기본연구
2025-28

이슈페이퍼

정의로운 전환을 위한 정책 아젠더 탐색

이상돈

한국직업능력연구원

기본연구
2025-28

이슈페이퍼 2025-08

이슈페이퍼

정의로운 전환을 위한 정책 아젠더 탐색

이상돈

한국직업능력연구원

정의로운 전환을 위한 정책 아젠더 탐색

이상돈[1)]

〈목 차〉

Ⅰ. 서론 ····· 2
Ⅱ. 정의로운 전환에 대한 문헌 고찰 ····· 4
Ⅲ. 정의로운 전환을 위한 직업능력개발부문 정책과제 ····· 11
Ⅳ. 정의로운 전환을 위한 고용부문 정책과제 ····· 23
Ⅴ. 정의로운 전환을 위한 사회정책부문 정책과제 ····· 35
Ⅵ. 정책적 시사점 ····· 41
Ⅶ. 결론 ····· 49
참고문헌 ····· 52
Abstract ····· 54

기후위기 대응과 디지털 기술 확산에 따른 산업구조 변화는 노동시장 구조에도 중요한 영향을 미치고 있다. 특히 탄소중립 정책과 산업 전환 과정은 새로운 산업과 일자리 창출의 기회를 제공하는 동시에 기존 산업 노동자의 실직, 숙련 미스매치, 지역경제 침체 등 다양한 사회적 위험을 초래할 가능성이 있다. 이러한 문제의식 속에서 국제사회에서는 산업 전환 과정에서 노동자 보호와 사회적 형평성을 고려하는 정의로운 전환(Just Transition) 정책이 강조되고 있다. 본 연구는 정의로운 전환 개념에 대한 문헌 고찰을 바탕으로 산업전환이 노동시장에 미치는 영향을 분석하고, 직업능력개발, 고용, 사회정책의 관점에서 정책 과제를 탐색하였다. 분석 결과 정의로운 전환을 실현하기 위해서는 산업전환 대응 통합 정책 프레임 구축, 직업능력개발 체계 개편, 고용안전망 강화, 적극적 노동시장정책 확대, 사회안전망 강화, 지역 전환 정책, 협력적 거버넌스 구축 등 종합적인 정책 접근이 필요함을 제시하였다.

- 주제어: 정의로운 전환, 직업능력개발, 고용, 사회정책, 기후위기

1) 한국직업능력연구원 선임연구위원(sdlee@krivet.re.kr)

Ⅰ. 서론

1. 연구 배경

기후변화는 더 이상 미래의 잠재적 위험이 아니라 현재 인류가 직면한 구조적 위기로 인식되고 있다. 산업화 이후 지속된 화석연료 중심의 경제 구조는 지구 평균기온 상승을 초래하였으며, 이에 따라 폭염, 홍수, 가뭄, 산불 등 다양한 기후 재난이 전 세계적으로 증가하고 있다. 이러한 상황에서 국제사회는 기후변화 대응을 위한 공동의 노력을 강화하고 있으며, 특히 온실가스 배출을 획기적으로 감축하기 위한 정책적 전환을 추진하고 있다.

2015년 채택된 파리협정은 지구 평균기온 상승을 산업화 이전 대비 2℃보다 훨씬 낮은 수준으로 유지하고, 가능하면 1.5℃ 이내로 제한하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 달성하기 위해 많은 국가들이 2050년을 전후로 탄소중립(Net-Zero)을 실현하기 위한 정책을 추진하고 있으며, 이러한 정책은 에너지 시스템과 산업 구조 전반에 걸친 근본적인 전환을 요구하고 있다.

탄소중립을 향한 산업 전환은 재생에너지 산업 확대와 친환경 기술 개발을 통해 새로운 산업과 일자리 창출의 기회를 제공할 가능성이 있다. 그러나 동시에 철강, 석유화학, 발전, 자동차 등 탄소집약적 산업에 종사하는 노동자들에게는 고용 불안정과 생계 위협을 초래할 가능성도 존재한다. 특히 이러한 산업은 지역 경제에서 중요한 비중을 차지하는 경우가 많기 때문에 산업 전환 과정에서 발생하는 충격은 노동시장뿐 아니라 지역 경제 전반에 영향을 미칠 수 있다.

한편 인공지능, 빅데이터, 자동화 기술을 중심으로 한 디지털 전환 역시 산업 구조와 노동시장에 중요한 변화를 가져오고 있다. 디지털 전환은 생산성 향상과 새로운 산업 창출이라는 긍정적 효과를 가져오는 동시에 기존 직무 구조의 변화와 노동시장 불안정성을 심화시키는 측면도 존재한다.

이처럼 기후위기 대응과 디지털 전환이라는 이중의 구조적 변화 속에서 노동자의 고용 안정과 사회적 형평성을 동시에 고려하는 정책 접근의 필요성이 점차 강조되고 있다.

2. 연구 목적

이러한 문제의식 속에서 국제사회에서는 산업 전환 과정에서 발생하는 사회적 비용을 최소화하고 노동자와 지역사회의 피해를 완화하기 위한 정책 원칙으로 정의로운 전환(Just Transition) 개념이 제시되고 있다. 정의로운 전환은 환경적으로 지속가능한 경제로의 전환 과정에서 노동자의 고용 안정과 양질의 일자리 창출을 동시에 달성하고, 전환 과정에서 발생하는 비용을 사회적으로 공정하게 분담하는 것을 목표로 한다.

본 이슈페이퍼의 목적은 정의로운 전환의 개념과 정책 논의를 검토하고 산업 전환이 노동시장에 미치는 영향을 분석하여 정의로운 전환을 실현하기 위한 정책 아젠다를 탐색하는 데 있다. 이를 위해 먼저 정의로운 전환의 개념과 이론적 논의를 살펴보고, 산업 전환이 노동시장에 미치는 영향을 분석한다. 이어 직업능력개발 정책, 고용 정책, 사회 정책을 중심으로 정의로운 전환을 위한 정책 과제를 도출하고 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 정의로운 전환에 대한 문헌 고찰

정의로운 전환 개념은 환경 정책 추진 과정에서 발생할 수 있는 노동시장 영향을 고려해야 한다는 문제의식에서 출발하였다. 초기에는 환경 규제로 인해 영향을 받는 노동자를 보호하기 위한 정책 논의에서 시작되었으나, 최근에는 기후변화 대응과 산업 구조 변화가 확대되면서 환경 정책, 산업 정책, 노동 정책, 사회 정책을 포괄하는 정책 프레임으로 발전하였다.

국제노동기구(ILO)는 정의로운 전환을 환경적으로 지속가능한 경제로의 전환 과정에서 모든 노동자에게 양질의 일자리를 제공하고 사회적 보호를 강화하기 위한 정책 접근으로 정의하고 있다. 또한 경제 전환 과정에서 노동자와 기업, 지역사회가 전환의 비용을 공정하게 분담할 수 있도록 사회적 대화를 강화할 필요성을 강조하고 있다.

유럽연합(EU) 역시 탄소중립 정책 추진 과정에서 산업 구조 변화로 인해 영향을 받는 지역과 노동자를 지원하기 위한 정책 수단을 마련하고 있다. 특히 EU의 Just Transition Mechanism은 산업 전환 과정에서 발생할 수 있는 지역 경제의 충격을 완화하고 새로운 산업과 일자리 창출을 지원하기 위한 정책 도구로 활용되고 있다.

이러한 논의를 종합하면 정의로운 전환 정책은 환경 정책과 노동 정책을 연계하여 산업 구조 전환 과정에서 발생하는 사회적 비용을 최소화하고 지속가능한 경제 전환을 추진하기 위한 중요한 정책 접근으로 이해할 수 있다.

1. 정의로운 전환 개념의 등장과 발전

가. 노동운동에서 출발한 정의로운 전환 개념

정의로운 전환(Just Transition)은 최근 탄소중립 정책 논의에서 핵심적인 개념으로 등장하고 있으나, 그 기원은 환경정책보다는 노동운동에서 찾을 수 있다. 정의로운 전환 개념은 1970년대 미국 노동운동가인 Tony Mazzocchi가 처음 제기한 것으로 알려져 있다. 그는 당시 환경 규제 강화로 인해 화학 산업 및 중공업 노동자들이 직장을 잃을 가능성이 높아질 것을 우려하며, 환경 정책 추진 과정에서 노동자 보호 정책이 반드시 병행되어야 한다고 주장하였다.

Mazzocchi는 환경 보호가 사회적으로 중요한 목표임에도 불구하고 그 비용이 특정 산업 노동자들에게 집중되어서는 안 된다고 보았다. 그는 환경 규제로 인해 일자리를 잃는 노동자들에

게 일정 기간 동안 소득을 보장하고 재교육 기회를 제공하는 이른바 “superfund for workers” 개념을 제안하였다. 이러한 제안은 이후 정의로운 전환 논의의 초기 기반이 되었으며, 환경정책과 노동정책 간의 조화를 모색하는 중요한 출발점이 되었다.

이 시기의 정의로운 전환 개념은 주로 환경 규제에 따른 산업 구조 변화 속에서 노동자를 보호하기 위한 정책적 접근으로 이해되었다. 따라서 정책 논의 역시 주로 다음과 같은 영역에 집중되었다.

첫째, 환경 규제로 인한 노동자 실직 문제 대응

둘째, 산업 전환 과정에서의 직업 재교육 정책

셋째, 노동자의 소득 보호 및 사회보장 강화

이러한 초기 논의는 환경 보호 정책과 노동시장 정책 간의 갈등을 완화하기 위한 사회정책적 접근으로 이해할 수 있다.

나. 기후변화 정책과 정의로운 전환

1990년대 이후 기후변화 문제가 국제사회에서 중요한 정책 의제로 부상하면서 정의로운 전환 개념은 새로운 정책 맥락 속에서 재해석되기 시작하였다. 특히 화석연료 기반 산업구조에서 저탄소 경제로 전환하는 과정에서 산업 구조와 노동시장에 상당한 변화가 발생할 것으로 예상되면서 정의로운 전환 개념의 중요성이 크게 부각되었다.

기후변화 대응을 위한 에너지 전환 정책은 석탄, 석유, 철강, 화학 등 탄소집약 산업에 종사하는 노동자들에게 상당한 영향을 미칠 수 있다. 또한 이러한 산업이 집중된 지역경제 역시 구조적인 위기에 직면할 가능성이 높다. 이러한 상황에서 정의로운 전환은 단순한 노동자 보호 정책을 넘어 기후정책의 사회적 정당성을 확보하기 위한 핵심 정책 개념으로 확장되었다.

특히 국제사회에서는 정의로운 전환 개념을 기후변화 대응 전략의 중요한 구성 요소로 채택하기 시작하였다. 예를 들어 2015년 체결된 Paris Agreement은 전문에서 노동자를 위한 정의로운 전환과 양질의 일자리 창출의 중요성을 명시하고 있다. 이는 기후변화 대응 정책이 단순한 환경정책을 넘어 사회정책과 노동정책을 포괄해야 한다는 점을 국제적으로 인정한 사례로 평가된다.

또한 국제노동기구인 International Labour Organization는 2015년 “Guidelines for a Just Transition”을 발표하여 지속가능한 경제로의 전환 과정에서 노동자 보호와 양질의 일자리 창출이 동시에 이루어져야 한다는 정책 원칙을 제시하였다.

다. 탄소중립 시대의 정책 패러다임으로서 정의로운 전환

최근 정의로운 전환은 탄소중립 정책 추진 과정에서 산업 구조 변화와 노동시장 충격에 대응하기 위한 핵심 정책 패러다임으로 자리 잡고 있다. 특히 EU의 European Green Deal은 정의로운 전환을 핵심 정책 원칙으로 채택하고 에너지 전환 과정에서 발생할 수 있는 지역 경제 격차와 고용 충격을 완화하기 위한 재정 지원 정책을 추진하고 있다.

이러한 정책 흐름 속에서 정의로운 전환은 다음과 같은 정책 영역을 포괄하는 개념으로 발전하였다.

- 산업구조 전환 정책
- 노동시장 정책
- 직업능력개발 정책
- 사회보장 정책
- 지역경제 정책

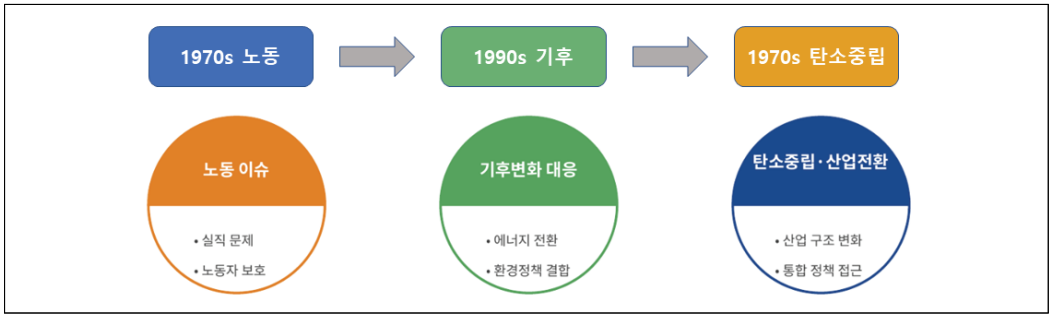
이러한 정책 흐름 속에서 정의로운 전환은 산업구조 전환 정책, 노동시장 정책, 직업능력개발 정책, 사회보장 정책, 지역경제 정책 등을 포괄하는 개념으로 발전하였다.

즉 정의로운 전환은 환경정책, 산업정책, 노동정책, 사회정책을 통합적으로 연결하는 종합적인 정책 프레임워크로 이해되고 있다.

2. 정의로운 전환 연구의 발전 흐름

정의로운 전환 연구는 크게 세 단계의 발전 과정을 거쳐 왔다.

[그림 2-1] 정의로운 관련 연구의 발전 과정



첫 번째 단계는 1970년대 노동운동 중심 단계로, 환경 규제 정책에 따른 노동자 보호 문제를 중심으로 논의가 이루어졌다.

두 번째 단계는 1990년대 기후정책 결합 단계로, 기후변화 대응 정책과 에너지 전환 과정에서 발생하는 노동시장 문제를 중심으로 연구가 확장되었다.

세 번째 단계는 2020년대 정책 패러다임 단계로, 정의로운 전환이 산업정책, 노동정책, 사회정책을 포괄하는 종합 정책 개념으로 발전하였다.

3. 정의로운 전환 개념의 다양한 정의

학술 문헌에서는 정의로운 전환을 다양한 관점에서 정의하고 있다.

〈표 2-1〉 정의로운 전환 개념의 주요 정의

연구자/기관	정의	주요 강조점
Tony Mazzocchi	환경 규제로 인해 일자리를 잃는 노동자를 보호하기 위해 소득보전과 재교육을 제공해야 한다는 정책 개념	노동자 보호
ILO	지속가능한 경제로의 전환 과정에서 노동자 보호와 양질의 일자리 창출을 동시에 달성하기 위한 정책 접근	노동시장 전환
Newell & Mulvaney	기후변화 대응 과정에서 발생하는 경제적·사회적 비용을 공정하게 분담하기 위한 정책 접근	사회적 형평성
Heffron & McCauley	에너지 전환 과정에서 정의의 원칙을 적용한 정책 프레임워크	에너지 정의
European Commission	탄소중립 경제로 전환하는 과정에서 산업, 노동자, 지역 간 불균형을 완화하기 위한 정책	지역경제 전환

자료: ILO(2015); Newell & Mulvaney(2013); Heffron & McCauley(2018) 등을 참고하여 재구성.

이러한 정의를 종합하면 정의로운 전환은 다음과 같은 세 가지 특징을 가진다.

첫째, 정의로운 전환은 경제 구조 변화 과정에서 발생하는 사회적 비용을 관리하는 정책이다.

둘째, 정의로운 전환은 노동자 보호와 새로운 일자리 창출을 동시에 추구하는 정책 접근이다.

셋째, 정의로운 전환은 정의와 형평성을 기반으로 한 정책 프레임워크이다.

4. 정의로운 전환의 이론적 구조

정의로운 전환 연구에서는 일반적으로 정의 이론을 기반으로 정책 분석이 이루어진다. 특히 최근 연구에서는 정의로운 전환을 분배적 정의, 절차적 정의, 복원적 정의라는 세 가지 차원에서 설명하는 접근이 널리 활용되고 있다.

가. 분배적 정의

분배적 정의(distributive justice)는 산업 전환 과정에서 발생하는 비용과 혜택이 사회 구성원 간에 공정하게 분배되어야 한다는 원칙을 의미한다. 탄소중립 정책은 노동자 실직, 에너지 가격 상승, 지역경제 침체 등의 비용을 초래할 수 있기 때문에 다음과 같은 정책 수단이 활용된다.

- 노동자 재교육 및 전직 지원
- 소득 보전 정책
- 지역 경제 지원 정책

〈표 2-2〉 정의로운 전환의 이론적 구조

정의 유형	주요 내용	정책 적용 사례
분배적 정의 (Distributive Justice)	산업 전환 과정에서 발생하는 비용과 혜택을 사회 구성원 간에 공정하게 배분	실직 노동자 지원, 산업 전환 보조금
절차적 정의 (Procedural Justice)	정책 결정 과정에서 다양한 이해관계자의 참여 보장	노사정 협의체, 지역사회 참여
복원적 정의 (Restorative Justice)	산업 구조 변화로 피해를 입는 지역 및 취약집단 지원	탄소집약 지역 지원 정책
전환 정의 (Transitional Justice)	경제 구조 전환 과정에서 사회적 갈등 완화 및 제도적 조정	산업 구조 재편 정책

자료: Heffron & McCauley(2018); ILO(2015) 등을 바탕으로 재구성.

나. 절차적 정의

절차적 정의(procedural justice)는 정책 결정 과정에서 다양한 이해관계자의 참여가 보장되어야 한다는 원칙이다. 특히, 정의로운 전환 정책에서는 특히 다음과 같은 참여 구조가 중요하게 강조된다.

- 노동조합 참여
- 지역사회 참여
- 시민사회 참여
- 기업 및 산업계 참여

이러한 참여 구조는 정책 결정의 민주성과 정책 수용성을 높이는 중요한 역할을 한다.

다. 복원적 정의

복원적 정의(restorative justice)는 과거 산업구조로 인해 발생한 지역 간 불균형이나 사회적 피해를 보완하는 정책을 의미한다. 예를 들어 석탄 산업 지역은 오랜 기간 국가 경제 발전에 기여해 왔지만 탈석탄 정책으로 인해 지역 경제 위기를 경험할 수 있다. 이러한 경우 정부는 해당 지역에 대한 특별 지원 정책을 마련할 필요가 있다.

5. 해외 정책 사례

가. 유럽연합

유럽연합은 정의로운 전환 정책을 가장 적극적으로 추진하고 있는 지역이다. EU는 Just Transition Mechanism을 통해 탄소집약 산업 지역을 지원하고 있다. 이 정책은 크게 세 가지 재정 수단으로 구성된다.

- Just Transition Fund
- InvestEU 프로그램
- 유럽투자은행 금융 지원

이를 통해 석탄 산업 중심 지역의 산업 구조 전환과 새로운 일자리 창출을 지원하고 있다.

〈표 2-3〉 주요 국가의 정의로운 전환 정책 비교

국가/지역	주요 정책	정책 특징
EU	Just Transition Mechanism	탄소집약 산업 지역에 대한 재정 지원 및 산업 전환 지원
독일	탈석탄 정책 및 석탄위원회	사회적 대화를 통한 정책 결정 및 지역 지원 정책
미국	Inflation Reduction Act	청정에너지 산업 투자 확대 및 제조업 일자리 창출
캐나다	Just Transition Task Force	석탄 산업 노동자 전환 지원 정책
스페인	Just Transition Agreements	노사정 협약 기반 지역경제 전환 정책

자료: European Commission(2020); OECD(2020) 등을 참고하여 재구성.

나. 독일

독일은 탈석탄 정책 추진 과정에서 정의로운 전환 정책을 적극적으로 도입하였다. 독일 정부는 노사정 및 시민사회가 참여하는 석탄위원회를 구성하여 사회적 합의를 기반으로 탈석탄 정책

을 추진하였다. 독일 정부는 석탄 지역 지원을 위해 약 400억 유로 규모의 재정 지원 계획을 마련하였다.

다. 미국

미국에서는 최근 청정에너지 산업 투자 확대와 함께 정의로운 전환 정책이 확대되고 있다. 특히 Inflation Reduction Act는 청정에너지 산업 투자와 일자리 창출을 동시에 추진하는 대표적인 정책이다. 이 법은 청정에너지 산업 투자 확대와 제조업 일자리 창출을 통해 에너지 전환 과정에서 새로운 경제적 기회를 창출하는 것을 목표로 하고 있다.

6. 소결

본 장에서는 정의로운 전환의 개념 형성과 발전 과정, 주요 이론적 접근, 해외 정책 사례를 중심으로 관련 문헌을 검토하였다.

정의로운 전환 개념은 1970년대 노동운동에서 출발하여 기후변화 대응 정책과 결합하면서 산업 전환과 노동시장 변화에 대응하기 위한 정책 패러다임으로 발전하였다. 특히 최근 연구에서는 정의로운 전환을 분배적 정의, 절차적 정의, 복원적 정의의 세 가지 차원에서 설명하는 접근이 널리 활용되고 있다.

또한 해외 정책 사례를 살펴본 결과 정의로운 전환 정책은 노동자 보호뿐 아니라 산업 전환, 지역 경제 지원, 노동시장 정책을 포괄하는 종합적인 정책 전략으로 추진되고 있음을 확인할 수 있다.

이러한 점을 고려할 때 정의로운 전환 정책의 성공적인 추진을 위해서는 노동시장 정책, 직업능력개발 정책, 사회보장 정책, 지역경제 정책이 상호 연계된 통합적인 정책 설계가 필요하다. 특히 산업 전환 과정에서 노동자의 직무 전환과 새로운 산업으로의 이동을 지원하기 위해서는 체계적인 직업능력개발 정책이 중요한 역할을 수행할 수 있다.

Ⅲ. 정의로운 전환을 위한 직업능력개발부문 정책과제

기후변화 대응과 디지털 기술 발전은 현대 산업 구조를 근본적으로 변화시키는 주요 동력으로 작용하고 있다. 특히 탄소중립 정책의 확대는 에너지 체계와 생산 방식뿐만 아니라 산업 전반의 구조적 재편을 촉진하고 있으며, 이는 노동시장에도 심대한 영향을 미치고 있다. 산업 전환 과정에서 기존 산업의 축소와 새로운 산업의 등장이라는 변화가 동시에 발생하면서 노동 수요 구조와 직무 구조, 그리고 숙련 체계 전반에 걸쳐 변화가 나타나고 있다.

이러한 산업 전환은 경제 성장과 환경 지속가능성을 확보하기 위한 필수적인 과정이지만, 동시에 노동시장 측면에서는 고용 불안정과 숙련 미스매치라는 문제를 야기할 가능성이 존재한다. 특히 탄소집약적 산업이나 전통 제조업 분야에서 종사하던 노동자들은 산업 구조 변화로 인해 일자리 상실 위험에 직면할 수 있으며, 지역 경제 역시 산업 기반 약화로 인해 심각한 영향을 받을 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위한 정책적 접근으로 국제사회에서는 정의로운 전환(Just Transition)이라는 개념이 강조되고 있다. 정의로운 전환은 산업 전환 과정에서 노동자와 지역사회가 겪을 수 있는 경제적·사회적 부담을 완화하고, 공정하고 포용적인 방식으로 전환을 추진하기 위한 정책 원칙을 의미한다. 특히 노동자의 고용 안정과 직무 전환을 지원하기 위한 정책 수단으로 직업능력개발 정책의 중요성이 강조되고 있다.

직업능력개발 정책은 노동자들이 산업 구조 변화에 대응하여 새로운 기술을 습득하고 다른 산업이나 직무로 이동할 수 있도록 지원하는 핵심 정책 수단이다. 산업 전환 과정에서 직업훈련 정책이 효과적으로 작동할 경우 노동시장 충격을 완화하고 새로운 산업 성장에 필요한 인력을 공급할 수 있다. 반대로 직업능력개발 정책이 충분히 작동하지 않을 경우 노동시장 양극화와 장기 실업 문제가 심화될 가능성이 존재한다.

따라서 본 장에서는 산업 전환과 정의로운 전환 정책의 관점에서 직업능력개발 정책의 역할을 분석하고, 우리나라 직업능력개발 정책의 현황과 한계를 검토한 후 향후 정책 방향과 정책 과제를 제시하고자 한다.

1. 산업전환과 노동시장 구조 변화

산업 전환은 노동시장 구조에 다양한 형태의 변화를 초래한다. 이러한 변화는 산업별 고용 규모 변화, 직무 구조 변화, 숙련 구조 변화 등 다양한 측면에서 나타난다.

가. 산업 구조 변화와 고용 이동

탄소중립 정책의 추진은 에너지 산업과 제조업 구조를 변화시키고 있다. 석탄 발전이나 화석연료 기반 산업은 점차 축소되는 반면, 재생에너지 산업과 친환경 기술 산업은 빠르게 성장하고 있다. 이러한 변화는 노동 수요의 산업 간 이동을 촉진한다.

〈표 3-1〉 산업전환에 따른 고용 변화 전망

산업 유형	변화 방향	고용 영향
화석연료 산업	축소	고용 감소
전통 제조업	구조조정	고용 재편
재생에너지 산업	확대	신규 고용 창출
디지털 산업	확대	고숙련 일자리 증가

산업 전환 과정에서 일부 산업에서는 일자리 감소가 발생하지만, 동시에 새로운 산업에서는 새로운 고용 기회가 창출된다.

나. 직무 구조 변화

산업 전환은 단순히 산업의 생산 방식이나 기술 수준의 변화에 그치지 않고 노동시장 내 직무 구조에도 중요한 영향을 미친다. 특히 디지털 전환과 친환경 산업 전환이 동시에 진행되는 최근의 경제 환경에서는 기존 직무의 성격이 변화하거나 새로운 직무가 등장하는 등 노동시장의 직무 체계가 구조적으로 재편되고 있다.

우선 자동화와 디지털 기술의 확산은 전통적인 단순 반복 업무의 수요를 감소시키는 요인으로 작용한다. 제조업과 서비스업 전반에서 로봇 기술, 인공지능 기반 시스템, 자동화 설비 등이 도입되면서 과거에 인력이 수행하던 반복적인 생산 및 관리 업무가 점차 자동화되고 있다. 이러한 변화는 생산 효율성을 높이고 비용을 절감하는 긍정적인 효과를 가져오는 동시에 일부 직무의

축소 또는 소멸을 초래하는 구조적 변화를 동반한다.

반면 산업 전환은 새로운 직무의 창출을 촉진하는 측면도 가지고 있다. 특히 데이터 기반 의사결정 체계가 확대됨에 따라 데이터 분석 및 정보 관리와 관련된 직무가 빠르게 증가하고 있으며, 자동화된 생산 시스템을 운영하고 유지하는 시스템 관리 직무의 중요성도 크게 확대되고 있다. 또한 친환경 산업 전환이 가속화되면서 에너지 관리, 환경 규제 대응, 탄소 배출 관리 등과 관련된 새로운 직무가 등장하고 있다.

구체적으로 향후 노동시장에서는 에너지 효율 관리와 관련된 직무의 수요가 증가할 것으로 예상된다. 기업들은 생산 과정에서 에너지 소비를 최소화하고 효율적인 에너지 관리 체계를 구축해야 하므로 에너지 관리 시스템 운영, 에너지 효율 분석, 에너지 절감 전략 수립 등의 전문 직무가 필요하게 된다. 동시에 탄소중립 정책의 강화로 인해 기업의 탄소 배출을 관리하고 보고하는 탄소 관리 직무 역시 중요성이 높아지고 있다. 이러한 직무는 탄소 배출량 측정, 감축 전략 수립, 환경 규제 대응 등을 담당하는 전문 영역으로 발전하고 있다.

〈표 3-2〉 산업전환에 따른 고용 변화 전망

산업 분야	감소 또는 전환되는 직무	새롭게 증가하는 직무	필요 역량	직업능력개발 방향
에너지 산업	석탄 발전 설비 운영, 화력발전 설비 관리	신재생에너지 설비 운영, 에너지 관리 시스템	친환경 에너지 기술, 스마트 에너지 관리	신재생에너지 기술 교육, 에너지 관리 전문훈련
제조업	단순 생산직, 반복 공정 작업	스마트공장 운영, 자동화 시스템 관리	디지털 제조기술, 데이터 분석	스마트 제조 직업훈련, 디지털 역량 교육
자동차 산업	내연기관 부품 생산 직무	전기차 배터리 생산, 전기차 정비	전기차 기술, 배터리 관리	친환경 자동차 기술 교육
건설 산업	전통적 건설 기술	친환경 건축 설계, 스마트 건설 관리	친환경 건축기술, BIM 활용 능력	녹색건축 및 스마트 건설 교육
서비스 산업	단순 서비스 업무	디지털 서비스, 플랫폼 기반 서비스	IT 활용 능력, 데이터 분석	디지털 서비스 직업훈련

이와 함께 친환경 기술을 실제 생산 현장에서 운영하고 관리하는 기술 직무 역시 확대될 것으로 전망된다. 재생에너지 설비 운영, 친환경 공정 관리, 환경 모니터링 시스템 운영 등은 향후 산업 구조 전환 과정에서 지속적으로 확대될 가능성이 높은 직무 영역이다. 또한 생산 활동 전반에서 디지털 기술을 활용한 관리 방식이 확산됨에 따라 디지털 기반 생산 관리 직무의 중요성도

증가하고 있다. 스마트 공장 운영, 생산 데이터 분석, 자동화 설비 관리 등은 대표적인 사례로 볼 수 있다.

이러한 변화는 결과적으로 노동시장의 직무 구조를 단순 노동 중심에서 기술 기반 관리 및 분석 중심 구조로 전환시키는 방향으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 향후 노동시장 정책은 이러한 직무 변화에 대응할 수 있도록 새로운 직무 역량을 강화하는 방향으로 설계될 필요가 있다.

다. 숙련 구조 변화

산업 전환은 직무 구조뿐 아니라 노동자의 숙련 구조에도 중요한 변화를 요구한다. 특히 기술 변화와 산업 구조 재편이 동시에 이루어지는 상황에서는 기존 산업에서 형성된 숙련 체계가 새로운 산업 환경에서 그대로 활용되기 어려운 경우가 많다. 이러한 상황은 노동자들이 새로운 기술과 직무 환경에 적응하기 위해 추가적인 교육과 재훈련을 필요로 하게 만드는 요인이 된다.

전통적인 산업 구조에서는 특정 산업이나 기업 내에서 장기간 근무하면서 축적되는 숙련이 중요한 경쟁력으로 작용하였다. 그러나 디지털 기술과 자동화 시스템이 확산되는 환경에서는 기존의 경험 중심 숙련만으로는 새로운 직무 요구를 충족하기 어려운 경우가 증가하고 있다. 예를 들어 제조업 현장에서 오랜 경험을 통해 생산 공정을 관리해 온 노동자라도 자동화 설비나 데이터 기반 생산 관리 시스템이 도입되면 이에 대한 새로운 기술적 이해와 운영 능력이 요구된다.

특히 친환경 산업 전환이 진행되는 과정에서는 기존 산업에서 활용되던 기술과 숙련이 새로운 산업 구조와 직접적으로 연결되지 않는 경우가 발생할 수 있다. 예를 들어 화석연료 기반 산업에서 축적된 기술과 경험은 재생에너지 산업이나 친환경 기술 산업으로 전환되는 과정에서 일부만 활용될 수 있으며, 상당 부분은 새로운 기술 학습을 통해 보완되어야 한다. 이러한 숙련 전환 과정은 노동자 개인의 노력뿐만 아니라 국가 차원의 체계적인 교육 및 훈련 정책을 필요로 한다.

만약 이러한 숙련 전환이 원활하게 이루어지지 않을 경우 노동시장에서는 숙련 미스매치(skills mismatch) 문제가 발생할 가능성이 높다. 숙련 미스매치는 기업이 필요로 하는 기술과 노동자가 보유한 기술 사이에 차이가 발생하는 현상을 의미한다. 이 경우 기업은 필요한 인력을 확보하지 못하게 되고, 노동자는 취업 기회를 얻기 어려워지는 문제가 발생할 수 있다. 이는 결국 노동시장 효율성을 저하시킬 뿐만 아니라 산업 전환 과정에서의 사회적 비용을 증가시키는 요인으로 작용한다.

따라서 산업 전환이 진행되는 상황에서는 노동자의 숙련 구조 변화를 체계적으로 관리하는

정책적 대응이 중요하다. 특히 직무 전환 교육, 재직자 재교육 프로그램, 산업 맞춤형 직업훈련 체계 등을 통해 노동자들이 새로운 산업 환경에 적응할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 이러한 정책적 지원은 노동자의 고용 안정성을 높이는 동시에 산업 전환 과정에서 발생할 수 있는 노동시장 불균형을 완화하는 데 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

2. 우리나라 직업능력개발 정책의 현황과 구조적 한계

우리나라의 직업능력개발 정책은 노동자의 직무 능력 향상과 노동시장 적응을 지원하기 위한 핵심 고용 정책 수단으로 발전해 왔다. 특히 산업 구조 변화와 기술 혁신이 가속화되는 상황에서 직업능력개발 정책은 노동자의 숙련 형성과 직무 전환을 지원하는 중요한 정책 역할을 수행하고 있다.

현재 우리나라 직업능력개발 정책은 정부 주도의 직업훈련 제도와 기업 중심의 재직자 훈련 제도를 중심으로 운영되고 있으며, 실업자와 재직자 모두를 대상으로 다양한 직업훈련 프로그램이 제공되고 있다. 특히 최근에는 평생 직업능력개발 체계를 강화하기 위해 개인 중심의 직업훈련 지원 제도가 확대되고 있다.

대표적인 직업능력개발 제도는 다음과 같다.

이러한 직업훈련 제도는 일정 수준의 성과를 거두고 있으며 노동자의 직무 능력 향상과 재취업 지원에 기여해 왔다. 그러나 산업 전환과 기술 변화가 빠르게 진행되는 상황에서 현재 직업능력개발 정책은 여러 가지 구조적 한계를 보이고 있다.

〈표 3-3〉 주요 직업능력개발 제도

제도	주요 내용	정책 목적
국민내일배움카드	개인 중심 직업훈련 지원	평생 직업능력개발 지원
국가기간·전략산업훈련	전략 산업 인력 양성	산업 경쟁력 강화
기업훈련 지원	재직자 직무 능력 향상	기업 생산성 향상
실업자 직업훈련	재취업 지원	노동시장 복귀 지원

첫째, 산업 정책과 직업훈련 정책 간 연계성이 부족하다는 점이다. 현재 직업훈련 정책은 노동시장 정책 차원에서 운영되는 경우가 많으며 산업 구조 변화에 따른 인력 수요 변화를 충분히 반영하지 못하는 경우가 있다. 산업 전환 과정에서 발생하는 고용 구조 변화를 사전에 분석하고

이에 대응하는 직업훈련 정책을 설계하는 체계가 아직 충분히 구축되어 있지 않은 상황이다.

둘째, 직업훈련 참여 기회의 불평등 문제가 존재한다. 직업훈련 참여율은 기업 규모와 고용 형태에 따라 상당한 격차를 보이고 있으며, 대기업 정규직 노동자에 비해 중소기업 노동자나 비정규직 노동자의 훈련 참여 기회는 상대적으로 제한되는 경향이 있다. 이러한 훈련 참여 격차는 노동시장 내 숙련 격차를 확대시키고 고용 안정성의 불평등을 심화시킬 가능성이 있다.

셋째, 직업훈련 정책이 산업 현장의 숙련 수요를 충분히 반영하지 못하는 문제도 존재한다. 직업훈련 프로그램이 실제 산업 현장에서 요구되는 기술과 역량을 충분히 반영하지 못할 경우 훈련 이후에도 노동자의 취업이나 직무 전환이 원활하게 이루어지지 않을 수 있다. 이러한 문제는 직업훈련 정책과 산업 현장 간의 협력 체계가 충분히 구축되지 않았다는 점과도 관련이 있다.

〈표 3-4〉 직업훈련 참여 격차

구분	직업훈련 참여 수준
대기업 노동자	높음
중소기업 노동자	낮음
비정규직 노동자	매우 낮음

넷째, 지역 기반 직업능력개발 정책이 부족하다는 점이다. 산업 전환의 영향은 지역별로 다르게 나타날 수 있으며 특정 산업이 지역 경제의 중심을 이루고 있는 경우 산업 구조 변화는 지역 고용 구조와 지역 경제 전반에 큰 영향을 미칠 수 있다. 그러나 현재 직업능력개발 정책은 전국 단위 제도 중심으로 운영되는 경우가 많아 지역 산업 구조를 반영한 맞춤형 직업훈련 정책이 충분히 발전하지 못한 상황이다.

다섯째, 평생 직업능력개발 체계가 아직 충분히 구축되지 않았다는 점도 중요한 문제로 지적된다. 산업 전환과 기술 변화가 지속적으로 이루어지는 환경에서는 노동자가 생애 전반에 걸쳐 새로운 기술과 역량을 습득할 수 있는 교육 체계가 필요하다. 그러나 현재 직업훈련 정책은 특정 시점의 교육훈련 중심으로 운영되는 경우가 많아 지속적인 숙련 전환을 지원하는 체계로 발전할 필요가 있다.

이와 같은 구조적 한계는 산업 전환 과정에서 노동자의 직무 전환과 숙련 재구성을 지원하는 데 있어 정책 효과를 제한하는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 향후 직업능력개발 정책은 산업 정책과의 연계를 강화하고 취약계층 노동자의 훈련 참여 기회를 확대하며 지역 산업 구조를 반

영한 정책 체계를 구축하는 방향으로 개선될 필요가 있다.

이러한 문제 인식을 바탕으로 다음 절에서는 정의로운 전환을 실현하기 위한 직업능력개발 정책과제와 정책 추진 전략을 제시하고자 한다.

3. 정의로운 전환을 위한 직업능력개발 정책과제 및 추진 전략

산업 전환은 노동시장 구조에 근본적인 변화를 가져오며, 이러한 변화는 단순한 산업 재편을 넘어 노동자의 직무 구조와 숙련 체계 전반에 영향을 미친다. 특히 탄소중립 정책과 디지털 전환의 확산은 기존 산업의 축소와 신산업의 성장을 동시에 촉진하고 있으며, 이에 따라 노동 수요 구조 역시 빠르게 변화하고 있다. 이러한 산업 구조 변화는 새로운 일자리 창출 기회를 제공하는 동시에 기존 산업 종사자들에게는 고용 불안정과 직무 전환의 부담을 초래할 가능성이 존재한다.

정의로운 전환 정책의 핵심 목표는 산업 전환 과정에서 발생할 수 있는 사회적 비용을 최소화하고 노동자들이 새로운 산업 구조에 원활하게 적응할 수 있도록 지원하는 것이다. 특히 노동자의 직무 전환과 숙련 재구성을 지원하는 직업능력개발 정책은 정의로운 전환 정책의 핵심 정책 수단으로 평가된다. 산업 전환 과정에서 직업훈련 정책이 효과적으로 작동할 경우 노동시장 충격을 완화하고 신산업 성장에 필요한 인력을 안정적으로 공급할 수 있다.

따라서 정의로운 전환을 위한 직업능력개발 정책은 기존의 직업훈련 정책을 단순히 확대하는 방식이 아니라 산업 정책, 고용 정책, 지역 정책과 연계된 통합적인 정책 체계로 구축될 필요가 있다. 이러한 정책 체계는 산업 구조 변화에 따른 노동시장 영향을 사전에 분석하고 노동자의 직무 전환을 지원하는 방향으로 설계되어야 한다.

가. 정의로운 전환 직업능력개발 정책체계

정의로운 전환을 위한 직업능력개발 정책은 산업 전환 정책과 노동시장 정책을 연결하는 핵심 정책 영역으로 이해될 수 있다. 산업 구조 변화가 노동시장에 미치는 영향을 분석하고 이에 대응하는 직업훈련 정책을 설계함으로써 노동자의 고용 안정과 산업 경쟁력을 동시에 확보할 수 있다.

정의로운 전환 직업능력개발 정책체계는 다음과 같은 단계적 구조로 구성될 수 있다.

- 산업전환 정책 추진
- 산업전환에 따른 고용 영향 분석

- 직업능력개발 정책 설계
- 동자의 직무 전환 및 재취업 지원
- 동시장 안정 및 신산업 인력 공급

〈표 3-5〉 정의로운 전환 직업능력개발 정책체계

정책 단계	주요 내용	정책 목적
산업전환 정책	탄소중립 및 디지털 전환 정책	산업 구조 재편
고용 영향 분석	산업별 고용 변화 분석	정책 대응 준비
직업훈련 정책	재교육 및 재훈련 프로그램	노동자 역량 전환
전직 지원 정책	직무 이동 및 재취업 지원	노동시장 이동 촉진
인력 양성 정책	신산업 인력 양성	산업 경쟁력 강화

이와 같은 정책 체계는 산업 전환 과정에서 발생하는 고용 구조 변화를 사전에 예측하고 이에 대응하는 인력 개발 전략을 마련하는 것을 핵심 목표로 한다.

나. 산업전환 대응 직업능력개발 정책과제

정의로운 전환을 실현하기 위해서는 직업능력개발 정책의 구조적 개편이 필요하며, 이를 위해 다음과 같은 정책 과제를 추진할 필요가 있다.

1) 산업전환 연계 직업훈련 체계 구축

현재 직업훈련 정책은 산업 정책과의 연계성이 충분하지 않은 경우가 많다. 산업 구조 변화에 따른 인력 수요 변화를 반영하기 위해서는 산업 정책과 직업훈련 정책 간의 정책 연계를 강화할 필요가 있다. 특히 산업 전환이 예상되는 산업 분야에 대해서는 사전에 고용 영향 분석을 실시하고 이에 대응하는 직업훈련 프로그램을 설계해야 한다. 예를 들어 화석연료 기반 산업에서 일자리 감소가 예상되는 경우 해당 산업 노동자를 대상으로 재생에너지 산업이나 친환경 기술 산업으로 이동할 수 있는 직업훈련 프로그램을 제공할 필요가 있다.

2) 취약계층 노동자의 직업훈련 접근성 확대

직업훈련 정책은 노동시장 내 취약계층의 고용 안정성을 강화하는 방향으로 추진될 필요가 있다. 특히 중소기업 노동자, 비정규직 노동자, 중장년 노동자 등은 직업훈련 참여 기회가 상대

적으로 제한되는 경향이 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 정책이 필요하다.

- 중소기업 노동자를 위한 직업훈련 지원 확대
- 중장년 노동자 대상 전직 훈련 프로그램 강화
- 비정규직 노동자의 직업훈련 참여 지원

〈표 3-6〉 취약계층 직업훈련 지원 정책

대상	정책 내용
중소기업 노동자	훈련비 지원 확대
중장년 노동자	전직훈련 프로그램 확대
비정규직 노동자	직업훈련 참여 지원 제도

3) 지역 기반 전환 지원 체계 구축

산업 전환의 영향은 지역별로 다르게 나타난다. 특정 산업이 지역 경제의 핵심 기반을 형성하고 있는 경우 산업 전환은 지역 경제 전반에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 지역 산업 구조 변화에 대응하기 위해서는 지역 기반 직업능력개발 정책을 강화할 필요가 있다.

특히 다음과 같은 정책이 필요하다.

- 지역 산업 구조 분석 기반 직업훈련 정책
- 지역 전환 지원 센터 설치
- 지역 산업 맞춤형 인력 양성 프로그램

4) 녹색 및 디지털 산업 인력 양성 확대

산업 전환 과정에서는 새로운 기술과 산업 분야에서 인력 수요가 증가하게 된다. 특히 다음과 같은 분야에서 인력 수요가 증가할 것으로 예상된다. 따라서 이러한 분야의 전문 인력을 양성하기 위한 직업훈련 프로그램을 확대할 필요가 있다.

- 재생에너지 산업
- 에너지 효율 관리 산업
- 탄소 관리 산업
- 디지털 기반 제조 산업

다. 정책 추진 전략

정의로운 전환 직업능력개발 정책은 단기적 대응 정책과 중장기 인력 개발 전략을 동시에 추진할 필요가 있다.

〈표 3-7〉 정책 추진 로드맵

단계	기간	정책 목표	주요 정책
단기	1~3년	전환 노동자 보호	재교육 및 전직훈련 확대
중기	3~7년	정책체계 구축	산업-훈련 연계 정책
장기	7년 이상	지속가능 인력개발	평생직업교육 체계

단기적으로는 산업 구조 변화로 인해 고용 충격이 예상되는 노동자를 중심으로 재교육 및 전직훈련 프로그램을 확대할 필요가 있다. 중기적으로는 산업 정책과 직업훈련 정책을 연계하는 제도적 기반을 구축해야 하며, 장기적으로는 평생 직업교육 체계를 강화하여 노동자가 지속적으로 새로운 기술을 습득할 수 있도록 지원해야 한다.

라. 정책 추진을 위한 제도 기반 구축

정의로운 전환 직업능력개발 정책이 효과적으로 추진되기 위해서는 다음과 같은 제도적 기반을 구축할 필요가 있다.

1) 산업전환 고용영향 평가 제도 도입

산업 정책이 노동시장에 미치는 영향을 사전에 분석하기 위해 산업전환 고용영향 평가 제도를 도입할 필요가 있다. 이를 통해 산업 정책 추진 과정에서 발생할 수 있는 고용 충격을 사전에 파악하고 이에 대응하는 직업훈련 정책을 설계할 수 있다.

2) 평생 직업교육 체계 강화

산업 전환이 지속적으로 이루어지는 환경에서는 노동자가 생애 전반에 걸쳐 새로운 기술을 습득할 수 있는 평생 직업교육 체계가 필요하다. 이를 위해 직업훈련 제도와 고등교육, 평생교육 정책 간의 연계를 강화할 필요가 있다.

3) 사회적 대화 기반 정책 추진

정의로운 전환 정책은 정부 단독 정책이 아니라 노사와 지역사회가 함께 참여하는 정책 거버넌스를 통해 추진될 필요가 있다. 사회적 대화를 통해 산업 전환 과정에서 발생하는 비용과 혜택을 공정하게 분담할 수 있는 정책 구조를 마련해야 한다.

마. 정책 기대효과

정의로운 전환을 위한 직업능력개발 정책이 효과적으로 추진될 경우 다음과 같은 정책 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 산업 전환 과정에서 발생하는 노동시장 충격을 완화할 수 있다. 노동자들이 새로운 산업과 직무로 원활하게 이동할 수 있도록 지원함으로써 대량 실업이나 장기 실업 문제를 예방할 수 있다. 둘째, 신산업 성장에 필요한 인력을 안정적으로 공급할 수 있다. 직업훈련 정책을 통해 녹색 산업과 디지털 산업에서 요구되는 기술 인력을 양성함으로써 산업 경쟁력을 강화할 수 있다. 셋째, 노동시장 내 불평등 문제를 완화할 수 있다. 취약계층 노동자의 직업훈련 참여를 확대함으로써 노동시장 양극화를 완화하고 포용적 성장 기반을 구축할 수 있다. 넷째, 지역 경제 안정에 기여할 수 있다. 산업 전환의 영향을 받는 지역에서 직업훈련과 산업 정책을 연계하여 지역 경제의 지속가능한 발전을 지원할 수 있다.

4. 소결

산업 전환은 노동시장 구조에 근본적인 변화를 가져오고 있으며 노동자의 직무 구조와 숙련 체계에도 중요한 영향을 미치고 있다. 특히 탄소중립 정책과 디지털 전환의 확산은 산업 간 노동 이동과 직무 재편을 동시에 촉진하고 있다.

정의로운 전환 정책은 이러한 산업 구조 변화 과정에서 노동자의 고용 안정과 직무 전환을 지원하기 위한 정책 접근 방식이다. 특히 직업능력개발 정책은 노동자의 숙련 전환과 노동시장 이동을 지원하는 핵심 정책 수단으로 평가된다.

향후 정책 방향은 산업 정책과 직업훈련 정책의 연계 강화, 취약계층 노동자의 직업훈련 참여 확대, 지역 기반 직업능력개발 정책 강화 등을 중심으로 추진될 필요가 있다.

〈표 3-8〉 정의로운 전환 대응을 위한 직업능력개발부문 우선순위

정책영역	정책과제	주요 내용	정책 중요도	정책 추진 시기
전환 노동자 지원	전환기 노동자 재교육 프로그램	산업전환 과정에서 실직·전직 노동자를 대상으로 맞춤형 재교육 실시	매우 높음	단기
직업훈련 체계	산업전환 대응 직업훈련 확대	친환경 산업, 디지털 산업 중심 직업훈련 프로그램 확대	매우 높음	단기
직업훈련 체계	직무전환 맞춤형 훈련과정 개발	기존 산업 노동자의 직무 전환을 위한 맞춤형 훈련 프로그램 개발	매우 높음	단기
평생교육 정책	평생직업능력개발 체계 구축	전 생애 직업능력 개발을 위한 평생교육 체계 강화	높음	중기
지역기반 훈련	지역 산업전환 대응 훈련센터	산업구조 변화 지역 중심 직업훈련 인프라 구축	높음	중기
훈련 접근성	디지털 기반 직업훈련 플랫폼	온라인 기반 직업훈련 및 학습관리 시스템 구축	중간	단기
교육·산업 연계	산업·교육 협력형 훈련모델	기업과 교육기관 협력 기반 직업훈련 프로그램	중간	중기
취약계층 지원	전환 취약계층 직업훈련 지원	중장년·저숙련 노동자 대상 맞춤형 직업훈련	높음	단기
정책 거버넌스	직업능력개발 거버넌스 강화	정부·기업·노동계 협력 기반 훈련정책 운영	중간	중기
제도 혁신	전환 학습계좌제 도입	노동자의 직업훈련 참여를 지원하는 개인학습계좌 제도	중간	장기

Ⅳ. 정의로운 전환을 위한 고용부문 정책과제

앞선 제3장에서는 산업전환 과정에서 나타나는 노동시장 변화의 주요 특징을 고용구조 변화, 직무구조 변화, 숙련구조 변화라는 세 가지 차원에서 분석하였다. 첫째, 산업구조 재편은 산업 간 고용 이동을 촉진하면서 기존 산업의 일자리를 감소시키는 동시에 새로운 산업에서의 일자리 창출을 유도한다. 둘째, 자동화와 디지털화의 확산은 단순 반복 업무의 감소와 함께 데이터 분석, 에너지 관리, 친환경 기술 운영 등 새로운 직무의 확대를 가져온다. 셋째, 이러한 변화는 노동자의 숙련 체계에도 영향을 미쳐 기존 산업에서 축적된 숙련이 새로운 산업에서 충분히 활용되지 못하는 경우 숙련 미스매치가 발생할 가능성을 높인다.

이러한 상황에서 산업전환이 경제적 효율성과 환경적 지속가능성을 달성하는 과정이라 하더라도 노동시장에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위한 정책적 대응이 필요하다. 특히 산업전환 과정에서 발생하는 고용 충격을 완화하고 노동자들의 직무 전환과 숙련 전환을 지원하기 위해서는 노동시장 정책이 보다 적극적인 역할을 수행해야 한다.

최근 국제사회에서는 이러한 정책 방향을 정의로운 전환(Just Transition)이라는 개념으로 설명하고 있다. 정의로운 전환은 환경 정책과 산업 정책이 노동시장 정책과 결합하여 산업전환 과정에서 노동자와 지역사회가 배제되지 않도록 하는 정책적 접근을 의미한다. 즉 산업구조 전환 과정에서 발생할 수 있는 고용 감소, 소득 감소, 지역경제 침체 등의 문제를 완화하고 노동자들이 새로운 산업으로 원활하게 이동할 수 있도록 지원하는 것이 핵심 목표라고 할 수 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 장에서는 제3장에서 제시된 고용구조 변화-직무구조 변화-숙련구조 변화라는 분석 틀을 기반으로 산업전환에 대응하기 위한 고용부문 정책과제를 제시하고자 한다. 특히 고용구조, 직무구조, 숙련구조의 변화에 대응하는 정책 프레임을 중심으로 노동시장 정책의 방향을 체계적으로 제시한다.

1. 정의로운 전환과 고용구조 변화 대응 정책

가. 정의로운 전환과 고용구조 변화

산업구조의 전환은 경제발전 과정에서 반복적으로 나타나는 현상이지만, 최근 진행되고 있는 산업전환은 과거와 비교하여 그 속도와 범위가 더욱 확대되고 있다는 점에서 중요한 정책적 의

미를 가진다. 특히 탄소중립 정책의 확산, 디지털 기술 발전, 인공지능 및 자동화 기술의 도입은 생산 방식뿐 아니라 노동 수요의 구조를 근본적으로 변화시키고 있으며 이러한 변화는 노동시장 내 고용구조 재편으로 이어지고 있다.

최근 국제사회에서 추진되고 있는 기후변화 대응 정책은 산업구조 변화의 대표적인 사례라고 할 수 있다. 예를 들어 화석연료 기반 산업은 환경 규제 강화와 에너지 전환 정책의 영향으로 장기적으로 축소될 가능성이 높다. 반면 재생에너지 산업이나 친환경 기술 산업은 새로운 성장 산업으로 부상하고 있으며 이 과정에서 새로운 일자리가 창출되고 있다. 이러한 산업 간 변화는 단순한 산업 성장의 문제가 아니라 노동 수요의 구조적 이동을 의미한다.

이와 같은 변화는 국제적으로도 중요한 정책 의제로 논의되고 있으며, 특히 International Labour Organization는 산업구조 전환 과정에서 노동자 보호를 핵심 원칙으로 하는 정의로운 전환(Just Transition) 정책을 강조하고 있다. 또한 European Commission 역시 탄소중립 정책 추진 과정에서 노동시장 충격을 완화하기 위한 다양한 정책을 추진하고 있다.

산업전환 과정에서 나타나는 고용 변화는 일반적으로 다음과 같은 특징을 가진다.

〈표 4-1〉 정의로운 전환과 고용변화의 특징

구분	특징
고용 감소 산업	화석연료 산업, 일부 전통 제조업
고용 증가 산업	재생에너지, 친환경 기술, 디지털 서비스
직무 변화	단순 생산직 감소, 기술 기반 직무 증가
숙련 요구	고숙련·융합 기술 중심 노동 수요 확대

이러한 변화는 산업 간 노동 이동을 촉진하는 동시에 노동시장 구조를 재편하는 중요한 요인으로 작용한다. 그러나 산업 간 노동 이동이 항상 원활하게 이루어지는 것은 아니다. 기존 산업에서 감소한 일자리가 새로운 산업에서 동일한 노동자를 흡수하지 못할 경우 노동시장에서는 구조적 실업(structural unemployment)이 발생할 수 있다.

특히 특정 산업에 대한 의존도가 높은 지역에서는 산업전환이 지역 경제와 고용에 상당한 영향을 미칠 가능성이 높다. 예를 들어 석탄 산업이나 중화학 공업 중심의 지역에서는 산업전환 정책이 지역 고용 감소로 이어질 수 있으며 이는 지역경제 침체로 확산될 가능성도 존재한다. 이러한 문제는 산업전환이 단순히 산업 정책의 문제가 아니라 지역경제와 노동시장 정책이 결합된 복합적 정책 과제임을 보여준다.

또한 산업전환은 노동시장 내부의 고용 안정성 구조에도 영향을 미친다. 자동화와 디지털화의 확산은 기업의 생산성을 높이는 동시에 노동 수요의 성격을 변화시키며 일부 노동자에게는 고용 불안정성이 증가하는 결과를 가져올 수 있다. 특히 중소기업 노동자, 비정규직 노동자, 고령 노동자 등 노동시장 내 취약한 위치에 있는 집단은 이러한 변화의 영향을 더 크게 받을 가능성이 있다.

따라서 산업전환 과정에서 나타나는 고용구조 변화에 대응하기 위해서는 노동자들이 겪는 고용 충격을 완화하고 새로운 산업으로의 이동을 지원하는 정책적 대응 체계가 필요하다. 이러한 정책 접근이 바로 정의로운 전환 정책의 핵심이라고 할 수 있다.

2. 고용안전망 강화 정책

산업전환 과정에서 발생하는 고용 충격을 완화하기 위해서는 노동시장 안전망을 강화하는 것이 필수적이다. 고용안전망은 노동자들이 실업이나 직무 전환 과정에서 경험하는 소득 감소와 고용 불안을 완화하는 핵심 정책 수단으로 기능한다. 특히 산업전환과 같은 구조적 변화 상황에서는 기존의 고용안전망이 단순한 소득 보전 기능을 넘어 노동시장 전환을 지원하는 적극적 정책 역할을 수행할 필요가 있다. 정의로운 전환 정책에서 고용안전망은 다음과 같은 세 가지 기능을 수행한다.

- 산업전환 과정에서 발생하는 실업 충격 완화
- 노동자의 직업 이동 과정 지원
- 지역경제 및 노동시장 사회적 안정 유지

이를 위해 가장 중요한 정책 수단 가운데 하나는 실업보험 제도의 강화이다. 산업전환 과정에서 발생하는 실업은 경기 변동에 따른 일시적인 실업과 달리 구조적인 성격을 갖는 경우가 많다. 따라서 실업급여의 지급 기간과 지원 수준을 현실화하여 노동자들이 새로운 일자리를 찾는 과정에서 충분한 시간을 확보할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 또한 산업전환 과정에서는 기업의 구조조정이 불가피하게 발생할 수 있지만, 이러한 구조조정이 반드시 대규모 해고로 이어질 필요는 없다.

기업이 노동자를 유지하면서 생산 구조를 전환할 수 있도록 지원하는 정책 역시 중요한 정책 수단이다. 대표적인 정책이 고용유지지원 제도이다. 이러한 정책은 기업이 일시적인 경영 위기

나 산업 전환 과정에서 노동자를 해고하기보다는 근로시간 조정이나 직무 재배치를 통해 고용을 유지하도록 유도하는 역할을 한다.

다음 표는 산업전환 대응을 위한 고용안전망 정책의 주요 유형을 정리한 것이다.

〈표 4-2〉 정의로운 산업전환 대응을 위한 고용안전망 정책의 주요 유형

정책 유형	주요 내용	정책 목적
실업보험 강화	실업급여 지급 기간 확대	실업 충격 완화
고용유지 지원	기업의 고용 유지 지원	대량 해고 예방
직업훈련 지원	전환 산업 중심 교육	노동 이동 촉진
재취업 서비스	직업 상담 및 취업 알선	노동시장 재진입
인력 양성 정책	신산업 인력 양성	산업 경쟁력 강화

특히 산업전환 과정에서는 취약 노동자 보호 정책이 중요하다. 플랫폼 노동자나 특수고용 노동자와 같은 새로운 형태의 노동은 기존 사회보험 제도의 사각지대에 놓여 있는 경우가 많다. 따라서 이러한 노동자들을 사회보험 체계에 포함시키는 정책 역시 정의로운 전환 정책의 중요한 과제라고 할 수 있다.

또한 산업전환 과정에서 고용 충격이 특정 지역에 집중될 가능성도 고려해야 한다. 특정 산업에 의존하는 지역의 경우 산업전환이 지역경제 전반에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 예를 들어 석탄 산업 중심 지역에서는 에너지 전환 정책이 지역 고용 감소로 이어질 가능성이 있다.

이에 따라 지역 단위의 노동시장 정책을 강화하여 지역 경제 구조를 다각화하고 새로운 산업을 육성하는 정책이 필요하다. 실제로 European Union은 탄소중립 정책 추진 과정에서 산업전환 지역을 지원하기 위해 Just Transition Fund를 운영하고 있으며 이를 통해 산업 전환 지역의 노동자 재교육과 지역 경제 다각화를 지원하고 있다.

결국 정의로운 전환 정책의 핵심은 산업 전환 자체를 지연시키는 것이 아니라 노동자들이 새로운 산업 구조에 적응할 수 있도록 정책적으로 지원하는 것이라고 할 수 있다. 즉 산업 혁신과 노동시장 안정성을 동시에 달성하는 정책 접근이 필요하다.

3. 정의로운 전환과 직무구조 변화 대응 정책

가. 직무구조 변화의 특징

산업전환은 노동시장 내 직무구조에도 중요한 변화를 가져온다. 자동화와 디지털 기술의 발전은 생산 과정에서 수행되는 업무의 성격을 변화시키며 이에 따라 기업이 요구하는 직무 역시 변화하게 된다.

특히 자동화 기술의 확산은 단순 반복 업무의 감소를 가져오는 반면, 문제 해결 능력과 기술 활용 능력을 요구하는 직무의 수요를 확대시키는 경향을 보인다. 이러한 변화는 노동시장 내 직무 구조를 고숙련 중심으로 재편하는 요인으로 작용한다.

산업전환 과정에서 나타날 것으로 예상되는 주요 직무 변화는 다음과 같다. 첫째, 에너지 효율 관리와 같은 에너지 관리 관련 직무의 중요성이 확대될 것이다. 둘째, 탄소중립 정책의 강화에 따라 탄소 배출 관리와 환경 규제 대응을 담당하는 직무의 수요가 증가할 가능성이 높다. 셋째, 재생에너지와 친환경 기술의 확산에 따라 관련 설비 운영 및 관리 직무가 확대될 것으로 예상된다. 넷째, 스마트 공장과 같은 디지털 기반 생산 시스템이 확산되면서 데이터 기반 생산관리 직무의 중요성이 커질 것이다.

이와 같은 직무 변화는 노동자들에게 새로운 기술 습득을 요구하는 동시에 기존 직무에서 새로운 직무로의 이동을 필요로 한다.

나. 직무 전환 지원 정책

직무구조 변화에 대응하기 위해서는 노동자들이 기존 직무에서 새로운 직무로 이동할 수 있도록 지원하는 정책이 중요하다. 이를 위해서는 산업별 직무 변화에 대한 분석을 기반으로 직무 전환 경로를 설계하고 이에 맞는 교육훈련 프로그램을 제공해야 한다.

특히 기존 산업에서 축적된 숙련을 최대한 활용하면서 새로운 기술을 습득할 수 있도록 하는 전환형 직무훈련 프로그램을 확대할 필요가 있다. 예를 들어 전통 제조업 노동자가 스마트 제조 시스템을 운영할 수 있도록 교육을 제공하는 방식이 대표적인 사례가 될 수 있다.

또한 기업 내부에서 직무 전환이 이루어질 수 있도록 기업 차원의 인력 재배치 프로그램을 활성화하고 이를 정책적으로 지원하는 방안도 필요하다.

4. 정의로운 전환과 숙련구조 변화 대응 정책

가. 숙련구조 변화와 숙련 미스매치

산업전환은 노동시장 구조 전반에 영향을 미치며 특히 노동자의 숙련 체계에 중요한 변화를 요구한다. 기존 산업에서 형성된 숙련은 특정 생산 방식과 기술 체계를 기반으로 축적되는 경우가 많기 때문에 산업구조가 변화할 경우 그 활용 가능성이 제한될 수 있다. 즉 산업전환이 빠르게 진행될수록 기존 산업에서 축적된 숙련이 새로운 산업에서 그대로 활용되지 못하는 상황이 발생할 가능성이 높아진다.

이러한 현상은 노동시장 내에서 흔히 숙련 미스매치(skill mismatch) 문제로 나타난다. 숙련 미스매치는 노동자가 보유한 기술과 노동시장에서 요구되는 기술 사이에 불일치가 발생하는 현상을 의미한다. 산업전환 과정에서 새로운 기술과 직무가 등장하게 되면 기존 노동자들이 보유한 숙련이 노동시장 수요와 일치하지 않게 되는 경우가 발생할 수 있으며, 이는 노동시장 효율성을 저하시킬 수 있다.

숙련 미스매치는 노동자와 기업 모두에게 부정적인 영향을 미친다. 우선 노동자의 입장에서는 기존 산업에서 축적된 경험과 기술이 새로운 산업에서 충분히 인정되지 않을 경우 새로운 일자리를 찾는 데 어려움을 겪게 된다. 특히 산업 구조 변화가 빠르게 진행될 경우 노동자들은 새로운 직무에 적응하기 위한 시간과 기회를 확보하기 어려워 장기간 실업 상태에 놓일 가능성이 있다. 이러한 상황은 개인의 소득 감소뿐만 아니라 노동시장 참여 의욕을 저하시켜 사회적 비용을 증가시키는 결과로 이어질 수 있다.

반면 기업의 입장에서도 숙련 미스매치는 중요한 문제로 작용한다. 산업전환 과정에서 기업은 새로운 기술과 생산 방식을 도입해야 하며 이에 따라 새로운 숙련을 가진 인력을 필요로 하게 된다. 그러나 노동시장에 해당 기술을 보유한 인력이 충분히 공급되지 않을 경우 기업은 필요한 인력을 확보하지 못하는 인력 부족 문제에 직면할 수 있다. 이는 기업의 생산성 향상과 기술 혁신을 저해하는 요인으로 작용할 수 있으며 궁극적으로 산업 경쟁력에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

따라서 산업전환 과정에서 발생할 수 있는 숙련 미스매치 문제를 완화하기 위해서는 노동자가 새로운 산업 환경에 적응할 수 있도록 지원하는 정책이 필요하다. 특히 노동자가 새로운 기술을 습득하고 기존 숙련을 새로운 산업에 활용할 수 있도록 지원하는 정책이 중요하다. 이를 위해서

는 교육훈련 정책과 노동시장 정책을 연계하여 노동자의 숙련 전환을 체계적으로 지원하는 정책적 접근이 요구된다.

나. 평생직업훈련 체계 구축

산업전환 시대에는 노동자가 생애 전반에 걸쳐 지속적으로 새로운 기술을 습득할 수 있는 평생직업훈련 체계를 구축하는 것이 중요하다. 과거 산업사회에서는 일정한 교육과 훈련을 받은 후 동일한 직무를 장기간 수행하는 경우가 일반적이었다. 그러나 기술 변화 속도가 빠른 현대 산업구조에서는 노동자가 한 번 습득한 기술만으로 장기간 노동시장 경쟁력을 유지하기 어렵다.

특히 디지털 기술 발전과 친환경 산업 확대는 노동자들에게 새로운 기술 역량을 요구하고 있으며 이러한 변화는 노동자가 지속적으로 학습하고 기술을 업데이트해야 하는 환경을 형성하고 있다. 따라서 산업전환에 효과적으로 대응하기 위해서는 기존의 단기 교육 중심 직업훈련 제도를 넘어 노동자가 지속적으로 학습할 수 있는 평생직업훈련 체계를 구축할 필요가 있다.

평생직업훈련 체계는 노동자가 경력 전반에 걸쳐 필요한 기술을 습득할 수 있도록 지원하는 제도적 기반을 의미한다. 이를 위해서는 직업훈련 프로그램의 접근성을 높이고 다양한 교육 기회를 제공하는 정책이 필요하다. 특히 디지털 기술, 친환경 기술, 데이터 분석 등 산업전환 과정에서 중요성이 증가하는 분야에 대한 교육훈련 프로그램을 확대하는 것이 중요하다.

또한 직업훈련 정책은 노동자의 실제 직무 변화와 연계되어야 한다. 단순한 교육 프로그램 제공에 그치지 않고 산업 현장에서 요구되는 기술과 직무 역량을 반영한 교육훈련 체계를 구축하는 것이 필요하다. 이를 위해 정부는 산업계와 교육기관 간 협력을 강화하고 산업 수요에 기반한 교육훈련 프로그램을 개발할 필요가 있다.

기업의 역할 역시 중요하다. 기업은 노동자의 숙련 형성에 중요한 역할을 수행하는 주체이며 산업전환 과정에서 노동자의 직무 전환과 기술 습득을 지원할 필요가 있다. 따라서 기업이 노동자의 교육훈련에 적극적으로 참여하도록 유도하는 정책이 필요하다. 예를 들어 기업이 노동자 교육훈련에 투자할 경우 정부가 재정적 지원을 제공하거나 세제 혜택을 제공하는 방식이 고려될 수 있다.

이와 같은 평생직업훈련 체계가 구축될 경우 노동자는 산업전환 과정에서 필요한 기술을 지속적으로 습득할 수 있으며 노동시장 내 숙련 미스매치 문제 역시 완화될 수 있을 것이다.

5. 정의로운 전환을 위한 거버넌스와 사회적 대화

가. 정의로운 전환과 거버넌스의 필요성

정의로운 전환은 단순히 산업 구조의 변화에 그치는 것이 아니라 노동시장, 지역경제, 사회구조 전반에 영향을 미치는 복합적인 정책 영역이다. 특히 탄소중립 정책이나 디지털 전환과 같은 구조적 변화는 산업 활동의 방식뿐만 아니라 노동자의 고용 안정성과 직무 구조에도 중요한 영향을 미친다. 이러한 특성 때문에 산업전환 정책은 정부의 일방적인 정책 추진만으로는 효과적으로 수행되기 어렵다.

정의로운 전환 과정에서는 다양한 이해관계자가 존재한다. 기업은 생산 구조 변화와 비용 부담 문제를 고려해야 하며 노동자는 고용 안정성과 직무 전환 문제에 대한 우려를 가지고 있다. 또한 지역사회는 산업 구조 변화로 인한 지역 경제 침체 가능성에 대해 민감하게 반응할 수 있다. 따라서 산업전환 정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 이러한 다양한 이해관계자 간 협력을 기반으로 하는 정책 추진 체계가 필요하다.

이러한 맥락에서 거버넌스(governance)는 정의로운 전환 정책 추진의 핵심 요소로 작용한다. 거버넌스는 정부뿐만 아니라 노동자, 기업, 지역사회, 시민사회 등 다양한 주체가 정책 형성과 집행 과정에 참여하는 협력적 정책 구조를 의미한다. 정의로운 전환 정책에서 거버넌스 체계가 구축될 경우 정책 추진 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 완화하고 정책 수용성을 높이는 효과를 기대할 수 있다.

나. 사회적 대화의 중요성

정의로운 전환 정책 추진 과정에서 중요한 역할을 수행하는 것이 바로 사회적 대화(social dialogue)이다. 사회적 대화는 정부, 노동자, 기업 등 주요 이해관계자들이 참여하여 노동시장 정책과 산업 정책에 대한 협의를 진행하는 제도적 과정이다.

특히 정의로운 전환과 관련된 정책은 노동시장에 직접적인 영향을 미치기 때문에 정책 추진 과정에서 노동자의 의견을 반영하는 것이 중요하다. 사회적 대화를 통해 노동자와 기업이 정책 결정 과정에 참여할 경우 정책의 정당성과 수용성이 높아질 수 있다.

사회적 대화는 다음과 같은 기능을 수행할 수 있다.

- 산업전환 정책 추진 과정에서 이해관계 조정
- 노동자 보호 정책 설계
- 직무 전환 및 재교육 정책 협의
- 지역 경제 영향 대응 정책 논의

이러한 기능을 통해 사회적 대화는 정의로운 전환 정책의 안정적 추진을 지원하는 중요한 제도적 장치로 작용한다.

다. 국제 사례: 정의로운 전환 정책 거버넌스

정의로운 전환 정책에서 거버넌스와 사회적 대화의 중요성은 국제적으로도 강조되고 있다. 특히 유럽 국가들은 정의로운 전환 정책을 추진하면서 다양한 협력 체계를 구축하고 있다.

예를 들어 유럽연합(EU)은 정의로운 전환 기금(Just Transition Fund)을 통해 탄소집약 산업 지역의 산업 전환과 노동자 보호 정책을 지원하고 있다. 이 과정에서 지역 정부, 기업, 노동조합 등이 참여하는 협력 구조를 통해 정책을 추진하고 있다.

또한 독일의 경우 석탄 산업 축소 정책을 추진하면서 석탄위원회(Coal Commission)를 구성하여 정부, 기업, 노동조합, 환경단체 등이 함께 참여하는 협의 구조를 운영하였다. 이러한 협의 과정을 통해 정의로운 전환 정책에 대한 사회적 합의를 도출하고 지역경제 지원 정책을 마련하였다.

〈표 4-3〉 정의로운 전환 거버넌스 국제 사례

국가	정책 사례	주요 거버넌스 특징
독일	석탄위원회 운영	정부·기업·노동조합·시민단체 협의
EU	정의로운 전환 기금	지역 정부 참여형 정책 추진
스페인	석탄 산업 전환 협약	노동자 재교육 및 지역 지원 협의
캐나다	정의로운 전환 태스크포스	노동자 보호 중심 정책 설계

이러한 국제 사례는 정의로운 전환 정책이 단순한 산업 정책이 아니라 사회적 합의를 기반으로 추진되는 정책이라는 점을 보여준다.

라. 정의로운 전환 거버넌스 구조

정의로운 전환 정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 다양한 수준에서 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있다. 일반적으로 정의로운 전환 거버넌스는 다음과 같은 세 가지 수준에서 운영될 수 있다. 이와 같은 다층적 거버넌스 구조를 통해 정의로운 전환 정책은 보다 체계적으로 추진될 수 있다

〈표 4-4〉 정의로운 전환 정책 거버넌스 구조

수준	주요 역할	참여 주체
국가 수준	산업전환 정책 방향 설정	중앙정부, 노사단체
산업 수준	산업별 전환 전략 협의	산업협회, 노동조합
지역 수준	지역경제 영향 대응	지방정부, 지역 기업

마. 정책 추진을 위한 협력 체계

정의로운 전환 정책의 효과적인 추진을 위해서는 다음과 같은 협력 체계를 구축할 필요가 있다.

첫째, 노사정 협의체 강화가 필요하다. 정의로운 전환 과정에서 노동자 보호 정책과 직무 전환 정책을 논의하기 위해 노사정 협의체를 적극적으로 활용할 수 있다.

둘째, 산업별 전환 협의체를 구축할 필요가 있다. 산업별 협의체는 산업 구조 변화에 따른 고용 영향을 분석하고 직무 전환 정책을 협의하는 역할을 수행할 수 있다.

셋째, 지역 전환 협력 체계를 구축해야 한다. 특정 산업에 의존하는 지역의 경우 정의로운 전환 정책이 지역 경제에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문에 지역 단위 협력 체계가 필요하다.

바. 정의로운 전환 정책 거버넌스의 정책 과제

정의로운 전환 거버넌스를 효과적으로 운영하기 위해서는 다음과 같은 정책 과제가 제시될 수 있다. 이러한 정책 과제를 통해 산업전환 정책의 안정적 추진과 사회적 갈등 완화를 기대할 수 있다.

〈표 4-5〉 정의로운 전환 거버넌스 정책 과제

정책 분야	정책 과제
사회적 대화	노사정 협력 체계 강화
산업 협력	산업별 전환 협의체 운영
지역 정책	산업전환 지역 협력 구조 구축
정책 지원	노동자 전환 지원 프로그램

6. 소결

본 장에서는 정의로운 전환 과정에서 나타나는 노동시장 변화에 대응하기 위한 고용부문 정책과제를 살펴보았다. 산업구조 변화는 고용구조, 직무구조, 숙련구조 전반에 걸쳐 변화를 가져오며, 이러한 변화는 노동자들에게 새로운 기회와 동시에 상당한 위험을 동반한다. 특히 기존 산업에서 축적된 숙련이 새로운 산업에서 충분히 활용되지 못할 경우 노동시장 내 숙련 미스매치와 고용 불안정이 심화될 가능성이 있다.

따라서 정의로운 전환을 실현하기 위해서는 노동시장 안전망 강화, 직무 전환 지원 정책, 평생직업훈련 체계 구축, 지역 노동시장 정책 강화, 사회적 대화와 거버넌스 구축 등 다양한 정책수단이 종합적으로 추진될 필요가 있다. 이러한 정책들은 산업전환 과정에서 노동자들의 고용안정성을 확보하고 새로운 산업으로의 원활한 이동을 지원하는 데 중요한 역할을 할 것이다.

궁극적으로 정의로운 전환 정책의 목표는 단순히 산업구조를 변화시키는 것이 아니라 산업전환 과정에서 발생하는 사회적 비용을 최소화하고 모든 노동자가 전환의 혜택을 공유할 수 있도록 하는 데 있다. 이를 위해서는 정부, 기업, 노동자, 지역사회가 협력하여 지속가능한 노동시장 정책 체계를 구축하는 것이 필요하다.

〈표 4-6〉 정의로운 전환 대응을 위한 고용부문 정책 우선 순위

정책 영역	정책 목표	주요 정책 내용	추진 주체	정책 우선순위
고용안전망 강화	산업전환 과정에서 발생하는 고용 충격 완화	실업보험 제도 확대 및 실업급여 지급기간 조정	중앙정부	매우 높음
		고용유지지원금 확대 및 구조조정 산업 지원	중앙정부·기업	매우 높음
		산업전환 영향 지역에 대한 지역고용지원 정책	중앙정부 ·지방정부	높음
직무 전환 지원	산업 간 노동 이동 촉진	산업별 직무 전환 프로그램 개발	중앙정부 ·산업협회	높음
		기업 내부 인력 재배치 및 직무 전환 지원	기업·정부	높음
		친환경 및 디지털 직무 교육 프로그램 확대	정부·교육기관	매우 높음
숙련 전환 정책	노동자의 숙련 미스매치 완화	평생직업훈련 체계 구축	중앙정부	매우 높음
		디지털·친환경 기술 중심 직업훈련 강화	정부·교육기관	높음
		산업 맞춤형 교육훈련 프로그램 개발	산업계·교육기관	높음
지역 노동시장 정책	산업전환에 따른 지역 경제 충격 완화	산업전환 취약 지역 지원 정책	중앙정부 ·지방정부	높음
		지역 산업 다각화 및 일자리 창출 정책	지방정부·기업	중간
사회적 대화 및 거버넌스	산업전환 과정의 사회적 합의 형성	노사정 협의체를 통한 산업전환 정책 협의	정부·노동·기업	높음
		산업별·지역별 전환 협의체 구축	정부·산업계	중간

V. 정의로운 전환을 위한 사회정책부문 정책과제

앞선 제4장에서는 정의로운 전환을 위한 직업능력개발 정책을 중심으로 노동자의 숙련 전환과 재교육의 중요성을 강조하였으며, 제4장에서는 고용정책 차원에서의 노동시장 전환 지원과 적극적 노동시장정책의 역할을 분석하였다. 그러나 직업훈련과 고용정책만으로는 산업 전환 과정에서 발생하는 소득 감소, 실업, 노동시장 이탈 등의 사회적 위험을 충분히 대응하기 어렵다. 특히 플랫폼 노동자, 특수고용 노동자, 자영업자 등 불안정 노동계층은 기존 고용보험 중심의 사회보장 체계에서 충분히 보호받지 못하는 구조적 한계를 지닌다.

이러한 맥락에서 정의로운 전환 정책은 단순히 노동자의 재교육이나 재취업 지원에 그치는 것이 아니라, 사회안전망 확충, 소득보장 제도 강화, 노동시장 통합 정책을 포함하는 종합적인 사회정책 체계를 요구한다. 정의로운 전환의 핵심 원칙은 환경적 지속가능성과 사회적 형평성을 동시에 달성하는 것이며, 전환 과정에서 발생하는 비용과 부담을 사회적으로 분담하고 취약계층의 피해를 최소화하는 데 있다.

이 장에서는 이러한 문제의식에 기반하여 정의로운 전환을 위한 사회정책의 역할을 분석하고, 특히 불안정 노동계층을 대상으로 한 소득보장 정책과 노동참여소득제 도입 가능성을 중심으로 정책과제를 제시하고자 한다. 이를 위해 먼저 실업보호 정책을 분석하기 위한 이론적 틀을 살펴보고, 독일과 프랑스의 사례를 통해 노동시장 이중구조 속에서 사회보장제도가 어떻게 설계되고 있는지 분석한다. 이후 한국의 국민취업지원제도와 고용보험 체계를 검토한 뒤, 정의로운 전환 시대에 적합한 사회정책 방향을 제시한다.

1. 정의로운 전환과 사회정책의 역할

정의로운 전환은 기후위기 대응과 산업구조 전환 과정에서 발생하는 사회적 위험을 최소화하고 공정한 사회적 결과를 보장하기 위한 정책 접근이다. 초기 정의로운 전환 논의는 주로 고탄소 산업 노동자의 일자리 보호와 재교육 문제에 초점을 맞추었으나, 최근에는 보다 넓은 사회정책적 관점에서 접근되고 있다. 즉, 전환 과정에서 발생하는 실업, 소득 감소, 노동시장 이탈 등을 관리하기 위해서는 사회보장제도와 적극적 노동시장정책의 통합적 운영이 필요하다.

특히 산업 전환은 기존의 노동시장 구조와 사회보장제도의 한계를 드러내는 계기가 된다. 전

통적인 복지국가의 실업보호 체계는 정규직 노동자를 중심으로 설계되어 왔으며, 비정규직 노동자나 플랫폼 노동자 등 새로운 형태의 노동은 제도적 보호에서 배제되는 경우가 많다. 이러한 문제는 산업 전환이 가속화될수록 더욱 심화될 가능성이 있다.

다음 표는 산업 전환 과정에서 사회정책이 담당해야 할 주요 기능을 정리한 것이다. 이와 같이 정의로운 전환 정책에서 사회정책은 단순한 사후적 복지정책이 아니라 산업전환 정책과 결합된 구조적 정책으로 이해되어야 한다.

〈표 5-1〉 정의로운 전환과 사회정책의 주요 기능

정책 영역	주요 기능	정책 수단
소득보장	실업 및 소득 감소 대응	실업보험, 실업부조, 노동참여소득
노동시장 통합	노동시장 이중구조 완화	적극적 노동시장정책
취약계층 보호	불안정 노동계층 보호	공공부조, 사회서비스
전환 지원	산업 전환 충격 완화	재교육, 전직 지원

2. 해외 사례: 불안정 노동계층을 위한 소득보장 정책

가. 독일의 사례

독일은 노동시장 개혁 과정에서 실업부조와 공공부조를 통합하여 구직자 기초보장제도(Hartz IV)를 도입하였다. 이후 제도 개편을 통해 시민수당(Bürgergeld) 제도로 발전시켰다.

이 제도는 장기실업자와 저소득 노동자를 대상으로 최소한의 소득을 보장하면서 동시에 적극적인 구직활동을 유도하는 것을 목표로 한다. 즉, 소득보장과 노동시장 참여를 동시에 촉진하는 통합적 실업보호 체계라고 할 수 있다. 이러한 제도는 노동시장 이중구조를 완화하고 불안정 노동계층의 사회적 배제를 예방하는 역할을 수행하였다.

〈표 5-2〉 독일 실업보호 제도의 특징

구분	주요 내용
정책 목적	실업자 소득보장과 노동시장 재진입
대상	장기 실업자 및 저소득 노동자
정책 특징	소득보장 + 적극적 노동시장정책
제도 발전	Hartz IV → 시민수당(Bürgergeld)

나. 프랑스의 사례

프랑스는 사회편입기초수당(RMI)과 이후 개편된 적극적 연대소득(RSA) 제도를 통해 노동시장 참여와 소득보장을 결합한 정책을 시행하였다.

프랑스의 정책은 다음과 같은 특징을 가진다.

- 근로 여부와 관계없이 최소 소득 보장
- 취업 시 추가 소득 인센티브 제공
- 사회적 통합 정책과 연계

이는 단순한 복지급여를 넘어 노동시장 참여를 촉진하는 활성화 복지(active welfare) 정책의 대표적인 사례로 평가된다.

다. 한국의 사회정책 현황과 한계

한국의 실업보호 체계는 크게 다음 세 가지로 구성된다.

- 고용보험(실업급여)
- 국민취업지원제도
- 기초생활보장제도

그러나 이러한 제도는 여전히 노동시장 변화에 충분히 대응하지 못하는 한계를 가지고 있다. 예를 들어 고용보험은 기여 기반 제도이기 때문에 노동시장 외부자에게는 접근성이 낮다. 특히 자영업자, 프리랜서, 특수고용 노동자 등은 제도 적용에서 상당한 사각지대에 놓여 있다. 또한 국민취업지원제도는 소득 지원과 취업 지원 서비스를 제공하지만, 수급 요건이 엄격하고 지원 규모가 제한적이라는 지적이 제기되고 있다.

〈표 5-3〉 한국 실업보호 제도의 구조

제도	특징	한계
고용보험	기여 기반 실업급여	비정규·자영업 사각지대
국민취업지원제도	취업지원 + 소득지원	수급 조건 엄격
기초생활보장	최저생활 보장	노동시장 연계 부족

3. 정의로운 전환을 위한 사회정책 정책과제

가. 보편적 고용안전망 구축

첫 번째 정책과제는 보편적 고용안전망 구축이다. 산업 전환 과정에서 발생하는 실업과 노동시장 이동을 고려할 때 기존의 정규직 중심 고용보험 체계는 한계가 있다. 따라서 다음과 같은 정책이 필요하다.

- 전국민 고용보험 확대
- 플랫폼 노동자 보호
- 특수고용 노동자 제도 편입

나. 노동참여소득제 도입

정의로운 전환 시대에는 단순한 실업급여가 아니라 노동 참여를 기반으로 한 소득보장 제도가 필요하다. 노동참여소득제는 일정 수준의 노동시장 참여를 조건으로 최소 소득을 보장하는 제도이다. 이는 다음과 같은 장점을 가진다.

- 노동시장 참여 유도
- 빈곤 완화
- 산업 전환기 소득 안정

〈표 5-4〉 노동참여소득제 개념

구분	내용
목적	노동시장 참여와 소득보장 결합
대상	저소득 노동자, 실업자
방식	일정 노동 참여 시 소득 보조
기대 효과	노동시장 통합
제도 발전	Hartz IV → 시민수당(Bürgergeld)

다. 적극적 노동시장정책 강화

세 번째 정책과제는 적극적 노동시장정책(ALMP)의 강화이다. 특히 다음과 같은 정책이 필요하다. 이는 제3장에서 제시된 직업능력개발 정책과 직접적으로 연계된다.

- 전직지원 서비스 확대
- 맞춤형 직업훈련 강화
- 지역 전환 지원 프로그램

라. 지역 기반 전환 지원 정책

산업 전환은 특정 지역에 집중된 영향을 미칠 가능성이 높다. 예를 들어 석탄 산업 지역이나 철강 산업 지역에서는 고용 충격이 집중될 수 있다. 이러한 지역에서는 단순한 개인 단위 지원이 아니라 지역 단위 전환 정책이 필요하다.

정책 예시는 다음과 같다.

- 정의로운 전환 특별지구 지정
- 지역 재생 산업 육성
- 지역 고용 프로그램 확대

4. 소결

지금까지 정의로운 전환을 위한 사회정책의 필요성과 정책과제를 살펴보았다. 산업구조 전환은 단순한 경제적 변화가 아니라 노동시장과 사회구조 전반에 영향을 미치는 구조적 변화이며, 이에 대응하기 위해서는 노동시장 정책뿐 아니라 사회정책 차원의 대응이 필수적이다.

특히 불안정 노동계층의 확대와 노동시장 이중구조 심화는 기존 사회보장제도의 한계를 드러내고 있으며, 정의로운 전환 시대에는 이러한 문제를 해결하기 위한 새로운 정책 접근이 요구된다.

본 장에서 제시한 정책과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.

〈표 5-5〉 정의로운 전환 사회정책 정책과제 종합

정책 영역	정책 과제
고용안전망	전국민 고용보험
소득보장	노동참여소득제 도입
노동시장 정책	적극적 노동시장정책 강화

결론적으로 정의로운 전환 정책의 성공 여부는 산업정책이나 환경정책만으로 결정되지 않는다. 전환 과정에서 발생하는 사회적 위험을 관리하고 노동자와 지역사회의 참여를 보장하는 포괄적인 사회정책 체계 구축이 필수적이다. 이러한 정책적 접근이 이루어질 때 탄소중립 사회로의 전환은 사회적 갈등을 최소화하면서 지속가능한 방향으로 추진될 수 있을 것이다.

Ⅵ. 정책적 시사점

앞선 장에서는 정의로운 전환의 개념과 이론적 기반을 검토하고, 산업전환 과정에서 나타나는 노동시장 변화와 이에 대응하기 위한 직업능력개발 정책, 고용정책, 사회정책의 주요 과제를 분석하였다. 분석 결과 기후위기 대응과 디지털 전환이 동시에 진행되는 현재의 산업전환은 단순한 산업 구조 변화에 그치지 않고 노동시장 구조, 숙련 체계, 고용 안정성, 사회보장 제도, 지역경제 등 다양한 영역에 복합적인 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

특히 탄소중립 정책과 디지털 전환은 기존 산업의 축소와 신산업의 성장을 동시에 촉진하면서 노동시장 내에서 고용구조 변화, 직무구조 변화, 숙련구조 변화라는 구조적 변화를 유발한다. 이러한 변화는 새로운 산업과 일자리 창출이라는 긍정적 효과를 가져올 수 있지만 동시에 기존 산업 노동자에게는 실업 위험, 소득 감소, 숙련 미스매치와 같은 사회적 위험을 초래할 가능성도 존재한다. 따라서 산업전환 정책은 단순한 기술혁신 정책이나 산업경쟁력 강화 정책이 아니라 노동시장 안정성과 사회적 형평성을 동시에 고려하는 정책 체계 속에서 추진될 필요가 있다.

이러한 문제의식에 기반하여 본 장에서는 앞선 장의 분석 결과를 종합하여 정의로운 전환을 실현하기 위한 7개의 정책 아젠다를 제시하고자 한다. 이 정책 아젠다는 산업전환 정책과 노동시장 정책, 사회정책을 통합적으로 연결하는 정책 방향을 제시한다.

1. 정책 아젠다 1: 산업전환 대응을 위한 통합적 정책 프레임 구축

정의로운 전환 정책을 추진하기 위해서는 무엇보다 산업정책, 노동시장 정책, 사회정책이 분절적으로 운영되는 기존 정책 구조를 넘어 통합적 정책 프레임을 구축하는 것이 중요하다. 지금까지 산업정책은 주로 산업 경쟁력 강화와 기술 혁신을 중심으로 추진되어 왔으며, 노동시장 정책은 실업 대응이나 직업훈련과 같은 개별 정책 영역에서 운영되는 경우가 많았다. 이러한 정책 구조에서는 산업 구조 변화가 노동시장과 사회 구조에 미치는 영향을 종합적으로 관리하기 어렵다.

특히 탄소중립 정책과 같은 산업전환 정책은 특정 산업과 지역에 집중적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 예를 들어 화석연료 기반 산업이나 중화학 공업 중심 산업에서는 생산 구조 변화로 인해 상당한 고용 감소가 발생할 수 있으며, 이러한 변화는 지역 경제 전반에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 산업전환 정책은 정책 초기 단계에서부터 노동시장 영향 분석과 사회적 영향 분석

을 포함하는 통합적 정책 설계가 필요하다.

이를 위해 다음과 같은 정책적 접근이 필요하다.

첫째, 산업전환 정책 수립 과정에서 고용영향 평가 제도를 도입할 필요가 있다. 산업 정책이 노동시장에 미치는 영향을 사전에 분석함으로써 정책 추진 과정에서 발생할 수 있는 고용 충격을 예측하고 대응할 수 있다.

둘째, 산업 정책과 직업능력개발 정책, 고용 정책을 연계하는 정책 조정 체계를 구축할 필요가 있다. 이를 통해 산업전환 정책이 노동시장 정책과 연계된 구조 속에서 추진될 수 있도록 해야 한다.

셋째, 산업전환 정책을 국가 차원의 장기 노동시장 전략과 연결하여 추진할 필요가 있다. 특히 탄소중립 정책은 수십 년에 걸쳐 지속적으로 추진될 정책이기 때문에 노동시장 정책 역시 장기적 관점에서 설계되어야 한다.

이와 같은 통합적 정책 접근은 산업전환 과정에서 발생할 수 있는 사회적 갈등을 완화하고 정책의 지속가능성을 높이는 데 중요한 역할을 할 것이다.

2. 정책 아젠다 2: 산업전환 대응 직업능력개발 체계의 전략적 개편

산업전환 과정에서 노동자의 직무 전환과 숙련 전환을 지원하기 위해서는 직업능력개발 정책의 전략적 개편이 필요하다. 특히 친환경 산업과 디지털 산업의 확대는 노동시장 내 직무 구조를 기술 중심 구조로 변화시키고 있으며 이에 따라 노동자들에게 새로운 기술 역량이 요구되고 있다.

현재 우리나라 직업능력개발 정책은 일정 수준의 성과를 거두고 있으나 산업전환 정책과의 연계성이 부족하고 훈련 참여 기회 역시 노동시장 내에서 불균등하게 분포되어 있다는 한계를 가지고 있다. 특히 중소기업 노동자나 비정규직 노동자의 직업훈련 참여율은 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있다.

따라서 향후 직업능력개발 정책은 다음과 같은 방향으로 개편될 필요가 있다.

첫째, 산업전환 정책과 연계된 전략적 인력개발 정책을 구축해야 한다. 산업별 고용 변화 전망을 기반으로 직업훈련 프로그램을 설계하고 신산업 분야의 인력 수요에 대응하는 교육훈련 정책을 강화해야 한다.

둘째, 친환경 산업과 디지털 산업 중심의 신산업 인력 양성 정책을 확대해야 한다. 재생에너지, 스마트 제조, 데이터 기반 산업 등 미래 산업에서 요구되는 기술 역량을 중심으로 직업훈련

프로그램을 설계할 필요가 있다.

셋째, 취약계층 노동자의 직업훈련 접근성 확대가 필요하다. 중소기업 노동자, 비정규직 노동자, 중장년 노동자 등이 직업훈련에 참여할 수 있도록 제도적 지원을 강화해야 한다.

넷째, 지역 산업 구조 변화에 대응하기 위한 지역 기반 직업능력개발 정책을 강화할 필요가 있다.

3. 정책 아젠다 3: 산업전환 대응 고용안전망 강화

산업전환 과정에서는 기존 산업의 축소와 새로운 산업의 성장 과정에서 노동시장 구조 변화가 발생하게 된다. 이러한 과정에서 일부 노동자는 실직 위험에 직면하거나 직무 전환 과정에서 일시적인 소득 감소를 경험할 수 있다. 따라서 산업전환 과정에서 발생하는 고용 충격을 완화하기 위해 고용안전망을 강화하는 정책이 필요하다. 이를 위해 다음과 같은 정책 수단을 고려할 수 있다.

가. 실업보험 제도 강화

실업보험 제도 강화는 산업전환 과정에서 발생하는 구조적 실업에 대응하기 위한 핵심 정책이다. 실업보험의 적용 범위를 확대하고 실업급여 지급 기간과 수준을 현실화함으로써 노동자가 새로운 일자리를 찾는 과정에서 최소한의 소득을 보장받을 수 있도록 하는 정책이다. 특히 산업전환으로 인해 장기간의 직무 전환이 필요한 노동자를 보호하는 데 중요한 역할을 한다.

나. 고용유지지원 정책 확대

고용유지지원 정책은 기업이 산업전환 과정에서 노동자를 해고하기보다 근로시간 조정, 직무 재배치, 재교육 등을 통해 고용을 유지하도록 지원하는 정책이다. 정부는 기업이 고용을 유지하는 경우 임금의 일부를 지원함으로써 기업의 구조조정 부담을 완화할 수 있다. 이러한 정책은 대량 해고를 예방하고 노동시장의 안정성을 유지하는 데 중요한 역할을 한다.

다. 전직지원 서비스 확대

전직지원 서비스는 산업전환 과정에서 기존 산업에서 이탈하는 노동자가 새로운 산업이나 직무로 이동할 수 있도록 지원하는 정책이다. 직업 상담, 직무 분석, 취업 정보 제공, 직업훈련 연

계 등을 통해 노동자의 노동시장 이동을 촉진하는 기능을 수행한다. 특히 중장년 노동자의 노동시장 재진입을 지원하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

라. 재취업 지원 정책 강화

재취업 지원 정책은 실직 노동자가 새로운 일자리를 찾을 수 있도록 지원하는 적극적 노동시장정책의 핵심 요소이다. 취업 알선 서비스, 직업 상담, 구직 활동 지원 등을 통해 노동자의 노동시장 재진입을 촉진하는 정책이다. 이러한 정책은 산업전환 과정에서 발생하는 장기 실업을 예방하는 데 중요한 역할을 한다.

4. 정책 아젠다 4: 노동시장 이동 지원을 위한 적극적 노동시장정책 강화

산업전환 시대에는 노동자의 산업 간 이동과 직무 전환이 노동시장 정책의 핵심 과제가 된다. 기존 산업에서 감소한 일자리가 새로운 산업에서 자동적으로 흡수되는 것은 아니기 때문에 노동자의 노동시장 이동을 지원하는 정책이 필요하다. 이를 위해 적극적 노동시장정책(ALMP)을 강화할 필요가 있다.

가. 직업 상담 서비스 강화

직업 상담 서비스는 노동자가 자신의 직무 역량과 노동시장 수요를 고려하여 적절한 직업 선택을 할 수 있도록 지원하는 정책이다. 전문 상담 인력을 통해 노동자의 경력 경로를 분석하고 새로운 직무 전환 가능성을 제시함으로써 노동시장 이동을 지원한다.

나. 전직지원 서비스 확대

전직지원 서비스는 산업전환 과정에서 기존 산업 노동자가 새로운 산업으로 이동할 수 있도록 지원하는 정책이다. 직무 전환 교육, 경력 설계 지원, 취업 정보 제공 등을 통해 노동자의 직업 이동을 체계적으로 지원한다.

다. 직무 전환 프로그램 개발

직무 전환 프로그램은 기존 직무에서 새로운 직무로 이동할 수 있도록 필요한 기술과 역량을 교육하는 프로그램이다. 예를 들어 전통 제조업 노동자가 스마트 제조 시스템 운영 직무로 이동할 수 있도록 교육을 제공하는 방식이 이에 해당한다.

라. 산업별 직무 전환 경로 설계

산업별 직무 전환 경로 설계는 산업 구조 변화에 따른 직무 이동 가능성을 분석하고 노동자가 이동할 수 있는 경력 경로를 제시하는 정책이다. 이를 통해 노동자가 새로운 산업으로 이동할 때 필요한 교육훈련과 경력 개발 전략을 체계적으로 설계할 수 있다.

5. 정책 아젠다 5: 산업전환 대응 사회안전망과 소득보장 체계 강화

산업전환 과정에서는 노동시장 정책만으로 대응하기 어려운 사회적 위험이 발생할 수 있다. 특히 불안정 노동계층의 확대와 노동시장 이중구조 심화는 기존 사회보장제도의 한계를 드러내고 있다. 따라서 산업전환 시대에는 보다 포괄적인 사회안전망과 소득보장 체계를 구축할 필요가 있다.

가. 전국민 고용보험 확대

전국민 고용보험 제도는 모든 노동자를 고용보험 체계에 포함시키는 것을 목표로 하는 정책이다. 이를 통해 플랫폼 노동자, 특수고용 노동자, 자영업자 등 기존 사회보험 제도의 사각지대에 놓여 있던 노동자를 보호할 수 있다.

나. 플랫폼 노동자 보호 정책

플랫폼 노동자 보호 정책은 디지털 플랫폼 기반 노동의 확대에 대응하여 새로운 형태의 노동자를 보호하기 위한 정책이다. 사회보험 적용 확대, 노동권 보호, 소득 안정 정책 등을 통해 플랫폼 노동자의 노동 조건을 개선하는 것을 목표로 한다.

다. 전환기 소득지원 제도

전환기 소득지원 제도는 산업전환 과정에서 실직하거나 소득이 감소한 노동자를 대상으로 일정 기간 동안 소득을 지원하는 정책이다. 이를 통해 노동자가 새로운 직무로 이동하는 과정에서 발생하는 경제적 부담을 완화할 수 있다.

라. 노동참여소득제 도입 검토

노동참여소득제는 일정 수준의 노동시장 참여를 조건으로 최소한의 소득을 보장하는 제도이다. 이 제도는 노동시장 참여를 촉진하면서 동시에 빈곤을 완화하는 정책으로 산업전환 과정에서 발생하는 소득 불안을 완화하는 데 기여할 수 있다.

6. 정책 아젠다 6: 산업전환 대응 지역 전환 정책 강화

산업전환의 영향은 지역별로 다르게 나타날 가능성이 높다. 특히 특정 산업에 대한 의존도가 높은 지역에서는 산업전환이 지역 경제 전체에 큰 영향을 미칠 수 있다. 따라서 산업전환 취약 지역을 대상으로 한 지역 정책이 필요하다.

가. 산업전환 지역 특별지원 정책

산업전환 지역 특별지원 정책은 특정 산업에 대한 의존도가 높은 지역을 대상으로 산업 구조 전환과 지역 경제 활성화를 지원하는 정책이다. 이러한 정책은 지역 고용 감소와 지역 경제 침체를 완화하는 것을 목표로 한다.

나. 지역 전환기금 조성

지역 전환기금은 산업전환 과정에서 영향을 받는 지역을 지원하기 위한 재정 지원 제도이다. 지역 산업 구조 전환, 일자리 창출, 직업훈련 프로그램 등을 지원하는 재원으로 활용될 수 있다.

다. 지역 산업 다각화 정책

지역 산업 다각화 정책은 특정 산업에 대한 의존도가 높은 지역의 산업 구조를 다양화하는 정책이다. 새로운 산업을 육성하고 지역 경제 기반을 확대함으로써 산업전환 과정에서 발생할 수 있는 지역 경제 위기를 완화할 수 있다.

라. 지역 일자리 창출 정책

지역 일자리 창출 정책은 산업전환 과정에서 감소하는 일자리를 보완하기 위해 새로운 산업과 서비스 분야에서 일자리를 창출하는 정책이다. 지역 중소기업 지원, 지역 혁신 산업 육성 등을 통해 추진될 수 있다.

7. 정책 아젠다 7: 정의로운 전환 거버넌스와 사회적 대화 체계 구축

정의로운 전환 정책은 산업 구조 변화뿐 아니라 노동시장, 지역 경제, 사회 구조 전반에 영향을 미치는 복합적 정책 영역이다. 따라서 다양한 이해관계자가 참여하는 협력적 거버넌스 체계를 구축하는 것이 중요하다.

가. 노사정 협의체 강화

노사정 협의체는 정부, 노동자, 기업이 참여하여 산업전환 정책과 노동시장 정책을 논의하는 협의 구조이다. 이를 통해 산업전환 정책에 대한 사회적 합의를 형성하고 정책 추진 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 완화할 수 있다.

나. 산업별 전환 협의체 구축

산업별 전환 협의체는 특정 산업의 구조 변화에 대응하기 위한 협의 구조이다. 산업별 고용 변화, 직무 전환 정책, 직업훈련 정책 등을 논의함으로써 산업전환 정책을 보다 체계적으로 추진할 수 있다.

다. 지역 전환 거버넌스 구축

지역 전환 거버넌스는 지방정부, 지역 기업, 노동조합, 시민사회가 참여하는 협력 구조이다. 산업전환이 지역 경제에 미치는 영향을 관리하고 지역 맞춤형 정책을 추진하는 데 중요한 역할을 한다.

라. 정책 참여 확대

정책 참여 확대는 노동자와 시민사회가 정책 결정 과정에 참여할 수 있도록 하는 정책이다. 이는 정책의 민주성과 정당성을 높이고 정책 수용성을 강화하는 데 기여할 수 있다.

Ⅶ. 결론

기후변화로 인한 환경 위기가 심화되고 디지털 기술 혁신이 산업 전반에 확산되면서 현대 경제는 근본적인 산업 구조 전환의 국면에 접어들고 있다. 특히 탄소중립 정책의 확산과 인공지능, 자동화 기술의 발전은 에너지 시스템과 생산 방식뿐 아니라 노동시장 구조에도 상당한 변화를 초래하고 있다. 이러한 산업 전환은 새로운 산업과 일자리 창출이라는 긍정적 효과를 가져올 수 있지만 동시에 기존 산업 노동자에게는 고용 불안정과 숙련 미스매치, 소득 감소와 같은 사회적 위험을 초래할 가능성도 존재한다.

이러한 문제의식 속에서 국제사회에서는 산업 전환 과정에서 발생하는 사회적 비용을 완화하고 노동자와 지역사회의 피해를 최소화하기 위한 정책 원칙으로 정의로운 전환(Just Transition) 개념이 강조되고 있다. 정의로운 전환은 환경적 지속가능성과 경제적 효율성뿐 아니라 사회적 형평성과 공정성을 동시에 고려하는 정책 접근으로 이해되며, 산업 전환 과정에서 노동자 보호와 양질의 일자리 창출을 동시에 달성하는 것을 목표로 한다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 기후위기 대응과 디지털 전환이라는 구조적 변화 속에서 정의로운 전환을 실현하기 위한 정책 아젠다를 탐색하는 것을 목적으로 수행되었다. 이를 위해 먼저 정의로운 전환의 개념과 이론적 논의를 문헌 분석을 통해 검토하였으며, 이어 산업 전환이 노동시장 구조에 미치는 영향을 분석하였다. 특히 직업능력개발, 고용정책, 사회정책이라는 세 가지 정책 영역을 중심으로 산업 전환 과정에서 요구되는 정책 과제를 체계적으로 도출하였다.

연구 결과를 종합하면 산업 전환 과정에서 노동시장에는 크게 고용구조 변화, 직무구조 변화, 숙련구조 변화라는 세 가지 구조적 변화가 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 먼저 산업 구조 변화는 화석연료 기반 산업과 일부 전통 제조업의 축소와 함께 재생에너지 산업, 친환경 기술 산업, 디지털 산업 등의 성장으로 이어지며 노동 수요의 산업 간 이동을 촉진하고 있다. 이러한 변화는 새로운 일자리 창출의 가능성을 제공하는 동시에 기존 산업 노동자에게는 고용 감소 위험을 초래할 수 있다.

둘째, 산업 전환은 노동시장 내 직무 구조에도 중요한 변화를 가져오고 있다. 자동화 기술과 디지털 기술의 확산은 단순 반복 업무의 감소와 함께 데이터 기반 분석 직무, 에너지 관리 직무, 친환경 기술 운영 직무 등 기술 중심 직무의 확대를 촉진하고 있다. 이러한 변화는 노동시장 구

조를 고숙련 중심 구조로 재편하는 요인으로 작용하고 있다.

셋째, 산업 전환은 노동자의 숙련 구조에도 중요한 변화를 요구하고 있다. 기존 산업에서 축적된 숙련이 새로운 산업 환경에서 그대로 활용되기 어려운 경우가 증가하면서 노동시장에서는 숙련 미스매치 문제가 발생할 가능성이 높아지고 있다. 이러한 문제는 노동자의 노동시장 이동을 어렵게 만들 뿐 아니라 산업 경쟁력에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

이와 같은 분석 결과는 산업 전환 정책이 단순한 산업 정책의 문제가 아니라 노동시장 정책과 사회정책이 결합된 복합적인 정책 과제임을 보여준다. 따라서 정의로운 전환 정책을 실현하기 위해서는 직업능력개발 정책, 고용 정책, 사회정책이 상호 연계된 통합적 정책 접근이 필요하다.

본 연구에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 정의로운 전환을 실현하기 위한 정책 방향을 다음과 같은 측면에서 제시하였다.

첫째, 산업 전환 정책과 노동시장 정책을 연계하는 통합적 정책 프레임 구축이 필요하다. 산업 정책 수립 과정에서 노동시장 영향 분석을 제도화하고 산업 정책과 직업훈련 정책, 고용 정책 간 정책 연계를 강화함으로써 산업 전환 과정에서 발생할 수 있는 사회적 충격을 사전에 관리할 필요가 있다.

둘째, 산업 전환 과정에서 노동자의 직무 전환과 숙련 전환을 지원하기 위한 직업능력개발 정책의 전략적 개편이 필요하다. 특히 친환경 산업과 디지털 산업 중심의 인력 양성 정책을 강화하고 평생 직업능력개발 체계를 구축함으로써 노동자가 지속적으로 새로운 기술을 습득할 수 있는 정책 환경을 조성해야 한다.

셋째, 산업 전환 과정에서 발생할 수 있는 고용 충격을 완화하기 위해 고용안전망 정책을 강화할 필요가 있다. 실업보험 제도의 확대와 고용유지지원 정책의 강화, 전직 지원 서비스 확대 등을 통해 노동자의 노동시장 전환을 지원할 수 있다.

넷째, 노동자의 산업 간 이동을 촉진하기 위해 적극적 노동시장정책을 강화할 필요가 있다. 직업 상담 서비스, 재취업 지원 정책, 직무 전환 프로그램 등을 확대함으로써 노동자의 노동시장 적응력을 높일 수 있다.

다섯째, 산업 전환 과정에서 발생하는 사회적 위험에 대응하기 위해 사회안전망과 소득보장 체계를 강화할 필요가 있다. 특히 플랫폼 노동자와 특수고용 노동자 등 불안정 노동계층을 보호하기 위한 보편적 고용안전망 구축이 중요한 정책 과제로 제시될 수 있다.

여섯째, 산업 전환의 영향이 특정 지역에 집중될 가능성을 고려하여 지역 전환 정책을 강화할

필요가 있다. 산업전환 취약 지역에 대한 재정 지원과 지역 산업 구조 다각화 정책을 통해 지역 경제 안정과 지역 고용 창출을 동시에 추진할 필요가 있다.

일곱째, 정의로운 전환 정책의 성공적인 추진을 위해서는 협력적 거버넌스 체계 구축이 필요하다. 산업 전환 정책은 다양한 이해관계자의 참여를 필요로 하는 정책 영역이기 때문에 노사정 협의체와 산업별 협의체, 지역 협력 체계를 중심으로 사회적 대화를 강화할 필요가 있다.

이와 같은 정책 방향은 산업 전환 과정에서 노동자와 지역사회가 전환의 비용을 일방적으로 부담하지 않도록 하는 동시에 새로운 산업 구조 속에서 노동자가 새로운 기회를 활용할 수 있도록 지원하는 정책 환경을 조성하는 데 기여할 수 있을 것이다.

본 연구는 정의로운 전환 정책을 노동시장 정책의 관점에서 종합적으로 분석하고 직업능력개발 정책, 고용 정책, 사회정책을 통합적으로 고려한 정책 아젠다를 제시하였다는 점에서 의의를 가진다. 특히 산업 전환 과정에서 노동자의 직무 전환과 숙련 전환을 지원하는 정책 수단으로서 직업능력개발 정책의 중요성을 강조하고 노동시장 정책과 사회정책의 연계 필요성을 제시하였다.

다만 본 연구는 주로 문헌 분석을 중심으로 수행되었기 때문에 실제 산업별 고용 변화 규모나 노동시장 전환 경로에 대한 실증 분석에는 한계가 있다. 향후 연구에서는 산업별 고용 변화와 직무 변화에 대한 보다 정밀한 실증 분석을 통해 정의로운 전환 정책의 구체적인 정책 설계 방향을 제시할 필요가 있다. 또한 지역 산업 구조 변화와 지역 노동시장 변화에 대한 분석을 통해 지역 단위 정의로운 전환 정책의 구체적인 정책 모델을 제시하는 연구도 필요할 것이다.

결론적으로 정의로운 전환 정책의 궁극적인 목표는 산업 구조 전환 과정에서 발생하는 사회적 비용을 최소화하고 모든 노동자가 전환의 혜택을 공유할 수 있도록 하는 데 있다. 이러한 정책 방향이 실현될 때 탄소중립 사회로의 전환은 사회적 갈등을 최소화하면서 지속가능한 경제 발전과 사회적 포용을 동시에 달성하는 방향으로 추진될 수 있을 것이다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

관계부처 합동. (2020). **2050 탄소중립 추진전략.** 서울: 대한민국 정부.

고용노동부. (2022). **고용정책 기본계획(2022-2026).** 세종: 고용노동부.

김동헌·이철희. (2022). **탄소중립과 노동시장 변화에 대한 연구.** 서울: 한국노동연구원.

김종진. (2021). 탄소중립 전환과 노동시장 정책 과제. **노동리뷰,** 189, 7-23.

노동연구원. (2023). **기후변화 대응과 노동시장 정책 방향.** 서울: 한국노동연구원.

박명준. (2022). 정의로운 전환과 노동정책의 과제. **산업노동연구**, 28(2), 45-70.

윤윤규·이규용. (2021). **산업전환과 노동시장 정책 과제.** 서울: 한국노동연구원.

이병희. (2021). 디지털 전환과 노동시장 구조 변화. **노동경제논집,** 44(3), 1-25.

한국고용정보원. (2022). **산업구조 변화와 미래 일자리 전망.** 음성: 한국고용정보원.

한국직업능력연구원. (2023). **산업전환과 직업능력개발 정책 방향 연구.** 세종: KRIVET.

한국환경연구원. (2021). **탄소중립 사회로의 전환과 정책 과제.** 세종: KEI.

〈국외 문헌〉

European Commission. (2020). *The European Green Deal. Brussels:* European Commission.

European Commission. (2021). *Just Transition Mechanism: Helping Regions Move Towards a Climate-Neutral Economy*. Brussels.

Green, F., & Denniss, R. (2018). Cutting with both arms of the scissors: The economic and political case for restrictive supply-side climate policies. *Climatic Change*, 150(1), 73-87.

Heffron, R. J., & McCauley, D. (2018). What is the "Just Transition"? *Geoforum*, 88, 74-77.

International Labour Organization (ILO). (2015). *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*. Geneva: ILO.

International Labour Organization (ILO). (2018). *World Employment and Social Outlook: Greening with Jobs*. Geneva: ILO.

International Labour Organization (ILO). (2022). *Skills for a Greener Future*. Geneva: ILO.

McCauley, D., & Heffron, R. (2018). Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. *Energy Policy*, 119, 1-7.

Newell, P., & Mulvaney, D. (2013). The political economy of the just transition. *The Geographical Journal*, 179(2), 132-140.

OECD. (2020). *Building a Just Transition: Integrating Climate and Employment Policies*. Paris: OECD.

OECD. (2021). *Jobs for a Green Recovery*. Paris: OECD.

OECD. (2022). *Employment Outlook: The Future of Work*. Paris: OECD.

Pollin, R., & Callaci, B. (2019). The economics of just transition. *Journal of Economic Issues*, 53(3), 487-495.

Rosemberg, A. (2010). Building a Just Transition: The linkages between climate change and employment. *International Journal of Labour Research*, 2(2), 125-161.

Stevis, D., & Felli, R. (2015). Global labour unions and just transition to a green economy. *International Environmental Agreements*, 15(1), 29-43.

United Nations. (2015). *Paris Agreement*. New York: United Nations.

World Bank. (2021). *Just Transition for All: A Path to a Sustainable Future*. Washington, DC: World Bank.

Abstract

Exploring Policy Agendas for a Just Transition

Climate change and rapid technological innovation are reshaping global economic and industrial structures. In particular, carbon neutrality policies and digital transformation are accelerating industrial restructuring across sectors. While these changes create new opportunities for emerging industries and employment, they also generate significant risks for workers and local economies, including job displacement, skill mismatches, and regional economic decline. In response to these challenges, the concept of a Just Transition has emerged as an important policy framework that seeks to balance environmental sustainability with social equity during the transition toward a low-carbon economy.

This study aims to explore policy agendas that can facilitate a Just Transition in the context of climate change response and digital transformation. The study reviews the conceptual and theoretical foundations of Just Transition and examines the impacts of industrial transformation on labor markets, with a focus on three key policy areas: vocational skills development, employment policy, and social policy.

The findings indicate that industrial transformation is generating structural changes in employment patterns, job structures, and skill requirements. The expansion of renewable energy and digital industries is expected to create new employment opportunities, while traditional carbon-intensive industries may experience job declines. At the same time, technological change is increasing the demand for high-skilled occupations, raising the risk of skill mismatches.

Based on these findings, the study proposes seven policy agendas, including strengthening vocational training systems, employment safety nets, social protection, regional transition policies, and governance mechanisms based on social dialogue. These policies aim to support workers and ensure an inclusive and equitable transition.

□ 저자 약력

• 이상돈
  - 한국직업능력연구원 선임연구위원

정의로운 전환을 위한 정책 아젠더 탐색

· 발 행 연 월 일 2025년 12월 15일 인쇄
2025년 12월 15일 발행
· 발 행 인 고 혜 원
· 발 행 처 한국직업능력연구원
30147, 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동
홈페이지: http://www.krivet.re.kr
전 화: (044)415-5000, 5100
팩 스: (044)415-5200
· 등 록 일 자 1998년 6월 11일
· 등 록 번 호 제16-1681호
· I S B N 979-11-424-0831-1 (93300)
· 인 쇄 처 (사)아름다운사람들 T. 02-6948-9650

ⓒ한국직업능력연구원 〈값 4,000원〉

www.krivet.re.kr

값 4,000원
93300
9 791142 408311
ISBN 979-11-424-0831-1