을 지원한다.

둘째, 일자리 창출을 위한 중소기업 지원(Small Business Jobs and Wages Tax Cut) 정책이다. 2009년 12월 오바마 대통령은 일자리 창출을 위해 중소기업 지원에 초점을 맞춘 제안을 하였으며 미 하원 통과 후 상원 계류 중이다. 근로자를 새로 채용하는 중소기업에 일자리 한 개당 \$5,000의 세금을 감면하는 방안과 중소기업 대출지원을 위한 300억 달러 승인 요청이 그 내용이다.

직업훈련 정책으로는 다음과 같은 예를 들 수 있다.⁴³⁾

첫째, 인력투자법(Workforce Investment Act)을 들 수 있다. 이는 18세 이상의 구직자에게 직업훈련과 취직의 기회를 제공하는 것을 목적으로 구직정보 제공, 상담 등 총 100억 달러 규모의 훈련을 제공한다. 1998년 한시법으로 제정되어 운영하다가 현재 시한이 만료된 상황인데, 미 노동부 장관은 법의 조속한 재승인을 의회에 요청 중이다.

둘째, 인력혁신펀드 사업(Workforce Innovation Fund)을 들 수 있다. 이는 교육부와 협력하여 추진하는 사업으로 청소년 일자리 사업 및 연중 직장 체험 등 총 2억 6,100만 달러 규모의 서비스를 제공한다.

한편 미국의 경우 가히 ‘녹색’(Green)에 미래를 걸고 있다고 평가될 만하다. 언론이나 각종 보고서 등에는 녹색의 접두어가 광범위하게 사용되고 있다. 녹색일자리는 물론이고, 녹색비즈니스, 녹색산업, 녹색사업주, 녹색 근로자, 녹색고용, 녹색교육, 녹색훈련 등 녹색이 붙은

43) 월간 내일, “美·日·英 2010년도 노동정책 방향”, 2010년6월호 참조.
http://www.labor21.com/new_news_view.asp?ca=6400&subca=6401&num=5637(2011.11.11. 최종방문)

단어가 광범위하게 사용되고 있다. 용어뿐 아니라 실제 정부정책도 과감하게 전개되고 있다. 2008년부터 시작된 금융위기를 오히려 녹색 산업을 일으키는 기회로 활용하고 있는 것 같다. 2009년 2월의 경기 회복법(American Recovery and Reinvestment Act of 2009, ARRA)에 의거 7,987억 달러의 예산을 투입하고 있다. 이 가운데 클린에너지를 통한 녹색일자리 창출에만 약 900억 달러(한화 100조~110조 원) 가량을 투자하고 있다.⁴⁴⁾ 미국의 녹색일자리 정책은 크게 에너지와 환경 두 분야로 나누어 볼 수 있으며 현재 정책은 주로 에너지 분야가 중심이다. 즉, 태양, 풍력 등 재생에너지(Renewable Energy: RE)와 에너지효율(Energy Efficiency: EE)이 핵심 분야이다.⁴⁵⁾ 오바마 대통령은 녹색일자리 정책을 통해 향후 10년간 미국에서 500만개의 녹색일자리가 창출될 것으로 발표한 바 있다. 우선 단기적으로 ARRA법을 통한 녹색일자리 창출 성과를 보면 2009년 4/4분기부터 2010년 1/4분기의 6개월간 약 10만 4,000개의 총 일자리가 창출된 것으로 집계하고 있다. 이는 ARRA 예산 집행을 통해 창출된 일자리로서 직접 및 간접, 그리고 유발된(induced) 일자리를 모두 포함한 일자리이다.⁴⁶⁾

< 표 3 >

	창출된 일자리 (2009. 4분기~2010. 1분기)		2012년까지 전망
	총 일자리	Clean Jobs	
일자리 수	104,100	83,300	719,600

44) 이재홍(2010.6), “미국의 녹색일자리(Green Jobs) 정책”, 『국제노동브리프』, 2010년 6월호, 한국노동연구원, 24면 참조.

45) 이재홍(2010.6), 앞의 논문, 25면 참조.

46) 이재홍(2010.6), 위의 논문, 27면 참조.

그리고 녹색일자리와 관련해서는 직업훈련을 확대하는 것이 주요 과제이다. 이를 위해 2009년부터 2010년 현재까지 공모사업 형태로 5억 달러 규모의 예산을 집행 중이며, 2011년에도 8,500만 달러의 예산을 요청한 상태이다. 이는 에너지 분야 파트너십 및 훈련 보조금, 취약계층 에너지 분야 훈련 및 취업지원 보조금, 실직자·여성 등을 위한 녹색분야 직업훈련 지원보조금 등으로 사용될 계획이다.⁴⁷⁾

이와 같은 녹색일자리 사업과 관련하여 직접적으로 주목할 만한 규범으로는 녹색일자리법(Green Jobs Act)을 들 수 있다. 이 법의 주된 내용은 연방정부가 매년 환경친화적인 분야에 약 3만5천명(1억2,500만 달러) 규모의 직업훈련을 실시하는 것인데, 환경과 사회정책을 연계하는 최초의 법률이라는 의의가 있다. 이 법을 통해 미국 노동부는 녹색일자리의 통계수집 및 분석 사업과 녹색일자리 훈련 사업을 추진하고 있다. 이를 위한 주된 예산은 ARRA에 의해 편성된 예산(5억 달러)으로서 법 제정 당시에는 반영되지 못하였다가 2009년 2월 금융위기를 계기로 경기회복법 예산을 편성하면서 반영하게 되었다.⁴⁸⁾

3. 독일의 경우

독일은 녹색일자리, 녹색기술 및 녹색경제개발에 있어서 선두자 중 하나로 평가받고 있다. UN 보고서(Green Jobs :Can the Transition to Environmental Sustainability Spur New Kinds and Higher Levels of Employment?)에서는 독일의 환경관련 기술이 향후 수년간 4배 가량 증가하여 2030년경에는 제조업 산출물에서 차지하는 비중이 16%에 육박하고, 자동차 및 기계·기구 산업의 총 고용을 뛰어넘을 것으로 전망하였다. 독일 환경부에 따르면 이미 신재생에너지 부문의 고용은

47) 월간 내일, “美·日·英 2010년도 노동정책 방향”, 2010년6월호 참조.
http://www.labor21.com/new_news_view.asp?ca=6400&subca=6401&num=5637(2011.11.11. 최종방문)

48) 이재홍(2010.6), 앞의 논문, 28~29면 참조.

25만 명에 다다르며 연간 2,400억 달러 이상의 수익을 내고 있다고 한다. 현재 대략 150만 명의 독일 국민이 환경관련 직종에 종사하고 있는 것으로 추산된다.⁴⁹⁾

독일의 경우 1980년대 초반 이후 환경오염으로 인해 삶의 질이 악화되는 문제에 관심을 가지기 시작했다. 산성비, 체르노빌 원폭 사건, ‘오존층 구멍’ 발견, 전 세계적 기후변화에 대한 인식 증대 및 1982년 녹색정당의 약진 등은 녹색경제로의 전환에 대한 초석이 되었다. 그리하여 1986년에는 독일 내에 ‘환경·자연보호·원자력안전부(the Ministry for Environment, Nature Protection, and Nuclear Safety)’가 창설되기에 이르렀다. 1990년대 초반, 기후변화가 국제적인 어젠다로 논의되기 시작하면서 독일은 환경 분야의 글로벌 리더로서의 역할을 수행하며 스스로의 위치를 자리매김하기 시작했다. 특히 보수 우파 정당인 기민당(Christian Democratic Union) 및 기사당(Christian Socialist Union)과 좌파 성향의 사민당(Social Democratic Party) 및 녹색당(Green Party) 모두가 친환경 녹색 정책에 대해 강력한 지지를 보내고 있다는 사실은 현재 독일 내에서 어떠한 환경 사안으로까지 논의가 진행되고 있는지를 보여주는 최선의 지표이다.⁵⁰⁾

독일은 이미 1990년 기준가격 의무구매제도(Electricity Feed-In Tariff: EFT)를 도입하며 유틸리티 회사가 개인 및 중소기업으로부터 신재생 전력을 구매하도록 의무화하였다. 또한 Dual System Deutschland(DSD: 포장폐기물 대행 회사) 설립의 초석이 된 ‘포장 조례(German Packaging Ordinance)’를 도입하여 생산하는 포장재에 대한 각 회사의 비용 지분을 의무화하였다. ‘그린 닷(Green Dot)’시스템이라 불리는 동 시스템의 도입으로 애초에 포장재를 상당량 감축 생산할 수 있게 되었으며 포장재 폐기물의 양도 엄청나게 감량할 수 있었다. 뿐만 아니라 포장재

49) Miranda Schreurs(2008.12), “환경보호, 기술혁신 및 녹색 일자리 - 독일식 모델을 중심으로 한 고찰-”, 『국제노동브리프』 vol. 6 no. 12, 한국노동연구원, 28면 참조.

50) Miranda Schreurs(2008.12), 앞의 논문, 29면 참조.

폐기물의 사후 소비를 위한 분류 작업 및 재활용을 위한 자원 마련의 길을 터놓았다. 1994년 이와 유사한 시스템이 EU 차원에서 도입되었으며, 폐기물 관련 후속 법령에서는 제품 생산 시 독성 화학물질 사용 제한 및 배터리, 전자제품 및 자동차의 재활용에 대해 규정하게 되었다.⁵¹⁾

독일의 친환경 녹색정책은 2004년 세계 최대의 환경 관련 기술 수출국으로서 이미 미국을 앞지르는 결과를 낳았다. 니더작센 경제연구소(Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung)가 수행한 연구 결과에 따르면, 독일은 2006년 전 세계 환경기술 수출의 16%(560억 유로)를 차지했으며 이에 비해 미국은 15%, 일본은 9%를 각각 차지하였다. 특히 측정, 통제, 규제, 수자원 및 폐수처리 기술, 청정 대기 기술, 소음 보호 및 재활용 부문에서 국제적인 성공을 거두었다. 독일 최대의 환경 수출 분야는 열용량 측정기구와 같은 측정 및 통제 기술이지만 급속도로 성장하고 있는 수출 부문은 신재생에너지 분야로서 연평균 성장률이 2000년대 중반 25%에 육박할 정도였다.⁵²⁾

2007년 ‘잠재적 환경 재화(환경보호용으로 사용될 수 있는 재화이나 사용되지 않을 수도 있음)’의 수출량은 600억 유로에 육박했으며 이는 전기공학 산업의 수준과 거의 동일한 수준이었다. 법규 요건으로 일부 요구되었던 기술적 성공에 힘입어 독일 산업계는 국내적인 기술 성공을 국제적으로 수출할 수 있게 되었다. 독일연방 환경부는 나아가 2006년 독일 업체의 ‘재활용 및 효율성 기술 수출 이니셔티브(Export Initiative Recycling and Efficiency Technologies)’를 통한 국제 시장 진출 장려 프로그램을 마련하였다. 독일 환경부와 경제부는 합동 포털 사이트(www.cleanerproduction.de)를 만들어 독일 환경 기술을 전 세계적으로 알리는 데 앞장서고 있다. 독일연방 환경부와 연구부는 2008

51) Miranda Schreurs(2008.12), 위의 논문, 30면 참조.

52) Miranda Schreurs(2008.12), 앞의 논문, 32면 참조.

년 11월 긴밀한 공조를 통해 내각의 ‘환경기술 마스터 플랜’ 결정을 이끌어냈다. 동 플랜에서는 정책입안자의 독일 산업계의 환경기술 수출지원 방법에 대해 강조하고 있다. 우선 강조되는 세 분야는 수자원, 원자재 및 기후변화이며, 연구 자원 마련, 신기술 응용의 이전 및 확산, 교육 및 훈련 증대, 중소기업 혁신지원, 특히 국제적 공조의 장 마련 등이 마스터 플랜의 핵심을 이루고 있다. 특히 성공을 거둔 수출 분야는 폐기물 재활용이다. 독일은 선진폐기물 재활용 및 처리 시스템을 개발하여 국내적으로 75%의 폐기물을 재활용하는 등 현재 전세계에서 최고의 재활용률을 자랑하고 있다. 동 분야 6천 개 이상의 업체에서 20만 명을 고용하고 있으며 이미 폐기물 관련 국제 생산시장에서 독일이 차지하는 비중은 25%에 달한다. 주목해야 할 또 다른 분야가 신재생에너지이다. 2007년 동 부문의 매출은 약 250억 유로였으며 최대 매출을 올린 에너지원은 바이오 매스와 태양력 및 수력이었다. 2007년 현재, 독일 총 전기 소비의 14.2%, 전체 에너지 사용의 8%가 신재생에너지원에서 충당되고 있다.⁵³⁾

독일의 경우 신재생에너지 분야의 리더로 부상하면서 신규 고용의 기회도 함께 늘어났다. 독일 내 신재생에너지 관련 일자리 수는 2004년 160,500개에서 2007년 249,300개로 급등하였으며 독일 정부는 2020년까지 이들 일자리 수가 40만 개로 늘어날 것이라 전망하였다. 시그마 가브리엘 독일 환경부 장관은 “신재생에너지의 체계적 확대는 환경 및 기후정책적 관점에서뿐만 아니라 독일의 혁신, 성장, 고용의 측면에서도 선순환을 일으킬 것”이라고 밝힌 바 있다. 다양한 주체에 의해 혁신 및 ‘탄소 이후의(post-carbon)’ 경제로의 기술적 전환 장려 수단으로서 기후변화정책 지원이 급증하였으며 이를 통해 공세적 기후변화정책 추진에 대한 이견을 좁힐 수 있었다.⁵⁴⁾

53) Miranda Schreurs(2008.12), 앞의 논문, 33면 참조.

54) Miranda Schreurs(2008.12), 위의 논문, 33면 참조.

또한 2008년 3월 발간된 독일 환경부 보고서의 통계자료에 따르면 녹색 일자리 증가가 크게 늘어날 전망이다. 신재생에너지 부문의 녹색 일자리 수는 2004년 160,500개에서 2007년 249,300개로 급증했으며 그 중에서 134,000개는 독일의 신재생에너지법의 직접적인 결과로 사료된다. 또한 이들 일자리 중 39%(2007년 기준 96,100개)가 바이오 매스 분야에서 창출되었다. 더욱이 2004년 63,000개의 일자리를 창출했던 수력 분야의 경우 2007년 84,300개의 일자리를 만들어냈으며 수력 발전 기술의 수출 규모도 2007년 기준 57억 유로로 성장하였다. 2007년 기준 창출된 신규 일자리 수는 태양력 부문 38,600개, 지열 부문 4,200개, 수력전기 부문 9,400개, 신재생에너지 연구 및 과학기구, 정부출연 공공기관의 경우 4,300개이다. 충분히 교육 받은 노동력의 공급 확보를 위해 독일 정부에서는 2006년 말 ‘환경이 미래다(Environment Creates Perspectives)’라는 이니셔티브를 마련해 녹색 일자리 구직을 위한 직업 교육을 구상하기도 하였다.⁵⁵⁾

4. 프랑스의 경우

프랑스에서 ‘녹색일자리(emplois verts)’ 정책이 처음 정부 활동에서 공식적으로 나타나기 시작한 것은 ‘고용과 견습 증진을 위한 1993년 7월 27일 법(loi du 27 juillet 1993 sur le développement de l’emploi et de l’apprentissage)’에서이다. 이 법의 제10조에서는 “중앙정부는 환경 분야에서의 고용 증진에 참여하는 지방의회에 재정을 지원한다.”고 규정하고 있다. 다만 이는 정부에 의해 주도된 법이 아니고 고용증진법이 의회에서 논의되던 과정에서 어느 하원 의원에 의해 제안된 수정안에서 발전된 것이다.⁵⁶⁾

55) Miranda Schreurs(2008.12), 앞의 논문, 34면 참조.

56) 손영우(2008.12), “프랑스의 녹색 일자리 현황과 정부의 친환경경제정책”, 『국제노동브리프』 vol. 6 no. 12, 한국노동연구원, 38면 참조.

프랑스의 초기 녹색일자리 정책의 특징은 중앙정부가 직접 녹색일자리정책을 집행하기보다는, 지방정부가 주도하는 사업에 대해 중앙정부가 간접적으로 지원하는 방식을 취하였다는 점이다. 이는 지방의 재정 현황에 따라 이 정책이 개별적으로 추진되는 것이 아니라 전국적으로 추진할 수 있도록 하기 위해서였다. 다만 중앙정부와 지방정부의 결합방식은 단지 재정지원에 국한된 것은 아니었다. 그리고 중앙정부가 장기실업자를 위해 제시한 고용정책이 지방정부의 친환경정책과 결합되었던 것이 또 다른 특징이라 할 수 있다. 1990년대 당시 정부에서는 연대고용계약(CES: contrats emplois-solidarité)이라는 새로운 형태의 고용계약을 제시하였다. 이 계약은 장기실업자와 비숙련 청년들을 대상으로 한 정부지원 계약의 한 형태로서 전체 녹색 일자리의 75%가 이 계약이 차지할 만큼 매우 중요한 역할을 하였다. 더불어 전국적으로 진행되는 직업훈련제도와 긴밀히 연관을 맺기도 하였다. 가령, 지방정부에서 환경 관련 사업을 진행할 때 이 사업에 필요한 인력을 충원하기 위해 중앙정부 차원에서 진행하는 직업훈련제도를 이용함으로써 지방정부 차원에서는 장기실업자에 대한 직업훈련을 실시할 뿐만 아니라 그에 드는 비용을 절감할 수 있었다. 한편 지역의회 산하에는 지역환경위원회(DIREN: Direction régionale de l'environnement)가 특화되어 환경 관련사업 단체의 고용 창출을 지원함으로써 1994년 한 해 동안 전국적으로 환경 산업에서 1만 4,000여 개의 새로운 고용을 창출하는 결과를 낳았다. 이것은 이듬해인 1995년에 이 분야 예산이 두 배로 증대되었을 만큼 성공적이었고, 유럽사회기금이 또한 이 예산의 일부분을 지원하기도 하였다. 더욱이 이러한 사례들은 1995년 상반기 프랑스가 유럽연합 회장국으로 있을 때, 회원국에게 상시적 고용창출 및 새로운 고용에 대한 논의를 제안하면서 유럽연합으로 그 범위가 확산되기도 한다.⁵⁷⁾

57) 손영우(2008.12), 앞의 논문, 39면 참조.

하지만 고용 측면에서 문제점이 지적되기도 하였다. 그것은 정부지원 계약으로 계약된 근로자들이 그 지원 계약에서 영원히 벗어나지 못하는 것이다. 정부지원계약인 CES는 3년 동안 혜택 근로자의 급여의 90% 이상을 정부에서 제공하는 일시 고용이었기 때문에 3년 내 지속적인 고용을 창출하지 못하면 계약이 종결되어 다시 실업상태로 돌아갈 수 있는 위험이 존재하였던 것이다. 이에 지방정부는 지역사회단체의 재정지원 촉구, 직업훈련의 확대와 질적 능력수준의 향상에 힘썼다. 특히 상대적으로 숙련된 사람들을 대상으로 CES 혜택을 우선적으로 제공함으로써 CES 이후 일반 고용계약으로 전환될 가능성을 높이는 방안이 제안하기도 하였다. 그리하여 녹색 일자리 분야에서 연대고용계약이 차지하는 몫을 줄이고, 무기계약을 25~40%까지 확대하는 것을 목적으로 설정하기도 한다.

이후 1997년 10월 비상업 분야에서 26세 미만 청년 고용에 대해 5년간 정부가 지원하는 ‘새로운 청년고용계획(NSEJ: nouveaux services emplois jeunes)’이 진행되면서, 녹색 일자리는 지방정부에 의해 진행되는 하나의 분야로 특화되어 자신의 성격을 뚜렷이 하게 된다. 그 결과 1997~2005년간 환경 분야에 2만 5,000개의 일자리에 4만 명의 청년이 고용된다.

정리하자면 프랑스의 경우 초기의 녹색일자리는 실업자 혹은 비숙련자들에 대한 사회통합 차원에서 정부지원 근로계약을 통해 활성화되는 특징을 지녔지만 녹색일자리가 점차 경제적 경쟁력을 갖기 시작하면서 그 성격이 변하기 시작하였고, 초기에 공공부문에 주로 높게 분포하였던 녹색일자리가 점차 민간부문으로 확대되어 가며, 초기에는 홍수 및 수해방지 작업 등 주로 지방에서 많은 성과를 거두었다면, 이후에는 화훼, 청소 등 도시에서도 확대되기에 이른다.

5. 일본의 경우

2008년 가을 리먼 쇼크로 인한 세계경제위기로 경기가 급격히 나빠진 일본은 마이너스 성장과 근로자 임금감소, 실업률 증가를 경험하고, 위기 극복을 위한 정책으로서 긴급고용대책을 수립했다. 2008년에 비해 2009년은 실업률 및 고용률 모두 악화되었으나 최근 회복세를 보이고 있다.⁵⁸⁾

< 표 4 >

	2008	2009.1/4	2009.2/4	2009.3/4	2009.4/4
고용률	57.8	56.7	57.2	56.8	56.5
실업률	4.0	4.6	5.2	5.4	5.6

일본은 2009년 4월 ‘경제위기극복 패키지’를 통해 성장전략으로서의 저탄소혁명을 주창했다. 전체 15.4조엔 규모의 패키지 중 저탄소경제에 1.6조 엔이 투입된다. ‘저탄소-재활용 지향 사회’를 표방하는 일본의 프로그램은 태양발전, 연료효율자동차 및 에너지효율 기구, 교통혁명 및 인프라의 물리적 배분 등을 통해 풍족한 자연자원 국가로의 전환을 모색하고 있다.⁵⁹⁾

그리고 이러한 방침을 바탕으로 일본은 2009년 한 해에만 2%의 실질 GDP 성장과 40~50만 개의 일자리 창출을 목표로 했다. 이와 관련하여 일본의 최근 고용창출·유지 정책 및 직업훈련 정책을 살펴보면

58) 월간 내일, “美·日·英 2010년도 노동정책 방향”, 2010년6월호 참조.
http://www.labor21.com/new_news_view.asp?ca=6400&subca=6401&num=5637(2011.11.11. 최종 방문)

59) 월간 내일, “OECD의 녹색일자리 연구 동향 및 앞으로의 추진계획”, 2010년1월호 참조.
http://www.labor21.com/new_news_view.asp?ca=6100&subCa=6105&num=5411
 (2011.11.11. 최종방문)

다음과 같다.⁶⁰⁾

고용창출·유지 정책으로는 다음과 같은 정책들을 진행 중이다.

첫째, 그린(농림, 환경·에너지, 관광) 고용창출 정책이다. 이는 농·상·공 인재육성을 위한 연수강화, 그린워커사업(국립공원 등 특정자연환경 보전 사업)의 대상 확대, 외국관광객 유치촉진 등의 관광입국 실현을 위한 시책 수립을 그 내용으로 한다.

둘째, 긴급고용창출사업(4,500억 엔)이다. 이는 이직을 피할 수 없게 된 비정규직근로자, 중·고령자에게 임시 일자리의 고용기회를 제공하기 위해 지방자치단체에 특례교부금을 지원한다. 지방자치단체는 이직하게 된 비정규직 근로자 등에 대해 단기 고용기회를 창출하는 사업계획을 수립한 후, 민간 기업 등이 구직자를 신규고용하면 이에 대해 일시금을 지급하는 형태이다.

셋째, 중소기업 대상 고용창출 지원이다. 이는 새로운 성장 분야에서 미숙련 구직자를 실습형 고용 등으로 받아들이는 중소기업에 대해 1인당 10만 엔, 정규고용 1인당 100만 엔을 지원한다.

넷째, 고용조정지원금 확충이다. 이는 경영악화로 인해 고용조정이 필요함에도 불구하고 근로자를 정리해고하지 아니하고 휴업, 훈련 등으로 고용관계를 유지하는 사업주에게 지원금을 지급하는 고용보험법상의 지원책인데 지원율을 상향 조정함으로써 고용유지의 효과를 높이고자 한다.⁶¹⁾ 적자기업의 경우 최근 3개월의 생산량이 2년 전 동기에 비해 10% 이상 감소하면 지원 대상에 추가시킨다.

직업훈련 정책으로는 긴급인재육성·취직지원기금 정책(7,000억 엔)을 들 수 있다. 이는 고용보험을 수급할 수 없는 실직자에 대하여는 직업훈련, 재취직, 생활지원 서비스를 제공하고 기능 및 경력이 충분

60) 월간 내일, “美·日·英 2010년도 노동정책 방향”, 2010년6월호 참조.
http://www.labor21.com/new_news_view.asp?ca=6400&subca=6401&num=5637(2011.11.11. 최종 방문)

61) 이에 대한 상세한 내용은 荒木尙志(2009), 『勞働法』, 有斐閣, 613~617면 참조.

한 실직자에 대해서는 중소기업 등을 통한 실습형 고용 및 직장체험을 지원한다. 또한 훈련 수강 중인 생계 곤란자에게는 생활비를 급부하며 희망자에게는 대부를 제공한다.

6. 정 리

이상과 같이 ILO의 녹색일자리 개념 및 전망과 미국, 독일, 프랑스, 일본 등의 녹색일자리 정책 및 그 효과 등에 대해 간략하게 살펴보았다.

ILO는 지구적인 기후 변화 및 이로 인한 산업구조의 변화가 고용문제와 밀접한 관련이 있음을 포착하여 세계적 관점에서 녹색일자리 개념을 바탕으로 녹색일자리 정책의 보급을 통한 거시적인 방향성을 제시하고자 하는 노력하고 있다.

그리고 미국, 독일, 프랑스, 일본 등은 저마다 국가적 특성이나 경제 상황 등에 따라 다양한 관점에서 고용문제의 해결을 위해 서로 다른 모습의 녹색일자리 정책을 추진해오고 있다.

이러한 국제적인 동향으로 미루어보건대, 이제 녹색성장을 통한 고용문제의 해결, 다시 말해 녹색일자리 정책은 특정 분야의 과제나 하나의 규제라는 관점에서 바라보아야 할 것이 아니라 국가의 존립 및 지속가능성과 연결되는 하나의 고용정책의 원리이자 경제질서의 내용으로 작동하기에 이르렀음을 알 수 있다.

요컨대 ILO 및 주요 국가들의 동향과 변화과정은 우리나라의 녹색성장 및 이를 통한 일자리 창출의 고민에 대한 하나의 길잡이가 될 수 있을 것으로 본다.

제 3 절 녹색성장법제의 내용과 규범적 검토

1. 우리 법에서의 녹색성장 개념

저탄소녹색성장기본법(이하 ‘녹색성장기본법’)에 따르면 “녹색성장”이라 함은 “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”을 의미하는 것으로 규정하고 있다.

녹색성장의 개념을 이와 같이 규정한 바탕에는 ‘환경적 지속가능성’에 중점을 두는 저개발국가에 적용하는 환경전략을 구상한 것이 아니라 ‘경제적 지속가능성’을 염두에 두고 에너지·환경 위기를 기회로 활용하여 선진국으로 도약하기 위한 경제발전 전략이 깔려있다고 한다.⁶²⁾ 다시 말해서 ‘녹색성장’은 환경만을 의미하는 ‘녹색’이 아니라 ‘성장’에도 방점이 찍혀있는 개념인 것이다. 또한 녹색성장 개념은 ‘녹색’을 바탕으로 한 성장이기 때문에 단순히 자본적 성장만을 의미하는 것이 아니라 녹색기술혁신을 기반으로 하는 성장을 통해 일자리를 창출하겠다는 목표를 분명히 드러내고 있는 노동포용적 개념인 것이다.

그리고 녹색성장기본법 제3조에서는 다음과 같이 녹색성장추진의 기본원칙을 천명하면서 일자리 창출을 위한 과제를 명시하고 있다.

첫째, 정부는 기후변화·에너지·자원 문제의 해결, 성장동력 확충, 기업의 경쟁력 강화, 국토의 효율적 활용 및 쾌적한 환경 조성 등을 포함하는 종합적인 국가 발전전략을 추진한다.(동법 제3조 제1호 참조)

둘째, 정부는 시장기능을 최대한 활성화하여 민간이 주도하는 저탄소 녹색성장을 추진한다.(동법 제3조 제2호 참조)

62) 함태성(2009), 앞의 논문, 366면 참조.

셋째, 정부는 녹색기술과 녹색산업을 경제성장의 핵심 동력으로 삼고 새로운 일자리를 창출·확대할 수 있는 새로운 경제체제를 구축한다. (동법 제3조 제3호 참조)

2. 녹색성장과 일자리 창출의 관계

그렇다면 녹색성장은 일자리 창출의 문제와 구체적으로 어떻게 관련성을 가지고 있는가?

우선 녹색성장기본법에서는 제35조 제1항에서 정부의 일자리 창출 의무를 다음과 같이 규정하고 있다.

“제35조(녹색기술·녹색산업에 대한 일자리 창출 등) ① 정부는 녹색기술·녹색산업에 대한 일자리를 창출·확대하여 모든 국민이 녹색성장의 혜택을 누릴 수 있도록 하여야 한다.”

동조 제2항에서 “정부는 녹색기술·녹색산업에 대한 일자리를 창출하는 과정에서 산업분야별 노동력의 원활한 이동·전환을 촉진하고 국민이 새로운 기술을 습득할 수 있는 기회를 확대하며, 녹색기술·녹색산업에 대한 일자리 창출을 위한 재정적·기술적 지원을 할 수 있다.”고 하여 정부의 일자리 창출을 위한 지원가능성을 언급하고 있다.

그리고 동법 제23조에서는 녹색경제 및 녹색산업의 육성·지원 시책 마련의무를 규정하면서(동조 제1항 참조) 녹색경제·녹색산업의 육성·지원 시책에는 반드시 녹색산업 인력 양성 및 일자리 창출에 관한 사항을 포함하도록 명시하고 있다.(동조 제2항 제7호 참조)

이러한 규정들을 통해 녹색성장기본법은 녹색성장을 일자리 부족 문제의 해결책 중 한 가지 방안으로 상정하고 있음을 알 수 있다. 그렇지만 규범적 관점에서 몇 가지 짚고 넘어가야 할 부분들은 있다.

첫째, 녹색성장기본법은 일자리 창출의 목표와 과제를 명시하고 있기는 하지만 ‘녹색일자리’의 개념을 규정하고 있지 않다. 녹색성장기

본법이 녹색이 아니라 ‘성장’에 초점을 맞추고 있는 법이긴 하지만 한 차원 더 높은 가치지향성을 가지기 위해서는 ‘녹색’에도 방점이 찍히도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 ‘녹색일자리’의 개념 정의가 필요하다. 이를 통해 클린에너지 산업이라든가 환경친화적 산업의 육성을 통한 고용문제의 해결이라는 국가적 목표를 보다 분명히 할 수 있기 때문이다.

둘째, 녹색성장기본법은 국가의 정책 목표 및 이를 위한 가이드라인의 제시에만 머물고 있어서 아직 녹색성장을 통한 일자리 확충을 위한 지원책이나 시책에 대해서 법률에서 특별한 방안을 마련하지 못하고 있다. 그러한 이유로 적어도 고용문제에 있어서만큼은 이 법률이 실천적인 의미를 가지기에는 갈 길이 멀다는 비판에 노출되어 있다.

셋째, 녹색성장기본법은 아직 법률만 제정되어 있는 상태이고 구체적인 정책 집행을 위한 하위 규범들이 마련되어 있지 않는 상태이다. 즉 녹색성장을 통한 일자리 창출의 구체적인 방법들의 내용이나 요건, 절차 등에 대해서 하위규범이 제정되어 있지도 않은 상태여서 고용문제의 해결을 위한 측면에서 녹색성장기본법은 아직 걸음마단계에 있음을 부정할 수 없고, 결국 이러한 부분들은 현 단계에서는 아직 기존의 규범인 고용보험법, 근로자직업능력개발법 등을 통해서 해결할 수밖에 없을 것으로 본다.

제 4 장 녹색성장 속에서의 고용문제에 관한 규범적 검토

제 1 절 개 관

현재 우리나라는 고용 없는 성장의 경제 상황이 계속되고 있어서 제조업의 일자리는 지속적으로 줄어들고 있고 서비스업 일자리는 빠르게 증가하고 있어 2008년 현재 취업자의 67%가 서비스부문에 종사하고 있는 상황이다.

그렇지만 우리나라 서비스산업은 선진국보다 낮은 서비스산업의 비중, 내수침체로 인한 성장세 둔화, 수도권지역 및 영세사업에 편중된 구조, 제조업과 격차가 큰 임금구조, 서비스산업의 수출 미약, 인력수급의 불균형, 외국자본의 국내 서비스산업 잠식 등과 같은 문제점을 지니고 있다. 게다가 우리나라 서비스산업의 경우 고용비중이 빠르게 증가하고 있지만 아직 OECD의 평균(69.7%)에도 미치지 못하고 있다.⁶³⁾

결국 우리나라에서는 경제의 서비스화 및 선진화를 통해 고용증대와 생산성향상을 도모할 수밖에 없는 과제를 안고 있다. 이를 위해서 반드시 해결해야 할 선행과제로서 노동집약적인 서비스산업의 고부가가치화를 위해서 자본과 양질의 노동력을 안정적으로 공급할 것을 지적할 수 있다.⁶⁴⁾ 이를 위해서 해결해야 할 정책과제로서 우선 서비스산업에서 자유로운 진입을 막고 있는 각종 규제를 개혁하여 자본과 양질의 노동력이 모일 수 있는 환경을 조성하는 것을 하나의 예로 들 수 있을 것이다.⁶⁵⁾

63) 노상현(2010), “서비스산업 확대를 통한 일자리 창출을 위한 법적 과제”, 『법제연구』, 제38호, 한국법제연구원, 83~84면 참조.

64) 노상현(2010), 앞의 논문, 85면 참조.

65) 노상현(2010), 위의 논문, 89면 이하 참조.

그렇지만 보다 근본적인 해결책은 지구적 환경 위기에 대한 대처라는 거시적 과제 해결을 위한 차원에서 산업구조를 환경친화적으로 이행시키고 이 과정에서 녹색기술혁신을 통한 괜찮은 일자리를 조성하는 것이다. 그리고 이를 통해서는 비로소 근로자의 근로권 실현 및 고용보장이 실효성이 있게 될 것이다.

이미 앞(III)에서 살펴보았듯이 미국, 독일, 프랑스 등의 사례를 보면 녹색기술혁신을 통한 일자리 개발 정책이 상당한 정도 효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 미국의 경우 에너지절약과 재생에너지에 대한 투자를 통해 화석연료 소비를 감축할 수 있고 이를 통해 확보한 재원을 에너지 절약 및 재생에너지 개발에 투자한다면 현 경제 규모에서 약 500만개의 일자리를 창출할 수 있으며⁶⁶⁾ 동시에 지구온난화를 막기 위한 6개 녹색인프라 분야(건물에너지합리화, 대량수송, 스마트그리드, 풍력, 태양열, 개선된 생물 연료) 등을 강화함으로써 새로운 일자리 확충뿐만 아니라 이미 해당 분야에서 일하는 근로자들의 일자리 안정성을 높여주는 것도 가능하다고 한다.⁶⁷⁾ 프랑스의 경우 1980년대 이래로 녹색 일자리에 대한 고민을 해왔고 특히 그르넬 환경협약(Grenelle de l'environnement)에서 환경보호나 지속가능한 발전이 단순히 경제의 일부분에서 작동하는 원리가 아니라 경제 전반에 걸쳐 환경과 고용을 결합하는 원리임을 제시하면서 녹색일 자리를 확충해오고 있다.⁶⁸⁾ 독일의 경우 녹색 일자리, 녹색기술, 녹색경제개발의 선두자로 부상하고 있으며 환경관련 기술이 향후 수년간 4배 이상 증가하여 2030년에는 산출물 기준으로 제조업 분야에서 16%의 비중을 차지할 것이고 자동차 및 기계 등 산업의 총 고용을 넘어설 것으로 전망되고 있다. 그리고 이를 위해 녹색 일자리 구직을 위한 교육 강화가 정부

66) Robert Pollin(2008.12), “경제성장과 일자리창출을 위한 미국의 녹색정책”, 『국제노동브리프』 vol. 6 no. 12, 한국노동연구원, 23면 참조.

67) Robert Pollin(2008.12), 위의 논문, 25면 참조.

68) 손영우(2008.12), 위의 논문, 37~47면 참조.

차원에서 이루어질 것으로 예상하고 있다.⁶⁹⁾

국가별로 노동현실, 노동정책, 노동법제가 차이점이 있지만 그럼에도 불구하고 우리나라의 경우에도 결국 녹색기술혁신을 통한 일자리 창출의 단계로 진입할 수밖에 없을 것이기 때문에⁷⁰⁾ 추후 법적·정책적 대응을 위해서라도 현 단계에서 어떤 수단과 방법을 통해 대비할 수 있고 또 대비하고 있어야 할 것인지 충분히 검토할 필요가 있다. 다만 아직은 녹색성장기본법만 제정되어 있는 상태이기 때문에 녹색 성장을 통한 녹색일자리 창출은 고용정책과 관련된 다른 법규범들과의 공조 하에 진행될 수밖에 없을 것이다.

따라서 이하에서는 현재 우리 고용정책의 가장 핵심적인 법규범인 고용보험법, 근로자직업능력개발법 등을 중심으로 고용안정사업, 직업능력개발사업, 전달체계 등 몇 가지 측면에서 규범적 현황과 과제들을 살펴보기로 한다.

제 2 절 고용안정 및 직업능력개발사업 측면

우리나라의 산업화 과정에서는 등장해온 고용정책 관련 입법들의 특징을 살펴보면, 노동력 수급을 원활히 하기 위해서 또는 신자유주의의 시대적 흐름 속에서, 근로권 보장 혹은 고용보장의 관점보다는 국가경제발전 또는 경쟁력 강화를 명분으로 고용정책 관련 입법들이 제정되어 온 점을 부인하기 힘들다. 현재 고용정책 관련 입법들 중 가장 중요한 역할을 하고 가장 큰 비중을 차지하고 있는 고용보험법 역시 그러하다. 왜냐하면 고용보험법도 그 제정 과정에서 경영해고를 원활히 하는 반대급부로서 도입한다는 인식이 입법자들 사이에서 없

69) Miranda Schreurs(2008.12), 앞의 논문, 28~36면 참조.

70) 우리나라의 녹색기술혁신이 가져올 고용창출효과에 관해서는 김승택·임동순(2011.4), “고용측면에서 바라본 기후변화협약과 녹색성자”, 『노동리뷰』 2011년 4월 호, 한국노동연구원, 31~45면 참조.

있던 것이 아니기 때문이다.

그렇지만 현재 고용보험법은 적어도 그 취지나 기능상으로는 적극적·소극적 고용정책을 위한 법제로서 외부노동시장과 내부노동시장을 연결하는 가장 중요한 법률임을 부인할 수 없다. 실업급여사업을 통해 외부노동시장에 머물러 있는 실직자들이 구직기간 동안 생계를 유지하도록 지원하기도 하지만, 고용안정·직업능력개발사업을 통해 신규 구직자들이 외부노동시장으로부터 내부노동시장으로 조속히 편입될 것을 도모하는 다양한 지원책들이 마련되어 있다. 뿐만 아니라, 고용보호 차원에서 내부노동시장에서 외부노동시장으로 추락하는 것을 방지하거나 지연시키기 위한 지원책, 소위 고용유지지원금제도까지 마련하고 있어 고용보험법은 근로권의 ‘일할 자리에 관한 권리’로서의 측면과 ‘일할 환경에 관한 권리’로서의 측면을 모두 아우르고 있다.

고용보험법상 고용안정 및 직업능력개발사업의 주요한 특징을 보면 법률 단계에서는 다양한 임의규정을 통해 정책방향만을 제시하고 있고 구체적인 지원제도의 요건과 내용에 대해서는 하위규범에 위임함으로써 경제환경의 변화 및 노동정책의 변화에 유기적으로 대응하는 것이 가능하도록 도모하고 있다는 점이다.

법률단계의 정책방향으로 제시하고 있는 내용들로는 가. 고용창출지원, 나. 고용조정지원, 다. 고령자등 고용촉진지원, 라. 기타 고용안정지원, 마. 사업주지원, 바. 근로자지원 등을 들 수 있다. 그리고 각각의 정책방향에 따라 시행령 및 시행규칙 단계에서 마련하고 있는 구체적인 제도들로는 ‘가.’에 속하는 것으로 ‘일자리 함께 하기 지원·고용환경개선지원·시간제 일자리 창출지원·유망창업기업 고용지원·전문인력 채용지원’을, ‘나.’에 속하는 것으로 ‘고용유지지원금’을, ‘다.’에 속하는 것으로 ‘고령자고용연장지원금·고용촉진지원금·임신출산여성 고용안정지원금’을, ‘라.’에 속하는 것으로 ‘임금피크제 지원금·고령자 등 고용환경개선지원·직장보육시설 설치운영지원·건설

근로자고용보험관리지원금 지원’을, ‘마.’에 속하는 것으로 ‘직업능력개발훈련지원·유급휴가훈련 지원·직업능력개발훈련시설장비자금대부’를, ‘바.’에 속하는 것으로 ‘근로자수강지원금 지원·근로자 능력개발카드에 의한 수강지원·근로자 학자금 및 훈련비 대부·국가기간전략산업직종 훈련 지원·전직실업자 취업훈련지원’을 들 수 있다.

이들 개별 사업들 중 녹색기술혁신과 직접 관련을 가질 수 있는 것으로는 유망창업기업 고용지원, 전문인력채용지원, 직업능력개발과 관련된 사업주지원 및 근로자지원 등을 짚을 수 있다. 이중 유망창업기업 고용지원의 경우 고용보험법 제7조에 따른 고용보험위원회에서 심의·의결한 성장유망업종에 해당하는 창업기업이 실업자를 고용하는 경우에 지원금을 지급하는 것으로서(고용보험법 시행령 제17조 제1항 제4호 참조) 성장유망업종에 해당하는 창업기업을 녹색기술을 필요로 하는 기업으로 지정할 수 있는 것이다. 다음으로 전문인력채용지원의 경우 고용보험위원회에서 심의·의결한 업종에 해당하는 우선지원 대상기업이 고용노동부장관이 정하는 전문적인 자격을 갖춘 자(이하 “전문인력”이라 한다)를 고용하거나 우선지원 대상기업이 아닌 다른 기업으로부터 전문인력을 지원받아 사용하는 경우에 지원금을 지급하는 것이므로(고용보험법 시행령 제17조 제1항 제5호 참조) 해당 업종을 녹색기술업종의 전문인력을 사용하는 업종으로 지정할 수 있는 것이다. 그 밖에 직업훈련을 위한 사업주지원 및 근로자지원에 대해서도 녹색기술을 기반으로 하는 직업훈련으로 나아갈 수 있다.

그러나 이와 같은 고용보험법 상의 지원책들은 구체적으로는 시행령상 제도들이기 때문에 경제사정의 변화나 정책의 변동에 따라 쉽게 폐지될 수도 있는 것들이어서 장기적인 관점에서 녹색성장을 통한 일자리 확충에는 안정적인 방안이 되지 못하는 단점이 있다. 따라서 녹색기술을 통한 혁신 및 일자리 창출을 위해서는 녹색성장기본법 및 그 시행령에서 구체적인 내용을 마련하는 것이 보다 바람직하지 않을까 한다.

제 3 절 직업능력개발사업의 이원성과 중복성

녹색산업 기타 청정기술을 바탕으로 하는 환경관련 분야에 있어서의 고용능력은 국가의 고용정책에 있어서 한 축을 차지할 정도로까지 지속적으로 확대되고 있다. 게다가 국가경제에서 차지하는 환경산업의 규모는 지속적으로 확대되어 가고 있으므로 환경과 관련된 업종에서의 고용능력(employability)은 점점 더 중요하게 인식되고 있다. 그렇지만 환경산업 내에서 근로자의 기술숙련도 분포를 보면 상위기술보유자(high skilled worker)와 하위기술보유자(low skilled worker)로 양극화되는 특징을 보이고 있어 환경산업과 관련된 정책은 근로자의 기술보유의 정도에 따라서 고용증대와 직접적인 관련성을 가진다. 따라서 녹색기술혁신 분야에 있어서 근로자의 직업능력개발은 근로자 개개인의 고용증대 및 고용유지에 기여하여 생존의 확보를 도모할 뿐만 아니라 규범적으로는 일할 자리에 대한 권리와 일할 환경에 대한 권리라는 근로권의 실현에 핵심적인 수단으로 기능할 것으로 보인다. 그런 의미에서 현재 우리나라의 직업능력개발사업에 대하여 살펴볼 필요가 있겠다.

현재 우리나라의 직업능력개발사업에서 핵심적인 법률은 고용보험법 이외에도 ‘근로자직업능력 개발법’을 지적할 수 있다. 근로자직업능력개발법에서는 국가기간·전략산업직종에 대한 직업능력개발훈련의 실시(법 제15조, 시행령 제11조 등 참조), 사업주 및 사업주단체등에 대한 직업능력개발 지원(법 제20조, 시행령 제19조 등 참조), 산업부문별 인적자원개발협의체의 직업능력개발사업 지원(법 제22조, 시행령 제20조 등 참조), 직업능력개발단체의 직업능력개발사업 지원(법 제23조, 시행령 제21조 등 참조), 공공직업훈련시설의 설치 등(법 제27조 참조), 기능대학의 설립 및 운영(법 제39조 이하, 시행령 제31조 이하 등 참조) 등의 내용들이 녹색기술혁신과 관련하여 근로자의 직업

능력개발을 위한 규범적 근거로 기능할 수 있을 것으로 보인다.

그런데 근로자직업능력개발법은 고용보험기금과 일반회계라는 두 가지 재원을 기본으로 하여 관련 사업을 추진한다는 점에서(법 제11조의 3 참조) 고용보험기금으로 운영되는 고용보험법과 상당부분 재원의 중첩성이 보이고 있다. 게다가 두 가지 법률은 적어도 근로자의 직업능력 개발이라는 측면에서는 그 목적이 서로 동일하다. 그런 이유로 이원적 규율체계와 사업의 중복으로 인해 실제 운영상 혼란과 상충이 초래되고 있다. 특히 직업능력개발사업에 있어서는 일관성 있는 원칙에 따른 입법이 이루어지기보다는 단기적 정책추진 과정에서 필요에 따라 법제화가 진행되어 온 결과 고용보험법상의 직업능력개발사업의 상당부분이 근로자직업능력개발법과 중복 규정된 것으로 보이고 또한 중복 규정된 사업과 그렇지 않은 사업 간에 어떤 일관된 원칙이 있는 것도 아니라는 점에서 법리적으로도 문제점이 지적되고 있다.⁷¹⁾

현행 직업능력개발사업법제와 관련된 문제점들을 지적해보면 다음과 같다. 첫째, 법령의 수요자인 국민 입장에서 직업능력개발사업을 이해하기 어렵다는 점이다.⁷²⁾ 둘째, 공통되는 정책의 입법이 변경될 때 두 가지 법령 모두 변경되어야 한다는 점이다.⁷³⁾ 셋째, 부정수급에 있어서의 행정제재가 고용보험법과 근로자직업능력 개발법에서 서로 다르게 규정되어 있는데 고용보험법상의 직업능력개발사업의 경우 근로자직업능력개발법을 따르도록 규정하고 있어(고용보험법 제35조 제3항 참조) 고용보험법상의 고용안정사업과 직업능력개발사업의 부정수급에 있어서 제재가 서로 달라 균형성과 체계성에 문제가 있는 점 등이다.

다음으로 중복의 정도를 살펴보자. 실업자에 대한 직업훈련 지원, 우선직종에 대한 직업능력개발훈련의 실시에 관한 입법적 근거의 중

71) 同旨 심현정(2009. 3), “고용보험법과 근로자직업능력 개발법에 따른 직업능력개발사업에 관한 규정의 개선에 관한 연구”, 『법제』2009년 3월호, 법제처, 33면.

72) 심현정(2009. 3), 앞의 논문, 18면 참조.

73) 심현정(2009. 3), 앞의 논문, 16면 참조.

복, 사업주 지원제도 중 직업능력개발훈련지원, 기술자격검정 지원 그리고 근로자 지원제도 중 근로자수강지원 등은 두 법률 모두에서 공통적으로 규정되어 있는 사업들이다.

우리의 직업능력개발법제가 이렇게 이원적 규율체계와 중복성을 가지게 된 근본적인 이유는 연혁적인 측면과 정책운영적인 측면의 두 가지 관점에서 찾아볼 수 있다. 연혁적으로는 경제성장에 필요한 기능 인력의 양성에 초점을 맞추어 입법화되었던 1967년의 ‘직업훈련법’, 1975년의 ‘직업훈련에 관한 특별조치법’, 1977년의 ‘직업훈련기본법’, 1999년의 ‘근로자직업훈련촉진법’, 2004년의 ‘근로자직업능력 개발법’이라는 일련의 흐름이 실업예방과 고용기회확대 등 적극적 고용정책을 표방한 1995년의 고용보험법 제정 및 시행과 유기적으로 조화롭게 결합되지 못했다는 점을 들 수 있다. 그리고 정책운영적인 측면에서는 두 가지를 들 수 있다. 첫째는, 사업주가 납부한 고용보험료를 주축으로 하여 구성되는 고용보험기금을 통하여 운영되는 고용보험법상의 직업능력개발사업과 국가예산에 따른 일반회계 및 특별회계로 운영되는 근로자직업능력 개발법상의 직업능력개발사업 간의 통일적인 조정이 제대로 이루어지기 쉽지 않았다는 점이다. 둘째는 고용보험법과 근로자직업능력개발법 간의 적용대상이 입법 초기에는 구별되었으나⁷⁴⁾ 시간이 지나고 정책의 흐름이 바뀌면서 적용대상의 구분이 모호해지고 있다는 점을 들 수 있다.⁷⁵⁾

이 중 연혁적인 측면에서 오는 입법 목적상의 차이점이나 관점의 차이 그리고 정책운영상 존재했던 적용대상 측면에서의 차이점은 두

74) 고용보험법의 직업능력개발사업이 초기에 ‘피보험자 및 피보험자였던 자’를 대상으로 했다면, 근로자직업능력 개발법의 전신이었던 직업훈련기본법 및 근로자직업훈련촉진법은 ‘사업주에게 고용된 자 이외에도 취업할 의사를 가진 자’ 즉 신규인력이 그 대상이었다.

75) 현재는 고용보험법이 고용안정·직업능력개발사업으로 통합되면서 그 대상이 ‘피보험자 및 피보험자였던 자 그 밖에 취업할 의사를 가진 자’로 확대되어 있다. 따라서 현재의 근로자직업능력 개발법의 적용 대상과 상당부분 중첩되고 있다.

법률의 개정과정을 통하여 어느 정도 해소되었으나 아직까지 종합적인 직업능력개발제도의 마련을 위한 법제 통합에 관한 시도가 제대로 이루어지지 못하고 있는 것은 종래 재원이 서로 구분되었던 것에 그 원인이 있었던 것으로 보인다.⁷⁶⁾ 다만 이원적 규율체제에서 오는 중복성과 혼란을 방지하기 위한 차원에서 현재 근로자직업능력개발법 제11조의3에서 재원을 일반회계와 고용보험기금으로 충당한다는 점을 명시하고 있고 ‘근로자직업능력개발법 시행령’에서 사업주와 근로자에 대한 지원사업의 세부적인 내용에 대하여 ‘고용보험법 시행령’을 따르도록 하여 중복성을 일부 완화하려고 하는 정책입안자와 입법자의 고민과 노력이 엿보이고는 있다.

법은 정책을 담는 그릇이기 때문에 유사하거나 동일한 정책은 하나의 그릇에 담아 일관성과 통일성을 확보하는 것이 정책 수요자인 국민 입장에서 그리고 정책집행자인 국가입장에서 서로 윈윈(win-win)하는 방법이 된다. 근로자에 대한 직업능력개발이 국가의 고용정책에서 중요한 부분을 차지하는 것이 분명하기 때문에 이러한 중요정책은 하나의 법체계 안에서 통일성 있게 규율되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이러한 이원적 규율체제와 중복성을 개선하는 방안으로는 근로자직업능력개발법에서 규정하고 있는 직업능력개발사업 규정을 고용보험법으로 일원화하는 방법이 있다. 이는 현재 근로자직업능력개발법에서 그 재원을 일반회계와 고용보험기금으로 충당하기 때문에 일반회계 부분을 고용보험기금에 통합하여 고용보험법에서 일원적으로 규율하는 것이 보다 적절할 것이라는 점이 그 이유이다. 특히 고용보험법상 고용안정 및 직업능력개발사업의 경우 그 기금에 대한 기여가 오로지 사업주에 의해서만 이루어진다는 점, 양극화가 가속화되고 있는 현실에서 구직자 및 재직자에 대한 직업능력개발사업의 확대가 점점 더 요구되고 있다는 점 등을 고려한다면 더욱 그러하다.

76) 심현정(2009. 3), 앞의 논문, 10~12면 참조.

제 4 절 전달체계에서의 개선 과제

주요 선진국들을 중심으로 1990년대 이후 ‘일을 통한 복지’를 지향하는 과정에서 취업알선, 직업능력개발, 고용관련 복지서비스 등을 연계하여 구직자의 적극적인 노력을 촉진하는 활성화정책이 강화되었고 이를 위해서는 다양한 고용정책들을 공공고용서비스 기관을 중심으로 효과적으로 통합하여 운영하는 것이 바람직하다는 것이 공통적인 인식이다.⁷⁷⁾

따라서 우리의 경우 고용보험급여인 실업급여와 고용안정·직업능력개발사업의 효율적 실시를 위해서는 그 전제요건이 되는 고용보험의 전달체계인 직업안정기관과 직업훈련기관이 전국적으로 설치되어 있을 것이 필요하다. 이러한 전달체계 기관은 대도시 등 특정 지역에 편재됨이 없이 지역적으로 균형 있게 분포되어야 하고 또한 수급자에게 쉽게 접근하여 이용할 수 있어야 함은 물론이다. 그러나 이러한 고용보험의 전달체계를 확립하기 위한 국가책임의 원리가 아직 제대로 구현되고 있지 않기 때문에 직업안정기관이 담당해야 할 기능을 지금도 지방노동사무소에서 실무를 맡고 있는 실정이다. 또한 중앙부처의 다양한 사업들이 중복 내지 분산되어 시행되고 있고 중앙부처와 지방자치단체 간의 긴밀한 연계도 부족하다. 이러한 까닭으로 현행 운영체제에서도 예컨대, 사업주에 대한 직업능력개발사업 지원과 같은 경우 기업규모와 근로자의 고용형태의 차이에 따라 상당한 격차가 있을 수밖에 없다. 따라서 비정규근로자 등 취약계층근로자는 직업능력개발기회의 부족으로 더욱 더 열악한 상황으로 몰린다는 비판이 제기된다.⁷⁸⁾ 이는 기술혁신의 속도가 점점 빨라지고 있다는 점을 고려할 때 시급히 해결해야할 과제라고 하지 않을 수 없다.

77) 김재훈(2008), “고용서비스의 통합적 제공을 위한 입법방안 연구”, 『노동법의 이론과 실천』, 박영사, 410~411면 참조.

78) 이흥재(2010), “사회보험수급권의 범위에 관한 재검토”, 『서울대법학』 제51권 제2호, 서울대 법학연구소, 223면; 노동부(2009), 『2009고용보험백서』, 42~49면; 김재훈(2008), 위의 논문, 411~412면 등 참조.

제 5 장 결 론

상시적 구조조정과 만성적 고용불안의 시대적 현실에서도 인간이 인간으로서의 자기 존재의 확인을 위해서는 근로를 통해 물질적인 최저한도의 생존을 확보하는 것뿐만 아니라 더 나아가 근로를 통해 인간의 존엄과 가치에 상응하는 생존권의 실현을 통일적인 차원에서 지향해야 한다. 이러한 규범적 요청에서 근로권은 실업자·구직자뿐만 아니라 취업중인 근로자를 포함하는 모든 근로자가 근로를 통해 인간다운 생활을 누릴 수 있도록 하는 포괄적 기본권이다. 더구나 기후변화와 산업구조의 개편, 녹색기술혁신 등으로 대변되는 시대적 상황에서 일자리의 문제는 여전히 뜨거운 쟁점이 아닐 수 없다.

근로권은 ‘노동시장법 내지 고용보장법’뿐만 아니라 개별적 근로관계법까지 포괄하는 일군의 법체계의 헌법적 근거로서의 규범적 위상을 가지고 있다고 할 수 있고⁷⁹⁾ 노동과 관련된 다양한 영역의 근거에 깔려있는 근본규범으로 바라보아도 무리가 되지는 않을 것이다.⁸⁰⁾

과거 근로권에 대해서는 법적 성격과 내용 측면에서 논란이 있었지만, 근로권의 법적 성격을 법적 권리로서 구체적인 권리이지만 동시에 대체적·보완적 성격이 있는 권리로 보게 되면 근로권의 내용은 원칙적으로 취업의 기회를 제공하는 것이지만 국가가 이를 노력하여도 불가능한 경우 그에 대한 대체적 권리로서 생계비 지급을 청구할 수 있는 권리가 되는 것으로 규정할 수 있다. 그리고 근로권의 이러한 성격은 오늘날 근로권이 국가의 대체적·보완적 제도 소위 소극적·적극적 고용정책 등을 통해 다양한 내용으로 구현되고 있다. 이는 변화한 시대를 반영하여 새로운 국가의 목표를 설정하고 있는 녹색성장기본법에서도 ‘녹색성장과 녹색기술을 통한 일자리 창출’이라는

79) 김유성(2005), 『노동법 I』, 법문사, 20면.

80) 이영희(2001), 앞의 책, 82면 참조.

지침으로서 규정되어 있다.

근로권의 내용을 현대적으로 재구성한다면, ‘일할 자리에 관한 권리’와 ‘일할 환경에 관한 권리’의 두 가지로 크게 나누어볼 수 있다. 우선 ‘일할 자리에 관한 권리’의 내용 안에는 고용선택의 자유 내지 적직선택권, 실업 중의 생활보장, 직업소개, 직업훈련, 직업능력개발, 고용정책에의 참여권 등을 포섭할 수 있을 것이다. 다음으로 ‘일할 환경에 관한 권리’ 안에는 임금·근로시간 등과 관련하여 합리적인 근로조건, 적절한 근로복지, 해고제한에 관한 내용을 포섭할 수 있을 것이다. ‘일할 자리에 관한 권리’가 특히 외부노동시장과의 관련성이 크다면 ‘일할 환경에 관한 권리’는 특히 내부노동시장과의 관련성이 크다고 할 수 있겠다.

근로권의 의미를 이렇게 이해할 때 근로권은 실업자나 구직자에게만 의미가 있는 것이 아니라 이미 취업하고 있는 근로자의 고용보장에도 중요한 의미로 다가온다. 특히 상시적 구조조정, 만성적 고용불안 및 산업구조개편의 시대에 국가적으로도 적극적 고용정책에 주목하고 있는 현실에서 일자리 확보라는 양적인 문제뿐만 아니라 일자리의 유지라는 문제는 긴절한 과제가 되지 않을 수 없다. 근로자가 기술혁신의 속도를 따라가지 못해서 직업능력이 부족하게 된다면 이는 근로자 개인의 문제가 아니라 기업의 잘못된 동시에 국가의 잘못이다. 이러한 책임에 대한 규범적 기초는 근로권의 내용 중 ‘일할 환경에 관한 권리’에서 찾을 수 있고, 이를 한 차원 더 높여 ‘좋은 환경에서 일할 권리’로 구성하는 것도 가능할 것이다. 따라서 녹색기술혁신과 노동환경변화에 있어서 근로권 실현의 과제는 녹색산업의 성장을 통해 일자리 수 자체를 양적으로 증대시키는 것뿐만 아니라 녹색기술에 대한 직업능력훈련 및 강화를 통해 근로의 기회를 지속적으로 유지할 수 있도록 하는 근로의 질적인 문제 모두를 포함하는 것이다.

녹색 일자리는 좋은 일자리와 연결될 수 있다. 좋은 일자리란 최소한 생계비를 충당할 수 있는 임금을 제공하며 커리어 발전의 기회와 훈련 기회를 제공하고, 어느 정도 안정성이 보장되는 일자리를 말한다. 녹색기술혁신은 기본적으로 환경문제의 해결을 염두에 두고 있지만 동시에 국민으로 하여금 근로의 기회를 획득하여 적절한 물질적 수준 위에서 살 수 있도록 배려하고 직장 내에서의 기본적인 권리와 기회를 누릴 수 있는 환경을 제공할 수 있을 것이다. 그렇지만 녹색기술혁신의 파급과 관련하여 중요하게 부각될 수 있는 우리나라 고용정책에 있어서의 몇 가지 과제 예컨대 우리 고용정책의 핵심적인 내용이라고 할 수 있는 고용보험법 및 근로자직업능력개발법 등에서 마련하고 있는 지원체계의 통일성 확보 및 정비, 전달체계의 확충 등이 동시에 해결되는 것이 필요하다. 이러한 현상태의 과제들이 함께 개선된다는 것을 전제로 녹색기술혁신은 좋은 환경에서 일할 권리라는 근로권의 근본이념을 실현시킬 미래적 도구로 기능할 수 있을 것으로 기대한다.

참고 문헌

<단행본>

- 권영성(2010), 『헌법학원론』, 법문사.
- 김승택·임동순(2010), 『녹색성장이 일자리에 미치는 효과 분석』, 한국노동연구원.
- 김유성(2005), 『노동법 I』, 법문사.
- 김형배(2010), 『노동법』, 박영사.
- 노동부(2009), 『2009고용보험백서』.
- 이영희(1990), 『노동기본권의 이론과 실제』, 까치.
- 이영희(2001), 『노동법』, 법문사.
- 한국노동연구원(2009), 『2008년 노동조합 조직현황 분석』, 노동부.
- 허영(2010), 『헌법이론과 헌법』, 박영사.
- 황준욱(2003), 『미국·프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구』, 한국노동연구원.
- Doblestein(2009), *Understanding the Social Security Act-The Foundation of Social Welfare for America in the 21th Century*, Oxford.
- ILO(2010), World of Work Report.
- 清正寛(1987), 『雇用保障法の研究』, 法律文化社.
- 角田邦重·毛塚勝利·脇田滋 編(2005), 『現代労働法入門』, 法律文化社.
- 荒木尚志(2009), 『労働法』, 有斐閣.
- 松林和夫(1991), 『労働權と雇用保障法』, 日本評論社.

<논 문>

- 김승택·임동순(2011.4), “고용측면에서 바라본 기후변화협약과 녹색성장”, 『노동리뷰』2011년 4월호, 한국노동연구원.
- 김유성(1992), “산업구조조정과 경기변동에 따른 근로자의 보호”, 『노동법연구』제2권 제1호, 서울대 노동법연구회.
- 김유성(1994), “신고용정책시대의 몇 가지 과제”, 『노동법연구』제4호, 서울대 노동법연구회.
- 김재훈(2008), “고용서비스의 통합적 제공을 위한 입법방안 연구”, 『노동법의 이론과 실천』, 박영사.
- 김태오(2011), “현대적 재산권의 본질과 한계에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문.
- 김형배(2010), “한국에 있어서의 노동법 패러다임의 전환”, 『노동법학』 제28호, 한국노동법학회.
- 노상현(2010), “서비스산업 확대를 통한 일자리 창출을 위한 법적 과제”, 『법제연구』제38호, 한국법제연구원.
- 손영우(2008.12), “프랑스의 녹색 일자리 현황과 정부의 친환경경제정책”, 『국제노동브리프』 vol. 6 no. 12, 한국노동연구원.
- 심현정(2009. 3), “고용보험법과 근로자직업능력 개발법에 따른 직업능력개발사업에 관한 규정의 개선에 관한 연구”, 『법제』2009년 3월호, 법제처.
- 안성경(2010.8), “녹색성장론에 대한 비판적 연구”, 『한양법학』 제21권 제3집, 한양법학회.
- 이재홍(2010.6), “미국의 녹색일자리(Green Jobs) 정책”, 『국제노동브리프』, 2010년 6월호, 한국노동연구원.

- 이철수(2005), “유연안정성과 노동법의 개선”(동아시아 노동법 국제학술대회발표문), 『외법논집』제19집, 한국외대.
- 이흥재(1988), “해고제한에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문.
- 이흥재(2005), “21세기의 노동법적 과제와 새로운 패러다임의 모색”(동아시아 노동법 국제학술대회발표문), 『외법논집』제19집, 한국외대.
- 이흥재(2010), “사회보험수급권의 범위에 관한 재검토”, 『서울대법학』제51권 제2호, 서울대 법학연구소.
- 이희성(2003), “근로의 권리의 보장에 대한 노동법적인 새로운 인식”, 『법과 정책연구』제3집 제2호, 한국법정책학회.
- 조경배(1997), “고용보장의 노동법적 원리와 구조에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문.
- 폴 오스터만(2003), “미국 노동시장에서의 유연성과 근로자의 안정성”, 『유연성 시대의 고용안정』(피터 아우어·산드린 카제스 편저, 한국노동연구원 역), 한국노동연구원.
- 함태성(2009), “녹색성장과 지속가능발전의 관계정립에 관한 법적 고찰”, 『환경법연구』 제31권 제1호.
- Günther Schmid(2010. 8. 26), “The Transitional Labour Market and Employment Services(이행노동시장과 고용서비스)”, 『TLM과 고용서비스』(한국고용정보원 주최 국제컨퍼런스 자료집).
- ILO(2009), “The social and decent work dimensions of a new Agreement on Climate Change”.
- Miranda Schreurs(2008.12), “환경보호, 기술혁신 및 녹색 일자리 - 독일식 모델을 중심으로 한 고찰-”, 『국제노동브리프』 vol. 6 no. 12, 한국노동연구원.

참고 문헌

Robert Pollin, “경제성장과 일자리창출을 위한 미국의 녹색정책”, 『국제노동브리프』 vol. 6 no. 12, 한국노동연구원.

松林和夫(1984), “雇用保障法の体系と雇用立法の問題點”, 『現代労働法講座 - 13. 雇用保障』, 日本労働法學會 編, 総合労働研究所,

<웹사이트 기타>

월간내일, “美·日·英 2010년도 노동정책 방향”, 2010년6월호(http://www.labor21.com/new_news_view.asp?ca=6400&subca=6401&num=5637)

월간내일, “OECD의 녹색일자리 연구 동향 및 앞으로의 추진계획”, 2010년1월호 (http://www.labor21.com/new_news_view.asp?ca=6100&subCa=6105&num=5411)

ILO駐日事務所メールマガジン・トピック解説(2008年3月31日付第70号 (<http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/feature/2008-03.htm>))

OECD(2010), “Employment Protection Legislation: Strictness of employment protection legislation: collective dismissals”, OECD Employment and Labour Market Statistics (database). doi: 10.1787/data-00316-en ~ data-00319-en.

연구자 약력

- 노 호 창 (Roh, Hochang)
 - 서울대학교 공익인권법센터 선임연구원
 - 서울대학교 법과대학 법학박사
 - 대표저서: 「고용보험법상 고용유지지원금제도에 관한 연구: 근로권과 고용보장의 현대적 재조명을 중심으로」(2011), 「BRASIL의 間接解雇制度」(2008) 외

- 위 보고서의 내용은 본 연구원의 공식적인 견해가 아니므로, 각 연구내용에 대한 책임에 관하여는 연구책임자 및 각 연구자에게 있음